

行政院組織改造推動委員會出國報告

英、法二國政府組織改造業務 考察報告

服務機關：行政院組織改造推動委員會

出國人職稱及姓名：葉政務委員俊榮

許委員宗力

施委員能傑

張教授文貞

陳專門委員素芬

邱專員承旭

出國地區：英國、法國

出國期間：民國九十二年八月二日至八月十日

報告日期：民國九十二年十一月十日

A1/ 009205468

公務出國報告提要

出國報告名稱：英、法二國政府組織改造業務考察報告

頁數：42 含附件：否

出國計畫主辦機關/聯絡人/電話

行政院組織改造推動委員會/邱承旭/3356-7129

出國人員姓名/服務機關/單位/職稱/電話

葉俊榮/行政院政務委員/行政院組織改造推動委員會執行長/3356-6557

許宗力/行政院組織改造推動委員會委員/國立台灣大學法律學院院長/2351-9641#286

施能傑/行政院組織改造推動委員會委員/國立政治大學公共行政學系教授/2341-9151#107

張文貞/國立台灣大學國家發展研究所助理教授/2363-0231#3591

陳素芬/行政院組織改造推動委員會秘書室專門委員/葉俊榮政務委員辦公室/3356-6557

邱承旭/行政院組織改造推動委員會秘書室專員/3356-7129

出國類別：考察

出國期間：92.8.2~92.8.10

出國地區：英國、法國

報告日期：92.11.10

分類號/目

關鍵詞：組織改造、行政法人、Agency、NDPB

內容摘要：

英國從 1970 年代開始，發展出「非政府法人 (NDPB)」— 外於政府、但協助政府進行特定事務的公法人；1980 年代，則發展出「政署 (Executive Agency)」— 在「部」之下，但是在人事與會計上大量鬆綁。就組織樣態的創新來說，其對於運用各種不同類型機關 (構) 來執行政府任務的方式，為世界各國調整組織設計時的重要範例。

布萊爾 (Tony Blair) 政府近年來提出一連串改造公共服務的計畫，重點在於改變這些公共服務的執行方式，透過不同的分工與責任分擔、引進不同類型的參與者、改變公部門運作的邏輯等方式來強化公共服務的效率。本次考察的重點在於不同類型的機關 (構) 如何運作、其與政府部門的關係如何、其責任如何分擔以及布萊爾政府如何詮釋與推行其「改造」工作。

英、法二國政府組織改造業務考察報告

目錄

壹、參訪緣起	1
貳、參訪對象	3
參、英國改造制度的背景與原則	4
肆、參訪機關（構）簡介	10
一、皇家環境污染委員會 (Royal Commission on Environmental Pollution)	10
二、教師訓練機構 (Teacher Training Agency)	12
三、無線電通訊局 (Radiocomunications Agency)	14
四、南劍橋郡健保基金 (South Cambridgeshire Primary Care Trust)	16
五、國際經濟合作發展組織 (OECD)	19
六、法國公職部	22
七、羅浮宮	24
伍、參訪心得與建議	28
陸、照片集錦	36
附件一 團員名單	40
附件二 參訪行程	41

壹、參訪緣起

行政院刻正積極推動組織改造作業，並就機關業務是否適宜朝四化（去任務化、地方化、行政法人化及委外化）方向調整深入探討。為借鏡他國如何藉由政府組織運作模式的調整來提供更好的施政，並增加他國對臺灣經驗的瞭解，本會葉執行長俊榮於日前率團（團員名單詳附件一）赴英、法二國考察訪問，期藉由實地參訪及與改造業務之實際執行者之意見交換，得到更深一層的認識。

本次選擇英國作為主要參訪對象乃基於兩個原因：一是，英國有長遠且優秀的機關運作及文官傳統，在這樣的傳統下，卻能夠積極地思考政府施政如何能夠更現代化、更有效率。從 1970 年代開始，發展出「非政府法人」

（Non-departmental Public Body, NDPB）—外於政府、但協助政府進行特定事務的公法人；在 1980 年代，則發展出「政署」（Executive Agency）—在「部」之下，但是在人事與會計上大量鬆綁，甚至執行長（機關首長）可以用公開招考的政府機關。就組織樣態的創新來說，其對於運用各種不同類型機關（機構）來執行政府任務的方式，為世界各國調整組織設計時的重要範例。二是，布萊爾（Tony Blair）政府於近來提出一連串改造公共服務（其鎖定的目標為教育、大眾

運輸、醫療及監獄管理)的計畫，其中重要的部分就是改變這些公共服務的執行方式，透過不同的分工與責任分擔、引進不同類型的參與者、改變公部門運作的邏輯等方式來強化公共服務的效率。這一連串的改革計畫，被布萊爾政府視為其重要政績。

因此，本次參訪的重點就放在不同類型的機關(機構)如何運作、其與政府部門的關係如何、其責任如何分擔以及布萊爾政府如何詮釋與推行其「改造」工作。

此外，由於國際經濟合作發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)對於各國如何在組織、預算、管制手段等方面改善公共管理能力(Public Governance)有相當的討論，因此，本團順道路經法國，拜訪 OECD 總部，並與法國公職部官員及羅浮宮之管理人員晤談，期能獲得更寬廣的瞭解。

貳、參訪對象：(行程詳附件二)

一、英國部分：

(一) 規劃者與政策擬定單位：英國內閣辦公室 (Cabinet Office) 之公共服務改革小組 (Office of Public Service Reform, OPSR)。

(二) 非政府法人 (NDPB)：

1 負責對環境議題提供政策諮詢建議的 Royal Commission on Environmental Pollution。

2 負責訂定師資標準與整合訓練資源的 Teacher Training Agency。

(三) 政署 (Executive Agency)：負責無線電波分配與管理的 Radiocommunications Agency。

(四) 健保法人：負責提供地區性醫療給付與健康照護的 South Cambridgeshire Primary Care Trust。

二、法國部分：

(一) 國際經濟合作發展組織 (OECD) 下之 Public Governance Directorate。

(二) 中央政策機關：法國公職部 (主要討論權力下放地方政府議題)。

(三) 羅浮宮。

參、英國改造工作的背景與原則

為進一步瞭解布萊爾政府的改革計畫及過去的執行成效與經驗，本團於八月四日上午拜會內閣辦公室，由首相政策顧問 Mr. Patrick Diamond 親自接待，並針對下列議題充分交換意見：

一、“Reforming our public services : Principles into practices”

提出四個主要策略。選擇這些原則之主要考量為何？

有哪些主要的實現方法？

二、變革的動機與其背後支持的力量為何？

三、如何引發英國文官或公共服務者的認同與行動？執行

Agency 與 NDPB 的經驗，文官與工會如何看待這樣的變革？

四、是否引起民眾對於一些基礎福利設施（如醫療）能否確

保之疑慮？如何消除疑慮？

五、Agency和主管部會間的工作關係及課責關係為何？

六、英國文官如何從原本全國一致性的體系轉換到 Agency

的個別化制度？英國政府如何讓這樣的制度獲得文官支持？實施以來，分權式真正的優點為何？面臨怎樣的問題？

七、Public Appointment and Bodies 的角色如何運作？與

Quango 間之關係為何？

八、NDPB 的領導階層如何產生？其與政府間的關係為何

（包括財務自主程度，內部管理自主性和議會間關係等重要課題）？

九、為配合政府改造，英國一般文官的人事管理政策或作法

上有哪些重大的變革？

十、Civil service interchange program 如何進行？民間部門的

接受程度？

十一、英國高級文官（senior civil service）如何決定其薪資

和調薪？高級文官採行契約制度下，如何進行工作績

效評估？如何決定其是否繼續適任？如何處理不適任

者？一旦任用後，高級文官在部門間如何調動，是由

部會自行決定或由內閣或其他單位？

十二、究竟這一套新的高級文官制度改變了什麼？實施以

來，比舊制度具有有那些顯著的正面功能？

英國政府在傳統上即以提供國民大量的公共給付為職志，教育、醫療、年金、大眾交通等等，都被認為是政府應該負責的事務。因此，這一波由政府改造工作，著眼點在於如何使這些耗費國家龐大資源的公共服務能夠有效的被執行，讓國民享受到更好的服務——政府改造的著眼點在於提供

更好的服務，而不是削減福利。

布萊爾政府在 2002 年提出他的改造計畫的目標與策略”Reforming our public services : Principles into practices”，清楚的點出改革的方向與主要策略：“Standards and accountability”，“Devolution and delegation”，“Flexibility and incentives”及“Expanding Choice”，茲簡述如下：

一、目標：以「顧客為先」(putting customers first) —以受服務者的觀點來評量某一項公共施政的好壞，而不是以官僚、管理者的觀點來執行公共服務。因此，評估公共服務的好壞，將會導向「結果取向」，而不是「程序取向」。

二、四個原則與策略：

(一) 標準與評量 (standards and accountability)：國家必須對於各種重要的公共服務都訂出「標準」，並且建立清楚的評量機制，來確保全國的人民都可以享受到夠水準的公共服務。但這裡指的「標準」表示的是「結果」的標準，而不是「執行」的標準，意思是，不同的地方必須有不同的執行方法來貼近當地需求。並且，配合「標準」的制訂，同時也要清楚訂出評量的指標與方法，來合理精確地測量某一項目是否達成所

訂標準。例如：學童的識字率與閱讀能力是基本教育重要的「標準」與「評量指標」，但是對於不同地區要如何達到所訂標準，則必須視當地情形來決定。資源的分配與執行方式的選擇，應該以如何能達成標準來考量，如此，貧困的地區，政府必須花費更多的資源投資在教育上，以確保當地的學童能享受到夠水準的教育服務，反而是富裕地區要達成標準相對容易，政府的資源就不必過度傾注在這些地區。

(二) 分權 (devolution and delegation)：在前述「標準」的框架下，政府讓更多的民間機構 (包括公民營機構、接受政府委託的機構等等) 以及地方政府來承擔更多的權利與義務，也就是讓更接近「顧客」的執行者，可以選擇最適合且有效的執行方式來達成目標。但要再一次強調的是，不論是下放地方或外放民間，中央政府並非就撒手不管，在「分權」的同時，許多標準的制訂與結果的評量同時在「中央集權化」。在這個精神下，中央政府的責任是確保這些執行者提供了夠水準的服務，但是在執行方式上則留有更多的空間。

(三) 彈性與創新 (flexibility and incentives)：嚴格的程序管制在「防弊」上有其意義，但是同時也妨礙了效率與

創新，既然整個政府的監督重點在於「結果導向」，就必須在管理規則與內部程序上大量簡化，讓第一線的執行者可以花比較多的時間在其核心工作上——讓員警們多一點時間去巡邏，而不是花將近一半的工作時間在寫報告。保留彈性的同時，還要積極鼓勵第一線的執行者對於工作執行提出更多的創新方法。例如，「績效獎金」必須在很多單位的人事預算中予以納入；設立各種類型的管理者論壇或學院，讓各個機構的管理者有機會彼此交流經驗與分享心得；甚至，個別執行者（不管是民間機構或是地方政府）表現得越好（這需要有前述的評量機制作為支撐），中央政府就授權越多（管的越少），讓執行者有更多動力來追求進步。

（四）讓民眾有選擇機會（expanding choice）：政府提供公共服務的同時，並不表示民眾就只能接受「制式」的服務方式，民眾會希望能夠依其個別需要選擇適合的給付。如果能夠在確保「標準」的同時，讓更多的提供者來提供服務，民眾往往就會有比較多的選擇機會。善用民間業者就是一個增加民眾選擇機會的有效作法。政府如果容許、甚至是鼓勵民間業者來參與提

供公共服務，往往能夠提供更多樣化而且有效率的服務。進一步來說，當有新的參與者加入，也能夠刺激原先的提供者（往往是公家機關）強化其服務效能。

內閣辦公室網址：<http://www.cabinet-office.gov.uk/>

公共服務改革小組（OPSR）網址：

<http://www.number-10.gov.uk/output/page249.asp>

肆、參訪機關（構）簡介及討論重點

本次參訪對象除規劃並主導政策方向之內閣辦公室公共服務改革小組外，尚包含不同業務性質的 NDPB 及 agency，希望能從不同的角度切入，深入瞭解被改造者的實際操作經驗。謹就本團與各機關（構）之討論重點及內容簡述如下：

一、皇家環境污染委員會 (Royal Commission on Environmental Pollution, RCEP)

八月四日上午，參訪團拜會皇家環境污染委員會（以下簡稱 RCEP），該會由秘書長 Dr. Peter Hinchcliffe 親自接待，雙方並就下列議題充分交換意見：

- （一）RCEP 係針對環境議題提供政策建議之獨立個體。在其他政策領域方面是否有功能類似之獨立個體？何種領域最多？
- （二）RCEP 除了具有建議權之外，是否有管制權或政策制定權？
- （三）RCEP 和其他與環境政策制定、執行部會間之關係及功能劃分為何？若發生衝突，透過何種機制或管道加以解決？

RCEP 成立於 1970 年，為一非政府法人 (NDPB)，

獨立行使職權，主要職掌為向英國女王、國會、政府及人民就與環境有關之議題提出專業建議與報告，其研究對象包含國內及國外際涉及環境污染方面之事項、相關研究報告，以及未來有可能對環境造成危害之事項等等。在研究議題的選擇上，RCEP 具有完全之自主性，政府雖亦可提出要求，但甚少為之。

RCEP 的委員係由具有各種背景的專家學者所組成，包含學術界、工業界及民眾，俾提供科學、醫藥、工程、法律、經濟及商業等不同專業與經驗，但並非該組織或該專業之代表。委員任期為三年，並得連任。

RCEP 的年度預算約 90 萬英鎊，雖係由「環境、食物及鄉村事務部 (Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)」補助，但卻不影響其執行業務之獨立性。不過，RCEP 仍與政府部門、國會污染管制部門、研究組織、工業界及環境保護團體保持適度之聯繫。

RCEP 所提出研究報告中之建議，大部分均會送交政府相關部門，就每一項建議提出回應。當然，行政機關與國會間亦可能就此議題進行辯論。

每個 NDPB 均定期由補助其經費之部會就其財

務、營運、運作及政策進行檢視。為此，RCEP 亦於 1997 年建立內部評量機制，進行顧客滿意度調查（對象包含前任部長、主要閣員、退休資深公務員與非政府組織等），並與英國及其他歐洲國家之諮詢性組織之運作進行比較。根據此調查與比較之發現，進一步修正研究作業與報告進行之方式。為求資訊之公開與透明，RCEP 未來的工作計畫、研究議題與研究成果報告及影響均已上網，且內容亦逐步擴充。

RCEP 網址：<http://www.rcep.org.uk/>

二、教師訓練機構（Teacher Training Agency, TTA）

八月四日下午，本團拜會教師訓練機構（以下簡稱 TTA），由初等教師訓練策略小組主任 Ms. Angela Walsh 接待，會談重點如下：

- （一）TTA 執行任務時具有較高之自主性，但如何確保其運作計畫與相關部會（特別是教育技能部）之政策相吻合？如發生衝突，如何解決？
- （二）確保合格教師之數量與品質是 TTA 之功能之一，然而數目之預估及持續之監控均需全國性及政策層面之分析與評估，以 NDPB 之角色，如何執行此一具有高度政策性之任務？

(三) TTA 與相關部會、教師聯盟或與教育政策有關之利益團體間維持何種關係？這些利益團體在 TTA 之決策過程具有何種影響力？其影響程度如何？

TTA 成立於 1994 年，為一非政府法人 (NDPB)。其設立之目的在於提高師資素質，吸引具有能力及高度熱忱者投入學校教育工作，以提升學校教育水準。過去有關教師訓練業務係由教育技能部 (Department for Education and Skills, DfES) 執行。在 1994 年成功轉型後，組織、人事及業務運作之彈性大幅增加，一方面與內閣部會溝通、協調並規劃各類教師之需求額度，一方面也與各大學教育訓練系所協商，設計教師訓練之內容。

TTA 在 1994 年成立後，其所繼續僱用之公務員仍享有原公務員之權利，其所僱用不具公務員身分之職員亦得加入公務員之退輔基金。依據執行績效決定薪水及高於傳統部會之獎金制度，對於激發員工旺盛的企圖心及創意有極大貢獻。

TTA 是由董事會作為最高的經營管理機構，董事會由 12 名董事組成，由教育技能部 (DfES) 任命，具有一定任期，所有董事的背景資料都公布在該中心網站

供公眾查閱。

TTA 之網址：<http://www.tta.gov.uk/>

三、無線電通訊局 (Radiocommunications Agency, RA)

八月五日下午，本團拜會無線電通訊局（以下簡稱 RA），由國際事務小組主任 Mr. Malcolm Johnson 接待，雙方主要針對下列二項議題交換意見：

- (一) 部分國家創設獨立委員會（或局、署）以執行某些具有政治中立性或高度技術性之管制任務，如美國之 FCC。英國是否亦有此類由全職、固定任期、來自於政府、學術界及私部門之委員所組成之獨立管制委員會？
- (二) 在台灣的政府改造過程，有關是否成立通訊、金融等政策領域之獨立管制委員會之議題一直爭論不休。英國政府是否有相關改革之經驗供參考？

RA 掌理民用無線電頻道之分配與管理業務，隸屬於貿易工業部 (Department of Trade and Industry, DTI)。RA 於 1990 年轉型為 agency，但仍在政府整體組織架構下。轉型之理由係為獲得更多的彈性，以便由商業及顧客導向之觀點建構其組織，並得以擺脫政府預

算與會計制度之束縛。此外，其收入得以留供該局運用，免繳回國庫。

為符合歐盟及 WTO 對市場開放及反歧視等之要求，近年來歐盟成員國紛紛重組其全國性無線電管理機關，以求更公平、透明地執行業務。此外，管理機關執行業務之獨立性亦應確保，不應受到電子通訊、網路設備及服務供應團體之影響，亦不得受政府之操控。

由於 RA 仍維持在整個政府架構下運作，而政府在國防、安全、航空、航海等方面之頻道使用需求即占供給量之大部分，因此，工業界與政府間之需求競爭需經由一連串工作小組及委員會的協調以求得平衡。RA 提供之政策建議在英國頻道管理及無線電使用之決策過程中，是一項重要因素，但並非唯一，其他政府部門亦可由其觀點提出不同意見。RA 另一項主要任務係確保與工業界保持暢通之溝通管道，以便在制定頻道管理政策時，亦能納入其觀點。

在業務執行績效評鑑部分，RA 擬定並執行營運計畫，其內容包含頻道管理之政策、目標及相關作業時程，每年並透過檢視目標達成度給予獎懲。

RA 之網址：<http://www.radio.gov.uk/>

四、南劍橋郡健保基金（South Cambridgeshire Primary Care Trust）

八月六日，本團拜會南劍橋郡健保基金，由執行長 Ms. Sally Hind 接待，雙方會談重點如下：

- （一）作為一個受到高度評價之組織，PCT 認為目前的運作方式之成功關鍵為何（尤其是與機關組織運作方式相比）？
- （二）原本地方衛生局的功能與人員如何轉移到獨立性較強的法人組織？自行開業之醫師為何願意加入 PCT？PCT 如何與政府原本負責之社會照護系統整合？
- （三）PCT 經費來源為何？衛生部或地方政府對 PCT 之預算控制及醫療給付有何監督機制？
- （四）轉型過程是否引起民眾疑慮？如何排除？

英國國家健康保險制度（National Health Service, NHS）係於一九四八年建立，由中央政府衛生部主導，統籌經營醫院。由上而下可分為區域衛生局、地區衛生局、公立醫院，並將特約家庭醫師（GP）一併納入服務體系之中。初期運作尚稱順利，但自八十年代以後，由於國內經濟狀況不佳，醫療體系之品質及效率不佳等

問題陸續浮現。

九十年代初期，柴契爾夫人著手改革公共醫療體系的服務水準。首先，將公立醫院改制為法人，成立信託基金（Trust）。其性質不屬於公務體系而係獨立於政府體系之外，將過去由地區衛生局分配預算給醫院之運作模式，改革為地區衛生局向醫院購買醫療服務，亦即是病人由醫院獲得醫療服務之後，醫院再向當地衛生局申請經費；至於家庭醫師則轉變為家庭醫師基金管理者，管理民眾的醫療費用，改變過去居民只能選擇註冊有案之家庭醫師卻無法選擇醫院之規定。地區衛生局的預算與當地人口數有關，與醫療服務的購買量則無直接關係。但錢跟著病人跑，醫院的預算取決於其所提供服務之能量及銷售量。經過改革後，民眾擁有選擇家庭醫師或醫院的權利，這內部市場的觀念即在於改革醫院，讓醫院間能夠彼此競爭。

醫院改革的本意，在於藉由競爭改善服務品質。但該制度施行多年的成果，只見行政人員、管理人員及行政支出不斷增加，服務品質及效率卻未見提升。一九九七年布萊爾上台後，認為引進內部市場機制並未實質改善醫院的問題，因此，原有制度雖然予以保留，維持

醫院間的競爭模式，但家庭醫師間則強調合作及整合，鼓勵以較大型的群體家庭醫師制度取代原本較小型的家庭醫師基金管理者，同時成立專責品管機構，引導醫院根據規定的臨床標準提供服務，以改善醫療品質。

為落實「在地化」及「顧客優先」之改造原則，英國國家健康保險在全國各地設有健保基金（Primary Care Trust, PCT），以非政府法人之組織型態經營，提供健保設施以滿足居民基本需求，同時規劃並落實地方基本的公共衛生政策。在中央給予的經費範圍內，地方健保基金必須與醫院、診所、藥局協商並簽約，由其提供居民醫療與健保服務。本次所參訪的南劍橋郡健保基金係被英國衛生部評定為三顆星最高評價之健保基金。

PCT 之主要任務有三：

- （一）評估並針對當地居民之醫療需求，擬定適合該地區之健康改善計畫，並負有監督公共衛生及人口數目之責任。
- （二）確保健康服務之確實提供。PCT 負責所有基層照護服務之管理發展及整合，並確保醫療資源及經費之合理分配。
- （三）整合健康服務與社會照護。

由於健保設施及醫療服務仍具有一般公共政策的特質，需要納入一般人的意見，這樣的考量則反應在董事會之組成。南劍橋郡健保基金的最高經營管理機構是由 11 位董事所組成的董事會，其中有六位是當地居民或在當地登記有案的 GP，其任務是核定 PCT 的營運策略目標、監督 PCT 的運作，並確保業務執行的公開與透明。比較特別的是，由於健保的專業性，該中心尚有由專業人士組成的專業執行委員會（Professional Executive Committee, PEC）。由於該委員會負責確認當地社區之醫療需求並據以擬定營運計畫，因此常被稱為 PCT 的「引擎」。為求充分瞭解當地居民之實際需求及其優先順序，PEC 的成員均來自於第一線的工作人員。SCPCT 之網址：<http://www.southcambs-pct.nhs.uk/>

五、國際經濟合作發展組織（OECD）之 Public Governance Directorate

為吸取 OECD 對各國政府組織改革成效與經驗之檢討分析成果，本團於八月八日下午拜會 OECD，由預算管理組副主任 Mr. Jon R. Blondal 接待，雙方就下列問題交換意見：

（一）機關的「獨立化」(independent)與「法人化」

(corporatization)並不相同，OECD 是否有發展出進一步的原則或建議，何種行政機關的性質或公共任務的施行，比較適合「獨立化」或「法人化」？

(二) 台灣在推行「行政法人」時遭遇到相當多體制內公務員的反彈，以及民間對於這種公私混合型態機關的缺乏信任，OECD 對於這些相關機制的推行與實施，是否有任何具體的指導原則或建議？

(三) 傳統由國家提供的教育設施與服務，是否適合以「行政法人」的方式來推動？台灣在這些方面的改革遇到相當多的反彈。OECD 對於政府所提供教育設施的組織型態的改革，是否有發展出任何特別的建議或原則？

(四) 台灣在歷經民主轉型之後，積極從事政府改造，其所遇到的挑戰是雙重的（同時必須處理過去的議題與未來的發展）。OECD 是否有針對民主轉型國家的政府改造經驗或方向，進行任何研究？或提供任何方向或具體建議？在這方面，OECD 是否有其他與台灣類似的東亞國家（例如南韓）的經驗，可供參考？

面對全球化及分權化之趨勢，以及人民與日俱增之需求與高度期待，一個好的政府除了要致力改善機關與機關間、機關與人民間、機關與國會間之關係外，更應強化自身之功能。面對此種趨勢，OECD 嘗試研究並尋求解決之道，以協助政府部門執行力之提昇與強化。

2001 年，12 個成員國的專家們齊聚一堂，針對九個國家執行政府改革的相關議題及經驗深入探討，並於 2002 年發表一份題為”Distributed Public Governance-Agencies, Authorities and other Government Bodies”的報告。報告中建議各國可在傳統政府機關外，設立獨立機關（Independent Commission）或提供服務設施的機關（Service Agencies）或政府法人（government corporations）以發揮政府改造之效能，而這也正是目前台灣政府改造的主要方向之一。

此類新型態的政府組織，在每個國家雖然與政府機關的關聯性或近或遠，但在大部分國家的執行過程均得到相當正面的評價。官方的檢討報告亦顯示，這些不同類型之組織型態可達到不同的目的，包含效率的提升及不斷的創新，並帶來更符合人民需求之管理模式。不

同層級的政府機關可建立更佳的合作夥伴關係，公民、私部門及公民社團亦均得參與政府之管理活動，使中央政府部門致力於政策制定。

OECD 網址：<http://www.oecd.org/home/>

六、法國公職部(Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, 中央政策機關)

本團於八月八日上午拜會公職部，由副部長辦公室主任 Mr. Jean de Saint-Guilhem 接待，雙方會談重點如下：

- (一) 法國政府執行地方分權化政策之背景、過程及成果？
- (二) 中央政府透過何種機制引導地方政府願意承擔更多責任？透過哪些作法來強化地方政府的治理能力？
- (三) 中央政府在將權力下放給地方政府的過程中，如何處理地方政府在經濟、產業或是都市化程度等方面之差異？

長久以來，法國的政治體制均屬於中央集權制，中央政府大權在握，封閉式的菁英文官體系有助於中央政府對地方行政單位之嚴密管制與監控。在 1981 年總

統大選時，加速地方自治成為競選之重點之一。1982年「地方分權法」通過後，密特朗總統責成內政部加速地方分權，也確立了今日中央一級、地方三級（區 region、縣 department、市鎮 commune）之行政體制。地方三級之劃分方式類我國精省前之省、縣市及鄉鎮三級制。目前法國共有 26 個區，區之下共有 100 個縣，縣之下則有 3 萬 6 千多個市鎮。

在人事制度方面，區政府的公務人員屬於地方基層公務人員系統，在地方行政體系考用與升遷，與中央公務人員的考試晉用系統不同。這些公務員不受政權變遷的影響，主要依職掌負責業務之籌劃及協調等事宜。隨著地方自治的實施，區首長及議會也擁有較大之自主權，區政府不但可視財政狀況及需要調整所屬機關，也可以借調或約聘的方式獲得人事任用之彈性。在預算方面，中央政府對區政府的支出日漸增加，區政府的經費大約有百分之四十來自中央。

1982 年「地方分權法」規定了地方團體自治，並取消中央對區政府之行政監督，所有民選區議會主席、首長及區議會所做成的決議可立即施行，無需經中央政府之同意。

法國中央集權制具有悠久歷史，但面對民主化及地方要求自主權之潮流，亦逐步檢討改進，賦予地方政府更多行政自主權，持續朝地方分權的方向發展。地方政府的權限及影響力與日俱增，部分較具地域性色彩的事務在提高效率的考量下交予地方政府，同時配合經費的下放與人員的改隸。

公職部網址：<http://www.fonction-publique.gouv.fr/>

七、羅浮宮 (Musée du Louvre)

八月八日下午，本團拜會羅浮宮副執行長 Ms. Aline Sylla，討論重點如下：

(一) 羅浮宮之組織型態、運作情形？

(二) 羅浮宮的經營者與政府主管部門間之關係，在營運上享有何種程度的自主性（尤其在財務及人事方面）？

(三) 政府部門對於博物館的營運是否有某些評鑑機制，如果有，這樣評鑑的結果會如何影響博物館的營運？

(四) 當員工擁有公務員身份，如何能夠激勵員工持續保持創意及追求進步？

法國的行政體制偏向中央集權，博物館（包括羅

浮宮)則隸屬於文化部的博物館司(Direction des musées de France)。基於對文化專業的尊崇，行政層級的高低並非關鍵，博物館的發展政策亦非上級行政機關所能左右，人事及財務也另有一套機制，尚不致受到機關層級的影響。

實際影響博物館運作的角色主要在於國立博物館聯會(La Réunion des musées nationaux, RMN)而非博物館司。聯會創立於1895年，至今共有33家博物館或美術館加入。聯會之決策係採委員會制，委員包括參、眾議員、高階公務員、文化界人士、收藏家及博物館館長；博物館司司長為當然主席，但實際負責指揮者則是執行長，多由博物館長出任。

加入聯會的博物館，門票收入皆納入聯會，由聯會負責總管共同資金，並經由委員會決定文物收購政策，報請文化部核定。聯會統籌大型展覽、出版、產品及商務推廣，決定博物館的分配金額。基本上聯會對個別博物館的主宰性甚強，是一種集權式的運作模式，但也受行政委員會的指導。此委員會成員包括政府代表、大型博物館館長(羅浮宮、凡爾賽宮)及外聘人員。聯會並不負責博物館的所有經費，博物館主要的人事費和

重大工程建設經費皆由國家支應。

1990年代，聯會集權的博物館經營方式產生變化。1992年，羅浮宮轉型為非政府法人，行政機關的種種束縛不再對博物館的營運造成影響，公文旅行已成為過去，經營者可以從專業的角度，決定有關展覽、收藏及經費支出等事宜，並自有預算，它與聯會的關係則建立在雙方簽署的協議上。博物館轉型後，強化自治權，館長有更大的管理及決策權，來自聯會的束縛減少，獲得更多自主空間，這是法國博物館公共行政化的優勢。

博物館專業經營者一般比較肯定轉型。然而，享有自主權的同時責任也相對提高，不能事事仰賴聯會。以羅浮宮2001年的預算來看，自有資源占43.8%，其餘的部分則需由政府補助。將近44%的經費是由博物館自籌，包括門票收入（約占30%）。儘管如此，由於其法人之特殊地位，無需耗費精力在與其他機關或單位爭奪經費，如此在經費及運作上都具有高度彈性的特性，使其在博物館界的競爭力大幅提升。

在人事制度方面，羅浮宮大多數的員工都是公務員，總計約有1200人，共分為A、B、C三個層級，其

中屬 C 級者最多，約有 1000 人，多負責管理員等工作。

A 和 B 級則多為負責展覽、研究工作的專業解說員。

只有不到四分之一的工作（通常是清潔及庶務工作）是以臨時約聘或外包的方式處理。

羅浮宮網址：<http://www.louvre.fr/>

伍、參訪心得與建議

一、中央與地方、政府與民間，各「專心」於其核心職務：

不論是下放地方政府或是外放民間執行，絕不是意指國家把「責任丟出去」。國家在選擇多樣化執行方式的同時，必須確保這些任務被妥善的執行，因此「標準」的制訂，以及精準的評鑑機制是政府部門最重要的責任。中央政府必須專心於訂定「標準」與政策，但是執行的方法則讓第一線單位有相當的彈性空間來選擇最適宜的執行方法——標準中央集權，執行則下放第一線。並且，不應該死守公共服務一定要由「政府機關」來執行的觀念，利用各種公、私混合的機制來共同參與政府施政，往往才是「聰明」的施政方法。

這裡的分工，有時候不只是因為效率考量，也可以是專業考量——在英國，許多 NDPB 設立的原因是在於建立與政治部門保持一定距離的機構，來確保專業性。甚至，在高度中央集權、政府集權的法國，羅浮宮仍然爭取成為獨立的公法人，主要原因很簡單，因為他們不認為機關首長（文化部長）作為一個政治人物而且每天要負責諸多政務，仍能夠專心、且實質上有能力為羅浮宮的運作負責。

但是，將執行工作分工出去，並不表示政府就擺脫責任，整體施政的成敗仍然永遠必須由執政者（內閣、部長等）負責，不管是 NDPB 還是 Agency，其執行成效都必須由「部長」概括承受。國會監督的是部長，而不是該單位的執行長。民眾對該組織有「抱怨」，除了執行性事項可以由該組織依一般回應程序回覆外，政策性的質疑，仍然必須由政府部門負責並回應。因此，機關首長對於這些事務的責任在於制訂目標與選擇適當的執行單位。例如，在英國受訪單位中，相關人員幾乎都表示：一個組織成立之初，就必須與政府部門很清楚談出其「目標」是什麼？每年都要有成效報告，不僅向政府報告，也公諸於大眾；每三年左右，政府部門也都會進行評鑑一次，檢視當初預定的目標是否達成？在互動上，組織透過與政府部門討論「目標」的過程來爭取經費，而政府部門也透過討論「目標」的方式來適時地要求該組織必須達到政府所要達成的政策目標。

這種「有點距離」又不會太遠的組織關係，讓政府部門與其他組織間能夠形成各有專職又共同負責的關係。這樣的平行關係（夥伴關係），與我國習慣上下指揮關係的組織運作型態非常不同，正是我們革新政府

運作模式時可以思考、學習的。

二、重結果而不是只重管理程序：

從英國這一波的改革經驗，不是為了改變組織而改變組織，其改革的目的是在於「改善公共服務」；組織運作型態的改變、中央政府與第一線基層單位的分工、組織「負責」方式的改變等等，是方法而不是目的。同樣的想法，在我們與法國公職部官員討論業務下放問題時，法國官員也有經驗相反但精神類似的感嘆：民眾根本不在乎由誰（中央政府或是地方政府）來提供服務，他們只在乎服務的好不好！

其內含的觀念改變，在於政府提供服務應以服務「結果」導向而不是以服務「程序」為導向。政府很多業務都交由政署或法人處理，對於這些政署或法人的人事、內部管理或其執行方法等，政府並不太干涉，大量交由「執行長」或委員會來決定（當然，這些單位仍必須受勞基法等一般性勞工規範的拘束）；但是政府部門的工作是必須定期提出清楚的「任務要求」、設定這個單位應該達成的目標，而這些法人或政署每年與政府部門「談判」預算額度時，也必須以「目標達成率」來作為爭取預算的最主要依據。相對來說，這樣的觀念改變

對於執行機構也有相當影響，不論是 NDPB 或是 Agency，很多都是原先的機關改制而成，對改制後的管理者來說，他們也必須從以往的「上級編給多少預算就做多少事」調整朝向「計畫要做多少事所以向政府要求多少預算」，甚至，一個員工必須證明「我對於目標達成是有助益的」，而不是「因為我是公務員所以就可以領薪水」。

這樣的思考，與我國的機關管理文化亦大有不同，現今我們的著眼點多在於預算、會計如何管理或人員如何管理，但是對於這些預算與人員所能產生的「效益」卻往往缺乏意識，如何能在政府的施政中，更多的目標導向，較少的形式管理導向，是精緻化的組織改造要努力的目標之一。

三、較少的規制並活用鼓勵機制，以容許更多的彈性與創意：

對於服務性質的政府業務，應該排除「制式化」的服務提供方式，容許、甚至是要求執行單位要能夠真正的「因地制宜」、「因事制宜」。以本次在英國訪問的教師訓練機構（TTA）為例，TTA 經由法律授權，負責訂定教師的合格標準，也負責協助政府培養出足夠量的教師人才（目前在英國，師資的缺乏是個大問題）。對

於師資的提供，同時有「中央集權化」—政府授權 TTA 決定全國適用的師資合格標準，以避免部分地區教師素質低落的現象；同時也有「分權化」，由 TTA 做為平台，連結各地的教育單位、訓練單位等，共同來協助培養師資。其作法很多元，TTA 為了鼓勵更多人從事教職，積極利用各種人才來源，施以不同的訓練計畫。例如，鼓勵「第二春」工作，協助家庭主婦等進修後得從事教職；也儘量協助有意願的人能夠更順利的參與訓練、取得資格。例如，有意願的人可以與 TTA 聯繫，說明他的情形，TTA 人員會協助安排適當的課程，甚至可以建議申請人最近的訓練課程（大學）在哪，如果需要半工半讀，又有哪些課程計畫可以運用...

同時，必須把鼓勵創新與進步納入整個組織文化內。鼓勵不斷創新與進步的方式可以從對與整個機構的鼓勵（例如：表現越好的機構就讓他有更多的自主權、也可以允許其擴大業務範圍）到對員工個人的鼓勵（例如：有清楚且細緻的表現評量標準，甚至人事預算裡面就有一定比例是依「表現」來分配）。以本次參訪的南劍橋郡健保基金（South Cambridgeshire PCT）為例。全英國有三百多個 PCT 來負責當地的醫療給付，在去

年，南劍橋地區健保基金獲得最高等(三顆星)的評價。這個評鑑結果，除了對於該機構的員工是很大的鼓舞之外，同時這也讓該機構在爭取預算時有更大的空間(三年審一次，而不是每年都要審)；在管理上，政府部門(衛生部)對他的作業規則也會適用比較低密度的管理，讓執行長有更大的獨立運作空間。相反地，表現不好的 PCT 就會受到政府介入管理的「懲罰」。

上述的他國經驗，對於我國的機關管理文化，同樣是非常好的啟發。我們的人事與預算管理，基本上還是以「防弊」作為出發，強調「制式化」而非彈性運用，也不重視鼓勵機制。對於地方政府或其他第一線執行機關，過於強調「均質」、「公平對待」，而較少能將執行單位的表現與其所受「待遇」相連結，從而自然無法鼓勵個人或是機關(構)追求突破與進步。

四、對民眾負責，而不是只對議會負責：

在參訪過程中，我們對於這些外於政府部門的「法人」或運作上有相當自主權的「政署」能夠享有相當權力，但如何對民意機關負責的問題多所詢問，但發現，對於這些受訪單位來說，其最主要的負責方式不是對議會也不是對上級機關，而是必須很清楚的將其業務執行

狀況、目標達成率公布出來。英國有相關的行政資訊公開法律，要求哪一種「政府組織」都必須非常重視資訊的公開，公開重點之一是具體且詳細的「營運報告」。甚至，他們被要求在網路上公布的營運報告，必須是以讓一般人可以瞭解的方式來說明，而不是只有管理專家才看得懂得財務報表。這樣的要求，讓各種機關的經營者認為，他們的「負責」，就是要清楚的讓外界知道，他們做了多少事、做得好不好？而不會把重點只放在到「議會備詢」。反過來說，因為有這樣的資訊公開機制，議會或民眾也不會認為授權給這些單位，會有逃避監督的問題。

五、改革意志堅決，但是作法細緻，且溝通、再溝通：

布萊爾政府經過了三年的準備，諮詢專家以及研擬策略，才在 2002 年提出完整的改革策略。將前述的改革目標與原則清楚的論述出來，並且「公務員人手一冊」，以傳達並分享內閣的改革理念與作法。為了溝通作法，英國首相也多次親自與公會代表討論。

為了順利推動組織改革，在作法上可以很多元，例如，隨同移轉到 NDPB 的公務員雖然必須限期結算年資改以非公務員進用，但是仍可參加公務員的退休基

金（而不是全有或全無的身份改變），藉以緩和公務員在調整過程中的不安。另外一例則是，NDPB 的公務員必須結算年資，改制為 Agency 的員工則仍然保留公務員身份，但 Agency 在往後的人員聘用上，則可以由執行長視業務需要聘用專業人才，不受公務員制度限制。

最後，改變不會沒有阻力！事實上，員工的惶恐舉世皆然。但是如果領導者很確定的說：就是這樣！員工就會轉向努力適應新環境。例如，本次參訪的 Radiocommunications Agency，數年前才從政府機關轉成 Agency，預計明年又要再進一步整併入 OFCOM，面對如此頻繁且巨大的變動，機關內公務員的心聲是：有點恐慌，也有很多不確定感，但是內閣總理已經很明確宣示該組織就是會向 OFCOM 的方向調整，員工們也就必須要求自己儘快的適應新制度。

陸、照片集錦



2003年8月4日上午拜會皇家環境污染委員會 (Royal Commission on Environmental Pollution)



2003年8月4日下午與教師訓練機構 (Teacher Training Agency) 代表Ms. Angela Walsh等會談後合影



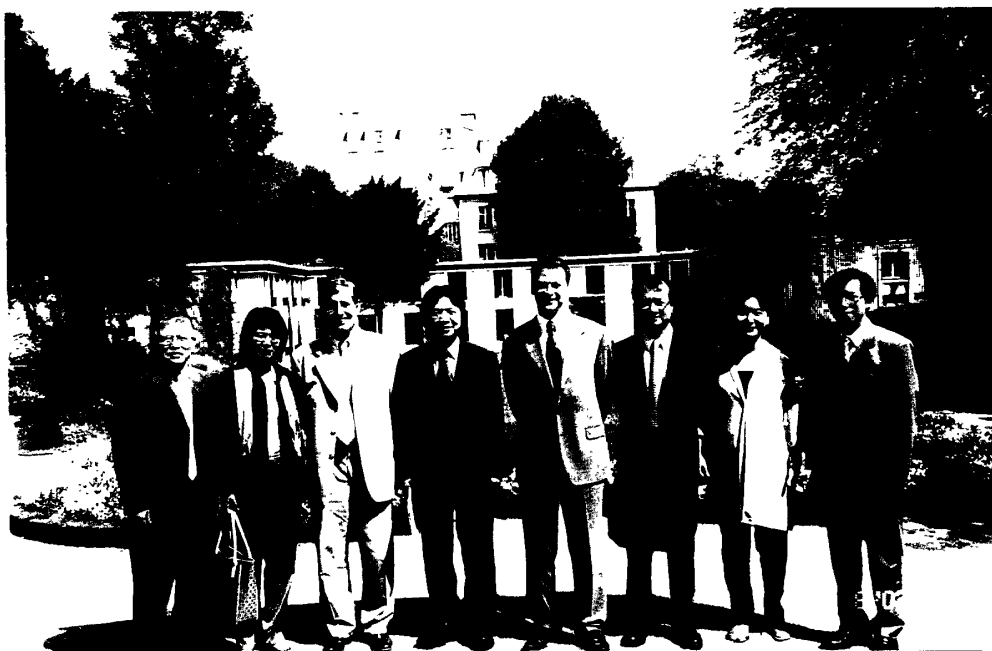
2003年8月5日上午拜會內閣辦公室後與首相政策顧問Mr. Patrick Diamond合影



2003年8月5日下午拜會無線電通訊局（Radiocommunications Agency）



2003年8月6日拜會南劍橋郡健保基金（South Cambridgeshire Primary Care Trust）後與執行長Ms. Sally Hind等合影



2003年8月8日上午拜會法國公職部後與副部長辦公室主任Mr. Jean de Saint-Guilhem等合影



2003年8月8日下午拜會羅浮宮副執行長Ms. Aline Sylla



2003年8月8日下午拜會國際經濟合作發展組織OECD預算
管理組副主任 Mr. Jon R. Blondal

附件一

行政院組織改造推動委員會赴英法考察人員名單

葉俊榮：行政院組織改造推動委員會執行長

行政院政務委員

許宗力：行政院組織改造推動委員會委員

國立台灣大學法律學院院長

施能傑：行政院組織改造推動委員會委員

國立政治大學公共行政學系教授

張文貞：國立台灣大學國家發展研究所助理教授

陳素芬：行政院組織改造推動委員會秘書室專門委員

（政務委員辦公室）

邱承旭：行政院組織改造推動委員會秘書室專員

（行政院研考會）

附件二

參訪機關 (單位)	接待人員	機關 (單位) 簡介
英國 (8月4日至6日)		
皇家環境污染委員會 (Royal Commission on Environmental Pollution, 8月4日上午)	Dr. Peter Hinchcliffe (秘書長)	成立於1970年, 為一獨立行使職權之諮詢性NDPB, 主要任務係為英國女王、政府、國會及民眾就環境方面之議題提供諮詢與建議, 並由經濟、社會、科技等方面提供政策制定之建議。
教師訓練機構 (Teacher Training Agency, 8月4日下午)	Ms. Angela Walsh	成立於1994年, 運作經費全數由教育技能部補助。主要任務係與該部密切合作以確保全國教師訓練之品質及數量、建立教師訓練之標準, 並補助教師訓練經費。
內閣辦公室公共服務改革小組 (Office of Public Service Reform, Cabinet Office, 8月5日上午)	Mr. Patrick Diamond (首相政策顧問)	OPSR係英國首相布萊爾於2001年6月所設立, 其目的係就改革及強化公共服務議題適時給予首相及政府部門協助, 並確保首相於2002年3月針對公共服務改革所提出之四項原則得以落實。
無線電通訊局 (Radiocommunications Agency, 8月5日下午)	Mr. Malcolm Johnson	隸屬於貿易工業部, 主要執行民用無線電之頻道分配及管制業務。為使任務執行過程更為公開透明, 並具有更多的自主性及執行權力, 於1990年轉型為 executive agency。

南劍橋郡健保基金 (South Cambridgeshire PCT, 8月6日)	Ms. Sally Hind (執行長)	南劍橋郡健保基金，屬國家健康保險之地區性組織，具有公法人性質。主要任務係評估當地居民之醫療需求，確保經費及資源之合理分配，整合醫療及社會服務，以提升社區居民之健康。
法國 (8月8日)		
公職部 (Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, 8月8日上午)	Mr. Jean de Saint-Guilhem (副部長辦公室主任)	公職部除負責政府公共服務之改造外，中央與地方權限、地方分權等業務亦屬該部職掌。
羅浮宮 (Musée du Louvre, 8月8日下午)	Ms. Aline Sylla (副執行長)	於1992年轉型為獨立之公法人，七成經費來自政府補助，員工共計約1200人，均為公務員。
OECD (Budgeting and Management Division, Public Governance Directorate, 8月8日下午)	Mr. Jon R. Blondal (預算管理組副主任)	OECD之Public Governance Committee對於世界各國政府組織改造之情形從事有系統之蒐集及分析。