

行政院政府組織改造人力資源管理的重點與展望

黃富源¹
王崇斌²

摘要

行政院組織改造自 101 年 1 月 1 日開始啟動，由 37 個部會整併為 29 個部會，而除組織架構的調整外，各機關編制員額及配置人力，亦需相對配合設計，而組織調整過程中，有關人員移撥安置、權益保障等人力資源管理事項，屬重要配套措施，並影響改造的推動及結果。本文從組織變革及人力資源管理的角度出發，並以建立支持力、發揮設計力、激發效能力為三大主軸，檢視與組織改造有關的各項人力資源管理議題、管理重點以及所採取的相關實務作法。

關鍵字：行政院組織改造、組織變革、員額總量管理、權益保障

¹ 行政院人事行政總處人事長

² 行政院人事行政總處簡任視察

壹 前言

組織改造是以解決問題、改變不滿意的現況為目的，或導因於對外環境的被動因應，或由組織主動尋求突破與創新，而在組織目標、思維模式、組織結構、業務分工及人力調配等方面所有改變，也就是以積極的作為進行組織變遷以求改善運作狀況(Kelman, 2005)。組織成員是啟動、規劃及執行改造的主體，也是受其影響的客體，包括心理認知、工作關係、職涯發展及生活福祉等，均因此而產生一定變化，其對組織改造的態度傾向、接受程度與回應行為，則影響改造的困難度及結果。

由於組織改造與組織成員關係錯綜複雜，因此人力資源管理乃變革管理之重要課題，充滿動態性及難以預測性，尤其政府人事管理依法行政及公務人員身分權益受保障等特性，人力資源管理更成為減少組織慣性對變革影響的重要工作。

立法院於99年1月12日通過修正行政院組織法，將行政院原有37個部會的組織架構縮減為29個，並同時通過修正中央行政機關組織基準法(以下簡稱組織基準法)以及中央政府機關總

員額法(以下簡稱總員額法)，依據上開法律規範，行政院隨即重新檢討各部會職掌分工，並規劃所屬各機關間相對應的精簡、整併、改制、改隸、裁撤及業務調整移撥，於101年1月1日起陸續施行新機關組織架構(宋餘俠和謝偉智, 2012)。行政院組織改造，是中央行政機關全面性、全盤性的組織變革，所涉及之人力資源管理策略及措施，主要包括兩個面向，一是設計面向，因應新職掌業務及組織結構，重新研議各新機關的編制及員額配置，確定組織改造後員額配置及人力運用架構；另一是過程面向，也就是妥適辦理組改過程中涉及人員移撥安置、人事異動改派、超額人力退離以及權益變動保障、士氣維繫等相關配套事項。

依行政院組織改造的推動機制，由行政院副院長擔任召集人成立行政院組織改造推動小組為決策核心外，該小組並依組改相關工作區分工作分組，其中「員額及權益保障工作分組」由行政院人事行政總處(原行政院人事行政局)及銓敘部擔任幕僚作業機關，負責人力資源管理相關事項的規劃、推動及

協調，其目的在使「人的因素」能成為改造的推力、助力，而非阻力³。而從組織與人力資源管理密不可分的關係來看，行政院組織改造本身即開啟了公務人力資源管理或文官改造的機會窗，如能掌握此一契機，重新檢視公務人力運

用情形及問題，將可奠定新組織架構下發揮政府效能的人力基礎，建構一個高績效表現的公務人力團隊。本文將從組織變革及人力資源管理相關理論為基礎，析論行政院組織改造在人力資源管理上的相關策略及作為。

貳 組織改造的人力資源管理架構

根據 Van de Van 及 Poole 的研究，組織變革可能是來自於以下四種力量來源交互作用：組織自身的生命演進週期、關鍵行為者的推動、外在環境的機會與限制、組織成員的互動與配合行為 (Van de Van and Poole, 2004)。組織生命週期及外在環境限制並非全然可掌控，而關鍵行為者的推動及組織成員是否配合，則存在層出不窮的動態狀況，不可避免使組織改造成為「例外管理」(management by exception)，如陷入「預測是可能的」以及「可超脫於現實之外建立理想組織」兩種謬誤，將會歸於失敗的結果 (亨利·明茲伯格，1994)。

即使由上而下的規劃未必能確保組織改造的成功，但領導及決策仍然具有關鍵地位，領導者必須對組織的未來有

明確且正確的認知，並透過願景的型塑建立推動變革的團隊，以計畫型的變革 (planned change) 克服不利於變革的結構慣性 (宋餘俠和謝偉智，2012)，這也是在前言中開宗明義所提到組織改造過程中人力資源管理的兩大面向，建構理想的編制，維持改造過程的順利與和諧。

一、理想編制的設計

不論公部門或私部門，「人力精簡」已經成為與改造密切連結的意識型態及核心價值，縮減組織人力規模，減少用人成本及經常性經費支出，成為改變組織運作、促進績效提昇的主要措施。但人力精簡必須以契合組織職掌設計及不影響機關業務正常運作為前提，否則就是目標錯置，因此直接裁員或縮

³ 行政院組織改造推動小組係由行政院副院長擔任召集人，行政院研究發展考核委員會主任委員擔任執行長，並由學者專家、相關行政院政務委員及部會首長為顧問或委員，並依組織改造工作類別，成立組織調整及綜合規劃、員額及權益保障、法制、預決算、財產、資訊、檔案等 7 個工作分組。

編人力，往往僅能在短期產生效果，但在長期而言，對於組織的生產力及發展卻可能是負面的（江岷欽和林鍾沂，1995）。

組織、業務與人力的配合，是編制設計的基本原則，如何因應未來政府業務需要，將原有人力重新部署，有效運用，並適度依據機關新的施政願景及重點，引進新的人才，是主要的設計課題：

- (一) 釐定新機關編制職務架構：人盡其才，人與事必須密切配合，面對組織改造人力配置的規劃，首要評估並確定未來各部會各機關的職掌及組織架構，並相對釐定配置職務類型、官等職等結構、重新確定新的職組職系，做為新機關用人的基礎。
- (二) 設定合理的員額規模：如前所述，組織改造在人力配置上絕非單方面尋求數量的精簡，更重要的，在於使因組織改造業務變動而已無業務需求，或專長背景不符合未來業務需要的人員，能提供誘因適度退離，避免產生節餘人力或所用人員不具備實際業務所要求專長能力的情形，也就是要「用所當用、省所當省」及「當增則增、應減則減」；然而，組織改造必須提昇用人的成本報酬率，改造前後如整體業務量能並無變動，應以較少人力的投入

水準來完成，或尋求在人力不增加的前提下，完成更多的業務與使命，因此必須一方面控管整體員額規模不成長，一方面透過有效管理及調配措施，充分支應各機關的人力需求。

- (三) 規劃人力流動及安置派職：就組織調整的型態而言，當前行政院組織的調整，將呈現精簡（機關業務、規模或員額編制縮小）、整併（二以上機關合併為一機關）、改隸（機關改變原來隸屬關係）、改制（機關屬性變更）、裁撤（機關消滅）及業務調整移撥其他機關等主要調整模式，而不同調整模式人力的相對流動方式不同，對組織成員的影響也不同，且必須避免人力缺口，使業務調整與人力流動維持同步調與同方向。

二、變革過程的管理

從組織成員的角度，組織改造代表機關隸屬、派任職務、擔任工作，乃至於在原本的工作環境之下所建構的各種人際互動關係均面臨轉變，而且是非自願的，因而本質上存在對抗拒改變的傾向，甚至因為組織的變動，即使本人未必受到顯著的影響，但由於周遭其他成員的變化，竟也在態度上出現自我中心、保守現象、風險規避等「生還者症候群」（Cascio, 1993）。除了個人因素，行政院的組織改造，從較大的視野

去觀察，當然也是社會變遷與改革發明的一種，只不過它是局限在較為狹小的公務界，而非全社會的全面變遷改革，但是所有社會變遷改革所將面臨到的問題，卻大部分會重現在公務界的各種改革中，也當然會出現在行政院組改工作裡。這些社會變遷與改革的過程，最常為行為科學家所討論的重要議題之一即改革的抗拒與抗拒的化解。

社會學家 Ogburn & Nimkoff (黃富源, 1985) 即將各種人類變革中的非器物發明，解釋成社會發明 (social invention)，如制度的變遷、行政的改革等皆是，Ogburn & Nimkoff 指出反對社會發明的原因有以下幾點：

(一) 社會發明之初，常因不完備而易受反對。

(二) 社會大眾的無知，無法在短時間內看出其好處故加以反對。

(三) 人類習慣改變之不易。

(四) 執著於傳統，或推崇過去乃加以反對。

(五) 「既得利益」。係指個體感覺社會變遷對自己利益有損，而反對改革。

組織成員抵制變革的原因，包括經濟的不安全感、對於未知未來的恐懼、威脅社會關係、固著於過往習慣以及未識變革需要等因素，主要是由於個人認知謬誤或心理反應的影響所致 (林水波, 2006: 100)，抗拒與抵制乃形成組織結構慣性的主要原因，政府改造的推動者，必須立基並正視此一事實，在制度上建構具回應性及周全的保障措施，

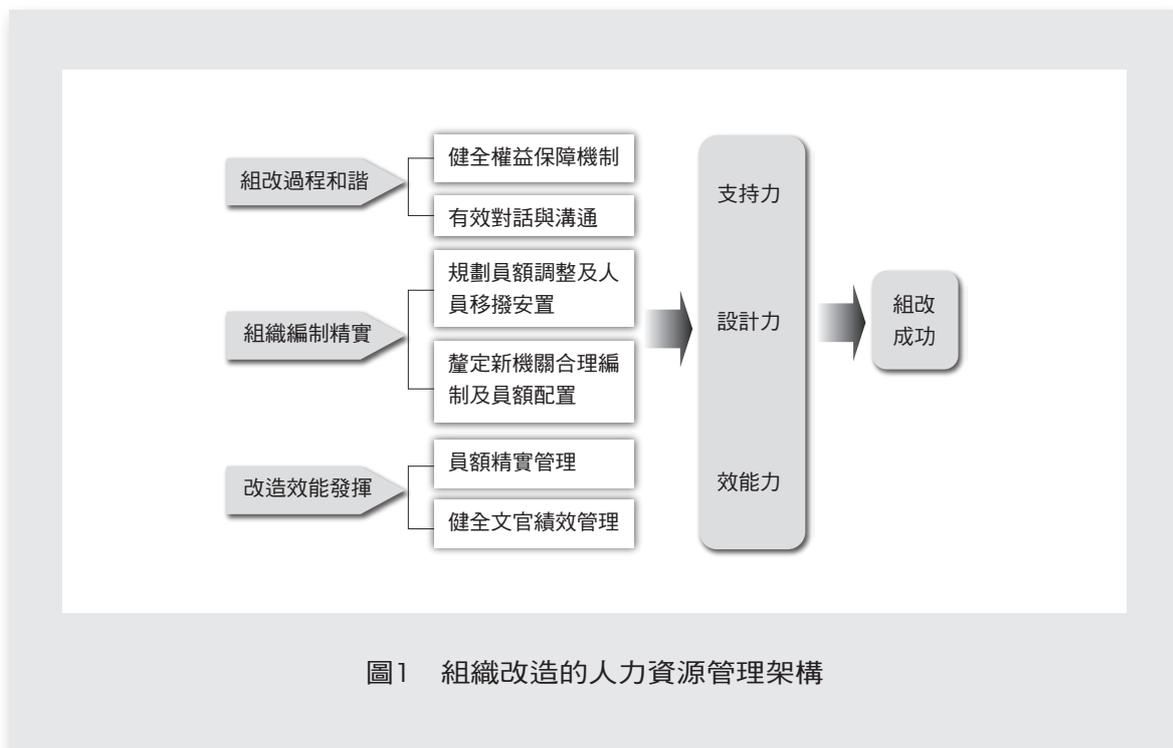


圖1 組織改造的人力資源管理架構

採取因應不同對象的反應而有不同作為的彈性。

近年來鑽研組織重構最富聲望的美國學者，不是傳統的行政學者，而是兩位來自教育界的兩位學者 Bolman & Deal (2010)，在他們的巨著「組織重構 (Reframing Organizations)」中認為組織的重構不但是跨域治理的問題，也是跨學科的議題，更是組織、領導與管理的整合問題。Bolman & Deal 指出組織變革，涉及組織結構、人力資源、政治權力與形象互動四個面向；而有效的組織變革需要稱職的領導者，屏棄以往單一層面的觀察，兩位學者認為對應於四個面向，稱職的領導者必須是一個社會設計師、組織催化劑、理念倡導者

和團體的哲學家，也因此組織變革的成功，必須達成過程和諧、編制精實與功能發揮的目標。

綜上所論，前瞻規劃，爭取人和，乃組織改造人力資源之管理作為，在相關人力資源管理策略的建構以及具體措施上，必須以推動過程的和諧、組織編制的精實、組改效能的展現為基礎，第一步建立公務人員對組改的認識與支持，進而使組改順利穩健推動；第二步尋求發揮政策有效規劃的設計能力，使新組織業務與新人力配置相互契合；長期以永續為目標，發揮組織及人力運用效能，建構有效員額管理及文官制度，使能永續發揮效能：

叁 行政院組織改造的推動情形

自 38 年政府遷臺後，行政院的組織改造乃持續受到關注的議題，但過程卻充分顯現組織改造的困難性。民國 36 年元旦國民政府公布中華民國憲法並自同年 12 月 25 日實施憲政，為使政府整體運作由訓政體制轉軌為憲政體制，行政院組織法於 36 年 3 月制定公布，設置 14 部 3 會，37 年施行「動員戡亂時期臨時條款」，並於 38 年 3 月修正「行政院組織法」，確立了「8 部 2 會」的部會架構（行政院人事行政局，2011）。

38 年 12 月中央政府播遷臺灣後，8 部 2 會之基本架構一直沿用，然而在公共事務多元複雜化趨勢下，行政院在 8 部 2 會外，亦根據行政院組織法第 6 條規定，陸續成立各種具實質職掌的委員會等部會層級機關，及至政治的逐漸開放、經濟社會的多元發展及國際競爭的日趨激烈趨勢下，政府與民間社會間的關係、政府機關內部的運作關係、乃至於政府與國際政治經濟體系間的關係均有所改變，尤其 76 年解除戒嚴民主化開展，經濟自由化的快速推進，行

政院的角色及職能也產生了積極調整因應的需求，因此76年8月當時行政院院長俞國華指示成立行政院組織法研究修正專案小組，全盤修正行政院部會組織架構，並於77年10月將行政院組織法修正草案函送立法院審議，規劃將行政院組織架構大幅調整為12部、2會、5個專業委員會、3總署、1總處及1行1院，共計25個機關（蕭全政，2011）。該修正草案雖未完成立法程序，但從此開啟了行政院組織改造的推動，尤其在80年代各國師法企業、注重績效及彈性鬆綁的新公共管理政府改造風潮下，行政院組織法陸續經91年、93年、94年、97年之推動修法，雖未完成立法，但逐步檢討調整組織架構，終於98年4月再次將政府改造案函送立法院審議，並於99年1月12日三讀通過，總統同年2月3日公布，確立行政院14部、8會、3獨立機關、2總處、1行1院等共計29個機關的新架構。

立法院完成行政院組織法的修正，僅揭開了組織改造的序幕，依修正後行政院組織法規定，行政院新組織架構自101年1月1日開始施行，又依行政院功能業務與組織調整暫行條例（以下簡稱暫行條例）規定，該條例施行自103年12月31日止，是以，組改作業期間可界定為自99年行政院組織法修正公布起，至103年12月31日暫行條例停止適用為止，而以101年1月1日新組織架構開始施行之日為分界，100

年12月31日以前，可視為是組織改造規劃及籌備作業期，101年1月1日以後，則為啟動執行期，而由於行政院組織法對於「開始施行」之法制設計，已預留依各新機關組織法立法進度、籌備情形及業務需要採分階段施行之彈性空間，因此新機關未於101年1月1日施行者，其籌備期將視其實際施行日期而定。惟組改作業各項重要工作，仍可依上開籌備及啟動兩期間分析：

一、籌備規劃期

（一）建立政府新組織架構及功能分工

行政院組織法僅規定二級機關架構，要進一步把原本37個部會的業務在新架構之下重新分配，同時確定各二級機關所屬三級、四級機關的設置，擬定各機關的組織法規。此一時期規劃重點，在於維持政府核心功能並重新調整機關間分工，確定各核心功能移入及移出情形，因應外在環境變化建立新職能，以處理多元社會的新課題，並企圖建立一個整合型的組織型態，讓政府一體的概念融入於實際運作。經由行政院組織改造推動小組的審定，原本行政院37個部會計7百餘個機關的架構，調整為29個部會，78個三級機關（含36個署、37個局，5個其他名稱之機關），39個三級機構（職掌範圍涉及實驗、試驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、訓練相關業務），四級機關之設置則視二級、三級機關組織法律審議結果而核

實檢討，另因應政府業務對於成本效能及管理彈性的要求，依據行政法人法及立法院附帶決議之規定⁴，規劃設置國家中山科學研究院（監督機關為國防部）、國家運動訓練中心（監督機關為教育部）、國家表演藝術中心、臺灣電影文化中心（監督機關為文化部）、國家災害防救科技中心（監督機關為科技部）5個行政法人。

（二）建立員額總量管理架構

組織改造前，機關各職稱及官等職等員額之配置，主要於組織法律明文規定，組改後依據組織基準法規定，機關編制員額配置係另定編制表規範，同時由於總員額法與行政院組織法同步完成立法，在行政院新組織架構下，編制員額必須要依據總員額法辦理，並改變過去以個別機關為單位進行員額控管的剛性作法，調整為以總量為基礎彈性調控員額的新管理機制，使組織業務的調整能與員額配置同步處理。

（三）推動新機關組織法案立法

修正後之行政院組織法僅規範部會的基本架構，個別機關的名稱、重要職務設置（首長、副首長、幕僚長及政務人員）、職掌業務、隸屬關係等，仍要在個別組織法規中規定，立法院於三讀修正行政院組織法時，曾做成附帶決議，要求各機關組織法送交立法院審議

時，應併同該組織編制說明。是以，組織業務調整的結果，必須轉化為個別組織法律的規定內容，並相對釐定其編制員額，經由立法程序確定。本次行政院組織改造作業，行政部門共計研提134項新機關組織法案，於第7屆立法委員任期間，計通過5部（外交部、財政部、教育部、法務部、文化部）、3會（金融監督管理委員會、僑務委員會、客家委員會）、2總處（行政院主計總處、行政院人事行政總處）、1行（中央銀行）、3獨立機關（公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、飛航安全調查委員會）共54項法案已完成立法。

（四）成立籌備組織

為確保各機關組織、業務、人力、財產、檔案及資訊系統順利移轉，並維持組織調整過渡期機關業務穩定，以新二級機關之架構成立各新機關之籌備小組，並由主體機關搭配相關業務移入移出機關組成，辦理各項籌備工作。

二、啟動執行期

新機關組織法完成立法，必須積極考量籌備作業辦理進度、所涉及連帶調整機關組織法規審議情形，確定該新機關實際施行日期。截至目前為止，已完成立法之新機關，完成改制或已確定其施行日期情形如下，尚未完成立法之新

⁴ 立法院通過行政法人法時做成附帶決議，要求該法公布施行3年內，改制行政法人數以不超過5個為原則，並俟各該法人成立3年評估其績效，據以檢討本法持續推動之必要性。

機關，仍持續積極推動立法程序：

- (一) 101年1月1日施行：法務部及所屬機關、客家委員會（另中央銀行法係於100年4月27日施行）。
- (二) 101年2月6日：行政院主計總處、行政院人事行政總處及公平交易委員會。
- (三) 101年5月20日：文化部及所屬機關、飛航安全調查委員會（行政院新聞局於同日裁撤）。
- (四) 101年7月1日：金融監督管理委員會及所屬機關。
- (五) 101年8月1日：國家通訊傳播委員會（有關該會涉及委員提名及委員會議相關條文於101年3月1日施行）。
- (六) 101年9月1日：外交部及所屬機

關、僑務委員會。

- (七) 102年1月1日：財政部及所屬機關、教育部及所屬機關。

而一旦新機關啟動施行，並不代表組織改造的結束，而必須持續建立機關業務的運作模式，調整機關內部整體協調及領導機制，更重要者，在於檢討行政流程，提昇行政效能，確實檢視原機關（單位）業務是否合乎簡化及效能原則，致力於使政府對民眾之服務強化，而機關人力的配置，也要打破原有用人藩籬，重新整合運用，避免組織整併的重複配置情形，根據新的組織架構需要，從新界定績效期望，採取提昇績效的作為，並透過具體指標及評鑑過程，表現組改後的人力效能（呂育誠，2012）。

肆 建立支持力的人力資源管理作為

組織改造若不能爭取組織成員的支持與瞭解，不但推動過程將面臨難以處理的抵制，即使在組織改造之後，由於無法建立對新政府組織的認同感與信任感，亦難以預期其績效的發揮。更有進者，社會學家指出，抗拒改革者甚至會形成團體，匯聚成一股反對改革的勢力，正面或私下與改革者進行強而有力的抗拒，這樣的團體稱為偏差團體（delinquent group），是組織變革過程中，最為棘手的問題。為使組改能夠順利

推動，相關的積極作為，一方面必須對工作條件及權益的改變給予適當保障，提供交換支持的誘因以及一定程度的補償，而根本上則必須透過有效的對話及溝通進行組織改造的行銷，建立支持改革力量。

一、周全合理的權益保障措施

對於組織成員工作條件及權益現狀的改變，因此必須要透過保障措施減少其影響程度，相關措施應具備要件有

三：一為適法性，符合相關人事法令之規定，且不違反人事管理的基本原理原則；二為回應性，要針對不同受影響的情形及權益類別，設計保障措施；第三為衡平性，權益保障措施須與實際受影響程度間具衡平關係。

對於政府機關的調整，一般性人事管理法律已就有關派職及權益事項有所規定⁵，然而，由於行政院組織改造在現有人員的調任上，屬非自主且不可歸責當事人的情形，且與個別機關組織調整或修編而言，行政院組織改造是整體性、全盤性的變革，規模及幅度均非一般組織調整所可比擬，人事調任的複雜度及變動程度亦超過一般人事法制的範圍，為避免權益保障因此出現漏洞，因而使公務人員權益無法獲得周全且合理的保護，有必要訂定特別規定；基於此一考量，本次行政院組織改造配套制定了暫行條例，該條例所規定保障措施，主要為調任派職的保障以及超額人力優惠退離兩部分：

(一) 暫行條例第9條、第10條有關公務人員配合組改調任之權益保障措施

1. 身分的保障：原機關公務人員身分及工作權利不因組改而有變動，除

自願退離者外，均於新職機關於法定編制內設置適當職務以利派職，不論組改後是否仍有業務需要，均不會強制要求離職。

2. 地位的保障：組織改造的執行，不可避免將導致職務結構的大幅改變，因此，公務人員原有職務必定會面臨調整，而必須重新派任，惟如因機關層級、職務列等、官等職等結構的變化，以致在新機關的職務架構內，無法以與原任官等、職等相當職務派職時，暫行條例亦保障對於調任低官等或低職等職務者，仍以原官等、職等任用；而即使因機關業務改變而使職務歸系有所調整，原機關人員不具備有新職系所應具備的任用專長條件時，仍可先予派職，再透過積極的專長轉換訓練，取得相關職系專長後任用。

3. 待遇的保障：因調任新職導致待遇改變時，其與組改前原支給待遇（含本俸、主管職務加給、專業或技術加給）的差額可予補足，惟未來遇有待遇調整時，其補足之差額則予併銷，以回歸責酬相符的基本原則。

⁵ 公務人員保障法第12條規定：公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定者外，其具有考試及格或銓敘合格之留用人員，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練（第1項）。依前項規定轉任或派職時，除自願降低官等者外，其官等職等應與原任職務之官等職等相當，如無適當職缺致轉任或派職同官等內低職等職務者，應依公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定辦理（第2項）。

（二）超額人力優惠退離

而對於因組織裁撤、業務萎縮等因素，以致組織改造後已無適當工作之人員，如能先行退離，將有助於業務與人力契合度的提昇，並減少現有人員安置作業上的困難。因此，暫行條例第11條至第15條規定原機關人員之優惠退離措施，對於因組織調整而須精簡者，得經當事人自願提出申請，經服務機關同意後提前退離，並給予一定數額的加發給與，以提供退離誘因⁶。

二、有效的對話與溝通

相較於權益保障從消極面減少對變革的不滿，對話及溝通則是從積極面爭取認同與支持，僅以權威強制或誘因利導的方式，無法從根本解決成員的抗拒，而僅是在比較利益的前提提昇組織成員的配合度；必須透過互動及願景的建構，增加對改造後機關及自身的認識，減少不確定感，並適度提供組織成員參與及發言機會，使改造與組織成員產生連結，成為達成共同目標的集體行動（Kelman, 2005）。有效的對話與溝通，關鍵在於強調現狀的問題並使瞭解其嚴重性，形成一種如不能成功將可能失去未來發展的利基及續存運作正當性的危機意識，進而產生支持的態

度傾向，並採取實際的行動配合甚至推動改造，此乃所謂的烽火台效應（the burning-platform effect）效果（Stevenson, 1985; Kelman, 2005）。

烽火台效應要能夠順利產生對現狀的不滿及危機意識，以及對未來的期待，必須充分掌握機會窗的開啟（policy window），根據Kingdon（2003）的研究，政策的形成及推動，是在認定問題的存在及處理必要性，在知識上產生可用的解決方案，在政治上取得必要的支持力量三個因素，因偶發事件或特定政策企業家的努力推動而匯聚時，則可以期待政策的合法化及有效執行；因此，對公務人員的對話及溝通，必須明確傳達本次組織改造政策窗開啟的關鍵因素，包括：

- （一）政治機會窗：民主化發展政府須以施政績效展現爭取正當性，且民眾對於政府的要求亦逐漸升高，因而「政府改造」已經成為跨政治黨派及全民的共同信念，如未能成功推動，將影響政府施政的正當性及社會對公務人員的評價及信任。
- （二）問題的機會窗：即使我國政府機關一向展現相當治理績效，但行政作業僵化、政府資源運用效率

⁶ 截至101年8月10日之統計，自行政院組改以來，機關人員依據暫行條例規定，經認定屬配合組織調整須精簡者而同意辦理優惠退離者，共計404人，其中職員180人，駐衛警察10人，工友110人，技工59人，駕駛32人，聘用2人，約僱11人。

及若干官僚作風等，仍為各界認為有改善必要，尤其在行政組織結構方面，部會數過多導致政令出於多門、協調整合困難、資源及人力重複配置等問題，更有明顯且急迫的改變需求，此一問題的有效界定，乃是將公務人員從身處問題之中轉型為推動變革力量的重要論述。

(三) 對策知識機會窗：政府行政運作的重要基礎法案，包括組織基準法、總員額法、行政法人法、暫行條例等，均已完成立法，新行政架構的組織員額及員額管理原則已然確立，權益保障亦建立完整配套，有助於減少公務人員的不確定感。

而除了對話內容之外，對話管道的多元性及直接性亦屬必要，對此，行政院組織改造相關幕僚作業機關組成服務

團，針對組改作業進程及作法等重要事項，以走動式現場服務方式與公務人員對話，而在人事及權益保障相關議題上，各機關人事單位所形成的人事服務網絡，能就近且即時發揮必要協助宣導及溝通功能，有助於組織改造相關資訊的完整快速傳播。

而在提供權益保障措施，激發支持力量的同時，也要注意避免或減輕組織成員在變革推動過程中的疲憊感，認清組織改造過程中，組織原本的工作及業務必須持續運作，另一方面卻同時面對各種變革相關工作，包括工作環境、辦公地點、新工作的熟悉適應等，如未能有效因應，往往在推動期間產生超過組織成員可負擔工作負荷現象，更可能導致組織的混亂，如此抵制行為便具備了正當性，而除了有效管理並配置工作以避免超載現象外，充分有效溝通提供員工心理支持亦有必要。

伍 發揮設計力的人力資源管理作為

在設計面向，人力資源管理主要作為在建立精實合理的組織架構，控管員額成長，確保人力調配與組織調整同步進行有效銜接：

一、釐定新機關合理編制與員額配置

(一) 以總員額法為基本架構

組織改造前，由於機關編制員額明

定於組織法律，難以因應實際業務變動適時調整，以致編制職務結構與實際用人存在落差情形甚為普遍，因此，組改編制設計，要適度縮小各機關編制員額與實際配置預算員額之空間。至於合理編制員額空間的設定，除考量機關用人必要彈性空間外，由於編制員額是機關員額配置上限，是控管實際配置員額契

合總員額法員額上限規定的重要工具，總員額法施行時法定員額上限與實際配置預算員額數之空間約為5%（如表1），便成為設定機關編制員額與預算員額間差距的基準點。

（二）階段性的員額精實化策略

無論從各國政府改造經驗，或是組織改造基本理念，以及本次行政院組織改造機關數目有相當縮減的事實，公務人力規模的精簡是一個必須達成的目標，而也期望透過人力的精簡，減少經常性支出規模、降低組織官僚化程度、增加決策速度與品質、加強機關間溝通合作（江岷欽和林鍾沂，1995）。

在實務運作上，直接進行員額精簡或人員裁減，將產生諸多不利效應，影響組織改造的順利推動及政府業務的正

常運作；首先，政府業務具有延續性，即使業務歸屬機關、分工及運作方式有所改變，但決非「全新業務」，需要逐步漸進調整，斷不可能在特定時間點即刻轉變，超額人力如精簡，於政府業務轉型及轉移的過渡期，勢必產生缺口；第二，政府業務實際人力需求有不確定性，無法在事前精確預估，組改後如有新增業務或外在要求而有實際人力需求時，將無法從其他業務萎縮超額人力轉化，如先精簡後增員亦將導致對組織改造成效的質疑；第三，直接精簡員額將直接使組織成員疑慮及產生恐慌。因此，組改人力精簡目標的達成，應採階段性規劃，區分近程及中長程之策略，近程策略在控管不增加員額的前提下，以原機關移撥員額數為基礎決定員

表1 總員額法範圍預算員額總數變動情形

員額類別	總員額法高限	99年4月1日 預算員額數	預算員額距總員 額法高限空間
第一類：職員（政務、文職）	86,700	83,656	3,044
第二類： 聘僱、工友、技工、駕駛、駐衛警	41,200	40,493	707
第三類：司法機關人員	13,900	12,987	913
第四類：檢察機關人員	6,900	5,636	1,264
第五類： 警察、消防、海巡機關職（警）員	24,300	21,815	2,485
總員額法範圍總計	173,000	164,587	8,413(5.11%)

額配置，以顧及安置派職需要，惟鼓勵須精簡人力先行自願退離，使人力配置相對於新機關的實際業務能盡量趨於合理化。而如欲達到此一階段的目標，就必須在基本的組織編制設計原則之外，適度採取彈性作法，包括：

1. 因應組改後機關內部單位設置數之縮編，適度放寬具調節性非主管職務之設置標準。
2. 機關因層級調降以致所適用之職務列等架構影響現有人員之列等時，適度檢討維持原有列等，或針對特定職務個案審酌以暫列方式，訂定其職務列等的可行性。
3. 機關如因安置現有人員需要，以致官等職等員額配置不符規定比率時，酌予增加其編制員額以符合規定，並透過預算員額控管，避免人力運用超過實際業務需要現象。
4. 機關配合政府政策進行組織精簡、人員移撥，或因組織結構、業務性質特殊，無法依規定配置官等職等員額，或選置職稱之官等職等無法接續者，得暫予同意並於未來修正組織法規或編制表時再予調整。

在新機關組織及編制架構順利啟動運作後，則進入以員額精實化為目標的階段，由於近程階段的編制設計必須兼顧人員安置及權益保障，因此勢必有若干機關存在人力重複配置或閒置的情形，要進一步評估員額合理規模及超額員額：

1. 員額合理規模的評估

總員額法要求中央機關應定期評鑑所屬人力的配置狀況，並對於不適任人力採取考核淘汰、資遣、不續約、訓練、工作重新指派等措施。其規定的精神，在要求政府持續檢討實際配置人力規模的合理性，檢視相對於機關業務需要，所必須配置的基本人力，如發現組織結構、業務、員額配置無法相互契合之不合理情形，則進行必要調整，關鍵在於「歸零思考」，不受各機關目前架構及人力配置之限制，澈底檢視核心職能與業務策略重點，尤其機關面臨組織調整時，員額配置不是單純量的加總，而是質的整合與融合，視機關實際需要及消長情形，運用統籌觀點盤點人力並妥適運用。

2. 超額人力的運用與精簡

確定機關員額合理規模後，進一步要有效控管超過合理限度外的超額人力，控管方式一是消極性的出缺不補，於現有人員退離後溫和精簡，另一則是積極性的轉化運用，也就是對於機關其他新增業務的員額需求，秉持人力充分運用、移緩濟急、截長補短原則，檢討由控管超額人力為人力來源，避免在原有有人力尚未充分運用的前提下，即另再增加員額的「鍋底現象」。

二、規劃現有人員的流動移撥

本次行政院組織改造，由於是整體政府組織架構的變遷，勢必導致公務人

力資本的跨機關流動，改變原有業務承辦、領導統御、人際網絡等關係，為避免組織重要歷史記憶、智慧知識、工作經驗等資產，不至於流失，透過規劃組改期間有效人力流動策略，確定人力調

整的方向及路徑，減少個人意願與組改方向未契合導致組織混亂或人力流失的風險，必須落實員額及人員隨同業務移撥的基本原則，並依據各種不同的組織調整型態，規劃流動方式如下：

表2 政府組織改造人力流動模式

調整型態	人力流動方式	處理原則
精簡	經評估組改後已無業務需求之超額人力，經由優惠退離措施流動至民間部門，未退離者先於政府機關以適當職務派職。	優惠退離以自願為原則，未退離者基於身分權益之保障，仍予以安置，並於組織調整後透過員額控管措施逐步精簡。
整併	相關整併機關人員隨同業務，整合為新機關業務人力。	原機關人員隨同業務至新機關派職，如因整併而有重複配置人力，於組織調整後透過員額控管措施逐步精簡，對於移入新機關人力則應整合運用，打破用人藩籬。
改隸	原機關人員改變隸屬機關，未有實質變動。	以原機關為單位整體板塊挪移為改制後的機關人力
改制行政法人	流動至行政法人	現有公務人員隨同移轉，並保留公務人員身分，或現有公務人員隨同移轉，並辦理退休、資遣，成為行政法人之從業人員。
	流動至其他機關	現有公務人員不願隨同移轉，由主管機關協助安置，作為新增業務人力之來源，或控管出缺不補。
	從政府部門流動至民間	現有公務人員不願隨同移轉，並依法辦理退休、資遣，加發7個月俸給總額慰助金。
業務調整移撥其他機關	根據業務調整情形，原機關辦理移撥業務人員隨同業務移撥至新機關，並於新機關編制內派職。	落實員額隨同業務移撥原則，避免原機關預為調移人力規避人員移撥，導致新機關業務推動之人力缺口。

陸 激發效能力的人力資源管理作為

組織改造的真正成功，不僅是以新組織運作而已，而在於改造後政府的運作較改造前有所改善，且績效提昇的程度能超過執行改造的成本支出。激發組改後績效發揮，必須有持續性的人力資源管理作為，正如同詹中原（2012）所提，行政院組織改造成果的評估，必須就政府運作在以下指標上的表現來衡量，包括：組織分工、縱向指揮、橫向協調、精實、彈性、效能。

在當前行政治理環境中，我國公務人力資源管理所面對的挑戰，包括國家競爭力評比的進步壓力、人民對政府要求的增加、公共治理環境複雜化對公務員職能專業的高度要求等（彭錦鵬和劉坤億，2009），這些壓力並不會因組織改造的啟動而有稍減，反而組織改造後，因績效的提昇被視為當然，而產生更大的期望。從投資報酬率的角度，組織改造的績效，就是要以更少的人力投入獲致更大且具價值的產出，這也是新公共管理所強調小而能政府的實現；因此，員額精實管理及提昇公務人員能力，乃產生組改開展力的兩大作為：

一、建構員額精實管理策略

精簡是一種人力運用的思維，不在於員工數量的增減，而在於建立一種「用人貴在精、不在多」的信念，尤其組織改造後，不利於員額控管的組織架構及法制規範已更趨於完整健全，因此必須重新建構正確用人觀念，澈底革除轉變機關所存有「人多好辦事」的用人慣性，以及有限員額資源先占先贏的競爭心態（劉坤億，2011）。

立法院完成總員額法三讀時，曾做成附帶決議，要求總員額法範圍內之員額必須在該法施行後5年內降至16萬人⁷；相較於近年中央政府機關員額規模大致維持穩定零成長的情形，以及財政負擔預估將趨於嚴峻，而人口結構隨少子化、高齡化的趨勢，而使社會對政府的負擔程度更加重等趨勢，如不採取更全面性的策略作為，勢無法達成員額精簡的目標：

（一）建構員額管理的健全機制：加強施政計畫、單位設置及員額管理三個主要行政職能的整合，同時精進員額評鑑方法，提昇其信度

⁷ 立法院完整附帶決議內容為：一、為提升行政效率，行政院研究發展考核委員會應研擬行政程序簡化方案，並於6個月內提出書面報告送立法院司法及法制委員會。二、機關員額應於5年內降為16萬人。

及效度，並確實掌握機關員額變動、用人情形，提昇員額配置決策的正確性。

- (二) 減少用人需求面：面對業務成長及期望升高的行政環境，要減輕機關人力需求，減少員額不當利用，落實行政作業及流程簡化、委外、行政法人及移轉地方等，避免因無用作業流程及無效率的手續，使人力無法充分配置運用於核心業務。
- (三) 合理資源分配：總量管理強調員額配置的效率，評估員額配置於特定部門的機會成本，並依比較利益原則決定最有效的配置。
- (四) 落實員額評鑑為有效的管理工具：總員額法施行後，員額評鑑為落實員額管理最重要的管理工具，主管機關如何經由定期檢討所屬機關組織成立之目的、現行狀況以及未來發展願景等，瞭解業務變化趨勢及人力消長情形，並據以重新調整現有人力之配

置，將是總員額法能否成功施行之關鍵。為使各機關確能依據評鑑結果進行員額合理調整，避免評鑑淪為形式主義，必須妥善規劃設計周延可行之評鑑機制，提昇評鑑之信度及效度，並提供評鑑資訊流通與分享，以強化機關評鑑能力。

二、提昇公務人員使命感與能力

建立績效導向的公務環境，根據行政院及所屬機關的業務需求及人才培育需要，針對考試院「文官制度興革規劃方案」及「強化文官培訓功能規劃方案」對於公務人員任用、績效管理等重要人事制度的變革方向，致力於健全公務人力資源管理，行政院與考試院攜手合作，針對公務人員全面實施與組改密切相關之訓練，建立必要核心能力，使具有前瞻性以面對未來的環境挑戰，並使所有公務人員體認未來是一個更重視績效的政府組織型態，建構充沛人力資本。

柒 結論

彈性、精實、效能是行政院組織改造的目標，人力資源管理，則是在外顯可見的組織架構變動下，所推動根本、動態複雜且較為內隱的基礎工程。總結對於組織改造過程中各項人力資源管

理措施的探討，可歸納三個重點，第一在於正視組織成員是產生組改必須克服的組織慣性主要來源，習於現狀、維護既有利益是面對改變的必然傾向，透過誘因及補償措施的提供，減少其抗拒，

並賦予其願意貢獻努力的激勵因子，則可反轉慣性的限制，產生不斷前進的動能；其次，人力資源管理必須注意組織成員的社會互動關係，組織成員不是獨立的個體，而是存在於一定的社會網絡之中，但組織成員面對組織社會化的壓力，也不是完全不具自主性，因此針對不同的組織成員，在大原則之下，可以採取具差別性的管理措施；最後，理想

性的堅持有其必要，即使組改過程中勢必在一定程度存在協調、妥協、折衝，但對理想編制架構的追求、員額精實配置的控管、公務人力效能的激發等基本原則，並不能打折扣，否則將失其意義，如何以設計力為主軸，以和諧推動力為輔助，追求績效力的開展，實為組織改造下有效人力資源管理的不變法則。

參考書目

- 江岷欽、林鍾沂(1995)。公共組織理論，台北：空中大學。
- 行政院人事行政局(2011)。行政院組織法研究修正專案小組重要紀事彙編，台北：行政院人事行政局編印。
- 呂育誠(2012)。政府組織改造過程公務人員應慎思的三件事：界定績效、提昇績效、表現績效。人事月刊，323期，頁31-42。
- 宋餘俠、謝偉智(2012)。行政院組織改造之推動與挑戰。研考雙月刊，36卷2期，頁23-38。
- 林水波(2006)。領導新論，台北：五南。
- 亨利·明茲伯格(1994)。策略規劃的五個角色。哈佛商業評論(全球繁體中文版)，2012年8月號：頁108-117。
- 彭錦鵬、劉坤億(2009)。我國公務人力資源改革方向之研究，台北：行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 黃富源(1985)。論警政現代化與警察教育。警學叢刊，第13卷第15期，頁45-51。
- 詹中原(2012)。行政院組織改造之初步結果與預評估。人事行政，180期，頁50-63。
- 劉坤億(2011)。政府機關員額管策初探。中國政學會會員大會「治觀點下未公共政發展方向」學術研討會發表之論文。
- 蕭全政(2011)。行政院組織的發展與變革概況。收錄於行政院組織改造檔案專題選輯：頁1-16，台北：行政院研究發展考核委員會編印。
- Bolman, L.G. & Deal, T.E. (2010). *Reframing organizations-artistry, choice, and leadership*. (6th ed.) San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cascio, W.(1993). *Downsizing: What Do We Know? What Have We Learned*. *Academy of Management Execu-*

tives,7/1, 95-104.

Kelman, S.(2005). *Unleashing change*. Washington, D.C.: Brookings.

Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. N.Y: Harper Collins College Publishers.

Stevenson, W., Pearce, J. and L. Porter. (1985). The Concept of Coalition in Organizational Theory and Research. *Academy of Management Review*,10/2: 256-268.

Van de Van, A. and M. Poole.(2004).Theories of Organizational Change and Innovation Processes. in Poole,M. and A. Van de Van (eds.), *Handbook of Organizational Change and Innovation*: 374-398, New York: Oxford Univ. press.