

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題
頁 III - 109 ~ III - 126

政府組織改造與人事變革管理

考試委員 蔡良文

- * 本文有關法規動態及相關資料蒐集等，特別感謝銓敘部法規司黃科長惠琴協助，惟文責由筆者負責。
- ** 本文民國 101 年 3 月發表於《公務人員月刊》，第 189 期。

壹、前言

通常政府再造的學術理論與基礎，應從公共行政理論發展脈絡中，找到政府再造及其核心之文官體制價值變遷的源頭思維。學者亨利（Nicholas L. Henry）從歷史演進的角度分析行政學理論的發展，曾借用孔恩（Thomas Kuhn）於1962年提出的「典範」（Paradigm）概念，將行政學理論發展歸納為五個典範變遷時期，以說明行政學理論在不同階段所關注的重點（Henry, 1995: 21-49；蔡良文，2008：9-10）。在晚近之新公共管理學者 Owen E. Hughes（2003: 9）歸納分析¹，政府組織需要精簡、減少支出、解除管制、權力下授、業務民營化及市場導向。惟以，在新公共管理思潮下政府改革非僅單純執行技術改革，更重要的是公部門角色之調整及管理方式之改變（Hughes, 2003: 8; Denhardt & Denhardt, 2003: 13），故將之視為公共服務改革的新典範（Hughes, 2003: 45; Good, 2003: 155）²，亦即「新公共服務思潮」除功績原則外，亦著重政治的回應、政治課責、社會公平、平等、代表性等理念，已然形成多元管理的人事行政價值觀。人事行政運作上，本即注重才能、專業，並透

-
- ¹ 政府所受批評有三：一、規模（Scale）過大、消耗過多的資源；二、管理範圍（Scope）太多太廣；三、做事的方法（Methods）貧乏且無效率。
- ² 新公共管理理論係以文官體制之「技術理性」為基底，引進「競爭的市場機制」與「具體的變革策略」，促成行政組織轉型，重新型塑行政文化與重構公務人力運用機制，期以大幅提高政府行政效率與效能，加強應變與革新能力，強化治理能力（參照江岷欽、劉坤億，1999：10）。因而論者認為此一理論與體制運作有其限制，諸如忽略民主責任、公民參與價值、民主開放性、以及偏重組織內部宰制、過度迷信創新、輕忽原有的信仰價值等。（Bellon & Goerl, 1992: 131-132; Terry, 1993: 394；江岷欽、劉坤億，同上；詹中原，1999：39-40；孫本初、陳衍宏，7-10），而有新公共服務理論（New Public Service）之倡議與反思（Denhardt & Denhardt, 2000: 549-559）。新公共服務理論以「民主的公共資格理論」、「社會與公民社會模型」、「組織的人本主義與溝通理論」為基礎，即重視公民導向、公共利益；強調公民資格、策略思維、民主行動；體認「課責並非容易的事」，服務比領航更重要，以及非僅關注生產力，尤其重視人性價值（孫本初，2006：53-56）。要之，新公共服務理論係對新公共行政價值主張之修正，亦同時有助於新公共管理的補強，所以，參照新公共服務理論所建構的政府再造架構，以及其所延伸的文官體制變革方向，除可紓解新公共管理應用於當前政府再造過程所面臨的困境，亦能提供未來文官體制變革的方向。

過理性的管理，以發揮最大的效率；但給予少數、弱勢地位族群優先機會的社會公平價值，卻可能造成效率的降低（吳瓊恩，1996：180-185；江明修，1997：76-77）。如何取得衡平點，是必要併同考量的議題。

行政院組織改造工程歷經 23 年漫長推動，在民國 99 年 1 月 12 日終於完成行政院組織法及其配套法案中央行政機關組織基準法、行政院功能業務與組織調整暫行條例、中央政府機關總員額法之三讀程序，並於同年 2 月 3 日公布，行政法人法亦於 100 年 4 月 27 日公布施行。組織調整關涉人員配置等工作經緯萬端，為達無縫接軌，宜周全配套措施。按政府再造工程除對公共學術思潮之引介，與抗進國家改造之經驗的借鏡外，其消極目的是精簡組織、員額，解決政府財政負擔，而積極目的則在於提昇國家的全球競爭力，亦即在調整提昇政府治理能力。世界經濟論壇（World Economy Forum）或「國際管理發展研究中心」（International Institute for Management Development, IMD）等國際組織，在衡量政府體制競爭力，而對政府再造工程之成敗，與文官體制功能的強弱，亦具極密切之關係。爰以本文先概述行政院組織改造政策之背景及相關理論及實務，再從各界對組改過程中反映之問題，提出在文官體制變革之管理措施中，政府應有的作為，以供決策及執事者推動組織改造過程中之參考。

貳、行政院組織改造政策之背景

一、組織改造歷程簡述

行政院組織法，於民國 36 年 3 月 31 日制定公布，於 37 年 5 月 25 日施行前，歷經 3 次修正。其後於 38 年 3 月 21 日、41 年 11 月 20 日、69 年 6 月 29 日 3 次修正，僅就第 3、5 條設置機關之條文修正；38 年修正時，將 15 部 3 會 1 局，大幅精簡為 8 部 2 會 1 處；41 年修正增列新聞局，維持組織型態迄今；69 年修正僅將司法行政部更名為法務部。其間為處理新增事務，行政院依其組織法第 6 條及相關作用法規定，陸續增設部會層級機關，至 76 年時，行政院所屬部會層級機關已達 27 個，自此開始規劃行政革新及組織調整，從 77 年 10 月至 98 年 4 月間，6 度將行政院組織法修正草案函送立法院審議，而部會層級機關數，於 95 年國家通訊傳播委員

會設立後，總數已達 37 個³。

97 年 7 月行政院設立組織改造推動小組，重新檢討行政院組織法修正案；馬總統在 98 年元旦並宣示：「政府改造的目的，是要打造一個『精簡、彈性、效能的政府』，以大幅提升國家的競爭力。這個政治工程已經醞釀了 20 年之久，卻始終因為局部阻力而無法落實。今年我們要下定決心，排除各種困難，推動行政院組織法的修正工作，合理調整部會數量與功能職掌，以回應社會各界的殷切期盼。」同年 4 月 13 日行政院組織法修正草案第 6 度函請立法院審議，設 13 部 9 會 3 獨立機關 4 其他機關（共 29 個機關）；99 年 1 月 12 日立法院三讀通過，同年 2 月 3 日經總統令公布，確立行政院設 14 部 8 會 3 獨立機關 1 行 1 院及 2 總處之新架構，將現行 37 個部會精簡為 29 個，並自 101 年 1 月 1 日開始施行。

二、推動組織改造之理由

在全球化經濟的競爭壓力下，我國政府組織面臨各種挑戰，根據洛桑國際管理學院（IMD）所做的國家競爭力報告（如下表），我國西元 2008 年整體排名第 13 名，其中「政府效率」排名 16，於是政府積極推動組織改造，朝野對於組織改造的重要性已有共識，形成有利改革的氛圍，政府亦展現改革決心，在政府效能上力圖革新，2010 年我國政府效能排名大幅進步至第 6 名、2011 年第 10 名；在商業效率排名亦均大幅進步至第 3 名情況下，總體排名 2010 年躍升為第 8 名，2011 年為第 6 名，另世界經濟論壇（WEF）在 139 國家中，其總體競爭力我國排名第 13 名，未來若能持續改善政府效率，將有助於國家競爭力的提升。此外，由於我國行政院部會層級機關數達 37 個，遠多於世界各主要國家的部會數（大多在 15~25 個之間），長久運作以來造成人員及財政負擔增加、組織僵化、功能定位不清、無法適應環境變遷等問題，為增進政府的彈性與效能，亦亟待適度整併。

³ 詳細內容參閱行政院研究發展考核委員會之行政院組織改造主題網，有關組改軌跡網頁之行政院所屬機關組織調整沿革表、歷次行政院組織法修正重點對照表、行政院組織法部會對照表。

表 1 近年國際管理學院（IMD）對我國競爭力之評比

項 目	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
總排名	12	11	17	18	13	23	8	6
一、經濟表現 （Economic Performance）	22	17	25	16	21	27	16	8
二、政府效率 （Government Efficiency）	18	18	23	20	16	18	6	10
三、商業效率 （Business Efficiency）	6	6	13	17	10	22	3	3
四、基礎建設 （Infrastructure）	18	16	18	21	17	23	17	16

資料來源：IMD World Competitiveness Yearbook 2011；每年 5 月公布排名。

三、行政院組織改造關鍵法制建立因素

回顧 23 年漫長研議與推動的行政院組織法修正過程，觀察在行政、立法往復折衝協調下，所通過之修法內容，至少可以從以下 4 個面向來觀察其立法結果：

（一）國家（政治）領導階層價值判斷與抉擇

就領導人物的影響而言，政治制度的變遷，隨政治思想之趨向、政治勢力之消長，以及政治人物之特質而變動。組改過程所涉制度再造、法制變動，國家或政治領導階層等政治人物的意願與價值抉擇，往往成為促成改革的重要關鍵。馬總統在競選期間，主張成立文化、農業、海洋、及環境資源等專責部會，以及性別平等、社會福利專責組織，進而促成文化部、農業部、衛生福利部、環境資源部、海洋委員會之設立。惟行政院組織法變動最鉅的思維，當屬蒙藏委員會裁併為大陸委員會下之蒙古、西藏事務處⁴。在政治現實考量下，領導階層思維隨時空背景轉變，行政院組織改造亦隨之因應，雖該階層人員不多，然其政治性象徵意涵至深且大，不可

⁴ 以往在國民黨於大陸時期及播遷來臺長期執政時期，中華民國秋海棠地圖，長期不變，到了第 1 次政黨輪替民主進步黨（以下簡稱民進黨）執政時期開始改變，現今包含大陸地區之中華民國全圖，位於大陸地區之地理，係依照現況並使用中華人民共和國之行政區劃，海棠消失，母雞也變小。

不察也。

（二）壓力（利益）團體之政治訴求

壓力團體是社會發展多元化下的結果，為爭取他們的特定族群或政治利益，會向國會或政府機關施壓，要求政府接納其主張，可謂是政府之外對決策過程最有影響力者。從行政院組織新架構觀之，保留僑務委員會，維持現行外交部與僑務委員會分立的組織型態；客家委員會、原住民族委員會均單獨設立，都是政治多元主義下妥協的結果。當然其相關組織再造後的變革，涉及價值鐘擺的現象與抉擇。所以文官系統的價值鐘擺如過度傾向於以效率、效能及經濟為主的行政價值，而忽略代表性、政治回應、政治課責的政治價值，必然引發衝擊，如何求其衡平點，亦是行政決策階層與國會領導階層，對應於壓力團體政治訴求中的價值抉擇及其支持取向。

（三）國會各政黨力量之消長

從 76 年開始，行政院組織法修正草案先後 6 度函送立法院審議，歷經俞國華先生等 13 任行政院院長及 89 年後之 2 次政黨輪替。按 76 年解嚴之後，為應國家政務需要及前瞻社會發展趨勢，行政院組成專案小組，通盤研究，完成行政院組織法修正草案，於 77 年 10 月首度函送立法院審議，惟為因應動員戡亂時期終止後業務發展之需要，79 年 6 月撤回提案。89 年第一次政黨輪替後，民進黨政府組成「政府改造委員會」，由陳水扁總統兼任主任委員，積極推動政府改造事宜，91 年 4 月行政院依政府改造委員會通過之行政院組織調整方案，研擬行政院組織法修正草案函送立法院審議，嗣因 93 年 6 月 23 日中央行政機關組織基準法公布施行，依該法第 35 條規定意旨，同年 9 月行政院再次函送立法院審議，並撤回原送草案，惟部分條文於黨團協商時未獲共識，因屆期不連續，94 年 2 月、97 年 2 月行政院組織法 2 次重送立法院審議。89 年以後民進黨政府時期，立法院第 5 屆立法委員之席次（如表 2），中國國民黨（以下簡稱國民黨）與親民黨、新黨之立法委員合計席次均略為過半，由於朝野互動不佳，行政部門與國會各自擁有不同主張，哪些部會應該留下、哪些應該裁撤，難以達成共識；尤其朝野政治勢力勢均力敵、席次相差不大，彼此認為有政黨輪替之可能，增加法案通過之難度與複雜度，終未能

完成立法。97 年 5 月國民黨政府重新執政，旋即成立「行政院組織改造推動小組」進行研議，98 年 4 月將行政院組織法函送立法院審議。時值第 7 屆立法委員共有 113 席，國民黨席次占有率超過 7 成，在國會一黨優勢之情況下，加以行政部門展現推動組織改造之決心，促成組織改造法案順利完成立法，顯見除了府會協商與政黨形勢外，國會政黨力量直接影響政策之兌現。

表 2 第 2 屆至第 7 屆立法委員選舉結果統計

黨籍 屆次	總席次	國民黨		新黨		親民黨		民進黨		台灣團結聯盟		無黨團結聯盟		其他/ 無黨籍	
		席次	百分比	席次	百分比	席次	百分比	席次	百分比	席次	百分比	席次	百分比	席次	百分比
第 2 屆 1993~1996	161	95	59%	-	-	-	-	51	31.7%	-	-	-	-	15	9.3%
第 3 屆 1996~1999	164	85	51.8%	21	12.8%	-	-	54	33%	-	-	-	-	4	2.4%
第 4 屆 1999~2002	225	123	54.7%	11	4.9%	-	-	70	31.1%	-	-	-	-	21	9.3%
第 5 屆 2002~2005	225	68	30.2%	1	0.4%	46	20.5%	87	38.7%	13	5.8%	-	-	10	4.4%
第 6 屆 2005~2008	225	79	35.1%	1	0.4%	34	15.1%	89	39.6%	12	5.3%	6	2.7%	4	1.8%
第 7 屆 2008~2012	113	81	71.7%	-	-	1	0.9%	27	23.9%	-	-	3	2.6%	1	0.9%

資料來源：國立政治大學選舉研究中心網站資料庫，作者自行整理。

（四）立法院議事日程之排定

國家重大政策須主管部會擬定具體法案，經行政院會議通過後，送立法院審議，經立法院三讀通過，總統公布生效，行政機關始能依法行政。而法案送進立法院後，須先由「立法院議事處」排定相關提案，編入議事日程，進入「程序委員會」，由程序委員會負責最後定案，向院會提出建議。法案能否順利排入立法院議事日程，提院會完成一讀，影響舉足輕重。立法院第 5 屆、第 6 屆時，行政院組織法修正案等組織改造法案，即有多次被阻絕於立法院議事日程外或經院會決定退回程序委員會重新提出。另立法院法案審查在委員會審查階段最重要，審查的先後順序，召集委員編排議程時如有意排除特定議案，或議案審查後，全案未能審查完竣即遭擱置或另定期繼續審查，均會影響法案進程。行政院組織法修正草案於 98 年 4

月 13 日函請立法院審議後，旋即於同年月 28 日一讀並交付委員會審查，同年 5 月至 12 月間召開 8 場次審查會、1 場次公聽會及 1 場次朝野黨團協商，99 年 1 月 12 日完成三讀程序，議程安排上充分展現完成立法決心。

參、組織改造變革管理之理論架構與實務運作介述

推動任何組織改造，非僅將既有行政組織重新編排組合或數目縮減，同時必須透過組織結構功能之重整、人力資源之配置，讓各機關從組織結構、業務功能、人力資源及行政流程等，由制度到心態徹底轉變，亦即必須同時型塑新的行政文化，方可致之。有關變革管理之理論，可以作為我國推動行政院組織改造各階段作為的參考。

一、Cameron、Freeman 與 Mishra 等人的組織員額精簡策略

1993 年學者 Cameron、Freeman 與 Mishra 等人經由研究調查，分析組織員額精簡的三項策略，可作為理解我國推動行政院組織法修正至 99 年 1 月 12 日立法通過行政院組織改造法案推動歷程的理論基礎。茲參照敘述如下（孫本初，2005：464-466，2011：362-367）。

（一）組織重新設計策略（Organization redesign）：此一策略焦點置於工作業務的縮減，其內涵包括縮減組織功能、裁併部門、減少組織層級、工作重新設計等。此一策略是以工作流程和組織設計來帶動組織的變革，並為避免組織成員人數減少，導致成員需分擔較多工作，形成工作量超荷及倦勤的現象。依我國推動政府改造的歷程而論，87 年 1 月行政院頒布「政府再造綱領」，組織再造方面之工作重點與策略為簡併部會、統一事權、明確分工。91 年「政府改造委員會」通過之行政院組織調整方案，建立在「規模精簡化」、「建制合理化」、「強化政策的領導與統合」、「落實業務與組織的合理劃分」、「組織彈性化」等五個改造目標上。99 年 2 月 3 日修正公布行政院組織法，除由原設 37 個部會層級機關精簡為 29 個外，及其相關之中央行政機關組織基準法透過機關數及內部單位總量管制，減少中央機關組織層級及內部單位層級，以達行政院組織「精實」之目標，均從組織重新設計，以達成

減少行政程序，縮短決策時程之目的。

(二) 公務人力縮減策略 (Workforce reduction)：此一策略焦點關注減少組織成員人數，其內涵包括遇缺不補、鼓勵優惠退離、解任、轉任等。該策略除能立即縮減組織編制外，同時亦能有效地喚起組織正視目前既存的困境、減少日常支出成本並凍結組織及員額，以求進一步之變革。中央政府機關總員額法將五院及所屬各級機關員額總數高限定為 17 萬 3 千人⁵，並規定應定期評鑑人力狀況，對不適任人力採取考核淘汰（退場）、資遣、不續約、訓練、工作重新指派等管理措施，各機關配合組織調整情形，應重行檢討員額配置之合理性；為增進人力精簡效果，行政院得不定期採取具有時限性之優惠離職措施，並明定得跨機關員額總量管理、不得增加預算員額及員額應予精簡之情形等，使員額調整彈性化，抑制員額膨脹。

(三) 系統的策略 (Systemic strategy)：此一策略係以改變組織文化及組織成員的態度、價值等為焦點，將組織員額精簡視為組織改造的途徑與持續的過程。它並非如公務人力縮減策略能立即見效，甚至必須針對公務人員訓練、系統診斷及團隊建立等方式投注較多的資源。因其投入資源較多，亦較費時，故其獲致之組織員額精簡成效是最大的，不可輕忽也。

二、Beckard 與 Harris 的促進組織過渡時期主要活動與結構

中央行政機關之部會的公務人員在邁向 101 年 1 月 1 日起陸續啟動的新組織架構前，將面臨許多挑戰。1987 年學者 Beckard 與 Harris 提出促進組織過渡時期之三項主要活動與結構可供參照對應分析，其主要內涵如下 (Beckhard & Harris, 1987)：

(一) 活動規劃：在此過渡過程中，製作變革路徑圖，指出欲成功經歷過渡時期，所須從事之特定活動與事件，然後明確地將相關活動加以規劃，並將其整合，同時將工作與組織變革之目標及其優先順序予以連結。又此，活動之規

⁵ 按現行中央政府機關總員額約 16 萬 4 千人，中央政府機關總員額法所定員額高限 17 萬 3 千人係保留未來員額成長之彈性空間。依立法院附帶決議，機關員額未來應於 5 年內降為 16 萬人。

劃亦應獲得高層管理階層同意，以及在組織變革過程中能予適當回饋。茲為順利銜接組織改造法案完成立法程序之組織改造作業，行政院配合組改法案立法結果訂頒「行政院組織改造組織調整後續推動規劃」、「行政院組織改造配套措施後續推動規劃」，就各機關組織調整規劃及作業時程、調整作業及程序等予以明定規範，以引領各機關組織調整配套措施。

- (二) 承諾規劃：承諾規劃通常是發展政治支持的涵因，找出關鍵性之領導者與團體，並得到渠等對變革所需之承諾，尤其贏得支持是重要之關鍵。馬總統競選政見及 98 年元旦宣示推動組織改造之決心，行政院吳院長於行政院院會中指示，公務人員權益在組織改造過程中獲得百分之百的保障，希望所有同仁配合組織改造，安心在自己的崗位上全力以赴，為建立公務人員對組織改造信心之關鍵領導人物，考試院關院長在院會提示全力支持與配合，誠是重要的助益。
- (三) 管理結構：組織在變革的過渡時期中傾向出現模糊的情況，因此，需要建立特殊之管理結構來管理變革，此管理結構應包括有權力動員資源以促進變革之人員，以及具有人際與政治技巧足以引導變革之人士。其他替代性管理結構方案包括：由行政主管或領導者來管理變革；賦予方案管理者協調處理過渡時期；正式組織除可監督正常之運作外，亦可擔負變革管理之任務；由主要顧客代表參與管理變革之方案；選拔大多數成員可信任之中立人士管理過渡時期；或由代表不同組織功能與層次之成員管理變革過渡時期。在實際組改幕僚工作之分王，亦應處處顯見其用力之足跡也。

三、「過渡管理團隊」(Transition Management Team, TMT)的基本任務

變革管理企圖將組織中之各種勢力維持平衡，而後維持良善的互動形成共識，俾利變革之推動更形順遂。在實務中有項不錯之策略選擇，即是成立「過渡管理團隊」(Transition Management Team, TMT) (參照周旭華譯，2000：82-88)。

首先，必須針對 TMT 的特性進行理解。組織變革之目的，在於提昇組織績效。因此，TMT 絕非層級節制架構下的一個層級，亦非疊床架屋之手法；更不是為重要性漸失的高階管理人員刻意安排之酬庸職位，而是要監管大規模之變革工作，

以確保所有提案相互配合的單位。TMT 最高執行長必須公開忠實擁護組織轉型，及清楚說明組織往新方向前進的背景及道理，因為大多數之變革工作，最根本者在於讓資訊能跨越舊有而過時之界線，據此適度安排組織內部對話有其必要性，而 TMT 本身除可以獲得此種效果外，更能將其理念落實在組織變革中之各個成員。又為達此目的，TMT 的基本任務有（吳復新等，2010：361-362）：TMT 最高執行者與高階管理人員應協助建立共同願景，且安排多次討論使每位成員都能清楚自己的活動與組織的整體方向。

- （一）激勵對話與提供合力開創的機會：又組織越大，功能區隔將越強，導致所有作業方式易成正式且固定之模式，前者，如此跨層級與跨部門之變革則不易成功。TMT 應跨越藩籬協助不同層級與部門的對話，以達成變革之共識。後者，所有變革皆倡導「授能（empowerment）」，但實際作法卻難有一致之定義。TMT 不可能把所有溝通與教育工作一肩挑起，故必須學習與創造有關之設計者、協調者與支援者的相關活動，俾利共同合作。
- （二）提供適切的資源及確保資訊暢通與建立和諧共識：TMT 應有兩類型的重要權力，其一是分配資源，以促進某些事情發生之權力；另一則是終止不必要方案計畫之權力，前者可掌握變革流程，後者可節約無關變革的資源。至於在組織轉型期間，組織之成員可能會有所抱怨，認為高層所述言行不一。TMT 之任務即在注意那些足以損害變革工程聲譽之不一致作法，使各種意見表達能達成共識與維持一致。
- （三）預測、辨認整合專案，並處理人的問題，並讓關鍵多數人有所準備，當組織推動變革之際，必有各種專案小組、團隊等。TMT 的任務是在整合各項專案後，產生持續推動變革之動力，以貫徹計畫。「人」的問題仍是變革之核心。因此，溝通與人力資源方面的相關議題，以及創造蒐集、展布資訊（息）之管道與機會，若能透過垂直與水平的傳達，正是 TMT 的推動工作之核心與要旨。變革的先期試行到常態擴充之進程相當複雜，故一旦發動變革之後，就應該把經驗複製及學習移轉所需之策略與資產，納入變革計畫之中，TMT 的功能便是確保這些關鍵的多數人與經驗得以保存、傳承成為推動變革的有力動能。

茲就「過渡管理團隊」之任務與作法，對於中央部會在行政院組織改造過程

中，具有參考與啟發作用。行政院為推動組織改造，延續 97 年 7 月成立之行政院組織改造推動小組既有之決策機制，由行政院副院長擔任召集人，聘任嫻熟政府改造實務及理論之顧問 1 人至 2 人，其中亦將考試院副院長延聘為重要顧問，並置委員 12 人至 16 人，由行政院院長就政務委員、行政院主計處主計長、行政院人事行政局局長、行政院研究發展考核委員會主任委員、銓敘部部長等相關部會首長或學者專家派（聘）兼，統合組織改造各項工作之規劃、協調及執行作業，對於凝聚更多的助力，促進組織改造作業順利推動，並使變革的資源有效利用、化解組改阻力，俾組改效用極大化、願景得以成為最高指導原則，具有相當助益。事實證明行政院初期進行之相關部會改造是相當平順的。

四、Reed 與 Vakola 維繫變革的動力

如何維繫組織變革的動力？是推動變革中的核心議題，目前許多管理技術之理念均可達到組織轉型之目的，例如：企業流程再造（Business Process Reengineering, BPR）、組織員額精簡（Downsizing）、學習型組織（Learning Organization）、知識管理（Knowledge Management）、全面品質管理（Total Quality Management, TQM）、績效管理（Performance Management）、目標管理（Management by Objectives, MBO）等，或多或少均可涉及組織轉型之目的。惟組織文化深層變革之主要目的在於「文化」實乃維繫變革推動最主要的助力能源。Reed & Vakola（2006）認為，組織文化與變革在組織需求分析發展過程中，扮演著重要的角色，而需求分析過程中最簡單之部分，係決定所採用之方法，而最困難之部分，則在於處理、瞭解文化及變革議題產生與調適涵融之。

對學習發展和需求分析過程採取行動研究途徑，可以凸顯層級節制的動態面（dynamics of hierarchy），包括是否獨裁，組織體制如何運作，人們如何產生變革，以及成員參與之重要影響。要之，若以「訓練」組織成員以促進組織變革，則「需求分析過程」尤顯重要，因此舉可以使組織成員學習界定和處理特定之變革議題，而非消極的接受，其能量是不變的。組織文化的改變，可將「反應式」（reactive）之組織轉變為「前瞻性」（proactive）之組織，以策略途徑的觀點觀之，其發展程序會影響組織變革，相關內容可以參考「學習型組織」部分。為使變革的動能可以維繫推展，茲參照 Reed & Vakola（2006）提出之論點說明之：

- (一) 強化參與的重要性：利害關係人或標的團體係自始就參與其中，透過焦點團體之參與，相關訊息會產生回饋避免變革阻力之產生。而高階主管人員在變革過程中所扮演的角色，是人人可以向其諮詢，並提出具體建議。若組織成員之參與可促進以團隊為基礎之決策制定，將有利於修訂人力資源發展的優先順序。參與過程亦可促進對學習、發展等內部資源和技術之確認及控制。組織成員對個人諮詢過程有何需求，以及此過程可能達到何種可能性之程度，將有更清楚的聯結或推估。高階主管人員應在廣泛的組織變革過程中，參與聚焦程度較小的團體，並須要對指導小組（steering group）之參與有所承認，此舉可協助高階主管人員重新塑造某種特定方式來處理相關事務。各機關配合行政院組織改造作業自 99 年 6 月起，成立任務編組型態之「新機關籌備小組」，下設組織調整及綜合規劃、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、資訊改造及檔案移交等相關配套工作分組，由機關人員派充或兼任「籌備小組」成員，透過籌備小組平臺，同仁可以參與組織調整作業規劃，並溝通及解決組改過程所遭遇之各項問題，進而增進認同感及凝聚共識。
- (二) 建立協力與合作機制與學習型組織（Learning organization）的建構：在重新塑造組織變革的計畫過程中應建立協力與合作機制及途徑。自焦點團體處所獲得之過程要素和途徑發展，應納入協力與合作的互動機制模式中。經由過程評估、焦點團體、面談程序可促進團隊合作，因此，團隊合作與協力，應被視為積極變革之途徑。學習型組織系絡中的過程設定，重視過程準則的行動研究（process modeled action research）以及學習過程（learning process）、行動過程與評估。推展此項評估報告將進一步形成相關模型之建構、修正和補充。評估探究途徑（evaluative inquiry approach）包括焦點團體中之學習，以及進一步之相關互動模式。學習型組織之建構有助於變革的維繫，除形成深層組織文化之改變外，相關的推動步驟、紀錄、評估，亦可成為後續組織相關變革檢討之重要參考。學習型組織的建構以及團體成員間之互動，在未來推動組織轉型時，為值得寄予厚望的行動策略模式。

肆、各界反映人事變革問題及政府應有作為

行政院強調組織改造必須遵循「精實編制與人力」、「彈性靈活政府運作」兩大原則，在執行過程中，要加強對所屬同仁的溝通，共同細心、耐心推動組織改造，並使所有公務同仁都能安心工作，提升政府效能，以建構一個足以面對未來挑戰與民眾期望的理想政府，建立良善機制，增進人民福祉與國家競爭力。作者經就推動組改過程接獲或聽聞公務同仁反應的問題及意見，以及因應組改啟動人事相關作業整備情形⁶，提出未來各機關推動組改過程中，在人事變革管理的措施上，惟仍應可再加強之事項如下：

一、組織調整與人員安置方面

- (一) 公務人員擔憂組織調整後，業務性質改變，業務量不減反增；不同機關人員配合機關整併或業務調整移撥，組織文化之調適與融合困難，因而產生阻礙變革心理。組織變革過程中的變動不安，考驗著組織之應變力，所以上位者應透過加強行銷宣導，型塑共同願景；並推動由學習型組織管理，進一步到教導型組織領導與管理，發揮引導或教導功能，藉由經驗傳授，培養各階層領導人，為組織的發展與革新而努力，帶動良善的改革。
- (二) 各機關中部辦公室人員異地辦公，組織調整規劃時，該等單位在功能設計上將與新部會職掌進行整合；在權益保障上原則採「人員就地安置」，以減少所受衝擊。因此，原中部辦公室之核心職能未來應予強化，並整合有限資源，充分運用既有人力。為使人員能符合未來政府機關之需求，應加強專長轉換訓練，使人員經由專長轉換訓練取得新任工作專長，以因應各機關進行組織調整、業務變動時之公務人員移撥安置、單位轉型或功能調整之需要。

⁶ 面臨的可能問題及其加強改善措施，參照行政院人事行政局吳局長泰成 2011 年 11 月 4 日回復作者同年 9 月 29 日箋函所附資料。

二、優退人員與人力規劃方面

- (一) 有些機關存有優質公務人員與不適任同仁同時優退，似未見長程人力規劃，可能有經驗傳承困難，短期內難以完成無縫接軌及經驗傳承之問題。為避免經驗傳承中斷及優惠退離之實施造成人才斷層，影響日後業務執行，行政院組織改造推動小組已編印「行政院及所屬機關組織調整作業手冊」，就檔案移轉、業務移交、資訊系統轉移等事項，研訂配套機制供各機關遵循辦理，以確保工作經驗及知識順利轉移。惟在機關內部仍應落實職務代理及工作輪調制度，使成員具備多樣化工作技能，以及建立「知識管理系統」、「知識庫」及學習型組織之良好學習氛圍與個人學習動力，使知識分享持續而有效率。
- (二) 在精省時，優惠退離要件雖規範明確，但同意優惠退離之員額須精簡，因此，能否辦理優惠退離，最後裁量決定權掌控於機關首長，中央組改亦然。依行政院功能業務與組織調整暫行條例規定，各機關得於組織業務調整生效日前 7 個月辦理公務人員優惠退離措施，最多加發 7 個月慰助金，原則該暫行條例權益保障規定適用對象依法均有提出申請優惠退離之權利，由服務機關依據組織業務調整情形，認定是否屬須精簡者；辦理優退後原編列預算員額須配合減列。按優惠退離之員額須精簡，工作若未精簡，同意人員優惠退離會造成機關人力不足。反之，工作已精簡，如不同意人員優惠退離，可能造成不公現象。由於得否優退涉及人員權益，同意優退與否可能會遭遇民代關說與內部人力調配等問題，故行政院研訂「優惠退離准駁行使及員額職缺控管處理原則」，規定優惠退離認定條件，以及優退申請之處理程序上，須經新機關籌備小組審酌是否為須精簡人力，未來實際執行時，應就機關業務推展及人力配置狀況等因素，覈實准駁，以確保優退公務人力屬於須精簡者。

三、成員權益與組織認同方面

- (一) 精省時改隸或被安置於中央機關之原省屬公務人員，多數人員職等提高，人

員陞遷發展相對於行政院組改涉及機關層級調降，其組織承諾高。行政院組改使公務人員產生之不安全感、不確定感或未來陞遷管道受阻等疑慮，可能影響個人對於工作之投入及組織承諾，因而降低個人與組織之績效，致使組織改造效益打折。為避免組織改造因人員不滿而產生負面影響，行政院組改採行之權益保障配套措施，包括配合行政院組織改造移撥人員特考特用限制之放寬、派職原則、調任新職後之待遇支領原則，以及其他有關成員住宅輔購貸款、宿舍之處理、訓練進修、組織調整之前一年度年終考績（成）之作業方式、原支（兼）領月退休金人員之月退休金、子女教育補助費、撫慰金、年撫卹金、遺族子女教育補助費與退休人員優惠存款差額利息之支給機關，原退休（職）組織成員及成員遺族之照護機關認定等權益保障事項，已規範於行政院功能業務與組織調整暫行條例，以及依該條例訂定之暫行條例施行期間人員（工）權益保障處理辦法等相關規定；涉及編制審議、職務歸系、人員派代送審、退休案件核定等事項，亦已研議彈性調整、簡化流程等配套措施，俾公務人員在組織調整之員額移撥及員額調整過程中，仍能安心工作。

- (二) 行政院組織改造服務團「走動式服務」專案小組於 100 年 8 月上旬至 9 月底，訪問各機關籌備小組，就關切議題與相關同仁以座談方式溝通，並瞭解機關同仁對於組織改造之建議，惟同仁之間在公開場合，與私下意見有落差。未來各機關宜進一步瞭解移撥人員組織承諾與工作滿足之情況與影響因素，以提振其工作士氣；在執行「政府組織改造」之重大組織變革時，亦應推行由下而上之參與管理，形塑成員對工作之期望與對機關之認同感。

四、機關層級與阻礙因素方面

- (一) 行政院組織改造推動小組責成各主管機關，希針對所屬各三、四級機關同仁辦理宣導說明會，使其瞭解權益事項及組改相關規劃，惟執行時對四級機關同仁或有聽取意見之安排，惟其組織變革可能面臨之問題，相關機關應更費心瞭解及解決。另二級機關由 37 個部會精簡成 29 個，中央行政機關組織基準法規定三級機關署、局總數上限 70 個，並對二、三級機關內部單位數予以設限，因此，二、三級機關組織有所精簡，三級機關常務正、副首長職務減

少設置，以及二級機關至少有 8 個機關首長、副首長、同仁，未來須予特別關注之，包括在其上級機關設置顧問或相關調節性職務，以期組織變革之人事爭議降低，讓組改順暢之。

- (二) 二級機關方面，尤其勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部與科技部等 6 個新興或改制的部，應研議如何強化其設部之新意與動能，以帶動國家發展與感動人心的契機。另特定公共事務組織將改以法人化、企業組織型態推動執行，如中山科學院改為行政法人，使其在人事及經費運用上更有彈性；航港體制走向行政與企業分離，分置航港局及臺灣港務股份有限公司，期以更有效率及彈性之經營型態，提供更好的服務。面對組織類型趨向多元化，相關配套措施，包括人員權益保障及其運作方式等，宜有完善規劃，以有效發揮組織效能，並應依立法院三讀通過行政法人法之附帶決議，俟各該法人成立 3 年後評估其績效，據以檢討行政法人持續推動之必要性，審慎推動組織轉型為行政法人。人才進用部分，基於機關用人彈性需求或特殊專業需要，部分文教、研究、訓練機構人員比照聘任用人，以及首長採常務聘任或政務常務雙軌進用，未來實際進用人員，應本用人唯才、適才適所原則，延攬適當人才。

伍、結語

從先進國家政府再造的背景因素觀察，我國形成政府再造風潮亦係以提昇政府效能，並擲節政府財政支出為前提，由精簡組織員額以至於引進私部門變革經驗。我國史上最大組織改造工程，經過 20 多年努力，已邁入新的里程，自 101 年 1 月 1 日起，配合機關組織法案立法進程，將陸續上路，37 個部會精簡為 29 個，各層級之機關總數由 760 個將精簡為 670 個以下，減幅一成二，展現國家領導階層的沉默魄力。此外，亦應對於朝野政黨與立法委員的支持，多所著墨。

綜之，組改係進行各機關業務及組織調整與整併，期以更合理之配置達到提升行政效能與國家競爭力之目的，並非以機關裁撤或人力精簡為目的，各階層均必須戒慎虔誠，漸進、和諧、穩健的推動。整體而言，改變的過程中對組織成員造成之衝擊與不安，宜持續提供成員公開明確資訊，建立其信賴與信心，因為組改過程

中，人員若無法得知正確的相關訊息，自然易於過度詮釋所得資訊，不利組改工程之推動，所以細心、費心、用心，才能使人員都能安心工作。要之，組織過程中最基礎工程在於須有配套人事管理措施，方能使成員願意全心投入，降低抗拒變革心理，並支持改造工程，達成無縫接軌，暨「精實、彈性、效能」之政府組織改造目標。

參考文獻

- 朱景鵬、謝偉智（2010）。「行政院組織改造推動方向與執行策略」，**研考雙月刊**，第 276 期，頁 8-19。
- 宋餘俠、陳鳳美（2010）。「行政院組織改造變革管理推動構想」，**研考雙月刊**，第 276 期，頁 20-34。
- 吳復新、孫本初、許道然（2010）。**組織變革管理與技術**。臺北：國立空中大學。
- 周旭華譯（2000）。John P. Kotter 原著，**領導與變革—企業變革中的領導新思維**。台北縣：中國生產力中心。
- 孫本初（2005）。**公共管理（四版）**。臺北：智勝出版社。
- 孫本初（2011）。**新公共管理（四版）**。臺北：一品文化出版社。
- 蔡良文（2008）。**我國文官體制之變革：政府再造的價值**。台北：五南圖書出版有限公司。
- Beckhard, R. & Harris, R. (1987). *Organization Development: A Process of Learning and Changing (Second Edition)*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Reed, J. & Vokola, M. (2006). "What role can training needs analysis play in organizational change?" *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 19, No. 13, pp. 393-407.
- 行政院研考會網站 (<http://www.rdec.gov.tw>)
- 國立政治大學選舉研究中心網站 (<http://esc.nccu.edu.tw/>)
- International Institute for Management Development (IMD) (<http://www.imd.ch/wcy>)