

# 在學術，政策，與政治之間

## —從事研考工作十二年的回顧與展望—

魏 鏞

楔 言

先總統 蔣公在世時，除了對政治、軍事、經濟、社會、文化建設上有其舉世皆知的成就外，對於黨政人才的培養以及行政革新的規劃及推動，也有其特殊的見地及具體的作為。筆者有幸在服務政府及黨務工作時期，先後主持了 蔣公創立的「行政院研究發展考核委員會」及中國國民黨的「革命實踐研究院」，因此對於 蔣公在行政革新與人才培訓的想法以及所形成的制度的運作有親身的體會。中國國民黨黨史會主任委員陳鵬仁博士就任後積極任事，多所建樹；曾多次囑咐及敦促筆者將多年服務黨政工作時之經驗，尤其有關政治民主化及行政革新的經過加以敘述，以便使國內外人士了解中華民國政府及中國國民黨在台灣推動國家現代化努力之重點與經過。本文乃是筆者應鵬仁兄之命，就服務行政院研考會之經過，同時從政策，制度，及運作面加以簡要之回顧與展望。尚祈各界先進及讀者指教。

在任何國家的政府之中，一定要有一個機關或單位，從事綜合性的政策分析、施政方向及計畫的整合及推動，以及政府機關推行政務的追蹤管制及評估的工作；這個機關在我國就是根據先總統 蔣公「行政三聯制」所建立的行政院研究發展考核委員會。從民國六十五年九月到民國七十七年七月將近十二年期間，本人

在三位行政院長主政下，在院本部擔任研考會主委工作，不僅親身體驗了這段期間行政院政務運作的實況，而且還在歷任行政院院長的領導，學術界人士的指教與支持，及研考同仁的積極配合共同努力下，進一步發揮了「行政三聯制」計劃、執行、考核的精神，完成了研考體系的建制，發揮了研考功能，直接間接地貢獻於這段期間我國之國家建設發展工作，這實在是一個難能可貴的經驗，值得在此作簡要的分析與報告。

## 一、在危疑震撼之際回國服務

民國六十四年四月，筆者正在美國史丹福大學胡佛研究所擔任國家研究員。這年胡佛研究所從二百多位美國各界提名優秀學者中，選出十位「國家研究員(National Fellow)」，其中筆者為惟一非美國籍的亞洲學者首次獲得此項榮譽。就筆者而言，這是個難得的機會在舉世聞名的胡佛研究所從事一年的研究工作，但是在位於太平洋西岸的台灣，此時正面臨前所未有的挑戰。

民國六十四年四月五日，蔣公去世，五月初越南陷共，台灣正籠罩在一個充滿內外嚴峻考驗的情況之下。當筆者赴胡佛研究所就任之前，主持國民黨黨務組織工作的李煥先生來美，便帶來了新任行政院蔣院長希望我回國參與政府工作的訊息，其後當時擔任新聞局局長的錢復兄來到舊金山，也帶來同樣的口信，民國六十四年四月的一個上午，錢復兄與我通長途電話時說：「你的新職蔣院長已在慈湖批示，請老兄回國工作。」當時我的想法是，國家正處於危難之中，回國工作是義不容辭的，何況邀請是直接來自擔任閣揆的蔣經國先生，因此便答應國內的邀請，於該年的八月放下美國的教職返國服務。

對於筆者返國服務，蔣院長的原意是要立即接下行政主管的

工作，但是我表示希望仍留在學術界婉謝了，經國先生乃安排我到政治大學國際關係研究中心擔任副主任。然而一年之後，蔣院長仍然發表了我擔任行政院研考會主委，直接參與了行政院的工作。

筆者敘述這一段回國服務的經過，其著眼點乃在突顯一個事實，那就是我的參與研考工作，一開始就是因為我的學術背景和國內外政治環境相互激盪的結果；由於國內外政治環境的變化，促成一位積極有為的行政院院長把一個在美國執教的青年學者，請回來給他機會在一個兼具學術性、行政性與政治性的職位上磨練。

## 二、三位行政院長、研考會、與筆者—建設性的互動過程

作為一個行政院的重要幕僚機關，行政院研考會與院秘書處、主計處，與人事行政局有密切的關係。院秘書處管行政院本部的運作，為院長直接的支援系統；主計處管錢；人事行政局管人；而研考會則是管施政計畫的追蹤管制、考核評估，及為民服務的工作。

我到了行政院研考會工作後，很快就發現：研考會的工作，必須與行政院院長的施政方向密切結合；而研考會主委也必須密切掌握行政院院長的施政重點，這樣才能充份發揮研考會的功能，獲得相關部會的支持與大眾的肯定。

因此在回顧筆者在行政院研考會將近十二年的工作體驗時，有必要將三個行政院院長—蔣院長，孫院長，與俞院長—的行政風格加以簡要敘述的必要。

### （一）要求效率重視服務的蔣院長

首先談到蔣院長，筆者要特別指出的是：在民國六十年代蔣經國院長領導下的內閣，是一個自我要求非常嚴格而企圖心十分旺盛的團隊。蔣內閣一開始就面對退出聯合國及石油危機的挑戰，國內政治環境也面對轉型的衝激，我以不到卅九歲左右年齡，便蒙引用回國服務，參加相當高階層的行政工作，實在是個相當特殊的際遇，這種不次擢拔青年學者加入政府決策階層的作法，一方面可說是相當吻合傳統中國重視人才，知識治國的傳統，另一方面也很近似西方民主國家向學術界找政務官的作法；不過在當時行政界升遷管道尚有重重限制情況下，蔣經國院長的作法便顯得十分突出。

參加行政院研考會工作不久，我便體會到蔣院長要求：（一）行政工作要有效率；（二）公務人員生活要單純廉潔；和（三）政府要誠心誠意為民服務的施政重點。我除了參加行政院院會，聽取得蔣院長要言不繁對於施政工作的裁示外，蔣院長也不時在下午五時左右召見我，談一些國內外的事情。記得多數的時間都在談美國對華政策，台海兩岸關係。有時蔣院長垂詢我對台灣地區民主政治，以及海外學人及學生的動向的看法，很少涉及研考會的業務。

但是有一次蔣院長主動談起有關為民服務的工作，他認為政府應該主動為人民服務，各種行政手續不能太煩瑣擾民，公務人員與民眾接觸態度要好、不能太官僚，「為民服務」不是「便民」，而是根本應該做的事。在談話中他突然問我道：「你知道我們為什麼把大陸丟掉了嗎？」還沒等我回答，蔣院長就說：「是因為我們沒有把政府做的一些重大建設對民眾產生的好處，讓基層民眾了解，而中共就很了解這一點。所以今後我們也要做一些讓基層民眾得益的事。」蔣院長這番提示，對我後來負責規劃推動為

民服務工作，起了很大的啓發性作用。

## （二）注重科學管理推動方案作為的孫院長

蔣院長擔任總統後，繼任的孫運璿院長在第一次召見我的時候就對我說：「我要請你多替我想問題，我要使行政院研考會成爲行政院的智庫，行政院的think tank。」後來的發展，果然印驗了孫院長對研考會的期許。

在孫內閣形成之初，筆者很快就感受到孫內閣繼承強勢的蔣內閣在各方期待—包括內閣同僚的評估—所遭受的壓力；這時孫院長如何因應這種態勢，便成爲各方注目的焦點。但是孫院長不久便以穩健而積極的施政作爲，贏得了各方對他的肯定。

綜合孫內閣六年的行政施政作爲，以筆者的體會，有五大特色，就是：（一）重視科學精神，以「方案」及「計畫」推動施政；（二）重視文化建設，人才培養等軟體建設，均衡整體施政；（三）以前瞻性眼光，推動長中程計畫作爲；（四）兼顧大型計畫及細部政策措施，貫徹追蹤管制與考核評估作業；（五）透過政策協調小組，有效處理跨部會的問題。

孫院長這些行政工作的推動與落實，行政院研考會扮演了相當吃重的角色。在推動「方案」及「計畫」作爲方面，研考會一方面是許多重要方案及施政計畫的列管機關，同時也參加許多重要方案及計畫的草擬及綜合工作；譬如中美斷交後所擬定的「復興基地建設方針案」，研考會便擔任重要的協調和綜合草擬的工作。另外孫院長在任內所新增的行政院曆年度的行政院施政重點的彙整與編制，也由研考會擔任。

爲了加強爲民服務工作，研考會在孫院長指示下，擬定了

「提高行政效率加強為民服務方案」，此外還積極參與了「加強培育及延攬高級科技人才方案」，「促進警政工作方案」和執政黨的「民生主義社會經濟建設方案」(後經院會通過成為行政院列管方案)的研擬工作。

在推動軟體建設方面，研考會配合孫院長的施政方向，擬定了「行政計畫(非經濟性計畫)作業要點」，作為編制及審查行政院非經濟性計畫的依據。在推動長中程計畫方面及管制考核工作方面，研考會先後制定了「長中程計畫作業要領」及「行政院所屬各機關推行為民服務考核與獎懲要點」。在方案及計畫的管制方面，孫院長特別重視科技方案的追蹤管制、除了由研考會、國科會，及相關機關分別予以追蹤列管外，孫院長還親自主持科技方案的追蹤管制會議，仔細詢問各項工作的進度及績效。

為了整合大型通案性的計畫作為，孫院長成立許多超部會綜合性的小組，這些小組通常由政務委員主持，但有的也由相關首長主持；其中「行政院提高行政效率推動小組」及「行政院加強為民服務督導小組」由研考會主委擔任召集人。

由於研考會業務的擴張，在筆者的提議下，行政院院會於六十九年十二月二十七日通過修改研考會組織規程，在研考會增設綜合計畫處及資訊管理處；原研究發展組及管制考核組均改組為處；資料室改為圖書出版室。同時原來由院本部兼辦的人事、會計業務，也劃歸研考會自行辦理。至此行政院研考會的組織已臻完備，只差完成立法程序。

回顧孫院長六年任內，研考會的功能得到極大的發揮，輿論及學術界也頗為肯定，但也因此不免引起部份行政機關及人士認為研考會「撈過界」、「自我膨脹」，但是研考同仁均多能體認以研考會的性質，少數他人此種反應在所難免，對此也以平常心

因應之。

### （三）充份授權尊重制度的俞院長

孫院長因病卸職後，由俞國華先生於民國七十三年接任行政院院長。俞院長對於行政院各項政務的推動，十分尊重各部會的職掌。在行政院研考會方面，俞院長最大的貢獻，是在筆者建議下，讓研考會完成立法程序，同時並支持研考會建立了行政機關出版品的管理制度及展售中心。

有關行政院研考會的立法，多年來一直遭到相當程度的抵拒，究其原因，不外是有人誤以為研考會主要只是行政程序，本身並無實質性的業務，這種看法基本上是來自對政策規劃及管考工作實質重要性了解不足；當然也有自認業務與研考會有所重複的機關及單位，基於本位主義而抵拒的成份在內。值得研考同仁感謝的是：俞院長在採納了筆者的建議後，便讓研考會進行立法的工作。這項工作經過了漫長的行政院院內審議，院會通過，及立法院審議的煩複程序，終於在民國七十五年十二月卅日，由立法院院會三讀通過行政院研考會組織條例，至此研考會乃成為行政院常設機關。

研考會立法後，緊接下來便是同仁的任用資格問題，經過筆者及行政院研考會同仁與考試院長期的溝通協調，終於獲得考試院同意，在七十六年十月十七日舉行了研考人員特種考試（分甲、乙、丙三類辦理），解決了不少同仁的任用問題。民國七十七年六月十五日，「行政機關出版品展售中心」經過多年籌劃，在正中書局三樓正式開幕，為研考會推動政府出版品之管理樹下了重要的里程碑。

### 三、科學知識，政策作為，與實際政治的互動：研考工作的開展、落實與面臨的挑戰

以上筆者不厭其煩地將三位行政院院長的施政對研考會的影響加以敘述，主要在說明行政院研考會，作為行政院的一個負責政策規劃與考核的機關，其功能的發揮與行政院院長本人施政的互動關係。不過研考會的運作，也不全然要仰賴行政院院長的指示。無論研究發展，綜合規劃，管制考核，資訊管理，及政府出版品的管理，都各自有其獨立自主的功能，而逐漸形成行政院運作不可或缺的一環。

當本人於民國六十五年來到研考會就任之初，便發現行政院研考會根據先總統 蔣公的「行政三聯制」，在管制考核及研究發展方面已經發展出相當具體切實可行的制度。其中陳前主委雪屏先生根據國家安全會議的決議，逐步建立追蹤管制及施政計畫評估體系，同時也積極推行便民服務工作；繼任的楊前主委家麟先生更進一步建立專題研究制度，訂定處理人民陳情等處理要點，並配合十大建設的進行，引進計畫評核術，甘特圖表，工作要領等現代控制及評估方法，進一步提升了研考工作的方法與作業。

筆者在就任後不久，便體會到研考工作是一項重要但不容易討好的工作，而且要想從事任何研考體制的改革，必須作長期的努力，才能看出功效。因此在初步研判研考會的任務以及掌握行政院對行政院研考會的期許後，便訂下以下幾項努力的方向：

- （一）擴大與國內外學術界的合作，提升各項政策研究的水準與成果；
- （二）加強現代學術，尤其是社會及行為科學，與研考業務的結合，全面提升研考人員素質；
- （三）倡導各行政機關研究發展風氣，使研究工作打入基層；
- （四）引進現代策略規劃的理

論與方法，加強綜合規劃及中長程計畫作業，並推動非經濟性計畫；（五）開發中文電腦運用於行政業務之可行性，逐步建立行政資訊體系；（六）運用系統分析及行為科學的知識，落實為民服務工作；（七）建立國情調查及民意調查體系，使行政院切實掌握民眾的施政反應；（八）協調有關機關，逐步建立中華民國政府出版品管理體系。

以上筆者這些剛進入研考會不久發展出來的推動方向與構想，經過十二年的持續努力，在三位行政院院長的支持，學者專家的指教，相關機關的配合，及研考會同仁的共同努力下，幾乎完全付諸實現。特別使筆者感到欣慰的是，筆者在美國研究教學多年所致力鑽研的重點，包括行為科學、政策科學、系統分析、資訊及通訊理論、研究設計與調查分析、電腦程式設計，以及比較政治暨國家現代化理論，多多少少也都直接間接地運用到研考會工作的改進上。這對從事學術研究的人，能夠學以致用，貢獻於國家建設的實際工作上面，實在是難得的機會。（有關研考制度與行政實務關係示意圖見附圖一）。以下謹分別就研考會業務的發展分別加以敘述：

### （一）在研究發展方面

筆者剛到研考會時，發現當時研究重點側重於行政問題的研究；筆者來會後不久即擬定行政院研考會及行政院研究發展綱領，作為行政院研考會及各機關推動研究發展的依據；這項綱領確定了「研究」及「發展」的定義，並將研究範圍擴充，包括「一般行政類」、「財政經濟類」及「政治社會類」；同時擴大辦理獎勵各機關的專業研究工作，其績優者並由行政院院長親自頒獎。

研考會在本人任職期間有許多專案研究成果，後來都直接間接形成政策；包括「國家賠償法」的研究、「老人福利法」及「殘障福利法」的研究、「中央公職人員選舉制度研究」、「我國高級社會科學人才培育與引用之研究」、「我國國際法人地位之研究」等等，都先後對政策形成產生重大影響。

除了政策研究外，社會科學人才培育、為民服務及民意調查工作也成為研考會工作之一環。其中為民服務為研考會在筆者就任前即已進行之工作，筆者之努力重點在於將系統分析及行為科學的觀念納入為民服務工作之中（見附圖二），同時並建立為民服務工作之考核制度。在社會科學人才培育方面，行政院研考會奉行政院長之命，訂定方案於七十二年開始實施，前後錄取公務人員及教師一百二十餘人赴國外著名大學攻讀社會科學博士學位，這項計畫迄今已培養出七十餘位具有博士學位之社科人才，回國後在行政機關及學術單位為國效力。

至於民意及國情調查工作，為筆者來會後新增之工作項目，其目的主要在透過客觀可靠之全台灣地區民眾之面訪調查，測度民眾對政府施政之滿意度，此項新興工作實施以來對於行政院了解民眾意見之走向，作為施政之參考，產生頗大效益。（首次民意調查架構見附圖三）

## （二）在綜合規劃方面

行政院研考會原無綜合規劃單位。但是筆者來院服務之初，即認為研究發展之目的及管制考核之結果，均須行政院透過政策規劃工作加以落實與改進，因此乃修訂行政院研考會組織規程，於民國六十九年二月成立綜合計畫處。其職掌包括施政方針及施政計劃之研擬；綜合規劃，中長程計劃，及非經濟性計畫之推

動。綜計處成立後，非僅對研考會自身之工作產生積極性功能，對其他中央機關及地方政府成立類似單位及推動中長程計畫也產生催動效果。其中尤以推動非經濟性計畫，對於提升各機關在一般行政，社會福利，及衛生醫療方面之施政計畫之規劃以及資源之節省及合理分配，均產生了積極的促進及整合效果。（施政計畫作業示意圖見附圖四）

### （三）在管制考核方面

在筆者來會服務之前，宋前副主委達及管考處（組）邢前主任祖援已建立甚為完備之追蹤管制制度。本人來會後，努力重點在於將考核理論與方法及資訊管理的觀念暨技術，進一步運用到各項管考工作上；其間筆者並親自研製「管制考核程序示意圖」（見附圖五）以說明管考的功能。為了有效建立行政院院會決議的周詳追蹤管制系統，筆者經一再思考，研製出「行政院院長提示及院會決議事項追蹤、管制及考核作業程序圖」（見附圖六）作為行政院研考會同仁有效執行這項管制工作之依據。

為了加強施政計畫之追蹤管制及行政機關年度考成之制式化，行政院研考會配合資訊管理處之成立，先後將此兩項工作均納入電腦追蹤評估系統。此外對於國營事業之考核，行政機關之年度考成，實地查證之作業程序，以及專案調查之制度化，均經由結合管理科學，系統理論，作業研究，及資訊管理之理論與方法不斷加以改進。

### （四）在資訊管理方面

運用電腦提升行政效能，在六十年代後期已成為全世界行政

界的共同趨勢。筆者在一九六〇年代初期在美國留學攻讀政治及行為科學時，即曾專門選修電腦程式課程，其後並特別留意中文電腦的發展。就任研考會主委後，立即開始研究運用電腦處理行政資訊的可行性，曾多次邀集各有關機關及學術界電腦資訊業開會研討，完成「我國中文電腦系統發展現況調查及未來展望」研究報告。

民國六十九年，行政院研考會成立「資訊管理處」後，更積極規劃全國行政資訊體系架構，同時並建立研考會本身之中文電腦決策支援系統（見附圖七）。經行政院研考會邀集各機關代表及學者專家研討結果，決定循「決策導向」及「統籌規劃分別作業」的原則，將各種行政資訊區分為「一般行政資訊」、「經濟建設資訊」、「科技發展資訊」、「國防安全資訊」及「交通建設資訊」六大體系，其下再分為四十五個「中系統」及一百三十二個「小系統」，這種將一國之整體資訊體系作全盤性的規劃推動，在全世界先進國家也屬領先性的施政作為。

爲了推廣行政機關資訊系統之建立，行政院研考會並協調省市府積極發展地方政府的資訊系統及辦公室自動化作業，另外還自七十四年開始，陸續舉辦「行政機關中文資訊系統研討及展示會」；首屆展示並蒙嚴前總統、孫院長等親臨參觀。此外行政院研考會也與主計處相互配合，從事行政院所屬各機關的資訊計畫預算的審議工作及行政院各機關辦公室自動化的考察工作。

在實際資訊系統發展方面，行政院研考會於民國七十一年六月即已將「院長提示與院會決議資訊系統」提報行政院院會，這種將內閣運作與電腦資訊相結合的作業，在歐美國家亦不多見。經行政院研考會多次派赴歐美先進國家考察資訊管理之同仁發現，行政院研考會在民國六十年代後期開始發展的行政資訊體系

及行政電腦化工作，其步伐在整體規劃上實已超越許多先進國家，對我國的行政現代化及國家建設產生具體績效。

### （五）在政府出版品管理制度的建立方面

建立政府出版品管理制度，是筆者在國外教學時即希望中華民國政府能夠推動的工作項目之一，而就任研考會主委之後，發現研考會的工作項目中，本來就有行政院施政有關資料之收集及管理一環，因此便積極以資料室為基礎推動政府出版品的管理工作。

從六十九年開始，行政院研考會便邀集各機關研商「行政機關出版品管理要點」，至七十二年九月奉行政院核定頒行；這項要點提供了推動政府出版品法統一管理的依據，也賦予研考會推動政府機關出版品統一編號的權力。行政院研考會也同時推動政府出版品國內外圖書寄存圖書館制度，並在民國六十八年及七十四年兩度假國父紀念館主辦「中華民國政府出版品展覽」，中外人士前往參觀者十分踴躍，均肯定這項有意義之工作及活動。民國七十七年六月十五日，「中華民國行政機關出版品展售中心」假台北市衡陽路正中書局三樓正式開幕，使我國政府出版品首次有一集中展示及銷售的場所，國內外圖書館界咸認為這是我國政府行政現代化的一個重要里程碑，也是有志研究中華民國發展過程學術界的一件盛事。

### （六）人才培育，學者聯繫與政策參與—研考會工作的另一章

由於行政院研考會與行政院院長的施政關係十分密切，因此研考會主委以及研考會實際從事的工作就不一定限於研考會本身

的法定職掌，而有很大的彈性。在本人十二年研考會服務期間，就在三任行政院院長領導下，先後主持或參與了一系列與研考會業務不一定直接有關但都對行政院整體施政及國家利益及進步攸關的工作。

首先是人才的培養與引用，前面已經提到研考會規劃推動了政府部門高級社會科學人才的培養。事實上研考會也參與延攬與引用海外學人，尤其是科技人才的工作。在蔣院長、孫院長及俞院長主政期間，本人及研考會都擔負了一部份的海外學術界人才的聯繫工作，這項工作對促進海外學人對政府施政的了解與支持起了積極的作用。對於國內社會科學界人才的資訊收集及交換方面，研考會建立了社會科學人才資料檔；筆者本人也透過執政黨的決策管道，參與了革命實踐研究院的黨政高級人才的培訓工作。另外每年海外學人參加的國建會，研考會一方面是參與規劃機關之一，另一方面也是國建會結論的列管追蹤機關。

除了人才培育之外，基於筆者本身的專長，在三位院長指導下，筆者曾參與了一系列與國際關係及兩岸關係有關的決策性及運作性工作。這些工作導致本人奉命參加中美斷交後我方代表團，與美國副國務卿克里斯多福率領的美方代表團談判雙方關係變化後的後續安排事宜；同時也曾奉派赴美聯繫旅美學人與美國國會議員，就台灣關係法的擬定，爭取對我方較為有利的立法內涵。另外孫院長也曾指示外交部，新聞局，與研考會，就中華民國的國際法人地位加以研究，提出兼顧我國基本立場及國際環境的理論與說法。這些努力，直到今天還可看出對我國對外關係及兩岸關係的影響。

在筆者於研考會服務的後期，適逢政府及執政黨推動一連串的政治開放的政策措施，包括停止戒嚴法，開放黨禁與報禁，修

改人民團體組織法，訂定國家安全法、集會遊行法等等，筆者幾乎全程參加了這些由執政黨及行政院推動的改革規劃工作，並還奉派赴英美考察兩國的政黨政治及國會運作，作為我們推動改革的重要參考。

#### 四、感想、展望，與建議

從根據行政院組織法第十四條所成立的臨時性機關，只有二組一室，人事、會計尚由院本部兼辦，到正式立法，成為與其他行政院特種委員會平行的機關，包含職掌分明的四處四室架構，人員素質大幅提昇，業務運作不但有明確的制度與流程，並且許多均已經電腦化，行政院研考會在本人服務期間，的確經歷了幾乎可以說是脫胎換骨煥然一新的變化。但是這其間所經歷的困難與辛苦，也只有和我一起實際參加奮鬥過程中的研考會同仁們能夠體會。

由於研考會負責各機關重要施政的追蹤管制考核工作，自然不免成為其他機關及首長們及同仁們「關切」的對象；又加上研考會參與計畫預算作業，也容易有時導致自認未得到應得計畫預算支持的部份機關的抵拒以致反感；而為了嚴格執行行政院高級社會科學人才培養計畫，更常得不到希望行政院研考會網開一面部份進修公務人員的諒解。但是研考同仁，包括本人在內，對於外界負面的批評，始終是以任勞任怨的態度處之，不急於去辯駁與回應，只求問心無愧，甚至大家都可以說是「認命」，既然從事研考工作一天，便要甘於在行政機關中做鍥而不捨無怨無悔的無名英雄。

因此當筆者執筆回憶在研考會服務的十二年，第一個想發表的感想，就是要表達對研考工作同仁的感謝。不僅要感謝當前建

立這個制度的黨政先賢，更要感謝與我一同為研考工作奮鬥過的同仁，包括：我剛到職時為我分勞的徐世騏及許新枝副主委；協助本人進行民意調查的孫得雄（後任行政院研考會主委）及吳聰賢教授；主持「行政機關組織通則」審議研商完成的張麗堂副主委；將企管管理的方法帶進研考會的黃俊英、高孔廉兩位副主委；堅守崗位提攜後進對管考工作有重大貢獻的邢祖援處長；協助本人建立行政資訊體系的張鍾潛博士，王國明博士，鄭鳳生博士；推動建立政府出版品管理制度的甘居正主任；在臺灣省副秘書長及台北市研考會執行秘書任內大力推動中長程計劃的黃大洲博士（後任行政院研考會主委）；在推動臺灣省為民服務工作盡心盡力的省研考會劉耀武主委及吳堯峰執行秘書，以及在研考會各項工作上給我協助支持的各處室同事，都值得我衷心感激。此外主計處、人事行政局，及各機關無數的研考同仁及給我們許多指教的學者專家，也是本人及行政院研考會要感謝的對象。

除了感謝相關人士及研考同仁外，筆者也願就行政革新及研考工作未來發展發表幾點淺見。

首先我想指出的是：雖然研考會成立時的客觀政治社會經濟情勢已有相當改變，但是作為行政院主管政策研究、政策規劃、管制考核、資訊管理，及政府出版品管理的機構，行政院研考會仍有其不可取代的任務和積極性的功能。環顧世界各國，還很少有一個國家的政府，有這些完善的一個負責政策規劃及評估的機關。

因此筆者對於研考會未來發展的建議是：繼續強化資訊管理，政策評估，及中長程政策規劃的功能。但是有鑒於社會變遷及科技發展的加速，研考會應該參考西方國家有關「政府再造」〔Reinventing Government〕的觀念，不斷檢討既有政府運作模式

的合理性，多方研究如何減少政府運作的成本〔人力、預算、流程〕，不斷探討如何擴大政府工作民營化的範圍，繼續研究並提昇為民服務的境界與水準。換言之，行政院研考會應該繼續是行政院改革構想的來源及火車頭，而不應只是一個僅做消極管制的例行性機關。

從前面的敘述，可以看出行政院研考會的運作，與國家社會面臨的挑戰及行政院整體的施政重點是有相當程度的結合及互動的。因此如何保持研考會的運作與行政院施政的重點以及國家社會的脈動相結合，不僅是研考會上下應該時刻自我惕勵的期許，也是行政院院長應該想到的問題。研考會的功能應該不限於一般性的資料彙整和例行性的追蹤管制工作，而要密切掌握國家社會面對的客觀環境及行政院施政的整體需要，作未來取向的開創性、改革性的工作。

除了把行政院研考會視為一個院內的智庫和開創性政策的發動機關外，行政院也應該把研考會看成是一個行政人才培養及在職訓練的機關，從研考會主委到科長都應該是其他部會首長及各級人員的養成所。日美等國政府常利用專業性的機構作為培養政務官的所在，這點值得我們參考。但是研考會的主任委員、副主任任期不宜過短或成酬庸性的職位，免得產生「五日京兆」心理，理想的任期應該是三年到六年。更進一步也許應讓副主委之一改為常任性文官職位（十四職等），以確保研考工作運作的延續性。

事實上多年來在行政院研考會工作過的人才，已經參與了其他部會、國營企業以至民間團體的工作，而有甚為優異的表現。在行政院大陸委員會、海基會、經建會、電力公司、蒙藏委員會、高雄市政府、元智大學，都看到研考會人才輻射出去所產生的積極效果。但是迄今這些多半是來自個別的研考同仁的生涯發

展，而非政府有計畫地有步驟的安排，筆者希望行政院對於研考同仁的事業發展，能有更長程的整體性的安排與規劃。

民主政治發展後的負面效果之一，就是利益的較勁取代理性的規劃，成爲承受各種壓力的政府分配資源的重要因素；而政務官爲了維護其政治地位，往往不得不競相作秀以爭取媒體的青睞和民意代表的支持。結果往往真正埋頭苦幹、卓著績效的部會，其成就每每淹沒不彰；而嘩眾取寵、只作表面文章、卻無具體紮實施政績效的首長，反而變成媒體寵兒和媒體競相喻揚的對象。在此情況下，行政院各部會的考成工作，便格外重要。因此筆者建議行政院應責成研考會加強各部會的年度施政績效的考核工作。甚至應在考核結果奉核定後對外公開發佈。這樣一方面可以顯示行政院實事求是的態度，另一方面也可以稍爲導正當前凡事只求表現作秀的浮誇政治風氣。

筆者在行政院研考會工作時，常在國內外見到對我國研考制度發生濃厚興趣的政府官員及學者專家，他們甚至還提出要求希望我方能夠在經貿關係技術合作之外，能將行政改革工作，作爲交流及推廣的範疇。但是基於當時行政院院本部的工作及研考會本身業務已至爲繁忙，實無餘力從事這項工作。但是筆者認爲，推廣研考制度及行政改革經驗，未嘗不可能成爲促進我國對外關係甚至改善台海兩岸關係的一個有效的途徑，於此行政院研考會也許可以與民間研究機關及智庫合作，開拓研考工作另一個新範疇、新境界。

在政府改造工作方面，筆者認爲行政院研考會涉獵的工作，不應只限於規劃及評估機關組織架構的範圍，而應將評估工作延伸到因應資訊時代及社會（information age and society）來臨，探討政府的規模，行政資訊的貯存、交換、及分享；以及整體政府

運作的全球化與分散化（globalization and decentralization）的問題。此外如何透過政府工作的民營化（privatization），一方面減少政府運作的成本，另一方面也應避免不當的「公辦民營」導致政治勢力的介入及資源的不當分配。這些都是未來研考會可以為行政院思考的問題。

此外，與各相關學門學者專家的關係，也是研考會工作十分重要的一環。除了委託研究與諮詢外，如何透過電子網路，使研考與國內外學者建立密切的互動關係，使學者專家有暢通的提供意見且與取得政府運作資訊的機會，也可以為研考會未來努力重點之一。

為了提升研考工作同仁的政治敏感度與反應能力，各級研考單位及人員似乎都應加強對民意機關運作及大眾傳播媒體的了解與接觸，這樣不僅可提昇研考機關的同仁掌握客觀政策環境的能力，也可提升研考機關及同仁的形象。

最近聽說行政院有將行政院研考會與經建會合併的構想，筆者希望這不是事實。基本上這可能是不深切了解研考工作性質的部份政府及學術界人士的幾乎是直覺性的想法。行政院在俞國華院長時期，由當時連戰副院長主持的行政院組織法研修小組經過反覆研討，最後的結論是：「行政院研究考核委員會係研究性、合議性、綜合性之幕僚機關，有其獨特的功能，不宜裁撤。」；「研考會負責一般行政之研究發展、綜合規劃、管制考核及資訊管理工作；行政院經濟建設委員會負責經建計劃之設計、重大經濟政策之研擬及重要經建計劃之審議與考核，二者性質不同，各有專司，不宜合併。」筆者認為這是十分合理、公平而務實的結論。因此筆者認為研考會應予以維持並加強其與院長室運作的關係，甚至應該重新將其辦公室搬回到行政院院本部，以恢復其與

院本部運作密切配合的功能。

最後我希望行政院院長，各機關首長應該對研考人員多給一些鼓勵，甚至應該建立專業性的研考獎章制度。我深信要不是研考制度的有效運作，近十年來在政治層面激烈的對立與變遷，一定會對我國的行政效率與效能，產生更大更不利的影響。因此各級研考同仁應該為本身的努力，對國家社會所產生的正面效果感到安慰。筆者這個看法，絕不是因曾經在研考體制內長期工作因此而發的敝帚自珍的詭語，而是一個目前在學術界從事研究及教授公共政策者坦率持平的證言。

完成於中華民國八十八年元月八日

（作者為國立交通大學教授、前瞻政策研究中心主任）

## 主要參考資料：

- 一、魏鏞，「蔣中正先生與行政現代化」，見蔣中正先生與現代中國學術討論集，（台北：蔣中正先生與現代中國學術討論集，民國七十五年），第一一〇至一四一頁。
- 二、研考制度的建立與發展，行政院研究發展考核委員會成立十年的回顧與展望（台北：行政院研考會，民國六十九年）
- 三、行政院研究發展考核委員會成立二十週年特刊（台北：行政院研考會，民國七十八年三月一日）
- 四、行政院六年施政重點及績效報告（台北：行政院研究發展考核委員會，民國七十三年五月十七日）
- 五、政策科學與研考工作，理論方法與實務論文集（台北：行政院研考會編印，民國六十七年九月）
- 六、魏鏞，為民服務的基本觀念、工作概況，及努力方向（台北：行政院人事行政局，民國六十八年四月）
- 七、魏鏞，「臺澎地區選民投票行為之分析」（台北：行政院研考會，民國六十八年五月九日）
- 八、魏鏞，「行政計畫與國家建設，為八十年代自由安全的社會而設計」（民國六十九年四月廿九日在總統府國父紀念月會報告）
- 九、魏鏞，「開創行政革新新境界，邁向國家建設的新階段」（民國七十年一月七日以國民黨從政黨員身份在中國國民黨中央委員會常務委員會會議上報告）
- 十、魏鏞，「發展資訊體系，強化決策功能—我國行政資訊體系

- 之建立與展望」(民國七十一年十一月三日以國民黨從政黨員身份在中國國民黨中央委員會常務委員會議上報告)
- 十一、魏鏞，「行政研究與政策的結合」(台北：行政院研考會編印，民國七十二年二月)
- 十二、魏鏞，「行政工作報告」(台北：行政院研考會，民國七十二年六月)
- 十三、**行政院組織法研究修正專案小組總報告**(台北：行政院組織法研究修正專案小組，民國七十七年七月十五日)
- 十四、魏鏞，「我所認識的孫院長，」**我所認識的孫運璿，孫運璿八十大壽紀念專輯**(台北：榮民印刷廠，民國八十二年)
- 十五、魏鏞，「紀念蔣經國先生逝世十週年口述歷史座談會紀實」(魏鏞口述部份)**近代中國**，一二四期(台北，民國八十七年四月)
- 十六、魏鏞，「行政發展與國家現代化：近三十餘年中華民國公共行政的成就與展望」，**東海社會科學學報**，第四期(民國七十四年十一月)，第一至二十頁
- 十七、魏鏞，「東亞國家之發展模式 | 台灣經驗之評估。」，**第三屆亞洲展望研討會論文集**，(台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國八十年)
- 十八、*The Master Plan for National Development, 1980-1989* (Taipei: Research, Development, and Evaluation Commission, Executive Yuan, October, 1981)
- 十九、Yung Wei, "Planning for Growth, Equality, and Democracy: The Non-Economic Factors in ROC's Development Process." Industry of Free China (March and April, 1998), pp.1-14; and

pp.17-26.

- 二十、 Yung Wei, “Planning for Growth, Equality, and Democracy: The ROC’s Development Process and Its Implications.” A keynote speech delivered at the International Conference on Public Policy Planning sponsored by the Research, Development, and Evaluation Commission, The Executive Yuan, Taipei, Taiwan, ROC, June 12-14,1989.
- 二十一、 David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* (New York: Plume, 1998)
- 二十二、 Jong S. Jun and Deil S. Wright, *Globalization and Decentralization, Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1996)