

出國報告（出國類別：考察）

**考察紐西蘭政府機關組織職能及體制
- 環境部及初級產業部的運作經驗**

服務機關：國家發展委員會

姓名職稱：李處長武育、林科長珊汝、莊視察靜雯

派赴國家：紐西蘭

出國期間：2014年9月10日至9月16日

報告日期：2014年12月10日

目錄

壹、前言.....	1
貳、考察對象及行程.....	2
一、考察對象.....	2
二、考察行程.....	2
三、考察議題.....	3
四、考察照片.....	4
參、紐西蘭政府體制.....	7
一、基本概況.....	7
二、立法部門.....	8
三、行政部門.....	8
肆、紐西蘭政府組織改造.....	9
一、紐西蘭政府組織改造三階段.....	9
二、學界及輿論對紐西蘭組改經驗之評論.....	15
三、政府組織改造 - 紐西蘭與我國之比較.....	17
伍、環境部的職能及政策.....	22
一、組織概況.....	22
二、政策制定.....	24
三、政府部門分工.....	28
陸、初級產業部的職能及政策.....	30
一、組織概況.....	30
二、紐西蘭農業發展與政策.....	34
三、小結.....	39
柒、考察心得與建議.....	40
參考資料.....	44

圖表目錄

圖 1、紐西蘭中央行政組織架構圖.....	14
圖 2、各類型組織的角色示意圖.....	19
圖 3、紐西蘭政策制訂流程示意圖.....	27
圖 4、初級產業部的組織架構.....	31
圖 5、初級產業部的治理模型.....	32
圖 6、紐西蘭農業政策的轉變過程.....	36
表 1、紐西蘭政府在「維護漁業資源業務」分工.....	29

摘要

行政院組織改造法案於 2010 年 2 月制定 (修正) 公布以來，已有 22 個部會及所屬以新機關組織架構順利啟動，為順利推動環境資源部、農業部之立法，藉由實地參訪紐西蘭農業及環境資源事務管理機關之組織職能、體制及其組織調整經驗，以為參考借鏡。

考察行程自 2014 年 9 月 10 日至 9 月 16 日止，在紐西蘭期間計拜會紐西蘭國會、環境部、初級產業部，與相關主管部門交換意見；另拜訪威靈頓維多利亞大學學者，了解政府紐西蘭組織改造的相關經驗，撰擬完成本報告。本報告計有 7 部分，包括前言、考察對象及行程，紐西蘭政府體制、紐西蘭政府組織改造、環境部的職能及政策、初級產業部的職能及政策、考察心得與建議等，除對於紐西蘭的組織改造歷程、變遷及未來檢討做法予以分析，亦對紐西蘭環境部、初級產業部，及相關環境政策、農業發展政策有深切的瞭解，對於精進我國組織改造及相關業務之推動策略有所助益。

壹、前言

行政院組織改造法案於 2010 年 2 月制定 (修正) 公布以來，累計已有 22 個部會及所屬以新機關組織架構順利啟動，為順利推動環境資源部、農業部等部會完成立法，爰藉由實地參訪紐西蘭環境資源、農業相關業務機關之組織職能、體制及其組織調整經驗，做為未來推動立法之參考借鏡。

紐西蘭的政府改造包括國營事業公司化、文官體制之變革及績效管理等三個面向，其政府改造工程的關鍵，在於運用策略性人力資源管理來改善文官體質。紐西蘭的組織調整是由行政部門來主導，以迅速及專業為導向，如本次訪問的初級產業部(Ministry for Primary Industries)，剛歷經 2 年內 3 次的組織調整歷程，於去年完成與農林部 (Ministry of Agriculture and Forestry)、漁業部 (Ministry of Fisheries)、食品安全 (Food Safety) 業務的整併，充分落實目前國際上對食品安全管理從產地到餐桌的趨勢。

另外紐西蘭在環境資源永續發展相關的政策制訂是相當周延且具特色的，環境部做為保育、保護和保存紐西蘭自然環境的守門者，透過「由外而內」、「由下由上」的政策制訂與決策模式，逐步形成共識，以確保環境保護及經濟發展平衡，在此一基礎從而促動經濟成長。

貳、考察對象及行程

一、考察對象

本次考察主要拜會的機關及人員，包括紐西蘭國會、威靈頓維多利亞大學、環境部及初級產業部等。

二、考察行程

日期	行程
9月10日	航程
9月11日	參訪紐西蘭國會：由國會研究員 Paul Bellamy 介紹紐西蘭政府體制
	台紐交流座談
9月12日	拜訪威靈頓維多利亞大學學者 Professor Evan Berman、James Liu、Rob Laking
	參訪環境部 (Ministry for the Environment)：與國際氣候與環境經理 Michael Lovett、政策分析師會談有關紐西蘭環境政策、組織調整等相關議題。
9月13日	訪談初級產業部相關官員：了解組織改造對員工之影響。
9月14日	進行資料蒐集、研討及整理。
9月15日	參訪初級產業部 (Ministry for Primary Industries)：與執行長辦公室策略處長 Nickolas Maling、國際政策資深分析師 Nic Pointer 及市場進入顧問 Nicholas Dymond 會談有關紐西蘭初級產業發展現況及初級產業部組織調整等相關議題。
9月16日	航程

三、考察議題

(一) 威靈頓維多利亞大學 (Victoria University of Wellington)

- 1、紐西蘭組織改造的基本理念為何？學術界如何看待紐西蘭組織經驗及特殊性，又組織改造結果是否符合社會需求？
- 2、紐西蘭政府組織是否有法定規範？其組織調整或裁併程序為何？以及是否需經立法機關同意？單一部會的組織調整作業所需時程？

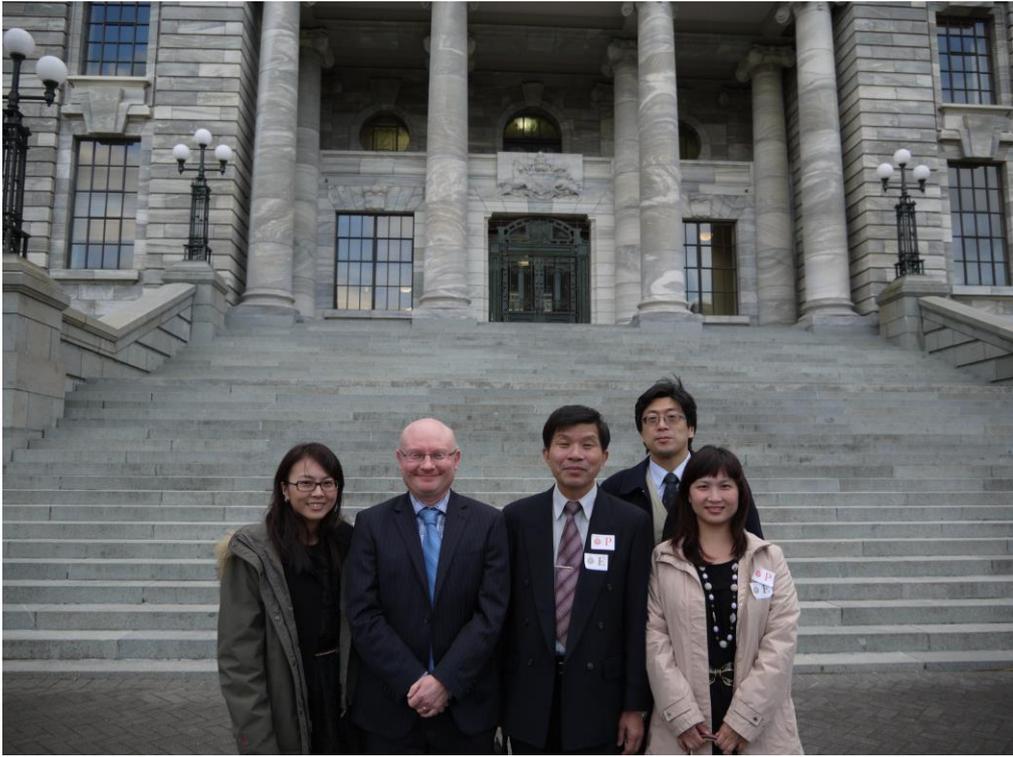
(二) 環境部 (Ministry for the Environment)

- 1、有關環境部、保育部與初級產業部如何分工，另針對具跨部會性質之業務是否有跨部會協調機制？
- 2、組織設計如何兼顧產業發展與環境保護？

(三) 初級產業部 (Ministry for Primary Industries)

- 1、紐西蘭主要出口大宗為農產品，政府對於產業發展與環境保護之理念為何？如何達成兩者間的平衡？又在組織設計如何搭配？
- 2、紐西蘭的農業約佔全國 GDP 的 20%，農產品出口佔總出口的大宗，其農業政策為何，如何整合產銷資源，提高農產品附加價值並促進農產品商品化、國際化？

四、考察照片



照片 1：參訪紐西蘭國會，與研究員 Paul Bellamy 合影



照片 2：拜會維多利亞大學政府學系 Brad Jackson 系主任、Evan Berman、James Liu 及 Rob Laking 4 位教授，由駐紐西蘭台北經濟文化代表處黃副代表學敏陪同



照片 3：與維多利亞大學政府學系 Evan Bernman、James Liu 及 Rob Laking 3 位教授進行交流座談，由駐紐西蘭台北經濟文化代表處黃副代表學敏陪同



照片 4：與環境部氣候暨環境經理 Michael Lovett 及政策分析師 Haurura Rae 會談與合影，由駐紐西蘭台北經濟文化代表處林簡任秘書世政陪同



照片 5：與環境部氣候暨環境經理 Michael Lovett 及政策分析師 Haurura Rae 會談，由駐紐西蘭台北經濟文化代表處林簡任秘書世政陪同



照片 6：與初級產業部執行長辦公室策略處長 Nick Mailing、國際政策資深分析師 Nic Pointer 與市場進入顧問 Nick Dymond 會談，由駐紐西蘭台北經濟文化代表處林簡任秘書世政陪同

參、紐西蘭政府體制

一、基本概況

(一) 一般概況

- 1、地理面積：270,534 平方公里。主要由南北兩大島組成，南北長達 1,600 公里。
- 2、人口：約 447 萬(歐裔佔 78.8%，毛利裔佔 14.5%，亞裔 6.7%)。
- 3、語言：英語、毛利語。

(二) 政治體制

- 1、中央政體：責任內閣制，由國會多數黨黨魁任總理並組閣。紐西蘭國會僅設眾議院共 121 席，由普選產生，任期 3 年。
- 2、地方政府：全國分為 12 個區，設立 67 個地方行政機構。
- 3、立法：無成文憲法。憲法由英國議會與紐西蘭議會通過之系列法律、修正案，以及英國樞密院某些判例構成。
- 4、司法：有最高法院、上訴法院、高等法院、若干地方法院設受理就業、家庭、青年事務、毛利事務、環境等議題之專門法庭。
- 5、政治概況：國家黨 (National Party) 與工黨 (Labour Party) 為最主要兩大政黨，自 1935 起輪流執政迄今。

(三) 經濟概況

2013 年紐西蘭經濟以農業及食品業為最大宗，主要為乳製品、牛羊肉、水果、葡萄酒等。紐西蘭之旅遊服務業及教育服務業 (外國留學生就學) 亦為外匯收入重要來源。

二、立法部門

國家黨與工黨為最主要兩大政黨，自 1935 起輪流執政迄今。1999 年至 2008 年由工黨組成聯合政府長達 9 年。2008 年 11 月大選，國家黨勝出，由凱伊總理結合友黨組成聯合政府。2011 年 11 月大選，國家黨再度獲勝，囊括近半席次，凱伊總理連任繼續組閣，（國家黨 59 席、工黨 34 席、綠黨 (Green Party) 14 席、紐西蘭優先黨 (NZ First Party) 8 席、毛利黨 (Maori Party) 3 席、馬納黨 (Mana) 1 席、聯合未來黨 (United Future Party) 1 席、行動黨 (ACT Party) 1 席)。另外紐西蘭於 2014 年 9 月 20 日再度舉行國會大選，國家黨第 3 度獲勝，繼續執政。

三、行政部門

紐西蘭憲政體制之行政權主要由三個組織來行使：總理 (Prime Minister)、內閣 (Cabinet) 以及公共部門 (Public Sector)。其主要任務有：制定公共政策、起草法案、以及執行法律。和大部分內閣制國家一樣，紐西蘭所有重要政府決策和立法提案皆來自內閣。內閣由各部會首長組成，他們多半是執政黨黨員，也有部分來自國會其他政黨。

肆、紐西蘭政府組織改造

一、紐西蘭政府組織改造三階段

紐西蘭政府組織改造從 1980 年代開始的，直到今日仍持續進行政府組織改造工作，大致可分為以下三個階段。

(一) 1980 年代之前

當時紐西蘭是一個典型的社會福利國家，加以其採取高度保護及管制性的經濟政策，政府組織是龐大，公務員為終身職的官僚體系，雖造成政府執政的僵化及無效能，而無法快速滿足人民的需求，這樣的情形在紐西蘭的經濟仍有成長時，民眾似乎尚可包容。

(二) 1980 年代至 2008 年

1980 年代後因全球化的影響，新公共管理的運動風行世界各國，同時石油危機造成世界各國經濟之重大衝擊，受到民間企業不斷創新發展與運用績效管理制度求新求變的鼓舞，歐、美各國開始大力進行政府組織改造，以提升政府運作的競爭力。

當時紐西蘭因保護及管制的經濟政策，導致政府組織龐大而無效率，面臨嚴重的經濟衰退、失業率增加、政府預算赤字的持續擴張。因此，紐西蘭工黨政府在 1984 年首度大選勝利執政後，開始推展中央政府部門 (State Sector) 與公共管理體系 (Public Management System) 的改革工作。

紐西蘭政府組織改造主要師法英國的政府組織改革策略，其核心觀念為「政府小而美」、「民間可做的事，政府不再辦理」、「全面性的績效導向」，將原先強調管制性的龐大政府解構為彈性有效能的公部門組織，是對「政府」基本價值觀念的改變。包括：

- 各部會的決策者及管理者由單一轉變為雙軌，決策者 (內閣部長，通常由國會議員兼任) 決定政策並負擔政治責任；管

理者 (各部會執行長, chief executives, CEs) 以專業經理人為導向, 負責政策執行, 以及部門內部的用人及管理。

- 全面性的績效導向, 將政府組織績效目標予以區隔, 「效能」針對主要行政部門, 「效率」針對營利生產部門, 並區分各部門追求「產出」及「結果」目標之不同。
- 將公共服務區分為「生產」、「購買」、「支助」等不同類型。
- 國營企業民營化, 藉民營化強化有效運用資源之誘因。
- 引入競爭機制, 並促使預算規模縮減。

詹中原 (1998) 指出, 紐西蘭政府主要改革內容包括 : (1) 將原本生產「私有財」(private goods) 的政府部門及活動, 轉移至國營事業 (corporations owned by the government) 。(2) 國營企業民營化, 並在市場競爭機制下運作。(3) 政府部門結構重組, 以適應競爭的環境。(4) 設置中央政府公共服務提供的新架構。(5) 減縮預算。這些改革的主要目標, 在於提供公務人員提高效率的誘因。

配合上述的改革, 紐西蘭政府主要由負責組織改造的「國家文官委員會」(State Services Commission, SSC)、 「財政部」(New Zealand Treasury) 於 1984 年至 1995 年間, 就公共部門改革工作制定許多法案, 以落實市場型式的機制, 並作為改革的原則與措施 :

- 國有事業法 (The State Owned Enterprises Act, 1986)
- 政府部門法 (The State Sector Act, 1988)
- 政府財政法 (The Public Finance Act, 1989)
- 僱用契約法 (The Employment Contracts Act, 1991)
- 財務責任法 (The Fiscal Responsibility Act, 1994)

Allen Schick (1996) 指出, 紐西蘭政府改造之主要策略 :

- 1、政府部門的會計制度及標準比照民間企業。
- 2、政府部門運作以績效為導向, 所設定產出目標及達成度是預算支

出的主要標準及依據。並擴大以績效為基礎的薪資與績效管理制度。

- 3、各部會設「執行長」。執行長由「國家文官委員會」依照契約遴選，各部會的執行長的勞動契約，係依部會屬性設定不同的條件及競爭原則。此種彈性的用人制度，有利於政府和民間之間的人才交流。
- 4、各部會每個部門因應任務而設置，並設定達成目標及完成期程，當任務結束或無績效即予裁併或調整。
- 5、增加運用「固定期限之契約制」(fixed-term contracts system)，公務人員並非永業制，係依各政府部門的目標訂定工作契約及期程。
- 6、人事管理分權化，在預算及合法原則下，賦予各部會擁有僱用及薪資制度更多的議約權。其中業務主管擁有人力資源管理的權責，亦即每個公務人員可以在甄選、薪俸、設備、福利等項目與用人單位議定工作契約。
- 7、紐西蘭國營事業之民營化亦於 1986 年分三階段實施：(1) 通過「企業法」(The State-owned Enterprises Act, SOEA)。(2) 解除管制。(3) 移轉民營。

由上可知，紐西蘭的政府組織改造是全面性的，包括組織規劃、人事制度、運作制度等，其中人事制度的變革最為劇烈，自 1988 年政府部門法及 1991 年僱用契約法施行後，公務人員由原有的永業制變更為定期之契約制，其僱用、薪資條件之談判與契約之簽訂等，係由公務人員個人或團體與其機關執行長簽訂，與一般民間企業與員工間之關係無異。紐西蘭的人事制度改為契約制後，增加機關和民間的人才交流及互動，在人力資源運用及組織調整上均更有彈性、效率，且更貼近市場或社會需要。

綜上，此一階段紐西蘭的組織改造目標，係打破單一的大組織，將原來龐大的組織依其重要職掌解構為數個部會，將政府部門專精化、讓分工更細緻，並確立政府組織市場化的趨勢，不應由政府做的事，全部交由民間處理，因此將很多工作外包，以解決僵化及無效能的問題。但運行 20 餘年後，因部會職掌分工細緻，亦導致跨部會政策整合的介面很多且過於繁雜。

(三) 2008 年迄今

現行紐西蘭的政府組織架構，和當今大部分立憲民主國家的憲政體制一樣，依據司法、行政、立法三權分立的原則而建立。目前紐西蘭的中央行政機關共有 30 個部會（紐西蘭中央行政組織架構圖如圖 1），觀察其內閣部會特色，有如同其他國家依政府核心職能所設立的傳統部會，如內政部、國防部、司法部、財政部、教育部、運輸部、勞動部等；有因應國情需要而創設之部會，如毛利事務部、太平洋諸島事務部等；亦有屬內閣內控或提供決策參考等幕僚性質部會，如文官委員會、統計局等。和大部分內閣制國家一樣，紐西蘭所有重要政府決策和立法提案皆來自內閣。內閣由各部會首長組成，他們多半是執政黨黨員，也有部分來自國會其他政黨。

惟部會職掌分工過於細緻，導致跨部門協調困難，紐西蘭輿論及學界建議，政府部門應有更多整合，重要部會的首長們也同意這樣的調整。因此，從 2008 年開始的組織改造計畫目標，是將原被打散的部門依其職掌屬性再次整合，如 2012 年 4 月 30 日成立初級產業部（Ministry for Primary Industries, MPI），是合併了農林部（Ministry of Agriculture and Forestry）、紐西蘭食品安全局（New Zealand Food Safety Authority）及漁業部（Ministry of Fisheries）等三部會。

基於紐西蘭因政府組織改造是不需要經過國會同意，因此，政府

部門組織改造或調整較其他國家相對快速且頻繁。當然部會的執行長為了急於達成政治目標，也助長了紐西蘭經常進行組織改造。這樣情形可由國家文官委員會在 2007 年、2010 年對近 5000 名員工調查資料佐證，發現 65% 員工所屬機關（單位）在兩年內曾進行組織改造，顯示紐西蘭組織調整快速。此調查亦顯示，如果員工能盡早參與組織改造的過程，讓公務員及早獲得調適，會讓他們更能接受組織管理的改變，對整體組織效能發揮功效亦更為全面。

綜觀紐西蘭政府組織改革最大的價值，即為公共部門從傳統公共服務價值所支配的文化中，轉換成強調市場與企業價值相調和的文化。其精神係著重於管理，而非行政，主要目的在改進政府部門的服務效能。此外，其組織改造目標在於改善資源配置及生產的效率、強化政府部門推動政務的效能，改善公務部門制度的課責性及強化行政部門對國會的負責，擲節政府支出及縮減政府組織規模，發展一種將大眾視為顧客、消費者、市民的公共服務導向，即公共服務必須回應人民的真正需求。

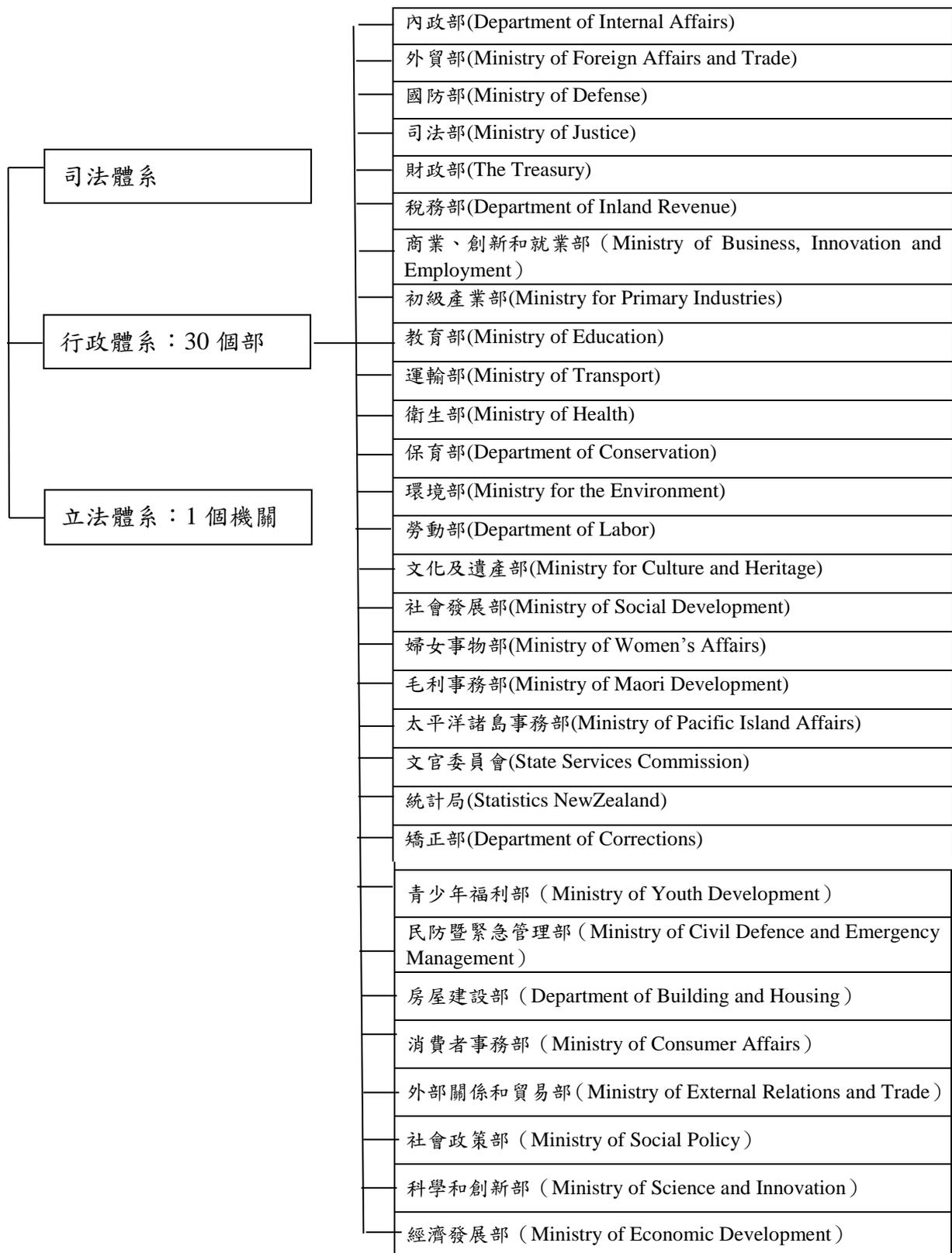


圖 1 紐西蘭中央行政組織架構圖

二、學界及輿論對紐西蘭組改經驗之評論

Richard Mulgan (2013) 指出，大家普遍認為紐西蘭政府組織改造的成功是奠基在清晰的理論藍圖上，但這點其實被誇大了，實際上，紐西蘭政府不斷依國家內外的環境變遷做調整。根據紐西蘭政府組織改造經驗，效率及效能方面提升主要源於中央政府控制的鬆綁、目標的明確化，以及將公共服務自核心政府部門劃分等。

根據經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 於 1997 年出版「追求成果：績效管理作法」(In Search of Results: Performance Management Practices)，歸納觀察各國績效管理體系設計的考量面向，並逐一分析各成員國實際的作法，認為紐西蘭是 90 年代最成功的政府改革。

基於紐西蘭組織改造經驗已成為學術討論焦點，威靈頓維多利亞大學係紐西蘭重要學術機構，本次透過外交部駐紐西蘭台北經濟文化代表處安排，赴維大商學院政府學系 (School of Government, Victoria University of Wellington) 拜會系主任 Brad Jackson、該系公共管理暨國際化組長 Evan Berman 教授，維大教授 James Liu、維大資深講師 Rob Laking，就紐西蘭政府的組織改造提出相關看法：

- 1、紐西蘭政府機關已經公司化 (corporatization)，且各部會職能分工明確，故可彈性裁減公務員及調整預算，進行機關瘦身。
- 2、紐西蘭公務員遭解雇後，可向原機關重新申請工作，或改向其他政府機關或民間部門申請工作。
- 3、除公務員本身工作表現及競爭力外，人際關係對公務員能否在紐西蘭政府組織調整中保住工作或重新找工作，均扮演關鍵角色。
- 4、通常紐西蘭工黨政府主張「大有為」政府，但推動紐西蘭政府機關瘦身及法規鬆綁仍為工黨政府。

- 5、紐西蘭不同政府機關整併或組織改造，通常仍然不易有效解決原本存在歧見，如無法順利協調整合，即需呈報內閣會議討論解決。
- 6、基於專業考量，政府部門出資委託政策顧問研擬相關領域專業政策建議，目前紐西蘭政府即設置數百名政策顧問，協助提出專業政策建議。
- 7、因為紐西蘭公務員雇用採契約制，在組織調整時，因業務時常變動，存在員工無法調適問題，也較難落實經驗傳承。

另為了解紐西蘭官員對於組改變動過程的想法，本次外交部駐紐西蘭台北經濟文化代表處安排訪談紐西蘭初級產業部（2012年4月30日進行組改）官員，瞭解其在面臨機關組織調整時，對公務員的影響。據受訪官員表示，紐西蘭政府組改主要先透過民間顧問公司協助整併並盤點該部會的職務需求，雖然相對裁減的職務不多，惟原部會同仁獲得職位比例約60%至70%，實際汰換新血比例約近3成到4成。其進一步說明，能在新部會繼續保有工作者，除自身專長較符合新組織的核心職能需求外，具備較佳的人際關係，亦為關鍵因素之一。此外，組改後並不保障新工作之勞動條件與原工作相同，致員工職務、薪資水準遭調降等情形時有所聞，因此，紐西蘭公務員面對組改普遍仍有對未來相當多的不確定感，不知如何適從。此與我國進行行政院組織改造過程中，充分考量員工權益保障等作法，有相當差異。

綜上，紐西蘭政府組織調整仍以市場化為導向，不斷依國家內外的環境變遷做調整，並強調市場與企業價值相調和的文化，與私部門組織調整或用人邏輯等相關策略是相同的，並被譽為政府改革成功的典範之一。另組織調整中對公務員衝擊仍高，雖然紐西蘭政府對外宣稱受組改部門之相對裁減的職務不多，但實際受影響的公務員近三分之一，此對於公務實務經驗的有效傳承，仍待商榷。又紐西蘭政府設置數百名政策顧問，當政府單位協尋適當的政策顧問，是否僅以政策顧問的專業考量，抑或有政策立場或人際關係等因素，亦待觀察。

三、政府組織改造 - 紐西蘭與我國之比較

(一) 組織調整策略

我國的組織改造策略，係依據組織理論大師湯普遜等學者之看法，從組織運作範圍 (Scope)，即機關 (單位) 業務區塊職掌範圍開始談起，並由「中央行政機關組織基準法」與「行政院及所屬各級機關組織調整作業原則」範定組織設計的原則與策略 (宋餘俠、謝偉智，2009)。

1、中央行政機關組織基準法

中央行政機關組織基準法除規範一般機關或單位的組織設計原則外，亦就行政院組織之設計，即行政院所設「部」之運作範圍有其劃分原則，以基準法第 29 條規定，各部主管事務以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務；基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡之業務，則應由不同部擔任；各部之政策功能及權限，應儘量維持平衡。

2、行政院及所屬各級機關組織調整作業原則

調整作業原則主要規範的是去任務化、委外化、行政法人化及地方化的四化策略及逐級組織的設計策略。在調整作業原則中規定：「各級機關以及依據新設部會所組成之組織調整規劃分組，均應再次參照就去任務化、法人化、地方化、委外化等業務職能檢討結果，積極檢討現行業務內容是否可朝四化辦理後，再確認所餘業務確實必須由各該部、委員會負責者 (屬機關保留部分)，始進行下階段之組織設計作業」，另經行政院組改會決議朝四化調整之個案，各部會不得再以一般行政機關之組織型態規劃。

至於在不同組織層級分析層次下，各級組織的運作範圍便必須逐

級而下檢討其部門化的必要性，調整作業原則爰明訂：「組織調整規劃分組就四化檢討後機關保留業務面貌，根據本作業原則進一步規劃各項業務由某機關（單位）負責，其規劃步驟：（1）先設計部、委員會（中央二級機關）內部組織架構，（2）如有必要，再設計部所屬署、局（中央三級機關）或附屬機構的組織架構，（3）最後再考量有否必要設立分署、分局（中央四級機關）或附屬機構。」。

在機關內單位的分析層次，調整作業原則亦規定各部的設計原則：「基於強化各部政策領導力，各部業務單位司、科之設置，應考慮將業務儘量納入各科，而以科上下限之高限方式設計，俟達到高限後納入同一司，再設計各業務司，但不必達到司上下限之高限。為強化署、局之業務單位政策領導力，各業務單位組、科之設置，應考慮將業務儘量納入各科，而以科上下限之高限方式設計，俟達到高限後納入同一組，再設計各業務組，但不必達到組上下限之高限。」

綜上，我國組織改造的關鍵，主要以業務檢討為核心，先將政府的業務內容做整體的檢討，將不必要的任務釋出，把有限的資源運用在更核心的職能上，再據以擘畫未來政府組織的藍圖。改革策略上，從強化中央地方夥伴關係、政府民間夥伴關係，以及中央組織功能調整 3 個方向出發，以去任務化、地方化、行政法人化及委外辦理等「四化」，作為政府組織的塑身大法（各類型組織的角色示意圖如圖 2）。

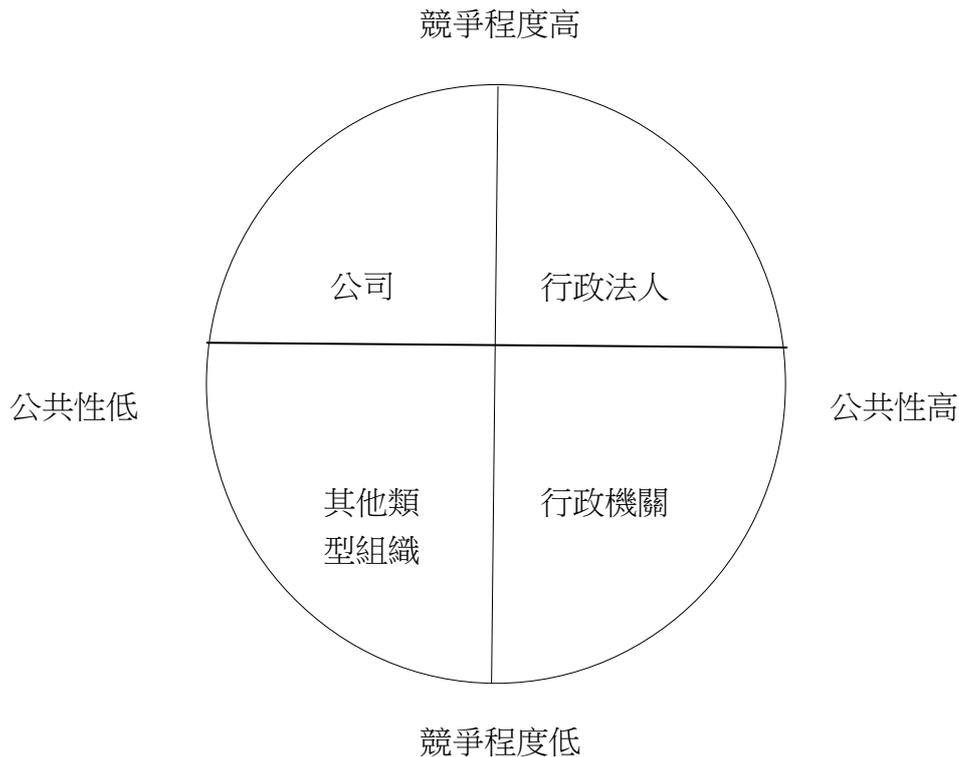


圖 2 各類型組織的角色示意圖

(二) 多元之宣導與溝通

系統性的改變需要以文化改變做為輔助，專注於重要的價值的調整。組織改造只是一個為達到改變目的的一個手段，如果社會各界及員工能參與改造的過程，則會提高組織改造的成效，當然整個改造的過程會拉得更長且對話更多，但是後續的執行會較為順利。我國現階段組織改造主要進行機關整併，縮減部會數量，但為加強社會各界及公務同仁瞭解行政院組織改造之內涵及效益，自 2010 年開始積極透過多元管道進行溝通工作，依對象說明如下：

1、以民眾為對象

- (1) 維運行政院組織改造專題中英文網頁，及時提供相關資訊。
- (2) 辦理重大輿情回應機制，配合新聞聯繫及發布機制運作，適時召開記者會、發布新聞稿或接受專訪等途徑，澄清或說明相關

政策議題。

- (3) 相關部會同仁赴民間社團、學會、學校及外商團體等邀請專題演講與座談會。
- (4) 配合民眾關心之組改議題，透過平面媒體（含報紙、期刊與雜誌）辦理座談會與刊行工作。
- (5) 製作行政院組織改造廣告宣導短片，透過公共廣電頻道政策宣導時段、電影映演場所及網路等媒體管道宣傳運用。

2、以公務同仁為對象

- (1) 運用政府 e 公務網站成立組改社群，以論壇方式深化公務同仁對組改相關意見的討論。
- (2) 辦理各機關高階主管人員座談會：為讓公務同仁瞭解組織改造的進程、員工權益等相關事項，針對行政院所屬中央二、三級機關 12 職等以上司處長高階主管人員（約 400 人）辦理說明會，傳達推動組織改造相關工作資訊。
- (3) 啟動行政院組織改造服務團及走動式服務專案小組：
 - 基於各部會在推動組織改造作業過程，常涉及人事、預算、財務及法令等問題，為降低組織改造作業所面臨之類似困擾，進而使各部會組織改造作業得以順利推動，啟動行政院組織改造服務團機制，透過「顧客導向」方式，主動、適時提供相關諮詢服務，協助各部會從「點」的實踐，到「線」的展開，以致於未來的全「面」推動改革，並將訪視對象區分為三類：類型一，針對組織改造推動過程中尋求協助事項較多之部會進行訪視，以即時提供協助；類型二，針對整併之部會進行訪視；類型三，針對組織改造推動過程中具有爭議、留有持續協調事項之部會進行訪視。從 2010 年至 2013 年，為組改服務團與各機關溝通已達 93 場次，確實主動、及時提供相關諮詢服務，有助各機關推動組織改造的工作。

- 又為與組織變動影響較大之機關同仁面對面溝通，組改服務團「走動式服務」專案小組在 2011 年前往前揭機關與同仁溝通，期能傾聽心聲並消除疑慮，共 16 場次，計約 2,500 名公務同仁參加。並於各場次會後進行現場問卷調查，結果顯示公務員對組織改造之支持度、認知度與各項瞭解度，均較先前明顯增加；其中受訪公務員 90% 以上均瞭解該機關組織改造方向，並有近 80% 公務員認同行政院組織改造規劃。

(三) 小結

綜觀我國與紐西蘭組織改造歷程，在組織改造方面，因為紐西蘭與我國政府體制、文官體制的不同，因此在組織調整的彈性與作法上有相當差異，如我國因各部會的組織調整皆需經立法部門立法通過，且充分考量員工之權益保障，組織調整的彈性及效率較不及紐西蘭，但相對的，紐西蘭因為組織調整快速，甚至改造的次數高於其他國家，或有過度頻繁的現象，且人員雇用採契約制，除在組織調整時，因業務大幅變動，出現員工調適問題外，也較難落實經驗傳承，需輔以更完善之教育訓練。另我國也透過行政院組織改造服務團機制，更為落實協助、服務或諮詢等功能，有助順遂組織之變革。

伍、環境部的職能及政策

一、組織概況

紐西蘭環境部 (Ministry for the Environment, MOE) 於 1984 年設立 (因紐西蘭工黨贏得選舉，首度設置)，在設立環境部之前雖有許多環境保護團體致力於保護紐西蘭的環境，然而長期而言，民意認為需要集中統一管理的主管機關來主導事務，以達到環境永續發展的目標。主要職掌內容為氣候變遷、空氣品質保護、水質保護、廢棄物管理、土地礦產、毒物管理、環境監測及資訊等。

另涉及環境保護的部會還有 1987 年設立的保育部 (Department of Conservation, DOC)，其任務為管理原始森林、野生動物、水資源、海岸環境等。又紐西蘭經濟以農牧業及食品業等產品出口為最大宗，其掌理之機關初級產業部 (Ministry for Primary Industries, MPI)，係於 2012 年 4 月 30 日成立。基本上，環境部的職掌範圍及任務是介於平衡保育部 (維護環境生態永續) 與初級產業部 (維護紐西蘭經濟發展)。

紐西蘭環境部的任務、施政目標及主管法規介紹如下：

(一) 任務

環境部為維持紐西蘭繁榮而從事環境保護及管理的工作，透過自然資源的利用，使環境得以支持紐西蘭的經濟，並與國際，以及國會、大眾、非營利組織、其他政府部門等不同構面就環境與經濟平衡等議題協調，促進共識。核心政策型塑均從「分析、參與、學習、創造價值、共同合作 (Analyse、Engage、Learn、Validate、Collaborate)」等階段據以推動。

(二) 施政目標

環境部是政府在紐西蘭環境和國際問題影響紐西蘭環境之首要顧問，讓紐西蘭成為一個成功的低碳社會，面對氣候變遷衝擊時，在氣候、經濟及生活方式是可以迅速的回復。在淡水資源管理部分，以永續利用為目標，實現對當前和未來的環境、文化、社會和經濟價值可能的最大利益。因此，紐西蘭的環境管理系統係以達到最大的整體環境、經濟、社會和文化等利益之平衡與永續發展為宗旨。基於環境部並不參與日常的環境管理，施政工作聚焦於：

- 環境管理系統，包含法律、法規和全國有關環境的規範。
- 主導國家環境政策及策略。
- 對地方政府推動實務的環境指導與培訓。
- 提供環境健康的相關資訊，定期發布環境報告。

(三) 主管法律

1986 年紐西蘭國會通過環境法 (Environment Act 1986)，為環境部主管法律，規範紐西蘭環境所有的管理系統，另外也依權責主管下列法律：

- 資源管理法 (Resource Management Act 1991)。
- 有害物質及新生物法 (Hazardous Substances and New Organisms Act 1996)。
- 臭氧層保護法 (Ozone Layer Protection Act 1996)。
- 因應氣候變遷法 (Climate Change Response Act 2002)。
- 廢棄物回收管理法 (Waste Minimisation Act 2008)。

紐西蘭在環境議題上的態度改變，是因應 1970 年代後期的石油危機、環保意識抬頭等接踵而來的轉變。紐西蘭認為只單方面以環境保護為考量重點時，生活品質的保證將面臨嚴峻的考驗，因此以環境

保護、經濟發展、和社會公平為面向的永續發展原則變成了紐西蘭的發展思維。

其中，資源管理法是確立環境永續發展為準則的重要法案，規範處理自然資源的分配和使用上需遵守永續性的原則，同時該法案也確立環境政策的制訂由中央與地方政府共同合作，政府決策的模式由原先的「由上而下」(top down) 改為「由下而上」(bottom up)。因此，資源管理法授權地方政府在中央政府的環境政策指導下實際執行資源管理工作，以兼顧滿足後代合理的需求，及避免或減緩自然資源利用帶來的不良影響。

資源管理法不止是要改革紐西蘭的環境政策，它也改革中央政府的施政效率，同時改革中央政府與地方政府的府際關係，永續發展的執行單位大都為地方政府，但是地方政府在決策的地位必須相對提昇，其執行權限和資源也必須相對增加。在這點上，紐西蘭的資源管理法相當程度地授權給區域和地方政府，這是環境行政與府際之間互動的改革。

為讓紐西蘭環境資源永續發展，目前環境部開始推動定期發布環境報告制度，原則上，每半年就紐西蘭的水、空氣、礦產、土地等不同類別環境情形發布評估報告，每 2 年發布環境整體評估總體報告，讓各界監測並瞭解紐西蘭相關環境現況及相關課題與挑戰。

二、 政策制定

為了做到決策的透明，紐西蘭政府在提出某項政策或制訂、修訂法律前，一般都將有關草案和背景向社會公布，任何個人或團體均可通過各種管道提出自己的看法。這就在一定程度上防止決策考慮不周，導致失誤情況的發生。

紐西蘭為兼顧環境保護及經濟發展平衡者，政府決策的模式先

「由外而內」再「由下而上」，逐步形成共識。通常政府部門視議題需要，委託相關團體或顧問公司辦理數十場甚至數百場的公聽會，收集各相關團體意見，再據以草擬政策建議書（民間版）作為政策法案基礎，交由政府部門廣續與相關部會、產業界、民間 NGO 組織溝通協調，完成政策建議書（共識版）。經提報內閣委員會討論形成「內閣文件」，如各部會仍未達成共識，即須報請內閣會議討論（紐西蘭政策制訂流程示意圖如圖 3）。

環境政策制訂涉及相關利益團體，因此紐西蘭環境政策如發生環保議題爭端，尚有國會環境委員會、監察使（Ombudsman）、環境法庭機制協助調和環保爭端。

本次會晤的環境部國際氣候暨環境經理 Michael Lovett 也特別以協調淡水資源管理政策的議題舉例，首先由環境部、保育部、初級產業部及財政部等機關組成臨行性的任務工作小組，由相關部會派員參與進駐一處同時辦公，就各自職掌範圍收集資料，進行討論。另基於淡水資源管理因涉及民生用水、農業及酪農產業用水與水資源保護、休閒遊憩用水等面向，故先委託相關環保團體或顧問公司收集各方意見，並透過辦理公聽會方式進行，由環保團體（如 Forestry and Bird）、其他政黨（如 Green Party）、NGO、企業代表（如由 95% 酪農組成的 Fonterra 集團）、礦產公司、農民、酪農代表等充分提供意見，約計辦理 500 場以上的公聽會溝通協調，由受託的環保團體或顧問公司草擬「淡水資源管理政策建議書（民間版）」。再交由政府部門廣續與相關部會、產業界、民間 NGO 組織溝通協調，經環境部執行長簽報部長，完成「淡水資源管理政策建議書（共識版）」。

有關淡水資源管理政策尚須提報紐西蘭內閣「經濟成長及公共建設委員會（Economic Growth and Infrastructure committee, EGI）」討論，形成「內閣文件」，如各部會仍未達成共識，即須報請內閣會議討論，經形成共識後，即頒佈該項政策並據以推動

執行。

環境保護相關法律擬定大致依循上開流程制訂之，特別的是紐西蘭政治運作高度透明，議會的正式會議都對民眾開放，議會發言情形透過廣播、電視等同步向全國播出。紐西蘭政府為保證政府運作透明，制定了多項法律，其中重要的是 1982 年通過的政府資訊法(The Official Information Act)，其中規定在不危害國家利益前提下，任何在紐西蘭生活的個人或團體均有權獲得政府的相關檔案。

綜觀紐西蘭在政策制訂是相當周延且具特色的，尤其是環保相關的議題，在政策研擬的初期，即有系統，藉由不同的公開途徑，大量的納入各方意見，以整合民間利害關係人意見，並研擬政策建議書作為政策法案基礎供公部門參考。透過上開的政策制訂與決策模式，逐步形成共識，以確保環境保護及經濟發展平衡。

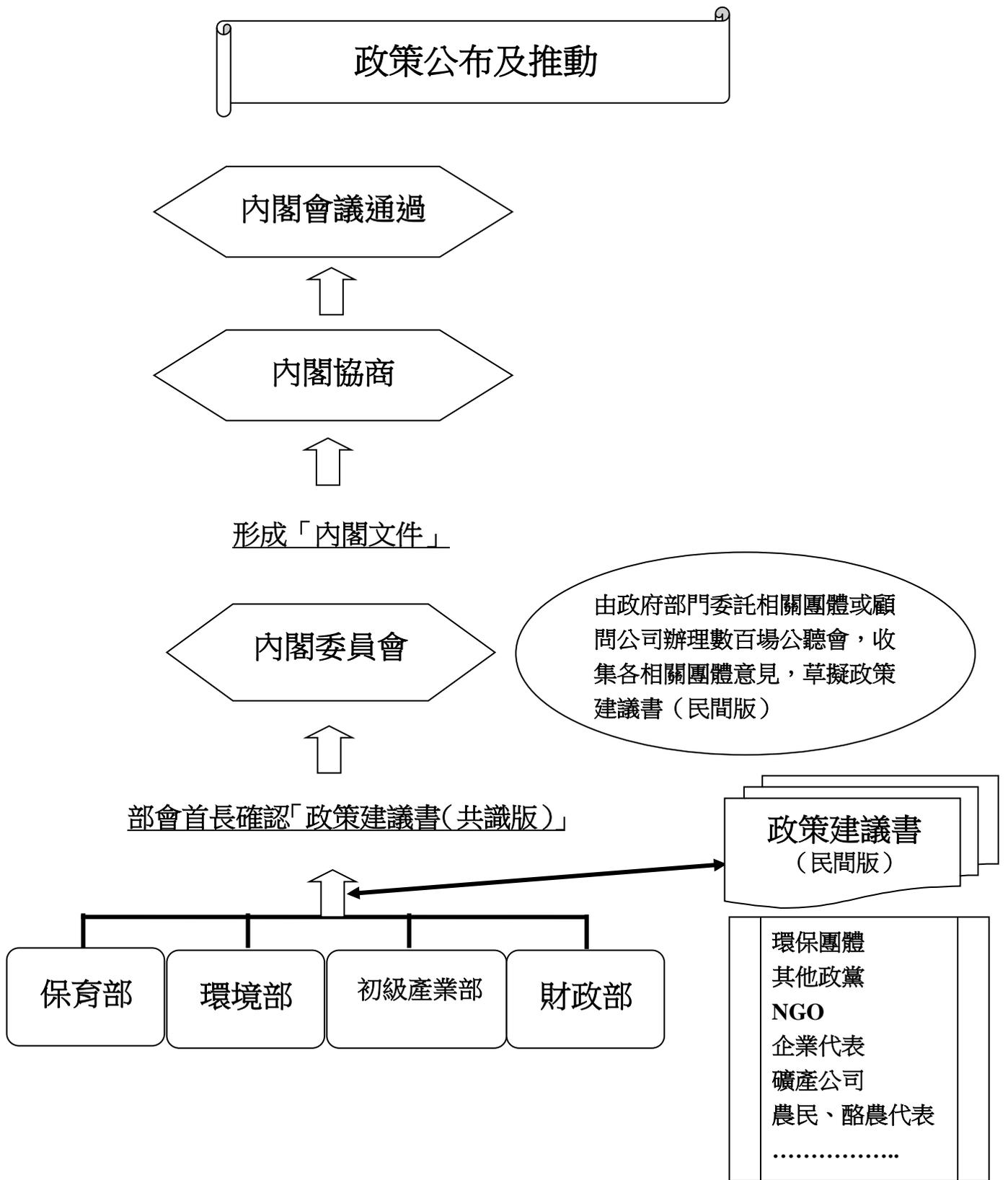


圖 3 紐西蘭政策制訂流程示意圖

三、政府部門分工

前文提到資源管理法規範環境政策的制訂由中央與地方政府共同合作，中央政府相當程度授權給區域和地方政府實際執行資源管理工作，因此相關部會或區域、地方政府如何分工也是本次考察的重點之一。

因為紐西蘭領土由許多島嶼構成，經濟海域面積達 120 萬平方公里（是紐西蘭陸地面積的五倍），海域內充滿豐富的自然資源，本次會晤的環境部國際氣候暨環境經理 Michael Lovett 在政府部門分工，特別以「維護漁業資源業務」議題舉例說明。

原則上，「維護漁業資源業務」由中央政府及地方政府共同負責（紐西蘭政府在「維護漁業資源業務」分工如表 1）。其中，海岸線至 7 海哩處，由地方政府管轄；7 海哩以外，則由中央政府負責。在中央政府部分，雖由初級產業部主導，負責經濟海域的漁業資源保育、管理及監督等事項；但經濟海域的海床礦產資源之保育、管理及監督則由保育部掌理；至於國防部海軍等相關部會仍有協助維護經濟海域資源等相關工作。

而我國在海洋事務管理分工，本次行政院組織改造工作亦已梳理，依據 2010 年 2 月 3 日修正公布「行政院組織法」，行政院將設「海洋委員會」，以統合各部會相關海洋政策規劃、推動及協調，並執行海域安全事項。其中，我國在「維護漁業資源業務」分工，大致如下：海洋資源之航政與港務業務，由交通及建設部掌理；海域環境保護及資源管理、海岸管理、國家公園管理等，由環境資源部掌理；漁政管理業務，由農業部掌理；海洋非生物資源開發業務，由經濟部及能源部掌理；國家整體海域安全戰略業務，由國防部掌理。

表 1 紐西蘭政府在「維護漁業資源業務」分工

管轄區域	權責機關	職掌
海岸線至 7 海哩	地方政府	漁業資源、海域環境的管理及監督。
7 海哩至 200 海哩	初級產業部	經濟海域的漁業資源保育、管理及監督。
	保育部	經濟海域的海床礦產資源之保育、管理及監督。
	國防部海軍	協助維護經濟海域資源。
200 海哩以外	外交部	依國際海洋公約規定，統籌相關涉外業務。
	國防部海軍	維護國家海域安全。

綜上，紐西蘭在漁業資源維護業務之組織設置，依循國際潮流，採環境保護及經濟發展平衡的思維設計，以部會分工方式處理之。分工方式原則以海岸線距離及各業務特性區分管轄區域，分由地方政府、初級產業部、保育部、國防部、外交部等不同部會掌理。此與我國在海洋資源維護業務之組織改造設計理念大致相仿，未來我國海洋資源維護業務，在中央部分，將分由交通及建設部、環境資源部、農業部、經濟及能源部、國防部等部會負責，並與各地方政府合作共同處理。

陸、初級產業部的職能及政策

一、組織概況

紐西蘭初級產業部 (Ministry for Primary Industries) 成立於 2012 年 4 月 30 日，係歷經 2 年內 3 次組織調整，合併了農業與森林部 (Ministry of Agriculture and Forestry, 簡稱 MAF) (包括生物安全，即我國的動植物檢疫)、紐西蘭食品安全局 (New Zealand Food Safety Authority) 及漁業部 (Ministry of Fisheries) 而成。初級產業部本部位於威靈頓，在全紐西蘭共有 39 處區域辦公室，員工約有 2,300 人，其中派駐在外者約 1,000 多人。

在 1999 年及 2010 年間，紐西蘭的食品安全及動植物檢疫分別由農業與森林部及食品安全局兩個機關負責，農業與森林部主要職責為動植物健康及福利、出口植物及活動物之產品安全；紐西蘭食品安全局則負責初級產品之生產及所有食品之出口、食品於國內市場之販售、進口食品之檢查及農藥動物用藥等農業用化學物質之登記及殘留標準訂定等。合併之後的初級產業部之目標，希望可以整合管理的能力，以創造最大的出口機會，並充分落實目前國際上對食品安全管理從產地到餐桌的趨勢。

(一) 組織架構

組織調整後，以專業功能為導向，在執行長 (Director General) 下設置產業規範、執行、政策及貿易、產業夥伴計畫、行政管理、執行長辦公室等部門，各部門各由 1 名副執行長督導業務，以進行內部組織與人事調整，並強化各區域辦公室人力資源。

在會談過程中，執行長辦公室策略處長 Nickolas Maling 指出，初級產業部的組織調整過程分為數個階段，首先，由執行長依未來業務發展重點，先提出機關組織藍圖的構想，在聘請專業經理人依前開

藍圖進行機關職能與組織的細部規劃，並進行招募與資遣員工的相關作業，由其組織架構圖，可看出本次組織調整新增了產業規範、產業夥伴計畫等功能之部門，依據本次調整納入的食品安全局、漁業部相關業務，進行食品和漁業管理相關業務功能的強化和組織調整 (初級產業部的組織架構如圖 4)。

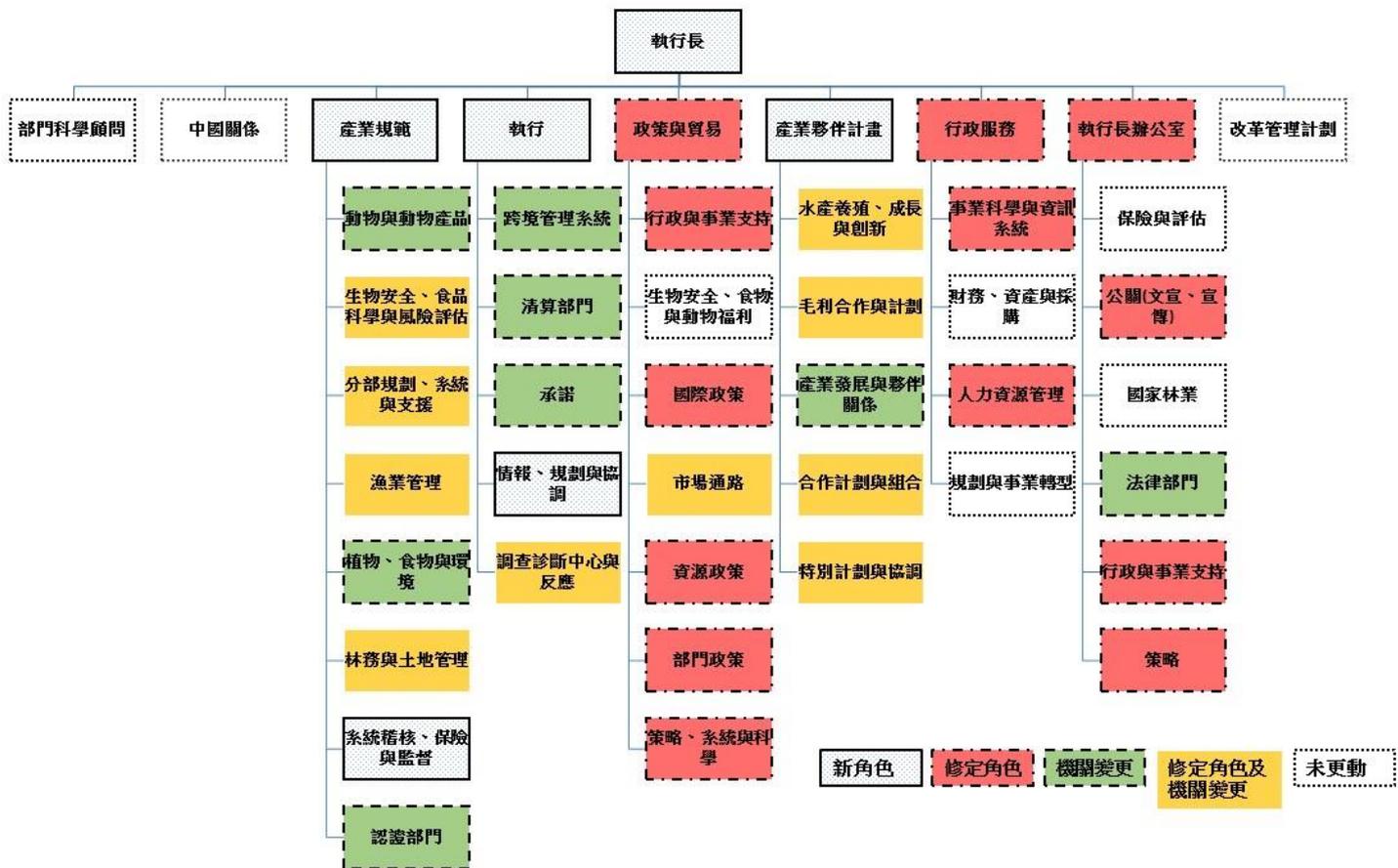


圖 4 初級產業部的組織架構

初級產業部除一般組織架構外，還設有許多功能性的任務編組，例如執行長下設 SLT 小組 (Senior Leadership Team)，另依功能別設有生物安全委員會、食物安全委員會、科學顧問委員會、永續經濟發展與貿易委員會等 6 個委員會，各委員會核准的預算、策略等，均會交由 SLT 小組做最後的政策決定(初級產業部的治理模型如圖 5)。

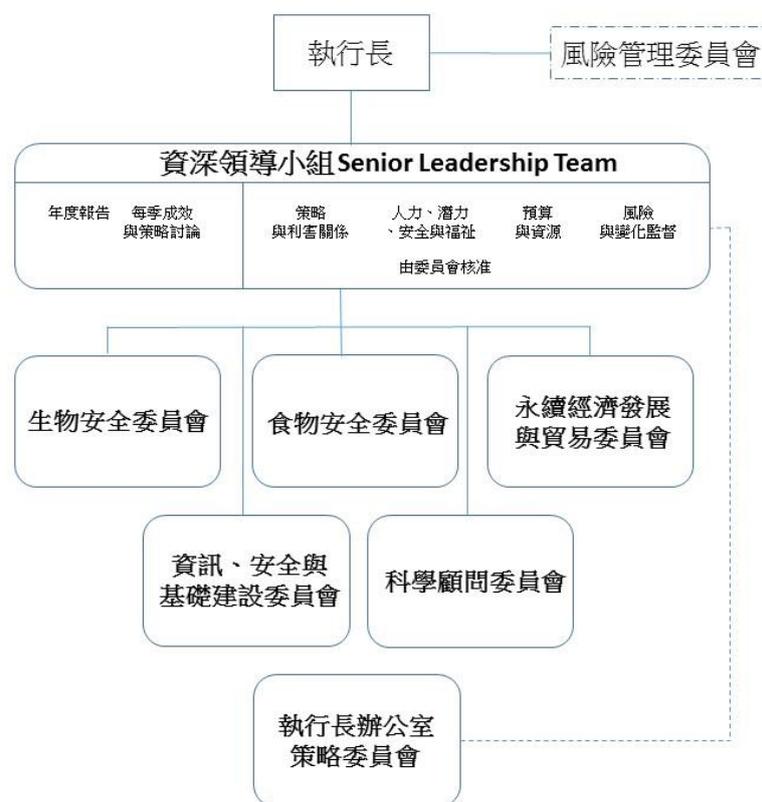


圖 5 初級產業部的治理模型

(二) 職掌與任務

初級產業部的主要業務為提供保護及永續發展的初級產業政策，主要工作包括：初級生產、食品安全和生物安全三部分。以下就其業務重點分述如下：

- 1、初級生產：和農林漁牧等初級經濟產業相關者，包含自然資源使用、動物福利、林業、市場、漁業和農業管理等。
- 2、食品安全：消費者免於食物相關疾病的風險的守護者、維持紐西蘭安全食品王國之地位。
- 3、生物安全：透過輸出入動植物的管制與檢疫，保護紐西蘭的經濟、環境及民眾健康。

紐西蘭國內市場相對較小，因此農業生產活動與資源之配置，以出口為導向，每年農產品出口值達 160 億美元，是全世界第 12 大農業出口國、第 1 大羊肉出口國、第 8 大乳製品出口國及第 2 大羊毛出口國。

初級產業部的執行長辦公室策略處長 Nickolas Maling 指出，以 2012 年來說，紐西蘭最大的出口區域包括東亞（占 29%，以中國為大宗）、歐洲（占 14%）、美國（占 13%）、澳洲（占 12%），因為農牧產品外銷是紐西蘭相當重要的經濟來源，所以紐西蘭非常重視與貿易合作對象的溝通合作，及食品安全與相關管制措施。

以強化貿易合作來說，紐西蘭透過設立駐外辦公室、簽署自由貿易協定、與貿易國家建立農產品、食品的通用標準、規範、標示等方式來加強對外貿易。如圖 4（初級產業部的組織架構）所示，初級產業部特別設立中國關係辦公室，並派駐人員於中國，以因應中國市場的開發。在建立通用標準、規範、標示部分，除成立跨國之澳洲紐西蘭食品標準局（Australia New Zealand Food Standards），訂定適用於兩國的食品原料、加工助劑、食品添加物、色素及維他命礦物質

之使用範圍限量、加工食品衛生標準及標示規定外；另紐西蘭作為園藝產品出口的國家，對於栽種產品除要求要符合初級產業部訂定之「農藥最大殘留容許限量」(MRL)，同時也要符合進口國之要求。

有關食品安全與相關管制措施部分，由法制規範及運作機制兩方面來分析：

- 1、法制規範：目前紐西蘭食品安全及生物安全相關法令，包括 1981 年之食品法、2003 年葡萄酒法、1999 年動物產品法、1997 年農用化學物質及動物用藥法等。
- 2、運作機制：紐西蘭非常重視動植物的檢疫，以避免有害生物進入紐西蘭，危害農業生產，如在紐西蘭機場就有巨大標語，提醒旅客注意，有攜帶食品等的一定要申報，如果有攜帶任何禁止進入的動植物請立即丟棄，以免被罰。目前紐西蘭食品安全及生物安全的運作機制，包括食品安全系統、動植物產品管理、國家化學物殘留監測計畫、農業用化學物質管理、農藥殘留及園藝產品出口、進口食品管理、貿易回應等（高怡婷，2014）。

二、紐西蘭農業發展與政策

（一）紐西蘭農業發展情形

農牧業是紐西蘭的重要產業，農業生產高度機械化，境內共有 65,000 家以上的農廠及果園，生產溫帶果樹，如蘋果、梨子及奇異果等；畜牧業有羊肉、牛肉、乳製品、羊毛等，在 2013 年貢獻了 11.1% 的 GDP，提供了 11.6% 的就業人口（紐西蘭初級產業部簡報，2014）。其中所生產的乳製品雖只有佔全世界生產的 3%，但 90-95% 均為出口，在全球貿易佔有 33% 的比率。牛肉、羊肉、羊毛、奇異果及葡萄酒等也有一樣的情形。

根據紐西蘭初級產業部發布之「2014 年初級產業狀況與展望報告 (Situation and Outlook for Primary Industries, 2014)」，至 2014 年 6 月底止，紐西蘭初級產業部門出口額將達 377 億紐元，較前一年度預測額度高出 13 億紐元。報告指出乳品及林木產品價格及產量雙雙提升，其中乳品出口額占初級產業產品總出口額之 46%，占紐西蘭貨品總出口額之 35%。乳品價格持高乃受惠於外國市場之需求旺盛。另紐西蘭肉類及羊毛產品出口額已突破 80 億紐元，預計至 2018 年將再成長 22%。木材產品價格因出口市場需求增加而上漲，2014 年度出口將達 51 億紐元。前述報告亦預測紐西蘭園藝產品出口可在 2016 年度超過 40 億紐元，海鮮產品出口在 2018 年度可達 16 億 4,000 萬紐元。

(二) 紐西蘭農業政策轉型歷程

1、取消政府補貼，農民自強

紐西蘭在 1984 年之前的農業政策，主要以政府補助農業生產的方式來增加出口，包括對農產品價格補貼、生產成本補貼、稅賦減免、低利貸款、貸款減免、研究推廣及諮詢服務，但長期補貼的結果致使農民孤立於市場訊息之外，國際競爭力喪失。在 1970 及 1980 年代初期，因為石油危機及整體經濟情勢的惡化，自 1984 年起，紐西蘭政府開始了一連串的農業改革措施，逐步取消對農業資本設施與生產要素的補貼，廢除價格支持及稅賦優惠措施，並針對非經濟農場提供離場配套措施，而政府所提供之檢查、諮詢服務回歸到使用者付費的基礎上（紐西蘭農業政策的轉變過程如圖 6）。此種政策方向的大轉變，在歷經數年產業調整的陣痛期後，漸漸將紐西蘭的農業改以企業化經營為主，另外強調效率與創新的結果，也使得紐西蘭農業生產力每年以平均 5.9% 的幅度成長。

現今紐西蘭對於農業部門所給予之補助，為 OECD 國家中之最低者，約為 0.7%，而 OECD 對農業平均支持之水準為 23%。在紐西蘭，農業與農民不再是依賴政府保護的弱勢產業，而是生意人、企業家。除確保品質外，也重視配銷系統、行銷與品牌的建立。

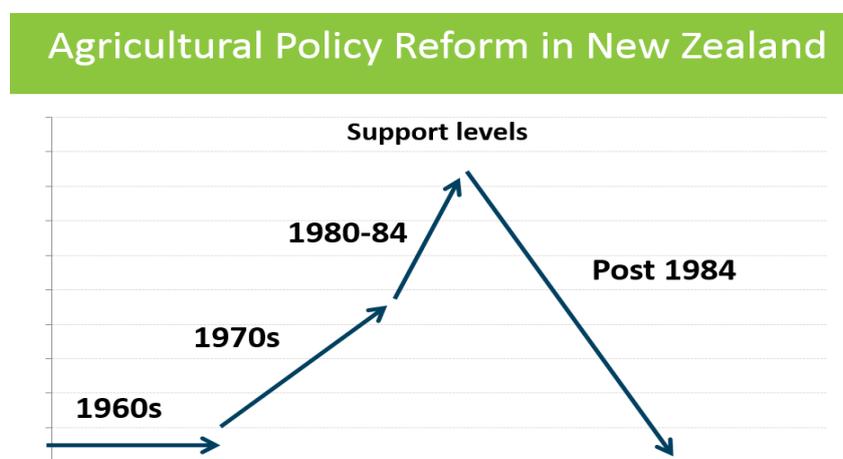


圖 6 紐西蘭農業政策的轉變過程

2、提高初級產業產品的轉型與增值

紐西蘭的農林漁業產值占紐西蘭 GDP 之 11.1%、11.6%就業市場，且 90%農產品均為外銷，因此，紐西蘭極度重視初級產業的轉型增值、國外市場開發、貿易協定等相關業務。除了透過合作與合併整合產銷資源，紐西蘭亦不斷將知識力投資在農牧業的創新研發，並應用知識經濟的力量提高農產品的國際競爭力，以提高農產品附加價值並促進農產品商品化、國際化。

初級產業部的執行長辦公室策略處長 Nickolas Maling 及國際政策資深分析師 Nic Pointer 在訪談中均提到，初級產業部的政策目標為協助紐西蘭初級產業產品永續走向國際市場，並透過出口產品的轉型提高初級產業的整體產值，如由牛乳、奇異果，轉型為更具經濟價值乳酪、葡萄酒類。

透過生產技術的研發和提升，也使生產更有效率，目前紐西蘭 10,500 個乳牛農場，共雇用 3,5000 個員工，整體農場數量較以前均有減少，但效率和牛乳產量均較以前增加，另透過製乳技術的提升，目前牛乳總產量為 1,400 萬公升，較以前增加 68%，但整體乳牛數量卻減少 16%。

3、產業的垂直整合，Fonterra 集團的成功案例

紐西蘭農業發展成功的原因，除了市場自由化、取消補貼以外，更重要的是紐西蘭政府在農產整合、出口、行銷上做的努力。

以紐西蘭乳製品的發展為例，早期紐西蘭酪農業是典型的小農經濟，由鄰近的酪農會合資成立合作社，以整合資源，尋求規模經濟。但對小農組成的合作社來說，將資源投入海外市場相當困難，因此紐西蘭政府於 1923 年政府設立「乳品出口製造管控委員會 (Dairy Export Produce Control Board)」，以主導所有的乳品出口。1961 年，紐西蘭政府進一步成立「紐西蘭乳品局 (New Zealand Dairy Board, NZDB)」控管該國所有的乳品出口並集中行銷。

另外，紐西蘭乳品局更作為該國外國直接投資的推手，進行數項海外投資，包括設立海外乳品加工廠、成立海外子公司、合資或併購海外乳品公司等，使得紐西蘭逐步建立全球最大的乳品行銷網絡。同時，紐西蘭乳品的合作社為了能更成功經營海外市場，遂進一步的整併，到 1996 年僅剩下 12 家乳品合作社。至 2000 年底，95% 的紐西蘭乳業由 New Zealand Dairy Group 及 Kiwi Cooperative Dairies 兩間公司營運。後於 2001 年 10 月整併兩間公司，成立 Fonterra (恆天然合作社集團有限公司)，代表紐西蘭 95% 的酪農，以垂直整合的方式，使生產者得以專注於生產，為小農整合邁向全球化的成功案例 (陳正祈、劉依蓁，2013)。

三、小結

我國和紐西蘭在整體環境上有很大的不同，以初級產業的內需來看，我國總人口數至 103 年 6 月底為 2,339 萬人，紐西蘭僅 447 萬人，我國人口數幾乎為紐西蘭的 5 倍；又我國耕地面積約占土地總面積 22%，約 7,998 平方公里（農糧署，2013），相較紐西蘭 51% 的土地用於農牧業，土地面積約 137,972 平方公里，我國耕地面積僅約為紐西蘭的 6%，在內需人口、生產面積的落差，使得兩國的農業發展有相當大的差別，紐西蘭 90% 的農產品為外銷，而我國目前糧食自給率約 32%，近 70% 的農產品需依賴進口。在耕作面積和產量相對有限的情形下，如何提升農產品附加價值，增加出口產值，是我國農業永續發展的重要方向。

但我國農業經營型態以小農家庭農場為主，過小的規模，偏高的產銷成本，高齡化的農業勞力，成為提升產業競爭力最大的瓶頸，紐西蘭 Fonterra 集團的產業垂直整合的成功經驗，可做為我國借鏡，善用目前運作多年的各類產銷班，進行多元化加工產品研發，延伸產業價值鏈，繼而擴大與產銷班的契作，建立完整由產到銷標準化的流程管理系統，加上優質的品牌形象，創造農民與農民團體的利益，以提高整體產業的附加價值。

另近年來，全球的食品安全管理機制，均一致往「從產地到餐桌」的管理方式發展，亦即將食品產業的生產、製造、販賣到消費，視為一個不間斷的產業連結，並從食品安全的角度，在各階段進行不同的管理，以確保食品安全。紐西蘭經過組織調整後，已將農產品和食品安全的業務統籌由初級產業部掌理，但目前臺灣這兩部分仍分屬不同部會之權責，此一元化的管理方式，值得我國借鏡。

柒、考察心得與建議

一、未來政府組織調整推動策略，適時融入企業化及市場化精神

紐西蘭與我國政府體制、文官制度有所不同，因此在組織調整的彈性與作法上有相當差異，如我國各部會的組織調整皆需經立法部門立法通過，且充分考量員工之權益保障，組織調整的彈性及效率較不及紐西蘭。在組織改革策略方面，紐西蘭充分落實市場化的機制，輔以彈性的用人制度，秉持「民間可作的事，政府不再辦理」原則，據以檢討政府機關職能及精實公務人力。

觀察我國經驗，本階段組織改造採行去任務化、地方化、行政法人化及委外辦理「四化」等策略及原則，確定行政院由 37 個部會縮減為 29 個，目前已完成 22 個部會及所屬機關的立法，雖已初具成效，惟因各部會的組織調整皆需經多方協調，以及我國文官體制永業保障等面向差異，以致我國組織改造仍有 7 個部會尚未到位。但相對的，紐西蘭因為組織調整快速，且因人員雇用採契約制，除在組織調整時，因業務大幅變動，除有員工調適問題外，也較難落實經驗傳承，需輔以更完善之教育訓練。

因此，我國未來下一階段之組織改造策略得適時融入紐西蘭的經驗，逐步以企業化及市場化精神調整我國未來政府組織職能、組設及用人制度等推動策略，並搭配文官改革，以因應未來外在環境的變動。

二、規劃公私部門交流轉換制度，以利多元進用人才，活化組織彈性

紐西蘭的人事制度採契約制，政府機關員工與私人企業員工，可進行交流，而我國公務員採考試任用，且公務員與勞工適用不同的退休、保險制度，當紐西蘭政府機關員工的契約期滿或離職時，可自由轉入私人體系，私人公司的員工在政府機關有用人需求時，也可順利

轉入政府機關服務，也因為這種彈性的交流轉換，有利於政府和民間之間的人才相互交流，因此紐西蘭的政府機關員工更能了解市場的需求與現況，在政策規劃上更能貼近民意。我國因機關和民間人才流動不易，公務員與民間互動較為不足，在對市場的掌握上恐較為侷限，未來在退休、保險制度的轉換設計，乃至於用人條件的彈性，均有檢討空間，以利機關在政策規劃上可納入更多元的視野和想法。

三、政府政策制訂及決策，採行「由外而內」、「由下由上」模式，有效降低溝通及整合成本

紐西蘭在政策制訂是相當周延且具特色的，尤其是環保相關的議題，主要先委託民間（環團或顧問公司）整合民間的環保團體、不同政黨、NGO、企業代表、礦產公司，甚至酪農等利害關係者意見，並由民間研擬政策建議書作為政策法案基礎，再提供公部門或立法機關做為決策參考。透過「由外而內」、「由下由上」的政策制訂與決策模式，逐步形成共識，以確保環境保護及經濟發展平衡，甚而環境永續發展目標高於經濟成長，以確保紐西蘭環境及生態之永續。反觀我國制訂政策模式，大多數由政府部門內部研議政策草案，再推出與民間或不同政黨溝通，溝通成本多由政府部門負擔。為降低溝通及整合成本，紐西蘭的政策制訂及決策模式可做為我國的借鏡，以增進我國各項政務之政策制訂及決策的效能。

四、我國未來環境資源及保育業務之組織設計，有助強化決策規劃、資源配置及服務效能

在自然資源價值理念方面，紐西蘭的國土是我國的六倍大，然人口僅為我國的五分之一，其自然資源較不虞匱乏，但也因為紐西蘭經濟以農業、食品業及觀光業為大宗，因此，紐西蘭在自

然資源運用上，係以環境保育、永續發展為原則，並分由環境部、保育部掌理相關業務。

相較下，臺灣位處於地震帶又多颱風等天然災害，近數十年來的快速開發，造成土地開發壓力、資源過度耗用等環境問題，為扭轉這樣的情形，我國配合組改規劃設立環境資源部，秉持著環境保育價值大於開發價值的理念下，以大氣圈、水圈、地圈和生物圈為面向，依專業職能分工兼顧實務等思維作整體性規劃，統合環境資源規劃與保育政策，其組織功能類同紐西蘭的環境部及保育部，但我國未來統由環境資源部掌理之組織設計，更可強化橫向聯繫，讓環境資源的決策規劃、資源配置及服務效能更為提升，建議儘速完成環境資源部及所屬組織法案立法工作。

五、強化初級產業之貿易合作，提升初級產業競爭力

紐西蘭透過設立駐外辦公室、簽署自由貿易協定、與貿易國家建立通用標準、規範、標示等方式來強化貿易合作。我國農業係採行小農、勞動集約經營型態，產業規模及競爭力相對較紐西蘭低，近年雖積極推動農業增值，提高初級產業的經濟價值，亦與紐西蘭簽署貿易協定，但在強化貿易合作部分，仍有努力空間。未來可參考紐西蘭對外貿易做法，於重點的貿易輸出國設專案辦公室，或協商國與國之間的標準、規範，以利進出口作業，提高貿易輸出之便利性，增加國際貿易誘因。

六、完善食品一元化管理與業務分工，保障民眾食的安全

紐西蘭經濟以農業及食品業為大宗，因此特別重視食品安全管理相關業務，並且運作成效良好。反觀我國近年食品安全事件持續延燒（例如：三聚氰胺、美牛、塑化劑、黑心油等事件），雖然透過食品安全的三級管理機制，包括第一級的業者自主管理、第二級的獨立機

構驗證及第三級的政府稽查進行食品安全的控管，但涉及跨機關職掌且中央和地方分公不清，因此在推動上仍有許多窒礙難行之處，如在第三級的稽查部分，中央和地方的稽查業務並未事權統一，且因連繫不足致使資訊落差，導致地方的稽查結果常常並未即時通報主管機關衛生福利部。

紐西蘭透過組織調整，將農產品和食品安全之政策規劃統籌於初級產業部管理，涵蓋職掌包括我國行政院農業委員會及所屬農糧署、漁業署、動植防疫檢疫局、林務局、衛生福利部食品藥品管理署等，另中央和地方的業務分工明確，由地方政府負責執行，透過一元化的管理方式及明確的業務分工，減少權責不明的問題，值得我國參考。

參考資料

1. 吳榮杰，2003 「認清潮流、迎向未來--自由化對臺灣農業及農產品貿易的挑戰」，農訓雜誌，第 20 卷第 7 期。
2. 宋餘俠、謝偉智，2009 「行政組織改造設計原則與實務」，研考雙月刊，第 33 卷第 3 期，頁 58-71。
3. 考試院研究發展委員會，2005 「紐西蘭人事制度簡介」。
4. 陳政祈、劉依蓁，2013 「小農整合邁向全球化的典範 - 紐西蘭恆天然合作社集團 Fonterra 案例分析」，臺灣經濟研究月刊。
5. 高怡婷，2014 「赴紐西蘭初級產業部學習食品安全事件危機處理與溝通等事項」出國報告。
6. 詹中原，1998 「國家競爭力與企業精神政府」，研考月刊，第 22 卷第 4 期，頁 6-18。
7. 農業部農糧署統計資料，2013：
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/indicator/Indicator.aspx>
8. Richard Mulgan，2013 「Public sector reform in New Zealand-issues of public accountability」。
9. Gary Tayer，2013 「Environmental Policy-Making in New Zealand, 1978-2013」，Policy Quarterly-Volume 9, Issue 3。
10. Richard Norman and Derek Gill，2006 「Restructuring – an over-used lever for change in New Zealand’s state sector ?」。
11. Allen Schick，1996 「THE SPIRIT OF REFORM: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change」。
12. Ministry for Primary Industries，2014 「Situation and Outlook for Primary Industries」。
13. Ministry for Primary Industries- an overview，2014。
14. Primary Industries in New Zealand，2014。