

RDEC-RES-100-011 (委託研究報告)

**中央三級機關（署、局）組織運作
及二級機關對其指揮監督之研究**

**行政院研究發展考核委員會委託研究
中華民國 101 年 7 月**

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-100-011 (委託研究報告)

中央三級機關（署、局）組織運作 及二級機關對其指揮監督之研究

受委託單位：政治大學公共行政學系

研究主持人：陳教授敦源

研究助理：王千文、張智凱、游雅婷、陳冠睿

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國 101 年 7 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景及目的.....	1
第二節 進度說明.....	4
第二章 文獻回顧	10
第一節 指揮監督之組織設計與動態互動.....	10
第二節 中央政府組織改造的現況與未來.....	23
第三節 二級及三級機關指揮監督之運作現況.....	26
第四節 未來二級及三級機關指揮監督之運作.....	38
第三章 研究方法與架構	55
第一節 研究方法.....	55
第二節 研究架構.....	63
第三節 測量工具及其操作化.....	66
第四節 問卷調查抽樣設計.....	86
第四章 研究分析	96
第一節 跨國比較資料分析.....	96
第二節 深度訪談資料分析.....	126
第三節 二級及三級機關指揮監督影響因素問卷結果分析.....	160
第四節 政策建議方案專家焦點團體座談分析.....	200
第五節 整合分析：專業監督控制、最適授權設定與決策影響管理 ...	207
第五章 研究結論與建議	222

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

第一節 研究結論	222
第二節 政策建議	224
參考文獻	234
附錄一：中央二級機關及其內部單位的調整情形	244
附錄二：組織改造後二級、三級機關總數整理表	307
附錄三：機關組改後功能調整表	309
附錄四：中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之 研究」焦點座談討論大綱	314
附錄五：中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之 研究專家效度會議會議資料	318
附錄六：中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之 研究政策建議案討論會議會議資料	337
附錄七：「中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之 研究」訪談大綱	349
附錄八：行政院研考會「中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關 對其指揮監督之研究」重點摘要	351
附錄九：中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之 研究委託研究期末報告審查意見回應對照表	375
附錄十：中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之 研究正式施測問卷	389

表次

表 1 中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究 內容與成果	5
表 2 現行中央二、三級行政機關的政務與事務人員配置	28
表 3 《中央行政機關組織基準法》行政機關跟內部單位的總量限制	32
表 4 組改後政務、事務人員配置	41
表 5 現行及未來二級機關內部單位之比較	45
表 6 《中央行政機關組織基準法》行政機關跟內部單位的總量限制	46
表 7 中央二、三級行政機關之指揮監督建制	49
表 8 我國中央二、三級機關相關法規	58
表 9 訪談對象與訪談進行時間整理表	60
表 10 修正前問卷構面及其問卷題目	70
表 11 專家座談對象	75
表 12 焦點團體暨前測對評估架構及指標修正意見綜整	78
表 13 問卷構面及其問卷題目--(焦點座談暨前測後)	82
表 14 抽樣樣本分布表	87
表 15 未被抽樣的二級機關（構）	91
表 16 未被抽樣的三級機關（構）	93
表 17 三級機關任命方式	99
表 18 美國政府機關政務、事務職務配置	100
表 19 瑞典政府機關政務、事務職務配置	108
表 20 韓國政府機關政務、事務職務配置	117

表 21 韓國中央政府文官配置圖.....	117
表 22 受訪者之事務官與政務官配置的優缺點認知比較表	129
表 23 二級機關授權署局之比較圖.....	141
表 24 二級單位樣本比例代表檢定.....	161
表 25 三級單位樣本比例代表檢定.....	162
表 26 二、三級機關與專業不對稱的認知比較.....	165
表 27 二、三級機關與監控成本認知比較	168
表 28 二、三級機關與決策影響行為認知比較.....	171
表 29 二、三級機關與資源配置正義認知比較.....	175
表 30 二、三級機關與政務領導效能評價認知比較.....	177
表 31 二、三級機關與組織成員滿意度認知比較.....	179
表 32 二、三級機關與決策績效認知比較	180
表 33 二、三級機關與未來改革意向認知比較.....	184
表 34 不同層級在自依變數的變異數分析	189
表 35 不同層級在改革意向上的變異數分析.....	191
表 36 迴歸模型綜整—總體(司處暨署局).....	193
表 37 迴歸模型綜整—司(處).....	194
表 38 迴歸模型綜整—署(局).....	196
表 39 改革意向迴歸模型綜整—司(處)暨署(局)	197
表 40 六項政策方案建議提案.....	202
表 41 六項指揮監督運作建議方案在署、局上的適用比較	215

圖次

圖 1 構型理論組織構成要素.....	1
圖 2 二級行政機關（部）組織架構之概要圖.....	1
圖 3 研究分析架構圖.....	65
圖 4 修正前指揮監督模式評估架構.....	1
圖 5 指揮監督模式評估架構--(焦點座談暨前測後).....	1
圖 6 美國運輸部之組織架構.....	1
圖 7 瑞典中央政府組織架構概念圖.....	1
圖 8 韓國組織層級及人員配置圖.....	1
圖 9 韓國中央政府組織架構概念圖.....	1
圖 10 現行臺灣之部會組織結構簡圖.....	1
圖 11 中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究案分析架構暨政策建議方案關係圖.....	208

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

圖次

提 要

一、 研究緣起

民國 101 年開始運作的行政院新組織，依照 2009 年 5 月 25 日訂頒的「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」之規定，「署」兼具政策與執行之專門性或技術性機關；「局」則為部所擬定政策之執行機關，此二、三級機關間的指揮監督問題頗值得重視。

二、 研究方法及流程

本研究採取文獻回顧、深度訪談、焦點團體、以及問卷調查等四個方法，並且分析美國、瑞典、與韓國等三個國家的政府結構，與本土經驗研究的實證結果進行對話。

三、 主要發現或結論

（一）結構與動態對組織效能之影響

本研究從理論討論中，發覺二、三級機關之組織效能問題，不可忽視結構面的「組織設計」與動態面的「策略互動」所帶來的影響；這其中「構型理論」強調組織結構的引導，關注政務與事務人員配置、幕僚與業務單位配置、部門功能設定外，而「代理人理論」所揭示動態面之專業不對稱、監督成本、決策影響行為成為本研究專注的關鍵影響因素。

（二）從專業監督管理、最適授權設定、決策影響控制三項指標分析指揮監督效能。

本研究應用四種研究方法，討論組織內部專業監督管理、最適授權設定、決策影響控制等三項影響指揮監督效能的主要因素，並透過實證調查展現這三項因素對指揮監督效能的影響輕重，並作為評估建議方案的標準。

四、建議事項及其主協辦機關

最後，在深度訪談、問卷調查與焦點座談的循證(evidence-based)基礎上，本研究提出六項指揮監督運作政策建議，包括：一、活化「綜合規劃司(處)」之政策幕僚功能；二、提昇「參事」的政策諮詢職能；三、籌設決策諮詢之「外部諮詢會」；四、任命政策配合程度高之三級首長；五、強化「部務會議」功能；六、強化二級機關(或副)首長辦公室政策專業功能。

(一) 立即可行之政策建議

1. 行政院研考會針對組改後各機關之二、三級機關相對配置、分工原則進行說明與釐清。(主辦機關：行政院研考會；協辦機關：行政院所屬各二、三級機關。)

行政院研考會為肩負組改推動與宣導之主辦機關，應承擔執行宣導組改後署、局在角色功能上的差異，向各部會召開相關研討與說明。

2. 二級機關首長協同相關幕僚人員、業務人員進行組改之業務分工、人力調整的因應討論。(主辦機關：行政院所屬各二、三級機關；協辦機關：行政院研考會、行政院人事行政總處、考試院。)

建議各二級機關針對署、局之特性，在二級之直接對口或協調的司、處單位，逐步調整配置合宜之專業人力。

3. 二級機關首長利用業務改造契機，型塑有效的政務指揮監督配套措施。(主辦機關：行政院所屬各二、三級機關；協辦機關：行政院研考會。)

二級機關首長依據機關的政策業務特性，可在上述六項不同方案之間，交互搭配選擇適當的政務指揮監督配套。以決策諮詢之「外部諮詢會」而言，可以增加此外部諮詢會的開會次數，並且應盡可能保持成員的多樣性。

4. 三級機關人員執行業務內容、範圍的釐清；與二級機關之對口單位人員、與政務首長之指揮監督互動模式的溝通磨和。(主辦機關：行政院所屬各二、三級機關；協辦機關：行政院研考會。)

如前述二級機關召開的各項協調會議與討論，所得之相關結論與成

果，亦應要求三級機關內部透過工作團隊、互動小組的應用落實，將細部業務分工進行調整確認。

(二) 中長期政策建議

1. 各級機關「名實相符」、「正本清源」，並思考相關法令之因應修正。
(主辦機關：行政院研考會、行政院人事行政總處、考試院；協辦機關：行政院所屬各二、三級機關。)
除了政務領導、人員之間的漸進協調、互動討論外，尚須透過各項法令的逐步因應修正，使機關內的人員能力與任務執行均與組改法規修正內涵相符。
2. 建立部會內部、乃至跨部會之機關動態指揮監督互動機制，以因應快速多元、超越疆界的政策問題與民眾需求。(主辦機關：行政院所屬各二、三級機關；協辦機關：行政院研考會。)
在中長期的政策建議上，可強化「部務會議」功能以及強化二級機關(或副)首長辦公室政策專業功能。

關鍵詞：

組織改造、三級機關、二級機關、指揮監督、組織設計、代理人理論

提要

xi

提要

第一章 緒論

第一節 研究背景及目的

《中央行政機關組織基準法》於 2004 年 6 月 23 日公布後，歷經 2008 年 7 月 2 日修正公布第二條條文後，在 2010 年 2 月 2 日再次修正十四條條文¹，並於 2010 年 2 月 5 日行政院院授研綜字第 09922601241 號令發布施行。

依基準法此次修正之第三十三條第四項所示：第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以七十個為限；又依 2009 年 5 月 25 日訂頒的「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」（後簡稱「機關組織調整作業原則」）中對於「中央三級機關（署、局）規劃原則」之規定：「三級機關名稱為『署』或『局』，『署』用於業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關；『局』用於部所擬定政策之全國或轄區執行機關。」從現行的基準法修正結果，與調整作業原則的規定觀之，中央三級機關在機關名稱上分為兩類：一為「局」，二為「署」；「局」扮演「執行」的角色，需受二級機關之業務單位司（處）的政策督導；「署」則兼具「政策」及「執行」之角色。

因此本研究就目的而言，試圖進行以下觀點與現象的釐清與探索：首先，就行政組織設計架構來看，三級機關之署與局，在業務性質分工上，當前實務是否真能明確區分其差異？前揭當前之組織改造進程，是否能使各項任務分配，符合其之所以名為「署」或「局」的立法意涵？

另外，就二級機關與三級機關間政策分工關係而言，二級機關之「司（處）」與三級機關的「局」之間，能否有效減少政策決策與實際執行落差，並提昇分工合作之績效？另一方面，二級機關之「司（處）」與「署」皆有政策規劃統合的核心職能，是否因此產生決策不一致、多頭馬車之情形？抑或在實務

¹此次修正係包括第 2、3、7、16、20、21、25、29、30、31、32、33、36、39 條等條文。

上是否有更適合政務首長規劃政策、推動政策時，更適切的組織結構設計或動態互動模式？

最後，除了結構設計面的探討與檢視外，再就二級機關與三級機關間指揮監督互動關係來看，由於「司（處）」與「局」分別在二級和三級機關層級擔任政策制訂與政策執行的分工設計，相較於整合制訂與執行功能之「署」，兩者在二級與三級之指揮監督互動關係中，從領導、授權、委託-代理關係的效能上利弊得失為何？影響二級、三級機關指揮監督運作成效的關鍵影響因素為何？凡此均為本研究之研究主題。

就理論層次上，本研究將從「組織結構設計之『構型理論』(configurations)原則」與「組織經濟學中的「代理人理論」(agency theory)」的角度，針對「組織結構」與「動態互動」兩個層次內涵進行交互分析，說明此二級機關與兩類三級機關之間，在政務領導、二級機關與三級機關間的指揮監督與運作互動關係，相較於靜態面的組織結構法規面「組織結構功能配置分化之合理分工」與尋找最適「決策權力指派」(decision right assignment)的影響，關鍵似更是動態面的專業監督管理、最適授權管理與決策影響控制的問題。

就研究方法上，本研究除由文獻檢閱與理論探索，分析國外相關政府機關在二級、三級之相關政府檔案與文獻，以探詢其中央政府二、三級機關之組織結構設計與指揮監督互動原則外，並將配合深度訪談、專家焦點座談進行我國當前之中央二級機關與兩類三級機關（署、局）之間的指揮監督與運作互動關係在實務上的運作實貌梗概，以及未來可能面臨窒礙，作為建立問卷調查瞭解機關內人員對實務運作上，二級、三級之間指揮監督成效之影響因素的認知，與對於指揮監督互動效能的評價之基礎，繼而據之再行召開「政策建議方案」專家焦點座談，以討論提供具體的運作模式和相關配套建議。在研究目的上，歸納概如下述：

一、分析先進國家之中央三級機關組織運作及二級機關對其指揮監督關係之組織結構與設計原則；

二、探討二級機關「司（處）」與二類三級機關（「局」、「署」）之指揮運作動態互動內涵；

三、透過實證調查探索中央二級機關對所屬三級機關（「局」、「署」）之指揮監督管理機制，並評估對於領導效能、運作績效等的關鍵影響因素；

四、針對研究結果，規劃未來組改後二級、三級機關之指揮監督運作方案，並提出具體之政策建議。

第二節 進度說明

本研究的主要目的，在於釐清二級、三級之間的指揮監督運作關係與關鍵影響因素，進而提出相關政策建議，以供二級機關政務首長提昇政務領導與指揮監督的參考。

基此，本文從理論基礎的分析出發，透過文獻檢閱、深度訪談（共 12 位受訪對象）、問卷調查與焦點座談（共三場次）等研究方式，針對國內外中央二級及三級機關的靜態組織架構、動態人員互動加以分析與討論，並以此為實證的基礎，針對相關認知進行調查。最後，以上述結果，建構政策建議方案，為促使方案內容符合實務上運作的實貌與可行性，研究小組召開第三場次的專家焦點座談，進行政策建議方案的內容研擬討論與實行時的可能效果，探求研究團隊於文獻檢閱和深度訪談中未能周全、詳盡的觀點和看法，並進一步釐清各建議方案在應用上的可行性與適切性。

以下便將本研究之目的、主要分析焦點問題、採取的研究方法、分析成果及完成程度評估，分別表列如下：

表 1 中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究內容與成果

研究目的	主要問題	研究方法	研究成果	完成程度 評估
一、分析先進國家之中央三級機關組織運作及二級機關對其指揮監督關係之組織設計；	<p>先進國家（美、韓、瑞典）的三級機關組織運作及二級機關對其指揮監督關係之組織設計為何？</p> <p>1.這些國家的相關組改經驗為何？</p> <p>2.這些國家的三級與二級指揮監督機制在設計上具備哪些成功因素？</p>	<p>文獻檢閱與分析</p>	<p>1.分析並思考本研究計畫的相關運作模式參照基礎。</p> <p>2.思考這些國家在二級與三級指揮監督機制的關鍵要件：</p> <p>(1)符合我國機關組織運作文化可引為參照；</p> <p>(2)與我國機關組織運作文化不盡相符或相關學者評述可引之為鑑。</p>	<p>完成三個國家當前機關運作與歷次組織改造分析，並評述我國運作可茲參照的制度意涵。</p>
二、探討二級機關「司（處）」與二類三	1.分析我國當前二級機關「司（處）」與二類三級	<p>1.檔案分析</p> <p>(1)會議書資</p>	<p>1.完成 12 位深度訪談。</p> <p>2.歸納分析我國當前二級機關「司（處）」與二類三級機關</p>	<p>完成。</p>

研究目的	主要問題	研究方法	研究成果	完成程度 評估
<p>級機關（「局」、「署」）之指揮運作動態互動內涵；</p>	<p>機關（「局」、「署」）之組織內政務領導、各級行政人員間的指揮監督運作實貌。</p> <p>2.那些理論基礎可以援引作為二級機關「司(處)」與二類三級機關（「局」、「署」）之組織運作動態互動的探討基礎？</p>	<p>料。</p> <p>(2)機關發文件。</p> <p>2.深度訪談</p> <p>(1)公務人員。</p> <p>(2)相關研學者。</p> <p>3.文獻檢閱與分析。</p>	<p>（「局」、「署」）之組織運作實貌。</p> <p>3.完成兩場焦點座談，並進行逐字稿內容分析。</p> <p>4.分以靜態面：組織結構的「構型理論」(configurations)與動態面：組織經濟學中的「代理人理論」(agency theory)探討二級、三級機關在組織結構設計、動態互動上是否符合功能分工、適切協調整合，以增進運作效能的組織指揮監督目標。</p> <p>5. 透過檔案與文獻分析、深度訪談、焦點座談初步建立下階段問卷施測的初步架構。</p>	

研究目的	主要問題	研究方法	研究成果	完成程度 評估
三、透過實證調查探索中央二級機關對所屬三級機關（「局」、「署」）之指揮監督管理機制，並評估對於領導效能、運作績效等的關鍵影響因素；	1.適當的組織結構設計與二級機關「司（處）」與二類三級機關（「局」、「署」）之運作的評估架構為何？ 2.機關內人員對於未來組改後之指揮監督機制的影響評估？	1.檔案分析 2.深度訪談 3.焦點座談 4.問卷施測	完成實證調查、分析相關影響因素，評估指揮監督之動態互動狀態，作為討論和研擬政策建議方案之具體內容的基礎。	完成。
四、針對研究結果，規劃未來組改後二級、三級機關之指揮監督運	提供政策建議。	文獻檢閱與分析、焦點座談	進行第三場專家焦點座談，提出六項「運作指揮監督政策建議方案」。	完成。

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

研究目的	主要問題	研究方法	研究成果	完成程度 評估
作方案， 並提出具體之政策 建議。				

資料來源：本研究

第二章 文獻回顧

第二章 文獻回顧

行政機關的組織運作與層級間指揮監督影響政府整體治理品質、政策推動甚鉅，不論學界或實務界，均試圖在呼應時局變動、回應民眾需求、因應政務需要的平衡下，進行理論的推陳、改革的推動。

本研究在此欲進行相關文獻的回顧與理論基礎的探析，欲掌握以下重點分別在後列節次加以說明：一、從理論基礎意涵上，進行指揮監督之組織設計與動態互動理論的探討；二、回顧我國中央政府組織改造的現況與未來；三、針對我國二級及三級機關指揮監督之運作現況梗概進行描述整理。

第一節 指揮監督之組織設計與動態互動

組織內層級的指揮監督包含兩大部分：一為組織結構面的「組織設計」（organizational design）觀點；二為組織成員間的「動態互動」（dynamic interaction）觀點。傳統組織理論從設計面推論組織結構影響成員行為，因此找出最適設計原則，便可促使組織產生運作最大效能（Chandler, 1962; Mooney & Reiley, 1947）；組織經濟學中的代理人理論（agency theory）則從成員間的委託-代理的互動關係著眼，強調組織設計關注的便是此種合約設計的問題，因此在分析上更為重視成員之間因為指揮監督產生的資訊、專業不對稱、授權範圍的配置與監控，以及應運而生的調適機制設定問題。

因此本研究認為，欲分析或評估二級、三級機關間的組織運作及指揮監督，除了需同時關注組織結構面與動態互動面之外，對於後者似乎需投入更多的焦點，有幾個主要的理由：第一，徒法不足以自行：組織結構的設計固然重要，也具有一定程度引導成員行為的作用，然而，從法規命令僅能訂定單位名稱、作業原則等靜態名目層次上的制度框架來看，成員之間因為組織目標、組織文化、運作習慣、角色扮演、專業能力、資源配置的差異，將在

行為互動上與法規規定不盡相符，或是逸脫於法律命令規定範圍層次之內的行為實貌，因此更須關注成員互動的實貌、掌握焦點方能瞭解影響指揮監督的重要因素。

其二，引入國外中央政府組織設計與改革經驗，或是進行組織改造的規劃時，除了法規上的學習與調整外，更須配合我國相關層級指揮監督中的政務首長、二級與三級成員的互動實際經驗，兩相整合調適，方能在指揮監督機制的管理與方案的研議上，獲得較具實務運作實益的參考建議。

基此，本研究接下來先以 Henry Mintzberg 的「構型理論」(configurations)說明在組織結構面的設計上，應該注意的分工設計原則，及對於本案在政務與事務配置、幕僚及業務配置，還有部門功能設定上揭示的組織結構意涵；接著轉向組織經濟學中的「代理人理論」，深入成員互動動態面上的決策權力指派問題與調適機制的設定進行分析；最後，說明二理論間的相互關係與辯證意涵，作為後續進行實證分析、建議方案擬定的基礎。

一、組織設計「構型理論」(configurations)原則

組織設計 (organizational design) 乃組織為了特定的成立目的，因為各種分工合作、命令傳遞的需要或原因，進行垂直或水平的各式人員安排、單位劃分、階層安排，而其根據組織法規所呈現之正式指揮互動關係網絡，便是組織結構。也只有透過對於組織結構的瞭解，我們除了可以觀察機關組織的架構 (framework) 外，也可以藉此觀察成員間的互動情形，以及成員對權威及組織內角色扮演的認知(Davis, 1967; Kast & Rosenzweig, 1974: 172; 張潤書, 2000: 150)。

Alfred Chandler 曾言 (1962):「結構依隨策略」，換言之，就組織結構的調整而言，必須依據組織策略或目的之演進或改變，而進行調整，以因應策略的改變，方能創造最大的績效。反過來說，若組織結構僵固不變，則組織的新策略或目標便無法達成，整體績效亦必然低落。

就組織設計的角度來看，大致上必須思考以下三項問題：一、確立哪些

是必要的工作？二、思考怎樣的分工部門化最為合理？三、確定「指揮命令鍊」的「報告關係」。其內在的核心議題其實便是「分化」(differentiation)的合理性。Fremont Kast 與 James Rosenzweig (1974: 214) 在近四十年前便提出了「分化」(differentiation) 包括水平和垂直分化，前者指的是分部化或部門化 (departmentation or departmentalization)，後者則是層級節制 (hierarchy)，二者合稱組織的正式結構 (張潤書，2000：163)。在組織設計上，關鍵就是垂直與水平分化等正式結構在設計上的合理性，使個人權限範圍與資源配置可利組織目標的達成。

公共組織學者亦從私人企業管理控制的理論中，尋找公共組織設計的靈感，James D. Mooney 與 Alan C. Reiley (1947)的經典名著：The Principles of Organization 一書中，提到的四項組織結構原則一直為組織設計之理論研究及實務應用時的重要判準，包括：1.數量原則 (The Scalar Principle)：正常的組織中不可以有「千萬將軍一個兵」的問題；2.功能原則(The Functional Principle)：不同功能的工作團隊可以各自整合，成為橫向的分工；3.命令協調原則(The Coordination Principle)：每一位組織中的人只能有一個上級，避免命令混淆；4.業務與幕僚分立原則(The Staff Phase of Functionalism)：業務單位接受指揮，而幕僚單位參議決策，彼此分立並有明確的職責及權限範圍。

從上述四個原則中我們可以發現組織設計最核心的問題，就是在功能分工橫向與縱向設計中，建立「合理明確分工」與尋找最適「決策權力指派」(decision right assignment)的問題。就組織垂直分層的分化上，彭文賢 (1996：63-66) 曾引介 Mintzberg (1983) 的概念，提到大型組織進行垂直分工之時，將會產生以下幾種活動組群 (groupings) 或階層：1.策略制訂層 (The strategic apex)：將規劃整體政策制訂與內部協調視為主要職責，以符合如 Zammuto (1988: 108-109) 所言之適應環境、確保組織生存發展；2.中層管理者 (The middle line)：因應控制幅度的限制，上層領導者授權管理，該中層管理者受策略制訂層之策略綱領的影響，聚焦於工作流程的設計；3.技術參謀層 (The technostructure)：專務從事政策的設計與分析，針對工作過程及控制進行研究與規劃；4.支援性幕僚層 (The support staff)：不具決策權威，僅提供服務性的支援；5.運作階層(The operating core)：直接提供生產與服務輸出的部

門人員。此五種活動組群在組織層級化結構中，必須建立「合理明確的分工」，方能交互合作、提昇績效。

Mintzberg 在 *Structure in Fives : Designing Effective Organizations* 一書中將組織結構界定為(1983: 2)：將員工分派執行各種不同任務(tasks)，並且在這些不同任務間達成協調(coordination)。在這個定義下，他摒棄了以下兩種組織結構最適設計的概念：一是透過嚴密的法規與層級節制，另一則以綜合特效藥式(mix good doses)整合長期規劃、工作豐富化(job enrichment)、矩陣結構(matrix structure)等面對各式多變環境均能因應的多功能概念建構，另建立名為「構型理論」(configurations)的組織結構(1983: 2-3)，此概念並因此受到爾後組織結構研究者廣為援引。

所謂的「構型理論」在 Mintzberg 的界定中實為一個動態、無單一標準的組織結構詮釋架構。他認為每一個組織中，都包括前述五項構成要素（詳見下圖）。這五部分的協調互動，若能與外界環境、組織特質（譬如規模、組織年齡）等情境因素(situation factors)和諧相融，調整出彼此適當的輕重排序與規模，則此組織結構便能產生最大的運作效率。

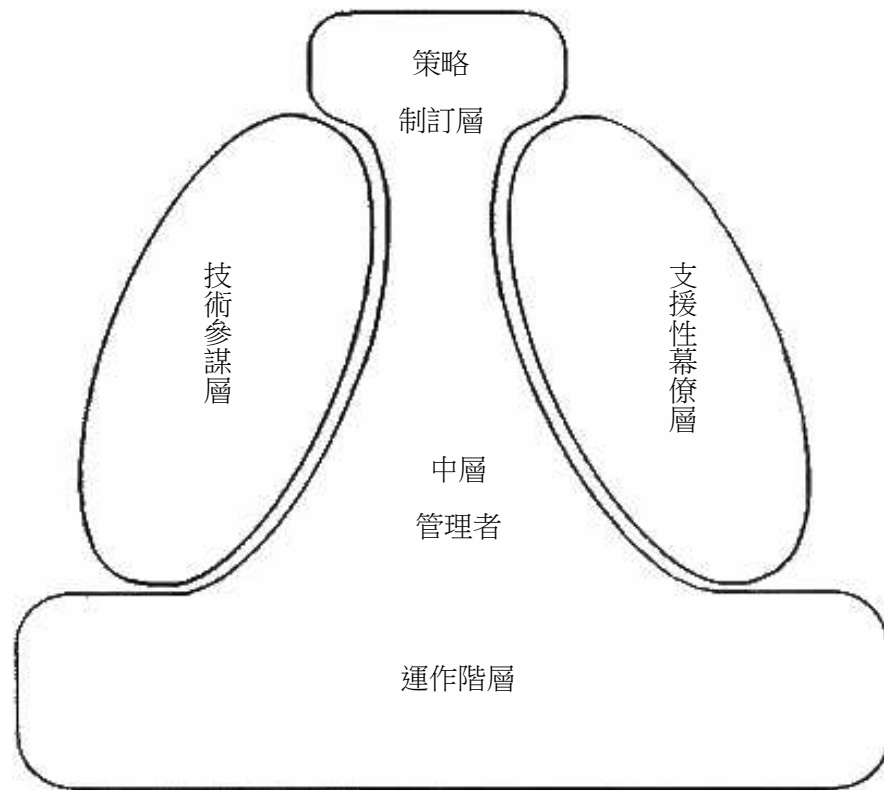


圖 1 構型理論組織構成要素

資料來源: Mintzberg (1983: 2)

實際上，我們可以將 Mintzberg 所稱的五項構成要素視為組織的五種功能，而非截然而分的部門。就本案而言，特別值得注意的是 Mintzberg 所指涉的策略高層(Strategic Apex)、中階決策人員(Middle Line)、技術結構(Technostructure)和支援幕僚(Support Staff)等四種構成要素。

從二級的司、處和三級的署、局來說，司、處具有建立組織專業技術分

析、作業標準程序的「技術結構」(Technostructure)功能和「支援幕僚」(Support Staff)；署則兼具策略高層(Strategic Apex)、中階決策人員(Middle Line)的功能；局的性質則具中階決策人員(Middle Line)的功能。換言之，從組織結構設計的角度而言，Mintzberg 式的思考程序將會是：

1. 該業務性質，是否僅需關注「結果的一致標準化」(standardization) (1983: 23)？若此，則可將之以「局」為名設立。

2. 該業務性質，是否除了上述「結果的一致標準化」外，仍須具有一定程度的策略規劃功能、正式權威的集權監督權力？假如屬之，那麼可定之為「署」。組織結構內的人員溝通，將包括正式的命令領導、非正式互動的相互調適，而因此衍生出授權、指揮的管理動態網絡。司、處的技術分析或跨域協調功能，實源於部內策略高層(Strategic Apex)授與決策建議和協調整合之權，而非可直接進行管理。

3. 二級內的司、處功能，將因為其偏重技術研發、訂立標準作業程序；或是重視業務功能協調，而展現「技術結構」(Technostructure)或「支援幕僚」(Support Staff)的功能。

4. 一個二級的部會，將會因為各項業務屬性的分工，而各自形成組織的「構型」；各個「構型」將因為署、局和司、處的互動、外界環境對該項業務的重視程度、業務運作的時間長短，而呈現不同的「構型」樣貌，亦即偏重區塊大小與關注優先序位的變化。

而改制後的三級機關中「局」的角色則較偏重於「中層管理者」針對「運作階層」進行工作流程的設計與執行管理；「署」則兼具「中層管理者」與「技術參謀層」的角色，對於專業政策的規劃與分析，以及執行管理均為其應落實的職責。因此，就組織設計的層級化管理原則理論來看，改制後的二級機關內的「司」、「處」單位，與三級之「局」、「署」間的個別互動關係，除了必須明確劃分其功能性質外，尚須依據上述活動組群 (groupings) 的功能類別，各自在所屬的層級展現其功能與專業要求，方能促進溝通互動的和諧與效率。

總言之，從「構型理論」之組織設計結構面靜態觀點來看，合理的指揮監督規劃有以下兩項焦點：

（一）合理明確的分工：就本案所稱的合理明確分工，包括：1. 政務、事務人員的配置；2. 幕僚、業務人員的配置；3. 部門功能上的設定。

（二）最適決策權指派：「構型理論」認為任何組織因其業務、目的、任務性質、策略上的差異，雖然結構設定必非全然相同；然而，就組織設計的結構觀點來看，仍可在架構上尋求一最適最佳的決策權指派結構，而該組織之領導成效、組織績效、目的達成度，亦可因為此一最適結構而得最佳績效。

靜態面的組織結構固然對於層級間的指揮監督有一定程度的影響，可是誠如前所探討，成員之間的互動、因應結構而生之行為更應是指揮監督與組織運作的觀察重點。從近年來組織設計的相關研究文獻來看，Royston Greenwood 和 Danny Miller（2010）認為，傳統組織設計的構型理論觀點雖然仍是組織理論的核心(Getting back to the “Heart” of organizational theory)，然而更需要引入多元理論來面對日益複雜的組織類型，及其身處的變動不居環境，其中「制度理論」(Institutional theory) 強調認知、觀念、文化、習俗、價值觀等因素所構成的制度邏輯 (institutional logics)，對於行為的型塑與行動者之間的互動與衝突，可在動態面上補充靜態的組織設計觀點 (Greenwood & Miller, 2010: 85-86)。因此接下來將探討理論意涵的動態層面：組織經濟學中「代理人理論」。

二、組織經濟學中的「代理人理論」(agency theory)

從組織經濟學的角度來看，任何組織設計的終極目地，是要以最低的成本生產消費者所要的商品。然而，要如何「保證」這種結果的產出，組織需要有效的處理兩個關鍵問題，一是資訊(information)，再是誘因(incentive)。所謂「組織建築學」(organizational architecture; Brickley, Smith, and Zimmerman, 2001: 265)的意義，就是要設計出能夠交付決策權給具有關鍵資訊的人、並激

勵個人應用資訊為集體目標而努力的組織。

再者，從管理的角度來看，這種組織設計的需要，通常會被簡化成為一種「委託人與代理人」(principle-agent)之間合約設計的問題；而代理人理論下指出委託人與代理人之間的關係有三種本質（轉引自陳敦源，2002: 83-85; Eisenhardt, 1989）：第一，分工利益與利益衝突的認知：意指在彼此之間完全監控的條件不存在的前提之下，不論是代理人還是委託人，都有可能出現與組織整體目標違背的機會主義行為(opportunism)；第二，逆向選擇(adverse selection)與道德危機(moral hazard)的處理：前者代表約前資訊不足，造成選擇錯誤，後者代表約後監控不足，無法導引行為，兩種現象發生的主因是「資訊不對稱」(information asymmetry)；第三，代理人成本與契約設計的問題：組織為了要處理前述兩種監控的問題，必須花費代理成本，這也是一種管理必然要付出的「交易成本」(transaction costs)，交易成本越低的契約設計，就是較好的組織形式選擇，但是，這種設計仍然要注意「有限理性」(bounded rationality)所帶出的「不完全契約」(incomplete contract)的問題。

已故的賽局理論學者 Jeffery Banks(1995)研究代理人理論下的「授權關係」，歸納出制度設計的五項原則：其一，「次佳效率」(second best efficiency)：授權的制度設計無法追求最佳的「古典效率」(classical efficiency)，而是追求次佳的「誘因效率」(“second-best” incentive efficiency)。其二，第三者仲裁(the third-party arbitration)：任何授權關係中都有第三者仲裁的需求，也是契約裁判與監管的重要機制。其三，風險分擔(risk-sharing)：任何授權關係都會產生風險分擔的需要，委託人通常是風險中立者(risk-neutral)而代理人則常為保守的風險規避者(risk-averse)，委託人如何適當地分擔代理人的風險，決定了一個組織中人力資源能量釋放與否的關鍵；其四，資訊系統(information system)：任何授權關係中都必須設計適當的資訊收集與詮釋的系統，以便於分辨代理人的工作表現與風險環境，進而連結績效資訊與回饋機制，以完成基本的賞罰機制；其五，團隊生產(team production)：授權關係常常面對特殊的監控機制必須用來分辨個別代理人的表現，以減輕搭便車問題所帶來的影響(free-rider problem)。

這些設計原則從管理的角度來看，也可以轉化成為「管理控制」(managerial control)的內涵，並且應用到臺灣政府組織改造三級機關的內部控制問題上，這些管理控制的內涵應該包括三點：(一)資訊流通系統、(二)風險的認知與分享、以及(三)績效結果的不確定與測量 (Eisenhardt, 1989: 70)。

本研究將臺灣政府組織改造中，二級機關(包括直屬的司、處)與三級署(局)之間有效的指揮監督關係的問題，定位在中央政府二級機關對於三級署(局)的指揮監督機制的設計問題，基本上是一種決策權力指派的問題，我們從代理人理論中，尋找最適設計原則及三項主要因素或問題：

第一，決策權的指派的多寡，要如何決定？原則為何？這問題基本上就是目前署與局的基本差異所在，署有較多的決策權，而局則主要司職在執行，本研究將這種差異視為一種決策權指派的問題，而其前提更涉及了政務領導和二級、三級機關人員之間資訊、專業不對稱的問題；

第二，部會層級對於不同決策權指派的三級機關的指揮監督，應該有何異同？這個部份就是部會對於署與局的監督指揮，是否在政策、人事、與預算上，需要有不同的模式？在授權範圍的配置和監控上是否亦應加以設計？如果是，那不同的理由以及內容為何？當然，指揮監督比決策指派還要多出一些機制的設計，從組織建築學的角度來看，主要就是獎懲系統以及績效評估體系的設計問題。

第三，當這些決策權指派的設計底定之後，不同的組織之間的政策協調的模式有哪些？要如何預先擬定不同組織之間協調模式的解決方案？以利於未來二級與三級機關之間的運作效能？這些調適機制的設定至少包括：(1)誘因效率的追求；(2)第三者仲裁的需要；(3)代理人風險的分擔；(4)團隊生產的掌握。

我們可以發現組織設計最核心的問題，就是在功能分工的橫向設計中，尋找最適「決策權力指派」(decision right assignment)的問題，當然，這樣的理論在私部門最主要的依變數(dependent variable)是「市場獲利」(profit)，其關鍵的資訊在市場價格與成本，作為制約組織設計方向的主要因素；而在公

部門，在預算資源限制的前提下，維繫組織與社會現狀，進而追求治理績效，是最重要的依變數，成為影響公共組織設計的主要元素，因此，公共組織設計雖然也有決策權指定的問題，但是資訊的來源與應用，卻是與私部門有很大的不同(Williamson, 1999)。

三、二、三級機關指揮監督關係：靜態結構與動態互動的理論意涵

在分析層級之間指揮監督運作之靜態面與動態面的理論基礎意涵後，誠如前文所述，組織結構的設計只能設立部門分工的範圍、互動與運作的原則，尚須透過實務上的觀察，方能瞭解指揮監督的兩造在動態互動之實貌，才可交互辯證、相互補充提供具體的指揮監督運作政策建議方案。

換言之，本研究必須說明此二理論基礎如何在接下來的實務運作評估與擬定政策建議方案時，發揮理論引導的功能，更深入的說，就是與指揮監督實務進行鑲嵌時，分析內涵與操作概念上如何轉化與界定。

(一) 組織設計之「構型理論」：結構上確立合理明確分工

「構型理論」為本研究提供了組織結構面向上，針對國內、外政府體制結構進行實務分析整理的基礎元素。如前文討論，Mintzberg 所指設的五項構成要素：策略制訂層(Strategic Apex)、技術參謀層(Technostructure)、支援性幕僚層(Support Staff)、中層管理者(Middle Line)和運作階層(Operating Core)，在本研究針對二級、三級機關之間的指揮監督觀察時，便可說其指涉以下三段：

1. 二級與三級機關內的政務人員與事務人員配置。
2. 二級與三級機關內的幕僚與業務單位之人事配置。
3. 兩種三級機關型態署、局而言，部門功能設定是否合宜。

對「構型理論」而言，這些結構構成要素將影響整體組織的運作與指揮監督是否順遂，並進而影響組織策略能否落實。因此，接下來本文進行關於

國外政府組織結構、國內組改前後之組織結構分析時，就以上述三個觀點，作為分析與觀察的主要架構。

然而，我們已可預見，從結構上進行以上三個切入點的觀察，只能建立互動的「框架」，而非互動的「實貌」。政務、事務人員配置相同的兩個政府機關，因為人員互動型態、人力專業特質不可能完全相同，而在互動的實貌上大相逕庭。因此，在文獻分析之後，進行深度訪談、焦點座談時，就需著重於實務上的運作經驗或觀察的分享，以補充互動「框架」的實貌內涵，釐清指揮監督者與被指揮監督者兩造互動關係之間的認知與因勢動態。

（二）組織經濟學之「代理人理論」：動態互動上的專業不對稱、授權監控、調適機制

二級、三級機關之間的指揮監督關係，深究其內涵，實際上仍是個人兩兩交互間的互動關係。而公務部門領域內的人員，其特色就是有人具有民意直接（或間接）授權，擔負政策或政見落實、策略大方向擬定的責任；有人則是因為具一定的學識或專業，而取得工作機會的正當性；甚至有人兩者兼而具備。此三種型態之人，分別可能配置在二級和三級機關，而三級機關又分為兩種型態，被賦予不同的機關權責，因此導致互動上呈現必然的多元複雜。誠如前文所述，「代理人理論」提供我們一個較簡潔清晰且具說服力的分析脈絡，大致上可分為以下三個觀察重點：首先，資訊、專業不對稱：層級之間人員的專業能力、資訊獲取管道或甚刻意隱瞞，均將影響決策權力的指派。政務首長與事務人員之間、政務首長與政務人員之間、事務首長與事務人員之間均可能因為所處之機關層級不同，產生委託-代理的連結關係，而恐將影響整體組織指揮監督與運作的成效。

再者，授權範圍的配置與監控：因為層級之間人員的資訊、專業不對稱現象，若欲使組織運作順遂，則必須授權三級機關的人員，在規劃或執行上展現專業，而不需時時稟報，或甚至稟報的內容是必須花更多時間才能讓二級機關首長理解的專業細節；然而，則順勢將引發二級機關首長必須花費監控成本，以確認三級機關沒有逾越政策方向或僅是遂行自己的意志。

最後，調適機制的設定：應運而生的便是各項調適機制的設立建議，以促使二級機關首長能落實政策方向，或是確保機關人員對於主管的領導與資源配置能心悅誠服，保持安適的態度而願意對機關或主管付出心力，基此此理論提出以下四項調適機制，包括：(1) 誘因效率的追求；(2) 第三者仲裁的需要；(3) 代理人風險的分擔；(4) 團隊生產的掌握。

這三個觀察重點，實際上刻畫出指揮監督時的三個核心問題，分別依序是：「專業不對稱」、「監控成本的付出」與「決策影響行為的干擾」，而欲減緩這三個問題對指揮監督成效的影響，就必須在政務領導上分別落實以下三項管理作為，對症下藥：

1. 專業監督管理：面對專業或資訊不對稱的間隙，二級機關的政務首長可行的管理作為，無非是透過自我能力的提昇，或是相關可發揮幕僚諮詢功能的人員或單位的協助，進一步掌握政策目標與執行行動之間的因果關係、訂定明確可欲的績效評估指標、適時掌握績效表現，展現專業管理的監督能力。

2. 最適授權設定：面對必然需對三級機關進行某種面向（規劃、執行）或程度的授權，其核心更在於監控成本亦必須同時控制，盡可能降低。這在我國兩種型態的三級機關設計尤為困難，兼以當前二級機關的人員專業能力歷練亦未完全到位，在方案設計上，希望在最適授權和降低監控成本之間取得擺盪的平衡，似乎難度頗高。

3. 決策影響控制：為了確保機關人員對於二級機關首長的指揮監督順遂，必須使同仁對於資源配置的過程與結果心悅誠服、保持平穩的心態，進而對機關或主管付出心力，在實務上指揮監督建議方案的設計上，亦需將前述四項調適機制，包括：(1) 誘因效率的追求；(2) 第三者仲裁的需要；(3) 代理人風險的分擔；(4) 團隊生產的掌握，適切地在深度訪談、焦點座談過程中討論如何設計運作，而能收決策影響的有效管理。

這三項管理作為的內涵，在本研究後續進行過程，將以之作為確認二級、三級機關人員，對於指揮監督成效的影響因素認知的構面素材，同時在深度訪談或焦點座談時，亦同時作為建構政策建議方案的討論基礎。這也就是說，

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

透過理論基礎意涵的釐清，本研究將繼續進行實務運作的觀察評估，確認靜態架構與動態互動影響因素有哪些；並進而規劃可行的運作指揮監督政策建議方案。

第二節 中央政府組織改造的現況與未來

中央二級機關與三級機關之間的組織運作與指揮監督，與我國組織改造歷程息息相關，為指揮監督之動態互動的關鍵結構背景。本節將整理分析我國中央政府組改歷程，及其對於二級、三級機關指揮監督運作的可能影響。

我國早自民國 76 年俞國華內閣時期，即成立「行政院組織法研究修正專案小組」，開始正式進行組織改造的工作，並於次年 10 月行政院組織法修正草案首度函送立法院審議。李登輝總統繼位後，因應客觀環境變遷及憲法增修問題，政府組織改造暫時停擺（蕭全政、管碧玲、江大樹，2001；行政院研考會，2009）。民國 82 年，行政院長連戰先生於上任後不久，即推出「行政革新」方案，其中的項目之一「健全機關組織、精簡現有員額」，目標在於重新研擬行政院組織法的修正、解決冗員及機關層級過多等問題，以提升行政效能。但由於憲政體制與臺灣省政府功能業務面臨調整，使得行政院組織法並未重新提出函送立法院審查（施能傑，2005）。民國 86 年 9 月繼任閣揆的蕭萬長先生，則繼續推行「政府再造」的工作，在民國 87 年元月，行政院通過「政府再造綱領」，聘請企業界人士跟學界專家成立「政府再造諮詢委員會」提供建言，而政府部門代表則組成「政府再造推動委員會」進行策略規劃、計畫審查及評估績效與協調，致力於「組織再造」、「人力及服務再造」及「法制再造」三項政府再造工程（林嘉誠，2008）。期望追求組織彈性、法制鬆綁跟結構規模及人力精簡，打造小而能的政府。在此時期，初步確立了未來行政院組織架構朝向十五部、六委員會、二總署的方向調整（施能傑，2005：90）。此波組織改造，雖然通過了《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》及《地方制度法》減少了中央政府的層級及確立地方制度，但真正與行政院組織改造切身相關的《行政院組織法》修正草案、《中央政府機關組織基準法》草案及《中央政府機關總員額法》草案卻依舊在內部人員抗拒、政治妥協延宕及立法院有權力釋出的疑慮下難以達成共識，甚至未將《行政院組織法》修正案函送立法院審議。

時至 89 年，第一次政黨輪替，由民進黨的陳水扁先生擔任總統，首握執政權即體認到組織改造涉及到公務人員權益及機關權力移轉等問題勢必會遭到極大的抗拒，同時為回應民眾對中央政府改造的深切期盼，民國 90 年 10 月陳總統親自主持成立「政府改造委員會」，並擔任主委（林嘉誠，2007）。民國 91 年行政院再成立「行政院組織改造推動委員會」，採雙管齊下的策略，除了進行各部會「行政四化」的職能檢討調整外，更戮力支持《中央政府機關組織基準法》、《中央政府機關總員額法》、《行政院功能業務與組織調整暫行條例》、《行政院組織法》修正草案的通過。在立法與行政兩院的共識下，《中央行政機關組織基準法》首先通過，並正式於民國 93 年 6 月 23 日公布。而為了配合《中央行政機關組織基準法》所框定十三個部、四個委員會、五個獨立機關的機關總量限制與組織設計之原則規範，民進黨政府於同年 9 月積極推動《行政院組織法》修正草案。但由於各部會間的政治角力，及各黨團對於應成立哪些部會意見不一，再加上執政黨無法掌握國會多數下，使得歷經數次的協商與折衝，依舊無法順地通過。《行政院組織法》在民進黨執政時期共四進四出立法院，最後《行政院組織法》修正草案決議改設十五個部、七個委員會、五個獨立機關，並欲重新進行《基準法》之修正，但仍然沒有結果。另外《行政院功能業務與組織調整暫行條例》草案與《中央政府機關總員額法》草案的立法工作也無法順利完成。

民國 97 年總統大選後，第二次政黨輪替，國民黨馬英九先生當選總統，政府型態呈現一致政府，且執政黨取得國會絕對多數席次，在組織改造的思維醞釀日久已臻成熟的狀況下，可說是完成行政院組織改造的未竟之業的最佳契機。

民國 99 年 1 月 12 日，立法院完成了《行政院組織法》和《中央行政機關組織基準法》的修正及《中央政府機關員額法》與《行政院功能業務與組織調整暫行條例》的訂定。除了行政院組織改造四法外，民國 100 年 4 月 8 日立法院又三讀完成《行政法人法》，行政院組織改造配套五大基礎法案全數完成立法，宣告了政府組織機關架構將面臨大幅度的調整。此波的組織改造，以精簡、效能、彈性為目標，就二級機關而言，將由 37 個部會調整成 29 個部會，而以往中央行政機關基準法所規範不彰的部分，如機關定位不明、名

稱不清、機關組織法的欠缺（黑機關）等問題加以正本清源。

再者，就三級機關而言，正式定其名稱以署、局為原則，同時將總量限縮至 70 個。更甚者，欲將二級部會的內部單位（業務跟輔助），三、四級機關、機構進行業務調整、單位整併、人員重新規劃以求達到功能強化、事權統一、有效指揮監督，減少協調成本跟疊床架屋的情況。

行政院組織改造涉及層面甚廣，舉凡組織調整、員額及權益保障、法制作業、預決算處理、財產接管及辦公廳舍調配、資訊改造、檔案移交等業務事項都需全面性的運作與配套。至 2012 年 1 月 20 日止，已有外交部、法務部、財政部、教育部、文化部、金融監督管理委員會、僑務委員會、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、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、中央選舉委員會跟國立故宮博物院 15 個二級機關組織法經立法院三讀通過完成立法。同時，法務部、客家委員會、中央銀行、國立故宮博物院、中央選舉委員會等五個二級機關已在 2012 年元旦正式依新的組織架構正式啟動。而行政院人事行政總處、行政院主計總處及公平交易委員會則於 101 年 2 月 6 日施行。其他已完成立法之部會及所屬之施行日期規劃部分，文化部及飛航安全委員會定於 101 年 5 月 20 日施行；金融監督管理會定於 7 月 1 日施行；通訊傳播委員會組織法則因配合委員任期，於 8 月 1 日全面施行；外交部及僑務委員會則定於 9 月 1 日施行；財政部及教育部則定於 102 年 1 月 1 日施行。

有鑑於立法院屆期不續審原則，第八屆立法委員已在 101 年 2 月 1 日宣誓就任，行政院院會因此於 101 年 2 月 16 日重送 84 項組織改造法案，內政部等 14 個部會的組織法案之立法，其審議作業及協調目前仍持續進行中。

第三節 二級及三級機關指揮監督之運作現況

民國 93 年 6 月 11 日立法院通過了《中央行政機關組織基準法》後，此法不僅作為政府組織改造方向指引的主臬，同時也牽動整個組改工程的發展，對於二級與三級機關之指揮監督運作亦有重大的前導影響。

該法主要在建立中央行政機關的共同規範，以提升施政效能。其主要規範以下事項：第一，行政機關的名稱與組織法規；第二，機關設立、調整與裁撤的條件與程序；第三，機關權限、職掌及重要職務設置；第四，內部單位的相關規範；第五，機關規模與建置標準。

本節首先將針對民國 93 年 6 月 23 日公布之《中央行政機關組織基準法》，民國 93 年 11 月 1 日行政院授權給研考會所訂頒的行政規則《行政院及所屬各機關組織調整作業原則》及 94 年 3 月行政院研考會所提出的《行政院組織法修正草案總說明》來觀察我國過去組織設計所欲體現的分工關係與設計內涵，藉此來分析靜態面的政務和事務配置、幕僚和業務單位配置跟部門功能設定三項層面；其次，則提出現行法規規範不彰的部分跟實務運作的問題。最後則總結說明現行二級對三級機關指揮監督的困難。

一、我國組改前二、三級機關指揮監督機制與部門分工情形

若以民國 69 年版本之《行政院組織法》的八部（內政、外交、國防、財政、法務、教育、經濟、交通）、二會（蒙藏委員會、僑務委員會）、一處（主計處）、一局（新聞局）整體基本架構來看，除了法律內容的規定脫離現實情勢久遠，面對日益繁複的各項業務，已增設了近二十幾個委員會，但皆不在《行政院組織法》的規範中（行政院研考會，2005）。現行中央二級行政機關擴增為 37 個，底下的三級跟四級機關構不論數量、定位跟名稱的複雜情形更甚，不僅造成部門間分工切割過細，連帶的也造成機關業務領域重疊、協調整合困難、民眾服務對口不一，對於我國財政預算的分配使用跟行政效能、

國際競爭力的提升造成窒礙。

基此，民進黨政府於民國 93 年訂定的《中央行政機關組織基準法》中，對於中央二級行政機關部、委員會、相當於二級之獨立行政機關、二級機關內部單位與總數跟署、局或其他名稱的中央三級機關進行總量管制的規定。並同時推動去任務化、法人化、地方化跟委外化「行政四化」的行政機關業務職能檢討工作，期望行政機關的設立、調整跟裁撤等相關組織改造作業能有效規劃與安排。以下，依原先《中央行政機關組織基準法》跟《行政院及所屬各機關組織調整作業原則》之規定中的分工設計原則、職務配置跟部門功能設定等組織結構內涵分述之。

(一) 政務、事務人員的配置

藉由行政機關中各主要職位中政務與事務人員的安排，可以了解行政機關的指揮運作形態及人員角色扮演的應有認知。而在《中央行政機關組織基準法》第十八至二十條中，即有規定中央二、三級行政機關中首長、副首長跟主任秘書三個主要職位的安排情況。第十八條規定：「首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關的首長稱主任委員。二級機關首長列政務職務，三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務」。

另外，第十九條規定：「二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。三級機關以下得設置副首長一人或兩人，均列常任職務」。第二十條規定：「二級以下機關得視需要，置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務。由我國中央二、三級行政機關的重要配置來看，三級機關的運作主體大多為事務官。

表 2 現行中央二、三級行政機關的政務與事務人員配置

機關層級	二級行政機關	三級行政機關
首長職務型態	政務官	事務官
副首長職務型態/ 人數	一人應為事務官/ 1 到 3 人	事務官/ 1 到 2 人
主任秘書職務型態	事務官	事務官

資料來源：本研究

（二）幕僚、業務人員配置

中央二、三級機關中，各機關皆有專責的業務權限與職責，機關首長不可能一人總攬所有業務，因此機關內部設立若干單位來進行專業分工，各掌一部分的業務實為機關組織設計運作的必要原則。《中央行政機關組織基準法》第二十二條即規定：「內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之」。第二十三條則規定內部單位的分類主要有二，業務單位負責執行機關職掌之事項；輔助單位（以下稱幕僚單位）則負責如秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項。第二十五條則規定內部單位在中央二、三行政機關中的定名，二級機關部之業務單位稱「司」，相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會的業務單位則稱「處」，三級機關的業務單位則稱「組」，至於幕僚單位無論在中央二級或三級機關中皆以「處」或「室」命名，而原則上內部單位中亦分「科」辦事。然而，第二十六條則對幕僚單位的情況跟性質作出例外規定，幕僚單位的工作如果和機關的職掌相同或兼具有業務性質，經報請上級主管機關核定後，則可視同為業務單位。

除此之外，第二十七條跟第二十八條中亦成為了一般行政機關所常見的調查、審議跟訴願等單位設立的法源，同時因應業務需要，亦可由機關相關人員派充或兼任組成任務編組。《行政院及所屬各機關組織調整作業原則》亦表示各機關監理、覆議跟諮詢等性質業務可以任務編組的型態組成，唯依精簡原則，相關業務應盡量併同辦理。

（三）部門功能設定

一般行政機關的組織結構面的設計原則需兼顧縱向指揮監督功能及橫向業務分工及協調功能。就垂直面而言，《中央行政機關組織基準法》第十四即規定：「上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權」。第十七條亦規定：「機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所屬機關及人員」。以機關內部的職務設計而言，指揮監督鍊依序是機關首長、副首長、主任秘書、內部單位司、處、室或組長再下至其他內部人員。以機關對外而言，則係首長監督其附屬機關跟機構的業務運作與行政績效。在水平面的分工方面，機關內部則如前述設計出許多單位、任務編組進行業務的合理分工跟協調整合。因此在各部門功能設定上，縱向的督導跟橫向分工緊密相連。

就二級跟三級機關間的關係而言，首先在名稱上，《中央行政機關組織基準法》第六條規定二級機關可稱「部」或「委員會」，二級獨立機關則定名為「委員會」，三級機關則用「署」、「局」為名。但是若干機關因為性質特殊，名稱別有不同，例如二級機關的環保署、人事行政局跟中央銀行，三級機關的財政部財稅資料中心與國防部各司令部。中央二級行政機關的主管功能在《行政院及所屬各機關組織調整作業原則》與《中央行政機關組織基準法》第二十九條、三十一條則揭橥二級機關「部」的主要功能在於劃分行政院的主管事務，各部分別擔任綜合性、統合性之個別政策業務，其性質為行政院政策的執行機關。至於二級機關「委員會」則定位為行政院本部的附屬機關，主要功能在於跨領域政策協調與統合業務的分工，而如果不涉及執行性的業務，原則上委員會下不設置附屬機關（構），其性質為行政院的政策幕僚機關（行政院研考會，2005：6）。

就中央三級行政機關的功能設定而言，《行政院及所屬各機關組織調整作業原則》則規定：「三級機關之設置以具有公權力屬性、直接服務民眾且該機關應具有一定預算及人力規模，其業務以機關自行執行為原則」。《中央行政機關組織基準法》第三十三條則規定：「各部為處理技術性、專門性業務需要得設附屬機關署、局」。而在該法的附帶決議第二項中，則規定三級機關使用名稱原則。「署」用於業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關；「局」用於部所擬定政策之全國或轄區執行機關。

此外，《中央行政機關組織基準法》第十六條亦規定：「機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、矯正、收容、訓練等附屬機構」。然而，相較於機關設置的條件，機構的設置條件亦有所不同。《行政院及所屬各機關組織調整作業原則》則說明機構的設置應具有一定的經濟規模，除了有特殊需求外，其定位原則上以中央四級為原則，相關的統合作業可由二級業務內部單位來負責。機構如能以「行政四化」處理，則應盡量予以精簡、改制或整併。

綜言之，三級機關、機構為二級機關劃出部分權限與職掌所成立，大多以執行為主的組織，而機關性質的組織可對外行使公權力，直接與民眾的權利義務關係有所涉及。而下圖則為我國中央二級行政機關（部）組織架構的概要圖。

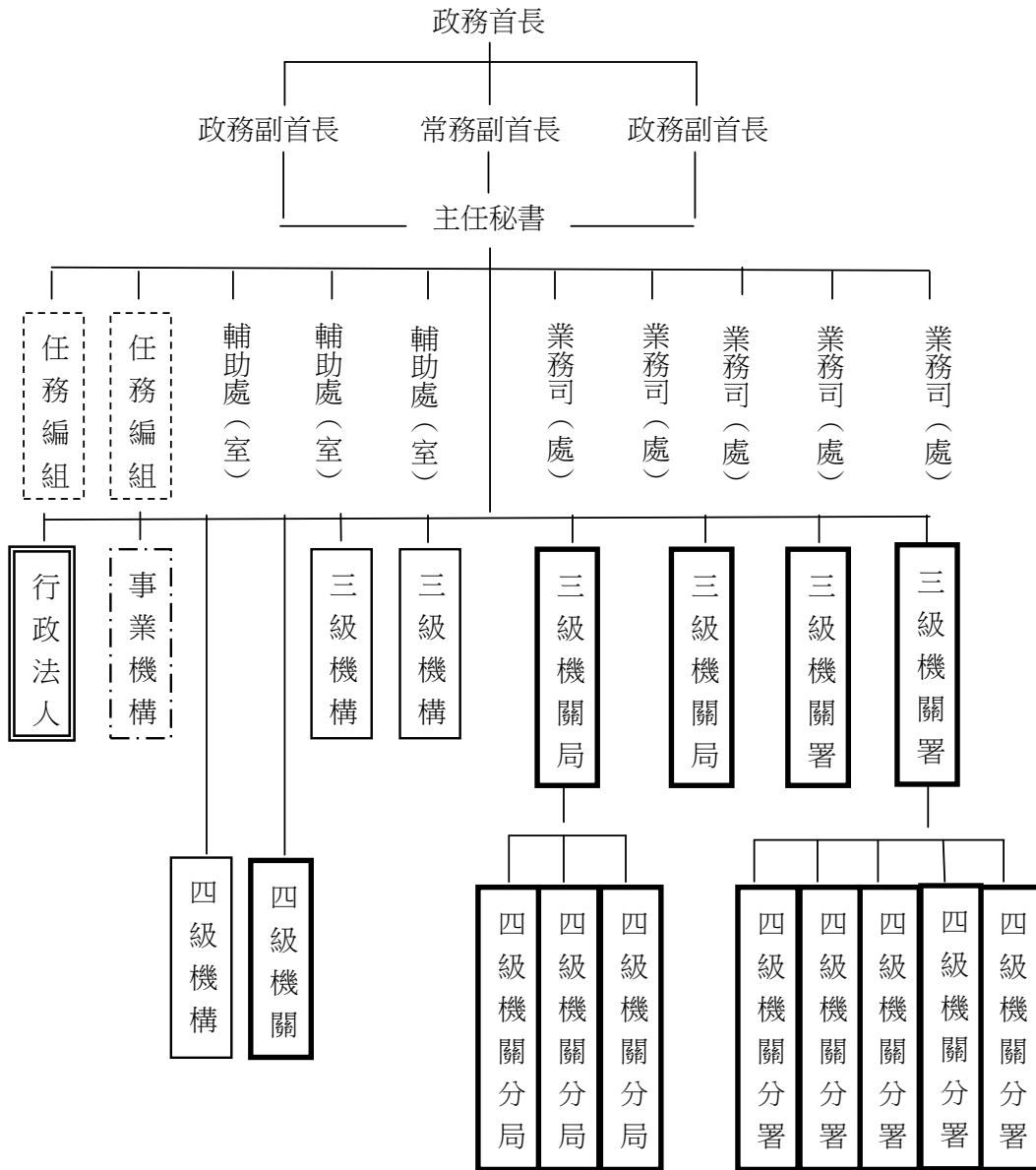


圖 2 二級行政機關(部)組織架構之概要圖

資料來源：本研究

回顧過去的民進黨政府推動組織改造的相關歷程，《中央行政機關組織基準法》（民國 93 年 6 月）之重要規範在於：框定行政機關跟內部單位的總量限制，主要規範內容在於第二十九條至三十四條，整理如下表。

表 3 《中央行政機關組織基準法》行政機關跟內部單位的總量限制

項目	限制之總量	基準法條號
二級部之總數	13	第二十九條
二級各部業務司之個數	6 到 8 司為原則	第三十條
二級部業務司之總數	104	第三十條
二級各委員會業務處之個數	4 到 6 處為原則	第三十一條
二級委員會之總數	4	第三十一條
二級各獨立機關業務處之個數	4 到 6 處為原則	第三十二條
二級獨立機關之總數	5	第三十二條
三級機關各署、局之業務組各數	4-6 組為原則	第三十三條
三級機關署、局之總數	50	第三十三條
各級行政機關幕僚單位之個數	不得超過 6 個處、室	第三十四條

資料來源：本研究

另一方面在《行政院組織法修正草案總說明》中，除了區分二級機關「部」與「委員會」的功能扮演外，最重要則在於欲強化行政院本部的政策規劃、分析、評估功能與行政院長的政務領導功能。《行政院組織法》修正條文第四條規定：「行政院設置不管部之政務委員九人至十一人」，政務委員直接聽令

行政院長指派權責來決定事務，身分扮演與部會首長不同。同時配合《中央行政機關組織基準法》第二十條相關規定，《行政院組織法》修正條文第八條規定行政院本部副祕書長編制擴增為兩人，協助行政院祕書長綜理幕僚事務；增加行政院發言人一人，處理主要施政方針與政策宣布、新聞發布、公共聯繫等事務，亦須列席行政院會議；政務顧問增設七至九人，以強化行政院本部規劃、評估與分析等決策能力。

再者，《行政院組織法》修正條文第九條亦規定行政院本部增設主計長、人事長、法制長跟資訊長各一人，將政府整體的預算及會計管理、公務人力及組織管理、法制事務及資訊管理等事項拉抬至行政院本部，增益行政院院長政務領導（行政院研考會，2005：2-8）。

據此，我們可以發現，原先之《行政院組織法修正草案》與《中央行政機關組織基準法》體現的功能設定為：行政院本部主掌整體政策方針規劃與評估；二級機關「委員會」作為行政院政策幕僚與肩負跨機關政策協調與統合；二級機關「部」為個別業務綜合性、統合性處理；三級機關「署」、「局」的主要職責在於將二級機關之業務分類執行。

二、現行中央行政機關組織運作的問題

雖然《中央行政機關組織基準法》順利通過，但是真正重要配套的《行政院組織法》修正案與《行政院功能業務與組織調整暫行條例》草案，卻未被立法院審議通過，因此使得基準法對中央行政機關的規範大打折扣，對於組織名稱、層級、業務與數量無法釐清。除了現行二級行政機關高達 37 個以外，底下的三、四級機關數量更是眾多，機關資源跟員額的重新檢討分配也無法落實。

更甚者，就機關內部而言，內部單位無法有效整合，任務編組持續創立，機關（構）眾多的結果造成控制幅度過大。就機關對外而言，組織法規無法再行檢討，導致機關的權限跟職掌有欠憑藉或重疊，機關間的橫向聯繫往往協調成本過高，權責不清跟本位主義的狀況依舊。如此紛雜的中央行政機關

系絡，除了地方政府在業務推行時的對應、聯繫困難，民眾在尋求服務時也無法有確切的齊一窗口。以下針對現行我國中央二、三級行政機關的運作問題分述之。

（一）機關、機構定位混淆

《中央行政機關組織基準法》，第三條名詞定義第一項規定：「機關指就法定事務，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」。第三項又規定：「附屬機關係指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關」。該法於第十六條又規定：「機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、矯正、收容、訓練等附屬機構」。「機關」、「附屬機關」、「附屬機構」三者法律條文內容規範有所重疊，造成再區分其為「機關」還是「機構」的認定上產生模糊。

另外就《行政院組織改造後續法制作業及立法策略》中規定：「附屬機構之設置，無須於組織法規中列明」（行政院，2005）。《基準法》第七條第八項也規定機關之組織法規只需列其設置附屬機關之名稱。但是當前各二級機關的組織法規中，仍可見許多機構性質之組織明列於組織法中。

觀察行政院所屬各二級機關，其機關網站的組織架構圖與職掌介紹，大多並不特別區分兩者，統稱為「部屬機關」、「所屬行政機關」或「直屬機關」等等。機關、機構名詞混用，其數目、定位與層級也常常由部會各自解讀。

（二）未依法規設立機關

《中央法規標準法》第五條規定：「國家各機關之組織應以法律定之」；另《中央行政機關組織基準法》第四條規定：「一、二、三級機關其組織必須以法律定之」；又第五條規定：「機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法。機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規程」。第七條亦規定機關依執掌設有次級機關者，必須要在機關的組織法規中規定其名稱。然而許多性質不屬於《中央行政機關組織基準法》中所定義的機關，組織運作甚久後，被部會認定是三級行政機關，但這些「機關」有不少是原先以任務編組的型

態組成。換言之，實務運作的結果，並沒有跟法規範相契合。

再者，許多二級機關隨著業務擴充，劃出權限與執掌，而成立專責的組織處理特定業務，但是卻自訂《暫行組織規程》送行政院審核後運作至今，卻沒有進行修改組織法的動作，甚至有機關根本找不到相對應的組織法源的狀況，有違《中央行政機關組織基準法》之規定。另一種情況為精省後遺留之中部辦公室及原隸屬省政府的機關（構），然我國《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》由內政部於民國 95 年 10 月 20 日公告廢止，其施行期限亦早在民國 94 年 12 月 31 日當然廢止，但目前未正式法制化之機關單位亦所在多有。

由於設立二、三級機關，其組織法必須經過立法院審查，但各二級機關可能憂慮立法院的議事進程不及業務推動需求，甚至組織法源無法順利通過的因素，可能會自訂（暫行）組織規程的方式，以支持組織的運作，待時日久，在運作上被認定為三級機關，而這些機關或機構便成為所謂的「黑機關」，享有上級機關編列的名目預算。但是我國《預算法》九十二條規定：「未依組織法令設立之機關，不得編列預算」，由此可見，《中央行政機關組織基準法》第六條規定：「三級機關名稱以署、局定之」的規範效力不彰。另一方面，名稱非稱署、局的三級機關，其人力、規模、預算及權限，又與署、局有相當之落差。

（三）作用法與組織法的衝突

《中央行政機關組織基準法》第五條規定，除了基準法跟各機關的組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。但事實上，「組織法」與「作用法」兩系統未能正確統合，許多作用法中皆有同時規定業務權限與機關、單位或任務編組的設置（如全民健康保險法、勞工保險條例）；而作用法中許多相關業務其實分別由相同機關不同單位所辦理或不同主管機關所負責的狀況卻未能有效進行檢討，造成「組織法」中規定的機關權限與執掌無法跟「作用法」中主管機關及其職責義務有效對應的狀況（行政院，2005）。上述情況亦常造成機關間常常權責不清，指揮監督關係失靈的原因。

以環境保護相關作用法而言如《國家公園法》、《森林法》、《山坡地保育

利用條例》、《水污染防治法》、《水土保持法》、《水利法》、《海洋污染防治法》其業務相互連帶，但涉及之機關眾多，因為《行政院組織法》未能有效通過，使得各機關組織法與作用法兩者無法有效釐清，進一步對機關的功能與職掌檢討。

三、現行二級對三級機關之指揮監督難題

就民進黨執政時期推動組織改造時，對於我國中央行政機關之數量統計結果，計有二級機關 36 個，三級機關（構）336（個）以上，四級機關（構）346 個以上（葉俊榮，2005）。而國民黨重新執政後，檢討各二級部會重新提報現行的機關數量，並將三級機關框定為署、局為名，則認定三級機關（構）有 147 個，四級機關（構）有 592 個（行政院研考會，2011）。無論各方意見所認定之三級機關數量究竟為何，都反應出當前機關數量過多，定位不清而造成控制幅度過大之事實。這也代表每當我國政府面對新增事務，往往採用邊際性擴充的作法增設各級機關處理，卻為對原先各機關的職能審慎進行檢討、安排（蕭全政、管碧玲、江大樹，2001）。

在功能扮演上，「委員會」之職能應為政策統合及跨領域協調、管理，組織屬性為幕僚性質。但是舉凡行政院勞委會、行政院農委會等機關，執行量皆相當龐大，功能性事實上跟「部」無異，依舊得對其所屬許多三級機關（構）進行指揮監督。運作之結果反倒是對於自身核心業務的規劃、執行功能較為明顯，跨部會協調、溝通之統合功能薄弱。

在資源配置上，許多機關間功能跟業務職掌重疊，性質相仿，甚至相關性、連鎖性業務卻由不同機關所辦理的狀況，導致有權責爭議時，上級首長也難以裁決應由何機關負責（林嘉誠，2007）。預算跟資源的配置不均，加上各機關法定權責不一，導致單位、機關間業務執行受到掣肘時，請求支援往往面對流程繁複跟互相推諉之問題。

在人員安排上，行政組織的眾多，連帶的影響公務人力的擴張，但是公務人力卻沒有得到適當之調整。尤以，業務單位跟幕僚單位的人力失衡問題

最為嚴重。原則上行政機關應以業務單位滿足業務推行無礙的人力配置為先，幕僚單位則扮演配合、支援的角色。相較於業務單位負責專門性核心政策業務分工的角色，幕僚單位更需要統籌性的配合、支援各業務單位。然而不少二級機關卻有寥寥幾人卻成立正式化幕僚單位之情況，功能相對單純(黃榮志、陳亮吟，2005)。反之，則有機關業務人力困窘，但是幕僚人力卻過度配置的狀況。業務單位人力跟業務量、業務性質無法進行重分配與檢討，使得其在規劃、審議、評估或考核的量能不足，也難以對三級機關有效進行指揮、督導。

第四節 未來二級及三級機關指揮監督之運作

我國經第二次政黨輪替後，行政院立即於民國 97 年 7 月 21 日成立組織改造推動小組，以賡續組織改造各項工程，同時重新規劃、檢討《中央行政機關組織基準法》與《行政院組織法》的修訂作業（行政院研考會，2009）。民國 99 年 2 月 3 日總統令修正公布《中央行政機關組織基準法》和《行政院組織法》及公布《行政院功能業務與組織調整暫行條例》和《中央政府機關總員額法》。該「行政四法」，呼應馬總統欲打造一個「精簡、彈性、效能政府」的決心。

在精簡方面，針對《中央行政機關組織基準法》的機關規模與建置標準重新調整，將現行 37 個二級部會與近 700 個機關(構)數量上予以縮減，同時配合《中央政府機關總員額法》以進行公務人力的合理安排。在彈性方面，除了對現有各組織跟單位之定位予以釐清外，由於《中央行政機關組織基準法》與《行政院組織法》皆經立法三讀通過，兩法相為映襯，一來《中央行政機關組織基準法》的適用跟數量規範已鬆綁外，二來行政機關辦理業務推動時將有機關、機構、獨立機關、任務編組、派出單位等型態可供選擇，尤以《行政法人法》制度的通過讓政府的人事跟預算得以活用。

在效能方面，重新檢討民進黨時期的《行政院組織法》草案，將日後的行政院之二級機關進行功能重新調整與業務分配，更持續朝向強化行政院本部的政策量能努力。

此外，重新訂頒《行政院及所屬各機關組織調整作業原則》，做為將二級部會內部單位功能進行檢討，及調整輔助單位之安排跟強化業務單位之政策規劃改革的指引。

以下，首先將以 2009 年 4 月行政院研考會所提出的《行政院組織法修正草案說明》與 2011 年 8 月行政院組織改造小組所編印的《行政院組織改造及

所屬各機關組織調整作業手冊》來描述我國未來組織改造後中央二、三級機關的調整情形；次者，以最新公布的《中央行政機關組織基準法》與民國 2009 年 5 月 25 日行政院授權研考會所訂頒的《行政院及所屬各機關組織調整作業原則》及《行政院組織法修正草案說明》說明未來中央二、三級行政機關政務和事務配置、幕僚和業務單位配置跟部門功能設定所揭示的設計內涵與過去相比有何不同。最後，則針對未來中央二級機關與三級署、局的指揮監督機制設計作一初探說明。

一、我國中央二、三級行政機關功能業務與組織調整情形

根據民國 100 年 2 月 3 日《行政院功能業務與組織調整暫行條例》第二條所示，行政院組織改造各行政機關組織結構與業務調整主要有精簡、整併、改隸、改制、裁撤或業務調整移撥其他機關等情形。而《行政院及所屬各機關組織調整作業手冊》，則針對組織六種調整類型說明如下（行政院組織改造推動小組，2011：9）：

- （一）精簡：指機關業務、單位組設或員額編制縮小。
- （二）整併：指二以上機關合併為一機關，或多個機關重組為少數機關。整併型態有：
 - 1. 平行機關整併。
 - 2. 機關整併入單一上一級機關之內部單位。
 - 3. 原機關同時分散整併入多個上一級機關或平行機關。
- （三）改隸：指機關改變原來隸屬關係。有以下兩種情況：
 - 1. 改隸其他中央機關。
 - 2. 改隸地方政府。
- （四）改制：指機關、機構屬性變更。有下面三種狀況
 - 1. 改制為行政法人。
 - 2. 改制為獨立機關。

3.機關改定位為機構等。

（五）裁撤：指機關、機構消滅。

（六）業務調整移撥至其他機關：指機關配合其他機關業務功能之調整，爰將部分業務調整至其他機關辦理。

然而實際上，以單一類型來描述機關功能及組織調整情形，除了涵蓋面項可能不足外，在變革類型的劃分、歸類上面也有重疊的地方。例如行政院農業委員會的水土保持局、林務局兩者「改隸」環境資源部，但同時又「改制」成署；又如內政部營建署與兒童局兩者在組織改造後將面臨「裁撤」且「業務調整移撥」至其他部會。另一方面，在機關「整併」的過程中，又可能面臨業務、規模或員額「精簡」的問題，可能把相關的業務、人力轉移至其他機關，甚至拉抬至部會內之司、處。甚至尚有機關更名、單純業務移入、甚至將部分業務抽出而新成立機關的情況。

本研究將參考 2009 年行政院研考會撰寫的《行政院組織法修正草案總說明》，以及立法院國會圖書館各部會在（聯席）委員會中，對於組織改造的相關業務報告，針對各二級機關及其內部單位的調整情形，搭配組織結構現狀與未來調整圖的繪製來進行說明（此部分詳見**附錄一**）；再來就三級機關（構）在組改後之調整情形作出分析檢視。

在我國組改推動之際，二級、三級機關在組織結構上不僅總量個數上有所變動（詳見**附錄二**）、在功能上進行若干重組整併（詳見**附錄三**），在組織設計上的政務與事務配置、幕僚與業務配置，亦有所調整，而將對二級、三級機關之指揮監督在結構產生影響。

二、我國組改後二、三級機關指揮監督機制與部門分工情形

民國 99 年 2 月 3 日，經立法院三讀通過，總統公布的《行政院組織法》及《中央行政機關組織基準法》，確定了我國未來中央二級行政機關為 14 部、8 委員會、3 個獨立機關、1 行、1 院及 2 個總處之整體架構。本研究將以此波組織改造跟現行運作狀況進行對比，探析政務及事務配置、幕僚及業務配置和部門功能之設定跟過去相比彰顯何種的結構安排與分工設計的意涵。以下將以最新修正之《行政院組織法》、《中央行政機關組織基準法》，再加上民國 98 年 5 月 25 日行政院授權研考會所訂頒的《行政院及所屬各機關組織調整作業原則》進行論述。

(一) 政務、事務配置

在最新修正之《中央行政機關組織基準法》第十八至二十條中，對於中央二、三級行政機關之首長、副首長及主任秘書三個重要職務配置並未更動。如下表所示，在二級機關方面，首長主要皆為政務官，副首長原則上至少 1 人應配常務職務，在三級機關方面，首長大部分為事務官，副首長則皆為事務官，至於兩個層級的主秘，皆為事務官配置。

表 4 組改後政務、事務人員配置

機關層級	二級行政機關	三級行政機關
首長職務型態	政務官	幾乎為事務官/若干採雙軌制
副首長職務型態/ 人數	一人應為事務官/ 1 到 3 人	事務官/ 1 到 2 人
主任秘書職務型態	事務官	事務官

資料來源：本研究

從上表觀之，三級機關仍以事務官配置為主。雖然我國在二、三級機關重要職務之配置不變，但由於二級機關因為部會之精簡，在三級機關因為定以署、局為主要之三級機關名稱，並且總量限制為七十個，因此整體而言，

在首長、副首長之總量縮減上，仍有一定之成效。

然在中央三級行政機關方面，因為《中央行政機關組織基準法》之第二條增列了警察機關、調查機關、海岸巡防等機關可以另有規定，使得首長之職務任免更加之彈性。如內政部警政署、法務部調查局和廉政署、海洋委員會海巡署。

值得注意的是，配合組織改造之法規鬆綁，部分新成立或改制之三級機關「署」，由於性質特殊，在其組織法中規定首長可採政務或事務雙軌制任命，如內政部災害防救及消防署和國土管理署、經濟部能源部能源署、衛生福利部中央健康保險署四署（行政院考會，2011）。

（二）幕僚、業務配置

在民國 99 年 1 月新修訂的《中央行政機關組織基準法》第二十二至二十八條中有關內部單位之配置規定，跟修訂前之法規相較，除了第二十五條規範四級機關業務單位定名由「課」修訂為「科」之外，並無進行更動。

各二級行政機關內部單位之檢討、定位之確立、職掌重新安排、設置原則及業務、幕僚單位之人力平衡上則在《行政院及所屬各機關組織調整作業原則中》有進行導引與指示，並期望在各機關組織法（草案）、組織架構（草案）圖、處務規程之分工規定、員額編制表落實基準法第二十二條規定：「內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整」。

首先，針對原先精省後劃歸各機關之單位、機關（構）及中部辦公室等，進行業務的全面檢討，予以整併、裁撤或回歸機關內業務、幕僚單位進行處理，解決機關及單位未法制化之問題，落實《中央行政機關組織基準法》規範之精神。

第二，在業務單位方面，配合基準法之單位設置總數限制與欲強化二級機關部、會和三級機關署、局之政策領導力的組改目標下，將新增之業務或現行業務重新檢討後，相關之業務盡量調整於同一司、處或組辦理，職能相近者更應納入於同一科辦理。此外，未來行政院本部及各部（會）將廣設綜

合規劃司（處），作為強化核心政策業務單位政策規劃量能，以及跨業務單位間有效協調，以提高決策品質的關鍵單位。而若干部會則增設國際及兩岸事務單位，以專責兩岸交流日趨頻仍的業務處理（行政院研考會，2011）。

第三，現行二、三級機關內部中存在如法規、調查、審議、訴願、監理、覆議、諮詢、聯絡或其他業務性質特殊之任務編組過多或名稱不統一等問題，則將單位定位不清者予以檢討，功能相似者予以整併，設置有必要者再予以正式化規定於該組織的處務規程或辦事細則中。尤以資訊及法制性質之單位之檢討最為明顯，資訊單位多法制化為正式之幕僚單位，而法制事務則納為其他單位併同辦理，或明訂為常設性任務編組。

上述三點，旨在落實業務單位以處理核心政策之規劃、評估、執行為主，輔助單位以內部資源管理等支援服務事項為主之功能分際，並體現單位設置精簡，行政效能提高之實務價值。

但在《行政院及所屬各機關組織調整作業原則》中可以看到此波組織改造對於各部會幕僚單位設置的人員比例與標準條件比業務單位更嚴苛，原則上必須首重業務單位之人員數至業務、任務推行無礙。同時業務人力有調整精簡者，幕僚人力也需一併檢討。在各機關的內部單位的功能上面，必須要「業務單位」先於「幕僚單位」，幕僚單位的設置個數不得多於業務單位，盡量以精簡、業務合併辦理設置，而以業務單位之專業核心職能得以彰顯為主。

（三）部門功能設定

此波的組織改造，在功能設定的旨趣首在於強化行政院本部及中央二級行政機關部、會之政策領導與規劃、分析、評估之能力。就行政院本部而言，為了強化行政院院長之政務領導，觀察最新修正之《行政院組織法》及《中央行政機關組織基準法》中若干條文與民進黨執政時所提出之《行政院組織法修正草案》及公布的《中央行政機關組織基準法》已有所不同。至於提升中央二級機關的政策能力部分，則揭發於《中央行政機關組織基準法》三讀通過時之附帶決議規定：『未來行政院應提升「司」的功能，並於半年內會同考試院針對「司長」之職務列等提出檢討』，尤其是藉由部會中結構設計之安排來強化其對三級機關指揮監督關係。最後，《中央行政機關組織基準法》部

分條文之修正，對於機關、構之功能分野、指揮關係之確立予以明確化。至於行政機關跟內部單位的總量限制的部分，則又是不同之思維、價值之彰顯。以下將分別敘述之：

在《行政院組織法》中，第五條修正為行政院置政務委員七至九人，同時政務委員可兼任二級機關委員會之主委。政務委員員額之擴充目的，在於強化行政院本部政策協調及統合之功能。同時由於委員會之功能屬性為跨領域統合、協調之政策幕僚功能機關，有別於部為主要政策之執行機關，因此得兼任政務委員以利進行跨機關、領域之協調。同時《中央行政機關組織基準法》第二十條亦將行政院副秘書長之人數配置增加為一到三人，以協助秘書長處理綜合處理幕僚事務。此外，《行政院組織法》修正第六條至第十二條，則在於將預算及會計管理、公務人力政策及管理及新聞發布與聯繫等事項之掌理統籌集中於行政院本部，於行政院設置主計總處、人事行政總處及新聞局裁撤後之行政院發言人室。同時在第十三條規定：「行政院為處理特定事務，得於院內設專責單位」，因此行政院設性別平等處、消費者保護處等，以作為行政院本部任務編組型態之性別平等委員會及原二級機關消費者保護委員會之幕僚單位（行政院研考會，2009：30-37）。除上述政務委員、副秘書長之員額、各襄助、幕僚性質機關、單位之增設外，於未來的行政院本部亦增設「綜合業務處」，以提升院本部統籌規劃、督導其所屬各部會政策的能力。

而強化中央二級機關各部會政策規劃量能方面，將普設「綜合規劃司（處）」作為整體策略管理之業務單位，連帶使其他職掌各核心政策的業務司之政策功能可以提升，有效增進決策品質。在功能定位上，由於三級機關「署」為業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關，「局」為部所擬定政策之全國或轄區執行機關。因此，根據組織改造之規劃，在二級機關內部應有業務司、處作為次級機關「局」之政策規劃、督導之單位，而「署」則因兼具政策與執行之性質，原則上不會有對應之業務司，但部會中之綜合規劃司（處）仍可作為其輔助、支援性質之單位。同時，二級機關內部單位，亦可辦理中央四級行政機關相關業務之統合作業。另有鑒於《基準法》通過後附帶決議之規定，司（處）長職位之職務列等也將可能一併檢討，連帶主任秘書職責也可能加重，以使對三級機關的指揮監督關係及溝通

協調機制得以完善。從下表內部單位之調整可知，未來部之業務單位將大規模擴充，且各自負責的核心職能將集中，以利進行對三級機關之督導。至於部以外之委員會，或特殊性質之機關，其業務跟幕僚單位則較為衡平。

表 5 現行及未來二級機關內部單位之比較

內部單位	現行		未來	
	部	部以外	部	部以外
業務單位	50	164	100	87
幕僚單位	50	122	79	70
小計	100	286	179	157
總計	386		336	
單位減少數	50			

資料來源：行政院研考會。2011。《行政院研考會組改簡報》

觀察此次《中央行政機關組織基準法》之修正，則企圖撥亂反正，在特定的名詞使用上進行標準統一，並在原先疏漏規範之處進行補足。首先在第二條修正性質屬於國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關等組織若組織法有特別之規定可不受基準法之限制。接著在第三條第三項的部分將「附屬機關」修正為「機構」，確立「機關」與「機構」之分際。第七條第八項對於各機關組織法應包含之內容由「附屬機關」更改為「次級機關」。再者，第十六條附屬機構性質之範疇，補足「社福」機構。這些條文的修正在於確立「機關」主要為行使公權力之執行性組織，而「機構」為機關劃出部分權限及職掌達成其設立目的之組織。「機關」按照《中央行政機關組織基準法》之規定，必須於上級機關之組織法中詳實列出，「機構」則不用。

而未來的三級機關將以署、局名稱為原則，將三級機關名稱不統一者以

更名、改制、改隸、裁測或業務、人力調整移撥處理，但仍有 6 個機關例外為名稱非署、局，但係三級機關之定位。

其次，基準法第二條亦修正規定機關得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐及設立。意即，在此波組織改造中，各機關組織法重新擬案必須要在組織法前面冠以其直屬之上級機關名稱，即能確定該機關組織層級，明確指揮監督關係。

最後，在二、三級機關內部規模及建制標準上，從下表可以發現在總量管制上，除了相當二級之獨立機關以外，其他機關跟內部單位之規模已更加放寬，尤以業務單位跟三級機關署、局為最多。

表 6 《中央行政機關組織基準法》行政機關跟內部單位的總量限制

項目	過去限制之總量 (93 年 6 月 11 日)	現今限制之總量 (99 年 1 月 12 日)
二級部之總數	13	14
二級各部業務司之個數	6 到 8 司為原則	6 到 8 司為原則
二級部業務司之總數	104	112
二級各委員會業務處之個數	4 到 6 處為原則	4 到 6 處為原則
二級委員會之總數	4	8
二級各獨立機關業務處之個數	4 到 6 處為原則	4 到 6 處為原則
二級獨立機關之總數	5	3
三級機關各署、局之業務組各數	4-6 組為原則	4-6 組為原則
三級機關署、局之總數	50	70
各級行政機關幕僚單位之個數	不得超過 6 個處、室	不得超過 6 個處、室

資料來源：本研究

三、未來中央二級機關與三級署、局的指揮監督機制初探

為了強化二級行政機關之政策規劃、評估及分析能力，在未來中央二級機關跟三級機關的指揮監督機制上，針對署、局之功能、定位而有不同的結構安排與設計。由於局為部所擬定政策之全國或轄區執行機關，因此原則上在二級機關中會有一業務司與其對應，負責進行其所執行政策之規劃、研擬，並予以監督跟審核。然而署由於是職掌有別於本部之專門性、特殊性機關，因此其功能上就兼具政策性與執行性，上級機關原則上不會有一個負責核心職能之業務單位，擔負與其相通的政策或執行性角色。

在此部分，研究團隊主要透過二、三級機關提出之組織法（草案）或處務規程（草案），同時輔以各種資料（深度訪談、立法院公報系統、各機關組織改造專區之組改說明、簡報等）之蒐集，欲對指揮監督之組織設計作一初步檢視。然而，由於部分機關仍未經立法院三讀通過相關組織法規跟處務規程，因此在結構、機關單位命名及業務安排上未來仍有不確定因素存在。目前僅就行政院院會當前擬規劃重送立法院之若干組織改造法案，以及已三讀審議通過的二、三級機關進行呈現。

下表為未來二、三級行政機關監督結構之設計，從中可以發現 73²個三級機關與 17 個二級機關之搭配，原則上大體皆可符合局為執行機關，其業務在二級機關方面，將有業務司與其對應，掌理擬定、審議、督導和考核等事項。而署囊括特定政策與執行，一體負責。但仍可以發現諸多例外之處，例如部分三級機關雖定名為局，但是在二級機關的部分並沒有相關之督導業務司。主要原因可能有二，一為其執行性質過於濃厚，至於政策規劃與研擬叫

² 民國 101 年 2 月 16 日，行政院重送立法院審議之 84 項組織改造法案中，勞動部新設職業安全衛生署，農業部農業金融局維持原機關，衛生福利部新設立社會及家庭署。此外，衛生福利部視未來進度，將設國民年金局。換言之，重送之組織法案若經立法院審議通過，將會確定有 73 個三級機關，如在加上國民年金局，則有 74 個。數量已超出中央行政機關組織基準法規定署、局以 70 個為限之規範，可能連動造成中央行政機關組織基準法修法。參閱：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4531925&ctNode=14593&mp=14>。取用日期，2012 年 4 月 27 日。

不是其核心功能。如外交部領事事務局、環境資源部氣象局、國家發展委員會檔案管理局及法務部調查局。第二則為機關性質過於特殊，同時又具有一定的專業性，如國防部四局、金管會四局跟農業部農業金融局等，以致兼具規劃與執行功能。上述這些機關雖然組織屬性為局，但其實功能與署無異。較為特殊者為財政部所屬五個中央三級國稅局，因其規模跟執行業務量，故定位為三級機關，並由同屬三級機關，掌理全國賦稅業務之財政部賦稅署指揮、監督³。

在署的指揮監督方面，原則上大多二級行政機關之下若特設三級機關署，就不會在增設相關業務司進行指揮監督，而是由署負責特定專業性、技術性的業務。但是在衛生福利部⁴及環境資源部⁵兩部，民間社福、環保團體、學者跟政府機關仍對機關單位該賦予之功能安排進行協商與研議。衛生福利部中央健康保險署、社會及家庭署、環境資源部之國家公園署、水利署、森林及保育署等，其與特定之業務司在權責歸屬劃分上似仍在政策研擬、規劃或協調上有部分重疊。例如中央健康保險署負責全民健康保險業務之政策綜合規劃，而社會保險司又同時有全民健康保險政策之規劃、推動、業務督導及相關法規之研訂。環境資源部之國家公園署負責濕地保育政策，森林及保育署負責森林及自然保育政策，然生態環境司又有跨機關協調跟督導兩類議題之功能。此未來兩部的若干三級機關署與特定業務司的權責劃分，仍需等待相關組織法與處務規程的審議進程方有明朗之結果。

另一個觀察面向則在於「一司對多局」或是「一局對多司」的情況，例如未來的經濟部跟交通及建設部。主要原因在於在業務劃分跟人員的調整上，若干業務本身就具有相關性，但又需考量《中央行政機關組織基準法》之單位限制，及職能類同、業務均衡、管理規模等因素。故雖然相連帶之業務集中於特定業務司，於司中又劃分各科與下屬三級機關局之部分業務對應。

³ 財政部賦稅署組織法第一條規定。

⁴ 參閱 <http://www.epa.gov.tw/FileDownload/File/環資部架構.ppt>。取用日期：2012年4月28日。

⁵ 參閱 <http://npo0022.npo.nat.gov.tw/index.php?mod=downloads&p=1>。取用日期：2012年4月28日。

由於目前研究團隊取得的資料仍有限制，許多重要的部會及其所屬機關組織法尚未經立法三讀通過，需進一步與各部的處務規程相為對照才能確切釐清職責與指揮監督關係，此部分仍要倚靠立法院之議事進程而定。

表 7 中央二、三級行政機關之指揮監督建制

二級機關名稱	二級機關業務單位	附屬三級機關
內政部	無	警政署
	無	國土管理署
	無	災害防救及消防署
	無	役政署
	無	移民署
外交部	無	領事事務局
國防部	無	政治作戰局
	無	軍備局
	無	主計局
	無	軍醫局
財政部	無	國庫署
	無	賦稅署
	無	國有財產署
	無	關務署
	無	臺北國稅局 (受賦稅署指揮督導)

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

二級機關名稱	二級機關業務單位	附屬三級機關
	無	高雄國稅局 (受賦稅署指揮督導)
	無	北區國稅局 (受賦稅署指揮督導)
	無	中區國稅局 (受賦稅署指揮督導)
	無	南區國稅局 (受賦稅署指揮督導)
教育部	無	國民及學前教育署
	無	體育署
	無	青年發展署
法務部	無	調查局
	無	行政執行署
	無	最高法院檢查署
	無	臺灣高等法院檢察署
	無	矯正署
	無	廉政署
經濟及能源部	產業政策司、貿易政策司、經濟合作司	貿易商務局
	產業政策司、產業技術司	產業發展局
	產業政策司	智慧財產局

二級機關名稱	二級機關業務單位	附屬三級機關
	產業政策司	標準檢驗局
	無	能源署
	產業政策司、產業技術司	中小企業局
	產業政策司、產業技術司	產業園區管理局
交通及建設部	路政司、公共運輸司、基礎建設司	公路局
	航政司	航港局
	航政司	民用航空局
	路政司、公共運輸司、基礎建設司	高速公路局
	無	觀光署
	路政司、公共運輸司	鐵道局
衛生福利部	無	疾病管制署
	無	食品藥物管理署
	社會保險司	中央健康保險署
	無	國民健康署
	保護服務司、護理及健康照護司	社會及家庭署
文化部	文化資源司	文化資產局
	影視及流行音樂發展司	影視及流行音樂產業局
勞動部	無	勞動力發展署
	勞動保險司	勞動基金運用局
	勞動保險司	勞工保險局

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

二級機關名稱	二級機關業務單位	附屬三級機關
	無	職業安全衛生署
農業部	無	農糧署
	無	漁業署
	無	動植物防疫檢疫署
	無	農村及農田水利署
	無	農業金融局
環境資源部	生態環境司	國家公園署
	無	氣象局
	水及流域司	水利署
	汙染管制司	下水道汙染防治局
	無	水保及地礦署
	生態環境司	森林及保育署
科技部	無	核能安全署
	產學及園區業務司	北部科學工業園區管理局
	產學及園區業務司	中部科學工業園區管理局
	產學及園區業務司	南部科學工業園區管理局
國家發展委員會	無	檔案管理局
金融監督管理委員會	無	銀行局
	無	證券期貨局
	無	保險局

二級機關名稱	二級機關業務單位	附屬三級機關
	無	檢查局
海洋委員會	無	海巡署

資料來源：本研究

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

第三章 研究方法與架構

第一節 研究方法

採行專家深度訪談、焦點座談、文獻分析法、郵寄問卷調查法，做為本研究蒐集分析論述及提供可行政策建言的基礎。本研究計畫之所以採取此種多元研究法，是假定任何一種資料、方法和研究者均有其各自的偏差，唯有納入各種資料與方法，才能達到真正對研究問題本質的瞭解(胡幼慧, 2008)。再者，本研究也認為，資料與資料之間除可做為互補之用外，同時，對於相同利害關係人的不同研究法所蒐集到的資料也可作為資料間相互檢測可信度所用。以下針對各項研究方法及其分析方法，及當前執行進度加以說明。

一、文獻分析法

本研究透過文獻檢閱，做為焦點座談、深度訪談及問卷調查的背景資料。為能對本研究議題有一定程度的瞭解，並且盡量做到有助於本研究計畫進行與分析嚴謹細膩之境地，透過文獻分析的方式持續瞭解組織改造相關研究的重點、討論主題、常用的研究方法與主要研究發現，以及仍待研究的議題。基此，在文獻資料蒐集方面，針對現有及二手資料的蒐集可分為以下兩個部分：

(一)、國內外相關研究：

檢閱有關組織改造過去的國內外研究文獻，以及先進國家包括美國、韓國與瑞典在機關組織運作上的相關現況與研究。上述文獻檢閱尤著重於中央二級與三級機關間動態運作及監督控制的相關研究報告、期刊論文、報紙媒體等文獻。上述資料的取得，本研究主要是透過「國內圖書館虛擬聯合目錄」、「國家圖書館之博碩士論文索引系統」、「國家圖書館之中華民國期刊論文影像系統」與「政治大學之英文期刊電子全文資料庫」、ARL 全文期刊清單系

統、各大報全文搜尋系統、以及國會議事系統來搜尋。

本研究選取美國、瑞典與韓國作為本國於組織改造時可資參考之國家，主要原因在於對國組織設計之了解並不能全盤接收，於台灣實際組織改造過程中必須依據實際國情發展設計適當之組織體制；此外，比較世界各國組織，亦未有一國之國情、憲政體制或組織設計之方式與現行台灣之組織架構具有完全的相近性。因此，本研究選取之標準除考量憲政體制之相近性外，亦參酌不同組織設計之具代表性國家，將選取之理由分述如下：

1. 美國：我國於憲政體制之設計上，具有總統制與內閣制之混合色彩，美國屬於總統制之代表國家，其餘組織設計上亦可見有總統領導之高度政務任命性質，無論各層級，總統對於政策之擬定皆具有相當之影響力，此種組織設計之高度政務任命風格，可供我國參照。
2. 瑞典：瑞典為君主立憲之「內閣制」國家，由「總理」統籌國家事務，不同於英美強調自由經濟之國家發展策略，該國之政策設計由「社會福利」的角度出發。該國之組織設計相較於許多國家其具有之最大特色在於恪守「小政府」之組織設計原則，此外「政策設計與政策執行高度分離」（英國「政署」制度之原型），此對於我國於此次組織改造中希望能對組織進行有效精簡具有參酌之效果，此外亦可供近年來逐漸強調之專門機關「行政法人化」以資借鏡。
3. 韓國：韓國為鄰近台灣之國家，該國中央政府具有強烈「總統制」精神，在歷史因素影響下組織設計受到「日本」及「美國」之影響，此種外來因素對組織塑造的鑲嵌效果，藉由觀察該國組織體制之演變，可提供我國於組織設置上之一些建議；此外，韓國藉由「國務會議」對部會功能之協調，可對將來我國組織改造後，行政院之協調與政策統合功能作一借鏡。

於後續之分析中，將依照不同國家之憲政體制與組織設計，綜觀的由中央政府內部政務事務配置比率與方式、幕僚與業務部門之任務分配以及部門功能設定之特色等角度切入，介紹這些國家組織設計的特色，作為台灣於組織改造過程中的參考。

(二)、政府機關體制檢閱：

關於我國政府體制之二級、三級機關之結構靜態面之現狀及組改後組織結構之安排、功能業務調整，研究團隊仔細整理分析各二、三級機關（構）之名稱、定位、數量與組織改造調整情形的相關數據、圖表，乃透過下列資料依序進行比對：

1. 參考我國中央二、三級行政機關各網站關於組織結構（圖）與職掌的介紹。
2. 參考行政院研考會組織改造專屬網頁對於未來組織結構調整之問題與回答、介紹說明與簡報。⁶
3. 蒐集近期電子新聞剪報中關於行政院組織改造的相關報導。
4. 參考最新機關組織調整規劃報告審定結果（架構圖）。⁷
5. 參考中央二、三級行政機關之組織法、組織條例、（暫行）組織規程等法源中有關其機關（構）及內部單位設置之規定。
6. 參考中央二、三級行政機關之處務規程、辦事細則及編制表。
7. 參考「我的 E 政府」網站的「機關名錄」中行政院所屬各部會轄下的機關名單。⁸
8. 參考維基百科中對於中華民國行政院所屬各二級機關、三級機關的介紹。
9. 參考行政院研考會於 2005 所製作「行政院組織新架構」各機關擬調整之設計。⁹

⁶ 網址：<http://www.rdec.gov.tw/mp14.htm>。

⁷ 網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4529654&ctNode=11593&mp=14>

⁸ 網址：<http://www.gov.tw/OrgInfo/ORPF-GOV-01.aspx>。

⁹ 網址：http://www.rdec.gov.tw/org_home/eyorg_01.htm#1 加底色處，數字範圍為 01-25。

10. 參考立法院國會圖書館各部會於（聯席）委員會之組織改造法規（修正）草案及推行進度之業務報告。

而在中央二、三級機關之分工配置及部門功能的撰寫上，主要是以法規比較法來進行論述，主要參考有以下法律及行政規則，以及法律修正草案之總說明。

表 8 我國中央二、三級機關相關法規

項次	法律或行政規則名稱（含總說明）	公布、訂頒及發文日期
一	中央行政機關組織基準法	民國 93 年 6 月 23 日
二	中央行政機關組織基準法	民國 99 年 2 月 3 日
三	行政院組織法	民國 69 年 6 月 29 日
四	行政院組織法	民國 99 年 2 月 3 日
五	臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例	民國 89 年 12 月 6 日
六	行政院功能業務與組織調整暫行條例	民國 99 年 2 月 3 日
七	行政院及所屬各機關組織調整作業原則	民國 93 年 11 月 1 日
八	行政院及所屬各機關組織調整作業原則	民國 98 年 5 月 25 日
九	行政院組織改造後續法制作業及立法策略	民國 94 年 5 月 9 日
十	人事、政風、主計、資訊、法制單位設置原則 補充說明	民國 99 年 7 月 23 日
十一	行政院組織法修正草案總說明	民國 94 年 3 月
十二	行政院組織法修正草案說明	民國 98 年 4 月
十三	中央行政機關組織基準法部分條文修正草案 總說明	民國 98 年 4 月
十四	行政院功能業務與組織調整暫行條例總說明	民國 98 年 4 月

項次	法律或行政規則名稱（含總說明）	公布、訂頒及發文日期
十五	行政院及所屬各機關組織調整作業手冊	民國 100 年 8 月

資料來源：本研究

二、深度訪談

除了透過上述的文獻檢閱，建立對國外運作實務與組織結構和運作的相關理論基礎的建構外，尚須瞭解我國中央政府機關組織改造的現況與發展的歷史背景，以及瞭解現狀和未來的中央機關二、三級機關運作時可能面臨的問題與實務上的指揮監督實貌，以對於整體組織改造運作的評估、相關內外部利害關係人的指涉、並對未來較為準確可行的政策建議，將涉及受訪者對於其組織、相關人員與整體制度系絡，有關之情境與現象之陳述與判斷。因此，我們需要借重過去或現在正在參與的行動者，以及其他重要利害關係人的深度訪談，以作為本研究判斷的基礎。

基於屬於質性研究法之一的深度訪談，其非常重要的一項特徵是可以依據研究目的採取立意抽樣，以蒐集到最豐富且具深度的一手資料（胡幼慧，2002：148）。所以，本研究計畫認為對於中央各機關組織改造的系統結構進行深入地了解，採取深度訪談法將是較為適當且必要的策略。

本研究進行以下十二位相關領域專家或學者的訪談，茲將受訪者相關背景分別表述如下：

表 9 訪談對象與訪談進行時間整理表¹⁰

時間	代號 ¹¹	受訪者背景
2011, 7/04(一)	S1	卸任二級機關首長（政務官）
2011, 7/19(二)	S2	組織改造、行政管理運作研究學者（一）
2011, 8/15(一)	S3	組織改造、行政管理運作研究學者（二）
2011, 8/16(二)	S4	組織改造、行政管理運作研究學者（三）
2011, 6/20(一)	P1	現任二級機關副首長（事務官）
2011, 9/09(五)	P2	現任二級機關一級主管（處長）
2011, 8/22(一)	P3	現任二級機關一級主管（處長）
2011, 9/01(四)	P4	現任二級機關委員（事務官）
2011, 11/16(三)	P5	現任二級機關二級主管（科長）
2011, 11/14(一)	P6	現任三級機關一級主管（主秘）
2011, 12/05(一)	P7	現任三級機關副首長（事務官）。
2012, 1/31(二)	P8	現任二級機關副首長（事務官）。

資料來源：本研究

三、焦點座談

本研究目的之一在於透過問卷調查的方式，針對中央二級及三級機關人員在此次組織改造上的相關認知進行實證調查。調查問卷主要來自於文獻檢

¹⁰ 目前受訪者未回覆逐字稿內容確認函，待回覆完成即附於期末報告。

¹¹ 本表所稱之「代號」，適用於本研究後續援引整理之該位受訪者的訪談逐字稿。

閱、深度訪談與焦點座談所得而建構，然為了避免本研究在問卷建構上的主觀偏誤，以及未來問卷施測的可行性，研究團隊為了促使調查問卷具備理論上的意義，以及在最終提出運作監督政策建議方案內容能具實務上的可行性，研究小組召開三場次的專家焦點座談。三次焦點座談分別依序聚焦於：

1. 第一場次(召開時間：2011年7月26日)：目前組織改造現況及二級、三級機關指揮監督間的研究問題探討(本場次焦點座談討論大綱，請參見**附錄四**)；

2. 第二場次(召開時間：2011年10月24日)：針對本研究所建構的「指揮監督成效評估架構」的施測構面與變數確認討論(本場次焦點座談討論大綱，請參見**附錄五**)；

3. 第三場次(召開時間：2012年1月5日)：進行本研究之指揮監督政策建議方案之運作內容探討，以探求研究團隊於文獻檢閱和深度訪談中未能周全、詳盡的觀點和看法，並進一步釐清各建議方案在應用上的可行性與適切性(本場次焦點座談討論大綱，請參見**附錄六**)。

研究小組召開此三場次的專家焦點座談，共達成以下幾項目的：1. 目前組織改造現況及其問題探討、2. 針對本研究所建構的「組織改造成效評估架構」的互動討論，3. 以及未來本研究實務政策建議提出後的討論等。以探求研究團隊於文獻檢閱和深度訪談中未能周全、詳盡的觀點和看法，並進一步釐清評估架構應用於研究標的的可行性與適切性。

四、問卷調查：

本研究計畫預計透過問卷調查法，以大規模的資料蒐集方式探詢中央二級與三級機關人員的態度與認知。之所以採取調查研究法，主要是因為此法實具有以下優點：1、訪問調查能有效蒐集到母群體 90%的樣本資料；2、使得大樣本的調查具有可行性，方便調查；3、標準化的問卷對於概念的測量較具有一致性的標準化界定(Babbie, 2004: 274, 張紹勳, 2004: 379)。因此，藉由問卷調查可以大量的瞭解中央政府二級與三級機關成員對於指揮監督與組織改造的認知情形。

值得說明的是，本研究此次問卷調查方式採郵寄問卷調查方式進行。藉以將探詢中央二級與三級機關的所有科長對於此次組織改造對於行政效能影響的態度與認知，採郵寄問卷方式進行施測。之所以將組織成員的施測對象限縮在科長級成員的主要原因，在於第一波訪談中不論在實務界或者學者專家的訪談上，皆指出科長級職位在組織內部，扮演著承上啟下的重要角色，也可說是政府內部在政策規劃與政策執行的環扣。同時，因顧及若將施測對象擴及一般公務同仁，勢必要擴大樣本數與研究期程，在資源有限的情況下，本研究將大規模的問卷調查對象，鎖定在科長級職位。再者，本研究問卷之所以不針對中央政府二、三及機關中的司處長與署局長進行施測的原因在於，屬於這些層級的政府高階文官，實際上對於組織改造以及日常業務運作的脈絡有較為深刻的觀察，為了能更組織改造與二三級的互動有更入微的資料蒐集，針對這樣的研究對象本研究則係採取深度訪談法進行。而為了能更全面的觀察一般同仁但又得具備有觀察二三及互動經驗者，則將本研究對象鎖定在科長級同仁。

第二節 研究架構

本研究欲透過文獻分析、深度訪談、焦點座談、問卷施測分析，以進行理論意涵的釐清、分析結構及動態對於二級、三級機關間指揮監督的具體內涵，並透過問卷分析，瞭解在動態面的互動上，專業監督管理、監控成本的降低、決策影響行為的調適等因素，對於二級、三級機關間實務運作績效、政務領導效能與成員滿意度等指揮監督結果的影響。茲將本研究之研究分析架構臚列如下圖。

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

理論基礎意涵		結構動態內涵		實務運作評估	提出「指揮運監督政策建議方案」
理論基礎	理論意涵	結構動態	分析內涵	研究方法	
1.組織設計:「構型理論」	1.合理明確橫向及縱向分工： (1) 政務、事務配置。 (2) 幕僚、業務配置。 (3) 部門功能設定。	1.組織結構 →	1.國外政府組織結構 2.組改前、後二、三級組織結構	1.文獻分析 2.深度訪談 3.焦點座談	
	2.最適決策權指派： 偏重組織結構的設定。				
2.組織經濟學:「代理人理論」	1. 決策權力指派： (1) 前題：資訊、專業不對稱。 (2) 因應：授權範圍的配置與 監控。 2. 調適機制的設定： (1) 誘因效率的追求。 (2) 第三者仲裁的需要。 (3) 代理人風險的分擔。 (4) 團隊生產的掌握。	2.動態互動 ←	1.專業監督管理 2.最適授權設定 3.決策影響控制	4.問卷調查	

圖 3 研究分析架構圖

資料來源：本研究

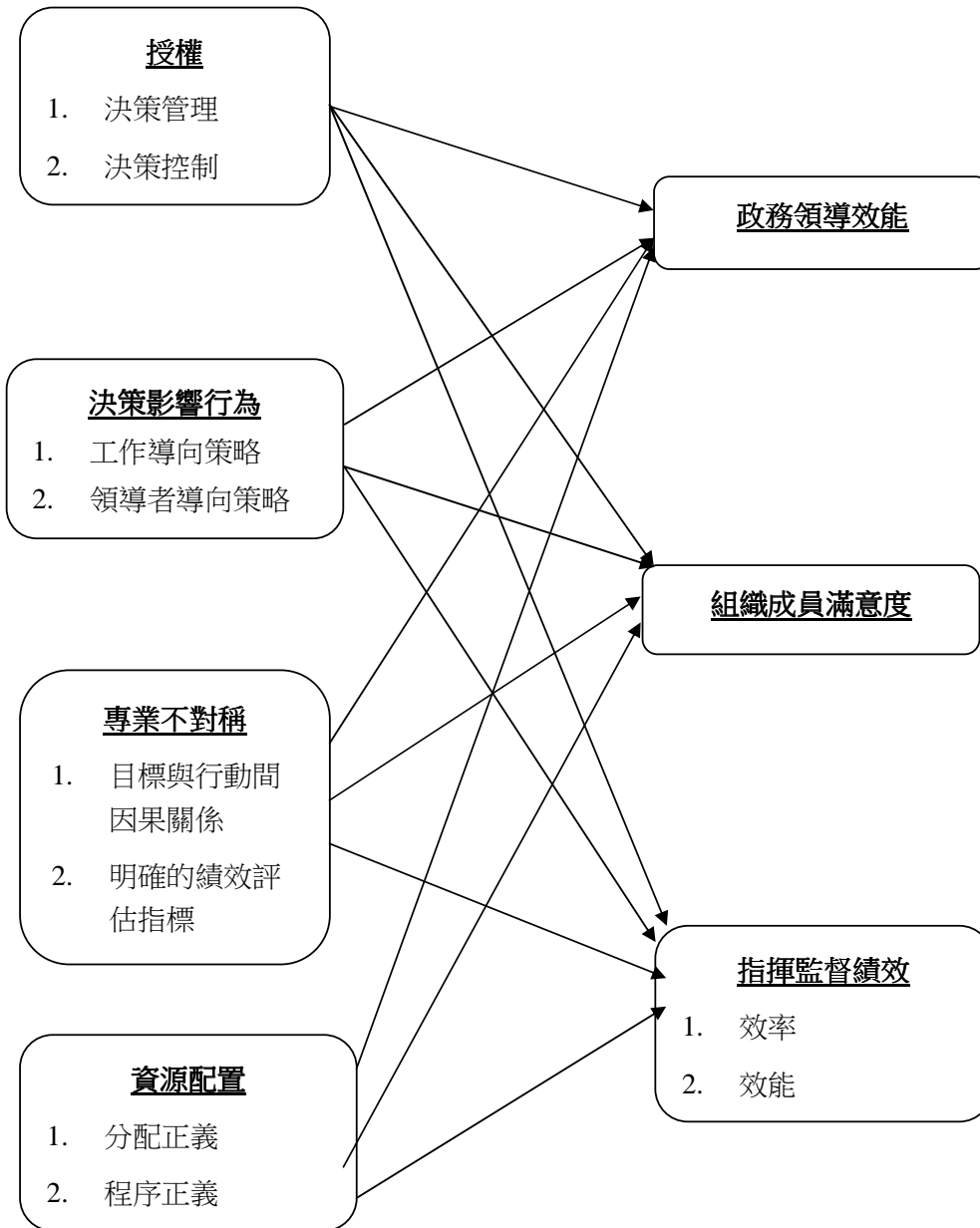
第三節 測量工具及其操作化

一、中央二、三級機關指揮監督模式評估架構

本問卷調查主要目的是想瞭解，從決策權指派的概念出發，討論現行中央二級與三級機關間的互動現況，以及對於組織績效的影響。依據前述主要研究目的，本研究以相關文獻為基礎建構評估架構。而另一方面，依變項除了一開始本研究所認為指揮監督的績效外，根據審度訪談與焦點座談的結果，我們也注意到在中央二級與三級互動中，另外兩個重要的變數，分別是政務領導評價以及組織成員滿意度。從組織的上下層級與互動概念，提出好的領導能善盡指揮監督、資源的管理與運作的協調，同時，組織成員內部的滿意度越高，越有助於組織政策的執行。相對的，未來的改革方案，也應著眼於能促進有效領導與提升組織成員滿意度的提議。因此，本研究在依變數上，除了指揮監督績效外，也將新增受訪者對於政務領導的評價，以及組織成員滿意度的認知。

評估架構中最終的自變項有三，分別是決策管理與控制的授權程度(監控成本的降低)、決策影響行為、專業不對稱的調適，與資源配置的正義等。本研究認為，在中央二級與三級機關指揮監督運作中，上級對下級決策過程不同階段所賦予的不同授權程度，會正向影響指揮監督的績效。亦即，上級對下級的授權程度越高，則上下級間的指揮監督的績效越好。同時，授權程度越高，則對於政務領導與組織成員的滿意度也越高。再者，從上述正式法規的反面觀之，三級機關可能會在正式制度規範未界定之處，採取相關的影響策略(工作導向策略與領導者導向策略)，藉以在指揮監督過程中具有決策的影響力，本研究將之名為「決策影響行為」。其對於指揮監督的成果、政務領導的評價以及組織成員的滿意度的影響是負面的。亦即，下級機關若越採取政治策略影響決策過程，則對於指揮監督績效、對政務領導的評價以及組織成員的滿意度將越有負面的影響效果。越認為組織中具有所謂的決策影響行

為，將越認為組織中的政務領導越未善盡責任，無法協調整合組織的運作，越感到二級與三級之間無法相互支援，也未有完善的溝通管道。回歸到署(局)本身的專業地位問題，從專業不對稱調適的角度出發，本研究認為，三級機關可能本其自身的專業特性，而有意無意的架空二級機關，此時，若二級機關能消彌專業不對稱上所帶來的危機，則有助於組織內部決策績效的展現。相對的，當二級與三級機關之間的專業不對稱調適的越好，內部成員相對也會對政務領導有較佳的評價，也會較滿意於組織內部的協調合作與溝通機制。因此，本研究認為倘若二級機關與三級機關在指揮監督過程中，存在的專業失衡越大，則對指揮監督績效越有負面影響。最後，本研究也認為，組織內部成員對於資源配置得當與否，也會影響到他們對於組織是否具有決策執行與政務領導成效，以及資源配置具備公平正義，也將使組織成員感到滿意。基此，依據上述針對各變數間關係的假設，本研究提出評估架構如圖 4 所示。



上述評估模型中所指涉的概念操作化請參閱下表所示。有關決策影響行為的測量題組，主要來自於 Ferris, Gerald. R., Timothy A. Judge., and Kendrith M. Rowland(1990)在”Upward Influence in Organizations: Test of A Model”一文中所提出的測量題組，在該文中，影響上級的策略可區分為兩大類別，分別是工作導向策略與領導者導向策略，該文主要是建構出一套具備衡量上述策略的測量題組，原有的測量題組在工作導向上共計 12 道題目，信度係數為 0.88，而領導者導向策略的測量題組計有 7 題，信度係數為 0.83。本研究在考量未來問卷施測的題數限制，與外文測量題組翻譯致中文的適用性後，將各自從上述策略的題組中，各取三道題目，作為本研究測量工作導向與領導者導向策略的問卷題組。

授權(監控成本的降低)的題組，主要來自於 Pellegrini, Ekin K. and Terri A Scandura(2006)，針對授權與工作滿意度之間關係進行實證的研究文獻。該文主要針對企業組織，以結構方程模式實證授權與工作滿意度間的關聯性。由於，本研究另一依變數即為組織成員滿意度，因此，所指涉的依變數是相同的。雖然兩者在研究對象的指涉上有所差異，一者為公部門，另一為私部門，然本研究認為，授權的概念不分公私部門，其皆指涉上級對下級的權力授予，因此，不論公私部門均談及授權議題，相對的，測量題組應可加以延用，唯運用至政府部門應對問卷題目的陳述有所修正，以符合公部門的用語與相對指涉。原題組共計 7 道題目，信度係數達 0.87。與決策影響行為變數的題目建構相同，考量未來施測題數以及題組適用至施測對象，本研究從中選取四題。

資源配置正義與否的題組來自於 Niehoff, B. P., & Moorman, R. H. (1993) 所撰寫的一篇名為”Justice as a mediator of the relationship between methods of monitoring and organizational citizenship behavior”的測量題組，該題組包括三大面向，分別是分配正義、程序正義以及層級正義。原始測量題組依據共計有 5、6、9 到測量題目。本研究乃根據各測量題組中，依據其因素分析的因素負荷量最高者，作為本研究該面向的測量題目，因此，三個測量面向各選

取一題，共計選取三題。

領導效能與組織成員滿意度題組，係根據徐瑋伶、鄭伯壘（2004）與蘇國楨、陳榮德(2003)所設計的題組建構而成。上述兩篇文獻主要探討的依變數均為組織的領導效能。而在後者提出衡量組織領導效能時，更將領導效能區分為部屬滿意度與目標達成度。本研究所研究者乃是指揮監督變數對於決策執行的績效的影響，因此，有關領導效能的評價乃應聚焦於目標的達成而言。因此，本研究有關領導效能評價的測量題組，主要來自於蘇國楨等測量有關目標達成度的題組，另參採徐瑋伶等的題組而來。而本研究組織成員滿意度的題組則來自於蘇國楨等測量有關部署滿意度的題組。

表 10 修正前問卷構面及其問卷題目

概念	變數	測量指標	來源
決策影響行為	工作導向策略	1. 我所服務的部會，三級機關會宣揚因自身機關功勞而成的正面事件的價值。	Ferris, Gerald. R., Timothy A. Judge., and Kendrith M. Rowland. (1990).
		2. 我所服務的部會，三級機關會嘗試減緩負面事件所呈現的嚴重程度，相較於二級機關實際上的感受。	
		3. 在我所服務的部會，三級機關對外是完全同意二級機關多數的核心主旨，即使三級機關一點都不同意它。	
	領導者導向策略	4. 我所服務的部會，三級機關會讚揚二級機關的成就。	
	5. 我所服務的部會，三級機關會幫忙二級機關非政策上的困難。		

概念	變數	測量指標	來源
		6. 我所服務的部會，三級機關會協助二級機關完成非三級機關轄內的業務。	
專業不對稱	目標與行動間因果關係	7. (R)我所服務的部會內，二級機關常無法瞭解三級機關在執行職務時需承擔的責任範圍。	Scott A. Snell(992)
		8. (R)我所服務的部會內，三級機關常無法瞭解二級機關為了達成目標所採取的行動。	
	明確的績效評估指標	9. 我所服務的部會內，二級機關有多種客觀資料可以判斷三級機關的表現。	
		10. 我所服務的部會，二級機關的績效測量可以清楚地評定三級機關的表現。	
	行政行為控制	11. 我所服務的部會，二級機關經常舉行會議和三級機關討論他們的績效表現。	
		12. (R)我所服務的部會，三級機關必須承擔責任設定自己的績效目標。	
授權	決策管理	13. 三級機關可以在未獲得二級機關的允許下，被授權去制定重要的決策並執行。	Pellegrini, Ekin K. and Terri A Scandura. (2006).
		14. 我所服務的部會，要求三級機關擔負起規劃主要活動與方案的主要責任。	
	決策控制	15. 我所服務部會讓三級機關自我監測工作品質與矯正缺失。	

概念	變數	測量指標	來源
		16. 我所服務的部會，允許三級機關能自行決定執行業務工作上的不同活動。	
政務領導效能評價		17. 我所服務的部會內，政務領導者有好的領導能力。	修改自徐瑋伶、鄭伯壠（2004）與蘇國楨、陳榮德（2003）。
		18. 我所服務的部會內，政務領導者有盡到應盡的責任。	
		19. 政務領導者能夠調整和整合組織內單位與成員的活動。	
組織成員滿意度		20. 我所服務的部會內，二級機關能夠獲得三級機關的充分支持。	
		21. 我所服務的部會內，二級機關能夠與三級機關間做有效的溝通。	
		22. 我所服務的部會內，二級機關能夠適當地分配資源給三級機關。	
資源分配不公認知	分配正義	23. 我所服務的部會內，各三級機關被要求的工作負荷是公平的。	Niehoff, B. P., & Moorman, R. H. (1993).
	程序正義	24. 我所服務的部會，二級機關在作工作分配相關決策前會傾聽三級機關的意見。	
	人際正義	25. 我所服務的部會，二級機關制定與三級機關業務有關的決策時，會提供三級機關一個可以接受的說法。	

概念	變數	測量指標	來源
績效	效率（開會）	26. (R) 我所服務的部會在二級、三級機關間的指揮監督上，花了太多時間在開會。	本研究自行設計
	效率（公文）	27. 我所服務的部會為了二級、三級機關間的指揮監督而進行的公文會簽，並沒有花太多時間。	
	效能（回應性）	28. 我所服務的部會透過二級、三級機關間的指揮監督，其政策產出是符合民眾需要的。	
	效能（專業性）	29. 我所服務的部會透過二級、三級機關間的指揮監督，其政策產出符合業務上的專業原則。	
	績效整體評估（主觀績效認知）	30. 整體而言，我所服務的部會過去兩年內在二級、三級機關間的指揮監督績效表現如何（「0」分表示毫無績效表現，「10」分表示績效表現非常好。）？	
個人變項	性別	31. 請問您的性別是？	TGBS(2011)
	教育程度	32. 您本人的最高教育程度？	
	年齡	33. 請問您的出生年？	
	現職年資	34. 請問您在現在的職位總共服務多久？	
	總年資	35. 請問您的公務部門服務總年資是？	

概念	變數	測量指標	來源
	業務性質	36. 您目前所負責的主要業務，其性質比較屬於下列三類中的哪一項？	
	未來改革意向	37. 有人說：「為了強化行政院二級部會對三級機關有效的指揮監督，行政院組織改造之後署局的公文應該先經過部會的綜合規劃司再轉呈首長」，請問您同不同意這樣的說法？	本研究自行設計
		38. 有人說：「首長應該對三級機關的業務自主性給予充分的尊重，以維繫政策專業的展現，為全民謀福」，請問您同不同意這樣的說法？	
		39. 有人說：「三級機關的首長權力太大，往往造成部會內部『諸侯割據』的亂象，影響到部會首長的領導威信」，請問您同不同意這樣的說法？	
		40. 有人說：「為了強化政務體系對三級機關有效的指揮監督，三級機關的首長最好是政務與事務任命雙軌並行」，請問您同不同意這樣的說法？	
		41. 有人說：「為了強化行政院二級部會對三級機關的有效指揮監督，署局長的官等最好不要高過部會主任秘書或是司處長」，請問您同不同意這樣的說法？	

概念	變數	測量指標	來源
		42. 有人說：「根據行政院組織基準法，三級署負責政策的規劃與執行，在部內不設置對應的業務司處，這樣『跳空』的設計讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援」，請問您同不同意這樣的說法？	

資料來源：本研究

二、指揮監督模式評估指標的修正—焦點座談暨前測分析

本節選擇包含實務界（產業、政府）與學術界的三類專業人士，運用焦點團體座談的方法，針對前此所本研究團隊基於文獻檢閱所建構之評估架構及指標，試為評估，評估該架構的完整性，及評估指標未來操作化為衡量變數的可行性，前述這些評估內容及建議，綜合分析於後。

為評估前揭評估模式的範疇與指標建構的可行性，本研究團隊於 2010 年 10 月 24 日假國立政治大學公共行政系，邀請相關學者進行焦點座談，由本研究團隊主持人親身主持討論，參與者部分詳如下表 11 所示。

表 11 專家座談對象

單位	職稱	代號	領域
世新大學行政管理系（所）	某教授	E1	學術界
世新大學行政管理系（所）	某教授	E2	學術界
台北市立教育大學公共事務學系	某教授	E3	學術界
淡江大學公共行政系	某教授	E4	學術界

單位	職稱	代號	領域
國立台南大學行政管理系	某教授	E5	學術界

資料來源：本研究¹²

為遵守研究倫理，並保障座談參與者的權益，參與者座談之發言，均由本研究以匿名方式呈現(焦點座談逐字稿如需詳參請與本案主持人聯繫)。

本研究將根據焦點座談的修正意見，進行評估架構與問卷題項的修改。同時，為了使問卷更具可行性與問卷題項的容易理解與清楚指涉等，本研究在焦點座談修正後，也進一步針對問卷進行前測作最後的問卷修正。前測的修正意見多著重在問卷題項的陳述說明修正。因此，本研究將前測分析結果併入焦點座談分析中一併作說明。以下分別就焦點團體座談及前測受訪者在評估架構及指標方面所提建議，以及問卷前測結果進行分析。

(一) 在評估架構方面

總的來說，就架構的評估完整性而言，本研究團隊透過文獻整理的評估架構，在各方實務界及學術界的檢視，普遍認為已具備其完整性。

在評估架構方面，與會專家學者建議在依變項上的三個變數間，也許會有雙向的影響關係。亦即，組織成員的滿意度會影響受測者對於政務領導的效能評價，而對於政務領導的效能評價越高，相對的組織成員的滿意度也會較高；再者，組織成員滿意度越高，則對於組織指揮監督的績效認知也會感到較高；同時，組織內部指揮監督績效越好，則組織成員的滿意度也會較高。本研究參採學者專家的意見，在三項依變數上，架構起兩兩變數之間的雙向連結。

最後，在分析單為的確立上，也有專家學者認為係本研究團隊在進行問卷施測時應注意的。本研究團隊主要在瞭解中央二級與三級機關間對於指揮

¹² 表中所列參與者之機關單位及職稱為參與當時的單位及職稱。

監督模式中相關變數的觀察與認知。因此，本研究的分機單位主要是組織，並非個人，而分析單位為組織時，則整個組織的特性是由各個成員的特性表現出來(Babbie, 2004)。亦即，中央二級與三級機關在指揮監督變數上的認知，乃由其中機關單位內成員的認知所組成。

(二) 在評估指標方面

評估指標方面的修正建議多集中在評估指標本身的性質界定，與變數概念釐清等。針對評估指標性值得界定，主要係問卷中「授權」與「決策影響行為」兩變數。此兩變數各均含有兩個評估指標，專家學者對於此些評估指標的性質較無法有一明確的界定。究竟是同一變數面向下的兩個評估指標，亦或是一個變數面向下的兩個屬性。本研究團隊認為，不論是授權或係決策影響行為變數中的兩個評估指標，均是屬於一種反映性指標。反映性指標意指，當受測者越具備測量變數的特性時，相對的，受測對象會在評估指標上有所反映。亦即，當中央二級機關越授權給三級機關時，越會在決策管理與決策控制兩階段上，越反映出由三級機關自行裁量的程度。決策影響行為主要指涉三級機關是否會運用策略，藉以使其擴張在決策權上的權限。因此，在反映性指標的概念下，代表越具有決策影響行為策略的三級機關，越會運用所謂的工作導向策略或領導者策略，進行擴充決策權限的策略運用。

其次，有學者專家認為在一些變數上的操作化界定過於廣泛，而可能涵括了相同變數下的其他題組。本研究團隊認為可能原因在於，有多數變數的操作化題目乃是跟具引用文獻而翻譯成中文引用，但因礙於題數上的限制，因而必須有所取捨與合併。針對這樣的問題，本研究將再審視外文文獻與本國中央政府機關脈絡後進行修改。

(三) 在問卷題項方面

關於本研究團隊所設計的測量題組，專家學者建議將問卷題目再修飾的能更口語化。以減少郵寄問卷後，受訪者在自填問卷題目時的難度。同時也較能令受訪者輕易的抓到題目所要問的指涉核心，提高本研究問卷施測效率。

同時，有多數專家學者提出本研究問卷中的未來改革意項評估題組，有

過多的引導性結構問題。針對此點，本研究團隊認為可能原因在於，此些題組的社寄來自於萃取深度訪談的分析而來，受訪者基於本身的個人經驗與觀察，提出未來中央二級機關與三級機關基於某些願景的追求下，所應進行的改革意見。因此，本研究在將其轉換成施測問卷的題目時，往往亦將正向的願景放入題目的陳述中，造成問卷題目讀起來有所謂的引導性問題。基此，本研究將問卷中有關正向敘述的陳述刪除，僅保留改革建議的敘述。

針對上述有關評估架構、評估指標與問卷題目的修正意見，綜整如下表所示。

表 12 焦點團體暨前測對評估架構及指標修正意見綜整

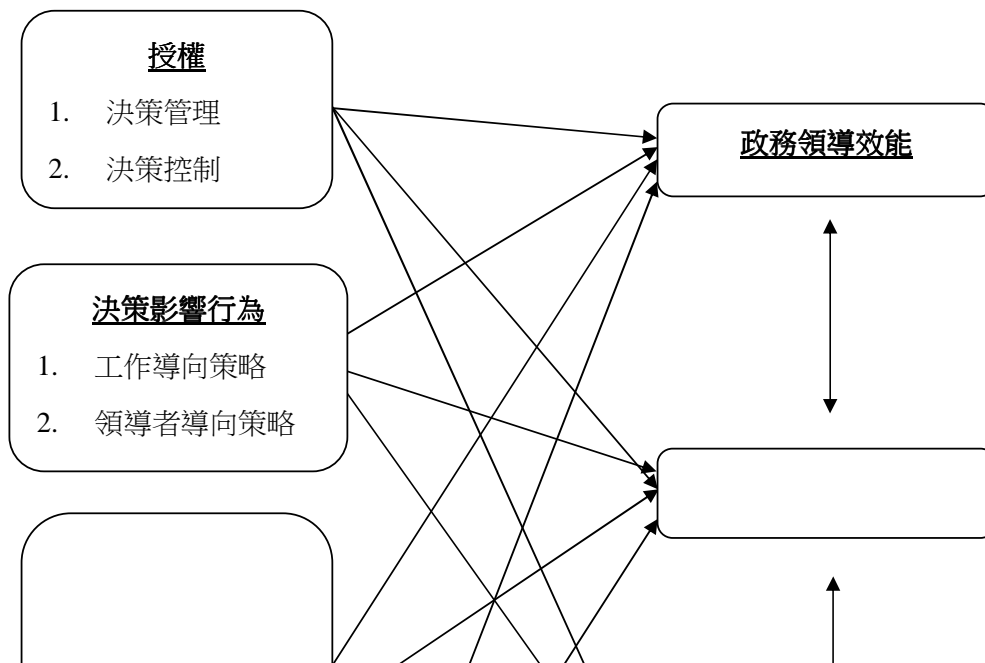
構面	細目	焦點座談建議	研究團隊
評估 架構	整體建議	1. 依變數之間的兩兩相互關係	本研究參採學者專家的建議，將評估架構中三個依變項，在兩兩變數間架構起雙向互動的影響關係，藉以更貼近事實全貌。
	分析單位	2. 研究團隊所欲分析的分析單位是組織還是個人。	本研究團隊主要在瞭解中央二級與三級機關間對於指揮監督模式中相關變數的觀察與認知。因此，本研究的分級單位主要是組織，並非個人，而分析單位為組織時，則整個組織的特性是由各個成員的特性表現出來(Babbie, 2004)。亦即，中央二級與三級機關在指揮監督變數上的認知，乃由其中機關單位內成員的認知所組成。
評估 指標	授權	3. 授權面向的兩個導向是指兩個評估指標，意或是一個面向的兩個屬性。	本研究所指涉的授權與決策影響行為兩構面中的評估指標，可謂是一種反映性指標。亦即，當中央二級機關越授權給三級機關時，越會在決策管理與決策控制兩階段上，反映出由三級機關自行裁量的程度。
	決策影響	4. 決策影響行為面	決策影響行為的兩項指標也為一種反映性

構面	細目	焦點座談建議	研究團隊
	行為	向的兩個導向是指兩個評估指標，意或是一個面向的兩個屬性。	指標。決策影響型為主要指涉三級機關是否會運用一些策略藉以擴張自己在決策權上的權限。因此，越具有決策影響行為策略的三級機關越會運用所謂的工作導向策略，或者領導者策略進行擴充決策權限的策略運用。
	政務領導效能評價	5. 政務領導效能評價的三道測量題目，有單題的指涉範圍過於廣泛，有可能涵蓋了其他兩道題目。	該提組測量題目之一：「我所服務的不會內，政務領導者有好的領導能力」。該提由於指涉範圍過於廣泛，有可能包含了該提組的其餘兩道題目，因此，本研究參採學者專家建議，將該題修正為：「我所服務的部會內，政務領導者有好的部會願景建構能力。」
	資源分配不公認知	6. 資源配置中的分配正義，應是指預算和能力能作有合理的分工。而不是僅詢問其工作負荷是否合理。	本研究團隊參採學者專家的意見，而將該題修正為：「我所服務的部會內，二級機關和三級機關為達政策目標所作的工作分配是公平的。」
問卷題項	題項語意	7. 也許因為引用外文問卷題組的因素，有些問卷題目應該可以在更具備口語化與符合在地脈絡。	依座談專家意見進行問卷題目的口語化修正。
	問卷陳述	8. 問卷中有部分題	對於該類型的建議多集中在本研究跟具深

構面	細目	焦點座談建議	研究團隊
	具引導性	目的陳述略具引導性	度訪談結果，所研擬的未來改革意向的題組。該題組由於是根據受訪者的食物觀察與經驗所萃取出，未來適合做為二、三急之間互動的改革意見，因此，題目本身即具備所胃的假設性問題。而在這樣的題組上多有引導性的語句。基此，本研究為免犯了問卷設計調查中的客觀及公正原則，在這類型的題組上，多把假設前提刪除，直接詢問二、三級機關科長對於改革建議的看法。

資料來源：本研究

至此，本研究根據焦點座談的結果，據以修改前此所建構的評估指標，修正後的評估模式請參見下圖所示。



根據焦點座談與前測修正意見進行問卷修改後，修正後的變數構面與操作化題目如下表所示。

表 13 問卷構面及其問卷題目--(焦點座談暨前測後)

概念	變數	測量指標	來源
決策影響行為	工作導向	1. 我所服務的部會內，三級機關會努力宣揚該機關的政績，希望能讓外界看見。	Ferris, Gerald. R., Timothy A. Judge., and Kendrith M. Rowland. (1990).
		2. 我所服務的部會內，三級機關會設法規避所屬業務產生之負面事件對部會整體的傷害。	
		3. 我所服務的部會內，三級機關即便在專業對政策有不同的看法，但對於二級機關的意見仍會尊重。	
	領導者導向	4. 我所服務的部會內，三級機關會主動投注資源宣揚部會首長的政績。	
		5. 我所服務的部會內，三級機關往往致力於滿足部會首長的個人需要。	
		6. 我所服務的部會內，三級機關會盡力完成非機關管轄，但由部會首長交辦的業務。	
專業不對稱	目標與行動間因果關係	7. (R)我所服務的部會內，三級機關在執行職務時，二級機關往往無法完全掌控。	Scott A. Snell(992)
		8. (R)我所服務的部會內，三級機關無法瞭解二級機關為達成目標所採取相關行動的意義。	
	明確的績效評估指標	9. 我所服務的部會內，二級機關有多方的客觀資料可以判斷三級機關的表現。	
		10. 我所服務的部會內，二級機關對三級機關表現的評量是非常精確的。	
	行政行為控制	11. 我所服務的部會內，二級機關非常積極地與三級機關互動，討論該三級機關的績效表現相關事宜。	

概念	變數	測量指標	來源
		12. (R)我所服務的部會內，二級機關不會涉入三級機關設定績效目標的工作。	
授權	決策管理	13. 我所服務的部會內，二級機關有授權三級機關可以不需要二級機關的簽准，去制定重要的決策並執行之。	Pellegrini, Ekin K. and Terri A Scandura. (2006).
		14. 我所服務的部會內，部會首長會要求三級機關負起規劃主要政策方案與活動的責任。	
	決策控制	15. 我所服務的部會內，會讓三級機關自我監測工作品質與矯正缺失。	
		16. 我所服務的部會內，會允許三級機關自行決定業務執行的時程進度。	
政務領導效能評價		17. 我所服務的部會內，政務領導者有好的部會願景建構能力。	修改自徐瑋伶、鄭伯堦 (2004) 與蘇國楨、陳榮德 (2003)。
		18. 我所服務的部會內，政務領導者有盡到應盡的責任。	
		19. 政務領導者能夠協調整合組織內單位與成員的活動。	
組織成員滿意度		20. 我所服務的部會內，二級與三級機關能夠相互支援。	
		21. 我所服務的部會內，二級機關能夠與三級機關間的溝通是有效的。	

概念	變數	測量指標	來源
		22. 我所服務的部會內，二級與三級機關間的資源配置是適當的。	
資源配置	分配正義	23. 我所服務的部會內，二級機關和三級機關為達政策目標所作的工作分配是公平的。	Niehoff, B. P., & Moorman, R. H. (1993).
	程序正義	24. 我所服務的部會內，二級機關在作工作分配的決策前，會傾聽三級機關的意見。	
	層級正義	25. 我所服務的部會內，二級機關制定與三級機關業務相關的決策時，會提供三級機關一個可以接受的說法。	
績效	效率(開會)	26. (R) 我所服務的部會內，在二級、三級機關間的指揮監督上，花了太多時間在開會。	本研究自行設計。
	效率(公文)	27. 我所服務的部會內，在二級機關和三級機關間的指揮監督上，花了太多時間在公文會簽。	
	效能(回應性)	28. 我所服務的部會內，透過二級機關和三級機關間的指揮監督，其政策產出是符合民眾需要的。	
	效能(專業性)	29. 我所服務的部會內，透過二級機關和三級機關間的指揮監督，其政策產出符合業務上的專業原則。	
	績效整體評估	30. 整體而言，我所服務的部會過去兩年內在二級、三級機關間的指揮監督績效表現如何(「0」分表示毫無績效表現，「10」分表示績效表現非常好。)?	
個人變	性別	31. 請問您的性別是？	TGBS(2011)。

概念	變數	測量指標	來源
項	教育程度	32. 您本人的最高教育程度？	
	年齡	33. 請問您的出生年？	
	現職年資	34. 請問您在現在的職位總共服務多久？	
	總年資	35. 請問您的公務部門服務總年資是？	
	業務性質	36. 您目前所負責的主要業務，其性質比較屬於下列三類中的哪一項？	
未來改革意向		37. 有人說：「行政院組織改造後，三級機關(署)的公文應該先經過二級機關的綜合規劃司再轉呈首長」，請問您同不同意這樣的說法？	本研究參採深度訪談分析自行設計。
		38. 有人說：「首長應該對三級機關的業務自主性給予充分的尊重」，請問您同不同意這樣的說法？	
		39. 有人說：「三級機關的權力太大，造成部會內部『諸侯割據』的現象，影響到部會首長的領導威信」，請問您同不同意這樣的說法？	
		40. 有人說：「三級機關的首長最好是政務任命」，請問您同不同意這樣的說法？	
		41. 有人說：「署局長的官等最好不要高過部會主任秘書」，請問您同不同意這樣的說法？	
		42. 有人說：「署局長的官等最好不要高過部會司處長」，請問您同不同意這樣的說法？	

概念	變數	測量指標	來源
		43. 有人說：「根據行政院組織基準法，三級機關(署)負責政策的規劃與執行，在二級機關內不設置對應的業務司處，但是這樣的設計會讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援」，請問您同不同意這樣的說法？	
		44. 有人說：「三級機關(署、局)直接跳過司處向首長會報，等於是架空司處在業務上的功能」，請問您同不同意這樣的說法？	

資料來源：本研究

第四節 問卷調查抽樣設計

一、問卷設計與執行

本研究問卷調查以一般性的議題為主，調查母體主要為中央二級暨三級機關所屬科長層級。在整體問卷設計架構上，依據前此由理論耙梳所建構的評估架構為主，針對組織改造的結構特徵、成員自主性與命令暨監督控制等，以及中央二級機關與三級機關間的組織運作與成效等基礎構面進行問卷設計。主要的分析目的有二，根據組織運作的相關理論原則，檢視目前中央二級機關與三級機關間的運作成效，並以理論架構檢視現行的組織改造方案，是否符合理論原則的規範。本研究正式施測問卷請參考**附錄十**。

二、抽樣設計

本研究後續主要問卷對象，乃是中央二級與三級機關科長級職位同仁。本研究在抽樣架構的取得上主要透過行政院人事行政局(人行局)的協助。所抽得的樣本主要是依據下列幾項步驟而加以獲得，茲羅列分述如下：

1. 首先，由本研究團隊蒐集中央二級與三級機關的所有單位名冊，藉以告知人行局本研究預計抽樣的母體對象(二、三級機關)為何。
2. 其次，人行局根據本研究團隊所給予預計要抽樣的機關單位後，再根據我們給的機關單位告知該些單位的科長總數。
3. 本研究在根據所給予各機關單位的科長數後，採配額抽樣的方式告知人行局各機關單位預計要抽得的樣本總數。
4. 最後，才由人行局依據本研究所需要的各機關樣本個數，由人行局代為從其名冊中帶為抽出。本研究團隊在抽樣架構的取得以及抽樣名冊上，並未實際接觸，完全由人行局提供完整的協助。

經上述抽樣流程，抽出 14 個二級機關及 67 個三級機關，共計 81 個中央二、三級機關。二級機關抽樣選定的條件標準為該二級機關之下有三級機關，同時二級機關內有「科長」此一編制。三級機關的抽樣選定標準，主要係依其所屬二級機關網站的組織介紹中，是否有在組織職掌、架構圖或直屬機關介紹，認定其為「三級機關」。同時只抽樣三級機關中有「科長」編制的機關，排除《中央行政機關組織基準法》所規定屬實(試)驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等性質之機關(構)。下表為抽樣樣本分佈表。

表 14 抽樣樣本分佈表

二級機關	樣本數	所屬三級機關	樣本數
內政部	47	警政署	31
		營建署	12
		消防署	23
		役政署	15
		入出國及移民署	21
		空中勤務總隊	2

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

二級機關	樣本數	所屬三級機關	樣本數
外交部	32	領事事務局	3
財政部	16	國庫署	11
		賦稅署	12
		國有財產局	9
		關稅總局	27
		臺北市國稅局	5
		高雄市國稅局	5
		臺灣省北區國稅局	5
		臺灣省中區國稅局	5
		臺灣省南區國稅局	6
		財稅資料中心	15
		臺北區支付處	3
		稅制委員會	3
法務部	23	調查局	42
		矯正署	9
		廉正署	7
經濟部	32	國際貿易局	11
		工業局	15
		水利署	26
		礦物局	5

二級機關	樣本數	所屬三級機關	樣本數
		能源局	8
		標準檢驗局	26
		智慧財產局	12
		中小企業處	5
		加工出口區管理處	6
		中央地質調查所	9
		國營事業委員會	9
		貿易調查委員會	2
交通部	26	公路總局	16
		觀光局	10
		民用航空局	20
		中央氣象局	12
		鐵路管理局	18
		國道高速公路局	12
		國道新建工程局	6
		高速鐵路工程局	9
		鐵路改建工程局	9
行政院勞工委員會	29	職業訓練局	17
		勞工保險局	31
		勞工退休基金監理會	6

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

二級機關	樣本數	所屬三級機關	樣本數
行政院農業委員會	11	農糧署	16
		漁業署	13
		動植物防疫檢疫局	14
		林務局	14
		水土保持局	10
		農業金融局	6
行政院衛生署	18	食品藥物管理局	26
		疾病管制局	28
		中央健康保險局	48
		國民健康局	15
行政院文化建設委員會	6	文化資產總管理處籌備處	14
行政院 國家科學委員會	11	科學工業園區管理局	12
		中部科學工業園區管理局	12
		南部科學工業園區管理局	11
行政院 研究發展考核委員會	15	檔案管理局	12
行政院 金融監督管理委員會	8	銀行局	12
		證券期貨局	17
		保險局	6
		檢查局	15

二級機關	樣本數	所屬三級機關	樣本數
行政院	15	海岸巡防總局	3
海岸巡防署		海洋巡防總局	12
合計	1176		

資料來源：本研究

表 15 及表 16 分別為未被抽樣的中央二、三級行政機關，並說明其未被抽樣的理由。

表 15 未被抽樣的二級機關（構）

二級機關	未被抽樣的理由
教育部	其部之下的三級機關（構）皆為文教、研究性質之機構，如國家圖書館、中醫藥研究所、國立自然科學博物館、國立中正文化中心等。
國防部	機關性質過於特殊，因此不抽樣。其三級附屬機關如總政治作戰局、軍備局、主計局、軍醫局；跟三級軍令指揮機關參謀本部，軍事機關如陸軍、海軍、空軍、聯合後勤、後備、憲兵司令部亦不抽樣。
行政院環境保護署	其署之下環境檢驗所、環境保護人員訓練所屬於檢驗、訓練之性質的機構。
行政院原子能委員會	委員會下的核能研究所與輻射偵測中心，屬實驗、檢驗、研究性質之機構，而放射性物料管理局中並無「科長」此一編制。
行政院原住民族委員會	轄下的文化園區管理局中並無「科長」編制。
行政院人事行政局	局下公務人力發展中心、地方行政研習中心、公務人員住宅及福利委員會屬於訓練跟社福性質的機

二級機關	未被抽樣的理由
	構。
行政院主計處	轄下電子處理資料中心屬於研究、訓練跟發展性質的機構。
行政院國軍退除役官兵輔導委員會	委員會下機構皆為醫療、收容、訓練、社福之性質，如榮民總醫院、農林場、榮民之家等機構。
行政院青年輔導委員會	青年職業訓練中心屬訓練性質之機構。
行政院客家委員會	臺灣客家文化中心籌備處屬文教性質之附屬機構。
行政院經濟建設委員會	其下無三級機關（構）。
行政院體育委員會	其下無三級機關（構）。
行政院新聞局	其下無三級機關（構）。
行政院公共工程委員會	其下無三級機關（構）。
蒙藏委員會	其下無三級機關（構）。
行政院大陸委員會	其下無三級機關（構）。
僑務委員會	其下無三級機關（構）。
中央銀行	其下無三級機關（構）。
國立故宮博物院	其下無三級機關（構）。
中央選舉委員會	其下無三級機關（構）。
行政院公平交易委員會	其下無三級機關（構）。
國家通訊傳播委員會	其下無三級機關（構）。
行政院消費者保護委員會	其下無三級機關（構）。

二級機關	未被抽樣的理由
行政院飛航安全委員會	其下無三級機關（構）。

資料來源：本研究

表 16 未被抽樣的三級機關（構）

三級機關	未被抽樣的理由
內政部兒童局	無「科長」編制。
內政部中央警察大學	機關性質特殊，同時亦無「科長」編制。
內政部建築研究所	屬研究性質，同時亦無「科長」編制。
外交部外交領事人員講習所	屬訓練性質，無「科長」編制。
財政部財稅人員訓練所	屬訓練性質，無「科長」編制。
法務部行政執行署	無「科長」編制。
法務部最高法院檢察署	機關性質特殊，無「科長」編制。
法務部臺灣高等 法院檢察署	機關性質特殊，科長皆為書記官兼任。
法務部司法官訓練所	屬訓練性質，無「科長」編制。
法務部法醫研究所	屬訓練、研究性質，無「科長」編制。
經濟部投資審議委員會	無「科長」編制。
經濟部專業人員研究中心	屬訓練性質，無「科長」編制。
交通部運輸研究所	屬於研究性質。
行政院衛生署中醫藥委員會	無「科長」編制。
行政院衛生署全民健康保險監理委員會	無「科長」編制。

三級機關	未被抽樣的理由
行政院衛生署全民健保爭議審議委員會	無「科長」編制。
行政院衛生署全民健保醫療費用協定委員會	無「科長」編制。
行政院文建會除文化資產總管理處籌備處外之各館、所	屬文教性質，亦無「科長」編制。
行政院勞委會勞工保險監理委員會	無「科長」編制。
行政院勞委會勞工安全衛生研究所	屬研究性質，同時亦無「科長」編制。
行政院農委會各試驗所、農業改良場、特有生物保育中心及屏東農業生物技術園區籌備處	多屬試驗、研究性質，皆無「科長」編制。

資料來源：本研究

三、資料分析方法

本研究在回收有效問卷數後，將透過結合因素分析與路徑分析兩種在社會與行為科學非常重要的統計技術作為統計分析方法。並以 SPSS for Windows 11.5 的套裝軟體來進行資料分析，考量研究變項的性質差異，以及統計方法的適用性等問題，除却基本的資料分析之外，將著重於對於受訪者態度上的測量與描述，並進而探討影響因素為何。

第四章 研究分析

第四章 研究分析

本研究在研究方法上分以文獻分析、深度訪談、焦點座談與問卷施測，前章已分析機關層級間指揮監督之理論意涵的釐清，並說明結構及動態對於二級、三級機關間指揮監督的具體內涵。接下來將在本章中，將跨國比較、深度訪談、問卷調查、政策建議方案之專家焦點座談等研究分析的結果，分節說明如下。

第一節 跨國比較資料分析

各國政府組織結構為了達成業務分工或是職務分配等特定之目的，於是會進行各類垂直或水平的人員安排、單位劃分、層級規劃，或進一步配合或修正法規來達到正式指揮或互動網絡的目的，以達到公共服務（Public Service）的最佳配置；另一方面，以「效率」的角度出發，由於任何組織設計的最終目標就是希望能以最低成本達到產品產出（公共服務）的最大及最佳化，於此資訊(information)及誘因(incentive)機制的設計就是各國政府組織設計必須考量的關鍵要素。

於此，在希望達成對外組織功能之發揮、對內成本之控制之目的下，各國由於歷史發展軌跡與憲政發展的不同，各國中央政府組織也有了不同的設計（彭錦鵬，2009）。以下以 OECD 之美、瑞典、韓國等國為例，來檢視其中央政府之組織設計，分有兩個面向進行觀察：首先，檢視各國中央政府於橫向及縱向分工上之組織設計現況，包含政務及事務之關係、幕僚及業務之關係及部門功能之配置；其次，觀察各國中央政府於歷次組改中對於「最適決策指派權」之組織設計，以瞭解各國組改之時機點及組改之原因。最後，就前述之討論做個總結及建議，以期和我國中央政府組織之二級及三級指揮

監督機制進行比較。

一、美國政府內部上下級指揮監督機制

美國（United States of America）為一政務、事務合一之體制，其制度設計也充分顯示此色彩。美國憲法第一章第 8 條第 18 項（Article 1, Section 8, 18）規定：「為執行以上各項權力，或為執行本憲法授予美國政府或政府中任何機關或官員之權力，國會得制訂一切必要而適當之法律」¹³，此為國會得以制定組織法或相關人事法律之立法依據，因此，美國之中央政府在強調三權分立（separation of power）與制衡（check and balance）之原則下，國會對於行政部門無論於人事任命或是組織配置均有高度之影響力。

依據美國法典彙編第五篇第 105 條規定：「行政權所屬機關(Executive Agency)包括部、政府企業及獨立機關」¹⁴，依此，現行之行政部門除了白宮辦公室（Executive Office of the President）外，尚包含（1）由副總統、各部部长和其他總統指名之官員組成之內閣，其功能在協助總統處理政務，於三權分立的精神下，內閣閣員不能兼任參眾議院議員（2）由總統直屬統轄之獨立機關（Independent Executive Agencies），但總統多半對這些獨立機關事務涉入較少，主要由國會負責（OECD, 2002）（3）為了確保行政中立性而設立之委員會或合議制機關以及（4）其他官方、半官方支機構、基金會和各類組織協助處理公共服務等部分（Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010: 209；行政院研考會，，2002），以下將焦點集中在內閣部會內二級及三級機關間之指揮監督機制現況。

（一）政務、事務配置

美國行政部門具有高度政治任命色彩（Kraft and Furlong, 2007），於政務事務配置上為政務、事務合一制，亦即其許多職位除較低階之事務層次

¹³ 原文如下：”To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof”.

¹⁴ 原文如下：“Executive agency” means an Executive department, a Government corporation, and an independent establishment.”

人員多為常任文官外，許多人員於政務事務配置上較具彈性，其與該國之組織設計目的不在於進行有效率之協調，而在於良好的治理（Peters et al., 2010）有關。行政部門政務任命之權力主要來自於國會的授權，美國憲法第二章第二條（Article 2, Section 2）規定：「...總統提名大使、公使、領事、最高法院法官及其他未另作規定之美國官吏，經參議院之咨議及同意任命之。但國會如認為適當，得以法律將下級官員之任命權授予總統、法院或各部長官」。¹⁵因此，大部分的政務任命皆須經由國會同意，但若是較低階之政務官則毋須經由國會同意，僅需總統或是部長同意即可（OECD, 2002）。

於部會內部二級機關之政務首長（departmental secretaries）皆為政務任命，除部長外需政治任命且須經由國會同意之官員包含副部長（deputy secretaries）、政務官（under-secretaries, assistant secretaries¹⁶）、局長（bureau chief）、委員會顧問（regulatory commission members, ambassadors）（OECD, 2002）等職位，此些職位之設計多半與主要政治情勢或時事發展有關；另一方面，為了增加常任文官的彈性與流動系，於 1978 年設置之高級文官團的設計目的即在於提高部會首長運用資源的彈性並給予文官更多的生涯機會（彭錦鵬，2007, Hague R, Harrop M, Breslin S, 2001; 侍建宇譯，2001）。

在「文官法」之架構文件下，設立了「高級文官職位」(SES, senior executive service)，高級文官團可以分為「永業職」和「一般職」，其定義為從事此五項職責之一¹⁷且列等一般俸給 15 職等以上或首長俸表第 4 與第 5 俸等毋須參議院同意由總統直接任命之職位（彭錦鵬，2005: 68）。

¹⁵ 原文如下：”...and he shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint ambassadors, other public ministers and consuls, judges of the Supreme Court, and all other officers of the United States, whose appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by law: but the Congress may by law vest the appointment of such inferior officers, as they think proper, in the President alone, in the courts of law, or in the heads of departments.”

¹⁶ 此些職位於美國多為政務官性質。

¹⁷ 此 5 項職責為：指揮機關所屬組織單位、負責某項或某幾項具體計畫或方案成就事宜、監督組織單位工作目標的進度，並定期調整或評估工作內容以達工作目標、監督所屬工作人員工作與負責政策制定或決定等主管職能（彭錦鵬，2005: 68）。

於三級機關的部分，其局長之任命方式可以分為三種，約各占三分之一：(1) 政務任命：由總統任命，於擔任局長前往往擔任過其它職務，並曾經在總統所屬政黨任職過一段時間，然而擔任局長的政治生涯不會太長，平均在 2 年到 4 年之間(2) 常任文官：有一些局長職務的設計雖然為政治任命但是會由文官擔任，然而常任文官要能夠擔任局長往往需要花費較長的時間，才能由職務生涯 (career past) 取得擔任局長的資格，此外由文官擔任之局長相較於政治任命，部對其有較高的控制力，但亦有不同看法表示聯邦之官僚系統難以控制，而以第四部門 (the fourth branch) 稱之¹⁸(3) 專門技術人員：此些局長的任職取向只要依據其專業性，因此能夠獨立於政府，¹⁹只要其具有一定之技術或專業能力，擔任局長毋須花費過長之時間 (Meier and Bohte, 2007)，將其各類型整理如下表：

表 17 三級機關任命方式

	政治任命	常任文官	專門技術人員
年齡	中	高	低
上級對其之控制	中	高	低
中立性	低	高	高

資料來源：本研究

整體聯邦政府行政部門之政務任命比例，Guy Peters (2001) 表示在聯邦層級行政部門約有 3000 多位政治任命之職業 (任雲楠譯，2008)，而其中大部分皆需要國會的批准，且伴隨總統及部長希望能對機關有效控制，政治任命的比例還會逐漸提高 (Light, 1996; OECD, 2002)。然而，法律即使賦予總統任命政務官之權力，相對的為了維持政治穩定性，於某些單位

¹⁸ The Rest of the Federal Bureaucracy. <http://www.netplaces.com/american-government/the-rest-of-the-federal-bureaucracy/>。難以控制的原因只要在於政治任命之官員任期短暫，平均任期不到兩年，以至於常任文官可能發生不願積極落實政策的情形。

¹⁹ 即使其仍具有一定政黨傾向，但無須依附於政黨而只須忠於其專業。

亦設計了保障政務官任期或是須具有專業經驗之機制（OECD, 2002）。

表 18 美國政府機關政務、事務職務配置

機關層級	二級行政機關	三級行政機關
首長職務型態	政務官	政務官
副首長職務型態/人數	政務官	1/3 以上為政務官

資料來源：本研究

整體而言，美國之中央政府偏好採用政治任命勝於職務升遷，此種高度政治化（Meier and Bohte, 2007; Meier and Bohte, 2007）之現象表現部會內機關之實際互動上可由幾個角度來觀察：首先，由控制力之角度來看，不同的部會對其業務單位之控制力會有所不同，有些部對局或其他機構的控制力就較大；然而有一些因為業務性質、專業性或歷史因素，對局或是其他機構的控制力就較小，有些組織甚或比部更具名氣（Kraft and Furlong, 2007），比如說衛生福利部（Department of Health and Human Service）在其健康服務（Public Health Service）的部分其出現的時間較部來的早，在法律依據不同的情況下，自然部對健康服務這方面的控制力就會較低（Meier and Bohte, 2007）；其次，由權力運作之角度來看，各部之聯邦辦公室（Career federal officers）具有相當之權威決定公共政策之方向，其通常和白宮或國會具有密切的關係，而非僅是僵硬的適用法規（Kraft and Furlong, 2007）。

（二）幕僚、業務配置

在政府體制上，美國的行政系統是由總統所帶領的，為行政系統之最高首長，貫徹並執行法律。其下於二級機關設有 15 個部會，對於總統所提名之部長名單，國會必須予以批准²⁰（參議院以簡單表決形式），且只有總統可以

²⁰ 資料來源：U.S. Government inf.
<http://usgovinfo.about.com/od/the-president-and-cabinet/a/execbranch.htm>

解雇他們。各部內的組織結構大致置有部長（Secretary）、副部長（Deputy Secretary）、次長（Under Secretary）、助理部長（Assistant Secretary for Administration）等職務，其中部長、副部長、次長具政務任命性質，每個部內大多設有一些基本之業務單位，比如說公民權室（Office of Civil Right）、檢察總長（Office of Inspector General）、公共事務處（Office of Public Affairs）及資訊處（Office of Chief Information）等組織，然而各部之名稱及配置仍略有不同。

觀察美國之部會其幕僚及業務人員之配置，其大致可以分為 3 種樣態，其一為於二級機關之部分同時有業務單位及幕僚單位，而其下轄之三級機關業務性質獨立於二級機關之業務單位；其二為二級機關之部分亦同時具有業務單位及幕僚單位，但三級機關與二級機關之業務單位具有轄屬之關係；其三為二級機關同時具有業務單位及幕僚單位，但缺乏三級機關之設計。

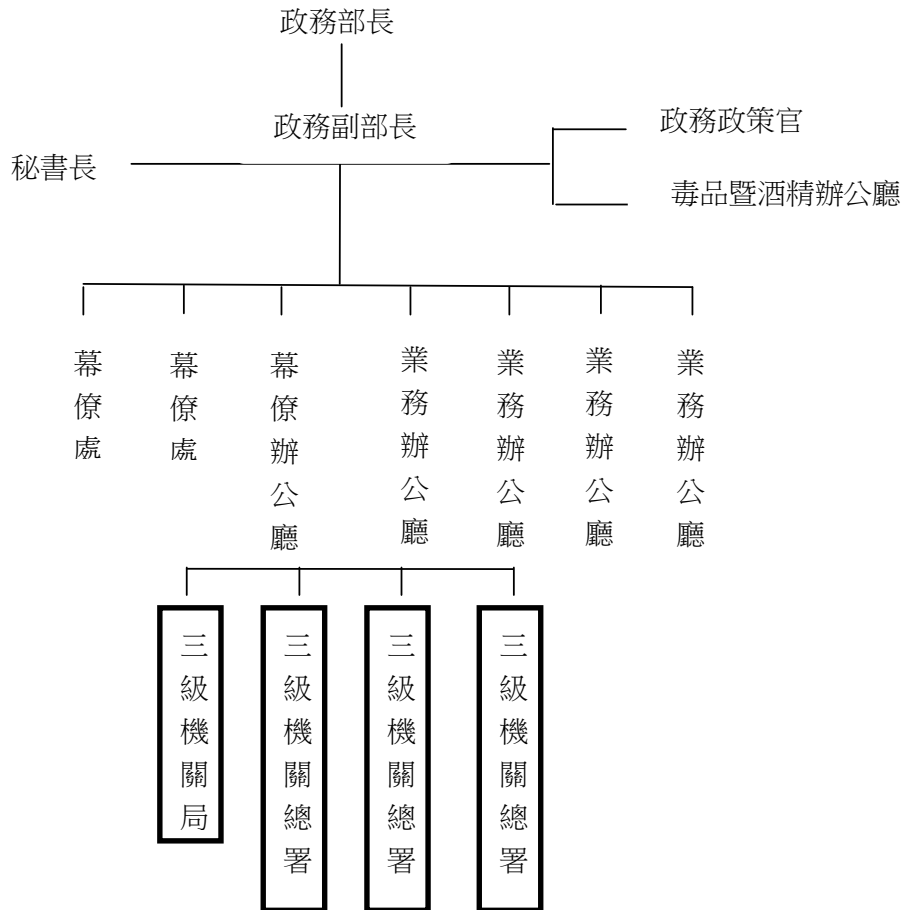


圖 6 美國運輸部之組織架構

資料來源：本研究

(三) 部門功能設定

基於美國憲法第一章 (Article 1) 之相關規定，美國之部或機關之設計或權能，國會有權決定此些單位之任務、人員之配置或此些單位之存廢；亦即，任何機關之重大機制之變革、創設或裁撤皆須經由國會的批准 (OECD, 2002)。

美國之內閣設立於 1793 年，華盛頓於建國並起草法律的過程中表示「內閣應扮演政策顧問和管理者的角色 (cabinet staff should serve as policy advisors and department managers)」以及「內閣之選取應基於功能導向 (merit)，盡可能反映政治及地域之多樣性」²¹，因此，內閣由最初之部長會議而後逐漸建構為現今之內閣型態；然而，內閣之運作模式、各部之互動模式或與總統之互動關係相較於法律規定其更依賴於長期運行之政治慣例 (OECD, 2002)。檢閱美國關於聯邦政府之組織法，主要規定於美國法典彙編第五篇中。

該國之辦公廳局處是聯邦政府主要之業務執行單位，此亦形成該國之部會結構上下層級並未區分的非常清楚 (侍建宇譯，2001；OECD, 2002)，而此些分支結構於組織架構中，有些部會置於部內平行於幕僚單位之位置；而另一些部會則有部分置於幕僚單位之下但直接受上級主管機關管轄；另一些部會則兩者兼具。舉例而言：運輸部 (Department of Transportation) 即有較完整之三級機關形式，以航空業務為例，其上層組織有航空及國際事務處 (Assist Secretary for Aviation and International Affairs)，其下層組織亦有聯邦航空事務單位 (Federal Aviation Administration) 相呼應；然而，相對於教育事務，教育部 (Department of Education) 幾乎沒有三級機關之設計。

實則無論這些單位所處之部會位置，於組織架構中雖受上級機關或白宮之管轄，但於實務運作上，此些單位均具有相當高之自主性，由於經費之撥

²¹資料來源：U.S. Government inf.
<http://usgovinfo.about.com/od/thepresidentandcabinet/a/execbranch.htm>

款權來自於國會，相較於白宮或部長，國會具有更大之影響力。然而，即使上級之行政權對於此些辦公廳局處並未有完全之拘束力，每個部之政務首長仍被賦予不同之職責，成如上述亦可於各部會之組織架構相對照，如運輸部，由於運輸業務具相互連結特質，其部長或政務任命官員必須針對部內各項局之業務如公路、海運、航空進行協調，其上下層級之監督機制即較為明顯；然而，如商業部，其各項業務如貿易、工業政策或經濟事務就相對得較為獨立，於此於組織層級上部長的角色就較為降低（OECD, 2002）。

（四）組織改造歷程

美國的部會組織及其所屬各單位基於權力分立制衡之原則，容易傾向部會組織的結構需經由法律的審定，在法律保留的原則下，其組織結構的相關規定往往較具有硬性色彩及不容易變動的特質（彭錦鵬，2009）²²，然而即使其政府體制具有穩定之特質，其仍呈現非常複雜的創造，撤除和轉變的過程（Peters, 1998: 56，陳坤森譯）。

美國之中央政府之組織功能於組織設計時，即是重視治理的能力，因此此後一連串機制大部分之目的皆為了補強協調機制的不足，然而不同時期仍然有不同的機制發展。

於 1980 年代之前，美國之組織設計偏重於總統與部會首長（cabinet secretaries）權力的平衡（bilation），總統之職權相較於各部對於部所屬之單位具有更高的控制力，事實上，美國內閣形式上的意義大於實質的意義（Peters et al., 2010）。Johnson 和 Nixon 政府時期皆嘗試藉由訂定整體目標取代部門或各單位個別計畫的方式要加強政府的協調功能，然而諸多措施例如 Johnson 的計畫預算制度（PPBS）或 Nixon 的目標管理計畫最後都遭遇失敗。

1981 年到 1992 年間共和黨執政時期，雷根及布希總統，並未針對現有機制作大幅度的更動，而是在既有的組織設計上將決策權力向上集中，例如高爾成立之績效委員會（National Performance Review），其機關導向

²² 然而亦由於此特質連帶其地位和名義上的權力都較能夠獲得完整的保障（Peters, 1998，陳坤森譯）。

(agencies-oriented) 之績效設計，使得機關之作為偏向自身任務的達成；到了柯林頓政府執政時期，政策企業家在這其中扮演重要的角色，開始嘗試將機關的業務與整體政策連結，增加機關與部門的政策協調；到了 George W. Bush 總統開始注重部與部間與部內的協調，例如訂定了許多交叉計畫 (cross-cutting programmes) 利用交互績效的測量增加單位間業務的合作，此外，因為 911 攻擊事件成立之國土安全部也將 20 餘個獨立組織整併，減少協調成本。

部門之創建或調整有可能是依據組織策略以及目的的演進或改變，亦或可能是基於「成本減少」目的之達成，Nick Ragone 認為必要性 (specific necessity)、利益團體影響 (narrow — but powerful and highly organized)、公益 (interest of the general public) 及政治象徵行為 (symbolic act or a gesture of political favoritism) 等皆是部門創建的原因，舉例而言，教育部和衛生福利部在 1980 年代之前，其仍為龐大之教育、衛生暨福利部²³。

相較於部門創建，部門亦可能面對降級或撤除的命運，但非常少數。舉例而言，1993 年在新公共管理的理念下推動的美國政府再造運動，其中央政府組織事實上並未精簡，反而呈現逐漸擴張的趨勢 (Light, 1995)²⁴，1993 年柯林頓 (Clinton) 當選總統後，由副總統高爾成立全國績效評鑑委員會 (National Performance Review) 開始帶領改革，其重點在於藉由各項計畫之推動來達到效率、效能之要求，包含精簡或績效評估等手段，然而總體而言該改革計畫之成效並不大，其一因素為國會之阻力²⁵，未能和國會進行良好的合作，此外來自聯邦機構內部各機關之組織利益亦為改革帶來不小的壓力²⁶ (Norris, 2000)。

²³ 而後在教師團體壓力下，教育部才獨立 (Peters, Rhodes. & Wright. ,1999)

²⁴ 其精簡主要表現在員額和繁文縟節的精簡，舉例而言，於柯林頓總統時代，在副總統高爾的帶領下，即於未改變組織結構之前題下來達成效率的提升。

²⁵ 於 Clinton 任期之後四年，國會之阻力有逐漸縮小趨勢。

²⁶ 包含其中遭到精簡 (退伍軍人醫院) 或整併 (法務部之酒精、菸草及爆裂物管理局) 之機構之施壓。

美國之部門約幾十年就會有新的部門創建，相較之下，降級及裁撤相較於創建較為不易，此關乎美國之部門組成特性：部門之創建依據實務要求，但降級或裁撤在法律明文規定或既獲利益之壓力下，較難成功。

（五）小結

整體而言，美國政府之上下級指揮監督機制可由幾個面向進行觀察：首先，就部際結構比較方面，美國各部會間組織結構呈現不同之特色，有些組織有較完整之三級機關形式，有些機關則無；其次，就政治任命程度而言，美國政府具有高度政治任命色彩，在高度政治任命下，一方面二級機關對三級機關之控制程度呈現穩定樣態，隨著任務性質之不同，控制程度亦不同，另一方面，在權力運作上，聯邦部會各辦公室和白宮之連結程度高；第三，就集權程度而言，各部會首長及三級機關具有一定程度之裁量權，屬於集權程度不高之指揮監督模式；最後，就協調機制之設置方面，由於行政權最終為總統掌握，協調機制亦由白宮負責，並賦有課責之功能。

就歷次組織改造之角度觀察，在成文法法律保留下，組織之變更彈性較低，但在外在環境之變動下，組織結構仍會進行一定之調整，觀察美國之政府結構變動情形，包含部會之個數或是職權之多寡，可以發現美國之政府結構呈現逐漸擴張之趨勢。

二、 瑞典政府內部上下級指揮監督機制

瑞典（Sweden）之中央政府於部長扮演之角色或附屬機構之性質皆不同於其他歐洲國家，其導因於獨特之憲政發展傳統。該國之憲法經由三次變革，結構可以分為「政府組織法」(Regeringsformen)、「王位繼承法」(Successionsordningen)、「新聞自由法」(Ytrandefrihetsgrundlagen)和之後新增之「議會結構法」構成，為歐洲大陸第一部成文憲法（曹沛霖、徐宗士，2002），1809年確立部（ministries）和機構（agencies）分層的結構（OECD, 2002）。依據憲法之規定，中央政府分為國王、內閣、議會和司法等部分，且依據憲法第五條規定：「政府統治國家，並對議會負責」。

不似一般歐洲國家，瑞典國王握有實權，但實踐中仍為內閣治理國家（曹

沛霖、徐宗士，2002)。現行之中央政府組織行政事務由總理負責，總理(Prime Minister)由國會(Parliament/ Riksdag)任命，由總理辦公室(Prime Ministers Office)統轄內閣之 23 名部長(包含不管部大臣)、11 個部會(Ministries)和約 300 個政府機構(Agencies)，部長及部會數不受法律限制，於內閣下部會結構可以概分為部會(Ministries)、局處(Boards/Agencies)雙元結構。

(一) 政務、事務配置

瑞典之中央政府結構分為上層之「部」與下層之「局處」。在此 11 個部會中，其成員約有 3000 至 4000 名，其中約有 200 名為政治任命；而於機構除各局長為政務官外，約有 200000 名常任文官(瑞典官網；OECD, 2002)。

於部(department)之層次，每個部由 1 至 3 名政務大臣組成，由其中一名大臣擔任部長(桂宏誠，2011)，依據憲法第 6 章第 1 條之規定：「總理按第二條至第四條規定任命，其他大臣由首項任命」，且部長或各大臣之任命毋須議會同意，但議會得對總理或任一大臣提出不信任案。

除部長外，於政務官之部分，由各部司長(director-general)負責統理各部事務及法律事項，因各部之結構與職能之不同，尚有一些由政治顧問(Political Advisers)、新聞秘書(Press Secretaries)等職位構成之政策幕僚群，此些人員隨政治變遷而有所更替；於常務官之部分，各部置有常務次長一職(director-general for administrative affair and legal)，對部之業務及法律事務進行監督與協助，常任文官之設置目的在於維持效率政府的運作，該國之文官無論在職位調動或是公私轉換均具有高度彈性，希冀於各項業務上均有合適之人員，故亦相當重視文官之技能與資歷(OECD, 2002)。

於「局、處」之層次，其政務與事務之配置，以大量文官為主體。於政務官部分，局長由首相任命，以總理辦公室之不管部大臣、其他內閣成員等政務官為主，或可由常任文官群中進行任命，任用彈性大，但首要原則為「須具備專業性」，近年來有擴大政務任命之趨勢，任期的限制為 6 年，但一般任期為 3 年(OECD, 2002)。於常任人員部分，招募途徑多樣，具強烈市場導向(Peters et al., 2010)，以專業技能為招募標準，1994 年公務人員僱用法(The Law of Public Employment)的頒行，允許執行機構可以自行決定人才晉用與

薪資的標準，此亦擴張執行機構之效率與競爭力。

此外，相較於「美國、韓國」等國有高級文官團制度之設計，瑞典在「小政府」與「減少公私部門差異」訴求下，並無的「高級文官團」制度，但實則導因瑞典本身人才晉用的制度即非常開放，其「職位制」(position-based system)之系統允許初階人員之流動，因此，相對的，其最高階之文官由政府任命(彭錦鵬，2007；桂宏誠，2011)。而近年來亦建立「國家品質與發展理事會」(National Council for Quality and Development)來增加人才徵補的管道(彭錦鵬，2005: 3)。

表 19 瑞典政府機關政務、事務職務配置

機關層級	二級行政機關	三級行政機關
首長職務型態	政務官	政務官
副首長職務型態	政務官與事務官	事務官

資料來源：本研究

(二) 幕僚、業務配置

瑞典部之結構負擔政策規劃職能，而不涉及業務執行，依據各部之性質設有不同之局處，但各部大致均設有行政暨法律事務執行長(Director-General for Administration and Legal Affairs)、法務秘書處(Legal Secretariat)等輔助單位，負責維持各部行政事務之合法性、統一性及一貫性；此外，依據各部之專業性質，設有各業務單位，而此業務單位其任務為針對其主管事項擬定有關法律、提案或預算草案等行為。

觀察該國現行二級及三級機關之指揮監督機制，其中央政府機構為了達成政策領域的統合，而將相近之業務統合成一部，故在其幕僚及業務配置上，可以發現除了幕僚單位外，業務單位之政務或常務官皆有各該負責之事務，但一般而言會設立一協調辦公室，但此做法仍舊導致部與其下執行機構局處協調之困難，此協調的困境可以分為以下兩點(OECD, 2002: 141-144)：

1. 中央部缺乏明確的對執行機構的指揮監督機制：亦即部缺乏一個監督

的職位或是機構對執行機構進行全面的監督，而類似之職位做為初階人員的職位在職訓練。

2. 部與執行機構規模的不平衡：形成部對執行機構的資訊不對稱問題。亦即部雖然有權對執行機構之目標設立績效標準，但一般而言執行機構都會自行設定目標。此權力運作上的問題，亦常為委員會必須解決的紛爭。

整體而言，瑞典之「部」業務及幕僚之配置，由於將大量的職能遞移執行機構，其組織設計相對簡單。

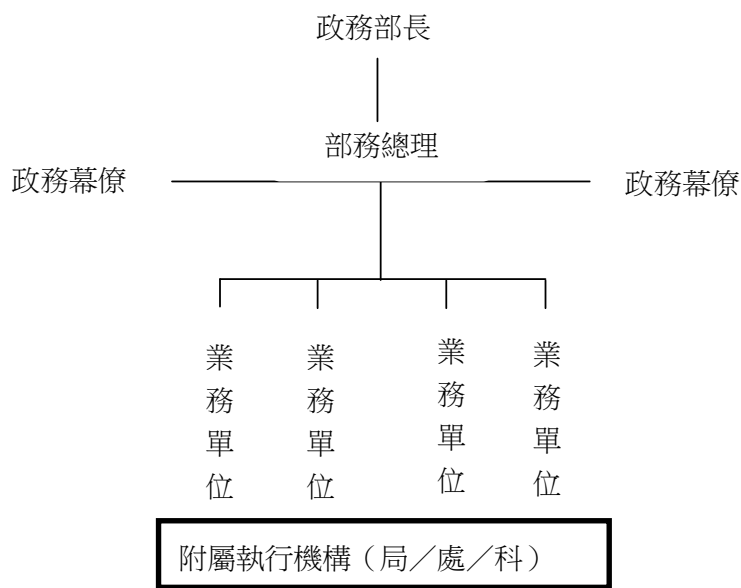


圖 7 瑞典中央政府組織架構概念圖

資料來源：本研究

(三) 部門功能設定

瑞典在中央政府體制上，「部」的角色較不明顯，為一種「小部及自治機構」(small ministries and autonomous agencies)為主之框架(OECD, 2002)，

於瑞典之憲政發展過程中，局（處、委員會）之出現早於內閣（曹沛霖、徐宗士，2002），各部之間在共同協調（co-ordination）原則下，呈現「小、緊密及集權」之特色（Elder and Page, 2000）。

部之功能在於政策設計、規劃和執行，主要為政策指導性角色，而其下所屬之各機構雖隸屬於部但具有高度之獨立性，在運作上雖受到上級組織「部」的監督，但具有高度的自主性，上級僅可以針對撥款、國會決議事項做原則性的指揮，但無權干預機關之日常運作、特定業務之執行及如何適用法律，此外，依據憲法第7章第2條之規定「內閣在審議各項事務時應徵詢各有關當局，以獲得必要的信息與意見」，這些機關（Agencies）亦具有政策建議之功能，協助政策的擬定²⁷。

於此，該國中央政府組織結構受到強機構及集體決策等影響，集體決策之優勢在於該國的內閣結構充分展現協調之性質，其可歸類為以下幾個面向：（1）於部際層次設有行政辦公室（Administrative Department）協調各部事務（2）各部之內設有協調機構，舉例而言，教育暨科學部設有協調秘書處（Coordination Secretariat）或國防部設有經濟、員額、歐盟協調、通訊技術、資訊之單位（3）瑞典之部之結構時常有兩項相近之事務結合成一部，舉例而言，教育暨科學部即同時結合教育及性別平等業務或職業部即結合，此類之部之結構會具有分屬兩項業務之政務官，包含部長、國務秘書等政務官。

然而，此些強機構及集體決策之特質亦使「部」面臨虛空之危機：於集體決策方面，在以總理為首之集體決策下，各部部長為一諮詢性角色

（consultative ministers），部雖處於中層管理者之位階，但「集體決策」之原則使其職能向上遞移至總理，由總理辦公室（cabinet office）和政治團隊針對各部之政策方案進行決策；另一方面，在「強機構」之原則下，部對於下級機關之執行力、預算配置等問題缺乏足夠的控制力，其職能亦向下遞移至各執行局處而形成一種「內閣的缺席（the absent ministry）」或「部長的缺席（the

²⁷ 英國之「政署」設計亦類似此種功能，事實上，英國之政署制度原型來自於瑞典獨立性較高之政府單位：英國之政署模式以「服務績效」的達成作為主要目標，在「部」之下，藉由「架構文件」之規範，由執行長全權負擔不同專業功能之政策執行（彭錦鵬，1999: 89）。

absent of ministerial rule)」的現象（OECD, 2002）。

觀察瑞典內閣之雙層結構，隨著行政業務之增加，瑞典之內閣仍未擴大，Mans Nilsson（2006）以氣候和核能政策為例表示其職責仍主要落在執行機構上，此是因部會能力限制之問題，由於相較於部會之高度政治任命性，執行機構具有較高度之政策分析能力，故部會始終維持在小規模。整體而言，瑞典的決策體制偏重協調機制以及部會間的網絡連結能力甚於層級節制之控制，但亦由於如此，二級機關對於三級機關之指揮協調能力較為薄弱，因為此協調機制主要表現於二級機關間之部際及部內之協調。

（四）組織改造歷程

關於瑞典的中央政府組織演變具有強烈的歷史根源，部（Departments）和機構（Agencies）的功能角色受到憲法的保障，不能輕易變更（OECD, 2011a: 7），然而其仍經過幾次小幅度的變革（曹沛霖、徐宗士，2002），而 1634、1772 及 1809 年代表性修法，將瑞典之組織變革簡單分為以下階段。

第一階段為 1960 年代進行之組織調整，此階段之調整在於對業務功能進行釐清，使各職位之任務更為明確。於 1965 年之組織結構下，部之結構主要分為國務秘書（Secretary）和辦公室主任（Secretariat for administration）兩個主要職位：國務秘書負責政策制定，辦公室主任負責政策執行事務，然而由於實務上遭遇政策不易劃分、事權規劃不清之問題，於是將此行政領導階層重新進行配置，而轉變為現行之結構，由國務秘書、辦公室主任和法務執行長（Legal secretariat）共同分擔行政領導之責任；此外，於內閣層次，1975 年，瑞典之不管部大臣原先具有兩種類型，而將其中的技術法律顧問併入法律部（Legal Section），而僅剩下負責減輕部任務之大臣，此大臣之任務特色在於政府有些業務不會設置部，就交由這些大臣來處理，而亦被稱為「不管部顧問」（Free-Standing Adviser）（Elder and Page, 2000；曹沛霖、徐宗士，2002）。

第二階段之憲法調整並未對內閣結構進行大幅度修正，而於第三階段之憲法調整導因於歐美國家掀起之組織改造風潮。1982 年瑞典政府在公部門規模龐大且預算赤字嚴重的情況下，當時執政之社會黨（social democratic）在

公共事務部（Public Administration ministry）的帶領下，開始計畫進行組織的改造：（1）在政府內部，結果導向（result-based management）的控制將瑞典核心政府的行政作為予以簡化，而賦予執行機關於人事任命上之高度自主性，希望能夠提升政府的整體績效，亦即藉由大量的授權、分權、私有化等過程促進三級執行機構（agencies）的專業化（specialization），在這整併的過程，使機關的總數減少，而機構間的異質性（heterogeneity）及競爭性（competition）增加，但從而也導致上級機關對政策的控制力降低；（2）伴隨著機關各負職能的提高可能產生之業務不連貫或疏離感等問題，公共事務部亦強化了政府與機關間的領導及業務協調效能（Peters et al., 2010）。

於 1990 年代初期，瑞典於財務方面產生高失業率及經濟衰退等危機，在保守黨政府執政下，於此時期，改革之旗幟主要由財政部（Ministry of Finance）負責，針對部門以下之機構進行大規模之組織重組，機構面連一連串消除、整併及創建的過程，目的在希望能明確各機關之職能：於此波改革後，機構的數目由 1990 年的 1360 個減少為 1998 年的 590 個（Peters et al., 2010），但機構的數目減少並未削減機構之自主性（Peters et al., 2010），因此，為了解決執行機構專業性增強導致各部（departments）對機構缺乏足夠策略性控制力的困境，自 1995 年以後，開始強調上下級機關在政策及資訊上了連結，而藉由政府 e 化、區域協調或訓練等機制，間接也促進了對層級節制需求的提升，然而終因為小規模之部之結構而對於三級機關缺乏足夠之控制力。

整體而言，瑞典之中央政府可以歸結出以下五點特色：（1）相較於其他國家，其雖有 11 個部會，但員額和組織架構仍保持最小國家的內閣配置；（2）部之間溝通流暢，組織或政治衝突並不頻繁；（3）區分為小型的政策決策部門及服務執行機構之雙元結構，使各部可以省去執行細節，專注於策略政策指揮；（4）為了維持部之簡潔性及共同協調之特質，沒有固定之委員會系統²⁸；（5）預算權的轉移，給予行政辦公室（Administration Department）處理

²⁸ 瑞典之委員會非為固定性質，屬於機動性。當國家面臨突發之狀況，可以針對特定議題設置調查委員會處理，該委員會由專家、政府官員和政治家組成，而總理其一職責在於批准各部之設置委員會之要求。

資料來源：Government of Swedish：<http://www.sweden.gov.se/sb/d/3145>。

各部預算之權限 (Elder and Page, 2000)。

(五) 小結

瑞典政府之上下級指揮監督機制可由幾個面向進行觀察：首先，就部際結構比較方面，瑞典之部會結構為雙元結構，上層為決策之部，下層為執行之機構；其次，就政治任命程度而言，其政治任命程度高，雖多數仍為由文官組成之常務職但「部」之主要職位及「局處」之首長均為政務任命；第三，就集權程度而言，上層之部結構呈現「小、緊密及集權」之特色，然而其雖然部呈現集權之結構，但其下屬之執行機關仍被賦與高度的行政裁量權；最後，就協調機制之設置方面，瑞典的內閣結構於部際及部內互動間充分展現協調之性質。

就歷次組織改造之角度觀察，瑞典在半成文法之規範下 (曹沛霖、徐宗士, 2002)，組織之變動較具有彈性，不同之政府會對內閣結構進行調整。此外，瑞典亦經歷幾次較大規模之組織改造，但其仍舊呈現「小政府」之結構。

三、 韓國政府內部上下級指揮監督機制

韓國 (Korea) 在歷史因素影響下其政治組織及文化一定程度受到日本及美國之影響。該國之中央政府具有強烈的總統制精神 (林秋山, 2009)，儘管於 1987 年修訂之憲法希望以立法平衡行政權之過度擴張，但大統領對於政策制定仍具有強大的影響力 (Jin, 2008)，無論於政務推動或組織改造中大統領之政見皆具有舉足輕重的地位，於 2008 年組織改造後中央行政系統現有 15 個部會，分別掌理不同政務。

依據政府組織法之規定，中央政府包含大統領、國務總理及各部會三個部分 (行政院研考會, 1991)²⁹，分述如下：(1) 大統領：相當於我國之總統，依據政府組織法第 11 條之規定：「總統為政府之最高領導者，依法令指揮、監督所有中央行政機關之首長」，國務總理及各部首長由大統領 (總統) 任命；(2) 國務總理：為內閣之首，政府組織法第 16 條之規定：「國務總理

²⁹ 韓國組織法歷經多次修法，最新一次修法為 2008 年。

受總統之命令，指揮、監督各中央行政機關之首長。國務總理如認定中央行政機關首長之命量或處分違法或不當者，得取得總統之認可中止或取消之」，國務總理之主要職能在協助大統領處理政務，但人事及政策決策權主要仍由總統掌握，亦即，一般而言，國務總理相較於直接管理各部會，其職責較偏向於擔任大統領之助手（Jin, 2008）；（3）部會：部會置於內閣之下，為中央行政執行系統之核心。長官由大統領任命，多半具有一定之背景，有些長官為國會出身，且長官之更替頻繁（Jin, 2008）。

（一） 政務事務配置

韓國行政機關之員額配置亦具有政務及事務之差異，且政務及事務官之配置皆明文規定於相關之組織法律中。依據韓國政府組織法第 29 條之規定：「行政各部應置有長官及次官。長官由國務委員擔任，次官由政務職為之³⁰」。各部之結構其層級配置如下圖所示：

³⁰ 原文如下：”There shall be a Minister and a Vice Minister in each Ministry. The Ministers shall be appointed as the members of the State Council, and the Vice Ministers shall be appointed in political service.”長官如同我國之部長；次官如同我國之副部長。

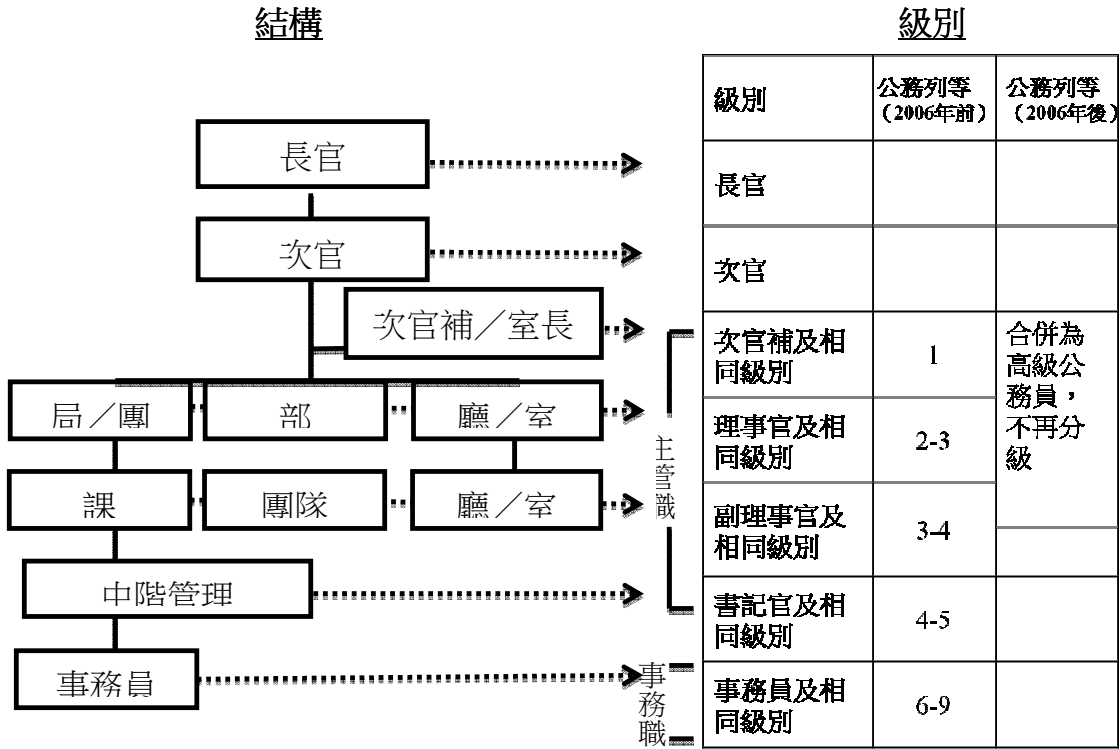


圖 8 韓國組織層級及人員配置圖

資料來源：Organization of the Government of Korea. (212). Organizational Innovation Division et al. , 2005

於政務官方面，長官及次官相當於我國之部長及副部長皆為政務職，與國務總理協商後由大統領負責任命，需經由立法院 (National assembly) 同意，但僅須對大統領負責 (Berman, Moon & Choi, 2010) 且此些政務官之任期不受保障，在憲法授權下，大統領得任意任免國務總理和長官 (Jin, 2008)。

於事務官方面，其分別有官等及是否為永業職兩項判別標準。在職務等級方面，該國事務官依其權責輕重分為 9 個等級，對應中央政府之組織結構於次官補層級開始有事務官之配置，次官補其職務依據行政機關組織與員額通則之定義為「就長官特別指示之事項，運用專業知識與經驗，對政策之研擬、規劃、調查、研究等等，提出卓見，直接輔佐長官及次官者」（行政院研考會，1991），亦即，次官補負責協助長官或次官等政務職指示之業務；於是否為永業職方面，若為永業職之文官適用標準之 9 職等之職務列等及俸給之相關規定；若為非永業職又可區分為政務、特定、契約、僱傭職。

此外，於 2006 年後實施之高級文官團制度（Senior Civil Service）將原先 1 到 3 之官等取消，合併為高級文官，高級文官強調績效導向，依其設計目的希望能夠促進高級文官間之效率，於此具有一定之競爭性，目前各部之次官補依政府組織法之規定即為各長官（相當於我國之部長）彈性任用，但此亦為政治性目的或特定之人事安排提供了一些彈性空間（Berman, Moon & Choi, 2010）。此些官等級與是否為永業職之職務設計增加中央行政機關之彈性用人空間。於業務機關（部、局或廳）依其業務性質差異分別置有政務職、事務職或雙軌制之文官，如隸屬於策略暨財政部（Ministry of Strategy and Finance）之獨立機關如國稅廳（National Tax Service）、消費政策廳（Korea Customs Service）、政府採購廳（Public Procurement Service）及國家統計廳（Korea National Statistical Office）之廳長（Commissioner）與次長（Deputy Commissioner）即依政府組織法第 23 條之規定：「國稅廳（消費政策廳、政府採購廳、國家統計廳）設廳長與次長各一人，廳長由政務國家公務員擔任，而次長由高級文官團擔任」³¹，即分別為政務職及高級文官團之公務員。

³¹ A Commissioner and a Deputy Commissioner shall be assigned to the National Tax Service Office (Korea Customs Service, Korea National Statistical, Public Procurement Service). The Commissioner shall be appointed in political service, and the Deputy Commissioner shall be appointed from the state public officials in extraordinary civil service who belong to the Senior Civil Service.

表 20 韓國政府機關政務、事務職務配置

機關層級	二級行政機關	三級行政機關
首長職務型態	政務官	政務／事務官
副首長職務型態/人數	政務官	事務官

資料來源：本研究

林嘉誠、宋餘俠、林亨然（2004）、呂理正（2009）、Berman, Moon & Choi(2010: 340-341)及韓國行政自治部（2005）等針對韓國之中央政府文官配置有詳細介紹，將其整理如下表：

表 21 韓國中央政府文官配置圖

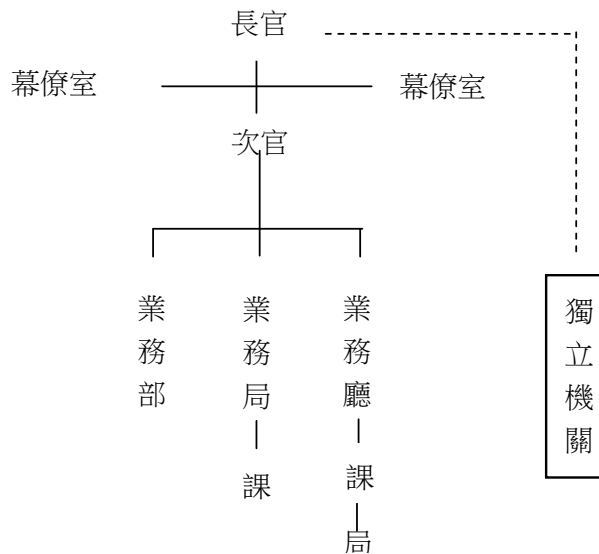
		級別	官等	職稱	對比臺灣	備註 1	備註 2
永業職	一般職公務員	一	管理官	官補、室長、調整官	常務次長、主任秘書	2006年7月合併為高級公務員不再分級。	主管級公務員 (管理職)
		二	理事官	局長	司長、處長		
		三	副理事官	局長、審議官	司處長、副司處長		
		四	書記官	課長	科長		事務職
		五	事務官	係長	股長		
		六~九	主事、主事補、書記、書記補		科員、辦事員		
特定職公務員：於行政系統包含檢事、警察、教育、外務公務員、軍人、國家情報院之職員。							
技能職公務員：鐵路及郵政機關之技能業務。							

	級別	官等	職稱	對比臺灣	備註 1	備註 2
非水業職	政務職：大統領、長官、次官等政務官及依政務職俸給表按職等支俸者。					
	特定職：或相當於一般職 1 級至 9 級之俸給。					
	契約職：分專任、非專任，分 1 至 5 級。					
	僱傭職：分一種、二種及輕勞務職。					

資料來源：本研究

(二) 業務、幕僚配置

各部會之幕僚大致置有長官 (minister)、次官 (vice minister)、次長 (deputy minister)、政策弘報管理官／公報官 (public information officer) 及監察官 (director for inspection)；於業務部份具有辦公廳 (office) 及局 (bureau) 及部 (department) 三類業務單位。此外，某些部會由於部分業務性質特殊，屬於獨立機關單仍隸屬於部會下。



118 _____ 隸屬且為直接指揮監督關係

----- 隸屬但為間接指揮監督關係

圖 9 韓國中央政府組織架構概念圖

資料來源：本研究

（三）部門功能設定

韓國屬於大陸法系，其組織結構之修改皆詳定於政府組織法或相關組織法規中，法律案之提出、總理或部令案之審查或其他法制事務主要由隸屬於國務總理下法制處（Ministry of Government Legislation）負責。在法律明定政府組織及執行相關事項下，該國之中央政府其政務領導階層與文官間具有明確之層級節制與指揮隸屬關係（Jin, 2008）。

該國之中央政府乃至於部會整體結構於歷任總統之改革下不斷歷經裁撤、創新和整併之過程，事實上，於此亦造成韓國之學界和民眾對政府依定程度上之不信任感（邱志淳，2010）。檢視韓國之組織結構，比較 2005 年之部會與現今之部會架構（檢閱日期：2012/2/21）亦經過相當幅度之修正，以策略暨財政部為例，於 2005 年其僅為財務部，後整併國際事務而變為策略暨財政部。依據政府組織法第 22 條之規定：「策略暨財政部、教育、科學暨技術部、外務暨貿易部、公共管理暨安全部、文化、體育暨觀光部、食品、農業、林業暨漁業部、之是經濟部及土地、運輸暨海洋事業部應置有次官各二人」³²。

各部之業務於次官之下設有廳、局或部等業務單位，於早期（1991）之政府組織法中訂有中央行政機關除法律特別規定外，依院、部、處、廳、局設置（行政院研考會，1991），而後為增加組織彈性，將該條文廢除，但大致可以此標準判斷韓國中央政府組織規模，亦即依現行之韓國組織於部會層次，於各部內組織規模編制廳（office）大於局（bureau），局大於部

（department）。如依行政機關組織與員額通則之規定：「中央行政機關如設輔助機關」「局」者，應具備 1.依業務之性質或數量，需幾個分擔履行中央行政機關之所管業務者；2.業務繁重，以達工作量飽和點，以及業務具有獨自性

³² 原文如下：”That there shall be two Vice Ministers in the Ministry of Strategy and Finance, the Ministry of Education, Science and Technology, the Ministry of Foreign Affairs and Trade, the Ministry of Public Administration and Security, the Ministry of Culture, Sport and Tourism, the Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries, the Ministry of Knowledge Economy and the Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, respectively.”

與繼續性者。如屬前項各款之情形者，除非其業務性質特殊者，『局』應置有三個或其以上之下屬組織之業務量。因業務之特殊性，在『局』設置上，不太適當之中央行政機關，得準用『局』之輔助機關，設置『部』，且此情形得準用第一項及第二項之規定」（行政院研考會，1997）。

（四）最適決策權指派

韓國之中央政府歷經多次變革，每位大總統上任後為了進行變革，皆會嘗試修法，其改革動機往往建立在總統之銳意改革企圖上，而並非起因於政治或經濟危急時之變革（邱志淳等，2009）。

韓國總統對於政策具有強大的影響力，於歷次組改中扮演重要推手地位，在韓國中央政府體制之配置下，青瓦台為行政改革的推動者與執行者。事實上韓國之組織歷經多次變革，其主要之改革行動開始於第六共和（1988-）。於韓國歷任總統之改革大多以強調「績效、效率、效能」為目標（邱志淳等，2009），舉例而言，金泳三總統為了因應1997年爆發的金融危機而開始進行組織改造，提出改革之三項目標：1.建立小而有效能之政府；2.達成高競爭力之政府；3.追尋以顧客為導向之政府（Kim, 2000: 145-160），於此目標下國務總理下轄19部。

就韓國之組織改造而言，以1993年金泳三總統和2008年李明博總統之改革最具代表性（邱志淳等，2009）而由於金大中總統（1998-2003）進行了大規模之組織重組，以下以此三次改革作為切入點，觀察韓國之組改情形。

於金泳三總統進行改革之前，韓國面臨貪汙及吏治腐壞之情形，為了處理此些狀況，金泳三總統提出了「新韓國」（New Korea）的主張，針對政府及金融體制進行改革，其於1994年對組織進行重組及精簡，形成2院14部5處14廳，然而就結果而言由於金融危機及貪瀆醜聞，使得金泳三的改革以失敗收場（楊以彬，2006）。

1998年金大中總統設立了行政改革委員會（the Administrative Reform

Committee)³³開始進行改革，希望可以藉由法規的建利達到民主化並挽救瀕臨崩潰的韓國經濟，而金大中之改革計畫也確實達到成效，一方面使韓國的經濟獲得復甦，另一方面也為民主發展建立基礎，其措施可以概分為2面向（邱志淳等，2009；楊以彬，2006）：

- 1、組織及員額精簡：將組織重組及精簡為18部4處16廳，部長數由22名削減為17名，就整體公部門而言，一共削減了120個部門和單位、241個高階職位及8353個職位。
- 2、資源的重分配：為了能夠改善傳統部會之集權及官僚情形，透過成立企劃預算委員會監督傳統以來較為集權之財政經濟部等部之業務職掌運作情形（林嘉誠等，2008；轉引自呂理正，2009）；此外亦在強化公共服務之導向下，亦透過資源的重分配來增加勞動部和醫藥安全廳等單位之資源。

2008年李明博總統成立「國家競爭力總統委員會」（Presidential on National Competitiveness）以「小政府」為目標進行組改，又將2院18部4處18廳4室10委員會（共56個機關）精簡為2院15部2處18廳3室5委員會（共45個機關），亦即為15個部（彭錦鵬，2009：32-43）³⁴，成立自1960年（第二共和）以來組織規模最小之一次（呂理正，2009），就現階段而言，其亦成功達到精簡組織、增進效能之目標。

總體而言，韓國之中央政府特色在於國家具有強烈的主導特質（state-led），於此伴隨著效率、貪腐等問題，其後一連串之改革計畫重點皆在於降低政府角色，而導入更多以市場為導向（Market-led）之機制（OECD 2000a: 8-10）。

（五）小結

整體而言，韓國政府之上下級指揮監督機制可由幾個面向進行觀察：首

³³ 而後更名為「推動政府改革總統委員會」（the Presidential Committee for Promoting）。

³⁴ 主要負責之機構為改革委員會（Regulatory Reform Committee, RRC），該委員會歸於青瓦台的監督改革局（Regulatory Reform Bureau）管理（OECD 2011c: 1-5）。

先，就部際結構比較方面，由部會之組織結構圖觀察，各部會之結構雖仍不同，但皆具有二級機關及三級機關之設置；其次，就政治任命程度而言，總統對於部內之人事安排具有高度主導權；第三，就集權程度而言，在由大總理統領之國務會議下，部會之決策權集中於二級機關；最後，就協調機制之設置方面，國務會議扮演重要之協調角色。

就歷次組織改造之角度觀察，在成文法之規範下，組織結構之變動較不具彈性，但由於大總理對於政策走向及組織改造具有相當影響力，在大總理之推動下，較容易推動組織改造，觀察韓國歷次之組織變革亦皆以大總理為推手之狀況下進行。觀察韓國之組織規模，呈現逐漸縮小之趨勢。

四、小結

現行之各國中央政府大致可以分為立法、司法及行政三大部分，而本研究聚焦於行政部門之討論。各國政府由於組織文化及對中央政府組織期待不同，組織設計也會顯現出各國之特色：

（一）美國

該國中央政府設計之理念強調良好之治理勝於有效率之協調。於總統制下，總統為行政之首長，因此該國聯邦政府有很大部分的權力集中於總統周遭之幕僚（Pierre and Ingraham, 2010），在責任政治下，總統對於部會各重要職位之首長有任命權，另一方面，也由於權力集中於總統，在重要職位為政治任命之情形下，某些三級機關具有一定之決策能力且相對的部對於三級機關就不具有高度之控制權。

另一方面，該國法律為成文法，組織結構較為嚴謹，組織變更須經由繁複過程，不容易輕易變更，較缺乏彈性。

（二）瑞典

該國之中央政府為雙元結構，政策決策和執行分為部會和附屬機構，指揮監督程度低。於內閣制下，在以內閣為首構成之行政結構中大部分由文官所組成，部長由大臣擔任，具政務性質，而於執行機構除局長外，政治任命程度低，部長會嘗試針對其業務提昇影響力，呈現部掌握決策權之現象，其

下屬之機關負責政策之執行，但就執行業務而言，此些執行機關具有相當之裁量權。

另一方面，該國之法律為半成文法，組織結構較具彈性，不同之政府對於部會結構之調整具有較高權限。

（三）韓國

該國之中央政府組織設計，大統領具有舉足輕重之角色。在總統制下於大總理為行政首長對於人事之任命具有高度之掌握權，但另一方面，大總理並未賦與三級機關較多之裁量權，由於一般性政策由行政機關擬定後，須由國務會議（內閣會議）進行討論（行政院研考會，2002）才可決定，於此情況三級機關與部仍具有較高度之指揮監督關係，但近年來有逐漸鬆綁與市場導向的趨勢。

另一方面，該國之法律為成文法，組織結構較嚴謹，組織之變更須經由國會同意，在權力制衡的情況下，組織變更較缺乏彈性。

於此各國在對國家目標、政治體制及法制不同下，復進一步就各國之組織結構加以觀察，可以發現不同國家在政務事務配置、幕僚業務配置與部門功能設定會呈現不同的特色：

（一） 政務和事務之配置

綜觀此三國政務任命之官員皆具有一定比率，顯示提升政務任命的程度是各國之趨勢。美國為政務事務合一制（類似我國之雙軌制），除初階公務員外，高階職位政務事務配置較具彈性；瑞典之政務官員主要集中於「部」，「局處」除首長外其餘皆為常務職；韓國除高階管理者為政務任命外，以文官為主體，但近年來開始強調彈性任用，三級機關亦有雙軌制之設計。

（二） 幕僚和業務之配置

各國之中央政府為支援自身任務或下屬機關業務之運作，皆會設置幕僚及業務單位。美國之業務單位和三級機關之關係可分為無三級機關、三級機關無對應關係級與三級機關有對應關係三種類型；瑞典之幕僚主要可分為掌

管行政事務及法律之兩項職位，其業務單位由於組織改造中將許多業務相近之部合為一部，所以業務單位之間分工明確，但一般而言設有協調單位；韓國之幕僚單位於組織架構中配置於業務單位上，扮演協調之角色，業務單位依組織規模可分為辦公廳、局及部三類。

於協調機制方面，美國及韓國之協調機制皆由總統（大總理）掌握，並多半亦強調課責之功能，相對的瑞典之協調機制置於內閣內，且為以「共識」為基礎之協調機制。

（三） 部門功能設定

首先，由於各國組織文化及組織設計理念的不同，部門之上下機關間之功能設定及互動關係有不同之形式。美國之三級機關具有高度自主性，部長對三級機關之控制力較為不足；瑞典在「強機構及集體決策」下，有「缺席的內閣」的現象，執行機構有強烈之獨立性；韓國之部會上下級機關指揮監督關係明確。

其次，部會結構之集權或分權程度取決於部對三級機關之預算或業務之掌握及控制力，亦為一種部和其下三級機關之強弱關係之比較，部對於三級機關掌握力較強之國家為韓國，美、瑞皆呈現較弱之關係，亦即韓國呈現較集權於二級機關之現象，其次為美國、瑞典。

於此，每個國家必須自行尋找行政體系最佳互動模式的解決方案(OECD, 2002)，藉由檢視這些先進國家之中央行政機關的組織架構即可發現不同國家藉由因應國內特殊的發展歷程、立法和行政的關係、行政體系之互動模式，而發展出不同的中央政府體制軌跡 (trajectories)，藉由與臺灣的現行狀況進行比較，可以發現其中一些監督機制及運作經驗可以作為將來改制後監督運作的參考依據。

（一）我國組改確認「署」為規劃與執行之三級機關，「局」則僅負責執行之三級機關，因此在政策方案的擬定，必須分別分析二級機關與此二種型態的三級機關間的指揮監督關係。

（二）美國強調政務領導與政治任命色彩，思索我國之二級、三級指揮

監督建議方案可採「政務任命或政策配合程度高者」，以及「強化首長辦公室之政策專業功能」。

（三）瑞典所面臨的協調問題，正好可做為我國「活化政策幕僚機制」等決策影響行為調節之建議方案的建構，包括「綜合規劃司(處)」、「參事」或「外部委員會」等應用。

（四）韓國的高度政務任命與集權協調機制（國務會議），則可視為「政務任命三級首長」、「部務會議」等方案的制度建立討論基礎。

唯如前述，靜態制度面的探索為後續動態觀察、政策建議方案的基礎，方案的具體互動內涵、施行上的優劣損益，非以此結構面的分析為足。

第二節 深度訪談資料分析

本研究欲透過深度訪談的安排，向十二位具備行政機關二級、三級互動經驗的實務人員（包含行政人員與政務人員）、長期進行政府組織研究與實務觀察的專家學者訪問（詳細受訪時間與背景，請見前表 9；訪談大綱，請見附錄七；各場次深度訪談逐字稿大綱，請見附錄八），以瞭解我國之政府二級三級機關在組改前、後實務運作上的樣貌，以及此次組織改造是否具有相關的理論背景，作為研究團隊對於瞭解我國當前二級、三級機關互動運作之靜態結構面之來龍去脈的參照分析依據。

近年我國組織改造如火如荼的展開，組織改造之前，臺灣的中央部會結構為以行政院（以下稱內閣）為首之分層結構，而內閣發展的特色，受訪者 P4 認為係一「組織演化之過程」。就其結構來看，第一層級為「內閣」，第二層級為「部（會）」，第三層級為部（會）下之各組織。本研究則聚焦於探討「三級機關署局之組織運作與二級機關對其之指揮監督」，主要集中於觀察第二層級與第三層級之間的互動關係。

本來行政院本身就是負責國家政策擬訂方向的掌握，然後因為國家的政務本來就很多，所以就必須有部，第二個層級。就是說分工，必須內政的管內政，交通的管交通，教育的管教育，文化的管文化，也就是說，他必須要有這樣的一個分工（P3：18-21）。

誠如受訪者 P3 所言，行政體系之分化源自於由行政院（一級機關）開始的功能區分，由於此種分層結構導因於國家政策為一複雜的整體，所以必須藉由一連串之分工，才得以讓整個政策體系運作順暢，在功能分化下，行政院在此中扮演對二級機關和三級機關等指揮監督之責任：

管到三級機關的。程序上他是怎麼做，程序上他是由部長提送給院長批，那這個批應該是形式上的批示，權力是在部會首長身上（P8：170-172）。

然而，此指揮監督或人事任命的性質除特殊之業務外，多屬形式上之批示，此是由於分工授權的結果：為此種分工過程組織由最初之一級機關到後來之二級機關、三級機關開始分化並被賦予分擔不同之職能，實為一種組織演化之概念：

為什麼一個組織，會一直養兒子、養孫子，最主要就是這個組織的業務或權力愈來愈大，大到不得已的時候就好像細胞分裂就分出來了。業務量愈來愈大，職責程度愈來愈高、權力愈來愈大，大到不是一個內部單位可以處理，它慢慢就養大了，養大就會脫離，脫離就變成下級單位是三級機關，很多單位是這樣子出來的（P4：46-53）。

當然，機關演化之過程需具有一定業務上或實質運作上之需求才會進行組織之分化，如同受訪者 P4 所言，這種需求與機關之業務量、權責程度、權力等因素相關。以署、局之演變而言，其需脫離原先之組織可能有（1）業務執行量（2）組織規模及（3）業務性質等三個原因；亦即，原本位於二級機關之司，隨著業務及服務對象的擴大，將因為上述三個理由，而成為一獨立運作或專責性質的三級機關。

第一個就是它會執行很多東西，第二個就是規模大到必須要這樣子脫離，第三個就是指揮上可以運作方便（P4：130-131）。

我們可以○○局的成立為例：

因為我們本來○○業務是在○○司的，○○部的○○司裡。這項業務我們愈重視，然後也需要提供更多的服務，那當然我們要把它增加，讓它這個成為一個專責單位，它必須增加人！那只是把○○司當初它在做○○福利的工作，把它帶出來做（P6：514-522）。

在機關演化之概念下，三級機關因為業務量之擴張而形成一獨立專責之機關；於此基礎下，三級機關間的運作過程與二級機關如何對其進行監督為

本研究觀察之重點。以下，首先，分別以政務和事務之配置、幕僚及業務之配置與部門功能之設定等面向，對於組改前二級及三級機關之組織性質與定位進行釐清；再次，以最適授權管理、專業監督管理與決策影響控制等面向分別探討於組改前依現有之組織定位二級及三級機關如何進行動態互動；第三，整理現行組織內人員職務列等之狀況；最後，就現有之機制提出可能遭遇之挑戰並進一步思考解決方案。

一、組改前二級及三級機關之組織性質及定位

臺灣為大陸法系國家，組織之功能與職掌皆明定於組織法中，故由組織法之修訂歷程便可以看出組織改造的方向。各國之中央政府於組織設計時，皆強調組織之分工應合理明確。就整體結構而言，政務與事務人員配置之比例與位階顯示政府對民主課責、效率與穩定性等面向之選擇；於橫向及縱向分工方面，即使各機關在業務功能導向下，業務及幕僚單位之配置或署局之功能會有不同之樣態，但在相關法規中大致會有一套組織編制之架構。

（一）政務及事務之配置

政務和事務人員配置的比例，反映政府對各單位職能之認知與對於人員扮演角色之期待；亦即，政務與事務配置之比例，顯示中央政府的治理方向，臺灣目前之中央政府是以文官為主體的結構。

整個臺灣的中央政府歷史發展過程是文官在主導的，政務首長是蠻空的，這不符合民主政治基本的原理和原則（S1：24-26）。

而儘管目前臺灣之中央政府是以文官為主體，但是未來之組織改造將彈性鬆綁，開放若干三級機關可以採用雙軌制。除了雙軌制外，即使是以文官為主體之部會結構，關於事務官之任用，上級長官仍保有一定的決定權：

只要本事好，或是我認為忠誠度夠，或是你可以保有一個程度的某一些事情，即使沒有任用資格我也可以用你，政務人員機要的部分來作。問題是說，只要有任用資格你還是會有你一定的這個路徑（P3：131-134）。

事實上，亦有實務界之受訪者表示，以文官為主體之三級機關結構並無不好，因為三級機關在構成本質上，其所負責之職務即不具有政治性，為一個國家基本的公民服務，常任文官的特質反而能增加服務的穩定性。當然，若維持三級機關為文官主導之結構，則強化和二級機關政策之聯繫，為一項必要之工作。

事務官於任用或升遷時須具備一定資格；相對的，政務官隨著首長同進退，於任用上較不受限制。以下整理受訪者認為機關中採行事務官或政務官配置時的優缺點：

表 22 受訪者之事務官與政務官配置的優缺點認知比較表

	事務官	政務官
優點	1.中立性	1.課責
	所以這批文官，事實上不管是行政中立也好或怎麼樣，我們是在協助當權者去執行他的政見，執行他的政策（P3：27-29）。	它也有它的課責性，還有政策的議題設定跟時事的發展，它可能會往部、往二級，甚至於往一級機關走，都有可能（P1:400-402）。
	就常任文官來講，因為我們都學乖了，很多的東西並不是永久性的，也就是上面的人來來去去，都不是永久性的，那就會訓練我們，我們就做好我們的本份，就是說，你要做什麼，我們就是依法行政（P3：204-207）。	那另外一個是說，因為他是政務，他必須跟首長同進退，所以概念上是比較休戚與共，你沒有把事情做好，你害我做不下去，你也一樣要走（P2：283-285）
		2.彈性

	事務官	政務官
		政務其實是一個彈性最大的，因為你要任要免都很容易，你要任，反正他只要這個人條件可以（P2：273-274）。
缺點	1.缺乏彈性	1.政治化
	事務官第一你要用，你要有這個資格，第一牽涉到職系，還有幾職等，然後還要有一點條件（P2：288-290）。	但是因為他任用容易，所以理論上他應該確實是比較容易被首長所掌控跟管理（P2：281-282）。
	2.課責性不足	
	你要把他免掉也很困難，因為他在那個職位上，不是你不能免，但是畢竟他是一個文官，你要免要有一些比較明確的原因，不像政務官，反正我不喜歡，我就把你換掉（P2：294-297）。	

資料來源：本研究

（二）幕僚及業務之配置

依現行之中央行政機關組織架構，關於機關之名稱編製混淆不一，依據《中央行政機關組織基準法》第二十五條之規定，「處」得為一級機關、相當於二級機關之獨立機關及二級機關之委員會之業務單位使用；「司」得為二級機關之業務單位使用；「處、室」得為各級機關輔助單位用之。總體而言，於部之業務單位稱為「司」，輔助單位稱為「處」；委員會之業務單位稱為「處」，輔助單位多稱為「室」。

變成負責業務幕僚的部分叫作司，負責後勤，包括秘書、人事、會計、資訊、總務或是法規等等的叫作處（P3：32-33）。

所以這些司處，它會放在叫做內部單位本來就是幕僚，那因為我們幕僚中的更幕僚，就人事、主計、政風，所以又把他們叫做業務單位，但是這些司處長嚴格上就是叫政策幕僚（P4：616-618）。

在分司跟處的時候，一個就是所謂的業務單位，業務單位就是有專業職能分工；一個就是幕僚單位（S2：78-79）。

而業務單位與幕僚輔助單位在任務分工上是完全劃分的，業務單位的服務對象是對外或是地方政府；而幕僚輔助單位主要的服務對象則為部會之內部事務。依據訪談結果，二級機關之內部單位，無論是業務或是幕僚事實上與署局並無直接之指揮監督關係。

例如說○○部包括的裡面的幾個單位，它有什麼○○、○○、○○、○○這些單位，它這些屬性照組織的設計來說，跟XX署，什麼XX、XX啊、XX、XX，性質是全然的區隔的，所以單位，二級的單位跟三級的機關本身沒有指揮監督的問題（P5：14-23）。

但與三級機關署局相較而言，二級機關於資源運用上更具彈性，一及二級機關的幕僚輔助單位資源可以直接為業務單位司進行運用：

以部的情況來說他整個資源都能夠被運用。那署、局的資源就是，你編的預算就這樣子而已，那你在部裡面的時候情況，這個有困難的話會計科就再去做處理，就可以有更多的協助（P5：746-749）。

因此，由於部會之功能為整合及協調任務，幕僚機制之設計主要是做為二級機關業務單位之後勤補給，然而，若三級機關也業務合作或協調之需求時，二級機關之內部單位（由為業務單位），亦會給予必要之協助。

（三）部門功能設定

我國之中央政府組織結構依其組織層級可以概分為一級機關、二級機關、三級機關以及四級機關：一級機關為行政院；二級機關為各部會包含內部單位；三級機關為署局以及其他機關（構）；四級機關為類同局或分支機關

之組織設計，各機關各司其職，逐級設立，在以行政院為首之組織架構下，依「最適授權」、「專業監督」等原則，類似「所有權分離」(P3)之概念，將決策或執行權賦予各獨立單位。

行政院本來就是一個負責政策規劃方向的擬訂，依我們目前來講，就是所有權分離 (P3: 18)。

本研究將焦點集中於二級機關與三級機關間之組織互動，下圖為我國中央政府組織配置之簡圖，各機制之結構及功能介紹如下。

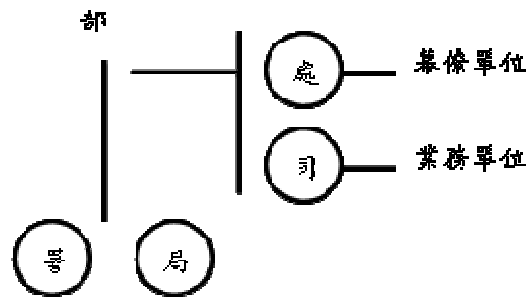


圖 10 現行台灣之部會組織結構簡圖

資料來源：本研究

1. 司之性質及組織定位

現行之中央二級機關可分為「部」和「委員會」，「部」之職務為掌理政府核心功能之綜合性與統整性之業務；「委員會」之業務以政策整合為主，分為 37 個中央機關，但由於現行二級機關之職務功能分配混亂，於組織改造後，針對現行之業務劃分進行重組，而若為「部」即具有統合性、綜合性之業務，包含 14 個部；而若為「委員會」即具有政策協調之功能。

(1) 功能

於部之業務單位名稱為「司」，幕僚單位名稱為「處」；於委員會之業務

單位名稱為「處」，此為現階段名稱易於混淆的地方，依組織法之規定，「處」得為一級機關、相當於二級機關之獨立機關及二級機關之委員會之業務單位使用；「司」得為二級機關之業務單位使用；「處、室」得為各級機關輔助單位使用，但總體而言，於部之業務單位稱為「司」，輔助單位稱為「處」；委員會之業務單位稱為「處」，輔助單位多稱為「室」，故於此定義「司」為業務單位，「處」為幕僚單位，其皆為政策領導階層之幕僚，依其性質差異，分別協助進行政策之規劃及評估。

業務單位它一定是部次長的幕僚角色，協助部次長做一些事情，司的話，其實是政策規劃、評估為主（P1: 68-69）。

於組織演化的概念下，當一項業務隨著環境或政治情勢發展而具備有相當之份量時，就會以增設司處之方法來分擔原先單位之職能。

只是說它幕僚的業務量已經大到必須設單位了，所以才會有個司處長（P4: 605-606）。

於組織分立後，單位間會對業務進行分工³⁵，依署局公文之性質，由主秘轉承相關之幕僚進行建議或提供資訊，但幕僚單位並不具有發文權及決策權，最後政策之批准仍會交由主秘或是政務、常務次長定奪，幕僚之功能在於提供政策建議協助主秘或是政務、常務次長進行決策。

未來○○部那些司大家都有分工，就像說主委辦公室，它文這麼多，文是到主委辦公室，可是他秘書就會分說幾處的、幾司的，這些文都要經過幕僚看過，到最後批是主委的名義批，不是幕僚批（P3: 70-82）。

然而，由於組織職能不斷劃分，因此可能會產生如受訪者 S1 所言之「架空」的情形，此導因於二級部會之內部單位負擔任務為綱要性或統整性之業

³⁵ 由於幕僚單位（處）主要負責部之後勤任務，此處主要指業務單位（司）。

務，所以署局會直接將業務上呈到主秘或次長，於此必須要加強二級機關內部「幕僚單位」之功能，以提供政務或常務高階管理者足夠的決策資訊。

(2)對應單位

司之業務對應單位主要為地方政府，亦即司扮演為政策規劃與評估之角色，而由地方政府對應機關進行業務執行。

我們司、○○也好、○○也好、○○也好，我們對應的並不是三級機關我們的對應的是的地方政府（P5：148-149）。

總體而言，作為業務幕僚單位之司處其主要功能在於為二級機關提供政策建議或擬定政策計畫，協助二級部會進行決策。

2.署局之性質及組織定位

依據「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」之相關規定，三級機關之功能在於以執行為主體，且業務性質需具備公權力屬性、直接服務民眾且以技術性專門性業務為主。而關於署局之功能在於「署」是用於業務性質之職掌，或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關，「局」的話是用於部所擬定政策之全國或轄區的執行機關」。於此基礎下，若依政策循環之過程觀察，三級機關基本以「執行」為主，此執行之性質須具備公權力性、近民性與專業性之功能；而署加上「規劃」之功能，但僅限於專門性、技術性之業務。

在目前的狀況，叫署的就是具有政策決策的功能，那叫局的是有執行任務（P2: 22-24）。

然而，亦有受訪者由政策流程之角度觀察。認為政策規劃和評估為政策方案不斷進行修正的過程。所以「規劃」和「評估」為不可切割的整體，所以就署之專門性或專業性事項，應於政策規劃、執行完後，除了由上級機關進行政策評估外，署亦應依其專業進行政策之評估。

署的話就是政策規劃跟執行，這算是基準法，但我願意再加一個評

估，就是政策規劃、執行、評估，我們按照這個 cycle 來看的話，是以這個為主的，那局的話就是政策執行為主（P1: 63-66）。

三級機關為二級機關依據組織法或是作用法設立之所屬機關，但具有獨立之預算、人事等權力：

三級機關具有獨立的發文權（P3: 18）。

三級它有獨立運作、它有它的預算、它有它的人、那個人事啊、會計什麼，它有它的功能要注意（P5: 77-79）。

三級機關之署局區分依據基準法通過之附帶決議，亦即，依據政策流程而言，署具有規劃和執行之功能，而局主要為執行之功能：

所以通常如果名字叫做局，在部本部，應該還會有一個主管的司處；那如果是署的話，理論上在本部就不會有，這個是大概原則。比如以○○部來講，XX局是執行單位，實務去收稅，那整個賦稅政策還是在○○署。這樣的狀況，到未來會更明確，也就是說，未來叫署的，基本上就一定具有政策性，叫局的原則上就屬於執行性（P2: 22-29）。

因此，在署局分別承擔不同之業務職掌情況下，受訪者進一步由不同方面區分署局之不同：

(1)業務性質

在署之功能兼具「規劃」及「執行」，局主要為「執行」之功能劃分下，局之政策規劃權仍在中央，所以局之業務多半具有「長期性」、「統合性」之特徵；相對的，署之業務多半具有「即時性」、「專門性」之特色：

○○的部份是自然孕育而成的，因為我們是民主國家，我們也並不需要很強硬的○○政策說，我告訴你要往這裡走，其他的路都不行或是怎麼樣。其實他是一個柔性的，孕育，我們是營造一個環境。所以在這個情況之下，我們並不需要有一個署，然後去執行他這個

所謂從政策到公權力的這個（P3: 238-242）。

就像說○○署，○○署他就是說很多事情，他即時就是要決定，他不會再跟你報告到部裡面來，再讓你層層節制等（P3: 223-229）。

於此，在政策之目的不同之情況下，署局分別承擔不同之政策職能以符合實際之業務需求，以最適之方法達成政策目標。

(2)組織編制

由於署相較於局多了專門性、特別性之政策規劃功能，所以於組織編制上相較於局具有較大之組織規模：

署就是編制比較大，局的編制就比較小（P5: 135-136）。

今天你要成立一個○○署也好、XX局也好，到底有沒有那麼多人力跟業務，我覺得那是最重要的（P2: 143-144）。

於此，組織之人力與資源之多寡亦必須與其業務相映襯。故署相較於局多半擁有較大之組織編制，亦即擁有較多之資源及人力。

(3)資源配置

署相較於局擁有較多之資源，因此，在資源及預算有限下，各機關對於資源呈現競逐之狀態：

特別是那種晚成立的單位，它本來資源就比較少。也就是說，每一任○○○主委出來他就是需要去爭取預算，主要就是在那個夾縫中怎麼樣去蠶食鯨吞，但是今天並不會因為你成立部就大幅的成長或是等等，那一定是一步步，你必須一直去看決策者在資源分配上，他的政策面上，到底是怎麼樣（P3: 281-287）。

相較之下，局由於預算、人力及大部分資源是由二級機關分配，因此資源競逐之情形並非非常明顯，因此誠如受訪者 P3 所言，若為新成立之機關，除

非於組織設計時及配與較多之資源，否則在資源分配上，「局」之資源相對較為穩定。

3.職等設計

在資源及預算有限下，各機關在職等設計上大致上需注意以下因素。首先是下轄的機關大小及人員的多寡：

他是看人力，你底下的機關的大小，幅員的大小來決定的(P3:156)。

此外，亦包括該機關的業務範圍：

還有他負責這個業務的範圍 (P3:163)。

以我國而言，職等的簡薦委設計實際上不是官位高低的觀念，而是涉及職務的內容。

官等其實就是官，簡薦委就是官，職等是從國外引進來的各位都知道，民國 58 年從國外引進來的職等。那職等不是官大小阿，它只是在顯示這個職務的職責程度而已 (P4:416-419)。

以我國而言，然而職等的設計，在遴選人才力可以以此為誘因，獲得更具職務歷練與專業的人才。

有高一點的職等，會延用好一點的人才，那多一點的人它可以多做一些事啊 (P5:221-222)。

4.其他

此外，於二級和三級機關之功能劃分下，有 2 項組織設計之概念須進行釐清：

(1)機構與機關之分別

機關具有公權力，機構不具有公權力，但皆可以獨立行事：

所謂機關跟機構不一樣的地方是，機關是執行公權力，機構不執行公權力。那我們現在機關也有三級機關，機構也有三級機構（P3:420-422）。

於現階段由於歷經多次精省以及戒嚴時期，在政治環境的影響下，有許多機關及機構之定位仍不明確，此次組織之一項目的，亦即在於對中央政府組織之定位進行釐清。

(2)跳空

為直接一個跳過一個層級進行指揮監督之概念，而此種跳空之情形多半發生在二級對四級機關之指揮監督，此四級機關稱為「類同局」：

類同局，由部會直接指揮監督的四級機關，四級機關或機構是直接受部指揮監督，就是所謂跳空的，沒有三級，這也是基準法，這次修訂的時候特別講的（P1: 232-237）。

此種跳空之形式只要是由於此些「類同局」之單位，其負擔執行業務範圍並非非常大但為專業性、特殊性或機動性之業務，因此就不設三級機關直接由二級單位進行管轄。

二、組改前二級及三級機關之指揮監督機制

中央政府的組織結構設計反映了國家對於政府應扮演的角色所賦予的期待，然而組織結構與法律規範為剛性的，且法律僅為原則性之規範，而於組織和環境的動態互動下，組織雖應達到合理明確分工，但仍受到組織文化、實際運作、角色扮演等的影響，因此形成法規和實務的扞格。於此，藉由觀察政府授權管理、監督機制之設立與決策影響控制等面向，有助於瞭解於靜態組織配置下，機關與人員如何進行動態互動。

（一）最適授權管理：二級之授權與三級機關之專業自主性

於「組織演化」的觀點下，指揮監督之廣泛概念主要取決於政策的一貫性，亦即希望在有限的控制幅度下，上級機關能對下級機關進行有效的監控。基此，伴隨著業務量的增加，當一個單位之業務量大到一定程度，在「效率」

的考量下，就會希望藉由授權之機制，協助分擔政務決定，以達到公共服務的最適化，於此之下，會賦予三級機關一定程度之專業自主性。

之所以任命三級機關的首長，重點是怎樣？他幫你分擔政務的決定，並不是說三級機關裡面我還要管他很多的事項，呈上來的公文只要沒有差錯的話不要改他的文，你要尊重他是獨立機關的性質（P8：131-136）。

獨立機關擁有獨立之預算、資源及人力，會脫離上級機關獨立運作，而署（局）所擁有之權力源自於法律的保障，亦即，此種下級機關基於「業務、執行便利及人員擴張等因素（P8）」脫離上級機關之完全隸屬，而賦予一定程度之自主性。然而，此種自主性一項關鍵在於此些業務多半為「執行性或事務性質」。

就很事務性的，我們執行什麼，那個都有科目，有一些計畫在做，部長干預那個也沒有用，干預反正很麻煩，因為有責任的問題（P7：1352-1353）。

所以為什麼三級機關他政策性非常少了，他都是執行性的，所以為什麼他講說我在推動這一項的業務時，最中心的主軸是甚麼？他的政策跟部會的部分是有很大的差異的（P8：514-516）。

因此，此類具「事務或執行性質」之事務，在法律或相關規範保障下會具有在執行事項上的裁量權和專業自主性，亦即為一種上級機關賦予下級機關關於執行公權力上的一種制度化正當性，而隱含著責任、權力與資源的分擔與共享。

組織設計的完成就是制度化的授權給你，那現在什麼要分署、局就是說制度上執行的我給你這個局，制度上設計一個要規劃的給這個署，是這個意思（P4: 225-235）。

伴隨制度化授權過程，基於授權後之信任基礎，三級機關和二級機關間

非單純為上下級間指揮監督之統御關係，而由於署（局）之組織定位不同，在溝通協調的基礎下，參與焦點座談的學者們認為二級機關司（處）與「局」為：

有對應的指揮合作的關係，所以沒有決策共享，這個時候，司處扮演的就是資源配置者還有三級之間橫向聯繫，就是你們講的策略制定階層」；而二級機關司（處）與「署」為「部長那個內部裡面的管理階層，它提列部長它在目標裡面的重點，然後交下去署你去規劃、積極的，你回來以後然後我做管考，這個時候署裡面它叫共享決策（SF1）」。

亦即，局和二級機關司（處）仍具有指揮監督關係，但署和二級機關司（處）則為決策共享關係，在決策共享的基礎下，「署」和「部」具有某一定程度「決策共享」機制。

那局跟署不一樣的地方是，署事實上已經跟部平起平坐了，但是等於是上面還有院長嘛，那院長的部分，院長當然是希望說，部還是比署高一點，但是你很多的東西必須是要透過部去呈現。等於是說，在窗口上，院長是跟部直接溝通，署的部分是透過部來傳達，但是署的幕僚、權力等等這個部分，並不需要透過部（P3: 59-65）。

申言之，署（局）之分化源於執行業務之需求，而署得就決策事項予以「規劃」。此規劃事項分擔部原先龐大之職能，如同參與焦點座談之學者認為署雖然分享了部的權力，但亦分擔了部的業務，此為一種「決策共享」（SF1）機制。

其實我覺得署可以做的事情就是決定在大方針大原則之下的政策工具，跟去幫忙做這個大方針大的政策之下的影響力評估，現在政策它會非常強調政策的影響評估，那麼為什麼這樣講是因為其實署這一些它大概都權力會相對充足，其實在二級的司處裡面他人少的跟什麼一樣，那更沒有能力去做很細緻的規劃...那這裡面他就可以在

政策規劃裡同樣是談政策規劃，可是他還可以分出上位跟下位的一個層次出來（SF1：384-390）。

基於前述之討論，部對署之關係較偏向「決策共享」，因此指揮監督比較消極，除非有大的政策事件，二級機關一般不會進行主導；但相對的，於局的部分，二級機關就會用比較用主導的去進行指揮監督，以下就權責多寡、與部之關係及公文流向等面向對署（局）之授權關係整理如下表。

表 23 二級機關授權署局之比較圖

	授權署	授權局
權責多寡	除負擔業務執行，亦須針對執行事項進行規劃，權責較重。	主要負擔「部」分派之業務之執行，權責較輕。
	叫署的就是具有政策決策的功能（P2：23-24）。	那叫局的是有執行任務（P2：23-24）。
	以署來講因為它本身就有負擔很大的執行的量，其實地方應該是配合的居多（P1:162-166）。	
與部之關係	在充分授權的情況下，部對其意見多半僅為協商之性質，而不會對其專業給予過多之干預。	較強之指揮隸屬關係，政務人員帶著司去指揮監督局，司作為政務人員指揮監督局之幕僚單位。

	授權署	授權局
	<p>當授權到署的時候，其實署是比部低一點，但是他可以等同於部。就像說警政署，行政院長就可以找他，他跟部長之間事實上是協商關係，可是他被放在三級（P3: 40-44）。</p>	<p>那局的部份，政策事實上是要透過部來發佈...也就是說，當這個局到底要做什麼的時候，局事實上是直接對部長負責的（P3: 45-57）。</p>
公文流向	<p>直接上行至主秘或政務、常務次長。</p>	<p>依各部之運作不同有兩項途徑：（1）上行至主秘或政務、常務次長由各司做為幕僚或（2）直接上行至各政策司。</p>
	<p>署的話它的功能，上行就是到主秘（P1:210-214）。</p>	<p>一但局上來的，一定是要到主任秘書，主任秘書可能主委有授權，他是幕僚長，然後讓他是代為舉行。但是我們所有的意見，並不是司長就決定（P3: 45-57）。</p>
		<p>局的話它的公文進來一定到司、政策司。（P1:210-214）</p> <p>他會看你業務的性質跟你內部的單位，哪一些單位比較有關係的，他會有那個單位先去做處理，如果真的沒有的話，大概就是參事室或是所謂的秘書室去做決定。處理完了以後他就往上簽經過主任秘書，然後副首長，然後再首長（P8：</p>

	授權署	授權局
		128-131)。

資料來源：本研究

(二) 專業監督管理：二級之監督課責與三級之回應性

此種專業監督之互動關係為一種二級機關對三級機關之指揮監督管理，二級機關指涉為策略制定或管理階層，於此司（處）應不被認為為一層級，亦即指揮監督之主體為部與署（局），非司（處）與署（局），司（處）為首長幕僚之角色。

司處它本身應該還是要被定位為它是部，就是部長或者次長的幕僚單位，因為它不應該是所謂的指揮的主體，它應該是做一個決策分析的一個幕僚單位（SF1：416-417）。

它生下來給你的目的就是你既然大到可以獨立，好像長子養大了，長子出去了，這裡還有次子、三子、四子、五子阿，我這個次子出來，我本來還是直接對我老爸、老媽，我怎麼會對你老二、老三呢？我還是直接對你，那只是老爸事情搞不清楚，問一下老二、老三、老四是這樣子而已（P4：152-156）。

申言之，二級機關經由授權將具執行性質之業務轉由三級機關辦理，但之後產生之專業不對稱問題主要顯現在二級機關對於三級機關是否有足夠的瞭解三級機關之職務內容，可以由目標與行動間的因果關係及績效評估的衡量來觀察，於績效評估之衡量方面，二級機關部會首長為提升整體部會之績效，會針對以部會為主體之決策機制進行衡量，如同受訪者 S2 所言：「通常一些新任的部會首長，或者自己認為績效不怎麼理想，想要改變的部會首長，他會有一些參考的價值」，而就署（局）而言由於其為獨立機關，有相當大之

比例須對自身單位之績效負責，亦即部會之績效設計針對為部會整體，而就此整體績效分派署（局）其應完成之目標，因此二級部會主要職責為對這些單位進行「管考」，此為中央二級對三級指揮監督之一面向，而此段之焦點集中於二級對於三級在「目標與行動間的連結」所扮演的角色。

由目標與行動間的因果關係來看，二級機關應明確訂定政策大方向，而賦予三級機關執行之職能。然而，二級機關由「授權」的過程讓三級機關執行業務，二級機關對於三級機關之關係「大部分為監督而非指揮」（SF1），此種監督關係之明確表現為負擔業務協調之職能，於「行政上主要由常務次長負責整合，而於政治上則由政務次長或部長進行整合（P5：266-267）」。

為什麼需要部會的重點在這裡，它就是來做協調，或者是說做整合（P5：264-265）。

亦即，部之職責在於將原先機關間區塊化（fragmented）之目標與行動關係進行鏈結，而由於署局之業務性質不同，而分為以下幾項協調任務：

1. 做為署業務上行主秘之緩衝劑

「署」於組織設計上由於其專業性及獨立性較高，和「部」之關係為決策共享機制，所以於二級機關並未設有相應之「司」，於某些部會為了處理署之業務直接到達部長或次長層級可能會產生之問題，會設置一批參事等政策幕僚作為處理署的業務之緩衝劑。

擔心署的業務到部會直接到主秘上部次長，它沒有參事幫它處理（P1:444）。

當二級機關底下的三級機關的局跟署，某項業務要上報部長的時候，部長會有相關的幕僚（處理）（S2：94-97）。

因此，於組織設計上「署」之公文直接上行主秘、次長，為具有「效率」之組織設計，然而，於實務運作上，由於「署」無相應的「司」進行業務協調，如果公文政策幕僚再上行高階主管，則可以變免發生「會簽」或「轉承」等問題，而扮演「公文審核」或「單位協調」等之角色。

2. 業務轉承

三級機關間之聯繫主要由部會層級進行整合，因為如果將跨單位協調的任務交由各三級機關進行，由於三級機關具有相當專業性，單位間可能會有資訊不對稱的問題，或者亦有可能會產生裁量權退卻（discretion retreat）的現象，誠如一名三級機關之高階管理者所言「單位間業務重疊的部分往往最容易落空」（P7），因此需要部會進行協調。

尤其你在做長遠的規劃，他認為是你辦的，所以那種沒有辦的業務，就是說長遠的規劃就不會有人做，因為他壓根認為不是我的業務，如果是你的業務，對方認為說那是你的業務啦...結果那個後面中間很多業務，就是那個就沒有人弄（P7：1602-1608）。

司跟處它在做那個協調治理就是，當這不管是三級橫向之間的如果有爭議的時候需要它出來很大的，如果它那個司跟處在這部分我講的協調治理這部分，可以產生很實質的作用，我覺得它自然而然的就會成為很重要（SF1：138-140）。

二級機關司（處）或其他高階管理者，其重要職務在於協調部會事項，因此若三級機關間業務內容可能會牽涉到其他署局或司時，於公文會簽上，若三級機關未主動「會簽」，則二級機關之主秘、常務、政務次長則會依其判斷將公文轉承有關單位。

主秘覺得需要會，或者到了次長那邊...那當然通常這個承辦的機關如果他涉及其他單位，她自己就要主動去會別人的，否則就不太尊重別人，就是說單位單位之間，很怕你簽的跟別人業務有關的東西，你不去會別人（P2：376-379）。

其實第一個公文出來，他一定會去審視說這個公文，哪個是居多的。如果假設涉及到兩個幕僚的時候，他就會要求一個單位先處理，然後彙整到綜合企畫司處來做處置（P7：452-454）。

因此二級機關為一協調的角色，於通常狀況三級機關間發現業務與其他單位相關連時皆會直接予以「轉會」，而二級機關之主秘或政務、常務次長僅為扮演「防止閥」的角色，避免因為公文會簽過程的疏漏造成機關間的衝突。

3. 衝突協調

誠如前述，機關間因為專業不對稱或本位主義等問題，則可能會產生誤解或衝突的狀況。一般而言，爭端協調之解決通常為單位之間之非正式溝通即可以完成。

我會簽你，讓你有不同的意見，不同的意見那有兩個，電話之間溝通一下，我說，這樣簽，怎樣怎樣，你要不要思考一下，就不要我在那邊跟你會簽一大堆不一樣的意見，如果能接受的話，自己拿回去再改。那有時候可以，譬如說簽一個案子，會到你那邊，結果你看了之後不妥，就打了電話跟我講一聲，說這樣不太好，我的意見是這樣，那如果你一定要會我，寫怎樣怎樣，那這樣下來就不好看，有時候聽聽我覺得有道理，我說，好，我撤回來，按照你的意見重新改，改完之後再會意見，那這樣就很順利（P2: 542-571）。

而若單位之間無法溝通或是意見分歧，爭端協調人多半為政務或是常務次長，一方面其層級較高，另一方面也直接和單位之業務相關。

通常主秘不太會擔任這個角色，因為主秘的角色就是幕僚長，幕僚長的角色比較偏重在行政功能，比較不偏重在業務、專業功能，所以遇到處室或者這種角色，通常比較會出來協調的，應該是次長，可能像署裡的副署長，因為一則他的層級比較高...而且他直接本來就有業務監督關係（P2: 542-571）。

主秘的角色在機關裡面，他其實是內部管理的總管，他主要是事務性的。因為這個部分就組織的設計來講，主秘他實際上是機關裡面的幕僚長，等於是內政的那個大總管，所以一般主秘的角度都是，首長都是找他的親信，然後負責的大部分是有關總務方面的採購那

些事務的協調，或是單位之間的，有一些意見衝突上面，歧見的那個謀合，大概是這樣子的角色（P7：681-690）。

若為同一次長管轄之單位，則由該次長負責協調；若是由不同次長負責管轄之單位，則由各單位之管轄次長進行協調；但若次長間仍無法達成共識，最後就會由部長進行決策之定奪，此為一種層級節制之負責關係。

以現在的狀況來講，主秘跟司處長職等一樣，是要去「喬」事情的時候不容易，所以通常比較容易發聲的是次長、副署長，因為他職等比較高，而且他直接本來就有業務監督關係，如果正好這兩個發生衝突的時候，單位是他督導的，那就沒問題，兩個找來直接。萬一是不同的次長督導，就變成兩個次長怎麼協調，但是要勞動到次長通常都是蠻大的事情，他只說意見極端不同，或者單位之間極端不對頭，極端不對盤這樣，否則應該是單位之間是協調（P2：549-555）。

如果連兩個次長出來講都不行，那最終就是部長作政策性決定（P2：571）。

當兩個幕僚有衝突的時候，實際上還是要回到那個部裡面二級機關裡面，主秘以上的長官會出來協調。那協調的過程裡面，他一定會找一個，就是當做他們輔助幕僚，可是這個部分，我們就以我們人事來講，我們有一些，譬如說跟○○署，有一些訓練跟考試能力，規劃的部分，其實是跟部裡面的人事處，或許有一點相關，他只是做長官的幕僚，可是協調的機制還是在那個主秘以上的層級（P7：442-447）。

整體而言，組織之跨單位協調機制無論其目的為何，皆扮演了一個組織凝聚力的重要角色，而此關係到部會之間業務聯繫的緊密程度：

（您覺得這樣子的開會的頻率的多寡對於整個整合上有什麼樣的幫助嗎？）當然有幫助，因為鬆緊的問題，這個部會就是這樣你再緊它

都不會垮，可是你一鬆喔它就垮了就是這樣，就是鬆懈就有問題。尤其那麼大的組織，這個凝聚力很重要（P5: 324-327）。

當然，此亦關係到各部會間不同之性質：

我們這邊跟其他什麼一些其他部會不一樣的差異是，我們整體性很夠，你看○○部那些○、○、○、○，是○○你可能喊的動嗎？那都獨立的，我們這些就是單位也好、機關也好，就XX部也沒有獨立的，是都凝聚力很強，我以前做國會聯絡人，我看那麼多部會，我看起來XX部是凝聚力很強的部，儘管是部會那是因為它底下所屬和它本身的結構不同，就會發生整個的整體性、凝聚力會、和文化會不一樣（P5: 279-286）。

所以於組織分化的過程中，專業不對稱為一不可避免之現象，於此，對於二級機關而言，基於專業自主性之原則，其最佳之扮演角色應為有效進行機關間的協調，以增加機關間之瞭解與減少衝突。

（二）決策影響控制：三級之政策制定與二級之決策影響力

在資源有限之情況下，三級機關會維持其在決策制定上之一定影響力，而二級機關亦會藉由一些機制之設計，維持二級機關與三級機關之聯繫力，而其中「領導」為一項重要的調節機制，亦即，在部長與署局之間的決策關係或運作模式，有很多屬於領導的問題。

署長就要有政策性，那直接跟未來的部長負責，那當然部長跟他之間的關係，應該是說因為他還是部長任命的，所以他還是變成部長的指揮，只是說，這樣的一個獨立單位，他本身的功能等於是獨立作為一個政策幕僚，部長對他之間，要就充分信任，要就充分授權（P2：157-160）。

因為就○○部來說，它領導者都很強。而且他的所屬，就是說它的屬性和其他部會比較不一樣，我們幾乎是蠻完全的行政體是一體的，我覺得○○部算是在指揮監督上很順的單位，儘管業務不同、

政治不同，發生單位跟機關之間可能會有一些磨合或者是意見不合，可是基本上上面的政策決定了，幾乎是可以沒有整合上的難度啦（P5：292-299）。

而「決策影響」或「領導」在二級和三級機關互動之過程中，之所以會具有重要之角色在於法規僅是規範靜態之組織結構，然而，實質互動過程中，無論資源配置或是權力之賦與，皆呈現動態之互動，隨著組織特色或是領導風格的不同，二級機關和三級機關署（署）事實上呈現動態之樣貌。

三、組改後二級及三級機關指揮監督機制

（一）期待達成之目標

臺灣歷經多次的組織改造，不同的階段於外在情勢的發展、執政黨的施政目標等不同趨勢下，組織的發展呈現動態變遷的過程。此次，《行政院組織法》之修法的目標即在於希望能夠針對長久以來前段所述之各種組織問題進行修正，將其分述如下：

1. 署局定位明確化

署與局雖於組織法或附帶決議中，皆希望能將其定位明確化，但如同受訪者 P2 所言，於實務運作過程中，署和局往往同時負擔「規劃」和「執行」等職務，所以「單位的建置確實存在著混亂的狀況」。故組改後，一項重要的任務即為將署與局定位明確化。

比如○○部賦稅署它本身就是一個管政策，但是它有 XX 局，就是說，在○○部來講，它其實也是，XX 局是執行單位，實務去收稅，那整個賦稅政策還是在◎◎署。這樣的狀況，到未來會更明確，也就是說，未來叫署的，基本上就一定具有政策性，叫局的原則上就屬於執行性，那這個原則在現在並沒有貫徹（P2：26-30）。

因此，於訪談及焦點座談的過程中，許多的受訪者對於署局關係能夠明確劃分抱以很高之期待；但亦有受訪者對於組改之後是否能將署局之關係予

以明確化抱持著懷疑的態度，而此身居三級機關要職之受訪者所以會認為組改後署局之定位或運作並不會產生太大的改變，其中一個重要的原因即在於其認為現狀的運作是良好的。

所以它從現在的三級，將來變成二級，其實它沒有什麼特別的變化啦，因為大概這個問題我們不會困擾，說改成署啦或者改成局啦，或者做這樣的變化會有什麼影響，目前是沒有（P6：370-380）。

由於署局之發展實際上為一種組織發展的長久累積過程，因此在客觀環境或主觀人員配置的影響上，自然容易造成編制或組織功能混亂的問題，此也是必須進行組改的原因，希望在組改過程中能對署局之功能及定位進行釐清。

2.降低二級機關與三級機關間的協調成本

於組織改造的過程中，若對組織進行大幅度之更動，反而會對組織造成不利之影響：一方面組織改造原先即為組織精簡的過程，但是在考量組織的過度變革可能會對無論是內部人員或是外部公民可能會有不適應之情況，因此，仍希望盡量減少變動；另一方面，在政府資源固定之情況下，若對二級及三級之單位或機關進行大幅度之變動，則新設之機關可能面臨資源不足的問題，因此在考量上述情況下，希望藉由綜合計畫司的設計，來為原先二級機關和三級機關互動之斷層進行制度化的承接工作。

因為組改基本上就是精簡，精簡原則就是人不但不增，反而還要減少，所以利用組改就鼓勵優退、鼓勵一些不需要的整併等等，所以組改事實上，總體的人力是減少，減少只是說組織之間重新調整，所以事實上組改有一個很大的概念是，原來的人力保持，盡量做原來該做的事（P2：110-114）。

很多的資源，特別以新的單位來講，他的資源一定是受限的，像以目前一些新的成立的單位，它的人員編制跟早期，早期它還可以一個機構成立他可以給你員額一百個或幾百個、兩百個，可是現在新

的就總員額法他就給你很少的人，很少的資源，然後你又要成立署，那他寧可變成局。然而至少這個爸爸媽媽還可以給奶粉，不然就自己要去掙錢（P3：250-255）。

事實上，於目前各部會之組織結構中，關於二級機關幕僚或業務單位之設置已具有相當之完整度，然而，由於三級機關在業務專業或執行便利上被賦予較高程度之自主性，以致和二級機關之政務首長和政策幕僚群較缺乏連結，而將來於各部會設置之綜合規劃司即希望能解決此問題，誠如受訪者 S2 由學理角度進行解析，基於部門功能之完整，於二級機關內無論基於專業分工成立之司處或基於協調整合成立之綜合規劃司，兩者缺一不可。

綜合計畫的單位，應該還是比較屬於專業上的各個司處...以這個部核心的職能做這種所謂的橫向之間的一種專業的研究跟協調的內部幕僚單位，我覺得這兩個應該是並存的（S2：307-310）。

申言之，於組織改造前，三級機關署（局）與二級機關司之對應關係混亂，因此於組改之後希望藉由於各部會設立綜合規劃司來對部內之業務進行統合，希望能夠使其扮演一個協調的角色。

（二）建議可採行之做法

歸納受訪者對於未來組織改造之方向，可能有 3 個路徑可以參考：

1. 維持現行三級機關以文官為主體之機制

於實務界有受訪者表示，以文官為主體之三級機關結構並無不好，因為三級機關的構成本質上其負責之職務即不具有政治性，為一個國家基本的市民服務，事務官之結構反而能增加服務的穩定性。

此外，即使事務官於任用上具有較大的限制，但隨著政黨輪替或是政經情勢的轉變，事務官之任用不在具有強烈的升官路徑的限制，亦即，即使是三級機關之首長以事務官為基礎，但其上級長官事實上對於人事仍具有一定

的決定權：

那以目前來講，只要你具備任用資格，那接著就是機會，誰願意用你。就像我們，比方說現在行政院願意用我，就是說行政院看上我，跟我來談，我就會跟我的主管談，然後他願意上調我，我就走啦，並沒有人給我安排說，你第一站，我培植你，你第一站必需要經過什麼樣的歷練，所以我們有的是十職等可以跳到十二職等、十四職等都可以，只要人家願意用你，而且依法有據就可以啦（P3：118-123）。

即使事務官於任用上具有較大的限制，但隨著政黨輪替或是政經情勢的轉變，事務官之任用不在具有強烈的升官路徑的限制，亦即，即使是三級機關之首長以事務官為基礎，但其上級長官事實上對於人事仍具有一定的決定權。

2. 縮小三級機關規模

在組織分層負責的結構中，二級機關有其應負之職能，而若大量授權三級機關，則容易造成二級機關空虛之現象，且若將政策規劃及決策權皆授權三級機關，亦有可能會產生一定程度政策協調的問題，而失去部會存在之功能。因此，諸如瑞典等國之例子，其即將政策的決策權由二級機關負責，將權力拉回二級機關，三級機關則主要負責執行之事項：

屬於執行方面的東西真的可以依賴文官體系，因為那是績效管理就很清楚去課責它，可是屬於管政策的，因為它涉及很多的政治選擇、價值判斷，屬於管制度、法令制度這種東西，我覺得這不能交給一個組織的首長是受保障的常任文官，然後不隨著他政治團隊這個進退（S1:124-128）。

在此原則下，權力皆須要回到中央，除了少部分補充性的事項外，三級機關原則上已執行為主。

只要是管政策，政策、制度通通要回到部，原則上三級做執行為主

(S1: 78-80)。

有些部分那個東西可以少部分放出去，像讓它在三級裡面，那個決策權不是大方向啦，而是在大方向下補充性的東西我們都尊重這個東西 (S1: 89-91)。

於此原則下，只要涉及政策規劃或決策等事項，權力須拉回二級機關，而除了署負擔補充性或是專責性的事項外，三級機關由以局原則上已執行為主，其可規劃之事項亦僅限於與執行有關之計畫。

3.增加政務任命程度

另一項作法為增加三級機關的政務任命程度，諸如像美國其三級機關之首長政務任命的程度高，因此可以增加三級機關在其職掌業務上之課責性。

議會內閣制或者是總統制裡面很清楚的一點，總統制是比較複雜一點但是它一個很清楚的原則，它也會設非常多像臺灣的署或者局，但它的首長是政治任命 (S1: 140-142)。

從上述深度訪談的分析中，我們可以掌握國內外關於政府組織層級間之指揮監督理論的意涵、以及實務運作中指揮監督在靜態結構面與動態互動面間調節的實貌、以及運作上面臨的困難，並且亦提供了可行之各項初步建議方案及內容，作為後續進行問卷調查分析、政策建議方案擬定的基礎。

四、現行指揮監督機制運作困境之解決或建議

接下來，從下面的深度訪談的分析中，我們將針對我國二級、三級間之指揮監督機制當前的運作困境，整理出受訪者提出的若干解決方案或建議。

(一) 活化「綜合規劃司(處)」之政策幕僚功能

各部會基於業務整合之必要，於組織內部須設有負責業務綜合規劃之單位。現階段綜合規劃業務在不同部會分別由綜合規劃司(處)(企劃處)或秘書室，然而，在未進行統一規劃情況下，各部會關於綜合業務之執行內容較為混亂。未來在組織改造後之各部皆會在內部置綜合規劃司，然而，關於此

機制之設計定位為何？實務界及學者仍未有共識。

綜合規劃司所被期待扮演的角色有相當大之一部分取決於該單位於部會中之位階、所能取得之資源與人員之配置。如果希望能賦予其較專業之角色，則須給予較多之資源，否則，綜合規劃司所扮演之功能則較偏向於文件之轉承或首長之幕僚。

1. 文件的轉承與業務整合之窗口

若將綜合規劃司定位為業務協調的角色，則該單位之任務就較傾向於協助公文彙整或是扮演單位間連絡之窗口之角色，對外就部之事項與國會或民眾進行溝通；對內就各單位或各層級之政策或業務進行協調。

我們現在未來綜合規劃司就包括國會聯絡，包括新聞聯繫。因為這個是整個全部的，就是整個○○部的綜合性還有國會聯絡的，因為你要跟立法委員，你要跟監察委員，你要跟這些監督單位，你總要有一個綜合規劃的這個去作窗口（P3：104-108）。

綜合規劃司是說你在分工的時候，比方說你分四個司、五個司、六個司、七個司，可是總有橫向超過兩個司以上。就是說有一些，比方說，部裡面的一些施政計劃，或是政策，你總是要有一個窗口嘛，他是一個橫向整合的機制（P3：87-90）。

傳統之八部二會其綜合規劃之業務多半設於秘書室，而由法規面功能就偏向於計畫與考核；而非傳統之八部二會則多受有專責綜合規劃作業之單位，其較偏項研究及計畫（朱鎮明，2010：78）。於國外之中央政府，如韓國及瑞典即於副首長階層設有政策協調室負責單位之協調任務。

每一個部會都有綜合規劃司或者綜合規劃處，像這些署的公文，假如要有人幫它過濾或者幫它轉承，我覺得這個配套要減輕部次長負荷，但是對署指揮監督能夠更進一步發揮它那樣，是可以考慮要經由綜合規劃司或處來轉承（P1:449-452）。

綜規司比較容易做的角色，還是一個綜理，就是各單位自己所負責的東西，既然他們擬出來的東西，還是要到一定的水準，綜規司是循一定的程序去幫你做該 check 的事情，或者說東西彙整在一起，譬如說年度施政計畫，那綜規司是把各單位所提的計畫整併成一個大計畫，但是這個計畫不可行、好不好，還是各自負責，綜規司沒有能力去更正（P2：245-249）。

依據深度訪談之結果，實務界及學者大多數皆認為依目前中央政府之現況，綜合規劃司較適合做為從事公文彙整、轉承及連絡之窗口。

2. 專業的規劃功能

於人員配置上必須要有較強的幕僚以達到那個跨專業協調的效果，亦即，須具備有一定之專業的人才。

當然今天如果說署的東西，還要到一個單位來幫他做幕僚，他其實是有好有壞，好處是說，有一個不同的單位，有一點像是我們說是看病，我們要求 second opinion，他等於說有另外一組人來做一個，不要說是一個抗衡，就說 double check...但是他也可能發生一個衝突就是，這兩者之間，如果這樣經常扞格，那也是一個很大的問題，而且到底誰要負最後責任（P2：178-193）。

若未來希望綜合規劃司能夠負擔各單位之業務考核任務，好處為解決便宜行事的問題，實務上認為須考量專業性、課責等問題，如於某部會擔任企劃部門之主管表示：

如果綜規司要被賦予這樣的角色，那你綜規司裡面的人力必須是全部會裡面最精華的，就是你這個單位裡面，最資深，不要說最資深，至少要夠資深，或者是能力很強的，或者是當過科長、簡任官，以及被 training 至少十年以上，然後有一定能力、素質的人，你必須把他吸收調整到綜規司（P2：225-228）。

因此，若希望綜合規劃司實際具有公文檢閱之職權，於實務上該單位須具有各領域專業之人才或相當之資歷，依現行之制度較不可行。

申言之，如果未來綜合規劃司規劃之職能未妥適，則該為可能會有「疊床之虞」（P4）。且依實務之運行現況，由於三級機關於執行業務上具有較高自主性，固若綜合規劃司可能扮演業務協調之角色，則單位間業務較能整合，而可解決單位碎裂化之問題。

（二）提升參事的政策諮詢職能

我國中央二級行政機關皆配置若干「參事」職務，其職務列等多與主任秘書同等，屬於高階文官之一。由於參事離首長距離較近，一般之功能是襄助首長處理繁雜政務，但因為各部會的運作方式、行政文化不同，參事被指派的任務跟扮演的角色不同。就研究團隊的訪談結果，可以知道參事如果具備相當之專業、能力、資歷與協調手腕，則能夠善用參事的部會則可以賦予其彈性、多元的功能。反之，也有許多二級機關的參事，反而在襄助首長政務的功能上也沒有特別突出。

現行各部會「參事」之職掌未一致，有些部會參事已負責業務協調之工作，然而，有些部會參事並未定義明確。於將來為加強部會內部政務首長對於三級機關之業務監督，實務上受訪者建議可以增加參事業務協調職能。

就是說要有一些對那個東西有一定程度的理解，那這個人不一定能夠直接管，但就是提供他一些意見，那意見聽不聽反正看他，那至少是 second opinion（P2：489-490）。

那首長說我的控制幅度沒辦法那麼大，那你應該去設是不是有政務或涉及高參，從人力上去處理，去幫他運作。那參事他運作上，他等於還可以跟司處作合作或是什麼之類的（P4：621-623）。

其實二級單位裡面，我們知道有一些他也會，那要看首長，有一些首長他是會透過那個參事室...調節性的職務，然後他就會做，就會做業務的分工，譬如說 A 參事就負責哪幾個司的業務（P7：

963-977)。

如果參事的專業性足夠，針對三級機關較特殊之業務或是政策之問題，則能夠提供首長許多意見或是幫他注意許多事情，也能夠幫首長協調事情。因此提升參事的政策諮詢職能，則能在公文至首長前，作為安全瓣的角色，避免首長在不知情的情況下即拍板定案。

起碼這些人有經驗，官階也夠高，很多當過局處長，司處長。所以他開會的時候，你下面單位不敢派太小的人來做協調。部長也有授權，他拿著部長的令牌，其實單位組長也很緊張，因為他也是靠部長比較近，他也是做幕僚，如果公文是經過他，很多都是經過他協調，在獻上去(P7：1151-1160)。

事實上，由於(1)參事通常具備一定之職等；(2)於一般情況，參事通常具有一定資歷且往往經由一定之職務歷練，對業務往往能有相當之瞭解；(3)由於參事為一調節性職位，其負擔之職位未明確化，參事被期望能扮演政策調節性任務之角色。

(三) 三級首長政治任命

實務上，三級機關之存在是由於其具有一定之業務，故若要加強對三級機關之課責，在維持現有二級和三級機關之互動關係下，一位曾參予組織改造之學者認為加強若要為現有之組織結構，則應該加強三級機關之政務任命程度，提高政策課責：

如果呢你要讓三級還要變形的話，基本上就是政治任命，因為它是 policy，其實這是完全符合民主政治，不管是議會內閣制或者是那個總統制的一個精神(S1：121-123)。

於許多外國中央政府之三級機關事實上若其具備相當之政策性，大部分皆採用政務任命之方式，例如美國即相當尊重業務單位之自主性。於臺灣現行二級機關亦相當尊重各業務單位之政策提案權，但大部分之三級機關首長均為文官擔任，則可以政治任命加強課責性。

（四）部務會議

部會會議召開之形式可包含層級間與跨層級之會議，為現行運作即存在之機制，為一種定期或不定期之機關聯繫平台，其開會之頻率或形式是不同的部會或是不同的首長而定：

開的部會蠻高，一個月開兩次，來參加的成員大部分都是各機關單位的首長，它都是部長親自開，所以那個是部裡的一個整合的平台（P5: 302-323）。

兩週，我們部是兩週一次啦（P6：195）。

此種整合平台包括正式及非正式之二級機關間的整合溝通機制以及二級和三級的溝通或連繫會議：

那整合平台部分就是我們部長每個禮拜三他晚上，現在好像改禮拜一晚上，就是幾個長官，部一級長官、一層的長官，不包括署局，然後署、局的部分就是說他很頻繁、很高頻率的去跟他們互動，然後輿情國會的部會就是政務次長來負責，他也是每個禮拜固定開會，所以都很密集（P5: 302-323）。

因為部務會議，在內政部這邊叫做部務會報嘛，或者是○○署叫署務會議，各個名稱都差不多意思。它的二級機關就行政院下的這些部會，它必須把它往下的所屬三級、四級機關的一些業務，可能是需要協調或者是需要部裡面的二級機關來同意的，這個都有一些會議，那這些都蠻形成常軌的（P6：86-94）。

在部務會議此項平台的建構上，其優點包含（1）助於首長瞭解部內業務的運行狀況，並直接針對單位問題進行整合與解決；（2）增加對各單位的監督與考核（3）增強機關的凝聚力。

這個部會就是這樣你再緊它都不會垮，可是你一鬆它就垮了，就是鬆懈就有問題，尤其那麼大的組織，這個凝聚力很重要（P5：325-327）。

有很多我們，譬如有一些業務要做報告、跟部長請示，也可以在那個場合裡面。尤其涉及到其他相關單位的，像剛剛講的○○這一塊，我可能需要他的收入等等的，這涉及到人的問題，像是○○，這跟○○司有關，或者會跟其他相關單位有關，就是會在那個部務會報裡面就可以討論，也可以提供一些建議（P6：86-94）。

即使此項機制目前已存在於各部會間，然而，若能夠增加會議的功能與頻率則更能提升機關之間業務協調的順暢程度與機關整體之凝聚力。

（五）首長辦公室

由於首長需要處理之業務眾多，加強首長之幕僚群為現行許多國家實務上解決機關整合問題的方法。

基本上如果就一個二三級的運作，部長那邊如果需要對，假設所屬機關所謂那些大諸侯要有一些比較強的一些管理能力的話，基本上我覺得，他當然部長室裡面是要有幾位資深能幹的人物，幫他看著一些，就算不直接管制喔，當諮詢也可以，那當然這些人可以是參事（P2：458-461）。

他不是說只有幾個人，一個秘書，他應該有比較強的幕僚群在幫他做這些，這些處理，他不是很少數的，比較強的幕僚，那也沒有問題（P7：146-147）。

學者建議此種幕僚之形式應偏向於採用政務任命之方式，隨首長同進退，增加首長對於部會政策之瞭解與控制度。而此種幕僚之功能即在於提供政策建議或協助首長提供各單位意見詢問或諮商，扮演協調閥之角色。

那部由部長加上他的政治團隊，我們當初有一些配套希望未來部的

政治的 political leadership team，還有一些別的那種叫做非主管性的政務人力呢，政治的一個幕僚的時候（S1：48-51）。

雖然放出很多署，可是在部裡面還是有一個對這些放出去的最重要政策的 staff 的機制，不管是不是稱司處啦（S1：222-224）。

部長室裡面應該適度的擴大他的一個政策分析的幕僚，這個幕僚很可能是機要職的任命，而不是一個常務職的任命，他應該是屬於政策性的判斷（S2：306-307）。

申言之，此種幕僚群之設置，通常為首者之核心機要人員，做為首長諮詢之對象，與首長同進退、同負政治責任。

藉由深度訪談之分析結果，我們可以發現各部會於指揮監督上皆有一些相似之特點，也發現目前實務運作上確實存在組織名稱混亂、二級與三級指揮監督關係並未區分明確等問題，於此為了解決此些問題，綜合了實務上之經驗與學者之看法，而提出一些政策方案建議。於下一章節更進一步由司（處）和署（局）等觀點，以問卷之方是能對現況指揮監督機制之運作能有更全面的釐清與瞭解。

第三節 二級及三級機關指揮監督影響因素問卷結果分析

本節內容主要透過對中央二、三級機關科長的施測，瞭解現階段在中央二、三級機關間的科長，在相關指揮監督變數上的認知。以下將分成四部分做說明，第一部分針對本研究樣本與母體的代表性問題做一闡述，釐清本研究樣本在推論統計上的限制所在；第二部分主要聚焦於二、三級機關科長在相關指揮監督變數上，對於各題態度的比較對照，瞭解兩者間在單題意見上是否有明顯差異；第三部份，則透過變異數分析的方式瞭解二、三級機關的科長，從統計角度出發，檢視在相同變數上是否具顯著差異；最後，本研究以迴歸分析的方式，針對不同類別（司處或署局）的受訪者，以及在不區分類別的情況下，分別進行不同依變數的迴歸分析。瞭解指揮監督變數，對於政

務領導評價、組織成員滿意度，以及指揮監督績效的影響。

一、樣本代表性檢定暨推論說明

本研究的母體選擇，是聚焦在中央部會二、三級機關的科長，但是研究團隊經過研考會與人事行政總處請求抽樣的過程中，由於個資法保護的考量，有下面幾個限制，第一，研究團隊並未取得整體科長的母體來抽樣；第二，抽樣過程中也沒有機會確認二三級機關的整體樣態；第三，抽樣的比例也是由總處決定，研究團隊只知道處裡面是依照一個固定比例抽出。因此，本研究代表性的檢測，將分三個內容辦理，首先，由於母體個數無法得知，只有以總處所提供的樣本比例作為推算母體比例的架構；再者，研究團隊選擇十四個有三級單位的部會，分別檢驗其二、三級機關的回收樣本代表性；最後，如果回收樣本的比例與推算母體比例沒有差異，本研究團隊就認定回收樣本與母體之間是可以推論的。

雖然本研究有上述限制所在，但為了讓研究結果還是具備社會科學的科學性要求，本研究仍進行所得樣本與母體的比例一致性檢定。所得到的成功樣本的配置必須符合母體的人口結構。為了瞭解有效樣本的代表性(在有回收單位中的比例代表性)，以下本研究將就機關單位比例與母體比例進行配適度檢定：

表 24 二級單位樣本比例代表檢定

背景變項(二級單位)		樣本		母體	卡方值(χ^2) 顯著性(P)
		人數	百分比	百分比	
機關 單位	內政部	31	19.4	17	$\chi^2 = 11.100$ $P > 0.05$ 樣本與母體一致
	外交部	10	6.3	11	
	財政部	9	5.6	6	
	法務部	12	7.5	8	

背景變項(二級單位)	樣本		母體	卡方值(χ^2) 顯著性(P)
	人數	百分比	百分比	
經濟部	20	12.5	11	
交通部	14	8.8	9	
文建會	2	1.3	2	
勞委會	17	10.6	10	
國科會	0	.0	4	
農委會	8	5.0	4	
衛生署	12	7.5	6	
研考會	6	3.8	5	
海巡署	15	9.4	5	
金管會	4	2.5	3	
合計	160	100.0	100	

資料來源：本研究

由上表知道，本研究在中央各機關二級單位的回收比例，與對應的母體比例是配適的，顯示樣本與母體比例一致。接著，本研究進行署(局)所回收的樣本比例與相對應母體比例的代表性檢定。由表中數據可知，本研究從樣本中所獲得的署(局)比例，與母體比例是相一致的。因此，本研究就僅能獲得的資料，進行卡方檢定後得知，本研究樣本在司(處)與署(局)的比例上與母體是相同的。

表 25 三級單位樣本比例代表檢定

背景變項(三級單位)	樣本	母體	卡方值(χ^2)
------------	----	----	-----------------

		人數	百分比	百分比	
機關 單位	內政部	74	12.8	12	$\chi^2 = 22.318$ $P > 0.05$ 樣本與母體一致
	外交部	3	.5	0	
	財政部	71	12.2	12	
	法務部	38	6.6	7	
	經濟部	93	16.0	15	
	交通部	83	14.3	13	
	文建會	8	1.4	2	
	勞委會	34	5.9	6	
	國科會	22	3.8	4	
	農委會	43	7.4	8	
	衛生署	74	12.8	13	
	研考會	5	.9	1	
	海巡署	6	1.0	2	
	金管會	26	4.5	6	
	合計	580	100.0	100	

資料來源：本研究

二、郵寄問卷調查結果分析

以下本研究將說明此次郵寄問調查結果，根據本研究指揮監督模式評估架構進行解構，共區分成八個部份，第一部分主要聚焦在中央二、三級機關間對於專業不對稱間的認知，包括掌握目標與行動之因果關係、明確的績效評估指標，以及關切績效表現三方面；第二部分主要探究二、三級機關間對

於監控成本的降低認知，主要包括決策管理與決策控制兩方面的探討；第三部分說明決策影響行為的調適觀察，包括決策影響行為與組織成員對於資源配置正義與否的認知。以上哪說明本研究有關決策影響行為的自變數部分。第四部分主要描述本研究依變數的發現，包括政務領導效能、組織成員滿意度以及整體組織運作成效等。同時，本研究也將透過迴歸分析的方式，檢定相關指揮監督變數對於組織內部指揮監督績效的影響，究竟是哪個關鍵變數，會影響組織指揮監督績效。

（一）描述統計

描述統計將主要分成兩部分做說明。首先，針對問卷中個題目的次數分配作一概略性的描述，觀察司(處)與署(局)在各道題目上的立場差異；其次，將本研究架構中，各變數所包括的測量題目給分後，予以加總以代表各樣本在各變數的得分，觀察司(處)與署(局)在個變數的集中與離散趨勢，並以變異數分析檢定兩者在各變數平均數上，是否有顯著差異。同時，本研究也將針對問卷題組中，有關未來改革意向的題目，以 T 檢定的方式進行各題平均數的比較，瞭解不同層級者對於各改革策略的看法，以及其間是否有顯著差異存在。以下分別敘述之。

1、不同層級在問卷各道題目的次數分配

（1）專業監督管理

專業不對稱構面主要分從三方面進行觀察，分別是目標與行動間的因果關係、明確的績效評估指標，以及行政行為的控制等。在目標與行動者間的因果關係上，本研究詢問司(處)與署(局)的科長，是否同意三級機關在執行職務時，二級機關往往無法完全掌握。針對這樣的陳述，不論是二級或三級機關的科長，在偏向同意(非常同意、同意)與偏向不同意(非常不同意、不同意)的立場比例上是相似的，不同意者均比同意者多。可見，不論是二級或三級機關的科長，均認為二級機關對於三級機關在執行職務時，並非完全無法掌控。再者，本研究也從另一個面向問及，三級機關是否無法完全瞭解二級機關為達成目標所採取的行動意義。資料顯示，不論是二級或三級機關的科長，以不同意這樣的說法者居多相較於同意者，司(處)與署(局)的比例分別是

33.7%與 39.5%。

而在具備明確績效評估指標上，從數據顯示出來，三級機關對於二級機關是否具有多方的客觀資料判斷三級機關的表現的態度上，明顯認為二級機關是具備這樣的多方客觀資料評判三級機關的表現，不論是司處或署局的科長均這樣認同；但當問及二級機關對三級機關表現所做的評量是否是精確的問題上，同意度不論在司處或署局都大幅降低，分別是 22.7%與 12.9%。尤其是三級機關的科長的同意度比起同意二級機關具備多方客觀資料評斷三級機關表現時，明顯降低許多。

最後，本研究問及有關行政行為的控制問題。問及：「我所服務的部會內，二級機關非常積極地與三級機關互動，討論該三級機關的績效表現相關事宜」的陳述句時，司(處)的科長有 27.9%的同意度(非常同意、同意)，而署(局)科長的同意度為 20.1%。而在不同意的比例上，司(處)佔有 9.1%，署(局)為 17.2%。再者，問及二級機關會不會涉入三級機關設定績效目標的工作時，司(處)的科長有 25.6%的受訪者認為不會涉入，而署(局)的科長則有 21.6%的比例認為不會。但在不同意的比例上，明顯署局的比例要高於司處，署(局)認為會涉入的佔 21.6%，而司(處)為 13.4%。

表 26 二、三級機關與專業不對稱的認知比較

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
目標與行動 間因果關係	我所服務的部會內，三級機關在執行職務時，二級機關往往無法完全掌控。	非常同意	4	2.4	11	1.9
		同意	25	15.2	60	10.3
		有點同意	35	21.3	123	21.1
		加總	64	38.9	194	33.3
		有點不同意	58	35.4	146	25.0
		不同意	40	24.4	207	35.4

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
		非常不同意	2	1.2	37	6.3
		加總	100	61	390	66.7
	我所服務的部會內，三級機關無法瞭解二級機關為達成目標所採取相關行動的意義。	非常同意	0	0	6	1.0
		同意	13	8.0	50	8.5
		有點同意	46	28.2	143	24.4
		加總	59	36.2	199	33.9
		有點不同意	49	30.1	155	26.5
		不同意	52	31.9	209	35.7
		非常不同意	3	1.8	22	3.8
		加總	104	63.8	386	66
明確的績效評估指標	我所服務的部會內，二級機關有多方的客觀資料可以判斷三級機關的表現。	非常同意	9	5.5	18	3.1
		同意	55	33.7	224	38.6
		有點同意	61	37.4	159	27.4
		加總	125	76.6	401	69.1
		有點不同意	28	17.2	122	21.0
		不同意	9	5.5	46	7.9
		非常不同意	1	0.6	12	2.1
		加總	38	23.3	180	31
	我所服務的部會內，二級機關	非常同意	2	1.2	7	1.2

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
	對三級機關表現的評量是非常精確的。	同意	35	21.5	68	11.7
		有點同意	63	38.7	175	30.1
		加總	100	61.4	250	43
		有點不同意	49	30.1	214	36.8
		不同意	12	7.4	95	16.4
		非常不同意	2	1.2	22	3.8
		加總	63	38.7	331	57
行政行為控制	我所服務的部會內，二級機關非常積極地與三級機關互動，討論該三級機關的績效表現相關事宜。	非常同意	4	2.4	10	1.7
		同意	41	25.0	107	18.4
		有點同意	62	37.8	178	30.6
		加總	107	65.2	295	50.7
		有點不同意	42	25.6	186	32.0
		不同意	13	7.9	83	14.3
		非常不同意	2	1.2	17	2.9
		加總	57	34.7	286	49.2
	我所服務的部會內，二級機關不會涉入三級機關設定績效目標的工作。	非常同意	1	0.6	7	1.2
		同意	41	25.0	119	20.4
		有點同意	48	29.3	126	21.6
		加總	90	54.9	252	43.2

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
		有點不同意	52	31.7	204	35.1
		不同意	21	12.8	113	19.4
		非常不同意	1	0.6	13	2.2
		加總	74	45.1	330	56.7

資料來源：本研究

(2) 監控成本的降低

在監控成本的降低上，主要包含決策管理與決策控制的授權兩部分。從授權的這四道題目看來，不論是二級機關或三級機關的科長，均認為在決策管理與控制的授權上，二級機關是普遍授權給三級機關的。例如：問及「部會首長是否會要求三級機關負起規畫主要政策方案與活動的責任時」，司(處)層級科長的同意比例為 56.7%，而署(局)為 62.1%；又問及「我所服務的部會內，會讓三級機關自我監測工作品質與矯正缺失。」時，司(處)層級科長的同意比例為 62.8%，而署(局)為 71.3%；最後，在「我所服務的部會內，會允許三級機關自行決定業務執行的時程進度。」時，司(處)層級科長的同意比例為 57.9%，而署(局)為 59.3%。

表 27 二、三級機關與監控成本認知比較

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
決策管理	我所服務的部會內，二級機關	非常同意	7	4.3	28	4.8

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
	有授權三級機關可以不需要二級機關的簽准，去制定重要的決策並執行之。	同意	57	34.8	212	36.4
		有點同意	50	30.5	126	21.6
		加總	114	69.6	366	62.8
		有點不同意	26	15.9	78	13.4
		不同意	22	13.4	116	19.9
		非常不同意	2	1.2	22	3.8
		加總	50	30.5	216	37.1
	我所服務的部會內，部會首長會要求三級機關負起規劃主要政策方案與活動的責任。	非常同意	10	6.1	59	10.1
		同意	83	50.6	303	52.0
		有點同意	44	26.8	129	22.1
		加總	137	83.5	491	84.2
		有點不同意	17	10.4	58	9.9
		不同意	8	4.9	33	5.7
		加總	27	16.5	92	15.8
決策控制	我所服務的部會內，會讓三級機關自我監測工作品質與矯正缺失。	非常同意	13	7.9	53	9.0
		同意	90	54.9	365	62.3
		有點同意	54	32.9	139	23.7
		加總	157	95.7	557	95

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
		有點不同意	4	2.4	18	3.1
		不同意	3	1.8	10	1.7
		非常不同意	0	0	1	0.2
		加總	7	4.2	29	5
	我所服務的部會內，會允許三級機關自行決定業務執行的時程進度。	非常同意	9	5.5	39	6.7
		同意	86	52.4	308	52.6
		有點同意	56	34.1	164	28.0
		加總	151	92	511	87.3
		有點不同意	9	5.5	53	9.0
		不同意	4	2.4	21	3.6
		非常不同意	0	0	1	0.2
		加總	13	7.9	75	12.8

資料來源：本研究

(3) 決策影響行為的調適

決策影響行為構面主要是講述三級機關是否會運用工作導向策略或者是領導者導向策略，向二級機關爭取更多的權力；以及二、三級機關之間對於相關工作分配的公平正義認知。有關下級運用策略影響上級單位的測量構面，可區分為兩部分，一為工作導向策略，另一為領導者導向策略。並各有三道測量題目。首先，就工作導向策略而言，不論是二級機關或三級機關的科長，均普遍認為三級機關會運用工作導向策略影響二級機關，藉以獲得較

多的決策制定權力。如問及「我所服務的部會內，三級機關會努力宣揚該機關的政績，希望能讓外界看見。」時，司(處)層級科長的同意比例為 76.9%，而署(局)為 85.3%；在「我所服務的部會內，三級機關會設法規避所屬業務產生之負面事件對部會整體的傷害。」上，司(處)層級科長的同意比例為 68.7%，而署(局)為 84%；最後問及「我所服務的部會內，三級機關即便在專業對政策有不同的看法，但對於二級機關的意見仍會尊重。」時，司(處)層級科長的同意比例為 69.5%，而署(局)為 86.1%。

另一個影響三級機關獲得決策制定權力者，乃是領導者導向策略的運用。本研究主要詢問二級機關與三級機關的科長，三級機關是否會主動投注資源宣揚部會首長的政績、是否會致力於滿足部會首長的個人需要，以及是否會盡力完成非機關管轄，但是由部會首長交辦的業務。資料顯示，不論是司處或署局的科長，均偏向同意(非常同意、同意)居多，相較於持反對意見。同時，有關宣揚部會首長的政績以及滿足部會首長個人需要的兩道陳述，司(處)與署(局)同意的比例相當，但當問及：「我所服務的部會內，三級機關會盡力完成非機關管轄，但由部會首長交辦的業務。」時，二級與三級機關間的同意的比例相差較多，二級的同意的百分比為 39，而三級機關為 54.9。此可能顯示出，部會首長與三級機關之間的交辦業務，可能是直接面對三級機關，而未透過二級機關進行交辦業務的傳達。因此，形成二級與三級之間在相同陳述句上有著明顯比例差異。

表 28 二、三級機關與決策影響行為認知比較

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
工作導向	我所服務的部會內，三級機關會努力宣揚該機關的政績，希望能讓外界看見。	非常同意	36	22.0	217	37.1
		同意	90	54.9	282	48.2
		有點同意	33	20.1	58	9.9
		加總	159	97	557	95.2

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
		有點不同意	3	1.8	16	2.7
		不同意	2	1.2	12	2.1
		非常不同意	0	0	0	0
		加總	5	3	28	4.8
	我所服務的部會內，三級機關會設法規避所屬業務產生之負面事件對部會整體的傷害。	非常同意	21	12.9	195	33.4
		同意	91	55.8	295	50.6
		有點同意	34	20.9	51	8.7
		加總	146	89.6	541	92.7
		有點不同意	12	7.4	12	2.1
		不同意	5	3.1	27	4.6
		非常不同意	0	0	3	0.5
		加總	17	10.5	42	7.2
	我所服務的部會內，三級機關即便在專業對政策有不同的看法，但對於二級機關的意見仍會尊重。	非常同意	18	11.0	154	26.3
		同意	96	58.5	350	59.8
		有點同意	40	24.4	65	11.1
		加總	154	93.9	569	97.2
		有點不同意	8	4.9	13	2.2
		不同意	2	1.2	3	0.5
		非常不同意	0	0	0	0

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
		加總	10	6.1	16	2.7
領導者導向	我所服務的部會內，三級機關會主動投注資源宣揚部會首長的政績。	非常同意	9	5.5	80	13.7
		同意	71	43.3	212	36.4
		有點同意	59	36.0	187	32.1
		加總	139	84.8	479	82.2
		有點不同意	19	11.6	62	10.6
		不同意	6	3.7	38	6.5
		非常不同意	0	0	4	0.7
		加總	25	15.3	104	17.8
	我所服務的部會內，三級機關往往致力於滿足部會首長的個人需要。	非常同意	8	4.9	34	5.9
		同意	44	27.0	140	24.1
		有點同意	40	24.5	153	26.3
		加總	92	56.4	327	56.3
		有點不意見	45	27.6	122	21.0
		不同意	24	14.7	109	18.8
		非常不同意	2	1.2	23	4.0
加總	71	43.5	254	43.8		
我所服務的部會內，三級機關	非常同意	8	4.9	68	11.6	

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
	會盡力完成非機關管轄，但由部會首長交辦的業務。	同意	56	34.1	253	43.3
		有點同意	67	40.9	167	28.6
		加總	131	79.9	488	83.5
		有點不同意	22	13.4	55	9.4
		不同意	11	6.7	34	5.8
		非常不同意	0	0	7	1.2
		加總	33	20.1	96	16.4

資料來源：本研究

資源配置的正義認知方面，包括分配正義、程序正義及層級正義。分配正義主要是詢問受測者有關二級機關與三級機關之間，為了落實政策的最終目標上所做的工作分配是公平的說法上，雖然數據顯示二級機關與三級機關之間在同意的比例上明顯高於不同意的比例，分別是 31.1%(不同意比例為 7.9) 與 20.7%(不同意比例為 14.6)。但比較二級與三級之間同意的百分比，我們可以看出二級機關明顯高於三級機關。此顯示，對於部會內為達政策目標所做的工作分配，二級機關比三級機關較認為是公平的。

再者，程序正義上，主要問及二級機關是否會在決定工作分配前，聽取三級機關的意見。結果顯示，二級機關表示會這麼作的有 45.8%，而三級機關表示二級機關會如此做的比例，相較於二級機關的同意百分比顯得較低，

僅有 27.5%。顯然，二、三級機關之間在工作分配的程序正義上有顯著的認知差異。二級機關認為會傾聽三級機關的意見，但三級機關卻不太認同。最後是層級正義，結果與程序正義相同，二級機關認為在制定與三級機關業務相關的決策時，會提供三級機關一個可以接受的說法，同意的比例有 50.3%；但相對的，三級機關對於這樣的說法，僅有 29.8%的比例表示贊同。

表 29 二、三級機關與資源配置正義認知比較

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
資源配置	我所服務的部會內，二級機關和三級機關為達政策目標所作的工作分配是公平的。	非常同意	3	1.8	4	0.7
		同意	48	29.3	117	20.0
		有點同意	62	37.8	179	30.7
		加總	113	68.9	300	51.4
		有點不同意	38	23.2	199	34.1
		不同意	12	7.3	70	12.0
		非常不同意	1	0.6	15	2.6
		加總	51	31.1	284	48.7
	我所服務的部會內，二級機關在作工作分配的決策前，會傾聽三級機關的意見。	非常同意	7	4.3	7	1.2
		同意	68	41.5	154	26.3
		有點同意	62	37.8	226	38.6
		加總	137	83.6	387	66.1
		有點不同意	23	14.0	147	25.1

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
		不同意	4	2.4	43	7.4
		非常不同意	0	0	8	1.4
		加總	27	16.4	198	33.9
	我所服務的部會內，二級機關制定與三級機關業務相關的決策時，會提供三級機關一個可以接受的說法。	非常同意	10	6.1	7	1.2
		同意	72	44.2	167	28.6
		有點同意	63	38.7	254	43.6
		加總	145	89	428	73.4
		有點不同意	15	9.2	117	20.1
		不同意	3	1.8	29	5.0
		非常不同意	0	0	9	1.5
		加總	18	11	155	26.6

資料來源：本研究

(4) 有關政務領導效能評價、組織成員滿意度暨決策績效

本研究重要的依變數，主要在透過對二、三級科長的施測，來瞭解二、三級機關間，對於政務領導的評價、對於組織成員滿意度的認知，以及對於決策績效上的看法。茲依序分別說明如下。

在政務領導評價上，二級機關比起三級機關對於政務領導有較高的評價。二級機關認為政務領導具有願景建構能力的同意度(非常同意、同意)有 56.8%，三級機關為 53.7%；二級機關同意政務領導者有盡到應盡的責任者，

有 62.8%，而三級機關為 57.1%；有關政務領導協調組織內部單位與成員的成效上，二級機關認為具備成效者佔 58.5%，而三級機關僅有 51.9%。

表 30 二、三級機關與政務領導效能評價認知比較

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
政務領導效能評價	我所服務的部會內，政務領導者有好的部會願景建構能力。	非常同意	16	9.8	64	11.0
		同意	77	47.0	248	42.7
		有點同意	44	26.8	160	27.5
		加總	137	83.6	472	81.2
		有點不同意	16	9.8	73	12.6
		不同意	8	4.9	29	5.0
		非常不同意	3	1.8	7	1.2
		加總	27	16.5	109	18.8
	我所服務的部會內，政務領導者有盡到應盡的責任。	非常同意	19	11.6	50	8.6
		同意	84	51.2	283	48.5
		有點同意	45	27.4	147	25.2
		加總	148	90.2	480	82.3
		有點不同意	11	6.7	78	13.4
		不同意	3	1.8	17	2.9
		非常不同意	2	1.2	8	1.4
加總		16	9.7	103	17.7	

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
	政務領導者能夠協調整合組織內單位與成員的活動。	非常同意	15	9.1	34	5.9
		同意	81	49.4	267	46.0
		有點同意	46	28.0	168	28.9
		加總	142	86.5	469	80.8
		有點不同意	13	7.9	83	14.3
		不同意	6	3.7	23	4.0
		非常不同意	3	1.8	6	1.0
		加總	22	13.4	112	19.3

資料來源：本研究

有關組織成員滿意度上，仍然與對政務領導的評價相似，同樣是二級機關相較三級機關有較佳的表現評估。本研究問及機關層級之間的相互支援時，二級機關同意二級機關與三級機關之間是能夠相互支援的比例，達到 52.2%，而三級機關僅有 38.5%；再者，有關二級機關與三級機關之間的溝通是否是有效的問題上，二級機關表示具有成效的比例有 50.6%，而三級機關卻只有 43.4%；最後，主要詢問二級與三級機關的科長，對於二級與三級機關之間的資源是否配適的看法，二級機關認為彼此間在資源的配置上是適當的比例有 33.7%，而三級機關認為適當的比例為 22.6%，兩者在同意度的百分比上相差 11.1 個百分點。觀察不同意的比例，三級機關的比例明顯高於二級機關，分別是 17.5%(署局)對比上 6.7%(司處)。

表 31 二、三級機關與組織成員滿意度認知比較

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
組織成員滿意度	我所服務的部會內，二級與三級機關能夠相互支援。	非常同意	12	7.4	23	3.9
		同意	73	44.8	202	34.6
		有點同意	59	36.2	215	36.8
		加總	144	88.4	440	75.3
		有點不同意	14	8.6	98	16.8
		不同意	5	3.1	40	6.8
		非常不同意	0	0	6	1.0
		加總	19	11.7	144	24.6
	我所服務的部會內，二級機關能夠與三級機關間的溝通是有效的。	非常同意	10	6.1	15	2.6
		同意	73	44.5	238	40.8
		有點同意	61	37.2	218	37.3
		加總	144	87.8	471	80.7
		有點不同意	17	10.4	91	15.6
		不同意	3	1.8	19	3.3
		非常不同意	0	0	3	0.5
		加總	20	12.2	113	19.4
	我所服務的部會內，二級與三級機關間的資源配置是適當	非常同意	3	1.8	6	1.0
		同意	52	31.9	126	21.6

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
	的。	有點同意	58	35.6	176	30.1
		加總	113	69.3	308	52.7
		有點不同意	39	23.9	174	29.8
		不同意	8	4.9	83	14.2
		非常不同意	3	1.8	19	3.3
		加總	50	30.6	276	47.3

資料來源：本研究

有關績效構面主要聚焦探討效率與效能問題，效率層面的指標著重於會議與公文流動往返的時間，效能則透過專業原則與回應性進行評估。首先在效率方面，不論是司(處)或署(局)均同意二、三級機關之間在指揮監督上所進行的會議與公文往返，消耗掉過多的時間。而在效能方面，雖然二、三級機關之間均認為機關間的指揮監督，有助於政策產出符合民眾的需要以及所謂的專業性原則，然而，二級機關同意的比例較高於三級機關。如在回應性的測量題目上，二級機關高於三級機關 2 個百分點；在專業性的原則上，二級機關高於三級機關 6 個百分點。

表 32 二、三級機關與決策績效認知比較

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
決策績效	我所服務的部會內，在二級、	非常同意	11	6.7	44	7.5

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
	三級機關間的指揮監督上，花了太多時間在開會。	同意	36	22.1	119	20.4
		有點同意	54	38.1	208	35.6
		加總	101	66.9	371	63.5
		有點不同意	47	28.8	159	27.2
		不同意	15	9.2	49	8.4
		非常不同意	0	0	5	0.9
		加總	62	38	213	36.5
	我所服務的部會內，在二級機關和三級機關間的指揮監督上，花了太多時間在公文會簽。	非常同意	13	8.0	57	9.8
		同意	32	19.6	144	24.7
		有點同意	59	36.2	205	35.2
		加總	104	63.8	406	69.7
		有點不同意	40	24.5	126	21.6
		不同意	19	11.7	48	8.2
		非常不同意	0	0	3	0.5
	加總	59	36.2	177	30.3	
	我所服務的部會內，透過二級機關和三級機關間的指揮監督，其政策產出是符合民眾需	非常同意	7	4.3	25	4.3
		同意	74	45.1	252	43.1
		有點同意	64	39.0	209	35.7

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
	要的。	加總	145	88.4	486	83.1
		有點不同意	18	11.0	65	11.1
		不同意	1	0.6	29	5.0
		非常不同意	0	0	5	0.9
		加總	19	11.6	99	17
	我所服務的部會內，透過二級機關和三級機關間的指揮監督，其政策產出符合業務上的專業原則。	非常同意	8	4.9	22	3.8
		同意	82	50.3	265	45.4
		有點同意	59	36.2	203	34.8
		加總	149	91.4	490	84
		有點不同意	11	6.7	67	11.5
		不同意	3	1.8	22	3.8
		非常不同意	0	0	5	0.9
		加總	14	8.5	94	16.2

資料來源：本研究

最後，本研究以綜合整體評估的方式，要求受測者給予過去兩年內二、三級機關之間的指揮監督績效，進行分數的評比。根據評估結果，以 0 到 10 分而言，二級機關與三級機關科長對於彼此間，在指揮監督上的績效給分，多坐落於 8 分，居次者為 7 分，第三為 6 分。

(5) 未來改革意向調查

未來改革意向的測量題目，主要是經由本研究依據文獻檢閱，以及從深度訪談的資料中抽取編製而成，共計有八道施測題目。茲依序說明如下。首先主要詢問受測者，關於「行政院組織改造後，三級機關(署)的公文應該先經過二級機關的綜合規劃司再轉呈首長」說法的同意度時，二級機關持同意的比例為 25.6%，而三級機關的同意度為 18.1%。而從不同意的比例進行觀察，我們也發現三級機關的科長的確是比二級機關的科長，更不同意經過綜合規劃司後再轉呈部會首長，不同意的比例為 43%(三級機關科長)以及 36%(二級機關科長)，中間相差七個百分點。

問及「首長應該對三級機關的業務自主性給予充分的尊重」這樣的說法時，二級機關的同意度為 54.2%，而三級機關的同意度為 75.9%。顯見，三級機關對於部會首長在業務自主性上持高度認同。

有人說「三級機關的權力太大，造成部會內部『諸侯割據』的現象，影響到部會首長的領導威信」，對於這樣的說法，在二級機關有 16.5%的受訪者表示贊同，反觀三級機關的受訪者僅有 6.7%的人表示同意。但就不同意的百分比來看，二級機關有 37.8%，三級機關持否定立場者將近六成(56.9%)。

有關署局長的任命與官等問題，在二級機關中有 9.9%的受訪者表示可以用政務任命為之，而三級機關的受訪者有 14.1%。但在不同意的百分比上，三級機關的比例明顯高於二級機關，分別是 53.9%與 47.2%。而在官等上，二級機關的受訪者有 30.7%的比例認為署局長的官等最好不要高過主任秘書，而三級機關的受訪者有 12.6%的比例認同這樣的看法。相同的是，在反對的比例上，也是三級機關高於二級機關，三級機關受訪者不同意這樣說法的比例有 47.8%，二級機關的受訪者為 20.2%。同時，本研究也進一步問及，署局長的官等是不是最好不要高過部會司處長，二級機關與三級機關同意不要高過司處長的百分比，分別是 20.9%與 7.4%。而在不同意的比例上，三級機關部同意的比例顯著的高過二級機關者，三級機關反對這樣說法的有 56.2%，二級機關僅有 26.4%。

最後是有關三級機關的功能性問題，我們主要問及：「根據行政院組織基準法，三級機關(署)負責政策的規劃與執行，在二級機關內不設置對應的業

務司處，但是這樣的設計會讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援」這樣說法的同意度，二級機關的受訪者表示認同的有 34.3%，而三級機關的受訪者有 27.4% 的同意度。站在反對立場者，三級機關的反對立場則高於二級機關，分別是 35.3% 對上 20.3%。再者，問及：「三級機關(署、局)直接跳過司處向首長會報，等於是架空司處在業務上的功能」時，不同意這樣說法的三級機關(41.3%)比例也明顯高於二級機關(27.0%)。

表 33 二、三級機關與未來改革意向認知比較

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
未來改革意向	有人說：「行政院組織改造後，三級機關(署)的公文應該先經過二級機關的綜合規劃司再轉呈首長」，請問您同不同意這樣的說法？	非常同意	5	3.0	8	1.4
		同意	37	22.6	97	16.7
		有點同意	20	12.2	85	14.6
		加總	62	37.8	190	32.7
		有點不同意	43	26.2	141	24.3
		不同意	43	26.2	186	32.0
		非常不同意	16	9.8	64	11.0
		加總	102	62.2	391	67.3
	有人說：「首長應該對三級機關的業務自主性給予充分的尊重」，請問您同不同意這樣的說法？	非常同意	14	8.5	92	15.8
		同意	75	45.7	351	60.1
		有點同意	52	31.7	110	18.8
		加總	141	85.9	553	94.7
		有點不同意	17	10.4	24	4.1

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
		不同意	6	3.7	7	1.2
		非常不同意	0	0	0	0
		加總	23	14.1	31	5.3
	有人說：「三級機關的權力太大，造成部會內部『諸侯割據』的現象，影響到部會首長的領導威信」，請問您同不同意這樣的說法？	非常同意	7	4.3	5	0.9
		同意	20	12.2	34	5.8
		有點同意	54	33	94	16.1
		加總	54	33	94	16.1
		有點不同意	48	29.3	158	27.0
		不同意	57	34.8	269	46.0
		非常不同意	5	3.0	64	10.9
		加總	110	67.1	491	83.9
		有人說：「三級機關的首長最好是政務任命」，請問您同不同意這樣的說法？	非常同意	4	2.5	15
	同意		12	7.4	67	11.5
	有點同意		27	16.6	76	13.1
	加總		43	26.5	158	27.2
	有點不同意		43	26.4	110	18.9
	不同意		55	33.7	191	32.9
	非常不同意		22	13.5	122	21.0

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
		加總	120	73.6	423	72.8
	有人說：「署局長的官等最好不要高過部會主任秘書」，請問您同不同意這樣的說法？	非常同意	7	4.3	10	1.7
		同意	43	26.4	63	10.9
		有點同意	39	23.9	96	16.6
		加總	89	54.6	169	29.2
		有點不同意	41	25.2	133	23.0
		不同意	30	18.4	189	12.0
		非常不同意	3	1.8	88	15.2
		加總	74	45.4	410	50.2
		有人說：「署局長的官等最好不要高過部會司處長」，請問您同不同意這樣的說法？	非常同意	5	3.1	6
	同意		29	17.8	37	6.4
	有點同意		35	21.5	58	10.0
	加總		69	42.4	101	17.4
	有點不同意		51	31.3	153	26.4
	不同意		35	21.5	218	37.6
	非常不同意		8	4.9	108	18.6
	加總		94	57.7	479	82.6
	有人說：「根據行政院組織基	非常同意	8	4.9	29	5.0

評估指標	問卷題目	選項	司處		署局	
			n	%	n	%
	準法，三級機關(署)負責政策的規劃與執行，在二級機關內不設置對應的業務司處，但是這樣的設計會讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援」，請問您同不同意這樣的說法？	同意	48	29.4	119	20.4
		有點同意	38	23.3	102	17.5
		加總	94	57.6	250	42.9
		有點不同意	36	22.1	127	21.8
		不同意	26	16.0	164	28.1
		非常不同意	7	4.3	42	7.2
		加總	69	42.4	333	57.1
	有人說：「三級機關(署、局)直接跳過司處向首長會報，等於是架空司處在業務上的功能」，請問您同不同意這樣的說法？	非常同意	6	3.7	17	2.9
		同意	38	23.3	68	11.7
		有點同意	33	20.2	109	18.8
		加總	77	47.2	194	33.4
		有點不同意	42	25.8	147	25.3
		不同意	32	19.6	176	30.3
		非常不同意	12	7.4	64	11.0
加總	86	52.8	387	66.6		

資料來源：本研究

(二) 不同層級在自依變數與改革意向上的變異數分析

前此乃針對本研究各問卷題項進行的次數分配描述，觀察中央二級與三級機關間對相關敘述的態度差異。接下來，我們將進一步觀察二、三級機關之間，在本研究架構中所指涉變數上，是否具有統計上的顯著差異。為了進行這統計上的比較，本研究須先行將各變數所含括的題目予以相加，以相加後的得分數作為該樣本在該變數上的表態，接著，本研究再透過變異數分析的方式，檢定中央二級與三級之間，在各變數得分上，是否有所差異。

表 34 顯示，本研究所指涉的自變數，包括決策影響行為、專業不對稱的調適、監控成本的降低，與資源配置正義等；而依變數包括政務領導效能評價、組織成員滿意度，及指揮監督績效等。每個變數的呈現，均區分成司(處)與署(局)兩類，並呈現出各個不同類別，在該變數上的個數(有效樣本)、平均數、標準差，以及檢定結果。從檢定結果發現，自變數中僅有「決策影響行為」與「資源配置正義」兩變數，通過顯著性檢定，亦即，在中央二級與三級機關之間，對於下級是否會運用工作導向策略或領導者導向策略的方式，向機關上級爭取較多決策權的現象，持不同的看法；相對的，中央二級與三級機關之間對於資源配置是否符合分配、程序與層級上的正義，也呈現顯著的不同。「專業不對稱的調適」與「監控成本的降低」未具有顯著性。

在依變數方面，「組織成員滿意度」暨「指揮監督績效」通過顯著檢定，也就說在組織成員滿意度上，中央二級與三級機關之間，對於彼此的相互支援、溝通機制與資源配置得當與否的滿意度上，二級與三級之間的認知是有顯著差異的。同時，對於機關內部在公文會簽、會議開會時間長短、回應民意高低與專業原則堅持的看法上，二、三級之間是具有差異的。

表 34 不同層級在自依變數的變異數分析

	變數	層級	個數	平均數	標準差	F	Sig.
自變數	決策影響行為 (總分：36)	司處	162	26.6420	3.44724	11.290	.001
		署局	579	27.7461	3.76371		
		Total	741	27.5047	3.72269		
	專業不對稱的調適 (總分：30)	司處	161	22.6584	3.77178	.336	.562
		署局	578	22.4481	4.14824		
		Total	739	22.4939	4.06764		
	監控成本的降低 (總分：24)	司處	164	17.5366	2.61048	.001	.973
		署局	580	17.5448	2.80877		
		Total	744	17.5430	2.76457		
	資源配置正義 (總分：18)	司處	163	12.6871	2.29471	34.152	.000
		署局	582	11.3729	2.60150		
		Total	745	11.6604	2.59370		
依變數	政務領導效能評價 (總分：18)	司處	164	13.4878	2.81209	2.008	.157
		署局	579	13.1330	2.83599		
		Total	743	13.2113	2.83267		
	組織成員滿意度 (總分：18)	司處	162	12.8519	2.40915	18.185	.000
		署局	581	11.8692	2.64251		
		Total	743	12.0834	2.62345		
	決策互動績效 (總分：24)	司處	159	22.4591	3.73614	4.319	.038
		署局	574	21.7143	4.06860		
		Total	733	21.8759	4.00814		

資料來源：本研究

改革意向上，本研究從相關深度訪談與焦點座談中，萃取出未來中央二級三級機關之間互動的建議方案，為了能獲得多數組織成員對於這些方案的意見，本研究將改革方案設計為問卷題目，施測於中央二級與三級機關的科長。從數據顯示，這八項改革建議案上，有四項改革建議具有顯著差異。包括1.「首長應該對三級機關的業務自主性給予充分的尊重」；2.「三級機關的權力太大，造成部會內部『諸侯割據』的現象，影響到部會首長的領導威信」；3.「署局長的官等最好不要高過部會主任秘書」；4.「署局長的官等最好不要高過部會司處長」；5.「根據行政院組織基準法，三級機關(署)負責政策的規劃與執行，在二級機關內不設置對應的業務司處，但是這樣的設計會讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援」；6.「三級機關(署、局)直接跳過司處向首長彙報，等於是架空司處在業務上的功能」。

從以上改革方案通過顯著性檢定來看，首先，我們可以知道中央二級與三級機關對於首長應對三級機關的業務自主性給予充分尊重的說法有不同的意見。普遍來說，署(局)會比較贊同這樣的看法；第二，關於三級機關的權力過大，影響到部會首長領導威信而言，署(局)者較偏向不同意這樣的看法，但相對的，司(處)者雖多數選擇有點不同意，但偏向有點同意的立場；第三，有關署(局)長的官等不要高過主任秘書此項建議，從數據可以明顯看出，屬於署(局)者明顯不支持這樣的看法，傾向於不同意者居多，而司(處)者則偏向於有點同意；另一方面我們也問及署(局)長的官等不要高過部會司處長的建議，意見分布與提議不要高過主任秘書時的建議相同，署(局)者較偏向於不同意，而司(處)者則偏向於有點同意；第四，有關署負有政策劃與執行的角色，而不在二級機關內設置相對應的業務司處以為因應，而這樣的設計會讓部會首長缺乏指揮監督的專業奧援的說法，不論署(局)或司(處)者，均偏向有點同意這樣的說法，尤其是司(處)者最為明顯；最後，司(處)與署(局)在三級機關直接跳過司處向部會首長彙報，等於是架空司處這樣的說法有明顯的差異存在，司(處)者多同意這樣的說法，然署(局)者則不這樣認為，他們並不認為這樣的做法等於是架空司處的業務功能。

表 35 不同層級在改革意向上的變異數分析

未來改革建議	層級	個數	平均數	標準差	F	Sig.
1. 有人說：「行政院組織改造後，三級機關(署)的公文應該先經過二級機關的綜合規劃司再轉呈首長」，請問您同不同意這樣的說法？	司(處)	164	3.21	1.386	3.743	0.053
	署(局)	581	2.98	1.304		
	Total	745	3.03	1.325		
2. 有人說：「首長應該對三級機關的業務自主性給予充分的尊重」，請問您同不同意這樣的說法？	司(處)	164	4.45	.922	31.375	0.000
	署(局)	584	4.85	.773		
	Total	748	4.76	.824		
3. 有人說：「三級機關的權力太大，造成部會內部『諸侯割據』的現象，影響到部會首長的領導威信」，請問您同不同意這樣的說法？	司(處)	164	3.13	1.224	35.001	0.000
	署(局)	585	2.56	1.052		
	Total	749	2.68	1.116		
4. 有人說：「三級機關的首長最好是政務任命」，請問您同不同意這樣的說法？	司(處)	163	2.78	1.232	0.554	0.457
	署(局)	581	2.69	1.379		
	Total	744	2.71	1.348		
5. 有人說：「署局長的官等最好不要高過部會主任秘書」，請問您同不同意這樣的說法？	司(處)	163	3.67	1.222	59.433	0.000
	署(局)	579	2.80	1.287		
	Total	742	3.00	1.322		
6. 有人說：「署局長的官等最好不要高過部會司處長」，請問您同不同意	司(處)	163	3.35	1.225	65.507	0.000
	署(局)	580	2.51	1.154		

未來改革建議	層級	個數	平均數	標準差	F	Sig.
意這樣的說法？	Total	743	2.69	1.220		
7. 有人說：「根據行政院組織基準法，三級機關(署)負責政策的規劃與執行，在二級機關內不設置對應的業務司處，但是這樣的設計會讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援」，請問您同不同意這樣的說法？	司(處)	163	3.72	1.292	1.879	0.001
	署(局)	583	3.31	1.385		
	Total	746	3.40	1.375		
8. 有人說：「三級機關(署、局)直接跳過司處向首長會報，等於是架空司處在業務上的功能」，請問您同不同意這樣的說法？	司(處)	163	3.44	1.334	15.208	0.000
	署(局)	581	2.99	1.290		
	Total	744	3.08	1.312		

資料來源：本研究

(三) 指揮監督模式的迴歸分析

以下將區分為三項迴歸模式進行敘述，包括政務領導效能評價模型、組織成員滿意度模型與指揮監督績效模型等。表 36 為指揮監督變數與上述三項依變數的迴歸分析整理表。模型 1 主要是以迴歸分析檢定「指揮監督」相關變數對於「政務領導效能評價」的影響。由表 36 可知，指揮監督相關變數對於政務領導效能評價，有 44.8% 的解釋力($\bar{R}^2=0.448$, F-value =117.765)。其中「決策影響管理」、「專業不對稱調適」、「監控成本的降低」與「資源配置正義」及常數的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異。

模型 2 主要是以迴歸分析檢定「指揮監督」相關變數對於「組織成員滿意度」的影響。由下表可知，指揮監督相關變數對於組織成員滿意度，有 60.6% 的解釋力($\bar{R}^2=0.606$, F-value =222.290)。其中「決策影響行為」、「專業不對稱調適」、「資源配置正義」的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異。

模型 3 主要是以迴歸分析檢定「指揮監督」相關變數對於「指揮監督績效」的影響。由表 36 可知，指揮監督相關變數對於決策運作績效，有 42.3% 的解釋力($\bar{R}^2=0.423$, F-value =105.391)。其中「專業不對稱的調適」、「監控

成本的降低」、「資源配置正義」及常數的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異。

表 36 迴歸模型綜整—總體(司處暨署局)³⁶

自變數 \ 依變數	政務領導效能評價 (模型 1)		組織成員滿意度 (模型 2)		指揮監督績效 (模型 3)	
	β	Sig.	β	Sig.	β	Sig.
常數	-1.675	.047	-.406	.539	5.793	.000
決策影響行為	.055	.015	.066	.000	-.019	.565
專業不對稱調適	.195	.000	.144	.000	.307	.000
監控成本的降低	.202	.000	.022	.376	.093	.041
資源配置正義	.442	.000	.634	.000	.667	.000
部會層級：署(局) (對照：司(處))	.173	.382	-.197	.207	.169	.556
模型配適度	F=117.765 p < 0.005		F= 222.290 p < 0.005		F=105.391 p < 0.005	
模型解釋力	Adjusted R^2 =0.448		Adjusted R^2 =0.606		Adjusted R^2 =0.423	

資料來源：本研究

1. 指揮監督變數與相關依變數的迴歸分析—司(處)

³⁶粗黑斜體表示者乃意指該項自變數在三個模型中均具有顯著影響力。

前此所述者乃是在不區分司(處)或署(局)的情況下，所進行的迴歸分析，以下本研究進一步將樣本區分為司(處)與署(局)兩大類別，並分別進行三項迴歸模式的分析。以下先行針對司(處)者進行敘述。表 37 為司(處)科長在指揮監督變數與三項依變數的迴歸分析整理表。模型 1 主要是以迴歸分析檢定「指揮監督」相關變數對於「政務領導效能評價」的影響。其中，指揮監督相關變數對於政務領導效能評價，有 38.5%的解釋力($\bar{R}^2=0.385$ ，F-value =25.620)。其中「監控成本的降低」、「專業不對稱調適」、「資源配置正義」的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異。

模型 2 主要在檢定「指揮監督」相關變數對於「組織成員滿意度」的因果關係。由表可知，指揮監督相關變數對於組織成員滿意度，有 53.4%的解釋力($\bar{R}^2=0.534$ ，F-value =45.448)。其中有「決策影響行為」、「專業不對稱的調適」、「資源配置正義」的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異。

模型 3 在檢定「指揮監督」相關變數對於「指揮監督績效」的影響。由表 37 可知，指揮監督相關變數對於指揮監督績效，有 44.3%的解釋力($\bar{R}^2=0.443$ ，F-value =31.678)。其中「專業不對稱的調適」及「資源配置正義」及常數的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異。

表 37 迴歸模型綜整—司(處)³⁷

自變數 \ 依變數	政務領導效能評價 (模型 1)		組織成員滿意度 (模型 2)		指揮監督績效 (模型 3)	
	β	Sig.	β	Sig.	β	Sig.
常數	-0.819	.634	-1.389	.291	5.208	.019

³⁷註：粗黑斜體表示者乃意指該項自變數在三個模型中均具有顯著影響力。

自變數 \ 依變數	政務領導效能評價 (模型 1)		組織成員滿意度 (模型 2)		指揮監督績效 (模型 3)	
	β	Sig.	β	Sig.	β	Sig.
決策影響行為	.032	.577	.098	.025	-.031	.670
專業不對稱調適	.194	.000	.142	.000	.402	.000
監控成本的降低	.204	.014	.065	.302	.075	.480
資源配置正義	.435	.000	.573	.000	.609	.000
模型配適度	F= 25.620 p < 0.005		F= 45.448 p < 0.005		F= 31.678 p < 0.005	
模型解釋力	Adjusted R^2 = 0.385		Adjusted R^2 = 0.534		Adjusted R^2 = 0.443	

資料來源：本研究

2. 指揮監督變數與相關依變數的迴歸分析—署(局)

以下為本研究針對署(局)所進行的三項迴歸模式分析。表 38 為司(處)科長在指揮監督變數與三項依變數的迴歸分析整理表。模型 1 主要是檢定「指揮監督」相關變數對於「政務領導效能評價」的影響。其中，指揮監督相關變數對於政務領導效能評價，有 46% 的解釋力 ($\bar{R}^2 = 0.460$, F-value = 120.580)。其中「決策影響行為」、「專業不對稱的調適」、「監控成本的降低」及「資源配置正義」的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異。

模型 2 在檢定「指揮監督」相關變數對於「組織成員滿意度」的因果關係。指揮監督相關變數對於組織成員滿意度，有 61.0% 的解釋力 ($\bar{R}^2 = 0.610$, F-value = 221.176)。其中有「決策影響行為」、「專業不對稱的調適」與「資源配置正義」的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異。

模型 3 則是在檢定「指揮監督」相關變數對於「指揮監督績效」的影響。由表可知，指揮監督相關變數對於指揮監督績效，有 41.4% 的解釋力 ($\bar{R}^2 =$

0.414，F-value =99.018)。其中「專業不對稱的調適」、「資源配置正義」及常數的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異。

表 38 迴歸模型綜整—署(局)³⁸

自變數 \ 依變數	政務領導效能評價 (模型 1)		組織成員滿意度 (模型 2)		指揮監督績效 (模型 3)	
	β	Sig.	β	Sig.	β	Sig.
常數	-1.525	.084	-.565	.416	6.370	.000
決策影響行為	.061	.015	.059	.003	-.018	.624
專業不對稱調適	.195	.000	.144	.000	.283	.000
監控成本的降低	.202	.000	.014	.595	.096	.061
資源配置正義	.444	.000	.643	.000	.687	.000
模型配適度	F= 120.580 p < 0.005		F= 221.176 p < 0.005		F= 99.018 p < 0.005	
模型解釋力	Adjusted R^2 =0.460		Adjusted R^2 =0.610		Adjusted R^2 =0.414	

資料來源：本研究

從以上表 36 到表 38 的整理，我們可以看到，不論是在總體不分類的三個迴歸模型，抑或是區分成司(處)或署(局)兩類的各三個迴歸模型看來，指揮監督相關變數中的專業不對稱的調適，以及資源配置正義對於政務領導效能評價、組織成員滿意度，以及指揮監督績效等，均具有統計上的顯著意義。也就是說，對於專業不對稱的調適越高，以及資源上的分配、溝通程序等越

³⁸註：粗黑斜體表示者乃意指該項自變數在三個模型中均具有顯著影響力。

具公平正義，對於中央二級與三級機關的科長而言，越會影響他們對於政務領導的效能給予高評價；同時，也會令他們對於組織的滿意度有越高的認知。而在對決策績效此主觀測量上，也代表越贊成消彌層級間專業不對稱，及同意資源配置的公平正義者，越表示組織內部的指揮監督績效，將越具效率也越符合民眾的需求與專業性的要求。另一方面，倘若在不區分司(處)或署(局)的情況下，以總體樣本進行觀察，我們可以發現，除了專業不對稱的調適以及資源配置正義，會影響三項依變數外，決策影響管理此項變數對於政務領導評價與組織成員滿意度也具有顯著影響力。決策影響管理對於政務領導的評價以及對組織成員滿意度方面，是正向影響。當三級機關越運用工作導向策略或者領導者導向策略，影響上級使其具有決策影響力時，對於政務領導的評價以及對組織的滿意度是越高的未來在本研究團隊所提的改革建議上，有關改革方案的設計以及評判標準，站在有效領導以及組織成員滿意度，同時考量最主要的指揮監督績效來看，應採取有效消彌專業不對稱的改革議案，以及有效提升組織內部，中央二級與三級機關間，對於資源分配較公平的改革建議。

表 39 改革意向迴歸模型綜整—司(處)暨署(局)

自變數 \ 依變數	No.1	No.2	No.3	No.4
	β (Sig.)	β (Sig.)	β (Sig.)	β (Sig.)
常數	2.828(.000)	2.597(.000)	4.180(.000)	3.306(.000)
決策影響行為	0.012(.378)	0.018(.036)	0.007(.521)	-0.011(.450)
專業不對稱調適	0.015(.288)	-0.011(.199)	-0.019(.109)	0.011(.446)
監控成本的降低	-0.032(.102)	0.068(.000)	-0.022(.171)	-0.022(.260)
資源配置正義	0.031(.179)	0.004(.798)	0.006(.766)	-0.002(.936)
部會層級：署(局) (對照：司(處))	-0.157(.203)	0.383(.000)	-0.542(.000)	-0.067(.597)
模型配適度(P/F)	2.140/>.005	18.159/<.005	6.910/<.005	0.779/>.005
模型解釋力(Adjusted R^2)	0.008	0.106	0.039	0.005
常數	4.820(.000)	4.789(.000)	3.946(.000)	5.105(.000)

自變數 \ 依變數	No.1	No.2	No.3	No.4
	β (Sig.)	β (Sig.)	β (Sig.)	β (Sig.)
決策影響行為	0.015(.285)	0.006(.618)	-0.003(.844)	-0.004(.754)
專業不對稱調適	0.008(.539)	-0.003(.812)	0.004(.761)	-0.005(.693)
監控成本的降低	-0.033(.082)	-0.036(.038)	-0.017(.406)	-0.038(.045)
資源配置正義	-0.022(.332)	-0.009(.673)	0.029(.232)	-0.029(.193)
部會層級：署(局) (對照：司(處))	-0.888(.000)	-0.835(.000)	-0.344(.007)	-0.442(.000)
模型配適度(F/P)	11.872/<.005	13.267/<.005	2.553/<.005	4.605/<.005
模型解釋力(Adjusted R^2)	0.070	0.079	0.011	0.024

資料來源：本研究

註：斜體者表示該迴歸模型的整體檢定不顯著。標示粗體者表示迴歸係數達顯著檢定。標題欄位數字分別表示，No.1 為「有人說：「行政院組織改造後，三級機關(署)的公文應該先經過二級機關的綜合規劃司再轉呈首長」，請問您同不同意這樣的說法？」；No.2 為「有人說：「首長應該對三級機關的業務自主性給予充分的尊重」，請問您同不同意這樣的說法？」；No.3 為「有人說：「三級機關的權力太大，造成部會內部『諸侯割據』的現象，影響到部會首長的領導威信」，請問您同不同意這樣的說法？」；No.4 為「有人說：「三級機關的首長最好是政務任命」，請問您同不同意這樣的說法？」；No.5 為「有人說：「署局長的官等最好不要高過部會主任秘書」，請問您同不同意這樣的說法？」；No.6 為「有人說：「署局長的官等最好不要高過部會司處長」，請問您同不同意這樣的說法？」；No.7 為「有人說：「根據行政院組織基準法，三級機關(署)負責政策的規劃與執行，在二級機關內不設置對應的業務司處，但是這樣的設計會讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援」，請問您同不同意這樣的說法？」；No.8 為「有人說：「三級機關(署、局)直接跳過司處向首長會報，等於是架空司處在業務上的功能」，請問您同不同意這樣的說法？」。

從上表的模型配適度我們可以知道，在八個模型中有兩個迴歸模型的整體配適度未通過顯著檢定，分別是編號 1 與編號 4。其餘者均通過整體模式

檢定。編號 3、編號 5 與編號 7 三者，自變數中僅有一個通過顯著檢定，均是部會層級(署局)，且均呈現負向關係，亦即，屬於署局的受訪者在上述三項改革意向上，均偏向越不認同的。屬於署局的受訪者，不認為三級機關權力太大，將會造成內部諸侯割據的現象，也不認為署局長的官等高過不會主任秘書是不好的，也不認為行政院組織基準法中，二級機關不設置對應的業務司處，會讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援。

編號 2、編號 6 與編號 8 三者，至少有兩個以上的自變數通過顯著性檢定。而其中監控成本的降低與部會層級兩者，在三個模型中均具有顯著性。僅編號 2 模型多了決策影響行為一項。從以上三個模型顯示出，當受測者是署局的科長時，他們會認為部會首長應該要對三級機關的業務自主性給予充分尊重，但卻不認同署局長的官等最好不要高過司處長，也不認為跳過司處長直接向首長報告，是一種架空司處的做法。再者，從監控成本降低來看，越支持授權的受測者，越認為首長應該要尊重三級機關的業務自主性；越支持授權者，越反對署局長的官等最好不要高過部會司處長這樣的說法；越支持授權者，越不認為三級機關跳過司處向部會首長會報，是一種架空的作法。最後，編號 2 的模型中，決策影響行為也會影響受測者對於首長是否應該要對三級機關的自主性採取尊重的看法。數據顯示，越傾向採取相關策略影響上級者，越認為部會首長要尊重三級機關的業務自主性。

第四節 政策建議方案專家焦點團體座談分析

本研究透過文獻分析、深度訪談、問卷施測分析之後，已進行理論意涵的釐清、分析結構及動態對於二級、三級機關間指揮監督的具體內涵，瞭解了組織設計的結構面縱有其影響指揮監督、組織運作的影響，然而，未能據此而認為可得一最佳組織設計架構，使組織運作和指揮監督運行無虞；其次，本研究透過問卷分析，瞭解在動態面的互動上，專業監督管理、監控成本的降低、決策影響行為的調適等因素，對於二級、三級機關間實務運作績效、政務領導效能與成員滿意度等指揮監督結果的影響。

換言之，欲對本案提出具體可行的指揮監督參考方案，除了擬定結構面在設計上可建置的機制外，更重要的是機制之內的人員如何互動運作的動態面描繪分析。

為了達成此研究目的，研究小組規劃舉辦第三場專家焦點座談，針對前述研究初步成果，預先草擬五項政策建議方案，邀請兼具理論與實務經驗的專家學者參與討論。經該場次焦點座談的討論，除了補充各方案在機制設計表象內的動態運作可能劇本草擬，或因果利害關係的權衡討論。最後並新增「方案六」，共六項政策方案建議，詳見下表 39，分別從該方案對政務領導、二級機關、三級機關的意涵，及該方案特別著重處理的問題，詳加分析表列。

第四章 研究分析

表 40 六項政策方案建議提案

政策建議方案	政務領導	二級機關	三級機關	方案著重的處理問題
方案一： 活化「綜合規劃司(處)」之政策幕僚功能。	綜合規劃司(處)的成立，主要係作為政務首長們在專業政策規劃上的諮詢對象。	在二級機關內部成立綜合計劃處。處內成員主要可由現行署(局)中具專業知識與經歷者擔任，以不增加人力成本為考量。	未來署(局)的政策規畫提案，必須先送交至綜合計劃處，由綜合規劃司(處)針對政策提案進行通盤考量，瞭解政策規劃的專業性、可行性，與未來執行時與部內各單位暨相關部外單位的協調與整合事項。	成立專職單位可有效解決專業不對稱所造成的問題；同時，雖未明文授權給三級機關，但此方案的做法也可收授權三級機關下，減低上級對下級的監控成本。唯此方案必須在現有規模下，再設立一專責單位恐會造成資源上的增加，也同時會形成組織內部間的緊張關係。
方案二： 提昇「參	此政策建議案實與綜合計劃處的	加強二級機關內部參事的專業角	三級機關署(局)在政策提案上，	增加參事職能可減少增

政策建議方案	政務領導	二級機關	三級機關	方案著重的處理問題
「參事」的政策諮詢職能	建議有所相似。倘若在增加綜合計劃處會增加組織規模擴增上的成本考量，實可以賦予現行組織內部參事職責以為替代。賦予參事除了平時協、調整合組織內外部意見與衝突外，可再借重參事職位的專業與經歷，增加參事的專業諮詢角色。	色，使其不僅具備協調、整合的功能，更具備政策規畫的專業諮詢角色。	於送達部長或署長前，應先送交至部內參事，由參事進行專業與可行性審查。達到雙向監督與制衡效果。三級機關的專業政策提案，可進一步透過他人的專業與經歷，進行第二次的審視與通盤考量。	加組織規模擴增的成本問題，也可解決專業不對稱的問題。同時在監控成本上，畢竟參事本是組織中的常設職務，對於組織內部單位間的監督與管控實應較不會造成多餘的衝突產生。
方案三： 籌設決策諮詢之「外部諮詢會」	透過外部委員會的籌組，做為政務首長們的專業諮詢對象。但此點也許會造成專業與實務上的意見衝突，但卻也可收實務經驗與專業理論上的對話之效。	此外部委員會的設立，主要係在不擴增現有組織規模的原則下進行，因此，委員會的設置是一種常設但為任務編組的組織。主要由機關內部聘請外部專業人員從	針對外部委員會的諮詢功能可分從兩方面進行： 1、署(局)在政策規劃之際，可與外部委員會進行專業意見與政策規劃上的相互討論，以期收政策研擬初期即已具	外部委員會的籌設可以有效解決專業不對稱問題，間接也有助於政務領導者對於三級機關在政策規劃上的監控。但對三

政策建議方案	政務領導	二級機關	三級機關	方案著重的處理問題
		事委員一職。	備理論效益與政策實際執行的可行性。 2、由政務首長們召開外部委員會會議。做為監督審視署(局)所提政策方案。	級機關向二級機關進行決策影響行為的控制上，會顯得較不彰顯。畢竟，該方案仍是奠基在現有的組織結構上，僅是單純增設一外部任務編組的委員會以為外部控制。
方案四： 任命政策配合程度高之三級首長	此政策建議仍保留傳統的組織結構。但更授權三級機關首長在政策規劃上的提案權力。此建議案乃係將三級機關的首長職務任命改為政務任命或雙軌制。藉以提升政務首長在人	此政策建議主要是授權署(局)在政策規劃上的權力，二級機關在與三級機關間的運作仍保持原本的互動關係。	三級機關的首長改為政務任命或者是採雙軌進行，以確保三級機關的政策方向與機關內部政務領導者相同。	授權三級機關在政策規劃上的權力，可收監控成本之效，同時也可避免三級機關為了獲取更多決策影響的權力，所進行的一些不必

政策建議方案	政務領導	二級機關	三級機關	方案著重的處理問題
	事任用上的權力，並同時確保三級首長的政策規劃可在相同的政策理念上加以制訂落實。			要的策略性行為。
方案五： 強化「部務會議」功能	本研究在深度訪談時，有多位受訪者認為部務會議的召開，有助於政務首長瞭解部會內各級機關的工作狀況，有助機關首長進行各機關業務的監督與考核。	在部務會議中，可做為跨單位間政策執行上的資源協調與整合。未來，本研究建議應擴增該會議的功能與頻率，使之更具備形式化，更制度的加以落實。	部務會議的召開除了做為政務首長對於三級機關間的監督考核；同時，也間接增加三級機關在效能產出上的考評壓力；同時，相關的政策提案在該會議上進行簡報提出時，也可同時受到其他機關對所提案的專業檢視。	部務會議是所有政策方案中最不擴增成本的建議案，在現有的組織規模架構下進行，該方案主要係針對監控成本問題所設計。但對於專業不對稱以及決策影響行為的管控上，其效力較不及於上述方案。
方案六： 強化二級	除了前述朱鎮明、曾冠球的委託研究報告	該「政務辦公室」將可彈性建置於首長辦公室或位	三級機關之公文上行，部分公文依其專案範圍或	對於提升政務首長之專業能力掌握

政策建議方案	政務領導	二級機關	三級機關	方案著重的處理問題
<p>機關（或副）首長辦公室政策專業功能</p>	<p>（2010：107）外，幾位受訪者在深度訪談與焦點座談時，針對方案一的内容提出修正並建議新增此案。強調政務人員可遴用具政策專業性、具業務經驗、配合默契高之機要人員或文官，直接建置於首長辦公室或位階稍高於其他業務單位。</p>	<p>階稍高於其他業務單位。二級機關內將有此一機要或政務單位負責政策規劃研擬，並與政務首長高度配合。</p>	<p>專業性質，而必須經此「政務辦公室」初核，才上呈至二級機關主秘、副首長、首長；抑或首長需政策意見商討、政策研擬時，由「政務辦公室」規劃或提供意見後，經轉呈由三級機關提供執行意見或逕予執行。</p>	<p>度具顯著效果，對於政策方向的規劃、分析功能亦可提高。唯需修改部會之組織章程，變革成本亦較高。</p>

資料來源：本研究

第五節 整合分析：專業監督控制、最適授權設定與決策影響管理

截至目前為止，本研究已經透過文獻分析、深度訪談、問卷施測分析與政策建議方案之專家焦點座談，進行理論意涵的釐清、結構及動態對於二級、三級機關間指揮監督的具體內涵的分析，並瞭解在動態面的互動上，專業監督管理、監控成本的降低、決策影響行為的調適等因素，對於二級、三級機關間實務運作績效、政務領導效能與成員滿意度等指揮監督結果的影響，最後亦舉辦第三場專家焦點座談，針對前述研究初步成果，擬定六項政策建議方案。

析論此六項政策建議方案的內涵，其核心焦點在於二級與三級之指揮監督運作中的三個主要角色：二級政務領導者、二級機關內之司處單位、三級機關之署和局之間垂直的互動關係，如何在現狀運作習慣的限制、未來組改方向的引導下，在實務運作上提高指揮監督的效能與績效。

下圖將本研究之四個主要進程序：「理論基礎意涵」、「結構動態內涵」、「實務運作評估」與提出「運作指揮監督政策建議方案」，繪製標示如下：

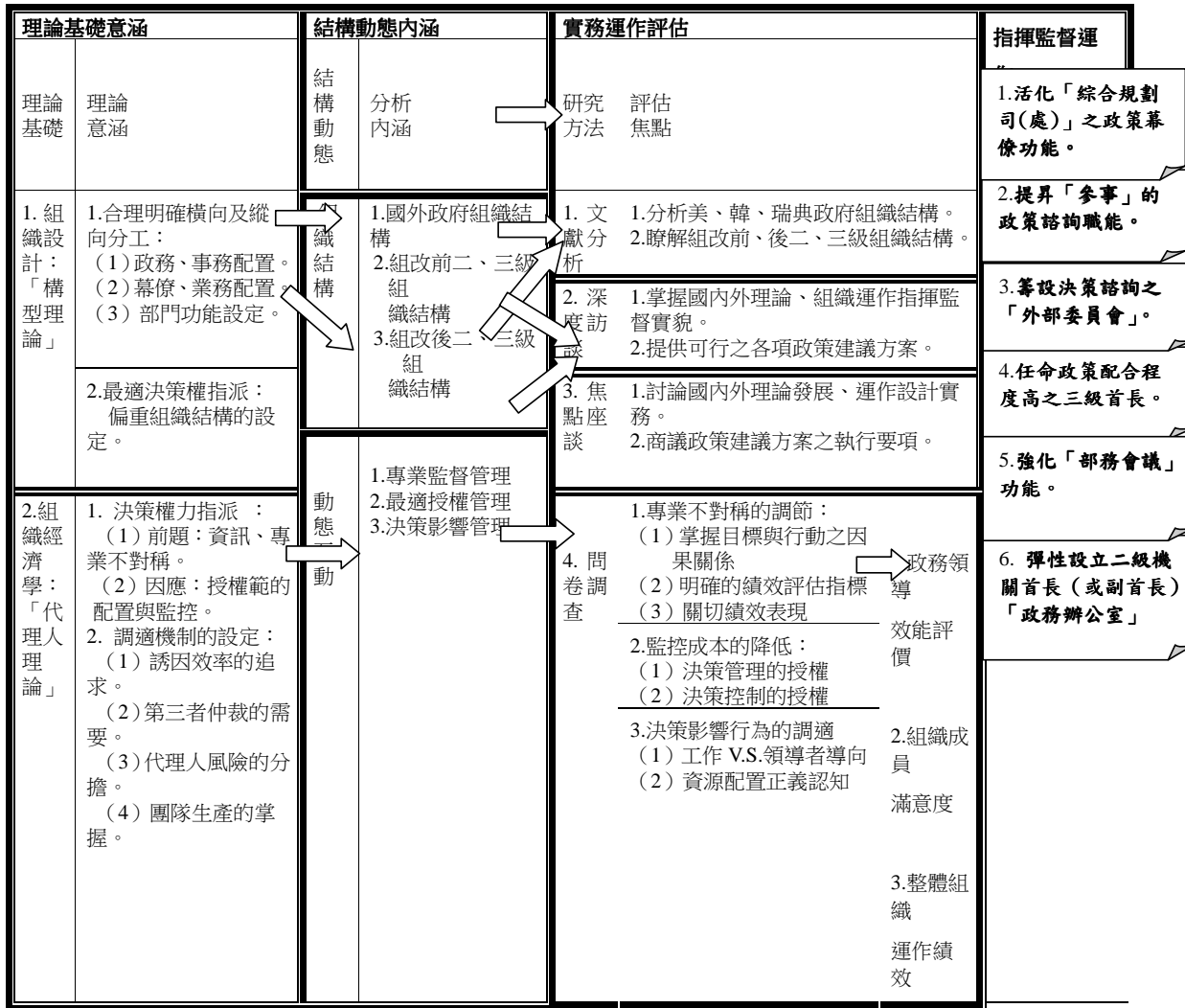


圖 11 中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究案分析架構暨政策建議方案關係圖

資料來源：本研究

在實證調查的結果分析中，已一定程度說明了「專業監督管理」、「監控成本的降低」與「決策影響行為的調適」此三項因素，對於政務領導效能、成員滿意度與整體運作績效的影響關係。二級機關在組改後將面對以下兩種型態的三級機關：署、局，從「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」來看，「署」兼具「政策規劃」與「政策執行」的功能，「局」則僅有「政策執行」的功能，若欲將此兩種型態的三級機關真能落實組改的設計原意，則二級機關和兩種類型的三級機關在互動上應有如下的差異：

一、二級機關與「署」的指揮監督互動：

(一) 二級機關應給予「署」較大的政策規劃自主裁量空間

在「署」的政策規劃功能部分，二級機關應給予較大的自主裁量空間，至少相較於「局」，在規劃政策、商討政策方向時，二級首長應賦予三級機關較多的政策擘劃空間。

(二) 非對口關係的二級司、處，僅政策或專案涉及輔助、跨機關整合性質時方發動會簽

二級的司與處單位，則與「署」非相應稱的上行對口關係，僅在法規、會計、國際事務相涉的政策或專案時，或是事涉多個三級機關，方由二級機關首長或三級機關發動會簽，給予參考意見。

換言之，「署」在政策規劃上的專業裁量空間，二級機關政務首長必須予以尊重，至少相較於「局」，必須在政策規劃上提供較多的揮灑彈性。

二、二級機關與「局」的指揮監督互動：

(一) 由二級機關掌握較大之政策規劃權限

就「局」而言，若欲落實其僅有「政策執行」上的功能，則勢將限縮「規劃」上的功能，頂多僅得就執行時面臨的相關事務進行計畫，而需由二級機關掌握比例較大之政策規劃權限。

(二) 二級機關內的對口司或處，需具備相關專業能力

承上觀點，「局」在二級機關內的對口司或處，必須具備三級機關業務的政策專業與規劃方向的能力，因此，在人員能力的配置與遴選上，便要因而選擇具備該項領域專業或業務歷練的人員；另外，也可以在人員陞遷路徑上，以正式或非正式的形式，規範二級機關內的對口司或處之某些職務，需事先具備哪些相關的業務歷練或訓練。

在上述二級機關與「署」、「局」間指揮監督互動差異的前提下，本節接下來將整合性地說明「專業監督」、「最適授權」與「決策影響管理」此三項二級、三級間指揮監督的關鍵藥引，在六項政策建議方案內分別搭配的成分，以及在未來組改將區分三級機關為「署」、「局」，且在功能屬性上予以區分的前提下，如何分別透過六項政策方案，使政務領導、二級機關，分別與「署」、「局」進行指揮監督的互動時，能夠漸進導向組改欲使「署」、「局」在應然面上試圖區分功能屬性上的差異效果，得以在實務上落實。

一、方案一：活化「綜合規劃司(處)」之政策幕僚功能

「綜合規劃司(處)」在組改後已是各二級機關所必須成立的內部單位，只是在現狀已有此單位的各二級機關之間，因為政務首長的認知與偏好，在政策幕僚的功能展現上，呈現極大的落差。

配合二級政務首長面對「署」應該給予更大的政策規劃裁量空間的指揮監督型態，「綜合規劃司(處)」僅在必要時才擔負專案會簽、討論的角色，就二級機關內的「綜合規劃司(處)」而言，則在首長認為該項政策或方案具備宏觀政策導向、研考、或跨機關合作需要時，方以之作為「署」與二級機關之間的會簽調節角色；政務首長與二級機關應該掌握更多的「局」所涉及之政策的規劃範圍，因此應該透過選才、職務升遷歷練上的規劃，提升進入綜合規劃司(處)內的人員對於各所屬「局」的相關政策專業能力、業務熟悉程度，以可提升對於「局」在政策規劃上「專業監督」的能力。

二、方案二：提昇「參事」的政策諮詢職能

當前「參事」的職位在實務上多將之視為「調節性」的職務，僅少數二級機關發揮其業務專業與經驗，作為政務首長的政策諮詢對象，或專案業務的推動者。

組改後，政務首長應可善用「參事」在機關內的業務經驗與專業長才，提升「專業監督」的能力。不論面對署或局，發揮「參事」在政策諮詢上的職能，相較於「綜合規劃司(處)」內人員的甄補、處長、科長級主管的長期涵養培育，「參事」在職務歷練上應已具備相當程度的專業能力，對於政策規劃、執行上的建議亦有一定的熟練與經歷。

三、方案三：籌設決策諮詢之「外部諮詢會」：

部分當前二級機關或三級機關已有「外部諮詢會」的籌設，作為決策上的專業諮詢或代表性背書。在「決策影響行為」的調適上，可以發揮「第三者仲裁」的機制功能：在「專業能力」上亦可因此提升，或提供決策上的諮詢；亦可因此決策管理的授權，而降低監控成本。

面對「署」的角色，二級政務首長具需提供更多的政策規劃空間的指揮監督型態，「外部諮詢會」仍可作為政務首長在面對二級機關業務進行決策時的專業諮詢參考；二級機關需掌握更多的「局」所涉及之政策的規劃範圍，因此「外部諮詢會」，亦可作為政務首長與二級機關業務進行局的相關業務規劃時的專業諮詢參考

四、方案四：任命政策配合程度高之三級首長：

「三級首長之配合程度高」有三個層次上的差異：政務任命、兼具專業性與政策配合默契（此亦可分為「政務、事務雙軌」或「事務官」）。事實上，無論政務首長身處何種形式的組織法規範，在正式或非正式的權力上，當三級首長無法配合時，政務首長均可逕予調職或更替。

組改後，署長的任務若包括政策上的規劃與執行，遴選專業性高、政策配合度高者，尤為重要，而因為決策管理與控制上的授權，降低監控成本；且在決策影響行為上的調適，亦可收誘因相容的效率提升效果；相對的，專業性高、政策配合度高的局長，亦仍為重要的指揮監督作為。各所屬局長的「執行意志」與「執行規劃」的能力亦極為重要，可提升「局」在政策執行上落實二級政策規劃要求方向的能力。

五、方案五：強化「部務會議」功能

「部務會議」的強化為焦點座談或深度訪談時，眾多受訪者或參與者高度推薦的方案。透過部務會議的召開，可強化政務首長對於三級首長之代理人風險的分擔、且可掌握團隊生產成效的掌握。

面對「署」的政策規劃與執行的角色，或政務首長、二級機關需掌握更多的「局」所涉及之政策的規劃範圍，「部務會議」可作為政務首長瞭解相關業務進度、滿足跨機關合作商議的需求。

對於監控成本的降低、專業能力的提升調和，也可透過會議中的授權與討論獲得調節。

六、方案六：強化二級機關（或副）首長辦公室政策專業功能：

根據朱鎮明、曾冠球的委託研究報告（2010：107），和幾位受訪者在深度訪談與焦點座談時，針對方案一的内容提出修正並建議新增此案。強調政務人員可遴用具政策專業性、具業務經驗、配合默契高之機要人員或文官，直接建置於首長辦公室或位階稍高於其他業務單位。

就二級機關與「署」之間的指揮監督關係而言，二級政務首長（或副）辦公室之政策專業功能，僅能發揮的首長欲瞭解該項政策專業內容時的資料蒐集諮詢的角色；就與「局」之間的指揮監督關係，遴選具政策專業性、具

業務經驗、配合默契高之機要人員或文官，直接建置於機關（或副）首長辦公室，可提升二級首長對於「局」在政策規劃上「專業監督」的能力。

唯必須注意此案雖可提高政務首長專業諮詢、方案規劃的能力，然而在建制上必須承受制度修改的成本與壓力，以及政治文化傳統上的接受度似乎較低。

此六項政策建議方案，便是針對專業監督管理、監控成本的降低、決策影響行為的調適等因素，在二級、三級之間的指揮監督互動中進行管理，以提昇指揮監督的成效；並且將六項方案分別面對二級機關與「署」或「局」之間的指揮監督關係，所產生的可能效果進行說明。

以下將上述針對六項指揮監督運作建議方案，以及二級機關分別與「署」和「局」兩種類型的三級機關指揮監督互動的說明，透過「專業監督管理」、「最適授權設定」與「決策影響控制」三項判準原則，分別表列六項政策建議方案分別適用於二級機關指揮監督署、局時，對於提昇指揮監督效能的發揮成效。下表中圖示符號“☆☆☆”表示方案在該項判準中能發揮較好的效果；符號“☆☆”表示方案在該項判準中能發揮次佳效果；符號“☆”表示方案在該項判準中未能完全發揮效果。

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

表 41 六項指揮監督運作建議方案在署、局上的適用比較

	專業監督管理		最適授權設定		決策影響控制	
方案一：活化「綜合規劃司(處)」之政策幕僚功能	署	提供二級機關首長與署進行政策規劃討論時的政策專業背景說明。	署	政策規劃權力應該較集中於三級機關。首長認為該項政策或方案具備宏觀政策導向、研考、或跨機關合作需要時，方以之作為「署」與二級機關之間的會簽調節角色	署	提供二級機關首長進行決策時，三級機關之署預期反應行為的各項建議。
		☆☆☆		☆☆		☆☆
	局	二級機關必須擔負政策規劃責任，綜合規劃司(處)的政策幕僚功能將可協助「局」的相關政策規劃，或擬定政策時的相關幕僚作業。此外，針對提供二級首長針對局進行政策執行討論的方案可行性評估的相關專業。	局	政策規劃權力將較集中於二級機關首長手中，並甚具有對於政策執行建議的影響力。唯對局的政策規劃上，在授權上較能發揮釐清的功能。	局	提供二級機關首長進行決策時，三級機關之局預期反應行為的建議。
		☆☆☆		☆		☆☆

	專業監督管理		最適授權設定		決策影響控制	
方案二：提昇「參事」的政策諮詢職能	署	提供二級機關首長與署進行政策規劃討論時的政策專業背景。	署	規劃權力將較集中於二級機關首長手中，或是授權參事進行專案管理。	署	提供二級機關首長進行決策時，三級機關預期反應行為的建議。
		☆☆☆		☆		☆☆
	局	提供二級機關首長針對局進行政策執行討論的方案可行評估專業。	局	政策規劃權力將較集中於二級機關首長手中，或是授權參事進行專案執行上的監督。	局	提供二級機關首長進行決策時，三級機關預期反應行為的建議。
		☆☆☆		☆		☆☆
方案三：籌設決策諮詢之「外部委員會」	署	提供二級機關首長與署進行政策規劃討論時的政策專業背景。	署	規劃權力可能較集中於二級機關首長手中。	署	發揮「第三者仲裁」的機制功能
		☆☆☆		☆☆		☆☆☆
	局	局：提供二級機關首長針對局進行政策執行討論的方案可行評估專業。	局	規劃權力可能較集中於二級機關首長手中，或外部委員會僅有若干規劃建議權。	局	發揮「第三者仲裁」的機制功能
		☆☆☆		☆		☆☆☆
方案	署	與二級機關首長高	署	直接遴選政策配合度	署	可收誘因相容的效率

	專業監督管理		最適授權設定		決策影響控制	
四：任命政策配合程度高之三級首長		度配合，貢獻專業能力，實現首長的政策遠景。		高的三級機關首長，二級機關較可準確拿捏授權範圍，或是兩者間具有較高的合作默契。可進行決策管理與控制上的授權，降低監控成本。		提升指揮監督效果
		☆☆☆		☆☆☆		☆☆☆
	局	與二級機關首長高度配合，貢獻專業能力，執行首長的政策遠景。	局	決策管理與控制上的授權，降低監控成本。唯需考量負責政策執行的三級機關局，是否需採政務職務任命，或採行雙軌制遴選政策配合度高者即可。	局	可收誘因相容的效率提升指揮監督效果
		☆☆☆		☆☆☆		☆☆☆
方案五：強化「部務會議」功能	署	提供二級機關首長進行跨部會橫向決策的建議與討論	署	透過會議中的授權與討論獲得調節	署	強化政務首長對於三級首長之代理人風險的分擔、且可掌握團隊生產成效的掌握
		☆☆		☆☆☆		☆☆☆
	局	提供二級機關首長	局	透過會議中的授權與	局	強化政務首長對於三

		專業監督管理	最適授權設定	決策影響控制		
		針對局進行政策執行討論的方案可行評估的討論機會。	討論獲得調節	級首長之代理人風險的分擔、且可掌握團隊生產成效的掌握		
		☆☆	☆☆☆	☆☆☆		
方案六：強化二級機關（或副）首長辦公室政策專業功能	署	提供二級機關首長與署進行政策規劃討論時的政策專業背景。	署	高度集中權力於二級機關首長，對於與署之間的授權關係難能改善。	署	建制上必須承受制度修改的成本與壓力，以及政治文化傳統上的接受度似乎較低
		☆☆☆	☆☆	☆☆		
	局	提供二級機關首長針對局進行政策執行討論的方案可行評估專業。	局	高度集中權力於二級機關首長。對於與局之間的授權關係難能釐清。	局	建制上必須承受制度修改的成本與壓力，以及政治文化傳統上的接受度似乎較低
		☆☆☆	☆	☆☆		

資料來源：本研究

從上表中，我們發現有如下幾點發現可茲討論：

一、多數方案均能達成「專業監督管理」指標：

除了「方案五：強化「部務會議」功能」外，其他方案均能提高二級機關首長在專業監督上的能力，無論是提供相關背景知識、專業經驗的詢問（如：參事、綜合規劃司(處)、外部委員會），或是透過政策配合度高之三級機關首長為代理人。基本上，在二級機關政務首長的指揮監督上，最直接面臨的考驗便是政策專業上的能力，而受訪者或專家焦點座談中均顯示，提高二級機關政務首長的專業能力、政策解讀決策能力，均是最為重要的關鍵。這在本研究進行的問卷調查中亦顯示，「專業監督管理」與指揮監督成效之間呈現顯著關係，也因此，政策建議方案自然多以能達成此目標為重。

另外，不論面對的是「署」或「局」，二級機關政務首長均能透過「部務會議」之外的方案做到提昇專業監督管理的目標，在政策規劃或是執行上收到專業不對稱調節的提昇之效。

二、「最適授權設定」指標的難以達成：

在焦點座談討論和本研究的分析下，發現除了「方案四：任命政策配合程度高之三級首長」與「方案五：強化「部務會議」功能」外，其他方案均難以做到最適授權指標的達成，難以在授權和監督成本的控制間，取得「最適」的平衡。前述「方案四」、「方案五」，乃至「方案六：強化二級機關（或副）首長辦公室政策專業功能」面對「署」時達成最適授權的前提，實是透過直接遴選政策配合度高的三級機關首長，二級機關可以直接拿捏授權範圍，或是兩者具有較高的合作默契；抑或透過部務會議在跨機關討論的過程，衡量最適當的授權程度，以降低監控成本。

事實上，「局」僅負擔政策執行功能的機關屬性，更增加合理授權與監控之間的難以適切拿捏。先排除「專業監督」指標的影響進行討論，光就授權來看，「規劃」與「執行」之間便難以截然二分，由此已生合理授權之難，若再加上僅由二級機關進行政策的規劃時，引發專業能力不足、對執行所將

面對之各項政策利害相關因素掌握不足的疑慮，便更見欲透過建議方案推動以收「最適授權」達成的難度。

不過，本研究在實證調查時均發現，「最適授權」與「指揮監督」之間並無顯著關係，深度訪談與焦點座談時受訪者亦表示，二級機關首長具有人事的決定權，只要具備配套的調節職務，若在授權或合作信任上出現疑惑時，政務首長逕可更換三級機關首長。因此雖則多數方案無法達成「最適授權」，亦不因此而認為指揮監督之成效無法提昇。

三、「決策影響控制」涉及複雜的動態互動機制設計：

本研究在理論意涵的探討、深度訪談、焦點座談尚且包括問卷調查的結果分析中，均發現「決策影響控制」不唯影響指揮監督成效深遠，在互動機制設計上亦頗為複雜。大致而言，「方案三：籌設決策諮詢之「外部委員會」可發揮「第三者仲裁」的機制功能；「方案四：任命政策配合程度高之三級首長」可收誘因相容的效率提升指揮監督效果；「方案五：強化「部務會議」功能」則可強化政務首長對於三級首長之代理人風險的分擔、且可掌握團隊生產成效的掌握。

對其他方案而言，雖然無法如上述三方案一樣，可較明確地在動態互動上建構決策影響的調適機制，然而至少仍可提供二級機關政務首長一定程度關於決策施行之後，三級機關相關人員可能的反應，並提供相因應管理措施的建議。

值得注意的是，多位受訪者認為「方案六：強化二級機關（或副）首長辦公室政策專業功能」建制上必須承受制度修改的成本與壓力，對於我國政治文化上的接受度似乎亦有疑慮。

綜觀本研究所提出的六項指揮監督建議方案，可發現「方案四：任命政策配合程度高之三級首長」在三項指標中均可達成效果。延伸的討論便是：何謂政策配合程度高？是否便是任命政務官擔任三級機關的署長或局長？

在本研究的訪談與焦點座談中，多位受訪者認為，關鍵並非是否採「政務任命」，而是必須遴選與二級機關首長「政策理念相契度」高的署長或局長，

不論其為政務官或事務官。在組改之後，我國亦有四個機關將採「雙軌制」，包括內政部下的災害防救及消防署和國土管理署、經濟及能源部下的能源署、衛生福利部下的中央健康保險署，首長可彈性採政務或事務任命。

其次則是此「政策理念相契度」高的署長或局長，必須具備該機關之業務專業能力，而非一味聽命首長，必須做出專業的建議與判斷，與二級機關首長高度配合。當然，政務首長仍具有更換人選的權力，並且可配合其他五項方案針對希望增進的指揮監督盲點與機關特性，彈性地選擇運用。

第五章 研究結論與建議

第一節 研究結論

本研究已經透過文獻分析、深度訪談、問卷施測分析與政策建議方案之專家焦點座談，進行理論意涵的釐清、結構及動態對於二級、三級機關間指揮監督的具體內涵的分析，並觀察析探在動態面的互動上，專業監督管理、監控成本的降低、決策影響行為的調適等因素，對於二級、三級機關間實務運作績效、政務領導效能與成員滿意度等指揮監督結果的影響，最後亦舉辦第三場專家焦點座談，針對前述研究初步成果，擬定六項政策建議方案。

總結而言，本研究有以下發現與成果：

一、關於理論基礎意涵：

就理論基礎意涵而言，組織設計的「構型理論」與組織經濟學的「代理人理論」，對於探討二級、三級機關的組織互動與指揮監督，在結構面的「組織設計」與動態面的「動態互動」均不可忽略；然而，除了「構型理論」強調組織結構的引導外，「代理人理論」所揭示的動態互動似乎需投入更多的焦點，有幾個主要的理由：其一，徒法不足以自行：組織結構的設計固然具有引導成員行為的作用，然而，成員之間因為組織目標、組織文化、運作習慣、角色扮演、專業能力、資源配置的差異，成員互動的實貌掌握更是瞭解影響指揮監督的重要因素；其二，引入國外中央政府組織設計，須配合我國相關層級指揮監督中的政務首長、二級與三級成員的互動實際經驗，方能在指揮監督機制的管理與方案的研議上，獲得較具實務運作實益的參考建議。靜態面的組織設計部分，本研究認為：（1）政務、事務人員的配置；（2）幕僚、業務人員的配置與（3）部門功能設定，此三者為觀察政府層級間指揮監督關係之靜態結構面的重要焦點。

透過此理論意涵的辯證，本研究認為專業監督管理、最適授權設定、決策影響控制的設定：(1) 誘因效率的追求；(2) 第三者仲裁的需要；(3) 代理人風險的分擔；(4) 團隊生產的掌握等，均是後續進行實證觀察、提出政策建議的關鍵基礎。

二、關於國內外政府機構之結構、動態內涵：

在結構面進行美、瑞典與韓國的政府組織結構整理分析，以及我國在組改前後的二級、三級機關體制的變革。有以下幾項發現：就我國組改而言，與二級、三級機關之指揮監督相關者，包括三級機關將以署、局名稱為原則，調整條例分別規定署與局此二類型的差異；並在三級機關首長的政務或事務職配置的規定上，預計將有六個機關將採「雙軌制」，包括內政部下的災害防救及消防署和國土管理署、經濟及能源部下的能源署和衛生福利部下的中央健康保險署。

就國外政府組織結構而言，美國政府具有高度政治任命色彩，各部會首長及三級機關具有一定程度之裁量權，指揮監督的集權程度並不高。

瑞典的內閣結構充分展現協調 (Coordination) 之性質，然而當前因為缺乏明確的對三級機構的指揮監督機制，以及二級機關對三級機關的資訊不對稱問題，導致缺乏足夠的控制力，形成一種「內閣的缺席 (the absent ministry)」的狀況 (Molander et al, 2002)，上層為決策之部，下層為執行之機構；其次，就政治任命程度而言，其政治任命程度不高，多數為由文官組成之常務職；第三，就集權程度而言，上層之部結構呈現「小、緊密及集權」之特色。

韓國政府之上下級指揮監督機制則可由幾個面向進行觀察：首先，就部際結構方面，各部會之結構皆具有二級機關及三級機關之設置；其次，就政治任命程度而言，總統對於部內之人事安排具有高度主導權；第三，就集權程度而言，在由大總理統領之國務會議下，部會之決策權集中於二級機關；最後，就協調機制之設置方面，國務會議扮演重要之協調角色。

本研究從上述研究成果，獲得若干後續擬定實證調查架構與指揮政策建議方案的基礎，唯如前述，靜態制度面的探索為後續動態觀察、政策建議方

案的基礎，方案的具體互動內涵、施行上的優劣損益，非以此結構面的分析為足。

三、關於實務運作之影響因素評估：

本研究從文獻分析、深度訪談、問卷施測分析與專家焦點座談四種研究方法切入組織內部的行為人面對種種限制與機會所作出的策略選擇，釐清專業監督、最適授權及決策影響控制的問題，並探究確認影響二三級機關指揮監督效能的關鍵因素：透過對中央二、三級機關科長的郵寄問卷調查施測，瞭解現階段在中央二、三級機關間的科長，在指揮監督影響變數上的認知。

在透過變異數分析和迴歸分析後，發現「專業不對稱的調適」（專業監督管理），以及「資源配置正義」（決策影響控制）對於「指揮監督成效」（包括：政務領導效能評價、組織成員滿意度，以及指揮監督績效等），均具有統計上的顯著意義。也就是說，對於專業不對稱的調適越高，以及資源上的分配、溝通溝通程序等越具公平正義，則對於機關之指揮監督成效滿意程度有越高的認知。

因此，擬定後續的指揮監督政策建議方案時，應該更注意「專業監督管理」、「決策影響控制」（尤其是資源配置正義的溝通管道）的滿足落實。

四、關於指揮監督政策建議方案的建構：

在循證(evidence-based)的基礎上，建構包括：(一)活化「綜合規劃司(處)」之政策幕僚功能；(二)提昇「參事」的政策諮詢職能；(三)籌設決策諮詢之「外部委員會」；(四)任命政策配合程度高之三級首長；(五)強化「部務會議」功能；(六)強化二級機關（或副）首長辦公室政策專業功能等六項指揮監督運作政策建議，以利組改後二、三級機關指揮監督運作之用。

上述六項政策建議乃透過專業監督管理、最適授權設定、決策影響控制三項判準來說明在適用上的可能效果，並且特別注意在組改後二級機關將面對兩種型態的三級機關：「署」、「局」，前者兼具「政策規劃」與「政策執行」的功能，後者則僅有「政策執行」的功能。以下將總結概說六項政策建議的三項提出前提，以及在面對署及局的運用上必須注意的關鍵。

第二節 政策建議

本研究從理論基礎意涵的釐清建構、結構動態內涵的分析辯證、實務運作評估的實證探索等三大階段的深入探究討論，試圖在理論層次釐清二級、三級之間指揮監督的適切參照基礎及其意涵。

其次，在參照理論基礎的思辯中，區分「組織結構」的設計規劃面向與「動態互動」的成員行動交互影響面向。

再次，在實證上分別透過文獻分析、深度訪談、焦點座談與問卷調查，瞭解國內外組織結構層面的設計要旨、組織運作指揮監督實貌、檢視影響二級與三級之間指揮監督運作的關鍵因素、商議政策建議方案的可能執行要項。

最後則以上述初步成果為基礎，提出以下六項「二級與三級間指揮監督運作政策建議方案」，作為我國組織改革、結構調整變更後，二級機關的政務領導、二級機關內司（處）、三級機關的署與局之間指揮監督動態互動間的參考。

必須特別說明的是，本研究的六項政策參考建議，是在三項前提下提出：

第一、這些政策建議之討論，是以當前組改調整作業原則為依據，即署、局分工（「署」兼具「政策規劃」與「政策執行」的功能；「局」則僅有「政策執行」的功能）、政務領導（應給予「署」較大的政策規劃自主裁量空間；二級機關則掌握「局」較大之政策規劃權限）、功能區分必須以組改的原則為施行的基礎依歸；

第二、二級三級之間指揮監督的核心焦點，為二級政務人員的領導作為，因此這些政策建議，是以政務領導如何透過專業監督管理、最適授權設定、決策影響控制的實踐原則，在各方案間彈性靈活運用。

第三、本研究乃通案式地討論二級三級機關之間的指揮監督，而未討論各機關間的特性，在運用上所可能的差異。政務領導人員在運用這些政策建議時，必須靈活彈性應用

以下為六項「二級與三級間指揮監督運作政策建議方案」：

一、方案一：活化「綜合規劃司(處)」之政策幕僚功能

「綜合規劃司(處)」欲展現政策幕僚的功能，對政務首長而言，必須透過選才、職務升遷歷練上的規劃，使即將進入或現有的「綜合規劃司(處)」內人員具備各所屬三級機關之專業能力、業務熟悉程度，則便可提升「專業監督」的能力，可作為政務首長面對「署」時的政策方案規劃討論時的專業幕僚，亦可作為跨署局之整體政策願景規劃、整合性方案擬定的政策幕僚。

(一) 本方案面對二級機關與「署」之間的指揮監督關係：

配合二級政務首長面對「署」應該給予更大的政策規劃裁量空間的指揮監督型態，「綜合規劃司(處)」僅在必要時才擔負專案會簽、討論的角色，就二級機關內的「綜合規劃司(處)」而言，則在首長認為該項政策或方案具備宏觀政策導向、研考、或跨機關合作需要時，方以之作為「署」與二級機關之間的會簽調節角色。

(二) 本方案面對二級機關與「局」之間的指揮監督關係：

政務首長與二級機關應該掌握更多的「局」所涉及之政策的規劃範圍，因此應該透過選才、職務升遷歷練上的規劃，提升進入「綜合規劃司(處)」內的人員對於各所屬「局」的相關政策專業能力、業務熟悉程度，以可提升對於「局」在政策規劃上「專業監督」的能力。

二、方案二：提昇「參事」的政策諮詢職能

「參事」的職位在實務上多將之視為「調節性」的職務，實則發揮其業務專業與經驗，作為政務首長的政策諮詢對象，或專案業務的推動者，提升「專業監督」的能力。不論面對署或局，發揮「參事」在政策諮詢上的職能，相較於「綜合規劃司(處)」內人員的甄補、處長、科長級主管的長期涵養培育，「參事」在職務歷練上應已具備相當程度的專業能力，對於政策規劃、執行上的建議亦有一定的熟練與經歷。

(一) 本方案面對二級機關與「署」之間的指揮監督關係：

二級政務首長面對「署」給予更大的政策規劃裁量空間的指揮監督型態，「參事」所能發揮的角色不多，可能僅在首長認為該項政策或方案具備宏觀政策導向、研考、或跨機關合作需要時，指定特定「參事」作為「署」與其他三級機關之間的協調整合角色。

(二) 本方案面對二級機關與「局」之間的指揮監督關係：

政務首長、二級機關需掌握更多的「局」所涉及之政策的規劃範圍，因此應在職務歷練上應已具備相當程度專業能力的「參事」，對於各所屬「局」的相關政策專業能力、業務熟悉程度，以可提升對於「局」在政策規劃上「專業監督」的能力。

三、方案三：籌設決策諮詢之「外部諮詢會」：

目前已有二級機關或三級機關籌設「外部諮詢會」，作為決策上的專業諮詢或代表性背書。在「決策影響行為」的調適上，可以發揮「第三者仲裁」的機制功能；在「專業能力」上亦可因此提升，或提供決策上的諮詢；亦可因此決策管理的授權，而降低監控成本。唯組改後的「外部諮詢會」籌設，仍應以二級機關的臨時性、專業性政策方案所需為限，避免又回到組改前的無法正名的現象。

在專業監督上，相較於體制內的監督機制，「外部諮詢會」雖不具有監督功能，但確實能提供較為中立專業之意見；於最適授權決策上，由於外部諮詢會為中立之臨時或常設性為員會，其和二級機關和三級機關不具指揮隸屬關係，但若是是否具「授權」職能，需視該機關定位而定，但此類性質之委員會多半在於提供建議，而較不具有決策權；於決策影響控制上，誠如前述，由於外部諮詢會有較高之獨立性與專業性，若能夠有公正客觀的遴選標準，則能降低政治上的影響力，而扮演專業意見提供者之角色。

（一）本方案面對二級機關與「署」之間的指揮監督關係：
面對「署」的角色，二級政務首長需提供更多的政策規劃空間的指揮監督型態，「外部諮詢會」仍可作為政務首長在面對二級機關業務進行決策時的專業諮詢參考。

（二）本方案面對二級機關與「局」之間的指揮監督關係：
面對「局」的角色，二級機關需掌握更多的「局」所涉及之政策的規劃範圍，因此「外部諮詢會」，亦可作為政務首長與二級機關業務進行「局」的相關業務規劃時的專業諮詢參考

四、方案四：任命政策配合程度高之三級首長：

組改後，署長的任務若包括政策上的規劃與執行，遴選專業性高、政策配合度高者，可在決策管理與控制上的授權，降低監控成本；且在決策影響行為上的調適，亦可收誘因相容的效率提升效果。所謂的「三級首長之配合程度高」，實指兼具專業性與政策配合默契（此亦可分為「政務、事務雙軌」或「事務官」）。事實上，無論政務首長身處何種形式的組織法規範，在正式或非正式的權力上，當三級首長無法配合時，政務首長均可逕予調職或更替。

（一）本方案面對二級機關與「署」之間的指揮監督關係：

配合二級政務首長面對「署」應該給予更大的政策規劃裁量空間的指揮監督型態，組改後，署長的任務若包括政策上的規劃與執行，則遴選專業性高、政策配合度高者，尤為重要，而因為決策管理與控制上的授權，降低監控成本；且在決策影響行為上的調適，亦可收誘因相容的效率提升效果。

（二）本方案面對二級機關與「局」之間的指揮監督關係：

政務首長與二級機關應該掌握更多的「局」所涉及之政策的規劃範圍，然而，選專業性高、政策配合度高的局長，亦仍為重要的指揮監督作為。除了政策專業能力、配合度之外，各所屬局長的「執行意志」與「執行規劃」的能力亦極為重要，可提升「局」在政策執行上落實二級政策規劃要求方向的能力。

五、方案五：強化「部務會議」功能

透過部務會議的召開，可強化政務首長對於三級首長之代理人風險的分擔、且可掌握團隊生產成效的掌握；對於監控成本的降低、專業能力的提升調和，也可透過會議中的授權與討論獲得調節。

（一）本方案面對二級機關與「署」之間的指揮監督關係：

二級政務首長面對「署」的政策規劃與執行的角色，需提供更多的政策規劃空間，「部務會議」的功能除了可作為政務首長瞭解二級機關相關業務進行的回報討論場域外，更重要的是若該項政策或方案具備跨機關合作需要時，可作為「署」與其他三級機關之間的商議協調的管道。

（二）本方案面對二級機關與「局」之間的指揮監督關係：

政務首長、二級機關需掌握更多的「局」所涉及之政策的規劃範圍，因此「部務會議」的召開可掌握各所屬「局」的相關政策執行狀況，具備跨機關合作需要的政策或方案，亦可收討論協商之效。

六、方案六：強化二級機關（或副）首長辦公室政策專業功能：

政務首長可遴用具政策專業性、具業務經驗、配合默契高之機要人員或文官，直接建置於首長辦公室或位階稍高於其他業務單位。以提高政務首長專業諮詢、方案規劃的能力，然而在建制上必須承受制度修改的成本與壓力，以及政治文化傳統上的接受度似乎較低。

（一）本方案面對二級機關與「署」之間的指揮監督關係：

面對「署」給予更大的政策規劃裁量空間的指揮監督型態，二級政務首長（或副）辦公室之政策專業功能，僅能發揮的首長欲瞭解該項政策專業內容時的資料蒐集、資訊諮詢的角色，或是在首長認為該項政策或方案具備宏觀政策導向、研考、或跨機關合作需要時，指定政務首長（或副）辦公室內人員作為此專業方案的規劃角色。

（二）本方案面對二級機關與「局」之間的指揮監督關係：

政務首長、二級機關需掌握更多的「局」所涉及之政策的規劃範圍，因此遴選具政策專業性、具業務經驗、配合默契高之機要人員或文官，直接建置於機關（或副）首長辦公室，可提升二級首長對於「局」在政策規劃上「專業監督」的能力。

將上述六項指揮監督運作政策建議方案，以二級機關分別與「署」和「局」兩種類型的三級機關的指揮監督互動關係，透過「專業監督」、「最適授權」與「決策影響控制」三項判準原則進行比較，有以下三項發現：

- 一、多數方案均能達成「專業監督管理」指標；
- 二、「最適授權設定」指標的較難達成；
- 三、「決策影響控制」涉及複雜的動態互動機制設計。

綜觀本研究所提出的六項指揮監督建議方案，可發現「方案四：任命政策配合程度高之三級首長」在三項指標中均可達成效果。唯需特別注意，未

來中央二級、三級機關之指揮監督機制，尚包含單一「司」其業務對應多個「署」、或多個「司」其業務均與單一「署」（單一「署」（或「局」）的樣態。就「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」觀之，組改後「署」之業務上行應無對口的司或處，因此前述所謂的單一「司」其業務對應多個「署」、或多個「司」其業務均與單一「署」的樣態，應屬跨機關合作協調需要之業務，對「署」相較於「局」應具備更多的政策規劃裁量而言，「任命政策配合程度高之三級首長」仍可收其指揮監督績效；從「多重委託」及「多重代理」的角度來看，若透過其他五項方案的靈活運用，也可增加「專業監督」、「最適授權」與「決策影響控制」的整體指揮監督效能的提升。

遴選與二級機關首長「政策理念相契度」高的署長或局長，不論其為政務官或事務官。在組改之後，我國亦有四個機關將採「雙軌制」，包括內政部下的災害防救及消防署和國土管理署、經濟及能源部下的能源署和衛生福利部下的中央健康保險署，首長可彈性採政務或事務任命。

此「政策理念相契度」高的署長或局長，必須具備該機關之業務專業能力，而非一味聽命首長，必須做出專業的建議與判斷，與二級機關首長高度配合。當然，政務首長仍具有更換人選的權力，並且可配合其他五項方案針對希望增進的指揮監督盲點與機關特性，彈性地選擇運用。以下分就「可行建議」與「中長程建議」加以說明，供行政院研考會及各二、三級機關參考：：

一、立即可行之政策建議

（一）行政院研考會針對組改後各機關之二、三級機關相對配置、分工原則進行說明與釐清（主辦機關：行政院研考會；協辦機關：行政院所屬各二、三級機關。）

整體而言，本研究建議在落實署、局兩類三級機關之運作與二級機關政務首長指揮監督運作順遂的目的下，研考會為肩負組改推動與宣導之主辦機關，應承擔執行宣導組改後署、局在角色功能上的差異，以及各部會在二級機關、三級機關的數量配置情況、業務分工原則，向各部會召開相關研討與說明。

(二) 二機關首長協同相關幕僚人員、業務人員進行組改之業務分工、人力調整的因應討論(主辦機關：行政院所屬各二、三級機關；協辦機關：行政院研考會、行政院人事行政總處、考試院。)

建議各二級機關針對署、局之特性，在二級之直接對口或協調的司、處單位，逐步調整配置合宜之專業人力；同時，機關首長亦需再次重新檢視機關各項短程、中長程任務、整體業務目的，再與機關內人員互動討論過程中，尋求任務分工、人力配置與單位目標的合宜協調。

(三) 二機關首長利用業務改造契機，型塑有效的政務指揮監督配套措施(主辦機關：行政院所屬各二、三級機關；協辦機關：行政院研考會。)

二級機關首長依據機關的政策業務特性，面對署、局的角色差異，政務首長可在上述六項不同方案之間，交互搭配選擇適當的政務指揮監督配套，一方面提供「署」更大空間的政策與執行空間；另一方面則掌握「局」之業務決策範圍，使其專務執行，俾利二、三級機關的指揮監督運作順遂。

以決策諮詢之「外部諮詢會」而言，可以增加此外部諮詢會的開會次數，並且應盡可能保持成員的多樣性。

(四) 三級機關人員執行業務內容、範圍的釐清；與二級機關之對口單位人員、與政務首長之指揮監督互動模式的溝通磨和(主辦機關：行政院所屬各二、三級機關；協辦機關：行政院研考會。)

如前述二級機關召開的各項協調會議與討論，所得之相關結論與成果，亦應要求三級機關內部透過工作團隊、互動小組的應用落實，將細部業務分工進行調整確認；在與二級互動與接受指揮監督的配套方案下，擬定系統性的回應型態與回報模式。

二、中長期政策建議

(一) 各級機關「名實相符」、「正本清源」，並思考相關法令之因應修正主辦(主辦機關：行政院研考會、行政院人事行政總處、考試院；協辦機關：行政院所屬各二、三級機關。)

儘管目前組織改造已針對「署」、「局」的三級機關定位，加以統一釐清確認，希望解決長期以來機關名稱錯沓、業務內容各自為政的混亂問題，然

而組織結構與人員行為互動之間的關係，畢竟存在「路徑依賴」(path-dependance)現象，短期內相關業務內容、署局和二級機關之間的分工，無法隨制度變革而隨之一步到位。

因此除了政務領導、人員之間的漸進協調、互動討論外，尚須透過各項法令的逐步因應修正，使機關內的人員能力與任務執行均與組改法規修正內涵相符。

以活化「綜合規劃司（處）」之政策幕僚功能來說，中長期而言必須透過選才、職務升遷歷練上的規劃，使即將進入或現有的「綜合規劃司（處）」內人員具備各所屬三級機關之專業能力、業務熟悉程度與協調手腕，則便可提升「專業監督」的能力。即可作為政務首長面對「署」時的政策方案規劃討論時的專業幕僚，亦可作為跨署局之整體政策、計畫研擬、整合性方案規劃的政策幕僚。「綜合」必須要能擺脫處理紛雜業務、疲於在各單位間奔命周旋，進行全面性觀點的職能檢討、活化，才能夠有效做好策略管理及督導、引領三級機關的工作。

提昇「參事」的政策諮詢職能則在中長期上，首長對於參事的能力、專業性、經驗跟協調手腕必然要有充分的體認來決定要授權何種職責給參事，同時更要懂得善用其彈性、多元的功能以使二級對於三級機關的指揮監督更加順遂。

不論面對署或局，發揮「參事」在政策諮詢上的職能，相較於「綜合規劃司(處)」內人員的甄補、處長、科長級主管的長期涵養培育，「參事」在職務歷練上應已具備相當程度的專業能力，對於政策規劃、執行上的建議亦有一定的熟練與經歷。

就籌設決策諮詢之「外部諮詢會」而言，應使此種外部諮詢會成為常態，但每一此委員的選取應保持獨立性與專業性；此種外部諮詢會的設置，應可在二級和三級機關的關係上，形成調節閥的功能，以促成意見的多樣性。此外，於中長程建議上，應可對此類「外部諮詢會」進行歸類及定位：

1. 「純諮詢性質」及「具決策性質」：由於後者具有課責的功能，因此可以增加於署之設計上，而前者可以提供多元意見，因此應署局兩者並存。

2. 「常設性」或「臨時性」：由於後者多半是因事而立，因此可增加於於署之設計上，而前者在於維持機關的意見多元性與增加外部意見的回應性，所以署局應並存。

就任命政策配合度高的三級機關首長來說，於現行體制下，二級機關首長已被賦予可以適度選取三級機關首長的權力，但現行體制由於尚未法制化，不同的機關首長有不同的做法，長期而言，應對此種措施建立常態性及明文化之作法及規則，以增加此種措施的正功能減少副功能。此現行應針對「具政治性、變動性」等單位對其機關首長進行政務及事務之明確定位，並應配合法規之修改以及職務列等相關配套措施等設計，由於此牽涉到組織體制，故應為中長程計畫。

(二) 建立部會內部、乃至跨部會之機關動態指揮監督互動機制，以因應快速多元、超越疆界的政策問題與民眾需求（主辦機關：行政院所屬各二、三級機關；協辦機關：行政院研考會。）

政府組織再造的目的便是透過機關之業務內容性質的合理配置，使符合當前的環境特性、政策需要，以提昇整體的政府績效。在這樣的前提下，機關層級之間的指揮監督關係，機關在名稱及任務上的調整，均屬相應必為的配套手段。

從這項指揮監督互動機制建立的目的來看，強化「部務會議」功能就中長期而言，必須在體制上建立作為政務首長瞭解二級機關相關業務進行的回報討論機制，建立各二級單位與三級單位各種週期或臨時緊急式部務會議的協調召開準則，以收具備跨機關合作需要的政策或方案的討論協商之效。

強化二級機關（或副）首長辦公室政策專業功能，在中長期的政策建議上，政務首長必須培養遴用具政策專業性、具業務經驗、配合默契高之機要人員或文官，以提高政務首長專業諮詢、方案規劃的能力的長期政治文化，與用人選才育才的用人邏輯。

參考文獻

- 中央銀行。2011。《中央銀行法部分條文修正草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制、財政委員會第1次聯席會議（民國100年3月17日）。
- 內政部。2010。《內政部消防署組織條例修正草案口頭報告》。立法院第七屆第六會期，司法及法制、內政委員會第1次聯席會議（民國99年11月18日）。
- 內政部。2011。《內政部組織法及其所屬三級機關、構組織法修正草案》。立法院第七屆第七會期，司法及法制委員會、內政委員會第1次聯席會議（民國100年3月30日）。
- 王石番。1991。《傳播內容分析法：理論與實踐》。台北：幼獅。
- 外交部。2010。《外交部所屬單位法制化進度及99年度「推動參與聯合國及其專門機構預算」解凍案專案報告》。立法院第七屆第五會期，外交及國防委員會第18次全體委員會會議（民國99年4月19日）。
- 外交部。2011。《外交部及其所屬機關、構組織法及駐外機構組織通則草案審查報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制委員會、外交及國防委員會第2次聯席會議（民國100年4月18日）。
- 交通部。2011。《交通及建設部暨所屬中央三級機關組織法草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制委員會、交通委員會第1次聯席會議（民國100年4月20日）。
- 任雲楠（譯）。2008。《公共行政比較分析（B. Guy Peters 原著）》。台北：國立編譯館&韋伯文化國寄出版有限公司。
- 朱柔若（譯）。2000。《社會研究方法：質化與量化取向（W. Lawrence Neuman 原著）》。台北：揚智。

- 朱鎮明等。2010。《行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究》。台北：行政院研考會委託研究。
- 行政院。2005。《行政院組織改造後續法制作業及立法策略》。
- 行政院人事行政局。2011。《行政院人事行政總處及所屬二中心組織法草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制委員會第7次全體委員會議（民國100年5月2日）。
- 行政院大陸委員會。2011。《大陸委員會組織法草案審查報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制委員會、內政委員會第1次聯席會議（民國100年3月30日）。
- 行政院主計處。2011。《行政院主計總處組織法草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制、財政委員會第2次聯席會議（民國100年5月11日）。
- 行政院金融監督管理委員會。2011。《金融監督管理委員會暨所屬中央三級機關組織法修正草案、組織架構圖、處務規程草案及編制表草案》。立法院第七屆第七會期，司法及法制、財政委員會第2次聯席會議（民國100年5月11日）。
- 行政院研考會。2002。《各國政府機關組織彙編》。台北：行政院研考會。
- 行政院研考會。2005。《行政院組織法修正草案總說明》。
- 行政院研考會。2009。《打造精簡、彈性、有效能的政府—行政院組織法修正草案說明》。
- 行政院研考會。2009。《行政院功能業務與組織調整暫行條例總說明》。
- 行政院研考會。2011。《行政院組織改造簡報》。網址：
<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11583&mp=14>。
- 行政院研考會。1991。中、美、日、韓、英、荷六國中央政府幕僚組織比較研究。

行政院研考會。1997。日本韓國國家行政組織法等相關法規彙編。

行政院原子能委員會。2010。《行政院原子能委員會業務報告》。立法院第七屆第六會期，教育及文化委員會（民國 99 年 10 月 6 日）。網址：
http://www.aec.gov.tw/www/policy/results/index_01_1.php。

行政院原住民族委員會。2011。《原住民族委員會組織法草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制委員會、內政委員會第 1 次聯席會議（民國 100 年 3 月 30 日）。

行政院組織改造推動小組。2011。《行政院及所屬各機關組織調整作業手冊》。

行政院國軍退除役官兵輔導委員會人事處。2010。《99 年度組織改造員工權益保障宣導說明及座談會簡報》。網址：
<http://www.vghks.gov.tw/psn/organize.htm>。

行政院國家科學委員會。2011。《科技部暨所屬三級機關組織法、組織架構圖、處務規程、編制表，及行政法人國家災害防救科技中心設置條例草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制委員會、教育及文化委員會第二次聯席會議（民國 100 年 5 月 4 日）。

行政院勞工委員會。2011。〈開創勞動力發展的新格局—勞動部的願景〉。《台灣勞工季刊》，25，32-45。

行政院勞工委員會。2012。《勞動部暨所屬機關(構)組織法草案報告》。立法院第八屆第一會期，司法及法制委員會、社會福利及衛生環境委員會第 1 次聯席會議（民國 101 年 4 月 23 日）。

行政院經濟建設委員會。2011。《國家發展委員會暨所屬檔案管理局組織法草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制、經濟委員會第 1 次聯席會議（民國 100 年 4 月 13 日）。

行政院農業委員會。2011。《農業部及所屬三級機關(構)組織法草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制、經濟委員會第 2 次聯席會議（民國 100 年 5 月 9 日）。

- 行政院環境保護署等。2011。《環境資源部暨所屬三級機關（構）組織法草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制委員會、社會福利及衛生環境委員會第2次聯席會議（民國100年5月12日）。
- 呂理正等。(2009)。《考試院97年度考銓制度韓國研習報告》。台北：考試院。
- 宋餘俠、秦正宇。2011。〈強化政策統合量能之組織設計—兼論國家發展委員會組設規劃〉，《研考雙月刊》，35（2），94-108。
- 宋餘俠、謝偉智。2009。〈行政組織改造設計原則與實務〉。《研考雙月刊》，33(3)，58-71。
- 邱志淳等。2009。《政府組織改造與評估—以日本、韓國、中國大陸為例》。
- 胡幼慧。2008。《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》。臺北：巨流。
- 施能傑。2005。〈行政院組織改造向前行〉。《研考雙月刊》，29（2），86-104。
- 林嘉誠。2007。《政府改造與考選創新》臺北：國家菁英季刊社。
- 桂宏誠。2011。瑞典行政體系及公務人員制度。《國政研究報告》。
<http://www.npf.org.tw/post/2/9642>
- 林秋山。2009。《韓國憲政與總統選舉》。台北市：臺灣商務。
- 海洋委員會籌備小組。2011。《海洋委員會暨所屬海巡署組織法草案重點書面報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制、內政委員會第1次聯席會議（民國100年3月30日）。
- 財政部。2011。《財政部及其所屬機關、構組織法修正草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制、財政委員會第1次聯席會議（民國100年3月17日）。
- 國家通訊傳播委員會。2011。《國家通訊傳播委員會組織法修正草案報告》。立法院第七屆第七會期，司法及法制、交通委員會第1次聯席會議（民國100年4月20日）。
- 國防部。2012。《精粹案計畫內容與執行進度》。立法院第八屆第一會期，外

- 交及國防委員會第 13 次全體委員會會議（民國 101 年 4 月 5 日）。
- 張紹勳。2004。《研究方法》。台中：滄海。
- 張潤書。2000。《行政學》。台北：三民。
- 曹沛霖、徐宗士。1990。《比較政府體制》。上海：復旦大學。
- 黃榮志、陳亮吟。2005。〈中央行政機關輔助單位整併之研析〉。《研考雙月刊》，29（6），76-88。
- 陳坤森（譯）。1998。《公共組織與管理：比較的觀點(B. Guy Peters 原著)》。台北：桂冠圖書股份有限公司。
- 陳敦源。2002。《民主與官僚：新制度論的觀點》。台北：韋伯出版。
- 彭文賢。1996。《組織結構》。台北：三民。
- 彭錦鵬。2009。〈各國中央政府組織架構分析：主要以 OECD 國家為例〉。《研考雙月刊》，33(3)，32-43。
- 彭錦鵬。2009。〈各國中央政府組織架構分析：主要以 OECD 國家為例〉。《研考雙月刊》，33(3)，32-43。
- 彭錦鵬。2007。高級文官團制度之聚合趨勢。歐美研究，37（4），635-679。
- 彭錦鵬。1999。英國政署之組織設計與運作成效。歐美研究，30（3），89-141。
- 彭錦鵬等。2005。高級文官考選與晉用制度之研究。考試院研究發展委員會。
- 葉俊榮。2005。〈行政院組織改造之現況與展望〉。《研考雙月刊》，29（6），11-23。
- 楊以彬。2006。〈韓國民主化過程之簡析－Huntington 民主化理論為分析觀點〉。《人文與社會學報》，1（9），301-331。
- 經濟部。2011。《100 年度立法院審議中央政府總預算案所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告表（經濟部主管）》。網址：
<http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/information/Information.aspx?kind=>

[04&menu_id=139&info_id=465](#)。

- 劉世閔。2006。《質性研究資料分析與文獻格式之運用》。台北：心理。
- 衛生署衛生福利部籌備小組。2011。《衛生福利部及所屬機關組織法草案簡報》。立法院第七屆第七會期，司法及法制委員會「環境資源部及衛生福利部組織改造」公聽會〈民國 100 年 4 月 25 日〉。
- 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》，15，191-208。
- 侍建宇譯。2001。比較政府與政治（Hague R. , Harrop M. & Breslin S.原著）。台北市：五南。
- Babbie and Earl R. (2004). *“The Practice of Social Research.”* Belmont, Calif.: Thomson/Wadsworth.
- Berman E. M, Jae Moon, M. and Choi, Heungsuk. (2010). *Public Administration in East Asia : Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*. Boca Raton, Fla. : CRC Press.
- Bouckaert, G., Peters, G. B. and Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organization*. Basingstoke [England] ; New York : Palgrave Macmillan.
- Brickley, J. A., Clifford W. S., Jr. and Jerold L. Z. (2001). *Managerial Economics and Organizational Architecture*. McGraw-Hill International Edition.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge : M.I.T. Press.
- Davis, K. (1967). *Human Relations at Work*. N.Y.: McGraw-Hill.
- Eisenhardt, K. M. (1989) “Agency Theory: An Assessment and Review.” *Academy of Management Review*, 14(1): 57-74.
- Elder N. C. M. and Page. E. C. (2000).*Sweden: the Quest for Co-ordination*.

- Basingstoke, Hampshire [England] : Macmillan ; New York : St. Martin's.
- Fama, E. F. and M. C. Jensen. (1983) "Separation of Ownership and Control." *Journal of Law & Economics*, 26(2): 301-325.
- Greenwood, R. and D. Miller. (2010) "Tackling Design Anew: Getting Back to the Heart of Organizational Theory." *Academy of Management Perspectives*, 24(4): 78-88.
- Holmstrom, B. and P. Milgrom. (1988). "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design." *Journal of Law Economics and Organization*, 7: 24-52.
- Jin Young-jae. (2008). *Political Change in Korea : The Strengths and Weaknesses of Government System in Korea*. Paju-si, Korea : Jimoondang.
- Kast, F. E. and J. E. Rosenzweig (1974). *The principles of organization*. N.Y.: McGraw-Hill.
- Kraft, Michael E. and Scott Furlong. (2007). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives* (2 nd edition). Washington, DC: CQ Press.
- Light, P. C. (1995). *Thickening Government*. Washington, D.C.: Brookings Institution : Governance Institute.
- Meier K. J. and Bohte J. (2007). *Politics and the Bureaucracy : Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Belmont, Calif. : Thomson/Wadsworth
- Milgrom, P. (1988). "Employment Contracts, Influence Activities and Efficient Organization Design." *Journal of Political Economy*, 96: 42-60.
- Mintzberg, H.(1979). *The structuring of organizations : a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives : Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.

- Mooney, J. D. and A. C. Reiley (1947). *The Principles of Organization*. N.Y.: Harper & Row.
- Nilsson, M°ans. (2006) . “The role of assessments and institutions for policy learning: A study on Swedish climate and nuclear policy formation.” *Policy Sciences*, **38**. 225–249.
- OECD. (2000a). *Regulatory Reform in Korea (Government capacity to Assure High Quality Regulation)*, Paris: OECD.
- OECD. (2000b). *Regulatory Reform in Sweden (Government capacity to Assure High Quality Regulation)*, Paris: OECD.
- OECD. (2002). *Distributed Public Governance :Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, Paris: OECD.
- OECD. (2011a). *Government at a Glance 2011 County Note: KOREA*, Paris: OECD.
- OECD. (2011b). *Government at a Glance 2011 County Note: SWEDEN*, Paris: OECD.
- Organizational Innovation Division et al. (2005).*Organization of the Government of Korea*. Seoul, Republic of Korea.
- Pierre J.and Ingraham P. W. (2010). *Comparative Administrative Change and Reform*. Montreal [Quebec, Canada] ; Ithaca, N.Y. : McGill-Queen's University Press.
- Sharma, A. (1997). “Professional as Agent: Knowledge Asymmetry in Agency Exchange.” *Academy of Management Review*, 22(3): 785-798.
- Verhoest, K. , Peters, G. B. , Bouckaert, G. and Verschuere, B. (2004). “The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review.” *Public Administration and Development*, 24, 101-118.
- Verhoest, K. and Verschuere, B. (2002). “‘Agencification’: Pending Questions

and How to Address Them.” NIG Annual Conference: Uncertainty and Trust: Governance Challenge. Workshop 5: Trust at Arms’ Length: How Can Politicians Trust Agencies? Rotterdam.

Williamson, Oliver E. (1999). “Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective.” *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1): 306-42.

Zammuto, R. F. (1988). “Organizational Adaptation: Some Implications of Organizational Ecology for Strategic Choice.” *Journal of Management Studies*, 25(2): 105-120.

附錄

附錄一 中央二級機關及其內部單位的調整情形

一、內政部：

（一）原二級機關名稱未做更動，但將負責社會福利之單位如社會司若干科（農民健康保險業務移至農業部）、國民年金監理會、家庭暴力及性侵害防治委員會（性別平等業務移至行政院本部）、兒童局及相關社福性四級附屬機構移往衛生福利部。此外，中部辦公室相關業務，調整為部本部宗教及禮制司、合作及人民團體司（內政部，2011）。

（二）原三級機關、構部分：

1.警政署：未作調整。

2.營建署：原機關裁撤，國土規劃、城鄉發展業務與地政司部分業務整併新設為國土管理署。而道路、公共、建築工程執行管理、建築管理、產業管理等業務轉移至交通及建設部的基礎建設司。國家公園及自然生態保育業務移撥至環境資源部成立國家公園署；下水道業務則轉移至環境資源部新設立的下水道及汙染防治局（行政院研考會，2009）。至於營建署之城鄉發展分署新生地開發中非工程相關部分業務移至財政部國有財產局（內政部，2011）。

3.消防署：配合《災害防救法》，擴充災害防救之職能，更名為災害防救及消防署（內政部，2010）。

4.役政署：未作調整。

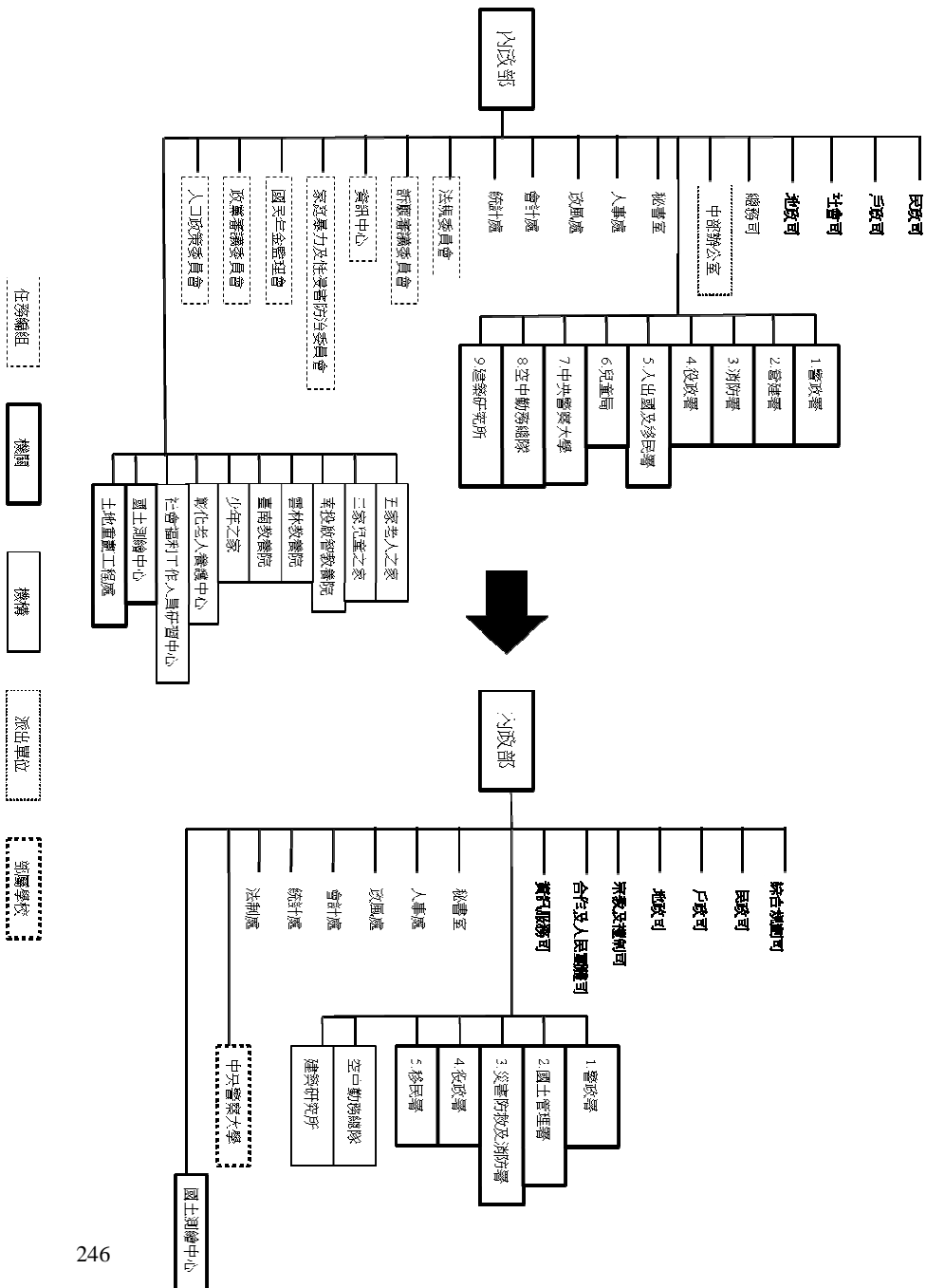
5.入出國及移民署：更名為移民署。

6.兒童局：原機關裁撤，業務人力調整移撥至衛生福利部保護服務司和社會及家庭署等。

7.中央警察大學：其性質雖為大專院校，但實務運作上地位跟警政署平起平坐。未來內政部為辦理警察教育，仍維持設立，定位其為部屬學校。

附錄

- 8.空中勤務總隊：定位將改制為三級機構。
- 9.建築研究所：屬研究性質之機構，未來定位將為三級機構。



二、外交部

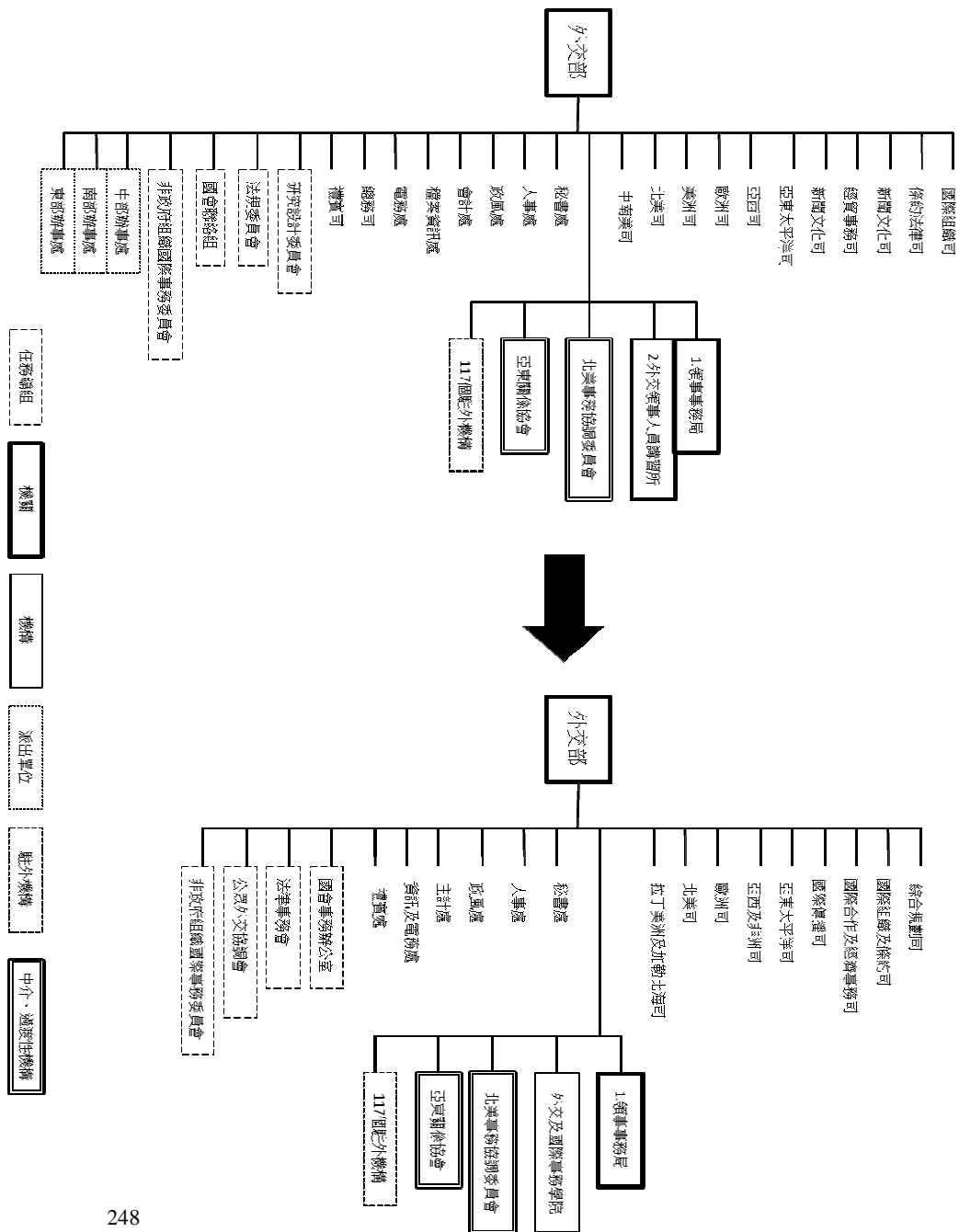
(一) 原二級機關名稱未作更動，但在地域司與業務司部分作出調整，同時移入行政院新聞局國際新聞處、資料編譯處、聯絡室有關國際傳播之業務，改設國際傳播司。亞東關係協會性質為登記有案之社團法人，實際仍進行外交部對日本交涉之業務，此波組織改造已於《外交部組織法》第七條規定：「本部得委託特定團體處理涉外事務」，以行政委託之方式授權亞東關係協會，目前為外交部之中介機構，將視未來情況與部內亞東太平洋司進行整併。北美事務協調委員會則為處理及協調我國與美國關係之特設機構，由於我國國際定位特殊，目前與美國之各項換文與協定，仍以北協為代表簽署。目前亦定位為外交部中介、過度性機構，未來將視與美方關係進行調整(外交部，2010；外交部，2011)。另中、南、東部辦事處回歸外交部領事事務局之下。

(二) 原三級機關、構部分：

1. 領事事務局：僅作內部單位之調整。

2. 外交領事人員講習所：組改後更名為外交及國際事務學院，定位為三級機構。

註一：《中央行政機關組織基準法》第二條規定，外交駐外機構組織法律另有規定者，從其規定。因此外交部所屬各駐外機構及其他部會駐外代表團、辦事處等之設置法源為民國 101 年 2 月 3 日公布之《駐外機構組織通則》。

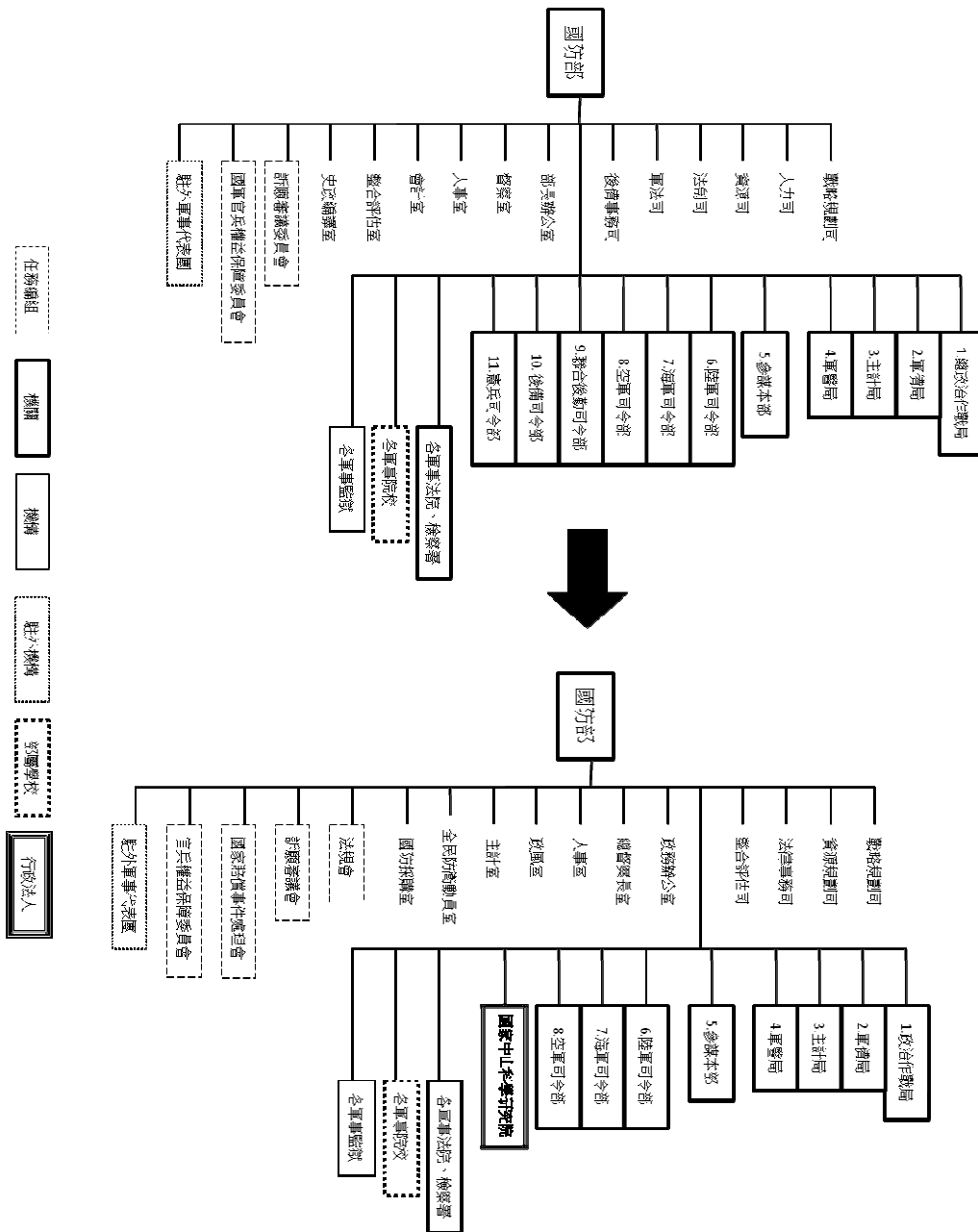


三、國防部

(一) 因應「行政院組織改造」及民國 104 年後「募兵制」之推動，國防部「精粹案」目前已進入計劃執行的階段，預計進行組織結構、將官員額及兵力規模的大幅調整。在部本部方面，增設國防採購室，並引進政風室（國防部，2012）。人力司及資源司整併為「資源規劃司」，軍法司及法制司整併為「法律事務司」，部長辦公室、史政編譯室整併為「政務辦公室」，督察室改編為「總督察長室」，後備事務司更名為「全民防衛動員室」（國防部，2012：5）。另為提升國防科技能力與技術轉移民間效益，將原國防部軍備局之國家中山科學研究院改制為直屬國防部之行政法人。在軍事機關方面，現行六個司令部，也將整併為陸、海、空三個司令部。

(二) 原三級機關、構的部分：

1. 總政治作戰局：更名為政治作戰局。
2. 軍備局：維持原機關。
3. 主計局：維持原機關。
4. 軍醫局：維持原機關。
5. 參謀本部：整併後備司令部、憲兵司令部，改編為各指揮部，原參謀本部名稱不變。
6. 陸軍司令部：整併聯合後勤司令部，改編為「陸軍後勤指揮部」，原陸軍司令部名稱不變。
7. 海軍司令部：維持原軍事機關。
8. 空軍司令部：維持原軍事機關。
9. 聯合後勤司令部：整併為陸軍司令部底下之後勤指揮部。
10. 後備司令部：改編為指揮部，隸屬於參謀本部之下。
11. 憲兵司令部：改編為指揮部，隸屬於參謀本部之下。



四、財政部

(一) 原二級機關名稱未作更動，但移入原行政院公共工程委員會裁撤後促進民間參與公共建設和政府採購業務，於部內新設推動促參司與政府採購司，部分業務則移入財政資訊中心。

(二) 原三級機關、構的部分：

1. 國庫署：整併臺北區支付處，名稱未更動。

2. 賦稅署：未做調整，但對各地區國稅局業務進行指揮監督。

3. 國有財產署：整併內政部營建署新生地開發業務中之非工程相關業務，行政院人事行政局公務人員住宅及福利委員會之中央公教人員住宅工程、宿舍管理及眷舍處理業務，改制為改制為財政部國有財產署（財政部，2011）。

4. 關稅總局：與原財政部本部關政司整併，並移出燈塔及助航設施相關業務至交通及建設部航港局，改制為關務署（財政部，2011）。

5. 臺北市國稅局：更名為臺北國稅局。

6. 高雄市國稅局：更名為高雄國稅局。

7. 臺灣省北區國稅局：更名為北區國稅局。

8. 臺灣省中區國稅局：更名為中區國稅局。

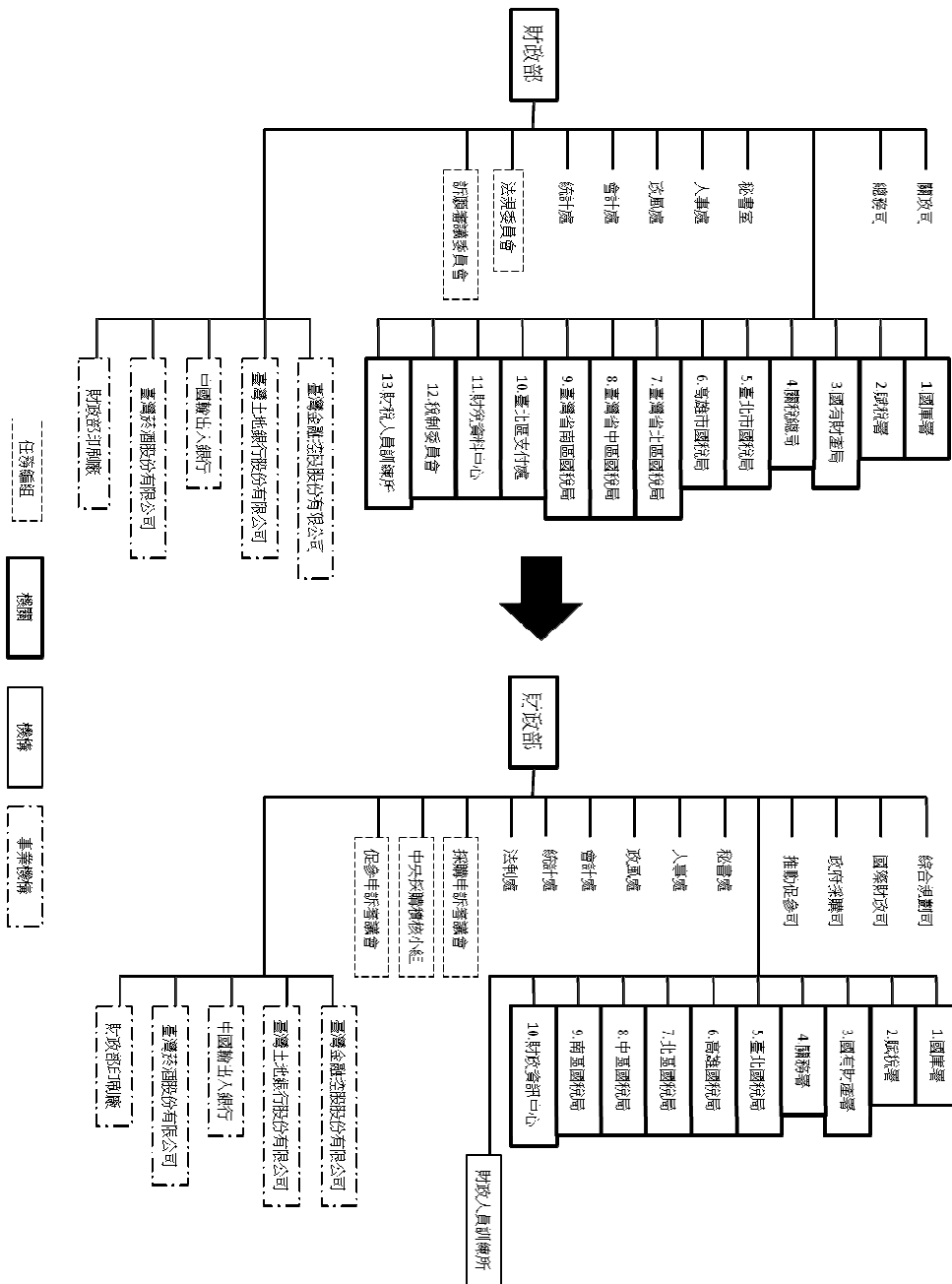
9. 臺灣省南區國稅局：更名為南區國稅局。

10. 臺北區支付處：併入國庫署。

11. 財稅資料中心：更名為財政資訊中心，定位屬非稱署、局之三級機關。

12. 稅制委員會：未來業務權責將移入財政部業務單位內。

13. 財稅人員訓練所：未來更名為財政人員訓練所，定位降格為四級機構。



五、教育部³⁹

(一) 原二級機關名稱未做更動，但大幅整併原部內業務單位及任務編組，國民教育司和中等教育司整併成部內新三級機關「國民及學前教育署」。同時整併行政院體育委員會所有業務，與教育部內體育司合併成三級機關體育署，而國家運動選手訓練中心亦平行移轉至教育部，未來將改制為行政法人。再者，整併行政院青年輔導委員會裁撤後第二處（促進青年職涯發展）、第三處（擴大青年公共參與）、第四處（青年旅遊及國際參與）等業務，新設部內國際兩岸事務司及三級機關青年發展署。最後，文化相關業務單位及文教類附屬機構館、所全部移撥至文化部。

(二) 原三級機關、構的部分：

1. 國家教育研究院：定位維持三級機構。
2. 國立教育廣播電臺：定位維持三級機構。
3. 國立中國醫藥研究所：改隸未來環境資源部之下，並定位為三級機構。
4. 國家圖書館：定位維持三級機構。
5. 國立中央圖書館臺灣分館：定位維持三級機構，更名國立臺灣圖書館。
6. 國立臺中圖書館：定位維持三級機構，但更名為國立公共資訊圖書館。
7. 國立歷史博物館：改隸文化部，但定位降為四級機構。
8. 國立臺灣史前文化博物館：改隸文化部，定位維持三級機構。
9. 國立臺灣藝術教育館：定位降格為四級機構。
10. 國立臺灣科學教育館：定位維持三級機構。
11. 國立自然科學博物館：定位維持三級機構，但整併國立鳳凰谷鳥園。
12. 國立科學工藝博物館：定位維持三級機構。

³⁹ 請參閱教育部組織改造主題網：http://140.111.1.52/news_content.aspx?CNT_ID=13。

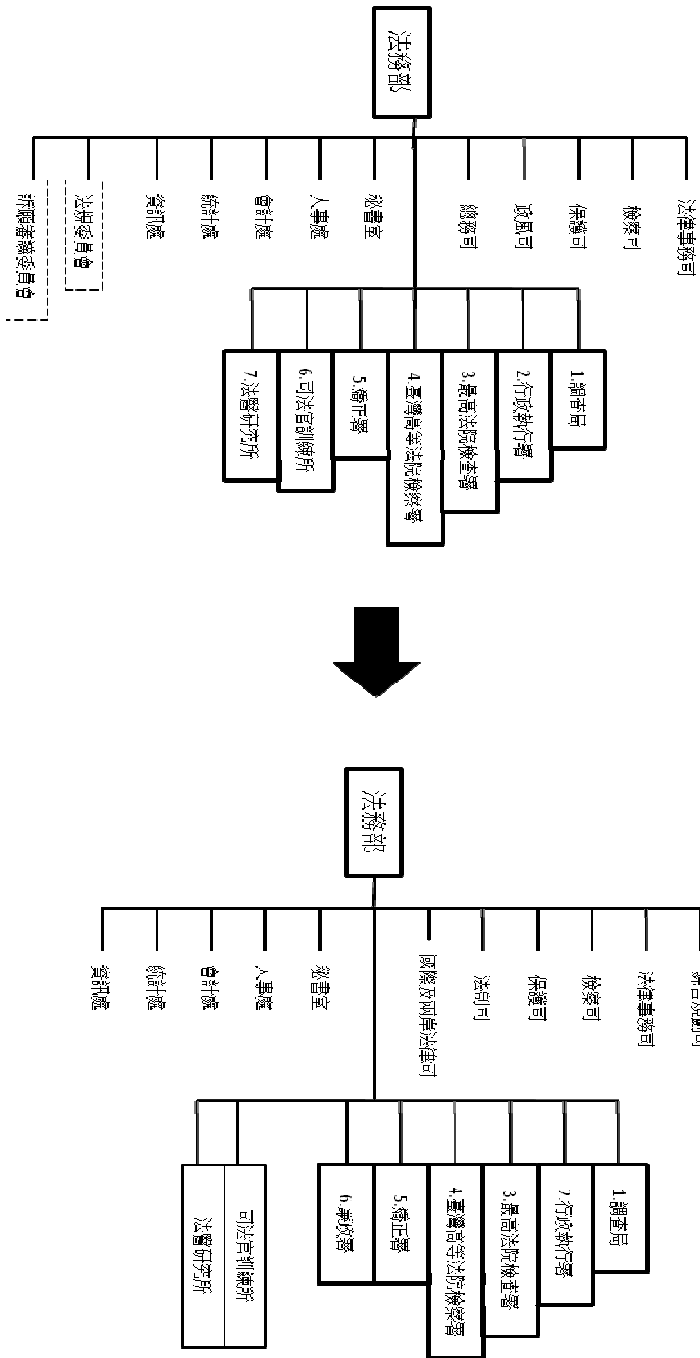
- 13.國立海洋生物博物館：定位維持三級機構。
- 14.國立海洋科技博物館籌備處：定位降格為四級機構。
- 15.國立鳳凰谷鳥園：改隸教育部國立自然科學博物館，降格為四級機構。
- 16.國立國父紀念館：改隸於文化部之下，定位維持為三級機構。
- 17.國立中正紀念堂管理處：改隸於文化部之下，定位維持為三級機構。
- 18.國立中正文化中心：未來將改隸於文化部下，更名為國家表演藝術中心，組織屬性為行政法人。

六、法務部

（一）原二級機關名稱未作更動，僅作內部單位之調整，2011年7月20日法務部政風司改制為廉政署運作。

（二）原三級機關、構部分：

- 1.調查局：未做調整。
- 2.行政執行署：未做調整。
- 3.矯正署：未做調整。
- 4.最高法院檢察署：未做調整。
- 5.臺灣高等法院檢察署：未做調整。
- 6.司法官培訓所：組改後定位為三級機構。
- 7.法醫研究所：組改後定位為三級機構。



七、經濟及能源部⁴⁰

（一）原二級機關經濟部更名為經濟及能源部，針對原部內商業司、投資業務處業務進行主要調整，與部分三級機關進行整併。經濟部中部辦公室則依業務屬性分別併入新成立的三級機關產業發展局、貿易商務局及中小企業局。同時承接行政院青輔會第一處（青年創業輔導）業務，併入中小企業局。國際貿易局部份業務與經貿談判辦公室整併入部內貿易政策司，而國際貿易局部分業務則與國際合作處整併入經濟合作司。所屬事業機構臺灣肥料公司平行移轉至農業部，臺灣自來水公司則移至環境資源部。另外承接原行政院原子能委員會之核能研究所（核能支援業務除外），改設經濟及能源部能源研究所，定位為三級機構。

（二）原三級機關、構部分：

1.礦務局：與礦業司、中央地質調查所，共同改隸環境資源部，同時與原行政院農業委員會水土保持局整併成水保及地礦署，定位為三級機關。

2.國際貿易局：其機關主要業務與部內商業司、投資業務處跟貿易調查委員會部分業務整併為貿易商務局。

3.工業局：其機關主要業務與部內商業司、投資業務處、技術處部分業務，加上原國際貿易局部份業務與投資審議委員會整併為產業發展局。

4.智慧財產局：未做調整。

5.標準檢驗局：未做調整。

6.能源局：改制為能源署。

7.水利署：平行改隸至環境資源部。

8.中小企業處：與部內商業司、技術處與工業局部分業務，加上行政院青輔會第一處業務，整併為中小企業局。

⁴⁰ 參考 100 年度經濟部主管《立法院審議中央政府總預算所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告表》，頁 204-208。請至立法院國會圖書館預決算資料影印調閱系統之 101 年度經濟部單位預算。

9.加工出口區管理處：與部內商業司、工業局部分業務整併為產業園區管理局。

10.中央地質調查所：與礦業司、礦務局，與原行政院農業委員會水土保持局整併成水保及地礦署，改隸環境資源部。

11.國營事業委員會：業務整併為經濟及能源部資源經營管理司。

12.投資審議委員會：業務全部整併至產業發展局。

13.貿易調查委員會：業務整併入經濟法規司與貿易商務局。

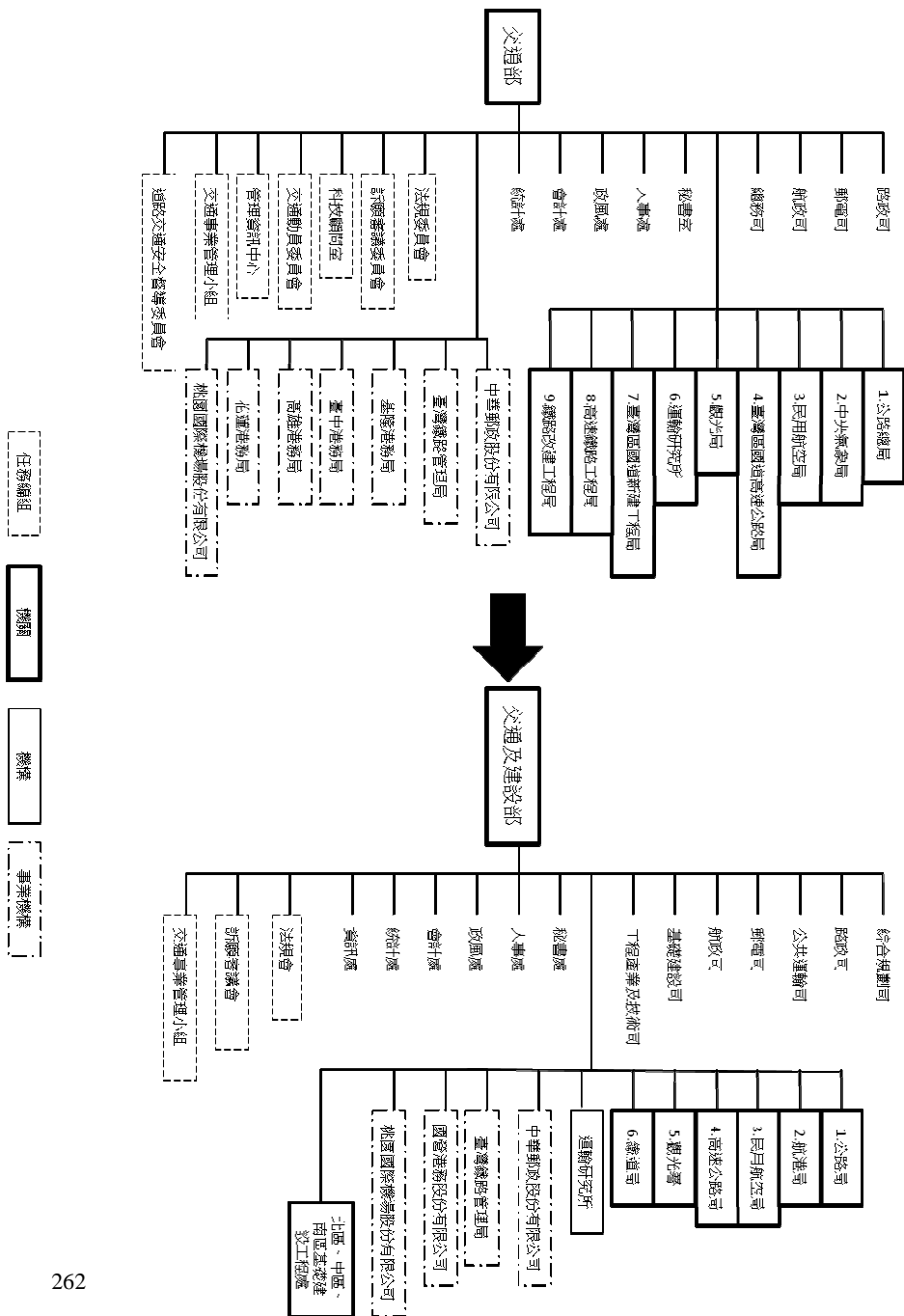
14.專業人員研究中心：更名為經貿人員培訓所，降格為四級機構。

八、交通及建設部

(一) 原二級機關名稱更改為交通及建設部，移入原內政部營建署之道路、基礎建設、營建產業、公有建築物新建及工程採購等業務，於部內新設基礎建設司辦理，另設三個定位屬四級機關之基礎建設工程處辦理執行業務。並移入行政院公共工程委員會有關工程技術規範、養護、建築師、技師及工程技術顧問公司等業務，於部內新設工程產業及技術司辦理。再將原各港務局航政、航港等公權力業務移出新設立三級機關航港局，並移入原財政部關稅總局之燈塔及助航設施業務（交通部，2011：1-4；行政院研考會，2009）。

(二) 原三級機關、構部分：

1. 公路總局：更名為公路局。
2. 中央氣象局：改隸為環境資源部，同時更名為氣象局。
3. 民用航空局：未做變更。
4. 臺灣區國道高速公路局：與臺灣區國道新建工程局整併，成立新的三級機關高速公路局。
5. 觀光局：改制為觀光署。
6. 運輸研究所：組改後定位將改制為三級機構。
7. 臺灣區國道新建工程局：與臺灣區國道高速公路局整併，成立高速公路局。
8. 高速鐵路工程局：與鐵路改建工程局整併，成立新的三級機關鐵道局。
9. 鐵路改建工程局：與高速鐵路工程局整併，成立鐵道局。



九、衛生福利部

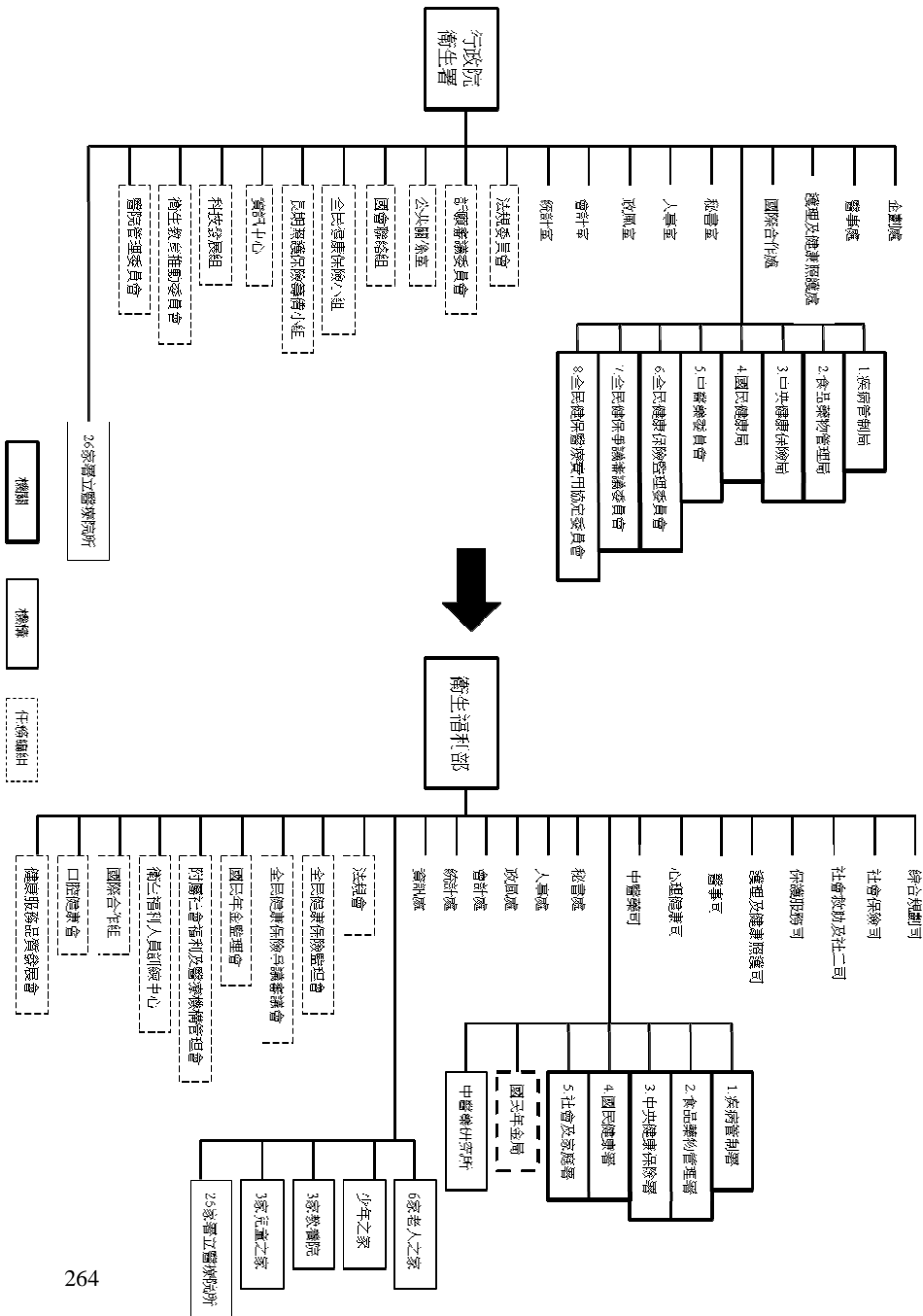
(一) 由原二級機關行政院衛生署整合內政部社會福利相關(老人福利、身心障礙、國民年金、婦女、兒童權益、社會保險等)業務改制而成，如社會司、國民年金監理會、兒童局、家庭暴力及性侵害防治委員會、社會福利工作人員研習中心於部內新設立社會保險司、福利服務司、社會照顧及發展司、保護服務司四個司、社會家庭署及衛生福利人員訓練中心。同時亦移入內政部所屬四級各社福機構(衛生署衛生福利部籌備小組，2011)。另外，承接原隸屬教育部之國立中國醫藥研究所，改設中醫藥研究所，定位為三級機構。

(二) 原三級機關、構部分：

1. 疾病管制局：改制為疾病管制署。
2. 食品藥物管理局：改制為食品藥物管理署。
3. 中央健康保險局：改制為中央健康保險署。
4. 國民健康局：改制為國民健康署。
5. 中醫藥委員會：未來改制成衛生福利部內中醫藥司。
6. 全民健康保險監理委員會：未來與全民健保醫療費用協定委員會合併成全民健康保險監理會，但定位為任務編組。
7. 全民健保醫療費用協定委員會：與全民健康保險監理委員會整併為全民健康保險監理會。
8. 全民健康保險爭議審議委員會：未來改制成定位為任務編組之全民健康保險爭議審議會。

註二：國民年金局目前暫不設置。衛生福利部組織法明訂其設立前，業務委託相關機關(構)代為執行。

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究



十、文化部⁴¹

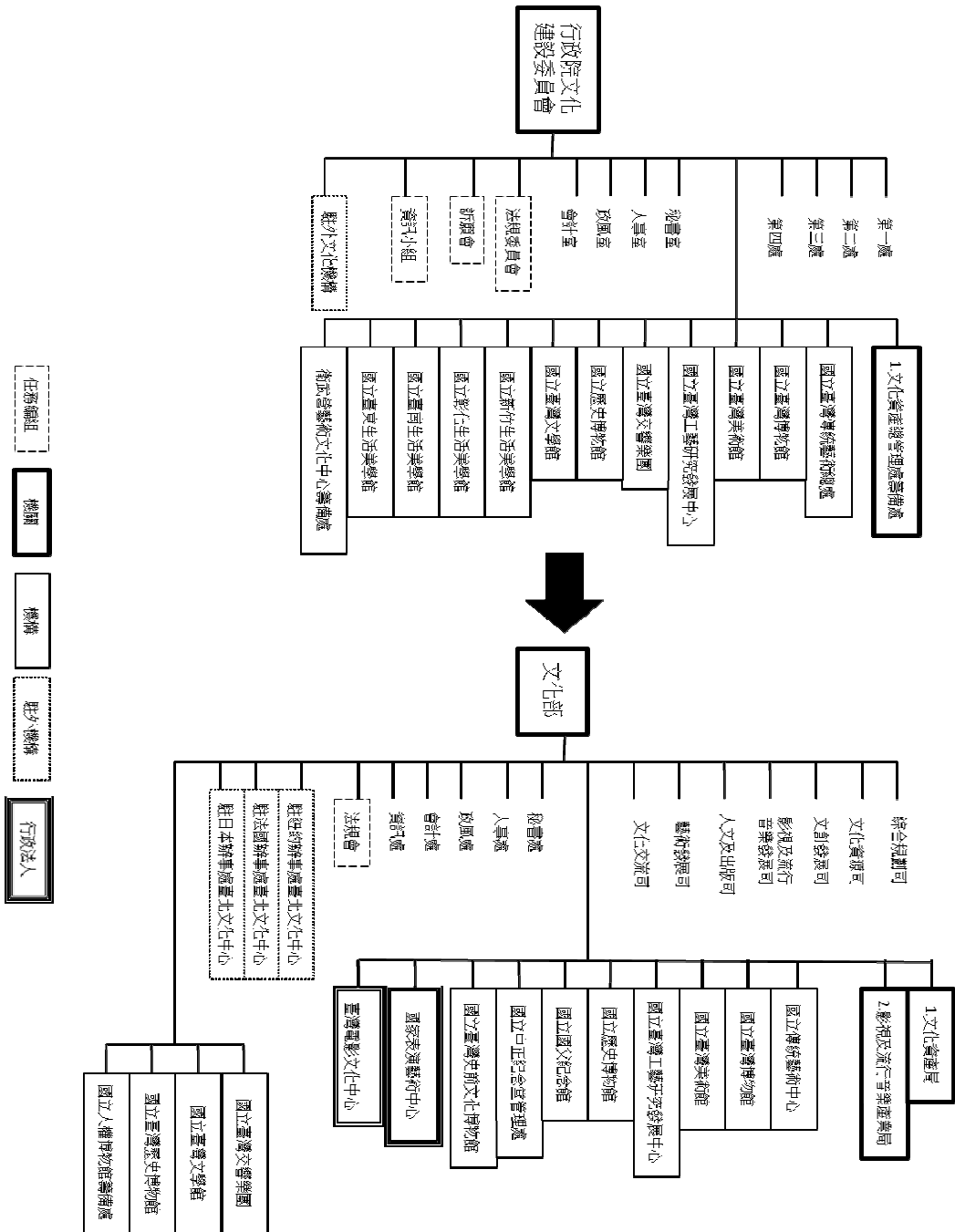
(一) 由原二級機關行政院文化建設委員會整合行政院新聞局出版事業處、電影事業處、廣播電視事業處等業務、研究發展考核委員會政府出版品管理處和教育部文化類之館、所，如國父紀念館、國立臺灣歷史博物館等國立中正文化中心改制而成（行政院研考會，2009）。而部內新設影視及流行音樂發展司、人文及出版司、藝術發展司等業務司，另新成立影視及流行音樂產業局此一三級機關。另外亦將籌組設立行政法人「臺灣電影文化中心」

(二) 原三級機關、構部分：

- 1.文化資產總管理處籌備處：正式改制為文化資產局，定位為三級機關。
- 2.國立臺灣傳統藝術總處：更名為國立傳統藝術中心，定位為三級機構。
- 3.國立臺灣博物館：定位維持三級機構。
- 4.國立臺灣美術館：定位維持三級機構。
- 5.國立臺灣工藝研究發展中心：定位維持三級機構。
- 6.國立臺灣交響樂團：定位降格為四級機構。
- 7.國立歷史博物館：定位維持三級機構不變。
- 8.國立臺灣文學館：定位降格為四級機構。
- 9.衛武營藝術文化中心籌備處：未來將改隸行政法人國家表演藝術中心之下。
- 10.國立新竹生活美學館：未來改隸國立臺灣美術館，降格為四級機構。
- 11.國立彰化生活美學館：未來改隸國立臺灣美術館，降格為四級機構。
- 12.國立臺南生活美學館：未來改隸國立臺灣美術館，降格為四級機構。
- 13.國立臺東生活美學館：未來改隸國立臺灣美術館，降格為四級機構。

⁴¹ 參考江昭倫，2012年1月31日，〈組織架構出爐，文化部520正式掛牌升格〉。網址：http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=338618。

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究



十一、勞動部

(一) 由原二級機關行政院勞工委員會整併行政院青輔會部分職訓、就業輔導業務，及青年職業訓練中心業務改制為勞動部。原職業訓練局部份業務與部內勞動條件處、勞資關係處整併為勞動條件及就業平等司。原任務編組之法規會及訴願審議委員會整併為正式化之勞動法務司。另將勞工安全衛生及勞工檢查兩處，及北、中、南三區勞動檢查所整併為新三級機關「職業安全衛生署」(行政院勞委會，2011、2012)。

(二) 原三級機關、構部分(行政院勞委會，2011、2012)：

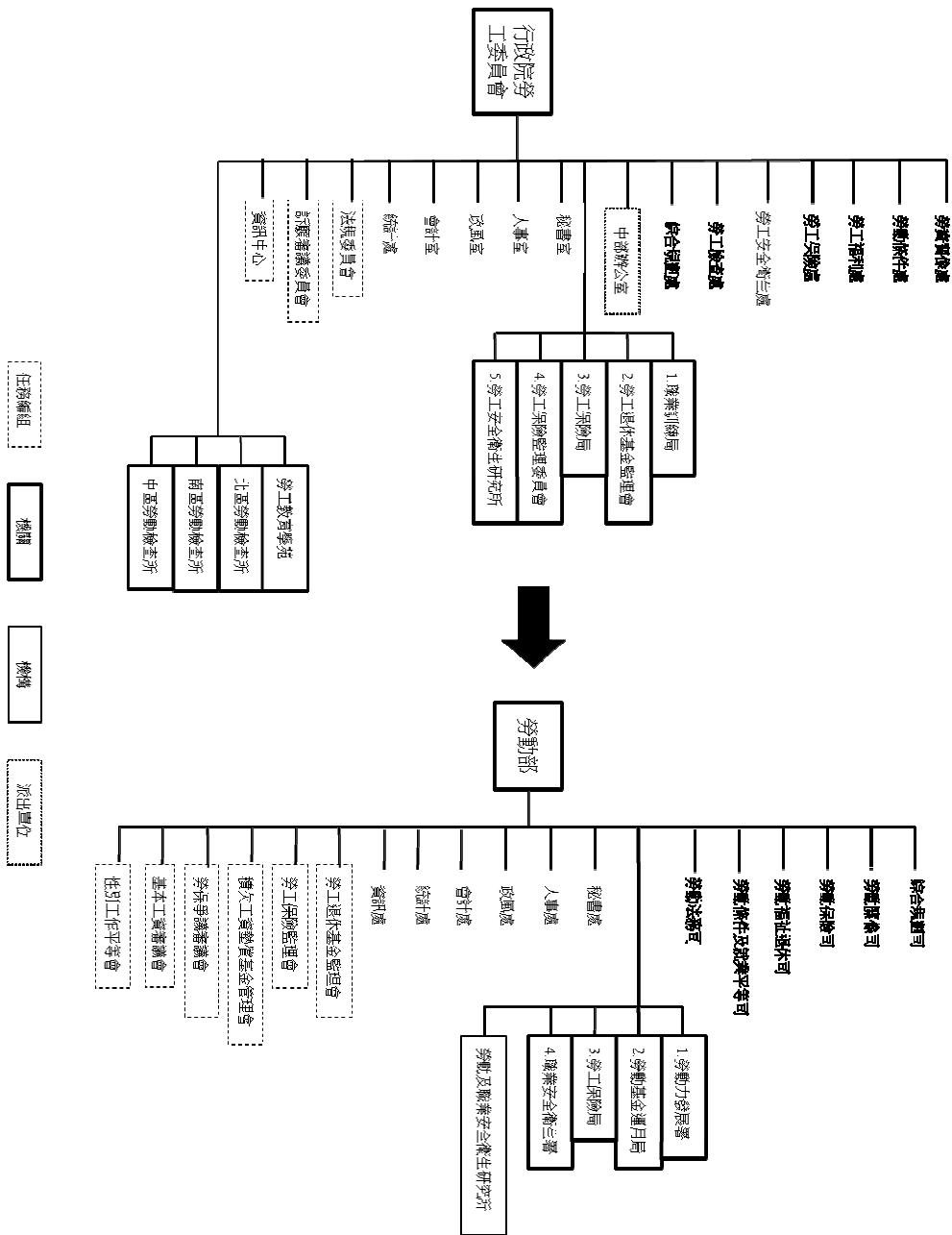
1. 職業訓練局：整併青年輔導委員會青年職業訓練中心，中部辦公室技能檢定業務，及原勞委會微型創業相關業務資源，新設立三級機關勞動力發展署。

2. 勞工退休基金監理會：業務將改制為部內勞動福祉退休司及新設立三級機關勞動基金運用局，並整合勞工保險部分業務，但仍設有任務編組性質之勞工退休基金監理會。

3. 勞工保險局：現行之性質仍為事業機構，未來將正式改制為三級行政機關。

4. 勞工保險監理委員會：現行之性質為事業機構，未來將與部內勞工保險處整併為勞動保險司，但仍設有任務編組性質之勞工保險監理會。

5. 勞工安全衛生研究所：未來將擴充職能，更名為勞動及職業安全衛生研究所，定位為三級機構。



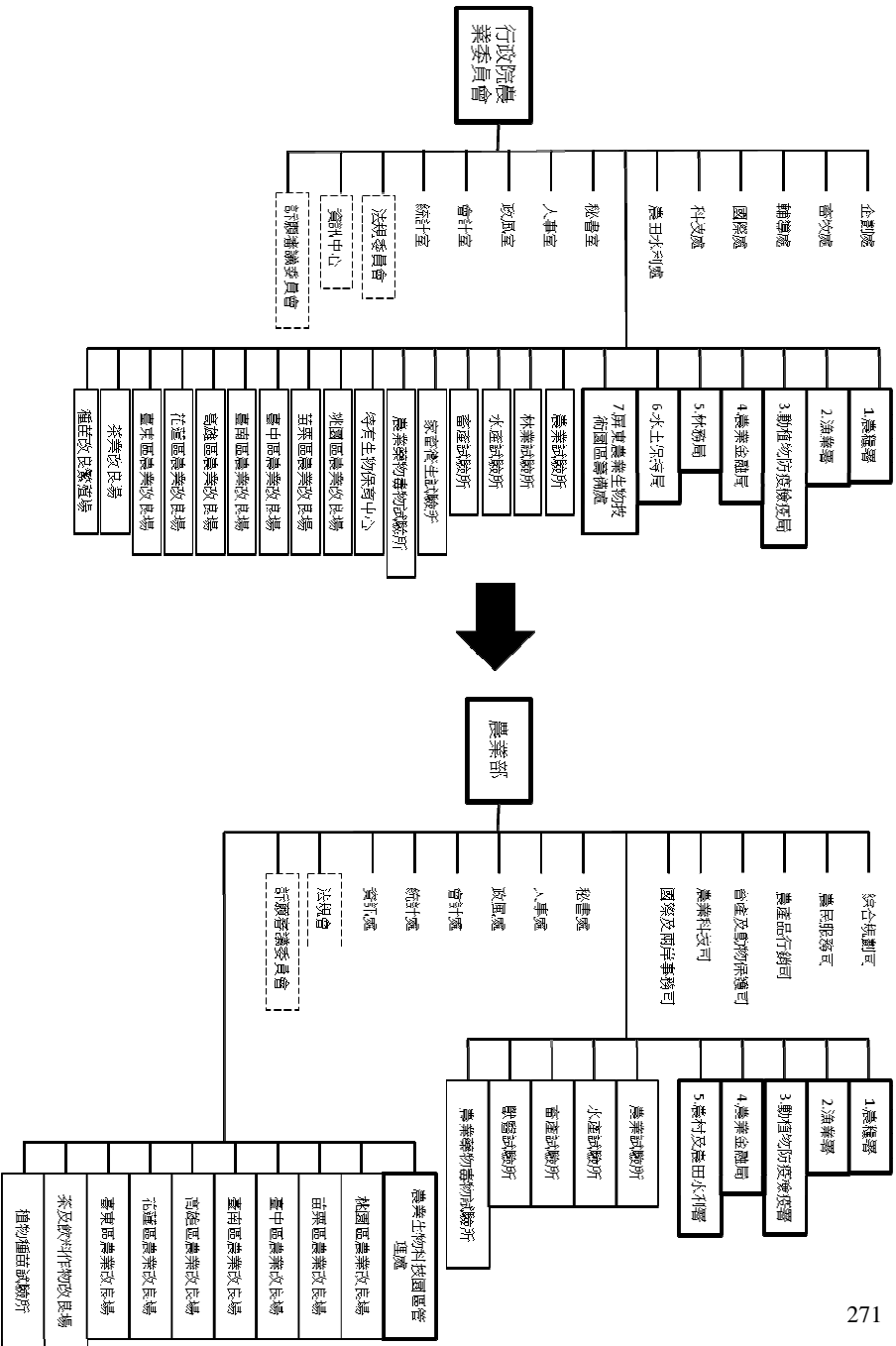
十二、農業部

(一) 由原二級機關行政院農業委員會會移出森林、生物保育、水土保持、國家資源監測管理相關業務至環境資源部後，改制成農業部。此外 99 年 8 月 4 日公布《農村再生條例》，其農村永續發展與農村活化再生之業務為農業委員會所主管，因而將部分水土保持局農村發展業務移入新設立之三級機關農村及農田水利署規劃與執行該業務。裁撤委員會內農田水利處，將農會、漁會、農田水利會督導之業務整合於新設之農民服務司，而農田水利灌溉之工程業務則移入農村及農田水利署（行政院農委會，2011）。

(二) 原三級機關、構部分：

1. 農糧署：未做調整。
2. 漁業署：未做調整，增設南區分署。
3. 動植物防疫檢疫局：改制為動植物防疫檢疫署。
4. 農業金融局：未做調整。
5. 林務局：未來改隸環境資源部，其所屬各林區管理處及農林航空測量所亦一同移轉，改制為森林及保育署。
6. 水土保持局：未來改隸環境資源部（農村發展業務除外），同時整併原經濟部礦業司、礦務局及中央地質調查所，改制為水保及地礦署。
7. 屏東農業生物技術園區籌備處：組改後降格為四級機關，同時更名為農業生物科技園區管理處運作。
8. 農業試驗所：定位為三級機構。
9. 林業試驗所：改隸至環境資源部，更名為森林及自然保育試驗所，定位為三級機構。
10. 水產試驗所：定位為三級機構。
11. 畜產試驗所：定位為三級機構。
12. 家畜衛生試驗所：定位為三級機構，更名為獸醫試驗所。

- 13.農業藥物毒物試驗所：定位為三級機構。
- 14.特有生物保育中心：改隸至環境資源部，更名為生物多樣性研究所，定位為三級機構。
- 15.桃園區農業改良場：定位降格為四級機構。
- 16.苗栗區農業改良場：定位降格為四級機構。
- 17.臺中區農業改良場：定位降格為四級機構。
- 18.臺南區農業改良場：定位降格為四級機構。
- 19.高雄區農業改良場：定位降格為四級機構。
- 20.花蓮區農業改良場：定位降格為四級機構。
- 21.臺東區農業改良場：定位降格為四級機構。
- 22.茶業改良場：更名為茶及飲料作物改良場，降格為四級機構。
- 23.種苗改良繁殖場：更名為植物種苗試驗所，降格為四級機構。

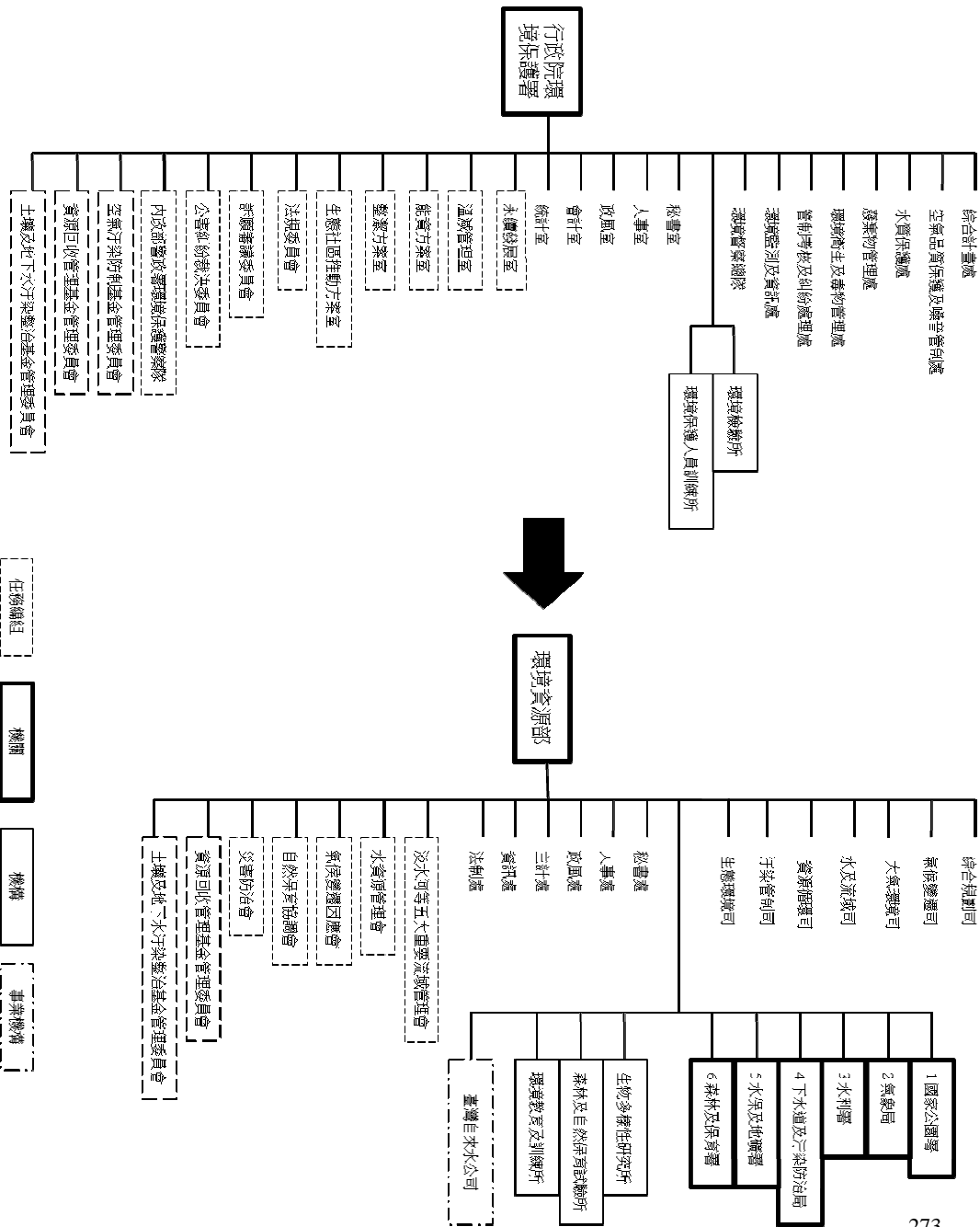


十三、環境資源部：

（一）由原二級機關行政院環保署整合內政部、交通部、經濟部、農委會、退輔會有關氣象、流域治理、礦產資源、國家公園、水土保持、森林、下水道、自然保育等業務改制而成，其所屬組織、業務、員額為擴增最多之部會。未來部下共有六個三級機關，國家公園署為內政部營建署裁撤後，移撥各國家公園管理處及自然保育業務至環境資源部而成立。森林及自然保育署由原農委會林務局及其所屬各林區管理局與退輔會森林管理處整併而成，改隸環境資源部。水土保持及地質礦產署則由原農委會水土保持局與經濟部礦業司、礦務局、中央地質調查所整併後改隸而成。經濟部水利署及其事業機構臺灣自來水公司則亦平行改隸環境資源部。交通部中央氣象局亦平行改隸環境資源部，但更名為氣象局。而下水道及污染防治局則係原先環保署業務主體，整併環境督察總隊、環境檢驗所及內政部營建署下水道工程處業務後設立。另三級機構方面，亦新增由農委會移入之林業試驗所（更名為森林及自然資源試驗所）及特有生物研究保育中心（更名為生物多樣性研究所）（行政院環保署、內政部、經濟部、交通部、行政院農委會、行政院退輔會，2011）。

（二）原三級機關、構部分：

- 1.環境檢驗所：裁撤後其所負責之業務併入環境資源部污染防治局。
- 2.環境保育人員訓練所：更名為環境教育及訓練所，定位為三級機構。



十四、科技部

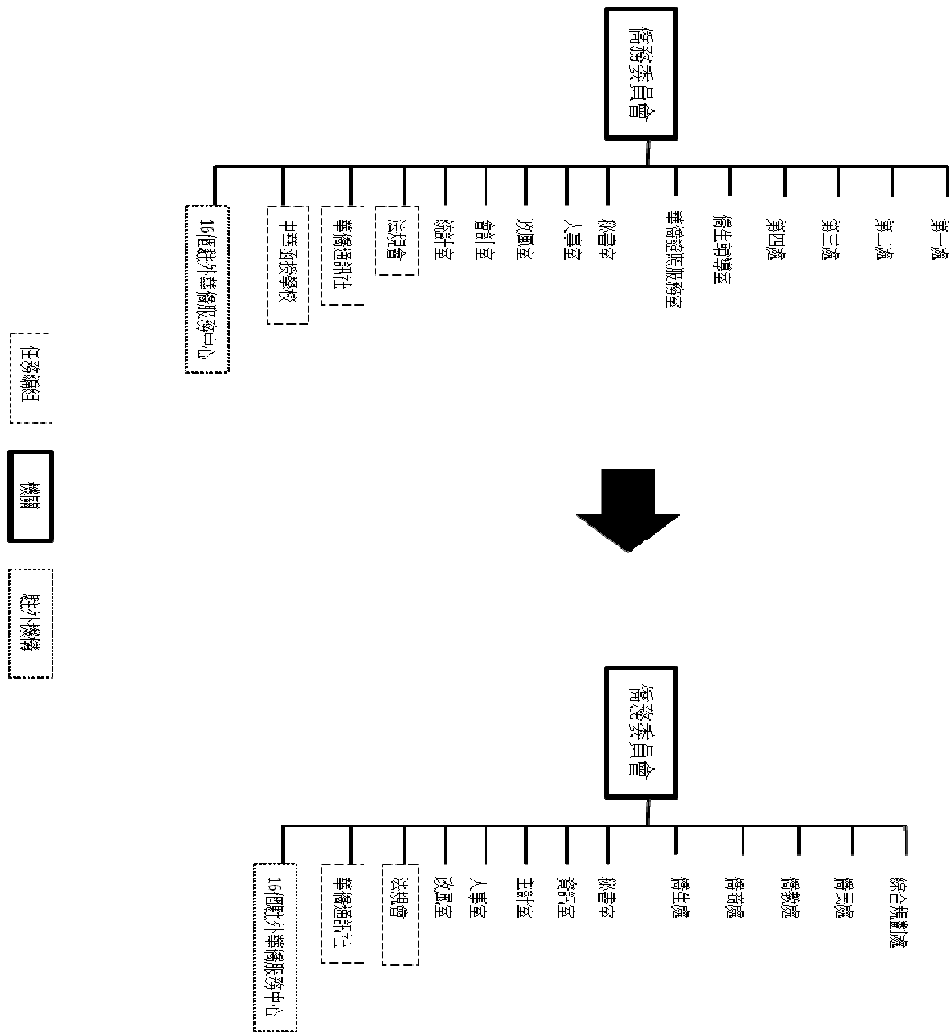
（一）由原二級機關行政院國家科學委員會整併行政院原子能委員會及其所屬放射性物料管理局、輻射偵測中心及核能研究所（支援核能管制業務部份）成立新三級機關核能安全署（行政院原能會，2010：15-17），至於能源規劃與發展之業務部份則移至經濟及能源部。而科技部之其餘內部單位及機關部分，皆為原先國科會之業務、組織主體進行調整，特設置產學及園區業務司督導三個科學園區管理局之業務。另則承接原行政院本部災害防救委員會之國家災害防救科技中心，改制為行政法人（行政院國科會，2011）。

（二）原三級機關、構部分：

- 1.科學工業園區管理局：更名為北部科學工業園區管理局。
- 2.南部科學工業園區管理局：未做調整。
- 3.中部科學工業園區管理局：未做調整。
- 4.核能研究所：除支援核能安全管理制整併入核能安全署之外，其餘業務皆改隸至經濟及能源部，更名為能源研究所。
- 5.放射性物料管理局：整併入核能安全署。
- 6.輻射偵測中心：改隸成核能安全署的輻射偵測分署、定位為四級機關。

十五、僑務委員會

僑務委員會組改後依舊維持現行運作型態及定位，僅做委員會內部單位之更名與業務調整。



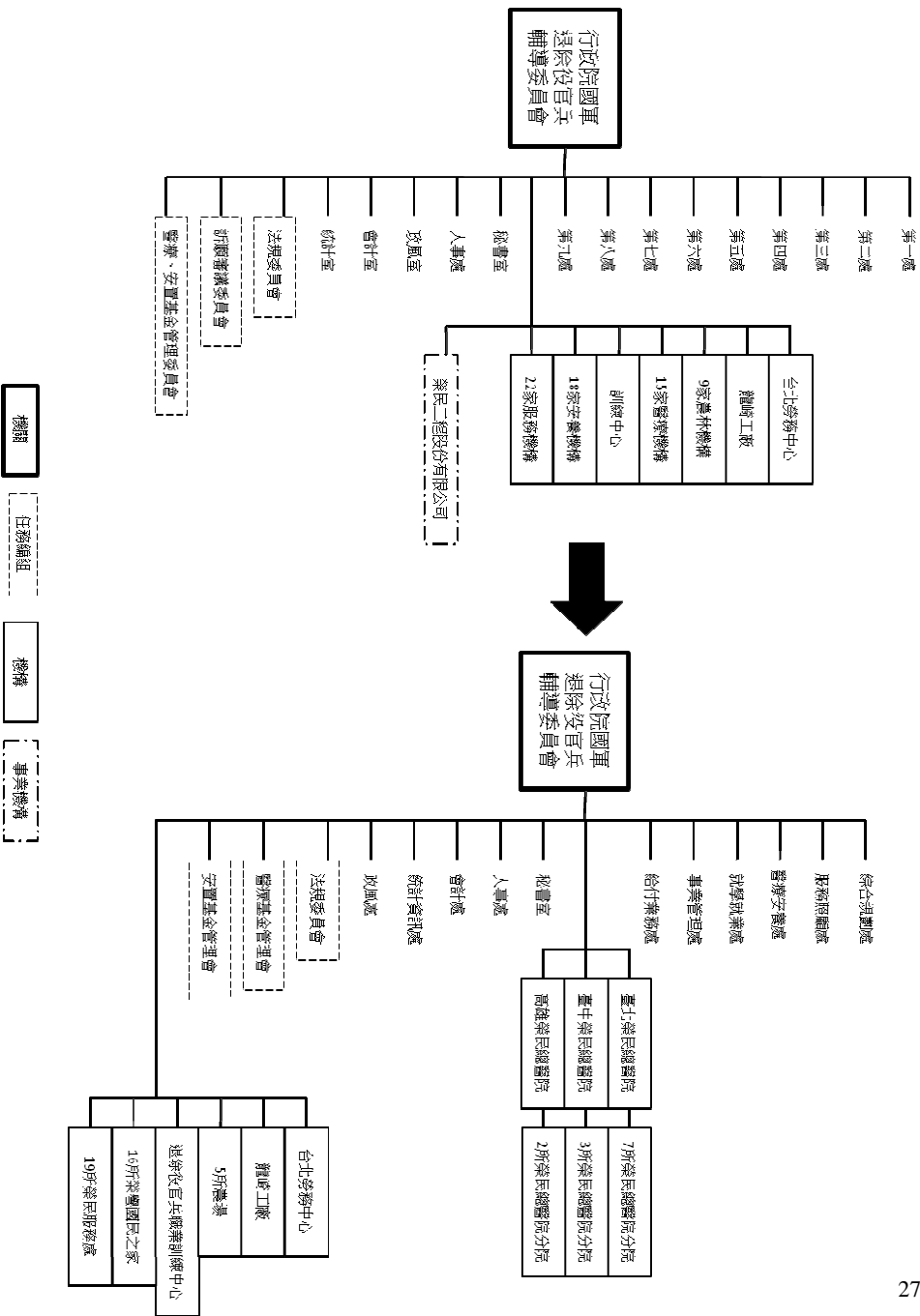
十六、國軍退除役官兵輔導委員會

(一) 依舊維持現行運作型態及定位，除內部單位進行調整外，原屬農林機構之森林管理處併入環境資源部森林及保育署，另移入國防部單身退員宿舍、退員輔導及服務照顧、退除役官兵退休給付暨作業費預算編列及退除役官兵給付發放業務，於會內設立給付業務處（退輔會人事處，2010）。而退輔會所屬醫療機構之臺北、臺中、高雄三家榮民總醫院定位則維持三級機構，榮工則朝民營化持續完成作業。

(二) 原三級機關、構部分：

1. 勞務機構：台北勞務中心降格為四級機構。
2. 工業機構：龍崎工廠降格為四級機構。
3. 工程機構：榮民工程股份有限公司未來將完成民營化作業。
4. 農林機構：原森林管理處業務移出至環境資源部外，其餘 8 所農場（武陵、福壽山、清境、彰化、嘉義、屏東、花蓮、臺東）將整併為 5 所農場，皆定位為四級機構。
5. 醫療機構：原 15 家榮民醫療機構，未來臺北、臺中、高雄榮民總醫院將依《榮民總醫院組織通則》，定位為三級機構，其餘 12 家榮民醫院，將以 3 家榮民總醫院之分院方向進行調整，定位為四級機構。
6. 訓練機構：訓練中心更名退除役官兵職業訓練中心，降格為四級機構。
7. 安養機構：原 14 所榮譽國民之家、4 所自費安養中心整併為 16 所榮譽國民之家，皆定位為四級機構。
8. 服務機構：原 22 個榮民服務處，整併為 19 個榮民服務處，皆定位為四級機構。

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

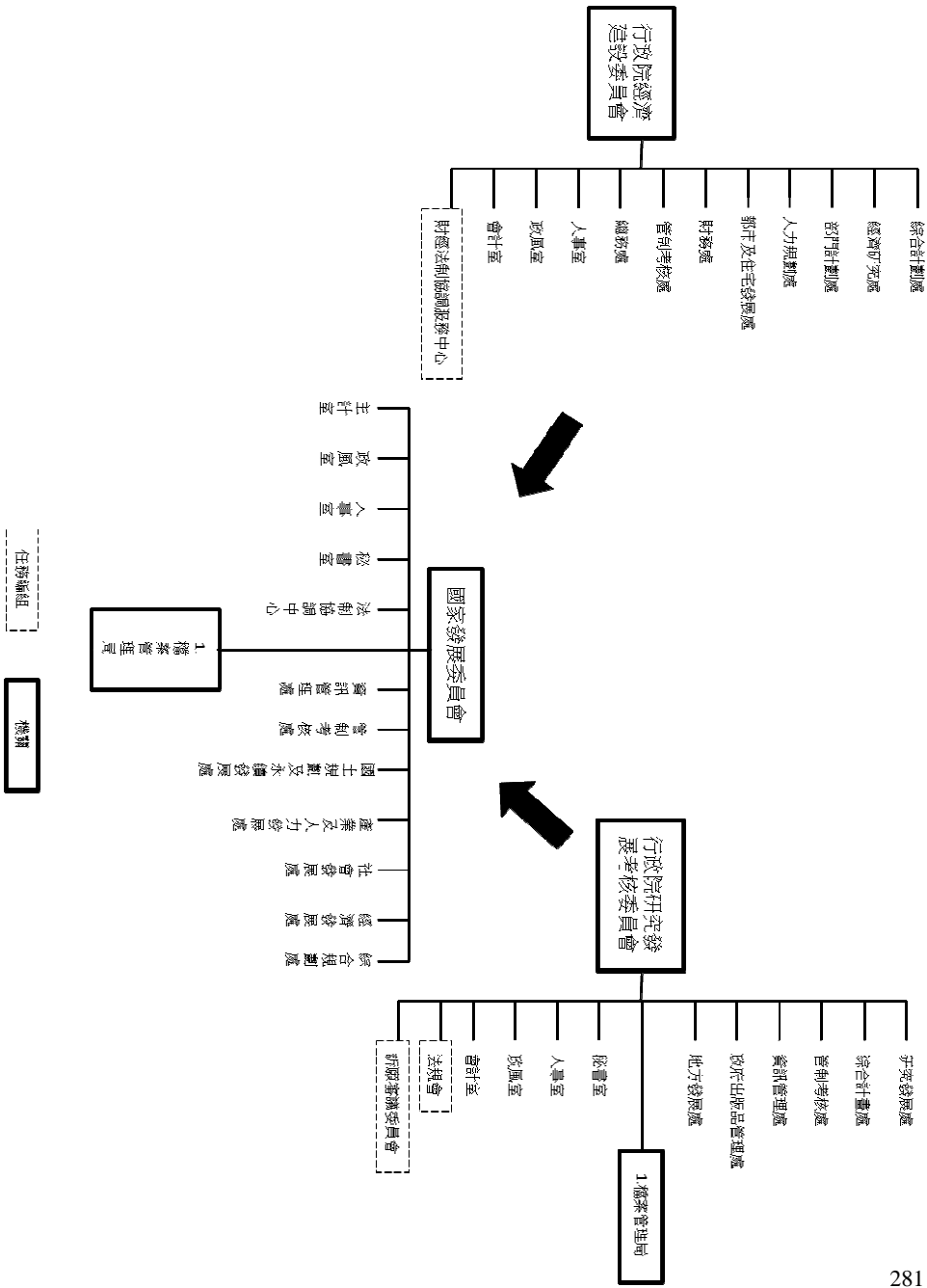


十七、國家發展委員會：

（一）主要由行政院經濟發展委員會全部業務與行政院研究發展考核委員會全部業務（政府出版品管理業務移至文化部）及其所屬三級機關檔案管理局整併而成。另外移入行政院公共工程委員會公共工程計畫之技術及經費審議、推動永續公共工程、全國公共工程計畫執行之管制考核、工程管理（進度及品質）之督導協調、工程資訊系統之建置與管理等業務，再加上行政院主計處電子處理資料中心推動及審核政府機關業務電腦化、規劃建置共通性軟體系統及環境之中文全字庫、公務人員資訊訓練等業務（行政院經建會，2011；宋餘俠、秦正宇，2011：103）。

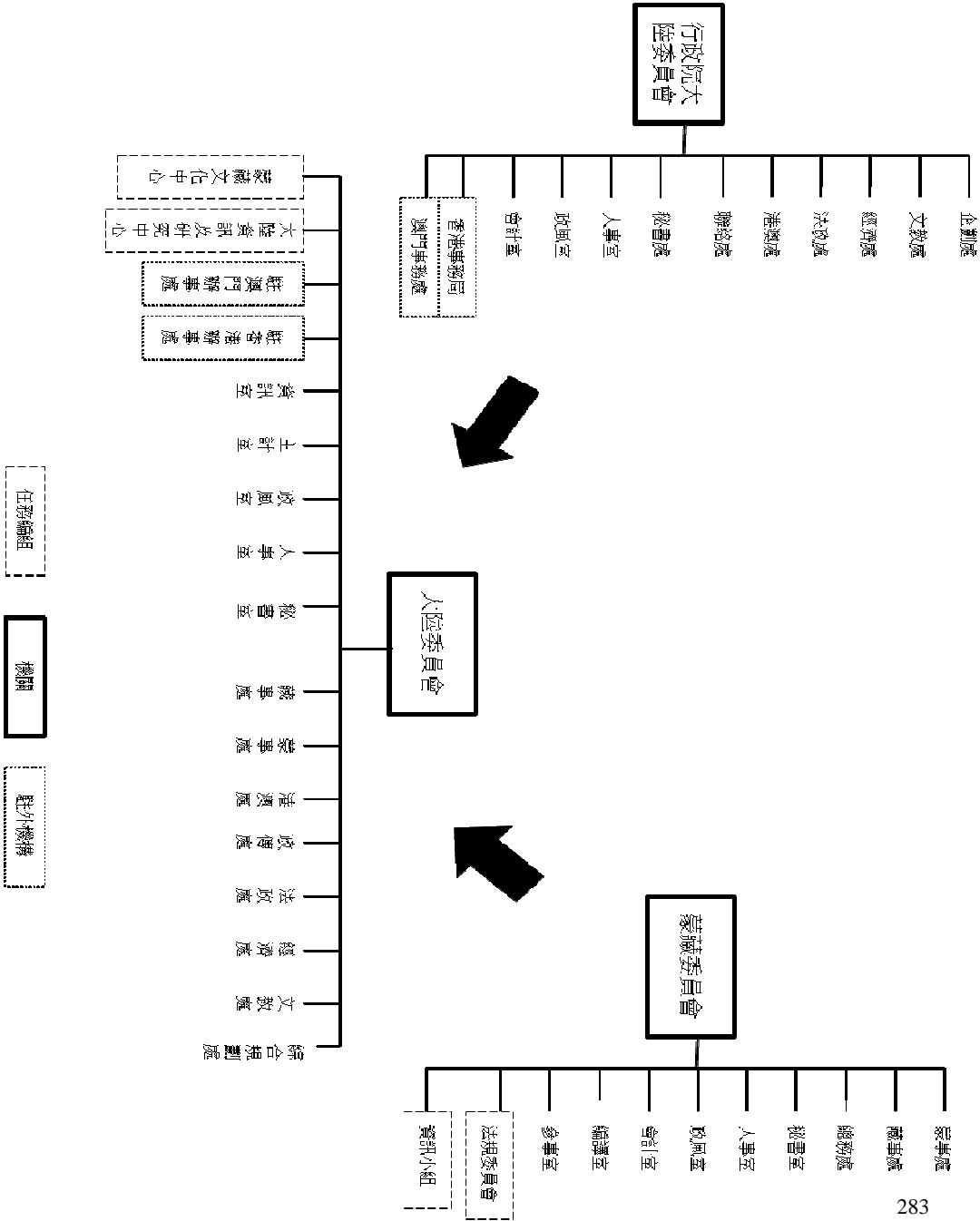
（二）原三級機關、構部分：

1. 檔案管理局：原隸屬行政院研究發展考核委員會，組改後平行改隸於國家發展委員會。



十八、大陸委員會

原中央二級機關行政院大陸委員會主體架構及業務不變，惟整併行政院蒙藏委員會有關蒙族、藏族之政策研究、相關資訊之蒐集、法規規劃、館際交流合作服務、協調聯繫等所有業務，另於委員會內增設蒙事處及藏事處兩處（行政院陸委會，2011）。另原陸委會派駐之香港事務局及澳門事務處，定名為駐香港台北經濟文化辦事處及駐澳門台北經濟文化辦事處。

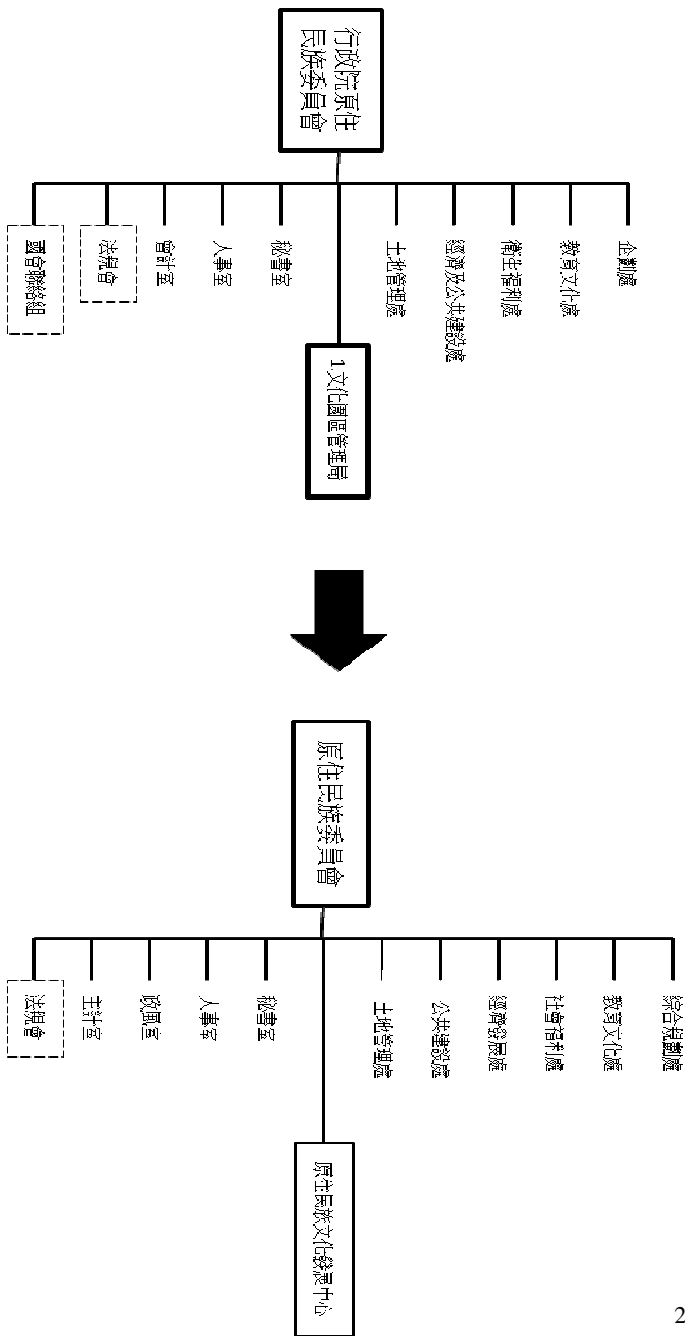


十九、原住民族委員會

（一）原中央二級機關行政院原住民族委員會主體架構及業務不變，僅做內部單位之調整，定位維持二級機關委員會。

（二）原三級機關、構部分：

- 1.文化園區管理局：更名為原住民族文化發展中心，定位由三級機關降格為四級機構（行政院原民會，2011）。

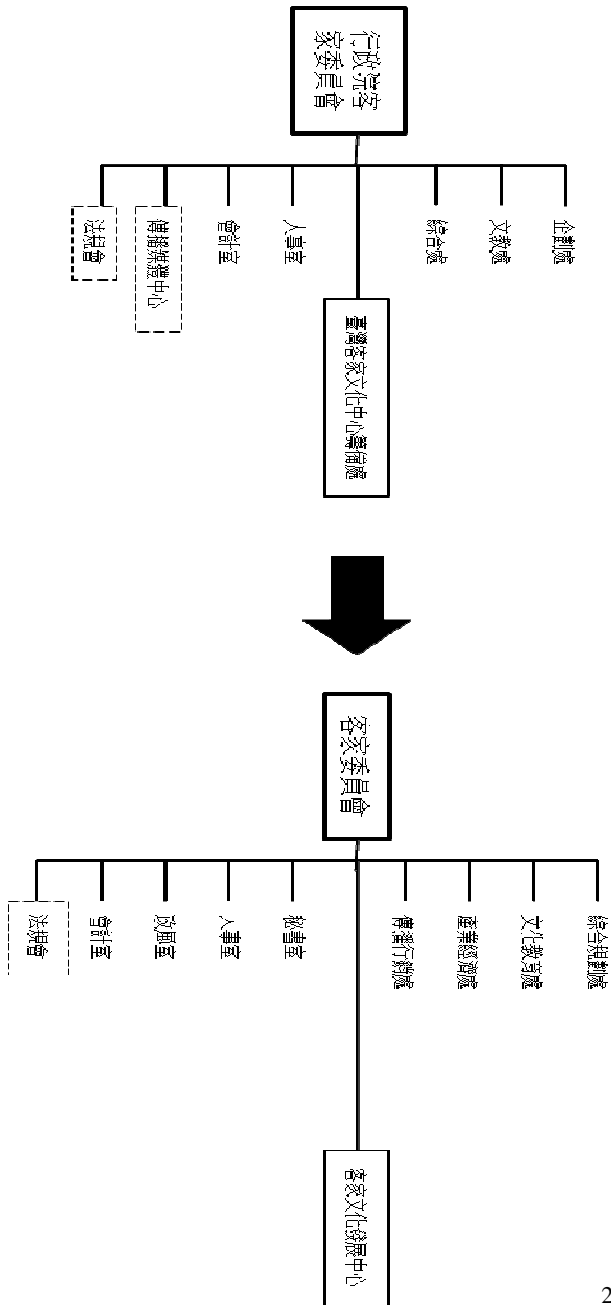


二十、客家委員會

（一）原中央二級機關行政院客家委員會主體架構及業務不變、僅作內部單位之調整。

（二）原三級機關、構部分：

1.臺灣客家文化中心籌備處：更名為客家文化發展中心，原三級機構之定位降格為四級機構。

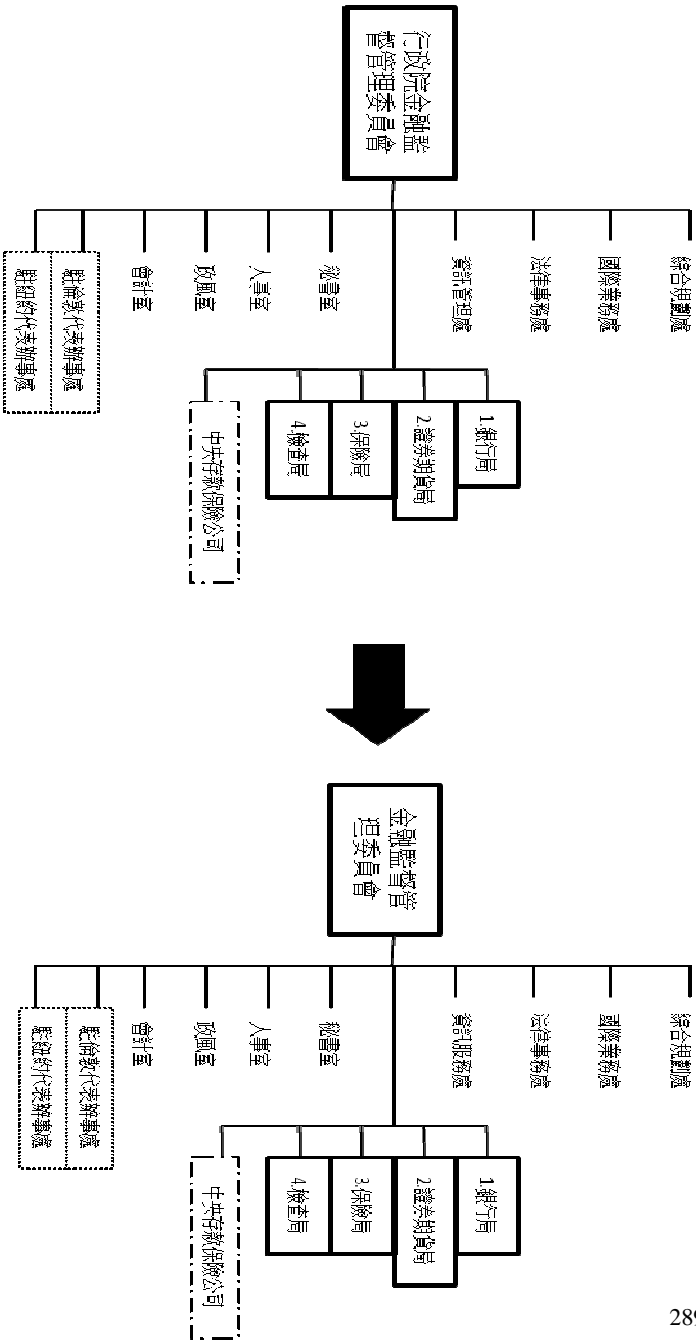


二十一、金融監督管理委員會

（一）原中央二級機關行政院金融監督管理委員會主體架構及業務不變、僅作內部單位之調整，而其組織定位，體現於《金融監督管理委員會組織法》，由中央獨立二級機關之合議制機關修訂為中央二級機關委員會之首長制機關（行政院金管會，2011）。

（二）原三級機關、構部分：

1. 銀行局：未做變更。
2. 證券期貨局：未做變更。
3. 保險局：未做變更。
4. 檢查局：未做變更。



任務編組

機關

駐外機構

專業機構

二十二、海洋委員會

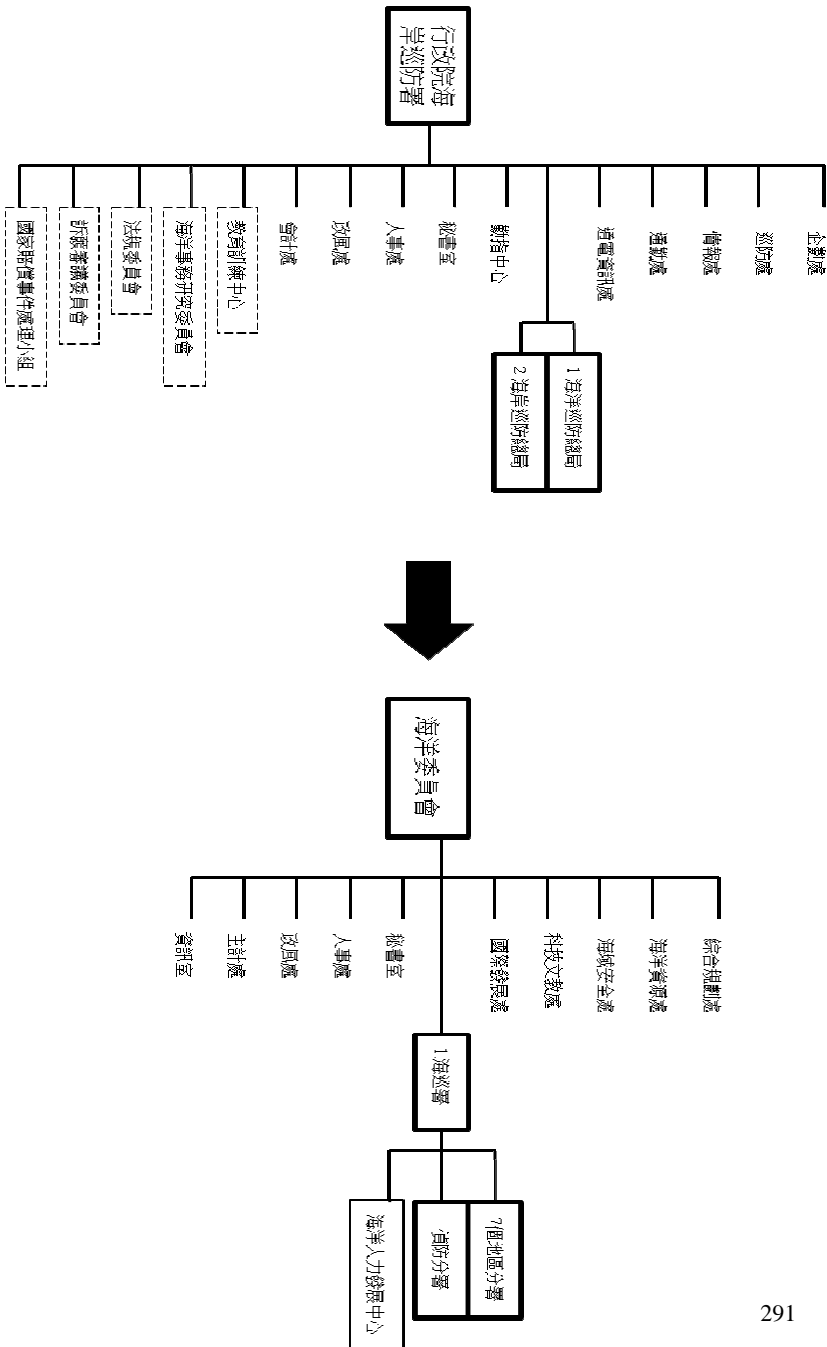
（一）海洋委員會為行政院所增設的中央二級行政機關，職掌海洋總體政策、海洋產業發展、海洋環境保護、海洋文化教育、海洋安全、海洋觀光、海洋科學研究、海洋人力發展、海洋法規等業務之統合規劃、協調與執行。該機關將作為交通及建設部、環境資源部、農業部、經濟及能源部、文化部、教育部等涉及海洋相關事務之機關的統合、協調機關（行政院研考會，2009）。

此外原先中央二級行政機關行政院海巡署降格改隸為海洋委員會直屬之三級機關，下有 8 個四級機關分署，1 個四級機構海洋人力發展中心（海洋委員會籌備小組，2011）。

（二）原三級機關、構部分：

1. 海洋巡防總局：整併其下機動海巡隊、直屬船隊、各海巡隊、偵防查緝隊，調整為 7 個依地區劃分之分署、偵防分署、海洋人力發展中心。

2. 海岸巡防總局：整併其下四地區巡防局，調整為 7 個依地區劃分之分署、偵防分署、海洋人力發展中心。

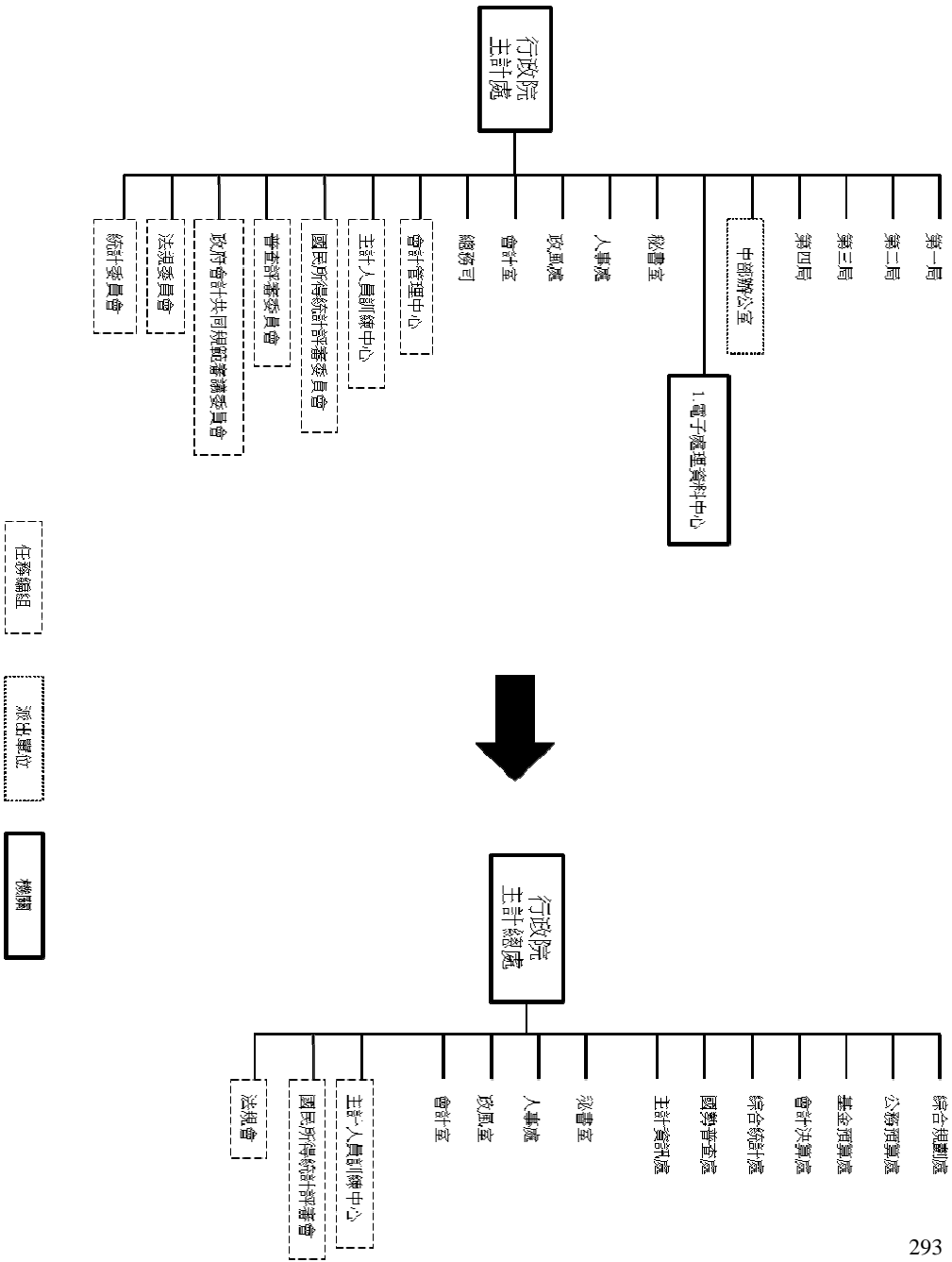


二十三、行政院主計總處

（一）最新之《行政院組織法》第六條規定：「行政院設行政院主計總處」，其目的乃在於輔助行政院院長預算及會計管理之掌握。又行政院主計總處為辦理全國歲計、會計及統計業務之最高主計機關，考量與各機關之主計單位有別，更名為行政院主計總處。行政院主計總務之業務主體大體如組改前之行政院主計處，除了內部單位之調整更名外，另將其所屬機關電子處理資料中心有關推動及審核政府機關業務電腦化等業務移至國家發展委員會。其餘如政府預算及會計制度規劃、公共資源配置、公務及事業預決算審編、內部審核管理、政府財務資訊分析、國家統計調查分析、主計資訊及主計人事管理等業務皆為主計總處延續職掌（行政院研考會，2009；行政院主計處，2011）。

（二）原三級機關、構部分：

1. 電子處理處理資料中心：移出部分推動及審核政府機關業務電腦化、規劃建置共通性軟體系統與環境之中文全字庫、辦理公務人員資訊訓練等業務至國家科學委員會（行政院經建會，2011；宋餘俠、秦正宇，2011：103），其餘業務則回歸行政院主計總處內部單位。

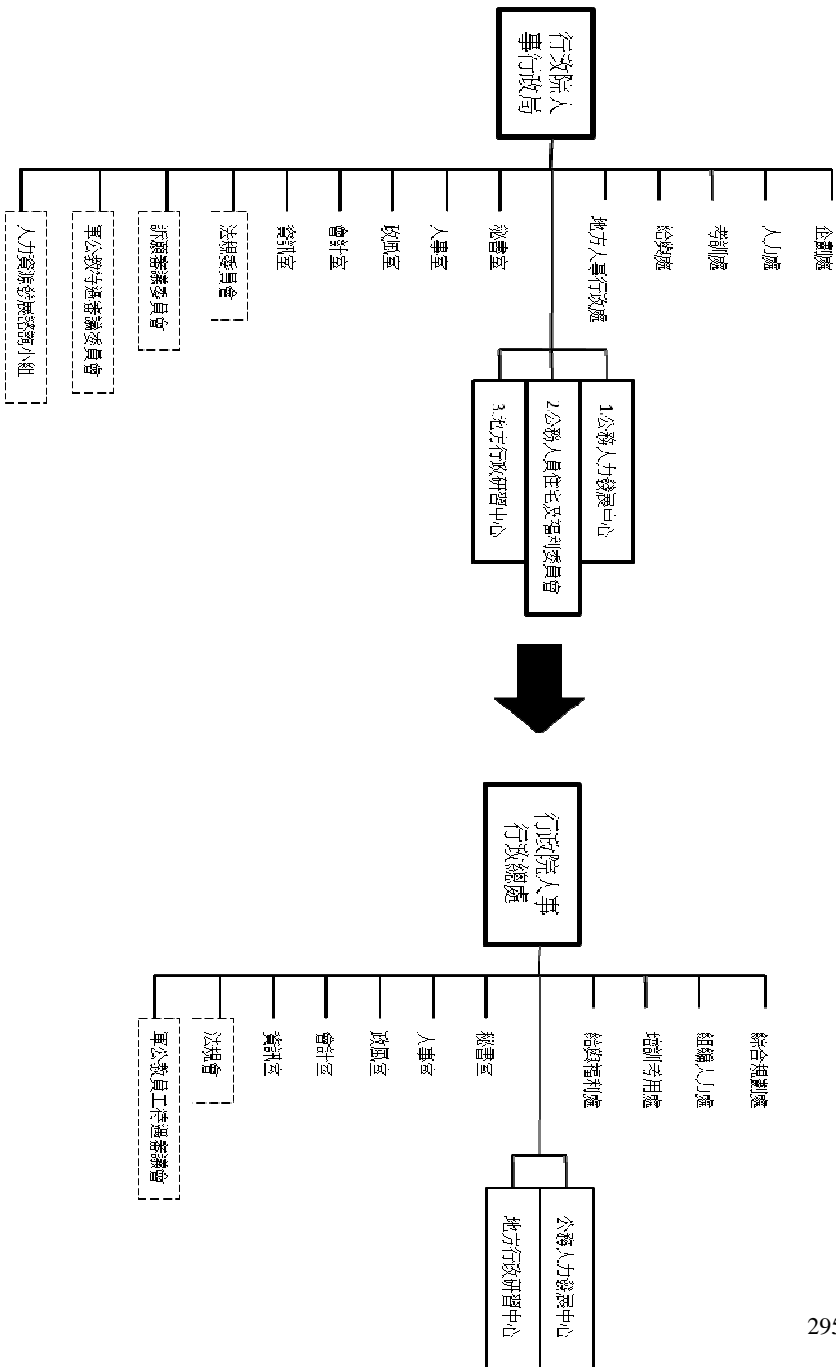


二十四、行政院人事行政總處

（一）最新之《行政院組織法》第六條規定：「行政院設行政院人事行政總處」，其目的乃在於襄佐行政院院長公務人力政策及管理之掌握。又行政院主計總處為掌理行政院整體人事行政之政策規劃、執行及發展業務之最高人事行政機關，考量與各機關之人事單位有別，更名為行政院人事行政總處（行政院研考會，2009）。行政院人事行政總處之業務及架構大體如組改前之行政院人事行政局，業務單位皆進行更名及功能調整，而地方人事行政處則進行單位精簡。有關行政院整體人事政策規劃、員額管理及人力運用、訓練考核、給予福利規劃、人事業務革新及行政院所屬各級人事機構與人事人員管理等業務依舊由行政院人事行政總處所職掌。另公務人員住宅及福利委員會則予以裁撤，相關業務分別移入總處內及財政部國有財產署辦理（行政院人事行政局，2011）。

（二）原三級機關、構部分：

- 1.公務人力發展中心：定位維持為三級機構。
- 2.公務人員住宅及福利委員會：原機構裁撤，業務分別移至總處內部單位給與福利處及財政部國有財產署。
- 3.地方行政研習中心：定位維持為三級機構。



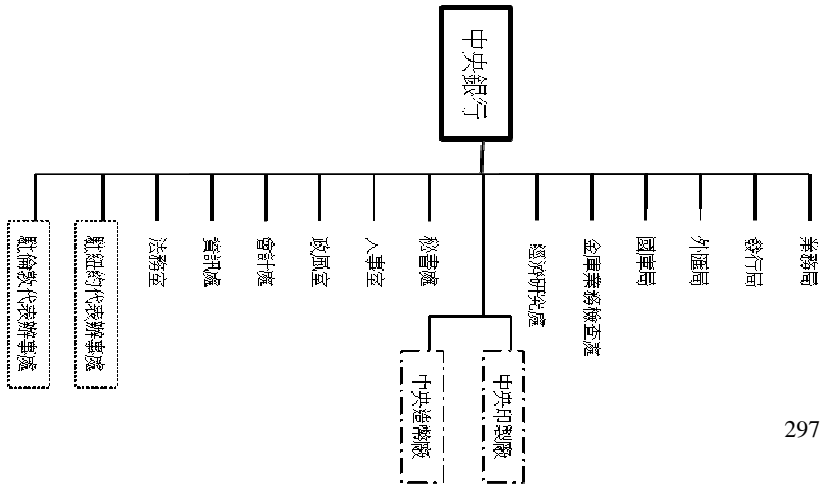
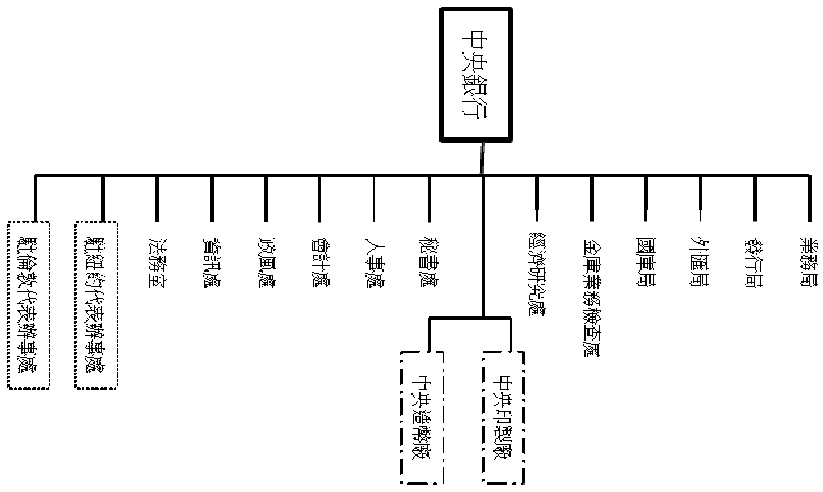
任職編制

機關

機構

二十五、中央銀行

《行政院組織法》第七條規定：「行政院設中央銀行」。《中央銀行法》規定中央銀行為國家銀行，隸屬行政院。組改後其名稱不變，內部組織架構亦幾未調整，而其定位則非屬獨立機關，而為中央二級附屬機關性質。僅就原 91 年公布之《中央銀行法》內部單位名稱使用、駐外辦事處設置依據、副總裁之任命、人事管理事項等規範不足之處，於新的組織法中予以修訂（中央銀行，2011）。



任務編組

機關

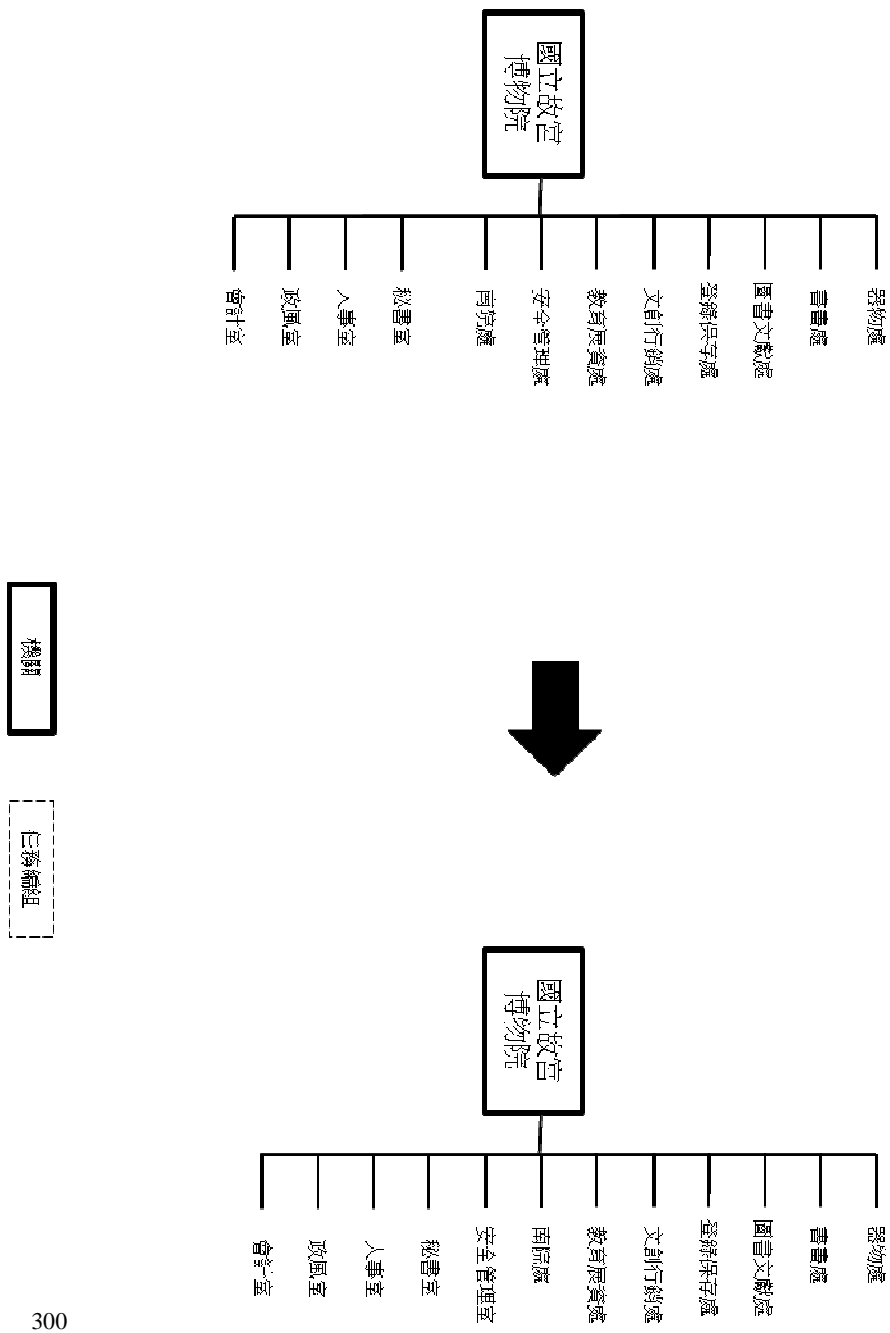
駐外機構

專業機構

二十六、國立故宮博物院

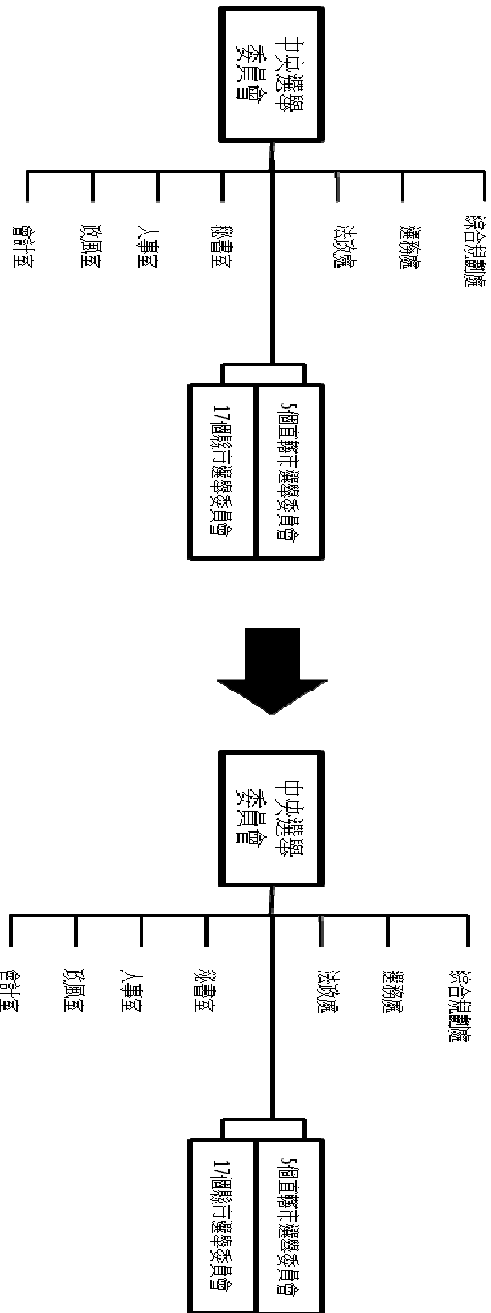
《行政院組織法》第八條規定：「行政院設國立故宮博物院」。《國立故宮博物院組織法》規定國立故宮博物院隸屬於行政院。組織改造後，其組織架構並未作調整，因新的組織法早於民國 97 年 1 月 16 日公布施行，並未在做重新調整。由於其與其他中央二級行政機關部及委員會相較性質迥異，故定位於行政院之附屬二級機關（研考會，2009）。

附錄



二十七、中央選舉委員會

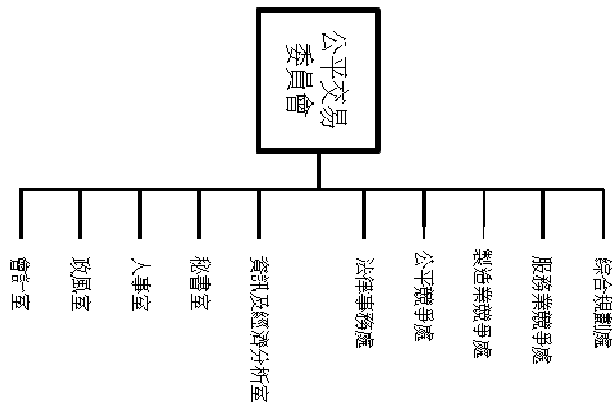
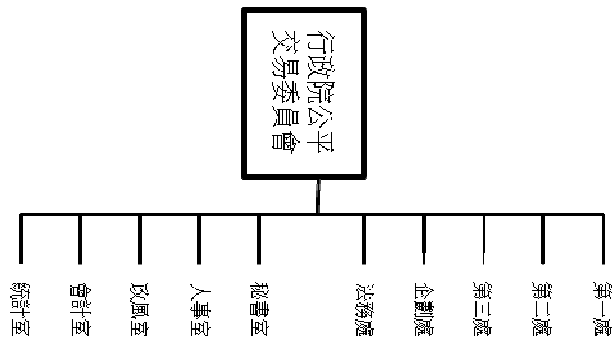
中央選舉委員會於民國 98 年 6 月 10 日公布之《中央選舉委員會組織法》，正式法制化，定位惟中央二級獨立機關。而各直轄市、縣市選舉委員會之設置法源則規定於《中央選舉委員會組織法》第九條，已於民國 99 年 2 月 11 日制定《直轄市縣市選舉委員會組織準則》，由於組織法係以準則定之，故 22 個縣市及直轄市選舉委員會定位為四級獨立機關。



機關

二十八、公平交易委員會

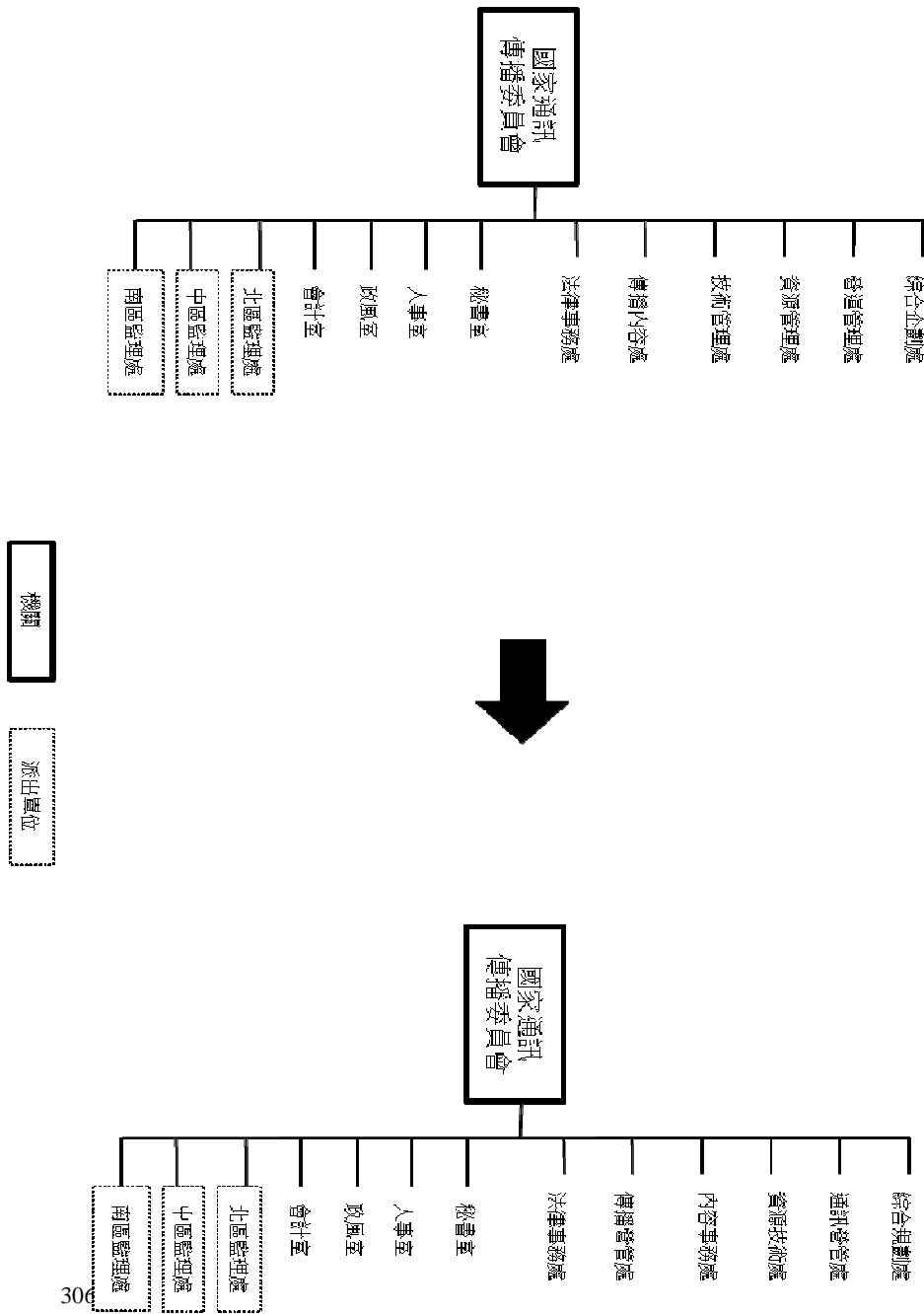
原公平交易委員會職掌業務並未變更，主要僅就內部單位進行更名，定位維持中央二級獨立機關。《公平交易委員會組織法》則針對合議之議決範圍、合議制成員任職期限、任命程序等事項進行修正（行政院研考會，2009）。



機關

二十九、國家傳播通訊委員會

其組織定位依舊維持中央二級獨立機關現制，監理之職掌亦未變更，僅就現行內部單位業務及名稱進行調整。《國家通訊傳播委員會組織法》則主要針對主委、副主委任命方式、行政院長對該會委員免職權限、行政院長指定代理主委權限、行政院長提名委員之選任範圍等進行修正（通傳會，2011）。



附錄二 組織改造後二級、三級機關總數整理表

二級機關	三級機關（署、局）	個數
內政部	警政署、災害防救及消防署、國土管理署、役政署、移民署	5
外交部	領事事務局	1
國防部	政治作戰局、軍備局、軍醫局、主計局	4
財政部	國庫署、賦稅署、關務署、國有財產署、臺北國稅局、高雄國稅局、北區國稅局、中區國稅局、南區國稅局	9
教育部	國民及學前教育署、體育署、青年發展署	3
法務部	調查局、矯正署、廉政署、行政執行署、最高法院檢查署、臺灣高等法院檢查署	6
經濟及能源部	產業發展局、貿易商務局、智慧財產局、標準檢驗局、能源署、產業園區管理局、中小企業局	7
交通及建設部	觀光署、航港局、民用航空局、公路局、高速公路局、鐵道局	6
勞動部	勞動力發展署、勞工保險局、勞動基金運用局、職業安全及衛生署	4
農業部	農糧署、漁業署、動植物防疫檢疫署、農村及農田水利署、農業金融局	5
衛生福利部	疾病管制署、食品藥物管理署、中央健康保險署、國民健康署、社會及家庭署	5
環境資源部	國家公園署、氣象局、下水道及汙染防制局、森林及保	6

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

	育署、水保及地礦署、水利署	
文化部	文化資產管理局、影視及流行音樂產業局	2
科技部	北部科學工業園區管理局、中部科學工業園區管理局、南部科學工業園區管理局、核能安全署	4
國家發展委員會	檔案管理局	1
金融監督管理委員會	銀行局、證券期貨局、保險局、檢查局	4
海洋委員會	海巡署	1
合計	36 個署、37 個局	73

附錄三 二級機關組改後功能調整表

編號	新機關名稱	區塊業務內容	原機關
1	內政部	民政、地政、戶政、役政、警政、入出國及移民、消防及空中勤務等。	內政部
2	外交部	外交、條約、國際組織等。	外交部
3	國防部	國防政策、建軍規劃、軍政、軍令、軍備事務及國防教育等。	國防部
4	財政部	國庫、賦稅、國有財產、促進民間參與公共建設、政府採購等。	財政部、內政部、工程會
5	教育部	各級和各類教育、學術審議、社會教育、國際教育事務、全民運動及競技運動等。	教育部、體委會、青輔會
6	法務部	檢察行政、犯罪防治、犯罪矯正、更生保護、肅貪、政風業務、行政執行、法規諮商等。	法務部
7	經濟及能源部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導、產業園區等。	經濟部、青輔會
8	交通及建設部	各類交通政策和產業、營建產業、公共工程基礎建設及技術規範、觀光等。	交通部、內政部、工程會
9	勞動部	勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞工檢查、就業服務、職業訓練及國際勞動事務等。	勞委會、青輔會
10	農業部	農業、漁業、畜牧、農業推廣、農業金融、農業生	農委會

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

		物科技等。	
11	衛生福利部	健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、福利服務、社會救助、社會保險等。	衛生署、內政部
12	環境資源部	環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等。	環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會
13	文化部	文化政策、文化資產、文化設施、文化創意產業、出版產業、廣播電視產業、電影產業、文化國際交流等。	文建會、教育部、新聞局
14	科技部	全國科技政策之規劃、協調、資源分配與績效評估、科技學術基礎研究等。	國科會(行政院科技顧問組)、原能會
15	國家發展委員會	行政革新，經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用。	研考會、經建會、工程會、主計處
16	大陸委員會	總體大陸及蒙藏政策之運籌、兩岸經貿文化交流之規劃、統合、協調及協商等。	陸委會、蒙藏會
17	金融監督管理委員會	金融制度法令、重要金融措施及處分、銀行、證券、期貨及保險業之管理、監督及檢查等。	金管會
18	海洋委員會	總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防。	研考會(行政院海洋事務推動小組幕僚機關)、海巡署
19	僑務委員會	僑教及僑社、僑商、僑民之服務。	僑委會
20	國軍退除役官兵輔導委員會	退除役官兵就業、就學、就養、職業訓練、生活輔導	退輔會

	員會	導、救助及權益照護等。	
21	原住民族委員會	原住民族教育文化、衛生福利、經濟及公共建設、保留地管理及傳統領域管理等政策之規劃、推動及協調。	原民會
22	客家委員會	客家語言、文化、教育之保存與推廣、客家傳播媒體之推動、海外客家事務合作及交流。	客委會
23	行政院主計總處	政府預算及會計制度、公共資源配置、公務及事業預決算、內部審核、政府財務資訊分析、國家統計等。	主計處
24	行政院人事行政總處	人事政策規劃、公務人力運用、員額管理、公務人力考核及訓練、公務人力給與及福利、人事業務革新等。	人事局
25	中央銀行	貨幣、信用及外匯政策、協助金融體制的建制與改革，國幣印製等。	中央銀行
26	國立故宮博物院	歷代古文物及藝術品之整理、保管、徵集、展示、研究及闡揚。	故宮
27	中央選舉委員會	選舉、罷免、公民投票事務等。	中選會
28	公平交易委員會	獨占、結合及聯合行為之調查處理等。	公平會
29	國家通訊傳播委員會	通訊傳播監理、通訊傳播系統及設備之審驗、通訊傳播傳輸內容分級制度等。	通傳會
30	行政院院本部	國內傳播、國際傳播、性別平等、公共關係、法制事務、消費者保護、政府發言等。	行政院秘書處、內政部、

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

附錄

附錄四 「中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究」焦點座談討論大綱

親愛的學術先進您好：

我們正進行一項由行政院研考會所委託的「**中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究**」計劃案，希望透過以下關於組織改造、組織設計及指揮監督等問題，對於臺灣公部門運作能有更深入的了解。感謝您願意參與本場次焦點團體座談，您所提供的意見僅作學術分析之用，絕對保密，請您放心分享。再次謝謝您對於本研究工作的支持。

政治大學公共行政學系教授 陳敦源 教授 敬上

一、 研究背景：

組織基準法在 2010 年 2 月 2 日修正十四條條文⁴² 後，於 2010 年 2 月 5 日行政院院授研綜字第 09922601241 號令發布施行。在此次修正中，第三十三條第四項規定：第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以七十個為限；另依 2009 年 5 月 25 日訂頒的「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」中對於「中央三級機關（署、局）規劃原則」之規定：「三級機關名稱為『署』或『局』，『署』用於業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關；『局』用於部所擬定政策之全國或轄區執行機關。」。

⁴²此次修正係包括第 2、3、7、16、20、21、25、29、30、31、32、33、36、39 條等條文。

從現行的基準法修正結果，以及調整作業原則的規定觀之，中央三級機關在總數上以七十個為限，另外在機關名稱上則分為兩類：一為「局」，二為「署」。「局」扮演「執行」的角色，「署」則兼具「政策制訂」與「執行」，且與本部之業務性質有別，或具專門性與技術性。

二、 研究問題：

在此波基準法修正的組織改造中，除了機關名稱的一致性調整、二級、三級機關總額的框定之外，在兩種性質不同的三級機關：「署」、「局」的設立界定下，兩種性質不同之三級機關的組織運作，以及其與二級機關的指揮監督互動關係，為本研究的主要關注焦點。

研究團隊試圖分析以下問題：

- (一) 先進國家之中央三級機關組織運作及二級機關對其指揮監督關係，在組織設計上有哪些可咨參考之處？
- (二) 二級機關「司(處)」與兩種類型的三級機關(「局」、「署」)之間，是否存在組織運作的最適(或「較適」)原則？
- (三) 未來組改後，中央二級機關對所屬兩種類型之三級機關(「局」、「署」)之指揮監督機制應該如何規劃？
- (四) 針對研究結果，有哪些具體之政策建議可提供參考？

三、 討論題綱：

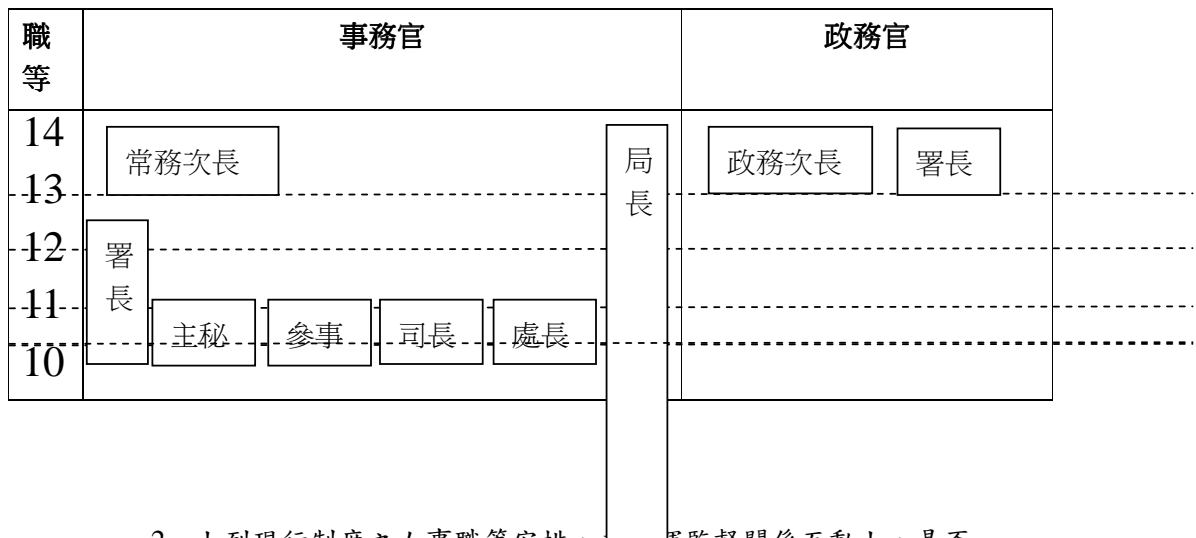
(一) 政策與執行的權責分工：

1. 現行制度及規劃中的基準法修改方向，二級機關與三級機關之「署」，均具「政策決策」之功能，從民主回應或政治責任的角度觀之，是否應該清楚地劃分二級機關之「政策制訂」與三級機關之「政策執行」權責？
2. 二級機關與三級機關之「署」在政策制訂規劃互動中，是否恐

有決策權責不明確的多頭馬車之虞？

(二) 指揮監督上的互動關係：

1. 現行行政院之二級、三級機關在人事職等安排上，可透過下圖加以說明：



2. 上列現行制度之人事職等安排，在指揮監督關係互動上，是否需要加以調整？譬如經濟部內的工業局長，在目前的組織法中便列為 14 職等，不僅高於二級機關內的司、處長，更與部內的次長平起平坐。

(三) 政策形成過程的決策風險：

1. 三級機關之「署」在公文上行時並無相對應之「司(處)」單位，而是直接到主秘或甚至到部次長。以教育部為例，屬三級機關的「體育署」在二級機關中並無對應之業務幕僚單位，可以提供部會首長相關之政策建議。是否在決策上存在風險？

2. 相較於三級機關之「局」，在公文上行時均有相對應之「業務政策司」，可提供部會首長相關業務專業推動時之整體考量與政策建議，「署」在二級機關並無相對應業務之業務幕僚單位，是否可考慮透過「政策規劃司」性質的「綜合規劃司」，作為二級機關首長之相關業務的政策建議幕僚？

(四) 先進國家的相關制度經驗：

1. 其他國家是否有類似的中央二、三級機關的組織設計、決策分工、互動經驗可咨參考？

2. 我國若欲引進上述國家之組織設計、互動經驗時，在制度上應該作何調整修正？

附錄五：中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究專家效度會議會議資料

指揮監督績效模式調查問卷
專家效度會議

會議資料

委託機關：行政院研究發展考核委員會

研究主持人：陳敦源 教授

研究助理：王千文 張智凱 孟憲均 游雅婷 陳冠睿

會議日期：2011年10月24日，10:00-12:00

會議地點：政治大學公行系

壹、緣起與目的

本問卷調查主要目的是想瞭解，從決策權指派的概念出發，討論現行中央二級與三級機關間的互動現況，以及對於組織績效的影響。

現行中央三級機關包括兩類：一為「局」，二為「署」；「局」扮演「執行」的角色，受二級機關司（處）的政策督導；「署」則兼具「政策」及「執行」之角色。而從行政組織設計架構來看，二級機關之「司（處）」與三級機關的「局」之間，能否有效減少政策決策與實際執行落差，並提昇分工合作之績效？另一方面，二級機關之「司（處）」與「署」皆有政策規劃統合的核心職能，是否因此產生決策不一致、多頭馬車之情形？

為解答上述問題，本研究共有幾個部分，而其中一個部份，即透過此問卷調查回答以下問題：

- I. 現階段運作中，署(局)對部會以及部會對署局在相關決策指派上的認知現狀為何？
- II. 比較上述兩者對相關決策權指派的認知異同？

為使架構更為周延、完整，以及指標發展更能貼近指標意義

與施測可行性，希冀藉由與會專家學者，從學理與實務面向，針對本研究團隊所建構的變數與測量指標提供意見，提高本研究團隊在變數與指標上的意義與適用性，以及確保施測結果於未來能實際應用於部會與署(局)的指揮監督運作。

貳、架構說明

依據前述主要目的，本研究以相關文獻為基礎，建構評估架構如附錄一所示。該架構主要奠基在中央二級與三級機關，在決策運作上的互動關係，以及此互動運作對於指揮監督績效的影響程度。評估架構的最終依變項為「指揮監督績效」。其中包括決策效率、決策效能與整體決策達成公益的主觀評估。

架構中最終的自變項有三，分別是決策管理與控制的授權程度、決策影響行為，以及專業不對稱等。本研究認為，在中央二級與三級機關指揮監督運作中，上級對下級決策過程的不同階段所賦予的不同授權程度，會正向影響指揮監督的績效。亦即，上

級對下級的授權程度越高，則上下級間的指揮監督成果越好。再者，從上述正式法規的反面觀之，三級機關可能會在正式制度規範未界定之處，採取相關影響策略，藉以在指揮監督過程中具有決策影響力，本研究將之名為「決策影響行為」。其對於指揮監督的成果的影響乃是負面的。亦即，下級機關若越採取政治策略影響決策過程，則對於指揮監督績效將越有負面的影響效果。最後，回歸到署局本身的專業地位問題，從專業不對稱的角度出發，本研究認為，三級機關可能本其自身的專業特性，而有意無意的架空二級機關，造成決策控制的失衡問題。因此，本研究認為倘若二級機關與三級機關在指揮監督過程中，存在的專業失衡越大，則對指揮監督績效越有負面影響。

同時，除了上述對於績效具直接影響力的決策變數外，本研究認為上述變項也會透過以下變項，對指揮監督績效造成間接影響，分別是領導成效、組織成員滿意度及資源分配正義等。

表一 指揮監督績效問卷概念與操作化對照表

概念	變數	測量指標	來源
決策影響行為	工作導向策略	43. 我所服務的部會，三級機關會宣揚因自身機關功勞而成的正面事件的價值。	Ferris, Gerald. R., Timothy A. Judge., and Kendrith M. Rowland. (1990).
		44. 我所服務的部會，三級機關會嘗試減緩負面事件所呈現的嚴重程度，相較於二級機關實際上的感受。	
		45. 在我所服務的部會，三級機關對外是完全同意二級機關多數的核心主旨，即使三級機關一點都不同意它。	
	領導者導向策略	46. 我所服務的部會，三級機關會讚揚二級機關的成就。	
		47. 我所服務的部會，三級機關會幫忙二級機關非政策上的困難。	
		48. 我所服務的部會，三級機關會協助二級機關完成非三級機關轄內的業務。	
專業不對稱	目標與行動間因果關係	49. (R)我所服務的部會內，二級機關常無法瞭解三級機關在執行職務時需承擔的責任範圍。	Scott A. Snell(992)
		50. (R)我所服務的部會內，三級機關常無法瞭解二級機關為了達成目標所採取的行動。	
	明確的績效評	51. 我所服務的部會內，二級機關有多種客觀資料可以判斷三級機關的表現。	

概念	變數	測量指標	來源
	估指標	52. 我所服務的部會，二級機關的績效測量可以清楚地評定三級機關的表現。	
	行政行為控制	53. 我所服務的部會，二級機關經常舉行會議和三級機關討論他們的績效表現。	
		54. (R)我所服務的部會，三級機關必須承擔責任設定自己的績效目標。	
授權	決策管理	55. 三級機關可以在未獲得二級機關的允許下，被授權去制定重要的決策並執行。	Pellegrini, Ekin K. and Terri A Scandura. (2006).
		56. 我所服務的部會，要求三級機關擔負起規劃主要活動與方案的主要責任。	
	決策控制	57. 我所服務部會讓三級機關自我監測工作品質與矯正缺失。	
		58. 我所服務的部會，允許三級機關能自行決定執行業務工作上的不同活動。	
政務領導效能評價		59. 我所服務的部會內，政務領導者有好的領導能力。	修改自 James G. Caillier, (1998); 徐瑋伶、鄭伯壠 (2004)。
		60. 我所服務的部會內，政務領導者有盡到應盡的責任。	
		61. 政務領導者能夠調整和整合組織內單位與成員的活動。	
組織成員滿意度		62. 我所服務的部會內，二級機關能夠獲得三級機關的充分支持。	

概念	變數	測量指標	來源
		63. 我所服務的部會內，二級機關能夠與三級機關間做有效的溝通。	
		64. 我所服務的部會內，二級機關能夠適當地分配資源給三級機關。	
資源分配不公認知	分配正義	65. 我所服務的部會內，各三級機關被要求的工作負荷是公平的。	Niehoff, B. P., & Moorman, R. H. (1993).
	程序正義	66. 我所服務的部會，二級機關在作工作分配相關決策前會傾聽三級機關的意見。	
	人際正義	67. 我所服務的部會，二級機關制定與三級機關業務有關的決策時，會提供三級機關一個可以接受的說法。	
績效	效率(開會)	68. (R) 我所服務的部會在二級、三級機關間的指揮監督上，花了太多時間在開會。	本研究自行設計
	效率(公文)	69. 我所服務的部會為了二級、三級機關間的指揮監督而進行的公文會簽，並沒有花太多時間。	
	效能(回應性)	70. 我所服務的部會透過二級、三級機關間的指揮監督，其政策產出是符合民眾需要的。	
	效能(專業性)	71. 我所服務的部會透過二級、三級機關間的指揮監督，其政策產出符合業務上的專業原則。	

概念	變數	測量指標	來源
	績效整體評估 (主觀績效認知)	72. 整體而言，我所服務的部會過去兩年內在二級、三級機關間的指揮監督績效表現如何(「0」分表示毫無績效表現，「10」分表示績效表現非常好。)?	
個人變項	性別	73. 請問您的性別是?	TGBS(2011)
	教育程度	74. 您本人的最高教育程度?	
	年齡	75. 請問您的出生年?	
	現職年資	76. 請問您在現在的職位總共服務多久?	
	總年資	77. 請問您的公務部門服務總年資是?	
	業務性質	78. 您目前所負責的主要業務，其性質比較屬於下列三類中的哪一項?	
未來改革意向		79. 有人說:「為了強化行政院二級部會對三級機關有效的指揮監督，行政院組織改造之後署局的公文應該先經過部會的綜合規劃司再轉呈首長」,請問您同不同意這樣的說法?	本研究自行設計
		80. 有人說:「首長應該對三級機關的業務自主性給予充分的尊重，以維繫政策專業的展現，為全民謀福」,請問您同不同意這樣的說法?	

概念	變數	測量指標	來源
		81. 有人說：「三級機關的首長權力太大，往往造成部會內部『諸侯割據』的亂象，影響到部會首長的領導威信」，請問您同不同意這樣的說法？	
		82. 有人說：「為了強化政務體系對三級機關有效的指揮監督，三級機關的首長最好是政務與事務任命雙軌並行」，請問您同不同意這樣的說法？	
		83. 有人說：「為了強化行政院二級部會對三級機關的有效指揮監督，署局長的官等最好不要高過部會主任秘書或是司處長」，請問您同不同意這樣的說法？	
		84. 有人說：「根據行政院組織基準法，三級署負責政策的規劃與執行，在部內不設置對應的業務司處，這樣『跳空』的設計讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援」，請問您同不同意這樣的說法？	

附錄二：指揮監督績效評估調查問卷初稿

指揮監督績效之評估

委託單位：行政院研究發展考核委員會

執行單位：政治大學公共行政系

親愛的諸位先進，您好！

為了瞭解中央二級與三級機關間，在指揮監督過程中的運作方式及現況，行政院研究發展考核委員會委託政治大學公共行政系進行這次研究。希望透過您在執行日常業務的經驗與觀察，依據現行中央二級與三級機關運作的實際現況進行填答，協助我們瞭解中央各部會在二、三級間的運作方式及差異，提供未來推動組織改造後之參考。本問卷完全採不具名方式處理，所蒐集之資料亦僅作為整體統計分析之用，請您放心作答。

組織改造的目的就在於降低組織內部的交易成本，促進指揮監督績效的有效提升，進而提高民眾公共利益的維護。希冀藉由此次問卷執行之結果，能反饋現行組織改造設計之初衷，不斷提升我國政府行政效能水準。我們感謝您對達成這個使命的鼎力支持，我們也真誠希望得到您的指教。

謝謝您！政治大學公共行政系 陳敦源 教授

敬 上

問卷說明

填寫前，請務必閱讀填寫說明

一、問卷目的

1. 本研究接受行政院研考會委託，主要針對各部會二級與三級機關間運作的現況作一系統性的分析，並藉以提供日後改進建議。本問卷所蒐集的任何資料，皆會以匿名的方式呈現在研究報告中，研究單位也絕不透露填寫人的資料來源，敬請安心回答。
2. 本問卷主要目的在探討中央二級與三級機關間，在指揮監督過程中對於績效具實際影響成效的因素，以及瞭解在指揮監督中，二級與三級機關間彼此間對於重要決策議題的認知看法與互動經驗。

二、填寫說明

問卷指涉關係：中央二級機關與三級機關間在決策制定上的互動關係。

問卷受訪對象：中央各部會二級機關之科長暨相對部會的三級機關科長。

本研究認為，不論您所處的機關層級為何，由於實際參與各機關層的運作，在長期互動下，對於上述二級與三級機關間的互動關係應有所觀察與體悟。在這樣的認知基礎下，不論您是二級機關的科長，或是三級機關的科長，均請依據平時的所見所聞，亦或是親身經驗，提供您對於二、三級機關間互動關係的個人看法。

問卷名詞界定：

- (一)「**指揮監督績效**」：係指您所屬部會在決策制定上達成政策目標的表現。
- (二)「**我所服務的部會**」：不論您是二級或三級機關的科長，此處所指的部會均係指所屬的中央二級機關。

--問卷由此開始--

壹、請依照您的想法與觀察，回答下述問題並進行勾選：

	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意
1. 我所服務的部會，三級機關會宣揚因自身機關功勞而成的正面事件的價值。	1	2	3	4	5	6
2. 我所服務的部會，三級機關會嘗試減緩負面事件所呈現的嚴重程度，相較於二級機關實際上的感受。	1	2	3	4	5	6
3. 在我所服務的部會，三級機關對外是完全同意二級機關多數的核心主旨，即使三級機關一點都不同意它。	1	2	3	4	5	6
4. 我所服務的部會，三級機關會讚揚二級機關的成就。	1	2	3	4	5	6
5. 我所服務的部會，三級機關會幫忙二級機關非政策上的困難。	1	2	3	4	5	6
6. 我所服務的部會，三級機關會協助二級機關完成非三級機關轄內的業務。	1	2	3	4	5	6
7. 我所服務的部會內，二級機關常無法瞭解三級機關在執行職務時需承擔的責任範圍。	1	2	3	4	5	6
8. 我所服務的部會內，三級機關常無法瞭解二級機關為了達成目標所採取的行動。	1	2	3	4	5	6
9. 我所服務的部會內，二級機關有多種客觀資料可以判斷三級機關的表現。	1	2	3	4	5	6
10. 我所服務的部會，二級機關的績效測量可以清楚地評定三級機關的表現。	1	2	3	4	5	6

附錄

	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意
11. 我所服務的部會，二級機關經常舉行會議和三級機關討論他們的績效表現。	1	2	3	4	5	6
12. 我所服務的部會，三級機關必須承擔責任設定自己的績效目標。	1	2	3	4	5	6

貳、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意
13. 三級機關可以在未獲得二級機關的允許下，被授權去制定重要的決策並執行。	1	2	3	4	5	6
14. 我所服務的部會，要求三級機關擔負起規劃主要活動與方案的主要責任。	1	2	3	4	5	6
15. 我所服務部會讓三級機關自我監測工作品質與矯正缺失。	1	2	3	4	5	6
16. 我所服務的部會，允許三級機關能自行決定執行業務工作上的不同活動。	1	2	3	4	5	6
17. 我所服務的部會內，政務領導者有好的領導能力。	1	2	3	4	5	6
18. 我所服務的部會內，政務領導者有盡到應盡的責任。	1	2	3	4	5	6
19. 政務領導者能夠調整和整合組織內單位與成員的活動。	1	2	3	4	5	6
20. 我所服務的部會內，二級機關能夠獲得三級機關的充分支	1	2	3	4	5	6

	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意
持。						
21. 我所服務的部會內，二級機關能夠與三級機關間做有效的溝通。	1	2	3	4	5	6
22. 我所服務的部會內，二級機關能夠適當地分配資源給三級機關。	1	2	3	4	5	6
23. 我所服務的部會內，各三級機關被要求的工作負荷是公平的。	1	2	3	4	5	6
24. 我所服務的部會，二級機關在作工作分配相關決策前會傾聽三級機關的意見。	1	2	3	4	5	6
25. 我所服務的部會，二級機關制定與三級機關業務有關的決策時，會提供三級機關一個可以接受的說法。	1	2	3	4	5	6

參、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意
26. 我所服務的部會在二級、三級機關間的指揮監督上，花了太多時間在開會。	1	2	3	4	5	6
27. 我所服務的部會為了二級、三級機關間的指揮監督而進行的公文會簽，並沒有花太多時間。	1	2	3	4	5	6

附錄

非常同意
同意
有點同意
有點不同意
不同意
非常不同意

28. 我所服務的部會透過二級、三級機關間的指揮監督，其政策產出是符合民眾需要的。	1	2	3	4	5	6
29. 我所服務的部會透過二級、三級機關間的指揮監督，其政策產出符合業務上的專業原則。	1	2	3	4	5	6

30. 整體而言，我所服務的部會過去兩年內在二級、三級機關間的指揮監督績效表現如何(「0」分表示毫無績效表現，「10」分表示績效表現非常好。)?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

肆、個人與工作相關之基本資料：

非常同意
同意
有點同意
有點不同意
不同意
非常不同意

31. 有人說：「為了強化行政院二級部會對三級機關有效的指揮監督，行政院組織改造之後署局的公文應該先經過部會的綜合規劃司再轉呈首長」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
32. 有人說：「首長應該對三級機關的業務自主性給予充分的尊重，以維繫政策專業的展現，為全民謀福」，請問您同不同意	1	2	3	4	5	6

非常同意
同意
有點同意
有點不同意
不同意
非常不同意

意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
33. 有人說：「三級機關的首長權力太大，往往造成部會內部『諸侯割據』的亂象，影響到部會首長的領導威信」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
34. 有人說：「為了強化政務體系對三級機關有效的指揮監督，三級機關的首長最好是政務與事務任命雙軌並行」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
35. 有人說：「為了強化行政院二級部會對三級機關的有效指揮監督，署局長的官等最好不要高過部會主任秘書或是司處長」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
36. 有人說：「根據行政院組織基準法，三級署負責政策的規劃與執行，在部內不設置對應的業務司處，這樣『跳空』的設計讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6

37. 請問您的性別是？

- (1) 男性。
- (2) 女性。

38. 您本人的最高教育程度？本題關於「教育程度」之選項請參照下表二圈選號碼：

表一：教育程度

(01)無	(02)自修／識字	(03)小學	(04)國(初)中
(05)初職	(06)高中普通科	(07)高中職業科	(08)高職
(09)士官學校	(10)五專	(11)二專	(12)三專
(13)軍警專修班	(14)軍警專科班(警員班)	(15)空中行專	(16)空中大學
(17)軍警官學校	(18)技術學院、科大	(19)大學	(20)碩士
(21)博士	(22)其他(請直接圈選答案欄中)		

39. 請問您的出生年？

19_____年(請圈選西元年份後兩碼)。

40. 請問您在現在的職位總共服務多久？

_____年_____月。

41. 請問您的公務部門服務總年資是？

_____年_____月。

42. 您目前服務服務機關最主要的工作業務性質，比較屬於下列三類中的哪一項(請先從表二中選出一個類別，再從該類別中選出其中一項勾選)：

表二：業務類別

(A)公權力管制類	(B)公共服務類	(C)政府或個別服務機關內部類
<input type="checkbox"/> (01) 稅務 <input type="checkbox"/> (02) 社會保險與津貼核發 <input type="checkbox"/> (03) 檢察法務 <input type="checkbox"/> (04) 地政 <input type="checkbox"/> (05) 戶政 <input type="checkbox"/> (06) 證照發放 <input type="checkbox"/> (07) 金融保險 <input type="checkbox"/> (08) 檢查、稽查、檢驗 <input type="checkbox"/> (09) 治安執法、調查、消防 <input type="checkbox"/> (10) 其他：_____	<input type="checkbox"/> (11) 社會福利或榮民機構 <input type="checkbox"/> (12) 醫護院所 <input type="checkbox"/> (13) 民眾職業訓練 <input type="checkbox"/> (14) 教育與社教設施、活動 <input type="checkbox"/> (15) 文化設施、活動 <input type="checkbox"/> (16) 一般民間、產業輔導性 <input type="checkbox"/> (17) 觀光和公園設施、活動 <input type="checkbox"/> (18) 工程、交通建設與維護 <input type="checkbox"/> (19) 其他一般性民眾服務 <input type="checkbox"/> (20) 其他：_____	<input type="checkbox"/> (21) 各項幕僚輔助性 <input type="checkbox"/> (22) 研究性 <input type="checkbox"/> (23) 法規制度研議與解釋 <input type="checkbox"/> (24) 國營事業機構 <input type="checkbox"/> (25) 其他：_____

~~問卷到此結束，感謝您的填答~~

附錄六：中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究政策建議案討論會議會議資料

中央二級與三級機關指揮監督模式政策建議案討論會議 會議資料

委託機關：行政院研究發展考核委員會

研究主持人：陳敦源 教授

研究助理：王千文 張智凱 孟憲均 游雅婷 陳冠睿

會議日期：2012年01月05日，10：00～12：00

會議地點：政治大學公共行政系

壹、研究目的說明

本研究認為，現行行政院組織改造方案，自民國 101 年開始實際落實後，從理論觀點出發，藉時行政機關內部在二級與三級機關間的運作可能會面對的運作問題將包括：第一，二級機關與三級機關的「局」之間指揮與合作關係的問題；第二，二級機關與「署」之政策規劃統合間可能的決策不一致問題；以及第三，二級機關與「局」分別擔任政策制訂與政策執行的分工整合問題。在上述的觀察與體悟下，促發本研究的進行。

本研究首先主要檢視先進國家中，中央三級機關的組織運作及二級機關對其指揮監督的現況；同時，也針對國內中央二級與三級機關間的運作有所探究。希冀透過國內外中央二、三級機關間的運作探討，瞭解我國現行運作的問題，以及他國可供借鏡之處；第二、從理論觀點出發，探討二級機關「司（處）」與二類三級機關（「局」、「署」）之組織運作最適原則；至此，本研究將整併前此國內外中央機關的運作現況，以及從理論觀點出發所進行最適運作的深度訪談等資料，提出影響我國現行中央二級與三級機關間組織運作效能的三項決策運作問題；第三，本研究針對上述三項問題加以操作化為可供施測的量化問卷，並實際施測於中

央二級與三級機關科長，評估此些決策運作變數對於領導效能的影響；最後，本研究將針對研究結果，提出具體之政策建議。

針對上述研究目的的探討，本研究團隊採文獻回顧、深度訪談、焦點座談、以及問卷調查等方法進行資料的蒐集；同時，挑選並引進美國、瑞典、與韓國等三個國家的相關經驗，於本土經驗研究的結果進行對話。

貳、本案深度訪談暨焦點座談對象

領域	受訪單位/代號	日期	受訪者代號	受訪者身分	受訪地點	訪問者
公部門 (A, B, C, D, E)	行政院研考會 (A1)	2011/06/20	A1-1	某二級主管	研考會	1、2、3、4、 5、6
	行政院衛生署 (B1)	2011/09/09	B1-1	某二級主管	衛生署	1、2、3、5、 6
	行政院文建會 (C1)	2011/08/22	C1-1	某二級主管	文建會	1、2、3、5、 6
	考試院 (D1)	2011/09/01	D1-1	某主管	考試院	1、3、5、6
	內政部民政司 (E1)	2011/	E1-1	某二級主管	民政司	2
	內政部兒童局 (E1)	2011/	E1-2	某三級主管	兒童局	4
	內政部消防署 (E1)	2011/	E1-3	某主管	消防署	1、2、3、4、 5、6
學術界 (F)	政治大學公共行政學系	2011/07/04	F1-1	某學者	政治大學	1、2
	暨南大學公共行政與政策學系	2011/07/19	F1-2	某學者	公企中心	2、3
	臺灣大學政治學系	2011/08/15	F1-3	某學者	國政基金會	1、2、3、6
	世新大學行政管理學系	2011/08/16	F1-4	某學者	世新大學	2、3、5

領域	受訪單位/代號	日期	受訪者代號	受訪者身分	受訪地點	訪問者
焦點座談 (SF)	中央警察大學行政管理學系	2011/07/26	SF1-1	某學者	政治大學公共行政會議室	1、2、3、4、5、6
	台北大學公共行政暨政策學系		SF1-2	某學者		
	世新大學行政管理學系		SF1-3	某學者		
	淡江大學公共行政學系		SF1-4	某學者		
	東華大學公共行政所		SF1-5	某學者		

註：訪問者欄位中數字表為，1 為陳敦源、2 為王千文、3 為張智凱、4 為孟憲均、5 為游雅婷、6 為陳冠睿。

參、未來二級與三級機關間運作的初步政策建議

本研究主要奠基於間接民主的觀點，提出政務領導者(代理人)乃是由民眾(委託人)所選出，代理人即應回應民眾的需求；同時，也因為是選舉產生此些政務領導，相對的也說明了這些政務領導者的政策方向乃是民眾之所需，意即符合公共利益的角色假定。從這樣的觀點出發，本研究整理了前此檢視國內外中央二、三級機關的運作資料，並整併從深度訪談以及焦點座談所獲得的資料後發現，現行中央二級與三級機關在組織運作上大致存在下列三

項問題，包括 1、二、三級機關間的專業不對稱問題；2、二級機關對於三級機關的監控成本問題；3、三級機關為獲得更多政策規劃上的權力授予，而進行一連串影響上級授權的決策影響行為，此些行為所可能引發影響組織效能的影響成本(influence cost)問題。針對上述問題，本研究從理論觀點層面提出三項組織運作目標，而此些目標的落實恰可解決上述問題，亦即，倘若組織運作能達到此三項目標，則上述問題將可獲得有效的改善，此三項組織運作目標分別是，1、最適專業監督管理；2、最適授權管理；3、最適決策影響行為管理等三項目標。同時，本研究團隊從他國經驗與深度訪談、焦點座談所獲得的資料中，析探出可達到上述目標的五項政策建議方案。也就是說，此些政策建議案的落實，可在上述三項問題中獲得不同程度的改善。有關政策建議案請參照下頁所示。

為了讓研究團隊所提出的政策建議方案，更為周延、完整，以及具備被實際落實的可行性。希冀藉由與會學者專家，從學理與實務面，對本研究團隊所提出的五項建議方案提供寶貴意見，提高本研究結果的實務意義與適用性。

政策建議方案	政務領導	二級機關	三級機關	方案著重的處理問題
<p>方案一： 籌設綜合規劃司(處)，做為政務首長政策專業諮詢對象。</p>	<p>綜合規劃司(處)的成立，主要係作為政務首長們在專業政策規劃上的諮詢對象。</p>	<p>在二級機關內部成立綜合計劃處。處內成員主要可由現行署(局)中具專業知識與經歷者擔任，以不增加人力成本為考量。</p>	<p>未來署(局)的政策規畫提案，必須先送交至綜合計劃處，由綜合規劃司(處)針對政策提案進行通盤考量，瞭解政策規劃的專業性、可行性，與未來執行時與部內各單位暨相關部外單位的協調與整合事項。</p>	<p>成立專職單位可有效解決專業不對稱所造成的問題；同時，雖未明文授權給三級機關，但此方案的做法也可收授權三級機關下，減低上級對下級的監控成本。唯此方案必須在現有規模下，再設立一專責單位恐會造成資源上的增加，也同時會形成組織內部間的緊張關係。</p>
<p>方案二： 提升參事在政策專</p>	<p>此政策建議案實與綜合計劃處的建議有所相似。</p>	<p>加強二級機關內部參事的專業角色，使其不僅具</p>	<p>三級機關署(局)在政策提案上，於送達部長或署</p>	<p>增加參事職能可減少增加組織規模</p>

政策建議 方案	政務領導	二級機關	三級機關	方案著重的 處理問題
業上的角色，做為政務首長決策時詢對象。	倘若在增加綜合計劃處會增加組織規模擴增上的成本考量，實可以賦予現行組織內部參事職責以為替代。賦予參事除了平時協、調整合組織內外部意見與衝突外，可再借重參事職位的專業與經歷，增加參事的專業諮詢角色。	備協調、整合的功能，更具備政策規畫的專業諮詢角色。	長前，應先送交至部內參事，由參事進行專業與可行性審查。達到雙向監督與制衡效果。三級機關的專業政策提案，可進一步透過他人的專業與經歷，進行第二次的審視與通盤考量。	擴增的成本問題，也可解決專業不對稱的問題。同時在監控成本上，畢竟參事本是組織中的常設職務，對於組織內部單位間的監督與管控實應較不會造成多餘的衝突產生。
方案三： 籌組外部委員會，供機關內部各層級政策規劃與決策時之參考諮詢對象。	透過外部委員會的籌組，做為政務首長們的專業諮詢對象。但此點也許會造成專業與實務上的意見衝突，但卻也可收實務經驗與專業理論上的對話之效。	此外部委員會的設立，主要係在不擴增現有組織規模的原則下進行，因此，委員會的設置是一種常設但為任務編組的組織。主要由機關內部聘請外部專業人員從事委員一職。	針對外部委員會的諮詢功能可分從兩方面進行： 1、署(局)在政策規劃之際，可與外部委員會進行專業意見與政策規劃上的相互討論，以期收政策研擬初期即已具備理論效益與政	外部委員會的籌設可以有效解決專業不對稱問題，間接也有助於政務領導者對於三級機關在政策規劃上的監控。但對三級機關向二

政策建議方案	政務領導	二級機關	三級機關	方案著重的處理問題
			<p>策實際執行的可行性。</p> <p>2、由政務首長們召開外部委員會會議。做為監督審視署(局)所提政策方案。</p>	<p>級機關進行決策影響行為的控制上，會顯得較不彰顯。畢竟，該方案仍是奠基在現有的組織結構上，僅是單純增設一外部任務編組的委員會以為外部控制。</p>
<p>方案四： 依循傳統三級路徑，但更授權三級機關首長在政策規劃上的權力。</p>	<p>此政策建議仍保留傳統的組織結構。但更授權三級機關首長在政策規劃上的提案權力。此建議案乃係將三級機關的首長職務任命改為政務任命或雙軌制。藉以提升政務首長在人事任用上的權</p>	<p>此政策建議主要是授權署(局)在政策規劃上的權力，二級機關在與三級機關間的運作仍保持原本的互動關係。</p>	<p>三級機關的首長改為政務任命或者是採雙軌進行，以確保三級機關的政策方向與機關內部政務領導者相同。</p>	<p>授權三級機關在政策規劃上的權力，可收監控成本之效，同時也可避免三級機關為了獲取更多決策影響的權力，所進行的一些不必要的策略性</p>

政策建議 方案	政務領導	二級機關	三級機關	方案著重的 處理問題
	力，並同時確保三級首長的政策規劃可在相同的政策理念上加以制訂落實。			行為。
方案五： 制度化部務會議。	本研究在深度訪談時，有多位受訪者認為部務會議的召開，有助於政務首長瞭解部會內各級機關的工作狀況，有助機關首長進行各機關業務的監督與考核。	在部務會議中，可做為跨單位間政策執行上的資源協調與整合。未來，本研究建議應擴增該會議的功能與頻率，使之更具備形式化，更制度的加以落實。	部務會議的召開除了做為政務首長對於三級機關間的監督考核；同時，也間接增加三級機關在效能產出上的考評壓力；同時，相關的政策提案在該會議上進行簡報提出時，也可同時受到其他機關對所提案的專業檢視。	部務會議是所有政策方案中最不擴增成本的建議案，在現有的組織規模架構下進行，該方案主要係針對監控成本問題所設計。但對於專業不對稱以及決策影響行為的管控上，其效力較不及於上述方案。

肆、焦點座談討論提綱

請參考上頁表列所提的政策建議方案，討論下列問題：

討論一：針對現行中央二級與三級機關間的指揮監督現況，可否從您的專業與實務觀察提出您個人的看法？現行組織運作是否存在哪些問題？

討論二：請針對本研究所提出的政策建議方案提出您的看法？方案具體可行的修正建議？方案間是否有可以組合的搭配？

討論三：針對本研究所提出的五項政策建議案，就您個人認為對於政務領導者角色會有什麼樣的影響？對於政務領導效果的影響又為何？

討論四：除了本研究所提出的五項政策建議方案之外，從您個人的理論與實務觀察切入，是否還有哪些方案可供研究團隊參考？

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

附錄七：「中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究」訪談大綱

1. 三級機關（署、局）運作及二級（其內之司）間運作（指揮監督）之現況及定位為何？
2. 過去機關組織改造的修改過程中曾面臨到什麼問題？
3. 本次機關組織改造的修改過程中，是否遭遇到困難？其所面臨的困境為何？
4. 本次機關組織改造是否會有新的問題產生？
5. 本研究預計將於近期內舉行焦點座談會議，是否可以請您提供相關專家、學者的名單？

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

附錄八：行政院研考會「中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究」訪談重點摘要

一、訪談者：陳敦源、孟憲均

二、受訪者：S1

三、訪談重點：

問：三級機關署與局的運作和互動關係的現況為何？

答：現在行政院是失控的，部長也失控的，是這些文官體系的三級機關在強勢主導的，這些都是常務文官，到目前為止三級機關的首長很少是政務首長，即使最近我知道在討論的過程裡面，有幾個開始循著這個方向，因為這個是我們當初 import 想的方向。它現在叫雙軌，雙軌最後的意思是走政務。

就是說整個臺灣的中央政府歷史發展過程是文官在主導的，政務首長呢，是蠻空的，那這不符合民主政治基本的原理和原則，你要理解，我們講的那一套是在議會制裡面，阿，我們都講在議會制裡面強調文官，但是不要忘了，議會制裡面主要的政策通通是部長抓，因為它是議員去兼，所以它責任政治非常明確。

問：就您所知外國的中央政府指揮監督狀況為何？那和臺灣進行比較有什麼差異？

答：舉例來說，美國的總統，總統制裡面呢，總統基本上抓所有政務任、重要職務的政務任人員，他並沒有把這個東西也交給文官來做，所以他政治責任也很明確。但是，臺灣一直都不是這樣子，即使民選的，民主政治完以後呢，結果還是變成臺灣是以中央政府自己部會下面的三級跟它

四級主導的這一框制運作，有人、有錢，再加上臺灣整個預算制度是保障他的，只要你是機關就有單位預算，我們的預算是根據單位、機關來編，錢編在這個機關，即使你的老闆要拿也不可以，因為這預算法是禁止的，所以，所有的資源就通通交給三四級主導的框架，可是責任誰來扛？如果有政治責任的話，就是老闆。

問：就您過去的實務經驗，您對本次組織改造中二級及三級機關的指揮監督運作模式有何改看法？

答：仔細來看，國民黨現在也開始體會到這個事情，他也開始要以某種程度開始接受這個東西，只是他嘴巴不講。那所以在這個概念下，我們當初在設計是什麼？原則上三級機關不能設太多。那既然總數不那麼多，權就回到哪裡？回到部，由部長呢加上他的政治團隊，那三級跟部的角色要怎麼劃分清楚？只要是管政策，政策、制度通通要回到部，原則上三級做執行為主，所有的行政作用法都不歸你主管，通通到部裡面去。

但是，有些東西可以少部分放出去，像讓它在三級裡面，那個決策權不是大方向啦，而是在大方向下補充性的東西我們都尊重這個東西，我們當初的理念就是署一定是少，即使給你爭取爭取，絕大部分三級都是稱局，可是現在操縱的結果每一個人都叫做署。

問：因此，您認為什麼樣的運作模式可以是一種理想中的二級、三級互動模式？

答：大家都要舉美國都有一個專責的東西，但是它忽略一件事，美國這邊派出去專責的administration，就是政治任命，就是說我的point是在講如果你要讓三級變形的話，基本上就是政治任命，因為它是policy，其實這是完全符合民主政治，不管是議會內閣制或者是那個總統制的一個精神。那我的point是在講說屬於執行方面的東西真的可以依賴文官體系，因為那是績效管理就很清楚去課責它，可是屬於管政策的，因為它涉及很多的政治選擇、價值判斷，屬於管制度、法令制度這種東西，我覺得這不能交給就是說它的首長不可以是一個受保障的常任文官，然後不隨著他政治團隊這個進退。

問：請問一下您對組織改造二級和三級的互動關係還有什麼建議？

答：不管它是不是稱建制的司處或是一個task force或者是committee，但是要有一個角色能扮演給這個部的leadership或是這些political team做second opinion或者policy的這個 advice。沒有second opinion，就像我們去看醫生，我現在最喜歡舉的例子就是說，你三個部裡面，部裡面的所謂政策是基於就是給部長的second opinion。當然最好的方式是說，如果有一些political appointee…不一定在司、處，在一個部會裡面有更多的political appointee不是當主管啦，當初我們設計是說等於是說political staff，我們稱它叫policy staff，policy staff裡面有兩類，一類是文官扮演policy staff，一個是political appointee來當這policy staff，這個是比較複雜的一個設計啦。

一、訪談者：張智凱、王千文、陳冠睿

二、受訪者：S2

三、訪談重點：

問：請問您，我們國家設計三級機關的署跟局時，運作上的設計原則是什麼？

答：第一，這是一個實務的問題，而且是一個一般化的組織設計，我沒有辦法精確的下結論。就我所知一些部會重整的過程中，底下局跟署的設置過程裡面，可能會有不同的考量，有些是延續性的，有些是新的業務整併，受到這整個總額上限的影響，所以會有很多不同的考量。在組織基準法中，局跟署是同樣的，但沒有清楚的區分這兩者。局跟署理論上當然應該受到幕僚單位的處的影響，比如說人事處、企劃處、資訊處等等，但是二級機關裡面的司，會不會跟局、署產生關係，我是有點存疑。存疑的意思是說，因為司是部會主管業務的分工，那這分工如果到了署之後，有沒有一個司是可以來監督警政署的，可能會沒有，甚至局可能也沒有，隸屬關係就直接到首長，而不是到某個司再上去，所以在指揮監督上可能有這樣子的情況。

另外就是說，是不是存在一種指揮監督的型態，我也認為可能沒有，沒有的話，可能就是依照所謂的相關的組織法，三級機關的局跟署基本上也是需要組織法的規定，所以他就是會依據組織法，另外還會根據上面的部的相關的組織的相關的內部的行政管理規則去做運作，至於說型態上到底是什麼情況，這個可能要實務界才有辦法弄清楚，我並沒有針對一個特定的部會、一個特定的局署，去做細部的探討指揮監督的關係。

問：您認為於組織法修正後綜合計畫司應扮演何項功能？

答：綜合計劃處是一個綜合性規劃，綜合性規劃基本上不會是單一的專業職能的部門，如果沒有那它通常就是在秘書室。我們說要強化綜合規劃的

單位，其實有一些部會應該已經有了，有一些可能還沒有。綜合計畫的單位在我的觀念裡面，他仍然是屬於部裡面的幕僚單位，而不是業務單位。

問：請問您認為三級的署跟局，分別跟二級的單位有什麼樣的隸屬關係？

答：如果照目前的運作上，我覺得就是說，當二級機關底下的三級機關的局跟署，某項業務要上報部長的時候，部長會有相關的幕僚，那這些相關的幕僚，到底會不會將業務先送到其他部門，再上傳到部長，這個流程可能各部會都不一樣，能不能建立一套完整的統一的制度，我認為有時候很可能跟每個部會的行政文化、分工習慣、部長的領導風格等等，這些都會產生不一樣的情況，我個人比較認為這是比較屬於所謂的分權的範圍，應該是各部會的部長要去處理這樣的事情，但是各部會是不是應該都有一個企劃處，或者綜合規劃處，我認為是應該要有的，至於說企劃處或者總額規劃處未來是不是每一個局跟署的公文，是不是通通都要到那邊再上去，我認為各個部可以依照他的情況去做安排，並不需要統一規範，而且也可以隨時調整。

問：就人事職等上，您認為二級跟三級單位的首長是不是有調整的必要？

答：我認為職等的提升只是形式上的意義，我認為並沒有太大、實質上的效果，那其實重點應該還是在於說，專業資訊的取得跟政策的判斷，就是部裡面的主秘，甚至常務、次長，有沒有專業資訊能夠幫部長有效的指揮監督底下的局跟署，這才是重要的地方，而不在於職等上。

問：請問您建議於此次組織改造中，二級機關司處和三級機關署局之指揮監督關係有什麼地方可以改進？

答：我認為比較好的做法應該是說，除非他發現目前有立即明顯的問題，像是之前名稱混亂的問題、層級混亂的問題，太多的問題，那透過法制，讓很多問題不得不去導正，這當然是有必要，但是如果在沒有問題的情況之下，是不是一定要去設計一個他自己認為最佳的，要導引大家配合，這需要審慎的評估，我認為比較好的做法，應該還是從建議開始，等到

大家幾乎都可以接受之後，才進到法制的階段，這樣可能會比較好一點。

問：所以您認是過去還有此次的組織改造，有面臨到什麼困難跟問題？

答：局跟署的一個精簡，就像部會的精簡一樣，某種程度上就是所謂的組織整合的概念，來減少一些所謂的碎裂化的問題，那這個部份我覺得是整個組織改造裡面蠻重要的一個趨勢，或者是學理的一個依據。那部是不是需要把局跟署的權力把他收回來，我認為我是存疑的，基本上這涉及到的就是授權要多大的問題，所以是不是一定要透過局跟署的數量的減少，達到這個效果，我是存疑，如果從另外一個角度來講說，原本假定有 120 個局跟署，那現在變成 70 個，單一的局跟署變成他的權力跟財政跟預算，都比原來多嗎？那我們一般講就是說，如果分得越細，首長是越有個別掌握的空間，現在越大，這之間的關係就會變得更緊張。

問：您認為在組改過程中有什麼機制可以解決這些問題？

答：我是比較傾向要有一個正式的企劃，或是綜合規劃的單位，那他不一定是隸屬在部長室裡面，那這樣子的一個主張並不代表說，部長室裡面就不需要有相關的幕僚來做政策性的判斷，但是基本上可以講說，部長室裡面應該適度的擴大他的一個政策分析的幕僚，這個幕僚很可能是機要職的任命，而不是一個常務職的任命，他應該是屬於政策性的判斷，總和計畫的單位，應該還是比較屬於專業上的各個司處，還有局署橫向分工的一個總和的一個企劃的單位，是比較專業性，以這個部核心的職能做這種所謂的橫向之間的一種專業的研究跟協調的內部幕僚單位，我覺得這兩個應該是並存的。

一、訪談者：陳敦源、王千文、張智凱、陳冠睿、游雅婷

二、受訪者：S3

三、訪談重點：

問：關於政策的統整，我剛有講就是說那個署、局，局可能還稍微好一點，就是署因為它有決策權，那當然我們這邊講決策權把它切一下就是決斷權跟政策規劃權，當時他們那個法案裡面好像是寫政策規劃對不對？規劃不是決策，所以你可以把它分開說，他們可以做到規劃。那一般如果是局的話，它上面一定會有個司在做規劃，他們只做執行而已。可是做這個東西的時候，它做規劃的這一段到底有沒有達到說它可以直接影響那個決策，還是有很多人在講的就是說，它中間叫「跳空」，就是司、處那一級就跳過去了，所以它那個政策常常就馬上跑到副座辦公室或什麼的？

答：有一些特定的署跟局，譬如說第一個跟人權有關的，像調查局就是這樣，那麼它的主管機關跟它的業務本身有很大的落差。第二個其實有很大落差的不只是調查局，其實最重要的是內政部跟它底下的那些警政署、消防署、營建署，這裡面主要一個問題在於內政部所管控的的東西，它其實就有一點類似 association 那一種味道，把所有的東西連在一起。但是它自己的專業並沒有它底下那麼 associative 這一些單位那麼樣的明顯。所以比如說警政問題，內政部怎麼知道警政署、消防的問題？調查局的事情法務部怎麼知道？這個所謂二級單位跟三級單位之間他們搭配有問題阿。它有一些東西其實都已經被分光了，它剩下最重要的都是跟公共安全跟國土安全這些領域有關的東西。

問：有一個觀點是這樣子，就是說一般在部會裡面，你大概在司處長歷練之後，你下一個可能就想到你可能要去接副署長，然後就他們的那一個 career pace 是這樣走，然後再回到部裡面這樣。可是你像警政署，你這個部裡面的人怎麼可能去接他們署裡面的副署長什麼，它那個是獨立的，它那一條是獨立的，所以它根本跟這個內政部的 career pace 是沒有關係的。它的專業是獨立的，你不可能由一個曾經幹過民政司的司長去接警政署的副署長，可是在其他的單位就有可能。

答：這個就為什麼我跟你講就是說必須又分成兩種，或者兩類三級機關，就是三級機關有一些跟二級機關的確在專業上它有比較密切得那種 vertical 的關係，所以你那種 career 可以流轉嘛；但是另外一種其實那裡面沒有太大關係，這個事實上是部會劃分上它本身出問題阿。

問：就是研考會現在認為這個三級跟二級的互動會有問題，可是實質上他們長久以來的那個運作，它有一些業務根本跟署是無涉的，所以他們也不會像研考會想的說，署跟司處的互動會有問題。就是他們在司跟處裡面的人也覺得個署就直接跑去跟部長互動這個也很自然，所以也會有老師認為這根本在實務上是不會有問題？

答：正常狀況我也覺得應該是這樣子的阿，但是如果不涉及那個生涯的問題，其實比較容易出問題的。真正會出問題的是署跟局這邊，他們很困惑阿，我們很多政策都不是我們決定的阿，他們政策是別人幫它做決定的阿，你說那些局都是執行的，那誰來制定？所以兩類，有一些二級機關跟他們的專業很接近的，那當然幫他們制定沒有問題阿，你局就到地方去執行嘛。但是有一些比如說剛講的，公安體系那一些署都有問題，誰幫他們做決定？

問：所以老師你覺得應該要在二級裡面設計哪些機制？

答：我覺得那樣沒有用啦，如果真正要解決問題，應該 **reorganize**。二級要 **reorganize** 讓它跟它三級之間的關係是比較吻合的。我強調就是，你要把這一個二、三級的這個關係重整，讓他們的專業那麼更穩合一點點，這很簡單嘛。

問：所以這個也是個觀點，就是專業上它事實上是有些衝突的，所以才會產生那個問題出來。我覺得有時候署長它為什麼直接跳到部長裡面，最重要是二級的幕僚單位裡面沒有人懂我，所以跳過去對不對？這個也可以從專業上去解釋。你看現在就出一個問題喔，衛生福利部將來誰要當部長？醫生還是社工？

答：這個是第一線的問題，而且我認為比較好解決。你透過所謂 **interdisciplinary training**，把他們自己的專業放大，但是當他們放大的時候你發現，還有一個更難處理的問題，到最後是什麼？**personality** 的問題！

一、訪談者：王千文、張智凱、陳冠睿、游雅婷

二、受訪者：S4

三、訪談重點：

問：我覺得是研考會自己認為有個困難的地方是，他覺得二級的司跟處這個單位，會不知道怎麼跟署來互動，就是署，因為他又有政策規劃的功能，又有執行的功能。

答：這個會不會是假想的問題？我舉例，你說廉政署，他們原來都是政風司的，或是政風一條鞭的人，它哪有什麼困難的地方？我的意思是，他們本來就是同一群人，他們其實不管是正式或是非正式，他們早就有一套他們怎麼去運作的機制。

問：就是說局當他功能上行的時候，他一定會有相映襯的司跟處，然後司跟處接了文之後，研擬了之後，才往上走到主秘，到副首長再到首長。可是目前來看的話，大部份的署，它甚至不直接跟主秘互動，他可能直接就跟副首長，甚至跟首長互動。就是說現在的互動狀況可能是這個樣子。所以實務狀況上運作也很多年了，就是你真的在那個單位裡的司跟處，他們也覺得很自然。我們的感覺是的研考會認為說理論上二級應該發揮他研擬的功能，而且它也應該要可以提供第二方案給首長的功能。你說現在的互動他們很自然，署就直接上去跟首長互動，可是當首長接到這個署長給的方案的時候，他在二級裡面完全沒有幕僚可以給他第二個方案，所以他好像就只能接受。所以這個確實是研考會希望我們去思考怎麼去突破或調整的一個方向這樣子。

答：我覺得研考會的想法，它可能會希望二級和三級之間，你們就彙整好再出來，可是就現在法務部，或者是任何一個部的立場，處或司跟三級的其實是平行單位，所以它其實不會想說我還要…，等於說，如果事權切的很明確，反而大家會覺得要嘛就是這個其實是不好的，或是比較重責大任的大家都會覺得這是你負責的，不是我的業務，所以你要負責把他處理好，它又不會想去多管閒事說，我還要幫你去提供第二個備案或參考意見。我可以了解說現在很多的事情出來之後，他並不是那麼單一就是說，你就是署的業務，或是你就是司處的業務，當然未來如果以制度化而言，可能要跨部會協調的時候當然很好，我覺得你法務部有你部內的會議你可以去召集去協商，可以用這個機制把各三級的主管，或者是司處的司長、處長邀集在一起，如果有這種行政協調會議或機制存在，他們還是會彼此會知道都在辦什麼事情，那也許這是一個可行的方向。那你如果各部會相對比較獨立自主，或是你增加這種行政協調的機制，因為我覺得那個行政協調有的時候看起來好像他們都真的在開會，可是好像很多他們其實都是舊識，你其實電話一打，他們大概很快就可以找到一個共識，或是說誰來處理，所以也有很多非正式組織他們其實是可以去運用的。

問：您現在的看法比較是從就是說，他們有既定的歷史跟運作的文化，然後既定的基礎之下把事權分工更清楚就好了。其實不用費心去幫他們作什麼很大個改變，很多他們可能是有舊識，他們自然就可能有一個互動的機制、做法。然後老師您剛剛也提到一個，就是現在的司跟處，譬如說他負責的業務根本就跟署沒有關係，那可能它也沒有那麼大的動機去說，那我應該要出來做些什麼。

答：你說要所有署長出來的東西要讓他跟綜合規劃司去談，我想不太可能。那他可能會有的過程是一個會同辦理的情況。譬如說我所有署簽出去的，我會給你，可是我還是簽到主秘或副首長那邊去，我覺得有可能。就是說你加一個動作是會綜合規劃司這個有可能，可是如果你讓綜合規劃司直接來…當

然綜合規劃司可以扮演一個協調的機制，譬如說我們署多久…或者是說每個月有一次這樣的會議，那這樣局署還有處司的主管或是代表都在，我們也許可以考慮一下最近各自最近進行的重點工作，做一個協調的功能我覺得是很好，那只是說如果真正說我們要到他那邊去請他去審，實質上不可能。

一、訪談者：陳敦源、王千文、陳冠睿、游雅婷

二、受訪者：P1

三、訪談重點：

問：請您可否對現有的三級機關署、局及二級機關司處指揮監督機制做一個介紹，讓我們有一個概要的了解。

答：現在要談整個行政組織的運作，要談署局必定要談司，這個司包括在委員會叫做處。在基準法，通過的時候有個附帶決議，署是用於業務性質之職掌，或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關，局的話是用於部所擬定政策之全國或轄區的執行機關，簡單講署就是假如我們以公共政策的這個循環來看，署的話就是政策規劃跟執行，這算是基準法，但我願意再加一個評估，就是政策規劃、執行、評估，那局的話就是政策執行為主，那基準法說司是業務單位，業務單位它一定是部次長的幕僚角色，協助部次長做一些事情，那其實就是政策規劃、評估為主。就署是很特別的一塊政策領域做規劃，那司不是也可以做政策規劃嗎？那就是說，這個部或者會（司）它本身職掌的一些政策規劃。

舉例來說，為什麼衛生福利部社福的是司它不是署？它最重要的一個分野就是作用法的界定，假設這個主管機關，在中央是衛生福利部，在地方是各個縣市或是直轄市政府，這個作用法在中央和地方都是主管機關的情形下，這個司規劃的是中央整體的這個政策，評估的是縣市政府執行的成效，因此縣市政府主管機關就是執行。亦即在中央和地方作為共同主管機關的情形下，比較算是中央的設司來訂整體的政策法規就可以了，然後它去評估地方政府，它編列預算可能也很多喔，但它是過路財神，它都是給地方政府去執行差別。署的話它有一些必須要全國一制性的、原則性的、共通性的，它還是要有執行的量的，但是司的話，那個執行量呢，基本上是在地方為重。

問：可否請您就司署局三者間與地方機關之互動做進一步的說明。

答：有司的時候，可能會有局，假如它沒有局，那這個司就完全對地方；那有司對局的時候，有一些全國性的事它要自己做，但是有署的時候就不一定會有司，因為署本身就負責政策規劃。但署可不可能還會對到地方？有可能，但是評估這個動作是二級還是三級去，是有差別的。那二級的話它會訂很多中央對直轄市、縣市補助的辦法，它是經由這個機制去要求，那是代表部會。那署的話，的確會有這樣的議題，但是署來講因為它本身就有負擔很大的執行的量，其實地方應該是配合的居多，署的話它的功能，上行就是到主秘，局的話它的公文進來一定到司、政策司，那司本身公文當然就是自己到部次長，也是到主秘，所以你用那公文的流向，上行喔，指揮監督關係喔，可以看的到署是特別的一塊，所以它自己做政策規劃跟部授權它。

問：請問最初設計司為二級機關，署局為三級機關的概念為何？

答：這是經濟規模的老問題，假如說一個署變成一個司，它的決策，並不是署長決行，它就要到部次長，太龐大了，這時候我們就業務量，預算、還有員額數來看，你要維持效率，經濟規模就要控制，而且很多署有分支的機關，分署，分出去了。

問：請問您對於二級機關和三級機關的指揮監督模式有何建議？

答：談指揮監督我比較會建議這種 issue 導向的，就是跨司、署、局的 task force 來解決，司署局關係越複雜的應該善用這種 issue 的 network，就這樣的一個 task force，有這種 task force 這種導向的做橫向的，那目的其實讓這個垂直的關係能夠發揮。

問：請問您認為現階段二級機關司和三級機關署局的定位和指揮監督模式會產生哪些問題？

答：這個組織設計，其實這次這個基準法這樣修這樣幾年下來，那我覺得這個是學公行的夢寐以求的。這個組織現在真的非常清楚，完全跟學理相符之外，實務上也做了一些這個處理。但確實仍有幾個迷思的地方。(1)

有沒有說司，它單純只做規劃評估，自己不做執行？還是有，但是我覺得假如說能夠界定它是那種先導性的、試辦性的、實驗性的，那這我覺得 ok。那實驗、試辦、先導完了之後，那一定交給地方；(2) 署那它自己政策規劃、執行、評估，它有沒有有一塊是部裡面要掌握的整體規劃？有，還是有！按道理它應該充分授權，但是你說內政部可以不管治安政策就完全交給警政署嗎？我看警政署它也不願意，因為這是課責問題；(3) 局剛剛說政策執行，但是它有沒有可能說是在部、次長的授權下負責一部分的政策規劃，擬報、擬案，然後報它上級機關核定？有！像調查局，為何不是調查署？因為這牽涉到人權的政策，這是對人民的這個權利義務約制最大的一個機關，所以它認為這種方面應給刑事政策或是法務部，所以一直就是叫局，就是可能是上面會交代你做什麼事，但是你是擬案，然後還是在部會來決定；(4) 「局跟署誰大？」其實按照基準法來講，一樣大，不再是署大局小，因為它都是三級機關了。那至於說這個署長、局長的職務列等，那的確就回到剛才講的，業務量、員額、預算來區分；(5) 我們本來是講司領署、局，為什麼把署放進去呢？這是擔心署的業務到部會直接到主秘或部次長，它沒有高參幫它處理。所以我覺得這個是可以看分層負責明細，我覺得是配套可以考慮的，因為現在既然每個部會都有政策規劃司或者綜合規劃處，像這些署的公文，假如要有人幫它，或叫過濾、轉承，我覺得喔，這個配套可以減輕部次長負荷，對署指揮監督能夠更進一步發揮它這樣，所以是可以考慮要經由綜合規劃司或處來轉承。

一、訪談者：陳敦源、張智凱、王千文、陳冠睿、游雅婷

二、受訪者：P2

三、訪談重點：

問：請問您認為三級機關（署、局）及二級機關（司、處）的指揮監督現況為何？

答：在目前的狀況，它其實叫署，那署本來在我們的組改的架構下，叫署的就是具有政策決策的功能，那叫局的是有執行任務。所以通常如果名字叫做局，在部本部，應該還會有一個主管的司處。那如果是署的話，理論上在本部就不會有，這個是大概原則。

未來組改之後，這塊就很清楚，因為單位就叫部要不就叫會，所以該叫署的都會叫署，將來的二級單位不會再有叫署的，除非叫總署，就是行政院下面，主計總署、人事總局，除了那樣的以外。所以將來的二級單位不會有署，所以將來的署局就很清楚，就是定位在三級機關，所以未來叫署一定具有政策性，叫局原則上就是執行性。

問：您認為組織改造後對於現在指揮監督的現況會有什麼改變？

答：其實組改大家都以為有很多人力可以這樣很大的調整，或者是有很大的擴充，其實都有一點想得太美好，因為組改基本上就是精簡，精簡原則就是人不但不增，反而還要減少，所以利用組改就鼓勵優退、鼓勵一些不需要的整併等等。所以事實上組改有一個很大的概念是，原來的人力保持，盡量做原來該做的事。

問：未來計畫在各部設立綜合規劃司，您認為綜規司應扮演統籌各單位業務或是其它角色？

答：今天如果說署的東西，還要到一個單位來幫他做幕僚，他其實是有好有壞，好處是說，有一個不同的單位，有一點像是我們說是看病，我們要求 second opinion，但是他也可能發生一個衝突就是，這兩者之間，如果這樣經常扞格，那也是一個很大的問題，而且到底誰要負最後責任，有

時會推啊。那至於剛剛講的綜規司有沒有辦法扮演這個角色，如果所有東西都要到綜規司來做幕僚，那綜規司是天下最厲害的一個單位，就是說如果是這樣來做的話，那只有一個辦法做得到，這五個單位裡面，最菁英的人才就要到綜規司來。至少到目前為止綜規司，如果說一個單位下面有很多的所屬機關，那綜規司還要扮演幕僚去 review 他們的東西的話，而且 review 到非常的，我覺得不容易。綜規司比較容易做的角色，還是一個總理。

問：於之前訪談時，有受訪者提及可以以增加三級機關政務程度來解決現階段指揮監督的問題，您的看法為何？

答：政務理論上他應該確實是比較容易被首長所掌控跟管理，因為我免掉你並不難，我不太需要替你考慮我怎麼安排你要到哪裡去，那另外一個是說，因為他是政務，他必須跟首長同進退，所以概念上是比較休戚與共。那如果是事務官就比較不一樣，事務官第一你要用，你要有這個資格，第一牽涉到職系，還有幾職等，然後還要有一點條件。

問：依您對實務的瞭解，現階段署局如何和司處進行互動？

答：署的公文，主秘覺得需要會，或者到了次長那邊，那當然通常這個承辦的機關如果他涉及其他單位，她自己就要主動去會別人的，否則就不太尊重別人。就是說，因為單位之間分工清楚了之後，其實每一個單位他自己那一塊清楚，但是只是說單位跟單位之間難免有一些互相關係。

問：請問您對於組織改造後二級和三級機關之互動關係或是機制設計有何建議？

答：基本上如果就一個二三級的運作，部長那邊如果需要對三級機關有一些比較強的一些管理能力的話，基本上我覺得，他當然部長室裡面是要有幾位資深能幹的人物，就算不直接管制喔，當諮詢也可以，那當然這些人可以是參事。

問：就您所言，各機關之高階主管有不同之工作或運作形式，請問您就您所處部會內由哪個職位負責業務協調的工作？

答：主秘的角色是幕僚長，幕僚長的角色比較偏重在行政功能，比較不偏重在業務、專業功能，所以遇到處室或者這種角色，通常比較會出來協調的，應該是次長，可能像署裡的副署長，因為一則他的層級比較高，而且他直接本來就有業務監督關係，如果正好這兩個發生衝突的時候，單位是他督導的，那就沒問題，兩個找來直接。萬一是不同的次長督導，就變成兩個次長協調，如果連兩個次長出來講都不行，那最終就是部長作政策性決定。

一、訪談者：陳敦源、張智凱、王千文、陳冠睿、游雅婷

二、受訪者：P3

三、訪談重點：

問：請問就您實務上的經驗，您認為現階段二級機關司處和三級機關署局間的組織定位為何？

答：就整體來講，所謂行政院，因為行政院本來就是一個負責政策規劃方向的擬訂，依我們目前來講，就是所有權分離。那所謂部裡面的司，事實上是在作幕僚工作，是在協助部長。這裡面就牽涉到說，政務官跟常任文官。因為以民主來講是責任政治嘛，他是按照選舉，然後誰來組閣，誰組閣那事實上這個不管是四年或是八年，那他就必須要為他的這個政策負責，我們是在協助當權者去執行他的政見，執行他的政策。所謂司跟處不一樣的地方就是，部的部分現在是稱為司嘛，那還沒有稱為部的，比方說文建會就稱為處，那未來成為司之後，那個名稱統一，變成負責業務幕僚的部分叫作司，負責後勤，包括秘書、人事、會計、資訊、總務或是法規等等的叫作處，所以不管是司長也好，司長事實上，司是在為部長作政策幕僚。那底下所謂三級，局或署，署事實上，署某種程度是跟部平行，它只不過是，就是說他必須要掛一個等於是協調、督導，就類似說…因為我們整體事實上都是在為行政院院長作幕僚。

問：請問您可否進一步說明在行政院內部二級機關司處和三級機關署局的指揮監督機制為何？

答：就是說，因為如果以層級來講，部事實上是在對行政院長負責，也就是說行政院長授權他的政見，或是說他的政策如何執行啊等等，那當他授權到署的時候，其實署跟部，他是比部低一點，但是他可以等同於部。就像說警政署，行政院長就可以…那他跟部長之間事實上是協商關係。

那局的部份，政策事實上是要透過部來發佈。那透過部來發佈的話，那這些司事實上是在作部長的幕僚。也就是說，當這個局到底要做什麼的時候，局

事實上是直接對部長負責的，但部長授權給我們各司，就是當他的幕僚的，提供意見。所以很多的公文，我們很多的公文，一但就是說局上來的，一定是要到主任秘書，主任秘書可能主委有授權，他是幕僚長，然後讓他是代為舉行。但是我們所有的意見，並不是司長就決定說你應該要怎麼樣，並不是司來指揮局。因為我們在部裡面的這些司，事實上都是部長的幕僚，都是在作決策的幕僚，包括常次或是政次，因為他是有分工的嘛，那這些司事實上是，我們不能夠獨立，司沒有辦法對外獨立發文，獨立作業。局跟署都可以，那局跟署不一樣的地方是，署事實上已經跟部平起平坐了，等於是上面還有院長嘛，那院長的部分，院長當然是希望說，部你還是比署高一點，但是你很多的東西必須是要透過部去呈現。等於是說，在窗口上，院長是跟部直接溝通，署的部分是透過部來傳達，但是署的幕僚、權力啊等等這個部分，並不需要夠過部。

那局在作什麼，他在執行公權力，他是因為有依法行政，我們公務人員就是依法行政嘛。但是政策面超過法之外的事情，或是在法裡面的政策面的部份，主導權還是在部裡頭，所以他就是文必須要報上來，他不能夠對外，在分工權責上，他不能對外就作決定。那他報上來之後，就會有司去作幕僚，去作分析，那分析的部份不是直接對局指揮說你可以或不可以，司長必須要給這個部長，那部長來決定說要不要怎麼樣作。

問：可否請您針對三級機關署局在二級機關的指揮監督過程中有何不同做進一步的說明？

答：你現在先不要說署啦，因為署本來就跟部長已經是幾乎是平行了，那只不過是名義上是這樣。那以局來講，其實所謂局或是所謂館長，或是什麼，他是看人力，你底下的機關的大小，幅員的大小來決定的。比方說海防署、警政署、消防署或是什麼，就是說那樣的一個體系，事實上是對某人負責，某個職位負責，他並不需要像一般對誰負責。就是說他不需要有那麼多公公婆婆，他只要把執政者的意念處理好就好，那當然他就坐大了。那雖然表面上說我要經過部，可是我可以上達天廳啊，我為什麼要聽你的。那這個情形是整個大環境氛圍的問題。

問：就您所言司處作為幕僚單位，那請問您三級機關與二級機關的公文流程為何？

答：你看那幾個司，他都有分工嘛。那幕僚，這些文都要經過幕僚看過，到最後批是主委的名義批，不是幕僚批啊。所以這些局事實上我們都有分工啊，因為我們現在除了機關之外還有機構，機構就是沒有公權力，但是他有可以獨立行事的。所以我們就會依照這個不同的性質，那一些是由這個藝術發展司來都導，那一些是由影視發展司來督導，等於是每一個督導附屬機構都不一樣。

問：未來於各部打算設立綜合規劃司，請問您認為它應該扮演的角色為何？

答：綜合規劃司不是在管這些局啊或是署啊的，不是。綜合規劃司是說你在分工的時候，比方說你分四個司、五個司、六個司、七個司，可是總有橫向超過兩個司以上。就是說有一些，比方說，部裡面的一些施政計劃，或是政策，你總是要有一個窗口。

問：最後請教您就現階段關於二級機關和三級機關的組織定位和實際運作過程有產生什麼問題？

答：後來是因為組織基準法或者是這個員額管制，因為三級機關構，組織條例必須要立法院審議通過才能成立嘛，那每一個單位成立之後就送到立法院，立法院就不審，所以當然大家就全部變成黑機關，等到要審的時候，因為他規模又不夠大啊或是等等，因為本來要給他行政法源，那到最後他的規模就只能四級。可是在那邊吵吵他現在也變三級啦。也就是那個角力嘛，族群啊，角力啊等等。所以三級四級到最後說，一些凡是掛臺灣名字的都是四級，早期通過的就三級或是等等這些，就是說其實這些東西，那些三級四級根本就不是能信的。

一、訪談者：陳敦源、張智凱、孟憲均、陳冠睿、游雅婷

二、受訪者：P4

三、訪談重點：

問：機關的層級跟他們首長的位階，這個東西在過去要怎麼去平衡它？那這些在二級裡面的單位有些時候在開會的時候，他都不敢做這個位子，因為署長如果來的話，從位階的角度來講是這樣，那他們要怎麼去指揮監督他？因為首長不可能那麼細的事情都知道，署跟局他有些業務一上來，司、處的人不敢管就直接跑到副首長或首長辦公室，首長他一翻開，有很多事情他也不懂，所以他還要再回來讓這邊再看一下，再開個會，很浪費時間這樣子。不知道從官等這個角度來看這個問題，您這邊有些什麼意見？

答：我先講一下為什麼會有二級一直下來喔。比如說財政部、經濟部，它本來很多都是只有一個部長、司處長，這樣子在運作，可是它可能是某一個業務量、職責程度、權力愈來愈大，大到不是一個內部單位可以去處理，它慢慢就養大想要脫離變成下級單位是三級機關，很多單位是這樣子出來的。第一個它可能為了要執行東西，它可能放在部裡面去執行不容易執行。第二個規模大到必須要這樣子脫離，第三個就是它必須要獨立成三級機關，它才有辦法去做獨立的指揮，如果沒有從二級脫離的話，它常常內部裡面沒有辦法指揮所屬太多。很多副首長說，很多三級直接就跳到我這邊來，他也沒有辦法去做處理，他勢必要有一些幕僚來幫他處理。但是以真正的指揮運作來說，三級機關本來就是直接到二級的一層上去，因為這些司、處既然稱為內部單位，它生下來給你的目的就是既然大到可以獨立，好像長子養大出去了，這裡還有次子、三子...，我本來還是直接對我老爸、老媽，我怎麼會對你老二、老三呢？那就是權力運作，不然你為什麼要脫離？警政署就是運作最明顯的例子，它是內政部所屬，但不會鳥內政部裡面的司處啦，我就是讓你知不知道一下就好了，我是直接對部長，我不會對你啊，那你部長要去怎麼樣的運作跟決定，偷偷晚上關門起來問一下老二老三那是你的事情。

問：關於權力的運作跟制度上的授權？

答：本來不管所有的業務或人，全部所有權都是要限制住在部長那裡，在運作上你們司處長是幫我想辦法，最後決定還是我在決定，那有些你可以決定是我授權給你去決定的。那組織設計的完成就是制度化的授權給你，職務配置好了就是權力運作系統、指揮運作系統。三級法制上、制度上就是我對二級首長阿，當然不會對你司處長。

問：那從人員的角度來看職務跟權力配置的指揮系統該如何運作？

答：人員的角度，在古代有一句話，叫做「出將入相」，我當司處長是「相」，當內部單位在總司令旁邊，嚴格上講他就是每個部門的參謀，那我派出去當軍長的時候，在前線打戰，那這 13 職等，就比我大。我現在是「入相」，我現在可能在內部當「入相」，出去就變將軍囉，「出將入相」嘛，這個角色變來變去就很麻煩。其實職等不能叫做官大官小，真正要官位大小是叫做官等，結果我們把國外的職等弄進來之後，弄了 14 個職等，大家對職等就計較的要死。從官等來看，他們兩個簡單講都相當於簡任官。那司處長跟署局長也不是組織職等的問題，它根本是相對於首長的一個分工、業務的概念。看起來這個 13，既然它能夠長大到這個規模，表示它的職責程度應該很重才對。那我們職等的概念是職責程度嘛，你是 13 沒有錯，但是 13 不代表你就很偉大，就贏 12，不應該這樣子，可是大家會拿來當官位大小，就影響我的權利阿，我將來的位置跟薪資阿，所以才會這樣子亂。

問：那從業務的角度跟公文的流程來看？

答：它說執行的就叫做「局」，阿那個規劃的或決策的就叫做「署」，是理想

啦！很多法制上給你定位你就是可以做決策，可是實際運作的結果很多東西事事往上請示。有些首長怕怕的就往上報，還是會往上報。所以未來這個署，你說它能夠做政策決定，是不是這個署長就能夠自己做政策決定？

問：未來每個部會都會設綜合規劃司，因為署上面沒有一個司處來對應，您是怎麼思考？

答：其實在我的觀念裡面，只是在多一個疊床而已。你這個綜合司只是做分文的處理而已，它也沒辦法去做業務上參謀阿，綜合一定是雜牌軍進來...以前我待在縣市政府，我發現這個縣長業務量太大了，他有叫我注意一個事情，說他的身邊一定要有高參，高級幕僚群一定要強。但是這些司處長嚴格上就是叫政策幕僚，因為我這個三級的是大到可以抽出來，更大的，我更大尾的時候我當然不聽你老二、老三的，我業務上可能有更特殊，我直接是對首長，那首長說我的控制幅度沒辦法那麼大，那你應該去設是不是有政務或涉及高參，從人力上去處理，去幫他運作。如果司處長以後也是叫那種「部務委員」兼司處長，那部長如果內部要做一個決策的時候，他就召開政策小組，這些部務委員、兼司處長全部來，只是比較不容易操作，我判斷那就要再去強化首長啦。

一、訪談者：王千文

二、受訪者：P5

三、訪談重點：

發言人 A：這個題目三級機關跟二級機關指揮監督，其實你要看說他的指揮監督是以內政部為主體對三級機關，那但是譬如說以各單位的角色跟三級機關的互動又有不同，例如說內政部他他有什麼民政、戶政啦、社政啦、地政這些單位這些屬性照組織的設計來說，跟警政什麼營建啦、消防啊、議政、移民性質是全然的區隔的，所以單位、二級的單位跟三級的機關本身沒有指揮監督的問題。你說二級機關對三級機關，你只能從內政部的角度去看內政部對於三級機關的指揮監督，而有權跟他指揮監督的是要以內政部的名義，以內政部的名義來做指揮監督的也只有幾個人而已。

發言人 B：這個案子是研考會的委託研究案，我們之前也辦過一、兩場的座談，有些學者來的時候就告訴我們說，其實二級機關像這種司、處跟三級機關的數據，似乎他們之間的運作是沒有所謂的指揮監督的關係。那其實就很弔詭，就是說那為什麼在中央部會裡面會有這樣子的一個想法出來，所以像我們之前也有訪談過，那像其實組改裡面似乎也有人提議說未來在二級機關裡面會設一個譬如說像綜合規劃室這樣的一個角色。

發言人 A：但這要看說我們未來對綜合規劃室的期待是什麼，那因為他大部分都秘書室、秘書處這樣的組織去做轉型，但轉型成綜合規劃室是有被賦予這樣的期待，但他能做到什麼程度他又回歸到說就公務的運作，就是以不管公文的程序也好，或者是由上而下、或由上而下的行政的流程，在基本的設計上好像、除非是涉及部的政策，涉及跟部的政策有關的事情，或者是跟部有關的東西，他才會經過綜合規劃。

發言人 B：我想要了解就是像部裡面又分成那麼多署、局，還有內部的一些

單位，有一些政策上可能會跨機關或者可能就是需要一些譬如說協調，但遇到這些問題政治產生衝突的時候，它內部是怎麼樣的一個機制去解決的這樣的問題。

發言人 A：這就是一個為什麼需要部會的重點在這裡，它就是來做協調或做整合。你一個東西需要社福、警政需要什麼戶政，通通需要有時候，那當然就是上面的長官來做整合，那如果只是行政上的整合，那就常務次長整合；那如果是政務上的、政策上的考量那就會到政務次長或是部長。那就是說，但是一般一級的長官都有整合的能力。有時候往往是單位這邊或機關提出了請求，它希望它有一個東西需要部裡的其他單位，甚至整個的部裡的以後還需要去協調其他部會的，它就會透過一層來請求，請求去做調和定案或者是對外的溝通，那單位跟機關之間也都會這樣，它們如果說內部溝通不行，或者說發生有一些困難的時候自然就會往上去函，可是如果你不在同一個部會，那就沒有一個整合，就是變成必須要協調，因為你的最高的長官，你也不可能去整合別的部會。

一、訪談者：孟憲均

二、受訪者：P6

三、訪談重點：

發言人 B:有很多補助案是我們在做的沒有錯，規畫政策也是有，訂法律、規畫政策都是兒童局的職責。這一塊中央大概是沒有做這一塊的執行面。你們的執行是不是指說有關於社會福利的補助事項，那這一塊我們是有一些執行的工作。

發言人 A:三級機關有分屬跟局，那他原本設置的模式，好像是希望局直接執行上面交代下來的政策，那署的範圍可能就包含比較廣一點，還包括規畫評估那些等等的。所以兒童局這部分也需要執行到政策規畫的這個部分嗎？

發言人 B:應該講如果像健保局在執行那倒比較有，那我們兒童局是比較傾向規畫方面。規畫政策、擬訂法規，這些大概都是兒童局的任務。

發言人 A:那想請問你們平常會跟上面二級機關有什麼往來嗎？

發言人 B:行政院有什麼政策交撥下來，我們就開始規畫、擬訂，或者是要弄計畫、弄方案來推動執行。也可能有時候是在我們業務推動過程中，會有發現社會需要我們政府做什麼事情，那這方面我們會反應意見，然後擬計畫讓院裡面可以同意，那我們就可以推動。譬如說褓姆這塊，以前是沒有托育補助也沒有管理的。就是對我們社區的褓姆可以有一些培訓、保險，也可以讓他們來做媒合，幫他做媒合，就是幫家長跟褓姆之間找到一個連繫，就可以幫忙照顧小孩。那剛開始的褓姆管理，讓褓姆可以服務一些有需要的父母親，他們可能工作需要，所以這邊就可以幫忙托育。那慢慢的，我們到 97 年就可以給他褓姆的托育費用補助，給經費。那這個就是從原先的輔導作用慢慢到補助、管理，這一整套就是我們從發覺到擬計畫到部裡面同意到行政院同意，

之後全國實施，這就是整個的過程。

發言人 A:好像三級機關的主管或是首長好像都需要到二級機關那邊參加一個部務會議，那些會議通常都是在交辦三級機關協調業務還是在做什麼？

發言人 B:在內政部這邊叫做部務會報嘛，或者是衛生署叫署務會議。它的二級機關就行政院下的這些部會，它必須把它往下的所屬三級、四級機關的一些業務，可能是需要協調或者是需要部裡面的二級機關來同意的。譬如有一些業務要做報告、跟部長請示，也可以在那個場合裡面。尤其涉及到其他相關單位的，像剛剛講的裸姆這一塊，這涉及到人的問題，像是戶口，這跟戶政司有關，或者會跟其他相關單位有關，就是會在那個部務會報裡面就可以討論。

發言人 A:所以等於這個部務會議，是把二級機關和它下面的三級機關大家一起找來，討論彼此之間希望可以配合當場大家一起談開來談嗎？

發言人 B:因為這個部很大嘛，包山包海很大業務多，所以也許社會師的業務就會跟兒童局有相關，或者是兒童局的保護業務跟內政部的家庭及性侵害防治委員會有相關，很多都必須要在那邊做一個報告，讓首長就是三級機關的首長他們也可以來協助、幫忙，這是部務會議裡面蠻好的一個功能。

一、訪談者：陳敦源、王千文、孟憲均、陳冠睿、游雅婷

二、受訪者：P7

三、訪談重點：

問：未來各部會設綜合規劃司能否解決署、局的政策直接進入政務人員決策體系的情況？

答：它不是負責主要的業務，不可能幫業務單位規劃，因為所有的法案、計畫一定是我們在提的。司處其實不管他幾職等，他的分工就是分開來的。跳過司處那一級，直接到政務系統決策的模式是 ok 的，目前這樣子並沒有甚麼不妥，除非是說部長或者政務官，他要比較去掌握政策，應該是他有比較強的幕僚。那個綜合規劃司，如果裡面的人沒有那概念也沒有用啊。例如跨部會的政策協調，我去協調，結果下面是派科長這些承辦人員，就會協調不好。你想做政策，但是政策跟執行又很難分，好像你越有權，越要去管，你就要做很多政策的規劃，那做很多就會變成這個問題了，就責任到底是在哪裡？我們兩個怎麼分工？下面有規劃，你又要去規劃，這會有一些衝突。那他一定還是會尊重那個三級機關，他不會以他的為主啊，因為這有責任的問題啊，如果又弄得不好，你會搞的很僵，部長也很難做，如果又很有意見，那他還是要出來協調啊。

問：這種跳空，就從實務上來看，根本就是一種分工，所以三級的署去跟二級那些司處，不一定要有關係？

答：如果署、局他們有什麼爭議的時候，是調和的問題。就署來講，他等於是二級機關的特業幕僚，二級機關裡面沒有一個對應的單位，因為就會等於你多了一個層級。可是當兩個特業幕僚有衝突的時候，實際上還是要回到部裡面，二級機關主秘以上的長官會出來協調。那協調的過程裡面，它會找內部單位當做他們的輔助幕僚，它只是做長官的幕僚，協調的機制還是在主秘

以上的層級。如果今天部設一個綜合規劃司(處)來講，在業務整個運作的分工上面，其實第一個公文出來，它一定會去審視說這個公文，哪個是居多的。如果假設涉及到兩個特業幕僚的時候，它就會要求一個單位先處理，然後彙整到綜合企劃司、處來做處置，還是次長要做裁決。輔助單位的部分，他其實只能去居中瞭解兩個單位的意見，然後跟上面報告。多了一個綜合企畫處，只是多了一個層級，幫他傳公文。

問：所以裡面有沒有辦法產生一個比較有系統的決策機制，不論在部長的身邊，或者就是綜合規劃司那種概念，來處理碰到的這種困境？

答：他只能相信那個首長而已啊，關鍵就是人的問題啦，你要把人用對。除非你有一套機制，就人的升遷輪調而言，你綜合計畫司這裡面的人都是待過業務單位這樣輪下去，不然它業務都比業務單位還不熟，他怎麼可能做綜合規劃？所以日本每一個位子大概不會待過兩年，都是一直輪調，然後就每個位子都要歷練過，縱使他辦綜企，他什麼都懂。他等於有一點政務官的機要幕僚，不純粹只是一個司而已，那我的幕僚就有各種人在裡面。其實部長他們都相信首長啦，協調、溝通，一般來講如果很清楚的業務就還還是信任你。不過我們目前運作下來，我們整個問題也還好，反正部長他也有個機制，他會叫你來報告，所以變成那個部長的領導很重要。

問：那主秘這個角色是什麼人來擔任？做什麼事？

答：在機關裡面，他其實是內部管理的總管、幕僚長，他主要是事務性的。那有些首長會委以他另外的任務，就是總務方面的採購那些事務的協調，或是單位之間的意見衝突上面歧見的謀合。對外部而言，因為他所有的會幾乎都會參加，他都可提意見，他也會揣摩長官是不是同意這個，如果長官授權過，那也沒有問題。然後再來就是說他的背景，如果他很懂某個專業，他就很有意見。

問：署的公文，好像不會到其他的司處先去跑，而是先丟到主秘？那主秘辦公室是誰在看？另外，參事算一個機制嗎？

答：跟我們一樣，如果簽到單位會會函。主秘辦公室有核稿秘書，但只是做文字的修改，除非她技能很強。有一些首長他是會透過那個參事室，就會做調節性業務的分工，決定負責哪幾個司的業務。這功能不一定每個部都有，因為有些部的參事室，他是負責一個專案的推動、規劃，去領導業務單位的一個小 team。如果首長授權參事開會，他拿著部長的令牌，因為他也是靠部長比較近啊，各單位也不敢派太低的層級。就是說在做整合協調，各單位就比較慎重了。這些人有經驗、官階也夠，很多當過司處長。

問：這些二級內部單位在沒有部長的授權之下，他不會提關於你專業的意見？從主秘的角度，下面的署長是十三，然後他是十二，他會不會有壓力？

答：那就要看主秘怎麼派出，或者次長他就會派去協調了。應該是還好啦，因為他拿到部長授權啦，那十二才會壓過十三。就行政倫理來講，他不會看那個職等，部的層級他就是長官。就像次長出來協調，如果他涉及到兩個專業不同，連次長都很難裁，還是要跟部長請示，其實不管部長只派主秘以上哪個長官出來協調，他一定是代表部長。

問：三級機關之間，可不可以自動、主動去協調，還是要往上報？

答：這個部分在幕僚作業的時候會先做連結，瞭解整體方向，還是要遵循一個首長的決策的部份，那當有兩個意見沒辦法協調的時候，就要拉到上面去做處置。

負責那個主要業務的主管他會開一個定期會議，代表資訊的溝通。他其實定位在，因為大家要分工合作，瞭解彼此做什麼事情，業務才不會重複，然後，我現在要找誰幫忙，我才能較清楚。因為中央部會分工分得很細，有純粹的資訊的共有、共享這些協調會議，我才知道你做什麼事情啊，才不會浪費時間。

一、訪談者 陳敦源、張智凱、孟憲均、游雅婷、陳冠睿

二、受訪者：P8

三、訪談重點：

問：署跟局的指揮監督有什麼不一樣？

答：我們今天講的分層負責，一個很重要的概念，我之所以任命三級機關的首長，重點是怎樣？他幫你分擔政務的決定，並不是說三級機關裡面我還要管他很多的事項。呈上來的公文只要沒有差錯的話就不要改他的文，你要尊重他是獨立機關的性質。其實三級跟二級它應該是一個互信的機制，你如果覺得政策裡面跟你不能夠符合的話，我覺得應該是說換首長。不要說既然是授權給下面機關去做決定，又不放心他能決定。這個情形就是說行政院各部會批的公文，送公文到行政院是由各處來處理，他經常過去沒有定位的時候，他是太上組織，太上部。所謂太上部的意義就是說他簽出的意見把部會的政策就否決掉了，我們公文設計是這樣的嗎？

問：它最常出現的領導統御的問題是甚麼？真的管不動？還是你專業沒有趕上？

葉：就警政為例，他是非常專業的。內政部長充其量他只能夠對警政的預算的部分，有一個分配的權力，另外對警政的高階人事安排也是有著墨的地方。那至於警政的政策部分，我覺得他跟部長應該是要配合。讓他很放手去做的應該是屬於計畫的政策面，不屬於政策的政策面。我講計畫的政策面是比如說，哪一個駐所要配多少人，這些設置的原則，應該都是屬於署裡面他自己比較單純的事項。那屬於比較政策性的層面，他才需要去跟部會首長有一個互動，我的想法是這樣的處理。因為他本身也是一個獨立性的機關，到底部

裡面要不要細部的去干涉他，我覺得應該有一個可以思考的重點。

問：還有一些人提到說，我都不能動，他又比我大，我甚麼事都非聽他的不可，真的有這樣的狀況？

答：這當然一定是可以換他啊，並不是說不能換他。他說他不能夠動他的理由是不是存在的。這個就組織的運作來講，他部會的首長一定能夠動的。反而是提出來的部分，長官不能夠信任的話，他要照他的想法，但是做了以後做不通他又要回到原來...他會發現你原來建議的才是對的，結果累了老半天回到他的原點。

問：那有很多可能是人的問題，他身邊的人對政策如果突然想影響的話，他會比在外面官階很高的人都還 **powerful**，因為他離部長比較近？

答：對。因為其實他在意的並不在於說他官階的職等，他今天接受你的話並不在於說你的官階比我大，他的重點是在誰比較接近決策核心。

問：綜合計劃處，什麼樣的人才能夠把部會裡面所有的事情都懂，他可以做那個位置，你可以找到這種人嗎？

答：這要學習啦，其實他是一個關鍵的職位。日本他在各省廳，你去翻開他的組織法，第一個單位是企劃處。為什麼？他沒有一個企劃室，他沒有辦法把部裡邊的計畫做一個整合，所以他會形成部長沒有人幫他 **take over**。部裡面的訓練很重要，但是跨部門之間綜合的能耐，你要從企劃單位去找。你一定要讓他歷練這個職位，讓他 **take over**。職涯你們在規畫的時候，你把人員下放到附屬機關，然後再拉回來，然後讓他每一個升遷的時候，他知道他的 **next step** 是什麼。我要到這個職能之前，我要具備那些能耐，那些是屬於專有的這個東西，我要落實他的話，以後大家很清楚，你知道這個遊戲規則，我看得出來我的 **next step**。

問：想聽聽您在我們所提這幾個方案的建議。

答：我會建議，制度化部會的會議。第二個就是說你的方案四，但這裡面你要讓他是權責相當，我授權給你，我相信你，但是你如果不能夠給我做到理想的話，OK 我把你換掉。所以你要有一個配套機制，部會應該要可以有適當的職位可以容納我更換的人，這樣首長才有這個權力，不然就會不知道要放到哪裡。那方案二的部分，他如果說部會裡面有調節性職位，可以做調整的話，其實他可以做的功用，過濾的部分經過他那邊去做處理，這是一個配套的機制。那參事的話老實說，你說要他懂下面所有專業的話，除非他幹過首長，不然他可能沒有這個能耐。第二個，沒有那個肩膀，他挑不起來。第三個，政策你要講 yes 很容易，你要講 no 喔那才是困難。我要贊同你計畫的話，我可以寫很多的點，但是我要反對你的部分的話，我要找出可以讓你心服口服的理由，你要跟人家說 no 那才是一個學問。還有你講說首長的更替有問題，你換掉這個人，雖然他回到另外一個職稱，但是他原來福利的部分還是不會變化。他只是不敢做決定，他做這樣決定他要應付很多的責難。那至於說把三級機關全部改為政務的，我覺得那不是長久之計，他會造成制度上的不穩定。你看看三級機關他很大的特性，他絕對是很中立的業務，他不會有很大的政策性的，所以為什麼會把他歸位在他是部會層級？最重要的就是說他業務非常中立，他不會有藍綠差別，不會有政黨色彩的差異，這個非常重要。

附錄九：中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究委託研究期末報告審查意見回應對照表

101年03月30日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>湯教授京平（政治大學政治學系）：</p> <p>本研究對於質性與量化資料之整合深具創意，抽樣設計細緻縝密，國外資料蒐集豐富，整體而言，研究方法堪稱嚴謹，惟資料呈現方式略顯混亂，請重行檢視修正。</p>	<p>針對第四章各小節進行歸納，在於第五章進行整合分析。</p>
	<p>本研究所引用之理論基礎資料似嫌老舊且薄弱，建議增加 rational choice 角度之論點（如 Horns（1995）討論機構設計之原理，某些局處有獨立機構設計、有相對獨立預算及升遷管道，而某些局處則被限制在相對緊縮範圍內），推論成立二級機關與三級機關之目的、區隔之原理、指揮監督之困難及制度設計之啟發等。</p>	<p>在 p.15，引入 Royston Greenwood 和 Danny Miller（2010）對於組織設計理論的最新補充觀點，補充加強本研究之理論基礎。</p>
	<p>黃副教授一峯（淡江大學公共行政學</p>	<p>謝謝您寶貴意見，本研究事實上已有進行信效度檢視，請</p>

	<p>系)：</p> <p>有關問卷調查方面，問卷題目似嫌過長，涵括概念包含不同層面易使受訪者混淆，迴歸分析資料宜先行確認信效度，抽樣對象為取其政策關鍵角色，以科長為主，惟三級機關組長編制功能不亞於科長，建議增列為調查對象。</p>	<p>參酌第 63 頁。</p> <p>之所以以科長而非組長做為調查對象原因有二：由於在科員政治下，許多政策方案擬定及政策互動科員有相當之參與；此外，抽樣的樣本數需求須達一定目標，故以科員做為調查對象。</p>
	<p>有關國外資料譯文部分，請重行確認；另資料文獻部分，建議增列以下文獻資料：</p> <p>(1) 為強化本研究政務人員與參事功能等人事措施之理論依據，建議增加國外高級文官制度之探討（如 policy partner 角色）。</p> <p>(2) 有關組織理論方面，建議增加 T. Parsons 之組織層級(策略、協調、技術)及 AGIL 理論。</p> <p>(3) 有關局、署區隔部分，建議增加英國 Executive Agency 建制之具體作法。</p>	<p>(1) 謝謝您之意見，本研究已於第 95、105 及 113 頁將各國高級文官制度作更清楚之探討。</p> <p>(2) 關於英國 executive agency 建制之相關介紹附註(21)於第四章第一節瑞典部份。</p>
<p>5.</p>	<p>有關研究發現與結論部分，建議加強論述方案內容，並增列相關配套措施，另為具體探究司與署之差別及其互動關係，建議挑選變革較大之部會，詳實討論迴歸分析所得署、局之資料。</p>	<p>謝謝您的建議，已做更正。</p>

6.	<p>陳副教授立剛（東吳大學政治系）</p> <p>本研究採用質性與量化之研究方法頗具創意，惟請補充說明研究報告第 58 頁之依變數與自變數，以及蒐集美國、瑞典及韓國等三個國家文獻資料之理由。</p>	<p>謝謝您寶貴意見，蒐集美國、瑞典及韓國做為觀察對象之理由除考量憲政體制背景外，亦參酌不同制度設計之具代表性國家，詳細內容已列於第四章第一節第 頁。</p>
7	<p>本研究內容偏重於一般性指揮監督原則之探究，缺乏分析特定部會（如內政部、財政部、經濟部及交通部等）專業功能、組織運作及權責分工等面向，建議研究團隊應以「司（處）」搭配「局」或「署」之組織運作類型化，並依據各類型組織運作模式，提出具體建議及配套措施。</p>	<p>以最終的 3 個分析途徑將署局分類，並於結論處輔以理論。</p>
8	<p>吳專門委員延君（內政部）：</p> <p>鑒於中央一級機關指揮監督模式會影響二級機關與三級機關之指揮監督關係（如國安體系對警政署、移民署及行政院災防辦公室對消防署等，均有一套監督體系），爰建議將此種指揮監督模式納入研究範疇。</p>	<p>謝謝您寶貴之意見，本研究已於第四章第二節第 123 頁加強論述一級機關對二級機關和三級機關的指揮監督影響。</p>

9	<p>鑒於不同人事制度會造成組織不同運作模式（如警消人事制度有別於一般公務人員人事制度等），爰建議將此種模式納入研究範疇。</p>	<p>謝謝您寶貴意見，本研究於第二章第二節已對不同人事制度會對組織不同運作模式產生影響進行介紹，然而，由於人事制度之更動配套措施變動過多，故本研究認為應於其他方面補強二級和三級的指揮監督關係。</p>
10	<p>理論上中央一級、二級及三級機關法規關係係一層級指揮一層級，惟實務上由一級機關直接指揮三級機關之跳層級指揮關係是否會影響整體指揮體系部分，請補充說明。</p>	<p>謝謝您寶貴之意見，本研究已於第四章第一節加強論述一級機關對二級機關和三級機關的指揮監督影響。</p>
11	<p>鑒於研究報告所提部分建議現已由各部會納入辦理，為提升二級與三級機關指揮監督關係，建議研究團隊宜建構更具體可行之建議。</p>	<p>以最終的3個分析途徑將署局分類，並於結論處輔以理論。</p>
12	<p>研究報告第45頁表7中央二、三級行政機關之指揮監督建制中，有關內政部二級機關業務單位國家發展委員會國土規劃及永續發展處是否為誤植，請釐清修正。</p>	<p>謝謝內政部吳專員寶貴意見，已將誤植資料刪除。</p>

13	<p>馮專門委員淑真（交通部）</p> <p>有關跨國比較部分，為使資料具參考價值，建議增列與我國憲政體制相近之國家。</p>	<p>謝謝您寶貴意見，蒐集美國、瑞典及韓國做為觀察對象之理由除考量憲政體制背景外，亦參酌不同制度設計之具代表性國家，詳細內容已列於第三章第一節第54頁。</p>
14	<p>鑒於研究報告所提六項政策建議係以當前組改調整作業原則為前提依據，爰二級機關對局、署不同組織類型之指揮監督應有所區隔。</p>	<p>在 p. 204-207 將最終的六項政策建議、三個分析途徑分別將「署」、「局」之指揮監督與予以區隔，並於 p. 219-227 結論處輔以理論。</p>
15	<p>有關政策建議述及運用綜合計畫司（處）提升對局專業監督能力部分，請明確論述綜合計畫司（處）與對口業務司（處）之分工協調機制。</p>	<p>謝謝您寶貴意見，本研究已於第五章第 221 頁加強論述綜合計畫司（處）對局專業監督之能力。</p>
16	<p>有關政策建議述及提升參事政策諮詢職能與籌設決策諮詢外部委員會部分，請補充說明上開二方案與二級機關對三級機關指揮監督之關聯性，並加強論述不強化二級機關業務司（處）之監督機制，而係仰賴調節性職務參事及外部專家學者組成之外部委員會之理由。</p>	<p>謝謝您寶貴意見，本研究已於第五章第 219-220 頁加以論述之。</p>
17	<p>報告第 208 頁雖述及組織改造後有六個三</p>	<p>謝謝交通部馮專員的寶貴</p>

	<p>級機關首長採雙軌制，惟未進一步說明三級機關首長列政務職或列事務職與二級機關運作上之差異，請補充說明。</p>	<p>意見，已將雙軌制機關階修正為四個。另三級機關政務、事務首長對於影響機關運作之差異，限於時間，之後將會予以補充說明。</p>
18	<p>有關政策建議述及任命政策配合程度高之三級首長為唯一可達成專業監督、最適授權及決策影響控制三項判準原則部分，實務運作上，不論三級機關首長為政務職或事務職，各部會首長依法均有隨時調整之權。另各部會首長於選任三級機關首長時，為利後續政策之推動與落實，必通盤考量其適任性，爰上開方案是否為本研究最有效之建議方案，請審慎衡酌。</p>	<p>本研究在 p. 225 說明「政務人員可配合其他五項方案針對希望增進的指揮監督盲點與機關特性，彈性地選擇運用」，因此在實際運用上此六項方案並非互斥不容共存，任命政策配合程度高之三級首長的方案，僅在專業監督、最適授權及決策影響控制三項判準原則部分，因為「部會首長依法均有隨時調整之權」以及「為利後續政策之推動與落實，必通盤考量其適任性」，因此較能符合上述三像判準原則，但並非建議各機關採此單一方案便可收指揮監督之最佳效果</p>
19	<p>有關報告述及組改四法部分，請將「組織基準法」修正為「中央行政機關組織基準法」（如 P22），並請詳加檢視修正報告誤繕處（如：P39 第 11 行「…除了僅於第二</p>	<p>謝謝交通部馮專員寶貴意見，文中已全數校正統一中央行政機關組織基準法用詞。另錯字跟語意不清處也</p>

	十五條四級機關業務單位定名修訂為「課」外…」，應修正為「科」；P173 第 18 行…「證物」任命，應修正為「政務」；P191 及 P 315 第 5 欄「避面」應修正為「避免」等)。	予以勘誤。
20	有關報告第 208 頁述及觀光署署長將採「雙軌制」部分，依據立法院第 7 屆第 7 會期司法及法制、交通委員會於 100 年 4 月 20、21 日聯席會議決議，觀光署署長列簡任第 13 職等，請釐清修正。	謝謝交通部馮專員寶貴意見，文中將交通及建設部觀光署採雙軌制的用語全數刪除。
21	<p>本會綜合計畫處</p> <p>第二章文獻回顧部分：</p> <p>(1) 第 22 頁有關完成行政院組織改造四法一節，鑒於 100 年 4 月 8 日立法三讀完成之「行政法人法」亦屬組織改造基礎法案之一，爰第 22 頁末段「…，此行政院組織改造四法，…」建請修正為「…，加上 100 年 4 月 8 日三讀完成「行政法人法」，行政院組織改造配套五大基礎法案已全數完成立法，…」。</p> <p>(2) 第 23 頁末段第二行「檔案接管及辦公廳舍調配」文字應修正為「財產接管及辦公廳舍調配」，第三行「…至 2012 年 1 月 20 日起，…」依三讀立法時程應修正為「…至 2012 年 1 月 20 日止，…」，且文末部分所提及 2012 年元旦將啟動之法</p>	<p>謝謝行政院研考會綜計處的寶貴意見，文中已依所提三點與以補正及勘誤。同時在表 7「中央二、三級行政機關之指揮監督建制」已大幅度修正，並加強論述。因限於時間因素，日後將隨立法院審議進度，逐步釐清修正。</p>

<p>務部等 5 部會，惟查自 101 年 2 月 6 日起尚有僑務委員會等其他已完成三讀立法、將陸續啟動之新部會，爰建議於文末應再補充相關論述，例如「另外，行政院人事行政總處、主計總處及公平會業於 101 年 2 月 6 日施行。至其他已完成立法之部會及所屬之施行日期規劃部分，文化部及飛安會定於 101 年 5 月 20 日施行；金管會於 7 月 1 日施行；通傳會組織法第 4 條、第 7 條及第 9 條已於 3 月 1 日施行，其餘條文則配合該委員任期於 8 月 1 日施行；外交部及僑委會定於 9 月 1 日施行，另財政部及教育部則定於 102 年 1 月 1 日施行。」，以完整呈現新機關立法進程現況。</p> <p>(3) 第 43-48 頁表 7「中央二、三級行政機關之指揮監督建制」所列各部會二級機關業務單位與附屬三級機關間之對應情形，部分對應關係尚待進一步釐清，諸如內政部其內部業務單位所列「國家發展委員會國土規劃及永續發展處」非該部之內部業務單位，自當與該部三級機關「國土管理署」無指揮監督關係，此顯為誤植，應予刪除，而海洋委員會所屬三級機關「海巡署」應兼具政策與執行角色，惟表內所列於海委會內部業務單位「海域安全處」對應，與現行針對三級機關「署」、「局」</p>	
---	--

	功能定位及與二級機關間指揮監督之組織設計原則有異，建請就表 7 內容再作整體檢視，並就第 44 頁末段之文字論述再檢討修正。	
22	鑒於 101 年 2 月 16 日本院重行函送立法院審議之勞動部、農業部、衛生福利部組織法草案，業已明訂未來勞動部、農業部、衛生福利部等新機關分別下設「職業安全衛生署」、「農業金融局」、「社會及家庭署」等三級機關，爰案內第二章文獻回顧、附錄一等相關文字或圖表內容，請再詳加檢視並予以增修(如第 47 頁、240-248 頁、279 頁等)。另附錄一「中央二級機關及其內部單位的調整情形」，其中國防部之組織架構圖(第 227 頁)，為求一致性，下方應增列「機關」、「任務編組」、「行政法人」等圖示說明；另國家發展委員會組織架構圖(第 257 頁)，考量其內部單位「法制協調中心」係屬輔助單位兼具業務單位性質，且輔助單位排序通案列為秘書、人事、政風、主計單位，爰架構圖中「秘書室、人事室、政風室、主計室、法制協調中心」之內部單位排序建議應修正為「法制協調中心、秘書室、人事室、政風室、主計室」，其餘部會之組織架構圖建請依上開原則全盤檢視修正。	謝謝行政院研考會綜計處的寶貴意見，文中所提要點大多已經修正。而附錄組織變革及說明的部分，限於時間因素，日後將隨立法院審議進度及相關文件公開進度，全部進行修正。
23	案內研究摘要、研究分析、研究結論與建	all

	<p>議等章節，所提及指揮監督運作之政策建議方案「活化「綜合規劃司（處）」之政策幕僚功能」一項，鑒於基準法第 25 條規定，二級機關委員會之內部一級業務單位稱「處」、二級機關部之內部一級業務單位稱「司」，爰該等文字應修正為「活化「綜合計畫司（處）」之政策幕僚功能」。</p>	
24	<p>第五章研究結論與建議部分，案內提及在組改之後我國有六個機關其首長任命將採政務、事務並列之「雙軌制」（第 208、212 頁），惟其中「交通及建設部觀光署」部分，經檢視 101 年 2 月 16 日行政院重行函送立法院審議之「交通及建設部觀光署組織法」草案，該署署長為事務官性質，非採前述之「雙軌制」，爰應予刪除，且其採用雙軌制之機關數係屬誤植，應修正為四個。</p>	<p>謝謝行政院研考會綜計處的寶貴意見，文中所提要點交通部馮專員亦有提出，文中已修正相關錯誤。</p>
25	<p>政策建議方案三籌設決策諮詢之「外部委員會」一節，依中央行政機關組織基準法第 6 條第 1 項第 3 款規定，委員會係二級機關或獨立機關用之。爰上開組織建議名稱修正為「外部諮詢會」或其他名稱為宜。</p>	all
26	<p>考量未來中央二級、三級機關之指揮監督機制，尚包含單一「司」其業務對應多個「署」、或多個「司」其業務均與單一「署」</p>	<p>謝謝您寶貴意見，本研究已於第五章結論部分 p. 225 加強論述此「多重委託」及「多</p>

	(或「局」)相對應之情形，爰建議再就前開不同態樣之指揮監督關係進行分析，並提供未來運作之相關政策建議。	重代理」的現象。
27	其餘文字誤植部分： (1) 第二章文獻回顧有關引用「研考會」部分，建請統一體例修正為「行政院研考會」。 (2) 第 240 頁第三行「國民年金間理會」應修正為「國民年金監理會」。 (3) 案內第 221 頁以下為附錄一至附錄八內容，爰該頁以下各頁右上角所標註「參考文獻」應修正為「附錄」(或分別標註為附錄一至附錄八)。	謝謝行政院研考會綜計處的寶貴意見，文中所提錯誤及名詞、格式不統一的部分已修正。
28	本會研究發展處 研究報告提要部分，應依「研究緣起」、「研究方法」、「主要發現或結論」及「建議事項及其主協辦機關」各大項撰寫，請補充修正。	研究報告提要已修改為四大項格式
29	本研究目的之一係研析「司(處)」搭配「局」或「署」之組織運作類型及各類型組織運作最適原則；另一項研究目的係研析並設計未來組改後，中央二級機關對所	在 p. 203-207 將最終的六項政策建議、三個分析途徑分別將「署」、「局」之指揮監督與予以區隔，並於

	屬各類型三級機關局署之指揮監督機制。惟本研究報告對於上開二項內容論述似有所不足，為有效回應本研究宗旨，建議研究團隊應從整體與多元角度，增加探討「司（處）」搭配「局」或「署」之組織運作類型，並依據各類型組織運作模式，提出具體建議及配套措施。	p. 219-227 結論處輔以理論。
30	研究報告第 196 頁、197 頁、198 頁及 209 頁述及政策建議方案部分，似與第五章政策建議內容重覆，請檢視修正。	已校正部分說明。
31	本研究全文計 212 頁，惟第五章研究結論與建議僅占 6 頁，結論過於精簡且薄弱，所提建議亦略顯規範性，似未能深入引用第四章內容進行推論與建議，請研究團隊將第四章重點，歸納彙整焦點座談、深度訪談及問卷調查之重要發現及結論，進行整體性推論並提出具體且切合之研究建議，俾使該研究發揮最大綜效。	謝謝您寶貴意見，已針對第五章結論部分加以補充。
32	將第四章至第六章個案分析結論與政策建議，併同納入第七章彙整並進行整體性推論，據以提出具體且切合之研究建議，俾使該研究發揮最大綜效。	謝謝您寶貴意見，本研究會加強論述第五章結論的部分，故不再增列第六章及第七章，以進行精簡及避免內容有重覆之虞。
33	有關研究建議部分，請區分立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機	謝謝您寶貴意見，本研究已於第六章 p. 226-227 增列計

	關，俾利實質檢討與改善。本項修正建議業於期中報告審查意見請研究團隊進行調整，惟仍未見修正。	畫立即可行、中長程建議，希望能對於未來組織改造能有實質助益。
34	有關國外文獻蒐集規劃美國、瑞典及韓國等三個國家，惟文中未敘明選擇這三個國家的理由，請再加強說明。本項修正建議業於期中報告審查意見請研究團隊進行調整，惟仍未見修正。	謝謝您寶貴意見，蒐集美國、瑞典及韓國做為觀察對象之理由除考量憲政體制背景外，亦參酌不同制度設計之具代表性國家，詳細內容已列於第三章第一節第54頁。
35	本研究報告研析瑞典之政府組織運作部分，出現「總理」與「首相」用字不一；另「agencies」意旨機關或機構，請釐清修正。	謝謝您寶貴意見，本研究已針對「總理」及「首相」用詞進行釐清，於103頁到110頁使用「總理」一詞使用語達統一。
36	請研究團隊將期中報告回應情形，補充納入附錄內容；另附錄五與附錄六標題重覆編列，請釐清修正。	已將期中回應情形增列至附錄，亦針對附錄五及附錄六標題重覆編列情形進行校正。
37	請研究團隊將深度訪談代號 P7、P8 及 3 場次焦點座談紀錄重點，補充納入附錄內容；另訪談紀錄中，代號 S2、S3、S4 及 P1 之紀錄重點出現重覆放置現象，且重覆放置之 P1 內容亦不一致，請釐清修正。	已將深度訪談重點放入附錄中，亦針對重覆放置之情形進行校正。

	<p>研究報告每「章」及「附錄」均應自單頁打印，單頁頁眉註明章名及附錄名稱，雙頁頁眉註明研究主題（如圖 3 與圖 11 之頁眉與頁碼未轉為直式，提要、目次、表次及圖次均未加頁眉，附錄頁眉與頁次亦不正確），請全盤檢視修正。</p>	<p>已校正。</p>
38	<p>為求表格內容詳實呈現，表格格式請以「跨頁標題重覆」方式處理(如第 311 頁、第 314 頁、第 315 頁、第 316 頁等)，請檢視修正。</p>	<p>已校正。</p>
39	<p>目次中各章名、附錄及參考書目等字樣應以「細明體」加粗打印，表次中之表號及圖次中之圖號亦應以「細明體」加粗打印，另部分格式如排版、錯漏冗字等疏漏錯誤（如第 54 頁、第 55 頁、第 209 頁、第 211 頁、第 223 頁至第 278 頁圖型應與內文圖型同方向等），請通盤檢視修正，以維持研究報告文稿品質控管並落實校稿作業，撰寫格式並請確實依本會所提供定型稿範本進行排版與校訂。</p>	<p>已校正。</p>
40	<p>有關期末審查意見回應對照表之回復說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。</p>	<p>已校正。</p>

附錄十：中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究正式施測問卷

刪除：附錄

中央二、三級機關間決策互動模式之評估

委託單位：行政院研究發展考核委員會

執行單位：政治大學公共行政學系

親愛的諸位先進，您好！

為了瞭解中央二級與三級機關間，在決策互動過程中的運作方式及現況，行政院研究發展考核委員會委託政治大學公共行政系進行這次研究。希望透過您在執行日常業務的經驗與觀察，依據現行中央二級與三級機關運作的實際現況進行填答，協助我們瞭解中央各部會在二、三級間的運作方式及差異，提供未來推動組織改造後之參考。本問卷完全採不具名方式處理，所蒐集之資料亦僅作為整體統計分析之用，請您放心作答。

組織改造的目的就在於降低組織內部的交易成本，促進決策互動績效的有效提升，進而提高民眾公共利益的維護。希冀藉由此次問卷執行之結果，能反饋現行組織改造設計之初衷，不斷提升我國政府行政效能水準。我們感謝您對達成這個使命的鼎力支持，我們也真誠希望得到您的指教。

格式化：間距 套用後：0 pt，
行距：固定行高 18 pt

謝謝您！

政治大學公共行政學系 陳敦源 教授 敬上

國立政治大學公共行政學系

計畫聯絡人 孟憲均 專案助理

聯絡電話： (02)2939-3091#51155

刪除：4

問卷說明

填寫前，請務必閱讀填寫說明

一、問卷目的

本研究接受行政院研考會委託，主要針對各部會二級與三級機關間運作的現況作一系統性的分析，並藉以提供日後改進建議。本問卷所蒐集的任何資料，**皆會以匿名的方式呈現在研究報告中，研究單位也絕不透露填寫人的資料來源**，敬請安心回答。

本問卷主要目的在探討中央二級與三級機關間，在決策互動過程中對於績效具實際影響成效的因素，以及瞭解在決策互動中，二級與三級機關間彼此間對於重要決策議題的認知看法與互動經驗。

二、填寫說明

問卷指涉關係：中央二級機關與三級機關間在決策制定上的互動關係。

問卷受訪對象：中央二級機關的科長暨相對部會的三級機關科長。填達時請依與二級或三級機關互動的經驗。。例如：

- 1、若您是二級機關的科長，請依您與所屬同部會下署(局)的互動經驗觀察。
- 2、若您是三級機關的科長，請依您與所隸屬部會下司(處)的互動經驗觀察。

本研究認為，不論您所處的機關層級為何，由於實際參與各機關層的運作，在長期互動下，對於上述二級與三級機關間的互動關係應有所觀察與體悟。在這樣的認知基礎下，不論您是二級機關的科長，或是三級機關的科長，均請依據平時的所見所聞，亦或是親身經驗，提供您對於二、三級機關間互動關係的個人看法。

問卷名詞界定：

(一)「**決策互動績效**」：係指您所屬部會在決策制定上達成政策目標的表現。

(二)「**我所服務的部會**」：不論您是二級或三級機關的科長，此處所指的部會均係指所屬的中央二級機關。如果您服務的三級機關為移民署，則對應的二級機關則為內政部；如果您服務的二級機關為交通部，則對應的三級機關為觀光局、公路總局、中央氣象局等。

(三)「**部會首長**」：係指您部會的部長或主任委員。

(四)「**政務領導**」：係指包括部長(主任委員)、副部長(副主任委員)、次長等。

壹、請依照您的想法與觀察，回答下述問題並進行勾選：

格式化: 內文, 縮排: 左: 0.85 cm, 凸出: 4.8 字元, 行距: 固定行高 17 pt

附錄

非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

我所服務的部會內……	1	2	3	4	5	6
43. 三級機關會努力宣揚本身機關的政績，希望能讓外界看見。	1	2	3	4	5	6
44. 三級機關會設法規避所屬業務產生的負面事件對部會整體的傷害。	1	2	3	4	5	6
45. 三級機關即便在專業上對政策有不同的看法，但對於二級機關的意見仍會尊重。	1	2	3	4	5	6
46. 三級機關會主動投注資源宣揚部會首長的政績。	1	2	3	4	5	6
47. 三級機關往往致力於滿足部會首長的個人需要。	1	2	3	4	5	6
48. 三級機關會盡力完成非該機關管轄，但由部會首長交辦的業務。	1	2	3	4	5	6
49. 三級機關在執行職務時，二級機關往往無法完全掌控。	1	2	3	4	5	6
50. 三級機關無法完全瞭解二級機關為達成目標所採取相關行動的意義。	1	2	3	4	5	6
51. 二級機關有多方的客觀資料可以判斷三級機關的表現。	1	2	3	4	5	6
52. 二級機關對三級機關表現的評量是非常精確的。	1	2	3	4	5	6
53. 二級機關非常積極地與三級機關互動，討論該三級機關的績效表現相關事宜。	1	2	3	4	5	6
54. 二級機關不會涉入三級機關設定績效目標的工作。	1	2	3	4	5	6
55. 三級機關與二級機關間在政策上常有意見不同的時候。	1	2	3	4	5	6

貳、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

我所服務的部會內……						
56. 二級機關有授權三級機關可以不需要二級機關的簽准，去制定決策並執行之。	1	2	3	4	5	6
57. 部會首長會要求三級機關負起規劃主要政策方案與活動的責任。	1	2	3	4	5	6
58. 會讓三級機關自我監測工作品質與矯正缺失。	1	2	3	4	5	6
59. 會允許三級機關自行決定業務執行的時程進度。	1	2	3	4	5	6
60. 政務領導者有非常好的部會願景建構能力。	1	2	3	4	5	6
61. 政務領導者有盡到應盡的責任。	1	2	3	4	5	6
62. 政務領導者能夠協調整合組織內單位與成員的活動。	1	2	3	4	5	6
63. 二級機關與三級機關能夠相互支援。	1	2	3	4	5	6
64. 二級機關與三級機關間的溝通是有效的。	1	2	3	4	5	6
65. 二級機關與三級機關間的資源配置是適當的。	1	2	3	4	5	6
66. 二級機關和三級機關為達成政策目標所作的工作分配是公平的。	1	2	3	4	5	6
67. 二級機關在作成工作分配的決策前，會傾聽三級機關的意見。	1	2	3	4	5	6
68. 二級機關制定與三級機關業務相關的決策時，會提供三級機關一個可以接受的說法。	1	2	3	4	5	6
69. 在二級機關和三級機關間的決策互動上，花了太多時間在	1	2	3	4	5	6

附錄

非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

開會。						
70. 在二級機關和三級機關間的決策互動上，花了太多時間在公文會簽。	1	2	3	4	5	6

參、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

我所服務的部會內……						
71. 透過二級機關和三級機關間的決策互動，其政策產出是符合民眾需要的。	1	2	3	4	5	6
72. 透過二級機關和三級機關間的決策互動，其政策產出符合業務上的專業原則。	1	2	3	4	5	6

73. 整體而言，我所服務的部會過去兩年內在二級、三級機關間的決策互動績效表現如何(「0」分表示毫無績效表現，「10」分表示績效表現非常好。)?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

肆、個人與工作相關之基本資料：

	非常不同意	不同意	有點不同意	有點同意	同意	非常同意
74. 有人說：「行政院組織改造後，三級機關（署）的公文應該先經過二級機關的綜合規劃司再轉呈部會首長」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
75. 有人說：「首長應該對三級機關的業務自主性給予充分的尊重」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
76. 有人說：「三級機關的權力太大，造成部會內部『諸侯割據』的現象，影響到部會首長的領導威信」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
77. 有人說：「三級機關的首長最好是政務任命」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
78. 有人說：「署局長的官等最好不要高過部會主任秘書」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
79. 有人說：「署局長的官等最好不要高過部會司處長」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
80. 有人說：「根據行政院組織基準法，三級機關（署）負責政策的規劃與執行，在二級機關內不設置對應的業務司處，但是這樣的設計會讓部會首長的指揮監督缺乏專業奧援」，請問您同不同意這樣的說法？	1	2	3	4	5	6
81. 有人說：「三級機關（署、局）直接跳過司處向首長會報，等於是架空司處在業務上的功能」，請問您同不同意這樣的	1	2	3	4	5	6

說法？									
-----	--	--	--	--	--	--	--	--	--

82. 請問您的性別是？

- (1) 男性。
- (2) 女性。

83. 請問您服務於哪個部會？_____ (請依據下列編號填入)

01. 內政部	11. 行政院文化建設委員會	21. 行政院主計處	31. 行政院海岸巡防署
02. 外交部	12. 行政院 勞工 委員會	22. 行政院消 費者保 護委員 會	32. 行政 新聞
03.	13. 行政院 青年 輔導 委員會	23. 行政院公 共工程 委員會	33. 行政 事 務 局
04.	14. 行政 院國 軍退 除役 官兵 輔導 委員	24. 行政院研 究發展 考核委 員會	34. 行政院金 融監督 管理委 員

- 格式化: 底線
- 格式化: 底線
- 格式化: 縮排: 左: 0 cm, 凸出: 2.01 字元, 右: 0 cm, 間距套
用後: 0.5 列, 編號 + 階層: 1
+ 編號樣式: 1, 2, 3, ... + 起
始號碼: 1 + 對齊方式: 左 +
對齊: 0 cm + 定位點之後: 0
cm + 縮排: 0.85 cm
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點
- 格式化: 字型: 10 點

中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究

		會			格式化: 字型: 10 點
.05.	15. 行政院	原子能委員會	25. 行政院經濟建設委員會	35. 行政院公平交易委員會	格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點
.06.	16. 行政院	大陸委員會	26. 行政院原住民族委員會	36. 中央選舉委員會	格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點
.07.	17. 行政院	國家科學委員會	27. 行政院客家委員會	37. 國家通訊傳播委員會	格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點
.08.	18. 行政院	農業委員會	28. 行政院體育委員會		格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點
.09.	19. 行政院	衛生署	29. 國立故宮博物院		格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點
.10.	20. 行政院	環境	30. 中央銀行		格式化: 字型: 10 點 格式化: 字型: 10 點

	保 護 署			
--	----------	--	--	--

84. 請問您服務於上述部會的哪個層級？

- (01) 司(處)
 (02) 署(局)。

85. 您本人的最高教育程度？

- (01) 小學 (02) 國、初中
 (03) 高中、職 (04) 專科 (05) 大學 (06) 研究所以上
 (95) 拒答

86. 請問您的出生年？

19_____年（請圈選西元年份後兩碼）。

87. 請問您在現在的職位總共服務多久？

_____年_____月。

88. 請問您的公務部門服務總年資是？

_____年_____月。

89. 您目前服務服務機關最主要的工作業務性質，比較屬於下列三類中的哪一項（請先從表二中選出一個類別，再從該類別中選出其中一項勾選）：

表一：業務類別

(A)公權力管制類	(B)公共服務類	(C)政府或個別服務機關內部類
<input type="checkbox"/> (01) 稅務 <input type="checkbox"/> (02) 社會保險與津貼核發 <input type="checkbox"/> (03) 檢察法務 <input type="checkbox"/> (04) 地政 <input type="checkbox"/> (05) 戶政 <input type="checkbox"/> (06) 證照發放 <input type="checkbox"/> (07) 金融保險 <input type="checkbox"/> (08) 檢查、稽查、檢驗 <input type="checkbox"/> (09) 治安執法、調查、消防 <input type="checkbox"/> (10) 其他：_____	<input type="checkbox"/> (11) 社會福利或榮民機構 <input type="checkbox"/> (12) 醫護院所 <input type="checkbox"/> (13) 民眾職業訓練 <input type="checkbox"/> (14) 教育與社教設施、活動 <input type="checkbox"/> (15) 文化設施、活動 <input type="checkbox"/> (16) 一般民間、產業輔導性 <input type="checkbox"/> (17) 觀光和公園設施、活動 <input type="checkbox"/> (18) 工程、交通建設與維護 <input type="checkbox"/> (19) 其他一般性民眾服務 <input type="checkbox"/> (20) 其他：_____	<input type="checkbox"/> (21) 各項幕僚輔助性 <input type="checkbox"/> (22) 研究性 <input type="checkbox"/> (23) 法規制度研議與解釋 <input type="checkbox"/> (24) 國營事業機構 <input type="checkbox"/> (25) 其他：_____

~~問卷到此結束，感謝您的填答~~