

## 提要

關鍵字：政府再造、行政院組織改造、組織職能、區域治理

Key Words: Reinventing Government、Executive Yuan Organization  
Transformation、Organizational Function、Regional Governance

在行政、立法兩院共同協力下，新的行政院組織架構於民國 101 年開始施行，逐步達成政府組織改造「精實、彈性、效能」目標，原行政院 37 個部會將精簡為 29 個部會，並藉此改善原政府組織權責劃分不明確及缺乏彈性等問題。配合立法期程，業有逾三分之二的部會陸續完成組織改造作業並已施行，其中一些部會業務有較大規模之增設、調整或整併。此外，隨著民國 99 年臺北縣升格直轄市，及臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市整併改制升格直轄市，以及民國 103 年底後桃園縣升格為直轄市，各地方政府行政區域規模變動及業務擴增，亦面臨政府職能、組織調整之需求。隨中央及地方政府推動行政革新，各部會與直轄市、縣市政府之業務對應關係隨之異動，如何讓中央與地方之政策及業務順利銜接及推動，實影響未來府際合作與各項政策業務推動效能。另配合行政院推動之「國土空間發展策略計畫」，中央各部會四級機關（構）之規劃設置基礎未來亦可考量以區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或以 7 個區域生活圈（北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬）之規劃原則，一併加以研議。

值此中央組織改造邁向最後一哩路，以及地方政府升格改制直轄市將屆滿三年，配合新的政府組織架構及業務關係之建立，實有必要就二者間職能或業務對應關係加以分析，了解相關業務對應關聯性及其衍生之困境並予規劃。本計畫規劃針對中央與地方職能、權限分工、對應關係、運作模式等事項探討及分析，研擬建議供政府決策參考，以提升政府效能及國家競爭力。

本研究採取文獻分析法、焦點團體座談、深度訪談法及腦力激盪法進行研究：首先，透過現存的相關研究報告與論文之文獻分析，檢討我國行政組織屬性調整的執行過程與現況，界定出我國中央與地方行政機關組織調整現

況與職能對應議題，評估目前之問題與重要之評估面向。從過去相關研究中所提出的關鍵議題，並針對這些議題，透過後續的深度訪談與專家座談會，能夠將問題進一步聚焦並試圖提出解答。除此之外，也藉由蒐集並比較日、德兩國政府在推動行政組織調整及職能對應之相關作法，以收他山之石之效。

其次，本研究於台北市、花蓮縣及高雄市共舉辦 6 場座談會，包括 3 場專家諮詢會議，及 3 場焦點團體座談。共邀請 16 名組織與制度研究、公共行政、地方及區域治理、策略管理研究學者進行討論；並邀集中央相關部會及台北市、新北市、高雄市及花蓮縣政府相單位官員參與焦點團體座談，分別就我國中央與地方政府組織職能規劃、業務運作模式及區域治理平台可能扮演之承上啟下功能等各面向進行座談。

第三，本研究為更細密瞭解本案討論題綱之具體內容，分別進行 4 次深度訪談，對象分別為台北市政府研考會企劃師、環保署綜合計畫處科長、衛生福利部綜合規劃司司長，以及相關議題專家學者。

最後，研究團隊在研究其間共召開 9 次工作會議，亦不定期針對本計畫核心論題、研究方案及解決方法，進行各種研討與腦力激盪，期能從中尋找解決問題最適方案。

本研究比較德國與日本之國外經驗後發現，國家體制與政府體制不同，將影響聯邦或中央政府與地方政府職能劃分及運作模式。其中德國體制對我國政府職能調整具有以下啟發：一、遵守法治，制度方能穩定；二、應落實責任政治，權責分明；三、重視垂直或水平合作；四、成立聯邦調解委員會，以調解府際之間、中央與地方政府之間的衝突。關於日本部分，其組織變革與實務作為，值得我國參考之處有：一、強調各業務的專業性，以針對特定族群或需求提供服務；二、重視資料蒐集與研析，從而提供首長與各一級機關間協調溝通的基礎；三、重視政策統括與仲裁等配套設計，強調對特定政策的專注與因應。另外，日本政府為減少在各部會（省）內部可能產生

的協調困難，並讓業務執行更符合專業精神，會依不同主管業務類別，將部分政策執行或規劃權授予不同類別的法人機構，亦值得參考。

本研究質性資料分析的發現，分述如下：

一、組織改造除了考量組織架構外，更要注意功能、人員，以及權責關係的變化。應兼顧政策性與非政策性因素 — 如：立法部門、民間團體、首長風格、人員態度、組織文化的慣性等。應注意業務調整的影響。除了型式上組織分工數、層級數，乃至於人員數目的增減外，業務權責歸屬的變動可能更為重要。同時，應注意時空環境差異與職能的動態表現；中央應以分權且授權的方式與地方政府協調，並應注意政府外部民間力量，包括企業、參與政府計畫或執行業務的廠商、非營利組織、社區，乃至於民眾的意見。最後，要重視組織整併後，機關內不同專業領域在業務與功能發揮時可能產生的競合與可能衝突。整體而言，傳統的「一對一」隸屬關係已不適用，設定業務對應關係要有彈性與務實的考量。應容許一定時間的磨合適應，以降低反彈。

二、針對部會所屬之業務單位、署、局於政策制定時與地方行政機關間執行業務之運作模式變化，以及可能衍生之相關問題。研究發現為中央制定政策或制定施行內容時，應注意地方政府的自主性、差異性，以及不同地方民選首長的施政目標差異性，同時賦予地方一定的彈性調整空間。同時，應加強資訊公開與課責，或建立仲裁的機制。

除此，中央可思考提供具體誘因，鼓勵地方政府配合；考慮地方議會的角色與變數；中央應制定統一的執行標準或流程，必要時連結經費補助作為獎懲機制，以促使地方配合組織再造。

三、關於研析參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構等原則，歸納四級機關（構）設置基礎之建議。由於「國土空間發展策略計畫」研擬至今已歷相當時空變化，加上設置四級機關構勢必連帶形成經費與人力配置上的問題，故不宜列為組織改造後服務提供的常態，而是應視業務特性、需求與急迫性，以及區域均衡等因素個別評估，同時也要注意是否

反而會形成組織再膨脹的潛在問題。

四、針對各部會與地方行政機關組織職能運作對應機制之建構，及強化行政組織效能之政策建議。因目前地方政府在因應中央組織改造，由於既有承辦人多沒有改變，故在連繫協調上尚無重大困難，不過若對於未來因為時空環境變化可能產生新興事務，或是中央地方承辦人離退後可能產生的交接不良情形時，就可能形成中央與地方權責歸屬模糊問題，故中央政府基於政策規劃與業務主管的優勢地位，宜在進行各項調整和政策作為時，應先聽取地方意見，注意各地方行政機關所處環境的差異性、府會關係，以及內部條件與能力。各機關應擬定組織調整過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案，可以建立單一窗口整合地方需求，並持續蒐集地方意見與諮詢協助

五、整體而言，組織改造涉及的範圍與影響極為廣泛，且又可能因為地位（中央與地方）、立場（業務單位或輔助單位）…等因素差異，而有不同詮釋。下列問題是應注意的配套考量：應善加利用組改過程中所產生的大量資訊的機會，有助於各項政策的規劃與執行，也有助於機關間的橫向連繫與整合。中央政府組織改造與涉及的業務變動，對於弱勢族群或地區可能造成的衝擊或抵觸，應先予以考量。公務人員的意見與心聲，以及外部民意的影響與參與空間，均應納入考量。

本研究根據前述的發現為基礎，針對因應行政院組織改造後，中央部會與地方行政機關的組織職能與業務運作機制提出短、中長期的政策建議，以作為強化政府行政組織效能之參考：

#### 一、短期、立即可行之政策建議（一至三年）

- （一）基於中央部會本身的職能調整與業務整合必須先行到位，以推動長期照護為例，衛生福利部部內相關機關（單位）的協調與統合優先，地方機關才容易釐清業務對應關係及發展可行的運作模式（主辦機關：衛生福利部；協辦機關單位：各地方政府衛生局和社會局等）。

- (二) 考量各地方政府的發展重心與區域特性均有不同，未來中央與地方機關組織職能的對應議題，應依照地方的發展特色建構出不同的對應關係與運作模式，特別是組改尚未正式上路的經濟及能源部、環境資源部等（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：各地方政府）。
- (三) 持續辦理分區說明會闡釋行政院組改相關的作為與配套措施，主動回應地方需求，並提供地方參與的機會。（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：中央相關部會）。
- (四) 強化組改已上路的中央部會組織變革管理，並勵行全體員工的組織學習活動，有效回應跨域政策議題的挑戰（主辦機關：中央相關部會；協辦單位：行政院人事行政總處）。
- (五) 釐清並處理行政院組改所牽動業務執行方式變動，可能對於弱勢族群或地區產生權益衝擊或法規上抵觸的疑義。（主辦機關：原住民族委員會；協辦單位：行政院人事行政總處）。
- (六) 中央提供具體的經濟誘因，鼓勵地方配合行政院組改進行相對應的組織調整（主辦機關：財政部、行政院主計總處；協辦機關：行政院人事行政總處）。
- (七) 加速推動行政院組織改造工程，以減少中央與地方政府的組織對應與業務運作不確定性（主辦機關：國家發展委員會、行政院人事行政總處；協辦機關單位：立法院、中央相關部會）

## 二、中長期之政策建議（三年以上）

- (一) 建議環境資源部增設政務副首長人數（3位），以及類似日本在重要政策領域建置 3-5 位政策統括官，協助部長從事跨域政策議題

之協調與統合（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：環境資源部）。

（二）為回應立法院對於「行政院組織法」附帶決議設置「能源署」，建議大幅提高能源署的組織功能與編制員額，以強化能源議題的統合規劃與執行能力（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：經濟及能源部。）

（三）行政院組改確定後，導致原本隸屬機關與業務主管機關的改變，應以「業務」為導向，清查並規劃中央與地方政府的對應關係與業務調整情形（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦單位：各部會綜合規劃單位）。

（四）成立客觀中立屬性的協調委員會，協調中央與地方政府之間、地方與地方政府之間的職能及業務的重疊、盲點或衝突（主辦機關：行政院人事行政總處）。

（五）中央政府依照「業務功能別」（如：建立災害防治、流域管理），推動各分區的協調、運作中心或區域治理平台（主辦機關：中央相關部會；協辦單位：行政院人事行政總處）。

（六）化行政院四個區域聯合服務中心的實質功能（主辦機關：中央相關部會；協辦單位：行政院人事行政總處）。

## 目 錄

<b>第一章、緒論</b> .....	1
第一節、研究主題與背景 .....	1
第二節、研究問題與架構 .....	3
第三節、研究方法與設計 .....	6
第四節、規劃期程、進度與執行概況 .....	9
<b>第二章、文獻探討與現況</b> .....	14
第一節、中央政府再造與組織職能調整 .....	14
第二節、德國政府組設模式 .....	23
第三節、日本政府組設模式 .....	30
第四節、日、德兩國比較與啟示 .....	42
<b>第三章、個案機關組織改造及其與地方政府職能對應</b> .....	44
第一節、衛生福利部個案 .....	46
第二節、環境資源部個案 .....	55
第三節、經濟及能源部個案 .....	72
<b>第四章、專家諮詢會議與焦點座談內容分析</b> .....	83
第一節、座談會概況與意見彙整 .....	83
第二節、會議內容與資料分析 .....	112
第三節、中央個案機關設置四級機關（構）之探討與實例分析 .....	122
<b>第五章、中央與地方政府業務運作模式之變化以及可能衍生的問題</b> .....	127
第一節、衛生福利部 .....	127
第二節、環境資源部 .....	131
第三節、經濟及能源部 .....	135
<b>第六章、結論</b> .....	139
第一節、主要發現 .....	139
第二節、政策建議 .....	150
<b>參考文獻</b> .....	158
<b>附錄</b> .....	162
一、第一場專家諮詢會議紀錄 .....	162

二、第一場（花蓮）焦點團體座談會議紀錄 .....	183
三、第二場專家諮詢暨第二場（臺北、新北）焦點團體座談會議紀錄 .....	195
四、第三場專家諮詢座談會議紀錄 .....	212
五、第三場（高雄）焦點團體座談會議紀錄 .....	219
六、第一場專家學者深度訪談會議紀錄 .....	226
七、第二場專家學者深度訪談會議紀錄 .....	233
八、第三場專家學者深度訪談會議紀錄 .....	237
九、第四場專家學者深度訪談會議紀錄 .....	241
十、期中報告審查意見 .....	244
十一、期中報告審查意見回覆表 .....	249
十二、期末報告審查會紀錄 .....	258
十三、期末報告審查意見回覆表 .....	266

## 圖目錄

圖 1-2-1、本研究之架構.....	5
圖 1-3-1、本研究研究流程與工作項目.....	9
圖 1-3-2、研究進度與預計完成之工作項目甘特圖.....	10
圖 2-2-1、德國各級政府的行政組織.....	24
圖 2-2-2、德國聯邦政府之組織圖及運作關係.....	25
圖 2-2-3、德國聯邦圖.....	27
圖 2-2-4、日本中央政府體系.....	30
圖 2-2-5、日本內閣府組織架構(1).....	32
圖 2-2-6、日本內閣府組織架構(2).....	33
圖 3-1-1、前行政院衛生署組織圖.....	47
圖 3-1-2、衛生福利部組織職能變動情形.....	49
圖 3-1-3、衛生福利部組織圖.....	50
圖 3-1-4、衛生福利部與地方行政機關功能職掌對應圖.....	54
圖 3-2-1、行政院環保署組織架構.....	56
圖 3-2-2、環境資源部組織職能變動情形.....	60
圖 3-2-3、環境資源部組織架構圖.....	61
圖 3-2-4、環資部與地方行政機關功能職掌對應圖(1).....	68
圖 3-2-5、環資部與地方行政機關功能職掌對應圖(2).....	69
圖 3-3-1、組改前經濟部組織架構.....	73
圖 3-3-2、經濟及能源部組織職能變動情形.....	77
圖 3-3-3、經濟及能源部組織圖.....	78
圖 3-3-4、經濟及能源部與地方行政機關功能職掌對應圖(1).....	80
圖 3-3-5、經濟及能源部與地方行政機關功能職掌對應圖(2).....	81



## 表目錄

表 2-1-1、我國各機關組設規定.....	18
表 2-1-2、我國各機關員額總數規定.....	18
表 2-1-3、行政院組織改造（個案）部會整併情形.....	19
表 2-2-1、日本厚生勞動省組織分工情形.....	35
表 2-2-2、厚生勞動省所轄法人.....	37
表 2-2-3、大阪市政府組織分工表.....	39
表 2-2-4、大阪府與厚生勞動省業務相關之機關及分工.....	40
表 3-1-1、行政院組改後中央機關與地方政府機關業務單位與職能對應.....	44
表 4-1-1、第一場專家諮詢會議及第一場焦點團體座談與會者基本資料與編碼.....	84
表 4-1-2、第二場專家諮詢會議及第二場焦點團體座談與會者基本資料與編碼.....	85
表 4-1-3、第三場專家諮詢會議及第三場焦點團體座談與會者基本資料與編碼.....	86
表 4-1-4、歷次深度訪談會議與會者基本資料與編碼.....	87



## 第一章、緒論

### 第一節、研究主題與背景

1980年代起，世界各國政府受到「政府再造」運動的影響，陸續進行不同程度的組織變革與改造。以我國為例，為提升國家競爭力，並打造具有彈性及效能的政府，早自民國77年10月行政院首度函送「行政院組織法修正草案」至立法院審議，並於民國91年4月，第二次函送立法院以進行調整。民國93年6月，立法院三讀通過「中央行政機關組織基準法」。事實上，該法自民國87年5月起即已提出草案，歷經六年多的時間才完成立法。另一方面，在組織架構與機關數目調整的部分，及至民國99年1月，立法院才三讀完成行政院組織改造法案，2月3日總統公布施行，確定行政院將下轄29個機關。在行政、立法兩院共同協力下，嶄新的行政院組織架構終於在民國101年開始施行。由此可見，行政組織調整工作是十分繁複且非一蹴可幾的。

然而，除了組織結構與數目的調整之外，政府業務也有較大規模之增設、調整或整併。尤其隨著民國99年起，六個縣市陸續升格或整併改制為直轄市，各地方政府行政區域規模變動及業務擴增，亦面臨政府職能、組織調整之需求。面對著全球化下的高度競爭下，政府的效能除了結構調整外，如何透過不同的組織屬性加以整合，以發揮政府多元、彈性及專業的職能，並達到中央及地方政府一體的效能，是目前所亟需思考的方向。因此，本研究的主題即定位在「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」。

在行政、立法兩院共同協力下，嶄新的行政院組織架構於民國101年開始施行，逐步達成政府組織改造「精實、彈性、效能」目標，原行政院37個部會將精簡為29個部會，並藉此改善原政府組織權責劃分不明確及缺乏彈性等問題。配合立法期程，業有逾三分之二的部會陸續完成組織改造作業並已施

行，其中一些部會，如：法務部、文化部、衛生福利部、國家發展委員會等，其業務均有較大規模之增設、調整或整併。此外，隨著民國99年臺北縣升格直轄市，及臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市整併改制升格直轄市，以及民國103年底後桃園縣升格為直轄市，各地方政府行政區域規模變動及業務擴增，亦面臨政府職能、組織調整之需求。

隨中央及地方政府推動行政革新，原隸屬中央或地方之業務，或回歸中央或調整地方，或為強化行政效能成立公司，或採另成立行政法人（如：原直轄市辦理之監理業務回歸中央，而裁決業務則由中央劃歸直轄市政府辦理、港務工作成立港務公司辦理），各部會與直轄市、縣市政府之業務對應關係隨之異動，如何讓中央與地方之政策及業務順利銜接及推動，影響未來雙方之合作與各項政策業務推動效能。另配合行政院推動之「國土空間發展策略計畫」，中央各部會四級機關（構）之規劃設置基礎未來亦應考量以區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或以7個區域生活圈（北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬）為規劃原則，朝服務轄區一致化方向研議。

值此中央組織改造邁向最後一哩路，以及地方政府升格改制直轄市將屆滿三年，配合新的政府組織架構及業務關係之建立，實有必要就二者間職能或業務對應關係加以分析，了解相關業務對應關聯性及其衍生之困境並予規劃。本計畫規劃針對中央與地方職能、權限分工、對應關係、運作模式等事項探討及分析，研擬建議供政府決策參考，以提升政府效能及國家競爭力。

## 第二節、研究問題與架構

根據前述對於本研究主題與研究背景的探討，本研究之研究問題與預期目標包括：

一、研析日本與德國二個先進國家政府結構中，有關中央部會與地方行政機關對應之組織職掌及業務運作模式，並比較與我國之差異。

二、綜整歸納行政院組織改造後中央與各地方政府組織職能對應關係，並研析衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題。

三、就上述研究擇定之三部會，研析該部所屬之業務單位、署、局（包括：**【1】衛生福利部**：綜合規劃司、社會保險司、社會救助及社工司、保護服務司及社會家庭署**【2】經濟及能源部**：產業政策司、產業園區管理局、產業發展局**【3】環境資源部**：污染防制司、化學品及污染管制局）於政策制定時與地方行政機關間執行業務之運作模式變化，以及可能衍生之相關問題。

四、就各部會之業務運作或與地方政府（**台北市、新北市、高雄市、花蓮縣為個案**）業務運作配合或民眾服務等面向，研析參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或7個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）等原則，歸納四級機關（構）設置基礎之建議。

五、因應行政院組織改造，研提各部會與地方行政機關組織職能運作對應機制之建構，及強化行政組織效能之政策建議。

本研究在期中主要呈現兩大部分：一、各國案例分析。透過文獻上的檢閱，蒐集並比較日本、德國兩國政府在推動行政組織調整及職能對應之相關

作法，期能收他山之石之效。二、我國行政院組織改造規劃與現況。有關第二部分，本研究選取相關的組織有衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部，及該等部會所屬之業務單位、署、局為研究標的。就各部會之業務運作配合、與地方政府（台北市、新北市、高雄市、花蓮縣為個案）或可行之區域組織之職能對應規劃，與民眾服務等面向，亦一併予以思考，目標在研擬可行之運作模式，提升政府之整體效能。這些組織應包含：

一、轉型或整併後部會：綜整歸納行政院組織改造後中央與各地方政府組織職能對應關係，研析衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部等三個部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題。

二、部所屬之業務單位、署、局：就上述研究方向擇定之部，研析該部所屬之業務單位、署、局（包括：【1】衛生福利部：綜合規劃司、社會保險司、社會救助及社工司、保護服務司及社會家庭署【2】經濟及能源部：產業政策司、產業園區管理局、產業發展局【3】環境資源部：污染防制司、化學品及污染管制局）於政策制定時與地方行政機關間執行業務之運作模式變化，以及可能衍生之相關問題。

三、各直轄市或地方政府：就各部會之業務運作或與地方政府業務運作配合或民眾服務等面向，研析參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或7個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）等原則，歸納四級機關（構）設置基礎之建議。

綜合上述，本研究主要分析架構如下圖 1-2-1 所示：

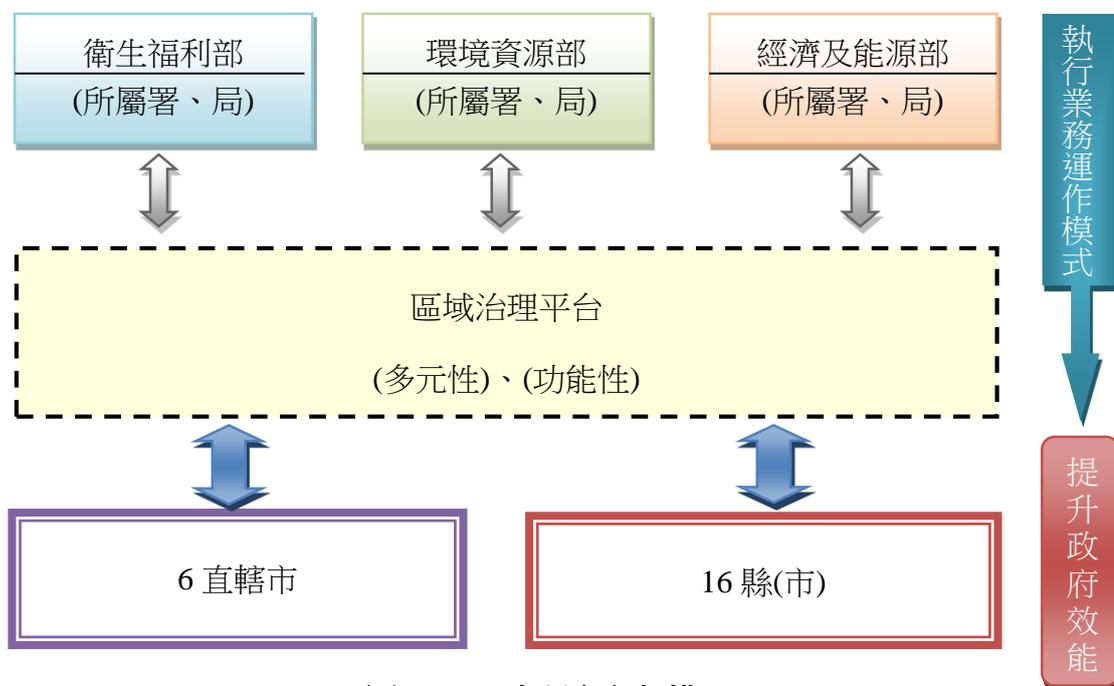


圖 1-2-1、本研究之架構

資料來源：本研究彙整

本研究主要在探索上述三個案部會及其所屬局、署在組織改造後之執行業務運作模式，並梳理其各自與地方政府相關業務單位間之對應關係。上述地方政府概分為直轄市及一般縣(市)。考量時間、成本限制及焦點座談舉辦的便利性，並兼顧地域性、發展特性及政府組織屬性之平衡，本研究選取台北市、新北市、高雄市及花蓮縣為對應分析個案。其中台北市、新北市為直轄市，位於北部區域，概屬行政院「國土空間發展策略計畫」中之北基宜生活圈；高雄市為縣市合併之直轄市，位於南部區域，屬於高屏生活圈；而花蓮縣則為一般縣市，位於東部區域，屬於非工商發展特性的花東生活圈。另外，本研究亦針對研究問題(四)，本研究將參考我國國土空間發展策略，研擬未來可能建構區域治理平台，以配合部會與地方政府業務運作等面向之可行性分析。

### 第三節、研究方法與設計

本研究規劃之研究方法有文獻分析法、焦點團體座談、深度訪談法及腦力激盪法，其設計與內容分述如下：

#### 一、文獻分析法

文獻分析法的目標大致可分為三點。首先，透過現存的相關研究報告與論文的文獻分析，檢討我國行政組織屬性調整的執行過程與現況，而此部分主要在因應本研究的研究目標（一）。其次，本研究將透過文獻分析能夠界定出我國中央與地方行政機關組織調整現況與職能對應議題，評估目前之問題與重要之評估面向。換言之，從過去的文獻當中（包含前述文獻背景分析中所提及之過去研究計畫），本團隊將會界定過去相關研究中所提出的關鍵議題，並針對這些議題，透過後續的深度訪談與專家座談會，能夠將問題進一步聚焦並試圖提出解答。除此之外，文獻上的檢閱，也可藉由蒐集並比較他國政府（日、德）在推動行政組織調整及職能對應之相關作法，以收他山之石之效。

#### 二、焦點團體座談

焦點團體法是一個由主持人（moderator）帶領的團體訪談。本研究舉辦 4 場座談會，包括 1 場專家諮詢會議，及 3 場焦點團體座談。在計畫前期階段，邀請 6 名組織與制度研究、區域治理研究學者進行 1 場專家諮詢會議，針對前揭計畫問題（二）、（三）及（四）提供意見、經驗及建議，即：行政院組織改造後中央與各地方政府組織職能對應關係，尤其針對衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部與各地方行政機關間執行業務運作模式之變化，並研析該部所屬之業務單位、署、局於政策制定時與地方行政機關間執行業務之運作模式變化，及衍生之相關問題。主要的效用在於讓參與者透過互動、腦力激盪之後，有助於釐清本計畫之核心議題。另外，本研究將再舉辦 3 場焦點團體座談，每場 6 人（含以上），其中在台北市（含新北市）、高雄市、

花蓮縣各舉辦 1 場焦點團體座談，針對上述目標（一）、（二），徵集相關學者專家及政府官員（含中央及地方政府）意見資料。各場並將針對目標（四），即：配合國土空間發展策略，未來設置四級機關（構）進行部會與地方政府業務運作配合等面向之可行性研析。

關於場地規劃的部分，台北地區將以執行計畫單位「財團法人江許筭文教基金會」位於台北市中山區之會議室為主，另以國立台北大學民生校區為備案場地。高雄地區則以高雄市政府或國立中山大學為優先；花蓮地區則規劃於花蓮縣政府或國立東華大學為主。議題規劃則以本研究之主題為主，亦即「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」。會議中將邀請公共行政、區域治理、組織與制度研究領域學者，以及政府官員及實務專家，分別就我國中央與地方政府組織職能規劃、業務運作模式及區域治理平台可能扮演之承上啟下功能等各面向進行座談。

### 三、深度訪談法

雖然文獻分析法與焦點團體座談法可以確認大部分的評估議題，但靜態的文獻分析有其效度上的限制；焦點座談所釐清之核心議題，則需配合必要的深度訪談，才能正確解讀其中的過程及內涵。因此，本研究計畫將以深度訪談作為輔助研究方法。第一波將在專家諮詢會議之後，透過滾雪球（snowballing）的方式，視需要追加訪談 3 人，期望更深入瞭解目前我國中央與地方行政機關組織調整現況、實務與職能對應面臨的具體問題（尤其是研究目標（三））。第二階段訪談，將在初步結論呈現後，展開追蹤深度訪談。主要的訪談對象為 4 人，以選取熟悉個案議題之負責規劃或執行官員、政策利害相關人，並輔以學者專家為目標。

### 四、腦力激盪法

腦力激盪法或翻譯為「智力激勵法」，是指一群人共同運用腦力做創造性思考，在短暫的時間內，對某項問題的解決，提出大量構想的技巧（陳龍安，2005）。這是一種為激發創造力、強化思考力而設計出來的一種方法。此法是 Alex F. Osborn 於 1938 年首創，是由一個人或一組人進行，參與者圍在一

起，隨意將腦中和研討主題有關的見解提出來，然後再將大家的見解重新分類整理。在腦力激盪會議前，訂好論題是很必要的，提出的論題一定要表述清楚，不能範圍太大，而是要落在一個明確的問題上。腦力激盪並不是為了提出主意讓他人去評估和選擇。通常在最後階段，研究成員會自己評估這些主意並從中挑選出解決問題的方法。就本案而言，四名主要研究人員皆為行政管理或制度研究之專家，適合採取腦力激盪方法，進行創造性的思考。計畫將從上揭行政機關（部）、該部所屬之業務單位、署、局，挑選若干核心論題，針對各種中央與地方行政機關組織職能對應之現況及未來可能方案，進行綜合比較，期能從中尋找解決問題最適方案。

#### 第四節、規劃期程、進度與執行概況

本研究欲理解我國行政組織調整的過程、現況，以及中央與地方行政機關組織職能對應現況與變化，由於議題甚為廣泛，本研究將從多元面向進行檢視與評估評估，茲將本研究步驟與流程繪製如下圖 1-3-1：

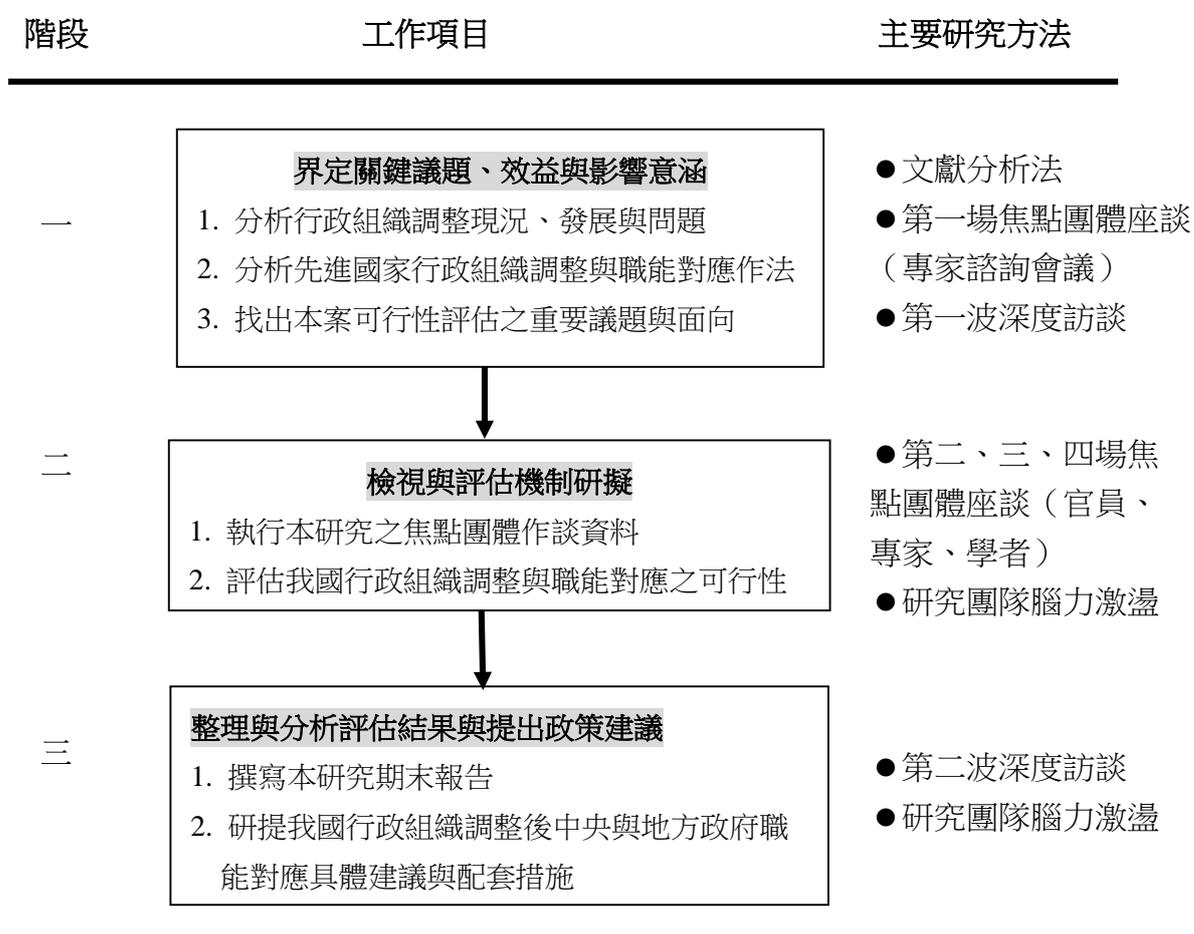


圖 1-3-1、本研究研究流程與工作項目

資料來源：本研究彙整

本研究預計之研究進度與完成之工作項目如甘特圖（圖 1-3-2）所示：

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) 相關文獻與資料蒐集、分析	■							
(2) 分析比較先進國家之制度		■						
(3) 第一場專家諮詢會議、資料分析		■						
(4) 第一波深度訪談與資料分析		■						
(5) 第二場焦點團體座談會及分析			■					
(6) 期中報告撰寫與驗收			■					
(7) 研究團隊腦力激盪及資料分析				■				
(8) 第二波深度訪談與資料分析					■			
(9) 第三場焦點團體座談會及分析					■			
(10) 第四場焦點團體座談會及分析					■			
(11) 研擬相關機制辦法與配套措施						■		
(12) 結案報告撰寫與本案驗收						■	■	■

圖 1-3-2、研究進度與預計完成之工作項目甘特圖

資料來源：本研究彙整

本研究在期中報告前進度：共完成德國與日本案例部分資料彙整；完成 2 場座談會，包括第 1 場專家諮詢會議（財團法人江許筭文教基金會，台北市），及第 1 場焦點團體座談（國立東華大學，花蓮縣）。兩場會議共邀請 12 人次，包含公共行政、組織與制度研究、區域治理研究學者，及縣政府官員代表，針對前揭計畫問題（二）、（三）及（四）提供意見、經驗及建議。其間，研究團隊共召開 4 次工作會議，亦不定期針對本計畫核心論題、研究方案及解決方法，進行各種研討。茲概述如下：

首先，透過現存的相關政府研究報告與研究論文文獻分析，檢討我國行政組織屬性調整的執行過程與現況，而此部分主要在因應本研究的研究問題（一）。其次，本研究也透過文獻分析能界定出我國中央與地方行政機關組織調整現況與職能對應議題，評估目前之問題與重要之評估面向。此外，也可藉由文獻蒐集並比較他國政府（日、德）在推動行政組織調整及職能對應之相關作法。

兩場座談分別由呂育誠、張四明兩位教授擔任主持人，主要針對行政院組織改造後中央與各地方政府組織職能對應關係，尤其針對衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部與各地方行政機關間執行業務運作模式之變化，並研析該部所屬之業務單位、署、局於政策制定時與地方行政機關間執行業務之運作模式變化，及衍生之相關問題。

期中報告後，本研究後續再舉辦第 2 場焦點團體座談及第 2 場專家諮詢會議，針對上述問題（一）、（二），徵集相關學者專家及政府官員（含中央及地方政府）意見資料。第 2 場專家諮詢會議於 103 年 10 月 27 日在國立臺北大學民生校區 9 樓公共行政暨政策學系會議室舉行。議題規劃為「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」。會議邀請 7 名公共行政、地方政府與政治、電子治理與行政組織研究領域學者參與座談；隨後，在同一場地舉行第 2 場焦點團體座談，邀請臺北市與新北市政府研考會、衛生局、水利局等官員及實務專家，分別就我國中央與地方政府組織職能規劃、業務運作模式及區域治理平台可能扮演之承上啟下功能等各面向進行座談。

研究團隊於 103 年 11 月 7 日上午 9:30-12:00，假高雄蓮潭國際文教會館（高雄市苓雅區）舉行第 3 場專家諮詢會議，會議邀請 3 名策略管理、地方發展與行政組織研究領域學者參與座談；並於同日下午 2:30-5:00，假高雄市政府 3 樓法制局會議室（高雄市苓雅區）舉行第 3 場焦點團體座談會議。議題規劃為「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」，與高雄市政府研考會、人事處、衛生局、水利局等官員及實務專家，分別就我國中央與地方政

府組織職能規劃、業務運作模式及區域治理平台可能扮演之承上啟下功能等各面向進行座談。

本研究原擬定於第 1 次專家諮詢會議展開的第 1 波深入訪談，經探詢縣市政府實務人員意見，咸認為應待較具體論述及模式提出後，才能針對其中內容評估並提出實務意見與目前運作模式。因此，將訪談部分延至期中報告之後，即透過焦點團體會議，徵集更多、更明確內容後再展開，以增加其實質效益。另外，針對計畫所列目標四，有關研析參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4 個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或 7 個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）等原則，歸納四級機關（構）設置基礎之建議，由於兩場座談中意見紛歧，討論尚難聚焦，本研究團隊依循專家建議，擬於第 2、3 次焦點團體會議舉行後，廣徵各方意見，再針對可能的作法與實務建議進行分析探討，故此項內容未列入期中報告。

本研究團隊為更細密瞭解本案討論題綱之具體內容，分別舉行四次深度訪談；首先於 103 年 10 月 15 日訪談台北市政府研考會企劃師；再者於 103 年 10 月 30 日訪談環保署綜合計畫處第一科科长；而後於 103 年 11 月 5 日邀請衛生福利部綜合規劃司司長；最後於 103 年 11 月 12 日訪問世新大學方○弘助理教授。受訪對象包含地方政府、中央個案部會實際參與及規劃組改業務主要人員；方教授則是曾受台北市政府委託研究類似主題研究案，對地方政府組織改造之態度及運作甚為瞭解。

本研究在期中報告後，又行舉行 5 次工作研討會議，會議紀錄備查。針對本案所列題綱、文獻及訪談所蒐集資料，反覆研討、分析，最後，撰寫期末報告。

綜上過程，本案期程大致符合預期規劃。然在研究設計和執行中，仍有以下列限制：

一、訪談及座談個案選取上的限制，尤其是中央層級政府官員，包括三個個案部會及所屬局、署、處相關人員。如前述，研究原擬定於第 1 次專家諮詢會議後展開的深入訪談和後續焦點座談會議，經與中央層級相關業管人員聯繫並初步交換意見後，多表示現階段尚難就研究題綱或內容評估提出實務意見，尤其是尚未完成組改之環境資源部、經濟及能源部，及其相關附屬機關（構），對於未來運作模式及與地方政府的互動關係，也未臻明確。在此限制因素下，除衛生福利部外，中央單位意見較少徵集，實為研究缺憾。待未來組改作業完成後，此部分研究資料，是後續研究要予補強之處。

二、有關焦點訪談縣市之選擇，已做過平衡性、差異性分配之考量，然而受限時間、成本限制，僅選擇台北市、新北市、高雄市及花蓮縣四縣市進行；另外，原規劃所選擇嘉義縣、台南市兩個案，亦因近年已有類似研究案進行完畢，無重複分析之必要。四縣市個案選擇，雖保留區域精神，但在比較基準上可能較無法反映全國之情形，後續研究應增加或篩選更多縣市，可以縣市人口數、經濟發展等統計數據為基礎進行選擇，以使個案更具區域代表性及全面性。

## 第二章、文獻探討與現況

### 第一節、中央政府再造與組織職能調整

#### 一、政府再造運動興起

自 1980 年代起，新公共管理（new public management）理論與實務的如火如荼地在各國開展，在強調私部門管理技術、服務導向、顧客導向、公共行政體制內的市場機制等概念下，各國紛紛展開「政府再造」的浪潮，它被人們描述為一場追求「三 E」（economy, efficiency, effectiveness），即經濟、效率和效能目標的管理改革運動（孫本初，2011）。

P. Ingraham 把當代西方政府改革的內容概括為四個方面：（一）預算和財政改革；（二）組織結構改革；（三）程序或技術層面的改革；（四）相互關係方面的改革。每一類改革都涉及了公共組織的內部運轉及其與外界的關係。G. Peters 則從組織結構、人事管理、政策制定和公共利益四個方面，來討論當代西方行政改革的走向及內容。整體而言，公共行政學者將當代西方行政改革的基本內容歸納為三方面：第一，社會、市場管理與政府職能的優化；第二，社會力量的利用和公共服務社會化；以及，第三，政府部門內部的管理體制改革（孫本初，2001）。

就其精確的名詞界定，所謂政府再造應指「公共行政再造」或「行政再造」（Reengineering Administration）。<sup>1</sup> 按 Hammer 與 Champy（2001）所言，「再造」是對於組織過程的徹底再思考及巨幅地再設計（radical redesign），以促成組織績效的大幅提升。Hammer 與 Champy 認為，「再造」所強調的是「過程」，尤其是為顧客（服務對象）創造價值的全面性連接過程。這種過程

---

<sup>1</sup> 通常「政府再造」及「行政再造」相互運用。但倘使如 Michael Hammer 所強調「再造」概念是「工作事務的過程」，則「行政」較強調政府事務，而「政府」則指涉實體組織。

必須是整體而非片段分裂的枝節流程。「再造」也並不只是對現有結構的調整或是修正，它應是工作過程巨幅的重新創造及再設計。上述改造工程，讓政府的職能——包括組織職掌及其運作模式的改變。

至於在組織結構方面，新公共管理途徑主張應整合組織內的各項行動，促使各行政單位宛如私人企業服務其顧客一般，除了重視成本效能（*cost-effectiveness*）與顧客需求的回應性（*responsiveness*）之外，也認為應盡量將權力下授各單位，以展現其服務行動。再者，新公共管理捨層級節制的命令／控制方式，而改以單位或個人相互間的競爭機制來達成協調的最終結果，如此，將使得組織結構趨向扁平化，同時單位本身的自主性亦將隨之提高。（林鍾沂、程中平，2007）。

綜言之，近年來我國在推動政府組織改造，最終目標在使行政更具彈性與效率，透過適當地縮減政府組織規模，使相關業務之推行更具專業與效能；然而，組織改造不僅在於「瘦身」宣示，而是立基於清晰的理念並有適當的實踐策略。對於行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題，應明確分析，才能使改革的方向與策略不致紊亂失衡（林鍾沂、程中平，2007）。因此，藉助相關理論論述的對張陳述，將有助於吾人撥開若干迷思翳障，而對政府組織再造工程有所澄清與體悟。

## 二、政府職能及調整

所謂「政府職能」亦稱「行政職能」（*Administrative function*），是指：國家行政機關，依法對國家和社會公共事務進行管理時應承擔的職責和所具有的功能。因此，政府職能反映著公共行政的基本內容和活動方向，是一種公共行政的本質表現。張金鑑教授（1992）將政府職能區分為維持、保衛、扶助、管制、服務、發展六大範疇。綜合言之，政府職能的屬性可概分為以下諸項：

（一）公共性：政府職能涉及到國家大量日常公共事務的處理，根本目的是為所有社會群體和階層提供普遍的、公平的、高質量的公共服務。

(二) 法定性：政府職能的法定性是指政府的一切活動都要在憲法和法律的範圍內進行，憲法和法律規定了一國政府職能的邊界，使公共行政有法可循。

(三) 執行性：政府作為貫徹和執行國家意志的機關，其職能具有明顯的執行性。

(四) 強制性：政府職能的強制性是指其以國家強制力為後盾，行政相對人不得阻礙政府職能的正常行使。

(五) 動態性：政府職能始終是變化的，取決於市場經濟條件下政府與市場關係的動態性、政府與社會關係的力量對比以及政府與自然界的關係演變。

(六) 擴張性：政府職能的擴張性是指隨著現代社會中公共事務、公共問題日益增多且日益複雜，公眾需求的日益個性化、多樣化，政府承擔了越來越多的職能，並逐漸擴展至社會各層面。

由上可知，政府職能規定了國家行政活動的基本方向，但它也會隨著時空環境的變化而調適與演進（鄭宇碩、謝慶奎，1992: 21），而行政職能的變化必然帶來行政機構、人員編製以及運作方式的調整或改造。所謂行政職能的轉變，是指政府根據社會、政治、經濟、文化發展的需要，及政府管理能力與方式的變化而對政府職能結構的不斷調整。它通常包括五方面的內涵：一、是管理領域與管理程度的調整；二、是職能體系中職能中心、重點的移位；三、是職能結構的優化，表現為職能分解與整合機制科學性、合理性的提高；四、是職能運作程序、運行手段的變化；五、是政府功能的完善與政府能力的提高，這種完善與提高是以政府對外部環境系統的適應性為標準的（趙立波，1998: 89）。

唯政府職能的轉變並非一蹴可幾的，它會受到眾多因素的制約，如：經

濟技術發展狀況、市場機制發展水準、政治體制、社會政治心理、社會中介組織的發展程度、歷史文化傳統等因素（葉勁松，2002: 21）。這些因素構成了政府職能的主要依據。面對當前經濟全球化所帶來的管理複雜化現象，政府不可能再以「全能政府」角色管理各種問題，必須要將部分職能有效的轉化出去，可能授權由區域及地方政府來管理，或可由社會中介組織來承接。此所謂區域層級政府，亦可以是一種正式或非正式的治理網絡或跨行政區域的治理平台；而所謂社會中介組織，則包括各種非政府、非營利性的民間組織、公共組織，也就是介於政府與營利性的私人企業或機構之間的第三部門，透過上述職能的轉化或整合，藉以改善公共事務管理的績效和提升公共財或服務傳送的品質（黃泰岩，2004: 28）。

### 三、當前我國政府組織改造與職能劃分概況

為因應全球化以及提升國家競爭力等制度性契機，我國開啟關鍵的行政院組織改造。組織改造背後，不僅是環境變動的挑戰，反應與國際發展趨勢接軌，同時也是公、私部門間的互動，更是政府與公民社會間的對話。從整體性的觀點而言，組織改造不只是機關數量的調整、後續的完整規劃，更是職能的改造與效能的提升。

在「中央行政機關組織基準法」修正及「中央政府機關總員額法」於民國99年1月通過後，我國各機關組設及員額總數之規定如下表2-1-1及2-1-2（「中央行政機關組織基準法」第2條規定，外交駐外機構組織法律另有規定者，從其規定）：

#### （一）組設規定：

表 2-1-1、我國各機關組設規定

機關層級	內部一級單位組設		內部二級單位組設		備註
	業務單位	輔助單位	業務單位	輔助單位	
二級機關 (中央部會)	6司至8司	不超過6 個處、室	4科至8科	3科至6科	各部司之總數 以112個為限
三級機關 (部會所屬機 關)	4組至6組	不超過6 個室	3科至6科	3科至6科	三級機關署、 局總數以70個 為限

資料來源：中央行政機關組織基準法

(二) 機關員額總數規定：

表 2-1-2、我國各機關員額總數規定

類別	人力類型	員額總數高限
第一類	機關為執行業務所置政務人員，定有職稱、官等職等之文職人員，醫事人員及聘任人員。但不包括第三類至第五類員額及公立學校教職員。	8萬6千7百人
第二類	機關依法令進用之聘僱人員、駐衛警察及工友(含技工、駕駛)。但不包括第三類及第四類員額。	4萬1千2百人
第三類	司法院及所屬機關職員(含法警)、聘僱人員、駐衛警察及工友(含技工、駕駛)。	1萬3千9百人
第四類	法務部所屬檢察機關職員(含法警)、聘僱人員、駐衛警察及工友(含技工、駕駛)。	6千9百人
第五類	警察、消防及海岸巡防機關職(警)員。	2萬4千3百人
總 計		17萬3千人

資料來源：中央政府機關總員額法

民國 99 年 2 月 3 日，總統公布「行政院組織法」，正式啟動各部會組織改造與功能變革的具體作為。此次改造雖然首要工作在於整併部會數目，但實際上卻將連帶改變行政院各項政策規劃與整合的方式，同時也會牽動行政院與直轄市、縣市間的政策連繫與執行。比較行政院組織改造後，中央部會將由原來的 37 個，整併成為 29 個。本研究案僅選取其中三個單位為個案，即：經濟及能源部、衛生福利部、環境資源部，其等組織及職權變動情形如下：

表 2-1-3、行政院組織改造（個案）部會整併情形

機關名稱	移入情形	
	原機關	職權／業務
經濟部 ↓ 經濟及能源部	經濟部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導及產業園區業務。
	青輔會第一處	青年創業輔導業務。
	原委會核研所	核能、新及再生能源研究業務（支援核能安全管理業務除外）。
衛生署 ↓ 衛生福利部	衛生署	健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治及藥物食品業務。
	內政部社會司、國民年金監理會、家庭暴力及性侵害防治委員會、內政部兒童局及內政部所屬北區老人	福利服務、社會救助及社會保險業務。

	之家等 13 個社福機構	
	內政部	委託勞工保險局辦理之「國民年金保險」業務。
	教育部國立中國醫藥研究所	醫藥研究業務。
環保署 ↓ 環境資源部 <sup>2</sup>	環保署	環境保護及環境監測業務。
	內政部營建署	下水道及國家公園業務。
	經濟部水利署及所屬機關、中央地質調查所、礦業司與礦務局、臺灣自來水公司	水利、地質、礦業及自來水業務。
	行政院農委會林務局及其所屬、水土保持局（農村發展業務除外）、特有生物研究保育中心等	水土保持及生態保育業務。

<sup>2</sup> 有關環境資源部整併納入交通部中央氣象局暨所屬各測報站業務一節，配合立法院王院長103年12月18日及104年1月6日主持朝野協商結論，中央氣象局歸屬交通及建設部，並保留「中央氣象局」原名稱。

	行政院退輔會榮民森林保育事業管理處	森林保育業務。
--	-------------------	---------

資料來源：本研究整理

如表 2-1-3 所示，在衛生福利部設立之前，我國衛生行政組織在中央為行政院衛生署、所屬各局處，以及署立醫院；在地方則為直轄市、縣市衛生局及所屬機關。至於社會福利業務則主要由內政部（社會司、兒童局等）負責。本次行政院組織改造乃是將前述單位，連同教育部國立中國醫藥研究所等單位，合併而成衛生福利部。衛福部設置除了組織架構與各單位隸屬關係改變等型式上的變動外，更會產生「衛生」與「社福」二大業務競合的問題，包括：機關單位間的分工與協調問題；機關、業務單位與各機構的指揮監督關係；各機關單位彼此支援的優先次序問題；各機關單位本身業務與他機關單位的連繫問題。除了上述問題外，在地方政府層次上衛生與社會福利主要是由衛生局（處）與社會局（處），及相關單位與機構分別掌理，故衛福部各機關單位執行政策時，可能需要同時與兩類局處互動，其間複雜性可想而知。

環境資源部組織架構（草案），規劃成立 7 司、6 處、4 個任務編組、6 個三級行政機關、2 個三級機構及 1 個事業機構（台灣自來水公司）。全案仍待立法通過後掛牌運作。由於過去環境保護、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等事務，分屬不同部會主政，藉由環境資源部成立，可整合分散在各部會的水、土、林及空氣等資源管理與保護，藉環境規劃及管理，加強環境資源保護，維持生態環境平衡。但環境資源部人員將由環保署原 984 人增加為 14,600 人以上（含自來水公司），堪稱大部，但也凸顯其運作上的挑戰。

經濟及能源部暨所屬新機關（構）組織法（草案）於 100 年 1 月 20 日送

立法院，惟未能於立法院第 7 屆立委任期屆滿前完成立法；目前全案已於 101 年 2 月 4 日重行報院，並經 101 年 2 月 16 日行政院第 3286 次院會審議通過，於同日送立法院審議，迄未完成立法。依其組織架構，未來經濟部及所屬機關組織調整將配合政府再造，朝興利方向調整，並檢討各單位核心業務，將具市場機能及地方特色之業務委外及下授。在組改初期，經濟及能源部致力於組織架構及職掌理想規劃，重新組合安排，務使其發揮提高「行政效能」目標，然尚須注入新組織要素，亦即各法規配合修正，以及來自不同組織文化背景人員的整合訓練等。

## 第二節、德國政府組設模式

德國是採行議會制、代議民主制的聯邦共和國。德國政治體制於1949年的「基本法」架構下運行，修改基本法則須聯邦議院及聯邦參議院以三分之二多數通過。類似於其他採行議會民主制國家的首相。立法機構則由聯邦議院及聯邦參議院組成，聯邦議院代表由直接選舉產生，選舉採聯立制；聯邦參議院代表則由各邦政府成員出任，代表各邦利益。

目前德國由16個「邦」組成國家（德語：Länder）整體。各邦擁有邦憲法並對各邦內部事務有相當大的自治權限。由於各邦的領土面積及人口數量上的差異，尤其是城邦（Stadtstaaten）與具較大領土的邦（Flächenländer）間的差異，而於巴登－符騰堡、巴伐利亞、黑森、北萊茵－西發里亞及薩克森設有22個一級行政區管理地方事務。2009年，德國共分為403個縣市級行政區，包括301個縣行政區及102個市行政區。

根據德國聯邦基本法第六十二條規定，聯邦政府（Bundesregierung）是由聯邦總理及各部部長組成，目前共有外交部、內政部、國防部、財政部、經濟及科技部、「糧食、農業及消費者保護部」、司法部、教育及研究部、勞動及社會部、「家庭、老人、婦女及青少年部」、衛生部、「交通、建設及都市發展部」、「環境、自然保護及核能安全部」、經濟合作及發展部等14個聯邦部會，在組織上相對精簡。由於德國是一個聯邦制國家，州與地方政府一般具有高度自治權。

由於德國為聯邦國家，因此，其政府組織可以區分為聯邦政府、邦政府及縣政府或鄉鎮市委員會等地方自治團體組織，非常複雜。其行政組織可以區分為「聯邦(Bund)」、「各邦(Bundesländer)」及「地方自治團體(Kommunen)」之行政組織。其行政機關之類型可以分為「最高機關」、「高階機關」、「中階機關」與「基層機關」四種（Püttner, 2007：83），以下就各級政府的行政組織

進行概要說明（圖 2-2-1）：

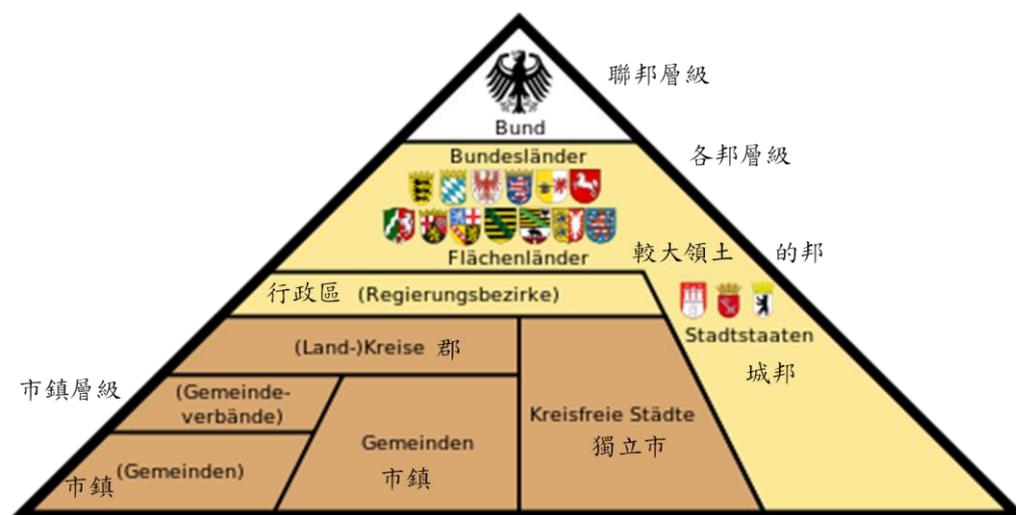


圖 2-2-1、德國各級政府的行政組織

資料來源：

[http://de.wikipedia.org/wiki/Politisches\\_System\\_der\\_Bundesrepublik\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Politisches_System_der_Bundesrepublik_Deutschland)，檢索日期：103 年 7 月 28 日。

### 一、聯邦層級

依照德國聯邦基本法第 62 條至第 69 條規定，德國聯邦政府，也就是聯邦內閣是由聯邦總理與各部部长組成，行使聯邦層級的行政權，眾議院議員得兼任部長，是憲法機關（Verfassungsorganen）。聯邦政府得向聯邦眾議院提出法案。根據「閣揆原則(Kanzlerprinzip)」，在聯邦政府中聯邦總理（Bundeskanzler）享有「指導權（Richtlinienkompetenz）」，由其決定政策基本方向並對此負責；部長則在總理決定的政策基準範圍內，於各自職務管轄範圍內自主地領導各部，此稱為「部會原則（Ressortprinzip）」。各部職務範圍由聯邦總理決定，部會之間若有意見歧異時，則由聯邦政府以多數決定之，稱為「合議原則（Kollegialprinzip）」。法律形式上，公務員及各部政務次長並非內閣成員。德國聯邦政府之組織圖及運作關係如圖 2-2-2：



也是採取內閣制度，內閣或稱為部長會議是由「邦總理（**Ministerpräsident**）」及「部長（**Minister**）」組成，另外，政務次長及國策顧問（**Staatssekretäre und ehrenamtliche Staatsräte**）也是政府的構成員。內閣部長及次長由邦總理任命，邦眾議院可透過「建設性不信任投票制度」進行倒閣。因為是聯邦國家，所以各邦制度略有歧異。

依照聯邦基本法規定，行政權的重心是在各邦，所以在廣域邦當中的邦政府，有在部會之下與基層機關之間設置中階機關者，例如，巴伐利亞邦、巴登-符騰堡邦、黑森邦等；也有沒有設置者，例如，下薩克森邦、萊茵蘭-法茲邦、圖林根邦等。城市邦之下則將邦與鄉鎮市之功能合一，設置「區（**Bezirke**）」負責行政職務。

### 三、地方層級

地方層級之行政職務，傳統上又可分為「非縣轄城市（**kreisfreie Städte**）」及「縣與所屬鄉鎮市（**Kreise und kreisangehörige Gemeinden**）」兩類。在非縣轄城市之下設有區（**Ortsbezirke**）或里（**Ortschaften**）；在鄉鎮市之下也設有里（**Ortschaften**）之行政組織。

綜言之，德國因屬聯邦國家，聯邦層級之政府及行政機關依聯邦基本法及法律或組織規程設置之外，各邦政府及行政機關則依據各邦憲法、邦法及組織規程設置。至地方層級則依照各邦地方自治法設置自治機關及所屬行政機關，相當繁複，與我國行政組織之設計大相逕庭。



圖 2-2-3、德國聯邦圖

資料來源：<http://www.weltkarte.com/europa/deutschland/bundeslaender.htm>，

檢索日期：103 年 7 月 28 日。

由於多種原因，德國各州的鄉鎮自治體制與其他歐洲夥伴有所不同，主要有以下特點：

一、成熟的地方政府並不需要引起聯邦政府和全社會更多的關注。

與英、法等國的地方政府相比，德國的地方政府處於一個並不引人注目的地位，不僅德國的政治學家對它沒有產生過濃厚的興趣，媒體也缺乏對地

方的報道，即使聯邦政府在解決重要的地方政府問題時，也通常把地方政府的問題列在其解決問題的議程中較為次要的位置。形成這種現象是因為聯邦、州與地方政府都有明確的權力劃分，地方形成了高度自治，有自己尋求解決問題的習慣。

二、德國鄉鎮政府的地方自治有悠久的歷史，甚至可以追溯到中世紀自由城邦的特權。

近代，德國憲法更明確保證了城市、縣和鄉鎮的自治權，各市、縣、鄉鎮在法定範圍內，可以獨立處理各種地方事務。由於中央和地方的權能清晰、職責分明，地方政府往往在上級政府對本地區作出重大決策時，行使否決權，這是地方政府擁有的一項不可忽視的重要權力。

三、聯邦與州、州與州之間的「政治交織」或者「合作型的聯邦制」促進了地方政府之間的合作與交流。

這種合作是建立在自願與平衡的基礎上的。既在財政領域取得平衡，消除社會差距，也在政黨衝突與矛盾之中取得平衡，維持社會生活、社會穩定以及經濟的發展。此類政治上的合作既體現在全國範圍內成立的聯邦調解委員會，以調解州與州政府之間、州與地方政府之間的衝突，也體現在各地方政府之間在制定與實施重大決策上的協同一致、互相配合。類似機制的精神可為我國進行區域治理平台建構時的參考。

四、各級政府職能的對應—以環境保護為例

如前所述，基於「聯邦主義 (Föderalismus)」，德國各級政府必須，在不妨礙各邦及地方自治團體特殊性的前提之下，建構及維護政治的一致性 (politische Einheit) (Hesse, 1993: 90)，因此，各級政府的設置及職能對應關係相當複雜。因為本計畫之研究焦點在於中央與地方行政機關之職能對應，由於行政業務繁雜，為方便研究之進行，故德國法部分將以環境保護業務為主軸進行說明。

針對環境保護之行政管轄與行政組織，依照聯邦基本法第 83 條規定，各

邦須將聯邦立法當作自己之事項予以執行，換言之，除聯邦基本法別有規定或同意之情況下，原則上，立法權限在聯邦，執行權限在各邦。另依同法第 84 條，聯邦享有監督各邦執行是否合法之權力，也就是進行「法律監督（*Rechtsaufsicht*）」。關於環境保護業務為例，德國聯邦於 1986 年設有「環境、自然保護、建築及核能安全部（*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BMUB*）」，簡稱聯邦環境部」。聯邦環境部管轄的範圍非常廣，涵蓋環境保護、原子能、土壤、廢棄物、污染防治、水利、資源回收、化學肥料及自然保護等，因為法律上無法鉅細靡遺，故其權限常與其他部會重疊。（*Koch, 2002: 96-97*）

相對於聯邦環境部，各邦也設有環境部，因為聯邦體制，所以各邦之間的行政組織與管轄權規定也有歧異，以巴登－符騰堡邦為例，邦政府中設有「環境、氣候及能源部（*Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*）」。邦之下的鄉鎮市地方自治團體，也設有環境保護局，例如，巴登－符騰堡邦的海德堡市（*Heidelberg*）即設有「環境保護、工商監督及能源局（*Das Amt für Umweltschutz, Gewerbeaufsicht und Energie*）」，主管該市的環境保護業務。

由上述聯邦、各邦及鄉鎮市地方自治團體的環境行政組織比較可知，三級政府之間都設有環境保護機關，除環境核心業務相同之外，各機關的其他管轄事務部不一致，例如，聯邦環境部主管全國「建築業務」，但是，各邦環境部就沒有此項業務。海德堡市將環境與工商監督合併一起，與聯邦及巴登－符騰堡邦的政府設計又不同。作為聯邦國家，德國各級政府的組織對應無法一致，並須從行政組織法中的「組織法規」及「權限規範」，得出其對應關係。

### 第三節、日本政府組設模式

#### 一、內閣

儘管日本行政體制運作是典型的內閣制而與我國有根本差異，但近年其推動的一連串變革與積極作為，例如首相安倍晉三首相所提出的「振興經濟三箭」政策，或可提供我國參考<sup>3</sup>。

日本中央行政機關架構，如圖 2-2-4 所示，主要分為二部分：其一是政策規劃，主要由首相所帶領的內閣府執行；其二是政策執行，也就是由內閣所轄 11 個省，分別依據本身專業職掌來執行首相政策。

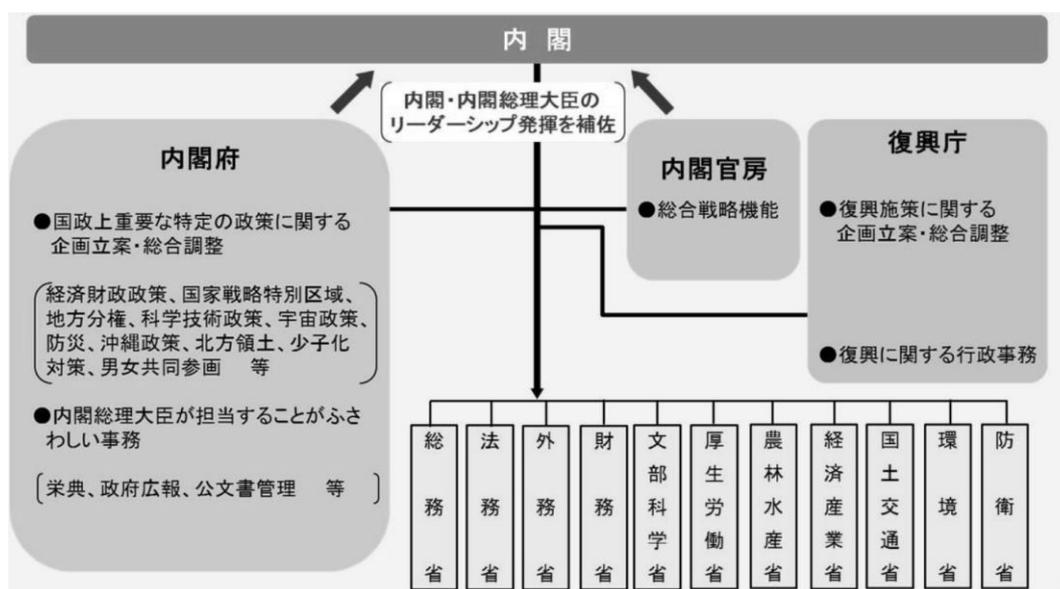


圖 2-2-4、日本中央政府體系

資料來源：[http://www.cao.go.jp/about/pmf\\_index.html](http://www.cao.go.jp/about/pmf_index.html)，檢索日期：103 年 4 月 10 日。

<sup>3</sup> 本部分關於日本行政組織運作內容，係參考自內閣府組織與業務概要(2014)，網址：[http://www.cao.go.jp/about/pmf\\_index.html](http://www.cao.go.jp/about/pmf_index.html)，檢索日期：103年4月10日。

上述架構值得我國參考的，主要就是內閣府政策規劃與統合能力，此亦為本研究對日本制度研究的重點。表面觀之，內閣府只是輔助首相的幕僚單位，但實際上，其卻是日本中央政府主要政策規劃與統合的核心，其組織架構如圖 2-2-5 所示：

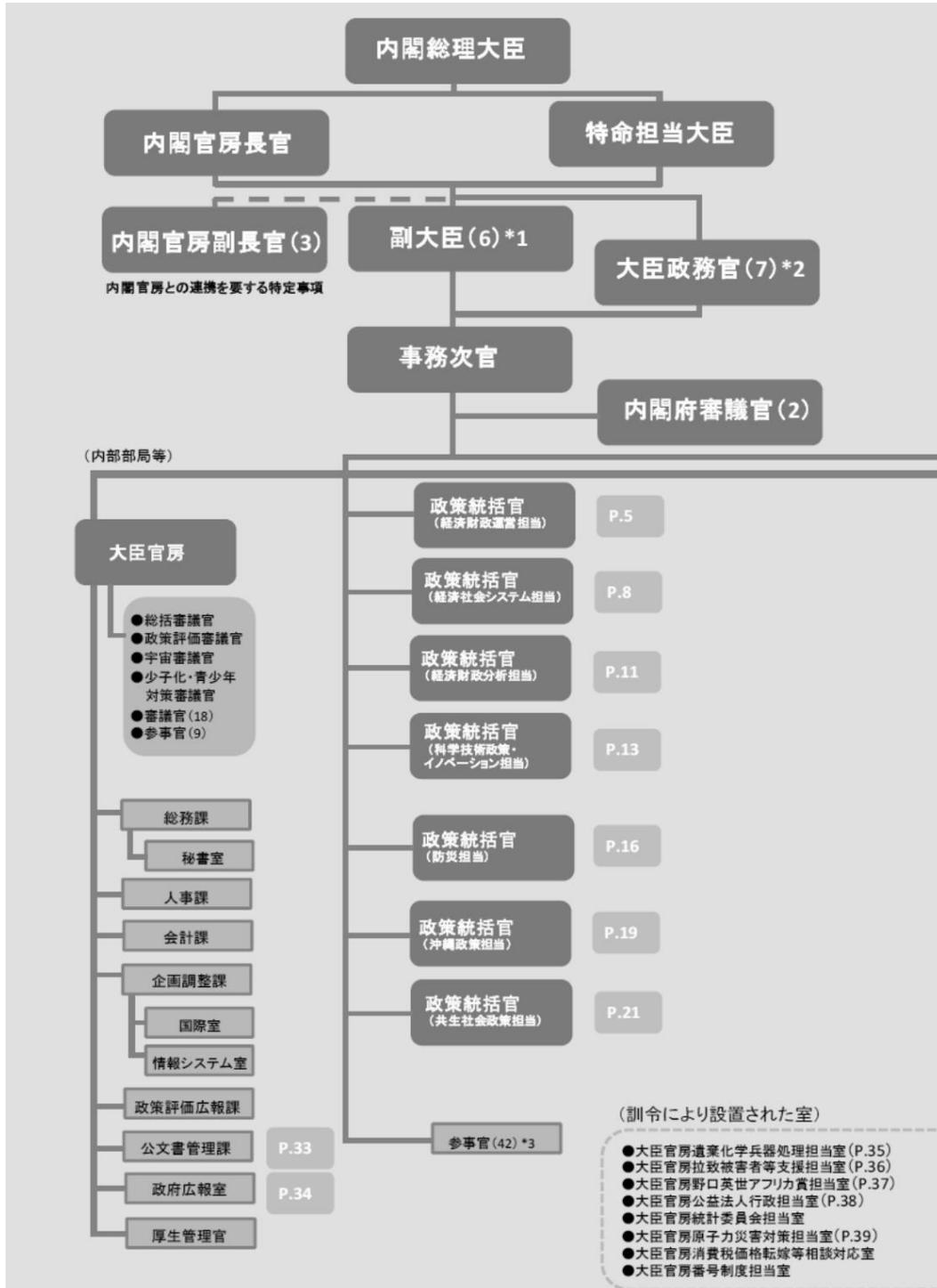
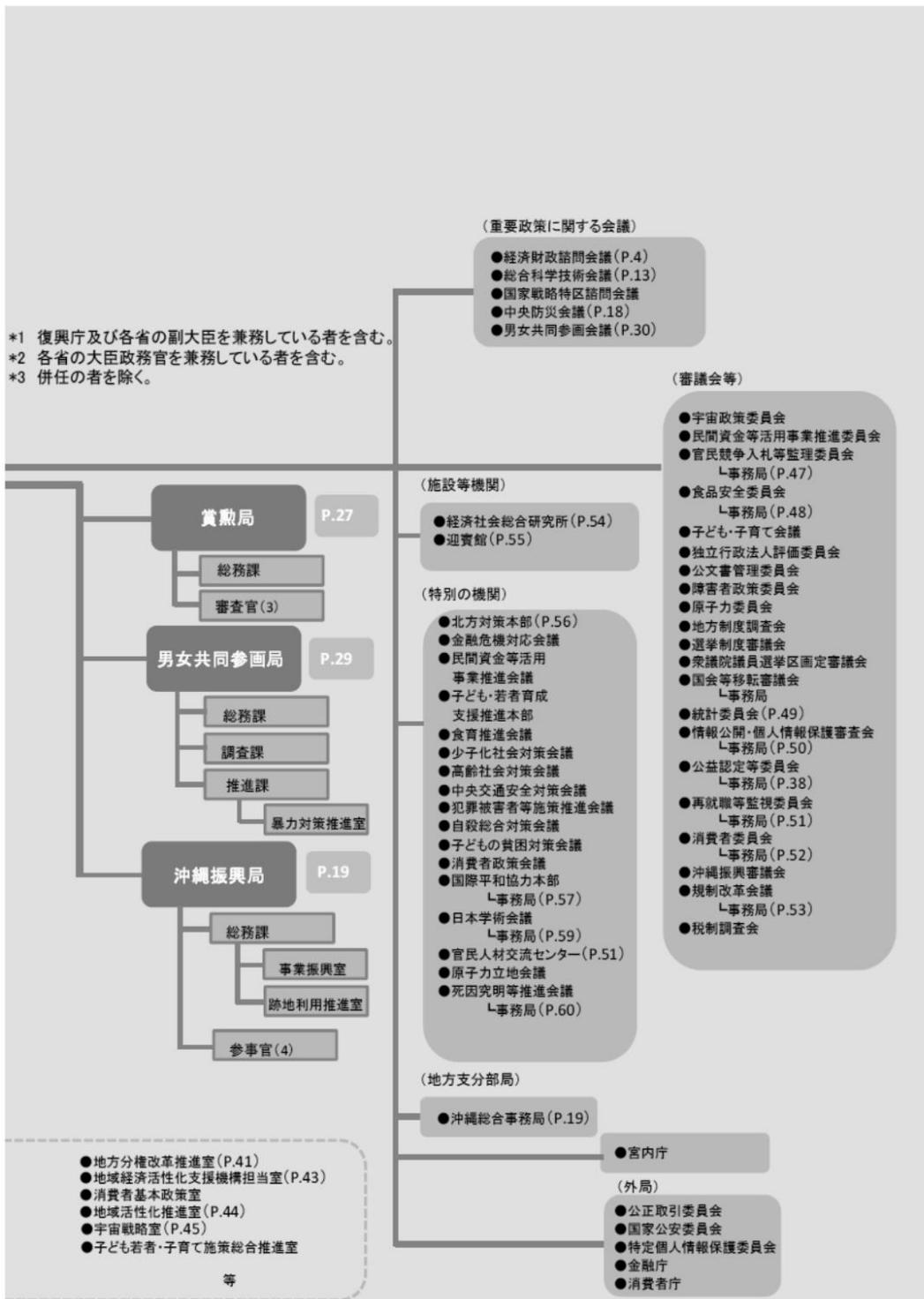


圖 2-2-5、日本内閣府組織架構(1)



從圖 2-2-6 內閣府的組織架構中，共可歸納出下列職能與分工：

(一) 決策核心

本核心包括了輔佐首長決策的內閣官房長官(副長官)、特命擔當大臣；負責政策規劃的副大臣、大臣政務官；負責整合推動的事務次官、內閣府審議官。

(二) 政策統括

對於各類重要施政項目，如經濟財政、經濟社會…等，在事務次官下設置政策統括官，作為協調與單一窗口的負責人。

(三) 政策研究

內閣府內部設置各研究委員會、審查會…等機制，以針對特定施政主題進行深入研究，並提出政策建議。

(四) 直屬局

對若干重要專業事物，有必要直接由首相(內閣)直接指揮執行者，則設置直屬局，目前計有賞勳局、男女共同參畫局、沖繩振興局。

(五) 幕僚單位

主要輔助內閣府推動各類業務，即大臣官房。

由上述 5 類分工方式可初步瞭解：今日日本行政機關運作主要是採行「集權」(centralization) 的設計理念，亦即大幅擴張內閣府的決策與主導權力，同時在各類政策設計上則更重視統括(統合)功能，於是各項政策在內閣府實際上已經完成規劃與分工，相對地，各省基本上只扮演配合與執行的角色。

## 二、厚生勞動省(厚生労働省)

本計畫所選定的個案之一是福生福利部，故日本部分便以與與衛生福利

部職掌相近的厚生勞動省為例，來分析其組織分工的特性，以及中央與地方間的分工情形。

如前文所述，日本行政機關基本上是採集權原則，故厚生勞動省主要職責就是承內閣府之命，執行各項衛生、社會福利，以及勞動就業，以及保險年金等四三大類業務，其組織分工如表 2-2-1 所示：

表 2-2-1、日本厚生勞動省組織分工情形

厚生勞動省(厚生労働省)	
	厚生勞動大臣
	厚生勞動副大臣
	大臣政務官
	事務次官
	厚生勞動審議官
	大臣官房(人事課、總務課、情報公開文書室、公共關係辦公室、會計課、監查指導室、管理室、福利厚生室、労働紛争処理業務室、地方課、國際課、國際協力室、統計情報部、企画課、統計企画調整室、審査解析室、人口動態・保健社会統計課、保健統計室、社会統計室、世帯統計室、雇用・賃金福祉統計課、賃金福祉統計室、資訊系統課
	統計情報部
	醫政局
	健康局
	醫藥食品局
	食品安全部
	勞動基準局
	安全衛生部
	職業安定局

	派遣・有期労働対策部
	高齢・障害者雇用対策部
	職業能力開発局
	雇用均等・児童家庭局
	社会・援護局
	障害保健福祉部
	老健局
	保険局
	年金局
	政策統括官

資料來源：厚生勞動省（網址：  
<http://www.mhlw.go.jp/kouseiroudoushou/shigoto/>，下載日期：103 年 8 月 7  
 日）

由表 2-2-1 所示，厚生勞動省基本上與國民的工作與生理需求有密切關連性，同時也配合時空環境變遷，而對各類業務進行更細部的分工，其中值得注意的特性如下：

（一）視各業務的專業性

除了衛生、就業、社福、年金等 4 大類別外，每類業務也再依專業性分工，或是社置專責的 2 級機關，例如醫政局、健康局之外，尚針對老人問題設置老健局；或者在職業安定局之下，再設置派遣・有期労働対策部與高齢・障害者雇用対策部，以針對特定族群或需求提供服務。

（二）重視資料蒐集與研析

由於厚生勞動省業務內容涵括了 4 種完全不同的專業領域，故橫向整合更為重要，此部分除了依賴傳統官僚體系的分工，即大臣、副大臣、政務官與事務次官等高層的領導折衝外，更依賴科學化的分析與研究，此論點可用大臣官房的分工來證明，大臣官房所屬單位除了傳統的人事、主計等輔助單

位外，還設有統計情報部這類統計分析的單位，設有企画課、統計企画調整室、審查解析室、人口動態、保健社會統計、保健統計室、社會統計室、世帯統計室(家庭統計室)、雇用・賃金福祉統計課(就業、所得福利統計課)、賃金福祉統計室(所得福利統計室)等單位。

透過這些單位可進行各類資訊的分析研究，從而提供首長與各一級機關間協調溝通的基礎。

### (三) 政策統括與仲裁，亦是重要的配套設計

前者乃是配合內閣府的設計，強調對特定政策的專注與因應；後者則是設置厚生勞動審議官，以處理仲裁相關的爭議或申訴案件。

### 三、厚生勞動省與所轄之法人機構

設置厚生勞動省主要目的雖然在於減少內閣數量，但是必然也將面臨不同專業領域間的整合與執行困難：厚生勞動大臣既不能對各類業務採行完全相同的執行標準，當然也不能完全放任各業務自行考量，而彼此互不統屬銜接。因此，為求一方面能減少在省內部可能產生的協調困難；另一方面也更符合專業精神，厚生勞動省乃依衛生、就業、社福、年金等不同主管業務類別，將部分執行或規劃權授予不同類別的法人機構，如表 2-2-2 所示：

表 2-2-2、厚生勞動省所轄法人

厚生勞動省所管轄監督的法人	組織名稱(註：因組織數目太多，僅舉若干例子)
獨立行政法人	獨立行政法人国立健康・栄養研究所
特別民間法人	中央労働災害防止協会、陸上貨物運送事業労働災害防止協会、 港湾貨物運送事業労働災害防止協会、全国社会保険労務士

	会連合会、建設業労働災害防止協会、林業・木材製造業労働災害防止協会、鉱業労働災害防止協会、中央職業能力開発協会、社会保険診療報酬支払基金、石炭鉱業年金基金、企業年金連合会。
特例民法法人	日本厚生協会、総合経営管理協会、職業技能振興会、全国勤労青少年福祉協会、ソーシャルサービス協会
社会福祉法人	朝日新聞厚生文化事業団、NHK厚生文化事業団 恩賜財団済生会、社会福祉事業研究開発基金、全国社会福祉協議会、中央共同募金会
特殊法人	日本年金機構
特別の法律により設立される法人	船員災害防止協会、健康保険組合連合会、国民年金基金連合会

資料來源：<http://www.mhlw.go.jp/kouseiroudoushou/shokanhoujin/>，檢索日期：103年8月7日。

表 2-2-2 內容顯示各類法人有意見交流與整合的協會，也有研究發展機構，或是基金管理執行機制...等因應各專業業務需求而有相應的辦理機制，研究團隊認為此設計除了有效減少厚生勞動省本身組織可能過度膨脹的問題外，尚有下列優點：

- 第一，符合各業務執行的專業考量。
- 第二，在法人身份下，省既保有監督權，同時也兼顧彈性運作考量。
- 第三，由專責機構負責特定業務，權責歸屬也較明確。

#### 四、厚生勞動省與地方的分工（以大阪府為例）

厚生勞動業務，即衛生、就業、社福、年金等事項，均是今日與民眾生活有直接關係的重要事務，故中央政府進行變革之餘，也要與地方政府相配合。同時，在建構業務從中央到地方的執行機制時，除了業務本身專業性、

中央政府組織建制與分工原則外，更要考量地方自治與地方政府運作的環境與條件。換言之，中央與地方分工必須從不同角度進行綜合考量，而不能單從中央或任一固定本位立場設計。

表 2-2-3 所顯示的，是大阪府的組織分工架構，亦即在知事（市長）之下，共設有 22 個分工機關（構），其中福祉部、健康醫療部、商工労働部，以及労働委員会事務局，可說是與中央厚生労働業務較有直接關係的機關，由此可見，地方政府因應厚生労働業務時，並不採行中央整合的原則，而是根據本身特性與需求，自行設置主管機關。另外，值得注意的是，從大阪府對各類厚生労働事務的分工方式可知，主要均是以執行為主，即基於首長制精神設「部」，專責各業務之執行。

表 2-2-3、大阪市政府組織分工表

知事
大阪府市大都市局、政策企画部、危機管理監、総務部、財務部、府民文化部、 <b>福祉部</b> 、 <b>健康医療部</b> 、 <b>商工労働部</b> 、環境農林水産部、都市整備部、住宅まちづくり部、会計局、議会事務局、教育委員会事務局、選挙管理委員会事務局、監査委員事務局、人事委員会事務局、 <b>労働委員会事務局</b> 、収用委員会、海区漁業調整委員会事務局、内水面漁場管理委員会

資料來源：大阪府（網址：<http://www.pref.osaka.lg.jp/soshiki/index.html>，檢索日期：103 年 8 月 7 日）

除了大阪府一級機關的分工外，從相關部內的分工情形，也可看出地方政府辦理厚生労働業務的特色。表 2-2-4 是大阪府福祉部、健康医療部、商工労働部，以及労働委員会事務局內部分工情形，從其名稱可知各分工均涵蓋了厚生労働與其他業務，例如福祉部設有「地域生活支援課」、「家庭支援課」等與地方生活有關之單位；健康医療部設有「藥務課」、「環境衛生課」等；而商工労働部則除了労働就業外，也相當重視產業發展與企業經營等事務，這些業務雖然不是厚生労働本身事務，但卻與厚生労働具有密切關連性，同

時也反映地方需求與特色。也因為如此，各部設置與分工與中央的對應關係也不是「一對一」的，而是可能因為不同業務特性或需求，而與厚生勞動省內部分工，乃至於所屬法人相對應。

表 2-2-4、大阪府與厚生勞動省業務相關之機關及分工

大阪府與厚生勞動有關之機關	職 掌 分 工
福祉部	福祉總務課／地域福祉推進室(地域福祉課／社会援護課／指導監査課)／障がい福祉室(障がい福祉企画課／自立支援課／地域生活支援課／生活基盤推進課)／高齢介護室(介護支援課／介護事業者課)／子ども室(子育て支援課／家庭支援課)／国民健康保險課
健康医療部	健康医療總務課／保健医療室(保健医療企画課／医療対策課／健康づくり課／地域保健課)／藥務課／食の安全推進課／環境衛生課
商工労働部	商工労働總務課／成長産業振興室(立地・成長支援課／新エネルギー産業課／ライフサイエンス産業課)／中小企業支援室(経営支援課／商業・サービス産業課／ものづくり支援課／金融課)／雇用推進室(労政課／就業促進課／人材育成課)
労働委員会事務局	労働委員会事務局(總務調整課／審査課)

資料來源：大阪府 <http://www.pref.osaka.lg.jp/soshiki/index.html>，檢索日期：103年8月7日。

綜合表 2-2-3 與表 2-2-4 內容，日本厚生勞動業務在中央與地方間的分工，基本上反映下列特色：

第一，尊重地方自主權與地方特色，由地方政府自行設置相關機關並進行內部分工。

第二，以業務特色與執行需求為主要考量，而非以機關地位或指揮關係為考量。

第三，不同領域業務間視實際需求彈性組合，而不侷限中央分工與整合的框架。

由上述三項特色可知，地方辦理厚生勞動業務時，與中央主管省間的關係並非建立在「直屬機關／所轄機關」的垂直關係上，而是取決於業務內容、執行特性，以及地方政府分工狀況等實質因素，以與中央進行互動。

#### 第四節、日、德兩國比較與啟示

雖然日本與德國的憲政體制和我國迥異，德國屬於聯邦制，日本為內閣制國家，但其行政機關組織職能劃分及運作模式，仍有值得參考之處。

首先是德國部分，其機關組織職能劃分具有以下特色，第一、聯邦政府之部會設計依循事務分配所構成，會因國家任務變遷而調整，具有相當彈性。第二、在各邦層級，十六邦制度略有歧異。行政機關依據各邦憲法、邦法及組織規程設置；地方層級則依照各邦地方自治法設置自治機關及所屬行政機關，相當繁複，但亦具有高度自治色彩。第三、德國地方政府體制具有悠久歷史，解決問題的機制成熟，如：地方政府擁有上級政府對本地區作出重大決策時得以行使否決權的權力。

德國體制和模式對我國政府組改或職能調整具有一些參照或啟發效果。第一、在自治精神上，聯邦政府尊重並於憲法上保障各邦或地方政府的自主自治權力，權利義務關係或制度設計均能依據因地制宜的原則進行。第二、在制度上，中央和地方的權能清晰、職責分明，在實務運作上可少受政治因素的干擾。第三、聯邦與州、州與州之間的「政治交織」或者「合作型的聯邦制」促進了地方政府之間的合作與交流，而這種合作建立在自願與平衡的基礎上，使得運作上較無爭議。第四、成立聯邦調解委員會，以調解州與州政府之間、州與地方政府之間的衝突，可以幫助各地方政府之間在制定與實施重大決策上的協同一致、互相配合。類似機制的精神應可為我國進行區域治理平台建構時的參考。對照台灣目前組織改造與府際關係的現況，我們在避免政黨衝突、地方自主自治，自行解決問題的態度上，可以吸取德國模式的經驗。

日本屬內閣制，其行政體制運作與我國有根本差異，但其組織變革與實務作為，仍值得我國參考。以厚生勞動省為例，其組織變革和運作常配合時

空環境變遷，對各類業務進行更細部的分工，其中幾個原則和特性值得我們學習：第一、強調各業務的專業性，以針對特定族群或需求提供服務。第二、重視資料蒐集與研析，從而提供首長與各一級機關間協調溝通的基礎。第三、重視政策統括與仲裁等配套設計，強調對特定政策的專注與因應，並設置厚生勞動審議官來處理仲裁相關的爭議或申訴案件。

另外，日本政府為減少在各部會（省）內部可能產生的協調困難，並讓業務執行更符合專業精神，會依不同主管業務類別，將部分政策執行或規劃權授予不同類別的法人機構。以厚生勞動省為例，此設計除了有效減少組織可能過度膨脹的問題外，尚有符合業務執行的專業、同時兼顧監督權和彈性運作、權責歸屬較明確等優點。值得我國組織設計與未來研究上思考。

綜言之，德、日兩國模式可以讓我們得到一些啟示：

首先，是尊重地方自主權與地方特色，地方政府因應相關業務時，並不採行中央整合的原則，而是根據本身特性與需求，自行設置主管機關並進行內部分工。

其次，機關組設係以業務特色與執行需求為主要考量，而非以機關地位或指揮關係為考量。

第三，不同領域業務間視實際需求彈性組合，而不需侷限中央分工與既定之整合的框架。也因此，各部設置與分工與中央的對應關係也不是「一對一」的，而是因為不同業務特性或地方需求，從事合作或分工，甚至也可與相關行政法人相對應

### 第三章、個案機關組織改造及其與地方政府職能對應

本章針對三個個案部會在改造前後組織架構的變動，以及其與地方政府之間的業務、職能調整作一概述，分為衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部。個案選取主要原因為此三個部會是變動較大的單位，其等與四個個案地方政府之業務與職能對應情形如表 3-1-1 示：

表 3-1-1、行政院組改後中央機關與地方政府機關業務單位與職能對應

地方政府 中央機關	臺北市政府 對應機關 (單位)	新北市府 對應機關 (單位)	高雄市政府 對應機關 (單位)	花蓮縣政府 對應機關 (單位)
內政部	民政局 地政局 兵役局 警察局 消防局 都市發展局 工務局	民政局 地政局 警察局 消防局 城鄉發展局 工務局	民政局 地政局 兵役局 警察局 消防局 工務局 都市發展局	民政處 地政處 警察局 消防局 建設處(都市計畫、建管)
財政部	財政局	財政局	財政局	財政處
教育部	教育局 體育局	教育局	教育局	教育處
經濟及能源部	產業發展局	經濟發展局	經濟發展局	建設處
交通及建設部	交通局 工務局 都市發展局 觀光傳播局 捷運工程局	交通局 工務局 城鄉發展局 觀光旅遊局 捷運工程處	交通局 觀光局 工務局 捷運局	建設處 觀光處

地方政府 中央機關	臺北市政府 對應機關 (單位)	新北市政府 對應機關 (單位)	高雄市政府 對應機關 (單位)	花蓮縣政府 對應機關 (單位)
勞動部	勞動局	勞工局	勞工局	社會暨新聞處
農業部	產業發展局	農業局	農業局、海洋局	農業處
衛生福利部	社會局 衛生局	社會局 衛生局	社會局 衛生局	社會暨新聞處 衛生局
環境資源部	工務局(水利、 下水道、大地工 程) 環境保護局 產業發展局(保 育)	工務局 水利局 環境保護局 經發局 農業局(保育)	環境保護局 水利局 農業局	建設處(水利、 下水道) 環境保護局 農業處(水保、 保育)
文化部	文化局 觀光傳播局(影 視媒體)	文化局 新聞局(影視媒 體)	文化局 新聞局(影視媒 體)	文化局 社會暨新聞處 (影視媒體)
國家發展委 員會	秘書處 研考會 都市發展局 資訊局 經濟發展委員 會	秘書處 研考會 城鄉發展局 經濟發展局	秘書處 研考會 經發局	行政暨研考處 建設處
原住民族委 員會	原住民族事務 委員會	原住民族行政 局	原住民事務委 員會	原住民行政處
客家委員會	客家事務委員 會	客家事務局	客家事務委員 會	客家事務處

資料來源：研究者自行整理自國家發展委員會資料

本章將針對上述三個個案部會在改造前後組織架構的變動，以及其與所設定的四個地方政府之間的業務、職能調整作一概述，並以三節分述之：

## 第一節、衛生福利部個案

民國 102 年 7 月 23 日，衛生福利部掛牌開始運作，負責全國衛生及社會福利行政事務，並對各級地方衛生及社會福利機關負有業務指導、監督和協調的責任。本節對於衛生福利部組織改造，以組改前的行政院衛生署組織架構與職能為基礎，說明組織改造後，衛生福利部的組織、業務功能調整情形。

### 壹、組改前行政院衛生署

前行政院衛生署於民國 60 年 3 月 17 日成立，初設有醫政處、藥政處、防疫處、保健處、環境衛生處及企劃室（民國 86 年 4 月 13 日改為企劃處）等五處一室。民國 71 年擴大編制，內部業務單位增設食品衛生處，原「環境衛生處」改為「環境保護局」，民國 76 年環境保護局改制為行政院環境保護局，正式脫離衛生署管轄。

依照行政院衛生署組織法（已廢止）之規範，前「衛生署」之權責為：

- 一、掌理全國衛生行政業務。
- 二、對直轄市、縣（市）衛生機關執行衛生主管事務有指示、監督之責。
- 三、就主管業務，對於直轄市、縣（市）政府之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得報請行政院停止或撤銷之。

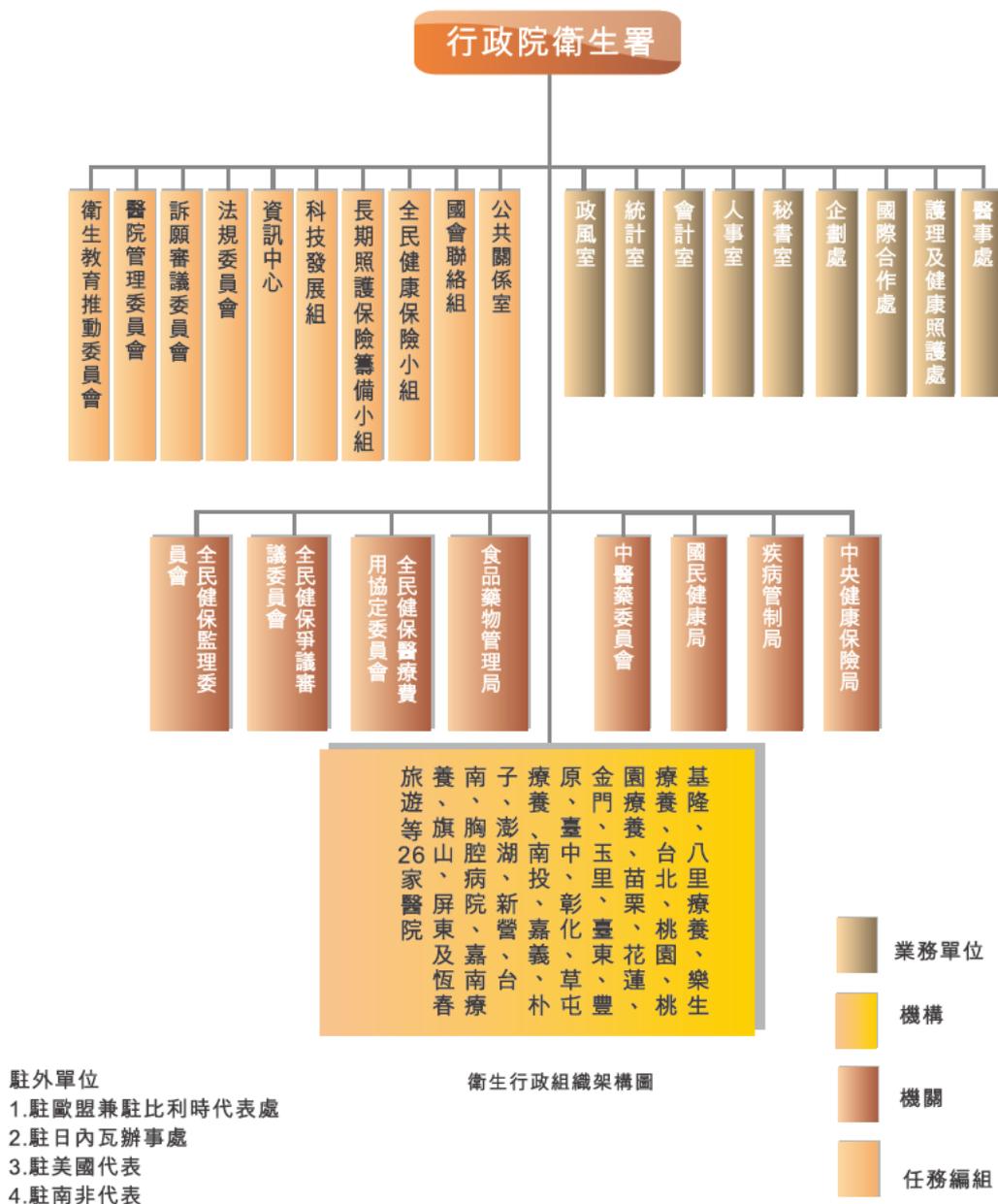


圖 3-1-1、前行政院衛生署組織圖

資料來源：行政院衛生署 2013 永續發展報告書，頁 15。

衛生署原為行政院二級機關，除卻任務編組與直屬醫院不在研究範圍內而不另行說明外，以下分別就業務單位、機關（構）及衛生署之功能職掌說明之。

### 一、垂直架構

衛生署負責全國衛生行政業務，並對地方衛生行政機關進行指導、輔導、監督，轄下設有 9 個業務單位，及 8 個三級機關；與另外 10 個任務編組與 26 家醫療機構。

### 二、橫向架構

衛生署業務單位：醫事處、護理及健康照護處、國際合作處、企劃處、秘書室、人事室、會計室、統計室、政風室，與三級機關，包括：中央健康保險局、疾病管制局、國民健康局、中醫藥委員會、食品藥物管理局、全民健保醫療費用協定委員會、全民健保爭議審議委員會、全民健保監理委員會。

### 三、功能職掌

業務單位負責維持署內平時運作，包含：醫事、護理及健康照護、國際合作、綜合企劃、人事、會計、統計、政風、總務等基本業務。三級機關（構）負責：健康保險、疾病管制、國民健康、中醫業務、食品藥物管理等衛生業務。

## 貳、組改後衛生福利部

民國 102 年配合行政院組織改造成立「衛生福利部」，將原衛生署署內 21 個單位與任務編組、5 個所屬機關，以及內政部社會司、兒童局、家庭暴力及性侵害防治委員會、國民年金監理會以及教育部國立中國醫藥研究所等單位，一起整併為 8 司 6 處事權統一的新機關-「衛生福利部」及 6 個所屬三級機關（構）包括：「疾病管制署」、「食品藥物管理署」、「中央健康保險署」、「國民健康署」、「社會及家庭署」及「國家中醫藥研究所」，打造以人為中心的衛生福利網，提升國民的健康與幸福。

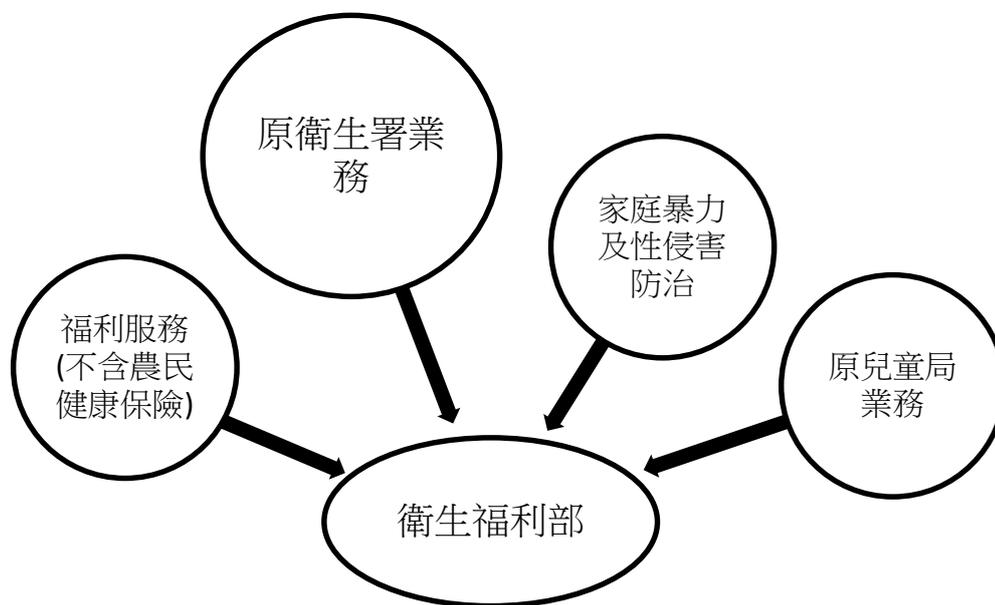


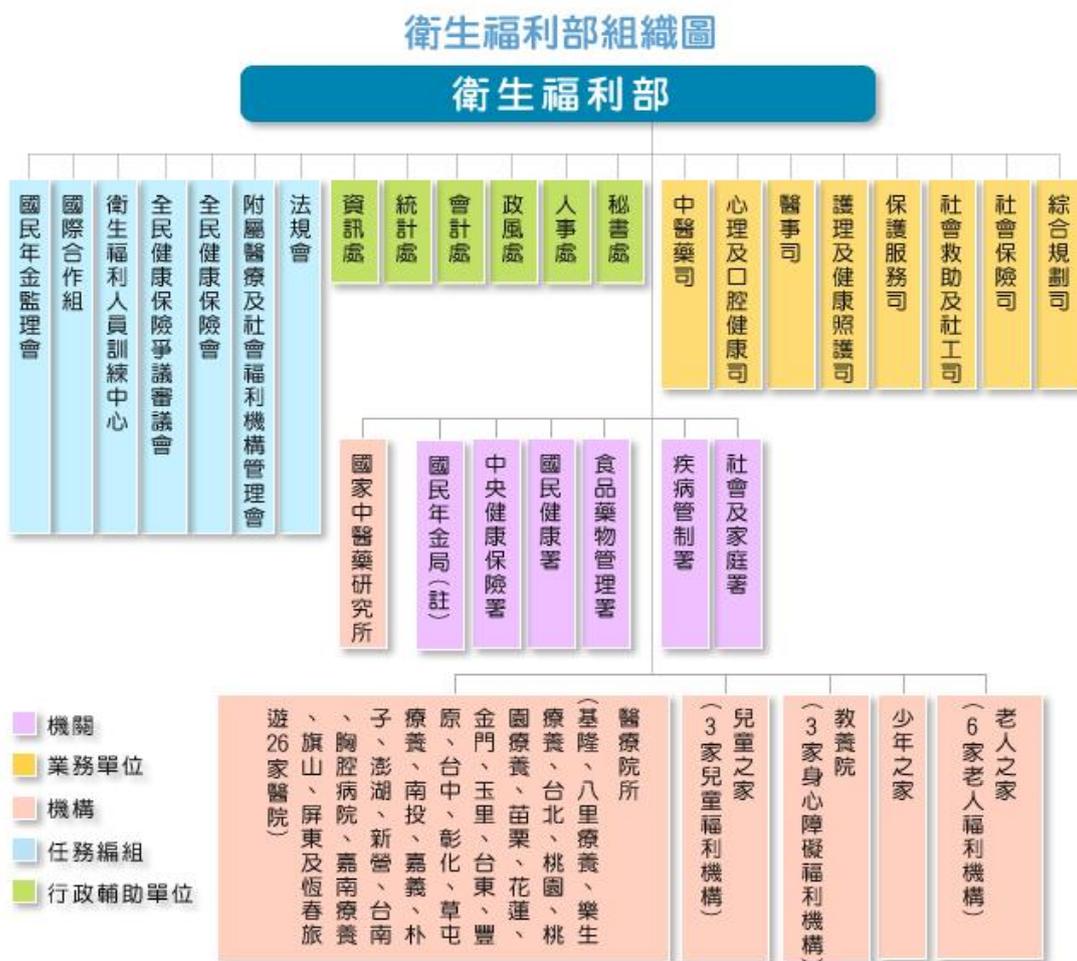
圖 3-1-2、衛生福利部組織職能變動情形

資料來源:本研究繪製

網址：

[http://www.mohw.gov.tw/CHT/Ministry/DM2\\_P.aspx?f\\_list\\_no=3&fod\\_list\\_no=549&doc\\_no=1185](http://www.mohw.gov.tw/CHT/Ministry/DM2_P.aspx?f_list_no=3&fod_list_no=549&doc_no=1185)，檢索日期：103 年 8 月 1 日。

行政院組改後的衛生福利部，具有 7 個任務編組、8 個業務單位、6 個機關，以及國家中醫藥研究所、老人之家（6 所）、少年之家、教養院（3 家）、兒童之家（3 家）與醫療院所（26 家）等機構，本研究為探討衛生福利部與地方行政機關的職能對應關係，故不探討任務編組、內部單位與機構（左上方黑框表示），而是聚焦在與地方行政機關在職能上有對應的業務單位與內部機關上，參見圖 3-1-3。



註: 國民年金局暫不設置, 衛福部組織法明定其未設立前, 業務得委託相關機關(構)執行。

圖 3-1-3、衛生福利部組織圖

資料來源：衛生福利部<sup>4</sup>

<sup>4</sup>網址：

[http://www.mohw.gov.tw/CHT/Ministry/DM2\\_P.aspx?f\\_list\\_no=3&fod\\_list\\_no=550&doc\\_no=29573](http://www.mohw.gov.tw/CHT/Ministry/DM2_P.aspx?f_list_no=3&fod_list_no=550&doc_no=29573)，瀏覽日期：103年8月1日。

### 一、垂直架構

除了原行政院衛生署所負責的衛生業務外，組改後的衛生福利部增加原內政部所併入的福利服務，負責監督、協調、指導的地方行政機關，除了原本的衛生機關外，也增加社會福利機關，亦即直轄市、縣（市）之衛生局與社會局（處）。組改後轄下有 6 個行政輔助單位、8 個業務單位、6 個三級機關與 7 個任務編組。及原衛生署 26 所醫療機構，再加上 3 家兒童福利機構、3 家身心障礙福利機構、6 家老人福利機構與 1 所少年之家。

### 二、橫向架構

衛生福利部下設 8 個業務單位:中醫藥司、心理及口腔健康司、醫事司、護理及健康照護司、保護服務司、社會救助及社工司、社會保險司、綜合規劃司。

### 三、功能職掌

（一）行政輔助單位:資訊、統計、會計、政風、人事、秘書

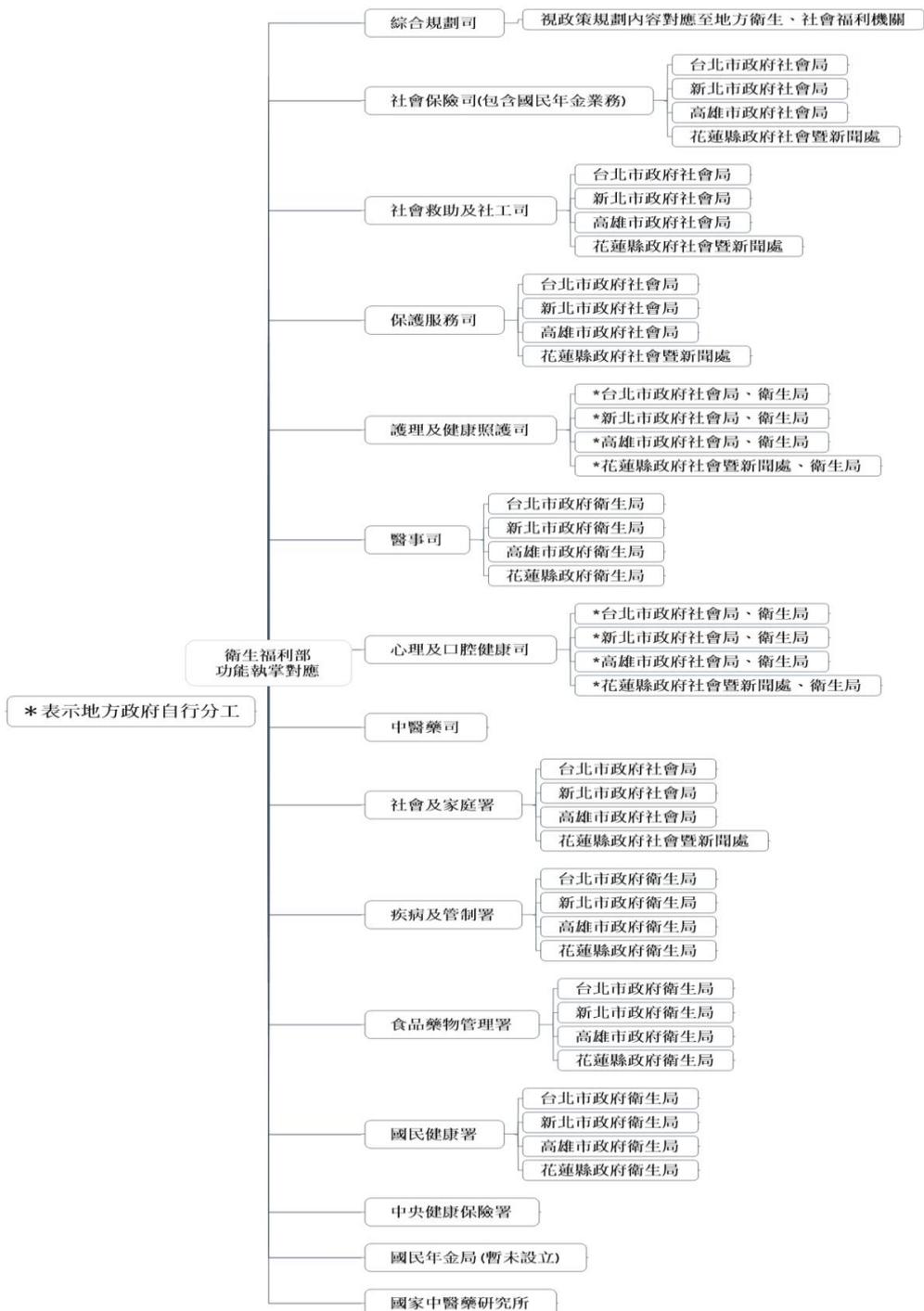
（二）業務單位:綜合政策規劃、各種福利服務、醫事、健康照護、中醫藥業務、心理、口腔健康、全民健康保險、國民年金保險及長照保險制度規劃。

（三）三級機關（構）:健康保險業務（不含農保）、社會及家庭業務、疾病管制、食品藥物管理、國民健康、國民年金監理（暫不設立國民年金局，業務委託勞工保險局）、中醫藥研究。

（四）任務編組:法律相關業務、附屬機構管理、全民健保重要事項之審議與協議、全民健保爭議事項審議、衛生與社福跨領域人員訓練、國際合作、國民年金監理

### **參、衛生福利部與地方行政機關職能對應情形**

研究團隊為探討中央組改後與地方職能的對應是否有所改變，而依照衛生福利部的業務單位與內部機關（構）各自的業務職掌，分別繪製一、二級機關與地方行政機關（台北、新北、高雄、花蓮）對應之關係圖，並說明如后：



### 圖 3-1-4、衛生福利部與地方行政機關功能職掌對應圖<sup>5</sup>

資料來源:本研究繪製

根據上圖 3-1-4 結果，可發現衛生福利部與台北市、新北市、高雄市、花蓮縣等地方政府局處的對應情形，有「一對一」、「一對多」二種情形：

一、「一對一」：單一中央機關之業務職掌對應單一地方行政機關。

與組改前相同的對應關係，以原衛生署業務以及社會司業務為主，雖然名稱有些許變動，但原本的業務對應關係不變。例如：醫事司仍然對應地方衛生局、社會及家庭署依業務仍對應至地方社會局。

二、「一對多」：單一中央機關之業務職掌對應複數地方行政機關。

與組改前相異的對應關係，係源自於中央衛生與社會福利的整合，產生部分跨領域的業務形態，例如：中央規劃的長期照顧政策，便必須協調醫療機構與社福單位，因此護理及健康照護司就會同時對應至地方的社會局與衛生局。但就實務面來看，醫療與社福的分工仍可依照以往的政策規劃分工，只有組織架構上對應的中央機關由衛生署與社會司，變更為衛生福利部。

根據前述歸納，衛生福利部與地方機關的對應，雖然在組織面與組改前有別，但基本上原有的對應關係與組改前變化不大，而考慮到地方政府的組織型態與功能，在地方首長的管轄下，承接衛福部制定的跨領域政策時，也具有依照政策所需將業務分配至對應局處的機制存在，因此組織改造對於中央地方職能對應的影響不大。另外，「一對一」、「一對多」二種情形在透過地方政府的分配下，在本研究的個案中也不至於有對應優劣上的差異，但其他組織規模較小的地方政府，即使透過首長的分配後可能仍會有職能無法對應的情況。總的來說，目前各地方政府應具有因應衛生與社會福利整合後，一定的對應跨領域政策能力，而其程度高低，則取決於地方政府組織的完整性。

---

<sup>5</sup> 花蓮縣雖非直轄市，層級與台北、新北、高雄等直轄市不同，但業務對應上並無明顯差異。

## 第二節、環境資源部個案

在本節當中，本研究團隊針對我國環保署組改前與組改後之組織架構與組織職能進行探討，另將組改後的環境資源部與地方行政機關（直轄市及縣市）之組織職能加以對照，最後並歸納出三種不同的中央與地方之對應模式

### 壹、組改前之環保署<sup>6</sup>：

我國環保署之前身係為「行政院衛生署環境衛生處」，於民國 60 年 3 月設立，屬中央三級機關。環境衛生處掌理有關公共衛生設施、公共場所及食品加工廠之衛生指導及監督，垃圾、水肥等污物處理之指導及監督；環境衛生殺蟲劑之管理；空氣污染、水污染及噪音等公害之研究、指導及監督等事項。此外，由經濟部成立水資源統一規劃委員會，設水污染防治科，掌理水污染防治事項。

---

<sup>6</sup>資料來源：行政院環保署網站，網址：

<http://www.epa.gov.tw/ct.asp?xItem=6419&ctNode=30619&mp=epa>，檢索日期：103 年 8 月 5 日。

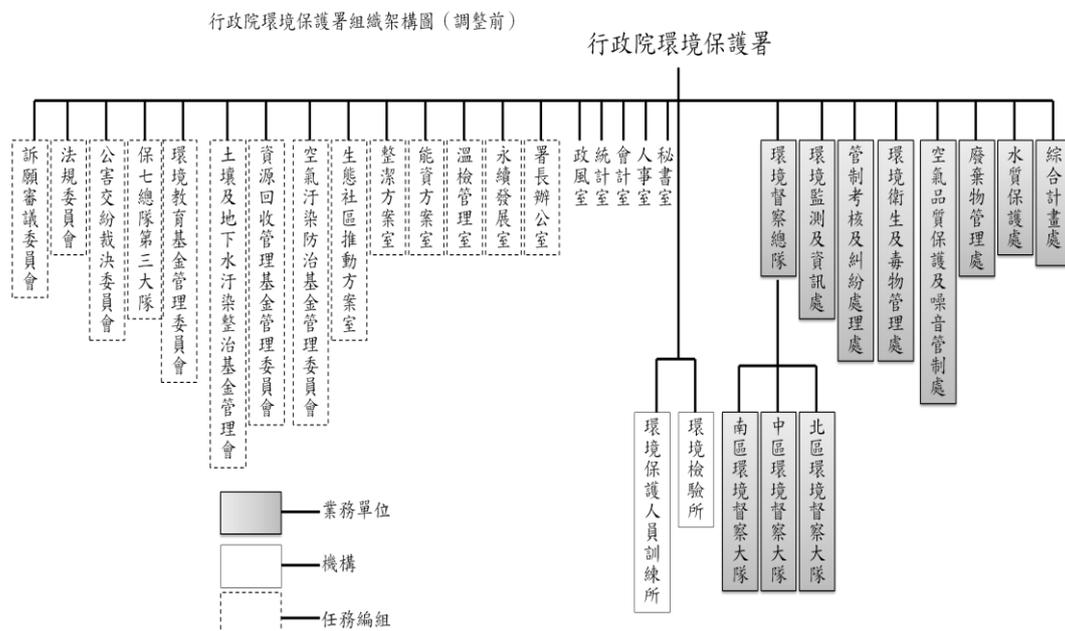


圖 3-2-1、行政院環保署組織架構

資料來源：行政院環保署網站

我國環保署之前身係為「行政院衛生署環境衛生處」，於民國 60 年 3 月設立，屬中央三級機關。環境衛生處掌理有關公共衛生設施、公共場所及食品加工廠之衛生指導及監督，垃圾、水肥等污物處理之指導及監督；環境衛生殺蟲劑之管理；空氣污染、水污染及噪音等公害之研究、指導及監督等事項。此外，由經濟部成立水資源統一規畫委員會，設水污染防治科，掌理水污染防治事項。

民國 68 年 4 月，行政院通過「台灣地區環境保護方案」，籌劃建立完整的環境保護行政組織體系。民國 71 年 1 月，行政院衛生署環境衛生處升格為「環境保護局」，掌理原環境衛生處之空氣污染及環境衛生業務外，並將原屬經濟部之水污染防治業務及警政署之交通噪音管制業務併入該局統籌掌理，另新增環境影響評估、廢棄物處理及毒性物質管制業務等。其次，基於全國性與涉及省市間之公害防治業務需要，成立南區環境保護監視中心。

民國 76 年 8 月 22 日，行政院衛生署環境保護局升格為「行政院環境保護署」，其下設綜合計畫、空氣品質保護及噪音管制、水質保護、廢棄物管理、環境衛生及毒物管理、管制考核及糾紛處理、環境監測及資訊等個七業務處。台灣省政府於民國 77 年 1 月 15 日將原環境保護局改制為台灣省環境保護處。民國 88 年 7 月，配合精省作業，改制為環保署中部辦公室，民國 91 年 3 月併入環保署，改制為環境督察總隊。各縣市政府則於民國 77 年至 80 年間逐步設立環境保護局，強化環保工作基層執行能力。至民國 92 年 1 月，連江縣環境保護局成立，全國地方政府均已成立環境保護局，我國環境保護組織大抵完備。

#### 一、垂直架構

環保署其下設有 2 個三級機關，分別為環境檢驗所與環境保護人員訓練所，「環境檢驗所」職掌空氣及物理檢測、無機、有機及超微量物質檢測及檢測業務規劃管理等；而「環境保護人員訓練所」則職掌各類環境保護、污染管制相關專

業訓練及空氣污染防治、廢水處理、廢棄物清除處理等 13 類環保專業證照訓練。

#### 二、橫向架構

環保署內單位分為業務單位、幕僚單位以及任務編組，業務單位共有 8 個，分別為綜合計畫處、水質保護處、空氣品質保護及噪音管制處、環境衛生及毒物管理處、管制考核及糾紛處理處、環境監測及資訊、環境督察總隊；環境督察總隊因總管地方政府環保事項執行督導與跨縣市環保事務之協調、執行，是以旗下另設有北區、中區、南區三個環境督察大隊。

環保署內 5 個幕僚單位則分別為秘書室、人事室、會計室、統計室與政風室；任務編組共有 14 個，分別為署長辦公室、永續發展室、溫檢管理室、能資方案室、整潔方案室、生態社區推動方案室、空氣污染防治基金管理委員會、資源回收管理基金管理委員會、土壤及地下水污染整治基金管理會、保七總隊第三大隊、公害交紛裁決委員會、法規委員會以及訴願審議委員會。

其中「資源回收管理基金管理委員會」組改後仍完整保留，其餘生態規劃與保育等之任務編組（永續發展室、溫檢管理室、整潔方案室、生態社區推動方案室、空氣污染防治基金管理委員會、土壤及地下水污染整治基金管理會）組改後則分別納入環境資源部綜合規劃司、氣候變遷司、水及流域司等常設業務單位。

### 三、功能職掌

本研究團隊針對環保署內部業務單位之功能職掌加以說明：

#### （一）綜合計畫處：

- 1.環境保護政策方案之規劃及推動。
- 2.環境保護年度施政計畫及報告之彙編。
- 3.環境白皮書之彙編。
- 4.環境保護教育及宣導之規劃及推動。
- 5.環境保護團體與事業之聯繫、監督及輔導。
- 6.環境影響評估制度之策劃、推動、輔導及監督。
- 7.環境影響評估報告之審核。

#### （二）水質保護處：

- 1.水質管理監督。
- 2.事業廢水管制。
- 3.污水下水道系統及生活污水管理。
- 4.海洋污染防治。
- 5.淡水河系污染整治。

#### （三）空氣品質保護及噪音管制處：

- 1.空氣品質保護規劃。
- 2.固定污染源防制。
- 3.移動性污染源防制。
- 4.噪音振動管制。

(四) 環境衛生及毒物管理處：

1. 環境用藥及毒化物。
2. 毒化災及天災。
3. 飲用水管理。
4. 環境衛生管理。

(五) 管制考核及糾紛處理處：

1. 環保事務管考。
2. 環保標章。
3. 公害陳情報案。
4. 公害糾紛處理。
5. 糾紛與鑑定。
6. 環工技師簽證。
7. 環保署近 3 年院署管制計畫評核績效。

(六) 環境監測及資訊處：

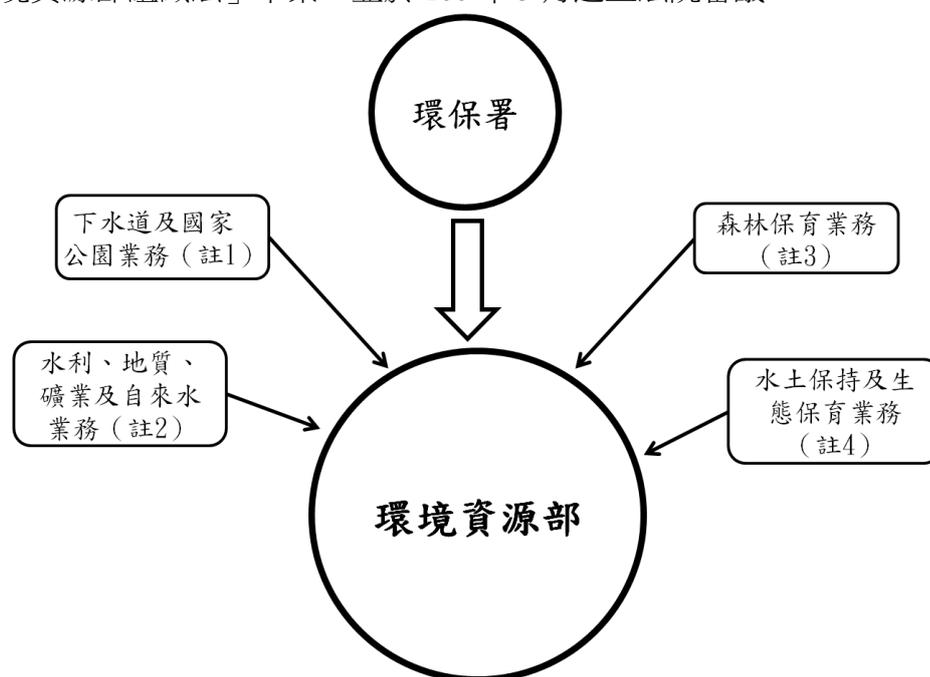
1. 環境監測規劃管理與品質保證。
2. 空氣品質監測規劃與網站管理。
3. 環境資訊規劃設計。
4. 環境資訊操作維護。

(七) 環境督察總隊：

1. 地方政府環保事項執行督導。
2. 跨縣市環保事務之協調、執行。
3. 垃圾處理設施（垃圾焚化廠、垃圾衛生掩埋場）之興建、營運管理、督導、評鑑，垃圾掩埋場封閉復育綠美化。
4. 環境影響評估監督之執行。
5. 廚餘、巨大廢棄物回收再利用計畫之執行。
6. 違反環保法規定之稽查督察。

## 貳、組改後之環境資源部：

我國行政院組織改造旨在創造「精實、彈性、效能」的政府，藉以提升政府行政效能，是以行政院組織法於民國 99 年 2 月 3 日修正公布後，依據其第三條第十二款規定設置行政院環境資源部（以下簡稱環資部），另依據中央行政機關組織基準法第四條第一項第一款及第六條第一項第二款規定，制定出「環境資源部組織法」草案，並於 100 年 5 月送立法院審議。



註1：原業務係屬內政部營建署。

註2：原業務係屬經濟部水利署及所屬機關、中央地質調查所、礦業司與礦務局、臺灣自來水公司。

註3：原業務係屬行政院退輔會榮民森林保育事業管理處。

註4：原業務係屬行政院農委會林務局及其所屬、水土保持局（農村發展業務除外）、林業試驗所、特有生物研究保育中心等；其中林業試驗所是否移入環資部，至2015年1月12日止，立法院朝野協商尚未定調。

註5：有關環境資源部整併納入交通部中央氣象局暨所屬各測報站業務一節，配合立法院王院長 103 年 12 月 18 日及 104 年 1 月 6 日主持朝野協商結論，中央氣象局歸屬交通及建設部，並保留「中央氣象局」原名稱。

圖 3-2-2 環境資源部組織職能變動情形

資料來源：本研究繪製

組改後的環資以原有的環保署為基礎，納入內政部營建署下水道及國家公園業務、經濟部水利署及所屬機關之水利、地質、礦業及自來水業務、行政院農委會林務局及其所屬之水土保持及生態保育業務與行政院退輔會榮民森林保育事業管理處之森林保育業務，將全國環境及資源業務予以縱向及橫向的統整，改善過去環境及資源業務分散於各個不同的中央行政機關內，導致全國環境、自然保育等政策缺乏以整體架構進行規劃及考量之情形。

依據上述業務移入後調整之結果，組改後之環資部組織架構圖如 3-2-3 所示：

行政院環境資源部組織架構圖（重送立法院審議修正版）

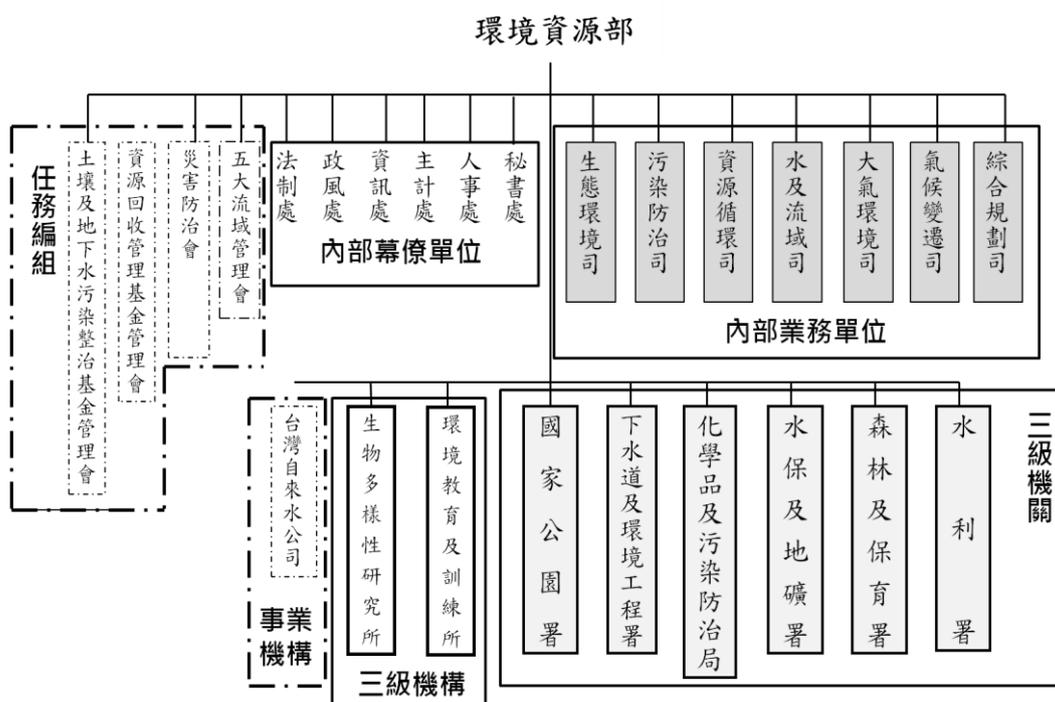


圖 3-2-3 環境資源部組織架構圖<sup>7</sup>

資料來源：環境資源部組織法草案重送立法院審議修正版

<sup>7</sup>註：圖 3-2-3 中幕僚單位(秘書處、人事處等)、任務編組、事業機構及所屬機構(環境教育及訓練所等)，三者不屬本研究範圍，故在此不與討論。

### 一、垂直架構

環境資源部下設有 6 個三級機關、2 個三級機構，三級機關分別為水利署、森林及保育署、水保及地礦署、化學品及污染防治局、下水道及環境工程署及國家公園署；三級機構則為環境教育及訓練所、生物多樣性訓練所，另外進行業務監督的台灣自來水公司則屬事業機構。

### 二、橫向架構

環資部內含 7 個業務單位、6 個幕僚單位以及 4 個任務編組。業務單位分別為綜合規劃司、氣候變遷司、大氣環境司、水及流域司、資源循環司、污染防治司及生態環境司；幕僚單位為秘書處、人事處、主計處、資訊處、政風處與法治處；任務編組為資源回收管理基金管理會、土壤及地下水污染整治管理基金管理會、災害防治會以及淡水河等五大流域管理會。

### 三、功能職掌

以下就環境資源部內部業務單位及三級機關(構)之功能職掌加以說明：

#### (一) 內部業務單位：

1. 綜合規劃司：政策環評、環評法規、教育宣導、政策規劃、綜合業務、管制考核、環評審查。
2. 氣候變遷司：溫室氣體盤查交易、溫室氣體減量規劃、低碳社會建構。
3. 大氣環境司：空氣品質監測、空氣品質規劃、固定污染源管理、移動污染源管理、室內空氣品質管理、噪音及振動管理、非游離輻射及光害管理。
4. 水及流域司：水體水質監測、飲用水水質管理、水環境規劃、水資源政策、流域治理政策、水體改善(含下水道)、廢污水管理、海洋污染管理。
5. 資源循環司：資源回收管理、資源再利用管理、生活廢棄物管理、產業廢棄物管理、廢棄物清理管理、資源環境友善管理、土壤及地下水保護。
6. 污染防治司：環境用藥管理、環境衛生管理、許可管理、污染

源管制、毒性化學物質管理、公害糾紛處理、環境檢測鑑識、毒性化學物質災害防治。

7. 生態環境司：永續發展、科技發展、自然保育政策及法規、自然保育督導協調、溼地保育政策及督導、災害防治企劃、天然災害管理。

(二) 所屬機關：

1. 水利署：規劃及執行水利事項。

(1) 水利、自來水與溫泉政策、法規之擬定及執行

(2) 水利、自來水與溫泉事業之調查、規劃與興辦之管理及督導，及其產業發展、技術推廣、輔導育成與其他水利團體之指導。

(3) 防洪排水與禦潮計畫之訂定、工程規劃、設計、施工、維護與管制範圍之劃定、利用及管理。

(4) 水資源調查規劃、開發利用、經營管理及個標的用水調度。

(5) 用水計畫審議與雨水、海水、再生水等多元水資源利用之技術研發及推動。

(6) 水庫安全維護與期蓄水範圍之利用及管理。

(7) 水利科技發展、水文調查、試驗研究、國際合作及資訊治理。

(8) 水利業務因應氣候變遷調適政策之擬定與行動方案之執行、與水旱災之防護及應變。

(9) 水權登記及其他有關水利、自來水、溫泉之行政管理。

(10) 水利工程技術、品質管理、檢(試)驗制度及其他工務之行政管理。

2. 森林及保育署：規劃與執行森林及自然保育事項

(1) 森林、自然地景、地質公園、野生動植物與自然保育等政策、法規、計畫之擬定、執行及督導。

(2) 森林與生物多樣性等資源之政策規劃、執行及督導。

(3) 森林與自然保育國際事務、科技研發之政策及計畫等策劃、執行及督導；相關智慧財產權管理及技術移轉之推動。

- (4) 林地管理與利用規劃、森林保護、保安林經營、林業推廣、國有林地治山防災、林道維護計畫之策劃、執行及督導。
- (5) 苗木育種、造林、木材生產、公私有林、環境綠化、林業團體與林產工商業輔導等之策劃、執行及督導。
- (6) 森林生物及野生動物危害防制、外來入侵種防除等之策劃、執行及督導。
- (7) 森林遊樂區、林業文化園區、步道系統、自然教育中心、平地森林園區等之策劃、執行及督導。
- (8) 自然保留區、自然保護區、野生動物保護區與野生動物重要棲息環境經營、野生動植物管理之策劃、執行及督導。
- (9) 森林與自然資源航空測量、遙感探測與資料建置、流通之策劃、執行及督導。
- (10) 其他有關森林及自然保育事項。

3. 水保及地礦署：規劃與執行水土保持、地質調查與管理及礦產資源事項。

- (1) 水土保持、地質調查與管理、礦產資源相關政策、法規之擬訂、執行及督導。
- (2) 治山防災工程、山坡地水土保持工程與植生綠化工程之策劃、調查、規劃、執行及督導。
- (3) 山坡地利用管理與中央公共工程水土保持計畫之策劃、推動、督導及考核。
- (4) 土石流災害應變與防治之策劃、推動、協調及督導。
- (5) 全國基本地質、資源地質、地質災害調查與監測之規劃、執行及督導。
- (6) 地質敏感區調查、劃定、變更與廢止之規劃及執行。
- (7) 礦業、土石採取業之行政與其工程監督、輔導及管理事項。
- (8) 礦場安全、礦場災害預防之監督檢查、調查與鑑定事項及事業用爆炸物之管理事項。
- (9) 全國水土保持、地質、礦產資料之蒐集管理、應用與教育推廣

之規劃、執行及督導。

(10) 其他有關水土保持、地質調查與管理及礦產資源事項。

4. 下水道及環境工程署：辦理下水道及環境工程業務。

(1) 都市總合治水政策、發展方案、建設計畫之訂定及執行。

(2) 污水下水道政策、發展方案、建設計畫之訂定及執行。

(3) 下水資源再利用及水處理政策、發展方案、建設計畫之訂定及執行。

(4) 下水道及環境工程法規、要點、設施標準及規範等之訂定。

(5) 下水道及環境工程興設之規劃、採購、督導、協調及推動。

(6) 直轄市、縣（市）下水道發展計畫之核定，直轄市、縣（市）下水道建設、環境工程管理之監督及輔導。。

(7) 都市總合治水、污水下水道、下水資源再利用、水處理及環境工程技術研究發展、產業發展合作之推動。

(8) 下水道及環境工程地理資訊系統建置之策劃與執行督導。

(9) 下水道及環境工程業務因應氣候變遷之監測、預警、應變之督導及考核。

(10)其他有關下水道及環境工程興設發展事項。

5. 化學品及污染管制局：辦理環境管理、環境督察、資源管理、環境鑑識、環境檢測管理、化學品登錄管理、毒性化學物質管理及環境用藥管理。

(1) 化學品及污染管制之綜合規劃、推動及督導。

(2) 環境督察計畫之規劃、推動及督導。

(3) 環境財罰及公害陳情之管理。

(4) 環保執法技術之發展。

(5) 環境影響評估書件及審查結論執行之監督。

(6) 環保設施營運管理之監督。

(7) 環境鑑識之政策規劃、法規研擬、執行及督導。

(8) 環境檢測管理之政策規劃、法規研擬、執行及督導。

- (9) 化學物質登錄管理、毒性化學物質管理及環境用藥管理之政策規劃、法規研擬、執行及督導。
- (10) 其他有關環境污染管制及化學物質登錄管理事項。

6. 國家公園署：規劃及執行國家公園及濕地事項。

- (1) 國家公園、濕地保育政策、制度之規劃及推動。
- (2) 國家公園法、濕地保育法規之研擬、修訂及闡釋。
- (3) 國家公園、濕地區域範圍之選定、劃定、變更、廢止。
- (4) 國家公園、濕地保育計畫審核、督導及推動。
- (5) 國家公園環境景觀、建築風貌、設施維護等工程之審核、督導及推動。
- (6) 國家公園環境教育、人才培育訓練、解說服務與生態旅遊之審核、督導及推動。
- (7) 國家公園自然資源或人文資產之調查、研究、審核、督導及推動。
- (8) 全國公園綠地政策研議及規劃。
- (9) 其他有關國家公園及濕地事項。

(三) 所屬機構

1. 環境教育及訓練所：

- (1) 環境教育人員、機構、設施、場所之認證及環境講習。
- (2) 環境保護機關人員訓練及執行。
- (3) 環境保護人員專業證照訓練之執行。
- (4) 環境保護人員專業證照之審查及核發管理。
- (5) 其他有關環境教育及訓練事項。

2. 生物多樣性研究所：辦理生物多樣性研究。包含：

- (1) 野生物遺傳多樣性之研究。
- (2) 野生物物種多樣性之研究。
- (3) 生態系多樣性有關之保育及經營管理之研究。

- (4)生物資源管理及生物多樣性永續利用等之研究。
- (5)生物多樣性有關之科普推廣及國際合作之研究。
- (6)其他有關生物多樣性之研究事項。

**參、環資部與地方行政機關組織職能對應情形：**

本研究團隊根據「環境資源部組織法草案」(重送立法院審議版)第2條之權限職掌內容，對應地方行政機關(直轄市及縣市)之組織架構及業務職掌，發現二者之組織職能有相仿之處，進而繪製成下列之對應圖，以下就環境資源部7個司以及6個所屬機關之業務內容與地方行政機關之對應結果分述之：

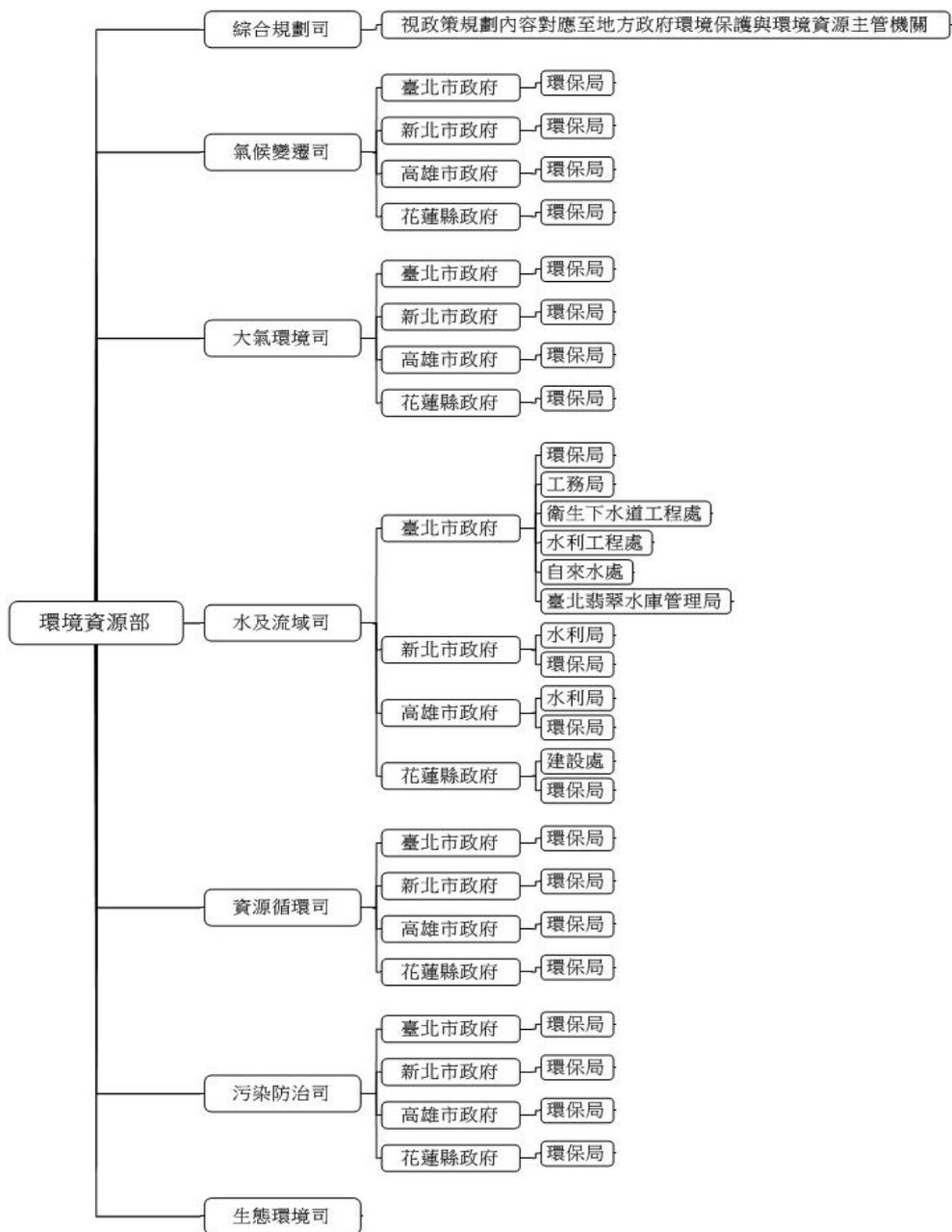


圖 3-2-4、環資部與地方行政機關功能職掌對應圖(1)

資料來源：本研究繪製

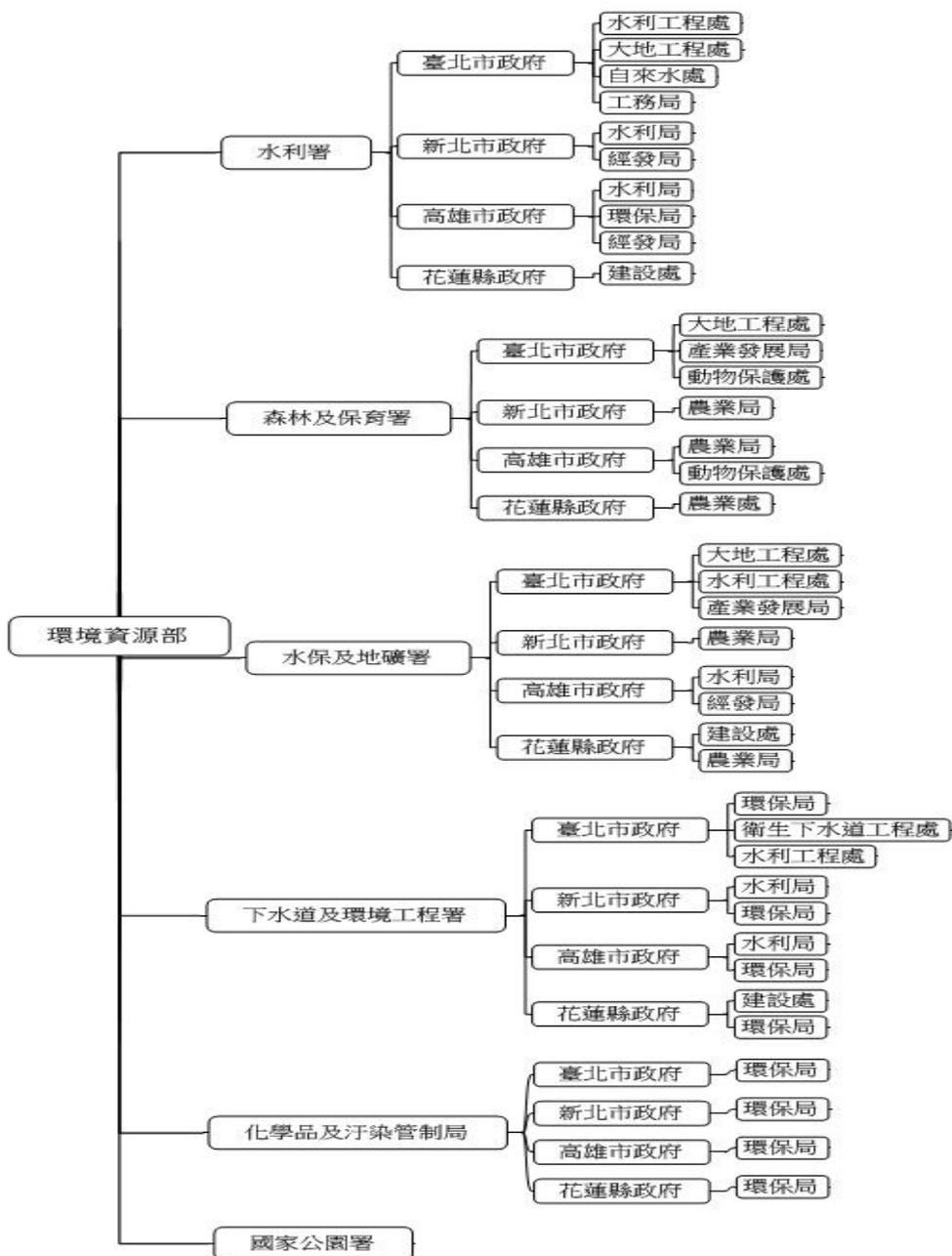


圖 3-2-5、環資部與地方行政機關功能職掌對應圖(2)

資料來源：本研究繪製

依據上圖中環資部與地方行政機關組織職能對照結果，本研究團隊發現，其對應情形大致可分為一對一、一對多二種模式，以下就二種對應模式，並分別以直轄市（新北市政府）與縣市（花蓮縣政府）之行政機關舉例說明之：

一、一對一：意即環資部單一內部業務單位（所屬機關（構））對應到單一地方行政機關（局、處）。

- （一）資源循環司對應直轄市（新北市政府）：環境保護局
- （二）資源循環司對應縣市（花蓮縣政府）：環境保護局

二、一對多：意即環資部單一內部業務單位（所屬機關（構））對應到複數地方行政機關（局、處）。

- （一）水利署對應直轄市（新北市政府）：水利局、經濟發展局、觀光旅遊局。
- （二）水保及地礦署對應縣市（花蓮縣政府）：建設處、農業處。

三、多對一：意即環資部複數內部業務單位（所屬機關（構））對應到單一地方行政機關（局、處）。

- （一）綜合規劃司、氣候變遷司、大氣環境司、水及流域司、資源循環司、汙染管制司及下水道及汙染防治局對應直轄市（新北市政府）：環保局。
- （二）水及流域司及水利署、水保及地礦署、下水道及環境工程署對應縣市（花蓮縣政府）：建設處。

綜上所述，本研究團隊發現，三種對應模式當中，較為理想的一對一情形多發生在內部業務單位上（例如：氣候變遷司、大氣環境司、資源循環司以及汙染防治司），較多的對應模式為一對多或多對一之狀況，甚至有環資部單一內部業務單位分別對應直轄市三個不同局處，卻同時對應縣市政府單一局處，此屬直轄市特有之對應結果；另外，並非所有業務皆可完全對應至地

方政府行政單位（例如：國家公園署並無地方對口單位），在業務運作模式上應視該政策內容而定。因此，組改後中央與地方行政機關組織職能對應結果變得較為複雜，而有單一業務重疊地方不同局處之現象。

### 第三節、經濟及能源部個案

本節針對經濟及能源部在組改前，與組改後之組織架構與組織職能進行探討，另將組改後的經濟及能源部與個案地方行政機關（台北、新北、高雄及花蓮）之組織職能加以對照，最後並歸納出三種不同的中央與地方之對應模式。

#### 壹、組改前經濟部歷史沿革

未來經濟及能源部之組織改造分析，其中包含組織改造前的組織運作與審議版經濟及能源部架構以及最後的中央與地方政府對應問題。

民國 26 年 12 月，「實業部」改組為「經濟部」，並於民國 27 年整併建設委員會、全國經濟委員會之水利部分、軍事委員會第三、第四兩部、工礦、農產兩調整委員會及資源委員會等機關(單位)，成立「經濟部」。民國 38 年，公布「實施經濟部組織法」，將工商部、農林部、水利部及資源委員會等機關裁併精簡，由經濟部統籌主管全國經濟行政及經濟建設事務，設置工業司、礦業司、商業司、總務司、會計處、統計處、人事室等內部單位，並設置農林署、水利署及資源委員會等附屬機關。

後於民國 68 年設置能源委員會將原商業事務中的證券管理、會計師部分改隸財政部。為配合國際金融發展，民國 70 年，設立國際合作處、投資業務處、技術處、設置中小企業處；裁撤農業司、工業司，改設農業局及工業局。民國 85 年合併水利司與水資源統一規劃委員會，改設「水資源局」。為落實智慧財產權保護之政策，並將標準及檢驗業務一元化，於民國 88 年將中央標準局及商品檢驗局改設智慧財產局及標準檢驗局。

配合精省作業，民國 88 年台灣省政府建設廳、物資處、水利處、台北水

源特區管理委員會、礦務局業務歸併經濟部，並設置第二辦公室及中部辦公室。民國 91 年整併水利處、水資源局及台北水源特區管理委員會，成立水利署。民國 93 年能源委員會因業務調整需要，改制成立能源局。

如圖 3-3-1 目前經濟部設置有 17 個幕僚單位、13 個行政機關(「專業人員研究中心」組織定位移列為任務編組，爰 14 個一級機關修正為「13 個三級機關」)、4 個事業機構及 63 處駐外商務機構。未來經濟部組織調整將配合政府再造，朝興利方向調整，並檢討各單位核心業務，將具市場機能及地方特色之業務委外。

經濟部組織架構圖

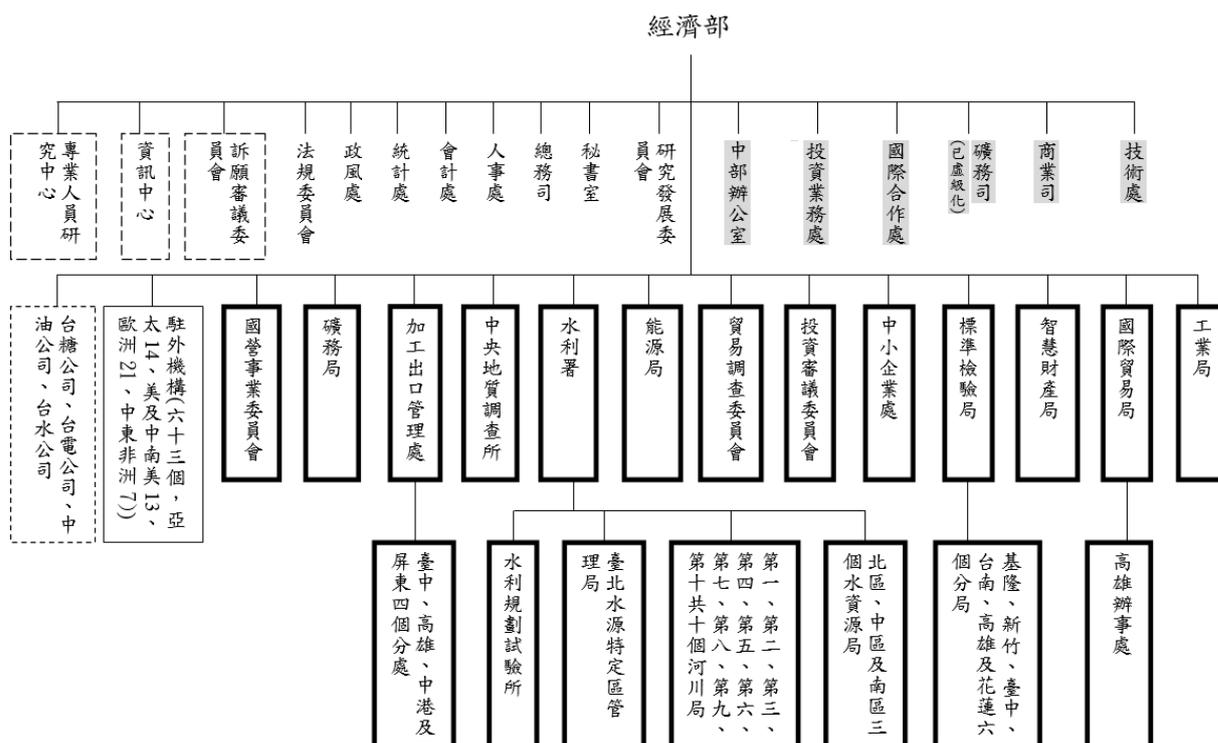


圖 3-3-1、組改前經濟部組織架構

資料來源：經濟部人事處，經濟及能源部組織改造概況簡報

### 一、垂直架構

經濟部垂直的組織架構共計有 18 個一級行政單位，其分別是秘書室、礦業司、商業司、總務司、國際合作處、投資業務處、技術處、人事處、會計處、統計處、政風處、研究發展委員會、法規委員會、訴願審議委員會、資訊中心、中部辦公室、經貿談判代表辦公室、專業人員研究中心。

### 二、橫向架構

包括工業局、國際貿易局、智慧財產局、標準檢驗局、能源局、水利署、中小企業處、加工出口區管理處、中央地質調查所、國營事業委員會、投資審議委員會、貿易調查委員會、礦務局、台灣糖業公司、台灣電力公司、台灣中油股份有限公司、台灣自來水公司。

### 三、功能事務

以下針對經濟部所屬一級機關之功能職掌說明之：

- (一) 工業局：設產業推動小組及辦公室、產業輔導中心、產業政策組、永續發展組、知識服務組、金屬機電組、電子資訊組、民生化工組、工業區組，及幕僚單位與中部、南部服務處。
- (二) 國際貿易局：重點工作包括：1. 貿易政策、法規之研擬與執行。2. 參與國際經貿組織活動（WTO、OECD、APEC）；加強雙邊經貿關係。3. 貿易談判、諮商與爭端之處理及協調。4. 推動洽簽自由貿易協定；處理 ECFA 後續協議、經合會相關業務及推動我國加入 TPP 業務。5. 貨品輸出入及出進口廠商管理輔導；辦理貿易安全與管控事宜。6. 推展對外貿易，拓銷海外市場並創造有利外貿發展的環境。7. 駐外商務機構之聯繫與協調。8. 辦理貿易相關業務之法人、團體之聯繫與輔導。
- (三) 智慧財產局：主管專利權、商標專用權、著作權、積體電路電路布局、營業秘密及其他智慧財產權、政策、法規、制度之研究、擬訂

及執行事項，以及其他與智慧財產權有關之事項。

- (四) 標準檢驗局：主管農畜水產品、民生消費商品、化工檢驗行政機電檢驗行政、度量衡行政；另設資料中心提供國內外標準資料蒐集、管理與服務。
- (五) 能源局：掌理事項為能源政策及法規之擬訂事項；能源供需之預測、規劃及推動事項。能源開發、生產、運儲、轉換、分配、銷售及利用之審核事項；能源費率之擬議及價格之審議事項等有關能源事項。
- (六) 水利署：業務包括，水利與自來水政策、法規之擬訂及執行事項；水利與自來水事業之調查、規劃及興辦之審議、協調與督導事項。河川流域保育經理之整體調查規劃、治理計畫之擬訂及水土資源經理分工協調事項。以及水資源調查、水權登記、水庫安全及水區保育治理及水源涵養保護事項等有關水利行政事項。
- (七) 中小企業處：掌理中小企業發展計畫及法規擬訂事項；中小企業輔導、考核事項。中小企業調查、研究事項。中小企業生產技術改進、訓練及相關事項；中小企業經營、管理之改善及融資輔導事項，及其他有關中小企業發展輔導事項。
- (八) 加工出口區管理處：業務職掌為各分處之監督及指揮事項，申請投資在區內營業之事業之審核、設施之籌建、財務之計畫、調度及稽核事項。以及吸引投資及對外宣傳之籌劃事項。以及保稅倉庫、儲運單位、公有財產之管理及收益、工商登記、管理及建築之核准發證、貨品輸出入簽證等依法律賦予之事項。
- (九) 中央地質調查所：主管地質施政方針及計畫之擬訂；地質調查綜合性之協調彙整事項、地質法規之制定、修訂及執行、地質諮詢事件之處理及其他交辦事項。

- (十) 國營事業委員會：負責有關各事業工作考成、投資計畫、研究發展、績效評鑑、組織規範、人員培訓發展、薪給待遇、財務、土地及固定資產等制度性及綜合性事項之研議。有關台電、漢翔等事業經營環境預測分析、中長程及年度事業計畫、重大資本支出計畫可行性研究及年度資本支出計畫之研審；經營績效評鑑與改進建議、年度工作考成及生產銷售、購料運輸、重大工程及工安、環保、睦鄰等事項之協調、督導與改善；人力計畫、人力運用之審核及財務管理之審核；用過核燃料後端業務、低放射性廢棄物最終處置場選址小組秘書作業、定期公布選址進程、答復各界選址意見、研擬公民投票溝通計畫、地方回饋計畫、政府部會協調及協助環評通過；各事業移轉民營化規劃作業之統籌與協調及其員工認股、權益補償之督導；各事業移轉民營資產出售之督導、申請公開發行、上市及上櫃案之研議及股權處理有關事宜。
- (十一) 投資審議委員會：主管華僑投資申請案件之審核；外國人投資申請案件之審核；大陸地區產業技術引進許可申請案件之審核；投資案件之追蹤、考核與統計分析，以及投資事業營運狀況之調查及分析、資料之建立登記及保管。
- (十二) 專業人員研究中心：配合各事業機構實際業務需求，制定年度訓練計畫。開辦企業管理、工業工程、專業科技等班種，並為經濟部部屬國營事業中階層提供各類調訓班種。受經濟部委託與國外大學合作辦理「國際經濟事務研究班」。

## 貳、組改後經濟及能源部沿革過程

為因應全球化以及提升國家競爭力等制度性契機，開啟關鍵的行政院組織改造。組織改造背後是環境變動的挑戰，不僅反應與國際發展趨勢接軌，同時也是公、私部門間的互動，更是政府與公民社會間的對話。

從整體性的觀點，組織改造不只是機關數量的調整，更是職能的改造與效能的提升。如圖 3-3-2，經濟及能源部，除原經濟部所屬工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導及產業園區等業務外，另從行政院青輔會、行政院員能會移入青年創業輔導、核能、新及再生能源研究業務等業務。

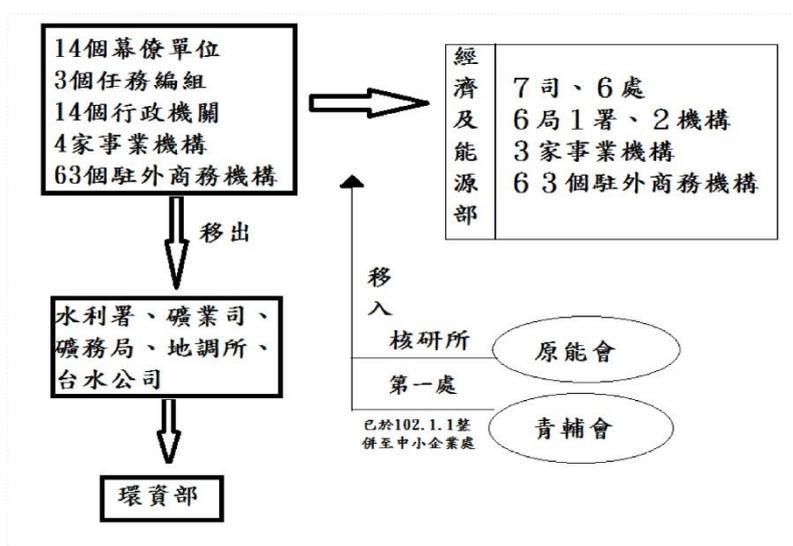


圖 3-3-2、經濟及能源部組織職能變動情形  
資料來源：本研究繪製

未來經濟及能源部的架構如 3-3-3 所示，茲分述如下：

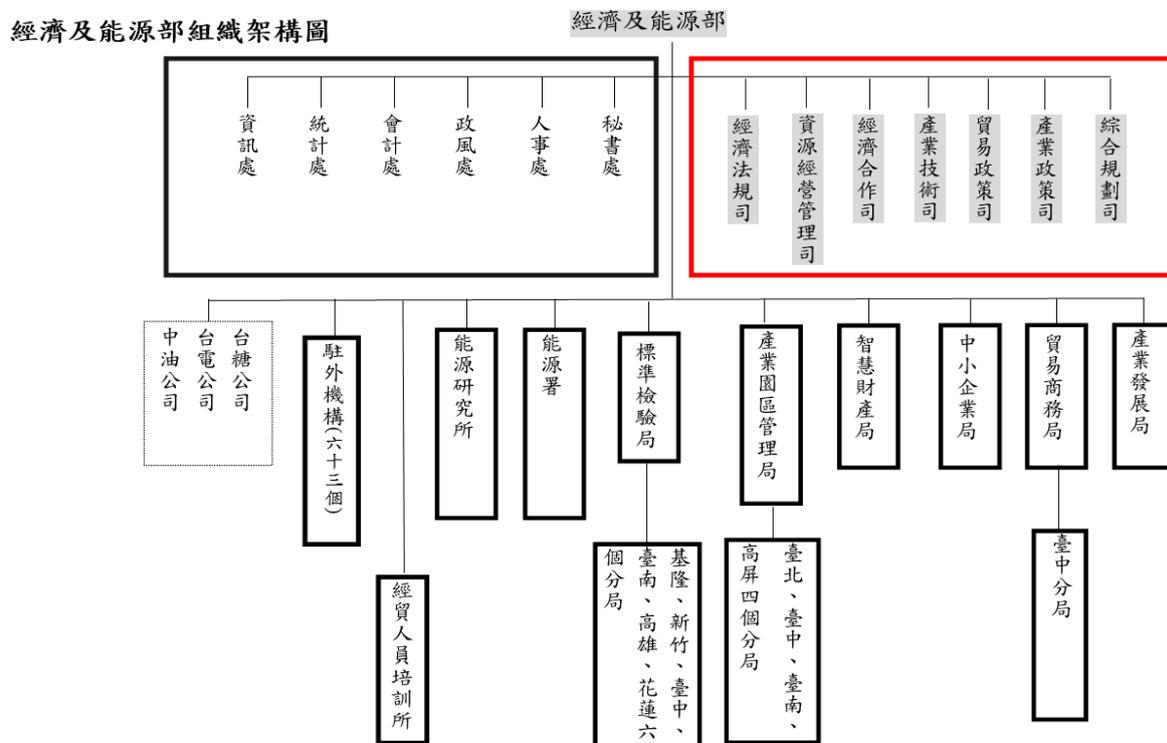


圖 3-3-3、經濟及能源部組織圖

資料來源：國家發展委員會

### 一、垂直架構

經濟及能源部共有 7 個三級機關（圖 3-3-3 右下方綠框部分），其分別是：產業發展局、貿易商務局、中小企業局、智慧財產局、產業園區管理局、標準檢驗局、能源署，1 個三級機構（能源研究所）、63 個駐外經濟商務機構、1 個四級機構（經貿人員培訓所）。

### 二、橫向架構

經濟及能源部下設有 13 個司、處，其分別是綜合規劃司、產業政策司、貿易政策司、產業技術司、經濟合作司、經濟法規司、資源經營管理司 7 個業務單位（圖 3-3-3 右上方紅框部分）；及秘書處、人事處、政風處、會計處、統計處、資訊處 6 個輔助單位（圖 3-3-3 左上方黑框部分）。

### 三、功能原委

經濟及能源部共設有 7 個局署分配，分別是產業發展局、貿易商務局、中小企業局、智慧財產局、產業園區管理局、標準檢驗局、能源署。其業務職掌分述如下：

（一）產業發展局：產業發展策略擬定、產業管理、輔導與創新研發、外人來台及對外審查、台商回台投資及全球招商工作、流通、餐飲、物流及電子商務等服務發展、工廠管理輔導、一般性業界科專計畫、品牌發展策略規劃及執行。

（二）貿易商務局：貿易推廣、提升台灣產業形象工作、進出口業務管理、貿商資訊之規劃、對外投資之策略規劃、對外投資與商業之商情分析、公司登記與管理、特定目的事業管理、商工資訊業務之規劃、應用推廣與管理、零售市場與攤販之輔導與管理。

（三）中小企業局：中小企業發展方向研析、財務輔導及融資保證之規劃、清創輔導業務、地方特色產業輔導、商圈及觀光工廠發展、SBIR 計畫。

（四）智慧財產局：專利、商標、著作等制度研究；專利案件、商標之審查；積體電路、電路佈局之登記。

（五）產業園區管理區：加工出口區之規畫管理、工業區之管理與輔導、工商綜合區用地等事宜。

（六）標準檢驗局：標準、商品檢驗、度量衡及消費品安全之計畫研擬；國家標準、度量衡標準之研究；商品檢驗技術規劃與開發；商品標示。

（七）能源署：永續能源發展規劃與推動，因應氣候邊謙調適策略之研

訂、能源事業管理，以及再生能源之規劃。

### 參、組改後與地方行政機關組織職能對應情形

研究團隊根據「經濟及能源部組織法草案」(立法院審議版)中說明之各司與各局處業務職掌，並以此對應地方政府組織功能說明，繪製各司、局處機關(構)與個案地方政府(台北、新北、高雄、花蓮)之職能對應圖。根據「經濟及能源部處務規程草案」，經濟及能源部共設有7個司，分別為綜合規劃司、產業政策司、產業技術司、貿易政策司、經濟合作司、資源經營管理司、經濟法規司。其中，以產業政策司及產業技術司與地方政府業務功能職掌有較多相關，其餘各司因負責各種涉外及國際化方面業務，故與地方政府機關(構)較無直接對應關係。



圖 3-3-4、經濟及能源部與地方行政機關功能職掌對應圖(1)

資料來源：本研究繪製

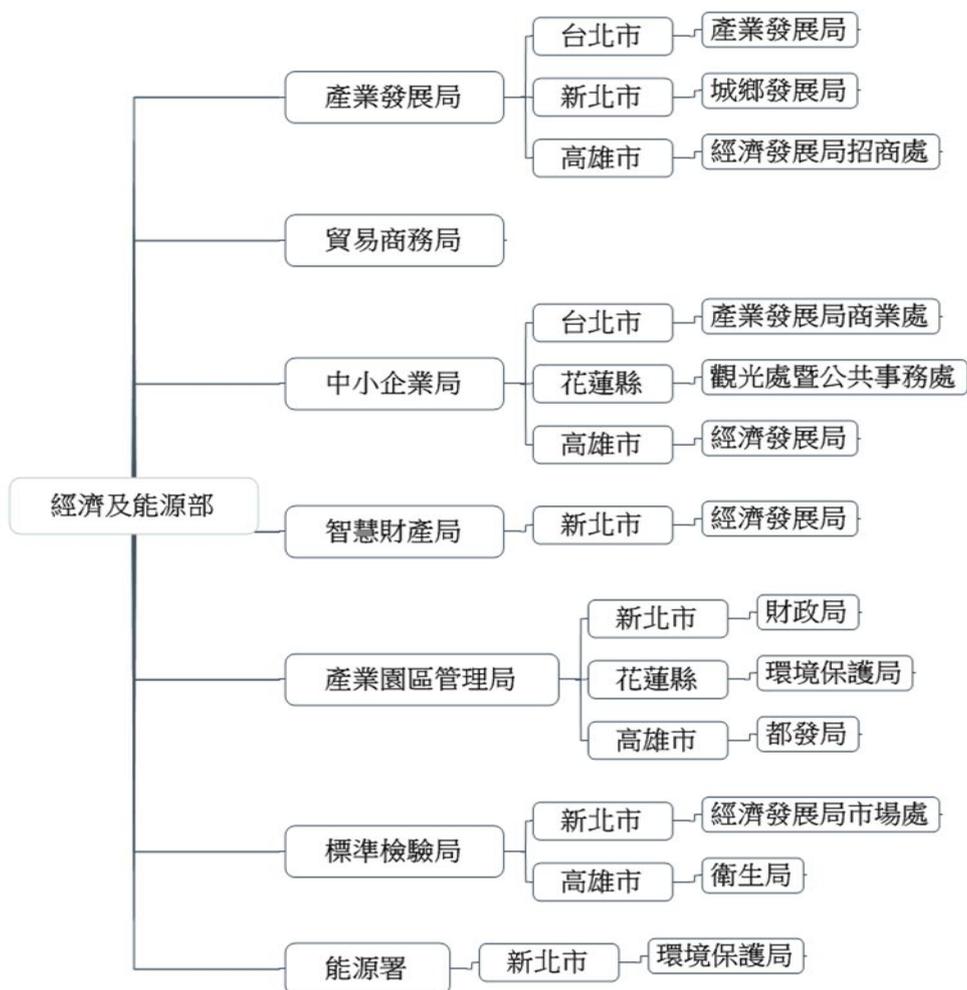


圖 3-3-5、經濟及能源部與地方行政機關功能職掌對應圖(2)

資料來源：本研究繪製

圖 3-3-4、3-3-5，業務本身完全對應可能性甚小，本研究團隊採納受訪機關建議，功能執掌內容繁瑣牽涉浩大非本研究得以一圖與以掌控，為尊重各地方機關首長對業務之行政裁量與其他機關橫向聯結之配合，因此本研究僅繪製基本分工。

歸論而得，依據圖 3-3-4 推斷，業務對口與實際運作情形或有些微差異，就對應圖關係不易發現協調關係。而各縣市或因發展業務重心與區域特性略有不同；台北市業務發展重心與花蓮縣業務發展重心一致性可能性偏低。業務發展規劃不全然與中央業務有直接對應，例如：能源與地方對應關係，牽涉到國土空間規劃考量。但並不表示其與中央無合作關係。再者，各地方政府發展重心可能有其考量，難以全國統一推行。應按照各地方特色予以特色發展。

得推斷結論為：各縣市政府與經濟及能源部之對應較多偏向功能取向，而非組織分則走向，其依內部分工或是組織間相互協調來歸屬其職掌。

## 第四章、專家諮詢會議與焦點座談內容分析

本章主要摘要與分析歷次專家諮詢會議，及歷次焦點團體座談發言資料彙整與內容分析。共分為三節，茲分述如下：

### 第一節、座談會概況與意見彙整

#### 一、第一次專家諮詢會議（103年6月6日，台北市）辦理情形

本研究依據國家發展委員會所提研究目標，以及透過文獻檢閱後，界定出我國中央與地方行政機關組織調整現況與職能對應相關議題，先行邀請學者專家進行諮詢及研討。會議於103年6月6日9:30-12:00假「財團法人江許筭文教基金會」位於台北市松山區復興北路之會議室舉行。

本會議邀請6名組織與制度研究、區域治理研究學者進行諮詢會議（與會人員名單及紀錄詳如附件一），針對計畫揭示問題（二）、（三）及（四）提供意見、經驗及建議，即：行政院組織改造後中央與各地方政府組織職能對應關係？尤其針對衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部與各地方行政機關間執行業務運作模式之變化；研析上述三部會所屬之業務單位、署、局於政策制定時與地方行政機關間執行業務之運作模式變化，及衍生之相關問題？

#### 二、分區專家諮詢及焦點團體座談辦理情形

##### （一）第一次焦點團體座談（103年7月24日，花蓮縣）辦理情形

研究團隊於103年7月24日下午2:00-4:00，假花蓮縣壽豐鄉國立東華大學舉行。議題規劃為「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」。會議邀請6名公共行政、區域治理、組織與制度研究領域學者，以及花蓮縣政府行政及研考處等官員及實務專家，分別就我國中央與地方政府組織職能規劃、業務運作模式及區域治理平台可能扮演之承上啟下功能等各面向進行座

談。(與會人員名單及記錄詳如附件二)本會議主要效用在徵集相關學者專家及地方政府官員意見資料，以利本研究深入瞭解組改後部會與地方政府業務運作、磨合程度與效能等面向。會中特別針對花東區域屬性，邀請一位世居花蓮之原住民籍學者參加，就族群觀點，提出對本研究主題的意見。

表 4-1-1、第一場專家諮詢會議及第一場焦點團體座談與會者基本資料與編碼

代號	姓名	職稱	專長	場次	時間
A1	朱○鵬	教授	公共行政	專家諮詢 1	103/6/6
A2	黃○堂	教授	組織法制	專家諮詢 1	103/6/6
A3	陳○剛	副教授	地方治理	專家諮詢 1	103/6/6
A4	莊○忠	副教授	公共管理	專家諮詢 1	103/6/6
A5	陳○璋	助理教授	公共行政	專家諮詢 1	103/6/6
A6	陳○建	助理教授	組織法制	專家諮詢 1	103/6/6
B1	朱○鵬	教授	公共行政	焦點座談 1	103/7/24
B2	楊○煌	副教授	族群關係	焦點座談 1	103/7/24
B3	朱○明	副教授	公共管理	焦點座談 1	103/7/24
B4	王○元	助理教授	公共管理	焦點座談 1	103/7/24
B5	羅○	助理教授	電子治理	焦點座談 1	103/7/24
B6	詹○瑜	科長	花蓮縣政府	焦點座談 1	103/7/24

資料來源：本研究整理

(二) 第二次專家諮詢及第二次焦點團體座談(103年10月27日，臺北市及新北市)辦理情形

研究團隊於103年10月27日上午9:30-12:00，假國立臺北大學民生校區9樓公共行政暨政策學系會議室舉行。議題規劃為「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」。會議邀請7名公共行政、地方政府與政治、電子

治理與行政組織研究領域學者，以及臺北市與新北市政府研考會、衛生局、水利局等官員及實務專家，分別就我國中央與地方政府組織職能規劃、業務運作模式及區域治理平台可能扮演之承上啟下功能等各面向進行座談。(與會人員名單及記錄詳如附件二)。

表 4-1-2、第二場專家諮詢會議及第二場焦點團體座談與會者基本資料與編碼

代號	姓名	職稱	專長	場次	時間
C1	紀○臣	教授	地方政府與政治	專家諮詢 2	103/10/27
C2	許○一	教授	公共組織理論	專家諮詢 2	103/10/27
C3	謝○義	副教授	公共管理	專家諮詢 2	103/10/27
C4	曾○球	副教授	電子治理	專家諮詢 2	103/10/27
C5	黃○敏	副教授	行政革新	專家諮詢 2	103/10/27
C6	郭○昌	副教授	行政組織與管理	專家諮詢 2	103/10/27
C7	陳○宏	助理教授	公務人力資源管理	專家諮詢 2	103/10/27
C8	林○芳	企劃師	台北市政府	焦點座談 2	103/10/27
C9	王○霄	專門委員	台北市政府	焦點座談 2	103/10/27
C10	盧○昌	副局長	台北市政府	焦點座談 2	103/10/27
C11	林○娥	科長	台北市政府	焦點座談 2	103/10/27
C12	陳○嬪	代理簡任技正	台北市政府	焦點座談 2	103/10/27
C13	許○榮	組長	新北市政府	焦點座談 2	103/10/27
C14	謀○輝	局長	新北市政府	焦點座談 2	103/10/27
C15	李○圳	局長	新北市政府	焦點座談 2	103/10/27
C16	黃○咪	科長	新北市政府	焦點座談 2	103/10/27
C17	李○毅	技正	新北市政府	焦點座談 2	103/10/27

資料來源：本研究整理

(三) 第三次專家諮詢及第三次焦點團體座談(103年11月7日, 高雄市) 辦理情形

研究團隊於103年11月7日上午9:30-12:00, 假蓮潭國際文教會館(高雄市苓雅區)舉行專家諮詢會議; 並於同日下午2:30-5:00, 假高雄市政府3樓法制局會議室(高雄市苓雅區)舉行焦點團體座談會議。議題規劃為「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」。會議邀請3名策略管理、地方發展與行政組織研究領域學者, 以及高雄市政府研考會、人事處、衛生局、水利局等官員及實務專家, 分別就我國中央與地方政府組織職能規劃、業務運作模式及區域治理平台可能扮演之承上啟下功能等各面向進行座談。(與會人員名單及記錄詳如附件二)。

表 4-1-3、第三場專家諮詢會議及第三場焦點團體座談與會者基本資料與編碼

代號	姓名	職稱	專長	場次	時間
D1	蕭○金	教授	策略管理	專家諮詢 3	103/11/7
D2	馬○傑	副教授	地方發展	專家諮詢 3	103/11/7
D3	張○祿	副教授	行政組織與行為	專家諮詢 3	103/11/7
D4	蕭○宏	簡任技正	高雄市政府	專家諮詢 2	103/11/7
D5	吳○玉	專員	高雄市政府	專家諮詢 2	103/11/7
E1	朱○成	主任秘書	高雄市政府	焦點座談 3	103/11/7
E2	城○志	處長	高雄市政府	焦點座談 3	103/11/7
E3	何○岡	專門委員	高雄市政府	焦點座談 3	103/11/7
E4	林○清	專門委員	高雄市政府	焦點座談 3	103/11/7
E5	蔡○貞	主任秘書	高雄市政府	焦點座談 3	103/11/7
E6	王○一	主任秘書	高雄市政府	焦點座談 3	103/11/7
E7	吳○川	主任秘書	高雄市政府	焦點座談 3	103/11/7
E8	鄭○山	專門委員	高雄市政府	焦點座談 3	103/11/7

資料來源：本研究整理

## (四) 四次專家學者深度訪談辦理情形

本研究團隊為更細密瞭解本案討論題綱之具體內容，藉以更符合現實實務運作現況，並歸納研究焦點，分別舉辦四次深度訪談；首先於 103 年 10 月 15 日訪談台北市政府研考會企劃師；再者於 103 年 10 月 30 日訪談環保署綜合計畫處第一科科长；而後於 103 年 11 月 5 日邀請衛生福利部綜合規劃司司長；最後於 103 年 11 月 12 日訪問世新大學方○弘助理教授。深度訪談基本資料統整如表 4-1-4；深度訪談的與會者分別以 F1-F4 代表之。

表 4-1-4、歷次深度訪談會議與會者基本資料與編碼

代號	姓名	職稱	專長	場次	時間
F1	林○芳	企劃師	台北市政府	深度訪談 1	103/10/24
F2	孫○謙	科長	環保署	深度訪談 2	103/10/30
F3	石○良	司長	衛生福利部	深度訪談 3	103/ 11/5
F4	方○弘	助理教授	地方政府與財政	深度訪談 4	103/11/12

資料來源：本研究整理

## 一、會議意見彙整

(一) 歷次專家諮詢會議，以及歷次焦點團體座談（花蓮場、臺北（新北）場及高雄場）<sup>8</sup>

本小節綜合歷次專家諮詢會議，以及歷次焦點團體座談（花蓮場臺北（新北）場及高雄場）之意見內容，依會議題綱分述之。與會專家 21 名共及機關代表共 21 名，其基本資料統整如表 4-1-1、表 4-1-2 及表 4-1-3。第一場專家諮詢會議的與會者分別以 A1-A6 代表之；第一次焦點團體座談的與會者則分別以 B1-B6 代表之；第二場專家諮詢會議與第三場專家諮詢會議的與會者分

<sup>8</sup>本研究團隊針對國發會期中報告審查意見書之內容，針對討論題綱四增加中央三個個案機關之焦點議題：衛福部個案聚焦於長期照護業務面；經能部個案聚焦於能源議題面；環資部個案聚焦於災害管理面之討論。

別以 C1-C7、D1-D5 代表之；臺北(新北)場焦點團體座談與高雄場焦點團體座談的與會者則分別以 C8-C17、E1-E8 代表之。

1. 題綱一：行政院組織改造後中央與各地方政府組織職能對應關係，以及衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部（後簡稱三部）與地方行政機關間執行業務運作模式之變化及可能衍生之相關問題。

行政院組織改造看似中央層級的組織與職能調整，但涉及的層面很廣，和各地方政府的運作亦息息相關，但由於各地方政府的設計和作法不盡相同，所以過程可謂千頭萬緒，也因此組織改造和職能調整時要有因地制宜的作法。

「我覺得行政院組織改造.....做的是中央行政組織的改造工作，不涉及地方，當然有些業務是「去地方化」，有些業務又回歸到地方，比如勞動部裡勞工監理的問題，勞工監理因為五都的設計，造成北、高之間作法不太一樣，變成一個部兩個不同的做法，這是我認為一個非政策性因素或是非組織邏輯裡所能思考的問題。」(A1)

「直轄市裡組織的設計有一套邏輯；可是每一個直轄市，它的組織設計又有因地制宜的不同作法。」(A1)

中央與地方政府對於行政院組改所關切的重點和角度不同，所以必須做整合性的思考和溝通。尤其是中央應設法將組改以後的政策窗口、資源窗口跟地方政府要有所連結。

「中央部會（關切的）是地方能夠對應、並可以運用；對地方政府來講，它一方面是權力隸屬關係，另一方面是權力規範事項關係的展現，那這種事項涉及到資源；一種是組織規範下中央與地方隸屬關係，另一種是地方發展裡所需的資源、依附關係，這種兩種關係是地方政府裡面比較關切的。」(A1)

「將來花蓮縣政府對應幾個中央機關？對應的理由最重要的就是資源的窗口，以地方來講一個是政策一個就是資源的窗口，政策跟資源跟組織職掌政策，對地方政府來講是跟中央面對最需要的三大面向。」(B1)

學者(A1)進一步認為，組改後中央與地方關係調整，要從四個角度去觀察，即：業務及法令隸屬關係變化、地方首長的支持態度、地方與中央間的業務對口之調整，以及政策落實程度和效能等。

「組改並不是依照『人』的需要去設置單位數，而是依照『業務』別去做整合，所以對於地方政府如何對應到中央政府？必須完成的是將地方政府的組織盤整，使其進一步對稱中央組織改造『前與後』之間的資源關係、組織法令的隸屬關係。但是，必先與地方溝通、說明，使其願意配合。在經過與地方政府進行座談、了解時，要知道其問題之所在，也就是組改之後我要找『誰』去處理我原先要處理的問題。」(A1)

「雖然是中央組改對地方來說沒有甚麼感覺，因為影響不大，也許聯繫人改變；(但)因為要重新塑造組織文化業務，連結跟人員訓練一定會對某些部分是不方便的。所以組織職掌的部分，不管是哪個部，環境資源也涉及到農業處、水保土壤、上中下游都是集中一個部會，在地方上會連結很多個不同單位，其實聯繫上應該不會有太大問題，(但)地方上需要知道業務跑到哪？最重要是要清楚了解找誰？」(A1)

「我覺得中央政府應該想辦法做一件事情就是：中央組改以後的政策窗口跟資源窗口跟地方政府要有所連結，或是集合各縣市裡面做一個完整說明報告，溝通了解，進一步(再)做一個運作的調整。」(A1)

「第二個問題是地方首長本身的想法、地方首長與中央之間之配合度。……第三個問題為是否會出現地方跟中央之間「對口失焦」，即為可能找不到良好的對口、窗口，出現比組改之前更糟糕之結果；……第四

個問題是，組改後是否會出現政策落實感下滑，……造成政策落實不夠的問題。」(A1)

其中，上述各點尤其要重視充分的溝通，以及爭取地方首長的認同和支持，才能發揮組改所要達到其功能。綜言之，現階段應關切的事項有：

「第一，瞭解已(組改)上路之部會其運作成效、運作模式之整理、中央與地方聯繫平台、地方首長之基本反映、以及地方首長改選之後可能發生的風險是什麼，再加上有無政策對應之缺口，從當中先建立經驗模式。」(A1)

「更多的是在首長，不會是在制度，這在業務運作的層次上(的認知)是有差距的。」(A1)

「以花蓮縣為例，很多業務處之間都沒有做協調，縣長出來讓陳情當事人可一起共同協調並做出決定，這不只具有民主治理的意義，還有促進跨域協調局處之間疆界問題。(不應)只是探討對口、對應，但一但對應進來之後，一定不能處理對應之外的問題，應找更好的方法，如：績效治理」(B3)

目前，地方政府人員也感受到組改後業務或資源對應窗口調整後的差異，具體問題和情況不一，但既定的業務上實質刪減不大，只是作了整併、調整，問題不大。

「中央跟部會對口，相關規畫最重要的規畫人，是局處首長最直接面對的層級，涉及到政策面向部分都需要縣長或副縣長層級出面，這些協調層面問題不大，只要你知道資源對口。」(B2)

「中央組織改造在業務上實質刪減不大，那只是在搬風。也許有因為整併、有所調整可以使業務更一致性的展現，但中央實質的業務權責沒有

甚麼改。只是組織略作集中、整併、更一致性。……地方向來穩定承辦地方業務權責，…且地方組織設置有地方制度法規定第 62 條的法律規範。…組織改造後的對應關係，那我的看法是對應關係稍稍有改，例如，有些社會救助跟社工本來在中央的權責劃分是在內政部，地方政府是劃分在社會局，那目前的運作模式，地方政府還是在社會局，中央已經轉到衛福部。地方政府的單位與中央的對口單位不是那麼一致，稍微有些變化，變化會導致對應不是很圓滿，但是我認為這並不是個嚴重的問題。」  
「再來就是運作模式的改變，…我認為經過一段磨合期後，各個機關總是可以找到實質業務對應機關與運作模式的。」(A5)

「中央與各地方政府組織對應的關係，因為整併而使業務更一致性，但權責並沒有改。…這個變化導致目前的對應不是很圓滿，但也不是很嚴重，其實找一下就可以知道誰是對應機關，但也許訴願的程序會有對應上的問題。」(A2)

「目前我是在行政研考部門服務，我們的業務對應窗口往常是研發會與國發會兩個單位。但是二者合併之後，我們覺得業務上也有很大的調整，內部業務推動重心也因為整個國家發展重心、社會議題關注重點不同有些調整；以我們科為例，過去負責為民服務與行政計劃，另外在國發會則是負責綜合規劃，如此一來比較偏向憲政發展。現在合併下來，感覺研考的功能不是一個機關的主要業務，…」(B6)

「不管是中央的組改也好，其實會跟社會關注的議題浮動，可能會做一些調整，這是我首先感受到組改後的不同。」(B6)

就此，學者(A4)建議：目前不一定要花很多的心力去分析中央與地方業務及職能的對應調整，而是先要注意各地方之間差異性，以及其所產生的不同需求。

「組織再造看起來，因為很多都是先讓機關上路，業務部分只是換招牌，

所以說中央與地方的業務基本上不變，因此職能對應的問題不是最大關鍵。大的問題是，地方之間的差異性太大，對組織再造就會挑與自身相關的業務，……(所以目前)反映出地方政府對組織改制的迫切性和積極度都不高。」(A4)

針對地方政府會不會因中央組改而配合調整組織結構或運作模式？答案並非完全肯定的。主要是因地方政府組織設置主要還是依據首長施政重點的不同，而有不同的組織配置，況且憲法亦保障地方組織自主的決定權，若某項中央政策下達地方政府時，找不到業務對應窗口，則會視長官的指示行事，甚至會認為這不是其現階段業務的重心。

「既然組改中央已經變動，而地方政府是不是也要動一下？地方政府因為有四年的改選，特別是縣(市)長，不太習慣做大幅的變動、或是組織改造，地方政府習慣按照既有方式進行。」(A3)

「前一陣子看到台東縣政府針對促進民間參與，從原本屬於建設處的業務改到財政處，名稱改為財政暨經濟發展處，並在裡面設置產業發展科。也有可能地方首長會因為中央而進行調整，這是我從報紙上得知的訊息，花蓮目前縣長並做大指示，但是也會因為每個階段施政的需要而有調整。……當然如果中央與地方的政策連貫可以銜接的很好，最好是地方的組織可以配合中央做調整；其實地方制度法已經賦予地方首長很大的組織調整與設置的權限，會因為首長施政重點的不同而有不同的組織配置。」(B6)

「很多顯然是原本屬於中央主導、全國性施政，這時要轉換到地方政府時，造成對應窗口的落差。我以最近國發會函轉行政院氣候變遷調適政策綱領為例，之前有訂頒綱領，我們找不到對應的窗口，我們查公文系統以前公文是分給環保局，可是現在環保局認為這個綱領內容是針對海防、海岸流失衝擊，所以應該分給建設處。所以對地方政府來說，如果沒有一個更高、統籌單位，願意仿照中央建設一個任務型的組織來推動業務，而地方政府會認為這不是它現正推動的業務重點，而造成很大的落空。」(B6)

「因為地方組織是自主，是因為憲法保障地方組織自主決定權，且經過議會審議，是以中央為準則的框架下地方政府自己決定設那些。那地方是否該配合中央？這個部分還需要一點時間觀察。」(A5)

「中央的組改實質上，在業務刪減上不大，使得業務能更一致性的展現，我認為說，中央實質的業務權責沒什麼改，只是組織略作整併。……我想生命會自己找到出路，組織業務會自己找到對口。…我個人認為最後經過磨合之後就沒有甚麼問題的。比如說中央業務交付地方，地方哪個局處要接，也許會有一些交付問題，可是最後秘書長或副縣長裁示後，大致上還是會就定位。就定位之後中央的角度是否一定會滿意呢？我想未必，可是另一個問題是，中央是否非得要求地方做到跟中央對口一對一，我想其實也沒必要，畢竟地方真的有它一個業務組織自主權。」(A6)

但有學者(A3)認為，中央政府若希望地方政府也能夠跟著中央組改作一些組織上之調整，已經錯過最好的契機！現在應該要思考以各種專業的、文化的、價值的，及物質的誘因而引導地方做改革。

「我們當時在做類似的議題時，要談對應或是對口，因為中央在變，地方不得不做調整，很可惜的是地方錯過了調整的契機，最好的契機是在2010年，中央在動、地方(直轄市)也在動，那時候做調整是最佳的關鍵時刻。但是現在直轄市大勢已定，雖然很多直轄市如台南市、新北市都在尋求內部的調整。」(A3)

「如何讓地方「跟著動」、跟著調整組織，則要視中央政府有多少籌碼，願意多大程度的誘導、主導？我認為在目前地方制度的發展之下，(中央)要能夠主導並不容易，因此我認為有兩個方向：一個是尊重(地方)，另一個是誘導(地方)，但是這個是透過專業的、文化的、價值的，也就是要透過物質的誘因(去引導)。」(A3)

中央與地方行政機關的對應，一直是一個複雜且細瑣的工程。學者

(A6) 認為：理論上是有  $n$  對  $n$ ，想畫出圖表是可以畫得出來，但組織部分可以畫出來，而職能部分就是很難畫出來，除非是範圍小或是職能相對單純。針對對應的方式的設計，學者 (A3) 建議發放細緻的問卷到設定的三個部會中的各個單位，讓它們做相關的回應。

「研究團隊在做研究時，可以研究地方要與中央的二級、還是三級、甚至是四級對應？這問題執行複雜，可能會造成研究團隊的困擾，因為這個工程非常細瑣；不過若時間上來的及，還有一個方式是發比較細緻的問卷到根據你們鎖定的 3 個個案部會中的各個單位，讓它們做相關的回應，例如現在的對應狀況如何？相關的困難之處為何？我相信未來整個研究團隊在做統整時，除了已經相當良好的對應之處可以寫出來、有問題的地方、或是沒有對應到的地方，都可以在研究案當中提出，甚至研擬出相當對策。」(A3)

「在中央跟地方的對應理論上有四種，實際面上，只有三種。第一種是一對一，就是中央局處對應到地方局處。第二種是中央是一，地方是  $n$ ；一對  $n$ 。第三種是中央是  $n$ ，地方是一。 $n$  對一。理論上是有  $n$  對  $n$ ，可是所有的  $n$  對  $n$  都可以拆成  $n_1+n_2$ ，還是可以拆成一對  $n$  或一對一的關係，基本上這現象不太可能可以做出一對一的架構。...想畫出圖表是可以畫得出來，組織部分可以畫出來，但職能就是畫不出來。為什麼呢？...委辦事項的職能對應有機會圖表化，不是只有組織，是職能也可以有機會圖表畫，因為中央在委辦事項上能做指定。...可是只要遇到自治事項，不論中央有多少遙控權限，只要是自治事項，答案是交給哪個部會來做都是做不出來！...因為每個人對部會的熟悉度不是這麼精準。」(A6)

除了上述法規、誘因、首長施政目標，以及技術層面的問題之外，學者 (A2) 提醒還有機關員額現狀、政治權力考量等因素，也會影響地方政府是否配合中央調整其組織的意願及可能性。

「地方一級機關的數量可以比中央政府還多，但可以發現，台北市已經

把 32 個機關上限都用完了，組織不願刪、人員不願意調降；反過來說，新北市就在經費上管控的比較好，對員額的增加就比較節約。」  
(A2)

「那運作模式的改變，...有變的更大，也更政治化，首長的權力當然相對變大，互動更複雜，整併後，有人要爭寵、失勢、磨合的。.....地方比起中央，民主正當性更大，未必能夠說改變就改變，中央調控力已經下降，所以變化不是很大。」(A2)

「至於說可能延伸的相關問題，就是剛剛說的中央部會變得更複雜、更政治，因為地方還是維持既有組織，所以剛剛說的社會救助或是訴願的問題，部長的風格、重點、體系掌控都會有問題；舉個例子，有保護服務司和社會家庭署，署有政策權又有執行權，但這樣一來，部長就虛掉了。所以就是說，這樣有政策又有執行的權力，跟地方之間是否就有被撈過界的問題。」(A2)

針對中央三部與地方行政機關間執行業務運作模式，學者 (C1) 依據組織名稱與職能是否變動分為四類：

「第一類是組織名稱和職能都維持不變、第二類是名稱維持職能變動、第三類是名稱變動職能維持、第四類是名稱和職能都變動。因此，在此我要提出的是，地方機關政府該如何變動。第一，地方根本不需要變動（名稱和職能都維持者）。事實上根據「地方自治法」和「地方行政機關組織準則」之規定，地方機關是因需要而設置，另為方便業務對口，而將原本的組織名稱做些微調整。

第二類，名稱變動但職能維持，例如：勞動部。第四類名稱與職能都變更者，例如環境資源部。再來是名稱和職能都新設的，有些地方會因應中央而新設單位，例如台北市將法規委員會與訴願委員會合併成法務局；高雄為法制局。」(C1)

2. 題綱二：三部所屬之業務單位、署、局，於政策制定時與地方行政機關間執行業務之運作模式變化，以其衍生之相關問題。

部會組織結構調整後，其所屬之業務單位、署、局，在政策制定時與地方行政機關間執行業務之運作模式必定又所變化。所以首先要先從第一線執行、聯絡的人員中去瞭解。

「需了解（組改）之後是否資源變得更加排擠？讓地方更不願意跟中央進行更好的連結，……建議要找這些部會內實際執行、聯絡的人，以及業務融合後的新單位人員，了解其運作上的問題。」(A1)

在三個案部會中，其業務職掌與地方關係，以經濟及能源部較為密切。地方政府的功能，主要還是在政策的執行面，因此，組改後，在組織職能對應或是功能分配上本來就會不同，地方政府的業務運作，也會受到程度上的衝擊。

「因為（環資部）涉及很（業務），地方在面對時較為簡單，地方上就直接面對環境資源部，就不需要再找農委會、經濟部，現在連水利署也納進來，我只要找一個部就可以，……因為能源政策屬於國家高度中央化的政策，在地方都是依照中央的組織來做，地方政府中在能源的部分，比較有關係的是環保局、城鄉發展、或工商發展等單位，這些其實都是經能部目前管轄的。……也因如此，其（經能部）與地方的關係反而很密切，因為其大多在鼓勵地方從事投資、獎勵；……這些對應到地方而言也是件好事。」(B1)

針對第二個議題，學者看法較難歸納出一體系，茲就其個別意見，陳述如下：

「就狹義而言，組改後，因為中央部會整併，延伸到地方層級，在對口上可能需要一點時間磨合、探索，就是在政經變化下政策運作模式的變化。」(A1)

「組改有很多三級機關四級機關，是以全國為管轄的範圍，地方就沒有這樣的業務權責，例如：保護服務司或社會家庭署，因為它又有政策(權)又有執行(權)，所以署的權力相對比較大。我們要注意署的政策跟執行的權力，署在地方之間是不是有過度逾權，比方社會家庭署，我認為這個單位其實用司來設立就可以了，因為這個單位是地方級的。」(A2)

「署該怎麼跟地方政府分工呢？例如產業發展局，這個其實也可以用司就可以了。那事實上這個問題也是個兩面，不好的地方，就是會侵犯到地方政府的業務權責：處理的好，就是協助地方政府，這問題要看你怎麼去做細部的分工。」…，以產業發展局為案例，怎麼跟地方來做密切的合作，例如：農業改良場，為什麼就不讓地方來做呢？但基本上，地方的生態可能會被地方議會給搞垮；還有國家公園風景管理處，都是中央管，為什麼不能給地方管呢？也就是說，中央與地方就要檢討分工。」(A2)

「從管制性政策來看、服務性政策來看，中央都是以管制性政策為主，因此看起來重要的功能是，怎麼樣考核與監督這些業務，不過有一些服務性的政策，需要與地方做溝通跟協調，對地方最困擾的是縣市與縣市之間的轉介，雖然他們之間有連結，但是還是會有時間上的落差，造成個案抱怨，我覺得可以從管制性和服務性的政策來看。」(A4)

但在實務運作之上，以衛生與社會福利業務為例，我國的直轄市(新北市)已建立相關的任務編組，進行長照業務之推行，並行之有年，故在衛生福利部成立之後，與地方政府業務銜接上，並沒有太大的問題；另外地方政府機關代表也認為，只要中央部會組織定位確立與清楚後，地方政府與其對應上並無問題，中央可以召集各地方政府局處進行教育、磨合

「在過去衛生福利部還沒整併之前，我們的長照是任務編組，由衛生局

主責、社會局協助，由兩個局合作的長照中心，以長照來說，工作上沒有任何的落差；新北市長照推動得比中央更早。就我所知，其他縣市是衛生和社政是分開辦理的，二者無法合在一起。」(C15)

「中央改組之後與地方對應，只要中央定位清楚，其實地方對應是沒有問題的。」(E4)

「將來中央改組之後，我覺得業務對應沒有太大的問題，調適一下就好，其實地方政府的環保局也是依照中央的法令去執行。」(E8)

「如果環境資源部確定，可以召集地方政府局處進行銜接的教育，之後再磨合。」(C14)

3. 題綱三：本研究主要在徵集各縣市政府的實務意見，從各地方政府的角度觀察：組改後，(1) 地方政府與中央部會的業務對口面臨哪些相關變化、產生哪些問題或影響？(2) 既有運作習慣是否因改組而改變？或產生的適應問題有哪些？(3) 各機關是否擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案？(4) 中央與地方之間的政策協調與執行是否更加落實？行政效率或政策統一是否有提升？(5) 一旦首長變動時，是否可能產生影響？以及，(6) 未來是否有配合中央組織改造而調整 貴縣市組織之規劃？

以直轄市而言，因其本身就已建立跨局處的任務編組執行各種業務，是以中央部會合併之後，並未產生對應之改變或問題。

「衛福部合併到現在一年多，對新北市來說，我們一直都是跨機關合作，我不會感受到衛福部合併之後，對業務對應上的影響、以及有什麼改變。」(C15)

以地方政府角度來看，因為是以民眾的觀感、意見為依歸，無法有

過渡期，恐造成民眾洽公之不便與困擾，因此，先前的配套措施應先妥善建立，並且是持續、漸進的方式推動組織改造，以免造成銜接不佳的問題。

「業務過渡我覺得很難，因為地方業務都不能中斷，…我認為，不管在中央或地方政府，在組織改變的過程當中，應該是穩健的推動而不是貿然，相關配套措施要做好，否則造成某些業務有一段時間銜接不佳。」  
(C15)

「至於過渡期，其實同理心是民眾觀感，當然沒有過渡期。」(C14)

至於在中央組改之後，產生跨域治理的新議題，各機關如果本位主義、溝通機制不完善、中央缺乏資源配置機制、中央與地方協調聯繫會議效率不彰等，都會阻礙政策協調與執行。

「現在我們擔心，衛生福利部的整併，畢竟來說，衛政的思考和社政的思考是不太相同的…；我現在有看到一個好的現象是，其他縣市社會局反映很難跟衛生局溝通，但是中央合併之後變得比較好；但是整合是否不會偏廢其中一個單位的聲音，這部分我認為要納入考量。」(C15)

「地方對於跨域事務的處理來說，希望是中央先以業務為依歸，並且定位清楚，地方在事務處理上便不會有太大的問題。我想主要是很多資源配置不當的問題…，但中央缺乏這樣的機制，業務資源常常沒有持續，必須要好好思考資源的合理配置，地方才會對中央有合理的信賴。」  
(E1)

「溝通上還是跟以前一樣，只是地方單一科室因應組改對口到中央的科室變多了。另外，中央在進行中央與地方的聯繫會議必須要更有效率。」  
(D5)

在實務運作上，中央和地方政府對於組織改造都有相同的目標認知，就是效率的提升，因此在此前提之下，中央應該尊重地方自治，讓首長依其偏好彈性運用其組織安排，地方政府可以不必要隨著中央政府組織的合併而變動，而是透過任務編組、協調與合作之機制，達到相同的精實、效率目標。

「我認為不管在中央和地方，效率性與功能性比較重要；如果組織有總員額法，交給地方政府彈性運用，因為民選的首長，會有重視業務的偏好。」(C14)

「很多中央的政策來到地方，常會隨著市長與不同的相關局處來推動，例如自殺防治、性侵害、社會局(侵害者)衛生局(加害者)。其實相互合作與協調是我們很好的關鍵，並不是說中央合併了，地方就要跟著調整，有的時候合併對業務推動不是會很好，民眾的觀感、接受的什麼才是關鍵。」(C12)

「地方是負責執行，因此也可以不用整合，各司其職就好，反而是中央大腦要整合。從這角度來看，地方也沒有太大的必要跟著中央做改變，事實上很多業務在中央上有整合但地方沒有，像台北市社會局很多散在中央的內政部…，地方很多是執行性，因此就算中央組改後對應也不會變動。」(C4)

「依照地方制度法賦予各機關的彈性來予以規畫，其他較系統性的問題需仰賴中央進行跨部會的處理，以及各機關橫向的聯繫需要再加強。」(D1)

同時，地方政府也希望中央部會在進行政策規劃時，可以納入地方政府之意見，並且讓資訊更透明。

「中央做整合的效益不好，其實是因為都不考量地方的意見，我們地方很少能參與中央政策制定。以後也許有機會，中央政府會把地方執行的意見考量進來。」(C8)

「但其實重點還是在地方反映資訊的不透明，是組改之後對我們的比較大的困難，…。另外就是我相信現在六都應該也有很多有能力做政策規劃的，中央應該要考慮地方的意見再來做政策制定。」(C16)

4. 提綱四：針對三部會之業務運作或與地方政府（台北市、新北市、高雄市、花蓮縣）業務運作配合或民眾服務等面向，研析參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構」等原則，歸納四級機關(構)設置基礎之建議。

與會學者針對歸納四級機關(構)設置基礎，提出多面向意見。首先，要分多少的區域組織或是否要建構四級機關(構)來提升治理效能，不能以單獨面向去看，它還涉及到業務、功能面向，不能只有一種設置的原則，還要去看看業務軸心的重點、以及現在施政的重點，並要保持未來修正的彈性。

「國土空間發展涉及四級機關構基礎建設，必須考量地域特性，例如：花蓮與台東其實國土狹長，光是花蓮境內南北縱跨 180 公里；花蓮又是全台灣最大的縣，(有全台面積之)八分之一，加上台東縣整體面積相當大，水土保持的工作非常多，如果沒有在多元的思考之下，將不同的(地域)完全用單位數來衡量是不妥的；我覺得組改應該要保持彈性，而彈性也是組改重要原則之一，如果沒有保持彈性，將來真的會因過度的縮減而產生很多問題。」(B1)

「依照生活圈中四級機關構的狀況來看，其原本執行業務的功能究竟有沒有必要去做，這不能以單獨面向，還涉及到業務的軸心，不是單獨說你一定要 4 個、你一定要 6 個；而是除了這「4 個、6 個」看起來是一

種設置的基本原則外，還要去看看業務軸心的重點、以及現在施政的重點、保持未來修正的彈性；也許某些業務在全國設4個、某些業務的確需要到6個，甚至有些業務可以到7個。剛才提到三級機構不受限，四級機關（構）也沒有全部在組織法內呈現，這些其實回歸到行政部門裡面來看，都是處務規程的範圍，不涉及組織法需要修法或是送到立法院的問題，在此在行政部門有很大的權限，在考慮這個問題時，業務軸心的考量還是最重要。」(A1)

「我覺得未來機關可以在設置(單位)，4個也好、6個也好的參考，也建議研究團隊本研究案將原則建立出來即可。」(A1)

關於「區域階層」的概念，學者提出目前既有問題是：沒有組織、沒有明確的預算、沒有人事，當談論區域政府時，也沒有明確的架構、機制。普遍認為思考類似「區域型政府」的概念時，應從過去歷史的發展脈絡下來思考，不能為了整併而整併，甚至有人認為不必做此思考。

「政府在做政策規劃時，到底還是以行政建置、區域政策規劃為依歸，如果我們政府想要做區域型政府的規劃時候，整個過去經建會、或是國發會的規範或是營運規劃，還是以打破行政建置、以區域方式進行整體的經建規劃。……另外，七個生活圈的概念是從江宜樺院長在內政部或是研考會時所提及的，其實七個生活圈我個人認為是比較奇怪的，比如說雲嘉南地區，雲林縣的人都到台中發展，很少到台南發展，事實上七個生活圈與台灣現有的生活體制二者概念並不符合；例如「北基宜」，事實上大台北的生活圈應該是雙北以及桃園、基隆，所謂一小時生活圈，而七個生活圈的概念很多學者以及實在的生活者認為是有問題的，我認為還是以北中南東四個都會區域去做整體的考量為佳。」(A3)

「可以先把四級機關（構）把它查出來，例如林業試驗所，他就是四級機構，注意看的話就可以發現它是歷史形成的，這個我建議說就不要為整併而整併了，沒有什麼改變它的必要了，若只是因為生活圈就要把它

改變，可能都會有很大的問題，而且這個所謂的生活圈，合宜性也不是很高，現在不是還有高鐵的一日生活圈嗎？還有必要根據這七個生活圈做改變嗎？是不是應該穩健一點。例如，監獄和法務部行政執行署也不是依照生活圈而設的。」(A2)

「這樣的變動對組織內部的成員也是一種不安定，在推行上會有很大的反彈。…搭配高鐵通車一日生活圈的議題，是否一定要以生活圈為架構作配置？我覺得是不必要。」(A5)

學者(A4)認為建立「生活圈」或「區域階層」是一個動態的概念，但目前政府資源分配都是依照人口數，跟生活圈概念不一樣，資源不到位，就不適合用來做劃分。而且，現在推電子化政府，也許也不一定要生活圈概念來做。目前區域治理平台呈現的是政黨影響大於對區域問題的重視，必須加以突破。

「我覺得，如果要以這個做劃分，也不符合生活圈的概念，如果中央真的有意要推，這個是一個動態的概念，但資源分配都是依照人口數，跟生活圈概念不一樣，資源不到位，就不適合用來做劃分，我覺得這是以後做研究的時候，要考慮進去的因素，而且現在推電子化政府，也許也不一定要生活圈概念來做，也許這塊可以用一些新的思維來做改變。……最後一個是有關區域治理的問題，比如像縣市長的會報，但實際上發現是同政黨的聯誼，雙北市就可以很好運作，北基宜就沒有很好的運作，變成是藍綠的問題，而不是區域治理的問題！我覺得也許這一塊，受政黨影響大於區域的問題，要看他是不是同一政黨。整合平台好像不會有那麼好的效果，如果國發會真的要去劃分職掌，可能挑幾個比較重要但是職能不會受空間、政治等因素限制。」(A4)

5. 題綱五：行政院組織改造，各部會與地方行政機關組織職能運作對應機制之建構，及強化行政組織效能之政策建議。

首先，各部會與地方行政機關組織職能運作對應機制之建構，是一複雜且長遠的路，必須要強化溝通工作。

「建議國發會在結束本案後，近期內找出地方政府內主政組織發展、設計之人員，分好幾個階段，告訴其目前就緒的情況、溝通的情況、平台有什麼問題，後續的組改推動時程，與地方溝通，聽其建議。」(B2)

針對地方要不要一併調整組織架構？學者(B1)認為這要分好幾個步驟，並循序漸進。因為地方組織是自主的，是憲法保障地方組織自主決定權，且經過議會審議，是以中央提出之準則的框架下，由地方政府自己決定設那些單位。學者(A2)也認為要「階段性調整」，應該運作一段時間，再看看會有什麼樣的問題，看地方是否或要怎樣配合中央調整。

「那地方是否該配合中央？這個部分還需要一點時間觀察。」(B1)

「因為地方設組織是自主的，是在「地方制度法」的框架下設定的數目，我覺得是可以運作一段時間再看看，再看會有什麼樣的問題，看是要地方怎樣配合中央調整。」(A2)

最後，針對要如何強化行政組織效能的政策建議，學者(A2)、(A5)都認為可以透過資訊公開化、公共課責或民主治理的方式來做。

「我個人認為是不是有可能透過公共課則讓資訊公開化，像考試院一樣。把地方政府的組織一級二級的職等職缺等用人成本公布，大家就會去比較，藉由這樣的方法達成公共課責或是民主治理。」(A5)

「現在應該這樣講說，29個部會都已經定了，怎麼強化效能？…也許透過公共課責這一類的，讓資料都公開，讓各地方政府把員額成本公布，慢慢的讓大家去比較每個地方政府的績效，要不然各部會都自己吹噓，這比較需要用一些政策的工具來做運用啦！」(A2)

6. 其他有關我國組織改造及區域治理其它相關議題與建議。

在花蓮所舉辦的焦點團體座談中，原住民籍的學者（B2）特別提出行政院組改與各地區原住民行政之間的關係，他認為很多規劃並未思考和現行原住民自治區等規劃的整合。例如：研究目標提到的東部生活圈，是否包括原住民族？環境資源部主管業務有沒有考量未來「原住民自治法」，以及設立原住民自治區後的管轄關係？

「我要提的內容比較特殊，各地原住民委員會，33 個山地鄉如何跟社會局、社會處去配合？環資部跟經濟能源部都跟他們（原住民）生活息息相關，但在第四項提到的東部生活圈，是否包括原住民族？……事實上，一般縣政府跟 33 個山地鄉都還是有連結，以台中或高雄為例，原來的都是農業縣，變成高雄是原民會來處理的時候，這個部分要怎麼去做？現在名義上是原住民委員會管山地鄉，但其實是跟過去不一樣，例如：環境資源怎麼辦？都沒有原住民的部分。」（B2）

「我覺得它（生活圈）未來一定會跟『原住民基本法』有衝突，因此是不是要把民族的部分加進去？……因為組改以後，原住民無法跟中央做一個實質上的配合，是因為原住民基本法的規定，只要有礦產要開採都要經過當地鄉或區，這樣一來環資部就會跟它衝突。現在的暫行條例確幾乎都否決原住民基本法了，變成（原住）民眾困擾。」（B2）

所以，其再一次要強調橫向的部會聯繫之重要。他希望能有一個誘因，讓中央與地方找到一個聚焦點。學者（B4）認為可從一個「協力」的角度來看問題，這也非常符合國際的趨勢。

「從比較軟性的來看，在中央跟地方會找到各自的對應窗口，而從結構面（硬性）的來看，從「地方制度法」與「地方行政機關組織準則」等規定來看，是不是可以發展第二層的對應？」（B4）

學者（B5）從資訊與資料的角度來看這個問題，他認為政府的資料或資訊是垂直、層級節制與水平分工的基礎，也可以藉此去解釋政府治理與組織改造是不是成功？尤其這三個個案（部會）的實際問題都還沒完全發生，所以可以嘗試從資訊的整合，來規劃或克服現在中央與地方，或者跨區域治理平台的難題。

「電子化政府的階段已經在推動，雲端化可以將資料庫整合，減少機房維運的成本，以前的網路共用平台，或是可以資料間接的管理機制，共通的規範等，這些都是電子化政府轉型到電子化治理的關鍵。……我們如何透過資料為基礎、巨量資料(big data)分析，觀測政策的變化、監測不同治理的問題，滿適合去了解地方與中央之間需求與資源的落差在哪？資料可以讓我們追蹤縱向的、時間序列的政策變遷。」（B5）

## （二）四次深度訪談分析

1. 題綱一：行政院組織改造後中央與各地方政府組織職能對應關係，以及衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部（後簡稱三部）與地方行政機關間執行業務運作模式之變化及可能衍生之相關問題。

在中央與地方行政機關組織職能對應上，多數機關代表認同對應上變複雜了，但是運作並不會有問題，地方行政機關皆能找到業務出口；但是若站在中央部會的角度出發，因為組改的設計邏輯以中央部會之整合為基礎，是以仍會希望地方政府因應中央組改進行組織之調整，例如台北市政府配合衛福部將長照業務移至衛生局；甚至中央成立新的業務單位，地方應需要正式的組織對應。

「對應機制其實是定版後把它畫出來我們就可以理解，那後面的政策運作我們會按照實際的議題發生的時候我們會有相對應的去做，在新生的業務跟地方的回饋跟反映我覺得這個是一個重點，最後還是回歸到怎麼去協調這個問題上。」（F1）

「地方政府若以業務導向來檢視，組改之後的業務窗口對應都沒有問題，一定可以無縫接軌；且地方制度法對於地方自治有一定的規定，中央也不宜伸手插入地方政府組設考量；但是中央組改是以整合的功能觀點出發，希望地方可以因應組改做調整…，環資部屬於最特別的，因為它從其他中央機關納入了很多業務，甚至有全新的業務，將來由一個司主政，如此一來，地方政府需要正式成立一個單位做為對應。」(F2)

「地方雖然知道自己該找誰，而且我們(衛福部)也會每一季開中央地方首長聯席會議，由部長或次長主持，地方由衛生、社會局長參加，一般業務對應沒有太大問題。但目前中央跟地方的對口單位變得複雜了，以精神病人業務來說，過去地方大多都是衛生局醫政課管，對到中央是醫事處；現在中央變成心理及口腔健康司跟醫事司兩個，地方依然不變，儘管實際上不會因此找不到人，但地方與中央的對應變成架構上看不出來，要跟著承辦人走。而且中央單位變多，地方要承接的業務也變多…對口單位增加還好，如果每個科都交付一些業務，事情就變多了，地方在人力固定的情況下，也會應接不暇。

不過，我覺得有些地方政府也蠻聰明的，像我知道台北市就想把業務做調整，把長照移到衛生局，讓社會局與中央對應回歸單一。若能讓運作更加單純，或許可以讓其他地方做參考(調整)。」(F3)

2. 提綱二：探討當前或未來衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部所屬之業務單位、署、局，與縣(市)對應行政單位間執行業務之運作模式變化，以及衍生之相關問題。

對於地方政府而言，首先希望中央組改能先行定版，其才能予以因應調整，針對國家整體政策之業務(例如：氣象局)，地方則沒有對應的窗口，沒有對應的問題。然而地方政府人員變動較為頻繁，若配合中央調整有其困難度。

「那怎麼因應組改，...我們有組織設計的本位邏輯，不太可能會這樣跟中央做一個改變，那環資部跟經能部的部分，尤其是能源，地方老實說能設立的不多，...他們沒有定版，所以這個版本會不會在做修改，那對中南部來說影響比較大的林業，可是對台北來說是沒有影響的。或者是中央氣象局，那氣象業務地方找誰？其實坦白說這個跟我們關係不大因為氣象是一個區域的問題。」(F1)

「之前我們有發函給各縣市政府，中央組改之後，地方會如何進行組織調整以因應此組織變動，惟地方政府都回應：『中央組改先確定之後，地方政府再予以因應與調整』。例如有些是在工務局，有些是在建設局，這種很模糊的，或是到時候會再做一個整合，...不要說去問水利署，它也會回答每個縣市都不一樣，現在連我們自己都很難很明確的對應出來，因為每個縣市是不同的，現在可能分散在不同的單位，但是未來環資部卻定之後，還是希望地方可以配合調整其組設，而不是說現在有些是建設局、有些是工務局，有的還不是這兩個局的我也看過。」(F2)

「地方業務變動比之前都快，人員流動也頻繁，去建立這個對應機制不能達到政策整合的效果，我個人是沒有這麼樂觀。」(F4)

另一方面，對於中央部會，首先希望地方政府能夠配合組改調整其組設，讓對應的業務窗口能夠統一；而在中央部會之內，雖然組織變動了，但是思維邏輯並未改變，沒有考慮新形勢、新問題，易造成組改的「效能」打折扣；中央部會因為業務整合、組織合併，機關代表建議重訂機關核心職能，展開培訓，並推動職務輪調機制，讓部內主管兼具處理多項業務的能力，也能同時提升部內協調管道。

「現在我們寄望長照保險開辦後，能夠讓以後健保局從長照業務開始統整，也就是以『長照保險法』來規範，創造一個執行單位的統一窗口。另外，我自己覺得雖然組織有統整，但部會間的預算卻沒有跟著調整，預算還是跟著原來單位或業務走。例如：未來少子化與高齡化的問題，

教育部的經費並沒有因為少子化減少，衛福部也沒有因高齡化增加，同時部會內也沒有變化，思維並沒有突破，也沒有重新檢討。但預算與員額不變的原則，就會將政府組改成效大打折扣。」(F3)

「我們(衛生)跟社政部門的職系不同，行事風格也都不同，而且因為專業不同，人員也沒辦法流用。所以，我們現在正在重新規劃制定衛福部同仁的核心職能，讓兩邊人才能夠受訓後，都具備可以處理兩邊業務的職能，至少在科長級以上的人員都能互相熟悉彼此業務和輪調。」

(F3)

3. 提綱三：本研究主要在徵集各縣市政府的實務意見，從各地方政府的角度觀察：組改後，1.地方政府與中央部會的業務對口面臨哪些相關變化、產生哪些問題或影響？2.既有運作習慣是否因改組而改變？或產生的適應問題有哪些？3.各機關是否擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案？4.中央與地方之間的政策協調與執行是否更加落實？行政效率或政策統一是否有提升？5.一旦首長變動時，是否可能產生影響？以及，6.未來是否有配合中央組織改造而調整 貴縣市組織之規劃？

地方政府首長雖然有其偏好，惟因有選票壓力，但若是對選民為有利的政策，自然會將提升政策落實之效度；地方政府本身組織間也會透過協調方式，因應中央組改後業務對應之變化。

「首長的確有影響，因為首長的政見我們要落實，那這個跟中央會不會有衝突？有可能會，尤其是國土規畫的部分。那這個本來是營建署的事情，那之後會不會改變？這個就是要去做調整的，最後一個問題就是還沒有發生，那怎麼因應組改，我想目前來說社會局跟衛生局是不會合併的。我們有組織設計的本位邏輯，不太可能會這樣跟中央做一個改變。」

(F1)

「我在做之前那個研究案的時候，台北市政府也有釋出一個訊息，就是地方政府該怎麼因應中央組改的對口。當中央把公文發給地方政府，有

兩個情況，第一是對口單位明確，對口之間彼此已經認識；另一種情況則是，在地方政府的分工不是這麼明確或是全新的業務，需要跨局處做整合協調的情況，而第二個情況，就算是跨局處的政策，中央制定政策交由地方處理後，其實也會由地方政府自行分工進行，也不會有所謂對口不明確的問題。」(F4)

「可能重點會在於重大的社會政策推動，而通常這種政策也都會取決於首長，並非地方局處首長就可以決定的。另外，以長照來說，這個業務這麼重要，有選舉壓力的地方首長絕不敢輕忽，因此絕對會努力做好，中央其實不用太擔心對口如果不明確會造成效能低落的問題，地方如果認為中央這個政策是有利於選民的，理論上是會配合到底的。」(F4)

4. 提綱四：地方政府對於中央設置四級機關（構）之看法？參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4 個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或 7 個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）諸方案，研議中央四級機關（構）依此基礎設置之可行性？或者，建議以何種方式進行？地方政府對相關設置基礎之建議及配合意願？

本研究主要聚焦討論三個中央個案機關之四級機關(構)未來設置之原則與模式，組改後的中央政府與地方政府，如何依現狀建構一承上啟下之區域治理平台？其中，衛福部個案聚焦於長期照護業務面；經能部個案聚焦於能源議題面；環資部個案聚焦於災害防治面。

機關代表與學者普遍認為並不一定需要建構四級機關（構），因為四級機關本身無法全然反映三級機關所有的業務內容，造成行政界面不明確，也不符合組織改造的精神，且受限於組織員額法之規定，中央部會也會面臨人員配置、辦公廳舍規劃的問題。

「假設以水土保持局來說，它下面如果是四級機關，跟它的一些業務需要，比如說它在某些區域、地緣特性，需要去設一個點，才能更推動、

執行它們的業務；…其實所有的組改最後都要回歸到辦公廳舍、人，這部分是很難移動的，其實這個政策方向，都會以既有的再去圈畫出來，想辦法弄下來。環資部是一個全新的機關，…未來環資部並非所有的三級機關都有所屬的四級機關，且四級機關也無法完全反映三級機關的所有業務內容，若以四級機關做為考量基礎，可能會產生行政介面不明確的問題。」(F2)

「在我看來，中央並沒有建立四級機關或法制化、制度化的平台的必要，因為業務形式千變萬化，再弄一個四級機關能發揮的功能應該是不大，而且也不符合現在政府再造的精神。且在總員額法的規範下，中央機關也可能並不希望將員額或是編制花在建立這個只專注於協調的四級機關上。至於中央與地方的溝通協調機制，我會覺得說現行各部會例行召開的聯繫會議，就是足夠的溝通管道，甚至也可以藉此處理對口的問題，反而是否要建立什麼機制或平台，倒沒有那個必要。」(F4)

而至於「區域治理平台」之功能，衛福部舉出現行「緊急醫療應變中心」(REOC)的運作例子，其概念是使用我國六大區域規劃之邏輯，設立「緊急醫療應變中心」，給予各區域中心政府經費補助，並帶動區域災難救援網絡，是一個成功的網絡、聯防的運作實例。另外，各部會目前例行的聯席會議，這些都是協力治理可運用的機制。

「有關功能性區域劃分的問題，我們是早就有「醫療網」的運作概念，分一級、二級還有四區，第一級就分六大區來各成立「緊急醫療應變中心」(REOC, Regional Emergency Operation Center)，以較有資源的地方行政區來帶其他縣市，北北基一區，台北市來帶；桃竹苗由桃園縣來帶；中彰投一區，由台中來帶；雲嘉南一區，台南來帶；高高屏區由高雄市來帶；花蓮台東一區，由花蓮來帶，經費補助給每一區讓他們來分配。這是一種網絡、聯防的概念，在歷次災難救援和復原工作上成效不錯，衛生工作被批評的就比較少。因此，不一定要成立地方四級機關或是平台，免得讓組織又更膨脹。」(F3)

## 第二節、會議內容與資料分析

本節針對專家諮詢會議，以及歷次焦點團體座談意見內容，加以彙整並比較其異同。主軸為行政院組改後，如何建構中央各部會與地方行政機關組織職能運作對應的機制？個案三部會所屬之業務單位、署、局，於政策制定時，與地方行政機關間執行業務之運作模式變化？及所衍生之相關問題？呈現方式基本上以會議題綱分述之，其中亦涉及其它相關問題，如：組改法制調整與原住民基本法內容的競合問題。

一、三個中央個案機關與各地方政府組織職能對應模式之變化，以及可能衍生之相關問題。

### （一）與會者共同意見

整體而言，與會者均認為行政院組改推動至今，儘速藉由各類正式、非正式途徑建立溝通連繫機制是必要的，而非僅限於制度上的職能規範，同時，三部與地方政府間的整合機制也極為重要。基於此基本架構，研究團隊歸納與會者共同意見有下：

#### 1. 應兼顧政策性與非政策性因素

組改固然有法律正當性，也符合國人對政府組織精簡的期待，然而實際執行時則不應忽略各類「非政策性因素」的影響，例如：中央與地方立法部門的意見、各相關民間團體的影響，以及各機關內部首長風格、人員態度，乃至於既有組織文化的慣性等。

#### 2. 應注意業務調整的影響

一般對組織較重視的常在於型式上組織分工數、層級數，乃至於人員數目的增減。然而，對政府運作而言，業務權責歸屬的變動可能更為重要，同時除了中央層級各部分間的業務調整外，中央與地方，以及地方間（如直轄

市與縣市)業務的差異,也要一併考量。

### 3. 應注意時空環境差異與職能的動態表現

組織架構的調整,雖然可以依法律規定,或是會議決議結果而調整,然而在動態時空環境中,業務執行卻可能隨時變動,從而涉及到機關內部橫向與縱向的整合,以及中央與地方之間的協調連繫。

### 4. 中央應以分權且授權的方式與地方政府協調

昔日中央政府決定特定政策後,常以指揮監督方式迫使地方服從。然而,在今日五都與地方自主意識高漲的情形下,此方式不僅無助於解決問題,反而可能有遭受地方抵制的風險。組改涉及問題多元複雜,更需要耐心協調,以使地方能真正瞭解相關政策與作為之理由,從而願意配合調整。

## (二) 與會者不同看法

與會者間對於題綱一的不同看法,主要在於實際執行問題上,中央機關間與中央地方間對口連繫的影響與變化。大致有下:

### 1. 人為因素或制度因素優先?

組改政策的關注焦點雖然是組織架構與分工方式的變革,然而亦有與會者認為人的因素才是主要影響關鍵,例如:儘管三部的改組或成立,大幅改變了中央政府相關業務的權責歸屬,然而地方政府基本上沒有改變,且從組改政策啟動至今,各地方業務推動仍維持相當穩定度,可見各業務承辦人員之間的協調溝通能力,可能較機關的變革更為重要。

### 2. 設定業務對應關係的必要性

從組織架構與分工角度而言,當組織變革後,原先負責的業務勢必隨之改變,故重設機關內部與外部的對應關係至關重要;然而,也有與會者認為業務內容會隨時改變,實在難以硬性規定(即便規定出來,也可能會隨時改變),故基於彈性與務實的考量,並不要求一定要明確劃分。

### 3. 應容許一定時間的磨合

從減少組織變革所可能產生的機關與人員歸屬混亂，或是降低成本的角度考量，各項變動應儘快底定，以期「無縫接軌」，但是考量單位間、中央與地方間，乃至於人員間的習慣與組織文化，似應容許一定時間的磨合適應，以免反彈過大。

### 4. 隸屬機關與業務主管機關的改變

傳統中央與地方在威權體系的思維下，常強調機關或單位間的隸屬指揮關係，但本次組改後此方式可能需重新調整，特別是衛福、環資、經濟能源三部成立整合了原先中央部會組織與業務，然而地方並未隨之調整，故傳統的「一對一」隸屬關係已不適用，而是應配合業務作彈性調整。

二、三個中央個案機關內部業務單位、所屬局、署於政策制定時與地方行政機關間業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題。

#### （一）與會者共同意見

與會者一致認為由於地方政府組織架構基本上沒有改變，故行政院組改後三部政策制定與地方機關業務執行間，必然有巨大變化，故應從組織面與人員面同時注意，其中要點歸納如下：

#### 1. 應注意地方自治團體的法人地位

在業務處理上，中央與地方雖然都是政府體系的一環，彼此有密不可分的連繫協調關係，然而在機關的法定地位上，卻要注意地方自治所賦予地方政府的法定地位，亦即地方首長在面對組改時，仍會以地方特性或利益為優先考量，甚至在各方壓力下，不必然完全配合中央；連帶地，地方各局處業務推動時，也要先取得首長同意，方能決定與中央與互動或配合方式。

#### 2. 應注意地方間的差異性

中央與地方雖然只是二個層級，然而地方卻有直轄市、一般縣及市的差異。這其中除了依據地方行政機關組織準則所規定的，不同類型自治團體內

部組織架構與員額編制上的不同（如：社會局與社會處），各地方自治團體也會因所處環境、資源多寡，乃至於既有文化等因素而有不同。

### 3. 應注意中央因業務變動調整，使地方找不到負責機關的情形

中央三部成立連帶改變了許多業務歸屬，而這些業務又常是地方政府施政重點，如：社福、衛生、環保等，當中央機關權責分工改變時，可能產生業務主管與權責重疊或模糊情形，以致地方政府相關機關在反映意見時的困難。

### 4. 應加強資訊公開與課責

為解決權責不明與對口失焦的問題，除了在制度上中央應建立權責，釐清或仲裁的機制外，也可以運用今日方便普及的傳播媒介，加強各機關施政資訊的公開，並提供外界課責的空間，如此可有效促使機關檢討各項分工與業推動方式的正確性，並採行相應的改善作為。

### 5. 中央應主動回應地方需求或提供地方參與機會

組改事務龐雜多元，地方囿於既有組織分工方式不變，可能不瞭解中央的政策設計思維或想法，故中央應主動各地方說明相關作為與配套措施。同時，對於可能涉及地方權益之事項應讓地方有參與討論的機會，如此方能防患未然，凝聚共識。

### 6. 應同時考量民間因素的影響

組改固然主要是中央政府組織變動，或牽動中央與地方政府暗之關連性，然而若從業務執行角度而言，則也要將民間因素一併納入考量，例如接受服務的民眾，或是接受委外辦理的廠商、非營利組織...等，這些參與者可能因為中央組織改造更動權責單位，而影響服務提供的內容、效率，以及程序等，故提供更便利的連繫或整合機制（如設置單一窗口），也是可以考量的方向。

#### （二）與會者不同看法

與會者對本議題的不同看法，主要是針對執行面上可採行方式或作法，

重點內容有下：

1. 應賦予地方政府更大因地制宜的空間

因應地方自治團體更重視自主性，以及地方業務趨於多元的情形，中央或應捨棄主導的傳統業務推動方式，儘量讓地方有因地制宜的彈性運作空間。

2. 整合協調的層級

未來中央與地方間，乃至於地方與地方間勢必有更多協調整合的需求與必要性，故機關應設置適當的統籌指揮層級與職務。不過與會者對此問題的看法較不一致，有認為層級應提高（例如：副首長），以使協調能儘快產生結論；亦有認為高層不必然比業務主管甚或承辦人瞭解，故最後還是要在內部凝聚共識，不如直接設計單位間相互連繫的機制。

3. 中央應提供具體誘因

今日中央地方互動著重以協調代替指揮，然而由於雙方都有本位的立場與政策優先次序的考量，故只是協調其效果可能有限。另外，各地方政府資源豐盈不一，對政策落實能力也有差別，故中央應先提供具體誘因（特別是財務上的），如此地方政府自然樂意配合。

4. 地方議會的角色

地方政府對中央的方式與態度，有相當部分取決於地方議會的決議，故未來中央與地方整合或協調連繫，也要考慮納入地方議會的影響力。

5. 公民參與

有鑑於民眾對政府影響程度日深，故相關變革或調整工作執行前或執行中，應納入民眾參與機制，或是進行資訊揭露，以瞭解民眾需求。

三、中央機關設置四級機關（構）設置基礎之建議（參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構等原則，與地方政府業務運作與民眾服務面向）。

(一) 與會者共同意見

與會者普遍認為本議題涉及二層面：其一是關於中央與地方政府服務輸送至民間的方式；其二則是服務輸送是否應分區化，並作為設置四級機關構的基礎。研究團隊歸納出共同意見方向主要有下：

1. 應區隔不同的服務項目與類別

政府服務民眾雖然是簡明的概念，然而各項服務內容與性質卻有極大差異，例如：社會福利與投資協助，前者可能是以家庭甚或個人為單位，極需要在地化；後者可能是以工業區或業者設廠聚落為重點，故區域才是適當的單位。另外，社會福利、投資協助都是增進民眾利益利的服務，與稅務、環保等具有管制或約束性質的服務又不同，這些都是要先行考量的。

2. 不同地方政府的特性也應考量

我國地方政府除了法制上的直轄市、縣市、鄉鎮市等層級外，實際上會因為所處地理位置、自然資源、人文社會，乃至經濟等因素而有極大差異。例如：新北市與臺北市儘管相連，但條件就有相當不同，甚至於同一地方政府內部，如花蓮縣，不僅南北狹長距離遙遠，更因為海岸山脈而區隔出縱谷與沿海二類生活方式，這些都是應注意的。

3. 應超越政府本位的思維

服務輸送的主體固然是中央與政府機關，然而影響對象除了當事民眾外，也可能涉及相關利益關係人，如：民間團體、地方議會，乃至於參與其中的各級政府公務人員，不同類別人員的想法與利益都應納入考量，不宜單純化為「政府」與「民眾」兩種不確定的概念。

4. 應注意近年區域生活方式改變的特性

行政院核定之「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構，其設計固然參酌多方因素與考量，然而隨著「五都」設立，以及交通路網及高鐵的普及化，原先的區域劃分方式也應配合調整。例如：高鐵讓西部走廊「一日生活圈」概念得以形成；而雪山隧道通車也改變了宜蘭的生活方式。另一方面，

花蓮、臺東的區域概念又不同於西部，這些都是服務輸送與機構設立時應注意的重點項目。

#### 5. 應重視地方政府配合意願與能力

中央各部分服務輸送至民眾，很難不經過地方政府，即使如目前中央在地方設置若干服務中心，其實際功能仍然需要後續中央與地方政府的配合，才能完成整套程序。基於此，中央不論在規劃服務項目、服務方式，乃至於設置四級機關（構）時，還是要注意地方政府（包括地方議會）的意願與能力，特別是在經費補助或分配上，更應注意不同地方政府能力不同，以免浪費寶貴資源。

#### 6. 因應六都改制後地方情勢的變化

民 103 年 12 月完成「九合一」地方選舉後，我國將進入「六都 16 縣(市)」的局面，其中除了桃園縣改制直轄市、直轄市所屬山地區也將成為地方自治法人，地方制度變動將會使地方政府間的可用資源、服務能力等因素產生變化，連帶地，不同規模或層級地方政府在與改制後的中央機關互動時，也會有不同需求或特性，這些都應納入中央制定政策的考量。

#### （二）與會者不同看法

對於本問題與會者不同看法主要在於制度設計與人為運作孰重的問題，亦即：是否可能透過人為方式修正制度問題，甚或發揮更大效能。其中值得注意的要點有下：

##### 1. 公務人力的適當配置

公務人力的主動性與能力常是決定服務效率與效能的重要影響因素，故設置四級機關（構）時，除了考慮服務內容與特性時，也應一併考慮公務人力層面的問題。例如：三部成立後人員移撥變動所導致的權責歸屬變動，以及新舊機關的過渡，都可能產生重大影響；又如：四級機關設置時的位置，可能影響公務人員任職意願，因為若太偏遠可能形成高流動率，從而使業務無法持續或銜接。

## 2. 民眾課責機制與透明化

今日資訊技術進步提供民眾更簡易的瞭解政府運作管道，故服務輸送或機關（構）設置，也要注意民眾（包括當事人與一般大眾）的課責需求。

## 3. 四級機關（構）設置主要取決於業務性質

部分管制性的、標準一致的，如：國稅局、戶政…等，只要符合相當人員規模或交通條件，分區設置較無問題，也是目前服務提供的既有模式。然而，對於差異性大或標準經常變動者，如：社福、衛生…等，分區設置的標準與條件就要另行考量。

四、其他因應組織改造，強化各部會與地方行政機關組織職能對應與效能之政策建議。

### （一）與會者共同意見

與會者普遍同意整合中央各部會與地方行政機關運作，以及強化組織效能的重要性，主要的意見有下：

1. 中央應先釋出善意，進行各項作為時，應先聽取地方意見。
2. 應注意各地方行政機關所處環境的差異性、府會關係，以及內部條件與能力。
3. 注意「對口失焦」與組改前後既有運作習慣改變所產生的適應問題。

儘管組改前後業務承辦人可能相同，但因為機關改變後，連帶的其指揮隸屬、工作流程，乃至於組織文化均不同，易導致地方行政機關連繫時，會產生不適應或與過去長期延續的慣例不同情形，故各機關應擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案。

## 4. 應明確進行中央地方權責重分配

因應未來主管機關與業務內容調整，中央應依據組改後組織業務的變動，

以及「六都」改制後中央地方的關係，進行原則性的業務分工，以及權利責任的重分配。

## （二）與會者不同看法

與會者不同看法主要在執行上應注意的重點，主要有下：

### 1. 應將組織架構與職能運作分開處理

組織架構代表的是靜態的權責隸屬關係，職能運作則是動態的業務執行，前者容易藉由制度或法律予以明定，後者則更重視彈性運用；且中央與地方機關縱向與橫向間的協調連繫的多元性，也難以固定化。基於此，應將兩部分問題分開處理。

### 2. 對口層級與對象的固定化與變動化

當業務執行趨於多樣化時，中央與地方對口層級與對象也可能經常處於變動情形，故是否有必要每一業務都設置對應窗口？或是直接指定某一層級或職務作為對口？也可以彈性考量。

## 五、討論題綱五：我國組織改造及區域治理其它相關議題與建議。

本部分與會者所提出的意見，有四項值得注意：

### （一）組改過程中所產生的大量資訊應用的機會

組改過程資訊公開化、透明化自然是獲得各方信任的重要工作，然而若能藉此蒐集各方資訊，並進行分析整理，則將更有助於各項政策的規劃與執行；另外，也可藉由組改過程組織變動機會，促使各機關釋出，或與其他機關分享既有資訊，同時進行整合運用，如此也有助於機關橫向連繫。

### （二）族群問題的考量

中央政府組織改造除了組織調整外，更大範圍的影響則是業務執行方式的變動，這些問題對於弱勢族群或地區（如：花東地區原住民族）而言，可能會對其權益產生抵觸或衝擊，或是需要更多時間要調適，故也應予以重視。

### （三）公務人員的意見與心聲

組織雖然是宏觀的、整體的政府架構與職能的再定位，然而實際執行時，卻需要每一位公務人員的配合，故其態度是否轉變？權益是否損失？乃至於新舊環境的適應等，都可能影響後續工作推動；同時，中央機關與地方政府公務人員雖然同屬單一人事行政體系，然而工作環境、條件、重點…等均不相同，故也要注意不同層級、類別、區域之公務人員的想法。

### （四）資訊平台的運用

由於溝通協調將是未來改制的各單位間，以及中央與地方間，乃至於政府與民眾間互動的主要內容，同時為了落實政策指示或有維持服務效率，不但要注意溝通協調的效率，更要注意便利性與多元性，以滿足不同利害關係人的需求，基於此，建置多元資訊平台便相當必要性。

### 第三節、中央個案機關設置四級機關（構）之探討與實例分析

本研究討論三個中央個案機關之四級機關（構）未來設置之原則與模式，以及組改後的中央政府與地方政府，如何依現狀建構一承上啟下之區域治理平台？

#### 一、四級機關（構）設置的必要性

透過專家諮詢與焦點團體座談之內容分析，無論是機關代表或專家學者普遍認為目前無迫切的需要建構四級機關（構），理由如下：

（一）四級機關本身無法全然反映三級機關所有的業務內容，尤其是新整併後的部會，將造成行政界面不明確，也不符合組織改造的精神，且受限於組織員額規定，中央部會也會面臨人員配置、辦公廳舍規劃等問題。

（二）在總員額法的規範下，中央機關並不希望將員額或是編制花在建立這個只專注於協調的四級機關上。

（三）中央與地方的溝通協調機制，以現行各部會例行召開的聯繫會議，應足夠為溝通管道，甚至也可以藉此處理對口的問題。

（四）四級機關（構）設置基礎，不能以單獨面向去看，它涉及到業務、功能等面向，要檢視業務軸心的重點、以及現在施政的重點，不能只有單一設置的原則來決定要設置幾個四級機關，並要保持未來修正的彈性。

（五）思考類似「區域型政府」的概念時，應從過去歷史的發展脈絡下來思考，不能為了整併而整併，也不一定是依生活圈的概念而設置，建立區域階層治理組織是一個動態的概念，資源不到位，就不適合作劃分，甚至認為不必做此思考。

(六) 這些變動對組織內部的成員形成一種不安定，在推行上會有很大的反彈。

(七) 前各區域治理平台呈現的是政黨影響大於對區域問題的重視，必須加以突破。整合效果好壞，是政治生態而定，如果真的要劃分職掌，應挑幾個比較重要但不受空間、政治等因素限制的職能來試辦。

但是仍有正面意見認為：

(一) 建構一種「虛級化的(中央與地方)聯繫平臺」，是可以思考的，其中又認為以「生活圈」來當作劃分標準是比較好的方式。

(二) 亦有專家認為區域治理和跨域治理是未來很重要的業務，但是現在權責不明，所以建議設立一個主管機關推動跨域事務，比較可行且具有建設性。

(三) 可以重新思考行政院北部、中部、南部、花東等聯合服務中心的功能，不只中央觀點，各個區域觀點都要含括，思考從過去的服務性質，提升到未來具有某些實質功能的結構。包括中央跟地方的對口，可以透過諮詢或交易行動，多瞭解地方的想法，適當將權責下放。

二、可行模式評介：「區域緊急醫療應變中心」(REOC)的運作為例

行政院衛生署為因應區域災難醫療互相支援的需要，修訂「緊急醫療救護法」，其中，該法第5條新增第2項，明定中央衛生主管機關為整合緊急醫療救護資源，強化緊急應變機制，應建立緊急醫療救護區域協調指揮體系。新增的第9條即規定中央主管機關，應依上述條文，委託醫療機構於各區域內組成區域緊急醫療應變中心，辦理業務包括即時監控區域內災害有關緊急醫療事件、即時掌握區域內緊急醫療資訊及資源狀況、建置區域內災害醫療資源資料庫等8項。

民國93年起依健保分區陸續在南區、中區、台北區、高屏區、東區及北

區六大區成立「區域緊急醫療應變中心 (Region Emergency Operations Center, REOC)」,以即時監控區域內緊急醫療事件之資訊及資源狀況,並協助規劃復健工作、建置區域內災害醫療資源資料庫、協助中央衛生主管機關於跨縣市災害發生時,調度區域內緊急醫療資源並指揮區域內急救責任醫院協助處理大量緊急傷病患、定期辦理重大災害相關緊急醫療演練等。

REOC 的概念是使用我國當前區域規劃之邏輯,設立緊急醫療應變中心,給予各區域中心政府經費補助,並帶動區域災難救援網絡,以較有資源的地方行政區來帶其他縣市,是一個成功的網絡、聯防的運作實例。緊急醫療照護體系的運作涉及層面廣泛,依時序可分為到院前的救護及到院後的醫療,相關的領域包括消防、警政、醫療及其他社會安全體系相關單位,各類型的人力設施、通訊聯絡、交通運輸、病人轉診、民眾衛教及體系評鑑機制等。各地區的緊急醫療照護資源及能力存有差異,當發生重大災害或遇急重症患者無法在當地獲得適當醫療時,應立即送到最近有能力處置之醫療院所,以助其預後及減少醫療資源耗用,因此跨區域間的協調合作是很重要的一環。緊急醫療品質除有賴於到院前後緊急救護品質之提升,更需將鄰近資源整合,建構以區域為基礎的緊急應變模式之能力。

目前的劃分試試北北基一區,台北市來帶;桃竹苗區由桃園縣來帶;中彰投一區,由台中來帶;雲嘉南一區,台南來帶;高高屏區由高雄市來帶;花蓮台東一區,由花蓮來帶,經費補助給每一區讓他們來分配。這是一種網絡、聯防的概念,近年來在災難救援和復原工作上有不錯的成效。主要的運作方式有(吳尚琪等,2008):

(一) REOC 提供 24 小時執勤監控:

目前執勤員約為 5~8 名,得知轄區內災害事件的主要管道為自行監看新聞和監聽消防機構無線電通訊,其次為由衛生局通報;災害事件發生之後由執行長決定或依啟動標準判定運作等級,然啟動標準主要依自行訂定之標準。

(二) REOC 與各單位負責的連繫:

達三級啟動(綠色)時,各 REOC 皆會與轄區內衛生局、救災救護指揮中

心及急救責任醫院進行連繫，僅極少數會與其他 REOC 和衛生署進行連繫。達二級啟動（黃色）時，各 REOC 皆會與其他 REOC 和衛生署進行連繫，大部分會與轄區內衛生局、救災救護指揮中心及急救責任醫院進行連繫。達一級啟動（紅色）時，各 REOC 大部分會與轄區內衛生局、救災救護指揮中心及急救責任醫院、其他 REOC 和衛生署進行連繫；其中北區 REOC 提到在化災或核災等特殊災害時，亦會與轄區內衛生局、救災救護指揮中心及急救責任醫院、其他 REOC 和衛生署進行連繫，毒災應變諮詢中心、環保局、毒藥物諮詢中心等機構則由其他單位依職責進行連繫。

（三）REOC 於平時舉辦教育訓練：

包含災難醫療救護隊（DMAT）初訓及複訓課程、醫院緊急醫療應變課程、觀光旅遊地區第一線救護人員訓練課程、大量傷患災難應變及疏散之桌上模擬和演習、毒化災課程教育訓練等。

三、小結

緊急醫療救護系統及緊急醫療網在台灣的推動已經超過十年，對於急重症病患的醫療的確發揮很大的功效。從九二一地震、桃芝颱風、納莉颱風、SARS 等重大健康危機事件的挑戰，凸顯了醫療體系必須加強防災措施及危機時的緊急應變。如何整合現有的醫療資源與專業人力、整合與危機應變相關的各個部門，將災難的健康衝擊降到最低，變成是當前最重要的課題之一。經由如此的運作，強化了衛生醫療體系的危機管理能力，減少健康及人命衝擊，加速健康的恢復，最後建立全面防災的安全社會。本模式具有以下啟示：

（一）參照同樣的運作模式下，政府可依「功能別」，分別建立各分區的協調、運作或治理平台。

（二）基於運作效率、資源、人力充分利用及整合的考量，可由部（會）主導，設置分區指揮或運作中心。

（三）該治理平台、中心或機關（構），協助中央部會掌握地方需求，並

提供即時資訊，以供決策的參考；亦利用協調聯絡中心，將決策命令有效地傳送出去，並且監控後續的成效及執行情形。

（四）以立法提供相關平台建構、職能、權責及運作的法律依據和基礎，以強化其實質功能與正當性。

## 第五章、中央與地方政府業務運作模式之變化以及可能衍生的問題

本章分為三節，第一節衛生福利部，並聚焦於長期照顧議題；第二節環境資源部，並聚焦於災害管理議題；第三節、經濟部及能源部，並聚焦於能源議題。<sup>9</sup>

### 第一節、衛生福利部

衛生福利部（以下簡稱衛福部），主要業務係由原內政部社會司與衛生署相關機關組合而成。有鑑於衛生與社會福利為未來我國政府施政重點，也是與國民生活具有密切關連性，故衛福部組織改造後的業務模式變化，及可能衍生的問題，將可提供其他關良好參考，以下本部分將以「長期照顧」業務為例，分析未來衛福部可能面對的問題。

根據長期照護服務法草案<sup>10</sup>第一條規定：「為健全長期照護服務體系之發展，確保服務品質，保障接受長期照護者之權益，特制定本法」。可見我國長期照護政策目標除了要建立照護服務體系外，更要確保服務品質，基於此，各級政府的分工方式有下：

---

<sup>9</sup> 部會業務龐雜，實有必要聚焦於一項業務，較易探討。該三議題，乃經過與相關部會人員諮詢後決定，原則概為：該單位目前推動之重點業務、涉及單位間協調較多者，或是組改後可能變動較大者。

<sup>10</sup> 資料來源：

[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content5.aspx?n=875F36DB32CAF3D8&s=6255807288B00A8B](http://www.ey.gov.tw/News_Content5.aspx?n=875F36DB32CAF3D8&s=6255807288B00A8B)，

檢索日期：103年12月20日。

一、本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府（第二條）。

二、中央主管機關掌理下列事項：

- （一）長照政策、法規及長照體系之規劃、訂定。
- （二）直轄市、縣(市)主管機關（以下稱地方主管機關）辦理長照服務之監督及協調。
- （三）長照機構之獎助、輔導及依第二十九條第一項之辦法所定，應由中央主管機關辦理之評鑑。
- （四）長照人員管理、培育及訓練政策之規劃、訂定。
- （五）長照服務之國際合作。
- （六）其他具全國一致性質之長照服務事項。（第四條）

三、地方主管機關掌理下列事項：

- （一）轄內長照體系之規劃、宣導及執行。
- （二）執行中央主管機關訂定之長照政策、法規及相關規劃方案。
- （三）辦理地方之長照服務訓練。
- （四）轄內長照機構之督導考核及依第二十九條第一項之辦法所定，應由地方主管機關辦理之評鑑。
- （五）其他屬地方性質之長照服務事項。（第五條）

四、主管機關應邀集長照相關專家學者與長照機構、接受長照服務者及各目的事業主管機關之代表，為長照服務有關事項之諮詢。（第六條）

由上述草案條文引述可知，未來推動長照業務不僅涉及中央與地方，也可能擴及政府外部的民間長照機構，故未來衛福部辦理相關政策時，將要考量下列問題：

（一）部內相關機關的協調與整合

從第三章第一節改制後衛福部的組織架構圖可知，包括社會及家庭署、社會保險司、護理及健康照護司，均與地方政府老人業務具有直接關連性。此外，若從廣義的老人照護需求(如貧病弱勢老人)，或是照護政策的長期發

展來看，則衛福部各司、處、署、中心、機關等，都可能與長期照護有一定關連性。

#### （二）中央與地方關係的調整

辦理長期照護業務也是近年地方政府普遍施政項目，然而由於長期照護法尚未完成立法，故實際執行時各地方方針、範圍、重點，乃至於資源配置等都有差異，故未來衛福部執行長照業務時，不只是衛政與社政兩類組織或單位間的分工，也會面臨中央與地方的互動關係，特別是在「六都」改制後，直轄市與縣（市）間所形成的落差，更是需要注意的。衛福部綜合規劃司表示，已注意到此問題，目前已經針對政策規劃前與地方單位的諮詢、溝通、協調等，列為重要工作，亦密切注意組改後，地方機關的業務容量及職能概況。

#### （三）政府與民間的合作

因應高齡化社會來臨，長照將是社會全面性的問題，故僅憑政府之力實難以完全涵蓋各項工作項目，而需要民間力量，包括企業、非政府組織，乃至於一般社區的參與，一般而言，為了便於服務輸送或提升效率，政府機關常會設置「單一窗口」作為與民眾互動的介面，長期照護因為涉及項目多元，故更有必要性，然而若如此，未來衛福部內部各機關單位間將產生權責歸屬的問題，例如單一窗口業務由誰主辦？以及後續的分工與協調問題。

#### （四）衛生與社福專業間的協調

長照業務主要涉及衛政與社政二大專業，在地方政府則分別由衛生局（處）與社會局（處）分別掌理，然而衛福部則是統合於單一組織中，故兩類專業間的分工、協調，以及業務推動過程時所產生的優先次序、工作重點，以及考評標準...等，均宜預先規劃，以使中央與地方兩種分工方式能協同運作。

除了從法制上來推測衛福部組織整併後可能產生的運作特性外，研究團隊從訪談與專家座談所蒐集的資料中，尚可歸納出在實際執行長期照護業務時，在衛福部新的組織架構下，可能需預先因應的問題：

(一) 既有運作習慣可能因改組而改變以及潛存的適應問題

衛福部所屬人員在改制初期都是從相關機關承辦人員合併而言，故首要克服的就是新舊組織文化的調適，這其中除了過去工作習慣的改變外，最重要就是不同專業單位或領域間的協調溝通問題，包括公文會簽流程、批核層級，乃至於各類標準作業程序的變更等，都要一位考量。

(二) 首長與高層主管間的連繫

從訪談與座談結果發現，目前地方與中央間對於相關業務的連繫，尚無重大問題，因為承辦人員與連繫窗口基本上沒有太大變動，不過若未來因應長期照護或相關議題產生新興的業務內容或工作項目，而超越昔日工作模式時，就可能產生中央與地方間，或是單位間的協調連繫問題。故首長或高層主管宜預先對此情形協調並建立共識，以因應人事變動或業務轉換過程時，各相關單位能順利銜接而不致產生空窗期。

(三) 建立中央與地方「一對二」的溝通協調機制

基於地方自治與因地制宜原則，目前各地方政府似無可能比照衛福部組織調整方式，將衛生局（處）與社會局（處）整併之可能性，故較務實的思考途徑應在於建構中央與地方間「一對二」的基本互動模式，即中央單一衛福部與地方政府衛政及社政單位兩類機關間的協調整合基本模式，同時此模式也應針對地方政府的規模差異（如直轄市與縣市），進行細部區隔，最後，再以此「一對二」基本模式延伸至政府與民間，以及地方政府間的展照協調整合體系。

## 第二節、環境資源部

### 壹、組織調整與業務整合尚未完成

依照行政院於 100 年 5 月送立法院審議之「環境資源部組織法」草案，將來組改後的環境資源部是以環保署為基礎，納入內政部營建署下水道及國家公園業務、經濟部水利署及所屬機關之水利、地質、礦業及自來水業務、行政院農委會林務局及其所屬之水土保持及生態保育業務與行政院退輔會榮民森林保育事業管理處之森林保育業務，將全國環境及資源業務從縱向及橫向進行統整。以將來職掌之「災害管理」部分來說，包括，生態環境司主管之災害防治企劃、天然災害管理；水保及地礦署主管之土石流災害應變與防治之策劃、推動、協調及督導，以及污染防制司、化學品及污染管制局等。然而，因為組織法仍未通過，所以組織調整與業務整合尚有變數。

根據環保署深度訪談資料顯示，環保署目前積極向國發會爭取設立常設任務編組「災害防治會」，根據環資部的組織法提案有 7 個任務編組，作為環資部未來天然災害應變之組織，不過，目前國發會僅同意環資部內設 4 個任務編組。環保署正協調將原本「五大流域管理會」內部的一個幕僚科室編組移到「災害防治會」，希望在國發會的組設限制之內，將環資部的功能發揮到最大。

中央之組織調整與業務整合尚未完成導致中央與地方政府之組織對應與業務運作不確定，應該儘快進行，以免影響政府職能。環保署曾行文各縣市政府詢問，中央組改後地方將如何進行組織調整以為因應，惟地方政府之立場都是：「中央組改先確定之後，地方政府再予以因應」。

### 貳、地方政府與中央部會業務對口不受影響，亦無適應問題

本研究發現，因為中央之組織調整所致之對口變化並不影響業務處理，地方政府的業務運作自有一套運作方式，而且其組織設計又有因地制宜的不

同作法。所以，組改之後地方機關要找「誰」，也就是那一個機關，那一個單位去處理原先要處理的問題，依本研究專家諮詢及訪談結果，應該不是問題，主要理由如下：

- 一、中央組改之後，組織雖有裁併，但所有的業務都在，並沒有因為組改而消失，只是項業務移轉而已。目前地方政府公務員對於業務移轉，透過組織內部詢問管道都可以得到相關資訊，不會出現地方跟中央之間「對口失焦」問題，只是需要一些磨合時間。中央組改在業務上實質刪減不大，或有整併、或有調整，可以使業務更一致性，但中央與地方的業務權責並未改變。地方政府依照地方制度法及地方行政機關組織準則的架構，各地方自治議會得制定組織自治條例設置局處部署，以直轄市為例，地方行政機關組織準則第 11 規定，機關數量合計可達 32 個。以環境資源保護為例，將來在中央的權責是歸屬環境資源部，地方政府的權限劃分則散布在警察局、消防局、社會局、環保局及工務局等，出現地方政府單位與中央對口單位不一情況。不過此種情況若由地方政府先進行協調，應該不是嚴重問題。
- 二、最主要的問題是地方首長施政想法，以及地方首長與中央間之配合度。依照地方制度法規定，中央跟地方間的業務關係分為兩大類，一種是地方自治事項，另一種是中央交由地方辦理的委辦事項。自治事項是法律明定，所以對應關係較為明確，委辦事項則由中央委託辦理，地方首長是否配合，就影響業務對應甚大；何況，委辦事項無法明確界，經費也會涉及支出爭議，所以地方首長若因為政治原因抵制，則業務對應就會出現重大問題。
- 三、組改後是否會出現政策落實感下滑在於新部會首長而不是地方政府。新部會首長對於原先非屬於各該部會，而必須融合其他部會之組織權限，可能無法有效發揮，導致政策落實不足。

綜上所可知，既有運作習慣不因改組而改變，故無適應問題。

### 參、中央與地方之間的政策協調簡化

環資部還有一項重要的組改問題就是未來內部政策協調成本提高，但是中央與地方間的政策協調可以簡化。未來的部長是上知天文下知地理，因為整合的機關太多，可以從森林到天文，規模龐大，將成天下第一部。以預計設立之「森林及保育署」，職掌規劃與執行森林及自然保育事項，將涵蓋林業產業輔導及林業經濟；另外，水利署與氣象局也都納入，由上游、中游、下游全部整合。專家指出，民國101年2月16日的環境資源部組織法草案版本是共識度最高，然而，組織規模擴大，溝通協調成本將提高，因為，機關難免有本位主義，組改過程中必有整合過程，機關內部協調成本勢必，且由部長自行負責。不過，因為環資部的成立，讓地方政府在對應時反而較為簡單。如前所述，環資部與地方行政機關組織職能對照結果，本研究發現，對應關係大致可分為一對一、一對多以及多對一之三種模式，地方政府直接面對環境資源部，就不需要如以往一樣，另外再找農委會、經濟部。此種情況不會因為部會首長或地方首長變動而改變。

以災難管理為例，地方政府工務局、消防局、水利局及環保局等，都可以在環資部找到對口單位，如此可以降低協調成本。在水流域方面，源頭防治主要是水質監測、污染防治、水溝疏通等業務；如果災害發生，主要是水利局負責，原來地方政府中環保局與水利局就有業務劃分不太清楚之處，例如溝渠、排水等。就水流域來說，環資部不只是業務整併而已，未來的視野更大，除環保署原本業務之外還納入氣候變遷，很多是地方環保局原本不會做的。所以中央由環資部整合，在災難管理部分，協調反而簡化。

### 肆、中央組織改造並未影響縣市組織之調整或規劃

本研究發現，中央組織改造並未影響縣市組織之調整或規劃，中央政府若希望能夠引導地方政府隨中央組進行組織調整，那中央政府需要思考有何方式或誘因。一般而言，在組織互動過程中，很多組織價值或文化是可以互相影響，例如，中央組改之後，因為專業互動，得讓地方「跟著動」、跟著

調整組織。在目前地方制度法之架構下，中央僅能透過「尊重」及「誘導」地方進行。不過，中央組改對於地方影響還是有限，原因如下：

一、中央政府的調控力下降，因為缺乏預算的導引：

中央政府因為財政日益困難，對於地方之財政補助減低。司法院釋字第277號解釋理由書指出，財政收支劃分之規定，中央自應斟酌經濟發展及稅課來源等實際情形，適時調整，以符憲法兼顧中央與地方財政均衡之意旨。然而，財政收支不均衡一直是中央與地方關係緊張的重要原因，如今中央欠缺預算的情況之下，透過計畫型補助等各種財政手段而影響業務運作的力度下降。

二、直轄市增加，民主正當性強化與權力擴大，導致地方自主施政力求表現，中央的影響力跟著降低。

三、地方首長施政重點不同：

若要中央與地方的政策連貫及銜接良好，最好是地方政府組織可以配合中央組改進行調整，地方制度法也賦予地方首長很大的組織調整與設置的權限，不過，因為首長施政重點的不同，中央能夠影響有限。

### 第三節、經濟及能源部

經濟及能源部（以下簡稱經能部）及所屬機關組織改造設計原則有三：一、強化幕僚輔助決策功能。未來經能部設 7 個業務司，加強部次長經貿政策幕僚功能，未來除可快速因應經貿環境變遷，並能藉由與所屬機關之分工，落實各項政策之執行。第二、落實行政管理一元化。經能部業務性質多元且龐雜，囿於三級機關之總量限制，考慮就業務屬性相近機關（單位）重新整合，並調整業務功能，以落實行政管理一元化，並提升行政效能及為民服務。（如：加工出口區與產業園區整併成立產業園區管理局、工商行政與貿易推展整併成立貿易商務局）。第三、因應永續能源發展。為回應立法院對於「行政院組織法」附帶決議，設置「能源署」，以強化能源議題之政策規劃及執行。另納入能源研究所（原核能研究所）有關新及再生能源之技術研發能量，以因應永續能源發展。

上述三原則中，最特別也最令人意外的就屬第三項的原子能委員會及核研所改隸到經濟及能源部。此設計凸顯出能源政策和綠能產業對我國未來經濟整體發展的影響，經能部組織改造後的業務模式變化，及可能衍生的問題，有必要在該部正式上路前，予以綜合探討。以下將以「能源議題」為例，分析未來經能部可能面對的問題。

一、組改後部會大風吹，經濟及能源部被批評為「重經濟、輕能源」。從組織架構以及人員編制來看，未來經濟及能源部總員額估計約 4,400 多人，但是旗下能源署員額人數僅 142 人，占整個部會比率僅 3.2%，比例甚低，這與日、韓行政部門能源相關人員占經濟部門比率動輒超過二成，無法相比。就現行能源局編制員額 140 人來看，將來成為能源署之後，雖有政策規劃的量能，但人員編制竟然僅有增加 2 人！實在難以凸顯組織改造所強調的原則。<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> 查103年12月18日立法院朝野黨團已有協商結論，為利於台灣能源發展，於組織改造後，

二、過去針對核廢料及用過核燃料的政策一直不明確，是因為在中央部會權責不清，原能會有責無權，經濟部有權無責，於是問題都丟給台電自己去解決。本來想藉此次組改的機會，讓政府組織中建立有實權的核能管制機關和核能發展機關平衡發展，並使權責相符。但後續發展是把核研所歸屬經濟及能源部。原本的規劃核研所是要歸到科技部，要找到一個機制來維持核研所過去對管制工作的支援應該不難，但若改隸經能部，對核能管制的支援就更不容易。

三、目前，核能研究所 1000 多人當中，真正具有核安管制能力只有 100-110 人左右，其他 1000 個人全部都是在做經濟產業輔導，併入經能部，它當然也樂觀其成；因為能源政策係屬於國家高度中央化的政策，在地方層級都是依照中央的指揮來做，較少有業務對應關係，有的話，可能與環保局相關。

四、基本上，經濟能源部對應到地方政府職能較多的是在工商發展、產業投資的部分，比較有關係的是城鄉發展、工商發展等單位，也包括所有加工出口區的重新整合。這種「打散再整併」的部會，其與地方的關係反而更密切，因為其職能大多在獎勵和輔導地方從事投資；例如：最近成立投資工作圈的政策位投資者在流程上做了大幅度的改變，同時節省了很多的人力以及時間成本，這些對地方政府而言是件好事。

由上述組改後所衍生的問題可知，未來推動經濟能源部不只肩負國家能源政策的制定、管制和執行，但地方政府對此政策的自主性和對應性較少，反而在工商投資和開發和輔導上，中央和地方關係可能要比過去更加密切。故未來經能部辦理相關政策時，將要考量下列問題：

一、組改後的經濟及能源部應要有更多新的格局，尤其部內經濟及能源兩大系統之人事編制、施政目標，應力求均衡與整合。否則能源政策恐怕是

---

能源署將逐步增加相關人力規模，以應未來業務需求。如此，應能逐漸解決該項問題。

會延續老路，即是以燃煤的火力發電或是核電為主，難能施展所謂綠能政策。

- 二、未來若能源管制和能源發展都歸屬經濟及能源部，一方面可以加重經濟及能源部對核能發展的責任，一方面因為有核研專業的支援，使核能發展更積極。尤其在結合經濟及能源部相關的資源後，應把核能級設備產業，以及新能源與再生能源的研發工作推上正軌，作更有效的發揮，使有助於整體能源政策和產業的發展。
- 三、未來經濟能源部負責的事項很多，大多與地方政府息息相關。每個地方都有工業區，應得到更好的輔導和獎勵；經能部與地方上大學的合作，也會持續受到關注的；其他許多投資都是需要中央的核准，例如：觀光業、旅館業等，未來地方與經濟能源部的關係要更加強化。但是在能源管制或發展上，地方政府能做地或可設立單位不多。
- 四、經能部成立後，中央與地方在相關政策關係會有部分的調整，尤其應關注於「六都」改制後，直轄市與縣(市)間的發展型態不同，更是需要注意因地制宜的政策需求。然而，中央與地方對應的重點應該是放在業務而不是組織。
- 五、從訪談與座談結果發現，目前地方與中央間對於相關業務的連繫，尚無太大變化，承辦人員與中央連繫窗口基本上沒有太大變動，不過經能部組織新法尚未實施，其業務及職能對應關係，或未來是否產生中央與地方間、單位與單位間的協調連繫問題，尚難評估。故首長或高層主管宜預先對此情形協調並建立共識，以因應人事變動或業務轉換過程時的空窗期。
- 六、本研究分析未來經能部與各地方政府間的業務對口與實際運作情形，會依不同地方政府而有些微差異。就對應圖關係來看，不容易發現一致性的對應及協調關係。各縣市或因發展業務重心與區域特性略有不同而有

不同對應關係；例如：台北市業務發展重心與花蓮縣業務發展重心一致性可能性偏低。另外，業務發展規劃不全然與中央業務有直接對應，例如：能源政策牽涉到整體一致性，或者國土空間規劃之考量，與地方極少對應關係，但並不表示其與中央無合作關係，如與環保、衛生、都市發展等單位都可能會有業務連結。所以，應按照各地方特色予以特色發展，建立中央與地方多元的溝通協調機制，同時此模式也應針對地方政府的規模差異（如直轄市與縣市），進行細部區隔。最後，再以此基本模式延伸至地方政府間的協調整合體系。

## 第六章、結論

### 第一節、主要發現

#### 壹、國外經驗發現

本研究比較德國與日本之國外經驗後發現，國家體制與政府體制不同，將影響聯邦或中央政府與地方政府職能劃分及運作模式。德國與日本的國家體制與我國迥異，德國屬於聯邦國家，日本為單一國家，但兩者政府體制皆屬內閣制國家，茲分述如下：

一、關於德國部分，其機關組織職能劃分具有以下特色：

（一）聯邦政府之部會設計依循事務分配構成，會因國家任務變遷而快速調整，具有相當彈性。

（二）十六邦層級制度略有歧異。行政機關依據各邦憲法、邦法及組織規程設置；地方層級則依照各邦地方自治法設置自治機關及所屬行政機關，相當繁複，具有高度自治色彩。

（三）德國地方政府體制具有悠久歷史，解決問題的機制成熟，地方政府擁有高度解決轄區重大決策之權力，不會出現職能劃分或對應困難之問題。

另外，德國體制對我國政府職能調整具有以下啟發：

（一）遵守法治，制度方能穩定：

在自治精神上，聯邦政府尊重並於憲法上保障各邦或地方政府的自主自治權力，權利義務關係或制度設計均能依據因地制宜的原則進行。

(二) 應落實責任政治，權責分明：

在制度上，中央和地方的權能明確、職責分明，在實務運作上可少受政治因素的干擾。

(三) 重視垂直或水平合作：

德國聯邦與邦、邦與邦之間的「政治交織」或者「合作型的聯邦制」促進了地方政府之間的合作與交流，而這種合作建立在自願與平衡的基礎上，使得運作上較無爭議。

(四) 成立聯邦調解委員會，以調解邦與邦政府之間、邦與地方政府之間的衝突：

可以幫助各地方政府之間在制定與實施重大決策上的協同一致、互相配合。類似機制精神可作為我國進行區域治理平台建構時的參考。

二、關於日本部分，其機關組織職能劃分具有以下特色：

日本也是內閣制國家，其行政體制運作與我國也有根本差異，但其組織變革與實務作為，仍值得我國參考。以厚生勞動省為例，可以發覺以下特點：

(一) 強調各業務的專業性，以針對特定族群或需求提供服務。

(二) 重視資料蒐集與研析，從而提供首長與各一級機關間協調溝通的基礎。

(三) 重視政策統括與仲裁等配套設計，強調對特定政策的專注與因應，以厚生勞動省來說，設置厚生勞動審議官來處理仲裁相關的爭議或申訴案件。

另外，日本政府為減少在各部會（省）內部可能產生的協調困難，並讓

業務執行更符合專業精神，會依不同主管業務類別，將部分政策執行或規劃權授予不同類別的法人機構，特別是獨立行政法人。以厚生勞動省為例，此設計除了有效減少組織可能過度膨脹的問題外，尚有符合業務執行的專業、同時兼顧監督權和彈性運作、權責歸屬較明確等優點。

綜合言之，德、日兩國經驗可以讓我們得到一些啟示：

一、中央政府應尊重地方組織自主權與地方特色，由地方政府因應相關業務時，根據本身特性與需求，自行設置主管機關並進行內部分工，不應採行中央整合的原則。

二、機關組織設計以業務特色與執行需求為主要考量，而非以機關地位或指揮關係為考量。

三、不同領域業務間視實際需求彈性組合，而不需侷限中央分工與既定之整合的框架。所以，各部設置與分工與中央的對應關係並非「一對一」關係，基於地方政府之組織自主權，可以因應不同業務特性或地方需求，從事合作或分工，甚至可與相關行政法人相對應。

## 貳、質性資料分析與發現

針對本研究質性資料分析（即訪談與專家座談）的發現，以下依據討論題綱次序分述如下：

一、行政院組織改造後中央與各地方政府組織職能對應關係？衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部（以下簡稱三部）與地方行政機關間執行業務運作模式之變化？以及可能衍生之相關問題？（題綱一）

本議題的主要發現，在於應採取更整體且宏觀的思考策略，來因應組改後中央各部會的內部分工，以及中央與地方間的關係。簡言之，組織改造除了考量組織架構外，更要注意功能、人員，以及權責關係的變化。重點如下：

(一) 應兼顧政策性與非政策性因素。不應忽略各類「非政策性因素」的影響，如：立法部門、民間團體、首長風格、人員態度、組織文化的慣性等。

(二) 應注意業務調整的影響。除了型式上組織分工數、層級數，乃至於人員數目的增減外，業務權責歸屬的變動可能更為重要。

(三) 應注意時空環境差異與職能的動態表現。在動態時空環境中，業務執行可能隨時變動，要關注機關內部橫向與縱向的整合，以及中央與地方之間的協調等情況。

(四) 中央應以分權且授權的方式與地方政府協調。在地方自主意識高漲的情形下，多元複雜的組改工作，更需要耐心協調，以使地方能真正瞭解，願意配合調整。

(五) 應注意政府外部民間力量，包括企業、參與政府計畫或執行業務的廠商、非營利組織、社區，乃至於民眾的意見。

(六) 應重視組織整併後不同專業領域於同一機關後，在業務與功能發揮時可能產生的競合與可能衝突。

除了上述普遍性的意見外，尚有下列個別意見值得重視：

(一) 人為因素或制度因素優先？組改政策的關注焦點雖然是組織架構與分工方式的變革，然而亦有與會者認為人的因素才是主要影響關鍵。

(二) 設定業務對應關係的必要性。當組織變革後，重設機關內部與外部的對應關係至關重要；然而，也有與會者認為業務內容會隨時改變，實在難以甚至不必硬性明確劃分，而要有彈性與務實的考量。

(三) 應容許一定時間的磨合。考量單位間、中央與地方間，乃至於人員間的習慣與組織文化，似應容許一定時間的磨合適應，以免反彈過大。

(四) 隸屬機關與業務主管機關的改變。組改後原本關係可能需重新調整，特別是衛福、環資、經濟能源三部成立整合了原先中央部會組織與業務，然而地方並未隨之調整，故傳統的「一對一」隸屬關係已不適用，應配合業務作彈性調整。

(五) 業務辦理程序、標準，以及相關標準作業程序(SOP)的配合調整。中央主管機關可能希望地方儘量承擔責任，然而地方卻多要求中央制定較一致或標準化的運作規範。

綜上而述，處理中央與地方組織職能對應及執行業務之變化時，應兼顧政策性與非政策性因素，考量時空環境差異與職能的動態表現。中央應本於「分權」與「授權」方式與地方政府協調，以及引進政府外部民間力量，重視組織整併後不同專業領域在業務與功能發揮時可能產生的競合與可能衝突，而且，應容許一定時間的磨合。

二、研析個案三部會所屬之業務單位、署、局於政策制定時與地方行政機關間執行業務之運作模式變化？以及可能衍生之相關問題？（題綱二）

此部分主要的研究發現為應注意今日地方政府的自主性、差異性，以及地方民選首長的施政目標。換言之，中央制定政策或制定施行內容時，應預先考量不同地方政府的差異性，同時賦予地方一定的彈性調整空間。具體重點如下：

(一) 應注意地方自治團體的法人地位。地方首長仍會以地方特性或利益為優先考量，應尊重首長態度，建立良好的中央與地方互動方式。

(二) 應注意地方間的差異性。各地方自治團體狀況和需求因所處環境、資源多寡、既有文化等因素而有不同。

(三) 應注意中央因業務變動調整，產生業務主管與權責重疊或模糊，使地方找不到負責機關的情形。

(四) 應加強資訊公開與課責。包括：運用傳播媒介，加強施政資訊的公開，並提供外界課責的空間；並應建立仲裁的機制。

(五) 中央應主動回應地方需求或提供地方參與機會。中央應主動各地方說明相關作為與配套措施。同時，對於可能涉及地方權益之事項應讓地方有參與討論的機會，方能防患未然，凝聚共識。

(六) 應建立中央與地方間的協調整合，或是仲裁機制，以便以較為超然地位解決彼此衝突。

除了上述共同意見外，尚有下列意見值得注意：

(一) 應賦予地方政府更大因地制宜的空間，儘量讓地方有因地制宜的彈性運作空間。

(二) 整合協調的層級，可直接設計單位間相互連繫的機制。

(三) 中央應提供具體誘因。各地方政府資源豐盈不一，對政策落實能力也有差別，故中央應先提供具體誘因，鼓勵地方政府配合。

(四) 考慮地方議會的角色。地方政府對中央的方式與態度，有相當部分取決於地方議會的決議，未來中央與地方整合或協調連繫，應考慮納入地方議會的變數。

(五) 中央應制定統一的執行標準或 SOP，必要時連結經費補助作為獎懲機制，以促使地方配合。

總結而言，處理部會及所屬署、局之政策制定以及地方行政機關間執行業務之變化時，應尊重地方自治團體的法人地位，並因地制宜，注意地方間的差異性，避免出現因為中央業務變動調整導致權責重疊或模糊，使地方找不到負責機關之情形。此外，資訊公開、有效課責、地方參與及建立爭議解決機制或仲裁機制都是解決此項問題不可或缺的方式。

三、各部會之業務運作或與地方政府（台北市、新北市、高雄市、花蓮縣為個案）業務運作配合或民眾服務等面向，研析參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構等原則，歸納四級機關（構）設置基礎之建議。（題綱三）

由於「國土空間發展策略計畫」研擬至今已歷相當時空變化，加上設置四級機關構勢必連帶形成經費與人力配置上的問題，故不宜列為組織改造後服務提供的常態，而是應視業務特性、需求與急迫性，以及區域均衡等因素個別評估，同時也要注意是否反而會形成組織再膨脹的潛在問題。具體有下：

（一）應區隔不同的服務項目與類別。政府各項服務內容與性質有極大差異，要先行考量其差異，來設計不同規模和層級的治理結構。

（二）不同區域地方政府的特性也應考量。地方政府在法制、地理、資源，乃至經濟等因素而有極大差異，制度不宜一體適用。

（三）應超越政府本位的思維。服務輸送的主體可加入民間團體、地方議會，乃至於各級政府公務人員的想法與利益。

（四）應注意近年區域生活方式改變的特性。隨著「六都」設立，交通路網及高鐵的普及化，以及資訊科技的運用來調整，同時原先的區域劃分方式也應配合調整。

（五）應重視地方政府配合意願與能力。

（六）應先評估設置四級機關的成本效益，以及功能是否確實能發揮或落實。

（七）優先考量授權或業務簡化方式，賦予地方政府更多自主運作空間。

除了上述整體性的意見外，尚有下列配套意見：

（一）公務人力的適當配置：公務人力常是決定服務效率與效能的重要影響因素，三部成立後人員移撥變動所導致的權責歸屬變動，以及新舊機關的過渡，都可能產生重大影響。

（二）民眾課責機制與透明化：今日資訊技術進步提供民眾更簡易的瞭解政府運作管道，故服務輸送或機關（構）設置，也要注意民眾的課責需求。

（三）四級機關（構）設置主要取決於業務性質：管制性的、標準一致的，和差異性大或標準經常變動者，要有不同考量。

（四）應採個案評估，而不應直接設定統一的設置原則。

綜上，各部會之業務運作或與地方政府業務運作配合或民眾服務，應區隔不同的服務項目與類別不同區域，並顧及地方政府的特性。另外，應超越政府本位的思維，考量近年區域生活方式改變的特性以及地方政府配合意願與能力。至於設置四級機關，應先評估其成本效益，以及功能是否確實能發揮或落實。優先考量授權或業務簡化方式，賦予地方政府更多自主運作空間。

四、因應行政院組織改造，研提各部會與地方行政機關組織職能運作對應機制之建構，及強化行政組織效能之政策建議。（題綱四）

目前地方政府在因應中央組織改造，由於既有承辦人多沒有改變，故在連繫協調上尚無重大困難，不過若對於未來因為時空環境變化可能產生新興事務，或是中央地方承辦人離退後可能產生的交接不良情形時，就可能形成中央與地方權責歸屬模糊問題，故中央政府基於政策規劃與業務主管的優勢地位，宜預先採行下列作為：

（一）中央應先釋出善意，進行各項作為時，應先聽取地方意見。

(二) 應注意各地方行政機關所處環境的差異性、府會關係，以及內部條件與能力。

(三) 注意「對口失焦」與組改前後既有運作習慣改變所產生的適應問題。

(四) 各機關應擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案。

(五) 持續蒐集地方意見，並建立單一窗口整合地方需求。

(六) 提供政策誘因與諮詢協助，預先防處地方辦理相關業務時可能產生的問題或執行障礙。

除了更重視地方影響力，同時中央除了依法監督外，也應提供鼓勵誘因，以促成地方配合意願的基本共識外，尚有下列意見值得注意：

(一) 應考慮將組織架構與職能運作分開處理：組織架構代表的是靜態的權責隸屬關係，職能運作則是動態的業務執行，應將兩部分問題分開處理。

(二) 對口層級與對象的固定化與變動化：當業務執行趨於多樣化時，中央與地方對口層級與對象也可以有彈性考量。

(三) 對口程序的標準化與差異化：因應未來可能出現的新業務，或是既有業務因時空變遷所產生的變動，對口程序採行標準化作業程序(SOP)方式，固然有助於簡化程序、提高效率，然而因應未來地方差異與政府層級不同，亦應考慮基於尊重地方自主性與彈性運作需求性，儘量授權或容許有差異作法。

綜上而述，中央政府基於政策規劃與業務主管的優勢地位，應避免出現

「對口失焦」現象，擬定過渡期之彈性作為，設置單一窗口整合地方需求，提供政策誘因與諮詢協助，並考慮基於尊重地方自主性與彈性運作需求性，儘量授權或容許有差異作法。

#### 五、我國組織改造及區域治理其它相關議題與建議。(題綱五)

整體而言，不論參與座談或訪談的學者專家，均認為組織改造涉及的範圍與影響極為廣泛，且又可能因為地位（中央與地方）、立場（業務單位或輔助單位）…等因素差異，而有不同詮釋，不過，下列問題是不同場次與會者經常提到的配套考量：

（一）組改過程中所產生的大量資訊應用的機會，若能藉此蒐集各方資訊，並進行分析整理，則將更有助於各項政策的規劃與執行，或與其他機關分享既有資訊，同時進行整合運用，如此也有助於機關橫向連繫。

（二）族群問題的考量：中央政府組織改造除了組織調整外，更大範圍的影響則是業務執行方式的變動，這些問題對於弱勢族群或地區（如：花東地區原住民族）而言，可能會對其權益產生抵觸或衝擊，或是需要更多時間要調適，應予以重視。

（三）公務人員的意見與心聲的重視：實際執行時，需要每一位公務人員的配合，其態度是否轉變？權益是否損失？乃至於新舊環境的適應等，都可能影響後續組改工作推動；同時，中央機關與地方政府公務人員之工作環境、條件、重點…等均不相同，也要注意其間不同的想法。

（四）外部民意的影響與參與空間：組織改造的發起動機，原先就是以回應民眾需求為考量，同時組織改造所連帶產生的業務調整，最後也將透過政府體系內部新的橫向連繫與縱向分工等互動模式，傳遞至民眾，基於此，作為主要利害關係人的民眾，包括個人與團體，其對組織改革的認知、評價，以既有權益可能因為組織變革所可能產生的影響，均應納入考量。

綜而言之，我國組織改造及區域治理問題方面，學者專家及各級政府代表普遍認為，尚有資訊應用、族群問題、公務人員的意見及民意影響與參與等因素，值得各級政府重視與解決。

## 第二節、政策建議

關於行政院組織改造後中央與各地方政府組織職能的對應關係與業務運作模式，本研究以衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部三個案機關為討論對象，並優先聚焦於長照政策、災害管理（或流域管理）、能源議題等相對應的業務分析，歸納綜整學者專家及地方機關代表對所提出的意見，發現中央與地方組織職能與業務對應關係大致可分為：一對一、一對多以及多對一等三種模式。只要中央部會本身的職能調整與業務整合到位，地方政府相關局處很容易找到業務的對應關係與執行模式，惟其業務運作模式可能呈現多元化及各具特色的型態；換言之，中央與地方機關之間各種業務對應關係不難釐清，各自發展可行的運作模式才是強化行政效能的關鍵所在。

再者，中央與地方的協力關係可能受到地方首長的施政理念，以及地方首長與中央間之配合度影響；中央與地方間的業務合作關係，如屬於自治事項因為有法律明定，所以業務的對應關係較為明確易行，但委辦事項則是由中央委託辦理，地方首長的態度就成為合作與否的關鍵所在。

此外，有關中央部會設置四級機關（構）作為中央與地方政府間承上啟下的區域治理平台，出席或受訪的機關代表與專家學者普遍認為目前並無迫切之必要性，且可行性也偏低。歸納其意見，列舉的主要理由包括：受限於中央組織基準法及總員額法之總量管制，增設正式的四級機關（構）不容易到位；中央四級機關（構）的權限職掌與業務功能，可能與直轄市政府及縣市政府交接重疊；建立區域階層治理組織是一個動態的概念，不一定是依照生活圈的概念而設置。

根據前述的發現為基礎，研究團隊藉由日本與德國運作經驗之比較，以及團隊成員的腦力激盪與創意發想的結果，針對因應行政院組織改造後，中央部會與地方行政機關的組織職能與業務運作機制提出短、中長期的政策建

議，以作為強化政府行政組織效能之參考。相關的政策建議，分述如下：

一、短期、立即可行之政策建議（一至三年）

（一）基於中央部會本身的職能調整與業務整合必須先行到位，以推動長期照護為例，衛生福利部部內相關機關（單位）的協調與統合優先，地方機關才容易釐清業務對應關係及發展可行的運作模式（主辦機關：衛生福利部；協辦機關單位：各地方政府衛生局和社會局等）。

衛生福利部整合中央衛生與社會福利業務之後，部分跨領域業務如老人長照政策，便需協調醫療機構與社福單位共同規劃執行，衛福部「社會及家庭署」、「社會保險司」、「護理及健康照護司」等，就可能同時對應至地方政府的衛生局和社會局等單位。因此，中央應儘速發展衛生與社福兩大專業的統合運作模式，俾供地方機關參照遵循辦理。

至於地方政府是否跟隨採行衛生與社福整合的組織模式，譬如賴清德市長日前宣布台南市政府將跟進整併衛生局和社會局，則應尊重地方自治團體的法人地位，由民選地方首長審酌相關的條件自決處理。

（二）考量各地方政府的發展重心與區域特性均略有不同，未來中央與地方機關組織職能的對應議題應尊重地方自主權，依照地方的發展特色建構出不同的對應關係與運作模式，特別是組改尚未正式上路的經濟及能源部、環境資源部等（主辦機關：行政院人事行政總處<sup>12</sup>；協辦機關：各地方政府）。

根據三個中央個案機關與台北市、新北市、高雄市和花蓮縣等對應關係圖來看，相關中央部會與地方政府的業務對口及實際運作情形，通常會隨著

---

<sup>12</sup> 鑒於自103年4月15日起已完成立法施行之部會組織業務係由行政院人事行政總處承接辦理，故以下所列涉及組織審議相關政策建議後續之主辦或協辦機關，改列行政院人事行政總處而非國家發展委員會。

不同的地方政府而有些微的差異性，並不容易發現一致性的對應關係與運作模式。如前所述，中央部會相關單位暨所屬機關的業務運作模式如能先到位，地方政府自然能找到合理可行的業務對應關係；因此，建議未來行政院人事行政總處對機關組織、編制及員額之規範，增加彈性空間，參照各地方特色自行發展出不同的業務對應關係，並建立中央與地方間多元的溝通協調機制。

（三）中央應主動回應地方需求，並提供地方參與的機會，持續辦理分區說明會闡釋行政院組改相關的作為與配套措施（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：中央相關部會）。

中央應主動回應地方需求，並提供地方參與的機會，持續辦理分區說明會闡釋行政院組改相關的作為與配套措施。同時，對於可能涉及地方權益之事項，應容納地方有充分參與討論的機會，以凝聚共識，減少組改工程推動阻力。

考量組改後合併單位之間，及所衍生的中央與地方間人員及業務的調整，應分區或個別辦理講習及說明會，逐次輔導相關部會、單位重新設定核心職能，並規劃中級以上主管的輪調學習計畫，以減少人員間的習慣、組織文化與業務競合的磨合適應期。

（四）強化組改已上路的中央部會組織變革管理，並勵行全體員工的組織學習活動，才能有效回應跨域政策議題的挑戰（主辦機關：中央相關部會；協辦單位：行政院人事行政總處）。

新部會首長對於原先非屬於各該部會範疇的業務，而必須融合其他部會之組織權限時，若短期內無法有效整合跨界（域）的多元專業，可能導致政策落實感不足的問題。因此，本研究建議強化組改已上路的中央部會組織變革管理，並勵行全體員工的組織學習活動，才能有效回應跨域政策議題的挑戰。

(五) 釐清並積極處理行政院組改所牽動業務執行方式的變動，可能對於弱勢族群或特定地區產生權益衝擊或法規上有抵觸的疑義（主辦機關：原住民族委員會；協辦單位：行政院人事行政總處）。

中央政府組織改造除了組織調整外，所影響的業務執行方式變動，可能對於弱勢族群或地區（如：花東地區原住民族）產生權益衝擊或法規上（如：原住民族自治暫行條例草案）可能抵觸的疑義，行政院人事行政總處及原住民族委員會應予以積極重視處理。如：行政院會於103年12月通過之「原住民族自治暫行條例」草案中規定，未來將由政府輔導協助族區自治政府成立運作，並依「空間合一、權限分工、事務合作」的原則，與現行地方自治團體行政區域並存。因此，未來原住民族自治區範圍劃分、組織運作、層級及財政等問題，應該一併納入組改及職能調整工作來考量。

(六) 中央提供具體的誘因機制，尤其是經濟誘因，以鼓勵地方配合行政院組改進行相對應的組織調整（主辦機關：財政部、行政院主計總處；協辦機關：行政院人事行政總處）。

本研究發現，中央組織改造並未影響多數的直轄市政府或縣市組織之調整。再者，各地方政府財政資源豐盈不一，對政策落實能力也有差別。蓋財政補助制度主要目的在於調劑政府間財政之水平或垂直不平衡，但誘導地方提供特定公共服務也是重要目的之一，如能透過公式化機制，引導地方政府從事整合單位組織，並有利其職能和效能的提升，應有助政府組改總體政策目標之達成。若一般性補助款與統籌分配稅款之分配機制再予適度釋放，訴諸公開協商決策程序以及明確的運作規則，提供誘因支持，協助地方政府調整結構，以追求最大效能。

(七) 加速推動行政院組織改造工程，以減少中央與地方政府的組織對應與業務運作不確定性（主辦機關：國家發展委員會、行政院人事行政總處；協辦機關單位：立法院、中央相關部會）

中央政府的組織調整與業務整合尚未完成，導致中央與地方政府之間組織對應與業務運作的不確定性，應該儘快完成行政院組織改造工程，以免影響政府職能。國發會曾行文各縣市政府詢問，中央組改後地方將如何進行組織調整以為因應，惟多數地方政府的立場都是：「中央組改先確定之後，地方政府再予以因應」。

## 二、中長期之政策建議（三年以上）

（一）建議環境資源部增設政務副首長人數（3位），以及類似日本在重要政策領域建置3-5位政策統括官，協助部長從事跨域政策議題之協調與統合（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：環境資源部）。

環境資源部正式成立以後，地方政府直接面對環境資源部，就不需要如以往一樣，業務協調時另外再找農委會、經濟部或其他相關部會。中央與地方政府之間垂直的政策協調可以簡化、且協調的成本降低。然而，環境資源部成為一個超級部會組織（superministry）以後，未來內部跨部門的橫向連結與統合、政策協調成本預期將會顯著提高。

針對跨域政策議題（cross-cutting policy issues）迫切需要從事水平的政策管理，通常是以任務編組（task forces）、工作圈（working groups）、協調委員會（coordinative committees）或虛擬組織（virtual organizations）等形式從事政策協調的活動（Peters, 130-132）。日本內閣府組織架構，建置特命擔當大臣1位、大臣政務官7位，以及各重要政策領域之政策統括官，協助內閣總理大臣從事跨域政策議題之協調與統合。因此，建議環境資源部增設政務副首長人數（3位），以及類似日本在重要政策領域建置3-5位政策統括官，協助部長從事跨域政策議題之協調與統合。如受限於員額限制或修法困難，亦可以漸進方式，先以現有參事或簡任技監等職務設計，協助部長或次長從事跨域政策議題之協調事宜。

（二）為回應立法院對於「行政院組織法」附帶決議設置「能源署」，

建議大幅提高能源署的組織功能與編制員額，以強化能源議題的統合規劃與執行能力（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：經濟及能源部。）

從組織架構以及人員編制來看，未來經濟及能源部總員額估計約4,400多人，但是旗下能源署員額人數僅142人，占整個部會比率僅3.2%，比例甚低，這與日、韓行政部門能源相關人員占經濟部門比率動輒超過二成，實在無法相比。行政院組改後的經濟及能源部要有更多新的格局，尤其部內經濟及能源兩大系統的組織、員額編制、施政目標，應力求均衡與整合，建議大幅提高能源署的組織功能與員額數目。

（三）行政院組改確定後，導致原本隸屬機關與業務主管機關的改變，應以「業務」為導向，清查並規劃中央與地方政府的對應關係與業務調整情形（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦單位：各部會綜合規劃單位）。

就業務面而言，行政院組改確定後，導致原本隸屬機關與業務主管機關的改變，應以「業務」為導向，清查並規劃中央與地方政府的對應關係與業務調整情形。尤其是地方一單位（科、室）必須對應中央多單位（署、司、科）的狀況，應考量地方政府人力、專業與業務的負荷量。

（四）成立類似德國「聯邦調解委員會」，以客觀中立屬性的委員會，協調中央與地方政府之間、地方與地方政府之間的職能及業務的重疊、盲點或衝突（主辦機關：行政院人事行政總處）。

為使各級政府間在政策制定與執行上的協同一致、互相配合，可成立類似德國「聯邦調解委員會」，以客觀中立屬性的委員會，協調中央與地方政府之間、地方與地方政府之間的職能及業務的重疊、盲點或衝突。德國聯邦調解委員會是由32位委員組成，其中一半成員由聯邦眾議院黨團依該屆政黨比例定之，其餘半數則由十六個邦政府指定。換言之，聯邦與邦之成員各半，使各級政府之意見與政策得以在平等地位上溝通協調。

相較於德國制度，我國憲法第111條規定，中央與地方權限劃分有爭議時，由立法院解決之，依此，立法院享有權限爭議調解權，屬於政治解決機制。為強化中央與地方政府間之政治對話、政策溝通及意見協調，避免權限爭議及確保地方之國政參與權，應於立法院之下成立「中央地方政治協調委員會」，在政治層面進行協調。

至於協調中央與地方政府之間、地方與地方政府之間的職能及業務的重疊、盲點或衝突之機制，係屬於行政權範疇，應於行政院之下設置「中央地方政策協調委員會」，由中央各部會代表與地方政府代表共同組成，作為政策協調與治理之平台。以上建議，必須修改立法院組織法、行政院組織法及地方制度法等相關法律。

（五）中央政府依照「業務功能別」，譬如：建立災害治理、流域管理各分區的協調、運作中心或區域治理平台（主辦機關：中央相關部會；協辦單位：行政院人事行政總處）。

關於中央部會設置四級機關（構）作為中央與地方間一個承上啟下的區域治理平台，受訪的機關代表或專家學者普遍認為目前並無迫切之必要性，且可行性也偏低。參照衛福部「區域緊急醫療應變中心」（REOC）聯防的運作實例，本研究建議中央政府依照「業務功能別」，譬如：建立災害治理、流域管理各分區的協調、運作中心或區域治理平台。基於運作效率、資源、人力充分利用及整合的考量，可由中央部（會）主導設置分區指揮或運作中心，給予區域中心政府經費的補助，以帶動區域治理及災難救援網絡之發展。

該區域治理平台或中心，主要協助中央部會掌握地方需求，並提供即時資訊，以供中央決策的參考；此外利用協調聯絡中心，將決策命令有效地傳送出去，並且監控後續的成效及執行情形。最後，透過正式立法提供相關區域治理平台之建構、職能、權責及運作的法律依據基礎，以強化其實質功能與正當性。

(六) 強化行政院四個區域聯合服務中心的實質功能（主辦機關：中央相關部會；協辦單位：行政院人事行政總處）。

重新思考行政院中部、南部、東部、雲嘉南區等聯合服務中心的統合功能，不只反映中央的觀點，各個區域觀點都要納入，思考區域聯合服務中心從過去的輔助、服務性質，提升到未來具有統合某些部會業務在地方辦理之實質功能。包括中央跟地方的對口，可以透過諮詢或交易行動，多瞭解地方的想法，中央部會適當將權責下放。

## 參考文獻：

- 丘昌泰，2010，《公共政策－基礎篇》四版，台北：巨流圖書公司。
- 行政院，2010，《國土空間發展策略計畫》，台北：行政院。
- 行政院研考會，2013，《行政院組織改造後中央業務調整情形說明會》報告。  
台北：行政院研究發展考核委員會。
- 吳定，2009，《公共政策》，台北市：五南圖書公司。
- 吳尚琪等，2008，《研究跨區域緊急醫療體系之建置規劃-依問卷調查探討其現況》，台北：行政院衛生署。
- 李文良，2003，《中國政府職能轉變問題報告》，北京：中國發展出版社。
- 林鍾沂、程中平，2007，〈從政府改造論述評議行政院組織調整方案〉，《國政研究報告》憲政(研)091-059號。台北：國家政策研究基金會。
- 施能傑，2012，《台北市政府組織及功能調整之研究》，台北：台北市政府研究發展考核委員會委託研究。
- 柯三吉等，2011，《以行政法人作為我國區域治理平台之做法》，台北：行政院經濟建設委員會委託辦理計畫。
- 孫本初，2001，Guy Peters 原著，《政府未來治理模式》，台北：智勝文化。
- 孫本初，2011，《新公共管理》。台北：新保成出版社。
- 張金鑑，1992，《行政學典範》，台北：中國行政學會。
- 郭昱瑩，2013，《行政院組織改造已施行機關之效益研析》(RDEC-PLN-102-002)，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳立剛，2012，《因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究》(RDEC-RES-100-020)，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 黃泰岩，2004，〈經濟全球化下我國政府職能的轉變〉，《宏觀經濟研究》，第4期，頁28。
- 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〉，《月旦法學雜誌》，第88期，頁179-188。
- 黃錦堂，2008，〈樂見新一輪的行政院組織改造政策討論〉，《國政評論》憲政(評)097-167號。台北：國家政策研究基金會。

- 葉勁松，2002，《轉型期的地方政府職能與管理方式》，北京：國防大學出版社。
- 董曉音，2011，〈我國區域合作的歷程及後續挑戰〉，開南大學第6屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，5月6日，桃園蘆竹鄉：開南大學。
- 詹中原，2005，〈政府再造的績效管理策略之研究〉，《國政研究報告》憲政(研)094-004號。台北：國家政策研究基金會。
- 詹中原，2007，〈現階段台灣行政發展與改革的課題〉，《國政研究報告》憲政(研)096-031號。台北：國家政策研究基金會。
- 趙立波，1998，《政府行政改革—走向二十一世紀的中國觀點》，濟南：山東人民出版社。
- 鄭宇碩、謝慶奎，1992，《當代中國政府》，香港：天地圖書有限公司。
- 謝敏文，2011，〈因應5都時代中長期區域治理機制初步構想〉，開南大學第6屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，5月6日，桃園蘆竹鄉：開南大學。
- Bozeman, Barry. 1993. *Public Management: The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M. 2004. "What to Do When Stakeholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques." *Public Management Review*, Vol. 16, No. 1, pp. 21-53.
- Dunn, William. 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Erbguth, Wilfried, 《Umweltrecht》, Nomos, Baden-Baden, 2010.
- Friedman, Lee S. 2002. *The Microeconomics of Public Policy Analysis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hammer, Michael, and James Champy. 2001. *Reengineering the corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York, N.Y.: Harper Business.
- Hammer, Michael, and Steven Stanton. 1995. *The Reengineering Revolution: A Handbook*. New York, N.Y.: Harper Business.
- Hesse, Konrad, 《Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik

- Deutschland》, C.F. Müller, Heidelberg, 1993.
- James, Oliver. 2004. *The Executive Agency Revolution in Whitehall*. London: Palgrave Macmillan.
- Kelman, Steve. 1990. *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Public Performance*. Washington, D.C.: AEI Press.
- Koch, Hans-Joachim (Hrsg.) , 《Umweltrecht》 , Luchterhand, Neuwied; Kriftel, 2002.
- MacRae, Duncan, Jr., and James A. Wilde. 1979. *Policy Analysis for Public Decisions*. Monterey, C.A.: Brooks & Cole Inc.
- Meltsner, Arnold J. 1972. "Political Feasibility and Policy Analysis." *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 6, pp. 859-867.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Püttner, Günter. 2007. *Verwaltungslehre* , München : C.H. Beck.
- UK Cabinet Office. 2006. *Public Bodies: A Guide for Departments*. Chapter2.
- Weimer, D.L. and A.R. Vining. 2010. *Policy Analysis: Concepts and Practice* (5th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Yin, R. K. 2009. *Case study research: Design and methods* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.



## 附錄：

### 一、第一場專家諮詢會議紀錄

國家發展委員會委託「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」案  
第一次專家諮詢會議紀錄

壹、時間：103年6月6日（星期五）上午9時30分-12時00分

貳、地點：財團法人江許筭文教基金會（臺北市松山區）

參、主席：呂育誠教授

記錄：莊子慧、辛恬、林奕澤

肆、出席人員：

協同主持人	黃榮源副教授	協同主持人	陳耀祥助理教授
學者	朱○鵬教授(A1)	學者	陳○剛副教授(A3)
學者	黃○堂教授(A2)	學者	莊○忠副教授(A4)
學者	陳○瑋助理教授(A5)	學者	陳○建助理教授
(A6)			

研究助理 辛恬 莊子慧 林奕澤

伍、主席致詞：(略)。

陸、討論題綱：

- 一、綜整歸納行政院組織改造後中央與各地方政府組織職能對應關係，並研析衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題。
- 二、就上述研究擇定之三部會，研析該部所屬之業務單位、署、局（包括：【1】衛生福利部：綜合規劃司、社會保險司、社會救助及社工司、保護服務司及社會家庭署【2】經濟及能源部：產業政策司、產業園區管理局、產業發展局【3】環境資源部：污染防制司、化學品及污染管制局）於政策制定時與地方行政機關間執行業務之運作模式變化，以及可能衍生之相關問題。
- 三、就各部會之業務運作或與地方政府（台北市、新北市、高雄市、花蓮縣為個案）業務運作配合或民眾服務等面向，研析參照行政院核

定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4 個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或 7 個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）等原則，歸納四級機關（構）設置基礎之建議。

四、因應行政院組織改造，研提各部會與地方行政機關組織職能運作對應機制之建構，及強化行政組織效能之政策建議。

五、我國組織改造及區域治理其它相關議題與建議。

柒、專家學者意見：

一、A1：

行政院組改目前已經上路了 70%，其餘沒有上路的 30%是重中之重，有的是因政治的問題，而被排除在組改之外，像是陸委會、蒙藏會，沒有被採納的原因有些是政治因素；其他的就像是今天所談的環資部的問題、經濟及能源部的問題、農業部的問題。農業部本身理論尚屬單純，就是農委會，剛好這是和今天要與你們討論的環資部是有關的，所以牽一髮會動全身；我知道不同的主委、首長擁有很不一樣的見解，這就是組改裡面碰到一些比較麻煩的問題，如果說首長都能夠一氣呵成—不管誰當首長，就是以組織的邏輯去做（組改）但是我覺得組織的邏輯是一回事，組改的理論又是另外一回事，那組改之後的運作與其是否能夠彰顯出來效能，這才是真正組改最重要的目的。

針對今天的研究案，我簡單說明，因為你們已經在裡面提到包括中央組織基準法的相關規範，這些問題是「沒轍」的問題，它是框在那邊的，那你會覺得組(織)設(置)是受到嚴重的限縮，比如一個部有八個司、委員會裡有六個處，但也不是都不可能，因為你們看到有一些是受 70 個署局規定的限制，但是(中央組織)基準法第二條裡面有排外適用規定的一些組織，包含調查、警政、海巡、國防，這些都被排除在外。當初在做這種設計的時，理論上，基本上 70 個局署已經是滿額，我們不希望因為法律上有授權，就讓所有的機關拼命去搶組織的設立及設計，也就是如果這些排外如果都跟每一個

機關去講，那我們就沒辦法做，這是一個問題。但是也必須要這樣處理，因為你不可能一次就把 70 個三級機關用滿，甚至於在四級機關(構)的部分就是沒有限制，那這是我講的機關的部分；所以連動的帶動下級的四級機關構會出現的一些問題，就是跟你們第三個議題有關的，就是國土規劃空間的發展問題。其實組改是千頭萬緒，不能讓它越改越亂，只能讓它越走越穩，不過這也是我觀看這幾年下來，馬總統所要推動的重大改革當中，算是比較穩健在走的，雖然走起來有點踉蹌，但是已有 70%已經上路，我覺得這中間當然付出了很多心力。

對於今天第一個議題，我覺得行政院組織改造建構部會跟地方，這的確是一個大問題，因為第一個問題，我們做的是中央行政組織的改造工作，不涉及地方，當然有些業務是「去地方化」，有些業務又回歸到地方，比如有一個還沒處理的問題，就是勞動部裡勞工監理的問題，勞工監理因為五都的設計，造成北、高之間作法不太一樣，變成一個部兩個不同的做法，這是我認為一個非政策性因素，或是非組織邏輯裡所能思考的另外一個層次的問題，我之所以一直在政府裡百感交集，就是因為為什麼要有這些（層次）考量的問題；但是因為它確實存在，首先地方反應出來是直轄市跟中央之間的關係，而直轄市裡組織的設計有一套邏輯；可是每一個直轄市，它的組織設計又有因地制宜的不同作法。所以你們今天選擇個案有直轄市、也有花蓮（縣），我不曉得為什麼選擇花蓮縣（黃榮源副教授：因為要考量到區域均衡及代表性），我在花蓮待過蠻長的一段時間，我也在地方政府服務過，所以在中央與地方之間，一個是直轄市的問題、一個是地方自治事項的問題，這之中其實涉及到對地方組織設計來說，也是一個總量的觀念，有的 20 個單位，有的超過 20、22 個，在不同的結構大小之間做決定；記得我當時幫花蓮做一項政策規劃，在我當花蓮縣副縣長的任內做了一套 15 年政策願景的規劃，那其實與一般綜合發展計畫是不一樣的，綜合發展計畫如大家所認知的是一套邏輯；當時我知道我自己有資源、沒有資源在什麼地方，做這件事情需要什麼配套，然後對我們地方而言，哪些中央部會是地方能夠對應、並可以運用的，對地方政府來講，它一方面是權力隸屬關係，另一方面權力規範事項關係的展現，那這種事項涉及到資源；一種是組織規範下中央與地

方隸屬關係，另一種是在看待地方發展裡所需的資源、依附關係，這種兩種關係是地方政府裡面比較關切、且能夠與中央直接取得對話管道。但是因為現在組改之後，中央政府組織已經發生了重大變化，再經過立法院的折衝樽俎之後，又改變了不少樣態。

以你們第三個議題「國土空間發展策略計畫」，本來其實在經建會裡就是一個國土處，那現在到了立法院以後就把離島也納進來，因為每個人都要一個，所以以立法委員、或是外部的利害關係人來說，會以我需要用到就要一個單位(來思考)，組改並不是依照人的需要去設置單位數，而是依照業務別去做整合，所以現在對於地方政府如何對應到中央政府，我覺得必須完成的是將地方政府，尤其本研究案四個地方政府的案例中組織的盤整、與其組織調整之前因後果、最後組織的結構為何，進一步對稱中央組織改造「前與後」之間的資源關係、組織法令之間的隸屬關係。

在經過與地方政府進行座談、了解時，要知道其問題之所在，也就是組改之後我要找「誰」去處理我原先要處理的問題。組改有一項非常重要的問題，就是所有的業務都在，並沒有因為組改而消失，只是不知道那項業務到了什麼地方？但是我認為在政府工作的公務員應該都知道，問一問也都知道現在跑到哪去了，你不要再問新聞局有沒有，要去問發言人在不在，因為發言人本身的工作、現在又是特任，比原本新聞局局長的位階還要更高，而且裡面還有 100 多人是從原新聞局那移撥過去的。重點在於讓它能夠發揮其真正的功能，而在部分的地方政府有設公共關係處，有的地方政府沒有，以前我花蓮縣政府時，當時因為不得已要合併時，每個地方政府可能都有研考單位，在中央政府每個部會本來都有，現在對應到中央是國發會，在花蓮我們就把行政、研考併在一起，這是不得已的一種作法；有時到最後因被擠壓之後不得已，還有一些是權宜性的措施，曾經遇過「某一些」首長因為認為「某一些」事項「特別」重要而做了改變。像花蓮你們去了解其實這 5 年的組織上也做了一些調整，例如城鄉發展局，現在已經取消並把它變成建設處，但（花蓮縣）以前有工務局，所以就把二者做整併成為建設處，這是因應到首長施政上之考量、需要，這種邏輯就無法依照基本上原來縣市政府原

先的(規劃)，我認為前後之間的改變會存在；組改這種（改變）問題不是一天、兩天不動的問題，它是每天都在(變)動的問題；像現在你們一定會懷念研考會的存在，可是它現在真的不存在了，這是我剛才提到連繫平台的問題。

第二個問題是地方首長本身的想法、地方首長與中央之間之配合度。中央若要支援(地方)，中間除了既定的分配公式之外，還有一些必須做。第三個問題為：是否會出現地方跟中央之間「對口失焦」？即為可能找不到良好的對口、窗口，出現比組改之前更糟糕之結果，這問題真的要問它們的感覺；第四個問題是，組改後是否會出現政策落實感下滑？變成組改後對於各部會新的首長，對於原先非屬於各該部會，而必須融合其他部會這新部會之其他組織權限，沒有有效的發揮，所以造成政策落實不夠的問題。

今天你們談的三個案例，第一個案例是衛福部，它是「已經」上路且有一段時間，應該是有其運作的成效、模式或是問題，因為其融入很多不同的部會，尤其社會福利，可是在地方政府的社會福利是在社會處、衛生又有衛生局，基本上地方政府並沒有將衛生跟社會福利整合，而地方的衛生局跟社會處（局）的資源其實是很多的，須了解（組改）之後是否資源變得更加排擠，讓地方更不願意跟中央進行更好的連結，所以這是第一個從已經上路的部會裡面，建議要找這個部會內實際執行、聯絡的人，以及業務融合後的新單位人員，了解其運作上的問題，如果能夠克服—我認為應該不會出現不能克服的情形，那都不是理由。至於環資部的問題是大之又大，到今天為止已經歷幾個政委的協調還是無法處理；環保署之所以被稱為眾矢之的之原因係其原本 800 人要（另外）吸收其他大概 1 萬人的部會，而其原先的組織設計是使用 800 人的邏輯，依此邏輯，公務體系容易淪為依照人員需求、考量未來沒有同仁因組改而失去原位置而設計 8 個司，這是無可厚非的，這發生在 99-100 年，到了 101 年經過幾波變動，包括 101 年立法院改選、因立法院屆期不續審，我們將法案重送立法院、重新溝通，也跟當時的沈署長做很多溝通，最主要為其內部之設計及計畫，我發現兩個政委也無法處理好其機關太多的問題，有的機關就必須融合，像礦物與地質、地調，後來變成水保及地

礦署，大家都在想辦法處理上述的業務單位，像是地、礦、水、保，誰在先、誰在後；提到這點要回歸到原來的衛福部當中的社會及家庭署，原來叫「家庭及社會福利署」、然後「社會及家庭福利署」、「社會及家庭署」、「家庭及社會署」，為了這個前後之間的關係矛盾不已，因為社會福利團體都有不同的意見，可是這個署其實單位人很少，大概 70 至 80 位，但因為原先規劃的時候，他們覺得自己是被排擠的，因為在大部會吃掉小部會時，（大部會）要有大格局才能將人家包容進來、要多照顧人，原先（社會及家庭署）覺得沒有受照顧，像內政部拋出去的孤兒；後來為了設這個署，它對應的是地方的社會福利處，反而還是有個可以對稱的機關；從這個邏輯來看，原在沒有同意設署的情況之下，原先是內政部的社會司，變成有 2 個半的司可以處理社會福利，你不能說兒童要一個司、婦女要一個司，如此一來衛生署也要依對象別設不一樣的司，不可能這樣設的，所以在這樣的情況之下後來成立「社會及家庭署」，這就是為什麼在處理時，如果從衛福部的觀點來看，最起碼還有地方政府的社會處可以對應到社會及家庭署，但是就其他的部分要去看它們到底還出了什麼問題。

再回到環資部，這裡面還涉及一個最新的問題是林務局的定位，這涉及到林業的大問題，一個是產業輔導面，這涉及到林業經濟，過去林業產業輔導及林業經濟，這二者要再細切的話，要把這一塊再回歸到農委會中的輔導；其實我覺得這部分已經跟立法院做過溝通、協調，都認為要把林業經濟這部分抽離，在組織法裡面要有其一塊職掌，而不是讓這一塊沒有人去管。還有水利署的問題，會發現從，地、礦、大氣、水土林，環資部的部長是上知天文下知地理，是天下第一，因為它融合的機關太多，包括交通部的氣象局通通都納進，是因其涉及到機關太多，我們在中央設計時希望是上游、中游、下游全部整合，大家拼命在指責這個部怎麼可以這樣，可是我要告訴各位，環資部這次的版本是有史以來共識度最高，往往共識度最高就是沒有辦法做，因為共識度高，不能只是把東西都放在一起，因為有溝通協調之成本問題，橫向溝通都不好，每個機關各自本位主義很強烈，現在至少邏輯上組改時，把這些雖然來自不同機關但是整合在一個部會裡，其衍生的協調成本須由部長自己負起全責，而不是協調後反而各司其政，原本的想法也是無可厚非的，

否則也無法執行，整合為一的最佳期待是將來就單一部會的首長負責其中所有業務的協調，因為（環資部）涉及很多（業務），地方在面對時較為簡單，地方上就直接面對環境資源部，就不需要再找農委會、經濟部，連水利署也納進來，我只要找一個部就可以，這對地方的角度來講，地方有農業局，農業局裡處理林務的都歸在環資部，地方政府比較麻煩的是林務的部分我是找環資部而不是農業部，經濟的部份我要去找農業部而不是環資部，最起碼我覺得是能夠省掉一些事情，這是另外一個問題。

經濟及能源部比較大的問題是，為什麼原本叫經濟部後來改成經能部呢？設能源有什麼不好嗎？能源本是國家的重要建設，但過去對於能源政策我國都沒有一套邏輯，最後在朝野協商時，我的版本是對外只有一個稱做經濟部，這個版本如果修改變成動了（前）林院長和現在江院長（的版本），這是需要協調以及與黨團溝通，當時比較堅持的包含田秋堃委員，也溝通很久。當時我跟她說，如果組改無法成功，很多理想都無法實現，所以你看到環資部裡化學工程、化學的規劃、人力或是查緝不該有的人力等等，這些單位面後來都有涉及。因後來能源局後來變成能源署，「署」就有政策規劃的量能，能源局純粹執行國家的能源政策，所以把它提升到署以後，涉及另外一個能核能研究所的問題；基本上核能研究所的 1000 多人當中，真正核安管制能力只有 100、110 人左右，其他 1000 個人全部都是在做經濟產業輔導，所以就內部而言，它們希望（合併）到經濟部，成為經濟部裡能源研究中心很重要的人力，經濟部當然也樂見其成，如此才能將能源這一塊集中；但因為從經濟能源部裡對應到地方較多的應該是在工商發展、投資的部分，因為能源政策係屬於國家高度中央化的政策，在地方都是依照中央的組織來做，地方裡在能源的部分說比較有關係的是環保局、或是城鄉發展、工商發展的部分，那這些其實都是經能部所能橫跨的。經能部是所有部會當中幾乎唯一一個全部從零思考再出發，它甚至要將原來的國貿局廢掉除，國貿局廢除已經過幾任的（局長），包括蕭副總統都同意，將來設置一個經貿司是負責談判的對口，那後來變成貿易商務局，但是因為還未完成立法，未來可能還會發生變化，從這些來看它是唯一一個歸零思考（的部會），包括所有加工出口區全要拿出重新整合，所以現在的中油董事長、包括施顏祥部長都對這項工作投入甚多，歸

零思考後產出（經能部），這是我們看過新打散再整併的部會，也因如此其與地方的關係反而很密切，因為其大多在鼓勵地方從事投資、獎勵；我知道它們最近成立投資工作圈的政策做得不錯，在這個工作圈中它們為了這些投資者在流程上做了大幅度的改變，同時節省了很多的人力以及時間成本，這些對應到地方而言也是件好事。只是從經濟能源部來看，每個地方都有工業區，你們今天找的花蓮縣也有 3 個工業區，1 個已經死掉了，2 個還是半死不活，後來慢慢輔導，現在看起來基本上工業區有適度運作，你挑的案例中包含都會區及非都會區，說實在經濟能源部負責的事項很多，比如說像花蓮深層海水事業，在光華工業區設置中心，經濟部也有給予其補助，至於經能部與地方上大學的合作，也是經能部及研究團隊必須持續關注的。我認為許多投資都是需要中央的核准，像現在投資業最多的是服務業，例如觀光業、旅館業，而且未來與經濟能源部的關係會更加的強化，本研究案中，3 個中央部會案例都與地方的關係相當密切。

最後，總結我先前特別提及，第一，瞭解已（組改）上路之部會其運作成效、運作模式之整理、中央與地方聯繫平台、地方首長之基本反應，以及地方首長改選之後可能發生的風險是什麼？再加上有無政策對應之缺口？從當中先建立經驗模式；第二，是國土空間發展涉及四級機關構基礎建設，因為你們必須考量地域特性，例如：花蓮與台東其實國土狹長，光是花蓮境內南北縱跨 180 公里；第三，花蓮又是全台灣最大的縣，（有全台灣面積之）八分之一，加上台東縣整體面積相當大、水土保持的工作非常多，如果沒有在多元的思考之下，將不同的(地域)完全用單位數來衡量是不妥的；我覺得組改應該要保持彈性，而彈性也是組改重要原則之一，如果沒有保持彈性，將來真的會因過度的縮減而產生很多問題。

第二點就是依照真正實質上之功能別，比如說下水道的工程業務中央有專門的下水道及地礦局，後來努力去遊說各委員，獨立成立下水道工程局，但是這不太可能被接受，因為它們本來是一個大型的臨時任務編組，工程一結束就必須解編，從另外一個角度上來看，一個機關的存廢，你也可以讓它存在一段時間，因為台灣的下水道要做到 100%，需要很長的時間，要執行這

個業務並不是一天兩天、兩年三年能夠完成的，更不像蘇花改工程處，其也是一個臨時任務編組，在 6 年內就結束；下水道工程維持很久，還有後續作業，且下水道工程之執行大多在地方，中央正式的編制大概 100 多人，主要的人力都是在地方。所以這就涉及功能取向、以及三級機關（構）與地方的問題，比如說以河川局為例，每一個河川局都會跟你說我很需要，可是每一個河川局每一年的工作，用邏輯的觀點來看，過去幾年河川治理的成效、以及過去河川治理後再發生問題的比較，那大家一定認為河川都非常重要，未來也不可能縮編成幾個（單位），其他縮減為小隊、分隊。像現在太魯閣國家公園警察局已經變成第 6 分隊，因為內政部的組織法沒過，但底下的三級機關（構）一如警政署都通過，它們都已經先處理（縮編）了，處理後就變成第 6 分隊，相較於過去為「太魯閣國家公園警察隊」，第 6 分隊的名稱讓人無法清楚地知道組織的功能為何，像過去行政院裡的一組、二組，外面沒有人懂，只有裡面的公務員懂；所以要依照功能取向來看這樣的問題。

再來，是依照生活圈中四級機關構的狀況來看，其原本執行業務的功能究竟有沒有必要去做，這不能以單獨面向，還涉及到業務的軸心，對於每一項工作，不是單獨說你一定要 4 個、你一定要 6 個；而是除了這「4 個、6 個」看起來是一種設置的基本原則外，還要去看看業務軸心的重點、以及現在施政的重點，保持未來修正的彈性；也許某些業務在全國設 4 個、某些業務的確需要到 6 個，甚至有些業務可以到 7 個，剛才提到三級機構不受限，四級機關（構）也沒有全部在組織法內呈現，這些其實回歸到行政部門裡面來看，都是處務規程的範圍，處務規程就不涉及組織法需要修法或是送到立法院的問題，在此在行政部門有很大的權限，在考慮這個問題時，業務軸心的考量還是很重要。

最後一個，當然是在了解這些問題之後，去觀看這些部會的執行績效，以及其出現問題之比例及頻率，它本身的業務必須多元考量，而不是單獨一個面向考量，要在區域裡設 4 個、6 個；而是在區域中將它的功能、業務軸心的重點、以及過去執行績效做通盤了解。像我了解幾乎每一個首長都是無所不用其極，希望能夠對國家績效貢獻良多，我們也覺得很感佩，相對的如

果（績效）更多，它們會想要更多的人，這幾個面向是我覺得未來機關可以在設置（單位），4 個也好、6 個也好的參考，也建議研究團隊在本研究案將這些原則建立出來即可。

主席提問（呂育誠教授）：

剛才朱老師您提到第三個區劃的問題，意思是我們可設立幾個標準、原則嗎？

A1：這些原則是讓做決定的人有一個客觀、多元的想法。

二、A3：

今天這個研究案因為我沒有充分的資料去了解其背景為何，之前我有承接過類似的研究案，雖然裡面有很多技術、細節問題並無處理得很好，在此我可分享當時研究案之議題，提供研究團隊做後續思考。當初研究案的出發點為組改在二、三十年前開始規劃，到現在實際的推動，也持續在進行中，剛好屆臨地方政府的變革，2010 年後之改制、甚至很多行政革新，中央發動的組改與地方直轄市的改制，這兩個組織基本上都在動，如何去尋求這兩個組織之間的磨合、對應，這是過去研考會主要關切的議題，我想這也是這次研究案的基本邏輯，希望兩者間能夠磨合、統合、甚至整合。從這觀點切入，我們都知道過去中央政府與地方政府其角色扮演有很大的不同，地方目前慢慢有規劃的功能，但主要還是在政策的執行面，這兩個角色扮演本身在組織職能對應或是功能分配上本來就會不同，因此如何在中央及地方組織在業務推動上進行整合、對應，學界上有幾個理論，在此做簡單介紹：例如交易成本理論，包含規模經濟、範疇經濟的概念，而範疇經濟就是相關性、但是不同業務的整合；另外像企管界流行的通行論，就是很多的企業主發現(企業)發展到後來許多規則、價值、文化會慢慢趨同，因為這樣使企業容易對話、容易在同一個範疇、業務面當中做良好的規則交換，如果談到一般組織的整合上，一些理論是可以討論的。

第二是我在看這研究議題時，我認為有 2-3 個方向，一個是地方制度法、地方自治，組改是中央政府行政院相關部會的重要性改革，地方政府有地方的組織權，事實上（中央）應該相當程度尊重地方的組織權，不管是直轄市也好、縣市也好，它因地制宜，因為地方特性的發展本身就有組織變化權，透過地方自治法規、或是議會通過。另一個方向是，如果國發會認為，既然組改中央已經變動，而地方政府是不是也要動一下？地方政府因為有四年的改選，特別是縣（市）長，不太習慣做大幅的變動、或是組織改造，地方政府習慣按照既有方式進行；中央政府若希望能夠引導地方政府也能夠跟著中央組改作一些組織上之調整，那中央政府需要思考他們有什麼方式、誘因而來引導地方做改革。一般我們在看組織的互動，很多組織的價值、文化事實上是可滲透的，比如中央的組改變化之後，因為專業性與地方之專業互動後，是有相互影響力的，但是如何讓地方「跟著動」、跟著調整組織，則要端視中央政府有多少籌碼，願意多大程度的誘導、主導，我認為在目前地方制度的發展之下，（中央）要能夠主導並不容易因此我認為有兩個方向，一個是尊重（地方），另一個是誘導（地方），但是這個是透過專業的、文化的、價值的，也就是要透過物質的誘因。

第三個方向是，在實作上，我們當時在做類似的議題時，要談對應或是對口，因為中央在變，地方不得不做調整，很可惜的是地方錯過了調整的契機，最好的契機是在 2010 年，中央在動、地方（直轄市）也在動，那時候做調整是最佳的關鍵時刻。但是現在直轄市大勢已定，雖然很多直轄市如台南市、新北市都在尋求內部的調整，其實也是可以考慮的誘因，研究團隊在做研究時，可以研究地方要與中央的二級、還是三級、甚至是四級對應？這問題執行複雜，很多的業務，或是窗口對應關係，研究團隊究竟要做到多細？是要從簡單的中央二級對下來，還是要從中央三級相關的業務對應到下面（機關）的業務，這可能會造成研究團隊的困擾，因為這個工程非常細瑣；不過若時間上來的及，還有一個方式是發比較細緻的問卷到根據你們鎖定的 3 個個案部會中的各個單位，讓它們做相關的回應，例如現在的對應狀況如何？相關的困難之處為何？我相信未來整個研究團隊在做統整時，除了已經相當良好的對應之處可以寫出來、有問題的地方、或是沒有對應到的地方，都可

以在研究案當中提出，甚至研擬出相當對策。

另外一個議題是，目前中央的部會（內部單位）是 37（縮減）到 29 個，如果仔細看目前很多的地方政府內部的單位都是 22、23 個，這其實提醒我們，如果中央都是從 37（縮減）到 29 個，地方是否需要做相當程度的調整其組織基準，這部分較屬於地方自治權，研究團隊到這必須思考；因為有些國家中央部會頂多 10 幾個，不到 20 個，當然不同國家有不同需求，到底我們地方政府的組織基準法需不需要做重新思考，這是從地方制度或是地方組織權力做另一個切入方式。

以上我簡單提供研究團隊過去我在做類似的研究案時，有些議題並未處理相當好，而認為還可以再細緻處理之處；另外就是最後「區域階層」的概念，我認為台灣在區域治理、區域政府的議題上，目前的既有問題是，並無組織、沒有明確的預算、沒有人事，當我們談論區域政府時，到底是什麼樣的架構、機制？我認為必須思考的是，台灣過去有北、中、南三個主要的城市，似乎在架構這樣「區域型政府」的概念時，還是以過去歷史的發展脈絡下的北中南三個城市、當然包含東部，以及其附近所建構的都會區做為區域治理的基本架構，但這中央政府的國發會在做政策規劃時，到底還是以行政建置、區域政策規劃為依歸，如果我們政府想要做區域型政府的規劃時候，整個過去經建會、或是國發會的規範或是營運規劃，還是以打破行政建置、以區域方式進行整體的經建規劃。

另外七個生活圈的概念是從江宜樺院長在內政部或是研考會時所提及的，其實七個生活圈我個人認為是比較奇怪的，比如說雲嘉南地區，雲林縣的人都到台中發展，很少到台南發展，事實上七個生活圈與台灣現有的生活體制二者概念並不符合；例如「北基宜」，事實上大台北的生活圈應該是雙北以及桃園、基隆，所謂一小時生活圈，而七個生活圈的概念很多學者以及實在的生活者認為是有問題的，我認為還是以北中南東四個都會區域去做整體的考量為佳。

三、主席提問（呂育誠教授）：

順應剛才陳老師的建議，我想連帶請問先前朱老師所提到花蓮與台東，如果以東部來說，以您的認知，二者的發展會有（何方向）？

A1：

二者的發展皆落後，例如花蓮和台東各有一個分所，分所各有分所長，如果將來變成一個的話，聽說已經被決定移到台東，這要端看其內部之決定，第一，研考會或是國發會並不會一開始就設定在花蓮或是台東，這一定是在部會裡做好規劃後才送出；所以部會裡之考量為何是很重要的。這對國發會而言，如同我剛剛所提，期能發揮的並不是設置 4 個、5 個、6 個的概念，僅將數目放進決策的心目中，而沒有比較彈性的思維；如果從部會而言，我認為它們得到的訊息一定是「我們只能設 4 個」，例如北中南東，因為現在有 7 個，所以必須整併，整併後例如分所的所在地只能「二擇一」，另一個變成它的分所，或是叫分隊的概念再分出去，「頭」則由部會自行決定。

主席提問（呂育誠教授）：

順應剛才陳老師的建議像這樣的決策，以國發會或是行政院的層級，有什麼樣（決策）的可能性，還是要尊重各部會內部的決定？

A1：

第一，部會內部可能會出現擺不平之問題，如果真的擺不平會丟上面決定；如果可以擺得平，部會自己可以做好人為什麼不做？但是在推動這樣的工作時，其內部的政務官要負起協調的責任。

另外建議國發會在結束本案後，近期之內找出地方政府內主政組織發展、設計之人員，分好幾個階段告訴其目前就緒的情況、溝通的情況、平台有什

麼問題，進一步後續組改推動時與地方接軌時聽其建議；第三個是就是如果（中央）都改了，地方要不要順便也改一下？這會分好幾個步驟，並讓國發會循序漸進。組改是沒完沒了的事，它是一直在動的，但若今年年底無法完成，就必須修改「功能業務暫行條例」，因為其規定 103 年 12 月 31 日是落日條款，如果今年九月、十月剩下的部會其（組織法）都沒有過；直接而言「功能業務暫行條例」第二條是明白授權，即「個別組織法未及完成立法，應與暫行組織規程訂其施行之日期。」。如果你們都不讓我過，則訂定暫行組織規程，理論上我們尊重立法院，都會送立法院備查，不需要立法院審查；但此授權是到今年年底，如果沒有（完成），一個是修法延長到明年、甚至後年，尊重立法院的同時，其也要協助行政部門完成未完成的工作，這是我認為勢必面臨的問題。比較好的方式是 103 年 12 月 31 日先延遲一年，否則面臨明年立法院改選，同樣遇到跨屆期不續審問題。

### 三、A6：

針對第一個問題，事實上，組織改造之後中央與各地方政府的對應關係這個部分。中央組織改造在業務上實質刪減不大，那只是在搬風。也許有因為整併、有所調整可以使業務更一致性的展現，但中央實質的業務權責沒有甚麼改變，只是組織略作整併，更一致性。至於地方，地方本來就是依照地方制度法第 26 條，地方組織準則中規範的架構下，各地方自治團體依照議會設定的組織自治條例來決定局處部署，我們現在直轄市機關數量是到達 32 個，但是我們中央才 29 個。我想這個就是不一致，也就是說為什麼地方的數量比中央還多。這是一個問題，但是這個問題不需要修法，只需要修改法規命令就可以了。但是我們會發現，根據台北市舉辦的研討會，台北市已經把 32 個額度用完還不夠，市長是處在一個用不夠的，那人員數額是不是再精簡？台北市的意思就是不夠人員；不願意刪減組織，亦不願意刪減約聘雇的人力。

地方業務向來很穩定，因為畢竟就法律層面來說其有一定的劃分，且地方組織設置有地方制度法規定 62 條的法律規範，因此這個組織改造的第一個對應關係稍稍有改，就是比如地方的單位與中央對口單位不是那麼一致稍微

有些變化，變化會導致對應不是很圓滿，但是我認為這並不是個嚴重的問題，經過一段磨合期後，總是可以找到實質業務對應機關與運作模式的。

至於地方執行面，目前問題還看不太出來，畢竟地方執行面有法律保障與規範，且目前中央調控力下降，因為沒有預算。地方五都（改制）一通過，地方民主正當性擴大，中央有時候不一定有號召力，且全球化競爭導致地方自主施政以來力求表現，中央調控力也跟著下降，因此央地之間運作模式變化可能不是變化很大。

第二個議題可以分成三問題，第一個是，就是說如果有中央調控力下降，不是因為組織調整是因為整個大環境的關係，那至於延伸相關問題。我想就分成狹義與廣義論述，就狹義而言，就是單純的組改後因為中央部會整併跟地方間延伸，再訴願上可能需要一點時間磨合探索。廣義就是在政經變化下政策運作模式的變化。比方內政部在這中央有比較穩定的基礎架構，到衛福部之後會不會有問題，會不會因為首長換人而整個組織風格產生變化，這是其中一種，還有另外一種是；我們要注意政策跟執行的權力，中央跟地方之間是不是有過度逾權，比方社會家庭署，這個單位其實用司來部署就可以了，因為這個單位是地方級的，那為什麼是「局」呢？主要原因是因為地方精省但組織內部的成員並不想離開，於是試圖遊說決策者表達不想離開常設單位的意願。所以這個部分該怎麼跟地方政府分工呢？這個也是有兩面的問題，若不好，就是吃地方政府的業務權責，處理的好，就是中央協助地方，這問題要看你怎麼去做細部的分工。

第二個問題是「司」，以前的司在規劃的時候都沒有意見聽取的部分，我覺得像這是一種廣義的問題面向，是不是應該再更共治更民主一點。畢竟像國發會與經建會的計畫過程中有沒有讓地方有充分參與。第二題另一個焦點在於，內政部的司處跟三級機關四級機關因為性質不一致，一個是規畫；一個是政策兼執行，是不是應該再做些規劃。

第三問題：四級機關構的設置基礎是否取向四個區域階層跟七個生活圈？剛剛主委（朱）說了，研究單位可以請助理把四級機關構查出來。以舉例方式處理，比方交通部、農委會。我看下來的感想是農委會有一個林業試驗所；下面各組，有四個區域中心（四級單位），可是那些是一種歷史形成，這個類型是否就是不應該為整併而整併？畢竟，它的網絡服務與資源都已經成熟。且這樣的變動對組織內部的成員也是一種不安定，在推行上會有很大的反彈。再加上，七個生活圈的合宜性也不高，亦沒有多大的正當性。搭配高鐵通車一日生活圈的形成，是否一定要以生活圈為架構作配置？我覺得是不必要。

第四個問題，職能對各部會運作對應機制的建構。因為地方組織是自主，是因為憲法保障地方組織自主決定權，且經過議會審議，是以中央為準則的框架下地方政府自己決定設那些。那地方是否該配合中央？這個部分還需要一點時間觀察。最後，強化行政組織效能的政策建議？我個人認為是不是有可能透過公共課責讓資訊公開化，像考試院一樣。把地方政府的組織一級二級的職等或職缺、用人成本等都公布，大家就會去比較，以達成公共課責或是民主治理。

#### 四、A5：

第一個，我想生命會自己找到出路，組織業務會自己找到對口。對於組織業務找到對口這個問題，我個人認為是最後經過磨合之後，就沒有甚麼問題的。比如說中央業務交付地方，地方哪個局處要接，也許會有一些交付問題，可是最後副縣長裁示後，大致上還是會就定位。可是這樣中央是否一定會滿意呢？我想未必，可是另一個問題是，中央是否非得要求地方做到跟中央對口一對一，我想其實也沒必要。

在中央跟地方的對應理論上有四種，實際面上，只有三種。第一種是一對一，就是中央局處對應到地方局處。第二種是中央是一，地方是  $n$ ；一對  $n$ 。第三種是中央是  $n$ ，地方是一； $n$  對一。

理論上是有  $n$  對  $n$ ，可是所有的  $n$  對  $n$  都可以拆成  $n_1+n_2$ ，還是可以拆成一對  $n$  或一對一的關係，基本上這現象不可能可以做出一對一的架構，一對  $n$ ； $n$  對一；一對一的對應關係想畫出圖表是可以畫得出來，但職能就是畫不出來。為什麼呢？

我用第二個角度說明，主要是因為中央跟地方之間的業務。從中央角度跟地方角度看，大致上有兩類。一種是中央自己辦的；一種是中央可以交給地方辦的稱為地方委辦事項。委辦事項的職能對應有機會圖表化，因為中央在委辦事項上能做指定。包含經費等撥給或是經費指令權。只是甚麼定義為委辦事項，又無法界定。只要遇到自治事項，不論中央有多少權限，只要是自治事項，答案是交給哪個部會都是做不出來。自治事項綱要畫不出來，原因是內政部有時候無法號召各部會，於是有人思考突破，請行政院副院長來；那其實答案還是一樣；請總統來也是一樣。因為每個人對部會的熟悉度不是這麼精準，那為什麼有人可以做得出來職能劃分？那是因為他範圍小或是相對單純。比方五都改制過程中，桃園組織對應是做最好的縣，坦白說因為有前面四個單位可以學習。

回到研究案聚焦而言，可以用五都改制以桃園為例的職能對應作法為參考，那再回到中央地方角度，就實務上而言，中央拼命把應該屬於地方的職能拉到中央層級，現在我們要把這些風景區放回地方在理論上是可行的。就實務面，成員是不會願意。於是會造成組織對應機關的僵持現象。以捷運來說，規劃興建是地方自治事項，台北市就成立一個捷運工程局，定為派用機關；就是任務編組制機關，要解編發現底下人心惶惶，於是就拼命規畫捷運。造成其它縣市也都不設立自己的捷運工程局，都請台北市的幫忙，那台北市捷運工程局為了組織生存也很樂意，這個派用機關就變成常設性的派用機關。

分區的部分我覺得有困難度，如果單純是地域的分區是可以的，如果是，all in one 還要分區。那坦白說，不論如何，都會像是轉發中心；象徵性地而已，在運作上不太可能。而且，署不適合分區，因為其有政策規劃的功能，如果分區，這個分出去的署，到底應該有多少政策規劃權？

## 五、A2：

第一個就是說，中央的組改實質上，在業務刪減上不大，使的業務能更一致性的展現，我認為說，中央實質的業務權責沒什麼改，只是組織略作整併，這個就是說，地方本來就是依地制法與組織基準法來決定組織。有一個問題，就是地方一級機關的數量可以比中央政府還多，但你去聽一聽，可以發現，台北市已經把 32 個機關上限都用完了，組織不願刪、人員不願意調降，反過來說，新北市就在經費上管控的比較好，它對員額的增加就比較節約。中央與各地方政府組織對應的關係，因為整併而使業務更一致性，但權責並沒有改。現在就是說，地方承辦它的業務權責，也反映在地方的組織上，所以第一個問題就是稍稍有改，這個變化導致目前的對應不是很圓滿，但也不是很嚴重，其實找一下就可以知道誰是對應機關，但也許訴願的程序會有對應上的問題。

那運作模式的改變，其實不大，衛生福利部、環境資源部等，其實是有變得更大，也更政治化，首長的權力當然相對變大，互動更複雜。整併後，有人要爭寵、失勢、磨合的。現在看起來，它跟地方的業務之間這時候就會有所出入，但又考慮到依法行政，很多業務都是依法執行，也不會有找不到對應的問題。地方比起中央，民主正當性更大，未必能夠說改變就改變，中央調控力已經下降，所以變化不是很大。

至於說可能延伸的相關問題，就是剛剛說的：中央部會變得更複雜、更政治嘛，因為地方還是維持既有組織，所以剛剛說的社會救助或是訴願的問題，部長的風格、重點、體系掌控都會有問題；舉個例子，有保護服務司和社會家庭署，署有政策權又有執行權，但這樣一來，部長就虛掉了。所以就是說，這樣有政策又有執行的權力，跟地方之間是否就有被撈過界的問題。有很多應跟地方。還有一點講到第二題的，就是產業發展局的案例，這個應該用司來處理，應該是由中央來制定，地方來執行，這樣也是撈過界了，在我看來是這樣子。總之，就是會吃到地方的業務權責，但好的看來就是協助。

像產業發展局這樣子怎麼跟地方來做密切的合作，例如農業改良場，為什麼就不讓地方來做呢？但基本上，地方的生態可能會被地方議會給搞垮；還有國家公園風景管理處，都是中央管，為什麼不能給地方管呢？就是說，中央與地方就要檢討分工。再來就是司，以前的司可能在規劃時都不怎麼會聽外部的意見，大概都是中央部會研擬的差不多才發布，民主的格局不大，這個問題就不限於組織改變上的問題，而是更廣義的政經改變問題。

那第個三題目就是說，剛剛我們已經講過，是不是可以先把四級機關構把它查出來，例如林業試驗所，他就是四級機構，注意看的話就可以發現它是歷史形成的，這個我建議說就不要為整併而整併了，沒有什麼改變它的必要了，若只是因為生活圈就要把它改變，可能都會有很大的問題，而且這個所謂的生活圈，合宜性也不是很高啦，現在不是還有高鐵的一日生活圈嘛？還有必要根據這七個生活圈做改變嗎？是不是應該穩健一點？例如，監獄和法務部行政執行署也不是依照生活圈而設的。

接下來第四個題目就是，職能對應機制的建構，因為地方組織是自主的嘛，它是在地制法的框架下設定的數目，我覺得是可以運作一段時間再看看，再看會有什麼樣的問題，看是要地方怎樣配合中央調整。再來就是強化組織效能的政策建議...現在應該這樣講說，29 個部會都已經定了，怎麼強化效能...這個談不上來...也許透過公共課責這一類的，讓資料都公開，讓各地方政府把員額成本公布，慢慢的讓大家去比較每個地方政府的績效，要不然各部會都自己吹噓嘛，比較需要用一些政策的工具來做運用啦。

#### 六、A4：

從過去參與的研究計畫，以及根據我自己的觀察來說，其實整個中央政府的組織再造，感覺上就是中央熱地方冷，無論是職能的對應，其實看起來是中央做了很多事，但是地方政府採取被動的回應態度，投入與關注都不向中央這麼高。

第二點是，組織再造看起來，其實因為很多都是先讓機關上路，業務部分只是換招牌，所以說中央與地方的業務基本上不變，因此職能對應的問題不是最大關鍵。大的問題是，地方之間的差異性太大，對組織再造就會挑與自身相關的業務，所以國發會也要考慮到地方的需求。也許反映出地方政府對組織改制的迫切性和積極度都不高。

第三個是，整個組織再造有些是政治的考量，但能夠讓事權與資源做一個整合，中央是否能讓地方接受其組織改造，但也因為地方有自己功能上的考量，要怎麼讓地方首長能依照中央思維去做，也就是引導地方政府改造。

第四點，從管制性政策來看、服務性政策來看，中央都是以管制性政策為主，因此看起來重要的功能是，怎麼樣考核與監督這些業務，不過有一些服務性的政策，需要與地方做溝通跟協調，對地方最困擾的是縣市與縣市之間的轉介，雖然他們之間有連結，但是還是會有時間上的落差，造成個案抱怨，我覺得可以從管制性和服務性的政策來看。

第五點，我覺得過去認為中央大地方小，通常都是中央先做好、主導，這一塊會碰到，就像以前我遇到的機房共構，地方一開始都想要等中央做好規畫後再配合，就不知道那個機房到底要放在哪裡？機房放哪裡，其他縣市未必會配合，而且也有選舉和政治的考量，影響到首長的配合度。

第六點，從生活圈概念無法直接運用在所有縣市，有些是歷史傳承，有些只是概念上好理解，但不是實際上的生活方式，所以我覺得，如果要以這個做劃分，也不符合生活圈的概念，如果中央真的有意要推，這個是一個動態的概念，但資源分配都是依照人口數，跟生活圈概念不一樣，資源不到位，就不適合用來做劃分，我覺得這是以後做研究的時候，要考慮進去的因素，而且現在推電子化政府，也許也不一定要生活圈概念來做，也許這塊可以用一些新的思維來做改變

最後，是有關區域治理的問題，有提到比如像縣市長的會報，但實際上發現是同政黨的聯誼，雙北市就可以很好運作，北基宜就沒有很好的運作，變成是藍綠的問題，而不是區域治理的問題，我覺得也許這一塊，受政黨影響大於區域的問題，要看他是不是同一政黨。整合平台好像不會有那麼好的效果，如果國發會真的要去劃分執掌，可能挑幾個比較重要但是職能就很難受空間、政治等因素限制。以上是我比較粗淺的觀察意見。

## 二、第一場（花蓮）焦點團體座談會議紀錄

國家發展委員會委託「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」案  
第一場焦點團體座談會議紀錄

壹、時間：103年7月24日（星期四）下午2時00分－4時00分

貳、地點：國立東華大學人社一館（花蓮縣壽豐鄉）

參、主席：張四明教授 記錄：莊子慧、辛恬、林奕澤

肆、出席人員：

協同主持人	黃榮源副教授	協同主持人	陳耀祥助理教授
學者	朱○鵬教授(B1)	學者	楊○煌副教授(B2)
學者	朱○明教授(B3)	學者	王○元助理教授(B4)
學者	羅○助理教授(B5)	花蓮縣政府研考處	詹○瑜科長(B6)
研究助理	辛恬 莊子慧 林奕澤		

伍、主席致詞：(略)。

陸、討論題綱：

- 一、因應行政院組織改造，如何建構各部會與地方行政機關組織職能運作對應的機制？並提供強化行政組織效能之政策建議(本研究特別擇定個案：衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題。)
- 二、探討當前或未來衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部所屬之業務單位、署、局，與縣(市)對應行政單位間執行業務之運作模式變化，以及衍生之相關問題。
- 三、本研究主要在徵集各縣市政府的實務意見，從各地方政府的角度觀察：組改後，地方政府與中央部會的業務對口是否面臨相關變化、產生某些問題或影響？中央與地方之間的政策協調與執行是否更加落實？行政效率或政策統一是否有提升？一旦首長變動時，是否可能產生影響？以及，未來是否有配合中央組織改造而調整貴縣市組織之規劃？
- 四、地方政府對於中央設置四級機關(構)之看法？參照行政院核定「國土

空間發展策略計畫」之國土空間結構（4 個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或 7 個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）諸方案，研議中央四級機關（構）依此基礎設置之可行性？或者，建議以何種方式進行？地方政府對相關設置基礎之建議及配合意願？

五、其它有助於釐清本案相關概念及核心議題的分析與建議。

柒、與會來賓意見

一、B1：

簡單地針對題綱裡頭的一些問題提出看法。在若干年前地方的組改跟中央的組改是不同的。地方組改的變動也得經過縣議會同意，所以這些都是合法化過程毫無疑問。因為地方自治依據自治規模大小、人口多寡會決定機關構數量。而花蓮縣政府目前是十九個單位，我在的時候是二十一個單位，之中變化是因為法律有所變更。例如：行政暨研考會本來是分屬兩個不同地方，原來有公共關係室，它是獨立的，這完全是依據地方行政首長想法而決定的。過去行政包括庶務，那是行政室。以花蓮來講，過去研考單位在計劃室，因為整併關係叫行政暨研考處。現在新任首長上任後又做微調。今天要討論的問題來說，也許以前地方有招商，像過去城鄉局裏頭有工商科負責招商，現在沒有城鄉局了，現在叫建設處（詹淑瑜科長：現在叫觀光處）對，它是不斷地調整，顯然在地方政府裡比中央彈性大得多，可能地方首長的想法多過於制度上的想法。以花蓮縣來說，就出現這些變化，其實變化並不影響（運作）。

今天重點是在地方經驗裡面來做觀察。就組織職能的對應，以中央地方來說，以衛生福利來說幾乎就是衛生署跟內政部社會司的結合，除了衛福部的部門有相關的司，本來是兩個半司，去處理一個司的業務，可是因為大家對社會福利想法非常多，於是多了一個三級機關叫社會家庭署，社會家庭署本來都是在內政部社會司，而社會司底下兒童局不是三級機關，頂多應該是

四級機關，可是因為我們有很多基本法的關係，所以造成社會各界對組改的認知是以對象來設立組織，結果就是組織龐大到不行。幾經折衝後，變成社會暨家庭署，整個業務由署執行。所以（目前）應該處理的問題，是把地方政府的組織職掌中每一個處跟局的組織職掌能夠對應到中央政府的組織職掌，尤其是衛福、環境資源、經濟及能源部跟他們之間的一個對應，從中找出可能的一個缺口。

那時候在花蓮服務的時候，做了一個規劃是 2010（年），但是雖然規劃是寫到 2010（年），但是目標完全是 2015 年。那計劃書最後是計畫一套東西，就是將來花蓮縣政府對應幾個中央機關，對應的理由最重要的就是資源的窗口，以地方來講一個是政策一個就是資源的窗口，政策、資源跟組織職掌，對地方政府來講是跟中央面對最需要的三大面向。誠如剛剛詹科長剛剛說，組改以後的問題是政府業務沒有離開。組改最大的重點是：人是跟著業務走。業務也許是到了國發會裡面的社會發展處、管考處，也就是說組改的業務職掌的業務不會因為組改而消失。

一、地方政府也不會因為首長把一個機關移走而業務消失，可是問題是，在過程中最大的問題是：平台的聯繫上出了問題。例如：經貿國是會議的這些過程這些是不是因為組改而出了問題？那些是人為在制度環境底下的操作性問題，無礙於業務的存在，只是說如何讓這些業務能夠真正對應地方窗口。這個問題看起來是比較大的問題。對地方來說，希望能夠得到比較大的充裕的資訊來源，無非就是資源窗口，資源窗口從這幾個面向來看的話，環境資源部來說會涉及到環保局，以中央來講環保署是一個八百多人的機關，可是未來環境資源部是一萬七千、一萬八千人的機關，兩個人數簡直是天壤之別，因為你從水利署、氣象局都進來了，那我不確定地方政府負責氣象的單位是在哪裡？那將來一些不知道與中央如何對口是哪裡？這些就是地方上會有一些不是那麼清楚的地方，所以對於這樣的業務往來應該要有一個（溝通）。

二、我覺得中央政府應該想辦法做一件事情，就是中央組改以後的政策窗口跟資源窗口跟地方政府要有所連結，或是集合各縣市做一個完整說明、

報告、溝通了解，進一步做一個運作的調整。以環境資源部來說，涉及到工業區的管理，花蓮有好幾個工業區，一個是光華，一個是美崙，一個環保科學園區，對環保署來說已脫離，正式移交給地方，經過三年停頓已經浪費很多時間，而且跟政策功能已經很大的脫離，這都不是因為原來政策產生的問題，而是因為首長對政策產生不一樣的想法。

三、更多的（決定因素）是在首長不會是在制度。這在業務運作的層次上是有距離的，雖然是中央組改，可是對地方來說這沒有甚麼感覺，因為影響不大，也許聯繫人有改變；因為要重新塑造組織文化業務，連結跟人員訓練一定會對某些部分是不方便的，所以組織職掌的部分，不管是哪個部，環境資源部也涉及到農業處、水土保持、上中下游都是集中在一個部會，在地方上會連結很多個不同單位，其實聯繫上應該不會有太大問題，地方上需要知道業務跑到哪，最重要是這樣的清楚了解找誰，這時候中央大概不能只是行一個公文，後續最應該是告訴地方（政府）新的組織內部規劃，跟當下地方政府的關係做一個處理，這樣有可能比現在的情況要好。中央跟部會對口，相關規畫最重要的規畫人是首長，局處首長最直接面對的層級涉及到政策面向部分，都需要縣長或副縣長層級出面，這些協調層面問題不大，只要你知道資源對口。

四、對花東比較特別，因為有一個花東永續基金的運作，問題是這個基金的運作，讓花東兩縣的地方首長即使是我自己當副縣長的時候也很辛苦，後來我計畫這樣弄完，幾年抗戰我還看不出增加一毛錢，這個就是地方覺得很不以為然的地方，四百億很多是各部會按預算去編出來，有，也是一點，對地方的資源增加，以及政策協調窗口，不會因為組改而發生，變成要共同面對的組織反而讓縣市首長不至於疲於奔命，讓他在同一個處室把資源搞定。理論來說，可以知道這樣的情況，可能是產生比較有利的層面：不需要一直跑部會，只要在一部會裡面。

五、那最後是一個空間的發展，江（宜樺）院長說要全面檢討政府空間計畫，國土計畫法始終無法通過，現在因為空間是這樣，可是如果中央只有

定調四個生活圈；七個區域階層，訂了之後很多組織機關，特別是四級機關構，跟隨計畫來做是不是適當？這個是一個問號。舉例來說，農委會有一個水保局，維持台東跟花蓮各有一個分所，東西南北剩四個，最多六個，從空間治理來看，花蓮市面積最大，而台東人口少，這兩個縣市空間範圍最大，假設是某一種層度按照行政院核定的計畫或是國發會的原則，可能兩個要整併為一個，是不是所謂組改精簡是一個原則？在精簡之外，應保持彈性，而不只是精簡，尤其中區結構互通有無、相互協助。對花東而言，從花蓮到台東是兩個半小時，所以有些東西不是一定要精簡，而應該保持必要彈性。依照這樣基礎，如果只是法律基礎、只是分配原則，將來的問題不是用原則解釋得過去，預防萬一、世事難料，研考同仁真的是一個很重要單位，如果今天討論假設有原則，就是一定有例外。德文諺語：「有原則，必有例外。」語言都有例外，更何況是事情！澎、金、馬有一段距離，大家會覺得設一個分支機構在處理，設一個分所來處理工作，這樣是認為說部會影響甚麼，把其中一個主管裁掉，是不是適合組織功效？在效率上因為組改而縮編人力，而有效率都需要經驗檢證。2010 年開始實施到現在，已經有 22 個部會應該要逐步檢討其效益，是不是慢慢彰顯出來剛好都是沒有通過的案例，國發會也許該檢討一下效益有沒有出來？組改前沒有的問題，組改後卻出現！這樣的空間計畫會不會進行縮減，很多人集合計起來是七百多個，把它弄成兩百多個，這樣要縮掉五百個。整個立法過程的實益跟效果是甚麼？為什麼是精簡這麼多呢？因為很多機關（構）組織規模不多，可是自認為是三級、四級機關（構），沒有限制；所謂沒有限制就是：更細緻去思考需求性。好比昨天發生空難，外島的確有很多弱點，例如：整個花東山很多，發生災難的時候，有很多不同考量，這部分有因地因時的處理措施。案子處理完後可以進行爬梳，很多業務的情況應該是比方招商在建設處，許可在工商科，可是工商科又移到他處，地方政府單位移動很迅速，換一個縣長又不一樣。面對這樣的情況中央可以自己想辦法。

有個案，從個案裡面發現同中求異，大體上差異不大，特殊狀況下考量是甚麼，那這樣的話就是特例。因這樣比較清楚，如果不清楚至少有立法院版，那他們之間可能再做一個小調整，立法院微修的版本會有紀錄，應該說

是因地制宜的需要。

二、B3：

主席剛才所提的「組織職能業務運作模式」是否有具體的定義？或是舉例？

主持人（張四明教授）：

所謂的組織職能與業務運作模式，這個大都用想像的概念上去處理。我初步理解，不知道對或錯；舉例說明，社政業務狀況過去是在內政部社會司，對應到地方政府，例如：台北市政府社會處，可是在新的架構中，很顯然的，未來社政業務，衛生福利部會對應到台北市的衛生局、社會局，這樣兩個局的對應關係，過去是有各自一個對應狀態，這樣一個新型的對應關係上，這樣新的對應模式，應該要如何處理？

三、B6：

一、今天這個焦點座談感覺是純學術的研究主題，所以從實務界來談感覺有點班門弄斧，就業務上聯繫窗口對應這部分，以我碰過情形提出分享。目前我是在行政研考部門服務，我們的業務對應窗口往常是研發會與經建會兩個單位，但是二者合併之後，我們覺得業務上也有很大的調整，內部業務推動重心也因為整個國家發展重心、社會議題關注重點不同有些調整；以我們科為例，過去負責為民服務與行政計劃，另外在國發會則是負責綜合規劃，如此一來比較偏向縣政發展。現在合併下來，感覺研考會的功能不是一個機關的主要業務，例如：最近因為召開經貿國是會議，進行業務聯繫時，當時與國發會的一位長官聯繫，該位長官表示，研考會變成國發會的下游工廠。當然這個是玩笑話，但是我要表達的是，不管是中央的組改也好，其實會跟社會關注的議題的浮動，可能會做一些調整，這是我首先感受到組改後的不同。

至於像我了解別的處，例如：主席剛才提到的衛福部，因為衛生擺前面福利擺後面，剛才我來之前有去找社會處，他們覺得目前的運作上還好，找既有的窗口聯繫；但是在推動新的政策上之需求、爭取中央挹注或協助時，在支持度上是否有差異，就不太清楚。

張四明教授（主持人）：

您剛才提到國發會成立之後，跟地方研考、行政計劃，新的形態於對應窗口上還是會有影響，這個影響是組織面調整的影響大？還是議題本身的影響大？

B6：

應該說它既定的業務還是繼續推動，兩個會的合併後，現階段會先就須完成的任務、政策的指示上做微幅的調整。

B1：

氣候變遷的議題本來在環保署，可是變遷的調適跟進，這些在國發會裡面、在立法院討論，有些委員特別重視永續發展這塊，一定要把因應跟政策放在國發會裡面，永續發展在這些司裡面弄出綱領，是一個比較上位概念，國發會屬業務職掌部會，有很多在業務執行跟規劃，這些最終要有一個統合性，顯然凸顯一個可能相類似跨部會的氣候變遷，可能會跨很多各部會，像海洋事務跨了 23 個部會，因為 22 個部會都有海洋業務，這樣會造成地方政府困擾，主要是因為對中央政府不理解。

黃榮源教授（協同主持人）：

有沒有可能因為中央的組改，而思考過調整組織的問題？我想的答案不一定是主動積極，但不知道花蓮縣政府內部是否有提過、想過或思考過類似

的問題？

**B1：**

當然，如果中央與地方的政策連貫可以銜接的很好，最好是地方的組織可以配合中央做調整；其實地方制度法已經賦予地方首長很大的組織調整與設置的權限，會因為首長施政重點的不同，而有不同的組織配置。

至於剛才朱（景鵬）教授提到的，地方是否能夠對應中央組改而做組織上的調整？我從前一陣子看到台東縣政府針對促進民間參與建設，從原本屬於建設處的業務改到財政處，名稱改為財政暨經濟發展處，並在裡面設置產業發展科，所以也有可能地方首長會因為中央而進行調整，這只是我從報紙上得知的訊息。在花蓮，目前縣長並做大指示，但是也會因為每個階段施政的需要而有調整。

中央當然希望他們調整後的政策可以下達到地方落實，可是很多顯然是原本屬於中央主導、在地方沒有高位階、全國性施政，這時要轉換到地方政府時，造成對應窗口的落差。我以最近國發會函轉行政院氣候變遷調適政策綱領為例，之前有訂頒綱領，我們找不到對應的窗口，我們查了公文系統，以前公文是分給環保局，可是現在環保局認為這個綱領內容是針對海防、海岸流失衝擊，所以應該分給建設處。所以對地方政府來說，如果沒有一個更高的統籌單位，願意仿照中央建設一個任務型的組織來推動業務，而地方政府也會認為這不是它現正推動的業務重點，而造成很大的落空。

**四、B2：**

事實上我們現在要要求的是實務的東西，我的內容比較特殊，各地方原住民委員會，各縣市有 33 個山地鄉如何跟其縣市社會局、社會處去配合？但其實原住民會說哪個對口都可以找得到！其實環資部，跟經濟能源部都跟他們的生活息息相關。我在想：在第四項提到的東部生活圈，是否包括原住民族？事實上原來他們的對口都非常清楚，縣政府跟 33 個山地鄉都還是有連

結。以台中或高雄為例，原來的都是農業縣，變成高雄原民會來處理的時候，這個部分要怎麼去做？現在名義上是原住民委員會管山地鄉，但其實是跟過去不一樣，例如：環境資源怎麼辦？都沒有提到原住民的部分。

職能與職掌因此重要，我想組改是既定的事實，官等職等都改變了，有的連職系都改變了，我一直認為人是很重要。因為原住民現在最重要的是橫向的聯繫。有人認為法律沒有為他們帶來好處，目前因不同法律的覆蓋，帶來不同的影響，因此需要的是橫向的聯繫。因此，我覺得它（生活圈）未來一定會跟原住民基本法有衝突，因此，是不是要把民族的部分加進去。那我想原住民就是中央怎麼改，地方就怎麼做，因為原來的初衷，就是要減少人事經費與精實、彈性組織。

因為組改以後，原住民無法跟中央做一個實質上的配合，是因為原住民基本法的規定，只要有礦產要開採都要經過當地鄉或區，這樣一來環資部就會跟它衝突，現在的暫行條例的確幾乎都否決了原住民基本法了，變成（原）民眾困擾，所以施政再一次要強調橫向的部會聯繫工作。

#### 五、B4：

只有一個小小的提議：現場大多是學界朋友，是不是先聽實務界詹科長跟中央互動的實務經驗，讓學界可以有腦力激盪的空間？

這個主題具體的來說，就是國發會要來看中央與地方的互動，看到這樣的題目的時候，直接想到一個問題，就是看看有沒有一個誘因，讓中央與地方找到一個聚焦的點。從一個協力的角度來看，這也非常符合國際的趨勢，從比較軟性的來看，在中央跟地方，其實義務上面會找到各自的對應窗口，而從結構面（硬性）的來看，從地方制度法與地方行政機關組織準則等規定來看，是不是可以發展第二層的對應關係。

#### 六、B5：

這個案子大概可以從不同的角度去思考，組織改造是很大的工程，政治可行性與行政可行性挑戰度都非常高。所以換個角度，從機制、策略面了解三個案例由下而上，組改有研討會召集學者做研討；其實現在我們來看這個議題，真正的問題是如何從部會下所屬機關、地方政府下所屬單位，實際面臨的問題與資源需求來看，我們到底怎麼去觀察、蒐集、累積組織業務改變的載具會是什麼？因為我長期比較關注的都是資訊這一塊，而特別是國發會現在的主題是開放資料，所以我就從這個角度切入。

政府的資料或資訊都是垂直、層級節制與水平分工的基礎，所以我們可以從資訊與資料的角度來看這個問題可不可以被克服？去解釋政府治理與組織改造是不是成功？特別是我們這三個個案的實際問題都還沒發生。

而預測的基礎是資料與資訊，機制方面，電子化政府的階段已經在推動，例如：建立跨組織邊界的雲端資料庫，而地方政府的預算少而沒有如此的需求；雲端化可以將資料庫整合，減少機房維運的成本，以前的網路共用平台，或是可以資料界接的管理機制，共通的規範等，這些都是電子化政府轉型到電子化治理的關鍵。剛才提到的案例，最近都有些新的發展，我們如何透過資料為基礎、巨量資料（big data），觀測政策的變化、監測不同治理的問題，蠻適合去了解地方與中央之間需求與資源的落差在哪？資料可以讓我們追蹤縱向的、時間序列的政策變遷；其實也可以掌握其橫斷性。

誠如剛才所提到的，為什麼地區是個變項？我們要如何因地制宜？要辯證這個變項要回歸到資料的蒐集與開放本身，到底告訴我們什麼？以環資部為例，他們有設置環境雲，它跨了 22 個部會，它的資訊包含大氣、水、林、地、生態，像水與水利署有關、與水保局有關，林就跟林務局有關，也就是說它是跨部會的；這種跨部會的如何整併、整併的縱向會是什麼？回歸到資料的生產端，從業務機關去蒐集資料後，透過介接的環境資料交換系統，而這個交換系統會有開放性平台，可以讓各機關去介接，包括環境資源部以外的機關，例如：國土資訊系統、防災雲，整合後可以把它共同儲存到環境資

源資料庫，如此一來可以幫助政府機關做縱向的時間序列追蹤等多面向應用以外，還可以開放讓公眾查詢；這些資料強調的重點是，政府的問題不一定要親自操槳、可以領航，產官學或是研究單位幫你去偵測問題，比如救災資訊，網友可以蒐集原始資料後，判斷真正的問題點在哪裡。以衛福部為例，我不是那麼了解，以資料公開與資料蒐集企圖而言，可以創造加值的效果，針對組改的最終意義是增加效能來看，才會有意義。

## 七、B3：

誠如一開始所提的問題，光是抽象概念每個人的定義都不一樣，就讓議題變得比較複雜；另外也跨到很多議題，包括：府際關係、跨域治理、組織結構等非常多的面向。

我想談的概念是，這很實務的東西，我們最後第四個構面是我們所能提供的概念性原則與經驗。

我先提兩個概念，一個概念是傳統上的省，從元朝開始叫做行省，是行使行政院在地方上的政策，如果今天要設立區域的分屬，應該要完整具備當地決策、執行、協調的功能，而不是還要報到行政院去。從這樣的角度來看，我們的東部聯合服務中心，是不是能夠更轉型成區域分署的概念？它從中央各部會的人調派到此，直接在這邊做協調、溝通，會更促進中央與部會之間的關係。

花蓮縣「與縣長有約」，首長把關鍵的問題、相關的業務處聚集起來，當場為民服務、做決定。過去很多案子和業務處之間都沒有做協調，縣長出來讓當事人可一座共同協調並做出決定，他不只具有民主治理的意義，還可以促進跨域協調，協調局處之間的疆界問題，有些問題可以解決，它代表與其去探討對口、對應，但一旦對應進來之後，一定不能處理對應之外的問題，這都不是傳統對應的問題，還要找更好的方法，如：績效治理。

談到我們現在的策略發展績效指標建構，很少去把部會與總體施政策略做結合，我覺得除了組織結構對應之外，我們有沒有建構一個更好的策略政策執行，更有善治的理想。

### 三、第二場專家諮詢暨第二場（臺北、新北）焦點團體座談會議

#### 紀錄

國家發展委員會委託「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」案  
第二場專家諮詢暨第二場（臺北、新北）焦點團體座談會議記錄

壹、時間：103年10月27日（星期四）上午9時30分-12時00分

貳、地點：國立臺北大學民生校區9樓公共行政暨政策學系會議室

參、主席：張四明教授 記錄：莊子慧、辛恬、林奕澤

肆、出席人員：

協同主持人	黃榮源副教授	協同主持人	陳耀祥助理教授
學者	紀○臣教授(C1)	學者	許○一教授(C2)
學者	謝○義副教授(C3)	學者	曾○球副教授(C4)
學者	黃○敏副教授(C5)	學者	郭○昌副教授(C6)
學者	陳○宏助理教授(C7)	台北市政府研考會	林○芳企劃師(C8)
台北市政府產發局	王○霄專委(C9)	台北市政府環保局	盧○昌副局長(C10)
台北市政府社會局	林○娥科長(C11)	台北市政府衛生局	陳○嬪(C12)
新北市政府研考局	許○榮組長(C13)	新北市政府水利局	謀○輝局長(C14)
新北市政府社會局	李○圳局長(C15)	新北市政府衛生局	黃○咪科長(C16)
新北市政府環保局	李○毅技正(C17)		

研究助理 辛恬 莊子慧 林奕澤

伍、主席致詞：(略)。

陸、討論題綱：

一、因應行政院組織改造，如何建構各部會與地方行政機關組織職能運作對應的機制？並提供強化行政組織效能之政策建議（本研究特別擇定個案：衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題。）

二、探討當前或未來衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部所屬之業務單

位、署、局，與縣（市）對應行政單位間執行業務之運作模式變化，以及衍生之相關問題。

三、本研究主要在徵集各縣市政府的實務意見，從各地方政府的角度觀察：組改後，1.地方政府與中央部會的業務對口面臨哪些相關變化、產生哪些問題或影響？2.既有運作習慣是否因改組而改變？或產生的適應問題有哪些？3.各機關是否擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案？4.中央與地方之間的政策協調與執行是否更加落實？行政效率或政策統一是否有提升？5.一旦首長變動時，是否可能產生影響？以及，6.未來是否有配合中央組織改造而調整 貴縣市組織之規劃？

四、地方政府對於中央設置四級機關（構）之看法？參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或7個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）諸方案，研議中央四級機關（構）依此基礎設置之可行性？或者，建議以何種方式進行？地方政府對相關設置基礎之建議及配合意願？

本研究主要聚焦討論三個中央個案機關之四級機關（構）未來設置之原則與模式，組改後的中央政府與地方政府，如何依現狀建構一承上啟下之區域治理平台？其中，衛福部個案聚焦於社政業務面；經能部個案聚焦於產業發展面；環資部個案聚焦於環境資源面，特別是水資源(流域)管理業務。

五、其它有助於釐清本案相關概念及核心議題的分析與建議。

柒、與會來賓意見

一、C1：

關於中央組改的問題，我將它劃分為四類。第一類是組織名稱和職能都維持不變、第二類是名稱維持職能變動、第三類是名稱變動職能維持、第四類是名稱和職能都變動。

首先是組改後中央機關名稱和職能都維持，這類變動都不大，例如外交部、國防部、僑委會等事實上和地方關係不大；第二類是名稱維持職能變動，例如內政部、財政部和教育部，其中和我們比較有關的是內政部，內政部因為立法院的組織法修正案，雖然委員會有通過，但是最大的爭議在內政部營建署，其原本要移到交通及建設部內，但內政部堅持要維持，未來交通及建設部會因「有交通沒有建設」產生名實不符。再來是教育部和我們比較密切，但是變動不大，把體委會拉近來。第三類是名稱變動職能維持，這是因為過去屬於行政院直屬機關（組織名稱前面有冠上「行政院」），與行政院的內閣（行政院的組成機關）不同，其中公平交易委員會和通訊傳播委員會二者是獨立機關，而行政院主計總處屬於幕僚，也就是行政院的直屬機關，飛航安全調查委員會是三級獨立機關。而變動較大的部分，是第四類名稱與職能都變動，例如經能部，但事實上內容變動不大，再例如交通及建設部，原氣象局組織繼續存留交通部。再另外如同本研究團隊之研究標地，衛生福利部將社會司納入；問題較大的是環資部這個超級大部，但現在組織要縮小，對於林業業務屬於環資部抑或農業部，爭執不休。

因此，在此我要提出的是，地方機關政府該如何變動。第一，地方根本不需要變動（名稱和職能都維持者）。事實上根據「地方自治法」和「地方行政機關組織準則」之規定，地方機關是因需要而設置，另為方便業務對口，而將原本的組織名稱做些微調整。

第二類，名稱變動但職能維持，例如：勞動部。第四類名稱與職能都變更者，例如環境資源部。再來是名稱和職能都新設的，有些地方會因應中央而新設單位，例如台北市將法規委員會與訴願委員會合併成法務局；高雄為法制局；以上是改革大前提。

我的建議是，對於中央變更的考慮，不用考慮到科的部分，因為太細了，業務事實上中央有業務，地方一定有一個單位去做，只是我們不知道是哪個單位而已。像連江縣很小，民政局管了四十幾個業務，一個科等於別人一個

局，如果要這樣考慮會非常複雜；我認為這次的調整是否要有過渡期，事實上是沒有辦法的，因為依據地方政府組織自治條例，其附屬機關訂有組織規程，而組織規程並不需要議會通過，但是台北市自馬市長時代開始自廢武功，與地方制度法第 62 條並不符合，變成通通都要議會通過，也只有台北市這樣做。

依據組織自治條例，一級機關(縣市政府)一定要議會通過，我認為沒有過渡期的問題，而是建議地方政府根據中央政府的組改，現在大部分都已經確定，只有五個(部)還沒決定，已經確定的(部)當中，具有最大問題需要修改的是衛福部，過去衛生與社福是各自獨立的，在中央變成衛生福利部之後，有沒有必要將地方的衛生及社會局合併？我個人認為沒有太大的必要，因為二者都是地方上非常重要的業務，由其是社會局；中央自己本身因為不專業化導致合併的效果不彰，而地方都知道對口都是衛福部，衛生局和社會局兩個單位的人力都非常龐大，地方要合併會變得非常大。

再來是環境資源部的問題，我認為中央在確定之後，地方的環保局要改成「環境資源局」，因為環境資源局的業務範圍會更大些，地方在災害管理、業務調整與管理會比較好，配合中央職能做必要的調整變動，不管是業務的對口或是業務推動的積極性會更好。

地方上有些業務雖然沒有專責單位，但是有人在做，例如大陸事務，中央是大陸委員會，但地方很亂，有的在秘書室，有的在研考會、企劃室，有的在民政單位。這部分我建議，為了以後方便瞭解，地方應明訂設在民政單位；在中央的業務若地方沒有單位可以對口，通常都是民政司在做。再來是生活圈的設置，我建議為了配合區域治理的發展，地方應該有一個主管區域治理的業務，現在沒有(專責單位)，區域治理業務台北市是工務局、新北市是都發局；區域治理和跨域治理是未來很重要的業務，但是因為現在權責不明，建議設立一個主管機關推動跨域事務，比較可行且具有建設性；以上幾點認為比較重要在此特別提出來。

## 二、C15：

紀老師剛才說的衛福部這樣的整併，對我們新北市來說，任何政府組織之改變，係希望政府的效能更能發揮，除了達到專業分工的目的，但是更重要的是還要合作。地方政府社政業務而言，不是只有跟社會局有關，其實警政、民政、教育都是串連在一起。我認為衛福部的合併對新北市來說，如同先前提到衛福部的合併是希望衛政和社政的密切合作，例如高齡化社會下的長照業務；在過去衛生福利部還沒整併之前，我們的長照是任務編組，由衛生局主責、社會局協助，由兩個局合作的長照中心，以長照來說，工作上沒有任何的落差；新北市長照推動得比中央更早。就我所知，其他縣市是衛生和社政是分開辦理的，二者無法合在一起。

基本上我認為衛福部在合併之後，對地方的業務，就像剛才紀老師所言，其實地方自治權還是在地方政府，雖然業務是分工，但是很多的業務最後會有一個主責的局，再由其他相關局從旁協助。所以以新北市來講，這幾年朱市長很重視協調，我們很多是專案小組，一起去推。向各位所瞭解「幸福保衛戰」是社會局和教育局合作，另外還有民政局，因為幸福保衛戰推動時，鄰里之間的基層照顧也很重要；另外還有「公共托育中心」是由社會局辦理，另外與工務局、消防局合作，我們成立一個工作小組，重要政策是依此推動的。

至於我們行政機關組織的調整，讓政策更能落實這個部分，我認為，衛福部合併到現在一年多，對新北市來說，我們一直都是跨機關合作，我不會感受到衛福部合併之後，對業務對應上的影響、以及有什麼改變。以業務來說，其實地方都有人來做，做的方式有單方面、也有和跨局處合作，跨局處可以達到整合、事半功倍的效果；相對地，單一機關執行業務效果所跨層面、落實度就沒有那麼強，這部分在於政府相關的改變是在效能是最重要的。

再來是，業務過渡我覺得很難，因為地方業務都不能中斷，可能有一段時間，在改變時沒有做很好的統合，地方會有一點混亂，因為他不知道對應

是什麼情形。所以我認為，不管在中央或地方政府，在組織改變的過程當中，應該是穩健的推動而不是貿然，相關配套措施要做好，否則造成某些業務有一段時間銜接不佳，希望研究團隊在討論職能時，將這部分納入考量。

最後，其實我們常常提到，如果管理幅度太大，對管理效能是項挑戰；政府再如何分工，協調合作是最重要；組織透過整併就能達到效能，我認為要納入考量。現在我們擔心，衛生福利部的整併，畢竟來說，衛政的思考和社政的思考是不太相同的，社政是以人、社區為出發點，衛生又是另一塊專業領域；我現在有看到一個好的現象是，其他縣市社會局反映很難跟衛生局溝通，但是中央合併之後變得比較好；但是整合是否不會偏廢其中一個單位的聲音，這部分我認為要納入考量。事實上對地方政府，政府的效能是要照顧到最需要照顧的民眾，他們的感受才是最深的，民眾在意的是我的生活有沒有因為組改而獲得到更好的服務。

### 三、C3：

針對職能比較研究的議題，其實在公共行政的理論，主要有兩個比較大的理論：一個是結構功能論，是單一或集中的觀點，另一個是公共選擇理論，主張要分散、平權，也是民主行政的觀點，從集權與分權兩個觀點，在中央與地方其實呈現不同的態樣。其實職能最重要的是公文如何分配，這後面代表的是，績效資訊中央傳給地方是什麼訊息，地方傳給中央又是什麼訊息，可以看地方政府的網頁；地方制度法並沒有強行規定地方政府的組織架構要跟中央一樣，例如台北市、新北市、產業發展、花蓮台東的旅遊、客家委員會等，這些會因為首長的偏好而有不同的組織調整結果與新的組織名稱；但是有些農業縣還是用舊式的名稱，例如雲林、苗栗、嘉義等，在組織結構上沒有什麼改變。這可以歸納出，在經濟發展較佳的直轄市，其組織架構會做較多的改變；經濟發展比較落後的農業縣，其相對就比較沒有做組織的改變。這會牽扯到現在很多地方政府的改變是強調因地制宜，這是以 V. Ostrom 分權（公共選擇理論）的觀點；中央政府是比較期待結構功能論的觀點，單一、精簡、合併的功能，這樣造成績效資訊混亂的問題：例如公文怎麼發，績效

資訊如何匯流，這是未來可能的問題之一。

再來是直轄市升格之後，各區可以做某種程度的合併，因為現在區沒有什麼地方自治的功能(除了原住民)，現在很多區除了業務因應上也針對很多事務進行改變，例如兵役及災防課，其實現在因為替代役，兵役變得慢慢沒有功能，而移至災防，我覺得未來的情況是新興、緊急的事故，如同災防如何規劃、因應是未來的問題。直轄市的幕僚單位(人事、會計)，每個局處都有自己專屬的人事、會計單位；但是很多農業縣，不是直轄市的，每個局(處)沒有屬於自己獨立的幕僚，是由縣(市)政府統轄所屬機關的人事、會計業務，造成業務不平均，幕僚部門如何做配合，例如有些有研考發展、有的有綜合計畫、有的是什麼都沒有。再來是第四個問題四級機關(構)區域治理的部分，在美國的大都市都是有經濟發展協調辦公室，比較好進行 **coordination** 的工作；另一個反面的問題，四級機關會不會造成機關太多、績效資訊的扭曲、交易成本等等，在台灣這麼小的政府是否有必要設立那麼多層級，是有必要進一步考量的。

我們如何去衡量職能對應是比較好還是不好，在中央政府(尤其是這個研究案)以結構功能的觀點，期待是不是可以統一；在地方政府，地方制度法沒有強制性的規定，必較偏向公共選擇理論的因地制宜或是分權，所以設置很多機關。如果研究團隊可以去觀察、對照每個地方政府的網頁有很大的不同。最後，制度會影響行為、制度也會影響機關的發展，制度怎麼訂，會產生政策的趨同和同質性；未來如果地方制度法規定(職能對應)統一，有沒有辦法因應新興事務和民眾感受的問題，在中央和地方都要考量。

#### 四、C9：

能源署業務對應是台北市公用事務科，智慧財產局的業務在地方是沒有對應的業務；另外產業科技司是什麼業務，如果是科技發展的話，在地方是沒有業務的，以上報告。

## 五、C14：

延續剛才紀老師等討論的議題延續下去，對口單位不需要到科、到局處就好；對於過渡期，新北市有個口號：兩心兩力（同理心、企圖心、協調力與執行力），所以組織名稱對我們來說並不是非常重要。剛才紀老師提到環境資源部需不需要對稱地方環境資源局，對我們地方政府而言，環資部不只對應環保局，還有水利局、消防局、農業局，如果單獨只改一個「環境資源局」，是不是它就是唯一對口單位，組織的單位名稱不是很重要。至於過渡期，其實同理心是民眾觀感，當然沒有過渡期，如果環境資源部確定，環資部可以召集地方政府局處進行銜接的教育，之後再磨合。我認為不管在中央和地方，效率性與功能性比較重要；如果組織有總員額法，交給地方政府彈性運用，因為民選的首長，會有重視業務的偏好。再來流域管理也是一個值得探討的問題，以水利單位為例，目前淡水河沒有歸到中央管河川，淡水河流域達到2,726平方公里，保護台北市及新北市700萬人口，單就台北市與新北市的水利單位人員，新北市編制500多人、臺北市有300人多，組織很龐大，組織員額及管理幅度上會有衝突，是以用淡水河流域管理委員會的形式，整合相關流域治理問題，而中央層級按照架構上面來看，並未法治化，未來還是未知數，臺北市和新北市已經成立臨時性組織(淡水河流域管理委員會)，雙北各派代表(副市長統領)，進行協調、整合的業務，但是還是有本位主義，沒有法治化，執行力會有問題，因為各自有各自的打算；水利治理包含上中下游，甚至包括市區，以保水為例，要跟城鄉、都發結合；回歸回來，組織怎麼變革、精實都是為了效率，只是要磨合到大家可以接受，人的問題最難做，我認為應該一刀下去後來再慢慢做。

## 六、C8：

業務都會有相關的執行單位，因為要分文，一定會找一個苦主來辦，就算不明確也會內部協調，因此，我想現在是面臨一個問題，就是我們面臨資訊不透明。

而且民選首長會去認定這個業務應該由誰處理，這個研究案應該可以將

中央到底改到什麼樣子說清楚，中央專門制定政策，地方專責執行。我其實非常反對地方必須配合中央的改的這種邏輯，因為我們有民選壓力，要達成政績，而且對地方來說，是跟民眾有關的第一窗口，就像如果衛生局跟社會局合併，那會引起很大的災難，因為是兩塊完全不同的服務。其實，之前施老師的建議是，地方政府有自己的政策思考、設計的邏輯，不一定要跟著中央改。

回到提綱，其實我們知道地方一定會發展出一套配套的邏輯，當然也有一些資訊不透明的問題，中央跟地方如何去交換資訊、如何稽察，這些其實在實務上都會出現。因此無論如何地方政府都可以做很好的配套，我想點會在協調合作的問題，而不是組織設計是否必須一樣的問題，我覺得這層次性要搞清楚，中央要配套…其實中央常常和地方說是夥伴關係，但我來看其實是火拼關係喔。地方政府首長變動時，不管是誰當市長，都會按照目前的步調往前走，雖然也會有一些額外要求。中央做整合的效益不好，其實是因為都不考量地方的意見，我們地方很少能參與中央政策制定。以後也許有機會，中央政府會把地方執行的意見考量進來。團隊後續再做比較個案式的瞭解，提出政策統合和指導性的原則。

建議找一個政策可以貫串中央和地方，中央在做地方也要配合再做，個案在目前規畫過程當中中央做什麼，地方要配合做什麼，更能明確的指導出未來遵循的方向。

#### 七、C4：

我同意用找一個議題的方式來。前面幾位先進提到地方因應中央組織調整的因應做法，我想實務上主要是公文的收送，否則組改之後只是司和處作個搬家的動作，像是環境資源部來自於其他單位，為地方自治主要的考量，再來就是地方政府很多都是屬於執行性末端的業務，而中央是規畫性質的東西，規畫須要全盤的考量，不然會有打架的情況。地方是負責，因此執行也可以不用整合，各司其職就好，反而是中央大腦要整合。從這角度來看，地方也沒有太大的必要跟著中央做改變，事實上很多業務在中央上有整合但地

方沒有，像台北市社會局很多散在中央的內政部，動保處、環資部的業務，地方很多是執行性，因此就算中央組改後對應也變動不大。組改之後強化行政組織效能的政策建議，俊義教授有提到結構功能論，我們大部份的人比較相信有結構才有功能，大部分都認為要法制化，但是某種角度來看，需要做的還很多，並不是一定要地方的整併和調整，比如食品安全的問題，這樣跨域的問題，食品上面有一個跨域管理者，有正式的角色保持正式的功能，也有非正式的功能，就是讓網絡保持聯繫，保持整合的功能，而且其實結構整併永遠跟不上議題，反而是管理面的東西對建立夥伴關係更重要，但也要看議題來處理，有些就適合用結構的角度來設置，有些就不適合。譬如這個食安問題，我覺得資訊分享，中央設置一些資訊共享平台，解決資訊落差比較重要，無論是學童入學的部分，還是長照的部分，都有這樣的問題。

從一個管理面的角度來看，要增進行政組織效能，中央跟地方推動政策需要什麼資訊，建置一個資料庫，在實務上更迫切，否則彼此做想要的範圍，只知道自己，牽扯到說彼此之間資訊稽核的問題。

#### 八、C13：

有關行政院組改，新北市政府的態度是以目前的組織架構作最大的發揮，應該不會往組織調整的方向。我們最近在跟衛福部談跨區服務專案，發現說跨區資訊根本就看不到，中央也不願意提供這些資料。我要提的是，我認為中央設置四級機關不知道能發揮什麼樣的功用，就目前來看，沒有什麼資源。如果他只是一個協調的平台，就沒有什麼意義，應該考慮的是它要能發揮執行的效能。

#### 九、C14 (第二次發言)：

目前各政府機關都有一個研考系統，公文該發給誰就會給誰，而對第二個部分，第四級機關在地方要不要設，以水的系統來看，四級機關的的考量有錢和權的問題，目前為止，包括治理和管理，以往台北市政府做的很好，

可是目前錢到底夠不夠，那新北市從 71 年開始到 94 年這段期間，基隆河整治要一千五百億，試想哪一個縣市政府有這麼大的錢可以用，如果中央如果丟錢，六都都可以作，

每個地方可以做，員額數是慢慢放，可是四級機關是現有的人力，治理的部分，以新北市來看，淡水河的工作量已經萎縮到快沒有了，業務上是可檢討的。其他的部分來說，全國現階段來看除非縣市政府可以錢到位、權到位，才可以檢討到。

#### 十、C12：

以我們實務的立場提供研究團隊參考，以長照專業領域來說，單從組織架構來看，長照業務在過去 10 年當中都是社會局跟衛生都是合作，這各位可以看一下，新北市跟高雄市都是把它分出來的。所以說個事情要做，但是不是一定要有專業的單位來做是可以討論的，就我所知，社會局跟衛生局還要跟醫院配合，所以我覺得未來要看中央政策貫穿到地方的問題，我想長照政策可以是一個很重要的觀察點。現在我們面臨 1129 市長選舉，現在的局長有想法是否獨立單位可以考慮，另外這上面看不到的就是毒品防制，這對我們衛生局來講是個業務重點，但我們對應的單位是法務部不是衛福部，所以在這一塊上面很多中央的政策來到地方，常會隨著市長與不同的相關局處來推動，例如自殺防治、性侵害、社會局(侵害者)衛生局(加害者)。其實相互合作與協調是我們很好的關鍵，並不是說中央合併了，地方就要跟著調整，有的時候合併對業務推動不是會很好，民眾的觀感、接受的什麼才是關鍵。

#### 十一、C16：

有關名稱是不是修正，都是地方在磨合之後有修正，像有些縣市就有出現心理健康科，另外就是以前在地方食品科和藥政科，現在很多都合併為食品藥物科，所以說這很多都是地方自己業務磨合之後會調整，業務對應來說會再做調整。但其實重點還是在地方反映資訊的不透明，是組改之後對我們的比較大的困難，目前可以看到口腔與心理衛生，但是心理衛生的口腔要作

什麼，看起來也沒有對應出來。另外就是我相信現在六都應該也有很多有能力做政策規劃的，中央應該要考慮地方的意見再來做政策制定。

## 十二、C2：

大幅度的修改，除非是主政者有這樣的意願，事實上成立一個新的部門從管理層面上如果地方已經在做，這樣的政治涵義會比較強。因為目的是為了向市民強調說我市長很重視這塊，因為年底要選舉地方首長要選舉所以這樣的議題，國發會委託，在我看可能是要做一個當中央組改時地方功能是不是會因為這樣變動。所以今天經過這樣座談會我們了解到地方心聲：其實不會有太大變動；所以我給研究單位建議就是說因為這樣的主題範圍會太大，還好今天研究團隊有聚焦我們先討論這三個部，就聚焦這三個部會來說範圍還是很大，研究團隊是不是應該更具交談幾個最關注的議題從中央到地方政策落實我會比較建議這樣第二個我們今天政府機關組織有很多問題，比方我們剛剛提到的資訊分享的問題。中央要地方執行政策時地方都是配合得可是當地方資訊分享的時候中央反而不願意，但事實上，中央橫向資訊分享也是做得沒有很好，舉例來講比方食安，我就一直覺得很納悶的一個問題作食用油的公司進口大量工業用油這樣的資訊第一手是主管進口業務的比方說海關，應該是財政部或經濟部，這個頂新，進口這麼大量工業用油在幹嘛這樣的資訊衛福部不清楚，所以我認為說這是一個嚴重的府際關係的問題。像剛剛地方先進所提到的，研究團隊在報告應該強調這點，就是地方政府要把事物做好就是要讓民眾覺得你有效能嘛！那現在很多地方政府都有 1999 專線，我自己有試過我打電話說我要看病我不知道怎麼掛號你要掛哪個院區，兩分鐘他搞定了！甚麼院區幾號，因為民眾不需要知道所需要的服務要向哪個單位洽詢，他只要知道我需要這個服務，哪個單一窗口可以為我做到！這個就是效能感，可是中央政府呢？但是我根據有次去美國發表論文，護照遺失了，我們外交部有個緊急專線打回來，結果我們在拉斯維加斯，問他我們應該去哪領一本臨時護照 結果他說麻煩你到阿拉斯加，那個差很多欸！我覺得從小事情就可以看出來地方做還比中央好，中央還想領導地方。我覺得今天如果我是地方政府我會想告訴中央，請你們先搞定，你們先搞定你們想要甚麼東

西再來跟我談效能。其實你今天在做的我們地方都做了，地方有選舉壓力，他很多東西有選票壓力，中央只有總統有選票壓力；問題是拉不動，政務官基本上反正他是總統任命，反正做幾個月就要下台，而且，現在下台是記者通知的。那種認同感對行政認同感投入感根本不如地方首長。

我歸納一句我建議研究團隊研究焦點聚焦在民眾比較關注議題；第二希望基層聲音可以反映到中央，例如資訊分享、橫向聯繫；第三個多元主義，研究團隊選擇新北市台北市花蓮縣高雄市，那將來有沒有可能選擇更偏鄉的，比方剛剛紀老師提到的連江縣，因為每個地方政府特性不同選出代表性做比較，會更完善。

#### 十三、C11：

因為這個研究是針對地方嘛！那不曉得是不是有邀請中央自己來談，因為我們不斷做跨局處的協調，那他們成立了之後呢！他們內部自己分工，然後也並不清楚自己的分工所以等到地方回頭問中央這個業務屬於你們哪個司哪個署時，中央都不見得了解。中央都不了解的話我們還要談所謂的職能時會有點弔詭，因為我們本來期待說衛福部成立資訊是可以共享的，但是到最後是反過來要求地方成立一個系統如果不加入就無法分享這個資訊，那剛剛新北市分享的資訊平台其實就是類似這樣的狀況，因為台北市已經走很前面了，所以中央這樣反而會讓我們地方很困惑。所以當他們成立之後反而把資源跟資訊是壟斷在手上的，就是如果我們不願意加入它們系統就不要讓我們用這個資訊那這樣會影響我們為民服務的成效。所以我們應該會投看這些中央任職的人員有沒有認知到怎麼會民眾服務。中央規畫一直跟地方脫離久了，又不太願意透過地方經驗的分享來吸取一些經驗，就會呈現一種為什麼是你們中央政策可是卻是地方買單的弔詭狀態。我們是了解這個研究有針對中央本身了解自己職能嗎？

#### 十四、C7：

我代表某部分宜蘭觀點，我是宜蘭佛光大學教授。談到系統的問題，中央地方一直系統都接不太上，那回到這個議題我會比較傾向每個機關最核心的職能為何的分析觀點，其實我們目前發現地方在做業務，第一個要跟中央對接部會是多大的問題，但是組織改造我們不太清楚如何合併，那治理業務我們如果只是把相關業務合併是解決不了問題的；所以不妨當成是一種契機，就是你們合併的時候知道中央在做甚麼地方可以趁這個機會改變或新增某些業務或機關調整。事實上，我們過去做中央地方研究發現如果把業務對接發現其實業務對接不難，因為本來業務就這麼多，最困難的反而是跨單位。我們不能再管中央怎麼改造的情形下，地方有沒有可能釐清自己的關鍵業務是哪些，趁這個機會不要管名稱內容而是比較重點的，甚至有沒有可能有一個新的機關因此產生這是我比較期待的；比方新住民長照，我發現地方自己做沒有問題，可是一旦文會中央就有問題，所以往往最齊全的資料會在各地方的機構當中；它們之間資料也沒辦法互相連結，所以不管是中央地方的對接我覺得都不是問題。

我覺得是不是請研究團隊告訴我們對應原則是甚麼？規劃原則、例外原則是甚麼？是不是請團隊給我們例子？那就目前我覺得是蠻佩服的，但是是不是有原則會更好？我覺得這樣是不是比較符合國發會需求。所有單位納入是有點困難的，我舉兩個例子：一個是長照、一個是系統；長照剛剛提過，系統其實非常多過去做相關研究的時候，它們都很怕我們去看他們系統，因為更新程度、信度、效度都是問題，那這個是一個問題。另一個是；合併的時候，它們提到關鍵績效指標的概念去做合併，我不知道後來是不是真的這樣去推，基本上只要指標是對的上的就這樣去對。業務的話這樣是不是一個對接原則，這樣不太需要考慮到名稱而是業務面。建議國發會應該把各組改原則對接是甚麼讓地方去做對應，那事實上不用一定要銜接上。

十五、C5：

這個案子我的看法就是中央政府組改，我們不應該停留過去的中央地方不對盤的情況，上個世紀的時代那是一個黨的組織下的情況；我們不管從新公共管理或是其他理論來看，現在中央政府必須把權力下放給地方，所以可

以看出來地方自治是一個必須要走的道路。中央政府組改到底改在哪裡？這是一個潮流，可是我們的組改是政治性考慮非常多，好聽是漸進性改革，可是事實就是支離破碎。那難道中央搞成這樣地方一定要跟進嗎？我是覺得不需要，依照地方組織職能事實上我們可以有一些好的開創，應該要有個較大的彈性，事實上我覺得中央其實有越俎代庖，我們不能要求地方政府一定要配合中央。

另外就是說四級機關機構的問題，從區域治理角度看，要從四個還是七個 我認為是四個比較符合現況。未來要調整？何年何月做不知道但是就現況還是以四個為主比較符合實際。

#### 十六、C10：

針對各位先進所說機關組織跟地方組織需要對應，剛剛聽到很多先進講法都非常認同，根據我的了解人是沒有變動的，發公文、開會找誰？組織內部會自己去找對應。再來是比方環保局部分，紀老師認為是不是應該要改成環境資源局？那事實上是資源要進來，才是資源局。那當初長官都認為不需要去動這塊，因為資源就表示要有水、有樹林這些才是資源局，那如果沒有怎麼會叫資源局？

我們說實在的，換一個招牌又要花費不少。其實沒有那個必要。環境資源部這個組織修訂後，我們才來確定我們的組織方向。那最後，我是一直在想「沒有一個城市可以藉由興建道路來改善交通問題」，那我把它引申到這樣的議題上面，我也認為說沒有一個政府可以靠組織修正去解決管理問題。基本上這些組織還是人在運作，人的觀念不去改變，不管你怎麼變動組織其他組成，這個組織還是一樣，因為事情還是這些人在做。例如最近遇到的，台北市自己訂了一個自治條例，當時的市長跟局長認為隨袋增收是一個很好的概念，那新北市沒有自治條例，所以它很靈活，新北市會用回饋金去買這個垃圾袋當贈品，那我覺得這樣也很好。今年我們就修改了這樣的自治條例，希望放寬這個隨袋增收的限制，那條文就送到行政院，院送到環保署財政部

會文一堆部會，後來糾結在到底垃圾是甚麼費？不管我們怎麼跟他拜託都沒有用。因為這樣所以很多里長就會一直反彈說到底現在可不可以用回饋金去做垃圾袋購買來當贈品的基金。然後，最後財政部還要自己回來問我說這個是規費還是甚麼費？就搞得所有里長都在等這個法條。所以其實就像剛剛大家講的中央其實要心態要改不能一直覺得自己高高在上，我覺得其實應該要抱著夥伴的心態會比較有用處。

十七、C6：

其實組改就是兩個問題：一個是權責問題，另一個是缺乏彈性。中央缺乏彈性，研究團隊呈現的為難是不知道應該怎麼寫；就公務員的角度有提到整個討論為什麼沒有中央，那我要表達的是整個範圍等於是編制業務跟政策；編制我想是公務員在乎的，那業務其實就是有做就算了。政策就是我們最在乎的就是剛剛許教授說的效能感；所以這樣的彈性，缺乏彈性的到底是中央還是地方？我想提的另一個就是官僚自主，到底是中央高還是地方高？我想地方官僚再高也不會跟首長對著幹，所以今天中央要地方做任何事，地方第一間事情就是問人跟錢在哪，在地方基層只要一塊錢都當作一塊錢用，所以這是地方或是跨域中只有基層在乎中央不在乎，所以像這樣只有民選會在乎跨域管理。

結論就是最後團隊要給中央建議，上有政策為什麼下有對策？因為你閉門造車啊！你硬要統一就是窒礙難行。我覺得談這些問題要找地方首長啊！縣長市長講話一定比較大聲，那這樣我們就會好奇，中央你忙甚麼？如果這樣的成果應該會讓中央比較願意坐下來聆聽。中央請款每次都要地方買單，那整併的交易成本要誰出？我想這是每個地方都會想問的。最後，我認為應該要在政策上多做協調，而不是在不能變動的地方多做著墨。

十八、C17：

我想最後我很快地說一下，如果你這個研究希望提供多一點訊息給中央

那我想應該可以使用環境資源部這個部份後續的應對，以前環評的時候，還要等經濟部等部會回應，那以後都是環資部自己說了算，這對他們衝擊比較大。我在實務上提供這個參考價值，那在對應上，我認為其實到局處就好，科室會太細節了。

#### 四、第三場專家諮詢座談會議紀錄

國家發展委員會委託「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」案  
第三場專家諮詢座談會議紀錄

壹、時間：103年11月7日（星期五）上午9時30分-12時00分

貳、地點：高雄蓮潭會館107會議室（高雄市苓雅區）

參、主席：張四明教授 記錄：莊子慧、辛恬、林奕澤

肆、出席人員：

協同主持人 呂育誠教授 協同主持人 陳耀祥助理教授

學者 蕭○金教授(D1) 學者 馬○傑副教授(D2)

學者 張○祿副教授(D3) 高雄市政府衛生局簡任技正 蕭○宏(D4)

高雄市政府社會局專員 吳○玉(D5)

研究助理 辛恬 莊子慧 林奕澤

伍、主席致詞：(略)。

陸、討論題綱：

- 一、因應行政院組織改造，如何建構各部會與地方行政機關組織職能運作對應的機制？並提供強化行政組織效能之政策建議(本研究特別擇定個案：衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題。)
- 二、以關鍵議題作為探討當前或未來衛生福利部（長期照顧議題）、環境資源部（災害管理）、經濟及能源部（能源議題）所屬之業務單位、署、局，與縣（市）對應行政單位間執行業務運作模式變化之焦點。
- 三、本研究主要在徵集各縣市政府的實務意見，從各地方政府的角度觀察：組改後，1.地方政府與中央部會的業務對口面臨哪些相關變化、產生哪些問題或影響？2.既有運作習慣是否因改組而改變？或產生的適應問題有哪些？3.各機關是否擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案？4.中央與地方之間的政策協調與執行是否更加落實？行政效率或政策統一是否有提升？5.一旦首長變動時，是否可能產生影響？以及，6.未來是否有配合中央組織改造而調整 貴縣市組織之規劃？
- 四、地方政府對於中央設置四級機關（構）之看法？參照行政院核定「國土

空間發展策略計畫」之國土空間結構（4 個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或 7 個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）諸方案，研議中央四級機關（構）依此基礎設置之可行性？或者，建議以何種方式進行？地方政府對相關設置基礎之建議及配合意願？

本研究主要聚焦討論三個中央個案機關之四級機關(構)未來設置之原則與模式，組改後的中央政府與地方政府，如何依現狀建構一承上啟下之區域治理平台？其中，衛福部個案聚焦於長期照護業務面；經能部個案聚焦於能源議題面；環資部個案聚焦於災害管理面，特別是水資源(流域)管理業務。

五、其它有助於釐清本案相關概念及核心議題的分析與建議。

柒、與會來賓意見

一、D4：

我稍微表示一些地方的意見，統合來說，這次組織要變動是由上而下，而民主體制的選舉是由下而上，因此便會產生中央與地方的政治衝突。另外有關中央是否要設四級機關這件事，必須要考慮剛剛提到的政治衝突，因為四級機關與地方機關的立場仍然會是中央與地方兩種不同的觀點。若設置四級及機關仍然是由上而下的概念，那意義應該不大。

當部門意見有相左，就會以跨部門的機制來處理，例如災害防治委員會，市長召集有關部門商討解決方式。

二、D5：

我們對中央組改當然是樂觀其成，但過程中，民間團體也都會去跟中央進行建議，而且中央組改時也已經對地方有充分說明，因此，溝通上還是跟以前一樣，只是地方單一科室因應組改對口到中央的科室變多了。另外，中

中央在進行中央與地方的聯席會議必須要更有效率，免得地方在舟車勞頓的過程中感到倦怠。中央的四級機關設置的目的為何是非常重要的，是協助、監督或是其他？

### 三、D1：

區域不清楚對於設四個或七個看不出明顯功能在哪，台灣國土不大應該以北中部為一區南部為一區，在設計的時候應該要考量到這個會更能反映民意的期待，另外，探討的是中央與地方夥伴關係以前掌舵的還是中央政府實權，實際上往地方不知道現在政策是否一樣，六都之一的地方，在中央與地方的關係應該分流，六都與非六都得政府應該要有不同考量，不是只有組織還包含決策與行動，高雄就是典型的，比方環保跟社福我們都表現不差，那是不是應該要有不同經營模式，地方結構與過去不同，不是大家穿同樣制服，所以應該有不同概念，應該朝這個方向慢慢制度化與結構化。每個都市有獨特性，是不是說我們有規定編制的問題 高雄發展特色一定會跟台南不同，所以是不是依照組織設計有等級或不同得區分 不同地點需求不同。

我覺得中央跟地方協調比較會有問題，市府裡面是不太會有問題的。只要能夠中央的局署可以找到地方的單位，那裏面要找誰是各單位自己的事情，因為地方制度法賦予這個彈性，所以這個是它本來就可以依法行使的彈性。

關於第四個議題，我覺得我不反對設立這個單位，可是跟以後常態性單位的差距就是有預算有資源是夥伴關係，而不是只有監督關係，我們有兩套機制；一個是除弊一個是興利，沒有錢怎麼會有行動力呢？地方政府講的是行動力，因此我們地方政府最缺乏的其實是資源，不管是誰執政，我們都應該回歸公行最核心概念就是為民服務。

### 四、D3：

這個專案目的是在談組改後地方怎麼銜接，目前有三個單位的對應圖，

衛福的綜合規劃司，衛生局是企劃，中央有它的部會地方就有銜接的需要，比如上面有衛福就會有衛生局，這個業務只要都能夠對應到衛福部這個盤點只要有就好，不要漏掉了，所以我建議是說把這個盤點清楚沒有誰是遺漏的，再來就是這個圖讓我有點想法，這個圖會對到不太一樣得時候；比方水利署對高雄市政府的水利局環保局經發局，這樣的對法是中央的對到地方可是地方又長三隻腳，可是我們當然可以說這個要地方自己搞定，我想說的是這樣的話到底最後要聽誰的。

所以就是說這裡面就是追求一個中央地方的銜接，越清楚地對接都沒有問題這個就是一個關鍵我想這樣就好，我們並不負責組改內容可是我們必須要去對接，如果上面一個下面三個，這樣誰要協調？我想這是一個核心。中央與地方部會的銜接有其必要，但是重點應該是放在業務而不是組織，因此關鍵應該在部會之間的協調與權責。

核心就是不要有誰對不上誰，上面推下面；下面推上面。環境這邊有個災防，環境資源部真的會負責災防嗎？我疑惑的是它上面有整合好嗎？多多少少我好像也沒有看到所謂災防；地方多多少少還是有一點；可是災防這個業務真的是核心嗎？

想就是說關於第四個議題在整個承上啟下的中介，因為太多事物也不是完全上面或下面，比方環境問題需要跨域等行政院當時設置南辦、中辦，我以前也做過這個案子就是區域辦公室功能，其實這個原因我們必須承認有政黨，我想也不是沒有政治競爭，當時謝長廷在做市長時的高屏平台，一個整合平台談一些共同問題，我覺得這樣很好，畢竟重複的部屬也是一種浪費，地方政府的跨域平台我們自己強化它會比較適合。

## 五、D2：

其實組織再造是新公共管理下的概念，切的非常細，會有到時候權責是誰的問題。新公共管理的想法是中央藉由組織再造將權力下放，但是我國是

中央責任下放，員額與財政收支劃分法，中央的財政有問題、還有人事，最近食安、登革熱的問題，有些部門受到指責，但是人事少的、中央同一個部會，可能政府不一定重視，地方政府也是，例如日月光。司法部門也有問題，人數上面可以給他們多一點空間，其實在人事和財政上，因為現在組織劃分面對比較專業的議題，發現有些東西地方沒辦法因應，例如食安和氣爆，需要送到中央檢驗、中央握有權力。

跨域、縣市合作、中央與地方合作，這些都會產生本位主義的問題，根據美國的研究結果是，鬆散的協議與跨域的聯盟、特區政府的概念，美國是聯邦主義，對臺灣某些部門可以用，某些部門不能用。一般來說協議廢棄物的清運都有涵蓋這個部分，生活圈還是北中南三個區域劃分為主，裡面涉及到城市之間的協議，很多東西不是一個城市可以做的了，例如台南市和台南縣合併的問題。

以系統的觀點來看，中央是以人口劃分，區域經濟比較好的規模，對應機制上面來看，三個中央個案機關，可能在整個區域整合上，很多事情沒有辦法處理，還要分優先順序，經濟為主比較有利合作，涉及到與人民比較相關（衛福部），環保是長遠放後面，透過跨域比較好處理。

在當前幾個運作模式，比較涉及系統系風險問題，從幾個人民安全的部分，可以看到組織再造與縣市合併，差不多同時，中央有問題、地方有問題、中央和地方之間有問題；臺灣太快出現問題，中央併中央、地方併地方，聯繫的功能不見，有些東西不是某個部會可以處理，衛福部不可能涉及經濟，跨部會的政務委員去整合，現在看不太到，職責很難區分。

地方急需調整，市長很重要，地方首長變動有些東西會變，橫向聯繫是很重要的，不管部會還是地方之間，由層級較高的首長(例如副市長)，來協調跨部會的問題，角色很重要，機關人員整併之後單位是可以整合的，人員也沒有減少，有些比較重要的議題的人也沒有做很好的調整，這個涉及中央的意識型態，對我們來看地方的人員比較關心人民的議題，中央不一定這樣看。考試院可以將基層管理和社區治理納入區長、鄉鎮長的考量，雖然是縣市合

併的層級，但是很多方便（臨時性、災害）里長和區長的功能可以多一點探討。

討論題綱第三題與第四題，組改中央與地方業務對口發生哪些變化，我有自己私底下去瞭解行政院南部聯合服務中心，其實是行政院派出單位，屬於服務性質，現在國土空間計畫，因為精省之後中央與地方中間連繫的層級不見，我有直接問他們需要需要設這個層級？他們回答如果可以直接跟行政院對話就不需要層級。但在某些部分是需要中央直接傳達給地方，在國土空間發展策略計畫中有提到，地方政府之間可以組成聯盟，可以是一個合作平台；政院南部聯合服務中心是個虛級化服務單位，某部分可以呈中央意見向地方傳達，不一定太多官方的功能，如果是比較區域性的議題，有些議題其實南部跟中北部是不一樣的。最開始國土空間發展計畫，馬總統的想法原本是4個（生活圈），後來變成7個（生活圈），如同行政院南部聯合服務中心，都是屬於比較大的區域。我認為虛級化的中央聯繫平臺，7個生活圈是比較好的方式。只是行政院可以在多思考北部、中部、南部聯合服務中心的功能，因為中央很多考量與南部，現在的六都、各個縣市，光是在同一個縣市就有偏鄉的不同，所以我覺得整個區域觀點都要有，怎麼從過去的服務性質，未來可以提升實質的功能，這是可以思考的部分；包括中央跟地方的對口可以透過諮詢、或是交易行動多瞭解地方的想法，中央的話內政部可以權責下放，只是說到底是什麼樣的權責？比如說像很多計畫，地方有比較特殊的幾個指標，可以去釐清。內政部跟其他幾個機關，權責下放又如何收很重要，如果是比較短期、不會涉及到組織變動的議題，人事、銓敘可以作人員的調派，比較重要的議題，在考試和銓敘的時候可以劃分，中央可以劃、地方也可以劃。

再來副首長的觀念，例如行政院副院長、縣市副首長、主任秘書等，這些人主觀對於組織運作沒有那麼多精神，副首長其實可以不用身兼多務，組改是最近這幾年的趨勢，不如副首長多負點責任，也可以對下面多些要求。

第四個議題，我覺得聯合服務中心可以發展比較實質性，因為畢竟是中

中央派出的單位，中央如果權力下放，對政策執行是有幫助的，它的權力不一定要約束地方，可以是比較協調性質。那地方就以 7 個生活圈為主，7 個生活圈比較是實質、合作的平台，中央可以對四級機關做一個比較整合性的補助，讓平台功能可以發揮，例如雲嘉南、高高屏地區的區別，其實不是地理上差距很大，而是在人的心理上，對中央政策貫徹不是那麼容易，我認為四級機關可以把地方統合起來。

關於子議題的部分，經濟發展來說可以地方政府去招商，只是有些是地方政府自己不能做的，像是聯外道路、能源或是環境政策這些是要中央去配合。在經濟及能源部，不是只有經濟及能源，另外設外、國土空間等，它也要做聯合的部分。在環境資源部和衛生福利部都涉及人事的管制以及整合問題，員額管制的話，像是衛福部納入內政部社會司，怎麼整合、人員的調配，不是只有組織合起來就好可能要依照業務去劃分；而業務如何去劃分，多聽地方各科室的意見我認為是很重要的。考試院的員額要調整一下，涉及人民生活高度相關的議題(例如食品安全)可以多放點名額，幕僚單位可以稍微減少。

## 五、第三場（高雄）焦點團體座談會議紀錄

國家發展委員會委託「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」案  
第三次焦點團體座談會議紀錄

壹、時間：103年11月7日（星期五）下午2時30分-5時00分

貳、地點：高雄市政府3樓法制局會議室（高雄市苓雅區）

參、主席：張四明教授 記錄：莊子慧、辛恬、林奕澤

肆、出席人員：

協同主持人 呂育誠教授

協同主持人 陳耀祥助理教授

高雄市政府研考會主任秘書 朱○成(E1) 高雄市政府人事處處長 城○志(E2)

高雄市政府經發局專委 何○岡(E3) 高雄市政府都發局專委 林○清(E4)

高雄市政府水利局主秘 蔡○貞(E5) 高雄市政府農業局主秘 王○一(E6)

高雄市政府工務局主秘 吳○川(E7) 高雄市政府環保局專委 鄭○山(E8)

研究助理 辛恬 莊子慧 林奕澤

伍、主席致詞：(略)。

陸、討論題綱：

- 一、因應行政院組織改造，如何建構各部會與地方行政機關組織職能運作對應的機制？並提供強化行政組織效能之政策建議(本研究特別擇定個案：衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題)。
- 二、以關鍵議題作為探討當前或未來衛生福利部（長期照顧議題）、環境資源部（災害管理）、經濟及能源部（能源議題）所屬之業務單位、署、局，與縣（市）對應行政單位間執行業務運作模式變化之焦點。
- 三、本研究主要在徵集各縣市政府的實務意見，從各地方政府的角度觀察：組改後，1.地方政府與中央部會的業務對口面臨哪些相關變化、產生哪些問題或影響？2.既有運作習慣是否因改組而改變？或產生的適應問題有哪些？3.各機關是否擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案？4.中央與地方之間的政策協調與執行是否更加落實？行政效率或政策統一

是否有提升？5.一旦首長變動時，是否可能產生影響？以及，6.未來是否有配合中央組織改造而調整 貴縣市組織之規劃？

四、地方政府對於中央設置四級機關（構）之看法？參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4 個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或 7 個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）諸方案，研議中央四級機關（構）依此基礎設置之可行性？或者，建議以何種方式進行？地方政府對相關設置基礎之建議及配合意願？

本研究主要聚焦討論三個中央個案機關之四級機關(構)未來設置之原則與模式，組改後的中央政府與地方政府，如何依現狀建構一承上啟下之區域治理平台？其中，衛福部個案聚焦於長期照護業務面；經能部個案聚焦於能源議題面；環資部個案聚焦於災害管理面，特別是水資源(流域)管理業務。

五、其它有助於釐清本案相關概念及核心議題的分析與建議。

柒、與會來賓意見

一、E2：

我想，研究團隊在提出中央跟地方的組織對應關係建議時，應考量到地方制度法；不過整個業務執行並不因組織改造而有所變動。另外，是組織規模，可根據地方制度法以及地方行政機關組基準法進行建議。

高雄市的例子，我們不希望太多功能重複的機關，因為多一個機關就會多一批幕僚人員，造成組織肥大。

二、E3：

業務對口的四個局處，屬環境資源部提供資料表後陸砂水的部分，在縣市合併之後；水分三個部分：水汙染、沙的部分：陸砂、海砂、河砂。砂的

部分，環境資源部：對口會自行尋找，對口部分缺少海洋局。在表格中只有水利局應該再加海洋局，另外，市場管理處對口是中辦（中部辦公室）。中央有規劃，但是表格沒有呈現，首長組織變革的影響，我想是不會，運作目前是正常的。

四個機構的問題，中辦沒又對口單位，那已經有南辦中心的架構，還要在北中南東設架構的功能我覺得會打問號，其次跨域的整治目標是不相同的。我想各地方政府要跨域的政策是不相同的，多設一個單位我想沒辦法符合精實的效能。

### 三、E8：

我們環保局目前與環保署的業務對應都很清楚，而環保局執行的都是全國一致性的法令業務，各縣市的環保局都一樣；現在中央改組，其實我看對應起來沒有太大的問題。針對環資部污染防制局業務對應到環境稽查科，後面牽涉到水才會找土壤及水污染防治科；環境檢驗科的業務主要是環境監測，其實是環保局裡配合業務科的單位，並不會直接去做，將來中央改組之後，我覺得業務對應沒有太大的問題，調適一下就好，其實地方政府的環保局也是依照中央的法令去執行。

另外一個議題是災害管理，在水流域方面主要是水質監測、污染防治、水溝疏通，這是屬於比較源頭的防治；如果災害發生之後，主要是水利局負責，原來府內環保局與水利局就有業務劃分不太清楚的地方，例如溝渠、排水等如何劃分；就水流域來說，環資部不只是業務整併而已，未來的視野比較大，除了原本的業務之外還納入氣候變遷，很多是我們(環保局)原本不會做的，改組是只有把不同的業務組織整併在一起，還是整體也會提升？會不會變成沒有人去對口？這要等環資部有更細的規定出來，以後都可以在協調。

再來是四級機關設置的議題，我認為就環保單位而言是有必要設置的，發生污染事件的時候我們需要中央協助，平常在環境稽查的時後，地方和中央都有民意代表的壓力，有時候我們會交錯，中央的民意代表對我們沒有那

麼大的壓力，所以會影響協助，我覺得事情解決需要取得中央協助，例如水流域、環境檢驗等部分有個單位可以就近協調；全國一致性的業務，中央與地方一起做比較好。

高屏溪水流域管理是跨單位的，如果環資部四級機構設置四個會跨兩個流域，七個只有一個流域，中央如果有同一個單位，協調上會比較好。現在環保署有北中南督察隊，單位如果是跨高屏，跟臺南交接的問題會由另外一個單位來管，對我們來說會有協調的問題，設七個對口會有兩個，設四個對口就只有一個，

### 三、E5：

我們水利局中央的對口單位有水利署、農委會、營建署，目前我們的運作不管是業務對口、或是爭取經費補助上都沒有問題；現行的水流域業務內容，上游有水土保持的查報，中游有山坡地業務，建議研究團隊加上水資源管理，我們的對口是經濟部水資源局，因為現在氣候變遷，下雨下的很集中，水資源來源越來越少，經濟部水資源局字在運作這部份的業務。事實上，水資源管理中有一項業務是再生水、水庫以及污水處理，因為希望未來為子孫開發水源，這是將來的重點業務之一；組改以後業務都是同一個中央機關，對口的部分也沒有太大的問題。

而針對四級機關構設置的議題，就地方政府水利局的立場，其實我們目前跟中央政府水資源局或河川局，業務上溝通並沒有問題，我們的立場是，中央如果有些業務可以授權由地方政府來做，因為地方在經費上面沒有太多的錢，很多業務都是向中央爭取補助，例如水流域管理的經費，務實來講，如果可以找到特定的機關爭取到經費，有利於地方執行業務。

在業務部份跨域整合的立場來說，中央有個機關可以做，可是中央機關(四級機關)思考的邏輯不會用地方的想法，例如高雄縣市合併的時候，在內政部討論時一直提到什麼樣的業務是由地方政府來做，後來我們發現在業務劃

歸到地方政府的同時但是錢並沒有跟著下來，反而造成地方政府財政上面很大的負擔，這些業務原本是中央在做，而高雄市政府是直轄市，與原本的高雄縣合併，我們也發現高雄市的財務狀況在縣市合併後越來越差與此有關，就水利局立場，我們沒有要求一定要有跨域的機關來專門處理水流域管理，因為我們也會害怕中央的方向會和地方不同，因為中央主要是大方向的政策制定，像是就河川而言它可能縱跨臺南市、高雄市、屏東縣，但是中央如果要執行某項業務，也只會將經費分配給某個地方政府而不會給我們，所以我們希望中央內部有個單位是可以綜整歸納，讓地方政府可以一起申請補助，這樣的模式我們也會比較好。

但是中央三級機關是決策、但是如果四級機關也有執行和決策的功能，我們擔心有業務疊床架屋的嫌疑。

第二個問題，我們地方政府在向中央政府提計畫時主管機關和協辦機關都會出來，連錢的流向都非常明確，而這樣的運作從以前到現在都有這樣的方式，雖然內部牽涉到很多不同的機關，但是事實上主政機關都只有一個，像是這次的高雄氣爆，主要處理的機關有工務局、水利局、經發局、消防局，責任分擔在這幾個機關事實上都有明確的區分，對口出去都只有一個垂直的機構。

#### 四、E1：

地方對於中央組改當然是樂觀其成，而地方對於跨域事務的處理來說，希望是中央先以業務為依歸，並且定位清楚，地方在事務處理上便不會有太大的問題。我想主要是很多資源配置不當的問題，國土空間發展規劃在地方，都是以都發局的規畫為準，但中央缺乏這樣的機制，業務資源常常沒有持續，必須要好好思考資源的合理配置，地方才會對中央有合理的信賴。

#### 五、E7：

四級機關對工程單位來說是屬於執行機關，而不是政策擬定，工務局對

應中央的部分是內政部營建署和交通及建設部；有編號的公路對應到交通部公路總局，沒有編號的公路則對應到內政部營建署，而高雄市在縣事何必爭後服員遼闊，在偏遠的山區公路要如何養護，工務局成立那麼久，組織架構已經有非常完整，從總局到地方的工程處（以後會改為工程分局），工程分局在每個公路段都有助手在每一個偏遠山區去做道路養護，如果中央沒有四級機關，未來在災害發生時，如果維護偏遠地區道路安全？四級機關組織在未來執行道路養護是非常需要的。

至於道路建設部分四級機關也有在做，依照法令省道及國道由中央執行，地方只是執行市區道路的建設以及養護，內政部自己四級機關分別設立內政部營建署南區工程處，它也做跨縣市的道路及建設，這是在四級機關執行面的部分，再搭配地方機關政府做地方的區域以及基礎建設的維護，這樣可以讓為民服務的品質維持一定的水準。

#### 六、E6：

整個環資部的業務只要是森林及保育署會對應到農業局，目前的編制是植物防疫及生態保育科，業務上主要以保護山林為主；就我們理解森林及保育署是農委會林務局整個移到環資部，就業務對應上來看，都是同樣的一批人，所以對應上不會有太大的變化。

#### 七、E4：

第一點，中央改組之後與地方對應，只要中央定位清楚，其實地方對應是沒有問題的。都發局負責空間規劃，我們對應就是內政部營建署這個對口都是通暢的。比如我們有辦理城鄉風貌改造，我們就會因應各個不同標的去向內政部營建署機關提案，組成一個計劃案爭取補助。我覺得不清楚的是民眾，現在很多是政府都成立 1999，所以現在只要撥這個電話就可以解決問題。

第二個，溝通協調機制，現在行政院成立食品安全小組，組成一個小組

解決問題。現在地方政府也處在很多這樣得問題，即使是風災時也是可以成立風災委員會；其實機制一直都存在，問題是不同政黨執政產生的現實面問題。其實就是政治在主導組織改造，中央組織要改造講很久了，可是經濟能源部還未成立，甚麼業務由中央做甚麼由地方做，執行面要中央處理，法令經費行都需要資源，要地方執行權力就要下放地方。

## 六、第一場專家學者深度訪談會議紀錄

國家發展委員會委託「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」案  
第一場深度訪談會議紀錄

壹、時間：103年10月24日（星期五）上午9時30分－12時00分

貳、地點：台北市政府研考會會議室（台北市信義區）

參、訪談人：黃榮源副教授            受訪者：台北市政府研考會企劃師林○芳

記錄：辛恬

伍、討論題綱：

- 一、因應行政院組織改造，如何建構各部會與地方行政機關組織職能運作對應的機制？並提供強化行政組織效能之政策建議（本次訪談焦點：環境資源部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題。）
- 二、探討當前或未來環境資源部所屬之業務單位、署、局，與縣（市）對應行政單位間執行業務之運作模式變化，以及衍生之相關問題。
- 三、研究主要在徵集各縣市政府的實務意見，從各地方政府的角度觀察：組改後，1.地方政府與中央部會的業務對口面臨哪些相關變化、產生哪些問題或影響？2.既有運作習慣是否因改組而改變？或產生的適應問題有哪些？3.各機關是否擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案？4.中央與地方之間的政策協調與執行是否更加落實？行政效率或政策統一是否有提升？5.一旦首長變動時，是否可能產生影響？以及，6.未來是否有配合中央組織改造而調整 貴縣市組織之規劃？
- 四、地方政府對於中央設置四級機關（構）之看法？參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或7個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）諸方案，研議中央四級機關（構）依此基礎設置之可行性？或者，建議以何種方式進行？地方政府對相關設置基礎之建

議及配合意願？

本次訪談主要聚焦討論環境資源部之四級機關(構)未來設置之原則與模式，組改後的中央政府與地方政府，如何依現狀建構一承上啟下之區域治理平台？其中，環資部個案聚焦於環境資源面，特別是水資源(流域)管理業務。

五、其它有助於釐清本案相關概念及核心議題的分析與建議。

陸、受訪者意見：

行政院組改我們一直很關切，所以我們在一百零一年有做非常類似的行政院組改的計畫案，我們那時候預期行政院組改會在我們研究案做完就可以同步完結果現在我們計畫案都做完了行政院組改還沒有完成，那我們都共同遇到的一個困擾是他會改成甚麼樣子，其實大家都不知道。那時候我們研究到最後就發現行政院組改確實會對地方政府產生影響，那他的影響可能是一對多或多對伊這個依據他的設計所以會有所不同，我們也在這個過程發現行政院組改有其時空背景的問題，各地方政府也都有自己的訴求。那特別是我們在兩個月後會產生新的市政首長，它們的現在教競選白皮書以後叫市政白皮書，他們的政策我們會去做，那勢必會產生局處人員的執行問題，這些政策加上法定就是要跟中央配合的地方政策。們都要去做。那地方政府最大的考量就是除了，我們一定要去做之外，就是我們要完成地方候選人的競選政見。所以這個組織設計會按照這個邏輯去做。那中央政府做法規制定地方政府做政策執行，我可以先跳開，針對署的問題的部分，我看花蓮的訪談有提到署有政策制定的概念，也有政策執行的意涵，那，我覺得這個就是有趣的地方就是署跟地方政府同時都有在做重複的動作，那到底你要怎麼業務配合以及訊息傳遞？所以我會建議用一個個案，去看會比較清楚的看到所謂政策的一對多部分。那還有衛生局成立之後社會局也要放進來，可是有趣的是我們一班地方政府部會把社會局放在衛生局裡面，因為第一個它是兩個不同的訓練而且他是兩個不同的重要窗口一個是社會的協助一個是衛生的部分你併在一起他會有訓練跟文化的不同因為他們訓練本來就不一樣，特別是執行的部分，那最後你把人員混在一起的時候本來執行衛生稽查的業務可能會換成

社會福利的人力去做執行，社福的任務可能是衛生的人去執行，這樣會發生很大的問題

所以我們在這個報告裡面，施能傑老師是行政院組改更前一版的操盤手，他也認為說地方政府並不需要去配合，其實這個例子就可以告訴老師們，地方政府並不需要去大規模的組織調整去配合中央，所以其實地方政府並沒有這個需求，那當然如果地方政府也願意而他們確實有這個需求那就當然可以一起做一次調整，比方嘉義縣，它們確實有這個需求，目前以台北市政府而言我們會看到底中央的組改情況是怎樣我們再看看說他們有沒有需要我們配合。

那我覺得這個案子也是有好處就是告訴地方政府你到底做了甚麼？因為有時候我們說比較明確就是衛生的部份給衛生這些都很好分辨那如果今天業務剛剛好是在中間呢？就地方政府的角色而言其實地方政府不需要整併，只需要配合中央單位，以環資跟經能部而言，環資的業務項目是包山包海，因此當出現業務介於中間時很容易就會形成我們所謂的「公文旅行」，可是最後裁決業務歸屬的還是個業務單位主管，因此，其實地方政府並不需要整併。

就任務編組的部分，其實公文一定會有人收也一定會有人辦，只是這個問題涉及到的是怎麼辦以及給誰負責？我認為，其實窗口對應不是靠任務編組，而是需要仰賴各單位的處理機制，也就是各單位之間的協調或是各單位長官的裁示。所以我認為窗口原則上不太可能說對應到太細緻，包括我們這個案子或是我們之前的案子都是，因為窗口還是有些中間型的業務是依賴長官決策或是機關間的協調。比較關鍵的反而是那些所謂新生業務，比方環資或是經建這些因應組改需求或是組改設計而衍生的業務，我在猜想可能比方環資的國土規劃等等那個會比較難處理因為地方政府可能沒有所謂的對應窗口可是會有一個任務編組比方淡水河流域整治會議等等但是他會有一個幕僚機關我們會有回應機制但是不是在編制內去處理。那可以跟研究單位建議就是說，那個窗口對應圖的部分，其實你說那個對應的東西，到底實際運作起來的情形會不會有很大的差異這是不一定的，然後還有一個問題就是說有時候會有一些灰色地帶，那這樣的灰色地帶還是要仰賴各機關之間的協調，所

以我其實有一個小小的建議，就是那個窗口圖其實你說要完全對應那幾乎是不太可能，再對下去會沒完沒了，應該就是一個大方向功能對了就好。另外，當天開座談會的時候會建議研究單位就是留下代表人的電子信箱，後續如果有甚麼疑問可以找到對應窗口去做指教。

公文進來的時候，由機關先分文，比方環保跟環保局有關，那就先給環保局，那可能環保局收到之後認為這個業務我們已經分給公路局了，那他就會轉分給公路局，那公路局收到之後如果他認為這個不屬我們業務，那就會長官裁示。所以不用擔心，我們公文一定會有人收一定有人辦，只是誰辦誰收我們會需要各單位或是長官的協調。

就學術研究的累積，研究單位應該要找到一個案子，比方食品安全，剛剛好可以有這個機會去觀察說當這樣的事件發生之後檢視制度設計有沒有因為組改之後的資訊傳遞分享或偕同的方面有沒有影響，研究單位就可以利用這樣的個案去看待說有沒有發生實際的作為，或是有沒有幫助。就是這個是一個檢視的空間，可以作為一個個案去研究。

我覺得可以搭配朱老師的概念：就是中央在設立署的時候其實也是跨到地方去了，以食藥署來說，就是其實有點撈過界了。那依據這個個案可以去詢問這些類型的窗口，請教它們說當這樣的個案發生的時候他們跟中央是怎樣的來配合？這樣才能反過來應證當時的一對多多對一或是其他的有沒有符合。這樣會比較有意思一點。對應模式只能解決第一層的問題，就是我們跟他說你資訊要流通，這個問題可以靠一對多多對一的模式解決，可是當他要解決第二層問題你可以參考個案，比方說用公文的方式或是你跟中央的分工是甚麼？你日後遇到問題的時候你才能夠參考。也許，研究團隊把個案弄得很清楚，當組改之後我們合併，我們跟地方政府在食安是怎麼合作的？發生事情的時候要怎麼協調？以前跟內政部，那現在要找的窗口可以仰賴研究團隊的窗口那這個就是剛剛的第一層，那第二層呢？我們要怎麼合作？我想這個在研究案上面的貢獻就會更明確。那我想在經能部的資源部分，因為經能部還沒成立，那地方對於還沒成立的東西就是還不會有萬全的應對，那我想

這個資源的部分，會牽涉到的就是你要在甚麼樣的都是發展，想台北市可能就是地小人多，可能就不會有甚麼工業區的問題，我的意思是說在經濟上怎麼合作？我想這個是一個面向可是，比較難找到個案。那環資部的部分，以森林來說，可是台北市沒有甚麼森林，應該也沒有甚麼合作空間，但是水，淡水涉及到兩個都是的整併要怎麼整治就是一個面向，那如果單純指的是水的資源，我們有水管局有流域管理，那個合作模式可能就是又會有所不同，就是說以後水要怎麼利用保水節水這個是水管局會去處理，可是如果是流域管制，那可能就是公園處等等都會納入，在地方政府可能會有許多單位，這個是需要去界定清楚的就是你是流域還是水資源的部分。

第一題就是對應機制其實是你們把它畫出來我們就可以理解，那後面的政策運作我們會按照實際的議題發生得時候我們會有相對應的去做，然後照我剛剛建議就是三個機關以個案的運作方式去示範這是一種方式另一個是新生的業務跟地方的回饋跟反映我覺得這個是一個重點

那怎麼因應組改，我想目前來說社會局跟衛生局是不會合併的。我們有組織設計的本位邏輯，不太可能會這樣跟中央做一個改變，那環資跟經能部的部分，尤其是能源，地方老實說能設立的不多，環資可能就是國土規劃跟設計跟應用這些。而且老實說，他們沒有定版，所以這個版本會不會在做修該，那對中南部來說影響比較大的林業，可是對台北來說是沒有影響的，或者是中央氣象局，那氣象業務地方找誰？其實坦白說這個跟我們關係不大，因為氣象是一個區域的問題，他不會說新北市跟台北市的氣象，就是我們不會有這樣的一個困擾。我們會被氣象影響的就是放假，那這個是找人事處，你說整體氣象其實我們地方政府並不會有業務的部分，因為氣象其實影響的是區域的，尤其台灣又不是一個幅員非常大的地方。

第四題就是說我同意北基宜應該是北基宜桃，因為這四個區域特別是機場捷運通車以後他其實桃園到台北搞不好會比永和到台北還要近，這樣的區域我覺得才是一個生活圈。所以中央的規劃我覺得在北部會有一點問題，以生活圈來說北基桃宜會比較適合，國土規劃老實講以地方政府現在雙北在談

的是我們到底要不要合併，基隆要不要拉進來，那這個取決在中央對區域的定位，因為現在是一關卡一關，就是你要怎麼協調？組改完成之後，協調配合會是一個問題，還有一個是我們是不是要成立一個區域性辦公室？那這個區域性委員會要去協調一些跨縣市的問題。比如說我們跟新北的淡水快速道路爭議，就是說他可能爭議不是只有單一部會可以處理的問題。可以想辦法成立一個變形蟲組織，可能我們這不會有一個永續發展委員會，可是我們可以成立一個針對主題的任務編組把地方政府拉進來，比方副市長要去開會，專門討論某一部分的業務，可能把問題跟經費切出來，當然最後還是交不會去協調，類似行政院現在的治安辦公室。一起討論說這個事情的分工或是任務指派等等，因為這是一個協調機制，那以前不彰的問題可能是我沒有錢沒有人。我覺得起碼要把問題提到某一個檯面討論才可以避免大家重複去做一樣的事情。

食安辦公室或是行政院治安會報，那它其實到底做甚麼？因為地方政府可以參與的是院務會議，他不是一個常態性設置，那我覺得可以架構一個資源分配的整理運用的場域，如果你想把事情做好你也確定這個涉及到中央與地方，那就該給地方政府一個機會去參予決策，一起把事情做好。那這個就是特別是不要獨厚直轄市，特別是涉及國土規畫的部分，要讓地方的聲音進來不要中央自己關在辦公室裏面。類似一個任務編組的平台。

所以我覺得這個名稱不應該是中央四級機構，而可能應該是跨中央地方的平台的設計。也許我們可能會回到某種區域委員會，可是這是很久以後的事情了，救世主提示的東西然後納進地方政府的聲音，地方照辦的時代已經過去了。

第三題，我覺得從個案可以找到，那運作變化我們目前沒有調整，我們都是按照我們的需求。

首長的確有影響，因為首長的政見我們要落實，那這個跟中央會不會有衝突？有可能會，尤其是國土規畫的部分。那這個本來是營建署的事情，那之後會不會改變？這個就是要去做調整的，最後一個問題就是還沒有發生，

未來會不會發生我們不確定。以執行面來說中央可以把衛生跟社會併起來不見得是好事因為訓練不一樣。所以中央其實我覺得不要這麼輕易的更改，地方政府室窗口改變民眾的習慣改變抱怨是馬上撲天蓋地而來的，特別是兩個體系的人訓練不一樣，就是裡面其實還是兩個部。

在第七十頁的部分，任務編組推行任務這不是一個重點，因為地方政府的聲音沒有進去。那在七十二頁的部分，台北市的員額用盡，這個是錯誤的，再請你們修正，我們還有一個員額。以地方自治的精神，地方政府要有幾個簡薦委應該給地方政府決定，可是很抱歉，沒有。這個還是由銓敘部掌管，可是這樣會綁住地方政府，可是每個機關會有自己的需求，但是銓敘部是以甚麼類型的機關在審定或是制定標準。七十三頁，我同意地方政府在執行上會跟署有重疊。可是重疊的運作，可能要看個案的部分，七十六頁，要強化行政效能的建議，我覺得這些太學術了，資訊公開是一個，可是原本他沒有效能嗎？我想這是一個問題，因為有時候行政機關背後的法規就綁死他的效能了。我們可以透過政策鬆綁，可是碰到法規我們只能修法。重點是要把事情做好，而不是窗口而已。

## 七、第二場專家學者深度訪談會議紀錄

國家發展委員會委託「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」案  
第二場深度訪談會議記錄

壹、時間：103年10月30日（星期四）上午9時0分-10時30分

貳、地點：環保署7樓綜合規劃處會議室（台北市萬華區）

參、訪談人：研究助理莊子慧            受訪者：環保署綜合規劃處科長孫○謙

紀錄：莊子慧

伍、討論題綱：

- 一、因應行政院組織改造，如何建構各部會與地方行政機關組織職能運作對應的機制？並提供強化行政組織效能之政策建議（本次訪談焦點：環境資源部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題。）
- 二、探討當前或未來環境資源部所屬之業務單位、署、局，與縣（市）對應行政單位間執行業務之運作模式變化，以及衍生之相關問題。
- 三、本研究主要在徵集各縣市政府的實務意見，從各地方政府的角度觀察：組改後，1.地方政府與中央部會的業務對口面臨哪些相關變化、產生哪些問題或影響？2.既有運作習慣是否因改組而改變？或產生的適應問題有哪些？3.各機關是否擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案？4.中央與地方之間的政策協調與執行是否更加落實？行政效率或政策統一是否有提升？5.一旦首長變動時，是否可能產生影響？以及，6.未來是否有配合中央組織改造而調整 貴縣市組織之規劃？
- 四、地方政府對於中央設置四級機關（構）之看法？參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或7個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）諸方案，研議中央四級機關（構）依此基礎設置之可行性？或者，建議以何種方式進行？地方政府對相關設置基礎之建議及配合意願？

本次訪談主要聚焦討論環境資源部之四級機關(構)未來設置之原則

與模式，組改後的中央政府與地方政府，如何依現狀建構一承上啟下之區域治理平台？其中，環資部個案聚焦於環境資源面，特別是水資源(流域)管理業務。

五、其它有助於釐清本案相關概念及核心議題的分析與建議。

陸、受訪者意見：

現正積極向國發會爭取設立「災害防治會」(常設任務編組)，希望國發會可以給我們一個科的額度，由氣候變遷司的幕僚組成，因為我們認為未來環資部以天然災害之整合、防治與應變為主要業務主軸；惟目前國發會僅同意環資部內設 4 個任務編組，雖然我們送出去很多個，例如水資源會、災害防治會等；環資部的組織法提案有 7 個任務編組)，僅同意「五大流域管理會」設一個科，因此我們規劃向國發會爭取將原本「五大流域管理會」內部的一個幕僚科室編組移到「災害防治會」，但是這個還未定案，目前還在規劃中；任務編組如果沒有設科，就沒有自己的正式人員，那它就需要有一個正式單位，去支持它的任務編組，這就是它的幕僚單位。我們希望在國發會的組設限制之內，將環資部的功能發揮到最大；但是因為目前環資部的架構還在滾動中，我建議研究團隊去找立法院黨團協商的版本，那個是 102 年 1 月的版本，那時我們有配合立委審議的意見進行調整另外氣候變遷司則為專責進行天然災害整備防治業務之業務單位。

針對災害防治部分，因為災害跟很多種，向中央的災害應變中心就有去區分，哪些單位是負責什麼，其實環境資源部未來，可能還是會以天然災害的應變為主，所以這個部份現在很困難是在於，如果是就防災這塊，因為我們之後整個定下來之後，之前我們有發函給各縣市政府，中央組改之後，地方會如何進行組織調整以因應此組織變動，惟地方政府都回應：「中央組改先確定之後，地方政府再予以因應與調整」。例如有些是在工務局，有些是在建設局，這種很模糊的，或是到時候會再做一個整合，將來環資部也會有土石流、水患業務，不要說去問水利署，它也會回答每個縣市都不一樣，現在連我們自己都很難很明確的對應出來，因為每個縣市是不同的，現在可能分散

在不同的單位，但是未來環資部卻定之後，還是希望地方可以配合調整其組設，而不是說現在有些是建設局、有些是工務局，有的還不是這兩個局的我也看過。

在環資部內部單位部分，我們有氣候變遷司，裡面有災害整備和災害防治的科，主要就是因應氣候變遷所導致的天然災害的防治和整備的工作，也是因為這樣，它未來是成為災害防治會的幕僚的一個因素，如果它(災害防治會)有設科，未來整合就會比較好，可是未來萬一我們沒有爭取到科，其實我覺得，如果你(國發會)真的很重視這塊，應該要給我們資源，如果你要去框架或設限的話，我們現在其實不是要去增加一個科，而是要做一個挪移，因為一般民眾也是認為，將來如果環資部成立，其實(災害防治)這是一個很重要的部分，其實我們也很希望國發會能在這個部分給我們一些支持、資源，才能發揮作用。

原本機關是政策規劃的功能，署只有政策執行的功能，可是我們在環資部籌備小組討論的時候，還有包括 102 年立法院的資料裡面，因為我們希望環資部的組織設計與規劃為：三級機關兼具政策規劃與政策執行之功能，所以我們跟委員做了一些變動，所以組織法也做了調整，就算只是局，我們也把政策規劃的功能給它了，這樣司裡面不必再設科，氣象局本身就具有政策規劃和政策執行，這部分我們也有在環資部修正草案的前言進行說明三級機關的組織法修正方向。

再來是水資源整合的部分，其實佔很大部份的農業用水這塊，屬於我國水資源管理之大宗(也是最重要的)，當然組織規畫的時後認為農業的水要併進來，但是最後那部分還是決定留在農業部，所以環資部在很大部份的農業用水這塊是沒有進來的，海洋的部分未來還是由內政部主管，海洋委員會，就我了解，它其實只是綜整的部分，執行還是由各個部會去執行；不過以環資部的立場而言，還是希望能夠整合我國水資源管理，將資源向上集中。

業務對應建議對應至地方政府局、處即可，惟環資部組織法尚未通過，

故建議研究團隊隨時因應組織法最新版本之內容予以調整。

地方政府若以業務導向來檢視，組改之後的業務窗口對應都沒有問題，一定可以無縫接軌；且地方制度法對於地方自治有一定的規定，中央也不宜伸手插入地方政府組設考量；但是中央組改是以整合的功能觀點出發，希望地方可以因應組改做調整。

在研究團隊的三個中央個案機關當中，環資部屬於最特別的，因為它從其他中央機關納入了很多業務，甚至有全新的業務，將來由一個司主政，如此一來，地方政府需要正式成立一個單位做為對應。

關於「區域治理平台」議題，假設以水土保持局來說，它下面如果是四級機關，跟它的一些業務需要，比如說它在某些區域、地緣特性，需要去設一個點，才能更推動、執行它們的業務；其實這部分我沒有辦法答覆，因為國發會也沒有把這部分的組織架構跟設計跟我們做討論，如果所有的機關，其實環保署沒有四級機關，只有併入的機關，這部分需要三級機關和四級機關做討論，其實所有的組改最後都要回歸到辦公廳舍、人，這部分是很難移動的，可是我們公務員也很，其實這個政策方向，都會以既有的再去圈畫出來，想辦法弄下來。環資部是一個全新的機關，國發會自己也坦承說不可能比照現在已經是部會規格的單位，所以我們有四級機關的，講的就是水保地礦署、還有森林保育署。未來環資部並非所有的三級機關都有所屬的四級機關，且四級機關也無法完全反映三級機關的所有業務內容，若以四級機關做為考量基礎，可能會產生行政介面不明確的問題。

## 八、第三場專家學者深度訪談會議紀錄

國家發展委員會委託「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」案  
第三場深度訪談會議紀錄

壹、時間：103年11月5日（星期三）上午9時0分-11時0分

貳、地點：衛生福利部綜合規劃司會議室（台北市萬華區）

參、訪談人：黃榮源副教授 受訪者：衛生福利部綜合規劃司石○良司  
長

紀錄：林奕澤

伍、討論題綱：

- 一、因應行政院組織改造，如何建構各部會與地方行政機關組織職能運作對應的機制？並提供強化行政組織效能之政策建議（本研究特別擇定個案：衛生福利部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題。）
- 二、以關鍵議題作為探討當前或未來衛生福利部（長期照護議題）所屬之業務單位、署、局，與縣（市）對應行政單位間執行業務運作模式變化之焦點。
- 三、本研究主要在徵集各縣市政府的實務意見，從各地方政府的角度觀察：組改後，1.地方政府與中央部會的業務對口面臨哪些相關變化、產生哪些問題或影響？2.既有運作習慣是否因改組而改變？或產生的適應問題有哪些？3.各機關是否擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案？4.中央與地方之間的政策協調與執行是否更加落實？行政效率或政策統一是否有提升？5.一旦首長變動時，是否可能產生影響？以及，6.未來是否有配合中央組織改造而調整 貴縣市組織之規劃？
- 四、地方政府對於中央設置四級機關（構）之看法？參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或7個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）諸方案，研議中央四級機關（構）依此基礎設置

之可行性？或者，建議以何種方式進行？地方政府對相關設置基礎之建議及配合意願？

本研究主要聚焦討論三個中央個案機關之四級機關(構)未來設置之原則與模式，組改後的中央政府與地方政府，如何依現狀建構一承上啟下之區域治理平台？其中，衛福部個案聚焦於長期照護業務面；經能部個案聚焦於能源議題面；環資部個案聚焦於災害管理面，特別是水資源(流域)管理業務。

五、其它有助於釐清本案相關概念及核心議題的分析與建議。

陸、受訪者意見：

我是覺得可以分三個層面來談：中央各部會的關係、內部單位間的關係、我們與地方的關係，最後，是我個人的感受：

談到衛福部改組問題，幾年前成立 FDA(食品藥物管理署)就是一個縮影，FDA 主要業務過去分屬於衛生署下的食品處跟藥政處，它是在三聚氰胺事件後才成立，是 2009 才成立的，那時候成立的組合就是併入衛生署兩個處與外面一個局。但地方並沒有合起來，地方還是照食品、衛生跟藥政來分，但是又牽涉到醫政，中央在 FDA 整合的時候，地方(層級)也並沒有整合。

那以我們來講，用前面三個層次來看，行政院組改是為了能讓組織活化，但在過程我們也發現有很多政治因素，最後的結果有些不是我們預期的規劃，例如：我們原本架構裡頭並沒有社會及家庭署，是立法院審議時冒出來的。本來社會福利、救助、家暴這三塊，都會以司的層級來呈現，可是到最後審議完被一些團體認為社會福利被衛生吃掉，所以才變成現在這樣。以一個署的形式成立，預算、員額都會是個問題，也會有協調分工的問題。而且一般來說，司是負責政策規劃；署則是有規劃也有執行，所以這個社會及家庭署成立的時候會有問題，像是本來組改想解決長期照護多頭馬車的問題，將原本中央內政部與衛生署對應地方衛生局與社會局，改成對應衛福部單一部門就好，但社會及家庭署成立後，長照現在分屬社會及家庭署跟護理及健康照

護司負責，仍然存在多頭馬車的情形，且兩者也還在磨合中，並且人事、會計等單位人力也要獨立出來。

現在因為這個內部問題，又衍伸出我們跟其他部會的合作問題，每次開會仍然是要這兩個單位都派人參加，無法以單一窗口運作，同樣跟地方聯繫也是。現在我們寄望長照保險開辦後，能夠讓以後健保局從長照業務開始統整，也就是以長照保險法來規範，創造一個執行單位的統一窗口。另外，我自己覺得雖然組織有統整，但部會間的預算卻沒有跟著調整，預算還是跟著原來單位或業務走。例如：未來少子化與高齡化的問題，教育部的經費並沒有因為少子化減少，衛福部也沒有因高齡化增加，同時部會內也沒有變化，思維並沒有突破，也沒有重新檢討。但預算與員額不變的原則，就會將政府組改成效大打折扣。

的確，我們(衛生)跟社政部門的職系不同，行事風格也都不同，而且因為專業不同，人員也沒辦法流用。所以，我們現在正在重新規劃制定衛福部同仁的核心職能，讓兩邊人才能夠受訓後，都具備可以處理兩邊業務的職能，至少在科長級以上的人員都能互相熟悉彼此業務和輪調。另外，在災難處理部分，衛生以前負責醫療業務，社政負責安置，現在合併後，甚麼都要做，資訊的整合也有問題。當時研考會的立意很好，要建立各部跟行政院的溝通窗口，但實際上就變成所有業務都丟到綜合規劃司來，人力卻不能增加。

與地方政府的關係上，上下溝通也因此產生問題，地方雖然知道自己該找誰，而且我們(衛福部)也會每一季開中央地方首長聯席會議，由部長或次長主持，地方由衛生、社會局長參加，一般業務對應沒有太大問題。但目前中央跟地方的對口單位變得複雜了，以精神病人業務來說，過去地方大多都是衛生局醫政課管，對到中央是醫事處；現在中央變成心理及口腔健康司跟醫事司兩個，地方依然不變，儘管實際上不會因此找不到人，但地方與中央的對應變成架構上看不出來，要跟著承辦人走。而且中央單位變多，地方要承接的業務也變多，簡單來說，現在衛福部中央 14 個科對應地方衛生局 4 個科，對口單位增加還好，如果每個科都交付一些業務，事情就變多了，地方

在人力固定的情況下，也會應接不暇。所以，我常告訴同仁，在推動所有的業務時要先找地方業務單位協調溝通，不要只是一個公文下去，要地方做這個、做那個，有時地方政府根本無法負荷，衝突就會發生。

不過，我覺得有些地方政府也滿聰明的，像我知道台北市就想把業務做調整，把長照移到衛生局，讓社會局與中央對應回歸單一。若能讓運作更加單純，或許可以讓其他地方做參考(調整)。

有關功能性區域劃分的問題，我們是早就有「醫療網」的運作概念，分一級、二級還有四區，第一級就分六大區來各成立「緊急醫療應變中心」(REOC, Regional Emergency Operation Center)，以較有資源的地方行政區來帶其他縣市，北北基一區，台北市來帶；桃竹苗由桃園縣來帶；中彰投一區，由台中來帶；雲嘉南一區，台南來帶；高高屏區由高雄市來帶；花蓮台東一區，由花蓮來帶，經費補助給每一區讓他們來分配。這是一種網絡、聯防的概念，在歷次災難救援和復原工作上成效不錯，衛生工作被批評的就比較少。不一定要成立地方四級機關或是平台，免得讓組織又更膨脹。

## 九、第四場專家學者深度訪談會議紀錄

國家發展委員會委託「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」案  
第四場深度訪談會議紀錄

壹、時間：103年11月12日（星期三）上午9時30分-11時0分

貳、地點：國立臺北大學民生校區公共行政暨政策學系9樓會議室（台北市松山區）

參、訪談人：研究助理林奕澤                      受訪者：方○弘助理教授

紀錄：研究助理林奕澤

伍、討論題綱：

- 一、因應行政院組織改造，如何建構各部會與地方行政機關組織職能運作對應的機制？並提供強化行政組織效能之政策建議（本研究特別擇定個案：衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部與地方行政機關間執行業務運作模式之變化，以及可能衍生之相關問題）。
- 二、以關鍵議題作為探討當前或未來衛生福利部（長期照護議題）、環境資源部（災害管理）、經濟及能源部（能源議題）所屬之業務單位、署、局，與縣（市）對應行政單位間執行業務運作模式變化之焦點。
- 三、本研究主要在徵集各縣市政府的實務意見，從各地方政府的角度觀察：組改後，1.地方政府與中央部會的業務對口面臨哪些相關變化、產生哪些問題或影響？2.既有運作習慣是否因改組而改變？或產生的適應問題有哪些？3.各機關是否擬定過渡期的彈性作為，以及相關的替代方案？4.中央與地方之間的政策協調與執行是否更加落實？行政效率或政策統一是否有提升？5.一旦首長變動時，是否可能產生影響？以及，6.未來是否有配合中央組織改造而調整貴縣市組織之規劃？
- 四、地方政府對於中央設置四級機關（構）之看法？參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構（4個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或7個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」）諸方案，研議中央四級機關（構）依此基礎設置

之可行性？或者，建議以何種方式進行？地方政府對相關設置基礎之建議及配合意願？

本研究主要聚焦討論三個中央個案機關之四級機關(構)未來設置之原則與模式，組改後的中央政府與地方政府，如何依現狀建構一承上啟下之區域治理平台？其中，衛福部個案聚焦於長期照護業務面；經能部個案聚焦於能源議題面；環資部個案聚焦於災害管理面，特別是水資源(流域)管理業務。

五、其它有助於釐清本案相關概念及核心議題的分析與建議。

陸、受訪者意見：

我在做之前那個研究案的時候，台北市政府也有釋出一個訊息，就是地方政府該怎麼因應中央組改的對口。當中央把公文發給地方政府，有兩個情況，第一是對口單位明確，對口之間彼此已經認識；另一種情況則是，在地方政府的分工不是這麼明確或是全新的業務，需要跨局處做整合協調的情況，而第二個情況，就算是跨局處的政策，中央制定政策交由地方處理後，其實也會由地方政府自行分工進行，也不會有所謂對口不明確的問題。

在我看來，中央並沒有建立四級機關或法制化、制度化的平台的必要，因為業務形式千變萬化，再弄一個四級機關能發揮的功能應該是不大，而且也不符合現在政府再造的精神。且在總員額法的規範下，中央機關也可能並不希望將員額或是編制花在建立這個只專注於協調的四級機關上。

地方業務變動比之前都快，人員流動也頻繁，去建立這個對應機制能不能達到政策整合的效果，我個人是沒有這麼樂觀。可能重點會在於重大的社會政策推動，而通常這種政策也都會取決於首長，並非地方局處首長就可以決定的。另外，以長照來說，這個業務這麼重要，有選舉壓力的地方首長絕不敢輕忽，因此絕對會努力做好，中央其實不用太擔心對口如果不明確會造成效能低落的問題，地方果認為中央這個政策是有利於選民的，理論上是會配合到底的；至於防災，只有重大災害才會需要對口，小型災害都是地方自

行處理，且依往年經驗，重大災害發生時也就直接找地方首長去開會了，不會只找局處首長。

至於中央與地方的溝通協調機制，我會覺得說現行各部會例行召開的聯繫會議，就是足夠的溝通管道，甚至也可以藉此處理對口的問題，反而是否要建立什麼機制或平台，倒沒有那個必要。

## 十、期中報告審查意見

103 年度「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」委託研究計畫  
期中報告綜合審查意見

國發會

103 年 10 月

- 一、依本研究建議書徵求文件，研究重點區分為組織改造後中央部會與地方政府機關間的業務功能運作模式的變化與設計，及組改後中央四級機關與地方政府機關間服務運作機制的規劃與設計，續請研究團隊依上開主軸加強研析，並提出具體可行建議。
- 二、本研究規劃透過專家諮詢會議、焦點團體座談、深度訪談等方式搜集資料，惟較欠缺地方政府領域專家(包括學者與實務者)，且為強化研究之效益，建議邀請不同研究領域之專家學者，或個案研究機關、地方政府機關代表等，人選亦以不重複為原則，以擴增研究廣度及效益。另配合研究之發現及進程，應逐步確定座談會或深度訪談之關鍵議題，俾使意見能更聚焦、具體。
- 三、有關各部會之業務運作或與研究個案地方政府業務運作配合或民眾服務等面向，未來在舉辦焦點團體座談與深度訪談時，應強化以「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構(4 個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」，或 7 個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」)等討論及研析，思考四級機關(構)與區域內各地方政府的業務運作關係，俾利相關組設及運作機制之設計及規劃。
- 四、圖 1-2-1 本研究之架構(頁 6)，建議研究團隊宜就研究問題之所需，以及相關理論與文獻回顧，整合修正研究架構。至中央與地方政府間是否要成立區域治理平台一節，請配合研析結果再衡酌。
- 五、請研究團隊加強研析中央部會與地方政府機關間在組改前與組改後其業務運作模式有無變化，除探討組織對應關係外，亦可從部會主管業務法律涉及中央與地方政府之分工角度探討，並就業務運作模式提出建議。

- 六、後續研究應納入所有中央部會與地方政府之職能對應關係，並建立一整體性對照表，以利了解對應關係之整體性及其變化。
  - 七、本案初步歸類有「一對一」、「一對多」、「多對一」三種中央與地方政府對應模式，並就各個案部會加以分析，續請就各模式優缺點及何種模式較為理想加以分析說明，以及運作模式是否要朝一致性方向規劃或容許地方政府間有不同的業務運作模式或是有創新的運作模式等。另因各縣市財政及人力規模不同，組設規模原則均小於中央二級機關，故「一對多」情形應屬多數，建議本案可以相關業務是否確能進行縱向協調聯繫，推展業務，作為研究考量的重點之一。
  - 八、期中報告就專家諮詢會議及焦點團體座談之會議內容及資料分析，多屬引述專家學者的意見，請加強研究團隊的觀點及相關分析論述。
  - 九、文獻探討
  - 十、第一章緒論第三節（一）文獻分析法（頁 7）指出：「從過去的文獻當中（包含前述文獻背景分析中所提及之過去研究計畫），本團隊將會界定過去相關研究中所提出的關鍵議題…」。
- 惟期中報告在文獻探討部分，較欠缺政府組織設計等相關理論的檢視，另建議應就研究問題設計相關分析架構，透過相關文獻或研究計畫加以回顧，提出關鍵議題，做為後續訪談或研新之依據。
- （一）第二章第一節二、政府職能及調整，有關「政府職能」與「行政職能」是否可互稱，請再考量確認。
  - （二）第二章二節各國模式（德國、日本）（頁 18~33）蒐集並比較他國政府在推動行政組織調整及職能對應之相關作法。其中德、日二國相關組織及運作關係圖，請增加相關中文說明；德國政府部分建請比照日本政府蒐集統計部門組織架構、職能設計及人力配置。請研究團隊可以德、日兩國各一城市政府或地方政府為案例做為分析對象，研析與我國中央政府組織功能與業務運作關係之差異，並提出具參考之建議。另因德國屬於聯邦制，日本為內閣制國家，兩國是否有值得學習參考部分，應強化相關分析論述。

- (三) 本案提及日本厚生勞動省有更多的研究統計或分析單位(頁 28 及 85), 提供首長與一級機關協調溝通的基礎資訊, 建議充實相關單位的組織架構、職能設計及人力配置等說明。
- (四) 表 2-1-3 行政院組織改造(個案)部會整併情形(頁 16):
1. 原機關「內政部社會司、國民年金保險、國民年金監理會...等 14 個社福機構」其中國民年金保險係屬內政部社會司所承辦之業務, 非屬「機關」或「單位」, 請配合修正。
  2. 內政部原委託勞工保險局辦理之「農民健康保險」及行政院農業委員會委託勞工保險局辦理之「老年農民福利津貼」並未移入衛生福利部, 請配合修正。
- 十一、 個案部會組織改造及其與地方政府職能對應
- (一) 第三章第一節衛生福利部:
1. 行政院衛生署組織架構(頁 35), 報告內係 98 年 6 月組織法修正前之資料, 衛生署及所屬機關於 98 年 6 月修正組織法進行組織調整, 業已將食品衛生處、藥政處、藥物食品檢驗局、管制藥品管理局合併為食品藥物管理局, 檢附上開調整後之組織系統圖(如附件), 請配合修正。
  2. 有關「衛生署原為行政院三級機關」及「衛生署轄下四級機關(構)包括: 全民健康保險爭議審議委員會、全民健康保險醫療費用協定委員會、全民健康保險監理委員會、中醫藥委員會、管制藥品管理局、藥物食品檢驗局、國民健康局、中央健康保險局、疾病管制局等」一節, 查行政院衛生署為二級機關, 行政院衛生署所屬衛生行政機關為三級機關, 行政院衛生署所屬醫療機構為四級機構, 請予更正。
  3. 有關衛生福利部職能變動部分(頁 36), 圖 3-1-2 之相關要素摘列標準為何? 如為何單獨列出兒童政策? 另外一般社會福利包含社會保險、社會救助和福利服務三部分, 爰建議將社會福利修正為福利服務。另因國民年金已包含在社會保險內, 建議予以刪除, 並請註明不含農民健康保險。

4. 有關衛生福利部「功能職掌」一節(頁 38),業務單位及內部機關(構)之分類方式不清。建請參照「圖 3-1-3 衛生福利部組織圖組織」之架構,將業務單位、內部任務編組及所屬機關(構)定義清楚。
  5. 衛生福利部對應地方政府部分(頁 40),未標列綜合規劃司與地方政府衛生局或社會局之職掌對應單位,並請再確認補充並強化對應之相關說明。社會保險司(國民年金業務)對應地方政府業務部分,台北市、新北市及高雄市之「社會局老人福利科」應修正為「社會局社會救助科」。護理及健康照護司對應花蓮縣部分,請修正為花蓮縣衛生局醫政科,並請配合修正相關說明(頁 41),另社會保險部分對應地方政府部分,請改列為一對一。
- (二) 第三章第二節環境資源部：
1. 組設部分(頁 42~頁 53),請研究團隊參照附件環境資源部架構圖(最新版)及重送立法院審議之環境資源部及所屬組織法規草案,修正相關內容。
  2. 依目前立法院審議結果環境資源部將設 7 司、6 處、7 個三級機關及 2 個三級機構,林業試驗所回到農業部而非移入環境資源部,相關資料請配合修正(如:表 2-1-3 行政院組織改造(個案)部會整併情形(頁 16),及頁 47 最後一行)。
  3. 行政院環境保護署之組織圖(頁 42)缺列如署長辦公室、環境教育基金管理會與公害糾紛裁決委員會等任務編組,請參照附件組織架構圖調整修正。
  4. 土壤及地下水污染整治基金管理會於組改後為環境資源部常設性任務編組,並未納入業務單位,請予修正(頁 43 倒數第 3 行)。頁 48 第 3 行文字併同修正為:「…任務編組為資源回收基金管理會、土污基金管理會、淡水河等五大重要流域管理會、水資源管理會、氣候變遷因應會、自然保育協調會及災害防治會等。」
  5. 鑑於環境資源部及所屬機關(構)組織法草案尚在立法院進行審查程序中,環境資源部未來業務司處、三級機關(構)之業務職掌內容及對應地方行政機關情形,建議依立法院審議進程適時調整。
- (三) 經濟部現行組織結構：第三章第三節經濟及能源部：

1. 漢翔公司於 103 年 8 月 21 日民營化、經濟事務財團法人 39 個，相關文字及組織架構請配合調整。
2. 經濟及能源部組織結構：貿易商務局僅設置臺中分局；產業園區管理局設置臺北、臺中、臺南及高屏 4 個分局；經貿人員培訓所為中央四級機構，相關文字及組織架構請配合調整。
3. 經濟部組改後與地方行政機關組織職能對應情形「產業科技司」建議修正為「產業技術司」（頁 63 及頁 64）。

#### 十二、 專家諮詢會議與焦點座談內容分析

- (一) 期中報告引述與會學者意見時並未採行匿名方式，請配合修正。
- (二) 依焦點座談會（花蓮縣）專家學者建議：「中央組改以後的政策窗口跟資源窗口跟地方政府要有所連結，或是集合各縣市做一完整說明報告，溝通了解...」。本會於 102 年及 103 年均至各縣市政府辦理「組織改造中央業務調整情形說明會」，期能使中央與地方業務無縫接軌，後續研究團隊可於各分區座談會時與各縣市政府就此進行討論，俾利了解地方政府對中央政府組織改造之了解及後續組織調整等想法。

#### 十三、 參考文獻

- (一) 建議增列有關地方制度法與地方政府組織功能及業務調整方面的相關文獻資料。
- (二) 所臚列有關中國政府組織或職能之研究，其與本案之關聯性與參考價值，請再衡酌。

#### 十四、 其他（文字修正等）

第 70 頁：第 3 行：如此一來比較偏向「憲政」發展，更正為「縣政」。  
倒數第 10 行：縣長「並做指示」，更正為縣長「並未有指示」。倒數第 1 行：願意仿照中央「建設」一個任務型…，更正為仿照中央「建構」一個任務型…。

## 十一、期中報告審查意見回覆表

103 年度「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」委託研究計畫  
期中報告綜合審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	依本研究建議書徵求文件，研究重點區分為組織改造後中央部會與地方政府機關間的業務功能運作模式的變化與設計，及組改後中央四級機關與地方政府機關間服務運作機制的規劃與設計，續請研究團隊依上開主軸加強研析，並提出具體可行建議。	本研究業已於期中報告以「中央與地方行政機關功能職掌對應圖」來描述業務功能運作模式之變化，至於運作模式之設計則在期末報告提出建議。
2	本研究規劃透過專家諮詢會議、焦點團體座談、深度訪談等方式搜集資料，惟較欠缺地方政府領域專家(包括學者與實務者)，且為強化研究之效益，建議邀請不同研究領域之專家學者，或個案研究機關、地方政府機關代表等，人選亦以不重複為原則，以擴增研究廣度及效益。另配合研究之發現及進程，應逐步確定座談會或深度訪談之關鍵議題，俾使意見能更聚焦、具體。	1. 已於 10 月 27 日台北場座談會邀請地方政府領域專家（包含學者與台北市、新北市政府）。 2. 三個中央個案機關在往後討論上收斂為個別優先關鍵議題；衛福部之社政業務聚焦於長照議題；環資部聚焦於防災管理；經能部則聚焦於能源產業。
3	有關各部會之業務運作或與研究個案地方政府業務運作配合或民眾服務等面向，未來在舉辦焦點團體座談與深度訪談時，應強化以「國土空間發展策略計畫」之國	遵照辦理，將列入下次焦點座談之討論主題。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	土空間結構(4個區域階層「北部、中部、南部及東部區域」,或7個區域生活圈「北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬」)等討論及研析,思考四級機關(構)與區域內各地方政府的業務運作關係,俾利相關組設及運作機制之設計及規劃。	
4	圖 1-2-1 本研究之架構(頁 6),建議研究團隊宜就研究問題之所需,以及相關理論與文獻回顧,整合修正研究架構。至中央與地方政府間是否要成立區域治理平台一節,請配合研析結果再衡酌。	配合修正辦理。
5	請研究團隊加強研析中央部會與地方政府機關間在組改前與組改後其業務運作模式有無變化,除探討組織對應關係外,亦可從部會主管業務法律涉及中央與地方政府之分工角度探討,並就業務運作模式提出建議。	配合前述第 2 點之優先關鍵議題,於期末報告提出中央與地方業務運作模式之建議。
6	後續研究應納入所有中央部會與地方政府之職能對應關係,並建立一整體性對照表,以利了解對應關係之整體性及其變化。	限於本案研究期程與經費限制,本研究業已與委託機關洽商,優先選定三個中央個案機關。
7	本案初步歸類有「一對一」、「一對多」、「多對一」三種中央與地方政府對應模式,並就各個案部會加以分析,續請就各模式優缺點及何種模式較為理想加以分析說明,以及運作模式是否要朝一致性方	1. 中央與地方業務運作對應關係與業務對接,問題不大,從實務面觀察,確屬有多種對應模式,難以論斷何種模式

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	向規劃或容許地方政府間有不同的業務運作模式或是有創新的運作模式等。另因各縣市財政及人力規模不同，組設規模原則均小於中央二級機關，故「一對多」情形應屬多數，建議本案可以相關業務是否確能進行縱向協調聯繫，推展業務，作為研究考量的重點之一。	優劣為何(參照 10 月 27 日座談會之結論)。 2. 政策規畫應中央與地方並重為佳。 3. 為強化縱向協調聯繫，以非屬從結構功能論之觀點切入，而是要真正落實中央與地方夥伴關係之建構。
8	期中報告就專家諮詢會議及焦點團體座談之會議內容及資料分析，多屬引述專家學者的意見，請加強研究團隊的觀點及相關分析論述。	遵照辦理，於期末報告就對應關係、運作模式、政策建議，加強本研究團隊觀點與論述。
9	第一章緒論第三節(一)文獻分析法(頁 7)指出：「從過去的文獻當中(包含前述文獻背景分析中所提及之過去研究計畫)，本團隊將會界定過去相關研究中所提出的關鍵議題...」。惟期中報告在文獻探討部分，較欠缺政府組織設計等相關理論的檢視，另建議應就研究問題設計相關分析架構，透過相關文獻或研究計畫加以回顧，提出關鍵議題，做為後續訪談或研新之依據。	遵照辦理。
10	第二章第一節二、政府職能及調整，有關「政府職能」與「行政職能」是否可互稱，請再考量確認。	統一「行政職能」，政府職能範疇較為廣泛，本研究團隊會做適度的區隔。
11	第二章二節各國模式(德國、日本)(頁	考量本研究議題已相當

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>18~33)蒐集並比較他國政府在推動行政組織調整及職能對應之相關作法。其中德、日二國相關組織及運作關係圖，請增加相關中文說明；德國政府部分建請比照日本政府蒐集統計部門組織架構、職能設計及人力配置。請研究團隊可以德、日兩國各一城市政府或地方政府為案例做為分析對象，研析與我國中央政府組織功能與業務運作關係之差異，並提出具參考之建議。另因德國屬於聯邦制，日本為內閣制國家，兩國是否有值得學習參考部分，應強化相關分析論述。</p>	<p>廣泛，為聚焦討論起見，暫不觸及德日兩國比較關係。</p>
12	<p>本案提及日本厚生勞動省有更多的研究統計或分析單位（頁 28 及 85），提供首長與一級機關協調溝通的基礎資訊，建議充實相關單位的組織架構、職能設計及人力配置等說明。</p>	<p>參照辦理。在資料可取得之範圍內，本研究團隊盡量充實相關單位職能架構、職能設計與人力配置等說明。</p>
13	<p>表 2-1-3 行政院組織改造（個案）部會整併情形（頁 16）：                      (1) 原機關「內政部社會司、國民年金保險、國民年金監理會...等 14 個社福機構」其中國民年金保險係屬內政部社會司所承辦之業務，非屬「機關」或「單位」，請配合修正。                      (2) 內政部原委託勞工保險局辦理之「農民健康保險」及行政院農業委員會委託勞工保險局辦理之「老年農民福利津貼」並未移入衛生福利部，請配合修正。</p>	<p>配合修正。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
14	<p>個案部會組織改造及其與地方政府職能對應：</p> <p>(1) 第三章第一節衛生福利部：</p> <p>A. 行政院衛生署組織架構(頁 35)，報告內係 98 年 6 月組織法修正前之資料，衛生署及所屬機關於 98 年 6 月修正組織法進行組織調整，業已將食品衛生處、藥政處、藥物食品檢驗局、管制藥品管理局合併為食品藥物管理局，檢附上開調整後之組織系統圖(如附件)，請配合修正。</p> <p>B. 有關「衛生署原為行政院三級機關」及「衛生署轄下四級機關(構)包括：全民健康保險爭議審議委員會、全民健康保險醫療費用協定委員會、全民健康保險監理委員會、中醫藥委員會、管制藥品管理局、藥物食品檢驗局、國民健康局、中央健康保險局、疾病管制局等」一節，查行政院衛生署為二級機關，行政院衛生署所屬衛生行政機關為三級機關，行政院衛生署所屬醫療機構為四級機構，請予更正。</p> <p>C. 有關衛生福利部職能變動部分(頁 36)，圖 3-1-2 之相關要素摘列標準為何？如為何單獨列出兒童政策？另外一般社會福利包含社會保險、社會救助和福利服務三部分，爰建議將社會福利修正為福利服務。另因國民年金已包含在社會保險內，建議予以刪除，並請註明不含農民健康保險。</p>	配合修正。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>D. 有關衛生福利部「功能職掌」一節(頁 38)，業務單位及內部機關(構)之分類方式不清。建請參照「圖 3-1-3 衛生福利部組織圖組織」之架構，將業務單位、內部任務編組及所屬機關(構)定義清楚。</p> <p>E. 衛生福利部對應地方政府部分(頁 40)，未標列綜合規劃司與地方政府衛生局或社會局之職掌對應單位，並請再確認補充並強化對應之相關說明。社會保險司(國民年金業務)對應地方政府業務部分，台北市、新北市及高雄市之「社會局老人福利科」應修正為「社會局社會救助科」。護理及健康照護司對應花蓮縣部分，請修正為花蓮縣衛生局醫政科，並請配合修正相關說明(頁 41)，另社會保險部分對應地方政府部分，請改列為一對一。</p> <p>(2) 第三章第二節環境資源部：</p> <p>A. 組設部分(頁 42~頁 53)，請研究團隊參照附件環境資源部架構圖(最新版)及重送立法院審議之環境資源部及所屬組織法規草案，修正相關內容。</p> <p>B. 依目前立法院審議結果環境資源部將設 7 司、6 處、7 個三級機關及 2 個三級機構，林業試驗所回到農業部而非移入環境資源部，相關資料請配合修正(如：表 2-1-3 行政院組織改造(個案)部會整併情形(頁 16)，及頁 47 最後一行)。</p> <p>C. 行政院環境保護署之組織圖(頁 42)</p>	

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>缺列如署長辦公室、環境教育基金管理會與公害糾紛裁決委員會等任務編組，請參照附件組織架構圖調整修正。</p> <p>D. 土壤及地下水污染整治基金管理會於組改後為環境資源部常設性任務編組，並未納入業務單位，請予修正（頁 43 倒數第 3 行）。頁 48 第 3 行文字併同修正為：「...任務編組為資源回收基金管理會、土污基金管理會、淡水河等五大重要流域管理會、水資源管理會、氣候變遷因應會、自然保育協調會及災害防治會等。」</p> <p>E. 鑑於環境資源部及所屬機關(構)組織法草案尚在立法院進行審查程序中，環境資源部未來業務司處、三級機關(構)之業務職掌內容及對應地方行政機關情形，建議依立法院審議進程適時調整。</p> <p>(3) 第三章第三節經濟及能源部：</p> <p>A. 經濟部現行組織結構：漢翔公司於 103 年 8 月 21 日民營化、經濟事務財團法人 39 個，相關文字及組織架構請配合調整。</p> <p>B. 經濟及能源部組織結構：貿易商務局僅設置臺中分局；產業園區管理局設置臺北、臺中、臺南及高屏 4 個分局；經貿人員培訓所為中央四級機構，相關文字及組織架構請配合調整。</p> <p>C. 經濟部組改後與地方行政機關組織職能對應情形「產業科技司」建議修正為「產業技術司」（頁 63 及頁 64）。</p>	

編號	審查意見	回覆修正情況說明
15	專家諮詢會議與焦點座談內容分析：期中報告引述與會學者意見時並未採行匿名方式，請配合修正。	往後逐字稿紀錄使用編碼方式呈現。
16	依焦點座談會（花蓮縣）專家學者建議：「中央組改以後的政策窗口跟資源窗口跟地方政府要有所連結，或是集合各縣市做一完整說明報告，溝通了解...」。本會於102年及103年均至各縣市政府辦理「組織改造中央業務調整情形說明會」，期能使中央與地方業務無縫接軌，後續研究團隊可於各分區座談會時與各縣市政府就此進行討論，俾利了解地方政府對中央政府組織改造之了解及後續組織調整等想法。	將納入後續座談會討論焦點。
17	參考文獻： 建議增列有關地方制度法與地方政府組織功能及業務調整方面的相關文獻資料。	往後研究納入紀俊臣老師之「中央政府組改與地方行政機關對口單位之調整與改造取向」論文(中國地方自治;67卷6期(2014/06/01)，P4-21)
18	所臚列有關中國政府組織或職能之研究，其與本案之關聯性與參考價值，請再衡酌。	本研究團隊參酌李文良學者（頁10）之觀點，從政府的政治職能、經濟職能和社會管理職能三個面向來論述政府職能。



## 十二、期末報告審查會紀錄

「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」委託研究計畫期末報告  
審查會紀錄

壹、時間：104年2月4日（星期三）上午10時

貳、地點：國發會濟南辦公區707會議室

參、主席：李處長武育

記錄：許科員家瑋

肆、出（列）席人員：

學者專家：

李教授長晏（請假，提供書面意見）、陳教授金貴（請假，提供書面意見）、  
許教授立一、郭教授昱瑩（請假，提供書面意見）（依姓氏筆劃排列）

機關代表：

曾科長永芳（衛生福利部）、孫科長維謙（行政院環境保護署）、經濟部  
（提供書面意見）、林企劃師德芳（臺北市政府）

研究小組成員：

張教授四明（研究計畫主持人）、黃副教授榮源（協同主持人）、陳助理教  
授耀祥（協同主持人）

本會列席人員：

楊副處長淑瓊（社會發展處）、張專門委員富林（社會發展處）、周科員  
小菲（主計室）

伍、主席致詞：（略）

陸、研究小組報告：（略）

柒、發言要點：（依發言順序）

一、許教授立一（國立空中大學公共行政學系）：

- （一）本研究透過焦點團體座談及深度訪談等方式，可獲得廣泛性的資料，有助於釐清問題。
- （二）文獻探討就德、日二國組設模式予以研析之原因，請加強說明，並補充就二國相關文獻分析後，對本研究設計以及研究問題之影響為何。
- （三）結論分析德、日二國政府組織對我國之啟發，具參考價值，質性資料

分析之發現亦反映出現況癥結，另短期建議具體可行。

(四) 本研究可修訂部分：

- 1、本研究囿於時間限制，聚焦於衛生福利部、環境資源部、經濟及能源部，研究題目應將研究範圍明確標示。
- 2、政策建議可由短期、中長期兩個範疇細分為三階段：短期 1 年至 3 年內、中期 3 年至 5 年、長期 5 年以上。

二、 曾科長永芳（衛生福利部）：

- (一) 本案研究架構、規劃完整，惟焦點座談縣市僅擇台北市、新北市、高雄市及花蓮縣四縣市進行，雖保留區域精神，但在比較基準上，較無法反映全國之情形，建議以人口數、經濟發展等統計數據為基礎，進行個案縣市篩選。
- (二) 本研究僅深度訪談邀請中央部會人員參與，且人數較少，建議後續研究可就單一業務中央、地方對組織職能對應認知差異，透過雙方共同參與，進行深入探討。
- (三) 研究建議涉及資源分配、獎勵誘因等，因政府財政困難且中央本身預算分配尚未依組改目標及未來發展調整，可行性可能較低。

三、 孫科長維謙（行政院環境保護署）

- (一) 環境資源部（以下簡稱環資部）除原有行政院環境保護署之業務外，未來將整併其他機關業務，對於報告第 59 頁，提及環資部內部業務單位如綜合規劃司，與地方行政單位組織職能對照結果（以新北市政府及花蓮縣政府為例），均為環境保護局，如將環資部跨域功能納入考量，與地方行政單位組織職能對照是否仍屬一對一之模式？
- (二) 頁 119 政策建議（二）中，特別針對組改尚未完成之環資部，提出建議尊重地方自主權，依照地方的發展特色建構出不同的對應關係與運作模式，建議研究團隊敘明提出此建議之背景及緣由。

四、 李教授長晏（中興大學國家政策與公共事務研究所，提供書面意見）：

- (一) 本研究採專家諮詢會議、深度訪談、及焦點團體座談會等三種方法，對研究之進行相當有助益且得當。惟三種方法討論議題均相同，無法據以顯示這三種方法在資料收集上對研究問題的分析之差異性。
- (二) 研究資料：

- 1、研究內容論述相當有系統性，但如頁 47「…另外，『一對一』、『一對多』二種情形在透過地方政府的分配下，也不會有對應優劣上的差異。因此，總的來說，目前地方政府應具有因應衛生與社會福利整合後，對應中央跨領域政策的能力。」此段總結指出地方政府具有對應中央跨領域政策的能力，似乎推論過快。
- 2、頁 67 第一段「上圖 3-3-4，業務本身完全對應可能性甚小，業務灰色地帶仍需要仰賴行政長官指派或科室間相互協調，因此，對應圖只到局處階段，後又因業務重疊部分各業務權責單位會相互協調，因此，業務重疊部分不予重複繪製。」所謂業務灰色地帶、業務重疊部分係指為何，應予說明。

(三) 研究結論：

- 1、有關德、日經驗發現而言，本研究報告似乎較著力於德國與日本兩國中央政府機關組織職能劃分的特色與對我國政府職能調整的啟發，而較少著墨於德、日兩國在中央部會與地方行政機關對應之組織職掌和業務運作模式與我國差異之比較，建議補述。
- 2、本研究之結論對於研究問題建議歸納四級機關設置基礎、建構各部會與地方機關組織職能運作對應機制、以及強化行政組織效能之政策建議等，較缺乏研究團隊具體的研究發現。
- 3、宜再檢視相關建議是否已充分回應研究問題，政策建議則應更具體。

五、 陳教授金貴（臺北大學公共行政暨政策學系，提供書面意見）

- (一) 本案採用文獻分析等 4 種研究方法，基本上可滿足研究設計需求，惟採用腦力激盪法部分，因該研究方法係創意提出的方法，有一定施行的步驟，但本研究較缺乏明顯的處理過程，僅為討論過程及建議，建議可不強調採用該研究方法。
- (二) 可針對組織改造對組織功能的影響加以補述。
- (三) 本研究提出中央與地方組織之對應關係有一對一、一對多或多對多，惟結論未就其加以處理或分析。另結論部分，提出多點看法，但部分意見較不明確，可在最後提出具體之研究發現或問題。
- (四) 部分建議較為抽象，應再予調整。另部分建議是否涉及地方自治法規等，應有適度說明。

(五) 建議本研究可修訂部分：

- 1、針對研究問題（四）提出之研擬方向及相關陳述，似乎未能有效處理該研究問題。
- 2、頁 15 所提行政再造（Reengineering）係指流程再造，一般多採 Reinventing，相關用字請再斟酌，另頁 16 第二段「政府職能」與「行政職能」二者事實上亦有差異，亦併請考慮。
- 3、頁 90-97 分為與會者「共同意見」及「不同看法」二面向，惟不同看法部分就是要呈現不同的意見，而分項陳述中卻是單一意見，宜再予調整。

六、 郭教授昱瑩（世新大學行政管理學系，提供書面意見）：

(一) 分析架構清楚且方法多元；另因研究已執行完畢，宜避免「訪談對象預計 4 人」用語，如：頁 10-11。

(二) 研究發現與結論：

- 1、頁 112-117 次標題不宜直接採用訪談與座談題綱，並宜歸納重要發現，具體回答頁 7 所列之研究問題。
- 2、研究發現且較不具邏輯系統性與整體性，且多為規範性敘述，如「應兼顧政策性與非政策性因素」、「中央應以分權且授權的方式與地方政府協調」、「應注意地方自治團體的法人地位」、「應區隔不同的服務項目與類別」、「應考慮將組織架構與職能運作分開處理」，建議宜逐一說明。另建議於第五章增加一節歸納、分類研究發現後，再將重要發現摘要整理於第六章。
- 3、請補充頁 8 研究架構所列區域治理平台之相關說明與論述。
- 4、建議補充德、日二國中央與地方如何分權，組織設計與運作如何彈性組合。
- 5、研究建議部分，可依短、中長期分為：個案部會及其所屬與地方政府業務運作建議、四級機關設置建議、強化行政機關組織效能建議（併入德、日經驗）。

七、 經濟部（提供書面意見）

頁 61-63 組改前後之「一、垂直架構」、「二、橫向架構」呈現方式不一致；「三、功能架構」，究為功能業務或功能職掌，亦應予統一；另工業局係

以組設呈現，宜調整為業務導向。

八、 本會意見：

- (一) 依本案研究方向及預期成果，報告內容應探討 3 部個案之所屬業務單位、署、局於政策制定時與地方行政機關間執行業務的運作模式變化，以及可能衍生相關問題，惟專家諮詢及焦點座談邀請對象未包括 3 部會之所屬署、局及其分支機關人員參與，報告內容略偏地方政府角度的思維，且缺乏以作用法角度，就個案涉及有關中央與地方政府分工及運作予以分析，建議可透過文獻探討方式補充(例如：現行上開三級機關所屬分支機關之運作、計畫案例及其未來組設與職掌等研析)，以均衡本研究相關議題探討。
- (二) 研究資料：
  - 1、 本研究就德、日兩國與我國業務屬性相近或可對應與我國機關組織相關文獻探討有限，建議可適予補充。
  - 2、 頁 18「表 2-1-3 行政院組織改造(個案)部會整併情形」、第三章個案研究機關之組設等，請參照組改審議進程等資料修正更新。另有環境資源部整併納入交通部中央氣象局暨所屬各測報站業務一節，因立法院王院長 103 年 12 月 18 日及 104 年 1 月 6 日主持朝野協商結論已決定，中央氣象局歸屬交通及建設部，並保留「中央氣象局」原名稱，爰建議本研究以附註方式補充說明法案立法新的進展情形。
  - 3、 頁 47，倒數第 2 段有關「老人長期照護政策」陳述，考量長期照顧制度之服務對象主要是指日常生活功能受損，而需要由他人提供照顧服務者，非僅以老人為對象，建議修正為「長期照顧政策」。
  - 4、 鑒於環境資源部生態永續司(目前規劃應為生態環境司，司名應配合修正)之職掌重點包括自然生態保育與自然災害防治之政策規劃、整合及協調，以及跨部會與涉及部內其他機關(單位)生態與災防業務之幕僚作業等範疇，其中災害防治企劃、天然災害管理較偏重自然災害預防與調適面向，而地方政府消防局及防災應變中心業務較屬災害應變及搶救性質，頁 57~58，「圖 3-2-4 環資部與地方行政機關功能職掌對應圖」，將該司對應縣市政府之消防局及災害應變中心，建議再予確認。
  - 5、 考量本案研究方向，除分析個案部會與地方政府間業務運作模式變化

與問題外，亦應包含所屬業務單位、署、局於政策制定時與地方政府間業務運作模式變化與相關問題，惟於本研究似未就 3 部之所屬署、局等案例加以研析說明，建議補充。

- 6、第五章(中央與地方政府業運作模式之變化及可能衍生問題)聚焦長期照護、災害管理、能源 3 議題，建議應補充本章銜續前 4 章之研究邏輯，敘明選擇此 3 議題之理由。
- 7、頁 105，第 3 段提及國發會曾行文各縣市政府詢問一節，本段文字似係擷取頁 181 深度訪談部分陳述，發文機關應為「環保署」之誤繕，請更正。
- 8、頁 108，所列未來經濟及能源部可能面對的第一個問題，查 103 年 12 月 18 日立法院朝野黨團已有協商結論以，為利台灣能源發展，於組織改造後，能源署將逐步增加相關人力規模，以應未來業務需求，應能解決研究所提之該項問題，爰建議此段內容酌調；另頁 121 有關對應該問題之中長期政策建議(二)，宜配合免列。

(三) 研究發現與結論：

- 1、本案研究方向包括歸納部會四級機關（構）設置基礎之建議，惟於第六章未見相關政策建議，建請依研究發現研提相關具體建議。
- 2、鑒於自 103 年 4 月 15 日起已完成立法施行之部會組織業務係由行政院人事行政總處承接辦理，未來涉及組織審議相關政策建議後續之主辦或協辦機關，請配合修正為「行政院人事行政總處」。
- 3、短期、立即可行之政策建議：
  - (1) 頁 119 之建議(二)，有關中央與地方機關組織職能對應運作規劃，屬各部會就其未來業管法律權責及施政發展因應事項，需由部會與地方政府協調處理，爰建請改列中長期建議，主辦機關應更正為「中央相關部會」或更聚焦明列為「經濟及能源部、環境資源部」。同項建議第 9 行，有關「建議行政院國發會放手讓地方自主，…」文字，宜請再酌刪除或修正。
  - (2) 頁 119 之建議(四)，有關員工組織學習活動係屬行政院人事行政總處職權，協辦機關應改列「行政院人事行政總處」。
  - (3) 頁 120 之建議(五)，政府組織改造可能對於弱勢族群或地區產生權

益衝擊或法規牴觸一節，查行政院院會 103 年 12 月 18 日已通過原民會擬具的「原住民族自治暫行條例」草案，函請立法院審議。該條例草案採階段性推動方式，由政府輔導協助族區自治政府成立運作，並依「空間合一、權限分工、事務合作」的原則，在不變更現行地方自治團體行政區域、不影響現行地方自治團體機關權限及原住民族自治區內非原住民的個人既有權益等前提下，穩健務實達成原住民族自治的目標，爰此項建議宜請再酌，如考量維持，主辦機關應修正列為「原住民族委員會」，免列國家發展委員會。

- (4) 本研究結論原則建議尊重地方自主，依地方特色發展可行之運作模式，頁 107 提及「如今中央欠缺預算的情況之下，透過計畫型補助等各種財政手段而影響業務運作的力度下降。」，惟頁 120 之建議(六)敘及中央可提供具體經濟誘因，鼓勵地方配合行政院組織改造進行組設調整，二者是否有扞格，是否有其他非經濟方式策略，建請補充。

#### 4、中長期之政策建議：

- (1) 頁 120 之建議(一)及建議(四)，建議環境資源部增設政務副首長及我國可成立類似德國「聯邦調解委員會」之委員會等節，因增設政務副首長涉及「中央行政機關組織基準法」員額相關規定，又成立調解委員會之組織層級、屬性、定位等為何，應涉及修法事宜，應進一步敘明，又是否得以其他方式來強化政策議題協調統合，併請再研酌。
  - (2) 頁 122 之建議(六)，有關強化行政院區域聯合服務中心實質功能一節，鑒於中央部會機關多位於北部，研究報告提到北區聯合服務中心，然為組織免疊床架屋，現實並未設有北區聯合服務中心，宜請修正。另因行政院區域聯合服務中心設置及功能之檢討，係屬行政院人事處職權，主辦機關單位建議增列行政院人事處。
- (四) 建議本研究應(可)修訂部分
- 1、部分期中報告審查意見建議研究團隊修正組織架構或文字繕誤內容部分尚未修正，如：農民健康保險業務未移入衛生福利部、經濟及能源部之相關組設說明、文獻探討各國行政組織圖未增加相關中文說明等，請再重行檢視並修正。
  - 2、考量研究報告係以黑白印刷，原以色彩表示差異部分(如頁 41 行政院

衛生署組織圖)，宜採框線等不同型式表示。另如圖 3-1-3 衛生福利部組織圖中黑色框線部分的用意為何？請予說明。

3、格式部分請依本會「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再予檢視或修正之，並請檢視修正報告內容之錯漏字。

捌、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，並補充說明本案偏重地方角度思維之緣由，另焦點座談或深度訪談之意見涉實務作業部分，亦將納入研究發現或政策建議中。有關個案研究機關組設資料及錯漏字等將一併修正更新。

玖、主席結論：

非常感謝各位專家學者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意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 3 月 6 日前函送本會，俾辦理後續事宜。

拾、散會（上午 11 時 40 分）

### 十三、期末報告審查意見回覆表

103 年度「中央與地方行政機關組織職能對應比較之研究」委託研究計畫  
 期末報告綜合審查意見回應對照表

編號	審查意見	意見回覆
1	第一章：研究方向 依研究方向及預期成果，報告內容應探討 3 部個案之所屬業務單位、署、局於政策制定時與地方行政機關間執行業務的運作模式變化，以及可能衍生相關問題，惟因專家諮詢及焦點座談邀請對象未包括 3 部會之所屬署、局及其分支機關(例如經濟部工業局、水利署、農業部水土保持局、林務局及內政部營建署等機關)人員參與，以致報告內容略偏地方政府角度的思維，且缺乏以作用法角度，就個案涉及有關中央與地方政府分工及運作予以分析，建議可透過文獻探討方式補充(例如：現行上開三級機關所屬分支機關之運作、計畫案例及其未來組設與職掌等研析)，以均衡本研究相關議題之探討。	遵照辦理。並增列為研究限制補充說明，如：頁 14。另有關納入以作用法角度研析中央與地方分工及運作一節，考量作用法涉及廣泛，且非本案研析重點，爰不另增納相關研析探討。
2	第一章：研究方向 頁 15 所提行政再造(Reengineering)係指流程再造，一般多採 Reinventing，相關用字請再斟酌，另頁 16 第二段「政府職能」與「行政職能」二者事實上亦有差異，亦併請考慮。	已補充說明如：頁 15。
4	第一章：研究方法與設計 本案研究方法係採文獻分析、焦點團體座談、深度訪談法及腦力激盪法進行，研究架構、規	遵照辦理。並列為研究限制，如：頁 14。

	劃十分完整，惟有關焦點訪談縣市之選擇，受限時間、成本限制及便利性僅擇台北市、新北市、高雄市及花蓮縣四縣市進行，雖保留區域精神，在比較基準上可能較無法反映全國之情形，建議未來篩選縣市先以人口數、經濟發展等統計數據為基礎進行篩選，以使篩選縣市更具區域代表性及全面性。	
5	第一章：研究方法與設計(第 10 頁) 除文獻分析外，資料蒐集主要是來自訪談對象，但各場焦點座談主要對象以專家學者、縣市政府人員為主體，僅有深度訪談有出現中央政府人員之參與，且人數較少，建議後續研究亦可就單一業務中央、地方對組織職能對應認知差異，透過雙方共同參與之焦點團體，進行深入探討。	遵照辦理。列為研究限制，如：頁 14。
6	第一章：研究方法與設計 本研究以經濟及能源部、衛生福利部、環境資源部為探討個案，惟對於上開 3 部組改前後之組織設置情形，以及日、德兩國業務屬性相近或可對應與我國之機關組織相關文獻探討有限，建議可適予補充。	遵照辦理，如頁 142-145。
7	第二章：中央政府再造與組織調整職能 「表 2-1-3 行政院組織改造（個案）部會整併情形」(第 19 頁)： 1. 原機關「內政部社會司、國民年金保險、國民年金監理會...等 14 個社福機構」其中國民年金保險係屬內政部社會司所承辦之業務，非屬「機關」或「單位」，建議應予刪除。 2. 原機關將「內政部所屬北區老人之家等 13	1. 遵照辦理，已刪除。 2. 遵照辦理，已修正。 3. 遵照辦理，已刪除。

	<p>個社福機構」誤植為「內政部所屬北區老人之家等 14 個社福機構」，建請應予修正，以符合實際狀況。</p> <p>3. 內政部原委託勞工保險局辦理之「農民健康保險」及行政院農業委員會委託勞工保險局辦理之「老年農民福利津貼」並未移入本部，建議刪除。</p>	
8	<p>第二章：中央政府再造與組織調整職能 頁 20「表 2-1-3 行政院組織改造(個案)部會整併情形」，有關環境資源部整併納入交通部中央氣象局暨所屬各測報站業務一節，因立法院王院長 103 年 12 月 18 日及 104 年 1 月 6 日主持朝野協商結論已決定，中央氣象局歸屬交通及建設部，並保留「中央氣象局」原名稱，爰建議本研究以附註方式補充說明法案立法新的進展情形；另頁 51「圖 3-2-2 環境資源部組織職能變動情形」，建議配合酌調；頁 52 圖 3-2-3 環境資源部組織架構圖，亦請併予酌調更新。</p>	<p>遵照辦理，已更新圖 3-2-2、3-2-3、3-2-4 及 3-2-5 如頁 60、61、68、69。</p>
9	<p>第三章：個案機關組織改造及其與地方政府職能對應 頁 39~40，「表 3-1-1：行政院組改後中央機關與地方政府機關業務單位與職能對應」，部分內容建請查明修正(建議修正重點詳如附件)。</p>	<p>遵照辦理，已修正。</p>
10	<p>第三章：個案機關組織改造及其與地方政府職能對應 頁 47，倒數第 2 段有關「老人長期照護政策」陳述，考量長期照顧制度之服務對象主要是指日常生活功能受損，而需要由他人提供照顧服</p>	<p>遵照辦理，已修正。</p>

	務者，非僅以老人為對象，建議修正為「長期照顧政策」。	
11	<p>第三章：個案機關組織改造及其與地方政府職能對應</p> <p>鑒於環境資源部生態永續司(目前規劃應為生態環境司,司名應配合修正)之職掌重點包括自然生態保育與自然災害防治之政策規劃、整合及協調，以及跨部會與涉及部內其他機關(單位)生態與災防業務之幕僚作業等範疇，其中災害防治企劃、天然災害管理較偏重自然災害預防與調適面向，而地方政府消防局及防災應變中心業務較屬災害應變及搶救性質，頁 57~58，「圖 3-2-4 環資部與地方行政機關功能職掌對應圖」，將該司對應縣市政府之消防局及災害應變中心，建議可再酌。</p>	遵照辦理，已刪除。
12	<p>第三章：個案機關組織改造及其與地方政府職能對應</p> <p>環境資源部（以下簡稱環資部）除原有行政院環境保護署之業務外，未來將整併其他機關業務，對於報告第 59 頁，提及環資部內部業務單位如綜合規劃司，與地方行政單位組織職能對照結果(以新北市政府及花蓮縣政府為例)，均為環境保護局，如將環資部跨域功能納入考量，與地方行政單位組織職能對照是否仍屬一對一之模式？</p>	遵照辦理，已增列說明如頁 70。
13	<p>第三章：個案機關組織改造及其與地方政府職能對應</p> <p>本研究部分個案機關（構）之組設資料未更新(例如：頁 52 及 56，環資部已不設森林及自然</p>	遵照辦理，已修正。

	保育試驗所，原農委會林業試驗所組改後設於農業部)，或對應直轄市、縣市局處名稱有繕誤，請參酌附件說明調整修正。	
14	<p>第三章：個案機關組織改造及其與地方政府職能對應</p> <p>研究內容論述相當有系統性，但如頁 47「...另外，『一對一』、『一對多』二種情形在透過地方政府的分配下，也不會有對應優劣上的差異。因此，總的來說，目前地方政府應具有因應衛生與社會福利整合後，對應中央跨領域政策的能力。」此段總結指出地方政府具有對應中央跨領域政策的能力，似乎推論過快。</p>	遵照辦理，已修改內容如頁 54。
15	<p>第三章：個案機關組織改造及其與地方政府職能對應</p> <p>頁 67 第一段「上圖 3-3-4，業務本身完全對應可能性甚小，業務灰色地帶仍需要仰賴行政長官指派或科室間相互協調，因此，對應圖只到局處階段，後又因業務重疊部分各業務權責單位會相互協調，因此，業務重疊部分不予重複繪製。」所謂業務灰色地帶、業務重疊部分係指為何，應予說明。</p>	遵照辦理，修正內容如頁 82-83。
16	<p>第四章：專家諮詢會議與焦點座談內容分析</p> <p>針對研究諮詢之專家及焦點座談與談對象，未納 3 部個案所屬之署、局及其分支機關(例如經濟部工業局、水利署、農業部水土保持局、林務局及內政部營建署等機關)人員參與之考量原由，建議補充說明。</p>	遵照辦理。並增列研究限制加以說明，如：頁 14。
17	<p>第四章：專家諮詢會議與焦點座談內容分析</p> <p>查本研究重點期就部會之業務運作或與地方</p>	第三節名稱修正為「中央個案機關設置

	<p>政府業務運作配合或民眾服務等面向，研析參照行政院核定「國土空間發展策略計畫」之國土空間結構等原則，歸納四級機關（構）設置基礎之建議，第三節名稱及內容卻探討中央機關設置四級機關之必要性，似偏離研究方向，有待商榷，建議再酌修正。</p>	<p>四級機關（構）之探討與實例分析」，以符合內容，並兼顧客觀性（頁 122）。</p>
18	<p>第五章：中央與地方政府業務運作模式之變化及可能衍生問題 本章聚焦長期照護、災害管理、能源 3 議題，建議應補充本章銜續前 4 章之研究邏輯，敘明選擇此 3 議題之考量理由。</p>	<p>遵照辦理。增列註解加以說明（頁 128）。</p>
19	<p>第五章：中央與地方政府業務運作模式之變化及可能衍生問題 考量本案研究方向，除分析個案部會與地方政府間業務運作模式變化與問題外，亦應包含所屬業務單位、署、局於政策制定時與地方政府間業務運作模式變化與相關問題，惟於本章節似未就 3 部之所屬署、局等案例加以研析說明，建議予以補充。</p>	<p>遵照辦理。增列註解加以說明（頁 128），並增加補充說明（頁 128）。</p>
20	<p>第五章：中央與地方政府業務運作模式之變化及可能衍生問題 頁 108，所列未來經濟及能源部可能面對的第一個問題，查 103 年 12 月 18 日立法院朝野黨團已有協商結論，為利台灣能源發展，於組織改造後，能源署將逐步增加相關人力規模，以應未來業務需求，應能解決研究所提之該項問題，爰建議此段內容酌調；另頁 121 有關對應該問題之中長期政策建議(二)，宜配合免列。</p>	<p>遵照辦理。並於頁 136 增列註解說明。</p>

21	<p>第五章：中央與地方政府業務運作模式之變化及可能衍生問題</p> <p>本研究就德、日兩國組織模式進行說明，並提出可為啟發的組織特點，惟缺乏德、日與我國現行組織運作模式之比較分析，建議補充。</p>	遵照辦理，如頁 140-142。
22	<p>第六章：結論</p> <p>本案研究方向包括歸納部會四級機關（構）設置基礎之建議，惟於本章未見相關政策建議，建請依研究發現研提相關具體建議。</p>	遵照辦理，如頁 147-149。
23	<p>第六章：結論</p> <p>鑒於自 103 年 4 月 15 日起已完成立法施行之部會組織業務係由行政院人事行政總處承接辦理，未來涉及組織審議相關政策建議後續之主辦或協辦機關，請配合修正為行政院人事行政總處。</p>	遵照辦理，已修正。
24	<p>第六章：結論</p> <p>短期、立即可行之政策建議：</p> <p>(1) 頁 119 之建議(二)，有關中央與地方機關組織職能對應運作規劃，屬各部會就其未來業管法律權責及施政發展因應事項，且需時間由部會與地方政府協調處理，爰建請改列中長期之建議，主辦機關應更正為「中央相關部會」或更聚焦明列為「經濟及能源部、環境資源部」。</p> <p>(2) 頁 119 之建議（二）第 9 行，有關「建議行政院國發會放手讓地方自主，…」文字，宜請再酌予以刪除或修正。</p> <p>(3) 頁 119 政策建議（二）中，特別針對組改尚未完成之環資部，提出建議尊重地方自主</p>	<p>1.增附註。短期指一至三年。已列入說明，參照國發會格式說明處理。</p> <p>2.已調整文字內容如頁 152。</p> <p>3.已增修文字內容如頁 152。</p> <p>4.遵照辦理，已修正如頁 153。</p> <p>5.遵照辦理，已修正如頁 154。</p> <p>6.增補說明，如頁 154。</p>

	<p>權，依照地方的發展特色建構出不同的對應關係與運作模式，建議研究團隊敘明提出此建議之背景及緣由。</p> <p>(4) 頁 119 之建議(四)，有關員工組織學習活動係屬行政院人事行政總處職權，協辦機關應改列「行政院人事行政總處」。</p> <p>(5) 頁 120 之建議(五)，政府組織改造可能對於弱勢族群或地區產生權益衝擊或法規牴觸一節，查行政院院會 103 年 12 月 18 日已通過原民會擬具的「原住民族自治暫行條例」草案，函請立法院審議。該條例草案採階段性推動方式，由政府輔導協助族區自治政府成立運作，並依「空間合一、權限分工、事務合作」的原則，在不變更現行地方自治團體行政區域、不影響現行地方自治團體機關權限及原住民族自治區內非原住民的個人既有權益等前提下，穩健務實達成原住民族自治的目標，爰此項建議宜請再酌，如考量維持酌修本項建議，主辦機關應修正列為「原住民族委員會」，免列國家發展委員會。</p> <p>(6) 本研究結論原則建議尊重地方自主，依地方特色發展可行之運作模式，頁 107 提及「如今中央欠缺預算的情況之下，透過計畫型補助等各種財政手段而影響業務運作的力度下降。」，惟頁 120 之建議(六)敘及中央可提供具體經濟誘因，鼓勵地方配合行政院組織改造進行組設調整，二者是否有扞格，是否有其他非經濟方式策略，建請補充。</p>	
--	--	--

<p>25</p>	<p>第六章：結論</p> <p>4、 中長期之政策建議：</p> <p>(1) 頁 120 之建議(一)，研究建議環境資源部增設政務副首長一節，查「中央行政機關組織基準法」明定首長及副首長之員額，此建議涉及修法，且環境資源部也有參事或簡任技監等職務設計，可協助部長或次長從事跨域政策議題之協調事宜，應予補充說明。</p> <p>(2) 頁 120 之建議(四)，提及成立類似德國「聯邦調解委員會」之委員會一節，其組織層級、屬性及其定位，究屬機關或任務編組，若屬機關尚涉及修法事宜，均應進一步敘明，又是否得以其他方式來強化政策議題協調統合，建議再研酌。</p> <p>(3) 頁 122 之建議(六)，有關強化行政院區域聯合服務中心實質功能一節，鑒於中央部會機關多位於北部，研究報告提到北區聯合服務中心，然為組織免疊床架屋，現實並未設有北區聯合服務中心，宜請審酌修正。另因行政院區域聯合服務中心設置及功能之檢討，係屬行政院人事處職權，主辦機關單位建議增列行政院人事處。</p>	<p>1.增列補充說明（頁155）。</p> <p>2.遵照辦理，已加強說明如頁156-157。</p> <p>3.遵照辦理，已修正。</p>
<p>26</p>	<p>第六章：結論</p> <p>部分期中報告審查意見建議研究團隊修正組織架構或文字繕誤內容，惟期末報告尚未修正，如：農民健康保險業務未移入衛生福利部、經濟及能源部之相關組設說明、文獻探討各國行政組織圖未增加相關中文說明等，請再重行檢視並修正。</p>	<p>遵照辦理，已修正。</p>

27	<p>其他：</p> <p>考量研究報告係以黑白印刷，原以色彩表示差異部分（如頁 41 行政院衛生署組織圖），宜採框線等不同型式表示。另如 3-1-3 衛生福利部組織圖中黑色框線部分的用意為何？請予說明。</p>	遵照辦理。
	<p>其他：</p> <p>格式部分請依本會「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再予檢視或修正之，並請檢視修正報告內容之錯漏字</p>	遵照辦理。
28	<p>研究發現與結論</p> <p>本項研究建議有其參考價值，但組織結構、協調之相關建議較具可行性，其他涉及資源分配、獎勵誘因等建議，因政府財政困難且中央本身預算分配尚未依組改目標及未來發展調整，可行性可能較低。</p>	已調整並增修部分文字內容如頁 154。
29	<p>研究建議是否具體、可行？</p> <p>頁 39~40「表 3-1-1：行政院組改後中央機關與地方政府機關業務單位與職能對應」中，部分內容建請釐清修正：</p> <p>(一) 新北市政府部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對應內政部的機關列有「新北市兵役協會」，因該協會係屬公益團體非行政機關，請刪除。</li> <li>2. 對應交通及建設部之機關列有「捷運工程局」，應屬「捷運工程處」之誤繕，請更正。</li> <li>3. 對應環境資源部之機關列「消防局」、「經</li> </ol>	遵照辦理。

	<p>發局」及「觀光旅遊局」似屬誤繕，建議再酌予以刪除；另列「城鄉發展局(保育)」，建議修正為「農業局(保育)」。</p> <p>(二) 花蓮縣政府部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對應交通及建設部之機關列「觀光暨公共事務處」，請修正為「觀光處」。</li> <li>2. 對應衛生福利部之機關列「社會處」，請修正為「社會暨新聞處」。</li> <li>3. 對應文化部之機關列「觀光暨公共事務處(影視媒體)」，建議修正為「社會暨新聞處(影視媒體)」。</li> </ol>	
30	<p>衛生福利部：</p> <p>(一) 頁 43 圖 3-1-2 衛生福利部組織職能變動情形，建議統一以移入機關或業務內容表示，如福利服務建議修正為內政部社會司，並請註明不含農民健康保險業務。</p> <p>(二) 頁 45 三、功能職掌中輔助單位部分，總務請修正為秘書。</p>	遵照辦理，已修正。
31	<p>經能部：</p> <p>頁 66 至 67，組改後與地方行政機關組織職能對應情形，不論是業務司或署、局所對應之地方政府各局處僅有一對一的對應關係，是否一對多的情形者，宜請補充說明。</p> <p>(二) 頁 61 圖 3-3-1 組改前經濟部組織架構：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 漢翔工業股份有限公司於 103 年 8 月 21 日改制民營公司，5 個事業機構應修正為 4 個。</li> <li>2. 「專業人員研究中心」組織定位移列為任務編組，爰 14 個一級機關應修正為「13 個三</li> </ol>	遵照辦理，已修正。

	<p>級機關」。</p> <p>3. 經濟事務財團法人由 40 個修正為 39 個。</p> <p>(三) 「一、垂直架構」部分，17 個一級行政單位未含「中區聯合服務中心」及「南區聯合服務中心」，請予刪除，並配合「專業研究中心」移列任務編組，修正為 18 個一級行政單位。</p> <p>(四) 頁 64 圖 3-3-3 經濟及能源部組織圖：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 貿易商務局未來僅下設臺中分局，請予修正。</li> <li>2. 產業園區管理局下設「臺北、臺中、臺南、高雄 4 個分局」修正為「臺北、臺中、臺南、高屏 4 個分局」。</li> <li>3. 同前，刪除漢翔公司，39 個經濟事務財團法人。</li> </ol> <p>(五) 頁 65 「一、垂直架構」敘述「3 個三級機構：能源研究所、駐外經濟商務機構、經貿人員培訓所」修正為「1 個三級機構（能源研究所）、63 個駐外經濟商務機構、1 個四級機構（經貿人員培訓所）」。</p>	
<p>32</p>	<p>環境資源部</p> <p>頁 57~58 「圖 3-2-4 環資部與地方行政機關功能職掌對應圖」，對應水保及地礦署之花蓮縣政府「農業局」係「農業處」，請更正。</p>	<p>遵照辦理，已修正。</p>