

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期末報告

政府組織重組與政務領導----行政院組織再造及縣市合併 升格的個案研究(I)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 100-2410-H-004-070-
執行期間：100年08月01日至101年10月30日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：黃東益
共同主持人：陳敦源、王光旭、潘競恒、邵建民
計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：莊婷宇
碩士班研究生-兼任助理人員：方祺佩
博士班研究生-兼任助理人員：謝忠安

公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中華民國 102年01月30日

中文摘要：2010年我國通過行政院組織法修正，並實施地方政府合併升格，這兩項中央及地方的變革可說是我國近幾十年來最大的中央及地方組織改造，其對治理造成嚴峻的挑戰，同時也提供組織重組、領導以及績效等領域豐富的研究素材。本研究透過次集資料分析、深度訪談以及問卷調查等方法，嘗試描述組織重組的類型及其對於組織的挑戰，並探討領導者的特質及因應策略以及其所產生的績效。希冀回饋行政改革、公部門領導以及績效治理等領域的理論，並對於治理實務有所貢獻。

中文關鍵詞：行政改革、組織重整、政務領導、績效

英文摘要：The passage of Executive Yuan Reorganization Act in 2010 and the merge of local governments and their upgrade to municipalities is the major government reorganization in Taiwan's administrative history. These changes not only pose severe challenges to democratic governance but also provide rich research materials for students in organizational change, leadership study, and performance management. This research uses secondary data analysis, in-depth interviews and survey research to depict the types of government reorganization and the challenges they bring to the organizations in central and local governments, to explore the leadership strategies of the executives, and to evaluate the performance of the executives. By systematically analyzing our data, this project aims to give feedback to above-mentioned theories and to contribute to the practice to governance.

英文關鍵詞：administrative reforms, government reorganization, executive leadership, performance

壹、前言

如果要找一個字來描繪 20 世紀末以及 21 世紀初公共管理的特徵，那個字就是「變革」。

(Frederickson 1999: 1)

文獻對於全面變革有效性的一個面向是相當一致的，那就是，政務領導是重要的。政務領導者是組織變革關鍵的行動者。

(Nadler and Tushman 1990: 77，引自 Huber and Glick 1995: 9)

組織重組(reorganization)是強調穩定的民主憲政國家為了因應外在變遷，以達到課責與強化能力的主要手段(Garnet 1987)。隨著外在環境的快速變遷，當今公共管理的實務及研究最常看到諸如改革、組織重組、政府改造、改建、創新、學習型組織、冒險以及企業家精神等概念，這些公共管理者的努力某種程度反映對於制度面及管理面持續精進的承諾(Frederickson and Johnston 1999)。雖然組織重組得以使政府回應外在的變遷，由於其涉及現況的劇烈變動，無可避免地將引起政治以及行政層面的衝突，如何處理這些衝突以達到組織變革的目標，將是變革成功的關鍵。在影響變革成敗的諸多因素中，領導無疑是最常被學界討論的一個核心要素(Denhardt and Stewart 1992; Roberson and Seneviratne 1995; Hennessey 1998; Denhardt et al 2002; Song 2009)。不過，整體而言，這方面的議題雖然被討論的多，由於系統性實證研究的欠缺，被了解的部分則相對欠缺。

就我國公共行政學界而言，有關公部門組織變革中領導行為的研究議程，相對於私部門的領導，以及一般性的領導研究所累積的成果，相關研究可說是鳳毛麟爪。「精省」是我國近年來公部門最大的組織變革，由於該變革被賦予過多的政治意涵，其研究偏重在體制以及產生的政治影響，較少探討管理面的領導面向（李長晏 2001；郭順成等 2004；紀俊臣 2006；謝嘉梁 2008）。期間有許多文獻探討地方政府組織整併（紀俊臣 2003；王保鍵 2004；江大樹、曾士瑋 2009）或中央政府組織改造（蕭全政、管碧玲、江大樹 2001；吳再居 2004；葉嘉楠 2004；葉俊榮 2005；朱景鵬、謝偉智 2010），這些文獻大都聚焦在制度規範的建議，或者是對於未來發展方向的展望。由於之前地方政府合併或中央政府改造並未付諸實施，因此無法實際地研究組織變革實務上所面臨的挑戰、領導者的因應策略以及其領導的成效。

2010 年我國通過行政院組織法修正，並實施地方政府合併升格，這兩項中央及地方的變革可說是我國近幾十年來最大規模的中央及地方組織重組。在中央政府部分，由現行的 8 部 21 會 2 獨立機關 1 處 1 行 1 院 2 局 3 署等共 39 個二級機關，調整為 15 部 9 會 3 獨立機關 1 行 1 院 2 總處，共計 31 個二級機關。其組織重組的樣貌複雜而豐富，值得作為研究的個案¹。在地方政府的部分，牽涉到如何整合不同地理區域、不同經濟及地方政

¹ 依據民國 99 年 2 月 3 日所頒布的行政院功能業務與組織調整暫行條例第二條規定，此次行政院組織改造的模式分為精簡、整併、改隸、改制、裁撤或業務調整移撥其他單位等六種模式，改造模式不僅是以二級機關為單位，而是從現有之二級機關其所管轄業務範圍與所屬處、室、科等為單位進行改革。

治等人文環境、以及政府內部行政組織運作及機關文化，在整併過程中，並能夠繼續運作，展現治理績效，達到組織重整的目標，在不同整併的個案中，呈現出不同的特色及挑戰。以上不管中央或地方組織重組，不僅單獨組織重組本身即是有趣的個案，不同組織重組方式及領導類型的變異，更難能可貴地提供比較研究的絕佳素材。

貳、 研究目的

本計畫案以上述中央及地方政府組織重組為主要研究個案，探討以下有關組織重組、領導者行為以及領導績效的問題：

- 一、 中央及地方組織重組有哪些類型？不同階段面臨哪些內部及外部的挑戰？
- 二、 在不同類型組織重組的個案中，高階領導者如何產生？具備何種特質？
- 三、 面對不同組織重組的挑戰，高階領導者採取何種策略？其成效如何？

本計畫希冀透過對於個案分析，回答以上的問題，達到以下學術及實務目的。在學術上，由於當前我國公共行政學界在組織變革、公部門領導及政治管理等領域，偏重於規範性論述，缺乏循證的研究。因此，本研究首要目的在有系統地呈現我國數十年來首次大規模組織重組的樣貌、過程以及其面臨的挑戰，作為組織發展研究的重要素材。其次，本研究旨在充實政治管理領域中政務領導行為及績效的實際個案，作為通則化及理論化的基礎。其三，雖然西方學界及企管學界在領導理論已經累積可觀的文獻，但我國在這方面的研究仍欠缺，無法得知在西方以及在私部門所發展出來的領導理論是否適合應用在我國公部門，本研究嘗試將研究結果與西方及私部門領導理論進行對話，藉以反芻相關理論。

在實務上，面對數十年來大規模的組織重組，本研究得以系統性地呈現組織重組過程所面臨執行上的困難，作為未來組織重組規劃及執行的依據。其次，過去兩次政黨輪替的政府運作過程顯示，政務人員以及高階事務官治理知識不足，導致績效不彰或領導失能，因此本研究希望透過質化及量化的研究，累積政務領導的知識，作為未來政務人員及高階文官的參考。

參、 文獻探討

本研究主要探討中央及地方政府組織重組過程中政務領導行為及其成效，本研究將政務領導界定為政府高階領導，過程將涉及政務官以及具管理職位的高階常任文官。雖然組織重組包含結構的調整、私有化或管理策略的改變以及行政流程的改革(Garnett 1987: 38)，本研究則聚焦在結構的調整。本計畫首先回顧國內有關公部門組織重組與領導的相關文獻，藉以呈現國內相關領域的研究現況，作為本研究學術定位的基礎。由於國內公部門組織改造案例及系統性文獻相對稀少，因此本研究回顧英文文獻中有關組織重組的研究，由於該類文獻缺乏領導者角色的相關研究，因此更進一步探討一般組織變革中領導者以及領導理論的相關研究，以建立本計畫的研究架構。

一、 國內有關組織重組與領導的文獻

我國對於行政院組織改造方案研議已久，地方政府的整併也一直是實務界及學界對於地方政府組織重組的一個選項，兩者均為起步階段，但規劃過程已有許多的論述，針對這兩個重大變革方案提出制度的建議，以及對於未來問題預估並提出解決的建議。這些研究對於本計畫在組織重組脈絡的理解及確認核心議題有其重要性。另外，精省是台灣近年來少數公部門組織改革的經驗，其所累積的經驗對於未來中央及地方的組織重組所可能面臨的問題，也有參照價值。

在行政院組織改造的部分，該議題從口號、時程確立、法令完備到逐步實現，吸引許多學者的投入，探討多集中於改革前的組織設計、規劃以及改革過程中的法規及迷思（蕭全政、管碧玲、江大樹 2001；吳再居 2004；葉嘉楠 2004；葉俊榮 2005；朱景鵬、謝偉智 2010，宋餘俠、秦正宇 2011）。顧尚潔(2011)從組織成員角度瞭解組織改造所面臨的挑戰，該研究進行了一系列行政院暨所屬機關公務人員對於組織改造看法的調查，以掌握行政組織內在顧客的回饋，作為相關配套措施的參考。

在縣市升格合併部分，該組織重組主要針對全球競爭、區域治理以及台灣共同生活圈之形成與變動的新趨勢之下應運而生，且於日前正式開啟新局。學術界研究多聚焦於升格合併前對於未來規劃藍圖之建議（紀俊臣 2003；王保鍵 2004；江大樹、曾士瑋 2009）。紀俊臣（2003）針對升格之可行性作整體分析，而江大樹、曾士瑋（2009）則更透過柏林經驗提出對台中縣市合併升格提出全觀型治理策略之建議、留心及處理遺留的組織與制度、以創新為本的發展策略。此外，曾士瑋（2012）亦透過系統化地探討德國空間發展及區域合作的實踐，藉以對照臺灣相關體制之實踐，並論述其對我國縣市改制後逐步落實區域合作的相關啟示。就合併後對於地方的優點方面研究指出行政區域重劃有利於事權統一與單位協調、政府效率與效能提升、縮小區域不均衡發展（趙永茂、劉明德 2008）。施正鋒(2010)的研究亦有相同成果，縣市合併影響府際間的權限調整、業務移轉與授權等，可帶來組織高效率，但人事員額的增加仍有違高效率之目的。針對合併後人事、財政等問題亦有不少學者投入研究，王保鍵（2004）針對縣市升格合併從人事權、財政權、行政區發展等面向作探討，更強調需要有宏觀的國土規劃來調整自治區域與組織。林水波、莊順博（2009）則以台中縣市、台北縣市作個別討論，主張縣市升格後雖可解決地方政府權力、人力、財力不足且自主程度低的情況，但另一方面卻也可能使鄉鎮市草根基層自治不復存在。

另一個與本研究相關的主題—「精省」，其實施過程在政治爭議下揭開序幕，相關探討多集中於時代背景下變革因素以及組織、人力面所帶來改變與省思（李長晏 2001；郭順成等 2004；紀俊臣 2006；謝嘉梁 2008）。在這些研究中李長晏（2001）針對精省前後提出自治組織、人事、財政、權限劃分、府際關係等面向的探討議題。其中更有學者特別針對人事方面進行實證研究，提出組織改革需重視人力資源策略的規劃與執行（郭順成 2004）。另外，紀俊臣（2006）回顧精省過程中的困難、爭議，並提出需有周延的整備方式、法制配套、執行者正確的心理準備與心態、塑造團隊等建議以作為後續改革建議。同

樣地，謝嘉梁（2008）回顧精省歷程，提出改革需有整體思維，並列出對於精省後的組織短中長期規劃以健全自治體系。其他公部門組織改革如國軍體系下的探討，多集中在歷經組織改革與精簡過程中對其組織成員之影響（孫錦煌等 2008；費吳琛等 2010）。醫院體系下的探討聚集在合併議題之研究，策略選擇引發不同問題以及創新及資源整合的觀點陳述（陳金哲 2008）。

表一、台灣組織變革所帶來的挑戰與問題

	精省	行政院 組織改造	縣市 合併升格
挑 戰 與 問 題	業務轉移 影響地方自治 影響自治人事 影響自治財政 影響自治權限 影響府際關係 政治影響	業務轉移與整併 外在環境阻礙 影響機關人事 影響工作投入	影響地方自治 影響自治人事 影響自治財政 影響自治權限 跨區整合與協調 影響組織競爭力

資料來源：本研究自行整理

從以上文獻歸納，組織重組雖然可能帶來績效及競爭力的提升，也將面臨來自組織、員工、外在環境等面向的挑戰。在組織面向方面，組織重組將影響組織業務與性質、組織承諾、組織文化，甚至是組織績效。原是解決問題的方法，卻可能創造新的問題。對於組織改革有許多的迷思，進而有許多的新問題可能產生，組織改革所帶來的組織精簡或合併，在機關性質上的調整與改變，在業務上有許多模糊地帶，包含業務轉移之落差（邱冠斌、劉佳昆 2007；謝嘉梁 2008；葉嘉楠 2004；紀俊臣 2006；施正鋒 2010；江大樹、曾士瑋 2009）。對員工面向的影響多是來自員工心態與工作投入的抗拒與改變之探討。在員工心態上，組織的變革可能帶來人員的抗拒或抵制（邱冠斌、劉佳昆 2007）。在工作績效上，組織的變動對工作造成的調整與異動亦會造成員工的不確定感、工作態度的改變（余明助 2006；孫錦煌等 2008；費吳琛等 2010）。在人員成本上，員額數減少可能使得人事成本升高、無法落實汰弱留強的目的（葉嘉楠 2004）。在外在環境面向上多是來自政治力以及外在環境網絡影響，如利益團體、國會議員等阻礙。除此之外，還有在組織轉換過程中可能遇到跨區域與跨組織需要整合與適應的部分（王保鍵 2004；葉嘉楠 2004；蕭全政、管碧玲、江大樹 2001；葉俊榮 2005；林水波、莊順博 2009）。

以上研究關於組織重組的展望以及對於精省組織重組經驗的探討提供未來組織重組研究議題焦點，不過這些研究並未觸及領導者在過程中的角色。再檢視國內「領導」相關的學術研究，以教育界的「校長領導」討論最為熱烈（林志成 2004；賴志峰 2010）。在公部門行政組織方面則有黃烈堂等（2009）曾以「領導者一部屬交換理論(Leader—Member Exchange Theory, LMX)」探討地方政府組織中首長及高階主管有效的領導行為。有鑑於國外研究領導議題缺乏台灣本土脈絡與文化之納入，鄭伯璦（2004）在其一系列研究中，提出華人特殊文化下的組織領導論述，在社會取向、家族主義、關係主義、尊尊、親親等不

同文化傳統之下，會有差異的領導類型，如家長式領導與差序式領導，進而去影響員工反應以及領導績效。葛珍珍、康自立（2007）探討在華人脈絡下討中國式領導架構，從「法理情」到「作之君、作之師、作之親」。江大樹、張力亞（2009）針對臺灣 25 個現任縣市長的領導力與地方治理作實證探討，主要關注領導者個人特質、施政願景、與地方治理網絡關係與互動模式，該文獻是少數將治理及網絡概念帶進公部門領導研究，有重要貢獻。以上研究雖非探討變革過程的領導，但是其針對本土脈絡所專注的議題、提出的概念及建構的理論模式，值得本研究作為聚焦議題及發展概念的參考。

二、公部門組織重組的相關英文文獻

英文文獻中有關一般行政改革的文獻不在少數(Frederikson and Johnson 1999; OECD 2005; Pierre and Ingraham 2010)，而公部門組織重組雖蔚為世界各國之潮流(Bach and Jann 2010; T. Entwistle 2011; Donahue and O'Leary 2012)，但有關組織重組的文獻卻相對稀少。在英國方面，學者指出地方政府像是上了癮般地經常進行組織重組，也因此在大部分組織重組的文獻是以地方政府為主，少數聚焦在中央政府(Elcock et al 2010)。而在法國的研究方面，其著重中央政府文官團的組織重組，Gervais(2010)的研究描述身為利害關係人的高階文官，如何在組織整併的過程中保持其地位，並維持及複製其在原單位的主導模型，藉此在組織變革中維持其穩定。該研究難能可貴地提供中央政府組織重組的經驗，並描述利害關係人維持其權力的策略，可惜較少探討領導者的角色。另外，Stanton(2006)檢討美國 911 事件，主張由美國預算管理局(Office of Management and Budget)來進行組織重組，以促進政府部門間的合作及資訊分享，建立一個全球性的安全國家，以避免重蹈 911 的覆轍。Bach and Jann(2010)針對德國二十年的政府整併經驗進行檢視，發現公部門組織改造通常沒有經過通盤的規劃思考，而是受到政治力量的牽引，因此其組織改革往往是源自於自然的演變(evolutionary)，而非革命性的改革。以上研究著重組織重組對於國家目標的關鍵性，但對於如何進行重組以及領導者如何帶領這個過程則未觸及。

在地方政府的文獻中，少數探討地方政府重組的原因及過程(Berkamn and Reenock 2004; Leach 1998; Leach 2009)。大部分文獻聚焦在組織重組後整體效能的評估，這些評估的面向包括整體的治理績效(Reese 2004)、集權或分權化(Fenwick and Bailey 1999)、區域合作、公民參與管道以及社區組織的組成等(Le Blanc 2006)，長期雇用率成長，以及行政效率(Berkman and Reenock 2004)。如更聚焦於合併議題，學界已開始有文獻反思合併的目的、內涵與成效(Jimenez and Hendrick 2010; Martin and Schiff 2011)。Faulk and Grassmueck(2010)指出合併不僅無法降低成本，反而會增加整體政府的花費。一味地認為合併能增加效率，是合併之所以失敗的關鍵因素。Martin and Schiff(2011)的研究也發現相同的現象，多數合併主要的原因是認為其可以增進服務傳遞效率、提升經濟發展等。然而，事實上在合併的過程中，不僅難以預估效益，亦須承擔失敗的風險。相對於以上以地方政府作為分析單位的總體性分析，少部分則針對受影響的員工進行研究，探討其對於組織重組過程的公平性以及對於管理者的信任程度(Harris and McGrady 1999)。

以上研究提供重組後整體及個體成效的測量指標，對於本研究地方政府整併後整體或個體面向成效測量，有其價值。但是這些研究對於本研究主要的自變項——面對組織重組的

領導行為，則未提供有用訊息。

從以上國內有關組織重組與領導的文獻以及英文有關組織變革的相關研究的初步檢視，可見在組織重組的研究中大部分聚焦在組織重組的原因、組織重組進行的過程、對於未來組織重組的規劃建議以及組織重組後的成效評估。這些文獻對於本計畫探討組織重組本身以及評估其所產生的影響，有參考的價值，對於領導相關面向的探討則顯得不足，因此以下將從一般組織變革的領導以及一般領導理論及實證研究的回顧中，借取相關理論，以建立本研究概念架構，進而指引本研究的進行。

三、變革領導以及領導理論英文文獻

雖然針對公部門組織重組過程領導行為的系統性較為稀少，但學界對於廣義組織變革的領導角色，已多有探討(Roberson and Seneriratne 1995; Hennessey 1998; Fernadez and Rainey 2006; Song 2009)。另外，在許多有關領導的著作中，將變革或組織再造做為領導的核心任務之一(Denhardt and Denhardt 1999; Yukl 2001; Van Wart 2005; DeSeve 2009)，並提出領導公部門變革的策略。有部份文獻檢視並評估公部門領導理論(Ingraham and Getha-Taylor 2004; Denis et al 2005)，描述公部門的領導過程(Silvia and McGuire 2010)以及公部門領導的績效(Fernadez et al 2010)，以上著作除了指出領導是組織變革成敗的關鍵因素之外，對於本研究主要研究問題，解答以及研究架構的建議具有參考價值。

首先，有關領導理論方面的討論，在公部門領導文獻中，少數針對公部門一般領導理論(Ingraham and Getha-Taylor 2004; Denis et al 2005; van Wart 2005; Wright and Pandey 2009)或特定領導理論進行探討(Smith 2004; Currie 2008; Wright and Pandey 2009)。在主要的領導專書或實證的研究中，也包含對於不同領導理論的回顧，這些研究有系統地整理領導理論從最早的特質論(trait theory)，強調領導者人口以及特殊能力，發展到聚焦在研究領導者的行為(behavioral theory)以及強調環境的情境理論(contingency theory)。近年來，領導的研究逐漸整合以上的各種因素，而有整合性(integrative theory)的理論出現。這些研究中部分的爭議，如情境理論所指的情境為何？領導到底應該是具企業家精神或如僕人式的回應等？仍未獲得解答。以上文獻得以提供本研究在理論爭議上的焦點。

其次是有關本研究架構建立方面的文獻，Roberson and Seneviratne(1995:550)有關公部門計畫變革研究中，透過大規模領導文獻的後設分析，整理出計畫變革的動態模式，該模式包含介入行動(Intervention Activities)、組織環境(Organization Work Setting)、個人行為(Individual Behavior)及組織結果(Organizational Outcomes)等四個關鍵變項。介入行動將影響組織工作環境，組織環境將影響個人行為，個人行為則將更進一步影響到包含組織績效以及個人發展等兩個變項的組織結果。在這個模型中，除了變項之間的因果關係得以作為本研究架構建構的參考外，其中有關工作環境的四項因素（組織安排、社會因素、科技及物質環境）以及組織結果的兩個變項（個人及組織），對於本研究發展變項的測量都有助益。

其三，是有關於本研究主要自變項的描述與測量，就領導的過程而言，Denhardt and Denhardt(1999)提出評估組織環境及變革需求、策略規劃變革、爭取對於變革的支持、執

行變革以及讓變革制度化等五個步驟。同樣地，Fernandez and Reiney(2006)提出如何成功地領導公部門變革的八個步驟，包括確定需求、提供計畫、建立支持與克服抗拒、確保上層支持與承諾、建立外部支持、提供支援、變革的制度化以及追求全面性的變革等。另外，從實務的角度出發，DeSeve(2009)借用管理大師 Kotter 的變革八步驟，提出對於總統任命政務官領導變革的參考。除了以上結構式的步驟之外，Denis et al(2005)以及 Silvia and McGuire(2010)對於領導過程網絡的管理，也提供一個新的研究面向。以上文獻有關領導動態的規範性描述，提供本研究對於領導行為質性動態層面的參考。除了動態的領導策略，學界對於領導行為的量化測量已趨於成熟。植基於早期的研究，van Wart(2005)以工作導向、員工導向以及組織導向等三個領導行為的不同面向來界定領導行為。Farnedez et al(2010)對於美國聯邦政府的實證研究顯示，萃取出工作導向、關係導向、變革導向、多元導向以及整合導向等五個面向的領導行為。這些文獻中所提供的領導行為測量面向以及測量工具，可作為未來本研究進行量化研究測量的基礎。

肆、 研究方法

本研究係屬三年期的研究，第一年研究期間主要著力於地方政府的縣市合併議題，透過縣國外市合併文獻的彙整、報紙新聞議題蒐集、電話訪談與次級資料以及深度訪談等方法蒐集研究分析所需資料。

一、 報紙新聞議題蒐集

本研究為建構三都整併過程中各層面所面臨的挑戰與問題，遂於 101 年 1 月至 3 月，透過聯合報之「聯合知識庫」、中國時報織電子資料庫「知識贏家」以及自由時報之電子資料庫(自由電子報)三者進行電子新聞之搜尋，搜尋時間訂為 2009 年 1 月起至 2012 年 3 月止。透過輸入搜尋關鍵字「縣市合併」搜尋台中、台南與高雄三都，再分別配合「磨合」、「整併」、「權責」以及「組織」四個關鍵字同時進行篩選。

101 年 4 月初，於電子新聞資料收集完成之後，遂進行 938 份新聞序號編製工作，以利後續編碼工作；並且同時針對新聞內容製作編碼表，建構本研究之分析層次。101 年 4 月，招募四位編碼員，並進行為時三小時之編碼受訓時間，受訓內容包含說明本研究主題之動機與目的之說明，以及對於編碼表以及編碼說明進行一系列的講解，促使編碼員瞭解編碼類目所代表之意涵與內容。接著於 101 年 5 月，即針對四位編碼員進行四次的前測工作，於每一次的前測會議中，讓四位編碼員針對具有爭議樣本充分討論，以釐清概念較模糊的類目，達成對樣本編碼的共識，並同時對編碼表進行逐次的修改與調整。

101 年 6 月，本研究完成信度檢驗之後，進行正式編碼工作。新聞樣本數共有 938 份，而為考量到維持編碼之信度，本研究之編碼方式為一則新聞乃由兩位編碼員同時進行編碼；如此，則可以針對部分具有差異性之樣本再次進行校對，再度確保編碼之信度。101 年 7 月，四位編碼員完成所有紙本之新聞編碼作業後，遂將 938 份紙本編碼表進行電腦的 Coding 作業，以利後續資料分析。目前為止，關於三都新聞資料之蒐集已完整，並已進行

資料分析的階段。

二、電話訪談與次級資料蒐集

本研究問題之一即瞭解中央與地方政府組織重組的模式有哪些？於第一年期間，為瞭解地方政府組織重組的模式，研究團隊透過蒐集台中、台南與高雄三縣市合併前的縣市組織架構以及合併後的組織架構，試圖瞭解其組織架構的變遷情形。而因組改後，諸多單位的網站上已經鮮少置放舊都的相關資料。因此，透過電話訪問的方式，向各縣市的研考、人事等單位詢問並要求提供合併前「縣」、「市」的組織架構，以及單位調動的相關歷程，期能還原組織重組的動態歷程，並建立重組的模式。

詳細資料蒐集過程於 100 年 12 月至 101 年 1 月，透過以下三個方式進行資料蒐集，一為於各市政府機關網站中，彙整現行各一級機關之組織架構，而資料蒐集的單位則以科室為主；二則透過各機關之局長信箱服務進行詢問，並於同時可確定業務承辦人；最後則是透過電話聯繫的方式，直接與業務承辦人進行聯繫，直接的索取組織科室整併的實際運作方式。

除了組織架構外，研究團隊亦針對組改後新直轄市的一級與二級機關首長之任命與原機關之首長流動的情形。試圖透過首長的任用模式與人事的安置瞭解三都首長的組織領導策略。

三、深度訪談

第一年的研究內容重點之一，即就次級資料與文獻所呈現的議題，針對合併之地方政府進行深度訪談，希望透過面對面的訪談，深入的瞭解合併前、合併過程以及目前合併後組織運作過程所面臨的挑戰？以及各層領導者在組織合併過程所扮演的角色及作為，詳細訪談大綱如表二所示。

本研究於 101 年 7 月始開始籌擬約訪事宜，並於 101 年 7 月至 102 年 1 月期間於三個合併縣市共訪談 22 位受訪者，受訪者身分從副市長、主辦合併業務之處長或主任委員、主任秘書、業務單位局處長等，如表三受訪者一覽表所示。

表二、地方政府訪談大綱

- | |
|---|
| 1. 於縣市合併前之討論過程中，您認為合併所產生的主要問題有哪些？ |
| 2. 於縣市合併前之討論過程中，就您所參與之合併會議裡，於市府組織內部整併部分，您認為當時所面臨的主要挑戰是什麼？而面對上述所面臨的挑戰，您當時主要是透過 |

那些機制進行問題的解決?	
3.	於縣市合併前之討論過程中，關於種種解決問題的運作機制，您當時與兩位市長、副市長及各方機關首長的主要互動方式為何？又您認為兩位市長、副市長及各方機關首長所應扮演的角色或應具備的能力應該有哪些？
4.	縣市合併至今，就您的觀察，您認為目前市府組織架構可再修正的方向與調整的內容為何？
5.	縣市合併進行至今，就您的觀察，您認為當前最大的挑戰可能為何？

資料來源：本研究自行整理

表三、地方政府受訪者一欄表

受訪者代號	訪問日期	所屬縣市	受訪者現任職機關職稱	原所屬縣市	性別
A1	101/9/24	台中市	○○處處長	台中市	男
A2	101/9/27	台中市	處長以上之政務官	台中市	男
A3	101/9/27	台中市	○○主任委員	台中市	女
A4	102/1/10	台中市	○○局副局長	台中市	男
A5	102/1/10	台中市	○○局主任秘書	台中市	男
A6	102/1/10	台中市	○○局副局長	台中縣	女
B1	101/10/11	台南市	○○處處長	台南市	男
B2	101/12/13	台南市	○○局主任秘書	台南縣	男
B3	101/12/21	台南市	○○局副局長	台南縣	男
B4	101/12/21	台南市	○○局局長	台南市	男
B5	101/12/21	台南市	○○局副局長	台南縣	男
B6	101/12/21	台南市	○○局局長	台南縣	男
B7	101/12/29	台南市	處長以上		女
C1	101/10/11	高雄市	○○主任秘書	高雄市	男
C2	101/10/25	高雄市	處長以上	高雄市	男
C3	101/10/25	高雄市	○○局局長	高雄縣	男
C4	101/10/25	高雄市	○○局副局長	高雄市	男
C5	101/10/25	高雄市	○○局副局長	高雄縣	女
C6	101/10/25	高雄市	○○主任	其他	男
C7	101/10/13	高雄市	其他	高雄市	男
C8	101/10/19		中央機關參事	高雄縣	男
C9	101/10/31		中央機關參事	高雄市	男

資料來源：本研究自行整理

伍、結果與討論

本研究初始規劃為三年期的研究期間，原定第一年進行組織合併研究的文獻檢閱以及

地方政府的深度訪談；第二年針對中央政府個案進行訪談，並舉辦焦點團體，隨之設計中央與地方政府合併議題的調查問卷；第三年即執行第二年所設計之問卷蒐集資料，並做描述統計以回答研究問題。本段落將簡述第一年的初步研究成果，共分四個部分進行簡述，第一部分為縣市合併文獻彙整成果；第二部分為報紙報導地方政府合併議題的彙整呈現，第三部分則是地方政府組織架構調整初步成果；第四部份呈現地方政府局處首長流動樣貌，第四部份呈現訪談初步分析成果。

一、 國外縣市合併文獻推砌

在美國等聯邦制國家，縣市合併(City-County Consolidation)被視為是可以改善行政效率、增進平等及提升課責的主要方針。而在各國風行縣市合併的同時，諸多學者開始檢討縣市合併的目的、內涵與成效 (Jimenez & Hendrick 2010; H. V. Savitch & Ronald K. Vogel 2004)。經文獻彙整發現，國外合併的主要目的包含提升效率、效能、公平等行政價值(Leland & Thurmaier 2005)；解決財政困難(Takeshi Miyazaki 2011)、提升經濟(Martin & Schiff 2011)。而縣市合併後確實對於地方的領土疆界、政治規則等產生影響(Savitch & Vogel 2004)，而「縣市合併過程」對於組織內部所產生的衝擊包含組織員工士氣下降、政府效能與回應力降低(Staley et al., 2005)。整體而言，國外的文獻主要聚焦在五個面向上的探討：

1. 政治力與政治菁英對於縣市合併的影響(Savitch & Vogel 2004; Leland & Thurmaier 2005; SØRENSEN 2006; Miyazaki 2011)；
2. 公民菁英參與縣市合併(Savitch & Vogel 2004; Leland & Thurmaier 2005)；
3. 公共服務傳遞的整併(Brierly 2004; Faulk & Grassmueck 2010; Martin & Schiff 2011)；
4. 檢討經濟發展的迷思(Carr 2004; Leland & Thurmaier 2005; Miyazaki 2011)；
5. 公平的分配作用(Leland & Thurmaier 2005; Martin & Schiff 2011)

二、 地方政府組織架構調整

具體而言，整併資料索取的目標，主要是詢問現行一級機關之組成，乃是由原縣市各自之何種機關單位所共同組成，例如現行高雄市政府民政局之組成，乃是由原高雄縣民政處以及原高雄市民政局兩者所共同組成，再如現行台南市都市發展局乃是由原台南縣政府城鄉發展處中部份之綜合計畫科、都市計畫科、城鄉設計科，以及原台南市政府都市發展處合併而成。目前為止，台南市政府之組織整併資料主要是由台南市人事處統籌，本研究並於 101 年 2 月初完整取得資料；台中市政府之組織整併資料，同樣是由台中市人事處辦理，資料於 101 年 2 月底取得；而高雄市政府負責彙整之研考會，其資料，則是於 101 年 7 月時獲得。

透過組織整併資料的收集，本研究試圖建構出政府組織合併結構的模式。目前則暫時歸納出三種整併模式，分別為一級內部單位與一級機關合併、一級內部單位與一級內部單位合併，以及一級機關與一級機關的合併。此外，組織整併資料收集的結果，同時可以協助本研究彙整合併後之一級機關數量及其特性，以及科室數量設計之改變，並可完成三都

組織結構設計之比較，而目前其中只有台南市政府之組織架構設計明顯異於台中市以及高雄市政府。

三、台灣媒體對於組改的議題重視

本研究試圖將媒體呈現的訊息區分為三個面向，各別為關注縣市合併的執行過程、縣市合併所造成的影響以及政府單位面臨問題時所做的回應等三個面向。而各個面向內又區分三或四個分析層次不等。

整體而言，合併前三直轄市²均要重視合併執行過程的議題，其次才是縣市合併後所帶來的影響，兩者間比例差至 8.1%。在縣市合併執行過程的議題中，以制度層次的議題較受重視，其次為組織層次。若將三直轄市進行比較，則會發現合併前台中市較其它更關心合併執行過程中制度改革的問題；台南市則較其它縣市關心合併執行過程中組織層次的議題，與合併後影響組織與制度層次的議題；高雄市則是較其它更關心縣市合併所造成的影響，尤其是對環境的影響，以及合併對組織外環境的影響，特別是針對制度層面。

而合併後，整體而言三個直轄市的關心重點從縣市合併過程轉移至合併所造成的影響，而其中組織外環境層次的影響是相對合併前更受到注目。若將三個直轄市進行比較，台中市較其它重視縣市合併過程的問題，尤其是組織層次的部份，此外，該市也相對較關切縣市合併後對組織層次所造成的影響；在台南市方面，在合併後未有三個直轄市中最關切的面向及層次，然而該市所重視的面向已然從合併執行過程轉向對合併後所產生的影響；高雄市方面，較其它直轄市重視縣市合併所造成的影響，高達 74.8% 的報導是有關該面向的議題，相較其它直轄市高雄市較重視合併後對制度與組織外環境的影響。

表四、媒體合併議題統整表

	合併前				合併後				合計
	台中市	台南市	高雄市	總計	台中市	台南市	高雄市	總計	
	301	203	189	693	254	109	123	486	1179

² 合併前所討論的直轄市是指合併前的兩個縣市，例如高雄市是指合併前的高雄縣市；而合併後的直轄市則是意旨已合併後的直轄市。

縣市合併執行過程	62.1%	61.6%	61.9%	61.9%	47.2%	39.4%	39.0%	43.4%	54.3%
組織層次	32.2%	39.4%	37.0%	35.6%	24.8%	21.1%	17.9%	22.2%	30.1%
制度層次	44.5%	40.9%	39.2%	42.0%	27.2%	22.9%	26.0%	25.9%	35.4%
環境層次	9.6%	11.8%	8.5%	10.0%	2.4%	2.8%	3.3%	2.7%	7.0%
縣市合併所造成的影響	44.2%	58.6%	64.0%	53.8%	61.4%	65.1%	74.8%	65.6%	58.7%
個人層次	15.0%	19.7%	18.0%	17.2%	12.2%	16.5%	13.8%	13.6%	15.7%
組織層次	8.6%	15.8%	11.6%	11.5%	26.8%	19.3%	24.4%	24.5%	16.9%
制度層次	9.0%	24.6%	21.2%	16.9%	16.1%	14.7%	25.2%	18.1%	17.4%
環境層次	23.6%	25.1%	37.0%	27.7%	37.8%	45.0%	45.5%	41.4%	33.3%
面對問題時所作出的回應	18.3%	24.1%	26.5%	22.2%	21.7%	23.9%	33.3%	25.1%	23.4%
領導層次	5.6%	13.8%	11.6%	9.7%	11.0%	14.7%	16.3%	13.2%	11.1%
制度層次	12.0%	11.8%	16.9%	13.3%	9.4%	11.0%	20.3%	12.6%	13.0%
環境層次	1.7%	3.0%	2.6%	2.3%	3.1%	2.8%	1.6%	2.7%	2.5%

執行過程係指在合併前報紙的報導內容提及縣市合併的過程應該注意的問題或應當處理的事項，以及合併後的報導內容有關尚需加強或注意的事項。在各組織層次包含組織結構與作業流程兩大次級面向；在制度層次則包含職位調動、人事制度、約聘僱制度、廳舍問題、中央法規調整、地方法規調整等面向；在環境層次則是中央與地方政府之間的關係。

在合併執行過程方面，整體而言合併前三個縣市均最重視制度層次的議題、其次為組織層次的議題，最後才是環境層次議題。而在組織層次中，組織結構是最受重視的議題，制度層次則是中央法規。若三個直轄市進行比較，台南市較其他縣市重視組織層次中的組織結構設計問題，及關切環境層次中中央政府與地方政府的關係，以及制度層次中的人事制度議題等；而台中市則較其他縣市關心制度層次的問題，尤其是中央法規—地方自治法等的修改。

合併後，整體而言三個直轄市所關切的仍與合併前一樣，在各層次中也一樣。而若將三個縣市進行比較，合併後台中市較其他縣市重視組織層次的問題，尤其是合併過程中作業流程整併的問題。

四、 地方政府局處首長流動

本研究同時亦強調政務領導於組織變革中所扮演之角色，而就目前研究發現，則可分為兩個部分進行分析，第一部分為一級機關首長之任命方式，第二部分為一級機關首長對於科處首長的任命。此二部分對於任命的動機與方式，其所注重的焦點各有所不同。於一級機關首長任命中，主要是強調市長對於任命權的運作，是採取內升或是外補的方式，並且同時需要考量縣市均衡的問題；而於機關首長任命科處首長部分，則其主要的考量焦點則是在於縣市均衡的考量，並以內升為唯一的方式。

因此於 101 年 3 月至 4 月，本研究便針對一級機關首長之基本資料進行蒐集，並匯整

出各三都之一級機關首長之內升以及外補的比例。而機關首長之資料收集的方式，則是由兩個部分進行，一為透過各一級機關網站中，檢閱其首長之學經歷，並以其前一職位之內容，完成市長任命為內升或外補的判斷；二則是直接透電話詢問各市府之人事處人員，以獲取資料。目前為止，三都之一級機關首長任命來源彙整已趨完整，並且發現三都之任命方式各皆有其特殊性；此外，為使任命資料完善，本研究亦同時針對各一級機關之副首長任用來源進行調查。然而，基於大部分之機關網站上並未公布關於副首長之學經歷，因此目前仍持續以電話的聯繫方式進行資料的收集。

五、 合併問題、挑戰與首長策略

第一年的主要研究旨趣在於瞭解台灣地方政府縣市合併過程中所產生的問題、組織內所面臨的挑戰以及首長遇到這些挑戰所採取的策略，以下將依據此三個面向進行描述。

(一) 合併過程中所面臨的問題

初步彙整訪談資料內容指出，三組縣市合併過程中所面臨的問題包含「資源有限、負債共享」、「選舉因素衝擊組織合併進程」、「地方福利政策差異、造成資源稀釋與財政負擔」、「區改制問題」、「中央地方府際關係變遷」等問題。在「資源有限、負債共享」方面，係指原本縣的財政均比市更困苦，負債均相對比原市政府高，而諸多建設與政策均是仰賴中央政府的補助。然而，合併之後，負債均由合併後的直轄市政府所承擔，而原先中央所補助的預算則均停止補助，因此對新直轄市的財政產生相當嚴重的衝擊。

「選舉因素衝擊組織合併進程」方面，是指三個縣市合併過程因不同的選舉氣氛，而行政組織的協調作業也因此產生差異與影響。最明顯的案例即是，台南市政府的市長因為選出，且候選人均不是原市府或縣府首長，故行政組織停止協調作業一切等待選舉完新任市長的命令。相同的情況也發生於高雄，然高雄的協調過程因選情發展而產生階段性的協調情境，從一開始高雄縣主導轉變到雙方按兵不動，最後由高雄市主導合併作業。

「地方福利政策差異、造成資源稀釋與財政負擔」，在合併過程面臨地方性的福利政策，各政府首長多半會採用從優，也就是以原政策福利相對優勢的為方針。然而，在財源並未因合併而確實擴展的情況下，造成了資源稀釋且提升財政負擔的情況。

「區改制問題」，是指原縣轄的鄉鎮市因合併轉為區，其中最大的差異除了首長從民選轉為官派以外，區的自治權力已經被市政府掌握，也就是市長府得以直接控制區的行政權。然而，合併過程，各縣市均面臨到，原鄉鎮市長的去留問題以及原縣的民眾對於區行政業務與不熟識地方服務模式相當的適應問題。

「中央地方府際關係變遷」，係指河川管理單位變遷的問題，原先省轄市之河川管理均有中央派出單位協同管理河川治理。然而合併升格為直轄市後，河川的管理僅改為地方政府管理，因此諸多縣市面臨到水利單位的人力與財政問題。

(二) 合併過程組織內所面臨的挑戰

在組織內部所面臨的挑戰，諸多係以組織成員所呈現的反應為主，包含「組織文化差

異」、「縣均擔憂被邊緣化」、「行政中心設立問題」等問題。

「組織文化差異」主要係指原先市政府與縣政府的行政風格與辦事習慣的差異而產生磨合的阻力。可包含行政風格與議事風格兩個部分，就行政風格而言，各縣市均呈現原縣府團隊的行政效率相對較鬆散，較偏好非正式的溝通，市府團隊相對較積極，較重視正式公文流程。而議事風格部分，則是市府團隊議員均較習於正式場合溝通、較重視媒體公關，而縣府團隊教習於檯面下先溝通、較不重視媒體公關。

「縣均擔憂被邊緣化」，各縣市合併過程均呈現以市為合併的主導力量，在合併過程均有以市府規畫為主的氣氛存在。因此，原屬縣的行政組織成員，均有類似戰敗國的感覺面臨著被接收與吸納的過程，故職員均擔心自己的福利、升遷與工作環境逐漸受到邊緣化的趨勢。而此心理期待，對於兩團隊的磨合與組織合併的呈現均產生重大影響。

「行政中心設立問題」，縣市合併最直接的改變，便是轄區領域變大，而原本適合於一方縣或市的行政中心，在合併後均面臨不適合的挑戰。而行政中心的位置，不僅影響著公共服務傳遞的設置，更對組織成員產生上班不便與交通成本增加等影響。對此，三個縣市採取不同的因應措施。台中市與高雄市均留少數單位於原縣屬行政中心，而台南市則是將市府行政組織複製整個系統於原縣屬行政中心，使兩地方均能提供相同的公共服務以即便於就地任職的人事政策。

（三） 首長策略

雖然各縣市在合併過程所面臨的挑戰各自不同，然而三縣市首長於合併初期均採用相同的策略來帶領合併作業，包含「充分授權」與「勤於溝通」兩策略。

「首長充分授權」—三縣市首長主要都是人事任命部分，賦予一級機關首長任命二級機關以下之人部屬任命權，給予機關首長得以善用自己所認為適任的人才，然各縣市不約而同地均有縣市籍員工平均的人事任用概念，以促進團隊磨合與平均升遷機會。而在事權責任部分，則各市有些微差異，就台南市而言，市長授權給一級機關首長，然出現問題時則是由市長出面承擔與解決；就台中市而言，則是依樣授權給一級機關首長，出現問題時則是由副市長出面溝通與解決，若副市長無法解決方由市長出面。

「勤於溝通」可分為市府對於區、里層級的溝通，及市府團隊內的溝通。合併初期，市長均勤跑地方與區、里長召開會議或直接面對面溝通，主要係解決由鄉鎮市轉為區的制度落差所產生的抗拒，其抗拒者包含區的行政人員與在地公民。而市府團隊內的溝通，則是透過各式各樣的會議以及營隊，試圖在不同正式活動中增加原不同工作環境的夥伴接觸認識的機會，並且藉使變更過去對於縣、市的刻板印象與習慣。較為特殊的係台南市市長，在合併初期開始，便頻繁舉辦策勵營與市政會議，甚至親自寄信給與市府團隊成員，以溝通首長的市政願景，期能透過願景領導的模式建立新的組織文化。

綜上所述，研究發現縣市合併過程組織內外確實面臨著諸多的挑戰，其中不乏能從不同理論角度深入研究就的題材以外，更有許多經驗是值得有系統的彙整，以作為日後組織改造的基礎。然而，更多個體層次的資料，則有賴第二年與第三年的問卷調查蒐集更多組織成員對於組織改造的評價與滿意度，方能更確實地將地方政府合併的樣貌呈現出來。

陸、 參考文獻

- Allen B. Brierly(2004). Annexation as a Form of Consolidation-an analysis of central core city boundary expansion in the US during the twentieth century. In Jered B. Carr and Richard C. Feiock. (Eds), *City-Country Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*. Armonk, N.Y.: M.E.Sharpe.
- Bach, T. & W. Jann (2010). Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences*,76(3), 443-468.
- Berkman, M. B. & Reenock, C.(2004). Incremental consolidation and comprehensive reorganization of American state executive branches. *American Journal of Political Science*, 48(4), 796.
- Carr, Jered B.(2004). Perspective on City-County Consolidation and Its Alternatives. In Jered B. Carr and Richard C. Feiock. (Eds),*City-Country Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*. Armonk, N.Y.: M.E.Sharpe.
- Currie, G., Humphreys, M., Ucbasaran, D. & McManus, S.(2008). Entrepreneurial Leadership in the English Public Sector: Paradox or Possibility? *Public Administration*,86(4), 987-1008.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V.(1999). *Leadership for Change: Case Studies in American Local Government*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Denhardt, R. B ., Denhardt, J .V., & Aristigueta, M. P.(2002). *Managing human behavior in public & nonprofit organizations*. Thousand Oaks, CA. : Sage.
- Denis, J., Langley, A. & Rouleau, L.(2005). Rethinking leadership in public organization. In E. Ferlie, et al. (Eds.), *Oxford handbook of public management*,(PP. 447-467). England: Oxford University Press.
- DeSeve, G. E. (2009). *The Presidential Appointee's Handbook*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Donahue, A. K. & R. O'Leary(2012). Do Shocks Change Organization? The Case of NASA. *Journal of Public Administration*, 22(3), 395-425.
- Elcock, H., Fenwick, J. & McMillan, J. (2010). The reorganization addiction in local government: Unitary councils for England. *Public Money & Management*, 30(6), 331.
- Faulk, Dagny & Georg Grassmueck(2010). City-county Consolidation and Local Government Expenditures. *State and Local Government Review*, 00(0),1-10.
- Fenwick, J. & M. Bailey(1999). Local government reorganisation in the UK decentralisation or corporatism?*The International Journal of Public Sector Management*, 12(3), 249.
- Fernandez, S. & H. G. Rainey(2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176.
- Fernandez, S., Y. Cho & J. Perry(2010).Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. *Leadership Quarterly*, 21(2), 308.
- Frederikson, H. G.(1999).Introduction. In H. G.Frederikson and J. M. Johnson.Tuscaloosa(Eds.). *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory and Application*. Al: The University of Alabama Press.
- Frederikson, H. G. & J. M. Johnson(1999). *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory and Application*. Tuscaloosa, Al: The University of Alabama Press.

- Garnett, J. L.(1987). Operationalizing the Constitution via administrative reorganization: Oilcans, trends, and proverbs. *Public Administration Review*, 47(1), 35-44.
- Gervais, J. (2010). Merging to survive? institutional legitimacy and material considerations in the light of the reorganization of corps within the french civil service. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 425.
- Savitch,H. V. & Ronald K. Vogel.(2004). Suburbs Without A City Power and City-County Consolidation. *Urban Affairs Review*, 39(6), 762.
- Harris, L. & A. McGrady(1999). Local government reorganization-rules, responsibilities and renegotiating relationships. *Strategic Change*, 8(5), 287.
- Hennessey, J.T. (1998). “Reinventing” Government: Does Leadership Make the Difference? *Public Administration Review*, 58(6), 522.
- Huber, George P. & William H. Glick(Eds.)(1995). *Organizational Change and Redesign: Idea and Insight for Improving Performance*. New York: Oxford University Press.
- Ingraham, P. W. & H.Getha-Taylor(2004). Leadership in the public sector: Models and assumptions for leadership development in the federal government. *Review of Public Personnel Administration*, 24(2), 95.
- Jimenez, Benedict S. & Rebecca Hendrick(2010). Is Government Consolidation the Answer? *State and Local Government Review*, 42(3), 258-270.
- Le Blanc, M.(2006). Two tales of municipal reorganization: Toronto's and montreal's diverging paths toward regional governance and social sustainability. *Canadian Journal of Political Science*, 39(3), 571.
- Leach, R.(1998). Local government reorganisation RIP? *The Political Quarterly*, 69(1), 31.
- Leach, S. (2009). Reorganisation, reorganisation, reorganisation: A critical analysis of the sequence of local government reorganisation initiatives, 1979-2008. *Local Government Studies*, 35(1), 61.
- Martin, Lawrence L. & Jeannie Hock Schiff (2011). City-County Consolidations: Promise Versus Performance. *State and Local Government Review*, 43(2), 167-177.
- Miyazaki, T. (2011). Municipal consolidation and local government behavior: Evidence from Japanese voting data on merger referenda. *JPSP Grant-in-Aid for Young Scientists*, 6-7.
- OECD (2005). *Modernizing Government: the Way Forward*. Paris: OECD.
- Pierre, J. & P. W. Ingraham (2010). *Comparative Administrative Change and Reform : Lessons Learned*. Ithaca : McGill-Queen's University Press.
- Ransone, B. Jr., R. B. Denhardt & Strwart, W. H. (1992). Introduction: Essays in Memory of Coleman. In Denhardt, R. B. &Strwart, W. H. (Eds), *Executive Leadership in the Public Service, Tuscaloosa and London*. The University of Alabama Press.
- Reese, L.A.(2004). Same governance, different day: Does metropolitan reorganization make a difference? *The Review of Policy Research*, 21(4), 595.
- Robertson, P. J. & S. J. Seneviratne(1995). Outcomes of planned organizational change in the public sector: A Meta-Analytic Comparison to the Private Sector. *Public Administration Review*, 55 (6), 547.
- RUNE J. SØRENSEN(2006). Local government consolidations: The impact of political transaction costs. *Public Choice*, 127, 75-95.
- Samuel R. Staley & Dagny Faulk & Suzanne M. Leland & D. Eric Schansberg, et.al.(2005). The Effects of City-County Consolidation: A Review of the Recent Academic Literature. *Survey of Consolidation Research Indiana Policy Review Foundation*,

- Savitch, H. V. & R. K. Vogel(2004). Merger in Louisville-Jefferson County. *In Case Studies of City-County Consolidation: Reshaping the Local Government Landscape*, 272-90. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Silvia, C. & M. McGuire(2010). Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors. *Leadership Quarterly*, 21(2), 264.
- Smith, M. J. (2004). Steward leadership in the public sector. *Global Virtue Ethics Review*, 5(3), 120.
- Song, Y.(2009).The Leadership Effectiveness in the Process of Planned Organizational Change. *Public Organization Review*, 9(3), 199.
- Stanton, T. H. (2006). *Meeting the Challenge of 911*. Armonk, Ny: M.E. Sharpe.
- Suzanne Leland & Kurt Thurmaier(2005). When Efficiency is Unbelievable Normative Lessons from 30 Years of City-County Consolidations. *Public Administration Review*, 65(4), 475.
- T. Entwistle(2011). For appropriateness or consequences?Explaining organizational change in English local government. *Public Administration*, 89(2), 661-680.
- Van Wart, M. (2005). *Dynamics of Leadership in Public Service: Theory and Service*. New York: M. E. Sharpe.
- Wright, B. E. & S. K.Pandey (2009). Transformational leadership in the public sector: Does structure matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, April 30, 2009.
- Yukl, G. A. (2001). *Leadership in Organizations* (5thed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- 王保鍵 (2004)。「論直轄市與縣市公投合併升格」。 *行政暨政策學報*, 39, 1-32。
- 朱景鵬、謝偉智 (2010)。「行政院組織改造推動方向與執行策略」。 *研考雙月刊*, 34, 8-19。
- 江大樹、張力亞 (2009)。「縣市長的領導力與地方治理」。 *臺灣民主季刊*, 6(2), 61-126。
- 江大樹、曾士瑋 (2009)。「全球城市競爭與全觀型治理的新思維：兼論柏林經驗對臺中縣市合併升格之啟示」。 *研習論壇*, 101, 5-23。
- 余明助 (2006)。「組織變革不確定感與員工工作態度關係之研究-以組織溝通和員工信任為中介變數」。 *人力資源管理學報*, 6, 89-110。
- 吳再居 (2004)。「行政院組織變革之歷史回顧」。 *研考雙月刊*, 28, 39-54。
- 宋餘俠、秦正宇(2011)。「強化政策統合量能之組織設計—兼論國家發展委員會組設規劃」。 *研考雙月刊*, 35, 95-108。
- 李長晏 (2001)。「精省與新地方政府機制效能之評估 (研究指標性問題之設計)」。 *中國地方自治*, 54, 14-17。
- 李長晏、曾士瑋(2012)。「德國空間發展新理念與區域合作模式之研究—兼論我國縣市改制後之發展啟示」。 *城市學學刊*, 33(1), 1-40。
- 林志成 (2004)。「校長卓越領導之行動智慧」。 *學校行政雙月刊*, 33, 10-20。
- 林水波、莊順博 (2009年5月)。政策利基—以台中縣市合併、台北縣市合併為例。「台

灣公共行政與事務系所聯合會 (TASPAA) 年會暨『全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐』國際研討會發表之論文」, 高雄: 國立中山大學。

邱冠斌、劉佳昆 (2007)。「我國公營事業民營化過程之研究—以中華電信為例」。中華行政學報, 4, 119-132。

施正鋒 (2010 年 9 月)。「五都與縣市升格之體制問題探討與縣市升格之體制問題探討」。「五都體制變革與台灣發展研討會發表之論文」, 台北: 台灣國際會館。

紀俊臣 (2003)。「臺中縣(市)合併升格直轄市之可行性分析」。中國地方自治, 56, 4-50。

紀俊臣 (2006)。「台灣的政府改造績效檢視: 精省經驗的省思」。中國地方自治, 59, 24-37。

孫錦煌、溫源鳳、張翠婷 (2008)。「國軍組織變革工作特性、工作生活品質與工作投入關係之探討—以空軍後勤參謀為例」。危機管理學刊, 5, 89-100。

郭順成、趙必孝、王喻平、陳榮德 (2004)。「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(1), 1-28。

陳金哲 (2008)。「地方公立醫院合併之研究-高雄市聯合醫院, 台北縣立醫院及臺北市立聯合醫院為例」。政治科學論叢, 36, 67-120。

費吳琛、盧建中、翁藝庭 (2010 年 6 月)。「組織精簡與組織承諾之跨層次分析—團體凝聚力及工作不安全感之中介效果」。「國防管理學術暨實務研討會發表之論文」, 桃園: 國防大學。

黃烈堂、林顯輝、杜俊和 (2009)。「地方政府職員個人特徵對 LMX 領導型態認知與組織承諾差異之關聯性研究」。績效與策略研究期刊, 6, 49-65。

葉俊榮 (2005)。「行政院組織改造之現況與展望」。研考雙月刊, 29, 11-23。

葉嘉楠 (2004)。「行政院組織改造方案評析: 組織設計的觀點」。中華人文社會學報, 1, 12-36。

葛珍珍、康自立 (2007)。「中國式領導之探討」。大漢學報, 21, 1-22。

趙永茂、劉明德 (2008)。「德國地方行政區域重劃的改革模式與問題--兼論對我國行政區域重劃的啟示」。問題與研究, 47(3), 135-158。

鄭伯堦 (2004)。「華人文化與組織領導: 由現象描述到理論驗證」。本土心理學研究, 22, 195-254。

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, 191-207。

賴志峰 (2010)。「學校領導新議題: 理論與實踐」。台北: 高等教育。

謝嘉梁 (2008 年 6 月)。「精省後台灣省政府組織與業務功能之探討」。「東海大學精省十週年回顧與展望學術研討會發表之論文」, 台中: 東海大學。

顧尚潔 (2011)。「以人為本—『公務人員對行政院組織改造相關議題的看法』民意調查規劃辦理紀實」。研考雙月刊, 35(3), 158-160。

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2013/01/28

國科會補助計畫	計畫名稱: 政府組織重組與政務領導---行政院組織再造及縣市合併升格的個案研究(I)
	計畫主持人: 黃東益
	計畫編號: 100-2410-H-004-070- 學門領域: 公共行政
無研發成果推廣資料	

100 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：黃東益		計畫編號：100-2410-H-004-070-					
計畫名稱：政府組織重組與政務領導-----行政院組織再造及縣市合併升格的個案研究(I)							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數(含實際已達成數)	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	2	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (本國籍)	碩士生	4	4	100%	人次	
		博士生	1	1	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (外國籍)	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>無</p>
--	----------

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

學術成就：

本研究之學術貢獻可分為，「縣市合併研究彙整」、「組織合併與領導策略」及「組織重組與模式」三部分。過去台灣對於組織重組與組織變革的研究，一直是以精省為主要研究素材，然精省經驗並未能充分解釋組織合併與組織重組的所面臨的挑戰以及理論的意涵。而在國外縣市合併研究的焦點甚少從行政組織層面切入，因此少有文獻討論縣市合併過程的組織層次議題。是故研究團隊藉 2010 年底的直轄市縣市合併之際，研究六縣市府團隊兩兩之間係如何進行整併？其整併過程所遇到的挑戰？以及其整併後所對地方所帶來的衝擊。經過一年的調查後，研究團隊發現三個縣市的整併歷程與經驗各不相同，而且受到選舉因素的影響，衝擊到原本行政團隊的合併前協調作業與組織設計。

透過三個直轄市合併的個案比較後，建構縣市合併過程中組織重組的模式以及彙整合併過程所面臨的挑戰，並探究政務領導與行政領導如何解決所面臨的挑戰。透過環境層次、組織層次與個人層次的分析，將縣市合併研究與組織理論進一步連結。

技術創新：

社會影響：

2010 年三都合併升格的過程，不僅對地方民眾產生許多的衝擊，更引起縣市府內組織成員的不滿。而本研究彙整合併過程中所面臨的問題與挑戰後，建構出本土縣市合併的經驗，

以供將來台灣縣市合併或行政組織合併參考。