

全球政府組織與改造之研究

李 昌 麟*

摘 要

21 世紀是全球「知識經濟」競爭之新時代，各國政府為順應全球變革之趨勢，紛以政府組織改造做為國家發展之首要目標。我國為迎頭趕上，邁入已開發國家之林，依經發會共識，於 2001 年 12 月政府成立「改造委員會」，推動政府改造事宜，廣邀來自政府、學術及企業各界菁英代表擔任委員，確立政府改造之理念為「顧客導向、彈性創作夥伴關係、責任政治、廉能政府」，願景為「建立具全球競爭力的活力政府」，並設定目標為「興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造」，期能實現當前國家發展願景藍圖，建立具「高效能」、「負責任」及「應變力」的政府。內容涵蓋精簡行政組織、改進人事制度、強化服務機制及調整政府架構等多元目標。本文將以政府再造之經營理念、全球競爭力評比、政府組織改造、政府職能之轉變、各國政府組織改造等議題，分別加以探討。

關鍵詞：政府組織、政府改造、行政革新、政府治理

國立中興大學 

* 中興大學國際政治研究所專任副教授

壹、前言

為提升全球治理之競爭力，政府組織改造已成為世界各國優先推展之課題。我國為因應國內外情勢之變遷，期能迎頭趕上，邁入已開發國家之林，政府於 2001 年 8 月召開「經濟發展諮詢會議」，並成立「政府改造委員會」，¹積極推動政府改造事宜。

2004 年 6 月，中央行政機關組織基準法公布施行，依規定：未來中央行政機關所屬部之總數以 13 個為限，各委員會以 4 個為限，²以達成我國政府組織與員額精簡化之目標。「行政院組織法」修正草案，亦於同年 9 月經行政院會議正式通過，並送請立法院審議³，草案中確認未來行政院組織架構與 13 個部、4 個委員會之名稱，未來政府部門將設「內政及國土安全部」、「外交及僑務部」、「國防及退伍軍人部」、「財政部」、「教育及體育部」、「法務部」、「經濟貿易部」、「交通及建設部」、「勞動及人力資源部」、「農業部」、「衛生及社會安全部」、「環境資源部」、「文化及觀光部」等 13 個部，及「行政院國家發展及科技委員會」、「行政院海洋委員會」、「行政院原住民族委員會」、「行政院客家委員會」等 4 個委員會，以及中央銀行、公平交易委員會、中央選舉委員會、金融監督管理委員會，並於未來成立通訊傳播委員會等 5 個獨立機關。國立故宮博物院則改隸總統府。行政院置不管部之政務委員 9-11 人，且為強化政策協調整合功能，委員會的主任委員由政務委員或其他相當政務職務人員兼任。鑒於政府組織與改造對國家未來之發展具深遠之影響，本文特以全球政府經營與管考之角度，探討與政府組織改造相關之議題。

貳、政府組織再造之經營理念

¹ 參考《研考引領、創新導航》，行政院研究發展考核委員會，2004 年 3 月，頁 37。

² 參考「中央行政機關組織基準法」，國家文官培訓所提供，2004 年 5 月。

³ 參考「行政院組織法」修正草案，「行政院」網站。

二次世界大戰後，世界國家皆大幅擴張政府組織以實現「福利國家」理想，但經 1970 年代政經情勢改變，1980 年代福利國家政策卻因過度推動，產生「民主超載」(democratic overloading)之隱憂。因此學者遂倡議政府管事愈少愈好，並呼籲尊重人民權利及市場機能，政府便引進市場機制與民間力量，試圖以績效管理、參與管理、契約管理、責任管理等管理工具的改革，將企業部門成功的經驗移轉至政府部門，並重新思考政府業務的轉型，以解決官僚體制僵化與無效率⁴。

現代政府組織管理學大師奧斯本與蓋伯勒 (Osborne, D. and Gaebler, T.) 合著《新政府運動》(Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector.)⁵ 強調：如何使政府組織更符合時代需要，使政府從「官僚型政府」轉為「企業型政府」：「現代政府應如同企業型一般，便利為民，可為人民解決許多問題，尤其，在思索政府組織之興革時，無須爭論政府應多做才好，還是少做才好，而是討論政府應如何做才好」。綜合言之，世界各國進政府組織再造之經營理念如下⁶：

- (一) 行政職能係以「績效成果」為主，而非僅是「依法行政」而已。
- (二) 引進「市場競爭機制」，如：民營化、組織重組等，以加速公共財的生產與傳輸。
- (三) 落實「顧客導向」理念。
- (四) 重新定位政府角色，政府係以領航為主要職能，政府毋需汲汲營營於操槳工作。
- (五) 解除過時法規與管制。
- (六) 授能組織成員。
- (七) 重塑行政文化。

⁴ 參考《政府改造》，行政院研究發展考核委員會，2003 年 12 月，《導論 IV-V 頁》。

⁵ Osborne, D. and Gaebler, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector. MA: Addison-Wesley, 1992.

⁶ 參考葉維鈺，《政府改造與展望》，國家文官培訓所，2004 年 6 月。

希臘哲學家赫約克里特斯 (Heraclitus) 名言:「只有改變是不變的」(change alone is unchanging)。傳統文明的價值創造，原是透過有形的手段來實現，21 世紀文明已漸轉為透過知識與智慧無形手段創造，使得全球人類變的更聰明，人的思想變的更敏捷，行動變的更快速。新世代來臨，面臨「文明知識化、知識文明化」的全球知識經濟挑戰，政府須與知識文明同時脈動，逐步演化成知識導向與知識密集的國家專業系統，並提升國家政策能力。同時，政府應透過系統化、制度化及機動化之研發創新，促進政策創新，進而制定新國家永續發展核心競爭策略。總而言之，政府須智慧化、創意化及知識化，方能處理與 20 世紀完全不同的全球競爭環境（請參考表 1）。

表 1：20 與 21 世紀政府組織比較

	20 世紀政府組織	21 世紀政府組織
人力資本	人力是成本，須受監督與控管	人力是資產，須重培養與開發
職務系統	分割的，重企業導向與個人化任務	合作的，重知識導向與專案
科技系統	重設計與控管，儘量減少人為錯誤	科技與國家系統整合，重知識科技
領導系統	資深主管與技術專家為主	分散各個階層
世界觀	傳統的世界觀	未來的世界觀
規劃能力	中央政府規劃	各級政府創新與動態規劃
衝突	固定的、可預測的	不斷改變的
政府管理	以施政輸入為基礎	以施政績效產出為基礎
預算資本	政府編列預算	運用市場與價格導向之機制
組織資本	各自獨立的機關與相互競爭之組織	共同合作之組織
資訊系統	分離式與不流通：封閉式結構	跨界流通：開放式結構

參考：林嘉誠，《知識型政府》，行政院研究發展考核委員會，台北，2004 年 2 月，頁 483。

如前所述，面對 21 世紀科技化、國際化、民主化及多元化競爭的新時代，政府應如何藉由智慧資本與精緻管理技能，努力研發創新，以提升國家競爭力？如何建立國家創新系統，擺脫舊式官僚習性，以強化國家品牌與國際形象？

參、全球競爭力評比

世界經濟論壇 (World Economic Forum) 針對全球 80 個國家進行競爭力指標評比,評鑒標準係以「成長競爭力」(Growth Competitiveness Index)與「個體經濟競爭力」(Microeconomic Competitiveness Index) 2 大指標為主:

一、成長競爭力指標:評估一國短、中、長期表現。指標分 3 項次指標評比:「科技」、「公共政策」及「總體經濟環境」。

二、個體經濟競爭力指標:以個體經濟學為出發點,平均每人 GDP 作為衡量基礎,將一國生產力現況與經濟能力表現出來。指標又分 2 項次指標:「公司營運與策略」與「國家商業環境品質」。(請參考表 2 至 7 各國排名先後情況)。

表 2: 東亞國家 2001 年經濟發展實力對照表

	人口 (千)	PPP 比	失業率	財政赤字	國民儲蓄率	投資 (每萬人)	通貨膨脹率	外銷 GDP 比	進口 GDP 比	
中國大陸	數目	1271200	4329	3.6	-2.5	38.9	37.4	0.7	23	21
	排名	1	62	9	40	2	1	7	49	66
日本	數目	126800	27101	5.03	-8.1	27.6	25.83	-0.7	9.7	8.4
	排名	8	10	23	77	16	12	3	73	79
南韓	數目	47700	18149	3.7	-1.3	28.96	26.99	4.1	35.6	33.4
	排名	20	26	10	31	11	10	41	26	37
台灣	數目	22400	22559	4.58	-6.4	24.92	19.2	0	43.5	38
	排名	32	21	18	71	25	55	4	19	30
香港	數目	6700	25581	4.93	-5.0	33.2	25.82	-1.6	117.3	124.2
	排名	53	15	21	60	7	13	1	2	2
新加坡	數目	4100	23250	3.33	1.98	51.5	29.21	1	138	131.5
	排名	65	20	7	8	1	4	8	1	1

註: GDP (國內生產毛額)、PPP (每人實質購買力) 以美元計算。

參考資料: 葉維銓,《政府改造與展望》,國家文官培訓所,2004 年 6 月。

表 3：21 世紀東亞國家成長競爭力評比

國家	2002 年	2001 年	差異
台灣	3	7	4
新加坡	4	4	0
日本	13	21	8
香港	17	13	-4
韓國	21	23	2
中國	33	39	6

參考資料：葉維銓，〈政府改造與展望〉，國家文官培訓所，2004 年 6 月

表 4：21 世紀全球成長競爭力前 10 名國家評比

國家	2002 年	2001 年	差異
美國	1	2	1
芬蘭	2	1	-1
台灣	3	7	4
新加坡	4	4	0
瑞典	5	9	4
瑞士	6	15	9
澳洲	7	5	-2
加拿大	8	3	-5
挪威	9	6	-3
丹麥	10	14	4

參考資料：葉維銓，〈政府改造與展望〉，國家文官培訓所，2004 年 6 月

表 5：「成長競爭力」次指標：東亞國家評比

	科技			公共政策			總體經濟環境		
	2002	2001	差異	2002	2001	差異	2002	2001	差異
台灣	2	4	2	27	24	-3	6	15	9
日本	5	23	18	25	19	-6	29	18	-11

新加坡	17	18	1	7	6	-1	1	1	0
南韓	18	9	-9	32	43	11	10	8	-2
香港	32	33	1	13	10	-3	3	4	1
中國	63	53	-10	38	49	11	8	6	-2

參考資料：葉維銓，〈政府改造與展望〉，國家文官培訓所，2004年6月

表6：「個體經濟競爭力」次指標：東亞國家評比

	公司營運及策略			國家商業環境品質		
	2002	2001	差異	2002	2001	差異
日本	7	8	1	17	16	-1
新加坡	14	15	1	5	9	4
台灣	16	20	4	13	21	8
南韓	21	26	5	23	29	6
香港	24	21	-3	16	17	1
中國	38	39	1	38	46	8

參考資料：葉維銓，〈政府改造與展望〉，國家文官培訓所，2004年6月

表7：我國公務員統計表〈1986至2000年〉

年度別	全國公務人員總數(人)(A)	全國公務人員成長率(%)	全國人口數(千人)(B)	公務人員占全國人口比率(A/B)(%)	全國就業人口數(千人)(C)	公務人員占全國就業人口比率(A/C)(%)
1986	499909		19509	2.56	73733	6.45
1987	507238	1.67	19725	2.57	8022	6.32
1988	530068	4.50	19959	2.66	8107	6.54
1989	552519	4.24	20157	2.74	8258	6.69
1990	569768	3.12	20401	2.79	8283	6.88
1991	574658	0.86	20606	2.79	8439	6.81
1992	532976	3.19	20803	2.85	8632	6.87
1993	607457	2.44	20995	2.89	8745	6.98

1994	612514	0.83	21175	2.89	8939	6.85
1995	618170	0.92	21657	2.89	9045	6.83
1996	622699	0.73	21525	2.89	9068	6.87
1997	625753	0.49	21743	2.88	9176	6.83
1998	602396	-3.7	21929	2.75	9289	6.49
1999	599134	-0.54	22092	2.71	9385	6.38
2000	602407	0.55	22277	2.70	9494	6.35

資料來源：《銓敘統計年報》，銓敘部編印，2000年6月；葉維銓，《政府改造與展望》，國家文官培訓所，2004年6月。

肆、政府組織改造

長期以來，我國因厲行威權體制，使得政府組織過於膨脹，行政組織非正常化。整體而言，我國政府組織主要缺失如下⁷：（一）組織層級太多，疊床架屋，職能與權限劃分不清；（二）機關名稱紊亂，體例不一；（三）組織規模缺乏標準；（四）組織過於以法律規範，缺乏彈性；（五）幕僚人員偏多。

然而，為改變我國早期威權治理之形態，近年來，政府企圖以「企業型政府」理念，推動政府改造。其範圍涵蓋政府機關，參與成員包括政府行政層級，執行成員則橫跨公、私部門，並期以治本途徑，研修不合時宜法規，增訂符合時代潮流與人民需求之規章。此外，政府冀望建立民主法治制度，針對民眾需要與滿意度，作為政府施政成效評估考量，並以前瞻、創新觀點，進行政府體制結構性調整。2001年8月政府召開「經濟發展諮詢會議」，並成立「政府改造委員會」，特針對政府組織進行總體檢，期能為全民打造一個具有全球競爭力的新政府⁸。我政府進行組織改造的思維與策略為何？改造工作如何進行？值得進一步探討。

⁷ 參考葉維銓，《政府改造與展望》，國家文官培訓所，2004年5月。

⁸ 參考胡勝正，《台灣經濟的挑戰與出路》，行政院經濟建設委員會，2004年9月。

一、組織改造的思維與策略

我政府主要參採各國政府改造之經驗，揚棄傳統大有為政府概念，而朝小而美、小而能的政府來改造。簡言之，民間可做的原則上政府不做，地方政府可做的原則上中央政府不做。因此，在組織改造之策略上，先依去任務化、地方化、法人化及委外辦理等改造方式，依次檢討組織與業務瘦身的可能性。如經檢討業務仍有必要由行政機關實施時，則就組織與業務進行整併塑身。⁹

（一）「四化」改造策略

政府組織改造工作，強調先全面檢討機關職能，施行「四化」改造策略，再將仍須由中央政府機關繼續辦理之業務，依事權統一、功能強化、效率提升等標準，進一步檢討整併現行之機關組織。所謂「四化」¹⁰，亦即：

1. 將不應該由政府繼續辦理者「去任務化」；
2. 宜由地方自治團體辦理者「地方化」；
3. 不宜由傳統行政機關實施者「行政法人化」；
4. 須借重民間效能者予以「委外化」。

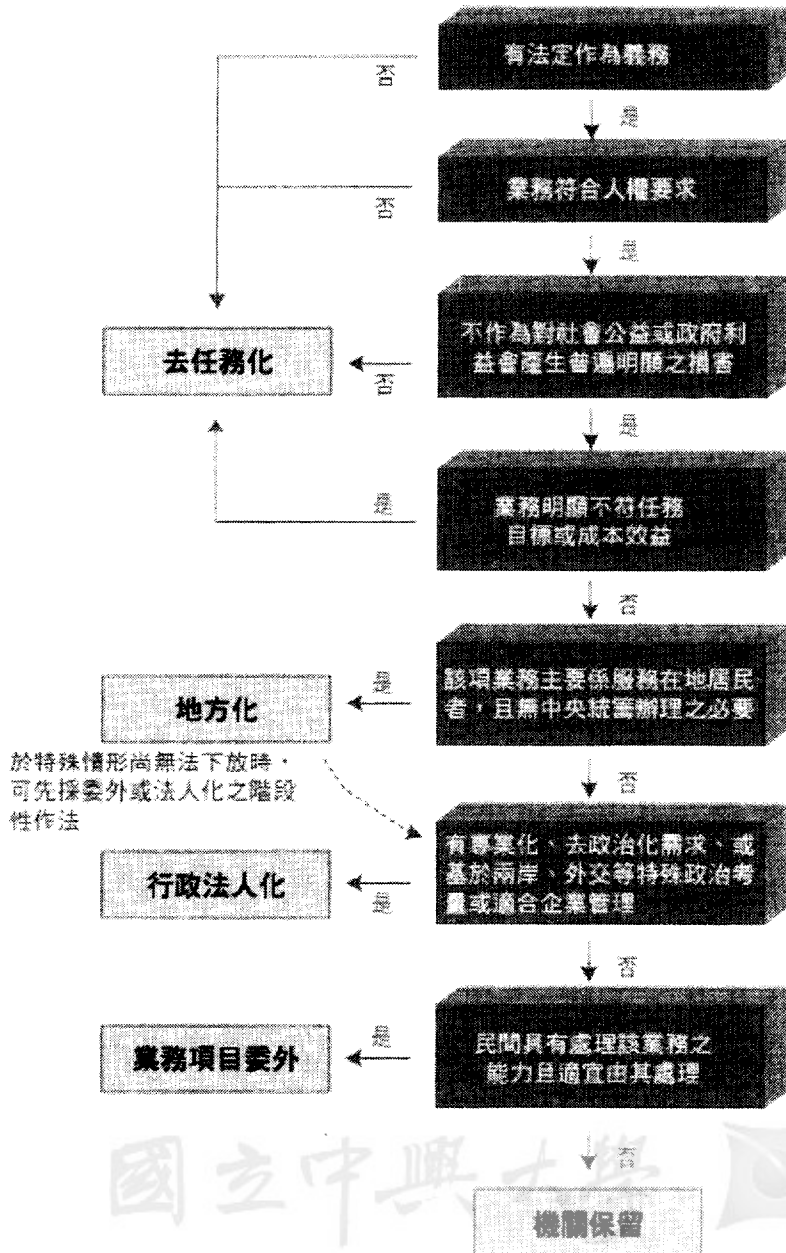
〈二〉「四化」改造策略與業務檢討流程

政府機關「四化」改造策略與業務檢討流程，請參考下圖 1、2（資料來源：行政院網站）。

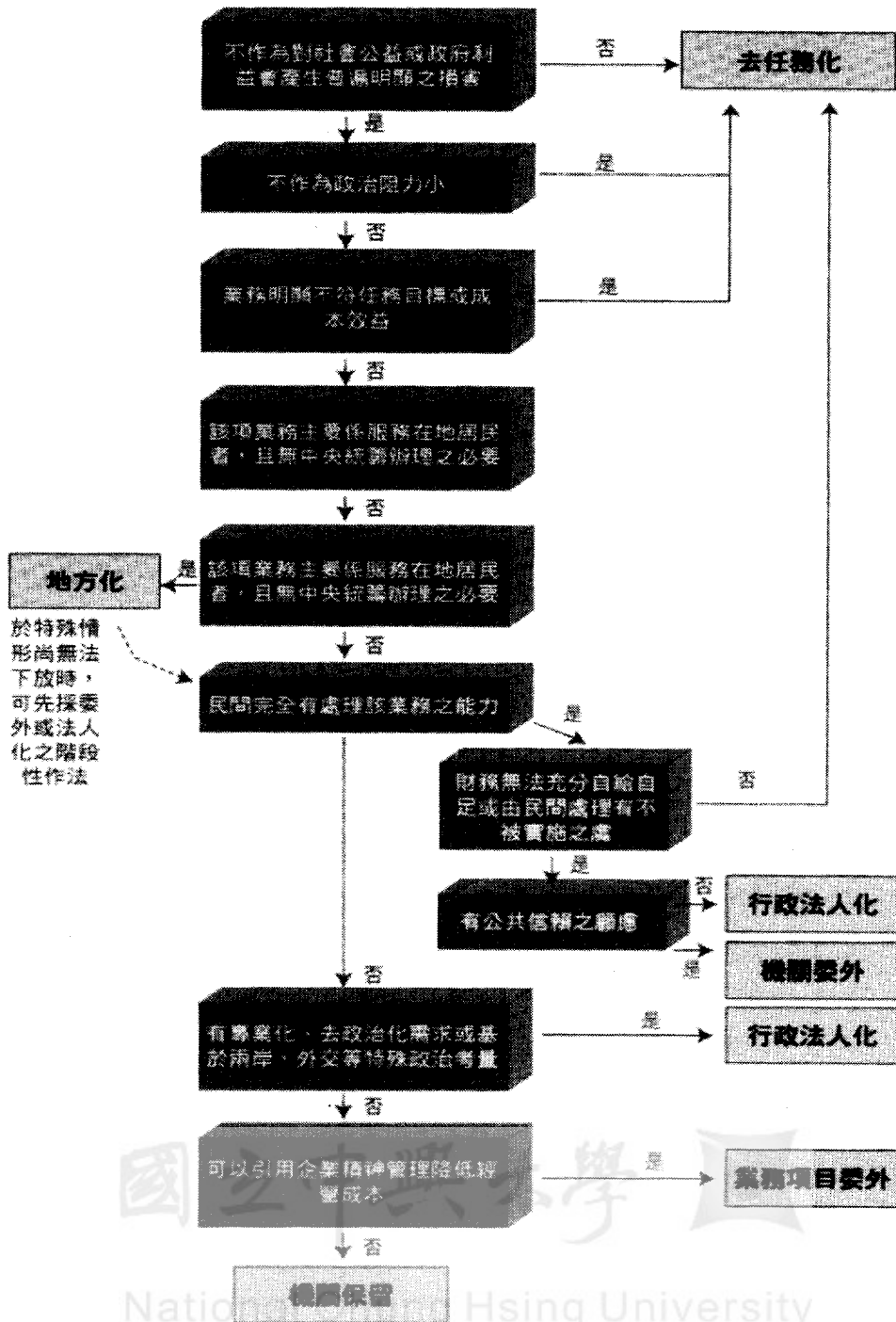
⁹ 參考「行政院」網站資訊。

¹⁰ 同前註。

機關業務檢討流程----涉及公權力本質之業務



機關業務檢討流程----不涉及公權力本質業務



二、政府組織改造整體配套標準與措施

分成三大方面¹¹：

(一) 人事方面

政府組織改造工作在人事配套方面的標準，主要建置於下列各項原則：

1. 政府推動「新政府組織運動」必對現公務體系帶來衝擊，惟以務實改革為前提，未來無論人員精簡或行政法人建置之推行，皆以不影響公務人員現有權益為準。
2. 公務人員第二專長：包括專長轉換訓練，且不限職系轉換等。
3. 公務人員總量控管，以降低固定人事成本，不讓國家財政與納稅人蒙受損失。
4. 改善公務人員制度。尤其，重建考績制度，以確保公平性。
5. 配合國家發展需要，增加對政務人員的倚重，以強化國家政策的品質與內容，提昇國家發展之宏觀與前瞻性。
6. 在具體人事措施方面，則已有行政機關精簡專案、優惠退離、專長轉換訓練，以及配合獎勵措施等。

(二) 經費方面

1. 以績效評鑑制度，作為政府分配整體預算資源參據：參考英美等國，績效評鑑制度的有獎有罰，確是活化公務機關管理文化的良方。目前行政院已訂定「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，藉由衡量指標以評估各機關預算執行、顧客滿意度、提升服務水準、降低服務成本、組織任務及相關業務等施政執行績效，提供行政院辦理計畫及概算審議參考。
2. 管考組織調整過程經費與財產的移撥：配合政府組織改造，制定「行院組織改造經費配套措施」，提供各機關業務功能檢討「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」及「委外化」等不同型態所需經費配套，並於組織調整期程，妥善規劃各機關預算編列、預算執行及決算編製等事宜，包括預算編列之立法監督、預算執行之彈性，會計資訊之公開透明、經費

¹¹ 參考「政府組織改造」網站資訊。

支用之程序簡化及決算之最終審定等，適時提供必要之規範或鬆綁。

(三)、法制方面

為順利進行組織改造，政府優先推動行政院組織改造工作，已於2002年4月與11月完成「中央政府機關組織基準法草案」、「中央政府機關總員額法草案」、「行政院組織法修正草案」及「行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」組織改造四法送請立法院審議¹²。各機關並已依據四法案之內容預作組織改造規劃與準備。2004年6月，中央行政機關組織基準法業經總統公布施行¹³。

除組織四法外，考量法制之功能與階段控管之需求，故在法律建制上，亦需從兩方面著手：

1. 建立「應廢止法規檢討機制」：檢討不合時宜之法律、法規命令及行政規則等。
2. 建立「法案整體控管機制」：期從法案控管，確保組織改造精神的貫徹，且對於相關法規的修正內容或進度，亦能有效掌控。

伍、政府職能之轉變

學者江明修於1998年，曾針對世界政府組織改造之趨勢做了一番調查，並從其中以「官僚型政府」與「公民型政府」之典範為題材，詳細區分與比較兩類政府之形態與特徵。江明修認為「官僚型政府」與「公民型政府」職能皆具備如下22項特徵¹⁴：

一、「官僚型政府」之特徵：

- 1、政府注重計畫、議題、宣示和目標。
- 2、政府變革需經由權威的推動方能獲致。

¹² 參考林嘉誠，《政府改造》，行政院研究發展考核委員會，2003年12月，頁46。

¹³ 參考《總統府公報》，第6582號，2004年7月。

¹⁴ 參考江明修，《非營利組織與公共服務：公民社會協助政府再造之道》，人事行政123期，頁18-23。

- 3、採制度化的方式來推動協助和服務。
- 4、傾向建立強大的中央政府。
- 5、強調統治他人或與他人對立的權力，採取你輸我贏的取向。
- 6、視政府為一獨斷的政府。
- 7、政府職能投機、炒作、權力分贓。
- 8、獨尊男性的、理性的、線性的取向。
- 9、侵略性的領導者和被動的部屬。
- 10、以政黨或議題焦點來決定政治。
- 11、在務實與理想間游移擺盪。
- 12、強調不干涉的自由。
- 13、政府扮演慈祥的父母或訓誡的家父長角色。
- 14、意識型態上呈現左派和右派的對立。
- 15、視人類為大自然的征服者，強調剝削自然資源的觀點。
- 16、注重外部的、強加的改革。
- 17、注重計畫能否迅速定案，是否具有立竿見影的效果。
- 18、講究設置各種防弊性機構、計畫、部門。
- 19、在個人與社群間選擇最佳利益。
- 20、注重一致和順服。
- 21、將人類經驗分割為各個不相統屬的層面。
- 22、牛頓的、機械的、原子式的宇宙觀。

二、「公民型政府」之特徵：

- 1、著重新展望，抗拒僵硬的計畫和時間表。
- 2、變革係來自共識或來自領導人的激發。
- 3、鼓勵個人性的協助和志願主義，以補足政府的角色，強化自主與互助的網路。
- 4、傾向於將中央政府的權力作水平式的分配，使中央政府只履行有限的功能，其作用只仿若「票據交換所」。

- 5、強調與他人共享權力，採取共贏的走向。
- 6、視政府為由人民共識所建構而成，其存在的意義在追求變革。
- 7、尊重他人的共治。
- 8、兼重理性與直覺，重視非線性的互動和動態的系統模式。
- 9、領導者和部屬處在一種動態的關係上，彼此互相影響。
- 10、以世界觀和對現實的展望來決定政治。
- 11、兼重務實與理想。
- 12、強調積極創造性行動。
- 13、政府扮演醞釀成長、創造、創作、轉變、整合的角色。
- 14、使保守和自由的兩極綜合為一個激進中心。
- 15、視人類為大自然的夥伴，強調維護自然生態的健全。
- 16、認為改革成功的重點在於個人的轉化。
- 17、注重方案知識是否具有前瞻性、長期的回應性、倫理性、彈性。
- 18、鼓勵實驗、經常從事評估，重視彈性、組成針對問題狀況的委員會動自我終止的計畫。
- 19、個人利益和社群利益乃相互依存的關係。
- 20、勵多元與創意。
- 21、調科技整合性和健全性，追求政府各部門之間的關連性和互動。
- 22、現代物理學流動觀點為宇宙觀。

陸、各國政府組織改造

自 1980 年代以來，多數國家致力政府組織改造與行政革新，不遺餘力。而美國、英國、德國、紐西蘭、日本、韓國、及中國大陸等政府組織改造之作法，有其不同的經驗與特色，分述如下：

一、美國

美國自 20 世紀起，歷經多次政府改造計畫。1990 年代美國學者歐斯勃尼

(Osborne) 與蓋勃勒 (Gaebler) 合力提倡美國「新政府運動」, 當時, 柯林頓政府遂進行政府改革, 改革期間, 尤以 1993 年「國家績效評估報告」(Report of National Performance Review, NPR), 最讓美國人稱道。柯林頓 (Clinton) 政府推動政府改造, 主要目標是: 「使政府做得更好, 花得更少」(Making the government work better, but cost less.)。當時美國政府並提出 5 項基本原則: (一) 政府縮減不必要支出; (二) 強調政府服務創新; (三) 對政府官員充分行政授權; (四) 幫助地方社區解決問題; (五) 追求政府卓越。

美國推行「新政府運動」作法, 不僅跨越國界、公私領域部門、美國各州與地方政府等, 更進行降低政府成本, 提高行政效率的政府改造工程。美國於 1993 年更以政策革新, 通過政府績效與結果法案 (Government Performance and Results Act), 進行政府部門「全面品質管理」, 亦就是績效管理與評估。同時, 政府並推動政府部門民營化、解除公共服務領域管制, 鼓勵民間參與公共服務及擴大政府業務委外等政府改造工作¹⁵。

二、英國

英國自 1979 年保守黨政府首相柴契爾夫人 (Madame Thatcher) 執政起即進行歷來最重要的政府改造。梅傑 (Major) 繼任首相後, 持續政府改造, 主要策略與做法如下:

(一) 在推動政府改造 5 年內, 裁減文官人數近百分之 50。

(二) 建立財政管理改革系統 (Financial Management Initiative, FMI), 落實責任式管理。

(三) 1988 年進行大規模政府改造方案: 「續階計畫」(The Next Steps)。此計畫將政府功能分為政策功能與服務傳送功能, 目的在使政府更具責任與效率。政策屬部長掌管, 服務傳送則屬獨立執行機構 (Free-standing Agencies) 負責, 同時, 並以商業化標準引導政府服務。計畫目標是將百分之 75 的政府官員轉移至執行機構中, 使政府 4 分之 1 人力在中央負責政策規劃, 而 4 分之 3 人力

¹⁵ 參考林嘉誠, 《政府改造的檢討與展望》, 收錄於《政府改造》, 台北: 行政院研究發展考核委員會, 2003 年 12 月, 頁 6-7。

負責政策執行。

(四) 英國政府廣為進行國營事業民營化，目前仍進行運輸與教育部門民營化。此外，政府大量鬆綁法令管制，並解除國有獨佔事業等。

(五) 1991 年政府實施公民憲章 (The Citizen's Charter)，要求政府官員致力服務創新、對人民承擔更多責任、公開服務標準以接受全民監督、將英國人民納入政府顧問機制、並建立獨立申訴制度等，以使英國政府更具行政效率、現代化及人性化¹⁶。

三、德國

德國政府為維持全球經濟主導之地位與提升國際經濟之競爭力，並達成政府去官僚化，減少政府控管，減輕政府財政負擔及法規簡化為目標，於 1995 年成立「政府瘦身諮詢委員會」，委員會成員含聯邦政府、邦政府、地方政府、公務人員聯盟、議會、企業界、商會、學界等代表。委員會依政府組織改造既定政策，向總理提出諮詢報告如下：

〈一〉、減併政府內部管理層級：如內政部涵蓋五個層級，檢討層級簡化，取消科室層級，進行扁平化組織改造。

〈二〉、對政府法令之檢驗，提出 10 項檢驗標準：政府法令繁多，須進行精簡，以提升行政品質，並使法規透明化。10 項檢驗之標準為：

1. 德國政府對法規訂定後須交法務部審查，其審查標準：法規訂定是否確實有需要，有必要存在？
2. 有無替代方案？
3. 定要由聯邦政府執行麼？
4. 定要用法律來實施？
5. 是否現在定要執行？
6. 如法規施行是否規定太多，有無需要刪減？
7. 法規施行時間多長？須精確設定時效。

¹⁶ 同前揭書，頁 7-8。

8. 法規經推出後，民眾是否能接受與認知？
9. 法規是否能實際運作？
10. 對於法規訂定之成本效益，是否已考量週全？

〈三〉、政府業務簡化：德國政府組成一個評審會，依如下 4 個層面做為評審依據：

1. 政府業務有無實施之必要性？
2. 政府財政有無能力負擔？
3. 業務是否可裁併或撤銷？
4. 就法律層面言，業務重疊或績效不彰等即撤銷。

〈四〉、政府組織人事精簡：依德國聯邦政府人事部門統計：1993 年德國聯邦政府公務員計 25000 人，至 2001 年減少至 19000 人，換言之，德國政府每年人事精簡比率為 1.5-2%之間，而主要做法採公務員退休後出缺不補方式¹⁷。

四、紐西蘭

紐西蘭政府改造之重點如下：

〈一〉、政府部門結構性改革：政府檢討規模較大且已長期設立的政府部門，或予裁撤，或改以國營事業方式經營，包括紐西蘭政府能源部、就業與發展部、森林服務部及郵局等。

〈二〉、公共服務部門改造：紐西蘭於 1985 年即進行公共服務部門改造，將每一部門之政策擬定與實際執行單位分開，但是，稅賦、福利及司法等部門，仍兼備政策擬定與實際執行雙重功能。

〈三〉、教育與醫療保健部門改造：

1. 在教育改造方面：紐西蘭於 1988 年將原有之教育部改由新核心公共服務與皇家機構所取代。
2. 在醫療保健部門改造方面：由區域醫療權責單位負責籌措基金，皇家醫療企業則負責提供營利性之服務。

¹⁷ 參考〈行政院組織法(87年)研修報告, 行政院研究發展考核委員會, 2000年12月, 頁126-129.〉

〈四〉、管理系統改革：紐西蘭政府完成人事管理系統改革。改革前，所有公職人員由國家文官委員會錄用，改革後，國家文官委員會向部長推薦執行長之人選，並與執行長就錄用條件達成協議。執行長任期5年，以任內表現並得連任，執行長以下人員則受僱於執行長¹⁸。

五、日本

日本於1990年代，推動政府改造，其主要作法如下：

（一）日本1996年橋本內閣召集政府改造會議，會後確認21世紀國家機能調整、重組中央省廳、強化首相官邸機能等重大方向。日本政府改造3大目標是：

〈1〉強化內閣及首相官邸機能、中央省廳大規模重整，以確保行政組織整體性、策略性及機動性；〈2〉行政資訊公開化、確保政府對人民服務之貫徹、提升政策評鑑機能及徹底實施行政透明化等；〈3〉強調行政事務「官民合治」、重新檢討評估國營事業及政府創設獨立行政法人等，以達成政府改造與行政精簡理想，並以促進行政效率提升為目標。

（二）1997年小淵內閣仍持續上述政府改造目標，並於1998年制定「中央省廳改革基本法」，將中央政府由原21個省廳大幅縮減為1府12廳，並創設推動獨立行政法人，使政府體制更符現代需要¹⁹。

六、南韓

南韓政府為順應全球知識經濟競爭時代之來臨，特以「參與型政府」做為政府組織改造之基本理念，期建構獲人民信賴之政府。南韓政府於2001年頒布「政府組織法」，其中規定以「18部、4處、16廳」，做為今後中央政府組織改造之基本架構。

南韓政府18部16廳分為：財政經濟部：下設國稅廳、關稅廳、調達（採購）廳、統計廳。教育及人力資源部。統一部。外交通商部。法務部：下設檢

¹⁸ 同前揭書，頁124-126。

¹⁹ 參考林嘉誠，《政府改造的檢討與展望》，收錄於《政府改造》，台北：行政院研究發展考核委員會，2003年12月，頁8-9。

查廳。國防部：下設兵務廳。行政自治部：下設警察廳。科學技術部：下設氣象廳。文化觀光部：下設文化財廳。農林部：下設農林振興廳、山林廳。產業資源部：下設中小企業廳、特許廳。情報通信部。保健福祉部：下設食品醫藥品安全廳。環境部。勞動部。女性部。建設交通部：下設鐵道廳。海洋水產部：下設海洋警察廳。

南韓政府除 18 部 16 廳外，亦設置 4 處及 10 個委員會。4 處：企劃預算處、法制處、國政公報處、國家報勳處等 4 處。10 委員會：計中央人事委員會、疑問死真相糾明委員會、腐敗防止委員會、國家人權委員會、中小企業特別委員會、規制改革委員會、青少年保護委員會、非常企劃委員會、公平交易委員會、金融監督委員會及國民苦衷處理委員會，前 5 個委員會隸屬大統領，後 5 個則隸屬國務總理。

南韓政府亦提出「公務員員額縮減計畫」，其主要做法是將公務員屆退休年數減少 1 年、抑制進用人數、獎勵名譽退職等²⁰。

七、中國大陸

中國大陸於 1990 年代展開系列政府改造措施，其原則是為建立一個符合現代政府管理要求，並具中國特色之功能齊全、結構合理、運轉協調、高效靈活的政府管理體系。目標是具政府管理科學化、民主化、法制化及標準化四項現代標準。範圍與層次則包括黨政關係、政府機構、人事制度，及行政管理體制等多方面，可謂是「全面性」之作法。發動人來自國家最高領導人，是由上而下的行政主導方式，而由國務院執行推動。預計 1998 年後推行政府改造的結果，中央政府級 40 個部會將大舉裁併為 29 個部會，機關幹部編制亦將從 800 萬人縮減為 400 萬人。由此顯示中國大陸領導人體認政府體制改造對提升國家競爭力之重要性²¹。

²⁰ 參考林亨然，《考察韓國、日本行政組織調整實務及其成果出國報告》，行政院研究發展考核委員會，2004 年 5 月，頁 5-20。

²¹ 參考林嘉誠，《政府改造的檢討與展望》，收錄於《政府改造》，台北：行政院研究發展考核委員會，2003 年 12 月，頁 9-10。

柒、結論

我國的政府改造，並不如歐美國家，可以化爲技術性的政府組織改造方案，在相當大的層面上，政府改造與台灣的民主與社會轉型，是必須放在同一個擊劃的理念與方案上，做完整的規劃與思考²²。

英國史學家湯恩比〈Arnold J. Toynbee〉名言：「政府改造是國家與文明創新的動力」。湯氏的名言即告訴我們政府組織改造的重要。21世紀全球的「知識經濟」革命正面臨一個嶄新的時代變局，於此，政府須確實掌握全球文明的趨勢演變與相關脈絡，同時，在面對全球國家競爭之時，政府角色與職能亦須轉變。政府應成爲知識經濟的促發者、文明學習的領航者、國家創新系統的擊畫者、研發創新的推動者及知識交換機制的規範者。

重要的是，政府組織改造非僅是政府部會的縮減，亦要改變原有行政組織的形態、體制及運作邏輯，其總體目標即爲活化政府、地方及民間。其次，政府進行組織改造工作，其效益未僅是節省政府開支、強化行政效能而已，更加衍生多邊效益。例如：中央政府組織改造的經驗，即可供地方政府參照運用；此外，行政部門組織改造工作做好，與國會改革、憲改的搭配等就會較容易。

現階段政府推行組織改造工作，不遺餘力。重要的課題是：政府改造須與國家發展同步並進，政府須全方位考量全球化與在地化之時代演變趨勢，並做最完善的規劃與執行。

²² 參考葉俊榮論文，「政府組織改造」網站資訊。

The Research on the Global Government Organization and the Restructure

Chang-Lin Li

Abstract

In this 21st century, it has come to an age of the economic knowledge in the global competition. Almost every government in this fast changing and growing situation, eventually targets the government restructure as the first and the only goal. The main idea had been tuned in as “Customer orientation, flexible and innovative partner relationship, political responsibility and the thrifty government”. Its goal and function is to “establish a government with competitive power and active system and set a goal “to establish an innovative serving system, flexible and concise official government, professional personnel system, a good structure with specific responsibility, and a government followed people’s mind”. In order to accomplish the goal, it is important to establish a “high efficient”, “responsible” and “flexible” government. This research is focused on the concept of the management on government restructuring, the global competition rate, the government organization restructure, the change of the function of the government, and the government restructure on each nations.

Keywords: Government Organization, Government Restructure, Administration Renovation, Government Governance