

**RDEC-RES-101-022 (政策建議書)**

# 行政院組織改造變革管理研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 102 年 3 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



**RDEC-RES-101-022 (政策建議書)**

# 行政院組織改造變革管理研究

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：蕭全政

協同主持人：劉淑惠

研 究 員：周佳宥

研 究 助 理：王皓平、陳家瑀

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 102 年 3 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



## 提要

### 壹、研究緣起

因應國內外環境急遽變化，並兼顧國家永續發展與提升國家競爭力需求，我國政府推動政府改造方案。民國 99 年 2 月 3 日總統公布立法院新修訂之《行政院組織法》，將行政院由 37 個部會組織，精簡為 29 個，成為 14 部、8 委員會、3 獨立機關、1 行、1 院、2 總處的組織體系，使行政院組織的改造跨入新里程。

修訂後的《行政院組織法》第 15 條的規定，行政院各部會之組織調整自 101 年 1 月 1 日開始實施，目前各部會已陸續啟動組織整併的工程與相關組織改造事宜。

然而，目前行政院所屬二級機關，其組織法的立法進程不一，部分部會已完成組織法的修訂與立法，但亦有部會尚未完成；此外，各二級機關所涉改造幅度有著極大差異，有些僅是邊際性業務功能調整，但有些卻涉及部會間的整併或廢止，所需業務調整(整合)時間較為長久。因此，茲就當前政府組織改造的後續進程，探究其業務推動的「變革管理」，實為重要研究課題。

基於此，本計畫以「行政院組織改造變革管理研究」為題，就《行政院組織法》修法通過後，各部會如何進行組織調整，本研究翔實呈現行政院組織改造變革發展過程，並就變革管理之方法與措施進行研議與評估，進而提出可供參考的建議。

### 貳、研究方法

#### 一、深度訪談法

本研究計畫透過深度訪談的問題設計與進行，與學有專精人士或政策知情者(各類行政機關)進行訪談，期以該等議題或問題，讓研究團隊有更多充足的資訊。

#### 二、文獻分析法

茲就《行政院組織法》修法後，散見於報章、專業期刊的評論與分析，

以及各項政府文書、公文資料進行分析與彙整，以求當前行政院組織改造進度之掌握，以及相關爭議問題之整理。並且以蒐集到的檔案文獻，依照事件先後順序，編成行政院組織改造大事紀。

## 參、研究發現

### 一、由於行政院組改五法到各項配套措施規定十分詳盡，使各二級機關(部、會)乃至於三級機關(局、署)面對繁雜之改制作業有所遵循、利於組改工程推動：

民國 99 年 1 月期間所通過的組改五法，乃至於日後通過的行政法人法，該等法律為完整的「框架式」規定、尚稱完整；而行政院乃至於行政院組織改造推動小組，僅需在框架規定下，再予細緻規範即可。而諸如《行政院及所屬機關組織調整作業手冊》或《行政院組織改造作業法規參考手冊》等作業規定，其內容規定完整，使二、三級機關面對繁雜組改作業，皆能於各該規定辦法找到依據，對於組改之管理與推動助益甚大。

### 二、自 99 年 2 月至今，行政院組改作業恪遵組改五法之修(立)法意旨，故在組改的措施中，在法人化的業務推動上較具有進展，惟在地方化、委外化與去任務化等方面工作進展有限：

衡諸「行政院組織改造推動小組」歷來會議，大多限於組織改造五法的落實與配套措施的整備化，這也就是說，若以「組改四化」目標來看，目前僅僅有限運用人法化作法；在地方化、委外化與去任務化方面的工作幾無突破。尤其，在中央行政機關的總員額方面，已設定了 17 萬 3 千人的上限，而且 5 年內須刪減到 16 萬人以下，故中央各部會業務的地方化、委外化與去任務化，實為下一波政府再造運作的主要工作。

### 三、二級機關的新組織法(29 個部會)其體例並未明訂「司」之組織名稱，此等作法實具彈性，尚得依功能業務的調整，於各部會內或在行政院所轄範圍進行調整；惟亦有可能造成各部會之間的衝突與爭奪：

茲以「原」《內政部組織法》為例，明訂 5 司 1 室名稱於該部組織法之中；

但如目前尚未由立法院三讀通過的《內政部組織法草案》，該草案作法較為彈性，僅明訂內政部之職掌，並未詳列內政部各司、室組織名稱。此等作法，一方面受限於司之總數為 112 個；同時，因 29 個部會係分批完成立法，難因時間先後去作總量控制與調配，故以此等方式為之。惟此等作法或可於此次改造中順利完成，但不代表未來不會發生部、會之間，因司之爭奪而發生衝突。

#### 四、行政院暨行政院組改小組善用各種正式與非正式的溝通與協調會，使組織改造過程運作平順、尚無出現抵制情形；而遇有重大爭議，隨即報行政院或由總統作具體裁示，以收上行下效：

為順遂行政院組織改造業務推動，行政院研考會、行政院組改小組，莫不利用各種正式、非正式溝通與協調會機制，解決廣大公務單位與人員的疑慮。除正式溝通機制如「行政院組織改造服務團座談」(走動式服務專案小組)外，在網路上「行政院組織改造」網頁上，亦設有「行政院組織改造推動小組暨新部會籌備小組組改論壇」，該論壇中有「開放式」、「封閉式」與「外部論壇」，以廣徵民(公務員)意，以防組改小組思慮不周。此外，各部會在籌備階段即設有「○○部(會)籌備小組」，如此由上到下，各個環結都能關照，實屬完整、配套的規劃。最後，若遇有協調不成爭議，隨即交由行政院或總統作進一步裁示。

#### 五、組改過程中人事調整與安排的過渡機制恐須進一步研議，以維持公務機關人員士氣：

原行政院各部會所轄之三級機關計有 269 個局、署，然組改過程後僅剩 70 個，而司的總數亦控制於 112 個；目前行政院雖保障三級改制為四級機關的首長職等不變，惟在首長職缺與具發展性職位大量萎縮，在此情勢下，將使期待陞遷之公務人員(目前為中高階文官)士氣受損。

### 肆、研究建議

#### 一、立即可行建議

##### (一)對外宣傳方面：

1. 針對組改成效方面，不應該只是強調機關的組織整併成果，建議以指標性個案(業務)，說明該業務在組改前後提升多少行政效率，抑或節省多少行政成本(主辦機關：行政院組織改造推動小組；協辦機關：行政院研考會)：

由於目前行政院組改作業，僅限於組織建制的整併工程，尚難在財政上對外說明樽節了多少施政成本；而為化解社會上對於組織改造的疑慮，宜及早向社會各界宣布行政院組改後的各項進步情形。因此，建議尋找指標型個案或政策業務，說明其帶給人民多大的方便、節省了多少的公務支出，以及未來在何項業務，將會帶給民眾洽公如何便捷的行政效率。

2. 關於員額的縮編方面，雖短期間無法就整個行政院提出完整的員額精簡成果，但可就「局部」層面，如二合一的部會，其優退後的人力精簡情形進行說明；同時，可再向社會大眾說明目前人事行政總處正值員額評鑑，待完整評估後，行政院整體員額將有再予縮編的情形(主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：考試院)：

茲以大陸委員會與蒙藏委員會的合併為例，未來上路的「新」陸委員會員額，絕非現在兩個部會員額相加，因其中會有優退員額、會有請調人事，故新陸委員會員額將會小於兩者之相加。而此等例子，將可作為組改小組「短期間」宣傳所用；待所有部會新組織之員額評鑑後，再宣傳「中期」員額縮編情形，以使社會各界知曉政府在員額控制上的努力。

## (二)新部會上路後組織文化形塑問題

1. 建議將過去臺灣省政府部分機構併入中央部會的經驗(成功與失敗)予以彙整，並作為本次受組織整併部會應予注意或學習的參考(主辦機關：行政院組織改造推動小組；協辦機關：行政院研考會)：

這次行政院組織改造有二合一、四合一，甚至出現七合一的組織整併，這對組織的生態與文化會產生如何變化，仍有待觀察。鑑往以知來，建議行政院組織改造推動小組，將過去臺灣省政府部分機構併入

中央部會的經歷予以彙整，而彙整的內容不限於成功的作法，失敗的經驗亦應予以整理，以利當前各部會學習、參考。

2. 已完成改制部會，其改制經驗、組織整併的作法，建議予以彙整，以建立組織間組改經驗的參考與學習(主辦機關：行政院組織改造推動小組；協辦機關：行政院各部會)：

由於此次行政院組織改造歷程，因立法三讀通過的時間不一，以致於 29 個部會正式掛牌上路的時間也不相同；也就是說，已有先行上路的機關，建議該等機關將其運作的作法與經驗，分享給其他機關，以供後續相關單位參考，讓其他機關縮短組織整併的摸索時間。

### (三)原 37 個部會歷史追憶建議

1. 針對受到組織整併的部會，建議將其部會歷史製成專書，將其沿革、重大發展歷程予以紀錄；此舉除歷史傳承外，尚且可使受移撥公務人員感覺受到尊重，並於新單位繼續努力(主辦機關：行政院各部會；協辦機關：行政院研考會)：

這次的行政院組改有為數不少部會遭到整併，而該等部會於過往實有不少的行政服務績效，建議將受整併的部會，將其過去重要事蹟製成專書，以為歷史紀錄；此舉尚可讓受移撥人員感覺受到尊重，並促其戮力於新單位的新職務。

## 二、中長期建議

### (一)組織與業務調整方面：

1. 研議行政院各部會所轄業務委外化、地方化與去任務化的標準，以及該等三化任務推動的進程(主辦單位：行政院研考會)：

由於目前的組織改造僅涉組織整併，以及組織間的職權調整；而從中央政府瘦身的角度，應該在行政院各部會任務的委外化、地方化與去任務化去作努力。因此，實宜研議行政院 29 部會如何落實三化工作，而該等三化的標準為何，這部分應有完整的規劃。

**2. 二級機關內部單位之司處與三級機關之局署，其跨部會的流動，應研議具體「廢止與新設」方案，以利行政院未來彈性運用(主辦單位：行政院研考會)：**

由於二級機關內部單位之司處與三級機關之局署於基準法都設有上限規定，而各部會對於其所轄機關或單位當會持續進行爭取；而且，展望於長期，有些業務會突增、有些業務會縮減。以致於二級機關內部單位與三級機關的廢止與新設，實應有階段性的檢討機制，以利於行政院對於所轄各業務的整體彈性運用。

**(二)員額調整方面：**

**1. 中央政府組織員額如何由 16 萬 4 千人扣減至 16 萬人以下，這 4 千人的刪減標準，建議以各部會委外化、地方化或去任務化的業務，作為扣減各部會員額的依據；此外，尚應檢討約聘僱員額人數或比例問題(主辦單位：行政院人事行政總處、銓敘部)：**

目前中央政府總員額約計 16 萬 4 千人，而依《總員額法》之規定，將於 5 年內降至 16 萬人以下；換句話說，5 年內須裁減 4 千個中央文官職位。在作法或標準上，建議以功能業務的委外化、地方化或去任務化來作為各部會刪減員額的依據。除此之外，為避免約聘僱員額大增，尚且應於各機關業務費設定約聘僱聘用經費上限或比例，以使員額確實精減。

**2. 合理調整三級機關、四級機關首長職等，並研議設計組織改造期間，中高階文官發展職缺受限問題(主辦單位：考試院、行政院人事行政總處)：**

為維持三級或四級機關之服務效能，原二級機關降三級機關、原三級機關降四級機關，或受整併的單位，其機關首長職等，應設有過渡期間的規劃；此外，於受影響期間，亦應規劃過渡期間發展職缺，以維持中高階文官之士氣。

**3. 建議製作行政院組織改造的整體紀錄專書(主辦單位：檔案管理局；協辦機關：行政院研考會)：**

100年12月期間，行政院研考會曾初版《行政院組織改造檔案選輯—創新前瞻·繼往開來》一書，該書紀錄翔實，實為用心編輯之政府改造出版物；惟目前行政院組織改造工程尚在進行，該書並非完整紀錄；建議各機關組織法全部通過後，宜再有出版計畫，以完紀錄整個行政院組織改造過程。後續專書內容，建議除「行政院組織改造推動小組」所提出政策建議措施外，尚宜包含各個新設機關關於組織改造的相關措施、作法，以及受廢止機關的相關因應作業。

4. 建議訂定因應行政院組織改造人事影響過渡期間的因應條例，以降低因行政院組織改造發展性職缺的高度萎縮(主辦機關：行政院人事行政總處)：茲因此次行政院組織改造受影響之組織與機關之波及層面頗大；受整併之機關，不論內部單位編制，亦或內部員額都可能受到強弱不等縮編，尤其該機關原有之發展性職缺，亦將出現萎縮情形。而為平衡公務機關人力養成，穩健代際陞遷公平，故宜針對這次行政院政府組織改造，就各個受併機關(含單位)的衝擊性，給予不同過渡職缺設計，以使受組織整併機關的士氣不致受到太大影響。

(三)政府組織績效評估方面：

1. 建議於3-5年後全面評估這次行政院組織改造的效率、效能與功能運作，以之作為再調整的依據(主辦單位：行政院人事行政總處)：

建議3-5年後，行政院人事行政總處，宜於組改完成後，有一個全面性政策評估，用以評量這次組織改造成果。除對社會各界發表外，尚可作為行政院組織再調整的依據。

2. 從各類國家競爭力排名評估作為各政府組織業務調整的依據(主辦單位：行政院人事行政總處)：

建議從諸如World Bank、IMF或WEF等國際競爭力指標，從國際間主要國家間相對排名關係，評估我國各政府機關於該等業務的績效，並以之作為再改革或功能強化依據。

(四)政府與社會的分工關係

1. **建議宜全面性檢討在「小政府」體制下，我國中央政府的角色定位，哪些核心功能應予強化，又哪些業務應免除政府責任改由社會承擔(主辦單位：行政院人事行政總處)：**

在組織與員額同步縮編的政府體制下，我國政府朝向精簡化，而在縮小規模下，中央政府有其能量極限。因此，在長期方面，應全面檢討中央政府的角色定位，在強化核心功能外，更應將不須政府介入的功能業務予以剔除，改由社會各界承擔。

2. **加強與民間的合作，建立公私夥伴關係，不但可以減少政府的實質負荷，同時也可以善用民間的活力(主辦單位：行政院人事行政總處)：**

臺灣民間充滿活力，政府施政如要達到事半功倍的效果，就必須思考如何援引各種民間資源與力量，各機關應分享過去公私部門合作的成功經驗，更積極推動各種公私夥伴關係的建立。

## 目次

提要 .....	I
目次 .....	IX
表次 .....	XI
圖次 .....	XIII
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究問題.....	1
第三節 研究方法.....	3
<b>第二章 行政院組織改造進度與組織改造初步預期目標 .....</b>	<b>5</b>
第一節 行政院組織改造的推動時程進度 .....	5
第二節 行政院組織改造的初步預期目標 .....	12
<b>第三章 行政院組織改造之變革管理措施與評估 .....</b>	<b>17</b>
第一節 組織改造變革模式與我國行政組織改造實務.....	17
第二節 行政院組織改造推動小組之組織建制與運作.....	18
第三節 配套作業法規.....	23
第四節 其他配套措施.....	25
第五節 行政院組織改造推動後所面對的挑戰與評估.....	27

<b>第四章 研究發現與建議 .....</b>	<b>33</b>
第一節 研究發現.....	33
第二節 政策建議.....	35
<b>參考書目 .....</b>	<b>41</b>
<b>附錄 .....</b>	<b>43</b>
附錄一 行政院組織改造大事紀.....	43
附錄二 深度訪談.....	53
附錄三 修正意見與回應 .....	43

## 表次

表 1 行政院組織改造之審定期、籌備期與啟動期 .....	5
表 2 行政院各部會(含院本部)組織法之完成立法、總統公布及施行日期.....	6
表 3 行政院組織改造三大目標：精簡、彈性與效能 .....	13
表 4 行政院組織改造下組織類型多元化設計.....	14
表 5 行政院組織改造推動小組工作分組表 .....	20
表 6 行政院組織改造各項配套措施一覽表 .....	23
表 7 我國在瑞士洛桑管理學院(IMD)的國際競爭力排名 .....	28

行政院組織改造變革管理研究

## 圖次

圖 1 新機關組織法律作業流程.....	10
圖 2 行政院各部會組織法修法進度及配套作業進度表.....	11
圖 3 新機關籌備小組組織架構圖.....	20

行政院組織改造變革管理研究

## 第一章 緒論

以下針對本研究計畫之研究背景、研究問題、研究方法進行說明。

### 第一節 研究背景

因應國內外環境急遽變化，並兼顧國家永續發展與提升國家競爭力需求，我國政府推動一系列政府組織改造方案。民國 99 年 2 月 3 日總統公布立法院新修訂之《行政院組織法》，將行政院由 37 個部會組織，精簡為 29 個，成為 14 部、8 委員會、3 獨立機關、1 行、1 院、2 總處的組織體系，使行政院組織的改造跨入新的里程。

依修訂後的《行政院組織法》第 15 條的規定，行政院各部會之組織調整自 101 年 1 月 1 日開始實施，目前各部會已陸續啟動組織整併的工程與相關組織改造事宜。

然而，目前行政院所屬二級機關，其組織法的立法進程不一，部分部會已完成組織法的修訂與立法，但亦有部會尚未完成；此外，各二級機關所涉改造幅度有著極大差異，有些僅是邊際性業務功能調整，但有些卻涉及部會間的整併或廢止，所需業務調整(整合)時間較為長久。因此，茲就當前政府組織改造的後續進程，探究其業務推動的「變革管理」，實為重要研究課題。

基於此，本計畫以「**行政院組織改造變革管理研究**」為題，就《行政院組織法》修法通過後，各部會如何進行組織調整，本研究希望能翔實呈現行政院組織改造變革發展的動態過程，並就變革管理之方法與措施進行研議與評估，進而提出可供參考的前瞻性建議。

### 第二節 研究問題

一、探討重點：

- (一)本研究將接續「行政院組織改造回顧之研究」，檢視最近一年多來(99 至 101 年度期間)，行政院針對行政院組織改造業務所運用

的管理變革機制進行整理；此外，組織改造的各項工作內容亦予彙整於大事紀中。

(二)本研究除了彙整 99 至 101 年度期間行政院組織改造變革管理措施的大事紀之外，更希望透過資料的蒐集與分析，祈能歸納出目前行政院組織改造的執行進度，以及各部會組織調整過程中面臨的各項問題。

(三)針對當前行政院組織改造變革管理措施進行評估；同時，針對後續改造事宜，研提政策建議。

## 二、問題分析：

(一)馬總統在 98 年元旦曾宣示要打造一個「精簡」、「彈性」與「效能」的政府，同時要合理調整行政院的部會數量與功能職掌，以回應社會各界期盼；而政府組織改造四法(行政院組織法、中央行政機關組織基準法、行政院功能業務暨組織暫行條例，以及中央政府機關總員額法)已分別完成修正和立法，並已公布實施，行政院暨其所屬各機關也陸續啟動組織調整工程。在此之際，行政院暨所屬各部會組織改造的進度究竟如何？包括各機關組織法的立法與修法的進度、不同部門與單位的合併或裁撤、政府人事的調動與整編等，針對這些動態的過程實有必要進行資料的蒐集與分析，並紀錄各部會的行政作業調整過程。

(二)此次行政院的組織改造與調整，社會各界賦予極高期待。為能真正落實政府組織改造目標，若能在政府組織改造的初期執行階段，將各部會目前面臨的各項問題，加以歸納與檢討，將有助於及早發現問題、解決問題，以利後續改制作業的持續推動。

(三)目前行政院組織改造的進程明顯受到阻擾，例如新設機關的人事安排未定、公務人力的調動所引起的不安定感、立法院法案審查的牛步化等。這些因素都可能嚴重干擾行政院組織改造的進度，本計畫因而希望能針對當前各部會組織改造進行評估，進而研提對策方案，以期未來行政院組織改造的順利推行。

### 第三節 研究方法

以下茲就所涉研究方法說明如下：

#### 一、深度訪談法

本研究計畫透過深度訪談的問題設計與進行，與學有專精人士或政策知情者(各類行政機關)進行訪談，期以該等議題或問題，讓研究團隊有更多充足的資訊。

#### 二、文獻分析法

茲就《行政院組織法》修法後，散見於報章、專業期刊的評論與分析，以及各項政府文書、公文資料進行分析與彙整，以求當前行政院組織改造進度之掌握，以及相關爭議問題之整理。並且以蒐集到的檔案文獻，將取得之資訊，依照事件的先後順序，編入行政院組織改造大事紀中(見附錄)。

行政院組織改造變革管理研究

## 第二章 行政院組織改造進度與組織改造初步預期目標

民國 99 年 2 月，《行政院組織法》等政府組織改造四法完成修法後，行政院各部會隨即於下個月(3 月)完成各配套措施法令、標準作業流程與手冊的製頒，以利往後行政院各部會繁複的組織改造工程。本章針對組織改造五法通過後，如何從 37 個部會整併成 29 個部會，行政院的時程掌握，以及行政院所擬定的初步改造目標進行說明。

### 第一節 行政院組織改造的推動時程進度

行政院組織改造的推動時程，約可分成「審定期」、「籌備期」與「啟動期」。詳細規畫作業如下表 1 所示。

表 1 行政院組織改造之審定期、籌備期與啟動期

99 年 1 月	審定期	99 年 2 月	組織改造母法完成立法，各新機關進行組織調整規劃。
		99 年 3 月	各配套措施分組完成各項法令、標準作業流程及手冊製頒。
		99 年 5 月	新機關組織調整規劃報告完成審查。
100 年 1 月	籌備期	100 年 1 月	行政院完成所屬各機關組織法草案的審查。
			陸續新設機關籌備小組推動各項工作。
			視立法院審議各部會新組織法進程，「彈性」推動新機關的籌設。
			於各組織業務調整生效日前 7 個月辦理公務人員優退申請作業。

101 年 1 月	啟動期	100 年 1 月	開始啟動行政院新部會架構
-----------	-----	-----------	--------------

資料來源：《行政院組織改造之推動與挑戰》，(行政院研考會，101：2)。

如上表 1 所示，茲因《行政院組織法》係於民國 99 年 2 月期間通過，且該法第 15 條明文規定：「本法自中華民國 101 年 1 月 1 日開始實施」，故行政院關於組織改造的相關準備事宜，就必須介於 99 年 2 月到 101 年 1 月，要完成如此具大的組織改造工程。而且，其時程的規劃與安排，尚且要遷就於立法院對於新設 29 部會的修法(立法)進度。

而截至 2012 年 9 月，目前僅完成行政院 15 個部會的組織法，尚有 14 個部會還沒有完成組織法的修法，針對這點，行政院僅能依照立法院的議事進度應變。下表 2 為立法院對於行政院各部會組織法的修法進度整理。

表 2 行政院各部會(含院本部)組織法完成立法、總統公布暨施行日期

機關	組織法案名稱	完成立法	總統公布	施行日期
行政院院本部	行政院組織法修正草案	99.01.12	99.02.03	101.01.01
外交部	外交部組織法修正草案	100.10.28	100.11.14	101.09.01
	外交部領事事務局組織法草案			
	外交部外交及國際事務學院組織法草案			
財政部	財政部組織法修正草案	101.01.20	101.02.03	102.01.01
	財政部國庫署組織法草案			
	財政部賦稅署組織法草案			
	財政部各地區國稅局組織通則修正草案			
	財政部關務署組織法草案			
	財政部國有財產開發署組織法草案			
	財政部財政資訊中心組織法草案			
教育部	教育部組織法修正草案	101.01.20	101.02.03	102.01.01
	教育部體育署組織法草案			

第二章 行政院組織改造進度與組織改造初步預期目標

機關	組織法案名稱	完成立法	總統公布	施行日期
	教育部中小學及學前教育署組織法草案			
	國家圖書館組織法草案			
	國立海洋生物博物館組織法草案			
	國立自然科學博物館組織法草案			
	國立科學工藝博物館組織法草案			
	國立臺灣科學教育館組織法草案			
	國立教育廣播電臺組織法草案			
	國立公共資訊圖書館組織法草案			
	國立臺灣圖書館組織法草案			
法務部	法務部組織法修正草案	100.06.14	100.06.29	101.01.01
	法務部行政執行署組織法草案			
	法務部法醫研究所組織法草案			
	法務部矯正署組織法			
	法務部廉政署組織法			
文化部	文化部組織法草案	100.06.14	100.06.29	101.05.20
	文化部文化資產局組織法草案			
	文化部影視及流行音樂產業局組織法草案			
	國立傳統藝術中心組織法草案			
	國立國父紀念館組織法草案	100.06.14	100.06.29	101.05.20
	國立中正紀念堂管理處組織法草案			
	國立歷史博物館組織法草案			
	國立臺灣美術館組織法草案			
	國立臺灣工藝研究發展中心組織法草案			
	國立臺灣博物館組織法草案			
	國立臺灣史前文化博物館組織法草案			

行政院組織改造變革管理研究

機關	組織法案名稱	完成立法	總統公布	施行日期
金融監督管理委員會	行政院金融監督管理委員會組織法修正草案	100.06.14	100.06.29	101.07.01
	行政院金融監督管理委員會銀行局組織法修正草案			
	行政院金融監督管理委員會證券期貨局組織法修正草案			
	行政院金融監督管理委員會保險局組織法修正草案			
	行政院金融監督管理委員會檢查局組織法修正草案			
僑務委員會	僑務委員會組織法修正草案	100.10.28	100.11.14	101.09.01
客家委員會	客家委員會組織法草案	100.06.14	100.06.29	101.01.01
行政院主計總處	行政院主計總處組織法草案	101.01.20	101.02.03	101.02.06
行政院人事行政總處	行政院人事行政總處組織法草案	100.10.28	100.11.14	101.02.06
	行政院人事行政總處公務人力發展中心組織法草案			
	行政院人事行政總處地方行政研習中心組織法草案			
中央銀行	中央銀行法修正草案	100.04.08	100.04.27	100.04.29
國立故宮博物院	國立故宮博物院組織法	96.12.21	97.01.16	97.01.18
中央選舉委員會	中央選舉委員會組織法	98.05.22	98.06.10	98.07.01
公平交易委員會	公平交易委員會組織法草案	100.10.28	100.11.14	101.02.06
國家通訊傳播委員會	國家通訊傳播委員會組織法修正草案	100.12.14	100.12.28	101.03.01： 第4、7、9條 101.08.01： 其餘條文

資料來源：本研究自行整理。

## 第二章 行政院組織改造進度與組織改造初步預期目標

《行政院組織法》明定自 101 年 1 月 1 日開始施行，行政院函送立法院審議之法務部等部會組織法案，截至立法院第 7 屆會期（101 年 1 月 20 日）結束，合計有院本部、外交部等 15 個部會及所屬、相當中央三級之獨立機關如飛航安全調查委員會之組織法，以及駐外機構組織通則、政風機構人員設置條例，總計 54 項完成立法，其餘計有 84 項組織法案（包含 14 個部會及所屬 79 項、行政法人 4 項及專業法律 1 項組織法案），尚待立法院審議。

而在 99 年 7 月中旬，有鑑於立法院對於行政院各部會的組織法審議進度不一，故籌擬兩方案。

「一階段方案」係指含行政院院本部及 29 個機關於 101 年 1 月 1 日同時上路；而「二階段方案」係指與總統競選政見相關者(如農業部、文化部、衛生福利部、海洋委員會、行政院性別平等處等)，以及性質單純(如金管會、僑委會、原民會、客委會、中央銀行、公平會、通傳會、飛安會)或已依據基準法進行組織調整者(如故宮與中央選舉委員會)優先掛牌運作，其餘部會則待 102 年 1 月 1 日正式掛牌運作。

若採「一階段方案」就會有有些部會尚未完成法律案修(立)法的問題。當時的對應作法為完成立法之部會就正式掛牌上路，「未及完成立法者」，如「○○部」依《行政院功能業務與組織調整暫行條例》<sup>1</sup>第 2 條之規定授權訂定《○○暫行組織規程及編制表》先行運作，○○部於立法院修(立)法完成後，再依新法進行調整並掛牌上路。

而依據「行政院組織改造小組」的作業規畫，關於「新機關組織法律案作業流程」，該小組的作業程序如下圖 1 所示：

---

<sup>1</sup> 《行政院功能業務與組織調整暫行條例》第 2 條第 4 款規定：「原屬中央機關改隸或業務調整移撥地方政府，其組織法規未修正或制(訂)前，得由權責機關訂定暫行組織條例及編制表」。

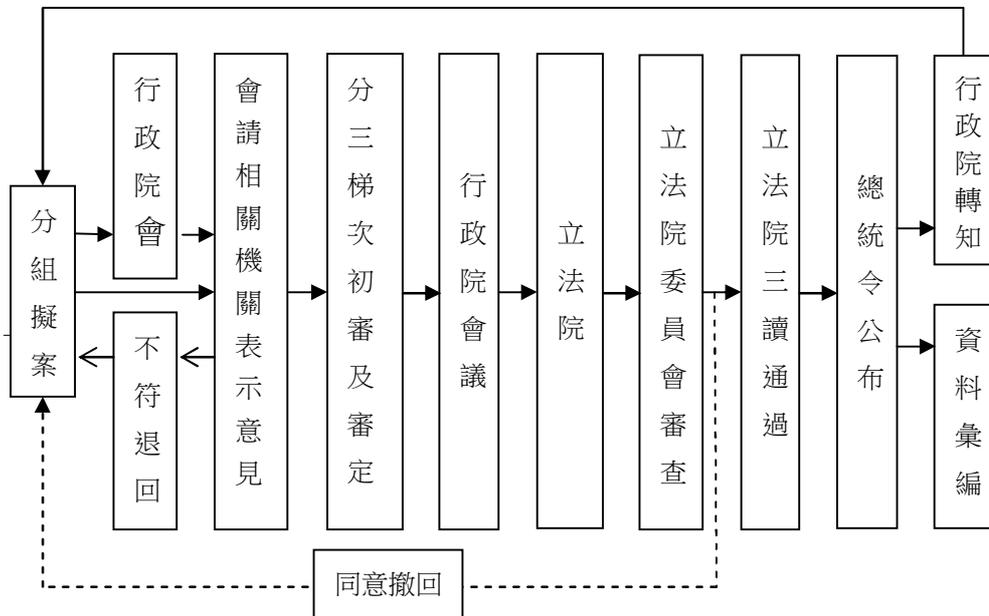


圖 1 新機關組織法律案作業流程

資料來源：(行政院組織改造推動小組，2010)

第二章 行政院組織改造進度與組織改造初步預期目標

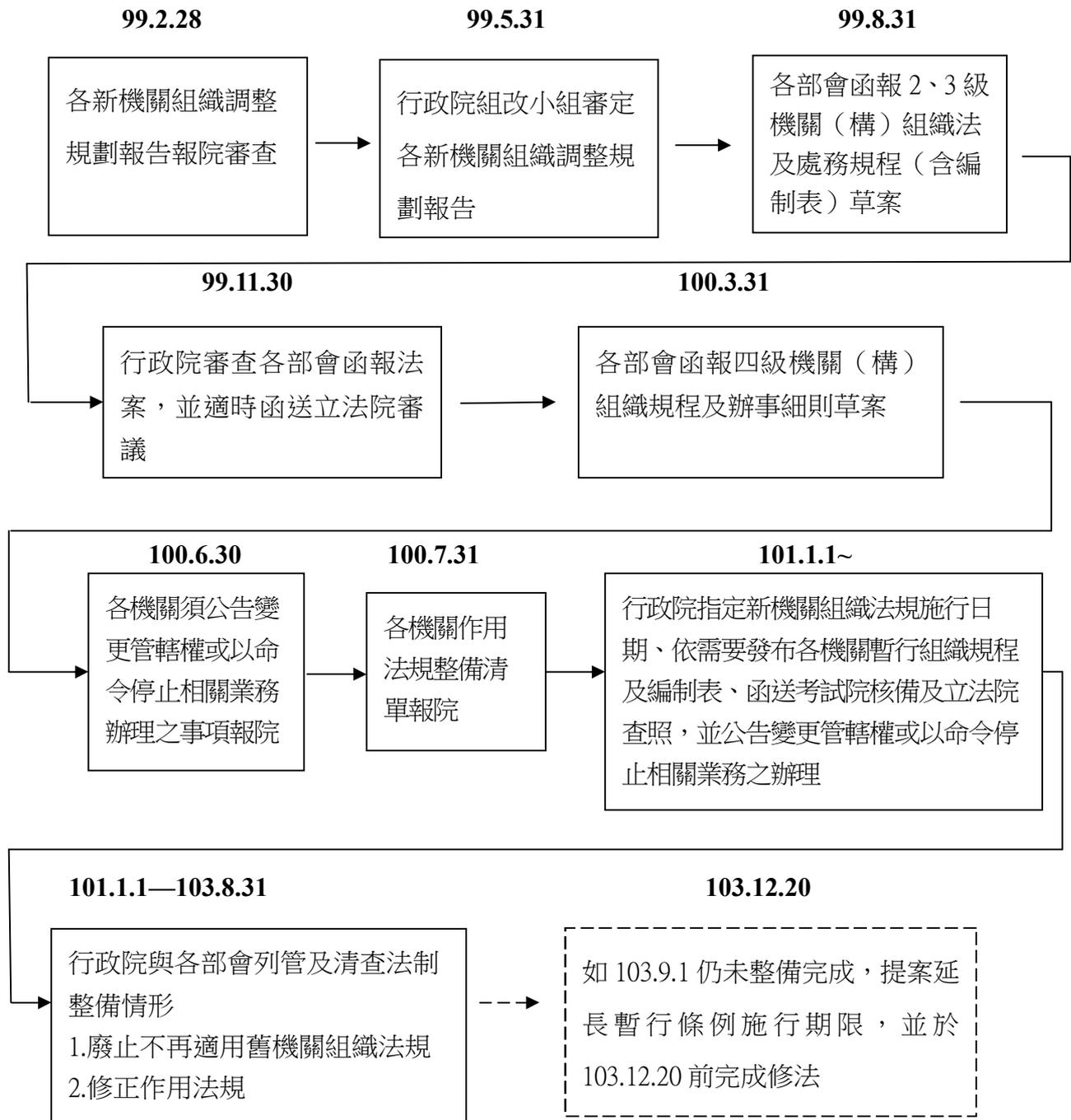


圖 2 行政院各部會組織法修法進度及配套作業進度表

目前包括院本部、法務部、客家委員會、行政院主計總處、行政院人事行政總處、中央銀行、國立故宮博物院、中央選舉委員會、公平交易委員會及部分國家通訊傳播委員會的條文（第 7、8、9 條），共計有 10 個部會已開始施行新的組織架構，除外交部、財政部、教育部、文化部、金融監督管理委員會及僑務委員會等 6 個部會尚待施行日期外，另計有 14 個部會（內政部、國防部、經濟及能源部、交通及建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、科技部、國家發展委員會、大陸委員會、海洋委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會）仍未通過其組織及所屬法案。

由於目前尚有甚多法案未完成立法或修法，而行政院組織改造的進度，關乎國家整體競爭力之提升，以及國人對於政府改革的期待；除此之外，改造過程中，各項可能影響整體改造方向的變數叢生，是故，實宜有後續的變革管理措施，以確保行政院組織的後續調整，以符行政院組織調整的初衷。

## 第二節 行政院組織改造的初步預期目標

衡諸世界主要國家，諸如美國、英國、日本、紐西蘭或加拿大，該等國家推行政府再造，概以「效率」(efficiency)、「樽節成本」(cost down)或「市場化」(marketization)為繩，推動一系列「新政府運動」。

而在我國，行政院組織改造，自民國 76 年至 99 年，歷經 23 年努力，期間有「威權轉型」的結構變遷問題，以及政府面對「民主化」的壓力，最後受到「全球化」(globalization)的壓力，基於「競爭力」與「國際潮流」等因素，最後促成了我國於民國 99 年的政府改造。

而我國在 99 年所通過的政府改造方案後，其改造的目標係包括「精實」、「彈性」與「效能」等三項的整體目標。進一步說明如表 3。

表 3 行政院組織改造三大目標：精實、彈性與效能

精實	1.將現有 37 個部會精減為 29 個部會。
	2.檢討政府職能，合理配置並有效抑制員額膨脹。
	3.秉持依法行政原則，澈底檢討未以法規設立機關問題。
彈性	1.鬆綁中央行政機關組織法規，賦予行政部門組織設計的靈活度。
	2.運用多元組織型態，重新建構公私部門間的關係，以發揮便民的效果。
	3.推動行政法人制度，讓公部門在人事及經費運用上更有彈性。
效能	1.增強行政院院本部及各部會綜合規劃能力。
	2.強化跨部會協調治理能力，解決機關間功能重疊及權責不清問題。
	3.引進企業管理精神，使公部門展現「民眾第一」的為民服務精神。

資料來源：《行政院組織改造之推動與挑戰》，(行政院研考會，101：2)。

以下分就「精實面」、「彈性面」與「效能面」分別說明討論之：

#### 一、就精實面而言：

精實面的目標乃係基於「小政府」的目標，試圖縮小中央政府的組織建制。

(一)在中央二級單位，將原有 37 個部會縮小到行政院組織法所規定的

29 個部會。

(二)在中央三級單位，就「三級機關」(署、局)而言，各部會提報為 83 個；三級機構為 64 個。而「行政院組織改造小組」目前的審定為 70 個；而三級機構，行政院組改小組目前的審定為 39 個，兩者合計減少 38 個。

(三)在中央四級單位，行政院所屬各部會提報「四級機關」的粗估數字為 386 個；而「四級機構」各部會提報初估為 143 個。目前行政院組改小組將待未來二、三級組織法完成後，再議未來四級機關的總數。目前該小組僅初步建議四級機關為 260 個、四級機構為 250 個。

綜上，二級、三級與四級的組織個數，皆顯現頗大程度的精簡，確實有達到組織縮編的目標；而在這個基本目標之下，當可使我國的中央政府組織的「控制幅度」(span of control)縮小，進而有利政府的總體運疇。

## 二、就彈性面而言：

若組織過於科層，將難以適應未來的國際動態發展，以及多元民主政治的回應性。在這次的行政院組織改造，就組織的體例與定性方面，就有朝「組織類型多元化」的方向去作努力。未來我國新式的組織體例設計，詳如下表 4 所示。

表 4 行政院組織改造下組織類型多元化設計

	類型	例示
機關	就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織(第 3 條)。	如國防部、外交部、教育部、內政部等。
機構	機關於其組織法之權限、職掌範圍內，得設實驗、試驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、	如農業部所屬農業試驗所、內政部建築研究所、文化部所屬國立傳統藝術中心、國軍退除役官兵

第二章 行政院組織改造進度與組織改造初步預期目標

	收容訓練機構(第 16 條)。	委員會所屬臺北榮民總醫院；衛生福利部所屬南投啟智教養院；以及法務部所屬矯正學校、看守所、少年觀護所等。
獨立機關	依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關(第 3 條)。	中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會，以及相當於三級獨立機關之飛航安全調查委員會。
行政法人	為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，所設具公法性之法人(第 37 條)。	國防部所屬國家中山科學院；教育部所屬國家運動訓練中心；科技部所屬國家災害防救科技中心等。
另為賦予機關適應環境之彈性，四級機關之設立以命令定之；又組織之設立得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。		

經過這次《中央行政機關組織基準法》的修法，使各類型的機關體例，因修法而完成確立，不僅確定了其法律位階與定性，同時更強化我國中央行政機關的組織多元性。未來可因業務的需求，設計出「公私混合」組織，除有公共部門的性質，尚且有「企業精神」的運作，以創造營運績效。此外，獨立機關在這次的修法確立了地位，將使特定政策業務走向公平、公正與專業。

此外，在「彈性化」方面還有「首長職務彈性化」的努力，其職務列等、待遇與任用，都有活化的設計。

茲以《中央行政機關組織基準法》的修正為例，該法第 2 條規定，諸如國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、調查機關及海岸巡防機關之首長職務列等，可為特別規定。

另外，原「二級機關」因政府組織改造修法後變為「三級機關」者，其首長職等得予特殊考量。

第三，若干性質特殊的三級機關「署」，其首長職務採政務、常務雙軌制（「局」首長回歸單純單軌常務職務）。

第四，文教、試驗及研究機構首長任用，必要時得比照教育人員、醫事人員聘任。諸如教育部所屬○○中心或○○館、農業部或環境資源部所屬○○試驗所，或內政部、教育部、經濟及能源部所轄之○○研究院(所)等。

### 三、就效能面而言：

目前的初步目標主要落於強化業務單位及輔助單位的量能。

就「業務單位」而言：1.未來的中央二級機關將普設司(處)，用以強化行政院及各部會的決策品質；2.在「兩岸事務」方面，教育部、法務部、農業部設有國際及兩岸事務業務單位，其餘部會則將兩岸事務納入綜合規劃司(處)專人專責辦理。

就「輔助單位」而言：1.未來各部會的資訊部門將會予以集中，以避免過去過於分散而有浪費的情形，未來將以新部會架構整併所屬機關資訊基礎設施及共用行政資訊系統，並推動共構機房、資訊設備整合應用，以減省成本支出、提升整體資通訊安全及整體組織運作效能；2.在法制業務方面，計有14個部會納為相關業務、輔助單位辦理，由專人專責辦理法制作業，以發揮效能。

除了上述「業務單位」與「輔助單位」兩大範疇之外，在「計畫制度及管考機制」方面，現行經建會有關國家建設中期計畫制度及研考會中期施政計畫制度，將整併為國家發展計畫新制，並簡化管考機制及資訊填報。再者，未來將會強化各部會所屬「研究機構」的研究量能，以協助各該機關的研究量能、周全各部會專業的決策品質，這些單位諸如內政部建築研究所、教育部國家教育研究院、法務部法醫研究所、經濟及能源部能源研究所、交通及建設部運輸研究所、勞動部勞動及職業安全衛生研究所、衛生福利部中醫藥研究所、環境資源部的生物多樣性研究所。

以上為當前行政院組織改造的初步預期目標。

## 第三章 行政院組織改造之變革管理措施與評估

本章將就行政院暨組改小組面對組改此等艱鉅任務所使用之變革管理措施進行整理與分析。

### 第一節 組織改造變革模式與我國行政組織改造實務

一般而言，組織變革與發展約有以下七個步驟與過程，分別是初步診斷、資料蒐集、發現主要問題、制定問題解決行動方案、團體意識的評估與養成、不同團體之間的交流與成果評估(孫本初，2007：334- 335)。

我國自民國 99 年以來的政府改造變革思維，在行政院研究發展考核委員會，乃至於「行政院政府組織改造推動小組」其所借鏡之理論模式，大量引用企業管理學者李文(Kurt Lewin)所主張的變革模式。李文主張之變革大致約可分為三個階段，其要點分述如下：

#### (一)解凍(unfreezing)：

此一時期主要是要宣傳組織變革的重要性，以化解既有利害關係人(stakeholders)的反抗阻力；透過主導機關多階段、多回合、多管道的宣導，或輔以其他措施，使組織內的成員獲得相關資訊，進而尋求後續變革的解決之道。

#### (二)移動(moving)：

這個步驟在於採取相關「行動」以改變組織系統或部門的作為，以改變不合時宜的行為、價值與態度，甚至於組織結構，以應對於新組織所面對的外在環境與挑戰。

#### (三)再結凍(refreezing)：

這個步驟的用意乃係在於讓「新」組織得以運作的模式能夠維持下去，不致讓反抗的力量，或是組織惰性的因襲，回到變革之前的狀態。所以在這個步驟中，多會去使用「支持性」或「軟性」的作法來使新組

織所遵行之好的運作與價值予以凍結，其間需要結合機關成員對於該組織的企盼，並透過法規的形塑，成為組織賴以為運作的模式，並以嶄新的方式去運作新組織。

而在我國，自 99 年以來所推動的行政院組織改造過程中，其步驟一的解凍多為「行政院政府組織改造推動小組」的任務，除了揭示整個政府組織改造的目標外，同時透過各種管道進行溝通，務求行政院所轄所有同仁都能夠了解到這次行政院組改的任務(本章第二節與第三節將有更多說明)，以避免行政院所轄公務員或政策標的團體，在初期推動之時就因誤解、心理上的不安全與不清楚就採取抵制作為。同時，更可促其積極配合政府當前的措施與作法。

而就步驟二的部分，就這一部分而言，其實在我國的作法，「行政院政府組織改造推動小組」就退居於第二線的角色地位，主要端視各個機關首長個人的領導作法，以及後續業務重新界定，再從文化途徑或相關作法使員工由舊有的文化認識改變至另外一種。這個部分目前文化部的作法較具實質成效。

就步驟三而言，這部分就我國的組織改造時程上，尚未有行政機關在進行這方面的工程，其內部的協調尚在進行，內部的溝通與職務多在確認當中，故難以言之論及各部會組織成員間願景的分享、觀念的溝通，以確認什麼才是各該部會最佳的組織運作模式與受認同的組織文化。而在實務方面，可透過「全面品質管理」(Total Quality Managment)，分享與確認組織未來的目標與相關程序規定，使各該機關依據各自特定組織任務，結凍所需要的組織運行模式。或可以參考世界各國公部門或私部門團體關於組織變革運作中所使用的方法。

本章後續節次將就行政院組織改造推動小組的後續作法進行說明與分析。

## 第二節 行政院組織改造推動小組的組織建制與運作

茲因立法院於 99 年 1 月 13 日三讀通過《行政院功能業務與組織調

整暫行條例》，該法的立法意旨乃係在於因應《行政院組織法》修正後，為辦理行政院及所屬各級行政機關之功能業務與組織調整、財產接管、預決算處理、員額移撥及權益保障等事項，因而訂定該條例，故該條例實為「過渡性」與「措施性」法律。本節茲就該法所揭之意旨針對後續的變革管理作為進行整理與說明。

### 一、行政院組織改造推動小組

「行政院組織改造推動小組」(以下簡稱「組改小組」)成立之宗旨乃係在於：「為推動行政院組織改造各項工作之規劃、協調及執行作業，特設組改小組」。該小組的主要任務如下：

- (一) 研定行政院組織改造工作各項推動議程；
- (二) 協助行政院長統合引導各機關，依各項議程切實執行相關作業。
- (三) 對外溝通及說明本院組織改造之推動及協調立法事項。

組改小組設召集人一人，由行政院副院長兼任；設顧問 1-2 人，該人嫻熟於政府組織改造的理論與實務；此外，該小組置委員 12-16 人<sup>2</sup>，由行政院長派(聘)之，其組成如下：

- (一) 行政院政務委員 1-2 人；
- (二) 行政院主計總處主計長；
- (三) 行政院人事行政總處人事長；
- (四) 行政院研究發展考核委員會主任委員；
- (五) 相關部會首長或學者專家 5-7 人。

---

<sup>2</sup> 2012 年 8 月 1 日組改小組的顧問委員名單：1. 召集人：行政院副院長江宜樺；2. 考試院副院長伍錦霖(顧問)；3. 元智大學企管系教授許士軍(顧問)；4. 行政院政務委員羅瑩雪；5. 行政院主計總處主計長石素梅；6. 行政院人事行政總處人事長黃富源；7. 行政院研究發展考核委員會主任委員宋餘俠；8. 銓敘部部長張哲琛；9. 內政部部長李鴻源；10. 財政部部長張盛和；11. 勞委會主委潘世偉；12. 清華大學科技管理學院教授史欽泰；13. 宇智股份有限公司董事長徐小波；14. 臺灣大學政治系教授蘇彩足；15. 世新大學行政管理學系教授郭昱瑩；16. 東吳大學法律學系教授李貴英；17. 東海大學行政暨政策學系教授史美強。

該小組下設若干工作小組，各小組負責各項規劃議程，若遇有協調、審議案件，得召開協調會議，由執行長召集之。而組改小組之決議事項，應分行有關機關辦理，重大之決議應報經行政院的核定。

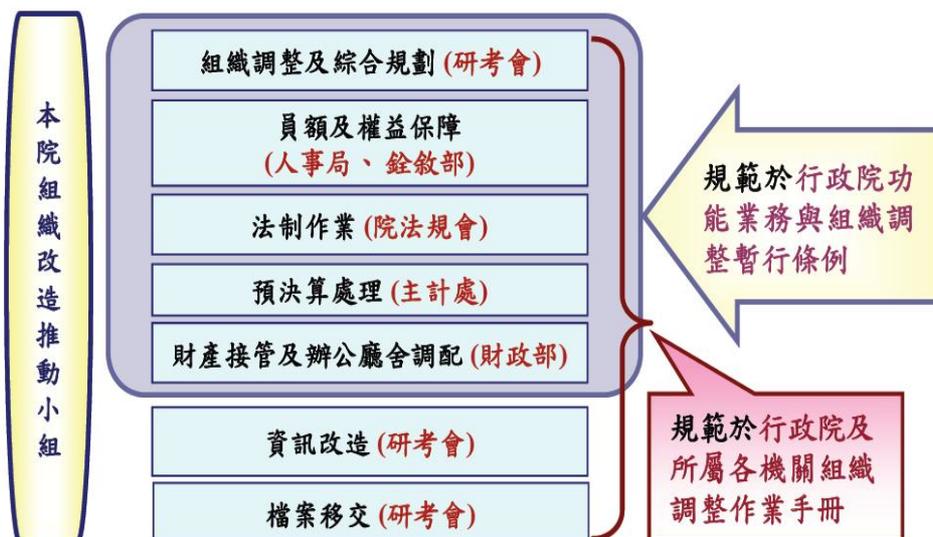
## 二、行政院組改小組的任務再分工

依據行政院組織改造小組設置要點第 7 條之規定，組改小組之下，得因需要再設工作分組，運作至今設有 7 組，分工情形如表 5 所示：

表 5 行政院組織改造推動小組工作分組表

工作分組	機關
組織調整及綜合規劃	行政院研究發展考核委員會
員額及權益保障	行政院人事行政總處、銓敘部
法制作業	行政院法規會
預決算處理	行政院主計總處
財產接管及辦公室廳舍調配	財政部國有財產局
資訊改造	行政院研究發展考核委員會
檔案移轉	行政院研究發展考核委員會檔案管理局

資料來源：「行政院組織改造」網站(<http://www.rdec.gov.tw/mp14.htm>)。



**圖 2 行政院組織改造小組之內部工作再分組**

資料來源：(行政院研究發展考核委員會，2011：23)

如表 6 與圖 2 所示，組改小組為周延完善應對龐雜的組改工程，遂於該小組之下，又設 7 小組並分由研考會、人事行政總處、行政院院法規會、主計處、財政部負責。而在新設的 29 個部會之中，每個部會也都相應成立 7 個工作分組，以及其他小組。這也就是說，以「外交部」為例，該部在新制上路之前，亦仍需要成立「外交部籌備小組」，該小組下設 8 組(含其他工作分組)，以對應該部改制所需。

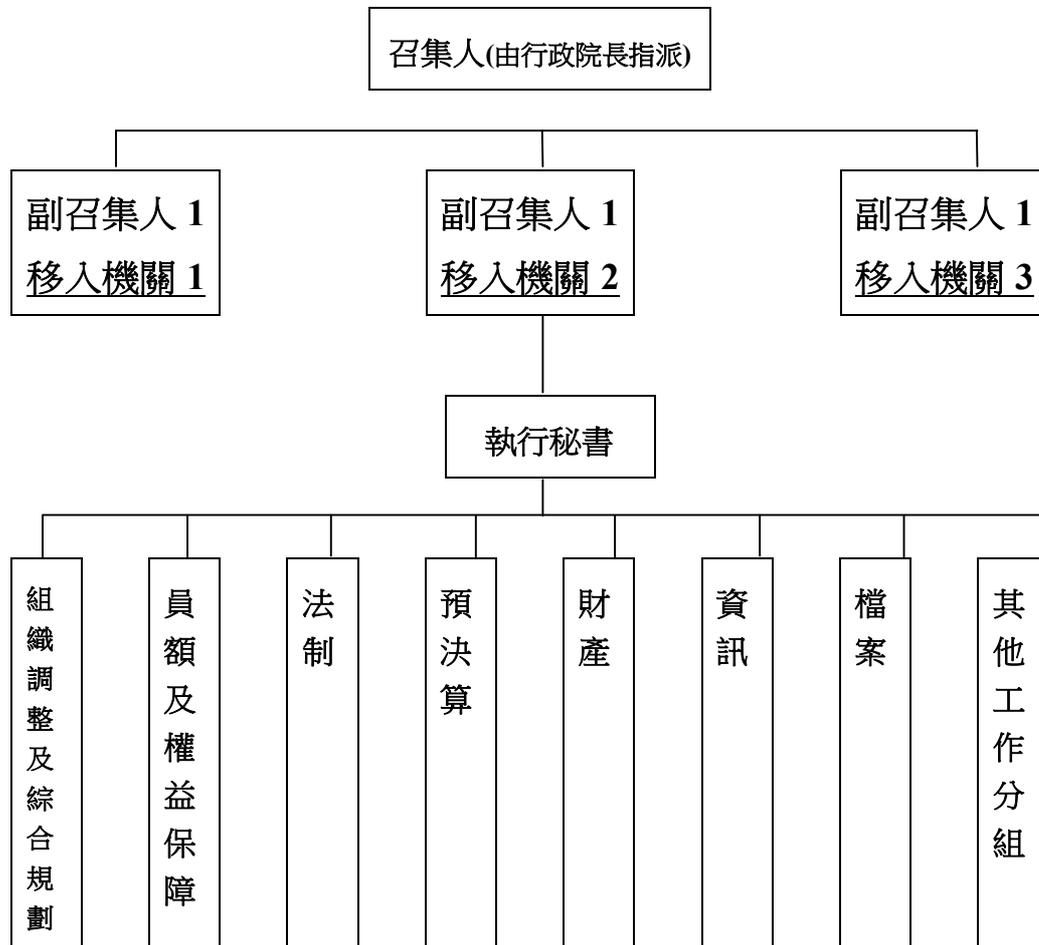


圖 3 新機關籌備小組組織架構圖

資料來源：(行政院研考會，2011：8)

圖 2 所示者，係以「行政院」整院為主體，推動全院的組織改造工程；而圖 3 所示，為各個新設機關(部、會)籌備小組的組織架構圖，若新機關為「四合一」的新部會，則由行政院長指派 1 位召集人，另約有 3-4 位移入機關的代表為副召集人，而其下轄的工作分組就與行政院組織改造推動小組的劃設相同。

因此，由上可以得知，行政院為完善此次艱鉅的組織改造工程，係

為「由上而下」的推動，有全院的整體規劃、亦有個別部會的個別性因應；而且這段歷程，有為數甚多的協調會與組改會議，在不斷的溝通之下，讓組改的後續推動有了基本的雛型；而遇有重大爭議事項，再上報行政院長決定，或由總統來進行裁示。基本上務求整體運行，希望組改工程運作順遂、全力達成「無縫接軌」。

所以基本上自民國 99 年 2 月以來的組改工程之運作，乃是確立方向、多回溝通、尋求共識、遇有爭議、上報上級、裁示完成、賡續推動的運行過程。

### 第三節 配套作業法規

為有效落實「組改五法」精神，並使 29 個部會的改制作業有所遵循，行政院(組改小組)陸續完成 23 項配套措施的規定，以使組改過程在綿密的作業規定之下進行，確保組改進程推展，並符合所設定的目標。

表 6 行政院組織改造各項配套措施一覽表

作業手冊或配套規定名稱	主要內容規定
行政院及所屬機關組織調整作業手冊	此一手冊內容詳盡，內容包括作業時程、配套計畫作業、員額移撥及員工權益保障、法制作業、預決算處理、財產接管及辦公廳舍調配、資訊移轉及系統整合、檔案移交。
優退準駁行使及員額職缺控管處理原則	各機關優惠退離案件處理程序、員額及員缺之後續處理等事宜。
行政院組織調整員額配置及移撥注意事項	各機關編制員額之配置員額、職員(警察與法警)的員額比例、編制員額與預算員額比例、員額增加的限制規定、員額隨業務移撥原則。

<p>行政院及所屬各級機關精簡人員優惠退離辦法</p>	<p>適用優惠離退人員之界定、辦理優退之程序規定、精簡計畫的比例規定，以及優惠離退人員慰問金的計算方式。</p>
<p>中央政府機關員額管理辦法</p>	<p>明訂主管機關為行政院人事行政局、明示員額應本樽節原則、員額調整之程序與因素、跨機關員額總量管理的作法、明訂不得增加年度預算員額的情形、員額評鑑的實施作法、聘用與約僱人員的管理與任用等。</p>
<p>人事、政風、主計、資訊、法制單位設置補充說明</p>	<p>就人事、政風、會計及統計、資訊、法制等單位之設置原則分別予以規範。</p>
<p>行政院組織改造期間法案整體控管要點</p>	<p>本要點乃係規範整體控管行政院所屬各機關、機構法案，以利本院組織改造工作之進行。</p>
<p>財產調整</p>	<p>原機關由業務接管機關概括承受或裁撤時，其經管之公有公用財產，應變更登記為業務接管機關或財政部國有財產局管理；以及業務接管機關對用途廢止之公有財產，得以該機關名義，辦理變更非公用財產之程序及撥用，俾利各項計畫之推動與執行。</p>

資料來源：本研究自行整理。

綜觀這些法規，從組織調整、組織法規、修法進度、預決算編列、財產移撥、資訊業務變革、檔案管理等事宜都有完整規範，而且每隔一段時間各個配套作業手冊就會有進一步修正，讓各該機關有遵循依據。以《行政院及所屬機關組織調整作業手冊》為例，總頁數超過 350 頁，第 1 版為民國 99 年 5 月出版，99 年 12 月就有修正，往後又出有 100 年 1 月及 100 年 8 月的版本，由此可見組改過程之動態性與謹慎作業。

#### 第四節 其他配套措施

有關行政院組織改造各項配套措施，於以下作簡要說明與整理：

##### 一、各機關組改的先期作業與中長期計畫

為使組改無縫接軌，行政院組改小組要求各新設機關依「中程國家發展計畫」與「年度國家發展計畫」，擬定各個部會的發展願景，俾利啟動新設機關的整體施政藍圖。而各部會的國家發展內容有：機關發展方向與績效管理方法、明定新機關核心職能、檢討組織作業流程及相關法制。

在此架構下，行政院組改小組對於「新機關籌備小組成立後、新機關成立前中長期個案計畫盤點及調整作業規畫流程」的設計及時程規定如下：

100 年 1 月：以新機關為主體完成各單位之中長程個案計畫；100 年 3 月底前：填具中長期個案計畫之名稱、期程、總經費、分年經費、目標與內容；100 年 4 月底前：由計畫彙整單位負責彙整各單位中長程個案，並提出整合、修正、廢止或延續等建議。最後於啟動日前 1 個月由行政院審定各機關的中長期個案計畫(行政院組織改造推動小組，2011：2-1-15)。

此等作為乃係確保組織改造的過程得以接續，避免組改過渡期讓各部會無所適從，透過施政目標優先性的確立，使新設部會運作早日上軌。

##### 二、組織員額及權益保障

由於總員額法已明訂未來政府機關的總員額為 17 萬 3 千人，而在該法立法院三讀時的附帶決議，該法施行 5 年以後，員額應減至 16 萬人；而在短期間，除少數大陸委員會有員額擴編的情形外，多數單位已無員額增加的空間，且須逐步檢討各機關之組織員額精減。

此外，就權益保障而言，組改小組設有員工優惠退離規定，優退期間為組織調整生效前 7 個月，並審酌申請優退人員是否屬須精簡者，由各機關核實准駁優退申請。

### 三、法制作業

前已有述，在此簡單說明。由組改小組管控各部會組織法修正的進度。而針對新組織法規無法及時完成立法者，應訂定新機關暫行組織規程及編制表，不適用原機關組織表。此外，尚須針對各機關的行政作用法規進行檢討。

### 四、概算籌編規劃

為配合組織調整，由行政院主計處會同各機關依整併、改隸、改制、裁撤及維持現狀等不同組織調整型態，於籌編年度預算期間妥為規劃編列。且為充分掌握組織改造前後經費移撥情形，主管機關（原機關）應配合新機關組織法案審定結果，完成經費移入、移出調整情形。

### 五、財產接管及廳舍調配

規定組織整併前、後，各機關國有公共財產(含公有辦公廳舍)之配置與調整原則。

### 六、資訊改造

此項工作的重點在於行政院本部及中央二級機關資訊單位共通性資訊項目之整併規劃。其作法基於「資訊服務不中斷」原則，以擬定各機關之「資訊作業調整工作計畫」。期許未來資訊之人力與資源集中化(集中整併於部會)，以建制更具效能的「電子化政府」體系。

### 七、檔案移交

本項配套措施辦理的重點在於：1. 確認檔案移交作業權責歸屬；2.

規劃實體檔案置放地點及空間；3. 規劃分地辦公檔案歸檔及管理流程；4. 選擇使用之檔案管理資訊系統；5. 規劃適足檔案管理人力及相關經費；6. 規劃相關作業期程及分工。

## 第五節 行政院組織改造推動後所面對的挑戰與評估

本節茲就 99 年 2 月行政院推動組織改造工程以來，所面對的挑戰進行整理。

### 一、立法院方面

- (一)立法院關於組織法的審議進度，行政院僅能促請立法院儘速進行審議，讓新設機關能早日上路。行政院組織改造小組僅能隨時掌握立法進度作相對應的調整。
- (二)不少立法委員對於政府組織調整後政府員額的是否縮編問題進行監督；然而目前人事行政總處僅能承諾不會成長，並且抑制無限制的膨脹。
- (三)諸如在立法院對於研考會的質詢當中，曾有立法委員質疑行政院組織改造由 37 個部會改為 29 個部會，其改造成效如何？然而，目前整個改造工程仍在進行當中，成效有待評估；而且，行政流程的簡化目前也沒有精確的數據。惟在「世界經濟論壇」(WEF)<sup>3</sup>與「瑞士洛桑管理學院」(IMD)<sup>4</sup>的「國際競爭力」(global competitiveness)排名中，關於我國「政府效能」的排名，都呈現較佳的表現(如表 7 示)。

<sup>3</sup> 「世界經濟論壇」(WEF)每年 10 月出版《全球競爭力報告》(Global Competitiveness Report)，該份報告對於國家競爭力的定義為：「一個國家達到永續經濟成長及較高國民平均所得的總體能力」。

<sup>4</sup> 瑞士洛桑管理學院每年 5 月出版之《世界競爭力年報》(World Competitiveness Yearbook)，該份報告對於國家競爭力的定義為：「一個國家經由經營其資產之加工過程、吸引力、積極性、全球化及親和性，經過經濟與社會性的統合，創造附加價值，以增加國家財富的能力」。

表 7 我國在瑞士洛桑管理學院(IMD)的國家競爭力排名

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	排名變動
一、經濟表現	16	21	27	16	8	13	-5
二、政府效能	20	16	18	6	10	5	+5
三、企業效能	17	10	22	3	3	4	-1
四、基礎建設	21	17	23	17	16	12	+4

資料來源：整理自(行政院研究發展考核委員會，2011：14)；以及 <http://www.imd.org/>。

而就「世界經濟論壇」(WEF)方面，近三年臺灣在 WEF 的排名皆位居世界第 13 名，其中關於政府運作的表現，在 2012-2013 年份的報告書中評價如下，政府管制的負擔(Burdern of government regulation)排名世界第 10 名；政府決策的透明(Transparency of government policymaking)排名世界第 6 名；政府服務對於改善經濟表現為世界第 6 名(World Economic Forum, 2012: 338-339)。此等排名位居所有指標的前段，顯現政府組織改造後，對於我國的經濟競爭實力的強化。

(四)此外亦有立法委員關心政府組織整併之後，民眾洽公權益或應享權益是否受損問題，這方面行政院組改小組都有完善的準備與處理應對。

## 二、行政院各部會方面

(一)組織整併的文化落差銜接問題。受整併部會，因來自不同部會的組織文化，而致受整併部會，如何去形塑新部會之組織文化，使新部會成為一體、共同完成組織新使命，這仍待行政院乃至於各部會後續努力。 (二)組織記憶與組織歷史追憶問題。在行政院組改過程中，受整併的單位(如小的部會併入規模較大部會)，易產生原單位由於功績不受肯定，而遭到整併的質疑。因

此，各部會如何去追溯組織歷史，實為行政院組織改造小組短期間的重要任務。而此一任務若於短期間無法完成，則受併機關員工過往之努力，即無法獲得重視；而若有緬懷各該機關歷史的作法，則將可塑造認同，並使受併之行政人員感覺受到尊重。

(三)茲因《中央行政機關組織基準法》第 30 條明文規定，各部的業務單位設 6 司到 8 司為原則，而司的總數以 112 個為限。而在僧多粥少的情況之下，各個行政機關勢必會動用各方關係(內外部力量)，進行遊說以使各部司數極大化。而這個過程，行政院組織改造推動小組僅能不斷的溝通與協調，不成者報行政院裁示。而這樣的過程當會引發行政院內外部人士的質疑。

(四)「司」是否設置或流用，在可預見的未來將引發爭議，衡諸目前新設部會的組織法，其體例僅僅規範部會的「職掌」內容，並未明確規定內部業務單位名稱或數目，此種作法雖然給予各部會組織上更大的彈性，但是因為依據《中央行政機關組織基準法》的規定，司的設立是有總數限制的，因此，未來各部會對於究竟可以設立多少個司，很容易引發部會間的爭奪與衝突。

(五)茲因二級機關的部會由 37 個減為 29 個，三級、四級機關(構)數目更是大幅縮減，此將導致許多超額主管的出現，包括司長級、處長、副處長、科長等高階文官面臨失去主管職務的窘境，對於該等高階文官的職務如何安排？權益如何保障？都是未來必須好好處理的問題。此外，組織整併的過程中，出現大部會併小部會的情況，原屬較小部會的公務人員難免會擔心既有權益受損；再者針對原屬三級機關，但組改後降格為四級機關者，其首長職等是否維持，是否有過渡性的安排與規劃，顯然都必須有明確的處理原則，否則此等問題都可能造成公務人員不安的情緒，進而影響公務人員的工作士氣。

### 三、宣傳面方面

就宣傳面而言，目前社會各界，乃至於政府內部，仍對政府組織再

造的目標仍存有不解與宣傳不力之處。例如，雖有政府二級部會的整併，但部分媒體與政黨仍質疑中央政府政府組織員額「不減反增」，並質疑政府組織改造的具體成效。此外，行政院政府組織改造推動小組雖已針對政府內部員工進行多場次、多回合與多管道的宣傳與溝通，但仍有部分公務人員對於當前措施存有質疑，其宣傳仍需再與強化，或者對於組織改造的過渡期間與影響波及時間，再行設計配套措施，以達成行政組織改造與變革的無痛變遷。

#### 四、組織文化方面

當一個組織開始「制度化」(institutionalization)之時，便有自己的組織生命，同時各該組織本身也產生自有的組織「價值」(value)。而所謂的「組織文化」(organization culture)係指組織成員所共有的理念(shares meaning)，以使組織具有某種價值(榮泰生，1998：373-377)。經研究指出，組織文化具有以下 10 種特徵：(1)成員的認同存有差異；(2)團隊的向心力存有差異；(3)以人為本的決策關懷存有不同；(4)機關內部各單位的整合程度存有差異；(5)組織規章拘束人員的程度存有不同；(6)對於風險的容忍度存有不同；(7)是否鼓勵組織成員公開衝突的程度不同；(8)報酬的計算基礎不同；(9)重視結果(或「程序」)的程度不同；(10)對組織外界反應的靈敏程度不同。以上研究乃係企業管理(私部門)學者的研究。

而就我國公務部門的組織文化研究方面，大多落於基層單位、國營事業機構、學校單位或地方自治團體的組織文化研究；抑或是基於特定組織文化情境或條件，其組織信任(trust)或組織學習(learning)的成效。惟我國目前尚未針對行政院各部會(37 個)組織文化進行綜合調查研究。然而，我國行政組織建制由來已久，本有「部」與「會」的分別，而部與部之間，其所轄「控制幅度」(span of control)有所不同，自然會有不同組織文化；此外，部內所轄之司，與其所轄局與署，因有內、外之分，以及特定專業職掌之別，故各部會的組織文化當然會有不同；第三，每個部會首長，其個人領導風格、授權程度與模式，與激勵部屬的作法自然會產生不同的組織文化；最後，也是更重要者，各個部會的職務內容也會發展出具其職務特色的組織文化，例如警政、軍事機關，自與文化部、

教育部的組織文化形成不小的差別。

而就新部會「文化部」的組成，龍應台部長就刻意透過新機關新組織組織文化的成形，用以引導來自原屬不同機關同仁。如本研究受訪者認為：

以文化部的作法來說，文化部是四合一的部會，龍部長上任後用組織願景來當作管理措施，來形成組織文化，讓來四個不同部會同仁做進一步的整合。而文化部的部徽也已完成，以文化底蘊的作法來整合內部。再者，文化部在5月20日之前有先「試營運」10天，讓員工提早10天來整合。另文化部還以「時光走廊」的作法整理過去機關的所作所為，這看在組織員工是受肯定的，這可以加速進行組織整合。所以沒有什麼強制力的控管措施。

就文化部的作法而言，龍部長因須面對「四合一」(原屬四個部會)的組織改造，光用法規等硬性的方法或手段，恐怕無濟於事，且難於短期間讓這個新組織運作得以步入軌道。

行政院組織改造變革管理研究

## 第四章 研究發現與建議

以下分就本研究之研究發現、研究建議，分述說明之：

### 第一節 研究發現

一、由於行政院組改五法到各項配套措施規定十分詳盡，使各二級機關(部、會)乃至於三級機關(局、署)面對繁雜之改制作業有所遵循、利於組改工程推動：

民國 99 年 1 月期間所通過的組改四法，乃至於日後通過的行政法人法，該等法律為完整的「框架式」規定、尚稱完整；而行政院乃至於行政院組織改造推動小組，僅需在框架規定下，再予細緻規範即可。而諸如《行政院及所屬機關組織調整作業手冊》或《行政院組織改造作業法規參考手冊》等作業規定，其內容規定完整，使二、三級機關面對繁雜組改作業，皆能於各該規定辦法找到依據，對於組改之管理與推動助益甚大。

二、自 99 年 2 月至今，行政院組改作業恪遵組改五法之修(立)法意旨，故在組改的措施中，在法人化的業務推動上較具有進展，惟在地方化、委外化與去任務化等方面工作進展有限：

衡諸「行政院組織改造推動小組」歷來會議，大多限於組織改造五法的落實與配套措施的整備化，這也就是說，若以「組改四化」目標來看，目前僅僅有限運用法人化作法；在地方化、委外化與去任務化方面的工作幾無突破。尤其，在中央行政機關的總員額方面，已設定了 17 萬 3 千人的上限，而且 5 年內須刪減到 16 萬人以下，故中央各部會業務的地方化、委外化與去任務化，實為下一波政府再造運作的主要工作。

三、二級機關的新組織法(29 個部會)其體例並未明訂「司」之組織名稱，此等作法實具彈性，尚得依功能業務的調整，於各部會內或在行政院所轄範圍進行調整；惟亦有可能造成各部會之間的衝突與爭奪：

茲以「原」《內政部組織法》為例，明訂 5 司 1 室名稱於該部組織法之中；但如目前尚未由立法院三讀通過的《內政部組織法草案》，該草案作法較為彈性，僅明訂內政部之職掌，並未詳列內政部各司、室組織名稱。此等作法，一方面受限於司之總數為 112 個；同時，因 29 個部會係分批完成立法，難因時間先後去作總量控制與調配，故以此等方式為之。惟此等作法或可於此次改造中順利完成，但不代表未來不會發生部、會之間，因司之爭奪而發生衝突。

**四、行政院暨行政院組改小組善用各種正式與非正式的溝通與協調會，使組織改造過程運作平順、尚無出現抵制情形；而遇有重大爭議，隨即報行政院或由總統作具體裁示，以收上行下效：**

為順遂行政院組織改造業務推動，行政院研考會、行政院組改小組，莫不利用各種正式、非正式溝通與協調會機制，解決廣大公務單位與人員的疑慮。除正式溝通機制如「行政院組織改造服務團座談」(走動式服務專案小組)外，在網路上「行政院組織改造」網頁上，亦設有「行政院組織改造推動小組暨新部會籌備小組組改論壇」，該論壇中有「開放式」、「封閉式」與「外部論壇」，以廣徵民(公務員)意，以防組改小組思慮不周。此外，各部會在籌備階段即設有「○○部(會)籌備小組」，如此由上到下，各個環結都能關照，實屬完整、配套的規劃。最後，若遇有協調不成爭議，隨即交由行政院或總統作進一步裁示。

**五、組改過程中人事調整與安排的過渡機制恐須進一步研議，以維持公務機關人員士氣：**

原行政院各部會所轄之三級機關計有 269 個局、署，然組改過程後僅剩 70 個，而司的總數亦控制於 112 個；目前行政院雖保障三級改制為四級機關的首長職等不變，惟在首長職缺與具發展性職位大量萎縮，在此情勢下，將使期待陞遷之公務人員(目前為中高階文官)士氣受損。

## 第二節 政策建議

### 一、立即可行建議

#### (一)對外宣傳方面：

1. 針對組改成效方面，不應該只是強調機關的組織整併成果，建議以指標性個案(業務)，說明該業務在組改前後提升多少行政效率，抑或節省多少行政成本(主辦機關：行政院組織改造推動小組；協辦機關：行政院研考會)：

由於目前行政院組改作業，僅限於組織建制的整併工程，尚難在財政上對外說明樽節了多少施政成本；而為化解社會上對於組織改造的疑慮，宜及早向社會各界宣布行政院組改後的各項進步情形。因此，建議尋找指標型個案或政策業務，說明其帶給人民多大的方便、節省了多少的公務支出，以及未來在何項業務，將會帶給民眾洽公如何便捷的行政效率。

2. 關於員額的縮編方面，雖短期間無法就整個行政院提出完整的員額精簡成果，但可就「局部」層面，如二合一的部會其優退後的人力精簡情形進行說明；同時，可再向社會大眾說明目前人事行政總處正值員額評鑑，待完整評估後，行政院整體員額將有再予縮編的情形(主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：考試院)：

茲以大陸委員會與蒙藏委員會的合併為例，未來上路的「新」陸委員會員額，絕非現在兩個部會員額相加，因其中會有優退員額、會有請調人事，故新陸委員會員額將會小於兩者之相加。而此等例子，將可作為組改小組「短期間」宣傳所用；待所有部會新組織之員額評鑑後，再宣傳「中期」員額縮編情形，以使社會各界知曉政府在員額控制上的努力。

#### (二)新部會上路後組織文化形塑問題

1. 建議將過去臺灣省政府部分機構併入中央部會的經驗(成功與失敗)予以彙整，並作為本次受組織整併部會應予注意或學習的參考(主辦機關：行政院組織改造推動小組；協辦機關：行政院研考會)：

這次行政院組織改造有二合一、四合一，甚至出現七合一的組織整併，這對組織的生態與文化會產生如何變化，仍有待觀察。鑑往以知來，建議行政院組織改造推動小組，將過去臺灣省政府部分機構併入中央部會的經歷予以彙整，而彙整的內容不限於成功的作法，失敗的經驗亦應予以整理，以利當前各部會學習、參考。

2. 已完成改制部會，其改制經驗、組織整併的作法，建議予以彙整，以建立組織間組改經驗的參考與學習(主辦機關：行政院組織改造推動小組；協辦機關：行政院各部會)：

由於此次行政院組織改造歷程，因立法三讀通過的時間不一，以致於29個部會正式掛牌上路的時間也不相同；也就是說，已有先行上路的機關，建議該等機關將其運作的作法與經驗，分享給其他機關，以供後續相關單位參考，讓其他機關縮短組織整併的摸索時間。

### (三)原 37 個部會歷史追憶建議

1. 針對受到組織整併的部會，建議將其部會歷史製成專書，將其沿革、重大發展歷程予以紀錄；此舉除歷史傳承外，尚且可使受移撥公務人員感覺受到尊重，並於新單位繼續努力(主辦機關：行政院各部會；協辦機關：行政院研考會)：

這次的行政院組改有為數不少部會遭到整併，而該等部會於過往實有不少的行政服務績效，建議將受整併的部會，將其過去重要事蹟製成專書，以為歷史紀錄；此舉尚可讓受移撥人員感覺受到尊重，並促其戮力於新單位的新職務。

## 二、中長期建議

### (一)組織與業務調整方面：

1. 研議行政院各部會所轄業務委外化、地方化與去任務化的標準，以及該等三化任務推動的進程(主辦單位：行政院研考會)：

由於目前的組織改造僅涉組織整併，以及組織間的職權調整；而從中央政府瘦身的角度，應該在行政院各部會任務的委外化、地方化與去任務化去作努力。因此，實宜研議行政院 29 部會如何落實三化工作，而該等三化的標準為何，這部分應有完整的規劃。

**2. 二級機關內部單位之司處與三級機關之局署其跨部會的流動，應研議具體「廢止與新設」方案，以利行政院未來彈性運用(主辦單位：行政院研考會)：**

由於二級機關內部單位之司處與三級機關之局署於基準法都設有上限規定，而各部會對於其所轄機關或單位當會持續進行爭取；而且，展望於長期，有些業務會突增、有些業務會縮減。以致於二級機關內部單位與三級機關的廢止與新設，實應有階段性的檢討機制，以利於行政院對於所轄各業務的整體彈性運用。

**(二)員額調整方面：**

**1. 中央政府組織員額如何由 16 萬 4 千人扣減至 16 萬人以下，這 4 千人的刪減標準，建議以各部會委外化、地方化或去任務化的業務，作為扣減各部會員額的依據；此外，尚應檢討約聘僱員額人數或比例問題(主辦單位：行政院人事行政總處、銓敘部)：**

目前中央政府總員額約計 16 萬 4 千人，而依《總員額法》之規定，將於 5 年內降至 16 萬人以下；換句話說，5 年內須裁減 4 千個中央文官職位。在作法或標準上，建議以功能業務的委外化、地方化或去任務化來作為各部會刪減員額的依據。除此之外，為避免約聘僱員額大增，尚且應於各機關業務費設定約聘僱聘用經費上限或比例，以使員額確實精減。

**2. 合理調整三級機關、四級機關首長職等，並研議設計組織改造期間，中高階文官發展職缺受限問題(主辦單位：考試院、行政院人事行政總處)：**

為維持三級或四級機關之服務效能，原二級機關降三級機關、原三級機關降四級機關，或受整併的單位，其機關首長職等，應設有過渡期

間的規劃；此外，於受影響期間，亦應規劃過渡期間發展職缺，以維持中高階文官之士氣。

**3. 建議製作行政院組織改造的整體紀錄專書(主辦單位：檔案管理局；協辦機關：行政院研考會)：**

100年12月期間，行政院研考會曾初版《行政院組織改造檔案選輯—創新前瞻·繼往開來》一書，該書紀錄翔實，實為用心編輯之政府改造出版物；惟目前行政院組織改造工程尚在進行，該書並非完整紀錄；建議各機關組織法全部通過後，宜再有出版計畫，以完紀錄整個行政院組織改造過程。後續專書內容，建議除「行政院組織改造推動小組」所提出政策建議措施之外，尚宜包含各個新設機關關於組織改造的相關措施、作法，以及受廢止機關的相關因應作業。

**4. 建議訂定因應行政院組織改造人事影響過渡期間的因應條例，以降低因行政院組織改造發展性職缺的高度萎縮(主辦機關：行政院人事行政總處)：**茲因此次行政院組織改造受影響之組織與機關之波及層面頗大；受整併之機關，不論內部單位編制，亦或內部員額都可能受到強弱不等縮編，尤其該機關原有之發展性職缺，亦將出現萎縮情形。而為平衡公務機關人力養成，穩健代際陞遷公平，故宜針對這次行政院政府組織改造，就各個受併機關(含單位)的衝擊性，給予不同過渡職缺設計，以使受組織整併機關的士氣不致受到太大影響。

**(三)政府組織績效評估方面：**

**1. 建議於3-5年後全面評估這次行政院組織改造的效率、效能與功能運作，以之作為再調整的依據(主辦單位：行政院人事行政總處)：**

建議3-5年後，行政院人事行政總處，宜於組改完成後，有一個全面性政策評估，用以評量這次組織改造成果。除對社會各界發表外，尚可作為行政院組織再調整的依據。

**2. 從各類國家競爭力排名評估作為各政府組織業務調整的依據(主辦單位：行政院人事行政總處)：**

建議從諸如 World Bank、IMF 或 WEF 等國際競爭力指標，從國際間主要國家間相對排名關係，評估我國各政府機關於該等業務的績效，並以之作為再改革或功能強化依據。

(四)政府與社會的分工關係

1. **建議宜全面性檢討在「小政府」體制下，我國中央政府的角色定位，哪些核心功能應予強化，又哪些業務應免除政府責任改由社會承擔(主辦單位：行政院人事行政總處)：**

在組織與員額同步縮編的政府體制下，我國政府朝向精簡化，而在縮小規模下，中央政府有其能量極限。因此，在長期方面，應全面檢討中央政府的角色定位，在強化核心功能外，更應將不須政府介入的功能業務予以剔除，改由社會各界承擔。

2. **加強與民間的合作，建立公私夥伴關係，不但可以減少政府的實質負荷，同時也可以善用民間的活力(主辦單位：行政院人事行政總處)：**

臺灣民間充滿活力，政府施政如要達到事半功倍的效果，就必須思考如何援引各種民間資源與力量，各機關應分享過去公私部門合作的成功經驗，更積極推動各種公私夥伴關係的建立。

行政院組織改造變革管理研究

## 參考書目

### 中文部分

- 行政院研究發展考核委員會(2008)。**行政院組織架構調整作業構想**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會(2009)。「中央行政機關組織基準法修正草案」及「行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」**研修結果**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會(2009)。**彈性鬆綁行政組織-組織設計多元化：中央行政機關組織基準法部分條文修正草案說明**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會(2009)。**打造精簡、彈性、有效率的組織-行政院組織法修正草案說明**，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會(2009)。**完整組織改造配套措施-行政院功能業務與組織調整暫行條例草案說明**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院組織改造推動小組(2010)。**行政院所屬各機關組織調整作業手冊**。臺北：行政院組織改造推動小組。
- 行政院組織改造推動小組(2010)。**行政院組織改造分階段實行及相關議題評估研析意見**。臺北：行政院組織改造推動小組。
- 行政院組織改造推動小組(2010)。**行政院組織改造**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會(2011)A。**行政院組織改造檔案專題選輯**。臺北：行政院研究發展考核委員會、檔案管理局。
- 行政院研究發展考核委員會(2011)B。**行政院組織改造各機關籌備進程**。臺北：行政院研究發展考核委員會、行政院人事行政局、行政院法規會、行政院主計處、財政部國有財產局、檔案管理局。
- 行政院研究發展考核委員會(2012)。**行政院組織改造作業法規參考手冊**。臺

行政院組織改造變革管理研究

- 北：行政院研究發展考核委員會。
- 孫本初(2007)。新公共管理。臺北：一品文化出版社。
- 黃朝盟、蕭全政主持(2011)。行政院組織改造回顧研究(RDEC-RES-099-039)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 榮泰生(1995)。組織行為學。臺北：五南圖書股份有限公司。
- 蕭全政(1990)。政治民主化與經濟自由化下的政府角色調整。政治科學論叢，第1期，頁31-64。
- 蕭全政(1995)。台灣新思維：國民主義。臺北：時英出版社。
- 蕭全政(1998)。企業家精神與新政府運動。政治科學論叢，第9期，頁363-384。
- 蕭全政(1999)。政府再造與企業家精神。暨大學報，第3卷第1期，頁321-336。
- 蕭全政(2000)。「民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應」。載於朱雲漢、包宗和(主編)，民主轉型與經濟衝突：90年代臺灣經濟發展的困境與挑戰(27-50頁)。台北：桂冠叢刊。
- 蕭全政(2009)。行政院組織改造的部會架構評議。研考雙月刊，第33卷第3期，頁44-57。
- 蕭全政(2012)。行政院組織改造之回顧。研考雙月刊，第36卷第2期，頁11-22。
- 蕭全政、管碧玲、江大樹(2001)。行政院組織調整芻議。政治科學論叢，第15期，頁191-208。
- 蕭全政等(2009)。行政院組織改造效益及其實施方式之研究(RDEC-RES-097-024)。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

參考網站

- 「行政院政府組織改造」網站 (<http://www.rdec.gov.tw/mp14.htm>)
- 瑞士洛桑管理學院網站(<http://www.imd.org/>)

## 附錄

### 附錄一 行政院組織改造大事紀(99年2月-101年9月)

#### 2010(民國99年)

0202 行政院組織改造推動小組提交「行政院組織改造配套措施後續推動規劃」。

0203 總統令公布「行政院功能業務與組織調整暫行條例」及「中央政府機關總員額法」；總統令修正公布「中央行政機關組織基準法」及「行政院組織法」。

0204 行政院研究發展考核會就行政院所設獨立機關因應組織改造法案完成立法後問題分析。就有關獨立機關之設置及人事任命方式等規定對於行政院公平交易委員會、中央選舉委員會、國家通訊傳播委員會、飛航安全調查委員會等配合規定檢視行政院規劃設置之獨立機關的現況。

0209 行政院人事行政局陳昭欽處長表示組織改造工作牽涉機關及人員甚廣，執行複雜程度高，必須在各機關審慎規劃、充分溝通與尊重體諒原則下方得以順利進展。而員工權益配套工作與組織調整作業密切相關，需規劃完善，以求各項員工權益配套措施做到「無縫接軌」。

0316~0402 行政院組織改造推動小組工作分組協調會議審查第1梯次新機關組織架構及職掌。

0316 行政院制訂定「行政院組織改造期間經費處理原則」。

0330 行政院制訂定「行政院及所屬各級機關精簡人員優惠退離辦法」。

0406 行政院制修正「行政院組織改造期間法案整體控管要點」。

0407 行政院組織改造推動小組討論通過行政院組織改造第1梯次組織調整規劃報告審查結果。

0413~0426 行政院組織改造推動小組工作分組協調會議審查第2梯次新機關組織架構與職掌。

0423 行政院組織改造推動小組第8次會議討論改造第1梯次組織調整規劃報

告，決定未來中央二級機關內部秘書單位視部會規模、業務執掌等來評估是否設立；也就各部會做第 1 梯次組織調整規劃報告後的審查。

0427~0504 行政院組織改造推動小組工作分組協調會議審查第 3 梯次新機關組織架構與職掌。

0430 行政院組織改造推動小組討論通過行政院組織改造第 2 梯次組織調整規劃報告審查結果。

0505 行政院組織改造推動小組對未來中央機關人事、政風、主計、資訊等單位設置原則之補充說明案。修正方向包括：1.人事、會計及政風等輔助單位依機關規模、性質等設立 2.未設人事、會計、政風等單位之機關，需依照所訂規範實行 3.政風機構設處、室之合理性應進行檢討；4.人事、主計、政風機構設置三法中，請各該條例主管機關配合於本年 9 月底前提送修正法案。

0512 行政院組織改造推動小組討論通過行政院組織改造第 3 組織調整規劃報告審查結果。

0519 行政院訂定「行政院及所屬各機關組織調整作業手冊」。

0611 參照「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」規定及「人事、政風及會計機構組設研修方向」，並依據 99 年 4 月 30 日、5 月 12 日行政院組織改造推動小組第 9、10 次委員會相關指示，擬具人事、政風、主計、資訊、法制單位設置原則補充說明。

0702 由各部會向總統報告組改相關議題(報告行政院組織調整規劃報告審定結果及後續作業、行政院人事行政局報告組改員額控管及權益保障之規劃、銓敘部報告配合行政院組改研議辦理事項)。

0719 行政院就組織調整規劃報告審定結果後續處理建議。1.未來行政院院本部「新聞傳播處」仍掌理國內外新聞發佈與聯繫 2.行政院大陸委員會比照駐外單位之香港與澳門機構名稱待研議之訂案，為避免爭議，「香港(澳門)代表處」皆修正為「比照駐外機構」方式呈現 3.飛航安全調查委員會組織定位朝中央三級獨立機關改制 4.科技部設置行政法人「國家學術研究基金會」，經研議後調整改設為內部單位「司」。

0719 行政院組織就改造分階段施行相關議題評估研析意見。包括對優惠退離

措施、各機構及人員之權利保障及權益保障和重要職務任命等相關議題提出因應的策略。

0722 行政院訂定「優惠退離準駁行使及員額職缺控管處理原則」。

0726 行政院訂定「組織調整員額配置及移撥注意事項」。

0726 行政院院函分行第 1 梯次組織條規劃報告審定結果。

0803 行政院組織改造推動小組第 50 次工作會議。決議 1. 原規劃移至文化部之行政院新聞局「國際新聞處」將調一部份人力至行政院院本部；2. 二級機關之簡報中，整體策略管理業務單位改為「綜合規劃司」的方式設置；3. 三級機關規範簡報中「本會組改小組審議，建議署、局總數為 69 個」一節，請補充說明排除適用對象；4. 各部會組織架構圖之輔助單位排列依序為「秘書、人事、政風、主計、資訊、法制」。

0826 行政院院函分行第 2 梯次組織條規劃報告審定結果。

0831 行政院組織改造推動小組就行政院組織改造各機關組織法案立法推動規劃，建議新機關之組織法草案應於行政院組織法修正公布 1 年內函送立法院審議。且考量審查作業順利及完善，未來立法院審議各機關組織法案之作業方式，建議依未來各機關對應立法院各常設委員會示意圖中之委員會分工方式，由司法及法制委員會與各該機關相對應之委員會聯席就各部會及與其配套之所屬局組織法案同部審查。

0909 行政院研究發展考核委員會朱景鵬主任委員表示為有效提升對外新聞傳播之便利性及效果，同意行政院新聞局國際傳播業務及駐外機構移入「文化部」，並請持續進行後續組織調整作業。

0915 「行政院各部會組織調整規劃報告審定結果即後續作業」第 2 次簡報會議，就組織改造分階段啟動方案規劃及其影響評估再做修正。

1022 行政院院函分行第 3 梯次組織條規劃報告審定結果。

1026 行政院組織改造服務團訪問行政院公共工程委員會，討論推動組改之所面臨問題，包括組織調整、員工配置及員工權益保障等相關問題。

1029 行政院組織改造推動小組第 11 次委員會議決議 1. 同意將第 1 梯次 9 個

新部會及所屬相關組織法案依既定時程提報院會，並於院會審議通過後，於 99 年 11 月底前函送立法院審議。2. 為利組織法案函送立法院審議時妥適就員額編制予以說明，各部會按行政院人事局之規劃備妥編制說明，適時提供審查參考。

1029 行政院組織改造推動小組討論通過第 1 梯次新機關組織法案。

1124 行政院組織改造推動小組就新機關籌備小組設置要點決議新機關籌備小組之功能定位、宜予課責並授權其承擔必要的決策及責任；就常設性任務編組認定原則規範決議配合本次組織改造，將涉及人員權益保障事項之變動，雖有現行法規規範，惟按現狀調整有困難時，宜有彈性思維並從寬處理。

1202 行政院第 3224 會議通過組織改造第 1 梯次組織法案，含法務部、行政院大陸委員會、僑務委員會、行政院原住民委員會、行政院客家委員會、飛航安全調查委員會等機關(構)，共 10 項組織法(修正)草案，並函送立法院審議。

1217 行政院組織改造推動小組討論通過第 2 梯次新機關組織法案。

### 2011 年(民國 100 年)

0106 行政院第 3229 會議通過組織改造第 2 梯次組織法案，含內政部、國防部、財政部、教育部、交通及建設部、衛生福利部、國家發展委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、行政院主計總處及行政院人事行政總處合計 59 個機構(關)，共 53 項組織法(修正)草案，並函送立法院審議。

0110 行政院組織改造推動小組討論通過第 3 梯次新機關組織法案。

0120 行政院第 3231 次會議通過組織改造第 3 梯次組織法案，含外交部、經濟及能源部、勞動部、農業部、環境資源部、文化部、科技部、金融監督管理委員會、海洋委員會、中央銀行及國家通訊傳撥委員會等 11 個部會及其所屬合計 62 個機構(關)，共 62 項組織法(修正)草案，並函送立法院審議。

0120 行政院法規會建議關於組織調整暫行條例優惠退離規定施行日期，考量申請及報送核定時程，宜訂為 100 年 2 月或 3 月間，至遲不晚於 4 月。且如確必須分階段實施，組織調整互有關聯之機關務須於同一階段辦理，不得分割。

0121 行政院組織改造推動小組第 14 次委員會議決議中央二級機關分設會計處及統計處者，其所屬三、四級機關如單獨設主計單位者，其名稱是否定名為「會計處」，請循程序簽提院長核定後據以辦理。

0127 行政院第 3232 次會議通過駐外機構組織通則及國家運動訓練中心、國家表演藝術中心、國家災害防救科技中心等行政法人個案組織法案，並函送立法院審議。

0128 行政院組織改造籌備小組運作說明會，由陳德新委員、宋餘俠委員、副主計長鹿篤瑾及顏秋來副局長等 4 人進行專題演講。顏秋來副局長表示員額移撥安置及各項員工權益配套工作與組織調整作業密切相關，為利組改作業順利，務請各新機關籌備小組全力配合相關推動合作，加強對同仁之宣導溝通，並主動提供關懷服務。

0131 行政院組織改造推動小組第 75 次協調會議，鑒於組織法案審定作業以達階段性目標，配合組改進程，現行新機關組織調整規劃分組將轉換改制為各新機關籌備小組。

0209 行政院核定成立 31 個新機關籌備小組。

0210 行政會院會確認行政院組織改造各機關籌備進程。包括組織調整即政府施政計劃配套調整、組織員額及權益保障後續重點、財產接管及辦公廳舍調配等等。

0302 行政院組織改造推動小組表示依法規定，若未能於 101 年 1 月 1 日開始施行日前完成立法，各機關可視當時情況訂定新機關暫行組織規程先行運作。且行政院將積極協調立法院各黨團採「個別部會及所屬整體考量、同步檢視」方式進行審議，並尋求共識。

0307~0313 立法院委員會完成法務部 4 案審查。

0308 行政院組織改造推動小組第 109 次協調會議決議外交部配合「國際組織及條約司」調整為分設「國際組織司」及「條約法律司」，原擬設「縱合規劃司」回復為研設會，原「法律事務會」則回復為一般性任務編組法規會。

0314~0320 立法院委員會完成財政部 7 案、中央銀行 1 案審查。

0321 行政院研考會對「公務員對行政院組織改造議題民意調查」結果顯示 6 成以上受訪者認為組織改造對工作士氣、安全感、職涯發展、業務推動、業務未來發展推動、業務銜接及個人權益無負面影響。且多數受訪者認為組織改造可達成預期政策目標，除此之外應持續對確保被移撥公務人員薪資不減與職等不變加強宣導。

0321~0327 立法院委員會完成國軍退除役官兵輔導委員會 2 案、國防部 6 案、國家中山科學研究院設置條例 1 案審查。

0328~0403 立法院委員會完成內政部 8 案、行政院大陸委員會 1 案、行政院海洋委員會 2 案、行政院原住民族委員會 1 案、行政院客家委員會 1 案審查。

0329 行政院組織改造推動小組第 91 次協調會議討論決定組織改造廣宣與說明作業後續推動，應強化公務體系內部溝通，讓公務同仁了解組織改造的進程，對於民眾之組織改造宣導說明則由行政院新聞局協助辦理。並就協助各部會解決組織改造過程所遭遇之問題，組改服務團將持續安排前往部會機關訪問及座談，對於未能即時解解之事，請各配套措施主管機關接續處理，並將結果提案機關。

0404~0410 立法院委員會完成教育部 11 案審查。

0408 「行政法人法」草案、「中央銀行法」修正草案完成三讀。

0411~0417 立法院委員會完成經濟及能源部 9 案、國家發展委員會 2 案、公平交易委員會 1 案審查。

0418~0424 立法院委員會完成外交部 3 案、駐外組織機構通則 1 案、僑務委員會 1 案、交通及建設部 8 案、國家通訊傳播委員會 1 案、飛航安全調查委員會 1 案審查。

0425~0501 立法院辦理環境資源部及衛生福利部公聽會，完成勞動部 5 案、衛生福利部 6 案審查。

0427 「行政法人法」、「中央銀行法」公布施行。

0502~0508 立法院委員會完成行政院人事行政總處 3 案、科技部 5 案、國家災害防救科技中心 1 案審查。

0509~0515 立法院委員會完成農業部 10 案、金融監督管理委員會 5 案、主計總處 1 案、環境資源部 10 案審查。

0511 行政院研究發展考核委員會考量組織法案立法進程，一次到位實施有困難，以分階段實施，第一階段以總統競選政見、獨立機關、組織單純改制等為原則將各部會分成新機關型態和原形態兩類；第二階段則將業務性質複雜組織整併幅度較大之內政部、外交部、財政部、教育部、經濟及能源部等 10 個機關開始以新機關形態運作。

0516~0522 立法院委員會完成文化部 11 案、「國家表演藝術中心設置條例」1 案、「國家運動訓練中心設置條例」1 案審查。

0520 行政院研究發展考核委員會表示行政院青年輔導委員會現有業務未來規劃移撥至 3 部會，整併幅度較大，為使前開創業輔導、職涯發展等移撥業務順利銜接，所以於組織改造分階段實施，第一階段仍以原機關形態運作。

0523 行政院研究發展考核委員會朱景鵬主任委員表示政府組織型態從複雜轉向精實，提供民眾迅速且高效率得服務，此外，員額數量精簡，將可合理化人事成本，讓施政資源能聚焦在重要議題上，發揮事半功倍之縱效。而環視全球，組織改造是提升國家競爭力的關鍵因素，使我國未來朝法規鬆綁、行政流程簡化及衛民服務品質提昇等方向努力，以達成「精實、彈性、效能」。

0524 行政院組織改造推動小組第 98 次協調會議決議 1. 有關未來三級機關英文名稱將依處理原則修正，並請新機關檢視後，提送行政院組織改造推動小組委員會議確認。2. 為因應組織改造於 101 年 1 月 1 日開始施行可能面臨問題，請各配套措施工作分組依據組織調整作業，研提未來組織改造過程所可能遭遇之問題及研議之處。

0608 立法院建議增列「教育部青年發展署」、「勞動部職業安全衛生署」、「農業部農業金融局」、「環境資源部下水道局」及「原住民族委員會原住民族文化發展局(或中心)」等 5 個三級機關。

0614 法務部、文化部、金融監督管理委員會、客家委員會等 4 個部會 20 項組織法案完成 3 讀。

0609 行政院研究發展考核委員會表示改組後依規定設置政務副首長 2 人、常

務副首長 1 人，至「部」以外二級機關，則視業務繁雜情形，分別置副首長 3 到 1 人。

0620 行政院組織改造推動小組第 100 次協調會議為促進大眾及公務同仁對行政院組改內涵及效益之瞭解，將錄製「行政院影音白板」短片，並請行政院新聞局協助辦理。

0725 行政院研究發展考核委員會、行政院人事行政局及銓敘部等機關組成「走動式服務」的專案小組，分赴受組改衝擊較大之機關，與受訪機關同仁]面對面溝通，說明其業務移撥、員工權益保障(含薪資及官職等)等關切事項。

0727 行政院組織改造推動小組說明「不一次上路」。配合組織法案立法進度，彈性調整組織改造進程，依施政優先順序逐年分項推動，以落實業務順利銜接為目標。

08 行政院組織改造推動小組編印「行政院及所屬各機關組織調整作業手冊」，就各機關組織調整規劃及作業時程加以說明，包含組織調整及配套計畫、員額配置及員工權益保障、法制作業、預決算處理、財產接管及辦公廳舍調配、資訊移轉及系統整合及檔案移交等方面。

0913 行政院組織改造推動小組第 102 次協調會議決議鑑於新機關組織法將依立法其成陸續施行，當未來新機關辦公廳舍調配如遇爭議問題時，請財政部國有財產局考量業務急迫性及機關成立先後等實際需求，擬具相關處理原則，俾便遵循。

1028 外交部、僑務委員會、行政院人事行政總處、公平交易委員會、飛航安全調查委員會等 5 部會 9 項組織法案完成三讀。

1123 行政院組織改造推動小組第 16 次委員會議決議勞動部職業安全衛生署之未來勞動部的員額應以總量控管原則自行妥處。而教育部青年發展署之署長職務列等比照體委會改制模式列「簡任第 13 職等至第 14 職」。副署長人數部分，則為一人。

1125 行政院組織改造推動小組第 106 次協調會議決議 1. 行政院組織改造服務團走動式服務專案後續處理的問題 2. 台灣自來水公司組織及員額調整問題由銓敘部協助幫忙 3. 環境資源部森林及保育署辦公廳舍調配問題請財政部

國有財產局協助幫忙 4. 行政院公共工程委員會資訊軟硬體設備愈先辦理之財產管理問題由財產工作分組訂定財產彈性移撥與管理之通案規範。

1214 「國家通訊傳播委員會組織法」修正案完成三讀。

1214 行政院函送立法院審議之 28 個部會 134 項組織法案，合計有院本部、外交部等 12 個中央二級機關及所屬相當中央三級之獨立機關飛航安全委員會，計有 33 項組織法案完成立法。

## 2012(民國 101)

0118 行政院研究發展考核委員會針對組織改造法案之後續規劃，建議組織法案尚未完成立法之機關，建議優先考量依行政院功能業務與組織調整暫行條例第 2 條規定，以「暫行組織規程」擇一日施行。

0130 行政院研究發展考核委員會就組織改造法案重行送請立法院審議處理情形列 4 項說明：1. 立法院職權行使法規定議案屆期不續審；2. 組改法案於立法院審議情形；3. 行政院法規會配合訂頒法案重送立法院處理原則；4. 組改法案後續處理建議。

0131 行政會組織改造推動小組第 107 次協調會議就組織法案已完成立法之新機關其施行日期規劃及所涉問題加以討論，並就組織法案中尚未完成立法之新機構分為兩種，一是 101 年 9 月 1 日同步施行，另一則是 102 年 1 月 1 日施行。

0203 行政院研究發展考核委員會提出須重送第 8 屆立法院審議之組改法案。

0206 行政院人事行政總處及行政院主計總處正式運作成立。

0208 行政院於 2 月 16 日依立法院屆期不連續之規定，重行將未及立法之組織法案函送立法院審議，如政策上決定於 102 年 1 月 1 日就未完成立法之機關以暫行組規之規程施行，則可於 101 年 4 月中旬進行研議，並配合立法院審議結果於 5 月底前核定發布，以周延組改作業。

03 行政院研究發展考核委員會編印「行政院組織改造作業法規參考手冊」，包括組織改造相關法律、相關作業規定、作業規劃、縱合規劃司核心職能規劃、資訊單位核心職能規劃、常設性任務編組得納入處務規程之設置要件及

行政院組織改造變革管理研究

相關文範例及未來新機關組織法律案作業流程等 6 大部分。

0210 行政院研究發展考核委員會第 43 次工作會議決議各新機關組織調整規劃報告通案爭議的彙整表，包括各通案事項增列「處理原則」欄位，俾利對照、內部單位名稱採複式名稱者等。

0520 文化部及飛航安全委員會正式成立運作。

0701 金融監督管理委員會正式成立運作。

0801 國家通訊傳播委員會正式成立運作。

0901 外交部及僑務委員會正式成立運作。

## 附錄二 深度訪談

時間：2012年6月19日下午15:00-16:30。

地點：行政院研究發展考核委員會。

受訪者：行政院研考會高階文官。

.....

請問目前尚有 14 個部會尚未完成組織法的修法(立法)，其修法(立法)進度落後的主要原因為何？而對於立法院的議事進度，行政院組織改造小組有何因應之道？

答：

我們原本的期待是希望能夠在 101 年 1 月 1 日全面一次到位啟動，但因為立法院是分批完成立法，所以只能分批施行，對於研考會來說，辛苦的是同仁，等於是兩面作戰，一方面要從 99 年 1 月到現在五個法通過後，要協助各部會完成籌備工作，另外一方面還要告訴那些還沒完成立法的部會，趕快去跟立法院溝通，催促完成立法。因此，我們希望剩下 14 個部會能夠早日完成立法，而且越快越好，因為已經有 15 個部會已經上路了，也進行後續的改制作業，越晚完成，所有的步調就會越拉越長。

各位也都知道，這一會期是第 8 屆立法委員的第 1 會期，新科立委都認真質詢，從早到晚充分運用質詢時間，因此在立法過程變得比較落後。尤其，這個會期程序委員會到 4 月中才產生，4 月 15 日之後才能審查組織法，所以自 4 月中到 5 月底法制委員會很努力將每一個部會審一遍，所以立法委員認真問政，使組織法審議進度不如預期，到目前為止以 14 個部會來看，只有 3 個部會脫離委員會，分別是輔導會、國發會與國防部及所屬，衛生福利部的部本部過了，但其所屬未過，本希望 6 月 11 日到 15 日，但因為立法院近來諸多狀況，所以立法一事無成。所幸有臨時會，到時看有沒有機會，但那 3 天半還有美牛、證所稅以及 NCC 的人事案，看有沒有機會納入討論，如果通過，那 3 個部會就可以在明年 1 月 1 日開始運作。

更大的問題，剩下約 10 個部會怎麼辦，因為他們還沒有脫離委員會，所以只有冀望下個會期能夠再審，但大家也都知道九月那個會期主要是審預

算，不知有沒有時間審法案，這個我們也只能跟立法院來協商。

**問：行政院組織改造小組對於各部會的改制進度，有何管理措施？改制的過程中，除了協商運作外，是否有其他具強制力的控管措施？**

答：

就研考會而言，我們也不能空在那邊，所以我們也有我們的作業原則，如 6 月 21 日的第 18 次的院組改會議，有兩大原則，一是「審慎規劃立法為準」；二是「同步作業保持彈性」，具體而言要每個機關，在 7 月底「未完成立法的機關」要準備提報暫行組織規程，暫行條例第 2 條有規定，未完成立法者應訂定「暫行組織規程」。所以我們的作業方式是，組織法的法律案照推，但我們要準備推暫行組織規則，那什麼時候推，我們要看下個會期立法院的議事進度，再決定是否推動暫行組織規程。

仔細說，暫行組織規程我們要先擬，但立法院那邊依然進行，而且立法院會有「修正動議」，所以暫行組織規程，就必須注意立法院的動態，要同步修改。

**就已改制上路的 15 個部會，請問涉及業務人員移撥的部分部會，目前是否有後續追蹤其改制成效？又該等部會的內部整合情形為何？是否有重大事例可進一步說明。**

答：

以文化部的作法來說，文化部是四合一的部會，龍部長上任後用組織願景來當作管理措施，來形成組織文化，讓來四個不同部會同仁做進一步的整合。而文化部的部徽也已完成，以文化底蘊的作法來整合內部。再者，文化部在 5 月 20 日之前有先「試營運」10 天，讓員工提早 10 天來整合。而研考會就將已上路的機關寶貴經驗予以彙整，然後再告訴新的機關。以文化部而言，還以時光走廊的作法整理過去機關的所作所為，這看在組織員工是受肯定的，這可以加速進行組織整合。所以沒有什麼強制力的控管措施。研考會只是從旁協助，最重要還是要靠各個機關去努力。

現在研考會的網頁，有「組改論壇」提供外界人士提問，而且會有 7 個小組的人來加以回應；另外針對行政員工，也有相對應的窗口來加以網路管道設計。依目前經驗，各部會有很熱絡，但也有很冷清、沒有積極討論的情形。我們也在運作各個巡迴的講習，也期待各機關進行多層次溝通，例如我們的組改服務團，研考會就做得很用心。

**針對三級機關總額的掌控，改造小組面對各方組織與社會團體(利害關係人)的壓力，請問改造小組運用何種的方式加以面對？**

答：

困難與擔心(4 題與 5 題)，員額評鑑的方面，如何追縱其成效，研考會的工作就是促其早期上路，精實與彈性是必然會增進的，接下來就是成效的問題。我們希望「流程的檢討」來看各部會改制之後的成效。另外人事「彈性」的問題是最棘手的，這方面須要與考試院進行多方面的協商，這些需要很多的時間。三級機關的司的控管，目前絕對不會超過 112 個司，目前有 100 個司，所以未來還有成長的空間。司的部分不會遞移的署與局，未來可能會用「複式名稱」司名。目前上限不會有突破的情形，主要是各部會之間的力量運作的情形。

附錄三 修正意見與回應

序號	研考會修正建議	研究團隊回復
1.	<p>依計畫書之規劃(計畫書 9-10 頁)，本政策建議書應辦理(2-3 場，14 人次)及深度訪談(12 人次)，惟本報告書第一章第三節「研究方法」(第 3 頁)欠缺焦點座談辦理情形，內容有關深度訪談與文獻分析之說明過於簡略，請具體說明上述座談與訪談之執行情形，並補齊相關紀錄。</p>	<p>本計畫之期程為 101 年 5 月中至 9 月中四個月，研究團隊曾於計畫初始階段於行政院研考會內瀏覽多項政府組織改造相關檔案與資料，以充分掌握當前政府對於行政院組織改造推動所運用的方法與措施；此外，計畫期間計有 15 個部會遲遲尚未完成各該部會組織法的立法事宜，而且未完成的部會皆為爭議頗大的機關，故謹就行政院(組織改造推動小組)的立場進行說明，後續尚待各部會組織法全數通過之時，另以其他計畫辦理方為適宜。</p>
2.	<p>焦點座談及深度訪談內容應作為本文引用及推論之依據，本報告初稿未明確標註相關引用情形，請依本會委託研究期末報告印製格式有關引述之規定修正。</p>	<p>已修正意見進行修正(如頁 28)。</p>

3.	<p>本政策建議書以行政院組織改造過程之變革管理作法為探討主題，應以變革管理理論中有關解凍(unfreezing)、轉變(changing)及再結凍(refreezing)各階段應有之作為進行檢視，惟本報告偏重既有公務文件之整理，請加強國內外重要變革管理之論著、相關機關推動案例運作現況及具體數據資料並據以檢討分析，以充實各章論述與研究結論之立論基礎。</p>	<p>針對以上意見已補充於本報告書第 17 至 18 頁(第三章第一節)。</p>
4.	<p>目前已有多个機關完成組織改造作業，其中文化部移入原文建會、新聞局、研考會與教育部人員，其組織改造與變革管理所面對之問題與挑戰，應可有相當篇幅加以頗析，請加強文化部或其他具代表性的組改個案經驗分析，以供其他部會組改參考。</p>	<p>針對以上意見已補充於本報告書第 30-31 頁。</p>
5.	<p>本政策建議書討論重點之一為「針對當前行政院組織改造變革管理措施進行評估」內容僅包括行政院組改小組之運作及相關配套措施之整理，欠缺組改變革管理之成效評估，請予補充說明。</p>	<p>針對以上建議，計畫書已改變原第三章第四節題名改為「行政院組織改造推動後所面對的挑戰與評估」(現已改為同章第五節)；同時亦補充相關內容(詳見頁 27-31)。</p>

6.	<p>第三章第四節有關各部會於組改後面臨之挑戰，文中提及「外交系統人員，較為謹言慎行，國際新聞編譯就較主動與活潑，這就形成兩個單位的落差」、「受整併的單位(如小的部會併入大的部會)易產生原單位功績不受肯定，而遭到整併質疑」等(第 26 頁)，恐流於主觀印象之詮釋，請補充具體案例及事由。</p>	<p>已將其刪除。</p>
7	<p>研究發現第二項提及「地方化、委外化與去任務化的作業甚少」(第 29 頁)及第五項提及「將使期待陞遷之公務人員士氣受損」(第 30 頁)，於本文中未見相關具體事證，請增補實際例證予以說明。</p>	<p>(一)所謂的政府改造四化為「地方化」、「民營化」、「法人化」與「去任務化」。而這幾項組織改造工程，基於《行政程序法》第 13 條規定所揭示之「管轄恆定原則」非依法律不得設定或變更組織之職權；而地方化為中央與地方間的權力轉移、去任務化涉及政府原有責任的免除、而民營化亦宜有授權法律的規定，以合理界定政府與民間團體的委託關係。</p> <p>(二)原行政院各部會所轄之三級機關計有 269 個局、署，然組改過程後，未來將僅剩下 70 個，而司的總數亦控制於 112 個；目前行政院雖保障三級改制為四級機關的首長職等不變，惟勢必影響簡任相關職缺。一旦簡任職缺不若以往，則當然會影響受組改所波及機關的公務人員士氣。</p>

8.	本報告初稿於第一章至第三章多次提及「組改四法」，第四章則均稱「組改五法」(增加「行政法人法」)，請一致	悉依所列意見進行修正。
9.	本期末報告初稿將政策建議區分為「短期建議事項」及「中長期建議」，其中「短期建議事項」部分，請依本會委託研究計畫作業要點所定體例格式修正為「立即可行建議」。	悉依所列意見進行修正。
10.	本報告初稿所提立即可行、中長期建議事項事項，與第二章及第三章所進行之資料分析，兩者未呈現明確關連性，請就資料分析與最終政策建議間之導引與推論連結再予強化。	諸如頁 28 至第頁 31，本報告書已強化本文與第四章政策建議的連結部分。
11.	有關第四章第一節「研究發現」中提及組改過程中人事安排調整恐將衝擊文官士氣一節(第 30 頁)，於政策建議中未見因應之道，請就變革管理觀點，針對組改過程如何有效降低人員不安全感研提具體可行之建議作法。	已增列(詳見頁 33)關於有效降低因組織整併組織規模萎縮，該機關發展性職缺減少而致衝擊受整併機關公務人員的士氣的說明。
12.	立即可行建議中針對「組織文化形塑問題」僅建議將省府及先行完成組改機關之經驗予以彙整，以利組織學習(第 31-32 頁)。惟組織改造過程之組織文化問題為何、組織學習是否為組織文化之唯一途徑等均欠缺充分說明，請再予充實相關內容。	關於組織改造內容關於「組織文化」與「組織學習」問題已補充於 30-31 頁。

13.	立即可行建議針對「原 37 個部會歷史追憶」僅建議將原機關歷史及組改推動歷程製作專書出版(第 32-33 頁)，內容過於薄弱，請再予充實相關內容，並改列為中長期建議。	已補充相關內容，並將該等建議改列為中長期建議(頁 35)。
14.	中長期建議(一)「組織與業務調整方面」之第 1 項有關研議各部會地方化、委外化與去任務化標準及進程建議(第 33 頁)，考量各部會刻正配合組改作業進行組織業務與人力的檢討，建議列為立即可行事項。	茲因「地方化」與「委化化」的部分涉及各個專業的行政作用法律的修法，勢將無法於近三年完成修法的工作，故研究團隊將其列為中長期建議。僅「委外化」的部分，確有可能因行政院各部會業務的委外，以及部會專任內部人力將作調整達成，而且這個部分亦無修法問題。然行政院當前組改工程治絲益棼，若地方化、委外化與去任務化工作同時進行，則需完整的內部規劃，故而建議維持中長期建議。

15.	<p>中長期建議(二)「員額調整方面」之第 1 項有關員額精簡作法之建議(第 33 頁),主辦機關請修正為「行政院人事行政總處、銓敘部」;另考量行政院人事行政總處掌理「行政院所屬機關組織功能結構與行政法人制度之研析與推動」事項,爰中長期建議(三)「政府組織績效評估方面」兩項政策建議及(四)「政府與社會分工關係」一項政策建議(第 34 頁),主辦機關均請修正為「行政院人事行政總處」。</p>	<p>悉依所列意見進行修正。</p>
16.	<p>表 5「行政院組織改造推動小組分組表」(第 18 頁)中,「員額及權益保障」工作分組之主辦機關請增列銓敘部,「法制作業」工作分組之主辦機關為「行政院法規會」,請予修正。</p>	<p>悉依所列意見進行修正。</p>
17.	<p>有關國家競爭力相關數據請再予更新至最新資料(第 26 頁),例如瑞士洛桑管理學院(IMD)與世界經濟論壇(WEF)所發步近期全球競爭力相關排名比較等資料。</p>	<p>悉依所列意見進行修正。除增加「瑞士洛桑管理學院」(IMD)2012 年評比之資料外,尚且增加「世界經濟論壇」(WEF)2012 年的評比資料(詳見頁 28)。</p>
18.	<p>有關附錄一「行政院組織改造大事紀」所列事件之日期及內容,請再檢視詳查,例如 101 年 2 月 8 日所載「研考會提出尚未完成立法之新機關組織的法案, ...」(第 45 頁)建議文字修正為</p>	<p>悉依所列意見進行修正。</p>

<p>「行政院於 101 年 2 月 16 日依立法院屆期不連續審之規定，重行將未及完成立法之組織法案函送立法院審議，...」；又所列機關或法規名稱建議修正為全銜或完整名稱，例如 100 年 4 月 18 日至 4 月 24 日所載「駐外通則」請修正為「駐外機構組織通則」(第 42 頁)。</p>	
---	--

