

RDEC-TPG-098-004 (委託研究報告)

**行政院各部會綜合規劃司處
職能與運作之研究政策說帖**

**行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 99 年 12 月**

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

壹、研究緣起

就目前台灣中央政府各部會的狀況而言，各部會本身的政策規劃能力並不堅強，或是未被重視，許多政策經常會被認為缺乏證據基礎，或者政策目標不明確等等。當然，行政院本身是否具備更上位的政策統合能力也受質疑。其原因雖然諸多，不過行政院本身和各部會內部缺乏好的制度結構設計是問題根源之一，因為目前並非各部會內都很清楚的設有負責政策規劃和管理的統整單位（不論名稱為何，如企畫處、綜合規劃處等等），或者即使有類似功能的單位，其結構位置是否恰當也值得重視。

據上，本研究之目的就是一方面希望提供各部會內部組織結構設計時一定要重視政策規劃能力問題，一方面提供如何設計適當的結構以達成預期的重要功能。不過，就組織結構設計理論而言，結構不必然自動產生功能，因此，如何設立結構？如何有相關配套？該單位如何與其他單位互動方式？這些都是應該預為思考的問題。

貳、研究方法及過程

綜合規劃的幕僚功能，本質上在為首長決策與管理提供建議，但是，應該如何提供建議？提供什麼建議？提供建議的立足點為何？為何讓建議更有可行性且為大眾與利害關係人接受？這種種議題構成政策（品質）管理的內涵，因此，政策管理幕僚其實應該承擔政治管理、立法議案政治分析、政策協調、媒體關係等等工作。

據上，本研究透過組織結構設計、幕僚組織角色等文獻之探討，以「政策管理」為架構，藉由國際經驗比較，以及訪談方式，針對「綜合規劃司處的設計與職能」進行探討。在國際經驗比較方面，透過官方網站的文獻資料整理方法，分就美國聯邦政府、英國和日本，整理其中央政府部門如何設計關於政策管理能力的相關機制。美國代表著總統制的政府體制，英國代表著議會內閣制的政府體制，日本也是後者而且又是亞洲最早先的民主國家。政府體制是影響政府實際運作的重要體制性因素，台灣目前實際上的運作非常朝向總統制，國內對未來政府體制的討論選項主要也是這兩個制度，因此，透過對這三個國家的介紹，可以提供比較性的資訊。

至於在訪談工作上，採取「立意抽樣」，就綜合規劃業務上具有相關研究及實務經驗的專家學者（3位）、政務官（2位）、相關單位主管（7位）進行深度訪談，探索以下幾項重要研究問題：當前各部會的主要的政策制定與規劃方式為何？當前各部會綜合規劃單位的運作現況與問題為何？從國際經驗來看，當前政策管理與調控的趨勢為何？行政院各部會職司綜合規劃之首席司處應有的職能設計與改善方向有那些？可能產生的問題，以及可能的因應策略與建議？希望藉以釐清現行綜合規劃司處的問題，並就未來如何強化綜合規劃業務因應策略進行意見彙整。

參、重要發現

透過國際經驗之比較發現，不論是總統制、議會內閣制或雙首長制的政府體制內，權威有更集中於最高行政首長身上的趨勢—不論稱總統、首相或兩者，具體的作法上就是層峰配置更多元化和更大量的幕僚人力，其功能也更為強化，因而強化政治核心領導力是穩定發展的趨勢。

從政策管理的思維來看，綜合規劃單位很大程度必須反映政治首長的偏好，否則民主政治政黨輪替本身將缺乏實質意義。然而，這並不代表綜合規劃單位政策上必然淪為炒短線，並且就「政治與行政」的角度而言，穩定價值不能忽略，只是這類價值要如何透過某種機制加以彰顯的問題。

就既有的結構及功能設計來看，本研究所探討的綜合規劃功能，目前散見、分屬於各部會的不同單位，例如含括管制考核、績效資訊收集功能，加上水平、同層級的研究發展發展功能、以及國會公關單位、統計與情報收集功能等，此一廣義、虛擬的大型首長辦公室機制，其結構和單位邊界似乎朝向具有某種程度的專案型組織機制、或是變形蟲組織。

然而，不管是虛擬專案組織或是變形蟲組織，都要有妥適的專案經理人、較高層級的公共管理者負責協調與統合，但是事實上除部長、次長之外，似乎缺少這樣的統合職位，綜合規劃司處因為同等職級，理論上處理跨單位業務與公文，其實並沒有政策協調的權威，所以各部會需要透過各部會慣行的晨間、幕僚或輿情會議(每週 2-3 次，各部會不等)來進行協調。

另透過深度訪談亦發現，目前綜合規劃單位的制度性能力普遍不足，嚴重限制其在專業規劃與統合能力的表現，這意味著綜合規劃單位受歷史遺跡的影響，普遍缺乏嚴謹的政策分析方法論訓練，導致其多無能力提出相對宏觀、廣博、系統或可長可久的計畫或方案，甚至遊說政治首長接受其規劃理念與策略，在此情形下，綜合規劃單位當然只能一面倒地接受政治首長意見，政策本身可能完全看不到文官因久任而累積的專業判斷價值，其積極角色功能甚至完全受到漠視或是未能得到充分之發揮，以致於只有綜合功能，卻鮮少進行實質規劃。或即便有提出特定的政策規劃，但受到首長任期的限制，及常任文官個人思維能力的限制，很難針對未來五年、十年的遠景做擘劃。

肆、主要建議意見

本研究主張，對於綜合規劃、政策管理等幕僚功能，除了要進行組織重整(綜合規劃司處等等設計)、調整科室等新單位之外，也可強調更新、強化與評估，以落實政策管理的功能，更重規劃分析而非研考、綜合。以下是先分幾大類提出一般性建議，次再依據短期、中長期提出可行建議，製作政策建議表格。

一、一般性建議

(一) 行政院研考會，乃至於未來的國家發展委員會，本身應該先行強化綜合

規劃與政策分析能力，以作為其他部會機關的標準。拿出有目共睹的成績之後，再行要求各部會配合辦理，將更有說服力。例如：

- 1、可以逐年訂定比例，改變以委託為主的研究運作方式，而讓內部人員進行政策分析與研究；
- 2、諮詢學界與專家，建立策略規劃、政策分析與管制考核的教育訓練課程等；
- 3、建立一套政策管理議程，篩選、過濾必要的政策議題，進行條件與順序的管理。此外，還要做到風險管理與控制工作的過度負載。

(二) 規劃建立政策管理的能力評估架構與清單。本研究建議，可以仿效英國作法，建立綜合規劃、政策管理的「能力評估」制度，以一套系統化的檢核表去評量各部會機關在策略方向設定、結果導向、證據導向、共同目的、計畫與優先性設定等各層面的表現，追蹤各部會是否重視、強化與培養政策管理的幕僚機制，對於各部較弱的面向要求提出改善計畫。

透過檢核方式檢討當前綜合規劃單位的政策規劃能力，可能是目前最有可行性的評估與檢討方法，可以了解各機關在政策規劃、分析、策略規劃與政策管理各方面的短缺的人力與能力，進而針對特定部會提出檢討與建議，因此本研究建議可以於短期內嘗試辦理。

(三) 可授權各部會或機關設立稍高位階的政務辦公室，做為綜合規劃單位的另一種選擇。儘管我國未來的綜合規劃司之組織設計，將強化中長程策略、政策分析、績效管考、公共治理等職能，一定程度能夠提升組織政策管理的功能。但是，與各專業司同等位階、實務上僅能做跨單位的業務彙整功能的綜合規劃單位，能否進一步轉變成為完善功能的政策管理單位，還需要補強在政策調控與統合的功能。

綜合本研究所討論的美國、日本與英國體制經驗，大抵呈現出對於政策領導與政策統合協調的注意與重視，能夠設法將不同立場的單位與意見加以整併或融合。本研究建議，可以仿效日本省廳機制，授權各部會或機關於組織規程中，自行調整並設立稍高位階、直屬部長領導的政務辦公室，調升優秀的中高階文官協助政策管理。其他可以考慮的做法包括：

- 1、設立部會內部的政策統合參事**，輔以約 4-5 人的政策分析人員提供協助，負責政策規劃與協調，統合部會各司處的意見。⁶
- 2、除設置諮詢委員會之外，可參考英國作法，增聘外部的非主管成員 (Non-Executive) 進入部務會議等決策討論機制**。在綜合規劃單位職掌中，應該設計常態、制度性的整體施政諮詢委員會之外，特別關注其與外部公民、工會代表、專(職)業團體、利益團體等等政策社群之間協力關係，以補強政府內部政策能力之不足。決策就應該從各式各樣的意見、提案與劇

本中萃取出來。透過公共諮詢，才能取得外部意見並且挑戰政策弱點，預擬回應方案。

其次，還可納入獨立董事的公司治理精神，聘任非行政部門的成員參與部務會議，甚至是敦請可資信任的外部人員參與晨間幕僚會議等，扮演政策諮詢與政策挑戰的功能，對於政策、策略規劃、指標設計、建立治理架構等，提出建議與想法，並且挑戰與質疑政策。

二、分類建議

除以上改善的大方面之外，以下分為組織結構、首長領導、運作管理、教育訓練等類別，綜合訪談與國外經驗，提出可以考慮的措施，分別說明如下。

(一) 在組織結構方面

1、**擴增機要人員**。調整編制表，增加首長可任用的較高階機要人員，協助政治首長落實施政意圖與偏好。例如國科會的處長就是借調方式聘任，各機關應該可以比照辦理，聘任能獲得首長信任者出任高階公共管理人員，讓外部人力進來擔任諮詢、策略管理性工作，主要是做大方向的諮詢，而不是很細節的討論。

2、**偶而讓常任職的綜合規劃單位主管職位出缺**，由首長辦公室主任，甚至是副首長、主任秘書兼任(由首長室主任兼任，要注意不是安排行程，而是著重政策規劃)。這些都可說是與首長關係最為密切的人員，無形中可以提高綜合規劃單位重要性與位階。

3、**修給組織規程或是編制表，擴編首長室的高階專業幕僚人力**。除了安排行程的秘書之外，還能置 4-5 名專職機要人員(約部會內部一個科的編制規模)，提供首長專業性協助。

4、**有關國會聯絡、公共關係等職能，也應該一併放置於綜合規劃單位當中**。在英國，內閣各部的高層治理結構圖中，往往都設有公共關係與資訊長的設計，這些成員未必是正式成員，但一定圍繞在常務大臣旁，承擔媒體溝通、公共關係，以及資訊公開的功能。因此，綜合規劃應該也職司對外諮詢與聯繫、協調，因此諸如與國會各黨、黨鞭的溝通、利益團體的關係管理、與工會的關係、與媒體互動，都應該納入綜合規劃單位的職權中。另外，可引記者背景的入媒體工作者擔任公關與政治溝通的工作，

(二) 在首長領導方面

1、**首長應該對中長程施政與策略加以重視、給予資源**。首長的支持不見得是預算，而是願意提供、分享理念、想法與方向感，要能給文官方向，給更多空間、時間去做政策分析，並且督促落實，時時關心。

2、**首長要有五年、十年的前瞻性想法，並且建立直屬首長、制度化的一般性議題諮詢體制**。每個機關都要設法廣聘專家學者以取得更多外部想

法，去思考的國家將來需要什麼走向，這與專案性、很細節的業務單位座談會不同，也不能交由文官體系去發想未來策略。例如全球趨勢、國家的教育需求、連動到增設什麼科系等等，都要掌握前瞻性的政策理念與遠景。

(三) 在組織運作與管理方面

- 1、各部會應該要有更明確、清楚的綜合規劃徵補、輪調系統(更要解決因組織內不同專業加給造成的輪調問題)以聚積多元背景與經驗，活化、更新綜合規劃單位內部成員思維與能力。
- 2、建立系統化的組織聲望調查。綜合規劃單位應該建立系統化的組織聲望調查，常態性瞭解經常往來、接觸的利害關係人對於本機關的好感度。
- 3、組建政府與民間高層的互動平台並定期碰面，培養共同解決問題的能力。
- 4、應強化中長期實證資料庫之建立，以支援部會中長程策略規劃與決策思考。

(四) 在教育訓練與培力方面

- 1、引入國外與私部門的經驗，設計嶄新課程。除調配現有文官，充實綜合規劃司處人力之外，受限於法令而無法增聘專業規劃人力的情形下，必須從既有人力去調配，這需要在策略規劃、政策分析與管制考核上，引入不同專業知識與經驗，設計培訓課程。
- 2、檢視各部會任務重點，依據現在統合協調性、策略規劃性、管制考核性、國際合作性等重點，彈性配置必要的、差別性的人力(視議題重要性安排不同數量的人力)。
- 3、持續進行文官的培力與人才養成。例如對於海洋委員會，當然部會裡有人在負責海洋事務，也還是會有新進人員或外部人員對海洋事務有興趣，應該設法讓有興趣的人，透過技術養成訓練而更理解海洋事務真正業務核心。
- 4、進行「**加值型統計分析**」的訓練。文官應該熟習統計方法、應用性研究方法，因此應該聘請對於民意調查、數據分析等專家，對文官進行策略規劃、研究計畫工作上統計分析的訓練，強化對議題趨勢與弱點的分析。
- 5、**機關之間交流實務作法，培養前瞻性思考能力**。平時機關首長與主管都被瑣碎的行政業務工作綁住，平常根本不會去思考大方向，陸委會正規劃進行腦力激盪會議，讓主管有一個時間會去思考前瞻性、研究性問題，每次規劃訂一、兩個主題，讓主委、副主委、處長、副處長腦力激盪交不同意見，除檢討過去、策勵將來、發現盲點之外，也可討論文官提出的問題或是做的自行研究。這樣做法應該值得其他單位參考。

以上是依據結構設計、首長領導、運作管理、教育訓練等面向提出建議，以下再根據短、中長期建議的分類方式進行匯整。

三、短期與中長期建議

基本上，綜合規劃單位的組織設計、運作與管理，大致屬於行政院研考會主政，並由各部會暨有關機關辦理。經徵詢所有原始與現有成員意見，以下所有建議應多以行政院研考會為主辦機關，各有關機關為協辦機關。

表 1：短、中長期建議

	短期可行建議	中長程可行建議 (含較費時的修法工作)
結構設計	1、修改編制表，提供綜合規劃司處一定比例職缺由高階、首長信任的機要人員出任	1、參考日本省廳機制，把綜合規劃司處移編為稍高位階的「政務辦公室」，直屬首長。
	2、調派 4-5 名專職或機要人員(約部會內部一個科的編制規模)到首長室，或直屬首長室主任，提供首長專業性、分析性的服務	2、修改組織規程、編制表等，設立機關內部的正式政策統合參與，其位階或職等應該稍高於其他單位主管。辦公地點宜在正、副首長室內，輔以約 4-5 人的政策分析人員提供協助，負責政策規劃與協調，統合部會各司處的意見
	3、偶而讓常任職的司處長職位出缺，由首長辦公室主任，甚至是主任秘書兼任。	3、參考國科會處長級人員聘任制度，擴增機要職主管人員，增加首長可任用的較高階機要人員(主辦機關：行政院研考會、協辦機關：國科會)
		4、各機關應該將國會聯絡、公共關係政治管理等職能，可考慮置於綜合規劃單位或是首長政務辦公室，職司對外諮詢與聯繫、協調
首長領導	1、首長應該每年舉辦年度願景策進會議，對中長程施政藍圖與策略進行分享，這種工作應該避免由文官提出願景構想	
	2、首長應廣聘專家、學者、非營利組織負責人、內部成員，每年共	

	同構思未來五年、十年的前瞻性或國家走向	
運作管理	1、對於願景暨施政規劃，應該設計更清楚、正式的、制度化的利害關係人參與及諮商體制(例如全國XX會議、XX發展會議、全國縣市政府XX會議)，每年都該傾聽、回應利害關係人、公眾需求	1、強化中長期實證資料庫之建立，以支援部會中長程策略規劃與決策思考。
	2、建立系統化的組織聲望調查，常態性瞭解民間團體、社會組織等公共團體對於本部會的好感度。	
	3、考慮於每週例行的高層幕僚或晨間會議中，增聘外部人士共同參與討論，扮演政策諮詢與政策挑戰的功能。	
教育訓練	1、檢視各部會任務重點，依據現在統合協調性、策略規劃性、管制考核性、國際合作性等重點，彈性配置必要的人力，配置差別性人力綜合規劃	
	2、辦理文官的培力與人才養成，例如辦理新進人員或外部人員的海洋事務研習活動，讓有興趣的人，透過技術養成訓練而更理解海洋事務真正業務核心	
	3、對文官進行策略規劃、研究計畫、基礎資料整理、加值型統計分析訓練，對問題能夠透徹研究。	
	4、舉辦單位主管的腦力激盪會議，讓主管共同思考前瞻性、研究性問題，檢討過去、策勵將來、發現盲點。(主辦機關：請行政院陸委會提供經驗)	
	5、引入國外與私部門的經驗，或是聘請對於民意調查、數據分析等	

專家，針對應用型統計分析、量化式政策分析、策略規劃等設計嶄新課程(主辦機關：人事行政局，協辦機關：考試院文官培訓所)

資料來源：本研究自行彙整

總體來說，台灣內閣各部會的綜合規劃單位，大多數扮演的都是相對消極的角色，而綜合規劃單位能否發揮功能，基本上是「首長決定論」，只要首長重視，賦予較多期待與重視，才能讓該單位有比較多的「非正式權力」。若首長將綜合規劃單位視為一般綜合單位，就會經常讓綜合計劃單位邊緣化，甚至忙於新增業務，若不加以導正，優秀人力更會流失到業務司處。

至於一般期待企劃、綜計單位至少能夠進行研究、發展或政策分析，但這也大多是委託研究，少數單位也許提供首長決策意見，但本質上也並非真正從事政策規劃與統合的角色，決策方式多半仰賴外部顧問專家。這種綜合規劃的運作模式，若是沿用到未來綜合規劃司處設置之後，恐怕也難脫當前問題之窠臼，有關單位必須用全新的視野與功能去檢視、規劃幕僚單位的政策管理能力，才能真正提供整體、前瞻的規劃。