

行政院幕僚機關業務功能整合之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十八年八月

行政院幕僚機關業務功能整合之研究

研究主持人：曹俊漢

協同主持人：蘇彩足

協同主持人：丘昌泰

研究 助理：陳朝政

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十八年八月

目次

表 次

圖 次

提 要

第一章 引言

1

第二章 理論架構與研究方法 7

第一節 理論架構 7

第二節 研究方法 10

第三節 研究限制 12

第三章 各國行政組織結構與功能 13

第一節 德國行政組織結構與功能 14

第二節 俄羅斯行政組織結構與功能 23

第三節 法國行政組織結構與功能 28

第四節 義大利行政組織結構與功能 34

第五節 日本行政組織結構與功能 45

行政院幕僚機關業務功能整合之研究

第六節	美國行政組織結構與功能	52
第七節	小結	61
第四章	當前幕僚機關之評估	69
第一節	行政院研究發展考核委員會	69
第二節	行政院經濟建設委員會	83
第三節	行政院國家科學委員會	95
第四節	行政院新聞局	115
第五節	行政院人事行政局	126
第六節	行政院主計處	142
第五章	結論：策略的省思與作法	153
第一節	近程的建議	154
第二節	中程的建議	162
第三節	長程的建議	168
附錄一	行政院研究發展考核委員會訪談記錄	175
附錄二	行政院新聞局訪談記錄	191
附錄三	行政院國家科學委員會訪談記錄	199
附錄四	行政院經濟建設委員會訪談記錄	211

附錄五	行政院主計處訪談記錄	241
附錄六	行政院人事行政局訪談記錄	257
附錄七	行政院研考會研商「行政院幕僚機關業務功能整合之研究」學者專家座談會會議記錄	283
附錄八	計畫主持人對行政院研考會研商「行政院幕僚機關業務功能整合之研究」學者專家座談會之答覆	301
附錄九	行政院研究發展考核委員會第三五一次委員會議有關「行政院幕僚機關業務功能整合之研究」審議意見	303
附錄十	計畫主持人對行政院研究發展考核委員會第三五一次委員會議有關「行政院幕僚機關業務功能整合之研究」審議意見之答覆	307
	參考書目	309

表次

表 2-1	訪談機關及出席官員層級	12
表 4-1	我國科技研究發展組織體系	99

圖 次

圖 2-1 動態整合機制	9
圖 4-1 我國人事行政組織系統	128

提 要

關鍵詞：幕僚機關、整合、政府再造

一、研究緣起

歷任行政院院長就任以來，皆在其施政計畫中，將行政革新列為重要達成的目標。現任行政院長蕭萬長先生自就任以來，不但繼續「行政革新」的努力，更強調「政府再造」的重要，希冀引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力。並以組織精簡、人力精實、與業務簡化作為行動方針。在政府再造工程中，幕僚機關之整合問題亦為十分重要的環節，因為幕僚機關與業務部會的工作是密不可分的。況且所謂整合工作，不僅是機構的整合，更要發揮引導決策整合的功能。在這樣的需求下，研究幕僚機關的整合這個課題，乃是蕭內閣政府改造運動的基礎工作。再者，政策面向多是經緯萬端，民眾的需求更是多元複雜；再加上社會的變革日益千里，脈動的掌握難上加難，因之再有能力的決策者都必須要有豐富的資訊與政策分析。在這個前提之下，幕僚作業在功能面輔助良好的政策作成乃是最重要的先決條件。

除了功能面之外，由於幕僚作業具有專業性、科學性與技術性，是以在結構上它必須發揮現代組織學上的特性。在一個以團隊為中心的政府結構，零星的幕僚組織體乃必須呈現一個整體的運作架構，這樣才能發揮整體的功能。

研究小組有感於此，除將研究重點置於研考會、經建會、國科會、新聞局、人事行政局、以及主計處等六個行政院幕僚機關間業務整合與釐清之問題提出探討外，尚就組織如何配合調整因應，以及就發掘的問題提出具體解決策略，以行政院提出之「政府再造綱領」目標及行動方針為研究取向。在此一研究取向下，本研究擬以「制度面」、「組織面」及「功能面」來研究思考行政院的幕僚機關如何呈現一個整體

的系絡。

二、研究方法及過程

在研究方法上，本研究計畫擬採取下列二種方式進行，分別是文獻分析法（literature analysis）、以及行政官員訪談法。本研究計畫對各個官署要求的資料雖然不少，且多以書面性的資料居多，然而文獻並不是本研究的重心，僅是認證的參考資料。為使幕僚作業能找到其真正的功能，得從政策的大方向、以及組織的結構上加以考量，再引導入功能的設計。是以我們在文獻研讀之後，要進行的工作是對各幕僚機關相關政府主管作面對面的訪問。訪問的目的在界定幕僚作業的範圍與實質內涵。實證訪問為主，文獻分析為輔，是本研究的特色。

三、重要發現

經過研究小組實際訪談相關幕僚機關官員，發現有各機關有下列與其業務功能相關之問題：

（一）研考會部分：

1. 研考會是否應扮演智庫角色的定位問題應加以釐清。
2. 與經建會、國科會、主計處管考作業重疊之問題應設法解決。
3. 研考會「資訊管理處」與主計處「電子處理資料中心」業務重疊之問題應加以處置。
4. 政府出版品主管機關歸屬問題應予釐清。

（二）經建會部分：

1. 經建會因從個案不易掌握部門的整體發展方向，而增加了年度預算審查的困難的問題應予解決。
2. 經建會所研究的經濟建設計畫，因不再侷限於狹義的經濟層面，而與研考會等部會所研究之計畫重疊之問題應予釐清。
3. 有關財經政策機關事權整合的問題應加以解決。

（三）國科會部分：

1. 四個學術處是否應獨立出行政體系之外，應納入考量。
2. 國科會與行政院科技顧問組、各部會科技顧問室的職能重疊問題應予釐清。
3. 應更加強綜合業務處對研究計畫的的協調與管理功能。
4. 企畫考核處應可改制為「科技企畫處」與「科技評估處」的問題。
5. 科學工業園區管理局歸屬於國科會或經濟部的問題應加以釐清。

(四) 新聞局部分：

1. 文宣政策定位與走向的問題應予釐清。
2. 文化政策制定與執行的問題應加以解決。
3. 媒體管理應超然獨立，不應具有政治性。

(五) 人事行政局部分：

1. 各機關人事行政單位能否合署辦公整合的問題，應納入考量
2. 人事行政局與銓敘部功能業務的整合問題，應妥善規劃。
3. 人事行政局與保訓會功能業務的整合問題，應加以解決。

(六) 主計處部分：

1. 預算編製先期審議之速率問題應重新檢討。
2. 預算執行考核與績效評估工作之問題應重新規劃。

四、主要建議事項

研究小組擬具近程的、中程的與長程的三個建議方案，各個方案具有不同的取向，與解決問題的策略。政府在推動政府再造的計畫時，可各就不同的時間與需要而進行：

(一) 近程建議 (可立即著手進行)

1. 釐清各幕僚機關與各業務主管部會間的關係。
2. 強化並統合各項計畫及預算的審查作業。
3. 加強各幕僚機關的跨部會規劃與協調能力。
4. 落實各業務機關的內部管考工作，幕僚機關的外部管考以協調溝通為主。
5. 經建會所負責的經濟建設計畫，已擴及社會、政治、文化等層面，因而必須加強與研考會等機關的權責區分和分工協調。
6. 加強國科會永續發展研究推動委員會的整合功能，以因應世界環境潮流。
7. 國科會國際合作處與教育部國際文教處、外交部國際司的功能與業務並未重疊，目前之運作狀況尚可，但未來應從作業流程與召開協調會報，以加強該二處的橫向聯繫功能。
8. 建議將國科會內部的四個學術處獨立出行政體系之外。
9. 主計處應與公共工程委員會協調建立資本支出資料庫，其他相關單位可各取所需，以達成資訊共享的便利。
10. 新聞局面臨地方業務執行的困難，應重新檢討整個新聞業務在中央與地方職掌上的分配。
11. 新聞局與外交部的國際文宣仍應分立為宜，但為加強其整合功能，應召開定期性與制度性的協調會報或協調小組，以加強橫向聯繫，提昇國際文宣之功能。
12. 加強人事行政局與銓敘部的溝通與協調，以減少業務上的意見分歧情形。
13. 加強人事行政局與考試院保訓會之間的溝通與協調。

(二) 中程建議 (著手修法或政策調整)

1. 將研考會中的研究發展、綜合計畫處與管制考核處，與經建會中的綜合計畫處、經濟研究處、部門計畫處、人力規劃處、都市及住宅發展處、財務處、管制考核處，予以合併，改名為「經濟建設與研究發展委員會」，其中特別強調國家公共政策與財經政策的研究與規畫。
2. 建議成立「行政院科學技術發展委員會」，至於「行政院科學技術部」則不必加以考量。
3. 建議將國科會科學工業園區管理局改隸為經濟部。
4. 建議將研考會的資訊管理處、主計處的電子資料處理中心與行政院資訊發展推動小組予以整合，成立「資訊管理局」。
5. 儘速將主計處「會計作業小組」擴編為會計局，以加強預算的執行考核與績效評估。
6. 將現行新聞局之業務「單純化」，轉型為「新聞總署」，主要業務包括總發言人與國內外之文宣業務。至於廣電與出版管理等「文化」性質業務則移撥未來可能設立之文化部或目前之文建會。新聞局與文建會之部分業務性質不同，不應合併為新聞文化部。此外，設立具有美國獨立管制委員會性質之「廣播電視通訊委員會」，以確保新聞自由與言論自由，有助於提昇我國之國際形象。
7. 人事行政局改名為「人事行政總署」，並應加強「人力資源發展」之功能。
8. 建議成立政府出版品管理局，以彰顯人民有知的權利。

(三) 長程建議

1. 建議使預算審計權劃歸立法院。
2. 將現在行政院中的人事行政局與考試院中的考選及銓敘兩部整合為一個完整的文官系統。

3. 為確保甄選公務人員的公平、專業與客觀，可在「部」的結構之下，籌組超然的試務委員會，類似「大專聯考委員會」的結構，專責考試的工作。

第一章 引言

行政院長蕭萬長於民國八十六年九月組閣以來，進行多項政治改革，其中最具結構性與功能性的措施，則為「政府再造」的計畫。「政府再造」來自何處，在文獻上原有不少的論述，而國內學者為文討論也可謂汗牛充棟，蔚為學術界的大觀，值得欣慰。但近期文獻中引爆的火苗應是美國學者歐斯本 (David Osborne) 與蓋伯勒 (Ted Gaebler) 兩氏所著的《新政府運動》(Reinventing Government)。歐蓋兩氏將「企業家精神」注入到政府的生命中，成為政府改造的源泉。美國總統柯林頓 (William J. Clinton) 於 1992 年上任後所進行的政府改革計畫，即是將這項「企業家精神」融入到政府的改革系絡中，具體表現在 1993 年由副總統高爾 (Al Gore, Jr.) 領導的「全國績效評鑑委員會」(National Performance Review) 的報告，期以企業規劃與運作的理念，提振政府的效能。儘管「企業家精神」的理念在學術上引起不同的反應與批評，價值並無定論，但可以相信的是，對我國持續多時的「行政革新」有正面的影響與衝擊。蕭萬長院長倡導的「政府再造」理念，似也納入了此一「企業家精神」，成為「政府再造」出發的重要基礎，同時在意義上可以藉此一企業家的理念與管理科學的精神，創造政府在二十一世紀國家的競爭力。

行政院長蕭萬長先生自就任以來，除了繼續強調原有的「行政革新」的努力，更將「政府再造」的重要性一併結合。為有效達成這項目標與落實具體工作，行政院特別成立「政府再造推動委員會」，積極具體地推行政府再造工作。在行政院通過的「政府再造綱領」中即明示，政府再造的總目標在引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力。並以組織精簡、人力精實、與業務簡化作為行動方針。在這個綱領之下，分別成立了三個規劃與執行的小組委員會，針對「組織再造推動計畫」、「人力及服務再造推動計畫」與「法制推動再造計畫」三項，各就組織、人力與法制三個面向，進行規劃與執行的工作。本研究「行政院幕僚機關業務功能整合之研究」本質上涵蓋了組織、人力與法制三個面向的再造，負責推動研究的單位為行政院研究發展考核委員會。

組織與功能的再造基本上應包括組織應如何精簡、人力應如何精實、業務應如何簡化、職掌應如何釐清，以及組織間應如何良性互動，而不相互牽制。這些工作不能僅站在個別的組織單位來觀察，而應就整體的組織系統來設計。是以在本質上，行政院的幕僚機關即應在組織系統上，發揮整合的功能。所謂整合，不僅是機構業務功能的整合，更要發揮組織系統上，引導決策整合的功能。研究幕僚機關的整合這個課題，應從這一點作為研究的出發點，這才能達成蕭內閣政府再造運動的目標。

然而，幕僚工作的經營在一般政治人物的評估中，每每加以忽略，或低估它的重要性。這是因為政策機關的決策者，對當前的公共事務多以自我意識為主導。事實上，政府的決策者雖然有領導能力，對問題亦有起碼的認知，但其決策作成的素材，卻是在時空背景的交織下，難以掌握。這時建立一個強有力的幕僚作業乃是必要的安排。政策面向多是經緯萬端，民眾的需求更是多元複雜；再加上社會的變革日益千里，脈動的掌握難上加難，因之再有能力的決策者都必須要有豐富的資訊與政策分析。在這個前提下，幕僚作業在功能面輔助良好的政策作成乃是最重要的先決條件。

除了功能面之外，幕僚作業已不是如同古時紹興師爺的個人秀。由於幕僚作業具有專業性、科學性與技術性，是以在結構上它必須發揮現代組織學上決策過程的特性。當前的幕僚作業雖有組織上的建構，其實不過是一個組織接一個組織之間的個體表現。在一個以團隊為中心的政府結構，零星的幕僚組織乃必須呈現一個整體的運作架構，這樣才能發揮整體的功能。更重要的是，本研究所界定的幕僚作業如何能發揮對行政院決策的輔助作用。

在這樣的要求下，本研究除將重點置於行政院幕僚機關間業務整合與釐清之問題提出探討外，尚就組織如何配合調整因應，以及就發掘的問題提出具體解決策略，以行政院提出之「政府再造綱領」目標及行動方針為研究取向。在此一研究取向下，本研究擬以「制度面」、「組織面」、及「功能面」來研究思考行政院的幕僚機關如何呈現一個整體的系絡。所謂「制度面」是指，在憲法層次以及法規層次上，行政院幕僚機關應如何整合，方能有效分工，研擬政府不同機構的政

策目標，符合政府的整體發展；使政策規劃、政策制定、與政策執行之間配合良好，產生效能或效益。

在此我們必須注意，幕僚機關的整合在政府再造與功能重整的過程中，基本上，應是一個結構性的課題，而非衍生的配合問題。它是積極創造性的重組，而非消極被動性的調整。正如經建會的一位官員所說，這個工作應該是「量身裁製新衣，而非是縫補破洞」。因之我們看幕僚機關的問題，應從結構性的重組來進行，在性質上應是「再分配性」(redistributive)取向，是以在此一認知取向上，本研究群除了探討行政院之系統外，還應就院際間的功能加以思考與評估。

至於組織面的要求，則是以行政組織之角度，研究行政院目前呈現分離狀態的幕僚機關，應如何整合，達成行政體系之組織精簡、溝通靈敏、運作活潑，不會使行政體系在組織上好似龐然大物，卻在實質上流於空洞，有所謂「疊床架屋」之弊病。一個適度組織規模的幕僚結構乃是當前行政革新必要的，也是政府再造運動的基礎。

最後，研究幕僚機構整合的目的在使其功能上發揮事權的統一，求得決策效能與品質的提升，俾使每一個機關能發揮專業能力而又不相互重疊。幕僚機關的專業能力將因需要的不同而呈現不同的層次。行政院需要專業能力的提升所顧及的面向將包括下列方面：經濟資源的統合、人力資源的運用、資訊蒐集與溝通、政策規劃與評估、政府預算的分配、和科技運用與發展六個面向。這六個面向各有所屬，獨立運作，但在業務上卻又環環相扣，相互配合與支援，務使其不致功能重疊，有礙建構一個整合的網絡。本研究的大架構即朝著這六個面向著手進行。我們希望經過我們的實地研究與訪談後找到這六個面向的特質，以及當前運作過程中所出現的問題。

在前面的說明中，我們僅對行政幕僚架構的特質作了一些釐清，以為我們進行研究找到著手的方向，進而探索幕僚機關的操作定義。在行政院組織法中，並沒有界定幕僚機關的法定意涵或定義，而在我國行政系統中出現的幕僚機關卻不是依照一個整體組織體系設計出來的產物。本研究既以行政院幕僚機關為研究對象，自須先釐清「行政院幕僚機關」之定義。雖然我國相關法規中皆未曾明白界定行政院幕僚機關為何，但本研究小組參考行政院組織法及行政院各級機關之組

織法及相關法規，並從政策制定的角度思考，將行政幕僚組織區分為廣義和狹義兩種類型：

一、狹義的幕僚機關：凡屬行政院之內環組織，為院長直接提供諮詢與資訊的單位。雖然這些單位有專屬的業務職掌，但在幕僚與業務兩個範圍中，各機關扮演的幕僚功能，對院長的重要性較之其負擔的業務更來得重要，或同樣的重要。在這個標準下，狹義的幕僚機關指行政院之研究發展考核委員會、經濟建設委員會、國家科學委員會、行政院主計處、行政院新聞局、以及行政院人事行政局等六個單位。由於這六個機關符合我們在前述之制度、組織與功能三項行政幕僚作業的標準，因之所謂行政院幕僚機關可限定在這六個單位。

二、廣義的幕僚機關：凡屬行政院系統之下各部會都可以認為是院長的幕僚機關。除了上面所指的六個狹義的幕僚機關外，尚可包括具有準行政幕僚作業的機關。這些機關包括農業委員會、勞工委員會、大陸委員會、法規委員會、公共工程委員會、環境保護署等。而各部級單位雖是政策單位，但同樣也扮演院長的幕僚的工作。然而由於這等機關在組織結構與政策功能上具有政策制定與執行上屬於「部」級的意涵，充其量僅具有「準幕僚機關」之性質。由於這項標準範圍失之過廣，已使得幕僚機關的研究沒有任何意義。故不為本研究所採用。

據上論定，本研究採取狹義的定義較為合適，亦即以研究發展考核委員會、經濟建設委員會、國家科學委員會、主計處、新聞局、以及人事行政局六個單位為主要研究對象。

歷任行政院院長就任以來，皆在其施政計畫中，將行政革新列為重要達成的目標。行政院如此重視行政革新可以從兩個方向來觀察。從進取的方向來看，這表示政府重視行政革新可以提升施政績效，為國家與社會謀求更多更大的福祉，因而希望繼續推動與落實，精益求精，作出令人滿意、盡善盡美的成果；但亦可以從檢討的方面來看，因為政府歷年重視行政革新都沒有獲得很好的績效，表示行政革新的工作在推動上仍有問題，必須繼續加強落實。

上屆行政院院長連戰，就任以來對行政革新的推動也是不遺餘力，成果是否表示滿意，我們無從得知，但從民意調查的數據，以及在內閣改組時，更動負責行政革新主要工作的行政院研究發展考核委

員會兩位主任委員，可以想見連院長對過去行政革新的績效，更有所期待，並力求突破。而現任行政院蕭萬長先生更是重視幕僚機關的組織運作與功能成效，俾國家能在二十一世紀提升其競爭力。基於這一考量，本研究預期可達成下列目標：

- 一、釐清當前行政系統在幕僚機關的組織、職掌與功能界線不清的混亂現象。
- 二、檢討當前幕僚作業在行政系統上，出現那些運作上的障礙。這些障礙對政府施政造成那些不適當的後果。
- 三、我國幕僚作業機構組織在國際行政運作體系上和其他國家有何不同，應加以瞭解，並做評估。本研究小組以德國、法國、俄羅斯、義大利、日本、美國等國經驗為例加以分析與說明。
- 四、從前述制度面、組織面、功能面之角度，以及目前之政策環境，社會需要以及國家發展的實際狀況，研究行政院幕僚機關體系應如何建立。
- 五、建立一個政策整合中心，使政策形成時，幕僚機關各有所長，發揮輔佐的功能，同時也使政策制定之前，能夠先行溝通協調。這個政策整合中心是一行政院院會之前的會前諮商管道，可謂院會的會前會，就重大政策先行釐清及各部門應有的職掌與功能。
- 六、建議「政策整合中心」的結構至少應包括下列三類成員：
 - (一) 行政院政務委員：政務委員應為政策整合中心的中樞。因為政策整合中心必須考慮其本身和行政院長、各幕僚機關及各部會之關係。如果政策整合中心的首腦層級過低，無法使各部會及各幕僚機關聽命於其任務分配及其整體規劃，而且協調的功能亦無法發揮出來。另一方面，現行政務委員的業務有形式化之弊病，沒有將精力放在政策過程中去，如使其進入政策整合中心，使其明白幕僚作業的過程，對政策的品質將會提升。
 - (二) 各幕僚機關副首長：由於事涉各幕僚機關，故不可無各幕僚機關的代表人員參與其中。但各幕僚機關的參與人員其層級不可過高，因為各幕僚機關之日常事務仍需要首長來監督管理；但也不能過低，因為層級過低會使政策整合中心之重要

性無法彰顯，所發揮之功能也會被侷限。所以，本研究小組認為以副首長為宜。由於副首長嫻熟各機關之業務，故也可在政策整合中心輔助政務委員。務必使各副首長與各部會政務委員建立專責制。

- (三) 專業顧問群：包括專家、學者、及其他民間顧問。一方面為了強化幕僚機關的智囊特質，並使任務的分工和整合更為精緻，另一方面為效法企業精神、參酌民間經驗、並吸納民間力量，本研究群認為政策整合中心應有專家學者及其他民間顧問參與之。

第二章 理論架構與研究方法

第一節 理論架構

研究方法取決於研究理論架構的確立，故先將本研究的理論架構作一簡明的敘述。在第一章中，我們已經先闡明本研究的取向是從「制度面」、「組織面」與「功能面」三個各自獨立而又彼此聯合的系絡為研究的基礎。其能發揮何種作用已在前面引言中加以說明，茲不贅言。

在這樣的基礎上，我們要達到理論的確立，同時又要以務實的觀點來研究行政院幕僚機關現況與發展，使之能配合我國的政治發展、行政文化與政策環境。這個工程是相當艱鉅的。是以我們在此理論基礎上建立六個實質要素，確立其為幕僚作業的重心，同時也是整合的內容與實質，使之能配合當前的改革大環境，同時也能把握蕭內閣的改革精神。謹將這六個整合的實質要素說明如下，並指出在各國行政系統中相對類似的機構作為參考：

一、經濟資源的統合：在這個面向上我們將討論經濟資源的統合。幕僚系統上，多以經建會負責這項幕僚作業。其實經濟資源並不是完全由經建會管轄，其他單位與經濟資源也發生密切的關係。是以我們在經濟資源統合上，必須使幕僚單位對其能發揮事權統一的功能，無論在內閣制或總統制國家，都有供決策諮詢的機構，例如德國的經濟合作與發展部，法國的經濟、財政和工業部，義大利的國庫部、預算部，日本的經濟企劃廳，以及美國總統行政總署之下的經濟顧問委員會（Council of Economic Advisers），都是有關經濟政策的重要幕僚機關。

二、人力資源的管理：人力資源是現代政府運作的基礎，在我國現制下，人力的管理運用以人事行政局負責。但人力資源涉入的甄補與管理仍非一個單位可以總其事。日本的人事院、行政管理局都有良好的建制，美國的人事管理局（Office of Personnel Management）對美國文官體系的人力分配與管理政策成功地扮演了幕僚作業的角色，發揮聯邦人力系統整合運作的機制。

三、政策的宣導與溝通：包括一切的政策蒐集與溝通。有政令的宣達，也有訊息的管理。更重要的是，人民對政府的意見如何，政府單位必須明確地掌握在手中。雖然幕僚作業上以行政院新聞局作為主導機關最為有效，但許多單位也從事這個功能的運作。世界其他各國都有類似的機構，如德國的新聞局，義大利的新聞和文學藝術局。美國的資訊機關雖然是獨立作業的單位，但美國新聞總署（United States Information Agency）對美國政府政策的擬定具有相當重要的諮詢作用。

四、計畫的發展與評估：指政策的形成與制定；政府各級機關都有這項功能，但不可無統合的機關，特別是各種相互牽連的方案或計畫需要整合。這項工作目前以研考會為主軸。世界各國也都以不同組織的機構行之，如德國的審計局，義大利的全國研究委員會。美國白宮轄下之「總統行政總署」（Executive Office of the President）則具有整體政策規劃的幕僚作業機制。其成員之一的「白宮辦公室」（White House Office）、「行政局」（Office of Administration）與「政策發展局」（Office of Policy Development）都具有公共政策的規劃能力，為總統領導的行政體系扮演吃重的角色。在評估方面，這裡指績效的評量，以及其對社會產生何種影響，俾能發現民眾的真正需求在那裡。研考會雖辦理這項工作，但其他機構同樣在作這項工作，因此如何更加落實統合評量的功效，強化列管的策略與技術，發揮執行最大的成效更是最重要的任務。

五、政府預算的分配：整個國家預算的政策性分配，俾能達成施政目標。主計處負責它的分配與主導責任，應是工作的重點。但主計處與其他機構密切合作應是這樣工作成功與有效最關鍵之所在。這與美國總統行政總署之下的預算管理局（Office of Management and Budget）的任務有頗為類似的功能。

六、科技的運用與發展：科技與國家現代化的關係最為密切，但因屬專業領域，外行不易掌握，由國科會提供幕僚作業應是當前政策設計的重心。這與美國白宮「科學及技術政策局」（Office of Science and Technology Policy）、德國的研究技術部、義大利的全國研究委員會、日本的科學與技術廳功能相仿。

此一架構謹以圖2-1表明。此圖表示，一個成功的幕僚作業的機制包括以「幕僚整合中心」為核心的四個同心圓所組成。在最外的一個圓為一個需要幕僚作業的大環境，它包含的面向為「制度面」、「組織面」與「功能面」；任何幕僚作業的背景不能離開這三項大環境的涉入；這三個面向已在上面加以說明，茲不贅言。但須注意的是，這三個面向對幕僚作業的涉入並不是靜態不變的，而是動態影響的。事實上，此圖所示之三個面向與六個實質要素對幕僚工作的影響，以及行政院幕僚機關之間的業務功能整合，皆應是動態運作的，故本研究小組將本研究之理論架構稱之為幕僚機關的「動態整合機制」。

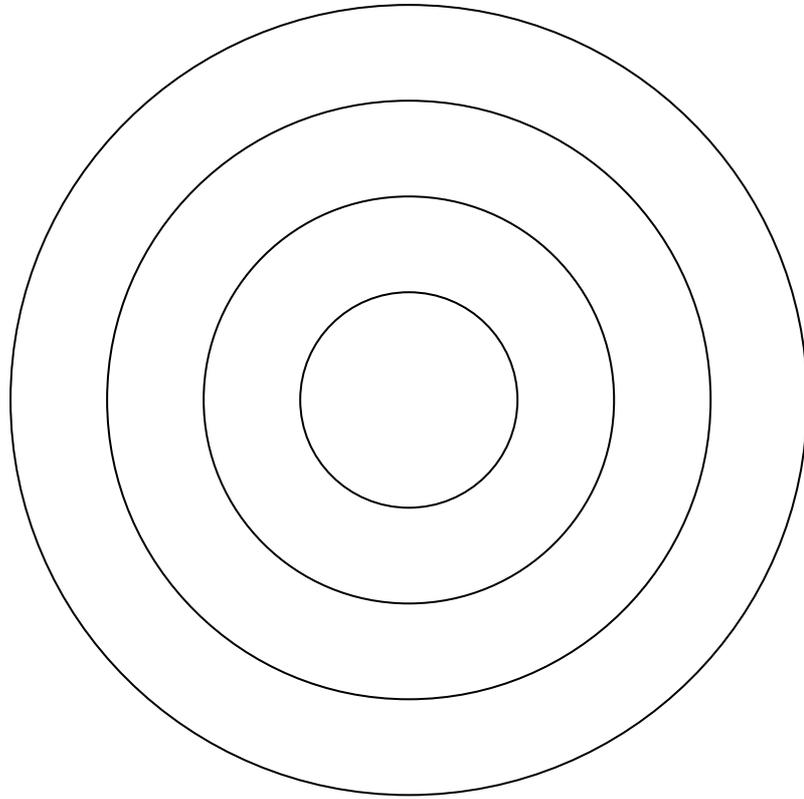
圖2-1 動態整合機制

幕僚整合中心

研考會
新聞局

經建會
主計處

國科會
人事行政局



政府預算的分配
人力資源的管理
政策宣導與溝通

科技運用與發展
經濟資源的統合
計畫發展與評估

組織面
制度面
功能面

在其次的同心圓中，我們將幕僚作業的機制分成六個要素組成的面向。在現在政府的系統之下，這六個要素面向雖有其專門負責的單位在運作，但這六個面向本身不是排他的，或是互斥的，而是不斷循環流動的過程。是以一個能發揮功能的幕僚作業能有效地在將這六個機制充分的整合起來，並且適時地發揮此六項功能。

在由外向內的第三層的同心圓中，是幕僚機關佔的空間。一共有六個機關，我們認為這是在現有政府體系下應發揮幕僚作業的基本單位。這六個機關雖有業務的專屬領域，但與其他機關有業務的密切的牽連關係。目前幕僚作業引起詬病即在此一牽連的機制沒有發揮。所以在這個同心圓中，六個幕僚要素面向與六個功能機構即是各有專屬，但又彼此發生牽連的機制，故使兩圓分別錯開，以表示其牽連關係的存在。

圓心是一個整合的中心，使其他三層同心圓發揮機關功能的協和作用，俾在圓心的幕僚整合中心發揮出來。整合中心主要功能在整合各幕僚單位的作業，負責各政府機構施政計畫的溝通協調，進而發揮政策或計畫在制度面、組織面、功能面的效益。例如研考會負責某一計畫的發展與評估，而各項執行機關的施政績效也有其自行評估的考量。幕僚整合中心此時應整合不同的評估結果，發揮這項綜合報告的綜合性、客觀性、剖析性的深入結論與建議，呈報給行政院。在幕僚整合中心時，由於有行政院的政務委員及各機關副首長參與，以及專業顧問群的意見諮詢，便成具體的方案，行政院對幕僚作業的建議，乃能發揮實然的效果。

第二節 研究方法

在研究方法上，本研究計畫擬採取下列二種方式進行，分別是文獻分析法（literature analysis）、以及行政官員訪談法。本研究計畫對各個官署要求的資料雖然不少，且多以書面性的資料居多，然而文獻並不是本研究的重心，僅是認證的參考資料。為使幕僚作業能找到其真正的功能，得從政策的大方向、以及組織的結構上加以考量，再引導入功能的設計。是以我們在文獻研讀之後，要進行的工作是對各幕

僚機關相關政府主管作面對面的訪問。訪問的目的在界定幕僚作業的範圍與實質內涵。實證訪問為主，文獻分析為輔，是本研究的特色。

本研究小組從事文獻分析，主要的目的是欲從現行法規中，研究出行政院幕僚機關之確切定義，並進一步確認幕僚機關與行政院長、院本部各部會、以及幕僚機關與其他幕僚機關的相互關係。換言之，即是要找出幕僚機關的內涵是什麼。另外，本研究小組也欲從外國文獻之中觀察外國幕僚機關的組織及運作，分析其利弊得失，供我國行政院幕僚機關取法借鏡。不過在我們從國外文獻所得到的資料中，深感每個國家都有其行政組織文化，各自表現其特色，我們也無意以某一國家的行政機制做為藍本，而僅供我們探索的參考。

另外，我們訪談行政官員，是因行政官員身在行政體系中規劃、執行、評估政策，實際從事組織互動，所以對現行體制的弊病，自然有最深刻的感受。這就好像患病之人，最能體會病痛之苦。而本研究小組從事官員訪談，就好似醫生必須實地的與病人交談，從望、聞、問、切的過程中瞭解其病因，方能針對病因對症下藥，有效診治。換言之，治病要先找出病根來。另外，我們也能從實地的訪談中，瞭解行政官員對幕僚機關整合希冀的走向，才能知道他們的困擾在哪裡，怎麼作對他們而言最是便利。其實，本研究為一委託研究，本研究小組是委託機構的「顧客」，但本研究小組也以行政官員為重要的資訊來源，故行政官員也可說是本研究重要的「顧客」之一，知道他們的需求，我們才知道怎麼為他們服務。故此，本研究小組深深認為，行政官員的訪談是我們不能捨棄的研究方法，也是本研究最大的特色。

本研究訪談機關及出席官員層級如下頁表2-1所列：

表2-1 訪談機關及出席官員層級

訪談機關	出席官員層級
行政院研究發展考核委員會	主任秘書、處長
行政院新聞局	局長、副局長、處長、編審
行政院國家科學委員會	處長、副處長、科長
行政院經濟建設委員會	副主委、處長、專員、技正
行政院主計處	副主計長、局長
行政院人事行政局	主任秘書、副處長、科長、專員

第三節 研究限制

本研究為一目標與功能取向的委託專案，有其時效性。但研究範圍頗為廣泛，而探索的問題又為深入，同時參考資料不易取得，致在研究過程中出現若干困難，這是本研究面臨最大的限制。茲說明於後：

首先，研究期限過於短促是本研究最大的限制。依據本研究委託機關行政院研考會之要求，計畫須於六個月之內完成，以利政府再造計畫的參考。在六個月的時間內，研究小組必須進行實證訪問與文獻分析，時間的緊迫構成研究小組的巨大壓力。

再者，為求深入探索問題的本源，本研究小組必須進行細部實證訪問，由於必須配合受訪官員的行程，往往使本研究小組分析訪談日程時間延後及縮短，在品質上受到相當的影響。為完整呈現訪談內容，研究小組更耗費相當多的時間做紀錄整理的工作，希望在當前實證資料缺少的情況下，能作為政府決策及學術研究，構成重要的參考資料。然而，這也增加研究小組不小的負擔。

最後，文獻資料的蒐集頗為不易，此一工作不但耗費研究小組許多時間精力，更因為資料蒐集不易取得，更構成研究上極大的壓力與不便。雖然比較政府與組織重整的相關文獻汗牛充棟，但是介紹其他國家幕僚機關及幕僚機關功能整合及組織重整的文獻卻十分稀少，研究小組必須在粗糙而不完備的索引資料中，抽取其中相關部分以為研究之用，增加研究小組在作業上的困難度。

第三章 各國行政組織結構與功能

本章討論的重點是介紹「各國行政組織結構與功能」。基本上，各國幕僚組織建構在其行政體系之下，甚至幕僚機關也因行政組織結構的不同而呈現各種不同的形式與功能。為凸顯我國行政組織體系幕僚機關的結構與功能，能就其他各國現有的體系加以介紹，據以觀察其行政體系內的結構如何，對我們研究我國幕僚體制的發展應有其助益。我們的主題從「政府再造」為出發點，因之，對其他國家行政組織架構的瞭解將有助於我們瞭解未來政府再造的走向。我們選擇下面六個國家的行政組織結構與功能：

- 一、德國行政組織結構與功能
- 二、俄羅斯行政組織結構與功能
- 三、法國行政組織結構與功能
- 四、義大利行政組織結構與功能
- 五、日本行政組織結構與功能
- 六、美國行政組織結構與功能

我們選擇的國家多半是具有創新性、再造性、發展性、獨特性。我們選擇德國，是因德國從東西兩德統一之後形成一個新的政府，兼有創新與再造之意味。我們選擇俄羅斯，更是因為這個國家對我們十分陌生，研究其政府與行政組織更具有另一種體驗。蘇聯解體以後，俄羅斯邁向民主制度發展，但其政府組織如何從舊有的價值系統蛻變，而進入一個以民主參與為主的行政文化，更是在發展上表徵一種獨特性。

選擇法國是因為她的第五共和憲法所標榜的雙首長制，正是我國憲法增修條文的最新發展。在一個雙首長的行政體系之下，如何發揮其官僚系統的機制，是官僚文化一大挑戰。我們希望從法國行政組織的結構與功能，據以瞭解其官僚體系的運作。

而義大利對我國行政體系來說，也是較新的經驗。義大利在經濟企劃方面與其他各國有不同的設計，其中財政部與國庫部的分立頗值得參考。

至於日本與美國則是各別代表內閣制與總統制兩種完全不同政治

制度的對立。雖然多已瞭解其文官系統的運作，然而我們仍然將其結構與運作加以簡要的介紹，以收相互參照之效。

本章字數略多，但對我國政府再造工程有相當的啟迪作用，故有此一較不平衡的安排，特作說明如上。

第一節 德國行政組織結構與功能

德意志聯邦共和國是一個歷史文明的古國。自 1990 年兩德統一之後，在世界政治上更扮演著舉足輕重的角色。德國人受世人稱道的成就很多，其中以「德國經濟奇蹟」最足以為開發中國家的模範。其次是具有高度效率與完善的社會福利制度更是令人羨慕。社會福利費用幾占全國生產總值的 33.3%，更為一般國家所不及。此外，文化政策與外交政策都是德意志人民引以為傲的成就。平心而論，一個生氣昂然的國家需要有一個完善的政治制度，一個充分反映民意的政府，東西兩德統一之後，許多因為制度不同而留下的問題，都需要一個有效率與效能的政府與政策來解決。

德國的憲政基礎是以 1949 年 5 月 23 日頒布的「基本法」(Basic Law)，這是以「威瑪憲法」(Weimer Constitution) 為基礎。¹但隨著兩德的統一，基本法也作了若干次的修改。本質上，基本法將國家的定位放在五項原則上：共和制、民主制、聯邦制、法治國家、與社會福利國家。1994 年的修改，更增加了環境保護、兩性平等、保護殘障者條款，使得聯邦基本法更具時代意義。由於「馬斯垂克條約」(Treaty of Maastricht) 的簽訂，基本法的修訂更表現了新歐洲主義的風貌。第 23 條闡明：「德意志聯邦共和國謀求一個具有民主的、法治的、社會福利的和聯邦制度結構的統一歐洲。」這些發展都使德國的發展深具指標作用。

由於德國是一個聯邦制的國家，其結構與美國及瑞士頗為相似。對外，它表彰了一致性，對內則是多元性。聯邦政策與各州是分立的，但也是合作的，因之基本法有相當的規定都在這種互動的關係上作明白的規範。基本法中幾達四分之三的內容都是作這種明白的表示。

聯邦德國的行政權主要由聯邦總統 (Federal President) 聯邦總理

(Chancellor)與聯邦政府三者來承擔。而行政執行權則依基本法的規定由聯邦與各州政府分工完成。茲將聯邦德國的行政機制說明於後：

一、聯邦總統

聯邦總統不但是國家權力最高者，而且還是全民道德與精神的代表，有一定的象徵作用。德國廢除由人民直接選舉的規定，改由議會間接選舉。任期五年，得連任一次。

聯邦總統的職權雖然崇高，但總統發布命令和指示，卻要聯邦政府的副署才能生效。而聯邦政府副署後也要承擔政治責任。但這點不適用於總理的任命與罷免，也不適用於議會的解散。這項規定也表示了聯邦總統受到總理與內閣相關部長副署的約束。

根據基本法的規定，聯邦總統的職權主要有：

(一) 代表權。對內對外代表德意志聯邦共和國。因之他可以聯邦的名義與外國締結條約，派遣和接受使節。代表國家設立和頒發勳章和榮譽獎章。

(二) 法律權。審查和公布聯邦法律，即簽署由聯邦議院(Bundestag)和聯邦參議院(Bundesrat)通過後、經聯邦總理和有關部長副署的聯邦法律法令，並在聯邦法律公報上公布。

(三) 任命權。向聯邦議院提名聯邦總理，任命和罷免聯邦總理和聯邦部長。如果沒有其它法律規定，可以任免聯邦法官、聯邦官員、軍官和下級官員。

(四) 召開與解散議會之權。可以要求召開聯邦議院會議，有權聽取聯邦總理介紹政府日常工作情況。根據聯邦總理的提議解散聯邦議院，並宣布提前舉行大選。

(五) 宣布國家處於立法緊急狀態之權。在一定條件下應聯邦政府的要求，並經聯邦參議院同意，就某項雖經聯邦政府宣布為緊急法案但遭聯邦議院否決的法案，宣布其處於立法緊急狀態。

(六) 在國家面臨外來侵略威脅時，經聯邦議院批准宣布國防命令。

(七) 赦免權。在個別情況下，可以聯邦名義行使赦免權。

二、聯邦總理

聯邦總理是聯邦政府的最高行政首長，由聯邦議院根據聯邦總統的提名，不經過討論而選舉產生，獲多數票者當選。聯邦德國實行議院多黨制，聯邦總統在確定聯邦總理候選人時，必須考慮到議院各黨派的力量對比與議席分配情況，一般只提名那些有把握當選的候選人。根據聯邦德國「基本法」規定，如果被提名的人落選，那麼聯邦議院可在選舉程序後 14 日內將獲得超過多數票的人選為聯邦總理；如果在限期內選舉不能通過時，那麼就應立即進行重新選舉，在新選舉中得票最多的人即當選。當選人如果獲得聯邦議院議員的過半數選票，那麼聯邦總統必須在選舉後 7 日內予以任命。如果當選人沒有獲得過半數票時，聯邦總統或者在 7 日內予以任命，或者解散聯邦議院。聯邦總理不得擔任任何其它有報酬的職務，不得從事某種職業。

聯邦總理在聯邦政府內有獨立的、突出的地位。其主要職能是：

（一）制定政策。決定聯邦政府的內外政策方針，關注方針政策的執行情況，並對此承擔責任。經常向聯邦總統呈送重要資料、有關重大事件的書面報告以及必要時的面談，匯報聯邦政府的政策及各部的工作情況。

（二）政策執行。他主持聯邦政府工作，擁有組閣權，挑選各部部长和政府主要官員，並提出對聯邦總統有約束力的任免名單。

（三）指導並協調聯邦政府各部門的工作與活動，聽取各部工作範圍內對聯邦政府的方針政策和領導工作有重要意義的措施與計劃的報告。依照聯邦政府通過並由聯邦總統批准的議事規則處理聯邦政府事務。決定聯邦政府的機構設置和各部門的職權範圍，在必要時改組政府，更換部長。

（四）在國家受到侵略或武力威脅的「緊急狀態」時，聯邦總理直接取代國防部長，擔任三軍統帥，指揮聯邦國防軍的行動。

（五）必要時，聯邦總理有權要求聯邦議院提前召集聯邦議院全體會議，提請聯邦總統解散聯邦議院，舉行全國大選。

（六）聯邦總理通過「內閣委員會」實現對聯邦各部的領導。與聯邦議院對口，聯邦政府設置了各個專門問題委員會，主要有：中期

財政計劃委員會、經濟委員會、聯邦安全委員會等。聯邦安全委員會由聯邦總理、外交部長、內政部長、國防部長、財政部長和經濟部長組成，是聯邦政府的核心，協調聯邦情報局、軍事反間局和憲法保衛局三個情報機構的工作法。

(七) 主持內閣會議。聯邦總理和聯邦各部部長組成內閣會議，它是聯邦總理領導政府工作的最重要手段，也是聯邦政府的最高決策機構。

除聯邦總理和各部部長外，聯邦總理和聯邦各部部長的國務秘書、聯邦新聞局長和聯邦情報局長、總統辦公廳主任等亦可參加，但沒有表決權。會議由總理主持，總理缺席由副總理主持。會議一般秘密舉行，與會者在會上的發言和表決情況，作出決議的內容等，不准外傳。會議結束後，一般由政府發言人根據總理的授權，在每周定期舉行的記者招待會上向新聞界披露、解釋會議的決定。決議一經通過，所有內閣成員必須遵守，不同意見可以保留。會議必須有半數部長在場時才能作出決議、意見不一致由會議主席決定。為了支持聯邦總理履行其重任，由兩名聯邦議員作他的議會國務秘書(Parliamentary State Secretaries)，他們的頭銜是國務部長。一位國務部長負責歐洲聯合問題和情報協調工作；另一位國務部長負責聯邦與各州之間的合作及文化事務。

三、聯邦政府

以聯邦總理為首的聯邦政府是一個政府機制，也是聯邦德國的最高國家行政機關，擁有「基本法」保證的廣泛權力，執行國家的重要行政事務。聯邦行政機構由聯邦政府和聯邦行政管理機構組成。

(一) 聯邦政府及其職能

聯邦政府由聯邦總理和聯邦各部部長組成，它是一個整體，即聯邦內閣。聯邦政府作為一個集體領導階層，它的工作原則是「總理原則」、「業務原則」和「集體原則」。聯邦政府的任務主要是治理國家，決定整個德國的大政方針，它對外體現著統一的政治意志。聯邦政府的任期與聯邦議院相同，每屆4年；它在每屆新的聯邦議院組成後產生，到下一屆新議院組成終止。聯邦總理認為有必要時，可以改組政

府，報請總統撤換或任命新的部長。為保持政府的相對穩定，阻止議院的反對黨團不因政府的某項政策而利用信任投票推翻聯邦總理，「基本法」特別規定了「建設性不信任投票」(constructive vote of no confidence)原則。如果聯邦政府失去了聯邦議院的信任，它只能作為整體被聯邦議院推翻。聯邦議院只能通過議員的多數票選出一位新總理即通過建設性的不信任案，推翻聯邦政府。但聯邦議院不能通過不信任案罷免部長，而只可以對他表示不贊成。²

(二) 聯邦部長

聯邦部長一方面是內閣的成員，另一方面又在聯邦總理決定的大政方針範圍內獨立地負責和領導一個部門。聯邦部長由聯邦總理提名，報請聯邦總統批准任命，並發給委任證書。聯邦部長一經正式任命，即在聯邦議院按規定的誓詞進行宣誓，然後就職。聯邦部長不得擔任任何其它領薪資的職務，也不得從事營業性職業，不得開業，不得參加營利企業的管理；未經聯邦議院的同意，也不得參加營利企業的董事會。其任期為4年，在新的聯邦議院第一次開會時，聯邦部長的職位即告終止。

在內閣制精神之下，聯邦總理因其它原因終止時，聯邦部長的職位也告終止。經聯邦總理或聯邦總統的要求，聯邦部長必須履行職務，直至任命繼任者為止。聯邦部長的具體工作範圍由聯邦總理決定、各部之間出現的相互交叉現象以及由此產生的意見分歧，由聯邦政府通過決議加以解決。一位聯邦部長通常有兩種職能，作為內閣成員，他參與聯邦政府的政治決策，一旦聯邦總理或內閣對聯邦某一個政治問題作出了決定，每個聯邦部長都受決定的約束，必須像對自己的決定一樣去維護它。聯邦部長在公共場合或對公眾輿論的表態，必須同聯邦總理決定的方針政策保持一致。作為一位主管部門的領導，他又必須在總理決定的方針範圍內對主管部門的事作政治決策。對他領導的部來說，他必須擔負起部長的各項任務，領導和檢查下屬機構的工作。所以說，聯邦部長一方面在執政，另一方面卻又要管理。

(三) 聯邦行政幕僚機構

聯邦行政幕僚機構由聯邦各部、各部下設機構間接的聯邦機構以及聯邦審計局組成。根據各部職能的不同，聯邦各部一方面是政府的

輔助機構，它們要為本部部長的政治決策進行準備工作。另一方面，它們作為聯邦行政管理的最高機構又要執行法律，執行政府及其部長依據憲法和法律作出的政治決策。在這方面，各部將依靠它們的下屬聯邦機構，使這些機構各司其職。

聯邦政府下設各部主要是：總理府、新聞局、財政部、經濟合作與發展部、經濟部、研究技術部、審計局、國務秘書、內政部、外交部、司法部、國防部、農林部、勞動社會部、交通部。我們謹將與本研究有關的前八個單位加以說明，藉以瞭解此等單位在結構與運作上與我國之行政組織有何等之關係。

1、總理府

聯邦總理府是聯邦總理的領導中心，是聯邦政府的政治和行政總參謀部。它通過協調、計劃、組織和監督四大職能支持聯邦總理的工作，是聯邦政府內最有影響、最具權威的部門。聯邦總理府由一位聯邦特別任務部長主持，這位部長在聯邦議院的長老委員會中代表聯邦政府，在聯邦政府與聯邦議院的關係上全面支持聯邦總理。聯邦總理府的工作範圍廣泛，主要包括：隨時向聯邦總理報告國內的政治動態和聯邦政府各部門的工作情況；為聯邦總理的決策進行準備並監督其執行；協調聯邦政府各部門的工作；領導聯邦政府秘書處；負責準備內閣會議、內閣委員會會議和聯邦政府的決議；負責制訂和協調國家防務計劃；負責監督和協調聯邦情報局、聯邦憲法保衛局和聯邦國防軍事安全局的工作。

2、新聞局

聯邦新聞局是聯邦政府負責新聞宣傳的機構，也是直接為聯邦總理服務的三大情報機構之一。它由一位國務秘書主持（也是聯邦政府的發言人），新聞局長有權直接向聯邦總理和聯邦總統報告工作。聯邦政府各部門的各項計劃和措施，凡是可能引起輿論界議論和注意的，都必須及早和盡可能詳盡地向聯邦新聞局長通報。凡涉及各部門業務範圍之外的而且有普遍政治意義的事務，均由聯邦新聞局對外發布或透露。此外，聯邦新聞局長可以參加聯邦政府的各種會議，並得到內閣會議的記錄副本。聯邦政府各部門都設有新聞處，聯邦新聞局與它們保持密切的聯繫，通過它們瞭解各部門的工作情況，具體指導它們

的業務工作。聯邦新聞局的主要任務是不斷地向聯邦政府報告世界各地發生的一切重大事件，為聯邦政府發揮「聽筒」和「傳聲筒」的作用。一方面，收集和研究輿論界的反應作為聯邦政府制訂政策的參考，另一方面，向輿論界宣傳和解釋聯邦政府的政策並通過有意識地選擇新聞措詞對輿論界施加影響，使之有利於政府，還要配合外交部做好外國的政治輿論工作。在研究輿論界反應方面，其具體任務包括：分析報紙、雜誌、新聞報導、電台和電視台廣播；通過民意調查研究機關研究民情輿論。在解釋和宣傳聯邦政策方面，其具體任務包括：定期舉行記者招待會，由聯邦總理、聯邦部長、聯邦新聞局長或各部門新聞專員介紹聯邦政府對一些原則與日常性問題的立場；編制聯邦政府年度工作報告；出版發行聯邦政府公報；攝製政府文獻紀錄片；出版發行新聞通報；向國內外輿論界解釋政府的防務政策，加深國內輿論界對維護國內安全必要性的認識，促進外國輿論界對聯邦德國加強防務的瞭解；通過出版刊物、攝製電影、錄音、組織情況介紹會和開展宣傳活動向公民闡明聯邦政府的社會福利政策及其所從事的工作；研究國外的政治輿論等。

3、財政部

聯邦財政部是聯邦政府最有實權的部門之一，是監督國家財政的最重要機關。而國家財政狀況與資源也是由財政部總管與主控，它的任務是管理聯邦財產，負責使聯邦財政政策適應經濟發展各個階段的實際需要。財政部長的權利和義務主要有：主持財政計劃委員會，該委員會負責協調聯邦、州和地方政府的預算與財政計劃，並提出相應建議；負責提出聯邦預算草案，並使預算收支保持平衡；對聯邦政府有關財政問題的決議擁有反對權；有權為政府的刺激經濟政策籌措資金；任何不包括在預算計劃之內或超出預算規定限額之外的支出，必須徵得財政部長同意；任何法律、條例、協議，如果涉及減少聯邦收入或需要額外支出的，都必須得到財政部長的同意。

4、經濟合作與發展部

聯邦經濟合作與發展部是聯邦德國政府主管對外經濟發展和援助政策的機構，設立於 1961 年，原名經濟合作部，1993 年改名為聯邦經濟合作與發展部。主要任務是負責聯邦政府對外經濟發展和援助政

策，幫助發展中國家解決貧困和環境污染問題。發展援助的原則是通過援助達到自救。發展援助的標準則為尊重人權、人民參政、實行市場經濟。而發展援助的形式有：技術和人員援助，即向受援國派遣專家顧問，幫助受援國培訓人才，向受援國轉讓技術知識和資料文獻等；資本援助，即向受援國提供資金、設備、材料、勞務等，援建一些基礎設施；各種形式的緊急救濟以及參加聯合國多邊援助。聯邦德國在向發展中國家提供援助前，先通過與受援國政府商定某個援助項目的建設方式和財政負擔辦法，然後簽定協議。它提供受援國的財政援助不是一次付給，而是根據項目的進展逐步支付。援助的項目一般也不是由聯邦德國負擔全部費用，受援國也必須負擔一部分費用。

5、經濟部

聯邦經濟部是德國政府負責整個經濟工作，主管內、外貿易方針政策的部門。它根據國家的外交政策和國內外經濟形勢以及國家的進出口法規，並遵循歐洲聯盟的統一規定，制定具體的對外經濟貿易政策。該部制定的經濟政策指導、控制並協調聯邦德國經濟的發展。其履行職能的主要方式是，採取中期政策措施和短期政策措施。中期政策措施包括制定中期計劃、結構政策和增長政策。短期政策措施主要是通過財政稅收和貨幣信貸兩大渠道進行，辦法是通過調整財政稅收政策來影響國家投資與消費、私人投資與消費。

6、研究技術部

聯邦研究技術部是聯邦政府負責協調研究和技術發展的機構。前身為 1955 年設立的原子能部，1962 年改組為聯邦科學研究部，1969 年改名為聯邦教育和科學部，1972 年又將其分為科研和教育兩個部。聯邦研究技術部就是其中之一。聯邦研究技術部的主要任務是：處理關於促進科學的原則性問題；協調聯邦政府各部門的科研活動；制訂科研規劃；指導研究機構的科研工作。該部無權直接向單位下達科研任務，而是用財政資助的辦法來實現科研規劃。聯邦政府十分重視科技對國民經濟的作用，規定研究和技術政策的目標是：提高科學知識水平；保障和提高經濟效能與競爭能力；保護資源、維護自然生活條件；改善人的生活勞動條件；認識技術發展的作用與關係，並評估其前景，為利用技術的決策提供依據。在聯邦政府科研政策總目標指導

下，該部組織各方面的專家制定科研規劃，這些科研規劃必須報告聯邦政府審批，批准後向全國公布。為了把主要精力用於制訂政策和處理重大項目的審批，聯邦研究技術部建立了項目協理和諮詢制度，吸收專業科研機構和專家參與實施規劃項目的計劃和管理。在聯邦德國，企業、研究機構和個人均可根據規劃提出的任務向該部申請科研項目，獲准後由該部資助研究費用，對於應用性研究項目，在用戶、研究機構和企業本身有能力自己繼續發展和推廣時，該部即停止提供資助。為鼓勵中小企業開展科研，這些企業和研究人員可以從聯邦經濟部得到額外的補。

7、聯邦審計局

聯邦審計局的任務是審查聯邦預算、檢查聯邦機構和聯邦行政管理機構在使用預算資金、和從事經濟活動中是否注意節約和符合規定，檢查聯邦的特別財產和企業的經營情況。聯邦審計局有義務向聯邦立法機構提供證明聯邦政府不存在問題的資料。聯邦審計局獨立於聯邦政府，只對法律負責。

8、國務秘書

議會國務秘書的任務是協助部長完成其執政使命，尤其要幫助部長與聯邦議院、聯邦參議院、兩院的委員會、各議會黨團及各政黨保持聯繫。他們代表部長向聯邦議院、聯邦參議院以及在聯邦政府的會議上對有關事項作說明。此外，議會國務秘書還可以受委託執行特殊的使命。

每一個部裡都有一名或兩名官員身份的國務秘書。他們代表部長，協助部長做好主管部的工作。

在各部起協助領導作用的班子是部長辦公室、部長和國務秘書的專職報告起草人、內閣事務秘書室、議會事務秘書室、新聞秘書室。有些部裡還設有規劃機構。

每個部又設司、分管司和處，分別由司長、分管司長和處長領導。部裡的中央司或叫行政司，主管人事、預算、組織及下屬機構的一般事務。

各部下面都設有許多直屬的聯邦高級機構、組織和設置，各自在聯邦範圍內承擔特定的任務，其任務頗類似我國行政院下之各委員

會。它們是：聯邦統計局、聯邦刑事局、德意志專利局、聯邦反卡特爾（Cartel）局、聯邦車輛運輸局、聯邦保險局、聯邦衛生局、聯邦環境局、德意志氣象局。

凡是「基本法」允許設下屬組織的聯邦級管理機構，均設有聯邦中級機構。（聯邦鐵路局、航運局、國防軍軍區管理機構、邊防局和邊防保衛局以及高級財政局都是聯邦與州共管機構）和聯邦下級機構（例如，航運分局、邊防警察局和鐵路警察局、海關總局及其分局、聯邦財產局和林業局）。

第二節 俄羅斯行政組織結構與功能³

俄羅斯雖是一個長達 1100 年的古老國家，但今天的俄羅斯從 1991 年蘇俄共產政權解體，獨立建國不過八年的歷史。探討俄羅斯的行政組織面臨一個極大的困難，即是傳統的社會主義雖然在形式上廢棄，但並沒有徹底消失，而新的現代性的資本制度卻又沒有完全建立，無論在政治組織與社會制度上都成為一個過渡與轉型的時期，這種現象增加了研究的困難。本研究小組在研究其行政組織時，僅能從行政整體的結構瞭解其行政組織的架構，進而觀察幕僚作業的運作。

俄羅斯的行政組織可以 1993 年 12 月 12 日聯邦憲法生效前後為基準，在其前有部長會議的組織；到了憲法生效後，則成立了聯邦政府的行政組織機制。茲分述如下：

一、部長會議

1993 年新憲法生效之前，俄羅斯聯邦中央政府仍採取部長會議的形式，是向聯邦人民委員會、最高蘇維埃和總統報告工作的權力機關。部長會議是一個實際負責政策制定與執行的機關，具有前蘇聯內閣制和西方總統制政府的特點。但總統取得相當大的政治權力。

俄羅斯聯邦部長會議由聯邦總統組織，部長會議主席由總統取得最高蘇維埃（Supreme Soviet）同意後任命，部長會議副主席、各部部長、國家委員會主席由總統根據部長會議主席的呈請任免；外交部長、國防部長、安全部長、內務部長由總統取得最高蘇維埃同意後任命。

部長會議成員包括部長會議主席、副主席、各部部長、各國家委員會主席以及俄羅斯聯邦版圖內各共和國部長會議主席。總統也可以根據俄羅斯聯邦部長會議的申請，把俄羅斯聯邦政府管轄的其他中央國家管理機關的領導人列為俄羅斯聯邦政府成員。

聯邦人民代表大會和最高蘇維埃如果對部長會議表示不滿，可以作出要它辭職的決定，總統在徵得最高蘇維埃的同意之後，也可以作出要部長會議辭職的決定。如果部長會議辭職，總統應著手重新組織新的政府。

聯邦部長會議有權決定屬於俄羅斯管轄的國家管理問題，但不包括根據憲法和法律屬於人民代表大會、最高蘇維埃和總統管轄的問題。具體來說，部長會議的職責有下列各項：

第一，保證對國民經濟和社會文化建設的領導，制定和實施有關保證人民福利和文化發展、科技發展、合理利用和保護自然資源的措施，促進有關鞏固貨幣和信貸體制、組織國家保險和同意核算與統計制度等措施的實施；參與貫徹統一的價格、工資、社會贍養的統一政策；組織對工業、建築業、農業企業和聯合公司，交通郵電企業，以及其他共和國和地方屬單位及機構的管理。

第二，制定當前和長遠的國家經濟和社會發展計劃；採取措施實現國家計劃和預算，保證俄羅斯聯邦、俄羅斯聯邦版圖內各經濟區和共和國、邊疆區、州和聯邦直轄市的經濟和社會的全面發展。

第三，實施關於保護國家利益，保護社會財產和公共秩序、保障公民權利和自由的措施。

第四，採取措施保障國家安全和國防能力。

第五，在俄羅斯聯邦同外國和國際組織的關係方面實施領導。

概括來說，雖然這一結構是合議制的組合，但各部長仍有相當大的政策制定權力。

二、聯邦政府

1993年12月12日俄羅斯聯邦憲法生效後，原來的聯邦部長會議被聯邦政府取代。聯邦政府成為對總統負責的最高權力機關的執行機關，也是最高的行政機關，擔負著管理全聯邦政治、經濟、軍事、外

交和社會等領域的管理重任。聯邦政府的組成人員有：聯邦政府總理、第一副總理、副總理、各部部長。

根據俄羅斯聯邦憲法，聯邦政府總理由聯邦總統任命，但事先必須徵得國家杜馬（State Duma）的同意。（國家杜馬是「國家議會」之義，由 1917 年沙皇時代之 DUMA 音譯而來），其具體步驟是：

首先，聯邦總統提出聯邦政府新任總理的人選。這有三種情況：一是在新總統上任後提名總理；二是在聯邦政府辭職後提名新總理；三是在國家杜馬否決了聯邦總統提出的總理人選之後，總統提出新的人選或再提名。在前兩種情況下，提出總理人選的時間是在新總統上任或聯邦政府辭職兩週之內，後一種情況下則是在一週之內。

其次，國家杜馬審議總理人選，這要求國家杜馬在總統提出總理人選後一周之內作出審議決定。如果審議通過，則總統即任命總理；如果不通過，則由總統重新提名，再由國家杜馬審議，甚至通過為止。

最後。總統正式任命總理。這又有兩種情況：一是任命已被國家杜馬審議通過的總理人選；二是在國家杜馬 3 次否決了總理人選之後，直接任命總理 同時解散國家杜馬並舉行新的杜馬選舉。

聯邦政府由總理領導，在被任命後一周之內總理向聯邦總統提交聯邦執行權力機關組成的建議，經總統同意後，組建新政府；總理有權向聯邦總統提出副總理和部長人選。總理根據聯邦憲法、法律和總統的命令，確定聯邦政府活動的基本方針和組織政府的工作。此外，聯邦總理還可以向國家杜馬提出對聯邦政府的信任案；凡遇聯邦總統不能履行自己的職責時，由總理臨時代理。不過，此時代理總統的總理並不享有解散議會、確定全民公決以及對聯邦憲法條款提出修正補充建議的權力。

聯邦總理下設總理辦公廳等直屬辦事機構，負責為總理的活動提供保障和監督，以及有效地協調政府各機構，溝通總理與部長之間的活動。聯邦政府由總理及其領導的第一副總理、副總理、各部部長組成。根據憲法，聯邦政府除了總理以外的其他成員，由總理提名、總統批准和任命。新總統一上任，原來的聯邦政府就要向他提出卸任。然後，總統提出新的聯邦政府總理人選，經國家杜馬審議通過後正式任命總理。新總理要在上任後一周之內，向總統提交組成政府的建議

和副總理及聯邦政府部長的人選名單，一俟總統同意，總理便著手組建新的聯邦政府。

聯邦政府對總統負責，接受總統的領導，並向其匯報工作。政府活動內容及其成員的任免都要由總統決定。

聯邦政府辭職有三種情況：一是政府自己向總統提出辭職，總統可以接受也可以不接受；二是總統自己做出要政府辭職的決定；三是在國家杜馬經過多數票表決對聯邦政府提出不信任案之後，總統可以宣布政府辭職。但這種不信任案需經國家杜馬代表總數的多數代表表決同意後才能通過，而且即使是在這種情況下，總統也可以表示不同意國家杜馬的決定。但如果國家杜馬在三個月內重提對聯邦政府的不信任案，則總統或宣布政府辭職，或解散國家杜馬。

已卸任或辭職的聯邦政府如受總統的委託，可以繼續行使政府的職責，直到新政府成立時為止，作為俄羅斯最高執行權力機關，聯邦政府在國家的政治生活中起著非常大的作用，擔負著涉及到國家政治、經濟、軍事、外交、文化及社會其它方面國務活動的重大使命。具體而言，聯邦政府的職能有以下幾個方面：

第一，政治方面，實施保障國家防禦、國家安全和貫徹國家對外政策的措施；維護國家主權和領土完整；保障公共安全。

第二，經濟方面，制定並向國家杜馬提出聯邦財政預算並且確保其執行；向國家杜馬報告聯邦財政預算的執行情況；確保在全聯邦內實行統一的金融、信貸、和貨幣政策；管理聯邦財產；強化對經濟進行的總體調控。

第三，社會生活方面，貫徹執行聯邦在文化教育、科學技術、教育、衛生、社會保障以及生態領域實行統一的國家政策；保障法制的實施、公民的權利與自由，貫徹、執行保護公共的和私人的財產、社會秩序以及減少各種犯罪現象的一切措施。

第四，履行聯邦憲法和其它法律、聯邦總統所賦予的其它職權。

聯邦政府行使自己權限的基本前提是要嚴格遵守聯邦的憲法、聯邦的法律和總統的命令，在此基礎之上頒布和執行各種決議和決定。聯邦政府這樣作出的決議和決定才能在全聯邦無條件地被遵照和執行。如果聯邦政府的決議和決定與聯邦憲法、法律及總統的命令相抵

觸，總統有權將它們廢除。

聯邦政府下設的各部是政府的中央行政管理機關。中央各部在總理的統一指導和協調下開展工作，但一些特別重要的部如外交、國防等由總統直接參與領導。聯邦各部由總統設立，總統也有權對其進行改組和調整。各部根據俄羅斯聯邦憲法、法律以及總統命令開展活動，並對由其負責的管理部門進行領導，協調部屬各機關的活動。

各部設部長一人，副部長若干人。部長及副部長均由總理提名，總統任命。部長為政府成員，接受總理的領導。部長的主要職權有：對本部主管的工作負個人責任，規定該部下屬機關的任務和活動，協調副部長之間的活動，在職權範圍內發布命令和指示等等。

三、聯邦政府的結構調整

俄羅斯聯邦政府的形成是採取漸進的方式，聯邦憲法明確規定聯邦政府由聯邦總理、聯邦副總理和聯邦部長等組成，但具體的構成方式，如副總理、聯邦的部（委員會、局）的設置及數量多少，卻一直處於調整狀態，政府的工作重心往往因調整的重心不同，而在結構與運作上呈現不同的情形。

葉爾辛就任總統後，關於聯邦中央執行權力機構調整的命令，聯邦政府已經過了四次較大的調整。

第一次是在 1992 年 9 月。當時，為了保證政局的穩定，確保體制轉型的順利進行和經濟的正常發展，聯邦政府撤銷、增補和改組了一些部委或所屬機構。第二次改組是在 1994 年 1 月。這次調整的主要目標是進一步精簡聯邦政府的機構，減少部委及其它主管部門的數量，提高工作效率。第三次改組是在 1996 年 8 月。葉爾辛競選總統連任後，大幅度地調整了政府組織，將聯邦機關和執行權力機關的數量從 89 個減少到 66 個，部委從 25 個減少到 24 個，並以總統命令的形式確定了這些機構的地位、從屬關係領導人的的任免程序。

第四次是在 1997 年 3 月。這是最有影響的一次調整工作。重點如下：一、總理在政府的職權範圍之內協調對外聯絡、國防和國家安全方面的工作。副總理減少到八個，其中有兩個第一副總理；二、政府要加強在經濟改革、社會領域、住房和建築政策上的改革，和在科

學領域、基礎設施部門的改革，加強民族政策、地區政策、與獨立國家國協國家的合作。改組後的聯邦政府，部委局機構減到 56 個。第四次機構調整之後，俄羅斯聯邦政府設總理 1 人，第二副總理 2 人，副總理 6 人，20 個部，16 個委員會，20 個局。

第三節 法國行政組織結構與功能

法國的政府組織是建構在 1958 年第五共和憲法的基礎上。這部憲法的特色是總統與總理的職權併存，是一個不折不扣的雙首長制的行政體制（dual-cephalic executive system）。⁴我們在介紹相關的幕僚體制時，也與其他國家不同，也擬從這種機制著手分析。我國憲法增修條文也逐漸走向雙首長制的結構，自然在行政結構上也突顯出雙首長制的精神與運作，但也有其問題，是以法國雙首長制的結構與功能可以給我們作參考。

一、總統

總統是政治決策中心，指導和監督政府的活動，被稱為法國「真正的政府」。在第五共和憲法第二章明白規定：「共和國總監督遵守憲法。通個仲裁，保證公共權力機構的正常活動和國家的持續性。共和國總統是國家獨立、領土完整和遵守共同體協定與條約的保證人。」法國總統在法律上地位崇高，擁有實質上的權力。基本上不是一個虛位總統。

行使政治權力的機構是總統府。其辦事機構的設置和人員編制都是根據慣例和總統個人所決定的。戴高樂（Charles de Gaulle）任總統時，總統府作了相當程度的擴張與強化，使總統對政策更能充分的控制。總統的重要幕僚單位包括下列單位：

（一）秘書總處。這個機構是總統指導和監督政府各部事務的主要工具，是總統府中最重要的部門。秘書總處的職責是確保總統同政府及其政府成員的聯繫。分別負責外交、經濟與財政、社會、國民教育、法律、科研等事務。他們可以直接參加各種部際會議，並從會議中收集有關資料進行分析研究，為總統提供諮詢。

最高幕僚長是秘書長，也是總統最重要的助手，協助總統決定重大的政治性問題。他每天就文件的處理與總統保持直接聯繫，就各類問題與政府成員，特別是總理經常接觸。他協調總統的各種情報和資訊必須通過秘書長，總統的一切決定又由他那裡發出。總統因公外出和休假期間，秘書長負責同政府機構和其它行政部門的聯繫。由於其事務性頗高，地位與我國秘書長類似。

（二）總統府辦公室。負責處理總統府的日常公務，如人事和預算，與報界的聯繫，安排總統的接見，保衛總統的安全等，類似我國總府中總統辦公室主任的地位。

（三）總統參軍長。負責向總統提供軍事情報，安排國防委員會的工作日程，起草總統的軍事決定，與我國總統參軍長地位相似。

（四）秘書處。負責總統本人身邊日常事務。由於能經常見到總統，對總統有著重大的影響。

大體上說來，由於總統的權限頗大，總統另成為一個政府發號施令的中心，成為雙首長制中的另一個特色。

二、總理

（一）總理府

法蘭西第五共和國中央政府主幹是總理府，與總統府相對。總理府類似我國的行政院，是國家的最高行政機關。其組織的成員是總理、國務部長、部長、部長級代表和國務秘書。根據法蘭西第五共和國憲法第八條規定：「共和國總統任命總理，並依總理提出政府總辭而免除其職務。共和國總統根據總理的提議任免政府其他成員」。總理及各政府官員皆由總統任命。第五共和國中央政府不設副總理和副部長。第五共和國歷屆政府成員一般在 25 至 45 名之間。

總理府是總理的辦事機構，設總理府辦公廳、軍事辦公室、總秘書處。其中，總理府辦公廳和總秘書處比較重要。

1、總理府辦公廳。這是總理的參謀部，負責與總統府辦公室的聯繫，監督中央各部的工作。辦公廳正副主任直接與部長們發生工作聯繫。辦公廳成員是總理的「耳目」。

2、總理府總秘書處。負責準備和傳達部長會議、部際委員會與議

會文件，轉交法律草案給議會，把議會通過的法律交給總統和有關部長簽字，保管總統或總理簽署的法律和法令文件。總秘書處下設行政和公職總局、政府公報局和文獻局。

（二）總理和政府職能

1、總理的職能。法蘭西第五共和國憲法中第二十條規定：「政府決定並指導國家的政策」，二十一條規定「總理指揮政府行動，負責國防，確保法律的執行」。由於負有上述任務，總理有權向總統建議任免他所領導的政府成員，即國務部長、部長、部長級代表和國務秘書。他還有權任免總統職權以外的所有文職人員和軍職人員。自然總統對任命官吏，同時享有意表達權力，總統不會任命一個與他意見相左的政府官員。與一般議會制相同，新總理走馬上任時，必須代表政府向議會提出政府施政報告。法國總理會在就任之時，發表一項總政策聲明，表示向議會負起施政責任。議會有權表示不信任案。

2、總理和總統的關係。

總理和總統根據法蘭西第五共和國憲法的規定，是行政雙首長制。憲法規定了他們的職權範圍，但有相當部分的規定是含糊其詞、模稜兩可的，例如，總統是「武裝部隊的統帥」，總理「對國防負責」，「政府掌管武裝部隊」等等。

在政府結構上，區分為國務部長、部長、部長級代表和國務秘書在各部門的領導職責，由政府頒布的法令具體規定。但在權力結構上，卻有不同的比重。國務部長的地位高於其他部長，在部長會議上擁有較大的發言權，並受到總統和總理的高度重視。但他的任命多為政治的考量；總統或出於不同的意圖或是為了照顧卸任的總理或有名望的政治家參加政府，或者是安排重要的政黨的代表來平衡政府中各種政治力量。⁵

3、總理與內閣部會的關係

部長可以代行總理委託的某些權力，副署由他負責執行的總理法令，在部長會議上參與決策，並在議會有答辯權。部長主管一個部的工作，他在部內的職權由總理建議、行政法院認可、部長會議通過和總統批准的法令規定之。

部長級代表的地位與部長相同，但負責總理或者部長委託的某項

專門工作，例如，1997年6月4日成立的約斯平（Lionel Jospin）政府有兩名部長級代表，一名在外交部負責歐洲事務，另一名在國民教育和科研部負責中小學教育。部長級代表負責某項工作的職權由總理建議、行政法院認可、部長會議通過和總統批准的法令規定之。例如，1981年6月13日第664號法令規定，總理府負責婦女權利的部長級代表的職權是：負責制定和實施尊重婦女在社會中權利的政策，消除對婦女的歧視，保證婦女在政治、經濟、社會和文化方面的平等權利等。

國務秘書也扮演幕僚的工作，性質上有三類：

第一類是獨立國務秘書，領導一個其規模稍次於部的部門工作，但其職權相當於一個部。他有單獨的預算，有權提出法案和改革意見。

第二類是總理府國務秘書，法國第四共和時期開始設置。他們受總理委託處理某項特定任務。

第三類是部長的國務秘書，其地位比前兩類國務秘書都要低，是根據部長本人的資歷、地位和部的任務而增設的。

法國這種行政雙首長制是一項當前政府組織中的特色，在運作時往往因為黨派的不同意見而造成政爭，引起國家的政局不安，這是政治學者最為批評之處。戴高樂總統於1964年1月31日記者招待會上進一步闡明總理和政府與總統的關係時指出：「總統任務的性質、範圍和期限意味著他不要無休止地全神貫注於應付政治、議會、經濟和行政上的經常事務。相反，這是法國總理的複雜任務。」當總統與總理、政府、議會多數派同屬一個政治派別時，總統掌握大政方針，總理負責日常事務。當總統與總理、政府和議會多數派不屬於同一政治派別時，如1986年、1993年和1997年3次出現左右翼「共治」（*Cohabitation, La Cohabitation*），總理和政府就要回收憲法賦予的權力，名符其實地與總統一起共同治理國家，共同商討和決定內外政策。當然。總統仍然擁有憲法賦予的職權，只是喪失了對議會、總理和政府的支配權。這種左右共治的政治自然造成了政局的不安。

法蘭西第五共和國中央政府的部，是負責政府某方面事務的行政機構，由政府成員分別領導，以下分點說明：

（1）部的設置和層次。隨著國家對經濟、政治和社會干預活動的

增強，政府和國家職能的擴大，中央政府部門也在增加。法蘭西第三共和國時期，平均每屆政府設置約 8 個部，法蘭西第五共和國以來，平均每屆政府的部數增加到 20 個左右。部的數量和名稱經常變動；有些部時而分散，時而合並；又有些部時而取消，時而恢復。

1997 年 5 月 4 日成立的約斯平政府所設的部有：就業和互助部，掌璽和司法部，國民教育和科研部，內政部，外交部，經濟、財政和工業部，國防部，設備、運輸和住房部，文化和通訊部，農業和漁業部，地區發展規劃和環境部，議會關係部，公職、國家改革和權力下放部，青年和體育部。

第五共和國以來，中央政府部設置的變化趨勢是：負責社會問題的部數顯著增加。如 70 年代以來，先後設置過環境保護部、文娛部、民族團結部、消費部、職業培訓部、婦女權利部、城市規劃與住房部等。約斯平政府設就業和互助部並將該部放在各部的首位，說明當前法國失業的嚴重性和解決就業的迫切性。

部的層次可分為縱向面向橫向面。從縱向面看，多數部有五個層次：第一層是部長，第二層是部長辦公廳，第三層是司、局、委員會，第四層是處，第五層是科。有個別的部(如外交部)增加了一個層次——秘書長。還有的部只有兩個層次，第一層是部長，第二層是處。

從橫向面看，各部設置的司、局和委員會的數目相差很大，最多的是外交部，共有 16 個司和局。最精簡的部不設任何機構，由部長和秘書組成，具體業務委託某一個部的部門辦理，總之，每個部司、局和委員會數目平均為 10 個。

(2) 部長辦公廳。它在部內的結構中地位顯要，主要負責瞭解和掌握該部內外資訊，監督和協調各單位的關係，負責與其它部長辦公廳的聯繫、與大眾媒介的聯絡以及與部長所在選區的聯繫，領導秘書處。

部長辦公廳的主要成員有辦公廳主任、副主任、總務長、技術顧問，部長辦公廳主任一般由具有行政管理經驗的人擔任，他受部長委託簽署文件，代表部長接見來訪者，處理和協調部內各機構關係。總務長如與部長關係密切，則在部內地位較高，獲得較廣泛的權力，如處理部長的 political 文件，代替部長與地方和政黨發生聯繫；總務長如

與部長關係一般，則在部內的地位低作用小。只能處理一般日常事務。技術顧問是部長與各司、局之間的聯繫人，並代表部長對各司、局的工作進行指導。技術顧問多來自高級文官集團，具有較高文化素質和專長。

根據組織法規定，部長辦公廳成員在一般情況下不超過 10 名，國務秘書辦公室成員不超過 5 名。

（三）經濟政策機構。法國的財經幕僚結構相當細緻，而且在分工上也頗為專業，這是法國重行政組織的一大特色。其中以經濟、財政和工業部最為重要，負責財經政策規劃與業務的重要幕僚工作。茲介紹如下：

經濟、財政和工業部。原名經濟和財政部，工業部併入後改為現有名稱。這裡按原來的經濟和財政部、工業部分別介紹。經濟和財政部在法蘭西第五共和國中央政府中佔有特殊地位。它的總職責是預測、管理和監督全國的經濟和財政，即管理國家的收支和國庫，監督國家機構的財政，為地方政府提供財源並檢查它們的開支，管理公產，保護從事財經活動的官員，對國有企業進行「監護」或「監督」，為經濟綜合平衡發展創造條件。政府的重要政策都在這個機關中進行規劃與制定。而總理的財經政策也都仰賴這個機關作幕僚作業。

經濟和財政部下屬機構龐雜，人員眾多。它分布在全國各個經濟部門和管理部門，如稅務局、海關、國庫、國內貿易和價格機構，總數達 14 萬人。部內設 22 個機構，人員編制為 8 萬人。其中有八個機構的細部幕僚作業重顯出地位的重要：

第一是財政總監。監督部外各個機構的經費、公款保管和財務活動，監督各部和地方政府的撥款使用情況，監督國家銀行、保險公司的財務活動。

其次是預算司。是經濟和財政部內兩個最重要的司之一，通常由一位國務秘書負責。預算司編制主要的預算測算，為部長收集預算辯論時所用的數據、以及在議會辯論預算時的答辯詞和修正案，監督預算的執行。

第三是國庫司。是經濟和財政部內兩個最重要司之一。它管理一切公共收支，發行公債，並通過貸款來干預工業的投資。它會同法蘭

西銀行擬訂國內國際貨幣政策。

第四是公共會計司。審核政府部門和公用事業收支的合法性。

第五是國內貿易和物價司。負責維持物價穩定，鼓勵競爭，保護商業和消費者利益。

第六是對外經濟關係司。通常由一位國務秘書負責。它決定外貿總政策，負責國際經濟談判，鼓勵出口。

第七是預測司。負責預測和研究國家總體經濟和財政狀況。

第八是國家統計和經濟研究所。收集和統計經濟資訊，協調其它統計機構的關係，培養統計幹部。該所還附設一所國家統計和經濟管理學校。

工業部總的職責是制定政府的工業發展政策，通過信貸指導工業企業的發展方向，保證生產設備的現代化，確保工業在國際上的競爭力，推動新興工業的發展，決定工業產品質量和政策，保證工業設施和設備完好率和安全生產，保證能源和原料生產的發展和多樣化。

第四節 義大利行政組織結構與功能

第二次大戰以後，義大利獲得再生。新的議會共和政治體制取代了法西斯專制政府。由於受到專制政體的煎熬，新的政府建立在民主制度、議會民主、分權理論、多元機制等原則上。在議會多元的運作下，義大利成為一個多黨林立的國家，因而造成政局的不穩定。⁶原則上來說，義大利政府的行政機制在這種政局不穩定的局面下也顯得不易達成行政的機制。

一、政府結構

1947年12月22日，義大利制定共和國憲法，並於次年生效。政府建立三權分立的基礎上。總統與總理並存。

總統代表國家，象徵全國的統一。憲法雖然賦予它特定的權力，但處處受到法律的限制。總統有命令總理與內閣各部部長之權。在立法上，總統不參與法律的制定，但頒布法律。但總統頒布法律必須要提出法律案的相關部長的副署，否則無效。事實上，總統的權力受到

相當限制。

總統是國家儀式的主持人，但他不是國家的行政首長，真正的行政首長仍是總理。但總統在行政運作上仍有舉足輕重的力量，這是因為他在政壇上的優越地位，可以扮演折衝尊俎的角色。至於行政權仍在以總理為行政首長的政府組織上。由於是議會體制，行政運作又受控於議會的機制。

因之在議會共和制下，雖然義大利的行政制度頗有特色，即政府擁有相當廣的行政權，在結構上也擁有龐大的機構和人員，制定與管理社會公共事物與公共政策，頗有強化趨勢，但政府又要受到議會的牽制，以及總統決策的介入與意見的制約，是以績效的好壞要看彼此的互動而定。

依照憲法第 92 條規定：「共和國政府由共同組成內閣的總理及各部部長組成」。由於義大利是內閣制精神的政府，故實際上，政府成員一般都是從議員中產生，雖然從特別有才能與威望的公民中挑選擔任也是有的，不過戰後義大利從非議員中挑選的部長還不到 10 名。由於總統有任命與核可權，總理和各部部長就任時，要向總統宣誓。政府正式組成後，要召開內閣會議決定各部副部長人選，然後呈報總統批准。但議會也有相當的控制力，行政首長在就任後的 10 天內，須出席議會會議，由總理向參眾兩院闡明施政綱領。議會通過表決，決定對新政府及其施政綱領的態度。如果給予新政府信任，新政府即按施政綱領開展工作；如果議會不予信任，就必須重新組閣。這種機制給予了議會對任命政府官員相當大的牽制力。

總統與行政組織的關係建立在他指定什麼人組閣，成立政府。自然主要的考慮是要確信新政府的組成會得到議會的信任。議會對政府的信任是政府存在和活動的基礎，但這種信任隨時可以撤銷。按照規定，議會只要認為有必要，就可以提出不信任政府的動議。但是，政府也可以主動出擊，政府在必要時也可以要求議會對自己進行信任投票。維持一個穩定的政府，與議會建立一個良好的互動與信任關係是必要的條件。

二、政府運作機制

義大利政府機構主要分為三大部分：總理府、內閣會議和政府輔助機構。政府是執行議會通過的法律的機關，同時又是國家的最高行政機關。政府的權力是，根據國家總體需要，依照議會通過的各項法律，制訂和推行國內外各項政策。受議會的委託，政府可以就某一問題發布具有法律效力的規定。在未受議會委託的情況下，如果出現非常情況或緊急情況，政府可以發布具有一般法律效力的政令，並須在發布的當天呈報議會審批，以便使之成為正式法律。如果自發布之日起 60 天內未被議會通過，該項政令自它發布之日起即被視為無效。謹就此三大部分說明如下；

（一）總理府

總理府的性質類似我國的行政院的組織。總理是政府最高行政首長，主持內閣會議，領導政府工作，對政府的總體政策負責。總理掌握政府的政治方針和行政方針，並協調和推動各部部長的工作。總理在履行職責時，可以由副總理協助，但也可以不設副總理，由總理獨自領導政府事務。義大利是小黨較多的國家，為維持政局的安定，總理可以設一些榮譽性部長職務來安撫小黨，如國務會議副主席、副總理、國務秘書等。但執政黨將重要的部會由己黨掌控則是定律。例如，長期以來義大利基民黨（Christian Democracy Party, DC）不僅佔有外交、內政、司法、財政幾個重要部長席位，還把持著教育部、郵電部、衛生部、國庫部、公職部、國家投資部等等。因為這些部有利於它爭取選民、安排就業和控制社會事務。理論雖然如此，作在運作上義大利的總理仍受到相當多的制約。義大利政府總理的權力是有限的。

最主要的原因仍是由於各部部長都是根據大選結果、由各黨按比例指定的，總理在事實上並沒有多少權威。義大利總理也沒有控制各部部長政治方向的權利。他只能利用政治手段，如援引同執政聯盟各黨簽訂的施政綱領，利用議會或新聞媒介的支持，從對立的部長之間漁利等，引導政府的行動。這時就要靠總理的政治手腕來運用了。有名的克拉克西（Bettino Craxi）政府就說明了政治手段與手腕的重要。

7

總理府實際上是總理個人的工作班子，事實上是總理的幕僚群。總理通過這個班子履行憲法賦予的各項職責，協調和推動各部的工

作。但在過去相當長的時間裡，義大利政府的總理缺乏領導一個政府所必需的行政、財政和人力機構。戰後 50 年代，總理還沒有自己的人馬，幕僚工作主要依靠內政部（內政部長一般由總理兼任）。總理原則上沒有自己的預算和專門的辦事人員，總理府可以從其它部門或機構借調工作人員，總數不得超過 340 人，但實際做法與原則規定並不一致。據 1986 年 8 月審計院報告，估計總理府（包括設在總理府內的不管部）共有 1586 個成員個，加上其他工作人員共計 3828 人，超過正式編制 10 倍。到今天義大利的政府組織都維持到有了這樣一個有力量的幕僚組合，為其行政運作帶來了力量。

在結構上，總理府也代表了一個龐大的官僚系統，設置的機構主要有：總理辦公室主任、新聞處長、法律處長、外交顧問、文化顧問、經濟顧問等。不管部長也設在總理府內。這個幕僚系統的組織的一大特色是內閣會議及其屬下成員相區別。幕僚系統專責協助總理的施政，其本身不是一個業務單位；實際的業務由內閣會議來主導，使幕僚與業務的區別相當明確。但總理府中也設了與業務相關的單位，以其具有特殊的性質，故置於總理府中。茲就其組成介紹如下：

新聞和文學藝術局。這個組織頗類似我國的新聞局的結構，它的任務是：向公民通報國務活動的各種消息和情報；提供有關資料，使國家機關及時瞭解和掌握國內外輿論和社會動向。該局的官方出版物《義大利生活》公開向國內外發行。在文學方面，對於有重大價值的著作，該局在國內和國際給予法律保護。該局設有局長一人。局長辦公室下設協調、文化獎金、書籍、國際關係等 8 個處和一個圖書館；人事和政務辦公室下設人事、政務、行政管理、技術等處；情報辦公室下設國內新聞、國外新聞、廣播電視、資料等 7 個處；文學藝術和科學辦公室下設版權、著作登記等 5 個處。

南方銀行。這是為了開發經濟落後的南方專門設立的公有金融機構，由負責南方開發的不管部長領導。

全國研究委員會。這個組織類似我國的行政院研究發展考核委員會，也有國家科學委員會的性質，運作上具有研究的動能，並不僅限於行政機制。它初建於 1923 年，是義大利自然科學和哲學社會科學研究的協調和領導機關，由負責科學研究的不管部長領導。研究委員會

主任和秘書長通過選舉產生，由政府任命。該機構的職責是：制訂中長期科研計劃，分配政府撥出的科研經費，根據政府指示同國外進行科研合作，向政府提供科研情況分析報告。每年年底，向內閣會議報告工作，並提出下一年度科研計劃方案。全國研究委員會按學科下設幾十個諮詢委員會和研究委員會，在全國各地設有 127 個研究所、實驗室，118 個研究中心，17 個研究組。應用研究在它的研究機構中佔 48.5%。

中央統計局、紅十字會也隸屬於總理府，但實際上分別由有關部主管。

在幕僚成員中，以不管部最引人注目，其地位頗與我國行政院政務委員的地位相當，但人數較我國為多。根據憲法規定，政府可以設不管部長若干人。不管部長人數視政府機構和工作需要而定。他們是內閣成員，但不領導某個擁有獨立預算的部，他們的任務是完成總理交給的特定工作。一般來講，在下列各項事務方面設有若干不管部長：歐洲共同體事務，公共機構職能，科學研究，南方落後地區的開發，地方事務，同議會的聯繫，民政保護等。每個不管部約五十人。主管義大利南方開發事務的不管部長的工作團隊比較龐大，有一百人左右。此一體制頗可供我國參考。

（二）內閣會議

內閣會議頗類似我國行政院院會，由總理、副總理和各部部長組成，是政府的集體議事和決策機構。它的職責是，研究決定政府準備向議會提交的各種法案、決定國家高級行政官員的任命、決定有關社會治安、公共秩序問題和其它重大行政問題、決定國際條約和對外關係問題、決定總理提出的其它問題。是以在總理領導下的政府團隊，各部部長都是政策制定與執行的主要負責人。

一般來說，各部部長的權限相當獨立，除參加內閣會議和履行憲法所賦予的職責（對內閣的活動共同負責）外，還對各部的活動單獨負責。他們遵照政府的總體政策和總理指示，領導各部工作，管轄各部所屬機構。部長主持編制本部的預算和決算，並提交議會審議通過，各部預算經費由部長掌握，同時接受專門機構的財務監督。根據 1972 年 6 月 30 日，總統以法令規定，為了改變行政權力過於集中的狀況，

過去屬於部長的一部分權力已下放給本部的一些高級官員。

這套行政運作系統有其優點，各個部組成了全國一整套行政系統，隸屬關係以及各自的權限，都由議會兩院通過的法律作了明確規定。在政府更迭、部長易人的情況下，各行政機構的工作仍依法進行，以保證公共事務管理的正常化，免使國家機構癱瘓。這對政黨頗多的義大利來說是行政工作的保障。

（三）政府諮詢機關

從政府組織的幕僚特色來看，義大利有三個輔助機構值得參考。這就是全國經濟和勞工會議、國務會議、審計院。它們的職責是對政府進行監督並提供諮詢，在此作一說明：

1、全國經濟和勞工會議：這是一個法律規定的機關，為議會兩院與政府提供諮詢的服務。它的特色是應議會與政府的要求，具有政策規劃的建議權。由於其成員都是經濟與勞工界的成員，故有相當大的影響力，對政策研擬具有代表性。另一方面，這個機關又有創制權，它可就自己相關利益的規定制定法律案，送交政府，由政府向議會提出。目前總共成員共 80 名，主席與 59 名代表（包括雇主與勞工）由總統任命，20 名專家代表由總理任命。

2、國務會議：它是一個法定機關，其地位是一個法律與行政之間的諮詢機關，也是一個司法行政機關。這個組織包括主席、小組委員會主席與參議法官 74 名，均由內閣會議提名，總統任命。它的工作是對政府的任何決定、施政或政策都可以提出意見，俾判斷是合乎法律，或有益於公眾，以確保政府行政管理的公平正義原則。其中意見是有參考性，政府可不必接受；但意見有拘束力時，則政府機關必須要接受。例如對是否核可給予外國人公民權時，即需國務會議的同意。在司法上對瀆職官員的裁決更有具威信。扮演行政司法的職能。

3、審計院：審計院的職能頗似我國的審計部，但在程序上與我國的制度又大相逕庭。其職權不如國務會議來得大。依憲法 100 條規定：「對政府決策是否合法進行事先監督，對預算執行是否合法進行事後監督。」由此可知，它是一個法律的監督。但其程序頗值得我國借鏡。

當內閣各部長擬向議會提出法律案之前，必須要向審計院提出草案，由審計院審核其是否符合法律，如果有不合法律時，簽註意見退

回要求修訂；如原案提案部長未經修訂，具明理由要審計院再作審核，苟審計院仍不同意時，則由原提案機關提交內閣會議討論。如經內閣會議支持，則審計院只有接受，但可登錄不同意見列為紀錄。此項法律監督與議會的政治監督對政府施政發揮相當的制約力量。

其組織成員包括院長一人（由內閣會議提名，總統任命），法院院長 14 人，參議法官 70 人首席審議官與審議官 400 人。

三、政府各部運作的機制

義大利政府的結構每隨著社會生活和經濟活動的新發展而設立不同的機構。另外，還設了若干個不管部，不管部的數目因總理而異。目前政府設有以下 20 個部及若干不管部，即：國庫部、內政部、外交部、國防部、預算部、司法部、財政部、教育部、衛生部、公共工程和環境部、農業資源、食品和林業部、郵電和通訊部、勞工和社會福利部、外貿和歐洲聯盟事務部、工商和手工業部、運輸和海運部、文化遺產部、旅遊與戲劇部、與議會聯絡部、大學和科研部、家庭部、公職和地區性事務部、機構改革部。

行政部門雖然眾多，但在一般情況下，一個部長領導一個部，但有時由於政治上的原因或業務上的原因，政府可以把兩個或兩個以上的部交由同一名內閣成員領導，預算部長與國庫部長有時由一名部長兼任。⁸ 根據憲法規定，不管部擔負總理委託的特定工作。直接協助不管部長工作的官員配備和一般部長大體相同。

各部的行政管理機構，由於任務和職能不同，人數相差懸殊（如義大利教育部佔中央政府公務員總數的 1 / 2。政府各部設置的特點也是因事制宜與因時制宜。其與其它西方國家相比 有以下幾個特點：

（一）發揮因時制宜的精神。義大利政府根據本國實際情況設了若干個部，有利於經濟發展。義大利南方的領土和人口幾乎佔全國總數的 40%，長期處於落後狀態。義大利政府為開發南方，1950 年專設「南方開發基金會」。每年給南方提供大量撥款，用於發展工農業、交通和各種福利事業。與此同時，為了便於「南方開發基金會」管理，專設「南方開發部」，作為一個不管部。「南方開發基金會」機構龐大

而複雜，主管義大利政府給南方的特別撥款，數額相當於全年國家稅收的 14%。南方開發部設立 20 多年，在管理開發範圍廣闊的南方經濟方面，起了重要作用。這種設制的理論充分顯現了結構與功能的觀點。這是其他國家所不及的地方。頗有參考的價值。我國也有類似基金的設置，並受立法院的監督，頗有相同的功能。

（二）在政府組織上較與其他國家不同的是，義大利政府有兩個功能特別突顯的部級單位，即內政部和國庫部。

義大利內政部雖在結構上與其他國家並無二致，但權力較一般國家為大。總理出訪時，國內事務由內政部長代管，有副總理的地位。該部不僅有龐大的中央機關，而且在地方各級政府中派有政府代表，每個省設省督，省營由內政部派出。地方政府的決定必須有內政部派去的政府代表審核後才能生效。由於其地位重要，基民黨始終是主要執政黨，在外交、國防、國庫、司法等重要部門以至政府總理都曾讓位其它政黨人士擔任，唯獨內政部長職務緊緊抓住不放，社會黨曾幾次爭奪均遭失敗，

值得注意的是，義大利的財經組織結構也異於一般國家，國庫部具有特別的政策主導地位。各國的財政部是政府主掌財政和各經濟部的重要部門。但義大利統領經濟各部的不是財政部而是國庫部。義大利政府的財政由財政部、國庫部、預算和計劃部、國家投資部四個部管理。四個部的分工是：財政部專管稅收；國庫部專管國家開支，掌握國家經濟政策；預算和計劃部負責協調財政部，與國庫部的活動與關係；國家投資部指導國家對國有企業的干預與一切有關國有企業的經濟活動。四個部中，國庫部處於主導地位。國庫部總領經濟各部，負責制定政府的經濟貨幣政策。國庫部長對外代表政府出席歐洲與國際上的重要經濟、財政會議。國庫部長在政府中是有地位和有聲望的人物。顯然，我國並沒有一個相當於國庫部這樣地位的機構。經建會的功能雖然頗為類似，但地位不足，此點頗有參考的餘地。

目前的部級單位有二十個，我們選擇其中的國庫部、外貿部、預算部、國家投資部作一介紹，這些單位多可與本研究相關的機構發揮參考的作用。

（一）國庫部

正如我們在前面指出，國庫部是義大利政府相當獨特的機關。國家財政由一個部統管好，還是由幾個部分管好？這是義大利長期爭論的一個問題。在歷史上這個部的轉換有其轉折。從義大利全國統一到1877年，國家財政一直由財政部一個部主管。1877~1922年，分為財政部和國庫部。墨索里尼（Benito Mussolini）上台後，撤銷國庫部。法西斯政府垮台後，國庫部從財政部獨立出來。目前的國庫都是根據1947年6月4日臨時國家元首的法令設立的。它是義大利政府中的重要部門之一。其基本職責是：監督國家行政經費的使用情況，與預算和經濟計劃部共同編制國家預算和決算。主要機構設置有：

國家會計總局：是國庫部的核心機構，它通過各部的會計局監督各部收支和財政管理情況。該局參加編制國家預算和決算，為政府的預算外開支準備法案，研究同國家財政有關的法案和措施、為本部準備資料和文件。

國庫司：其職責是監督國庫開支、撥款，國庫券的發行，鈔票的印刷和流通，管理股票市場，監督股份公司股票的發行，主管國內外撥款以及國庫部同義大利中央銀行、與各個國際金融機構的關係。

此外，還設有公共債務司、存款和貸款司、福利救濟司、戰爭撫恤司、戰爭損失司、國家供需司、政務和人事司、特別事務和訴訟司。

（二）外貿部

這是一個為促進義大利對外貿易的主管單位。外貿部是根據1945年12月22日臨時政府第809號法令設立的。它的任務是：草擬有關對外貿易的法規，制訂對外貿易的政策和措施，主管多邊和雙邊貿易，監督貿易協定和經濟技術合作協定的執行，研究和掌握國內外生產和市場形勢，主管外貿信貸的發放，同外交部、國防部共同審批軍用物資和軍事裝備的進出口等。總之，通過上述業務活動，促進義大利對外貿易的發展。由於對外貿易在義大利國民經濟中佔有極其重要的地位，外貿部成為政府機構中一個重要部門。

為了歐洲的統合問題的解決與合作，該部第一辦公室一處負責有關實施羅馬條約的問題，起草共同貿易政策，處理共同農業政策和共同農業市場的有關問題，並負責同德國、比利時、荷蘭、盧森堡的經濟貿易關係；二處負責同下述國家的經濟貿易關係：法國、摩納哥大

公國、聖馬利諾以及北非和中非各國；三處負責同下述各國的經濟貿易關係：奧地利、西班牙、葡萄牙、瑞士、丹麥、愛爾蘭、英國及其海外領地、瑞典、芬蘭等。

另設全國外貿協會在外貿部領導下工作，其任務是：研究外貿動態，培養專業人員，宣傳義大利產品，促進義大利產品的出口。它有一千多名僱員，在國外的分支機構有七十多個。

（三）預算部

為了推動義大利計畫經濟的進行，設立了預算部。預算部與國庫部在分工上有不同，它主要的功能是在內閣會議的領導下，同時以不影響其它各部權限的情況時，協調和推動政府經濟政策的實施；定期向總理和經濟計劃部際委員會報告經濟計劃執行情況。該部最初成立於1947年。後根據1967年2月17日第48號法律對其機構設置和職權範圍作了較大調整。為克服資本主義市場經濟造成的不平衡狀態、促進國民經濟的協調發展與受權編制全國經濟計劃，預算部也負擔了重要的使命。

它與國庫部密切合作，每年3月份聯合向議會提出上一年度全國經濟形勢的總結報告；每年9月份向議會提出關於下一年度的預算和經濟計劃報告。在編制經濟計劃前，首先要聽取全國經濟和勞工會議的意見，然後提出經濟計劃綱要供內閣會議討論；在同其它有關各部取得一致意見後，再向議會提出關於全國經濟計劃的決議案。部內設經濟計劃編制局、經濟計劃執行局、政務和人事局。

與預算和經濟計劃部有關的機構有「經濟計劃部際委員會」，這是一個重要的幕僚單位。由於預算的任務涉及範圍廣泛，有些問題往往涉及到其它各部的權限，單由預算部完成這一任務是有一定困難的，因此成立了由總理親任主席的「經濟計劃部際委員會」。

「經濟計劃部際委員會」的成員包括預算部長（任部際委員會副主席）外交部長、國庫部長、財政部長、工商手工業部長、農林部長、外貿部長、國家投資部長、公共工程部長、勞工和社會福利部長、運輸和民航部長、商航部長、旅遊和戲劇部長、主管南方開發事務的不管部長。如果討論的問題涉及到相關部，便由該部長參加會議；如果涉及一些區或自治省，有關區的區政委員會主席和自治省的省政委員

會主席也參加會議。其運作功能相當有效率。義大利銀行（國家中央銀行）行長和中央統計局局長可以列席會議。

「經濟計劃部際委員會」的職責是擬定全國經濟政策方針；設計全國經濟計劃總體指導思想；擬定全國預算總方針；指導全國經濟計劃的實施，並為此推動和協調政府和各個公共部門的活動；審視全國經濟形勢，決定應該採取的措施；協調全國經濟政策和歐洲共同體各國的經濟政策；批准中央統計局有關經濟計劃的工作安排；檢查經濟計劃規定的各項資金的使用情況。這是一個相當政策取向的機構。

另外還有經濟計劃科學技術委員會。它的任務是討論部長提交與經濟計劃有關的各種科學技術問題。成員共有 9 人：有的是根據預算和經濟計劃部長的提議從部門委員會的成員中任命的，有的是從著名教授和傑出的科技人員中挑選的，成員任期 3 年，由總理任命。另設輔助性機構經濟研究所、全國經濟動態研究所與中央統計局，其中以中央統計局較為重要。

（四）國家投資部

國家投資部也是一個較有特色的行政經濟機關，其他國家並不多見。它是在戰後義大利國家壟斷資本主義得到進一步發展的情況下，根據 1956 年 12 月 22 日第 1589 號法律設立的。義大利是一個國家壟斷資本主義發展程度較高的國家。它的國家壟斷資本主義的一個重要特點是，擁有發達的國家參與體系。國家投資部正是為管理國家參與企業系統而專門設立的政府機構。國家參與制企業實際上是國家資本同私人資本相結合的一種「混合企業」。該部通過各級控股公司把政府的決策變為實際經濟活動。

國家投資與國家經濟發展有密切關係，對亟待振興的義大利來說更為迫切。故國家投資部的職責是全面管理國家在各個生產部門和服務部門所參與的股份，監督國家參與制企業的活動。由於它的業務涉及面廣，為此專門設立了一個部長常設委員會來協調和討論相關的一些重大問題。常設委員會成員包括總理、國家投資部長、預算和經濟計劃部長。由於參與成員的皆具決策性，可見其地位的重要。

第五節 日本行政組織結構與功能

二次大戰後的日本新憲法採取內閣制，故中央政府是由內閣主管。象徵國家最高領袖的天皇是代表國家的精神象徵，在政治上並不負實際行政責任，因之內閣總理便是政府機構的總負責人。各級政府組織與行政官僚都對總理負責。依據日本「國家行政組織法」第三條規定，內閣統轄下的中央行政機關分「府」、「省」、「廳」、「委員會」四種中央官廳。⁹「府」只有「總理府」，即內閣總理大臣（首相）之官署；「省」則有法務、外務、大藏、文部、厚生、農林水產、通產商業、運輸、郵政、勞動、建設、自治等十二個部會，設有省長，為閣僚級（大臣）。「廳」計有二十四個，其中直屬總理府的有宮內、總務、北海道開發、防衛、經濟企畫、科學技術、環境、沖繩開發、國土、防衛設施、金融監督等。¹⁰除此之外的各廳則屬於各省：公安調查廳屬法務省、國稅廳屬大藏省、文化廳屬文部省、社會保險廳屬厚生省；食糧廳、林野廳、和水產廳皆屬農林水產省；資源能源廳、特許廳、中小企業廳皆屬通產省；海上保安廳、海難審判廳、氣象廳皆屬運輸省，而消防廳屬自治省。¹¹

而在委員會方面，有屬總理府的公正取引（公平交易）國家公安、公害等調整委員會；屬法務省的司法試驗管理、公安審查委員會；屬運輸省的船員勞動委員會，和屬勞動省的中央勞動委員會等七個。此外，「警察廳」隸屬於國家安全委員會之下；「人事院」，是依據國家公務員法而設；「會計檢查院」是獨立於內閣之外，依據會計檢查法，分別而設立。除依法律設立之外，尚有依行政命令設立的，如審議會、協議會、試驗所、研究所、文教、醫療施設等官廳。當然，也有依法律設立的審議會。

日本中央政府的幕僚機關，依其統屬關係，可分為內閣轄下的幕僚機關、總理府轄下的幕僚機關、以及大藏省轄下的幕僚機關。茲將其負責業務簡單說明於後。

一、內閣轄下的幕僚機關

內閣轄下的幕僚機關有下列數個，其負責業務茲說明如下：

(一) 內閣官房

內閣官房(相當於我國的「行政院秘書處」)之首長為內閣官房長官。官房長官被稱為「內閣的大班」或「首相的賢內助」,可以說擔任著內閣的重要角色。官房長官的平時任務中,特別重要的是透過與記者的接觸,建立政府與國民之間的關係。即把政府的施政,同國內外說明。其次,與國會的聯絡工作也是十分重要。「內閣在行政權的行使上,對國會負連帶責任」(日本憲法第六十六條第三項),因此,內閣必須隨時與國會保持聯絡。內閣官房中,無議員身分的事務副長官職位,也是官僚的最高職位,在內閣中扮演著重要角色。¹²預定於西元2001年付諸實行的「日本中央省廳改革計畫」,擬定內閣府設置法案,將內閣官房長官訂位為幕僚長;此外,計畫修正內閣法,明定內閣總理大臣擁有國政基本方針的提案權,內閣官房長官負責前述基本方針的草擬。¹³

(二) 安全保障會議

審議一切有關國家安全重要事項,其成員由副總理、外務大臣、大藏大臣、內閣官房長官、國家公安委員會、防衛廳長官、經濟企畫廳長官等構成,並以內閣總理大臣為議長。

(三) 人事院

人事院的主體為三位人事官,其中一人為總裁,綜理院務。該院下设事務總局,分管理、任用、給與、公平、職員等五局,主要負責國家公務員制度與人事制度之研擬修訂及企劃立案、人事行政之改善與薪資修訂、以及職階制之企劃、立案,公務員之研修及職員之利益保護。¹⁴

(四) 內閣法制局

內閣法制局設法制局長官,通常由法律專家擔任。其職責為凡提交閣議之法律案、政令案及條約案應先經其審查,並提歸內閣附具意見及所需要之修正。此外,各大臣提出閣議之法律命令案,亦由其審查,並附具意見或加以修正。¹⁵

二、總理府轄下的幕僚機關

「總理府」轄下的單位裡,較具幕僚性質的為「總務廳」、「經濟

企劃廳」與「科學技術廳」，協助總理大臣及中央政府處理行政、經濟與科技等政策或計畫的研究、企劃、協調與評估等事項。茲謹將上述各機關之組織及職掌概要說明於後：

(一) 總務廳

總務廳成立於 1984 年 1 月 1 日，為總理府之外延（下屬）機關。該廳下轄十個單位：人事局、行政管理局、行政監察局、恩給局、統計局暨統計中心、交通安全對策室、高齡社會對策室、地域改善對策室、青少年對策本部、北方對策本部。其中較具有幕僚性質的單位是人事局、行政管理局、行政監察局、統計局暨統計中心等四單位。茲僅將此四單位之主要功能簡要說明如下：

1、人事局

人事局負責有關各行政機關人事管理方針、計畫之綜合協調，以及效能、訓練、服務、福利等其他人事行政，以及退休津貼、研擬薪津制度之調整、研究及企畫，並研擬公務員制度改革。¹⁶

2、行政管理局

行政管理局負責行政資訊處理之綜合協調事項，包括個人資訊的保護、綜合地、計畫地推進行政資訊化、以及行政資訊公開化。除此之外，還負責行政管理基本事項之企劃及協調、行政改革之推進、行政制度之研究、企劃，行政機關之綜合協調，企劃、立案、調查及建議；員額設置、增減之審查。

3、行政監察局

行政監察局負責行政監察（administrative inspection）與行政勸告（administrative counseling），包括監察計畫及所管一般基本事項的企劃、人民陳情案之處理與必要的協調及資料的蒐集、行政機關業務實施狀況的監察及建議；特殊法人業務之調查與資料的蒐集等等。

4、統計局暨統計中心

統計局負責協調各部會的統計活動，並以成人戶口普查及抽樣調查製成國家基礎統計資料，諸如人口普查和設施及企業普查。¹⁷

(二) 經濟企畫廳

如同日本經濟的舵手，經濟企畫廳負責因應經濟問題。經濟企畫廳於 1946 年經濟穩定會議後設立。經濟企畫廳引領了 1955 年後的高

速經濟成長。該局草擬平穩的商業循環政策以平衡貿易。日本政府對此些政策的採用，象徵了經濟企畫廳在日本經濟快速成長上扮演了重要的角色。¹⁸經濟企劃廳設長官一人為國務大臣，政務及事務次官各一人。內部組織除設置長官官房處理內部一般業務外，分設調整、國民生活、物價、綜合計畫、調查等五局，另有一附屬機構經濟研究所。此外，為溝通各方意見，或協調各方利益，設有經濟審議會、國民生活審議會、國民生活安定審議會、電源開發調整審議會、消費者保護會議等。主管的特殊法人則有海外經濟協力基金、國民生活中心、綜合研究開發機構等。¹⁹茲簡介調整、國民生活、物價、綜合計畫、調查等五局的組織及主要業務職掌如下：²⁰

1、調整局

調整局下設調整處、工業經濟事務處、第一國際經濟事務處、第二國際經濟事務處、財政及貨幣事務處、第一經濟合作處、以及第二經濟合作處等單位。其主要功能為將國家經濟基本政策擬訂成全面的和年度的經濟計畫；協調一些有關工業、勞工、運輸、通訊、外貿和財政的數個基本經濟計畫，以及有關國際經濟合作的基本政策及計畫的規劃與協調，並監督海外經濟合作基金等等。

2、國民生活局

國民生活局下設國民生活處、第一消費者事務處、第二消費者事務處、以及社會研究處等等。該局負責設計合理的生活標準及結構、計畫和協調穩定及促進國民生活的經濟政策、協調消費者保護的實行、協調有關穩定及促進國民生活的長期經濟政策及計畫之執行，並監督國民生活中心。

3、物價局

物價局下設物價政策處、物價調整處、以及物價研究處等。負責規劃基本物價政策，並協調、調整有關基本物價政策的重要政策及計畫。

4、綜合計畫局

計畫局下設計畫處、十名資深計畫官員和電源開發計畫官員。該局負責建立長期經濟計畫、涉及部會間之有關長期經濟計畫重要政策及計畫之協調、綜合國力之分析與測定，並監督綜合研究開發機構。

5、調查局

調查局下設第一國內研究處、第二國內研究處、海外研究處、以及商業統計研究處等。該局負責研究和分析國內外經濟，並編纂和排列經濟統計資料。

（三）科學及技術廳

科學技術廳設長官一人為國務大臣、政務次官、事務次官各一人。內部組織除設長官官房處理內部業務外，分設科學技術政策、科學技術振興、研究開發、原子力、原子力安全等五局，另有附屬機構包括航空宇宙技術，金屬材料技術、放射線醫學、國立防災科學技術、無機材質、資源調查等研究所，以及海洋科學技術中心。此外，為溝通各界意見，或協調各方利益，設有放射線審議會，技術士審議會，航空及電子等審議會，及資源調查會等。²¹該廳設立於 1956 年 5 月 19 日，以輔助日本的科技行政結構。自斯時起，科學及技術廳規劃、建構、和執行基本科技政策，並協調涉及其他行政體系的科技政策。更有甚者，科學及技術廳建議大型的原子能、太空和海洋發展等計畫，並鼓勵數個先驅科技領域的研究發展，包括地球科學、疾病預防、特殊材質、生命科學、以及飛行技術等等。該局設法提升日本的科技水準、改善科技基礎，並發展跨學科科技計畫。²²

科學與技術廳協調日本的科技政策，並承擔下述特殊責任：

- 1、規劃、建構及執行基本科技政策。該廳設定日本科技政策方向，並於各個主要研究領域建構研究發展計畫。該廳亦監督數個機構及既定方針，以執行科技政策。
- 2、協調科技活動的執行及預算評估。為使部會間的科技政策及政策執行能夠調和，該廳協調個別部會的計畫，並擬定裁定各個部會科技預算的基本方針。
- 3、鼓勵在國際舞台的科技貢獻。為貢獻國際社會，科技及技術廳積極地支援國際性研究，亦支援與外國研究機構的人員交流、資訊交流、及其他活動。
- 4、促進創造性和基礎性的研究。該廳創設和管理基礎研究機構，其成果將成為人類資產和創造未來技術的種子。

- 5、改良研究發展基礎建設。該廳設立研究發展的核心設施，包括供本國及外國研究者使用的大型同步檢定放射設備。該廳也傳播科技資訊，並鼓勵產、官、學界間研究成果的交流。
- 6、推動國家大型研發計畫，以及跨部會的研究發展。該廳推動大型研發計畫，包括原子能的使用、以及太空及海洋發展的先驅計畫。該廳也引導國家級研究中心的研究發展，和其管轄權下的公共合作，諸如地球科學、疾病預防、材料科學、生命科學、以及飛行技術。除此之外，科學及技術廳厲行原子能安全措施，並反對原子能的冒險使用。該廳也調查資源使用，及分析海內外科技趨勢。科學及技術廳的責任亦是擔任數個總理府諮詢單位和特別單位的幕僚機關，包括科學技術會議（日本科技的最高諮詢單位）、原子力委員會、地震調查研究推進本部、原子力安全委員會、航空及電子等審議會、以及海洋開發審議會等等。

三、大藏省轄下的幕僚機關

大藏省主計局和理財局負責主計業務，以及總務廳人事局負責各機關人事管理方針、計畫與人事行政之協調與管理事項。²³

（一）大藏省主計局

大藏省主計局設局長一人，次長三人，下設總務、司計、法規、給與、共濟、調查等六課及主計官十二人，主計監查官二人。負責中央預算、決算、會計制度之研究、企劃及立案，以及中央預算、決算之編製、及預算執行之管理。

（二）大藏省理財局

大藏省理財局設局長一人，次長二人，下設國庫、國債、國有財產等十三課。其主要業務職掌為國庫、債權與國有財產之管理。

四、中央省廳改革計畫

日本中央省廳改革計畫預定於西元 2001 年 1 月付諸施行，計畫擬定或修改的法案之大綱如下（前已述及之部分不再贅言）：

(一) 國家行政組織法修正法案大綱：

1. 內閣府原則上不適用現行的國家行政組織法。
2. 各省依其行政目的 任務為主軸編成之。
3. 行政機關應謀求彼此間政策上的協調。
4. 實施廳的組織編成彈性化、擴充其分掌職制度。

(二) 各省設置法大綱：

1. 制定總務省、法務省、外務省、財務省、經濟產業省、國土交通省、農林水產省、環境省、勞動福祉省(目前擬定名為厚生勞動省)、教育科學技術省(目前擬定名為文部科學省)之設置法。
2. 明示各省的任務要旨、掌理事項及所設組織。
3. 現行設置法中所定之權限規定(為組織設置基準),不再規範之。

(三) 國家行政組織的精簡、效率化大綱：

1. 事務事業合理化：

- (1) 明示應執行裁撤、民營化之事項(例如糧食檢查、酒精專賣等)。
- (2) 推進事務事業的委託民間辦理、規制緩和(行政管制的鬆綁)地方分權以提升行政效率;郵政事業公社化(公營公司化)施行國有林野改革關連法、檢討造幣、印刷事業的應有之經營形態等。

2. 獨立行政法人：

- (1) 84 項事務事業獨立行政法人化。包括實驗研究機構 56 所、文教研修及醫療厚生機構 18 所、檢查檢定機構 5 所、作業設施 5 所。
- (2) 上述事務事業之外者,廣續檢討其獨立行政法人化的必要性。

3. 組織整理：

- (1) 各省廳官房及局的總數由現在的 128 個削減為 96 個。課級單位(相當於我國中央部會內的科)由目前的 1200 個至府省在編成時削減為 1000 個左右,5 年後儘量削減至接近 900 個左右。
- (2) 地方支部局的整理合理化。
- (3) 審議會的整理合理化。

4. 削減員額：

- (1) 國家行政機關總員額十年至少削減十分之一。以西元 2000 年 12 月 31 日的總員額基準，從西元 2001 年 1 月 1 日起至西元 2010 年度間實施之。
- (2) 前述總員額削減計畫實施期間，配合郵政公社的設立，獨立行政法人制度的實施，謀求總員額的進一步的削減。
- (3) 配合前述政策的推進，減少公務人員考試任用人數，自西元 2000 年度起十年間，削減 25 %。

(四) 其他：

1. 政策評估大綱：

- (1) 各府省設置評估部門。
- (2) 總務省負責評估各府省增設單位、員額的政策評估。

2. 國家公務員制度改革大綱：改革國務公務員制度。

第六節 美國行政組織結構與功能

美國是一個聯邦主義的國家，憲政制度建構在三權分立的結構上。行政體制則是一個總統制，總統是行政機構的最高行政長官，內閣閣員都對總統的僚屬，對總統負責。因之美國沒有內閣制國家內閣總理的職位。但在行政運作上，代表總統權的白宮（White Office）與執行政府政策的聯邦政府（Federal Government）都構成行政體系（Executive Branch）。在白宮系統上，總統有其結構完整的幕僚系統，在組織結構上以總統行政公署（Executive Office of the President）為重心，在非正式的結構上，有所謂的「廚房內閣」（Kitchen Cabinet），這些都是總統的幕僚核心。我們要討論限於行政組織結構上的總統行政公署的結構，各內閣部會不在討論之列。

總統行政公署（Executive Office of the President, EOP）為協助美國總統掌握其工作的最高幕僚機構。羅斯福總統依據組織重組法案（Reorganization Act of 1939），以行政命令建立此機構。歷經多年，總統行政公署的組成機關有所改變，現在在內的主要幕僚機關則包括：管理及預算局（Office of Management and Budget）、白宮辦公室

(White House Office)、國家安全會議 (National Security Council)、經濟顧問委員會 (Council of Economic Advisers)、科學及技術政策局 (Office of Science and Technology Policy)、政策發展局 (Office of Policy Development)、美國貿易代表署 (Office of United States Representative)、行政局 (Office of Administration) 以及環境品質委員會 (Council on Environmental Quality)。²⁴茲將上述機關簡單說明於後：

一、經濟顧問委員會 (Council of Economic Advisers, CEA)

為美國總統行政公署的幕僚機構，其成員為三位優秀的經濟學家，係由總統提名經參議院通過任命，提供總統有關國家維繫經濟穩定的諮詢。經濟顧問委員會是依據國會於 1946 年制訂的「就業法案」 (Employment Act of 1946) 而建立，此法賦予其「維持就業、生產、和購買力」的目標，為達成這些目標而去做經濟政策的規劃或建議。如果美國總統同意經濟顧問委員會的所提出的建議，這些建議就會被納入在總統送交國會的年度經濟報告之中。²⁵

(一) 職責和功能：

1. 在總統準備經濟報告時提供協助及諮詢。
2. 匯集即時地和權威地經濟發展和經濟趨勢的資訊，這些資訊包括現時的和預期的，以解釋和分析以判斷是否經濟發展或經濟趨勢、或是相關政策的達成受到阻礙，受總統委託而編纂及研究相關發展及趨勢。
3. 評估聯邦政府在維持就業、生產、和購買力上面的計畫和行動，以判定這些計畫和行動對達成這些政策的貢獻程度，且針對總統所關切的政策提出建議。
4. 發展和建議總統的國家經濟政策，以培育及促進自由競爭企業，以避免經濟變動或減小其影響，且維持就業、生產和購買力。
5. 產出和提供上述研究及報告，且應總統的要求對聯邦經濟政策與法律的相關事務提出建議。

(二) 結構

1. 由三位經濟顧問的其中一位擔任主席，其他兩位負責特別領域的研

究，在該會於其他機關開會時陳述研究成果，並與主席合力建構經濟建議。

2. 有一小群專業幕僚群協助三位經濟顧問。十名資深幕僚，通常是從大學借調一、二年到經濟顧問委員會來；另有十名資淺幕僚，大多是只花一、二年時間到經濟顧問委員會的優秀研究生；四名常任經濟統計學家協助經濟學家們解釋和確認經濟資料。
3. 經濟顧問委員會的學院本質是他們與其他機關不一樣的地方。該會的顧問和幕僚也運用他們在學術界的緊密連結，以獲取技術議題方面的建議。

(三) 運作過程

1. 該會主席直接提供總統和行政高層經濟諮詢。該會顧問和幕僚直接參與跨部會過程，他們評估和建議政策方案以供首長決策。事實上，不論是來自部會或來自國會的草案，都會被分派到適當的內閣委員會以發展出官方行政體系的立場。初始會議是幕僚層級，由資深幕僚陳述經濟顧問委員會的相關專業意見。此層級的討論常常可以得到充分的處理辦法，通常對草案得到善意的結論，除非是被誤導的和完成不了的定期計畫、無法接受的經濟成本等等。這將取代部會的草案，或形成正式的行政立場以對抗國會的初始提案。
2. 當幕僚層級對草案產生不同意見，而無法意見一致時，將舉行更高層次的會議。每個有興趣的部會會在一個次內閣層級會議中表示意見，通常是由助理部長參加。經濟顧問委員會會派一位顧問或資深幕僚參加，傳送專業意見。如果在這個層級還是無法達成一些可以送交內閣全體委員會的共識，就會舉行最高層級的會議，此時經濟顧問委員會由主席參與該會議。假使最高層級意見一致，此共識就會送交總統。但若仍無法形成共識，經濟顧問委員會的幕僚就會準備不同立場的提要提交總統仲裁。偶而，當最高層級的參與人員感到提要有所不足時，會晉見總統面陳反對意見。
3. 為處理每年年度預算，正副總統會召集財政部長、管理及預算局局長、經濟顧問委員會主席和少數白宮高階幕僚舉行小型會議。這一系列的預算會議由經濟顧問委員會準備的五年經濟預測開始，經濟顧問委員會顧問、財政部助理部長、與管理及預算局副局長將以此

預測為基礎加以檢討。其他和總統共同舉行的小型會議包括七大工業國經濟高峰會議（G-7 Economic Summits）的準備、和討論像是社會安全制度改革這樣的特殊課題時。

4. 經濟顧問委員會也提供其他部會專業經濟諮詢的服務。在一些案例中，經濟顧問委員會的諮詢服務強化了部會本身經濟專家所提供的經濟諮詢。在其他案例中，他們提供的諮詢也填補了部會沒有經濟專家造成的缺口，或是對特殊問題提出更好的分析。

二、環境品質委員會（Council on Environmental Quality, CEQ）

1969年，美國國會通過「國家環境政策法案」（National Environmental Policy Act of 1969），規定在總統行政公署內設立環境品質委員會；次年又通過「環境品質改善法案」（Environmental Quality Improvement Act of 1970），增加環境品質委員會之職責。國會在制訂環境品質改善法案時，要求各聯邦機關在決策前必須考慮到其行為對人類環境品質所造成的影響。各聯邦機關是否踐履義務，則交由環境品質委員會來確認。²⁶

（一）職責和功能：

1. 應總統之要求，在環境政策的發展以及法案草擬上提供總統諮詢和協助。
2. 在與環境相關的國內及國際政策上，提供總統諮詢。
3. 鑑明、評估和報告環境品質的趨勢，並建議適當的因應策略。
4. 監督聯邦機關環境影響評估的執行，並在機關之間爭論環境影響評估適當性之時，扮演仲裁者的角色。
5. 經由年度環境品質報告的準備，每年呈報總統環境狀況。
6. 對聯邦部會和機關在環境品質在努力、保護、和改善品質上面的合作，提供一般的支持與引領。
7. 支持和參與政府努力，以強化環境法規。
8. 促成聯邦、州、地方政府、私有部門、美國公民之間在環保事務上面的合作。

9. 因應聯邦、州、地方機關和公民的請求，解釋環境品質改善法案和環境品質委員會的法規。
10. 核准機關的運作程序和議題方針，以解決系統性的問題。

(二) 結構

依環境品質改善法案規定，環境品質委員會由三位成員組成，這三位成員係由總統提名，經參議院同意後任命。總統應指定其中一名成員擔任主席。另有三位特別助理、和十五位負責國家資源、全球環境、毒物和固體廢物、環境教育、環境正義、環境技術 等十二項領域的協同主管 (Associate Director)。

三、國家經濟委員會 (National Economic Council, NEC)

國家經濟委員會，是美國總統依據 1993 年 1 月 25 日所下的行政命令而成立的。其主要功能為：²⁷

- (一) 協調有關國內經濟及國際經濟議題的經濟政策制定過程。
- (二) 協調提供給總統的經濟政策建議。
- (三) 確定經濟決策和計畫和總統所定的目標一致，並確定此目標能有效地達成。
- (四) 監督總統經濟政策議程的執行。

四、國家安全會議 (National Security Council, NSC)

1947 年，依「國家安全法」(National Security Act of 1947) 設立。1949 年，因組織重組計畫將之納入總統行政公署，為美國最高的國家安全建議機構。該會的主要角色是評估美國在國家安全利益的目標、實行、和風險，並提供總統在特殊政策及決策上面的建議。²⁸

(一) 功能：

國家安全會議是總統與其資深國家安全顧問及內閣官員，思慮國家安全及外交政策事務的主要論壇。自杜魯門總統 (Harry S. Truman) 起，國家安全會議的功能變成提供總統在國家安全和外交政策上面的

諮詢和協助。國家安全會議也是總統在各機關之間協調此些政策的左右手。當重大危機爆發時，總統會召喚國家安全會議開緊急會議。總統雖然可以任意駁回國家安全會議的建議，但這通常不太可能發生，因為國家安全會議是由國防和外交方面的高級官員組成。而國家安全會議的角色和影響力端視總統而定，有些總統經常使用該會，並擴大其成員及角色，雖然所謂「緊急狀況」很少發生。

(二) 組織

1. 國家安全會議的主席由總統擔任。其法定成員除總統外，尚有副總統、國務卿、和國防部長。此外，參謀聯席會議主席 (Chairman of Joint Chiefs of Staff) 擔任該會的軍事顧問、中央情報局局長 (Director of Central Intelligence Agency) 則為情報顧問。財政部長、美國駐聯合國代表 (U.S. Representative to the United Nations)、總統的國家安全事務助理、經濟政策助理、及總統幕僚長 (Chief of Staff to the President) 是該會全體會議的邀請對象。像國家毒品管制政策局 (Office of National Drug Control Policy) 的總檢察長 (Attorney General) 和局長則參加屬於其管轄權的會議，其他部會也是如此。
2. 國家安全會議幕僚，是以行政秘書為首，也擔任總統在白宮的國家安全和外交政策幕僚。該會幕僚經由國家安全顧問，得取總統指示。行政秘書協助總統及總統國家安全事務助理準備總統與外國領袖的會議，並負責總統的外交訪問。該會幕僚辦理多種協助和諮詢總統及其國家安全事務助理的活動，包括參與總統簡報、協助總統應付國會質詢，並準備公開評論。部會和機關欲使某些國家安全議題受到總統注意時，該會幕僚就是接觸的起點。該會幕僚也準備簡報資料予總統及其國家安全事務助理，以協助他們在國家安全政策和行動方面的決策，包括準備會議議程、決策和討論的文件。幕僚成員參與跨部會工作小組，以評估政策議題在初始幕僚層級的協調方式；他們準備予總統安全事務副助理、助理和總統分析及建議。

五、行政局 (Office of Administration)

行政局提供總統行政公署所屬各單位有關行政支援之服務，包括資訊、人事、財務管理、資料處理、圖書服務、記錄保存，以及諸如信件、傳遞、印刷、採購、補給等一般行政運作。²⁹

六、管理及預算局 (Office of Management and Budget, OMB)

管理及預算局是於 1970 年依行政命令而設置，用以取代原先的預算局 (Bureau of Budget, BOB)，為總統的重要預算政策機構。

(一) 功能：

管理及預算局的重要任務是協助總統監督聯邦預算的準備，並監督行政部門機關的預算執行。為幫助形構總統之支出計畫，管理及預算局評估機關計畫、政策、程序之效能，評價機關之間相互競爭的財源需求，並釐定財源的優先順序。管理及預算局確保機關報告、規定、聲明、及草案，與總統的預算及施政政策一致。

更有甚者，管理及預算局監督並協調行政採購、財務管理、資訊、及管制政策。在各上述領域中，管理及預算局的角色是改善行政管理、發展更好的績效方法和協調機制，並減低任何在公務上不需要的負擔。

(二) 組織：

管理及預算局設局長一人，副局長二人，其中一名副局長專門負責管理事務。其組織架構依業務劃分為下列部門，包括經濟政策、立法事務、預算審核、對外事務、行政管理、國家安全與國際事務、經濟與管理、人力資源 (含退伍軍人與勞工) 及自然資源 (含能源與科學) 等等；另設聯邦採購政策處，負責聯邦機構之採購與財產管理事宜，以及資訊管制事務處 (Office of Information and Regulatory Affairs) 負責推動聯邦政府行政資訊的統籌規劃、資訊政策之研究工作及行政資訊計畫之審議評估，並協商管制過程中的爭議。³⁰

其主要功能如下：

1. 協助總統發展一個有效力的政府。其著手的途徑是掌握行政部門組織結構與管理程序，確保績效能夠維持。
2. 發展一套有效的協調與整合機制，以利政策的執行與政策機關的相

互合作與協調。

3. 協助總統準備年度預算，以制定政府財政計畫。
4. 監督與控制預算的執行。
5. 協助總統立法計畫的完成。在各部門提出不同的立法計畫時，扮演中介與協調的角色。同時提出具體建議，使立法方案中包納總統的施政理念。
6. 建議總統就行政革新的事項提出具體方案。
7. 協助總統草擬相關的行政命令 (Executive Order) 與宣言。
8. 建構一套有效的資訊系統，使總統能充份掌控政策執行績效的資訊。
9. 設計有效的評估制度，使總統能充份評鑑計畫是否達成目標，及達成績效。
10. 協助總統能瞭解各機關的運作情形；並對各項國會撥款的經費能作最符合經濟效益的使用。
11. 制定政府各項採購過程能符合經濟、效益與效率。指導採購政策、規章、程序與方式。

七、科學及技術政策局 (Office of Science and Technology Policy, OSTP)

1976年，科學及技術政策局成立，以提供美國總統即時的政策諮詢，並協調科學與技術投資。該局在基礎科學、科學教育、應用研究的投資、及國際合作等事項的諮詢上面承擔要角。³¹

(一) 功能：

科學及技術發展局協助總統審查聯邦政府有關科學、工程和技術之方案。該局以國家整體之經濟、安全、國民健康、國外關係和環境等因素為考量，以評估聯邦政府在科學和技術方面之規模、品質和效率，對總統提出科學及技術政策方面之建議，並透過管理及預算局和其他聯邦機構，以預算的手段來引導和協調聯邦政府相關研究發展計畫。³²

(二) 組織：

科學及技術政策局下轄四個處 (Division)：環境處、國家安全與國際事務處、科學處、以及技術處。環境處的任務是確保健全的科學和技術能為環境政策之支柱，並確保環境和自然資源議題的跨機關研發策略。國家安全與國際事務處的目標則是策略性地推進科學與技術對國家安全、全球穩定、以及經濟繁榮的貢獻。科學處致力維繫美國科學研究在全球的領先地位，並透過科學的研究，解決在健康、農業、經濟、能源、社福、教育與安全等領域中的重要問題，以達成社會的穩定與經濟的繁榮。而技術處則在以技術的適用以助於聯邦政策的有效執行，俾國家的目標能有效達成，提升國家在全球的競爭力，改善環境品質與國家安全。

八、美國貿易代表總署 (Office of the U.S. Trade Representative)

美國貿易代表總署 (簡稱貿易總署) 是輔佐總統發展關於國際貿易、商品，並指揮全國投資政策與貿易談判的機構。貿易是內閣閣員之一，作為總統的顧問、談判代表與政府的發言人。關於國際貿易的各種事項，貿易代表負責協調各部會之間的不同意見，同時也整合相關的政策。對外，貿易代表是政策的領導者，同時負有談判的責任。目前世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 有關美國的國際投資與國際貿易等事項與決策，都由貿易代表總負其責。在決策結構上，貿易總署區分為產業政策、區域政策與功能性政策；同時與其他政策機構與駐外機關相互協調，使政策能充份的滿足美國的國家利益。

為了能使政府機構之間可以合作無間與相互協調，在貿易總署之下分設「貿易政策評鑑小組」(Trade Policy Review Group, TPRG) 與「貿易政策專員委員會」(Trade Policy Staff Committee, TPSC)。參加兩個機構的單位多達 17 個聯邦機關，負有次內閣任務的機制，使美國政府在國際貿易政策與相關的投資問題上有共同一致的立場與地位。TPSC 是第一層次的運作小組，組成份子多為各機構的高級職員。在工作推動上，另成立 60 個小組委員會，就特別領域內的重要問題各自負責，並研擬對策。假如仍無法就重大問題提出解決的方法，或不能形

成政策，則將相關問題送交「貿易政策評鑑小組」(Trade Policy Review group, TPRG)，這是一個由副貿易代表與副部長級的組織。

美國國際貿易政策的最高機構仍是由總統為主席的「國家經濟委員會」(National Economic Council, NEC)。TPRG所提出的政策建議或對策就由NEC的副首長委員會來作討論，並達成決定。

為外國所特別重視的是貿易總署負責執行「一般優惠制度」(Generalized system of Preferences, GSP)，其中特別301與337條款制裁有任何不公正貿易行為的發生。同時貿易總署在總統授權之下，根據「1988年貿易與競爭法案」，依301條款採取報復行動。

總之，美國貿易總署是總統關於國際貿易與投資的重要幕僚機關，過去十數年，美國面臨保護主義的威脅，貿易總署的確扮演了一個重要的角色。

第七節 小結

在第二章第一節「理論架構」部分，我們建立了「經濟資源的統合」、「人力資源的管理」、「政策的宣導與溝通」、「計畫的發展與評估」、「政府預算的分配」以及「科技的運用與發展」六項實質要素，確立其為幕僚作業的重心。在此，我們即以此六項實質要素，據以觀察德國、俄羅斯、法國、義大利、日本、美國等六國之幕僚機關對我國幕僚機關的設計有何可資借鏡之處。

一、經濟資源的統合：

在這個面向上，我們特別注意義大利財政部與國庫部的分立——這是與其它各國不同的設計。義大利政府的財政由財政部、國庫部、預算和計劃部、國家投資部四個部管理。四個部的分工是：財政部專管稅收；國庫部專管國家開支，掌握國家經濟政策；預算和計劃部負責協調財政部，與國庫部的活動與關係；國家投資部指導國家對國有企業的干預與一切有關國有企業的經濟活動。國庫部總領經濟各部，負責制定政府的經濟貨幣政策。國庫部長對外代表政府出席歐洲與國際上的重要經濟、財政會議。國庫部長在政府中是有地位和有聲望的人物。顯然，我國並沒有一個相當於國庫部這樣地位的機構。經建會的

功能雖然頗為類似，但地位不足，此點頗有參考的餘地。

二、人力資源的管理：

將人事機關設為中央政府幕僚機關者，有日本的人事院及人事局。人事院隸屬於內閣之下，而人事局則隸屬於總理府之下。人事院主要負責國家公務員制度與人事制度之研擬修訂及企劃立案、人事行政之改善與薪資修訂、以及職階制之企劃、立案，公務員之研修及職員之利益保護。而人事局則負責有關各行政機關人事管理方針、計畫之綜合協調，以及效能、訓練、服務、福利等其他人事行政，以及退休津貼、研擬薪津制度之調整、研究及企畫，並研擬公務員制度改革。

三、政策的宣導與溝通：

國外的政策宣導與溝通機構，和文化、廣電事務的關係，有些是合一，有些是分離。和文化、廣電等事務合一的政策宣導溝通機構有義大利的新聞和文學藝術局，與我國新聞局的現行結構頗為類似。該局向公民通報國務活動的各種消息和情報；提供有關資料，使國家機關及時瞭解和掌握國內外輿論和社會動向。在文學方面，對於有重大價值的著作，該局在國內和國際給予法律保護。局長辦公室下設協調、文化獎金、書籍、國際關係等八個處和一個圖書館；情報辦公室下設國內新聞、國外新聞、廣播電視、資料等七個處；文學藝術和科學辦公室下設版權、著作登記等五個處。

和文化、廣電等事務分離的政策宣導溝通機構則有德國的聯邦新聞局。聯邦新聞局是聯邦政府負責新聞宣傳的機構，凡涉及各部門業務範圍之外的而且有普遍政治意義的事務，均由聯邦新聞局對外發布或透露。該局的主要任務是不斷地向聯邦政府報告世界各地發生的一切重大事件，為聯邦政府發揮溝通和宣導的作用。一方面，收集和研究的輿論界的反應作為聯邦政府制訂政策的參考，另一方面，向輿論界宣傳和解釋聯邦政府的政策並通過有意識地選擇新聞措詞對輿論界施加影響，使之有利於政府，還要配合外交部做好外國的政治輿論工作。聯邦新聞局的工作，只是單純的政策宣導與溝通，以及資訊的蒐集與分析。我們認為我國的新聞局應學習德國的聯邦新聞局，專做政策宣導與溝通的工作，而將文化、廣電等事務交由其它機關來負責。

四、計畫的發展與評估：

負責計畫發展與評估的，有德國的審計局，義大利的全國研究委員會。美國白宮轄下之「總統行政總署」(Executive Office of the President) 則具有整體政策規劃的幕僚作業機制。其成員之一的「白宮辦公室」(White House Office) 「行政局」(Office of Administration) 與「政策發展局」(Office of Policy Development) 都具有公共政策的規劃能力，為總統領導的行政體系扮演吃重的角色。在評估方面，美國的幕僚體系中，評估作業也呈現分離的狀態。

五、政府預算的分配：

在政府預算的分配上，我們認為最值得我國參考借鏡的是美國的管理及預算局。管理及預算局的協助總統監督聯邦預算的準備，並監督行政部門機關的預算執行。為幫助形構總統之支出計畫，管理及預算局評估機關計畫、政策、程序之效能，評價機關之間相互競爭的財源需求，並釐定財源的優先順序。管理及預算局確保機關報告、規定、聲明、及草案，與總統的預算及施政政策一致。該局建構一套有效的資訊系統，使總統能充份掌控政策執行績效的資訊，並設計有效的評估制度，使總統能充份評鑑計畫是否達成目標，及達成績效。預算與計畫審議合而為一，政策規劃具有整體性。

不過，主計處若與計畫審議機構合併，極易造成組織過於龐大的諸種弊病，甚至造成專業性的降低。此外，經建會、國科會、研考會有其他與預算分配並不直接相干的任務，絕不適宜整個組織與主計處完全合併。本研究小組並不認為主計處與計畫審議機關的組織合併是整合計畫與預算的唯一途徑。維持現狀，但加強協調整合、特別是加強預算分配機構與計畫審議機構二者之間的資訊溝通聯繫，掌握住預算與計畫審議結合的精神，才是最關鍵的課題。

六、科技的運用與發展：

本章討論過美國白宮的「科學及技術政策局」、德國的研究技術部、義大利的全國研究委員會、日本的科學技術廳。我們發現，這些國家的科技發展機關的功能都大同小異，亦與我國的國科會功能相仿，尤其是日本的科學技術廳，其所擔負的任務與我國的國科會最為接近。值得注意的是，日本科學技術廳的內部組織除設長官官房處理內部業務外，分設科學技術政策、科學技術振興、研究開發、原子力、

原子力安全等五局，將原子能事務亦歸於科學技術廳，值得我國參考。

註釋：

- ¹ Michael Curtis ed., *Western European Government and Politics* (New York: Longman, 1996), pp. 156-158. 德國行政體系的介紹可參閱 Pulzer, Peter G.J., *German Politics, 1945-1995* (Oxford ; New York : Oxford University Press, 1995); William E. Paterson and David Southern , *Governing Germany* (Oxford, UK ; New York, NY, USA : B. Blackwell, 1991); Metin Heper, Ali Kazancigil, and Bert A. Rockman eds., *Institutions and Democratic Statecraft* (Boulder, Colo. : Westview Press, 1997); Hans-Georg Betz , *Postmodern Politics in Germany : the Politics of Resentment* (Basingstoke, Hampshire : Macmillan, 1991); Stuart Parkes, *Understanding contemporary Germany* (London ; New York : Routledge, 1997) ; 而關於西歐國家行政體系，尚可參閱 Alex N. Dragnich , Jorgen Scott Rasmussen, and Joel C. Moses, *Major European Government* (Pacific Grove, Cliff.: Brooks/Cole Pub. Co., 1991); Michael Curtis and Giuseppe Ammendola, *Western Government and Politics* (New York: Longman, 1997); Gordon Smith, *Politics in Western Europe* (New York: Holmes & Meier, 1989); D.W. Urwin ed. *Politics in Western Europe Today* (London; New York: Longman, 1990); M. Donald Hancock, *Politics in Western Europe* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1998); Yves Meny, *Government and Politics in Western Europe*, (Oxford ; New York : Oxford University Press, 1993); David M. Wood, *Power and Policy in Western European Democracies* (New York : Macmillan Pub. Co., 1991).
- ² 聯邦德國成立以來，反對黨通過這種「建設不信任案」迫使聯邦總理下台，只發生過一次。1982年10月1日，基民黨（Christian Democratic Union, CDU）、基社黨（Christian Social Union, CSU）聯合原執政黨自民黨（Free Democratic Party, FDP）在議院對施密特（Helmut Schmidt）總理提出「建設不信任案」獲得通過，並選舉基民盟的柯爾（Helmut Kohl）為新的聯邦總理，從而推翻了施密特政府。
- ³ 本節參考書目取材自下各文獻：吳玉山，「歐洲後共產社會的政治制度變遷：以俄羅斯聯邦為例」，《美歐季刊》，第十二卷第四期，民國八十六年冬季號；劉克

明與金揮主編，《蘇聯政治七十年》，中國社會科學出版社，1990年；薛君度與陸南泉主編，《新俄羅斯：政治、經濟、外交》，中國社會科學出版社，1997年；孔寒冰主編，《當代各國政治制度：俄羅斯》，蘭州大學出版社出版，1998年；Gail W. Lapidus, *The New Russia: Troubled Transformation* (Boulder, Colo.: Westview, 1995); Gordon B. Smith, *Reforming the Russia Legal System* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1996).

- ⁴ 「雙首長制」亦有稱為「總統—議會制」(presidential-parliamentary government system)或「半總統制」(semi-presidentialism)等。參見吳東野，「『半總統制』政府體系的理論與實際」，《問題與研究》，第三十五卷第八期，民國八十五年八月，頁三十八。關於法國雙首長制，則可參閱張台麟，「法國『雙首長制』及第三次左右共治之研析」，《美歐季刊》，第十二卷第四期，民國八十六年冬季號；「『半總統制』政府體系的理論與實際」，《問題與研究》，第三十五卷第八期，民國八十五年八月。
- ⁵ 例如莫魯瓦 (P. Mauroy) 第二屆政府中五名國務部長，分別屬於社會黨主要派系的代表、法共的代表和民主人士的代表。
- ⁶ 有關義大利的政治體制，可參閱 Don Sassoon and Donald Sassoon, *Contemporary Italy: Economy, Society and Politics Since 1945*, 2nd edition (US: Addison-Wesley Pub Co., 1997); David Hine, *Governing Italy: The Politics of Bargained Pluralism* (London: Oxford University Press, 1992); Hilary Partridge, *Italian Politics Today* (Manchester: Manchester University Press, 1998); Martin J. Bull and Martin Rhodes, *Crisis and Transition in Italian Politics* (US: Frank Cass & Co, 1997); Mark Donovan, *Italy* (US: Dartmouth Pub Co., 1998); Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, *Italy : Politics and Policy* (US: Dartmouth Pub Co, 1996) 等書。
- ⁷ 本世紀七 ~八 年代，克拉克西領導的義大利社會黨 (Italian Socialist Party, PSI) 一般只得 10% 的選票，克拉克西卻使自己成為政治舞台的中心，領導了歷史上壽命最長的一屆政府。由於他擔任政府總理，不僅加強了作為政治領袖的個人地位，也使社會黨在 1987 年 6 月的選舉中獲得了較大的勝利。
- ⁸ 1995 年成立的第 54 屆政府中阿爾托 克洛 (Alberto Clo) 同時兼外貿部長和工商手工業部長。直接協助部長工作的行政官員包括：部長辦公室主任、副主任、

新聞處長、秘書長、機要秘書、法律處處長。

⁹ 石川真澄著，高泉益譯，《漫談日本政治運作》(台北市：台灣商務印書館)，頁一四-一五。關於日本政治體制，尚可參閱 Hitoshi Abe, Muneyuki Shindo, Sadafumei Kawato, and James W. White, *The Government and Politics of Japan* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1993); Sue Ellen M. Charlton, *Comparing Asian Politics : India, China, and Japan* (US: Westview Press, 1997); Louis D. Hayes, *Introduction to Japanese Politics* (US: Marlowe & Co ,1995); Junnosuke Masumi, Lonny E. Carlile, and Masumi Junnosuke, *Contemporary Politics in Japan* (US: University of California Press, 1995); Quansheng Zhao, *Japanese Policymaking* (US: Praeger Pub Text, 1993); Kenji Hayao , *The Japanese Prime Minister and Public Policy* (US: University of Pittsburgh Press, 1993); Minoru Nakano, Jeremy Scott, *The Policy-Making Process in Contemporary Japan* (US: St Martins Press, 1997) 等書。

¹⁰ <http://www.sorifu.go.jp/about/index.html>.

¹¹ 日本「中央省廳改革大綱」預定西元二〇〇一年付諸實行，其中計畫修改內閣法，規定內閣總理大臣以外的國務大臣員額訂為十四人，必要時至多得另任命三名特命國務大臣；此外，亦計畫擬定內閣府設置法案，規定有關國政上重要的特定事項，例如沖繩、北方對策、金融檢查廳所掌事項等相關企畫立案及協調整合工作，得置擔當（專責）大臣掌理之。

¹² 石川真澄著，高泉益譯，前揭書，頁九四-九五。

¹³ 「日本中央省廳改革大綱」，資料由行政院研考會提供。

¹⁴ 葉維銓等，《中、美、日、韓、英、荷六國中央政府幕僚組織比較研究》(台北市：行政院研考會，民國八十年)，頁三十。

¹⁵ 陳水逢，《日本政府與政治》(台北：黎明，民七十三年)，頁三九九。

¹⁶ 網頁：<<http://www.somucho.go.jp/jinji/sigoto.htm>.>

¹⁷ 網頁：<<http://www.stat.go.jp/111.htm>.>

¹⁸ 網頁：<<http://www.epa.go.jp/guide/helms.html>.>

¹⁹ 網頁：<<http://www.epa.go.jp/98/a/epakikou.gif>.>

²⁰ 網頁：<<http://www.epa.go.jp/html/org.html>.>

²¹ 葉維銓等，前揭書，頁三一。

-
- ²² 網頁：<<http://www.sta.go.jp/shokai/98eg/98eg01.html>>
- ²³ 葉維銓等，前揭書，頁三一。
- ²⁴ Jack C. Plano and Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, 9th edition, (New York : Holt, Rinehart, and Winston, 1993), p. 201. 有關美國政治體制，尚可參閱 Nigel Bowles, *The Government and Politics of the United States* (New York : St. Martin's Press, ,1993); John F. Bibby, *Governing by Consent: an Introduction to American Politics*, 2nd edition (Washington, D.C. : CQ Press, 1995) 等書。
- ²⁵ Jack C. Plano and Milton Greenberg, op cit, p. 407.; “About the Council of Economic Adviser,” at <<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/CEA/html/about.html>> ; 葉維銓等，前揭書，頁二三。
- ²⁶ 網頁：<<http://www.whitehouse.gov/CEQ/About.html>>
- ²⁷ 網頁：<<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/nec/html>>
- ²⁸ Jack C. Plano and Milton Greenberg, op cit, pp. 576-577.; 網頁：<<http://www.whitehouse/WH/EOP/SC/html/nschome.html>>
- ²⁹ 網頁：<<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/tml/other/OA.html>>
- ³⁰ 葉維銓等，前揭書，頁二二；網頁：<<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/OMB/html/ombhome.html>>
- ³¹ 網頁：<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/OSTP/html/OSTP_Home.html>
- ³² 葉維銓等，前揭書，頁二四。

第四章 當前幕僚機關之評估

本章擬就本計畫的主題研究機關進行評估。依照我們的研究設計，評估的機關分為下列六個，分別是行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會、行政院國家科學委員會、行政院新聞局、行政院人事行政局與行政院主計處。本章撰寫的方式先從其組織的背景、沿革與發展作一說明，次從組織結構與功能進行分析，再就其運作的過程加以評估，並在各單位機構作一小結，以為下一章建議部分的基礎。

在體例上，本小組採取「問題取向」(problem-oriented)的撰寫方式，就各個單位不同面臨的問題提出討論與分析，並試從解決的方向，以作為下章建議的基礎。全章文字略顯冗長，得六萬餘字，然就內容言，皆為不能缺少的評析，且本研究小組進行訪談頗為深入，獲得不少的資訊，多屬珍貴，故採儘量保存的態度。

第一節 行政院研究發展考核委員會

一、引言

依行政院組織法第六條之規定，「行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關。」行政院研究發展研究考核委員會（以下簡稱「研考會」根據此條於民國五十八年三月一日成立，並在民國七十六年一月十四日經立法院制定組織條例並公布，成為一個法定的機關。

研考會成立之初，依據先總統 蔣公「行政三聯制」的原理，推動研究發展、行政規劃、管制考核、為民服務及行政革新等工作。本質上，研考會是一個為政府組織與行政作業服務的機關，稱其為一個行政院的幕僚單位恰如其份，而適時為院長提供行政相關的諮詢服務

更顯得其功能相當重要。在這一前題之下，研考會為達成工作的目標，在運作上頗能與現代公共行政與公共政策的科學知識相結合，進行政策研究與規劃，並配合政府各部會業務機關的施政，進行追蹤、管制與考核，以掌握績效。其最重要的工作是要向院長提出前瞻性的決策建議，提高政府施政效能。是以從組織系統的功能來看，研考會的存在對院長的施政有積極的意義。

民國八十六年九月蕭萬長院長主政之後，大力推動政府再造，研考會扮演了一個重要的角色，益發突顯研考會的幕僚角色。

在組織結構上，研考會的工作職掌包括研究發展、綜合計畫、管制考核、資訊管理與政府出版品管理五個部門，分別以「處」級單位總攬業務。經研究小組實地進行訪問後發現，五個處級單位的業務各有專屬，且運作良好，就組織法中的訂定的法定功能事項也能完成，可謂能達成目標。然而研考會的成立，基本上是規劃行政組織發展的中樞神經，它負有政府與時代任務密切結合或配合的重要使命。如果時代在變，環境在變，而政府的結構不能作相應的變化，則政府的機能便會失調，嚴重者更會萎縮。當政府不能滿足人民的需求時，這樣的政府便不能視為現代性的政府。是以蕭院長主政之後，賦予研考會「政府再造」的使命，使研考會過去運作曾出現過的若干偏失拉回到正途上來。今天我們看研考會的問題，應自這個方向來觀察。

這個前題如能確定，研考會當前的五個重要職掌：研究發展、綜合計畫、管制考核、資訊管理與政府出版品管理等，都應朝向為「政府再造」的設計而形成其為工作重心。換言之，研考會應是整個政府組織再造的設計者，而非僅止於行政革新的發動者，更不應僅就政府一部分，甚或就其本身視為再造的對象之一者。但研考會目前的發展，並未朝向這個方向邁進。研考會之未能朝向這個方向進行，其中涉及到許多結構性的問題，而這些問題的事權並不在研考會的職掌之中，致無法進行。例如行政院相關機關的組織員額之編制及調整，均由人事行政局與秘書處掌理，研考會認為不宜有所「僭越」，在這些考慮之

下，無論行政革新，抑或是政府再造，許多要著手的工作都流於清談。

研考會在「政府再造綱領」中，主辦「組織再造小組」的工作。此項分工應屬允當。由於其負責「調整政府角色、簡化行政層級、調整中央與地方職能、調整本院所屬各機關職能與組織、研訂組織設立基本規範及建立組織效能評鑑制度等項目」，但僅指明「協調內政部、本院人事局等相關機關共同辦理」，未免將這龐大的工程看得太輕，而有不能啟動的危機。本研究小組在訪問相關機構之後，愈益感到這個工作有頭重腳輕之嘆。如沒有行政院系統的整體配合，組織再造的工作由研考會與內政部及人事局配合，將流於清談，不會落實任何結果。

研考會為組織再造的工作，其結構中的「研究發展部門」應著手整個組織再造的研究工作，尋找潛在困難與具體可行的方案，俾能擘劃出政府再造願景；「綜合計畫部門」應負責與行政院系統各部會構思各種方案，擬訂政府再造策略；「管制考核部門」應在執行面扮演監督的角色，仔細審查各項推動計畫，在執行中進行評估來落實績效；而協調解決機關間之問題可由「資訊管理部門」結合其他部門總其成。在組織再造的工作上，研考會是一個適當總其成的機構。

然而，本研究小組在訪談過程中，發現研考會仍對自身角色與功能取向仍有不少地方未能落實，而與行政院各重要部門的聯繫未能作密切的溝通，甚至在許多點上，也未能達成共識，出現許多在認知上的誤會與誤解，這些狀況都對政府再造工作的進行有相當多的傷害。爰有必要作一說明。

研考會在組織屬性上應視其為一個幕僚機關，因為其在業務方面並不與民眾產生權利義務關係。但其與政務機關在業務上的往來也相當密切，因之它也被視為一個業務機關。至於應朝那一個方向來看，似乎與機關首長的互動有密切關係。當首長表現得積極與進取，與行政院長的關係密切，或受到院長特別的重視，此時研考會特別突顯出其幕僚機關的特色，而且幕僚作業量也會大量增加。這些關係是在法規上沒有明白的規定，完全看首長之間的互動而決定。但研考會有其

法定的職掌，所以該會成員並不認為這種現象是正常的。

二、研考會應否扮演智庫角色

研考會應不應該扮演行政院長的「智庫」(think tank)？這個問題在研考會中也有不同的意見。有的認為研考會應朝向「智庫」的方向發展，而我們的政府一直沒有一個夠水準的「智庫」，不能為政府作設計與規劃。研考會應以這個角色為取向。並使其發展成為一個政府的研究與發展的智庫。

但也有人不同意這種看法，認為行政院院長的智庫應在行政院層級組成，而不應在研考會層級。行政院的秘書長應找一批專家組成智庫，或是由秘書處在負責從事智庫成員的組織整合工作。在秘書處形成有一個好處，是它與院長接近，比較有力，院長可以直接向其諮詢，產生實切的效果。由於觀念仍無共識，對研考會究應扮演何種角色與功能，發生極大的困擾。

由於研考會在法定職掌上仍對行政院系統中有極重的業務量，包括監督與諮詢，有所謂「內部顧客」的存在。但又由於它扮演「為民服務」與民眾有關的業務，而有「外部顧客」的產生。研考會在屬性上似乎立於幕僚機關與業務機關雙重的性格。這種發展，使其功能成效有很大的影響。

如我們前面所稱，當機關首長的互動頻繁，或受到直屬長官的信任，其幕僚功能加重，全機關即傾其全力在幕僚作業上努力，無形中將在業務方面的貫注少了投入，這種發展，對其績效或形象都是有影響的。反之，當幕僚作業呈現不振時，機關則專注在業務上，又形成一個純業務的機關。這種發展對研考會的機關機制的重要性減低，降低研考會的重要性。

本研究小組認為，研考會應具有政府智庫的地位。但此一智庫是以行政機關有關組織發展與行政改革設計為定位。政府再造的工作就

是一項發揮研考會為智庫的表現。

三、管考工作能否落實績效評估

研考會的另一項重要業務是管制考核，由「管制考核處」(以下簡稱管考處)來負責。其重要的業務應是行政院各機關施政計畫之管制與考核，以及行政院重要會議、決議及院長指示事項之追蹤事項。就幕僚的性質來看，管考的功能是在幫助院長掌控其下屬內閣閣員的績效，為院長作監控與評估的工作，顯然這是一項重要的僚屬作業。原則上，各部會的施政計畫應由各部會自己來執行管考的工作，研考會的管考只是「雙重追蹤監控」的意義。如果某一項工作要到研考會來作管考，進而發現其出現偏失，為時已晚。是以研考會的功能僅是「抽查」而已，發揮抽查與嚇阻的機制。不過我們也可以發現，凡跨部會的工作，中間仍須有一個單位居中作協調與監督的工作，研考會在這類性質的工作扮演協調與監督的功能應屬適當。在過去的案例中，研考會對若干重大的個案，幫助院長來作盯梢的工作，頗能發揮此一管考的功效。

就政府機關的施政品質而言，管制考核是一個重要的項目，因而各部會的機關也都重視這項功能。研考會的管考是否與其他機關管考功能有重疊的現象呢？這是本研究小組較為著重的地方。毋庸諱言，我們發現這種現象仍然出現。與管考功能有關的有三個重要的單位，即研考會、國科會與經建會。在管考中，研考會負責一般行政、經建會負責經建計畫、國科會負責科技發展，而研考會更負責綜合作業，看來分工細密而完備，但實際上運作仍難免會有重疊之處。

研考會之管考處主管在管理流程中的管制考核，是以管理流程來掌控管制考核單位與計畫單位。因為目前科技發展和經建計畫並不是劃分得清楚，實際上也難以劃分清楚。因之在難以劃分時，就造成共同列管。列管的方式可由兩個面向來觀察，一是橫向；一是縱向。在

納入施政計畫列管的項目中，橫向由單位來切割，例如有些計畫給研考會，有些計畫給經建會；縱向由行政院和各部會來切，次重要的請各部會自行列管。雖然各項方案納入管考體系用分層管制的原理，務必由管考處設法將之切成不會重疊，但也不是所有方案都可以切。例如一些後來加上的重大方案（如「六年國建」、「振興經濟方案」、「跨世紀國家建設方案」）會和施政方案重疊，所以解決方式大多將重大方案化為綱要（如「跨世紀國家建設方案」），然後化為施政方案。這僅是原則上如此的進行，實際上還是有重疊的情形。

研究重疊的原因是計畫體系欠佳，造成大小計畫重疊、新舊計畫重疊。這多半是由於每逢新內閣上任，新的行政院長總要有一些宣示性的重大方案以示其雄心壯志，重疊往往就難以避免。解決的方式就是要逐一將重大方案化為單一施政計畫。還有一部份會造成重疊的是一些原屬非列管的事項，只是因院長在很多場合作出了指示，相關機關不得不加以列管。常見的例子是在重要的會議中，院長所作的指示，如在「全國科技會議」、「全國農業會議」、「全國教改會議」所做成的結論，院長的指示，造成大家都要求列管的情形。

研考會在追蹤的部分所作的工作，對院長有極大的幫助。研考會的追蹤，不是追蹤某一會議的計畫，而是追蹤有無將會議結論化為施政計畫。到了形成施政計畫時，施政計畫即另有一套管考體系去作追蹤管考。並不是每一項會議結論都要有施政計畫，研考會在了解某一會議結論未能成為施政計畫的理由時，在轉報行政院或院長後，也可結案。不然，會一直追蹤下去。顯然這是一項重要的幕僚作業，對院長極大的幫助。

我們在前面曾指出，管考作業在機關上也有重疊的現象。行政機關普遍重視管考的作業。在行政院系統中，當院長特別重視在時間上的效益時，管考就會作得更為落實，分別來進行。例如行政院公共工程委員會即是一個典型的機構。工程會將所有工程的事情自成一個體系，全部納入管考。但管考並不一定限制在工程的項目，其中有些是

部分行政計畫，加上工程的計畫，諸如文化建設計畫，即包括了這兩個部分。至於在單一大工程的計畫，下面有許多小的工程項目，管考更要落實，相互呼應。而研考會更有責任督導其管考做得落實，以避免其虛應故事，玩弄兩套手法：一套提報給監督單位，一套給工程會本身列管。

研考會管考處對這一發展頗為注意，最近發展了一個「施政管理資訊系統」，將工程計畫納入列管，要求各單位說明計畫要求達到什麼目標，並一一將項目全部列出來，藉以了解進行的工作內容，也可以避免重複。但這些工作說起來容易，做起來卻需要時間來發展、求取經驗。這因為我國的行政文化仍充滿濃厚的本位主義。只有在建立這樣協同的行政文化之後，才能達到避免重複的現象，而在做計畫時，指標也可以分辨得清楚，易以檢視計畫執行的進程及成果。

四、機構重疊之原因之評估

由於行政機關都逐漸重視管考作業，機關的重疊似成了不能避免的現象，這在行政革新或政府再造的內容中，都是一項無法避免要加以探討的項目。而對某些機關來說，管考本身即與其推動業務有密切的關係，其中與行政院主計處的功能重疊頗為明顯。因為主計處在做計畫時，除了要求各機關提報經費、也要提報實際辦理情形，本質上和管考處轄下的管考功能相似。站在管考處的立場，是希望請主計處在這項功能上，納入研考會之「施政管理資訊系統」，同時進行列管。但主計處對由研考會列管的意願並不高，因為主計處習於其自有之會計系統，認為各自機關體系的運作目標與功能不同。研考會的介入，可能造成主計處的不便。在這種情形之下，政府再造所出現機關自主性的行政文化，的確是再造過程中的重大障礙，苟此一障礙無法克服，或解決流於形式，無法落實，對再造工程都是嚴重的打擊。

除了與主計處的管考以外，嚴格說來，研考會與國科會及經建會

等單位管考功能出現重複的現象也常見。研考會雖努力設法釐清各自職掌，但仍無法免除重複提報計畫的狀況，雖然各單位可以經由協調來解決，但是此種協調作業事實上很難成功，同時一開始進行，就會曠日廢時，浪費行政效率。再加上三個管考機關的管考標準不一，寬嚴有所不同，要設法解決，又是何其困難之事。研考會雖建議，仿台灣省政府經濟與研考合併之例，組成為台灣省政府經濟建設與研究考核委員會，也將行政院之經建機關和研究機關應予合併，成立一個經研機構，但在我們的訪談中，遭到經建會的強力反對。此點容再加分析。

雖然各個機關都重視管考的重要性，也了解績效評估對施政的關係，但在行政機關中，由於管考的行政文化並未建立，管考僅僅變成是各個點上的工作，而不是線上，甚至面上的工作。行政院研考會的管考處根本無能力對行政院系統作全盤的系統管考工作，此時，管考就要建立與落實從各自機關作起的文化。各機關的工作人員自己要有管考的觀念和技巧，業務單位本身也要有自行控管的機制，管考才能落實。但行政單位公務人員目前仍對管考虛予應付，不把管考精神放到自我管制之中，永遠在應對管考的關係上作文章，諸如虛報報表、報喜不報憂。所以要提升管考的效能是要提升管考意識，並要扭轉行政人員對管考觀念的印象。就研考會來說，要讓全國公務員了解，「管考不是來指責你，而是針對某些事情共同研究、共同解決」，此種精神研考會一直沒有放棄，這是正確的方向。

管考處近年來在推動管考的業務上仍遇到相當多的瓶頸，部分屬於結構上的問題，有的也是態度上的問題。在本研究小組的研究訪談中發現，管考處每年因為業務上的需要，派員到各機關視察其本身的管考工作，看他們是否有照規章來做，目的只是希望強化管考體系。但結果離理想狀況有一段距離。屬於結構性的問題是，有些機關的組織不夠健全，其管考人員不夠專業，甚至還兼任其他工作。今後，所有機關的管考人員使其變成專責將是重要的工作。從訪談中得知，一

些經驗頗令人失望，當研考會的人員造訪各機關時，機關的管考人員會馬上去告訴業務單位，然後把業務單位的東西轉交給研考會，有如變成搬運工、報表催生員。這樣的工作做久了，管考人員在該機關內部的地位就會被人看不起，而管考人員的地位就會下降，自己也沒有成就感，因而不喜歡這份工作。當有能力的人愈不會去做管考工作時，就有落入惡性循環的危險。不過最近情況好了一點，管考人員有年輕化與專業化的趨勢，這對改善管考工作的體質有相當大的幫助。

如何使管考產生行政監督的力量，今後的工作則是應朝專業化努力，不但使管考人員受過專業的訓練，而且還要使管考人員密切了解當前世界管考業務的主流，無論在方法上，抑或經驗上，都要有能力與行政機關的需求結合在一起。幫助行政機關解決問題，行政機關會視管考為一種助力，這樣就不會對管考的功能加以排斥。目前研考單位也在制度上使其與管考結合起來。例如利用獎懲制度來議處不合管考標準的單位或首長，使管考的結果和計畫的的審核結合在一起，就一定會產生很大的力量。例如「預算執行暫行條例」，規定預算執行未達 80% 即要議處，就發生極大的提振力量。過去主計處三、四年議處三個，沒有發揮多大效力，但研考會接下來做這件工作，四年來議處人數都在十人以上，發現效力非常大，預算執行力從民國八十四年起即有顯著的提升。管考工作的努力方向這是一個重點。

五、資訊管理整合的評估

另外一項反映研考會是一個幕僚機構的項目是資訊管理。研考會內部結構有一個「資訊管理處」(以下簡稱資管處)，負責行政院所屬各機關行政資訊系統之統籌規劃、協調及推動事項。基本上，它是針對行政院內部行政資訊系統之建立與推動，服務的對象是行政院的內部組織，而非對外服務，是以在性質上應視為一個幕僚單位。不過研考會有一個為民服務的項目，由於受惠者是民眾，使得研考會的工作

也有朝外服務的性質——此即「便民服務自動化」專案，現在稱為「電子化政府」。不過研考會的主要對象仍是政府各機關，要推動各行政機關建立「電子化政府」，自然民眾享受到好處，但卻不能不視其以民眾為主要對象。但由於資管處的主要對象是政府單位，因之它也有政府內部業務的性質，研考會在這一點上往往又視其為業務單位，不過我們認為，在性質上仍屬具有業務性質的幕僚單位。

在電子資訊處理上，行政院主計處一直扮演重要的角色，因之在業務功能上有與主計處重疊的疑慮。整個政府部門推動資訊，以時間來看，最早期是行政院主計處的電子處理資料中心，且一直扮演技術性支援的角色，但後來在於民國七十年正式成立資管處，在功能上與主計處便有加以區分的必要。民國七十六年研考會組織條例通過，民國八十六年四月進一步修訂，研考會在資訊管理上有了法定職掌，從事規劃、協調、以及推動的工作。所以就功能區分來看，主計處電子中心負責預算，資管處負責規劃與推動。

不過研考會與主計處在職掌上仍有許多地方不夠明確，引起爭議的地方。首先要了解的是：從主計處電子中心轉到研考會資管處的目的究竟為何？我們發現，因主計處只願意做技術支援及預算審議的工作；對規劃、協調、推動等事情不願去管，事實上也不在其職掌範圍之內。一個現代化的政府，資訊與電腦的使用是如此重要，為各個機關所必備，理論上需要有一個專責單位來負責為宜。由於研考會是一計畫機關，自以由研考會資管處來做這些事情較為妥當。

理論上雖然可以如此解說，但事實上在主計與研考的層面上仍有許多問題，大部分是發自組織內部的衝突上。計畫與預算在實際執行上仍有許多重疊的現象。在主計處，著重「效率查核」，而研考會則稱為「管制考核」，當主計處對一個項目做「效率查核」時，雖然反映預算，但事實上與研考會的「管制考核」有重疊的現象存在。在效率查核時，同樣也會涉及到有沒有專業能力、有沒有訓練、軟體能否配合（例如中文碼很亂、標準建立有問題等）這些的情事，而研考會也會

著重這些問題，所以多多少少有重疊的問題。

根據我們的訪談，研考會的資訊幕僚角色不一定能由研考會一個單位可以來承擔，有時是採任務編組與整合的方式辦理，成為院長幕僚，這個發展值得肯定。「行政院資訊發展推動小組」即是一個明顯的例子。這個組織是一個院長幕僚層級的單位，由院長指定政務委員或有關部會首長兼任，是一個小組的委員會，算是任務編組的協調單位。當一些大的資訊計畫報到行政院後，院長就交給主計處看預算，給研考會看計畫，訓練教育就交給教育部，如還牽涉組織編制，可能交給研考會或人事行政局，所以「行政院資訊發展推動小組」便處理較大型的計畫。還有一些主要的計畫，像「NII 建設」(國家資訊通信基礎建設)，也可能由此單位分派下來進行規劃。自然，單位之間不同是意見可能產生的，在早期李國鼎先生擔任召集人之時，也處理過研考會資管處和主計處電子中心之間的不同意見。我們認為，這個經驗可以在政府各部門間加以推動。

關於資訊幕僚的整合曾有不少的提議。有人提議修改行政院組織法，在院內設立「資訊與通信、傳播委員會」，像美國的 FCC，此乃鑑於有線電視和傳統的電話線路會整合；但相對也提到將行政院資訊發展推動小組、研考會資管處、和主計處電子中心都整合到那個委員會中。這個計畫在功能上頗為可行，但後來認為有些工作是對政府部門的，不適合成立這個組織。

資訊幕僚在科技快速發展的今日實面臨結構性的難題。因為資訊功能在一個競爭的時代是分散到各個部門去發展的。現在的企業界將資訊科技看做創造競爭優勢的武器，所以把資訊打散，不要有資訊部門，而衍生到各單位去，讓整個部門的業務作業和資訊緊密結合。但在政府部門也要維持企業型的政府，這是今日政府再造的原動力。但資訊要分散，但又要維持整合，在企業界容易實現，在政府結構內卻有相當大的困難。因為技術有不確定性(技術可能轉換)，因之它必須要隨著技術和環境來轉換，這樣才靈活、有彈性，具有競爭力。但這

個在政府部門可能比較麻煩。今日我們講企業型的政府，這是一個在結構上的問題。然而我們如果要使政府再造朝向企業型的方向努力，資訊幕僚便不能不加考慮，屬於結構上的問題也應努力來克服。

資管處近年對行政院各機關扮演服務性幕僚的角色相當落實。由於資管處和其他業務單位稍有不同，所以在整體規劃層次上做了不少事，像電子化政府計劃就是一項突出的工作。由資管處來創造網路環境，只要以三分之一的價錢就可以上研考會的網路，所以從整體來看，這個角色不比研考會考核的功能來得差。

資管處在電子化政府計畫上的努力上扮演了協調的功能。最近的網路報稅，協調了財政部與中華電信；在公路監業務協調了交通部相關部門。而扮演這種協調的角色是即要有整體性，又要著重分散性。所以在業務上，其中有百分之八十、九十是用來處理整體規劃及協調推動上（事前），只有一、二成是在從事考核的部分。這說明了研考會的角色也逐漸在配合時代的需要下不斷調適，幕僚的功能也須與時代相配合。

其實院長與各部會首長之間要有暢通的連絡管道，即俗稱的「熱線」(hot line)。這個工作如由資管會來設計營造，建立一套系統，在效率上將比現在各機關自行負責搭建來得高。因為資訊具有專業性與時效性，同時更可以由資管處的客觀性，為院長在行政院內建立一套主導性高的系統，供院長視察與查詢。目前資管處建立的立法院的諮詢檔與監察院調查糾正案檔，都能提供院長相當重要的資訊，是一個正確發展的方向。

六、政府出版品之歸屬評估

研考會既然是一個幕僚單位，提供各種不同類型的資訊給院長與行政院各單位便是一個重要的工作。在美國有政府出版局(Government Printing Office, GPO)，為美國政府各級單位的政府出版品作許多有系統、有價值的工作。我國並沒有類似的單位，在研考會之下原有一個「圖書及出版室」的單位，就在這樣一個觀念之下發展成為「政府出版品管理處」，負責「政府出版品管理制度及相關法令之研訂」，進而主管「政府出版品管理之規劃、協調及推動事項」。從職掌上觀察，我們看不出研考會有設立一個類似美國「政府出版局」的構想，但在我們的訪談中，研考會「政府出版品管理處」的確有建立一個類似機關的企圖心。我們並不反對政府有設立一個類似機關的必要，但在研考會之下出現這類機關卻有不相宜。如僅為未來設立這樣的獨立機關作準備，似乎可行。未來發展成像美國的 GPO，日本的印刷處，應該是這次政府再造努力的目標。

目前的分工似乎是研考會掌管政府出版品，新聞局掌管社會出版品。這兩類業務有無可能將其整合，成為一個「資訊管理局」類似的機關。尤其是今日政府朝向電子化方向發展，類似資訊、圖書、出版、資料等宜有一個專門機關負責規劃與管理。我們也可以像澳洲一樣也走政府資訊(government information)的方向發展，而新聞局也可以在這時候作一次大翻修，重新釐訂其結構與職掌，專門掌管政府發言人室的任務，此點容後再加說明。

研考會與新聞局在「出版品」業務上仍有許多地方不夠清楚，而我們甚至感到有相當重疊的地方，這些都需要釐清。例如「政府出版品管理處」掌理之「關於施政問題相關資料之蒐集及整理事項」所指為何？即不甚明瞭。何謂「施政問題相關資料」？是否包括輿論公意之蒐集？若包括，與新聞局「國內新聞處」所掌理的「輿論公意之蒐集、整理及分析事項」業務有無重疊之處？若有重疊，如何處理？這

些問題也可以用來觀察新聞局的組織與功能的調整。

七、結論

平心而論，行政院為了要支援內部研究發展的需要而成立研考會，理論上原屬可行，但由於範圍界定不清，將無形造成資料蒐集的重覆。正如我們在前面提出，政府的資料一定要有專人在管，而政府也需要專門的機關作政策的研究分析。因之，政府似有必要組成一個「智庫」型態的機關。使其擁有研究與分析的能力，同時也可以合法地蒐集各個類型的公私政府與學術報告及論文。避免目前因為沒有專人列管，研考會對類似的東西都據為其業務範圍，反而造成事權不分的混亂現象。

研考會今後如朝向「智庫」或「政府資訊」管理的方向發展，則必須作不同層面（dimension）的釐清。在現在的資訊界定中，包括資管處負責的軟體、硬體、及服務系統，以及出版處負責的公文書類型的出版資訊（publication），都須朝著業務的簡化與整合的方向發展。而行政院秘書處掌管的檔案與文件，究應扮演何種角色，也應一併加以調整。

研考會的業務量隨其功能的多元化有擴大的趨勢，依該會組織條例第十六條，得聘用研究員、副研究員、助理研究員。但這些人力數量是否能達其預期效果，頗引起本研究小組的關切。在我們的訪談中得知，用人政策並不具有相當之彈性。這是因為研考會原本是一個派用機關，用人本來比較有彈性，可是納入組織法之後，彈性反而漸漸失去，像行政機關一樣要高考及格，無法聘用為研究所需之人力。目前可以聘用研究員、副研究員的名義，給了各單位一些彈性，但也逐漸受到人事單位的限制，目前都失去了作用。所以實際的聘用制度，雖有一點幫助，但不具很大的幫助。舉研展處而言，他們希望用比較高級的人才，可是這樣的一套制度還是沒辦法做到。

在修訂組織法之前曾有建議，由研考會自己設立一個研究中心，最好能夠聘請一些研究員來做內部研究(in-house study)，例如韓國在大統領下面就有一個研究中心，每年撥給三億韓幣來做研究，應聘的都是美國回來的高級研究學者，用聘用制度，待遇好，可以解決人才不足的問題。這是一個值得思考的方向。

研究機關的發展如果沒有這種認識，對研究與發展都是一種障礙。我們認為研考會、政府機關裡面竟然沒有具規模的研究機構，要做國家全面的、宏觀的研究就沒有辦法，充其量只能做一些小規模的研究。由外包制來做研究，將與機關的要求有距離，因為外面的學者專家拿不到具體資料，看不到機關的實情，作不出真能解決問題的研究。

基本上，我們希望研考會能做最好的研究與分析工作，由於研考會對資料有管道可掌握，上可達至院長，下可接觸基層，有能力作得出好的研究。一個國家必須要有機構來做政策研究，才能規劃國家長遠的、宏觀的發展。在行政院內設政策研究中心，是一個可行之法，規模不需要大，如果有二十個人，研考會人員也認為很好，。將來可逐漸擴大到五十人、一百人，看國家的需要而定。這個工作是目前迫不容緩的。如能朝這個方向發展將與我們期望的智庫更為接近。

第二節 行政院經濟建設委員會

一、引言

在我國中央政府行政體系之中，行政院經建會及其前身可說是最具彈性調整能力的一個部門。究其沿革，係源自民國三十七年的「行政院美援運用委員會」，其後於民國五十二年首度改組為「行政院國際經濟合作委員會」(簡稱經合會)，復於六十二年改名為「行政院經濟設計委員會」(簡稱經設會)，最後在六十六年再度改組成現今的「行

政院經濟建設委員會」(簡稱經建會)。

其間每個階段的改組，不只是名稱的更異，它所擔負的功能也隨著國家經濟發展條件的改變，而作了相當程度的調整。經建會及其前身先後一共研擬、推動了十一期的國家(經濟)建設計畫，尤其隨著國內外經濟事務的日趨複雜，經建會所掌管的計畫範圍，涉及的層面日益擴大，經濟、交通、財政、文化、教育、政治、環境保護等，接觸層面既深且廣。而且在國內經濟環境變化詭譎、國際經濟壓力與日俱增的情形下，民眾對於政府沉穩帶領台灣的公私部門、持續維持經濟的適度成長的高度期待，將轉化為行政院更迫切倚賴財經專業幕僚的需求，是以不難預期經建會所扮演的經濟決策幕僚角色，在未來必然更具挑戰性，也具有更大的、可能的發揮空間與實質影響。

二、組織與職掌的評估

經建會的組織係以委員會議作為決策階層，根據「行政院經濟建設委員會組織條例」的規定，委員會由主任委員一人、副主任委員一至三人、委員十一人組成；委員由行政院長指定行政院政務委員、中央銀行總裁、財政部長、經濟部長、交通部長、行政院農委會主任委員、行政院秘書長、行政院主計長、及聘請有關人員擔任。

目前委員會定期於每週三下午開會，討論重大財經政策問題，特別是在綜合協調財經方案的紛歧意見方面，經常扮演關鍵性的重要角色。因此，經建會委員會議的功能類似部長會議。一般重大財經政策往往先經過經建會委員會議討論之後，再將擬報方案送呈行政院會，由院會核定。但有些具有時效性的重大緊急財經方案，則可能由中央銀行、經濟部或財政部等主管部會在其權責範圍之內，直接簽報行政院，不必然經過經建會委員會議討論的程序。

在經建會委員會議之下，經建會設置了八處、三室、與一個中心。除人事室、政風室、會計室與總務處等主要對內作業的幕僚單位之外，

其他七處一中心的名稱與目前的主要職掌，研究小組綜合經建會組織條例的規定與訪談所得，在此做個扼要的說明。

「綜合計畫處」(簡稱綜計處)以總體經濟模型之分析、估測為基礎，研擬及協調各種年度、中期與長期經濟建設計畫。經建會受訪官員認為綜計處的業務十分明瞭清楚，沒有與其他部會重疊衝突之處。

「經濟研究處」(簡稱經研處)負責國內外經濟動向的分析，並掌理經濟政策及措施的研擬、審議與協調等事項。因此經研處每月定期向行政院提出經濟情勢分析報告，並提出相關對策。至於經研處也掌理「關於大陸經濟問題之研究及分析事項」(經建會組織條例第四條第五項)，表面上可能與陸委會的權責有混淆不清之處，但經建會受訪者強調，經建會進行的是「經濟研究」(economic research)，著重於中國大陸經濟的走勢與影響的分析，陸委會則著重在「經濟事務」(economic affairs)的處理，二者其實是有差別的。

「部門計畫處」(簡稱部門處)掌理產業部門的發展計畫的研擬、審議及協調，此處所謂的產業部門以農業、工業與服務業為主。此外部門處也辦理公營事業民營化專案，但只負責規劃部分，並非執行民營化的主管機關。部門處的另一項工作重點為東部地區的經濟開發。

「人力規劃處」主掌人力發展政策的研擬、審議與協調；目前的重點工作包括國民年金的規劃、高等教育的擴增與經濟發展的配合、跨世紀人力發展計畫等項。

「都市及住宅發展處」(簡稱住都處)掌理國土綜合開發計畫的修訂、住宅及都市發展、環境保護及土地政策的研究、審議、協調等事項。面對「住都處是否與內政部營建署功能重疊」的質疑時，經建會受訪官員表示，經建會住都處比較關心的是整體的國土規劃問題，單一區域的規劃則由內政部營建署負責，經建會很少涉入特定區域的土地規劃使用。不過營建署所提出來的計畫或方案，常會涉及其他部會，因而營建署本身無法獨力完成，所以這部分它會報到行政院，院方即交待經建會來幫助它做審議、協調或整合的工作。以住宅政策為例，

勞委會有勞工住宅，內政部有國民住宅，國防部有軍眷住宅，故行政院指定經建會擔任協調整合的工作。因此經建會住都處常須被動處理一些院方所交付的土地使用規劃、交通運輸、水資源、環境保護、觀光等方面的審議案件，花費相當多的時間處理土地爭議的協調工作。住都處有時也主動提出計畫或方案，例如為了配合亞太營運中心計畫所提出的城鄉新風貌行動方案，即是牽涉農委會、經濟部與其他單位的方案。

「管制考核處」主要任務為重要經建投資計畫先期作業的審議、與這些計畫執行期間相關問題的協調與考核。至於所謂的「重要經建投資計畫」，目前包括投資金額在十億元以上的經濟建設計畫、行政院核列「對提升國家競爭力有助益」或「十二項建設」計畫項目、已核定而有重大變更的延續性計畫、已及其他行政院交付經建會管考的計畫。

「財務處」除了負責重要經建計畫財務的審查及協調事項之外，並掌管中美經濟社會發展基金。此基金係根據中美雙方換文協定、於民國五十四年七月一日所設立的，唯該基金的運作對台灣經濟的影響已大不如前。

經建會設立「亞太營運協調服務中心」（亞協中心），以落實推動民國八十四年經行政院核定採行的「亞太營運中心計畫」，加強跨部會事務的溝通協調，並提供國內外廠商相關服務。同時亞協中心是目前負責政府再造中「法制再造」工作的主要幕僚單位。基本上，法制再造是為達到簡政便民目標，而就調整政府角色（如公營事業民營化、BOT等）、改革重大業務（如推動行政程序法、檢討修正公務員圖利罪、健全財務制度）及檢討管制方式（如法規鬆綁、行政流程簡化及標準化等）三項工作項目，擬定具體作法的政府再造計畫。法制再造小組由經建會亞協中心擔任幕僚作業，行政院法規會協辦。

除了上述各處室之外，經建會尚有一臨時性的任務編組：「國際事務小組」，在推動及協調我國參與APEC及WTO等國際經貿組織活

動方面，負有重責。

由上述經建會各處及亞協中心職掌的描述當中，可以瞭解經建會是行政院의 財經幕僚單位，擔任國家經濟智庫的角色，其中心任務在於負責國家經濟建設計畫的規劃、研究、協調、審議及管考。經建會某位官員將經建會的職掌歸納為 PCER 四字。其中 P 代表「計劃」(plan)，經建會所研擬的經濟計劃以國家級的大型財經計劃為主，不論是長期的計劃、中期的計劃、或是短期的年度計劃，均包含在內。C 為「協調」(coordinate)，各主管部會所提出來的經建計劃，經常具有濃厚的本位色彩，因此計劃若具有跨部會性質、並造成部會衝突時，通常由經建會居中協調，以整合歧見、獲取共識，經建會每週召開的委員會議，處理重點之一即是政策協調的工作。E 為「評估」(evaluate)，在國家資源有限的前提下，各主管部會所提出的大型經建計劃，經由經建會客觀的、全方位的評估過程，以排定其優先順序。至於 R 即是「考核」(review)，經建會同時負責大型經建計劃執行績效的考核評估，尤其著重在計劃執行過程中發掘並解決執行不順時的障礙問題，以期使計劃執行事半功倍。

三、組織運作與功能成效之檢討

如上節所述，經建會為行政院的決策幕僚機構，其主要任務在於負責國家經濟建設計畫的規劃、協調、審議及管考工作。就其目的而言，其所作所為必須達成整合及凝聚各部會共識的目標，然後提出正確的財經政策建議，並協調推動實施。唯在國際經濟體系日趨複雜詭譎、國內經濟環境波動頻頻的情形下，財經專業幕僚的任務，比往昔更加艱鉅。以下我們就近年來經建會執行任務的方式、成效、與所產生的問題等面向，進行進一步的討論，並提出相關建議，以作為經建會調整其行事與功能的參考。

（一）關於政策規劃與決策制定的機制

經建會在執行其決策幕僚功能時，不僅被動地執行院所交辦的事項，也主動發掘問題，積極研究以提出對策。

經建會各處室耗費相當多的時間人力，被動地執行院所交辦事項。基本上，各部會先就其主管事項擬定財經方案，呈報至行政院，行政院再交由經建會評估其可行性高低，或予以修訂調整。而在此一審議評估過程，經建會邀集跨部會主管人員進行溝通協商是為常態，此外若屬高度專業性的計畫，則邀請專家學者共同參與審查。審議評估結果提報行政院，由行政院核定是否採行該項計畫，經建會並無核可權力。經行政院核定實施之後，院通常行文經建會將該項計畫列入追蹤評估範圍。

而院方所交辦的案件通常有時間限制，除非是複雜的重大案件，否則在兩個星期內必須提出答覆。為了爭取時效與尊重各部會的權責，近年來經建會審議各主管部會所提出的方案時，遵循下列原則：若該方案對總體經濟具有相當影響時，則經建會依其專業考量，提出相關意見；若只是對部會本身的功能與權責產生影響，則以尊重各部會的意見為原則，經建會儘量不予干涉。

不過，經建會不僅是被動地執行院方交辦事項，也主動地進行國內外經濟情勢的瞭解，若發現有重大問題，則積極研究分析，以提出解決方案，呈報至院。例如經建會每月都向行政院提出經濟情勢的分析與報告，同時也透過駐外單位，蒐集國外的各種經濟與非經濟資訊，以協助經濟部、外交部擬定相關經貿合作方案。這些主動的決策幕僚功能，其所耗費的人力資源與所發揮的實際功能，與交辦事件等同並論，不分軒輊。

但不論是被動接受諮詢、抑為主動探決問題，經建會人員表示，他們皆是站在幕僚立場提出專業意見，經建會幕僚只能純就對國家經濟的影響層面提出建言，而高階長官則會再加入其他非經濟因素或角

度更廣的考量，故幕僚應當尊重高階長官的最後考量結果。

（二）關於預算配置的問題

經建會透過「政府重要經濟建設投資計畫先期作業」（經建計畫先期作業），在預算資源配置決策過程中，扮演重要角色。

「經建計畫先期作業」即政府決定新年度經建投資預算數額的前置作業。行政院編製年度預算時，乃由財政部、主計處及經建會就經建計畫之投資額度進行幕僚作業，再將各計畫投資額度送請行政院預算會議參考。而所謂的經建投資計畫的範圍非常廣泛，包括農林漁牧、水利防洪、運輸通信、都市及住宅建設、觀光遊憩建設、文教、能源開發、工業、環境保護、社會福利、醫療保健及服務業等計畫。依據行政院於民國八十六年修訂的「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」規定，經建計畫送審範圍包含：1.經建投資計畫總投資金額在新台幣十億元以上者，包括新興及延續性之各項經建投資計畫。2.其他配合政府施政之重要經建計畫。公營事業原則上不需送經建會辦理先期作業，惟若當年度經費需求涉及中央公務預算增撥者，仍需辦理。

「經建計畫先期作業」的目的，在於審查中央、省市政府及各級公營事業各類重要經建計畫的可行性，並衡酌國家財政負擔能力，將計畫按其輕重緩急，議定優先次序，以使國家資源達到最有效率的運用，藉以強化計畫與概算編審的聯結，以達到「計畫領導預算，預算支援計畫」的目的。現在重要經建計畫透過先期作業程序逐案審查的每年約有兩百件左右。

唯現行「經建計畫先期作業」的運作，效果不如預期。各主管機關無不積極爭取預算，但因經建計畫額度的限制，經建會無法滿足所有個案的需求；例如八十八年度經建計畫額度為 1,482 億元，經過經建會審議後的計畫支出總需求，仍超出額度 287 億元。因此，在預算不足及各部會爭相要求將計畫納入的情況下，經建會勢必要以成本效

益的考量為基礎，就個別計畫有所割捨。但在取捨時，因為各主管機關所提出的大部分建設計畫係以個案提出，雖然就個案而言，其內容、經費均稱完整，但單從個案甚難了解主管部門的整體發展目標，因此經建會不易掌握部門的整體發展方向，因此增加了年度預算審查的困難。

再者部會提出重大經建投資計畫時，常有計畫性質相同，但因分隸不同主管機關，缺乏整合，以致無法顧全國家社會整體發展的弊端。例如：觀光遊憩計畫包括國家風景區、省級風景區、森林遊樂區、大型育樂中心等建設計畫，其主管機關分別為交通部、台灣省政府、行政院農委會、地方政府、內政部及經濟部等；另住宅計畫有國民住宅、勞工住宅、公教住宅、眷村改建、原住民住宅等，其主管機關分別為內政部、行政院勞委會、人事行政局、國防部、行政院原住民委員會等。此等極易產生見樹不見林、各自為政等弊端的經建投資計畫，不在少數。

因此，為了使「經建計畫先期作業」發揮最大的成效，經建會在協助各部會建立整體目標及中長期計畫制度方面、以及如何引導各主管機關以更宏觀的角度擬定計畫方面，可謂是任重而道遠，必須加緊腳步，更見用心。

（三）關於經濟政策規劃內容與權責的問題

經建會所規劃、審議、協調及管考的經濟建設計畫，不再侷限於狹義的經濟層面，而已擴及社會、政治、文化等建設，因而與研考會等部會的權責區分，有待進一步的釐清。

在日趨多元的工業化時代，經濟成長、社會變遷與政治發展，三者相互影響的程度，持續加深加速。民眾所面臨的許多問題，如勞資關係、社會福利、消費者保護及環境公害等，都同時夾雜了經濟、社會與政治的色彩，交雜不清，難以分割，因此政府的經濟建設、社會

建設與政治建設，無論在政策擬訂與政策執行上，都需要更密切的協調和配合。亦即為求永續的國家經濟成長，必須涉及社會環境、文化、教育、政治等各層面，始能謀整體建設的均衡發展，因此，經建會的功能和角色，隨之也做了若干的配合調整。

經建會的調整方向有二，一是擴大經濟建設規劃的範圍，二是加強各部會的協調和配合。

經建計畫的範圍由原來狹義的經濟建設，逐漸擴大到包括社會、文化、政治等廣義的國家建設部分，這種擴大解釋經濟建設內涵的做法，由經建會電腦網頁上所列洋洋灑灑數十項重要工作可見一斑，其中除了經濟分析與指標、民營化政策、中長期資金等財金方面的職掌之外，還包括公務員圖利罪的討論、選舉制度的興革、人事制度的改革、高等教育的擴增、國民年金的規劃 等等，其範圍之多元，事實上極易招來侵權之譏。

以民國七十五年經建會與研考會首長的公然爭論為例，即可略見端倪。爭議之發生，乃因出席學者詢問經建會和研考會如何劃分有關社會福利事項之職掌時，當時研考會主委魏鏞先生即坦陳：研考會常受經建會掣肘，因其屢將經濟規劃延伸到社會、文化等領域，例如研考會對於社會福利之規劃與社會福利之定義，經研究多年尚無結論，而經建會僅委託兩位英籍人士研究，即獲得結論。魏鏞主委並指出，社會福利必須與人倫傳統文化相結合，並非僅考慮經濟因素即能獲致決策，是為經建會之職掌侵犯研考會。經建會主委趙耀東先生對魏鏞之指責，拒對記者發表意見，惟含蓄地認為：做官的要有分寸。而副主委王昭明則補充說明：經建會之職權，為研擬國家經濟之整體發展，必須涉及社會環境、文化、教育等各層面，始能謀整體建設之均衡發展。因而，不僅聘請英籍兩位專家進行我國社會福利之評估，且邀請有關機關參與各種規劃，並未逾職掌範圍。¹由此一公開爭執可見，經建會與研考會兩個機關職掌重疊的嚴重程度。

平心而論，由於經建會擴大解釋經濟建設之定義和範圍，與經建

會產生功能重疊的單位應該不只是研考會而已，例如國科會、法規會等單位，可能也都有某種程度的權責不清的弊病。最近即有學者為文質疑，何以政府再造中的「法制再造」的主管單位為經建會，而非行政院所屬的法制單位如法務部或行政院法規委員會²。經建會撰文答覆時，表示它的協調能力優於法務部和法規委員會，它尊重每一個相關部會的專業，在進行任何法制改革之前，均先徵詢主管單位的意見，並表示如將「法制再造」交給如法務部或行政院法規委員會來做，則協調折衝相對較不易達成。

在我們的訪談中得知，法制再造由經建會來主導是出自於歷史的因素。因為民國七十四年經建會成立了一個「經社法制小組」，主要的考慮是學法律的人比較保守，學經濟的人可以扮演改革的角色。同時，法制再造標榜法規制度的鬆綁，以及效率的提升。因之由經建會來做較之由法規會來做更有意義。從這種取向可以了解，即使是法規再造也是與經濟發展有密切的關係。然而法制的工作是否宜由經建會來做呢？這是否經建會接手了它不該的工作呢？都是令人關心的課題。

由此可見，經建會與其他部會職責功能重疊的情形十分明顯。平心而論，自六十六年經建會改組至今，社會經濟環境早已產生了革命性的變化，數十年來財經業務不斷的複雜化，機關的組織與功能也應調整，以符環境需要。然而大幅度的調整組織內和組織間的結構與功能的重組方式，可能會面臨許多障礙。究竟應徹底堅持重組的最高理想，或是屈服於現實而作出部分的妥協讓步，理想和現實之間的拉鋸，預料將在這一波的政府組織重組運動之中，顯露無遺吧！

（四）有關財經政策機關事權整合的問題

此外，處於經濟、社會與政治因素三者相互影響的時代環境，政府各部會的互動日益頻繁，財經政策的規劃與執行，往往不是單一部會所能獨力完成的。因此，良好的跨部會協調能力，成為經建會的必

備武器。

我國政府財經部會出現各行其是、甚至政策立場相互矛盾、扞格不入的事例，絕非新聞。即以今年元月間財政部與經濟部對「促進產業升級條例」延長與否立場互不相讓為例，經濟部指出若延長該條例，則未來十年稅收損失約僅七百億元，但財政部則駁以保守的估計高達五千億元。³此一公說公有理、婆說婆有理的公開爭議，明顯出自本位主義。而經建會居於二者之間，如何調和部會事權的糾葛，找尋最有利於國家經濟發展的解決途徑，勢必須倚賴更客觀公正的專業說服力量。

大體而言，主管部會往往由本位主義出發，因此兩個部會各持己見，並非鮮見之事。而經建會居中考慮各項財經事務時，由於與一般民眾和利益團體較少直接接觸，壓力相對較小，故能從對整體國家及長期有利的角度，進行比較客觀周延的分析與考慮。其次，主管部會的絕大部分人力均須投入現實面去執行相關業務，相對而言，沒有充分的時間思考制度面與法令面的改革問題，因此經建會可能比各部會更能掌握整體制度面與法令面的利弊得失與何去何從的趨勢，故在協調部會間的政策失調時，能以關鍵性的專業資訊，扮演重要的角色。

經建會人員曾再三強調，在現今社會之中，有許多工作具有跨部會性質，難以僅由單一部會加以負責，因此理想的架構是在一個跨部會的政策參謀本部中進行幕僚研究，才能摒棄本位主義，從一個客觀而前瞻的觀點上加以規劃、協調。經建會人員因而自我期許，要扮演此一跨部會的幕僚機構，以整合及凝聚各部會共識為該會的主要目標。對於經建會的自我期許，我們樂見其成，希望經建會能更進一步發揮協調各部會的機能，以有效減少目前政策凌亂分歧所帶來的龐大社會成本。

（五）有關財經人才培訓與養成的問題

經建會逐漸面臨人才不足、青黃不接的窘境，亟需加速人才之培養。

研究小組在訪談過程之中，不難感受到受訪人員士氣高昂、以身為經建會成員為傲。但他們同時感嘆，經建會工作經緯萬端，專業性又高，大部分剛踏出校門的年輕人並無法充分勝任此一工作，平均約需十年的歷練，才能獨當一面，為經建會所重用。而目前經建會已開始面臨人才斷層的危機，但在公務人力精簡的趨勢下，受訪人員對於解決此一人才不繼的問題並不表樂觀。

四、結論

經建會在我國經濟發展的過程中扮演著積極正面的角色。「台灣經濟奇蹟」與「亞洲四小龍」之一的美譽都是點點滴滴在經建單位努力之下，以正確的政策領導下，發展出來的成果。雖然是全民努力的血汗，但也不容否認政府的慎密規劃與執行的功勞。然而我們也不能忽視以經建會為首的經建系統出現的一些問題。本質上問題具有相當的複雜性，有的是結構性的，有的技術層面的，更有的則是大環境下的，諸多原因，不一而足。其中屬於結構性的問題是本研究小組關心的課題，透過「政府再造」的機制，我們認為是一次檢視與調適的好機會。

從組織重整的功能來看，經建會目前面臨的課題是在政策規劃與評估與研考會有無重疊的問題。假如兩個機關的組織功能有重疊的問題，那麼應如何來調和？是合併呢，抑或是兩個組織重整，其間不涉及重組的問題。如要重組，又如何面對我國行政組織的行政文化與組織文化的抗拒？在精省前的台灣省政府，有過將其研考會與經設會合併成為一個「經濟發展及研究考核委員會」的經驗，這種經驗是否可借用在中央層級的經建會與研考會的合併？這些問題都不是簡單能回答的問題，我們的研究提出了這個問題，但也將從不同的考量擬對這個問題提出解答。

至於經建會與主計處事權的分工又如何，也是一個須要在政府重組的活動中加以正視，我們也將從整合的觀點加以評估，並提出我們的看法。

第三節 行政院國家科學委員會

一、引言

民國四十八年成立的「國家長期發展科學委員會」（簡稱「長科會」），為我國最初的科技發展決策機構，它係由中央研究院評議會之評議委員及教育部代表三至五人共同組成，以中央研究院院長為主席，教育部部長為副主席。當時國內科技研究計畫甚少，概由有關主管部會依業務需要自行擬訂，幾乎沒有「科技政策」。長科會成立之後，該會肩負起我國基礎科學及科學教育研究方面之策劃工作；故其主要任務有三：一為規劃並推行長期科學研究；二為審查分配研究經費；三為延攬選聘客座教授與資助科技研究人員出國進修等。

民國五十六年三月，總統府國家安全會議下增設「科學發展指導委員會」（簡稱「科導會」），是為總統之科技顧問單位。經該會之建議，將「長科會」擴充改組為「國家科學委員會」（以下簡稱「國科會」）；雖其名稱未冠上「行政院」，但仍隸屬於行政院。民國五十八年行政院再將「國家科學委員會」擴大編制及加強其功能，改組為「行政院國家科學委員會」（以下簡稱「行政院國科會」），為一專責推動及規劃我國整體科技發展之常設機構，主要任務包括：研擬策訂科技發展政策、策略、方案及長中程計畫，規劃推動基礎研究與先導性應用研究，改善整體研究環境，培育延攬科技人才，獎助研究人員，以提振研究風氣，以及協調、聯繫、審議及管制考核各部會年度重要科技計畫；此外，目前並負責發展科學工業園區。

民國六十八年，行政院院會通過「科學技術發展方案」；為加速

推動該方案，並強化院長科技諮詢幕僚的功能，特成立「行政院科技顧問組」，聘請國際知名且具有行政經驗之科技專家為行政院院長之科技顧問，以借重其經驗，評估科技發展政策之方向。民國七十八年，行政院將原由應用技術研究發展小組辦理之應用技術研究發展政策審議功能，併入科技顧問組，遂撤除應用技術研究發展小組。科技顧問組每年均召開科技顧問會議；電子、資訊與電信策略會議；全國產業自動化會議。又不定期召開全國材料科技會議。

因此，目前我國科技發展係採整體規劃分工執行之原則：整體性工作之推動由國科會負責，國防科技由國防部負責，產業科技由經濟部負責，交通運輸、電信與氣象科技由交通部負責，人才培育由教育部負責；且各部均設置科技顧問室或相當之單位，負責推動研究發展工作，並聘請若干科技顧問，擔任各部首長之科技諮詢幕僚。另未設專責科技顧問室之部會署，有負責農業科技之農業發展委員會，以及負責原子能和平應用與安全之原子能委員會。

從研究發展執行機構來看，研究發展工作可區分成上、中、下游三大部份：

在上游部分，除中央研究院各研究所及籌備處直接從事學術基礎研究外，尚有教育部所屬之各大專院校理、工、醫、農、人文暨社會科學之相關系所科，從事基礎及應用科學研究工作。

在中游部分，經濟部除直轄之研究單位外，國營事業之研究發展部門，及專案委託之財團法人研究機構（如工業技術研究院、資訊工業策進會、食品工業發展研究所、生物技術開發中心、金屬工業研究發展中心、聯合船舶設計中心及中國紡織工業研究中心等）皆以從事產業科技應用發展研究為主。其中以工業技術研究院最為龐大，有七個研究所和三個中心，分別是：化學工業研究所、機械工業研究所、電子工業研究所、電腦與通訊研究所、能源與資源研究所、工業材料研究所、光電工業研究所、量測技術發展中心、工業安全衛生技術發展中心及航太工業技術發展中心。交通部科技研究單位有：電信研究所、郵政研究所、

中央氣象局氣象科技研究中心、運輸研究所、國道新建工程局及臺灣省港灣技術研究所等專責研究機構及其餘兼辦研究之業務單位；專責研究機構以應用技術研究發展為主，兼辦研究單位則以業務改進為研究之重點。國防部之中山科學研究院則為我國國防科技之研究重鎮。原子能委員會核能研究所致力於核能反應器、核燃料及核能安全技術研究為主。衛生署設有預防醫學研究所，致力於病理、病毒、血清、防疫等研究；各大醫院則從事臨床醫學研究；另臺灣省政府衛生處所屬之婦幼衛生研究所、公共衛生研究所、家庭計畫研究所等，則以地區性之疾病防治研究工作為主。在農業科技方面，以臺灣省政府農林廳所屬之農業、林業、水產、畜產試驗所及改良場等研究單位為主，負責農、林、漁、牧業之改良研究工作。

在下游方面，主要係企業界進行之技術發展與產品商業化研究。

國科會為加速推動科技整體發展，早在民國七十年即訂定科技發展分工合作體系，以為各部會署科技計畫之推動，建立一具有分工合作精神之整體性評審、追蹤、管制與考核制度，詳定科技計畫之提擬、計畫之內容、評審重點、管制考核要點；同時規定各種步驟程序的時程，以及執行之負責單位與協調聯繫的管道。自此我國科技發展企劃評估體系，才有開始的雛型。

民國七十一年起，國科會擔負起全國政府部門科技計畫先期評審工作，依據分工合作體系建立起行政院院層次與部會層次之科技計畫企劃評估體系：長、中程計畫由國科會負責協調各有關機關研擬，並經行政院核定。年度科技計畫則由各機關依據長、中程計畫重點與機關職掌，按政府施政年度預算作業提擬計畫，經科技計畫之先期評審程序與行政院核定後，送立法院俟行政院施政計畫之預算通過後即予執行；執行中訂有分層負責之管制考核制度，完成計畫後亦進行執行查證評估與年終檢討會。有關先期評審、管制考核與年終檢討會，國科會依據科技計畫管考中心之任務，已制定明確的工作作業手冊，使各部會建立起科技計畫管理的完整制度。

由此可知，我國科技研究發展之組織體系錯綜複雜，構成一個多元的運作體系；如果我們將科技研究發展基礎研究、應用研究、技術發展與商業化及應用四個類型，科技研發工作的機關又可分為推動與執行機關，則現行國科會主要是以推動「基礎研究」為主，「應用研究」為輔的中央政府機關，負責科技發展政策之研擬及中長程計畫之規劃、推動、協調與執行之評估（表4-1）。

二、國科會在科技政策中的整合功能

民國六十一年一月十八日，總統公布行政院國家科學委員會組織條例十四條，民國七十一年四月三十日總統修正公布全文二十二條，主要任務為：「行政院為加強發展科學及技術研究，設國家科學委員會。」依此看來，國科會為我國推動科技政策發展的舵手，地位相當重要。根據「行政院暨各部會處局署及省市政府有關權責劃分規定彙編」中有關國科會與行政院權責劃分表中之「個別事項」，至少有下列事項必須由行政院核定：（一）科技發展方針及政策之制訂及中長程計畫之擬定與修訂；（二）各機關與科技發展有關年度施政計畫、概算及施政成果之審查；（三）推動科學技術研究發展計畫年終檢討成果報告及其改進建議意見之策畫執行；（四）重要科技研究發展計畫、方案之考核評估報告；（五）中央各機關歲出概算申購儀器審查；（六）科學工業園區開發計畫。

科技發展是促進國家建設及社會進步的原動力，世界各先進國家，為強化其國力、增進人民福祉、無不積極制定科技政策，「科技發展」遂成為政府施政與國家發展的重要課題。就我國過去所推動的各項科技發展政策當中，最重要的有下列幾項：⁴

（一）民國四十八年通過「國家長期發展科學計畫綱領」

這是政府遷台後第一個長期而具體的科技政策，開始將科技發展

納入施政項目；其目標在「充實科學發展之基礎」，實施重點包括：

1. 設置國家發展科學專款，訂定長期計畫。
2. 發展科學專款之用途定為以下六項：
 - (1) 充實各研究機關及大學之科學研究設備，主要以協助已具有相當基礎者。
 - (2) 關於中等學校及大學一、二年級，普遍加強科學教學並充實儀器設備，由教育部另訂詳細計畫，寬列經費辦理。

表 4-1 我國科技研究發展組織體系

科技 研究類型	機關	推動機關	執行機構		
			學校及研究機 構	財團法人	企業界
基礎研究		中央研究院 教育部 國科會	中央研究院 各大學系所 電信所	工研院食品 所 資策會 生技中心等	公民營企業
應用研究		國科會 經濟部 國防部 交通部	運輸所 省農試所		
技術發展		農委會 原能會			
商業化及應 用		衛生署 環保署			

- (3) 設置「國家客座教授」，作短期講學。
- (4) 設置「研究補助費」，補助之對象包括各大學院校教師、各研究機構之研究人員及研究所之研究生，以鼓勵其專心研究。
- (5) 逐年添建「學人住宅」，使歸國學者能有定所。由此專款負擔各大學及研究機構之學術研究刊物所需經費。長期發展科學專款協助之範圍，以自然科學、基礎科學、工程基本科學及人文社會科學為主，而用之於前三項者不得少於總額的百分之八十。

(二) 民國八十年頒訂「國家科學技術發展十二年長程計畫及六年中程計畫」

民國五十七年，科導會為積極推動科學發展，強調科學發展之目的在「建設三民主義的現代化國家」，其方針為「發展經濟、改善民生、發展國家資源、增進科學知識與技能、建立現代化的健全政府與社會」。同年十一月會同行政院各有關部會及學術機構，研擬四年一期共十二年的「國家科學發展計畫」，有三項實施重點分別是：一是加強科學教育；二是加強科學研究；三是配合經濟建設之科技發展。

在此階段，我國科技政策之目標及實施重點，已由長科會時期之著重在純學術及科學奠基研究，擴大為除了加強學術研究、提高學術研究水準外，同時配合國家建設之需要，增進技術層面的研究發展。

(三) 現階段之科技發展目標、策略與重要措施

目前我國科技發展之目標乃是：

- 1、提升科技水準；
- 2、促進經濟發展；
- 3、提升國民生活品質；

4、建立自主國防能力；

科技發展的最終目標為提升整體科技水準，並借助科技研發的成果，促進經濟發展，以改善國民生活品質及增進自主國防能力。因此，上列四個目標為我國推動科技發展工作之長期性、持續性目標，使台灣逐漸發展成為「科技島」，於跨越廿一世紀後十年，中華民國邁入「科技化國家」。

現階段我國推動科技政策之策略為：

- 1、研發經費穩定成長，人力素質持續提升；
- 2、整合運用研發資源，發揮大學研發力量；
- 3、推動尖端科學計畫及國家型科技計畫；
- 4、研究開發產業關鍵技術；
- 5、開發各類園區，加速落實研發成果；
- 6、推動國家資訊通信基本建設；
- 7、以科技促進永續發展，增進國民福祉；
- 8、科技政策法制化；
- 9、調和人文與科技；
- 10、加強國際合作，推動兩岸科技交流；
- 11、科技教育啟發普及；
- 12、加強國防科技研發，推動軍民合作。

在我國科技發展政策推動過程中，國科會扮演的角色為何？從前述各階段中可以得知，國科會扮演相當關鍵性的領航角色，儘管我國科技組織體系呈現出多頭馬車的現象，但國科會仍具導引我國科技發展方項的關鍵作用。以發展「中華衛星」的政策，係由國科會「太空計畫室」負責，計畫完全由國科會主導，其他部會只是扮演配合的功能。

一般而言，科技計畫之流程通常是由國科會蒐集相關資訊，再呈給國科會委員會議討論；而後將討論共識簡報給院本部，再將結論彙編成「科技白皮書」。科技白皮書是相當重要的科技政策，他的形成過

程主要是：召開邀請相關產、官、學單位的「全國科技會議」開會討論，將會議結論彙編成「科技白皮書」，其中勾勒的藍圖是國家科技政策發展的願景。以科技白皮書所描繪的藍圖為準，協調各部會做成中程的推動方案，再將推動方案交給國科會的委員會，制定出每年的國家科技計畫。

審查各部會之科技預算為國科會相當核心的任務，國科會究竟扮演何種角色？他有多大權力可以審查各部會之預算？會不會受到政治因素的影響？國科會在審預算之時，基本上係看計畫本身好壞，例如，以生物科技計畫而論，經濟部、環保署、農委會、衛生署都有生物科技計畫，國科會將邀請學者專家審查，然後將生物科技計畫之重要性做一個排序，排序在前的，經費優先給，給到不能給時，就訂一個門檻刪除預算，當中沒有特定因素，也沒有政治因素。該門檻基本上是有彈性的，這個領域過去表現不好，就會壓縮一些，過去表現很好，就應該放鬆一點。故同樣的領域之間，不會有一致性的門檻，有的領域高，有的領域低，領域門檻的調整會有政策性的考慮，最後再交由科技顧問會議作複審。

在國科會的諸多任務當中，支援學術發展是相當重要的工作，究竟有無特定目標呢？根據受訪者的意見，過去幾年是用台灣學者所發表之論文在國際上的排名程度來觀察，重要的指標主要是工程索引（EI）、科學引用文獻索引（SCI）與專利數的排名是否收錄而定。這些排名因為是用論文的「量」來衡量，故台灣要再往前擠已經很困難，因為要是中國大陸的學者都睡醒了，那將很快就趕過我們了。這是因為論文的量因為沒有除以人口數，所以會產生這種現象；下一個目標就是「質」的指標，但「質」的評估指標尚待學者研究訂定。

三、國科會之組織結構及其幕僚功能

從政策設計的角度而言，國科會是個幕僚機關，因為它是為行政

院提供有關科學技術發展的決策資訊；國科會的委員會議可以說是全國政府科技政策的協調會。根據國科會組織條例第二條規定：「本會設左列各處、室：一、自然科學發展處。二、工程技術發展處。三、生物科學發展處。四、人文及社會科學發展處。五、科學教育發展處。六、國際合作處。七、綜合業務處。八、企劃考核處。九、秘書室。」其中前八個處是國科會內部的業務單位，至於秘書室則是其幕僚單位。

國科會的人員任用有兩個系統，一個是「聘用」系統，一個是「任用」系統；各學術處，包括：自然科學、工程技術、生物科技、人文及社會科學發展四處，其主管人員多半是聘用人員，處長都是從學校出身。其他各處的主管人員，包括：科學教育、國際合作、綜合業務、企畫考核處則多是任用人員，大部份是正式的公務員，但也有少部份來自學校。

（一）四個學術處是否應獨立出行政體系之外的問題

國科會支援各大專院校的研究計畫為其主要功能之一，但如何與其他部會的研究計畫相區隔，以免造成資源浪費，例如，以研考會所委託之研究計畫究應如何與人文及社會科學發展處所支援之計畫相互區別呢？基本上，行政院各部會所委託之計畫為「任務導向」的，乃是各部會目前預見有某種需要，委託給學者作研究，結果做出來之後，兩三年這個部會有可能會用得上，研究結果可能不好，無法運用，那也沒關係，但目標是你兩三年內準備要用某某教授的研究成果，就像研考會今天委託學者研究一樣，半年或一年之後就一定要用到，這種計畫應該在各個部會內部，而不在國科會。國科會給各位教授的研究計畫基本上是「基礎研究」，比較不會有這種壓力，並不一定要在兩三年之內就要拿出來用，說不定是五年十年之後，說不定是培養學生，說不定是培養教授自己的專長，都有可能。各部會所做的應該是任務導向為主，不應該是自由研究。

前述四個單位：自然科學、工程技術、生物科學、人文及社會科學發展處，與國內大專院校暨研究機構之關係相當密切，故處長皆由學術界出身；這樣的出身是否會與行政工作與官僚體系的人員無法配合，甚至出現無力感？有無妨礙幕僚業務之進行？是否應該改制為「基金會」，才能更具彈性與獨立性，以擺脫行政官僚體系的束縛？根據我們的訪問，學者從事行政工作，有好處也有缺點，好處是可以領導學術界，和學術界的溝通良好，對學術界的方向也比較能掌握。但其缺點是學者多半待幾年就回學校去了，故政策無法保持一貫性，而且對下屬的管理比較不敢放手去做，因為回校後仍要和行政機關打交道，所以大刀闊斧去管理底下的人比較有困難。

依西方先進國家之建制經驗，科技學術研究最好由學者專家主導研究方向，以離開行政官僚體制的束縛，若以財團法人的名義支援學術研究，當更能發揮學術研究的獨立色彩，而國科會則更可專注於與國家科技發展有關之應用研究、技術研究或商業化之推廣任務。

（二）國際合作處與教育部國際文教處、外交部國際司的功能重疊問題

國際合作處（簡稱國合處）掌理下列事項：

- 1、關於國際間科學技術合作之策劃、推動及協調事項。
- 2、關於處理國際學術會議事項。
- 3、關於國外科技單位之聯繫及協調事項。
- 4、關於國外學人之聯繫及延攬事項。

國合處目前以「支援學術交流」為主，負責雙邊研究合約的簽訂，補助研究人員參與國際科技組織的活動與國際學術會議，也補助、邀請國際重要科技人士、學者專家來訪演講或技術指導、或來台舉辦國際學術研討會等等，並組織研究團隊參與全球性研究計畫，例如全球

變遷、海洋鑽探等等。另外就是積極參與 APEC 的產業科技小組的活動，促進與其他會員國之合作。此外，由於政府對「朝鮮半島能源開發組織」(KEDO)頗有興趣，國合處也積極推動與此組織的國際合作。

國科會的國際合作處是負責學術研究的國際合作與交流，而學術研究的國際交流主要是以研究人員的交流為多，最好是促成國際科技研究計畫。不過國合處只是一個窗口，學術研究終究要回到各學術處。國合處的運作方式主要是經費補助，補助科技人員、人文研究者出國，以及補助國際學術研討會，一年可支持 70 場。還邀請海外學者做短期的指導、訪問，一年可有 300 多位，以華裔的偏多。在國際組織方面主要是 APEC 中的科技部門，APEC 的科技部長會議由國科會主委出席。國合處援助國際科技計畫、推動與東歐國家的科技合作、以及邀訪其他國家的科技領導人等等。

就前述職掌而論，國合處的功能是否和教育部在科學技術合作之策畫、推動及協調職掌方面有重疊之處呢？受訪者認為，教育部的「國際文教處」主要是負責國際之間的教學合作，而國科會的國際合作處則負責推動研究計畫的國際合作，各有職司，並未重疊，但確實有必要加強流程銜接與任務整合的工作。事實上，國科會推動的研究計畫合作不只是國際之間的合作，也包括國內各界在科學研究的合作。例如國科會推動「產學合作研究」，就鼓勵學術界提出研究計畫的申請，而國科會和民間產業合力出錢。但這種國際科學研究合作，如能與教育部所推動的國際教學合作相互結合，當更能發揮任務整合的效果，節省國家公帑。

國合處是否與外交部國際司的功能相互重疊？外交部國際司的國際合作事項相當龐雜，幾乎無所不包，但是目前沒有科技合作交流的專責單位，國合處就是負責該項業務，故兩者各有職司，亦無重疊之處。如果說兩者有重疊之處應該是指：行政作業流程與行政經費配置上面較有問題，在業務劃分上面倒是沒有什麼問題。在支援學術研究人員出國研究的方面，國合處和其他處室的業務有什麼樣的業務劃

分？國合處負責支援的是學術人員出國開會，而綜合處則負責研究人員出國進修，還支援各學校的客座研究。

（三）國科會與行政院科技顧問組、各部會科技顧問室的職能重疊問題

民國六十八年，行政院院會通過科學技術發展方案；為加速推動該方案，並強化院長科技諮詢幕僚的功能，特成立「行政院科技顧問組」，聘請國際知名且具有行政經驗之科技專家為行政院院長之科技顧問，以借重其經驗，評估科技發展政策之方向。民國七十八年，行政院將增加應用技術研究發展政策之審議功能，併入科技顧問組。科技顧問組每年均召開科技顧問會議；電子、資訊與電信策略會議；全國產業自動化會議；又不定期召開全國材料科技會議。「科技顧問小組」是個任務編組的組織，是院長的幕僚。科技預算審查原本是由科技顧問小組來做，但現在則是由國科會來審。科技顧問組主要是提出諮詢、扮演顧問的角色，因為它沒有行政體系來替它實行，真正落實的執行則應交給國科會。

不過，行政院科技顧問組縱使以諮詢顧問的角色而論，似已被國科會委員會議的功能所取代；蓋國科會委員會議由各科技相關的部會署首長（教育部、經濟部、交通部、原子能委員會、農業委員會、衛生署、環保署）行政院主管科技業務的政務委員、中央研究院院長、行政院秘書長、行政院主計處主計長及學者專家組成。我國科技發展係採整體綜合規劃、分工負責的原則。各部會署負責內部計畫的協調與整合；部會間有關科技政策的形成、國家重大科技計畫的審議與科技預算的分配、管理等，均透過國科會委員會議的運作協調整合。

由此看來，行政院國科會會議已經足以取代行政院科技顧問組與各部會科技顧問室之功能，實無必要重覆設置各該單位，徒然浪費公帑。

(四) 綜合業務處的重要管理角色問題

綜合業務處掌理下列事項：

- 1、關於客座研究教授及專家之統籌延攬事項。
- 2、關於科技人才之儲備、訓練、出國進修之選送及統籌事項。
- 3、關於各機關學校專題研究計畫審核及補助之統籌事項。
- 4、關於科技研究發展成果專利權之處理事項。
- 5、關於其他不屬於各處、室之綜合執行業務。

自然科學、工程技術、人文及社會科學、生物科技的研究計劃都必須經過綜合業務處的運作及處理，可見其具有掌握研究計畫的管理機制。綜合處與其他處室的業務分配，主要是補助研究計畫的申請和審核。補助計畫由綜合處收件，在分配給各學術處，由各學術處審核，最後再交給綜合處發文。

國科會綜合業務處與那一個政府單位的接觸最密切？受訪者的意見是：教育部與國科會的接觸最為頻繁。因為教育部是全國整個教育主管機關，尤其是大學以上的學校。國科會與這些學校的教授共同處理研究發展，另外，國科會也包含了高科技的發展，特別是科學工業園區的合作，當然這又牽涉到產業科技，因此國科會也與經濟部合作關係，當然還包含了與原子能委員會、衛生署或交通部等等都有合作，換言之，全國科技發展都與國科會有共同的合作。

基此，綜合業務處在國科會所扮演的管理機制功能相當重要，不可忽視；未來應更加強其對於研究計畫的協調與管理功能，以發揮研究發展之效果。

(五) 企畫考核處應否改制為「科技企畫處」與「科技評估處」的問題

企劃考核處掌理下列事項：

- 1、關於全國科學技術研究發展工作之企劃、推動、輔導及協調事項。
- 2、關於全國科學技術研究發展工作之評估及考核事項。
- 3、關於建立科學工業園區之企劃、管理及督導事項。
- 4、關於科學技術資料蒐集、交換、服務之企劃及考核事項。
- 5、關於科學精密儀器發展服務之企劃及考核事項。
- 6、關於本會施政方針及施政計畫之擬訂事項。

在國科會幕僚作業當中，與各部會關係最密切的厥為「企畫處」，特別是科技預算的審查、科技計畫的協調都是企畫處在作業。例如，以國科會與國防部之間的關係而論，過去國科會幾乎不能對國防科技計畫進行實質審查，但近年來則因民主程度日深，社會日益開放，對於國科會所扮演的角色也有更多的肯定與支持，故目前只要不是「極機密」的科技計畫、一般國防科技預算，國科會都有權可以審查，可見其地位之重要。

以國科會關係最密切的中央研究院而言，蓋中研院的預算屬於總統府，故國科會對中研院的科技預算採「額外審查」，對其預算也較為尊重，只看其總體方向，並不加以干涉。但是對於行政院各部會，就不是這樣了，這麼做難免會受到其他各部會的批判，說是怎麼對中研院就比較鬆，對他們就比較嚴。但其實鬆和嚴的拿捏也不只是這樣的考慮，事實上我國基礎研究和其他國家比較起來比較少，所以國科會對基礎研究就採取比較鼓勵的態度，但計畫研究就完全看它的實質益處。

國科會和那些部會在科技政策方面的關係最為密切？可以從科技經費的大小來看，科技經費大就比較密切。經濟部是一個科技經費最多的單位，中研院也非常密切，再來是衛生署、農委會、交通部、環保署等；至於內政部、工程會都是科技經費比較小的單位。

企畫處是對各部會科技計畫之唯一窗口，故與各部會之關係亦最為密切，但是如果牽涉到領域的時候，還是要分配到到各學術處去。

譬如說經濟部科技計畫中有關生物、醫藥的，當然由生物處找學者來主審，電子則由工程處處長找一些學者專家、產業界的人士來審經濟部的計畫。做決定的時候，企畫處和工程處長、還有副主委一起開複審會議，企畫處也是要參與進去。

企畫處所設定的評審過程主要是：第一、科技計畫送來之後，按領域分配，每個計畫大概有兩位學者來做書面審。第二、會議審，以領域別而進行集體審查，大概有八到十該領域的審查委員來參加。第三、審查完畢之後，按照領域，由負責該領域之處長推薦一位召集人，加上學術界也推一位當召集人，這兩位召集人來做初審。初審完畢之後，就到複審來，由副主委、主計處的副首長、科技顧問組的副執行秘書來開會，看看對整個初審的結果是否認同，企畫處也是委員之一，將對各計畫的支持度加以排序。在初審後、初審前，初審的結果給各部會看看有沒有要申訴的地方。完了之後，才提到國家科學委員會議，邀請各部會首長一起來談，在委員會才算定案，定案之後才報行政院，大概程序是這樣的。在複審中可能會有一些調整，會提出某些政策意見，例如科技顧問組可能由學者之外的觀點來做一些調整。

行政院各部會中所欲推動的重大科技計畫，例如跨部會的計畫，通常都會召開全國科技會議、讓全國科技界的菁英討論國家科技政策的重點為何？討論後的結論由委員會通過形成國家型的計畫；另外是一個非屬國家型的、較次等級的重大計畫，則每一年隨時都可以提出來，如果還未達到國家型計畫的水準，但也是非常重大的計畫，經費龐大的計畫，則隨時可以透過計畫申請的機制提出來，隨到隨審，不按照預算的統一作業。

基於企畫考核處的重要功能，不少學術界人士建議：應該將企畫考核處分立為兩個單位：一為「科技企畫處」，專門負責科學技術研究發展工作之企劃、推動、輔導及協調事項；另一為「科技評估處」，專門負責建立科學工業園區之企劃、管理及督導事項。

（六）科學工業園區管理局歸屬於國科會或經濟部的問題

科學園區究竟要擺在經濟部或是國科會，過去曾經有許多的爭論，以往的想法是：科學園區應該擺在經濟部，而工研院反而應該擺在國科會。不過，今天的看法是：科學園區事實上不論擺在哪裡，最後的階段還是要落實在經濟面上，因為它有產品出來。科學園區若擺在國科會，當然有國科會的好處，擺在經濟部，則有擺在經濟部的好處。如果純粹由產品來講，照理應該擺在經濟部，但是擺在國科會的另外一個好處是：科學園區生產的是高科技的產品，需要學術界支援的情形蠻多的，而學術界跟國科會最熟，在這樣的情形下，能夠幫助它生產高科技產品的。雖然產品趨向經濟面，但放在經濟部的話或許其高科技色彩及條件會因而喪失，使科學工業園區變成只是「工業區」而已。另外，諸如經濟部工研院的研發比例較重，是否仍應由經濟部來支援，也有檢討必要。

（七）永續發展研究推動委員會的整合功能

民國八十二年五月配合聯合國「世界環境與發展委員會」之設立，行政院國科會將原有任務編組之防災大型計畫、環境保護小組及全球變遷計畫，合併為「環境與發展委員會」（簡稱環發會）；同時八十六年一月二十日配合聯合國「永續發展委員會」之成立更改環發會為「永續發展研究推動委員會」（簡稱永續會），除環發會原有之防災、環保、全球變遷三大領域外，另將人文經社獨立成一領域，以推動跨前述三領域之社會經濟面向之研究。

永續會之任務特性為：

1. 推動任務導向性研究；
2. 跨學門、跨領域的整合性研究；
3. 以主軸議題為核心，結合特定研究主題，以完成預期規劃目

標；

4. 擔任國科會參與環境議題會議之幕僚工作：

- (1) 中央防災會報專家諮詢委員會；
- (2) 環境影響評估會議；
- (3) 行政院國家永續發展委員會會議；
- (4) 全球變遷國際組織會議，如 IGFA；
- (5) 其他相關會議。

永續會之研究目標為：

- 1、推動永續發展科技研究；
- 2、推動防災科技研究；

永續會目前主要負責的業務約有三大項：第一，永續發展研究，環境保護、全球變遷、以及人文經社的永續發展都包括在內；第二，天然災害防治研究，這原本是企畫處所負責，現由該會接管；第三，環境保護研究。環保署的空氣污染防治的研發，則是由國科會經費支援。此外，行政院於民國八十三年八月頒佈「災害防救方案」，繼而成立「中央防災會報」。中央防災會報設有專家諮詢委員會，國科會永續會扮演中央防災會報專家諮詢委員會的幕僚。民國八十五年九月第五次全國科技會議，做成加強防災基礎研究，尤其是跨領域之研究，以國家行計畫推動的建議。為落實此一結論，國科會於八十六年的第一三四次委員會議中通過「國家型科技計畫推動要點」，以及「防災國家型科技計畫推動構想」，由國科會主委與政務委員楊世緘共同組成防災國家型科技計畫指導小組，成員包括內政部、經濟部、財政部、交通部、農委會、衛生署、工程會與國科會等部會副首長、及行政院科技顧問小組的執行秘書。此一防災國家型科技計畫指導小組負責核定計畫之政策方針、核定計畫內容，各部會任務分工也很清楚。另外，因擔任環境影響評估會議的幕僚工作，所以和環保署之間的互動較多。

由前述看來，永續會由於是任務編組，有明確的目標，且不涉及組織編制問題，故能發揮科技整合研究功能之效果，為了加強台灣永

續發展的願景研究，應該賦予永續會更多重要的角色。

四、國科會應否成立科技部的問題

關於對國科會與原子能委員會合併成「科技部」的構想，在行政院組織再造計畫中，一直被不少人提及；據我們的訪查與研究，至少有三種不同的方案可以選擇：

（一）成立「行政院科學技術部」

主要作法為：

1. 以國科會與原子能委員會的合併為主體，裁併行政院科技顧問組、經濟部技術處、交通部科技顧問室、教育部顧問室、衛生署科技發展組、環保署科技顧問室、國防部科技顧問室等。
2. 國科會內部的四個學術處則獨立為財團法人：科學發展基金會。
3. 將原屬各部會之研究機構移出，設置獨立之財團法人或特殊法人，但受科技部之督導。
4. 國科會內部之企畫考核處改制為「科技企畫處」與「科技評估處」。
5. 科學工業園區管理局歸屬經濟部管轄。

若國科會能夠併成科技部，就不是幕僚機關，而是業務機關了。事實上，台灣雖然小，但是科技規模比加拿大還大。目前而言，國科會在幫行政院作幕僚。國內科技事務分散在各部會，確實需要一個統籌機制，國科會即擔任院內這種幕僚的角色。如果變成科技部，要把各部會科技的事項收過來，例如交通部的智慧型運輸系統，如此才有意義，因此，設置科技部的最大益處在於統合我國政出多門的科技資源與措施，可以整合科技資源、發揮集體戰力，以提昇我國科技水準。

但其缺點在於：各部會皆需科技研究、科技計畫、只有各部會才瞭解自己的需要；而且每個部長都有自己的政策，以交通部為例，過去曾熱衷推動投幣式收費機，但目前則將它放棄，改為電腦讀卡式的收費機器。因此，將各部會的科技事務若放到科技部來管理，並不一定符合各部會之需求；更何況此案牽涉之部會職權之調整甚大，推動起來相當困難。

（二）成立「行政院科學發展委員會」

主要作法為：

1. 合併國科會、原子能委員會與行政院科技顧問組。
2. 主任委員由副院長兼任，副主任委員為行政院政務委員，以提高科技單位之層級。
3. 國科會內部的四個學術處則獨立為財團法人：科學發展基金會。
4. 國科會內部之企畫考核處改制為「科技企畫處」與「科技評估處」。
5. 科學工業園區管理局歸屬經濟部管轄。

本案之最大優點為組織變動幅度較第一案小，僅牽涉行政院科技顧問組與原子能委員會的組織重組，可行性較高；此外，至少可以區隔獨立學術研究與政府任務導向研究之間的混淆角色。同時，主任委員由副院長兼任，可以彌補未成立科技部之地位，提昇科技政策之地位。

本案之缺點為副院長事務忙碌，可能無法分身處理該會事務，反而將大權旁落於副主任委員，並不符合組織領導之原理；此外，學術研究可能無法完全配合政府政策之發展需要。

（三）成立「行政院科學技術委員會」

主要作法為：

1. 合併國科會與行政院科技顧問組。
2. 主任委員為行政院政務委員。
3. 國科會內部的四個學術處則獨立為財團法人：科學發展基金會。
4. 各部會之研究機構獨立為財團法人或特殊法人，接受該會督導。
5. 科學工業園區管理局歸屬經濟部管轄。

本案之優點為：組織改造幅度最小，僅涉及行政院科技顧問組，較為可行；主任委員為政務委員亦可加強國科會之地位；此外，學術研究獨立的精神亦可獲得尊重。本案之缺點為：改革幅度不大，恐無法滿足社會需求與各界期望；科學發展基金會一旦離開行政系統，則學術研究與政府需要可能無法配合。各部會研究機構之經費來源大都來自於各部會，是否願意接受該會之督導，不無疑問。

五、結語

根據美國績效評鑑⁵中的報告，美國國家科學基金會的改造策略主要有三種：（一）強化科學政策的協調性：要求改造美國科學工程技術協調委員會（Federal Council for Science, Engineering, and Technology），以強化其協調性的角色；（二）由幾個大學與幾個政府機關共同合作，發展出一個示範性的研究計畫，以作為其他研究計畫之範本，以減少行政程序，增加研究生產力；（三）繼續加強支援學術研究的自動化功能：要發展資訊科技，使得研究計畫的申請流程、評審過程、經費支援與成果分享的工作更為順暢。基此，我們對於國科會的建議是：必須加強科技政策的整合功能，目前我國科技政策欠缺

整合性，雖然說各有職司，但由於性質相近，乃形成「政出多門」的混亂現象；國科會如能順利再造成功，則對於我國科技水準之提昇，定有相當助益。

第四節 行政院新聞局

一、引言

行政院新聞局（以下簡稱新聞局）雖在行政院系統內僅被列為院屬一級單位，業務種類之多、業務之雜，在行政系統中可以說是首屈一指。新聞一詞雖為專業之詞，但在行政機制的內涵中卻界定在與「資訊」(information) 相關之任何事項皆統屬之。但在事實上，即便是在「資訊」的範圍之內，此一詞彙也界定不清。因為在行政院系統之下，無不與資訊之業務有密切之關係。最明顯不過的例子是，我們在討論到行政院研究發展考核委員會時，在許多業務事項上與新聞局相重疊，或是界定不清的地方，比比皆是。對新聞局作一深入的分析乃是本研究計畫重要的項目之一。

在我們未對新聞局的職能與業務作分析之前，了解新聞局發展成今日規模的歷史背景，實有進一步了解的必要，它可以幫助我們了解許多現況實乃由於政治的現實，以及環境與歷史的無奈。民國七十八年政府廢除動員戡亂時期臨時條款之前，台灣籠罩在戒嚴法的管制之下，舉凡憲法下保障的許多人民基本權利都受到戒嚴法的限制，而職掌業務最多的機關就是新聞局。在戒嚴時期，新聞局職掌的各單位無不與言論、思想、出版、文宣、廣播、影劇等的檢查與管制有密切的關係。最初的業務量並不如當前的多，而是以漸進的幅度，逐漸成長的。當時在軍方系統有警備總司令部，在行政系統則有新聞局，形成執行戒嚴法的兩大支柱。

到了戒嚴法取消以後，台灣民主政治蓬勃發展，憲法保障的各項

人民基本人權都逐漸開始行使，而原先受到限制的各種措施也都恢復起來，新聞局的業務又面臨另一個新的紀元。在戒嚴時期，新聞局的業務重點僅在如何去管，與怎麼管；而不是去問，該不該由新聞局去管。但在解嚴以後，新聞局就感到，許多業務已經不應由新聞局來管的問題。換言之，新聞局面臨一個組織調整的問題，也就是我們現在要研究的「政府再造」的問題。對新聞局來說，這個課題的迫切性遠大於其他單位。但新聞局的業務是由過去數十年間累集而成的，它又無法在一夜之間將其轉移出去；而且要轉到別的單位，又不知這個單位在那裡？這些問題非常困擾著新聞局的同仁。在沒有進行業務調整或重整之前，新聞局也只有繼續的本著原有的格局與經驗，對過去不能配合現有政治發展的政策或管制措施，作相應的處理，或廢棄、或修正或重訂等。今年（民國八十八年）廢止的出版法即為一例，因它是戒嚴時期的產物，無法滿足現代民主政治發展的需要。不過戒嚴法廢止到今天已十年，這個戒嚴法下的出版法到今天才面臨廢止，可以想見政治改革的腳步是如何的緩慢，其配合民主政治的發展又是如何呈現力有未逮的局面。

新聞局在現有組織系統之下，其業務種類繁多，法定項下即達十項。業務之雜，實難以一個明確的名稱加以涵蓋。根據其組織條例第二條，業務單位包括如下：國內新聞處、國際新聞處、出版事業處、電影事業處、廣播電視事業處、資料編譯處、視聽資料處、綜合計畫處、聯絡室與總務室。

二、新聞局地位的檢討

新聞局發展到今天的局面實是歷史造成之結果，這種結果也說明了政府組織之發展是在一個完全沒有規劃與設計的環境中，衍生出來的奇特產物。新聞局在政府再造的內涵中應立於何種地位，新聞局本身也感到相當的困擾，因為政府再造這個計畫，新聞局立於政府發言

人的地位，本身對這方面的資訊並不清楚，而新聞局應何去何從亦無從著手。本研究小組在訪談新聞局時，深感政府再造計畫，在團隊的合作上明顯不足；亦深感到未來在需要各機關合作與協力時，也一定會遭到相當的阻力。

新聞局雖然有十個法定的職掌，但概括地說，實是在三個方面著力，即：第一，扮演政府發言單位角色；第二，負責政府文宣工作，從事國內外的政府文宣工作，以及因文宣而搭配的工作；第三，負責電影、廣電及出版事業的管理任務。前二項業務作為新聞局的主要職掌，應是新聞局工作的重點，而且在這點工作上，新聞局立於政府或院長的幕僚角色也極為允當。新聞局長不但要為院長發表官方的意見，闡明國家的政策；而且要為院長掌握國內外重要的資訊，作院長的耳目。更重要的是，還要作輿情分析，讓上位者能警惕到輿論的看法。由於受到人力的限制，對於立體媒體的資訊的掌控與分析，例如電子媒體流行 Call-In 的節目，現在每天都有七、八個之多，仍無法做到即時為院長提報最新的情報。這是新聞局在幕僚作業上最感不足之處。

新聞局設立國內新聞處與國外新聞處，其最重要的職掌是蒐集資訊、情報、輿論等，為院長隨時提供即時的國內外新聞情報與分析。在新聞局組織條例中，對這一項任務卻沒有明白的說明，幕僚的概念較為籠統，而業務的條陳卻相當明白。不過新聞局擔任政府發言人這個角色，足可以使新聞局幕僚與業務的任務與功能同樣非常重要。因之，我們認為，新聞局是一個院長重要的幕僚單位，也是一個業務單位，兩者集中在新聞局的一身，凸顯了新聞局在今日行政院系統的重要性。

然而社會對政府有無必要設立一個總發言人制度頗有不同的看法。論者以為，政府各機關各就其業務都有發言人制度，目前是由各部會的副首長擔任發言人。行政院並無必要設立總發言人制度的必要。在理論上，這一說法似也言之成理。但經我們的訪談之後，也感

到以國家目前的處境設立一個總發言人制度也有其實益。第一，總發言人制度可以代表一個「非外交部長」的位階，為政府發言，其效果較之正式外交部長有更為寬廣的與彈性的發言空間。第二，政府間各機關發言人的發言，可能涉及到機關與機關之間的競爭，造成政治的不和諧，進而產生政府形象的受損。總發言人制度可以產生緩和的效果。這種看法對我國當前政治生態，有實質的幫助。

新聞局第二項重要的職掌是負責政府文宣，從事國內外的政府文宣工作，以及因文宣而搭配的工作。從新聞局組織條例第二條可以看出，新聞局的主要工作是在負責國內外的新聞宣導工作。換言之，為政府的形象包裝似乎是新聞局文宣工作的重點。

其實政府各部門都有文宣工作，有沒有必要設立一個總體的文宣機關以總其成，見仁見智，各有不同的看法。在國內部分，幾乎各級政府都設有公共關係部門，主要的工作對象即是「各項政策、政令、政績之宣導執行事項」。每一個機關公關部門負責這項工作已經吃力，不能作廣泛的照應與宣導。新聞局是否有能力，或有必要來代表政府或各級政府作文宣的總代表？實在值得提出討論。不過現在新聞局也常委請各相關部會說明各項政策，以協調彌補彼此之不足。但我們在前面提到，政府有必要有一個總發言人的制度，此時，文宣與政府發言人制度結合在一起，對政府的形象就可能產生整合的功能。

新聞局是政府的發言人這一點應無疑義。但我國憲法經過三次的修改，目前已朝向雙首長制發展。亟易引起世人懷疑的是，總統的發言人立於何種地位。換言之，誰代表中華民國政府發言？是行政院長的發言人，抑或是總統的發言人？其實，如我們所瞭解的，無論總統的權力有多麼影響力，代表中華民國最高行政機關首長仍是行政院長。是以新聞局局長仍是以代表中華民國政府的身份與地位發言，應無疑義。

我們的文宣工作總被媒體解讀為作政府的「化妝師」，其實這個名詞會扭曲了政府的形象，並不見得是一個好的形容詞。文宣工作應視為一種政府與民間的溝通，新聞局則是一座橋樑。在我們的訪談中，

新聞局力陳「化妝師」一詞之不當，因為化妝僅有一時之效，而非長遠之道。正確的是政府與民間的溝通與協調，以相互了解而達到「化妝」的目的。這種見解對新聞局的定位來說是極為正確的，對業務的開展也是有幫助的。

三、文宣政策定位與走向的問題

與國內文宣頗為有關的是「輿論公意的蒐集、整理及分析事項」，這涉及到新聞局有無必要自己親自進行民意調查的工作。在過去民調的工作並未蔚為風氣，而政府又亟需知道民意的動向，由政府機關來作是一種需要，一種情勢，似並無不可。但政府進行民調工作，令人詬病之處的是政府操控民意，在民智漸開的今日，政府進行民調工作似應儘量避免或減少，由社會上具有公信力的公司或學術機關來主持，政府頂多給予解讀或詮釋，即為足夠。政府機關中，都有民調的進行，其中以行政院研考會作的較多，其實研考會也應儘量避免，交由其他機關或學術團體操作為宜。

我國的文宣政策似乎有雙頭馬車的現象。在中央由新聞局作文宣工作的總策劃，而各級政府亦寬列經費，大作公關。中央對地方僅有「地方政府新聞宣導業務之督導 考核事項」(新聞局組織條例第三條三款)，但其間的影響力仍是有限。我們認為此一政策一定要有一個原則的訂定，與範圍的釐清。否則經費的花費將是一個無底洞，而效果也不見得有用。第一，新聞局的主要業務應界定在規劃新聞政策與管理新聞事業。第二，新聞局文宣工作的重點應在提供機會，使我國的成就能在不同的傳播管道或媒體上有效與迅速的釋放出去。與報社、電台、記者等作公關就是好的新聞政策。第三，文宣應包括蒐集輿情，以反映政府的立場與態度。但此項工作宜在國家統合發展的問題上為之。是以新聞局的文宣工作是重要的，但在扮演角色上不宜搶走相關政策機關應盡的責任。

在國際文宣上，新聞局維持龐大的人力駐在外國各重要的國家城市，主要目的在「有關我國之國際輿情與新聞電訊之研析及處理事項」及「對外宣揚國情之文字及視聽資料統一運用事項」。就政治層面言，我國現階段之國際生存空間日益受到壓縮，在無邦交之國家中，上述兩項工作愈顯得特別重要。也因此國際新聞傳播工作也更受到重視。然而，論者以為，此項工作是否可由外交當局一併辦理。國際文宣與當前外交工作有相當程度的配合性，由一個機關單獨運作，較之由不同單位分別進行，在事權統一指揮與分配下要來得有效，而且在經費上更顯得節省。至於人力調度更易發揮到極大的效果。

這種看法雖有其見地，但在操作上也有其不能克服的結構性問題，這在中華民國今日的處境更是明顯。首先，外交部如從事國際宣傳在效果上即處於不易討好的處境。文宣具敏感性，外交部即無法使各國傳播媒體信服而減低「遊說」的作用。再者，外交部僅站在政治的層面，不會站在其他的層面，如公共政策中的人權、環保、教育等面向作國際公關。只有新聞局能掌握此一尺度，顧到國家整體發展面向。以新聞局作國際文宣仍是可行的方式，但在行政運作上改進，可以避免一些偏失，這是今後應努力的方向。

但外交部的行政指揮權卻應統一運用，則是一個必須改進的問題。外交工作與國際宣傳應是一體的兩面。外交工作困難日深，國際文宣更顯得重要，與之作密切配合是當前最重要的工作。是以在外交當局統一指揮之下，發揮新聞局的國際文宣之效力，應是兩個單位工作的重點。

四、文化政策制定與執行的檢討

引起爭議較多，而新聞局也有力不從心的工作輒為組織條例第三項列舉的文化工作相關的項目，包括負責電影、廣電及出版事業的管理任務。這是新聞局最為繁重的工作，對社會的影響的層面也影響較大，但新聞局在數十年的工作中，對此深有無力與無成就感。在這次政府再造中，新聞局同仁給本研究小組的印象是，新聞局的結構與功能具有「再造」的迫切性。正如我們前面所言，新聞局業務的發展可以說是時代發展的縮影。過去戒嚴時期因對媒體管制，所以許多限制措施一直在擴充內容與嚴格執行，此一結果在在與當前民主政治發展的主流不合。目前，新聞局是一個龐然大物，電影等屬文化事業的事務放在新聞局實在沒什麼道理，反而困擾了新聞局的職掌。更有甚者，廣電和出版事業的管理也放在新聞局，也是戒嚴心態的充分展現。當前觀察新聞局的職掌中，以這第三項工作置於新聞局中是最應檢討的課題。我們感到：電影、出版等為文化事業，應交由文化單位管轄。廣電更應成立一個超然公正之獨立機構，不受政黨的干預，以免將來若是政黨更迭，務必不能讓廣電的活動不受影響。況且將來媒體和電信結合後利益更大，動輒以千億計。在牽涉如此龐大利益與電信事業的情況下，新聞局實不宜再捲入其中，應更應成立一超然之機構。這是政府再造計畫中，必須要正視的第一優先課題。也許我們了解到許多業務是該從新聞局中移出，但移到那個單位，或是那個機關，卻仍然不知下文，這也該是新聞局目前處境最為尷尬的。

站在新聞局的立場，許多業務，例如電影、廣播等應屬文化事業，宜由一個專管文化的機關來負責。這個機關是目前的行政院文化建設委員會，抑或新成立一個文化部來管，新聞局都沒有意見。不過有些學者建議在現有規模之下，將新聞局改製成為「新聞文化部」，但從我們的訪談中得知，新聞局的同仁並不熱衷作此一型態的改制，反而偏向將新聞局提高其位階，成為「新聞總署」，如此可對政府扮演較多的

角色。由於政府是否有意要成立文化部，並未定案，而文化建設委員會（以下簡稱「文建會」）的職能並不包涵現有新聞局的業務，除非使文建會修法，從文化建設改制成為一個管制性的機關，則新聞局朝向新聞文化總署的可能性反而增高。但這不是一個理想的方案。我們以為，新聞局的業務宜使其單純化，或使其維持現有地位，或提高其為「新聞總署」，成為院長的幕僚，專責政府的發言人與政府文宣，特別是國際文宣。而凡與文化相關的業務則劃歸文化專責單位，使之總攬文化建設、規劃、獎勵、協調與管制等政策。

五、機關職掌重疊的問題

新聞局的業務與其他機關每因法定職掌規定界定不清，也有使人產生是否有效落實或相互重疊的疑慮。例如綜合計畫處掌理之事項有「施政方針及重要工作之管制、考核事項」（第九條第三項）。站在新聞局業務繁雜的立場，此項管考工作來得比其他機關更為重要。而且在性質上也與其他機關不同。研考會之管考工作在蒐集管考資料，本身不涉入到管考工作；但在新聞局，則要對其執行的業務作管考工作的投入，負擔較其他單位來得特別大。由於受到人力不足的限制，管考工作反而是點上的操作，無法就整個面上作到有效的調控。在選舉時期，地下電台猖獗，新聞局的監控都無法作有力的抑制，僅能在點上作到殺雞儆猴的樣子，阻遏有限。而反盜版工作也無法全面禁絕，也是這個原因。是以新聞局的管考工作，在法規上雖有這樣的規定，但無法落實，這是我國行政組織中最大的弊病。同時新聞局的管考作業必須由其他警察機關配合執行，才能看得出成效，這也是新聞局業務在結構上受到的限制。

其次，綜計處有關「有關敵情資料之蒐集、研判、運用及處理事項。」及「有關敵情資料之提供及編撰事項」（第十條五、六兩款）是否與其他機關之業務發生重疊。事實上，本條所稱之「敵情資料蒐集」

是指兩岸關係資料，特別是兩岸新聞資訊以及香港為基地的兩岸新聞。從這裡我們可以得知，這個組織條例是一個相當不合時宜的法規。新聞局組織條例是民國四十一年制定，其間雖訂過四次，而最近一次是民國七十年，仍在戒嚴法取消以前，是以無法配合現今的政治發展。是以配合政府再造計畫，修訂不合時宜的法規乃是當前一個迫切的課題。

在戒嚴時期，出版品的管制特別嚴格。但近來出版法已經廢止。新聞局「出版事業處」(以下簡稱出版處)的地位同樣也面臨衝擊。而且我們在討論行政院研考會時，也曾就該會之「政府出版品管理處」與新聞局之「出版處」兩者法律地位，以及其合併的問題提出討論。雖然兩個單位的職掌標的不同，但都是針對出版事業。由於新聞局出版處不是印出版品的，是對出版事業的主管、記錄、服務、鼓勵等等。若要做政府出版，新聞局傾向不應放在研考會，應學習美國成立「政府出版局」(U. S. Government Printing Office, GPO)，此因為政府出版品的數量過於龐大。但新聞局贊成設立文化部，將出版處置於其內。有了一個政府出版品的機構，可以轉換出版處的取向，以最初的作用在管制出版品，應轉到為人民服務的地位。

在中央與地方的關係上，新聞局的業務在文宣與傳播，故其居於重要的地位，但在地方政府獨立性升高後，中央機關對地方的權限並未作適時的調整，因而又出現鞭長莫及的態勢。國內新聞處職掌「地方政府新聞宣傳業務之督導、考核事項」(第三條第三項)。原則上，新聞局地方督導的進行，是由新聞局做決定，再請地方配合辦理，例如有線電視的管理就是這麼做的。事實上，新聞局進行地方督導的工作相當困難。無論在法規、經費、人力，都應在這方面再作調整與增加。而地方文宣也應在外包層面上進行。至於對地方之「考核」事實上沒有，根本的問題在新聞局沒有這樣子的權力，況且現在還有「地方自治法」。這是一個過時法規呈現的無奈與無力。是以對地方新聞單位的考核根本形成具文。由於新聞局主管的業務量在地方上非常的龐

大，無論是在管理或取締，都需要地方政府來配合，但在法規不完備的情形下，執行起來頗有力不從心之感。即以取締業務來說，實際上也是要委託地方政府幫助取締，然後再來作會報，視面臨之狀況共同討論，再取得共識，採取一致的作法。如果地方政府不作配合，或因人力財力無能配合，執行上即無法落實。是以新聞局面臨地方業務執行的困難，實有必要重新檢討整個新聞業務在中央與地方職掌上的分配。基本上應以一個「再分配政策」的方向來著手。

六、媒體管理的問題

在民主化的今日，媒體的力量有主導民意的功能，是以對媒體掌控成為今日政治力量最被看重的泉源。新聞局的廣播電視事業處（以下簡稱「廣電處」）的角色與地位輒成為社會人士重視的單位。細究廣電處的職掌，每一項都有其影響力，它的內容包括：

- （一）廣播電視事業、廣播電視從業人員、廣播電視節目供應事業與其團體之輔導、管理及獎助事項。
- （二）廣播電視節目及廣告之審查、取締事項。
- （三）廣播電視事業之調查及統計事項。
- （四）廣播電視事業之國際活動輔導事項。
- （五）錄影節目製作、發行事業之輔導及管理事項。
- （六）有關錄影節目之審查、取締事項。
- （七）其他有關廣播電視行政事項。

由於其職掌動輒可以影響傳媒的活動方向，新聞局廣電處的定位自然引起朝野的關注。為了擺脫廣電處可能引起的政治性干擾，因之廣電機關一定要超然中立、客觀，在作法上可以參考美國的「聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC），或法國的文化事業單位的作法。文化單位不應具有政治性，似不應是置於部會之下，如此方能維持超然。然而媒體的運作又不能不加管制，必須在一套完

善的遊戲規範之下進行。但就現時的法律觀察，新聞局對媒體的管制仍困難重重。對新聞局而言，媒體除了他律之外，仍要靠媒體的自律。以當前的政治文化而言，媒體自律，在激烈的競爭之下，其實有其困難。而他律方面，除了政府的法律規章以外，可以交給民間團體、關心的個人來做。例如勵馨基金會、電研會等都可以負擔一部份類似的工作。但仍靠完備的法令，也要看有多少的授權。對新聞局來說，目前對媒體的管制已到極限，除非修法，擴大新聞局的職權，但事實上有其困難。不過我們感到新聞局在許多方面也做了不少的事，例如，在色情、暴力方面，現在媒體已經有所收斂；至於推動電影與電視分級制度，也對社會有深遠的影響。

國內處尚有一項「電化宣傳工作之策劃及執行」(第三條第七項)職掌。所謂「電化」語焉不詳。所謂「電化」是指廣電、電影、網路、電子媒體等等。不過「電化」這個措辭過時，概念不清，而相關法令不是付之闕如，即是不合當前之需要。是以有些法條應加合併，不合時宜的，則應在修法之時修正。本質上電化宣傳工作是一項符合時代潮流的文宣，它有正面的意義，例如公共電視有一時段是免費的，通常由新聞局策劃，為政府作很有效的政策文宣。例如現在新聞局在電子媒體廣泛提供的電影分級制度中，每一級代表的意義，即有社會教育的功能。

七、結論

新聞局對行政院院長資訊的提供是一個重要的機關，我們可以說新聞局是行政院院長的「耳目」。更有甚者，新聞局長是政府的發言人，負有傳達政府政令的任務，同時也是政府形象在國內與國際的捍衛者。如以政府的幕僚機構來看新聞局，它是行政院最重要的幕僚機構當之無愧。

今日的問題卻出在新聞局又是一個政府重要的業務單位。且這個

業務單位與我國民主化發展的政治進程環環相扣，成就息息相關。在歷史的陳跡上，新聞局對民主化扮演負面的角色，但今日在民主化的進程裡，卻要擔起正面的角色。時光與環境都在變，需求也在變，但新聞局的組織結構與功能卻沒有變。面對一個嶄新的環境，新聞局還要承先啟後，以舊有的機制，發揮新的功能，今日新聞局的處境與挑戰，實在相當艱鉅與艱辛。在一個先天不良，後天又失調的環境中，利用這次「政府再造」的機制，重新調整新聞局的組織架構與運作機制將是刻不容緩的工作。新聞局究應如何走出現有的框架，重創新局，是從事這次改革的政府官員的智慧與魄力的考驗。

第五節 行政院人事行政局

一、引言

人事行政組織通常有三種型態：部內制、部外制與獨立制。⁶我國人事行政組織係五權憲法下的產物，由獨立於行政權以外之考試院掌理，以確保人事考銓功能之超然地位，故屬於「獨立制」。不過，這種獨立制的運作，固然有其超然客觀的優點，但也容易產生故步自封，無法與行政部門的需要相結合之弊病；因此，政府乃於民國五十六年九月十六日成立人事行政局，民國八十二年十二月三十日總統明令公佈「行政院人事行政局組織條例」，作為行政院最高的人事行政機關，依此，我國人事行政組織系統又有「部外制」的性質；不過，其中有關考銓業務，並受考試院之監督；行政院人事行政局組織條例第一條即稱：「行政院為統籌所屬各機關之人事行政，設人事行政局。人事行政局有關考銓業務，並受考試院之監督。」該條文中所謂「並受」一詞，顯然係指有關人事考銓業務，人事行政局必須兼受考試院與行政院之監督。基於此故，我國的人事行政系統雖名為一條鞭，實則具有「兩元制」的設計理念（如圖 4-1）。

兩元制的人事管理系統，是否合乎人事行政管理的效能，在理論上與實用上都有再加思考的餘地，利用這次政府再造的機會將問題拋出，頗符合我們主張，政府再造應是一個中華民國五權憲法的政府，而不僅是以行政院一個為中心的政府。

人事行政系統與考試院結合乃是我國五權憲法中特殊的政治制度設計，依據憲法第八十三條及增修條文第五條規定，考試院為中華民國最高考試機關，掌理：

- (一) 公務人員之考試；
- (二) 公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休；
- (三) 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

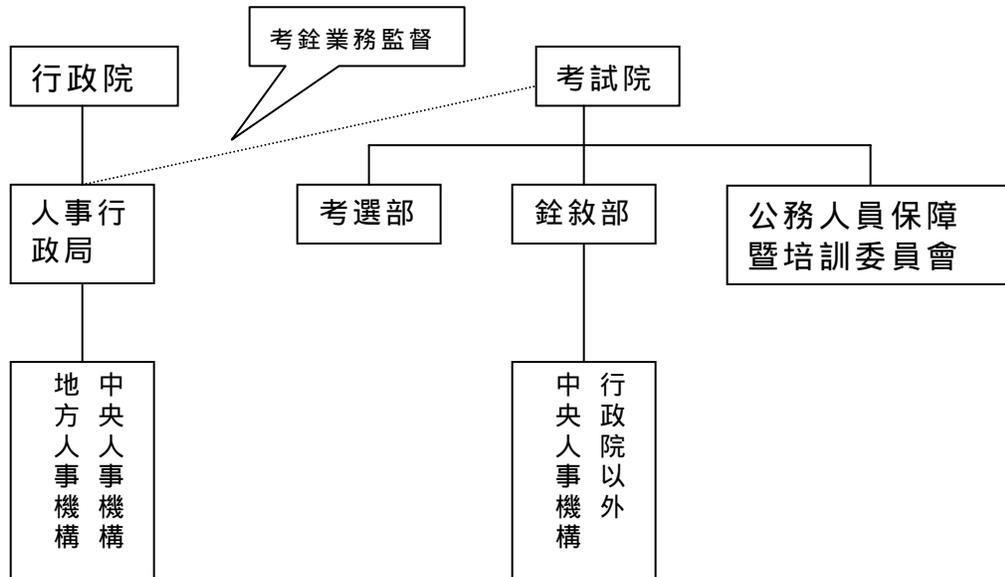
考試院設考試院會議，由院長、副院長、考試委員及考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、公務人員退休撫卹基金監理委員會等部會首長組織之，決定憲法所定職掌之政策及其有關重大事項。例如，以人事室主任的派任而言，屬於行政院系統的主任固然由人事行政局來派任，但非行政院系統的主任則由銓敘部來處理，但實際上他們所管理的都是「人事行政」，沒有任何差異。在銓敘部之下的人事系統，並不需要向人事行政局報備，但人事行政局則必須要向考試院銓敘部報備或審核；依此而論，行政院人事行政局是否我國「最高」的人事行政機關，不無疑問。而此種兩元的結構是否有其必要，確實是一個值得檢討的問題。當此政府再造計畫進行檢討時，人事行政系統也實有必要走出行政權的單一系統，從整個憲政架構加以評估。

事實上，我們從「銓敘部授權中央及地方主管機關人事機構實施程序」第三條關於人事人員任免考核部份，可以得知銓敘部對於我國政府機關公務人員之人事管理權具有相當大的決策權力，該條文稱：「人事人員之任免依左列規定辦理：

- (一) 中央及地方主管機關（中央指總統府、五院、及各部會，地方指省政府院轄市（政府）人事主管人員之任免遷調，由本部直接依法辦理。

- (二) 中央及地方各附屬機關薦任職以上人事主管人員之任免遷調，由本部直接依法辦理。但各該主管機關人事機構亦得遇缺遴選合格人員二至三人，擬請本部選派。
- (三) 中央及地方各級人事機構薦任職以上人事佐理人員之任免，由各該主管機關人事機構擬請本部依法辦理。
- (四) 中央及地方各機關委任人事主管人員之派免，由各該主管機關人事機構依法辦理，但應專案呈奉本部核准後再行發表。

圖 4-1 我國行政組織系統



- (五) 中央及地方各級人事機構委任職人事佐理人員之派

免，由各該主管機關人事機構依法辦理按月彙報本部備查。

(六) 各級人事機構雇用人員由各該機構自行辦理，報各該中央或地方主管機關人事機構備查。

前項第四、五兩款委任職人事人員任用審查案件，依現行一般送審程序送請審查合格後由本部委任之。」

考試院銓敘部的重要地位不僅表現在憲法上，也表現在法律層面上，「人事管理條例」就是明顯的實例。人事管理條例早在民國三十一年就制定公佈，民國七十二年略做修正。該條例第六條中規定：「人事管理人員由銓敘部指揮監督，其設有銓敘處各省之縣市政府等之人事管理人員，得由各該銓敘處指揮監督之。」此所謂「指揮監督」，自然是指「上下隸屬關係」而言，因此，銓敘部為我國中央或地方人事機構之上級機關，應無疑義。第七條復稱：「人事處室之設置及其員額，由各該機關，按其事務之繁簡，編制之大小，與附屬機關之多寡，酌量擬訂，送由銓敘部審核，但必要時，得由銓敘部擬定之，人事管理員之設置亦同。」第八條：「人事主管人員之任免，由銓敘部依法辦理，佐理人員之任免，由各該主管人員擬請銓敘部或銓敘處依法辦理。」第九條：「國立省立中等以上學校及國營省營事業機關之人事管理，準用本條例之規定。」第十條：「各機關人事管理機構設置規則及辦事規則，由銓敘部擬訂，呈請考試院核定之。」依此，銓敘部實際上具有審核人事機構規模、人事主管人員、學校暨省營事業機構、人事管理規則等權力，地位甚為超然而獨立。

不過，根據受訪者的看法是：該條例基本上是有問題的，有太多的灰色地帶，亟待釐清。對於銓敘部而言，該條例乃是很重要的法律，何以如此呢？蓋條例制定之初，人事行政局尚未成立，許多有關人事行政的權責規定大都是由銓敘部來指揮、監督，或是由銓敘部依法辦理、或是由銓敘部來主管等等。事實上，該條例沒有提到人事行政局的地位與職能，頗不符合目前的時空環境，實有必要加以檢討與修正，

以符合事實需要。惟由於該條例的主管機關仍在考試院銓敘部，故應如何解決人事管理條例的爭議，有待考試院與行政院的協調。

人事行政局的最大功能在於它能透過「行政權」，將人事行政與業務需要緊密的加以結合，例如，以考試分發為例，行政院由於對各機關之職缺相當清楚，只要一個命令，就可以得到有關職缺的訊息；因此，考試之後的分發工作設在人事行政局之後就能發揮很大的功效。但考試院則未必能發揮該項功效，他所掌理的不過是考銓業務，將來考上以後要怎麼分發與任用，仍必須透過行政權的運作，才能發揮功效。從這個觀點而論，人事行政局的成立確實有其功能。

人事行政局基本上是統籌行政院各機關人事行政業務的「總其成」工作，所謂「總其成」乃係針對行政院而言，其實目前公務員事務約有 99% 都在行政院系統底下；故五權憲法之下所呈現的兩元制系統，其實是名不符實的，一個幾乎負責全國人事業務的「總其成」機構，卻在人事管理條例中未能呈現其重要特點，行政院當局在推動「政府再造」之際，實有必要針對此點加以檢討，更應走出原有憲政架構深入的思考。

二、當前人事行政系統面臨的難題

（一）人事行政局與銓敘部功能業務的整合問題

誠如前述，依我國五權憲法之設計，人事行政局與考試院呈現兩元制的系統，這種兩元制系統的運作，對於公共政策運作的直接衝擊是人事行政局和銓敘部在業務方面偶而會出現意見不同之處。例如，「中央機關總員額法」的頒訂，乃至於最近的公務員退休制度，銓敘部和人事行政局看法也有一些出入。

根據銓敘部組織法第四條規定：「關於公務人員任免、陞降、遷調、及轉調之銓敘審定事項」；人事行政局組織條例第四條第四項：「關於

行政院所屬公務人員任免、級俸、升遷之研究建議與執行規畫事項」，兩者之規定是否有相互重疊之處呢？

受訪者的意見是：人事行政局組織條例第四條第四項，關於行政院所屬公務人員任免、級俸、升遷之「研究建議」與「執行規畫」，其中「研究建議」事項，都是屬於制度性的、綜合性的層面，例如，要建議訂聘任人員條例，或是要修改任用的規定，人事行政局就只能建議了。研究建議可能包括兩項：一個部分是針對法制的事項，人事行政局有權力向考試院銓敘部提出研究建議；另外，人事行政局亦可針對升遷或其他事項，向行政院建議以為決策參考。至於「執行規畫」事項，目前各機關正在做的公務人員之任免皆是，例如精省工程的政策，人事行政局必須要有一個配合精省作業的執行規畫，當時就規畫要求行政院所屬中央各部會將來有人員出缺的時候，除了內升之外，外補要優先從省政府廳處去找人來補。因此，人事行政局基於行政院幕僚的權責，作一個比較屬於規範行政院所屬公務人員的事項，以補充法制上的不足，或是在法制上有授權之後，行政院才可以決定，如此方能發揮人事行政局之功能。例如，行政院訂頒的「約僱人員雇用辦法」，這是為了季節性的、臨時性的工作需要而訂的辦法，這就是屬於行政院的權責而訂的。另外行政院訂有一個升遷考核的要點，規定升遷一定要根據它的年資、考績、記功、訓練、學經歷條件來評定分數，這也是行政院自己訂了就做了。但是一個前提就是說，這些作法必須要與考試院所主管的人事法制沒有抵觸才可以，如果有抵觸就是違法。

至於銓敘部之職掌為：「銓敘部掌理全國公務員之銓敘及各機關人事機構之管理事項。」（第一條），銓敘部設下列各業務單位：法規司、銓審司、特審司、退撫司、人事管理司；同時也有總務司與秘書室的幕僚單位（第二條）。

基本上，目前銓敘部與人事局的職能分工是：人事行政局對公務人員任免、級俸、升遷只做「研究建議」而已，然後報到銓敘部備查

或審核，依此看來，銓敘部才是最高的人事行政機關。我們檢視「行政院暨各部會處局署及省市政府有關權責劃分規定彙編」中有關人事部份之「共同事項」，至少有下列事項必須由行政院核轉至考試院：1. 人事法律案件；2. 各機關應報院核定派免人員之退休撫卹案件；3. 延長服務案件；4. 政務官退職案件。因此，從「組織再造」的角度來看，未來人事行政的組織應該要如何整合，乃是相當關鍵性的公共課題。

固然，受訪者認為：銓敘部與人事行政局的看法有些出入是「很自然、很正常的一個現象」，蓋考試院在五權憲法體制下，是國家的最高考試機關，主管人事的法制；人事行政局則在行政院下對全國 99% 的公務員人事做統籌工作，故其所扮演的角色非常重要，但是其法制的主管機關仍在於考試院，它是憲法所賦予的職權，自然也會產生其特有的業務意見。因此，目前的關鍵問題在於：如何縮短兩個機關之間在人事業務看法上的差距，使我國的人事管理系統更加順暢與協調。

當兩個機關在某些事務上有不同意見時，應該透過什麼樣的機制來解決呢？銓敘部組織法第十九條規定：「銓敘部為增進人事業務之聯繫，研商有關問題，得召集人事機關（構）定期舉行業務會報。」「業務會報」自然成為重要的溝通管道；根據受訪者的意見調查，主要的溝通管道有四項：1. 透過人事行政局和銓敘部所召開定期性的「部局會談」；2. 非定期性的協商管道，例如藉著人事措施與法案的研擬或研究，邀請對方來參加討論；3. 考試院有人事方面之提案權，該案在考試院院會的審查階段，通常都會邀請人事行政局列席討論。4. 考試院每個星期四上午都會舉行院會，人事行政局也會參與。故從前述看來，共同參與協商的管道，在目前來講應該是相當暢通。

總結人事行政局與考試院的爭議主要在於：憲法增修條文第六條針對考試院的職權有所修正之故，該修正條文強調關於公務人員任免的法制事項，歸屬考試院主管，公務員任免的執行權限則仍是行政院。考試院的重點是法制方面，例如建立公務人員任用法；至於行政院在法制授權範圍裡面的任免事項，如司、處長的任免，一定要報請行政

院核定，屬於行政權的範圍。

（二）人事行政局與保訓會功能業務的整合問題

精省之後，台灣省政府公務人力培訓處的歸屬問題也在公務人員保障及培訓委員會（簡稱保訓會）和人事局之間產生不同看法。根據公務人員保障暨培訓委員會組織法的規定，其法定職掌有兩方面：

甲、保障方面，包括：

1. 關於公務人員保障政策之研擬、規劃事項。
2. 關於公務人員保障法規之研擬、解釋、宣導事項。
3. 關於公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益保障之擬議事項。
4. 關於公務人員再復審案件之審查及擬議事項。
5. 關於公務人員再申訴案件之審查、擬議及協調聯繫事項。
6. 關於各機關公務人員保障業務之協調、聯繫事項。
7. 其他有關公務人員保障事項。

依此，保訓會之保障業務包括：（1）研擬、規劃公務人員保障政策；（2）宣導、解釋公務人員保障法規；（3）審議、決定再復審、再申訴案件；（4）研修公務人員保障法有關規定；（5）檢討改進保障案件審議程序；（6）追蹤列管保障案件執行成效。

乙、培訓方面，包括：

1. 關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項。
2. 關於公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項。
3. 關於公務人員考試筆試錄取人員、升任官等，行政中立及其他有關訓練之研擬規劃、執行及委託事項。
4. 關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項。
5. 關於公務人員培訓制度之研究事項。

依此，保訓會之培訓業務包括：（1）研擬統合性公務人員考試訓練辦法；（2）辦理公務人員高普考試錄取人員訓練；（3）規劃辦理委

任公務人員晉升薦任官等訓練；(4)研擬「國家文官培訓院組織條例」草案；(5)研擬「公務人員訓練進修法」草案。

根據我們的訪問調查，在保訓會前述各項職掌當中，有不少是可以放在行政權範圍內行使較為適當的業務；例如保訓會曾提出擬設立「國家文官培訓所」，但因沒有場地，因此就想到精省之後，公務人力培訓處這個場地正好可以移撥使用。但是在人事局的想法中，雖然省府精簡了，但各縣市政府有關公務人員的訓練業務仍需正常推動，故人事行政局主張繼續保存該場地。至於「國家文官培訓所」，基於國家目前財政困難，如果還要再撥經費讓他們重新蓋一個培訓機構，在人力、物力上也是重複浪費。因此，不妨移撥台灣省的其他訓練機構，如公賣局基於民營化的時勢所趨，員工訓練業務將慢慢萎縮，將之交給保訓會自有其必要。

不過，保訓會與人事行政局的爭議恐怕不在於「訓練場地」之爭，而是訓練業務的劃分與歸屬問題，依現行相關規定，保訓會訓練的範圍是有關「行政中立」的訓練與基礎訓練，而其他的訓練則歸屬人事行政局主辦。但是這種劃分是否合理呢？沒有以行政權為基礎的訓練是否能夠確實掌握受訓機關之需求呢？這些都是訓練業務二元制的不良後果。

受訪者認為：台灣省公務人力培訓處必須歸屬於行政院系統的主要理由有二：

第一，公務人力培訓處所訓練的對象，大部分並不是台灣省政府各廳處的公務員，而是各縣市政府，甚至是各鄉鎮公所的人員。精省之後，縣市政府和所屬鄉鎮公所這麼一大批公務員的訓練，還是有需要由一個統籌機構加以訓練。如果由各縣市政府自己成立訓練機構來加以訓練，則目前二十一個縣市政府有訓練機構的只有台北縣，那將變成每個縣市都要成立一個機構來訓練公務員，乃是一種資源的浪費，故省府公務人力培訓處的存在可以節省國家公帑。

第二、基於地方制度法的通過，地方自主性益形增高，無論是縣

市長的用人權、財政權與組織權，皆大幅提昇。隨著自主權的提高，地方主義的意識日趨明顯，中央的政策與法令應該如何下達？公務員的理念如何培養？這些都必須仰賴台灣省公務人力培訓處這個機構的運作，以免各唱各的調，步調難以一致。

從人事行政的角度而論，公務人力訓練應該是屬於行政權的一環；蓋行政業務要有效推動，必須經過訓練的手段，故屬於行政權。為什麼考試院成立一個「公務人員保障暨培訓委員會」，現在又成立「國家文官培訓所」呢？依此看來，保訓會之業務似和行政權有所重疊，甚至是衝突的，該項衝突與矛盾主要是根據民國七十四年的修正規定：考試及格者，要先經過訓練，訓練成績及格之後才能頒發證書，取得公務人員任用資格。依此，訓練成為考試過程中的一個程序，自然這一部份的訓練就由考試院來主管。另外，公務人員任用法在三年前又作了一些修改，本來委任升薦任，一定要經過高考或是乙等特考及格，否則普考到委任五職等就是到頂了，一輩子就是到此為止。但是很多普考及格的，他擔任公務員就升不上去了，一輩子就擔任委任五職等，一旦沒有路讓他往上爬，他就會四處想辦法，去找個立法委員試圖把這個關卡突破。後來終於被他們突破了，在接受訓練通過之條件下，不必通過高考或乙等特考，也可以升上去，現在可以升到七職等。因此，保訓會所掌理的訓練主要是：筆試錄取者的訓練與委升薦的官等訓練。至於行政院的「公務人力發展中心」，完全是訓練比較高層公務員，如擔任次長級的、司處長級的公務員、甚至是女性主管。這是「國家文官培訓所」和「公務人力發展中心」的訓練業務不同之處。

三、行政機關幕僚作業之評估

(一) 人事行政局之組織結構及其幕僚功能之評估

在政府再造中，人事行政局擬改名為「人事行政總署」，這是否意味著人事行政局地位的提昇？是否意味著權力的加重？受訪者認為：其實並不是位階的提高，而是基於「正名」的必要，使我國行政機關能夠「名符其實」，因為以局或署定名的機關實在太多了，造成行政體系上的錯亂。實質上，人事行政局在整個國家行政組織之地位，並沒有變動。

根據組織條例第二條規定：人事行政局設局長一人，特任，綜理局務，並指揮、監督所屬職員及機關；副局長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，襄理局務。

人事行政局內部設置：1. 企劃處；2. 人力處；3. 考訓處；4. 給與處；5. 資訊室；6. 秘書室；7. 人事室；8. 會計室。此外，該局另設公務人員住宅及福利委員會、公務人力發展中心、其組織均以法律定之。

人事行政局在行政院中所扮演的角色為何？從國家發展背景而言，過去我國政府機關一直強調人事、與主計的「一條鞭」獨立系統，但目前的魏啟林局長則不再強調「一條鞭」的傳統觀念，而提出一個新名詞「超然網狀系統」，人事單位在各機關形成一個超然網狀的系統，意指：第一、人事機構的「超然」，表示要公正客觀地執行人事業務；第二、人事機構要形成的「網狀」系統就是要將人事機構分駐在各機關內部，要與各機關的業務緊密地結合在一起，而不像過去所強調的一條鞭，你是你的、我是我的，大家涇渭分明。顯然，網狀系統的意義係指要將人事管理融入到行政院所有組織當中。

作為超然網狀系統的人事行政局，應該如何界定幕僚功能呢？受訪者認為：所謂幕僚應該是指「輔佐單位」，其與行政院主計處的立場

有些類似，人事行政局一方面是行政院長的幕僚單位，另外一方面也是人事系統底下的業務單位，人事行政局組織條例中明訂，人事行政局綜理行政院所屬各機關的人事業務，綜合規劃行政院所屬各機關的人事行政工作，故人事行政局是行政院人事業務上的主管機關。

幕僚單位與業務單位的區別在於：一個機關有其任務，必須去達成者，就是業務單位，例如財政部的任務是綜理財政、稅務、關務、金融各方面的業務，那麼財政部下屬單位，如金融局、關政司、保險司等，要其達成其任務的，就是業務單位。至於財政部底下還有人事、秘書、總務、政風各單位，他們的任務並不是直接要達成財政部的各項任務，而是要協助、輔助達成機關主要任務的，是為幕僚單位或輔助單位。故從此角度來看，人事單位到底是一個幕僚單位，還是一個業務單位，要看它所配屬的機關任務為何而定。

就以人事行政局內部而論，人事行政局的任務就在統籌行政院所屬機關之人事行政管理，故各業務處之使命，就是要推動行政院人事的任務，所以是業務單位。但人事行政局中的人事室、會計室這些單位則是幕僚單位，因為這些單位不是對外統籌行政院所屬各機關的人事業務，而是內部地協助我們業務單位處理人事管理工作。

事實上，所謂幕僚機關，有兩種不同型態：一是決策幕僚，即就某些特定的人事政策向法院提出政策諮詢意見，成為院長的決策顧問，通常這是因為某些事情牽涉到行政院的政策，人事行政局就會提供決策意見；二是行政幕僚，如果人事行政局所處理的業務沒有牽涉到行政院的政策，而是依照法律、法令來提供審查的，那就不是決策幕僚。例如，各部會司處長以上的人選都要報行政院來核定發佈，對於人選的妥當與否，人事行政局不會提出這一方面的意見。

事實上，人事行政局主管的業務有很多也牽涉到政策性的事項，如待遇的調整政策，過去並沒有訂立一個長期的調整方案；待遇要調高調低，乃是一個政策問題，它所牽涉的因素包括政府財政、國家延攬人才的需要、民間薪資水準、人力市場供需的狀況、以及人才培訓

成本等都要列入考慮。另外，員額管理，也牽涉到決策，蓋員額管理的方式，以最近行政院送到立法院的「中央政府機關總員額法草案」為例，採用類似日本模式，該法案也牽涉到決策層面。又如「事務勞力替代措施」，擬將技工、工友的人數慢慢減少，甚至駕駛將來也只剩下機關正副首長有駕駛，其他的則配車給你，但是要你自己開車，不開車的可以坐計程車，比起政府所花費的成本，當然節省很多；這個方案經過行政院核定之後就實施了。以月前行政院所公佈的公務員調薪的決策事件而論，可以證明人事行政局在決策幕僚上所扮演的重要角色。

人事行政局與院長及院本部之間扮演的角色，往往因院長的作風而異，並不完全一致。從過去這麼多的院長來看，目前蕭萬長院長對人事行政局的角色是最重視的一位院長，他認為人事業務有其專業性，對人事行政局所提出的幕僚意見都很尊重。以前法務部廖正豪部長辭職事件為例，蕭院長約見他之外，在場的閣員，還有魏啟林局長，沒有第三者。為什麼院長請魏局長在場呢？因為這牽涉到人事決定，院長認為人事行政局的首長主管這個業務，要他在場，一方面可能有一些後續的作業要他做，另外一方面可能也牽涉到人事的一些規定、作法，則院長可以隨時諮詢他，瞭解這個狀況。所以，從該事件中就可以曉得蕭院長對人事局重視的程度，認為人事局是很重要的機關。

（二）人事行政局在政府再造中的角色

根據美國績效評鑑報告，⁷人事管理局的再造策略為：1. 強化人事管理總署在轉換聯邦人力資源管理系統上的領導角色；2. 必須針對人事管理總署的職能進行全面性的改造與重組，以建構出顧客導向的人事管理政策；3. 必須改變人事管理總署的行政文化，賦予幕僚充分的職能，以培養其顧客導向文化。根據行政院所頒佈的政府再造綱領中

規定，人事行政負責「服務及人力的再造」，其主要目標有二：第一、活絡人力資源運用，提昇行政效能；第二、引用服務行銷理念，展現卓越服務品質。至於其重要工作項目包括：1. 進行人事制度全面再造；2. 全面修正、簡併、鬆綁人事法規；3. 推動全國行政單一窗口化運動；4. 建立電子化政府；5. 全面提昇服務品質。由此看來，人事行政局在政府再造中所扮演的角色相當重要。

不過，政府再造是一個需要全新思考、全新架構的改造策略，因此，在行政院組織法修正過程中，有關人事行政局的未來改組方向，大概有下列兩種可能：

第一、將名稱改為「人事行政總署」，基本上僅是名稱的改變，並未涉及職掌及地位的提昇；這是遷就「中央政府機關組織基準法草案」中的意見，希望將政府機關的名稱予以一致化與系統化而來，對於人事行政幕僚功能的強化，並未具實質意義；

第二、將名稱改為「人力資源暨人事行政總署」，除原有的人事行政業務之外，不少學政界的人事主張應該增加如何開發公務員潛能，如何吸引優秀的民間人才進入政府部門服務，故應特別加上「人力資源」之新業務。

事實上，此次行政院所提出的政府再造，只是在行政院體系底下進行再造工程，並沒有提升到五院層次。因此，以行政院底下的政府再造而論，人事行政局目前所推動的再造工程有下列諸項：

1、解除人事法規限制

依美國政府再造之經驗，高爾副總統所領導的「再造小組」認為：必須簡化聯邦政府的人事法規，使人事政策能夠「分權化」。聯邦人事法規確實多如牛毛，根據美國功績制保障委員會(The US Merit System Protection Board) 的報告，至少有八五 頁的聯邦人事法規，而人事管理局(Office of Personnel Management) 為執行該法規，必須制定一三 頁的人事管制命令，而來自於聯邦人事手冊中的人事綱領也多

達一萬頁，可見聯邦人事法規與命令的繁複，乃是造成政府冗員過多的原因之一。以各部門的經驗而論，農業部(Department of Agriculture)的人事命令繁多，重達一八八磅；海軍人力資源局(Navy's Human Resources Office)將所有人事法規與表格堆積起來，也高達三一英呎。

為了簡化這些法規，必須實施人事政策的「分權化」，再造小組建議採取下列各項行動：

- 第一、人事管理局必須解除人事管制，設法將多達一萬頁的聯邦人事手冊，授權各相關部門執行；
- 第二、必須授權各部門執行他們自己的甄補過程、檢視所有職位與儘可能精簡聯邦政府的法規與申請表格；
- 第三、必須簡化現行的職位分類系統，賦予各部門更大的彈性空間，以進行職務的歸類與給付；
- 第四、各機關應該賦予設計其績效管理與報酬系統的權力，以改進個人與組織績效的目標；
- 第五、對於績效不佳的公務員，中止其職務期間應予以縮短一半。⁸

行政院人事行政局有關人事法規鬆綁的部分，從民國八十六開始到目前為止，共有三大巨冊法規制度彙編，每兩年印一次，並分送給各機關參考；八十六年起成立法規整理委員會，由局內各業務單位之副處長共同組成審查會，由副局長主持。第一個目標是計劃把目前三巨冊縮減成兩冊，到現在這個目標已達成了一半。除了配合人事法規的精簡之外，另外也蒐集了各部會的意見，希望由各人事機構主管徵詢各個機關首長的意見，看有那些人事法規要修改、刪除、編訂。人事行政局前前後後總共蒐集了 154 份意見書，經由討論整理之後，也把它合併一起，成立第二次的法規鬆綁委員會。

人事法規一旦鬆綁以後，事實上就不需要這麼多的人事管理人員，以美國人事管理局而論，從 1993 年到 1996 年，就減掉了 38% 的

人員。美國人事減肥之所以有成效，主要是因為是以一個命令就把一整本有關人事法規直接癱掉。把人事法規歸零，歸零之後再從重新管理的過程中再去檢視，看看那一個單位真正很需要特別去訂出一個規章，否則就不要訂了。當然，這樣效果一時之間就會出現。人事行政局現在不敢這樣做，人事行政局是以一條一項來檢討、修改，這樣效果比較慢，但是做法比較穩健。

不過，解除人事法規的侷限，銓敘部仍然扮演重要角色，如依「銓敘機關及人事機構業務處理辦法」第二十八條：「銓敘機關及各人事機構應備具工作人員業務手冊，詳載承辦工作，辦理程序，依據法規或事例等，以便主辦人員請假或出缺時，代理或新到人員能即時接辦。前項業務手冊格式及共同事項，由銓敘部另定之。」可見，有不少表冊法規的制訂或廢止之權限皆在銓敘部。

2、員額管理

關於員額管理，乃是人事行政局中相當重要的工作項目。在現任副總統連戰先生擔任院長時，就曾提出三年精簡 5% 的政策，而今實施成果反而比他原先預期的還好。員額管理其實只是人力運用的一環而已，人力運用包括人力的進退、儲訓等等。人力的運用確實是從「大政府」走向「小政府」的重要環節，以人事行政局的立場而論，員額管理是做到當用則用、當減則減，包括最近教育改革方案所提出的小班小校，未來幾年要增加一萬多人的教師，這就是要配合行政院的政策。另外例如科技島、亞太營運中心等等都是要增加員額。總之，未來的政策走向應該是員額規模要精簡化、員額調配要彈性化、員額結構要合理化、員額管理要分權化、員額使用要效率化，目前員額管理大概會基於這幾個原則做為決策幕僚的建議。

中央政府機關總員額法，是一個相當開創性的法律，它的管理機制非常的強。但是這個法將來是不是能夠成功，端賴人事行政局將來能否正確的評估各部會的人力需求與其業務量，人事行政局在政府機

關總員額法執行過程中所扮演的角色是什麼？中央政府機關總員額法草案中規定，中央政府的分配員額是十二萬人，該總數並不包括司法院在內，蓋司法院的預算是獨立的，也不包括學校、事業機構，純粹是針對行政機關所設置的公務人員。目前現有的人數已將近十一萬左右，故增加的人力空間並不大。假設以經濟部來看，經濟部現在的總員額數，經濟部長本身就有權限、彈性可以去決定，對其各所屬機關業務的縮減或增加做一個適當的調配。希望先讓各部會先有這個自動管理的機制，讓他自己管理自己，然後再由人事行政局來作考核、監督。但是假設經濟部的業務增加太快，人力真的需要再擴充之時，當然人事行政局的角色是不能避免的，而且必須是「主動積極」的角色，這個時候人力評鑑就會出現，做出幕僚建議，供行政院長參考。

第六節 行政院主計處

一、引言

行政院主計處成立於民國二十年，六十多年來歷經多次組織變革。在民國四十八年時，為配合憲政之實施，首度公布「行政院主計處組織法」。四十九年設立「預算制度改進委員會」，並指定部分機關先行試辦績效預算制度，自五十三年度起中央各機關才全面實施，而台灣省所屬各機關亦自五十四年度起普遍推行。在此期間，另有「統計制度改進委員會」、「電子處理資料審議委員會」的設立。至於組織及人員管理任用方面，民國七十二十二月年頒行「主計機構人員設置管理條例」，八十五年七月成立任務編組的「會計作業小組」，使主計處的歲計、會計、統計三項職掌，得以均衡發展、聯繫更加緊密，行政院主計處的組織功能至此大抵已臻完備。

二、組織與職掌的評估

依據「行政院主計處組織法」的規定，主計處掌理全國歲計、會計、統計事宜。置主計長一人及副主計長二人，處以下則設置四個局與一個任務編組的「會計作業小組」等五個業務單位、以及總務、人事、政風、會計、視察、秘書等內部幕僚單位；另直轄「電子處理資料中心」。主計處的組織架構中，以主計會議由主計長、副主計長及主計官組成，乃主計處最高決策單位，有關主計法規、方案、制度、各級主計機構的員額編制、與各機關主管人員的任免遷調等事項，均須由主計會議審議。另因業務需要，主計處設置「國民所得統計評審委員會」、「統計委員會」、「普查委員會」、「公用事業費率審議委員會」、「政府會計諮詢委員會」等五個委員會，邀請專家學者共同組成，以負責各有關事項之評審事宜。

配合研究主題，本研究小組所關注的主要是主計處的四個局、會計作業小組、電子處理資料中心以及人事處所處理的業務。主計處的第一局又稱「公務預算局」，主管中央公務機關歲計事項，包括公務機關的預算編製和預算執行。目前第一局所專注推動的歲計業務計有以下五項：(一) 持續控制歲出規模成長幅度，促進公共資源有效運用；(二) 建立中程計畫預算制度，使施政計畫與預算更臻配合；(三) 改進中央政府總預算表達方式，使民眾能清楚了解政府施政作為；(四) 建立自償性公共建設預算制度，減輕政府財政負擔；以及(五) 建立完整特種基金預算體系，全面實施國立大學院校校務基金制度。

第二局又稱「事業預算局」，主管國營事業及非營業基金歲計事項。近年來，第二局除廣續其國營事業預算案和非營業基金預算案之編審、監督附屬單位預算之執行任務之外，並與第一局合力負責特種基金預算體系的簡併整合、與自償性公共建設預算制度的建立等業務。亦在協助各主管部會推動公營事業民營化、BOT 案件之執行等事項上，著力甚多。

第三局是「統計局」，主管統計行政事宜，及辦理全國綜合性的統計業務。更具體的說，即是負責統計法制與標準、社會指標統計、物價統計、國民所得統計、總供需估測與經濟預測、產業關聯統計及統計行政管理等業務。由於我國統計制度採用分散辦事、集中管理的折衷制度，與各機關有關的業務統計分散由各該機關統計處室辦理，但有關各級政府的統計行政管理工作，則集中由各級政府的主計處室辦理，並受其上級主計機關的直接監督與指導，故對中央及地方政府各機關統計機構、統計人員和統計業務的行政管理，統一由統計局負責。

第四局即「普查局」，負責普查及抽樣調查方面的統計業務。究其淵源，係政府為因應全國基本國勢調查與大型抽樣調查業務推展需要，遂於民國七十二年七月裁併原普查委員會與勞工統計調查委員會，成立普查局。該局定期進行農林漁牧、工商及服務、戶口及住宅等各種普查與人力資源、受雇員工薪資等統計調查，以提供各種相關資訊作為其他機關單位規劃政策的支援。

「會計作業小組」係於民國八十五年七月一日以任務編組的方式所設立。在此之前，會計工作分別由第一局及第二局辦理；然而隨著政府預算業務的擴張、立法院預算審議的需求，第一、二局大部分人力均投入預算編審工作，無暇兼顧會計工作，但民間要求加強政府會計工作以增進財務效能的呼聲，卻日益高漲。有鑒於此，主計處乃於組織法尚未修正之前，以任務編組方式，先行成立會計作業小組。目前會計作業小組的主要業務包括：(一)按月追蹤、控管及視察預算執行情形；(二)編製中央政府總決算；(三)審核彙編附屬單位決算及綜計表；(四)各類會計制度的設計、核定、分行事項；以及(五)推動辦理政府會計準則的訂定與發佈等。

行政院主計處「電子資料處理中心」於民國六十二年成立，主要業務為政府機關電腦應用管理政策的研擬、政府機關電腦應用計畫的審議與查核、各機關資訊業務的輔導、協調及資訊人員培訓等。目前所著重的工作方向有三項，分別為(一)強化資訊計畫審議、查核及

輔導功能，宣導並協助解決公元二千年資訊年序危機；(二)改善本處對外網路，整合並建構主計資訊系統提供應用；(三)建構本處企業網路，開發本處行政管理資訊系統。

主計處內部的幕僚單位之中，人事處是個很重要的單位。我國由於實行「主計一條鞭」制度，依法行政院主計處為全國一萬五千多位主計人員的最高人事主管機關。所有中央機關的主計人員都由主計處依法予以任免，至於地方政府部分，在省縣自治法、直轄市自治法通過之後，成為一種雙重任免的程序，即先由地方行政首長任免主計人員，再由主計處重複任免之，新通過的地方制度法仍然遵循雙重任免的精神。

三、組織運作與功能成效之檢討

(一) 預算編製與先期作業

行政院主計處位居國家整體資源分配的樞紐，肩負編製總預算案與監督預算執行的權責。而在編製總預算案的過程中，主計處必須與經建會、國科會、研考會等機構分工合作，各自發揮所長；根據「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」，中央各機關年度施政計畫中有關的重要行政計畫、重要經建計畫與重要科技計畫，均應辦理先期作業，由研考會、經建會、國科會等分別進行先期審議；審議完畢之後，再以其優先順序送回主計處，做為分配預算額度、彙整總預算案的重要依據。唯因專業審查耗時耗力，此一計畫先期作業程序有時稍嫌過長。除了逐步加強各專業機關的人力資源與專業能力，以更進一步提昇審議速率之外，目前只能仰賴主管業務單位、主管計畫審議的專業機關及主計處的充分聯繫、協調與配合。

除了計畫先期作業耗時稍久的批評之外，亦曾有人抱怨我國預算決策體系四分五裂，缺乏整體觀點。歲入由財政部、歲出由主計處、

計畫分由經建會、國科會和研考會審議，各個單位自行其是，聯繫不足，溝通迂緩。而且計畫和預算之間難以密切配合，有時計畫審議單位認定某一建設計畫極富採行之價值，但主計處可能答以經費困難、難以採行，因此經建會、國科會、研考會等雖認可計畫的採行，但卻無法掌握資源的來源。因此，論者以為，若欲確實達到計畫與預算合一、整體規劃的理想，則應將掌管預算資源分配的主計處、與計畫審議單位如研考會、經建會、國科會等機構合併為一。

不過，主計處若與計畫審議機構合併，極易造成組織過於龐大的諸種弊病，甚至造成專業性的降低。此外，經建會、國科會、研考會有其他與預算分配並不直接相干的任務，絕不適宜整個組織與主計處完全合併。因此，本研究小組並不認為主計處與計畫審議機關的組織合併是整合計畫與預算的唯一途徑。維持現狀，但加強協調整合、特別是加強預算分配機構與計畫審議機構二者之間的資訊溝通聯繫，才是最關鍵的課題。

（二）資源總額分配制度

民國七十年代以前，我國財政尚稱穩健，七十年代之後，政府歲出規模急劇膨脹，入不敷出，財政負擔壓力日益沉重，以致主計處的預算編製作業難度升高。面對必須迅速控制預算赤字的嚴苛挑戰，主計處自八十四會計年度起，試行「資源總額分配制度」，以期有效扼阻歲出成長太快的趨勢。

所謂「資源總額分配制度」，也就是由上而下的歲出額度制。在主計處第一局與第三局的密切配合之下，先藉由第三局所分析的全國總供需資源估測結果，擬定下一年度政府總預算規模，再分別確立經建計畫及科技計畫二者的總額度上限，要求各主管機關分別在經建會及國科會所規定的成長率範圍內擬具計畫及概算，並列明優先順序，依各該計畫先期作業實施要點規定，分別提請經建會或國科會於所配額

度內控管審查。換言之，經建會與國科會各自在主計處所分配的經建與科技預算總額度的框架下，輔助主計處審查各主管機關所提出的重要經建計畫、重要科技計畫的可行性，挑選合乎成本效益分析的建設計畫，按其輕重緩急，排列優先順序，以使國家資源作最有效率的運用，藉以達成計畫與預算結合為一的目標。「資源總額分配制度」實施未久，經建會、國科會、主計處的合作成效如何，是否能確實引導國家有限的經費資源流向最具投資成效的計畫，仍有待進一步的觀察。

（三）中長期預算之規劃

很早以前政府即曾信誓旦旦，要努力推動中長期預算制度，但總不見成效。近年來主計處再度表示，將於民國九十年正式建立「中程計畫預算制度」，而且基本制度已具雛型。基本上，主計處在推動「中程計畫預算作業制度」時，主要係就目前由經建會所負責的中長程國家建設計畫、行政院秘書處的年度施政方針或策略、研考會的施政計畫彙編、主計處的財政收支推估及資源分配、經建會與國科會對重要經建投資與科技發展計畫的先期審議作業及額度控管、公共工程委員會對於公共工程計畫預算的加強審核等，作結構性的整合而成。是以「中程計畫預算制度」雖由主計處總其成，但其成敗，各個幕僚單位均是責無旁貸。

以研考會和經建會推動多年的中長程計畫制度來看，表面上似有若干成效，但實際上政府各機關主要施政業務已訂定中長程計畫者，比率仍屬偏低；而且各項中長程計畫在縱的銜接及橫的聯繫上，明顯不足，各機關在資訊系統建立及政策預測能力方面，仍亟待加強。硬體資訊系統的建立並不困難，但是政策預測人才的培訓，需時較久。因此研究小組以為，中長程計畫或中長程計畫預算制度的落實，不應急在一時，而須持之以恆，方能有效提昇中長程計畫預算制度的實質內涵。

（四）預算執行考核與績效評估

在長達十二個月的會計年度中，機關所做有關預算執行的決策不下成千成百，執行的工作可說是經緯萬端，而且各單位分權性質極濃，預算執行端賴主計和審計單位把關監督。原本預算執行的監督業務是由主計處第一局與第二局負責，但第一局負責公務預算之編製業務、第三局負責國營事業預算之編製業務，隨著國家預算規模的擴張，日益忙碌，欲落實預算執行考核，遂顯得心有餘而力不足。現主計處採取任務編組方式，由「會計作業小組」分析掌控各機關單位每月所提送的會計月報，遇有機關執行預算進度異常落後時，即提報行政院會督促改善，以期帶動預算執行績效的改進。

預算執行完畢之後，會計作業小組亦須負責將預算實施之結果編為決算，以利績效評估之進行。而決算考核一共有行政考核、監察考核與立法考核三個階段，目前行政考核部分由行政院研考會主辦、主計處等其他單位協助。但或許是因為研考會缺乏分配預算資源的直接權力、以及不能落實獎懲，其決算考核機制顯得相當薄弱而效果不彰。未來若會計作業小組擴編、增進人力之後，改由會計作業小組一併負責決算之編製與其行政考核，亦不失為一可行之方向。

總體而言，會計作業小組的成立，對於預算執行考核與績效評估工作，助益甚大。但因會計作業小組為臨時性的任務編組，目前只有二十位餘位人員，要應付繁重且多具時效性的預算執行與決算業務，人力明顯不足，致業務推動極為困難。研究小組建議未來能將小組擴編為會計局，以強化預算執行考核與績效評估的功能。

（五）專業分工與功能重疊

主計處在編製預算、監督預算之執行時，有時會有一些看似與其他機關功能重疊的情形，但主計處人員強調，其實那是專業分工，而非重疊，即使真的有部分功能重疊的事實，亦不嚴重，而且都已在努力設法改進之中。例如主計處與審計部互相搭配，進行預算執行的考核；審計部所做的屬於外部查核性質，主計處則為內部查核；而且日常預算的執行，審計部以抽查為主，主計人員則隨時隨地在機關內監督預算執行的合法性；再者，審計部已放棄事前審計，逐漸強調績效性的事後審計，而將合法性的考核交由各單位的會計部門負責；故主計部和審計部合作良好，並無功能重疊的問題。

至於主計處在監督預算執行時，的確不可避免的與公共工程委員會有某種程度的功能重疊。公共工程委員會由工程專業角度、主計處從會計專業角度出發，二者要求各工程單位所繳交的資料、所注意的重點有雷同、也有差異，主計處強調整體的資本支出，工程會注意列管的資本支出。因此各工程單位往往必須分別提供兩份不完全相同的資料給主計處和工程會，不勝其煩。為了減輕工程單位的負擔，主計處現正計劃與公共工程委員會合力建立一套資本支出資料庫，各項工程建設的執行資料均蒐集在內，以使主計處、公共工程委員或經建會等其他相關機構均能共同使用這套資料庫，各取所需，以達到資訊共享的便利。

雖然主計處人員表示該單位與其他單位功能重疊情形極少，不過，就研究小組所知，主計處「電子處理資料中心」與研考會「資訊管理處」的業務職掌有比較嚴重的功能混淆的情形，值得一探究竟。依相關組織法規的規定，電子處理資料中心「負責政府機關電腦應用管理政策的研擬、政府機關電腦應用計畫的審議與查核、各機關資訊業務的輔導、協調及資訊人員培訓」等；資訊管理處則掌理「關於行政院所屬各機關行政系統之統籌規劃協調及推動事項、關於發展行政

資訊計畫優先順序研訂事項，關於行政院所屬各機關行政資訊計畫之審議、管制及考核事項。法規文字上，難以清楚區分二者之職責差異。而事實運作上，主計處只負責資訊技術的支援和資訊預算的審議，研考會負責資訊計畫的規劃、協調與推動，換言之，前者負責預算，後者負責計畫。但是預算和計畫之間的配合，常有落差，有時需要由「行政院資訊發展推動小組」進行協調。此外，電子資料處理中心會針對資訊計畫的預算執行從事所謂的「效率查核」，其實它與資訊管理處所負責的「管制考核」很類似，重疊性甚高。因此，我們認為有必要統合「行政院資訊發展推動小組」、主計處電子資料處理中心與研考會資訊管理處等現行機構，建立一個功能完整的電子資訊中心，在預算和計畫充分結合的情形下，一方面快速提供決策的各種資訊，另一方面負責推動整個行政體系的電腦化作業，才能讓公共政策的制定與執行充分汲取電腦科技的利益。

四、結論

政府再造的首要工作即是政府再思，在一切歸零的前提下，重新省思政府的角色與任務。就行政院幕僚機構的再造而言，唯一最為便捷的路徑即是先行確定行政院幕僚機構本身到底必須提供那些業務、完成何種功能，其次再將這些業務與功能分門別類，決定交由那些幕僚部門來做。行政院主計處、研考會、經建會、國科會、新聞局、人事行政局、秘書處、公共工程委員會、法規會等諸多幕僚單位之間，務必劃分業務，釐清權責。倘若兩個單位權責不清，功能重疊，則該項事務就有如「共有財產」(common property)一般，呈現「財產權」(property right)不清的弊端，每個機關都有權責，也就等同於陷入每個機關都無權責的危機。因此本研究的首項建議即是建議行政院採行零基思考的方式，對於所有現行幕僚單位與其業務進行徹底檢視，以釐清權責，再擬定短、中、長期做法，循序漸進，以完成幕僚機關架構和功能重組的總體目標。本研究因限於時間，且只針對主計處等

六個幕僚單位進行分析研究，難以全盤進行零基思考，但研究所得結論或可做為進一步擴大分析的基礎。以下分別就功能的調整與組織結構的調整兩個面向，扼要陳述研究小組的結論與建議。

就現行幕僚組織的功能調整而言，有以下幾項原則與調整方向：

（一）政策的規劃與執行考核、預算資源的需求和編製、人力資源的配置及培訓、政策的說明及溝通，仍應由各主管業務機關扮演主要角色，但是行政院研考會、經建會、國科會、主計處、人事行政局、以及新聞局等幕僚單位，所發揮的輔佐功能絕不可等閒視之。首先須釐清各幕僚單位與各主管部會間的關係，如經建會與財政部、經濟部，國科會與教育部、文建會，研考會與其他部會等，進一步使各部會瞭解各幕僚單位的定位功能與對其應有之期待及互動。定位清楚之後，幕僚單位與各主管部會的互動才能減少不必要的誤解與延遲。

（二）應強化並統合各項計畫及預算的審查作業。可配合中程計畫預算作業制度的推動，由主計處負責整個中央政府中程計畫預算編審架構之建制與運作，協調行政院秘書處、經建會、國科會、研考會、公共工程委員會、財政部及有關機關，在此一架構體系下分別辦理各相關作業，亦即將現行之計畫研擬、彙整、審核及執行考核等作緊密之結合，以發揮整體有效運作的功能。

（三）主計處、經建會、研考會、國科會、新聞局、人事行政局各個幕僚單位都必須處理跨部會的業務，而且隨著行政事務日趨複雜，跨部會的業務隨之增多，政府也就愈需要有超部會的幕僚組織來從事整體前瞻規劃的工作。因此各幕僚機構最須加強的就是就跨部會的規劃與協調能力。

（四）管考工作已成為政府施政運作過程中極為重要的一環，主計處、經建會、研考會、國科會、公共工程會等均具有管考任務，但是各類管考作業的評估結果，如列管計畫實地查證、行政機關及國營事業工作考核等，成效並不理想。其實許多政府官員都已明瞭管考應以協調溝通為主、管考應適可而止的觀念，只是觀念的落實仍不徹底。

基本上，各主管部會首長乃是政務官，有權有責，有其考量，各部會所規劃執行的案件，成敗須由首長負責，因而管考人員必須避免過份干預各部會業務，以免造成權責不清。而且各部會業務計畫龐大複雜，管考人員受限於時間與專業能力，管考工作往往流於形式，因此管考工作應以協調溝通為主，其涉入要適可而止，不可失之過度。特別是國營事業的管考更需極小化，因為國營事業設有董監事會，盈虧自負，外部管考難以置喙。如果政府能要求各部會遵循政策透明化、執行透明化的原則，則民間輿論自然而然能夠發揮最有效力、最即時的管考力量。

註釋：

- ¹ 陳聰憲，《政府遷台後中央行政機關組織結構變遷之生態分析》（台灣大學政治研究所博士論文，民國八十一年），頁三一—二。
- ² 林騰鷗，「法制再造的組織與新面向」，中國時報，民國八十八年一月二十三日，第十五版。
- ³ 何俊輝，「法制再造需結合法律經濟專才」，中國時報，民國八十八年一月二十七日，第十五版。
- ⁴ 科技白皮書，民國八十八年。
- ⁵ Al Gore, *Creating A Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*, 1993, p. 148.
- ⁶ 有關部內制、部外制與獨立制的意義，請參閱：趙其文，《人事行政學》，華泰書局，民國八十五年三月，頁六七三—六七六。
- ⁷ Al Gore, *Creating A Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*, 1993, p. 168
- ⁸ Al Gore, *Creating A Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*, 1993, pp.22-25.

第五章 結論：策略的省思與作法

對行政院系統下六個行政機關作了較為深度的分析與檢討後，我們感受最深的是，這個六個機關雖然扮演了「幕僚」性的工作，但我們也發現，這六個機關也具有「業務」性的使命。本研究小組在廣泛地與六個機關作全面性的探索後，深深地感到，在我國行政院系統之下，並無一個純粹具有「幕僚」機制的機關。即使在設立之初有「幕僚」的作用，但在逐年漸進地發展之後，也增加了許多業務的工作。到頭來，每一個機關都有「幕僚」與「業務」雙重的性質。而我們發現，每一個受訪機關的主管，都不認為他們是純粹的「幕僚」機關，而且也強調是有「業務」的性質。

受訪機關主動認為他們是「幕僚」與「業務」雙重性格，主要的原因仍囿於傳統行政機關只做「幕僚」，無法突顯其機關地位與公法人人格。但在另一方面，也由於事實上，機關在設計之初，也根本沒有經過完整的組織設計，確立何者機關應是「幕僚」，何者機關應是「業務」。至於認為兩者俱備的官署主管，也對何謂是「幕僚」機關，沒有交集，對其內容更沒有共識。因為本研究小組即使欲對「幕僚」機關下一個法定的定義，或是操作型的定義，也不可。這是本小組研究過程中最感到難為與尷尬的。

政府再造的目就是要在現有的政府體制與行政系統之下，重新就政府的組織再作定位。凡是觀念不清的，須要加以釐清；組織不健全的，須作調整或再分配；事權模糊的，即須重新劃定；機制缺乏的，再作新設定。然而，本研究小組也深知，我國的組織文化、政治文化、行政文化與官僚文化都有根深蒂固的影響，亟不利於作再分配或重組式的革新。中國人相信，「事緩則圓」的哲學，也深入到行政文化的內涵中。但組織再造卻是一個「劍及履及」的工作，在二十一世紀一個競爭性的時代即將到來之時，作法上更具有「快刀斬亂麻」的時效性

與迫切感。因之本研究小組在考慮到這個課題的特性，乃擬具了三個方案，各個方案具有不同的取向，與解決問題的策略。我們有近程的、中程的與長程的三個方案，政府在推動政府再造的計畫時，可各就不同的時間與需要進行不同的策略。其中，近程與中程的方案有相當的互通性，主管官署也可就不同的需求，採取因時制宜與因事制宜的機制，作為政府再造的訴求。這三個方案不只是計畫，也是策略。茲分述如次：

第一節 近程的建議

幕僚組織功能的整合，十分繁雜，特別可能涉及業務的重組、人員的調遷裁併、組織架構的調整與改變、以及修憲層次的問題，難度極高，並非一蹴可幾之事。因此，欲強化行政院幕僚組織的功能，短期而言，可先從業務分工的檢討著手，將職能相同、功能相近的業務，集中事權由單一幕僚機關辦理，以達成各機關職掌不衝突、不重覆、沒有三不管地帶的基本原則。否則數個單位權責不清，功能重疊，則重疊共管的事務就有如「共有財產」(common property)一般，呈現「財產權」(property right)不清的弊端，每個機關都有權責，也就如同陷於每個機關都無權責的危機。換而言之，在不大幅度更動組織架構的前提下，我們必須先釐清確定那些業務應劃歸主計處、那些劃歸經建會、研考會、人事行政局....等，然後再配合加以調整，以達到權責清楚一致的目標。事權釐清之後，各機構減少本位主義之爭，在運作層面再彼此加強協調、溝通與配合，就更有助於整個行政院團隊績效的增進。

以下扼要敘述行政院各幕僚機關可以立即採行的近程建議，以協助其釐清、整合並加強業務功能。前四項為適用於各幕僚機構的一般性原則，其他則是分別針對不同的幕僚機關所提出的不同建議。

一、釐清各幕僚機關與各業務主管部會間的關係

政策的規劃與執行考核、預算資源的需求和編製、人力資源的配置及培訓、政策的說明及溝通，應由各主管業務機關扮演主要角色，但是行政院研考會、經建會、國科會、主計處、人事行政局、以及新聞局等幕僚單位，所發揮的輔佐功能絕不可等閒視之。為使幕僚機關發揮最大的輔佐功能，首先必須釐清它們與各主管部會間的關係，例如經建會與財政部、經濟部與財政部，國科會與教育部、文建會與新聞局，新聞局與外交部、文建會與新聞局、人事行政局與銓敘部、研考會與其他部會等。之後再進一步使各部會瞭解各幕僚機構的定位功能與對其應有的期待及互動，定位清楚之後，幕僚機關與各主管部會的互動才能減少不必要的誤解與延遲。

二、強化並統合各項計畫及預算的審查作業

在編製中央總預算案的過程當中，行政院主計處必須與經建會、國科會、研考會等機構分工合作，各自發揮所長，方能及時完成預算案之編製。而根據規定，各機關年度施政計畫中有關的重要行政計畫、經建計畫與科技計畫，均應辦理先期作業，由研考會、經建會、國科會等分別進行先期審議；審議完畢之後，再以其優先順序送回主計處，做為分配預算額度、彙整總預算案的重要依據。不過因為專業審查耗時耗力，先期作業程序有時稍嫌過久，而且計畫與預算的實質配合度亦仍不足。改進之道，除了逐步加強各專業幕僚機關的人力資源與專業能力，以更進一步提昇計畫審議速率之外，關鍵之處在於繼續加強協調整合主計處與研考會、經建會、國科會等計畫審議機構二者之間的資訊溝通聯繫。由於行政院正在積極推動四年中程計畫預算制度，在作法上可配合中程計畫預算作業制度的推動，由主計處負責整個中央政府中程計畫預算編審架構之建制與運作，協調行政院秘書處、經建會、國科會、研考會、公共工程委員會、財政部及有關機關，在此

一架構體系下分別辦理各相關作業，亦即將現行之計畫研擬、彙整、審核及執行考核等作更緊密的結合，以發揮整體有效運作的功能。

三、加強各幕僚機關的跨部會規劃與協調能力

主計處、經建會、研考會、國科會、新聞局、人事行政局各個幕僚機關都必須處理跨部會的業務，而且隨著行政事務的日趨複雜，政府各部會的互動日益頻繁，跨部會的業務隨之增多，政府也就愈需要有超部會的幕僚組織，以從事整體前瞻規劃的工作。大體而言，各業務主管部會極易由本位主義出發，各持己見。相對而言，幕僚機關居中考慮各項決策時，由於與一般民眾和利益團體較少直接接觸，所承受的壓力較小，故較能從對整體國家及長期有利的角度，進行比較客觀周延的分析與考慮。而且主管部會的絕大部分人力均須投入相關業務的執行，缺乏充分的時間進行制度面與法令面的思考，因此幕僚機構比各部會更能掌握整體制度面與法令面的利弊得失與何去何從的趨勢，客觀考量某一政策的影響。故各幕僚機關在協調部會間的政策失調時，能以關鍵性的專業資訊和超然角度，扮演重要的角色。

因此很明顯地，國科會、經建會、研考會等幕僚機構的最有利工具在於跨部會的規劃與協調能力，行政院的各項在職訓練，務必加強這些幕僚機構人員的此一認知，要求人員自我期許，以整合及凝聚各部會共識、扮演跨部會的幕僚機構，作為該幕僚組織的主要目標，並以具體作法，提昇這些人員的跨部會協調能力。

四、落實各業務機關的內部管考工作，幕僚機關的外部管考以協調溝通為主

管考工作已成為政府施政運作過程中極為重要的一環，主計處、經建會、研考會、國科會、公共工程會等均具有管考任務。就其性質來看，管考可以輔助行政院長掌控其內閣閣員的行政績效，為院長擔

任監控與評估的工作。但是目前各類管考作業的評估結果，成效並不理想。其實許多政府官員都已明瞭研考會等幕僚機關的管考應以協調溝通為主、管考應適可而止的觀念，只是觀念的落實仍不徹底。

原則上，各主管部會的施政計畫應由各部會自行執行管考任務，因各主管部會首長為政務官，有權有責，有其業務上的考量，故各部會所規劃執行的案件，成敗由首長全權負責，因而管考人員必須避免過份干預各部會業務，以免造成權責不清的弊病。再者，各部會業務計畫龐大複雜，外部管考人員受限於時間與專業能力，難以深入，故管考工作極易流於形式，因此外部管考工作應以協調溝通為主，其涉入要適可而止，不可失之過度。特別是國營事業的管考更需極小化，因為國營事業設有董監事會，盈虧自負，外部管考難以置喙。總之，只要政府能要求各部會遵循政策透明化、執行透明化的原則，則民間輿論自然而然能夠發揮最有效力、最即時的管考力量，不需太多的外部管考。

因此，管考必須建立落實從各自機關作起的文化。各行政機關加強自行控管的機制與技巧，管考才能真正落實。而外部幕僚機關的管考工作則須朝專業化邁進，不但使管考人員接受充分的專業訓練，而且還要使管考人員密切了解當前世界管考業務的主流，無論在方法上、抑或經驗上，都要有能力與行政機關的需求結合，若能有效幫助行政機關協調解決問題，則行政機關將視外部管考人員為助力，而不致於全然加以排斥。

但管考應落實在制度上，也應有一個客觀的標準，各機關的差異性不應太大，這些都應在彼此溝通之後，建立共通適用的規範，這個工作由研考會來協調進行為宜。

五、經建會所負責的經濟建設計畫，已擴及社會、政治、文化等層面，因而必須加強與研考會等機關的權責區分和

分工協調

在日趨多元的現代社會，經建會所規劃、審議和管考的經建計畫的範圍，已由原來狹義的經濟建設逐漸擴大到包括社會、文化、政治等廣義的國家建設部分。因而不可避免的與研考會產生業務重疊的現象，造成某種程度的權責不清的弊病。平心而論，經建會與研考會若能整合重組，將更能符合現今環境的需要。但在兩個機關的組織結構和人力安排大幅調整之前，經建會不宜獨攬所有的業務和權限，以免經建會人員不堪負荷、以及造成重覆規劃同一計畫的資源浪費；所以經建會和研考會在近程的規劃上仍應適當的進行分工，才能使經建會和研考會都同時發揮最大的幕僚功能。

六、加強國科會永續發展研究推動委員會的整合功能，以因應世界環境潮流

近年來世界各國相當重視環境問題，永續發展的議題可以說是方興未艾：為配合世界環境潮流，推動「環保外交」，建議加強永續會之組織結構與功能，目前永續會由於為任務編組，有明確的目標，且不涉及組織編制問題，故能發揮科技整合研究功能之效果，為了加強台灣永續發展的願景研究，應該賦予永續會更多重要的角色。

七、國科會國際合作處與教育部國際文教處、外交部國際司的功能與業務並未重疊，目前之運作狀況尚可，但未來應從作業流程與召開協調會報，以加強該二處的橫向聯繫功能

國科會國際合作處目前以「支援學術交流」為主，負責雙邊研究合約的簽訂，教育部的「國際文教處」主要是負責國際之間的教學合作，至於外交部則負責一般性的國際合作事項，並無專業的科技與教育人員之交流業務；因此，三個單位的功能似乎相當類似，其實各有職

司，業務與功能並未重疊，但目前該三者雖有協調會報，但實際落實仍嫌不足，整合效果並不理想，各部會確實有必要加強作業流程的銜接與落實業務協調，以發揮國際學術研究的整合功能。這個工作應從制度面加強設計。

八、建議將國科會內部的四個學術處獨立出行政體系之外

國科會中的四個處：自然科學、工程技術、生物科技、人文及社會科學發展四處，基本上係推動學術研究的單位，與國內大專院校暨研究機構之關係相當密切，這樣的成員結構如仍由行政機關來推動，一方面可能容易喪失學術的中立性，另一方面則易受行政機關嚴謹法規與冗長作業程序之影響，影響基礎研究之開展。而且，依西方各國之發展經驗，類似的機構大都由獨立的基金會來運作，如此將能擺脫行政官僚體制的束縛，更能發揮學術研究的獨立色彩，而國科會則更可專注於與國家科技發展有關之任務導向的應用研究、技術研究或商業化之推廣任務。

九、主計處應與公共工程委員會溝通協調，建立資本支出資料庫，其他相關單位可各取所需，以達成資訊共享的便利

公共工程委員會由公共工程的專業角度、而主計處從會計的專業角度，同時要求政府工程單位向其繳交資料，兩個機關所索取的資料有雷同部分，也有差異部分，該工程單位必須分別提供兩份不完全相同的資料給主計處和工程會，不勝其煩。因此，為了減輕政府工程單位的負擔，主計處應設法與公共工程委員會、經建會等合力建立一套完整的資本支出資料庫，蒐集各項工程建設的預算和執行資料，以利主計處、公共工程委員會或經建會等相關機構的共同取用，達到資訊共享的效益。

十、新聞局面臨地方業務執行的困難，應重新檢討整個新聞業務在中央與地方職掌上的分配

根據行政院新聞局組織條例的規定，新聞局「國內新聞處」職掌「地方政府新聞宣傳業務之督導、考核事項」(第三條三項)原則上，新聞局地方督導業務的進行，是由新聞局制定決策，再請地方政府配合辦理，但事實上，在地方政府獨立性升高之後，中央機關對地方的權限並未作適時的調整，因而出現鞭長莫及的態勢，新聞局進行地方督導與考核的工作相當困難。由於新聞局主管的業務量在地方上十分龐大，無論是管理或取締，都需要地方政府密切配合，但在法規不完備的情形下，執行起來力不從心；甚至在文宣政策上似乎出現雙頭馬車的現象，往往在中央由新聞局作文宣工作的總策劃，而各級政府亦寬列經費，大作公關，導致政府資源的無謂浪費。

因此重新檢討新聞局和地方政府的職掌分配有其必要，以釐清權責範圍。首先，新聞局的主要業務應界定在規劃新聞政策與管理新聞事業，而文宣工作僅限於國家或政府總體面的政策宣導有關的層面，以儘量減少為最上策。第二，新聞局文宣工作的重點應在提供宣導機會上，使我國的資訊能在不同的傳播管道或媒體上有效與迅速的播送。例如與國內外報社、電台、記者等保持良好溝通，即是好的新聞政策。第三，文宣工作應包括蒐集輿情，以反映政府的立場與態度，但所謂的輿情內容應以國家整體發展的問題為限，以免搶走相關政策機關應盡的責任。

十一、新聞局與外交部的國際文宣仍應分立為宜，但為加強其整合功能，應召開定期性與制度性的協調會報或協調小組，以加強橫向聯繫，提昇國際文宣之功能

不少人認為外交部與新聞局的國際文宣業務可以合併，因為兩者之工作性質太過雷同，本研究群觸及該問題之初亦有類似看法，但經

過深入分析，兩者分立仍有其價值與貢獻，試想：目前我國外交處境頗為艱困，外交部的官方色彩，加上中共的打壓，使得我國外交文宣無法使各國傳播媒體信服而降低宣傳效果；如果能夠由新聞局從其他的層面，如公共政策中的人權、環保、教育等面向作國際公關，兼顧到整個國家發展的面向，以新聞局作國際文宣仍是可行的方式。

目前大家的質疑主要是：兩者在行政運作上各自為政的偏失，必須加以改進。為解決該問題，必須召開定期性與制度性的協調會報或協調小組以整合兩者之國際文宣功能。

十二、加強人事行政局與銓敘部的溝通與協調，以減少業務上的意見分歧的情形

在五權憲法的設計下，人事行政局與考試院呈現兩元制的系統，其運作結果，有時難免導致人事行政局和銓敘部在業務方面出現意見相左之情事。雖然目前雙方經常透過定期的業務會報或不定期的協商會談，進行溝通和討論，但是似乎成效不彰。正本清源之道在於藉由修憲以重新釐清我國人事業務的劃分，而短期的關鍵做法只能寄望人事行政局和銓敘部祛除本位主義，儘量維持暢通的協商管道，以有效縮短兩個機關在人事業務看法上的差距，減少不必要的衝突和矛盾。

十三、加強人事行政局與考試院保訓會之間的溝通與協調

保訓會掌管公務人員的保障和培訓兩項職掌，其中培訓一項，與人事行政局的業務時有重疊。依現行相關規定，保訓會培訓的範圍是有關「行政中立」的訓練、文官考試筆試錄取者的訓練、和委升薦的官等訓練，而其他的培訓則歸屬人事行政局主辦。但是這種劃分並不理想，因為行政業務要有效推動，必須經過良好的人才培訓，故理論上公務員的培訓以歸屬於行政權為宜；沒有以行政權為基礎的培訓，

難以確實掌握受訓機關的需求。依此看來，公務員培訓業務應由人事行政局統一辦理，而保訓會則專責公務員權益的保障。不過，如此做也涉及修憲之問題，近程規劃上則應加強人事行政局與考試院保訓會在公務員培訓業務上的溝通協調。建議兩個單位應從制度面著手進行業務與協調之機制。

第二節 中程的建議

根據以上的分析，若欲強化行政院幕僚機關業務功能之整合，除了近程的策略之外，也需要設計若干中程策略，以資因應；中程策略之基本考量為：第一、整合的時間較長，至少需要花費三至五年以上的研議、協商與規畫的時間，俾充分地、完整地規畫出具體可行的整合策略；第二、整合的規模較大，多數業務與功能的整合涉及「法律」的修正，特別是行政組織法的修正，故亟需立法院的配合；第三、整合的基礎在於「組織結構」的整合，對於現制的衝擊可能也較大，阻力可能比較多。但中程的階段仍應視為政府再造重要工作的一環。

根據上述的特性，茲建議進行下列的整合：

- 一、將研考會中的研究發展、綜合計畫處與管制考核處，與經建會中的綜合計畫處、經濟研究處、部門計畫處、人力規劃處、都市及住宅發展處、財務處、管制考核處，予以合併，改名為「經濟建設與研究發展委員會」，其中特別強調國家公共政策與財經政策的研究與規畫

行政院經建會與研考會是否應該合併的爭議，由來已久，其擬合併之主要理由是：兩者之業務性質難以切割，前者負責財經建設計畫的規畫與協調，後者負責非財經建設計畫的規畫協調，實際上目前許多公共計畫根本無法劃分為經濟與非經濟兩個獨立層面。為了加強兩會之業務整合功能，「合併」似乎是未來發展趨勢，本研究群認為經建

會當中的綜合計劃處、經濟研究處、部門計劃定、人力規劃處、都市及住宅發展處、財務處、管制考核處與研考會中的研究發展處、綜合計畫處與管制考核處，可以考慮予以合併，改名為「經濟建設與研究發展委員會」，其中特別強調國家公共政策與財經政策的研究與規畫。精省前的台灣省政府研究發展考核委員會與經濟建設委員會於民國八十六年四月十六日曾整併改制為「經濟建設及研究考核委員會（簡稱經研會）」即是類似的作法。

二、建議成立「行政院科學技術發展委員會」，至於「行政院科學技術部」則現階段暫不考量

成立行政院科學技術發展委員會之主要作法為：(1)合併國科會、原子能委員會、行政院科技顧問組以及各部會科技顧問單位。(2)主任委員為政院政務委員，以提高科技單位之層級。(3)國科會內部之企畫考核處改制為「科技企畫處」與「科技評估處」。(4)科學工業園區管理局歸屬經濟部管轄。

行政院科技顧問組主要是院長的科技政策幕僚，採任務編組方式，向法院提出科技政策的建言，故能提供政策諮詢之功能。雖然具有相當悠久之歷史傳統，不過，此一角色似已被國科會委員會議的功能所取代。因為我國科技發展係採整體綜合規劃、分工負責的原則；各部會署負責內部計畫的協調與整合，部會間有關科技政策的形成、國家重大科技計畫的審議與科技預算的分配、管理等，則透過國科會定期的委員會議的運作協調整合；而國科會委員會議由各科技相關的部會署首長（教育部、經濟部、交通部、原子能委員會、農業委員會、衛生署、環保署）行政院主管科技業務的政務委員、中央研究院院長、行政院秘書長、行政院主計處主計長及學者專家所組成，故國科會會議已經足以取代理行政院科技顧問組的功能，實無必要重覆設置該單位，以免疊床架屋，徒然浪費公帑與時間。此外，為落實前述之「整

體綜合規劃、分工負責」的原則，各部會設置之科技顧問室宜予保留，而由國科會委員會議負責協調整合，扮演「總其成」的角色。

本方案之最大優點為組織變動幅度較成立「科學技術部」為小，僅牽涉行政院科技顧問組、原子能委員會與各部會科技顧問單位的結構重組，可行性較高，可以發揮統一事權之原則；此外，將四個學術處獨立出來，可以明顯區隔獨立學術研究與政府任務導向研究之間的混淆角色。同時，主任委員由政務委員擔任，可以彌補未成立科技部之地位，提昇科技政策之地位。

本方案之缺點為學術研究可能無法完全配合政府政策之發展需要，但仍可設立諮議或評議委員會，由政府相關人員參加，配合政府政策之發展。

至於成立「行政院科學技術部」的方案，因涉及的事項、法規與作業甚為龐雜，對於現制的衝擊太大，且成立部之後能否發揮整合功能亦頗有疑問；更何況即使成立科技部，科技事項仍應由各部會來執行與規畫，如此較能符合各該部會之實際需要，成立科技部在現階段應無實際效益。

三、建議將國科會科學工業園區管理局改隸為經濟部

科學工業園區在我國工業區所扮演的角色日趨重要，過去之所以將科學工業區隸屬於國科會來主管，主要係基於其科學技術面的性質，確實需要強有力的政府機關來管理；不過，目前看來，無論科學工業園區多麼強調科學技術的研發，最後研發的成果都應該落實在產品的應用與推廣上，否則僅具學術研究的價值，就沒有商業化的價值。從這個角度來看，工業區的主管單位本來就是經濟部，經濟部轄下又有工業技術研究院，則科學工業區管理局就沒有不改隸為經濟部之道理。此外，工業區的任務並不是純粹的科技研發，而是兼具經濟發展與產品推廣的功能，如放在經濟部，則更能創造科學工業區的經濟價

值。

四、建議將研考會的資訊管理處、主計處的電子資料處理中心與行政院資訊發展推動小組予以整合，成立院屬一級單位的「資訊管理局」

未來必然是一個網絡世界，世界各國對於電腦的運用將會更為頻繁與密集；建立「電子化政府」乃是我國行政院之政策目標之一，台灣又具有發展電子資訊產業的客觀條件，因此，無論從何種角度看，設置獨立的「資訊管理局」，以統籌政府機關所有電子化業務，乃是未來必然的發展趨勢。該資訊管理局可以研考會的資訊管理處與主計處「電子處理資料中心」為主體，然後將「行政院資訊發展推動小組」的相關人員（如教育部所負責的學校電腦訓練教育）整併。

雖然反對者認為該兩機關之業務性質不同，如電子處理資料中心「負責政府機關電腦應用管理政策的研擬、政府機關電腦應用計畫的審議與查核、各機關資訊業務的輔導、協調及資訊人員培訓」等；資訊管理處則掌理「關於行政院所屬各機關行政系統之統籌規劃協調及推動事項、關於發展行政資訊計畫優先順序研訂事項，關於行政院所屬各機關行政資訊計畫之審議、管制及考核事項」。實際運作上，主計處只負責資訊技術的支援和資訊預算的審議，研考會負責資訊計畫的規劃、協調與推動，換言之，前者負責預算，後者負責計畫。但是預算和計畫之間的配合，常有落差，有時需要由「行政院資訊發展推動小組」進行協調。此外，電子資料處理中心會針對資訊計畫的預算執行從事所謂的「效率查核」，其實它與資訊管理處所負責的「管制考核」很類似，重疊性甚高。因此，本研究群認為有必要統合「行政院資訊發展推動小組」主計處電子資料處理中心與研考會資訊管理處等現行機構，建立一個功能完整的「資訊管理局」。

五、儘速將主計處「會計作業小組」擴編為會計局，以加強預算的執行考核與績效評估

我國政府機關忽視預算執行的考核評估的情形，由來已久，以致「計畫--執行--考核」的行政三聯制與「歲計--統計--會計」的主計三聯制無法密切契合。近年來，主計處採取任務編組的方式，由「會計作業小組」分析掌控各機關單位每月所提送的會計月報，以期帶動預算執行績效的改進；而預算執行完畢之後，會計作業小組亦負責將預算實施的結果編為決算，以利績效評估之進行。總體而言，會計作業小組的成立，對於預算執行考核與績效評估工作，助益甚大。但因會計作業小組為臨時性的任務編組，要應付繁重且多具時效性的預算執行與決算業務，人力明顯不足，以致業務推動極為困難。因此我們建議儘速將小組擴編為會計局，以徹底強化預算執行考核與績效評估的功能。

六、將現行新聞局之業務「單純化」，轉型為「新聞總署」，主要業務包括：總發言人與國內外之文宣業務；至於廣電與出版管理等「文化」性質業務則移撥未來可能設立之文化部或目前之文建會。新聞局與文建會之部分業務性質不同，不應合併為新聞文化部。此外，設立具有美國獨立管制委員會性質之「廣播電視通訊委員會」，以確保新聞自由與言論自由，有助於提昇我國之國際形象

目前新聞局的業務不少是權威社會中的產物，必須儘速予以轉型，以符合民主社會中的多元價值。因此，廣播電視與出版品管理等具有濃厚「文化」性質之業務應該移撥至未來可能成立之文化部或目前之文建會。未來的新聞局可更名為「新聞總署」，包括：總發言人與國內國際文宣業務：(一)有鑑於我國外交處境日益艱難，設立「總發言人」制度不僅可以代表一個「非正式外交部長」的位階，為政府對

外正式發言，其效果較之「正式外交部長」有更寬廣的彈性發言空間。更何況各機關發言人的制度，可能造成機關間的衝突與步調不一致，使政府形象受損，設置總發言人，具有相當迫切的必要性。(二)從事國內外的政府文宣工作，蒐集輿情，以反映政府的立場與態度，並且為政府的形象包裝似乎是新聞局工作的另一項重點。特別是國際文宣工作，在正式外交管道受到打壓之狀況下，國際新聞傳播工作也更受到重視。

不少學界及政界主張應將新聞局與文建會予以合併，並成立一個「文化部」或「新聞文化部」，但根據我們的調查研究，新聞業務與文化建設事務雖然都具有濃厚的文化性質，但任務取向完全不同，一個機關強調長期性與教育性，另一單位則強調即時性與政治性，不如思索，予以合併，反而造成更多的問題。

美國政府為了處理敏感性又涉及公民權利與義務之事項，通常都會設置獨立管制委員會(Independent Regulatory Commission)，直屬美國總統，採委員制，以跨黨派的方式遴聘委員公正處理該公共事項。在大眾傳播方面，就設置聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission, FCC)。台灣為相當民主之社會，新聞局廣電處任何有關廣播電視的決策往往引起朝野黨派的關注。為了擺脫廣電處可能引起的政治性干擾，廣電機關一定要超然中立、客觀，在作法上可以參考美國的「聯邦通訊委員會」，設置「廣播電視通訊委員會」，以確保通訊、新聞與言論自由，提昇我國之國際形象。

七、人事行政局改名為「人事行政總署」，並應加強「人力資源發展」之功能

本研究群建議將人事行政局依「中央政府機關組織基準法草案」之立法要旨，將名稱改為「人事行政總署」，俾將政府機關的名稱予以一致化與系統化，惟鑑於目前人事管理之趨勢相當重視人力資源之發

展，未來人事行政總署可以加強人力資源發展之功能不僅消極的管制公務人力，而且積極的激發公務人力之潛能。此一修法之工作與近程的工作應做密切的配合。

八、建議成立院屬一級單位的政府出版品管理局，以統一管理政府出版品，彰顯人民知的權利

在民營化的浪潮下，政府是否有必要成立一個政府出版管理局，頗有思考之必要。目前研考會內部有設置政府出版品管理處，負責「政府出版品管理制度及相關法令之研訂」，進而主管「政府出版品管理之規劃、協調及推動事項」。但政府出版品是否宜由政府專責單位處理，主要的考慮是我們採取何種思考取向。如鑑於民營化的時代發展潮流，不無商榷之餘地。但如基於人民對政府的出版品有知的權利，而且更在法律規定之下，人民可以透過政府出版品而充分了解政府在做些什麼，則政府設立一個出版機構，似有必要。其實這個問題可以從兩個角度來觀察，有些出版品涉及到政府的施政內容及執行進度，人民有權利知道，宜有一個政府專責的機構來管理，民眾因此有取得資訊的管道。凡不屬於這個範圍的資料，自然可以由民間來承印。是以我們可以仿照美國設立「政府出版局」(U.S. Governmental Printing Office, GPO)。不過美國政府出版局是設立在立法部門之下，我國可改設在行政部門之下，發揮行政為民服務的精神。況且未來的出版品將以電腦資訊為主，由政府統籌資料的發行，可以收事權管理之效。

第三節 長程的建議

在本小組思考長程的規劃時，制度面的再造是一個強有力的著力點。制度面涉及到憲政的層次，也包括法規的層次。我們許多點的建言都集中在近中程關於法規面的再造，其屬長程面的再造即涉及到憲政的層次，雖然這個層面的再造涉及深、牽涉廣、事屬敏感，但我們

仍要在建言中將我們的意見提出來作為思考的另一個方向。

政府再造在制度面上涉及到一個憲政上的重要的理念，那就是我們所講的「政府」是一個五權分立的政府。但我們現在討論的課題中，所要求進行的研究的則是一個代表行政權的政府結構，而這個行政權就是行政院，一個治權。至於與行政權並立監督政府與管理政府的監察權與考試權則並未計及。本研究小組的研究對象即是此一以行政權為基礎的行政院。雖然我們研究的目標是以行政院為討論的中心，但我們覺得，為了達成政府有效的再造，我們要跳出僅以行政院這一層級的框架來思考。

本研究小組認為，當然政府再造的工程，應在現行憲政架構之下進行，而所指的政府應包括監察與考試兩權而與行政權一併考量，發揮行政機制的結構在內。監察權中的審計權以及考試權的考選與銓敘兩權，都應包涵在「政府」架構之內，利於對行政權運作的概念與機制的提升，也能發揮制衡之效。

我們所主張的理由如下：

第一，五權下的政府，行政權與監察權及考試權立於互補的地位，而非對立，因之在現有憲政體制之下，如欲對現有行政體系作改造，如不將監察與考試兩權納入體制內一併研究，則所作的研究結論是跛腳式的，對政府再造工程呈現的效能與效益並無實質的提升。

第二，審計權對行政權中的預算與主計有制衡的作用。它可以使行政官署的施政有一個獨立而不偏不倚的機關加以監督，使行政機關的改造更能徹底與客觀。否則在一個體制之內，雖不敢說有官官相護的情形發生，但在一個行政領導之下，任何一方的缺失都是整個行政機關的缺失，這種改造是沒有任何效益的。

第三，考試權是文官制度的基礎，而文官制度又與行政系統之內數十萬公務人員的素質與操守有關。改造政府組織如不能有效改造公務人員的素質與操守，改造無所附麗，則改造者也無非是軀殼而已，

對改造的目的仍無由達成。是以政府改造，仍應著眼考試權與行政權的統合，在憲政架構上發生整合之效，如此方能見其效能。

然而在現有憲政體制之下，是否能達成政府再造之效，乃是本研究小組研擬此一課題時，另一個值得省思的問題。這是一個政府再造具有前瞻性的課題，我們必須跳出現有的架構來構思。

所謂跳出現有的框架來思考，是指在現在施行的憲政框架中來觀察政府機關體制的運作。在上面我們曾指出，本研究概括稱呼的「政府」是純站在行政院的系統來觀察，基本上是指行政權的運作，而並未涵蓋另外與行政權相關的監察與考試兩權，這種取向研究所作的結論，將會出現嚴重的瑕疵與缺失。我們認為，我國憲政體制下的政府運作，對政策的制定與執行，仍有諸多結構上的問題，難予達到實際的效益，不是一個二十一世紀追求企業效益與效率、邁向一個競爭型的政府應具備的基本條件。因之，我們乃有長程思考的提出，跳出現有的憲政框架。

首先我們要考慮的課題是，我國的憲政架構設計，就當前政府公共政策的專業觀點來看，有無必要涵蓋監察與考試兩權一併運作？在思考這個問題時，本研究小組作一個大膽的假設——那就是現代的政府本質上即是單一行政權運作的政府。為了達成行政權的效能與效率，考試權中的考試與銓敘制度是否應包括在行政權範圍之內？同時為了預算審查的落實，監察權中的審計制度是否應包括在立法權的範圍之內？這些問題值得我們細加思索與研究。

這種假設的提出，是本著我們在訪問研究中獲得的深刻印象，那就是，行政改革的過程中，行政院在許多場合不能積極發揮主動的效果，反而要其他兩院來作密切的配合，如果因本位的立場有所不同，進而更會形成改革的僵局。院際之間的協商反而曠日費時，阻礙改革的成效。其中以行政院的人事行政局與考試院的銓敘部之間，每因立場的不同，最易引起彼此看法的對立。這些對改革並無實益。

因之本研究小組認為，在長程規劃的考量上，政府再造的工程基樁打在那裡，應先在憲政架構下作前瞻的思考與設計。換言之，我們要探討，我們的政府究應是一個何種類型的政府？

在這裡我們要作一個聲明，本研究小組無意涉入一個以意識形態為核心的憲政改革的議題，也不要進入「三權分立」與「五權分立」之爭的紛擾，我們純是就政府再造欲達成的目標來思考應行的方向。

首先，讓我們作一點歷史的回顧與檢討。國父孫中山先生在 1911 年創建了第一個亞洲的民主共和國，他的貢獻與偉大是令所有中國人萬分景仰的。國父孫中山先生政治建設中，最重要的發明是將西方三權分立的學說，融入了傳統中國政治制度中的獨立的御史制度與考試制度。從公平與獨立的精神來看，這項制度是值得肯定的。但從現代政府追求效率與效能的企業型政府的目標來看，監察權從立法權分出，而考試權從行政權分出，足以使現代政府在制衡作用的機制上產生障礙。

第二，一個企業型的政府追求的是資源作最小的分配，而價值作最大的發揮。同時務必使政治制衡的機制作最有效的掌握，這樣才能使資源不會浪費。先就審計權在當前的運作上，以觀察行政權、監察權與立法權的互動，我們就可以了解，當前憲政架構下，政府預算的使用，在政策規劃與執行，便無法作最有效的約制。

第三，在憲政理論之下，政府預算的分配由行政院主計處享有最大編制之權。而預算審查權則在立法院，預算使用後的決算審核權則在審計部。在運作系統上，立法院在審查會計年度的國家總預算時，應根據審計部對行政院提出的決算報告的審核意見，以為核定國家預算的基礎。然而由於審核權與立法院的預算權分立，立法院並不以決算審核的意見為根據，使得審計權的機制徒具形式的意義，並不能產生制衡上的作用。同時立法院並沒有審計的專家，並不能深入了解行政院的預算結構，以及預算使用的績效。是以要凸顯出行政院主計處

的功能，不能僅在主計處一個單位求之，必須要對主計處周邊的機關能夠制衡求之，如此，我們在提升主計功能上的績效便有實益。

第四，如我們採取行政權整合的設計，以行政各部門過去一年施政績效表現結果為目標，設定憲政架構，使審計權歸屬於立法院，立法院要完整行使預算審查權時，必根據其對行政機構的表現作為判斷的標準。此時從審計部轉過來之審核決算與原有之預算審查就緊密的結合在一起了，對主計處之行政權有控制作用。國父孫中山先生設計五權憲法之時，公共政策衍生出來的專業理論並沒有在中國的政治體制中出現過，由於在傳統政治上根本沒有此經驗，我們無由主張五權之不彰，而是現代政府的發展，有必要朝向這個專業的觀念與精神發展，其間並不意謂著五權憲法是不對的，只能說不合乎現代政府企業型發展的需要。

第五，站在主計處的立場，我國的預算分配不能僅是行政院系統中組織與功能的整合的問題。說得嚴格一點，如果機關本身沒有外在機制的壓力，內部的改革是有限的。在本研究中，我們討論到主計處與經建會及研考會的互動關係，我們的結論指出，只要這個互動的關係解決了，政府能夠走向企業型的政府型態。不過這種看法仍是一種近程的看法而已，頂多也是中程的調適。

第六，就行政權與考試權的整合而言，也在企業型政府理論之下應作相作審慎的思考。國父孫中山先生設計考試權獨立於行政權之外主要的原因在於使考試用人取士惟才，能獨立於行政運作干預之外，免於私相授受之流弊。用意至為良善。然而，用人權與考試權分立實違現代企業型政府追求效率與效能的企業理念。茲將理由分述如下：

1. 國父孫中山先生考量的客觀時代背景是在我國帝王之制的封建時代，國家很難獲得賢良人才，因而要以考試取士以為防堵。但這個時代背景顯然已經時移勢異，更與我們要求政府再造的時代精神迥異。

2. 企業型政府需要何種條件的人才，唯有用人機關最為清楚，如何甄選，如何晉用，如何保障以及如何淘汰，只有用人機關最為清楚，並間應是一個體系，一套作業，中間不存在完全獨立的問題。相反的，更應是一個環環相扣的企業型系統。

3. 公務人員需要保障，是一個文官體制的問題，但公務人員晉用之後，要與政府的機能相配合，要與背景的脈動與社會的需求相配合，使政府能在一個競爭時代足以生存，更是一個企業理念的問題。但現行政治制度各自獨立，雖言彼此合作與協調，究與企業的理念不合，不足適存於這個瞬息萬變的社會。政府再造追求企業的精神與理念，人事制度的整合是一個必須要重視的問題。

第七，為求一個企業型政府的結構合乎時代之需要，人事行政體制必須要重整。其最終的設計是建構在行政院之下成立一個「人事行政總署」，或「文官部」，將現在行政院中的人事行政局與考試院中的考選及銓敘兩部整合為一個完整的文官系統。這個系統之設計，務必含有企業的理念，以及公平甄選人才到政府服務的機制。更應注意的是，要適才適任，適才適所；要以競爭為取向，要能反映社會的需要，更要有專業與科學的精神。政府文官要有保障，其薪資結構反映市場供需為取向，但絕不能成為「鐵飯碗」。對於不適任的文官，要有一套公平而嚴謹的淘汰賽制度，務必打破「只要不受刑事罪罰」，終生不愁失業去職的威脅。

第八，一個新的「人事行政部」或「文官部」的組織原則上以現有的人事行政局與考選部及銓敘部的業務為中心，就其重覆的部分厲行精減。考試院的組織與結構，以及考試委員全數刪除，節省龐大的人事與行政費用。為確保甄選公務人員的公平、專業與客觀，可在部的結構之下，籌組超然的試務委員會，類似「大專聯考委員會」的結構，專責考試的工作。

總之，從長程的規畫來看，我國的憲政結構如要在二十一世紀中，

具有創造與競爭的特質，應該跳出「五權分立」，抑或「三權分立」的爭議，而是在研議「政府再造」的關鍵時刻，研究一個有責有能的行政體制。任何政府體制都沒有絕對的好，也沒有絕對的壞，其判斷的標準是在檢討一個現代政府在世界快速變遷與強烈衝擊之下，能不能滿足對國家的責任，對社會的需要，以及對人民的服務。國父孫中山先生的偉大在給我們帶來了一個民主與自由的體制，以及我們能夠思維與探索的空間。他的政治發明有其時代的意義與貢獻，但也有時間的限制。時間的巨輪不停的往前邁進，不停地迫使我們尋覓適於我們生存的新制度。我們必須要以新時代的智慧來為我們找到最適合我們的體制結構與運作規範。

我們從一個長程規畫的觀點來看「政府再造」運動，應該是走出舊有的框架，從問題中去尋找新的出發點。雖然我們對現有的五權憲政體制在作檢討，但並不能意謂著我們在設計一個「三權分立」的憲政體制，甚至認為這是最適合我們的制度，但我們相信，可以從這一精神為出發點，給我們思考、探索、創造。相信一定能在我們的新時代，一個二十一世紀的時代，出現一個適合我們所需要的新體制，那麼我們的研究就有特別深遠的意義了。

附錄一 行政院研究發展考核委員會訪談記錄

- 一、時間：民國 87 年 12 月 10 日，下午 2:00~5:30
- 二、地點：台北市濟南路一段 2-2 號 6 樓 行政院研究發展考核委員會
- 三、訪問人員：計畫主持人曹俊漢教授、協同主持人蘇彩足教授、研究助理陳朝政
- 四、訪談內容：

問：何謂「幕僚」？研考會是不是一個幕僚機關？

答：業務所做的是和民眾較有關係的，而幕僚只是幫助決策參考，助成業務推動而已幫主官做監督、管理的工作，針對的是內部顧客。研考會當然是一個幕僚機關。對政府組織而言是業務機關，對民眾而言是幕僚機關。因為研考會和一般民眾並不產生權利義務關係。

問：作幕僚的時機多半在何種狀況下作成？是在既有的作業系統之下？抑或是特別的指派？抑是「routine」？

答：交辦和 routine 難以劃分，而作幕僚的時機往往因時、因人而制宜。所謂因時，是指社會變動大時，事情就多；所謂因人，是說幕僚作業的多寡要看首長的風格。當院長的開創性大時，幕僚作業就會變得繁重。其實臨時交辦的事項是在法規上無法訂的，要看首長和幕僚之間的互動。事實上，這些年來交辦事情從沒有蕭條過，但首長若太依賴幕僚而不相信業務，也不是好事。

問：目前行政院組織法在修訂之中，其中有關幕僚機關的調整曾有合併經建會和研考會，改為「國家企劃委員會」或「企劃暨管理總署」，對此您有何意見？

答：其實要合併的很多。行政院組織法是非常政治性的，深具敏感性。研考會和主計處的合併是必要的，而長期計畫雖難，也必須要做。

問：貴機關的幕僚作業為何？由那位首長負責總領其成？

答：其實各機關的幕僚業務都差不多。而幕僚作業由哪位首長總領其成則因人而異。通常跨處室的作業有任務編組，甚至跨部會的由副主委來總領其成，而主秘則負責內部聯繫。

問：與其他幕僚機關的關係與互動協調如何？幕僚機關的作業是否由研考會總其成？

答：若無研考會研展處的研究功能，公務機關的惰性會使公務機關維持現狀。（研究小組：但各部會對這些研究計畫的排擠性也很強）但至少在過程上有 push 的作用。但我也承認研究計畫與實際應用之間的落差也很大。事實上，一個首長若過於依賴幕僚而不相信業務，則不是件好事。

問：綜計處所負責之事務為何？

答：綜計處所負責的主要是企劃和組織。未修訂組織條例之前，綜計處即辦組織，後來就修訂進組織條例內。近年來計畫業務也不少。

問：綜合計畫處關於施政方針之研議、施政計畫之編製及審議，與相關部會業務有否重疊？如果重疊，如何協調解決？如未重疊，職權如何劃分？

答：應該不會有重疊的現象。內部有協調、雙向的調整，所以應該不會有這種現象。

問：各機關中長程計畫之審議、協調及推動，在何種架構之下進行？是否有扮演「過濾」的作用？

答：有的，審查即有過濾的作用。計畫審查有施政計畫先期審查、通過後才放入預算編製。另一個是中長程計畫，在分年編製預算時要優先考慮。研考會是總其成的，但不是所有的研究計畫皆由研考會來審查。

問：綜合計畫處對行政院及所屬各機關組織結構及功能之研析事項，此項業務是否包括推動行政革新及政府改造運動？如果是，如何進行？

答：此種幕僚作業由研考會總其成。

問：「幕僚」和「業務」如何區分？

答：業務所處理一般是和民眾直接有關的事務，而幕僚則是提供主管決策參考，或者幫助機關內部解決問題的，包括人事、主計、研考等單位。所以我非常反對設置單一窗口，因為人事、主計、研考都是為政府機關服務的，提供主官監督和諮詢的工作，主要針對的是「內部顧客」，而業務所服務的則主要是「外部顧客」。

問：但內部顧客也有水平的和垂直的，研考會的幕僚工作主要是不是為院長服務，作院長的智庫？如此說您同意嗎？

答：研考會作院長的智庫，我同意。但智庫應該在行政院層級組成，而非在研考會層級組成。行政院秘書長應該去找一批專家組成智庫，或是負責這些專家的整合工作。因為智庫在行政院層級比之研考會層級較為有力，智庫應該在秘書處形成，院長可直接諮詢。

問：但研考會的專家比較多，較之秘書處有政策諮詢的能力。

答：本身有心做事情的話就有能力。若無人才，秘書處也可以設置。在正副院長層級、或是秘書處的層級設立智庫，我認為力量比研考會來得大。

問：我相信秘書處有此影響力，但是否有提供政策諮詢的能力呢？秘書處有時全是政治考慮，但研考會則從政策考量，其綜合計畫處可以提出中長程計畫，秘書處有這樣的能力嗎？

答：我常跟我下屬提及：「小官三分政治七分行政，中階五分政治五分行政，大官七分政治三分行政」。雖然我常以行政思考，但我有時也不免政治考量。以目前的情況來講，研考會在功能上和地位上

必須做檢討。幕僚可區分為兩種，一是院級的幕僚，包括法規、主計、研考；二是部級的幕僚，有兩個層面。院級幕僚層次較高，較政治性考量，而部級幕僚則否。研究行政院幕僚機關，也應從這兩個層面來考量，不只是部級的幕僚。事實上，像人事、主計等幕僚單位，沒有必要在部級設置，因為人事方面過去尚可由人事單位表達意見，但現在的人事決定則是由主官決策，而主計作業又電腦化，所以這些幕僚單位在院級設立即可，例如由人事總處處理就可以操縱各部會的人事，在部級設置反而浪費資源。

問：各業務部會對研展處做的專案研究計畫的重視程度如何？

答：真正非常重視研究計畫的部會其實不會很多，因為各部會多固守在原來的軌道上面做事，而研究計畫對部會的衝擊面大，所以採用的機關很少。因此，我強調研考會不應做某部會的研究，而應做跨部會的研究，有研究才有發展，要發展一定要研究。做跨部會研究，院長採行後徹底執行。但研究要有研究品質，故研究時專家要多，研究後也要找實務單位來看可行性。另外，政策大多不是在制定後馬上執行，執行前對政策問題也要教育，使民眾慢慢對此有認知、慢慢接受，待時機成熟後才能執行。

問：有無做跨部會研究發展的方向的原則？

答：有，我訂了一個「研究發展主題原則」，可提供研究小組作為參考。一定要有主持跨部會的研究單位。

問：跨部會的研究計畫做成後，執行成效是否是由管考處來負追蹤之責？

答：其實追蹤不應由管考處作主角，而是由各部會來作主角（研究小組：即內部監督）。研考會其實只是監督各部會有無落實執行。動到研考會管考處時其實為時已晚。研究發展要本著良知與自動，要主動積極。管考處其實也只能重點管考。各部會的管考單位應看看研究計畫有無落實執行。研考會的管考不是做各業務機關的管考，只是幫助院長盯住較重大業務，只是掌握其他部會的管考

工作，而在研考會管考處來監督、總其成。

問：幕僚和業務之間的界定為何？行政院的幕僚做些什麼事情？

答：有些單位對幕僚和業務的界定並不很清楚。在我覺得，幕僚機關是幫助行政院做決策、管理、推動、評估者，並不是某一個業務的全國最高主管機關，例如教育部就是全國教育作高主管機關。若有推動某一實質業務，在我感覺它就是業務單位。而目前這些幕僚機關有兼作業務工作的有新聞局，其出版業務應屬業務範疇，還有國科會編很多錢在推動業務。經建會比較接近幕僚機關，因為它大部分都在做計畫，真正執行計畫不是在它。工程會一開始我不知道它是被界定在做幕僚還是做其他的，但現在在計畫審核或是計畫管理上漸漸插手，逐漸插手法規，例如主管「採購法」，也推動全國工程管理，所以也兼做了一些主管業務的事情，不過基本上它現在所做的功能還是以幕僚為主。可能因為工程會原來應屬業務單位，所以貴研究小組才未將其視為幕僚機關加以研究。但工程會以前在剛成立當業務單位時，就有許多部分和營建署重疊，有一部份和經建會在管理業務上重疊，故工程會要在夾縫中求生存空間。研考會應是幕僚機關，但仍有兼做業務。因為近年來研考會也負責推動全國電子化政府（電子化政府原來沒有主管機關）網路安全法規，辦公室自動化這些貫穿全國所有機關的新興業務。不過我認為研考會在本質上還是幕僚機關。

問：貴處認為哪些行政業務與其他機關有所重疊？若有重疊，如何解決之？

答：本處主管在管理流程中的管制考核，是以管理流程來切成管制考核單位與計畫單位。在管考中，一開始即將管考切為三大塊：研考會負責一般行政、經建會負責經建計畫、國科會負責科技發展，而由研考會負責綜合，看來分工細密，但實際上運作會有重疊之處？因為目前科技發展和經建計畫並不是劃分得清楚，實際上也難以劃分。難以劃分時，則共同列管。列管的方式是納入施政計

畫列管，橫向由單位來切，例如有些計畫給研考會，有些計畫給經建會；縱向由行政院和各部會來切，次重要的請各部會自行列管。而納入管考體系用分層管制的原理，且由管考處設法將之切成不會重疊，但也不是所有方案都可以切。例如一些後來加上的重大方案（如「六年國建」、「振興經濟方案」、「跨世紀國家建設方案」）會和施政方案重疊，所以解決方式大多將重大方案化為綱要（如「跨世紀國家建設方案」），然後化為施政方案。如此做還是有重疊時，就看那個計畫可以結束，那個計畫可以分工。重疊的原因是計畫體系欠佳，大小計畫重疊、新舊計畫重疊這大多是因新內閣上任總要有一些宣示性的重大方案以示其雄心，往往難以避免。解決的方式誠如上述，將重大方案化為施政計畫。還有一部份會造成重疊的是院長在很多場合指示的非列管事務，還有許多重大會議，如「全國科技會議」、「全國農業會議」、「全國教改會議」所做成的結論，大家都要求列管。在追蹤的部分，要將之分出來，不是追那會議計畫，而是追蹤有無將會議結論化為施政計畫，而施政計畫另有一管考體系。若沒有將會議結論化為施政計畫，請提出理由，如此也可結案。不然，會一直追蹤下去。儘量和施政計畫切出來，如果是施政計畫本應加強的，再加進去以減少重複的部分。

而管考作業在機關上是否有重疊的現象？有，例如工程會。工程會將所有工程的事情自己搞一個體系全部納入管考，其中有些是部分行政計畫加上工程的計畫（例如文化建設計畫），有些是單一工程的計畫，有些是一個大計劃下面有許多工程。故如此一來，下面的人就要做兩套：一套給提報單位，一套給工程會。本處最近在做一個「施政管理資訊系統」，要將工程會納進來，請各單位說明要的到底是什麼，將要的 item 全部列出來，以避免重複。但這需要時間來發展、求取經驗。而基本上避免重複在做計畫時指標是否分得清楚，並要檢視計畫執行及成果，看計畫是不是有用，這樣可能會好一點。

另外，管考作業和主計處也有重疊。因為主計處在做計畫時

除了要各機關提經費、也要提辦理情形，和本處管考功能相似。本處希望請主計處納入本處之「施政管理資訊系統」，但主計處意願不高，因為他們習於其自有之會計系統。不過，就我認為，其實要像美國的會計與預算局，因為錢與事其實是一體兩面。

還有，嚴格說來，我們將管考分為研考會、經建會和國科會三個單位的重複現象也有，我們雖設法在切，但重複提報計畫的狀況也一定會發生，雖然可以經由協調來解決，但是此種協調作業事實上可以不做，一做就會浪費行政效率。而且三個管考機關的管考標準不一，寬嚴有所不同，也要設法解決之。經建機關和研究機關應予合併，例子有台灣省政府經研會。

問：貴處管考作業是否可由「績效評估」的觀點，對各機關的管考結果進行管考評估？

答：評估各機關的管考雖然可以做，不過基本上仍希望整個管考自成一個體系，而不是由行政院、研考會這個層級單獨來負責。管考有自行管考和外力管考，工作人員自己要有管考的觀念和技巧，業務單位自己也有自行控管的機制在其中。管考雖然很重要，但從經費、項數來看，還是佔很少的比例，還是所有施政的一小部分。這麼多公務員、這麼多層級的政府，若不把管考體系健全，不把管考精神放到自我管制之中，永遠試管跟被管的關係，而會虛報報表、報喜不報憂。所以方法是提升管考意識、且扭轉大家對管考的印象：管考不是來指責你，而是針對某些事情共同研究、共同解決，此種精神我們一直沒有放棄。本處近年來是有到各機關視察其管考工作，看他們是否有照規章來做，如此做只是希望管考體系強。但現今來看，離理想狀況仍有一段距離，此乃因組織不夠健全，有些機關的的管考人員還兼任其他工作，所以許多機關的管考人員變成轉責，我們要做些什麼，他馬上去告訴業務單位，然後把業務單位的東西搬給我們，變成搬運工、催報表。這樣的工作做久了，管考人員在該部會的地位就會被人看不起，然後管考人員就會因此而不喜歡這份工作，好人愈不會去做管考工作，而落入惡性循環。不過最近情況好了一點，管考人員有年

輕化的趨勢，早期還有些年紀大的人在做管考，不然就是人員更動率很快，例如教育部。

問：管考的權力有多大？如果發現某個機關在管考方面的成績很差的時候？會不會覺得很無力？

答：有兩個地方產生力量：一個是用專業產生力量，另一種則是在制度上產生力量，也就是如果管考完了，我們就會對他有實質的影響，他就會聽你的。當然，比較快速的，就是後者。前者發揮的力量是用「點」的，幫對方解決問題，我們去過他們都會感謝。而前者，也就是在制度上產生力量，如獎懲，如果管考的結果和計畫的的審核結合在一起，就一定會產生很大的力量。例如「預算執行暫行條例」，規定預算執行未達 80% 即要議處，就發生極大的力量。過去主計處三、四年議處三個，沒有發揮多大效力，本處接下來做，四年來議處人數都在十人以上，發現效力非常大，預算執行力從八十四年起即提升。

問：資訊管理處是業務單位還是幕僚單位？

答：我們資訊管理處在研考會之下扮演的角色，不僅是對內的電腦中心，也是對外（對各政府機關）服務的處。有四個科，有一個科服務內部，其他三個科都是服務政府機關，所以照道理說應該算是業務單位。（研究小組：但是整個機關還是叫幕僚，因為不是針對民眾服務）我們稱之為的業務是服務這些政府機關，但以整個研考會來說當然算是幕僚。因為我們前一陣子處理的案子叫「便民服務自動化」，現在叫「電子化政府」，其受惠者還是民眾，我們有一些整體規劃，和推動上的協調工作，希望政府單位按照這樣來工作，所以基本上是如此定位。但話鋒一轉，我們處的職掌在組織條例上都有，相信你們也都非常清楚，但是在整個政府部門推動資訊，以時間來看，最早期是行政院主計處的電子處理資料中心，他們一直扮演技術性支援的角色，但後來在於七十年正式成立本處，七十六年組織條例通過，八十六年四月修訂，故有

法定職掌來從事規劃、協調、以及推動的工作。所以現在在外面來看，主計處電子中心負責預算，本處負責計畫。

問：從主計處電子中心轉到研考會資管處的目的為何？

答：因主計處只願意做技術支援及預算審議，對規劃、協調、推動等事情不願去管。但資訊與電腦在現代如此重要，為各個組織所必備，因此由研考會資管處來做這些事情，因為研考會是一計畫機關。另外，早期一些三不管的協調工作，從行政院幕僚的觀點來看，總是要有一個單位來處理。按照道理來說，看起來一個管預算，一個管計畫，相輔相成就好，但問題是，計畫、預算，往往是一個組織內“internal conflict”的可能來源。怎麼說呢？我們先通過計畫，他們說沒有經費，或者說有些機關把汰換電腦硬體設備當作經常性的支出來編列經費，沒有寫計畫而當作年度預算來處理，很可能金額不高，設備也沒那麼好，但我們這邊可能有個整體規劃希望每個單位設立一個網站，他就沒有辦法很快地收到我們一些施政要求的目標和計畫的訊息，所以在執行上會有落差。另外，看機器設備有一名詞叫做「效率查核」，而研考會叫「管制考核」，當主計處做「效率查核」時，其中多少有一些 overlap。他效率查核時人家一定會反映說我這邊沒有專業人力，有沒有訓練、中文碼很亂、標準有問題這些的，所以多多少少有重疊的問題：一個是預算和計畫的配合問題，一個叫「效率查核」與「管制考核」的問題。

除此之外，還有算院長幕僚的「行政院資訊發展推動小組」，是由院長指定政務委員或有關部會首長兼任，是一個小組的委員會，算任務編組的協調單位，算院長幕僚，有些大的資訊計畫報到行政院，院就交給主計處看預算，給研考會看計畫，訓練教育就交給教育部，若還牽涉組織編制，可能交給本會或人事行政局，所以「行政院資訊發展推動小組」是處理大的。還有一些主要的計畫，像「NII 建設」(國家資訊通信基礎建設)，也可能由此單位分派下來，說某政府部門應分配哪些工作事項。在早期李國鼎擔

任召集人之時，也處理過本處和主計處電子中心之間的不同意見，早期也有扮演這樣的功能，現在已習以為常，而且也不是問題了。

也有人提議修改行政院組織法，在院內設立「資訊與通信、傳播委員會」，像美國的 FCC，著眼在有鑑於有線電視和傳統的電話線路會整合，但相對也提到將行政院資訊發展推動小組、本處、和主計處電子中心都整合到那個委員會中，後來經他們瞭解之後，又認為有些是對政府部門的，不適合。而後又有人提到將政府部門的資訊單位整合成行政院資訊局，但它的定位問題又來了，到底是管政府內部還是資訊產業？目前看起來現況相安無事，各有職掌、各有依據，業務上當然還是有些要協調。（問：這些案子現在是不是都已經打消了呢？）現在比較熱門的只有本會綜計處所處理的行政院組織法中，有一個「資訊通信傳播委員會」，還有是否要把國科會變成「科技部」。（問：假如變成「科技部」，資訊工業、資訊教育好像都要到「科技部」去，研考會就沒有資管處了，資管處有沒有派代表去參與這些改制的討論？）行政院組織法的修正有參加，但不發言。

問：從政策上評估，資管處分出去好還是維持現狀好，其中的利弊得失如何？哪一種結構重組會使資管處又作幕僚，也作業務？哪一種功能可能會發生？

答：為什麼會沒有意見，是因為對資訊科技的走向，我們也在想說它的變化性非常快。現在和三年前來看，三年前可能還將資訊科技當作純幕僚，視為一種工具，像人事、政風、主計這樣的功能，但現在在企業界卻將資訊科技看做創造競爭優勢的武器，所以把資訊打散，不要有資訊部門，而塞到各單位去，讓整個部門的業務作業和資訊緊密結合。但可能這些分出去的人，還是會有一個像是企劃、總經理特別助理、或是副總層級的人來做協調，企業界有這樣的現象。在政府部門看樣子也要緊密結合，以我自己的觀點來看，即便資訊要和各單位緊密結合，還是要有一個單位來

做一個整合，但可能資訊功能不再是集中的，而是又集中又分散，要維持既分散又集中的角色，這很難的，因為技術有不確定性（技術可能轉換），確定的是組織扮演的角色要隨著技術和環境來換，這樣才靈活、有彈性。但這個在政府部門可能比較麻煩。

問：資管處對行政院各機關扮演服務的角色嗎？關係如何？

答：其實還是回到三聯制：計畫、執行、考核。大家對研考會的印象一般都是考核，但資管處和本會其他業務處稍有不同，近幾年在整體規劃層次上，做了不少的事情，比如電子化政府計畫，由我們來創造網路環境，他們只要以 1 / 3 的價錢就可以上我們的網路，所以從整體來看，其實我們的角色比考核還要重要，除了定期的 guideline 之外，每年還出一本白皮書，白皮書雖然成品看來是一本書，但事實上這本書的過程很重要，因為這表示我們將這些整體計畫的概念落實到每一個政府機關自己的計畫上。除了大型的整體規劃之外，我們還從事協調推動，當各個部門從事計畫時，出現了僵持不下的局面、或是一些會議的整合協調等等。例如，網路報稅部分這就牽涉到提供安全認證的交通部中華電信及財政部等等。網路報稅最先是財政部提出來的，而正好我們也在研擬一項 24 小時報稅的服務，所以一拍即合。但是這有兩個大問題，自己的資料會不會被拿走，還有我透過網路所送的稅單，財政部是否承認（安全），所以，我們就試著去說服財政部，請他們不要先急著做，先由中華電信處理網路資料安全（保密）的技術層面，並由財政部的報稅來實驗，交通部最近開辦公務監理，他也可以使用這些資料。而我們就是扮演這種協調的角色。所以我們的角色是即要整體性又要分散，所以我們的業務，其中有百分之八十、九十是用來處理整體規劃及協調推動上（事前），只有一、二成是在從事考核的部分。

問：資管處的功能好像可分成兩大部分，一是有關預算審核部分，即計畫與預算要配合，一是有關電子化政府網路資料的收集，是否

可能前半部交由主計處來處理，而你們專門主攻後半部？有無可能截然劃分？

答：其實還是不太可能截然劃分，因為我們不是被動式，我們有主動式整體規劃的東西，其實我們資管處有做研展處的研究，也有做綜計處的計劃審議。也管考核，換言之，我們是一貫化的處理下來，而不是像其他處以分段式三聯制拆開來做。

問：是否有像行政院部會之間，或行政院與院長之間是否有像「熱線」的直接交流管道，方便我們幕僚單位向他直接提供最新資料，而他可以向我們查詢？

答：立法院的諮詢檔與監察院調查糾正案都是對院長相當重要的資訊，目前仍有在運作，但現在都由各各局處來直接對院長連絡，而非由我們來處理。

問：何謂「幕僚」？研考會是否為一幕僚機關？

答：幕僚和業務是相對的概念。對行政院來說，研考會是幕僚機關，但就研考會而言，我們自己有一些業務，雖然研考會是幕僚機關。很明顯的，像本處在做的這些工作完全由我們自己來主宰，和人事不太一樣，人事怎麼做都是一個 staff，研考既然有一些業務，所以自主性蠻強的。本處和資管處有點類似，在研考會中算是蠻特別的。研考會過去是個研究單位，所以它內部必須要有一個出版的和 marketing 的單位，來出版資料，然後供給它一個決策、研究、管制考核等等。所以我們內部有一個「圖書及出版室」，我們自己管一個圖書館，這個單位是內部單位，像秘書室一樣支援研究發展，66 年魏主委發現圖書出版也可以兼管像美國 GPO 的業務，因政府機關中沒有人管這個業務，沒有人來統合出版品的管理。雖然創發此一業務，但沒有找到適當的單位承接，所以由我們自己做。我們自己做已經做了 15 年了，我們想我們應該把這個單位升格，因為由內部單位來推動業務終究有其困難，79 年修訂組織法，將其升格，我們像美國的 GPO，像日本的印刷處。我們

與先進國家比較起來，仍然差得很遠。

問：如果以這樣的觀念來看，那如何與新聞局做個區別？

答：現在新聞局的出版處已經關掉了，將來其出版處可能就不會存在，它是管民間出版的，但管政府出版也未嘗不可。（問：可不可以將這兩個獨立起來，變成 GPO？）可以，新聞局單獨成立一個管理單位也可以。現在的政府資訊已經走向電子化，GPO 也做這個，像澳洲也走政府資訊（government information）。新聞局應轉型做政府資訊的部分，但目前修法的方向似乎是將新聞局改為政府發言人室，新聞業務全部移掉。如果新聞局在，那我們的業務跟它比較相關；如果不在，應思考一下政府資訊由誰來做。但由「計畫管理總署」下面做，也不能說不適當。

問：你們所做的「政府資訊」和資管處能夠整合嗎？

答：有點區隔。在“information”的定義裡面，如果將 information 分開，則資管處負責軟體、硬體、及服務系統；出版處則負責出版資訊（publication），資訊是很多 dimension。政府內部的公文、檔案，公文現在要走電子化，實際上由行政院秘書處在管。

問：貴會「政府出版品管理處」掌理之「關於施政問題相關資料之蒐集及整理事項」所指為何？亦即何謂「施政問題相關資料」？是否包括輿論公意之蒐集？若包括，與新聞局「國內新聞處」所掌理的「輿論公意之蒐集、整理及分析事項」業務有無重疊之處？若有重疊，如何處理之？

答：「施政問題相關資料」很大，我一開始即已說明，本處是做研考會研究發展的一個資料支援單位，所以我們要同時蒐集施政資料。事實上，我們有一個圖書館，還做一些事情，大概舉一些例子，必如說蒐集出國報告，以及研展處有出版的研究報告，這些都是政府資訊，本處必須要蒐集，必須要管，政府資訊花了很多錢，但過去都沒有人注意，沒有人在管。我們現在所做的就是我們自

已建立一個資料庫，把我們自己會裡面出版的東西，將外面有關社會科學的東西蒐集起來，各部會的出版品也有，所有經過正式出版程序的都歸本處管。（問：「施政問題相關資料」都要蒐集嗎？如何界定「施政問題相關資料」？）原來有這句話來支援本會之研究發展，但事實上我們現在沒有能力做到這個，（研究小組：其實這句話可以拿掉了）但我將來會做，在中程計畫裡面有，做「政府出版資訊研究中心」，蒐集本國和外國的政府資訊。以前做的部分是支援本會的研究，我們有一個很好的系統來掌握資料，支援本會的研究沒有問題。

問：根據貴會組織條例第十六條，貴會得聘用研究員、副研究員、助理研究員，這些人力數量是否能達其預期效果？

答：研考會原本是一個派用機關，用人比較有彈性，可是納入組織法之後，彈性反而漸漸失去，像行政機關一樣要高考及格。用研究員、副研究員還給了我們一些彈性，可是都快要失去了。（問：用得不多？）我們處裡面只有三個，我們會裡面很多。（研究小組：問此問題就是要使 think tank 發揮其功能，用人要彈性）可是實際的聘用制度，對我們來說有一點幫助但不是很大。舉我們研究機構來說，我們希望用比較高級的人才，可是這樣的一套制度還是沒辦法做到。（問：上次在銓敘部法制委員會開會，他們現在就想人事管道要用兩套制度，一套就是不受高考及格之限制，這個對將來研考會的發展，要有高級的分析，對此您的意見如何？）我以前在改組織法之前有個建議，就是我們研考會最好自己能夠設立一個研究中心，最好能夠拉一些研究員來做 in-house study，韓國我去看過，韓國在大統領下面就有一個研究中心，每年撥給三億韓幣來做研究，養的都是美國回來的高級研究者，用聘用制度，待遇好。但此建議在院內一讀時就被殺掉。研考會、政府機關裡面竟然沒有研究機構，要做大的、宏觀的研究就沒有辦法，只能做一些小的研究。在外面做研究和機關有距離，拿不到資料，看不到機觀的實像。研考會做最好了，研考會 access to data，上可達至院長，下可接觸基層。（研究小組：行政院由你們來做，立法

院就應學習美國成立 CRS) 立法院應有個 CRS , 立法委員的問政沒有資料 , 在 CRS 中就可以養每個領域的專家。有學者的專長 , 又接觸得到資料 , 才能作得出好研究。一個國家必須要有機構來做政策研究 , 來想國家長遠的未來發展。(問 : 在行政院內社政策研究中心 , 您認為需多大規模 ?) 我覺得開始不用很大 , 就是有二十個人也很好 , 總比沒有好。將來大到五十人、一百人 , 那是看國家的需要。好的十個、二十個就夠了。(研究小組 : 先把風氣開出來) 而且好的人可以去找助手 , 有二十個人就夠了。

附錄二 行政院新聞局訪談記錄

- 一、時間：民國 87 年 12 月 24 日，下午 2：30~5：00
- 二、地點：台北市天津街，行政院新聞局會議室
- 三、訪問人員：計畫主持人曹俊漢教授、協同主持人蘇彩足教授、協同主持人丘昌泰教授、研究助理陳朝政
- 四、訪談內容：

問：請問您對「幕僚」一詞如何界定其定義？您認為新聞局是個「幕僚機關」嗎？

答：我個人有三點看法：

- 一、我完全支持「政府再造運動」。事實上，我認為政府在軟、硬體上皆需調整。
- 二、但研考會在「政府再造」的規劃及推動上，都沒有和各相關部會交換過意見，卻先把一些訊息流出去給新聞媒體，造成不必要的誤會和困擾。所以貴研究小組的研究訪談各相關幕僚機關，對研考會有相當的幫助，否則會有閉門造車之嫌。而且，不宜在未定案之前，就讓新聞界有所誤會。
- 三、在新聞局的定位上，我認為新聞局一定要改。戒嚴時期因對媒體管制，所以一直在擴充。目前，新聞局大致扮演三種角色：（1）政府發言單位；（2）政府文宣單位，負責國內外的政府文宣工作，以及因文宣而搭配的工作；（3）電影、廣電及出版事業的管理。其實電影放在新聞局沒什麼道理，反而困擾了新聞局。而廣電和出版事業的管理放在新聞局，則充分展現了戒嚴心態。前一、二之角色不可避免，但第三部分不應置入新聞局中。電影、出版等為文化事業，應交由文化單位管轄。廣電應成立超然公正之獨立機構，將來若是政黨更迭，一定要讓廣電不受影響。況且將來媒體和電信結合後利益更大，或許以千億計。在牽涉如此龐大利益、與電信事業的情況下，更應成立一超然之機構。

有人提議將新聞局的國際文宣工作移到外交部，但是我認為這麼做會有問題。一來，以外交部的處境，很難做文宣；二來，外交部自己也做文宣，每部會自己做文宣無法涵蓋全面。此外，若將國內文宣交由各部會負責，我認為也不可行，各部會的翻譯人員已經常跑來本局，如果打散則更零碎，可能要有一個單獨之機構來負責文宣。

也有人提議將發言的單位和文宣合一，這方面則各有利弊。好處是比較好調配；但壞處是使工作量增加，無法像 100% 的幕僚，且文宣單位無法反映真正的意見。話說回來，是否發言人和文宣應掛鉤較好？是的，政府應有專門的文宣單位。

問：請問您認為行政院哪些機關是幕僚單位？

答：幕僚的定義因人而異。例如美國的國家安全會議，不同總統對其角色就有不同界定。但以我國而言，行政院秘書處一到七組一定是幕僚，而各部會首長某種程度上也可說是院長的幕僚。以新聞局來說，加上文宣就不是幕僚，但如果只是純當政府發言人，就是幕僚。研考會應有獨立生命，而可自我發揮，如果不是不如撤掉。而大型部會不應視之為幕僚，因為它們有獨立的業務。

問：容我先說明一下。我們對幕僚的界定，是以能否幫助院長做決策來看的。在此觀點下，請教各位兩個問題：(1) 關於民意的調查和蒐集，由新聞局來做是否更為適當？(2) 由新聞局負責做政府化妝師、形象塑造工作，各位有何看法？

答：民意的調查、掌握，各部會都在做，這是比較正確的，不一定要限於研考會，各部會有必要就做，第二，剛剛談到化妝，我認為化妝的地方應減少，而作為政府與民間溝通橋樑的功能應該增加。因為化妝就表示本來不好，才需要化妝，況且化妝只有一時之效。新聞局應定位在溝通，彼此相互了解，這也會達到化妝的效果。

答：研考會組織條例中已明訂研考會負責民意調查，例如施政滿意度等等。而整體的民意調查是否由新聞局做，大家可以來討論。

問：保留發言人與文宣的結合是否有兩大好處：(1) 面對現時外交處境，若不如此，無法做非正式的外交部長；(2) 這麼做的話，組織重整就不會流於劇烈，較為漸進？

答：我十分贊同您所說的。您所說的 100% 正確，如此做這樣比較好。像韓國就是發言人和文宣分開，結果發生問題。此外，有了有國際文宣，就不可避免做外交工作。另外就人事而言，人總是有感情的，如此漸進做法比較好的。而但是現在有一奇怪的現象：有些規劃剛開始只是很初步、在院內的階段，但不知如何消息到記者，雖然事實並非如此。本局大部分同仁的看法像您一樣。

問：可不可以說新聞局是院長重要的幕僚？

答：新聞局在台灣狀況來說，新聞局非常重要，如果沒有新聞局則不知如何接待龐大的記者。就外國來說，白宮發言人只要是非機密的政策，開會時發言人他一定在，我和蕭院長較熟，所以在發言的拿捏掌握上較無問題，尤其現代是資訊時代，更為重要。

問：總統府的發言人和行政院新聞局如何分際？

答：政府施政主要在行政院，總統作大政方針，但是總統有興趣的話隨時可以干預。我要強調，新聞局是「政府」發言人，而總統府發言人則是「總統」發言人。

問：新聞局是否主動向院長提出建議？

答：每個部會的首長都應扮演某些角色，新聞局不但提供輿情報告，其中還有建議，除此之外還有輿情分析，讓上位者能警惕到輿論的看法。比較困難的是立體媒體報導的整理分析，(問：是否因人力的限制？) 是的。院長電子信箱每天都會有許多的信件傳來，例如亞運棒球隊輸球的 E-Mail 信件就有六十多封。比較重要的信件當天就會讓院長知道。立體媒體實在較難搜集，例如，Call in 節目有六、七個之多，本處人力有限。

問：政府發言人和文宣工作有無遭遇到困難？

答：困難之處大家都會遇到。在資訊的提供上，我們有一些限制，我們希望的政府內的資訊愈多愈好，但是實際上沒有辦法。另一方面來說，各部會也有它的發言人，那一些東西由各部會自己發言，那一些內容交給新聞局發言，有時很難界定。有時候要讓事情更清楚、幫助記者了解，我們會請各部會首長自己對記者說明。例如：經濟，財政方面，請邱部長、王部長，另外，勞工事務方面，我們有時會請詹主委。

問：綜計處負責的敵情蒐集部分，看來好像和其他機關重疊。到底是各做各的，還是大家協調而不會重疊？

答：所謂「敵情蒐集」簡言之就是兩岸關係，其實並不會重疊，但主要在其主管領域的兩岸資訊，其實各機關都有兩岸資訊的搜集，例如經濟部會蒐集兩岸經濟訊息，新聞局則是蒐集兩岸新聞。(問：是否法條語意不清？)是的。

問：綜計處負責的業務主要為何？

答：新聞局綜計處，有時負責跨部會，跨局處的東西，發揮的功能比許多部會的研究設計委員會來得多。

答：各部會都有綜計處，本局綜計處還負責香港兩岸新聞工作。

問：管考工作是否下放給各單位？

答：研考會之管考只是蒐集管考資訊，無法直接 involve 進去。

答：管考有分「部會列管」和「院列管」，在規定上有其區分。

問：新聞局的出版事業處與研考會的政府出版品管理處，是否有必要分開嗎？是否擴大成資訊研究中心較好？

答：出版法第四十六條，我們決定廢止，出版法雖然改過六次，但外界以為出版法是箝制新聞自由的工具，所以我們決定廢止。這一點，行政院也接受。此外，本局的出版處不是印出版品的，是對

出版事業的主管、記錄、服務、鼓勵等等。若要做政府出版，則不應放在研考會，應學習美國做 GPO，因為政府出版實在太多了。

（問：如果成立文化部，出版處可否置之於內？）可以，出版處最初的作用在管制出版品，應轉型為為人民服務。

問：新聞局如何進行地方督導？地方督導有無困難之處？又，何謂「電化」？

答：所謂「電化」是指廣電、電影、網路、電子媒體等等。

答：我們地方督導的進行，是由新聞局做決定，再請地方配合辦理，例如有線電視的管理就是這麼做的。

問：地方督導的困難在經費、人力，應在這方面再增加（問：文宣是否外包？）是的。

答：「電化」措辭過時，有些法條應合併，應在修法之時修正。經費的困難可以設法解決，例如電視有一時段是免費的，通常由新聞局策劃，來做政府文宣。

答：對地方之「考核」事實上沒有，事實上新聞局沒有這樣子的權力，況且現在還有「地方自治法」。所以對地方新聞單位的考核絕對沒有。在取締業務方面，實際上也是委託地方政府幫助取締，再來作會報，看有面臨什麼狀況，大家討論，做一致的作法。

問：中央、地方不同政府時，於政府發言、政令宣導方面是否不利國家發展？

答：民主社會有這樣的現象是難免的。

答：可否這樣來看，電子媒體就是全國性的。

答：各發言人發言代表其領域：本局代表中華民國政府發言；台北市政府發言人代表台北市政府發言；民代代表民代本身發言。

問：地方政府非常重視新聞處，某些地方政府（例如省政府）的發言力量其實影響到全國。當中央和地方發言不一致時，如何解決？

答：其實政府發言是否由主管來發言，也需考量。其實在討論精省時，

應有新聞局在場，發言才清楚。大家都清楚，省的發言常常是政治問題，但以後趙主席（趙守博）就任之後，這種情況就不會在發生了。發言不一致的情況，不同政黨主政也可能發生。（問：現任院長對新聞局是否重視？）應很重視。

問：廣電、出版兩處是否為業務單位？

答：製編、視聽可說是文宣的後勤單位，其實沒有什麼政策性。但廣電一定要超然中立、客觀，可以向美國的 FCC、或法國的文化事業單位。但文化單位不應具有政治性，不應是部會，應超然。（問：國際新聞處是否為業務單位？）答：執行程度較大，多半是配合駐外單位行動。

問：針對業務重疊而欲業務整合的問題談了好久，顯示整合的困難。雖然在政府結構改造的問題上，整合不見得是好，但整合如此如此困難，您有何高見？

答：統一指揮到統一協調。人不同、統一協調，指揮就不一樣了。制度和人這兩部分都有改進的空間，人的方面改得很難。協調、整合有時找不到人做，從古到今、從中到外，這非常難免。

問：外交部和新聞局的配合情形如何？

答：外交部發動，希望其他單位配合。外交部和新聞局的配合情形良好，因為彼此容易瞭解。

問：媒體的自律做得很差，請問如何加以管制？在此方面，新聞局扮演何種角色？讓媒體的管制 FCC 化可否發揮功能？

答：媒體管制方面，新聞局是有在做。但此問題，必須先要瞭解媒體有自律與他律。媒體自律，在激烈的競爭之下，其實有其困難。而他律方面，也可以交給民間團體、關心的個人來做。例如勵馨基金會、電研會等都可以負擔一部份這樣子的工作，但是這也看授權有多少。再來才是政府的法律。現在新聞局對媒體的管制已

到極限，除非修法。事實上，在色情、暴力方面，現在媒體已經有所收斂，我們新聞局也在推動電視分級。

問：就尺度、法規而言，中美兩國何者較為寬鬆？

答：不同黨派都有影響，民主黨較寬，有分散化的現象。

問：對新聞局改制為「新聞總署」或「新聞文化部」，您的看法如何？

答：我認為「新聞總署」是較為合理的安排。至於新聞文化部，我認為最好讓文化歸文化、政治歸政治，對政府、對民間的感受而言都好。

答：國際處收文量每個月 1400-1500 件，佔全局的 40%。但討論新聞局定位的時候，卻鮮少討論到。在我國問交處境如此艱困的情形下，國際處負責的國際文宣其實很重要。

附錄三 行政院國家科學委員會訪談記錄

- 一、時間：民國 87 年 12 月 28 日，上午 9:00~12:00
- 二、地點：台北市和平東路二段 106 號 國科會
- 三、訪問人員：計畫主持人曹俊漢教授、協同主持人蘇彩足教授、協同主持人丘昌泰教授、研究助理陳朝政
- 四、訪談內容：

問：請問您對國科會與原子能委員會合併成「科技部」這樣的構想，所持的立場與態度？

答：兩邊各有好處。若將國科會與原能會合併成科技部的話，就不是幕僚機關，而是業務機關了。事實上，台灣雖然小，但是科技規模比加拿大還大。以目前來說，國科會在幫行政院作幕僚。國內科技事務散在各部會，需有一個統籌機制，國科會即擔任院內這種幕僚的角色。如果變成科技部，要把各部會科技的事項收過來，例如交通部的智慧型運輸系統，如此才有意義，但各部會皆需科技研究、科技計畫、各部會自己才瞭解自己的需要。其實換了部長政策都會變，原來劉兆玄規劃的政策，蔡兆陽上台就不採用。何況由科技部規劃某些政策，各部會不知會不會採用。所以不能將各部會的科技事務抽到科技部。

問：國科會給一些教授學者的研究計畫，怎麼樣和其他部會的研究計畫相區隔，例如說是研考會，特別是人文社會科學？

答：我們是這樣想，不過這個還有爭議在，譬如說中研院李院長他的科技顧問會議就覺得學校的研究經費來源應該多元化，任何一個部會都可以撥研究經費給學校做研究計畫，他舉美國做例子，美國太空總署和能源顧問會議都委託學校做很多非常非常上游的計畫，做的時候要用到哪裡去根本就不知道，結果這些計畫做完之後對科學也有很大的貢獻，他拿這個當例子，說台灣的原能會或經濟部要委託學校做很上游的研究計畫其實也應該是可行的。但

是我們的看法比較不一樣，我們的看法是說美國什麼科技的東西都是自己做的，因為他大概是世界上第一把交椅，找別人做也沒有人可以幫他做。但台灣不一樣，台灣軍方的東西大部分都不是自己做的，而是找國外幫他做，所以你說學校做了很多比較上游的東西到底以後誰要用，可能大部分的人都不會用，不是像美國軍方或是能源部認為反正學校做的東西都是世界上頂尖的，總有一天有人會去用。但在台灣，這個邏輯不見得通，所以我們的看法是說，部會如果委託學校做研究計畫，應該是「任務導向」，什麼叫任務導向，就是你現在預見有這個需要要做，這結果做出來之後兩三年你這個部會有可能要用得上，這結果可能不好，你後來可能覺得不能用那也沒關係，但目標是你兩三年內準備要用某某教授的研究成果，就像研考會今天委託在座一樣，馬上半年一年之後就一定要用到，這種計畫應該在各個部會而不是國科會。國科會給各位教授的研究計畫就比較不會有這個壓力，說兩三年之內就要拿出來用，而說不定是五年十年，說不定是培養學生，說不定是培養教授自己的專長，都有可能。各部會所做的應該是任務導向為主，不應該是自由研究。

問：在審預算之時，主計處會給你們五百億的上限，下面有來自環保署、經濟部的各種科技計畫，這裡面是不是有很多政治面的問題，國科會會不會變成一個很 powerful 的單位，就事實上？

答：大部分的經費還是看計畫本身好壞，譬如說像是生物科技，經濟部、環保署、農委會、衛生署都有生物科技計畫，到時都在同一領域，同一批人來審，到時候會將上述各部會的生物科技計畫做一個排序，排序之後經費從前面給，給到不能在給就制訂一個門檻砍過去，這裡面沒有特定因素也沒有政治因素。但是門檻砍下去以後會有彈性，這個領域過去表現不好，我們應該壓嚴一點，或者這個領域過去表現很好，我們應該放鬆一點。所以同樣的領域之間我們不會有一致性的門檻，有的領域高的有的領域低，領域門檻的調整會有政策性的考慮在裡面，在交由科技顧問會議作複

審。

問：支援學術發展是國科會的重大工作，在政策的意涵上有無特定的目標？

答：學術研究的目標，過去幾年是用論文在國際上的排名來看，我們台灣學者在國際期刊上發表的論文，有兩個指標（EI 和 SCI）在收錄，不錯的期刊才算進去。我們希望在這些指標的排名往前擠。不過這種排名我們已經穩下來了，難以再往前擠也不太往後退。這些排名因為是用論文的「量」來衡量，所以我們台灣要再往前擠很難，因為要是中國大陸的學者都睡醒了，那很快就趕過我們了。論文的量因為沒有除以人口數，所以會產生這種現象。下一個目標就是「質」，國際上評估期刊品質的指標。但評估「質」的指標我們還沒有摸清楚，要花點時間，找一些學界來研究。

問：學者出任各處的負責人，是否學者對行政工作與官僚體系的人員無法配合，甚至出現無力感？

答：國科會有八處，負責人文、科技等各學術處的處長來自學校，而企劃、國合、綜合、主計等處則大部分為正式的公務人員，有些是學校來的。學者搞行政工作，有好處也有缺點，好處的話大概就是說，若要領導學術界，卻不是學校來的，不是做研究作得很好的，坦白講從任何一個行政單位來的話，也許和學校、學者的溝通，或者是帶領學術界的人，可能並不是很容易，所以在這樣的考量下，學術處的負責人大部分都是學校來的。當然學校來的也有一個缺點：學者多半待幾年就回學校去了，所以政策的一貫性比較沒那麼好，而且對下屬管理人員的管理也比較不敢放手去做，因為回學校後仍要和行政機關打交道，所以大刀闊斧去管理底下的人比較有困難。優點是和學術界的溝通會很好，對學術界的方向也比較能掌握。

問：和其他單位的協調有沒有什麼窒礙難行的地方？

答：和其他單位的協調，坦白講，我們這邊各學術處和各部會主管比較沒有要協調的東西，要協調的大部分在我們企劃處比較多，因為各部會科技預算的審查、科技計畫的協調都是企劃處在作業。這樣的情形比較沒有問題，企劃處平常就是和各部會在接觸，內部學術的 founding 的部分是由學術處在做。

問：國科會和哪些部會在科技政策方面最為密切，可否做個排序？

答：可以從科技經費的大小來看，科技經費大就比較密切。經濟部是一個科技經費最多的單位，中研院也非常密切，再來是衛生署、農委會、交通部。但交通部作的科技不是那麼好，可能是和該部負責主導的科技顧問室的人員有關係。環保署也是相當密切。而內政部、工程會都是科技經費比較小的單位。

問：假設經濟部的科技計畫提到這邊來，那審的時候是完全由企劃處來負責，或是由其他處室負責？

答：現在是這樣子，對外窗口是企劃處，但是割領域的時候還是跑到各學術處去。譬如說經濟部科技計畫中有關生物、醫藥的，當然由生物處找學者來主審，電子則由工程處處長找一些學者專家、產業界的人士來審經濟部的計畫。（問：最後做決定呢？）做決定的時候，企劃處和工程處處長、還有副主委一起開複審會議，企劃處也是要參與進去。

問：在過程上，是不是先開一些和學者專家的討論，再回到行政體系作決策？

答：我將評審的過程作一個報告：最先，計畫來了之後，按領域分配，每個計畫大概有兩位學者來看初審（書面審）。再來是會議審，那個領域看整體的，大概有八到十幾個該領域的審查委員來審。完畢之後，按照領域，由負責該領域之處長推薦一個召集人，加上學術界也推一位當召集人，這兩個召集人來做初審。初審完畢之後，就到複審來，由副主委、主計處的副首長、科技顧問組的副

執行秘書來開會，看看對整個初審的結果是否認同，企劃處也是委員之一，把對各計畫的支持度加以排序。在初審後、初審前，初審的結果給各部會看看有沒有要申訴的地方。完了之後，才提到國家科學委員會議，邀請各部會首長一起來談，在委員會才算定案，定案之後才報行政院，大概程序是這樣的。在複審中可能會有一些調整，會有一些政策的用意在，例如科技顧問組可能由學者之外的觀點來做一些調整。（問：這審查是配合年度預算嗎？）對，是配合年度預算，是年度預算先期審查。（問：那這些學者是一年一聘嗎？）原則上是一年一聘，但是我們也有一個機制，就是每年換的人不能超過某一個比例，因為還是要維持其延續性。

問：經濟部如何匯集國科會在科技政策上的意見？是他們自己部內自己內部作業，還是送到行政院內由行政院請國科會表示意見，或是先在國科會有一彼此協調的管道，變成一個案送到行政院院會裡面去？

答：非常重大的計畫，例如跨部會的計畫，我們有開全國科技會議、讓全國科技界的菁英討論國家科技政策的重點在那邊、方向在那邊，討論後的結論由委員會通過形成國家型的計畫，跨部會的國家型計畫是最重大的計畫，另外國科會的委員會事實上各部會科技單位的首長都在，若各部會有重大的 issue，照理說也可以經過委員會的提案提出來，如果大家形成共識就沒有問題了，各部會就可以提出預算來。另外一個非屬國家型的、較次等級的重大計畫，則每一年隨時都可以提出來，如果還未到國家型計畫，但也是非常重大的計畫，經費龐大的計畫，則隨時可以透過機制提出來，隨到隨審，不按照預算的統一作業，到九月、十一月來審查。（問：經濟部認為非常重大的計畫，在國家科技會議以外的，也要提到國科會來嗎？）對，因為他要 budget，project 和 budget 是一體兩面的。（問：但是這個錢還是編列在經濟部的預算，不是把國科會的預算拿走？）對！（研究小組：所以在這一點上來講，國科會還是蠻主導、control 國家科技政策的，雖然錢不在自己身

上)對!他有 allocation 的 power 嘛,所以就有控制你的 strategy 在。(答:我補充一點,重大計劃送到國科會審查是從去年才開始的,以前是先送院再交到國科會,現在可以直接交予國科會,但是還是有些部會習慣先交院本部再交國科會,像教育部,我們現在一直在宣導)他那種動作是行政上多一道程序,因為行政院還是交到國科會來,但如此做也是形式。

問:科學工業園區,到底是科技面還是經濟面?雖然歸國科會管轄,但是對經濟面的 impact 也十分重大,在決策上如何和經濟部做協調,有無困難之處?

答:科學園區究竟要擺在經濟部或是國科會,原來就有很多的想法。以往確實有一個想法,就是科學園區應該擺在經濟部,而工研院反而應該擺在國科會。科學園區事實上不論擺在哪裡,最後的階段還是落實在經濟面上的東西,因為它有產品出來。科學園區擺在國科會有國科會的好處,擺在經濟部有擺在經濟部的好處。如果純粹由產品來講,照理應該擺在經濟部,但是擺在國科會有另外一個好處是說,因為科學園區生產的是高科技的產品,需要學術界支援的情形蠻多的,而學術界跟國科會最熟,在這樣子的情形下,能夠幫助它生產高科技產品的,也許國科會來做溝通協調、找教授來幫它忙,做高科技的產品比較需要國科會的幫助。雖然產品趨向經濟面,但放在經濟部的話或許其高科技色彩及條件會因此喪失,使科學工業園區變成只是「工業區」而已。(問:但工研院卻偏向經濟部,是否有「雙頭馬車」之嫌?)是,工研院的研發比例較重,但仍是由經濟部來支援。

問:發展「中華衛星」的政策,國科會是否為決策核心?

答:「中華衛星」計畫由國科會「太空計畫室」在做,計畫完全由國科會主導,其他部會只是配合。

問:行政院長的「科技顧問小組」到底扮演何種角色?

答：「科技顧問小組」是個任務編組的組織，是院長的幕僚。科技預算審查原本是由科技顧問小組來做，但現在則是由國科會來審。科技顧問小組主要是提出諮詢、扮演顧問的角色，不能落到作業面的東西來，因為它沒有行政體系來替它實行。科技顧問小組扮演指導性的角色即可，真正落實執行應交給國科會。

問：在「科學教育」方面，國科會和教育部是否有重疊之處？

答：在科學教育上，重疊倒是沒有，但銜接的工作倒是要做。教育部的國際文教處主要是負責國際之間的教學合作，而國科會的國際合作處則負責推動研究計畫的國際合作。事實上，國科會推動的研究計畫合作不只是國際之間的合作，也包括國內各界在科學研究上面的合作。例如國科會推動「產學合作研究」，就鼓勵學術界提出研究計畫的申請，而國科會和民間產業合力出錢。

問：國科會有沒有做「績效評估」？

答：指標主要是 SCI(科學引用文獻索引)和 EI(工程索引)的排名，以及專利數的排名。其他國家，例如 OECD 組織國家和日本則在做其他總體指標。現在國科會也在找一些博士後研究來規劃綜合性的指標。

問：國科會可以審查國防部的科技預算嗎？

答：以前不可以，現在可以。只要不是「極機密」的科技計畫、還有一般科技預算，國科會都可以審查。

問：中研院和國科會的關係為何？

答：在預算方面，因為中研院屬於總統府，所以國科會對中研院的科技預算採額外審查，對其預算也較為尊重，只看其總體方向，因為中研院自己有它的機制在。但是對隸屬於行政院的各部會，就比較不是這樣了，不過這麼做會受到各部會的批判，說是怎麼對中研院就比較鬆，對他們就比較嚴。但其實鬆和嚴的拿捏也不只

是這樣的考慮，事實上我國基礎研究和其他國家比較起來比較少，所以國科會對基礎研究就採取比較鼓勵的態度，但計畫研究就完全看它的好壞。像中研院的某些計畫預算仍有不過的情形，在我們的立場講，好的計畫我們就支持，不好的計畫我們也沒辦法。

問：可否請二位介紹一下國際合作處和永續發展委員會日常的業務工作？

答：國科會的人員有兩個系統，一個是「聘用」系統，一個是「任用」系統。各學術處成立之後，因為業務上的需要，國際合作處就衍生出來。而各學術處的主管人員多半是聘用人員，而國合處的主管人員則多是任用人員。國合處目前以支援學術交流為主，負責雙邊研究合約的簽訂，補助研究人員參與國際科技組織的活動與國際學術會議，也補助、邀請國際重要科技人士、學者專家來訪演講或技術指導、或來台舉辦國際學術研討會等等，並組織研究團隊參與全球性研究計畫，例如全球變遷、海洋鑽探等等。另外就是積極參與 APEC 的產業科技小組的活動，促進與其他會員國之合作。此外，由於政府對「朝鮮半島能源開發組織」(KEDO) 頗有興趣，國合處也積極推動與此組織的國際合作。

問：國合處如何運作？其對象如何？在各處室之間扮演何種角色，以達到國際合作的目的？另外在人才上又如何甄拔？

答：國科會的國際合作處是負責學術研究的國際合作與交流，而學術研究的國際交流主要是以研究人員的交流為多，最好是促成國際科技研究計畫。不過國合處只是一個窗口，學術研究終究要回到各學術處。國合處的運作方式主要在補助上面，補助科技人員、人文研究者出國，以及補助國際學術研討會，一年可支持 70 場。還邀請海外學者做短期的指導、訪問，一年可有 300 多位，以華裔的偏多。在國際組織方面主要是 APEC 中的科技部門，APEC 的科技部長會議由國科會主委出席。國合處援助國際科技計畫、

推動與東歐國家的科技合作、以及邀訪其他國家的科技領導人等等。

問：各機關的業務如何劃分？例如外交部已有國際司，在業務分工的標準為何？

答：國科會的母體是什麼，國合處的角色就被賦予什麼。外交部國際司的國際的合作其實什麼都有，但是目前沒有掛科技部門，所以業務重疊還不至於。這一方面也是因為，國科會國合處無法扮演外交部的角色。若要說有重疊的問題，那是在行政作業、行政經費上面有問題，在業務劃分上面倒是沒有什麼問題。

問：其他部會也有負責國際合作、交流的單位，例如教育部國際文教處，請問國科會國際合作處的業務和他們有什麼區隔？有沒有發生業務重疊的問題？

答：部會的業務關係如果有所釐清，處室的業務劃分就清楚了，教育部國際文教處和科會國際合作處的業務絕對有區隔。上級部會被如何定位與分工，下屬單位就跟著被如此地定位與分工。教育部是掌管教育工作的，所以其國際文教處也是負責教育、教學層面的國際交流與合作，而國科會的重點則是推動科學研究，所以國科會的國際合作處也是負責學術研究的國際合作與交流。重疊的部分雖然有一點點，但是開一些會協調一下就可以了，基本上沒有太大的問題。

問：部會自己對自己的業務劃分雖然十分清楚，但是一般民眾會搞不清楚，例如研究計畫的申請。國科會如何解決這樣子的問題？

答：的確，我們長常會接到這種情形的電話詢問，可能是宣導不周的關係。我們一般會在電話上加以解釋，再幫忙轉到相關業務的部會。其實國科會比較偏重基礎，其它的交給各部會。

答：執行面，行政程序一定要簡化，才能解決這樣的問題。

問：在支援學術研究人員出國研究的方面，國合處和其他處室的業務有什麼樣的業務劃分？

答：國合處負責支援的是學術人員出國開會，而綜合處則負責研究人員出國進修，還支援各學校的客座研究。

問：請永續會介紹貴會所負責的業務，以及是否面臨一些困難？

答：「永續發展研究推動委員會」，去年（86年）一月正式成立，採任務編組，但獨立於企劃處之外。永續會前身是環境發展委員會，組織的改名主要是配合聯合國相關機構的調整。永續會主要負責的業務約有三大項：第一，永續發展研究，環境保護、全球變遷、以及人文經社的永續發展都包括在內；第二，天然災害防治研究，這本是企劃處所負責，現由本會接管；第三，環境保護研究。環保署的空氣污染防治的研發，則是由國科會來 founding。永續會若說有什麼困難，我想就是人力方面的。永續會的人力不足，聘用人員佔全部二分之一的人力。

此外，行政院於民國 83 年 8 月頒佈「災害防救方案」，繼而成立「中央防災會報」。中央防災會報設有專家諮詢委員會，國科會永續會扮演中央防災會報專家諮詢委員會的幕僚。民國 85 年 9 月第五次全國科技會議，做成加強防災基礎研究，尤其是跨領域之研究，以國家行計畫推動的建議。為落實此一結論，國科會於 86 年的第一三四次委員會議中通過「國家型科技計畫推動要點」，以及「防災國家型科技計畫推動構想」，由國科會主委與政務委員楊世緘共同組成防災國家型科技計畫指導小組，成員包括內政部、經濟部、財政部、交通部、農委會、衛生署、工程會、與國科會等部會副首長、及行政院科技顧問小組的執行秘書。此一防災國家型科技計畫指導小組負責核定計畫之政策方針、核定計畫內容，各部會任務分工也很清楚。另外，因擔任環境影響評估會議的幕僚工作，所以和環保署之間的互動較多。

問：永續發展的概念，在整個行政系統中，是否流於形式？而永續會

是否有一清楚的目標，而在落實上是否有所困難？

答：行政院的組織層級雖然有大而不當之處，但落實到各部會中則沒有什麼問題。永續會因為是任務編組，所以有明確的目標，欲研究台灣永續發展的願景，希望三年後將永續發展的機制建立起來。（問：任務編組，人員兼任是否會增加業務量？）現在永續會只剩下一位謝先生在兼任企劃處的工作，所以應該不會產生業務量增多的情況。

問：請問您如何界定「幕僚」一詞？而貴處與其他處室的業務分工又是如何？

答：從政策研擬的角度來看，國科會是個幕僚單位。國科會的委員會議可以是全國政府科技政策的協調會。綜合處與其他處室的業務分配，主要是補助研究計畫的申請和審核上。補助計畫由綜合處收件，在分配給各學術處，由各學術處審核，最後再交給綜合處發文。

問：請問您國科會綜合業務處與那一個政府單位的接觸最密切？

答：我想是教育部與我們的接觸最頻繁。因為教育部是全國整個教育主管機關，尤其是大學以上的學校。國科會與這些學校的教授共同處理研究發展，另外，國科會也包含了高科技的發展，特別是科學工業園區的合作，當然這又牽涉到產業科技，因此國科會也與經濟部合作關係，當然還包含了與原子能委員會、衛生署或交通部等等都有合作，換言之，全國科技發展都與國科會有共同的合作。

問：在國科會裡，綜合業務處扮演的角色為何？

答：國科會對外的行文或補助的計劃都是由國際合作處及綜合業務處來運作。（問：譬如人文、生物科技的研究計劃都必須經過您們綜合業務處嗎？）對，這些計劃必須從我們這邊進來，到最後也從我們這邊出去。（問：那這樣的機制到底是要掌控或分配，也就是

這個綜合業務處的著眼點是在什麼地方？)我想應該有一個窗口，因為有關的輔助事項，通過，譬如整體計劃核定通過，或著是不通過，要不要加以補助都是透過綜合業務處來處理。另外，一些學校的專門研究計劃，送到國科會來，也就是由我們綜合業務處來做收件單位，整理完後，我們再分配到各個學科，譬如人文、自然科學、社會科學或工程等等，然後，他們再去進行審查，當審查完畢後再交由我們這裡來發件。(問：我可不可以這樣講，在國科會的功能職掌之下，國科會的功能一個是推動全國整體科技發展，那這個跟企劃處是不是較密切；那支援學術研究是不是與綜合計劃處是不是較密切？)我想是可以這樣子來劃分。

問：對國科會調整為「科技部」或是「科技委員會」，您的看法如何？

答：各部會的業務繁多，略為複雜，有一部會將科技事務整合起來會比較好。在大問題上由行政院來處理，推動上會比較好。

問：關於科技計畫之推動，國科會扮演的角色為何？

答：通常是由國科會蒐集相關資訊，再呈給國科會委員會議討論。而後將討論共識簡報給院本部，再將結論彙編成科技白皮書。這是政策規劃方面。

答：而計畫的成形則是如此：召開邀請相關產、官、學單位的「全國科技會議」開會討論，將會議結論彙編成「科技白皮書」，其中勾勒的是科技政策即國家科技發展的願景、大藍圖。以科技白皮書所描繪的藍圖為準，協調各部會做成中程的推動方案，再將推動方案交給國科會的委員會，制定出每年的國家科技計畫。

附錄四 行政院經濟建設委員會訪談記錄

- 一、時間：民國 88 年 1 月 7 日，下午 2：30~5：00
- 二、地點：台北市寶慶路 3 號 行政院經濟建設委員會
- 三、訪問人員：計畫主持人曹俊漢教授、協同主持人蘇彩足教授、協同主持人丘昌泰教授、研究助理陳朝政
- 四、訪談內容：

問：是不是先請各位給我們說明一下？

答：首先，我簡單說明一下經建會的角色會不會和其他機關有所重複。經建會第一個任務是做計畫，長期、短期經濟計畫都有。第二個任務是政策協調，每個禮拜的委員會大部分都是做政策協調的工作。第三個是大型經濟計畫的管考。我在經濟研究處時，曾經有位主委這麼說過：我們會裡有的是做計畫，他們相當的獨立，例如人力的規劃、綜合的規劃。但是其他業務上的審議，多多少少和主管機關看起來有些重疊。可是我要用一件事情來形容：我記得沙烏地阿拉伯當她石油發財時，她急於建設她的國家，建設國家有兩個方法，一是請顧問幫她規劃，但是做出來的計畫也不知道是好還不好，所以也另外請顧問幫她審這些計畫。經建會有很多時候就是如此，行政院要我們針對主管機關的計畫提出幕僚的意見。這位主委曾經說了這麼有趣的話：經濟研究處就是管到人家家裡的事情，金融方面是財政部和央行，其他比較大的經濟活動是經濟部。不過我們作的是幕僚，而他們是主管。當主管做的事情沒有問題的時候，我們都不會過問，院裡面也不會過問。院裡面總是覺得這個有問題了，請經建會和主管機關一起來看看這中間有沒有可以改進的一些地方。所以我們經建會不會主動的去過問哪個對不對的這些問題，所以我們所做的事情主要是院裡面覺得有些什麼問題，院裡面可能一方面沒有能力、不夠專門，一方面可能覺得這個很複雜，所以交給經建會幫忙看一些問題。現在我只是一個引言，我們綜合計畫處基本上用一個總體的模型，

看看我們國家將來成長的潛力等等，這個和其他各部會大概完全沒有衝突。而經濟研究處就是剛剛所說的，就是管人家家裡面的事情，但是我們還是幕僚，它的角色就是報告經濟的情況。當然其他單位也會有報告，但是其他單位的報告基本上是為他們部會做幕僚，而我們的報告主要是報告給院裡面所有的長官。不過，我們經濟研究處唯一大家覺得比較不夠清楚的地方是，我們做大陸經濟研究，是視同一個國家的經濟。陸委會（他們雖然也是幕僚，但是和我們不太一樣，我們是純幕僚）是 economic affairs，而我們是 economic research，其中這兩者是有差別的：在這部分我們是著重在經濟的走勢圖，而 economic affair 常常涉及大陸與台灣的政策，必須對它做反應，我們不去處理這些事情，我們是研究它未來的方向，走勢及其影響—我想幕僚應該是沒有直接每天要做的工作。另外我們部門計畫處目前作業的一個重點是民營化及東部的開發，在民營化方面，部門計畫處是做規劃，而工作實際上是部會，部門計畫處是做政策，實際上是做協調。公司要民營化的主管機關並不是我們。至於我們住都處最主要的工作是協調土地爭議的問題，最主要的是國土規劃部分，我們住都處是上位的，而內政部則管區域的規劃，所以國家土地的整體是我們要關心的，至於某個地區的土地怎麼樣怎麼樣我們是很少涉入的，是由內政部或更下層單位來負責。至於管考處及研考會，管考處是處理國家重大的投資，比方說預算超過 10 億以上的投資則管考，當然，行政院指定我們管考，我們就管考，如果說行政院不要我們管考，我們就不管考，由各部會自行來處理，所以幕僚最重要的是要了解主管的業務。因為幕僚就是替院裡提供諮詢業務的工作。當然，國家重大的情勢，我們也會主動向院報告，至於院裡面要採取的對策，有時院裡會主動，有時候我們也會主動，那主動從事業務是因為我們實在是看不下去了會提出來，不管是土地問題、水資源問題。那研考會也有綜合的管考處，那他們的管考與我們的管考有什麼不同，我想研考會的管考是屬於比較經常帳方面，所以我們是院裡有問，我們就答，或著是大趨勢，我

們分析，及主動的建議，當然有一部分是可以省，比如我們經濟報告部分，尤其是印刷品，基本上它有些提出來的只限於他內部而已，可是印刷品出去的時候，我看有時候都會與其他部分重疊，這個部分的研究，我想這是我把簡單的情形，對各位教授很坦白地說明一下。

問：在這之前我們訪問了三個機關（研考會、新聞局、國科會），對「幕僚」的定義沒有一位像您 define 地這麼清楚。您斬釘截鐵地說經建會是純幕僚，其實我倒感覺上經建會倒不見得是純幕僚。因為我發覺到很多重要的方案，都要經建會核定、拍板才能定案。假如說站在這個角色來講，我覺得剛剛您說只是 research、看趨勢，反而使我有一點 confuse。這剛好跟其他機關不一樣，他們倒是不強調自己是幕僚，說自己是業務單位。而經建會說自己是幕僚，我反而覺得經建會不是一個幕僚單位，在這一點上能不能再 define 一下？

答：我再說明一下，也許外界對我們「幕僚不是最後決定者」的定義不是很清楚。經建會任何的方案都要報到院裡面去，沒有直接執行的。不過有些案子本身就不是很好的，到了幕僚階段搖頭不好的，當然院裡面就不會採用。所以不管是好的或是壞的，經建會沒有拍板定案的 authority。譬如說「振興經濟方案」一定要報到院裡面通過，院裡面說這要執行，由經建會來管考。經建會不能說這要執行，由我們來管考。所以我們崔您用英文說：經建會沒有 line function，就是沒有面對面的直接功能。所以我們提供的幕僚意見，院裡面覺得好就通過。不過我可以跟您報告，也許有這個印象：經建會送到行政院的 policy proposal，或是 policy recommendation，院裡面對此有最後的決定權。不過，根據過去的百分比，除非有極重要的政治考慮，大部分經建會提出去說好或壞的，院裡面大概也都能接受。

答：整個 policy production，只是這一段我們在做規劃，當然各種的意見會提出來，但最後的 final decision 還是在院裡。

問：剛剛您有提到，只要院長交代下來要經建會做，經建會就會去做，不管是哪一個單位的。我想知道的是，是否有一個很 routine 的幕僚作業的管道？

答：regular 的我們也扮演很多種的角色，譬如說就經濟研究處來講，我們要掌握國內外經濟情勢。國內的話，我們每個月要編製經濟景氣的紅綠燈，讓整個社會，包括 public sector 和 private sector 都知道景氣的狀況是怎麼樣，他可以 adjust 他自己的 position。這是一種專業分析性的工作，定期在 announce indicators。另外在景氣動向的掌握過程裡，我們會提出 policy recommendation，剛剛我們說過，我們定時每個月都會向行政院提出經濟情勢的分析跟報告，然後提出一些對策，這是國內的。國際的我們也是一樣，透過駐外單位，蒐集很多國外的各種經濟跟非經濟資訊，然後我們也進一步幫助經濟部還有外交部來 work out 一些經貿合作方案，所以等於也在 support 這些部會來打對外的一些戰爭，這些戰爭不是真的，而是經濟面上的戰爭。因為平常掌握很多經濟的資訊，包括國內的、國外的，所以我們加一個比較總體的觀念來幫助這些部會，因為有時他們看得比較沒有那麼整體。所以基本上來講，我們所扮演的就是經濟諮詢顧問的單位來 support 這些部會，院裡也是經常聽我們的政策分析跟建議。所以就是以經濟研究處來講，我們也有經常 routine 的工作要做的，要作分析的，包括像剛才我們說的，金融的是屬於央行跟財政部管的、貿易的是經濟部管的，這些零零總總他們各部會的工作，但我們是去看 world performance，我們定時會跟國際間的資訊做交叉分析以後，我們將過去一段時間的整個國內外情勢彙整做綜合分析，在內閣會議（院會）中提出報告的時候，各位首長看到原來情勢是這樣。他們主管的業務我們也給他分析，哪些是未來值得怎麼樣去做，這也使得整個的未來走向更好，因此這是整個經濟研究面的作法，比較屬於中、短期面的分析；比較長期國家建設面的發展方向，我們綜合計畫處它就是利用總體模型，還有整個國內外的發

展趨勢，它會定期的提出中、長程的計畫出來。所以大概就經濟面來講，我簡單的這樣一個說明。或者說我這邊（經濟研究處）跟綜合計畫處之間就有一個區別：我這邊比較重視隨時掌握國內跟國際的經濟動向，做一些分析、做一些報導，提出所謂 business indicators 出來，也提出所謂政策建議出來。所以像過去有一連串重大的一些政策，外界感覺好像是經建會的決定，其實我們是提出一些建議出來。以最近來講，85 年底我們提了幾次「振興經濟方案」，也是經濟研究處會同我們其他各處室及各部會，來研訂怎麼來振興景氣。所以我國在 85 年以前景氣就一直上來，到 86 年蠻好的，到 86 年以後、87 年就下來了，因為亞洲金融風暴的關係就下來了。所以我們就提出「擴大國內需求方案」，在去年的 8 月份行政院會通過，10 月份立法院也接受我們的 proposal，也就是預算也通過了。所以現就在執行「擴大國內需求方案」，包括推動公共工程，加強、吸收民間投資，譬如說 BOT 的案，像高速鐵路、台北捷運等等，這是我們要去做的。現在我們又在 work out 一個 plan，大概比較屬於也兼顧短期、中長期的，一般都稱為「振興景氣對策」，事實上現在還在研擬之中，只是報紙很關心，一直在披露一些消息。包括今天我們也將我們的 proposal 向院長做了報告，院長也指示了幾個方向，我們也繼續再綜合各方面的意見，對短期、中長期的發展的一些方向跟策略，我們也還在擬定。換句話說，這是我們經過幕僚的很長時間蒐集各方面的意見，包括業者、學者、各部會意見以後，我們彙整成草案跟院長報告，院長再邀集政務委員、各部會首長聽我們報告以後，還有一些指示，還要繼續再研究，所以大概在月底以前才會整個定案。這又是所謂經濟研究處面對新的情勢，經濟研究處再提出一些新的分析和建議。這就是大概就我經濟研究處的 function，跟諸位教授說明。

問：幕僚的角色，可以講說有垂直的，就是對院長做幕僚；對其他部會來講，也有平面的幕僚功能，因為經建會在這一方面來講，比其他的部會來講更是專業的專家。對上對院長，對其他部會也扮

演幕僚的角色—我這樣的瞭解應該不會錯吧？

答：對。提供整個諮詢，給他們提供建議。

問：另外，我還有一個感覺：經建會這樣的一個幕僚角色，可不可以說是一種非常積極的角色（active role）？像國家面臨一種特別的情勢，因為剛剛講到我們做 research，我們偵測整體經濟的情勢，我們經建會要提出方案。這個就是說，經建會他自己主動的要提出一些國家重大的政策方案，給院裡面來參考。這種角色和院長對經建會的要求，哪一個的機會份量比較大？

答：假如我們用工作數量或人力投入來劃分，幕僚的角色就區分為兩種，一種是被動的幕僚角色，院裡面經常交辦事項，我們大多名為「委員會」的都是被動的角色。但是我們經建會做研究，也是一個 think tank，它也主動研究提出方案。被動的角色那一部份因為都有時間的限制，院裡面提出來的案，除非極重大的案，一般都要兩個星期內提出 answer，也透過委員會，就是各部長聯席的會議，各部會意見的協調。我們幾乎每個處都有主動的角色，本來管考這個處原本是很被動的角色，但我們也有很主動的角色。本來都是管考硬體，可是覺得我們國家硬體公共建設的計畫好像也不太對，所以我們也開始想我們中長期的規劃應該也要怎麼做。老實說我們主動提出來的案雖然沒有被動來得多，但是主動提出來的案，不管是「振興經濟方案」、不管是「振興景氣對策」，不管是土地的使用、電力應該是怎麼的方向，這個部分我們做了諸多的研究。所以我們研究大概有兩個：一個是要應付被動的角色；一個就是研究完了假如發覺有嚴重的問題，要主動提出來求解決。但是我們提出去的也不能執行，就算覺得很嚴重也一定要報院。院裡准了，哪一個部會來做、來執行。所以我們所謂的 role，事實上假如由人力的投入來觀察，我覺得兩邊我們人力的投入幾乎都是差不多的。所以平常要是沒有被動角色的案，我們就去做 research。有這個案，我們就要投入進去。但是主動的案也只是幕僚。

答：一般來講，經建會端出去的一般都是 master plan，都是比較影響層面廣、比較大的。

問：這時候假如說對同樣的經濟問題，經濟部也有一些案，那怎麼樣跟經濟部來配合呢？

答：這就是 coordination 的問題。譬如說我們這次弄「振興景氣方案」，我們會先請各部會就它職掌上的想法，對未來景氣有幫助的、或是對中長期他所主管的一些特定的事務有幫助的請他們提出來，然後我們再會徵詢產、官、學的意見以後，我們會做整體性的再調整，然後我們初稿出來也會邀他們再討論。換句話說，就是會有一個整合和溝通的機會。當然不免有時意見不一致的時候，再到更高層次去做協調，由上面去做裁決。因此，經建會考慮的建議案都是比較對整體國家有利、而且長期有利的建議案。一般主管部會都會比較本位主義，比較會強調他那個部會的工作要比其他部會的工作來得重要，兩個部會各持己見是一種常態。但經建會不是，經建會沒有所謂下屬單位去執行和老百姓利益有關的工作，所以我們在考慮各種財經事務的時候，會比較公正、而且是凌空的。所以一旦我們提出來的建議，大部分院裡會接受，就是因為我們能夠拋開包袱，因為我們沒有與廠商的直接關係，沒有跟老百姓之間馬上有面對利益衝突的問題。所以我們在考慮各種財經重大決策的時候，會考慮的比較周延一點、也比較客觀一點。所以為什麼我們剛才您講說，差不多我們絕大多數的建議案院裡面都通過了，所以大家就誤以為說是我們經建會核定的。其實不是的，我們還是要將意見端到院裡，由院裡來裁決。

答：我再補充他。因為我自己也在財政部做過，在省市政府也做過。我覺得經建會跟他們有一個功能非常不同。執行部會和省市政府他們是執行機關，他們這些人力都投入到現實面去執行相關的各項業務，事實上他們沒有時間去思考制度面上的改革、法令面的問題，以及未來國際的趨勢、整個的發展。在其他的部會沒有那個責任給他，他也沒有時間去想這些事情。我來經建會以後，發

現經建會在彌補這個部分上扮演相當重要的角色。所以各部會提出來的問題，往往到我們經建會以後，我們經建會有一部分的人力，剛剛講它平常有主動的工作，有被動的工作，被動的部分是由行政院長所交付的各式各樣的方案，那主動的部分他們平常就是在做研究，這是其他的部會做不到的。所以經建會研究的意見，對各部會的方案，它提出很不同的見解。我覺得我們業務單位有一點非常重要的功能是在這裡，但是像我們管考的單位原來是做比較下游的工作，以前行政院成立這個單位，您經濟方案提出來後，您執行要有評估考核，究竟原來的方向對不對，執行的績效如何？比方說行政院交給我們的工業用水的執行方案，國軍老舊眷村興建的方案，像前一陣子我們自己提出來擴大內需的方案，那執行的過程當中要給行政院能夠有個評估的意見，當初是以這個原因理由來設立這個單位，至於它跟研考會、國科會，國科會在評估科技的計劃，研考會是在評估行政的計劃？我們常常邀請了副主委來主持，比方說在評估的過程中我們發現了部會與部會之間有了衝突，或著在法律面需要有人來做溝通協調，那經建會在評估的過程中就要扮演這樣的角色，讓它的方案的執行可以很順利，效果很快的可以顯現。另外您講到的我們大部分的是被動的工作比較多，但是現在評估的工作我們進行到，像我們管考處還有一項像我們到了每年預算的先期作業，由我們管考處這邊在做。換句話說，資源的分配，現在每年在公共工程的投資部分，像經建投資部分每年約有二千億左右，這都是由經建會來做分配，各個不同的部門別，各個不同的計劃，誰要給多，誰要給少，它要的預算合不合理，這個就是在經建會的管考處在做一個幕僚。所以我們平常的時候對每一個計劃要有一個評估，最近我們也是從去年開始奉行政院的指示，在研擬中、長期的公共建設的計劃的一個制度，希望在將來各部會能夠用更長遠的眼光，用四年、未來十年這樣的看法就政府能提供的資源來做安排。

問：假如對同樣的一個問題，經濟部它發現很重要，它自己要趕快來

研訂方案，那發現了經建會也對同樣的問題來做，那經濟部會不會知道它在這方面的力量較薄弱，把這個主導權交給經建會來做，您們去寫計畫，我們經濟部來配合呢？經建會沒動的部分，那我經濟部來做，這種經驗上有沒有出現過，多不多？

答：因為我們提的是比較整體性的，財經的總政策建議，那如果您各部會，比方說經濟部要提出一個出口導向方案，那它這個案子報了一年，我們提供它們一點意見，等於審查意見，就交下去，那您這個意見很好，那個地方再補強一點，那這就是所謂的幕僚。那您財政部也是一樣，它要發展資本市場，這是它的主管業務，那股票市場要怎樣發展、債券市場要如何振興，那它報到院裡後，院會交給我們提出審查意見，這樣做會比較周延一點，那像它特定職掌的業務的建議要他們自己來提，我們是比較整體性。

答：以我的了解是分兩個階段，前面這個階段各部會在擬訂一些政策一些方案的時候，它報到行政院，行政院通常會交到像經建會這樣的單位，大家來看一看，適不適合，這個有沒有需要修正或調整的地方，大家都取相同的意見以後，行政院就核定，就去執行，大概經建會就是扮演這樣的角色。您講的衝突性也會有，因為執行的機關它是遷就現實面，我現在這樣能做得通就好了，以後的事我不管，但是經建會這樣的單位它不看這麼短，您現在解決眼前這樣的問題，那您在未來的十年會遭遇更大的問題，所以經建會往往像我們李副主委主持會議的時候常常跟部會的首長、副首長有很多的堅持，就是從這裡產生。但是行政院就需要像這樣的單位，大家要爭議，要不然他自己這樣弄成了不見得是個最好的政策。這個是第一階段。第二階段，院核定之後通常就有個公文到我這邊來，就是這個方案核定再實施，請經建會列入追蹤評估。像我們現在做法就是每一季、每三個月、或者半年就要來執行。我舉個例子：像以前財政部提出一個金融改善的方案，他提了很多的措施，譬如說地方金融的問題，他提出來的那些數據，其實我沒有辦法評估究竟他的方案有沒有達到他自己設定的政策目標。後來我要求金融局，我說很簡單，你是不是能夠把最近地方

金融所發生的信用金融平等的結果，或者是呆帳、壞帳的比例提供給我，我從壞帳的比例倒過來追蹤，你這個措施做下去之後究竟有沒有成效？那這個對他們來講，有一個非常壓迫的感覺。後來他們就自己再去調整很多的作法。類似像這樣前後兩個階段。經建會所扮演的就是這兩個階段的工作，僅以此回應曹教授。

答：在審議院交議的各種案件時，我們副主委經常會邀集跨部會的主管人員來協商，另外往往也會邀集一些學者專家來共同參與審查，譬如說一個案子專業性高的話，我們就邀集專家學者一道來審查。所以經建會的意見通常會比較超然，就是也借重許多專家學者來幫忙我們在某一些特定案件，能給我們提供一些專家的意見。因為既有人力有時沒有辦法有那麼多完整的專業幕僚，因此有一些特定的部分，就需要仰賴現有大專院校有一些特殊專業的教授給我們參與、指教。

答：我再補充一下。事實上我們說各部會是主將，他打仗也有他層級的子彈。我們是院裡頭的 staff、院裡頭的 think tank，各部會有時候也擬定各部會權責之內的政策，譬如經濟部要擬定促銷出口的方案，在他權責之內的他就可以做。可是他假如說要促進投資，希望降低利率、降低關稅，這就跨到財政部的部分，財政部要不要同意常常他無法決定，他就要報院，院裡面不曉得各相關部會會不會同意，於是叫經建會來協調、審議，在協調過程中也會做一些簡單的研究。各部會裡頭，我們稱為「司」的、「處」的，就是可以自己可以作戰、也可以提意見給他的首長、他的主官——我們做的跟他們類似，只是層次的不同。假如兩個部會問題變得很嚴重的時候，院裡通常是怎麼樣綜合成為一案就好了，也許問題沒有複雜到那樣子的程度，主管部會也注意到問題了，那通常我們就準備讓他做。經建會所提的案，通常就是會涉及到很多的部會，甚至涉及到不同層級的政府，例如公共建設砂石不夠，這個案子經濟部一部沒法解決，我們就從我們主動的角色變成被動的角色，於是涉及到交通部，因為有進口港口、砂石專用港的問題，河川是各縣市管的，要不要給他補貼，要不要闢專用道。所以交

通部也進來了，各、縣市省市政府也進來了，所以常常就要有跨部會的聯繫。就是要看這個政策涉及的層面大小，假如是一個部之內可以去做的，通常經建會把問題點到就好了。除非是是院裡面指定說，這個事情可能經建會想得比較周到，要經建會綜合一下提出另外一個案，但這種 case 非常少。但是就像我們處長剛剛講的，人家權限之內的，我們幾乎沒有去提出類似的問題。

問：現在國民年金的規劃，是由貴會人力規劃處在做，但國民年金的規劃內政部社會司自己也在規劃、也在做，是不是因為有財政的考量，內政部比較沒有做這方面的考量，所以交給經建會來做規劃？

答：這是很好的例子，我們副主委就是召集人。這個部份涉及到財政的問題是最主要的，其次是給付要給付多大。內政部最初的規劃，是要走向「福利國」的觀念。經建會出面跟財政部、內政部一起召集其他相關的部會，另外還有主計也涉及在內。事實上也是跨院的，考試院銓敘部也有參與。經建會有一個特色，就是經濟發展與社會保險要兼顧。事實上，內政部自己做福利的做到最後，也承認善門難開，譬如說許多國家在給年金、或者給低收入的時候，要做市場的調查。這個人有一千萬，根本不要去給什麼低收入，今天告訴這個 information，明年他的資產就沒有了，就來申請。變成善門難開，所有的人只要年紀到了就把資產移轉給子女，自己來申請低收入。這是內政部主管的司長自己跟我們講的，後來才不敢做的。所以像國民年金的部份，事實上有兩個召集人，一個是我，一個是內政部社會司長。大家可以看得很清楚，它的功能就是要兼顧福利和經濟發展，所以我們共同召集，中間制度的建立，有財政、主計、甚至於各部會都有參與。因為我們知道這個制度的建立，連投資誘因都大家沒有了。像澳洲技術條件非常好，但大家不敢去投資。因為一去，福利的成本一扣掉，經濟的利潤就沒有了。所以我們經濟部也是委員，財政部、主計處、內政部、衛生署、國防部，太多的部會參與其中。不過還是蠻困

難的，選舉的時候大家都會講國民年金，但是其實對國家的稅賦是一大負擔。可是假如完全偏向經濟理論，自己工作 20 年，自己 take care 未來 20、30 年，或是將來老的時候的安排，但事實上都不能做到。為什麼？因為很多人退休領退休金後，看到這個時間有利於股票投資，就進場買股票，沒想到一下子血本無歸，變成國家要照顧的對象。所以事實上這個制度我們也不能從純經濟的角度來看，要求大家 take your self。很多的情況下，都會跑出像剛剛那種問題，到最後還是政府幫助。所以為什麼不能建立一個制度，要自助也要人助？自助是很經濟的想法，人助是很社會、很福利的想法，但是人助的部分是無底深淵，因此跨部會不同的 thinking 都會納入進來。但是現在的爭執依然還是在財政上面，要不要扣稅、會不會影響經濟的問題上面打轉。我們的主委試圖要說服院長還是要交一點稅，但是對經濟影響不要產生，不要損害到交不起稅的人。我們經建會的 logo 就是向上發展的明燈，中間是個小天平，所以我們在協調的時候一定要客觀中立，經濟發展要兼顧社會和諧，所以一定要有愛心（logo 倒過來像顆心）。我們經建會的同仁，不管做什麼事，都會朝著我們 logo 所代表的精神。

問：經建會在扮演幕僚角色的過程裡面，你們有沒有覺得比較窒礙難行的地方？和需要更動現在的組織？或者說你們覺得怎麼樣的重組會最好，還是說不要動？或者是也可以談一下現在報紙常談的，經建會和研考會合併的問題？

答：我這是代表個人意見。我想整個國家的發展，有一個整合性的機構是很不錯的。過去四十年來台灣經濟發展，從經合會（國際經濟合作發展委員會）經設會（行政院經濟設計委員會）到經建會，一直扮演著不同階段的角色，而經濟面是我們經建會扮演的最重要的角色。假如跟研考會合併，就跨到非經濟面，事實上現在我們四年國家建設計畫，事實上已經跨到非經濟面了，包括社會建設、文化建設也在裡面。事實上以現在本會的職掌，也有跨到非經濟面的因素。這個發展事實上也是對的，一般在世界各國來講，

社會經濟發展的 plan，現在是在這樣做。所以是不是跟研考會合併，我個人沒有什麼特別的建議，但是方向事實上也是往這裡在走。我個人認為，調整只要在從整體政府組織運作，認為是更有效率的，也不失為一個思考的方向。

答：我的看法是，我不去談哪個機關跟哪個機關去合併的事情。像物資局，20年前就說要裁併，走到20年後都很難去解決它，它是因為人的問題，很不好解決。我覺得組織再造，我們強調是一個「小而美」的政府，我覺得像你們專家、學者結合民間、結合政府機關的意見，應該先去思考「小而美」的政府應該是怎麼樣的一個政府。當然，這個是規劃，我覺得規劃和執行一定要分離，將來組織再造成功的可能性才會大。而且，他不是急迫在半年、一年就要來定案，我覺得這樣子的設計，基本上以後做起來一定會非常的紊亂，而且不容易達到目的。應該把規劃和執行分離，而且甚至可以用5年、10年、20年，分別因為它內涵的不同，可以分不同的階段來完成。因此就再談下來，就我們這樣子一個像經濟的規劃、執行、考核這樣子一環的工作（我們有很多環，譬如說我們對工商管理、對地政、對營建，中央到地方有一環）像我們這樣經濟規劃、執行、評估考核的這樣子的單位，有很多像是像您剛剛所提的經建會、研考會，像院的秘書處等等很多同樣作幕僚工作、同樣是在經濟研究的單位，以後在未來小而美政府的型態中，應該是怎麼樣最理想，凌空去想。因為你去改西裝是很難的，我是覺得應該重新再去做一套西裝，應該現實面就很難去解決它。因此這樣子凌空去思想過了後，未來要達到那個目的，可能不一定是三年、五年就可以做得到，但是沒有關係，這件事情如果要做得到，應該譬如說是20年。為什麼說是20年？因為這些相互的機關或人歸併起來，有的事情是立即可以做得到，明年就可以推動的，就在明年完成。應該是這樣子來思想，我的意思就是說不單是思考經建會和研考會的合併，而是應跳開本位。要不要管制考核這種單位，也可以凌空來想。如果基於管制考核的觀念，一個政府的部會的首長，負責事情的成敗，還需要有一個

人在旁邊管他嗎？如果是基於這樣的想法，那以後的政策是透明的，執行也是透明的，未來的管制與評估是由民間輿論會去做評估。但是現在一個部會首長有人來給他做評估，他就不做評估了，因為有一個人再替他做評估。所以我想組織再造，應該是這樣去思考，那思考出來以後，他有個規劃，有個理想，要達到這個理想要去施行，需要一段時間才能完成。所以以後小而美的政府說不定不是二十七部，搞不好是十二部，中央與地方之間的層級縮小了，它因業務的需要它去做整合，而各部會達到的時間有所不同，這沒有關係，因為它應該跳出本位，因為現在這樣都是以本位的立場來處理。比方要講管考會的重要性，它可以講三個小時，講管考會有多重要，又比方說行政院有個秘書處，它又可分為五個組，它的功能是什麼，如果他的功能都能發揮的話，那現在其他的單位是不是還要去存在？—應該是這樣去思考—外交與僑政，一個國家的外交出來問題，我們的僑民不知道要找外交還是僑委會，大家之間都會有一些界面權責不分的地方，那就要凌空去想，那能不能做到，沒有關係，只要方向出來，短時間做不到，二十年來完成這件事，也很好，讓全民都有個共識，有個準備，二十年後中華民國就沒有外交與僑委會，就變成一個外務部或什麼的，應該是這樣才是有意義的，而且能畢其功於一役。

問：如果內部不需要管考，尤其如審計或其他功能去補，各單位就由內部自己來處理就可以了？

答：我贊成您的建議，我覺得管考這件事，如果主計處要加強它的責任，主計處負有它管考單位的功能，主計的部分就要出來，但是主計處太慢了，它沒有用科技的設備來補助它，一個東西的決策要一年以後才出來。比方我們現在工程的執行現在在算不出來它的帳，管考也每個人一人一本帳，那如果主計處它有它所要負的責任，每一個月，第二個月東西就要出來了，比方交通部執行公共工程，您執行的量到那裡去了，有沒有落後就可以了，何需要在一個經建會、一個管考處，一個工程會這樣多的單位去處理一

件事呢？這就不是站在本位主義而是以客觀的立場來思考的。如果我們站在本位去考慮的話，我想各位在進行組織再造時，各位一定會遭遇很大的困擾，將來即使行政院的組織法送到立法院，也跟上一次一樣出不來，我認為對國家都沒有幫助，那有幫助的想法是我覺得您把規劃與執行分開，純粹都是規劃，都不動到每一個人，但是規劃完成後，大家都認可這項規劃後，要執行這個規劃，那在這中間，五年十年都可以，難的事情以十年或二十年做目標，容易的事情三年五年一年做目標都可以，應該是這樣出來才是最了不起的，這是我理想的說法。

答：我們實在不了解研考會的功能是什麼？您們今天問要我們，要不要與研考會合併我們實在很難回答，我們做了二十幾年的公務員，我們實在不知道研考會的功能是什麼。另外經建會有歷史優越的榮譽，我們在這工作，我們覺得我們非常有 power 的感覺，我們對國家的經濟建設有很大的貢獻，從早期的長官到現在，一路下來，我們對國家的經濟建設我們都參與了相當的規劃，相當的建議案，我們有很大的成就感，那我們不希望在合併以後，讓這種感覺不見了。另外我們不希望合併之後，層次變低了，這是我們很頭痛的事情，我們要做很多協調的工作，可是這些協調事情都需要很多的專業性，被人肯定的專業性，如果您不具有專業性，您怎麼去協調，我們的同仁都有這樣的專業性，我們覺得如果我們的層級變低了以後，比方說一個署，那一個署如何去協調一個部會，部之間的衝突及部之間的困難呢？部怎麼可能會聽一個署的協調呢？所以我們不希望合併之後讓我們的層級變低。其實我來之前我們有很多同仁都已經跟我表達他們的看法了，我是比較務實的。

答：我從另一個面來看，最近我一直在寫一個大趨勢及大策略來考慮我們國家的組織調整的方向，有的文章已發表出去，有的則還在寫，這是經建會與其他單位較不同的地方，第一個是經濟專業是非常廣的，每一專業個分下來之後，比方說管土地的也許比較多就三、四個，管國內金融的就一、二個，則分下來三百個同仁，

它的涵蓋面非常的廣，不過有時候還是不夠，還是要求取外面的專家來幫忙。但是我講的比較大的策略是說，雖然世界的競爭非常的厲害，但基本上是政府的競爭。而產業的競爭、企業的扁平、與政府的改造，其實都是一樣的，員工的心理都是一樣的。不過，經建會的每一個處，他的角色，基本上都是非常動態（dynamic）的變化，我們今天做經建計劃，與二十年前的經建計劃以都完全不一樣了，那時候我們生產鋼鐵多少，生產米多少，現在則講生產五億，則旁邊的周邊措施怎麼樣，是不是要政府去提供輔導，所以假如研考會與經建會合併起來，則很消極的是，同樣我們也有管考處，那這樣則少掉了一個處長一個副處長，不過底下的工作還是要分開來做的，如果比較積極的想法是，如果合併以後，則透過比較自由化，組織制度化後，有很多的工作，在一開始經建會有創新的能力來想，但過一陣子之後，要回歸到各部會來處理。我們現在管的大概都是幾十億以上的，將來也許少數一兩家，關係到國家的前途，我們做的很仔細，其他透過組織制度去管理，不過現在這裡也大小案都管的話，我們說審計多少也有管考的功能，假如這邊管的多以後，那以後的部會會說這由您們來做，那也由你們來做。其實我可以跟各位講，我們江主委的做風，沒有一項是被別人指出來，我們的院務會報，一方面是表現我們的工作方向，一方就是這邊做的這麼樣了，那方面做的如何了，事實上這個院務會報是屬於管考的方向。所以假如各部會在那個部份業務會報、部務會報的話，東西就做可以起來了。單位愈多，愈難協調。各部會一定有他的主觀性，需要有人來點破、用不好聽的分析說明給他聽。所以我倒是說，可能大家合併後，初期人員的惰性在制度建立之後大概就會慢慢縮小。

答：我剛剛還是強調，不是一個很小的格局，而是應該整個來看。人民到底需要這個政府照顧哪一些事情？很多民間可以拿去的，譬如說很多監理業務、檢驗業務，民間可以承接來做。甚至於現在商業司一些公司的登記、設立，我們民間有會計師的制度，民間是不是可以拿走了？如果拿走了，這個單位以後未來 10 年、20

年以後，中華民國政府就沒有這些單位了。這個商業司純粹就只能就企業管理、或者就是就此做一些政策面及法規面的東西而已。沒有說為了一張證照，還要到經濟部商業司來，蓋一個經濟部部長王志剛的章子，這個流程上下都要一、二個月。應該像這樣一個環節、一個環節去探討。現在辦工商登記的人很多，每個地方政府都有工商登記科，到了我們行政院的話，經濟部商業司有設很多科，中間有工廠登記等一大堆人。這些「人」的問題不能解決，所以說不能就要明天實施。因為如果明天就要實施，那麼這一群人每天都很憂愁，又很多事情出來了，問題就很多。所以這要未來 10 年以後嘛！這群人沒有立即的問題存在，他退休的退休，過程當中他開始會有移轉。我是覺得這樣才能夠達到組織再造的目的，絕對不要一個閣揆希望在他的任內就做完這件事，那一定是錯誤的、不可能的。但是我們也瞭解，任何一個閣揆上台都希望留一個名，但是我是覺得這件事情一定要給一個時間，規劃和執行一定要分開。20 年完成、50 年完成都沒有關係，一樣也是留名的。

問：研考會有一個管制考核處，經建會也有一個管制考核處。有一點我覺得非常奇怪：在經建會組織條例第九條第四項規定，經建會管制考核處掌理「關於施政之管制及考核事項」；但在研考會組織條例第五條第六項則規定，研考會管制考核處卻掌理「關於國營事業年度工作考成事項」—在研考會組織條例中說要負責國營事業的管考，但在經建會組織條例中卻只有籠統地說負責施政的管考，您對這兩者之間有沒有感到很突兀？

答：我坦白的說，做研考工作的人基本上都很保守，手上的業務就怕丟掉。我一直反對國營事業為什麼要去研考會去管考它？國營事業有董監事會，它的盈虧都是自負，它有它自己一套東西。因為行政院有一個國營事業考成的辦法在，所以大家都根據這個辦法，每年都要浩浩蕩蕩的去國營事業管考。這些被考的單位都要抱一大堆的資料給你們看，你半天也看不懂什麼，回來還要給他

打一個成績。我早就反對了，國營事業的考成絕對沒有必要去做，如果在我經建會家裡面，我早就把它取消。因為我只要衡量對對方機關、對政府沒有幫助的事情，你根本不要去做。第二，一碗飯兩家分著吃，我寧可這碗飯你通通拿去吃，我不要吃，應該是有這樣子的一個觀念。我可以向各位報告，我們經建會的人員會有這種觀念。其它的單位就是抱著他們的工作，深怕丟掉了，不管這件事情是好是壞。

答：我想唸經濟的人都曉得，央行最大的任務就是維持金融的穩定。可是他們都不管國家的外匯平衡，您們中央銀行最重要的角色是，我們的國際收支要比較接近平衡，才是一般的角色，其他的都可以交下來。其實管考都很保守，被管考的人也被定下來，中船有一票人叫我去講策略性？他說它所接到的訂單，甚至不能 cover 他的原料，我還是認為要做，所以有很多的管考要推的很高，但只要把很多東西定下制度化以後，事實上有的是可以省下來，我們小而美的政府一定要朝這幾個方向來做。

答：我再補充剛剛他的想法，因為我是認為純粹技術面是可以解決問題，但是很多都是結構性的因素，比方說這樣管考的工作，事實上如果我們的文官制度是很清楚的話，其實管考不必要有專職的單位，現在為什麼要設專職的單位，因為現在我們的文官制度有其問題。如果一個常任文官樹立的很清楚，一個部會對一個常務文官，這個事情推動不了，這是常務文官去負責這個事情，有沒有管考的專責單位已經不是很重要的了，現在我們就是沒有建立這樣的制度。我們就是要有很多的單位去做一些事情，來做一些權責不清的事情，所以我不知道是不我們中國人規劃的能力不足，因為我們常常都會覺得都有責任，也都沒有責任，因為您有管道，我也有管道，但是如何去解決呢？像文官制度可以解決很多後續的事情，如果文官制沒有把它樹立好，沒有把它建制好，後面這些都枝枝節節的事情，您這麼去變，還是都沒有去解決問題，很多都是我們結構的問題。

問：都市及住宅發展處的很多方案，包括您那個企業計畫發展，都非常重要。而且又和很多部會，像內政部都有關係。我這麼想，在經建會裡面這麼重要的一個處，它將來有沒有辦法獨立出來？就像美國的 Housing and Urban Development Department？

答：誠如剛剛我們所言，經建會本身是個幕僚單位，而住都處也是秉承行政院之令，做一些協調、審議的工作。我們在做協調、審議工作的時候，其實是有關跨部會的比較多，譬如說住宅政策方面，勞委會有勞工住宅、內政部有國民住宅、國防部有軍眷住宅，顯然一個部會沒有辦法來統籌住宅政策的所有事項，所以行政院一定要來協調、整合。如果行政院自己沒有能力來協調、整合，那麼勢必要有一個配合的 think tank 來幫他做協調、整合，我們經建會就是扮演這個工作。那你說要把我們住都處獨立出來，或是提高層級變成一個部會，那其實將內政部營建署獨立出來，或是將它提升層級可能會比較恰當。而我們經建會住都處，恐怕還是要幫行政院審議住宅政策。不管說內政部營建署是不是提升成一個部會，它提出來的計畫或方案，仍然會有涉及其他部會的事情，他本身沒有辦法獨力完成。這一部份他最後一定要報到行政院，行政院還是要有人來幫他做審議、協調、整合的工作。假定行政院需要這種工作，要不就是加強他本身行政院秘書處的功能，要不就由經建會或是另外一個部會來負責這方面的工作。

答：我們經建會住都處比較著重的是實質發展面的審議，包括土地使用規劃方面、交通運輸、水資源、環境保護、觀光等方面的審議案件，這一部分是比較被動的，是行政院將給我們的。另外一部份是比較主動的，就是我們都市更新推動方案。都市更新推動方案很難界定說是哪一個部會的，因為有很多部會都會有關係的。另外譬如說創造城鄉新風貌行動方案，城鄉新風貌是為了配合亞太營運中心，不只是內政部本身要來做，還牽涉到都市與農村，跟農委會、原委會也有關係，甚至於經濟部。所以這也是跨部會的東西，經建會就來研擬一個整合性的計畫。還有勞工住宅，這個勞委會已經提出來了，但是因為當時在提這個計畫的時候，在

土地和基金上沒有辦法來 handle，所以我們經建會給他很多的協助，眷村也是一樣的。假定說我們的業務跟其他部會有重複的地方，這本身行政院和部會業務有重複的地方。為什麼呢？因為我們現在這個法令，各部會是主管機關，要負責政策的成敗。但是他和行政院的關係到底是，哪一方面需要行政院來核定？假定需要行政院來核定，那就需要有人來幫他核定。假定不需要由行政院來核定，那各部會自己就可以解決，那我們經建會就不必去處理。最後一點，我要呼應金處長的想法，我覺得組織再造的方式，不能夠就現在哪一個機關和哪一個機關合併，我們真的要徹底的檢討我們政府的功能是什麼，從過去「大有為」的政府到現在「小而美」的政府，中間其實有很大的差異，中間其實有各種不同的問題。所以我們覺得組織再造，要先釐定到底政府本身要有哪些功能、要做哪些事情，然後把這些事情 grouping，哪些東西由哪些部門來做。這樣子來做可能會比較平順，而這種東西也不是一年、兩年，要有階段性地來達成目標。

問：政府再造推動委員會中，經建會為什麼會被分派負責法制再造？這令人感到奇怪。而且裡面還涉及到人事方面的東西，有沒有什麼背景的原因？

答：當初會這樣分可以也有一些歷史的因素。也許這位不知道，大概是民國 74 年的時候，經建會就成立一個「經社法制小組」，就是把妨礙經濟發展的因素—妨礙經濟發展事實上面非常廣，直接可說是經濟，間接可以說是制度、士氣，或者此制度在運作上能不能 work—予以解決。但是念法律的人往往非常保守，念經濟的反而扮演改革的角色。各部會或許強調依法行事，但是我們經建會是依政策趨勢的需要來改法律的。所以經建會協調的案子，牽涉到整體、長期的，通通都是要從修改法律來著手。經建會著眼在效率，法規小組二十幾名成員之中，有一半是學財經的、一半是學法律的，從政策趨勢面做修訂法律的工作。最初提出法制再造，我們是希望院裡面的法規會來做，但是法規會說他們只負責法規

的解釋，沒有 law productive 的部分。法制再造所標榜的是法規制度的鬆綁、以及效率的提升，因此由有這種 function 的經建會來做。雖然經建會做起來沒有像一套全新的西裝好，但是也半新不舊，還是可以用的。所以名義上本來是要法規會來負責法制再造，但是法規會要我們過來，才變成經建會主辦，法規會協辦。在國家向前進的時候，唸經濟的是踩油門的，而唸法律的是踩煞車的。

答：我再補充一下他所說的，也回應您。大概我想分兩部分，我看你們的題目，主要是侷限在行政院幕僚業務功能的整合，剛剛是擦槍走火談到改西裝和做西裝。原因是什麼？我想也就不必再去談它，因為我們也不是很瞭解。也或許是因為要完成這件事情的時間很短，當時的想法是要有一個急迫性。第二，參與的人不是那麼普遍，譬如說像我們司、處長級的，也不過是在陽明山上開一次座談而已。可能是因為這樣子的關係，少數幾個主導的人他的意志去貫徹而已。那如果這少數幾個人的方向正確的話，就是國家之幸、國家之福；如果少數幾個人的方向不是這麼好的話，那麼後來又會延續很多的問題。在功能整合的時候，事實上也是可以考慮新做西裝或修改西裝，這樣大的方向。你們從這個點去發揮，同樣有它的參考價值。第二，就行政院幕僚重疊的觀點來看，我是覺得你做這個文章，不是在於經建會和研考會而已。行政院的幕僚，就我剛剛講的國土這件事情好了，現在和國土相關的部會有好幾個，比如說內政部、工程會、經建會，或者像交通部、經濟部等有關計畫產生的單位都牽涉到。那我麼現在就要問一個問題：一個部會花很多人力去思考出來的一個案子，還需要有那個單位再去審議嗎？審議單位的意見是有就一定超越他們呢？這個就是有關整合的問題。假如權責很清楚，一個部會的部長負責去思考、規劃、研究出來的一個案子，成敗就由他負責了。那還要不要到行政院置喙？要的話他這一條系統應該怎麼去整合？所以不是研考會和經建會，就涉及到同樣行政院幕僚相關連的，就同時穿越到好幾個單位，不只是國土這件事。至少我們現在可以知道行政院秘書處、經建會、工程會，土地的話一定是內政部

營建署和各部會；水利的話一定是內政部營建署、經濟部水利局、省市地方政府等等，都穿越好幾個部會。你們現在我覺得對國家最有貢獻的，我覺得你就要去思考，這種業務的整合，怎麼樣去像我們您所說的扁平化，透過中間的層級，才是真正的焦點。而不是將經建會和研考會併掉，就解決他的問題，事實上不然。而經建會和研考會要併，院秘書處要拿起來考慮，就更接近你的標準答案。如果再把相關部會拉進來擠扁，變成一個部會的話，就是一個更好的思考方式，那種「小而美」的方向就出來的。

問：我是不是可以 follow 您剛剛的思考路徑下去，事實上不同部會他們自己作他們自己的計畫審議，事實上是最專家的、也是最專長的。事實上幕僚作業從資源分配的角度來看，因為大家都說自己的計畫很好、很重要，可是我們總是要有優先順序的考量。像美國是由主計、OMB 來做這樣子的工作，而在我國是不是像經建會、研考會其實都在幫主計做這個工作？那我們現在可不可以將之合併成一個單位，功能完全集中到主計處裡面，或類似這樣一個單位，這樣好嗎？我們現在就是變得要思考這樣子的問題，是不是？

答：這種東西我想見仁見智，要經過很多專業的角度去判斷。因為你全部集中在主計處，以現行主計處的功能，和經建會審議的功能併到那邊去，是不是沒有辦法達成它的任務了？經建會現在的功能是可以完成審議的任務，這是一個問題。我剛剛講說，組織再造要再凌空去想，要不要審議？這個當初在組織再造 final 的會議時，很多專家學者都反對要有一個審議。就我所瞭解，郭政務委員是很堅持經建會要維持一個審議的功能。但也可以說，這個事情也是見仁見智。假定說我們的行政機關，如果真的要落實權責相符，就我個人的想法，我認為一個部長很大很大了，你一個部的資源很多很多了，你提的計畫你負責啊。你做不好，就負責下台，沒有必要再丟給另外一個單位去看看你好不好。那這個提出來也一定見仁見智就是了，你們專家能夠幫忙的就是在幫忙做思

考。(問：可是我們還是很需要一個跨部會的協調單位)您就是支持要有一個像我們經建會這樣的國家委員會來做審議的功能，這是很好的答案。這就是我們剛剛我們講說，為什麼我們經建會引以為傲的地方，但是不幸現在經建會要跟人家去併了，併了以後如果又是一個行政總署，那麼原先那個功能就全沒了。所以我說大前提要先思考，這些幕僚是不是要把他全部集中在一起，不集中哪些可以把他過濾掉，而不是純粹研考會和經建會去併不併的問題。

答：針對剛剛您們提出的 recommend，就資源分配參考美國的作法，由主計單位去做，我個人的看法是，經建會事實上是做四件事情：PCER。P 就是 planning，這 planning 是 national planning，國家級計畫，譬如說我們的四年計畫、六年計畫，這是國家未來的建設藍圖，根據這個；四年計畫、六年計畫，去編年度預算，這很重要，沒有一個單位可以做的，主計處做不出來的；C 就是 coordinating，因為每個部會所提出來的計畫，都是本位主義相當濃厚的，而且他們自己沒有辦法去排優先順序，所以需要有一個 coordinating 的單位—經建會來幫大家協調；E 就是 evaluating，每個部會提出的計畫，總是要有一個人去評估它。當然這個評估是非常高難度的，因為各部會本身都是非常專業的，怎麼樣去再有一個旁邊的單位去評估他的專業性？這就是蠻有爭議的地方。我們主委也常常跟我們講說，各部會提出來的東西，如果對於總體經濟有影響，我們可以提出一些意見。但如果只是對他自己本身部會功能、權責有影響的話，我們就尊重部會的意見，這是主委一直告誡我們的事情。但是你評估的時候，還是要從不同的角度。譬如經濟部提的意見，他不一定考慮到其他的功能性。所以我們 evaluate 一個計畫，要從市場面、技術面、管理面、還要從法律面，是一個非常廣泛的 evaluating，而不是只專從技術面。最後那個 R 就是 review，整個計畫已經在執行了，那誰去 review 呢？他的結果又是如何呢？將來計畫怎麼去改進？所以基本上這四個功能，就是我們經建會主要的功能。就此四個功能，我就不認為像研考

會或主計處，他們能夠取代或是合併經建會的這種功能。(問：美國的 OMB 比我們的主計處大很多)對！對！所以我是說以現有的主計處來說。

問：關於組織法上，有關於部門計畫處，貴處掌理關於經濟建設部門發展計劃之研擬及審議等工作，所謂「經濟建設部門」是指？

答：部門計畫處從以前的例子，主要是做工業部門，後來一部份變成工業局。但是後來發現還是需要工業審查，所以又回復有部門計畫處。但那個是歷史，目前的作法就把將產業發展當成他主要的部門，就是產業部門。產業發展當然包括農業、工業、以及服務業的發展，這三個部門是主要部門。產業部門的部分，就是我剛剛講的，也要做 planning、coordinating、evaluating、review 等等，這四個功能都要做。現在我們還有一些專案性的東西，包括剛剛講的公營事業民營化，因為行政院要加速推動公營事業民營化，所以這個工作變成我們一個專案性的計畫，投下五、六個人去做。其實我有個建議，公營事業民營化應該在行政院裡面來做。公營事業民營化是一件很急迫的事情，現在公營事業有 91 家，但民營化的速度非常慢，有很多的困難都是因為員工的抗爭、立法院的杯葛等各種問題造成民營化的速度比英國和其他先進國家要慢很多。可是這對我們經濟發展有很大的影響，因為公營事業本身是效率比較差、技術比較差的，冗員比較多，而且人事費用非常的高。如果不是有獨佔的話，在市場上根本沒有競爭力，這是所有管理學者的共識。除此之外，因為在民營化推動的過程之中，大家認為民營化應該更廣泛的來推動，所以公共工程、公共建設的民營化（就是 BOT）也由我們部門計畫處來推動，我們最近在建立 BOT 的法制基礎。而現在部門計畫處的困難就是人力少，但業務多，而且面臨人才斷層的危機，因為處理這些業務，其實需要資深的、專業的人員來做。

問：「亞太營運協調服務中心」目前的主要功能為何？（經建會網頁記

載為：「落實亞太營運中心計畫的執行推動、加強跨部會事務的溝通協調、並提供國內外廠商最有效及可靠的服務」)？運作時，會不會與經建會原有的綜計處、經研處、等處功能重疊？最大的執行障礙為何？

答：蘇教授問的亞太協調服務中心就是我們所負責的這方面的業務。可能現在外界一般看不到我們亞太協調服務中心有什麼績效，但其實現在亞太協調服務中心有完成幾個法案。其他應該還是蠻多的績效，比方也是有幾個廠商也是有來，也是經過他們的努力。可能是宣導方面不足，讓外界有那樣的錯覺。(問：目前在執行的功能與職責與原來各處室是沒有重疊的嗎？)沒有，現在行政院還有一個類似亞太協調服務中心的委員會性質。當初要設置我們這個的單位，行政院也有一個公文，提到是不是要併到經濟部的投資業務處，後來在政策上還是沒有這樣做。

問：我想澄清一下，聽到目前為止，我們感覺到經濟建設計劃如果是十億以上就由經建會負責，然後十億以下就由各部會來自行負責，十億以上也是看他的性質，比如說我們都市住宅則由都市住宅處來負責，如果跟產業有關的，就交由部門計劃處，那其他如果不知道的話，是不是就由管考處來做，是不是？內部怎麼分工去管？

答：我們內部會有分工去管：現在都滿清楚的，管考處是有一些案子，那基本上它是屬於年度預算的先期計劃，所以每年政府要開始編預算，行政院都會決定經建投資計劃大概是有多少，那比方說是二千億，那各部會就會提出很多案子，大概根據我們的了解，每年的需求數約有六仟億，那經建會就有一個很重要的工作，就是依照這個案的優先順序，然後評估審查他所提出的規模大小與造價是不是合理，那就像您剛才所講的，我們內部就有很多處，比方說國營事業就由部門計劃處來做，因為案子很多，大概我們十億的案子每年約有 250 件左右，所以我們現在正著手從事一個中長期公共建設計劃的一個規劃制度，希望分成九個部門別與二十

四的次類別，九個部門中就包括農業建設、水利建設、都市建設等，先有十年的展望，就是說百姓常常會質疑說公路今天修這一條，為什麼明天修那一條，那您公路長期的政策到底是什麼？那我們希望它有個十年的想法，十年的想法就是說在十年裡，您台灣的省道的公路要的品質及其效率要達到什麼樣的目標？好了，那樣要達到目標，您每四年每四年提出您的想法，四年之內要做多少，要提出一個具體的數據，比方說您四年要改善省道一百公里，那這一百公里所需要的造價是多少錢？您要算出來，要使預算、計劃結合，不是所提的計劃都非常的了不起，但是都做不到，都沒有達成，因為他沒有財務的觀念，他就提，所以希望以後這一套計劃就是希望每四年每四年根據您的部門，根據您的次類別來提出您的發展想法，而且要跟預算結合，然後我們經建會就是一看就看您四年了，所以我們經建會有一個很難的一件事情，就是資源分配的工作。行政院每四年可以給政府固定投資裡公共建設來算，四年差不多是八千億左右，那這八千億與我們九大部門別有交通、都市住宅、農業、水利，請問那一個是比較重要？那我們經建會就是要承擔這樣的工作，根據過去的歷史資料、未來社會經濟的發展、根據行政院長的工作重點、以及老百姓的需要，您就要排出來，分配出來，各部會都接受這樣的一個資源分配以後，它拿下去後去做計劃。那未來的計劃，像預算法修訂以後，它也可以提中長期的預算案，就是不要每年每年去編，可以大幅的減少這中間的行政作業，而且可以使預算與計劃結合，而且所有的過程都可以透明化，人民可以知道，如果他關心水利的話，他可以知道這未來四年中政府對水利的方向是什麼，有那些個別的計劃會推動，那些計劃的造價都會公開，四年裡比方說您要造什麼樣的河，要多少錢，老百姓都會知道，大概我們中長期的規劃就是這樣。

問：我想請問一下，我看到組織法上面財務處主要是負責中美發展基金，但是基金不是行政院主管的嗎？

答：中美基金是民國五十四年七月一日政府設立的，這是根據中美雙方換文協訂所設立的，那在民國七十四年以前，經建會不是政府建制一個單位，那經建會的前身，經合會、經設會，在最早就是美元運用委員會，所以這樣下來中美發展基金就是經建會在處理的。它整個財務、會計，人事整個是獨立於政府的機制之外的。到中美外交發生變化之後，民國六十九年之後，美國就沒有跟我們有第三次換文的設制中美基金，那中美基金的主要功能是說我們對美方原來借款的本息要還他，那還沒有還他則他可以去循環應用，循環應用可以用在經濟發展或社會建設，那這整個責任歸屬則有經建會的前身系統及農復會，即現在農委會來負責運用。到六十九之後，美國沒有再訂約之後，那七十年由外交部提案到行政院去，所以把這部分，既然中美發展基金沒有換文的話，那就比照行政機關的法令，把它設為我們非營業性的基金。到民國七十二會計年度，才把這筆預算編到立法院去，七十四年我們經建會有組織條例後，那這一部分的業務才明確的把它定在財務處與管考處。其中會計室，它本來還沒有正式建制的時候，會計室是在財務處裡面，那組織條例制定後，會計室才獨立劃分出來，那本身財務處與管考處及會計室本來是在經建會的整個統籌運用，在更早之前，中小企業處，工業局是經建會發出去的。所以財務處是美援會、經合會、經設會所有工作的縮影，為什麼原來那麼大，現在那麼小，主要是它資金的運用額度在預算上相對縮小，它的功能沒有原來那麼大，所以就設財務處一個來辦，那它來辦，為什麼把社會工作組織條例的主要工作，就是它要去扮演中美基金管理委員會的幕僚工作，中美基金管理委員會設立的層次原本很高，它是根據行政院組織法第十二條設的，如果按照它的組織規則來看的話，它與經建會的層次是相當的，都是按照現行行政院組織法去設的，它的組織規則的層級是很高的，它的辦事細則裡面就講，這個委員會所有的工作人員都是兼任的，不能有專任的，主要是因為本金還沒有還完，到還到 2004 年才還完，因為我們常與美國開發總署有書信的往來，每年有一個對帳，甚

至三到五年我們會有同事到開發總署去互相了解這個錢的處理方式對不對，現在這個錢剩下的對不對，以後還有多少錢要歸還，那每到要還之前，我們就會再通一下電話，或書信了解一下確定這次要還多少，彼此都能了解一下正確的數字。另外還有一個大的工作就是，現在沒有寫在組織條例上，中美發展基金的所有房地產，根據現在的公告現值約有三十三億，由經建會來管理，這個管理很特別，沒有依據五十幾年的國有財產法的規訂去做，當開發總署把所有的中美發展基金的房地產轉給中華民國之後，這一部分它是要確保其債權為主，所以這一部分大部分是沒有依國有財產局來管，那也是依經建會總務處來管理，

問：我問一個比較敏感的問題是，現在拯救房地產建築業方案的決策過程，經建會扮演什麼樣的角色？

答：在八十三年或八十四年我記得不是很清楚，那次颱風對台灣造成很大的傷害，那時後連院長就下一個決議，要中美發展基金提撥五億元對那些受到天然災區的房屋的修繕辦理房屋貸款，那時候就作決定了，中美發展基金就提撥這個錢，透過銀行去貸款，現在也還沒有去做。那您提到這個房地產這個問題，這裡有兩個角度來看：一個是它提撥的是郵政儲金，這一分儲金是由民國七十年以前轉存到中央銀行的部分，那是做為強勢貨幣，也就是說做為金融貨幣的工具，根據金融情況的需要來運作。那是由中央銀行自己去做決定，至於用到那一個地方去，也許配合政府政策是可能的；而從另一個角度來看是民國七十年以後郵政儲金，就轉到其他四個專業銀行去，由土地銀行、交通銀行、中小企業銀行、農民銀行來應用，也有一部分因為經濟情況不是很好，就不做了，所以有一部分就再轉回央行，所以央行目前大概約有九千億的郵政轉儲，也就是看金融貨幣的情況它來自行運用，有一部分八十四年後新增的是就是我們經建會在幫忙協調的部分，那一部分就是您剛才講的部分。如果照您所講的應用的管道，似乎可以透過這樣的程序去做，因為在八十六年我們也提撥了九十四億去做民

眾無住屋的首次貸款，那這次由央行與財政部去主導應該是基於他們的需要去考慮配合政策的需要，這次經建會好像是沒有參與。也許從制度面來講，經建會應該是財經單位的主要幕僚，因為經建會有一個委員會，委員包括了主計長、央行總裁、經濟部長、財政部長、農委會主委、環保署署長，所以這些與財政有關的首長都是我們經建會的委員，每個星期三下午三點開會，討論這些政策性的問題。制度面是這樣，一般重大的財經政策應該是先在經建會委員會會議討論，討論完畢後，星期四再送到院會，也許是當個星期四或是下個星期四，變成一個財經的小內閣先討論，然後再送到院長那裡，然後再提到院會討論，這是制度面。但事有些事是比較有時間性的，像剛才房屋一千五百億是有一些時間性的考慮，那是有一些特別的考慮，尊重央行的主權，那時間就由央行來決定，或其他相關的部會首長，直接向院長報告，就決定了，不見得一定要透過經建會的程序，因為經建會委員會會議每個星期三才開會一次，而有些事情是有其時間的緊迫性的。

問：每年行政院的年度施政計劃是非常重要的，很多的部門的重點都與經濟有關係，但是行政院的施政計劃好像都由研考會的綜合計劃處來處理，那我不知道經建會的綜合計劃處與研考會的綜合計劃處之間是如何來協調？

答：預算法裡面有規定，我們要先有施政計劃，然後透過施政計劃才去編列預算，換言之我們是走計劃預算的這個制度。那所謂的施政計劃，這部分好像在年度前，如果以舊的預算來講，就在十月底以前，施政方針要送給總統核定發佈以後，然後根據施政方針來定施政計劃，然後這施政計劃是包括政府所有部門的計劃，然後經建會所包括的綜合計劃處過去所負責的計劃是經建計劃，到現在是第十三期經建計劃，過去的經建計劃範圍與現在的經建計劃有點不太相同，過去所講的是經濟硬體建設的部分。到郝院長的時候，把範圍擴大到軟體部分，社會文化也都包括進來，所以慢慢地我們綜合計劃處所做的國家建設計劃的範圍就很廣，連法務部

都包括進來，那這裡面的計劃就包括了四年的中程計劃及一年的年度計劃，過去還包括了兩次的十年的經濟的展望計劃，所以研考會的綜合計劃處的施政計劃是類似提到立法院去的文字型的施政計劃的彙整，那我們會裡的綜合計劃處的施政計劃是從經濟面的發展去規劃。所以兩者之間的差別是一個是從行政的方式，而我們經建會是從建設的角度來做計劃。（問：那還有什麼研考會在做，而您們沒有做的部分？）除了電腦化，他們有資訊處在負責。除此之外，研考會做的，經建會也在做。（問：但是經建會應該也有在做資訊這方面的規劃吧？）我們的資訊小組是對內的，而研考會是對外的。

附錄五 行政院主計處訪談記錄

- 一、時間：民國 88 年 1 月 11 日，上午 9：30~12：00
- 二、地點：台北市忠孝東路一段一號 行政院第三會議室
- 三、訪問人員：計畫主持人曹俊漢教授、協同主持人蘇彩足教授、協同主持人丘昌泰教授、研究助理陳朝政
- 四、訪談內容：

問：先請各位為我們做個介紹。

答：先介紹主計處之組織及業務職掌：第一局的業務是職掌我們中華民國總預算工作，包括在公務機關方面的預算編製、預算執行、及總預算的彙整。第二局負責國營事業、還有其它特種基金之預算業務（在預算法第四條有詳細的規定）。第三局是經濟社會統計及物價方面的資料統計，係掌理全國統計事務，主要業務包括訂定統計法規與標準、辦理社會指標統計、物價統計、國民所得統計、經濟預測、產業關聯統計、統計行政、統計資料管理，並負責國際統計事務聯繫及統計資料交換等各項事宜。第四局是勞動力調查、人口普查業務、工商業普查、及農漁業的普查。並在章主計長上任之後成立了會計作業小組，是臨時的任務編組，希望在未來成為會計局，為未來政府的會計的原理原則方面及會計制度的推動方面作一些工作。因為我們認為這是政府較缺乏、較薄弱的部分，所以我們成立了會計小組，事實上這兩年來會計小組也發揮了不少功能。行政院主計處主要除了這五個單位之外，還有以機關型式出現的電子處理資料中心，大概電子處理機構是我們主計處最早發展的，在民國五、六 年代就開始推動這個東西。也是目前全國真正處理有關電腦作業，以組織法成立的唯一機構，主要是做我們整個電子作業的硬體及軟體方面的協調、審查及一些有關研究訓練的工作。其他比較大的幕僚機構是人事處，我國主計制度是一條鞭的，重要在人事系統，全國大概有 15000 個主計同仁，從中央到鄉鎮。雖然是一條鞭，還是必須要跟各單

位多溝通、協調，基本上我們主計人員的任用是有一套法規在規範，依法我們主計處是全國 15000 名主計人員的最高人事主管機關，從中央總統府、國民大會、五院、及所有中央各機關的會計人員或者是統計人員，都是由我們主計處來任免；還有地方政府，從主計機關的首長，到會計、統計人員的任免都是由我們主計處任免。省縣自治法通過之後，尤其在任免程序上變成雙重的任免，例如台北市政府主計處處長的任免程序市長任免之後，再由我們主計處重複的任免。省縣自治法實施以後，直轄市自治法也沿用，新擬的地方制度法原則上也是按照這個精神在運作。在整個主計業務來講，從業務面來看，雖然我們行政院主計處的第一局、第二局運作的是中央政府總預算及附屬單位預算的運作，但事實上對地方的財政，主計處也扮演非常重要的角色。因為整個全國資源的統籌運用來講，我們從主計單位一條鞭系統也好、從財力資源的統籌規劃也好，事實上主計處扮演非常重要的角色，甚至於包括對地方政府財力不足的籌措、調度、支應等等，事實上我們扮演蠻重要的工作。種種基於這方面來看，我剛剛報告過了，全國基本國勢調查在我們這邊，所有的全國統計資料也都透過主計系統匯集到行政院主計處變成基本資料庫，我們統計系統的人力在世界上比較起來算是比較少的，而且少得蠻多的，但是我們的統計資料在世界的排序都是相當優良的，這是主計系統發揮的功能。從我們主計系統來看，事實上不管是對政府預算、會計、統計方面，事實上發揮了蠻大的作用。主計處最重要的工作除了資料的提供外，就是一年一度將中央政府總預算及特別預算送立法院審議，由於預算對國家財政、經濟發展及各部會業務推展都有影響，因此，主計處為讓政府每一元支出都能做最好的運用，事前都會利用全國總資源供需估測統計技術，在兼顧經濟成長與財政負擔下，將國家資源做最合理的分配及最有效率的運用，所以說，主計處的工作不論是直接或是間接，都是在支援這方面的工作。這些工作可能和我們發生關係的機關蠻多的，現在的作法在理念上是計畫和預算結合起來處理，但有人說計畫歸計畫、預算

歸預算，但這麼做主計處的人力調配無法來支應，其他涉及預算的（統合部分）相關機關，像經建會、研考會、國科會、工程會、人事行政局等等。但研考會事實上對施政計畫的審查就不見得那麼專業，研考會審查的東西主計處事實上都可以承擔，所以是不是要把計畫跟預算區隔得這麼開，我想是非常值得探討的地方。我們有一點點重疊，就是政府會計部分是和審計部重疊，這是歷史上的分割，我想是跨過今天曹教授所主持的專題以外的。我們也逐步和審計部協調溝通，希望將業務逐漸釐清，例如最近審計部放棄事前審計，這是合理的作法，由我們主計處會計部門介入。統計部門公務統計的部分跟各業務單位多少也有不好釐清之處，但為了清楚界定統計單位與業務單位的分工，各機關所負責的統計業務除依據行政院主計處研訂「各級政府及中央各機關統計範圍劃分之方案」的規定辦理外，有關業務單位與統計單位之公務統計分工，亦明確訂於「各機關研訂公務統計方案注意事項」內，降低統計工作遺漏或重複的機會，以提升統計工作效率。

答：有關第一局的預算業務，我們是以有效率的資源分配觀點來分配預算。在編製預算之時，因為我們人力也相當有限，所以業務上每個同仁對每個機關業務的瞭解、跟預算使用的情況，有相當的掌握。但根據以往推行的情況，我們發覺某些比較專業的計畫，例如科技計畫牽涉到的深度較廣，後來就改變制度，先匡定一個額度，藉由專業單位，例如國科會來統一審核、調配各機關的科技計畫，使在同樣資源的情況下，達到充分利用的效果。所以主計處和國科會有一個分工，經建會也是如此。各專業機關審完之後，再以其優先順序送回主計處。一般性的計畫，也是由研考會來幫我們先做一個審核，這些審核的資料最後還是回到主計處來。主計處再和各專業機關（研考會、經建會、國科會）協談，然後再把額度定下來，所以以這樣的角度來看，是透過專業分工的方式，達到整個有限資源最有效利用的狀況，故和其他機關預算審查應該沒有重疊之處。

答：我在民國 64 年就到主計處任職，一直在第二局工作，75 年離開

10年，後來又回到主計處第二局工作。這段期間，我們也看到主計處業務的變化，就以第二局來看，當時我剛來主計處時沒有經建會，經建會、研考會都沒有幫忙審議計畫，幾乎所有預算都在主計處這邊審核，邀集相關單位開會。因為主計處人很少，人力受到編制的限制一直沒辦法成長，但是我們所承辦的業務卻愈來愈多，成長好幾倍。所以經建會成立之後，將經建計畫拿給經建會審議，研考會也對行政計畫進行審議，行政院科技小組成立之後，又將科技計畫拿去審議，使審議程序變得很冗長，很多計畫要各單位表示意見，而各單位花掉的時間也蠻長的，很多單位對預算內容並不是很清楚，但一件事情並不是只看計畫或花費，事實上應看目標，有目標才有計畫、才有預算，這是一體的。有時計畫很完美，但是沒有錢；有時預算很充裕，但計畫沒有通過，像經建會雖然有計畫，但是沒有辦法掌握有多少資源，所以行政院每年固定給他一些錢，不夠錢就刪計畫。過去很多人批評預算體系四分五裂，歲入來自財政部、歲出由主計處審核，計畫有經建會、研考會、國科會審議等等。當然以一個國家來講，資源運用雖應整體規劃沒錯，但各機關有其專業性，合併起來由一個單位來審核（像過去的主計處）組織不但會很龐大，也會慢慢的不夠專業，所以分工有其必要性，只是如何去整合。當然我們現在講組織再造，單位愈少愈好，但是要合併也不能不考慮專業性。

答：我想第一點要解一個謎，外界看主計處往往看不太清楚，尤其把歲計、會計、和統計放在一起更是霧裡看花，不知為什麼統計會和歲計、會計放在一起。在我們的觀念裡面，我們主計處有三「計」，歲計是所謂預算部分和決算部分，實際上和計畫開始執行所需的資源與使用的效益來看；在執行的過程之中，就會產生許多會計，製成財務資訊；而統計功能最主要的是達到考核效益。我國有主計處這個單位是全球獨特的。在業務執行上，我們的統計制度到底是如何呢？全球統計系統不下兩種，一種是集中制的統計系統，就是成立相當龐大的國家統計局，將所有統計工作集中起來辦理，但統計業務無法與各部會的需求相結合，因為他是

一個獨立機構；另外一種是分散制的統計系統，就是以美國的型式，各個部會都有其自屬統計的單位，使統計有高時效性，但經常會發生統計數字分歧，因為定義標準不一致，或者是工作時間的不一致，使一些數字產生很大的誤差。我國現在的作法是制度的調和性質，也就是在管理上採高度集中，由各級政府的主計機關，像行政院主計處、北高兩市的主計處、縣市的主計室等等，來控管各個政府層級的統計工作。但是工作由各行政單位來做處理。這樣的情況之下，我們又可以達到效益提升，同時也可減輕人員的負擔。不僅只是公務統計方面，其他的統計也是使用這種型式。在這種情形下，為了避免所有工作之間的遺漏跟重複，行政院主計處實際上將所有政府應當辦的統計工作有系統的呈現出來，當中有主辦機關、有協辦機關等等。我們每年必須編製全國統計總報告，用數字來呈現國家過去一年來在社會、經濟種種層面的成果或情況。另外關於業務的重疊，因為主計是一條鞭的型式，所以講起來最主要是辦理一些協調性的工作，因為是一條鞭，所以我們可以在某一方面的工作，依照行政院內頒的方式，來把他發展清楚，所以在重複和協調方面，困難度都很低。另外我們有幾個委員會，像統計委員會、普查委員會等等，都有各機關的代表，所以在大的、重要的工作上，我們可以透過委員會的協調方式，由委員來做溝通，使得業務重疊性可以完全消弭在內部協商的過程之中。

答：個人有下列兩點報告：第一點是請教，第二點是針對訪談題綱作本小組業務介紹報告。第一點的請教是，「幕僚機關」是指哪些機關，有沒有包括部？為什麼只設定在幕僚機關，事實上幕僚機關在業務上跟各部會也有很密切的關係。第二點，我對本小組的業務介紹分三部分來報告，在報告的過程之中，也對業務重疊、釐清做一些必要的說明：

（一）預算執行的掌握：主計處除了做資源的分配之外，也要關心各單位資源執行的情況，每個月都要做必要的掌握，各單位每月要編會計月報，會計月報是預算執行的資料，這

資料有必要加以彙總，進一步分析，以便瞭解全貌，再針對問題做進一步的專業探討，建議各單位注意預算執行，這是我們會計小組的主要工作。最近這幾年要擴大內需，擴大內需就是執行資本支出，所以我們把資本支出列為重點。事實上公共工程委員會也在注意資本支出的預算執行，就有所謂業務上的重疊。然而，工程會是從工程專業角度，主計處是從會計專業角度來看。主計處是看整體的資本支出，而工程會是看部分的（列管的）資本支出，因此業務並無重疊。另外，各單位在提供資料時，不要有兩個系統，會計單位一個，業務單位一個，這需要整合，這樣我們蒐集到的資料才是可用的資料。經過主計處跟工程會溝通協調之後，我們認為可建立資本支出資料庫，所有資本支出的資料都應該進來，以方便大家各取所需。

（二）政府會計業務：配合會計法的規定，若業務一致就建立統一的會計制度、一致的規定，不需要每個單位都來訂規定，此即為整合。另外一些單位業務比較特別，像特種基金，情況比較特殊，不能用一致規定，就要單獨自訂一套他本身可用的會計制度，不過這套會計制度依規定要送給主計處核定，我們核定之時就可配合相關規定，另外可兼顧各單位的特性來處理。這種機制沒有重疊的問題，是蠻好的作法。

（三）決算：包括三個部分

1. 決算查核：就我的看法這沒有重疊的問題。主計處辦理決算查核，是內部的查核；審計部是外部的審計、外部的查核，這是互相搭配的，就好像一般企業請會計師來查核一樣，但他內部也要有會計部門。所以我不認為是重疊，而是分工。
2. 決算考核：決算出來以後，要跟各單位算帳，看看該做的事情做好了沒有，這叫做決算的考核。不過這考核的工作，目前由研考會主辦、主計處協助，事實上不止主計處協助，還包括人事行政局、國科會等很多相關單位分工配合。

3. 決算彙編：決算處理好之後要彙編起來，這需要各單位的協助。由主計處主導，各單位協助。如果主管機關都能做好送到主計處來，那麼主計處彙編的工作就會比較輕鬆。

簡單的談，工作一定要好好的分工，透過合理的分工機制充分的應用，對整個業務的推動才能達到最理想的境界。

問：主計處在幕僚和業務的類別中，自身如何界定？

答：一般來講，主導事務的就是業務單位，協助首長的就是幕僚單位。以主計處的功能來看，它兼具這兩個角色。主計處主導全國資源分配，統合各單位主計業務，應是業務單位性質。但另一方面，為什麼會留主計處在行政院大樓裡面，是因為主計長是院長的重要幕僚，院長需要資源的時候，主計處可以馬上告訴院長哪裡有資源可資運用。因此各部會報到行政院的公文，大概有一半以上分到主計處來辦，涉及資源分配的部分都到主計處來。主計處從事幕僚作業，幫院長擬稿、簽報給院長，所以從這分工來看，主計處也兼具幕僚的性質。主計處本身是具有幕僚單位的性質，但是就全國主計業務的統合、資源分配的方面，主計處似乎又具有業務性質。過去很多人批評主計一條鞭破壞了機關首長人事任用的權力，但事實上是需要有主計這個機制在，總要有一個會計主任站出來依法處理，不能便宜行事。當然，我們希望主計是首長的很好的幕僚，猶如左右手一樣，但是當首長遇到困難，或是當黨派更替，資源分配的很不適當，幾乎只有主計人員天天看著首長有沒有違法在用錢。但如果這個主計人員隸屬在機關首長之下，勢必要配合機關首長去做。主計要超然，應該要讓他維持其獨立性，敢大聲講這樣是違法的。政府機關政治性很高，黨派意識很強，有時用錢有沒有法律規定都不管，雖然有審計單位在後面，但審計單位只是抽查一下，而我們是天天看錢在出去。要讓資源合法的支配，主計可幫民眾看管荷包，這非常有必要，因為一般老百姓看不到。內部審核機制若由機關首長來任用，就會降低其超然獨立性。

問：在目前組織功能結構之下，當前主計處在現有行政系統對合併似乎並不贊成。若提升主計處的功能，不但能分配資源，且對資源使用的有效性、甚至做一些資源規劃，也就是將其角色擴大、位階提升，各位覺得主計處目前的位階、組織也好，有沒有覺得不夠？

答：提升主計處的功能，我想各位同仁和我一樣都很歡迎。功能層次提高的話，像美國預算單位就有很高的預算分配的權力，國家資源分配應有一個統合機構做整體規劃，資源才不會浪費。但主計也有其專業性，不是學會計、統計的人來做就很吃力。主計處提升功能、地位提高我們並不反對，但要維持超然系統，因為這涉及全國資源分配。應有一公正、專業性的常任主計官，而非政務官，就算在地方也是一樣。

答：針對剛剛曹教授提到的問題，我做兩點補充。第一談到幕僚機關界定的問題。主計處的一、二、三、四局、會計小組是業務單位，主計處的幕僚單位則是總務、秘書、人事、會計等單位，這是就某一個部會來看。若提升至院的層級，很多人就把這個觀念帶過來，很多人就會覺得像財政部、交通部等推動政策的事務單位，管人事的人事行政局和負責主計的主計處稱之為幕僚機關。但是這樣的觀念對或不對，有其思考空間。第二是主計處層級是否該調整的問題，行政院主計處本來隸屬於國民政府，稱之為主計部，後來改隸到行政院來稱之為主計處。改隸到行政院跟憲政體制有關，因為我們預算提案權在行政院。主計處隸屬在哪裡，既是憲政問題，位階提升牽涉到憲政體制，茲事體大，自應審慎研究。

問：這個研究計畫之所以那麼強調幕僚機關，就是把幕僚機關界定為提供院長政策諮詢、建議。因為院長面臨重大問題時，資料提供的速度很慢，決策流程有時不順暢。所以從這一點來看，主計處不見得是一定要把他升格，能不能就特別加強幕僚功能這一部份？就是說不可能把屬於幕僚性質的人或業務特別獨立出來，

跟其他單位結合起來，成為院長的重要顧問？或者又譬如說我們第三、第四局，大部分屬於執行性的業務，可不可能跟決策結合，或跟計畫結合，成為院長的重要幕僚？有沒有這種可能性？當然，執行業務一定是維持超然沒有問題，現在就是幕僚這一部份，能不能再加上計畫和決策的功能，和院長的關係更密切、更直接？

答：剛剛您所提的對主計處當然是很好，我相信主計處所掌握的資訊，我們都很清楚各機關的狀況，因為他們有什麼狀況都會報到我們這邊來。會計資訊的掌握非常重要，尤其在國家資源的調配上，目前財政遭遇到什麼問題等等，我們會計小組的人員經常要定期在院會向院長報告。當然提供院長更多的諮詢服務，這是我們所樂見的，而且目前我們也是在做政策諮詢。在規劃方面，一個人最好頭和身子長在一起，如果頭和身體分開就很不方便，而且做起事來可能就有脫節的情形。我們也希望自己有這個功能，但將主計處分割則有其困難，因為會計單位是把資料送到主計處來，所以很明顯地我們主計處是上下指揮的關係，若將之分開，猶如頭和身體分開。其實如果將計畫和預算結合在一起，增加規劃的功能是很樂意，但如果把預算的部分提出去了，就會脫節，因為我們是資源分配的上位單位。所以我是希望以主計處為中心，增加一些功能，讓他發揮計畫、審核、資源分配更好的功能，我們是樂意見到的。各機關的主計系統一離開，也許其功能就慢慢消失了。因此我們希望加強計畫功能，或透過一個方式能和計畫密切結合，加強資訊溝通聯繫，或成立一個專責機構等等。而不是硬要併在一起，例如把主計處和經建會合併，就會很奇怪，因為他管的一些計畫和預算也無關的，甚至於他其它的功能和主計處是不太一樣的，所以併在一起變成很龐大的機關，反而喪失幕僚專業性的功能，這是我們所顧慮的。

問：我還是有點 follow 這個問題，但是我具體想瞭解：就是在彙整整個總預算案時，主計處的決定權到底實際有多大？譬如由上而下的這種概算額度的決定，主計處可以單獨決定嗎？例如經建、科

技計畫的支出，我給你概算的上限，這個決定權有多大？會不會說額度給了之後，但經建會所提出的遠超過這塊餅？這時候如何去協商？我想知道決策權到底有多具體？

答：我先回應剛剛所提的幕僚單位和業務單位。以政策遂行來看，這才可以當作業務單位。由此來看，嚴格界定時，主計處應該不是業務單位。從行政院組織法來看就很清楚了，嚴格界定時，由政務委員兼任的單位，才能當做業務單位。否則像工程會、研考會等不是政務委員兼任的，就是幕僚單位。但是由專業角度來看主計處，主計處又變成有專業性的業務單位，所以以比較廣義的方式來看，主計處應該是業務單位。剛剛所提到的，我們訂一個額度出來，到底影響是如何的狀況？我簡單的跟各位報告，下年度一年半的預算，二兆二千七百六十億元，這個額度是經過我們一、三局密切配合估測出來的結果，從未來一年半全國經濟發展的情況好壞，如果以維持經濟成長率 5.5% 為政策目標，考慮全國資源到底要花多少錢才能達到這個目標。所以經過總資源供需估測的結果，匡計出這二兆二千七百六十億元的額度。在這個政府資源總額控制的狀況之下，每一個機關就會去分配額度予各項施政計畫，整個來看這個額度就不變，這額度不僅要達到經濟成長的目標，也要兼顧相關的法令，所以我們是用很專業的程序，算出最大的規模。在這個額度之下，經建會就有 2734 億元，在這個額度之下他就會去審它的經建計畫預算，要以其專業的角度幫我們排計畫的優先順序。計畫排序之後，除非我們在政策上可以修公共債務法或可籌措到更多的財源，不然的話可以說這個額度就已經定了，這個額度是由院長來決定，額度匡計之後變化的幅度相當的小，所以主計處是很專業的業務單位。

問：因為我們在經建會的時候，經建會也有講到預算編製的過程。特別是在編製總預算的過程中，他們也覺得他們蠻有影響力的。就是說預算審核會議時，經建會主委也會出席，他們也有他們年度中、長期的經濟預算，而主計處這邊做的是總供需估測模型，但是估測模型可能會為了未來經濟發展 5.5% 的目標，我們的支出就

是這個樣子，那經建會如果有不同的看法，是不是在這個會議裡面做協調？我想我的問題是就經建會的幕僚功能，和主計處的幕僚功能彼此如果有衝突的時候，怎麼做協調？這是我主要的問題。

答：其實在預算編製的過程中，經建會都有全盤參與，在審查預算時都有經建會、研考會的代表在場。我們主計處其實是代表行政院在做審查，事先都有請他們、甚至國營事業表示意見。在預算籌編的會議中，院長經常做方向性的指示，中央跟地方預算也有籌編原則，所以主計處一局的分配不是擅自作主，而是看政策重點，且要各方兼顧。

答：二、三年以前，我們的模型中有一外生變數，就是政策變數，就是說政府支出、公營事業的投資、政府的消費到底有多少，這些變數的設立。以往經建會做他的，我們主計處做我們的，但是他設定的目標有些是政府沒有這個能力去花這個錢的目標，導致估測的結果與現實產生嚴重的差異。所以現在經建會的政策目標，就是它的外生變數已經和主計處一樣了。政策變數由主計處來掌握，主計處在編預算時就已經很清楚了。至於它為什麼會影響力大，因為國家的發展並不是只靠政府的力量，如果說政府的力量真的有那麼大，可以完全掌握經濟情況好壞，那全世界沒有一個執政黨會下台。因為只要到選舉時，政府多做一些公共投資經濟就會顯著好轉，但經濟並不是這樣簡單的一件事情，所說經建會的力量大，並不是因為直接由政府花大錢就可以的，是因為我們透過政策、透過規劃使民間的資源能達到充分的應用，包括經濟部的政策，包括財政部的減稅政策，都可以使經濟獲得有利的發展。所以，經建會是做全國整體的規劃，除了政府部門由主計處來管理之外，其他包括民間或相關配合措施都由經建會來做規劃，所以它的影響力也大，這也是我一開始強調的，從這樣的觀點來看，經建會與主計處的功能、業務應該是沒有很大的衝突及重複的現象。那至於如何來發揮其功能，在這裡我想向各位教授建議，我們現在感覺主計處的人力是相當的精簡，我們前面也講過了，美國預算管理局總共有 600 個人，我們這邊僅有 45 個人，

就編全國的預算，顯示目前國內預算編製的人力相當精簡。效率也非常高。至於如何整合，我想各位去聽聽各部會的意見，再做一個整合的會議，這樣才不會主觀的認定，這是我附帶的一個建議。

問：我再請教一個問題，關於統計方面的業務，就您們過去的運作經驗來看，這個部分是不是幕僚的性質比較少一點，那如果是少的話，那您們是不是有什麼樣的構想或建議，加強幕僚的功能，比方說行政院長現在要拯救房市，那馬上就能統計出北、中、南的空屋率有多少，那建商倒閉的數目在各區分布的情況如何？您們有沒有這方面的建議或構想？把統計及決策資訊整合在一起？

答：丘教授問的這個問題，我想是整個體系的設計上，我們原來的構想就是說跟業務與事務幕僚之間怎麼均衡。今天我們統計的業務是管理集中，但它是業務分散，假如這件事情院長問起來房市怎麼樣，這樣是在中央八部二會裡，那一個單位的政務，哪一個單位的政務是他本身的業務。主計處是不是能夠把所有的東西都收回來做，就算說要朝向集中制，但集中制的國家裡面他不做任何的幕僚、政策的評估，因為他只是確保數字的正確性，今天主計的一條鞭就是希望確保數字的正確性。但是在業務單位裡面去發揮他幕僚工作的能力。另外我想講一下題外話，主計的原罪我想跟大家解釋一下，因為資源的分配一定有人不舒服；第二會計去看人家有沒有合法，這又是我們的原罪；再來統計上，告訴人家你哪一個部分沒有做好、哪一個部分應該加強，這又是主計的原罪。所以主計天生有許多無法避免的原罪，主計處就是在考核別人所有的行為和所有的工作。

問：我覺得主計處在資源分配的功能上，有相當的成就。但我總感覺到，主計處在考核的功能上主計處扮演的角色有點不夠。我總覺得我們行政機關浪費的情形嚴重，我還是覺得主計處在考核上還是在做合法性的考核，但實際上的評估性的考核似乎比較沒有做

到。當然，以主計處目前這麼少的人力，要去達到這麼高的要求似乎有點苛求。但是，消化預算的情形也十分嚴重。所以，我是希望主計處不但是分配預算，也在考核預算上扮演強力的功能。行政院研考會的考核力量因為沒有分配預算，所以沒有像主計處那樣的力量。所以是不是會計小組的功能可編列決算，如何在機制上達成考核的效果？日後才能跟審計部在審核決算中互相配合，而主計處也可參照審計部的決算報告的意見。但我總覺得這個 function 不是很強，總覺得主計處在這個發展上面要強力的提升。我總感覺會計小組有這個雛形，但沒有實際落實、發揮它的 function。

答：我完全同意您的講法。會計小組成立於 85 年 7 月 1 日，會計小組未成立前我們的工作是一、二局在做，但實際上一、二局業務很多，所以無法騰出太多人力來處理預算執行考核以及績效評估。故韋主計長上任後希望成立會計局，但成立會計局要先修改主計處的組織法，所以先用任務編組的方式成立會計小組。事實上應儘速成立會計局，因為成立正式的局，比較能爭取適當的員額。目前小組人力才 20 位，發揮功能不容易，所以應成立會計局，且適度充實增加人力。沒有正式的組織，人力不夠，這是我們的難處。雖然有難處，小組成立仍應積極任事。我們掌握了預算執行資訊，但只能用例外管理的方式來發揮我們的功能，每月針對執行未達 50% 的例外單位，特別探討它的問題在哪裡，以例外管理來瞭解。瞭解之後，將資訊回饋到一、二局去，使一、二局資源分配的工作更為核實。有關消化預算問題我們有派人到各相關單位去查核，小組成立到現在，查核的單位恐怕有一百個上下。派人去瞭解十分重要，尤其是一般的消化預算，會集中在會計年度快要終了的最後一季，決算前瞭解異常預算執行，以防止消化預算。至於績效有沒有發揮？事實上我們和審計部密切聯繫，審計部也慢慢在轉型，審計部也覺得績效性的審計比合法性的審計更為重要。其實合法性的考核應該交給各單位的會計部門去做，站在主計處的立場應該做績效性的考核，但績效性的考核需要人

力，人力和組織需要調整。

問：我根據您所言再請問一下。其實從預算的審議到最後的評估，研考會在行政計畫上面都扮演一些功能。但是我記得劉副主計長曾說，研考會做的其實並不是那麼專業，主計處其實都可以囊括過來。所以在審議方面，除了經建會和國科會這麼專業性的計畫，還是要從專業分工的角度請他們來審議之外，研考會在審查方面或許並不是可以扮演他們的功能，其實主計處可以囊括。那在到了決算、考核之時，本來是研考會在負責，但成立會計局之後，會計局應該也可以把這部分的功能全部移轉過來，是不是有這種可能？變得說研考會不但在預算審議、預算的計畫評估方面，可以扮演的角色就比較有限，可以交給主計處，甚至審計部來負責、幫忙？第二，當預算執行不力時，當然這資料回饋到一、二局，成為來年編製新年度預算的依據，好像是做懲罰的工作，給他加強執行預算的誘因。但是這樣會不會緩不濟急，因為畢竟是新年度。在預算一執行就發現預算執行落後，懲罰要等到明年，預算法中雖有準備事項、準備金額，但是好像都沒有用過。會計小組有沒有什麼其它的方法來增加預算執行的誘因？

答：第一，預算執行的考核，84年之前是由主計處在做，85年開始才移由研考會處理。為什麼會移給研考會？因為原先預算執行的考核是全部，包括經常支出、資本支出，主計處義不容辭來處理。後來規定僅考核資本支出，以免因考核經常支出而變成消化預算。資本支出不是考核預算執行數字，而是考核計畫執行進度，所以才移交給研考會。假設是做全部的考核，而不只是資本支出，就要由主計處來做預算執行考核。第二，懲罰未必緩不濟急，因為我們不是等決算出來再給一、二局資料，我們除了提供當年度的決策資料之外，還提供幾個年度的決算資料。更重要的是我們也有半年度的資料，半年的資料就應該給一、二局，這是一個處理方式。再來就是要切實獎懲，此機制對預算執行、對資源合理分配都有很大的幫助。

答：經濟部的科專計畫，很難去確定其效益。我曾找一些單位試行一個制度一年，鼓勵節省成本，就是如果不但達成目標而且有剩錢，一半上繳，一半留下，讓他們覺得省錢有好處，以「好處」促成誘因來省錢，雖然省了不少錢，但有違法之慮，因為這麼做沒有法律的依據。因為現在政府法令的限制，沒有辦法施行一些較好的企業管理理論，但是我覺得政府應該持這個方向去推動。（問：但是國科會的研究計畫如果有節省經費的話，就可以這樣做。例如我們台大政治系就已經這樣，如果教授的國科會計畫錢沒有花完、節省下來，那一半就給系，一半交給教授繼續使用。難道這就有法令依據嗎？今年才開始的。）這個有分兩種，委辦計畫和補助計畫是分開的。委辦是委託你辦，成果是歸我，剩下的錢當然要還我；而補助你的話，因為這個錢是送給你幫你去什麼事，當然這個錢剩的就是留給你。當然這是在法律上，委辦和補助的不同處理方式，但我還是希望剩下的錢如果留在那個單位，也許各單位會比較在乎省掉多少錢。像學校就可以留下來成為校務基金。

問：主計處是否有「過濾」的機制？可否扮演此種角色？

答：剛剛所提到的考核也好、過濾也好，我覺得這是較高的層次，也是較理想化的東西。舉教改經費為例，一年半的經費要 470 億，這個經費要用在國小或是大學，就爭議不斷了。我們總是相信林部長他會做最佳的決策，所以我們分配資源不可干預他資源用在哪裡，因為每個政務官有其考量、有其職責。分配完了之後談到過濾的過程，我們在編預算時是以決算資料、以及計畫成果來做依據，用具體結果來陳述，不可能看到每個細節。管考的功能雖然很重要，但要適可而止。研考會雖然成立了 20 年，但一般行政機關的公務人員對它的感覺並不是那麼好，因為都是紙上作業。但這也不能怪研考會，因為他對每個計畫沒有這個能力，我們主計處即使加強，也沒有這個能力。

問：很多機關用政治途徑要預算，主計處面臨這種政治途徑時，是照

辦還是如何？

答：感覺很強烈。用政治手段爭取資源，一定會產生，不獨我國如此，這是人性的問題。怎麼去解決？還是用一個 GNP Budgeting 的觀念。總資源就是那麼多，你多拿了，其它部門資源就相對減少，如果這樣對國家整體的運轉會有問題，那就必須透過政治來解決。當然所有的部門都會提出很多額外的要求，但是還是要以講道理的方式。

答：我個人曾經在台灣省政府服務過一段時間，在省是從事預算籌編的工作。剛剛您所提的問題，在地方政府也蠻頭痛的，尤其是地方議會。因為地方議會的預算是由同級的政府來編列，然後再送到地方議會去審議。我在省的時候有一個作法，當議會提出的預算大幅度成長時，只能透過溝通協調，溝通協調應由高階層出面來談，來探討預算內容的合理性，用此種方式來處理才有辦法解決問題。

答：針對剛剛所提的兩個問題，第一個問題我是覺得說，既然政府其實就是執行政治性的任務，主計處既然扮演幕僚角色，首長有政策要執行的話，我們要配合。資源分配除非違法或是資源不夠，我們就儘量讓其完成；第二個問題，主計處如何扮演過濾的角色。過去預算的審查方式，是由下到上（各部會編上來），編了之後送到主計處來減。因為資源不夠就減了一大堆，減得經濟部要的都沒有了。我知道經濟部要的是 500 億元，但我不得不編 1000 億，因為到主計處那邊會減半。後來我去主計處反映建議之後，才採行了由上到下的制度。你給我多少錢，我就照著這個錢來編預算。但主計處還是要尊重各部會的意見，尊重部長的政策，讓他去達成。跟各部會說哪些該做、哪些不該做，我想主計處沒有這個能力。

附錄六 行政院人事行政局訪談記錄

- 一、時間：民國 88 年 1 月 14 日，上午 9:30~11:30
- 二、地點：台北市濟南路一段 2-2 號 10 樓 行政院人事行政局
- 三、訪問人員：計畫主持人曹俊漢教授、協同主持人蘇彩足教授、協同主持人丘昌泰教授、研究助理陳朝政
- 四、訪談內容：

問：首先感謝各位撥空接受我們這項有關「政府再造運動」之中較為深入組織系統的研究。在這之前我們已參考過一些書面的資料，但是不懂的地方也是蠻多的，因此，我們的目的就是希望利用這次的面對面的訪談機會來針對「政府再造運動」的過程中，目前政府在現實上的限制及未來的遠景，就教於各位，並了解各位對「政府再造運動」的看法及意見，以充實我們的計劃，使我們能夠更真正的知道行政部門的運作情況，而不會產生閉門造車及脫離現實的狀況。所以，希望各位能談談在政府組織修正的過程中，政府行政單位，特別是貴單位在這當中的定位及未來何去何從。

事實上，在擬定研究架構之時，我們對「幕僚」的定義不是十分清楚，所以在訪問各相關機關之前曾跟研考會做一些溝通，討論該怎麼樣給「幕僚」做這一個較適當的定義，最後我們採用廣義的定義。而且根據之前的訪問經驗，有些單位雖然被界定為幕僚，但是也有部分是業務，例如行政院主計處基本上很明顯的它就是一個「幕僚」單位，但是我們又不能否認它也是業務單位。所以我想請問，在行政院的架構下的人事行政局，無論是從理論或從實務上，各位如何界定何謂「幕僚」？另一方面，人事行政局與院長及院本部如何溝通，扮演何種角色？在政務推動的架構之下，人事行政局具有何種功能？在人事業務上，人事行政局如何來總其成？

答：第一個問題，所謂幕僚應該是「輔佐單位」。本局與行政院主計處的立場有點類似，我們人事行政局一方面是機關首長的幕僚單

位，另外一方面也是人事系統底下的業務單位，組織條例中有明訂，人事行政局綜理行政院所屬各機關的人事業務，綜合規劃行政院所屬各機關的人事行政工作，所以說人事行政局是行政院人事業務上的主管機關。第二，各國為了推動政府的功能或為了實踐政府的業務發展，所以都有一個人事行政單位，都有公務員來處理公務。而公務人員的管理部分就由人事行政機構來負責。公務員的管理，即文官制度，在我國有考試院做最高考試機關，而我們人事行政局組織條例也提到，本局考銓業務方面也受考試院的監督。所以本局一方面是幕僚單位，一方面也是業務單位。這是簡單的說明。

答：謝謝！我簡單的補充給各位老師參考一下。我想這個幕僚單位與業務單位，我粗淺的認為，一個機關有其任務，也必須去達成者，那就是業務單位，例如財政部的任務一定是綜理財政、稅務、關稅、金融各方面的業務，一些統籌的規劃、管理的工作，那麼財政部下屬單位，要其達成其任務的，就是業務單位。比方說它的金融局、關稅司、保險司等都是幕僚單位，因為金融、關稅、保險都是財政部的主要任務。財政部底下還有人事、秘書、總務、政風各單位，他們的任務並不是直接要達成財政部的各項任務，他們是要協助、輔助達成機關主要任務的，是為幕僚單位或輔助單位。所以從此角度來看，人事單位是一個幕僚單位還是一個業務單位，要看它所配屬機關的任務在哪裡。像教育部就和財政部、法務部有點不太一樣，因為教育部負責教育人事的主管機關，除了要推動國民教育、中等教育及高等教育之外，對於這些教育人事，也是教育部的任務，所以，教育部的人事處兼有幕僚及業務的性質。就人事行政局來講，行政人事局的任務就在統籌行政院所屬人事的行政管理。在這個任務底下，我們各業務處就要達成推動行政院人事的任務，所以行政人事局的各業務處就不是幕僚單位，而是業務單位。但人事局裡面的人事室、會計室這些單位可能就是幕僚單位，因為這些單位不是對外統籌行政院所屬各機關的人事業務，而是內部地協助我們業務單位處理人事管理工

作。當然這不是絕對的，但是可以說人事單位的性質在大部分的機關都是屬於幕僚單位，可能在少數機關兼具有業務單位的性質。因為它是在執行它這個機關的主要任務。而在多數的機關是在協助達成機關的主要任務。

其次，我們人事局與院長及院本部之間扮演的角色，在我親身的感受上，往往要因院長的作風而異，並不完全一致。在我經歷過這麼多的院長來看，目前蕭院長對我們人事行政局的角色是最重視的一位院長，他認為人事業務有其專業性，對人事局所提的幕僚意見，他都很重視與尊重。我舉簡單的例子來講，像上次法務部廖部長辭職，院長約見他，一位院長約見一位部長，而且那天的約見可能就關係到一個閣員的去留。當場在場的除了蕭院長及廖部長之外，還有魏局長，沒有第三者。為什麼院長一起請魏局長在場呢？因為這牽涉到人事的處理，院長認為人事行政局的首長是主管這個業務，要他在場，一方面可能有一些後續的作業要他做，另外一方面可能也牽涉到人事的一些規定、作法，則院長可以隨時諮詢他，瞭解這個狀況。所以，從這一件事我們就可以曉得蕭院長他對人事局重視的程度，認為人事局是很重要的機關。

當然，每個院長的運用會有所差異，但是大致從我們國家發展的背景來講，過去一直強調人事、主計「一條鞭」獨立的系統，但是事實上現在我們魏局長不再強調「一條鞭」這樣的一個傳統重點。他自己提出了一個名詞「超然網狀系統」，我們人事單位在各機關是個超然網狀的系統。我想他提出這樣一個用語，是有他對人事單位角色有一種新的界定。在我的體會，這個「超然網狀系統」應該有幾層的涵意在裡頭：第一個涵意，人事機構的「超然」表示要公正客觀地執行人事業務。第二，所謂「網狀」就是分駐在各機關，要與各機關的業務緊密地結合在一起，而不是過去強調一條鞭，一條鞭就是你是你、我是我，大家涇渭分明，而網狀系統就是融入到裡面去了。所以今天我們的人事單位，一方面要達到公正客觀的超然，一方面要和業務融入在一起。第三，

如何「總其成」？因為組織條例就賦予我們統籌行政院人事業務，所以所謂的「總其成」就是針對行政院，而目前公務員事務其實約 99% 都在行政院這個系統底下。所以這樣的一個人數造成了我們人事行政局所要負的任務雖然不是全國的總其成，而是行政院的總其成，但行政院已經佔了全國的 99%，因此在人事制度或文官制度來講，考試院依照我國五權憲法制度的精神，它是一個主管院，但是人事制度、法規不能脫離機關實際用人的需要，因此人事局要統合行政院所屬各機關，也等於 99% 各機關用人的實際性，要把這些意見統合起來，然後提出建議給考試院，考試院當然對行政院這邊的建議它不能不重視，因為這樣才不會閉門造車嘛！這是根據各機關實際來的。所以這次我們「政府再造」，也是在做這樣的一個工作，各位在報紙上看到，我們研議人事制度，到台灣各地區去舉行分區座談，各機關的意見蒐集、分類，這就是在做「總其成」的工作，這樣的工作就可以顯示人事行政局的重要性。

問：行政院組織法也有提議要把人事行政局的位階提高，建議叫做「人事行政總署」，誠如您剛才所講的全國約有百分之九十九的人事是歸行政院人事行政局來管，人事行政局對這樣子的案，貴局對於位階上面有沒有什麼樣的想法？

答：其實所謂的「總署」並不是位階的提高，那是表面上「總署」有個「總」字，好像表面上比較大一點，以為位階提高了，但事實上是一樣的，因為實質上在整個國家行政的組織制度的地位來講，是沒有變動的。那為什麼要改做總署呢？因為過去我們國家行政單位的名稱過去太凌亂了，趁著這次的修正來做一個整理，行政院所屬的一級機關要稱做「部」，其他的就稱做是「總署」，因為現在「部」底下也有「署」，像財政部的賦稅署是「署」、衛生署也是「署」，變成機關的名稱混淆。那麼「局」更是多了，像金融局、警察局，到各縣市的環保局等都有，到底這個「局」的地位到哪裡，從這個名稱看不太出來。而這次是做一個總整理，

凡是「總局」、「總署」的，看到這個名稱就曉得是和「部」在同一個層級的機關，事實上我們人事行政局現在也是和其他行政院所屬一級機關一樣，所以其人事行政局的位階並沒有提高，只是機關名稱的一個整理，使它機關名稱更有體系化。

問：事實上我們所謂的幕僚機關，是把它界定為替院長提供一些政策諮詢的意見，為決策的顧問，所以從這個角度來看「魏局長受到院長的重視」是可以猜想得到的。所以人事行政局扮演這種行政院決策幕僚的功能來看，比較具體的有哪一些，或者扮演得比較好的是哪一些，或者有問題的、窒礙難行的，你們覺得是有一些？

答：基本上，如果這件事情牽涉到行政院的政策，然後人事行政局會提供一個決策的意見，這是一個；如果這件事情沒有牽涉到行政院的政策，但是依照法律、法令來提供審查的呢，那麼這就不是決策幕僚，我們可以說是一般的行政幕僚。所以，我想幕僚機關可以分成這兩種，一種就是您所提的決策幕僚，另一種是行政幕僚。所謂的行政幕僚，我舉幾個簡單的例子，比方說各部會司處長以上的人選都要報行政院來核定發佈，那這些人員抱怨就是送到我們人事行政局人力處來審查，那人事行政局的審查只能提供此人選的資格是否符合，對於人選的出身背景、才能、各方面我們是不會提出意見的，因為這就是牽涉到決策建議了，因為這個人選的即使是符合了任用資格，但是是否要任用這個人還是要由決策者來決定，因為，資格符合了也可以不要用他，這就是一種政策選擇。這一方面，因為我們人事局只是行政幕僚，所以對於人選的妥當與否，我們不會提出這一方面的意見。因為，這是要由提出的部會首長來承擔這個用人的責任，再來由院長來做決定的責任。即使他資格符合，院長不同意也可以啊！這是他的決定權。

再來我來談談決策幕僚，我們人事行政局主管的業務有很多也牽涉到政策的，例如待遇的調整、改善，過去並沒有訂立一個

長期的調整方案。待遇要調多調少，這是一個政策問題，而且它牽涉的因素包括政府財政、國家延攬人才的需要、民間薪資水準、人力市場供需的狀況、以及人才培訓所花的成本等等都要考慮。所以，它絕不是很呆板的費用調整，中間牽涉到很多的決策分析，然後提出方案出來。比方說我們對於員額的管理，這也牽涉到決策，為什麼呢？因為員額管理的方式，在最近有個行政院送到立法院的法案「總員額法」中我們採用比較類似日本模式的方式，我們要作一個研究分析，向行政院提出這方面的建議，然後提出這種法案，這種法案牽涉到決策的層面上面去。比方說我們國家有一個很特殊的制度，技工與工友的制度，講起來這並不是一個很發達的國家所應該擁有的，這是一個很傳統的農業社會形態所擁有的一個制度，會有一些人來服務我們，先進國家就沒有人來倒茶、送點心。所以，我們現在對於這些技工、工友、甚至是駕駛這些制度就要去研究，這套制度是不是符合今天的需要。我們認為這也是一個慢慢落伍的一套制度，增加一些成本，所以提出一個政策上的改革方案出來。這個方案叫做「事務勞力替代措施」，這個方案經過行政院核定之後就實施了，我們現在就把這些技工、工友就慢慢將之減少，甚至駕駛將來也只剩下機關正副首長有駕駛，其他的呢可以配車給你，但是要你自己開車，不開車的可以坐計程車，比起政府所花的成本來講，要節省很多。現在我們光是給司機的加班費一個月就要五六千元，光是拿這些加班費來給員工坐計程車就夠了，而對當事人也許也有方便之處，不坐計程車搭公車、捷運也未嘗不可，錢也可以省下來，對國家來講也是好處，對當事人也是很彈性。這就是所謂決策幕僚，事實上人事行政局行政幕僚和決策幕僚這兩方面都負有很重要的任務。（問：現在有無窒礙難行之處，也就是行政幕僚和決策幕僚推展困難的地方？）行政幕僚和決策幕僚現在當然沒有太大窒礙難行的地方，這就是說這個案子在行政院的權責範圍之內，我們所提出的幕僚意見就比較容易獲得實施、獲得執行，像我剛才講的對工友、技工這方面精簡的這個政策，即「事務勞力替代措施」，

這是行政院的權責，我們人事局研究後提出這樣的建議，院裡批准了就開始執行，牽涉比較單純；如果是這件事情權責不在行政院，也許在考試院或立法院，這個我們只能提出建議，這個建議也許各主管院也有不同的看法，在時效上就沒有這麼快，我可以這樣講。

問：這次行政院在公務員調薪方面，先講說是偏向不調，後來行政院人事行政局一直把這個 hold 住，雖然還是決定不調，但是還保留彈性。這件事情的決策，多少反映人事行政局多少對公務員調薪上扮演著重要角色。此案可以說明人事行政局在決策幕僚上所扮演的角色。能否對此案做一個案說明？

答：此案的確在報紙上有這樣的披露，但事實上我們局裡在照顧公務員權益的立場，對此案一向秉持傾向儘量照顧到同仁。作業上的確有決策幕僚的功能，我們有作一些政策分析，分析國家總資源的分配、物價指數、考量民間就業狀況的綜合考量，也跟主計處協調討論。我們局裡絕對有扮演決策幕僚的角色。

答：我補充說明。剛剛您提到的案子是很好的案例，我們每年大概在 10~12 月之間，要編列下年度，也就是次年的預算。對下年度公務員的待遇，都會提出一個「擬案」，就是決策幕僚的幕僚意見要提出來。當然這要根據多方面的因素蒐集資料，然後作一個分析的程序，再做一個研判，然後在做出一個建議案。這個建議案也不一定是提一個案，可能會提三個案，三個案調整的幅度，或是怎麼調整不一樣。這幾個案提出來到行政院裡面，行政院裡面還有一個決策的過程，由政務委員負責主持的預算小組審查，然後再有一個由院長主持的更高階層的小組來審查，要經過這兩個小組的程序。在行政院這個小組審查的時候，人事行政局提供決策的幕僚作業。國家資源的分配是牽涉到各方面的，國防、軍事、外交、內政、經濟發展建設、內政都要來分國家資源，所以在行政院兩個層級審核決策的過程，就是把整個國家資源拿起來一起來審酌，而我們人事局提出來的建議，還沒有辦法那麼樣的整體，

因為整個國家資源的分配並不是人事局主管，我們人事局就人才的需求、民間的薪資的所得、物價的指數這個方面，至於其他方面的需求、國家財政收支的狀況，就不是我們人事局可以掌管的，所以這方面的因素我們就沒有辦法這麼周密的分析進去，因為這不是我們人事局所主管的。但到行政院時就把這些因素納進去考慮，考慮之後最後才決定要送到立法院。而行政院要把這個決定送到立法院之前通常還有一個程序，會向總統做報告，這當然是非正式的程序，在國家安全會議中呈給總統，總統同意之後再送到立法院來。這是整個決策過程。剛才您說目前報載公務員薪資不調整，但這個還沒有決定，因為這個決策的過程還沒有完成，所以現在我們還不能說已經決定不調整了。當然目前可能透露出一點，目前政府財政經濟的狀況可能不能夠馬上調整薪資。但是下個年度由於會計年度的修改，所以是一年半的時間比較長，如果說這麼長的時間都不調整，可能一年半後的經濟情勢、各方面的變動這也很難講，所以我們在這裡面就提出一個彈性的機制，這個彈性機制就配合會計年度轉換的這一個長時間的建議案。所以整個案來講，按目前的狀況，還沒有到達決定的程度。

問：從以前報紙上也看出來，人事行政局和考試院在業務方面常常有許多意見不同的地方。像在我印象之中，「中央機關總員額法」考試院馬上就說此法只適用於行政院，我們考試院不適用。甚至昨天我看報紙，好像連對退休制度，邱部長（銓敘部長邱進益先生）和貴局魏局長（人事行政局長魏啟林先生）看法也有一些出入。我們撇開一些，就從「組織再造」的角度來看，你們認為未來人事行政的組織應該要怎麼樣建制才最理想，能不能把理想的雛形、模型提供出來給我們做參考，即使說難度很高，牽涉到憲法的層次。你們認為怎麼樣運作才是最理想？

答：此次政府再造，只是在行政院的體系底下做政府再造，並沒有提升到五院再造。五院再造牽涉到憲法的層面，所以這部分我就不便表示意見。其次就提到考試院跟人事行政局的意見可能會有不

一致，這事實上是很自然、很正常的一個現象。為什麼是很自然、很正常的一個現象？因為考試院在我們五權憲法的體制底下，是國家最高的考試機關，主管人事的法制。而人事行政局雖然在行政院下對全國 99% 的公務員人事做綜合總其成的工作，所佔的角色非常重要，但是在法制的主管—考試院，它依照憲法賦予的職權，自然也會有它的一些看法。這兩者，我們可以這麼講，所謂理論和實際可能不會一致，中間可能有若干的落差，本來就是如此。而它（考試院）主管法制的立場，和實際用人的層面，這中間也會有落差存在，這就造成會有意見不大一致。但是這兩者落差如果能儘量縮短，才是一個好的現象。但是你要寄望他二合一的話，除非把兩個機關併在一起。否則只要有兩個機關，意見總是不會 100% 一致，就像是夫妻兩人這麼緊密的關係，意見還是會有差距，但是某種大的方面，也許兩人還是一致的。這個方面我們只能從這個角度來看這個事情。（問：如果說意見不一致的時候，你們是透過什麼樣的機制來解決？）現在我們人事局和銓敘部有定期的「部局會談」，這是考試院和人事局意見協商的第一個管道；第二個，事實上一些人事的一些重要的措施、法案的研擬、研究的過程，如果人事局在研究，也可以請考試院銓敘部派員參加。如果是銓敘部在研究，他們也會邀請我們派員參加。在研究的過程中，一定是雙方都會邀請來共同參與；第三個，這個案送到考試院，他要提考試院院會之前，院會通常會交付審查，交付審查就是由考試院來主持。在這個審查的時候，他大概都會通知我們去列席。然後考試院大概每個禮拜四的上午都會舉行院會，我們也會有參與。所以共同參與協商的管道，在目前來講應該是相當的暢通。至於剛才談到的具有彈性的退休制度，事實上這正在研究，提出這個建議是為了符合政府再造的彈性應變精神，使退休制度鬆綁、更有彈性，但是這裡面還是會有配套措施。事實上我們跟考試院銓敘部的意見是相當接近的，媒體的報導有時不足為憑，總是故意用聳動的標題來說兩個機關意見相左，但內文念下去之後就會發現，其實意見還是蠻接近的。

問：精省之後，台灣省政府公務人力培訓處好像保訓會和人事局之間對它的歸屬權問題有一些不同的看法。現在我不曉得像類似這樣的決策，您們覺得將來在訓練業務上面，如何和考試院來切割呢？

答：有關於台灣省政府公務人力培訓處的歸屬問題，因為考試院公務人員保障及培訓委員會提出要設立一個「國家文官培訓所」，但因為要尋覓場所的問題，就想到台灣省政府精簡之後，公務人力培訓處這個場地正好他們可以接過來使用，就不用另外再蓋場所等等。他們是基於這種考量，而希望將場所接收過來。但是在我們的想法，雖然台灣省政府精簡了，但是事實上各縣市基層地方自治的訓練還是要正常地推動，我們非常的需要這個場所繼續地保存住，在我們行政院的體系下來繼續推動這些地方人才的培訓工作，所以這個場地我們也是有迫切的需要。基於他們「國家文官培訓所」的實際上的需要我們也有考量到，國家現在財政困難，如果還要再撥經費讓他們重新再蓋一個培訓機構的話，在人力、物力上也是重複的浪費。那我們想是不是台灣省的其他訓練機構，有不需繼續執行它的訓練業務的話，那個場地是不是可以就撥給他們。我們（考試院和行政院人事行政局）之間有協商過，考試院好像也蠻有意願的，我們我們現在是初步的跟他們協商，就是另外尋覓一個場地給他們，那台灣省公務人力培訓處我們還是保留在我們行政體系下。我們初步是希望能夠像公賣局他們也快要民營化了嘛，它的員工訓練業務就慢慢萎縮，不需要再維持在那裡。而且那場地也離保訓會非常鄰近，對他們的方便性來講也比較適合，我們現在正在協調，就是另外找一個場地給他們使用，而他們訓練的範圍是行政中立的訓練，還有基礎訓練的需要，他們主要是辦這些訓練，這些訓練目前看起來訓練量是很大，但是幾年以後就慢慢會減少，因為剛開始實施當然有一大堆人擠在那邊等這個訓練，但是慢慢地逐年消化以後，每年的訓練量就沒有那麼大了。我們想另外那個比較適合的場地給他們的話，在訓練資源上就比較不會浪費，而且不會有重疊的現象。台灣省公務

人力培訓處對我們行政院來說，還是有存在的必要，所以我們希望台灣省公務人力培訓處還是維持在我們行政體系下面。

答：我再補充一下，一般人總是認為，台灣省政府已經精簡了，所以台灣省公務人力培訓處就沒有存在的必要了，但它事實上所訓練的對象，大部分並不是台灣省政府各廳處的公務員，它訓練的是各縣市政府，甚至是各鄉鎮公所的人員。精省之後，縣市政府和所屬鄉鎮公所這麼一大批公務員的訓練，還是有需要的。假如說這個培訓處沒有了，那他們的訓練會怎麼被取代呢？那就是各縣市政府自己成立一個訓練機構。現在二十一個縣市政府有訓練機構的只有台北縣，而其他都沒有。那變成每個縣市都要自己成立一個機構來訓練公務員，變成是一種資源的浪費。所以我們想既然縣市政府以下還有這麼大批的公務員存在，那就有一個訓練機構繼續來掌理就好了，責任就是由這個機構繼續來承擔，這是第一個；第二個今天我們說實在的，地方制度過去有「省市自治法」、「直轄市自治法」，最近這兩個自治法已經由「地方制度法」取代，就整個趨勢來講，地方的自主性是愈來愈高，比如說縣市長的用人權，「地方制度法」規定有三至五個人的任用是不用資格，這個就是它的自主性。它的權責也是一樣的，有一些經過他們的議會通過以後，不一定要經過中央來核定。「財政收支劃分法」這一次好像也修改了，某一方面的財政他也可以有比較高的自主性。但是我們仍然是單一國家，並不像美國聯邦政府各州有那麼獨立的自主性，還是要有一個統一。又要自主性提高，又要有一個單一國的統一的東西要兼顧，將來就是要靠台灣省公務人力培訓處這個機構，為什麼要靠這個機構？因為這個機構將來如果要是劃分到行政院來的話，然後透過中央的培訓，它就可以把中央的理念、作法傳達到地方基層公務員，免得各唱各的調，這樣的話大家步調就可以一致。所以這個機構的維持、存在，以及將來隸屬到中央來，就是發揮在兼顧地方自主性，以及兼顧我們單一國家的一個觀念溝通的場所，他將來在這方面的功能就相當的重要。

問：關於人事行政局下面有公務員人力發展中心，而保訓會要成立「國家文官培訓所」，這兩個機關彼此定位分隔在哪裡，或是其實最根本的問題是，整個人事行政局和保訓會之間，就是成立一個保訓會，對國家文官的培訓與權利保障方面，有沒有什麼格外提升的地方？因為我並不是十分瞭解保訓會。

答：其實考試院要成立保訓會，我們也是覺得和我們人事行政局公務員人力發展中心有疊床架屋的感覺，但是他們是基於說培訓國家文官，他們覺得這也是他們的職掌之一，但是他們執意要成立，我們就要和他們溝通協調。

答：我再補充一下，訓練應該是屬於行政權的一環。因為行政業務要有效推動，要經過訓練的手段，所以訓練本身應該是屬於行政權的。後來為什麼考試院又成立一個「公務人員保障暨培訓委員會」，現在又有「國家文官培訓所」呢？看來和行政權有所重疊，甚至是衝突，所以在這個地方要做一個釐清。應該怎麼釐清呢？考試院慢慢發展出訓練來，因為他們公務人員的考試，在七十四年修改規定成：考試及格者，要先經過訓練，訓練成績及格之後才能發給證書，取得公務人員任用資格。訓練變做是考試的一個程序。考試院主管考試，考試權是屬於考試院沒錯，那訓練是屬於考試的程序，那當然這一部份的訓練就是由考試院來主管，是這樣延伸下來的。所以今天「國家文官培訓所」事實上在他們組織條例中是這樣規定，就是對筆試錄取人員的訓練為主。另外他們公務人員的任用法也是在三年前又作了一些修改，本來委任升薦任，一定要經過高考或是乙等特考及格，否則普考到委任五職等就是到頂了，你一輩子就是到此為止。但是很多普考及格的，他擔任公務員就升不上去了，一輩子就擔任委任五職等，一旦沒有路讓他往上爬，他就會四處想辦法，去找個立法委員試圖把這個關卡突破。後來終於被他們突破了，在某一個條件之下的話，不必通過高考或是乙等特考，也可以升上去，現在可以升到七職等。這個條件，經過考試院規定，變為經過一個訓練的程序，因此這個訓練程序變做取得升上委任六職等任用資格的一個考試。

所以考試院就掌管了這個訓練，因為任用資格是他們管的。所以將來他們的「國家文官培訓所」，事實上就是筆試錄取者的訓練、加上升官等的訓練為主。那我們行政院的「公務人力發展中心」，完全是一個比較高層在職公務員培訓的國策班，如擔任次長級的、司處長級的公務員、甚至是女性主管。我們真正是發揮高級人才培訓的功能。所以「國家文官培訓所」和「公務人力發展中心」兩者的區分是這樣的。（研究小組：基本上，我是覺得，台灣省公務人力培訓處過去訓練基層公務員，已經有一套很好的制度了，那個保訓會其實是空的，都是委託各大學去辦，結果老實講辦得素質也是良莠不齊。我們確實有需要改進的地方。）

問：我想請問一下，就是各國做行政再造在人事法規方面，其實是大
幅去精簡，雖然這個跟組織的重整可能比較是另外一回事，但是這
應該也是人事行政局執掌的人事法規，做一個鬆綁的動作，我們可
以看到像加拿大，人事法規一刪刪掉一半，原來 27 冊剩 14 冊；美
國也刪掉非常多，不知道人事行政局在這方面是不是有什麼樣的計
劃？

答：有關人事法規鬆綁的部分，八十六開始到目前我們有三大巨冊法
規制度彙編，我們每兩年印一次，並分送給各機關參考。並於八
十六年起成立法規整理委員會，由局裡內部的各處的副處長共同
組成審查會，由副局長主持。我們第一個目標是計劃把目前三巨
冊縮減成兩冊，到現在這個目標已達成了一半。那後來為什麼沒
再作出來，是因為為了要配合政府再造，有關人事法規鬆綁的作
業，我們把這項工作暫時 hold 住，等到人事法規鬆綁的作業有進
一步成果後，再加以編印。當政府再造綱領頒佈之後，其中人事
制度的再造及人事法規的鬆綁，我們局裡都分別列了很重要的工
作項目，有關人事再造部分一定涉及到法規部分，所以我們目前
一方面除了配合人事制度的再造，法規要配合修正編訂之外，另
外我們也蒐集了各部會的意見，我們希望由各人事機構主管徵詢
各個機關首長的意見，看有那些人事法規要修改、刪除、編訂。

我們前前後後總共蒐集了 154 份意見書，我們討論整理之後，也把它併在一起，成立第二次的法規鬆綁委員會。成果彙整之後，會進一步地檢討。有些部分如果行政院自己可以馬上修正，那我們就馬上公布；但是如果要涉及考試院法規部分，我們還是會建議考試院來做修正。

問：請問一下，如果說人事法規一鬆綁、一修正以後，事實上就不需要這麼多的人事管理人員？我曾經看過一項資料，像在做人事減肥的時候，美國人事行政局從 1993 年到 1996 年，在人事行政局就減掉了 38% 的人員，我不曉得他們是如何做到的。整個管理階層的精簡，不僅是人事管理，好像是一個趨勢。那我們人事行政局有沒有往這方面去做規劃？當然這是一個蠻長程的規劃。

答：最近我們有同仁去美國人事管理局去考察，我們發現美國是以一個命令就把一整本有關人事法規直接廢掉。把人事法規歸零，歸零之後再由重新管理的過程中再去檢視，看看那一個單位真正很需要特別去訂出一個規章，否則就不要訂了。當然，這樣效果一時之間就會出現。我們現在不敢這樣做，我們是以一條一項來檢討、修改，當然這樣效果比較慢，但是這樣的做法比較穩健。現在就是牽涉到一個觀念，就是說我們人事管理當然要求公正、公平，但是要到什麼樣的程度呢？這就牽涉到法規制訂的細密性，這是第一個觀念；第二個觀念：一致性。我們現在一些作法，經常是要求我們全國各機關，從中央到地方，從台北市到蘭嶼、綠島的鄉公所，大家都一致。因為唯有一致性才有公平性，但是公平性到什麼樣的程度，一致性到什麼的程度，我想這理念我們必須要去探討。就像是父母親希望小孩子要好好的念書，做個好學生，問題是有的父母親要求小孩子一定要考一百分，得第一名，而有的家長卻只要求只要有八十分以上即可，我想這之間的差距對小孩子的負擔壓力有相當大的不同，雖然這之間只有相差二十分，但是被要求要考一百分的小孩子他承受的壓力應該大於只考八十分的一倍，因為這二十分可能是相當生硬冷僻的考題，一般

的書籍可能是沒有的，你要得到這二十分就必須加倍的去唸、去看、才能得到一百分。但是為了這二十分而必須花一倍的時間是不是值得？這是我們要去思考的問題。如果說我們可以不要要求百分之百的公平，而百分之百的公平事實上是不可能的，因為人天生就是不一定會完全一樣，有各種因素、而且各種機運及各種主觀的看法。譬如有個職位就一定要百分之百由曹老師來擔任這個職位嗎？丘老師就無法勝任嗎？我想這是未必的，因為這之間有各種的因素、機運及主觀看法都會產生出來，而造成其中一個人無法擔任這個職位。所以，我想全國要做到百分之百的公平、公正及一致性，我想這是未必的，因為每個地方有不同的客觀環境。因此，我想假如我們的法規可以多鬆綁一些，我想法規會創造較多的成效出來，這中間彈性會更大。不要再強調一致性等等，這樣一來就會有比較多的空間來處理人事問題。另外，我們可以常常聽到有人在批評說，為什麼各機關都有設人事室，人事單位很多，包括人事局、人事處、人事室等等各個層級都有，當然這個我承認。但是我在經濟部會當人事處處長的時候，江主委是部長，在經濟部人事處業務的重要性一定不能跟商業司、貿易局、中小企業處、工業局，或著是投資處等業務單位來相比較，但是如果以公文的量來比較，每月的經濟部部會報告，我們的人事處的公文卻比其他的單位要多很多，都是最多的。我舉這個例子是要說明，大家人事單位看起來是滿多的，但是他要處理的公文要比其他單位要超過很多。換句話說，雖然人很多，但是每個人都相當的忙，並沒有閒著。那為什麼會這麼忙呢？我想是我們政府用人的手續太過於複雜，我想各位老師不知道我們政府每次用人要經過幾次手續吧，要先申請、分發、而分發來以後，要找一個職位給他做訓練，而在訓練同時，也要再派人去指導，然後半年的訓練結束後，還要報到考試院銓敘部，告知考試院其成績已達標準，然後發證書，這是一關。然後及格了就要給他派位送審，又要送到銓敘部，然後銓敘部簽署完畢後，證明可以試用，然後試用期滿（半年到一年的時間）後，又要對這位公務人員打分數，

然後又要送到銓敘部，報告銓敘部，他已試用完畢、成績合格，然後再派到那個單位去就職，然後還要編列其薪水。這樣用人的手續，公文來來回回，要多少到的手續、花費多少時間，自然就增加很多的業務，如果說這些手續能省掉，不用的話，我想人力當然是可以減少很多。但一個前題是這簡化有一些牽涉到法律、政府的規定，像我剛才所說的銓敘，我經常在演講的場合經常打一個比喻：我們公務人員進來，公務人員的任用法規規定，你要當薦任的職位，一定要高考及格，公務人員進來，法律已經先規定好了，如果您去搞一個沒有的資格的，你就違法。違法的話，你機關首長敢違法，由監察院來提付彈劾、懲戒，所以有人敢違法嗎？我打個譬喻，就當作我們到菜市場去買菜、買豬肉，然後豬肉一斤六十元，然後這一斤六十元的豬肉還要拿到市場管理員再去磅過，開單子證明這確實是一斤六十元，然後再拿這個單子到肉攤付帳。那你看，這樣的手續有多麻煩，如果我們要買很多的菜。政府既然已有法令規定用人的資格，那為什麼還要送到銓敘部，這樣來來回回的手續，所以我常以到菜市場去買菜的例子來比喻我們政府用人這件複雜的手續。然而這些用人的規定有些還是規定在憲法上，我們說要修法簡化，並不是那麼容易的，所以我們正在努力做一些在行政權權責範圍內的部分，我們可以簡化的部分就盡量簡化。牽涉到法律的部分，我們會提出建議。

問：那未來發展趨勢，除了名稱改為總署之外，我想人事行政局在人事組織或業務上，是不是有做調整、縮小，或是擴編？有沒有這些建議？

答：目前人事行政局的組織在民國八十二年動員勘亂時期結束時已經做了一次的檢討、調整，那到目前事隔只不過是五年左右的時間，也並不算長。但現在我們所面對的是台灣省的組織功能及業務的調整，那這樣的調整會牽動到各部會，那人事行政局也牽動到了。將來這部分會做一次配合的調整，所以這一部份現在我們局裡面也正在進行研究規劃的工作。

問：現在我們來討論一下人事管理條例的部分。剛剛聽到您的講解說明，我深深的感覺到，講是講在行政院系統之下人事系統有一套的系統，但事實上在行政院系統以外的人事系統我覺得又有一套。譬如人事室主任，屬於行政院系統的由人事行政局來派，非行政院系統的人事則由銓敘部來處理，他們搞的都是人事行政。那像我們中研院的人事室主任就不是由人事行政局來派，但是它同樣是處理人事行政的問題，它不可能與行政院人事行政系統有所不同吧，雖然我們講的是一條鞭，但是事實上所呈現的完全是有兩個系統、兩個人事行政制度。而在銓敘部之下的人事系統，好像不需要報到人事行政局，而行政院人事行政局則必須常常要來考試院銓敘部裡常常協調、開會。而銓敘部心裡面也不舒服，感覺到行政院下的人事行政局很多的權限是屬於他們自己的權力。我自己是因為是銓敘部法規委員會的委員，我常常到銓敘部去開會，那我也常常到行政院開會，所以我稍微知道一點。事實上我覺得政府再造這個系統的問題，像剛剛您說的公文的來回、不停的在遊走，所以我覺得這個人事行政管理條例可能很有問題。銓敘部說人事管理條例有很多灰色地帶，所以我把人事管理條例研究了一下，我發現這個人事管理條例本身有不合理的地方，在加上銓敘人事系統方面有其自己的人事行政系統，而行政院的人事行政局也有自己的一套人事行政系統。所以我在想是不是未來我們把人事行政局的位階提高了，稱為人事行政總署，那是不是人事行政總署來管理有關全國的人事運作，不需要作業這麼樣的複雜、公文的來來回回。我想如果完全由人事管理條例來講，人事行政局是不是有什麼樣的意見？這個人事管理條例是不是也太舊了，好像是在民國七十二年頒佈的法，好像到現在都一直沒有修改。所以我想請教主秘，看看這個條例是不是有所謂的灰色地帶，使得現在人事運作並不是相當的順暢，就像是剛才所講的窒礙難行。因此，可否請您給我們做一些指教。

答：事實上人事管理條例在民國三十一年國民政府時就已經制定公佈

了，七十二年時有略做修正。這個條例也就是過去我們說我們各機關人事主計是一條鞭的，這個條例事實上講起來對銓敘部來講是一個重要的法，為什麼對銓敘部來說是一個重要的法呢？因為這條例制定的時候人事局還沒有成立，有許多的規定的權責都是由銓敘部來指揮、監督，或是由銓敘部依法辦理、或是由銓敘部來主管等等。而這條例倒沒有提到人事行政局，所以這個條例來講，當然將來配合時空環境的背景，加以檢討、修正，應該是有其需要性。但是這個條例的主管機關還是在銓敘部，所以我們也不便提供太多的意見，因為我們終究不是這個條例的主管機關。但是剛才您提到有關行政院人事行政局、考試院銓敘部的職掌問題，這已經是比較高層次的問題。過去人事行政局在五十六年、五十七年還沒有成立之前，在人事行政業務的推動上所遭遇的困難，是比現在還要多，很不容易施展，為什麼呢？就以考試分發來講，那時候考試要分發很難啊。我五十三年高考及格，及格以後也是沒有分發，還是在學校當老師。直到人事局成立之後，他登報要徵選歷年高考及格，我才來應徵的、才進來的。以後人事局才每年把考試及格的人員分發出去。為什麼他能夠分發得出去？因為他利用行政院的行政權，很多事情他用行政院的院函的一個命令下去，所屬各部會以至省市政府不能不聽命於行政院這個上級機關。而考試院那邊雖然主管公務員的任用、考試，但是他沒有辦法命令到行政院的機關，在分發以及其他業務的推動。有了人事局，分發就可以進行下去。我是舉其中的一個例子，當然這裡面可能也許就是說，手續上公文來回有一些麻煩，意見上的協調、溝通可能要多花一點時間，這是難免的。將來這應該做怎麼樣的去做進一步的改進，我想這個應該已經是超出於我們今天題目—「政府再造」的範圍。

問：公務人員員額凍結，在實際上面來講，我們一方面強調人才的分配，要讓他達到人盡其才的目的，另外，又關於國家人力的新陳代謝，讓他早一點退休，是否在整體人力資源觀點，是這樣子的

看法？希望您可以給我們一點意見。

答：關於員額管理，當然是我們院裡面蠻重要的一個工作的項目。在連副總統擔任院長時，就曾提出三年精簡 5% 的政策，實施的成果也反而比他原先預期的還好。員額管理其實只是人力運用的一環而已，人力運用包括人力的進退、儲訓等等。在人事局的業務職掌有這麼一項，在我們組織條例第四條，這也是我們人力處的業務職掌之一，那就是關於院屬各機關編制和預算員額的規劃等事項，所以說在憲法說提出要訂總員額法的時候，行政院就交辦給我們人事局草擬總員額法，至於基準法的部分我們是配合研考會來作業的。人力的運用確實是重要的環節，大政府走向小政府的理念當然也是配合趨勢在走，大政府到小政府牽涉的範圍蠻廣的，包括一個員額的管理是一個蠻重要的手段，那員額管理的手段方式是滿多的，包括民營化的機制，但是民營化的定位還是在做為經建會的一個幕僚單位，那至於說精省也是一個相當重要的環結，那這方面我們也是配合研考會來處理的（當然，精省是由研考會來主辦），那其他方面則隨同業務的增減而給行政院做一個建議。那以人事行政局的立場來講，員額管理是做到當用則用、當減則減，應該要用則一定要用，包括最近教育改革所提的小班小校，未來幾年要增加一萬多人，這就是要配合行政院的政策。另外例如科技島、亞太營運中心等等都是要增員的部分，那有所增當然必須要有所減，否則就沒辦法達成我們行政院蕭院長所提的十二萬人的目標，所以說這個控管的政策是蠻重要的。其實我們自己內部也有做一個研究，我們局長剛上任沒多久就要我們開始研究有關我們自己人事行政局內部的調整，未來的政策走向及內部的規劃的擬議。這裡面我們談到員額規模要精簡化、員額調配有彈性化、員額結構要合理化、員額管理要分權化、員額使用要效率化，目前我們員額管理會大概會基於這幾個原則做為我們幕僚的建議。那至於說人員的裁減，當然我們精省作業就是有這個機制：可以提前退休、或是可以享有較優惠的措施。這當然是一種很好的激勵作用，能夠讓他們可以自動的早一點退下來。另

外一個方式可能就是結合考績制度，能淘汰弱者，留下強的。當然這項制度已經在政府再造規劃了一段時間了。所以說，員額管理是很重要的手段，但要有其他的措施來搭配。基本上，我們是基於幕僚的職責，來配合從事這方面的業務進行。另外，像剛才講的，如果說業務或著是程序也可以做適當的簡化的話，那也可以減少部分的人力。當然這個部分我們也是要配合相關機關的需求來做營運的工作。這是我們一個初步的說明，謝謝。

問：政府機關總員額法，是一個蠻開創性的法，它的管理機制非常的強。但是這個法將來是不是能成功，也就是說人事行政局將來是不是能很正確的評估將來各部會的人力需求與其業務量，我不知道人事行政局在政府機關總員額法執行過程中所扮演的角色是什麼？是被動的或是更積極的？

答：謝謝您進一步的這個問題，政府機關總員額法確實是我們人事行政局相當重要的一個法案，因為這牽涉到員額的管理要彈性化。也就是說政府機關總員額法裡規定我們政府機關員額的分配，比方中央政府是十二萬人，那這十二萬人是不包括司法院的，因為司法院的預算是獨立的，那也不包括學校、事業機構，純粹是針對我們行政機關所設制的公務人員。那目前我們現有的人數已將近十一萬左右的人力，所以這增加的人力空間並不大。那這裡面其實在立法院所通過的組織法案裡面，大概有十七萬的法定名額，事實上已把這個空間壓縮的很低，當然這是我們蕭院長的用心，他是希望要達到政府精簡的一個目標。那剛才我們講到總員額法裡面的一個機制問題，我們人事行政局所要扮演什麼樣的角色？當然我們要看總員額法條文主要的精神和內涵，這裡面大概是說我們在法案通過之後，各機關—以經濟部來看，如果說經濟部現在的總員額數，那經濟部長本身有個權限、彈性可以去決定，對其各所屬機關業務的縮減跟增加來做一個適當的調配，例如國貿局開拓我們的國貿業務需要人，可能從某些單位作一個移動，這就是一個機制。我們是希望先讓各部會先有這個機制，讓他自

己管理自己，不要說透過我們上面機關再來作考核、監督，因為我們畢竟不如他們瞭解。但是假設經濟部的業務增加太快，人力真的需要再擴充的時候，當然人事局的角色是不能避免的，因為此時要從行政院的觀點來看，各部會有沒有空間去做員額的移撥跟相互支援，這個時候我們的人力評鑑就會出現，目前也是在規劃、建立這個人力評鑑的制度，也就是說如果有這種情況發生的時候，我們就要針對各部會業務增減的情況，做一個適當的建議給行政院，如果行政院決定之後，員額在行政院所屬不同的一級機關、二級機關裡面就會做一個移撥的動作，這邊減那邊加。基本上就是我們主秘所說的，比照日本那種「總量管」式的方式來處理。以上是簡單的說明，謝謝！

問：所以將來人事行政局所扮演的角色更重要了。

答：所以您提到的，事實上總員額管理，現在有一些外面的人誤解，認為這個總員額法弄出來了，人事局可能在員額管理這一部份就沒事做了。但我們還是扮演很重要的角色，而且這個角色還不是被動的，而是主動的。為什麼是主動的呢？因為人事局一定要去瞭解各部會他們業務的狀況，來評鑑其人力的需求，如同剛剛我們所提到的員額評鑑的功能，這也是法裡面規定的。而要評鑑人家的員額需求並不是很簡單的事情，講起來真的是很繁重的一件事情。（研究小組：將來院長假如說可能要倚賴人事行政局來做評鑑的工作，在裁量、核定上很重要的一個單位。）那當然，事實上院長需要我們的評鑑的結果作為幕僚意見提供出來，這是很重要的工作。（問：現在總員額法的進度怎麼樣？）現在在立法院法制委員會審查過兩次，但是這裡又坦白講，這個法的通過等於將立法院的權取消很多。因為現在你要加幾個人、這個單位要怎麼配置，都要提組織法的修正案，送到立法院去經過三讀程序給你審，這樣動一下四、五年都弄不出來。以後就不要了嘛，員額可以在裡面撥來撥去；另外一個法就是「機關組織基準法」，機關內部單位怎麼設，機關組織基準法中也有授權。這兩個法對立法院

來講是削減它的權，你要削減它的權力，他裡面的阻力就很大，很多問題跟你扯來扯去，到現在還沒進入逐條審查，光是在廣泛討論就跟你扯了兩次會了。（問：十二萬人的員額規定，是不是太具有限制性了，或者說是綁住了，會不會這樣？）院長是利用總員額的限制，來「逼」。逼得更機關去簡化業務，還有將一些可以委託外包、或是由民間來辦的釋放出去，用這個方式限制各機關自然就會逼著各機關往這條路去走。如果弄大了，大家不往這條路去走，還是一直會有總員額增加、膨脹的需求。事實上，今天我們政府很多的業務都可以讓民間來做，像現在我們重大工程採用 BOT，如果說攬在我們自己來說，工程處可能需要幾千人來做相關業務，但 BOT 只要一個管理處來作監督考核就夠了，不必親自去施工。這就是委託民間來做，將來一定要走到這個方向去。

問：精神很可取。另外剛剛就是談到人力處，人事行政局組織條例第四條第四項，關於行政院所屬公務人員任免、級俸、升遷之研究建議與執行規畫事項，這一點與銓敘部組織條例第四條，關於公務人員之任免、升遷、遷調、及轉調之銓敘審計事項，人事行政局對公務人員任免、級俸、升遷只做研究而已，然後報到銓敘部去，是否是如此？他們之間如何區分，我想瞭解一下。

答：憲法增修條文第六條針對考試院職權有所修正，強調關於公務人員任免的法制事項，就是屬於考試院來主管。而任免的執行，誠如剛才主秘說的行政院公務人員佔全國公務人員的 99%，所以執行的方面還是擺在行政院。考試院的重點是法制方面，例如建立公務人員任用法等是由考試院掌管。至於我們行政院在法制授權範圍裡面的，包括我們司、處長的任免，一定要報請行政院核定，那這部分我們必須要有幕僚的權限，要提出我們適當的建議，這只是我們任免的其中一小項而已，因為這屬於高級文官任用系統裡面的。那像我們一般公務人員所碰到的就是升遷問題，這涉及到了當事人的權益，跟政府機關用人的需要，如果能夠讓人才與業務作適當的配合，適才適所，這就是要我們人事行政局做出

個擬議出來。我們可以這麼講，研究建議的部分可能包括兩項，一個部分就是針對法制的事項，我們有權責向考試院銓敘部提出我們的研究建議；另外我們也可以針對升遷或其他事項，該怎麼去做核定，我們可以建議給行政院作一個決策參考。至於執行規劃事項，目前各機關都正在做的，人員的任免，例如一進來如何找到這些人，譬如說用考試分發的呢，還是暫調各機關的人員，還是利用其它的管道進來，這是屬於晉用的部分。然後如果說有免職的部分，譬如說有經過考績記兩大過免職，這個部分也是要經過執行的過程，這個過程總其成在行政院來講，就是我們人事行政局有必要基於行政院幕僚的權責，作一個比較屬於規範行政院所屬公務人員的事項，補充我們法制上的不足，或是在我們法制上有授權，行政院可以這樣決定的事情，這個條款的用意可能在此。

答：我再補充說明一下。一般簡任以上人員，包括公營事業首長的任免、遷調的審查，這些都是實際的一個一個的個案資格審查，就不是第四條第四款所說的研究、建議、執行、規劃。第四款的研究建議以及執行規劃，都是屬於比較制度性的、比較綜合性的層面。例如剛才郭專員所提到的，比方說要建議訂一個聘任人員的條例，或是要修改任用的規定，或是其他屬於法制上面的，這個就只能建議了。但執行規劃，例如台灣省政府要精省，我們馬上有一個執行規劃，配合精省，台灣省政府廳處的人員將來要慢慢減縮，所以我們就規劃要求行政院所屬中央各部會將來有人員出缺的時候，除了內升之外，外補要優先從省政府廳處去找人來補。然後這裡面要怎麼去找，比例怎麼樣，或是哪一個狀況，我們就要有一個規劃，規劃簽報到行政院核定，行政院院函通函下去，目前就在執行。這就是一個執行規劃，綜合性的要如何來做，來達到這個目標。

問：從法的觀點來講，銓敘部認為他要考試公務人員，甚至包括一個訓練的項目，然後才能作一個施政的公務人員。但是行政院人事

行政局我也有任免的權力，就是我要不要用這個人。但是這個人雖然經過考試院的考試訓練的 process，我行政院用這個人還不是很滿意。所以我要任免你的時候，我也有我的要求，換言之，我也再給他訓練一次。為了彌補這種情況，這條就是人事行政局建議考試院，你要任用什麼樣的人，關於它的任免、俸給、升遷這些，在法制化你們要配合我們研究的結果。如果你不配合我們，那我行政院人事行政局我有權力根據這一條來做訓練。就是說我人事行政局也掌有這種權力，這個只是說我為了要配合你，我向你建議這方面的事項。是不是我們可以從這樣子的一個角度，來看銓敘部組織條例第四條和人事行政局組織條例第四條第四款的配合？看看你要不要配合我。因為任用是行政院在任用，訓練公務人員有沒有資格是你考試院要培訓，你訓練不見得我會滿意。換言之，公務人員可能會面臨兩次訓練的機會。考試院要公務員接受行政中立的訓練，但對實際行政的執行還是沒什麼幫助，所以變成兩次訓練。有沒有這種情形發生？我想要瞭解。

答：當然我們行政院人事行政局所能作的綜合性的這些事情，牽涉到法制建議到考試院銓敘部那邊去修法、制訂。他如果還沒有修法、訂法之前，有的我們就可以在我們權責範圍去作。我舉個例子來講，現在行政院訂有一個「約僱人員雇用辦法」，這是為了季節性的、臨時性的工作需要而訂的辦法，這就是屬於行政院的權責而訂的。另外行政院訂有一個升遷考核的要點，就是升遷要根據它的年資、考績、記功、訓練、學經歷條件來評定分數，來做為一個比較公正、公平的作法，這也是行政院自己訂了就做了。但是一個前提就是說，這些作法必須要乾考試院所主管的這些人事法制沒有抵觸才可以，如果有抵觸就是違法。比方說人事法規規定薦任職的公務員必須要經過高考三級考試及格，或是薦任職升等考試及格，結果行政院自己搞一個薦任職的公務員可以不必經過這種條件，只要碩士學位經過幾年之後就可以以薦任職任用，這個就是違法。所以這一前提就是要在不違法的範圍之內，我們來規劃。（問：就是不違法、沒有明訂的空間，人事行政局就可以來

發揮？)是的。

問：外界有些人士，特別是企業界人士，一直提出一種「資源共享」觀念，例如台北市政府這棟大樓裡面不一定各機關全部都設人事單位，能不能把這些人事單位全部集中起來，用合屬辦公的方式來處理？不曉得像這一類的看法，您們的看法如何？

答：這是一個理想，但是牽涉到的執行面的難度很高。為什麼難度很高？因為人事管理單位公用，因為牽涉到指揮監督的權限的問題，人力調派的困難度。比方說我們這棟大樓有五個機關，我們設一個人事室，只有一個人事室主任。本來五個機關，有五個人事室主任，要把他變成一個，成為一個人事室主任。但五個機關又各自有它的首長，各有五個主管會報自己在開，那這個主任要去參加哪一個主管會報？首長要找人事主任討論事情，但人事主任跑去其他首長那邊，造成指揮他的人變得很亂很多，內部管理也變得很亂，這是內部管理的困難。好了，面對五個機關是不是相對工作量也要增加？現在一個人事室平均 5 個人，五個人事室就是 25 個人，今天我們設一個人事室，將這 25 個人集合在一起，那還是沒作用啊，還是 25 個人，一個人都沒有省，反而更加麻煩而已，不如分成 5 個，讓他們更有專責，不會產生衝突。好了，可能只能說把他減少，除非把人事室變成 5 個人，但這是不可能的嘛，本來只是處理 200 人，現在要處理 1000 人，一樣人數還是要增加，但人數不可能增加到 25 個，可能是增加到 21、22 個，也就是減少了 3、4 個，不可能大幅減少。但是因為減少了這 3、4 個，帶來的有關人力調派、不同機關指揮監督這些運作上的這些負面影響，那些負面效益可能比正面效益還大。所以這裡面有這些問題存在，不是很單純的一件事情。

問：以前一直要創造一個「國家行政學院」，關於這個可否說明一下？

答：我簡單地報告一下。13 年前，我在局裡擔任第三處處長，當時的局長卜達海派我組成一個團去法國國家行政學院考察，回來我就

寫了一個報告，就是建議我們比照法國成立一個國家行政學院。當時簽報到院裡，院裡本來很同意，後來因為時空轉變，加上行政革新、又要精簡，設國家行政學院好像跟院裡精簡的大環境不合，後來院裡政策改變，將過去在新生南路任務編成的公務人員訓練班改成公務人力發展中心，就是來取代國家行政學院。換一句話講，公務人力發展中心就是等於我們國家的國家行政學院，雖然名稱不是國家行政學院。

附錄七 行政院研考會研商「行政院幕僚機關業務功能整合之研究」學者專家座談會會議紀錄

一、時間：八十八年六月十日（星期四）下午二時

二、地點：行政院研究發展考核委員會七樓簡報室

三、主席：蔣副主任委員家興

紀錄：陳佳君

四、出席人員：

學者專家（依姓氏筆劃排列）：

吳定先生（國立政治大學公共行政系教授）

孫本初先生（國立政治大學公共行政系教授）

劉三錡先生（行政院主計處副主計長）；張視察信一代

張平男先生（行政院新聞局副局長）；張主任念中代

陳德禹先生（國立台灣大學政治系教授）

許毓園先生（行政院人事行政局副局長）；范副處長祥偉代

彭文賢先生（中央研究院社會科學研究所研究員）；請假，書面意見

蔡清彥先生（行政院國家科學委員會副主任委員）；張處長善政代

賴維堯先生（國立空中大學教授）

薛琦先生（行政院經濟建設委員會副主任委員）；陳副處長寶瑞代

研究小組成員：

曹俊漢先生（中央研究院歐美研究所研究員）

丘昌泰先生（國立中興大學公共行政系教授）

蘇彩足女士（國立台灣大學政治系教授）

陳朝政先生（研究助理）

本會人員：

楊處長秀娟

古科長步鋼

張科長文蘭

葉副研究員宗鑫

五、主席致詞：略

六、研究小組報告：略

七、發言要點（依發言順序）：

（一）吳教授定：

1. 本項研究採取兩項研究方法，一為文獻探討法，另一為標的團體（幕僚機關）主管訪談法，並以後者為主。理論上來說，尚屬適當。唯受訪者的主觀看法及因職務上而具有的「偏見」，在分析、闡釋的過程中，可能會誤導研究者的觀點及結論，不知研究者如何克服此類「質的研究」的限制？
2. 研究資料相當充實豐富，唯理論探討部分較為缺乏。
3. 研究結論大致平實合理，不過本研究的具體結論或主要發現，並未顯示在第五章結論部分，而係置於「提要」部分。建議結論應列舉重要研究發現，以做為提要「建議」的依據。
4. 本研究依近程、中程、遠程的作法，共提出二十五項建議事項。其中有一部分相當具體化，另外則為原則性的建議。一般原則性的建議，譬如功能如何整合協調、內部控制管考，看起來反而可行性高。而具體建議如何裁併機關或單位

的作法，須視各種條件配合狀況。「行政院組織法」目前正準備立法通過，研究小組將機關的整併、裁撤列為中程建議，可能緩不濟急。應將其修正為近程建議，在立法院審議的過程中，還可以參考研究小組的建議修正「行政院組織法」。另外「中央政府機關組織基準法」是所有機關組織架構的依據，目前正在立法院審查。因此研究報告許多中程建議都得要看「行政院組織法」及「中央政府機關組織基準法」的審議結果。

5. 另外有關將五權憲政體制改為「三權分立」體制的建議，立意及政策論證均佳，但涉及政治層次，在可見的未來，可行性不高。將來如果在報告中提出此項看法，應預防立法委員質詢：研考會的委託研究結論既主張「三權分立」，何以政府遲無動靜？或許可以將此項結論做較緩和的修正，以免引起不必要的後遺症。
6. 建議將六個幕僚機關受訪者的官銜職稱標出（姓名可不列），列表附於第二章研究方法部分。
7. 建議第三章增加一節，將六個國家的行政組織結構與功能稍作比較說明，指出各國的異同點，以及對我國幕僚機關業務功能整合的意涵。

（二）張視察信一：

1. 首先要說明的是本人因業務關係奉派出席本次會議，因本案屬於學術性研究，故僅從讀者立場表示個人意見，如有涉及機關立場與政策者，尚非本人被授權的範圍，有關看法不代表機關意見。
2. 依據文內所稱雖然各機關委託學術界進行研究之目的，多屬任務導向，而非基礎研究，故在辦理時有許多限制，惟仍應在理論架構上，對理想性的目標加以充分揭示，方能作為督促政府進步的動力。故本研究似應在「政府再造」目標的

前提下，使用文獻分析法分析行政院究竟需要怎樣的幕僚作業，而後再使用行政官員訪談法，對我國目前各幕僚機關的組織與業務進行實務檢討，有關短、中、長期的建議意見，才能獲得有力的支持。

3. 整篇報告雖有許多結論，但與前面相關論述的連繫上有點缺失。有些研究限制應先加以說明，讓讀者可以瞭解問題所在。例如報告中從頭到尾都沒有界定「幕僚」的定義，但在結論部分又提出界定。又各項建議參採的型態如美國聯邦通訊委員會 F C C、政府出版局 G P O、人事管理局、日本印刷處、法國文化事業單位等，在前面文獻探討時並未出現，後面建議又說要參採他們的方法，甚至一些文獻中提及的單位，建議事項中又未見參採其作法，像這些前後的關連性如能說明的話，立論根據會更具說服力。國外資料的蘇聯部分並沒有看到幕僚分工內容，擺在報告內容中好像是多餘的。
4. 對於報告中些許文字、語意及排版，可修正部分如下：
 - (1) 第四十五頁，第十六、二十二、二十三行及四十七頁第五行有關「同」似應改為「與」。
 - (2) 第四十五頁第二行有關「幹預」應改為「干預」。
 - (3) 第四十六頁第十九行有關「預算部與財政部」是否應改為「預算部與國庫部」，第二十一行有關「經濟計畫部門委員會」應改為「經濟計畫部際委員會」；第四十七頁第五行有關「經濟計畫部際委員會」究屬經濟計畫部的上級或下級單位？
 - (4) 第七十四頁第十三行有關「將工程會納入列管」似應改為「將工程計畫納入列管」。
 - (5) 第七十九頁第十一行有關研考會資管處是否具有「客觀性」的意義為何？

- (6) 第一 0 四頁第二十七行與一 0 五頁第二行有關科技計畫之「初審」包括書面審及召集人審查兩個層次，其名稱是否易造成混淆（雖與訪談記錄同）？
- (7) 第一一五頁第二十一行有關「文化委員會」應改為「文化建設委員會」。
- (8) 第一一九頁第八行有關新聞局為何是行政院系統下的一個「四級」單位？第二十四行有關「部內制」並未於其後內文中加以說明其意義。
- (9) 第一三六頁第二行有關主計處第一局專注推動的歲計業務計有「以下四項」，應改為「以下五項」。
- (1 0) 第一三八頁第二十一行有關額度制由「八十七年度起」，應改為「八十四年度起」，至八十七年度係將額度分為三部分的開始。
- (1 1) 第一四五頁第七行有關「雙頭的性質」應改為「雙重的性質」。
- (1 2) 第一六三頁第三行有關「第四」應改為「第五」，以下之序號亦應隨之更改。
- (1 3) 第二 0 五頁第十二行有關「痛計」應改為「統計」。
- (1 4) 第二 0 九頁第三十六行與第二一 0 頁第五行有關「框計」應改為「匡計」；第二 0 九頁第三十七行有關「去審額度」應係指「去分配額度予各經建計畫」。
- (1 5) 第二一三頁第五行有關本處研究結果於八十八年四月十三日已正式由院函復實施校務基金學校，接受公務機關委辦及補助計畫之結餘款及孳生利息均以不繳回方式處理。
- (1 6) 部分排版如第九十八頁第五、六行；第一二 0 頁第十

九至二十一頁；第一二一頁第八、十一行；一二二頁第二、四、六、八行；一三一頁第一四、一八行；第一三八頁一八行；一六〇頁第一二、一六、二〇行；一六三頁第三、一一、一六、一九、二三行；一六四頁第二、一〇行可修正。

(三) 孫教授本初：

1. 第九頁提出「動態整合機制」雖有啟發性，但與第三章或與第四章皆無關聯性。例如第四章為對當前幕僚機關的評估，但在「動態整合機制」的理論中並未提出如何對結構、功能、職掌作評估的進一步說明，因此吾人要如何用此「動態整合機制」理論來對幕僚機構進行評估，是值得深思之點。
2. 第三章是對各國行政組織結構與功能的介紹，此章看不出到底可對整個研究提供什麼樣的參考或是對照價值。因第三章只是對行政機關作一般性的介紹，對幕僚機關只是點到為止，此可能受限於資料所致。此外，在第三章第六節對各國作介紹之後，應多加上一個第七節總結來介紹幕僚機關的特色為何？其運作方式為何？
3. 本研究雖提出從政治發展、行政文化與政策環境等三大務實觀點來研究行政院幕僚機關的現狀與發展，但事實上，本研究後面的研究評估與建議對此三大觀點顯然未有著墨。例如，對幕僚機關的組織與運作方式以及影響產出等，都是根據訪談以及別人的官方資料及業務報告寫出的言論。全文一六五頁中，理論基礎與研究方法僅占四頁零七行，而且有關組織設計中整合的原則、類型、方法等均未介紹，因此如何來對幕僚機構進行整合呢？由於不是以嚴謹的理論為基礎來從事訪談，因此所得出的結論似乎類似於一般性的常識，例如近程的建議，百分之六十都是建議應重視溝通與協調。
4. 社會科學的第一要素為講求分類，分類不全則無法取得有

效的樣本。本研究雖以創新性、再造性、獨特性等來選擇研究樣本國家，但為何無英國、澳洲、紐西蘭、新加坡等實行良好的國家？建議不如採取內閣制、總統制之下的幕僚機關分類方式，如此可以得到較有系統性及條理性的資料。

5. 訪談記錄未寫出受訪者的姓名，建議最好能註明以示真實性。對於專門術語，最好能將英文及意義寫出，例如第七頁的「排他管轄」就不明其義。

(四) 賴教授維堯：

1. 第一頁第一行提到行政院蕭院長於「八十七年」組閣以來，應更正為八十六年九月上旬。
2. 在近程建議方面，不管幕僚單位如何定義、分類，各機關的人事跟會計是最基本的幕僚單位。各機關的業務部門如果想瞭解政府機關在人事上對業務的規範、以及人員的調度，可以由人事法令規章中找到；但如果要找會計方面的法令規章，則不容易。如果會計單位可以比照人事單位，讓業務單位的人可以瞭解會計的相關法令規章，我想在近程建議部分是可以改善的。
3. 在中程建議方面，這會牽涉到「行政院組織法」的修正，建議研究小組的中程建議宜增列如何與行政院組織法修正事宜互動的具體建議。
4. 在長程建議方面，我是非常贊成。很多目前盤根錯結的問題，可以由三權分立的根本上來思考。但如果要三權分立，所謂的行政權是指總統，行政院的組織架構就不存在了，這在報告中必需說明，讓行政院瞭解如果實施三權分立後，對行政院本身的衝擊。另外三權分立一定會討論到行政院和考試院二邊功能分工的問題，我的建議是成立三大類型的機關，一個是國家考選委員會，中間是人事行政局或其他方案，後面則是功績制保障委員會。前後二個是獨立性的管制

委員會，中間部分則是人事資源的管理，列在行政權的之下，一旦公務人員認為遭到黨派的破壞、或是調派的不公，均可找功績制保障委員會。這是在三權分立之下，行政權和考試權的適當分工。

5. 第三章各國行政組織結構與功能之撰述，頗具各國政府特色，但稍為偏離本研究計畫所需，或許資料蒐集確實不易所致。
6. 在研究方法部分，採行訪問法並實際訪得很多機關主管及業務人員寶貴意見，惟是否考量明列受訪人員姓名及職稱，或者至少隱匿姓名但列職稱，以提高研究方法的信服度。

(五) 張處長善政：

1. 在建議案中，將來「科學技術發展委員會」的首長要由政務委員擔任，基本上這是對的方向。在國外的例子當中，我們可以看到科技的跨部會協調組織是由首相或相當職位的人擔任召集人，將來行政院的幕僚單位若縮減到像只有「科學技術發展委員會」和「國家發展委員會」幾個部會，其首長可以考慮由行政院副院長兼任。報告中提及五權及三權分立的問題，那行政院是不是只能設一位副院長這個問題，其實也可以列入討論中。如果國科會將來還是以委員會的形式存在，是不是也不排除由行政院副院長兼任主任委員的作法。
2. 另外報告中提到由政務委員擔任篩選中心的機制，但這裏面有些現實問題。行政院的政務委員並沒有太多幕僚，除了負責科技的政務委員有個科技顧問組外，其他的政務委員手邊都沒有太多資源。若照研究小組的建議，將來科技顧問小組也要併入其他機關，那政務委員們就更沒有幕僚了，要他們來做這樣的工作，資源是不是會太薄弱一點。這也是前面提議為何要由行政院副院長兼任的原因。

3. 國家科學委員會目前在名稱上只有個「科學」的名稱，將來在加入「技術發展」成為「科學技術發展委員會」，但實際上的內涵只加入一個「科技顧問組」和原能會「核能管制」部分，職掌上看到的「技術」部分並不是很多，同時如何加強「技術」的內涵是個問題。在產業科技中，上游是學術發展，中游是技術、下游的產品。上游的學術發展是國科會的職掌，下游的產品是經濟部的職掌，但中游的技術部分，國科會和經濟部要如何劃分？另外國內的學術界較封閉，如何把國內學術研究成果與中游的技術結合，也是個問題。
4. 報告中建議將學術處改為基金會的方式，以目前國科會的運作方式，各學術處的處長都是由學校中借調，過二、三年就回學校，行政主管對他們沒有太大影響，所以學術獨立的問題不大。我個人並不認為把學術處弄成基金會是個關鍵問題。因為獨立成基金會後，它的經費來源仍是來自科技委員會，並不能解決學術獨立的問題，反而是現狀較能維持學術獨立。
5. 研究結果尚稱客觀，唯宏觀、微觀角度夾雜，似可過濾。範圍可考慮擴大至其他相關部會。

(六) 陳教授德禹：

1. 若能對幕僚與業務概念先作釐清、區別，並對幕僚功能性質作分類，以此作為研究基礎，似較妥適，否則會讓人質疑報告內說這些機關都具有雙重性的結論，因為未做定義，怎麼知道這些機關具有雙重性，以及這些機關是屬於業務或幕僚機關？不管研究小組的定義是否能為人接受，至少自己要有定見，有了這些界定才能釐清這些機關的定位。
2. 研究範圍雖不夠完整，但限於半年的研究期限，也只能如此。
3. 本研究以經濟資源的整合、人力資源的管理、政策的宣導

與溝通、計畫的發展與評估、政府預算的分配、科技的運用與發展六個方向為理論架構，雖然有其可取，但如從事權劃分釐清、職能業務整合及運作的溝通、協調及配合等觀點來討論組織結構，可能更有助於本主題的探討及建議的研擬。

4. 在理論架構中提出制度、組織、功能三個面向是很好的分析架構，但在實際研究分析中卻未見加以運用。
5. 在研究資料方面，機關法規、外國行政組織等文獻資料及訪談資料未充分運用。
6. 研究結論頗具宏觀與前瞻性，有些建議頗有啟發，有些頗為正確，但得此結論前的分析論證似乎較不充足。
7. 若要行「三權分立」，審計權是否必歸於立法權，或其他方式，請略加說明。有些國家是置於國家元首之下，既不屬於立法，也不屬於行政權。如果是要屬於立法權，則是否要浪費審計機構處於超然獨立的地位？
8. 在提要第七頁（三）國科會部分的第二點提到「國際合作處與教育部國際文教處、外交部國際司的功能重疊問題應予調整」，第八頁（一）近程建議第八點又說「國科會國際合作處與教育部國際文教處、外交部國際司功能與業務並未重疊，目前之運作狀況尚可」，二者前後矛盾。

（七）范副處長祥偉：

1. 幕僚的範圍還有待釐清。例如政風單位，在行政院來說，它是一個很大的幕僚單位，雖然沒有獨立成一個機關，而由法務部的政風司負責，但事實上不能因為它不是一個機關而規避不談。
2. 就行政院而言，考試院的考選部和銓敘部可以不談它，但就整個政府施政來看，考選部和銓敘部都是重要的幕僚機關，會影響到政府的施政和用人。研究結論中也提到整併他

們，所以幕僚的範圍還是要再釐清。

3. 研究建議提到三權分立，要把考選部和銓敘部和人事行政局合併，因為研究小組未訪問考選部和銓敘部，只有人事行政局的意見，是否應做更深入的研究再做結論。
4. 一三四頁提到資源共享，建議各機關的人事單位要合署辦公。對於這點，我們持保留意見。同時研究小組在訪談中並未接觸到各機關的研考、人事和政風單位，但在重要建議部分卻提出人事單位整併的意見，與整個研究架構範圍不一致，建議將此部分刪除，較能符合整個研究範圍。

(八) 陳副處長寶瑞：

1. 曹教授從制度面、組織面和功能面提出幕僚機關的六大功能，建立一個動態的整合理論架構，並提出德國、俄羅斯、法國、義大利、日本、美國等國的行政功能做分析，若能在第三章中做出一些結論，可以做為建議部分的強力論證。
2. 在各國的評估中，德國和俄羅斯的資料較少一點，我們也知道這兩個國家對我國幕僚機關的整合幫助並不大，建議在後續研究中，可以加入南韓和中國大陸，他們最近在積極地進行政府機構的整編。以韓國為例，在金大中上台以來，便積極地進行政府再造，到去年三月，中央裁員了一萬一千員工，今年三月也通過中央部會組織改革方案，預計廢除三十七個處局及八十三個科，未來計畫再減少一萬五千名員工，占中央政府總員額的一六%，這些降低政府用人成本，提升競爭力的作法，可以提供我們參考。
3. 報告九十一頁倒數第二行提到台灣省政府將研考會和經設會合併為「經濟發展及研究考核委員會」的經驗，是否可以借用到中央層級的經建會和研考會的合併？基本上我並沒有反對經建會和研考會的合併，但是省級的經建會和中央級的經建會的功能完全不同，這樣的比喻並不恰當。

(九) 張主任念中：

1. 本報告受限於研究時間限制，如能將行政院所有幕僚機關納入研究，更具完整性。
2. 在「各國行政組織結構與功能」一章中，可就與本報告主題「幕僚機關」相關較多者，擇要比較分析。
3. 研究結論提出近程、中程與長程的建議，惟對研究過程，重要發現與研究結論間之關聯敘述較少，似可再予補充。
4. 研究建議有關新聞局組織定位與調整部分，與研究小組來局訪談時，本局所提意見相近，本局表示支持。另研究建議中涉及幕僚機關組織定位與調整部分，可送請行政院組織法研究修正專案小組，作為研討時的重要參考。
5. 報告中提到中央和地方新聞業務的職掌劃分，隨著精省作業的完成，大部分會由縣市政府執行，中央只會在法的範圍內做政策上的指導，而不是執行的工作。
6. 研究報告應(可)修正部分如下：
 - (1) 第一一〇、一一九頁所述新聞局屬行政院系統下的四級單位，應修正為院屬一級機關。
 - (2) 第一一二頁所述新聞局設立國內處與國外處，宜修正為國內新聞處及國際新聞處。
 - (3) 第一五二頁建議(一)之十二，新聞局與外交部的國際文宣仍應分立為宜一節宜加註以下說明：因我國外交處境艱困，許多國際性場合外交部均不便出面，此時新聞局的國際傳播公關工作更顯重要，不僅能適時的提升我國家形象，亦能切實的發揮務實外交的效果，從美國國會及新聞媒體對我國的支持即是一例。
 - (4) 本報告受限於時間因素的影響部分，宜增列「研究限制」

一節。

7. 有關廣電處超然獨立性，謹說明如後：

- (1) 廣電處平日對電子傳播媒體的管理，完全依照廣播電視法、有線電視法、衛星廣播電視法的相關規定辦理。對所有媒體均一視同仁，不論其政黨或個人背景，均無差別待遇。
- (2) 對廣播電台、無線電視台及有線電視系統之許可證核(換)發及營運管理方面，廣電處邀請專家學者、政黨代表、消費者代表、社會人士分別組成「廣播電台審議委員會」、「無線電視換照諮詢委員會」、「有線電視審議委員會」等定期集會，依法檢核各媒體營運情形，所有違規情事均經各委員會公開討論，不可能發生循私偏頗的情形。
- (3) 有關各媒體的節目與廣告管理方面，廣電處除依法管理及核處外，並邀請專家學者及業者等組成「廣播電視評鑑委員會」，針對有疑義或特別嚴重的違規情況加以討論及處置。
- (4) 八十七年底北高兩市長及立委選舉，衛星頻道及有線電視播送系統違播國民黨、民進黨、新黨及各別候選人的競選廣告，經本處核處罰鍰者計一三二件，金額高達新台幣一、一八八萬元。八十五年總統大選時，三家無線電視台為配合執政黨造勢，未依規定報備而播出「國民黨大會師現場轉播」、「李連競選總部歡迎國際媒體茶會」等節目，經廣電處核處者計七件，罰鍰金額達七十八萬元。顯示廣電處依法行政，絕不偏袒任何特定背景的立場。

(十) 張視察信一：

對於賴教授剛剛所提的近程和中程意見，因為涉及到主計處的業務，必須要做些回應。有關法令規章的部分，主計處絕

對樂於做積極的改善與公布，實際上主計處在二、三年前已經重新整理過主計法令彙編。不過人事法規因為涉及個人權益，較會有人去看，而主計法規則較專業，較少有人去看。

(十一) 葉副研究員宗鑫：

1. 本研究因時間的限制，無法做更細膩的分析。如果由較苛求的角度來看，可以做國家總體環境的簡要分析，在總體環境下，我們追求國家總體目標時，行政部門所負擔的角色是什麼？應具備什麼樣的功能？
2. 研究報告是由六個機關來談幕僚組織，但若從組織基準法來看，它有個行政輔助的條文，裏面的規定包括採購、總務、秘書、主計、人事、政風，與研究小組的區分不同。若由功能別而非機關別來探討，對整體的包容性可能會比較好。
3. 報告中提到不少國外的資料，若能對各國的資料進行評析，說明那些部分可以做為我國的借鏡，可能更有幫助。文中日本部分的相關資料可能要做更替，日本在公元二〇〇一年要做整體的精簡，它的局（相當於我國的司處單位）要從二百多個做精簡成一百多個，課及省也都要做減半的精簡，像這種新的態勢，也都可以納入報告中。
4. 綜計處的業務包括計畫類及組織類的審議。計畫類的審查包括中長程計畫的審查及年度施政計畫的彙整。在中長程計畫審查方面，又分為科技類、經建類和一般行政類，但國防計畫不包括在內。國防計畫是否應該由行政院來審，這個問題可以納入研究建議中。另外一般行政計畫和經建計畫如果能做明確的劃分，對我們會更有幫助。
5. 有關科技部分，中央研究院除了做基礎研究外，也積極地涉入應用科學的橋樑工作，如果行有餘力的話，可以再討論中央研究院在科技部分的角色。

6. 在文書處理方面，政府目前已經有個檔案法。在檔案法的研修過程中，曾經討論過國史館是否還有存在的必要？是不是要改制成行政院的檔案局？因為報告中提到一個政府文書管理的問題，這兩個機構是不是有必要整併亦可納入研究。
7. 報告中建議成立「政府出版品管理局」及「資訊管理局」，但未提及這兩個機關的定位，是應該隸屬於行政院之下？或是在某一個部會之下？

(十二) 彭教授文賢 (書面意見)：

1. 本研究以實證的訪問為主，文獻分析為輔，訪問的目的於界定幕僚作業的範圍與實質內涵，至於文獻分析則僅作為認證的參考資料。根據第一六七、一七五、一七六、一八五、一九〇、二〇七、二〇八及二一四頁等有關「何謂幕僚」的問答中，似乎並未完全掌握「何謂幕僚」的真正意涵。作者群於第三、四頁中雖然鑑於我國相關法規中並沒有界定幕僚機關的法定意涵或定義，因此參考相關法規並從政策制訂的角度思考，將行政院幕僚組織區分為廣義與狹義兩種類型。但行政學者對其歷史脈絡和思想源流均有詳實的介紹。本文似宜再作詳細的介紹，以作為當前行政官員的行政教材。
2. 第三章「各國行政組織結構與功能」的參考文獻略嫌老舊，建議儘量參閱最近出版的原文論著。同時本章似應抽離出行政幕僚的特質與功能，將之當作主軸進行各國幕僚組織結構與功能的比較分析，並力求和其他相關章節產生前後邏輯的緊扣關係，以作為第四章「當前幕僚機關之評估」的評析與建議的基礎和學理的依據。
3. 研究結論分別從短、中、長程提出檢討性建議，堪稱周延而且具體。中程建議中「將國科會科學工業園區管理局改隸為經濟部」，頗值重視。其他建議如能再予詳細說明，並進行「自

我評估」時，則將更加可取。

4. 第一六七頁至二二八頁的訪談問答，似宜再行比較分析，進行橫向整理。除當作全文素材之外，亦應根據相關學理交替闡釋。「行政官員」的回答固然有些可取之處，但「常識性」的看法似亦不少。
5. 在研究建議方面，一四五至一六五頁的諸多建議應屬具體，惟為求更加可行起見，似宜再作更多學理性的闡釋與補充。一五九頁至一六五頁的長程建議部分，應屬突破且具震撼性的建議，惟「三權分立」、「完整文官系統」及「超然試務委員會」等三項建議與研究主題的相互關連性，宜再進一步的加以說明。

(十三) 本會綜合意見：

1. 本報告應對現行管制考核體系實際運作進一步深入了解，俾能釐清管理與管考、方案與計畫的分野。
2. 報告一五九頁建議政府出版品管理局，與內文討論政府資訊的發展設「政府資訊管理總署」(第八〇頁)說法宜予整合。
3. 報告中對本會研究發展處及綜合計畫處的業務職掌敘述有誤。第七〇頁倒數第三行提到『現階段的「政府再造」的工作，研展處即是一個重要的主導機關』，應修正為綜合計畫處；另七二頁頁第十一行提到「綜合計畫部門推動機關行政流程改造」，應修正為研究發展處。
4. 附錄文字使用十二點字體，各機關訪談紀錄宜分列附錄一至六，並註明各機關受訪人員姓名、職稱。
5. 報告內文宜統一文字用法(如報告內分別出現「規畫」與「規劃」文字)。
6. 報告印製格式請參考本會專案研究作業要點第二十八頁規定修正。頁碼應與頁眉同側，而非置中。

八、研究小組說明（曹教授俊漢）：

- （一）首先感謝各位體諒本研究案因為時間的限制而有所疏漏，研究小組會在修正報告中增列一節「研究限制」。
- （二）對於吳教授提到訪談資料易受到受訪者主觀影響，研究小組在訪談完畢後都會開會討論，篩選資料後呈現在報告中。
- （三）對於報告中所提的理論未能確實反映我國現況部分，研究小組會再加以修正。

九、主席結論：

今天各位學者專家所提意見經整理後，將送請研究小組作為修正報告的參考。對於長程建議中有關「三權分立」建議，還請研究小組再斟酌。再次感謝各位學者專家提出的寶貴意見。

十、散會（下午四時三十分）

附錄八 計畫主持人對行政院研考會研商「行政院幕僚機關業務功能整合之研究」學者專家座談會之答覆

針對「學者專家座談會」對本研究報告之指正與建議，本研究小組依照研究報告之章節次序依次予以回應：

一、關於理論架構與研究方法之回應

本研究的理論架構強調「動態整合機制」，即強調隨時、機動地整合，此種精神表現在本研究第四章當前幕僚機關之評估及第五章結論之中。第三章最後一節對各國幕僚機關介紹之總結裡，亦使用了理論架構中「經濟資源的統合」、「人力資源的管理」、「政策的宣導與溝通」、「計畫的發展與評估」、「政府預算的分配」、以及「科技運用與發展」六項要素進行分析。

本研究採取行政官員訪談法，雖然行政官員免不了有其主觀看法及本位主義，但本研究之研究發現、建議、與結論，並非由單一行政官員或幕僚機關而來，而是綜視六個受訪機關發言官員之意見，並經研究小組數次開會討論予以分析而得。本研究所呈現之觀點，並不代表任一行政官員或幕僚機關。

此外，許多學者建議應將受訪人員之職銜標出，本小組將增列於第二章第二節研究方法之後，惟基於當時訪談時之承諾，本研究仍採取匿名之方式，且不直接將其職稱標出，而只將各受訪機關受訪人員之層級列表，以避免受訪者遭受不必要之困擾。

在研究範圍方面，本研究未訪問行政院秘書處，實乃該處不願採訪；未將法務部政風司等政風單位列入，則實屬研究期限之所限。關於時間因素對本研究之限制，研究小組已增列「研究限制」一節於第二章後加以說明。

二、關於各國行政組織介紹之回應

本研究已於第三章最後增列一節，總結文中所述其他國家幕僚機關對我國幕僚機關業務功能整合可資參考與借鏡之處。

第三章對各國行政組織結構與功能之介紹，研究小組之所以選擇

德國、俄羅斯、法國、義大利、日本、美國等六國，除了創新性、再造性、獨特性等理由之外，乃因和其他國家幕僚機關有關的文獻資料蒐集不易，雖然英國、澳洲、紐西蘭等國皆有政府組織調整之經驗，但對幕僚機關整合由詳細明晰介紹者，實在不多。這一方面的研究限制已於本研究第二章第三節說明之。

三、關於結論部分之回應

在結論部分，本研究將重點放在具體建議上，而研究發現則含括於本研究第四章「當前幕僚機關之評估」中。況且，研究發現亦已條列於提要之中，於結論部分再行列舉重要研究發現，恐稍嫌冗贅。

此外，結論將研究建議分為近程、中程、遠程，一方面乃是近程、中程、遠程之間的相互比較，而非視當前「行政院組織法」等相關法案之通過與否，亦即並非與當前組織調整之進度相比較；另一方面，近程、中程、遠程之區分，乃是以再造工程之難易程度為區分。近程建議主要不涉及行政院組織法的修改，建議之組織調整無論在數量上與幅度上均為最小，故為立即可行；而中程建議涉及行政院組織法之修改，牽動幅度較大，實施上應較近程建議困難，時間上較為耗時，故列之為中程建議。至於遠程則涉及到制度本身之調整，基本上從行政權之整合著手，在執行上需修憲方可為之，在時間上更為費時，緩不濟急，是以列為遠程。惟需注意者，本小組並未建議幕僚機關業務功能之整合，一定要循近程、中程、遠程之步驟行之。近程、中程、遠程亦可視政府需求同步進行。

附錄九 行政院研究發展考核委員會第三五一次委員會議有關「行政院幕僚機關業務功能整合之研究」審議意見

- 一、本研究報告附錄五「行政院主計處訪談紀錄」（第二四一頁至二五七頁）部分文字筆誤，如第二四一頁韋主計長誤為魏局長。
- 二、近程建議「九、主計處應建立公共工程資料庫，其他相關單位可各取所需，以達成資訊共享的便利」一節（研究報告第一五九頁），依政府採購法第十及第十一條，該項業務屬公共工程委員會主管事項，建請酌作修正。
- 三、長程建議中建議監察權之審計制度應包括在立法權範圍內一節（研究報告第一七頁），涉及憲政問題，在本研究報告中建議是否妥適，宜審慎研酌。
- 四、提要第IX頁重要發現（六）主計處部分3。「在監督預算執行時，與公共工程委員會功能重疊問題應予解決」一項，事實上主計處監督預算執行，係由預算面監督，涉及各機關整體預算之執行，包括經常門及資本門兩部分，而工程會僅由技術面監督重大公共工程，並無重疊之處。
- 五、研究報告一六五頁四、「建議將研考會的資訊管理處、主計處的電子處理資料中心與行政院資訊發展推動小組予以整合，成立院屬一級單位的「資訊管理局」」一節，宜明定定位及隸屬機關。
- 六、有關第一四二頁第十二行：「十二萬人的員額規定，是不是太具有限制性了，或者說是綁住了政府機關的規模呢？．．．」，補提意見如下：
 - （一）有關中央政府機關總員額法將中央政府總員額高限訂為十二萬人一節，係為因應政府再造將政府組織改造為「小而能」的目

標。採此定員的方式，係經多方面評估（參採國外的制度、本國國情、行政機關實際運作情形等），獲致的共識。其目的在抑制公務人力的膨脹，貫徹政府精簡用人的政策，加速政府機關員額統籌調配，提高員額運用的效率。

- (二) 行政院為符合政府再造趨勢，貫徹用人精簡原則，未來仍將持續組織整併與員額精簡措施，透過員額移撥及專長轉換訓練，充分運用現有人力，並經由業務外包、委託及民營化等方式，將公務人力控管於十二萬人以下，並透過培育訓練以提高人力素質，使員額的運用達到最高效率。此外，行政院將持續推動電子化政府、民營化措施、不涉及公權力之業務委託外包、工作簡化、運用社會資源及結合民間力量參與政府事務，在國家資源有限的情形下，配合員額管理的各項措施，以節約政府用人成本，不致加重公務人員的業務負擔。

七、報告中錯漏字部分請更正：

- (一) 第一二八頁圖四之一：「考銓業務監」修正為「考銓業務監督」，「考試」修正為「考試院」，「考選」修正為「考選部」，「銓敘」修正為「銓敘部」。
- (二) 第一三三頁最後一行「關於『公務』人員訓練．．．」修正為「關於『人事』人員訓練．．．」。
- (三) 第二四一頁第四行：「．．．還有特種『機關』情形．．．」修正為「基金」；第七行「．．．並在『魏局長』上任之後．．．」修正為「韋主計長」。
- (四) 第二五九頁第一行：「首先感謝各位『播』空接受．．．」，「播」修正為「撥」。
- (五) 第二六〇頁第十一行「問」修正為「答」。
- (六) 第二六四頁第十二行：「．．．會有一些人來服務『們』，．．．」

修正為「會有一些人來服務『我』們」。

(七)第二六五頁第四行：「也許各主管『願』也有不同的看法，．．．」，
「願」修正為「院」。

附錄十 計畫主持人對行政院研究發展考核委員會第三五一次委員會議有關「行政院幕僚機關業務功能整合之研究」審議意見之答覆

針對行政院研究考核發展委員會第三五一次委員會議對本研究之指正，本研究小組回應如下：

一、關於筆誤錯漏部分

審議意見第一項及第七項指出之筆誤錯漏部分，已按審議意見之指正予以修正。

二、關於幕僚機關評估部分

審議意見第六項，提及之研究報告一四二頁中關於中央政府機關總員額法之敘述，本研究小組已刪除之。原先在研究報告中提出之問句，原為研究小組訪談行政院人事行政局所提之問題之一（見研究報告附錄六，行政院人事行政局訪談記錄，頁二七八），於研究報告中提出是為了說明中央政府機關總員額法簡化業務，不使員額增加、組織膨脹之目的。

三、關於近程建議部分

審議意見第二項及第四項，已修正為「主計處應與公共工程委員會協調建立『資本支出資料庫』，其他相關單位可各取所需，以達成資訊共享的便利」，詳見本研究報告第五章一五九頁，另可參考附錄五行政院主計處訪談記錄，頁二四六。

四、關於中程建議部分

審議報告第五項，指出研究小組應明定「資訊管理局」之定位及隸屬機關。惟研究報告原已於第一六五頁明言資訊管理局為「院屬一級單位」（見該頁標題四第二行），並言及資訊管理局之功能為「統籌政府機關所有電子化業務」（見該頁第九行），特此說明。

五、關於長程建議部分

審議意見第三項指出，「長程建議中建議監察權之審計制度應包括在立法權範圍內一節（研究報告第一七頁），涉及憲政問題，在本研究報告中建議是否妥適，宜審慎研酌。」對此，研究小組必須說明，研究小組此等敘述，只是一個「大膽的假設」，目的只是提供大家思索與研究。為免誤解，已於文字上做適當之修正。

研究小組認為，我國憲政體制下的政府運作，對政策的制定與執行，仍有諸多結構上的問題，難予達到實際的效益。本研究概括稱呼的「政府」是純站在行政院的系統來觀察，基本上是指行政權的運作，而並未涵蓋另外與行政權相關的監察與考試兩權，這種取向研究所作的結論，將會出現嚴重的瑕疵與缺失。因之，我們乃建議政府機關在「思考與研究」上——跳出現有的憲政框架。

參考書目

一、中文文獻

- Sontheimer, Kurt 著,孫克武等譯,《聯邦德國政府與政治》,復旦大學出版社,1985年。
- 孔寒冰,《當代各國政治制度:俄羅斯》,蘭州大學出版社,1998年。
- 王彥林等編,《義大利》,上海辭書出版社,1986年。
- 石川真澄著,高泉益譯,《漫談日本政治運作》,台北市:台灣商務印書館,民國85年。
- 戎殿新、羅紅波、郭世瓊著,《義大利經濟政治概論》,經濟日報出版社,1988年。
- 朱正折、林樹眾等編著,《聯邦德國的發展道路》,中國社會科學出版社,1988年。
- 何俊輝,「法制再造需結合法律經濟專才」,《中國時報》,民國88年1月27日,第15版。
- 吳東野,「『半總統制』政府體系的理論與實際」,《問題與研究》,第35卷第8期,民國85年8月。
- 吳國慶,《法國政府機構與公務員制度》,人民出版社,1982年。
- 吳國慶,《當代法國政治制度研究》,社會科學文獻出版社,1993年。
- 林騰鷄,「法制再造的組織與新面向」,《中國時報》,民國88年1月23日,第15版。
- 洪波,《法國政治制度變遷》,中國社會科學出版社,1993年。
- 張台麟,「法國『雙首長制』及第三次左右共治之研析」,《美歐季刊》,第12卷第4期,民國86年冬季號。

行政院幕僚機關業務功能整合之研究

陳水逢，《日本政府與政治》，台北：黎明，民國 73 年。

陳聰憲，《政府遷台後中央行政機關組織結構變遷之生態分析》，台灣大學政治研究所博士論文，民國 81 年。

楊祖功、顧俊禮等著，《西方政治制度比較》，世界知識出版社，1992 年。

葉維銓等，《中、美、日、韓、英、荷六國中央政府幕僚組織比較研究》，行政院研究發展考核委員會，民國 80 年 1 月。

趙其文，《人事行政學》，華泰書局，民國 85 年 3 月。

劉克明與金揮主編，《蘇聯政治七十年》，中國社會科學出版社，1990 年。

燦智、曉緒等著，《德意志聯邦共和國政府機構與官員制度》，人民出版社，1986 年。

薛君度與陸南泉主編，《新俄羅斯：政治、經濟、外交》，中國社會科學出版社，1997 年。

二、英文文獻

Abe, Hitoshi and Muneyuki Shindo, Sadafumei Kawato, and James W. White, *The Government and Politics of Japan*, Tokyo: University of Tokyo Press, 1993.

Betz, Hans-Georg *Postmodern Politics in Germany: the Politics of Resentment*, Basingstoke, Hampshire : Macmillan, 1991.

Bibby, John F. *Governing by Consent: an Introduction to American Politics*, 2nd edition, Washington, D.C. : CQ Press, 1995.

Bowles, Nigel *The Government and Politics of the United States*, New York : St. Martin's Press, ,1993.

Bull, Martin J. and Martin Rhodes, *Crisis and Transition in Italian Politics*, US: Frank Cass & Co, 1997.

- Charlton, Sue Ellen M. *Comparing Asian Politics : India, China, and Japan* , US: Westview Press, 1997.
- Curtis, Michael and Giuseppe Ammendola, *Western Government and Politics* , New York: Longman, 1997.
- Donovan, Mark *Italy* , US: Dartmouth Pub Co.,1998.
- Dragnich , Alex N. and Jorgen Scott Rasmussen, and Joel C. Moses, *Major European Government* , Pacific Grove, Cliff.: Brooks/Cole Pub. Co., 1991.
- Gore, Al. *Creating A Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*. 1993.
- Hancock, M. Donald *Politics in Western Europe* , Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1998.
- Hayao, Kenji *The Japanese Prime Minister and Public Policy* , University of Pittsburgh Press, 1993.
- Hayes, Louis D. *Introduction to Japanese Politics* , US: Marlowe & Co ,1995.
- Heper, Metin and Ali Kazancigil, and Bert A. Rockman eds., *Institutions and Democratic Statecraft* , Boulder, Colo. : Westview Press, 1997.
- Hine, David *Governing Italy: The Politics of Bargained Pluralism* , London: Oxford University Press, 1992.
- Lapidus, Gail W. *The New Russia: Troubled Transformation*, Boulder, Colo.: Westview, 1995.
- Leonardi, Robert and Raffaella Y. Nanetti, *Italy : Politics and Policy* , US: Dartmouth Pub Co, 1996.
- Masumi, Junnosuke and Lonny E. Carlile, and Masumi Junnosuke, *Contemporary Politics in Japan* , US: University of California Press, 1995.
- Meny, Yves *Government and Politics in Western Europe*, Oxford ; New York : Oxford University Press, 1993.

- Meny, Yves *Government and politics in Western Europe : Britain, France, Italy, Germany*, Oxford, U.K. ; New York : Oxford University Press, 1993.
- Nakano, Minoru and Jeremy Scott, *The Policy-Making Process in Contemporary Japan* , US: St Martins Press, 1997.
- Osborne , David and Ted Gaebler *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* , Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co., 1992.
- Parkes, Stuart *Understanding Contemporary Germany* , London ; New York : Routledge, 1997.
- Partridge, Hilary *Italian Politics Today* , Manchester: Manchester University Press, 1998.
- Paterson, William E. and David Southern , *Governing Germany* ,Oxford, UK ; New York, NY, USA : B. Blackwell, 1991.
- Plano, Jack C. and Milton Greenberg, *The American Political Dictionary* , 9th edition, ,New York : Holt, Rinehart, and Winston, 1993.
- Pulzer, Peter G.J, *German Politics, 1945-1995* , Oxford ; New York : Oxford University Press, 1995.
- Quansheng Zhao, *Japanese Policymaking* , US: Praeger Pub Text, 1993.
- Sassoon, Don and Donald Sassoon, *Contemporary Italy: Economy, Society and Politics Since 1945*, 2nd edition ,US: Addison-Wesley Pub Co.,1997.
- Schweitzer, Carl Christoph *Politics and Government in the Federal Republic of Germany : Basic Documents*, Leamington Spa: Berg, 1984.
- Smith, Gordon B. *Reforming the Russia Legal System*, Cambridge, England: Cambridge University Press, 1996.
- Smith, Gordon *Politics in Western Europe* , New York: Holmes & Meier, 1989.

- Stevens, Anne *The Government and Politics of France*, Basingstoke, Hampshire,: Macmillan Press ; New York : St. Martin's Press, 1996.
- Urwin, D.W. ed. *Politics in Western Europe Today* , London; New York: Longman, 1990.
- Wood, David M. *Power and Policy in Western European Democracies* , New York : Macmillan Pub. Co., 1991.
- Wright, Vincent *The Government and Politics of France*, London ; Boston : Unwin Hyman, 1989.

三、網路資料

- “About the Council of Economic Adviser,” at
<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/CEA/html/about.html>
- <http://www.epa.go.jp/98/a/epakikou.gif>
- <http://www.epa.go.jp/guide/helms.html>
- <http://www.epa.go.jp/html/org.html>
- <http://www.somucho.go.jp/jinji/sigoto.htm>
- <http://www.sorifu.go.jp/about/index.html>
- <http://www.sta.go.jp/shokai/98eg/98eg01.html>
- <http://www.stat.go.jp/111.htm>
- <http://www.whitehouse.gov/CEQ/About.html>
- <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/nec/html>
- <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/OMB/html/ombhome.html>
- http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/OSTP/html/OSTP_Home.html
- <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/tml/other/OA.html>

行政院幕僚機關業務功能整合之研究

<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/nschome.html>

行政院研究發展
考核委員會編印

行政院幕僚機關業務功能整合之研究

民國八十八年八月