

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：專題研究)

從政府再造 談監察革新

服務機關：監察院

出國人 職稱：組長

姓名：王增華

出國地點：美國

出國期間：八十九年六月卅日

至十二月廿九日

報告日期：九十年三月卅一日

A4 / C09000342

摘要

第一章 序論

第一節 研究動機

第二節 研究方法與目的

國內對於政府再造的研究在近年來迭有論著，惟參其內容率皆側重在與行政院業務相關之探究。實則，依中華民國憲法採五權架構，中央政府治權機關除了行政院以外，還有立法院、司法院、考試院及監察院，尤其有關政府再造的理論是否也可援引作為監察權限與業務之探討，則尚乏文章探討。因此本文在寫作及研究的方法上係先以國內相關文獻所介紹之概念為本，再將個人此次奉派前往美國研究及參訪所得，試圖結合學理與實務上的方法論，檢討憲法上監察院的權限及其現行實務運作情況，觀察監察革新之可能。綜此目的，期對於起源於漢代的中國監察制度，在一片政府精簡再造聲浪中，一方面能保有五權分治憲制之優點，另一方面亦能賦予監察制度時代意義。

第三節 研究範圍與架構

單純探討政府再造，所能涉及的學科範圍可謂相當廣泛，舉凡行政學、管理學、經濟學、政治學及法律學等均與之有關，尤其要將之作為監察革新之檢討，更需配合方法論以為用，因此如欲探討此一問題則必須深入此等範疇。故而本文在寫作及研究架構上分為以下各章節，說明如下：

第一章， 序論。報告本次考察之過程，闡述本文之研究動機、研究方法與目的，及研究的範圍與架構。

第二章， 政府再造之基本概念。介紹政府再造概念之源起、意義、發展與理論。

- 第三章， 國內外進行政府再造之經驗。英、瑞典、美等國家是最早提出政府再造運動的國家，在經歷長時間的改革之後，已累積相當的經驗與成果；他山之石可以攻錯，在相同的背景下，民國八十二年以來，行政院也積極研究外國政府再造的理論與經驗，並將之視為重要施政方向，行之有年，本章也將一併介紹。
- 第四章， 本次考察過程、心得與建議。針對這次美國專題研究之主題，提出想法及建議事項。
- 第五章， 政府再造與監察革新。監察院有其憲法上所賦予之一定權限，因此監察革新的概念內容為何？政府再造的理論與方法是否也能運用與監察革新之中？均將於本章之中探討。
- 第六章， 試擬監察革新模型。本章中將以現行監察院相關業務實務運作情形，配合美國政府再造的方法論，大膽且嘗試性質的提出監察革新的草擬模型，試從科學的角度初步探討監察革新的可行性。
- 第七章， 結論。綜合全文各章所述，提出建議與結論。

第一章 序論

第一節 研究動機

全球性的政府再造浪潮，提高國際競爭舞台的基本競爭水準，我國政府除了要因應潮流外，更肩負即將邁入已開發國家行列的民眾期許，因此加速政府再造行動，已是刻不容緩之舉。本考察報告歸結美國的政府革新再造經驗，期能做為我國推動時之參考。

第二節 研究目的與方法

我國於民國八十七年元月二日經行政院第二五六〇次會議通過「政府再造綱領」，揭櫫引進企業管理精神，建設一個創新、彈性，有應變能力的政府，以提升國家競爭力。政府部門面對分工，在業務性質及服務群眾的領域上各有不同，但長久官僚體制異化情況，已呈現出組織生命週期的衰退現象，亟須變革；全面品質管理基本上是一種企業管理得哲學，其內容包含組織文化、品質定義、組織管理、績效評估、市場反饋等的全面性重新詮釋，是管理學上的典範變遷，對於政府部門追求行政管、效能有深遠的影響，藉探討美國政府實施政府再造及全面品質管理的成功經驗，循求我國監察院推動再造、全面品質管理之良策。

本篇研究報告係採理論探討、實務探討、國外經驗、實例研究、綜合建議等方式撰寫；除國外教授之客堂講授外，並蒐集相關論著、期刊、書籍之理論基礎；從國情、制度、法令各方面加以比較，以形成最佳建議。

第三節 本次考察過程

一、民國八十九年七月一日至十二月十四日

(一) 主要於美國威斯康辛州立大學政治學院研習二學期。

(二) 期間並訪問威斯康辛州議會辦公室拜會多位國會議員，瞭解議員執行類似監察權之方式及成效，並蒐集相關案例資料，俾便深入瞭解案件之處理流程以及管控方式。

二、民國八十九年十二月十四日至同年月二十九日

(一) 主要於美國首府華盛頓特區以及紐約州市參訪兩週。

(二) 期間並訪問全國協力再造政府委員會(National Partnership for Reinventing Government)、美國最高聯邦法院等與本次考察主題相關之政府機關以及組織。

詳細研究考察行程及內容：

【一】民國八十九年七月一日至十二月十四日

主要於美國威斯康辛州立大學政治學院研習兩學期，研修美國憲政、美國憲法、美國政府、正當法律程序等科目，並參與多次學術性座談會及討論會，藉以多方面瞭解美國雖然並沒有正規之監察組織，惟透過議會、司法權之運作，以及民眾對該等機關之充分信任，於平和自然中有效率地執行類似監察權能。期間並至州首府訪問威斯康辛州議會辦公室拜會多位國會議員，實地瞭解議員執行類似監察權之方式及成效，由相關之訪談中亦發現每位議員在個人職務中非常有效率地處理受理之案件，或瞭解案情後，直接與行政部門聯繫，圓滿解決後迅速答復民眾、或針對牽涉多人、案情複雜者，即召開公聽會，透過公開討論方式，以最透明化的處理方式達成結論。從中亦有所感受，即每位議員就像一個小型政府機關，全方位、全能地處理民眾關心的所有問題，並參考企業界管理的理論方式，以求個人再造。

【二】至芝加哥市參訪州立博覽會，瞭解美國州政府政府推動 E 世代政府之過程及方式，廣泛蒐集資料、手冊，俾利我國政府

實施相關再造工程之參考。

【三】民國八十九年十二月十四日至同年月二十九日

主要於美國首府華盛頓特區以及紐約州市參訪兩週。期間並訪問全國協力再造政府委員會(National Partnership for Reinventing Government)、美國最高聯邦法院等，瞭解美國推動政府再造第三階段情形以及實施成效；時值美國總統大選後，相關憲法訴訟均在美國聯邦法院審理中，就近更進一步瞭解美國在全國民眾關切以及國際矚目之憲政爭議時，政府因應方式以及民眾觀感。

由於國際、政治、社會、經濟等大環境快速的變遷，使得政府所扮演的角色，已與以往大不相同，必須由傳統消極俟問題發生，才加以解決的被動角色，轉換至積極的尋求問題，並確實解決問題，進而做到預防問題發生的主動角色。而人民對政府的需求，亦不再只是停留在以往尋求被保護的基本需求而已，更進而要求政府提供更多且更好的施政。亦即要求政府提供高品質的服務。但政府在稅收有限又無法向人民增稅的窘境之下，只有尋求政府組織本身的改造，以為因應之道。於是近年來，國家不斷的在倡導行政革新與政府改造，甚至司法企業界有效的管理途徑。而「政府全面再造」(GRP)、「全面品質管理」(TQM)即是在企業界運用相當成功的一種管理途徑，在美國不僅私部門運用相當普遍，在公部門亦有加以採行且具有成效者，因此，本報告擬藉由對 GRP、TQM 的研究以提供我國目前行政機關在前述的困境之下，尋求一解決之道。

第二章 政府再造之基本概念

第一節 再造工程理論及意涵

再造工程(Reengineering)一詞，早在一九九〇年代，源自 Hammer 在 Harvard Business Review 中稱「再造工程不是自動化而是全面變革」。根據詹中原教授界定：政府再造是「公共行政再造」或「行政再造」；Michael Hammer 所言，「再造」是對組織過程的徹底再思考及根本再設計，以促成組織績效進步。再造所強調的是過程，尤其是為顧客創造價值的全面連接過程，這種過程必須是整體而非片段分裂的枝節流程。再造也不只是對現有結構的調整或修正，其應是工作過程巨幅的重新創造及再設計。而再造就行政系統言，「績效」即為公共服務提供的品質。

再造並非等於組織精簡，其次，再造亦非組織重組，有關工作單位部門的合併或重疊，可視為政府再造中工作程序及觀念改變的結果，而非內容及目標。再造是一項政府工作過程、觀念及方法的全程革命，目的在為人民創造生活資源的附加價值，這也就是人民導向。按 Osborne 與 Pastrik 將政府再造定義為以企業精神體系取代官僚體系的過程；擷取企業精神中創新的觀念，融合企業精神與官僚行政之長，以為政府再造之精神。

第二節 全面品質管理之理論與涵義

管理的觀念演進自程序管理、數量管理、人性管理到文化管理；品質的制度面則從品質檢驗演進為品質控制、品質保證，全面品質控制到全面品質保證、全面品質管理。

全方位品質管理是一種哲學，亦是一套以不斷改善組織為基礎的指導原則。運用計量方法與人力資源管理方法改善產品及服務，以滿足組織的需求，改善組織內的一切過程，使顧客的需求得到相當程度的滿足。全方位品質管理是一種綜合策略，針對組織運作層面予以持續整合與改善。

第三章 國內外進行政府再造及實施全面品質管理之經驗

自一九八〇年代以來，全球掀起「政府再造」的風潮，不僅民主先進國家行政價值出現大幅轉變，共產國家也紛紛將官僚集權制度改絃易轍。幾乎對所有國家而言，「政府再造」都是當前一個持續探討的重大課題。

以下謹就各國作法簡單介紹：

第一節 英國推動作法

英國於一九六〇年代經濟狀況良好，堪稱高度富裕，但至一九七〇年代卻面臨失業率大增、通貨膨脹等經濟窘境，因此於一九八〇年政府公布「公共支出白皮書」，申明政府必須進行改革，包括設定政府支出上限，減少各項社會政策支出、調整薪資、精簡員額等革新行動（Zifcak, 1994）。余契爾夫人自一九七九年主政，可說是該國行政改革的肇始者，逐步推展效率稽核、財務管理改革方案及續階改革計畫等三階段革新措施（蘇彩足、施能傑，民國八十七年），分別介紹如下：【一】效率稽核（efficiency scrutiny）首先於首相辦公室內成立「效率小組」（efficiency Unit），專責效率稽核之改革工作。該小組係由企業家主持，成員總數均低於十人。此改革計畫主要特色為：一、選定一些政府部門從事小規模的調查；二、稽核工作必須在短時間內完成，並在三個月內向「效率小組」提出稽核報告；三、重點放在發現既有管理方法的缺失，以提出具體改革建議方案；四、強調實施改革方案後產生的正面效果，例如節省人力與經費。效率稽核雖非全面性檢討所有的行政問題，但卻形成改革氣候，為往後的行政改革樹立基礎。【二】財務管理改革方案（Financial Management Initiative, FMI）英國於一九八二年開始推動該方案，財政部和人事管理局聯合成立「財務管理小組」。FMI本質上是一種績效管理與目標管理式的財務預算運用模式，強調機關內各業務主管必須有權進行分權式的財務管理，相對亦要負擔管理成敗之責任，其具體作法分述如次：（一）要求各機關確實設置「部長管理資訊系統」；（二）力行財務管理的分權化，推動能讓業務主管有預算控制權與分權式會計制度的實驗性計畫；雖然沒有進行計畫的年度評估，但致力發展相關績效評估的衡量技術，因此政府預算白皮書中所記載的績效指標，由一九八六年的五百多項增加至一九八九年二千三百多項。FMI不啻為預算制度的改革而已，更是以財政為核心，以預算為工具，進行管理文化重塑的重要工程。在一

連串的預算制度改革中，值得注意的是八〇年代已開始推動的總支出上限的「由上而下」的預算決策模式，以及一九九四年的「民間財源方案」(Private Finance Initiative ;PFI)。PFI 的精神在於任何政府的資本建設計畫，必須先考慮民間經費挹注的可行性，及與民間合作的風險，並確認對民眾有益，否則財政部門不會批准該項計畫。

【三】續階改革計畫 (Next steps) 前二項改革即使已引起文官重視成本觀念與績效管理，卻不能澈底改變所有文官保守、僵硬、不重視民眾真正需求的官僚文化。效率小組爰提出下列七項重要發現，並於一九八八年推動續階改革：(一) 大部分文官均認同朝向清晰界定的管理方式發展是有益的；(二) 多數文官認為機關內的資深管理階層常精於政策規劃，卻缺乏公共服務的管理經驗；(三) 高級文官均能確實符合部長所設定的工作優先順序，亦能回應國會的要求，以及盡力溝通協調政府政策；(四) 由於部門內工作事務的多樣化與複雜化，及社會輿論與國會的壓力，部長的工作量亦大幅增加；(五) 部會重視的多是各項支出與活動，甚少關心其達成的結果與成效為何；(六) 缺少要求改善機關績效的外在壓力；(七) 政府部門員額過多且職系類別複雜，無法視為單一體。其具體作法如次：一、各部會應成立相關的附屬機構 (agency)，專責執行各該部會職權範圍內所應提供的各項服務，兩者以工作綱領 (framework) 為分工標準；二、各部會要確保附屬機構職員接受適當的訓練，具備相關服務經驗，並努力產生最大效能；三、指定一位相當常務次長級的文官出任專案管理者，以儘速推動該項改革。總體而言，續階改革主要重點是組織結構重組與管理權下授。各部會必須明顯區分政策制定與執行兩項功能，部會本身只扮演政策決定與策略規劃的角色；附屬機構則全權負責執行性工作，由一位執行長 (the Chief Executive) 領導並負成敗責任，其特色包括：四、執行長由部長基於公開競爭原則任命，亦有可能由非文官體系者擔任，通常要簽訂一定任期的契約，其薪資有一定的比例是依績效發給；五、附屬機構每年必須與各該部會訂定工作綱領，敘明機關年度的工作目標、財務資源、薪資、人員配置與管理等，如同與部會簽訂管理契約；六、執行長對於機關內部的人員管理及財務分配具有相當彈性的自主權，並向部長負責，確保達成工作綱領所訂之績效。續階改革、效率稽核與財政管理改革方案，均強調績效評估的重要性，FMI 對於績效指標的建構頗有助益，對於續階改革的績效評估建立良好基礎。目前每年附屬機構的績效是否達成年度工作目標，均公布於「續階改革評估書」(Next Steps Review) 中。

【四】公民憲章 (Citizen's Charter) 一九九一年梅傑 (John Major) 前首相提出「公民憲章」，保守黨宣稱為「有史以來為改善公共服務品質廣度最深的計畫」，其

重點在於改善公共服務的品質，將任何公共服務接受者視為消費者，賦予其自由選擇服務提供者的權利，因此標榜下列四項精神：提升服務品質；享用服務時有更多的選擇機會；人民可以要求知曉服務的標準；確保經費運用的妥適性。該項改革行動期透過更多的民營化、公平競爭、契約外包、績效俸給作法、公布預期的績效目標、出版相關服務資訊及提供更多申訴管道等途徑，達成上述四項目標。公民憲章推行後，各種公共服務的公民憲章不斷設立，截至一九九六年已有四十二個公民憲章成立，領轄八千多個地方憲章（Local Charters），範圍遍及所有重要的公共服務項目。每一憲章均敘明服務標準、服務指標等，並逐年調整憲章內容以確保服務品質不斷提升，為行政部門提供改善意見所能達到效益之一項良好工具。

第二節 瑞典推動作法

從一九九一至九二年度起，瑞典政府開始推動新的預算作業程序，這個新制度的主要概念是「成果管理」（Management by Results），也就是發揮績效評估之精神，其主要內容如下：一、由中央政府主管機關對所有執行機構進行每三年一次的深入績效評估（In-depth Review），每年對三分之一的執行機構進行評估，而在評估結束至下次評估間，各執行機構的所有施政，將遵循依據評估結果所制定的三年行動方針（Three-year Guidelines）辦理。二、前述三年行動方針之內容，以該三年內的「一般性目標」、「主要發展大綱」或「財務架構」等方式呈現，僅做原則性的規範。三、為了加強三年內財務運用的彈性，提升整體之行政效率，執行機構被賦予較大之決策權。四、加強並增加中央政府與執行機構間各種正式與非正式溝通，以做為前述深入績效評估的基礎，並藉以進行更有效率的監督。五、強調的重點由以往的「預算執行」轉變為執行機構施政的「追蹤」與「評估」，而前述「追蹤」與「評估」的焦點，則在執行機構施政的成果而非過程。在一九九八年瑞典政府的總預算為六兆九百億克朗，其中人事費用的支出約占百分之四十。各部門的支出部分，以國防支出比率最高，占百分之二十九、教育占百分之十九、工商服務占百分之十七、公共秩序與公共安全占百分之十六、一般公共服務占百分之十一、醫療保險與社會服務占百分之六、文化與遊憩占百分之二。與其他主要工業化國家相較，瑞典公共部門支出占國內生產毛額（GDP）的比重極高，由一九六〇年的百分之三十一，一直增加到一九九四年的百分之七十與一九九六年的百分之六十六。高比率的支出顯示政府部門生產力的高低，對於整個國家經濟的影響力，而如何對政府部門的生產力予以準確的評

估，並據以協助政府效能的進一步提升，對瑞典政府實至為重要。在瑞典，政府機關績效評估是屬於財政部的權責。生產力的評估原本是個比較產出（Output）與投入（Input）的問題，但由於政府部門提供的服務大多沒有市場價格（Market Prices），評估政府機關的生產力是一件複雜而困難的工作，為解決此一問題，財政部訂定下列評估原則：A、政府部門的最後產出（Final Output）應該都可以被量化，即沒有任何機關能以該機關之產出無法量化為由規避評估的進行；B、評估的範圍應該涵蓋所有公部門；C、評估的進行應以顧客的觀點（Consumer's Perspective）為之；D、評估的內容應隨著生產力品質的改變而有所調整；E、投入的部分應包括所有的成本，含勞力成本（Labor Cost）、購買勞務與服務的成本、租金與折舊等。瑞典政府之績效管理制度，過去主要是附屬於預算制度來運作，然而自一九八〇年代末期至一九九〇年代初期，一種新的預算制度逐漸形成，新制度將以往內容詳盡之年度預算制度，修正為多年期預算結構制度，強調向下授權與績效控制，亦即賦予執行機構自由運用資源，在較長期限內自行達成預定績效的權限。這個新制度秉持一個簡單的原則：「只有負責實際執行的機構，才能夠最有效的制定計畫與運用資源。」在此制度下，上級機關僅決定欲達成之目標與年度預算的上限，至於如何達成這些目標、預算如何使用、人力如何進用、薪水的高低及設備的購置，均為執行機構的權限。為了使政府效能得以確保，前述權力的下放必須伴隨更為強化的執行機構績效管理體系，為此，以往各執行機構定期陳報的一般性工作報告，改為每年或每半年一次提報「成果分析報告」及「未來三年財務評估報告」。此外特別值得一提的是，前述每個執行機構的達成目標，均由各該執行機構的執行長與主管部會之部長個別會商，取得充分共識後訂定，這種強調溝通與參與的決策過程，是瑞典政府新預算及績效管理制度的主要精神。前述制度推動實施以來，據了解其成效十分良好，瑞典政府因而得到以下的結論：授權可以提升效率，但是要更進一步的提升效率，則必須配合持續而合理的績效管理制度。

第三節 美國推動政府再造之經驗及作法

近年來，美國聯邦政府已逐漸了解其政府機關之運作必須較以往更企業化，正如同公司必須對股東負責一樣，政府也必須對其納稅義務人負責。美國國會察覺聯邦政府運作上有下列問題：（一）聯邦施政方案的浪費與無效率侵蝕美國人民對政府的信心，並降低聯邦政府滿足民眾基本需求能力；（二）由於與計畫目標的結合不足，

且績效考核資訊不夠充分，使聯邦政府致力於效率與效能改善的努力被打折扣；(三)因對計畫績效與成果的忽略，國會決策、預算決定與計畫考核之間的聯絡有嚴重缺陷。為解決上開問題，美國國會爰制定「一九九三年政府績效與成果法(The Government Performance and Results Act of 1993, GPRA, Public Law 103-62)」(以下簡稱政府績效與成果法，GPRA)，於一九九三年八月三日經總統柯林頓簽署核定後正式施行，該法揭櫫六大目的：【一】藉有系統地要求聯邦政府機關對其所達成之計畫成果確實負責，以增進美國人民對聯邦政府能力的信心；【二】以一系列試驗性計畫設定計畫目標開始實施績效改革，依據目標評估績效，並公開報告其執行過程；【三】藉由對成果、服務品質及顧客滿意度的重視，增進聯邦政府機關效能及公眾課責；【四】透過該法的執行協助聯邦政府改善業務傳遞，要求其計畫須符合目標；【五】提供有關法定目標、績效成果及服務品質、聯邦計畫及預算的相關效能與效率等客觀資訊，俾改善國會的決策；【六】增進聯邦政府的內部管理。政府績效及成果法規範建立美國聯邦政府的策略計畫及績效評鑑制度，並規定至遲於一九九七年九月三十日以前，聯邦政府各機關首長應提出策略計畫(strategic plans)及年度績效計畫(annual performance plans)送國會及白宮的管理暨預算局(the Office of Management and Budget, OMB)，且於一九九四年度至一九九六年度間透過一系列的試驗性計畫(pilot projects)開始績效改革。最初，政府績效與成果法規範為期三年的試驗性計畫以驗證聯邦政府機關能否執行及如何執行計畫與績效評鑑，特別是著重於聯邦計畫的產出與成果。依據該法規定，管理暨預算局負責主導各機關依規定期限提出三套試驗計畫，包括：(一)績效評估試驗計畫(Performance Measurement Pilot Projects)；(二)管理課責及彈性試驗計畫(Managerial Accountability and Flexibility Pilot Projects)；(三)績效預算試驗計畫(Performance Budgeting Pilot Projects)。其中績效評估的試驗計畫必須涵蓋的要項包括：(一)績效計畫內容具一致性、合理性、明確性和整體的任務說明；(二)績效指標涵蓋不同型態的內容，包含投入、處理程序、產出、結果、效率和服務品質；(三)適合的計畫以評估效度；(四)建立目標與指標之關係，並予清楚的描述；(五)適當有效的績效指標和目標的關聯性，將有助於方案管理者和決策者改進方案績效；(六)適當和有效的績效指標，將有助於國會與民眾的溝通。該局依據政府績效與成果法規定，於一九九四年度至一九九六年度間提出至少十項績效評估試驗計畫，並提出報告，該局鼓勵聯邦政府各機關踴躍參與提出政府績效與成果法規定之試驗計畫，該法規定的作業時程與參議院一九九二年通過的版

本並無差異，惟第一個試驗性計畫延至一九九四年下半年方提出。此外，預算暨管理局亦獲得授權訂定門檻決定那些機關無須依規定提出策略計畫、績效計畫及報告，改以一九九四年春，儘管進行這些試驗性的嘗試政府沒有多餘的經費資源來支應，聯邦政府十四個部會中除國務院外，共有十三個部會計二十一個機關自願參與提出績效計畫(performance plans)，其中有五十二個計畫已於一九九四年元月經預算暨管理局核定同意辦理，並應於同年三月三十一日前完成草案，這些計畫大多於四月初提送管理暨預算局，因此各機關從正式參加遴選到提送計畫至管理暨預算局僅約三個月的作業時間。管理暨預算局雖覺得鼓勵績效評鑑制度發展的實驗重要，卻採放任的態度，僅提供指導方針予各機關，聯邦政府也未提供任何資金支持此項嘗試，立法部門認為執行政府績效與成果法所需的資源應以各機關既有資源來完成，而人事管理局(the Office of Personnel Management)也未提供任何大規模的有關績效評鑑的訓練。即使計畫產出及結果的績效評估無法讓人知道問題是否已經獲得改善或持續惡化，但其提供了有關績效計畫的實施情狀況及採用多少措施以達成目標的重要資訊，並提供了問題改善的必要訊息，這對各機關是非常有用的資訊，政府績效與成果法提供一個非常好的機會去改善聯邦政府的管理體系，各機關自願參與實施績效評鑑試驗計畫的態度是有效實施政府績效與成果法的重要因素，執行這些試驗方案的最初報告已是白宮及國會等機關領導階層及決策者最佳學習工具。政府績效及成果法主要內容係要求聯邦政府機關所研提策略係計畫陳述其整體目標與目的，年度績效計畫有關評鑑的過程須包含可量化評鑑指標，至年度績效報告內容則要說明有無達到標準及預定的成果。經過試辦階段後，各機關的第一份策略計畫於一九九七年九月三十日提送到國會及白宮管理暨預算局，依規定策略計畫至少每三年須檢討修正一次。行政部門提出的第一份年度績效計畫(Government-wide Performance Plan)隨總統預算於一九九八年二月公布，至年度績效報告自二〇〇〇年三月開始每年公布。前述相關資料將可提供國會做預算決策之指導，前管理暨預算局局長雷尼氏(Franklin Raines)曾指出，這些報告也可用來評定聯邦政府機關職員的績效，並對職員的僱用聘任及升遷決策產生影響。美國審計總署(The General Accounting Office)為協助各機關能落實執行政府績效及成果法，特別擬定實施政府績效與成果法的主要步驟及關鍵措施，以供各機關參考，茲臚述如下：【一】步驟一：定義任務及預期成果。關鍵措施包括：(一)讓關心改革事務的群眾參與；(二)評估環境；(三)統合各項活動、主要作業程序及資源。【二】步驟二：績效評估。關鍵措施包括：(一)於各組織階層建立一套能

說明成果、採重點評估、適當考量不同的優先事項、與相關權責之計畫相結合的評鑑方法；(二) 集充分完整且準確一致的資料。【三】步驟三：善用績效資訊。關鍵措施包括：(一) 驗證績效與目標之差距；(二) 報導績效資訊；(三) 運用績效資訊支援任務。【四】加強執行政府績效與成果法的領導管理措施，包括：(一) 下授決策權並予課責；(二) 提出激勵辦法；(三) 建立專業；(四) 整合管理制度的改革。依據政府績效與成果法規定，各機關應提報的策略計畫期程須自提出的會計年度後為期至少五年，且至少每三年須檢討更新修正，其主要內容應包括：(一) 完整的任務說明；(二) 與成果有關的目標；(三) 如何達成策略目標之說明，包括執行過程、技術、人員、資本、資訊以及其他達成目標需要的資源；(四) 確認足以嚴重影響機關達成總標的之外部主要因素；(五) 計畫評估之說明以用於建立或更新總策略標的，並附帶評估時程以供未來計畫評估。美國國會為評鑑行政部門二十四個機關於一九九七年九月三十日所提出的策略計畫，特參考預算暨管理局與審計總署有關策略計畫指導方針所用之標準設計評鑑系統，並進行評比，該系統之評估重點包括：(一) 任務說明；(二) 長程策略目標；(三) 策略；(四) 策略目標與年度績效目標之關係；(五) 外部因素；(六) 計畫評估；(七) 交互比對功能的處理與協調；(八) 資訊相容性；(九) 主要管理問題；(十) 是否開誠佈公地採用諮商建議。政府績效與成果法規定，預算暨管理局要求各機關提報的年度績效計畫，內容須包括：(一) 建立計畫績效目標；(二) 用客觀、可量化與可評估的格式表達目標；(三) 簡要說明達成目標所需的作業過程、技術、資本、人力、資訊等資源；(四) 建立績效指標；(五) 明定計畫成果與目標之對照基礎；(六) 說明所採效益評估的方法。為協助國會評估各機關的年度績效計畫，審計總署建議評估年度績效計畫應從年度績效目標與評量、策略與資源、驗證等三方面考量以下重點：(一) 定義所預期的績效；(二) 結合任務、目標與措施；(三) 確認協調機關間相關策略與績效目標所做的努力；(四) 機關所採策略與績效目標及成果契合的程度；(五) 用什麼樣的資源達成績效目標；(六) 驗證績效；(七) 確認資料限度。美國國會爰根據預算暨管理局的計畫研擬指引與審計總署的評估指引，建置評量各機關的年度績效計畫之評鑑指標及量化評估標準（滿分為一〇〇分）如下：【A】、年度績效目標【B】、契合度（compliance）（〇分——一〇分），包括：目標是否明確包含機關預算書所採計畫措施及達成績效的程度；是否在客觀、可量化評估的表格或預算暨管理局允許的替代表格中陳述；是否明定績效指標俾評估每項計畫措施相關的產出、服務程度與結果；是否明定成果與目標之對照基礎；與機關的法定權限是否一致。【C】、

實質特性 (quality) (○分—二○分)，包括：是否績效目標與績效評估集中在計畫措施的主要或首要功能；是否適當地成果導向 (result-oriented)；是否明定績效目標與績效評估之基本理由；計畫是否合理；是否有交互確認 (cross-cutting) 其他機關之計畫未重疊或衝突及事先有否與其他機關協調；是否確認並包含處理主要管理問題的做法。方法與策略、契合度 (compliance) (○分—一○分)，包括：是否簡要說明達成績效目標的作業過程、技術、人力、資本、資訊及其他資源。實質特性 (quality) (○分—二○分)，包括：方法與策略是否解釋該機關將運用資訊技術、財務管理、人力資源管理來有效能地達成其目標；是否包括所用方法與策略相關成本；是否包含精簡、委託外包、民營化、流程改造、特許或其他可以達到機關運作最大效能的措施；是否具體明確合理；是否說明機關預定用來協助達成目標所仰賴的支出或依據的法規；是否確認法令障礙以改善績效，並辨認會影響績效目標成就的外部因素。驗證、契合度 (compliance) (○分—一○分)，包括：是否說明驗證被評估績效的方法。實質特性 (quality) (○分—二○分)，包括：是否明定績效資訊的可信度，若否，須解釋存在的困難與限制，以及如何克服。計畫整體表達狀況、格式與期程 (○分—五分)，包括：計畫是否遵照國會相關委員會規定的預算結構及法定職責；機關有無與國會委員會諮商計畫內容；是否包括對任何預算結構改變的追蹤。清晰性、連貫性及可讀性 (○分—五分)，包括：計畫是否展現在這一年度預算內機關所欲達成之簡潔、明確、具體的願景，以及如何評估其績效；明確結合機關年度績效目標、策略計畫建構之任務與目標、預算計畫措施及經常性的運作；計畫內容寫法、長度與結構是否能適當地讓讀者了解。依照國會前開的評鑑，行政部門提出的年度績效計畫，由於係首次執行該制度，各機關仍處於摸索嘗試的狀況，致評鑑結果普遍未能令人滿意，平均得分約四十二·二分，其中較佳的僅係交通部 (Department of Transportation)、榮民事務部 (Department of Veteran Affairs) 及教育部 (Department of Education) 等三機關所提出的年度績效計畫。綜上，美國政府策略計畫及績效評鑑制度的建置，係透過法制化手段予以落實，並由國會與行政部門合作有系統地推動，政府績效與成果法自一九九三年公布施行迄今已近八年，美國遵照該法規定依序逐步完成績效評估試驗計畫、策略計畫、年度績效計畫，雖仍屬初步階段，在執行過程亦累積不少經驗，美國國會與行政部門均樂觀認為經過一段時間的執行，相信政府績效與成果法的成效會明顯呈現。

美國政府於一九九三年三月開始實施「全國績效評鑑」

(National Performance Review, NPR)，其原為柯林頓總統在一九九二年大選時之政見，意圖完成政府的重新設計、再造與活化，建立企業化政府。柯林頓總統明確宣告「大政府時代」已經結束，行政當局在增進人民經濟福祉的同時，也要縮編政府規模。

第四節 其他國家關於政府再造之作法

加拿大聯邦政府於一九九〇年發表「政府服務革新白皮書」，強調以公元二千年的公共服務 (Public Service 2000, PS2000) 為長程革新目標，推動包括組織精簡、專業訓練、顧客導向、民眾諮詢等政府再造運動。

日本自一九八一年設置「臨時行政調查會」以推動行政改革，整合政府與民間各界力量，共同就行政規章、國營事業、地方自治權限劃分等多項課題，廣泛提出革新建議方案。

新加坡政府也宣示「公元兩千，發展無限」，其發展之最主要根基乃在有一個舉世肯定、效能高超的政府體系，而成就斐然；新加坡政府運作特色為政治穩定、優秀文官、企業化經營、資訊科技、策略管理與不斷學習成長。

此外如澳洲的「文官改革法」(Public Service Reform Act)，法國的「行政現代化政策」，德國的「新領航行政模式」(Neues Steuerungsmodell, NSM)，瑞士與奧地利的「新公共管理運動」(New Public Management) 以及紐西蘭的「邁向公元 2010 改革計畫」(Path to 2010)，可知民主先進國家現正積極從事政府再造，以期在二十一世紀保持國家競爭優勢。

而共產陣營國家亦復如此，希望能學習西方經濟政治改革的經驗。例如前蘇聯總書記戈巴契夫所推動的「新思維」改革運動，葉爾欽上台後也持續推動改革開放與民主制度。

中國大陸在鄧小平所推動之改革開放下，除了推動「四個現代化」計畫以外，也積極建立國家公務員法制，並進行一連串市場開放、特區建設、檢肅貪污、軍隊整編、國營企業改造等。不但希望從共產主義的桎梏中解放出來，建立資本主義市場經濟體制；也期望建立一廉能、精簡有效率的政府，一九九九年三月國務院總理朱鎔基宣稱將精簡百分之五十之公務員，此削減比例實為空前，雖令

人難以置信，但其推動魄力可見一般。

第五節 我國有關政府再造實施概況

我國已漸邁入民主國家之林，人民也知道勿讓自己的權利睡著，各種要求政府改革的聲音甚囂塵上，迫使政府不得不快速調整改革的腳步，以期在邁入二十一世紀之前完成「政府再造工程」，建立「以服務為導向」、「以民眾為顧客」的新政府服務觀念，期能真正達到提昇效率，簡政便民的目標。政府再造將導入企業經營的理念，揚棄凡事包辦及管制的心態，「政府再造推動委員會」下設「組織再造」、「人力服務再造」及「法制再造」三個工作小組，分別由相關機關負責。政府再造欲達成共同的目標為改善組織文化、建立廉政機制、激勵員工士氣、強調參與、鼓勵創新、增進機關用人彈性、建立以功績為主的升遷考核制度、加強人員訓練與職務歷練、培養服務熱誠及修訂相關法規，推動行政作業程序合理化、便捷化及效率化、建立電子化政府、提高服務品質及提供單一窗口服務等項目。引進企業管理技術，建立以顧客及績效為導向之政府服務管理制度。

第六節 美國政府部門實施全面品質管理（TQM）之經驗

有鑒於美國為世界領導強權，美國之政府再造雖遲自一九九三年才開始進行，但至二〇〇〇年三月止，「全國績效評鑑」已提出十一本主要的績效白皮書，公告實施四十三道行政命令與八十三項法案，節省政府開支達一千三百七十億美元，年度預算赤字削減92.4%，精簡公務員16.7%，裁併二百五十個政府機構，其推動成效亦不遑多讓。

由於美國為民主政治中總統制的典型，我國政治體制自民國八十六年七月二十一日改為雙首長制以來，即兼具總統制與內閣制的特色，故有必要對此其政府再造活動進行觀察，確實瞭解推動的社會背景與政治環境，以為我國推動政府再造的借鏡，不使有「橘逾淮為枳」之憾。故本次的考察行程，實地走訪美國，訪問實務與理論兼備的學者，彙整外國學者之見解，佐以個人之觀察心得，希望能對我國推動政府再造計畫有所助益。

國際、政治、社會、經濟等大環境快速的變遷，使得政府所扮演的角色，已與以往大不相同，必須由傳統消極俟問題發生，才加以解決的被動角色，轉換至積極的尋求問題，並確實解決問題，進

而做到預防問題發生的主動角色。而人民對政府的需求，亦不再只是停留在以往尋求被保護的基本需求而已，更進而要求政府提供更多且更好的施政。亦即要求政府提供高品質的服務。但政府在稅收有限又無法向人民增稅的窘境之下，只有尋求政府組織本身的改造，以為因應之道。於是近年來，國家不斷的在倡導行政革新與政府改造，甚至監察企業界有效的管理途徑。

而「全面品質管理」TQM 即是在企業界運用相當成功的一種管理途徑，在美國不僅私部門運用相當普遍，在公部門亦有加以採行且具有成效者，因此藉由對 TQM 的研究以提供我國目前行政機關在前述的困境之下，尋求一解決之道。所謂 TQM，乃是一套管理哲學，目的在改變機關舊有的組織文化，以建立顧客為導向，持續不斷改善的新組織文化。它強調品質是製造出來的而非檢驗出來的。藉著組織中從上而下的全員參與，由高階領導者的支持與領導，培養「品質提升」、「顧客導向」的概念，並與組織成員分析檢討現有組織結構與品質的衝突、探討組織產出的評價與品質概念之界定等重要事項後，再藉由教育與訓練、灌輸成員正確的觀念與所需之技能，並對組織成員授能，透過團隊的合作，全員參與服務品質的持續改善，以求所有的產出均能符合顧客的需求，產出具有高品質的服務與產品。且適時的對組織成員給予激勵，藉以形成持續改善、品質保證的組織文化。由此可知，TQM 與傳統的管理有著極大的不同，為何行政機關必須採行 TQM？蓋由於人民對品質意識的覺醒，而行政機關又面臨奧斯本與蓋柏勒（Osborne & Gaebler）所言之困境下——政府面臨預算赤字，而人民又要求不得增加稅賦，且須維持一定程度之公共服務。針對此一困境，TQM 似可提供一解決之道。亦即藉由 TQM 的採行，可使行政機關在財源有限的情況下，滿足公眾對服務性政府之期望，同時做到提升服務品質與降低成本的雙重目標。然 TQM 並非萬靈丹，亦非放諸四海而皆準，行政機關於應用時必須考慮公共部門之特殊性而加以修正、循序漸進，逐步加以施行，切不可躁進，如：未真正探求顧客之需求，求取短期時效，過於重視活動本身等均終將踏上失敗之途。

是故，政府革新，既屬必要，則 TQM 顯然是一個相當可行且可提供解決方法的一套新管理途徑。顧客第一、顧客至上在 TQM 是最重要的，一個高績效之政府部門不僅要使民眾滿意，更要加強便民措施來使民眾驚喜。全面品質管理在美國企業界實施頗具成效，美國聯邦各部門亦受此潮流影響，為提高顧客的滿意程度紛紛以 TQM 作為重要的管理原則，並設立「聯邦品質協會」(FQI) 來推動 TQM

運動，並以此作為新政府再造運動的重要里程碑，藉由 TQM 的實施來提昇各部門的服務品質，加強民眾對政府的向心力。聯邦品質協會提出政府部門實施 TQM 三大指導原則：

- 一、 將重心置於達到顧客的滿意度，亦即以提高民眾之滿意度為施政重點。
- 二、 在組織所有的過程與產出中，尋求持續與長期的品質改進。
- 三、 採取適當的措施確保整個工作人力都能完全投入品質改進中，亦即所有政府部門人員均都能投入於品質改善運動之中。

確保服務品質及行政效率是現代化政府的必備條件。行政院在民國八十六年十月通過服務品質獎實施計劃，希望經由政府再造，激發行政機關之活力，以提昇國家競爭力。有鑑於近年來世界各國政府推行全面品質管理均能獲得良好之成效，因此，政府推動全面品質管理實在是一項必行的工作，如此方能確保行政機關服務之品質與效率。吾人發現：

- 一、 行政機關認為成功推動全面品質管理最重要的兩項因素為：『機關重視民眾的需求與滿意度』、『機關最高主管對品質的承諾』。
- 二、 『具有充分經費運用在全面品質管理活動上』在推行全面品質管理初期是一項非常重要的因素。
- 三、 行政機關推行全面品質管理之成功關鍵因素包含六個構面，即：『品質改善工具應用』、『以顧客為導向之品質文化』、『領導者的投入與方針規劃』、『員工教育訓練』、『員工參與因素』、『品質運作系統因素』。

第四章 本次考察過程、心得及建議

第一節 考察過程

三、民國八十九年七月一日至十二月十四日

(三) 主要於美國威斯康辛州立大學政治學院研習二學期。

(四) 期間並訪問威斯康辛州議會辦公室拜會多位國會議員，瞭解議員執行類似監察權之方式及成效

四、民國八十九年十二月十四日至同年十二月二十九日

(三) 主要於美國首府華盛頓特區以及紐約州市參訪兩週。

(四) 期間並訪問全國協力再造政府委員會(National Partnership for Reinventing Government)、美國最高聯邦法院等

第二節 考察心得

一、美國政府再造的背景

美國是三權分立總統制的典型，總統的行政權與國會的立法權相互制衡；美國也是典型的聯邦制。因此美國的中央與各州的關係，絕非同於我國的中央與地方的關係，仍須就其政策背景與內容進行研究，不可一概而論。

在美國政治中，官僚體系的問題所產生的嚴重影響是常見的。然而從卡特總統就位以來，行政改革運動就變成是重要而熱烈的議題。卡特抱怨政府的無效率，並且於一九七八年推動制定「文官改革法」，作為政府改革的基礎。

雷根總統接續推動改革，其所進行的改革中，有解除管制、民營化、將權力下放給州與地方政府，以及公共服務的選擇。在這些改革之中，主要是在使公共行政能夠透過市場機制，來因應公民的需求。

布希總統同樣延續這個方向，在他主政後期，許多聯邦機關所使用的改革詞彙，是所謂的「總體品質管制」(TQM)和顧客服務觀念。

攻擊官僚體系無效率似乎是很好的選舉政治議題，象徵民眾似乎已經對官僚體系感到厭煩，即使它實質上已經有所修正及民主化。在這個情形下，以市場為基礎的公共行政變成是使政府重新有效運作的好方法。

美國的行政權有很大的揮灑空間，兩黨輪替現象明顯，因此幾乎每一位新任總統都會標新立異，提出具有時代色彩的政策。美國在本世紀共已進行十一次政府改革，眾所皆知的是羅斯福總統成立行政管理委員會以推行「新政」、甘迺迪總統提出「零基預算」的概念、尼克森總統提出「新聯邦主義」，削減政府規模與開支、雷根總統成立葛里斯委員會，全面廣泛尋求如何能使政府運作經濟有效率。

柯林頓總統於一九九三年就任總統，正是人民從雷根時代的外交光榮時代與布希總統的波斯灣戰爭大捷醒來之際，也是美國人民對政府施政最不滿意的時代。據華盛頓郵報調查，全美只有 20%信任聯邦政府，聯邦預算赤字高達四兆美元。地方政府也面臨嚴重的財政危機，公共服務品質一落千丈。因此，讓美國人重新認識預算平衡為施政要務，不僅總統大選前，柯林頓以平衡預算赤字為競選承諾；接任總統後，也將戮力降低財政赤字為新政府績效首要目標。

同時，聯邦政府的過度管制、程序繁瑣與效率低落也深為人所詬病，一九九三年有 60%的民眾認為政府再造應以行政革新為第一優先，同時美國國家競爭力也大幅滑落，失業率遽升。也因應八十年代以來英國、紐西蘭、澳洲、加拿大的政府再造趨勢，致使美國在柯林頓總統與高爾副總統的領導下，大力推動政府再造，而後獲致令人讚嘆的成果。

二、高爾報告書

柯林頓總統為實現一九九二年的政治承諾，於一九九三年三月三日成立「全國績效評鑑委員會」(National Performance Review Committee, NPR)，任命高爾副總統主持，負責推動聯邦政府的再造工作。委員會成立後，積極前往全美各地進行實地考察、訪談並舉辦政府再造公聽會，費時半年以凝聚各方意見。

其後於一九九三年九月七日提出一份完整的聯邦政府再造計畫，定名為「從繁瑣程序到具體成果：創造節約與高效能的政府」(From Red Tape To Results: Creating A Government That Works Better And Cost Less)，內容包括三百八十四項改革建議，輿論稱此為「高爾報告書」(Gore Report)。

高爾報告書坦言，美國人民已對無能奢侈的聯邦政府感到不耐，新的聯邦政府必須節約、提昇效能並視國民為顧客，以客為尊。問題的癥結在於制度本身，重新塑造政府才是對症下藥，並認為建立企業型政府才是改革的最佳方法。

高爾報告書以企業型政府的特質為基礎，揭示以下四大原則為政府再造的行動方向：

1. 刪減法規、減化程序：

- (1)聯邦預算改為兩年結算。
- (2)允許各部會保留 50%未用完的預算。
- (3)逐步取消複雜的「聯邦人事手冊」。
- (4)簡化分等制度、增加任用與薪資的彈性。
- (5)簡化聯邦採購法規。
- (6)三年半內解除半數以上的管制法規。
- (7)增加授權地方政府。
- (8)政府內稽核的角色改為輔導協助行政管理。

2. 顧客至上、民眾優先：

- (1)嚴格遵守「顧客服務標準」。
- (2)逐步消除公營獨占事業，使公共服務機構相互競爭。

(3)公營事業民營化。

(4)運用市場機能代替直接管制。

3. 擴大授權、績效導向：

(1) 聯邦機構必須設定與追求一個可以衡量的目標，並定期提出成果報告。

(2)各機構應提供適當的訓練經費。

(3)發展一套聯邦政府之內的資訊科技系統。

(4)提高工作機會均等，加強工作環境品質。

(5)成立國家合作關係委員會負責聯邦管理人員與勞工的合作。

4. 節省成本、提升效能：

(1) 刪除不必要的開支，給總統更大刪減支出項目的行政權力。

(2)統合權責與功能相似的聯邦機構。

(3)關閉多餘的設施與削減過時計畫。

(4)提高各部會自行設定規費費率與運用的權限。

(5)允許各機構成立創投基金進行長期投資。

(6)使用企業流程再造的方式降低計畫成本。

(7)支持快速發展一全國性資訊系統。

(8)運用新科技，建立電子化政府。

美國政府再造計畫原預計在五年內裁減公務員 252,000 人，達全體公務員的 12%。裁減的重點在於上級控制與細部管理的公務員，如審查主管、行政幕僚、人事管理、預算分析師、採購管理、會計師與審計人員。這類人員被認為妨害業務主管與工作人員的創造力，又位居要津，享用最高的福利與預算。此外，對於不必要的管理人員也進一步裁減。此外，也預計在五年內節省聯邦開支達一千零八十億美金。

美國政府再造工作並非由一個委員會獨立運作，而是結合多個機構協力推動，如聯邦預算管理局、人事管理局、總務局、財務管理局、政府倫理局、首席財務官聯席會議、總統之廉潔暨效率委員會...等。並在各部會設立「政府再造團隊」(Reinvention Teams)，並於正式的部門之外，陸續成立三百多個「勵革實驗室」(Reinventing Government Laboratory, REGO Labs)專門針對機關組織及其管理流程，進行更新設計的實驗。

三、推動政府再造的模式

美國的 NPR 政府再造計畫採用由下而上的決策模式，鼓勵聯邦公務人員貢獻經驗並參與決策，並在擬訂計畫之初，遠赴全國各地進行公聽會。據統計，政府再造計畫三百八十四項建議，只有一百三十項是委員會提出，聯邦政府各級部門提出二百五十四項，達到 66%以上，此為由下而上推動改革的明證。

美國並採取支持文官體制的立場，不鼓吹反官僚的思想，以爭取公務員的全面支持。認為並非是政府官員無能，而是組織設計不良，聲稱不負責的攻擊只會傷害公務員。認為解除不必要的管制，擴大授權，乃為建立企業型政府的必要條件。採取國會立法的改革途徑，揚棄過去由行政部門與國會對立的方式，爭取國會的支持，並於一九九三年八月三日通過「政府績效及成果法案」(Government Performance and Results Act, GPRA)，以利於後續推動成果改革。

美國挾科技優勢，於一九九三年提出「國家資訊基礎建設計畫」(National Information Infrastructure, NII)預計於 2000 年完成資訊光纖網路的建設，提升國民對政府服務的滿意度。這也使網路科技成為政府再造的重要工具。

四、推動政府再造的成果

高爾主持下的 NPR，發揮了相當大的功能，不僅有效的精簡聯邦政府規模，並平衡了聯邦預算赤字。精簡了三十五萬名公務員，達到 16.7%，遠超過預期的 12%；預算赤字削減了 92.4%。

從一九九三年九月至一九九九年十月，總共向國會提出了十本報告書，NPR 的建議案也在國會參與協助下，也完成制定數十項相關法案。

十次的高爾報告書，不斷的宣告大有為的政府已告終結、政府應提供更好品質的公共服務、政府應善用國家預算、政府應解除不必要的管制...等。

進而歸納其對改造政府的策略，可為以下數端：

1. 建立導航性的政府：

政府對於提供公共服務，並非事事親自處理，而是位居領導角色。

2. 建立競爭性的政府：

政府應揚棄獨占的觀念，將競爭觀念挹注入服務與產出之中。

3. 建立任務導向的政府：

認清政府任務的優先順序，藉以集中精力並有效分配資源。

4. 建立結果導向的政府：

政府應對施政結果負責，並以其作為評量的標準。

5. 建立顧客導向的政府：

政府應將資源集中於對顧客的服務，並提供多樣化、高滿意度的服務。

6. 建立企業精神的政府：

政府應思考預算的合理使用，並應考慮如何增加財源。

7. 建立分權化的政府：

決策權下授將可增加提供服務的效率。

8. 建立屬於社區的政府：

將監督政府施政的內控系統移由民眾進行監督，由社區民眾共同決定其需求的服務內容。

9. 建立預防性的政府：

政府重視事前的防範危險發生。

10. 建立市場導向的政府：

對不同的公共問題選擇不同的市場機能之解決方式，而不拘泥於已有之公共計畫。

五、政府再造的後續發展

一九九八年一月「全國績效評鑑委員會」宣稱其主要的評鑑工作已告一段落，後續將特別強調與民間團體與社區建立協力關係，共同合作進行政府再造的任務。為了讓國民能更瞭解其內容真義並加以督促，「全國績效評鑑委員會」將改名為「全國協力再造政府委員會」(National Partnership for Reinventing Government, NPR)仍稱為 NPR 政府再造計畫。

同時 NPR 也將分為八個工作團隊，分別為「祥和促進組」、「安全暨衛生組」、「家庭暨社區組」、「經濟組」、「科技組」、「政府管理組」、「溝通宣導組」及「NPR 未來辦公室」，以迎接未來的新挑戰。

我國目前的推動模式，方向上雖與美國近似，但推動時缺乏民眾與國會的支持，猶感孤掌難鳴。此外，建立電子化政府在技術上雖有長足進步，但繁瑣的法規與因循的公務員心態，都將使政府再

造的效果大打折扣。細觀美國的推動歷程，有許多值得我國效法之處，有待我國政府後續大刀闊斧的推動。

此外，美國已進入第三波的政府再造，觀其新的進展，特別著重社區主義與全民參與，特別是引進非營利性民間組織的參與，運用民間有組織性的活力。我國目前民間活力充沛且旺盛，將可為我國在規劃政府再造時加以運用之資源。

第三節 建議

近年來，由於國內外環境瞬息萬變，眾多企業組織為反應市場，以求生存，紛紛進行「再造工程」，而其以「流程再造」和「資訊科技」為主要核心概念，兩者之相互配合應用，能大幅度提昇組織效能與效率，即所謂「組織績效」。再造工程乃進行徹底、全面性的改變，繼而輔之以功能強大的資訊科技，藉以大幅度提昇組織績效，目前企業組織已有許多成功典範。再造工程為時代潮流，綜觀政府相關組織亦需配合企業經營理念，積極推行政府再造工程，倡導「人事精簡化、組織扁平化、工作效率化」，提供高品質便民服務之際，且能關鍵性導入資訊科技，使政府再造運動能達事半功倍之效。

本次考察主要目的乃在於瞭解政府實施政府再造之現況，並進一步深入分析其對政府推行再造活動的成功助力及阻力之關鍵因素。而分別就政府組織成員對於資訊科技運用、政府再造推行對組織績效之影響，以及一般民眾對於政府服務品質認知重要性及實際滿意度作探討。吾人發現，政府組織成員對於資訊科技、政府再造兩者相輔相成之關係，以及資訊科技運用、政府再造推行對於組織績效提昇皆持正面肯定的態度，也期望能藉此真正提昇組織績效；但實際實行滿意狀況相較於其認知重要性，仍有差距，尤其在於政府再造工程推行方面。推斷可能由於部分地方單位並未能充分明瞭政府再造相關計畫及行動方案，亦缺乏參與動機，導致政府再造活動無法落實，使得推行工作停滯不前，故推動情況及結果差強人意。大部分民眾對於政府服務品質之認知重要性方面偏高，此即顯示縣市民眾政府服務品質是持高度期望，而政府近年來雖積極持續改善服務品質，但民眾對於政府服務仍不滿意，相對於民眾的要求水準，尚有待加強。整體而言，政府再造工程之推行成功與否，特別是適時引用資訊科技之協助，影響其組織績效甚鉅，而此效果反應於政府之服務品質，換言之，即民眾之滿意度。

本次考察美國的政府再造經驗，謹提出以下建議，望能納為推動政府機關再造時之參考：

【一】政府再造一定要得到立法院的支持：

兩黨制內閣制政府之行政與立法兩部門較無衝突，因此新政府往往能大開大闢，進行改革。總統制國家雖給與總統較大行政權，但如與國會有衝突時，也將難以推動重大改革計畫。因此，美國在推動政府再造時，充份說服國會的協助，成為美國本次改革成功的主因。因此，可知美國近年來政府再造工作，都是在行政與立法部門通力合作下的產物，我國也應謹記教訓，充分與立法院合作共同推動政府再造。如目前中央政府組織法與總員額法等重要法律，遲遲未能完成立法，也使得政府再造工作為之延宕。

【二】推動由下而上的政府再造：

美國則採取由下而上的推動策略。我國目前則是採行由上而下之推動模式。而我國學者有認為基層公務員「神經末端麻痺症」的看法。因此，擴大民眾與基層公務員的參與，將可較容易得到認同。由下而上的做法，有幾點好處：

1. 等於是將政策的推廣活動提前辦理，而能為人熟知。
2. 增加民眾的參與，提升對政策支持度。
3. 增加輿論與民意對政府的監督，減少弊端發生。
4. 藉民意影響政府內部既得利益者與抗拒改革者的態度，減少消極的不合作與攻訐。
5. 未來推動行政程序法，重大且牽涉人民權利義務事項，均應辦理聽證會，否則將成為訴願與行政訴訟的理由，這也使政府無法迴避來自基層的反應意見。

【三】加強簡化程序、解除管制：

所謂「管制」一詞包括了規範經濟行為及其結果的廣泛政策。經濟管制，即是對於價格、產品的供應、參與者的數量、以及進入

的條件。這些經濟性管制嚴格地控制經濟行為者的行為，並且經常對於企業及消費大眾加諸了大量的成本負擔。最近這些年來，在政府再造的風潮下，有關於管制的討論都環繞在成本與效益之間的平衡。

例如一九九二年，美國國會第一次推翻了總統所行使的否決權，而通過有線電視的解除管制法案。而在這一年，也是歷史上的第一次，航空管制的議題高到總統與國會間的辯論層次。

我國現在仍有許多管制措施有待檢討，美國源自福特總統以來即不斷的進行解除管制的工作，而在雷根總統時代，「解除管制」已成為政治的主要思潮。我國推動政府再造以來，也持續推動解除管制的工作，惟目前行政體系並未有一致的見解，時有來自各部會要求加強管制、嚴刑峻罰的雜音。

從美國政府再造的經驗看來，解除管制為政府再造的首要條件。因此，有必要引進民間與輿論的監督，運用公聽會的機制，讓政府官員深刻的體會解除管制的必要性，並能運用市場機制代替解除管制的思維。

【四】運用財務與經濟分析的觀點進行政府再造：

美國推動政府再造是從績效評估出發，繼而成立三百多個「勵革實驗室」，專門針對機關組織及管理流程，進行更新設計的實驗。我國也應採取相同的觀點，針對政府行政程序從投入與產出的過程進行評估，以期能簡化不必要的行政程序。

如能「讓數字說話」！使抗拒改革者無話可說，任何冠冕堂皇的管制理由，都將在績效的驗證與全民的監督下失去立場。也應落實使用者付費的觀念，使公共服務變成有價值的產品，一方面得以避免浪費資源；另一方面人民可以要求政府提供更好的服務；政府也得運用公共服務創造財源，而此財源將可分別挹注各級政府，落實中央與地方權限劃分，進一步推動地方自治。

【五】引進資訊科技推動電子化政府：

網路科技的發展已成為政府再造的一項重要工具，但並非是政府再造的全部，如果不當的管制項目仍然存在，行政程序依然冗長，

只會讓習於網路便捷化的民眾更容易感到不耐。

因此，營造一個適合網路發展的環境，除了增進網路科技硬體建設外，也應從新的觀點檢討現存行政流程改進的空間，當然改革的空間將會因運用科技而擴大。這也有賴於全民與政府持續進行檢討，分從公共服務使用者與供給者的立場出發。

【六】結合民間機構的力量進行政府再造：

美國推動政府再造的經驗，仰賴民間機構的參與甚多。我國民間資源的能量相當大，只是缺乏有系統的與政府公共行政進行結合。目前我國政府再造工作正在規劃政府業務委託民間辦理即為一例，另如委託同業公會辦理職業認證執照或服務品質認證，亦為一例。如果能將政府沒有公權力的業務委託民間辦理，同時可以提供多種選擇，創造競爭環境，將可以提昇服務水準，亦可節省政府資源。

第五章 政府再造與監察革新

第一節 我國監察制度沿革

我國監察制度起源甚早，迄今已有二千餘年之歷史。中國監察制度始建於秦（西元前二四六至二〇六年）、漢（西元前二〇六年至西元二二〇年）時代，當時由御史府（台）掌管監察工作，漢武帝時增置丞相司直及司隸校尉，同司糾察之任。並設十三部刺史分察地方。東漢光武帝（西元二二年至五七年）因襲前制，惟以司隸校尉及十二部刺史分察地方。魏（西元二二〇年至二六五年）、晉（西元二六五年至四二〇年）以後，略有變革。隋（西元五八一年至六一八年）、唐（西元六一八年至九〇四年）以來，分置「台」「諫」兩職，御史台主監察文武官吏，諫官主諫正國家帝王，並仿漢代刺史之制，分全國為十五道派使巡察地方。宋（西元九六〇年至一二七九年）初仍因唐制，惟中葉以後，台臣與諫官之職掌逐漸不分，肇元代（西元一二七九年至一三六八年）以後「台」「諫」合一之端。至明（西元一三六八年至一六六四年）、清（西元一六六四年至一九一一年）兩代，以都察院掌風憲，對地方監察益趨周密，從十三道監察御史增為十五道，清末復按省分道增為二十題，明奏密劾，揚善除奸，充分發揮整飭綱紀之功效。

國父孫中山先生領導中國革命，倡行「五權憲法」，擷取歐美三權分立制度，與中國御史諫官制度及考試制度之優點，於行政、立法、司法三權之外，另增監察、考試兩權。民國成立，北京政府仍照歐美三權分立原則，以彈劾權屬諸國會。民國十七年北伐完成，全國統一，國民政府始實行五權分治。民國十七年二月設審計院，二十年二月成立監察院，並將審計院撤銷，依法改部，隸屬監察院，此為國民政府最高監察機關，行使彈劾及審計權，二十六年對日抗戰後復行使糾舉及建議二權。中華民國憲法於民國三十六年（西元一九四七年）十二月廿五日施行，依憲法規定，由各省市議會、蒙古西藏地方議會及華僑團體選舉出第一屆監察委員，並於民國三十七年六月五日正式成立行憲後之監察院。民國八十一年五月第二屆國民大會集會，通過憲法增修條文，規定監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長，一人為副院長，任期六年，由總統提名，經國民大會同意任命之。將監察委員之產生，改由總統提名，經國民大會同意任命之，不再由地方議會選舉產生。第三屆監察委員依此一規定，由總統提名，經國民大會同意任命後，自民國八十八年二月一日開始行使職權。

第二節 監察工作職權範圍

依照憲法增修條文第七條第一項規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。依憲法第九十七條規定，監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。又憲法第九十五條規定，監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會，調閱其所發布之命令及各種有關文件。監察法第二十六條規定，監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體，調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕。依監察法第三條規定，監察委員得分區巡迴監察；第四條規定，監察院及監察委員得收受人民書狀。又依監試法第一條規定，政府舉行考試時，除檢覈外，均由考試院考選機關分請監察院或監察委員行署派員監試。依上所述，監察院具有行使彈劾、糾舉及審計權，並得提出糾正案，以及收受人民書狀、巡迴監察、調查、監試等職權。以上各項職權之行使，始於調查，終於提出糾正案或彈劾、糾舉。監察委員行使調查權，除自動調查外，其主要來源即是人民書狀。監察院收受人民書狀後，由監察院業務處第二組簽註意見，送呈值日委員核批。其經核批調查者，由監察院依籤定席次輪派監察委員調查並提出調查報告。調查報告屬於糾正案性質者，由各有關委員會處理；屬於彈劾案或糾舉案性質者，應交付審查，由全體監察委員按序輪流擔任審查委員；經審查成立者，移付司法院公務員懲戒委員會審理，或送交被糾舉人員之主管長官或上級長官處理。茲將各項監察職權行使之程序，簡述如下：

一、收受人民書狀

監察法第四條規定，監察院及監察委員均得收受人民書狀。依監察法施行細則暨監察院收受人民書狀及處理辦法之規定，人民如發覺公務人員有違法失職之行為，應詳述事實並列舉證據，逕向監察院或監察委員舉發。監察院為處理此類書狀，設置值日委員辦公室，每日由監察委員輪值核閱書狀，按其所訴情節，決定輪派委員調查，或派職員進行調查，或委託有關機關代為調查，或作其他適當之處理，但其所訴事項不在監察院職權範圍者，則不予受理。人民書狀經處理後，除特殊案件外，均由監察業務處函復具訴人。

二、調查

監察院為行使監察權得由監察委員或由監察院派員，就人民書狀或報章記載之有關公務人員涉及違法失職事項，向中央各院部會，或地方機關，及其所屬機關，與公私團體，進行調查，或委託其他有關機關調查。監察委員除依席次輪派調查案件外，並可自動調查。

三、糾正

監察法第二十四條規定，監察院於調查行政院及其所屬各機關之工作及設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院；如逾二個月仍未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院得經有關之委員會決議，以書面質問或通知其主管人員到院質問之。

四、彈劾

監察院對於中央及地方公務人員，認為有違法失職情事，得提出彈劾案，依憲法增修條文及監察法規定，彈劾案應經監察委員二人以上提議，並須經提案委員以外之監察委員九人以上之審查及決定成立後，始向懲戒機關提出。彈劾案件之審查委員，由全體監察委員按序輪流擔任，每案通知十三人參加，其與該案有關係者應行迴避。審查結果如不成立，而提案委員有異議時，得提請再審查，另付其他監察委員九人以上再審查，為最後之決定。提出彈劾案時，如認為被彈劾人員違法失職之行為情節重大，有急速救濟之必要者，得通知該主管長官為急速救濟之處理；其違失行為涉及刑事或軍法者，並應逕送各該管司法或軍法機關依法處理。監察院院長對於彈劾案不得指使或干涉。監察院人員對於彈劾案在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩，惟經審查委員決定公布之案件，則於移付懲戒時，由監察院公布之。懲戒機關於收到被彈劾人員答辯時，應即通知監察院，轉知原提案委員，原提案委員如有意見，應於十日內提出，轉送懲戒機關，懲戒機關逾三個月尚未結辦者，監察院得質問之。

五、糾舉

監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為，應先予停職或其他急速處分時，得以書面糾舉，經其他監察委員三人以上之審查及決定，由監察院送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官，其

違法行為涉及刑事或軍法者，應逕送各該管司法或軍法機關依法辦理。監察委員於公派執行職務之該管監察區內，對薦任以下公務人員提議糾舉案於監察院，必要時得通知主管長官或其上級長官予以注意。被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，除關於刑事或軍法部分另候各該管機關依法辦理外，至遲應於一個月內依公務員懲戒法之規定予以處理，並得先予停職或為其他急遽處分，其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由。被糾舉人員之主管長官或其上級長官對於糾舉案如不依規定處理，或處理後監察委員二人以上認為不當時，得改提彈劾案，如被糾舉人員因改被彈劾而受懲戒時，其主管長官或其上級長官應負失職責任。

六、巡察

監察法第三條規定，監察委員得分區巡迴監察。此項巡察工作分為中央機關與地方機關兩部分，中央機關由各委員會辦理，巡察對象為與其業務有關之中央機關。地方機關按省（市）、縣（市）行政區劃分巡察責任區，分為十一組辦理。巡察之任務如左：

一、各機關施政計劃及預算之執行情形。

二、重要政令推行情形。

三、公務人員有無違法失職情形。

四、糾正案之執行情形

五、民眾生活及社會狀況。

六、人民書狀之處理及其他有關事項。

七、監試

監試法規定，考試院於舉行考試時，除檢覈外，應由考試院或考選機關，分請監察院或監察委員行署派員監試。凡組織典試委員會辦理之考試，應咨請監察院派監察委員監試。凡考試院派員或委託有關機關辦理之考試，得由監察機關就地派員監試。

八、審計

我國憲法第九十條及增修條文第十五條規定，審計權為監察權之一權。又憲法第一〇五條規定，審計長應於行政院提出決算後三個月內依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。審計職權，依審計法之規定，由審計機關行使之。中央政府及其所屬機關之財務審計，由審計部辦理。地方政府及其所屬機關之財務審計，由審計部於各省（市）設審計處，於各縣（市）酌設審計室辦理之。

政府審計事務，始於監督政府預算之執行，終於核定各機關之財務責任。憲法規定，立法機關，議決「預算案」；行政機關，提出預算案，並執行法定預算；審計機關，監督預算執行，並審定決算。其間「立法」、「行政」、「監察」權責劃分清楚，責任歸屬分明。

各級審計機關，掌理各級政府及其所屬機關之財務審計。依審計法規定，審計權共為七項：

- 一、監督預算之執行。
- 二、核定收支命令。
- 三、審核財務收支，審定決算。
- 四、稽察財物及財政上之不法或不忠職務之行為。
- 五、考核財務效能。
- 六、核定財務責任。
- 七、其他依法律應行辦理之審計事項。

依審計法規定，審計人員依法獨立行使其審計職權，不受干涉。審計機關，應經常或臨時派員赴各機關就地辦理審計事務，其未就地辦理者，得通知其送審，並派員抽查。審計機關對於各機關一切收支及財物得隨時稽察之。審計人員為行使職權，向各機關查閱簿籍、憑證，或其他文件，或檢查現金財物時，各該主管人員，不得隱匿或拒絕，遇有疑問，或需要有關資料，並應為詳實之答復或提供之。

審計人員發覺各機關人員，有財務上不法或不忠於職務上之行

為，應報告該管審計機關，通知各該機關長官處分之，並得由審計機關報請監察院依法處理，其涉及刑事者，應移送法院辦理，並報告於監察院。審計機關考核各機關之績效，如有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院。

九、受理公職人員財產申報

公職人員財產申報法第四條規定，下列公職人員應向監察院申報財產：總統、副總統；五院院長、副院長；政務官；有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問；依法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長；縣（市）級以上各級民意機關民意代表。

依同法第十一條規定，公職人員明知應依規定申報，無正當理由不為申報者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下之罰鍰；其故意申報不實者，亦同。經通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，處一年以下有期徒刑、拘役或科新台幣十萬元以上五十萬元以下罰金；依法應刊登政府公報者，公告其姓名。

第三節 監察之再造革新

政府組織如同企業組織，面對外在環境或其他因訴變動，亦須進行自我調整及反省。九十年代的政府組織，面臨高度財政緊縮，新科技不斷衝擊，藉由再造工程之推行，引進企業精神於公共部門，改造不良公共體系，改善政府和民眾（顧客）關係，提昇政府行政績效及服務品質，使政府組織亦如企業組織般據有競爭力。目前企業面對的是一個 3C 的環境——以顧客（Customer）為導向、從事激烈的競爭（Competition）與快速的變革（Change），在此環境下，如何保持競爭力以渡過危機，已成為當前最受企業界矚目的課題之一。再造工程（Business Process Reengineering; BPR）為 90 年代企業界救亡圖存和脫胎換骨的一項法寶，但在實際推行後，卻也有高達七成以上的失敗率。其中一項重要的因素即是一般文獻普遍缺乏可供企業實際參考仿效、詳細而具體可行的推行步驟。有鑑於此，遂採探索性研究（exploratory research）之方式，探索並回顧影響再造工程之因素之相關文獻，嘗試建立再造工程推動模式，再透過個案流程再造的推演，以印證該模式之可行性。將此模式帶入監察職權之行使，試分析如下：

1. 藉由對流程、資訊科技及全面品質管理等相關理論之探索，建立

再造工程之推動模式，並規劃出執行再造之三大階段--準備、實施及評估與修正，使再造計畫得以循序完成。

2. 依據前項模式，採模擬方式進行監察業務作業個案研究的結果，在時間、人力及作業流程的精簡上都顯示效率獲得大幅提升，證明「再造工程之推動模式」在理論上確實可應用於監察部門之再造。

目前國內部分機關訂定業務標準作業流程，均明訂作業流程圖表、依據、注意事項等，對於執行重要計劃實為不可或缺之依據。我國監察院亦於八十八年度起要求全院各部門就主管業務編制行政作業流程作業手冊，已為監察革新標準化邁出一大步，但就流程管理而言，SOP 固然重要，然針對不斷改進之全面品質管理，流程是隨時可以為改革而再造的，惟流程再造往往困難重重，且流程設計常見下列問題：缺少顧客導向流程思考邏輯、流程為配合程序需要變得冗長、中間流程常乏附加價值。是以，流程管理未以解決問題、提昇品質、減少時間成本、人力成本、附加價值及跨域管理為依歸。

關於監察業務流程管理部分，吾人亦發覺有類似問題產生，欲加以改進則有下列各點改進方式：

- 1、 落實減化作業流程，擴大員工自我管理範圍及授權。
- 2、 將各種業務權相互配合，發揮同步執行業務的機能。
- 3、 明文強制主管單位訂定標準作業流程制度，設定檢討時間及允許隨時改革，以免僵化，落實流程再造精神。
- 4、 作業標準化、表格化。
- 5、 嘗試建立單一服務窗口，以利便民，建立監察院關心、體恤民眾之親民形象。
- 6、 減少中間流程關卡，要求業務支援單位，同步了解作業，以減少中間作業流程，提昇效率。
- 7、 人事升遷制度應包括考核候選人對流程管理之建議及成就。
- 8、 設立網站，便利民眾表達心聲並使其了解監察院在作些什麼？

能作些什麼？建立直接溝通管道，推廣監察院網站之使用率，並不定期舉行 Q&A 等討論性、益智性活動，以吸引民眾上網之意願。

- 9、 要求各部門對於執行業務建立資料蒐集及分析機制，隨時掌握要求改善品質之民意動向，並錄案管理、定期追蹤，真正重視民眾的聲音。

「扁平化組織」及「減少中間層級或人力」、「小而美」、「單一作業窗口」等均為近來組織變革常被提出之議題，一般而言，組織扁平化之概念已受到高度的肯定，就我國政府機關之變革，已有「組織再造推動計畫」、「政府再造計畫」等步驟進行中，監察院亦應配合潮流趨勢，訂定作業流程之管理模式，避免幕僚成為中間作業之阻礙，應以分層負責主管作為上下層轉之關鍵。各業務部門間之管理系統宜分工明確並鼓勵協調整合，明確訂定授權員工範圍，以提昇效率。

行政院參考美國「政府績效與成果法」(GPRA)之作法訂頒之服務品質講評實施計畫，即是以績效作為評選指標，我們可以發現績效評量方式，要求各機關主動明訂並公開執行成果之方向是正確的，但應同時注意是否符合民眾需要。落實在監察機能之運作，首先應要求年度計畫中應涵蓋績效計畫，具體之內容為：(1) 界定各項計畫措施之績效目標。(2) 績效目標應以客觀量化與可衡量之方式表達。(3) 提出足以評估各計畫措施產出 (Output) 與成果 (Outcomes) 之績效指標。(4) 說明達成目標所需資源級限制因素。(5) 提供比較計畫目標與實際效果間的基準。

全面政府再造及全面品質管理是以顧客滿意為導向的管理哲學，是種長期紮根的工作，是一個有計畫、系統及以嚴謹的方法去創造一個重視品質的生活方式，趁透到組織每個角落，是全體員工從上到下，不論行政、業務或調查、委員會各單位均參與。在重視品質的組織文化及實施全面品質管理的環境建構完成，就成為組織內所有成員的生活習慣，即使未刻意提示或指點，亦可達到重視品質持續改進，以顧客滿意為導向的目標。現代全面品質管理基礎已告建立，但在作法及技術上需隨時代進步與需要不斷改進，按國情及機關性質酌量採用或分次實施，重視品質、全員參與、持續改進、以顧客滿意為導向的觀念及作法需確立，以提昇服務品質，縮短與民眾期望之距離。過去美國也有再造及品質管理失敗的例子，主要

原因多是一開始極為熱衷，急於裁減組織員額及預算，致實施速度太快實施面太廣，且為先集中資源於重要流程的改進，使績效未現而阻力先生。綜觀政府再造推動計畫的內容，明顯的具有一套由英、美所帶動的世界政府再造潮流的理念，亦即「企業型政府」

(entrepreneurial government) 理念，目的是為了摒棄政府萬能的大有為想法，企圖引進現代化企業的經營管理理念，確實精簡政府組織、改善層級節制的弊病，有效提昇政府效率或效能，以達到便民、利民的目的。由以上觀察，吾人初步發現，政府再造方案似將政府的職責僅侷限於提供顧客更好的服務，而忘懷政府的基本任務乃在於促進公共利益的實現。政府公權力、公信力、公能力受到質疑挑戰，除行政效率不彰之外，其他無力回應民眾需求之所在、無力維護社會正義之獲致、無力促進公共利益之實現，更屬政府的重要病因，又豈是單一效率問題可以解釋。吾人肯認政府之蹣跚、僵化、官僚，已到了必須正視它、改革它的地步。因此，將政府改造成具創新、彈性、應變能力的小而能企業型政府，此一理念實值得肯定。但值得注意的是，管理績效和經濟效率的提高，只是手段面，其使命、目的當為公共利益及社會正義之實現。而這亦是本報告的基本關懷所在。爰此，欲深入探究當前政府公權力、公信力、公能力衰退之深層本質所在，並省察美國之政府再造與我國特有之監察職能，結果發現有以下之各點：

1. 東西方對再造的需求起點不同。西方組織是在追求具效率及效果的高生產力時，發現整體經營績效大幅衰退，而對泰勒式的管理方式產生反思。但目前我國的企業與政府組織，大多處於缺乏效率、經營管理不善的狀態。
2. 就我國固有的管理方式而言，中國人崇尚居安思危，反對大規模的變動。因此組織的領導者應該以宏觀的角度，注意市場的需求變化，並適時採取措施。對於需要大規模再造的組織而言，恐難以成功。
3. 再造工程的實施必須掌握許多關鍵成功因素，其中以高階主管的承諾與支持、明確的規劃與願景、適當的工具與方法最為重要。無論是政府再造或企業再造，有高階的支持才能凝聚全面再造的企圖心，並排除萬難、堅持下去。
4. 要實施再造工程之前，應該先再造組織成員的心。方法是建立共享的目標或培養生死與共的團體凝聚力，並對再造有清楚的認知，

否則斷然無法推動再造工程。

5. 無論是權力結構的改變或是資源的重新分配，都會使組織產生嚴重的衝突。中國古代商鞅的政府再造恰好給予目前正在推動政府再造的決策者一重要啟示，只要政策有利於人民，即使剛開始時造成些衝突或不便，只要人民逐漸感受到好處，抗拒就會慢慢減少，甚至於轉而支持政府。政府再造實施的關鍵第一步是取信於民，唯有深獲人民信任的政府，才能順利推動再造。也就是說，人民對於政策可能不完全了解，但對於政府的決心則抱持高度的信任，一旦效果呈現，人民自然從配合者轉為參與者。

總之，再造工程是藉由工作流程之徹底改便，配合資訊科技的運用，以求更迅速的服務 (Faster)、更扁平的組織 (Flatter)、更親切的服務 (Friendly) 及績效快速及大幅度的改變。

第六章 監察革新模型

監察組織文化長期以來給人的印象一直是保守、封閉、消極以及權威的，近來社會變遷鉅大，民眾知識水準提高，對政府施政之期望日益殷切，尤其監察功能之是否彰顯，民眾更視為公平正義之最後防線。現階段政府施政皆以民意為導向，為突破為民服務觀念及作法，提出政府服務應引進企業管理技術，建立以客為尊及績效為導向之管理制度。而醒思我國現代監察服務觀念應從心態上轉變，由「做官老大」的心態轉變為「公僕服務」的心態，由「找碴辦人」轉為「管理導正」，監察機關服務的對象除一般民眾外，尚涵蓋全國六十萬以上之公務人員，此從監察職權可知，真正正面、積極面之監察功能，除對違法失職之公務人員行為予以糾正、導正外，對行為良好、具據實效之公務員，監察院亦應予以正面肯定，以發揮監察積極功能。重新給監察機關一個新的定位，以嶄新的監察管理思維，塑造監察未來願景。

第一節 試行推動監察革新之程序及階段

第一階段：規劃與訓練。先成立革新行動小組，並向政府再造主辦中心申請輔導與諮詢；同時對監察院同仁及院內個相關單位主要幹部進行解說與訓練，使全員均瞭解再造革新之目的、步驟及好處。

第二階段：整備與執行。先行任務分工，確立工作項目；制定品質文件；確定內部品質稽核制度及訓練；並持續進行品質文件及制度之執行。

第三階段：評鑑與檢討。對執行成果進行階段性總體檢，評鑑績效，檢討利弊得失，並獎勵優秀人員。

第二節 執行革新計畫之行動方案與成效

檢視監察革新所實施之全面品質管理以及再造，實欲達到下列之特色及目標：

一、塑造舒適、親切環境，樹立監察服務之新形象：

針對服務標示、作業須知、辦公設備設施及動線、環境美化等工作，增設或購置軟硬體設備。

二、擷取企業現代管理技術，建立提昇服務品質共識：

（一） 嚴密流程管制：

嚴密作業流程管制，以減少作業異常及不合格事項產生。

（二） 全面品質管理：

藉由獨立性內部稽核及專業性外部評鑑以發掘問題癥結，供作查核點設定並針對問題採 PDCA（Plan 計畫，Do 執行，Check 檢查，Action 矯正行動）全面品質管理方式，推動 PDCA 循環，達矯正及持續改良與預防效果。

（三） 量化服務指標、完成品質目標：

依據總體目標（品質政策）擬定年度品質目標（服務指標）如：須達成內部稽核缺失三項以下、作業異常（電腦資訊正確性百分之九十以上）、減少民眾申訴案件、掌控調查案件時效等，要求全員齊心達成目標。

三、顧客導向、績效導向

監察機關除設身處地以民眾立場加強在軟、硬體設備之改善與增置外，並灌輸同仁服務之理念與宗旨，務求民眾以及廣大公務員得以享有較高之服務品質。

四、全員投入

推動革新之參與人員需由上至下，高、中階管理者，至基層業務人員全員參與，塑造鼓勵組織變革，以及為監察組織、形象、產品、服務而努力的組織文化。

五、重視團隊合作

監察服務品質的提高並非個人努力即得達成，必須經由組織體系運作而克竟全功。因此在品質改善過程中，所有相關成員的通力

合作乃是必須的，在工作程序認同與問題解決取向的共識上，將管理者、部屬甚至其他單位或組織外部人員均納入其中，使其成為一整體，共同關注團體問題的解決。

六、持續性的改善

監察院在軟硬體方面，不間斷的追求改良與進步，並以增進顧客（民眾以及公務員）滿足、提昇公作品質為目標。所有內部工作單位以及相關單位，均隨時、持續發掘各項工作過程之缺失與問題，透過持續改善的過程中，才能符合追求品質的意念。

七、教育與訓練的重視

教育與訓練是激勵組織朝向品質管理邁進的重要質素。監察機關對於品質觀念的傳授、品質共識的建立以及團隊合作，不斷地對組織全體成員進行教育訓練，傳授成員「顧客第一」、「品質第一」、「追求零缺點」與「第一次便做對」的觀念，才可發自內心的追求品質、改善品質。

第三節 結語

監察政府機關提昇品質之目標乃基於一套不斷追求品質、改善組織的一套管理哲學，品質並不單只是個人或單位部門的責任，而是組織由上而下投入其中，並對工作流程、投入成本、品質改善、顧客滿意等問題重新加以檢討；此外，對於品質的定義也不再限於技術上的層面，而是更加以擴展至從顧客所期望的角度來重新制定品質標準，爰此，「全面品質管理」、「再造革新」不獨對於品質觀念的強調、工作流程重新設計、人力資源重新規劃等層面，具有正面積極的意義；對於整體工作效率及組織生命力、活力的提昇亦均有其正面實質效益。

第七章 結論與建議

我國政府於民國八十六年開始提倡建立企業精神導向的政府，希望經由企業管理精神的引進，建立創新、彈性、有應變能力的政府。然而，根據以往的行政革新經驗顯示，革新的作為必然涉及組織結構的變革，但是行政革新工作所面臨最大的障礙，並不是行政技術的改進，也不是行政組織的調整，而是行政價值的突破，除非行政人員改變其態度、行為、作法，否則法規變革、組織重組、準則補充、人員教育訓練等方法均無效用。換言之，任何組織的變革是否成功，最重要的關鍵乃在於改變既有的組織文化，整體組織文化的變革才是組織變革與行政革新成功的關鍵。另一方面，以企業型政府作為政府再造與行政革新的目標，必然涉及組織的轉型，而組織轉型所牽動組織結構、作業流程以及組織成員的更迭，也會影響整體組織文化的發展，間接的也影響了行政革新與組織變革的成敗。因此，組織變革的基礎在於文化的變革。亦即，在此組織文化的途徑下，吾人認為組織文化三層次的變革策略，對於詮釋企業型政府的理念深具意義。例如：在基本假定的層面，企業型政府所倡導的企業精神與市場競爭機制，其背後的假定即是，透過企業精神、管理技術以及內化市場競爭機制於政府中，即可提昇公部門的生產力；而在價值觀的層面，企業型政府所倡導的原則，如顧客導向、任務導向、結果導向、成本導向、以及觸媒導向的政府，則可視為上述假定下所呈現的價值觀；而在人造器物層面，社區性、分權性的政府，乃是這些價值得以落實的組織設計。亦即，藉由上述分析，我們能夠非常清楚的從抽象到具體的層面來理解企業型政府的內涵。循此，建構企業型政府的策略，實可經由管理思維（如改變人性本惡的管理思維、將人視為全人、而非經濟人的思考）、團隊建立以及促進學習型組織的發展等策略來建構企業型政府。期望從管理思維的改變（屬於基本假定與價值的改變）、團隊的建立與學習型組織的發展（屬於人造器物層面的改變），全面重塑傳統政府，建構企業型政府。

最後，在建構企業型政府之組織文化策略上，從個人層面（即改變公務員既有的價值觀）、從團隊層面（加強授能與建立自我管理團隊）、以及從組織層面（領導組織願景的發展）等三層次，做為邁向企業型政府之組織文化策略的建議；期望經由重塑公務人員個人的價值觀，使得行政行為更具企業精神的特質，經由授能與自我管理團隊的建立，來帶動企業型政府理念的推展，經由領導願景的發展，來凝聚個人、團隊與組織目標的建立，以落實企業型政府的建構。

壹、綜合研究發現，茲提出建議之方向計有：

一、組織結構之重組與設計面

積極推動「行政組織再造方案」中之「國家機關組織基準法」之立法，以使組織職能合理化，釐清中央與地方政府權限，加強機關業務水平分工，建立扁平化行政組織架構，縮短作業流程，增進行政績效，建立高效能政府。

二、人事管理及員額精簡面

推動「政府機關總員額法」(草案)送請立法院審議，研訂機關與單位之設置條件與規模及員額配置比率，建立員額評鑑制度，有效遏止新增單位及員額之增加，建立「小而能」的政府。人事管理方面，把握「授能員工、追求成果」的原則，政府組織應朝向「學習型組織」(Learning organization)的型態來發展公務人力。另外，建立公務員之終身學習卡(在職訓練)以為升遷之記點參考，亦為創造學習型的最佳動力。

三、預算及財務管理制度

歷次的預算制度改革發現，預算資訊的蒐集、傳播對於促進預算決策、分配的理性化有相當程度的助益，因此，如何將預算相關資訊相互流通，降低取得成本，將有助於大眾的政策論證，提昇預算決策理性，強化政府效能。

四、業務簡化與便民措施

(甲)、業務簡化面

把握「刪簡法規、簡化程序」的原則，政府組織應力求貫徹分層授權，要求各層級確實負起公務責任，以減少核章的層級，縮短公文的流程，提升行政效率。政府各業務單位應重視、參酌第一線公務人員的建議，作為業務執行技術流程的改進與縮短的依據。

(乙)、便民措施面

宜從服務面掌握「顧客至上、民眾優先」的精神將「顧

客導向」的理念內化成為一種政府公務人員的「優質文化」。

貳、具體執行建議計有：

- 一、盡量創造有利於進行再造內外條件。
- 二、行政改革的主導者應放棄以往「萬能政府」、「大有為政府」的觀念，改採「小而能」、「企業型政府」的理念。
- 三、行政改革的行政價值應擴大。
- 四、行政改革為必須持續進行。
- 五、欲有效推動行政改革工作，建議成立獨立超然的改革委員會負責。
- 六、應將行政文化列為行政改革的重要面向。
- 七、落實「參與行政」(participative administration)的精神。
- 八、掌握、比較各國再造工程彙總之關鍵成功因素，以建立革新利基。

參、美國政府再造對我國監察機關的啟示有十一項：

美國政府再造推動的又快又成功，觀諸其成功之道，而可為監察革新借鏡者如下：

- 一、倣效企業引用 ERP (Enterprise Resources Process) 遂行企業再造之例，引進 GRP (Government Resources Processing) 以推動政府再造，充分落實資訊科技之應用。從根本檢討政府業務之本質，從而研究流程的改進，建立下而上的決策模式。
- 二、精簡員額，機關組織減肥乃勢在必行。
- 三、監察機關應引進策略規劃，揭釐長、中、短期目標，制定各

種策略、研訂各項方案，確實作好績效評估，落實責任歸屬。

- 四、監察機關工作團隊之人員進用、陞遷、淘汰等，落實「善善應用、惡惡應去」，強化專長、智識之終身學習，提昇同仁之生活品質，提振士氣，進而提昇效率。
- 五、監察資訊透明化，引進民眾輿論的監督力量，簡化不必要的內部監督機構與行政程序。
- 六、刪減法規、簡化程序，進行法規鬆綁，美國三年內竟可刪除50%的管制法規，實值效法。責成各主管單位，針對相關法規，逐一清理，並要求定時、定比例，提出具體刪減及簡化成果。
- 七、確實貫徹分層授權，減少核轉層級，縮短公文流程，提昇行政效率，尤應參酌第一線公務員的建議、感想，作為業務執行、流程改進的依據。
- 八、重視民情、輿情，善用傳播媒體及各種公聽會、說明會，宣導監察機關之職權、措施，以及執行成效；一改民眾對監察機關以往被動、消極的看法。
- 九、將顧客導向的理念內化成一種監察機關公務人員的優質文化，根據業務屬性設計服務標準手冊，以提昇民眾對監察院之公信力、滿意度。
- 十、內部各單位間資訊傳輸的整合與應用、電腦網路資料的充實與更新、電子化政府與單一窗口的加速建立，配合現代公務專業化、資訊化的趨勢，加強人員的專業新知，且受訓層級應區分高、中、低階人員兼籌並顧。
- 十一、加強推廣政府再造的社會行銷，務使全民皆有認知，瞭解政府推行再造之決心，以匯集全民的期許和智慧，形成革新的活水源頭。

二十一世紀政府需由「大有為」轉型為「小而能」，導入企業

經營管理的理念和精神，重新調整政府之職能分工，提昇政府效能，使民間資源能導入公共服務，使政府充滿生機與活力，再配合進步的資訊科技，加強政府部門電腦化，使能利用現今流行的網際網路提供服務，成為「電子化政府」。

政府再造工程的推行，需強調高層主管及組織成員的投入與承諾，以降低阻力；成立再造團隊，領導組織再造、提供專業知識，及組織充分資源支援以培養長期再造能力，達成績效持續改善；授權員工，在法之規範下依顧客之需求提供服務，以提昇滿意度；培養高素質員工，教育以顧客為導向之觀念；發展再造遠景及達成願景所需之基礎設計計畫，驅策組織成員朝向願景且依循計畫努力。監察權係平行於行政、立法、司法、考試，為憲法五權之一，在此一片政府革新、再造之聲浪，亦應賦予我國特有之監察機關一番新氣象、新定位。

參考文獻：

一、中文部分：

- 何鴻榮。1996。再造效能政府：行政重組、國會控制與改造。時英出版社。
- 吳英明。1999。「政府再造與民主行政」。世新大學行政管理系主辦，「民主行政與政府再造」研討會論文。
- 翁岳生。1990。「行政法與現代法治國家」。台北：台大法學叢書編輯委員會。
- 黃昭元。1998。「九七修憲後我國中央體制的評估」，台大法學論叢。
- 詹中原。1998。「政府再造：革新『行政革新』之理論建構」。考試院主辦，文官制度與國家發展之研討會論文。
- 牛萱萍。1999「電子化政府與網路政府，新公共管理—政府再造理論與實務」。五南圖書出版公司。
- 譚淑珍。1999。「政府與企業之再造策略」，工業雜誌，第 346 期，頁 23-36。
- 李中興。1997。柯林頓經濟學：振興美國經濟的新策略。
- 蘇彩足、施能傑。1998。各國行政革新策略及措施比較研究，行政院研究發展考核委員會委託研究案報告。
- 江岷欽。1998「政府再造與顧客導向的服務觀念」。公務人員月刊。第 29 期，頁 18-32。
- 紀俊臣。1998。「美國聯邦政府的人力精簡制度」。考銓季刊，第 14 期，頁 10-20。
- 1999。「ISO 9001: 2000 CD 版條文修正背景說明、新版標準架構模式及新版條文釋義」。ISO 9000 研究小組譯，平日良人原著。
- 2000。「英、美政府再造經驗對我國的啟示」。人事月刊，第 30 卷第 2 期，頁 4-17。行政院研究發展考核委員會。
- 1999。「資訊社會的交易憑證-電子簽章法草案」，資訊傳真周刊，第 332 期，頁 10。
- 1999。「邁向數位時代的智慧型政府」，研考雙月刊，第 23 卷，第 1 期，頁 3-9。
- 1999。「電子化政府之可行性分析」，人力發展月刊，第 60 期，頁 67-75。
- 1999。「第三波政府再造之道」，人事管理，第 36 卷第 1 期，頁 22-36。
- 86 年〈推動政府再造暨精簡組織員額邁向公元 2000 年的政府服務〉

86 年〈政府再造方案〉

86 年〈行政組織再造方案〉

二、 外文部分

Gore, Al. (1993). From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. Washington D.C.: U. S. Government Printing Office.

Gore, A. Winter 1993-1994. "An Open Letter to Public Managers" The Public Manager, pp. 3-5.

Gore, A. 1994. "Creating a Government that Works Better & Costs Less: Status Report." Second Report of the National Performance Review. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

Gore, A. 1995. "Common Sense Government: Work Better & Costs Less:" Third Report of the National Performance Review. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

Gore, A. 1996. "The Best Kept Secrets in Government." Fourth Report of the National Performance Review. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

Atkinson, J., 1984, "Manpower Strategies for Flexible Organizations ." Personnel Management , Vol. 15: 28-31.

Dastmalchain, A. and Blyton, P., 1998, "Organizational Flexibility in Cross- National Perspective : An Introduction ." International Journal of Human Resource Management, 9(3): 437-444.

Farnham, D. and McNeill, J., 1997, "Pay Delegation in Next Steps Agencies: Some Initial Research Findings." Public Policy and Administration, 12(4):35-46.

Hays, Steven W. and Kearney, Richard C., 1995, Public Personnel Administration, Prentice-Hall. Inc. :New Jersey. Horton, S., 1997,

"Employment Flexibility in the Public Service: Concepts, Contexts, and Practice." Public Policy and Administration, 12(4):1-13.

Hughes, Owen E., 1994, Public Management and Administration, New York St. Martin's Press

Kieser, Alfred, 1996, New Frontiers in Public Sector Management, Walter de Gruyter: Berlin. New York.

Rules and Procedures on Managerial Discretion and Employee Behaviour." International Journal of Human Resource Management, 9(3): 478-493.

Moore, P., 1987, Public Personnel Management, D. C. Heath and Company. National Academy of Public Administration, 1997, Innovations and Flexibility: Overcoming HR System Barriers, Washington, DC.

Peters, B. Guy, 1996, The Future of Governing: Four Emerging Models, the University Press of Kansas.