

從政府組織改造談氣候變遷與國家發展

葉俊榮

台灣大學法律系教授

編者按：

台灣大學法律系葉俊榮老師長年關心台灣政府組織改造和環境議題，余紀忠文教基金會藉此次半年刊發行之機會，整理葉俊榮老師過去在專題演講及公開會議時，對於政府改造的看法及評論，由政府組織再造來談國家發展。

全球化和民主轉型

民族國家興起之後，世界上每一個國家皆有自己的主權、法律、人民及政府，造成跨國問題處理上的障礙。面對氣候變遷，將近兩百個主權國家，反而成為全球因應理性處理的最大困難，終究這些全球環境問題的不論是處理措施或損害分布，都不會侷限於單國國境之內。有趣的是，全球化也創造了超越國境的許多流動，包括：產業流動、資本流動、資訊流動和人力流動，更進一步形成「議題流動」，許多超越國界的流動性議題在現今社會不斷出現，氣候變遷、能源依賴、食品安全等都是大的流動性課題，考驗著全球系統，也考驗每個國家主權下的政府與人民。

因此，全球化對政府的運作與組織帶來許多衝擊。在一方面，國家主權受到挑戰，國際秩序不斷用各種方式介入單一國家內的法律秩序與政府運作。在另一方面，公共議題呈現更為複雜動態的多元與跨界。例如，氣候變遷與國土治理的課題不僅是中央政府的課題，更與地方、社區、學校等呈現多層次並存夾雜的狀態，衝擊著既有的官僚體制。面對急迫且複雜的問題，官僚組織會受到壓迫以及面對改造的迫切性，公務人員企圖處理問題卻面臨組織僵化的困境。政府組織必須回應全球化管制流動，強化彈性、以風險概念面對，積極與民間共同合作治理，帶動對議題的有效因應，這是全球化下每個負責任的政府都應有的基本承擔。政府改造要在這個脈絡之下被瞭解，才能得到認同，也才有可能被當前執政的政府認真看待，用心面對。

余紀忠文教基金會

Yu Chi-Chung Cultural & Educational Foundation
第 22 期半年刊 2012 年 9 月出版

政府改造是涵蓋面很廣，遠超過組織的精簡，舉凡運作程序、公務員素質與素養、政府民間互動模式、人力預算等都是政府改造的意涵，類似國家運作機器全盤檢討翻修。而組織改造是政府改造的一環，也是最核心的部分，組織改造將改變政府的運作邏輯、改變僵化的預算與人力政策，並改變政府運轉的模式。組織只是個起點，透過組織改造產生改變整個政府運作的槓桿作用，才是政府改造的原意。

在全球化浪潮下不斷求進求生的台灣，對政府改造有更為深沈的意義。廣義的政府改造，是臺灣面對全球化考驗和民主轉型需求一次制度性的機會。制度性機會表現在我們對於民主鞏固的要求和社會轉型的期待，全球化高度時間與空間壓縮之下，將迫使我們的政府進行改變，以強化政府效能提升國家的全球競爭力，包括奧運競賽，生物科技的發展，人才的競逐等等都是這場改造下具體的展現。

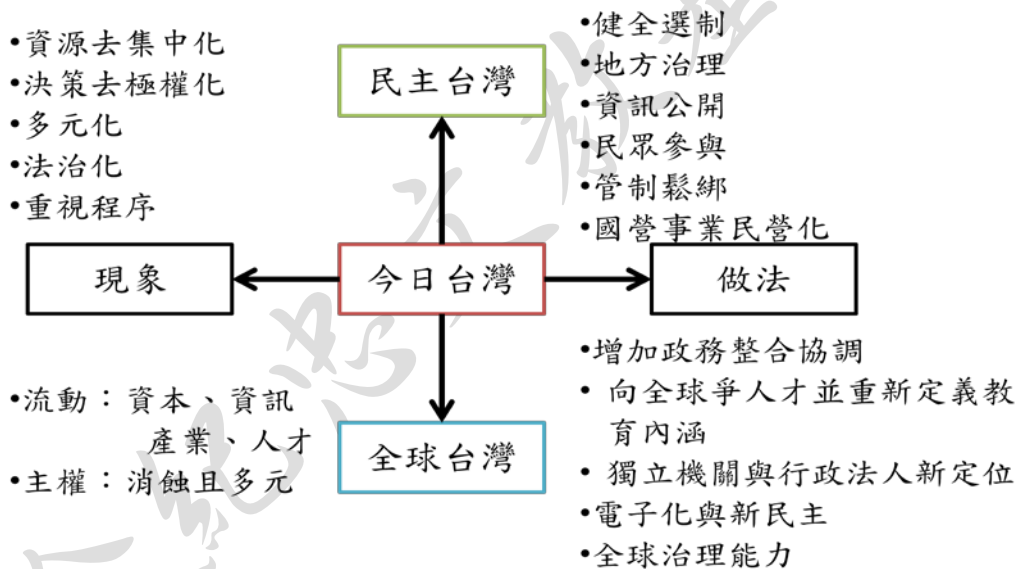


圖 1 臺灣政府改造雙面向：全球化和民主轉型

過去台灣已歷經民主轉型，現今面臨全球化資金、產業、人才的流動，造成人才斷層與流失。臺灣在當前的大環境之下，當然應盡快整合協調、向全球爭取人才。就此，當然應該重新定義教育內涵、重新思考獨立機關的走向，重新考量行政法人新定位，以利全球性競爭。如何面對全球，是臺灣的任務及發展的出路。政府改造應是行政部門推動、立法部門有想法、產業界有要求，社會有感受，若缺一環就會跛腳。組織的調整是一種雕刻自己的過程，需要有非常高格度的視野，非常堅決的政治決心，以及相當成熟的市民社會，否則容易變成表面文章，無法

實現實質的精神與內容。

經過多年長期的發展，臺灣當前政府組織問題已經層出不窮，其中機關普遍設立而架空了行政院，使得行政院長的政策控制受要高度限縮，最值得正視。行政院如此，各部會也是一樣，當前的組織權責設計讓部長難以掌控三級機關的署和局，皆是組織再造的重要課題與挑戰。全球化與民主轉型的大環境下，例如氣候變遷等許多將屬於塊狀議題，涉及許多機關，但有必須有決斷式的政治領導，更必須進行業務整合，行政院之下太多的二級機關與三級機關，使政策協調和溝通難上加難。行政院本身必須具有決策視野、有正確的領導方向，將分立的機關予以整合，這就是組織改造。

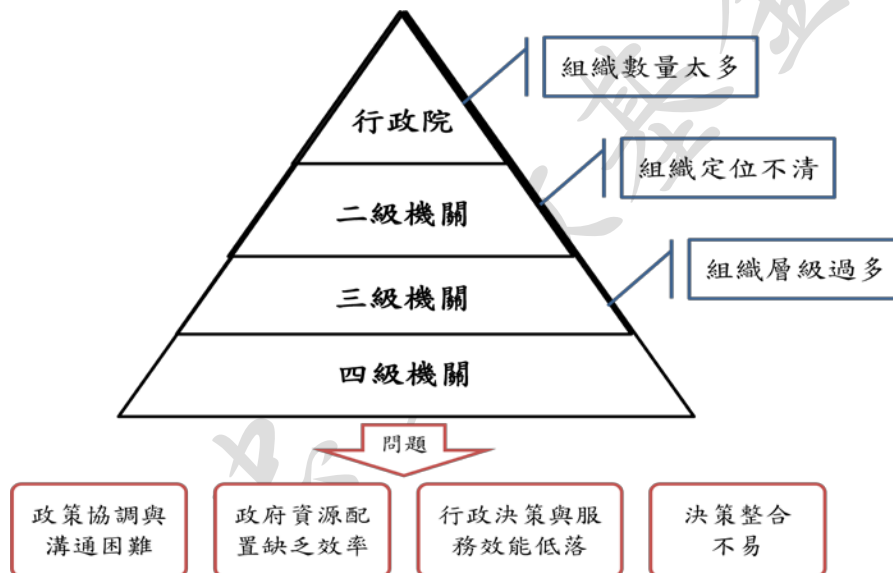


圖 2 機關架空院與部

當前組織改造的評估與期待

透過組織改造，將過去 37 個機關進行整併，並嚴格區分實際政治擬定與執行的部，以及只做政策協調的委員會，一直是過去組織改造的重要策略。委員會將處理跨越各部塊狀業務的協調，自己不做執行的工作。這些方向雖然很清楚，但延續處理的結果，仍然造成許多過度妥協而與原本的堅持脫節的情形。當前的改造造成部分組織定位仍然模糊，例如科技部、僑委會、金管會等。部的細部組織，必須達到政策融合，而非單純合併；部分業務需要強化協調功能，包括氣候變遷與災害防救、人才培育與產業競爭、食品安全衛生、社會安全網的建立與健

余紀忠文教基金會

Yu Chi-Chung Cultural & Educational Foundation
第 22 期半年刊 2012 年 9 月出版

全等，都必須藉由當前的組織改造，做最好的設計，達到塊狀業務順利推動的目標。

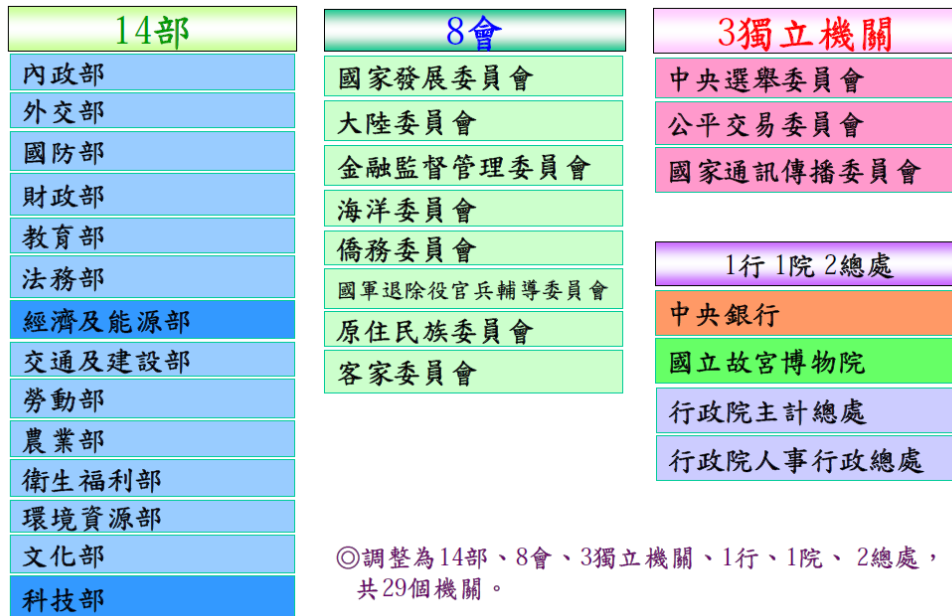


圖 3 行政院新組織架構

氣候變遷與災害防救等組織改造因應課題

經過整合過的部，必須賦予應有的相對任務。例如，面對氣候變遷，首先必須思考去統合環境資源部的防災、內政部的救災，以及衛生福利部、科技部、交通及建設部、以及國防部專業能量。

除了各部充分發揮功能外，更必須在行政院本部建立防救災的整合機制，並由專責政務委員主導，結合防救災之研究、管理、協調，充實應有的人力與預算資源。這樣才能銜接平時防災量能與災時的救災應變機制。常態性的制度、規劃、設計、演練、研究、資訊等，都必須在這樣一個「行政院統合各部會承擔」的理路下展開配置。除此之外，還必須做兩項重要的對外連結：

1. 地方政府應該比照中央格局進行類似改造，並做必要的調整。五都尤其應該優先比照中央進行量能建構，並建立區域性協調機制。
2. 銜接民間量能與國際連結的建構，擴大民眾、企業、民間團體的參與、演練，

余紀忠文教基金會

Yu Chi-Chung Cultural & Educational Foundation
第 22 期半年刊 2012 年 9 月出版

並加強協調互助機制。

組織改造的視野是「人」與「環境」的問題，改造是個應該珍惜的機會，不是個難以處理的政治難題。組織改造重在機關文化與氣質的轉變，工程導向的文化必須轉變成優質治理的文化，並能夠順勢完成當前重要複合性塊狀課題，以符合民間監督與期待。

總言之，目前整體性的組織改造提供因應氣候變遷一個絕佳的機會，整合過的部會應被賦予相對的任務。組織改造中最重要的就是「軟機關」，也就是將來行政院院本部將如何設計、真正決策的核心人物。以過去空中勤務總隊的整合為例，就是成功將分散資源、職權整合的最佳案例，若能將這些案例放大一百倍，就是我們所期待的組織改造！