

戰後臺灣政府角色與 行政院部會結構的變遷

The Roles of the Government and the Structural Changes of the Executive Yuan in the Post-War Taiwan

蕭全政 Shiao, Chyuan-Jeng
國立臺灣大學政治學系教授
Professor, Political Science Department,
National Taiwan University



摘要

自民國38年底中央政府轉進臺灣以來，行政院的部會結構，一直宣稱都是堅守「8部2會」的基本架構。但事實上，行政院曾分別依其組織法第6條或其他特別法，而成立相當於部會位階的各種單位，只是不需修改其組織法的相關條文。

本文依政治經濟體制的特質，先將戰後臺灣分成一、戡亂和戒嚴時期的黨國威權體制，二、解嚴與終止戡亂後的政治民主化時期，三、同時強調本土化與全球化時期，及四、「撥亂反正」與「脫胎換骨」時期，然後依其不同政經階段的政府角色，分析行政院的部會結構及其變遷。

Abstract

The Executive Yuan has been organized assertively on the basis of "8 ministries and 2 commissions" after the Central Government withdrew to Taiwan in 1949. But, in fact, with the help of the Article 6 of the Organic Law of the Executive Yuan and other special laws, the Executive Yuan has ever installed several ministry or commission-leveled organizations, according to demand of the government.

In this paper, we phrased the history of the post-war Taiwan into four periods first, and then analyzed the structural changes of the Executive Yuan in accordance with the change in the role of the government.

關鍵字：行政院、行政院8部2會、小而能政府

Keywords: the Executive Yuan, the 8 ministries and 2 commissions of the Executive Yuan, a small but capable government



緒論

自民國（以下同）38年3月以來，行政院的基本部會結構，都一直維持在「8部2會」的規模；76年7月，政府解除戒嚴之後不久，亦宣布著手研修「行政院組織法」，並調整行政院的部會組織結構。然而，從76年到99年，前後20多年間，政黨輪替兩次，而行政院院長從俞國華到吳敦義，更是更換了12次，行政院的部會結構調整才出現較明確的內容與方向。

99年1月12日和13日，立法院三讀通過「中央行政機關組織基準法」和「行政院組織法」相關條文的修正，也通過「中央政府機關總員額法」和「行政院功能業務與組織調整暫行條例」的立法；加上100年4月8日，「行政法人法」的通過立法，整個行政院的組織改造，總算為20多年來國內各界的努力與期盼定出相對具體的內容。

根據新修正與制定的上述法律，101年1月1日之後，行政院的組織結構，將逐漸把包含「8部2會」的37個部會組織，調整成包括「14部8會3獨立機關2總處1行1院」的29個部會結構。這樣的調整，是76年7月15日解除戒嚴，並於8月5日成立「行政院組織法研究修正小組」、開始改造行政院組織結構以來，最稱具體而明確的變革。

現行的行政院組織法，制定公布於36年3月31日，其組織包括內政、外交、國防、財政、教育、司法行政、農林、工商、交通、郵電、勞動、水利、地政、衛生等14部，及資源、蒙藏、僑務等3委員會；次年5月25日正式施行前，行政院組織法曾經三度修正，曾增設社會部、糧食部及新聞局，裁併勞動部與郵電部，經濟部改稱工商部，且增設主計處，後又改為主計部，而成為「15部3會1局」的結構。

然而，隨著國共內戰的失利，38年3月21日，總統令修正公布「行政院組織法」，大幅壓縮行政院的部會結構，而為「8部2會1處」；這個調整具體表現出戰爭體制的組織精簡。這個「8部2會1處」的結構，包括內政、外交、國防、財政、教育、司法行政、經濟、交通等8部，及蒙藏、僑務2委員會，和主計處。

38年12月中央政府遷臺以來，由於長期的戒嚴與動員戡亂，行政院涉及組織法層次的組織架構調整，至76年解除戒嚴前的近40年當中，則僅有2次，即41年11月，將39年4月19日行政院第126次會議所決議增設的政府發言人辦公室改制為新聞局，及69年6月，配合司法體制改革的「檢審分立」，而將司法行政部改制為法務部而已。在此其間，行政院為有效處理各項新生事務，事實上曾陸續根據其組織法第6條及相關特別法（如「公平交易法」），設置多個部會層級的組織，只是行政院不須修訂其組織法，故仍表面上維持「8部2會」的基本格局而已。

從概念上看，作為國家統治機關一部份的行政院，必須上承整體國家機關的統治權威，下接國家機關各體系各層次的統治功能，而且扣連整個國家的政治體制、國民經濟及公民社會，而使國家機關能遂行有效統治，以促進政治、經濟、社會和文化的發展，並維繫國家機關與民間社會之間的動態平衡。很明顯地，行政院的部會結構與職能分工，必然將深受政府角色的影響與制約，而且緊密鑲嵌於實存的政治經濟結構與脈絡之中。

進一步而言，若從實存政治經濟體制的角度看，行政院作為我國政府體制的一部分，其組織體系的形成、運作與變遷，必然深受我國政府體制，及此政府體制所處內外政經脈絡的特質和發展的影響；換言

之，行政院本身即鑲嵌於我國政府體制及我國整體政治經濟體制之中，故其部會結構與職能分工，必然深受此整體政治經濟體制的影響，而且更直接受到政府角色的制約。簡言之，行政院的部會結構，基本上就在於履踐政府的角色與職能，也在反映實存政治經濟體制的特色與需要；不同的政治經濟體制與政治經濟變遷，將要求政府扮演不同的角色，也因而促成行政院具有不同的部會結構。

因此，本文首先將戰後臺灣的政治經濟體制進行不同階段的劃分，而且在說明各階段的政治經濟特色之外，亦希望能釐清相應的政府角色，並進而討論行政院相應的部會結構與調整。大致上說，戰後臺灣可以依其相關政治經濟體制的特質，而分成4個主要階段，包括戡亂和戒嚴之下的黨國威權體制時期、解嚴與終止戡亂後的政治民主化時期、同時強調本土化與全球化時期，及特別強調「撥亂反正」與「脫胎換骨」的時期；不同時期的政治經濟體制，隱含政府不同的角色，也隱含行政院不同的內外政治經濟鑲嵌脈絡特性，並因而隱含行政院所需具備的不同部會結構。



戡亂和戒嚴時期的黨國威權體制

36年12月25日，「中華民國憲法」正式生效；另一方面，由於國共內戰的逐步失利，國民政府宣告「動員戡亂時期臨時條款」自37年5月10日正式實施，該法明定總統在戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付政治經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第39或43條所規定程序限制。同年12月10日，蔣中正總統依據「動員戡亂時期臨時條款」的規定，宣布除新疆、青海、西康、臺灣4省及西藏外，全國進入戒嚴。因此，動員戡亂和戒嚴時期的黨國威權體制，涵蓋自37年5月的動員戡亂與37年12月的戒嚴之後，至76年7月解除戒嚴之前的時段。

此階段是屬國共內戰失利後，中央政府力圖振作的階段，故使整個政治經濟體制基本上仍維持威權體制的特性；加上國民黨所屬列寧式政黨的傳統與39年至41年之間的黨改造^(註1)，這個威權體制所隱含黨國一體的特性，尤其在先後有150種戡亂法規和戒嚴令的支撐下，更是強化其以國家公權力為基礎，而表現國家機關對於民間社會的普遍控制和支配關係。這種控制與支配關係，除表現在政治上對於基本人權，如言論、出版、集會、遊行等自由，及公民參與政治的權利之相對剝奪、限制外，亦表現在經濟上對於經濟活動與市場行為的管制與操縱；社會上，對人民團體與社會運動的動員與壓制；和文化上，對意識形態的塑造，及對教育體系與傳播媒體的操控等^(註2)。

我國的威權體制所隱含國家機關對於民間社會的控制與支配關係，是因應涵蓋內外政治經濟變遷的歷史過程而發展，而且反應在行政院的組織結構與職能分工之上，亦表現在行政院組織改造的推動與內容之中。具體而言，在威權體制時期，行政院的組織結構與職能分工，都表現出從上對下的控制與支配關係，特別是在黨可以控制政、控制軍的列寧式政黨時期，更是表現為以專業為導向的技術官僚取向；其次，也表現在行政院組織改造過程之中，如部會結構與內容的相對任意修正，缺乏前後一貫的原則與組織框架。

從實存上看，在38年12月中央政府轉進臺灣之後，行政院是以該年3月所調整的「8部2會」結構，作為其最基本的核心架構；但在「8部2會」之外，行政院其實亦根據行政院組織法第6條或其他特別法的規定，成立各種具實質意義，卻不需修改行政院組織法的委員會或其他機關。這類委員會或機關，大致上可以分成兩類，其一是在強化一些專業領域編制或規模上的不足，以補強嚴重壓縮、精簡的「8部2會」結



構；其二是在強化威權體制從上到下的控制與主導關係，或在照顧威權體制的核心支持者，如軍人與青年，以使威權體制能永續化。

在第一類的個案中，例如：為了強化冷戰時期的國際宣傳與對「匪」作戰，人員編制與組織結構都稱單薄的政府發言人辦公室，即於41年11月，被改組為新聞局；為此，立法院還正式修改「行政院組織法」第3與第5條條文。其次，60年3月，隸屬於內政部的衛生司，升格獨立為衛生署；68年12月，中央銀行由總統府管轄，而改隸屬於行政院；69年6月，依「公職人員選舉罷免法」，設立中央選舉委員會，同時期也在推動「檢審分立」的改革時，將司法行政部改制為法務部；70年11月，設立行政院文化建設委員會，而73年也設置行政院農業發展委員會。

在第二類個案中，最典型的是設置有關經濟發展、科技發展、人事行政，及研究與管考之類的系列機關，以彰顯威權體制的集中控制和指揮，也包括照顧退除役官兵和青年與歸國學人的組織與機關。例如，為強化政府對於經濟發展的設計、規劃與主導能力，42年7月，成立行政院經濟安定委員會；52年9月，改設行政院國際經濟合作發展委員會；62年8月，改為行政院經濟設計委員會；66年12月，又改為現行的行政院經濟建設委員會。其次，48年2月，成立國家長期發展科學委員會，56年8月改為行政院國家科學委員會，59年成立行政院原子能委員會。此外，為貫徹各級機關的人事一條鞭政策，56年7月設立行政院人事行政局；58年3月，新設行政院研究發展考核委員會，職司行政院有關研發、計畫、管考、資訊等事務；兩者顯然都在強化威權政府的有效統治與領導。

另外，為處理國軍官兵退除役後之就業問題，政府於43年11月設立行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會；後來，又擴及退除役官兵的就學與就醫，而於55年9月改置行政院國軍退除役官兵輔導委員會。另一方面，為輔導青年的就業與創業，並吸引海外學人的歸國服務，55年1月設立行政院青年輔導委員會。



解嚴與終止戡亂後的政治民主化

解除戒嚴後的政治民主化時期，涵蓋自76年7月的解除戒嚴，到85年3月的總統直選之前；其間，國內的解除戒嚴和終止戡亂，及國際上的冷戰終結和區域主義的發展等，都為臺灣帶來強烈的政治經濟衝擊，也促成臺灣快速而徹底的威權轉型與政治民主化的發展^(註3)。

首先，解除戒嚴促使過去被剝奪或限縮的基本人權，包括言論、出版、集會、結社、遊行、信仰、通信、遷徙等自由，都逐漸的恢復而且慢慢得到充分的保障；其中，特別是允許人民有集會、遊行的自由，而使各類大型社會運動，包括反映消費者、勞工、農民、婦女、老兵、環保等各種團體之利益訴求者，無論是在規模或頻率上，都出現迅速的擴張，而使公民社會更形活絡^(註4)。例如，超過500人以上的大型社會抗議，在解嚴前1年的75年是26次；解嚴那年是61次；而解嚴1年後的77年，卻是90次，光是超過5,000人以上的，就有12次^(註5)。另一方面，人民團體組織法的修正，直接擴大結社的自由，而容許政黨依人民團體的名義登記成立，也加速往後政治民主化的發展。

其次，相對的，80年5月1日的終止戡亂，更是導致臺灣政治經濟體制重大的變革。動員戡亂是「動員戡亂時期臨時條款」和其他150種戡亂法規所以存在的先決條件；動員戡亂的終止，表示臨時條款和其他戡亂法規即將失效。然而，臨時條款若是被廢止，整個被臨時條款所凍結或扭曲的憲政體制和憲政秩序，

顯然就必須重新調整，而恢復常態的憲政體制，例如：中央民意代表即必須全面改選。另一方面，終止戡亂亦表示中共將不再是叛亂團體；兩岸之間的關係，顯然也必須重新定位和調整。綜合而言，解除戒嚴和終止戡亂所帶來政治自由化和政治民主化的趨勢，導致臺灣公民社會和政治社會的活絡與成長，而且促成政治、社會和文化的本土化，及真正民主憲政在臺灣的逐漸發展；另一方面，臺灣也必須在政治民主化中，開始面對國共內戰所遺留兩岸之間的「去內戰化」問題。

相對於國內的解除戒嚴和終止戡亂，國際上自西元1980年代以來經濟區域主義的發展、柏林圍牆的倒塌、東歐自由化、蘇聯的解體，與冷戰的終結等，都改變政府在國際政治經濟領域中的角色，也對臺灣的政治經濟體制產生強烈的衝擊。例如：冷戰終結促使過去的東西對抗與南北對峙，轉而以區域主義為中心，強調經濟的合作與安全的磋商，而改變政府的角色與職能；但是，區域主義所表現區域內部與區域之間同時並存的競爭，亦讓過去只屬陣營內部或集團之間的競爭，變得更是全方位和全面性，以致於使每個國家在強調經濟合作之餘，還必須積極提昇其國家競爭力，這對於向來深處國際孤立的臺灣而言，更是嚴重的衝擊。

因此，從解除戒嚴到終止戡亂，及從冷戰的終結到區域主義的發展，臺灣整個國家機關和民間社會之間的關係，及國家機關內部、民間社會內部，或甚至是國家機關與民間社會分別和國際政治經濟體系之間的關係，都已出現劇烈的變化，並使臺灣的威權體制面臨非常激烈的轉型。在此其間，行政院在整個國家機關內部，或與民間社會之間，或和整個國際政治經濟體系之間的關係，也都出現非常複雜的轉變。因此，行政院的部會結構與職能分工，顯然不能不做相應的調整。76年7月30日，就在解除戒嚴之後的兩週，行政院院長俞國華即指示研修「行政院組織法」，並於8月5日成立「行政院組織法研修專案小組」，希望全面性研究行政院組織的徹底調整。

然而，隨著政治民主化的快速進行和相關政治經濟脈絡的劇烈發展，行政院卻顯然沒有辦法在完成全面檢討、翻修整體部會結構之前，即必須增設相關的各種委員會和特定機關，以處理實際面臨的政經壓力和問題。例如：為因應勞工意識的高漲並照顧勞工權益，76年8月1日，行政院即時設立行政院勞工委員會；8月22日，為了改善過去只重經濟發展而忽略環境品質與生態保育問題，行政院衛生署環境保護局升格為行政院環境保護署。另一方面，為了終止戡亂之後兩岸關係與事務的處理，80年2月28日，依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第4條規定，設立行政院大陸委員會。另外，為了維持公平交易秩序並有效保護消費者，81年1月27日，依公平交易法第25條及29條規定，設立行政院公平交易委員會，而且在83年4月1日，依消費者保護法第40條規定，設立行政院消費者保護委員會。此外，為確保公共工程的品質，84年7月20日，設立行政院公共工程委員會；85年12月10日，為強化原住民族的保護與照顧，設置行政院原住民族委員會，91年3月25日，又進一步改為行政院原住民族委員會。很明顯的，這些委員會和特定機關的設置，幾乎都在反應解嚴後各種大型社會運動的訴求，也直接反映解嚴後政治民主化的成果。



同時強調本土化與全球化時期

隨著冷戰的終結和資訊通訊科技的發展，全球化的潮流，自西元1990年代中期後，已變成一股沛然而莫之能禦的洪流，並因而改變全球的政治、經濟、社會與文化生態。全球化潮流所隱含之人流、物流、資



金流、資訊流與技術流等複雜變遷與快速流轉，已將人類社會帶入另一不同的歷史階段，而且將明顯影響臺灣的現在與未來。冷戰的終結和全球化的發展，在改變政府角色和政府職能的同時，亦促成國際競爭的全面性激化，並因而導致國際性強調政府再造與政府改造的新政府運動，以提升其施政效率和國家競爭力^(註6)；其中，強調政府應該領航不是划槳、授權地方、引進民間參與和重視市場競爭機制等「小而能」政府理念^(註7)，亦幾乎是全球性的共同改革方向^(註8)。

其次，在兩岸關係上，冷戰的終結、戡亂的中止，和中共的改革開放，尤其是西元1992年後鄧小平二次南巡後所推動的「四沿」（沿海、沿江、沿邊、沿線）政策，甚至2003年以後的「中國崛起」，都更使兩岸之間的政治經濟關係出現空前的變化。因此，從1950年代的對抗到緘默，從緘默到衝突，從衝突到和平發展；在兩岸政治經濟關係的高低起伏中，中國大陸在經濟上，卻早已成為臺灣最大的投資地、貿易區、出口國與順差區。統獨議題、藍綠對抗、外交休兵，及兩岸和解，亦隨著臺灣的政治民主化、經濟自由化，而不斷考驗著政府的施政與治理能力。

另一方面，85年3月的總統大選，是第一次以人民直接選舉的方式進行；這種總統直選制度，徹底改變原來中華民國憲法中具內閣制精神的行政院體制，而且進一步影響臺灣的政治民主化、本土化及行政院組織的改造。在「主權在民」、「民之所欲，長在我心」的標榜下，整個大選的議題訴求，從省籍、族群、兩岸，到本土化、全球化等，幾乎無所不包，而且激化整個的大選過程；其中，衝突性最強的議題，包括內閣制或總統制之爭，省是否虛級化，鄉鎮是否取消自治法人地位，大陸政策與外交政策孰重，及甚至因為統獨爭議，而引來台海之間的飛彈危機。

因此，本土化、全球化與統獨之間的爭議和轉折，似乎是此階段的最重要特色；以85年總統直選為起點，加上政黨輪替後陳水扁總統執政的8年，可以視為是此階段的存續期間。總統直選帶來本土化與「臺灣化」的加速，甚至後來也導致「反中國化」、「去中國化」趨勢的發生；而全球化卻是不管主張「臺灣化」、「中國化」，或「去中國化」者，都必須面對的現實與挑戰。因此，李登輝總統因直選而上任後，即依「立足臺灣、胸懷大陸、放眼天下」的框架，透過「國家發展會議」，而企圖建構各界都能接受的國家發展方向。

85年12月，總統府邀請3個主要政黨及產、官、學各界菁英170人，在臺北召開國家發展會議；依「憲政體制與政黨政治」、「兩岸關係」及「經濟發展」等三大主要議題而進行。在會議的進程序序和方式上，國家發展會議強調充分溝通、博採眾議，以形成全面共識，而不採政黨協商，也不採多數決；而且，只有取得共識者才在會議結論中列為共同意見，否則只列為其他意見。這樣的會議程序和方式，對於界要在強烈的爭議與論辯中形成共識，將具有非常積極的助益^(註9)。

整體而言，這次國家發展會議共得到192項共識性結論；其中，「憲政體制與政黨政治」議題22項共同意見，「兩岸關係」議題36項，而「經濟發展」議題則有134項。這些具共識性意見的議題，包括解除戒嚴與終止戡亂以來最具爭議、最具爆炸性的兩岸關係定位、中央政府體制調整，和本文主題所涉及的行政體制的變革等^(註10)。「以維護中華民國之生存與發展為基礎，本理性、和平、對等、互惠、尊嚴之原則」^(註11)，建立兩岸之間穩定的關係架構，並「加速邁向高度自由化、國際化境界，以因應21世紀全球經濟競爭的新時代」^(註12)；這是貫穿會議三大主題的基本原則。這些基本原則的精神，都強調以臺灣主體性和本土化為根基，而發展臺灣的憲政體制、調整兩岸關係，並希望能迎向全球化、邁向全球化。

根據國家發展會議經濟發展議題的總結報告，「建構一個高效率的政府，包括精簡合理的組織架構、健全的法令規章、現代化的文官制度，以配合經濟發展的需要」，是其共同意見中所強調三大經濟發展總體策略之一^(註13)。其中，為了「提升行政效率，加速推動政府再造，建立『小而能』的新政府」^(註14)，顯然是一項絕對必要的措施。

儘管後來李登輝總統的「特殊國與國關係」和陳水扁總統的「一邊一國」論，都曾因激化兩岸之間的統獨議題，而使「國家發展會議」中有關「兩岸關係」的共識結論沒有充分發揮作用，但是「國家發展會議」的總結報告，對於如何以「小而能」政府模式改造行政院，卻發揮重要的影響，並因而有後續蕭內閣的「政府再造」和扁政府的「政府改造」運動。

根據國家發展會議的共識結論，蕭內閣於87年元月2日的院會中，通過「政府再造綱領」，希望「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力」。該綱領規定，成立「政府再造推動委員會」，由行政院長擔任召集人，委員會下設「組織再造」、「人力及服務再造」、和「法制再造」三個工作小組。其次，在行動方針上，「政府再造綱領」強調：一、組織要精簡、靈活，建立小而能的政府；二、人力要精實，培養熱誠幹練的公務員；三、業務要簡化、興利，建立現代化、高效率的法令制度。另外，行政院也通過彰顯「彈性」的「中央政府機關組織基準法草案」與「中央政府機關總員額法草案」，並於87年5月間，分別送請立法院審議。

另一方面，90年8月26日，在「經濟發展諮詢委員會」的閉幕典禮中，陳水扁總統對外宣示，「希望行政院能夠在新國會的第一會期內，提出妥善完備的政府組織改造方案，打造一個小而美、小而能的效率政府」；同年10月25日，總統府成立「政府改造委員會」。91年5月29日，行政院亦成立「行政院組織改造推動委員會」；其主要工作，是依「民間能做，政府不做；地方能做，中央不做」的原則，重新進行中央行政機關的組織調整。其中，搭配「中央政府機關組織基準法草案」與「中央政府機關總員額法草案」的彈性化精神，行政院組織法的修正，還根據「去任務化」、「地方化」、「法人化」及「委外」的方向，針對業務本質進行全面性的檢討，而希望行政院真的能變成「彈性、精簡」的行政組織^(註15)。93年6月23日，「中央行政機關組織基本法」公布施行，並明定行政院的部會結構為「13部4會5獨立機關」。

從政府再造到政府改造，行政院的組織改造目標，一直盤旋於精簡、靈活、效率、彈性、小而美，及小而能等特質之上；這些特質與目標，無疑地和國家發展會議的共識結論完全吻合。97年3月，政黨再度輪替後，行政院的組織改造，仍是以「精簡、彈性、效率」的「小而能」政府為目標。基於政府再造與政府改造的傳統和經驗，組織改造四法終於在99年1月12日到13日之間，順利通過修正和立法。

從實存上看，循著上階段的政治民主化，本階段特別突顯本土化與全球化；其中，86年7月16日，政府設立行政院體育委員會；89年1月28日，設立行政院海岸巡防署；翌年6月14日，設立行政院客家委員會。另外，92年7月23日，公布「行政院金融監督管理委員會組織法」，93年7月1日設立行政院金融監督管理委員會；94年11月9日公布「國家通訊傳播委員會組織法」，並於95年2月22日設立國家通訊傳播委員會；嚴格講起來，行政院體育委員會和行政院客家委員會的設置，似乎比較在反應本土化、政治民主化下的社會需求，而行政院海岸巡防署、行政院金融監督管理委員會和國家通訊傳播委員會，則主要是在因應全球化的潮流，並強化政府在處理人流、物流、資金流、資訊流及技術流等方面的職能。



「撥亂反正」與「脫胎換骨」時期

97年3月，總統大選結果，政黨再度輪替。相對於陳水扁政府的「一邊一國」、「烽火外交」，及「以本土化而去中國化」等政策，而導致臺灣內部的藍綠對抗、兩岸之間的統獨對峙，及國際上臺灣的更形孤立，馬英九政府一上台即希望能夠撥亂反正，迎頭趕上，故在「以臺灣為主，對人民有利」的前提下，強調「壯大臺灣，連結亞太，佈局全球」，而期待有效化解藍綠之爭、統獨之鬥，並開拓臺灣寬廣的國際生存空間。在此方針之下，行政院組織改造是必要的，甚至連地方層級的縣市合併升格等，也是不可或缺；其改革特色，即在整合本土化和全球化的訴求，而在地方層級的縣市合併升格中，強調從全球網絡節點定位的「一點多心」，及因而衍生的「三都十五縣」改革（最後變成五都十七縣市格局），相對的，在中央層級的改造中，則要落實政府再造和政府改造的內容，並成就「小而能」政府。

97年7月，劉兆玄院長成立「行政院組織改造推動小組」；9月29日，召開行政院組織改造推動小組第1次委員會議，討論行政院組織改造後續推動方式及作業步驟。98年元旦，馬總統特別宣示：「政府改造的目的，是要打造一個『精簡、彈性、效能的政府』，以大幅提升國家的競爭力。這個政治工程已經醞釀了20多年之久，卻始終…無法落實。今年我們要下定決心，排除各種困難，推動行政院組織法的修正工作，…以回應社會各界的殷切期盼」。

98年4月9日，行政院院會通過一個包括「13部、9會、4其他機關、3獨立機關（共29個機關）」的新版行政院組織法草案，隨而函送立法院審議。99年1月12日、13日，立法院三讀通過「中央行政機關組織基準法」和「行政院組織法」的修正，及「中央政府機關總員額法」與「行政院功能業務與組織調整暫行條例」的制定；其中，行政院的組織架構被調整為「14部、8會、3獨立機關、1行、1院及2總處」。加上100年4月8日立法院通過，並於4月27日由總統令公布的「行政法人法」，整個行政院的組織改造，其實就是採取「小而能」政府的架構與精神。

「小而能」政府的理念，強調政府的角色在於領航而不在划槳、中央政府授權地方、引進更多民間參與及市場機制、增加委託民間辦理，及加強資訊科技的利用等，好讓政府的角色變少、規模變小，但其職能卻是要變強、變大。總之，政府必須改變其強調支配與主導的角色，轉而多重視領航、協調與仲裁功能，以發揮企業型政府的特性^(註16)，而迎向民主化、資訊化與全球化的年代。

在「小而能」政府的理念下，行政院即根據「精簡、彈性、效能」的原則，重新調整其組織結構與職能分工。為達成組織的「精簡」，行政院將其37個二級機關裁併成29個，而且將約280個三級機關（構）簡併成為70個署、局及依業務屬性、規模調整適當層級之機關（構）。其次，為了體現「彈性」的原則，「中央行政機關組織基準法」、「中央政府總員額法」，及「行政法人法」，亦分別被制定；前兩者的目的，都在追求組織與員額編制上的鬆綁與彈性運用，而後者更是在簡化政府的職能，並引進民間參與及市場價格機制。這些鬆綁與彈性運用，都是希望在全球化潮流所隱含人流、物流、技術流、資金流與資訊流的複雜、瞬息萬變中，提升政府的應變能力，而增進其政策制訂與政策執行能力，並因而提升臺灣的國際競爭力。

另外，為了確保在組織結構與員額編制上能不斷有效的鬆綁和彈性運用，行政院必須高度仰賴其人事行政與主計單位，不斷對其整體行政院體系的組織、員額與預算，進行及時與適宜的評估和調整，故已於101年2月6日設立行政院人事行政總處及行政院主計總處。相對的，為了強化其領航的職能，行政院亦將

合併行政院研究發展考核委員會和行政院經濟建設委員會而為國家發展委員會，以統理涉及國家整體生存和長期發展的業務措施。這三個新單位，是此次行政院組織改造中，在強調精簡、彈性的「小」之外，還希望確保其「能」的必要措施。

在「不統、不獨、不武」的大前提下，馬英九總統又於101年1月14日的總統大選中贏得連任；在強調第一任是在「撥亂反正」，而第二任是要讓台灣「脫胎換骨」的訴求下，「小而能」政府的繼續落實將更是毋庸置疑。



結語

總之，在戰後的臺灣，很明顯地，不同的政治經濟發展階段，都要求政府扮演不同的政治經濟角色，而且因而促成行政院不同的部會結構調整。在解嚴前的威權體制時期，政府的主要角色在於控制且主導整個政治經濟體制的變遷，故行政院組織改造的主要目的，首先是在彌補行政院過度壓縮成「8部2會」後的動能不足，其次是在展現威權體制從上到下的控制與主導，同時，也表現出對其核心支持者的照顧。

相對的，在解除戒嚴之後的政治民主化時期，民間社會和立法部門都迅速的擴張；他們不但透過激烈的社會運動而批判威權政府的各類干預，也積極提出各種改革方案，要求政府改變政策，因此，在涉及行政院組織改造方面，亦促使政府在完成行政院的整體改革佈局之前，即必須在行政院增設各種部會層級的組織以為因應。

另外，在強調全球化與本土化的階段，朝野的紛爭導致國家發展會議的召開，也分別促成政府再造與政府改造運動的推展，而且在99年1月12日，通過「行政院組織法」的修正，並初步完成「小而能」政府的改造。然而，到目前為止，無論是為體現「小而能」政府的改造，或為台灣的脫胎換骨，最稱急迫的事，仍是立法院必須儘快通過相關單位的組織法規才行。

註釋

註1：龔宜君，〈「外來政權」與本土社會〉（臺北：稻香，民87）。

註2：Amos Perlmutter, *Modern Authoritarianism* (New Haven: Yale University, 1981) .

註3：蕭全政，〈臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，中央研究院臺灣研究推動委員會主編，〈威權體制的變遷：解嚴後的臺灣〉（臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，民90），頁63-88。

G. O'Connor, P. C. Schmitter, and L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective* (Baltimore: The Johns Hopkins University, 1986) .

註4：張茂桂等，〈民國七十年代臺灣地區「自力救濟」事件之研究〉（臺北：行政院研究發展考核委員會，民78）。

蕭新煌，〈民間社會的反支配性格〉，蕭新煌，〈臺灣未來的趨勢〉（臺北：社會大學文教基金會，民78），頁45-58。

Hsin-huang Michael Hsiao, "The Rise of Social Movements and Civil Protests." In Tun-jen Cheng and Stephan Haggard, eds., *Political Change in Taiwan* (London: Lynne Rienner Publishers, 1992) , 57-74.

註5：Yun-han Chu, *Crafting Democracy in Taiwan* (Taipei: The Institute for National Policy Research, 1992) , 105.

註6：詹中原，〈國家競爭力與政府再造〉，詹中原主編，〈新公共管理—政府再造的理論與實務〉（臺北：五南，民88），頁45-69。

朱鎮明與朱景鵬，〈政府效能對國際競爭力影響評析〉，《研考》30卷6期（民95年12月），頁7-23。

註7：David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1992) .



- 歐斯本與蓋伯勒，《新政府運動》，劉毓玲譯自David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government—How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass.: Addison—Wesley, 1992) (臺北：天下文化，民82)。
- 註8：Albert Gore, Jr., "An Open Letter to Public Managers." *The Public Manager*, Winter 1993-94: 3-5.
- Albert Gore, Jr., *Business like Government . A Report of the National Performance Review* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1997) .
- 江岷欽，〈柯林頓政府行政改革與企業型官僚之理念〉，《美歐月刊》11卷4期(民85年4月)：106-120。
- 江岷欽，〈企業型政府的理念與實務〉，銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十一輯(臺北：銓敘部，民86)，頁67-98。
- 註9：蕭全政，〈國家發展會議的定位與意義〉，《理論與政策》11卷2期(民86年)：3-14。
- 註10：同註9。
- 註11：國發會，國家發展會議秘書處，《國家發展會議兩岸關係議題總結報告》(臺北：總統府，民85b)，頁5。
- 註12：同註11，頁2。
- 註13：同註11，頁3。
- 註14：同註11，頁12。
- 註15：葉俊榮，〈彈性精簡的行政組織—行政院組織法修正草案〉，《研考雙月刊》28卷6期(民93年12月)：17-29。
- 宋餘俠，2006，〈政府組織改造推動策略〉，《政府審計》27卷1期(民95)：13-20。
- 註16：蕭全政，〈政府再造與企業家精神〉，《暨大學報》3卷1期(民88年3月)：321-335。

參考資料

一、中文

- 江岷欽，〈柯林頓政府行政改革與企業型官僚之理念〉，《美歐月刊》11卷4期(民86年)：106-120。
- 江岷欽，〈企業型政府的理念與實務〉，銓敘部主編，《行政管理論文選輯》第十一輯(臺北：銓敘部，民86)，頁67-98。
- 朱鎮明與朱景鵬，〈政府效能對國際競爭力影響評析〉，《研考》30卷6期(民95年)：7-23。
- 宋餘俠，〈政府組織改造推動策略〉，《政府審計》27卷1期(民95年)：13-20。
- 詹中原，〈國家競爭力與政府再造〉，詹中原主編，《新公共管理—政府再造的理論與實務》。(臺北：五南，民88)，頁45-69。
- 張茂桂等，《民國七十年代臺灣地區「自力救濟」事件之研究》。(臺北：行政院研究發展考核委員會，民78年)。
- 國發會，國家發展會議秘書處，《國家發展會議憲政體制與政黨政治議題總結報告》(臺北：總統府，1996a)。
- 國發會，國家發展會議秘書處，《國家發展會議兩岸關係議題總結報告》(臺北：總統府，1996b)。
- 國發會，國家發展會議秘書處，《國家發展會議經濟發展議題總結報告》。(臺北：總統府，1996c)。
- 葉俊榮，〈彈性精簡的行政組織—行政院組織法修正草案〉，《研考雙月刊》，28卷6期(民93年)：17-29。
- 歐斯本與蓋伯勒，《新政府運動》，劉毓玲譯自David Osborne and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government—How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass.: Addison—Wesley) (臺北：天下文化，1993)。
- 蕭全政，〈國家發展會議的定位與意義〉，《理論與政策》11卷2期(民86年)：3-14。
- 蕭全政，〈政府再造與企業家精神〉，《暨大學報》3卷1期(民88年)：321-335。
- 蕭全政，〈臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，中央研究院臺灣研究推動委員會主編，《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》(臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，2001)，頁63-88。
- 蕭新煌，〈民間社會的反支配性格〉，收於蕭新煌著，《臺灣未來的趨勢》(臺北：社會大學文教基金會，1989)，頁45-58。
- 龔宜君，《「外來政權」與本土社會》(臺北：稻香出版社，1998)。

二、英文

- Chu, Yun-han, *Crafting Democracy in Taiwan. Taipei: The Institute for National Policy Research* (Taipei: Institute for National Policy Research, 1992).
- Gore, Albert, Jr., "An Open Letter to Public Managers." *The Public Manager*, Winter 1993-94:3-5.
- Gore, Albert, Jr., "Business like Government ." A Report of the National Performance Review (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1997).
- Hsiao, Hsin-huang Michael. "The Rise of Social Movements and Civil Protests." In Tun-jen Cheng and Stephan Haggard, eds., *Political Change in Taiwan*, (London: Lynne Rienner Publishers, 1992) : 57-74.
- O'Connor, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; and Whitehead, Laurence eds. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986).
- Osborne, David and Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. (Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, 1992).
- Amos Perlmutter, *Modern Authoritarianism*. (New Haven: Yale University Press, 1981).