

# 「行政院組織改造後公務機關橫向聯繫及服務流程整合之研究」政策說帖

民國 99 年 10 月

## 壹 議題背景

在全球化的驅動下，政府面對著更多元、更複雜、更分裂、迅速變遷與開放的社會環境，民眾的需求已非傳統時代的公部門所能獨力提供，國家的資源亦不再侷限於由行政機關所掌控，因此必須強調多元的參與和互動，重視社會的整體發展。現今之政府除了重視傳統公共行政的理性觀點，以及新公共管理時代追求政府績效、經濟效能的要求外，更應強化政府服務整合的概念，加強不同政府機關之間的協力、協調和整合（integration），進而創造出全觀型政府（holistic government）。

在面對國內、外政經變遷，以及全球化潮流的驅動下，我國行政院組織的改造工作自民國 76 年啟動起來，歷時已 22 年之久，在各方的壓力及努力之下，於民國 99 年 1 月 12 日完成三讀審查通過了「行政院組織法」、「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」及「中央政府機關總員額法」等組織改造四法，確認未來行政院組織將由現行 37 個部會精簡成 29 個機關，包括了 14 個「部」、8 個「委員會」、3 個「獨立機關」、中央銀行及附屬機構故宮博物院等單位，這是我國行政院組織改造的一個重要發展歷程，也是我國邁向全球化網絡環境中的一項重大成就。

行政院組織改造的目的在於打造「精簡、彈性、有效能的政府」，以解決中央政府部會組織數量太多，導致橫向協調成本增加，組織運作與調整欠缺彈性等現行組織運作的各項問題。因此，本研究是在永續發展與全觀型治理的理念下，以行政院組織改造後公務機關橫向聯繫及服務流程整合做整體性的探討。行政院推動組織改造的歷程已經定案，而其影響層面之廣是前所未見的，為利於本研究的進行特地選擇了衛生福利部的「長期照顧」政策和環境資源部的「節能減碳」政策為個案研究，同時分別從中央與地方政府職權劃分；服務傳送機制與民間參與；財政負擔責任及法令架構等四個層面進行分析，希冀在推動行政機關組織調整的實務工作時，能夠提供可行的政策建議，進而對台灣追求永續發展有其正面與積極的貢獻。

## 貳、研究方法與過程

### 一、文獻分析法

本研究針對網絡治理、政策執行、政策網絡等相關理論，透過「文獻分析法」進行探討性研究，針對問題的建構、描述、分析、甚至評鑑或是評估模式等研究，進行廣泛的蒐集資料與彙整。同時，亦涵括了許多學者與政府機關的研究成果。本研究奠基於各項文獻蒐集資料，來探討行政院組織再造下的公務機關橫向聯繫及服務流程整合，以期將理論與實務加以整合，並建立起一個可供依循的架構指標。

### 二、焦點人物深度訪談調查

「焦點訪談法」(focused interview)，目前已成為從事方案評估、行銷、公共政策、廣告及傳播等應用社會科學家重要研究工具之一，深度訪談主要是針對研究主題，按照既定的計畫或程序，主動與受訪者進行面對面的實地訪問，以獲取實證資料的方法，係透過使用結構性的、直接的方式與受訪者接觸，來發掘受訪者的態度、動機、意見或信念等<sup>1</sup>。本研究將依據個案及實際狀況，選擇適當的代表人物，包括改制後衛生福利部（目前為內政部社會司及衛生署部分單位）及環境資源部（目前為環境保護署、及經濟部部分相關單位），以及各縣市政府辦理相關長期照護、環保、節能減碳業務的科長級以上人員等進行焦點訪談，訪談調查結果考慮本研究的能力與時間因素，依據適當合理的研究方法予以整理，進行深度的訪談，所採用的訪談題目係開放式的，受訪者可依題目自由發揮，來取得本研究所需的相關資訊，以補文獻分析上的不足。

### 三、問卷調查

首先針對有關網絡治理、政策執行與政策網絡等理論予以概念化及操作化後，建立各項資料與指標。同時，並輔以實證分析研究的行政院組織再造的經驗，特重於本研究的重點包括內政部社會司、衛生署相關單位改制為衛生福利部，環境保護署、經濟部相關單位合併改制為環境資源部為研究重點，探討二個機關在推動有關長期照顧方案及節能減碳等環保政策時所可能遭遇到的問題與困境，擬妥相關問卷後，進行問卷調查。經過問卷調查回收後，經過統計分析，從問卷結果中，找出問題的答案，或發現進一步的問題。希望藉著這種廣泛的調查方式，能夠提供更客觀、更完整的資料，來補足文獻參考資料上的不足。

### 四、個案研究法

一般而言，個案研究法 (Case Study) 的目的包括以下幾點<sup>2</sup>：(1) 找出問題發生的原因；(2) 提出解決問題的方法；(3) 提供預防措施；(4) 提升組織機構的績效；(5) 提供具體的實例；(6) 協助個案發展潛能；(7) 提供假設的來源。

<sup>1</sup> 陳向明，2009，〈社會科學質的研究〉，台北：五南書局。

<sup>2</sup> 大漢技術學院教師教學網站，參考網址：<http://www.dahan.edu.tw/>，參閱時間，2010年4月22日

因此，利用個案研究方法的途徑，可以剖析事件發生的脈絡，通常將特別著重於事件過程中，相關「決策人物」與其「歷史情境」或「社會脈絡」之間的互動關係，是有助於我們對於個案能有廣泛且深入的了解與認識。

本研究主要分別從我國「長期照顧體系」與節能減碳-「產業溫室氣體減量政策」等兩大政策方向，逐一探討我國衛生福利部及環境資源部在合併整合的發展歷程，從此兩個「個案」的發展過程，除了可以深入釐清我國服務整合整體脈絡所產生的問題癥結，且能夠更具體地歸納得出適當的因應對策，並引導將解決問題的方案付諸相關的行動。

## 叁、重要發現

本研究案就組織改造後機關橫向關係問題，透過文獻蒐集與分析，再經兩個個案之訪談、問卷分析等，歸納以下幾點研究發現：

### 一、中央與地方權限的劃分問題

#### （一）中央政府與地方政府間權責劃分不清

一般而言，中央政府扮演著願景、制度設計的總體性規劃角色，負責政策規劃、法規研擬及整體計畫的訂定，和經費挹注等多功能角色，同時，也扮演著計畫審核和監督等不同功能；地方政府則扮演著第一線的「政策執行」的角色，主要是依循中央主管機關的計畫要求執行，尚未被充分授權，但其執行角色對於政策仍具相當大的影響力。

根據本研究的實證分析，可以發現大部分的受測者認為中央部會之間、地方政府部門之間及中央與地方政府之間的權責劃分並不是很清楚，應釐清中央與地方的關係、權限，避免地方政府與中央政府發生法令解釋不一的情形，否則更會造成民間企業與其他組織間的無所適從。

#### （二）整體組織架構不明，無明確分工

由於不同政策的專業背景，彼此之間除了行政層級的差異外，專業訓練背景也大相逕庭，導致不同專業組織間，在政策協調上的成本增加。而且由於本位主義、法規分歧與互信基礎不足的問題，造成彼此之間的整合不易、效果不彰。

### 二、服務傳送機置與民間參與的問題

#### （一）中央與地方府際關係的服務整合

政策規劃與執行落差，在中央政策規劃與地方執行的過程中，會產生嚴重的執行落差問題。最主要的原因是中央政府在政策規劃的過程中，並未做全盤性的政策規劃與成本分析，且未能事先與地方政府作充分的協調，進而評估地方執行的能量，也沒有做好宣導、或是其他整體的配套措施，導致常發生中央請客、地方買單的問題，繼而影響整個政策的服務品質與服務延續性。

#### （二）地方政府內的服務整合問題

在本研究的實証分析中發現，地方政府層級中以「權責不清」、「問題認知落差」、「欠缺意見整合機制與平台」等三項最容易造成各單位之間的服務整合困難。各縣市政府呈現個別運作，與中央部會的連結度低，這些都是與權責不清和欠缺意見整合機制平台有關。此外，地方政府內部由於一級主管經常更迭，導致對於政策業務的瞭解無法深入，而影響整個政策的延續與業務的推展。

### （三）公私協力夥伴的服務傳送機制之不足

從研究發現：公部門在傳送服務機制上，存在著政策宣傳不足，產生社會認知不足的問題，因此，企業與 NPO 組織在推動各項公共政策時，將會導致相關服務的推動上產生困難，而影響了整體政策的績效。另一方面，政府與民間企業和其他非政府組織之間，亦存在著「政策誘因不足」、「政策了解不足」、「法規缺乏」、「信心不足」等因素，由實證研究可知，民間部門與政府機關之間並無定期的溝通平台，僅為單純為業務需求而召開的相關政策推動會議，無法有效的進行雙向溝通。

## 三、 財政負擔之問題

地方政府的預算高度依賴中央機關的財政補助，因此政策推動上產生阻礙；其次，計畫行補助的執行與經費補助的時效產生落差，因此除了少數幾個地方政府（如直轄市及台中市、新竹市政府等），有較充裕的自有財源外，其他的縣市政府經常面臨「計畫已執行，卻仍等待預算撥付」的問題，甚至影響到承接公共服務的非營利組織財務問題；第三，中央的政策延續性態度，也會影響經費補助的重點。

## 四、 法律架構

現行諸多法位階不足、不確定、不周延的情況，常影響政府政策的推動。當其牽涉單位眾多（通常不會限定於單一部門），然而法規卻多無整合時，彼此之間常無法有效地進行統整，反而會各行其事，而在政策執行過程中發生混雜問題，引發後續課責不清，甚至產生互踢皮球的情況。

## 肆、主要建議意見

### 一、中央與地方職能劃分

#### （一）短期政策建議

1. 檢討中央政府對於各項政策推動的定位，確保政策延續性。
2. 中央各部會應定期舉辦中央與地方政府間的業務會議、或協調機制，讓地方政府瞭解中央各部會的政策規劃內容、進度，並藉由雙方的溝通過程，確立雙方職權所在。

- 3.中央主管機關應常態化現有與其他層級政府單位間，或與民間組織間所存在的溝通協調機制，並利用該機制向各級政府、民間參與廠商或企業說明政府權責歸屬，以利整合。
- 4.應儘速確立組織調整後的組織架構與工作執掌，進行職權分工的再確認及相關配套措施，以及未來組織業務如何整併與組織人員安置的問題，穩定人心，以利業務整合的推動。
5. 行政院應確立各部會間的跨部會協調機制為何，並運用該協調平台以彙整各部會的工作及有效分工，尤其是各項執行問題的討論與方案解決。
- 6.培養跨單位的專業管理人員，優先培養科室主管進行跨專業領域的學習與心態的養成，以協助推動業務整合的順利進行。

## （二）中期政策建議

- 1.著手研討中央與地方權限劃分課題，並針對實際業務推動需求，提出相對應政策。
- 2.各級政府單位應重新檢視各種溝通協調途徑之效用，並調整各參與者的角色比重，盡力排除本位主義或專業偏見的發生。
3. 行政院應先統合中央各不同單位間的意見，建構完整統一的政策方向，並允許地方政府參與決策制定過程，以解決政策規劃與執行的落差課題。
- 4.中央主管機關應儘速通過相關法令規章，以確保行政機關獲得法律授權，並於法規中明確說明中央各部會間與地方政府間的權責範圍，確立主管機關的政策規劃與協調功能。
- 5.中央主管機關應重新探討地方政府於各項政策方案，其所能擔負的角色任務，可視地方政府的功能發展狀況，授予地方政府彈性執行權限。

## （三）長期政策建議

1. 授權地方政府，分別針對地方差異性、以及財政狀況，建置清楚地中央與地方權限劃分機制，同時具體授權地方政策權限，分別擬定所需各項政策執行辦法（細則），以符合地方不同的需求，及發揚地方自治的理念。
2. 各級政府單位須正視環保與經濟發展關係的衡平議題，透過各種社會機制，凝聚民間與政府的共識，降低衝突。

## 二、服務傳送機制與民間參與

### （一）短期政策建議

#### 1、中央與地方政府的服務流程整合

- （1）擬定具體且明確的政策方向、目標，以利地方政府進行分工，及整合有關資源。

- (2) 籌組「中央與地方組織調整對話小組」，讓地方政府瞭解中央的政策規劃內容、進度，以利後續推動各項業務。
- (3) 舉辦中央與地方組織調整對話會議，讓地方政府瞭解中央各部會的政策規劃內容、進度，以避免中央與地方政府間所提供的服務重複，造成資源浪費。
- (4) 定期召開「中央與地方政策規劃與業務聯繫會報」，貫徹政策規劃與執行的連接性。
- (5) 推動在職訓練方案，建構專業人力需求。
- (6) 成立跨部會法令規範修正小組，檢討目前整合過程中的法規整併議題，並提出修正建議。
- (7) 善用現有各級政府間及政府與民間組織或企業間的溝通協調機制。

## 2、地方政府內部服務流程整合

- (1) 地方政府應持續配合並遵守中央主管機關對於各項政策業務的規定與要求。
- (2) 地方政府在執行各項政策方案時，應先簡化、統一各種作業流程、申請表單、各項行政程序等，使其更具效率以及統一性。
- (3) 檢討工作流程，配合中央政府政策目標，整合地方政府內部的服務機制，提供民眾單一窗口的服務功能。
- (4) 降低人員流動率，培養專業工作人力，確保服務品質。

## 3、公私協力夥伴關係

- (1) 加強政策宣傳，提升社會大眾對於政府組織改造的了解與認識。
- (2) 各政府單位應與民間廠商或組織團體之間建立常態性的溝通平台，建立公私服務協調會議，藉由雙方資訊交流與公開的過程，作為促進彼此了解與合作的機制，維繫服務品質，更可協助各項相關規則或規範的擬定。
- (3) 鼓勵專業非營利組織投入服務，提供財政補助誘因機制，吸引民間廠商的投資意願。
- (4) 各級政府單位應積極與民間專業機構和民間廠商進行合作，提出可行之協力計畫，善用其角色功能，如執行委託業務、意見表達、政策規劃參與等，逐步發展公私協立夥伴關係。

## (二) 中期政策建議

### 1、中央與地方的服務機制整合

- (1) 授予地方政府更多執行權限，擴大地方政策執行範圍，發揮地方政府應有的影響力。
- (2) 仿效健保局，設置分區派出機關，作為政策溝通平台。
- (3) 定期召開跨部會的協調會議，整合部會間的意見與資源，作為決策制定的平台
- (4) 檢討目前業務資訊傳送整合流程與系統，提升行政效率。
- (5) 以業務整合的觀點，實施跨部會評鑑機制，降低行政成本。
- (6) 推動各項不同專業政策，跨領域教育學習機制，並予以證照化。
- (7) 中央主管機關應規劃各項服務傳送之監督機制，避免中央各部會間與地方政府間所提供的服務重複、低效率或不符合實際需求等情形發生。

## 2、地方政府內部服務機制整合

- (1) 規劃次級單位組織調整修正建議，健全地方政府推動各項政策的組織架構與推動目標，落實基層組織的法制化。
- (2) 建置地方政府資源分配資料庫，了解各不同地區所有的各項資源，與可提供服務的內容。
- (3) 建構夥伴關係的課責機制，例如：共同評鑑制度，以利地方政府整合。
- (4) 建制跨縣市支援機制。
- (5) 各級政府單位應積極進行政策和法令規範的宣導，降低各界（尤其是中央與地方間、政府與民間社會之間）對於服務傳送認知的落差。
- (6) 各級政府單位應視業務增長情形，增加所需人員編制，並透過教育訓練，加強內部組織人員推動各項政策的專業知識與能力，同時建構知識庫，隨時提供並更新最新資訊。
- (7) 重新探討地方政府於各項政策中所能擔負的角色任務，以確立地方政府的功能。

## 3、公私協力夥伴關係

- (1) 可召開各項政策服務傳送機制之整合會議，邀集公私部門共同參與，共商服務整合的有利機制。
- (2) 政府應善用民間廠商和民間機構的角色功能，如執行業務、意見表達、政策規劃參與等，逐步發展公私協立夥伴關係。
- (3) 培養公部門人員熟練的溝通技巧，以及有效的協調能力，能夠知悉組織橫向不同部門間的所有資源與限制，促進不同部門間的協力與合作，使之具有跨邊界的工作能力。

- (4) 各級政府行政機關，應透過各種產業輔導方式，包括獎勵辦法或補助措施的擬定與落實，以持續協助民間廠商或非政府組織，確保政策誘因之充足，以延續民間參與動機。
- (5) 各行政機關與民間企業或組織團體之間應建立溝通平台，推動「雙向政策宣傳」與「資訊透明化」機制，加強彼此的合作關係，維繫服務品質，並作適當的修正與調整，建構民間與政府間的信任關係。
- (6) 積極加強政府「專業服務」與「流程效率」，並且要透過「提升政策誘因」與「教育社會認知」來提升民間參與的能量。

### (三) 長期政策建議

#### 1、中央與地方的服務機制整合

- (1) 建置一套以「顧客」為中心的全觀型服務機制，建置一套統一標準的服務輸送及評估標準，實現無縫隙服務政策目標。
- (2) 落實服務證照化制度，整合地方不同服務功能。

#### 2、地方政府內部服務機制整合

- (1) 強化地方政府內部單位的業務橫向整合功能，落實地方自治理念。例如：要求各縣市政府提出各項政策白皮書，或資源供需資料庫。
- (2) 辦理專業的人力資源教育訓練，提供專業的服務功能。

#### 3、公私協力夥伴關係

- (1) 建置完整的民間參與誘因機制、與合作制度，規劃出妥適且健全之公私協力夥伴關係的互動模式以及參與機制。
- (2) 透過宣導與教育方式，提升公民參與政府服務傳送之意願，隨時監督政策推動績效，累積民間社會力的支持力量。
- (3) 全面建立各級政府間及與民間組織或企業間的協調機制，並統一中央部會間、地方政府間、中央與地方政府間、政府與民間組織或企業間的各協調管道，使其成為意見整合平台。
- (4) 透過宣導與教育方式，提升公民參與政府各項政策推動之知識與意願。

### 三、財政責任負擔

#### (一) 短期政策建議

- 1. 中央主管機關應全面檢視各級政府單位，近年來對於各項政策工作資源的投入與產出，並進行人力、經費等資源支出和成效的統計，以作為後續補助各地方政府經費預算的有力證明。
- 2. 對於中央各項政策方案，由中央政府逐年編列所需經費概算，定期撥付地



方政府，以利各級政府推動政策。

3.中央及地方政府應推動倡議使用者付費觀念，改變傳統民眾思維。

4. 研擬並推動健全地方財政紀律的方案。

## （二）中期政策建議

1. 中央主管機關和目的事業主管機關，應努力促成相關法案的通過，以利爭取政策執行時所需的預算經費。

2.對於補助型計畫，中央政府應檢討撥付經費的時效性，以及相關的會計制度，若有需要進行修法，則應一併檢討擬定，應於年度開始時即將所需經費撥付地方政府，以利於計畫的推動。

3.提出試辦性使用者付費的階段性政策方案。

4.檢討修正現行「採購與會計制度」，評估適當給予民間機構彈性經費運用與獎勵措施的可行性，以培植民間參與能量。

5. 從財政紀律與資源有效利用的觀點，要求各縣市政府提出財政紀律的執行方案與財政資源合併使用分析。

## （三）長期政策建議

1. 修訂現行「採購與會計制度」，增加民間參與誘因，並合理化民間參與制度。

2.修改相關法令規定，從政策上鼓勵地方政府成立各項「專案基金會」，得接受民間企業捐款，推動各項專案政策，健全地方自主財源。

3.健全中央政府財政補助制度，建立地方政府財政課責機制。

4.完善財務支持機制，確保財政穩定性。

## 四、法律架構

### （一）短期政策建議

1.檢討現行機構設置與管理的標準。

2.中央主管機關應透過各項管道（如公聽會或說明會等）或相關討論平台，邀集中央及地方政府單位、非政府組織或民間企業廠商等相關人員，針對政府推動的各項專案服務，重新檢視相關的法令條文內容，並廣泛徵詢社會各界的意見，並加速處理各項條文爭議，以凝聚各界對於該政策法案的共識。

3.中央政府應舉辦各項法令說明會或宣導會議，分別邀請中央及地方政府單位、非政府組織或民間企業廠商等相關人員，進行教育宣導，以利於相關人員知悉行政院組織改造過程中，相關法令的內容，以利於後續推動執行。

4. 地方政府應加強檢視現行各項專業法案的缺失，或是其他窒礙難行的規定，儘速通報上級中央政府，以利於後續修法的參考依據。

## （二）中期政策建議

1. 中央主管機關應致力於推動各項專業法案，或相關法案的立法通過，以作為政策推動之法律依據，同時其他中央部會應持續擬具與之相關的法令配套措施，以利地方政府之執行。
2. 政府應積極進行政策和法令規範的宣導，降低各界（尤其是中央與地方間、政府與民間社會之間）對於各項政策業務推動的認知落差。
3. 通盤檢討、釐清各項專案性政策法案，和其他相關法規的法令位階與相互關係，以利於各級政府推動專案性政策的依據。
4. 檢討各項專案性政策評鑑機制與獎勵措施，並於相關法案中加以明確說明，以利於各級政府推動專案性政策的依據，並爭取應有的經費補助。

## （三）長期政策建議

1. 行政院對於各項專案性政策，應於相關組織法通過後，即應加速整合相關法規的修正內容，並予以推動實施，以完備整體法令體系。
2. 修改相關法令規定，從政策上鼓勵地方政府成立各項「專案基金會」，得接受民間企業捐款，推動各項專案政策，健全地方自主財源。
3. 建立一套評鑑與獎勵措施連結的運作機制，明確化獎勵條件。
4. 建立一套完整的法規、法令位階與關係，以利各級政府在推動政策時的參考依據。