

內政部移民署組織重組之實證研究 2007~2015：權變理論的觀點

張姜姿羽*

摘要

政府推動組織改造不僅會引發內、外環境的阻力障礙，從提出修正草案到立法執行更是曠日廢時，要成就如此龐大的工程往往不容易，但移民署卻在短短的 8 年內進行了兩次：2007 年從「警政署入出境管理局」升格為「入出國及移民署」，又在 2015 年改造成為「移民署」，實屬政府組織中罕見的劇烈變革個案。本文嘗試從結構權變理論的觀點解析移民署的兩次變革，即分析影響組織結構的權變變量是什麼，又是如何介入組織結構設計的，透過深度訪談及次級資料分析，擬回答以下三個研究問題：移民署兩度組織重組之原因為何（Why）？組織結構以何種方式進行調整（What）？成效如何（How）？

研究發現：1. 移民署第一次組改的驅動因素為權變因素中的環境、策略和規模；結構設計係以內政部警政境管局為基礎，歸併相關機關之業務與人力，整合成單一窗口；成效上解決移民及境管業務多頭馬車的現象，有效提高行政效率並強化人流安全管理。2. 第二次組改的權變因素是環境、策略和技術，原本以功能劃分之組織設計造成單位間溝通困難等不良後果，故將別功能轉變為地區別的組織設計，打破功能部門本位主義的思考方式，促進單位間相互協作，不僅提升效率效能，同時促進顧客導向的行政服務。本文藉由結構權變理論的觀點來檢視移民署結構的調整，同時也藉由研究結果的回饋，將該署組織變革歷程作為該理論縱向研究的重要實證案例，讓結構權變的概念有理論與實務的對話。

關鍵詞：組織變革、組織結構、組織重組、結構權變理論

*國立政治大學公共行政系博士生。

收稿日：2022 年 1 月 23 日 同意刊登日：2022 年 6 月 11 日

壹、前言

組織作為政府部門運行的基本載體，結構設計的良窳攸關行政效能的結果，尤其現行以韋伯式官僚組織所建構的政府部門常因繁文縟節、高度集權和階級制導致行事僵硬、反應過慢等官僚病象而遭人詬病，淪為亟待改革的標的。然而，推動公部門組織改造不僅會引發內、外環境的阻力障礙，從提出修正草案到立法執行更是曠日廢時，要成就如此龐大的工程往往不容易，但移民署卻在短短的 8 年內進行了兩次，2007 年從「警政署入出境管理局」升格為「入出國及移民署」，又在 2015 年改造成為「移民署」，實屬政府組織中罕見的變革個案，值得深入探究。

移民署第一次改造後的組織結構運作一段時間，又進行了第二次的組織改造，代表了原本的組織結構在當前已難達成組織目標，而必須隨著時空變化而再次調整，這與權變理論所主張組織設計應隨著情境不同而有所改變的論點相同，因此，本文將藉由權變理論來檢視移民署組織重組的個案。權變理論的研究始於 1960 年代，並於 70 年代受到廣泛的重視。該理論的興起有深刻的歷史背景，70 年代的石油危機對西方社會產生了深遠的影響，企業所處的環境很不確定，但以往的科學管理理論及行為科學理論，主要側重於組織內部的管理，且他們所追求的最佳管理模式與原則在解決企業面臨瞬息萬變的外部環境時顯得無能為力，正是在這種情況下，人們開始認為沒有最好的組織設計與管理方式，而應取決於組織當下的情景因素。

權變理論的研究主要應用於兩大領域：一是組織結構研究，二是領導方式研究，本文屬於前者。結構權變理論是組織開放系統研究的重要理論之一，認為不同的環境特點會對組織形成不同的要求，因此管理者必須考慮組織的外部環境和內部特徵，設計出適合的組織結構來因應，而當組織結構與所處的情境『配適』(fit)時，組織才能產生最佳的績效與狀態。

檢視過往文獻，可以發現近幾年來在數量上以領導方式研究為大宗 (Inyang et al., 2018；Santos, 2021)，權變理論運用在組織結構設計上的相關實證研究稀缺，甚至有學者認為結構權變理論已經「死亡」(Shenkar & Ellis, 2021)。學術界在 1990 年代中期對結構權變理論迅速失去興趣的其中一個重要理由是該理論缺乏對變化的關注，其實證研究多屬橫斷面的靜態研究，缺乏長時間的動態觀察。本文期望藉由結構權變理論的觀點來檢視移民署結構的調整，同時也藉由研究結果的回饋，將該署組織變革歷程作為該理論縱向研究的重要實證案例，讓結構權變的概念有理論與實務的對話。

本文透過質性個案研究的方式，從結構權變理論觀點，以動態、發展的角度審視移民署自 2007 年至 2015 年組織結構的演化：該署原本隸屬於「內政部警政署」轄下之「入出境管理局」，2007 年改制為「內政部入出國及移民署」，機關屬性自

此亦從警政機關轉為一般行政機關，可謂是公部門界官僚組織中罕見的劇烈變革個案，其勤務以工作型態論之，主要可分為內勤和外勤，內勤是署本部的幕僚工作者，結構分為四個業務單位(入出國事務組、移民事務組、國際事務組及移民資訊組)及四個輔助單位(秘書室、人事室、會計室及政風室)，外勤則是分駐全國 25 個縣市執行各類第一線勤務者，結構下分為專勤事務大隊(包含第一、第二大隊)、國境事務大隊、服務事務大隊與收容事務大隊，共五個派出單位，屬於功能式結構；而在運行短短八年後，2015 年該署再次進行組織重組，針對派出單位部分，將原本功能式結構，改以劃分北區、中區與南區事務大隊，整合為區域式組織設計。究竟導致移民署兩度組織變革的原因為何(Why)？組織結構以怎樣的形式發生變化(What)？結果如何(How)？本文將針對以上三個研究問題進行探討。

在章節安排上，本文首先闡述結構權變理論的三個基本概念：組織結構、權變變量和配適，作為研究的立論基礎；其次，透過深度訪談，並蒐集移民署相關文獻與次級資料，分析權變因素與組織結構之間的因果關係，歸納梳理出影響移民署組織重組的權變因素與相應的結構設計；最後，闡述組織變革的成效，有鑑於 90 年代的新公共管理運動將「顧客導向」列為政府再造的關鍵要素，將嘗試運用「顧客導向」的觀念，探討移民署如何透過組織重組，提昇為民服務品質與績效。

貳、文獻探討

本文主要以結構權變理論作為基礎來檢視移民署的組織變革歷程，因此本段落之主軸即為結構權變理論，除整理理論內涵，也進一步闡述該理論之發展與未來；另因移民署是由警政機關轉變而來，亦屬於治安單位，也將就相關研究一併探討。

一、結構權變理論 (Structural Contingency Theory, SCT)

權變理論一詞出現於 1960 年代行政學中的整合理論時期。以往組織研究學者皆提倡一種本質上是「普遍最佳法則」的組織設計，並且基本上不關心環境對組織的影響，例如傳統理論時期以「科學管理」為基礎，重視法規制度、層級節制、專業分工；到了修正理論時期則強調交互行為、民主取向以及貢獻與滿足的平衡等人類行為及工作動機，這些原則被認為是「最佳方法」，只有遵循這些原則，組織才能達到既定目標。然而，權變理論對於組織設計與管理的實施，則與傳統時期或修正理論時期有所不同，其組織是一個開放系統，重視組織外部環境對其產生的影響，強調每個組織的外在環境和內在條件各不相同，因此管理者必須採取不同的組織結構來回應。以此觀之，組織設計沒有一體適用的「萬靈丹」，不存在一種放諸四海皆準的最佳組織結構，管理者應根據組織所處的環境和內部條件而權宜應變，成功管理的關鍵就在於對組織內外狀況的充分了解和有效的應變策略。權變理論為組織管理提供了一種實用的方法，使管理者把焦點轉移到對現實情況的研究，使管理活動更符合實際情況，且更加有效。

從學理來看，權變性是指一個變量 x 對另一個變量 y 的影響取決於第三個變量 z ，變量 z 調節變量 x 與 y 的關係。因此，結構權變理論就是將組織結構和績效作為兩個基本變量(x 、 y)，這個因果關係的成立與否，必須由「權變變量」(z) (contingencies)來決定 (Donaldson, 2001)，當組織結構與權變變量兩者達到「配適」時，組織將產生最佳績效。綜上，「配適」(fit)是結構權變理論的核心，而核心問題是探尋什麼是影響組織結構的權變變量，而這些權變變量又是如何介入組織結構設計的。以下將分別闡述組織結構、配適和權變變量三者之內涵：

(一) 組織結構 (organization structure)

「組織結構」是界定組織內部任務分配、權責關係及合作協調機制的正式系統 (Holtzhausen, 2002)，因此，組織內部成員之間的關係，在一定程度上受到組織結構的影響，而要安排一個合適的組織結構，就必須重視組織設計。在組織設計過程中，高階管理者必須因應組織目標與特質，隨著環境變遷，將結構作適當的調整，來實現組織的協調與整合，如此才能有效地實現組織的目標。

組織結構的基本構成要素是「分工」與「整合」。「分工」主要區分為縱向分層及橫向分工，前者是階級化，以層級節制體制為代表；後者即分部化，一般可分為功能分化及空間分化，功能分化係依照業務進行劃分，各部門人員依照專業領域執行業務，空間分化則是依據地理區域劃分 (溫金豐，2019)。環境越複雜、規模越大，越需要進行分工，然而結構的分化容易導致組織內部單位間協同運作的難度加大，從而對組織的整體發展形成潛在的衝突因素。因此，組織分化後必須加以整合，「整合」是把組織內各單位間的努力加以協調，以共同達成組織目標。

組織結構的調整應同時考量複雜化、正式化及集權化三個面向，不同組織設計顯示出不同的組織型態。「複雜化」是指組織內部職能分化的程度，分工愈細、上下層級愈多，則複雜性程度愈高；「正式化」是指組織內使用規定與標準作業程序來引導員工行為的程度，規定與管制愈多，組織結構就愈正式化；「集中化」則指涉決策權集中的程度，當組織決策權集中於高階層時，稱之為中央集權；反之則為「分權化」。Mintzberg(1979)依據組織集權化、複雜化及正式化之程度，區分為簡單結構、機械型官僚組織、專業型官僚組織、分部化組織及臨時性專案編組等五種組織型態。

值得注意的是，組織結構並非一成不變的，當組織之內外條件發生變化，而原有之組織不足以解決問題時，組織結構就需要做出相應的調整，例如因應新需求或新情勢設置新單位，或將過時的單位予以裁撤、合併、改隸、員額精簡等，以精進組織的應變能力，進而達到組織得以繼續生存或發展的目的。組織變革依照影響範疇及變動的幅度，可分為漸進式變革 (incremental change) 和劇烈變革 (radical change)，前者指組織為適應環境變化，進行小幅修正與調整之過程，通常這樣的變革只會影響部分組織的運作模式；後者則是組織大幅度地改變，改變

組織現有的框架，重新建立新的運作模式。

本文之研究案例「內政部移民署」係在民國 96 年從「內政部警政署」轄下之「入出境管理局」整併其他相關單位而來，屬劇烈變革之個案，而 104 年該署從功能式調整為地區式的組織結構，則屬漸進式變革之例。是什麼原因造成組織在採取劇烈變革之後又再次採取變革行動，改採用漸進的方式，又不同的方式是否會帶來不同的結果，也是本研究所探討的重點。

（二）配適(Fit)

「配適」(Fit)是結構權變理論中最核心的概念，用來衡量一個組織的結構與權變因子（如環境、策略、技術和規模）的適合程度，而組織的效能決定於組織結構與其所處的情境是否能充分配合，當配適度愈佳，績效愈好。換言之，沒有最優的組織結構，有的只是「配適」，不同的組織應當根據各自面臨的外部條件和內部特點來設計相應的組織結構。

學者 Donaldson (2001)認為，傳統配適觀點假設管理者是完全理性，能精準判斷最佳的配適條件、水準為何，這樣的配適狀態稱為「完整配適」(Full Fit)，然而，管理者受制於有限理性等因素，常常無法具體判斷何謂最適的狀態，造成組織在追求配適的過程只能達到滿意解，而非最佳解，這樣的狀態稱為「准配適」(quasifit)。換言之，組織在變革的過程中，由於管理者有限理性的影響，可能發生配適過與不及的現象，因此組織並非一開始就設計出理想的組織結構，而係經過一段時間後，在組織運作上遭遇某些困境，爰進行組織重組；再運行一段時間後，又產生新的問題，再逐步調整組織結構到與內外環境一致。是以，組織在達到適配之前，可能會經歷一連串調適性變革。

（三）權變變量(contingencies)

權變理論到 20 世紀 80 年代時發展到頂峰，學者們基於一系列研究，分析了特定的權變因素對組織的影響。理論界公認影響組織結構設計的主要權變變量有**環境、策略、技術和規模** (Donaldson, 2006；Daft, 2020；Rainey, 2021)。權變變量在兩個層面上闡明了結構權變理論論點：第一個側重於權變變量與組織結構之間的關係，當任何一個權變變量發生變化，組織結構也會跟著改變；第二個假設是組織結構與權變變量之間的「配適」程度決定組織的績效。以下內容的討論是在假定其他因素不變的情況下，只考慮某一權變因素對組織結構設計的影響。

1.環境

組織追求外部環境與內部結構的配適已經成為普遍的想法(Burns and Staker, 1961; Lawrence and Lorsch, 1967)。組織無法獨立於社會環境之外，而不同的環境對組織提出了不同的要求，有些組織面對的是靜態的外在環境，少有的變動和挑戰，有些則面對動態、複雜、不穩定的環境，例如政府公佈實施新法令或政策、

出現新的競爭對手等，都會增加環境的不確定性和風險而威脅組織的生存。此時，控制外部環境的手段之一就是調整組織結構。換言之，組織結構需要與其環境需求相匹配，以實現最佳適應。

基本上，組織區分為「機械式」(mechanistic)與「有機式」(organic)，機械式組織強調控制與效率，組織有嚴格的部門劃分、高度專業化和集權化；適合靜態、單純、穩定的環境和例行性的工作任務；有機式組織結構具有等級扁平、專業化程度低、分工低的特點，強調彈性與適應，成員以跨部門、跨層級、分權化的方式協作，因此更適合動態、不穩定、不確定、快速變化的環境(表 1)。綜上，組織與環境之間具有互動關係，組織必須設計內部的結構，來控制外部的環境，環境和組織結構之間的關係對組織效率有積極影響，兩者契合度越高，組織績效越好。

表 1：環境因素與組織結構之間的適配和不適配

組織結構	組織環境	
	穩定	不穩定
機械式	FIT	MISFIT
有機式	MISFIT	FIT

資料來源: Donaldson (2006:22)

2.規模

組織結構變化的一個重要決定因素是規模增長的影響(Child, 1975)。組織規模通常係以全職人員數量衡量(Rainey, 2021)，在組織發展的不同階段，組織的規模大小不同，組織結構也各異。例如在企業成長期，企業規模逐漸擴大，此時員工人數會增多，企業的經營項目會變得更豐富、活動範圍也會擴大，企業如果要想生存和發展，其組織結構也必須相應調整。一般而言，組織規模會影響組織的科層化(Bureaucratic)程度，包括結構的複雜化、正式化及集權化情形，小型組織可以採用簡單、低複雜、低正式化且較為靈活機動的有機式組織結構，而隨著組織規模擴大，伴隨著更高程度的水平及垂直分化，結構層次更多，更專業分工，同時會增加機關法令規章以替代直接的監督，此外，亦會帶動組織作適度的授權，組織將從有機式轉為機械式結構，組織行為更加趨於形式化與官僚化 (表 2)。

表 2：規模因素與組織結構之間的適配和不適配

組織結構	組織規模	
	大型	小型
科層制	FIT	MISFIT

非科層制	MISFIT	FIT
------	--------	-----

資料來源: Donaldson (2006: 22)

3.技術

Woodward (1958)指出技術是解釋組織結構變異的重要因素。技術是指組織用來製造產品或提供服務的方法、知識或技巧，是組織用來達成其目標的工具。技術的權變性包括兩個部分：例行性和相互依賴性(Rainey, 2021)。例行性是指工作的困難性及變化度，若技術的例行性愈高，則正式、集權、機械式的組織較易指揮與管理，反之，若組織採用創造性及非例行技術時，則趨向有機式組織結構（表 3）。另一個技術的權變性是任務的相互依賴性對結構的影響，相互依賴性是指不同任務彼此相關的程度，以及一個部門績效受到其他部門影響或影響其他部門的程度，Thompson(1967)將任務之間的關係分為三種類型：（1）共享互賴（pooled interdependence），指各部門或單位，基本上是獨立運作的，組織中的每個成員皆對組織整體提供獨特的貢獻，因此整體績效是由各單位貢獻加總而來；（2）循序互賴（sequential interdependence），指部門之間有直接的依賴，且依賴關係有先後順序；（3）互相互賴（reciprocal interdependence），指部門間的產出互為對方的投入，雙向的任務連結。三者互相依賴的程度是(3)>(2)>(1)，技術的互賴性越高，越重視協調，組織愈傾向採用相互調整的方式，而非標準化的程序規則來協調工作活動的進行。

表 3：技術因素與組織結構之間的適配和不適配

組織結構	組織技術	
	常規	非常規
機械式	FIT	MISFIT
有機式	MISFIT	FIT

資料來源: Donaldson (2006: 22)

4.策略

策略對組織結構具有重大影響(Bryson, 1995)。Chandler (1962) 提出「結構跟隨策略」、「策略追隨環境」的概念，主張策略的變化先行於組織結構，並且導致了組織結構的變化。所謂策略是指組織的長期目標和目的，以及為達成目標的必要行動與資源分配的決策。不同的策略需有不同的結構配套才能發揮組織的效益，所以策略與結構之間有密切的關聯性。文獻中廣泛討論的策略分類，是指策略的多元化（diversification）的程度，策略目標不同會產生不同的組織結構需求（如表 4）。多元化程度低，例如專注於單一產品、服務或市場的組織，適合功能

式結構(functional structure)，偏向於集權型組織，強調內部效率和縱向控制；當一個組織開始多樣化時，則適合採用部門結構 (divisional structure)，由每個部門各自負責一種產品或服務，偏向於分權型組織，強調內部自主性和結構靈活性。

表 4：策略因素與組織結構之間的適配和不適配

組織結構	組織策略	
	多元	非多元
部門式	FIT	MISFIT
功能式	MISFIT	FIT

資料來源: Donaldson (2006: 22)

綜上說明，可知影響組織結構的主要因素包括環境、規模、技術及策略，在這些權變因素相互影響及影響力互有消長情況下，組織結構呈現不同的面貌。

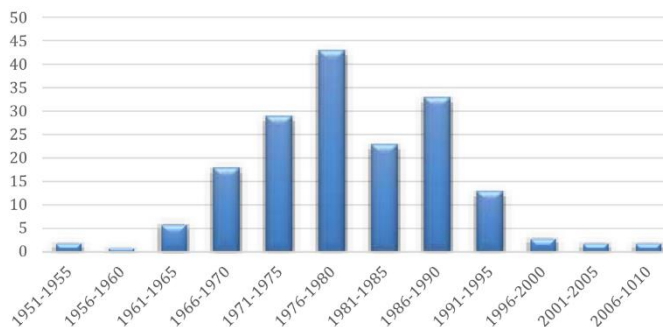
二、結構權變理論與警務組織研究

相較於私人企業，很少有關於公部門組織結構的實證研究。1990 年代有學者檢驗權變理論應用於警察組織結構的效用，此類研究多使用規模和環境複雜性作為權變變量來預測警察機構的結構安排(Langworthy, 1985; Crank & Wells, 1991; Maguire, 2003)，這些研究結果表明，組織規模是影響結構垂直分化、空間分化和功能分化的重要預測因子。學者 Zhao 等人(2010)在規模和環境之外，增加技術因子，評估警察組織的結構變化與此三個權變因素之間的關係，即環境複雜性、組織規模和新技術的採用。研究結果顯示，組織規模是預測組織結構的最有力因素，環境因素亦很重要，惟在新技術的採用方面，當時美國雖然大力推動「社區導向警務」，但警察組織並未做出相應變化，警察部門的組織結構顯然是高度穩定、抗變化的，警察部門的結構變化似乎是一個相對罕見的事件。簡言之，「社區導向警務」實踐從未在組織上制度化，而根據過去組織變革的研究文獻表明，任何組織結構未配合做出相應調整的警務改革，都是無法持久的 (Donaldson, 1995)。

三、結構權變理論已死?

自 1960 年代年誕生以來，結構權變理論(SCT)成為組織理論的核心，SCT 學者形成一個獨特的研究社群，其成員是當時頂尖的組織研究學者，他們各自從外部環境、組織規模、技術及策略等方面來探討對企業組織結構的影響(Burns Stalker, 1961; Chandler, 1962; Woodward, 1958 ; Child, 1975; Galbraith 1973 ; Thompson, 1967)，惟結構權變理論在主導組織領域 40 年後，1990 年代中期似乎失去動力，迅速從學術界消失，學者對結構權變理論失去了興趣，學術引用和實證

研究急劇下降，結構權變理論的文獻數量如圖 1 所示(Shenkar & Ellis, 2021)。



資料來源: Shenkar & Ellis (2021: 3)

圖 1 結構權變理論的文獻數量（以每 5 年分析）

結構權變理論並沒有遭遇重大挫折，其理論基礎沒有被新典範動搖，也沒有被突破性的實證經驗推翻其預測，那究竟是什麼原因造成結構權變理論的迅速「死亡」？對此，學者 Shenkar 和 Ellis 透過兩個研究方法來探究此問題，一是文獻分析法，廣泛蒐集結構權變理論從誕生到 1990 年代中期衰落的期刊文章及經典書籍；二是深度訪談法，針對 SCT 的代表性學者進行半結構式訪談，包括 Derek Pugh (2015 年已故)、David Hickson (2016 年已故)、John Child、Johannes Pennings (2015 年已故)、Lex Donaldson、John Stopford (2011 年已故)等。訪談結果發現，Pugh、Hickson 和 Pennings 等學者認為，結構權變理論基本上已經「死亡」，但 Child、Donaldson 等學者則不同意此說法，他們認為結構權變理論並未消亡，只是術語使用不同，「結構權變」一詞如今較少使用，但該理論在「構型」(configuration)和「模塊化」(modularity)等概念下存活下來，甚至蓬勃發展(Shenkar & Ellis, 2021:5-6)。

雖然學者對於結構權變理論是否已經「死亡」持不同意見，但學者普遍認為缺乏對變化的關注，即僵化和靜態，是該理論受到批評的主要原因之一。Child 同意靜態是結構權變理論的主要弱點，這與當今社會對動態的興趣形成鮮明對比，尤其在高度競爭、動盪、複雜的現代環境下，此項限制顯得更加嚴重。Stopford 表達了類似的觀點，他指出該理論大多應用於橫斷面研究，跨越長時間的研究太少。Pennings 認為，在組織領域「越來越沉迷於時間」並尋找動態理論之際，指稱結構權變理論「過於靜態」是一項「關鍵控訴」，「所有橫斷面的結構權變理論實證研究都是靜態的，而這本身就是它逐漸消亡的原因」。根據 Pennings 所言，對 STC 進行縱向研究是可能的，但「非常具有挑戰性」，因為受限於資源與時間而難以進行長時間的研究 (Shenkar & Ellis, 2021:11-12)。

為了反駁學術界對結構權變理論過於靜態和僵化的批評，Donaldson (2006) 發展了「結構再適」模型(SAFRIT)，指出適配和不適配的狀態並非一成不變，而

是互相更迭且重複循環的，當組織結構與環境和內部特徵配合時，組織績效達到最佳表現，此時內部開始產生餘裕資源，並導致組織策略、規模等條件產生變化，原本的適配構型開始出現不協調（misfit）的徵狀，從而使績效下降，這時組織必須再次調整結構以求組織生存與發展，這是一個動態的過程，故組織結構會不斷改變，這提供了我們理解組織為何會願意打破既有的配適狀態，不斷追求成長。儘管如此，Shenkar 和 Ellis (2021:6)認為這些努力為時已晚，因為結構權變理論已經衰落，最終未能挽救頹勢。

針對上述學者對於結構權變理論過於僵化與靜態的批評，本文認為移民署組織變革的歷程為該理論的動態發展提供重要的實證案例，而 Donaldson(2006)提出的「結構再適」概念對於該署結構調整與發展具有重要的啟發意義。本文將從動態的角度，觀察移民署從 2007 年到 2015 年組織結構的改變，並以環境、策略、技術和規模這四個因素作為檢視的自變項，探討這些權變變量在組織變革的動態發展過程中扮演的角色，移民署結構如何相應調整達成適配、爾後為何再次打破既有適配，最終達成結構再適。

參、研究方法

本研究以個案研究法（case study）進行，輔以深度訪談與次級資料分析雙重方法蒐集資料，深入探究移民署兩度組織重組的驅動因素為何（Why）、組織結構以何種方式進行調整（What），以及成效如何(How)。

一、個案研究

個案研究是一種探索性研究，其專注於單一具體個案，故能捕捉細節，深入、透徹了解研究對象。個案研究關注的是研究對象的獨特性和完整性，故可填補調查研究的空白並豐富研究結果(Fernández-Robin et al., 2019)。此外，個案研究結果關注事件發生的因果關係和隨時間的變化，因此當研究目的為探討發生原因(why)與過程(how)時，適於採用個案研究法 (Thomas, 2021)。是以，本文將以移民署為個案進行研究，企圖精確剖析該署組織重組的發展歷程，並提供整體性、深刻描述的詮釋，以找出驅動組織變革的原因、方式與成效。

二、研究執行

個案研究法需藉由多方來源資料以重組一段過去歷史或正在發生的事件，蒐集資料的方式包含文件、檔案記錄、訪談、直接觀察、參與觀察等(Yin 1994)。不同資料來源各有其優缺點，具有高度的互補性，因此一個好的個案研究應該要盡可能地使用不同種類的資料來源，相互佐證以提高研究的品質。

本文以個案研究法檢視移民署的組改歷程，運用次級資料(文件與檔案記錄)與深度訪談兩種資料來源。研究者為移民署現職人員，對於該署的組織、策略與發展歷程有較深入的了解；在次級資料如文件和檔案記錄取得上的完整性較高；另訪談方

面，可邀請到實際推動組改業務之決策核心成員或負責勤務運作之簡任高階主管受訪，訪談內容豐富且深入。

（一）深度訪談法

為瞭解 2007 年移民署成立及 2015 年該署組織重組之實際狀況，本研究自 2018 年 9 月至同年 10 月間，以立意抽樣法選取該署實際推動組改業務之決策核心成員和負責勤務運作之單位主管進行深度訪談，成功接觸了 4 位簡任級高階主管，並進行半結構式訪談，訪談問題包括：移民署兩次組織重組之背景、原因與目的為何？該署組織結構與業務分工情形自成立以來有何改變？該署組織設計在業務推動運作上有何優缺點？在訪問過程中，每位受訪者參照訪談大綱，以自己的說話方式，充分表達想法，訪談時間為一至二小時，在獲得受訪者的同意下，以錄音的方式進行，事後再將訪談內容做成文字記錄，以增加資料的真實性。此外，為求受訪者能暢所欲言，本文中對受訪者均以匿名處理，文中統一以英文字母代表，訪談對象詳見表五。

表 5 深度訪談名單

受訪者代號	訪談日期	訪談對象	公務年資	訪談地點
A	2018/9/11	推動組改業務之決策核心成員 (簡任)	28 年	辦公室
B	2018/9/14	服務站主任 (簡任)	30 年	辦公室
C	2018/9/27	專勤隊隊長 (簡任)	28 年	辦公室
D	2018/10/5	推動組改業務之決策核心成員 (簡任)	32 年	辦公室

資料來源：本研究

（二）次級資料分析法(Secondary Data Analysis)

除了訪談外，本研究亦蒐集相關的次級資料，藉由不同資料來源相互佐證，以期能夠獲得更完整的實際情形。次級資料乃使用現有的資料作更進一步的分析，不僅可以輔助原始資料，其更重要的意義在於將原始資料重整之後呈現新的結論或解釋，不僅節省研究所需時間及成本，亦能從多方角度比對事實，提升資料精確性與研究價值。採用次級資料的另一個重要理由是，有些次級資料是唯一來源，是一般研究人員無法獲得的（潘明宏、陳志瑋, 2003），例如政府機關內部的調查資料統計、文件紀錄等。本研究所選取之次級資料即以內政部移民署的組織沿革、會議記錄、受訪者提供之個人記載與文獻資料等為主，經過篩選或取捨，並與深度訪談內容進行比對分析，以釐清移民署組織重組的背景、原因、結構演化與成效。

肆、研究發現

權變理論將組織視為一個對外開放系統，故主要圍繞組織與其內部條件及外部環境要素的互動、適應進行論述，其觀點為移民署結構的發展提供重要的啟發意義。以下將從權變理論的角度分析移民署組織結構的演變，透過深度訪談與次級資料相互印證，探尋影響移民署組織重組的權變因素、對此採取之結構類型以及成效。

一、第一次組織重組

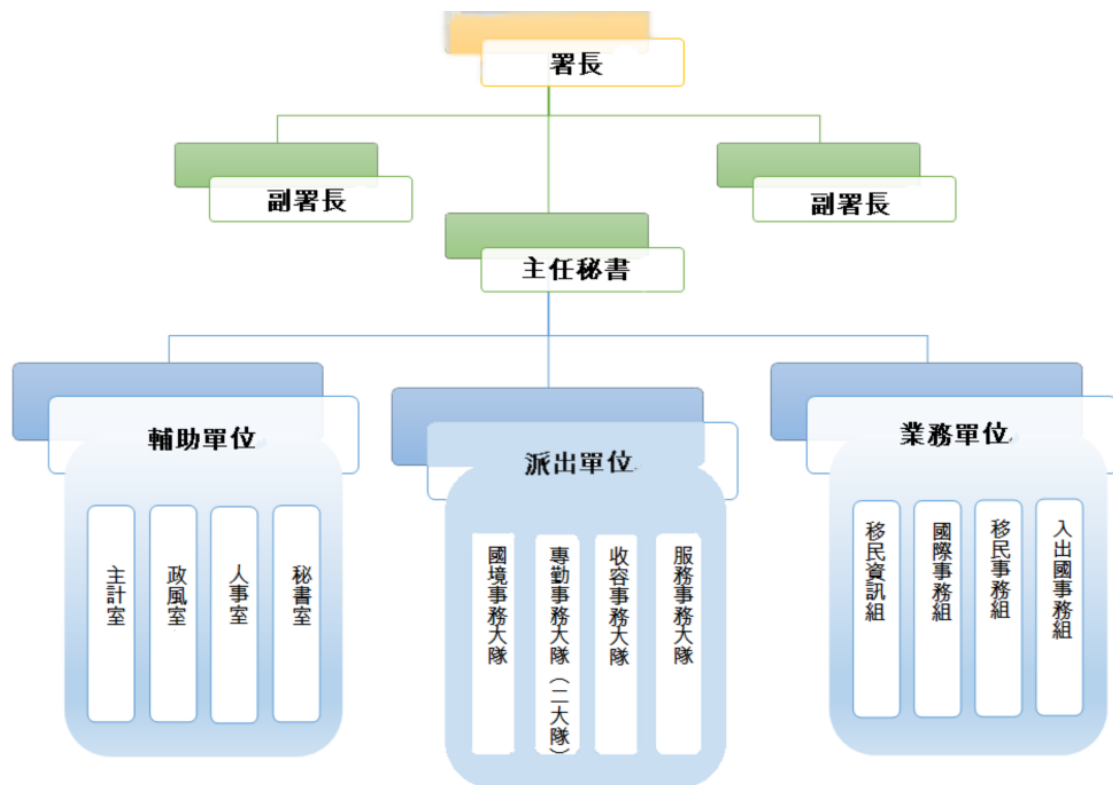
（一）組織結構：整併為單一窗口，並採功能式組織設計

入出國及移民署的前身是警政署入出境管理局，以組織暫行條例運作。根據「內政部警政署入出境管理局暫行組織規程」，該局設第一組至第七組、後勤組、行政室、保防室，人員編制 402 人，主要掌理入出境政策及法規之研擬；國民、香港、澳門居民及大陸地區人民入出境之許可事項；入出境證照查驗業務；香港、澳門居民及大陸地區人民之停留、居留及定居事項；違法入出境之處理事項等。

民國 88 年 5 月 21 日，「入出國及移民法」公布，規定內政部設「入出國及移民署」以統一事權，同時研擬入出國及移民署組織法草案，96 年 1 月 2 日「入出國及移民署」正式掛牌成立，該署係以警政署入出境管理局為基礎，整合僑務委員會管轄的華僑證照服務、內政部戶政司的移民照顧輔導等業務、警政署航空警察局及各港務警察局的證照查驗業務、警政署與各縣市警察局的外僑及大陸地區人民管理業務，並接收上述各機構的部分員額，機關屬性自此從警政機關轉為一般行政機關。依「內政部入出國及移民署處務規程」規定，該署隸屬內政部，設置四組、四室及五個派出單位：入出國事務組、移民事務組、國際事務組及移民資訊組四個業務單位；秘書室、人事室、會計室及政風室四個輔助單位；專勤事務第一、二大隊、國境事務大隊、服務事務大隊及收容事務大隊共五個派出單位，屬於功能式組織結構，編制員額共計 2,200 人，組織架構如下圖 2 所示¹。

¹ 2021，〈移民署沿革〉，《內政部移民署》：

<https://www.immigration.gov.tw/5385/5388/7169/15869/>，檢索日期：2021 年 8 月 11 日。



資料來源：本研究繪製

圖 2 民國 96 年成立「內政部入出國及移民署」之組織架構圖

(二) 影響組織重組之權變因素

經由訪談及次級資料發現，權變變量中的環境、策略和規模是驅動及影響移民署第一次組改的主要因素。解嚴後兩岸交流日益密切，人流問題也曾出不窮，期間境管工作不斷變化，而原管理機關－警政署入出境管理局－對於境管業務量，實已達無法因應處理，有必要加以整併，成立專責機關。至於權變變量中的技術因素，由於移民署是新成立機關，對於各單位在業務推動上所需求的協調與控制方式尚不清楚，所以技術因素對於結構安排的影響並未突顯。

1. 環境因素分析－解嚴後兩岸人流問題層出不窮

民國 76 年解除戒嚴，兩岸正式開放往來，當時因為大陸沿海漁民嚮往臺灣生活水準，開始有偷渡來臺謀生之事，查獲偷渡犯的收容與遣返工作，便成了國內治安單位新增的負擔。偷渡情況至民國 82、83 年達到最高峰，此後逐漸改用合法申請入境代替非法偷渡，導致以婚姻關係申請入境案件大增，其中夾雜虛偽結婚情形。另外，大陸地區人民持偽（變）造證照矇混入境、冒名入境、逾期停留、行方不明及非法打工等不法情事亦層出不窮，凸顯當時的主管機關－警政署入出境管理局－職能問題，在在顯示需要設置移民專責機構以強化人流管理。而民國 92 年 26 名大陸偷渡女子在苗栗外海遭臺灣蛇頭推落海致 6 人溺死之慘案

²，引起國內外輿論高度重視，是催生移民署成立之近因。

民國 88 年時，移民法先行訂定，但是移民署尚未成立，一直到 92 年時，因為大陸人民來臺從事非法活動情形嚴重，移民署的成立有其必要性與迫切性。(受訪者 B)

92 年臺灣苗栗外海發生 26 名受拐騙的大陸女子偷渡來臺，被蛇頭推落下海溺斃事件，引起國際人權組織的重視以及社會關注，這個是促使移民署成立之近因。(受訪者 C)

2. 策略因素分析：統一事權以強化國家安全

我國之入出境管理，多沿襲舊有之法制，未有大幅度之調整與變革。早期我國入出國及移民業務，包括入出境證照核發、國境線上查驗許可、外來人口入境後之停(居)留管理等業務，事權分散於外交部(領事事務局)、僑務委員會、內政部戶政司、警政署外事組、入出境管理局、航空警察局、各港務警察局及各直轄市、縣(市)政府警察局外事科(課)，權責單位眾多、互不隸屬且層級不一、造成境管及移民業務多頭馬車現象，導致事權分歧、功能重疊、權責劃分不清、行政效率不彰等問題，故將上述事權統一在單一機關內的需求應運而生。

其次，在全球化及國際化潮流下，我國入出境之人流及移入人口逐年遞增，所衍生的問題日益多樣及複雜，例如逾期居留、虛偽結婚來臺、移民輔導需求、資訊系統整合運用等問題，亟待調整現行組織架構以資因應。再次，隨著經濟自由化、政治民主化、社會多元化的持續改革，為擺脫警察國家印象、建立以服務為導向之行政組織並健全完整的移民專業體系(內政部，1997)，宜參照各國成立入出國及移民之專責管理機關，將移民行政業務由警政系統移出。綜上，本著事權統一及問題導向之原則，宜成立專責機關，將入出國管理及移民行政作業單一窗口化，爰「入出國及移民署」之成立成為共識。

移民署成立原因是為了要事權統一，把入出國及移民管理之事權整合，解決事權不一、多頭馬車的現象。(受訪者 A)

移民署是以警政署境管局為主體，把其他單位納進來，將事權整合(受訪者 B)。

當時我國之入出境管理缺乏專責機關，所以移民署成立的原因很單純，就是為了要統一事權。(受訪者 C)

3. 規模因素分析：業務及人力編制大幅增加

民國 96 年成立的「入出國及移民署」係以「警政署入出境管理局」之架構

² 2005，〈推偷渡女落海 蛇頭伏法〉，《自由時報》，
<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/4076>，檢索日期：2022 年 1 月 4 日。

為基礎，歸併相關境管機關之業務與部分人力，再預估新擴增業務及人力。根據「內政部入出國及移民署組織法」，該署編制員額共計 2,200 人，相較於境管局時期之人員編制 402 人，大幅擴增逾 5 倍。其次，移民署的角色與功能亦隨著時局而轉化，鑑於婚姻移民成為臺灣移入人口之主要來源，移民署也由單純執行國境安全管理業務，朝向多元發展，逐步納入移民照顧輔導、移民人權保障、人口販運防制、國際交流合作及移民政策推動等新興業務。

綜上，入出國及移民署相較於原入出境管理局，業務及人力均大幅增加，爰該署成立時採傳統科層組織型態，強調層級節制，注重專業分工。根據該署組織法規定，該署組織設計區分為業務部門(入出國事務組、移民事務組、國際事務組、移民資訊組) 與幕僚部門(秘書室、人事室、會計室、政風室)。另外，派出單位(專勤、服務、收容事務大隊)的組織設計，係依據工作性質差異，以功能劃分成不同部門，屬於強調專業及分工的功能式結構。

近幾年新移民人數逐年遞增，目前大陸與外籍配偶人數已逾50萬，其影響極為深遠，不但改變人口結構，亦在文化層面產生很大的衝擊。如何提升新住民之素質、成為國家發展之助力，是(移民署)首要目標。(受訪者D)。

透過上述分析，可以確定環境、策略和規模是驅動移民署第一次組改的主要權變因素(見表 6)。

表 6 移民署第一次組改之權變因素分析

權變因素	特點
環境	外部環境部分，國家政策的推動影響重大。隨著臺灣解嚴及兩岸政策鬆綁，我國人民與國際及兩岸的往來互動頻繁，大量人流所衍生之問題日趨複雜，尤其大陸地區人民違法(規)情形層出不窮。
策略	我國境管及移民業務因權責單位分散，導致事權分歧、功能重疊、權責劃分不清、行政效率不彰等問題，嚴重影響國家安全，故亟需統一事權以強化人流安全管理。
規模	新成立之入出國及移民署相較於原入出境管理局，人力編制大幅增加逾 5 倍，業務職掌也朝向多元發展。

資料來源：本研究

(三) 組改成效：

1. 專責機關提高行政效率並強化人流管理

由於當時大陸地區人民非法入境及在臺違(法)規等不法情事大幅增加，而我

國境管及移民業務權責分散眾多單位，導致事權分歧、功能重疊、權責劃分不清、行政效率不彰等問題，嚴重影響國家安全。因此，成立專責單位以統一事權的需求應運而生，而入出國及移民署的結構設計係以警政署入出境管理局為基礎，整合僑務委員會管轄的華僑證照服務、內政部戶政司的移民照顧輔導及移民機構管理等業務、警政署航空警察局及各港務警察局的證照查驗業務、警政署與各縣市警察局的外僑及大陸地區人民管理業務，並接收上述各機構的部分員額，歸併成單一窗口，成效上解決移民及境管業務多頭馬車的現象，有效提高行政效率並強化人流安全管理。

2. 行政單一窗口化促進顧客導向的行政服務

90 年代新公共管理運動以顧客為導向的思想，有助於公共服務的提升，並建立民眾對政府的信任關係，是政府再造的關鍵要素。「顧客導向」的概念運用在公部門上，即以顧客角度與需求處理行政業務，強調對顧客負責，並提高行政機關對外在環境的敏感度及回應性(Rindfleisch and Moorman, 2003)，而行政單一窗口化是顧客導向之具體呈現之一。早期我國入出國及移民業務，包括入出境證照核發及國境線上查驗許可、入境後之停（居）留管理等業務，事權分散於外交部、僑委會、內政部、警政署，權責單位眾多，洽公民眾無所適從，「困境顧客」經常需在不同的部會，重複填寫相同的表格，或是在權責不清的科層機關間往返奔波（江岷欽，1999）。民國 96 年成立「入出國及移民署」，整合相關境管部會，提供移民業務單一窗口，不僅提高行政效能，亦減少民眾往返舟車勞頓，有助提升顧客滿意度。

3. 功能式結構快速提升專業化程度

入出國及移民署相較於原入出境管理局，業務及人力編制均大幅增加，且業務環境複雜多變，爰該署成立時採取依據工作性質劃分的功能式組織結構，符合專業分工之效益，具有事權劃一、職責明確、效率高、管理專業化等特點，在移民署草創之初發揮了積極的作用，不僅有助於移民署接管各境管相關單位之業務後，能順利銜接，且能快速提升專業水平、建立各項作業規則，使移民署運作快速步上軌道。

以功能劃分就是將全國 25 個服務站放在服務事務大隊之下，全國 25 個專勤隊放在專勤事務大隊之下，收容事務大隊也相同，各大隊權責分明、步調一致，易收事權統一之效，尤其是在移民署剛成立需要建立執行規範的時候，以業務劃分有其優點（受訪者 B）。

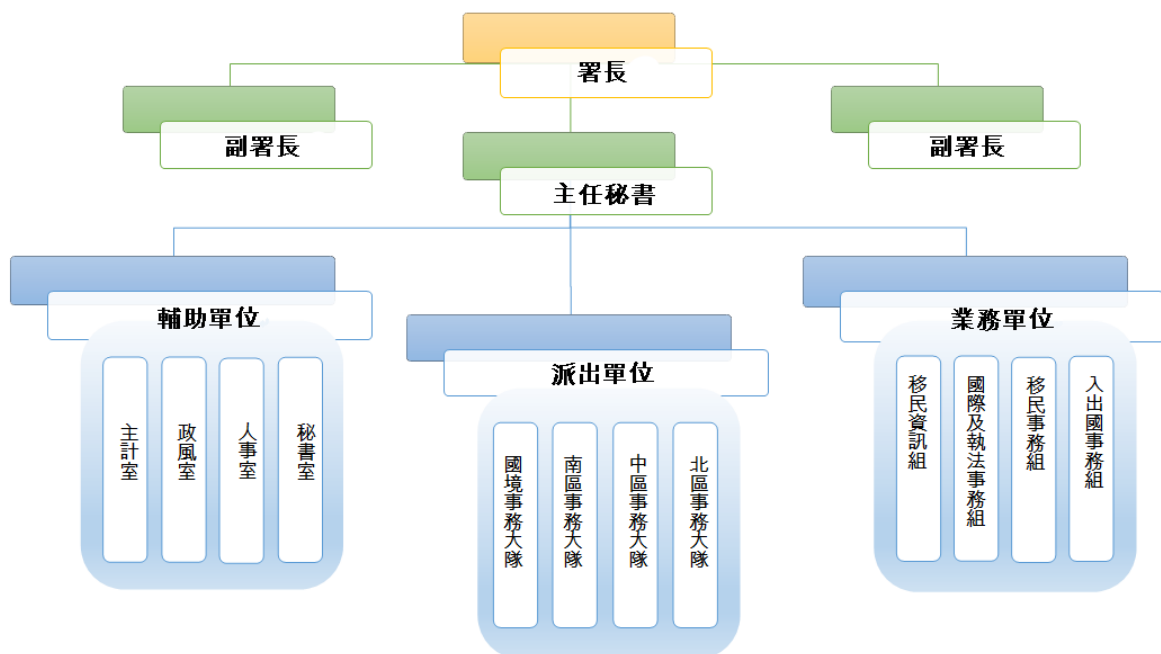
專勤事務大隊兼具執行單位和幕僚單位，所有執行的依據都是由大隊自行訂定，規劃端和執行端結合，所以容易執行（受訪者 C）。

二、第二次組織重組：

(一) 組織結構：打破傳統功能式組織結構，整合為區域式組織設計

民國 102 年 8 月 21 日，總統令修正公布「內政部移民署組織法」，民國 104 年 1 月 2 日，依據「內政部移民署組織法」，正式更名為「內政部移民署」。此次組織改造最主要是將派出單位從原本的功能式結構調整為區域式結構，把原本設置的專勤事務第一、二大隊、服務事務大隊及收容事務大隊等四個大隊進行業務整合，改以區域劃分成北區事務大隊（下設八個專勤隊、七個服務站、兩個收容所）、中區事務大隊（下設七個專勤隊、八個服務站、一個收容所）及南區事務大隊（下設八個專勤隊、十個服務站、一個收容所）。

組織改造後移民署設置四個業務單位（入出國事務組、移民事務組、國際及執法事務組、移民資訊組）、四個輔助單位（秘書室、人事室、主計室及政風室）及四個派出單位（北區事務大隊、中區事務大隊、南區事務大隊及國境事務大隊）³，組織重組後架構如圖 3 所示。



資料來源：本研究繪製

圖 3 民國 104 年更名「內政部移民署」之組織架構圖

³ 2021，〈移民署沿革〉，《內政部移民署》，

<https://www.immigration.gov.tw/5385/5388/7169/15869/>，檢索日期：2021 年 08 月 11 日。

（二）影響組織重組之權變因素

經由訪談及次級資料發現，權變變量中的環境、策略和技術因素是驅動及影響移民署第二次組改的因素。鑑於兩岸交流政策開放鬆綁，大陸來臺人數及違法案件大幅增加，且失聯移工人數也持續攀升，移民署業務不斷增加，但人力卻無法擴充，勤務負擔沉重，亟須透過組織結構再造與業務流程優化來解決人力嚴重不足問題。此外，專勤隊、服務站及收容所之勤務運作具高度相互依賴性，原本以業務功能劃分之組織設計造成單位間溝通困難，故技術因素更是驅動此次組改之主因。鑑於此次組改移民署在業務和人力編制上無大幅變動，故規模因素並未對結構安排產生影響。

1. 環境因素分析

（1）大陸來臺人數及違法案件激增：

為配合兩岸交流政策開放鬆綁，並推動經濟發展，民國 97 年 7 月 18 日政府全面啟動大陸旅客來臺觀光，100 年 6 月 28 日正式開放陸客來臺自由行，101 年 1 月 2 日起開放大陸地區人民來臺進行健康檢查和醫學美容。隨著兩岸交流之正常化，大陸旅客來臺人數屢創新高，相關業務及申請案件數量均大幅增加，陸客在臺逾期停留、違規脫團、行方不明、從事與許可目的不符之活動等違法（規）案件亦隨之上升，對移民署造成極大負擔。

兩岸互動交流越來越多，開放陸客自由行的城市及人數不斷增加，另外還有商務參訪及健檢醫美等項目，移民署新增許多業務，工作量大幅增加，人力嚴重不足。（受訪者 A）

近年來配合執行國家觀光政策及兩岸交流之正常化，大陸地區人民來臺人數增加，違法違規情形也與日俱增，移民署的負擔越來越重。（受訪者 B）

（2）失聯移工人數持續攀升

為因應國內經濟社會發展需要，政府自民國 78 年起開放引進外籍勞工後，渠等在臺人數逐年遞增，截至 110 年 6 月底止，在臺外籍勞工人數已經突破 70 萬大關⁴，失聯移工的數量也隨之上升，根據移民署 110 年 6 月統計，約有 5 萬一千名失聯移工藏匿各地⁵，惟移民署專勤隊查緝人員不到 600 人，且後續收容、遣

⁴ 2021，〈產業與社福移工人數〉，《勞動部》，

<https://sites.google.com/site/theoryandpolicy/zhuan-gao-fan-li?authuser=0>，檢索日期：2021 年 8 月 14 日。

⁵ 2021，〈失聯移工人數統計表〉，《內政部移民署》，

<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8943/?alias=settledown>，檢索日期：2021 年 8 月 14

送都是由移民署獨力承擔，所面臨的壓力十分巨大。

以人力而言，移民署於全省各縣市的查緝人力，配置員額僅約 600 人，而警政署在全臺灣的警力共約 7 萬人，兩者差距有如天壤之別。移民署專勤隊人力嚴重不足，造成實際業務運作上之困難，也增加執勤的風險。(受訪者 A)

移民署組織先天不良，警政署有七萬多人，移民署成立時僅二千多人，負責的業務卻包山包海，最大的問題就是人力嚴重不足，移民署在執勤時力有未逮，尤其是專勤隊，完全做不來，以前的臺北縣專勤隊只有 28 人，比一個(警察)派出所的人還少，但管轄範圍是整個新北市，而派出所只管一區而已，專勤隊人數太少以致無法落實查緝等工作。(受訪者 B)

2. 策略因素分析: 有效分配人力資源以解決人力不足困境

移民署籌備過程之初，因時間急迫，疏就其工作內容與性質嚴謹規劃人力編制，尤其是負責執法、查緝工作的專勤隊，全國 25 個縣市的專勤隊預算員額僅約 600 人，編制還不及過去警政署相關業務的三成，不僅影響勤務品質，亦增添執勤風險，惟囿於中央政府總員額法，行政機關之人力無法擴充，近年來隨著兩岸交流日益頻繁及失聯移工人數持續攀升，移民署業務不斷增加，人力不足、勤務負擔問題跟著浮現，亟須透過組織結構再造與業務流程優化來解決人力嚴重不足問題。

因為中央政府總員額法的關係，限制組織人力擴充，移民署一直以來都有人力不足問題，因此希望透過組織再造，讓有限人力更發揮功能。(受訪者 A)

3. 技術因素分析: 單位間任務之相互依賴性高

在移民署中，專勤隊、服務站及收容所之勤務運作具高度相互依賴性，故跨單位間的協調與連繫極為重要，例如服務站負責受理停(居)留申請案件，嗣後將案件交由專勤隊執行訪查和面談，服務站再依據專勤隊訪查和面談結果作出申請案准駁之決定；又如專勤隊取締查處非法外來人口之後，倘短期內無法遣返，則移交收容所進行後續之收容與遣送工作。然而，移民署自成立以來之組織採功能式結構設計，係以專業分工方式運作，專勤隊、服務站及收容所各自獨立且互不隸屬，容易產生本位主義，忽略整體目標，一旦遇到問題，跨單位業務協調困難，容易發生摩擦。實務上，專勤隊將受收容人移交收容所時，常發生收容所拒收等情事；另外，專勤隊負責陸籍配偶之訪查與面談，對案件准駁有建議權，倘案件不予許可，卻是由服務站核發不予許可處分書，並進行後續之訴願或行政訴訟程序，往往導致兩單位作業困擾，實務上即常發生專勤隊與服務站對面談准

駁認定不同而衍生爭議。

104 年移民署組織重組是依據行政院 100 年的人力評鑑結論而來，當時檢討的結果就是專勤、服務、收容三個大隊之間橫向連繫與協調不佳，從而影響勤務運作，尤其是專勤隊與收容所，因為查緝、收容、遣送是一體的，當時專勤隊將違法外來人口送到收容所後，收容所常以床位不足或行政程序未完備為由拒絕收容。(受訪者 A)

服務站與專勤隊也有橫向協調聯繫不良的問題，彼此各有立場，例如服專勤隊執行訪查及面談後建議不予許可的案件，是由服務站製作不予許可處分書，及處理後續訴願及行政訴訟事宜，因此當兩者對案件看法不同，又無法溝通協調時，就會產生困境。(受訪者 B)

當時我在派出單位看到的狀況就是，以業務分工的組織設計，跨單位間的橫向溝通聯繫出現很多阻礙。簡單講，移民署原本成立之目的是為了事權統一，但成立後，專業分工的結果又因事權過於一致，橫向聯繫協調不佳。就我所知，有些專勤隊隊長與服務站主任間因為私人關係不睦，彼此沒辦法做很好聯繫，且兩方又各自歸屬不同大隊，因而造成業務運作困境無法解決。(受訪者 C)

以業務劃分的結果使各單位的觀點受限，造成本位主義。專勤、服務、收容大隊各自為政，僅注重部門目標，而非移民署整體目標。以我個人而言，覺得以業務劃分的做法不是很妥當。(受訪者 D)

透過上述對移民署組織結構設計的權變因素分析，可以確定環境、策略和技術是驅動移民署第一次組改的主要因素(見表 7)。

表 7 移民署第二次組改權變因素分析

權變因素	特點
環境	兩岸交流政策開放鬆綁，大陸旅客來臺人數屢創新高，相關業務及申請案件數量均大幅增加，陸客在臺違法（規）情事亦隨之上升。此外，失聯移工的數量持續增加，對該署造成極大負擔。
策略	移民署業務不斷增加，人力不足、勤務負擔問題跟著浮現，亟須透過組織結構再造與業務流程優化來有效分配人力資源以解決人力不足之困境。
技術	專勤隊、服務站及收容所之勤務運作具高度相互依賴性，惟移民署成立以來採功能式結構設計，專勤隊、服務站及收容所專業分工易產生本位主義，一旦遇到問

題，跨單位業務橫向協調困難，容易發生摩擦。

資料來源：本研究

（三）成效:

此次組改將派出單位由「功能別」調整為「地區別」的組織設計，所帶來的成效有以下四點:

1. 區域整合之組織結構消除功能部門本位主義

鑑於專勤隊、服務站及收容所之勤務運作具高度相互依賴性，而原本以業務功能劃分之功能式組織設計易造成本位主義，單位間溝通協調困難，而發生降低效率，甚至資訊扭曲的情形，爰此次組改除國境事務大隊因勤務據點為各機場、港口，具特殊性，故維持以業務為設置基礎外，其餘派出單位（專勤、服務、收容事務大隊），由功能式結構設計，改採區域整合方式，分設北、中、南三區事務大隊運作，由各區域大隊統籌轄區內各服務站、專勤隊及收容所業務。如此一來，各縣市專勤隊、服務站或收容所間業務上若遇爭議，即可由所屬區域大隊進行溝通協調，例如過去專勤隊與收容所在接收收容人方面遇有爭議或有特殊個案時，往往需透過各自所屬職能大隊（專勤事務大隊及收容事務大隊）進行協調，不僅曠日費時，且成效不彰。整合後，區域大隊得直接進行調解，有效提高行政效率，同時亦可促進專勤隊、服務站與收容所間業務相互支援，共同合作以達成整體目標。

2. 「流程導向」組織設計快速回應民眾需求

Golembiewski (1995: 205-208)認為，「流程導向」的組織是將相關工作集結起來，成為一具有決策監督的流程管理單位，此種組織結構層級較少，工作流程較短，應變能力較強，適用在公部門的組織結構，係以顧客為導向，因此特別適合第一線與民眾有直接接觸之機關採用。移民署第二次組織變革即是從「功能導向」改為「流程導向」的組織設計。服務站、專勤隊及收容所皆屬於第一線與民眾直接接觸之行政機關，且勤務運作具有循序依賴性，例如專勤隊在執行婚姻面談或取締查處後，後續交由服務站進行案件准駁或管制入國年限之決定；又如，專勤隊在查處非法外來人口後，倘無法立即遣返，則需移交收容所進行後續收容與遣送工作，而無論是面談准駁、管制入國年限或收容日數等事項，皆攸關民眾權益甚鉅，惟在傳統功能型結構下，專勤隊、服務站及收容所間橫向溝通不良，彼此業務發生衝突時，只能往上呈報所屬職能大隊解決，耗時費事，決策效率不彰。

簡言之，依專業分工之功能型組織的重心在於內部管理和控制，忽略了消費者的真實需求，而「流程導向」的組織設計把北、中、南三區內之服務站、專勤隊及收容所整合起來，成為一個具有決策監督的流程管理單位，有助於突破職能單位間的隔閡，打破本位主義的思考方式，促進彼此的相互協作，有助提高行政

效率，並滿足顧客需求。實務上就發現，組織重組後，專勤隊和服務站在婚姻面談准駁的認定不同、管制入國年限的裁量標準歧異等爭議，在同屬一個大隊之調解下，能加速衝突解決、提升行政效率，並維護民眾權益；此外，專勤隊與收容所互踢皮球的情況也減少，有助加速收容人遣返作業，降低收容日數、維護收容人權。

區大隊的設計確實能促進橫向合作，像收容所不幸發生收容人脫逃事件，所在地之專勤隊也因為同屬一個大隊之下，所以在追捕脫逃人犯時會更加同心同力。(受訪者 A)

原本專勤隊、服務站、收容所業務無法有效協調，組改後統一在一個區域大隊之下，情況就好很多了，尤其是收容人的接收，現在北區事務大隊還有「回頭車」專案，大家在同一個大隊長管理之下，彼此業務協調與合作更加順利。(受訪者 C)

過去專勤、服務、收容事務大隊各做各的，易形成本位主義，現在大隊長就要想辦法磨合、協調，幫助問題解決。(受訪者 D)

3. 整合人力及行政資源

組織重組後，各區域大隊可隨時檢討轄內專勤隊、服務站、收容所業務消長情形，機動調整人力辦理核心業務，將有限人力截長補短，把人力作更有效之運用。其次，同屬一個大隊的鄰近縣市專勤隊在大隊長統合協調下，相互支援，不僅能避免案件重複偵辦而不知，亦能整合情資，提升破案機會。

北區、中區、南區事務大隊就是希望能夠進行整合統籌，將有限人力截長補短，把人力作更有效之運用。(受訪者 A)

區域大隊可靈活調度、活化人力運用及滿足人員輪調需求。(受訪者 B)

近年來本署在人力與經費不變的情況下，業務量卻相對暴增……分區事務大隊可以在人事上作調節，人力流動較有彈性，業務上若有爭執亦可由大隊長協調，但是新制度要運作一段時間才能看出成效。(受訪者 D)

4. 強化在地連結及管控督考

隨著婚姻移民至台灣人數逐漸增加，移民署納入「強化新住民家庭照顧」成為新的策略目標，而新住民家庭需求多元，各縣市服務站必須結合地方政府民政、社政、教育、勞工、衛政、家庭暴力暨性侵害防治中心、家庭教育中心及民間團體等，以提供全方面之照顧服務。過去服務事務大隊管轄區域涵蓋全國各縣市（含離島），管轄範圍廣，大隊鞭長莫及，無法有效指揮監督各服務站辦理移民

輔導工作。組織調整後，管轄範圍更集中，區域大隊對其所轄縣市有充分的瞭解，利於管控督考，不僅能增加課責並增進效能，且區大隊地域觀念較強，更重視經營地方關係，故能加強督考轄內服務站與在地非營利組織、民間團體等移民輔導網絡之結合，進而提供新住民更完整的照顧服務。

過去的服務事務大隊下轄全國 25 個服務站，幅員太廣，無力指揮監督，例如，屏東服務站對於服務事務大隊來說距離遙遠，子彈打過去都冷了，這也是 104 年組改分設北、中、南區三個事務大隊的原因。(受訪者 C)

區大隊督促轄內服務站與地區的 NGO 或民間團體進行合作的力道更強，間接強化了公私協力，所以能提供新住民更完整的服務。收容所也一樣，區大隊會要求轄內收容所要積極的與地區民間團體合作，以提供受收容人多元的關懷及照護，落實保障受收容人的人權。(受訪者 B)

5. 促進決策靈活性與及時性

最後，此次重組亦修正分層負責層級，加強北、中、南三區事務大隊的授權，業務上的分工，屬一般性、執行面事務由區大隊決行，政策規劃面則由署本部業務單位負責。提高分權的程度增強了決策的靈活性與及時性，有利於對外部環境的變化做出快速反應。

三、小結

本文根據權變理論來分析移民署 2007 年到 2015 年組織結構的演變歷程，檢視環境、策略、技術和規模等四個權變因素如何影響其組織結構。研究發現，影響移民署第一次組織變革的因素為環境、策略和規模；結構設計係以內政部警政入出境管理局為基礎，歸併僑委會、內政部戶政司、警政署等相關機關之業務與人力，整合成單一窗口，並採高度專業分工的功能式結構設計；成效上解決移民及境管業務多頭馬車的現象，且符合專業分工之效益，有助於移民署順利銜接各境管相關單位之業務，並在成立初期建立各項作業規則，使移民署快速提升專業水平快速、步上軌道。驅動移民署第二次組改的權變因素為環境、策略和技術，此次係將派出單位由「功能別」調整為「地區別」的組織設計，不僅消除功能部門本位主義，促進橫向溝通協調，同時亦能靈活調度人力、強化在地社會網絡連結，以及明確分層負責，提高行政效率。特別的是，移民署兩次組織改造中皆隱含顧客導向的觀點，藉由行政單一窗口化，以及流程導向的組織設計，前者減少民眾往返舟車勞頓，後者打破部門本位主義的思考方式，增進彼此的相互協作，提升效率效能，促進顧客導向的行政服務，真正落實對顧客的回應。

伍、結論

本文的目的是從結構權變理論的觀點來研究移民署的組織結構如何演變，該

理論認為組織是開放的，強調組織與環境的互動的關係，不同的環境特點會對組織形成不同的要求，因此管理者須選擇不同的組織結構來因應，而當組織結構與其時空環境、背景條件相配合時，組織產生最佳績效。結構權變理論自 1960 年代誕生以來，成為組織理論中開放系統研究的主流，然而該理論在 1990 年代中期迅速從學術界消失，學界認為其衰落的主要原因之一是缺乏對變化的關注，過於僵化和靜態，該理論大多應用於橫斷面研究，跨越長時間的研究太少。本研究顯示，結構權變理論的觀點對於移民署結構的調整極具參考價值，而該署組織變革歷程能為該理論的縱向研究提供重要的實證案例。本文從動態角度，觀察移民署從 2007 年到 2015 年組織結構的改變，探討環境、策略、技術和規模這四個因素在組織變革過程中扮演的角色，移民署組織結構如何逐漸調整達成適配、爾後再次打破既有適配，最終達成結構再適。

透過深度訪談資料歸納的結果，並比對次級資料發現，移民署第一次的組織重組呼應了 Chandler (1962) 提出的「結構跟隨策略」、「策略追隨環境」命題。組織結構隨策略而定，惟策略的擬訂仍需視組織外在環境變化而定，尤其是公部門所具有的獨特本質，使其極易受外在政治環境的影響。從前述分析可知，國家政策的推動，對移民署影響重大。臺灣解嚴及兩岸政策鬆綁，我國人民與國際、兩岸的往來互動頻繁，大量人流所衍生之入出國及移民問題日趨複雜，原管理機關「警政署入出境管理局」面對日益增多的問題，實已無法因應處理，加上當時移民及境管事權分散眾多單位，造成行政效率不彰等問題，為統一事權以強化國家安全，爰於民國 96 年成立「內政部入出國及移民署」，將相關移民及境管業務整併為單一窗口。其次，鑑於入出國及移民署業務及人力編制均大幅增加，爰該署成立時採功能式組織結構，符合專業分工之效益，具有事權劃一、職責明確、效率高、管理專業化等特點，在移民署草創之初發揮了積極的作用，確保原業務順利銜接運作，使移民署運作快速步上軌道。

然而，移民署在運作數年、業務逐漸穩定後，功能式結構的缺點開始浮現：各單位間因本位主義及專業偏執，容易忽略總體目標，造成橫向溝通不良且資訊流通困難，尤其是專勤隊、服務站、收容所在勤務運作上相互依賴性高，業務上若遇爭議，跨單位協調不彰，且缺乏橫向支援合作亦難以因應外部的變化，削弱移民署運作效能，亟需再次進行結構優化。有鑑於移民署屬於任務不確定性及相互依賴程度高、組織規模大的情形，爰 104 年將原本以功能劃分之專勤事務大隊、服務事務大隊及收容事務大隊予以整合，改以北、中、南三個區域大隊運作，明顯由功能別整合為地區別的結構，優點包括：(1) 同屬一個區域大隊下的服務站、專勤隊及收容所在業務上遇有爭議，可由區域大隊協調，單位間溝通協調、協作能力提高；(2) 區大隊可靈活調度人力辦理核心業務，在管理及人力運用上更具彈性和效能；(3) 管轄範圍更集中，利於督考；(4) 分散決策權，非屬全署統一事項者，授權三區大隊決行處理，提高行政效率。

這些發現表明，組織設計是一個動態的過程，而非靜態的，組織結構與權變

因素之間的適配和不適配狀態並非一成不變，而是互相更迭且重複循環的，尤其目前政經環境變遷相當快速，公部門必須適時調適其組織結構，來因應外界的變化及自身條件的改變，故組織結構會不斷改變、不斷打破既有的配適狀態，才能不斷追求成長、提升政府效能，而這依賴管理者敏銳察覺權變因素發生變化，並意識到組織存在巨大的不適應，從而做出適當的調整以提高組織績效。其次，移民署的組改也隱含著顧客導向的行政服務理念與價值，行政單一窗口化減少民眾在不同政府部門間往返舟車勞頓；而流程導向的組織設計打破功能部門本位主義的思考方式，提升彼此的相互協作，兩者皆有助於提升行政效能，並促進顧客導向的行政服務，真正落實對顧客的回應。

最後，移民署第一次組改的權變因素為環境、策略與規模，第二次的權變因素為環境、策略與技術，兩次組織結構改變的重疊處在於環境與策略兩變量，與國外警務組織結構研究(Langworthy, 1985; Crank & Wells, 1991; Maguire, 2003; Zhao et al., 2010)所強調環境、規模與技術等變量相比，相同點在於環境因素，差異點則在於策略因素。事實上，結構權變理論本來就植基於組織開放系統研究，管理者必須要考慮組織外部環境來設計適合的組織結構，因此，當外部環境變動時，就是組織變革的最佳時機，主政者欲推動變革管理時，必須要好好把握外部環境產生變動的機會；而在國內移民署的組改個案中，有別於國外研究而著重策略因素，組織的目標與目的成為我國組織改造的關鍵之一，因為策略的變化才導致了組織結構的變化，或許正是同樣面對外界的環境變化，但有些組織得以推動組織結構改造，有些卻阻礙難行的關鍵因素，就是取決於組織是否有明確具體的策略變化，此即 Chandler (1962)提出的「結構跟隨策略」、「策略追隨環境」命題，可供其他機關參考與借鏡。

參考文獻

- 內政部，1997，《內政部入出國及移民署組織計畫書》，臺北：內政部。
- 江岷欽，1999，〈政府再造與顧客導向的服務理念〉，《國立中央圖書館臺灣分館館刊》，6，(1)：1-17。
- 溫金豐，2019，《組織理論與管理》，五版。台北：華泰文化事業股份有限公司。
- 潘明宏、陳志瑋，2003，《最新社會科學研究方法》，台北：韋伯文化。
- Bryson, John M. 1995. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burns, Tom, and G. M. Stalker 1961. *The management of innovation*. London: Tavistock.

- Chandler, A. D. 1962. *Strategy and Structure*. Cambridge: M.I.T. Press.
- Child J. 1975. Managerial and organizational factors associated with company performance, part 2: A contingency analysis. *Journal of Management Studies*, 12: 12-27.
- Crank, J. P. & E. L. Wells. 1991. The effects of size and urbanism on structure among Illinois police departments. *Justice Quarterly*, 8: 169-185.
- Daft, R. L. 2020. *Organization Theory and Design*. (13th ed.). Boston: Cengage Learning.
- Donaldson, L. 1995. *American anti-management theories of organization: A critique of paradigm proliferation*. New York: Cambridge University Press.
- Donaldson, L. 2001. *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Donaldson, L. 2006. The contingency theory of organizational design: challenges and opportunities. In *Organization design*. 19-40. Boston: Springer.
- Fernández-Robin, C., M. S. Celemín-Pedroche, P. Santander-Astorga, and M. D. M. Alonso-Almeida. 2019. Green practices in hospitality: A contingency approach. *Sustainability*, 11(13): 3737.
- Galbraith, J. 1973. *Designing Complex Organizations*. Boston: Addison-Wesley,
- Golembiewski, R. T. 1995. *Managing diversity in organizations*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Holtzhausen, D. 2002. The effects of a divisionalised and decentralized organisational structure on a formal internal communication function in a South African organization. *Journal of communication management*, 6(4): 323-340.
- Inyang, A. E., R. Agnihotri, and L. Munoz. 2018. The role of manager leadership style in salesperson implementation of sales strategy: a contingency perspective. *Journal of Business & Industrial Marketing*.
- Langworthy, R. 1985. Research note: Wilson's theory of police behavior: A replication of the constraint theory. *Justice Quarterly*, 2: 89-98.
- Lawrence, P. R. & J. W. Lorsch. 1967. *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, Division of Research.
- Maguire, E. R. 2003. *Organizational structure in American police agencies: Context, complexity, and control*. Albany, NY: SUNY Press.

- Mintzberg, H. 1979. *The structuring of organization: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Rainey, Hal G., S. Fernandez, and D. Malatesta. 2021. *Understanding and Managing Public Organizations*, 6th Ed. Hoboken, NJ: Wiley & Sons, Inc.
- Rindfleisch, A. & C. Moorman. 2003. Interfirm cooperation and customer orientation. *Journal of Marketing Research*, 40(4): 421-436.
- Santos, J. V. L. 2021. Contingency Theories of Leadership: Effectiveness of the College Instructor's Leadership Style. *EDUCATIO: Journal of Education*, 6(2), 107-113.
- Shenkar, O. & S. Ellis. 2022. The Rise and Fall of Structural Contingency Theory: A Theory's 'autopsy'. *Journal of Management Studies*. 59 (3): 627-855.
- Thomas, G. 2021. *How to do your case study*. Los Angeles, CA: Sage.
- Thompson, James D. 1967. *Organizations in Action: social science bases of administrative theory*. New York: McGraw-Hill.
- Woodward, J. 1958. *Management and Technology*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Yin, R.K. 1994. *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zhao, J., L. Ren, and N. Lovrich. 2010. Police organizational structures during the 1990s: An application of contingency theory. *Police Quarterly*, 13(2): 209-232.

An Empirical Study on Reorganization of National Immigration Agency 2007~2015: A Contingency Perspective

Tzu-Yu CHANG CHIANG*

Abstract

Promoting a reorganization will be not only hindered by resistance from external or internal environment, but also time-consuming from the proposal of the draft to the implementation of the legislation. It is not an easy job, but National Immigration Agency conducted reorganization twice in just 8 years: In 2007, The Entry and Exit, and Immigration Agency was established from the former Entry and Exit Bureau of the National Police Agency, and in 2015, the organization was restructured and the name was changed to the National Immigration Agency (NIA). It is a rare case of drastic change of government organizations. This study aims to analyze the two

reorganizations of NIA from the perspective of Structural Contingency Theory (SCT), especially the contingency factors associated with organizational structure and the way they affecting organizational design. It explores the factors causing reorganizations (Why), the patterns of organizational restructure (What) and the result (How) through in-depth interview and secondary data analysis.

It was found that environment, strategy and size are the contingency factors that drive the first NIA reorganization which based on the Entry and Exit Bureau of the National Police Agency and incorporated part of services from Overseas Community Affairs Council, Department of Household Registration, Aviation Police Bureau, Harbor Police Departments and the police stations to one-stop service. Some staff transferred from the departments mentioned above to the NIA. This reorganization resolved the problem of hydra-headed of immigration and border management affairs, improved administrative efficiency and strengthened cross-border safety. Environment, strategy and technology are the contingency factors of the second NIA reorganization. The organizational structure is changed to geographic departmentalization which is transferred from function-oriented to process-oriented because the original divisional structure resulted in interdepartmental coordination problems. It helps to break down the departmental egoism, advance mutual cooperation, improve efficiency and promote customer-oriented administrative services. This study examines the reorganization of NIA through the perspective of SCT and the findings will provide an important empirical case for the longitudinal study of SCT, contributing to bridge SCT theory and practice.

Key words: Organizational Change, Organizational Structure, Reorganization, Structural Contingency Theory

*Ph D. Student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

Received: January 23, 2022. Accepted: June 11, 2022.