

# 各部會綜合規劃單位之功能分析： 政策管理的觀點

朱鎮明\*

## 【摘要】

關於政策統合與協調，是目前全觀型政府、夥伴型政府核心概念，用以統合新公共管理實務擴展之後所面臨的本位主義，希望透過強化內外、垂直與水平互動，建立一體與統合政策。在此同時，我國組織改造過程，除運用政策統合的概念，強化各機關委員會的運作之外，還將整併、重組企劃相關單位，成立「綜合規劃司(處)」，以強化部會內部的統合性業務，諸如政策分析與研究、策略規劃、管制考核等。

本文從全觀型治理所要求的策略性、治理暨整合、政策領導等面向，分析政策管理能力之內涵，包括策略管理、績效管理、政策協調與諮商，認為統合性與綜合管理的機制與內部設計，是符合全球政府再造與行政改革的趨勢。但是，基於歷史遺緒與組織慣性，過去實務上並沒有賦予企劃、綜計等單位主動式宏觀規劃的角色與經驗，而幾乎偏重於被動式的綜合彙整行政。本文希望，在應付迫在眉睫的政治問題之外，政務官、機關首長還要花點資源要求綜合規劃設法扮演更積極角色，擘畫國家未來十年、二十年，乃至於三十年要怎麼做，也要建立標準作業與決策檢核清單，花點額外資源確保政策品質。往前看，才是綜合規劃功能成功運作的基礎。

**關鍵詞：**政策管理、綜合規劃、政務辦公室、政策協調、政策統合

---

\*本文係朱鎮明、曾冠球(2010)所執行《行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究》(行政院研考會複委託台灣公共治理研究中心)的部份，但深度分析為重新解釋與分析。感謝施能傑教授於該研究執行過程中的指導，以及政大蘇偉業教授於101年開南大學第七屆「全球化與行政治理」國際學術研討會上評論之意見。



## 前言

面對全球化趨勢，政府組織必須更為精簡、更具彈性，才能迅速回應各種挑戰。因此，歷經多年的研討與修正，行政院完成組織改造的規劃作業，除重新檢討修訂行政院組織法，適度整併政府組織，將現有 37 個部會精簡為 29 個部會，鬆綁組織法規，以增進行政效能，也逐年規劃各部會的組織調整作業。

在此同時，除院本部、部會層級精簡、整併，還有一個攸關政策分析與政策管理能力的變革，即是行政院的二級機關內部，逐步統併現有的秘書、管考、企劃與綜合計劃等單位而設立「綜合規劃司（處）」（部內設綜合規劃司，機關委員會內設綜合規劃處）。在綜合規劃司（處）的執掌，基本上組建三個科以分管有關業務，這包括策略規劃、政策分析，以及管制考核三科，希望增強各部會「綜合規劃」能力。

若以學理來看，這三個功能與策略規劃與管理、政策研究、民意徵詢、績效管理等密切相關。就形式意義來看，綜合規劃單位與功能之安排，可能與當前全球改革浪潮與重點有某些程度的契合，也就是結果導向、策略能力、政策協調，以及績效管理，就此意義來說，我國的組改進程以及政策值得注意與肯定。

本文的研究目的，一方面希望提供各部會內部組織結構設計時，一定要重視政策規劃與管理的能力，一方面探討如何設計適當的運作與管理，以達成預期的政策管理功能。另一方面，我們也想知道，綜合規劃單位之設計，是否真能發揮組織重整的效果？是否真有落實綜合規劃、政策管理的可行性？能否改變過去僅重視「綜合彙整」而輕「規劃」的問題？若將過去視為負責「剩餘事務」、「三不管業務」的綜合司處，轉型為首席幕僚與大腦單位，應該進行哪些改變？

在研究方法上，本文採用文獻研究法與訪談法。在文獻研究法方面，本文整理政策管理、全觀型治理的理論與文獻，並且引用我國政府官方網站資料，分析當前的綜合規劃司處運作情形。其次，在訪談方法上，則是採取「立意抽樣」，以重要的行政院二級機關為主，訪問在任的中高階事務官（訪談清單如下表 1），研究以下幾項重要研究問題：當前各部會綜合規劃單位的運作現況與問題為何？



對於整併設立綜合司處之設計意見為何？各部會職司綜合規劃之首席司處應有的職能設計與改善方向有那些？可能產生的問題，以及可能的因應策略與建議？

表 1：訪談綜合表

代號	參與形式	職稱	身份	時間
B1	訪談	中央部會主任秘書	事務官	99年7月29日，下午14:30
B2	訪談	中央部會主任秘書	事務官	99年8月6日，下午14:30
B3	訪談	中央部會企劃處長	事務官	99年7月30日，下午14:30
B4	訪談	中央部會企劃處長	事務官	99年8月6日，下午14:30
B5	訪談	中央部會綜計處長	事務官	99年8月3日，下午14:30
B6	訪談	中央部會秘書室主任	事務官	99年8月7日，上午09:00
B7	訪談	中央部會研發會執秘	事務官	99年8月6日，上午09:00

資料來源：修改自朱鎮明、曾冠球，2010

當今各國政府功能運作上之普遍寫照，是不同專業之間在工具層次上充滿著競爭、衝突、不協調，沒有意願跨越部會界線處理，因此「地盤」(turf)與本位主義問題造成組織間協力的大障礙。無怪乎一般民眾始終感覺到，政府在公共問題之處理上，似乎欠缺一套完善的模式 (Leach & Percy-Smith, 2001: 191)。

有鑒於此，本研究將先整理政策管理的相關文獻，整理出全觀型治理的本質意涵，並且接續說明當前我國部會內部的綜合規劃業務之運作、問題與變革方式，進而透過政策領導、策略能力以及公共治理面向，剖析綜合規劃單位重組前後運作的問題與癥結，並且嘗試提出一些建議，希望針對機關業務分工與協調問題，促進「跨部門組織間協力」。

## 壹、政策管理等相關概念

### 一、政策管理與相關概念

如前所述，本文的政策管理是從策略規劃、政策分析、管制考核三個面向延伸而來，但實際上，學理的發展應該先於實務的推動，諸如政策協調、績效管理、策略管理、公共諮商與公共參與等，都是領先而出概念，圍繞在「政策」周邊而進行的計畫、溝通、協調、控制等管理作為。

從鬆散的角度來說，「政策管理」的概念與範圍很難界定，一方面「政策」概



念相當廣泛，可以涵蓋方案、計畫、法令等等政府的作為或是不作為；其次，「管理」也是很一般性概念，包括計畫、領導、協調、激勵、控制等等活動。兩者綜合起來，應能理解界定政策管理的涵義與範疇並非易事。

丘昌泰（1995）指出，政策管理是指管制者與被管制者對於如何制定、執行與評估公共政策的管理原則與方法，基於其互動所構成的管制政策管理系統。有效的政策管理有賴於溝通，政策溝通有賴於政策組織，並將觀念轉化為可行的政策行動。

吳定（2003）也把所有政策過程納入政策管理的範疇，他認為政策管理是：政策實務人員、研究者及一般社會大眾對政策議題具有興趣者，採取科學的、系統的及條理的管理知識與方法，了解公共政策相關的概念與理論，有效管理政策運作過程的各項活動，進而妥適處理相關的政策議題。

依據這個定義，教育界研究者曾針對學校體育的策略應用（洪嘉文，2004）、學校經營（張憲庭，2005）提出主張，指出教育政策目標之達成，是所有教育政策管理者的責任，必須將政策管理的面向適用到學校管理的面向，例如傾聽民意、汲取家長的意見、考慮公辦民營、行銷溝通，以及營造學校夥伴關係等等。總言之，政策研究者的把政策管理涵蓋了政策制定的所有過程，包括制定、執行、評估等循環論過程與功能，強化公共政策的管理技巧。

此外，其他領域也觸及了「政策管理」的涵義，例如在資訊管理作業上，經常使用「政策管理」的概念架構。基於網站與伺服器的安全與隱私，強化管理彈性及調整的靈活度，以符合各類企業管理文化，政策管理是指中央集權式的管理文化，透過中央控管進行系統設定及政策管理服務，同時嚴密規範郵件內容的檢閱權限，及做到隱私權的層級管理。若企業或組織重視部門分權管理，則提供群組化的政策管理、審核等設定，並授權主管自行審核管理部門內的 e-mail。從資訊管理的角度來看，也能為政策管理提出重要內涵，也就是建立一套管理議程，篩選、過濾必要的政策議題，進行條件與施政優先順序的管理。此外，還要做到風險管理與控制工作的過度負載。

除了前述國內的政策管理論點之外，本研究想從全觀型治理角度，把策略、政策分析能力、公共諮商等內涵，納入政策管理的涵義當中。首先，至於提出全觀型治理的西克斯等人，曾經提出一份協力關係的長清單（6 et al., 2002），是全



觀型治理制度化的前提與條件，而與政策管理有關者，首先要把決策模式聚焦在產出與效能（outcome and effectiveness），讓不同的組織能被統合，追求共同界定與認定的產出目標。通常，僅有政治人物、政務官能夠在這個層次設定整體目標。

其次，應該讓與更多高階文官合作，堅定地執行與落實夥伴構想的「策略性領導」，建立跨部門利害關係人為主的策略規劃，包括透過直接政治參與，建立高層次合作機制與調控委員會（steering group），且在中階管理層次，組織跨部門的工作小組（joint team）（Bardach, 1998），並且為成功的跨部門合作（cross-cutting working）提供誘因與提供獎勵。

第三，形成正式夥伴關係，包括共同相互諮商（mutual consultation）的程序規則、責任的分派、否決點（veto point）、夥伴關係退出權、風險分擔、外界參與，並且任命「程序協調者」（process manager），管理主要參與者間建設性互動關係（Bardach, 1998: 36）。

彭錦鵬（2003）認為，全觀型治理在於建立整合型的政府組織，增加協調的組織機制，在組織與成員的運作價值方面，應賦予組織運作方向、激勵士氣、注重合作等主題上的價值，強化企劃與研發，以及進行定期與不定期的整合，與其他部會、其他政府、服務之民眾、非營利組織、壓力團體、國際組織進行有效連結、諮詢及磋商。

Harley（2003）提醒注意政策、施政優先性、實務等重新定位（reorientation），讓各方利害關係人都在問題界定階段參與協力關係，透過公共諮商過程進行權力共享，鼓勵大家共同探索問題、提出方案。Sadao 及 Robinson（2002）提醒設置專責組織或是人力，例如「協調辦公室」（Interagency Office）及協調官（Coordinators）職位，設計、執行與監測服務體制，以追蹤資料、進行溝通，並且建立政策統合績效的評鑑系統。

Van Bueren 等人（2001）則強調設計妥適的政策發展與調控程序，確保政策統合與不相互衝突。透過高階調控與協調職位之設立，以及擬訂互動與決策規則，促成決策前廣泛諮商利害關係人（而不是方案底定後），在協商過程中，建立與管理參與者的共識。



Norman Riddell (2007: 7) 內容歸納成下面幾個面向：環境偵測、趨勢分析和預測方法，理論性研究、統計、應用研究與模型化，目標達成方法的評估，諮商與關係管理，計畫設計、執行監控和評估，政府組織形成其中、長期策略優先次序的能力，政策分析所需資源—人力和經費的品質與數量、外界專業知識來源的接觸機會。

Anderson (2008) 也建議，為強化高階與資深官員政策能力，有四大主題值得同時關注：第一，政策運作有重大但被忽略的管理面向（即政策運作的管理面向應該多加關注）；第二，目前系統的最大弱點在於處理長期與策略議題，特別是重大水平議題；第三，公共管理者需要特別關注其與外部政策研究社群之間協力關係，以補強政府內部政策能力之不足；第四，在強化政策能力上公共服務高層領導非常重要。由上可見強化政府部門政策管理能力必須從多方面著手。

以上的論點，雖未必都針對政策管理，但都是處理政府職能轉變後所面臨的艱困公共治理問題與情境。全球在 2000 年之後所倡議的行政改革，更為重視績效管理、政策協調與夥伴關係，政府的職能要做好整合、追蹤與協調的功能 (Metcalfe, 1994: 247; Pierre and Peters, 2000; Braun, 2008) 等等，這些圍繞在政策周圍的公共管理作為，可以視為彰顯政策管理重要性的趨勢與環境。

## 二、政策管理的內涵

總之，政策管理包括所有和政府就其權限範圍內如何檢視、規劃和執行政策的所有議題，包括達成這些目的可用資源的本質與數量，以及如何獲取和使用這些資源程序與作法 (Howlett, 2009: 161)。以下，本文從 4 個面向概述政策管理應該具備的內涵。

### (一) 策略管理

當代政府應該具備的能力，通常包括預期及掌握環境的變遷、因應環境變遷有效制定與執行政策（選擇適當的執行策略、進行公共關係等）（林水波，2001）。Paul Light (2005) 指出，組織績效的致命傷有四大來源，包括：（一）漠視組織面臨的長期威脅和機會，（二）未能建立能力以快速調整移動對抗致命傷或開拓新市場，（三）未能投資創造新產品所需的研究發展，和（四）未進行組織



內部整體性整合以邁向未來美景。政策管理之提升，首要能對施政議題發展出願景與大政方針，並且在各種場合呼籲各部門切實配合。此外，對整體施政重點要規劃出時程或是進度，透過所屬幕僚監控政策或法案進度。

所謂「策略」是設定方向以決定未來該做些什麼，以具體、簡明的方向列明本身的方向，清楚顯示組織該往哪裡去的地圖，沒有策略，事務的執行就會零亂分散而缺乏焦點。但是，策略的基本要素只能少，要能以六、七個或是更少的關鍵概念與行動，共同定義出策略。此外，還應列出階段性的目標，以定期檢討來確保不致偏離長程目標太遠。簡單來說，策略管理有下述特性與要點：

1. 策略管理就是結果導向的管理（managing for results, MFR）。所謂結果導向的管理，就是有沒有透過「策略規劃」來管理政府、達成績效。成功的策略管理或 MFR 系統，應該經由利害關係人共享、統合一致的目標（這與公共諮商與參與有關），整合規劃、預算、報告、及日常的決策活動。

2. 策略管理本質上是「由上而下」的觀點，也就是說，是站在領導團隊角度進行管理，不宜由下而上放任規劃與自行管理。

3. 策略規劃要能前瞻、瞄準未來，就現狀重新分配資源，以中長程觀點與足夠迴旋準備空間去重新配置資源以及人力，用來突顯出政策優先性，讓既有資源發揮更大效果。

4. 策略管理要進行水平與垂直整合。在實務上，雖然內部各單位都設計中長程計畫與目標，但組織內部往往沒有能力進行不同層級的組織與目標的協調，也無力將整體目標轉化為各部門可以量化的指標，都是策略管理必須注意的議題。

5. 政府機關與所屬業務單位之間，應該進行目標的調控，這包括各機關是否有中長程目標？是否與首長的施政遠景相符？是否建立績效評比指標？是否定期提出檢討報告？是否過度將機關所有大小工作巨細靡遺的納入而模糊了施政重點？是否與其他機關目標產生衝突（Long and Franklin, 2004）？



## （二）政策整合與協調

基於政府規模成長與預算大幅增加，各部的專業責任與服務項目愈來愈多元、複雜及分歧，各部因為產生其專業網絡以及自主性，加上對地方政府、民間的分權化，更增加專業政策網絡的成員數目，這讓國家機制愈有需要進行統合，由高層政務協調機制領航與調和分歧，揭露各種重疊、沒有效率與沒有效能的問題，進而一致、全面整體與調和的政策。所謂政策協調，簡單來說，可說是「各種政策（或方案）可以一致或互補方法共同運作的情境」（Boston, 1992）。這個簡單的說法包含的屬性如下（Bardach, 1998: 8）：

- 避免重疊或是不一致
- 產生統合且一致的施政優先性次序
- 把衝突降到最少，或是進行最後的仲裁
- 以政府整體的視野，摒除單一部會的本位想法。

政策協調或是跨機關的協力關係，目的是讓對問題有各自看法與見解的各方，能夠了解彼此差異，超越本身限制而找到方案，建立共同合作的過程與制度安排。對於協調的分類有各種說法（Painter, 1981: 274; Boston, 1992; Peters, 2005: 89; Pelkonen et al, 2008）。但是，比較顯明易懂的分類，就是簡單分為消極協調與積極協調（Painter, 1981; Peters, et al., 2000; Peters, 2006）。

1. 消極協調：制定或執行政策方案，有義務考慮到其他參與者可能的反應（甚至是反對）。主辦機關應該避免恣意決策的負面外溢效果，可能的方法例如法律提案的連署、跨部門工作小組等。不過，這屬於「非合作性」的賽局，強調的是各讓一步（相互調適），既不採取共同行動，也不關心政策的統籌性。甚至於共同上級必須扮演調和與仲裁的角色，至於在聯合政府情況下，則主要確保意識形態不衝突。

2. 積極協調：政策協調不能僅是各讓一步，避免衝突，更應該協力合作提供新的特定服務，如跨部會小組、共同列管方案、共同撰寫政策白皮書等。因此，通常會提供「政策建議」，規劃一整套施政構想、界定施政優先議程（願景與策略協調）作為整體政策的架構，並透過最高行政首長確保政府各部門遵守。例如法國在季斯卡總統任內，發布給總理的「29 封指令」（29 letters directives），就是由





愛麗賽宮（法國總統府）幕僚所草擬的長期策略規劃，要求法國總理整合各部加以落實。

### （三）績效管理

現在的國際趨勢與最熱門的主題之一，就是績效管理，並且在公部門建立績效為本的組織文化（Behn, 2003）。以管理作為來提升執行力，期以各種管理作為來緊盯政府內部的組織能力之提升。績效管理可以透過「策略」、利害關係人參與的過程，鼓勵政府針對中長程的組織與管理現代化課題、標準與指標進行自我偵測，而在媒體公佈的壓力下多多少少會做點什麼來改善。

大體來說，績效管理的過程包括了策略目標體系設定、績效指標選取、績效指標預期水準設定、績效指標實際表現衡量、績效追蹤，以評估成效與目標是否達成，包括達成哪些目標、是否改變或增強民眾的認知與觀感、未來需要哪些新的目標等等（Kelly and Swindell, 2002; Robertson and Ball, 2002）。績效資訊可作為緊盯施政優先性、進度協調的證據基礎。透過政策或機關的績效評鑑資訊，可了解政策執行幅度與執行力水準，衡量當前差距，並且找出改善現狀的方略。

要避免策略與結果中出現難以彌補的鴻溝或是落差，應該透過溝通的過程，進行強有力的對話，讓員工參與策略制定與目標設定過程，而不是由高層獨自設計。在策略執行中，要每季地追蹤進度，若發現績效的表現若不如預期，就應該討論、追問承辦人應該如何設法改善。當然，目標與成果之間出現鴻溝，有可能設定的目標一開始就不切實際，可能是相關人員在制訂目標前沒有機會參與討論並產生共鳴，因此，執行力的對話是個不斷循環的過程。

### （四）公共諮商參與和政治關係管理

所謂公共諮商，是指針對政策議題定期且持續辦理公眾的意見徵詢，參與諮商、論述與爭辯的行為者應該包括各有認同的公民、工會代表、專（職）業團體、利益團體，而決策就應該從各式各樣的意見、提案與劇本中萃取出來。透過公共諮商，才能取得外部意見並且挑戰政策弱點，預擬回應方案。

部分大英國協國家、歐陸國家以及美國部份地區，在正式制度與決策過程陸續出現「公共諮商」的經驗，在英國，甚至在地方政府法上明訂地方政府有法定辦理義務。當然，各部於重大決策之前，也都會進行線上諮商與公告。依據英國



有關的公共諮商文件所示，公共諮商工具包括：公民顧問團（Citizens Juries）、焦點團體（Focus groups）、公民意見調查小組（Citizens' Panels）、民意調查、公民複決、開放性區域論壇（Area Forums/open meeting）、網路線上民調（internet）、公告與徵求意見、連續諮商以及共識會議。此外，在組織設計的策略層級，有時候也可以納入獨立董監事的公司治理精神，聘任非行政部門的成員（non-Executive Board Member），聽取外部獨立意見，這也是擴大公眾參與的一種方法。

上述活動、事件性的諮商之外，徵詢特定利害關係人意見，一般可視為政治管理，這包括與國會多數黨與少數黨黨魁的溝通、利益團體的關係管理、與工會（特別是統合主義機制下的工會）的關係、媒體互動等等，都是公共參與以及諮商的廣義範疇（Peters, 2000: 11-13）。

因此，許多國家的總理/首相辦公室、各部的政策管理單位或首長辦公室等，都會設立公共關係科或公共關係室，負責內外溝通、媒體關係，有時候可引記者背景的入媒體工作者擔任公關與政治溝通的工作，掌握議題脈動與情勢分析，預先感受到可能引爆的議題。

### （五）政策管理能力架構的互動關係

綜合規劃的幕僚功能，本質上在為首長決策與管理提供建議，但是，應該如何提供建議？提供什麼建議？提供建議的立足點為何？如何讓建議更有可行性且為大眾與利害關係人接受？這種種議題構成政策（品質）管理的內涵，因此，政策管理幕僚其實應該承擔政治管理、立法議案政治分析、政策協調、媒體關係等工作。



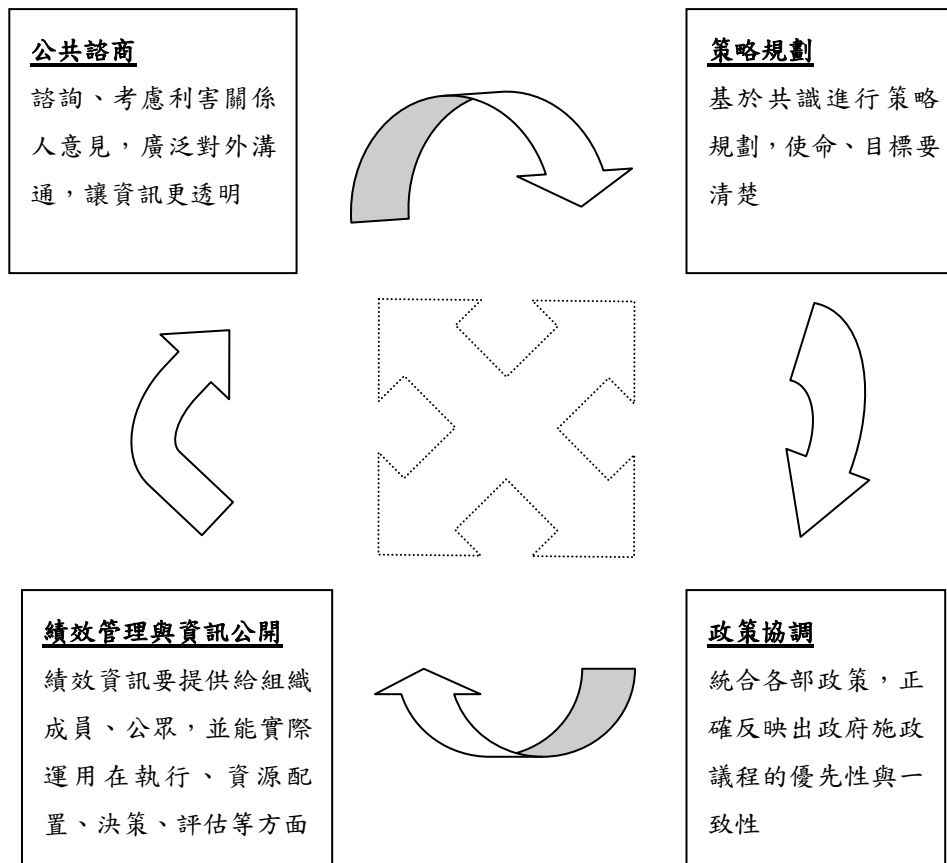


圖 1：政策管理能力架構

資料來源：朱鎮明，曾冠球，2010：27

政策管理要協助首長進行施政遠景與優先性（策略管理暨規劃、積極政策協調），並預先設計期待的目標值且加以緊盯，時時考核追蹤進度要求改善（績效管理），對於機關或法案衝突，必須依據施政優先性進行約束與統合（消極政策協調）。

再者，公共諮商與參與應該落實於所有政策管理過程，進而達到善治。政策管理過程應該諮商大眾，整合利害關係人的期待來形成共同的、值得努力的願景，落實結果導向的管理。因此，應該邀請利害關係人參與政策協調與爭端仲裁小組，讓參與者彼此知悉對方立論基礎與決策本意，讓資訊與過程更為透明，避免片面決斷與密室政治。在取得所有參與者的共識下，設定各項目標、指標與預期目標值。政策、方案具有跨領域、跨部門的意義，而非在完美的官僚科層體制中實踐，必須顧及「多元利害關係人與機關」，才能界定所



謂政策執行力與政策成敗標準。

不管是情勢分析、策略規劃、績效管理等，都應該透過數字與利害關係人的意見與偏好進行管理，而不是任憑承辦人基於想像與業務方便去設計。政策管理能力要基於妥適且周延的政策分析，才能減少實際執行的政策失敗。

最後，政策管理應該參考資訊管理的相關內涵，納入風險管理。政策管理必須時時提醒各單位總體標準與價值，要求各單位必須支持總體的施政重點，並透過資訊、情報、辦理各種諮商活動，監測提出業務計畫、資源配置、策略等建議，針對政策提出獨立專業的分析報告，提醒各種可能的風險，並應該加以管理與回應。

## 貳、綜合規劃單位之設計、問題與變革

### 一、現有的研考與綜合規劃體制之設計

我國的研考體制，依據各種實施辦法、管制考核方案或是便民工作要點，可稱為準一條鞭式的，自行政院到各基層行政機關都有相關研究發展與考核、管制的組織或功能（江大樹，1997：172-174）。

另外，為提昇行政院所屬各機關之施政績效管理，研考會陸續訂有相關作業規範，要求各機關制訂中程、年度施政計畫發揮整合性效用，各機關依其所設定策略目標，由各業務單位提具與本身業務相關之工作重點，經內部會議協調彙整成為機關施政計畫。因此，對於「綜合規劃」的定義是：從事計畫的組織或個人，以「長程」及「整體」的眼光，全盤考量各種有關因素，選定目標並制訂達成該目標之策略行動的作業過程（行政院研考會，1983）。

從最寬廣的意義來說，我國的綜合規劃與政策幕僚功能，散見於很多單位，包括：除了常見的企劃、綜合計畫處、秘書室（內設單位負責研考、管考）之外，還有例如：

- 1.設有綜合計畫處、綜合規劃處、企劃處之計畫單位者，共有 24 個<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 包含外交部的研究設計委員會、國防部之戰略規劃司。



表 2：各部會綜合規劃專責單位

序號	部會名稱	單位名稱
1	國防部	戰略規劃司
2	中央銀行	經濟研究處
3	行政院人事行政局	企劃處
4	行政院新聞局	綜合計畫處
5	行政院衛生署	企劃處
6	行政院環境保護署	綜合計畫處
7	行政院海岸巡防署	企劃處
8	行政院大陸委員會	企劃處
9	行政院經濟建設委員會	綜合計畫處
10	行政院原子能委員會	綜合計畫處
11	行政院國家科學委員會	企劃考核處
12	行政院研究發展考核委員會	綜合計畫處
13	行政院農業委員會	企劃處
14	行政院勞工委員會	綜合規劃處
15	行政院公平交易委員會	企劃處
16	行政院消費者保護委員會	企劃處
17	行政院公共工程委員會	企劃處
18	行政院原住民族委員會	企劃處
19	行政院體育委員會	綜合企劃處
20	行政院客家委員會	企劃處
21	中央選舉委員會	綜合規劃處
22	行政院金融監督管理委員會	綜合規劃處
23	國家通訊傳播委員會	綜合企劃處

資料來源：朱鎮明，曾冠球（2010：74）



2.由秘書室負責計畫業務者，共有 13 個，而三級機關如果未設有專責的計畫單位，綜合規劃作業則大部分也由秘書室負責<sup>2</sup>，諸如「總統的政策白皮書、總統政見、院長指示（包括部次長隨時的指示）到立委的執行事項，分層分類逐條列管，並在部務會報提出來，檢視有沒有達到預定的期程」。一般來說，傳統的八部二會多將計畫業務置於秘書室。

表 3：由秘書室負責綜合規劃業務之部會

序號	部會名稱	單位名稱
1	內政部	秘書室
2	財政部	秘書室
3	教育部	秘書室
4	法務部	秘書室
5	經濟部	秘書室
6	交通部	秘書室
7	蒙藏委員會	秘書室
8	僑務委員會	秘書室
9	行政院主計處	秘書室
10	國立故宮博物院	秘書室
11	行政院國軍退除役輔導委員會	秘書室
12	行政院青年輔導委員會	秘書室
13	行政院文化建設委員會	秘書室

資料來源：朱鎮明，曾冠球（2010：75）

<sup>2</sup> 也有少部分三級機關，係由機關之業務單位，除本身業務外，另擔負施政計畫之研擬、彙編之工作，例如，行政院原能會輻射偵測中心，乃是由放射化學分析科負責綜合規劃作業。



3.設置研究、設計等委員會。除秘書室負責綜合規劃之外，經濟部、教育部、國防部與外交部設有研究發展的任務小組。例如，受訪者 B1 即指出，「OO 研究委員會扮演這種角色，類似首長的小智庫，就是在負責本部的政策初步規程的部份」。另外，交通部的運輸研究所、衛生署的國家衛生研究院（外部獨立機關）才真正負責研究發展與政策分析的功能，由專門研究機構「提供政策、界定政策有點類似像研究中心」。

表 4：設有研究發展任務小組的部會

序號	部會名稱	單位名稱
1.	教育部	教育研究委員會
2.	經濟部	研究發展委員會
3.	國防部	研究發展管制考核委員會
4.	外交部	研究設計委員會

資料來源：本研究自行彙整

4.統計單位：例如統計處、統計室等統計單位，也負責民意調查。

5.國會組、公關室：負責國會聯繫與對外政治管理。

6.部長辦公室：例如國防部除部長室之外，還依組織法設有部長辦公室，這屬輔助單位，主要掌理公共（國會）關係聯繫、部會協調連絡、人民陳請等事項。

## 二、現行綜合規劃體制的運作問題

### （一）政策幕僚或政策管理體制，名稱、編制不一，所負責的職掌也各有差異

廣義的綜合規劃或是政策管理功能，目前散見、分屬各部會不同單位，例如負責管制考核、績效資訊收集的秘書單位、研究發展單位、以及國會或公關單位、統計與情報收集單位等，可以視為一種虛擬的綜合規劃機制。

然而，不管是虛擬專案組織或是變形蟲組織，都要有妥適的專案經理人、或是較高層級的公共管理者負責協調與統合，但是事實上目前各部會除部長、次長或主任秘書之外，似乎缺少這樣的統合職位或是單位。各種綜合規劃或企劃單位因與業務單位同等職級，實際上很難處理跨單位業務與公文，並沒有真正的政策



協調權威，所以各部會需要透過各部會慣行的晨間、幕僚或輿情會議（每週 2-3 次，各部會不等）來進行協調。

## （二）現行企劃、規劃等幕僚單位的角色

現有施政計畫的設計規劃，高度仰賴且信任文官為之，也就是政務官引導、交代事務官去準備材料，而不是由上而下進行擘劃。首先，由首長交代並提供基本研究、分析或是規劃構想，給予明確想法或是理念指引規劃方向，或公務員揣測首長的想法。接著在實際的操作上，有經驗的文官針對當前所負責業務，或是針對綜合業務單位要求的未來施政計畫，提出漸進式的修改、調整意見與構想，由首長決議並推動<sup>3</sup>。由於首長任期受到限制，或隨時可能替換，加上上任後需要有一段時間進行政策的型塑，與其做一個中長期的計畫，不如規劃一個短程計畫更能累積聲望與成效。

實務上，常任文官很難做較為長程的規劃。規劃案件常常都是業務繁忙、思考範圍有限的常任文官提出，交給企劃單位彙整，都很難針對未來五年、十年的遠景做擘劃。雖然具有可行性，但往往諮商、參與、代表性不足（尤其是施政策略與遠景藍圖方面），隱藏政策調整、動盪甚至中止的風險。再者，彙整式、由下而上的規劃，往往缺乏整體性。施政需要有策略性整合與互動的結構，若沒有一體的策略，當前由下而上、由業務單位各自提出的個別單項計畫、方案、改善建議，送到企劃或綜計單位之後，看起來是個大計畫，但其實零零落落，都可能造成浪費。

## （三）政務首長並不會特別重視運用所屬政策幕僚單位，協助政策統合工作。

嚴格來說，國內政府部門較相對忽略幕僚部門可以扮演的協助功能。當前的多元體制的困境，舉其大者包括（不限於）：

1. 首長不夠重視，因而多讓企劃、綜合計劃讓辦理各單位不要辦理的業務、跨單位的公文等，造成綜合規劃單位地位低一截，或被同儕認為沒有專業性，加

---

<sup>3</sup> 有些政策、施政計畫等，迫於時效與短期績效而容易急就章產生（俗語說的換湯不換藥，新瓶裝舊酒），皆由此而生，因為各級承辦人被要求即時提出新構想，只能就所負責業務包裝之後送出去，反正之後仍是交由同一承辦人辦理。





上薪資水準有別，影響組織成員輪調意願。另一方面，綜合規劃單位被「業務化」，某些企劃、綜計單位兼辦專業性業務，以致真正從事綜合規劃核心業務的人力非常缺乏。

2. 首長未任命關鍵、核心、親信的機要人員，協助政策管理的功能。

3. 研究發展單位多靠委外方式進行政策研究與分析，似乎較缺獨立分析能力。除受首長特別交辦專案性政策分析外，研究發展單位一般多辦理對學界與專業團體的委託研究，藉此取得較新的政策發展趨勢與資訊，而非培訓專業人力進行獨立政策分析。

4. 統計單位較少提供具有附加價值的統計數據與政策分析，於重大決策所能提供資訊無法達到「客製化」效果。

### 三、組織改造後的綜合規劃司處之設計

根據民國98年所訂的「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」<sup>4</sup>，現有37個部會精簡為29個部會，其中政策統合功能分屬兩個層級，其一是如大陸委員會的「機關委員會」，其二是各部會內的綜合規劃司處。組織調整原則分別說明如下：

#### (一) 負責政策統合的機關委員會

依據組織基準法第29條，「部」是以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任統合性之政策業務。凡是與國民福祉有關、或是必須訂定全國統一規範或標準之業務事項，均屬「部」所成立的基礎，由「部」在特定領域下進行政策規劃與執行。

其次，各「部」在處理問題過程中，常需其他機關協助與配合，且近年來各項新興事務往往涉及跨政策領域之協調與配合，實有必要從政策統合角度成立適當機關來處理跨部會統合業務，因此基準法第31條規定，行政院基於政策統合需要得設「委員會」，其任務主要為協助行政院進行跨領域政策間之統合性政策研析、規劃與評估，屬政策幕僚機關，依法將設立8個委員會，包括國家發展委員會（合併經建會與研考會）、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會。

<sup>4</sup> 詳見行政院研考會網頁

(<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4490240&ctNode=14593&mp=14>，下載日期為民國101年4月10日)。



## (二) 綜合處理整體政策的綜合規劃司處

為強化中央二級機關之政策規劃、執行、評估及考核等業務量能，增進整體政策效能，各中央二級機關將配合行政院組織改造作業通案設置「綜合規劃司(處)」，掌理有關策略規劃、政策研究、管制考核與協調溝通等事項。

1. 中央二級機關「部」之業務單位設6司至8司為原則，各司設4科至8科。
2. 「委員會」之業務單位設4處至6處為原則，各處設3科至6科。
3. 配合前述開內部單位設置，規劃「綜合規劃司(處)」3科至5科之核心職能，並保留各部會於科數及員額數之合理範圍內，視其業務需要整併或彈性設置其他科及職掌。

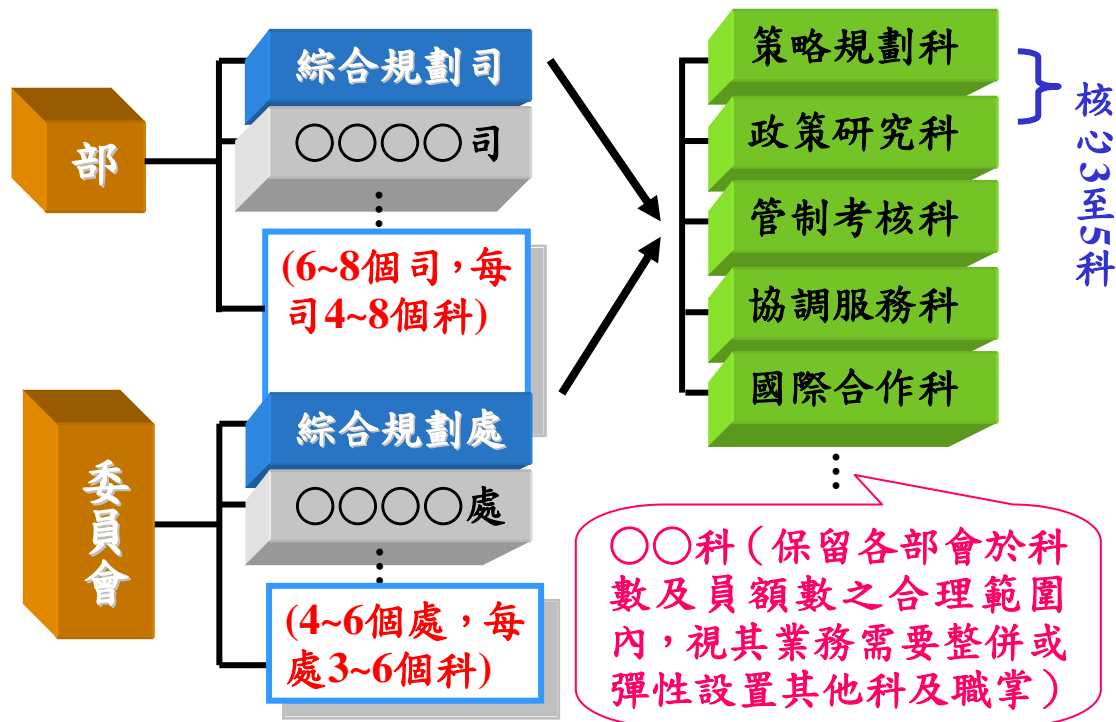


圖2：中央二級機關綜合規劃單位核心職能組織設計示意圖

資料來源：公務人力發展中心 100 年度綜合規劃業務研習班實施計畫講義

至於各科科名以及核心職掌，如下表所示。其中第1~3科為核心科，包括策略規劃、政策分析與研究，以及管制考核。至於協調服務與國際合作等，則視各部



會特殊需求而定。總言之，在組織改造的過程中，綜合規劃作為各部會的政策幕僚，將改組現有企劃、綜合計劃、研究發展委員會、秘書等單位，設立統一的「綜合規劃」單位，與各業務單位相同，進行部會或各機關整體政策規劃業務。



表5：綜合規劃單位內部各科與職掌

科名	核心職掌
1.策略規劃	1.國家重大政策法令、措施之研擬及協調。 2.施政策略、國家建設中程及年度施政計畫、先期作業、中長程個案計畫之研擬及協調。 3.國際競爭力指標評比之研議、評析、規劃及協調。 4.國內外施政規劃相關資料之蒐集及擬議。 5.組織體制檢討研析、創新變革研擬及協調。
2.政策研究	1.國內外重大情勢研析與政策措施之研擬及評議。 2.政策議題資料之蒐集、研究及分析。 3.施政議題委託研究之規劃、協調及推動。 4.公共治理議題之研擬、規劃及協調。 5.民意調查及輿情分析之蒐集、規劃及推動。
3.管制考核	1.年度施政計畫、重大個案計畫之管制、考核及評估。 2.行政院重要會議決議、院長指示事項執行情形之追蹤管制。 3.專案調查、追蹤列管之規劃及推動。 4.中央補助地方計畫績效管理之協調及推動。 5.行政效能之規劃、協調及推動。
4.協調服務	1.政府服務品質之規劃、協調及執行。 2.政府出版品、政府公報及圖書閱覽檢索之規劃、執行及管理。 3.營造國際生活環境之規劃、協調及執行。
5.國際合作 (註)	1.國際合作交流及援外政策之規劃、協調及推動。 2.國際參與、國際會議、雙邊及多邊會談之處理。 3.國際○○人才培育之規劃及推動。

註解：各部會辦理國際合作業務，若因其規模未達設置一級單位者，得於綜合規劃司(處)設二級單位(科)，資料來源：公務人力發展中心100年度綜合規劃業務研習班實施計畫講義



綜合來看，不管是政策統合功能或是綜合規劃功能，都在強化跨部會協調治理能力，解決機關間功能重疊及權責不清問題，因而符合英國學者希克斯(Perri 6)認為，機關間必須藉由對話與合作讓彼此的目標及資源充分結合。其次，基於「組織隨策略改變」之原則，唯有政府組織體制具備靈活、機動、迅速調整的能力，才能主動出擊，配合國內外情勢的變化，發揮統合的效能，以掌握優勢進而尋找新的發展方向。

然而，僅是組織整併與重組，並不能保障能夠如期如實的達成設計的目標，畢竟組織有其慣性，若人力、文化與實務不變，過去的作為將被複製成為未來的運作成效。第肆部份將從領導與士氣、策略能力，以及公共治理與代表性角度，進行綜合規劃的能力水準檢討。

## 貳、從政策管理角度剖析綜合規劃功能之落實可行性

根據全觀型治理的精神，應該整合各個治理層級，包括中央與地方、水平跨部會、公私部門的整合等等，除運用矩陣式組織外，還可以透過策略、企劃與財政預算功能進行整合(彭錦鵬，2003)，落實中長程策略規劃、績效評估與監督。

準此，我國組改過程的綜合規劃單位之設計配套，係掌理有關策略規劃、政策研究、管制考核與協調溝通等事項，與全觀型治理若合符節，正如受訪者 B1 所稱，「**綜合規劃，應該是指具有創新、改革、重大影響、複雜度高、而且涉及兩個以上的單位**」。透過綜合規劃與統合功能的落實，處理各機關僵固於勢力範圍與本位主義的問題，落實政策、資訊與資源的流動與交換，致力於共同目標(Sadao and Robinson, 2002, Harley, 2003)。

然而，就形式來說，綜合規劃司處之設計，內部有關施政策略規劃、政策分析、管制考核各科的安排，乃至於整體政策管理與跨域協調之可行性，都有值得深究之處。



## 一、領導、士氣與政務辦公室之設計

### (一) 領導與士氣

跨越疆界的協調與整合，相當仰賴首長的領導力。所謂強勢的政策領導力，不是指首長專斷蠻橫、決策集中、乾坤獨斷，而是能夠親身參與、投入並且承諾會提供應有的支持與資源，並且折衝於各個業務單位間的衝突。畢竟，學理上而言，策略規劃與管理、施政藍圖之擘劃，應該是首席幕僚該做的事情，也就是大腦、智庫的功能，部會首長理應關注綜合規劃，讓資訊、建議、分析等政策支援與管理向上流動，以便於首長做好政策領導。

其次，首長若能重視並且信任單位主管，願意交代政策規劃工作、或是親自主持有關會議，提供政策方向與策略發想<sup>5</sup>，則綜合規劃、政策管理單位的士氣愈高，績效、成果與決策品質會更好。若是首長不信任單位，平行的其他業務單位也不會重視綜合規劃業務。

目前各部會的企劃、綜合計畫單位之政策管理與幕僚功能不彰，很大程度是首長「重業務、輕綜合」的盲點，或是不與企劃、綜計的單位主管與首長有較親近、信賴的關係，或是只看到眼前，而輕忽未來，有些部會首長若認為發生很多事情有待救火解決，不應該去想其他事情，就比較不會重視這個單位，直接造成士氣低落。

綜合來說，首長的關心、安排親信擔任綜合規劃單位主管、安排足夠的預算、專業人力及專業加給等資源、定期關心進度與成效，而不是說一套，做一套，都能鼓舞士氣。

不過，首長是否重視，也與綜合規劃的主事者能否說服首長有關，也就是增加論述能力，並且能夠積極進行研究、提升專業性、規劃全國性的規劃或發展會議。對於原本主政業務單位來說，他們不會喜歡相左意見，但既有政策會不會判斷錯誤、決策會不會有習以為常的盲點等等，如何為決策把關等等，需要就事論事去討論，若綜合規劃單位可以提出佐以證據、數據或根據的論述與第二意見（second opinion），就有機會說服首長，爭取他們的支持。

---

<sup>5</sup> 根據 B3、B4 訪談資料。



## （二）幕僚作用繫於與首長的關係

然而，與其仰賴難以預期的首長心態，或許也能在制度面做些彈性與調整。首先，則是誰比較適合擔任綜合規劃單位的主管而能發揮更大的幕僚、整合協調與提出建言的功能？親信幕僚！

一般來說，首長上任所帶來的機要職人員，距離首長最近、互動時間最久，受首長仰賴，也最能體察首長的意圖與想法，由機要人員擔任規劃、協調與追蹤績效的中介角色，理應最為適當。然而，實際上機要職人員往往被交付行程安排、紅白帖處理、選區服務（若由民意代表轉任者需要處理選區選民服務）等工作，而非承擔政策管理功能。

從發揮政策領導、政策協調與前瞻規劃的角度而言，或許可以從強化首長身邊的人力或組織去思考，讓首長信的過的人負責政策管理單位。因此，本文以為可以注意下述幾個面向：

1. 提供首長更多政務職機要人員的任用空間，尤其是讓綜合規劃司處主管「得由機要人員擔任」，讓首長信的過的人做跨部門溝通協調，應該更為適當。

2. 建立總管理處型態的首長辦公室或是政務辦公室（不同於首長室<sup>6</sup>）。目前綜合規劃司處的位階與其他業務單位相同，而實質上受到重視的程度不如業務單位，以當前的部會建制慣性，而期待能夠真正發揮統合、協調、規劃的功能，很難令人樂觀。

若要提高政策領導力與提振士氣，可以朝提升綜合規劃單位的位階<sup>7</sup>，例如把綜合規劃單位改組而成立「首長辦公室」或是「政務辦公室」，單位主管都隨首長任免而進退，無形中提高位階，真正成為直屬首長的政策幕僚。唯有處在較高層的策略層次，才能拿到重要資訊，不會被隱瞞或繞過，真正以首席幕僚之姿，統合與領導其他業務單位。當然，內部人力應該是臨時任務編組、還是移撥正式人員，以及首長更迭與政黨輪替等，都可能產生延續性等不必要的問題<sup>8</sup>。

## 二、策略能力之提升，以及改善策略性功能

<sup>6</sup> 現在國防部即設置部長室(部長的辦公室)，以及部長辦公室(部長的幕僚秘書單位，組改後將改稱「政務辦公室」)。

<sup>7</sup> 某受訪者就表示「你不比人家高，人家幹嘛要聽你的」，位階與職等較高，就是一種能力與領導。

<sup>8</sup> 依據 B1 與 B5 訪談資料。



全觀型治理的重心之一，應該是透過企劃與財政預算等，進行各種層次的整合（Ferkins, 2010），而這與綜合規劃的功能、定位相近，也就是進行前瞻性的總體政策規劃、擘劃政策藍圖，確立機關發展的遠景目標，以及進行中長程的規劃<sup>9</sup>，同時，透過同單位管考科，或是秘書室負責管考、追蹤等等。因此，策略規劃、施政計畫與管理，應該是一個由上而下的對話溝通過程，藉此過程而著眼於創造未來，這是一個實質整合、進度追蹤的過程。

### （一）實務現象：加總型的行政作業

然而，實際上我國的中程施政計畫、年度施政計畫的規劃與設計，本質上是層層交代、填表上陳，最後交由企劃、綜計、秘書等單位進行彙整，也就是說，所謂施政策略的規劃，並非在實質做整體規劃，而是辦理規劃過程的整體行政與彙整，需要什麼資料、或是其他機關需要什麼資料，請業務單位提供資料，彙整完畢之後傳遞出去。根據研究顯示，部會其實沒有真正的中、長程計畫，以目前台灣政治與行政生態，中、長程計畫被實踐的空間很小，部會首長多半不會太在意它，常任文官當然也不會太以其作為圭臬，進而連結短期的施政內涵。

簡言之，我國的企劃與綜計等綜合規劃，與企管界的實務作法差距很大，原則上是做「加總」，並非進行整體前瞻設計、分配以及調整，也沒有能量進行規劃與研究，僅少數能夠自行研究與分析，多數都是彙整其他單位的計畫，或編列預算提供申請做研究計畫等，所以行政屬性濃厚。事實與理想有很大的差距。不僅難以達到設定方向、績效追蹤與提升執行力的效果，反倒是增加公務員的文書作業與負擔。

如果綜合規劃單位欠缺政策分析與規劃的專業、甚至也不能分配重大預算或人力配置，從部會整體角度而言，我們很難期待綜合規劃單位可以在行政專業或政治權力上，充分主導或說服其他平行業務單位接受其意見。當然，表面上可說是尊重業務單位，但實質上是無法有效承擔政策統合責任，不會有「真正部會立場之政策」這類積極性產物出現。

### （二）真正研究企管的策略規劃實務

所謂「策略」與「施政遠景」，應該是設定方向以決定未來該做些什麼，清楚顯示部會該往哪裡去的地圖，沒有策略，事務的執行就會零散而缺乏焦點。既然

---

<sup>9</sup> 依據 B5、B2、B3、B4 的訪談資料而來。





是前瞻性設定方向，怎麼可能由業務承辦人由下而上設定，因而合適的策略規劃與策略能力，應該由高層組成團隊，透過面對面溝通的過程，進行內外諮詢、強有力的對話而提出。

其次，策略的基本要素只能少，要能以六、七個或是更少的關鍵概念與行動，共同定義出策略，以及定義數據化的目標。在策略執行中，要每季每季的追蹤進度，若發現績效的表現若不如預期，就應該討論、追問承辦人應該如何設法改善。然而，這些過程與步驟很少出現在部會運作實務上，施政計畫作業完畢之後，可能即束之高閣。

為強化各部會的策略管理能力，首要檢討、評估當前的問題，釐清政府實務與商業實務的差距，從此而重新設計各部會的施政計畫流程，真正學習與參考企管界的實務經驗與做法，或是引入企管顧問的參與、設立工作坊或是較佳實務手冊等等，從中發展策略性能力、規劃施政議程。

再者，若綜合規劃之功能定位在於「規劃」而非「綜合」，那麼人力的安排、視野的培養、業務的專精程度、輪調、預算功能等都要隨之提升與變革，而不能沿用現有的實務作法。在專業人力徵補方面，當前專業規劃與研究人力不夠，而綜合規劃的人力多數是考試任用文官，不僅考試涵蓋的科目無法滿足組織動態的需求，而且文官平日忙於行政業務，不太能夠分析政策。既然國科會、教育部針對博士後研究人員規劃短期促進就業措施，可依據有關計畫讓各部會提出申請，以公開招聘程序招聘博士級人員來做專門政策分析，但是應該設計其他具體配套措施（包括待遇及相關福利措施）以留住人才。

### 三、公共治理暨參與

目前在綜合規劃單位設置，於政策分析、政策研究科涵蓋「公共治理議題之研擬、規劃及協調」及「民意調查及輿情分析之蒐集、規劃及推動」，由於並未敘明公共治理的意涵，而僅民調以及輿情、新聞分析等，其實與公共治理沒有實質關聯，僅有公民接觸，未必及於參與、對話與溝通。目前似乎僅衛生署、環保署等受訪者曾表示，遇到一些個案的情況（如健康風險、高雄縣大寮空污案、台塑核五廠事件等），就會運用專家會議的機制來處。至於專家是由爭議的正反雙方推薦並限定專長，由此進行討論與研商。

為強化政策研究與廣泛徵詢意見的關連性，並且超越業務單位的視野與範



疇，提出前瞻發展的圖像，引領部會未來發展方向，則必須從治理、公眾需求、未來 20-30 年的發展趨勢等，提出更有論證根據的規劃。

(一) 綜合規劃應該更重視公共諮商與參與。部會整體發展、前瞻趨勢的擊劃等等，應該以宏觀的視野，重點在於「未來」數十年之後的重要議題，由此去發掘出公共、社會各界學者、專家與其他部會的想法、理念，與對於未來藍圖的想像，整合成為國家前瞻計畫，並由此草擬出政策指導方針或作業準則，作為各業務單位配置策略性人力、預算與其他資源的依據。

日本自 1971 年迄今 40 餘年，執行 8 次科技前瞻計畫，其中第 1 到 7 次以政策德菲法取得前瞻計畫的共識，第 8 次加入社會經濟調查、情境規劃分析及資料庫分析，以輔助政策德菲法。基本概念在於「未來 30 年後的重要科學技術議題」和「受惠於此計畫的社會」，由此讓大學、研究機構、社會發展趨勢專家等，共同經過多回合的激盪與討論，進行科技發展預測，由此決定科技優先計畫及目標，並且決定預算、人力等相關配置。日本以政策德菲法建立前瞻計畫的共識，搭配社會經濟調查、情境規劃分析及資料庫分析經驗實務等等，對於我國各部會的綜合規劃與政策協調與統合十分重要。

(二) 綜合規劃單位應該建立常態性的公共諮商性質的專家顧問小組或委員會。若要進行前瞻研究，就應該結合社會網絡發展趨勢而擴大諮商對象，讓各種奇怪想法都能被納入考慮，才是某種程度的公民審議，讓公民意識更能進入政策當中。既然綜合規劃是負責整體性、統合性的部會業務，每個月都該找一些當期的重要課題，然後把所有諮詢委員都請來，這就與業務單位不同，後者可能有其專業運作的慣例、直覺，以及習以為常的盲點，相當需要外部意見、第二意見矯正決策可能的偏差。

因此，作為整體性政策管理單位，可以提升實質性、象徵性、正式性與參與性的功能與價值，讓一定比例的專家、顧問經常討論，建立起利害關係人、利益團體對未來、當前課題常態性表達意見的機制，而此往往是業務單位所忽略者，也能促成真正民主治理，創造必要的代表能力 (Guo and Musso, 2007)。總言之，公共治理的落實，可以代表更複雜的觀點與落實對公共問責，否則承辦人的彙整，總是遵循首長、業務文官的偏好與習慣，缺少開放性、缺少決策的效果以及缺少透明度。



#### 四、中高階文官的中立性議題

綜合規劃單位之設計，本意是為首長與機關扮演大腦與首席司處的角色，承擔起提出建議、進行跨司處局署的三級機關或單位之協調、確保政策優先次序與一致性、進行擬議政策或策略的風險評估、對重大政策進程進行追蹤與考評，以及制訂中長程策略計畫等等。不過，當前我國政府當中的硬體面與組織文化是否能夠配合等，另外是否危及文官的中立性，可能是值得思索的問題。

首先，綜合規劃功能的內涵，諸如策略規劃、公共諮商、政策協調等，都是高度政治性、藝術性的功能，擔任綜合規劃單位主管的可能是 10~12 職等左右的中高階文官，通常比較擅長法令與技術面知識，未必嫻熟這些管理工具，而這些管理工具並不容易學習，若沒有私部門任職經驗，對於策略規劃與管理可能僅略懂皮毛，甚至仍然以由下而上匯整方式「綜合」細節性業務。

其次，綜合規劃單位可能不太想做政策管理與前瞻規劃的工作，因為可能是白做工。綜合規劃單位主管若不是對首長的施政想法很有把握，很可能在辦理數梯次的公聽會、做好未來 5 年、10 年的長遠設計後，首長突然改變想法、或是部會面臨突發事件或是重大案件，甚或是首長換人，都有可能讓原本的規劃束之高閣。

最需要深思的問題，則是文官政治化後的風險。一般來說，我國期待常任文官必須嚴守中立，但是所謂策略、藍圖、施政計畫等，應該是反映出首長的政策定位（左右派）、乃至於資源的規模與配置，這些都是非常政治性的議題，應該由具備相當民意基礎或是政治任命與信任者為之，不應該讓文官偏好與設計成為機關的施政主軸。

綜合來說，讓綜合規劃單位承擔首席司處與機關大腦的功能，對於強化首長幕僚的功能與政策管理有其意義，但策略是很高階的政治議題，由高階常任文官主政，干擾了政治與行政的分離，也影響文官政治中立性議題與實際可行性。儘管常任文官可以勝任辦理公聽會、整理與彙整紀錄、撰擬政策建議備忘錄等技術面工作，讓偏好與期待被反映出來，但如何讓偏好與期待在妥適的政治方向、首長期待方向當中表現出來，應該是在政治首長的授權、信任範圍內為之較佳，也就是說，綜合規劃單位的主管，應該反映出首長私人信任，考慮增加首長任命外部人士擔任機要，主政綜合規劃單位。



## 五、當前的成效落差與彌補之道

綜合前面數點的分析，本文彙整出當前綜合規劃單位在實務上運作的問題，這些問題其實並非透過組織重組、人力轉換或是移撥而能改變，而得經過相當的管理實務變革才有可能落實全觀型治理、政策協調與統合的功能。這些問題舉其大者如：由下而上進行策略管理缺少策略重點、施政計畫與目標可能瑣碎、偏好向外採購政策研究而不易提昇本身專業能力與方法訓練、僅有公民接觸而尚未到公共治理、從投入面去評估績效而非成果面等等。也就是說，首長若問未來四年要做什麼計劃，可以讓眾人照向一定的方向，可是最後會發現，綜計、企劃等單位事實上只在做行政統整的功能，方向雜亂。

因此，其實目前所應注意的關鍵議題是，究竟各部會綜合規劃的企劃、研發、秘書、綜計等單位，整體的、各面向的制度性能力水準為何？有沒有可能進行現狀的評估？若是例行行政負擔已相當吃重，如何而能負擔整體性的政策研究？與理想狀況差距有多大？簡言之，若要提昇綜合規劃的制度能力，首先要評估目前的能力水準（capability review），透過一系列的檢核表檢討落差程度並進行缺口分析。

表6：綜合規劃職掌與運作上的問題

功能	核心職掌	當前運作問題
1.策略規劃	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重大政策法令、措施研擬及協調</li> <li>● 施政策略、國家建設中程及年度施政計畫之研擬及協調</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由下而上提報、彙整，太過瑣碎而缺少策略重點</li> <li>2. 承辦人提報日常業務，缺乏挑戰性</li> <li>3. 均為平行單位，難以協調其他業務單位</li> </ol>
2.政策研究	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 情勢研析與政策措施研擬及評議</li> <li>● 委託研究之規劃、協調及推動</li> <li>● 公共治理之研擬、規劃及協調</li> <li>● 民意調查及輿情分析</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 偏重對外採購，難以提升本身自行研究能力</li> <li>2. 僅有公民接觸，未必及於參與對話與溝通</li> </ol>



<b>3.管制考核</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 年度施政計畫、重大個案計畫</li> <li>● 行政院重要會議決議、院長指示事項執行情形追蹤管制</li> <li>● 補助地方計畫績效管理之協調</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 施政目標沒有挑戰性，以至於太容易達到目標</li> <li>2. 僅是日常業務投入面目標，而非成果面指標</li> <li>3. 太過偏重預算執行率</li> </ol>
---------------	--	---

資料來源：本文自行整理

綜合規劃單位很大程度必須反映政治首長的偏好，否則民主政治政黨輪替本身將缺乏實質意義。既然綜合規劃單位是部會的智囊與大腦研發單位，理應讓首長有更大的運用與領導空間，而不應全然是常任文官機制。作為文官機制，目前實務上的大問題是，綜合規劃單位的制度性能力普遍不足，限制其在專業規劃與統合能力的表現，這也似乎意味著綜合規劃單位受歷史遺緒影響，缺乏嚴謹的政策分析方法論訓練，導致其多無能力提出相對宏觀、廣博、系統或可長可久的計畫或方案，甚至說服政治首長接受其規劃理念與策略。

在此情形下，綜合規劃單位當然只能一面倒地、被動的、消極地接受政治首長工作指派，政策本身可能完全看不到文官因久任而累積的專業判斷價值，其積極角色功能甚至完全受到首長漠視。

### 參、結論與建議

關於政策統合與協調，是目前全觀型政府、夥伴型政府核心概念，用以統合新公共管理實務擴展之後所面臨的本位主義，希望透過強化內外、垂直與水平互動，建立一體與統合政策。因此，通說要設立別針人、資訊長、網絡性組織、任務編組、或是專責的政策協調人員，透過正式、非正式方式強化政策管理與協調。

本文從全觀型治理所要求的策略性、治理暨整合、政策領導等面向，分析政策管理能力之內涵，包括策略管理、績效管理、政策協調與諮商，認為統合性與綜合管理的機制與內部設計，是符合全球政府再造與行政改革的趨勢。再者，當前組織改造的重點之一，是強化政府的決策能力與政策領導力，特別是透過政策資訊處理和問題分析能力的改善，建立政府的大腦，因為決策問題主要來自於缺乏充分完整的資訊系統和高品質的問題分析能力。因此，正如施能傑教授曾說：



「每一個機關都必須設立一個直接由機關首長或副首長領導的大腦單位，即計畫室，此一單位的功能係研擬規劃機關主要政策內容、機關發展的策略計畫等，亦即扮演前述的資訊處理與問題分析者，兼具計畫策訂和評估的角色，使得任何組織內皆有一致度化單位專事思考決策的工作。……總之，我們不僅需要像研考會、經建會此類的外部大腦，更需要在每個機關內設立自己的思考中心。」（施能傑，1996: 11）

雖然我們對於綜合規劃單位的設計與功能，懷有相當的期待，但實際上還有若干問題有待解決。首先，過去的歷史演變與實務，並沒有賦予企劃、綜計等單位主動式宏觀規劃的角色與經驗，實務上，光是執行很繁瑣的被動式綜合事務就耗盡人力。加上沒有專業，而被其他局處視為綜合性單位，而非規劃性單位。在此歷史遺緒與組織慣性下，單是把過去企劃、綜計、研發、秘書、管考等單位的人力與單位整併成為一個綜合規劃司（處），並且要求承擔好政策規劃、策略規劃、管制考核等工作，可能失之樂觀。

其次，國際上的政府體制內，權威有更集中於最高行政首長身上的趨勢——不論稱總統、首相或兩者，具體的作法上就是層峰配置更多元化和更大量的幕僚人力，其功能也更為強化，因而強化政治核心領導力是穩定發展的趨勢。同理，綜合規劃若要扮演此大腦與智庫作用，就應該直屬首長或副首長，才具有權力與資訊彙整的成效，能夠從國家總體規劃的制高點來界定其功能與角色。但是，目前綜合規劃單位的設計，是與其他單位同屬平行地位，且為文官體系的一個部份，我們很難想像平行單位會具有協調、領導其他專業或業務單位的權威與可能性。

當然，正如韋伯對於過度理性、無人性官僚體制的批判，而寄望於魅力型領導者能夠矯正官僚體制的想法，我們也期待在既定綜合規劃單位的體制中，政務首長能夠重視綜合規劃、提供必要支持與鼓勵其士氣，但這卻也需要訓練政務官，讓政務官知道，作為組織團隊的領航者，應該要有清楚方向，組織願景與施政規劃不能委由業務承辦人。

此外，在應付迫在眉睫的政治問題之外，政務官、機關首長還要花點資源要求綜合規劃設法扮演更積極角色，擘畫國家未來十年、二十年，乃至於三十年要怎麼做，也要建立標準作業與決策檢核清單，花點額外資源確保政策品質。

往前看，才是綜合規劃功能成功運作的基礎。



## 參考文獻

### (一)中文部份

- 朱鎮明、曾冠球。2010。《行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究》，台北：台灣公共治理中心。張憲庭。2005。〈政策管理與學校經營〉，《學校行政》，第37期，頁68-80。
- 洪嘉文。2004。〈政策管理在學校體育之策略應用〉，《大專體育》，第74期：頁1-7。
- 吳定。2003。《政策管理》，台北：聯經出版事業公司。
- 彭錦鵬。2003。〈全觀型治理—理論與制度化策略〉，《民主治理與台灣行政改革學術研討會論文集》，台北。
- 江大樹。1997。《國家發展與文官政策：台灣經驗分析》，台北：憬藝。
- 施能傑。1996。〈決策能力是行政改革的重點〉，《國家政策雙周刊》，第130期：頁10-11。
- 施能傑。1996。〈政務職位體制的運用：美國經驗及其啟示〉，彭錦鵬(編)，《文官體制之比較研究》。台北：中研院歐美所。
- 丘昌泰。1995。〈我國環境管制政策之研究：政策管理體系的觀點〉，《法商學報》，第31期：頁72-111。
- 行政院研究發展考核委員會。1983。〈行政計畫之理論與實務〉，台北：研考會。

### (二)英文部分

- Anderson, G. 2008. "The New Focus on the Policy Capacity of the Federal Government." *Canadian Public Administration*, Vol.39, No.4: pp. 469-488.
- Bardach, E. 1996. "Turf barriers to interagency collaboration." In *The state of public management*, eds. D. F. Kettl and H. B. Milward, pp.168-192. London: The Johns Hopkins University Press.
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC : Brookings Institute Press.
- Boston, J. 1992. "The Problems of Policy Coordination: the New Zealand Experience." *Governance*, Vol.15, No.1: pp. 88-103.



- Braun, D. 2008. "Organising the Political Coordination of Knowledge and Innovation Policies." *Science and Public Policy*, Vol.35, No.4:pp.227-239.
- Crosby, B.C. and Bryson, J.M. 2005. "A Leadership Framework for Cross-Sector Collaboration." *Public Management Review*, Vol.7, No.2:pp.177-201.
- Ferkins L, McDonald G and Shilbury D. 2010. "A model for Improving Board Performance: The Case of a National Sport Organization." *Journal of Management & Organization*, Vol.16, No.4:pp.601-621.
- Guo, C., & Musso, J.A. 2007. "Representation in Nonprofit and Voluntary Organizations." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.36, No.2:pp.308-326.
- Harley, Debra A., Donnell, Chandra, Rainey, Jo Anne. 2003. "Interagency Collaboration: Reinforcing Professional Bridges to Serve Aging Populations with Multiple Service Needs." *Journal of Rehabilitation*, Vol.69, No.2:p.32.
- Howlett, M. 2009. "Policy Analytical Capacity and Evidence-based Policy-making: Lessons from Canada." *Canadian Public Administration*, Vol.52, No.2:pp.153-175.
- Kelley J. and D. Swindell. 2002. "A Multiple Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction Across Jurisdictions." *Public Administration Review*, Vol.62, No.5:pp.610-620.
- Kouwenhoven V. 1993. "Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation." In *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. J. Kooiman, London: Sage.
- Leach, R. & Percy-Smith, J. 2001. *Local governance in Britain*. New York: Palgrave.
- Metcalfe Les. 1994. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform." *International Review of Administrative Science*, No.60:pp.271-290.
- Painter, M. 1981. "Central Agencies and the Coordination Principle." *Australian Journal of Public Administration*, No.40:pp.265-280.
- Paul C. Light. 2005. *The Four Pillars of High Performance*. New York: McGraw-Hill.
- Pelkonen, A., T. Teräväinen and ST. Waltari. 2008. "Assessing Policy Coordination Capacity: Higher Education, Science, and Technology Policies in Finland."





*Science and Public Policy*, Vol.35, No.4:pp. 241-252.

- Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Garry Stoker . 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- Peters, B. G , R. A. W. Rhodes and V. Wright. 2000. "Staffing the Summit: the Administration of the Core Executive: Convergent Trends and National Specificities." In *Administering the Summit: Administering the Core Executive in Developed Countries*, eds. B. G. Peters, R. A. W. Rhodes, & V. Wright, pp.3-22. New York: St. Martin's Press.
- Peters, B. G. 2005. "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management." X Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reform del Estado y de la Administracion Publica, October, in Santiago, Chile.
- Peters, B. G. 2006. *The Search for Coordination and Coherence*, in *Public Policy: Return to the Centre?* Unpublished. Department of Political Science., University of Pittsburgh.
- Pierre J. and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Riddell, Norman. 2007. *Policy Research Capacity in the Federal Government*. Ottawa: Policy Research Initiative.
- Robertson, Robert., and Rob Ball. 2002. "Innovation and improvement in the delivery of public services: the use of quality management within local government in Canada." *Public Organization Review: A Global Journal* Vol.2, No.2:pp.387-405.
- Sadao, K. C., Robinson N. B. 2002. "Interagency Systems Development and Evaluation in the Pacific Islands: A Process Model for Rural Communities." *Infants and Young Children* Vol.15, No.1:pp.69-84.



# **The Functions of “Department of General Planning” in Ministries: a Policy Management Prospective**

Cheng-Ming Chu

## **【Abstract】**

There have been complaints that one organization does not know what another is doing, and that their programs were contradictory, redundant, or both. This article examines policy and programs management through the theoretical lens of holistic governance. Policy management is one of the central concerns in the contemporary study of interorganizational politics. The most important characteristics are: strategic management, policy co-ordination, performance management, and public consultation.

Meanwhile, the reorganization of the “Department of General Planning” in ministries is important for the Government Reform .According to the Modifications to the Organization of the Executive Yuan, “Department of General Planning” will exercise some fundamental functions, such as mid-term strategies, policy analysis, monitoring and evaluation. The study examines the feasibility of reorganization and represents some structural problems from the perspective of interorganizational theory and public governance.

**Keywords:** Policy Management, Co-ordination, General Planning, Interorganizational Integration

