

不能迴避的真相

行政院組織再造之永續課題

文/李永展（桃園縣城鄉發展局局長、余紀忠文教基金會河川環境小組顧問）



◆河川環境小組李永展顧問。

五都選後另一個值得全民關注的議題便是行政院組織再造即將於民國101(2012)年上路，而此階段各部會正密集召開各式各樣的會議，希望藉由組織再造建構足以因應未來挑戰的政府組織，這也攸關著台灣是否能回應全球及地方等多元議題，真正脫胎換骨，建構一個效率、專業的新政府之契機。正因如此，國人更需嚴肅且慎重地在此關鍵時刻，提供多方意見以作為行政院在進行組織再造時之參考。

在環境變遷日益劇烈的趨勢中，顯然地，組織再造的挑戰在於：如何從永續發展的觀點因應「全球化」及「全球暖化」的考驗；具體而言，便是如何將極端氣候、國土城鄉發展、道路交通建設、防救災減災等重大課

題，納入行政院組織再造的架構中。因此在行政院層級便應具備「永續策略規劃」(sustainable strategic planning)的觀念，作為相關部會(例如環境資源部、內政部、農業部、經濟部等)的指導原則，並設置相關的司、署、局，研擬對應的政策/策略/計畫/方案。

然令人遺憾的是，目前草案中並沒有相應的上位組織，亦看不到永續策略的思維，但若要落實上述的組織改造目標，架構權責相符的推動機制是必要且迫切的。因此，建議於行政院設置「永續發展辦公室」，由政務委員主政，專責國土交通安全、政策環境影響評估、能源政策、資源總體調度、流域管理、防救災減災等工作；此外，把環境資源部的「氣候變遷司」提升到此辦公室層級，並同時考量跨國及中央政府為主的「減輕」(mitigation)措施及中央地方合作的「調適」(adaptation)策略。倘若無法在行政院層級設置「永續發展辦公室」，那麼在「國家發展委員會」成立「永續發展處」亦是可考慮的方案之一。

因應內外情勢挑戰

國家發展委員會在目前的規劃草案中，擬將經建會都市及住宅發展處、經建會部門處水資源組、及公共工程委員會技術處(計畫審議)等三個單位合併為「國土空間及永續發展處」，然而，組織再造不應只是名稱調整，最重要的還是要具體回應國土

交通安全、政策環境影響評估、資源總體調度、防救災減災等相關議題，進行跨部會的協調及整合。例如，現階段的規劃草案中，政策環境影響評估、資源總體調度及減災便沒有納入「國土空間及永續發展處」的業務內。

更具體而言，無論此組織是設在行政院層級或國家發展委員會，新的政府組織在回應極端氣候時，務必同時考量跨國及中央政府為主的「減輕」措施及中央與地方合作的「調適」策略。目前地方政府在調適策略上往往沒有體認到這個策略的重要性，而過度依賴中央政府，中央政府在現階段的作法中，也因法令制度尚未建構完備，亦無法具體且有效率的提出政策機制及具體方案策略。

第二個重要議題在於「防災、救災、減災」三個面向必須整體考量。內政部災害防救署及環境資源部災害防治司只著重防災及救災面向，建議行政院或國家發展委員會層級應將「減災」面向視為上位政策之目標。

至於部會下設的司、署、局整合權責與功能及專業人才的歸屬，應充分溝通、從周延考量。「司」的功能在於協助部、次長統各部內各類資源，落實各項政策之規劃、協調及推動；「署」或「局」則在於落實推動各項政策。然而，目前現有司署局層級的調整往往只從人事思考，因此建議組織改造的部會調整應以「業務」為優先考量，以建構合宜的組織架構。

所謂的業務優先應建構在因應極端氣候持續威脅下，考量國土及城鄉永續發展、生物多樣性、道路交通規劃、防救災減災等概念，具體落實到各部會的組織架構中；至於「人事編制」的考量則應由研考會及人事行政局統籌調整並分年落實。

以環境資源部為例，這是一個全新的組織，也是最直接回應環境變遷挑戰的部會，因此在規劃時便應從永續發展角度著手，整合相關部會的水、土、林、海等業務，並研擬出各司其職、分工合作的司、署、局之組織。

首先，環境資源部必須有前瞻性的設立宗旨、任務與相對應之架構，以符合永續發展理念並確認環境資源部主要之核心任務，至少應包含氣候變遷、環境保護、污染防治、生物多樣性、水土林海、自然資源保育等內涵。

明確權責 提升效率

以目前組織再造的架構而言，環境資源部將設七個司，為了具體回應極端氣候、環境生態議題、防救災減災等目的，七個司建議為：綜合規劃司（包括環境影響評估、永續指標發佈等）、大氣環境司、水及流域司、污染管制司、生態環境司（包括自然保育、生物多樣性、濕地保育等）、資源再生司（有別於經濟部的資源經營管理觀念，應特別強調資源回收再利用及生命週期分析的理念）、災害防治司（包括人為及自然災害）。

司之下再設署，不只落實推動各項

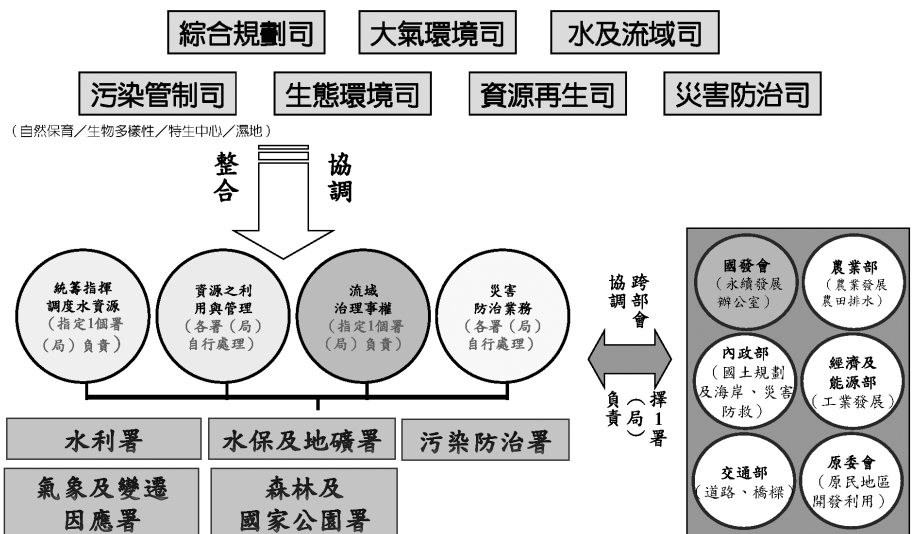
政策，必要時也可以制訂相關的政策，五個署建議為水資源署（即原來之水利署）、水保及地礦署、自然保育署（合併草案中的森林及保育署與國家公園署）、污染防治署、氣象及變遷因應局（整併草案中的氣候變遷司及氣象局）；至於流域治理應循序漸進並分階段辦理。

此外，農業用水大約占全部用水的70%，但在農業部組織的規劃中只納入農田排水，建議參採省政府時代農田水利會納入水利局的作法，將農田水利會整併到環境資源部。

面對五都底定，再加上桃園縣升格為準直轄市，台灣儼然已經成為六都十六縣，原水利署河川局的定位應再檢視，例如，淡水河流域是否明定由中央來管理（如此便不會有組織人力調整的問題）便應及早確定；此外，

針對各個河川流域的管理或治理應釐清「中央治理、地方管理」的架構。

六都十六縣的國土空間架構是台灣因應全球化及區域治理的競爭下必然的產物，而行政院組織再造則攸關台灣是否能在全球競爭中脫穎而出最重要的關鍵。在剩下不到一年的時間，中央各部會應廣邀學者專家及公務系統的人員，儘速審慎整各方意見達成共識，研擬出回應全球化及全球暖化的政府組織架構。倘若無法妥善處理且儘速落實，行政院組織再造不只無法達到精簡人員的初衷，反而會衍生出更多的行政成本，乃至錯失了積極回應永續課題的關鍵時刻；而此時機一旦喪失，恐將導致難以彌補的後果成為永遠的遺憾。



◆12月14日拜會行政院提供之環境資源部組織架構圖修正版本。