

PG10103-0311

地方行政機關組織評鑑計畫之研究

受委託者：國立政治大學

研究主持人：施能傑

協同主持人：呂育誠

協同主持人：方凱弘

研究助理：張玄熹

內政部委託研究報告

中華民國 101 年 11 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

目次

表次.....	III
圖次.....	V
研究摘要.....	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究問題.....	4
第三節 研究方法.....	5
第二章 組織評鑑的基本概念	7
第一節 組織評鑑的相關理論與文獻	7
第二節 策略管理基礎的組織評鑑觀點	12
第三節 組織結構設計的基本原理	14
第三章 他國地方政府組織評鑑與台灣員額評鑑	19
第一節 英國地方政府的綜合式績效評鑑經驗	19
第二節 日本地方政府的行政評價制度經驗	26
第三節 美國地方政府的組織評鑑經驗	31
第四節 台灣中央政府員額評鑑的經驗	38
第四章 地方政府辦理組織評鑑的經驗與意願	43
第一節 各地方政府組織現況說明.....	44
第二節 各地方政府組織評鑑的狀況.....	50
第三節 各地方政府組織評鑑的可能意願	56
第四節 各地方政府組織設置的可能考量因素	61
第五章 地方政府組織評鑑機制的建議	71
第一節 地方政府組織評鑑程序機制的建議	71
第二節 地方政府組織設置原則的建議	83
第六章 結論	97

第一節 主要研究發現.....	97
第二節 立即可推動的建議.....	99
第三節 未來推動的建議.....	104
參考書目	107
附錄一 地方政府問卷調查表（縣市政府版）	109
附錄二 地方政府一級組織人力數（部分政府）	113
附錄三 期中審查意見與回應表	123
附錄四 期末審查意見與回應表	127

表次

表 1-1	台北縣政府府內單位與一級機關的設置沿革 (1951 ~ 2011)	3
表 2-1	國外組織診斷研究文獻的關切焦點	8
表 2-2	Immordino的政府部門組織評鑑構面與指標	10
表 3-1	CPA評分方式與評量結果對照表	21
表 3-2	核心服務績效指標計分方式	23
表 3-3	地方政府表現能力計分方式	24
表 3-4	德州地方政府管理評量之各面向其次主題	33
表 3-5	德州地方政府管理評量各面向中和組織有關之次主題	34
表 3-6	美國國家品質獎組織輪廓面向之評鑑項目	37
表 3-7	中央政府員額評鑑的面向與觀察重點	39
表 4-1	問卷回覆與訪談對象	43
表 4-2	2012 年各地方政府所屬一級單位與一級機關	46
表 4-3	2012 年和 2006 年各地方政府組織數量對照	51
表 4-4	辦理組織評鑑工作機制的意見	53
表 4-5	辦理組織評鑑工作的意願	61
表 4-6	地方政府組織設置的重要考量因素	63

表 4-7	地方政府最優先應設置和不需設置的一級組織	67
表 5-1	組織評鑑書面資料撰寫格式	79
表 5-2	蘇彩足 (2005) 所提的行政機關評鑑指標架構	84
表 5-3	政府組織設計的目標與重要原則	86
表 5-4	業務性質與組織型態設計	91
表 5-5	美國紐約市政府的組織架構	95

圖次

圖 2-1	組織績效的影響架構圖	11
圖 2-2	組織評鑑的面向與關係圖	13
圖 3-1	英國CPA的綜合式績效評鑑架構	20

_Toc341129111

研究摘要

根據地方制度法的授權，內政部 1999 年訂定地方行政機關組織準則，準則第 6～8 條對機關設立及裁撤也訂有原則性規範，第 27 條並要求地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，作為機關組織之設立、調整或裁撤及員額調整之依據。實務上地方政府並未進行之，其原因可能諸多，包括必須依賴能力培養型的政策工具為輔助。因此，內政部乃委託進行本研究，希望提供以下四個研究問題的相關建議：(1) 引介地方行政機關組織評鑑之相關理論基礎。(2) 蒐集三個國家以上辦理地方行政機關組織評鑑之案例經驗。(3) 瞭解各級地方政府是否辦理行政機關組織評鑑？以及辦理該組織評鑑之意向及作法。(4) 建構地方行政機關組織評鑑機制。

為期能回答四項研究問題，本研究主要依賴研究方法有：(1) 文獻研究方法，依賴組織設計理論的文獻，以及透過網路搜尋美國、英國和日本地方政府的制度作法，提供前兩項研究問題所需的相關資料。(2) 訪談法，訪談 10 個地方政府實際參與組織評鑑的人事部門主管，包括所有直轄市政府和桃園縣政府、彰化縣（人口數最多）、嘉義縣（財政狀況相當不佳的農業縣）、台東縣（相當偏遠）和宜蘭縣，深度訪談縣市和對象皆相當具有地方政府的代表性。(3) 問卷調查法，根據訪談自行設計問卷發送給各地方政府人事部門和研考或計畫部門首長，共計回收 84%，每個政府都有回覆，具有相當代表性。

本研究的主要研究發現如下：

1. 組織診斷理論通常強調，組織必須定期進行診斷，目的是組織的健康檢查，診斷的範圍通常包括許多重要面向。這個觀點也經常是企業組織採行的實務作法，透過診斷結果，進行必要的改善措施，包括組織結構調整。

2. 本研究瀏覽英國、日本和美國地方政府的某些實務發現，政府部門其實並不常辦理學理上和企業界採用的組織診斷工作，多數是就特定業務所進行的品質評鑑或業務績效衡量。因此，實務上，政府組織設置與調整並不常根據全面性或系統性組織診斷的程序。
3. 自 2007 年地方制度法修正後，各地方政府，包括直轄市政府和縣市政府，都曾辦理一次以上的組織自治條例和組織規程修正。不過，幾乎沒有任何案例是曾有參照系統性組織評鑑所獲得資訊而為，多數至多是地方政府內部有某種程度的行政會議程序後就決定。
4. 地方政府一級組織設置基本是歷史制度的發展，換言之，基本維持性的組織早在數十年前即設置，此後也幾乎從未更動過。但是，會存在著少數領域組織是屬於變動性，這類型一級組織主要是由地方行政首長所決定，反應其施政策略重點或競選主軸亮點等。然而，整體而言，行政首長才是地方政府所有一級或甚至二級組織設置的發動者和決定者，不是議會，也不是政府內部文官，更不是地方的社會民眾。
5. 大多數地方政府的一級組織數量，不論是直轄市政府或縣市政府，並未用滿地方制度法允許設置的數量上限；有不少地方政府甚至尚有一定比例未用滿。少數縣市政府和直轄市政府近幾年的總數量是呈現更精簡的方向。
6. 前一點反應的事實是，地方政府行政首長未必都是傾向大量擴張一級組織數量的設置。多數受訪者指出，行政首長更關心的是業務績效，而不是組織設置或組織結構等，同時，行政首長也相當程度瞭解到一級組織或其他組織數量增加，會增加經營經費成本，同時也有更多協調工作需處理。
7. 多數受訪者認為，如有組織評鑑機制的參考手冊或資訊當然是好事情，但即使如此，受訪者也認為地方政府辦理定期性組織評鑑的意願是不高的，主要理由包括不確定評鑑結果是否會被執行。至於針對特定組織進

行的組織檢視（未必是評鑑）的狀況是會有的。整個重點仍在於地方行政首長並不認為組織評鑑是重要的內部管理事項。

8. 地方政府受訪者認為組織評鑑工作必須主要依賴內部成員為主，不認為外部成員適合變成主體，因為其未必能在短時間內掌握地方政府如何運作的現況與問題所在。評鑑小組成員組成中，外部成員應該只是少數，提供適當的技術或觀點上的協助。
9. 根據問卷提供的九個選項中，多數受訪者明顯認為一級組織設置的最重要考量因素有三項：「組織核心業務對市長施政成果的關鍵性」、「組織核心業務的專業性」和「市長看法」，第一項和第三項本質上是相同的，就是縣市長的意向。有另外兩項也被認為具相對重要：「組織核心業務的工作量」和「中央政府是否有對應的部會」。
10. 問卷調查顯示，就直轄市政府而言，共有七個業務領域部門是較多比例受訪者都共同認為應優先設置的一級業務性組織，包括：建設（經濟發展）和工務、交通、民政、財政、警察和教育。相對地，有七成受訪者共同指出原住民事務、兵役和海洋等的需要性最低，接著是客家事務、地方稅務、新聞行銷、捷運工程和體育等四個領域。
11. 就縣市政府而言，教育、民政、工務和衛生等四個部門是七成以上受訪者共同認為應優先設置的一級業務性組織，接著環境保護、財政、警察、消防等，第三群是農業和建設部門。相對地，有七成以上受訪者共同指出客家事務和原住民事務等的需要性最低，接著是新聞行銷，另外城鄉發展、勞工和地方稅務等領域也有近半數比例受訪者共同認為是低優先需要的部門。
12. 中央政府部會有時採用行政指導或制訂相關行政作用法，並以補助款或考核為誘因工具，期待地方政府就處理特定業務設置專責組織機制。地方政府受訪者多數認為是相當不恰當的作法，主要理由除了是影響地方政府整體性規劃外，經常因為並未能隨著處理所需要的人力和人事制度問題。

本研究綜合主要研究發現等，提出下列幾項立即可辦理的建議，包括：

1. 辦理組織評鑑工作的方法技術研習營，邀請各地方政府參加，分享討論本研究報告所提的評鑑程序機制面建議作法（主辦機關：內政部）
2. 提供各地方政府如何辦理組織評鑑的資訊蒐集與撰寫架構，以及一級組織設置的六個參考原則，包括回應施政策略與總量管制原則、組織規模化原則、機關外部業務化原則、業務執行主體性原則、垂直分化兩層次原則、民選首長辦公室領導原則（主辦機關：內政部）
3. 辦理「特定組織領域」如何評鑑與調整的經驗分享與研討會，邀請各地方政府參加，分享已有成功案例或構想（主辦機關：內政部）
4. 根據準則第 31 條啟動再次討論地方行政機關組織準則應否修正的研討會（主辦機關：內政部）
5. 中央政府各部會不應在作用法中有要求地方政府設置組織的提議，或者以補助款等行政指導方式要求地方政府設置特定組織（主辦單位：行政院研究發展考核委員會、行政院人事行政總處）
6. 研議由外部專家辦理台北市政府和高雄市政府整體性組織設計工作坊的可行性（主辦單位：內政部）

最後，本研究提出三項未來可辦理的建議事項：

1. 地方政府組織數量精簡方向，需要人事制度的職務列等充分配套（主辦機關：銓敘部、內政部、行政院人事行政總處）
2. 地方行政機關準則應再修訂總量上限，引導地方政府更正視組織評鑑工作（主辦機關：內政部）
3. 鼓勵地方政府辦理以組織健康檢查為目的之組織評鑑，重視政府施政策略、組織績效和人力配置間的自我檢視（主辦機關：內政部）

關鍵詞： 組織評鑑 地方政府

第一章 緒論

本章主要敘述本委託研究的需求背景，以及具體的研究問題。最後說明本研究採用的主要研究方法。

第一節 研究背景

組織理論的核心觀點認為，「組織」乃是生產服務或產品的場域，透過實體組織將各項生產要素有效轉化為使用的服務、勞務或產品，各項管理措施則是有效轉化的工具。即使資訊科技成為企業經營的新工具，讓所謂虛擬組織成為實際可能的型態，但迄今仍無法替代實體組織的價值。政府部門運作過程更依舊使用實體組織，論者將政府組織當作是研究政府的「最根本樑柱 (building blocks)」(Peters, 1988: 61)。

企業組織一般是基於市場競爭力或組織獲利績效等原因而生存，企業組織存續也一直是研究文獻的興趣之一，相關理論有如環境生態理論、資源依賴理論或者生命週期觀點等等。相對地，政府組織的設置和存在理由，卻反而通常是基於所謂公共利益或政治過程的考量，正因為如此，研究政府組織設置與存續的文獻一向非常少見。就美國文獻中，Herbert Kaufman (1976) 所提出的第一本著名經驗研究，甚至得到政府組織會「永存不朽 (immortal)」的研究結論，他發現就其所觀察 50 年研究期間的美國聯邦政府，僅有 72 個機關 (15%) 確實完全消失，所以政府組織一旦設置，除非立法時即採用日落立法等強制性檢討機制，否則無論其產出效果為何，總是不會完全消失的。稍後 Guy Peters (1988:89) 重新再分析後基本上獲得一致性的結論，政府組織完全裁撤終結的比例約是 14%，但約有半數比例的政府組織確實發生所謂「轉型 (succession)」的改變，即包括合併、分割、部分業務終結...等樣態。

研究政府組織運作的文獻也指出，一旦政府設置後，通常也會朝向規模擴大

化的發展方向，學理上提出的現象如預算極大化(Downs, 1967; Niskanen, 1971)、帝國建立 (Rose, 1985) 等等。政府組織的規模和層級，一方面代表著該組織的職責加重，但也同時象徵著權力和影響力的擴張，組織領導者以此為其領導力的成果之一。

對照臺灣政府組織的發展史，也與上述理論和美國經驗觀察相去不遠。施能傑 (2012) 的研究報告資料顯示，中央政府機關組織一旦設置，幾乎沒有實際終結過，變化者也是以轉型方式為之，因此總數量持續增加。地方政府雖然機關型態的組織不是主流，多數是機關內部單位，但府外機關設置後也從未終結，縣市政府內部單位也只有不斷增設，另外就是名稱更改或部份業務合併成新單位。地方制度法實施和幾次修正後，中央政府對地方政府組織設置的中央核准控制權大幅放鬆後，縣市政府組織就迅速朝幾個方向發展：一是府外機關型態組織的增加，一是縣市政府內部一級單位增設數量增加，三是每個縣市政府的組織設計模式相互仿效，即使名稱或有差異但模式上一樣有很高的雷同性。直轄市政府的趨勢也相同，差別只是以機關型態的組織出現。

以台北縣為例，表 1-1 顯示 1950 年起台北縣政府內部單位和府外機關的變化。上述現象在 2010 年台北縣改制新北市後，又面臨新一波組織擴編的壓力，然而在幅員固定、人口並未急速增加的情境下，是否有必要完全從擴充角度思考？是否完全沒有減併的可能性？應是值得探討的重要課題。事實上，五都改制後的直轄市與縣市，均面臨相同的問題，故在政府總體資源有限的基本條件下，藉由評鑑機制作為組織合理化的設計依據，將更有其必要性。

表 1-1 台北縣政府府內單位與一級機關的設置沿革 (1951~2011)

	府內單位	府外機關
1951	秘書室、民政科、建設科、財政科、教育科、地政科、軍事科、主計室、人事室、合作室、山地室、公產室	警察局、稅捐稽徵處、衛生院
1955	秘書室、民政局、建設局、財政科、教育科、地政科、兵役科、主計室、人事室、合作室、山地室、業務檢查室	警察局、稅捐稽徵處、衛生院、文獻委員會
1961	秘書室、民政局、建設局、財政科、教育科、地政科、兵役科、主計室、人事室、合作室、業務檢查室、安全室 (1959)	警察局、稅捐稽徵處、衛生局 (1961)、文獻委員會
1969	秘書室、民政局、建設局、財政科、教育局、地政科、兵役科、主計室、人事室、合作室、安全室、研考室 (1970)	警察局、稅捐稽徵處、衛生局、文獻委員會
1972	秘書室、民政局、建設局、財政科、教育局、地政科、兵役科、主計室、人事室、合作室	警察局、稅捐稽徵處、衛生局、文獻委員會
1973	行政室、民政局、建設局、財政局、教育局、社會科、地政科、兵役科、農林科、主計室、人事室	警察局、稅捐稽徵處、衛生局
1980	行政室、民政局、國民住宅局、建設局、財政局、教育局、社會科、地政科、兵役科、農林科、主計室、人事室	警察局、稅捐稽徵處、衛生局
1982	民政局、國民住宅局、建設局、財政局、工務局、教育局、社會局、農業局、地政科、兵役科、地政科、兵役科、計劃室、主計室、人事室	警察局、稅捐稽徵處、衛生局
1988	民政局、國民住宅局、建設局、財政局、工務局、教育局、社會局、農業局、兵役局、地政局、秘書室、新聞室、法制室、計劃室、主計室、人事室	警察局、稅捐稽徵處、衛生局
此後 增設	住宅及城鄉發展局(1999, 國宅局轉) 原住民行政局 (2000) 水利及下水道局 (2001) 研究發展考核室 (1990, 計劃室更名)	環境保護局 (1999)、消防局 (2000)、文化局 (2001)

資料來源：根據歷年台北縣政府統計年報彙整。

第二節 研究問題

內政部是地方政府實施地方自治的中央主管機關，儘管地方制度法的精神是讓各級地方政府就組織設立及管理具有自治權（如第 18 條第 1 項），但為其維持單一體制國家的一定規範，第 62 條各項明訂各級地方政府之（行政機關）組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各級地方政府再依準則擬訂組織自治條例，經同級議會同意後，報行政院備查；各級政府所屬機關及學校之組織規程，則由該級政府定之。最後，各級政府的組織準則、規程或組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規，均應函送考試院備查。

根據地方制度法的授權，內政部 1999 年訂定地方行政機關組織準則，準則第 6～8 條對機關設立及裁撤也訂有原則性規範，第三章則規範編制與員額的原則與上限。同時，第 27 條並要求地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，作為機關組織之設立、調整或裁撤及員額調整之依據。

第 6 條 地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理。

第 7 條 地方行政機關之設立，具有下列各款情形之一者，不得為之：

- 一、業務與現有機關職掌重疊者。
- 二、業務可由現有機關調整辦理者。
- 三、業務性質由民間辦理較為適宜者。

第 8 條 地方行政機關具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

- 一、階段性任務已完成或政策已改變者。
- 二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。
- 三、管轄區域調整或裁併者。
- 四、職掌以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。
- 五、經專案評估績效不佳應予裁併者。
- 六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

即使準則要求地方政府應進行組織及員額評鑑，但實務上地方政府並未進行之。其原因可能諸多，包括意願問題或者是實施的專業技術能力等等，換言之，

地方行政機關準則的落實必須依賴能力培養型的政策工具為輔助，這也是內政部委託進行本研究的主旨。具體而言，根據委託機關的期待，本研究計畫的成果要提供以下各項研究問題的研究建議：

1. 引介地方行政機關組織評鑑之相關理論基礎。
2. 蒐集三個國家以上辦理地方行政機關組織評鑑之案例經驗，並歸納分析各國地方行政機關組織評鑑之作法，以作為我國後續制度設計之參考。
3. 瞭解各級地方政府是否辦理行政機關組織評鑑？以及辦理該組織評鑑之意向及作法。
4. 建構地方行政機關組織評鑑機制（含地方行政機關組織評鑑計畫初稿），該評鑑機制應涵蓋地方行政機關組織準則第 6 條及第 8 條規定之相關議題。

第三節 研究方法

為期能就前節所提四個研究問題進行分析，本研究主要依賴幾項研究方法。

第一，文獻研究方法。依賴組織設計理論的文獻，以及透過網路搜尋相關國家的制度作法。此一方法主要用以提供前兩項研究問題所需的相關資料。一方面提供組織評鑑的相關理論基礎，同時支撐本研究所提出組織評鑑計畫構想的文獻參考。另一方面，透過國外官網和外語文獻，蒐集部分國家辦理地方政府組織評鑑相關經驗的靜態資料。

第二，訪談法。主要是與地方政府實際參與組織或員額評鑑的部門主管們，個別性訪談，瞭解其對於地方政府辦理的經驗分享與意願評估等等。這些訪談資訊，有助於提供本研究後兩項研究問題的相關資訊。訪談對象主要是直轄市政府和部分縣市政府。

第三，問卷調查法。發送給各級地方自治團體各 2 份問卷，目的是瞭解其對實施組織及員額評鑑意願或作法等見解。

第二章 組織評鑑的基本概念

本章提供本研究第一項研究問題的相關資訊。除了介紹理論性文獻對組織評鑑的定義與觀點外，進而歸納提出策略管理基礎的組織評鑑觀點供本研究後續討論的指引，最後再特別介紹組織評鑑中組織結構面向的基本設計觀點。

第一節 組織評鑑的相關理論與文獻

國內實務界和法律上所使用的組織評鑑一詞，一般是指涉組織設立及存廢等的評鑑。就學術研究的用語和研究焦點而言，比較少採取如此狹義的定義，相當接近的概念稱之為組織診斷 (organizational diagnosis)，其基本概念約略意指，運用系統性方法蒐集有用和事實的資訊，瞭解組織現有狀況，並參照某些預期圖像，判斷組織在哪些面向上是否存有落差，以及造成落差的可能原因。

組織診斷是組織發展的一種技術，兩個概念緊密相關。因此，組織診斷當然包括如何實施的程序機制，這部分的爭論並不大，也有許多可參考的原則。實際爭論是評鑑的實質面，亦即究竟組織現象中的哪些該是範圍或重點，應該納入診斷？

以中文專業書籍為例，司徒達賢 (1981) 撰寫的「組織診斷與組織發展」是最早的研究成果之一，該書將診斷實質面區分為「組織結構面」(再分為結構與策略配合、分工、部門關係、權責劃分、分權程度)和「組織程序面」(再分為工作程序、協調、授權與參與、激勵與獎勵)。

最近 Julie A. Noolan (2004) 和 Leadersphere 管理顧問公司 (2008) 分別整理幾十年來的許多診斷模式，非常值得參考，整理如表 2-1。該表可知，組織診斷研究的歷史非常久遠，各家都有其見解，主要診斷變數都未必相同，但也確實存在著某些常被關心的變數。

表 2-1 國外組織診斷研究文獻的關切焦點

作者	名稱	主要診斷變數
K. Lewin (1951)	Force Field Analysis	Driving forces, restraining forces
H. J. Leavitt (1965)	Leavitt Model	Task, structure, technological, human
R. Likert (1967)	System Analysis	Motivation, communication, interaction, decision-making, goal setting, control, performance
Katz & Kahn (1968)	Open Systems Theory	Environment, input, transformation, output
R. Beckhard (1972)	GPRI Model	Goals, roles, procedures, interactions
J. R. Galbraith (1977)	STAR Model	Structure, task, information & decision processes, people, reward system
M. B Weisbord (1978)	Six-Box Model	Purposes, structure, relationships, leadership, rewards, helpful mechanisms
J. P. Kotter (1978)	Organizational Dynamics Model	People, structure, culture, key organizational processes, technology, strategies, external environment
D. A. Nadler & M. L. Tushman (1977)	Congruence Model for Organization Analysis	Environment, resources, history, strategy Task, individual, formal organization arrangement, informal organization Individual, group, system
McKinsey Consulting (1981)	7S Framework	Style, staff, systems, strategy, structure, skills, shared values
N. M. Tichy(1983)	Technical Political Cultural Framework	Environment, resources, history Mission/strategy, tasks, prescribed networks, people, organizational processes, emergent networks Performance, impact on people
L. Nelson & F. L. Burns (1984)	High-Performance Programming	Time frame, focus, planning, change mode, management, structure, perspective, motivation, development, communication, leadership
R. Kilmann (1984)	Five Track Model	Culture, management skills, team dynamics, strategy & structure, reward system

M. I. Harrison (1987)	Diagnosing Individual and Group Behavior	Resources, human resources Organization, group, individual Performance, quality of work
A. M. Freedman (1987)	Socio-Technical Systems	Goals, production, financials, people, structure, technology, culture & climate, leadership, input-output transactions
D. P. Hanna (1988)	Organizational Performance Model	Business strategy, culture Structure, rewards, decision making, tasks, people, information
W. W. Burke & G. H. Litwin (1992)	Model of Organizational Performance & Change	Mission/strategy, leadership, culture, structure, systems, management, work group climate, skills/job match, needs/value, motivation, performance
R. Beckhard & W. Pritchard (1992)	Change Model	Mission, corporate identity, key relationships, ways of working, culture
S. V. Falletta (2008)	Organizational Intelligence Model	Leadership, culture, strategy Structure & adaptability, information & technology, direct manager, measures & rewards, growth & development, employee engagement Performance

資料來源：根據 Noolan (2004) & Leadersphere (2008) 所提文獻整理。

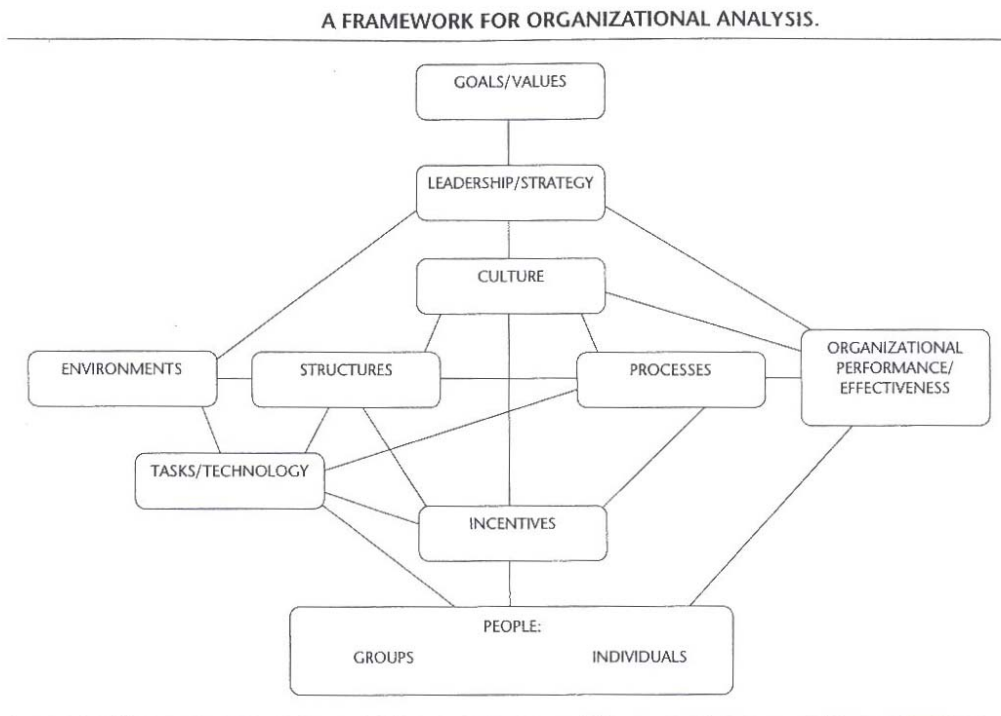
長久以來，組織診斷或組織評鑑的研究幾乎都是以企業組織為對象，專門為政府部門如何進行組織評鑑的文獻並不多見，Kathleen M. Immordino (2010) 甫出版的專書是少見的代表作，該書提出「政府組織評鑑與改善模式 (PSAI)」，其建議的觀察範圍如表 2-2。

表 2-2 Immordino 的政府部門組織評鑑構面與指標

構面	次構面	指標
結構	組織目標 結構 人力特性圖像	
參與者 Human Factor	領導力	領導力的結構與作風 倫理性的領導力
	服務對象	主要服務對象 服務對象的需求、期待和滿意度 服務對象關係的建立
	內部人力	人力規劃 績效評估 學習與專業發展 成員氣氛
運作 Operational Factor	策略規劃	策略計畫的擬定 策略計畫的執行
	績效衡量與分析	計分版 dashboards 績效資訊 績效衡量 績效標竿
	計畫與執行過程	核心計畫、服務與運作過程 行政支援過程
	成果	績效衡量與成果

資料來源：整理自 Immordino (2010) 第四章。

總之，上述的組織診斷模式或架構主要都是採用所謂開放系統的環境觀點 (Katz & Kahn, 1978; Aldrich, 1979)，強調組織診斷是協助組織找出影響其運作績效的某些重要因素，這些因素大致上也都是組織理論教科書或專論所重視的課題，例如，Hal G. Rainey (2003) 研究政府組織應該如何有效管理的專書中，提示一個清晰但具整合性的變數架構如圖 2-1，這也可以作為組織評鑑的參考。



Rainey (2003:19)

圖 2-1 組織績效的影響架構圖

第二節 策略管理基礎的組織評鑑觀點

前節關於組織評鑑的一般性文獻顯示，組織評鑑的焦點可以包括組織運作的各項重要次級系統，而且也要重視各項次級系統間的搭配性。其中，組織的策略目標方向等更是居於引導地位，因此，組織評鑑過程本質上也是一種組織策略管理的過程。

政府部門強調施政管理或政策管理為主軸，透過施政重點與民眾需求連結，並且引導民眾有感受的政策和服務績效。就組織管理研究而言，這樣的觀念簡單地說就是企業組織強調的策略管理 (strategic management)。策略管理理論認為，組織的各項內部管理和外部環境管理，都必須是有意識性的目的導向過程，以實踐組織為求生存與成長所設定且定期調整的目標。整個策略管理過程包括策略規劃、執行與評估的動態階段 (Mintzberg, 1994; Smith, 2000; 司徒達賢, 2001; 湯明哲, 2003)。美國聯邦政府克林頓總統時期政府改造的兩位主要參與者，也特別強調政府改造必須藉由 5C 途徑改變政府體質的 DNA，其中，首要途徑就是設定核心策略 -- 澄清目的、澄清角色與澄清方向等，這也就是策略管理 (Osborne & Plastrik, 1997)。

策略的形成與建構是指導整個過程的核心，策略是指「企業的形貌，以及在不同時點間，這些形貌改變的軌跡。簡言之，形貌包括了經營範圍與競爭優勢等重要而足以描述經營特色與組織定位的項目」(司徒達賢, 2001: 13)。策略一旦形成後，組織會集中主要的可用資源在既定方向上，並期望藉由策略的引導，獲得競爭優勢，因此，如何有效進行策略規劃經常受到更多的重視，John M. Bryson (1995) 建議政府組織要依序採行十個步驟，從啟動和同意進行策略規劃，確認組織的使命，評估組織所處內、外環境以確認優勢、弱點、機會和威脅 (SWOT)，一直到建立有效的執程序，以及各種策略和策略規劃過程的再評估等等。

策略管理對於組織有效運作的重要性，平衡計分卡 (Balanced Scorecard) 理論提供了更清晰的論述和技術指引 (Kaplan & Norton, 1996, 2001 & 2004)，並強調要建立一個策略聚焦組織 (strategy-focused organization)。這套理論對組織評鑑或組織診斷的重大啓示就是，政府整體和機關組織運作若缺乏聚焦的策略，勢將難獲致績效。扼要地說，策略聚焦的平衡計分卡理論建議的作法是：

1. 先將組織使命、願景轉化成策略，再將策略轉化成內部單位和成員具體行動的思考架構。
2. 策略就是如何從目前位置移動到未來所期待但不確定位置，以及如何促使其發生的行動路徑
3. 策略內容形成過程釐清主要利害關係者及其關切與期待
4. 策略目標依賴具有因果關連性的四個構面所實踐，包括財務、顧客、內部流程和學習與成長（稍後改稱組織基礎工程）。
5. 每個構面都需找出核心的重點，發展績效衡量指標和期待水準，並規劃行動措施，投入應有的資源

本研究參酌上述策略管理理論和平衡計分卡理論等為基礎，提出組織評鑑的完整性構想，如圖 2-2。該圖主要顯示，組織績效主要是由七項構面有層次性地構成，由上而下依序是：組織策略、組織結構、計畫服務、財務經費、人力資源和資訊科技。對照平衡計分卡的構面，顧客構面約略包括績效和策略，內部流程構面約略指組織結構和計畫服務，組織基礎工程構面約略指人力資源和資訊科技。這七項重點大致上也是前述組織診斷各模式與美國政府組織運作評量所使用的重要變數。

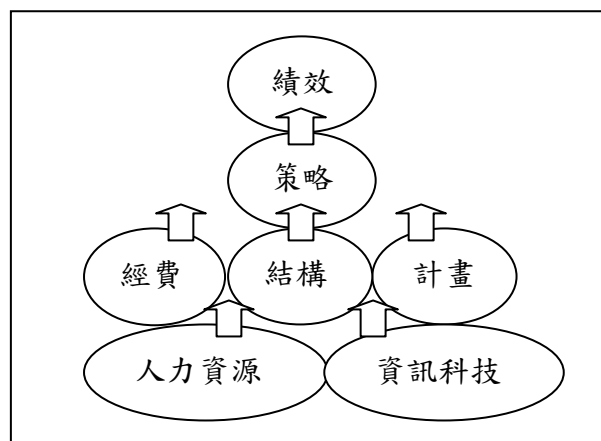


圖 2-2 組織評鑑的面向與關係圖

進一步闡述該圖如下：

1. 策略面向：主要關注該政府提出的最核心施政主軸是否清晰、聚焦且數量有限？各一級部門是否提出搭配性的主體部門策略目標？
2. 績效面向：主要關注各項策略目標是否有具體反映民眾需求或問題解決

的績效目標？

3. 結構面向：主要關切各級政府所轄一級部門（內部單位與機關）是否對應核心的施政策略？是否符合控制幅度原則？是否過於細部的功能專業化？是否需有相當的互動協調合作？不同層級組織結構間的運作是否過度集權化？（此部分是國內最重視的評鑑面向，可以根據學理上組織結構的三個次面向：正式化、集權化和複雜化 (Rainey, 2003: 188；另如彭文賢，1996)，再深入評鑑重心發展）。
4. 計畫面向：主要關注各部門提出的主要計畫服務和該級政府策略主軸間的契合度？計畫執行模式是否妥善地運用民間、非營利、社區等機制？主要計畫是否定有具體的結果或產出面績效指標？
5. 經費面向：主要關注該級政府經費配置和策略主軸間的契合度，各部門經費配置和主體計畫間的契合度，以及計畫績效與經費配置間機制。
6. 人力資源面向：主要關注人力具備知能和業務間的契合度，人力服務熱誠和信念，人事成本佔組織總經費比例，人力人口特性與趨勢，以及人力性質多元化組合程度。
7. 資訊科技面向：主要關注該級政府運用電子化政府的程度（包括對外和內部行政），以及流程簡化和單一窗口程度。

上述架構的廣度是超過委託計畫所期待的評鑑內容。目前地方行政機關組織準則第 6 和第 8 條內涵基本上更重視的是「組織結構」面向，即某個特定機關組織應否設立或存續等。第 8 條中提出五項應予調整或裁撤的判斷準則，這些判斷標準仍須有進一步的操作方式，例如，何謂階段性任務已完成或政策已改變者、業務或功能明顯萎縮或重疊者、經專案評估績效不佳應予裁併者...等等。施能傑 (2008) 稍早「政府業務終結的分析架構」一篇文章中，根據政府業務屬性類別和推動源由，就公權力性質外部業務、輔導性或公共服務性外部業務和內部行政管理或支援業務等三大類，分別提出終結政府業務的分析架構和評估判準，該文提供繼續討論的基礎。

第三節 組織結構設計的基本原理

前一節策略管理基礎的組織診斷架構顯示，組織結構設計是重要的診斷課

題，因為透過組織結構的安排，可以讓資源得以有秩序地運作，產出必要的服務與管制作為。「結構 -- 功能」觀點是政府部門實務上經常採用的主張，例如，當面對嚴重家庭暴力問題時，社會上就會期待要設立一個專責的家庭暴力防制組織，政府也呼應這樣的想法，認為組織結構是處理公共問題的必要良方。

組織結構指組織如何就其工作過程、內部人力與單位分工和依循的互動行為等所為的制度化安排。精確地說，結構包括三個主要特性：集權化、正式化和複雜化，Stephen P. Robbins (1990) 更細膩地說明此三個特性的意義：

1. 集權化：組織內權力與權威集中於高層的程度，由此可看出組織的決策流程是傾向分權或集權。
2. 正式化：組織推動業務與工作流程時，依賴正式化法規和標準作業程序的程度，由此可瞭解非正式行為模式、工作裁量權行使的普及性。
3. 複雜化：組織內部之級單位和專業技術的分化程度。

國內的討論是特別著重於複雜化特性。結構複雜化的基本概念有兩個，一方面強調組織規模日趨複雜後，勢必面臨的問題是如何分工進行管理，稱為結構分化 (differentiation)；一方面又重視分工後必須有機制進行統合一一致性的腳步，稱為結構整合 (integration)。

壹、組織結構的分化

結構分化是指組織結構系統分割為若干分支系統的一種狀態。通常，組織分化有平行分化與垂直分化，前者建立了組織的各部門，可稱為「分部化」或「部門化」(departmentalization)；後者可稱為「層級節制」或「層級化」(hierarchy)，二者合起來，即成為組織的正式結構，也是造成複雜化的主因。

一、組織結構的平行分化

水平分化造成組織內部中設置許多平行層次的單位部門，這種分部化的最簡單涵義就是分工。組織如何設計內部單位的方法，常被討論到有下列四種：

1. 功能：即是將相同或相似的活動，歸類形成一個組織單位。換言之，乃係將同一性質的工作置於同一部門之下，由該部門全權負責該項功能之

執行。內政部設置民政、戶政、地政、社會司、人事、會計處等等，就是機關組織中按此功能劃分部門。

2. 程序或設備：指工作程序或設備之不同為基礎或對象而設置部門或單位。此種分部方式，主要是基於經濟及技術方面的考慮，因此在企業組織的製造業中更可多見。
3. 服務對象或物：指根據所服務的人群或管轄和處理的事務和物材為基礎來設置的部門或單位。此種分部化方式在公、私組織皆可常見，在政府方面，例如有：行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院青年輔導委員會等；在私人企業中更是普遍，以處理的物料為基礎者如百貨公司的各物品分部（電器部、童裝部、男裝部、玩具部等）。
4. 地區：即機關或組織按地區或處所為基礎而設置的單位，如：經濟部水利署根據縣市轄區在全國等多個河川局；又如：百貨公司在各地設立的分公司等。

基本上，一旦組織所需處理的工作性質擴大，組織結構就有水平分化的需求，透過分化設置不同部門，將繁雜的工作分別類歸到各個部門，使各部門皆有明確的職掌及權責關係，能職有專司，克奏其功。其中，根據功能進行水平分化更是最常被引用的首要原則，因為「工作專業化」下，增進該部門中的所有成員，包括主管們，皆具備專業功能所需的知識技能和相關經驗，可以更有效地執行工作，並可工作績效。

二、組織結構的垂直分化

垂直分化是依據組織的垂直面向進行分化。一般言之，在一些較大規模的組織中，垂直分化可以分成四個主要的活動組群或階層，即：

1. 高層管理職位：負責總目標的制定及有關資源分配及有關資源分配政策的釐定。
2. 中層管理職位：與分目標的制定及完成上級政策、協調下級活動計劃有關者。
3. 低層管理職位：完成高中層的決定及協調指導組織基層員工有關者。
4. 基層員工職位：與執行特定工作活動有關者。

在正式組織中，垂直分化造成層級節制體系，此一層級節制體系乃設立了基本的溝通及權力結構，即所謂之指揮命令系統。在層級節制體系中，垂直範圍內的職位，通常就決定了在位者的權力、影響力、聲望、地位、及待遇。

層級節制體系的作用之一是使管理者的控制幅度 (span of control)，即指一個主管「直接」所指揮監督的部屬數目。任何層次的主管，其控制幅度如果超過合宜的限度，不但不能充分管理部屬，部屬也會感到不滿，於是在工作的推行上，會招致許多障礙。

問題是，一個主管所直屬的部屬，到底以多少人為宜？控制幅度過小時，組織的垂直分化階層數容易增加，造成高塔式的結構，造成溝通線拉長滋生的時效和資訊流失扭曲等問題。控制幅度過於寬廣時，比較會出現扁平式的組織架構，主管和部屬的互動頻率通常就會降低，指揮監督程度較易鬆散。教科書上的意見紛歧，三人至十多人不等皆有提出，亦有更細部提出決定最適度控制幅度的參考要素如下：

1. 凡在監督工作上所費的時間趨多，則控制幅度越小，反之則越大。
2. 凡屬較為複雜與重要性者，其控制幅度相對的減少，反之則擴大。
3. 對於所監督的工作一再反覆其經驗，養成習慣後，幅度即放大；則開始監督時，管理當然要困難些。
4. 部屬若受過良好訓練，且具有良好的判斷力及創造力，並有責任感的話，監督工作較為輕鬆，幅度可加大。
5. 如果權責劃分清楚明確，那些微細的瑣事即不須監督者勞心勞力了，部屬可多些。
6. 若幕僚很得力，控制的界限自然可以擴大。

貳、組織結構的整合

當組織結構複雜化程度很高時，水平或垂直分化後必然設置諸多部門，各部門都有其重要職掌，也容易發展出其工作習性和文化，當然也就容易產生本位主義，因此如何促使同一水平層級跨部門組織之間，以及不同層級組織之間的合作，變成是獲致組織績效的重要課題。這就是所謂的組織結構整合，期使各部門能有效共同完成組織交付的任務工作。

常被提出的整合機制或方法有如：

1. 高階聯絡人 (liaison role)：擔任兩個部門間問題解決的協調溝通者。
2. 任務編組 (task forces)：由各部門派員組成的臨時性小組、委員會，溝通協調事宜。
3. 專案組織：設置專責的專案組織，並由專責整合管理者負責，完成特定任務。
4. 團隊組織：永久性的專案組織型態，不採功能部門方式，負責特定任務，成員的專業則是跨領域。

其中，專案組織 (project) 更是重要的機制。專案組織，又稱為「矩陣組織」或「欄柵組織」(matrix organization)，乃肇始於美國航空及太空工業之產品研發策略所形成的彈性組織結構，是兼顧功能分化及產品分化的優點而結合的設計。這種整合型機制通常是指同一組織內部的若干部門間所形成的專案團隊，用以達成某種特定性的工作，亦即為解決某項特殊問題所採取的團隊或工作小組之途徑。矩陣組織的人員是自各功能部門（含業務或幕僚）借調而來，共同完成某項特殊工作或任務，當任務完成後，工作人員歸還原來部門。換言之，組織不必為處理任何事務就一定需要設立常設性部門，而是採用彈性化、時間性與任務導向的專案組織結構。

第三章 他國地方政府組織評鑑與台灣政府員額評鑑

雖然比較有規模的企業將組織診斷當作是定期的組織健康檢查工作，不過，政府部門是很少制度化實施此類作法，特別是以「整個政府層次」為單位的評鑑診斷。偶而出現的是以個別機關組織為單位的診斷，比較常有的實務是就特定業務或服務品質狀況為單元的診斷，包括許多種品質獎等。本章提供本研究第二項研究問題的基礎資訊，主要介紹英國、日本和美國地方政府的某些組織評鑑經驗，最後也介紹台灣中央政府實施員額評鑑的制度。

第一節 英國地方政府的綜合式績效評鑑經驗

根據英國 2000 年地方政府法 (Local Government Act, 2000) 規定，地方政府及各機關均應定期評量本身績效。英國地方政府各項評估，主要是由「審計委員會 (Audit Commission)」負責，本委員會成立於 1983 年，採「行政法人 (public corporation)」組織架構，依據相關法律授權與內閣部會監督，辦理有關監察評估事宜。

2002 年至 2009 年間，審計委員會執行的組織評鑑方式稱為「綜合式績效評鑑 (Comprehensive Performance Assessment, 簡稱CPA)」¹。本評鑑目標主要有下列五項：

- 第一，協助地方政府界定改善其公共服務所需要採取的行動。
- 第二，對地方政府及其所提供服務的監察與檢討工作，與績效觀念密切結合。
- 第三，整合各界對地方政府運作的監察、檢討，以及相關管制作業。
- 第四，在尊重地方政府自主性與彈性運作基礎上，達成更佳績效表現。
- 第五，促使地方政府建立本身的監測與支持改善機制，並落實執行。

¹ CPA 不僅針對個別地方政府，也可針對特定地方業務 (如消防、警察、社福...等)進行評量，本節 CPA 內容的歸納整理，係摘自英國監察委員會線上公布資料。請見 (<http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/pages/default.aspx>, 2012.06.22.查詢下載)

壹、CPA 的評量架構

CPA 係一整合性的評量架構，主要評量地方政府下列二類的表現，整體 CPA 架構，如圖 3-1 所示：

第一，地方核心公共服務績效表現，包括教育、社會服務、住宅、環境、圖書休憩、經營利潤，以及資源運用等 7 大類。

第二，地方政府運作能力。

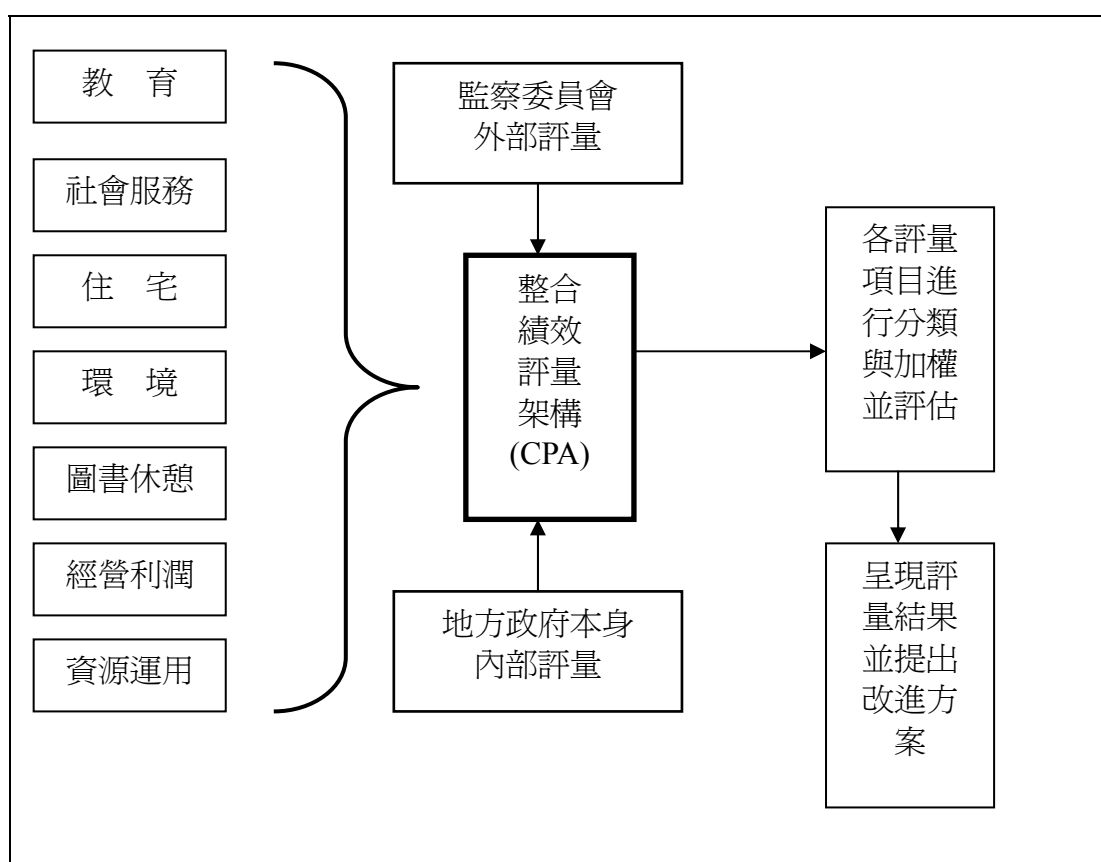


圖 3-1 英國 CPA 的綜合式績效評鑑架構

由上圖可知，CPA 是結合組織與業務、自評與他評的整合式評量架構。

貳、評分方式

配合前述 CPA 二大評量範圍，各項評量工作均以量化方式進行，同時每個

評量項目均以 1 至 4 級分作為評分範圍，其中 1 級分最差；4 級分最佳，於是評量者在評分時，便可依據表 3-1 評斷：

表 3-1 CPA 評分方式與評量結果對照表

		核心服務績效表現			
地方政府	分數	1 級分	2 級分	3 級分	4 級分
表現能力	1 級分	差	差	弱	良
	2 級分	差	弱	良	佳
	3 級分	弱	良	佳	優
	4 級分	良	佳	優	優

表 3-1 內容顯示 CPA 的評分方式，以及最後評量結果的計算方式：第一，兩大評量範圍的計分方式，均為 1 級分至 4 級分；第二，整合兩大範圍的評量結果，就可得出「差」(poor)、「弱」(week)、「良」(fair)、「佳」(good)、「優」(excellent) 等 5 種不同的評量結論。

參、評量指標

儘管服務績效表現與地方政府能力，是評量的兩大範圍，然而各地方政府條件與特性不一，故有必要賦予相當調整的空間，故評量指標建立可說是執行 CPA 的重點，以下分述之。

一、核心服務績效表現

英國是單一制國家，故地方政府仍應依據全國一致性的法律提供各項公共服務，基於此，審計委員會選定了 7 項各地方政府均應辦理的公共服務，作為「核心服務績效指標」(如前述)。整個核心服務績效表現計分方式如表 3-2 所示，至於每個地方政府對於該 7 項服務的評量方式，則依下列原則調整：

1. 每項服務計分方式仍為 1 分至 4 分；1 分最低、4 分最高。
2. 每項服務依其重要性，賦予不同計算權重，其中「教育」分數以 4 倍計算、社會服務(兒童)、社會服務(成人)、環境等 3 項，則以 2 倍計算；住宅、圖書休憩、經營利潤、資源運用 4 項，則以 1 倍計算。

3. 各地方政府經由審計委員會考核評分，並經過加權計算後，核心服務績效表現總分最低為 15 分、最高為 60 分。
4. 核心服務績效表現總分再區隔為 4 個級距，並分別給予級分，以「單一地方政府為例」，低於 29 分者為 1 級分；30 分-37 分為 2 級分；38 分-45 分為 3 級分；46 分以上為 4 級分。

二、地方政府表現能力計分方式

地方政府表現能力 (council ability) 的指標建構方式，亦與前項相同。上述內容整理如表 3-3 所示以下說明之：

1. 以「企圖心」、「聚焦力」、「次序性」、「能力」、「績效管理」、「改善達成度」、「投資力」、「學習力」、「未來計畫」9 項為評量範圍。
2. 各項表現亦進行權重計算，其中「改善達成度」以 3 倍計算，「投資」以 2 倍計算，其餘項目權重均以 1 倍計算。
3. 各地方政府經由審計委員會考核評分，並經過加權計算後，核心服務績效表現總分最低為 12 分、最高為 48 分。
4. 地方政府表現能力總分亦區隔為 4 個級距，並分別給予級分，其中第一年度低於 23 分為 1 級分；24 分至 31 分為 2 級分；32 分至 39 分為 3 級分；40 分至 48 分為 4 級分。
5. 審計委員會根據第一年度總分級距的分配情形，於次年度調整各級距之範圍。

表 3-2 核心服務績效指標計分方式

核心服務績效指標計分方式		
一、以 1 分至 4 分為計分範圍；1 分最低、4 分最高		
二、各項服務績效的分數權重		
項 目	權 重	
教育	4	
社會服務(兒童)	2	
社會服務(成人)	2	
環境	2	
住宅	1	
圖書休憩	1	
經營利潤	1	
資源運用	1	
三、各項服務績效的可能分數		
項 目	最低分	最高分
教育	4	16
社會服務(兒童)	2	8
社會服務(成人)	2	8
環境	2	8
住宅	2(0)	8(0)
圖書休憩	1	4
經營利潤	1(0)	4(0)
資源運用	1	4
總計	15(12)	60(48)
四、地方政府服務績效表現分數加總後與評分結果之對照		
最終評分	單一地方政府(single tier) 分數加總	郡(county) 分數加總
1 級分→最低	低於 29 分	低於 23 分
2 級分	30 分-37 分	24 分-29 分
3 級分	38 分-45 分	30 分-36 分
4 級分→最高	46 分以上	37 分以上

說明：郡不負責住宅與經營利潤業務，故本項不計分(0)

表 3-3 地方政府表現能力計分方式

地方政府表現能力計分方式		
一、以 1 分至 4 分爲計分範圍；1 分最低、4 分最高		
二、各項表現能力的分數權重：除了「改善達成度」以 3 倍計算、「投資」以 2 倍計算外，其餘項目權重均爲 1。		
三、各項表現能力的可能分數		
項 目	最低分	最高分
企圖心 (Ambition)	1	4
聚焦力 (Focus)	1	4
次序性 (Prioritization)	1	4
能力 (Capacity)	1	4
績效管理 (Performance management)	1	4
改善達成度 (Achievement improvement)	3	12
投資力 (Investment)	2	8
學習力 (Learning)	1	4
未來計畫 (Future plans)	1	4
總分	12	48
四、地方政府服務績效表現分數加總後與評分結果之對照		
最終評分	第一年度 分數加總	次一年度* 分數加總
1 級分→最低	低於 23 分	低於 23 分
2 級分	24 分-31 分	24 分-35 分
3 級分	32 分-39 分	36 分-39 分
4 級分→最高	40 分-48 分	40 分-48 分

說明：“*”：每一年度之分數加總與最終評分級距之關係，由審計委員會彈性調整。

經由表 3-2 與表 3-3 的評量級分，便可從表 3-1 中對照出該地方政府的年度 CPA 表現。

肆、結果等級的額外考量條件

爲了使 CPA 結果更能反映出政府年度施政重點，故在對照表一級分，決定最後評量結果時，尚需符合若干規範限制。以 2004 年爲例，審計委員會就另外設定下列評量規範：

1. 地方政府欲獲得「優」之最後評量結論，其核心服務績效表現必須符合下列標準：「教育」、「社會服務(兒童與成人)」、「資源運用」三項的評量結果都必須在 3 分以上。
2. 地方政府欲獲得「良」之最後評量結論，其核心服務績效表現必須符合下列標準：「教育」、「社會服務(兒童與成人)」、「資源運用」三項的評量結果都必須在 2 分以上。
3. 地方政府欲獲得「優」之最後評量結論，其所有核心績效服務表現項目得分，都必須在 2 分以上。

綜上英國經驗可知，CPA 架構雖然是由中央政府所訂定，卻可以兼顧地方政府特色與條件，並符合中央政府的績效方針。本研究認爲其有兩項特點：

首先，就地方本位而言，雖然各地方政府狀況不一，但卻都要依據中央法律辦理地方事務並維持相當運作水準，故下列作法便可以截長補短，使各地方政府運作取得較公平的評鑑比較基準：

1. 將評量標準區隔爲核心服務績效表現，以及地方政府能力表現二大類別，每一類別再細分爲若干指標，在此多元指標下，便較可以包容不同特性的地方政府。
2. 最終評量結果，乃是兩類指標所產生級分的組合，且組合方式是多元的，故個別地方政府在某指標雖然可能是弱勢，但可藉由其他優勢指標的分數加以平衡。

其次，就中央本位而言，CPA 亦有助於整合各地方績效表現，並符合政府整體施政方針：

1. 各指標進行加權，有助於引導地方政府努力方向，或是作爲其配合中央政策的誘因。
2. 最後總評結果再附加特定規範，更可作爲強制性的力量，促使地方政府運作符合中央政策需求。

第二節 日本地方政府的行政評價制度經驗

日本地方自治體的行政評價制度始於 1990 年代，日本地方政府引進「行政評價」(亦稱「政策評估」，相當於國內所稱之「行政評鑑」) 制度，其有：

1. 改革地方財政問題。
2. 提高行政活動的透明度。
3. 強化地方政府對居民的課責。
4. 檢討不必要的行政事務。
5. 改變地方行政人員的工作心態

最早引進政策評估制度是三重縣、靜岡縣與北海道。目前除了鳥取縣之外，其餘的都道府縣，皆引入政策評估制度。鳥取縣另有「監察制度」來進行政策評估。事實上，日本中央政府反而是依循地方政府的腳步，在 2001 年才開始引入評鑑制度，稱為「政策評價制度」，經過準備時期後，2002 年 4 月日本政府通過「政策評價法」，針對行政機關執行政策進行評鑑，所有的行政機關皆有接受政策評價的義務。

壹、為何引進評鑑制度

1990 年代美國學術界提出「新公共管理」理論，許多國家，包括日本，受到「新公共管理」理論的影響，引入的績效衡量制度。日本的評鑑制度基本上是借鏡美國的經驗。美國從 1960 年代起，針對聯邦政府使用大規模財政支出於教育、公共衛生等政策，為檢討相關政策的有效性而引進計畫評估制度，針對公共部門的政策效果，進行嚴格的評估，以符合社會需求與民眾信賴。計畫評估制度後來更廣泛地稱之為績效衡量制度，績效衡量主要是針對行政部門實施公共政策的效果與有效性，並且以量化的績效指標來進行評鑑，進而了解政策必要性和執行成效等。

貳、日本對於「評鑑」的基本概念

由於「評鑑」本身即具有相當多的意涵，很難有精確的定義。日本對於「評鑑」的基本概念也是充滿著曖昧性，沒有統一的界定，在執行過程中也欠缺一致性。

基本上，日本對於公共部門的「評鑑」，交叉使用「政策評價」或「行政評價」。不過，「政策評價」主要是針對如何評鑑中央政府所執行的政策，特別是針對公共政策執行過程中的成本效益分析；行政評價，主要是針對自治體(法人)，包括地方自治體。

日本中央政府政策評價的對象，由上而下，分別是：「政策→施策(對策措施)→事務事業」，對應的是由上而下的邏輯，即行政機關的使命→政策→施策→基本(主要)的事務事業→個別的事務事業。最上位的「政策」是最主要的評鑑對象。具體而言，施策及事務事業是實現政策目標的手段，進行施策評價以及事務事業評價，就是對政策執行的各種情況進行現狀分析，明確改革和改善的各種方式與分法。施策一般用基本構想或基本計劃來界定；事務事業，或稱基本事業，是屬於基本構想的實施計畫，或者是一個事業項目。

1. 政策評價：是爲了推進計畫，測定政策目標的達成狀況，調查與掌握民眾滿意度，了解社會經濟形勢，分析現況，從而確定政策方向，促使行政管理獲得改善。政策評價制度，主要有三種類型，分別是：事業評價、實績評價、綜合評價。其中，實績評價，或稱業績評價，採用目標管理型的評價方法。在行政領域預先設定應完成的目標，然後設定相對應的業績，評價其目標完成度。
2. 施策評價：是爲了推動某政策領域的實施計畫，測定施策目標的達成狀況，評價構成施策的各個事業的效果。施策評價具有政策措施的業務盤點性質，很多地方政府實施施策評價，基於評價結果對相關業務進行調整。
3. 事務事業評價：是爲了評價構成施策的各個事業的必要性、效率與效益，對目標的達成狀況進行測定。這是日本地方政府最普遍的評價方式，也是施策評價和政策評價的基礎。

二、政策評估的標準：

1. 必要性
2. 緊急性
3. 妥當性
4. 適當性
5. 有效性
6. 經濟性

參、日本地方行政評價的實踐狀況

1996 年，三重縣率先引進「事務事業評鑑制度」。當時，三重縣約有 3200 項事業事務，爲了檢討這些事業事務是否有必要進入執行，因此透過評鑑制度來加以有組織性、整體性的評鑑與檢討。此外，由於日本各地方政府的財政問題愈來愈惡化，地方首長對此一現象有相當深刻的認知，因此有必要進行「行政革新」，事業事業評鑑制度也是屬於「行政革新」的一環。

三重縣引進「事務事業評鑑制度」後，岩手縣、山形縣、埼玉縣、札幌市、川崎市紛紛效仿，引入事務事業評鑑制度。靜岡縣與北海道也引入評鑑制度，卻採取與三重縣不同的評鑑方式，其中，北海道導入「適時評價」制度，靜岡縣則借鏡民間管理方法的基礎上採用「業務評價表」。1999 年，青森縣實施「政策評價、形成制度」，以通俗易懂的方式公布行政活動的成果，並導入居民參與行政活動成果的評價過程，也可參與新的政策方案制定過程。2000 年以後，日本地方掀起一股「行政評價熱潮」，不僅都道府縣，連基層的町村也幾乎實施行政評價制度。

一、行政評價的三種類別

日本幾乎所有的地方政府都已經實施行政評價，包括政策、施策和事務事業的評價。三者的區分，主要可從評價對象、評價指標、評價時間、評價主體、評價方式等方面，加以介紹。

1. 以評價對象來看，政策評價是評價行政整體、覆蓋範圍最廣；施策評價是評價特定的施策措施；事務事業評價是評價單一事業或事務。

2. 以評價指標來看，政策評價主要評價投入指標，施策評價主要評價活動指標，事務事業評價主要評價成果指標。
3. 以評價時間來看，政策評價是事前評價，施策評價是業績評價，事務事業評價大多是事後評價。
4. 以評價主體來看，政策評價主要是外部評價，施策評價包含內部和外部評價，事務事業評價主要是內部評價。
5. 以評價方式來看，政策評價主要是定性評價，施策評價主要是評分評價，事務事業評價則運用各種量化手段進行評價。

綜合而言，政策評價主要是行政目標的達成狀況，包含有效性、是否達成政策目標。政策評價以定性評價為主，在評價過程中，非常重視政府系統外部的意見和建議，採用問卷調查、公開討論、會議徵集等方式，廣泛尋求外部評價的意見。

相對地，日本各地方政府對施策評價的理解是不一樣的，採取的方式也有所不同。一般而言，評價對象比較有共識，都是以綜合計畫或長期計畫為對象，首先確定政策的數量，但在評價方式上有較大的差異。日本地方政府著眼於當地發展的綜合計畫，關注政策體系的目的與手段的相互關係，聚焦於政策體系層級區分，首先是對綜合計畫進行政策分類，其次是對每個政策體系進行層級分解，然後對各層級的施策、事務事業進行梳理，確定評價對象，設定評價標準，量化為主，定性和定量相結合，以此評價政策目標的達成狀況以及地方政府的行政活動績效。

二、事務事業評價的三種類別

然而，由於地方政府著重在落實政策，因此，地方政府的評價重點在於事務事業的評價以及施策的評價，大多數是事務事業。

事務事業評價包括事前的業績指標與業績目標的設定，以及事後的檢討目標達成的狀況。業績指標，包括投入指標、活動指標、成果指標，近年來重視「成果指標」。評價體系的重點是確定反映工作成果的各项指標，根據這些指標，衡量並評價工作目標完成的程度，並據此來改進以後的工作。因此，從事事務事業評價，就是了解和掌握該項事務或事業的責任人所承擔事務事業的現狀，明確他們為完成目標應解決的問題，促使他們進行具體的改進。

事務事業評價依其流程可區分為四種類別如下：

1. 事前評價：針對新事業進行評價。在實施新事業前，確認事業的目的，從緊急性、必要性和優先性等角度進行評價，事先明確可期待的事業成果。在新事業評價中，有必要站在民眾的角度，檢討事業的有效性，尤其是地方政府的財政狀況比較嚴峻的情況下，從事新事業，要進行事業的緊急度與優先度的排序。因此，事前評價的結果必然要用於財政方面的核定。有時候，新事業的事前評價也是從政治角度來判斷社會效果，這種評估的過程，也是向民眾說明事業決策以及事業效果的過程。因此，新事業評價包括：
 - 說明決策的過程，需要確定事業實施的目的，確定民眾對該項事業的需求，分析社會環境，決定事業規模，研究替代方案，確定與其他部門以及團體進行協調與調整過程，客觀評價事業的實施狀況。
 - 從研究事業初始階段就開始進行評價。從地方政府關於新事業開始進行研究時，就在評價表上進行紀錄，也就是評價事業的可行性，而且也確認是否申請中央政府的轉移支付資金或是由地方政府支出資金。
 - 設定成果指標的目標值。為了驗證事業實施後的成果，有必要設定成果指標。為有效地實施事後評價，要設定測定事業效果的指標及其目標值。事前有嚴密的事後評價等相關規定，就能防止新事業的氾濫。
2. 繼續評估，也就是對跨評價期的事務事業，即在上一評價期已經著手實施的事務事業進行評價，說明這些事務或事業具有延續性。
3. 事後評價。事後評價往往就是一般所謂的事務事業評價。是對一個評價期內已經完成的事務事業進行評價。其結果可以運用在同類事業的計畫或調查之中，還可以用來進一步完善事務事業評價的方式和方法。
4. 再評價。再評價的情況比較特殊。日本青森縣，事務事業再評價是指在以縣為主體實施的公共事業中，對於一些已經決定實施，但過了一段時間尚未開工的事業，或正在進展中的事業實施評價，這些公共事業一般而言是由中央政府支助資金的事業，或是該縣獨立開展的事業。具體事業包括：實施事業後五年沒有開工的事業、實施後長期延續的事業、再評價後又繼續五年的事業、因社會經濟形勢急遽變化需要再評價的事業。

三、行政評價的專責機構

日本地方政府在著手進行行政評價之初，需先確定行政評價的領導機構和專職機構，負責進行行政評價。例如，青森縣負責行政評價的領導機構是「政策調查委員會」，專責機構則是「企劃政策部企劃課」，後者承擔行政評價制度設計、實施、指導、培訓、監控管理等職能。長崎縣的行政評價專責機構原本是設置在政策企畫部的政策評價課，2008年，政策評價課更名為政策評價室，並轉移所屬到總務部，由總務部財政課預算審計職員兼任評價業務。因為，日本地方政府總務部管理財政，長崎縣這種變更專職機構所屬的辦法，主要是為了將行政評價與財政部門的預算審計緊密結合。此外，長崎縣的施策評價方面的業務，被轉移到「知事辦公室政策企劃課」，這是為了便於這些施策得以進行綜合調整。

此外，事務事業評價中，最關鍵的任務是填寫「事務事業評價表」。日本地方政府一般的做法是對每項事務或事業設計一張評價表，包含計畫→執行→評價→改進等四個部分。事務事業評價表中首先紀錄事業名稱，還要記錄擔當課、股和填寫責任人及其聯繫地址，以便能應對關於評價表內容的詢問。

第三節 美國地方政府的組織評鑑經驗

美國政府是聯邦體制，因此，聯邦政府不可能對各地方政府進行組織評鑑的工作。就所蒐集到的資料顯示，民間非營利機構 The Pew Center on the States (Pew Charitable Trusts的部門) 和Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University 合作進行的「政府績效計畫 (Government Performance Project)」 (Ingraham, 2003 & 2007; Barrett & Greene, 2008)，對各州政府經營狀況所做的評鑑是最制度化的一個計畫。這項績效評鑑計畫選定政府核心管理面向進行績效診斷，並給予等級分數，主要的四個面向有：資訊科技（策略方向、績效預算、績效管理、績效審計與評估、線上服務與資訊）、人力資源（策略性人力規劃、人力雇用、留財、訓練發展、人力績效管理）、經費運用（長期狀況、預算過程、收支平衡、委外契約和採購、財務控制與揭露報告）、基礎設施（資本投資規劃、計畫管考、維護、內部協調、州際間協調）。

聯邦制下，州政府對於所屬地方政府 (counties, cities, township) 有較大的影響力。雖然依據狄倫法則 (Dillon's rule)，地方政府為州的創造物 (creatures)，但是在實務上，美國各州都高度尊重地方政府的自主性，也因此，在相關文獻與次級資料蒐集的過程中，研究團隊並沒有發現州政府建立要求地方政府進行組織評鑑的機制。較接近者，僅在德州審計長辦公室 (Office of Texas Comptroller of Public Accounts)，蒐集到協助地方政府進行管理評量 (Local Government Management Assessment) 的機制，以及一間美國民間顧問公司協助美國地方政府進行組織評量的操作方法。此外，研究團隊也發現，美國馬可波多里奇國家品質獎將地方政府列入可以申請的對象，同時在2007年也已經有地方政府獲獎，顯示該獎項的評鑑方式，也有可供評鑑地方政府參考之處，故研究團隊一併列入以下的討論。

德州審計長辦公室下設經濟發展與分析處 (Economic Development and Analysis, EDA)，向地方政府提供教育與直接的協助，讓地方政府得以更有效率與效能地運作。根據該單位「地方政府管理評量概述與問卷 (Local Government Management Assessment Overview and Questionnaire)」的介紹，該單位針對地方政府之管理評量是否實施，須經由以下程序決定 (EDA, 2012: 1)：

1. 想要進行管理評量的地方政府，首先必須先提供聯絡資訊以及填答上述之地方政府管理評量概述與問卷。該份問卷將地方政府之管理分為八個面向，而經濟發展與分析處則根據問卷填答的結果，了解該地方政府希望在哪些面向上進行評量。
2. 經濟發展與分析處接著提供「自我評量工具」，給希望進行管理評量的地方政府進行自我評量。自我評量工具進一步針對問卷中的八個面向，發展出一系列的策略性概念，用以評估地方政府流程與運作的效能。
3. 如果自我評量的分數 (rating)顯示該地方政府進行管理評量是適當的，該地方政府的民選首長或是被授權的地方政府官員，便可以繳交已經填寫完成的問卷以及要求進行評量的信函，正式提出申請。

德州的地方政府管理評量針對八個面向進行評量，分別為一般行政、財務管理、預算與策略規劃、採購、稅務行政、規費、罰款與各項收入的收取、資產風險管理以及設施管理。表3-4列舉上述八個面向及各面向中的各個次主題 (EDA, 2012: 1-2)：

表 3-4 德州地方政府管理評量之各面向其次主題

面向	次主題
一般行政	治理；治理組織會議；政策與行政程序；組織與管理；出差與支出之核銷；法務服務；招募、聘用與留才；人員發展與訓練
財務管理	組織、管理與人事；行政資訊科技；會計與薪資；外部審計；內部審計
預算與策略規劃	組織與人事；政策與程序；預算過程；計畫與評估；財務績效
採購	組織、人事與預算；政策與程序；出差與支出之核銷；運作、採購科技；倉儲運作；訂約過程
稅務行政	稅課來源與稅收行政；組織與管理；科技與檔案管理；郡評價區；財產稅之課徵；州稅行政；檢視與評估訂約過程
規費、罰款與各項收入的收取	規費、罰款與其他收入；組織與人事；檔案與會計；徵收技術；政策與過程；科技；委外服務
資產風險管理	現金管理與運作；現金管理政策與程序；投資政策與程序；現金流量預測；風險管理單位；保險範圍；災難與復原規劃
設施管理	設施管理與組織；設施狀態；整體建築使用率；計畫、政策與程序；營造管理；保管之運作；能源管理

資料來源：自行整理自 EDA, 2012: 1-2.

從上述表格中我們可以發現，在八個面向中，除了資產風險管理之外，其餘七個面向都有和組織相關的次主題。針對這些和組織有關之次主題，研究團隊將其定義以及評量內容列舉如表3-5所示 (EDA, 2012: 3-6)，而其評量內容也可以做為我國制定地方政府組織評鑑指標之參考。

表 3-5 德州地方政府管理評量各面向中和組織有關之次主題

面向	次主題	定義	評量內容
一般行政	組織與管理	指揮命令體系以及關鍵行政人員的職責	組織架構圖與人力結構圖、工作說明書、受雇條件、對於中央組織的評量
財務管理	組織、管理與人事	人員層級結構及職責	財務人員組織架構圖、工作說明書、業務服務功能之考量
預算與策略規劃	組織與人事	聘僱與留用合格且訓練良好之人員、人力結構與職責、具備所需之資源	組織架構圖、工作說明書、訓練經歷、預算報告書
採購	組織、人事與預算	人力結構與資歷、訓練、預算、工作負荷	組織結構、工作說明書、工作授權情況
稅務行政	組織與管理	分析各部門如何共同確保各種收入被適當地與有效率地決定、課徵與使用	稅務行政功能的組織與人力架構、與其他服務提供者及單位所簽訂之備忘錄與跨地方協議、人員訓練
規費、罰款與各項收入的收取	組織與人事	收取規費人員間的溝通以及報告結構	指認收取規費的官員、組織架構圖與人力型態
設施管理	設施管理與組織	建築與維護的管理	組織、人力、預算與委外方式

資料來源：自行整理自 EDA, 2012: 3-6.

除了德州審計長辦公室協助德州地方政府所進行之地方政府管理評量之外，在資料搜尋的過程中，也找到一間位於加州，名稱爲 William Avery & Associates, Inc. 的民間顧問公司，曾在2010年與2011年間，先後爲聖泰克魯斯市 (City of Santa Cruz)、美摩絲湖鎮 (Town of Mammoth Lake)、以及薩利納斯市 (City of Salinas)等三個地方政府進行管理評量。在聖泰克魯斯市的組織評鑑報告中，評鑑團隊指出在評鑑的過程中，主要使用了包括訪談、員工焦點團體、員工線上調查、同級城市標竿比較以及資料檢視等五種分析方式，以下進一步說明

(William Avery & Associates, Inc., 2011: 5-6) :

1. 訪談：針對市議員、市經理、助理市經理以及不包括市檢察長在內的單位首長進行訪談。此外，評鑑團隊也選擇市府內各部門之員工，以及府外之利害關係人進行訪談。
2. 員工焦點團體：希望透過焦點團體會議了解市府員工對於市府財政情況的了解，以及蒐集他們對於減少支出提高收入的看法。此外，評鑑團隊也希望透過焦點團體會議針對內部與外部顧客服務蒐集員工們的想法。
3. 員工線上調查：透過市府內部網路，進行總計10個開放式問題的調查，了解市府員工對於顧客服務、減少支出與增加收入等議題之意見。
4. 同級城市標竿比較：評鑑團隊與市經理共同選擇了5個與聖泰克魯斯市各種條件相當的城市進行標竿比較。
5. 資料檢視：檢視市府整體與個別部門之資料。這些資料包括過去的顧問報告、外部組織的報告、財務與審計報告、議會報告、原始以及分析過的資料、市府內部與外部的溝通聯絡資訊、與市府員工團體所簽訂之備忘錄、與其他公共與教育組織所簽訂之協議、預算、與廠商和其他組織的合約。

在聖泰克魯斯市的組織評鑑報告中，評鑑團隊以「背景/發現」、「建議」與「影響」等三個主題，分別針對市府各單位所面臨到的組織與管理議題進行分析。但是在薩利納斯市的組織評量報告中，評鑑團隊則採取了不同的評量方式，將報告分為治理政策、接受變革簡報、組織分析、計畫評鑑等四個主要的部份

(William Avery & Associates, Inc., 2010: 3) :

1. 治理政策：針對政策與實務運作方式進行評鑑，以確保在預算減少而使得運作規模縮小的系絡下，組織的運作仍是聚焦且有條理的，同時，評鑑團隊也提出裁撤或整併委員會組織的建議。
2. 接受變革簡報：邀請外部專家辦理訓練課程，希望能夠為組織未來的發展方向定調為在經濟困難的時期，仍然能夠聚焦未來並隨環境需求而變革，且能解決地方議題的組織。在此過程中，評鑑團隊也請市府表達他們認為市府所面對的挑戰有哪些，以及提出可以改善市府組織的各種方向。
3. 組織分析：僅針對社區服務、社區發展以及支援服務等三個單位進行評鑑（因應一份對於市議會所提出報告的要求）。評鑑的進行，是在面對

既有財政現實以及體認必須主動積極進行組織管理的想法下，瀏覽背景資料、訪談政策制定者、社區成員與員工、蒐集員工對於組織與相關變革的看法、調查其他城市以及檢視最佳實務。

4. 計畫評鑑：針對市府已經推動或未來將推動的計畫，提出可以改善的方式。

根據上述對於美國地方政府評鑑的說明我們可以發現，評鑑是一項具有目的性的工作，在德州審計長辦公室所推動的評鑑中，希望參與評鑑的地方政府被要求必須先填答問卷，以確認評鑑的需求，而由私部門之 William Avery & Associates, Inc. 所進行的評鑑中，我們也可以發現，兩份評鑑報告由於評鑑目的不同，因此評鑑所著重的焦點也不盡相同，在聖泰克魯斯市的評鑑中，評鑑團隊針對不同單位分別進行分析，但在薩利納斯市的評鑑中，則是以變革為方向，將評鑑的焦點放在有變革需求的單位與計畫，甚至還在過程中舉辦教育訓練，希望透過評鑑的進行引導組織進行變革。

除了上述評鑑機制，研究團隊也在資料蒐集的過程中，發現美國馬可姆波多里奇國家品質獎之評鑑機制也可以作為本研究參考的依據。美國商務部國家標準與技術院 (National Institute of Standards and Technology, NIST) 下的波多里奇卓越績效計畫，設置馬可姆波多里奇國家品質獎，雖然該獎項頒發的對象，包括私部門與公部門的組織，並不僅限於地方政府，但由於該獎項也接受地方政府申請受評，如佛羅里達州的珊瑚泉市 (City of Coral Springs) 即於2007年獲獎，加上在其評鑑架構中，有一個項目為組織輪廓，因此本研究也就評鑑架構中的組織輪廓項目進行說明，作為本研究後續訂定評鑑指標之參考。

美國馬可姆波多里奇國家品質獎是依據領導力、策略規劃、顧客焦點、測量分析與知識管理、人力焦點、運作焦點與結果等7項指標進行評鑑，但在進行各項評鑑指標的分析前，申請該獎項的組織必須先明確勾勒出組織輪廓，以作為各項指標分析的系絡與前提。在2011-2012版的評鑑標準中，組織輪廓包含了組織描述與組織情況等兩個項目，其中，組織描述之評量面向是希望能夠透過對於組織運作環境與組織治理系統的理解，勾勒出組織運作的系絡；而組織情況之評量面向則是希望透過對於組織策略性挑戰與優勢的理解，以及對於組織績效提升機制的省思，讓組織得以建立或保有其競爭優勢 (NIST, 2011: 34-35)。組織輪廓面向下之細部指標整理如表3-6所示 (NIST, 2011: 4-6)：

表 3-6 美國國家品質獎組織輪廓面向之評鑑項目

評量面向	指標	次指標	評鑑內容
組織描述 (定義：組織之關鍵特徵，包括所運作的環境、以及關鍵之顧客、供應者、夥伴與利害關係人)	組織環境	所提供的產品	主要產品；各產品對於組織成功的重要性；提供產品的機制
		願景與使命	組織文化的獨特性質；組織的目的、願景、價值與使命；組織的核心能力以及它和使命之間的關係
		人力輪廓	組織內的員工團體；員工教育程度；結合人力與組織使命願景的要素；人力與工作的多樣化；勞資談判組織；關鍵人力的福利；特殊的健康與安全需求
		資產	主要的建築、科技與設備
		法律規範	組織運作的法治環境；有關的健康與安全規範；認證、檢定與登記的規定；業界標準；環境、財務與產品相關法制
		組織結構	組織結構與治理體系；治理委員會、資深管理者與母公司之間的命令與報告關係（適用者填寫）
組織情況 (定義：組	組織關係	顧客與利害關係人	關鍵的市場區隔、顧客團體與利害關係人團體（適用者填寫）；對於產品、顧客支援服務以及運作的要求與期待；不同市場區隔、顧客團體與利害關係人團體對於這些要求與期待的差別
		供應者與夥伴	關鍵的供應者、夥伴與合作者；這些供應者、夥伴與合作者在關鍵產品與顧客支援服務生產與輸送過程中的角色；與供應者、夥伴以及合作者關鍵的溝通機制、這些供應者、夥伴與合作者是否有助於組織創新；關鍵供應鏈的要求
		競爭位置	組織所在產業或市場相對的規模與成長性；組織競爭者的數量與種類

織之策略 情況，包括 組織所處 之競爭性 環境、組織 關鍵的挑 戰與優 勢、以及績 效提升機 制)		競爭力變 革	對於競爭情況有影響的關鍵性變化，包 括創新與合作的機會
		競爭資訊	組織所在產業能取得關鍵之比較性與競 爭性資訊的來源；從其他產業取得關鍵 比較性資訊的來源；取得上述資訊的限 制
	策略系絡	N/A	關鍵商業、運作、社會責任與人力資源 之策略性挑戰與優勢
	績效資訊 系統	N/A	組織績效提升系統之關鍵要素，包括評 估、組織學習以及創新過程

資料來源：自行整理自NIST, 2011: 4-6.

第四節 台灣中央政府員額評鑑的經驗

2004 年通過的中央行政機關組織基準法首度立法要求行政院進行組織評鑑。第 13 條稱：「一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據」，第 9 條以負面表列方式明訂不得新設機關的準則有三項：業務與現有機關職掌重疊者、業務可由現有機關調整辦理者、業務性質由民間辦理較適宜者。第 10 條又要求機關及其內部單位如有下列各款情形之一時，應予調整或裁撤：

1. 階段性任務已完成或政策已改變者。
2. 業務或功能明顯萎縮或重疊者。
3. 管轄區域調整裁併者。
4. 職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。
5. 經專案評估績效不佳應予裁併者。
6. 業務調整或移撥至其他機關或單位者。

不過，迄今行政院並未實施過組織評鑑，相關的經驗是員額評鑑工作；另外，政府部會施政績效評量的工作雖然也推動許多年，但這純屬於重要施政業務面的績效評估，與組織評鑑有相當的差異性。

早在1982年行政院人事行政局即根據「行政院所屬各機關組織員額評鑑實施要點」，1995年後更推動「行政院人力評鑑服務團實施計畫」，不定期進行專案

式的員額評鑑，該要點提出的評鑑項目包括：組織、任務與職掌，員額編制，人員任用等，每一面向都設定幾項觀察的重點，例如，組織面向包括的重點有：機關任務及職掌，與其他機關事權有無重複或抵觸之處？機關各項任務職掌，是否適應當前國家需要？機關內部層次及單位之區分是否符合組織原理，對所屬之控制幅度是否適當？...等。再如，員額編制方面中包括：機關編制內員額與編制外員額之比較、機關行政人員與業務人員之配置比率情形...等。

2010 年總員額法通過，該法要求行政院必須制度性進行員額管理工作，因此，行政院人事行政總處參酌過去的專案式實施經驗，首度設計一套員額評鑑的實體架構，依法要求所有各部會今年上半年前需完成所屬體系的員額評鑑。表 3-7 摘要陳述該套員額評鑑的架構，該表顯示員額評鑑的面向相當廣，觀察重點相當複雜，觸及組織運作與經營方式等業務面、財務面、工作流程面和業務委外面課題，當然也包括組織職掌與變動、內部單位設計等討論，因此相當程度上也已經具備某些組織評鑑的影子。

表 3-7 中央政府員額評鑑的面向與觀察重點

面向	次面向	表達重點
組織面	機關現況分析	機關設置背景、法令依據及主要職掌業務 機關組織屬性 目前組織型態之運作效能分析
	一級業務單位設置情形	現行一級業務單位設置數 98/1/1 迄今一級業務單位設置變動情形
	一級輔助單位設置情形	現行一級輔助單位設置數 98/1/1 迄今一級輔助單位設置變動情形
	任務編組設置情形	現行機關設置任務編組之名稱、設置依據、主要掌理業務、內部組設劃分及人員派兼情形
	內部單位層級區分情形	機關內部單位層級數及各層級單位設置數 近 3 年及現行各一級業務單位內部實際二級單位設置數 近 3 年及現行各一級輔助單位內部實際二級單位設置數 各內部二級單位人力配置情形
	配合行政院組織調整情形	機關組織改造後內部各層級單位設置及變動情形 組織改造前後組織架構對照圖
業務面	機關業務重點	機關中程施政計畫業務面向之關鍵策略目標、

		關鍵績效指標及各年度各目標之績效評核結果 機關當前推動的 3 項重點工作
	各單位業務消長情形	機關各一級業務單位近 3 年辦理工作情形分析 (分「重點業務單位」及「其他業務單位」) 「重點業務單位」、「其他業務單位」以及「輔助單位」三大區塊近 3 年預算員額配置數及年度執行經費決算數
	與其他機關業務之相互關係	機關與上下層級直接隸屬機關間共同執行或協力合作之業務項目、具體職掌分工及相互關係。 機關與其他中央機關、地方機關共同執行或協力合作之業務項目、具體職掌分工及相互關係，以及與各該機關之協調聯繫及作業流程為何？
	業務辦理方式之檢討	目前機關辦理之各項業務，可優先檢討朝「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」及「委外化」檢討之可行性分析及成效
	配合行政院組織調整之業務移入或移出情形	
人力面	機關員額整體情形	機關編制員額數及 101 年度各類別預算員額數 98/1/1 迄今機關編制員額變動情形 近 3 年度機關各類預算員額數變動情形 近 10 年度經行政院核增預算員額進用及運用情形
	機關員額配置情形	現行機關各單位各類預算員額配置數 近 3 年度機關各單位各類預算員額變動情形 機關近期對各單位配置預算員額之調整規劃及其考量原因
	機關員額運用情形	機關現行各類預算員額缺額數及缺額原因 機關「100 年 1 月」、「100 年 7 月」、「101 年 1 月」各單位預算員額缺額數及缺額原因 機關對經行政院列管超額預算員額之精簡情形及有效運用規劃 近 3 年度機關內部一級單位間配置預算員額數之調整情形及其原因 近 3 年度本機關與所屬機關間配置預算員額數之調整情形及其原因 機關人力支援或借調其他機關情形

	機關人力結構	<p>機關編制職務及預算員額配置各官等之職務數（人數）及比率。</p> <p>機關人員平均任職受評機關之年資、年齡（請區分職員、聘用及約僱人員）</p> <p>具自願退休資格職員比率</p> <p>機關人員學歷情形</p>
	聘僱人員進用情形	<p>機關聘用及約僱人員平均任職年資，以及年資各分組之人數</p> <p>機關經行政院列管超額聘僱預算員額，有無聘僱計畫所列工作項目已執行完畢，仍繼續進用聘僱人員，或有移作他用之情形。</p> <p>機關對於行政院列管超額聘僱預算員額之精簡及有效運用規劃或相關措施。</p> <p>機關是否有未編列預算員額而進用聘僱人員之情形？</p> <p>最近前 1 個月底之機關進用聘僱人員情形</p>
	配合行政院組織改造，機關員額及人力變動、調整情形	<p>機關配合組織改造，規劃移入及移出之預算員額數。</p> <p>機關配合組織改造，對於移入人力運用之規劃情形</p>
財務面	近 3 年度機關預算編列數及執行數	區分自辦或獎補助
	人事費編列情形	<p>101 年度機關人事費編列數及占機關總預算數之比率。</p> <p>近 3 年度（不含 101 年度）機關人事費編列數及占機關總預算數之比率</p>
	人事費運用情形	近 3 年度機關人事費節餘數及占該年度原編列人事費之比率
	用人成本	<p>近 3 年度機關除人事費以外，以其他經費用人之經費數</p> <p>近 3 年度單位人事成本：(年度總人事費預算數 / 機關總預算員額數，區分總單位成本、職員單位成本、聘僱人員單位成本)</p>
工作方法與流程	行政流程及工作簡化	<p>近年來機關推動或執行之重要行政流程簡化、工作簡化、擴大授權措施及其成效（著重對減輕人力負擔、縮短工作時間或人力精簡面向）。</p> <p>從人力減省層面考量，有哪些行政流程及工作有進一步簡化之空間</p>

	資訊化及其他人力替代措施	近年來機關推動或執行之作業資訊化或其他人力替代措施及其成效 從人力減省層面考量，有哪些工作有進一步資訊化或採取人力替代措施之空間
業務委託民間辦理	近3年檢討委外辦理情形，以及因應院頒「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」之檢討規劃	
	業務委外前後，其公共任務執行情形、人力配置消長情形及經費編列情形	
	業務委外後之效益	
	機關於業務委外過程中，其履約管理及內部控制辦理情形	
非典型人力進(運)用及管理	非典型人力進(運)用情形	現有臨時人員人數及主要辦理業務。 現有派遣勞工人數及主要辦理業務。 現行運用勞務承攬人數及主要辦理業務。 現行運用志工人數及主要辦理業務。 現有替代役人員人數及主要辦理業務。 上述非典型人力辦理業務之異同分析
	非典型人力管理情形	臨時人員 派遣勞工 勞務承攬
	非典型人力之效益評估情形	
其他		

說明：根據行政院人事行政總處 101 年 2 月 20 日總處組字第 10100256591 號函整理。

第四章 地方政府辦理組織評鑑的經驗與意願

本研究的第三個研究問題是，希望瞭解各地方政府辦理組織評鑑的經驗與可能的意願。本研究採用兩個研究方法蒐集這個課題的相關資料，一方面進行深度訪談，一方面採取問卷調查（見附錄一），表 4-1 整理兩項研究方法的所有參與縣市和對象。

表 4-1 問卷回覆與訪談對象

問卷回收機關或單位		訪談對象
人事處	研考會、計畫（綜規）處	
台北市政府	台北市政府	人事處處長
新北市政府	新北市政府	人事處副處長
台中市政府	台中市政府	人事處處長
台南市政府	台南市政府	人事處處長
高雄市政府		人事處處長
基隆市政府	基隆市政府	
桃園縣政府	桃園縣政府	人事處副處長
新竹市政府		
新竹縣政府		
苗栗縣政府	苗栗縣政府	
南投縣政府	南投縣政府	
彰化縣政府	彰化縣政府	人事處處長
雲林縣政府		
嘉義市政府	嘉義市政府	
嘉義縣政府	嘉義縣政府	人事處處長
屏東縣政府	屏東縣政府	
宜蘭縣政府	宜蘭縣政府	人事處科長

台東縣政府	台東縣政府	人事處處長
花蓮縣政府	花蓮縣政府	
澎湖縣政府		
	金門縣政府	
連江縣政府		

首先，問卷調查的對象是直接郵寄給 5 個直轄市政府和 17 個縣市政府的人事處處長和研考會主委或計畫處（綜合規劃處）處長。共計回收 36 份，回收率有 84%，更重要的是，每個地方政府都至少有一個部門回覆，所以代表性應屬完整。就人事處部分，只有金門縣政府人事處沒有回覆，就研考或計畫部門部分，也有 16 個縣市政府回覆。

其次，研究團隊個別到十個地方政府進行訪談，對象包括所有直轄市政府和桃園縣政府，以及彰化縣（人口數最大）、嘉義縣（財政狀況相當不佳的農業縣）、台東縣（相當偏遠）和宜蘭縣。訪談對象多為人事處處長和副處長，訪談時間至少都在 45 分鐘以上。因此，深度訪談對象相當具有各地方政府的代表性，並且也是負責地方政府組織與員額評鑑工作的最主要成員。

本章先說明目前各地方政府一級組織設置狀況，然後根據兩個方法所獲取的資料，分別就地方政府辦理組織評鑑的經驗，辦理組織評鑑的意願和一級組織設置的考量等三方面說明之。

第一節 各地方政府組織現況說明

各地方政府所設組織，包括府內一級單位或府外一級機關，截至 2012 年 10 月底，根據各地方政府官方網站和相關組織自治條例，彙整如表 4-2。就縣市政府部分而言，該表大體上顯示：

1. 各縣市政府組織的水平分化模式都非常接近，換言之，水平分化後所設置的組織名稱幾乎相似。比較新近設置的，部分縣市會選擇不同的名稱，如涉及水利、觀光、旅遊、產業或經濟發展等。
2. 縣政府的組織水平分化數量有略增加趨勢，屏東縣、彰化縣、雲林縣和花蓮縣也較為略多的數量。市類型政府者的數量基本上維持，但新

竹市政府增加較多。

3. 縣市政府水平分化的組織中，多數採用縣市政府內部單位型態建置，採用機關型態者陸續增加至六個。機關型態者中的警察、消防和衛生局，這些業務與中央相對應的機關連結性強。
4. 整體而言，各縣市政府的垂直分化狀況並不明顯。縣市政府各內部單位鮮少轄屬有縣市政府第二層次的機關型組織，警察、消防和衛生局等機關型態組織通常才會在縣市政府內依地理轄區再分設二級機關。其他，就屬地政事務所和戶政事務所，戶政事務所數量通常很龐大，與鄉鎮市公所數量接近。

就直轄市和準直轄市政府部分而言，該表大體上顯示：

1. 各直轄市政府均有大規模的水平分化，總數量多在 27 ~ 29 個，台北市政府設有 32 個，規模逼近行政院所屬部會總數。直轄市政府水平分化的組織均採「機關型態」組織設計 – 包括幕僚性功能的組織。台南市政府是唯一例外，水平分化後的幕僚性功能組織均以市政府內部單位型態設置，甚至財政處也是內部單位，明顯與其他直轄市政府不同。
2. 各直轄市政府的垂直分化較明顯，尤其是台北市和高雄市政府。許多局下均設有第二層次的機關，甚至也有第三層次機關的案例。

整體而言，各地方政府所屬一級組織的數量，多尚未超過地方行政機關組織準則第 11 條和第 15 條所訂定的上限：

1. 五個直轄市和桃園縣政府中，除了台北市政府已達 31 個，其餘均約有 4 個機關數可用。其中，多約設置六個幕僚性機關。
2. 13 個本島的縣市政府中，大致上是設置 20 或 21 個一級組織數量，其中有花蓮縣、台東縣、基隆市和新竹市政府已達上限數量，但也有多個縣政府尚有多個機關數可用。縣市政府組織中的幕僚單位數量多約是五個。
3. 3 個離島縣政府組織數量約 18 或 19 個，顯然超過法定上限的 16 個。

表 4-2 2012 年各地方政府所屬一級單位與一級機關

	宜蘭縣	新竹縣	苗栗縣	彰化縣	南投縣
府內 單位	民政處	民政處	民政處	民政處	民政處
	財政處	財政處	財政處	財政處	財政處
	建設處	國際產業發展處	工商發展處	建設處	建設處
	工務處	工務處	工務處	工務處	工務處
	教育處	教育處	教育處	教育處	教育處
	農業處	農業處	農業處	農業處	農業處
	社會處	社會處	勞動及社會資源處	社會處	社會處
	地政處	地政處	地政處	地政處	地政處
	勞工處	勞工處		勞工處	
			水利城鄉處	水利資源處	
	工商旅遊處	交通旅遊處		城市暨觀光旅遊處	觀光處
				新聞處	
		原住民行政處	原住民行政處		
	秘書處	綜合發展處	行政處	行政處	行政處
	計畫處		研考處	計畫處	計畫處
	主計處	主計處	主計處	主計處	主計處
	人事處	人事處	人事處	人事處	人事處
	政風處	政風處	政風處	政風處	政風處
				法制處	
	府外 機關	警察局	警察局	警察局	警察局
消防局		消防局	消防局	消防局	消防局
衛生局		衛生局	衛生局	衛生局	衛生局
地方稅務局		稅捐稽徵局	稅務局	地方稅務局	稅務局
環境保護局		環境保護局	環境保護局	環境保護局	環境保護局
文化局		文化局	文化局	文化局	文化局
					原住民族行政局
總數	21	21	21	24	21
上限	24	24	24	26	21

	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	花蓮縣	台東縣
府內 單位	民政處	民政處	民政處	民政處	民政處
	財政處		財政處	財政處	財政處
	建設處	經濟發展處	城鄉發展處	建設處	建設處
	工務處	建設處	工務處		
	教育處	教育處	教育處	教育處	教育處
	農業處	農業處	農業處	農業處	農業處
	社會處		社會處	社會處	社會處
	地政處	地政處	地政處	地政處	地政處
	勞工處		水利處		
	水利處	水利處	觀光傳播處	觀光暨公共事務處	觀光旅遊處
	新聞處	新聞行銷處	文化處		文化處
	城鄉發展處		原住民處	原住民行政處	原住民族行政處
	文化處		客家事務處	客家事務處	
	行政處	行政處	行政處	行政暨研考處	行政處
	計畫處	綜合規劃處	研考處		計畫處
	主計處	主計處	主計處	主計處	主計處
	人事處	人事處	人事處	人事處	人事處
	政風處	政風處	政風處	政風處	政風處
			勞工處	警察局	警察局
	府外 機關	警察局	警察局	消防局	消防局
消防局		消防局	衛生局	衛生局	衛生局
衛生局		衛生局	稅務局	地方稅務局	稅務局
稅務局		財政稅務局	環保局	環保局	環保局
環境保護局		環境保護局	警察局	文化局	
		文化觀光局			
		社會局			
總數	23	20	24	20	20
上限	24	21	24	20	20

	澎湖縣	金門縣	連江縣	基隆市	新竹市	嘉義市
府內 單位	民政處	民政局	民政局	民政處	民政處	民政處
	財政處	財政局	財政局	財政處	財政處	財政處
	建設處	建設局	建設局	產業發展處	產業發展處	建設處
	工務處	工務局	工務局	工務處	工務處	工務處
	教育處	教育局	教育局	教育處	教育處	教育處
	社會處	社會局		社會處	社會處	社會處
				地政處	地政處	地政處
			交通局		勞工處	
	旅遊處	交通旅遊局	觀光局	交通旅遊處	交通處	交通處
			文化局		都市行銷處	
			環保局	都市發展處	都市發展處	
	行政處	行政室	秘書室	行政處		行政處
		研考室	企劃室	研考處	計畫處	計畫處
	主計處	主計室	主計室	主計處	主計處	主計處
	人事處	人事室	人事室	人事處	人事處	人事處
	政風處	政風室	政風室	政風處	政風處	政風處
府外 機關	警察局	警察局	警察局	警察局	警察局	警察局
	消防局	消防局	消防局	消防局	消防局	消防局
	衛生局	衛生局	衛生局	衛生局	衛生局	衛生局
	稅務局	稅捐處	稅捐處	稅務局	稅務局	稅務局
	環保局	環保局		環保局	環保局	環保局
	文化局	文化局		文化局	文化局	文化局
	農漁局	地政局				
總數	18	19	18	20	21	19
上限	16	16	16	20	21	20

台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	桃園縣
民政局	民政局	民政局	民政局	民政局	民政局
財政局	財政局	財政局		財政局	財政局
產業發展局	經濟發展局	經濟發展局	經濟發展局	經濟發展局	工商發展局
工務局	工務局	建設局	工務局	工務局	工務局
教育局	教育局	教育局	教育局	教育局	教育局
	農業局	農業局	農業局	農業局	農業發展局
社會局	社會局	社會局	社會局	社會局	社會局
地政局	地政局	地政局	地政局	地政局	地政局
勞工局	勞工局	勞工局	勞工局	勞工局	勞動及人力資源局
交通局	交通局	交通局	交通局	交通局	交通局
文化局	文化局	文化局	文化局	文化局	文化局
都市發展局	城鄉發展局	都市發展局	都市發展局	都市發展局	城鄉發展局
觀光傳播局	觀光旅遊局	觀光旅遊局	觀光旅遊局	觀光局	觀光行銷局
	水利局	水利局	水利局	水利局	水務局
原住民委員會	原住民行政局	原住民委員會		原住民委員會	原住民行政局
客家委員會	客家事務局	客家委員會		客家委員會	客家事務局
警察局	警察局	警察局	警察局	警察局	警察局
消防局	消防局	消防局	消防局	消防局	消防局
衛生局	衛生局	衛生局	衛生局	衛生局	衛生局
環境保護局	環境保護局	環境保護局	環境保護局	環境保護局	環境保護局
	地方稅務局	地方稅務局	稅務局		地方稅務局
捷運工程局				捷運工程局	
兵役局				兵役局	
體育局				海洋局	
翡翠水庫管理局	新聞局	新聞局	新聞及國際關係處	新聞局	
都市計畫委員會			財政處		
秘書處	秘書處	秘書處	秘書處	秘書處	秘書處
研考會	研考會	研考會	研考會	研考會	研考會
法務局	法制局	法制局	法制處	法制局	法制局
主計處	主計處	主計處	民族事務委員	主計處	主計處

			會		
人事處	人事處	人事處	人事處	人事處	人事處
政風處	政風處	政風處	政風處	政風處	政風處
公務人員訓練處					
資訊局					
31	28	28	27	29	27
32	32	32	29	32	32

說明：台南市政府下灰色底的組織是採取內部單位建置，而非機關型態。

第二節 各地方政府組織評鑑的狀況

根據民國 96 年新修訂的地方制度法第 62 條，地方政府組織（包括府內一級單位或府外一級機關）設置的法定程序是，依循內政部所訂準則，自行訂定各政府組織自治條例，經議會審議通過後，報行政院備查。然後，再據以制訂各機關及學校的組織規程（雖然地制法未明訂規程需送議會審議或備查，但實務上已有爭論的案例；現行台北市政府組織自治條例第 6 條直接明訂，市政府各局、處、委員會的組織規程，由市政府擬訂並送臺北市議會審議），送考試院備查。

壹、辦理一級組織評鑑的經驗

地方行政機關組織準則同年底也配合修正相關條文並實行，各地方政府需依法重新制定自治條例和組織規程的情形是必然之舉。因此，本研究詢問各地方政府「民國 97 年迄今，貴政府曾否向議會提送組織自治條例修正案」時，地方政府負責此項業務的人事處，所有的回覆意見皆回答「有」，可瞭解最近五年間各地方政府確實都有進行政府組織的修編。儘管組織有所調整，但是調整幅度通常並不大，對照民國 96 年首次修編後迄今與更早前組織體系和數量，可以發現各地方政府一級單位和機關總數和名稱的變動情形基本上都不算明顯（表 4-3）。

表 4-3 2012 年和 2006 年各地方政府組織數量對照

	宜蘭縣	台北縣	桃園縣	新竹縣	苗栗縣	台中縣	彰化縣	南投縣
2006	22	26	26	22	19	24	24	23
2012	21	28	27	21	21		24	21
	雲林縣	嘉義縣	台南縣	高雄縣	屏東縣	花蓮縣	台東縣	澎湖縣
2006	23	23	23	25	22	22	21	21
2012	23	20			24	20	20	18
	金門縣	連江縣	基隆市	新竹市	台中市	嘉義市	台南市	
2006	19	18	22	21	23	21	23	
2012	19	18	20	21	28	19	27	

最近五年間，雖然也有不少地方政府再進行零星的組織自治條例修正，絕大多數是新增一個或少數特定局處的狀況，組織總數量有略微增加（不過，嘉義縣政府為例，反而是呈現減少總數量的調整）。新改制的三個直轄市政府，改制時的增加變動幅度略微明顯，但也隨即呈現穩定。事實上，各地方政府的組織中絕大多數是穩定不變的，少數僅是名稱的變動，例如原來建設處改為經濟發展處之類。實際上比較常增減變動的組織大致上有三個領域，一是觀光（或稱旅遊、都市行銷、觀光行銷等等），一是交通，一是水利（或置於工務）。

當接續詢問本研究的關鍵問題「民國 97 年迄今，貴政府曾否做過組織評鑑工作？」時，所有受調查的回覆者中，有 8 位受訪者表示「沒有」，14 個表示「做過個別局處」和 12 位表示「做過縣市政府整體」（僅就人事處長部分，人數分別是 6, 7, 6 位）。如以這樣的回覆意見而言，地方政府辦理組織評鑑工作顯然多少已有相當普遍地的經驗。不過，如果對照本研究訪談十個地方政府人事處主管們的資訊，卻又呈現幾乎完全不同的事實面，受訪者當被問及此一問題時，絕大多數人都莞爾一笑，不少人直接說「沒有」，僅約有一兩位受訪者間接地提到，對於「個別性組織」是曾有過瞭解和討論，稱不上是實際的組織評鑑，沒有任何受訪者表示該地方政府曾經辦理「定期性」組織評鑑 – 不論是個別個別組織局處組織或是整個政府組織。就同一事實，問卷和訪談結果有相當差異，可能是問卷受訪者用相當寬廣角度解釋何謂組織評鑑有關。

台北市政府是值得一提的個案，近幾年間，市政府每年會基於某些理由選定特定的一級機關或甚至二級機關進行相當有規模和制度化的人力評鑑工作，

包括組成市政府跨部門參與、中央政府相近部門和外界專家的評鑑小組，藉由人力評鑑過程的確會「附帶」觸及組織任務、架構和經營模式等意見交換，但也並非是以組織評鑑為主軸，引導人力評鑑。其他地方政府的受訪者中，部分曾約略提到有辦理人力評鑑，但通常是以個別性組織為主體，而且也多以人事處成員為主較少有其他機關和外界成員參加。就員額評鑑工作而言，問卷調查結果和訪談發現較具一致性，各有 1/3 問卷受訪者稱最近五年間該政府「沒有」做過人力員額評鑑和「做過個別局處」。

綜合上述的更具體的從訪談經驗說明，大致上可以得出的事實面是，地方政府雖然不定期地會進行組織自治條例或組織規程的修訂，但幾乎不是根據系統性的分析為基礎。組織評鑑工作是很少進行的，如果有，主要是針對少數個別一級局處組織，幾乎沒有真正進行過政府整體的定期性組織評鑑工作。

貳、辦理組織評鑑的機制

如同上述，由於地方政府實際辦理組織評鑑的經驗並不多，因此當問及地方政府組織設置調整等業務的負責部門時，權責法制面規範有時未必具體清楚。即使如此，回覆問卷的人事處長中，有 16 位指出是由人事處負責，有兩位指出是研考部門主責（如台北市政府），另一位說是由兩個部門共同負責。這樣的認知，也是研考或計畫部門主管受訪者認同的實際狀況，本研究訪談也大致上獲得這樣的陳述。換言之，地方政府人事處是主要負責組織與員額評鑑的部門，這和目前中央政府由行政院研考會負責組織改造業務有相當的差異性。

本研究接續詢問地方政府人事部門和研考計畫部門機關首長或單位主管，關於如何進行組織評鑑工作的機制面課題，調查意見的結果如表 4-4。兩個部門對這方面的看法其實相當一或，所以整體說明如下：

1. 絕大比例受訪者都認為，辦理組織評鑑工作時，應該成立專案小組，並指定專責幕僚單位，亦即不宜由人事處自行擔綱。此一期待顯示受訪者多認知到，組織評鑑工作相當複雜，僅依賴單一部門處理的機制，可能會比較不周延。
2. 然而，分別有各半比例受訪者認為，比較適合擔任主責的幕僚部門是「人事處」或「人事處與研考計畫部門共同合作」。這與目前主要由

人事處負責的狀況顯然有別，顯示受訪者會期待採取合作機制辦理組織評鑑業務。

3. 一旦組成組織評鑑工作專案小組，地方政府受訪者都不認為，小組成員應該是「由外部成員為主體」，約六成比例認為應該是「內部成員為主體」，另外比例的受訪者則勾選「內外成員約各半」。
4. 最後，受訪者都不贊成專案小組召集人由外部成員擔任，較多比例受訪者認為由秘書長擔任較為合適，也有一定比例者認為由副縣市長擔任較佳（人事處長們比例高於研考計畫部門）。一般說來，這樣的看法反應許多地方政府的權責認知，即秘書長負責地方政府內部專業性業務的會議，副縣市長們幫忙縣市長處理偏屬政治性質的業務。

表 4-4 辦理組織評鑑工作機制的意見

	全體 (n=36)	人事處(n=20)
辦理組織評鑑工作的機制		
成立專案小組，並指定專責幕僚單位	31	18
主責幕僚單位辦理，循行政程序簽請核定	4	2
適合的主責幕僚部門		
人事處	17	9
研考部門	2	2
前兩部門共同	17	9
適合的專案小組參與成員組合		
內部成員為主體	20	12
外界成員為主體	0	0
內外成員約各半	13	7
適合的專案小組召集人		
副縣市長	13	8
秘書長	20	11
外部成員	0	0
目前具備辦理組織評鑑工作的技術方法能力		
自己可以掌握	9	6
仍需外部專業的適當協助	21	10
需外部專業的大力協助	6	4

為何地方政府不熱衷認為，組織評鑑工作的專案小組一定要依賴外部人員的主體協助？一方面是對自己有一定程度的自信，調查顯示 1/3 人事處主管們認為「自己可以掌握」（研考計畫主管們的自信比例稍低），相對地僅有約 1/5 人事處主管們覺得「需要外部專業的大力協助」（研考計畫主管們選此項的比例更僅約 1/10）。另一方面則是對於外部成員的實際功能有所疑慮，主要是認為即使是具有專業的外部成員，因為他們就政府個案本身狀況未必有相當程度的掌握，自然不能僅因其是學界或專家，就肯定能夠提供有助益性的診斷性或藥方性意見：

外部學者並不了解機關運作的實際情況，也無法確定是否針對受評機關的實際狀況提出的建議，實用性因此打了折扣。由機關和學者一起進行評鑑比較適宜，且外包的部分要有管控和監督的配合。（G 政府）

外部的人比較不瞭解我們的需求，而且他們的意見會更分歧複雜，甚至擾亂我們原本的規劃和想法。（H 政府）

外部學者進行的診斷結果並不實用，由於對實務運作的瞭解不足，加上從官方文件中看出問題的敏銳度和經驗不夠，提出的建議通常不易落實。（I 政府）

對照中央政府進行各式評鑑的小組機制，特別是員額評鑑，相當依賴外界學界和專家參與和提供意見，認為這是公正客觀的評鑑機制，地方政府所持的觀點顯然有很大差異。地方政府基於地方環境運作經驗，一般而言特別強調工作的務實主義和重視實務經驗，或許的確也較少有機會實際見證與感受到外界成員的實際助益性，因此自然比較持著疑慮觀點。

此外，不少受訪者會認為，由於為何要做組織評鑑的原因可能早已有定見，或者評鑑結果會使用到那個程度都不確定，因此組織評鑑即使成立專案小組，也不必需要大量引進外部成員參與，避免反而難以駕馭，A 政府受訪者用了相當傳神的比喻，描述地方政府做評鑑的事實狀況：「所有的評鑑和那些東西，行政首長已經畫好靶，我們才去打（或者更常見的是，縣長先射好箭，我們才去畫靶），我們把它完成該有的程序，我不曉得其他縣市，但好像都是這樣子。」

三、辦理二級組織評鑑的經驗

地方政府一級組織調整的經驗不算普遍，二級組織部分地似乎會稍多一些。近年間，尤其是戶政事務所調整更是許多政府討論的重點，屏東縣政府和台東縣政府已經完成簡併戶政事務所數量，朝向區域型方式設計。台東縣政府提供了將 16 個戶政事務所變成 4 個區域所的經驗，

一開始是從人力來檢討，認為主任的功能沒有發揮，因為戶政事務所的目的是服務民眾，加上資訊系統的發達，只需要透過系統，將服務品質做好，並不需要主管主導。所以我們以便利超商式的服務理念，設立 4 個區域所，建立共同的作業模式。以民眾的角度來看，最大的便利就是最好的服務，所以縣民服務中心除了一般的地政、戶政和稅務之外，我們還把跟民眾相關的窗口都整合在一起，其實透過系統都可以做，只要不涉及民眾權益的問題。

戶所在組織上還是存在的，它的角色變成一個區域中心，只是擔心民眾的習慣尚未改變，所以我們還設置了工作站。

在過程中是縣長要求我們檢討的，他可能聽到很多民眾的聲音，要求檢討戶政事務所主任的功能跟角色，從人力浪費的角度去檢討組設的問題。當然事後反彈聲浪最大的就是那些主任，也透過議員去杯葛，最終我們透過關懷員工，作團體諮詢，告訴其未來權益，甚至讓他們優退；站在單位的角度，如果採取優退，一年的人事費可以減少，相較起來是划算的。主任這塊沒問題之後，進一步告訴基層員工，透過整併可以獲得升遷的機會，所以我們今年配合組織改造完全沒有遭遇反彈聲音。

戶政事務所數量變少後，看起來是讓縣市長減少不少八職等主管職務可用，有些縣市長不必然都像台東縣長一樣的支持，反而會有所疑慮，特別如果是接近選舉時進行組織調整，畢竟縣市政府八職等主管職務的數量不多。不過，從人事處的角度而言，如果機關人力規模變大超過 20 人以上，就可以有四個職務可較高的 8-9 職等，高職等的數量反而是會增加的，只是會減少主管職務，這就端視縣市長的權衡判斷了。

另外，直轄市區公所組織調整的課題，目前並非是正式課題，反而是集中在討論其員額評鑑課題上，因為有不少原屬鄉鎮市公所業務改為市政府局處負

責（典型例子是區公所不再設財政課，此項業務改隸財政處），因此多數市政府是討論如何減少區公所員額編制的評鑑。即使這個看似應然且合理的員額調整，但評鑑工作過程仍需要許多費心才能完成，下面是台中市政府受訪者描述的過程，

以台中市某區為例，25 萬人口，所有原來台中縣的鄉鎮人口才 10 萬出頭，但它（原台中縣）的員額竟然是該區的近 2 倍。區、鄉鎮的大小不同，面積比較大、人口比較多的反而人力少，反過來的情況卻用得更多。該如何增刪，就需要一些客觀的標準，比如面積和人口，這個不需要經過實地評鑑，可透過書面計算出來，但另外一個是因地制宜，例如地理環境和人口組成的不同，接著就要做實地評鑑，按照評鑑結果，我們要去找出一個公式，依據公式來增減人力。

中間面臨的困難是我們（人事單位）的事，不能把市長拉到第一線，... 因為議員跑去跟市長爭的話，代表兩個意義，1.人事處和民政局沒有把事情處理好，才會讓主管機關應解決的事情變成市長來處理的問題，表示我們失職。2.原則破功。只要答應了一個人的要求就會演變成難以拒絕的場面，員額評鑑就破功了。市長畢竟是政治人物，如果是第一任，就會偏向政治考量，容易跟對方妥協，員額評鑑的結果就很難完全落實。而且由市長出面，客觀的標準很容易被忽略，事務性的問題也很容易變質為政治性的問題，政治性的問題就沒有標準、沒有答案。

第三節 各地方政府組織評鑑的可能意願

前一節顯示，自從地方制度法新增加總量管制的條文後，各地方政府迄今仍並不普遍地辦理組織評鑑工作，由此可知，如果其他條件沒有大變化下，未來辦理的意願也應該不會有顯著改變。意願不強的主要理由有二：一是啓動意願的關鍵因素並不存在，一是組織上限總量仍夠用，這兩個理由又同時相關。除了台北市政府外，許多地方政府目前的一級組織數量仍低於準則所訂上限，任何提議新增組織並不會因之造成需要裁併其他組織的零和方式，一般而言自然降低辦理組織評鑑的意願。J 政府受訪的人事處長就說，「當機關數已經設滿的時候，就會有壓力逼迫我們去做組織評鑑，哪個機關裁撤後的影響最小、反對勢力最小，就是那個機關被裁掉。以目前來講，xx 政府還不需要做這塊（因

尚未用到上限) ... 在有空間的情況下，都會基於政治考量不裁撤舊機關，亦即不進行組織評鑑，當它沒有空間的時候，才會做這件事情」。

本研究問卷調查受訪者當被追問說，如果有進行組織評鑑時，「一般而言，組織評鑑是如何啓動？」，9位認為是由「縣市長指示」，10位表示由「權責機關或單位定期並提議」，沒有受訪者提到是由「議會提案要求」。由此可見，縣市長的發動角色。再者，訪談資料更清楚顯示，幾乎所有受訪者都指出，地方政府是否會辦理制度性的組織評鑑，不論是對個別組織或政府整體全面性，主要是來自於縣市長在正式場合中的直接要求或非正式場合的間接話語（如某某單位好像應該去瞭解瞭解等），政府領導者關鍵角色理論的關鍵觀點，不斷地被受訪者所證實如下：

在縣市政府，只有一個主管，就是縣長。要補助，縣長說了算；要用人，縣長說了算；要設單位，也是縣長說了算。因為我們開會的時候，縣的層級大概都是縣長。(A 政府)

組織調整的複雜程度太高，比針對員額調整所進行的評鑑更困難，這部分應該由市長主導比較妥當，一是因為市長的重視，二是因為市長將該部分的權力緊緊掌握。(G 政府)

以地方機關來講，民選首長的意志力、企圖心是最重要的，是要不要成立的關鍵；以地方政府來講，新機關的成立原則上是從上游來的，像客家局的成立，客家局以前是在文化局（客家事務局成立的時候，外在和內在的問題，還是要回歸老闆，因為當時也有很多機關要成立，比如有些議員會要求新住民）...。像現在的稅捐處要不要改為一級機關，也是政治性很高的問題，要不要改其實是一句話，沒有是非的問題。(C 政府)

以縣市政府來講，坦白說都是跟著縣市首長的理念在走 ... 用評鑑那一套不太可能，因為有時候首長說要成立一個新單位，人事跟人力評鑑小組就是得找出一個業務比較減少的單位去做整併或整合，挪出一個單位來讓首長設立未來縣政方向需要、或是首長想設立的組織。

... 我們發現會有一、二個單位一直被檢討，例如我們的工務建設單位和觀光旅遊單位。一開始認為城鄉發展應該跟觀光結合，設立一個觀光及城鄉發展處；之後又覺得觀光應該要跟文化結合，

又設立文化及觀光處，城鄉發展就獨立；可是後來又發現觀光很重要，不應該附屬在其他相關單位，觀光處要成立，城鄉發展處只好再併回去建設處。每一任縣長幾乎都重視觀光的部分，所以這個單位這十年來一直都沒有穩定超過三年。(E 政府)

首長的企圖心很重要。當施政重點不同，組織調整的方向也會不一樣。(D 政府)

目前還沒有面臨這樣的問題，但是久了之後一定會面臨，就看當時的縣市長。要設哪一些機關，都是很政治的考量，比員額的處理更政治，因為有很多人認為這一塊很重要，我們把問題簡化，兩個團體主張各設兩個不同的機關，接著就是政治交易。第二個，通常縣市長會比較傾向政治考量，如果設了一個機關，未來發生問題的責任會較輕；如若堅持不設，未來出現問題的職責就會很重。(J 政府)

另外跟首長政見有關，因為一級單位數有設限，必須在限制裡面成立這些一級單位，所以首長就會著重在他比較想要的部分，像以前 XXX 的時候，他很重視資訊，所以成立資訊室，等到 X 縣長的時候，他認為資訊已經達到一定水準，所以只要一個科就可以，不需要專責單位。

按照（組織評鑑）理論有窒礙難行的地方。理論上的那一套會增加很多文書作業，然後評鑑結果要看首長，我認為由上往下會比較快，因為由下往上，最後首長不支持都沒有用，譬如說之前有做戶政資訊話的人力資源，是人事局要求的，但是評鑑結果還是沒有改變。(H 政府)

組編的部分，縣市長的影響力大於縣議會，組編是「政治」的問題，例如戶政事務所的整併，所以組編修改對於縣府是正面影響還是負面影響很難說。(I 政府)

相對地，地方政府議會的角色確實並不是主導者角色，同時，也不是督促辦理組織評鑑工作者。地方議會主要是就縣市政府組織自治條例進行審議時，會表達某些期待看法，但是通常還是以行政部門提案為主。當然，如果剛好處於府會關係緊張的環境時期，議會的杯葛力道就會較強烈。下列是某些受訪者對於議會在地方政府組織設計過程的角色觀察：

被動。因為議會的生態就是角力，所以贊成和反對提案通常不會基於

專業，而是民意。如果某個單位要被整併，就會透過議會運作去阻擋，但是到目前為止都沒有很大的問題。(E 政府)

議員不關切這個問題，議員關切的是他想要的資源有沒有到位，組織對他不重要。(D 政府)

議會通常不會主張裁撤某個機關，但會主張新增設某些機關。議員會認為這一塊有專責的機關來做比較好，所謂的比較好，是指對該議員而言，可以爭取到選票。例如原來住在 XX 區的議員，沒有人要主張設水利局，山地和海縣則強力主張要設水利局，所以他們都會比較有政治性的考量，其實我們本來就有水利單位，也在一級，只是建設局的三分之一在做水利，不是單獨一個部門，如果你拒絕他們，就被冠上不重視水利的罵名，最後只好把建設局裡負責水利的部分，和農業局有關水土保持的部分，合併為一個水利局。(J 政府)

地方政府行政首長的意向是地方政府辦理組織評鑑工作意願的最重要源頭，綜合受訪談者的說法後，大致上可以將縣市長可能啟動評鑑的原因分為兩個對立的論點。第一種是使用評鑑做為擱置設置新組織的程序性工具，C 政府受訪者評論稱「在操作過程中，發現某一塊不太理想，只好透過一個機制去處理這個問題，可能會透過評鑑手段，就不用由他去做第一線。」這種方式是縣市長不希望直接讓倡議團體或政府組織文官覺得不支持的政治性手法，負責組織調整的人事部門就會很有技巧地使用評鑑這個程序，做出不要新設或變動的研議意見。第二種原因主要是新上任，這是比較常見的啟動時機，一旦地方政府行政首長新上任，在競選過程特別倡議要重視特定業務事項，甚至指明要設置或強化特定組織時，上任後就會指示規劃，政府內部主辦幕僚單位就會立即辦理，H 政府受訪者舉例說，選舉時行政首長特別重視社會福利與服務工作業務，並認為必須讓民眾很容易知道要如何找社會局對口科室辦理，所以選上後該政府為突顯其政見，「他對社會處各科的名稱就會有交待，要突顯他的政見，所以他上任以後，雖然名稱換了，但事實上是換湯不換藥。」E 政府受訪者也有類似的評論，稱「縣長在競選的時候都有其想法，會認為某些東西（組織）比較重要，所以上任就會讓人事幫他研究成立的可能性。如果我們認為其理念或想法不太適當，也可能就停止成立，但不會主動建議成立局處」。除了上述兩個原因外，也有受訪者指出說「組織的架設會比較傾向政治考量，現任的通

常不會去檢討，不同的市長才會去檢討前任的」，這樣的觀點其實和第二種原因有相當的重複性，特別是如果可用的組織數量空間已有限時，新任者就可能會為落實自己主張而裁併調整現有組織。最後，有受訪者指出，組織評鑑的結果如果實際效益，自然會影響辦理的意願，因為評鑑過程必須投入相當人力和時間成本，也可能引發某些原有機關單位的心情騷動，如果評鑑結果不能解決問題，這是沒有意義的，C 政府受訪者直接地說「以這個政府為例，目前面對的問題絕對不是人的多寡，而是人找不到的問題。組織、員額那條路走到最後，都沒有什麼解決的方法，有沒有做的必要，就我個人的看法是值得斟酌。做評鑑能不能達到預期？問題解決前，這個意義在哪裡？效益在哪裡？做出來的結果能否解決？像這次員額評鑑之後，發現有員額卻找不到人，有的流動率高，缺額達到 30%，但是我解決了什麼？」

最後，本研究透過問卷調查政府部門主管們對於未來辦理組織評鑑意願的觀察，整理如表 4-5。大致上可以歸結說，縣市首長依舊不會有積極意願，啟動政府的組織評鑑工作，更具體的幾點看法是：

1. 多數比例受訪者不認為縣市長會將定期性整體組織評鑑做為內部管理重要工作，認為「相當少見」的比例甚至高於「經常如此」。
2. 多數比例受訪者也不認為縣市長會啟動個別局處評鑑工作，認為「相當少見」的比例甚至高於「經常如此」。
3. 不過，絕大多數比例受訪者卻認為，即使縣市首長沒有特別指示下，該縣市政府至少仍會「視需要做個別局處」的組織評鑑工作。但是仍有一定比例認為，此時的意願就不高了。

表 4-5 辦理組織評鑑工作的意願

	全體	人事處
縣市長沒有指示下，進行組織評鑑工作的意願可能		
仍會視需要做個別局處	17	11
仍會做市政府整體組織評鑑	9	4
相關局處首長建議時就會做	1	1
意願不高	8	3
縣市長會將定期性整體組織評鑑做為重要工作的可能		
經常如此	8	7
偶而	16	7
相當少見	10	5
縣市長會啟動個別局處評鑑工作的可能		
經常如此	7	5
偶而	17	8
相當少見	9	5

第四節 各地方政府組織設置的可能考量因素

最後討論的課題是，地方政府縣市首長們就組織設置上是否都持著擴張的想法呢？雖然各地方政府一級組織總數量是呈現緩慢增長的趨勢，但確實也有部分地方政府反而是減少總數量，例如，嘉義縣這一任縣長就比上一任縣長更精簡數量，將交通處改為二級組織；高雄市政府在合併高雄縣政府後的市政府，也將原來一級機關的公務人力發展中心和資訊處皆改為二級機關。

壹、地方政府一級組織設置的考量因素

本研究的不少訪談對象們，對於縣市首長就地方政府組織設置態度的觀察，結果是和中央政府或學界所持的一般印象有些差異。這些受訪者表示，縣市首長其實未必是大量設置一級組織的擁護者。雖然有人很合理地會認為這符合政治上誘因動機，主要理由是一旦設置更多一級組織，縣市首長依法就有更多政治性首長職位的用人空間，但是 A 政府受訪者提供非常不同的觀察如下，

事實上剛好也是另一種政治反誘因的見解：

以兩任縣長的習慣，其實蠻相信公務體系培養出來的人，畢竟有行政經驗的累積，政務的沒有經過長期的培養，前任縣長很少使用政務。可以去調查縣市政府，看他們有沒有用到二分之一。有時候縣市長考慮到派系平衡，不見得願意用，如果用地方政治人物，因為有自己的利益關係，不一定會以縣長的施政方針為準，用行政人員，都是白紙，以縣長的意志為意志，這是我在這邊的經驗。

因為即使是同一派的人，但不見得是 100% 的效忠者，因為他有自己的想法和利益，也有可能是同派不同系。如果用行政人員，像我們都是外地來的，和地方利益沒有牽扯，比較能夠落實縣長的施政方向，實際上我們這邊的運作結果也是如此。

訪談受訪者主要的共同看法是，對於縣市首長而言，施政績效才是其所永遠關注的重點，組織架構是工具，不是目的，政府組織設置本身不會自動產生施政績效，因此，除了那些對選民具有重要政治象徵性的組織外，任何新設組織的提議都未必是縣市長的關心領域。C 政府受訪者直截了當地說，「組織並非是縣市長認為達成政績最重要的工具」，幾個政府的人事處受訪者也有下列的說法：

組織是否運作良好的衡量標準是問題解決的能力，而非組織、人力或經費的多寡。不設單位不代表沒有能力處理問題，例如縣府沒有設置交通局處，但舉辦 XX 燈會的時候也沒有出問題，交通也很順暢。(I 政府)

(組織設置) 應該是謹慎。理由是財政並沒有到位，如果人事成本佔總預算太大，不是一個好事情。如果增加一個機關，簡任職務就會跑出來，人事成本就是一個很大的負擔。...就民選首長的立場，如何把既有的餅做大，讓業務機關到民眾之間的關係可以看得到，即便不設到高限，因為人和機關增加，民眾不一定能夠受益。民選首長還是在乎下一次的選舉，所以業務推動都是配合當初的政見，和當時承諾給民眾的部分，希望能夠在 4 年內，甚至在 2、3 年內看到成果。(C 政府)

是人在處理事情，而不是單位數在處理事情，成立這麼多單位，是將多兵少。所以我覺得是人比較重要，單位數的多寡反而沒那麼重要。...最重要的還是人，組織架構再多，還是人去處理業務，組織架構不需

要那麼龐大。(E 政府)

再舉另一例，某地方政府的組織數量過去幾年來已經朝向精簡，新任縣長又再度精簡數量，該縣政府受訪者在該縣任職近九年，他觀察的結果也認為組織數量多寡和政府運作績效間沒有必然的關係，他說「排除我個人的身分而言，現在很多人覺得法規說可以設就盡量設，因為設了之後可以用人，可以給人錢。但像我們把 23 個縮成 21 個，日子也是照樣過，現在縣長又縮成 20 個，一樣可以運作，效率也沒有比較差。其實再縮減，效率不會差，但是要有配套（指職等設計和職等配置），不然地方會反彈。」

更具體地說，地方政府參與組織設置者如何看待一級組織設置的課題呢？本研究問卷調查受訪者被問及，「你認為應否設置為政府一級機關或單位的最重要因素（最多選擇五個）」，回覆狀況整理如表 4-6。在八個選項中，明顯被認為最重要的三個因素是：「組織核心業務對市長施政成果的關鍵性」、「組織核心業務的專業性」和「市長看法」，第一項和第三項本質上是相同的，就是縣市長的意向。另外兩項被認為相對重要的因素則是：「組織核心業務的工作量」和「中央政府是否有對應的部會」。至於民眾意見幾乎沒有受訪者認為會被考量，議會意見的角色也不重要。「組織的預算數」的重要性則高於「組織的實有人數」。

表 4-6 地方政府組織設置的重要考量因素

	全體 (n=36)	人事處 (n=20)
縣市長看法	25	17
議會看法	8	6
民眾意見	2	2
組織的預算數	10	6
組織的實有人力數	6	4
組織核心業務對縣市長施政成果的關鍵性	30	18
中央政府是否有對應的部會	15	9
組織核心業務的專業性	25	14
組織核心業務的工作量	17	5

首先，縣市長主導性角色並不令人意外，前節已述及其對一級組織設置的決定性影響，但是值得再補充的是，即使是某些二級組織，只要落入縣市首長的重要施政範疇，其設置與否也同樣受其觀點的影響。某政府受訪者舉新舊任政府行政首長對於某個特定業務應否單獨設置為二級組織的不同立場，他說「還有像現在的 XX 工程處，改制前仍在某局下面，有兩個科在做，另有一個是該局的工程隊，但是準用直轄市政府階段就併到交通局而裁撤，因為考量到它沒有實際作為。但是現在（因新首長的政見）的情況不同，所以認為需要成立 XX 工程處。」

其次，中央政府各部會組織設置和各部會對地方政府組織設置的期待，是地方政府組織設計時會納入考量的因素。部會組織影響地方政府一級組織設置的思考，主要原因是方便於業務上有對口，在中央和地方業務推動上能有更清楚的計畫經費、技術協助和溝通的對象。中央政府某些部會或跨部會為推動其業務，會期待地方政府也同樣設置類似的組織與機制，例如長期照護管理中心、毒品防制中心、災防中心 ... 等等，然後給予經費補助或業務考核時的觀察事項，這些會促動地方政府在二級組織層次上有所回應。例如，嘉義縣目前張縣長一上任後就希望縣政府作一次中央與地方政府業務對口的盤點和必要調整，就是案例。不過，中央政府相關部會用經費補助和考核等工具，或甚至在相關行政作用法律中規定設置組織的作法，地方政府受訪者多不表認同，H 政府受訪者就抱怨說，

中央政府不能用組織法或作用法要求地方自治機關成立某個單位，但事實上他們都將這個權力放在中央組織法裡面，希望我們成立某些單位，再使用考核或評鑑的機制來要求。如果組織的設置沒有符合中央的期待，雖然影響不大，但是站在業務單位的立場，每個業務單位都希望自己組織龐大，所以當初（教育局下）家教中心才會成立，能夠爭取更多的補助款。中央常常說你成立我就給你補助款，可是不成立就什麼都不給。

某縣受訪者也同樣對中央政府某些部會期待地方設立特定組織的作法，感覺到「很困擾，因為必須遵行，不然送審的時候會過不了。...如果沒有按照要求設專責機關，評鑑分數就低，補助款就會被刪減，用這種方式來壓制地方」。但是，如果實在覺得不宜時，就將專責一詞解釋為在某個原有組織的業務職掌中增列該專責事項，而非實際設置新組織，至少有所回應。

此外，訪談受訪者提供一個表 4-6 未列入的因素，即縣市政府間的模仿和

參照效果。從第一節所提供目前各地方政府一級組織的設置狀況確實可以看出端倪，五個直轄市之間和縣市政府之間（經常是鄰近縣市政府）的組織數量和名稱有高度相近性，特別是縣市政府用機關型態設置的組織幾乎是沒有差異。這種雷同性的原因當然可以說是歷史發展沿革的路徑相依，不過確實有模仿或參考鄰近縣市的結果，某政府的受訪者解釋說：「因為他們都會說「別的縣市有」或「別的縣市沒有」，或是議員一直叫我們成立原民局，但是我們原住民只有（少數）鄉而已，但是又有族群的意識存在，所以要我們一定要有一個標榜的一級單位出來，才能顯示我們有照顧到這一個弱勢族群，他們就會說「為什麼別的縣市才多少原住民人口都有成立，我們有兩個鄉都是，為什麼不成立？」出現這樣的說法就比較不好去說服，尤其牽涉到族群」。新改制設置的直轄市政府，當初在提送改制計畫書或規劃時，就已將台北市政府組織架構當作參照對象——通常不會深入思索台北市政府模式的優缺點，作為預留未來組織變化的發展圖像，目前準直轄市的桃園縣也同樣地參考新北市或台北市組織架構。

貳、地方政府一級組織設置的優先性

為瞭解地方政府主管對於一級組織設置的看法，本研究透過問卷調查方式，徵詢人事部門和研考計畫部門主管的意見。問卷上先提供目前常見二十多個業務領域的一級組織後，再請教受訪者回答「地方政府應設一級組織中優先性最高的前十項和最低的前六項業務」，結果分別依直轄市政府和縣市政府整理如表 4-7。雖然者兩類主管無法代表地方政府所有部門主管的看法，不過因為兩者皆非屬業務領域主管，平日又比較會接觸組織設置的課題，因此至少本位看法會較少。表 4-7 顯示以下兩點意見：

1. 就直轄市政府而言，每位受訪者可挑選前十項最優先該設置的部門下，共有七個業務領域部門是較多比例受訪者都共同認為應優先設置的一級組織，包括：建設（經濟發展）和工務、交通、民政、財政、警察和教育，前四項獲得八成以上受訪者的支持。相對地，受訪者可挑選前六項最不優先該設置的部門下，有七成受訪者共同指出原住民事務、兵役和海洋等的需要性最低；接著是客家事務、地方稅務、新聞行銷、捷運工程和體育等四個領域，至少都有五成以上受訪者共同認為是低優先需要的部門。

2. 就縣市政府而言，每位受訪者可挑選前十項最優先該設置的部門下，教育、民政、工務和衛生等四個部門是七成以上受訪者共同認為應優先設置的一級組織，接著環境保護、財政、警察、消防等有六成受訪者支持也應列入高優先性，最後是農業和建設部門。相對地，受訪者可挑選前六項最不優先該設置的部門下，有七成以上受訪者共同指出客家事務和原住民事務等的需要性最低，接著是新聞行銷，另外城鄉發展、勞工和地方稅務等領域也有近半數比例受訪者共同認為是低優先需要的部門。

表 4-7 地方政府最優先應設置和不需設置的一級組織
直轄市政府

業務領域	最優先十個		最不優先六個	
	全體	人事處	全體	人事處
建設 (經濟發展)	9	5		
工務	9	5		
民政	8	4		
交通	8	4		
財政	7	4	1	1
教育	7	4	1	1
警察	7	5		
勞工	5	2	1	1
觀光旅遊	4	2	1	1
文化	4	2		
環境保護	5	3		
地政	3	1	1	1
都市發展	2		1	1
消防	1	1	1	1
衛生	1		1	1
水利	1		3	2
農業	1	1	4	2
體育	2	2	5	3
地方稅務			5	1
捷運工程	2	1	5	2
新聞行銷	2	1	5	4
客家事務			6	3
原住民事務			7	3
海洋			7	4
兵役			7	3

說明：總樣本數為 9。

縣市政府（與準直轄市政府）

業務領域	最優先十個		最不優先六個	
	全體	人事處	全體	人事處
教育	24	14		
民政	22	12	1	1
工務	20	14		
衛生	19	13	1	
財政	17	9	1	1
消防	17	13	1	
環境保護	17	9	1	
警察	16	11	1	
農業	14	9	4	3
建設（經濟發展）	12	4	6	6
地政	10	6	2	1
文化	10	4		
交通	9	5	8	5
觀光旅遊	8	3	1	
勞工	4	2	12	6
水利	3	3	4	4
地方稅務	6	5	11	6
城鄉發展	6	2	13	9
新聞行銷	2	1	17	11
原住民事務			20	12
客家事務			21	13

說明：樣本數為 27。

根據訪談過程所獲的資料，另有幾個事件值得說明。

首先，縣市政府和改制直轄市政府均將原有的兵役業務重新改回至民政處領域，這種變動當然有著縣市政府間模仿學習的成分，不過，也是顯示地方政府有其務實面之處。基於人力有限的狀況下，對於特別顯著萎縮的業務確實也會做處理，誠如 H 政府受訪者所說「一方面是整個環境，像兵役的部分，大部

分的縣市都已整併，因為它的功能性已經不太需要成立一級單位來處理」。當然，台北市和高雄市政府依舊設置兵役局，雖然也都瞭解到有其爭論性，但某位受訪者指出該局存在的原始功能性是減少中，但對市政府卻存在著其他附加性功能，「一個需要兵役局的潛在因素是市政府和國防部之間應該存在一個對口，兵役局的存在就蠻重要的，例如防災」，因此，在組織數量仍有空間下，暫時不處理也是個選項。

其次，多數縣市政府目前皆設置地方稅務局，究竟應該在單獨設置也引發討論。純就其業務量和業務性質而言，顯然有很大萎縮，業務內容也單純例行，不過由於其人力規模數通常卻遠超過縣市政府許多局處，而且地方制度法第 16 條又明訂其中主管或首長依專屬人事管理法律任免之，因此，地方政府重新訂定組織自治條例時都保留設置。嘉義縣是例外，目前設置的是「財政稅務局」，縣府內未設財政處，訪談過程得知，該政府認為兩者應該合併，本來構想是想將稅捐稽徵處改為府內財政處所屬二級組織，但由於原有稽徵處人力規模遠高於財政處，且若成為二級組織後職等反而會受影響，因此反而改採府外一級機關方式為之，但用財政稅務局方式，同時，其局長也因此不必由財政部賦稅署核定。這樣的模式，某些縣市也開始想瞭解，或甚至考慮可能採用。改制的直轄市政府面對著地方稅務局應否成立，似乎走向多有不同，桃園縣在準直轄是階段之初本來將稅務局設為二級組織，但最近又重新改為一級組織；相對地，台南市政府就將兩者合併納入可能研議的課題。

第三，台南市政府將幕僚功能都採內部單位而非機關，經訪談得知，原因是當縣市合併改制時，原本台南市政府提出如台北市政府般設立機關的方案，台南縣政府則提議改為內部單位，以容納其他業務部門設置機關，兩個政府經會商討論後，因其總人口數較少，為避免超過準則所訂的總數上限，因此乃採內部單位化的設置。換言之，這個迥異於其他四個直轄市政府的設計方式，原初並基於定組織設計理念而來，單純是總數上限的影響。不過，如同受訪的台南市政府人事處長所言，「如果選擇內部單位，會不會影響組織的效益？我的看法是或許不會」。

參、地方政府二級組織設置的考量

除了台北市和高雄市政府外，多數地方政府並未設置許多二級組織。究竟

地方政府如何考量是否設置二級組織的課題呢？對中央政府而言，部會爭取設置所屬三級或四級機關（構）是常見的想法，並認為這樣才代表專業化。地方政府面對的實務上環境相當不同，因此思考上也會有些差異。受訪者指出，這「純粹看機關首長」，機關首長如果想更有力地直接掌控該項業務，通常會選擇設計為機關內部單位，而非另設二級組織，因為如果沒有足夠的人力編制，即使成立二級組織，其所能發揮的功能也非常有限，某個直轄市政府受訪者就舉例說，該市政府有人力編制只有 3 到 5 個的二級組織，很難想像能有更多的執行能量。此外，首長如果要表示重視該項業務，也通常會傾向支持設置二級組織，背後的思考邏輯也會認為「當你的組織變大的時候，員額才能夠增補進來，才有能力去做更好的規劃。...有趣的邏輯。就是先有一個科，有機會就會成立一個二級」（F 政府）。

不過，從人事部門的專業角度通常也會提醒說，成立二級組織未必有助於陞遷管道，因為即使就直轄市政府層次而言，「除了多一個簡任官，對於升遷不會比較有幫助，對整個土地開發案也沒有幫助。譬如說現在地政局有做土地開發，做土地徵收業務，這些相關的人移過來，這些人受限於官職等，科室主管就 8，土地開發這麼重要的業務，有沒有辦法吸引人才進來？之後升遷怎麼辦？又不能跟地政局交流互通」。J 政府受訪者以該政府文化局的文化中心為例，指出本來以為設二級機構後，中心主任至少可以跟內部單位一樣列第 9 職等，沒想到銓敘部只核給 8 等，因此文化局就又將館所全部改回為局內單位。D 政府受訪的人事主管觀察說，雖然許多人認為設置二級組織可以讓核銷和公文流程等更快速，但是否夠專業，是否符合「想要達成的目的」，才應該是判斷的重點，因為實際的限制反而經常是「一是可能因為資源不豐沛（如預算規模），所以這些單位很難做出亮點 ... 二是職等和人員專業度也是影響績效的原因。我認為不一定是其上面的一級機關限制了它的發展，有時候是二級機關本身的能量做不出來」。

上述的邏輯，實際上也是許多縣市政府就一級組織選擇採取用府內單位或府外機關的考量因素之一。地方政府的實務運作上，其實並不會區分府內單位和府外機關，因為都是縣市長「統籌管理」，在人力配置上也並非所有的府外機關都較府內單位為多，因此，實際上除了傳統的五個府外機關外，通常縣市首長特別重視的就會可能當成是府外機關，嘉義縣政府現任縣長因為特別重視社會工作，所以就將社會局改制為府外機關，成為各縣市政府的首例。

第五章 地方政府組織評鑑機制的建議

本章最後一項研究問題提供建議構想，即如何進行組織評鑑的機制。如同第二章的組織診斷理論所言，辦理診斷的機制基本上包括程序面和實體面兩者，本研究再基於訪談受訪者的觀點發現，地方政府更為需要的協助並不是如何進行的程序面機制，反而是如何設計組織的參考判斷準則。因此，本章主要分為程序面和實體面兩節，提供研究建議。

第一節 地方政府組織評鑑程序機制的建議

綜合他國政府、組織診斷一般實務建議 (如 Immordino, 2010: 第五章) 和臺灣推動組織評鑑的作法經驗，本研究認為一旦任何地方政府要推動組織評鑑時，程序上應該包括下列流程：組織領導者確認評鑑方向，設置組織評鑑專案小組，決定組織評鑑的對象與方式，規劃組織評鑑的細部步驟與時程，設定組織評鑑結果的運用目的。此外，同樣重要的是，預先規劃組織評鑑應該蒐集資訊與如何撰寫資訊的基本架構。

壹、地方政府行政首長確認組織評鑑方向

直轄市市長和縣市長是地方政府組織調整的最關鍵者，任何組織評鑑的啟動機制都應該首先由他們核定後才進行，這也符合組織診斷實務的第一個建議，組織領導者支持是最關鍵。因此，不論是組織評鑑是由行政首長指示進行，或是由地方政府權責幕僚部門或業務部門建議進行，第一個步驟都應先請行政首長做出關於組織評鑑最關鍵性的幾個方向決定，包括：組織評鑑的對象、組織評鑑結果的目的、組織評鑑成員的組成方式和組織評鑑的範圍面向。這些方向的內涵後續各點會再說明，但前兩者的基本概念可如下表示

	評鑑目的	
評鑑對象	組織調整	組織運作檢視
政府所有組織		
特定組織		

值得特別重視的決策課題是，究竟組織評鑑的範圍為何？第二章和第三章所提供的組織診斷理念和國外政府實務上作法可以發現，組織評鑑的範圍可以包括各種面向，如績效、策略、業務計畫、結構、領導、人力、文化、... 等等（如本研究第二章圖 2-2 和各表），組織評鑑的範圍面向愈多，當然進行過程就會愈費時和費人力。一般而言，評鑑目的和評鑑面向之間會有關係，如果是以「組織調整」為評鑑目的，主要的評鑑範圍面向應該更集中於：績效、策略、業務計畫和組織結構，如果是以「組織運作健康檢視」，其面向當然考以更為全面性，包括人力面。

對照地方制度法第 6~8 條所討論的內容，本質上就是集中在前述的績效、策略、業務計畫和組織結構，因此，組織評鑑的面向至少應該從這些範圍中選定之，並視需要增加評鑑面向。

貳、設置評鑑組織機制

地方政府進行評鑑前的最重要準備階段就是設置評鑑組織的機制，包括評鑑組織成員和幕僚小組機制。第四章問卷調查結果也發現，地方政府多數贊成是應該設置專案小組負責組織評鑑工作。一旦經地方行政首長核定後，首先就是成立組織評鑑專案小組（當然，地方政府也可以有常設性的組織評鑑委員會機制），此一專案小組最核心的工作是：(1) 評鑑實施前，確定評鑑程序和評鑑內容架構，(2) 評鑑結束後，討論和議決評鑑報告初稿。

一、設置組織評鑑專案小組或委員會

評鑑組織經常採委員會形式組成，主要是希望能容納更多元觀點的代表性和專業性等等，當然，評鑑組織成員如果過於眾多，雖然可有代表性的優點，

但相對地也必須耗費更多時間和資源進行協調連繫，有時也增加評鑑結果整合或共識的困難性。據上，具體的建議是，組織評鑑委員會成員組成方式可以有兩種思考選項：

1. 強調委員會要具備「獨立性」，這種觀點經常出現在國內討論。如果選擇此模式，多數委員會成員至少形式上應該是來自地方政府以外的人士，包括專家、研究者、地方民間社會人士、地方產業經理人等等，強調引進外部觀點。
2. 強調委員會要能掌握「現場性」，即負責評鑑決定者必須能夠相當瞭解地方政府整體和個別組織的運作狀況，不至於完全從理想規範面討論問題。更重要的是，由於政府組織評鑑的結果，經常是對政府機關組織實際上運作產生影響，本來就是地方政府民選首長應該重視的管理事項，自然應該掌握此項工作的主導權，所以不宜因為刻意和過度強調評鑑組織的「獨立性」，反而讓地方政府以外的專業或學界人士變成是評鑑組織成員的多數。許多專業和外界人員，應該是參與幕僚小組的機制。

不論是採取那種設置方式，組織評鑑委員會的法定政府成員應包括：地方政府首席政務副市長或副縣市長、秘書長、人事處處長、研考會或計畫處首長或主管和主計處處長。本研究建議，專案小組或委員會主席原則上由政務副市長或副縣市長擔任，但如果屬於比較非常特定組織或單純性組織的評鑑時，可以指派秘書長擔任主席。這個建議的主要理由還是，組織評鑑的性質或者所蒐集到的相關資訊，都偏屬該政府較為重大的政策性或管理性決策資訊，因此如果由副市長層次擔任，較符合民主治理的監督指揮和領導原則。

二、設置組織評鑑幕僚工作小組

評鑑專案小組的幕僚工作由地方政府人事處負責，或者由人事處和研考會（或計畫處）共同負責。主要的理由是，目前各縣市政府幾乎就是人事處負責組織自治條例、組織規程、員額編製表和人力管控與評估的工作，延伸至組織評鑑工作時的接軌會更順暢。至於直轄市政府中，有些是由研考會負責，但實際上也很少有時實際經驗，所以如果採取人事處和研考會（計畫處）共同負責，應該會遠比單純由研考會負責為佳。

專案小組幕僚工作不論是人事處單獨負責或和研考計畫部門共同負責，工作小組成員都建議包括人事、研考計畫和主計部門等三個組織，其中，人事處處長應擔任工作小組召集人（或者與研考計畫部門首長或主管併同擔任），其他兩個部門至少應該指派二級以上主管人員擔任成員。此外，應依每次組織評鑑的對象邀請額外的內部或外部委員參加工作小組，如果有外部委員可考慮兩類人員：專業取向的專家委員和中央政府部會或三級機關的業務部門高階主管，不過，純屬專家類的外部委員人數不宜超過地方政府內部委員人數。

評鑑工作幕僚小組的主要任務是：根據評鑑委員會設定的評鑑對象和範圍面向，研擬實際作業的評鑑小組成員（經委員會確認）；向評鑑專案小組或委員會提交當次的評鑑報告與建議初稿。其中，評鑑小組可以是一個或數個，完全視當次組織評鑑的範圍而定，例如，若是全面性組織評鑑，就適合分設數個工作小組。

1. 如果僅設置一個評鑑工作小組，成員就是幕僚工作小組的人員
2. 如果需要設置數個工作小組，每一小組的成員皆應該包括三部分人員：幕僚小組中各部門的代表、與受評鑑部門相對應的中央政府部會或機關之企劃部門高階主管、與受評鑑部門相關的外部專業性人士、政府組織管理的外部專業人士。

參、組織評鑑的對象與方式

組織評鑑可以區分為兩大對象，一是全面性，一是個案性。

1. 全面性組織評鑑機關是將地方政府所有機關全部納入，這種類別的進行應該是每固定幾年就進行一次的定期性評鑑（如每四年一次，搭配地方首長任期），比較好的採取方式是在特定時段內一次性全部完成，有利於當年度就有整體性分析報告和建議。如果因為時間等因數無法一次完成，也可以分年或分階段施行，例如 2 年為期，完成所有機關之評鑑，每年規劃不同的個別機關接受評鑑。
2. 個案性組織評鑑是設定條件，只挑選部份機關或部分單位進行評鑑。至於個案性評鑑需求的時間，應該有許多原因。例如，擬議設置新機關或新單位時就是應該進行評鑑；原有機關需求提出大量增加員額、原有機關部分業務萎縮或原有機關相當比例的原有業務中採取委外辦

理等等，也都是適合發動個案性評鑑的時機。當然，行政首長或民意機關提出要求也是啟動時機。

至於進行組織評鑑的方式也可分為兩類：書面或實地。當評鑑所欲蒐集的資料，或是已經定期公布，或是具體而沒有爭議，以書面呈報即可，故採行書面評鑑可免去人員往返奔波；相對地，實地評鑑較能現場感受瞭解相關表現，或是實際訪問受訪機關人員的意見。不過，不論是書面或實地，受評鑑機關均必須根據同樣的評鑑架構內容等格式，先提供基礎性的自我評鑑資料。此外，如果地方政府有意願更積極，最有效的方式是採取進駐受評機關的實地觀察。

肆、組織評鑑的流程與時間安排

一旦啟動組織評鑑，不論是全面性或個案性，整個過程都應該盡量依循相近似的基本流程：

1. 組成組織評鑑委員會、評鑑幕僚小組和評鑑工作小組：此一流程應該在實際辦理評鑑時間的評鑑前一個月完成。
2. 確認與通知受評鑑對象：評鑑前一週完成。
3. 機關提交自我評鑑報告：受評機關應於接到通知後一個半月，依照評鑑架構和表格等，完成自我評鑑報告，提交給評鑑幕僚小組。
4. 評鑑幕僚小組準備相關資料：針對受評鑑機關，除了其自評報告資料外，幕僚小組如尚有其他有用的相關資料也應一併準備，例如，預算書、年度相關業務績效報告、民眾外部的相關意見（含陳情、電子信箱意見等等）。如有必要，也可對受評鑑機關同仁先行採用書面或網站方式的意見調查。
5. 評鑑工作小組進行評鑑：小組就負責的組織先行閱讀自評報告，如果採書面評鑑，則在一個月內完成；如果採取實地評鑑，閱讀資料後，應在兩個月內完成。完成評鑑後，向評鑑幕僚小組提交書面報告。
6. 受評鑑機關的意見回覆：評鑑幕僚小組根據工作小組的評鑑報告書，完成評鑑報告初稿，送給各受評機關；各受評機關對初稿中各項內容如有不同意見，包括發現和建議等，應於兩週內書面回覆評鑑幕僚小組。

7. 組織評鑑委員會決定評鑑結果：幕僚小組應將評鑑報告初稿和受評機關回覆意見兩者，一併提送委員會，委員會應於接到後一個月內完成決定。委員會進行討論時，應邀受評鑑機關出席做簡要報告與答詢。
8. 組織評鑑報告核定：委員會完成決定後，循行政程序簽由地方首長核定，並通知各受評鑑組織。
9. 組織評鑑結果執行：評鑑幕僚小組負責督導各受評機關的執行狀況，定期提報。

伍、組織評鑑結果的運用

評鑑結果一定要有所實質用途，才不會白費力氣。再者，誠如績效管理的用途影響績效管理內容設計，評鑑結果的用途也會影響如何進行組織評鑑的架構內容和程序。組織評鑑委員會必須先決定究竟組織評鑑結果的主要目的為何？

一般而言，組織評鑑的目的有兩大類，這是組織評鑑委員會必須先行確定，以利評鑑內涵的規劃。第一類是作為政府如何進行機關重組 (reorganization) 決定資訊，這是現行相關法令所提及的重點，包括中央行政機關組織基準法和地方行政機關組織準則都特別期待，組織評鑑就是「作為機關組織之設立、調整或裁撤之依據」。如果政府機關數總量有所限制，這類目的通常會產生零和的效應，組織評鑑架構內容就需要更具備嚴謹性，評鑑結果的決定過程也必然更複雜。

第二類是作為現有機關運作定期診斷的資訊，雖然這不是法定的重點目的，但其實這是學理上、許多企業部門和國外政府部門實施組織評鑑的重要目的，透過評鑑機制是要求組織要定期辦理自我檢視，瞭解組織經營績效狀況，以及影響績效的可能不利因素，進而提出改善因應措施。當然，這類目的評鑑，也可能提供該機關進行內部單位設立、調整或裁撤的判斷資訊。此外，這類目的評鑑通常也提供行政性的額外作用，對於符合評鑑指標要求的個人或單位，給予正向獎勵措施，例如：

1. 給予機關榮譽：例如仿照各級政府行之多年的「服務品質獎」，頒予評鑑成效良好機關；或是可依評鑑指標分類區隔為若干項目，並進行不同程度或級別的認證。受評機關除了爭取整體獎外，也可針對特定評鑑類

別取得認證。

2. 人員記功獎勵：承辦與參與評鑑有功人員予以敘獎，雖然是最傳統的，但卻也是最直接而使人員受惠的作法。
3. 其他行政獎勵：包括頒發獎金、擴大業務授權...等，都是可行的激勵措施。
4. 一定期限內免予受評，或改為書面受評：基於「例外管理」原則，當受評機關成效良好，評鑑機關自然可將資源集中於其他機關；而對受評機關而言，一定期間內免評鑑，或是改為書面評鑑，則是最實惠的效益。

相對地，如果評鑑結果呈現未能達到評鑑指標的期待水準時，某些負面措施可以視實際需要而採行，例如，要求受評機關限期提出改進報告、人員調訓，或是增強其他行政監督頻率、範圍與力度等等。

最後，不論是那類目的，組織評鑑過程所蒐集到的資訊和評鑑過程經驗本身，對協助評鑑業務本身的改善皆有用途，包括：

1. 作為同機關下次評鑑的對照或改進基礎：在「定期評鑑」的基礎上，每次評鑑都不是獨立事件，而是應建立彼此的關連性，於是前次評鑑結果即是進行下次評鑑時重要的資料來源與評量基礎。例如，前次評鑑結果可作為下次評鑑計分的基本及格門檻等等。
2. 作為調整評鑑指標或改變權重的參考：配合時空環境改變，評鑑指標的權重自然也會配合調整，故各指標權重可藉由每次評鑑結果進行調整修正，甚至於進行增刪。
3. 作為建立評鑑料庫，或是長期追蹤監測的依據：評鑑結果不只對受評機關是重要資訊，對其他機關也是有用的參考，故每次評鑑結果均可考慮納入資料庫，並進行分析運用，以作為改進整體評鑑制度，或是長期調整改進的參考。

陸、組織評鑑應蒐集的資訊

任何組織評鑑的決定都需要依賴適當的資料與資訊 – 包括數字量化和表述質化。地方政府就應該蒐集哪些資訊和如何蒐集的需要性更為迫切，本研究參酌中央政府員額評鑑和研究團隊成員參與實際評鑑經驗，提出下面的建議和參考表件，如表 5-1。透過這些資訊和表件，評鑑工作小組和專案小組成員可

以透過充分討論，判斷每個受評鑑組織是否有是否有地方制度法第 6 ~ 8 條所稱狀況的程度，然後據以做出新設、調整或裁撤的決定。例如，表 5-1 所列使命面、業務面和績效面各次面向的觀察重點，都可以提供判斷第 7 條所稱：「業務與現有機關職掌重疊者、業務可由現有機關調整辦理者或業務性質由民間辦理較為適宜者」，第 8 條所稱「階段性任務已完成或政策已改變者、業務或功能明顯萎縮或重疊者、職掌以委託或委任方式辦理較符經濟效益者、經專案評估績效不佳應予裁併者」，因此也提供判斷第 6 條所稱「地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理」。

表 5-1 組織評鑑書面資料撰寫格式

受評鑑組織名稱：_____

受評鑑組織之主管機關：_____

依序根據下列面向、次面向和表達重點，提供文字性說明和原因解釋。並填寫所有表格。

面向	次面向	表達重點
使命面		組織設置背景與存在使命 組織的法定核心職掌事項 核心職掌如未繼續辦理，對公共利益的重大影響
業務面 <u>表 A 格式</u>	組織業務重點	組織各項核心業務事項與屬性（區分為「管制性」、「法定服務福利性」和「其他」） 組織其他各主要業務事項與屬性（區分為「管制性」、「法定服務福利性」和「其他」）
	業務辦理方式	組織各項核心和主要業務的主要執行模式，區分為「自辦」、「委外辦理」、「公私合夥辦理」
	業務執行角色	組織各項核心和主要業務的主要執行角色，區分為「主辦」、「協辦」、「共同辦理」
	業務量變化	組織各項核心業務事項所辦理的服務（管制）量（近五年） 組織其他各主要業務事項所辦理的服務（管制）量（近五年）
績效面 <u>表 B 格式</u>	組織與業務成果	組織整體策略目標，以及對應績效衡量指標的實際成果（近三年） 組織各項核心業務事項的績效衡量指標（成果表達方式），以及近三年的實際成果
	組織與業務經費	組織的年度執行經費總決算數（近三年，補助款和自有款合計） 組織各核心業務事項的年度執行經費總決算數（近三年）
	組織與業務人力	組織的年度實有總人力數（近三年） 組織各核心業務事項的實有總人力數（近三年）
結構面 <u>表 C 格式</u>	一級業務單位	現有各一級業務單位及其負責之各主要業務事項 現有各一級業務單位及其配置實有總人力數 現有各一級業務單位及其年度執行經費決算數
	任務編組	現有任務編組及其所負責之各主要業務事項

表格 A 組織主要業務面

近五年主要業務名稱 (按現有和已終止事項排列)	核心業務 (是, 否)	業務來源(a)	業務屬性 (b)	辦理方式 (c)	辦理密度 (d)	辦理角色 (e)	業務變化性 (f)	業務數量 (g)	近五年組織收文量	近五年組織發文量
A										
B										
....										

填表說明：

(a): 1. 相關行政作用法律明訂, 2. 縣市長指示, 3. 組織自行規劃, 4. 其他

(b): 1. 管制性, 2. 法定服務福利性, 3. 其他

(c): 1. 自辦, 2. 委外辦理, 3. 公私合夥辦理

(d): 1. 每日, 2. 每週, 3. 每月, 4. 每兩月, 5. 每季, 6 其他

(e): 1. 主辦, 2. 協辦, 3. 共同辦理, 4. 其他。如非主辦, 說明主辦和共同主辦的組織名稱

(f): 填寫近五年間何年開始有此業務, 如該業務在近五年已不辦理請指明開始年度

(g): 填寫近五年間各年度該項業務的主要服務(管制)等數量, 或其他適合表達該業務工作量的陳述方式

表格 B 組織與主要業務的績效面

組織施政目標	關鍵績效指標	近三年指標的實際成果			近三年年度經決算數			近三年年度實有人力數		
		99	100	101	99	100	101	99	100	101
A	A1									
	A2									
	...									
B										
..										

核心業務名稱 _____

業務目標	關鍵績效指標	近三年指標的實際成果			近三年年度經決算數			近三年年度實有人力數		
		99	100	101	99	100	101	99	100	101
A	A1									
	A2									
	...									
B										
..										

第二節 地方政府組織設置原則的建議

根據第二章第三節的組織結構設計理論，組織複雜化過程同時進行水平分化和垂直分化。政府組織水平分化的結果，經常會基於「專業化分工」理由，不斷設置新的機關型態組織，政府組織結構總是趨向所謂的科層體制 (bureaucracy)，意義在此。如果對照組織結構設計的控制幅度理論概念，並參酌第四章表 4-2 各地方政府現有一級組織設置現況，可以瞭解各地方政府所屬第一層次組織的設置模式和發展，確實已經有所不符。簡單的解釋是，當不斷進行水平分化時，如果沒有選擇搭配適當垂直分化，水平分化的結果將造成政府管理者控制幅度過大的問題。

然而，在台灣何以水平分化的選項經常優於垂直分化呢？相當重要的原因受到人事、預算制度和廣義的權力象徵的影響。首先，垂直分化代表著當層級越低時，儘管自成一個水平分化後的組織，其與縣市首長的距離將更遠，另外，該層級首長的廣義相關福利也可能較少，這些都是政治權力的象徵。其次，人事制度中的職務列等和官職等配置比例對於愈低層級組織更為不利，第一層級組織內各項職務的職等一項高於第二層級組織，第一層級組織內所有職務中高職等比例一定高於第二層級組織，以此類推。最後，雖然預算經費多寡未必和垂直分化的層級成反比，高層級組織在爭取預算時的位置確實優於低層級組織。

因此，地方政府的組織結構設計應該如何兼顧垂直分化和水平分化的優點？這方面的理論性和實務性討論文獻並不多見，蘇彩足 (2005) 執行行政院研考會的專案研究計畫可能是少見的嘗試。該研究建議評鑑中央政府行政機關時可以採用五項評鑑構面，包含：職掌業務、適應環境能力、管理表現、領導能力，以及成員認同，並稱：「『職掌業務』為我國行政機關組織評鑑的主要範圍，用以支持或反駁受評組織是否已經完成階段性任務、...『適應環境能力』、『管理表現』、『領導能力』與『成員認同』四大面向，則屬於組織評鑑的輔助面向，藉以瞭解受評組織業務職掌變動之背後因素，以及組織是否有績效不佳情事，並藉以協助找出組織績效不佳之癥結所在」(蘇彩足，2005: 37)。表 5-2 整理該報告的評鑑指標架構。

表 5-2 蘇彩足 (2005) 所提的行政機關評鑑指標架構

面向	次面向	表達重點
職掌業務	法定權限與職掌	
	現行業務內容	
	最近五年來之目標業務、新創業務與臨時業務內容	
	未來四年擬發展業務	
	與其他機關相近或重疊業務	
適應環境能力	政治及社會壓力	民意機關 服務對象 其他人民或社會團體 傳播媒體
	競爭壓力	私部門之競爭壓力 其他公部門之競爭壓力 非政府組織之競爭壓力 國外同性質公部門的競爭壓力
	資源限制	經費限制 人力限制
	技術限制	專業技術能力的限制 現行法規之限制 不可掌控的外在因素
	統合限制	決策協力 執行協力
管理表現 領導能力	規劃能力	
	計劃執行考核能力	
	法規管理	法規彙編與整理 法規訂定修改與廢止 法規公布情況
	財務管理	預算編製 預算執行 財產管理
	人力管理	人力基本素質與特徵 人力流動率 教育訓練情形 考核、薪給與獎懲
	業務與資源之分配	分工是否公平適當 個人勝任工作的程度 資源分配是否適當
	階層關係	階層關係的程 領導層的專業能力 領導層的溝通、協調與統合能力 政務人員影響階層關係的情形
授權程度	對部屬信任與支持程度	

		依業務必要性授權程度 尊重專業之程度
	員工反映途徑與衝突解決機制	意見反映之管道 體制內之衝突解決機制 體制外之衝突解決機制
成員認同	工作認同	工作內容對社會有價值貢獻 工作內容符合個人興趣與意願 工作內容符合個人能力 工作內容與職位相符
	職業生涯認同	現職符合個人目前的生涯規劃 現職有學習成長機會 個人於組織中有發展空間 組織內的升遷暢通且公平
	組織認同	組織對社會有價值有貢獻 組織有競爭力有效率 組織有發展前景 組織符合個人志趣 組織領導與管理合理適當

該研究所提五個構面的理由均有其思考邏輯，不過，究竟如何從職掌業務外的其他四項輔助面向，觀察到組織績效不佳現象或原因等，整份研究報告並未再有更進一步的論證討論。再者，報告並未就各項表達重點的操作性意涵和細部指標提出解釋，所以整體而言，整個評鑑架構如何應用在中央政府組織設置的實務可操作性仍可再進一步補充。

不過，更重要的是，上述研究報告的架構和論點，似乎無法回答本研究所觀察到地方政府組織設置面臨的最關鍵課題，即地方政府的組織結構設計應該如何兼顧垂直分化和水平分化。處理這個課題的最重要邏輯應該是：地方政府組織設置一定要有適當的垂直分化，但是垂直分化後各層級組織數量一定不能過多，違反掌握控制幅度原理。只要依循這個理念進行組織結構設計，依舊滿足組織結構常見的水平分化的需求和壓力，但又能讓組織運作符合必要的控制幅度。

為體現這個理念，本研究建議應該優先依循六項原則，檢視一級組織應否設置，這些原則包括：回應施政策略與總量管制原則、組織規模化原則、機關外部業務化原則、業務執行主體性原則、垂直分化兩層次原則、民選首長辦公室領導原則。當然，更上位的原則當然是中央政府與地方政府的權限劃分，如果某類業務領域或事項主要都是中央政府負責規劃並執行，地方政府需要設置一級組織的理由就很少。不過，這個問題並非本研究的研究問題，所以本研究是假定業務權限已有相當清楚劃分下，應該使用上述六項原則。透過這些原則將有助於組織設

計協助達成三個目標，包括：經營更有效率，提供民眾更便利的服務和課責機制更為明確，如表 5-3。

表 5-3 政府組織設計的目標與重要原則

結果目標	設計原則	主要概念
經營效率	資源經濟規模性	一個組織的人力和財務資源應有一定規模
	決策流程迅速性	組織層級不宜太多，造成組織間協調成本大，拉長決策流程
	職能分化優先性	組織垂直分化的第一層考量因素，應該是相近似的政策職能，而非細部專業功能。由此，可以確保控制幅度的適當性
	環境彈性調整性	因應服務環境狀況變化，組織能夠迅速調整原有設計
服務便利	民主代表保障性	設立明確之組織，負責對社會普遍重視之團體或價值，提供制度性的服務或管制
	因地制宜服務性	某一地區有足夠數量服務或管制需要時，可以設置組織就近服務。不過，電子化政府可以降低此一設計原則的需要
	交易成本極小性	民眾必須同時與不相隸屬組織接觸方得以獲致服務的狀況，應該降至最小化
責任明確	政策領導明確性	政治首長必須有充分的機制，引導和決定政策，並為政策負責
	策略管理貫徹性	根據策略管理引導績效管理，並據此要求所有成員為其工作之預期成效負責
	規劃執行分立性	政策規劃和執行工作區隔，協助落實政策和服務績效管理

壹、一級組織設置回應行政首長施政策略，並採總量管制原則

地方政府雖然必須執行諸多業務事項，對居民直接提供各種公共服務，不

過，這不應該因此是陷入「結構功能論」的反應模式，即只是採取不斷進行組織水平分化的因應對策。相對地，如同第二章第二節策略基礎組織評鑑觀點所主張的論述，地方政府組織設置的最核心目標是協助地方政府達成施政策略體系，施政策略（而非業務職掌）才應該更是判斷組織結構如何進行垂直與水平分化的指導原則，其他諸如根據專業功能、服務對象、地區等等的分化原則皆應是第二層次的考量。換言之，施政策略體系下各層次的業務領域，指引著垂直分化和水平分化的組織結構設計，施政策略體系的第一層業務才是應該成為地方政府垂直分化第一層級組織的可能對象。

施政策略雖是理論概念，但卻不難從實務操作上掌握策略之所指，基本上就是特別參考縣市首長每年對縣市議會提供施政報告的業務領域重點、競選時所提的關切重點或者平日與居民互動的主要領域等等而歸納。施政策略究竟該有多少項目，當然與地方政府的經濟產業、社會、人口結構、自然資源 ... 等等有關，也是民選行政首長的政治選擇，換言之，不同地方政府的施政策略重點自然不宜用相互仿效的而形成，相同中一定也有差異。

本研究認為，從民眾導向的策略基礎組織管理而言，施政策略重點總數通常不會太多，許多國家中央政府行政部門設置的部通常在 15 個左右，這就是佐證。國外地方政府中有不少也重視策略基礎導向的組織設計方式，例如，美國加州洛杉磯郡 (county of Los Angeles) 採取議會經理制，直接向郡議會報告的部門分為三類共計 8 個組織（即第一層次的垂直分化），一類是郡議會執行局，一類是委員會包括：社區發展委員會和區域規劃委員會，最後一類是行政部門，包括：郡執行長所領導的行政部門、消防局、兒童與家庭局、教育辦公室和審計長。其中，郡執行長領導五大部門，包括：營運局、兒童與家庭福祉局、健康與心理健康局、社區服務與建設計畫局和公共安全局，郡議會執行局下也再分設幾個委員會包括：郡公務人員委員會、藝術委員會、地價評議訴願委員會、郡員工關係委員會、郡議會各諮詢委員會等。這是該郡政府的第二層級垂直分化。郡執行長所屬五大部門則分別再轄屬共計 24 個處，成為第三層級的垂直分化²。

本研究訪談資料也顯示，絕大多數受訪者都指出，地方政府行政首長不必然會關注於每一個一級組織，但是會非常關切與其施政重點或競選承諾相關業務的組織狀況，特別是能否有「明顯可見」的標示，包括單獨設置或名稱等等，讓地方民眾有直接的感受。事實上，這就是行政首長的策略觀點，與前段所論述的概

² http://ceo.lacounty.gov/forms/LAC_Org_Chart.pdf

念是完全契合，因此，可見地方政府一級組織設置的首要原則就是要回應地方行政首長的施政重點。進一步地說，地方行政首長的施政重點一般而言不會過多，而且通常會聚焦於少數幾個面向。這代表著說，地方政府一級組織的數量其實不需太多，而是可以分為兩大類，一類是基本維持性組織，一類是施政重點性組織，兩類組織有可能相互重疊，但後者的新增或調整變動機會相對較高。

據上，地方政府一級組織設置的優先原則是回應施政策略重點與績效。為更有紀律地落實這個主軸，同時讓行政首長又能有效地掌握合宜的組織控制幅度，一級組織設置應該採取總量管制原則。總量管制原則本來就應屬地方行政首長所擁有組織自治權的一環，不過基於臺灣長久以來的運作偏失習慣，許多本研究受訪者也指出，反正只要有更多數量，就容易有單純爭取升級的過程 -- 而非是施政策略或專業考量的升級，即使其他國家並不採取使用法令途徑明訂總數量的作法，本研究仍支持目前地方行政機關組織準則中採用總量管制的作法。

然而，本研究並不支持現行使用地方政府人口數作為決定可設置一級組織（機關與內部單位）總數上限唯一考量標準的作法³，因為只要是地方政府，施政策略領域的本質，多數本來就是相近似，人口數多寡只是影響該特定領域的服務量和服務複雜性。其次，將人口總量和組織數量間區分為為 7 或 8 個等級的規劃，事實上是沒有任何理論性的基礎，純是反應制訂準則當時行政現況的「務實性」而已。最後，直轄市政府更沒有理由一定就要有更多組織數量。

參酌其他國家地方政府一級組織設置方式，本研究受訪者的觀察評述，地方政府目前實際使用一級組織數量的狀況（參見表 4-2 和表 4-3），以及本研究調查結果（參見表 4-7），究建議地方政府一級組織數量的規範應採用更精簡但有彈性的作法，即：

1. 各直轄市政府機關數最多高限是 18 個，各縣市政府業務部門一級組織最高 15 個，原則上不因人口數多寡而有差別（除非是人口極少的離島縣）。但個別地方政府經地方議會同意後，最多可增加 2 個。
2. 個別地方政府應優先使用零成長的調整策略，即如有新增設提案時，需先分析刪減對等數量的方案。
3. 任何一級組織必須具備相當的規模性（詳下第二個原則），其中，至少應該要設置至少 4 科以上。

³ 直轄市政府人口未滿 200 萬人者上限為 29 個，以上者上限是 32 個。縣市政府人口未滿 5 萬人者最多為 15 個，125 萬人以上者上限 26 個，20 萬人以上者至少就可設立 20 個。鄉鎮市公所人口數未滿五千人者最多為 6 個，50 萬人以上者上限 13 個。

貳、一級組織設置應符合規模化原則

地方政府設置組織時，特別是機關型態組織，要特別重視其規模化程度。組織規模化原則是前兩項原則的最重要搭配性原則。這個原則背後的意義是指，本研究不認為組織設置的立論理由應以專業性業務為首要考量，因為在行政實務上所稱的專業化程度經常是用行政作用法令為區分重點，並非等同於高等教育機構所設學系研究所所稱的專業領域，因此，未必與專業知識技能間有必然的對象關係。

地方行政機關組織準則第六條規定，某種程度上已注意到組織規模性原則的精神，其稱：「地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理」。

理論上和實務上，第六條的操作化是可以透過業務調查與分析（參見本研究表 5-1 提供的格式）得到相當程度的判斷。此外，也可採用組織間網路互動分析方法，即瞭解有那些一級組織間或各級組織間是經常相互發文，或者經常相互一起參與會議，這就代表其業務上的接近性，可將其整合為同一組織，達成組織規模化。

另外，本研究也建議可以採用執行經費數、實有人力數和內部單位數作為觀察規模化的判準，重點包括：

1. 一級組織年度執行預算總數應該佔該政府年度總預算數應有一定比例以上（扣除國民義務教育經費和統編人事費外），預算總數是同時包括普通基金與特種基金。
2. 一級組織三年平均實有總人力數佔該政府教育部門以外年度總人數的一定比例以上，總人力數同時包括職員、約聘僱人力、臨時人力與清潔隊員。（地方政府教育局所屬人力佔該政府比例超過半數，此極端值先排除。警察領域約高於 10%）。
3. 二級組織設置也循類似邏輯，只是佔一級組織總預算數和總人力數比例應該要更高。

規模化也應該表現一級組織的內部單位數量。本研究並不認為設定一個特定

上限數額的總量管制是最佳模式⁴，反之，應該分別就業務組織和幕僚組織設定最低的內部單位數（應該是 4 個以上），同時要求每一內部單位應該具備的人力規模數，這樣就可以確保一級組織需具備相當的總人力、執行經費數和內部單位數，扮演地方政府施政策略重點的有效規劃和執行部門。再者，因此確保每個一級組織的規模不至於差距過大，也使得一級組織首長或主管們職務列等既然相同，職責程度也能更為相當。這方面的具體建議是：

1. 一級組織各內部業務單位人數需有 7 位以上編制職員為原則，二級組織各內部業務單位人數需有 10 人以上為原則（一級組織的業務主要應多偏規劃與決策，首長需要和所屬主管有更多的討論溝通，控制幅度不宜過大；二級組織以執行面為主體，可以略微加大）。
2. 一級組織內部輔助單位人數需有 8 位以上編制職員為原則（人事、主計和政風業務均屬中央各主管部會一條鞭方式，相關業務主要都是執行，因此，其控制幅度皆可加大）。
3. 一級機關內部輔助單位明訂為最多設置 4 個，二級機關內部輔助單位最多設置 3 個。企劃、資訊、法制、新聞等應視為業務功能，非純內部輔助業務。雖然政府部門現階段無法像民間企業一般，將內部管理性幕僚統整為一個或很少數單位，確保管理幕僚間有更好的整合，但將其數量設定明訂並減少，至少是地方政府可以推動的方向，此舉並無違反地方制度法之疑。

地方政府一級組織有時在不同地理轄區分設二級組織提供公共服務，這是採取地理區域原則的分化，目的是希望增進民眾洽公便利性，這個理由比專業原則的水平分化確實更具說服力。不過，二級組織設置仍應優先重視規模性，因此可同時考慮下列的組織設計模式選項：

1. 直轄市政府和縣市政府一級組織以派出單位方式，在不同地區設置服務單位。派出單位數量不應該每個鄉鎮市或每區都有（例如，以目前和未來持續依賴電子網路服務經營模式而言，戶政事務所單獨成為機關，各鄉鎮市和各區皆設，就是不值得採取的模式），應考量業務服務規模經

⁴ 根據地方行政機關組織準則（98 年 3 月 4 日）規定，地方政府第二層級組織的總量管制方式非常複雜。直轄市政府所屬一級機關內部輔助單位上限為 6 個，所屬二級機關內部輔助單位以 5 個為限，內部業務單位的數量則未有總量管制。縣市政府一級單位所設科數以 7 個為限，所屬一級機關可設置的科數則未限制，所屬二級機關內部單位最多是 8 個。直轄市之區公所，內部單位不得超過 9 個。市之區公所，內部單位上限是 6 個。

濟性等（地政事務所相對就比較合宜）。

- 直轄市政府使用區公所作為市政府的在地性機關型態組織，在區公所內設適宜數量的水平內部單位，積極搭配電子網路服務模式，分別協助各一級機關直接提供許多公共服務，降低各一級機關想自行設立所屬二級機關的需要性。台北市政府的地理轄區非常小，最適合採用此種模式，也必能有效控制目前複雜的垂直分化層級和水平分化。其他四個直轄市政府因地理轄區非常遼闊，區公所數量也非常多，本研究建議尚應該更思考分區域設置 2-4 個市政府「區域服務中心」派出單位，配置適量人力（但無業務預算），負責整合和協調區域內各區公所的業務，其辦公地點可與某個區公所合署。

最後，目前地方政府各一級組織人力規模數差異性大（附錄二提供本研究蒐集到的部分地方政府資料），有些處編制職員數極少，稱不上規模化，因此如果能落實本項原則的建議，地方政府一級組織數量必然尚可有相當幅度的空間，同時不影響一級組織業務的相近性。

參、機關設置採外部業務執行性原則

地方政府組織進行水平分化或垂直分化時，應先行有一分類架構。根據組織結構設計的分類理論而言，組織依其主要服務對象分為業務部門和幕僚部門，業務部門的服務對象是組織的外部顧客或服務管制者，幕僚部門是對組織首長和內部成員提供管理性和行政支援性的服務。外部性業務可再分為兩大類型，其一是涉及對民眾生命、財產和安全等權利義務直接產生法律處分性效果的管制或影響，通稱為公權力性質較高的業務（參見大法官會議釋字第 443 號），其二是涉及地方政府認為非常重大的公共服務事項。參酌中央行政機關組織基準法對於組織分類的概念，表 5-4 提供如何定位地方政府組織型態的設計原則。

表 5-4 業務性質與組織型態設計

	策略與制度規劃	服務與管制執行	策略規劃與執行	內部行政支援
機關		✓	✓	
機構		✓		
內部單位	✓			✓
派出單位		✓		

首先，組織業務主體如為外部性業務的第一類，就比較適合採用機關型態設置，如係第二類就適合定為機構型態。區分兩者的意義在於機關本質上就是帶有很強的法律性和政治性意義。法律層面而言，機關代表著國家對外部社會影響決定的獨立意思表示。政治性層面而言，機關代表著必須經過民意機關認可後方可設置的組織，並被更精確地定義其合法的職權範圍。

其次，必須謹慎的是，即使業務為第一類，並不自動就需設置機關，仍應再考量其所執行業務的數量和複雜度等，事實上此與第三項規模化原則是緊密相關。組織的外部性業務主體如單純以策略規劃、制度建構和決策性，基本上並不會需要非常大量的人力，更不需要龐大的業務預算經費，此時採取內部單位型態的組織也足以應付。外部性業務如再加上執行性功能，一般而言，就容易達到經濟規模性，此時採取機關型態組織乃符合機關的法律性和政治性意涵。當然，兼具規劃與大量執行工作業務的組織，更是最符合機關設置的對象。

第三，幕僚輔助性和行政支援性業務，既然不處理具外部處分效果的公權力性質業務，本質上就都不必採用機關型態設置之，改用內部單位方式設置更符合幕僚組織的屬性。因此，台南市政府以外的各直轄市政府將幕僚業務性質組織都採用機關型態設計，實際上是相當不適合的方式。

本研究特別要建議的是，機關或機構型態組織要減少設置。國內長久實務上，不論是中央政府或地方政府，一旦設置機關型態組織，該組織就必然要配置幕僚與行政支援內部單位和人力，特別是包括人事、主計、政風等一條鞭單位，這些單位人力數佔機關總人力數有相當比例。其次，機關一旦設立，任何機關間的法定預算不能調整挪動，機關間需要經以「公文」方式進行互動，這些都不利於行政運作所需要的時效性等等。第三，根據公務人員陞遷法等架構，機關間的人力流動和培育反而變得更為困難，對於地方政府人力的充分運用未必是正面效益。最後，只要是機關型組織就必須經地方議會的立法程序，新增、調整或裁撤等都需要，如果因立法程序延宕，反而影響行政體系的即時性運作需要。因此，如果地方政府不考量規模性而僅重視專業性為設置組織的標準，反而會讓政府整體資源更為割裂，整合機制更不易，整體施政效能更難發揮。

肆、組織設置應重視業務執行主體性原則

業務執行主體性模式原則是指，組織所執行各種業務的數量與品質程度。基本上本文認為，任何組織在特定時間所執行的業務項目數量，並不足以完全

說明其實際內涵，也就不該直接做為推論該組織業務忙碌程度的判準。反之，主體性應該以品質為主，其主要觀察的重點有五：各項業務來源的法定性、各項業務的親自執行比例、各項業務的執行密度、各項業務的執行角色和各項業務的執行模式變化趨勢。

首先，為何需要執行特定業務，就是組織診斷的最核心要務。政府部門中有兩個理由最足以支撐繼續執行該項業務的合理性，一是基於相關行政作用法律的要求，一是基於實踐政府施政策略的重要業務（參見施能傑，2008），如非這兩類理由的來源，業務是否繼續就應該參照可用經費資源等狀況重新檢視，並且積極思考去業務化。其次，不同業務的業務項目中如果有大量採用各類委外方式，雖然執行的總預算未必減少，而且必須負擔採購程序和履約管理等工作，但相對而言，是否一定要採取機關型態而非內部單位，就較有討論空間。第三，各項業務的執行密度代表需要投入的經費、人力等資源程度，執行密度主要指涉執行頻率，即約略是每天、每週、每月、每季..等的執行業務。第四，組織執行各項業務時的角色是主辦、協辦或僅是邊緣參與等。最後，所執行各項業務的數量與品質都可能因時間而有改變，例如，業務項目數量的增減變動、業務親自執行比例的變化、業務角色的改變等等。

伍、地方政府組織兩層級的垂直分化原則

為搭配第一個原則，各地方政府應該適當地善用垂直分化理念進行第二層級的組織設置，讓根據策略導向基礎設立的各第一層級組織，更有效地將策略執行往下延伸，並負擔策略領域內的業務領導和整合機制功能。

不過，垂直分化的程度建議以兩個層級為限，不應不斷設立層級，目前地方行政機關組織準則第五條也有如此的規定：「直轄市政府和縣市政府所屬機關均以二層級為限，鄉鎮市公所所屬機關以一層級為限」。本研究進一步提供組織理論的立論理由如下：

1. 機關型態組織的層級若超過兩個，公共服務的整體決策流程，將因為更多機關間的互動而更緩慢和複雜，民眾也因此難以得到更便利的服務，民眾和產商與政府間的交易成本將大幅增加。
2. 同時，層級若超過兩個，意指一級機關首長會下轄兩個以上的組織層次，嚴重影響機關決策流程，也不利於機關首長能夠充分有效地監督領導。

3. 過多的垂直分化層級，必然有可能讓本來應該負責策略性職能高（規劃和決策）的一級機關向下授權，結果會有本身「空洞化」的風險，影響一級機關或單位政治任命首長的政策領導力，和議會間應有的民主責任性也易不清楚。

陸、充實民選行政首長辦公室，落實策略領導原則

本研究的主軸論點之一就是，地方組織必須有效執行策略管理，創造居民和服務對象所期待的績效，策略管理與地方民主責任政治的引擎則是地方政府的政治經營團隊，包括民選行政首長和其政治任命成員。因此，良善的政府組織結構設計，不僅將焦點至於官僚體系的架構設計，也不能忽略給予政治經營團隊運作所需的合宜組織結構 – 這是台灣進入真正民主政治和政黨競爭時代所仍漠視的課題。

公共行政學和政治學就政府經營分工的觀點一向有所謂「政治與行政」兩分法的爭論，務實的說法是確實無法兩分，但如完全不區隔卻又容易產生高度的行政政治化 (politicization) 風險。美國聯邦政府和地方政府的經驗提供台灣可以學習的參考（因為兩國都是採取總統制運作的體制），美國的作法就是讓民選行政首長有其專屬辦公室的組織結構設計，這個辦公室扮演政府策略規劃和監督的發動機，同時善用重要的政治任命伙伴（包括副市長等），負責領導、整合和協調官僚體系機器，但不陷入那些已經發展出良好制度化基礎的業務執行範疇。美國紐約市政府 (New York City) 使這個世界城市有良善治理，市政府組織結構設計除了進行適當的垂直分化和水平分化，最重要的是市長和五位副市長及幾位顧問等政治團隊清楚地分工，掌理幾個清楚的策略領域，每個施政領域再設置不同類型的組織⁵，整理如表 5-5，因此，雖然整個組織數量眾多，但卻顯得井然有序。

⁵ http://www.nyc.gov/html/om/pdf/citywide_org_chart.pdf.

表 5-5 美國紐約市政府的組織架構

政治職位者	主管核心策略領域	主要行政組織
Mayor 市長		Police department, Fire department, Office of emergency management, management & budget, labor relations, Department of investigation
First deputy mayor		Department of consumer affairs, parks & recreations, cultural affairs, design & construction, 其他
Deputy mayor	Economic planning	Department of housing preservation & development, transportation, city planning, finance, small business services, 其他
Deputy mayor	Health and human services	Department of aging, health & mental hygiene, social services, homeless services, correction, probation Administration for children's services, 其他
Deputy mayor	Government affairs and communications	其他
Deputy mayor	Operations	Department of environmental protection, information technology & telecommunications, buildings, citywide administrative services, sanitation, records & information services 其他
Deputy mayor	Legal affairs, Mayor's counsel	其他
Chief advisor	Policy & strategy planning	Office of
Senior advisor		其他
Press secretary		其他
Chancellor	Education	Department of youth & community development, 其他

說明：其他一詞指各類型的組織，名稱非常多樣，如 office, board, commission, center, authority, corporation ..等。有些組織的重要性仍很高。

據上，本研究建議，民選行政首長辦公室應該是一個常設性的市政府內部單位為原則（階段性也可用任務編組），辦公室分設幾個任務領域，不同任務領域的內部主管皆為非一級機關首長的政治任命，負責屬於政治性本質較高的業務如公共關係與新聞處理、施政策略決定與整合、年度與中程預算（和人力資源）配置規劃、重大施政績效管理與管考、議會關係、立法計畫政治分析等等。同時，辦公室的政治任命對象也包括市政府「區域服務中心」執行長。如果能採用辦公室組織設計，一方面可以減少設置一級機關的需求，一則讓民選行政首長仍有足夠數量自己信任的政治任命總數，落實政務領導與負責任的民主治理原則概念，一則可以讓市政府的政治事務不由常任文官負責。

政治首長辦公室內的實際工作成員當然應該有專業文官，這些專業文官一方面提供專業建議外，同時也將政治首長的策略領導需求轉化為實際的日常行政管理和政策計畫，並與各一級組織間有充分協調和協力關係，一起完成民選行政首

地方行政機關組織評鑑計畫之研究

長的政治和政策績效。

第六章 結論

本章摘要陳述本研究主要研究發現，然後就地方政府如何落實組織評鑑工作提出建議。

第一節 主要研究發現

本研究有四項研究問題，除了界定組織評鑑的概念，以及包括介紹其他國家政府的某些案例，更實務性的研究目的是瞭解地方政府推動狀況與意願，以及如何辦理的機制性建議。就第三個研究問題，本研究訪談實際參與組織設置的五個直轄市政府和五個縣市政府人事處主管，發放問卷給所有人事和研考計畫部門主管並有八成回收率。本節摘述研究發現的重點特別置於地方政府辦理情形。本研究的主要研究發現如下：

1. 組織診斷理論通常強調，組織必須定期進行診斷，目的是組織的健康檢查，診斷的範圍通常包括許多重要面向。這個觀點也經常是企業組織採行的實務作法，透過診斷結果，進行必要的改善措施，包括組織結構調整。
2. 本研究瀏覽英國、日本和美國地方政府的某些實務發現，政府部門其實並不常辦理學理上和企業界採用的組織診斷工作，多數是就特定業務所進行的品質評鑑或業務績效衡量。因此，實務上，政府組織設置與調整並不常根據全面性或系統性組織診斷的程序。
3. 自 2007 年地方制度法修正後，各地方政府，包括直轄市政府和縣市政府，都曾辦理一次以上的組織自治條例和組織規程修正。不過，幾乎沒有任何案例是曾有參照系統性組織評鑑所獲得資訊而為，多數至多是地方政府內部有某種程度的行政會議程序後就決定。
4. 地方政府一級組織設置基本是歷史制度的發展，換言之，基本維持性的組織早在數十年前即設置，此後也幾乎從未更動過。但是，會存在著少數領域組織是屬於變動性，這類型一級組織主要是由地方行政首長所決定，反應其施政策略重點或競選主軸亮點等。然而，整體而言，行政首長才是地方政府所有一級或甚至二級組織設置的發動者和決定者，不是

議會，也不是政府內部文官，更不是地方的社會民眾。

5. 大多數地方政府的一級組織數量，不論是直轄市政府或縣市政府，並未用滿地方制度法允許設置的數量上限；有不少地方政府甚至尚有一定比例未用滿。少數縣市政府和直轄市政府近幾年的總數量是呈現更精簡的方向。
6. 前一點反應的事實是，地方政府行政首長未必都是傾向大量擴張一級組織數量的設置。多數受訪者指出，行政首長更關心的是業務績效，而不是組織設置或組織結構等，同時，行政首長也相當程度瞭解到一級組織或其他組織數量增加，會增加經營經費成本，同時也有更多協調工作需處理。
7. 多數受訪者認為，如有組織評鑑機制的參考手冊或資訊當然是好事情，但即使如此，受訪者也認為地方政府辦理定期性組織評鑑的意願是不高的，主要理由包括不確定評鑑結果是否會被執行。至於針對特定組織進行的組織檢視（未必是評鑑）的狀況是會有的。整個重點仍在於地方行政首長並不認為組織評鑑是重要的內部管理事項。
8. 地方政府受訪者認為組織評鑑工作必須主要依賴內部成員為主，不認為外部成員適合變成主體，因為其未必能在短時間內掌握地方政府如何運作的現況與問題所在。評鑑小組成員組成中，外部成員應該只是少數，提供適當的技術或觀點上的協助。
9. 根據問卷提供的九個選項中，多數受訪者明顯認為一級組織設置的最重要考量因素有三項：「組織核心業務對市長施政成果的關鍵性」、「組織核心業務的專業性」和「市長看法」，第一項和第三項本質上是相同的，就是縣市長的意向。有另外兩項也被認為具相對重要：「組織核心業務的工作量」和「中央政府是否有對應的部會」。
10. 問卷調查顯示，就直轄市政府而言，共有七個業務領域部門是較多比例受訪者都共同認為應優先設置的一級業務性組織，包括：建設（經濟發展）和工務、交通、民政、財政、警察和教育。相對地，有七成受訪者共同指出原住民事務、兵役和海洋等的需要性最低，接著是客家事務、地方稅務、新聞行銷、捷運工程和體育等四個領域。
11. 就縣市政府而言，教育、民政、工務和衛生等四個部門是七成以上受訪者共同認為應優先設置的一級業務性組織，接著環境保護、財政、警察、消防等，第三群是農業和建設部門。相對地，有七成以上受訪者共同指

出客家事務和原住民事務等的需要性最低，接著是新聞行銷，另外城鄉發展、勞工和地方稅務等領域也有近半數比例受訪者共同認為是低優先需要的部門。

12. 中央政府部會有時採用行政指導或制訂相關行政作用法，並以補助款或考核為誘因工具，期待地方政府就處理特定業務設置專責組織機制。地方政府受訪者多數認為是相當不恰當的作法，主要理由除了是影響地方政府整體性規劃外，經常因為並未能隨著處理所需要的人力和人事制度問題。

第二節 立即可推動的建議

根據本研究第四章對地方政府辦理組織評鑑意願的瞭解，以及第五章分就辦理組織評鑑程序機制和組織設置原則等兩方面的建議，以下提出幾項立即可辦理的建議。

壹、辦理組織評鑑工作的方法技術研習營，邀請各地方政府參加，分享討論本研究報告所提的評鑑程序機制面建議作法，培養自我辦理的能力（主辦機關：內政部）

本研究就組織評鑑的程序面機制和實體面原則均提出建議。為期能增進各這方面的瞭解甚至共識，內政部可以即刻辦理研習營，研習營中甚至可以提供模擬組織的案例試作，增進參與者對組織評鑑的信心。

組織評鑑程序面應包括下列幾個流程：組織領導者確認評鑑方向，設置組織評鑑專案小組，決定組織評鑑的對象與方式，規劃組織評鑑的細部步驟與時程，設定組織評鑑結果的運用目的。

1. 地方政府行政首長確認組織評鑑方向：最關鍵性的方向決定包括：組織評鑑的對象、組織評鑑結果的目的、組織評鑑成員的組成方式和組織評鑑的範圍面向。
2. 設置組織評鑑專案小組（當然，也可以有常設性的組織評鑑委員會）：專案小組最核心的工作是：(1) 評鑑實施前，確定評鑑程序和評鑑內容架構，(2) 評鑑結束後，討論和議決評鑑報告初稿。組織評鑑委員會成員組成方式建議是以政府成員為主體，法定政府成員應包括：地方政府

首席政務副市長或副縣市長、秘書長、人事處處長、研考會或計畫處首長或主管和主計處處長。本研究建議，專案小組或委員會主席原則上由政務副市長或副縣市長擔任。不宜因為刻意和過度強調評鑑組織的「獨立性」，反而讓地方政府以外的專業或學界人士變成是評鑑組織成員的多數。

3. 設置組織評鑑幕僚工作小組：幕僚工作由地方政府人事處負責，或者由人事處和研考會（或計畫處）共同負責。主要的理由是，目前各縣市政府幾乎就是人事處負責組織自治條例、組織規程、員額編製表和人力管控與評估的工作。許多專業和外界人員，應該是參與幕僚小組的機制。
4. 決定組織評鑑的對象和方式：組織評鑑可以區分為全面性和個案性兩類。全面性組織評鑑是將地方政府所有機關全部納入，固定幾年就進行一次的定期性評鑑。個案性組織評鑑是設定條件，只挑選部份機關或部分單位進行評鑑。至於進行組織評鑑的方式也可分為兩類：書面或實地。
5. 規劃組織評鑑的流程與時間安排：基本流程依序包括下列：(1) 組成組織評鑑委員會、評鑑幕僚小組和評鑑工作小組、(2) 確認與通知受評鑑對象、(3) 機關提交自我評鑑報告、(4) 評鑑幕僚小組準備相關資料、(5) 評鑑工作小組進行評鑑、(6) 受評鑑機關的意見回覆、(7) 組織評鑑委員會決定評鑑結果、(8) 組織評鑑報告核定、(9) 組織評鑑結果執行。
6. 確認組織評鑑結果的目的：一般而言，組織評鑑的目的有兩大類。第一類是作為政府如何進行機關重組決定資訊，如果政府機關數總量有所限制，這類目的通常會產生零和的效應，組織評鑑架構內容就需要更具備嚴謹性，評鑑結果的決定過程也必然更複雜。第二類是作為現有機關運作定期診斷的資訊，透過評鑑機制是要求組織要定期辦理自我檢視，瞭解組織經營績效狀況，以及影響績效的可能不利因素，進而提出改善因應措施。

貳、提供各地方政府如何辦理組織評鑑的資訊蒐集與撰寫架構，以及一級組織設置的六個參考原則（主辦機關：內政部）。

評鑑究竟應該蒐集哪些面向的資訊，基本上與評鑑結果的目的有關係，如果是「組織調整」為評鑑目的，主要的評鑑範圍面向應該更集中於：績效、策略、業務計畫和組織結構，如果是「組織運作健康檢視」，其面向當然考以更為全

面性，包括人力面、領導、文化、... 等等。

本研究參酌中央政府員額評鑑和研究團隊成員參與實際評鑑經驗，提出的建議和參考表件，如表 5-1。表 5-1 所列使命面、業務面、績效面和人力面及其各次面向的觀察重點，都可以提供評鑑工作小組和專案小組成員透過充分討論，判斷每個受評鑑組織是否有是否有地方制度法第 6 ~ 8 條所稱狀況的程度，然後據以做出新設、調整或裁撤的決定。

此外，目前地方政府組織設置面臨的最關鍵課題是過度的水平分化，違反控制幅度原理。為克服這個問題，建議應該優先依六項原則，檢視一級組織應否設置，包括：回應施政策略與總量管制原則、組織規模化原則、機關外部業務化原則、業務執行主體性原則、垂直分化兩層次原則、民選首長辦公室領導原則。

1. 一級組織設置回應行政首長施政策略，並採總量管制原則：一級組織大致上可分為兩大類，即基本維持性組織和施政重點性組織，兩類組織有可能相互重疊，但後者的新增或調整變動機會相對較高。參酌其他國家地方政府一級組織設置方式，本研究受訪者的觀察評述，地方政府目前實際使用一級組織數量的狀況，以及本研究調查結果，建議地方政府一級組織數量的規範應採用更精簡但有彈性的作法，即：各直轄市政府機關數最多高限是 18 個，各縣市政府業務部門一級組織最高 15 個，原則上不必因人口數多寡而有差別（但離島縣因人口極少，可以是更少的數量）。但個別地方政府經地方議會同意後，最多可增加 2 個。
2. 一級組織設置應符合規模化原則：建議可以採用執行經費數、實有人力數和內部單位數作為觀察規模化的判準，重點包括：(1) 一級組織年度執行預算總數應該佔該政府年度總預算數應有一定比例以上（扣除國民義務教育經費和統編人事費外），(2) 一級組織三年平均實有總人力數佔該政府教育部門以外年度總人數的一定比例以上，總人力數同時包括職員、約聘僱人力、臨時人力與清潔隊員，(3) 分別就業務組織和幕僚組織設定最低的內部單位數（應該是 4 個以上），同時要求每一內部單位應該具備的人力規模數。此外，二級組織設置仍應優先重視規模性，因此可同時考慮下列的組織設計模式選項：(1) 一級組織以派出單位方式，派出單位數量不應該每個鄉鎮市或每區都有，應考量業務服務規模經濟性等。(2) 使用區公所作為市政府的在地性機關型態組織，建議尚應該更思考分區域設置 2-4 個市政府「區域服務中心」派出單位，配置適量人力，負責整合和協調區域內各區公所的業務。

3. 機關設置採外部業務執行性原則：本研究特別要建議，機關或機構型態組織要減少設置，因為一旦設置機關型態組織，該組織就必然要配置幕僚與行政支援內部單位和人力，任何機關間的法定預算不能調整挪動，機關間需要經以「公文」方式進行互動，機關間的人力流動和培育反而變得更為困難。組織業務主體如為外部性業務執行，就比較適合採用機關型態設置，但仍應再考量其所執行業務的數量和複雜度等，以及規模化原則，再決定是否設置機關，否則都可以直轄市政府或縣市政府內部單位方式設置組織即可。幕僚輔助性和行政支援性業務，本質上都應用內部單位方式設置。
4. 組織設置應重視業務執行主體性原則：業務執行主體性主要觀察的重點有五：各項業務來源的法定性、各項業務的親自執行比例、各項業務的執行密度、各項業務的執行角色和各項業務的執行模式變化趨勢。
5. 地方政府組織兩層級的垂直分化原則：搭配第一個原則，各地方政府應該適當地善用垂直分化理念進行第二層級的組織設置，不過，垂直分化的程度建議以兩個層級為限。其優點包括：避免公共服務的整體決策流程，將因為更多機關間的互動而更緩慢和複雜；一級機關首長能夠充分有效地監督領導；一級組織不會過度將來應該負責規劃和決策向下授權。
6. 充實民選行政首長辦公室，落實策略領導原則：策略管理與地方民主責任政治的引擎則是地方政府的政治經營團隊，因此不能忽略給予政治經營團隊運作所需的合宜組織結構。本研究建議，民選行政首長辦公室應該是一個常設性的市政府內部單位，辦公室分設幾個任務領域，不同任務領域的內部主管皆為非一級機關首長的政治任命，負責屬於政治性本質較高的業務如公共關係與新聞處理、施政策略決定與整合、年度與中程預算（和人力資源）配置規劃、重大施政績效管理與管考、議會關係、立法計畫政治分析等等。

參、辦理「特定組織領域」如何評鑑與調整的經驗分享與研討會，邀請各地方政府參加，分享已有成功案例或構想（主辦機關：內政部）

本研究訪談過程中，發現其實已有一些地方政府推動某些組織調整的工作，或者研議某些領域的組織調整構想。內政部應該可以扮演更積極的平台，透過辦

理專題性的「特定組織領域」評鑑與調整經驗研習會，邀請地方政府進行成功經驗分享等等，增進其他地方政府辦理的信心。

例如，屏東縣和台東縣已成功地進行戶政事務所的調整，就可以分享其經驗。台北市、高雄市和嘉義縣等將稅務和財政整合，也可提供許多地方政府的學習。某些縣市鑑於勞動事務在未來地方政府的重要性，從社會局中分出設置為一級組織。台南市將幕僚組織全設置為內部單位而非機關。這些都是可以成為專題式的研習會重點。此外，文化領域應單獨設置或可以和觀光或其他領域整合，也是很好的研習課題；不少地方政府將水利領域設為一級組織，究竟和置於工務部門內相較，其效益是否更大，也是非常實際重要可以研討的議題。兵役部門也已經很少地方政府設置，一樣可以作為分享焦點。

事實上，如果可以較密集且專題式地辦理工作坊分享，一旦有更多共同觀點，也可以形成地方政府比較適合設置的一級組織圖像，對於修改準則工作也或許有所助益。

肆、根據準則第 31 條啟動再次討論地方行政機關組織準則應否修正的研討會（主辦機關：內政部）

本研究的訪談和調查發現，地方政府缺乏非常強烈的誘因，主動辦理較有系統性的組織評鑑。雖然地方政府首長也未必會想不斷增加數量，然而由於許多地方政府尚未用滿目前準則設定的數量上限，因此大致上缺乏積極性誘因辦理此項工作。

在六個直轄市政府已設置兩年或將設置的新環境下，建議內政部可以根據準則第 31 條規定，啟動新一波的討論，凝聚一些方向或共識，在適當時機進行準則的修正。討論的重點主要應該是如何將數量上限往下修正，以及單純以人口數作為設置標準的合宜性（離島型人口數超小的地方政府，大概是需要特別設計的）。

此外，這波討論中，也應該更清楚地討論組織評鑑的核心目的，讓地方政府瞭解組織評鑑對地方政府治理績效的重要性，以及內政部可以提供哪些誘因增進辦理組織評鑑或診斷的意願。如能對積極性目的或誘因產生共識，也可納入準則的適當條文中。

伍、中央政府各部會不應在作用法中有要求地方政府設置組織的提議，或者以補助款等行政指導方式要求地方政府設置特定組織（主辦機關：行政院研究發展考核委員會、行政院人事行政總處）

地方政府如何設置組織乃是地方自治權範圍，地方制度法以外的行政作用法都不應該強制地方政府必須設置那些特定的組織，同樣地中央政府各部會更不能因為推動其業務之需，用補助款或考核等行政工具，具準強迫性方式要求地方政府設置特定的組織。作用法或行政指導可以要求或鼓勵的是，地方政府應該有機制處理某些業務，但此一機制設置應由地方政府本於自治考量決定，設置特定一級或二級機關或內部單位都是選項，但不應該是必然的選項。

陸、研議由外部專家辦理台北市政府和高雄市政府整體性組織設計工作坊的可行性（主辦機關：內政部）

各地方政府間一級組織設置經常會有模仿效應，台北市政府不僅是許多直轄市政府的參考對象，也會是縣市政府提及的對象。台北市政府又是目前唯一用滿組織數量上限的地方政府。台北市政府目前組織設計架構甚至比中央政府組改後的行政院組織更複雜，是否符合政府組織設計的基本原理值得再討論。高雄市政府是另一個最早的直轄市政府，又經歷與高雄縣合併成立新高雄市的經驗。內政部可以研議以台北市政府和高雄市政府為個案的組織設計工作坊，委由外部學界辦理討論會，邀請更多實務界和專家共同討論，如果能得出一些優缺點的結論，必然可以提供其他地方政府參考，也可為地方行政機關準則如何修訂提供有用的參考資訊。

第三節 未來推動的建議

壹、地方政府組織數量精簡方向，需要人事制度的職務列等充分配套（主辦機關：銓敘部、內政部、行政院人事行政總處）

本研究建議地方政府組織設計必須落實規模化原則，這是減少一級組織數量和走向適度兩層級垂直分化的最重要原理。不過，組織為何要規模化的誘因就是讓該新組織的職務列等可以更合理提高，同時更高比例的職務數量可以列略高的

職等。這樣的配套作法基本上仍是符合人事制度職務列等的精神，因為新組織的職責程度是變重。目前考試院對於地方政府二級機關職務列等方式，對於地方政府如有意將原有一級組織重組改置為二級機關構想，也有不利的影響。

貳、地方行政機關準則應再修訂總量上限，引導地方政府更正視組織評鑑工作（主辦機關：內政部）

目前許多地方政府並未用滿一級組織數量的上限，同時，地方行政首長本身其實並未必是擴張設置組織數量者。因此，其實將總量再往下修正的方向是該繼續考量的，這種作法的政治阻力未必一定很高，但如能有所修正，更能引導地方政府更謹慎思考一級組織設置的問題。公務體系倡議要進行組織升級者，更會因為空間有限，組織評鑑會較有可能變成是升級立論的合理化工具。

參、鼓勵地方政府辦理以組織健康檢查為目的之組織評鑑，重視政府施政策略、組織績效和人力配置間的自我檢視（主辦機關：內政部）

地方制度法和準則所設計的組織評鑑，是希望將評鑑結果作為各組織間重組的重要參考。這樣的目的當然有其必要性，但如果不是源於地方政府行政首長的發動和強烈支持，通常較難進行。本研究第二章和第三章也指出，學理上的組織診斷和國外政府所做的組織評鑑，多數是當作個別組織的定期性健康檢查，從整體觀點瞭解目前組織運作狀況，特別是重視政府核心施政策略、組織績效和人力配置間的配合程度，同時也注意及組織氣候和人力資源管理等等課題。診斷資訊可以提供組織本身進行核心業務和管理措施變革的行動參考。建議內政部應該多鼓勵地方政府要定期辦理以組織健康檢查診斷的評鑑，長期累積定期性資訊，其實也可以間接提供判斷如何進行政府內組織重組之重要參考。

參考書目

- 司徒達賢 (1981)。組織診斷與組織發展。台北：商略印書館。
- 司徒達賢 (2001)。策略管理新論。台北：智勝文化。
- 施能傑 (2008)。「政府業務終結的分析架構」，公共行政學報，28 期，頁 85-113。
- 施能傑 (2012)。各級政府規模資料庫 (1950 ~ 2010)。國科會補助專題研究報告。
- 彭文賢 (1996)。組織結構。台北市：三民。
- 趙永茂 (2007)。地方政府組織改造策略之研究。內政部民政司委託研究報告。
- 蘇彩足 (2005)。建立行政機關組織評鑑制度之研析。行政院研考會委託研究報告。
- Aldrich, H. E. (1979). *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Barrett, Katherine and Richard Greene. (2008). *Measuring Performance: The State Management Report Card for 2008*. Governing, march: 24- 95
- Bryson, John M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. rev. ed.. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cabinet Office (2006). *Capability Reviews: The Findings of the First Four Reviews*. London: Capability Reviews Team, Prime Minister's Delivery Unit, Cabinet Office.
- Downs, Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- EDA (2012). *Local Government Management Assessment Overview and Questionnaire*. Austin, Texas: Economic Development and Analysis Division (EDA), Texas Comptroller of Public Accounts.
- Immordino, Kathleen M. (2010). *Organizational Assessment and Improvement in the Public Sector*. New York: CRC Press.
- Ingraham, Patricia W. (2007). *In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government*. Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press.
- Ingraham, Patricia W., Philip G. Joyce and Amy Kneedler Donahue, (2003). *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press.
- Katz, D. and R. L. Kahn. (1978). *The Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.
- Kaufman, Herbert. (1976). *Are Government Organizations Immortal?* Washington, D.C.: The Brookings Institute.
- Leadersphere. (2008). *Organizational Diagnostic Models: A Review & Synthesis*. (<http://www.leadersphere.com/img/OrgmodelsR2009.pdf>, accessed on 2012/1/30)
- Mintzberg, Henry (1994). *The Rise and Fall of Strategy Management*. New York: Free.

- Niskanen, William. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- NIST (2011). 2011-2012 Criteria for Performance Excellence. Gaithersburg, MD: National Institution of Standards and Technology (NIST), Department of Commerce.
- Noolan, Julie A. (2004). *Diagnosis Models: An Introduction*. (<http://donblake.com/module3/DiagnosticModels.pdf>, accessed on 2012/1/30)
- Osborne, David and Peter Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Peters, B. Guy (1988). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- Rainey, Hal G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Robbins, Stephen P. (1990). *Organization Theory: Structure, Design, and Applications*. 3rd ed.. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Rose, Richard. (1985). *Understanding Big Government*. London: Sage.
- Smith, Robert J. (2000). *Strategic Management and Planning in the Public Sector*. Essex, UK : Longman.
- Weisbord, Marvin B. (1978). *Organizational Diagnosis: A Workbook of Theory and Practice*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- William Avery & Associates. (2010). *Organizational Assessment: For the City of Salinas*. Los Gatos, CA: William Avery & Associates, Inc.
- William Avery & Associates. (2011). *City of Santa Cruz Organizational Review*. Los Gatos, CA: William Avery & Associates, Inc.

附錄一 地方政府問卷調查表（縣市政府版）

組織評鑑是指，透過正式程序並採取較系統方法，蒐集各機關業務工作狀況，決定新增、合併或裁撤縣市政府所轄的一級或二級組織。人力員額評鑑是組織不變動下的人力配置與調整評鑑。

1. 民國 97 年迄今，貴政府曾否向議會提送縣市政府組織自治條例或規程修正案？ 有 無

2. 民國 97 年迄今，貴政府曾否做過組織評鑑工作？
 - 做過個別局處 做過縣市政府整體 無（請答 3）
 - 2.1 一般而言，是如何啓動的？
 - 縣市指示研議 權責單位定期檢討並提議
 - 議會提案要求 其他（請略述）

3. 民國 97 年迄今，貴政府曾否做過人力員額評鑑？
 - 做過個別局處 做過縣市政府整體 無

4. 如果縣市長沒指示，你判斷貴政府會進行組織評鑑工作的意願可能是？
 - 仍會視需要做個別局處 仍會做縣市政府整體組織評鑑
 - 相關局處首長建議時就會做 意願不高

- 4.1 你認為縣市長會將定期性整體組織評鑑做為內部管理重要工作的可能：
 - 經常如此 偶而 相當少見

- 4.2 你認為縣市長會啓動個別局處評鑑工作的可能：
 - 經常如此 偶而 相當少見

5. 你認為貴政府目前具備辦理組織評鑑工作的技術方法能力，約是：
 自己可以掌握 仍需外部專業的適當協助
 需外部專業的大力協助 其他（請略述）
6. 你認為辦理組織評鑑工作的機制？
 最好成立專案小組負責，並指定專責幕僚單位
 由主責幕僚單位辦理後，循行政程序簽請縣市長核定
 其他（請略述）
- 6.1 比較適合的主責幕僚部門是？ 人事處 研考或計畫部門
 前兩部門共同 其他（請略述）
- 6.2 比較適合的專案小組參與成員組合是？ 內部成員為主體
 外界成員為主體 內外成員約各半 其他（請略述）
- 6.3 比較適合的專案小組召集人是？
 副縣市長 秘書長 外部成員 其他（請略述）
7. 目前如有關於組織設置調整等業務，是由那個部門主責？
 人事處 研考或計畫部門 前兩部門共同
8. 比較適合就下面所列因素中，你認為應否設置為縣市政府一級機關或單位的最重要因素是（最多選擇五個）：
 縣市長看法 議會看法 民眾意見
 組織的預算數 組織的實有人力數（技工友以外）
 組織核心業務對縣市長施政成果的關鍵性
 中央政府是否有對應的部會
 組織核心業務的專業性 組織核心業務的工作量
 其他（請略述）
9. 下表約略是目前各縣市政府設有一級局處的業務領域。如果請你重新選擇，你認為應設一級局處的優先性最高和最低業務是：

最高的十個：___ ___ ___ ___ ___ ___ ___ ___ ___ ___

最後的六個：___ ___ ___ ___ ___ ___ (均不必依序排列)

1. 民政	8. 教育	15. 新聞行銷
2. 財政	9. 農業	16. 城鄉發展
3. 交通	10. 環境保護	17. 消防
4. 經濟 (產業) 發展	11. 地政	18. 衛生
5. 勞工	12. 水利	19. 地方稅務
6. 工務	13. 觀光旅遊	20. 文化
7. 警察	14. 原住民事務	21. 客家事務

附錄二 地方政府一級組織人力數（部分政府）

彰化縣

	職員教師 總數	約聘僱總 數	技工友	臨編臨時
總計	1076	294	74	425
民政處	37	0	0	4
財政處	34	3	0	0
建設處	70	20	0	14
教育處	44	47	0	8
工務處	39	0	0	42
水利資源處	39	1	0	41
城市暨觀光發展處	22	2	0	4
農業處	49	3	0	8
社會處	48	86	0	61
勞工處	23	4	0	64
地政處	47	2	0	5
新聞處	13	1	0	1
行政處	49	0	39	3
計畫處	19	7	0	1
法制處	15	0	0	3
人事處	22	0	0	1
主計處	31	5	0	0
政風處	16	0	0	3
衛生局	101	6	7	75
環境保護局	83	38	9	2
地方稅務局	218	49	15	58
文化局	57	20	4	27

宜蘭縣

	職員教師 總數	約聘僱總 數	技工友	臨編臨時
總計	1987	271	170	413
民政處	26	1		4
財政處	30	6	3	5
工商旅遊處	23	19	2	86
建設處	28	13	12	14
工務處	37	5	2	42
教育處	24	26	1	6
農業處	31	11	11	29
社會處	19	65		26
勞工處	16	5		21
地政處	23	20	4	10
秘書處	30	1	27	24
計畫處	27	5		3
主計處	20	7	1	6
人事處	21	1	1	
政風處	11	1		2
警察局	1192	12	74	35
消防局	204		8	
地方稅務局	116	18	12	17
衛生局	47	11	3	44
環保局	35	25	4	13
文化局	27	19	5	26
府本部	21			

新竹縣

	職員教師 總數	約聘僱總 數	技工友	臨編臨時
全體合計	583	287	114	200
府本部	21	0	0	0
民政處	22	5	0	0
財政處	23	3	0	0
工務處	33	29	0	0
教育處	24	27	0	0
社會處	18	47	0	0
勞工處	12	7	0	0
農業處	32	11	0	0
地政處	26	26	0	0
國際產業發展處	20	18	0	0
交通旅遊處	19	9	0	0
原住民族行政處	14	4	0	0
綜合發展處	31	19	85	102
人事處	20	0	0	0
政風處	12	1	0	0
主計處	20	5	0	0
衛生局	52	6	5	50
稅捐稽徵局	103	18	15	33
環境保護局	51	26	4	7
文化局	30	26	5	8

雲林縣

	職員教師 總數	約聘僱總 數	技工友	臨編臨時
全體合計	1088	250	104	355
民政處	29	0	2	4
財政處	22	3	2	1
建設處	31	6	7	9
工務處	19	2	2	25
教育處	31	36	5	1
農業處	37	27	9	17
社會處	23	56	1	67
勞工處	11	5	1	23
城鄉發展處	21	1	2	4
地政處	43	18	2	18
新聞處	16	1	0	1
文化處	22	15	5	15
水利處	38	2	0	33
行政處	32	1	20	15
計畫處	21	4	1	5
人事處	18	0	0	0
主計處	26	2	0	1
政風處	16	0	1	2
消防局	371	0	11	4
衛生局	60	2	7	60
稅務局	169	20	22	35
環境保護局	32	49	4	15

花蓮縣

	職員教師 總數	約聘僱總 數	技工友	臨編臨時
	2051	145	168	447
民政處	37	0	2	18
財政處	28	4	1	7
建設處	58	12	5	71
農業處	41	6	8	37
地政處	33	12	0	15
社會處	25	34	0	65
觀光暨公共事務 處	23	2	3	6
原住民行政處	25	12	0	47
教育處	35	16	2	16
客家事務處	15	0	0	3
行政暨研考處	46	3	25	26
主計處	25	3	0	8
人事處	19	0	0	2
政風處	10	0	1	2
衛生局	51	7	3	52
環境保護局	34	9	3	25
地方稅務局	85	13	15	17
文化局	34	9	5	7
消防局	232	1	6	2
警察局	1195	2	89	21
府本部	24			

新竹市

	職員教師 總數	約聘僱總 數	技工友	臨編臨時	清潔隊員
	975	226	231	631	352
府本部	22	0	3	0	
民政處	23	7	2	1	
財政處	25	5	1	4	
產業發展處	35	13	4	9	
教育處	28	14	1	3	
工務處	37	10	27	60	
交通處	18	6	1	173	
都市發展處	20	15	1	6	
觀光處	15	9	3	80	
社會處	21	38	0	16	
地政處	20	1	5	7	
勞工處	16	0	1	20	
行政處	37	16	9	30	
人事處	17	2	1	3	
主計處	20	6	0	4	
政風處	9	0	0	2	
衛生局	37	7	5	4	
環境保護局	49	28	76	50	352
新竹市稅務局	109	7	12	38	
新竹市文化局	40	32	2	18	

嘉義市

	職員教師 總數	約聘僱總 數	技工友	臨編臨時	清潔隊員
	1500	103	100	228	196
府本部	13	0	0	0	
民政處	24	0	0	5	
財政處	23	1	1	6	
建設處	24	3	4	28	
教育處	20	15	0	3	
工務處	42	11	10	25	
交通處	20	3	0	53	
社會處	20	41	0	27	
地政處	17	7	0	1	
行政處	27	0	11	8	
企劃處	20	0	0	2	
人事處	15	0	0	1	
政風處	10	0	1	0	
主計處	20	0	0	5	
稅務局	111	4	9	7	
警察局	767	0	37	22	
環境保護局	37	12	4	2	196
消防局	217	0	12	0	
文化局	33	4	5	28	
衛生局	40	2	6	5	

桃園縣		台南市		新北市		高雄市	
機關名稱	職員	機關名稱	職員	機關名稱	職員	機關名稱	職員
總計	7041	總計	6,151	總計	9,305	總計	19345
縣政府		市政府	367	市政府	2,646	市政府	
秘書處	51	資訊中心	17	秘書處	132	秘書處	128
研考會	34	公務人力發展中心	12	人事處	58	人事處	109
		民政局	89	主計處	74	主計處	92
法制處	18	地政局	569	政風處	39	政風處	55
主計處	35	消防局	950	研考會	74	研考會	98
人事處	31	稅務局	422	資訊中心	50		
政風處	12	教育局		新聞局	49	新聞局	95
民政局	394	文化局	117	法制局	50	法制局	41
消防局	1025	農業局	150	民政局	974	民政局	851
地方稅務局	243	水利局	98	地政局	769	地政局	766
教育局	79	工務局	148	消防局	2,153	消防局	1614
農業發展局	72	交通局	90	財政局	793	財政局	694
交通局	41	觀光旅遊局	68	教育局	535	教育局	96
觀光行銷局	38	經濟發展局	126	文化局	275	文化局	387
衛生局	314	社會局	82	農業局	234	農業局	133
環境保護局	97	勞工局	66	經濟發展局	165	經濟發展局	179
警察局	3725	衛生局	548	社會局	323	社會局	352
社會局	85	都市發展局	75	衛生局	216	衛生局	788
原民局	15	環境保護局	197	環境保護局	468	環境保護局	575
財政局	43	警察局	4,362	工務局	623	工務局	567
水務局	40			警察局	7,897	警察局	8471
工務局	77			水利局	284	水利局	179
工商發展局	37			交通局	197	交通局	175
勞動及人力資源局	42			勞工局	202	勞工局	261
城鄉發展局	40			原民局	32	原民會	30
客家事務局	14			城鄉發展局	214	都市發展局	171
文化局	58			觀光旅遊局	115	海洋局	91
				客家事務局	34	客委會	22

說明：以上各表均由該政府人事處提供的實有人數，但三個直轄市政府為 101 年度預算員額數。

台北市政府

	職員數	實有總數
合計	23123	38852
臺北市政府	27	27
秘書處暨所屬	159	300
秘書處	110	168
民政局暨所屬	904	1148
民政局	122	157
財政局暨所屬	914	986
財政局	185	203
教育局暨所屬	794	1453
教育局	235	296
體育處	54	154
產業發展局暨所屬	372	604
產業發展局	107	145
工務局暨所屬	1194	3790
工務局	160	174
交通局暨所屬	579	2288
交通局	120	138
社會局暨所屬	753	1412
社會局	347	602
勞工局暨所屬	295	507
勞工局	82	198
警察局暨所屬	7521	8142
衛生局暨所屬	2525	3860
衛生局	271	414
環境保護局暨所屬	711	5816
環境保護局	331	5251
都市發展局暨所屬	529	945
都市發展局	208	360
文化局暨所屬	355	576
文化局	69	127
消防局	1625	1670
捷運工程局暨所屬	963	1506
捷運工程局	496	592
翡翠水庫管理局	68	133
觀光傳播局暨所屬	137	181
觀光傳播局	105	144
地政局暨所屬	697	1064
地政局	147	200
兵役局	73	102
主計處	139	155
人事處	76	91

政風處	57	66
公務人員訓練處	49	76
資訊處	81	104
研究發展考核委員會	58	84
都市計畫委員會	11	15
訴願審議委員會	37	49
法規委員會	36	65
原住民族事務委員會	21	37
客家事務委員會	20	27
自來水事業處暨所屬	608	1074

說明：台北市政府人事處提供實有人力數。

附錄三 期中審查意見與回應表

出席者	意見	意見回覆
臺灣大學 政治學系 彭教授錦 鵬	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究所提出之 6 項地方政府組織結構設計原則，挑戰我國依法行政觀點和長久以來實施之人事一條鞭制度，執行上恐會遭遇困難。 2. 組織評鑑應考量政治可行性。例如地方政府是否有意願配合？或是該如何處理地方政府首長為政治性職務安排考量而導致組織膨脹問題？ 3. 建議後續研究可針對內政部對地方政府組織之管制程度、範圍及管制工具選擇，多加著墨。 4. 建議可透過「預算」手段對組織設置進行管制。 5. 機關設置之依據為何？評鑑指標之內涵為何？指標是否需有權重或優先順序，建議後續研究予以說明。 6. 對於地方政府一級機關，有設置必要者，建議予以明列；其他則保留給地方政府彈性認定。 7. 組織評鑑是否有學習或訓練之配套措施？或編寫說明手冊，提供中央和地方政府參考？建議參考研考會「政府服務品質獎」之競爭機制，或由內政部撰寫「組織績效白皮書」，以鼓勵地方政府推動組織評鑑工作。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 如何鼓勵地方政府參與及中央政府如何選用誘因工具，究係參考美國透過政府和民間合作所推動的組織評鑑方式，或運用資訊公開方式，或參考中央政府機關總員額法以預算作為管制手段，後續研究將予評估。 2. 組織評鑑指標須兼顧簡約及可操作性原則，後續研究將予調整。 3. 後續研究重點將置於組織評鑑的操作手冊，以及地方政府推動組織評鑑的意向調查。
東吳大學 政治學系 陳副教授	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建議釐清研究目的，是讓內政部主導地方行政機關組織評鑑議題，或是設計組織評鑑機制以供地方政府 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究目的是發展出一套組織評鑑機制，或是大範圍的地方行政機關健康檢

立剛	<p>參考。</p> <p>2. 過去參與其他研究，已發現我國直轄市政府出現組織膨脹情形。如何合理規範地方政府一級機關之設置？可參考美國地方政府之組織架構，定為 15 個一級機關較為妥適。</p> <p>3. 美國的民間單位 ICMA 蒐集各州評鑑資料，已建置有大型資料庫，建議研究團隊從中找出適合台灣的評鑑變數。</p> <p>4. 本研究目前僅提出評鑑面向，建議後續進行更為細緻的變數操作化說明。</p> <p>5. 如能讓地方政府了解組織評鑑有助於「善治」的提升,或可有助提升地方政府實施評鑑的意願。</p>	<p>查，後續研究將予定位。</p> <p>2. 關於地方政府組織設置之合理數，未來將從直轄市和縣（市）等不同類型進行討論。</p> <p>3. 組織評鑑指標須兼顧簡約及可操作性原則，後續研究將予調整。</p> <p>4. 謝謝提供相關可供繼續閱讀的國外資訊</p>
淡江大學公共行政學系曾助理教授冠球	<p>1. 建議闡明本研究之定位。是作為組織重組參考，還是作為競爭機制。後者比較可能實施，但需要注意地方政府自我選擇問題。</p> <p>2. 由於地方政府之間的秉賦差異很大，如何鼓勵地方政府進行組織評鑑，宜考慮多元工具之運用。</p> <p>3. 建議第三章略為補充他國之組織評鑑架構，綜合本研究目的和 6 項設置原則，引導出跨國分析之價值，以供後續擬訂評鑑機制參考。</p> <p>4. 關於「業務執行的主體性」之概念，較艱澀難懂，建議略作修正，以增加可讀性。</p> <p>5. 目前所提出之評鑑指標概念，範圍太廣，建議考量實務操作之可行性予以修正，並就指標之權重分配進行討論。</p> <p>6. 組織評鑑與現行員額評鑑或其他服</p>	<p>1. 本研究目的是發展出一套組織評鑑機制，或是大範圍的地方行政機關健康檢查，後續研究將予定位。</p> <p>2. 如何鼓勵地方政府參與及中央政府如何選用誘因工具，究係參考美國透過政府和民間合作所推動的組織評鑑方式，或運用資訊公開方式，或參考中央政府機關總員額法以預算作為管制手段，後續研究將予評估。</p> <p>3. 組織評鑑指標須兼顧簡約及可操作性原則，後續研究將予調整。</p> <p>4. 謝謝提供寶貴意見，供後續研究時之注意。</p>

	<p>務評鑑或有重疊之處，如可統合相關評鑑，將可減少評鑑資源之重複浪費。</p>	
<p>東海大學公共行政學系陳助理教授秋政</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究重點有二，一為評鑑機制之目的；另一為評鑑內容如何落實，期能藉由組織面之檢視，著手改善地方政府之資源配置與溝通服務。 2. 個人認為組織評鑑不適合採用競賽方式，因評鑑規模過大，可能出現地方政府不願意配合或形式主義情形。 3. 英國 CPA 制度富含彈性，但我國的評鑑制度設計除了考量彈性之外，亦應思考政治性和專業性之間的衝突問題。對此，可參考美國 GPP 關於資訊透明化與輔導措施，以提高專業性，並減少過度政治化之困擾。 4. 建議審酌地方政府是否需要諮詢功能，或是搭配獎懲等輔導機制，以利組織評鑑之推動。 5. 於設定組織評鑑指標的權重時，是否應給地方政府首長調整權限？建議可進一步討論。 	<p>將其建議納入報告修正和後續研究的考量。</p>
<p>民政司林副司長清淇</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地方行政機關組織準則第 27 條之規定是委託本研究之出發點，希望透過本研究發展出操作手冊，以作為地方政府辦理組織評鑑之參考。 2. 地方政府的組織規範，地方行政機關組織準則都是照立法時之現況入法，惟目前中央政府之組織將會因應組改而大幅縮減，如能對地方政府組織予以合理規範，亦是我們期待的方向。 3. 目前地方政府組織多朝機關化方向發展，員額增置者多屬幕僚人員(例如人事、政風、會計)，但業務部門卻仍 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 後續研究重點將置於組織評鑑的操作手冊，以及地方政府推動組織評鑑的意向調查。 2. 關於地方政府組織設置之合理數，未來將從直轄市和縣(市)等不同類型進行討論。 3. 後續仍將會就目前所題地方政府組織設計的基本原則，再精緻化和細部操作化。

	<p>存在人力不足問題，此一現象應予導正。</p> <p>4. 有關首長辦公室之設置，涉及組織層級、人員之職等和官等設計，在現行制度化下，似不易落實。</p> <p>5. 建議本研究之結論以建立組織評鑑之機制，及提供地方政府可操作之作法為主，另外可將組織結構之基本原則與合理規劃於期末報告中單獨列為一章，以彰顯其重要性。</p>	
<p>民政司羅簡任秘書瑞卿</p>	<p>1. 建議於第二章組織評鑑的基本概念中，補充地方政府的實際案例。</p> <p>2. 第四章第三節組織結構設計的基本原則，提到地方機關合理的設置數，該部分如何透過評鑑落實，希望能夠進一步說明。</p> <p>3. 針對民選首長辦公室之設置，尚非地方行政機關組織準則之規範範疇，且人員如屬政治任命，亦涉及地方制度法中有關政務人員任用規定，故有關該辦公室之設置似無法透過評鑑機制即可落實，希望在研究建議部分可區隔出短期和中長期兩部分。</p>	<p>將其建議納入報告修正和後續研究的考量。</p>
<p>民政司黃司長麗馨</p>	<p>關於組織膨脹原因，除各審查委員所提因素外，編制員額與財政制度之連動設計，亦為重要因素。因此討論組織設置之合理性，必須通盤考量組織結構、員額和預算之關連性，期望透過組織評鑑引導地方發展方向，且中央相關法律如有修正必要者，亦須配合修正，對於健全地方組織與財政才能有正面幫助。</p>	<p>主席的寶貴意見會納入參考。</p>

附錄四 期末審查意見與回應表

出席者	意見	意見回覆
臺灣大學 政治學系 彭教授錦 鵬	<p>1. 這個研究的目的有二，一是管理，二是教育。關於地方政府組織之設置，主要是考量成本、績效和政治需求，另外也需符合地方制度法和地方行政機關組織準則的規定。目前地方行政機關組織準則對於地方政府一級機關（單位）之總量管控，是按照人口計算，但是這個方式可能不太恰當，建議分三個類型即可，區分為直轄市、縣（市），第三類型就是人口規模更小的縣市，部分機關可以採用複合式的方式設置即可，改變過去追求平等所造成的組織膨脹現象。</p> <p>2. 此外，考量地方政府之組織穩定性，建議組織評鑑之定期辦理，可以4年為辦理週期，另可在條文上加上「得」字，以使地方首長更能彈性運用。</p> <p>3. 至於地方政府組織設置的優先次序，可參考研究報告表17（第67頁~第68頁）之調查成果進行調整，例如澎湖縣政府和金門縣政府這些地方很小，可能不需要數量這麼多一級機關（單位），並建議表17可分別將最優先10個和最不優先6個排列出來，比較容易理解。</p> <p>4. 依據競爭力論壇的經驗，目前地方政</p>	<p>1. 大小縣是否應該考量人口因素，研究團隊認為地方政府組織，基本配備是相同的，至於在基本組設之外，一定數量是可以留給行政首長審酌地方需求運用的，至於人口規模特別小的縣，則可以用特別的方式處理。</p> <p>2. 如何說服地方首長執行評鑑，目前地方政府沒有這些資訊，也沒有人提供他們資訊。如果僅從基本架構或基本設置去觀察，似乎也不需要透過評鑑，但組織評鑑的根本目標是為了蒐集資訊，除了回應地方行政機關組織準則所強調的作為組織裁撤或整併的依據外，這些資訊也可以提供地方行政首長，使其瞭解各機關（單位）投入多少財政資源、人力資源、業務重點在哪裡、業務成果如何，對於市長推展，都是相當重要的資訊。</p>

	<p>府是願意學習的，因此在教育的部分，可由內政部規劃辦理研討會或講習訓練，邀請地方政府政務副首長、研考及人事單位參加，本研究報告即可提供各地方政府作為執行組織評鑑的參考。</p> <p>5. 建議提醒地方政府，其組織設置應能和中央政府建立對口。在全球化下，國家要能與世界各國接軌，中央政府要能與國際組織有所連結，在國家內部的連結，地方如能有與中央部會之對口設置，業務連結將可更緊密。</p> <p>6. 表 18 是提供個別地方政府辦理組織評鑑時重要參考，相關書面內容有數量統計的部分，可作為跨縣市的比較；另外如能增加民眾需求滿足或提升地方政府競爭力的面向，將更有意義，建議評鑑面向之設計，宜兼顧地方行政首長之治理需求。</p> <p>7. 目前臺北市有 32 個一級機關，其中有些機關不到 100 人，確實有精簡的空間，希望這份報告能變成教材，作為地方政府推動組織評鑑之參考。</p>	<p>3. 關於地方行政機關一級機關（單位）之總量，我主張數量應該要下降。至於是否直接拿臺北市政府作組織精簡個案？研究團隊將再予評估。</p> <p>4. 審查委員的寶貴意見，將會納入期末報告修正之參考。</p>
<p>東吳大學 政治學系 陳副教授 立剛</p>	<p>1. 本研究報告介紹了國外辦理組織評鑑的經驗，也從學理的基礎上，設計深度訪談和結構式問卷，經過實證的探討，在理論與實務之間有良好的互動連結。</p> <p>2. 本次研究發現地方政府的組織有過度分化的傾向，將導致控制幅度問題嚴重。從組織評鑑應涵蓋面向衍生而來，地方政府要辦理組織評鑑，還是</p>	<p>1. 關於組織評鑑是否納入績效評鑑內容，研究團隊認為，在實務操作面，地方政府同仁在填報表 18 時就會包含績效面向，但如果刻意強調績效評鑑，研究團隊擔心可能使組織評鑑變得太複雜，因此僅將績效當成蒐</p>

	<p>績效評鑑？是不是要將績效評鑑帶入組織評鑑？或者是將兩者區隔？尤其地方政府越來越重視願景規劃與策略性發展，領導也扮演重要角色，所以建議評鑑面向可以思考地方行政首長需要哪些策略性輔助工具。</p> <p>3. 個人也同意彭老師的看法，關於地方政府一級機關（單位）的數量，是可以再精簡的。但是如何合理化這個看法？尤其如何面對組織相對龐大的臺北市政府，組織的裁撤或整併並不容易，必須面對不少維護現狀的阻力，因此建議研究團隊在研究報告中，可稍加著墨，提供內政部作為對外政策說明的參考。</p> <p>4. 組織評鑑的目的是什麼？個人認為最後的問題還是回歸績效，因此是否可能將組織評鑑和績效結合，因為對地方行政首長而言，處理績效的敏感度相對較低，但是直接處理組織問題則較為敏感。</p> <p>5. 組織評鑑推動小組負有組織面的政策規劃之責，關於組織評鑑小組的定位如何？在地方政府的內部單位中，應該設在首長辦公室，或者是研考單位？建議研究報告中可以略為說明。</p>	<p>集資訊的一部分；至於如何充分運用這份調查，應該要搭配特定個案，才能幫助我們運用這些資訊進行判斷。績效的資訊固然重要的，但是我不主張將績效和組織設置直接連結，尤其針對執法部門。</p> <p>2. 關於地方行政機關一級機關（單位）之總量，我主張數量應該要下降。至於是否直接拿臺北市政府作組織精簡個案？研究團隊將再予評估。</p> <p>3. 組織評鑑的根本目標是為了蒐集資訊，除了回應地方行政機關組織準則所強調的作為組織裁撤或整併的依據外，這些資訊也可以提供地方行政首長，使其瞭解各機關（單位）投入多少財政資源、人力資源、業務重點在哪裡、業務成果如何，對於市長推展，都是相當重要的資訊。</p> <p>4. 關於組織評鑑小組之定位，如以專業性為主，似可放在研考單位；至如考量政治性，則宜提高層級至首長辦公室。</p>
<p>淡江大學</p>	<p>1. 本研究報告極具參考價值，因此未來</p>	<p>1. 如何說服地方首長執行評鑑，目前地方政府沒有這些</p>

<p>公共行政學系曾助理教授冠球</p>	<p>宜思考如何使報告中所獲得的知識可以被有效地運用。</p> <p>2. 關於組織評鑑的辦理意願，個人觀察到地方政府大部分都是問題取向。根據過去服務於臺北市政府的經驗，公車處、公訓處或是資訊局等局處變動，大部分都由市長發動，研考會在這個議題扮演的功能有限。</p> <p>3. 辦理組織評鑑這類的考評工作，一般而言，機關的態度比較防守，因為不知道評鑑的後果如何，而在執行時，也會有類似填報中長期計畫的情形，亦即會出現應付了事的問題，因此建議未來如要推動地方政府辦理組織評鑑，建議可以透過研討會或教育訓練的方式降低執行的阻力。</p> <p>4. 關於地方政府辦理組織評鑑可能面臨執行上的困難有二，一是經驗不足、知識不足；二是意願問題。針對經驗不足、知識不足問題，未來也許可以透過訓練強化同仁的知能。針對意願的問題，建議在發動評鑑之前宜有佈局，因為文官的態度比較消極，應該對研考和人事部門，甚至向地方行政首長傳達，地方政府能透過組織評鑑獲得什麼資訊，而這些資訊產製、加工之後，能對施政績效產生什麼連結和回饋建議。如果能藉由這樣的說理，取得首長支持，並藉由完善的組織評鑑設計，地方政府就可瞭解辦理組織評鑑的好處。</p>	<p>資訊，也沒有人提供他們資訊。如果僅從基本架構或基本設置去觀察，似乎也不需要透過評鑑，但組織評鑑的根本目標是為了蒐集資訊，除了回應地方行政機關組織準則所強調的作為組織裁撤或整併的依據外，這些資訊也可以提供地方行政首長，使其瞭解各機關（單位）投入多少財政資源、人力資源、業務重點在哪裡、業務成果如何，對於市長推展，都是相當重要的資訊。</p> <p>2. 審查委員的寶貴意見，將會納入期末報告修正之參考。</p>
<p>東海大學公共行政學系陳助理教授秋</p>	<p>1. 縱使有大縣、小縣之別，關於地方政府一級機關（單位）之設置，其數量如不採用現行以人口數作為劃分依據，根據表 17 最優先設置的調查結</p>	<p>1. 大小縣是否應該考量人口因素，研究團隊認為地方政府組織，基本配備是相同的，至於在基本組設之外，</p>

<p>政</p>	<p>果顯示，各地方政府對於一級機關（單位）之設置，有趨同的現象，從最優先設置的機關（單位）即可反映地方政府最基本的機關（單位），如再搭配地方行政機關組織準則規定之總量上限，留下部分數量由地方首長依照地方發展特色進行調整，即可使組織設置、首長需求及地方特色發展予以連結。</p> <p>2. 從學理上指揮命令、層級節制的角度，個人認為應該探討的是效率問題，但是控制幅度和效率，在實務上是很難拿捏的。地方行政首長對於組織設置的看法，出發點有二，第一個是如何產出施政成果，第二個是如何貫徹自己的意志。因此在組織評鑑小組的組成上，如果要找外部專家，地方行政首長也會找理念相近的學者，某種程度上也反應出首長的意志。</p> <p>3. 研究成果簡報時提到，關於地方稅務機關與財政局處的合併設置，不僅對於組織精簡有所幫助，也能在合併後運作良好，如果這是一個好的組織整併案例，建議在研究報告中可稍加說明，期能發揮引導的效果，讓其他縣市政府學習。</p> <p>4. 針對表 17 和表 18，如果要反應地方經營的創新和彈性，建議進一步說明地方縣市最優先和最不優先的設置順序。</p> <p>5. 本研究從訪談內容發現，提及地方政府執行組織評鑑的意願不高及組織評鑑中外部專家的參與程度不需太高，為提升本研究報告對地方政府之</p>	<p>一定數量是可以留給行政首長審酌地方需求運用的，至於人口規模特別小的縣，則可以用特別的方式處理。</p> <p>2. 關於本研究報告有關質化訪談的發現，基於研究倫理之考量，在修正時，研究團隊會再評估是否適合呈現。</p> <p>3. 審查委員的寶貴意見，將會納入期末報告修正之參考。</p>
----------	--	---

	<p>參考價值，建議可以評估將這些發現回饋到報告中關於組織評鑑的設計。</p> <p>6. 關於組織評鑑之實質內容，需兼顧量化與質化分析，在質性資料的分析上，尤其應關注如何呈現首長的意志，建議可以在研究報告中稍加敘明。</p> <p>7. 關於組織設置上，實務上可能出現不同地方政府之間相互比較，例如同樣是辦理水利業務，地方政府之間不僅會比較是一級機關或一級單位，也會比較是一級機關或二級機關。</p>	
<p>民政司黃 司長麗馨</p>	<p>1. 過去只有北高二直轄市，關於直轄市政府之組織，僅有機關設置型態可供選擇。內政部在 99 年修正地方制度法時，已經放寬直轄市政府亦得設置一級單位，也下修一級機關（單位）之總量，希望地方政府的組織，可以更為精簡。另關於地方政府組織設置的合理性，也內政部認為應該透過辦理組織評鑑來思考，進而引導地方政府推動組織精簡。</p> <p>2. 本研究計畫期末報告審核通過，請研究團隊參考審查委員意見酌予修正，並於 1 星期內提出修正版本送部。研究報告經覆核通過後，請於 3 日內寄送研究報告 100 份及電腦文書檔 4 份，並附具登錄研究報告摘要於國科會 GRB 網站之資料，送本部辦理驗收。</p> <p>3. 本研究案之成果發表會，訂於本（101）年 12 月 24 日上午舉行，請</p>	<p>主席的寶貴意見會納入參考。</p>

	<p>研究團隊配合時程準備簡報資料，請承辦科協助本棟辦公大樓場地租借及邀請地方政府、學者專家出席事宜。</p> <p>4. 後續有關驗收與撥款事宜，請承辦科依規定協助研究團隊辦理。</p>	
--	--	--