

# 組織結構與編制自由化之設計

朱楠賢

行政院研究發展考核委員會人事室主任

## 壹、前言

由於公共事務及民眾需求的急速增加，復以政府的治理能力(governance)長期受到質疑，一九八〇年代後，所謂「行政革新」或「政府再造」的運動瀰漫全世界，如何透過有效管理，師法企業來提昇政府效能已成為眾所矚目的迫切課題；而現行以韋伯式(Max Weber's)官僚組織所建構的政府部門因具有法規嚴苛、繁文縟節、行事僵硬、反應過慢、過於集權、本位主義及能力不足等官僚病態(bureaucratic pathologies)或行政失靈(administrative failure)病象，常淪為首要的批判對象及亟待改革的標的(Peters, 1991: 381-403)。為提振官僚能力，有越來越多的學者提出官僚體制的新思維。C. Heckscher提出「後官僚組織」(post-bureaucratic organization)的典範變遷概念，以互動性的對話(interactive dialogue)為整體組織運作核心，代替單向之指揮命令關係，俾更能建立共識，達成組織目標(1994: 24)，Michael Barzelay認為後官僚組織已由原以「效率」為先行考量，轉變為對「服務品質」及「民眾評價」的重視，由「控制員工」轉變為「贏得員工認同」，由對特定「功能」、「權威」及「結構」的服從轉變為對「使命」、「服務」、「顧客」及「成果」的高度認同(1992: 119-127)。David Osborne及 Ted Gaebler為突破官僚體制舊典範困境，所提出治理企業型政府(entrepreneurial government)的十大原則中亦強調，應以目標和任務來替代法規命令並講求分權，鼓勵參與式管理(劉毓玲譯，1993)上述學者的論點勢必對政府部門分官設職、層級節

制的傳統結構帶來一定的衝擊，事實上，美、英、澳、紐等國政府在厲行行政改革之際亦對其組織之結構、流程予以重新檢討設計，同時強化人力資源之管理，來進行組織的改造工程。

本文將先簡要敘述一般組織結構的相關內涵并嚐試經由公共組織特質的闡述，檢視我國公共組織結構與編制運作現況的問題，嗣分析歐美先進國家推動組織革新的相關具體措施，最後研擬其自由化設計的芻議。

## 貳、影響組織設計的相關因素

組織結構係界定任務如何被分配、成員如何被告知，正式協調機制如何建立及互動模式如何遵循其內涵包括複雜化、正式化及集權化之面向。「複雜化」指涉組織內部職能分化的程度，「正式化」指涉運用規定與標準作業程度來規範工作行為的程度，「集中化」則指涉決策權集中的程度(Robbins, 1990:6-7)。組織結構的調整應同時考量此三面向，而不同組織結構之設計即應顯示出不同的組織型態。為人熟知的Henry Mintzberg(1979)將組織分為策略頂層(strategic apex)、中間管理、核心實作、技術官僚及行政支援等五部分，并依整個組織集權化、複雜化及正式化程度分有簡單結構、機械型官僚組織、專業型官僚組織、分部化組織及臨時性專案編組(adhocracy)五種組織型態。

傳統上針對組織型態的變化，學者同意大多是受到下列五因素的影響(Mintzberg, 1979; Robbins, 1990; Daft, 1995)：

### 一、策略

策略指涉一組行政計畫或設計。早在1962年Alfred Chandler即提出「結構隨著策略而定」的名言，晚近John M. Bryson (1995)在提出其「策略變遷循環」

的十大步驟中亦指明組織策略對組織結構的影響，不同的策略即需有不同的結構配套才能發揮組織的效益。因此，高科技公司與傳統製造業公司之發展策略不同，其組織結構亦當有別。

## 二、規模

當組織規模變大，據實證結果，往往會帶動其結構上的水平分化及垂直分化，同時會增加機關法令規章以替代直接的監督，此外，亦會帶動組織作適度的授權，以利龐大組織的運作。換言之，組織規模大小會影響到組織結構的複雜化、正式化及集權化情形。

## 三、技術

一般而言，技術越例行性，其組織結構越趨高度結構化，即呈現高度集權、法令繁多及控制幅度寬廣的組織設計，至使用技術層次較高的組織其組織結構化程度則較低。

## 四、環境

有關環境對組織結構影響的研究非常豐富，如J.D. Thompson，以環境的穩定變動性及同質/異質性，P.B. Lawrence 及J.W. Lorsch以環境之穩定/變動及組織本身整合需求高低等來說明不同環境條件下，組織所應採取的結構設計。基本上，越動盪的環境，組織越應採取有機的組織型態；越穩定的環境則可採取機械式的組織型態。

## 五、權力 控制(power-control)

組織為人所組成，主事者為掌握組織資源，常會運用權力組成優勢聯盟(dominant condition)來主宰組織的運作，在此情況下，主事者可利用組織結構之設計來掌握其權力。換言之，組織結構之調整修正，多少係基於主事者或優勢聯盟環境自利原則所作的結果，而非僅依前述策略、規模、技術及環境

而作調整修正。

綜上說明，可知影響組織結構因素有組織外之環境因素及組織內之策略、規模、技術及權力、控制等四因素，在這五因素相互影響及影響力互有消長情況下，組織結構呈現不同的面貌。不過該五大因素的說明主要仍建構在傳統Max Weber理性型模的典範下，至在前言所提「後官僚組織」典範興起後，影響組織結構的因素並非全然是前述五因素，即有學者指出組織設計的焦點已有所變遷，並分三階段說明之，其中第一階段為「重組」(restructuring)：重效率，以裁員、調整組織規模為手段，講求控制；第二階段為「再造工程」(reengineering)：兼顧效率與顧客滿意，以流程管理、流程創新及再設計為手段，講求自主性；至於第三階段為「再思考」(rethinking)：則兼顧效率、顧客滿意及員工發展，以仿造(patterning)、學習為手段，講求合作 (Keidel, 1994)。顯示現代組織設計確已超越傳統理性模型轉向重視員工的協調互動與對話，並追求鬆散組合之網路及聯盟的合作型組織(collaborative organization) (Limerick and Cunnington, 1993:18)，此種未來組織型態亦有學者呼應稱之為「可重新配置之組織」(reconfigurable organization)其中傳統功能式組織周遭環境各種專案小組隨時持續在作組成、聯合及解體的動態運作 (Hesselbein et al., 1996:97)。而要形塑這種組織結構，除上述五大因素外，尚需配以「領導」此一因素，如施以授能(empowerment)，促使組織成員養成自治及合作的心智模式。新政府運動(Reinventing Government)作者之一David Osborne在一九九七年與Peter Plastrik合著的「痛擊官僚組織」(Bashing Bureaucracy)一書中即傳神的表示「決定組織層級多寡是藝術而非科學，其端視主管信不信任部屬對組織目標的承諾及部屬為肩負更多責任所具備的能力而定。」(1997: 228)。

### 參、公共組織的特性

上節相關組織設計的論述係針對一般(generic)組織而言，如擬針對公共組織之組織設計而言，則必須先考量公共組織的特殊性。所謂「公共組織」係指「為處理公共利益或擁有公共財特徵之財貨或為公眾服務的政府機關」(Bozeman and Bretschneider, 1994:199)，其與以營利為目的私有組織性質大異其趣。曾有學者列出十六點公共組織的特性，如表一，頗值得參考。

表1 公共組織之特性

	特 性
環境因素	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.缺乏經濟市場：財政資源係依賴政府撥款支應。</li> <li>2.由立法部門、行政部門、監察體系以及法院所制定的嚴密法規序或限制日見擴張。</li> <li>3.出現更多強烈的政治干預力量。</li> </ol>
組織與環境間的互動情形	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.公共組織及其管理者亦涉及公共財的生產及外部因素的處理，惟其產出在經濟市場上不能以固定市場價格交易。</li> <li>2.政府活動常具懲罰性、獨占性以及必然性。政府通常是單一制裁與懲處權力的執行者與提供者，這些活動的執行與財政資源的配置，經常是由法令規定。</li> <li>3.政府活動常產生廣泛的影響，並具較大象徵意義，故引起較多的關注。例如，設定公共利益的標準。</li> <li>4.對公共管理者而言，公眾壓力的負擔較大。</li> <li>5.民眾常對公平、回應、誠實、開放、責任等，有獨的期待。</li> </ol>
組織角色、結構與過程	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.組織目標較具模糊性、多元性與衝突性。</li> <li>2.管理者的角色分歧不一。</li> <li>3.行政權威與行領導逐漸式微 自主程度低 授權不足 受任期輪調因素影響。</li> <li>4.組織結構分工過細微，導致繁文縟節。</li> <li>5.策略的決策過程易受干預、中斷以及外界因素的影響。</li> <li>6.報酬結構受限，員工不易感受「工作績效與報酬」之間存有明確關係。</li> <li>7.分歧的個人特質、工作態度與工作行為，工作滿足感較低。</li> <li>8.組織與個人績效之間，呈現模糊而不確定的關係。</li> </ol>

資料來源:Hal G. Rainey (1997) Understanding an Managing Public Organization San Francisco: Jossey-Bass. p73-74

由上表可知,公共組織的設置及運作確有其政治、法律、社會等各方面的考量,而非如私有組織,僅從效率觀點著手;公共組織概括而言,可再歸納出下列五種特質:

#### 一、組織本質政治化

公共組織的設置與運作與利益團體、選民、民意機關及其他利害關係人均有密切關連。因此,事實上,公共組織是反映了多元化社會中價值與勢力的衝突與競爭情形 (Seidman, 1980:29),其為遂行政務,行事作為不能僅考慮效率因素而是要符合政治環境的需要,始能生存及有效運作。

#### 二、衡量指標分歧化

公共組織設置目標既屬多元,其績效或生產力之衡量指標自是難求一致,性質不同或服務標的人口不同的公共組織,其衡量指標即有差別,甚至同一類型之機關,其績效衡量指標之設定(如效率、效能指標內涵)亦未必能取得共識。

#### 三、決策過程複雜化

公共組織在政策規劃實際運作上受到來自立法、司法、輿論、相關利益團體、行政部門甚至顧客( clients )等單位的影響與限制,決策過程常是晦而不明,複雜詭異,充斥政治性,相關公共政策的訂定多是妥協的結果而非成本效益計算的結果。

#### 四、組織運作惰性化

公共組織的運作方式(如人事、會計制度之運作)常為繁複的法規與操作的程序所限制,另外組織本身的沈澱成本、行事慣例等因素亦驅使公共組織維持現有組織型態及行為模式,不若私有組織對外界反應來得迅速。

#### 五、產出影響普及化

政府組織擬訂、規劃及執行各項公共政策，理論上必需符合「公共利益」，因牽涉之顧客甚多，其產出影響自是深遠廣泛，絕非私有組織所產生的影響力所能及。

## 肆、我國公共組織結構設計的問題

由於公共組織既是多元社會中各種勢力的衝突與競爭後所呈現之均衡結果，其依法設置後自難予以裁撤或重組，又其運作往往係依法行政，按圖索驥，因此亦難以作彈性變革，在此情況下，公共組織結構的設計及編制員額的配置，不免顯得僵化，面對類此問題，前述影響組織設計的六大因素：策略、規模、技術、環境、權力控制及領導等，似乎過於侷限管理、技術層次的考量，對公共組織在組織設計上的變革問題，仍難有全面的觀照。顯然另需拓展環境因素的內涵(按前述環境概念，僅討論至環境的動盪或平穩對組織結構的影響)。本文以為D.M. Rosenbloom 等(1993)所提示的公共組織三大研究途徑：一、管理(managerial)研究途徑 重視效率、經濟與效能，二、政治(political)研究途徑 重視代表性、回應性與責任及三、法律(legal)研究途徑 重視憲政整合、正當程序、實質個人權力與公平等，至為周延，應同時是研究公共組織組織設計問題的三個主要面向。

本文即根據此三面向來分析目前我國行政組織結構設計上的問題。

### 一、政治面向的問題

(一)立法部門對於行政部門所送組織法案，常以政治觀點衡量。

此固為民主常態，但從組織設計的理性觀點而言，其結果常非令人感到滿意。此可分兩部分說明，一者為各方利益相互競逐，左右組織存廢。如行政院組織法研修工作，自民國七十六年七月開始

至今近十一年，遲未定案，曾經送立法院審議後又撤回，另一方面，代表特殊團體利益之原住民委員會、體育委員會又在爭議聲中一一成立；再者為過度介入組織內部組設之枝節問題。按立法部門為展現其控制官僚能力，常對組織法案內之單位分工、官職等安排及編制員額配置的情形表示異議，甚至對於考試院送到立法院備查之職務列等表亦有不同意見。此部分其實多為行政部門基於功能運作之實際考量，立法部門運用組織審議權介入其中，其結果未必切合行政部門業務需要。

(二)行政部門對其他部門所提組織法案，亦常以政治觀點衡量。

行政院對其他四院所提組織法規擬案，不論功能職掌有無重疊(如考試院保障暨培訓委員會與人事行政局業務之重疊)，官等職等訂列是否衡平(四院部分職務列等偏高)及員額配置是否合理(如擬議中之立法院組織法修正草案將增設法制局及預算局，配置員額超過數百人，在該院舉公聽會時，行政院代表均不表反對)，此種現象確顯示政府機關之組織設計與調整缺乏整體通盤考量。

## 二、法律面向的問題

(一)行政機關組織法規內容涉及不同院權責，難以有效調適。

行政機關組織法規規範內容包括機關及單位名稱、權限、職掌、隸屬體系、組織架構、員額編制及官職等事項，依據憲法及中央法規標準法等相關規定分涉行政院、考試院及立法院權責，因此，每次調整均需耗費相當人力、時間與協調成本。而經查民國七十一年十月至八十五年一月間，行政院函請立法院審議之組織法案多達五十案佔政府機關提案百分之二一<sup>三</sup>，再以行政院各機關八十六年度擬提立法計畫為例，共一三<sup>案</sup>，其中攸關機關設置或修正者，



計三十八案，亦佔立法計畫案百分之二九 二三，顯見已有約四分之一的組織已不合時宜或亟待設立，惟仍需循修法途徑，協調考試院及立法院待法制化後始能運作，往往失之僵化，難符時效。

## (二)以法律訂定之行政機關多未訂定其存續期間。

按中央法規標準法第二十二條規定，法律之廢止應經立法通過，總統公布。第二十三條規定，法律定有施行期限者，期滿當然廢止，不適用前條之規定，惟查現行組織法規極少訂有所謂的「日落條款」，以致當外在環境變遷，該組織功能變得不復重要，或環境仍有需要惟本身運作績效欠佳時，基於種種因素的考量仍然難以裁撤或裁併，導致機關林立，甚至法定職掌相互重疊情事。

## 二、管理面向的問題

我國行政機關之組織結構係依循傳統層級節制原則建構，分工細密，所產生的管理問題亦不少，茲舉其中犖犖大要者，分析如次：

### (一)層級過多，造成流程冗長及過於集權現象。

層級節制提供了行政機關良好控管及明確責任的功能，但亦有其反功能，即因而產生決策流程過長，延誤時效，以及決策權集中的現象，試以中央一級機關為例，不論機關規模大小，一件公文如需機關首長的決行，則往往需有從科員 科長 專門委員 副處(司)長 處(司)長 核稿秘書 主任秘書 次長(副主任委員)至部長(主任委員)共九個關卡的核稿，其中尚不包括與業務相關連平行單位的會稿。這樣的制式流程，凡事均需逐級上報，動輒延誤時效，且權力容易集中在機關高階人員手中，常無法有效彈性調整。

### (二)分工過細，造成職權割裂及本位主義現象。

行政機關原則上係以功能分工，惟有時依地區或服務對象來作分工，分工過細極易造成機關內部單位間，甚至機關與機關間之職權割裂，茲舉兩例說明，一為某中央機關辦理公教人員志願參加志工服務之業務，其中對於願擔任志工作者，依其係現職或退休公教人員而區分由兩個不同業務單位主辦，常讓擬申請擔任志工作者無所適從。又一條河川從上游到下游的「流程」中，至少涉及水土保持、環境保護、生態保育、水資源利用等業務，分別屬於臺灣省林務局、行政院環保署、農委會、經濟部水資局及不同縣市政府之職權，這樣的分工當然易造成本位主義過重及責任不夠明確的現象。

### (三)職務設置過於僵化，影響人才流通運用。

組織結構如係機關的骨幹架構，編制員額則係機關骨幹架構下的組成分子，而由於編制員額另涉及職務名稱、職務列等、職務歸系等問題，因此相關衍生問題可一併討論。目前依「公務人員任用法」規定，擬納為編制員額者需具備擬任職務之任用資格，亦即必須具有基本的任用資格，並佔到職系相近、官職等相當之職缺，而目前行政機關之職務，共計分有五十八個職系，每個職務必要時得列二至三個職等，依據專才、專業、適才、適所之原則，各職系間之調動，常有條件之限制(如有單向調任之規定等，無法便利現職人員之任使遷調)，而跨二至三職等之職務列等設計，常使久任一職等者原地踏步、無法升遷，亦連帶使每個職務的薪資結構受到限制，工作績效無法從其中獲得聯結；此外，目前編制員額除極少數機要職務及政務職務外，是不允許不具備公務人員任用資格者，進駐擔任其中職務，這對外界人才之延攬形成障礙，在行政機關垂直面及水平面劃分十分嚴密且絕大多數職務均需任用資格的情況下，公私部門的人才交流乃至協力聯盟的空間極為有限。

(四)幕僚單位設置比例偏高，影響人力運用。

如將幕僚人員界定包括秘書、總務、人事、主計、政風、資訊、法制與企劃等類人員，則所謂幕僚單位依現制至少包括秘書、人事、主計、政風等四個建制單位，(至其餘以任務編組設置之資訊、法制等單位尚不計算在內)，依行政院研考會八十三年六月調查及八十六年五月重新估算之資料顯示，中央部會層級中，業務人員及幕僚人員比率為六比四(1997)，依此推估其業務單位及幕僚單位的單位數平均設置比例亦應趨近於此。上述人員雖係由各機關現在員額調充之，但其中如人事、主計及政風等單位各有其獨立的遴用標準及專業法規，構成嚴密而封閉的獨立單位，以致常被詬病不利機關的整體業務運作及人力運用。

## 伍、先進國家組織結構變革的特色

近些年來，在各民主先進家之公共組織規模因趨龐大卻運作失靈，人民需求日益增加卻未獲滿足的情形下，紛紛進行行政革新來回應民意壓力，在談及其組織結構特色前，宜對整個行政革新梗概有全盤之觀照，其主要改革策略在於重新界定政府的角色功能，並引進市場驅力，企業管理方法來強化行政效率，提昇公共服務品質。此種改革策略係奠基在所謂「公共管理」的基礎上，主要論點有下列八點(Farnham and Horton, 1996: 259-260; 孫本初, 1997: 19-20)：

一、採取理性途徑(rational approach)的方式處理，亦即在設定政策目標和闡明政策議題時，特別強調策略管理(strategic management)所扮演的角色及其作用。

- 二、重新設計組織結構，其目的在使政策能與行政分離，並對服務的傳輸建立起一個賦予責任的行政單位 (executive units)。
- 三、改變組織結構，促使官僚體制的組織更為扁平化，下授權責給管理人員，以利績效目標之達成。
- 四、依據經濟、效率及效能等標準 (criteria)來衡量組織的成就；發展績效的指標，使組織的績效能被加以比較和測量，並據此進一步提供資訊來作為未來決策時的參考。
- 五、改善現行的政策，使公共組織能夠從被傳統公共服務價值所支配的文化中，轉換成能與「新公共服務共模式」強調市場及企業價值相調合的文化。
- 六、運用人力資源管理的技術，其目的係在淡化集體主義的色彩而採取個人主義的途徑，包括尋求員工的支持與承諾，來持續地進行結構與組的變革。
- 七、試圖建立一種具彈性、回應力及學習的公共組織，並發展一種將大眾視為顧客(clients)、消費者(customers)及市民 (citizens) 的「公共服務的導向」(public service orientation)，公共服務不再由專業的供給者來支配，而是以回應人民真正的需求來提供公共服務。
- 八、以契約關係 (contractual relationship) (不論是內、外在的，以及兩者之間的購買者與供給者，其互動都是以價格、品質及數量為基礎)，來取代傳統的信託關係 (fiduciary relationships)(其係以預算和層級節制的結構來控制)。

在此理念下，九十年代以後英國推出「公民憲章計畫」(Citizen's Charters)、 「續階計畫」(the Next Steps)；美國成立「全國績效評鑑委員會」

(National Performance Review)來推動政府再造；加拿大推出「公民服務2000」的計畫；澳洲持續推動「公共服務改革法」(public Service Reform Act)；日本成立「行政改革推動本部」持續推動行政革新；紐西蘭更是徹底推動包括政治、經濟及行政方面的改革，改革幅度超過前述國家。上述國家在組織結構上的變革可歸納出下列三項特色：

一、區分政策擬訂及執行部門，創設執行機構 (executive agency) 專責政策執行工作。

英國的「續階計畫」為增加政府管理與公共服務的傳送，將政府部門中負責執行政策之部門獨立為成執行機構，至部會則僅保留少數的核心文官，負責決策事宜。此執行機構有三大特色：(蘇彩足, 1997: 32)：

- (一)執行長由部長基於公開競爭方式任命，因此可能由來自非文官體系者出任，通常有一定的契約任期，其薪資則包括績效薪給的內容。
- (二)執行機構每年須與部會訂定一個「工作綱領」，詳述機構之年度工作目標(annual targets)、可用財務資源、薪資與人事管理安排等。工作綱領宛如是機構與部會間的管理契約。
- (三)執行長就機構內部財務與人事制度擁有相當彈性自主規劃權，但必須對工作綱領的達成績效向部長負責。

無獨有偶地，在紐西蘭方面，亦對政策擬訂部門與執行部門分離，前者稱為「核心公共服務」(Core Public Service)，後者稱為皇家機構(Crown Entities)及國營事業，其中皇家機構負責非營利性業務的執行(趙揚青, 1998)，一九八八年「國家部門法」通過後，各皇家機構執行長的任命及與職務條件均有根本上的改變，執行長的任命是依據五年一任的契約關係，其來源不限文官體系者，表現績效良好可予連任，至其職務條件則由國家委員會與被任命者共同協商，因此其工作條件及薪資水準都有很大的調整空間(蘇彩足, 1997:

86-87)。基本上，係強調建立依據目標及成果導向的激勵機制；又日本方面，亦即將於本(1998)年立法之中央政府重整案中，將中央機關區分「政策制訂機關」及「政策執行機關」兩種(江丙坤, 1998)。

## 二、鬆綁人力數量、職位分類及薪給結構之限制，擴大授權并賦予責任。

美國實施「政府績效與效果法」(Government Performance and Results Act)大幅簡任現行職任分類制，賦予各機關彈性以訂定職位分類及薪給制度，自一九九九會計年度起更規定各機關得提出取消明訂人力數量、限制待遇或報酬額度，只要機關證明個人或組織在達成績效目標上所負之責任，(GAO, 1996)。英國紐西蘭實施執行長制後，已賦予執行長相當大的人事權，執行長已得就所屬員工之任期，薪給存相當自主權。另英國亦同時修正公務人員俸表，基本上，公務人員等級不再以職等區分而改以「職責程度」為準，依據一九九六英國人事統計，共區分「高級文官級」(SCS level), 「第六等級」(Grade 6 level)、 「第七等級」 「專員級」(SEO level)、高級科員(HEO level)、科員級(EO level)、辦事員級(AO level)及助理員級(AA level)等八個等級(范祥偉, 1997)，在職位分類、薪給結構簡併後，整個組織結構無形中已減化了層級數及部門數。

## 三、普遍實施結構重組與員額精簡措施

依據資料顯示上述國家中、英、美、加等國運用業務外包、出缺不補，裁併機構等方式精簡公務人力，澳洲及日本則多利用員額移撥來解決多餘人力，控制總員額的成長(按日本每年係以定員會來控制總員額數)，至紐西蘭則大力實施民營化來減縮公務人力的數量(蘇彩足, 1997)，因相關論述已豐，不再贅述。

綜上說明歐美先進國家企圖引進市場機制及企業管理策略，促使公共組織的組織結構更趨扁平，人事法更趨鬆綁及人力運用更且彈性，更像私有企

業具高度競爭力。

## 陸、具體改進建議

現行我國公共組織組織結構與編制的調整涉及政治、法律及管理之面向，指涉內涵可分下列四個層次說明：

- 一、部會間組織結構的調整。
- 二、部會內單位間結構的調整。
- 三、部會間或部會內行政流程的調整。
- 四、單位內職務之列等、分類及敘薪等結構的調整。

上述調整確無可避免地涉及立法部門、行政部門與考銓部門之權力關係，上下層級行政部門之權責關係及機關內，長官與部屬之互動關係，當然亦涉及人事制度的鬆綁問題。因此在作結構與編制自由化之思考時，則不得不顧慮外在利害關係人的立場及內在當事人的感受，尚不宜遽然移植國外之革新作法，逕行組織改造工程。以下即針對我國現制并仍分別以法律、管理、政治三方面向研擬組織結構及編制自由化之建議如次：

### 一、法律面向部分

#### (一)研訂中央政府機關及總員額法，進行組織改造工程。

中央機關之組織依規定需以法律定之，惟因組織法規規範事項鉅細靡遺，均涉及行政、考試及立法三院權責，溝通協調曠日廢時，無法有效因應外在環境需要。所幸政府目前已依憲法增修條文第三條第三項、第四項規定：「國家機關之職權，設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。各機關之組織、編制及員額，在依前項

法律，基於政策性或業務需要決定之。」，交由行政部間擬研擬上述二法草案，簡化組織法規內容，規定機關組織不再訂定員額、職稱及官等職等，賦予各主管機關較大彈性的權責，而立法部門日後仍可循總員額高限之設定及年度預算審查來控制。此項制度係參照日本政府之立法例辦理，其中若干條文雖不無爭議(如幕僚單位數之設限或行政院總員額數以十五萬人設定的問題)，惟如獲立法院及考試院支持通過，將有助行政部門的彈性應變。至於英國、紐西蘭將行政部門改為政策擬訂及政策執行兩部分，後者可責由執行長自行進用所需人員的劇烈改革作法，現階段尚無在我國適用的空間。

## (二)簡化人事法制，透過人事鬆綁來帶動組織的彈性化。

### 1.簡併職系與職務列等

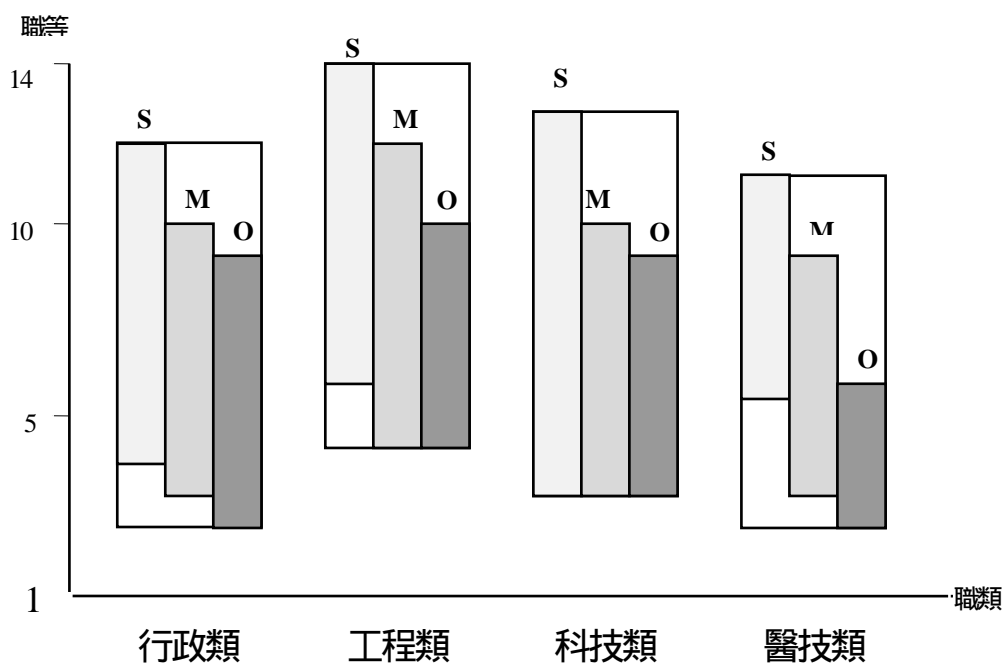
我國自七十六年實施兩制合一後，職系雖有簡併，但目前仍有五十八個職系，不同職組之職系并不能自由調動，影響人才流通，建議考銓機關研究逐步簡併，最終并能依各專業別區分成數個「職類」，如區分為「行政類」、「工程類」、「科技類」及「醫技類」等，以利人才進用及交流。另在職務列等方面，為因應所謂企業型政府及組織扁平化趨勢，建議超脫現行職務列等表，依個別職務設定其職等高低或跨等的思考邏輯，而改依職類之不同來定其官職等的高低限(如行政類得由第一職等列至第十二職等)，其中每一類別再簡單區分為三層(如策略層、管理層及實作層)，相關職務之列等則授權由主管機關分別設定納入其中，如此一來，將可打破現行職系及職務列等的限制，讓組織更趨扁平、更具彈性。惟此涉及考院權責，必須從公務人員任用法的修正著手。

### 2.引進寬頻(Broadbanding)的新給制度



現行公務人員俸給法規定，依其所銓敘的俸點核列本俸及專業加給，與年資關係較密切，而與績效無密切關連。美國為激勵公務人員士氣，曾於九十年代初期，試行寬頻的績效薪給制度(pay for performance)，允許主事者在較寬距薪給帶中，依績效評估結果，給予員工不同的待遇(Cayer, 1992: 217-220)。因此，本文認為可配合前述職務列等的簡併，依其「職類」及「層級制」訂定較寬的薪給結構或依據Broadbanding設計的精神，暫採公務人員本俸不變，但專業加給及主管加給得隨其績效調整的作法，當然此種制度的實施必須配合客觀的考核標準及周詳的考核程序。不過，前提是人事主管機關必須能研究修改公務人員俸給法及公務人員相關待遇支給規定等，始有實施的可能。上述構想可以示例如表2

表2 職務列等及薪給結構改進構想示例



註：S表示策略層之薪給帶

M表示管理層之薪給帶

3. 屏 O表示實作層之薪給帶

依據現行組織法律及公務人員任用法及施行細則之規定，編制內公務人員之進用，僅有極小比例的政務官及機要人員可資進用，而以聘用方式進用之臨時人員，則依聘用人員條例規定，不能擔任機關內單位主管職務。在此情況下，機關首長在用人權上受到相當限制，為兼顧考試制度及彈性用人，建議參照省市級業務單位主管在省縣自治法通過後，改為政務官之精神，將行政機關的一定比例之職務改列為特別職，俾未具任用資格者，得以進用，或者酌予放寬機要人員或聘用人員的進用比例及適用範圍，俾賦予機關首長更大彈性，如此一來，將使組織更具彈性，更能以績效來決定主管的去留(因部分主管職務可能已經由未具任用資格者擔任)。惟上述構想必須在多項人事法規完成修正後始能開展。

## 二、管理面向部分

在一份探討美國三十個城市重組個案的研究報告中，發現重組并不宜視為解除財政壓力之解毒劑(antidote)，企業型政府并非受限於結構的重組(BGR, 1997: 14-15)。換言之，組織結構之變遷必須配合組織建立誘因結構，來促使成員行為模式的改變。因此，管理面的討論是有其必要性。

### (一)從「功能導向」的組織改為「流程導向」的組織。

傳統官僚組織依功能分工容易造成本位主義、權責不明及資訊流通困難的現象。流程導向的組織得將相關工作集結起來，成為一具有決策監督的流程管理單位，其管理單元小，單位主管有合理自主權。這種組織結構層級較少，工作流程亦較短，應變能力亦強(Golembiewski, 1995: 205-208)。這項由管理大師Golembiewski大力推荐，適用在公部門的組織結構，係以顧客為導向。本文認為極具參考價值，同時應以第一線與民眾有直接接觸之機關優先適用。

## (二)實施授能(empowerment)，落實分層負責。

授能係指除對員工授權外，并持續不斷強化其專業知能，以成就其自我能力。因此，較授權有更積極的意義。授能的實施，基本上需組織領導者能充分授權，而整個組織亦沈浸在樂於學習、彼此互信的環境中，行事作為以興利替代防弊觀點。這對層層法令束縛的公共組織而言，必須逐步漸進實施，授能後的組織層級不一定減少，但作業流程將大幅度縮減。

## (三)利用優勢資訊科技，建構電子化政府。

「電子化政府」的意涵係指政府機關運用資訊與通訊科技形成網網相連，進行資訊交換，並透過電話、電腦、網路及共用資訊服務站等不同資訊設施，依據企業與民眾的需求，以最方便的時間、地點及程序，直接提供各界更快速、便捷及創新的自動化服務，並以達成「單一窗口服務」(一處交件，全程服務)為理想目標。其不僅是以資訊科技的優勢來取代人工作業，更重要的是透過服務流程的創新來加強各機關協調合作，改變傳統的作業流程，調整各機關間的權責分工，并進而無形中打破傳統組織層級節制的限制。

## 三、政治面向部分

雖然組織結構隨策略而定，惟策略的擬訂仍需視組織內外環境變化而定，尤其是公共組織所具有的獨特本質，使其極易受外在政治環境的影響。一篇有關美國國家稅務局(IRS)的組織設計個案亦指明組織再造成功條件至少有三：外在政治環境支持、政務官長期持續領導及未有其他公共部門的程序限制。(Thompson and Ingraham, 1996: 286-306)。Mark A. Emmert 等人在研究「美國聯邦政府能源部環境回復與廢棄物管理計畫」組織設計案時，亦歸納出超越傳統的九項組織設計原則，其中即包括(一)重視政府外在監督者需

求和落實責任性是組織結構設計走向的前提及(二)結構設計之初，應邀政府部門外在利害關係人的參與，期能獲得支持與信賴，并瞭解彼此需求所在(Emmert, et al., 1993: 356-360)，已展現對政治面向問題的關注。

目前公共組織結構及編制調整事項係分屬立法、行政及考銓三部門權責，有關上開種種自由化的建議有相當幅度的變革，對現制衝擊過大勢必引起反彈，建議採雙贏策略，針對立法部門部分，仿照美國國會自行立法通過的「政府績效與效果法」(GPRA)，由行政院訂定類此法令提送立法院審議，讓立法部門除透過預算監督行政院外，亦以透過此法作施政績效的監督考核；至針對考銓部門部分，則宜在尊重考試院職權前提下，就相關人事法制鬆綁問題以宏觀角度，充分溝通爭取支持。

## 柒、結語

組織結構與編制的調整是屬政府再造策略中「硬體」的改革措施，惟欲宏其功勢須搭配其中相關的「軟體」的改革措施。Peter Drucker 曾謂「組織不僅是機器，只涉及費堯(Fayol's)結構，亦不僅是經濟的，其結果交由市場決定，它應該更是社會的，用來關注組織中的人。」(Hesselbein et al., 1996:5)。因此，本文所提的各項結構自由化策略除有利流程再造外，最主要係為營造符合人性的組織環境，俾利政府效能及服務品質的提昇。所提的各項改革建議當可研究就其政治、法律及管理面向作通盤考量後漸進施行。

## 參 考 書 目

行政院研考會

1997 行政組織再造方案

江丙坤

1998 政府再造與人事制度改革 未出版報告

施能傑

1996 “政府組織變革的時代性 從機關組織結構性化觀點探討省府組織再造”，研討報導，第37期,5-21.

范祥偉

1997 “當前英國文官制度發展之研究” 人事行政 第122期, 50-66.

孫本初

1997 公共管理 臺北:時英

趙揚清

1998 紐西蘭的政經改革 出國考察報告

劉毓玲

1993 新政府運動 (原著David Osborne and Ted Gaebler Reinventing Government) 臺北:天下文化

蘇彩足、施能傑

1997 各國行政改革策略及措施比較分析(初稿) 行政院研考會委託研究

Barzelay, Michael

1992 Breaking Through bureaucracy: A New Vision for Managing in Government.  
Berkeley: University of California Press.

Bozeman, Barry and Stuart Bretschneider

1994 "The Publicness Puzzle in Organization Theory: A Test of Alternative  
Explanations of Differences Between Public and Private Organizations."  
Journal of Public Administration Research and Theory, April , 197-223.

Brante, J.C et al.,

1997 Rethinking Local Government :Trends and a National Perspective , BGR.

Bryson, John M.

1995 Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization. San Francisco:  
Jossey-Bass.

Cayer, N. Joseph

1991 "Classification in the Federal Services: New Looks at Alternative Approaches"  
Public Administration Review. Vol.52, No.2, 217-220.

Daft, Richard L.

1995 Organization Theory and Design. San Francisco: West.

Emmert, M.A., M. Crow, and R.F. Shangraw Jr.

1993 Public Management in the Future: Post-Orthodoxy and Organization Design.  
In B. Bozeman(ed.), Public Management: The State of the Art. San  
Francisco: Jossey-Bass, 433-474.

Farnham, D. And S. Horton(eds)

1996 Managing the New Public Services. London: Macmillan Press.

Golembiewski, R.T.

1995 Practical Public Management. New York: Marcel Dekker, Inc.

Heckscher, C.

1994 "Defining the Post-Bureaucratic Type" in C.Heckscher and A. Donnellon (eds).

The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change. New Delphi: SAGE, 14-62.

Hesselbein, Frances, M. Goldsmith and R. Beckherd(ed)

1996 The Organization of the Future. San Francisco: Jossey-Bass.

Keidel R.W.

1994 "Rethinking Organizational Design." Academy of Management Executive,  
Vol.8, No.4, 12-28.

Limerick, D. and B. Cunnington

1993 Managing the New Organization. San Francisco: Jossey-Bass.

Mintzberg, H.

1979 The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Osborne, David and Peter Plastrik

1997 Bashing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government. New  
York: Addison-Wesley.

Peters, B. Guy

1991 "Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics" in Ali Farazmand (ed) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 381-404.

Rainey, H.G.

1997 Understanding and managing Public Organization San Francisco: Jossey-Bass

Robbins, Stephen P.

1990 Organization Theory: Structure, Design, and Applications. New Jersey: Prentice-Hall.

Rosenbloom, David H. And Deborah D. Goldman

1993 Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. New York: McGraw-Hill.

Seidman, H.

1980 Politics, Position and Power New York : Oxford univ. press

Thompson, J.R. And Patricia W. Ingraham

1996 "Organizational Redesign in the Public Sector" in Donald F. Kettl and H.B. Milward (eds) The State of Public Management. The Johns Hopkins Univ. Press.

U.S. General Accounting Office

1996 Executive Guide : Effectively Implementing the Government Performance and Results Act. Washington, D.C.:U.S. GAO