

行政院組織改造之初步結果 與預評估

考試委員 詹中原

*本文民國 101 年 7 月發表於《人事行政季刊》，第 180 期。

壹、組織改造背景

為因應全球化以及提升國家競爭力等制度性契機，同時更增進國內公、私部門間的互動、政府與公民社會間的對話，政府機構開啟關鍵的行政院組織改造，冀從整體性的觀點，完整詮釋組織改造的現況，以及後續的完整規劃，因此，組織改造不只是機關數量的調整、職能的改造與效能的提升，更反應了國際發展趨勢的接軌。

自民國 36 年公布行政院組織法至今，我國行政院組織數目已由原來 14 部 3 會擴增至 37 個機關。由於部會數量太多，超出合理管理幅度，增加橫向協調成本；加上編制員額不斷膨脹，人事經費負擔沈重；行政院部、會、署、局等名稱眾多，定位混淆及組織法制、運作方式欠缺彈性，難以因應環境快速變遷等問題，遂進行本次組織改造工程。

馬總統在競選期間，即主張成立文化、農業、海洋及環境資源等專責部會，以及性別平等、社會福利專責機制組織。其後，馬總統在 100 年元旦中宣示：「身為總統，承擔繼往開來的重任，秉持『以臺灣為主、對人民有利』的施政理念，始終牢記經國先生推動十大建設時講過的名言：『今天不做，明天就會後悔』。所以，多少任政府無法推動的重大改革，我們都不畏艱難，開始啟動，包括行政院組織改造、縣市合併升格、制定「農村再生條例」……。」，此一政治脈絡促使我國推動行政院組織改造工程更加順利。

貳、願景與策略

組織改造不只是機關數量的調整，更是職能與策略的改造，本次推動組織改造之願景與策略可分為三部份，一、精實面，包含將現有 37 個部會精簡為 29 個部會、檢討政府職能，合理配置公務人力並有效抑制員額膨脹、秉持依法行政原則，澈底檢討未以法規設立機關問題；二、彈性面，包含鬆綁中央行政機關組織法規，賦予行政部門組織設計靈活度、運用多元組織型態，重新建構公私部門間之關係，發揮便民效果、推動行政法人制度，讓公部門在人事及經費運用上更有彈性；三、

效能面，包含增強院本部及各部會綜合規劃能力、強化跨部會協調治理能力，解決機關間功能重疊及權責不清問題、引進企業管理精神，使公部門展現「民眾第一」的服務特質。

參、現行行政院組織架構及原則

行政院組織法於 99 年 2 月 3 日修正公布，並明定自 101 年 1 月 1 日開始施行；行政院的組織改造，將原來以傳統 8 部 2 會為核心的 37 個中央二級機關組合，調整以 14 部 8 會 3 獨立機關為主要架構，並兼設 1 行（中央銀行）1 院（故宮博物院）與 2 個總處（行政院主計總處與行政院人事行政總處），共 29 個中央二級機關（構）的架構（如表 1）。

而組織改造原則如下：

一、組織分工

過去政府部門回應施政需求時之組織設計僅有機關與國營事業兩種選項，行政院組織改造後，則創設了多元化的組織類型：如機關、機構、行政法人；並採取機關總量管制原則，保持組織架構上的彈性運作。

二、縱向指揮

四級機關設立可以命令定之，且組織可不必逐級設立，除賦予機關適應環境之彈性外，亦解決控制幅度的問題，以最適當的管理幅度，避免無限制增加機關致協調費時效能不彰。

三、橫向協調

為克服組織過度分化問題，機關可採委員會、綜合計畫單位、跨機關或機關內任務編組等方式，加強橫向協調，統合性的機關或單位，其功能即在於統整跨機關或跨單位業務，並進行策略規劃，而基準法所定輔助單位，其業務性質原本就有擔任平台整合的功能，如果在量與質上能有所提升，則有助於橫向協調目標的達成。

肆、組織改造之預期效益

一、精實面

精簡部會數目，提升行政效率：改造後的行政機關組織數目減少，有助於機關組織領導者能有效掌控部屬數目，也使部門合作變得簡單，降低協調成本。改造後的行政院二級部會數目從過去的 37 個精簡為 29 個；三級機關（構）數從過去的 147 個精簡為 109 個；四級機關（構）數從過去的約 529 個精簡為約 510 個。

二、彈性面

行政院組織改造創設了多元化的組織類型，如機關、機構、獨立機關及行政法人，另為賦予機關適應環境之彈性，四級機關之設立以命令定之；且組織之設立得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。

三、效能面

強化業務單位及輔助單位量能，作法如下：

（一）業務單位：

1. 綜合規劃：未來中央二級機關普設司（處），增強行政院及各部會決策品質與政策規劃量能。
2. 兩岸事務：教育部、法務部、農業部設有國際及兩岸事務業務單位，其餘部會則將兩岸事務納入綜合規劃司（處）專人專責辦理。
3. 計畫制度及管考機制：現行經建會有關國家建設中期計畫制度及研考會中程施政計畫制度，將整併為國家發展計畫新制，並簡化管考機制及資料填報。

（二）輔助單位：

1. 資訊業務：未來中央二級機關單位全面完成法制化（原則均設處、室、科），資訊資源向上集中，將以新部會架構整併所屬機關資訊基礎設施及共

- 用行政資訊系統，並推動共構機房、資訊設備整合應用，以減省成本支出、提升整體資通訊安全及整體組織運作效能。
2. 法制業務：14 部會納為相關業務、輔助單位辦理，其餘部會則明訂設為常設性任務編組辦理，專人專責發揮法制作業效能。
 3. 工程機關：明確界定工程機關定位，執行政策者為局，其所屬經常存續者稱分局（如：交通及建設部高速公路局下設三個養護工程分局、公路局下設五個工程分局），臨時任務型者稱工程處（如：交通及建設部高速公路局下設二個新建工程處、公路局下設二個工程處），另可明訂總工程司等特殊職稱（如交通及建設部高速公路局、環境資源部水利署）。
 4. 研究機構：強化研究量能，周全決策品質，設立：內政部建築研究所、教育部國家教育研究院、法務部法醫研究所、經濟及能源部能源研究所、交通及建設部運輸研究所、勞動部勞動及職業安全衛生研究所、衛生福利部中醫藥研究所、環境資源部生物多樣性研究所。

表 1 行政院新組織架構

14部	8會	2總處 1行 1院
內政部	國家發展委員會	行政院主計總處
外交部	大陸委員會	行政院人事行政總處
國防部	金融監督管理委員會	中央銀行
財政部	海洋委員會	國立故宮博物院
教育部	僑務委員會	3獨立機關
法務部	國軍退除役官兵輔導委員	中央選舉委員會
經濟及能源部	原住民族委員會	公平交易委員會
交通及建設部	客家委員會	國家通訊傳播委員會
勞動部		
農業部		
衛生福利部		
環境資源部		
文化部		
科技部		

資料來源：行政院研考會網站，

<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4151901&ctNode=11593&mp=14>，2012/06/25

伍、組織改造走動式服務團執行現況

截至 102 年 6 月為止，行政院函送立法院審議之 138 項組織改造法案中，計有法務部等 14 部會及所屬共 54 項組織法完成立法，尚未完成立法之新機關組織法案計有內政部等 84 項。在推動立法進程上，行政院期盼能儘快完成相關組織法案之立法程序。

為順利推動各部會組織改造作業，研考會於 99 年 8 月啟動行政院組織改造服務團，透過「顧客導向」方式，主動、適時提供相關諮詢服務，並就組改相關議題舉行座談及意見交流。目前就機關提問共可看到 12 類相關之議題尚待處理，此部份目前由行政院組織改造推動小組列管並透過商議機制協商討論。議題內容有：一、組織調整；二、職務列等；三、職務設置；四、各官等職等員額配置比率；五、移撥人員安置、陞遷權益；六、聘任等級；七、轉任；八、法制；九、預決算；十、財產；十一資訊；十二、檔案。（整理自行政院組織改造服務團走動式服務專案資料）

陸、組織改造預評估指標之檢視

本文之以組織改造之架構原則及預期效益設定以下六項衡量指標，並對走動式服務團蒐集之現況資料進行目前之預評估：（一）組織分工（二）縱向指揮（三）橫向協調（四）精實（五）彈性（六）效能。

行政院組織改造機關數整併情形如表 2，目前獲得初步的成果如下：中央二級機關數已立法通過 15 個，尚未通過 14 個；中央三級機關（構）數已立法通過 40 個，尚未通過 69 個；中央四級機關（構）則還未完全統計出來，組織改造機關數倘依原訂目標進行調整，將遠遠低於原先七百多個，解決過去大家看到一個問題就成立一個組織的現象。

表 2 各級機關數整併情形

機關整併變動 及立法通過 與核定狀況 中央機關 層級	組織改造前 (機關(構)數)	組織改造後 (處理建議)	立法院已通過或 行政院核定之 四級機關	尚未通過
中央二級	37	29	15	14
中央三級	147 (機關 83 個、 機構 64 個)	109	立法院通過 40 個 (機關 20 個、 機構 20 個)	69
中央四級	529 (機關 386 個、 機構 143 個)	510	—	—
總數	713	548	—	—

資料來源：行政院研究發展考核委員會

* —：洽主管機關目前尚無統計資料

另外，由行政院各部會所提出後續待處理議題中，是否符合或違反本次組織改造之原則及效益，分析概況如下：

一、組織調整方面

屬於有待商榷的建議：

A-1. 內政部籌備小組建議有關內政部消防署港務消防隊未來組織型態，考量業務職掌特性、與警政署 4 個港務警察局之一致性處理，未來改制後希爭取以四級機構設置，及各港務消防隊隊長職務列警監或簡任第 10 職等。

A-2. 環境資源部籌備小組建議水保及地礦署下設 6 個分署。

此 2 問題衝擊到組織分工原則及精實面目標，均需視未來之組織定位、組設員額確定後才能研議。

A-3. 環境資源部籌備小組建議

(1) 環境資源部內部單位科數予以寬列並儘速核定。

(2) 主計處設置 6 科。

A-4. 國軍退除役官兵輔導委員會籌備小組建議輔導會榮服處內部單位，配合國防部

退除給付業務移入調整，建議榮服處調整內部單位組設（甲種榮服處原設 2 組增為 4 組，乙種榮服處原設 2 組增為 3 組）案。

A-5. 勞動部籌備小組建議同意未來勞動力發展署各分署得於一級單位「科」下分股辦事。

A-6. 農業部籌備小組建議考量農業部應有一定組織規模，建請同意至少設 44 科？

此 4 問題衝擊到橫向連繫原則及效能面目標，仍需視業務移入規模、特殊性、業務量能及組織規模等因素，參酌其它機關意見，通盤考量設置適切性。

二、職務列等方面

（一）有待商榷的建議

B-1. 經濟部中部辦公室配合行政院組織調整由經濟部內部單位調整為四級機關「經濟及能源部貿易商務局台中分局」，建請同意分局長職務列簡任第十一職等至第十二職等；科長、主任等職務，仍得維持原薦任第九職等列等；另秘書職務（薦任第八職等至第九職等）員額數，同意仍得維持列 10 人，以利安置人員及業務推展。

B-2. 經濟及能源部籌備小組建議產業發展局、貿易商務局置「簡任第十職等至第十一職等」研究員職務。

此 2 問題衝擊到組織分工原則及彈性面目標，經濟部中部辦公室組織定位因尚未確定（究採四級機關「經濟及能源部貿易商務局台中分局」或「經濟及能源部貿易商務局」派出單位），內部分工則亦無法確定，本案將由相關機關再予審酌，以利調整職等及人員安置作業；另經濟及能源部籌備小組建議之研究員職務，因涉及考試院通案審查結果，銓敘部則將續處。

（二）不符合組改原則及效益建議

B-3. 環境資源部籌備小組建議修正中央氣象局所設 2 個一等附屬氣象測報機構職務列等：主任簡任第十一職等，副主任簡任第十職等，科長為薦任單列第九職等。

B-4. 環境資源部籌備小組建議生物多樣性研究所所長職務列等調整為簡任第十三職

等，輔助單位主管列薦任第九職等或薦任第八職等至第九職等。

B-5. 經濟及能源部籌備小組建議調高主任秘書及司處長職務列等為簡任第十三職等。

B-6. 農業部建議農糧署各分署科長、派出單位主任之職務列等，比照行政院農業委員會林務局各林區管理處等同級機關調整列等為「薦任第八職等至第九職等」。

此 4 問題衝擊到組織分工原則及彈性面目標，依據公務人員任用法第 6 條規定，職務依機關層次、業務性質及職責程度等三項標準，合理調整列等，本次配合行政院組織改造，倘機關業務無實質變動者，職務原則不調高其列等。惟銓敘部刻正就中央與地方職務列等調整，成立專案小組，通盤檢討職務列等，屆時本問題可再整體考量。

（三）符合組改原則及效益建議

B-7. 經濟部專業人員研究中心配合行政院組織調整由原中央三級機關調整為四級機構「經濟及能源部經貿及能源人員培訓所」，有關其重要職務之列等，建請維持相當中央三級機關之列等。

B-8. 經濟及能源部籌備小組建議產業園區管理局所屬分局，首長職務列「簡任第十一職等」或予以適度提高，並提高各分局一級主管科長、主任等職務列等為「薦任第 9 職等」。

由於經濟部專業人員研究中心原適用事業機構人事體制，無適用中央機關職務列等表之問題且該中心改制為「經濟及能源部經貿及能源人員培訓所」，其重要職務列等擬維持至相當中央三級機關列等，銓敘部將有待審酌。另外，產業園區管理局所屬各分局係由原加工處所屬各分處與工業區服務中心移撥整併改設，整併後員額及管轄範圍均大幅增加，因此，經濟及能源籌備小組所提建議，銓敘部亦將研議處理，此與組織分工原則及彈性面目標相符合。

三、職務設置方面

歸類符合組改原則及效益的建議事項：

C-1. 國軍退除役官兵輔導委員會建議組織法草案增列「委員」之設置規定，以及

100年6月14日立法院朝野黨團協商結論，將該會組織法草案政務副主任委員刪除1人，請協處維持置副主任委員3人。

本建議案增列「委員」之設置規定與組織分工原則及精實面目標有違，但由於輔導會係首長制機關，所置「委員」係屬諮詢性質，依據中央行政機關組織基準法第7條規定，「置委員」相關條文未於組織法中規範，於法制面並無疑義；惟考量其他首長制委員會於組改後新機關組織法草案中列有規範「置委員」相關條文，基於一致性原則，銓敘部採同意於不影響組織法案立法期程之前提下，協調朝野黨團將「置委員」之條文納入輔導會組織法草案；如未能納入，亦可考量是否納入輔導會處務規程草案或採另訂「設置要點」之方式處理。

四、各官等職等員額配置比率方面

屬於有待商榷的建議：

- D-1. 內政部籌備小組建議，為避免流失優秀人才，影響研發品質，敬請調整內政部建築研究所編制表（整理本）研究類職務之配置。
- D-2. 勞動及職業安全衛生研究所為達成組織調整之目標，順利推展勞動政策研究及職業安全衛生研究業務，勞動部籌備小組建請考量研究機構與一般行政機關屬性不同，同意修正「勞動部勞動及職業安全衛生研究所編制表」（整理本），維持編制表內副研究員及視察職務人數，不出缺改置為助理研究員及科員，以敘明理由方式報請考試院從寬處理。
- D-3. 農業部籌備小組考量未來農業試驗研究質量及羅致優秀人才之需要，建請同意未來農業部所屬試驗研究機構維持現行委任官等比率，或俟修正配置準則時，再通盤研議適當比率。
- D-4. 外交部籌備小組建議駐外一等、二等及三等秘書之員額共同編列，不限制一等秘書之比例，以利人員陞遷需要。

各官等職等員額配置比率調整與機關縱向指揮原則、彈性面目標有關，宜個案特殊考量，此4項建議案，為羅致優秀人才之必要及為避免影響駐外工作人員士氣，相關機關將通盤研議。

五、移撥人員安置、陞遷權益方面

歸類為待商榷的建議事項：

- E-1. 行政院原子能委員會由二級機關調整為三級機關，技正得列簡任比例調降，超過比例經列為出缺不補或出缺改置之員額無法辦理陞遷，人員陞遷權益受損。
- E-2. 行政院新聞局移撥文化部影視及流行音樂產業局，原列等上限為薦任第九職等之非主管職務人員可能無法以相當職等職務安置。
- E-3. 經濟及能源部建議原任職務列等較高職務，因組改改任職務列等較低職務，因不可歸責於當事人，建請同意以「原職務」留用，並可依考績升等實授至原職務最高職等。
- E-4. 行政院體育委員會由二級機關調整為三級機關，建請應比照三級機關改制為四級機關人員權益，均維持不變。

移撥人員安置、陞遷權益方面影響到效能面的目標，因此，原則上因組織改造而有官等、職等、待遇等權益調整，則依行政院功能業務與組織調整暫行條例第 9 條及第 10 條規定辦理，「專員」屬合格實授第 9 職等者以「視察」安置，人事局亦將協調銓敘部以「出缺後改置」回歸合理之官等配置比例。另專門委員列等涉及三級機關職務列等通案規定，也將再予研議。

六、聘任等級方面

屬於有待商榷的建議：

- F-1. 文化部籌備小組建議現行文教機關（構）人員進用或採雙軌制，或採單軌制，衍生機關（構）之「研究性職稱」人員聘任資格造成嚴重差異及同等級機關（構）之失衡，建請考試院就「研究性職稱」人員聘任資格，統一採聘任單軌制之核議標準，以符機關（構）用人需求，並維持同等級機關（構）間之衡平。

聘任等級影響到機關（構）組織分工原則及效能面的目標，但以目前各機關聘任人員權利義務等事項尚缺乏專屬人事管理法律統一規範，銓敘部刻正廣泛蒐集相關資料，適時研擬聘任人員人事條例草案，研議處理有關「研究人員職稱」之聘任

資格問題。

七、轉任方面

歸類為有待商榷的建議事項：

- G-1. 「勞動部勞工保險局組織法草案」第 6 條第 4 項明定該局現職人員中，具行政院金融保險雇員升等考試資格者，得認定具有轉任該局職務之資格一案，請考試院賡續支持。
- G-2. 經濟及能源部籌備小組建議配合組織調整，經濟部國營事業委員會併入經濟及能源部「資源經營管理司」，建請維護該會經專門職業及技術人員高等、普通考試及格人員轉任相關職系。

轉任人員影響到彈性面的目標，機關人才交流有利活化機關，因此，二案應做一致性處理。

八、法制方面

屬於符合組改原則及效益的建議：

- H-1. 有關「廣播電視法」及「廣播電視法施行細則」，配合組織改造之主辦機關及檢討報院期程。
- H-2. 全民防衛動員準備法第 14 條第 3 項究應由何機關會同相關機關訂定動員實施階段大眾傳播事業及從業人員管制辦法。

法制影響到橫向協調原則及效能面的目標，2 案可依相關規定由主管機關提報，以利組織改造進行。

九、預決算方面

歸類符合組改原則及效益的建議事項：

- I-1. 農委會所屬精省改制機關，請同意自 101 年度起恢復編列首長特別費。
- I-2. 組織改造可能於 101 年 1 月 1 日全面啟動，而 101 年本署並未編列移撥同仁教育訓練經費，如果組織改造啟動日前，移撥同仁要求再次辦理教育訓練，其經費如何支應？

- I-3. 有關行政院青年輔導委員會青年職業訓練中心 101 年度編列 33 名（職員 26 人、技工 4 人、工友 3 人）員額數經費與未來移撥至勞動部勞動力發展署桃竹苗分署編制表 36 人（職員 29 人、技工 4 人、工友 3 人）不合，3 人之相關費用計不足 365 萬 5 千元，惠請青年職業訓練中心編足相關預算額度。
- I-4. 鑑於農民健康保險業務目前仍由內政部主管，建議內政部應負擔 100 年度全民健康保險第 3 類（農民）保險對象保險費補助款 21.37 億元撥付不足相關事宜。

預決算將影響到效能面的目標，故為精實預算編製、提升執行效能，各機關所需經費，仍依現行方式，由年度預算相關經費調整彈性支應，另 I-3 之提案則由勞動部籌備小組邀集相關機關（構）共同解決。

十、財產方面

屬於符合組改原則及效益的建議：

- J-1. 環境資源部籌備小組建議協助開封大樓使用範圍分配事宜。
- J-2. 農委會林務局於組改後納編輔導會森保處辦公廳舍等財產接管事宜。
- J-3. 交通及建設部籌備小組對財產接管及辦公廳舍配置第 7 點進行點交作業執行疑義。
- J-4. 因水土保持局未來分屬環境資源部水保及地礦署及農業部農村及農田水利署後，現有辦公廳舍空間無法容納兩機關合署辦公，建請於未來辦公廳舍協調時，予以協助。
- J-5. 文化部目前可供調配辦公空間，僅有文建會現承租「匯泰大樓」（2,962 坪）及新聞局預移撥之 726 坪，辦公空間尚不足近千坪，請求協助解決一案。
- J-6. 教育部經組改後將組織規模益形龐大，辦公空間、資訊機房及檔案儲存空間嚴重不足，請協助處理。

財產將影響到效能面的目標，本六件建議案，均請相關機關協助處理，協調辦公廳舍空間配置適當，以發揮公用財產之使用效益。

十一、資訊方面

歸類於有待商榷的建議事項：

K-1. 行政院組織改造期間，各籌備工作投入許多經費，如資訊方面之更改網頁、公文系統等，建議俟立法確定後再行推動。

K-2. 101 年編列之資訊預算減少，將如何推動觀光署資訊業務？

K-3. 資訊業務向上集中，人力上移，將影響國立中正紀念堂管理處資訊業務進行，建議資訊人力仍留在原機關以利業務推行一案。

K-4. 教育部經組改後將組織規模益形龐大，辦公空間、資訊機房及檔案儲存空間嚴重不足，請協助處理。

資訊將影響到效能面的目標，本四件建議案，為使未來資訊服務、業務能無縫接軌，建議配合「機房共構」、「系統共用」等統籌運用部會整體資訊資源之規劃，將軟硬體整合資源共用，才不致受刪減經費影響業務推動及效能。

十二、檔案方面

屬於符合組改原則及效益的建議：

L-1. 教育部經組改後將組織規模益形龐大，辦公空間、資訊機房及檔案儲存空間嚴重不足，請協助處理。

檔案將影響到效能面的目標，本件建議案，將請相關機關協助處理。

柒、結論

一、組織再造初步結果—走動式服務團議題之預評估

本文以走動式服務團執行資料為基礎，並以 3 個原則及 3 個效益做為評量組織改造現況之指標，在總數 43 個議題中，12 個議題與組織分工原則指標相關，而其中有 3 項是符合本原則可執行，另有 5 項有待商榷，而有 4 項對本原則有所衝擊；8 個議題會相關縱向指揮原則指標，且 8 項均為有待商榷；6 個議題會相關橫向協調原則指標，而其中有 2 項是符合本原則可執行，另有 4 項有待商榷；另外 3 個議題會相關精實面效益指標，而其中有 1 項是符合本效益可執行，另有 2 項有待商榷；14 個議題會相關彈性面效益指標，而其中有 2 項是符合本效益可執行，另有 8 項有待商榷，而有 4 項對本效益有所衝擊；26 個議題會相關效能面效益指標，而其中有

13 項是符合本效益可執行，另有 13 項有待商榷。（如表 3）。

表 3 組織改造效益指標檢視表

原則			預期效益		
一、組織分工	二、縱向指揮	三、橫向協調	一、精實面	二、彈性面	三、效能面
A1(**)	D-1(**)	A3(**)	A1(**)	B1(**)	A3(**)
A2(**)	D-2(**)	A4(**)	A2(**)	B2(**)	A4(**)
B1(**)	D-3(**)	A5(**)	C-1(*)	B3(***)	A5(**)
B2(**)	D-4(**)	A6(**)		B4(***)	A6(**)
B3(***)	E-1(**)	H-1(*)		B5(***)	E-1(**)
B4(***)	E-2(**)	H-2(*)		B6(***)	E-2(**)
B5(***)	E-3(**)			B7(*)	E-3(**)
B6(***)	E-4(**)			B8(*)	E-4(**)
B7(*)				D-1(**)	F-1(**)
B8(*)				D-2(**)	H-1(*)
C-1(*)				D-3(**)	H-2(*)
F-1(**)				D-4(**)	I-1(*)
				G-1(**)	I-2(*)
				G-2(**)	I-3(*)
					I-4(*)
					J-1(*)
					J-2(*)
					J-3(*)
					J-4(*)
					J-5(*)
					J-6(*)
					K-1(**)
					K-2(**)
					K-3(**)
					K-4(**)
					L-1(*)
3*		2*	1*	2*	13*
5**	8**	4**	2**	8**	13**
4***				4***	

資料來源：作者自行整理

*符合指標 **有待商榷 ***有所衝擊

二、瑞士洛桑國際管理學院世界競爭力年報（International Institute for Management Development World Competitiveness Yearbook）的誤用

在瑞士洛桑國際管理學院世界競爭力報告中，近年來政府效能不斷提升，尤其自 2011 年至 2012 年，政府效能評比名次由第 10 名提升至第 5 名（如表 4），是近年來的最佳成績，國內有部份論者及實務界工作者即認為，此乃因行政院組織改造而影響政府效能之提升。但此一推論及聯想實有過份大膽而直接之陋，亦是無知 IMD 指標實際內涵之誤。首先，綜觀指標內涵並未有直接之組織改造評量項目，實無法直接產生此快速提昇之效果，更何況唯一較有相關的評比項目「體制架構」，在 2011-2012 年還退步 2 名。其次，就算組織改造要對「政府效能」（表 5）產生間接而長期提昇效果，如財政政策、公共財政、中央銀行、企業立法及勞工管制等指標評估之進步，其亦絕對不會是目前短程內，全面二級機關組織法均只通過不及半數之情況下，所可能見到之成果，故對行政院組織改造之結果評估，國內諸方論者應有正確而客觀之觀察及判斷，切莫作過多失實之成果敘述，如此方能對我國未來政府官僚體制及效能之建設工程有積極而實質之助益。

表 4 2012 年 IMD 評比我國競爭力排名

指標	2009	2010	2011	2012	11-12 變動
總體排名	23	8	6	7	-1
政府效能	18	6	10	5	+5
1.公共財政	19	13	20	16	+4
2.財政政策	5	3	4	4	0
3.體制架構	20	14	13	15	-2
4.商業法制	38	24	28	18	+10
5.社會架構	29	19	25	22	+3

資料來源：World Competitiveness Yearbook 各年期，

<http://www.imd.org/research/4publications/wcy/index.cfm>

表 5 2012 年 IMD 評比政府效能 (Government Efficiency) 指標

Government Efficiency	
PUBLIC FINANCE	BUSINESS LEGISLATION
2.1.01 Government budget surplus/deficit (\$bn)	Openness
2.1.02 Government budget surplus/deficit (%)	2.4.01 Tariff barriers
2.1.03 Total general government debt (\$bn)	2.4.02 Customs' authorities
2.1.04 Total general government debt (%)	2.4.03 Protectionism
2.1.05 Total general government debt-real growth	2.4.04 Public sector contracts
2.1.06 Central government domestic debt (%)	2.4.05 Foreign investors
2.1.07 Central government foreign debt (%)	2.4.06 Capital markets
2.1.08 Interest payment (%)	2.4.07 Investment incentives
2.1.09 Public finances	Competition and Regulations
2.1.10 Tax evasion	2.4.08 Government subsidies (%)
2.1.11 Pension funding	2.4.09 Subsidies
2.1.12 General government expenditure (%)	2.4.10 State ownership of enterprises
FISCAL POLICY	2.4.11 Competition legislation
2.2.01 Collected total tax revenues (%)	2.4.12 Parallel economy
2.2.02 Collected personal income tax (%)	2.4.13 Ease of doing business
2.2.03 Collected corporate taxes (%)	2.4.14 Creation of firms
2.2.04 Collected indirect tax revenues (%)	2.4.15 Start-up days
2.2.05 Collected capital and property taxes (%)	2.4.16 Start-up procedures
2.2.06 Collected social security contribution (%)	Labor Regulations
2.2.07 Effective personal income tax rate	2.4.17 Labor regulations
2.2.08 Corporate tax rate on profit	2.4.18 Unemployment legislation
2.2.09 Consumption tax rate	2.4.19 Immigration laws
2.2.10 Employee's social security contribution rate	2.4.20 Redundancy costs
2.2.11 Employer's social security contribution rate	SOCIETAL FRAMEWORK
2.2.12 Real personal taxes	2.5.01 Justice
2.2.13 Real corporate taxes	2.5.02 Personal security and private property rights
INSTITUTIONAL FRAMEWORK	2.5.03 Ageing of society
Central Bank	2.5.04 Risk of political instability
2.3.01 Real short-term interest rate	2.5.05 Social cohesion
2.3.02 Cost of capital	2.5.06 Gini index
2.3.03 Interest rate spread	2.5.07 Income distribution - lowest 10%
2.3.04 Country credit rating	2.5.08 Income distribution - highest 10%
2.3.05 Central bank policy	2.5.09 Equal opportunity
2.3.06 Foreign currency reserves (\$bn)	2.5.10 Females in parliament (%)
2.3.07 Exchange rate stability	2.5.11 Women on boards (%)
State Efficiency	2.5.12 Gender inequality
2.3.08 Legal and regulatory framework	
2.3.09 Adaptability of government policy	
2.3.10 Government decisions	
2.3.11 Transparency	
2.3.12 Bureaucracy	
2.3.13 Bribing and corruption	

資料來源：瑞士洛桑國際管理學院世界競爭力年報 (International Institute for Management Development World Competitiveness Yearbook) 2012,
http://www.imd.org/research/publications/wcy/upload/GO_List.pdf

三、世界銀行之 Public Sector Reform (PSR) 評估

對於公部門改革評比，本文建議未來可以世界銀行之 Public Sector Reform (PSR) 評估作為指標參考，世界銀行監管組織——獨立評估小組 (Independent Evaluation Group, 簡稱 IEG) 設計一項評價方法，該方法主要目的是幫助世界銀行學習更有效地評價公共部門的改革。世界銀行對公共部門改革 (PSR) 的結果框架表如表 6，框架中顯示 PSR 如何能有助於達成減貧，以及政府向市民問責的目標。這評價可作為一個潛在的連接，有助於檢查公共部門計畫達到公共部門改革 (PSR) 的目標程度。

表中指出，公共部門改革 (PSR) 最終期望的影響有五：一、經濟增長；二、減少貧困；三、生命安全和財產；四、人民之授能及參與；五、提高公共服務（水、健康等等）品質及可接觸度。公共部門改革 (PSR) 的領域和成果主要在四方面：一、公共開支，財務管理：財政紀律、依政策來源重新分配、良好的經營管理；二、公務員和行政改革：高效率的公共服務吸引、留任和激勵主管人員、對當地勞動力市場提供適當透明薪酬制度及透過預算法案約束工資；三、稅收徵管：促進稅收、更加公平和有效的稅收制度、減少逃漏稅及對公民回應的敞開；四、反腐敗和透明度：行政部門和人員對資金的使用和其他行動負責、資訊公開、加強審計機關問責、資訊及責任透明阻止公職人員謀取私利。而國家產出的四指標為一、公共開支，財務管理：比較預算、透明預算規劃、審核及執行、強大和及時的會計及審計制度、成本效益和透明的採購；二、公務員和行政改革：充足的人事資訊系統、降低工資壓榨和周轉、適當的培訓、有效的業務流程、部際協調；三、稅收徵管：改進資訊系統、職員有優渥薪資、減少拖欠、降低納稅人的遵從成本、降低收集成本；四、反腐敗和透明度：除了上述三個領域反腐敗措施外，清楚的利益衝突規則、透過法律、審計、檢察、和司法有效的制裁、資訊公開和對舉報人的保護。

本文以為行政院組織改造是我國自民國 76 年來歷時 26 年餘之重大行政工程，其建設過程艱辛而具高度挑戰。然進行至此，整項工程已進入驗收結果之階段，故應有正確之績效認定判斷，不應存在有不必要之看法誤差；更同時，對於評估結果之概念架構及方法、程序均應有所充份預備，尤其不應草率錯用結果指標，以避免政策目標達成之落差。

表 6 公共部門改革 (PSR) 的結果架構表

Ultimate desired impacts	PSR areas and outcomes	Outputs in the countries	Inputs from the Bank's country programs
Economic growth Reduced poverty Security of life and property Participation and empowerment of people Improved quality of and access to public services (water, health, and so forth)	Public expenditure and financial management	Comprehensive budget; transparent budget planning, approval, and execution; robust and timely accounting and audit; cost-effective and transparent procurement (CPIA 13)	Development policy lending
	Fiscal discipline, allocation of resources consistent with policy priorities, and good operational management		Technical assistance/ investment lending
	private gain	Adequate personnel information system; reduced salary compression and turnover; adequate training; effective business processes and interministerial coordination	IDF and other Grants
	Civil service and administrative reform		AAA (PERs, PRSPs, IGRs, other)
High-performing public service that attracts, retains, and motivates competent staff; transparent, nondiscretionary pay regime appropriate to local labor market; wage bill within budget constraint			
Tax administration	Improved information system; wellpaid staff; reduced arrears; reduced cost of taxpayer compliance; reduced collection cost		
Improved revenue performance; more equitable and efficient tax system, reduced tax evasion; more open to citizen feedback			
Anticorruption and transparency	In addition to anticorruption measures in the three areas above, clear rules about conflict of interest; sanctions enforced through effective laws, audits, prosecution, and judiciary; public has access to information and protection for whistleblowers		
Executive branch and personnel are held accountable for use of funds and other actions; accountability enhanced by audit institutions and public access to information; accountability and transparency help discourage use of public office for private gain			

資料來源：世界銀行 Public Sector Reform (PSR) 評估報告

http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECRETF/Resources/psr_eval.pdf

參考文獻

- 行政院組織改造系列研究成果研討會（2012）。行政院研究發展考核委員會。
- 行政院所屬各機關中程施政計畫（102 年度至 105 年度）及 102 年度施政計畫編審作業注意事項（2012）。行政院研究發展考核委員會。
- 行政院組織改造回顧研究（委託研究報告）（2011）。行政院研究發展考核委員會編。
- 行政院組織改造簡報（2011）。行政院研究發展考核委員會。
- 行政院組織改造服務團走動式服務專案小組規劃（2011）。行政院研究發展考核委員會。
- 行政院組織改造服務團走動式服務專案各機關所提議題及相關回應意見（2011）。行政院人事行政局。
- 行政院組織改造效益及其實施方式之研究（委託研究報告）（2009）。行政院研究發展考核委員會。
- 世界銀行 Public Sector Reform（PSR）評估報告（2008）。The World Bank Washington, D. C.,
http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECREFF/Resources/psr_eval.pdf
- 詹中原（1999）。政府再造－革新「行政革新」之理論架構，收錄於〈新公共管理〉，台北：五南，頁 1-28。
- 詹中原（1999），國家競爭力與政府再造，收錄於〈新公共管理〉，台北：五南，頁 45-70。
- 詹中原（1998）。國家競爭力與企業精神政府，研考雙月刊，第 22 卷 4 期，頁 6-18。
- 全國法規資料庫網站：<http://law.moj.gov.tw/>
- 行政院研究發展考核委員會網站：<http://www.rdec.gov.tw/mp14.htm>
- 國際管理學院（IMD）網站：<http://www.imd.org/research/publications/wcy/index.cfm>