陸、行政管理專欄

政府改造現況與展望

朱　武　獻

目　次

壹、前言
　一、政府改造意義
　二、政府改造趨勢
貳、各國政府改造情形
參、我國政府實施政府改造回顧
　一、蘊釀期：提高行政效率、加強爲民服務
　二、萌芽期：「行政革新」時期
　三、成長期：「政府再造」時期
肆、現階段政府改造現況
　一、政府改造現況
　二、現階段改造成果
伍、政府改造未來展望
　一、四化策略持續推動
　二、組織業務合理劃分
　三、中央地方健全分權
　四、行政區域適當調整
　五、選舉制度革新檢討
　六、文官體制績效改革
　七、配套法案及時立法
　八、改造理念溝通宣導
　九、改造工程永續推動
陸、結語

壹、前言

政府體制運作績效，攸關國家生存之契機及人民之福祇，在近代世界各國推動民主化之過程中，政府之有效治理亦成爲民主化過程必談之議題。步隨著全球化之發展趨勢，世界各民主先進國家，競相致力於更有績效之政府治理上，而推動政府改造策略已成爲各國提升國家治理共同理念與措施。

任何政府的基本職責，是在確保國家的生存，而爲完成此職責，政府必需滿足人們的需求，以期人們能接納政府（註 1）。具競爭力、有效率之政府是人民對政府之基本要求，藉由政府改造政策期型塑更有績效之政府，也希望經由改造方案之推動，能澈底解決現階段政府運作之問題。

一、政府改造意義

政府改造並不是一個專有名詞，亦有以政府再造、政府改革、行政革新、行政改革等名詞代之，根據聯合國對行政改革所下的定義是「刻意地運用權威與影響力，推行新的措施作爲，期以改變行政體系的目標和程序，以達到發展的目的」（註 2），亦有學者將行政改革界定爲：「使得行政系統成爲促進社會變遷的更有效工具，並成爲實現政治公平、社會正義與經

註 1：倪達仁譯，政治學，雙葉書廊有限公司，93 年 2 月，頁 11。
註 2：各國行政革新策略及措施比較分析，行政院研考會編印， 87 年 4 月，頁 1。

濟成長的更佳工具」之手段（註 3），另有學者認爲，政府再造運動（reinventing government），係指文官體系以「技術理性」（technical rationality）爲基底，引進「競爭的市場機制」以及「具體的變遷策略」，促成行政組織徹底轉型，並藉由「新公共管理」與「管理主義」的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度以及目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能、應變能力、革新能力以及治理能力（註 4）。即使學者專家對於政府改革之定義各有不同，但在各種不同定義之間，還是存在著一些共同的特徵。第一，視行政改革爲針對公共官僚體制所進行的目的性與計劃性改變。第二，視行政改革與「革新」（innovation）爲同義語。第三、公共服務效率與效能的改進，是改革過程所預期的結果。第四、行政改革的迫切性，取決於是否急於應付組織環境中所發生的不確定性和快速變遷(註5)。

二、政府改造趨勢

依據學者 O.E.Hughes 歸納各先進工業化國家自1980年代以來陸續進行政府改造之背景因素，主要有四項原因，分別爲一、政府功能不彰，統治正當性遞降；二、新古典經濟學崛起，理論指引改革行動；三、企業部門變革成功，刺激公部門跟進；四、技術環境急速變遷，衝擊政府之運作方式。而綜結各國政府改造之目的，亦不脫離撙節施政成本及提高政府效能兩項(註 6)。而行政院研究發展考核委員會 1998 年委託研究報告中亦指出政府行政改革之諸項原因爲：一、政府角色之膨脹與民衆對政府不滿意之態度；二、財政惡化之困境；三、全球經濟競爭之壓力；四、新右派學說與保守派政治意識型態人士的結合；五、政治考量之因素；六、國際競相革新之模仿潮流（註 7）。而就進行政府改革之諸多面向中，依據 OECD 在 1994 年之報告中，歸納出八項改革面向，分別爲：一、政府規模與公共支出的控制；二、勵行分權化和減少集中化的組織結構改變；三、改變政府與公民和企業間的服務關係；四、推倡與推行績效指標管理；五、進行財務資源管理，強調彈性與結果導向；六、人力資源管理的變革，也是重視分權與彈性的取向；七、制訂管制性法令的變革，減少管制是核心走向；八、進行更有系統的改革方案效果之評估工作（註 8）。

正因爲各個國家在近年來皆面臨著改革之內外壓力，因此世界各國競相採行相關改革措施，諸如採行企業治理理念、落實績效管理、管制法令鬆綁、國營事業民營化、縮小政府規模、行政業務委外、文官制度變革、加強授權分權等等，當然各個國家採行的措施不盡相同，大抵係因應其面臨的環境及其病灶，其可能採單一的重點措施，也可能是多種措施併行，而在改革時程上亦有短程及分階段的長期措施。政府改革有其多樣性之風貌，只要是對於提升國家治理績效之相關作爲皆可含括，G.E.Gaiden 認爲「改革僅能控制公共行政的病症，但不可能使其痊癒，改革只能揭露行政的不當之處，並提出可以減少其發生之對策，但改革並不能保證好的行政之實現，也無法防止

註 3：倪達仁、席代麟、王怡文合譯，政府再造與發展行政，韋伯文化事業出版社，2001 年 11 月，頁 110。
註 4：江岷欽、劉坤億合著，企業型政府－理念、實務、省思，智勝文化事業有限公司，1999 年 5 月，頁 10。
註 5：同註 3。
註 6：孫本初，公共管理，智勝文化事業有限公司，90 年 5 月，頁 82－84。
註 7：同註 2，頁 2－12。
註 8：同前註，頁 14。

任何惡政的再出現。不過，改革可能在任一時空下失敗，改革的努力卻維繫了理想主義火苗之生機，而若沒有此一火苗，將永遠不可能會有成功的改革」（註 9）。在這種改造氛圍下，也使得政府改造之需求時時呈現，政府改造活動也成爲持續、不間斷的工作。

貳、各國政府改造情形

一、美國

美國從 1905 年至 1993 年，至少經歷 11 次的政府改造計畫，最具代表性的是柯林頓政府積極進行廣泛性的行政改革。柯林頓政府再造計畫的基本架構藍圖，主要是參採 David Osborne 和 Ted Gaebler 在新政府運動（Reinventing Government）一書中提及之新政府之十種根本原則：一、型塑導航型的政府；二、授權公民參與監督政府；三、鼓勵公共服務提供者之間的競爭；四、以目標和任務爲導向，而非以法規命令爲策力；五、以實際成果爲施政重點；六、滿足顧客需求；七、強調開源，而非一味講求節流；八、具有防範未然的能力；九、講求分權，並鼓勵參與式管理；十、市場機能優於官僚機制（註 10）。

於 1993 年由副總統高爾所推動完成的「國家績效評估報告」，主要目標就是「使政府做得更好，花得更少」（Making the government work better,but cost less），五項基本原則就是 1 削減不必要的政府支出；2 爲顧客服務；3 授權予公務員；4、幫助社區解決他們的問題；5 追求卓越（註 11）。

美國的新政府運動的推行作法，可以說跨越了公私部門、州與地方政府、國界，進行著降低成本、提高效率的大工程。透過政策革新，於 1993 年通過政府績效與結果法案（Government Performance and Results Act），進行政府部門之「全面品質管理」，即績效管理與評估。同時，推動政府部門民營化及解除公共服務領域之管制，鼓勵民間參與公共服務，擴大業務委外等（註 12）。美國政府改造主要措施有組織員額精簡、強化工作流程再造、解除過度管制、顧客導向法則、運用資訊科技提昇服務品質、授能員工法則、改善政府與社區互動之方式、健全文官制度、建立績效型政府（註 13）。整體而言，美國政府再造的成果遠比觀察家們所預期的成功，高爾主持下的全國績效評鑑委員會（the National Performance Review,NPR），循序漸進地進行了一場寧靜革命，不僅有效精簡了聯邦政府的規模和平衡了預算赤字，也讓聯邦政府公職人員氣象一新，人民逐漸恢復對政府的信心（註 14）。

繼柯林頓政府之後，布希總統於 2001 年首次就任後，旋即於同年 2 月發表「邁向新紀元的藍圖（A Blueprint For New Beginnings）」預算及政策說明文告，對其施政方針及重點作精要的說明與政策宣示，其中亦含括政府改造事項，布希總統宣示要重塑一個「有行動力，但有限（active,but limited）」的政府，亦即，決策權下放予州政府、城市及公民、對結果負責及透過競爭來獎勵創新，並提出政府改造的三大原則：一、以公民爲中心，而非以官僚體系爲中心

註 9：施能傑譯，行政改革的持久性，收錄於行政管理論文選輯第 5 輯，銓敘部主編，79 年 12 月，頁 570。
註 10：同註 4，頁 73－77。
註 11：政府改造，行政院研考會編印， 92 年 12 月，頁 6
註 12：同前註，頁 6－7。
註 13：同註 6，頁 77－81。
註 14：同前註，頁 77。

（Citizen-centered－not bureaucracy-centered）；二、結果導向，而非過程導向（Results-oriented－not process-oriented）；三、以市場爲基礎，積極鼓勵而非壓抑創新與競爭（Market-based － actively promoting,not stifling,innovation and competition）。而其具體實施項目，包括：一、建立一個以公民爲中心的政府部分：1、聯邦政府組織扁平化。2、充分運用網路。3、設立 E 化政府基金。二、建立一個以結果爲導向的政府部分：1、將預算及管理與工作表現相連結。2、確保財政的有責性。3、避免給予資格不符人士或已領取政府補助人士的給付行政。4、運用資本規劃以增進工作績效。5、刪除重覆及無效率的計畫。6、擴大採用以工作績效爲基礎的契約用人方式。7、將私部門成功改革之方案納入聯邦政府中。三、建立一個以市場爲基礎的政府部分：1、以 E 化採購作爲政府的採購標準。2、以公開競標方式辦理政府委外事項（註 15）。

二、英國

英國之政府改造，主要爲 1979 年柴契爾夫人當選首相後所執政的 11 年半期間及 1990 年梅傑繼任首相後所推動之改革措施。柴契爾夫人上任後主張「小而能的政府」（Minimal State），組成「效率團隊」（Efficiency Unit），特色爲直接向首相報告，執行一系列迅速、小規模的特別支出案，激勵文官熱忱，改變政府部門管理文化等；1982 年頒布財務管理改革法（Financial Management Initiative,FMI），爲政府管理革命的揭幕；1988 年進一步擴大改革的幅度，實施續階計畫（The Next Steps）將政府的文官體制加以重組再造，引進市場機能，主張從經濟（Economy）、效率（Efficiency）及效能（Effectiveness）三個層面來評估文官體制的功能；1991 年梅傑政府出版「公民憲章白皮書」，設定施政目標以服務民衆的需求爲宗旨，1994 年英國政府發表「文官永續與變革」（The Civil Service：Continuity and Change ）政策白皮書，指出「文官未來不僅需具備專業政府所需的技能，同時必需具有與民間績優公司員工相同的績效與成就的承諾」，並進行一系列改革（註 16）。

柴契爾夫人任內倡導建立一個績效可被衡量的政府，並以國營事業民營化及計畫性精簡員額兩項手段同時進行，成功地使公務人員總數由 1979 年的 732000 人降爲 1990 年的 562000 人，員額精簡達 170000 人，裁員幅度爲 23.2%，至 1997 年再降爲 475670 人，七年來精簡員額達 8 萬 6 千人，裁員幅度約爲 15.4%。另外，文官考選不再由政府集中辦理，國家考選機構已民營化，公務人員待遇不再統一訂定，並且實施績效報酬制，同時拉大高低職位薪給差距，俾利與民間就業市場競爭。英國改造的成功，在於能夠掌握到財務管理是關鍵性問題，以及有效地運用企業管理工具來改善績效、人力資源、組織運作和決策流程等問題，並在注入市場驅力下使公共服務品質大幅提昇（註 17）。

而後布萊爾首相於 2001 年在內閣中成立了「公共服務改造辦公室（Office of Public Services Reform）」，直接隸屬於內閣秘書長，以作爲英國政府公共改革的專責單位，布萊爾首相並提出 4 項原則作爲改革的指導方針：一、標準（Standards）：建立一套全國一致性的標準以確保所有人民，都可獲得同樣高品質的公共服務。二、授權與代理（Devolution and Delegation）：充分授權予地方政府，使其得以提供全國一致性標準的公共服務給當地的人

註 15：參見 http//www.gpoaccess.gov/usbudget/fy02/
註 16：同註 6，頁 67－69。
註 17：同註 6，頁 68－69。

民，同時課予義務及責任，促使其規劃及發展符合當地需求的政策及公共服務。三、彈性（Flexibility）：提供更彈性化的公共服務，加強員工訓練鼓勵創新的思維。四、擴大選擇權（Expanding Choice）：政府必須提供人民更多的公共服務選擇權，亦即，人民可決定選擇什麼樣的公共服務以及由誰來提供，如此，才能確保公共服務是切中人民實際需求的。另外，為強化公共服務改革，內閣公共服務改革辦公室並成立「人民需求」及「人民滿意度」2 個專案調查小組，於事前瞭解人民需求及各種需求的優先順序，作為政府提供公共服務的依據，並於事後經由人民滿意度調查，以作為日後改進政策執行時的準據（註 18）。

三、日本

日本政府改造，起於九〇年代後半，由當時的橋本龍太郎內閣高高舉起了「行政改革」、「經濟結構改革」、「金融體系改革」、「社會保障結構改革」、「財政結構改革」、「教育改革」等六項改革口號，並一步一步的進行推動，日本政府改造，主要有下列過程（註 19）：

（一）1996 年橋本龍太郎內閣組成以橋本龍太郎首相為召集人的「行政改革會議」，進行行政改革，探討之課題有三：21 世紀時應擁有怎樣的國家機能；確立中央省廳改革的指導思想；強化政府部門內功能的具體措施。

（二）1997 年行政改革會議引進「獨立行政法人」制度和決定改革制度之大綱。

（三）1998 年國會通過「中央省廳等改革基本法」，為裁減合併中央省廳，賦予法律依據。政府同時設置中央省廳改革推進本部，負責中央省廳改革相關工作。

（四）1999 年小淵惠三內閣訂定「中央省廳改革大綱」、「中央省廳改革推進方針」；國會通過「獨立行政法人通則法」，賦予獨立行政法人之法律依據，通過「獨立行政法人個別法」，賦予個別獨立行政法人組織法之依據。

（五）2001 年森喜朗內閣實施中央省廳之重組，將原為一府 22 省廳，精簡為一府 12 省廳，原有省廳之下 1130 單位裁減為 1100 單位。

（六）2003 年，國會通過「國立大學法人法」，國立大學將全數於 2004 年改制為國立大學行政法人。

而日本政府改造主要內容如下（註 20）：

（一）重組中央省廳組織

這一次日本中央政府省廳重組，是接續第一次明治維新、第二次戰後大改革後，第三次大規模的改革，將中央政府由原來一府 22 省廳，精簡重組為一府 12 省廳，以提高行政效率，促進行政之透明化，同時創設「獨立行政法人制度」，對國民提供更方便、更良好服務。

（二）加強內閣總理大臣之輔佐機制，將國民聲音直接反應於行政

主要措施有充實內閣總理大臣（首相）之輔佐體制，聽取國民的聲音，直接反應於政策；在內閣府新設特命擔當大臣等。

（三）推行適宜的行政

推行地方分權，放寬各種人民申請案件之限制條件；今後 10 年削減國家公務員 25％；合理整頓各種審議會等。

（四）創設獨立行政法人制度

將國立美術館、博物館、專業研究機構等，自政府部門予以分離，單獨成立「獨立行政法人」，提高個別的獨立自主性，公開業務運作資訊。

（五）反應國民心聲和開放的行政為目標，行政資訊公開化

註 18：參見 http//www.cabinetoffice.gov.uk/opsr/
註 19：考試院考銓業務國外考察日本考察團考察報告，93 年 4 月，頁 21－22。
註 20：同前註，頁 24－38。

引進政策評價制度及資訊公開制度，政府應客觀評價考核施政成果，並主動公開評價之資訊。

日本政府改改革展現豐碩的改革成果，執政者的堅持與人民的認同也是促成其改革成功之主要原因。2005 年 9 月 11 日，日本舉行衆議院選舉，首相小泉純一郎領軍的自民黨獲得壓倒性勝利，一向以改革者自居的小泉此次將他的郵政公司民營化改革法案直接訴諸民意，大選選舉結果，證明民意支持他的改革路線。依據該法案規劃，現有日本郵政公社將在 2007 年 4 月解散，業務切割爲四大事業體，而在 2017 年 3 月前全面民營化，屆時日本政府改造效益將更爲顯著。

四、紐西蘭

紐西蘭的政府改造始自 1984 年勞工黨擊敗原來執政之國家黨，以私部門的流程再造（Process Reengineering）策略對政府部門進行激進式的變革。紐西蘭的政府改造包括了國營事業公司化、文官體制之變革及績效管理等三方面。於 1988 年所通過之政府組織法（The State Sector Act）大幅改革政府的人事制度，強調分權化、彈性化及市場競爭機制的人事僱用政策（註 21）。

紐國政府改造之主要措施有下列各項：

（一）1986 年制定國營企業法（1987 年 4 月 1 日開始生效），對於國營企業三項改革策略，分別爲：國營企業公司化（商業化）、自由化與民營化，其目的在使各國營企業如民間成功企業般經營。實施後，由於各國營企業成功轉型，政府獲得優渥收益，且經由與民間企業在市場上之公開競爭，各國營企業服務品質大爲提昇。

（二）1988 年制定政府部門管理法，冀將民間企業優良管理方法與服務精神，引進紐國文官系統中使用。該法澈底改變紐國文官體系原有之組織架構與運作功能，紐國政府並持續不斷引進新的管理系統與作業模式，以提昇政府部門行政管理績效。

（三）1993 年提出「邁向 2010 年之政府施政」暨其相關文件「紐國未來三年國家發展藍圖」，明確闡述國家中期策略計畫遠景，之後，復發行「1994 年至 1997 年紐國政府策略成果方案」，揭示政府各項施政運作時，應以 9 項策略性施政成果管理爲其目標。並將「策略性施政成果領域管理」與「各部會重點施政成果管理」相結合。

（四）1989 年實施新的政府財政法，致力於政府財政管理之改革，強調政府行政產出與公共服務之實質價值，亦即注重政府各項預期行政成果之達成。

（五）1994 年實施財政責任法，其立法宗旨在透過財政管理責任原則之確立，以改善政府財政政策作爲，強化政府財政管理責任機制。該法實施使紐國財經環境更加趨向穩定化走勢，亦提昇政府對國內財經環境變化預測度之掌控性。

（六）實施政府人力資源管理新措施，政府機關主管人員具有如同民間主管一樣的人事管理權，能自行決定機關需要聘用何種類型公務員，裁決機關員額編制，與員工訂立聘用契約，協定工作內容等；另因應時代需要，政府爲公務人員提供訓練與生涯規劃等。

（七）改革政府部門組織結構，核心公共服務系統內之政府各部門，皆爲小型機關組織結構，並進行人員精減作業，1984 年，紐國公務人員總數爲 8 萬 8 千人，1995 年，公務人員總數精簡爲 3 萬 5 千人，員額縮減一半以上。（註 22）

註 21：同註 6，頁 70。
註 22：參閱臺灣省政府譯，紐西蘭政府再造十年改革成果（New Zealand's State Sector Reform：A Decade of Change），2001 年 12 月。

上開改革較爲特別爲文官制度改革，1988年改革前，人事行政採中央集權式，公務員身分爲永業制，深受保障，1988年改革後，公務員任用採契約僱用方式，第一次簽約任期最長爲5年，以後得延長一次爲3年，有關公務員任免、升遷、薪俸、培訓完全由各部會次長決定，僱用關係須在契約中敘明，契約屆滿後，除另續約外，必須去職，無職位保障可言（註23）。

參、我國政府實施政府改造回顧

一、蘊釀期：提高行政效率、加強為民服務

政府遷台後，一方面推行各項經濟建設，另一方面力求行政制度的革新，在當時，訴求之主要目的爲提高政府行政效率，及加強爲民服務，此一階段之行政革新，爲日後政府改造奠定了思考之脈絡，也蘊釀出日後改革之契機。此一階段較爲重要之革新事蹟如下：

（一）四十六年成立「行政院及其所屬機關組織權責研討委員會」，由黃季陸先生主持，邀請學者專家組成六個小組委員會，研提中央行政改革建議四十七個案；四十七年在總統府設置「臨時行政改革委員會」，聘請王雲五先生擔任主任委員，匯集各學科專家與機關意見，研提八十八個改革方案，經核定付予實施；五十五年，行政院組設「行政改革研究會」，經研提「行政院對行政機關檢討改進措施總報告」，報經總統核定實施。

（二）六十一年六月，蔣故總統經國先生就任行政院院長，即以「爲國效命，爲民服務」爲施政準則，並對全國公務員提出十項工作要求，積極推動行政革新與十項經建計劃；六十八年孫運璿院長復以「提高行政效率，加強爲民服務」爲施政基本要項，期以現代科學管理觀念及研究發展精神，灌注於行政工作中；七十三年俞國華院長則以十四項計畫及五十四項新興計畫推行興革措施（註24）。

（三）七十六年八月，行政院爲推行政務，妥善因應未來發展，提高爲民服務品質，組成專案小組通盤研修行政院組織法，歷經多項座談聽證，集思廣益，完成「行政院組織法修正草案」，於七十七年送立法院審議，嗣爲因應客觀環境變遷，該修正草案復於七十九年六月撤回，俾重加檢討（註25）。

二、萌芽期：「行政革新」時期

民國八十二年，行政院連戰院長於行政院會議提出行政革新之構想，並指示研修行政院組織法與建立廉能政治，行政院並成立跨部會的「行政革新會報」落實推動，以廉潔、效能、便民建立廉能政府爲根本目標，整體規劃由行政院研考會負責，行政院人事局則成立「行政革新推動小組」負責宣導、推動及執行等事宜（註26）。行政革新方案於82年9月公布，分三大部分：「檢肅貪瀆」、「增進行政效能」、「加強爲民服務」由各主辦機關擬定具體計畫，落實執行。對於革新方案三大要項一、在「檢肅貪瀆」部分：分由肅貪、防貪兩方面著手，除了措施之外亦修正相關法規，其主要目的是希望公務人員不敢貪、不能貪、不願貪、也不必貪，以建立清廉政府。二、在「增進行政效能」部分，分列健全機關組織、精簡現有員額，加強人力培訓、提振工作士氣，賡續推動工作簡化；推動辦公室自動化；增進法制功能；發揮主計精神，善用國家資源等。三、「加強爲民服

註23：各國政府機關組織架構彙編，行政院研考會編印，93年11月，頁23。
註24：同註11，頁10－11。
註25：吳再居，行政院組織變革之歷史回顧，研考雙月刊28卷第6期，93年12月，頁46。
註26：同註11，頁11。

務」方面：各機關選定加強爲民服務項目；研訂爲民服務工作規範及獎懲標準，改善服務態度；加強爲民服務平時考核工作；選定爲民服務工作重點項目等。而爲使各機關推動革新方案，確實達到方案實施要項工作要求，方案對於績效追蹤與考核獎懲做了細密規定，考核結果並分送各有關機關作爲改進之依據，執行優良者予以獎勵，執行不力者則予以懲處(註 27)。整體行政革新工作經過三年的推動，期間經歷兩次檢討與修正。

三、成長期：「政府再造」時期

87 年 1 月 14 日，行政院蕭萬長院長頒布「政府再造綱領」，正式啓動政府再造推動計畫，明示政府再造的總目標爲：「引進企業管理精神、建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力」；擬訂的行動方針爲「組織要精簡、靈活，建立小而能政府」、「人力要精實，培養熱誠幹練的公務員」、「業務要簡化、興利、建立現代化、高效率的法令制度」。

政府再造其推動組織爲「政府再造推動委員會」，其任務爲：擘劃再造願景，擬訂政府再造策略，審查各項推動計劃，評估政府再造推動績效，協調解決跨小組及機關有關問題，下設三個工作小組一、組織再造小組：負責調整政府角色、簡化層級、調整中央與地方職能、調整行政院所屬各機關職能與組織等。二、人力及服務再造小組：負責改善組織文化、建立廉政機制、激勵員工士氣、強調參與、鼓勵創新、建立電子化政府、提高服務品質及提供單一窗口服務等項目。三、法制再造小組：負責配合政府角色調整，研訂促進或委託民間參與公共事務相關法令規範，改善財政預算制度、檢討修正或廢止各項不當限制市場競爭及不便民之業務法令等項目(註 28)。

此外，我國長久以來疊床架屋的行政體系，實有必要調整，而精省工作正是「政府再造」重要的一步，87 年 10 月 28 日「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」完成立法，台灣省政府組織調整於 88 年 7 月 1 日起裁併改隸，整個精省作業，不論是組織上調整或是業務事項的處理或人力資源的妥善運用，以及財政上的撙節均獲得初步的成果。

肆、現階段政府改造現況

一、政府改造現況

(一) 政府改造緣起

由前述對於我國實施政府改造幾個階段的回顧，在蘊釀期階段，相關改革事項係著重於行政執行事項的改進，層面較小，而在萌芽期，已注入肅貪理念，改革層面逐漸擴大，及至成長期，引進企業管理精神，陸續有了全面性、整體性的改造規劃。惟以步入 21 世紀之際，來自國際社會的競爭壓力亦日益強大，行政院雖曾因應社會變遷及民衆期待，幾度調整組織，卻未從思考政府核心職能的角度出發，對組織做過全面且系統性的檢討。另一方面，社會大衆對政府機關仍舊普遍存在組織龐大、冗員太多、行政層級太多、決策流程曠費時日、權責不明推諉塞責等等質疑，導致對政府的施政效果和效率時有怨言，縱然政府一直致力於行政革新、政府再造，仍無法符合現代化政府之要求，凡此種種，皆爲政府之再改革、再精進埋下種子。

2000 年 5 月 20 日，民進黨陳水扁總統就任，在國民黨執政五十餘年後，開啓了我國政治史上首次之政黨和平輪替，新政府團隊上任

註 27：何沙崙，行政革新方案之制定與執行評估，收錄於「加速行政革新之行動策略學術研討會」專輯，台大政治學系編印，84 年 11 月，頁 6-8。
註 28：參見 87 年 1 月 2 日行政院第 2560 次會議通過「政府再造綱領」。

後，爲了增進政府的行政效率與回應力，總統邀集各界人士於90年「經濟發展諮詢委員會議」中組成「政府改造委員會」，推動政府改造事宜（註29）。此次「政府改造委員會」由總統宣示組成，有別於過去之革新方案係由行政院院長發動，其位階較高，有利於在行政改革方案形成、規劃與執行階段的控管，尤其，政府改造工作係涉及如何以行政的革新來帶動國家整體的發展，如何動員政治資源、如何獲致高層領導的支持，如何穩定文官制度等層面，總統召集「政府改造委員會」確實較易達成改革共識，並有利於方案之推動及控管。

（二）政府改造內容與作法

1.政府改造推動機制

政府改造推動機制爲「政府改造委員會」，由總統親自主持推動政府改造事宜，委員會議由總統擔任主任委員，行政院院長及考試院院長擔任副主任委員，行政院及考試院相關部會首長、民間企業人士及學者專家擔任委員，針對國家發展願景與國際競爭情勢，進行政府改造之根本性與全面性之探討，適時提供總統相關之諮詢與建議。

委員會任務爲政府組織重整規劃研議事項、中央與地方機關職能及資源配置研議事項、相關人事法制改革研議事項、其他有關政府改造重要研議事項。政府改造委員會以主任委員爲主席，委員會議並得邀請有關機關首長及相關人員列席，委員會並設幕僚會議，邀集有關各院秘書長、相關主管機關首長及專家學者，並邀請委員會委員列席指導，就主管機關所提之議案綜合研議後，提請委員會議審議（註30）。

政府改造委員會重要決議情形：

第一次會議：確立政府改造之理念、目標、原則等事宜。

第二次會議：通過政府改造作業期程、行政院組織調整研修議題及作業期程、如何減少選舉次數等議案。

第三次會議：通過行政院組織調整方案等。

第四次會議：通過行政院組織調整員工權益保障方案、中央機關組織基準法草案、中央政府機關總員額法草案等。

第五次會議：通過中央民意代表選舉制度改革方案、立法委員總額暨各類代表名額改革方案、立法委員任期延長等方案。

第六次會議：通過三個人力運用制度的改革方案，包括：政務職位制度方案、高級行政主管職位制度方案及契約進用人力制度方案。

2.政府改造五大目標

政府改造之願景爲「具全球競爭力的活力政府」其理念爲「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」，其欲達成之五大目標爲「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、興利創新的服務機制」。

3.行政院組織改造

行政院配合經發會的共識和政府改造委員會的決議，特成立組織改造委員會，規劃組織總體檢及新時代國家樣貌，將行政院組織依據二十一世紀的精神合理化，期能更妥善且有效率地運用稅收、教育、衛生等資源，爲全民打造一個具有競爭力的環境。行政院組織改造的基本作法是透過各機關合組工作圈，就性質相同或近似的業務進行塊狀整合檢討，並以「四化」的策略來實現「民間可以做的，政府不做；地方政府可以做的，中央政府不做」的組織改

註29：參見總統府全球資訊網，「政府改造委員會」特別專輯。
註30：參見「政府改造委員會設置要點」。

造基本精神：

（1）**去任務化**：即「解除管制」，使政府機關不再負有執行部分業務的任務，以節約公共資源。

（2）**地方化**：指將現行中央機關辦理的業務，改由地方辦理，使得政策執行更符合地域性及親近性。

（3）**法人化**：即是由原本由政府組織所負責的業務，改以公共法人來辦理，打破以往政府、民間團體的二分法，使得政府在政策執行上，能更具有彈性，並引進企業經營的精神，使業務推動更爲專業、有效。

（4）**委外化**：委外辦理，意指將業務委託民間辦理。各國的政府改革皆把委外列爲重要的改革策略，其具體實施方法包括業務外包、民間投資經營、BOT、公營事業民營化等，主要的目的在於提高資源運用的效率（註 31）。

二、現階段改造成果

（一）彈性精簡的行政組織

1.檢討業務推動四化

行政院組織改造委員會對於組織改造係針對三大功能調整工作：政府與民間夥伴關係、中央與地方夥伴關係與中央行政機關組織調整，上開工作皆涉及現有業務之重新檢討與評量，應思考政府與民間合理之分工爲何、中央政府的業務有那些應該交由地方政府辦理較爲合宜、中央行政機關功能之合理調整。對於組織調整業已完成部會自我評估，評估方式爲各部會在組織改造委員會頒佈的原則下，依照去任務化、法人化、地方化、委外等四大方向進行檢討；各機關業務人員填寫檢討表，以業務爲單位，重新思考各項業務的調整方向，各部會依據每一項業務檢討結果，彙整業務調整之報告。上開自我評估透過整合檢討，將作爲三四級機關組織業務劃分之基礎。

2.配套研擬改造四法

政府改造須有配套之立法作爲推動之依據，已陸續完成相關配套法案，其中最重要的爲改造四法：行政院組織法修正草案、行政院功能與業務調整暫行條例草案、中央政府機關組織基準法、中央政府機關總員額法草案。

（1）行政院組織法修正草案

業於 94 年 2 月 24 日送請立法院審議，該法修正目的爲規劃打造一個「具有全球競爭力的活力政府」，並配合「中央行政機關組織基準法」對於機關設置、總量管制之要求而擬定，其要點爲：明確區分「委員會」及「部」之關係與運作功能、增強傳統八部核心職能、因應新興業務新增五部、強化四會政策協調統合能力、提升「行政院院本部」政策規劃量能，重新檢討「行政院院本部」組織設計。

（2）行政院功能與業務調整暫行條例草案

業於 94 年 3 月 8 日由行政院、考試院會銜送請立法院審議。爲使行政院組織法修正草案審議通過後，順利開啓新的組織架構，本條例草案規範有關功能業務與組織調整、財產接管、預決算處理、員額移撥及權益保障等相關配套措施之規定，其中有關權益保障規定，如規定自願退休或辦理資遣之規定及辦理優惠退離加發慰助金等規定，對於離退人員權益已作妥善之設計。

（3）中央行政機關組織基準法

本法已於 93 年 6 月 23 日完成立法程序。該法之重點爲：鬆綁四級機關之法制約束，並架構組織編制原則；匡定機關總數，確立精簡政府規模；明確獨立機關定義與相關組織要求；制定行政法人組織類型之依據；帶動行政院組織法等相關法規修正。該法案施行後，將

註 31：參見行政院研究發展考核委員會全球資訊網「中華民國政府改造工程」。

有助於政府機關組織職能合理化、架構明確化、組織精簡化及調整彈性化。並將帶動政府組織全盤改造，爲政府機關的組織形貌開創新局。

（4）中央政府機關總員額法草案

本法草案業於 94 年 3 月 8 日由行政院、考試院會銜送請立法院審議。本法訂定考量爲中央機關組織過去立法體例，對各個職稱需用員額數，均詳作規範，對於機關因配合政策需調整編制或遇有特殊用人需求時，即須作組織法律之修正，除造成立法部門負擔，亦不敷行政機關實際需要，爰有訂定機關員額總數基準法律之需求。本法主要規定：中央政府機關員額總數爲 20 萬人，並分別訂定各類員額高限；明定機關員額訂定之權責、程序；明定機關員額設置與分配應考量政策性與業務性因素、員額統籌調配原則、員額裁減、調整與移撥之時機；員額評鑑方式；鼓勵機關推行四化，明定精簡之員額得保留一定比例予二級機關等等，上開法案實施後，將更能契合政府施政需要，並可達精簡、彈性效益。

（二）專業績效的人事制度

1.建構契約人力制度

政府機關用人有其一定之規範，任用體制嚴謹，惟長久以來對於政府機關許多專業性、技術性、臨時性及季節性的工作，因受任用資格、任用職務、組織編制及預算之限制，無法作較爲彈性之調整，因之，亦衍生政府體系人事制度應變力不足之情形。

爲建構彈性化用人制度，考試院已於 94 年 8 月完成公法契約用人制度之設計，並以研訂聘用人員人事條例爲主軸。契約用人制度主要是在現行政府用人體系外另行統整公法契約用人制度，建立第三種僱傭關係－公法契約關係之聘用人員，聘用人員與機關所訂之契約屬行政程序法所稱之行政契約，自聘用之日起，與國家發生公法上契約關係，其與私法上契約有所不同，該制度將開啓文官體制之新思維。

聘用人員人事條例草案係統籌現行聘用、約僱、聘任、機要人員、派用人員爲聘用人員，該條例爲聘用人員之基本法，對於聘用人員相關人事管理及權利義務事項均作詳細規範，主要規範聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、退職撫卹及過渡條款之設計等人事管理事項。

2.完備政務人員法制

我國現行文官制度雖有政務人員與常務人員之區分，但在人事制度之建構，常任人員已有一套完整嚴密之法制體系，而政務人員適用法律則僅有政務人員退職撫卹條例一種，專爲政務人員退職撫卹事項作規範，其他相關規範則尚付闕如或散見相關法令中，爲健全政務人員人事法制，及配合政府改造委員會第 6 次委員會議通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」中有關政務職位制度規劃案，考試院、行政院業於 94 年 7 月 28 日會銜函送政務人員法、政務人員俸給條例草案送請立法院審議。

按政務人員法之制定施行，可使今後政務人員之進退、行爲分際、權利義務等事項有明確法律依據可資遵循，對於提昇政府效能，確保民主法治之貫徹，以及促進政黨政治之正常運作，助益良多；而政務人員俸給條例則將使政務人員俸給法制化，以解決現行以行政命令規定之不合法制情形。

3.建構績效考核制度

考試院鑑於現行公務人員考績制度長久實施以來，仍有諸多待改進之處，如考績評比未能落實，致考績功能不彰；考績考列丙、丁等次者甚少，無法發揮汰劣功能；考評因素未具彈性、考績功能侷限行政性；平時考核無法與年終考績結合；考績結果未具實際作用；考核過程民主化不足等等，爲使考績制度發揮績效

考核效果，考試院業於 94 年 6 月完成公務人員考績法修正草案，主要修正內容爲增列面談及團體績效考核規定；修正平時考核之考核項目；增列優等等次，激勵工作績效特別優秀人員士氣；明定考列優等、甲等、丙等人數比例限制。另考試院銓敘部刻正研究建立績效俸給制度，績效俸給制度得否有效、公平實施，將有賴績效考核制度之落實，因此，績效考核制度實爲人事制度改造中落實績效管理之基礎工程。

（三）順應民意的國會改造

爲推動中央民意代表選舉制度的改革，93 年 8 月 23 日立法院三讀通過憲法增修條文修正案，94 年 6 月 7 日國民大會複決通過立法院所提憲法增修條文修正案，並經總統 94 年 6 月 10 日公布，該修正草案對於國會有下列主要改革：

1.單一選區兩票併立

依第四條規定區域立委應按各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出，全國不分區及僑居國外國民依政黨名單投票選舉，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出，確立了單一選區兩票制之選舉原則，該選制可強化政黨政治，有利政局之穩定，並將有助於形成兩大黨競爭之局面，有利政黨協商與合作及法案之審議，對我國民主政治之運作，將有良性之發展。

2.立委席次任期變更

依憲法增修條文第四條規定，立法委員自第七屆起爲 113 人，任期四年。按國會人數原爲 225 人，在進行國會改造時國會減半爲朝野之共識，國會減半後，勢將衝擊現行之政治生態，搭配單一選區兩票制之運作，選舉區之合理區劃，皆將影響日後政黨政治之發展。

（四）興利創新的服務機制

1.推動政府 e 化建設

政府運作經由資訊與通訊科技的運用而電子化、數位化發展，已是一個必然趨勢，各國政府電子化只有程度上的差異，而不是有或無的區別（註 32）。現行 e 化政府具體成果含括一、建立政府網路基礎環境：推廣政府機關視訊聯網服務、完成政府公鑰憑證服務體系、推動各機關網路安全通報及防護機制、完成戶政 e 網通計畫。二、推展行政資訊運用：推動公文電子交換、政府公文橫式書寫系統建置。三、整合政府資訊：推動地籍謄本減量、啓用 e 政府服務平台、提供跨機關流程一貫的便民服務。四、推動政府服務上網：建立電子化政府入口網、所得稅結算網路申報、電子公路監理網線上申辦等（註 33）。

我國電子化政府世界評比並經美國布朗大學 2004、2005 連續 2 年評列第 1 名。

2.公共服務委託外包

行政院推動組織改造工作，將涉及「社會福利」、「社教文化」、「醫療」等性質的業務，列爲政府優先推動委外的目標。目前已完成宜蘭教養院（92 年 6 月與財團法人伊甸社會福利基金會完成簽約事宜，於 93 年 1 月正式運作）、國立台灣科學教育館（92 年 6 月與大同世界科技股份有限公司簽約，於 93 年正式營運）、武陵農場第二賓館（92 年 5 月與儷野大飯店股份有限公司完成簽約事宜， 委託經營期間自民國 92 年 8 月 1 日起至民國 102 年 7 月 31 日止，總共 10 年）。另納入第二波優先推動個案則有退輔會所屬棲蘭、明池森林游樂區委外案。

註 32：李逸洋，數位時代之公務人力資源管理新方向，研考雙月刊 28 卷 2 期，93 年 4 月，頁 56。

註 33：中華民國 93 年國家建設計畫執行檢討，行政院經濟建設委員會編印，94 年 6 月，頁 342－344。

3.推動國營事業民營化

政府推動公營事業民營化目的在於調整政府角色，發揮事業經營效率，政黨輪替後，新政府續極推動民營化政策，陸續完成中興紙業公司、台機公司、唐榮四廠部、農工公司、台鹽公司、中央再保險公司、合作金庫銀行、台汽公司、中華電信公司等公司民營化；而行政院經濟建設委員會「公營事業民營化推動委員會」亦積極研議現有公營事業民營化事宜，目前經核定民營化時程者為中船公司、唐榮公司、台灣菸酒公司、土地銀行等，雖若干企業民營化時程稍有延遲，惟整體而言，民營化績效卓著，另外，行政院為配合二次金改，已於 94 年 11 月間核定中央信託局與台灣銀行合併案，未來台灣銀行資產規模擴大後，再適時規劃於國內外上市釋出股權，俾提升台灣銀行競爭力。

（五）推動行政法人制度

1.完成行政法人法草案

「行政法人制度」即讓部分不適合或無需由行政機關推動之公共任務由行政法人來代替，打破以往政府、民間體制上二分法，使政府在政策執行方式之選擇上具有彈性；適度縮減政府組織規模，引進企業精神，兼顧政府公共任務的執行，使得這些業務的推行更具專業及效能，而不受現行機關的人事及會計制度之束縛（註 34）。法人化之法制基礎即為行政法人法，該法草案業經行政院、考試院會銜於 94 年 8 月 8 日函送立法院審議，行政法人法為一基準法，其目的在於就行政法人共通性事項作原則性規範，以提供個別行政法人立法時之導引，並避免制度性歧異。

2.現階段推動結果

國立中正文化中心是我國第一個成功改制之行政法人，該中心設置條例係 93 年 1 月 9 日三讀通過，並於同年 3 月 1 日正式運作。另外經行政院核定改制為法人，刻正進行組織法規之研修程序者計有教育部所屬教育研究院、行政院文化建設委員會所屬國家臺灣文學館、行政院體育委員會所屬國家運動訓練中心、農業委員會所屬國家農業研究院等。另外納入第三波法人化機關有內政部警察廣播電台、教育部國有學產基金、國立科學工藝博物館、原能會核能研究所、勞委會勞工退休基金監理委員會，皆積極規劃中。

伍、政府改造未來展望

一、四化策略持續推動

行政院組織改造是以「去任務化」、「地方化」「行政法人化」「委外辦理」等四化作為政府組織的塑身大法，透過業務重新檢討，將促成政府改造實際效益甚多，如降低政府營運成本、提昇政府資源配置效率、活化民間力量、增加公務生涯的成就感、提高政府部門服務品質、建立具有全球競爭力的活力政府等（註 35）。

行政院推動組織四化策略，雖已略見成效，惟無可諱言，在「去任務化」「地方化」方面實施效果尚不夠普遍，而「委外辦理」尚有開拓之空間，當然這其中需要相關人事及法制配套，我們樂見 94 年 8 月送至立法院審查之行政法人法草案業已將四化策略明文納入，未來在法制化後，持續推動方能落實制法之原意。

四化是建構小而能政府之必要措施，從各國推動政府改造經驗顯示，若不能持續展現改造成果，就無法長期保持各界對改造工作的支持，要不斷的有階段呈現成果，以持續擁抱人

註 34：嚴錦堂，政府改造的另一取向－「行政法人」之探討，人事月刊第 223 期，93 年 3 月，頁 41。

註 35：攜手民間邁步全球，行政院組織改造推動委員會編印，頁 14－15。

民對於改造工作的信心，也藉每一個階段的成果來持續累績改造的量能，以階段成果效益來獲得推動下一階段改革的政治及社會量能（註36），鑑於四化策略有其急迫性之需求，而其推動效果亦是立即可見，現階段仍需持續推動，並在階段性實施成果之基礎下，隨時檢討修正，以蓄積更大之改革成果。

二、組織業務合理劃分

機關組織的調整，應理解爲政府職能調整結果的表現，而不是改造工作的目的。政府業務經過檢討後，對於確認仍應留在中央行政機關的業務，再來思考爲了處理這些業務，組織應該如何配合調整（註37），機關組織業務劃分合理，所影響者不只爲業務功能之充分發揮，還含括行政效率之提昇及溝通協調之迅速有效等等。

中央行政機關組織基準法建構了中央行政機關組織之共同規範，對於行政組織職能之合理區分有了統整性之規範，而行政院組織法經過多時討論，業依中央行政機關組織基準法之規範建構了中央機關之組織，將現行 36 個機關整併爲 22 個機關，行政院組織法修正草案目前尚在立法院審議中，修正之架構主要是建立在「澈底就現行的政府組織數量、層級、功能、及未來發展與需要、重新檢討與規劃設計，力求施政效率的迅速提升，務求單一窗口概念的落實，進而達到行政效能的提升，加強國家整體競爭力」（註38），雖然，一般民衆乃至於公務人員對於上開組設分工仍有部分意見，惟任何分工其考量重點仍在於效能提升，此部分將於組織法修正實施後接受公評。

三、中央地方健全分權

有關中央與地方機關權限劃分問題，一直是國家推行政府改造的重要課題，由於我國中央與地方之間長久以來即存在著權限劃分及爭議仲裁之問題，中央與地方權限劃分上的衝突與矛盾，也一直是我國地方自治實務上面臨的重要問題之一。目前有關中央地方權限劃分憲法本文及地方制度法中均有所規範，惟實施以來屢造成中央與地方、地方與地方間利益衝突與權力對立之加劇。中央政府的政策目標往往要在獲得地方政府的許可後，並在地方周邊措施的積極配合協助下，方能順利達成。因而上下層級政府之間，如何以服務代替管理；以協調代替權威，建立諮詢協議制度，是發展中央與地方兩元並行的穩定體制必須的（註39）。

在國家統合機能、地方自主權、分殊性需求之間要建立一套權力平衡法制，確屬不易。爲建立一套較爲均衡、完整的權力垂直均衡體系，宜兼顧社會共同性、規制性以及個別的自主、需求性。因此，在區分中央與地方的權限時，自然應在共同需求（或任務）協力合作領域以及個別需求（或權力）理念的原則下去做較爲細密的制度或法律設計（註40）。

四、行政區域適當調整

目前我國政府層級爲中央、直轄市與縣（市）、鄉鎮市與區三個層級，台灣行政區域五十餘年來未曾大規模調整，因爲縣市劃分過於零碎且不夠均衡，造成資源無法合理分配與整合運用、基層行政組編與人力調配不符地方實

註 36：黃榮志，行政院組織改造全記錄，人事月刊第 216 期，92 年 8 月，頁 32。
註 37：同註 11，頁 71。
註 38：改變，才能領先，行政院組織改造推動委員會編印，頁 7。
註 39：李偉敬，我國中央與地方權限劃分及其爭議解決機制之探究，「國家治理新方向」學術研討會，93 年 10 月 28 日。
註 40：趙永茂，我國中央與地方權限劃分的性質與爭議，台北市：翰蘆圖書，91 年 12 月，頁 199。

際需求，甚至造成區域間的差距益行擴大，進而影響國家整體發展，因此，推動行政區域重劃，均衡城鄉發展，建構適當分佈之生活圈，厚植區域經貿競爭力，已是政府當前必須正視的重要課題。

行政區域調整應有法律依據，我國草擬「行政區劃法草案」已有多年，惟因各派主張分歧，加之種種因素交錯，終未能完成立法，行政區劃法主要目的在於使行政區劃制度化，並避免政治力之干預。行政區劃法宜涵蓋行政區劃時機、條件、作業原則、程序等。行政區域合理調整其考慮因素含括人口規模、自然環境、人文生態等等，藉由一個合理健全之行政區劃法制之建立，將能解決現行行政區域牽就現況、人口數懸殊之不合理現象。行政區域如何調整、整併，考量因素錯縱複雜，如何調整，勢將牽動未來行政資源之分配、選區之劃分乃至於政黨之發展等等，因此，在規劃上，含蓋層面宜廣。期待透過行政區域重劃，並配合財政收支劃分之調整，可以改善當前行政區劃不合理的現象，調整台灣現有行政區域劃分，以促進國家資源有效配置，均衡北中南區域發展，縮短城鄉建設落差，並提升都會發展潛能，厚植區域經貿競爭能力，使台灣可以迎向世界新挑戰，各地方都可以建構生活好環境（註 41）。

五、選舉制度革新檢討

民主政治、政黨政治之實施，大部分係藉由投票行為來踐行，因之選舉制度的良窳也將影響民主政治之品質，一般而言，選舉制度會左右選民的投票習慣、候選人的競選型態，以及政黨的競選型態及體質，政府遷台實施民主政治已歷數十年，期間亦經歷了政黨輪替，惟台灣的選舉制度，種類眾多，目前含括總統、立法委員、直轄市長、直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、村里長等，各類選舉交錯舉行，選舉頻率高，選舉經費亦頗為驚人，誠如報載「根據主計處統計，過去十年間，台灣地區大大小小 21 次選舉，各公職候選人申報的競選經費合計高達 990 億元，但這只是候選人申報的數字，實際的競選花費恐怕還要多出好幾倍以上。台灣社會資源過渡消耗於選舉，由此可見一斑」（註 42）。而學者亦認為選舉制度如不改革，則每天拼選舉的結果，必導致長期政策難以推展，財政支出結構勢必嚴重惡化（註 43）。

選舉制度的改變包括任期之檢討及選舉期程之整併。在任期之檢討上，目前包括新修正之立法委員任期、總統、直轄（縣）市長、直轄市（縣）議員、村里長等任期皆為四年，已呈現某種公平性，另再就選舉期程之整併上，目前因選舉層次、自治選區之劃分，而造成各種選舉分別舉行之情形，就選舉經費上是一大浪費，因之選舉期程之整併將是勢在必行的，以今年年底縣市長、縣市議員及鄉鎮市長三項選舉合一辦理，即是為選舉期程之整併跨出了一大步。而行政院目前亦已研究簡併地方公職人員選舉，希望將直轄市長及市議員、縣市長、縣市議員和村里長五項公職人員選舉於 99 年 12 月整併一起舉行，未來將再調整中央公職人員選舉選程，將可達成簡併選舉「四年選兩次」，其中一次選中央，一次選地方的目標（註 44）。俟日後再配合鄉鎮長官派，我國選舉制度將更朝向經濟效率之步伐。事實上，選制之修正只在一念之間，現行制度實施之結果，既已

註 41：趙永茂、陳華昇，推動行政區域重劃，促進區域均衡發展，國家政策論壇季刊，92 年 4 月。
註 42：中國時報，94 年 10 月 19 日。
註 43：翁興利，政府改造與展望，94 年 6 月 24 日於考試院演講資料。

衍生諸多負面效應，而藉由選制之合併及期程之調整，雖無法杜絕所有問題，但就選舉經濟效益而言，當是肯定的，未來再配合各政黨之自我制約，在政黨提名人選建立嚴謹之提名機制，提升候選人素質，配合良性的選舉文化，當更能發揮選舉制度之實質效益。

六、文官體制績效改革

文官制度是一個國家不受政黨輪替影響，仍能穩定運作的關健力量，因此政府有更大的責任加速推動建立現代化的文官制度（註 45）。先進國家的發展經驗指出，成功的政府改革繫乎穩健的文官體系，惟有建構一套高效率、回應性與責任性的文官體系，才能實現政府改革的理想與目標，因之，先進各國多以改造文官體系爲政府改革的首要任務（註 46）。而文官體系的日新又新，使其能夠朝向最新的潮流邁進，這要靠文官的養成與再教育，使其與現代行政學結合，並在心理上激發出努力向上的誘因，如此文官的素質不但能夠提昇因而奠定優良文官制度的基礎，將更是行政革新（政府改造）能夠產生最大效果的保障（註 47）。

考試院負責人事法制之擬定，配合政府改造工程，業送經考試院完成各種人事法制改造法案如聘用人員人事條例、政務人員法、公務人員考績法等法案之研訂及修正，惟人事制度縱深面廣，環環相扣，其它如退休制度之合理改革、俸給制度契合績效理念等等，皆爲現階段賡續研究改革之重點。文官制度的改革比政府改造更加重要，政府改造是在精簡政府組織，這是金字塔頂端的事務，但是文官制度的改革，關係到所有的公務員，所涵蓋層面較廣（註 48），因此文官體制之績效改革，所牽動者不只爲公務員服務理念、服務績效，亦將影響國家整體競爭力。因此文官制度須與時俱進，並符合績效與激勵效能，藉由績效之文官制度加速政府改造方案之推動。

七、配套法案及時立法

柯林頓政府在推動政府再造的策略上，係將 NPR 的許多構想透過國會立法轉換成具體的法律案，一方面讓國會參與政府再造計畫，以降低執行革新方案的阻力，另方面則強化有關機關推動政府再造計畫時的法源基礎，俾利其統籌協調各執行機關達成政府再造的既定目標（註 49）。所以，政府改造成功與否，相關配套法案是否及時完成將是一大關健，沒有行政與立法的充分配合，不僅政府改造無法成功，政府職能亦必然衰退。

我國政府改造之諸多改造事項，皆須透過立法或修法程序始能克竟其功，主管機關研議完成者諸如行政院組織法修正案、行政院功能與業務調整暫行條例草案、聘用人員人事條例草案等，刻已送至立法院審議，而主管機關研議中者尚有地方制度法修正草案，行政區劃法草案等，政府改造列車推動至今已近四年，期間透過專家、學者、政府機關代表、企業代表共同研討諸多改進方案，各業務主管機關亦及時研擬配套法案，惟在立法程序上，除中央行政機關組織基準法及憲法增修條文等及時完成外，其它法案大部分尚於立法院待審，法律之延宕實質上減損了改造之效果，也無法及時驗

註 45：政府改造，立法院國會圖書館編，91 年 12 月，頁 234。
註 46：丘昌泰，重建全民導向的文官體制：「政府改造運動的啓示」，行政管理論文選輯第 11 輯，銓敘部編印，86 年 3 月，頁 2。
註 47：關中，改革文官制度，厲行行政革新：價值抉擇與政策方向，行政管理論文選輯第 11 輯，銓敘部編印，86 年 3 月，頁 569。
註 48：朱武獻，94 年 6 月 25 日台灣日報。
註 49：同註 4，頁 187。

證改造之成果，殊值惋惜。

當然當今國會中執政黨未過半之生態環境下，若干改造議題可能淪為意識型態之爭，法案之推動確有其困難，至盼立法委員應以全民福祇及國家發展為前提，不應固著於個人理念及黨派之差異，而阻礙了改造法案的推動，而法案的各主管機關，亦應本於職責，展現溝通的誠意，加強與立委協調與溝通的作為，透過朝野之良性互動與協商及立法院之積極動員，期早日完成改造法案立法程序。

八、改造理念溝通宣導

政府改造須獲得人民之支持始能成功，而藉由政府公關角色，將更能達此目的，政府公關是指在「尊重民意」、「強調公益」與「顧客導向」與「優質政策」的前提下，研擬不同的資訊公開計畫，將政府的理念、目標、政策與措施告知民眾，透過雙向對等溝通的方式，爭取民眾對政府的信任與支持的活動（註 50）。另外在現代化之社會，政府改造政策亦應向人民主動作政策行銷，透過政策行銷將可達：加強公共服務的競爭力、建立良好的公共形象、促使公共服務商品化、創造民眾的需求等目的（註 51）。

政府改造已推動多年，在推動期間，相關主管部會雖全力以赴，惟對改造理念並未全面的讓公務員及民間了解，致部分媒體及人民的認知，「政府改造」似僅為施政之口號，並未提振對政府之信心。事實上，政府改造要發揮具體之效果，除了讓全體公務人員有改革之共識及決心外，而對於一般人民，應以最淺顯的溝通語言使其了解政府改造之意義與全貌，並使其了解政府改革之決心及改革之後之效益，將有助於政府改革理念之宣導，並能有效推動改革措施。唯有匯集公務員之決心及一般民眾支持之氣勢，則政府改造方能邁向成功之路。若將政府改造工程視為一公共政策，則公民對政策的態度，奉獻投入的情懷，主動積極的配合，則是有效政策執行的動能（註 52）。因此強化人民對政府改造工程之教育與認知，將使日後改造工作之推行更順遂有效。

九、改造工程永續推動

政府需要不斷的進步與發展，始能符合人民之期許及國際之競爭壓力，多年來，我們陸續推動各種改造工作，儘管名詞不同，推動項目亦有所不同，但其目的是一致的，亦即皆在打造一個有效能的政府，改革並不是以現階段之成果為已足，唯有持續、不間斷之進行政府改造工作，方能營造一個具競爭力之政府，而每個階段之改革，不僅作為下一階段改革之基礎，亦將作為下一階段修正之重要參據。透過隨時之檢視與更新，政府改造工作將落實為經常性業務，以改造之理念來推動業務，則改造之效果將是處處可見、隨時展現。

政府改造能否成功，除了事前周詳的規劃外，堅決執行外，尤應避免政治化考量而變更原來之規劃。特別要注意的是，任何行政改革不應停留於政治口號大於實質成效的宣傳階段，唯有兼具「新思維」與「大行動」的政府再造方案，方能確保台灣在政治民主化之後，繼續朝經濟發展、社會進步的理想目標邁進（註 53）。惟有務實、誠心以人民福祇為依歸之改革，方能產製豐碩的改革成果。

註 50：翁興利，政策規劃與行銷，華泰文化事業股份有限公司，2004 年 4 月，頁 360。
註 51：同前註，頁 218。
註 52：林水波，公共政策新論，智勝文化事業有限公司，1999 年 9 月，頁 285。
註 53：江大樹，台灣政黨輪替後的政府再造工程：續階改革或第二波寧靜革命？東吳大學政治學報第 16 期，2003 年，頁 37。

陸、結語

政府再造是當前世界發展趨勢，在追求績效、活力政府之同時，政府再造運動有其必要性，而且無法避免。我們樂見政府改造列車啓動至今，相關改革措施如民營化措施、法人化措施、國會改造、政府 E 化措施、績效人事制度等，皆已展現改革的成果，當然，對於改革績效的追求是無止境的，我們尚無法以現階段的成果爲滿足，四化全面推動、業務合理劃分、落實分權、合理劃分行政區域、選舉制度改革、文官制度再精進等等事項，皆尚待努力，相信藉由上開全方位的策略措施，必能構造更有績效的政府。

步隨著全球化之趨勢，未來國家之治理將日求績效，台灣更需要積極趕上，本著去政黨意識化、去政治意識化的專業倫理，根據國家最大利益的精神，持續推動改造方案（註54）。誠如陳總統宣示「政府改造是超越黨派、超越立法行政分野的工程，新世紀的國際競爭只會比現在更激烈，爲了不讓台灣輸在起跑點，我們必須掌握契機，全體動員，用面向未來的態度，看待這場政府改造的全民運動。」國際局勢瞬息萬變，各國對應的是競爭潛力的強化，政府改造既是必要的措施，我們更該以寬闊的思維去接受與對待。♠

（本文作者現職為銓敘部部長）

（本文之完成，幸得銓敘部王專門委員招惠對相關資料之蒐集、整理與協助，謹此致謝。）

哥德（1749－1832）

無論大事還是小事，只要自己認爲辦得到的，就堅定地去辦，這就是性格。

註 54：施能傑，改造的策略方向，公務人員月刊第 67 期，91 年 1 月，頁 3。

陸、行政管理專欄