

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：紀俊臣博士

The seal of Donghai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'DONGHAI UNIVERSITY' in English around the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there is a cross-like symbol above a horizontal line.

政治理念、制度設計與執行思
維架構的離散：台灣政府再造
的診斷

碩士班研究生：柯秉辰

中華民國 一百年六月二十七日

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	2
第二節 研究方法與架構.....	6
第三節 研究範圍及限制.....	10
第四節 國內相關文獻探討.....	11
第二章 政治理念與制度設計之關係.....	19
第一節 政治理念、制度設計之基本意涵.....	19
第二節 政治理念對制度設計之影響.....	25
第三節 制度設計對政治理念之影響.....	30
第三章 臺灣政府再造之經驗分析.....	35
第一節 臺灣政府再造之目標.....	37
第二節 臺灣政府再造之類型.....	55
第三節 臺灣政府再造之綜合論析.....	69
第四章 臺灣政府再造之執行思維檢驗.....	73
第一節 政治理念與制度設計之離散-政府組織再造....	74
第二節 政治理念與制度設計之離散-臺灣高鐵 BOT....	85
第三節 政治理念、制度設計與執行關係運作評析....	95
第五章 結論.....	103
第一節 研究發現.....	103
第二節 研究建議.....	107
參考書目.....	111

表目次

表： 1-1:政府再造相關文獻回顧重點整體一覽表.....	12
表： 1-2:博碩士論文回顧重點整體一覽表.....	14
表： 3-1:政府再造推動計畫.....	43
表： 3-2:企業型政府的原則與策略.....	48
表： 3-3:企精神與政府再造相通的理念觀點.....	52
表： 3-4:解嚴後行政改革計畫.....	71
表： 4-1:行政院組織改造過程.....	79
表： 4-2:議約風波.....	88
表： 4-3:台灣高鐵建議政府跨部會協商協助事項.....	90

圖目次

圖： 1-1:研究架構.....	9
圖： 2-1:政治決策過程.....	22
圖： 2-2:三角政治關係模型.....	32
圖： 2-3:臺灣三角政治關係的變遷.....	34
圖： 3-1:政府再造目標.....	45
圖： 4-1:行政院新組織架構.....	82
圖： 4-2:組織架構改革.....	84
圖： 4-3:高鐵工程總經費來源及籌款.....	93

第一章 緒論

自 1990 年起，公共管理的思維有了大轉變 Osborne 與 Gaebler 提倡所謂「新政府運動」，倡議政府改革。各國政府職能從傳統無所不包的「大有為政府」、「萬能政府」，逐步轉向靈活彈性、快速應變的「小而能」、「小而精」的政府。隨著政治發展及科技變遷，人民對於政府期望的提升已日益增加，各國均面臨內外環境的改變，對政府改革有新的思維。¹

因此，各國政府紛紛提出對於政府制度的檢討與調整。為因應二十一世紀挑戰，各國政府莫不積極從事「政府再造」工程，並成為一股世界性的政府再造潮流。諸如：美國總統柯林頓於 1993 年推動「新政府運動」和「國家績效評估委員會」。日本歷任首相也都將行政革新列為重要施政綱領。同樣地，加拿大政府樞密院更於 1990 年出版《公共服務 2000》作為政府改造的主要依據。英國柴契爾夫人於 1979 年上台之後，透過政府組織精簡（downsizing），建立效率團隊（efficiency unit）及財務管理改革方案（Financial Management Initiative）等，首創責任管理的施政模式。梅傑繼承其管理文化，在 1991 年頒布「公民憲章計畫」（Citizens Charters），藉由此計畫強化以顧客為導向的公共服務。新工黨布萊爾 1997 年上台後，提出「第三條路線」，強調建立合作包容型的新社會關係、確立團結各種政治力量的新政治中心、由政府管理型轉向治理型、及改革福利制度重新定位國家等四大改革方向，以期再造「新英國」等，均是推動行政革新與政府再造極佳的例証。這些國家政府革新之共同特徵，均是為了防止行政的僵化腐敗，精簡員額、節制開支、增加績效及加強服務，並

¹ 鍾從定，2002，〈政府組織再造—組織生命週期與變革〉，《國政研究報告憲政》，<http://www.npf.org.tw/post/2/1072>。

且達成小而能的政府精神。政府再造在各國蔚為政府改革的一股新潮流。

第一節 研究動機與目的

臺灣隨著社會的變遷與經濟日益增長，人民對於政府回應力也有所改變，但臺灣政府面臨財政困境與效率不彰等問題，往往無法提供民眾滿意的服務，縱使可以但往往在品質與效率上有所不足，因此在這些困境，政府紛紛改變傳統的觀念，引進政府再造新潮流。

臺灣政府再造運動可以追溯自1993年2月，是時連戰就任行政院長後積極推動行政革新，不但提出行政革新的四大目標：組織簡化、機關法制化、員額管理合法化及經營現代化，並明確指示必須在三年內裁減預算員額百分之五，以期建立「廉能政府」，蕭萬長接任行政院長後，旋即提出「政府改造」的理念，並於1998年元月，通過「政府再造綱領」，當中明確強調引進企業管理精神，用以建立一個創新、彈性、有應變能力的政府。從此之後，政府各部門即如火如荼的推動政府再造的相關事項。政府職能從傳統無所不包的「大有為政府」、「萬能政府」逐步轉向靈活彈性、快速應變的「小而能」、「小而美」的政府，俾提昇國際的競爭力。蕭前院長萬長曾經語重心長地提到：「今日若沒有決心能力進行大刀闊斧的改革，明天就可能淪為國際競爭舞台上的失敗者」。我們推動政府再造的目標，就是要引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府。過去二年多，我們從全方位觀點規劃政府再造，內涵涵蓋「組織再造」、「人力及服務再造」、「法制再造」三方面，已擬定「政府再造綱領」及政府再造推動計劃，並秉持漸進溫和的態度，逐步落實，政府再造

的成果正逐一呈現國人面前。²

壹、研究動機

近半個世紀以來，臺灣多次進行各種政治改革。1958 年蔣中正在總統府之下，設立「臨時行政改革委員會」，1966 年行政院組成「行政改革研究會」，1974 年行政院訂頒「推行四大公開實施綱領」，以開誠佈公來推動行政革新。解嚴之後，為因應民主化後的情勢，政府改革不再侷限於行政面，1999 年行政院提出以建立廉能政府為主題的「行政革新方案」，³到 1999 年代及本世紀初，更進一步在多項重大工程採 BOT；同時各級政府也在多項業務上採委外發包，然而無論是政府組織的改造精簡或 BOT，卻都成效不彰。

近幾年來，臺灣高鐵 BOT 案是各方爭論不斷的議題，監察院報告指出，臺灣高鐵 BOT 案金額達到新台幣 5000 億元，是世界最貴的 BOT，但是核心成員只出資 294 億元，政府公股投資額度卻高達 394 億元，政府甚至做出融資保證；若是高鐵公司違約，交通部還負有照價收買的責任。政府在高鐵 BOT 案不僅大量的出資還承擔執行風險，嚴重偏離 BOT「不出資、不保證、不收拾善後」的精神，導致臺灣高鐵 BOT 執行的成效受到質疑。⁴對此，學者檢視臺灣高鐵個案後認為，政府在初期的審查，及後續的政策配套上，均有不足之處。⁵換言之，將臺灣高鐵 BOT 案失敗之原因，指向個案政策施行的不當，而非 BOT 制度本身。

² 魏啟林，2000，《政府再造運動》。台中：晨星，頁 18-19。

³ 鍾起岱，1994，《行政革新:理論與方法》。中興新村:省訓團，頁 21-30。

⁴ 監察院，2010，《台灣高鐵 BOT 策略與執行成效之檢討專案調查研究報告》。台北:監察院，頁 56。

⁵ 彭思遠，2009，〈健全台灣 BOT 案之可行方法〉，《國策評論》，<http://www.npf.org.tw/post/1/6603>。2010/4/25。

事實上，遭質疑的 BOT 案卻不只有臺灣高鐵、高雄捷運、高速公路 ETC 等已經營運的 BOT 案，與許多規劃中的 BOT 案，均出現各種爭議。這些 BOT 案的爭議如均源於個案政策施行上的不當，就不得不令人懷疑是否行政執行部門根本無意接受 BOT 制度，以致在實際運作上逸脫 BOT 制度的規範。臺灣 BOT 案的爭議，不僅源於個案的政策施行面，尚有 BOT 制度本身設計的不善，其意味著立法部門與行政部門的制度設計者，根本不理解 BOT 制度的本質，致使臺灣的 BOT 制度在設計上即已失去該制度應有之形貌？抑或，臺灣的 BOT 運作在制度設計與政策施行兩個層面上皆已出現問題？而無論是哪一種原因，都顯示要真正明白 BOT 制度在臺灣實際運作上的問題，不能單從個案著手，而須全面性地探討政治理念、制度設計與政策施行三個環節何以會脫節？

本研究認為任何政治理念與政治制度的提出，其目的都在解決當下所遭遇的政治經濟與社會的現實問題，而個人的本體論、認識論與政治理念，將決定其所提出的解決方案的內容，因而面對同一現實問題時，不同的人會有不同的解決方案。這些不同的解決方案都有各自的政治理念，並以之為基礎架構出相應的制度。因之，一個解決方案不僅有其產生的特定政治經濟社會背景，也是在以特定政治理念為主軸所展開的一整套緊密相依的制度與施行政序。在特定環境下有效的解決方案，在其他環境中卻不一定有效。因之，在思考是否移植它國制度時，若不先釐清該國制度產生的背景因素與內含的政治理念，不辨明其是否能嵌合臺灣當前的背景因素，則不僅制度設計可能貌似神異，且在執行上可能嚴重偏離。本研究認為，此當是產生於它國環境中的 BOT 制度，在臺灣的運作中出現重重問題之原因所在。

前述政治理念、制度設計與政策施行間離散的情況，不僅見

於 BOT 制度；亦普遍出現於臺灣「政府再造」(reinventing government) 工程中，⁶但也如其他政府再造工程般時有治絲益棼的狀況。⁷是以對 BOT 與政府組織精簡等政府再造改革方案做全面且深入的探討，將有助於理解臺灣政府再造工程成效不彰的根本原因，而有益於思索尋找未來再改革的確實可行方案。基於此認識，本研究即以 BOT 與政府組織精簡等政府再造措施為焦點，探究臺灣政府再造工程的困境成因。

貳、研究目的

本研究係假設：BOT 與政府組織再造等政府再造工程所以成效有限甚至失敗，根本原因在政治理念、制度設計與政策施行間的離散。首先，立意良善的各種政府改造措施，實施過程卻多受阻礙，實施的成效益多不顯著。往昔國內研究看聚焦於個案，認為是個案的政策制定及施行有所疏漏之故。然而，各種政府改造方案的接踵進行，其實已顯示政府改造成效不彰並非個案現象，而已是一普遍性、本質性的探討。

再者，任何制度的設立或變革都是為了回應特定的環境壓力，且必然隱含著一特定的政治理念。BOT 與政府組織再造等政府再造工程的展開，乃臺灣在民主轉型後對當時的環境壓力的回應。但臺灣的環境因素畢竟與歐美不同，引進歐美制度時就可能產生橘越淮為枳的情形。自 1992 年國會全面改選後迄今經歷多次

⁶ 行政院於第 2582 次院會時通過〈政府再造推動計畫〉，民國 87 年 1 月 14 日頒佈「政府再造綱領」，其目標定為：「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力。」其革新方案主要分為三大部分 (1) 組織再造；(2) 人力及服務再造；(3) 法制再造。而 BOT、公營事業民營化與政府業務委外都是在引進企業管理精神下的產物。

⁷ 例如臺灣政府再造中的組織再造一項，於精簡政府組織上，除了 1998 年第四次修憲帶動精簡臺灣省政府組織外，不僅事實上迄今仍無其他明顯成效，且中央政府組織與人力反有日趨龐大的情形。

選舉，制度制定者與政策執行者的組成也多次改變。申言之，所以有各種政府改革方案的提出，乃因社會政治經濟環境發生劇烈變遷，現有的制度及做法無法有效地回應變遷。因而，產生制度改革的壓力；但如何進行改革，制度制定往往粗糙地引進國外制度，既未經社會還原過程使且能真正與臺灣環境嵌合，亦忽略所投入的各種制度做法省有其隱含的政治理念及配套措施，因而彼此間可能互斥。制度設計已無不善，而政策施行時又因執行者本身有其自身利益考量，致使執行上變扭曲。綜上所述研究目的，有下列三項：

- 一、制度制定過程中政治理念與制度設計離散產生之原因？
- 二、制度執行中制度設計與執行時離散產生之情況？
- 三、臺灣政治理念、制度設計與政策執行三個環節一致的概念，以視檢政府再造政策的運行。

第二節 研究方法與架構

任何的行政革新或政府再造必然有其時空性，即在不同的時間或空間下，特定政府所需革新或改造的內容和方向必然有所不同。因為，任何的行政改革或政府再造，必然是為因應不同時空下的特定政經挑戰，而進行的涉及政府本身或其與民間社會間關係的調整；而不同時空下的政經體制必然隱含不同的政府形構及其與民間社會間的不同關係，故不同時空下的行政革新或政府改造，必然隱含著不同的調整內容與方向。⁸再者，從歷史的實存面向來看，行政體系的過去、現在和未來，都是透過歷史結構性的因果互動而綿延相連。

⁸ 蕭全政，1998，〈台灣在內外政經變遷中的行政組織調整〉，《行政現代化兩岸學術研討會》，頁4-6。

現在的行政體系，都是過去的行政體系在相關政治、經濟、社會、文化等生態中因果相連的互動結果；同樣的，未來的行政體系，亦將受到相關因素間的因果互動影響或制約。⁹簡言之，政治理念、制度設計與政策執行，三者間的互動如社會環境結構、政治制度與行為者之間的互動，我們必須先了解：行為者的行動選擇和選擇所面對的機會條件，是如何形成的，以及行動者究竟如何在既存結構條件下作選擇。如要解釋以上問題，人們必須從尋找歷史的解釋，追循臺灣行政革新到政府再造制度的演進。「歷史是重要的」（history matters），如 Douglas North 那句一再被引述的宣稱：如果人們不追循制度的歷史演進，人們很難瞭解今日所做的選擇。¹⁰

壹、研究方法

固然任何一種制度都是歷經過一連串的變遷與變化而來，可謂一種動態。然而本研究企圖瞭解臺灣在「政府再造」過程中政府政治經濟理念變遷上的差異，並企圖解析制度發展過程中所面臨的問題或是危機而導致制度上設計的差異。由於本研究從觀察政府政治理念、制度設計、政策執行三個環節一致的因素，企圖藉以個案分析進行分析臺灣政府在「政府再造」制度施行的現況，並且憑藉歷史制度法研究論述，並解釋臺灣政府角色演變的發展過程的關鍵因素。本研究將採取以下研究方法：

一、歷史制度法

所謂歷史研究法，皆是運用歷史資料和方法來論述政治制度

⁹ 蕭全政，1994，《政治與經濟的整合》。台北：桂冠，頁 25。

¹⁰ Douglas C. North, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, pp.1-15.

的建立與發展，並從制度的發展歷史，以推測其未來發展的方法。本研究運用歷史研究法，探究臺灣政府再造的建立與發展，以及從行政革新到政府再造的變革過程及影響變革的相關因素。

二、文獻分析法

文獻分析法本身係為一種探索性的研究方法。主要是透過收集相關資料與文章，並加以分析、統整成為支持與強化研究者論點，以奠定研究主題的理論基礎。本研究所需之文獻資料，包括涉及有關於政府的政治理念變遷與政府再造的相關資料、專書、期刊、論文、研究報告、政府刊物、網路資料等，並且將資料彙整與統整作為文章的立論基礎。

三、個案研究法

個案研究法是一種普遍使用的深度研究方法，個案研究是系統性的研究個人、團體、組織或事件，以獲得最多資料的方法。¹¹由於本研究的議題是針對臺灣政府再造政策中的政府角色調整下的制度作個案探討，而此一研究主題的對象係針對政府角色調整下的公共建設（BOT）制度之運作，其涉及層面包括政府與民間企業運作情形，以及整體實施的狀況，受採用個案研究法最為適宜。

貳、研究架構

本研究架構圖 1-1，在探討政治理念、制度設計與執行中離散

¹¹ 尚榮安譯，Robert K.Yin 原著，2001，《個案研究法》。台北：弘智，頁 38。

狀況上主要可分為三個區塊，第一政治理念的形成主要由執政者、利益團體與制度制定參與者，三者間在各自的利益偏好選擇後影響政治理念的偏向，第二制度設計由公共政策、利害關係人與政策環境等相關因素，影響政府再政策實行上的選擇，第三執行思維架構離散的狀況為何?而這三個區塊在互相影響的情況下，如何造成政治理念、制度設計與執行上離散的情境，乃本研究探討的重點。

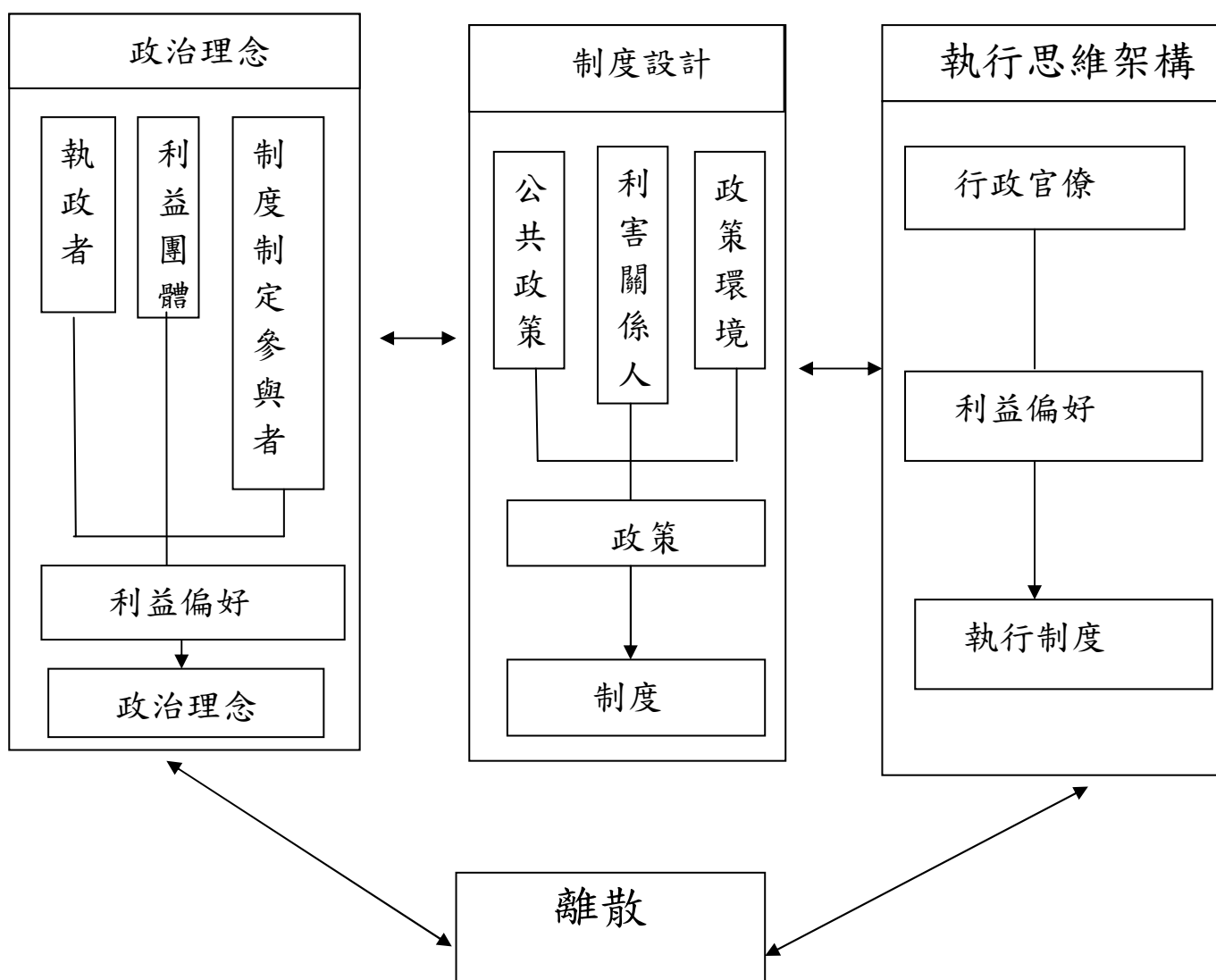


圖 1-1 研究架構

資料來源:本研究自繪

第三節 研究範圍及限制

面對威權轉型的政經變遷，政府必須推動符合政經結構特質合理化的改革措施，例如，政府改造、國會改造、憲政改革與外交政策等。因長期受威權體系的影響政府體系組成運作、職能分工，及實際上的相關法規政策等，政府亦開始調整，並具體表現在行政院組織法的修訂，及文官政策與體制的改革等。而這些制度的改革因要迎合當下政經結構穩固制度的合理化在制度上的修正卻因為威權轉型過程中政經體系的不穩定，使得政府改革未能發揮功效。臺灣從解嚴前到現今，歷經多次的社會與經濟面向的權力結構改變，國家政治理念不論是從制度制訂者與政策執行者的改變致使不同的行為者也會對制度的運行造成影響，國家政治理念的拉鋸改變了國家政策的方向。簡言之，整個國家的政策與制度、甚至縮小至個人的行為與互動，都可能透過一段長時間的影響。因此，從整個臺灣政府改革的歷史脈絡探之，將能觀之政府政治理念與制度設計上的改變。

壹、研究範圍

1949 年底，國民黨遷台後，展開第一波行政革新，1987 年解除戒嚴與 1991 年終止動員戡亂。¹² 這個時期舊有威權政府，因要面對外來的政經壓力介入與國內社會利益集結，未能及時調整其能力與彈性，終而招致公權力、公信力及公能力低落的困境。因此自威權體制轉型起初，由於政經結構的重組，政府能力的加強與角色調整顯得格外重要，政府再造運動就此展開。

¹² 詹中原，2007，《台灣公共行政實務發展之歷史回顧》。台北：國家政策研究基金會，頁 3。

本研究主要是藉由檢討臺灣在政府再造中，政府的政治理念、制度設計與制度施行現況，並且探討由政府的政治理念、制度設計到個案施行的狀況三個環節是否一致，亦或是政府並無一致的政治理念可環環相扣制度的設計與個案的施行。因此，本研究之研究範圍置於 1991 年後臺灣政府再造實施狀況之探討。

貳、研究限制

由於本文研究所探討政治理念、制度設計與執行思維架構上的離散，將分析臺灣政府再造個案制度執行上的狀況，因政府再造中有許多不同層面的改革方向，致無法將全部政府再造個案做分析，而在個案資料分析上選擇較具議題性之政府公共建設（BOT）制度與組織再造兩者個案做分析。

其次，在資料取得方面，將從容易取得之官方文件為主要參考文獻；外文資料方面，因受限於語文能力與時間，僅能針對部分國家或地區進行第二手資料的選擇、搜集、翻譯與分析。由於政策之形成，亦可從臺灣整個歷史脈絡之經濟、社會與政治變遷等面向加以分析，因而研究過程中受限於個人客觀能力之限制，將難以遍覽整體歷史脈絡中的制度。

第四節 國內相關文獻探討

政府再造又稱為「新政府運動」（reinventing government），於1992年由Osborne 與Gaelber 首先提出，主要強調以企業型政府的觀念來引導政府改革的方向，以新作法減低政府支出，亦即政府應具備創新精神、效率觀念的企業型官僚來管理經營，以因應

環境變革及回應公民需求。¹³

本研究為了解政府再造的相關議題，共收集碩士論文、專業書籍、政府出版品及期刊論文。又關於政府在造中許多制度的探討，各界已累積相當豐富的文獻，且立論精闢。本研究僅就相關文獻與博碩論文作一簡略回顧，並以表列方式分述，如表1-1與表1-2所示。

表1-1:政府再造相關文獻回顧重點整體一覽表

著者	年代	著作名稱	重點摘述
謝登旺	1998	政府再造工程的定性與定位	探討政府再造的形成背景，相關理論的典範變遷，最後針對再造工程提出五點建議。
江岷欽	1998	政府再造的五希策略	從傳統管理、新公共管理、政治、法律等四種公共行政研究途徑探討政府再造，並以各國經驗與理論的具體內涵，提出政府再造的五種策略。
吳定	2000	政府再造與政策制定	探討政府再造政策制定原則，並提出改正政策制定缺失的方法以提高決策品質及行政績效。
史美強	2000	從政府再造觀點探討政府管理現代化問題	介紹政府再造的理論與實際，說明新公共管理論點，舉美、英兩國政府再

¹³ 同上註1。

			造經驗，提出政府管理現代化四個構面之政策建議。
魏啟林	2000	我國組織再造工作展望	介紹各國政府再造，評析蕭內閣推動政府改造的原則與方法，探討政黨輪替前政府再造辦理情形，並提出建議。
陳育慧	2000	英國政府再造之經驗及啟示	介紹英國政府再造實施經驗，提供我國政府再造參考。
孫本初 劉坤億 范祥偉	2000	英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示	探討英、紐、澳、美四國公共管理發展經驗，提出12個研究發現及3大研究建議。
詹中原	2001	政府再造與國家發展	分析政府再造的歷史脈絡，提出新公共管理典範，舉英、紐、澳等國的經驗，提出相關建議。
詹中原	2002	新公共管理的批判 --歐陸主義之觀點	介紹新管理主義的形成背景，探討公共行政、新公共管理、政府再造、企業精神管理之關係，並比較歐陸主義的公共行政概念與英美管理典範之差異。

孫本初 陳衍宏	2003	「新公共服務」對政府再造的啟示：歷史發展系絡的解析途徑	探討傳統公共行政、新公共管理、新公共服務三個理論之間的異同，建立政府再造與行政革新的價值主流。
------------	------	-----------------------------	---

資料來源：本研究整理

表1-2:博碩士論文回顧重點整體一覽表

著者	年、著作名稱、機構	論述重點
呂盈良	1997,〈五C政府改造理論在臺灣民營化政策上的應用〉,碩士論文,台灣大學	由 Osborne 和 Plastrik 對政府改造的核心策略、結果策略、顧客策略、灌能策略、和文化策略等五項策略，以探討臺灣民營化政策的困境與提出對策。簡言之本文認為民營化應該放在政府改造的大架構下來觀察，才能真正釐清其目的與手段，其目的有二：一、政府改造策略的探討與應用；二、提供公營事業民營化的對策。
鄧雅仁	1999,〈政府再造政策執行之分析:兼論中央與地方政府政策執行互動之關係〉,碩士論文,中山大學	對高雄市政府的個案研究來分析「政府再造」政策之執行。討論政府應該「如何」再造的同時，亦能注意到「政府再造」政策執行過程，就政策結果達成目標之程度，檢討「政府再造」政策執行之偏差，並提出改善執行之方式，而非因執行

		結果為達預期成效即全盤否定原有之政策規劃。
王明倫	1999,〈戰後臺灣行政革新與政府再造之政治經濟分析(1945-2000)〉, 碩士論文, 暨南國際大學	依循臺灣政經體制由威權時期、威權轉型, 到民主鞏固演變的三個階段, 探討行政革新與政府再造的歷程; 而分析行政革新在政經制變遷過程中的演變方向與內容; 並從整體的角度, 看待這些革新歷程所蘊含或彰顯的意義, 以探索其對於臺灣當前甚至未來的改革所可能隱含的啟示。
余至美	2001,〈威權轉型後台灣地區政府再造之政治經濟分析, 1987-2002〉, 碩士論文, 暨南國際大學	政治局勢的不穩定及其間所涉及的權力鬥爭, 嚴重影響國家長期發展與社會整體利益。當國內民主發展趨於成熟之際, 必須正視臺灣國際競爭能力逐漸弱化的事實, 故應回歸臺灣發展歷史, 檢視當前國際政經脈絡之下的利基所在, 藉以定位臺灣未來永續發展的新方向, 實現富有企業家精神的政府再造工作。
黃穎倉	2001,〈政府再造中法院公證業務民營化之研究〉, 碩士論文, 東海大學	參考各國政府行政改革的狀況, 政府再造之內涵, 促成政府以企業經營之理念盡量滿足人民之需求, 提高行政效率與效能。在此政府再造中法院公

		證業務民營化相關之議題。
林志忠	2002,〈我國公務人員任用制度之研究—政府再造之觀點〉, 碩士論文, 臺灣大學	以「政府再造」觀點, 嘗試分析我國公務人員任用制度, 除了檢視政府再造理論、英美日三國政府再造經驗, 更將焦點置於臺灣現行公務人員任用制度所面臨的問題, 企圖從政府再造理論與實務獲得的啟示, 建構具前瞻性的公務人員任用制度。
柯秉劭	2002,〈民進黨政府改造工程之研究——以行政院組織架構調整為例〉, 碩士論文, 暨南國際大學	採取歷史結構的觀點, 分析臺灣政黨輪替以來, 民進黨政權所推動的中央政府的改造工程。作者的基本假設為: 一是政府改造工程深受國家政經情勢所制約; 二是在後冷戰時代下, 臺灣處在社會結構轉型及全球化下的不適應, 進入二000年更以劇烈的型式呈現, 民進黨政府民進黨認為政府改造那些問題應受到重視, 及其背後的理由。
紀和均	2005,〈中央行政機關組織模式-以第三波政府改造為中心〉, 碩士論文, 台北大學	組織法制的建置, 必須符合憲法上基本權利保護、民主原則與權力分立的要求, 效能與

		<p>效率必須在維持公益的目標下，才有所正當性。從結構功能理論出發，重新思考官僚式組織模式與同僚式組織模式的建置，才可以就相關國家任務提出相應正確的組織法制設計。</p>
莊堯閔	<p>2006,〈從複雜科學觀點探討組織轉型：以我國歷次政府改造為個案〉, 碩士論文, 台北大學</p>	<p>本文嘗試以「複雜科學」的觀點探討組織轉型現象，個案則以我國歷次政府改造工程為例，文中建構出五項命題，分別為：(1) 組織學習是組織轉型與創新的核心活動；(2) 組織轉型敏感於初始條件與歷史路徑相依；(3) 組織轉型過程呈現間斷均衡的跳躍模式；(4) 組織轉型與環境變遷乃共同演化；及(5) 組織轉型乃全面與徹底的組織變遷過程。</p>
林鐘仁	<p>2007,〈政府再造之研究—以行政院組織架構調整為例〉, 碩士論文, 國立臺灣師範大學</p>	<p>藉由公共管理領域中的傳統公共行政、新公共行政、新公共管理、新治理途徑及新公共服務等相關行政學理論對政府管理所持觀點的差異及演變過程，勾勒出政府和管理上的注意事項；此外透過企業型政府的意涵及精神的探討，描繪出政府再造時應具有之精神。最</p>

		後經由政府再造理論的建構及策略，參照國外相關經驗，具此作為我國政府再造參考依據。
盧鑫宜	2009,〈國政府再造執行成效(1998~)〉，碩士論文，東華大學	以 2000 年發行的《政府再造運動》一書中，五個執行面向作為研究出發點：組織再造、人事管理再造、服務流程再造、財務管理再造、法制再造，作為研究面向。探討在這些面向下有哪些執行上的良窳。政府再造執行成效較好的子政策以及需加強改進之處。

資料來源:本研究整理

從以上國內文獻可發現到，國內文獻分析臺灣政府再造多半均由制度個案上作探討，以及有許多文獻嘗試從歷史角度上試圖找出制度設計不當之處，但國內研究只聚焦於個案，認為是個案的政策制定及施行有所疏漏之故但由個案分析已無法有效證實問題所在處。然而，各種政府改造方案的接踵進行，其實已顯示政府改造成效不彰並非個案現象。

本研究將試圖由探究影響制度深層面本質性的探討，找出政治理念、制度設計與執行上離散之故。

第二章 政治理念與制度設計之關係

隨著時代的變遷，人民知識水準普遍提高，對於公共事務要求參與及回應性的需求日益增強，再加上國內外大環境的不變及嚴峻財政困窘的衝擊，政府莫不設法儘量擴張行政規模與服務職能，然而，政府的努力與公民的期望之間，始終存有距離，公民對政府的「信心落差」（confidence gap）危機，反映擴張後的行政職能並未能在「行政效率與社會公平」（efficiency versus social equity）、「科層體制與民主政治」（bureaucracy versus democracy）等多元價值之間取得適度的均衡，因而形成「政府作為越多，公民觀感越壞」（doing better, feeling worse）的弔詭現象。¹⁴政府在進行改革同時因要思考的層面已不能只停留在制度執行層面，而須從更深層面本質性的改革。因此，本章將針對影響整個政府政策設計背後隱含的政治理念、制度設計上的內涵作說明以及對於政治理念、制度設計與執行上三者間互相影響的各種因素作一闡述。

第一節 政治理念、制度設計之基本意涵

往昔國外許多文獻對於政治理念的看法，往往將政治理念與意識形態放在一起做討論，認為任何一種理念並非由天上掉下來，它們往往也是社會、歷史環境的產物，或是政治野心所催生。簡言之，政治理念與政治現實彼此密切關聯，而理念及意識型態可經由很多種方式來影響政治生活。政治理念或意識形態可說是鼓舞了政治行動，政治人物將受到兩種完全不同力量的影響：一方面，無疑的，政治人物一定需要權力，因此，他們會積極爭取選

¹⁴ 江岷欽，1998，〈政府再造的希望工程：企業型政府的理念、實務與省思（上）〉，《人力發展月刊》，第52期，頁14。

票或企圖贏取企業或一些有力團體的支持；另一方面，政治人物通常也不只是為擁有權力而求權力。他們也有信仰、價值與理念，取得權力乃是要實現它們。¹⁵從以上可了解到，當政治人物在追求權力的同時，也會顧及到自身價值與理念的偏好，而這些偏好中有包括利益偏好的選擇。因此本研究將政治人物的政治理念提出不同的看法，試圖利用利益偏好與價值，解釋政治人物的政治理念。

壹、政治理念之基本意涵

政府在決定任何一種政策的方向，政治理念在之中扮演著影響政策偏向重要的因素，而政治理念的意涵包括哪些因素由哪些因素所構成，往昔有學者將政治理念解釋為執政者的意識形態，但本文認為將政治理念定義為意識形態有些不足之處，理由有兩種；第一，若將政治理念定義為「執政者」的意識形態，則在執政者有政策判定權及立法權的情形下，政治理念與制度設計幾乎不可能有偏離或不合的情形；第二，許多政策與意識型態無強烈關係，而比較偏重於個人或團體的利益偏好。因此，所謂的政治理念，宜界定為「有權影響政治決策過程者的價值與偏好」。

政策決策者的價值與偏好可以界定為，價值是一種基本信念，認為某特定行為模式或事物的最終狀態，優於對立的行為模式或相反立場或或事物的最終狀態，且價值包涵內涵（content）與強度（intensity）。前者為當事人認為某種行為之表現方式或事物之最終狀態是『重要的』；後者乃當事人認為某種行為或事物之最終狀態『有多重要』。個人之價值體系（value system）就是依價值觀強度排列而形成。偏好可界定為利益偏好，利益的觀念，

¹⁵ 陳思賢譯，Andrew Heywood 原著，2009，《政治的意識形態》。台北：五南，頁3。

(比如說，某個人或團體在一種政策或項目中“具有利益”)在一個個人化程度很高而傳統作用被削弱的現代社會裡尤為重要。利益的概念是同權利、義務、責任、合理性等概念連在一起¹⁶，利益一詞從層次上而言，可分個人利益、組織利益、社會利益、國家利益，甚而從世界之觀點可以擴展至全球利益，而個人利益及私法組織利益即是我們一般所知的「私益」或「利益」；而公法組織之利益、社會利益或國家利益等，均會冠上公共加以區別，而稱之為「公共利益」。¹⁷當然在政策決策者利益偏好中利益的界定可界定為私利部分。在政治理念的定義上，將政治理念界定為「有權影響政治決策過程者的價值與偏好」。換言之，在政治決策過程中，有權影響決策過程的政治決策者有哪些？本文認為在決策過程中，可影響決策過程者可包括：政務官、事務官（常任文官）、各種利益團體及選民的價值與偏好，都是此處所謂的政治理念。而在不同的時期及環境下，這些不同群體對政策形成的影響是不同的。在政治決策過程中，這些團體或個人的互動如圖 2-1 所示。

¹⁶ B.Barry,1964,“The public interest,”*Proceedings of the Aristotelian Society* ,Vol.38, pp.1-18.

¹⁷ 吳庚，2005，《行政法之理論與實用》。台北：三民書局，頁 29。

決策過程

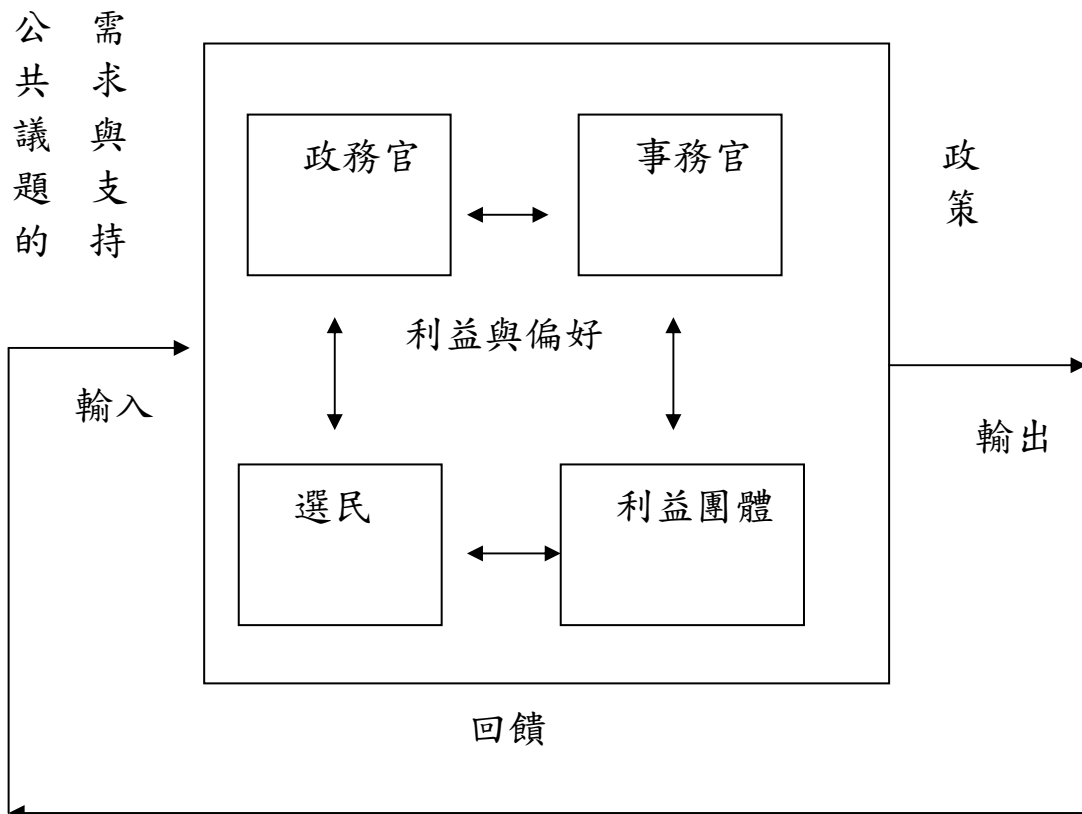


圖 2-1:政治決策過程

資料來源:本研究自繪

從圖 2-1，本研究引用 David Easton 政治系統論的角度套入政策決策的過程，可瞭解到一個公共議題的形成輸入到決策過程中是經由政務官、事務官、利益團體與選民共同決策，他們在一個黑盒子中進行政治理念的拉距，最後輸出結果政策，在決策過程中雖然立法部門是整個政策決策的核心，但在一個民主的國家中，政務官、事務官、利益團體與選民的意見，在決策過程中都占有重要地位。

貳、制度設計之基本意含

「制度」(institution)，從英文字面解釋，除指稱風俗、法律；也有機構、機關的意涵。由此看來制度指涉客觀存在於個人意志之外的規範，而且帶有經常性、持續性的意涵。¹⁸制度一般認為是影響著個人與團體間互動的因素，更被視為是重要，人們為了彼此間的互動所設計的規則或限制，藉影響個人所人獲得的資訊與面臨的誘因，來影響個人的行動決策死彼此的交往，¹⁹制度設計約束著個人在不同環境下處理相同問題的方法，以求得最佳的效率。對制度界定的看法則歸納為以下兩方面：一是行為者，他認為「制度是持久性的行為規範所合成，為的是滿足集體之目的」；二是規則方面，以「制度是社會或組織的規則，藉以幫助人們再與其他人交往時建立穩定的預期，方便人們的合作」，亦就是對於個人在與他人交往時產生的遊戲規則與限制。依此定義，在政府部門，制度可以說包括正式制度(formal institutions)的憲法、法律、命令、組織規則、規章、要點及合約等等，以及非正式制度(informal institutions)的組織的氣候、價值觀念等，在機關與公務員間或對與之往來個人或團體間的行為規範與影響力。

制度設計與政策制定有著密切的關係。因此政策制定的過程就來的重要，而政策通常被定義為公共政策，Easton 主張：「公共政策是社會價值權威性的分配過程」。²⁰Bauer 對政策採取廣義的認定，是「決策制定的過程，涉及最廣泛的各種可能做法以及組織生命中最長時間的觀點」，包括：組織中的各種決定；而 Dror 主張政策是「政策制定的直接產出」，著重制定成果面的展現；Dunn

¹⁸ 林繼文，2000，《政治制度》。台北：中研院社科所，頁 12。

¹⁹ 徐仁輝，1995，〈新制度經濟學與公共行政〉，《世新學報》，第 5 期，頁 273-288。

²⁰ Easton David, 1953, *The Political System*. Chicago and London: The University of Chicago Press, p.153.

則認為政策是「由許多政府部門和官員在各種獨立選項之間進行選擇的複雜模式，包括不作為」。²¹

以上對公共政策的定義，發現學者認為政府的決定是構成公共政策的重要內涵，顯示公共政策被當成一種透過政府作為或不作為來解決社會問題的途徑，賦予政府相關部門或個別決策者判斷問題並提出解決方案的權限，隱含著民眾對公共事務的行動能力相對受到限制。因之，在一個價值相對多元化的社會，政府決策經常須面對來自各方參與者對政策正當性與合法性的質疑；其次，政策如何被提出或被選擇，是根據參與者各自立場與價值觀的互動結果加以決定。

政策制定的過程中，在探討某項議題之政策與制度設計，必須先瞭解該政策的制定過程，過程中必須考慮其政治性，亦即行為者之間的互動及其影響。因為政策是政治的過程，而非政府行動的結果。²²制定政策的制度模式，按照系統論的說法可稱為政策系統，主要由三個因素之間的互動所構成：公共政策、利害相關人、政策環境：第一、公共政策在各種議題領域中形成，由政府對政策決定進行選擇。一個政策議題通常要經過社會中不同部門對於該問題進行談判折衝，若要定義公共問題，就必須在集結利害相關人的討論平台中進行。第二、利害相關人是涉及政策利害的個人或團體，會受到政府作為或不作為的影響。第三、政策環境：政策環境是事件圍繞著政策議題發生的特別架構，不同的利害相關人會對同一政策環境的資訊產生不同反應。因之，政策系統本身蘊含了不同立場間辯證的過程，政策制定者和利害相關人實際是不可分開的。政治系統是利害相關人們尋求共識的過程；

²¹ William N.Dunn, 1994, *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nd ed, NJ:Prentice-Hall Inc.,p.85.

²² 陳恆鈞譯，J. P. Lester & J. Stewart Jr.原著，2001，《公共政策：演進研究途徑》。台北：學富，頁 29。

而利害相關人又是公共政策與政治系統本身的產物。²³換言之，在民主國家中，顯示公共政策的形成與其形式相當多元化，因此難以透過特定的模式進行預測與解釋，須視政策參與者傾向，以何種途徑表達其政策偏好。

政策制定過程是「依據特定目標、對象、規則，或者驅使組織管理人為行動方針之意圖，而產生的執行與立法過程」。因此，立法機關與行政機關在政策制定過程中的互動關係，對於政府制度設計的偏向有著關鍵的影響力。不論是行政機關或立法機關在政策制定的過程中各自在政策偏好上的選擇且會直接影響制度設計，而制度設計也會受社會環境需求所影響。簡言之，從該三角政治關係上來解釋，政治人物、行政人員與民間社會皆是會影響制度設計的關鍵因素之一。

第二節 政治理念對制度設計之影響

政治理念是影響制度設計重要的因素，Hauriou 在制度論中提出了幾個重要的看法，認為任何制度都擁有一個理念上的核心，稱之為指導理念 (Leitidee; leading idea)。指導理念是制度的基礎，優先於其它個別之規則。制度的建立是乃奠立於指導理念之上，行動者是以指導理念為準據進行自我定位，並追求特定目標的實現。²⁴Weingberger 也認為每個制度都擁有理念性之核心 (ideeller Kern)，但與 Hauriou 不同的是，這些理念性之核心並不僅限於制度之相關之規範、目的、價值、偏好等等。Weingberger 將這些理念核心稱之為實踐資訊 (praktische Informationen)。因為它們都構

²³ William N, Dunn, 1994, *Public Policy Analysis- An Introduction*, 2nd ed, NJ:Prentice-Hall, Inc., pp.70-71.

²⁴ 同註 18，頁 13。

成相關行動者在決定行動時所欲參考之資訊；²⁵簡言之，一個制度的形成背後皆有一個核心理念的基礎，這些核心理念是決策者在決策過程中個人的偏好與價值，而這些有權影響政治決策過程者由不同群體所組成。

壹、核心政治決策者-政治決策影響者

核心政治決策者的角色是根據什麼法令、習慣、規則或程序來扮演的？除了極少數以暴力著稱的情況之外，通常核心政治決策者因為他被賦予此種職權。因此，大部分的核心政治決策者都是政府官員，但也有例外，比如利益團體與選民也會影響政治決策。雖然在許多體制中，主要的核心政治決策者，其名銜、職務及權力是廣為人知的。因此，影響決策過程者包括政務官、事務官（常任文官）、各種利益團體及選民皆是影響決策的重要角色。為了進一步瞭解核心政治決策者在政策制定過程中個人偏好與價值如何影響制度的設計與如何扮演其角色。

一、政務官

政務官指機關政策之決定與策劃者，參與國家大政方針之制定，並隨政策或政黨而進退之公務員。例如，行政院長、國防部長、經濟部政務次長等。政務官組成政務機構，即指政府最高決策組織，內閣制國家之內閣會議，總統制國家之總統及內閣，這一類機構，通常為行政機關之核心，都持有決策之權，而且對事務機構還負指揮與監督之責任。²⁶因此，政務機關的職能是在提供領導。從此角度來看，行政部門的功能形同國家機關的「指揮所」

²⁵ 同註 18。

²⁶ 鄒文海，1971，《政治學》。台北：三民書局，頁 333。

(commanding heights)，這是國家本身的中樞。因此，意味著政務官有許多功能，而在政務官眾多職能中，有個重要的領域「扮演決策性領導」。

政務官的關鍵功能在於指揮與控制政策過程。在二十世紀，行政部門被期待著進行「治理」(govern)，而為回應政府職能不斷增加，因此政務官的角色也有可觀的擴張。換言之，政務官不僅經常提出立法計畫案，並透過說服與指導而協助立法過程順利運作。因此在整個政策制定的過程中，政務官不僅是主導整個政策過程，且在許多情況下政務官亦能利用規章、命令和其他工具來行使廣泛的立法權。²⁷政務官的角色與責任，已經因為民主政治的出現，與政府干預的成長以及政治經濟的全球化。而大為擴張。二十世紀，政務官已獲得更大的政策制定與立法職責。因此在許多政府重大的政策決策過程中，政務官個人的偏好與價值足以左右政策的方向與內容。

二、事務官

一般行政人員 (administrators，即所謂的事務官) 則是指被派任到行政機關的人，其是在貫徹法令及執行政策，他們的任期及升遷是依據專業的功績而非政治的屬性。事務官主要的職能皆是執行政策。事務官為政策執行者的同時要如何如何在政策制定的過程中影響政策之制定?一般行政人員對行政機關政策影響的理由有以下幾點，首先，在所有人類的決策組織裡，專家 (指知道組織內外的問題且對各種方案具有周詳專業知識的人) 在很多方面勝過與非專家，而非專家充其量只是具備一般的、部分的及有點淺

²⁷ 楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，Andrew Heywood 原著，2002，《政治學新論》。台北：偉伯文化，頁 525。

薄的知識。問題愈是複雜和困難，專家愈是有用武之地。有鑑於現代政府所面臨的問題，是任何人類組織有史以來所面對最為困難的問題，所有民主國家確實對專業的行政人員有相當大的需求。基於上揭理由，行政人員比立法者或高階官員針對某特定的主題，更有機會成為專家。行政人員有許多被禁止從事的活動。因此行政人員將所有時間和精力投注於他們所屬機構的政策問題上。因大多數民意代表和行政首長的就任時間，遠比基於功績制所雇用的文官人員短，於是民意代表與行政首長幾乎並沒有那麼長的時間獲得周詳的知識，使其「稱得上」專家。

再者，在所有現代的民主國家裡，針對政策的事宜短期的、兼差性的和非專業的政務官經常向長期的、全職性的和專業的行政專家請益，而且政務官通常都會聽行政人員的建言。行政人員自身對政策的偏好，無可避免地將會涉入和影響他們對政策的建言。當行政人員被要求提供建言時，他們將毫無避諱地表露其見解，若當「政治的」官員及其選區的選民，其本身並無太強烈的主見時，行政人員的偏好與價值可能成為政策。²⁸

事務官在政策決策過程中扮演重要角色，現代社會行政機關職能日益擴張，社會分化導致行政專業化，行政人員必須擁有專業知識以因應人民需求，故而政策亦充滿專業性。政務官為政治任命多半不以專業背景為考量，即使具備相關專業知識，卻因選戰勝敗時有更替，無法久任一職，導致熟悉掌控全盤政策的能力受限。因此，政策制定過程中（無論在行政機關內部或在立法機關）事務官受到倚重日深。儘管名義上政務官為政策決策者而事務官為執行者，實質上政務官因能力、結構上的限制，事務官因而必須擔負絕大部分的工作，並參與決策或者政務官之決策受事

²⁸ 倪達仁譯，Austin Ranney 原著，2003，《政治學》。台北：雙葉書廊，頁 363。

務官之意見影響極大。²⁹換言之，事務官因職能與專業能力的增長，使在政策制定的過程中有著重要的影響力。

三、利益團體與選民

許多人認為政務官總是主導整個政策制定的過程，將是一種誤解。許多政策其實是由利益團體所倡議。而在政策制定的過程中利益團體也是扮演影響政策決策重要的一環。利益團體（或壓力團體）指的是組織的社團，目的在於影響政府的政策或行動，申言之，利益團體典型地具有一狹隘的議題焦點，總會關心某特定團體的特殊活動或利益。對於「利益團體」之定義，Austin Ranney認為「利益團體係一群有共同利益的人，他們為爭取共同利益，常會採取共同行動，以影響公共政策的制定；至於其有無正式組織，則無關宏旨」。³⁰

利益團體的主要功能是利益匯集（interest aggregation）與利益表達（interest articulation），由於政府資源是有限的，而人民的需求卻是無窮，必然造成政府的超載（overload），政府無法有效的顧及每個不同的意見，滿足民眾所有的需求，人民該如何維護或促進自身的權益，保持與政府良好的互動關係，透過眾人的結合，組成某種利益團體，集結凝聚意見，形成共同聲音，進而發揮一定程度的影響力，這也是共同理念與訴求目標的個體易於相互結合，以增強其代表性，向政府傳達其對某些政策的意見或要求，在此情形之下，利益團體在政府制定政策中以不可或缺。然而，利益團體在民主社會中，除政黨外，從事有目的影響政策決

²⁹ K.G.,Denhardt,1988,*The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organization*. Westport, Connecticut : Greenwood Press,pp.11-61.

³⁰ Ranney Austin, 1982, *Governing: an Introduction to Political Science*, New York: Holt,Rinehart and Winston,pp.13-14.

定及其執行活動之另一股團體力量。利益團體除具表達自身利益與價值之外，也可以補充政黨的排除利益，或補充代議制度不足之處。利益團體在政策制定的過程中扮演著監督與參與政策制定的責任。

換言之，民眾再表達對政策的看法不僅能透過利益團體來表達，也可利用選民的角色來表達意見，而選民如何在政策制定的過程中影響政策制定的結果，選民在政策制定的過程中雖然不能直接影響決策的結果，但選民能透過代議政治的方式，經由民意代表來表達對政策的意見，因代議機關（representative assembly）的適當的功能，並不是在自行創制政策，而應該是在替它所代表的大多數人民，表達他們的政策偏好。不論是利益團體或選民，在政策制定的過程中自身的偏好與價值可能會成為政策的內容與方向。

第三節 制度設計對政治理念之影響

自 80 年代以來，國際上西方新保護主義抬頭、經濟區域主義形成、冷戰對立鬆懈，國內則伴隨經濟發展而興起各種政治、經濟、社會運動，一連串的內外政經變遷促使政治民主化、經濟自由化及社會多元化的改革呼聲四起，導致 1987 年解除戒嚴與 1991 年終止動員戡亂。³¹ 這個時期舊有威權政府，因要面對外來的政經壓力介入與國內社會利益集結，未能及時調整其能力與彈性，終而招致公權力、公信力及公能力低落的困境。因此，政府在面對環境快速的變遷下，許多舊有制度已無法有效回應人民的需求，因而產生制度的改革，但在制度的改革中政策制定者對制度的設計上如何有效的回應人民需求，且在面對整個大環境的改變政策

³¹ 同註 12。

制定者要如何改變自身的政治理念來嵌合制度將是影響制度設計成敗的關鍵。本研究即藉由三角政治關係進一步解釋，制度設計如何影響政策決策者的政治理念。

壹、 三角政治關係

政府改革絕非產生在真空狀況之下，通常是環境變化所引發的外部因素介入，因而產生政府或行政機關展開改革。在環境發生變遷的同時，國家機關將會調整與民間社會互動的機制。Moon & Ingraham 所提出「三角政治關係」(Political Nexus Triad Model, 簡稱 PNT)。三角政治關係被定義為政治人物、行政人員，和民間社會彼此互動溝通的互動權力結構，透過政治化的過程，三方面行為者 (actors) 在此一權力結構當中，企圖保障和增強各自的政治與行政權力。因此，三角政治關係在本質上乃是國家理論的轉化，政治人物與行政官員實際上代表國家機關的權力，而三角政治關係企圖說明國家與民間社會之間複雜互動關係。所謂的「政治化」(politicization)，指稱的是三方面行為者為影響此一互動權力關係 (interactive power structure) 所採取的政治活動。依照各種政治活動的源起，Hojnacki 將政治化區分為三種型態：內部驅動 (interbal-driven)、政治人物驅動 (politician-driven)，或社會驅動 (society-driven) 的政治化。³²

³² Moon, J. Myung and I. Patricia, 1998, "Shaping administrative reform and governance: An examination of the political nexus triad in three Asian countries," *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 11, pp. 77-100.

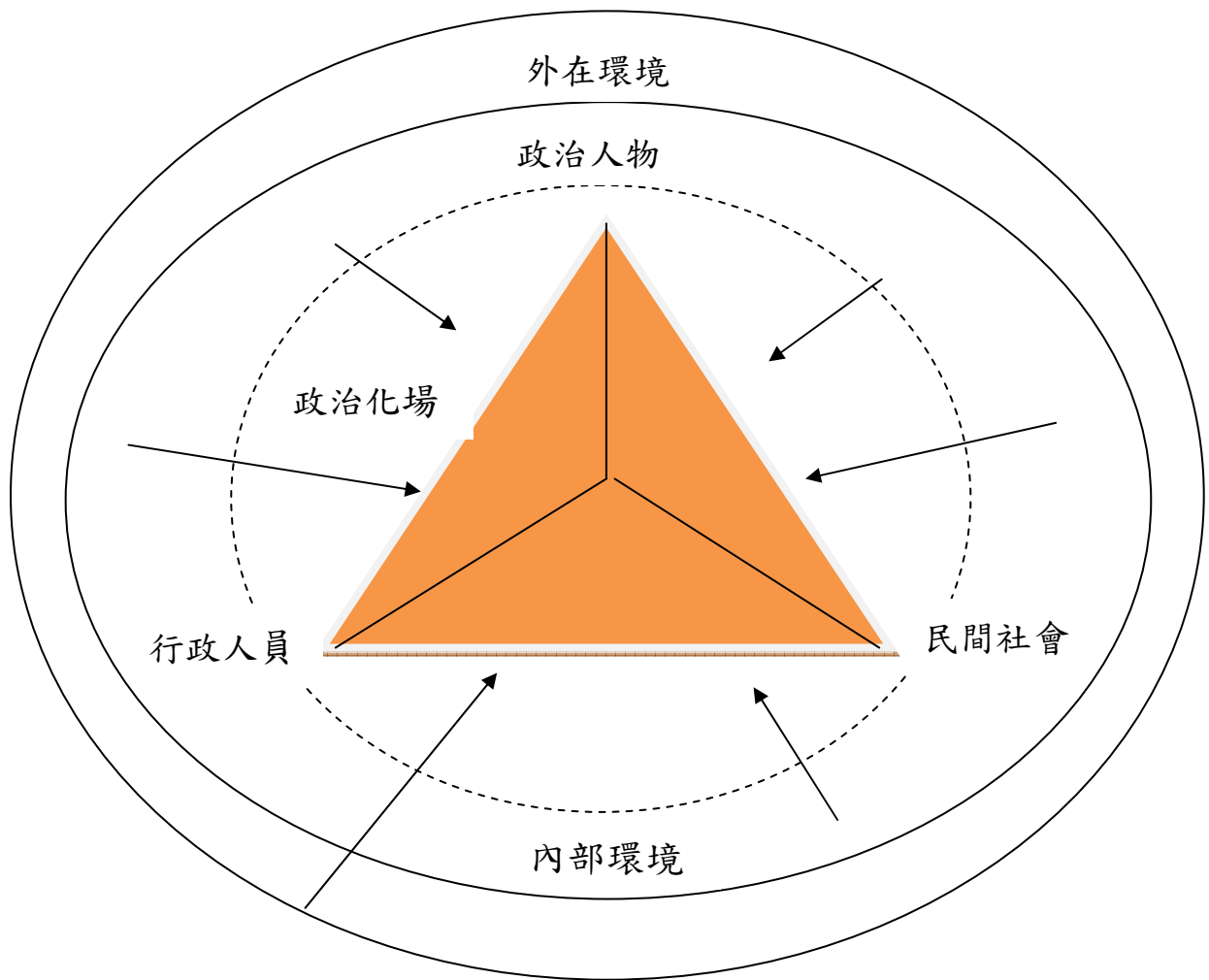


圖 2-2 三角政治關係模型

資料來源:孫同文，2003，《從威權政府到民主治理—台灣公共行政理論與實務之變遷》。台北：元照，頁 141。

從圖 2-2 可觀察到，政治人物、行政人員與民間社會三者的互動關係，可經由外部環境與內部環境的變化而使得三者間發生改變。因此，政府改革若被界定為一種政治化的結果，將可發現到主要三方面行為者會經由溝通與妥協，以保障或增進各自在政府績效（功能）和行政體系（結構）所能獲得的政治利益；換言之，政府在面對內外環境的變遷，將會試圖改變對行政人員與民間社會互動的模式，最終的目的為滿足社會環境變遷下人民的需求。若我們從一個從歷史動態角度觀之，政府的角色功能，鑲嵌在其所處政經權力結構和外在政經環境的系絡中。是故，任何的行政革新或政府再造必然有其時空性，即在不同的時間或空間下，特定政府所需革新或改造的內容和方向必然有所不同。因為，任何的行政改革或政府再造，必然是為因應不同時空下的特定政經挑戰，而進行的涉及政府本身或其與民間社會間關係的調整；而不同時空下的政經體制必然隱含不同的政府形構及其與民間社會間的不同關係，不同時空下的行政革新或政府改造，必然隱含著不同的調整內容與方向。³³臺灣歷年來政府改革的變化將可以從三角政治關係來解釋。從圖 2-3 可清楚的了解到三角政治關係在臺灣轉變的過程。

³³ 蕭全政，1999，〈政府再造與企業家精神〉，《暨大學報》，第 2 卷，第 1 期，頁 321-335。

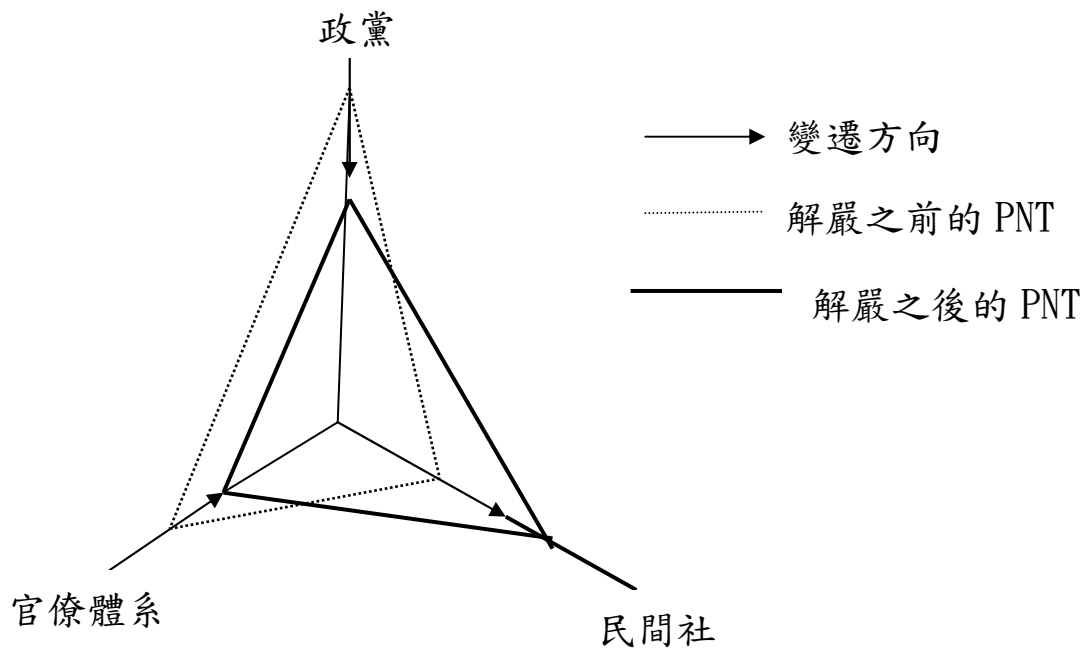


圖 2-3 臺灣三角政治關係的變遷

資料來源:孫同文，2003，《從威權政府到民主治理—台灣公共行政理論與實務之變遷》。台北：元照，頁 142。

從圖 2-3 可以發現，臺灣在解嚴之後，政府決策過程中民間社會已據相當的影響力。換言之，制度的設計通常帶有政策決策者的政治理念，但社會環境發生劇烈變遷後，人民知識水準普遍提昇，對於公共事務要求參與及回應性增強，因此，在制度的設計上若不符合社會變遷與人民的需求，人民將會利用透過利益團體或民意代表，對制度的設計提出看法，在這過程中因政策決策者在制定政策過程中受到利益團體或民意代表的影響；也可能間接或直接改變本身政治理念的偏向。

第三章 臺灣政府再造之經驗分析

臺灣過去五十年間，對於政府改革的腳步不成停歇過，民國成立以來，第一波的改革於 1949 年國民黨遷台後，當時政府弊病叢生，效能不彰，官僚企業經營效率亦差、貪汙、浪費、虧空累累現象普遍，³⁴無以支援國計民生建設所需。因此，推動第一波行政革新，試圖藉由行政效率的改革解決政府當下所遇問題。1966 年，蔣中正指示，成立「行政改革研究會」，進行行政院及所屬機關組織以及與省政府各機關之體制研究檢討，³⁵且於 1969 年，成立行政院研究發展考核委員會（簡稱研考會），成為政府體制內常設性推動行政革新之行政機構。1974 年行政院訂頒「推行四大公開實施綱領」推動經費、人事、意見、獎懲等四大公開。這四大公開實施綱領至今仍然規範著臺灣行政機關的運作，以及 1976 年之推動「行政機關分層負責實施要項」實施行政機關之內部授權與分層負責。

自 80 年代以來，西方新保護主義抬頭、經濟區域主義形成、冷戰對立鬆懈，國內伴隨經濟發展而興起各種政治、經濟、社會運動，一連串的內外政經變遷促使政治民主化、經濟自由化及社會多元化的改革呼聲四起，導致 1987 年解除戒嚴與 1991 年終止動員戡亂。³⁶這個時期舊有威權政府，因要面對外來的政經壓力介入與國內社會利益集結，未能及時調整其能力與彈性，終而招致公權力、公信力及公能力低落的困境。因此自威權體制轉型起初，由於政經結構的重組，政府能力的加強與角色調整顯得格外重要，政府再造運動就此展開。因臺灣政治與經濟蓬勃發展，行政

³⁴ 陳玉璽，1995，《台灣的依附型發展》。臺北：人間，頁 36。

³⁵ 行政院研究發展考核委員會，1980，《研考制度的建立與發展》。臺北：行政院研究發展考核委員會，頁 5。

³⁶ 同註 32。

部門也面臨諸多社會轉型期的問題，例如，政府合法性受到嚴重挑戰、公權力難以彰顯、以及無法滿足民眾各項期望等。特別是1992年以後，政府機關接連發生若干重大工程及採購弊案，嚴重影響政府威信。面對此問題情境，行政院乃於1993年9月通過「行政革新方案」，並於民國83年1月正式全面推動，以「廉能政府」為目標，「廉潔」、「效能」、「便民」為行政革新為重點，並將方案內容分為「檢肅貪瀆」、「增進行政效能」與「加強為民」3部分。

臺灣在短短幾年間，迅速地從一個威權國家，蛻變轉型成一個成熟的民主國家，過去威權時代，以統治為目的的政府體制，絕不能滿足民主時代對一個服務性政府的需求。近幾年來，許多國家都在推行「政府再造」工程，主要精神就是要摒棄政府萬能的想法，引進現代企業的經營管理理念，確實做好精簡政府組織和層級的工作，讓政府的效率有效提高，以達成便民利民的目的。³⁷希望政府能夠藉由引進企業經營的精神，將政府的組織、法令、文官制度，以及公共事務與重大建設等重新思考，使政府部門的效率能夠與先進國家同步，甚至超越，希冀政府部門能夠擺脫長久以來為人詬病的缺失，以澈底重塑廉能、效率政府的新形象。因此，1997年9月，蕭萬長擔任閣揆，為順應此潮流，且有效回應民眾對改革的殷切期盼，提出政府再造作為政府施政要點，在1998年1月2日，行政院通過「政府再造綱領」，3月19日宣布成立「政府再造推動委員會」與「政府再造諮詢委員會」，作為推動政府再造的計畫。

³⁷ 魏啟林，1998，〈建構福利與政府再造的願景〉，《研考雙月刊》，第22卷，第3期，頁18-27。

第一節 臺灣政府再造之目標

財政困難、績效不彰、人民的支持度下降等，似已成了當今世界各國政府普遍面臨的治理難題，傳統上主張較為溫和漸進的行政革新 (administrative innovation) 工作似乎難以解決上述問題，強調較為激進 (radical)，對行政體系進行結構性調整的「政府再造」工作，在 80 年代左右已成為世界性風潮。³⁸ 因此，臺灣出現政府財政困境與行政效率不佳等問題，且在面對後冷戰的政經情勢，臺灣無法置外於「政府再造」的改革風潮。於是在 1998 年 1 月 2 日行政院通過「政府再造綱領」，3 月 19 日宣佈成立「政府再造推動委員會」與「政府再造諮詢委員會」，開始全力推動「政府再造」。在 1998 年 1 月 2 日第 2560 次院會核定通過指出政府再造的總目標有三點，第一、依據憲法精神、引進企業管理精神；第二、建立創新、彈性、有應變能力的高效率政府；第三、維護社會公平正義，提高國家競爭力。³⁹ 申言之，現在政府已經從原來的「管理者」的角色，轉化為「提供服務者」的角色，而現代社會也要求政府擁有高效能、彈性及企業精神，因此，延續著政府再造總目標的方向，政府再造就是要引進企業有效率之精神以改進現行公務員效率不彰等問題。

壹、政府再造之目標

1998 年 1 月 1 日，行政院通過「政府再造綱領」後，成立「政府再造推動委員會」及「政府再造諮詢委員會」推動政府再造的計畫。推動委員會之下，設「組織再造」、「人力及服務再造」與「法制再造」三個工作小組。由行政院研考會、人事行政局、經

³⁸ G.E., Caidem, 1991, *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin: Walter de Gruyter, pp. 10-13.

³⁹ 行政院研究發展考核委員會，2000，《政府再造運動》。台北：行政院研考會，頁 26。

建會擔任推動機關，分別擬訂「組織再造推動計畫」、「人力及服務再造推動計畫」與「法制再造計畫」，以下是各個計畫目標：

一、組織再造推動計畫

組織再造推動計畫的目標主要有三點；第一、擴大政府組織調整彈性，引進民間企業精神，縮短組織法規法制作業時間，把政府組織改造成和民間企業一樣充滿彈性和活力。第二、改進政府機關冗員之印象，簡併政府機關、層級、單位與事權，合理管制機關員額。第三、消除萬能政府之觀念，改為著重政府與民間團體的分工合作、推行社區主義和強化地方自治功能，擴大民間參與公共事務。申言之，組織再造計畫希望全面精簡政府業務、功能與組織，建構一個彈性化、效率化及現代化的政府體系，以滿足民眾需求，並符合二十一世紀國際政治、經濟及社會的發展。詳細推動項目為：⁴⁰

(一) 推動「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」完成立法。

配合二草案內容及中央各部會組織調整情況，全面檢討各機關組織法規，完成法制作業。專案檢討調整人事、主計、政風等相關機關組織與人員設置 依據及其業務規範。

(二) 「行政院組織法」完成立法

成立「行政院組織法研究修正專案小組」，遴聘政務委員及學者專家擔任委員。依據國家未來整體發展需求，檢調整政府角

⁴⁰ 行政院研考會，1998，《組織再造推動計畫》。台北：行政院研考會，頁 17。

色與職能，召開公聽會，廣泛收集各界建言，參考外國經驗，進行各部會組織職掌分析與重組，再將調整的原則與建議，提報政府再造推動委員會討論確定。「行政院組織法研究修正專案小組」，依據前述討論的調整重點與各部會組織職掌重組結果，以及「中央政府機關組織基準法」、「中央政府機關總員額法」對組織法規內容之調整，研擬「行政院組織法」修正案，送立法院審議。

(三) 臺灣省功能業務與組織調整完成整體規劃

成立臺灣省政府功能業務與組織調整委員會，遴聘機關首長及學者專家為委員，下設六個工作小組，由相關機關擔任幕僚工作。研擬臺灣省功能業務與組織調整特別法律及調整原則建議，確定省政府機關之隸屬問題。實際上由指導教授紀俊臣博士負責精省法制起草事宜。

(四) 地方政府組織調整

由內政部邀請地方政府籌組工作小組，依據中央與地方權限劃分原則，研擬地方政府組織調整簡併原則，並規劃「地方制度法草案」。實際上由指導教授紀俊臣博士主持起草事宜。

(五) 建立組織及員額績效評鑑制度

經由研擬組織及員額評鑑制度，及訂定組織績效評估指標，作為機關組織設立、調整或裁撤，以及員額調整的依據。

二、人力及服務再造推動計畫

人力及服務再造推動計畫的主要目標有五點：第一、活絡人力資源的運用，以提升行政效率，且希望引用服務行銷的理念，使政府機關也能展現如民間企業般卓越品質，同時也要精簡人力、便更有效地運用人力資源。第二、進行全體公務員心態觀念之改造，讓所有公務人員明瞭行政事務整體流程，在觀念上轉變以便民、服務為主要目標，且在組織中給予公務人員創新、發展的空間，提升公務人員的創造力與服務意願。第三、全面檢討人事法規，針對其中不合時宜的部分，提出修改、簡併、鬆綁的建議案。第四、以便民為主，以單以窗口的原則加以改造，使民眾不必為同一件業務，在各單位來回奔波。第五、提供速度與便利性之資訊需求。⁴¹

(一) 進行人事制度全面再造

由人事局邀請學者專家、機關代表及中基層公務人員代表規劃跨世紀新人事制度藍圖，全面改造人事制度。跨世紀新人事制度六大改造方向：放寬考試用人限制，建構多元進用管道、簡化銓審作業、建立功績制升遷、建立淘汰制度、強化考績激勵功能、建立彈性待遇制度。

(二) 全面修正、簡併、鬆綁人事法規

由人事局邀集基層公務人員全面檢討現有之人事法規，對不合時宜之行政命令予以修正鬆綁或廢止；涉及人事考銓法規應修正或簡併部分，建議考試院辦理。檢討中央人事法規與地方自治

⁴¹ 行政院研考會，1998，《人力及服務再造推動計畫》。台北：行政院研考會，頁 20。

事項有關部分，以因應省縣及直轄市自治法施行滿四年後之效力限制。

(三) 推動全面行政單一窗口運動

依據行政院頒布「推動全國行政單一窗口化運動方案」暨「行政院所屬機關行政單一窗口化實施計畫」規定事項辦理。遠程目標為全國政府機關（構）全面規劃逐步實施單一窗口化作業。

(四) 建立電子化政府

建設「電子化、網路化政府」基礎架構、骨幹網路，整合網際網路連線申辦及服務環境，提供骨幹網路基礎服務。建立政府機關整體性網際網路資料處理、通信及交易安全體系，並換發整合性IC 國民卡。完成公文格式、程式、法規等改革及公文電子交換，建立政府機關電子郵遞系統應用基礎。

(五) 全面提升服務品質

依據行政院所頒「全面提昇服務品質方案」及「行政院服務品質講評實施計畫」，推動各主管機關擘劃所屬為民服務機關全力辦理，並依民意需求修正事實內容。採行企業診斷作法，邀集學者、專家、企業人士協助，定期針對與民眾息息相關事項診斷其作業流程及相關措施，發現問題，謀求各機關改進。

三、法制再造推動計畫

臺灣社會歷經多年的變遷，許多法規早已不合時宜，卻仍嚴

格約束政府。因此，政府再造工程也該從法制面上著手改革，法制再造計畫的重點在於以興利、簡政、便民為原則，簡化業務，建立現代化、高效率的法制環境。法規修改的目的，在於因時代的變遷社會產生新的需求，因而要修改法規，有的原因在於舊的現行法，已不符合需求也有修改法規之必要。申言之，法規如果不能與時俱進，隨時修正，符合時代的需要，將會導致成為社會發展的阻礙。法規再造推動計畫推動之項目為。⁴²

(一)調整政府角色

透過公營事業民營化、獎勵民間參與公共建設與政府業務委託民間辦理，藉以達成調整政府角色。

(二)改革重大業務制度

各部會「業務改革小組」針對能增進效率、提升品質、健全財政、和諧社會等應興應革制度，積極進行法制改革工作。改進租稅、預算制度、建立中央與地方財政收入合理劃分制度。

(三)檢討管制方式，進行法規鬆綁

各部會分別設立意見箱，並與相關業界、地方進行座談，蒐集、檢討法規鬆綁事項。經建會依管制種類、性質訂定格式，由部會全面調查主管業務相關管制項目。管制方式合理化、行政流程簡化及標準化，以提升行政效率。

⁴² 行政院研考會，1998，《法制再造推動計畫》。台北：研考會，頁26。

表 3-1:政府再造推動計畫

計畫名稱	目標	重要工作內容	主辦單位
組織再造	全面精簡調整政府業務、功能、與組織，建構一個彈性化、效率化、及現代化的政府體系	<ol style="list-style-type: none"> 1.訂定「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」 2.調整中央行政機關組織 3.臺灣省政府及臺灣省議會組織調整 4. 調整地方政府組織 5. 建立組織及員額績效評鑑制度 	內政部 研考會
人力及服務再造	活絡人力資源運用，提升行政效能，並引用服務行銷理念，展現政府卓越的服務品質	<ol style="list-style-type: none"> 1.進行人事制度全面再造 2.全面修正、簡併、鬆綁人事法規 3.推動全面行政單一窗口化運動 4.建立電子化政府 5.全面提升服務品質 	人事行政局
法制再造	以興利、簡政、便民為原則，簡化業務，建立現代化、高效率的法制環境	<ol style="list-style-type: none"> 1.調整政府角色：包括公營事業民營化、獎勵民間參與公共建設及政府業務委託民間辦理等法制事項 2. 改革重大業務制度，針對能增進效率、提升品質、健全財政、和諧社會等應興應革制度，積極進行法制改革工作 3. 檢討管制方式，進行法 	經建會

		規鬆綁、管制方式合理化、 行政流程簡化及標準化，以 提升行政效率	
--	--	--	--

資料來源:本研究整理

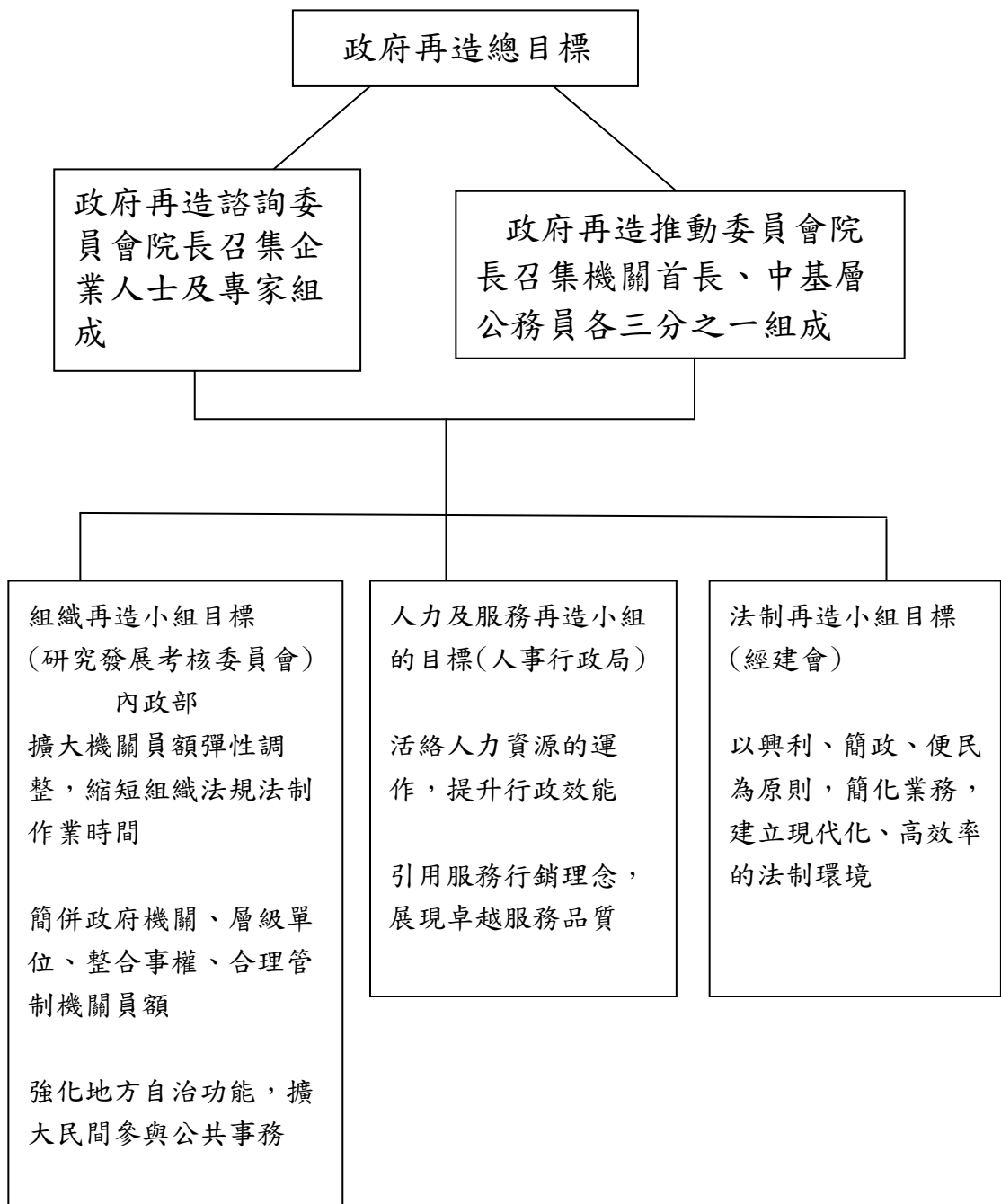


圖 3-1:政府再造目標

資料來源:行政院經建會，1998，《推動政府再造，提升國家競爭力》。台北：經建會，頁 27。

貳、政府再造總目標-企業性政府

由「政府再造綱領」揭示的總目標觀之，「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」，當前臺灣「政府再造」方向無疑是朝所謂「企業性政府」的改革道路前進。當前政府面臨財政困窘、組織彈性不足、國家競爭力有待提昇和民眾自主性提高等多重壓力，角色及職能都必須重新調整，以企業精神推動革新，不斷地提升公共服務的生產力，建立成本效益的觀念、善用民間資源和活力、鼓勵民間參與公共事務，體現人民價值需要，才能提昇組織機能以重建政府的治理能力。

政府官僚體制日益龐大，績效卻未隨之提昇，此乃肇因於僵化的官僚體制，換言之，官僚組織及其既存運作程序，為公共部門效率低落的根本原因。實際上，由於官僚體制過度肥大而封閉，造成政府對社會需求缺乏敏感度，在施政作為上因缺乏彈性而徒勞無功，最後恐導致國家和社會之間出現緊張關係，況且在面對財政日趨困難的情況下，預算的支出與財政上的赤字，更使得政府常面臨「雙環困境」⁴³(catch-2 situation)的危機。因此，在遭遇此等結構性的變革挑戰，愈來愈多的行政學者和政府主管遂提倡「企業型政府」(entrepreneurial government)的治理型態，主張公共部門應該由一群富有企業精神的公職人員組成，以型塑一個更具革新及適應能力的官僚體制，來因應變遷急速的外部環境。這種將企業精神引進政府部門以突破「雙環困境」⁴⁴的策略。

⁴³ 所謂「雙環困境」係指：致力推動政府改革的領導者，若欲降低施政成本，最直接的方式就是刪除部分施政計畫，裁撤機關並精簡員額(downsizing)，但此舉必遭致龐大官僚體系的頑強抵抗；改革者若欲提高服務效能以滿足人民的需求，則需對外增稅以擴增財政預算，此舉亦難逃在野黨與一般民眾的激烈反彈。(Bellone and Goerl, 1993:396, 引自江岷欽, 1995:219)

⁴⁴ D.Osborne & T.Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books, pp.47-69.

Osborne 和 Gaebler 曾提出了建構企業型政府的十項原則，希望藉由這些原則，能將官僚體系改變為富於創新精神的行政機構。⁴⁵ 其各型政府組織模式之作為包括：

一、導航型政府：政府的角色是供給、授權、動員與強化他人的能力，政府只須監督公、私機構對公共政策的執行，並對其績效加以檢測評估，確保符合民眾的利益。

二、社區型政府：鼓勵地方政府及民間社團熱心參與地方事務。將公共產物的所有權與控制權轉向社區，使公民對公共服務有更多元化的選擇。

三、競爭型政府：政府提供多種誘因鼓勵良性市場競爭、地區間競爭以及產業間競爭。競爭機制可防止公共組織浪費、無效率，降低成本，迅速反應變遷的需求，乃祛除組織僵化的鎖鑰。

四、任務型政府：企業型政府應鬆綁舊有法規的羈束，主動追求任務的達成，追求預算與人事制度的彈性化，並不時調整工作的優先次序，以增進組織效能。

五、結果型政府：傳統官僚政府往往只注重輸入，不計成果，忽略成本效益關係。企業型政府強調「成效」比「成本」重要，亦即要注重產出，而不僅是投入。

六、顧客型政府：政府的顧客就是民眾，民眾的權益遠比公務機關本身的便利重要。進而，將顧客放在驅動的位置上，學習企業

⁴⁵ D .Osborne,1993, "Reinventing Government," *Public Productivity and Management Review* ,Vol.16 , pp.349-356.

的財務經營，與企業相競爭，對客戶負責，讓客戶選擇他們更佳的服务。

七、企業型政府：政府必須注意成本效益觀念，除了節流，更要注重開源措施，以投資的心態去看待資源的配置。

八、前瞻型政府：傳統官僚政府的工作多半是在對抗問題。而現代化的政府應著重事前的防範重於事後的彌補。在政治的大環境下，利益團體不斷向公共領導者施加壓力制定短程決策，企業型政府應改變驅動政治領導者的誘因，發展預算制度使公共組織著眼於十年的長程計畫。

九、分權型政府：具備企業精神的領導者應採用分權化的途徑，藉由扁平化的組織架構與授權方式，將決策分權於顧客、社區與非政府的組織。在適當的監督下讓地方政府或當地機關發揮因地制宜的功能。

十、市場型政府：藉由市場機能的運作來解決問題，而不是以創造公共計畫方案作為解決問題的手段。換言之，運用市場力量，鼓勵民間扮演過去政府的部分角色。

表 3-2: 企業型政府的原則與策略

發揮的原則	達成的策略
導航型政府	契約外包、抵用卷、特許權、公私合夥、志願服務
社區型政府	透過社區自治委員會提供公共服務、鼓勵民間社團參與地方事務
競爭型政府	引進市場競爭機制，讓政府行政機構與單位可

	以彼此競爭福利服務的提供
分權型政府	推動品管圈、員工發展方案、參與管理，授權基層員工自我決策權
前瞻型政府	注重災害預防，如自然災害以及金融危機的預警制度
任務型政府	簡化不合時宜的人事、預算、採購等法規制度
結果型政府	強調服務品質與成果，對於預算與基金的分配，以政策成效為衡量標準
顧客型政府	建立服務需求調查問卷、顧客服務標準作業程序
企業型政府	透過使用者付費、企業融資貸款、創新基金與工程受益費解決財政困境
市場型政府	藉由稅制誘因如污染費、環境保護費減少行政管制的機制

資料來源:整理自Osborne,D.,1993,“Reinventing Government,” *Public Productivity and Management Review* ,Vol.16 ,pp. 349-356.

「企業型政府」，其實就是政府公共部門，以企業型管理的方式及企業觀念精神來經營，打破舊觀念，時時用新方法來運用資源，以加強效能與效率，來達到提升服務品質的目的。具體而論，「企業型政府」的主要內涵有「企業化管理」及「企業精神」等兩項：⁴⁶

一、企業化管理

將企業管理引進政府部門的構想，其主要原因及在於企業化

⁴⁶ 郭俊國，2000，〈組織策略因素和企業型政府再造〉，碩士論文，高雄義守大學管理科學研究所，頁 32-33。

管理為本世紀成功的故事：今日進步的組織能夠發揮振衰起弊的功能，大部份歸功於企業管理的成功。以下就當前衡量企業化管理最主要的五項指標，包括成本效益、效率、服務、溝通和公共關係等，簡述說明之。

(一) 成本效益

政府或企業大部份重大政策的形成都是根據直覺和判斷的決定，不是根據分析，採行成本效益分析主要的目的是可使政府機關，或企業高層決策者的直覺或判斷更為正確和銳利，以減少錯誤決策的發生，進而提高行政效能和服務品質。

(二) 效率

有效率的企業通常是以價廉成本取勝，其改善的焦點在於企業的生產過程，政府機關也是一樣，要時時用新方法及運作的過程，以妥善運用資源，以提高行政效率。

(三) 服務

企業管理常用的另一目標就是服務顧客，民主政府存在的目的，就是要服務人民，它們之間似乎並無不同，然而大多數的政府部門服務品質仍時遭受批評。何以如此，原因很簡單，蓋大多數的政府機關的經費都不是直接取從顧客而來，而是來自於立法者或市、縣議會。這種情形就某種意義而言，要對付的不是民眾而是那些民意代表，當然這是極為不正確的，民主政治的存在，所憑藉乃是民意，所努力的目標，就是滿足民眾的期盼，如此才能在選舉中繼續取得執政。因此企業型政府要視民眾為「顧客」，

要以民眾為服務施政的對象。

(四) 溝通

溝通是將訊息及涵義，經由交易或傳遞的過程。溝通與組織活動有密切的關係，有效的溝通，可以增進彼此的瞭解，使組織各部門及人員能心意相通，達成工作預期的成效。若溝通不良，各部門及人員形成各自為政，勢必造成浪費及偏差，而影響績效成長；組織中許多管理問題，均由溝通貧乏或錯誤所造成引起的。因此，政府組織部門如何有效溝通，乃是提高行政效能與效率的重要因素。

(五) 公共關係

公共關係是指一個人或一個機構與其公眾相處時之關係，而不論此種關係是良好或惡劣，均被彼此概念所包括。就主觀而言，所謂公共關係是，是指一個人或機關（機構），努力設法消除其與公眾之不良關係，並維持或爭取其與公眾之良好關係的、有計劃的、制定政策與行動過程。公共關係的目的在於爭取公眾瞭解、信任與支持，良好的公共關係基本上是為其所代表的一項主張、一個組織或一種企業爭取朋友及支持。要達到此目的自然必須敬重公意，強調公益；一個不敬重公眾意見，不強調公眾利益之機構，絕難獲得公眾之瞭解、信任與支持。

二、 企業精神

所謂「企業精神」，即是企業家應具備創新的精神與能力，將原來的生產要素加以重新組合，在不增加各項生產要素數量

的前提下，猶能創造新的產業機能，以因應市場的需求和挑戰。在資本主義下的經濟世界，發展到一定程度後將會停滯，產業與貿易的管理將被枯燥的例行行政工作所取代，人事制度也將無可避免的、具有官僚政治的特性，企業組織逃不過官僚體制的結果：有太多的管理與太少的企業精神驅動力造成衰退的開始。因此，當今企業界紛紛以找回企業精神，以為企業再造的主要策略。因此，「企業型政府」，採用一種全新的企業精神的經營理念注入公部門，即可達成生產力的極大化；亦就是人們不要更多或更少的政府，人們只需要更好的政府。

「政府的企業精神」(public entrepreneurship) 係指在政府的體制內及運作過程中具有某些變革導向的內在特質，這些特質能積極的激發革新理念，將此一革新理念轉化為具體的方案設計，並以實際的行動實施，以協助政府部門有效的處理公共事務與解決政策議題。⁴⁷

公部門組織與私部門企業，在管理的「企業精神」是相通的，精油導入「企業精神」至政府公部門組織中，可以改革傳統官僚體制的缺失與弊病，公部門與企業精神相通的觀點如表 3-3 所示。

表 3-3: 企精神與政府再造相通的理念觀點

面向	企業精神與政府再造相通的理念內涵精要	
	(1)創新的觀念	企業為求生存、求發展和永續經營，必須在產品及服務的方法和品質上不斷創新，政府再

⁴⁷ 同註 14，頁 41-58。

基本觀念		造實應學習企業界這種創新、改造的精神。
	(2)競爭的觀念	企業的運作是在競爭中求生存，政府再造亦應建立競爭的觀念，藉著行政效能與服務品質提高，以爭取民意機關的支持與民眾的愛戴。
	(3)成本的觀念	企業生產產品，提供服務，均須顧及成本的因素，尤其是系統成本的觀念。政府再造的預算及編列與控制，亦應有整體系統成本的觀念，而不宜侷限於會計科目別的控制。
	(4)市場的觀念	不論生產性或服務性企業，均須要瞭市場—即其銷售、服務對象—顧客之需要，甚至可以說，企業活動的目的即在滿足顧客的需要；而政府再造亦應深入瞭解民眾的需求，進而提供適切的活動。
	(5)行銷的觀念	企業的目的即在行銷其產品或服務，因此必須不斷推銷自己；想要推銷成功，又必須講求方法。政府再造也可從企業界的推銷方法和程序上獲得啟發，來爭取本身業務的支持和了解。
	(6)服務的觀念	企業為爭取顧客，須重視顧客

		<p>喜好並做好售後服務才能維護及開拓銷售市場；而行政機關人員往往將服務視為給民眾好處與便利，至多是為爭取好感而已，不似企業認為服務攸關其生存與發展之必要條件，此種態度值得政府再造效法。</p>
	(7)品管的觀念	<p>企業為追求市場及顧客，必須在產品及服務上講求高品質，因而有嚴格的品管作業，政府再造可以從企業界的品管作業得到如何改進行政程序，以提高行政工作品質的各種觀念與方法。</p>
程序	<p>指企業管理的方法及技術，如企業規畫、工時研究、目標管理、計畫評核術（PERT）、品質控制（quality control）等，均可供改進行政效率之參考。</p>	
精神	<p>所謂「精神」可能較為抽象，惟企業為求生存，為追求利潤，注重績效，不受人情束縛，新產品的開發，對於過時產品的停止生產，效率低生產線的停止作業，調整組織結構與任用人事，以效能為唯一考慮因素，時間因素的重視等等，可以泛稱為「企業精神」</p>	

資料來源:整理自陳明照，2001，〈企業精神政府之機制與設計〉，碩士論文，政治大學公共行政研究所。

第二節 臺灣政府再造之類型

從這一波的「政府再造」運動，為了滿足民眾對於政府改革之期盼，強調「引進企業管理精神，建立創新、彈性、有應變能力的政府」。於1997年推動「政府再造」工程，並依據行政院函頒「政府再造綱領」與「政府再造推動計畫」分階段執行。政府積極推動政府再造的工作包括「組織再造」、「人力及服務再造」和「法制再造」。在這三大範疇之下可將政府再造類型分為五類：第一、組織面向之政府再造。第二、人事管理面向之政府再造。第三、服務面向之政府再造。第四、財務面向之政府再造。第五、法制面向之政府再造。從政府再造五大類型進而說明臺灣政府再造在改革上的不同層面。

壹、組織面向之政府再造

臺灣從威權-民主的過程中，舊有的許多體制已不合時宜，而目前臺灣政府機關的組織和用人，都受到法律條文層層的限制。因此這種固定、僵化、難以變動的體制，已愈來愈不能符合社會環境變遷下民眾實際需求，無法提供符合民眾希望的快且好的效率，又無法符合民眾所需的服務。造成這種情況之原因，並不在於公務人員辦事不認真，問題的根源在於體制。重新調整目前已經無法因應民眾實際需求的組織架構，從不合宜的法條文中鬆綁，建立一個權責分明、效能出眾的政府。因此，組織再造成為政府再造過程中重要的一環。

組織再造（organization reengineering），engineering 就英文本意而言，即有工程、流程之意，而reengineering 即可譯為流程

再造。界定reengineering之基本觀念：「根本重新思考，徹底翻新作業流程，以便在現今衡量績效的關鍵上，如成本、品質、服務和速度等，獲得巨大的改善」。⁴⁸依Hammer之原意，其所強調的是管理者必須歸零思考，不受舊有思想限制，大幅翻新流程，以開創組織新局面，是一種「策略型的變革」。⁴⁹換言之，即Reengineering是一種針對例行性業務工作流程的再造，在層次上較偏於微觀面及過程性，而在「組織再造」的界定上，常可見reengineering之基本觀念，如J.Lowenthal：「組織再造係以組織核心能力為焦點，針對運作流程與組織績效重新思考且重新設計，以達成組織績效的巨大改善」。⁵⁰

組織變革是為滿足組織與個人目的，應用技術使組織從一種狀態轉換為另一種狀態的過程。⁵¹所以，組織變革是為求組織持續生存與發展，所做的一種計畫性或非計畫性的改變過程。組織變革的重點應該是在於改變組織成員心中的假定、價值觀、信念、態度與行為，並且含括著所有的政治性、技術性、文化性的層面，才能獲得組織產生新的典範。所以組織為了適應外在及內在的環境，無時不是處於一種改變之中，一個組織不能單獨存在，必須與它的環境相結合，並成為環境的次級系統，也就是將組織看為一個開放型的組織；唯有不斷地與外界環境加以交流、調整與修正，才能使組織活化且具有彈性，以確保組織的競爭力與生存發展，故「組織變革」即是一種促進組織結構和組織發展之重要方法。⁵²

⁴⁸ 楊幼蘭譯，M.,Hammer & J.,Chammpy,原著，1994，《改造企業：再生策略藍本》。台北：牛頓，頁45。

⁴⁹ 林信義，1998，〈從企業再造觀點談政府再造與創新〉，《公務人員月刊》，第25期，頁5。

⁵⁰ J.Lowenthal,1991,*Reengineering the Organization:A Step-to-Step Approach to Corporate Revitalization*.New York:Mentor Books,p.25.

⁵¹ 吳定，1984，《組織發展：理論與技術》。台北：天一圖書公司，頁48。

⁵² 陳金貴，1976，〈組織變革中員工抗拒改革的研究〉，碩士論文，政治大學公共行政研究所。

一、組織變革的內容

(一) 結構的改變：包含任何職權關係、協調機能、集權程度、工作設計、或類似的組織結構變革。如企業重組、及賦權會造成分權、控制幅度變大、降低專業化工作、產生跨功能的團隊。這些結構性變革給予員工職權以及執行過程改善的方法；又創造出跨部門的工作團隊可使最了解問題的人去解決問題。

(二) 技術變革：指工作程序、方法、使用設備之修改。全面品質管理的技術變革主要著重在發展彈性的製造，以支援持續的改善。員工對持續改善之認同是不斷地找出應該調整之事物。因此工作程序必須能適應不斷地變化及微調。要達到這種適應性必須有廣泛之承諾來教育及訓練員工。組織必須提供員工這些技能訓練：解決問題、制定決策、協商、統計分析、建立團隊。如員工需要能夠分析、應用資料。這個結構必須使工作團隊能夠根據製程控制資料不斷地改善營運。

(三) 人員變革：指員工態度期望、認知及行為的改變。人員範圍之改變需要員工對品質持續改善的組織目標有所認同。這種改變必須有適當的教育和訓練。也要有績效評估及獎酬制度以支持並鼓勵持續改善。

二、組織變革的策略⁵³

(一) 技術性變革的策略：主要是用於解決技術性設計的問題，

⁵³ 杜啟華，1992，〈企業文化與組織變革策略之關係研究〉，碩士論文，中興大學企業管理研究所，頁49-50。

也就是生產問題，依據科學方法和經驗主義，以理性的和工具性的觀點，來改善組織任務的績效。而今當組織面臨環境的機會和威脅的時候，必須運用社會、財務和技術資源生產組織所需的產品。為了完成策略性的組織變革，管理者亦必須著重於目標的設定、策略規劃組織設計，以及管理制度設計等技術性的問題。

（二）政治變革的策略：主要用於解決權力和資源分配的問題。它管理的重點在於組織利益重新分配的相關決策。如薪資計劃、職務變動、預算決策、組織內部的權力結構等。這方面的問題，並不像策略規劃和組織設計等技術性問題那麼的明確具體，而是較不正式化，也較不明顯的。所以在處理時尚需花費相當多的時間和管理資源。

（三）文化性變革的策略：主要在於處理組織中價值系統和行為規範的問題。高階管理者要決定組織變革以後，所需的組織文化是什麼？也就是組織未來的價值是什麼？目標是什麼？員工應擁有的信念是什麼？以及對於現在或過去組織現象和事件之詮釋。這些文化性的決策公佈後，高階管理主管便須不斷地與部屬溝通，直至獲致信任和共識為止。另外須注意這些決策或溝通行為，往往是內隱性的和直覺的，在管理上必須特別留意，否則常會造成負面的影響。三種策略應是結合著使用，並非互斥的或對立的，但在不同的變革時機須加重或減輕某種策略的比重，如此相互為用，方能達成變革的目標。

貳、人事管理面向之政府再造

無論是民間企業，還是政府，優秀的人才都是成功關鍵之所在。但是，以目前文官制度僵化、沒有彈性的情形，自然無法將

最好的人才，吸引政府機關來服務。在民間企業紛紛以人才為最重要的資本，而且各種措施吸引、留住好的人才時，政府卻在這方面落後了。這是我們目前亟需解決的問題。此外，文官體制與人事管理制度的設計，也缺乏必要的彈性。目前的考績、升遷制度，限制很大，無法充分「舉賢才、抑庸才」，使人人適才適所。

54

臺灣公務員人員人事制度，經過五十多年來的發展，從考試、任用、考績、俸給、退休到保險，都已經有了明確的法令規範。但是，近幾年來國內政經環境經過快速變遷，政府也必須隨之改變。而「人」是組織中最重要的因素之一，組織中的人，能否不被僵化體制所制約，關係著組織的成敗。因此，做為一項人事管理制度，其所造成的問題遠大於其益處。以僵化的層級結構為特徵的制度，無法因應快速的變遷，並且可能成為一個自私自利且患有幽閉恐懼症（claustrophobic）的制度。因此在人事制度上，如同其他從公共行政到公共管理的變革一樣，它們共同的目標都著重結果，彈性及提供誘因等層面。雇用適當的人員變得越來越容易、快速，且通常能隨雇用條件的標準而變動，並經常使用契約。隨著管理與分析方法的提升，以及雇用與升遷程序的改善，可能會使公共部門的管理者變得更加精明，特別是當這些措施與新科技的使用與結合時，更是如此。

如今公共部門所取得人力資源確實比過去更佳，因為過去假定公共行政不需要專業能力，而在升遷享有更大的彈性與績效評估的改善，可使有能力的人獲得迅速的晉升。隨著終生服務模型的廢棄，人員較不傾向於將全部的職業生涯投注在同一個機關，或是在公部門上，而可能在公私部門間輪流任職。此外，儘管由經濟學家或管理學家負責行政機關的運作備受批評，高級人員的

⁵⁴ 同註 2。

普遍能力因此獲得提升，而且此現象很可能會持續下去⁵⁵。因此要具備有彈性的人事管理，是至今政府需要改個的方向，而彈性化的人事管理制度則，欲改變這些「永業化」的官僚特質。所採用的策略如下：

一、高級文官彈性任用策略

美國早於 1978 年的文官改革中，即建立高級文官制 (SES)，該制度所涵括的高級文官共約有七千人，其中政治任命占約 10%。⁵⁶這類政府任命人員增加美國總統任命人員的彈性，又助於政府民間部門的優秀人才，在一定時間內進行有效的改革。隨後，英國、紐西蘭、澳洲等地在新一波的行政改革計畫中，採取了更徹底的變革。相關法令規定高級文官可由民間企業中甄選任用，且視績效優劣而定有彈性給薪。這些國家對人事管理制度的改革，打破長久以來所建立的文官甄補制度，而改變以績效導向、標竿管理的方式，完成人事管理制度彈性的第一步。此外，該策略延攬民間人才，將有助於解開文官體制的包袱，落實彈性化的管理策略，帶動基層文官的改變。⁵⁷

二、公務人員員額編制彈性化策略

日本於 1969 年通過「總訂原法」，利用總員額量管制的概念防止公務員員額的膨脹，但又保留各機關運用人力的彈性。此時，機關員額得調整屬於行政部門中的職權範圍，因此無須立法機關的同意。臺灣的「中央政府機關總員額法」，便是參考日本的作法，期使行政部門依據政策及時空環境的變遷，彈性調整公務人力運

⁵⁵ 吳瓊恩，2006，《公共管理與行政》，台北：雙葉書廊。頁 215-219。

⁵⁶ G.Starling,1988,*Strategise for policy making*.Chicago:Dorsey Press,p.486.

⁵⁷ 同上註。

用，且能維持公務員人數的穩定。因此，保留員額編制的彈性，將有助於改革人力資源管理，使過去法規導向的人事管理方法，逐漸改以任務與績效為導向。⁵⁸

三、彈性運用臨時人員策略

為避免過大的人事支出，乃根據機關季節性或臨時性業務量的多廣，彈性運用各種臨時人員、部分工時人員，以節省正式公務員所需的各種福利等支出。臨時人員可以用契約方式雇用，因此，更容易比常任文官更容易根據績效決定續約與否。目前臺灣特別在地方政府層級有臨時人員過多，且難以彈性或淘汰的問題，除反映出人力結構上的缺失；亦表示臺灣於臨時人員的運作，並未發揮彈性的效用。

四、彈性退休制度策略

為加速人力資源的新陳代謝，以增強組織的活力，提供新思維產生的空間，有必要建立較有彈性的退休制度，以利人員的離轉職。⁵⁹整體而言，為了提升政府單位人力資源品質和效率，政府在人事設計上，應因循著合理的原則，前瞻國家社會未來發展的需要，合理有效的運用國家資源，以最少的投入，獲得最大的效益，最好得公共服務。

參、服務面向之政府再造

民主時代的政府和過去威權時代的政府不同，不是要管制人

⁵⁸ 林水波，1999，《組織理論》，台北:智勝文化，頁 37。

⁵⁹ 許流圃，2002，《公務人員退休、撫卹條例兩法修正案之評析》，台北:財團法人國家政策研究基金會，頁 52。

民，而是要服務人民。政府以要擺脫以往由上而下的統治方式，因此，在面對當前這個「再造的年代」，政府須對民眾提供最好的服務，且要不斷的尋求變革之道。政府服務注入顧客導向精神的時代已經來臨，蓋政府服務的優質，深受其顧客滿意度的影響，更由顧客的感受，決定服務的變革。誠如 Drucker 在為企業下定義時，就曾指出顧客決定企業的存在，企業的目的在創造更多的顧客，壯大己身的業績，奠定本身生存的正當性。⁶⁰同樣地，公民做為政府的顧客，亦決定了政府的興替與存在，政府的目的便是為顧客提供公共服務。政府再造以顧客導向的服務理念，才能具有提升治理能力，形塑優良政府的功能。顧客導向的服務理念如下：⁶¹

一、公共性質服務理念

政府再造方案中，顧客導向的服務理念，是植基於公共組織所提供的服務或產政府再造方案中，顧客導向的服務理念品，必須符合顧客的滿意需求為前提，此即是公共組織的首要之務，全體成員必須以顧客為主。傳統的科層體制，係以順向管理的心態，將公民視為無人稱化的個案，從層級節制的管理便利觀點，提供服務的內涵。這種情境下的公民，不但選擇服務內涵的權利付諸闕如，表達價值偏好的管理亦嫌不足，稱之為困境顧客。由於困境顧客前往政府部門洽公，經常會在不同的部門，重複填寫相同的表格；或是在權責不清的科層體系中，隨著公文往返奔波，載浮載沈茫然無助。所以政府作為越多，公民觀感越壞的吊詭現象，困境顧客厥為禍首。

⁶⁰ Peter F. Drucker, 1954, *The Practice of Management*. New York: Happer & Row, pp10-18.

⁶¹ 呂鴻德，1998，〈創造顧客滿意提昇國家競爭力－顧客導向的政府再造〉，《研考雙月刊》，22卷4期，頁31-36。

二、顧客價值服務理念

政府再造的顧客導向服務理念，是以顧客價值作為行政措施的重要基礎，直接與顧客互動，蒐集顧客的相關資訊，依據資訊改善行政機關的服務與產品，許多國家的政府再造方案，都是以具體的法規及措施，落實顧客導向的服務理念。因此如何透過政府再造以創造顧客（民眾）滿意，及提升國競爭力，就是政府必須透過再造，以追求更高的品質，以從國家競爭力的衰退與民眾對政府的期望來瞭解顧客的需求，擬定改善策略，從提升國家競爭力的策略與行政革新方案，以顧客為核心，以顧客為導向，創造顧客的滿意，使政府再造得以順利獲民眾的滿意。

自1993年9月行政院為建立廉能政府，提升國家競爭力，擬定公布行政革新方案，案中揭櫫廉潔、效能，便民為革新工作的三大重點。其中以便民一項是政府與民眾互動關係之革新要項，為政府提升民眾滿意度、再造全新形象的重要策略工具。在行政革新方案，行政院更進一步的將便民理念展開，以提升服務品質，加強為民服務為指導方針，其中各實施要項實施5年以來，已完成階段性革新為民服務工作的任務，為期為民服務工作能突破現有作法，再創服務品質的新境界，也展示政府冀望與民眾期望緊密結合的決心，凝聚全民向心力，共同邁進21世紀，但政府經審慎檢討歷年革新作法，規劃內容及推動方式，特別重新規劃為民服務總體目標及具體作法，強化其實踐務實的行動步驟，於是研擬全面提升服務品質方案，藉予昭示服務品質之重要性，冀望政府相關機關單位能據予落實為民服務理念，以創造（民眾）滿意為目標。

三、便民服務理念

由政府不斷透過各項的行政革新方案，完全希望能再造廉能，效能與便民的新政府，以便民是政府採取企業普遍推行的全面品質管理概念，以全面檢討改進服務品質，建立顧客為導向的服務，結合社會資源協助政府提供服務為內涵。如果認為以顧客導向的思維來檢視政府再造的策略——行政革新方案，是將便民列為一項革新的重點之一，恐無法實現顧客滿意的理念真正落實到其他的革新方案之中。所以政府的行政革新，應以顧客為核心，以顧客的需求，作為持續改善的依據，並以創造顧客滿意為施政目標。

肆、財務面向之政府再造

「財政為庶政之母」，因此在世界上許多國家所進行的政府再造運動中，一方面是為了因應財政狀況惡化的窘境，一方面則亟待財政與預算改革能扮演再造的火車頭角色。⁶²自一九九一年以來，臺灣亦面臨嚴重的財政問題，因此財政面向的改革就顯的重要。現今因政府管轄的範圍（scope）與規模（size）不斷擴大，造成財政負擔加劇，預算赤字與債務不堪負荷，乃是推動行政改革的主要動力之一，⁶³以臺灣現況而言，其實也反映出這種現象。財政的穩健是一國發展的基礎，在財政面向改革的策略理想當然是有效利用資源，致使政府產出的極大化。財政改革策略的角度來看，透過彈性、分權、精簡與結果導向的課責方式，而使政府獲得健全鞏固、可長可久的財政制度，仍是一項值得嘗試的機會。財政改革策略如下：⁶⁴

⁶² 林水波、陳志瑋，1999，〈財政導向的政府再造策略〉，《政治科學論叢》，第11期，頁229。

⁶³ 同註62，頁230。

⁶⁴ 同註62，頁233-236。

一、節流策略

財政導向的策略假定：若能限制政府的支出花費，便可迫使行政機關找尋並採用更有效率的行政行為。許多民眾之所以對政府漸失去信心，可能在於政府每年花費不斷增加，但服務的質量卻未能相對提昇，同時政府中的貪污、欺詐、浪費等情事卻仍時有所聞。加上當代許多國家面臨嚴酷的財政危機，因此人們期望政府能節約的心情油然而生。雖然此觀點背後隱含著古典自由主義的思想，亦即相信個人與市場的力量，而對政府的能力與介入效果抱持著懷疑態度。但對大部分政治人物而言，選民壓力可能更甚於意識型態的考量，而且數字變化本來便較易衡量，它比品質改變更具有可見度。基於以上理由，緊縮節流便成為政治人物面對財政困局的第一個反應。

二、政治互動策略

由於財政問題牽涉到敏感的資源分配問題，是以每每成為行政部門、國會、利益團體與公民團體各造之間角力競逐的對象。因此，預算是政策能否執行的關鍵，往往成為利害關係人的兵家必爭之地；另一方面，和財政有關的法制事項多屬法律保留的範圍，行政部門單造不得片面以行政命令的方式更動之，而必須獲得國會的合意與支持、克服各方基於自利心態所帶來的壓力與障礙，方能實現策略效能。本策略並不否認政治涉入所帶來之影響，但希望將政治與財政管理間的關係導向良性的互動，而勿演變為彼此相互干擾與牽制之局。

三、效率策略

肯定金錢價值的背後，便是成本效益意識的建立，如此政府方能獲得評估依據，而不致陷入漫天喊價或各說各話之況。茲為了提升資源分配的效率，政府應確認各項政策或計畫的成本效益，進而根據效率性的高低，決定政策的優先順序並進行取捨。何況，相關成本效益的數據，可做為公開化的資訊。既增加財務透明化，亦增強政策或計畫的正當性。

二、課責策略

本策略和結果導向之間，乃相輔相成的配套，兩者皆透過課責性的要求，使公共管理者負有執行預算、完成政策目標之責。為了獲得成果與績效，本策略以彈性與控制兼顧的預算制度，授權行政當局不受單年度預算所限，而得以彈性方式，從較長遠的觀點進行政策設計與規劃；同時，本策略希望透過層級節制的課責方式，使最高行政首長負有控制總額預算之責，防止各機關為了單位預算極大化而漫天要價，卻無法展現出相對的預算執行能力及政策成果。至於各級主管則在可裁量的預算項目之下，負有執行與實現政策任務的責任。

三、公開策略

政府在相關財政的資訊上，如能公開且可接近，致資訊不對稱現象並不嚴重，而使各方利害關係者得能立於較平等的地位，扮演財政合理化的終極目標，強化政府治理的正當性。

伍、法制面向之政府再造

自民國 76 年解嚴後，臺灣民間社會朝多元方向發展。在民主化後的社會，各類民間力量與社會團體，如勞工、婦女、教育改革與環保團體，皆陸續崛起，這些代表不同利益的團體，希望藉由不同的方式、不同的管道，參與、影響政府決策的過程。因此，政府在面對這樣的情勢下，不能再以官僚心態面對。在民眾積極的表達自身利益的同時，政府因該讓民眾更有監督政府的能力以及讓政府資訊與決策透明化。換句話說，政府再造的走向，是要將政府改造具有彈性、創新與應變能力。因此，政府由大有為政府走向小而能政府的過程中，心態上應從防弊走向興利，透過市場競爭機制，取代政府人為的管制。目前有許多行政法仍然採取消極的立場，不但妨礙民間自由從事經濟或其他活動，也增加了政府的行政成本。在政府再造的過程中，法規制度的修改是首要之務，國內有許多法律需要修正與檢討。因此，要建立一個小而能的政府，必須經由法制再造對各種不必要的法規予以鬆綁或簡化，法制再造可從三方面著手，使政府能減少不必要的行政負擔。分別說明之。⁶⁵

一、調整政府角色

政府角色的調整，盡量將政府事務交由民間去做。就調整政府的角色方面可分為三大項，首先就是持續推動公共事業民營化。其次就是 BOT，政府不用花錢，讓民間的市場能發揮。第三項就是將政府事務委託民間去做、讓民間團體去做，賦予它們公權力。比如會計師，很多國家就是由會計師來舉行會計師考試，考試及格便成為公會會員，公會可以負起監督及自律的責任。甚

⁶⁵ 同註 2，頁 234。

至連攤販都可以自組織工會，政府放出權限，讓民間找公正人士來管理，從清潔衛生到交通問題，由公會或民間團體負責監督。政府部分業務委託民間辦理，便可節省人力及經費，也促成政府再造。

二、透明化法令與決策

法制國家強調「法律確定性」，但在國內的法令與決策均欠缺透明，同時多如牛毛，讓民眾不知所措，原因有二，第一未建立事先公告制度。根據美國行政程序法規定，行政機關發布命令前，必須先提供草案讓民眾表示意見，但國內法令在發布時有如「突襲性裁判」讓人民不知所措。第二未建立「聽證制度」。目前行政機關在決策時，有時會邀請相關人士參與「公聽會」，但在對是否舉辦公聽會、如何選擇參與公聽會對象、公聽進行的程序，甚至公聽會意見是否受到採用，完全是單方面由行政機關的裁量來決定，根本不尊重民意，無法建立民眾對政府的信任。有鑑於此，行政程序法建立法定的「聽證制度」，將聽證的對象、程序、效果等事項法律化。建立健全的政府決策透明化制度。

三、減輕政府業務量

改善政府的效率問題，包括許多制度上的改革：第一是財政制度，目前諸多財政制度，例如稅收制度、預算制度、審計制度、財政劃分制度，不是僵硬呆板，就是落伍不合時宜，使的政府活動受到許多不必要的限制。因此，有必要將財政體制作大幅改革，才能創造一個靈活應變、有彈性的政府。

其次是土地制度。土地有效利用是經濟發展的重要助力，然而目前土地的用途變更、開發規定，不但程序曠日廢時，仍然無

法防止不當的政治勢力介入，使得土地開發難以配合臺灣整體經濟發展的需求，因此土地改革是政府必須加強的地方。

最後是對於港口、機場、高速公路、河川等事務之管理經營，一方面需要彈性、有效率的經營方式，另一方面，管理機構必須具備公權力。從國外的經驗來看，多半設立獨立於行政監督機關外的法人組織，如英國的各種附屬機構、日本的「公團」、美國的public authority等，從事相關的管理經營工作。這種介於「公」、「私」之間的機制，同時可以達成管制目的與經營效率，兼具公權力與彈性。然而臺灣目前的法制上欠缺此種機制，因此仍由行政機關辦理相關事務，經營效率較差，有必要引進特殊公法人制度。

第三節 臺灣政府再造之綜合論析

政府再造，依照Michael Hammer所言，「再造」是對於組織過程(process)的徹底思考與根本性巨幅的再設計(radical redesign)，以促成組織績效劇烈的進步(dramatic improvement)。若依照Hammer的原意，「再造」所強調的是「過程」尤其是「顧客」創造價值的全面性連接過程。這種過程必須次整體而非片段分裂的技節流程，而「再造」所期盼的績效進步不是微幅的提升，而是劇烈的績效提升。就行政系統來說，績效所指的是公共服務提供的品質。⁶⁶簡單來說，政府再造運動係指，文官體系以「技術理性」(technical rationality)為基底，引進「競爭的市場機制」以及「具體的變遷策略」，促成行政組織的整體轉型；藉由「新公共管理」⁶⁷ (New Public Management, NPM) 與管理主義

⁶⁶ 詹中原，2002，《新公共管理-政府再造的理論與實務》，台北：五南，頁21。

⁶⁷ 新公共管理為市場導向的公共行政思潮，其理念可概分為三：一、企業管理技術的採用；二、服務及顧客新導向的強化；三、公共行政體系內的市場機制及競爭功能的引介；另外其特色有八項：一、移轉權威(devolving authority)及授與彈性(providing flexibility)；二、確立績效、

(managerialism) 的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎勵制度，以及目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能，適應能力、革新能力、以及治理能力。⁶⁸

自 1980 年代以來，隨著資訊科技的急速發展，各先進國家為提升政府的整體行政效率，不斷進行政府改造工程，無論是組織變革、人員精簡，或是行政流程均精益求精，以締造電子化政府為主導，力圖與世界科技潮流接軌。行政院亦於第 2582 次院會時通過〈政府再造推動計畫〉，民國 87 年 1 月 14 日，頒佈《政府再造綱領》，內容包括「組織再造」、「人力及服務再造」、「法制再造」等三項工程，並以建立「高效能」、「負責任」與「應變力」的政府作為臺灣未來發展的願景。從以上政府再造推動的計畫，希望從政府根本的改革做起，以組織的調整與層級的精簡，創造出一個高效率且具有應變能力的政府，以提昇臺灣整體競爭力。面對未來嚴峻的全球化競爭，當前的政府改造工程必須主動引進市場機制進行組織整併，中央權力大幅下放，強調「小政府」的觀念，讓部分組織企業化、民營化，才能發揮改造的功效。因此為了更精準的掌握政府改革方向，不應只侷限於低層次的組織調整、更動或部門精簡而已，必須先掌握改革核心理念，確立改革目標，再以職能發揮為要，主導組織重編及再造。

臺灣從過去的威權統治走向民主社會的過程中，政府將改變以往由上而下的統治方式，在民主政治下，現代政府的一切政策措施必須要以民意為基礎，建立為民服的能力，與績效上應有效

責任 (ensuring performance、account-ability)；三、發展競爭及選擇 (developing competition & choice)；四、回應性 (responsive)；五、改善人力資源管理 (improving management of human resource)；六、資訊科技最適 (information technology)；七、改善品質 (improving quality)；八、強化中央政府的導航功 (strengthening steering functions at the center)。(詹中原，1998c：24-26)

⁶⁸ 江岷欽，1999，〈政府再造的五希策略〉，《研考雙月刊》，第 22 卷，第 4 期，頁 19-30。

運用追求創新發展及成本觀念、服務觀念、品管觀念等。綜觀臺灣政府再造工程的各項政策，可發現到政府在面對劇烈社會環境變遷下的今天，為了回應民眾的需求提出了許多方案，希冀藉由政府再造來改革現今政府所面臨的問題，姑且不論政府再造成效如何，從政府所提出的政府再造方案上，不難發現政府改革的方向已從以往政府行政體制內部的改革走向以人民為基礎的改革如表 3-4。可見，在民主化後的政府改革，政府對於回應人民需求的能力日益增加。因此，政府在面對整個社會環境的改變，政府在政策上的考量及做法，將成為政府改革成功於否的關鍵所在。

表 3-4:解嚴後行政改革計畫

年/月 (民國)	行政改革計畫	目標/焦點	成果
82年9月	行政革新方案	原則: 1.組織精簡化 2.機關法制化 3.員額管理合理化 4.經營現代化 焦點: 1.檢肅貪污 2.增進行政效能 3.加強為民服務	1.預定 83 年度到 85 年度精簡行政機關預算員額 5%，結果精簡 30,056 人，約 7.49%。 2.法規整理、修正、廢止 531 種，新訂 116 種。 3.51 個機關、55 個單位，及 45 個任務編組予以調整；裁撤 1 個機關、15 個單位，和 19 個任務編組。
87年1月	政府再造	任務: 1.引進企業管理精	1.通過並推動「政府再造綱領」

		<p>神</p> <p>2.建立創新、彈性、有應變能力的政府</p> <p>3.維護社會公平正義</p> <p>4.提升國家競爭力</p> <p>目標:</p> <p>1.調整組織，面對新時代的需求</p> <p>2.改革僵硬的人事制度</p> <p>3.向民間企業學習，提升政府效能</p> <p>4.打造學習型的組織文化</p>	<p>2.設立「政府再造推動委員會」，下設「組織再造」、「人力資源與服務再造」和「法規再造」三個工作小組</p> <p>3.設立「政府再造諮詢委員會」</p> <p>4.精省工程</p>
90年2月	全國行政革新會議	<p>1.行政組織重組</p> <p>2.中央與地方關係</p> <p>3.行政文化</p> <p>4.法規鬆綁與創新</p> <p>5.民意與政策制定</p> <p>6.政策執行與評估</p> <p>7.施政品質與為民服務</p>	設立「政府再造委員會」。

資料來源:整理自魏啟林，2000，〈我國組織再造工作展望〉，《立法院院聞》，第28卷，第3期，頁15—19。

第四章 臺灣政府再造之執行思維檢驗

近年來，歐美先進國家均面臨國家財政日益困窘，公共組織規模日益龐大且運作失靈，但是人民對於公共服務的需求也日益增加。政府在面對強大的民意壓力之下，陸續紛紛展開行政革新或政府再造，並且殷切期望能夠將民間力量引進公共服務中，不僅希冀降低公部門的負擔，也期望引進私部門的經營效率。80年代的英國首相柴契爾夫人，上任後強力鼓吹新右派的政治理念，強調個人權利與選擇的價值，鼓吹建立新自由主義的政體，因而主張「小而美的政府」，而90年代美國柯林頓所主導的政府中，政府與非營利組織建立聯盟關係，以公、私部門合作生產方式來提供服務。自80年代，隨著資訊科技快速發展，各國不斷提升政府的整體行政效率，不斷進行政府改造工程，無論是組織精簡、行政流程均益求精或是加入民間參與公共建設，皆是希冀能改變政府的效能為目標。行政院亦於第2582次院會時通過〈政府再造推動計畫〉，民國87年1月14日，頒佈《政府再造綱領》，內容包括「組織再造」、「人力及服務再造」、「法制再造」等三項工程，並以建立「高效能」、「負責任」與「應變力」的政府作為國家發展的願景藍圖。

臺灣在面對外在環境情勢的變遷，以及內在人民求新、求變的需求，政府的改革已不能停留於行政層面上的革新。因此，在這一波政府再造浪潮中，政府提出許多新的政策與制度來因應社會環境變遷與人民之需求，例如：組織再造或獎勵民間參與重大建設等制度，以上制度皆是為了達成政府再造目標所設計。組織再造是希望從組織的調整與層級的精簡，創造出一個高效率且具有應變能力的政府，以提昇臺灣在國際社會中之整體競爭力。面對

未來嚴峻的全球化競爭，當前的政府改造工程必須主動引進市場機制進行組織整併，強調「小政府」的觀念，讓部份組織企業化、民營化，才能發揮改造的功效。因此，為更精準的掌握此番政府改革方向，不應只侷限於低層次的組織調整、更動或部門精簡而已，必須先掌握改革核心理念，確立改革目標，再以職能發揮為要，主導組織重編及再造。獎勵民間參與重大建設所設計BOT制度，希冀藉由以民間投資的模式來進行公共建設，不但較具彈性取得民間資金，亦可較有效率地進行興建與營運，解決政府所面臨財政赤字與效率等阻礙。但畢竟各國的社會環境背景皆不同，所遭遇到的實際問題也不盡相同。一個政府改革方案的提出皆在一個特定政治理念為主軸所展開的一整套緊密相依的制度與施行程序。若一味全盤仿照或移植國外成功之制度，難免出現「橘越准而為枳」的困境。因此，政治理念與制度設計若不能有所嵌合，將會造成制度在實際運作上與制度設計的原意背道而馳甚至扭曲。本章藉由分析臺灣政府組織再造與臺灣高速鐵路BOT案，試圖找出政治理念、制度設計與執行的離散與困境。

第一節 政治理念與制度設計之離散-政府組織再造

現行的《行政院組織法》，制定公布於1947年3月；次年5月正式施行前，曾經三度修正。其基本組織架構，原定為15部3會1局；1949年三月大陸淪陷前夕，大幅縮減為8部2會1處1室。1949年12月中央政府遷台以後，因長期的戒嚴與動員戡亂，《行政院組織法》涉及組織架構的修正，至解嚴前的近四十年中，僅有兩次：1952年11月，將政府發言人辦公室改制為新聞局；1980年7月，配合「審檢分立」，司法行政部改制為法務部。其間，雖為處理各項新生事務，實際上曾陸續設置許多部會層級組織，不過，

行政院組織法並未配合修正，導致整個行政體系因龐雜紊亂而出現部分職權難分、權責不明，或功能不彰的情況。⁶⁹

近年來國內的政治民主化、經濟自由化及社會多元化，和國際上的全球化及冷戰到後冷戰的複雜政經變遷，顯然已使過去代表威權統治的政府組織和職能分工無法迎合時代的需要，因而有公權力的式微和社會的失序等現象。中央政府的角色與功能顯然必須重新調整，而其組織體系與職能分工，亦必須進行相應的修正，尤其是為回應政治民主化、經濟自由化、社會多元化，以及快速變遷，行政院的組織與職能分工顯然必須重新調整，才能塑造出一個更靈活、彈性、有應變能力的「小而能」政府。因此，自1987年解除戒嚴以來，政府即努力於《行政院組織法》的修訂和行政院組織的調整，甚至整個政府組織體系的改造和重整。但歷經多次的會議與討論，行政院組織的調整，還是遲遲未能修訂。臺灣在三十幾年間行政院組織法的修訂經過，朝野多次協商，在過程中提出許多行政院組織架構的想法，卻都遲遲未能通過。

壹、行政院組織調整過程

1987年7月15日臺灣地區解除戒嚴，國家行政事務越趨複雜，原有8部2會架構早已不敷實際需要，因此行政院開始著手研議修正行政院組織法，於8月11日成立「行政院組織法研究修正專案小組」，並以下列四項作為行政院組織調整原則⁷⁰：(1) 以當前及未來政務發展直接有關或迫切需要為優先考慮。(2) 以現在組織易於調整改制，不致牽涉過廣者為優先考慮。(3) 以業務性質避免

⁶⁹ 行政院研考會，2009，《行政院組織改造效益及其實施方式之研究》。台北：行政院研考會，頁2-8。

⁷⁰ 林鐘仁，2007，〈政府再造之研究—以行政院組織架構調整為例〉，碩士論文，臺灣師範大學政治學研究所，頁 40-41。

重覆抵觸，及增進目的主管機關之功能，作為調整或歸併之原則。

(4) 以有助於政府功能之增進，而能避免編制員額膨脹為作業原則。在十個多月的討論後，修正專案小組針對行政院組織法，提出12部會、7會、2總署、1總處、2附屬機構的組織架構。1988年10月1日，行政院函請立法院審議「行政院組織法修正草案」。隨後由於朝野意見紛歧難以達成共識，且為因應終止動員戡亂時期。行政院於79年6月29日致函立法院，主動撤回該草案。

1993年4月14日，行政院再度成立「行政院組織法研究修正專案小組」，以七十七年行政院送立法院審議的「行政院組織法修正草案」為基礎，配合憲法修正結果以及近年來行政院組織修正變更與客觀環境變革，並參酌立法院審查結果等相關建議，就原擬修正草案，重新檢討調整。原訂在1992年11月中旬召開會議，整理修正條文，結束研修小組的幕僚作業，但因當時正值二屆立委選舉前夕，為避免「行政院組織法」成為選舉議題，於是專案小組將會議延後。但立委選舉後，國大又召開第二次臨時會，緊接又有內閣是否總辭的爭議，使得研修工作因此再次陷入膠著，留待下任閣揆決定。

1993年3月，行政院組織法研修小組由當時擔任行政院長的連戰召開會議。研修小組本諸「宏觀新政全方位，前瞻周妥利於行」之精神，基於下列原則：(1) 適應當前需要，兼顧未來發展；(2) 配合社會脈動，貫徹憲政制度；(3) 健全機關組織，提高行政效能；(4) 維持政治安定，避免政治紛擾；(5) 厲行法治，健全法制，經過召開十次委員會議，最終於1993年12月8日，提出保留24個原設機關。將行政院衛生署、行政院農業委員會，及行政院勞工委員會，分別改制為厚生部、農業部，及勞動部。蒙藏委員會改制為「蒙藏暨少數民族委員會」。將「法規委員會」(行政院內

部單位)改制為「法制局」成為獨立機關。⁷¹此修正草案於1993年底送請立法院審議,但由於「第三階段」的憲改大業又將來臨;考量現實環境,行政院遂決定俟憲政修改,以及國安會、國安局、人事行政局三機關之組織法(條例)定案後,再送立法院。因此,「行政院組織法修正草案」又再度擱置。

1998年1月14日,行政院頒布「政府再造綱領」,正式啟動政府再造推動計畫明示政府再造的總目標為:「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」,為配合政府再造的實施,經專安小組審慎分析後初步定未來行政組織架構為,15部、2總署、6委員會。但因仍有多項事權仍待整合,如社會福利業務究應與行政院衛生署或行政院勞工委員會整併、行政院國家科學委員會是否改為科技部、行政院經濟建設委員會與行政院研究發展考核委員會兩機關是否整併、金融監理業務是否從財政部畫出另設公法人,行政院主計處是否併入財政部等問題,因未獲共識或因涉及設置部會數目,仍留待行政院作政策性決定。⁷²

2001年8月24日至26日,「經濟發展諮詢委員會議」〈投資組〉共同意見,建議由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」,推動政府改造事宜。2002年3月30日,政府改造委員會第三次委員會議討論通過「行政院組織改造的目標與原則」,包含規模精簡化、建制合理化、強化政策的領導與統合、落實業務與組織的合理畫分及組織彈性化等五大目標,並分別對應20項配套原則。依此目標與原則,經政府改造委員會研議、討論,決定將目前行政院所屬一級機關調整為內政部等23個機關。另國立故宮博物院改隸總

⁷¹ 行政院組織法研究修正專案小組,1988,《行政院組織法研究修正專案小組總報告》。台北:行政院研考會,頁20。

⁷² 林嘉誠,2003,《政府改造》。台北:行政院研考會,頁30。

統府。依前述組織改造目標與原則，將行政院現有 32 個機關調整為 23 個機關以及於行政院本部設幕僚單位；另國立故宮博物院改隸總統府，調整後的組織架構為，15 部、6 會、2 總署。

2004 年 6 月「中央行政機關組織基準法」立法通過後，配合基準法中總量管制要求 13 部 4 會的規定，行政院又再次研修「行政院組織法」以符合基準法中規定的部會數目。此次研修架構與 2002 年研修架構相差不遠，但刪除 2 個總署（行政院人事總署、行政院主計總署）、3 個委員會（僑務委員會、科技委員會、大陸委員會），並將海洋事務部改為海洋事務委員會，退伍軍人事務部與國防部合併，文化體育部改為文化及觀光部。該組織修正架構因立法院未通過《行政院組織法》相關配套措施，該計畫因而停擺。

2009 年馬英九總統上任後，在臺灣長達三十幾年未更動的組織架構，於 2009 年 10 月 12 日，立法院司法及法制委員會完成《中央行政院機關組織基準法》修正草案及《中央政府機關總員額法》草案初審；同年 11 月 16 日，《行政院功能業務與組織調整暫行條例》草案完成初審。同年 11 月 16 日《行政院組織法》修正草案完成初審，並展開朝野協商。2010 年 1 月 12 日，立法院三讀通過《行政院組織法》修正案、《中央行政機關組織基準法》修正案、《中央政府機關總員額法》、《行政院功能業務與組織調整暫行條例》等攸關政府組織再造的四項法案，⁷³並於同年 2 月 3 日經總統正式公布，自此終確立中央行政機關的新架構。

⁷³ 為了配合政府改造工程，2002 年政府前後完成「中央政府機關組織基準法草案」、「中央政府機關總員額法草案」、「行政院組織法修正草案」及「行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」等所謂的「組織改造四法」送請立法院審議，經由「中央行政機關組織基準法」的限定，使政府縱向的組織層級與橫向的機關數目，得以控制；經由「中央政府機關總員額法」能賦予各機關組織員額及功能的彈性，依照行政機關的政策考量適時調整修正；而在組織改造的過程中，所產生機關財產及員額的移撥、合併、裁減等事務，則經由「行政院功能業務與組織調整暫行條例」獲得保障，使行政院組織改造能順利推行，減少阻力。

表4-1:行政院組織改造過程

時間	設置部會	過程
<p>李登輝時期 1988年10月</p>	<p>12 部 內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟貿易部、交通部、衛生福利部、農業部、文化部、勞動部。</p> <p>7 會 蒙藏委員會、僑務委員會、經濟建設委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原子能委員會、國家科學委員會、研究發展考核委員會。</p> <p>2 總署 新聞總署、環境保護總署</p> <p>1 總處 主計總處</p> <p>2 附屬機構 中央銀行、故宮博物院</p>	<p>1988年10月，《行政院組織法》修正草案首度送交立法院審查，並曾於1990年元旦二讀；但行政院於該年6月將其撤回。</p>
<p>陳水扁時期 2004年</p>	<p>13 部 內政與國土安全部、外交及僑務部、國防及退伍軍人部、財政部、教育及體育部、法務部、經濟貿易部、交通及建設部、勞動及人力資源部、農業部、衛生及社會安全部、環境資源部、文化及觀光部。</p> <p>4 會</p>	<p>陳水扁政府上台後，行政院原計畫依據2004年通過之《中央行政機關組織基準法》，於2006年1月1日起，將其屬下的中央政府部門調整為十三部、四會和五獨立機關，但由於立法</p>

	<p>國家發展及科技委員會、海洋委員會、原住民族委員會、客家委員會</p> <p>5 獨立機關</p> <p>中央銀行、金融監督管理委員會、公平交易委員會、中央選舉委員會、國家通訊傳播委員會</p>	<p>院未能通過配套之《行政院組織法》修正案，該計畫因而停擺。</p>
<p>馬英九時期2009年</p>	<p>13 部</p> <p>內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通及建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部</p> <p>9 會</p> <p>國軍退除役官兵輔導委員會、國家發展委員會、國家科學委員會、海洋委員會、原住民族委員會、客家委員會、金融監督管理委員會、大陸委員會、僑務委員會</p> <p>3 獨立機關</p> <p>中央選舉委員會、國家通訊傳播委員會、公平交易委員會</p> <p>1 行、2 總處、1 附屬機關： 中央銀行、主計總處、人事行政總處、國立故宮博物院</p>	<p>2009年4月9日，行政院院會通過《行政院組織法》修正草案，現有的37部會整併為13部、9會、2總處、1行、1附屬機構及3獨立機關，計畫2011年元旦實施。</p>

資料來源:本研究整理

貳、行政院組織新架構

行政院組織法自 1980 年修正至今，近三十年未作更動的組織架構，自 1987 年開始推動的政府改造工程，相關修法屢屢因部會本位主義及政黨惡鬥而受阻，整個組改過程多舛。歷經三十多年未更動的行政院組織法，於 2009 年立法院院會三讀通過「行政院組織法修正案」。行政院由現行 37 部會，整併瘦身為 29 部會（含獨立及附屬機關），政府改造後的新架構，預計在 2012 年 1 月正式上路實施。

政院所屬部會將由現行的 37 個整併為 29 個，計 14 部包括：內政、外交、國防、財政、教育、法務、經濟及能源、交通及建設、勞動、農業、衛生福利、環境資源、文化、科技，8 委員會包括：國家發展、大陸、金融監督管理、海洋、僑務、國軍退除役官兵輔導、原住民族、客家，2 處：主計總處、人事行政總處，1 行：中央銀行，1 院：國立故宮博物院及 3 獨立機關：中選會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會。至於因整併消失的部會，消保會併入行政院成為消保處。國科會與原能會併為科技部，研考會與經建會併為國家發展委員會，公共工程委員會併入交通及建設部。新聞局、體委會、蒙藏委員會則分別併入其他部會。

立法院另外通過「中央行政機關組織基準法修正案」、「中央政府機關總員額法」、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」。中央行政機關組織基準法修正案明定三級機關的組織仍須由法律定之，司總數由 104 個放寬為 121 個、署局總數由 50 個放寬為 70 個。三級機關組織數量的上限，較現行的 154 個增為 182 個。基準法也將獨立機關上限由 5 個減為 3 個，直接把金管會移出。也授權二、三級機關，在報經行政院核定後，皆能設立過渡性機關。中央政府機關總員額法，將中央機關總員額上限定為 17 萬 3000

人，高於現行預算員額總數 16 萬 4000 人，政府保留五%的彈性任用空間。

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

◎調整為 13 部、8 會、3 獨立機關、1 行、1 院、2 總處，共 29 個機關

圖4-1:行政院新組織架構

資料來源:行政院研究發展考核委員(<http://www.rdec.gov.tw/mp100.htm>,2010.5.10)

參、行政院組織改造之檢視

行政院頒布「政府再造綱領」，企望引進企業管理精神，精簡組織、精實人力、簡便業務，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府。使政府可以像私人企業一樣有效率的為人民解決問題。而「政府再造綱領」設定了 3 個再造的方向分別為「組織再造」、

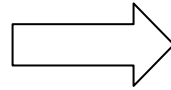
「人力及服務再造」、「法制再造」。⁷⁴在「政府再造綱領」之中組織再造是政府改革重要的一環，當政府面臨結構性變革的挑戰，必須重新審視組織架構與運作上的問題，提出有效的因應對策。唯有中央政府體制具備靈活、迅速調整的能力，才能配合國外情勢的變化，發揮統合的效能。所以，政府組織及員額的彈性重整，是推動政府組織再造的必要條件。⁷⁵組織再造的目標是希望政府能藉由組織的調整，增強政府組織的彈性與強化政府效能。

反觀，2009年立法院通過的組織架構，中央行政部門將由原本36個部會級機關，精簡到29個部會機關，政府希冀藉由組織的精簡達到提高政府的效能，但在組織精簡的過程中，皆是透過組織整併，並將組織層級提升來達到部會精簡，例如：國科會與原能會併為科技部，研考會與經建會併為國家發展委員會，公共工程委員會併入交通及建設部如圖4-2，組織精簡的作法若是以整併或提升層級的方式，將可能無法真正達到組織再造的目的。原因有二：第一、藉由組織整併的方式將可能造成組織更龐大。第二、組織整併後提升，不僅提高原本組織層級而在預算與人員編制上也會增加，將導致政府財政或效率上遇到困境。政府組織再造不僅在組織架構上產生問題，「中央政府機關總員額法」修訂後將中央機關總員額上限定為17萬3000人，高於現行預算員額總數16萬4000人很明顯在人員的編制上高出現行員額。組織再造的最終目的是希望政府能達到「小而能政府」，但從2009年公布的政府組織架構與中央政府機關總員額的編制反而讓政府是越來越龐大，政府支出越來越多，不得不令人懷疑在立法的過程中是否政治理念與制度設計，已產生離散的狀況。

⁷⁴ 江丙坤，2000，〈法制再造之意義與作法〉，《月旦法學雜誌》，第57期，頁16-18。

⁷⁵ 許宗力，2002，《當代公法新論》。台北：元照，頁27。

現行 37 個中央二級機關



未來 29 個

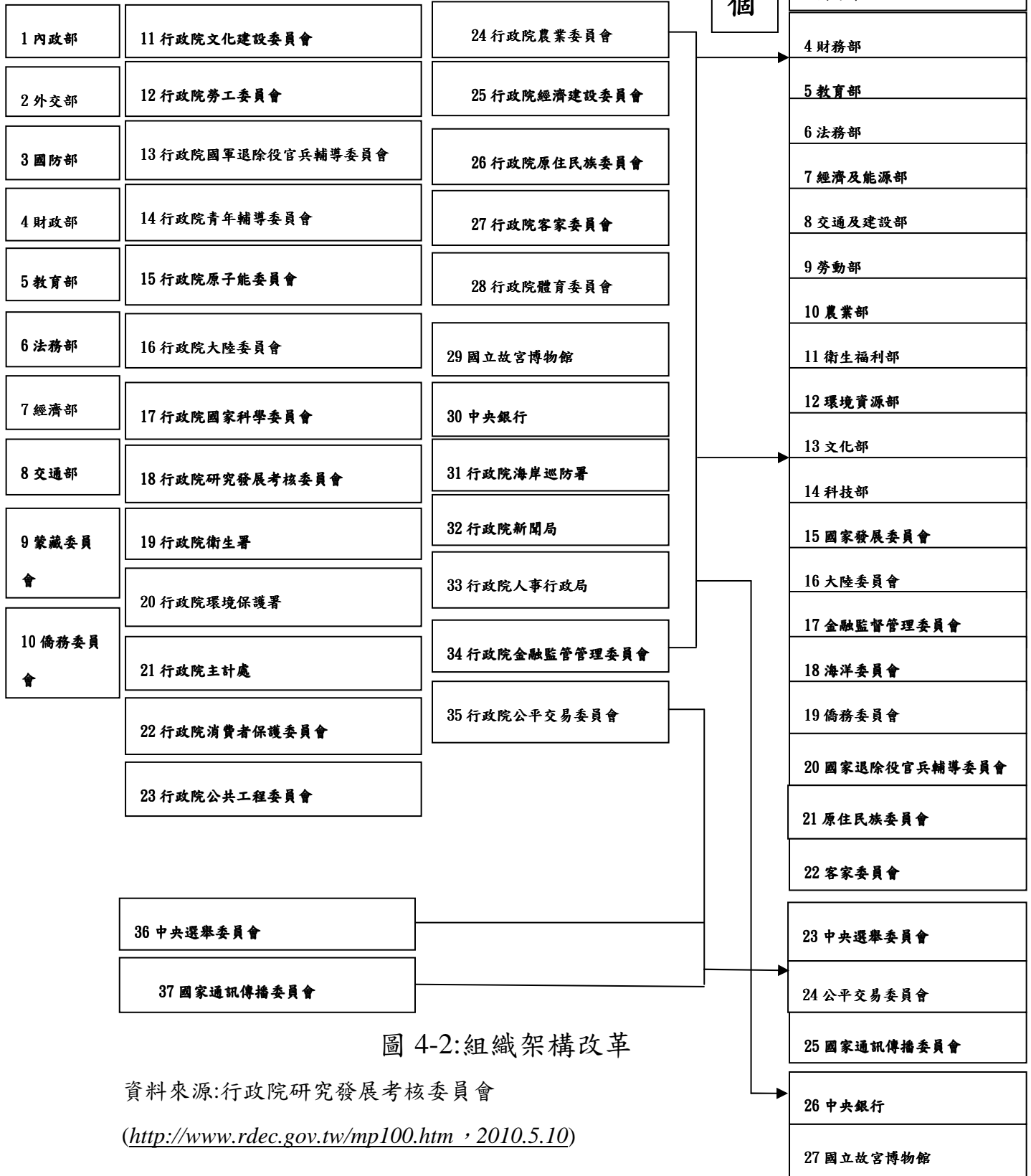


圖 4-2:組織架構改革

資料來源:行政院研究發展考核委員會

(<http://www.rdec.gov.tw/mp100.htm> , 2010.5.10)

第二節 政治理念與制度設計之離散-臺灣高鐵 BOT

BOT 為一種特許模式 (concession model or franchise model)，其理論可追溯到十九世紀中葉，英國經濟學家 E.Chadwick 所發展出的” Competition-for-the-field ”原理。該原理係透過特許競標 (Competitive concession tendering) 的方式轉讓特許權，以解決獨占性質之公共建設或服務。其觀念的催生，主要基於減輕政府財政負擔、提供民間機構商機與發揮效率及有效提升為民服務品質之理念。⁷⁶

臺灣於 1998 年通過所「政府再造綱領」之中，法制再造小組負責研訂促進或委託民間參與公共事務相關法令規範，希冀藉由民間參與公共事務的方式改善財政赤字，達成調整政府角色，擴大民間參與，健全政府財政，提高資源管理績效為目標。因此，以引進國外廠商推動民間參與公共工程計畫之「建設」、「營運」及「移轉」之制度簡稱 BOT。臺灣推動 BOT 政策，始自 1994 年 12 月，公布「獎勵民間參與交通建設條例」(以下簡稱獎參條例)獎勵民間投資高速鐵路。但臺灣第一件 BOT 案-高速鐵路 BOT 案，在執行過程中卻陸續發生爭議與弊端。以下即對臺灣高速鐵路 BOT 案在興建過程中發生的事件作一檢視。

壹、臺灣高速鐵路興建之緣起

高速鐵路的興建計畫，最早從民國六十三年追溯起，政府於當時便展開西部走廊興建高速鐵路計畫可行性的研究；同時，委

⁷⁶ 潘欣榮，1997，〈獎勵民間興辦公共設施法制之研究〉，碩士論文，國立台灣大學，頁38。

託台鐵進行「發展建築超級鐵路研究」。⁷⁷此研究為高速鐵路可行性評估的開端。民國七十九年七月二日，行政院第二一七六次院會，審議將高鐵列入六年國建優先計畫，⁷⁸並於七十九年七月正式成立「交通部高速鐵路工程籌備處」，⁷⁹經過一年的審查與評估，行政院於 1991 年通過高鐵總建設經費為四千兩百六十六億元；⁸⁰又於 1992 年，行政院再度追加高鐵預算為四千四百一十九億元。⁸¹1991 年，立法院審查「中央政府興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算案」，行政院提報 1994 至 1995 年的特別預算九百四十四億元，當時立法院以經費拮据為由，提議將高鐵預算全數刪除，改由民間興建，並要求高鐵應達到民間投資百分之四十的比例。⁸²因此原本預計以編列預算方式興建的高鐵，轉以徵求民間投資方式辦理。為讓高鐵由民間興建方式有所依據，交通部著手研擬「獎勵民間參與交通部建設條例」，七月十四日經由行政院院會將本案列為十二項建設之一，正名為「建設南北高速鐵路」計畫。同年十一月十八日，立法院三讀通過「獎勵民間參與交通部建設條例」，同年年底公布實施。此法成為民間參與交通建設最主要的法源；高速鐵路成為臺灣依據「獎勵民間參與交通建設條例」所推動的第一件 BOT 案件。

貳、高鐵議約與融資過程

交通部高速鐵路工程局於1996年10月29日開始招標，公告「民

⁷⁷ 中華民國年鑑 92 年版，〈第十篇第一節第七項 台灣西部走廊高速鐵路建設〉，
<http://www.gio.gov.tw/info/92roc/pdfs/10-02-01.pdf>，2010.4.28。

⁷⁸ 同註 78。

⁷⁹ 交通部高速鐵路公路局，〈認識高鐵局〉，

<http://www.hsr.gov.tw/homepage.nsf/93intro?OpenFrameset>，2010.4.28。

⁸⁰ 綜合報導，1997.9.26，〈高鐵大事年表〉，《聯合報》，版三。

⁸¹ 同註 12。

⁸² 1993 年 7 月 16 日立法院審查「中央政府興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算案」，王建瑄等三十二位委員提議「有關興建高速鐵路之預算(高鐵計畫部分八十三、八十四兩年度共編列 944 億餘元)建議全數刪除，由民間興建」案經表決通過。

間機構參與興建暨營運臺灣南北高速鐵路申請須知」開始進行招標作業，臺灣高速鐵路BOT案招標過程中，由中華高鐵聯盟與臺灣高鐵聯盟兩大聯盟進行高鐵招標，⁸³兩大聯盟預定於1997年9月1日投標。第一階段投標根據交通部甄審委員會審議結果，認為在財力、技術能力等各方面，中華高鐵聯盟與臺灣高鐵聯盟皆符合資格標之審查資格，成為合格申請人。⁸⁴第二階段甄審於同年八月底展開，依據高鐵局規劃，評選的權重依序為：一、財務計畫：二、營運維修：三、興建能力：四、整合管理：五、系統功能。⁸⁵甄選會當日，由於臺灣高鐵聯盟的財務計畫書所提出的底標遠低於高鐵局的報價，甄查委員何壽川建議取消底標，直接比價。⁸⁶臺灣高鐵在總建設經費5132億元，相較於對手中華高鐵提出6255億元少了1123億元外，中華高鐵聯盟要求政府投資1495億元的條件。臺灣高鐵提出政府零出資，100%民間投資案件的條件，甚至承諾將政府必須辦理事項的支出，案稅前盈餘的百分之十方式提撥，以回饋金方式逐年歸還給政府，以上條件為臺灣高鐵勝出高鐵投標案的關鍵。⁸⁷因此，最後投標的結果由臺灣高鐵得標。

1997年9月25日，甄審委員評定臺灣高速鐵路企業聯盟為最優申請人之後，即請高速鐵路工程局即與臺灣高鐵聯盟進行議約，以三個月內完成議約為原則，雙方於1997年9月27日正式召開議起始會議，經過二個月餘的雙邊協商，於1997年12月交通部與臺灣高鐵企業聯盟所議定之「興建營運合約（草案）」與「站區開發合

⁸³ 中華高鐵聯盟由中華開發領軍，結合榮工處、廣三集團、宏國集團、霖園集團、華欣麗華等國內業者和日本國鐵、三菱重工、三井商社及熊谷組等業者合作。臺灣高鐵聯盟則由大陸工程領軍，結合長榮、富邦、太平洋、東元等集團等國內業者，以及法國傑卡斯司東公司、德國西門子公司。

⁸⁴ 成章瑜，1997，〈高鐵第一階段資格評選，歐日兩系統都入圍〉，《經濟日報》，版4。

⁸⁵ 交通部長蔡兆陽於立法院質詢時表示，交通部審查高鐵投標案，有兩項重要原則，一是政府出最少錢，二是對政府最有利。只要符合這兩項原則就很可能得標。

⁸⁶ 蕭憶德，1997.9.26，〈中華、台灣報價，差逾1920餘億〉，《青年日報》，版3。

⁸⁷ 劉心陽，1997.9.26〈臺灣民間投資案財務計畫摘要及報價〉，《中國時報》，版2。

約（草案）」經甄審委員會審查同意後完成議約談判，長達35年的高鐵BOT計畫確定由臺灣高鐵聯盟取得，雙方並約定於1998年1月簽署興建營運合約。

臺灣高鐵公司評估投資風險後，於1998年5月，正式提出要求，希望政府能明訂定28項政府應辦事項之預定時程。由於雙方意見無法得到共識，原訂於1998年7月1日，舉行的高鐵興建營運合約簽約典禮因取消參見表4-1，由於臺灣高鐵與交通部對於爭議事項交由公正第三者仲裁達成共識，經雙方協調後，政府同意以一年的時間協調相關政府單位，確定各項政府應辦事項之辦理原則及辦理時程，雙方於1998年7月23日，簽署「興建營運合約」及「站區開發合約」，並同時簽訂「合約執行備忘錄」及「政府應辦事項備忘錄」。

表 4-2: 議約風波

時間	高鐵BOT進度與發展風波
1996年10月29日	公告「民間機構參與興建暨營運臺灣南北高速鐵路申請須知」開始進行招標作業
1997年9月1	由中華高鐵聯盟與臺灣高鐵聯盟兩大聯盟進行高鐵招標，最後由臺灣高鐵得標
1997年12月10日	交通部與臺灣高鐵完成議約，預定在1998年7月1日前完成興建合約的簽訂
1998年5月	臺灣高鐵正式去函要求高鐵局釐清政府應辦事項完成時程提出興建合約的簽約備忘錄，但交通部沒有回覆。同年6月28日臺灣高鐵再提出備忘錄，要

	求政府承諾20項應辦事項如期完成。隔日備忘錄送行政院，行政院與交通部的律師發現備忘錄無法保障政府權益，提出修正版本。
1998年7月1日	臺灣高鐵拒絕新版備忘錄，但願意與交通部繼續協商，協商過程中兩度破局。交通部依甄審委員會的開會內容，不同意臺灣高鐵的備忘錄版本，傳新版本給臺灣高鐵，臺灣高鐵當日宣布不簽約，同時交通部宣布臺灣高鐵喪失優先議約權。
1998年7月2日	交通部宣布中華高鐵具平行議約的資格，指示高鐵局於下午與中華高鐵進行平行議約起始會議。臺灣高鐵於當日下午表示不放棄。晚間交通部表示近日內提出平行議約作業規範。
1998年7月3日	上午，交通部與高鐵局強調，平行議約的雙方，地位平等。下午交通部次長改口表示，臺灣高鐵仍享有優先議約權。
1998年7月4日	臺灣高鐵公司宣佈接受備忘錄修改版本並發函高鐵局，轉呈與交通部擇日簽約意願，隨後交通部召開記者會，對高鐵出現轉機欣慰，表示最快13號可確定簽約。

資料來源:整理自楊永妙，1998，〈高速鐵路爭取民間投資案發展風波始末表〉，《中央日報》，版五。

高鐵BOT案不僅在議約過程中有許多爭議，在融資過程中亦有許多問題。臺灣高鐵為方便融資，核心成員之一的富邦銀行要求放銀行法、保險法及證券交易法相關規定。後又提出十餘項協助事項，要求政府給予財政上的協助參見表4-3。

表4-3:臺灣高鐵建議政府跨部會協商協助事項

	議題	臺灣高鐵建議
1	鐵路法對盈餘分配限制	修改相關規定排除高鐵案適用
2	高鐵計畫成本超支之支應資金來源限臺灣高鐵股權基金	資金來源由融資機構與臺灣高鐵公司協商
3	降低銀行融資利率加碼上限	由1.5%降至1.285%
4	未分配盈餘增加之營利事業所得稅	免徵10%營利事業所得稅
5	高鐵承包商適用相關租稅優惠	臺灣高鐵與主管機關協商承包商認定、進口項目管理辦法
6	會計制度準用鐵路會計制度	以一般會計準則編定財務報表，排除鐵路法
7	橋樑、隧道、軌道產權登記	產權及抵押權登記由交通部高鐵局負責，以利登記擔保予銀行
8	融資機構參與協調委員會運作	銀行有權請求協調委員會召開會議確認興建營運合約事宜
9	杼困貸款提供前提	擴大動用杼困貸款的情況，除天然災變外，也包含不可抗拒或除外情事
10	回饋金支付與授信契約履約義務競合	回饋金支付如影響臺灣高鐵繳息，可暫緩支付回饋金，優先繳回銀行本息
11	強制接管時的租金總額訂定	租金總額以足以另臺灣高鐵正常繳交銀行本息為原則

12	強制收買價金應扣除「必要費用」與損害賠償金額	明確定義「必要費用」，「損害賠償」金額訂上限
13	專業鑑價機構鑑定高鐵資產	專業鑑價機構應定期提出興建其與營運期間高鐵的進度、資產成本、堪用性報告
14	臺灣高鐵公司授信契約重大違約處理	授信契約重大違約，政府立即終止興建營運合約，進入強制收買程序
15	交通部承擔臺灣高鐵公司對融資機構債務的方式	強制收買執行需編列預算，耗費時間，交通部先出估價金並據之與銀行簽約、繳息，避免銀行產生逾放
16	台南科技園區一般環保標準	先完成竹科震動標準現況良策，據以研擬南科震動背景與設計防震工程
<p>備註:(1)第1-6項以協商，除第4項未通過外，餘皆已同意</p> <p>(2)第7-15項為三方協議建議事項</p> <p>(3)第14-15項已獲交通部初步同意</p>		

資料來源:整理自夏淑賢，1999，〈台灣高鐵公司建議政府跨部會協商事項〉，《經濟日報》，版四。

因依據臺灣高鐵聯盟原先的財務規劃，近4,000 億的資金需求中，2,800 億元將尋求銀行貸款，其中2,100 億元擬向國內商業銀行借貸，餘700 億元則向國外輸出入融資貸款求助，之後由於東南亞金融風暴造成匯率不穩定，致使企業向國外融資需承擔較大的匯率風險，因此該聯盟修正財務計畫，希望至少能從國內金融機構募集2,800 億的資金，起初三家主導聯貸之銀行（交通銀行、中國國際商業銀行、台灣銀行）對此大金額的計畫融資怯步，其

他銀行參貸意願也不高，故政府同意臺灣高鐵聯盟可以透過經建會「中長期資金運用辦法」來取得資金。1999年11月29日高鐵在聯貸說明會中，決定聯貸金額為3233億元（包括3083億元貸款，和150億元與交通部訂的履約保證額度，總共3233億元），其中3083億元包含經建會長期資金，勞退基金、勞保基金、退輔基金各100億元。融資授信合約於2000年2月簽訂，由臺灣高鐵公司、交通部、與三家主辦銀行（台灣銀行、交銀、中國國際商銀）及等25家聯貸銀行，正式簽署3233億元聯合授信契約。除此之外還簽署兩份合約，分別為融資機構契約以及三方契約。⁸⁸

由於高鐵BOT興建案橫跨兩個不同政權時期，在政權轉移的期間高鐵多次增資甚至要求政府負起融資責任。在增資期間高鐵為了順利發行特別股來達成增資目標，財政部於2003年12月，修正銀行法，主要修正內容為：「商業銀行得投資有價證券；其種類及限制，由主管機關定之。」，同意商業銀行投資特別股，視為短期投資，不必逐案申請核准。並於2003年高鐵順利完成第一次特別股私募，總共四十五家法人參與，共募得269億元。其中包括八家官股銀行：台銀（20億元）、土銀（20億元）、合庫（20億元）、華南（20億元）、交銀（20億元）、一銀（20億元）、中國商銀（20億元）、臺灣中小企銀（15億元）以及中央信託局投資（5億元）共160億元。這樣的結果引起朝野的質疑，認為政府特別修改法令圖利高鐵，親民黨立委並且質疑在此階段，原始股東出資新台幣192億元，僅超過23.12%，認為高鐵根本就是國營建設。⁸⁹臺灣高鐵BOT興建案，歷經多次政府與企業的協商過程，議約與融資的問題終究還是出現許多問題，但最後高鐵還是獲得政府得支持在財政上得以紓困，最終高鐵工程總經費來源由圖4-3，可發現到，政府在

⁸⁸ 蘇與暉，2000，〈高鐵連帶，今簽三方授信合約〉，《自由時報》，版2。

⁸⁹ 方旭台，2003，〈高鐵工程引發藍綠立委激辯並交相質疑〉，《中央社》。

高鐵興建案出資的狀況已嚴重違背BOT政府不出資的精神。

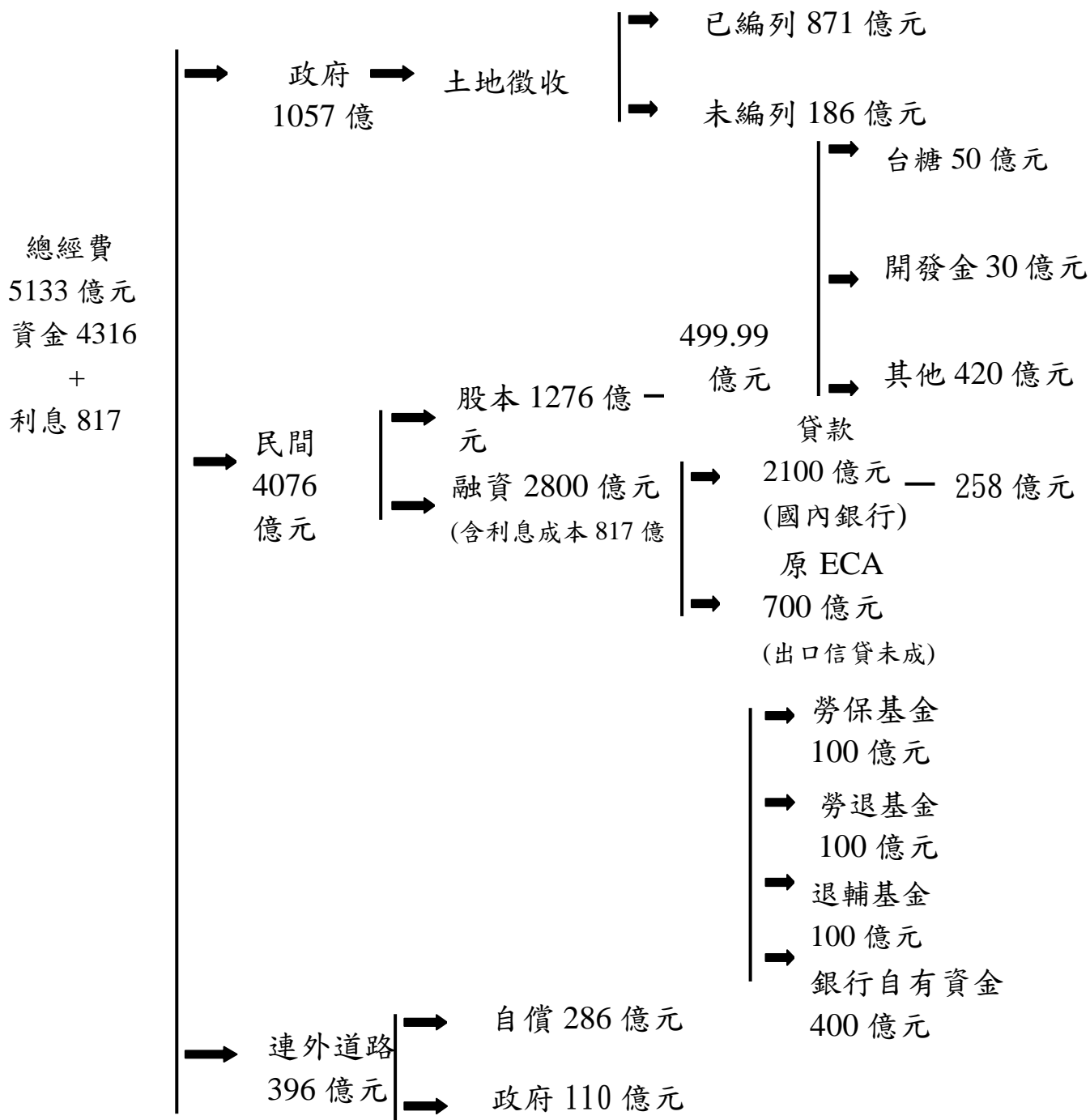


圖 4-3: 高鐵工程總經費來源及籌款

資料來源:整理自曾隆明,2005,〈高鐵工程總經費來源及籌款動支情形一覽表〉,《聯合報》,版3。

參、高速鐵路 BOT 案之檢視

BOT 模式，即「興建-營運-移轉」(Build-Operate-Transfer) 等三個階段，在工程專案中，由民間機構組成特許公司，與政府簽訂合約，在政府特許年限內，由特許公司自行籌資且承擔大部分風險建造 (Build) 工程，完成後營運 (Operate) 一段期間 (特許期限)，再把產權及經營權無償或有償移轉 (Transfer) 給政府，以利用營運之特權來回收成本，並賺取合理利潤之專案型式。政府藉由借重民間財力及經營效率，減輕政府財政負擔的一種公共工程制度。⁹⁰因此，BOT 制度的引進是希冀能達到減輕政府財政負擔，分散政府的投資風險，提昇公共工程建設品質及管理效率；促進資本市場發展，吸引外資投入公共建設，並引進國外技術；增加業者商譽及多角化經營空間。反觀，臺灣高鐵 BOT 案的實施自提案到融資，始終呈現與 BOT 制度背道而馳的狀況。

臺灣高鐵 BOT 案所產生的問題，可從政府在 BOT 案中所扮演的角色就可看出問題的所在。高鐵 BOT 案在當初開標時，所提出來的條件為政府零出資的保證，規定政府將不會做出任何承諾，但在得標後臺灣高鐵有相當的轉變，要求政府協助紓困財務所遇困境，而政府在之中不但違背獎勵民間參與條例的規定，而且替高鐵承擔債權，甚至容許臺灣高鐵擴大政府擔保範圍，完全扭曲 BOT 制度藉助民間的資金來建設公共建設的精神，臺灣政府在高鐵 BOT 案中的作法可說是全國首見。事實上，依各國政府的先例，政府應採用的方式是保障無其他類似的公共建設來相互競爭、提供租稅優惠或是減免、匯率利率的保證等，並不是概括性的承擔所有債務的風險。

⁹⁰ 同註77。

再者，政府在高鐵 BOT 案中，不僅承擔債務風險，甚至大量的投資臺灣高鐵，從圖 4-3 政府投資雖然只有 1057 億元，但在民間企業投資的部分有許多屬於國營企業的投資；換句話說，政府在高鐵 BOT 案中直接或間接的投資，已超出 BOT 制度政府零出資的保證。最後臺灣高鐵 BOT 案會面臨失敗的原因，在於政府對於高鐵 BOT 案只許成功不許失敗的先設立場，導致 BOT 制度鬆綁的因素。中政府為方便臺灣高鐵可順利融資與增資，更改許多法規例如：銀行法。以企業的思考邏輯而言，風險越小越好，政府在處理臺灣高鐵 BOT 案因先設立場的因素，導致企業有機可趁，導致臺灣高鐵不斷的將成本轉嫁給政府來降低成本。在這樣的過程中，政府所扮演的角色令人質疑，甚至政府的動機是否有任何其他檯面下的因素，也啟人疑竇。

第三節 政府理念、制度設計與執行關係運作評析

政治理念、制度設計與執行的思維架構，在一個制度或政策的制定上，三者間是環環相扣，若有一個環節的思維不同，將會與其他兩者產生離散的情形，因而產生制度設計或執行上與原先政治理念背道而馳的現象，甚至扭曲制度原本設計的本意。在 2009 年發布的行政院組織架構與組織員額上限的編列就產生政治理念與制度設計上離散的情形。行政院組織架構的設計，本意上應是要實現小而能政府的理念；反觀，2009 年公布的架構上，將原本屬於會層級架構的組織，經由合併進而提升組織層級變成部，在這樣的過程中，會提升為部從整體組織架構看來政府組織事乎有達到精簡的效果，但經深入了解後，發現到組織層級的提升不但在財政預算編列增加，組織人員的編制也越來越多。這樣政府組織精簡的作法，不但難以實現小而能政府，反而造成政府組織越

來越龐大，政府財政負擔越來越重。

政治理念與制度設計離散的情形，不但產生於行政院發布的組織架構，也見於修訂後的「中央政府機關總員額法」，將中央機關總員額上限定為 17 萬 3000 人，高於現行預算員額總數 16 萬 4000 人很明顯在人員的編制上高出現行員額。但中央政府總員額的設計，根本的問題不在於政府機關總員額編列的多寡，而是在於組織中人員的配置，因「中央政府機關總員額法」的設計方式，將各級機關人員配置對各個職稱需用員額數，均詳作硬性規範，各級機關人員應有幾名是不得調整，不但人員員額不得調整，在業務項目上也是不得更動。在這種情況下將會造成組織的僵化；換句話說，同樣的政府機關在不同地區的功能與效用因是不同，比如：台北的水利局與南投水利局，在主要業務上的項目皆不同。因此，在人員的配置上，也不能以硬性的規範方式來訂定。日本政府制定「總定員法」，「總定員法」僅規定員額總數上限。因此，日本「總定員法」總量管制之基本精神，係透過國家公務員總數由國會立法控制之方式，各級機關所需在總員額範圍內，授權內閣及各省廳自行以行政命令調整運用，這樣的作法兼具調整性及節省時效。綜上所述，2009 通過修正的「中央政府機關總員額法」，設計上不但缺乏組織彈性也造成組織的僵化，組織再造的目標是希冀創造一個有效率且具彈性的政府，但組織再造的相關制度與政策反而與組織再造的目標越來越遠。

政治理念、制度設計與執行離散的情形，臺灣高速鐵路 BOT 案是個顯例，BOT 的基本精神，政府希冀藉由企業與民間的資金與效率，來達成公共建設的興建，但從高速鐵路 BOT 案中，從競標過程到往後的議約與融資甚至增資過程，政府在高鐵興建的過程中不但協助、出資甚至承擔風險。儘管當初立意良的 BOT 制度，

在高鐵一案中制度完全被扭曲，BOT 模式之原則，企業在籌資方面理應藉著本身融資能力及募資能力來獲取營建所需資金，但在高鐵 BOT 案中，實際上卻是由政府大量注資且承諾如高鐵興建不成功將全部收買的擔保。在這樣的過程中民間企業成為最大受益者。在高鐵 BOT 案中民意機關雖扮演監督政府的角色，卻無法有效的反應人民的需求，行政與立法之間的失衡以凸顯了整體政府制度上的缺失。在民主制度中扮演監督行政部門的立法機關在高鐵 BOT 案中，雖多次反對行政部門的決議，甚至在野黨努力的要求杯葛預算法案來逼行政機關就範，始終沒有辦法有效的制衡。當立法院無法發揮應有的監督能力，以顯示民主機制結構的失衡。因此，高鐵 BOT 案失敗的原因根本的原因已不能歸究 BOT 制度設計得不當，根本的原因在於政府在許多制度的設計上已無法與本身政治理念有所嵌合因而產生背道而馳的現象，甚至政府根本無意接受社會變遷所需的制度，應而造成政府再造許多制度的扭曲。

壹、政治理念與制度設計之離散因素

政府改革的歷史脈絡可追溯到解嚴前與解嚴後，從之中可找出為何政府在許多制度的設計上以產生與政治理念離散的情形。從解嚴前第一波的政府改革，由蔣中正時代的行政革新方案開始，當時期政府改革的方向皆從行政層面上著手，因當時處於威權統治時期，政府需鞏固強化威權統治的能力，又需面臨當下政府行政體系效率不彰等問題，改革的方向只能從執行層面上做革新，因此在蔣中正時期，為防止官僚體系的腐敗，每隔幾年就從行政層面上進行改革的動作。換句話說，在解嚴前，因臺灣處於威權統治時期。在行政革新執行上可說是成功亦可說是失敗，歸究其原因可分為以下兩點，首先在於改革的方案；僅止於執行層

面的改革，因處於威權統治時期，故在執行層面的改革也就相對容易；再者，革新的層面並非為政治體制本質上之改革，故行政革新改革的成功與否也就較難以界定。

臺灣在政府改革的歷史脈絡中，存在兩個關鍵時間點，一為解嚴前，二為 1992 年國會改選後；在解嚴前，如前段所論述，政府改革的方向皆從行政層面上著手，政府因要確保其統治能力，所以政治體制本質的革新就不在政府改革的方向之中。隨著大環境的改變，國際上西方新保護主義抬頭、經濟區域主義形成、冷戰對立鬆懈，國內則伴隨經濟發展而興起各種政治、經濟、社會運動，一連串的內外政經變遷促使政治民主化、經濟自由化及社會多元化的改革呼聲四起；1992 年國會改選後，臺灣民主進入另一個階段，政府在面對民主化後變動劇烈的社會環境，亦著手政治制度的改革以因應當下的社會環境需求。1992 年前後政府改造在本質上有所差異，在威權政府的時期，政府所聚焦的改革方向僅需針對行政部門進行改革，然而民主化後政府或執政者所要面對的則是人民的需求，執政者一方面要顧及人民的需要，另一方面又要鞏固自身的利益，在這樣的狀況下因而產生漸進式的政治體制改革。

1992 年中央政權的存續有賴人民投票決定，因此執政者怕失去政權（選票），所以盡量滿足人民的需求，這時政治體制的改革就此展開，雖然執政者在表面上展開體制上的改革，但在本質上執政者是排斥體制的變動，一方面又要滿足人民的需求，在這種情況下反而會造成制度的扭曲，例如：全民健保的實施，本質上是要讓全民都有享受完善的醫療照護，但整個全民健保的制度設計上採取薪資所得的方式繳交健保費，這樣的制度雖然讓社會下層的人民擁有更方便的醫療照護又可減低互擔，但對中階所得的民

眾制度的設計就顯的不公，而直接互惠者反而是處於社會上層階級且無固定所得的人民，從這套制度中可發現，制度的制定者在設計制度時，一方面呼應社會環境的需求；另一方面又要滿足政策制定者本身的利益偏好因而造成制度扭曲，簡單論述，政策制訂者在制訂關於社會福利制度同時，政策制定者在政治理念的光譜上，是偏右的理念，但為呼應社會需求須制訂符合當下人民期望的制度，此時政策制定者無法接受社會的需求又需改革，造成制度在設計上出現與政治理念產生離散之情形。

政治理念與制度設計離散的情形，也見於政府在造工程中，2010年通過的《行政院組織法修正案》，其將中央機關總員額上限定為17萬3000人，高於現行預算員額總數16萬4000人，政府保留5%的彈性任用空間。從上觀之行政院組織法修正案，已嚴重的脫離政府再造所謂「小而能」政府理念。若言這些政府再造的爭議均源於個案政策施行上的不當，就不得不令人懷疑是否行政執行部門根本無意接受現行政府再造制度。當社會變遷時，政治制度變遷緩慢甚至無法跟上社會的變遷，就很容易造成制度無法呼應人民的需求，但在政治制度的改革中，制度制定者為了呼應人民的需求一方面制度制定者又要滿足本身的利益偏好，而採取漸進式改革的方式，也很容易造成政治理念與制度設計上出現落差甚至是離散的狀況；簡言之臺灣現行的政府再造工程，政府：一方面要對應社會環境變遷的需求，實現「小而能」、「高效率」的政府組織，一方面執政者又無法接受制度改革產生的結果，所以在兩難的情況下試圖引進國外政府再造的模式因應社會需求。乍看之下政府再造的過程中應能實現小而能與高效率的政府，但在實際運作上制度制訂者在制度設計時，已加入本身利益偏好，使原本制度的本意以受到扭曲甚至政治理念和制度設計出現離散的情形。

貳、制度設計與執行間之離散因素

制度設計與執行層面離散的情形，關鍵在於行政官僚體制的運作情形。因此，在蔣中正時代，雖行政弊病叢生，效能不彰，官僚企業經營效率亦差、貪汙、浪費、虧空累累現象，但以行政革新的方式高壓整頓官僚，以每隔幾年就整頓一次行政官僚體制的方式，使行政官僚體制可暫時的受到改革。

1992 年國會改選後，朝向民主時代，此時對行政管僚的改革產生所謂民主的困境，執政者為了鞏固政權對行政官僚革新的態度顯得保守，故在民主時代要改革行政官僚體制顯得棘手。因而在整個政治體制的運作中，行政官僚是制度的執行者，因此官僚體制本身也是政治行為者，成為政治行為者的同時，官僚要思考在體制中要如何保有自身利益，在這種情況下，制度的執行者思考的問題不是要如何將制度執行的更完善，而是要如何將自身利益極大化。此情況下制度設計與執行之間容易產生離散情形。在民進黨執政時代，政府改革的口號，強調一個清廉效能之政府，但觀之 2005 年之後爆發一連串的弊案，例如：高捷、ETC 招標、南科減振、台開內線交易、以及國務機要費等案。在制度設計與執行之間就出現嚴重問題，簡言之，官僚體制是執行制度重要的行為者，在執行制度的過程中，雖有明文的制度規範，但因規範組織制度的不完整，官僚體制在執行制度時容易選擇利益偏好，反觀 BOT 制度，監察院報告指出，臺灣高鐵 BOT 案金額達到新台幣 5000 億元，是世界最貴的 BOT，但是核心成員只出資 294 億元，政府公股投資額度卻高達 394 億元，政府甚至做出融資保證，若是高鐵公司違約，交通部還負有照價收買的責任。⁹¹政府在

⁹¹ 同註 4。

高鐵 BOT 案不緊大量的出資還承擔執行風險，顯示嚴重偏離 BOT 「不出資、不保證、不收拾善後」的精神，BOT 制度的原意在於希冀加入民間企業經營方式與資金，幫助政府解決財政上的困境，但在制度運作上反而偏離本意，不得不令人懷疑之中官僚與財團間是否有某些利益上的連結。簡言之，使產生制度設計與執行間離散的情形，原因在於以下兩點；第一執行者本身無意接受制度本意的設計且又顧及自身利益偏好的選擇，第二執行者處於的體制規範不夠完善，執行者容易避開體制的規範選擇有利自身利益的執行方式甚至扭曲制度設計的本意執行制度。因此，造成制度在執行時與制度本意的設計，以背道而馳。

第五章 結論

第一節 研究發現

本研究探討政治理念、制度設計與執行思維架構，分析臺灣政府再造的過程，以及臺灣政府再造中制度設計所遇的困境。經由前面各章節之探討，發現如下：

壹、臺灣政治制度的形成係政治理念為導向的機制建構

政治制度並非產生於真空之中，而是社會需求的產物。Samuel P. Huntington 曾在其著作中指出，政治制度是為了回應兩種或更多的社會力共組政治共同體的需要而產生的；所謂的社會力指民族、宗教、地域、經濟或社會身份的群體，由於不同的社會力在共組政治共同體時必然會發生利益的衝突而影響政治秩序的穩定，因而需要政治制度來發揮維持秩序、解決紛爭、遴選權威領導人的功能。⁹²政治制度既然是社會進行政治組織化需求的產物，則不同的社會環境就會影響政治制度的形貌。所以，社會環境的變遷會造成制度變革的壓力。

政治制度在進行制度改革的過程，政治制度的形成基於下述兩個因素：第一，政治制度既然是社會需求的產物，則社會需求本身就會限定了政治制度形貌的選項，執政者在設計制度時，本身的政治理念會影響改革得方向；第二，縱然政治行為者在創建政治制度時執意地不顧社會需求，但政治行為者的所思所想並非

⁹² Samuel P. Huntington, 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, pp. 8-9.

在真空中憑空而生，而是建立在社會化學習而來的概念基礎上，此使政治行為者必然無法跳脫出所處社會的框限。因此，政治行為者只能在社會環境形成的框架中，於有限的選項中做理性的抉擇。也就是說，在政治制度的形成與變遷過程中，政治行為者以一種政治理念為基礎進行制度的設計。任何一種制度的產生都擁有一個理念上的核心，政治行為者則是將核心理念作為決策過程中個人的偏好與價值的選擇。因此，政治理念將是影響制度設計重要的一環。

貳、 臺灣制度設計似未能與執行思維架構相結合

政治制度改革的產生，其當下社會環境發生劇烈的變遷，現有的制度已無法有效回應當下社會需求，因此產生改革的需要。從臺灣政府改革歷史脈絡中，發現每個不同社會環境背景皆有不同改革制度的產生，政府再造工程的政治制度改革故是要回應臺灣民主化後人民的需求。但在政府再造工程改革的過程中，許多個案顯示政府再造工程的結果並未完全符合社會期待，甚至有治絲益棼的現象。最根本的原因出在於在政策制定過程中，政治理念、制度設計與執行上以出現離散的情形。

臺灣政府再造工程之中的改革制度，政府組織再造與BOT制度，皆陸續出現問題與困境。政府組織再造改革的提出，本是為因應政治民主化的需求，希冀使政府組織能反映當下時空環境，其最終目的，其是實現「小而能」、「高效率」的政府組織，但反觀調整後的政府組織架構與原先的理念卻大不相同。改革失敗的原因，在於政府組織再造改革的方式是由內部自行改革，即由被改革的對象來主導改革。基於人性自利的法則，既得利益者根本不可能在毫無外部壓力下自動放棄其既得利益。當臺灣在民主化

浪潮衝擊下，社會對於政府組織的本質之認知，由獨裁政治下的管制組織轉換到民主政治下的服務組織時，既存政府組織就面臨變革的壓力。然而由於在政府組織改革的制度設計係由政府主導，政府組織改革的執行過程中外界更全無介入的餘地，如此一來，改革竟然是由被改革者來主導與執行，而其最合理的選項卻絕非完全回應社會對政府組織改革的理念。

臺灣政府再造的過程中，以顯示政治理念與制度設計出現離散之情形，而處於制度執行層面制度設計與執行上也出現離散情形，自始制度的執行者所謂的官僚與一般人民的利益處於對立狀況，因此官僚在執行制度時因體制上規範的不完善而容易使執行者選擇有利自身的利益，因而造成執行的制度已偏離制度原意。換句話說，執行者本身無意接受制度本意的設計且又顧及自身利益偏好的選擇的結果，容易產生制度設計與執行之間的離散情形。故執行制度者在執行制度時如何將制度執行完善又不失制度本身的意涵，其根本問題在於體制上如何進行調整，官僚體制代表著就是行政執行者的角色，因此體制上的改革就顯得重要，因此為了防止官僚體制在執行制度時能有效的執行且不失制度的意涵，執政者對官僚體制革新態度就顯的重要。

參、 臺灣 BOT 的制度運作似可驗證政治理念並不落實在制度設計，更與執行思維架構有離散之傾向

臺灣BOT的制度運作在政治理念與制度設計上出現離散的情形。臺灣政治體制轉變從威權統治走向民主化，過程中政府從解嚴後面對的是政治體制的轉型，執政者要面對的是大多數人民的需求同時也須顧及本身利益偏好或政治理念，而個人的政治理念將決定其所提出的解決方案的內容，因而面對同一現實問題時，

不同的人會有不同的解決方案，這些不同的解決方案都有各自的政治理念，並以之為基礎架構出相應的制度。因此，當政府在面對內外的壓力時，執政者或參與制度制定者往往認為引進國外成功的案例植入臺灣的社會環境，就能達到改革的目的。而從未思考過一個解決方案不僅有其產生的特定政治經濟社會背景，也是在以特定政治理念為主軸下所展開的一整套緊密相依的制度與施程序。因此，在特定環境下有效的解決方案，在其他環境中卻不一定有效。在思考是否移植它國制度時，若不先釐清該制度產生的背景因素與內含的政治理念，不辨明其是否能嵌合臺灣當前的背景因素，則不僅制度設計可能貌似神異，且在執行上可能嚴重偏離，且產生政治理念、制度設計與執行間離散的情形，臺灣高鐵BOT案就是個顯例。

當臺灣開始民主化時，人民對政府應有角色認知的轉變，不僅出現在對公務機關的認知上，也出現在其他面向上，BOT制度即是為了回應此種需求才有的結果。處於民主轉型期的人民，經常會把政治事務過度簡化，認為只要實施民主，人民立即便能享受與先進國家人民一樣的富裕生活，因而對政府的需求大增；但在此同時，在威權統治陰霾未除下，人民對於政府的濫權與低效率又多有疑懼，遂形成一兩難的需求。要滿足此兩難需求，他國的先例無非是採BOT或企業型政府兩種，惟此兩者的政治經濟思想本質並不相同：前者事實上是右派小政府理想在當代環境下的妥協，強調政府必須釋出許多大政府理念下所執行的業務，將之交由民間以企業經營模式來經營，政府則只站在監督者的角色，要求BOT業者在追求利潤時也必須同時兼顧使用者的可能最大權益；後者則依然秉持左派大政府的理念，只是要求政府部門必須引進企業經營概念，並將其原壟斷的業務開放給民間業者進行競爭。因此，在這兩套不同的方案中，政府的角色全然不同。而臺

灣的BOT制度的實踐過程中，本應是處於監督角色的政府部門卻屢屢介入實際運作。

BOT制度實踐上的失敗，凸顯了多項值得深思的問題。首先，制度的移植過程中，顯然忽略了每一種制度都是一套完整的政治理念、制度設計與執行方法的整合方案了；再者，更重要的是，BOT制度中的第一重監督者是政府，政府則又必須接受來自外部的民意監督，但臺灣的實踐過程中，政府卻經常與被監督者唱和，甚至執行者本身就與被監督的BOT業者利益掛勾，致使第一重監督形同虛設，而臺灣的民主文化尚未深入人心，威權遺緒處處可見，致使人民對政府的監督向來孱弱。如此一來，BOT的運作焉能不失控？

第二節 研究建議

臺灣政府改造工程之所以成效不彰，原因已如前述。而就整體而言，缺乏有效的機制建構乃是主因。因此，本論文以為，強化制度設計機制才是解決問題的為一正確方案。基於此認知，本論文提出下述的建議：

壹、理想型的制度設計仍有賴制度形成認知的教育和訓練

一個制度的型成，背後有賴於制度設計者思考如何設計一套符合社會需求的制度。然而，在資訊發達的時代，制度設計者必須抱持終身學習之觀念，方能時時進步，創新，不為時代淘汰。P.M.Senge 在《第五項修練》一書中指出：「當世界息息相關，複雜

多變時，學習能力也要更增強，才能適應變局。」⁹³當一個人的學習不足或經驗缺乏，思維方式便會受到困限。因此，制度設計者不但要與時俱進，制度設計和執行的眼光，不要局限於單一層面的思考模式，應將涵蓋面擴大到整體社會與全體人民所需的思考模式下去設計制度。制度形成的過程中，由許多制度設計參與者共同設計並執行，因此，制度設計者在制度形成認知的教育與訓練就成為制度成功與否的關鍵。

貳、 建構制度模式仍有待主事者與執行者之加強政治溝通，以型塑離散減緩的新機制設計

建構一個完善的制度，政治理念、制度設計與執行思維架構須是一套緊密的一個過程，主事者也可稱制度設計者與執行者在制度設計後，須如何執行且又不失制度本身的意涵，政治溝通就是一個重要的課題。臺灣高鐵 BOT 案，非常清楚地顯示，執行中出現了與制度設計離散的狀況。根本的原因，在於主事者與執行者缺乏有效的政治溝通，導致執行者在執行制度時出現與原本制度設計不符之處，甚至令人懷疑執行者在執行制度時是否加入自身利益偏好，最終使制度產生離散的困境。政策或制度所要追求的除了專業性外，溝通、對話、互動皆是在制度執行中重要的關鍵性的角色。因此，加強主事者與執行者的政治溝通，可減緩制度設計與執行中出現離散的狀況。

參、 應用執行思維架構與外部監督機制，以形成制度發展的可行性和發展性

政治理念、制度設計與執行間，三者間的互動是環環相扣，

⁹³ 郭進隆譯，Peter Senge 原著，1994，《第五項修練》，台北：天下文化，頁 4。

當政府須回應社會需求時，制度設計者與執行者對於本身政治理念所看待社會環境需求的制度，因要思考如何將政治理念與制度結合。而不是一昧的要呼應社會需求而本身又不願接受制度的規範，所設計出扭曲且無法呼應社會環境的制度，最後產生政治理念、制度設計與執行間三者間離散的情形且造成更多困境。同時運用一套完整的執行思維架構，使執行者能完整的執行符合社會需求制度。制度發展不但應用執行思維架構，針對 BOT 制度，亦仿照前述方法由國會授權成立委員會，引進外部監督力量。

最後，也是最重要的，本論文認為，若人民能意識到積極監督政府運作之必要，在選舉時以回溯性投票而非前瞻性投票模式來投票，在非選舉期間則能以各種積極的公民活動監督政府，方有減少弊端的可能。因此，應用執行思維架構與加入外部監督機制，能使制度發展具有可行性與發展性。

參考資料

壹、中文部分

一、書籍

- 王振寰，1993，《資本勞工與國家機器：台灣的政治與社會轉型》。台北：唐山。
- _____，1996，《誰統治臺灣？—轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。
- 田弘茂，1989，《大轉型：中華民國的政治和社會變遷》。台北：時報文化出版企業有限公司。
- 江大樹，1997，《國家發展與文官政策》。台北：憬藝。
- 江岷欽，1995，《組織分析》。台北：五南圖書出版公司。
- _____、劉坤億，1999，《企業型政府—理念、實務、省思》。台北：智勝文化。
- 行政院研究發展考核委員會，1980，《研考制度的建立與發展》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- _____，1998a，《組織再造推動計畫》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- _____，1998b，《人力及服務再造推動計畫》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- _____，1998c，《法制再造推動計畫》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- _____，2000，《政府再造運動》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- _____，2009，《行政院組織改造效益及其實施方式之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

- 行政院組織法研究修正專案小組，1988，《行政院組織法研究修正專案小組總報告》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院經建會，1998，《推動政府再造，提升國家競爭力》。台北：經建會。
- 吳定，1984，《組織發展：理論與技術》。台北：天一圖書公司。
- 吳庚，2005，《行政法之理論與實用》。台北：三民書局。
- 吳瓊恩，2006，《公共管理與行政》。台北：雙葉書廊。
- 尚榮安譯，Robert K. Yin 原著，2001，《個案研究法》。台北：弘智。
- 林水波，1999，《組織理論》。台北：智勝文化。
- _____，2000，《制度設計》。台北：智勝文化。
- 林嘉誠，2003，《政府改造》。台北：行政院研考會。
- 林繼文，2000，《政治制度》。台北：中研院社科所。
- 柯三吉，1993，《公共政策與政治經濟論叢》。台北：時英。
- 倪達仁譯，Austin Ranney 原著，2003，《政治學》。台北：雙葉書廊。
- 孫同文，2003，《從威權政府到民主治理—台灣公共行政理論與實務之變遷》。台北：元照。
- 張明貴譯，Gerston .Larry N 原著，2006，《公共政策的制定—過程與原則》。台北：五南。
- 許宗力，2002，《當代公法新論》。台北：元照。
- 許流圃，2002，《公務人員退休、撫卹條例兩法修正案之評析》。台北：財團法人國家政策研究基金會。
- 郭進隆譯，Peter Senge 原著，1994，《第五項修練》。台北：天下文化。
- 陳玉璽，1995，《台灣的依附型發展》。台北：人間。
- 陳思賢譯，Andrew Heywood 原著，2009，《政治的意識形態》。台北：五南。
- 陳恆鈞、王崇斌、李珊瑩譯，Charles E.Lindblom &Edward

- J.Woodhouse 原著，1998，《政策制定的過程》。台北：韋伯文化。
- _____譯，J. P. Lester & J. Stewart Jr 原著，2001，《公共政策：演進研究途徑》。台北：學富。
- 楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，Andrew Heywood 原著，2002，《政治學新論》。台北：偉伯文化。
- 楊幼蘭譯，Hammer,M. & Champpy,J.原著，1994，《改造企業：再生策略藍本》。台北：牛頓。
- 葉嘉楠，2005，《政府再造的理論與實務》。台北:韋伯文化。
- 詹中原，2002，《新公共管理-政府再造的理論與實務》。台北：五南。
- _____，2004，《政府再造新藍圖》。台北：國家政策研究基金會。
- _____，2007，《台灣公共行政實務發展之歷史回顧》。台北：國家政策研究基金會。
- 鄒文海，1971，《政治學》。台北：三民書局。
- 監察院，2010，《台灣高鐵 BOT 策略與執行成效之檢討專案調查研究報告》。台北：監察院。
- 劉明德譯，Charles E.Lindblom 原著，1991，《政策制定過程》。台北：桂冠。
- 劉憶如、王文字、黃玉霖合著，2000，《BOT 三贏策略》。台北：遠流。
- 蕭全政，1994，《政治與經濟的整合》。台北：桂冠。
- 繆全吉，1978，《行政革新研究專輯》。台北:聯合報社。
- 鍾起岱，1994，《行政革新:理論與方法》。中興新村：省訓團。
- 魏啟林，2000，《政府再造運動》。台中：晨星。
- 蘇永欽，2002，《政府再造—政府角色功能的新定位》。台北：新臺灣人基金會。

二、期刊

- 史美強，2000，〈從政府再造觀點探討政府管理現代化問題〉，
《現代化研究》，第23期，頁2—21。
- 江丙坤，2000，〈法制再造之意義與作法〉，《月旦法學雜誌》，
第57期，頁16-18。
- 江岷欽，1996，〈企業型政府的理念與實務：美國行政革新經驗
對省府組織再造工程的啟示〉，《研考報導》，第37期，頁
22-36。
- _____，1997，〈企業型政府與工作簡化：美國「全國績效評鑑委
員會」成功經驗之啟示〉，《經濟情事暨評論》，第2卷，第
4期，頁61-73。
- _____，1998a，〈政府再造的五希策略〉，《研考雙月刊》，第
22卷，第4期，頁19—30。
- _____，1998b，〈政府再造的希望工程：企業型政府的理念、實
務與省思（上）〉，《人力發展月刊》，第52期，頁14。
- 包國祥，2003，〈政府在成功BOT專案中所扮演的角色(一)〉，《現
代營建》，第279期，頁67-76。
- _____，2003，〈政府在成功BOT專案中所扮演的角色(二)〉，《現
代營建》，第279期，頁75-83。
- 林水波、陳志瑋，1999，〈財政導向的政府再造策略〉，《政治科學
論叢》，第11期，頁229。
- _____，1999，〈顧客導向的政府再造策略〉，《政治科學論叢》，第
10期，頁319-354。
- 林信義，1998，〈從企業再造觀點談政府再造與創新〉，《公務
人員月刊》，第25期，頁5-12。
- 吳定，2000，〈政府再造與政策制定〉，《人力發展》，第83期，
頁18-23。

- 辛其亮、楊忠哲，1999，〈由台灣高鐵綜觀BOT制度(上)〉，《營建管理》，第231期，頁33-40。
- _____，1999，〈由台灣高鐵綜觀BOT制度(下)〉，《營建管理》，第231期，頁57-62。
- 呂鴻德，1998，〈創造顧客滿意提昇國家競爭力—顧客導向的政府再造〉，《研考雙月刊》，22卷，4期，頁31-36。
- 楊朝祥，1998，〈推動政府再造，迎接新世紀〉，《研考雙月刊》，第22卷，第3期，頁10-17。
- 孫本初、劉坤億、范祥偉，2000，〈英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示〉，《考銓》，第24期，頁2—32。
- _____、陳衍宏，2003，〈「新公共服務」對政府再造的啟示：歷史發展系絡的解析途徑〉，《人事月刊》，第37卷第3期，頁9—23。
- 徐仁輝，1995，〈新制度經濟學與公共行政〉，《世新學報》，第5期，頁273-288。
- 陳育慧，2000，〈英國政府再造之經驗及啟示〉，《人力發展》，第74期，頁41—47。
- 詹中原，2001，〈政府再造與國家發展〉，《研習論壇月刊》，第7期，頁3—5。
- _____，2002，〈新公共管理的批判—歐陸主義之觀點〉，《中國行政》，第71期，頁1—16。
- 蕭全政，1999，〈政府再造與企業家精神〉，《暨大學報》，第3卷，第1期，頁321-335。
- 謝登旺，1998，〈政府再造工程的定性與定位〉，《人文社會學報(元智大學)》，第1卷，第1期，頁111—146。
- 魏啟林，1998，〈建構福利與政府再造的願景〉，《研考雙月刊》，22卷，3期，頁18-27。
- _____，2000，〈我國組織再造工作展望〉，《立法院院聞》，第

28卷，第3期，頁15—19。

三、學位論文

- 王明倫，1999，〈戰後臺灣行政革新與政府再造之政治經濟分析（1945-2000）〉，碩士論文，暨南國際大學公共行政與政策研究所。
- 余至美，2001，〈威權轉型後台灣地區政府再造之政治經濟分析，1987-2002〉，碩士論文，暨南國際大學公共行政與政策研究所。
- 呂盈良，1997，〈五 C 政府改造理論在台灣民營化政策上的應用〉，碩士論文，台灣大學政治學研究所。
- 杜啟華，1992，〈企業文化與組織變革策略之關係研究〉，碩士論文，中興大學企業管理研究所。
- 林志忠，2002，〈我國公務人員任用制度之研究—政府再造之觀點〉，碩士論文，台灣大學國家發展研究所。
- 林鐘仁，2007，〈政府再造之研究—以行政院組織架構調整為例〉，碩士論文，國立臺灣師範大學政治學研究所。
- 柯秉劭，2002，〈民進黨政府改造工程之研究——以行政院組織架構調整為例〉，碩士論文，暨南國際大學公共行政與政策研究所。
- 紀和均，2005，〈中央行政機關組織模式-以第三波政府改造為中心〉，碩士論文，台北大學法學研究所。
- 莊堯閔，2006，〈從複雜科學觀點探討組織轉型：以我國歷次政府改造為個案〉，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學研究所。
- 郭俊國，2000，〈組織策略因素和企業型政府再造〉，碩士論文，高雄義守大學管理科學研究所。
- 陳明照，2001，〈企業精神政府之機制與設計〉，碩士論文，政

治大學公共行政研究所。

陳金貴，1976，〈組織變革中員工抗拒改革的研究〉，碩士論文，政治大學公共行政研究所。

黃穎倉，2001，〈政府再造中法院公證業務民營化之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班。

潘欣榮，1997，〈獎勵民間興辦公共設施法制之研究〉，碩士論文，台灣大學法律學研究所。

鄧雅仁，1999，〈政府再造政策執行之分析:兼論中央與地方政府政策執行互動之關係〉，碩士論文，中山大學政治學研究所。

盧鑫宜，2009，〈國政府再造執行成效(1998~)〉，碩士論文，東華大學公共行政研究所。

四、網路資料

中華民國年鑑 92 年版，〈第十篇第一節第七項 台灣西部走廊高速鐵路建設〉，<http://www.gio.gov.tw/info/92roc/pdfs/10-02-01.pdf>。

交通部高速鐵路公路局，〈認識高鐵局〉，

<http://www.hsr.gov.tw/homepage.nsf/93intro?OpenFrameset>。

行政院研究發展考核委員會，2009，〈行政院組織新架構〉，

<http://www.rdec.gov.tw/mp100.htm>。

彭思遠，2009，〈健全台灣 BOT 案之可行方法〉，《國策評論》，<http://www.npf.org.tw/post/1/6603>。

鍾從定，2002，〈政府組織再造—組織生命週期與變革〉，《國政研究報告憲政》，<http://www.npf.org.tw/post/2/1072>。

五、報紙

- 方旭台，2003.3.24，〈高鐵工程引發藍綠立委激辯並交相質疑〉，《中央社》。
- 成章瑜，1997.2.4，〈高鐵第一階段資格評選，歐日兩系統都入圍〉，《經濟日報》，版4。
- 夏淑賢，1999.5.17，〈台灣高鐵公司建議政府跨部會協商事項〉，《經濟日報》版4。
- 曾隆明，2005.4.5，〈高鐵工程總經費來源及籌款動支情形一覽表〉，《聯合報》，版3。
- 楊永妙，1998.6.16，〈高速鐵路爭取民間投資案發展風波始末表〉，《中央日報》，版五。
- 綜合報導，1997.9.26，〈高鐵大事年表〉，《聯合報》，版三。
- 劉心陽，1997.9.26，〈臺灣民間投資案財務計畫摘要及報價〉，《中國時報》，版2。
- 蕭憶德，1997.9.26，〈中華、台灣報價，差逾1920餘億〉，《青年日報》，版3。
- 蘇與暉，2000.2.2，〈高鐵連帶，今簽三方授信合約〉，《自由時報》，版2。

貳、西文部分

(I) Books

- Austin, Ranney, 1982, *Governing: an Introduction to Political Science*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Caidem, G.E., 1991, *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin: Walter de Gruyter.

- Denhardt,K.G., 1988, *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organization*.Connecticut:Greenwood Press.
- Drucker,Peter F., 1954 ,*The Practice of Management*. New York: Happer & Row.
- Dunn,William N., 1994, *Public Policy Analysis:An Introduction*.2nd ed, NJ:Prentice-Hall,Inc.
- Easton ,D.,1953, *The Political System*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Lowenthal,J.,1991,*Reenginerring the Organization:A Step-to-Step Approach to Corporate Revitalization*. New York:Mentor Books.
- North,DouglasC.,1990,*Institutions,Institutional Change and Economic Performance*.New York:Cambridge University Press.
- Osborne,D. & Gaebler,T.,1992 , *Reinventing Govrenment : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*.New York: Penguin Books
- Huntington,Samuel P., 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Starling,Grover,1988,*Strategise for Policy Making*.Chicago:Dorsey Press.

(II) Periodicals

- Barry,B.,1964,“The public interest,”*Proceedings of the Aristotelian Society* ,Vol.38,pp. 1-18.
- Moon,Myung J.and Patricia Ingraham,1998,“Shaping administrative reform and governance:An examination of the political nexus triad in three Asian countries,”*Governance:An International Journal of Policy and Administration* ,Vol.11,pp.77-100.

Osborne,D.,1993,“Reinventing Government,” *Public Productivity and Management Review*, Vol.16 , pp.349-356.