政治科學論叢／第二十六期／民國 94 年 12 月／頁 79～128

從創新到執行力：政府改造的變革與困境*

江大樹**

摘　要

政府改造雖是全球治理大勢所趨，然而任何組織變革都可能引發諸多疑慮與抗拒。執政者如何提出理想願景，規劃創新策略，排除改革障礙，落實方案執行，無疑攸關國家政經發展及競爭力能否有效提升。本文藉由「創新」與「執行力」這兩項組織興革理念，分從整體政局演變、掃除黑金政治、推動組織改造等三個層面，檢視陳水扁總統所領導的民進黨執政團隊，陸續規劃並逐步推行相關政府改造工程，及其所遭遇的諸多運作困境。筆者對掃除黑金行動與組織改造四化，大致給予正面評價，同時建議未來政府改造理念，應該從創新邁向執行力，積極凝聚朝野共識，儘速通過相關法案，期能貫徹各項組織變革工程。

關鍵詞：政府改造、掃除黑金、組織變革、創新、執行力、民進黨

---

* 本文係行政院國家科學委員會補助專題研究計畫——台灣政黨輪替後政府組織改造之研究（NSC92-2414-H-260-002）的部分成果，初稿曾以〈創新與執行力：民進黨政府改造工程評析〉爲題，發表於中國政治學會與國立成功大學政治學系主辦的「2004 年中國政治學會年會暨學術研討會」（2004/09/18-19，台南市），作者感謝史美強教授的評論及三位匿名審查人的修改建議。

**國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授，e-mail: jos@ncnu.edu.tw。

收稿日期：93 年 10 月 11 日；通過日期：94 年 10 月 25 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

台灣自從公元二〇〇〇年出現首度政黨輪替，改由民進黨執政迄今已逾五年；去（二〇〇四）年三月總統大選，在「應否同步舉辦公民投票」及「三一九槍擊事件」的雙重爭議衝擊下，陳呂配以些微票數之差驚險連任成功。[1] 雖然有過半數選民投票支持陳呂配所宣示的「相信台灣，堅持改革」競選訴求（陳水扁，2004），但也有幾乎相同數量的選民希望連宋配能「二次輪替，藍天再現」（連戰，2004；李建榮，2004）。選後，泛藍支持者強烈質疑選舉正當性與投開票結果，除依法提起選舉訴訟外，更數度發起大規模的遊行抗爭，嚴重突顯朝野缺乏政治信任，現階段台灣恐怕仍難順利邁向民主鞏固目標（游清鑫，2004；Higley, 2004）。正因如此，陳水扁總統在〈連任就職演說〉中沈重表示：「此時此刻，在我心中與腦海浮現的並不是華麗的讚詞，而是更大的責任、更多的謙卑、更深的省思。……相信台灣，必須持續創造國家的競爭力，打造一個人文關懷、生態環保的永續家園。堅持改革，是要讓政治、司法、教育、金融、財政、媒體及社會的改革，回應人民長久的期待。……當前，台灣面對全面、激烈、快速的國際競爭，如何凝聚全民的力量，進一步提升政府的效能，已經是攸關國家發展的當務之急」（2004b）。

政府改造與行政革新雖是全球化大勢所趨，然而，任何組織變革都可能引發諸多疑慮與抗拒；因此，執政團隊能否提出正確願景，規劃創新策略，排除改革障礙，徹底落實執行，無疑攸關國家政經發展前途，及整體競爭力能否有效提升。陳水扁總統在《相信台灣》一書中有如下反省：「民進黨當年以黨外的革命熱情推動民主運動，卻在執政之後才發現，改革遠比革命困難。因爲改革者必須同時與保守派和激進派兩面作戰。保守的既得利益者一定反對改革；激進派則認爲瑣碎的改變沒有意義，希望有結構

[1] 2004 年第十一任總統副總統選舉結果，民進黨候選人陳水扁、呂秀蓮總得票數爲 6,471,970 票(50.11%)，國親聯盟候選人連戰、宋楚瑜總得票數爲 6,442,452 票(49.89%)，兩組得票數相差不到三萬票；惟若對照 2000 年總統大選得票數，則陳呂配從 4,977,697 票（39.30%），大幅增加將近 150 萬票。

臺灣大學學術期刊資料庫

性與整體性的大改革。……從體制外的革命者，變成體制內的改革者，我們一路跌跌撞撞，學到許多教訓，知道改革的工作要有細緻的手腕，像外科手術一樣，需要策略與方法，不可能一蹴可幾，不可能畢其功於一役。……」（2004a：92）。

國內民間學術論政團體——澄社，曾於二〇〇四年七月發表一篇〈請問總統，政府改革了什麼？檢驗民進黨執政四年的改革成效〉評估報告，[2] 內容針對憲政、兩岸經貿交流、媒體、教育與學術發展、社會福利、環境與生態保育等改革面向，以及陳水扁總統的領導風格，分別給予詳細檢視與嚴厲批判；甚至還引用民進黨領導階層的自我反省，強調過去四年執政「一再失利」、「在改革上交了白卷」。澄社此項施政檢驗報告，基本上乃延續四年前〈針砭新政府萬言書〉（2000）及兩年前〈國是諍言〉（2002）的論政主軸，除強烈質疑民進黨政府的施政方向與改革決心外，同時也一再積極提出應有的政策興革建議。這篇報告結語強調：「民進黨執政四年改革成績十分有限，而陳水扁總統所標榜『相信台灣，堅持改革』的競選口號，對有識者而言格外刺耳，雖然『相信台灣』可能得到不少選票，但相信民進黨會『堅持改革』者恐怕愈來愈少」。

爲何澄社對民進黨政府改革提出如此負面的施政評價？民進黨執政四年的政策績效果真一事無成？此乃本文問題意識所在。先前，筆者曾以「續階改革或第二波寧靜革命？」爲題，論述台灣政黨輪替後的政府再造工程（江大樹，2003）。該文針對民進黨執政頭兩年的政府改造工程，曾暫時提出「方案不斷，績效未彰」的政策評價，而主要論點有二：第一，從全民政府、全國行政革新會議、經發會，到政府改造委員會，民進黨陸續提出各項創新措施，應可肯定其領導階層乃具有積極性與回應力；然而，囿於朝小野大的立法院席次結構，改革過程的確也面臨不少困難與阻力，加上因缺乏中央執政經驗，諸多改造方案仍停留在政策規劃或理念宣導的階段，具體績效猶未彰顯。第二，相較於李登輝前總統所主導「寧靜革命」式的憲政改革工程，陳水扁總統雖一再宣示政府改造決心，但似乎僅呈現

[2] 澄社此項評估報告全文多達兩萬五千字，係由現任社長洪裕宏、前任社長顧忠華及十餘位學者聯合執筆，詳細內容參見澄社（2004）。

臺灣大學學術期刊資料庫

「續階改革」式的漸進改造格局，藉由強調以經濟發展、社會安定爲優先的迂迴前進策略，期待蓄積足夠政治支持能量，賡續推動「台灣第二波民主」改造工程；在此期間，雖曾陸續化解潛藏的「左右共治」憲政危機，但是否能持續得到台灣選民認同，總統連任選舉將受嚴峻考驗。

證諸此次總統大選的過程與結果，筆者上述觀察評析大致尚無謬誤。民進黨過去四年的執政表現，誠如中研院李遠哲院長在其〈不斷改革〉挺扁聲明稿中所表示：「民進黨及其執政團隊確實經驗稍嫌不足，改進空間很大。這是不爭事實，不必曲意袒護。不過本人認爲，他們的可塑性較高、理想性較高，改革的驅動力也較強勁。希望陳水扁總統如果有機會再次獲得人民的付託，一定要講信修睦，用人唯才，消弭族群裂痕，改善兩岸關係，徹底剷除黑金，照顧社會弱勢與窮苦人民，並堅持各項改革，讓台灣社會真的不斷向上提昇」（2004）。李遠哲院長大選前的政治支持論點，對照澄社大選後的強烈呼籲改革，大致已概略勾繪出民進黨執政的過去困境與未來前瞻。

陳敦源從理性選擇的新制度論觀點指出：「民進黨執政後的國家治理成本，不論行政立法關係、決策團隊運作、政務與事務關係、執政黨內部運作等各面向，皆比國民黨舊政府時代更加升高」（2002：177-182）。正因如此，民進黨的政府改造工程無疑乃是一項艱鉅的挑戰，必須同時面對許許多多嚴峻的考驗。吾人如果單純以選舉成敗論英雄，陳總統所領導的民進黨執政團隊，能逐步跨越「新手上路」與「少數政府」的執政困境，先後在二〇〇一年立委選舉與二〇〇四年總統連任選舉兩度驚險勝出，似乎顯示其「堅持改革」的競選訴求與執政成效，尚能得到相對多數選民的認同與支持。然而，泛綠陣營在二〇〇四年立委選舉未能獲得過半席次，[3] 無法突破朝小野大的「分裂政府」格局；選民這種擺盪與分裂的投票意向，正如同李遠哲院長呼籲「不斷改革」，以及澄社質疑「一事無成」，對民進黨執政當局而言，皆應將其視爲是必須更積極、有效推動興革的期待與鞭策。

---

[3] 2004 年第六屆立委選舉結果，民進黨只獲得 89 席，雖然仍是國會第一大黨，但與台聯合組的泛綠聯盟僅有 101 席，距離過半數的 113 席差距甚多。相對地，泛藍聯盟共得 114 席，而國民黨比上屆增加 13 席，達到 79 席，爲立法院最大的在野黨。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

究竟民進黨執政五年來的成績如何？根據相關國際組織發表的全球競爭力評比報告可知：台灣這些年來的國家競爭力排名並未下降，其間雖然略有起伏，但是總體而言，政黨輪替之後，大致尚能維持穩定且不錯的競爭力。舉例來說，瑞士洛桑管理學院（IMD）的世界競爭力報告，台灣最近幾年總排名一直保持在第十幾名，每年均有小幅上下擺動，今年則提升到較佳的第 11 名，參見表 1。不過，參考世界銀行所公布的國家治理指標調查評比，台灣這些年來政府治理的整體表現略微退步，詳如表 2。吾人對照這兩項全球評比可發現，「民強官弱」乃是台灣當前國家競爭力的概略寫照（陳一姍，2005）；國內學界因而一再強調，積極維持政治穩定，改進政府體制缺失，推動組織變革，防制黑金貪腐，應該是有效提升國家競爭力的主要關鍵所在（施能傑，2003a、2003b；李紀珠，2004；江大樹、蘇毓昌，2004）。

表 1　台灣的全球國家競爭力評比排名（2000～2005）

評比項目	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
總排名	17	16	20	17	12	11
經濟表現	26	26	38	33	24	18
政府效率	14	17	24	20	18	19
企業效率	13	9	16	11	7	6
基礎建設	22	20	20	23	20	18

資料來源：葉俊榮（2004：18）；中國時報（2005/05/10：A4）。

表 2　台灣政府治理指標統計表（1996～2004）

欄內數字爲百分比排名

治理指標	1996 年	1998 年	2000 年	2002 年	2004 年	發展趨勢
責任政治	65.4	68.6	70.2	73.2	75.7	上升
政治穩定	84.1	83.6	73.3	74.1	62.6	下降
政府效能	87.7	90.7	83.9	85.1	85.1	微降
法規品質	86.2	85.9	83.4	80.1	88.7	微升
法治程度	84.3	84.9	79.1	78.6	77.8	下降
防制腐敗	80.0	83.6	76.9	74.5	73.9	下降

資料來源：中國時報（2005/05/19：A3）。

臺灣大學學術期刊資料庫

本文旨在描述、分析並評論民進黨政府所推動的各項改造工程與相關困境；亦即，嘗試具體闡明表 1 與表 2 中各項指標所呈現的政經意涵，及對國家競爭力能否有效提升的關鍵影響。筆者擬借用企業組織變革近年來所流行的兩項理念——創新（innovation）、執行力（execution），藉以對照並論述當前政府改造工程的規劃與執行概況。以下分爲四個部份，依序評析民進黨執政五年來政府改造工程的推動情形。首先，筆者將從政局演變歷程觀察總體改革主軸，尤其配合重大政經事件與先後四任內閣的人事更迭，扼要掌握陳總統主政下政府改造工程的推動概況。其次，本文選取與政府改造較密切相關的掃除黑金及組織改造兩項興革議題，深入分析民進黨政府所提各項具體措施與執行成效。再者，本文對比國民黨執政時代的「行政革新方案」與「政府再造綱領」，藉以階段性評價民進黨政府改造的成績單；同時，筆者透過創新與執行力的相關重要興革理念，針對現存各項政府改造困境，提出若干政策建議。最後則是簡單結論。

貳、民進黨的政府改造歷程

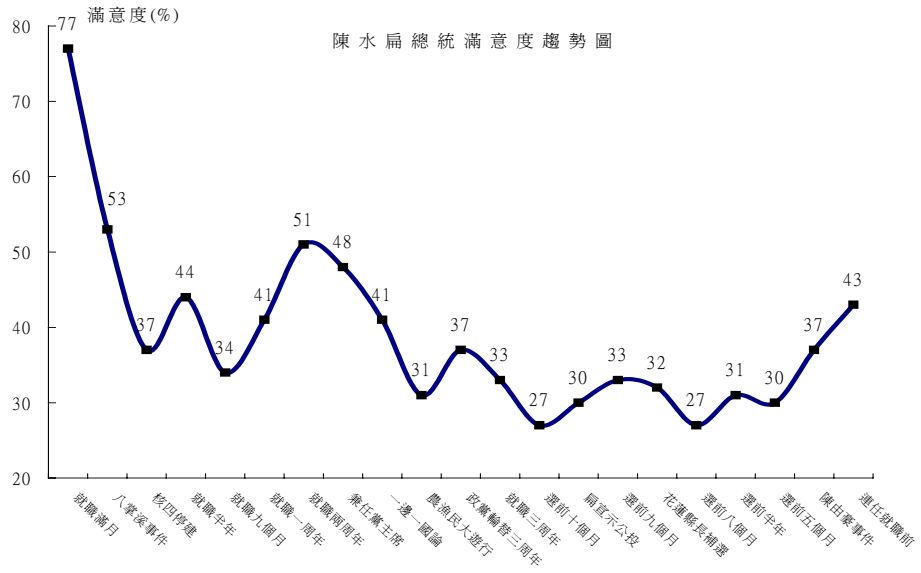
陳水扁總統曾經先後出版《台灣之子》（2000）、《世紀首航》（2001）、《相信台灣》（2004a）等三本書，系列闡述他個人的政治理念及民進黨執政後諸多國政實踐經驗的檢討反省；陳總統並以開啓「台灣第二波民主」自我期許，希望接續前任李登輝總統推動歷時十二年的「台灣第一波民主」;他也不斷強調政府改革之路乃是「一場難度遠勝於革命的艱鉅挑戰」。民進黨執政五年來，歷經唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷等四任行政院長，期間曾陸續遭遇核四停建政治風暴、十萬教師走上街頭、十二萬農漁民大遊行、SARS 疫情蔓延、首度舉行公民投票、三一九槍擊事件及真相調查委員會有無違憲、通過立委減半及選制變革之修憲案等諸多重大政經事件；陳總統並陸續透過召開「經發會」及「政府改造委員會」，期待凝聚朝野共識，有效推動興革工程。然而，陳水扁總統當初競選政見所訴求的「年輕台灣，活力政府」，究竟有無及如何被推行？又曾落實哪些改革方案？

基本上，吾人可先從陳總統在第一個四年任期中，施政滿意度之變化趨勢，詳如圖 1，觀察民進黨政府推動改造工程的高低起伏及轉折經過。其

臺灣博碩士學術期刊資料庫

中，從就職蜜月期曾擁有的高滿意度（七成七），不久即因八掌溪事件而開始大幅滑落，嗣後再因核四停建風波、農漁民大遊行、宣示推動公投，而三度跌落谷底，最低甚至只有二成七的施政滿意度；在此期間，僅曾一度因召開經發會而突破五成，其餘大多停留在三至四成左右，經常未能得到過半數的民意支持。本文無意探究此一媒體（TVBS）民調的精確性及政治意涵，亦不擬對其歷次調查過程與結果加以深入分析，僅係藉由此項施政滿意度趨勢圖，勾繪陳水扁總統執政五年所處的持續性結構困境。[4] 本節以下將依時間序列的分析模式，簡要回顧民進黨政府推動各項改造工程的概略情形。

圖 1　陳水扁總統第一個四年任期的施政滿意度趨勢圖



資料來源：TVBS 民調中心（2004）。

[4] 同項民調顯示，陳總統連任就職一週年的施政滿意度仍只有 31%，較連任就職的 43%，又呈現下滑。參見 TVBS 民調中心（2005）。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、全民政府，無功而返

民進黨執政後的首任閣揆——唐飛，乃是職業軍人出身，雖係國民黨籍，但黨派色彩不濃，社會形象頗佳；行政院各部會首長的組成則涵蓋朝野政黨，並以專業考量爲主，大致符合陳總統就職演說所強調「全民政府，清流共治」的用人唯才精神。在台灣首度政黨輪替的關鍵時刻，唐飛確曾發揮穩定政局重要功能。可惜唐內閣的蜜月期甚短，二〇〇〇年七月下旬因發生「八掌溪事件」，[5] 引起各界對新政府執政能力的質疑與批評，時任行政院副院長游錫堃並因此辭職以示負責。但隨之而來的更大政治風暴乃是，朝野政黨對「核四續建與否」的政策攻防，[6] 唐院長因與陳總統理念不同而辭職下台，全民政府任期未滿半年即告終結。

唐飛內閣固然也將「推動政府再造，提升行政效能」列爲六大施政重點之一，惟其所提改革方案內容，大多延續前任蕭內閣「政府再造綱領」的理念與策略。[7] 至於，所謂清流共治的全民政府，如從反面而言，卻導致新手上路及權責不清的疑慮。總統府與行政院所有決策主管幾乎都是新人新政，當然需要一段自我摸索與彼此磨合的調適期；然而，外在險峻政治壓力卻隨八掌溪事件旋即接踵而至，全民政府的政治支持率遽然直下，民眾對執政團隊的施政滿意度陡降至四成五。在新政府執政甫滿三個月之際，澄社曾公開提出一份〈針砭新政府〉萬言書，內容直指：「新政府的

---

5 「八掌溪事件」發生於 2000 年 7 月 22 日，嘉義八掌溪有四名工人因溪水突然暴漲而意外受困，政府救災體系在緊急搶救期間未能及時有效發揮功能，導致四名受困者活活被溪水沖走而罹難；此一事件經電子媒體全程錄影並重複播放，引發社會各界嚴厲的批評與責難。參見楊永年（2001：279-283）。

6 「核四興建案」自從 1980 年提出後，即一再因核能安全與預算編列等諸多爭議而工程延宕，民進黨政府上台後，一度堅持反對續建，惟因在野黨強力動員，並經立法院多數決議要求續建，期間更曾提請司法院大法官會議釋憲（詳如釋字第 520 號解釋），目前核四仍在繼續興建之中。參見蕃薯藤網站（http://feature.yam.com/nuclear/report.htm）。

7 唐飛院長在首次施政方針口頭報告中，針對政府再造強調重點有二：一是持續貫徹精省工作，二是請求立法院儘速審議中央政府機關組織基準法與總員額法兩項草案；此外，強調建立創新、彈性、有應變能力的政府，這些改革方案與再造理念幾乎都延續蕭內閣「政府再造綱領」的內涵。參見行政院網站（http://www.ey.gov.tw/page/menu-speech/ton890602-1. htm）。

臺灣大學學術期刊資料庫

最大困境乃在自身運作，一方面受限於不健全的憲政體制，民進黨雖然贏得總統大選，但在立法院卻是少數黨（只擁有三分之一左右席次），而未籌組聯合內閣，勢必導致行政與立法部門的互動扞格；另一方面，執政團隊成員將太多時間浪費在作秀式的行程，務實工作做得不夠，未能突顯政府再造的改革企圖心，在八掌溪事件後，多數民眾甚至開始質疑新政府的基本行政能力，遑論期許一個高效率的新政府」。

二、少數政府，摸索革新

全民政府功敗垂成，陳總統以健康因素勉准唐飛院長請辭，二〇〇〇年十月初改由副院長張俊雄接任閣揆，部會首長幾乎全未更換，希望將變動、衝擊、影響減至最小；雖然如此，張內閣就任後政局依然風雨飄搖，不斷面臨在野黨的嚴厲挑戰（陳水扁，2001：120-121）。張院長為貫徹民進黨內部反核四的政治主張，上台不久立即宣佈停建核四，此舉不僅引發憲政爭議，更加激化朝野對峙衝突。翌年元月，司法院大法官會議作成釋字第五二〇號解釋，略以：「停建核四有程序瑕疵，須速補正。」國會在野多數聯盟隨即通過決議，要求行政院續建核四。囿於憲法與政治的雙重壓力，張內閣不得不宣佈核四復工，歷時數月的核四停建風波暫告平息。

張內閣雖幾近全盤接收唐內閣的組織人事與施政方向（當然核四案除外），惟就憲政體制定位而言，其實已從「全民政府」轉型成為「少數政府」（周育仁，2002）。不過，歷經核四風波的激烈衝撞，而且閣揆改由黨籍人士擔任，民進黨政權的黨政關係漸趨融洽，較少出現黨務部門炮轟政院官員或政府決策的運作扞格。另一方面，在府院的密切合作下，新政府逐漸開始推展若干興革工程，例如：由中研院李遠哲院長主導的「跨黨派小組」，曾對兩岸關係獲致三個認知與四個建議的朝野共識，並促成陳總統隨後提出「統合論」的大陸政策主張（陳水扁，2001：111-113）。此外，行政院也曾陸續召開全國經濟發展會議、全國科學技術會議、全國行政革新會議等一系列的政策檢討會議，廣邀產官學各界代表，針對多項重大議題積極研擬解決對策（行政院經建會，2001：85-126）。

根據在野的國民黨智庫所作〈陳水扁就職週年施政滿意度之評估〉（涂志堅、劉念夏，2001）指出，新政權第一年的執政表現不佳，各項民意調

臺灣大學學術期刊資料庫

查結果皆顯示陳總統的聲望從就職初期的八成高峰，逐步下滑至週年前夕的四成低谷。該文並歸納陳總統政治聲望每況愈下的四項原因乃是：決策反覆，政局不穩；民眾期待落空、失去對政府的信心；核四停建爭議造成全民政府破局；國內經濟景氣低迷，痛苦指數居高不下。亦有學者對此政局動盪現象，採「小破小立的頭一年」觀點，爲新政府的績效不彰緩頰，而且強調政黨對立才是台灣政局最大亂源（林碧堯，2001）。另有論者批判新政府的諸多施政不當，導致「責任政治」未隨政黨輪替而有效落實（隋杜卿，2001）。前民進黨主席謝長廷也曾坦承：陳水扁總統領導的新政府表現，與社會期待的確有一段落差（民眾日報，2001/03/18：3）。

曹俊漢等則將民進黨政權第一年執政特質定位爲「躁進改革」，並與國民黨執政時期的穩健保守表現加以對照分析，歸納數項主要原因：民進黨政府以自身意識型態治國，導致對公共政策的思考不夠務實；民進黨政府的政策規劃不如國民黨有系統，因而產生新瓶舊酒、決策搖擺缺失，既令事務官難以配合，也使民眾無所適從；民進黨決策機制協調整合能力不足，許多首長自主性強而各吹各調；民進黨政府既不遵循憲政體制、也不尊重在野勢力；民進黨政府不尊重文官體系與專業人員；民進黨政府的財經政策缺乏穩定性與明確性；民進黨政府兩岸政策善意有餘，但誠意不足，使得兩岸關係未見具體突破（曹俊漢、陳朝政，2001）。筆者就此諸多運作缺失，亦曾從民主憲政變遷觀點，強調政府再造工程如果缺乏立法機關的政治支持，相關改革方案之推動，不僅事倍功半，甚至可能深陷政策僵局的困境當中（江大樹，2000：4-6）。

二〇〇一年八月陳總統召開跨黨派的「經濟發展諮詢委員會議」，此舉或係因應前述困頓政局，積極尋求突破與解決之道。[8] 經發會乃結合朝野政黨、學者專家、企業界、勞工代表等共 120 人左右，設定落實台灣優先、經濟優先、投資優先，提振士氣，促進就業的研討主軸；經過 1 個月的事前分組會議與 3 天的全體委員會議，總共獲致 322 項共識結論及 670

[8] 根據陳水扁總統的說法（2001：174）：召開經發會的靈感主要是來自雕刻家朱銘一件主題名爲「家常」的作品，強調縱使「閒話家常」也可拉近距離；以及美國柯林頓總統雖在國會是少數，卻因改採「第三條路」而能得到國會支持，順利推動國政，造就經濟繁榮。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

項應辦事件的具體行動方案（行政院經建會，2001：86）。陳水扁總統曾以「新世紀、新國家、新中間路線」，強調經發會的重要性與歷史意義，並提出「深耕台灣，佈局全球」的國家發展願景（2001：172-186）。經發會的改革共識，隨即成爲民進黨政府嚴格列管的重要施政依據；[9] 其中，建議總統邀集各界人士組成「推動政府改造委員會」一項，立刻獲得回應，總統府並於同年十月正式成立政府改造委員會，且由陳總統親自擔任主任委員。

三、戰鬥內閣，戮力改造

爲因應二〇〇一年十一月立委與縣市長選舉的沈重政治壓力，陳總統曾經於政府改造委員會第一次會議中強調：「建立具有高效能、負責任與應變力的政府，乃是當前國家發展的願景藍圖；政府再造的當務之急是處理行政院組織修正案，將在兩年內精簡行政院部會三分之一；至於，國會改造與憲政改革將是次一階段政府改造的重點工作」（總統府新聞稿，2001/10/25）。除此之外，陳水扁總統並宣示：「不管選舉結果如何，將會籌組黨對黨談判的聯合政府」（2001：128-139）。也許因爲這些選戰策略奏效，立委改選結果民進黨躍居爲立法院第一大黨，擁有繼續組閣的正當性，得以順利化解原先潛藏的「左右共治」憲政危機。不過，國、親、新三黨的在野泛藍聯盟，仍然擁有國會過半數席次，民進黨與台聯（李登輝前總統的政治勢力）合組的泛綠執政團隊，乃於二〇〇二年二月重整旗鼓，改由總統府秘書長游錫堃擔任閣揆，負責推動相關政府改造工程。

游內閣在逐步落實經發會「拼經濟，大改革」的共識之際，也同時積極擘畫「挑戰 2008：國家發展重點計畫」的施政藍圖。[10] 綜觀此項計畫內

---

[9] 經發會閉幕後，行政院經建會幾乎每月統計共識結論的執行成效；而依官方說法，經發會週年的成績單相當不錯，在涉及法律增修方面，行政部門的達成率爲 98%、立法部門爲 59%，至於行政命令修訂方面的執行程度高達 92%，行政措施執行率爲 78 %。參見中國時報（2002/08/19、2002/08/25、2002/08/26）相關報導，及行政院經建會網站（http://www.cepd.gov. tw/service/board/ru/edac.htm）。然而，亦有論者對執行績效提出批評，認爲許多成果多僅流於紙上作業，若干關鍵性的共識如開放兩岸三通，長期懸而未決，參見林樹民（2002）。

[10] 〈國家發展重點計畫〉詳細內容，參見行政院經建會網站（http://www.cepd.gov.tw/2008/

臺灣大學學術期刊資料庫

容，主要秉持「綠色矽島」經營理念，體現「以人爲本、永續發展」核心價值，發揮國家有限資源的最大效益，維繫並提升世世代代國民的生存與福祉。而其藉由投資人才、研發創新、全球運籌通路與生活環境等四項施政主軸，選定十大重點投資計畫，包括：E 世代人才培育、文化創意產業發展、國際創新研發基地、產業高值化、觀光客倍增、數位台灣、營運總部、全島運輸骨幹整建、水與綠的建設、新故鄉社區營造。政府期待透過推動這些政策方案，有助台灣知識與創新能力的提升，除繼續發展高科技產業外，並充分利用在地資源，發揮在地文化特色，創造台灣特有的競爭力優勢，加速打造台灣邁向綠色矽島之路。

另一方面，民進黨也配合進行黨務改造工作，確立「黨政同步」的互動關係，並自二〇〇二年七月開始改由陳水扁總統兼任黨主席。然而，在此期間又陸續爆發不少政策爭議，主要包括：健保費率雙漲、取消教師免稅、農漁會信用部改革、擴大公共服務就業、黨政軍退出媒體、SARS 疫情蔓延、國營事業民營化及台鐵罷工、新十大建設及 6,108 億重大軍事採購特別預算案、公投立法及舉辦時機等。這些紛爭一直持續到二〇〇四年總統大選前夕，朝野對峙局勢益趨激烈，立法院更經常出現劍拔弩張的衝突場面。

陳水扁總統於連任選舉前曾坦承：「改革過程不免有挫折及經驗不足而出現閃失，但要以更大決心來達成台灣向上提升。」民進黨執政四年，國內景氣衰退、股市下滑、失業率攀升、經濟成長率一度出現負成長、各級政府債務高築等等，都是廣受社會各界、尤其在野黨強烈批評的問題缺失。惟正如李遠哲院長所言：「雖然向下沈淪的力道很大，但這四年來有很多改善，雖然情況有點亂，……雖然民進黨執政團隊經驗不夠，但改革力量仍在努力。」（聯合新聞網，2004）因此，儘管政府改造成績未盡理想，天下雜誌（2004）的〈2004 年總統大選民意調查〉卻顯示：在提昇民主、杜絕黑金方面，陳呂配領先；在提升競爭力、教育品質、兩岸關係方面，連宋配較占優勢；至於領導人特質方面，陳呂配代表的是清廉、有魄

國發計畫 0531 核定版.pdf）；而其可能面臨的問題，諸如：政治環境不穩定、人力資源缺乏、財務狀況不佳、人民信心不足、政策推動有爭議等，參見謝明瑞（2002）。

臺灣大學學術期刊資料庫

力，連宋配較具有國際觀與政治胸襟。或許正因如此各具擅長，民進黨訴求「相信台灣，堅持改革」的競選政見，最終獲得些微過半數的選民支持，驚險連任成功。

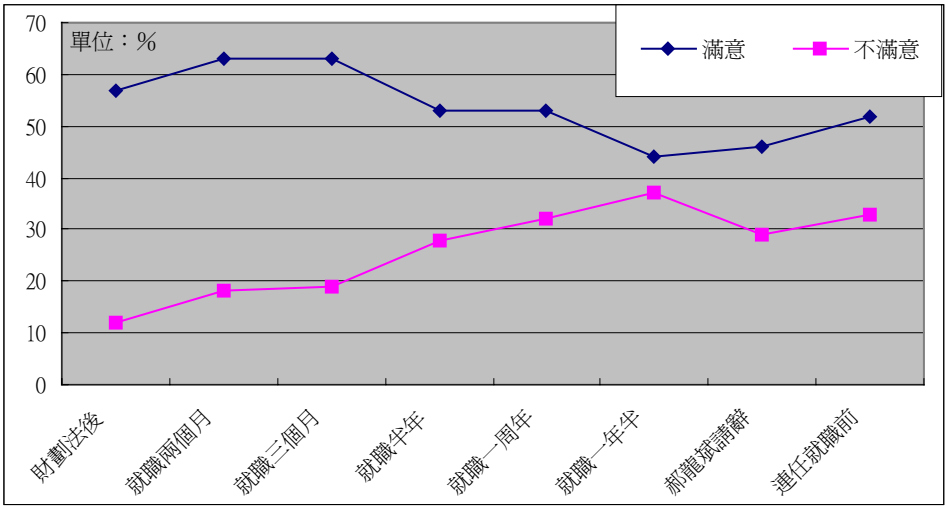
嗣後，朝野因大選中諸多爭端而持續紛擾不休，而留任的游錫堃內閣則大幅進行各部會人事改組，並且提出信賴、效率、參與的三項價值觀，以及優質國會、效能政府、陽光政治、e 等公民、人權立國、憲政改革等六大改造理念，希望能加速落實台灣主體性、完備生活安全網、建構正常政體、開展策略聯盟等四大項施政主軸（中央社，2004）。但是，接踵而來的二〇〇四年立委選舉，瀰漫先前總統大選的正當性爭議，「泛藍 vs. 泛綠」的朝野對立競爭，幾乎造成國家社會瀕臨分裂局面。選舉結果如同本文前言所述，民進黨與台聯的執政聯盟未能取得過半席次，以國民黨爲首的在野陣營則士氣大振。不過，公元二〇〇〇年政黨輪替以來的「朝小野大」權力結構格局，勢將繼續困擾著陳總統所領導的執政團隊。

四、協商內閣，和解共生

持平而論，游錫堃內閣將近三年的施政成績尚可，滿意度皆維持五成上下，詳如圖 2，而所謂「戰鬥內閣」或「效率內閣」的角色定位，也曾獲得不少正面肯定。除成功防制 SARS 疫情蔓延外，或許可以解決失業問題爲例，來說明游內閣的確具一定程度的積極性與回應力。台灣加入世界貿易組織後，傳統產業轉型緩慢，加上人口結構老化、持續引進外籍勞工，及科技產業的擴張外移壓力、公營事業陸續民營化等諸多勞動市場因素變化的影響，導致最近幾年國內失業率快速攀升。民進黨政府面對此一棘手課題，曾召開經發會凝聚共識，並陸續透過擴大公共工程建設方案及多元就業服務方案，積極創造更多內需產業勞動市場，有效緩和因失業率上揚所引發的社會壓力。這些振興勞動就業市場的政策方案，固然亦有若干執行疏失，惟對降低失業率的確已經發揮具體成效，參見圖 3。然而，不管是戰鬥或效率內閣，基於施政上的積極推動改革，都難免會引發諸多朝野對立衝突或被改革者的反彈抗爭，導致重大政策方案，尤其需立法院支持的相關法案制定或修正，經常面臨嚴重的質疑與杯葛，甚至難以有效進展。例如，攸關中央政府組織改造能否全面推動的行政院組織法修正草

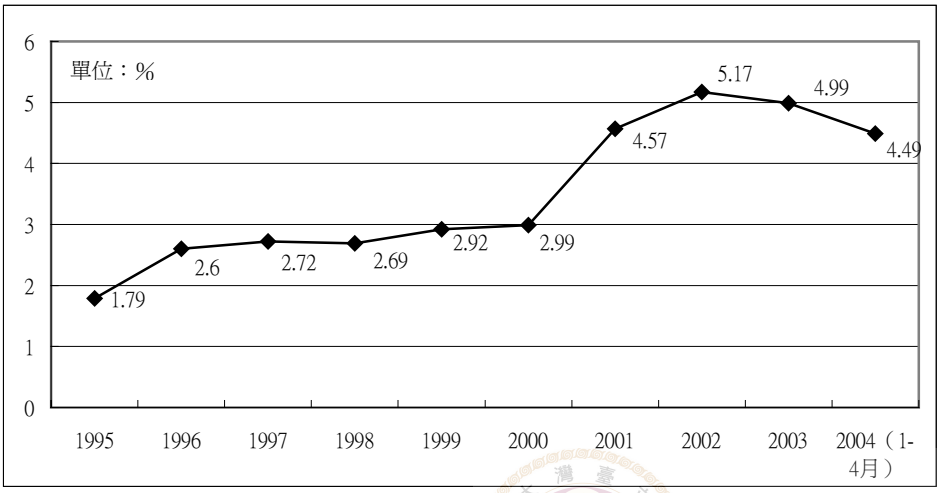
臺灣博碩士學術期刊資料庫

圖 2　行政院長游錫堃的施政滿意度趨勢圖



資料來源：TVBS 民調中心（2004）。

圖 3　近年來我國失業率的變化趨勢圖



資料來源：行政院主計處（http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs7/effect/score-3.htm）。

臺灣大學學術期刊資料庫

案，雖屢次皆被列爲優先審議法案，但卻遲遲未能順利完成三讀程序，詳細情形將在第肆節另予說明。

爲求積極突破朝野對立僵局，陳總統乃於二〇〇五年一月任命高雄市長謝長廷接任行政院長，並強調未來內閣將是「協商內閣」、「對話內閣」與「安定內閣」。誠如謝長廷院長（2005）接任之際所言：「二十一世紀的最初幾年，對於台灣人民，是一個怎麼樣的年代？朝野的對抗、政黨的惡鬥、國會的空轉、族群的對立，使得許多人對國家的前途抱持著悲觀的態度，社會瀰漫著懷疑、憂鬱的論調。……在過去一年內，經歷了兩次激烈的全國選舉，現在台灣民眾所期待的，無非就是安定。……過去政黨之間的零和鬥爭體系，無法解決當前的政治問題。民意現在要求一個非零體系的創造，一個合作共生模式的誕生。……爲了安定政局，此時我們所需要的是一個抱持合作共生理念，強調協商對話機制的行政團隊」（2005）。根據行政院研考會民調顯示，[11] 有七成二民眾支持謝內閣推動「朝野和解共生」，以及「健康台灣年」的健保、治安、稅制、政府組織等四大改革政策。不過，囿於內閣人事改組僅採微調原則，截至二〇〇五年七月，新的行政團隊半年之後猶未組成，因此，後續相關改造方案推動，能否具體落實謝院長的前述理念？尚待進一步的觀察與評估。

五、小結：迂迴變革，困境重重

政府改造常被戲稱是一項「沒完沒了」的革新工程，成果往往需要長時間的累積。根據李登輝前總統的實務見解：「政治問題絕無捷徑，政治家在面對問題時，不能只作直線思考；迂迴行進，避免直接迎擊，不但是處理政治問題的重要方法，也是思考經濟及社會問題的必要原則；台灣經歷的憲政結構變遷——寧靜革命，乃在維持經濟成長與社會安定的基礎上，所逐步達成的；這場寧靜革命大致沿著政治民主化、外交務實化、開展兩岸關係、經濟升級等四個方向前進」（1999：81-82、162-163）。吾人對照陳水扁總統就職以來的施政路線，似乎處處可見李前總統的理念與政

[11] 參見「我的 E 政府」網站之新聞中心（http://www..gov.tw/PUBLIC/view.php3?id=95853&sub=49&main=GOVNEWS）。

臺灣大學學術期刊資料庫

策影響（陳水扁，2001：71-80）。要之，從全民政府到少數政府，從戰鬥內閣到協商內閣，民進黨第一個四年執政階段，可謂一直採取迂迴變革路徑，不斷進行相當大幅度的改造工程。雖然，在這些迂迴變革的調整過程中，民進黨逐步站穩立法院第一大黨的執政角色，並於總統大選連任成功；但是，政府改造業已推動多年，依然面臨重重困境，如何突破朝小野大政治格局，有效凝聚各界對國家永續發展的興革共識，仍將嚴峻考驗執政者的智慧與決心。

參、掃除黑金政治

貪污腐敗乃是邁向優質治理主要障礙之一，故爲世界各國政府改革焦點課題（Rose-Ackerman, 1999；Caiden, 2001）。台灣黑金政治的形成與惡化，與民國七十年代以來的憲政民主化進程密切相關，尤其政府解嚴之後，黑金勢力結合地方派系，透過參與選舉取得政治權力（趙永茂，1996；高永光，2003）。國民黨執政時代，雖曾推行數波肅貪及掃黑行動方案，惟因黑金政治影響力快速擴散，政府當局不僅未能有效根除諸多弊端缺失，相關法制與政策變革更是屢遭掣肘（江大樹，1994、1996；陳國霖，2004）。因此，二〇〇〇年總統大選，民進黨提名的候選人陳水扁強烈訴求「改革黑金，清流共治」，且李遠哲院長沈痛呼籲選民「追求向上提升，拒絕向下沈淪」，選舉結果出現政黨輪替新局，顯示台灣民眾望治心切，期待早日杜絕黑金。陳總統在首度就職演說中曾明確宣示，掃除黑金是新政府首要施政目標，並指派具清廉形象的前宜蘭縣長陳定南擔任法務部長，負責推動掃除黑金貪腐的政治改革工程。

國內學者研究指出（施能傑，2003a；李紀珠，2004），雖然我國世界競爭力的全球排名不錯，甚至在亞洲各國中名列前茅；不過，台灣的競爭優勢主要係由民間部門的科技能力所貢獻，相對而言，政府部門各項體制缺失反而成爲競爭劣勢，必須積極檢討改進。而其主要問題包括：司法不獨立、官僚繁文縟節、法律體系效率不彰、組織性犯罪、國營事業及關稅人員的貪污賄賂等等。另外，根據國際透明組織所公布的「貪腐印象指數」評比顯示，台灣的全球排名始終維持在第 30 名上下，其中二〇〇四年更下

臺灣主權學術期刊資料庫

滑五名；[12] 而且在亞洲四小龍中，排名僅略優於南韓，參見（表 3）。顯然，因應全球經貿激烈競爭壓力，如何有效反制貪腐，提升國家治理能力，乃是台灣當前政府改造的首要課題所在（施能傑，2003b；江大樹、蘇毓昌，2004）。

表 3　1997～2004 年亞洲各國的貪腐印象指數排名

	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
新加坡	5	5	5	4	6	7	7	9
香　港	16	14	14	14	15	15	16	18
日　本	24	21	20	21	23	25	25	21
台　灣	***35***	***30***	***29***	***27***	***28***	***28***	***29***	***31***
韓　國	47	50	40	42	48	50	43	34

資料來源：台灣透明組織網站（2004）。

本節以下略述民進黨執政的第一個四年任期，有關推動掃除黑金政治的主要改革措施。二〇〇〇年六月唐內閣剛成立時，法務部曾召開「掃除黑金行動方案」第一次跨部會專案會議，會中並達成三項共識：掃除幫派首惡及地方惡霸，成立廉政署優先查察營建等 17 項易生弊端的貪汙類型，積極查賄斷絕候選人的金脈（聯合報，2000/06/04：4）。行政院亦隨即核定「掃除黑金行動方案」，並由法務部籌設查緝黑金行動中心專責其事，該中心下設有台北、台中、台南、高雄四個特別偵查組，負責執行掃除黑金行動任務。同年八月，內政部與法務部舉行跨部會的「掃除黑金聯合行動大會」，會中陳總統特別提出三項掃除黑金原則：要以具體行動證明執法決心，要以團隊精神破除官僚心態，要以公正辦案取代績效掛帥（法務部，2000）。嗣後，掃除黑金行動方案持續成爲歷任內閣施政重點，而且法務部長一職也由陳定南長期擔任。

[12] 根據台灣透明組織最近所公布由國際透明組織調查的 2005 年全球貪腐印象指數，以滿分十分代表清廉，在全球 159 個納入評比的國家中，台灣以 5.9 分排名 32，與去年（2004 年）相比，得分增加 0.3 分，名次上升 3 名。整體而言，過去十年台灣的排名大致在 25 至 35 名間窄幅盤旋，相較於所有列入評比的國家，台灣屬於中度廉潔的國家。

臺灣人文學術期刊資料庫

這一連串的積極施政作爲，顯示民進黨執政以來，針對掃除黑金政治，的確曾有相當的用心與努力（陳水扁，2004a：92-102）。而根據官方統計資料顯示，截至二〇〇四年五月爲止，掃除黑金行動方案執行四年的成績，相較於國民黨執政期間，不論是起訴件數、起訴人數的比率，均有小幅提昇，參見（表 4）。特別值得一提的是，如就起訴對象的分佈而言，民進黨執政後，對於各級民意代表與高階公務人員的偵辦與起訴，相較其他類別人員之起訴，在增加率方面更有明顯大幅提升，[13] 參見（表 5）。

表 4　掃除黑金行動方案執行前後之比較

	1996/8 ～ 2000/6	2000/7 ～ 2004/5	增 減 率
新收案件	6168	4862	-21.40%
起訴案件	2205	2286	3.67%
起訴人數	5191	5481	5.59%
平均月起訴（件）	46.91 件	48.64 件	1.73 件
平均月起訴（人數）	110.45 人	116.62 人	6.17 人

資料來源：參見法務部網站（2004）。

表 5　掃除黑金行動方案執行前後起訴對象統計比較表

	執行前 47 個月	執行後 47 個月	增減率比較
各級民意代表	224	392	75%
簡任公務人員	250	301	20%
薦任公務人員	1005	1091	9%
委任公務人員	1994	1777	-11%
一般民眾	1718	1920	12%
貪瀆金額（新台幣）	21,852,081,519	25,331,345,818	16%

資料來源：參見法務部網站（2004）。

[13] 學者研究證實：黑金勢力介入各級民意機關的「大哥玩政治」現象，在民進黨執政後，氣勢業已逐漸削弱；以立法院爲例，包括：林明義、施台生、羅福助等立委，最近幾年先後遭受連任失敗困境及被起訴的制裁（陳國霖，2004：117-185）。至於，較近一波的掃除黑金行動則涵蓋：高雄市議會議長朱安雄與二十多位市議員的賄選案判刑確定，並舉行台灣地方自治史上最大規模補選；前立法院長劉松藩與現任立委顏清標、伍澤元、何智輝，及台南市議長王郁文、雲林縣長張榮味等多位知名政治人物，也陸續因涉嫌貪瀆案件而遭檢調機關偵辦，甚至聲請羈押在案。

國家圖書館 期刊資料庫

健全廉政法制規範，也是民進黨政府配合掃除黑金行動方案另一改革主軸。雖然，法務部廉政署組織條例囿於朝野缺乏共識，迄今尚未完成立法；但與檢肅貪瀆密切相關的多項法律，如：公職人員利益衝突迴避法及政治獻金法的制定，刑法加重處罰惡性重大犯罪者並從嚴其假釋條件，貪污治罪條例修正有關圖利罪之界定並增列行賄外國公務員罪，洗錢防制法增列重大犯罪範圍並課予金融機構申報職責等，都已陸續完成三讀立法程序。其他包括：政府資訊公開法、政黨法、遊說法、臥底偵查法等多項攸關健全廉政法制規範的草案，也已先後經行政院會通過並送至立法院審議中。

至於，對掃除黑金政治具有關鍵性影響的金融改革課題，民進黨執政後所採相關改革措施，亦曾迭受朝野各界高度關注；其中，農漁會信用部基層金融監理改制問題，一度引發十餘萬農漁民走上街頭，造成相當廣泛的政治影響。陳總統曾於二〇〇一年元旦文告宣示該年是「金融改革元年」，並將金融改革列爲政府六大改革[14] 之首（陳水扁，2004：117）。該年七月立法院隨即通過「金融改革六法」，主要包括：「攸關國內金融集團升級轉型的金融控股公司法，健全票券業者、保險業者經營體質的票券金融管理法及保險法部分條文修正，以及重建金融市場體質的行政院金融重建基金設置及管理條例，營業稅法、存款保險條例部分條文修正等配套法案」。嗣後，行政院不斷以「拼經濟、大改革」的經發會共識爲由，建請立法院儘速通過相關財經法案，諸如：金融監督管理委員會組織法、農業金融法、自由貿易港區條例及不動產證券化條例等。這些金融法制的陸續完成立法，的確對於健全我國金融市場體質發揮許多助益，而「金融監理一元化」的落實施行，乃是台灣金融改革的重要里程碑。

值得附帶一提的是，二〇〇二年財政部研擬實施「農漁會信用部分級管理措施」所引發的政治爭議，乃是民進黨政府積極推動金融改革過程中，

[14] 陳水扁總統於 2001 年元旦祝詞所宣示的政府六大改革分別爲：改革金融體制，發展知識經濟；追求政黨和解，促進族群融和；掃除黑金政治，落實法治精神；提升政府效能，加速重建工程；推動人權立法，建立人權指標；致力兩岸和解，實現永久和平。此項總統元旦祝詞的內容，參見總統府網站（http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4）。

臺灣大學學術期刊資料庫

針對打消呆帳、降低逾放比、促進金融機構整併等相關監督管理政策作爲，意外導致的特殊風波（林享能，2002；李紀珠、邱靜玉，2003；江大樹、蘇毓昌，2003）。基本上，農漁會信用部固然家數眾多，惟其佔全國金融市場整體比例並不算高（規模未及十分之一），故雖常受黑金政治影響而弊端叢生，但尚不致立即擴散成金融風暴，只是偶因若干個案營運惡化，造成擠兌風波，影響大眾權益，而被社會各界要求政府積極處理。因此，二〇〇〇年十二月金融機構合併法，與次年七月金融重建基金設置及管理條例相繼通過之後，金融監理主管機關或許是基於積極回應民意壓力的求功心切，陸續針對三、四十家有問題的基層金融機構，展開數波的嚴厲整頓行動。惟因事出突然，缺乏完善配套，導致被接管的農漁會信用部相關業務停滯、組織運作困難。

二〇〇二年十一月，全國各地農漁會積極串連抗爭，並發起大規模示威遊行活動，強烈批判金融監理機關乃「柿子挑軟的吃」，且「政府要消滅農漁會、農漁民」。期間，李登輝前總統亦曾公開指責此項政策失當，要求政府應重視農漁民權益，肯定農漁會及其信用部有存在價值。遽然遭遇如此重大的反彈阻力，政府不得不緊急宣佈暫緩執行相關措施，隨即召開全國農業金融會議，達成制定農業金融法等五項改革共識。二〇〇三年三月，行政院再度召開全國農業會議，而立法院也於當年七月通過該項法律，爲健全農業金融機構之經營，奠定較佳的規範基礎。

針對此一金融改革特殊案例，陳水扁總統曾作如下反省：「我們也充分體驗，改革不是一直埋首往前衝就可以達成目標的。在改革的許多過程中，都曾經出現波折或挫敗，也讓我們付出慘痛的代價。其中，金融改革過程中被誤解、扭曲，導致在二〇〇二年十一月二十三日發生農民走上街頭事件，就讓執政團隊上了慘痛的一課。……我們明知改革農漁會信用部的艱難，但基於對廣大農漁民的深厚感情，也爲了保障絕大多數農漁民的權益，我們仍選擇面對部份農漁會信用部逐漸遭少數人掏空，與利益輸送的嚴重現象。不過，不諱言的說，我們在這一次改革過程中，在策略與方法上都犯了嚴重的錯誤，也讓政府的改革形象受到嚴重的傷害。……當外界質疑我政策急轉彎，痛批我的改革信念時，大家看到的僅是事件的一角，但我卻看到事件的全面，因爲農漁會信用部的改革，不是一路衝下去就可

臺灣博碩士學術期刊資料庫

達成的。……現在回頭來看，歷經這次的風波，目前基層金融問題該處理的，都處理了。許多要興風作浪的人，也收斂很多，終於平穩地度過這波抗爭風暴。……」（2004a：116、122-123）。

雖然如此，政府主管機關針對重大金融犯罪案件的查辦，往往受限黑金政治勢力影響，改革過程不免引發若干質疑與紛爭，其中又以下列數項重大金融犯罪案件，包括：台中商業銀行（曾正仁案）、中央票券金融公司（陳冠綸案）、屏東縣東港信用合作社（郭廷才案、許義雄案）、台開信託（遠倉楊梅土地開發案）、華僑商業銀行（梁柏薰案）、中興商業銀行（台鳳集團案）、中央信託局（景文集團案）等，在偵辦過程中經常引發社會各界高度關注。尤其，二〇〇五年七月爆發「股市禿鷹案」，金管會檢查局長李進誠因涉貪瀆疑雲，被行政院長謝長廷迅速批准調職，謝院長特別強調未來將以高道德標準，嚴格要求金融檢查機關的人事任免與行為考核（東森新聞報，2005）。

倘若僅就掃除黑金總體改革績效而言，根據官方統計資料（參見表 6）顯示，包括多件社會關切的重大金融犯罪個案在內，及金融重建基金陸續

表 6　金融犯罪案件移送司法檢調單位審理情形統計表

基準日：2004/07/15

		涉案人次	移送件數	檢調單位偵辦情形			司法機關審理情形								
				偵辦中	不起訴	已起訴	一審已判	一審上訴	二審已判	二審上訴	三審已判	獲判無罪	判刑確定		
													有罪	無罪	合計
1. 社會關切重大金融犯罪案件共計八案		313	36	13	4	19	12	7	7	2	1	1	2	1	3
2. 重建基金處理之金融機構案件	信用合作社	236	31	11	1	19	13	11	11	1	0	5	4	5	9
	農漁會信用部	661	141	77	13	51	40	29	29	3	1	5	29	2	31
	銀行	169	50	23	26	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	合計	1066	222	111	40	71	53	40	40	4	1	10	33	7	40
總計		1379	258	124	44	90	65	47	47	6	2	11	35	8	43

資料來源：行政院金融監督管理委員會銀行局全球資訊網（http://www.boma.gov.tw/）。

臺灣大學學術期刊資料庫

處理的案件，截至二〇〇四年七月中旬爲止，政府主管機關所移送法辦的案件總數高達 258 件，相關涉案人數超過千人，這對維持國內金融市場的穩定秩序，應已獲致若干正面的效果。然而，掃除黑金政治在揭發弊端的過程中，難免引發各界對政府辦案的決心與時效之各種質疑批評，執政當局不僅必須審慎面對，同時也應持之以恆，方能獲得具體成效。或許，這也正是本節開頭所述，台灣在國際透明組織所公布的貪腐印象指數排名未能有效提升，甚至出現成績小幅下滑之主要原因。就此，政府主管機關理應加速完成相關立法，健全廉政規範，持續推動掃除黑金方案，俾能真正落實「向上提升」，拒絕「向下沈淪」的改造目標。

肆、推動組織改造

除了持續掃除黑金之外，積極推動公部門的組織變革工程，也是民進黨政府重要改造課題之一，而其相關興革方案則涵蓋政府組織改造的「四化」與「四法」（林嘉誠，2003a、2003b；葉俊榮，2003 a、2003b）。所謂組織改造四化係指：去任務化、委外化、地方化、行政法人化，乃參採各國行政革新經驗，揚棄傳統大有爲政府的概念，朝向小而美、小而能政府發展，所研擬的四項官僚組織改造策略；組織改造四法則包括：中央政府機關組織基準法、中央政府機關總員額法、行政院組織法修正，及行政院功能業務與組織調整暫行條例等，四項經行政院會通過並送請立法院審議的法案。其中，委外化是延續國民黨執政時代的公營事業民營化，與政府業務契約外包等興革措施；另外三化係新增的理念與方案，例如：去任務化強調解除管制、政府與民間夥伴關係，地方化重視健全地方自治、中央與地方夥伴關係，行政法人化賦予組織運作彈性、並由公立文教機構優先施行。這些政府組織改造的興革計畫及推動策略，皆曾廣泛引起朝野各界關注與探討。二〇〇四年六月，立法院已先三讀通過中央行政機關組織基準法，將爲下一波政府組織改造，尤其是行政院各部會組織架構的調整，引爆嶄新的變革動力（行政院研考會，2004；葉俊榮，2004）。

本節將扼要評析民進黨政府歷任內閣有關組織改造的推動概況。如前所述，唐飛內閣雖然強調全民政府與清流共治，並將「推動政府再造、提

臺灣大學學術期刊資料庫

升行政效能」，列爲六大施政重點之一，惟其主要革新重點，包括：持續貫徹精省、請求立法院儘速通過中央政府機關組織基準法及總員額法，皆屬延續前任蕭內閣「政府再造綱領」的改革方案；加上因任期未滿半年即辭職下台，故這個階段的民進黨政府尚未具體提出任何特殊組織興革措施。

倉促繼任的張俊雄內閣，開始摸索官僚組織變革方案。二〇〇一年二月舉行的全國行政革新會議（行政院研考會，2001），乃是首次正式推動政府改造之舉。此項會議由行政院研考會主辦，內政部與行政院人事行政局協辦，會中列舉八大興革議題：行政組織重整、中央與地方關係、行政文化、法規鬆綁與創新、民意與政策制定、政策執行與評估、施政品質與爲民服務、政策傳播，分組邀請學者專家與政府官員進行兩天座談，獲致若干具體改革共識（行政院經建會，2001：121-126）。利用這個場合，陳總統與張院長也曾分別闡述行政改革理念，陳總統強調行政革新乃是一場時間與成本的觀念革命，同時提出目標管理、成長管理、走動管理、危機管理等四種管理模式；張院長則宣示將推行「六減運動」：減事、減文、減章、減會、減話、減寫，簡化行政作業流程，加強授權管理。兩位政府領導人相關談話焦點，主要著重當代新公共管理的技術改革思維，不僅輿論曾以「帕金森定律」批評其了無新意，[15] 而國發會中朝野已有共識的各級組織變革，除精省工程外，其他改造方案皆未被民進黨政府所積極推動。[16]

直到二〇〇一年七月經發會的召開，民進黨政府組織改造工程開始出現轉機。經發會各分組幾乎都對政府改造提出許多建議，例如財金組共同意見包括：從事政府組織再造，提高行政效率，降低政府支出規模；具體落實既有行政革新方案，儘速修正行政院組織法。投資組共同意見則包括：

---

[15] 工商時報（2001/03/01）論壇文章，曾以〈帕金森定律與行政革新的角力〉爲題，批評該項全國行政革新會議的議題內容，既無反「人浮於事法則」的措施，又無反「膨脹法則」的政策。

[16] 例如，民進黨決策小組曾於 2001 年 3 月決議，儘速推動立法院修法確定「鄉鎮長改採官派」的國發會朝野改革共識;然而,該項地方制度法修正案遲遲未經立法院三讀通過，導致頗受社會各界詬病的鄉鎮長選舉，仍按既定時程（2002 年 1 月、2005 年 12 月）繼續舉行兩度改選。

臺灣人文學術期刊資料庫

政府應精簡機關，淘汰冗員，有效縮減人事費用；儘速完成中央政府機關組織基準法及總員額法之立法工作；建議總統邀集各界人士組成「推動政府改造委員會」，全力推動調整政府角色，改變政府運作、組織型態、決策模式、預算運用及人才晉用等（轉引自葉俊榮，2003a：56-57）。嗣後，陳總統隨即於同年十月正式成立政府改造委員會，並且親自擔任主任委員，藉此推動各項政府改造計畫。

這個總統府所設置的政府改造委員會，組織成員共有二十多位，決策首長與學者專家各佔半數左右，自二〇〇一年十月成立，至次年十月爲止，共召開七次委員會議，陸續通過行政院組織架構調整、立委席次縮減與選制變革、取消鄉鎮自治選舉、政府人力彈性運用等多項改造提案。相關方案具體內容，主要包括：調整簡併中央及地方層級選舉的時程；行政院現有的 35 個部會組織重整爲 3 個政策統合機關、2 個行政管理機關、18 個業務機關、6 個獨立機關等四大類，共 29 個機關；立委總額從 225 人縮減爲 150 人，改採單一選區兩票制，任期則從三年延長爲四年；從民國九十五年起取消鄉鎮自治選舉，鄉鎮長改由縣長依法派任；建立政務職位、高級行政主管職位、契約進用人力等新的人事管理制度。[17] 這些取得改造共識的政府組織變革方案，嗣後交由主管機關研議各項法規修正，並被逐步規劃與落實推行。

以下僅舉行政院組織改造爲例，略述相關方案的推動概況。二〇〇二年四月，政府改造委員會第四次委員會議通過行政院組織調整方案，並且建議行政院設置「組織改造委員會」，統籌辦理相關決議事項。行政院於次月隨即訂定「行政院組織改造推動委員會設置要點」，由游錫堃院長擔任主委，政務委員葉俊榮兼任執行長（嗣後並轉任行政院研考會主委），專責規劃及推動各項組織改造方案。[18] 組改會首先設定五點推動方向：⑴目標、原則明確——引領改革，而非應付突發、零碎問題；⑵先檢討政府

[17] 政府改造委員會歷次會議結論，參見http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4。

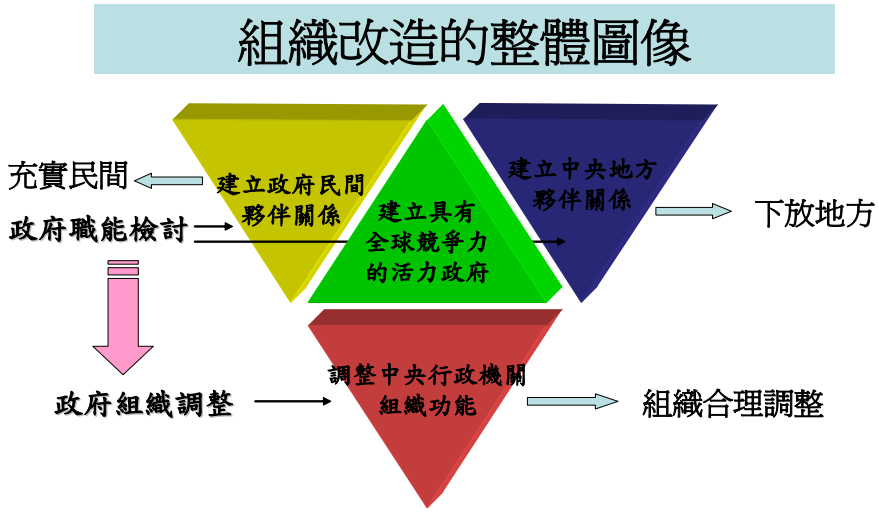
[18] 總統府政府改造委員會及行政院組織改造委員會的相關願景理念、改造策略，及其各項改造方案的推動情形，參見行政院網站（http://www.ey.gov.tw/）及行政院組織改造委員會網站（http://reform.rdec.gov.tw/）。

臺灣人事管理學術期刊資料庫

職能，再調整組織；⑶先彰顯效益面，再處理成本問題；⑷統合規劃，分層執行；⑸時程策略清楚，階段成果陸續呈現。組織改造相關興革議題則區分爲：政府與民間夥伴關係、中央與地方夥伴關係、中央行政機關功能調整等三個工作小組，以及經費、人事、法制三個配套機制小組，分別研議各項組織改造方案，希望建立具有全球競爭力的活力政府。行政院組改會所提組織改造的整體圖像與運作機制，詳參圖 4 與表 7。

其次，行政院組改會亦曾透過「工作圈」運作機制，依業務性質及國家發展需要，打破現存部會藩籬，重新組成內政法務、文化教育、財主人事、厚生勞動、經濟貿易、通訊運輸、國家安全、國土資源及綜合企劃等九個工作圈，結合學者專家之力，深入審視全部政府機關依照「組織改造四化」檢討流程（參見圖 5），所提出的業務檢討報告，並採聯席審查方式，進行必要之統合及調整。而在相關業務完成檢討之後，組改會進一步提出組織改造四法及配套措施，其整合性架構詳如圖 6 所示。

圖 4　組織改造的整體圖像



資料來源：參見http://reform.rdec.gov.tw/public/Attachment/5691015571.ppt。

臺灣大學學術期刊資料庫

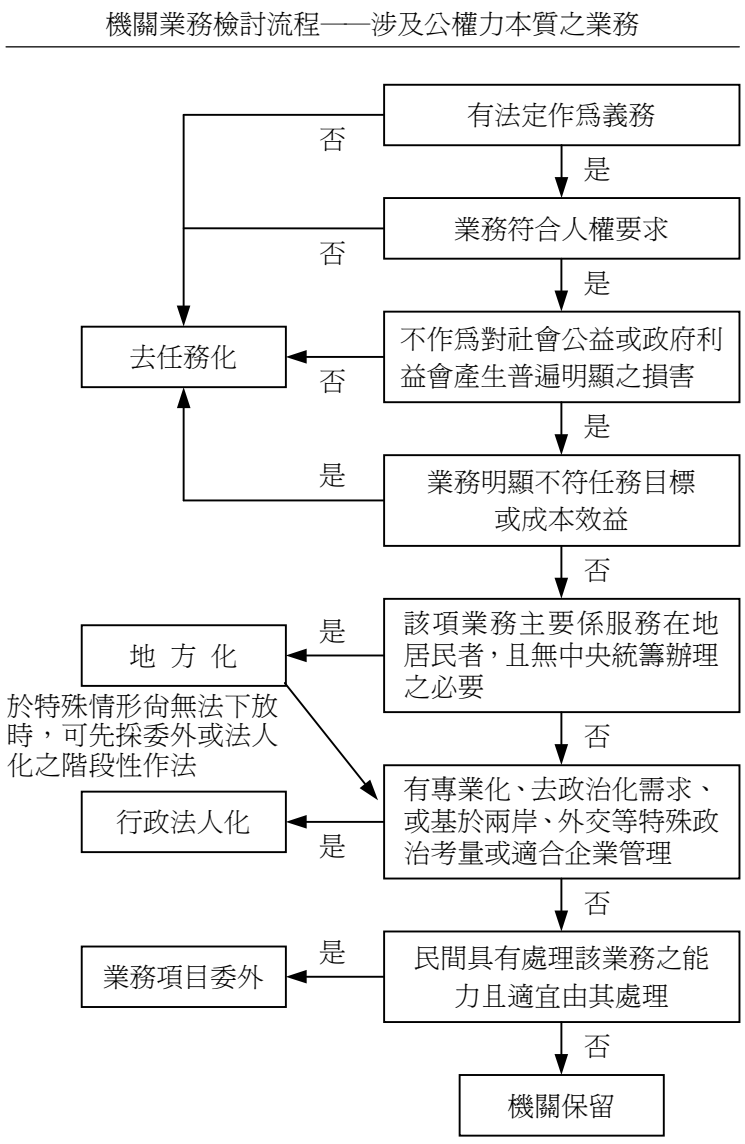
表 7　行政院組織改造推動委員會分組運作機制表

功能小組作業步驟 1. 業務評估及原則建立 2. 業務項目提報及檢討 3. 設定執行策略（塊狀區分、優先順序排定） 4. 法制、財政、人事配合 5. 逐步、個案推動		配套機制小組		
		經費小組 主辦機關： 主計處	人事小組 主辦機關： 人事行政局	法制小組 主辦單位： 法規會（經建會）
功能調整小組		• 功能調整預算規模評估 • 功能調整經費規劃 • 機關功能績效評鑑	• 人事制度配合 • 組織員額凍結 • 過渡時期公務員保障	• 立法現況全盤掌握 • 法案推動整體控管 • 建立相關法制原則
政府民間夥伴小組 主辦機關： 人事行政局（經建會）	• 去任務化 • 委外經營 • 行政法人化	• 預算編制配合 • 行政法人會計制度準則 • 行政法人評鑑機制	• 機關人員調整、優退 • 組織人力調撥、專長轉換訓練實施計畫 • 行政機關專案精簡（裁減）要點處理原則	• 修改管制法令 • 修改促參條例 • 行政法人建制通則
中央地方夥伴小組 主辦機關： 內政部	• 業務下放 • 健全地方自治	• 中央業務經費下放地方 • 地方政府執行中央委辦業務績效評鑑	• 地方制度法修正（擴大地方人事權） • 提高地方公務員官職等	• 財政收支劃分法修正 • 地方制度法修改（廢除鄉鎮市長選舉） • 相關人事法制修正
中央行政機關功能調整小組 主辦機關：研考會	• 組織三法推動立法 • 部會組織、業務調整 • 獨立機關設置 • 院本部功能強化	• 預算編制配合 • 執行監控	• 行政院組織改造員額配置（含移撥）計畫 • 中央政府機關總員額法草案 • 機關人員調整、優退 • 組織人力調撥、專長轉換訓練實施計畫 • 行政機關專案精簡（裁減）要點處理原則	• 行政院組織法修正草案 • 政務人員法 • 二、三級組織法案整體控管機制 • 行政院功能業務與組織調整暫行條例草案 • 獨立機關建制原則 • 各種作用法

資料來源：彙整自葉俊榮（2003a：78）；黃榮志（2003：5）。

臺灣大學學術期刊資料庫

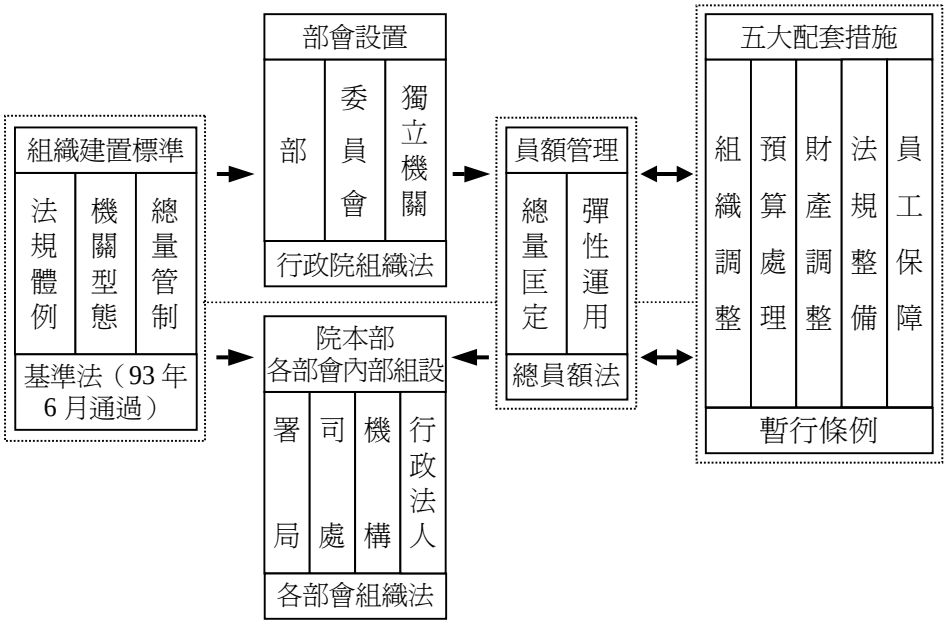
圖 5　政府機關業務（以涉及公權力本質者為例）檢討流程



資料來源：行政院組改會網站（http://www.ey.gov.tw/COR/policy 01.htm）。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 6　組織改造四法及配套措施



資料來源：參見 http://reform.rdec.gov.tw/public/Attachment/5691015571.ppt。

再者，行政院組改會在推動組織改造四化的過程中，係採「急迫性個別法案辦理」及「優先個案推動機制」兩項施行策略，藉以靈活調整政府機關組織職能。蓋因攸關組織法制整體規範的組織改造四法，及地方制度法修正案、行政法人法草案等，涉及變革層面頗爲複雜，不易凝聚朝野改革共識，短期內難以順利完成立法。所以，基於上述「全面業務檢討」之後，組改會即陸續針對有改革共識的個案，透過「組織改造服務團」的主動協助，優先推動組織轉型相關工程，藉此逐步彰顯政府改造的實益。[19] 表 8 與表 9 即是第一、二波優先推動的組織改造成功案例，其分屬不同主管機關或業務項目，調整方向也依組織改造的四化原則各別處理。

[19] 行政院組改會係依去任務化、地方化、行政法人化、委外化、組織調整等 5 項組織改造原則，總共列管 36 個重要組織改造個案，參見行政院網站（http://www.ey.gov.tw/COR/finish_02. htm）。

臺灣大學學術期刊資料庫

綜上所述，行政院組織改造相關推動情形，除各項制度重建與機制完備外，可從組織改造四化與四法兩面向略加評估（林嘉誠，2003a：15-16；葉俊榮，2003b）。組織四化改造成果大致如下：內政部管理維護淡水紅毛城古蹟保存區的地方化 1 項，宜蘭教養院、國立台灣科學教育館、武陵農場第二賓館等委外化共 3 項，去任務化 3 項包括：經濟部加工出口區儲運服務業務、交通部民航局國際機場旅館、退輔會塑膠工廠，而行政法人化僅有國立中正文化中心 1 項。因此，總計三十幾個組改會列管優先推動案例，截自二〇〇四年七月爲止，僅有 8 項順利完成，興革績效顯然未盡理想。此外，行政法人化的建制原則雖已大致研擬完成，但行政法人法草案尚未通過立院審議，諸多文教機構的組織彈性變革，遲遲無法順利展開（劉坤億，2005）。或許正因如此，組織改造四化的推動過程中，屢遭各界諸多的質疑與批評（許毓圃，2002；黃錦堂，2002b；葉嘉楠，2003），顯示行政院組改會仍須更加積極落實推行相關組織變革方案。

表 8　行政院組織改造第一波優先推動個案表

	主管機關	機關／業務項目名稱	調整方向
一	經濟部	儲運服務業務	去任務化
二	交通部	國際機場旅館	去任務化
三	行政院國軍退除役官兵輔導委員會	塑膠工廠、龍崎工廠、榮民製藥廠	去任務化
四	內政部	管理維護淡水紅毛城古蹟保存區	地方化
五	教育部	教育研究院	行政法人化
六	行政院文化建設委員會	國立臺灣交響樂團	行政法人化
七	行政院文化建設委員會	國立臺灣文學館	行政法人化
八	行政院體育委員會	國家運動選手訓練中心	行政法人化
九	內政部	宜蘭教養院	委外化
十	教育部	國立臺灣科學教育館	委外化
十一	行政院國軍退除役官兵輔導委員會	武陵農場第二賓館	委外化

資料來源：黃榮志（2003：19）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 9　行政院組織改造第二波優先推動個案表

	主　管　機　關	機關／業務項目名稱	調 整 方 向
一	內政部	古坑教養院籌備處籌備工作	去任務化
二	經濟部	加工出口區管理處供應服務業務	去任務化
三	行政院農業委員會	國家農業研究院	行政法人化
四	行政院退輔會	棲蘭、明池森林遊樂區	委外化
五	行政院國家科學委員會	科學技術資料中心	組織裁併
六	行政院國家科學委員會	精密儀器發展中心	組織裁併

資料來源：行政院網站（http://www.ey.gov.tw/COR/finish_02.htm）。

另一方面，推動組織四法的審議工作，雖曾在二〇〇四年六月立法院三讀通過中央行政機關組織基準法之際，一度出現「政策窗」開啓的重要轉機；可惜的是，其他三法未能同時配套完成立法程序。中央行政機關組織基準法主要內容包括：統一規範組織層級、法規名稱、調整原則、權限職掌、重要職務設置、內部單位分類等；行政院組織架構的部會總數上限明定爲 13 部、4 會、5 個獨立機關；行政院應於三個月內，檢討調整行政院組織法修正及行政院功能業務與組織調整暫行條例兩草案，函送立法院審議；其他各機關組織法律與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議；另爲執行特定公共事務，得以法律規定設置具公法性質之行政法人。立法院並曾有附帶決議，略以：中央行政組織改造爲政府再造重要環節，攸關施政效能及國家總體競爭力，企盼朝野各黨繼續支持其餘相關政府改造法案，列爲下會期最優先審議法案，務期第五屆立委任期屆滿前，完成行政院組織法修正草案及相關配套法案之審議，以竟其功。不過，囿於本屆立委選舉的朝野尖銳對立及選後內閣改組，組織改造配套法案雖被謝內閣列爲建請立法院優先審議的重要法案，但一直到二〇〇五年十一月底爲止，這項政府改造工程的政策機會窗猶未再度開啓。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、困境檢討與改革建議：從創新到執行力

一九八〇年代興起的行政改革或政府再造浪潮，幾乎已席捲全球，不論是民主先進國家或發展中國家，近二十年來莫不積極推動相關改造工程（Caiden, 1991；Ingraham and Romzek, 1992；Fry, 1995；Kettl, 2000）。綜觀各國推動行政改革措施或政府再造方案，所依循理論雖大致相同，惟實務上，包括議題設定、改造策略及興革成果，卻有頗多差異（蘇彩足，1998；詹中原，1999）。B. Guy Peters 在《政府未來的治理模式》一書中指出：「最近一波行政革新或政府再造的影響程度雖係史無前例，但令人遺憾的是，由於缺乏清晰願景與整合策略，許多國家的改造方案乃顯得十分零散而無系統，拼湊而成的改革措施，在實際運作上不僅無法發揮功效，甚至因各種不同價值相互衝突，往往出現諸多負面效應」（2000：29）。顯然，政府改造的理想與現實之間，經常存在某種程度的落差。

自從《新政府運動》一書出版（Osborne and Gaebler, 1992, 1993）以來，如何把企業家精神引進到公部門，塑造所謂的「企業型政府」，台灣學界與實務界也和世界各國同步，陸續將相關理念與策略列爲公部門熱門的改造課題（江岷欽、劉坤億，1999；林水波，1999；丘昌泰，2000；魏啓林，2000；蘇永欽，2002；林嘉誠，2003a；葉俊榮，2003a；施能傑，2003a）。有關於行政革新或政府再造的論述，論者一般大多專注全球化和資訊科技所導致的衝擊與影響，偏重探討如何因應這波變革潮流，有效提升公共管理能力。然而，蕭全政（1998）卻特別強調「創新與冒風險」的重要性，他認爲企業家精神這個概念，所涉及的不僅只是經濟層面，政府再造工程其實更受限於既有歷史發展與社會整體結構，故推動過程不應單純將經濟／效率法則一體適用於行政體系運作當中，否則無法掌握具「創造性回應」的政府再造方向，也就難以達成改造政府體質的興革目標。江明修（1997：145-178）與孫同文（2003：137-166）也主張應採「典範變遷」觀念，重新檢討傳統行政革新的效率典範，並改以現代民主行政典範，作爲宏觀規劃台灣政府改造策略的參考基礎；亦即，必須結合政治、社會、法律和政策等各種議題面向，整體診斷我國公共行政的病象與缺失，方能發現改革盲

臺灣博碩士學術期刊資料庫

點所在，進而提出有效解決之道。

所以，政府改造或組織變革皆非只是一項單純的管理課題，更是一項複雜的政治課題，不能遺忘或忽略所處政治環境系絡的重要影響（Rosenbloom, 1993）。Linda deLeon & Robert B. Denhardt (2000) 曾經歸納政府再造的政治理論意涵主要有三：使用市場模型、強調顧客而非公民、讚美企業家精神的管理；然而，這種隱含狹義「個人自利」假設的政府再造概念，伴隨而來的是，對市民社會、公民參與及公共利益等理念的廢棄。這種對立式、二分法分析模式，在實存政經權力運作中，往往無法有效釐清政府改造實際問題關鍵所在。因此，吾人要研究政府改造的推動過程與成敗得失，似乎不能僅從單純、個別的公共管理技術層面著手，亦應兼顧執政當局的政治價值觀與改革策略等分析角度。舉例言之，所謂的「第三條路」（The Third Way）或「新中間路線」，此一政治理論及其競選口號所揭示的政治價值觀，不論在英國或台灣，皆曾對其當前所推動的政府改造理念與策略，產生許多具體影響。[20] 事實上，每個國家在推動行政革新或政府改造的過程中，皆有所處特殊政治環境，而其政府領導人的改造目標、施政理念與推動策略，往往迥然不同（江明修等，2001：47-60）。

那麼，台灣政府改造的政治環境究竟爲何？吳瓊恩（2001a）曾從三個角度，歸納台灣當前公共行政運作的相關政治系絡：一是島內政治背景，如憲政體制、財政結構、中央與地方關係、行政中立與專業化；二是台灣與大陸的兩岸關係，重點在「一個中國原則」的共識與分歧；三爲全球化向度，涵蓋國際政經局勢的變遷、多元文化的互動與衝突等。據此，吳瓊恩（2001b：707-710）分析指出：台灣上一波的政府再造運動（主要係指國民黨政權在蕭萬長內閣時所提出的政府再造綱領），並非自發性、創新性地根據自己的政治願景或社會文化條件出發，而是隨波逐流，照搬西方模式；許多行政改革未將政治因素考量在內，自難達成預定目標；至於，民進黨政權上台後，在憲政體制權責不清的僵局中，許多改革法案缺乏國會多數支持，政府改造工程當然呈現窒礙難行。

[20] 有關「第三條路」的理論內涵，參見 Giddens（1999）；至於，其對英國與台灣政治實務所引發的具體影響，分別參見 Blair（1999）、陳水扁（2000：109-126）。

臺灣大學學術期刊資料庫

孫同文（2003）則以「從威權政府到民主治理」描述戰後台灣行政改革演進情形，認爲必須將當前行政改革置於一九八七年政府解嚴後的憲政變遷與歷史發展系絡中，方能具體掌握相關方案的政經意涵；他並論述在台灣威權轉型過程中，以新公共管理（NPM）爲基礎的各項行政革新方案或政府再造綱領，實際執行面臨諸多困難與阻力，未來唯有改從民主政體的治理觀念，調整國家機關與民間社會的互動關係，方能有效落實政府再造願景。黃錦堂（2002a）從「政府再造的憲法原則」角度切入，剖析政府改造方案所受的憲法指引與制約；他特別強調行政改革必須本土化地展開，包括效率原則、民主原則、政府體制、組織調整、地方分權、文官改革等，各項政府再造方案不宜單純抄襲外國經驗。

綜觀這些學者的觀察與評析，大致反映國內行政學界與實務界的主流看法，也與澄社前述的〈國是諍言〉及〈政府改革成效檢驗報告〉若合符節。筆者亦曾數度撰文提醒：政府再造應有「新思維」與「大行動」，尤其面對台灣憲政改革與民主鞏固的變遷過程，執政當局必須具有宏觀思維與改革魄力，否則難以突破政經社文困境，積極開創國家發展新局（江大樹，1996、2000、2003）。尤其是，「新瓶舊酒」與「光說不練」乃學界批評行政革新或政府改造兩個主要運作缺失，甚至可能導致「不希罕效應」（Caiden, 1994；吳定等，2000：591）。本文擬再藉由「創新」及「執行力」這兩項當前有關企業組織變革最受各界重視的理念（O’Reilly III & Tushman, 1998；Kim, 2002；Kotter & Cohen, 2002；Bossidy & Charan, 2003、2004；Christensen, 2005），針對民進黨執政五年來，政府改造工程相關方案的規劃與執行，加以扼要彙整並評析之。

創新（innovation）與執行力（execution）的相關概念，對於公共政策學界而言，其實並不陌生。所謂創新，根據熊彼得（L.A. Schumpter）的看法，乃是意味著不一樣的事物（Innovation is something different.），此種創新物可能會改變相關人員的認知與行爲，甚至導致制度與結構的整體變革；而執行力，係指影響政策執行成敗的各項重要變數，及其彼此間的互動結果（吳定，1997：41、232）。本文無意詳細探討此二概念的具體內涵，

臺灣大學學術期刊資料庫

筆者主要是希望透過《執行力》一書[21]（*Execution: The Discipline of Getting Things Done*）所提示的組織變革應有理念（Bossidy & Charan, 2003），強調政府改造工程應從創新朝向執行力邁進。

《執行力》一書特別指出，執行力的關鍵要素包括：它是一種紀律、是策略不可分割的一環，它是企業領導人的首要工作，必須成爲組織文化的核心成分；徹徹底底完成對的任務，就是組織成功關鍵；圓滿達成執行力的步驟有三：任用對的人才、採取對的策略、完成對的營運；領導人的親自、全心參與，乃是奠定組織執行能力不可或缺的基石；只有透過執行力，想法變成做法，美夢才能成真。基於這些相關理念闡述，部分論者曾以「沒有執行力，哪有競爭力」質疑或批評民進黨政府改造工程乃是「口號多於行動」，並因「領導無方」造成「政策空轉」、「國家競爭力衰退」等諸多運作缺失（高希均，2003；連戰，2004：250）。

政府機關與民間企業的組織管理，固然存有許多本質差異，例如：公共部門強調分權制衡，一切依法行政；政府領導人受嚴格公共監督，並有定期改選壓力；官僚組織缺乏市場競爭，金錢誘因不易有效激勵；公共政策所追求的價值多元，目標經常模糊不清，容易引發政治衝突（Allison, 1992；Antonsen and Jorgensen, 1997；Bozeman and Kingsley, 1998；Gortner, Mahler and Nicholson, 1997: 16-40；徐仁輝，1998；吳瓊恩，2001b：283-290）。然而，筆者仍期待藉由《執行力》一書所提示之組織改造的創新觀念與有效策略，針對民進黨政府改造工程的推動情形，並嘗試在澄社前述嚴厲批判的「交了白卷」，與政府主管機關本身所稱的「已有初步成果」（林嘉誠，2003a：15-17）二者之間，具體給予若干客觀評價及改進建議。

其實，溯自中央政府遷台以來，行政革新或政府改造往往是歷任內閣所重視的興革議題，惟其改造計畫與推行策略卻經常迥然不同（江明修，1998；孫同文，2003：148-149、153）。僅以最近十多年來陸續推動的各項行政革新、政府再造與組織改革爲例，從一九九三年連內閣的「行政革新方案」、一九九八年蕭內閣「政府再造綱領」，到二〇〇一年陳總統召開

[21] 《執行力》這本書的兩位作者隨後又再合著出版《應變》（*Confronting Reality: Doing What Matters to Get Things Right*）一書，被視爲是《執行力》的前部曲，二書密切相關（Bossidy & Charan, 2004）。

臺灣人文學術期刊資料庫

的「政府改造委員會」及二〇〇二年游內閣設立「行政院組織改造推動委員會」，幾乎歷任內閣都曾公開宣示，將戮力推動全球行政改革趨勢中的「新政府運動」或「新公共管理」相關理念。惟基於所面臨的政經環境各異，加上主事者的興革願景有別，前後三任內閣對政府改造的推行，無論是計畫名稱、理念目標、推動機制、方案內容、考核模式及主要成果，當然都會不盡相同，參見（表 10）。而且，囿於台灣憲政體制改革與民主化進程之中各項政經環境因素的影響，導致許多組織變革議題經常無法順利推動，遑論能被充分有效落實；其中，又以行政院組織架構的研修調整，從一九八七年即開始擬議，歷經九任內閣，費時將近二十年之久，迄今仍未順利定案，可謂是最具代表性的政府改造案例（蕭全政等，2001；林嘉誠，2003b；葉俊榮，2004）。

表 10　連內閣、蕭內閣與游內閣的政府改造方案對照表

內閣／方案	連戰內閣（1993～1997）	蕭萬長內閣（1997～2000）	游錫堃內閣（2002～2005）
計畫名稱	「行政革新方案」	「政府再造綱領」	「行政院組織調整方案」
推動機制	行政院定期召開「行政革新會報」	行政院成立「政府再造推動委員會」及「政府再造諮詢委員會」	總統府「政府改造委員會」的持續運作，行政院設置「組織改造推動委員會」
理念目標	1.組織精簡化 2.機關法制化 3.員額合理化 4.經營現代化	1.引進企業管理精神 2.建立一個創新、彈性、有應變力的政府 3.提升國家競爭力	1.興利創新的服務機制 2.彈性精簡的行政組織 3.專業績效的人事制度 4.分權合作的政府架構 5.順應民意的國會改造
方案項目	1.檢肅貪瀆 2.增進行政效能 3.加強爲民服務	1.組織再造 2.人力及服務再造 3.法制再造	1.政府與民間的夥伴關係 2.中央與地方的夥伴關係 3.中央行政機關功能調整
主要成果	精簡組織員額三年成果約達 7.5%	1.凍結省級自治選舉 2.精簡調整省府組織	1.組織改造四化與四法 2.國會改造相關修憲案

資料來源：參考江大樹（1996）、魏啓林（2000）、葉俊榮（2003a）重新製表。

臺灣大學學術期刊資料庫

根據施正鋒（2002）對民進黨執政模式的觀察，陳水扁總統的施政佈局乃是：首先著重人事安排，其次進行政府機構的掌控與改造，最後才是推動競選的政治承諾。筆者先前對扁政府改革歷程的研究也發現，內閣人事安排固係鞏固政權的優先考量；然在推動政府改造與實踐競選承諾二者之間，似乎呈現一種雙向交錯的辯證關係，而其改革策略也經常游移在體制內「續階改革」與體制外「第二波寧靜革命」之間（江大樹，2003）。具體而言，民進黨執政五年以來，從唐飛的「全民政府」到張俊雄的「少數內閣」，從行政院舉行「全國行政革新會議」到總統府主導「政府改造委員會」，從立委選前宣示聯合執政到選後藍綠壁壘分明，從成立跨黨派「國家安定聯盟」到籌組拼經濟的「國會多數聯盟」，從就職之初宣稱「四不一沒有」到連任前夕訴求「制憲公投」，最後又從「戰鬥內閣」重新轉爲「協商內閣」。歷經數波朝野對峙與三度閣揆更替，陳水扁總統的政府改造策略，雖然屢見積極、創新之處，卻也不斷引發爭議、批評。正因如此盤根錯節，在實務運作上，雖能逐步化解原先潛藏的「左右共治」憲政危機（蘇永欽，2001；周育仁，2002），並且驚險贏得連任選舉；但卻也常被質疑政府改造乃是「口號多於行動」，而且「改革交了白卷」（高希均，2003；澄社，2004）。

歸納前面三節所述，民進黨政府改造的具體創新方案，主要包括下列各項：

1. 持續標榜改革形象：先後提出「追求向上提升，拒絕向下沈淪」、「全民政府，清流共治」、「拼經濟，大改革」、「相信台灣，堅持改革」、「和解共生，協商對話」等政經興革訴求，不斷突顯執政當局的改革決心與應變能力。
2. 優先掃除黑金政治：任命具清廉形象的陳定南長期擔任法務部長，貫徹執行「掃除黑金行動方案」，健全廉政相關法制規範，偵辦多項重大金融犯罪及貪瀆、賄選等案件。
3. 金融與經濟改革優先：陸續召開全國經濟發展會議、經濟發展諮詢委員會議、 農業金融會議、全國農業會議等，積極致力提升經濟成長率、降低失業率、打消銀行呆帳等政策措施，並採取「改革、衝突、妥協、再改革」的迂迴前進模式，推動「挑戰 2008：國家發展

臺灣博碩士學術期刊資料庫

重點計畫」，擴大公共工程建設與公共就業服務方案。

4. 成立政府改造委員會：除由總統親自召集以提高改革位階，議題更擴大涵蓋立委席次減半與選舉制度變革等國會改造修憲工程。[22]
5. 推動組織改造「四化」：除委外化，另又提出去任務化、地方化、行政法人化等三項政府業務改造方向，藉由完整檢討架構全盤清點政府業務，兼採「急迫性個別法案辦理」及「優先個案推動機制」兩項策略，並籌設「組織改造服務團」主動協助各機關辦理改造工作。

最後，筆者透過「執行力」的組織變革觀點，對於民進黨政府各項改造工程，暫時給予如下三點政策評價與改進建議：

1. 總體施政維持平盤：最近五年經濟成長率與國家競爭力，大致呈現「先下滑，後回升」現象，反之，失業率則是「先遽增，後略降」；游錫堃內閣施政滿意度大致維持五成左右，陳總統施政滿意度相對起伏較大，而連任就職後略有回升。這些指標似乎顯示，民進黨政府歷經新手上路的摸索階段，尤其適逢全球性經濟景氣低迷，加上 SARS 風暴影響，執政前兩年的績效表現的確未盡理想；嗣後，隨著內閣改組、黨政協調，二〇〇三年以後施政步調逐漸穩定，同時全球景氣復甦，台灣各項經濟表現大致恢復國民黨執政時期的平均水準。未來，民進黨政府必須更加積極因應全球經貿競爭，有效改善兩岸互動關係，儘速提升產業科技水平，審慎化解族群黨派衝突，建構健康安全的永續台灣。
2. 掃除黑金需更落實：過去幾年所偵辦起訴的各級民代人數，雖比國民黨執政時期大幅增加，並完成金融監理的一元化與機關重整，農業金融法已公布施行。但是，國際機構貪腐印象指數評比排名仍未見明顯提升，許多重大黑金貪瀆弊案也尚未偵查審判終結，廉政法制配套規範猶待加速立法，另又爆發股市重大違約及高雄捷運外勞仲介等弊端，在在顯示掃除黑金行動方案，依然有許多值得積極努

[22] 陳總統認爲國會不改造便無法奢談政府改造，經發會共識的興革法案，推不動的原因都是卡在立法院；所以，國會一定要全面性、結構性的改造，不然各項政府改造都動彈不得（陳水扁，2004a：112）。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

力的改進空間。

3. 組織改造初具成效：嚴格列管執行經發會共識結論，持續積極研修法令規章與行政措施；總統親自主持政府改造委員會，一年內共召開七次會議，獲致許多具體改造共識；行政院設置組織改造推動委員會，研議通過組織改造四法與四化等各項變革方案。然而，相關配套法案遲遲未能通過，政府改造委員會亦未定期持續運作，甚至連陳總統本身也已較少主動關切政府改造工程相關推動進度。[23] 未來，切實掌握並有效推動「領導組織成功變革所需八個步驟」（Kotter, 2002），應是民進黨執政高層亟待努力的學習課題。[24]

陸、結　論

誠如陳水扁總統在二〇〇四年連任就職演說中所言：「在二十世紀的最後一年，台灣跨越了首次政黨輪替的門檻，邁向民主發展的新里程。隨著新舊世紀的交替，我們同時走過一段崎嶇艱難的民主道路。在世紀首航的驚濤駭浪之中，舊有與新生並存、脆弱與堅強共生、危機與轉機同在。」這段話應是民進黨執政以來政府改造工程的最佳寫照。陳總統也曾在政府改造委員會中表示：「政府改造是提升國家競爭力的奠基工程，也是當前世界先進國家追求卓越的重要策略，更是台灣爭取永續發展的希望工程。」然而，不論是從國際機構公布的競爭力評比，或者觀察國內社會各界的殷切期待與嚴厲批評，大致皆已顯示民進黨政府改造的規劃與執行，確實仍須審慎檢討且更加努力。

本文首先敘述民進黨執政迄今的政經發展與政局演變，發現其歷經四

---

[23] 根據筆者統計總統府新聞稿發現，有關政府改造的新聞，在 2002 年推動之初共有 58 則，但 2003 年即遽降為 14 則，2004 年僅有 10 則，2005 年（到 7 月底為止）更只剩 4 則。參見總統府網站（http://www.president.gov.tw/php-bin/dore2+/listC.php4）。

[24] 陳水扁總統曾為此書作序－「獻給終身學習的未來領導人」，文中強調面對日益嚴峻的大環境變數，領導人若無法即時改革、順勢改革，終將遭到淘汰的命運；至於，科特所提組織成功變革的八個階段，依序為：建立危機意識、成立領導團隊、提出願景、溝通變革願景、授權員工參與、創造近程戰果、鞏固戰果並再接再厲、讓新做法深植組織文化之中（Kotter, 2002）。

臺灣博碩士論文 期刊資料庫

任內閣的摸索與調整，施政成績大致維持平盤。其次，筆者藉由掃除黑金政治與推動組織變革這兩項重要的政府改造課題，分析陳總統及其領導的執政團隊，如何逐步規劃並陸續推動相關興革方案；並發現「掃除黑金行動方案」與「組織改造四化」的持續推行，績效業已初步展現。再者，本文藉由「創新」與「執行力」這兩項企業組織變革理念，扼要評價民進黨政府改造的優缺得失；筆者同時建議，未來政府改造理念應該從創新邁向執行力，積極凝聚朝野共識，儘速通過相關法案，期能貫徹各項組織興革工程。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部份

工商時報，2001/03/01，〈帕金森定律與行政革新的角力〉，http://andywant.chinatimes.com.tw /scripts/…/iscstext.exe。

中央社，2004，〈游揆指示落實四大施政主軸〉，http://tw.stock.yahoo.com/n/2004/05/29/ c/382.html。

中國時報，2002/08/19，A3。

中國時報，2002/08/25，A1。

中國時報，2002/08/26，A3。

中國時報，2005/05/10，A4。

中國時報，2005/05/19，A3。

天下雜誌，2004，〈人民期待轉向，要民主更要生計〉，294: 90-97。

丘昌泰，2000，《公共管理：理論與實務手冊》，台北：元照。

台灣透明組織，2004，〈公布 2004 年世界各國「貪腐印象指數」新聞稿〉，http://ti-taiwan.org/ch.files/doc.files/TITWCPI2004.doc。

民眾日報，2001/03/18，3 版。

江大樹，1994，〈金錢政治的成因與解決之道——行政部門篇〉，《國家政策雙週刊》，100: 17-21。

江大樹，1996，〈政府再造應有新思維與大行動〉，《理論與政策》，38: 34-55。

江大樹，2000，〈憲政變遷、政府再造與文官政策〉，《地方研考電子簡訊》，13，http://www.rdecctd.gov.tw/03s&p/07-2D&D/thesis/thesis13a.htm。

江大樹，2003，〈台灣政黨輪替後的政府再造工程：續階改革或第二波寧靜革命？〉，《東吳政治學報》，16: 25-46。

江大樹、蘇毓昌，2003，〈農漁會信用部改革政策評析〉，《暨大電子雜誌》，20，http://emag.ncnu.edu.tw/。

江大樹、蘇毓昌，2004，〈反貪腐對地方治理的影響：以宜蘭縣爲例〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

「第三屆地方發展策略研討會」論文（5 月 15 日），宜蘭：佛光人文社會學院公共事務學系主辦。

江岷欽、劉坤億，1999，《企業型政府——理念、實務、省思》，台北：智勝文化。

江明修，1997，《公共行政學：理論與社會實踐》，台北：五南。

江明修，1998，〈我國行政革新之政治社會分析——歷史的再省思〉，《公共行政學報》，2: 55-91。

江明修、許文傑、梅高文，2001，〈各國行政改革之比較及其對我國之啓示——面對千禧年政黨輪替後的新思惟〉，收錄於張潤書教授榮退紀念論文集編輯委員會（主編），《新世紀的行政理論與實務——張潤書教授榮退紀念論文集》，台北：三民，頁 39-83。

行政院主計處網站，http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs7/effect/score-3.htm。

行政院金融監督管理委員會銀行局全球資訊網，http://www.boma.gov.tw/。

行政院研考會，2001，《全國行政革新會議議題報告》，台北：行政院研究發展考核委員會。

行政院研考會，2004，《行政院組織調整中區座談會會議手冊》，台北：行政院研究發展考核委員會。

行政院組織改造委員會網站，http://reform.rdec.gov.tw/。

行政院經建會，2001，《中華民國 91 年國家建設計畫》，台北：行政院經濟建設委員會。

行政院經建會網站，http://www.cepd.gov.tw/。

行政院網站，http://www.ey.gov.tw/。

吳　定等編著，2000，《行政學》，台北：空大，修訂四版。

吳　定編著，1997，《公共政策辭典》，台北：五南。

吳瓊恩，2001a，〈當前台灣公共行政的政治系絡〉，《中國行政評論》，10(2): 1-36。

吳瓊恩，2001b，《行政學》，台北：三民，增訂二版。

李建榮，2004，《藍天再現：連戰與國民黨重新出發》，台北：天下

臺灣大學學術期刊資料庫

遠見。

李紀珠，2004，〈沾光之餘，政府應誠實面對台灣經濟問題〉，《國家政策論壇季刊》，春季號：172-178。

李紀珠、邱靜玉，2003，〈當前農漁會信用部改革之改革〉，財團法人國家政策研究基金會：http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/FM-R-092-001. htm。

李登輝，1999，《台灣的主張》，台北：遠流。

李遠哲，2004，〈不斷改革，挺扁聲明稿〉，http://www.worldtaiwanesecongress.org/2004President/Dr%20Lee%202.htm（2004/03/17）。

「我的 E 政府」網站之新聞中心，http://www..gov.tw/PUBLIC/view.php3?id=95853& sub=49&main=GOVNEWS。

周育仁，2002，〈少數政府對行政立法互動的影響〉，《政治學報》，34: 17-30。

東森新聞報，2005，http://www.ettoday.com/2005/07/12/10844-1815936.htm。

林水波編著，1999，《政府再造》，台北：智勝文化。

林享能，2002，〈論農漁會信用部之改革〉，財團法人國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/FM-R-091-024.htm。

林嘉誠，2003a，〈政府改造的檢討與展望〉，行政院研考會（編），《政府改造》，台北：行政院研究發展考核委員會，頁 3-25。

林嘉誠，2003b，〈行政院之組織改造〉，行政院研考會（編），《政府改造》，台北：行政院研究發展考核委員會，頁 29-54。

林碧堯，2001，〈新政府『小破小立』的頭一年〉，台灣教授協會論壇通訊，http://taup.yam.org.tw/comm/comm0105/t012.htm。

林樹民，2002，〈經發會一週年，成果仍待努力〉，財團法人國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/FM-C-091-204.htm。

法務部，2000，《掃除黑金行動方案》，台北：法務部。

臺灣大學學術期刊資料庫

法務部網站，2004，〈民國 93 年 5 月份貪瀆起訴統計資料〉，http://www.moj.gov.tw/chinese/c-bulletin.aspx?hottype=3/。

施正鋒，2002，〈陳水扁政府兩年〉，《政治學報》，34: 31-48。

施能傑，2003a，〈文官體制改造與政府競爭力〉，「民主治理與台灣行政改革學術研討會」論文（6 月 21 日），台北：台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦。

施能傑，2003b，〈建立公共服務倫理規範——以 OECD 的標竿經驗〉，「倡廉反貪與行政透明學術研討會」論文（4 月 11 日），台北：台灣透明組織主辦。

孫同文，2003，《從威權政府到民主治理——台灣公共行政理論與實務之變遷》，台北：元照。

徐仁輝，1998，〈公私管理的比較〉，黃榮護（編），《公共管理》，台北：商鼎文化，頁 49-83。

高永光，2003，〈台北縣地方派系與黑道互動模式之研究〉，《中國地方自治》，56(3): 13-34。

高希均，2003，〈台灣，從執行力再出發——終結政策空轉、無商不艱、民心渙散〉，收錄於包熙迪、夏藍著，李明譯，《執行力》，台北：天下遠見，頁 6-8。

涂志堅、劉念夏，2001，〈陳水扁就職週年施政滿意度之評估〉，財團法人國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090- 006.htm。

曹俊漢、陳朝政，2001，〈國民黨與民進黨執政表現之比較〉，財團法人國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090– 007.htm。

許毓圃，2002，〈荒腔走板的政府再造〉，《國家政策論壇》，2(7): http://www.npf.org.tw/monthly/00207/theme-082.htm。

連　戰，2004，《改變才有希望》，台北：天下遠見。

陳一姍，2005，〈民強官弱，競爭力最大絆腳石〉，中國時報，5/19，A3。

陳水扁，2000，《臺灣之子：我的成長歷程、經營哲學和國家願景》，

臺灣大學學術期刊資料庫

台中：晨星。

陳水扁，2001，《世紀首航——政黨輪替五百天的沈思》，台北：圓神。

陳水扁，2004a，《相信台灣：阿扁總統向人民報告》，台北：圓神。

陳水扁，2004b，〈中華民國第十一任總統就職演說－「爲永續台灣奠基」〉，http://www.president.gov.tw/1_president/subject-050.html。

陳國霖，2004，《黑金》，台北：商周。

陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯。

游清鑫，2004，〈2004 年台灣總統選舉——政治信任的缺乏與未鞏固的民主〉，《台灣民主季刊》，1(2): 193-200。

隋杜卿，2001，〈責任政治落實了嗎？——我國政黨輪替週年評析〉，財團法人國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-027.htm。

黃榮志，2003，〈行政院組織改造全記錄〉，收錄於行政院組改會網站，http://www.ey.gov.tw/COR/policy_01.htm。

黃錦堂，2002a，〈政府再造的憲法原則〉，財團法人國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-014.htm。

黃錦堂，2002b，〈政府改造與行政機關之革新〉，財團法人國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/ CL-C-091-343.htm。

楊永年，2001，〈建立以地方政府爲主體之救災組織體系：以九二一大地震與八掌溪兩案比較〉，江大樹、廖俊松（編），《府際關係與震災重建》，台北：元照，頁 251-290。

葉俊榮，2003a，〈行政院組織改造的目標、原則及推動機制〉，行政院研考會（編），《政府改造》，台北：行政院研究發展考核委員會，頁 55-86。

葉俊榮，2003b，〈組織改造工作辦理情形〉，行政院組改會網站，http://www.ey.gov.tw/COR/policy_01.htm。

葉俊榮，2004，〈彈性精簡的行政組織——行政院組織法修正草案〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

《研考雙月刊》，28(6): 17-29。

葉嘉楠，2003，〈行政院組織改造方案評析：決策與組織設計觀點〉，「提昇政府競爭力學術研討會」論文（3 月 4-5 日），新竹：台灣原住民塔麓灣永續發展協會。

詹中原，1999，《新公共管理：政府再造的理論與實務》，台北：五南。

趙永茂，1996，〈台灣地方派系的發展與民主化的關係〉，《政治科學論叢》，7: 39-55。

澄 社，2000，〈針砭新政府萬言書〉，http://ts.yam.org.tw/document/docu1-7.htm（2000/08/20）。

澄 社，2002，〈國是諍言〉，http://ts.yam.org.tw/document/announce_2002_0617.htm（2002/06/17）。

澄 社，2004，〈請問總統，政府改革了什麼？檢驗民進黨執政四年的改革成效〉，http://ts.yam.org.tw/critical2004/20040711.doc（2004/07/11）。

劉坤億，2005，《台灣推動行政法人化之經驗分析》，台北：晶典文化。

蕃薯藤專題網站，核四新聞整理，http://feature.yam.com/nuclear/report.htm。

蕭全政，1998，〈企業家精神與新政府運動〉，《政治科學論叢》，9: 363-384。

蕭全政、管碧玲、江大樹，2001，〈行政院組織調整芻議〉，《政治科學論叢》，15: 363-384。

總統府網站，http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews. php4。

聯合報，2000/06/04，4 版。

聯合新聞網，2004，〈李遠哲：改革要繼續〉，http://archive.udn.com/2004/3/18/NEWS/NATIONAL/NATS1/1906084.shtml（2004/03/18）。

謝明瑞，2002，〈挑戰 2008 的問題分析〉，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-R-091-037.htm。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

謝長廷，2005，〈合作共生，開創安定新局——我對當前政局的看法〉，中國時報，1/27，A13。

魏啓林，2000，《政府再造運動》，台中：晨星。

蘇永欽，2001，〈台灣新局下的憲政主義危機〉，財團法人國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/ CL-R-090-069.htm。

蘇永欽，2002，《政府再造：政府角色功能的新定位》，台北：新台灣人基金會。

蘇彩足，1998，《各國行政革新策略及措施比較分析》，台北：行政院研究發展考核委員會編印。

TVBS 民調中心，2004，〈總統滿意度、內閣總辭及驗票調查〉，http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/files/osaka/200405/osaka-20040514200821.pdf。

TVBS 民調中心，2005，〈陳總統連任一週年與 2008 年總統人選調查〉，http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/yijung/200505/yijung-20050519113740.pdf。

二、英文部份

Allison, Graham T. 1992. “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?” In *Classics of Public Administration*, eds. Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. Belmont, California: Wadsworth, Inc Press, 457-475.

Antonsen, Marianne and Torben Beck Jorgensen. 1997. “The Publicness of Public Organizations.” *Public Administration* 75(2): 337-357.

Blair, Tony 著，馬永成、陳其邁譯，1999，《顛覆左右——新世代的第三條路》，台北：時報。譯自 *The Third Way: New Politics for the New Century*. Fabian Society Press. 1998.

Bossidy, Larry & Ram Charan 著，李明譯，2003，《執行力》，台北：天下遠見。譯自 *Execution: The Discipline of Getting Things Done.* Crown Business Press. 2002.

臺灣大學學術期刊資料庫

Bossidy, Larry & Ram Charan 著，齊思賢、楊幼蘭譯，2004，《應變：用對策略做對事》，台北：天下遠見。譯自 *Confronting Reality: Doing What Matters to Get Things Right*. Crown Business Press. 2004.

Bozeman, Barry and Gordon Kingsley. 1998. "Risk Culture in Public and Private Organizations." *Public Administration Review* 58(2): 109-118.

Caiden, Gerald E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.

Caiden, Gerald E. 1994. "Administrative Reform—American Style." *Publ**ic** Administration Review* 54(2): 123-128.

Caiden, Gerald E. 2001. "*Corruption and Governance.*" In *Where Corruption Lives*, eds. Gerald E. Caiden, O.P.Dwivedi, and J. Jabbra. Connecticut: Kumarian Press, 15-37.

Christensen, Clayton M., Erik A. Roth and Scott D. Anthony 著，李芳齡譯，2005，《創新者的修練》，台北：天下雜誌。譯自 *Seeing What's Next: Using Theories of Innovation to Predict Industry Change*. Harvard Business School Press. 2004.

deLeon Linda and Robert B. Denhardt. 2000. "The Political Theory of Reinvention." *Public Administration Review* 60(2): 89-97.

Fry, Geoffrey K. 1995. *Policy and Management in the British Civil Service*. London: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf Press.

Giddens, Anthony 著，鄭武國譯，1999，《第三條路：社會民主的更新》，台北：聯經。譯自 *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press.1998.

Gortner, Harold F., Julianne Mahler, and Jeanne Bell Nicholson. 1997. *Organization Theory: A Public Perspective*. Orlando, Florida: Harcourt Brace College Press. Second Edition.

Higley, John. 2004. "Elite Conflict and Political Crisis in Taiwan's New Democracy." Paper presented at the Meetings of the International

臺灣大學學術期刊資料庫

Conference on Democratic Consolidation and Administrative Reform, Jun 28-29, Taipei: Department of Public Policy and Management at Shih Hsin Universiy .

Ingraham, Patricia W. and Barbara S. Romzek, eds. 1992. *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers, Inc.

Kettl, D. 2000. *The Global Public Management Revolution.* Washington, DC: Brookings Institution Press.

Kim, W. Chan 等著，應小端譯，2002，《創新》，台北：天下遠見。譯自 *Harvard Business Review on Innovation.* Harvard Business School Press. 2002.

Kotter, John P. & Dan S. Cohen 著，潘東傑譯，2002，《引爆變革之心》，台北：天下遠見。譯自 *The Heart of Change: Real-Life Stories of How People Change Their Organizations*. Harvard Business School Press. 2002.

Kotter, John P.著，邱如美譯，2002，《領導人的變革法則》，台北：天下遠見，第二版。譯自 *Leading Change*. Harvard Business School Press. 1996.

O'Reilly III, Charles A. & Michael L. Tushman 著，周旭華譯，1998，《勇於創新：組織的改造與重生》，台北：天下文化。譯自 *Winning through Innovation: A Practical Guide to Leading Organizational Change and Renewal*. Harvard Business School Press. 1998.

Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company Press.

Osborne, David & Ted Gaebler 著，劉毓玲譯，1993，《新政府運動》，台北：天下文化。譯自 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison Wesley Publishing Company Press. 1992.

Peters, B. Guy 著，許道然等譯，2000，《政府未來的治理模式》，台

臺灣大學學術期刊資料庫

北：智勝文化。譯自 *The Future of Governing Four Emerging Models*. University Press of Kansas. 1996.

Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosenbloom, David H. 1993. “Have Administrative Rx? Don’t Forget the Politics!” *Public Administration Review* 53(5): 123-128.

臺灣大學學術期刊資料庫

From Innovation to Execution:

The Change and Predicaments of Government Reform in Taiwan

*Ta-Shu Chiang**

Abstract

Although reinventing government is a very important trend of globalization, organizational changes often result in suspicions and resistance. The leaders must have proper visions and strategies to promote the national development and competitiveness. This paper examines the government reform of the ruling Democratic Progressive Party in Taiwan, and the following three issues are discussed deliberatively: the evolution of political situations, anti-corruption campaigns and organizational reforms. In terms of innovation and execution, the author argues that the DPP's government reform contains plentiful innovations, but it has not been carried through yet. At last, I admire the DPP's endeavors to counter corruptions and promote organizational reforms, and suggest that "from innovation to execution" should be the right strategy of getting things done.

Key words: government reform, anti-corruption, organizational reform, innovation, execution, Democratic Progressive Party

* Associate Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University. E-mail: jos@ncnu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫