

## 各國中央政府組織架構分析： 主要以OECD國家為例

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所副研究員、臺灣大學政治學系副教授

### 摘要

本文旨在分析當前各國中央政府組織架構，並以OECD國家進行深入的探討，尤其是OECD國家大部分在其實施憲政民主之後，都已經歷過多次的政府組織重組，足以反映各國歷史發展的軌跡，提供其他國家進行組織改造的參考依據。

從1980年代以來，OECD國家部級機關的發展情況顯示了兩大趨勢：第一，部級機關的數目越趨精簡，主要集中在13個到17個之間；第二，各部的核心功能匯流到13項核心功能。先進國家的內閣會議成員經常維持在20人以內，是確保會議有效進行的關鍵。為達此目的，以部會層級而言，「部」可以再細緻分為內閣部和非內閣部會，或則「部」和非「部」的其他機關，例如美國的獨立機關，或地位低於部，但具有「部」的政策決策、執行功能的同等級機關，例如政署或行政法人。

本文以美國中央政府組織的發展歷史作為深入研究的個案，並呈現議會內閣制國家中央政府組織之發展特色。最後，扼要探討政府組織多元化，以及日本、韓國和中國中央政府組織改組所帶來的啓示。

關鍵字：政府組織、組織理論、OECD國家、議會內閣制、行政法人、政署、獨立機關

## 壹、前言

現代國家的政府組織經常因為社會發展的需要而不斷改變，以便提升政府管理的效率，解決人民的問題。1980年代以來，各國的政府組織更因為新公共管理運動的興起，而將原來在政府核心部會所處理的業務，移轉到具有「一臂之遙」(arm's length)性質的政府機關，以便提供更有彈性、更有效率的政府服務。如果有必要的話，政府業務也可以民營化或委託外包，從而減少政府組織的結構。就中央政府的組織架構而言，在全球化、資訊科技化、新公共管理運動追求彈性、結果、顧客導向的種種趨勢下，政府組織架構不斷進行大規模的或漸進式的轉型，同時又使政府組織多元化，也是難以避免的。

針對當前各國中央政府組織架構之分析，理論上雖然應該對於各國中央政府進行全盤的分類和長期性的分析，然而有鑑於我國已經逐漸轉型為已開發國家，則對經濟合作發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, 以下簡稱OECD)國家進行深入的探討，將具有更為實質的效益。同時，OECD國家大部分在其實施憲政民主之後，都已經歷過多次的政府組織重組，其中央政府組織的現狀已足以提供其他國家進行組織改造的參考依據。其次，各國中央政府組織架構的現狀經常反映各國歷史發展的軌跡，或因憲政制度的不同，而有明顯的發展類型，因此本文將以美國中央政府組織的發展歷史作為深入研究的個案，並呈現議會內閣制國家中央政府組織之發展特色。最後，本文將扼要探討政府組織多元

化，以及日本、韓國和中國中央政府組織改組所帶來的啓示。

## 貳、OECD國家之中央政府組織架構

從西方的羅馬帝國時期開始，政府的傳統核心功能包含五項內容：內政、外交、財政、司法、及國防與戰爭(Chapman, 1959: 48-61)。當西方國家政府的服務項目逐漸擴展，以便適應社會的發展需要，以及人民的需求，新的部會機關也就陸續設立，例如：教育、農業、運輸、及社會安全。Rose(1984: 157)研究指出，西方國家在十九世紀中期到1980年代早期之間，各國政府的部會數目平均下來大約是9.4到19.2之間。而Blondel(1982: 176)的研究則進一步指出，西方國家部會數目最為快速擴張的時期，是在1940年代末期到1970年代中期，部會機關的數目平均從12個增加到接近19個部會。

Heady(2001: 80)的研究指出，中央政府部會的數目因為各國考慮的情況不一樣，大致上在12個到30個之間。考慮的因素包括：對於專業化或混合機關的偏好、政府業務分佈涵蓋的情況、國家人口大小、意識形態的考慮、地理位置、及其他因素。Heady同時指出，議會內閣制國家的政府，通常部會數目較多，而且呈現經常性的變動。

大體上而言，二次大戰之後，OECD國家部會機關的規模和數目，都快速的成長。部會機關的數目在1980年代中期已經穩定下來，而其後則有緩步減少的情形。核心內閣部會的數目一直都維持比較少的情況，但是大多數的OECD國家則採取常見的模式，也就是內閣部長在有些業務領域，是由資淺部長

(junior minister) 或政務委員 (secretary of state) 加以協助。OECD國家目前有30個國家，主要的會員國是歐美先進民主國家，但是此一組織發展甚快，陸續加入了土耳其、希臘、日本、墨西哥、韓國等國。而在共產政權陸續崩潰之後，捷克、匈牙利、波蘭、斯洛伐克（1993年獨立建國，2000年加入）等國也陸續加入。

根據2009年最新的資料顯示，OECD國家部的數目是在7個（瑞士）和24個（加拿大）之間（圖1）。雖然直覺的想法會認為，人口比較少的國家，部會的數目會比較少，但事實上，一國人口多少並不是部的數目之決定性因素。在30個國家之中，除了瑞士只有7個部，屬於特別少，而紐西蘭（22個）和加拿大（24個）和英國（21個）特別多以外，其他26個國家部的數目都在11個到19個之間。更精確地說，在30個國家之中，有超過半數（16個）的國家，其部的數目是在13個到17

個之間，更足以顯示出各國中央政府部會組織數目趨向精簡並且高度趨中的情況。

將各國部會的主要功能加以分析之後發現，各國政府幾乎都擁有以下13種核心功能：內政、外交、國防、財政、教育、經濟、農業、法務、健康與社會福利、運輸、勞動、環境、文化，如表1所示。此外，從表1也可以發現，雖然各國賦予這些核心功能部會的名稱有所差異，但所有國家都設立4種核心功能部會，包括外交、財政、經濟以及法務。除了少數一兩個國家以外，每一國政府都有的核心功能部會包括國防、農業、健康與社會福利、環境。3個以上的國家沒有設立的部會包括：內政、教育（主要因為聯邦制的國家經常把教育功能歸給地方政府，而美國則是在1979年才設立教育部）、運輸、勞動及文化。沒有設立文化部的國家包括：芬蘭、瑞士、比利時、澳大利亞、加拿大、德國、墨西哥和美國，但相對

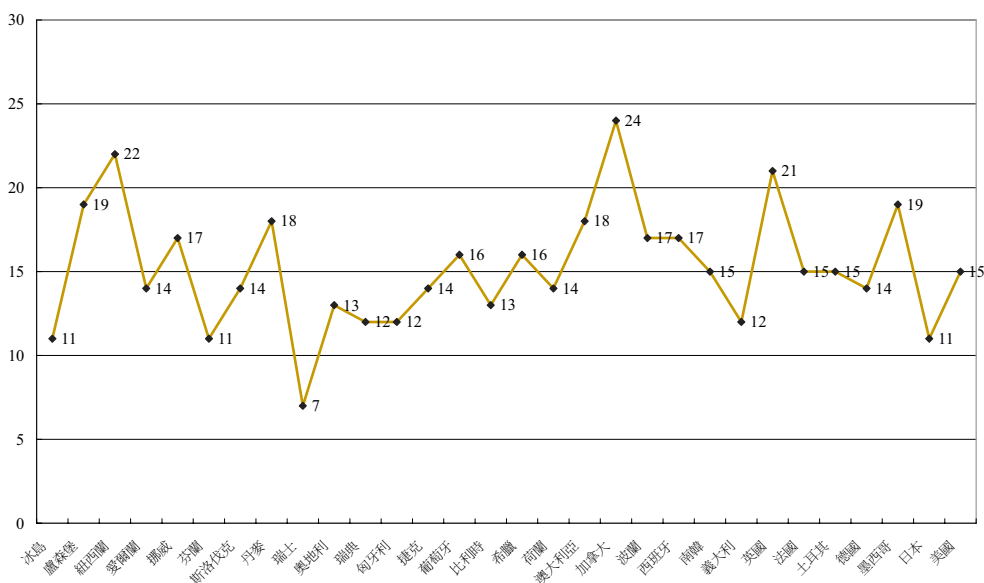


圖1：OECD國家部的數量（2009）

表1：OECD國家部會的核心功能 (2009)

	人口 (千人)	部的 數目	內政	外交	國防	財政	經濟	教育	農業	法務	健康與 社會福利	運輸	勞動	環境	文化
冰島	319	11		V		V	V	V	V	V	V	V		V	V
盧森堡	492	19	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
紐西蘭	4,307	22	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
愛爾蘭	4,518	14		V	V	V	V	V	V	V	V	V		V	V
挪威	4,816	17		V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
芬蘭	5,334	11	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
斯洛伐克	5,412	14	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
丹麥	5,515	18	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
瑞士	7,712	7	V	V	V	V	V			V		V		V	
奧地利	8,357	13	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V		V
瑞典	9,264	12		V	V	V	V	V	V	V	V		V	V	V
匈牙利	10,030	12		V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
捷克	10,475	14	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
葡萄牙	10,632	16	V	V	V	V	V	V	V	V	V		V	V	V
比利時	10,741	13	V	V	V	V	V			V	V	V	V	V	
希臘	11,263	16	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
荷蘭	16,514	14	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
澳大利亞	21,755	18		V	V	V	V	V	V	V	V	V		V	
加拿大	33,646	24		V	V	V	V		V	V	V	V	V	V	
波蘭	38,130	17	V	V	V	V	V	V	V	V	V		V	V	V
西班牙	45,853	17	V	V	V	V	V	V	V	V	V		V	V	V
南韓	48,333	15		V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
義大利	60,090	12	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
英國	61,612	21	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
法國	65,073	15	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
土耳其	71,517	15	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
德國	82,062	14	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
墨西哥	109,610	19	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
日本	127,630	11	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
美國	306,400	15	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V		

資料來源：1. 人口為聯合國所估計2009年的數據，[http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_population](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_population)，

2. 各國部的數目統計是根據Europa World網站最新的資料，請見<http://www.europaworld.com/countries>，



而言，設立文化部的國家所佔的比率仍然高達七成三。

Pollitt (1984) 認為政府組織重組的理由包含以下六項：

1. 強調改變的作為；
2. 創造改革或動力的印象；
3. 適應外在環境的改變；
4. 獲得效率、節約或協調；
5. 管理新的政府功能；
6. 減輕總理的內閣問題。

這六項理由還可以進一步加以分組為三類：政治上的必要性（1, 2, 5, 6）、行政上的需求（4）以及外在的必要性（3）。例如，美國在2002年為了應付國際間恐怖主義的環境，和管理、協調美國的治安情報安全體系，設立了國土安全部。設立國土安全部和美國總統的政治意識形態不無關聯，也可看出設立一個新部，大致上是多重因素所促成的。

在過去三十年中，政府組織改組的基本趨勢是部的功能匯合在上述的13種核心結構。國際間的外在環境促使OECD國家重新安排部會架構，以便組成較為精簡、有效率的內閣。一方面，前共產主義國家將其部的數目從原來的5到7個部，增加為12個到17個部，以便適應現代政府所需要的功能。對所有國家而言，財政資源的限制、新公共管理運動的興起、OECD國家資訊分享、和全球化等因素，都促使各國必須採行強而有力的行政改革措施。另一方面，在過去三十年中，許多OECD國家也有明顯的部會精簡趨勢。如表2所示，就1980年部會數目超過20個的所有6個國家而言，目前都已經大幅減少部的

數目，包括紐西蘭、澳大利亞、義大利、法國、土耳其和日本，其中日本更在2007年行政改革之後，由21個部大幅減少到11個部。

對於在1980年的時候部數在10個到20個之間的國家而言，大部分也都呈現部數目減少的趨勢。如表2所示，在過去三十年中，其中有7個國家減少了1個到5個部，包括奧地利、瑞典、比利時、西班牙、南韓、德國及希臘。整體而言，除了前共產主義國家以外，只有5個國家增加部的數目，包括荷蘭（1個）、英國（4個）、加拿大（8個）、

表2：OECD各國部的數量改變趨勢 (1980-2009)

國家的類型 (1980)	國家	部的數目		
		1980年	2009年	改變 (1980-2009)
前共產主義國家	匈牙利	7	12	+5
	捷克	7	14	+7
	波蘭	5	17	+12
在1980年設立十個到二十個部的國家	奧地利	14	13	-1
	瑞典	14	12	-2
	比利時	17	13	-4
	荷蘭	13	14	+1
	西班牙	19	17	-2
	南韓	20	15	-5
	英國	17	21	+4
	德國	16	14	-2
	希臘	18	16	-2
	加拿大	16	24	+8
	墨西哥	16	19	+3
在1980年設立超過二十個部的國家	美國	12	15	+3
	紐西蘭	32	22	-10
	澳大利亞	25	18	-7
	義大利	26	12	-14
	法國	21	15	-6
	土耳其	21	15	-6
	日本	21	11	-10

墨西哥（3個）、美國（3個）。在綜合考量國家人口數目、核心功能部匯合以及部會精簡的大環境下，只有紐西蘭是比較特別的國家。紐西蘭人口總共約只有430萬人，卻設立了22個部長。值得說明的是，紐西蘭部會組織的情況非常特別，其內閣部長除了總理以外，包括副總理在內總共有22人，每位內閣部長都有二到四個部長的頭銜，例如副總理就兼有財政部長、基礎建設部長的頭銜。另外，非內閣部長則有3人，各兼有三、四個部長頭銜。總理本身則兼任觀光部長、跨部會服務部長、紐西蘭情治機關部長、政府通訊安全局部長。

### 參、美國聯邦政府部會組織的演變

各國中央部會組織的構造和歷史傳承有關，和憲政制度屬於總統制或議會內閣制也有密切關係。總統制的國家由於行政和立

法的權力分立關係，部會組織的結構必須經過國會的審議，因此比較傾向於法律的硬性規定和不容易變動。美國就是一個明顯的例子。首先，就美國而言，在設立新的部會問題上，美國國會扮演相對比較重要的角色。其次，美國內閣部會的組成是在兩百年中漸進式的成長，而不是進行全盤的組織重整，或經常性的改組。第三，設立新的部通常要花非常長的時間。

如圖2所示，以目前的部而言，美國有5個部在二十世紀以前就存在，包括國務院（美國的外交部）、財政部、內政部、農業部和司法部。當時的戰爭部和海軍部一直要到二次大戰結束以後的1949年才合併成為國防部。在二十世紀中，許多部陸續設立，包括商務部（1913）、勞動部（1913）、國防部（1949）、健康教育福利部（1953，後來由於設立教育部而改名為健

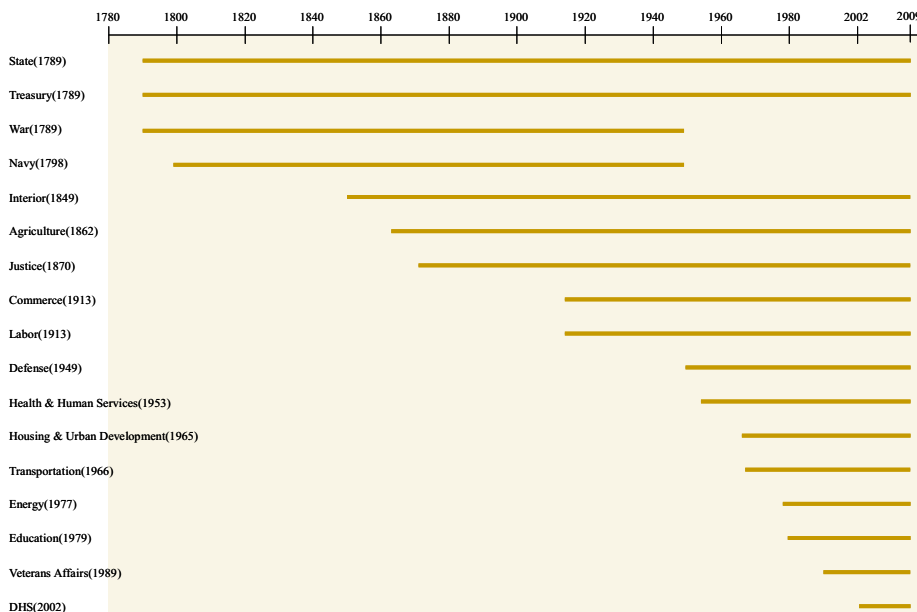


圖2：美國各部的變動情形（1789-2009）

康人群服務部)、運輸部(1966)、能源部(1977)、教育部(1977)、退伍軍人部(1989)。二十世紀以前美國各部會結構顯示出三種公共治理方面的實際情況：憲法的權力分立原則、國會的優勢、及聯邦公務員人數不多。憲法的權力分立原則，基本上就不在意於追求創造有效率的現代國家，而是在於避免政府的濫權。如同大法官Brandeis在其美國著名的憲政判例中就強調「權力分立之所以被採行……就不是在強調效率，而是要排除濫權的作為」[Myers v. US. 272 U.S. 52 (1926)]。

美國總統海耶斯(1877-81)在他的日記中曾經提到，憲法的意圖是總統任命官員，而由參議院加以同意。但是事實則是，「我們(參議員)將任命官員，然後我們的官員要統治政黨，而我們的政黨將統治整個國家」(Williams, 1964: 137)。十九世紀的美國總統不但不能夠如其所願的管理聯邦政府，聯邦政府事實上規模很小。1816年美國聯邦公務員只有4,837人，其中535人在華盛頓首府上班。1899年時，聯邦政府公務人力才超過20萬人。一直到1900年以後，聯邦政府的規模才快速膨脹(彭錦鵬, 1998)。

二十世紀中，美國部會組織的重組是建立在「主要目的」(major purpose)的原則上(Arnold, 1998)。透過1949年胡佛委員會(Hoover Commission)的報告，美國進行歷史上首次大幅度行政部門重組，包括建立國防部、國家安全委員會、以及非常多的部會組織重整。胡佛委員會報告建議聯邦政府部會應該按照主要目的而組織，各部會的行政轄區應該和地理區域相符合，而且各部會的

首長應該透過法律而擁有行政權威(Arnold, 1998: 152)。

從美國聯邦政府部會組織的重組經驗可以看出，在增加部會與重組之際，主要的原則是「核心功能」和「管制幅度」(span of control)。但是在看起來非常精簡、嚴整的部會機關之下，美國聯邦政府的官僚體系是相當複雜的。在卡特總統進行聯邦政府重組之前，Harrison Welford的聯邦政府組織報告就透露，聯邦政府包含了2,104個組織單位。將不具有預算和只有低度活動的單位排除掉，聯邦政府仍然擁有11個部和部之下的335個機關，以及55個非內閣的獨立機關(independent agency)和其下的66個機關(New York Times, June 30, 1977)。美國在2002年因為911恐怖攻擊事件設立國土安全部之前，白宮就曾經計算出，和國土安全事務相關的單位高達12個部和其下的138個機關。

就美國聯邦政府而言，雖然內閣部會和總統府最為密切相關，然而在實際運作上，美國總統最主要是依賴他最貼身的辦公室和官員，也就是總統行政辦公室(the Executive Office of the President，也就是總統府)。而總統行政辦公室則包括白宮和14個對總統負責的機關。這些機關包括：管理預算局(Office of Management and Budget)、國家安全委員會(National Security Council)、特別貿易代表署(Office of The U.S. Trade Representative)、行政辦公室(Office of Administration)、全國毒品控制政策署(Office of National Drug Control Policy)、和經濟顧問委員會(Council of Economic Advisers)。

美國聯邦政府除了總統行政辦公室和各部以外，還有60個獨立機關（2009年5月資料）。獨立機關是指不歸各部指揮的行政機關。獨立機關除非透過法律有所豁免，否則適用和各部的下屬機關相同的法律。獨立機關的首長應直接向總統報告。然而，實際上美國總統很少花時間管理這些獨立機關，而是由預算管理局來審查獨立機關預算的執行（Moe, 2002）。

就美國的中央政府部級組織而言，最大的特點是，美國聯邦政府擁有3個和國家安全相關的部，這是其他各國不曾出現的現象。美國不但有國防部，更有其他國家幾乎都沒有的國土安全部和退伍軍人部（加拿大有退伍軍人部）。這3個部的人力佔美國聯邦文職人員268萬人中的40%，更是各部人力160萬的66%。此一事實顯示，國家安全問題在美國內閣部會層級中，是最重要的關切議題。

#### 肆、議會內閣制國家的部會組織結構

美國的聯邦部級組織之演變，顯示組織結構的穩定性和累積性，很少出現頻繁的組織改組和大幅度的組織變革。相對的，議會內閣制國家的部會組織結構比較可能因為總理的偏好而改變，此類國家出現部會組織重組和調整的頻率，也相對頻繁。新上臺的政府往往透過新的政府組織架構安排，以顯現新內閣的政策優先秩序。Davis等學者（1999: 37）的研究透過非常仔細的歷史分析和圖表，針對澳大利亞、加拿大、和英國在1950到1997年之間的部會層級組織重組歷史，提出結論認為，部級組織的重組已成為總理的特權。有時候，總理在尚未宣誓就任之前，已經宣布部級組織的

改組計畫。而且對於政府各部會而言，部級組織的改組計畫可能來的連部長都會覺得意外。Davis等學者的研究顯示，絕大多數部級組織的改組都是慢慢實施的，也就是每次只有改組一兩個部會，但是就整個長期研究來加以對比的話，大英國協國家組織變革的頻率確實遠高於美國（Davis et al., 1999: 29）。以澳大利亞而言，該國經常改變部級組織的數目和部的組成結構，以致很難理解部會架構的一致性。在過去三十年中，每一位總理都改變了大多數部級組織的名稱和其組織功能。三十年之中，澳大利亞部級組織的數目在17個和37個之間擺盪，加拿大則是20個到32個，而英國則在17個到29個之間，不斷改組。Wettenhall（1986: 240）認為，中央政府部會組織是和「執政當局所持有公共利益之概念相符合的主要政策方向」息息相關的，部會組織的重組是建立於「政治目的的動態」基礎上，就像政治上的鐘擺，擺盪在集權和分權的解決方案、鞏固和分化、以及改革和保守之間。

議會內閣制國家在部級組織重組的高度頻率，明顯顯示出總理在憲政體制上所享有的權力和彈性。英國從1988年開始推動續階計畫，將整個文官體系和組織架構幾乎完全改觀，不但顯示出組織重組是英國的家常便飯，而整個續階計畫並未透過立法而實現，更顯現議會內閣制國家對於組織制度彈性的寬容度，是非議會內閣制國家難以想像的。

#### 伍、中央政府組織多元化的發展

自從1980年代以來，OECD國家在政府組織結構方面最大的變革，就是國營事業民營化和出售國有財產。根據統計，二十多年



來OECD國家已經透過民營化的過程，取得7,500億美金的資金（OECD, 2004: 1）。而民營化收入的最大來源則是來自於電信事業的民營化。不過，從2000年開始，民營化的工作已經隨著經濟發展趨於緩慢而減低，另外一方面各國可以出售的財產也大致賣光了。

同樣的情形是，在過去三十年中，OECD國家不只要面對新的環境而改變政府組織結構，更進一步期望藉著組織的改變以提高績效。例如內閣不斷逐漸減少部會數目，同時也透過在部會能夠控制的情形下，設立各種不同的行政組織和獨立管制機關。傳統政府型態都是以「部」所組成，部長主導各部會的業務，由部長直接主導的課責機制，是二十世紀官僚體制下簡單明瞭而且穩定的治理模式。在這種治理模式下，決策和服務的提供都是政府的責任，各部會很清楚地向國會負責，並且透過國會向人民負最終的責任。但是過去二十年中，這種治理模式已經大幅改變，政府將其責任重新配置到不同的機關，使裁量權較大的機關和政客們所擁有的控制距離一臂之遙。這些機關最大的特色是具有在人事和財政上較大的裁量空間，同時比較能夠免於政治干預。最重要的是，根據OECD的推估，這一類具有「一臂之遙」特質的政府機關在OECD國家的中央政府中，已經佔了各國公共支出和公共人力50%到75%的比率（OECD, 2004: 4）。其中又以英國的政署（agency）制度和英國行政法人制度，成為最普遍的非部轄機關。

## 一、政署

英國政署是「在部長管轄下負責政策執行」的機關，但由執行長負責推動業務。執行長具有人事、財政上較大、較獨立的管理

權，需要透過競爭而取得任用資格，並有契約任期。英國的政署模式自1988年開始逐年推廣實施以來，到2000年時已使將近八成文官歸屬政署模式的運作，成為英國文官體制自1880年代以來最大的變化（彭錦鵬，2000）。類似英國的政署機關，在各國紛紛受到重視。荷蘭在2004年時，80%的文官都是在政署機關中服務。而韓國從1999年開始設立的23個政署機關已經雇用了5,000人，並且使用7%的政府預算（OECD, 2004: 5）。OECD針對這些以保護公共利益而運作的各種非傳統部會型態的發展，將之稱為「分散型公共治理」（distributed public governance）。同時因為這些政府機關的型態和名稱及其法律地位在各國的規定各有不同，因此將其統稱為「政署、當局和其他政府機關」（agencies, authorities and other government bodies）並進行綜合研究，以探討其共同的組織形態類型和相關運作原則（OECD, 2002）。不過，各國學者在研究這類「政署、當局和其他政府機關」時，通常都用「政署」（Agency）的名稱作為統一的概念名詞，甚至使用「政署」作為專書的書名（Pollitt et al., 2004; Laking, 2002）。

英國的政署模式取法自瑞典十七世紀以來長久採用的獨立性較高之政府單位。瑞典政署數目約達300個，行政事務儘量不必部長干預，而其年度預算則根據其年報成果做分配。瑞典的政署機制變動較大，在1990年到1998年間，新成立了大約100個新的政署，但同時也結束了約160個政署。就全球的眼光來看，現在採用某種政署制度的國家，包括了瑞典、英國、荷蘭、芬蘭、日本、美國、牙買加、坦桑尼亞、葡萄牙等國家。

## 二、行政法人

行政法人通指具有獨立公法人地位，非隸屬於部的政策執行機關，但仍受部的監督。英國除了在1980年代積極推動政署制度外，也從1970年代末期開始成立數目相當龐大的「準自主非政府組織」[Quasi-autonomous non-governmental organizations, Quangos, 中譯匡構，其他的名稱包括：附屬組織 (subsidiary organizations)、自主政府機關 (autonomous government bodies)]。這一類組織的類別相當多，數目也非常龐大。其中政府部門色彩比較濃厚的部分，按照英國政府的定義則是將其官方名稱訂定為「非部會公共機關」(Non-Departmental Public Body, NDPB)。

根據2005年的統計，英國有862個「非部會公共機關」，其中211個「執行性」(executive)「非部會公共機關」雇用91,509人，支出了所有「非部會公共機關」最大部分的經費。這一類「政策執行性質」的「非部會公共機關」，和我國及日本所採行的行政法人制度比較接近，但是又並非全然相同，因此可稱為英國的行政法人(許哲源，2005)。這一類公共機關設立的法源基礎可能為國會通過之法律、皇室命令和公司法設立之法人組織，具有政策執行的功能，包括執行行政、管理、管制、商業等功能，並且擁有人事和預算的管理權限。

日本引進英國的政署模式和具有政策「執行性非部會公共機關」，並加以修改之後，成為獨立行政法人制度，並全面加以推行。日本在第一年(2001年)就設立57個獨立行政法人，2002年成立2個獨立行政法人，

2003年成立33個獨立行政法人(獨立行政法人制度研究會，2004: 255-260)。2007年獨立行政法人的數目已經增加到101個，其中屬於文部科學省的獨立行政法人數目最多為25個，國土交通省20個，厚生勞動省14個，農林水產省14個。獨立行政法人的主要業務性質屬於研究機關、展覽單位、特別基金、特別學校、訓練機關、醫療機構等等。

「政署化」的風潮成為1990年代以來世界相當多國家政府組織變革最主要的現象，其目的主要在使政府能夠提供人民顧客導向、結果導向、競爭導向的彈性化政府組織。從宏觀的角度來看，英國政署和英國的行政法人制度是英國從中央最為核心的各部會(內閣部會、非內閣部會)到比較邊緣的國營公司之間形成光譜形態中的兩種組織型態。也就是，依照英國部會首長控制力的強弱，和中央政府機關提供的是公共財或私有財為標準，行政機關的類型就像光譜一樣可以分為兩端，最傳統的核心部會在一端，而政府民間合夥則在另外一端。以英國為例，從傳統核心「部」開始，政府機關的型態可以分為核心內閣部、非內閣部、政署、特殊保健機構(英國的健保局National Health Service, NHS雇用150萬人)、非政府公共機關(包括英國的行政法人)、國營事業(含英格蘭銀行)、國營公司、和政府民間合夥。在這個組織類型的光譜中，政府提撥給各種不同公共組織預算，而各種不同公共組織的人事運作制度，包括用人、身份地位、薪資制度、用人彈性等等也有所不同。從行政組織的最終目的是在運用不同的組織型態，而達到最具效率、效能的運作成果，為民衆謀取最大福利而言，則政府在推動政

務時，如何針對不同性質的公共服務，採取不同的行政組織形式，應該建立整體考慮的行政選項。

## 陸、結論

各國中央政府組織架構傳統上係以「部」為核心，按照功能分工的原則，將核心功能分別區分為各部，並且從而形成內閣架構。從OECD國家的部級機關加以分析，核心的內閣部大致上包括：內政、外交、國防、財政、教育、經濟、農業、法務、健康社會福利、運輸、勞動、環境、及文化等13項核心功能部。從1980年代以來，OECD國家部級機關的發展情況顯示了兩大趨勢：第一，部級機關的數目越趨精簡，主要集中在13個到17個之間；第二，各部的核心功能匯流到上述的13項功能。

OECD國家的經驗顯示，各國中央政府的部會組織架構除了13項核心功能所組成的部以外，仍然有許多不同態樣的中央政府組織。光譜的一端是，美國有總統行政辦公室、15個部，和60個獨立機關。而光譜的另一端是，紐西蘭的22位部長（內含副總理）分別定位為內閣部長和非內閣部長，同時每一位部長兼有二到四個部長的頭銜。另外，紐西蘭的中央政府還有5位具有部長頭銜的非執政黨首長，例如佔有重要地位、非內閣成員的毛利事務部長（Minister of Maori Affairs）。也就是以部會層級而言，「部」可以再細緻分為內閣部和非內閣部會，或則「部」和非「部」的其他機關，例如美國的獨立機關，或地位低於部，但具有「部」的政策決策、執行功能的同等級機關。申言之，中央政府的部級機關，雖然以「部」為最核心的決策機關，但並不排除「部」之外，仍然設置地位低於「部」的

其他行政機關。如果以我國的行政機關來做說明的話，在「部」之外，設置「地位」和「首長待遇」比部長稍微低一級的行政機關，例如委員會或總署，並且不參與行政院院會（也就是議會內閣制國家的內閣會議），是未來可以考慮的組織改造方向。

就憲政制度和中央政府部會組織的關係而言，議會內閣制的國家在中央政府部會組織方面的發展情況，比較傾向設置較多的部級機關，同時政府重組的機率較大。但是就OECD國家的經驗顯示，部級機關較多、部會重組機率較大的國家，比較上是大英國協國家的慣例，而非議會內閣制國家的固定形態。議會內閣制國家在憲政架構上，比較容許中央政府部會組織的彈性調整，甚至讓類似政署與行政法人的行政組織能夠蓬勃發展，而適應多變的國際社會，是研究憲政制度與中央政府部會組織關係，應該加以重視的特點。展望二十一世紀已經屬於電腦資訊科技全面滲透人類社會生活的多變環境，各國政府組織都必須和「電子化政府」充分結合運作，同時必須從人民接受政府服務方便性的角度，提供無縫隙的服務和完美的連結，則中央政府組織架構將不可避免要朝「核心精簡」、「組織多元化」的方向改革。核心精簡政府組織數目的作用不但能使政府有效率地運作，也使行政首長的控制幅度保持在合理的範圍。先進國家的內閣會議成員經常維持在20人以內，是確保會議有效進行的關鍵。對於我國行政院院會動輒參與人數超過60人，人多意見就多，開會的效率與效能自然大受影響。

OECD國家中央政府部會組織精簡的經驗，正在提升國家競爭力的原則下，受到各國廣泛學習和援引。以和我國地理位置、政經關係最為接近的亞洲國家而言，在最近幾年中，日本、韓國

和中國相繼推動大幅度的中央政府部會組織架構精簡措施，是我國提升國家競爭力過程中不容忽視的警訊。日本在1996年橋本龍太郎內閣成立後積極推動行政改革，2001年開始執行中央省廳改革，將「1府22省」大幅精簡為「1府12省」，同時貫徹員額削減計畫，每年針對實際狀況檢討改革措施。目前中央政府組織架構並已調整為「1府1會11省」，也就是只有11個部。韓國政府為了處理1997年金融危機所暴露的社會結構性缺失，不斷進行多次重點式組織調整。2008年2月29日公告改編之中央政府組織

法，將中央政府組織架構由原2院18部4處18廳4室10委員會（共56個機關）精簡為2院15部2處18廳3室5委員會（共45個機關），也就是只有15個部。中國大陸於1998年依據「國務院機構改革方案」進行大規模機構改革，2008年已調整中央政府組織架構為22部3會1行1署，也就是只有22個部。總而言之，從OECD國家的經驗，或鄰近我國的日、韓、中之中央政府組織架構，我國中央政府組織架構之調整，實應從宏觀及微觀的角度，選擇符合國際精簡趨勢的政府組織改組方向。■

## 參考文獻

1. 許哲源，「公共團體課責機制之研究—以英國行政法人為例」，臺北：審計部專題研究報告，2005。
2. 彭錦鵬，「美國公部門人力資源之運用與演變」，曹俊漢編，「中美資源分配政策評估」，313-350。臺北：中央研究院歐美研究所，1998。
3. 彭錦鵬，「英國政署之組織設計與運作成效」，歐美研究，30, 3, 2000, 89-141。
4. 獨立行政法人制度研究會編，「獨立行政法人制度之解說」，東京：第一法規株式會社，2004。
5. Arnold, Peri E. Making the managerial presidency: Comprehensive reorganization planning 1905-1996. University Press of Kansas, 1998.
6. Blondel, J. The organization of governments: A comparative analysis of governmental structures. London: SAGE Publications, 1982.
7. Chapman, B. The profession of government. London: George Allen & Unwin, 1959
8. Davis, G., Weller, P., Craswell E., & Eggins, S. What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950-1997. Public Administration, 1999. 77 (1): 7-50.
9. Heady, F. Public administration: A comparative perspective (6th Ed). New York: Marcel Dekker, Inc, 2001.
10. Laking, R. Agencies: Their benefits and risks. Preliminary Draft prepares for the OECD (PUMA) and the World Bank, 2002.
11. Moe, Ronald C. (1980). The Carter reorganization effort. Congressional Research Service, Report, 1980. No. 80-172
12. OECD. Distributed public governance. Paris: OECD, 2002.
13. OECD. Public sector modernisation: Changing organizational structure. Paris: OECD, 2004.
14. Pollitt, C. Manipulating the machine: Changing the pattern of ministerial departments 1960-83. London: Allen and Unwin, 1984.
15. Pollitt, C., Talbot, C., Caufield, J., & Smullen, A.. Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
16. Rose, R.. Understanding big government. London: Sage Publications, 1984.
17. Wettenhall, R. Organizing government: The uses of ministries and departments. Sydney: Croom Helm, 1986.
18. Williams, T. Harry (Ed.). The diary of Rutherford Hayes. New York: McKay, 1964.