

## 專題研究

# 從行政院「政府組織改造計畫」 談陸委會職能轉變對兩岸關係的影響

## The Possibility of Mainland Affairs Council's Functional Transformation and the Impact on Cross-Strait Relations

吳瑟致 ( Wu, Se-Chih )

東華大學公共行政研究所研究生

### 摘要

自 1990 年代起，兩岸經貿關係日益密切，臺灣對大陸的貿易依存度逐年提高，凸顯了不對稱的互賴關係，尤其兩岸政治關係日益矛盾，將牽動彼此經濟、安全、社會等等穩定發展。陸委會是我國處理大陸事務的主要機構，雖然兩岸官方交流正處於中斷的狀態，但是在大陸政策與兩岸情勢研判上，陸委會仍扮演重要的角色。近年來，我政府積極推動「政府組織再造」計畫，於 2004 年 9 月提出針對陸委會之組織調整計畫，將原來的陸委會廢除，提升為院級單位；然而，嗣後該調整計畫因複雜之因素而作罷。本文發現，在詭譎多變的兩岸關係中，陸委會的職能轉變，不但對臺灣擬訂大陸政策產生影響，勢必更可能牽動兩岸關係發展，因此，陸委會組織與職能的未來動向，在未來對兩岸關係實為重要，仍是未來值得持續觀察的焦點。

關鍵詞：兩岸關係、政府再造、陸委會、職能轉變

### 壹、前言

「政府再造」(reinventing-government) 是當前世界潮流，主要的目的是提升政府的行政效率及國家競爭力。加強政府針對前瞻性議題的施政能力，對政府組織的數量、層級、功能、發展與需要作重新檢視及設計規劃，以求提升政府行政效率，

進而加強國家整體競爭力<sup>1</sup>。

近年來，我國政府積極推動行政革新，尤其是於 2004 年提出「政府組織改造工程」計畫，計畫將現存 36 個部會調整為 13 部 4 會，目的就在於適應世界潮流。最近，瑞士洛桑國際管理學院（IMD）對國家競爭力的報告顯示，我國政府效率在全球排名從 2003 年的第二十位上升至 2004 年的第十八位，國際競爭力則從第十七位上升至第十二位，這顯示了我國在提升政府效率的工作上有所成效，但也顯示仍有進步的空間。因此為了改善政府的行政績效品質，以及符合環境的需求，來提升國家的競爭力，推展政府再造工作的重要性當是不能怠慢。當然，行政院大陸委員會（簡稱陸委會）的功能與組織調整是我國推動「政府組織再造」計畫的重點之一，政府對於陸委會的職能調整，將原本的陸委會調整為「行政院大陸辦公室」或稱為「行政院大陸事務處」<sup>2</sup>，提升為院級單位組織，由政務委員來兼任處室主管，其目標是要提升原本對大陸事務的工作層級，使得兩岸事務決策體系能達到效能提升與整體性的目標。雖然，嗣後政府仍保留陸委會原有的組織與職能，不作任何的更動與調整，但是，在變動的兩岸關係中，政府仍必須思考如何調整組織的職能來順應環境的改變。

一般而言，組織的調整牽動著組織職能的轉變。過去以來，陸委會處理大陸事務時，在政府組織中扮演著中規中矩的角色，對內、對外的運作已有固定的模式及政策關係；如今，陸委會將進一步作相關的組織職能改造，這將會影響我國大陸政策與工作的處理模式，甚至造成對兩岸關係的衝擊。假設未來降低陸委會在政府組織中的位階或削弱其職能，是否會對政府擬訂大陸政策產生變化？以及大陸政策的完整性與執行空間是否會被壓縮？是否會造成政府與民眾之間的無法適從，產生政府政策溝通的矛盾及不確定性？是值得進一步探討的問題。然而，如果以上的問題皆不受到陸委會組織改造的影響，那麼原本具備統籌功能的陸委會是否有調整「職能轉變」（transformation of the function）的必要，則有待考量。另外，在多變的兩岸形勢發展中，政治關係呈現僵化、對立的現象日益嚴重，政府推動陸委會的組織改造與職能轉變是否會對兩岸關係造成衝擊，挑起兩岸政治的敏感神經？因此，陸委會職能轉變的發展及其妥適性，是值得持續關注的焦點。

我國推動「政府組織再造」計畫多年，專責大陸事務的陸委會，亦是此工作中

<sup>1</sup> 江大樹，「『凍省』加速政府組織再造工程」，國家政策（動態分析）雙週刊（174 期，1997 年 9 月 30 日），頁 9。

<sup>2</sup> 參考行政院新聞局於 2004 年 9 月 9 日發表之新聞稿，題目為「陸委會改制」，網址：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=18674&ctNode=919>。

的一部分，因此陸委會未來的去向將會對政府擬訂與執行大陸政策時產生巨大的影響，本文將從「組織再造」(organization re-engineering)的角度來分析陸委會的未來去向，進而探討陸委會的組織職能轉變，對未來兩岸關係的影響與衝擊。

## 貳、政府再造與職能轉變

自 Osborne & Gaebler 提出「新政府運動」(reinventing government)起，開始建構將政府組織改造朝向「企業型政府」(entrepreneurial government)發展<sup>3</sup>，在相關之學術研究領域泛起漣漪，此波「新政府運動」在美國、英國、紐西蘭等先進國家受到重視。「新政府運動」主要的論述基礎，即傳統的官僚體系在時空變遷、科技演進、全球化潮流等環境前提之下，政府的主體性受到嚴重的挑戰，因此必須進行調整，透過對政府組織的檢討與整併，建立一個具創造、彈性、有應變能力的政府組織，提升政府行政效能，進而增加國家的競爭力<sup>4</sup>。

蔡良文指出<sup>5</sup>，目前行政組織出現了以下三大問題：一是「功能重疊、權責不清」，機構功能不彰，使得施政效率低落、浪費行政成本，進而造成相互衝突、推諉責任的現象；二是「組織僵硬與權宜需要」，雖然應政治與行政需求之便，來創設跨部門機構，但是，在大環境不斷變化的衝擊之下，政府部門無法及時適應調整或裁併，造成組織僵化、浪費資源的結果；三是行政部門受到各種力量的介入，造成行政過程無法理性運作，進而影響施政的效率與公正。因此，從日本推動政府再造的經驗中顯示，除了強化其政府功能之外，更打破傳統的垂直分工關係及整合行政業務的功能<sup>6</sup>。

政府再造的原則，是讓政府扮演指導的角色，由民間來主動執行，鼓勵民眾關心並參與公共事務<sup>7</sup>。為了提高政府的服務品質，讓公共服務從獨占的方式改為市場競爭模式，由民間參予提供大眾做選擇，以提升服務品質與效率。理論上，組織再造共可分為五大類，即組織調整、去任務化、地方化、行政法人化、委外化等五種。另外，政府再造主要是在依法行政的範圍之內，讓行政人員擁有更多裁量空間，能

<sup>3</sup> Osborne, D. and T. Gaebler, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley Publishing Company, New York, 1992, pp.2-12.

<sup>4</sup> 郭順成、趙必孝、王喻平、陳榮德，「政府組織再造策略對員工組織承諾與工作投入影響之研究—以精省為例」，人力資源管理學報(4卷1期，2004年3月)，頁2。

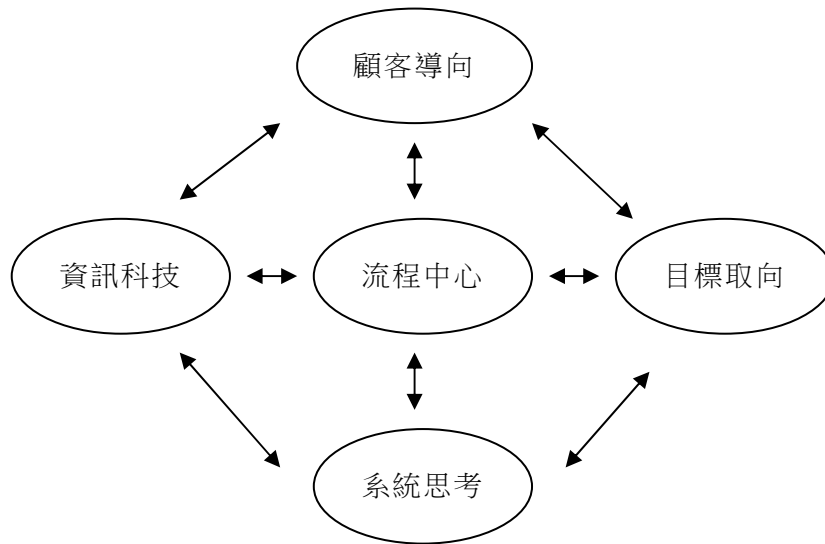
<sup>5</sup> 蔡良文，「論文官再造與強化政府職能」，考銓(16期，1998年10月)，頁38-48。

<sup>6</sup> 歐慶賢譯，「日本政府組織再造」，國際漁業資訊(101期，2001年4月)，頁58。

<sup>7</sup> 陳明照，「我國政府組織再造的策略措施初探」，人力發展(66期，1999年7月)，頁26。

用主動的態度來防範未然，提升對於危機管理的能力，授權給下級附屬單位及地方政府，與民間機構共同分擔風險，引進企業經營的精神與理念，進而刺激政府提升行政效率<sup>8</sup>。

從圖一可以看出組織再造包括了五個意涵<sup>9</sup>：「流程中心」( process-focused )、「顧客導向」( customer-driven )、「目標取向」( goal-oriented )、「系統思考」( systems-thinking )、「資訊科技」( information-technology )等要素，組織再造必須以顧客（包括了內在顧客的組織成員及外在顧客的一般民眾）及組織目標為主要導向，顧客的需求是組織再造必須加以重視的因素<sup>10</sup>；江岷欽認為<sup>11</sup>，政府組織除了要了解顧客的需求，亦必須願意承受改革過程中的陣痛，組織革新須從整體的架構及流程中心為出發點，配合資訊科技的提供與靈活使用，進而促使流程能克意全功，達到提供快速服務、組織扁平化、親切服務等效果。



圖一 政府組織再造五個重要的意涵要素

資料來源：張潤書（2001），頁 524。

<sup>8</sup> 譚宗保，「企業型政府組織再造之理論與實踐」，空大學訊（270期，2001年5月1-15日），頁86。

<sup>9</sup> 張潤書，行政學（臺北：三民書局，2001年），頁522-523。

<sup>10</sup> 呂鴻德，「創造顧客滿意提升國家競爭力—顧客導向的政府再造」，研考雙月刊（206期，1998年8月），頁33。

<sup>11</sup> 江岷欽，「政府再造與顧客導向的服務理念」，行政管理論文選輯第十三輯（臺北：銓敘部行政管理論文選輯編審委員會編審，1999），頁517-550。

組織再造是新的管理思潮，其目的是為了改善組織的作業與人員的心態，使得組織的成本、服務、品質、速度等獲得大幅的改善，使僵化的官僚體制能得到根本的解決。組織再造的特徵包括了<sup>12</sup>：整合工作的流程，將原本分割的組織功能，重新予以整合為一個完整的工作流程。授予組織成員對組織事務的參與權力，加強其對組織的認同感與責任感。改良層級直線上對下的工作流程，使上對下的作業步驟得以調整，能相互配合支援、同步進行工作。推動流程多樣化，依據不同性質的方案，以不同的流程來處理，使其具有彈性、多樣化的流程。打破部門之間的界限，減少工作流程的障礙，以提升效率與減少成本開銷。減少監督的審核工作，符合經濟效益的原則，減少審核的關卡。吳定的研究認為<sup>13</sup>，政府再造應發揮政策學習的精神，讓所有主要的成員充分參與、溝通、對話在政策學習的過程中，使組織再造能達到共識，促使再造工作能終底於成。

許毓圃的研究指出<sup>14</sup>，組織再造的結果不全是正面，組織再造亦可能帶來困境，從適用的範圍來看，組織不論是政府部門或是私人部門，其所涉及的政策、人事等領域產生很多衝突與矛盾，更何況不同組織間的相互關係，因組織再造所涉及的範圍將導致運作上的反彈，尤其公部門的組織再造可能不符合民主政治分權制衡的原則<sup>15</sup>。從實行的時機來看，組織再造可以提升危機時處理的反應能力，相反的，卻可能因為再造的工作使得組織缺乏資訊來源，尤其是組織成員的調適程度亦受到挑戰，使得在遭遇危機時，組織面臨更大的風險。從宏觀經濟層面來看，組織再造會產生弔詭的現象，民間企業為了提升效率、降低成本，勢必會採取員額精簡的工作，造成勞動力的流失以及失業率的增加；相對地在政府部門，組織再造將會使得政府業務與員額不成比例，而影響工作的推展，降低了政府的行政效率。

李宗勳、范祥偉的研究顯示<sup>16</sup>，面對全球化的發展潮流，傳統政府組織必須作一調整，來因應環境的變化。然而，並非僅針對政府結構與規模採取精簡的措施，或是全盤否定政府組織的功能；而是必須在改革需求與外部環境之間保持平衡，以及「專業分工」與「事權整合」之間取得適當平衡，以避免耗費行政成本。另一方面，透過「公司協作」與學習「企業精神」的方式，匯聚「共享性利益」(shared interest)、「共享性責任」(shared responsibility)、「共享性領導」(shared leadership)、創立共

<sup>12</sup> 楊幼蘭譯，改造企業—再生策略藍本（臺北：牛頓出版公司，1994年），頁72-92。

<sup>13</sup> 吳定，「自政策學習觀點論政府再造之推動」，考銓（16期，1998年10月），頁49-61。

<sup>14</sup> 許毓圃，「荒腔走板的政府改造」，國家政策論壇（2卷7期，2002年7月），頁82-88。

<sup>15</sup> 同註3，頁530。

<sup>16</sup> 李宗勳、范祥偉，「政府職能轉換與機構改革—海峽兩岸行政改革的關照與省思」，立法院院聞（27卷7期，1999年7月），頁49-78。

同管理的協力治理模式，在全球化潮流對國家治理的衝擊，重新界定國家職能與組織結構，促使政府兼具擘畫與國際接軌及對內有效管理的能力。

目前世界各國的政府組織有逐步精簡的趨勢，其中，「經濟合作暨發展組織」(OECD)各國的政府部會大致都維持12~18個左右。另外，俄國的中央政府部會也從原本40多個精簡為15個；日本於2001年開始推行政府單位朝獨立行政法人的方向進行；瑞典、英國分別於1980年及1988年實施獨立政署制度。綜觀之，各國的政府組織改造計畫多是以鬆綁組織、人事、財務預算、採購等等的管制，解決無效人力的問題，引進企業模式的經營精神，講求專業與績效的落實<sup>17</sup>。陳德昇指出<sup>18</sup>，在各國行政改革的經驗顯示，政府組織改革必須結合參與決策的多元化、民主與市場運作、專業知識、與人民互動等條件。相反的，政府只重視精簡的工作目標，將使組織改造難以落實，譬如，中國大陸自改革開放後經歷三次國務院「轉變政府職能」的改革工作(1988年、1993年、1998年)，只重視組織機構與人員的精簡目標，因此，改革的結果仍重複「精簡—膨脹—再精簡—再膨脹」現象，少有進展<sup>19</sup>。在中國大陸，政府組織的職能轉變是為了因應環境的變動，尤其近年來大陸當局積極推動政府機構革新，以國務院的再造工作為主要典範<sup>20</sup>，然而，中國大陸的政府組織革新是否成功與落實，將影響其經濟發展，進而牽動國家整體競爭力是否提升或下降<sup>21</sup>。因此，政府再造的推展順利，必須依其環境、專業知識等條件的相互配合，作一整體規劃方能促使革新順利完善。

### 參、陸委會政府在政府組織中的角色

兩岸自1949年分裂以來，政治關係在意識形態及特殊的環境時空之下，呈現僵化且敵對的關係；尤其，在1987年以前，我國的大陸政策主要是以「不接觸、不談判、不妥協」(又稱三不政策)為原則，與大陸之間的交流互動十分少，兩岸之間相互對峙互不往來，因此，在早期的兩岸關係中，並無一個專司的機構來負責兩岸事務。然而，1987年之後，隨著大陸當局採行「改革開放」政策，以及我國開放赴大

<sup>17</sup> 賀力行、丹明發，「從政府組織再造談機關無效人力處理問題」，臺灣經濟金融月刊(37卷2期，2001年2月)，頁41。

<sup>18</sup> 陳德昇，「中共國務院建構與沿革(一九四九至八一)」，共黨問題研究(25卷12期，1999年12月)，頁33-51。

<sup>19</sup> 熊自健，「『轉變政府職能』與國務院機構改革」，中國大陸研究(41卷8期，1998年8月)，頁8。

<sup>20</sup> 陳德昇，「中共『國務院』機構改革：進程與挑戰(1998-2001)－政府再造觀點」，遠景季刊(3卷1期，2002年1月)，頁105-154。

<sup>21</sup> 魏艾，「從政府職能轉變看中共經濟改革的限制」，今日會計(75期，1999年6月)，頁90。

陸探親政策的施行，兩岸之間的民間交流開始熱絡，經貿交流更是日益密切。

隨著兩岸民間交流日益頻繁，我國於 1988 年，以任務編組的方式成立「行政院大陸工作會報」，由這個任務編組的會報工作來協調、統籌我國對大陸的相關事務。由於兩岸關係的密切發展趨勢，以及政府對大陸事務的工作量急劇增加，為了強化大陸政策的決策功能及工作效率，擬訂《行政院大陸委員會組織條例草案》，送請立法院審議，經立法院三讀通過，並由總統府公告，1991 年陸委會開始運行，正式成為統籌大陸事務的專責機關。

大陸政策涉及國家安全，依我國《憲法》規定是屬於總統職權的一部分，而執行、推動工作由行政院及其所屬機關負責，其中，陸委會負責全盤性大陸政策及工作的研究、規劃、審議、協調及部分跨部會事務的統籌執行。因此，陸委會在政府組織中的定位，負責大陸事務的研擬、協調、執行的業務工作，是一個具備統籌功能、在行政院裡位居協調角色的中央機關。

依《行政院大陸委員會組織條例》規定，陸委會主要的功能在於統籌我國對大陸政策的制定與執行，訂定出整體大陸政策之研究與規劃，來掌握大陸的情勢發展、吸取各方意見，研擬相關計畫具體的可行性，使得政策能有效落實。為了促進兩岸關係能法制化，陸委會制定相關的法規辦法，如《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，依據時事發展進一步加以修訂來使其合乎時空的妥適性；為了加強兩岸人民對彼此的瞭解與認識，推動兩岸間的文教交流與民間交流，例如成立「中華發展基金」，來協助兩岸民間交流活動的推廣；推動兩岸的經貿發展，隨著區域經濟整合及國際分工的趨勢潮流，以漸進的發展原則，務實訂定相關政策引導兩岸經貿交流，使兩岸能達到雙贏的經濟目標；協調處理兩岸人民的糾紛與衝突，例如兩岸紅十字會於 1990 年簽訂《金門協議》作為規範雙方執行偷渡犯的遣返工作原則；對於香港、澳門地區的工作業務，我國與港澳的貿易關係亦十分密切，因此在 1997 年與 1999 年港澳相繼回歸大陸，推動與港澳地區的關係發展也是陸委會的業務範圍。總而言之，陸委會在政府擬訂大陸政策中扮演舉足輕重的角色，不但要整合政府各單位配合政策及協調業務的執行，甚至要因應兩岸情勢、國際形勢等外在環境變化提出因應之道，尤其兩岸關係日益密切的發展趨勢，陸委會在統籌處理大陸事務更顯重要。

然而，因為兩岸之間政治關係對立，正式、官方的交流無法突破，政府遂於 1991 年成立民間性質的「財團法人海峽交流基金會」（簡稱海基會），受政府委託辦理兩岸民間交流事務；譬如，1993 年及 1998 年間海基會與大陸海協會成功推動「辜汪會談」，以及建立所謂的「九二共識」，就是透過民間組織來從事兩岸交流及事務推動的具體表現。另外，兩岸雙邊的紅十字會於 1990 年建立溝通管道，這顯示兩岸之

間的民間交流較政府官方談判來得容易進行，更有助於協助處理兩岸民眾交流事務。陸委會無法與大陸官方作正式的接觸，因此其在兩岸事務上，對內統籌相關部門與事務的統合；對外則委託民間單位處理兩岸人民往來事務，負有指示命令、監督之權責。

陸委會的工作量隨著兩岸關係發展複雜化而日趨加重，尤其是全球化的趨勢之下，大陸事務的範圍不斷擴大，涉及兩岸交流的相關部門十分多，尤其是經濟交流不單只是雙邊貿易往來，更會衝擊到我國的經濟發展；然而，兩岸政治關係長期不睦，甚至有每下愈況的現象，使得雙邊的官方交流停擺且無法突破，這顯示我國負責大陸工作的公權力機關已無法配合兩岸關係發展的需求，尤其，目前國內政治生態的不確定性所帶來的衝擊，使得陸委會無法發揮其原定的功能與意義。因此，在這樣的趨勢發展下，政府必須適時調整專司大陸事務的組織職能，進而增強應變兩岸形勢發展的能力，以及整合跨部門的功能與業務服務範圍，此將有助於大陸政策與工作的推動，更能順應兩岸關係之發展。

#### 肆、陸委會職能調整的可能衝擊

隨著環境快速變遷，尤其在全球化潮流下，傳統行政組織存在著臃腫、缺乏彈性、冗員充斥等問題，各國政府莫不努力採行各種組織革新的措施，試圖建立一個有效率、效能、小而美又節約的政府組織，以及提升政府的施政效率。我國推動「政府組織再造」政策，其目的也是為了避免政府組織落入「缺乏效率」、「浪費資源」、「績效不彰」、「能力不足」的困境，引進「企業型政府」的思維及企業經營模式，講求專業運作與追求績效，使官僚文化恢復活力，使其有效因應環境變化運作。

然而，組織再造採取各種措施，固可以節約成本達到組織瘦身的效果；相對的，也產生了新的問題，職能的轉變勢必造成組織職能的擴張或萎縮，就如陸委會在未來的改造計畫中，職能擴張將帶來權力增加、組織結構擴大的結果，可能會面臨行政權擴大、僵化、效率低落的困境；相反的，職能萎縮，原本具備的功能將受到影響，進而造成顧客權益受損及其他部門所負之業務增加，無法達到精簡之目標。謝登旺的研究認為<sup>22</sup>，政府再造計畫的施行，必須作好調整與創新間的平衡發展，組織員額部分必須保持其必要的、合理的配置，來促使組織發揮其最高效率。

陸委會是具有跨部門統籌事務功能的政府單位，針對大陸政策作一全盤性的研

<sup>22</sup> 謝登旺，「我國中央政府組織再造評介」，人文社會學報（1卷2期，1999年7月），頁245-282。



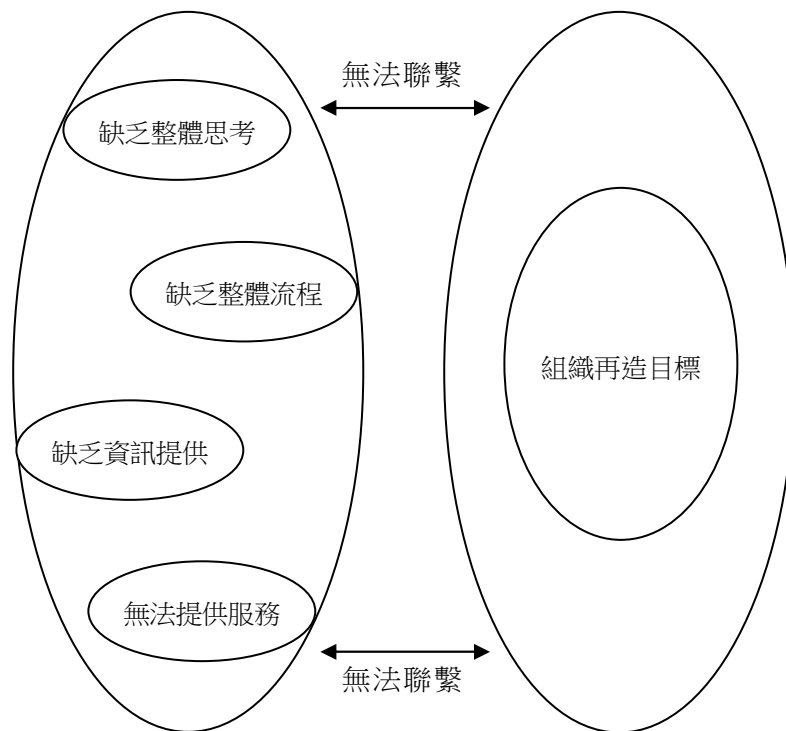
究、規劃、審議、協調與部分的執行，統籌行政院其他各部會就各主管業務之大陸政策作一相關研究、規劃與執行。因此，陸委會在行政院內的組織位階與其他部會等同，且針對大陸與兩岸事務的政策、業務有統籌處理之功能。另一方面，大陸事務並非是單一獨立業務項目，其涉及跨部門相關業務之執行，譬如，對於大陸人民來臺依親居留、長期居留、定居等相關業務，必須與內政部共同研議、配合執行。因此，陸委會執行相關大陸事務，必須考量國家整體之發展，與相關業務之主管部會共同研議計畫與配合政策執行、落實。

推動大陸事務與兩岸關係是當前陸委會的主要任務，然而為了因應多變複雜的兩岸關係，提升政府處理大陸事務的職能，陸委會的組織與職能改變是「政府組織再造」計畫的一部分。陸委會的層級提升，將使得陸委會的權責加重，可以整合相關部門的聯繫與功能互補，譬如，三通的政策推動，涉及交通部、經濟部、內政部等等單位的部分事務，經由對陸委會的職能與機構的改變，可以使新的大陸事務機構能提升其政策訂定與執行的能力，亦減少多頭馬車的困境，打破部門的本位主義，使作業的程序一氣呵成，透過制度的建立來減少重複的審查步驟，避免浪費時間在程序上的協調折衝上，層級提升與部門合作的方式，使相關工作有專業經理人的設置，依據流程多元性的特質，使複雜的方案得以有更彈性的處理模式，對於兩岸事務的處理更能因應時事的發展，譬如，針對大陸學歷的承認，依教育部認定外國學歷的辦法，以及對於大陸教育體制的研究，進而能訂定務實的辦法，而不是純粹的政治操作。

陸委會應由組織再造來改變其職能與組織，也會帶來盲思，就大陸事務的複雜性，兩岸不單只是經濟密切往來的關係，更有軍事的敵對關係，而且兩岸的互動更「擴溢」(spill-over)至國際體系，尚包括了區域互動與美國角色等等，況且其涉及了太多的網絡關係，包括臺商、政治人物、一般民眾等等，產生了很多的折衝，甚至是反彈，況且大陸當局不採官方交流的方式，因此，陸委會的職能改變，無法改變兩岸交流模式。陸委會的職能轉變將改變政府針對大陸政策的決策模式，當然可以減少決策上複雜的程序，但卻可能使得決策的過程無法獲得充分的討論或取得充分的、多元的資訊，使得決策出現盲思的現象。若因此造成政府決策的失誤，將可能衝擊兩岸關係的發展。況且在官僚文化無法改變之前提下，在面臨危機時，負責人員無法適時的調適，進而無法提供基本的服務，形成雇員與顧客互不適應的情況，這將會使得對大陸事務的組織再造工作承擔極大的風險。

相反的，陸委會提升至院本部層級，調整為「行政院大陸事務辦公室」或「行政院辦事處」之芻議，由政務委員擔任其主管，在組織再造中是屬於組織成員與結

構的精簡作為。然而，大陸事務如此複雜，前往大陸投資、旅遊的人日益增加，兩岸事務更是日益複雜，相關業務所需的人力資源及資訊科技必須充分提供，因此，陸委會如果出現職能萎縮的現象，組織精簡勢必對組織產生職能喪失、無力處理基本業務的窘境，引發複雜的問題。如圖二所示，陸委會的組織職能調整如未能作一全盤性系統與流程思考，缺乏充分的資訊科技提供，單僅以政府組織改造或組織精簡為追求目標，進而使組織無法達到顧客滿意的目標，前往大陸投資、旅遊的人無法得到諮詢與協助，組織再造五個條件無法配合有效的聯繫，使得組織再造不但無法落實，甚至衍生出更為複雜的問題，如此，陸委會的組織調整將淪為失敗。



圖二 組織職能轉換失敗窘境之意識圖

資料來源：作者自行繪製。

陸委會在職能與組織的轉變上，雖然一開始組織再造的立意是正面的，但是，如未能考量內、外部環境的形勢發展及整體規劃，缺乏充分之研擬與交流學習，將無法達到改革之目標。據報導，政府已於 2005 年 1 月初宣布停止有關廢除陸委會組織及職能的計畫，仍保留其現存的組織位階及職能內容，這顯示政府在進行相關的

組織再造工作，仍然以審慎為最高指導原則。組織再造確實必須通盤思考，尤其是針對處理兩岸敏感事務的機構，必須考量內、外環境變動、功能表現及組織位階等等因素，方能有助於未來對大陸事務的推動確切落實。

## 伍、結 論

依學理，政府再造的目的，是為了使僵化的行政部門得以打破，使其具有系統思考的整體視野，更能符合民眾的需求，以及提高政府的行政效率。然而，針對大陸委員會的組織再造工作，在未來大陸事務單位的定位上，必須思考大陸事務並非只是單一功能的面向，其具有跨部門的功能整合，也就是包含了多領域的事務，譬如，兩岸共同打擊犯罪，涉及內政部、法務部等等相關單位，尤其兩岸之間的交流愈密切，雖然政治關係的進展有限，跨部門的整合統籌相關事務，是提升大陸事務機構功能的主要考量。

然而，政府必須思考兩岸關係的現況，民間交流重於官方交流，因此，涉及大陸事務的機構，必須是為了統籌我國對大陸工作的方針，而並非是為了作兩岸的交流橋樑，因此組織的功能上必須更為務實，尤其必須重視民間交流的力量，譬如透過「非政府組織」(NGO)作為兩岸交流平台，政府扮演監督的角色，使民間組織或相關行政人員，除了原則性問題之外，能更有裁量彈性的執行空間，重視策略的思考與長期性的規劃，而不是選舉的語言與意識形態操縱，針對可能的未來作預測以防範未來，提升危機處理的應變能力，下放權力給地方政府，例如兩岸三通事務的談判與執行，政府可以讓渡更多的權力給地方政府及民間單位來推動。

政府執行大陸事務時必須要謹慎以對，尤其兩岸呈現不對稱的互賴關係，提升大陸事務機構的層級，雖然可以使相關政策較容易有效落實，相對的，可以使其承擔的風險更大，這樣的風險也迫使政府最後仍保留陸委會現存的組織不作改變。展望未來，政府要思考如何提升陸委會在變動的兩岸關係中之角色扮演及發揮其最大效能，不僅是組織架構的變動，更必須要調整其職能來順應環境形勢之發展。尤其，必須納入更多元的管道來作為新機構的資料來源，而不是單一的，這將有助於提升對大陸情勢的預測能力，以及有正確的評斷，甚至有助於在危機時應變能力的提升。因此，完善的政府再造工作有助於制定政策，以及加強對大陸情勢的了解與認識，危機處理和應變能力的提升，有助於兩岸關係的改善，穩定雙邊的利益平衡。