

基準法制定與政府改造



林嘉誠

摘要

長期以來，我國社會各界對政府組織的批評，包括行政組織相對僵化、機關層級過多而權責不清、決策過程複雜而費時、面對外在環境改變缺乏效率等，皆在在顯示出民眾對政府組織的殷切期盼。尤其，台灣在面對全球化經濟的競爭壓力下，政府體制必須進行功能性與結構性的調整，始能回應民眾與國際社會對政府施政的期許與挑戰。本文除檢討我國政府組織體制現況缺失外，亦對我國自七十六年政府宣佈解除戒嚴以來，推動政府改造的背景、過程、策略以及未來政府組織初步架構，包涵組織三法的制定、行政法人及獨立機關制度的建立以及未來可能遭遇的課題等做一簡單、完整的介紹。

Government Reform and the Enactment of the Basic Law Governing Central Government Agency Reorganization

By Chia-Cheng Lin

Abstract

For a long time, criticism from different social segments of our nation regarding governmental organization has centered on a few recurring themes, including its relative inflexibility, its superfluous divisions with vague definitions of the authorities and responsibilities of each agency, the complicated process and excessive time required for policy-making, as well as inefficiency in response to the changing external environment. The criticism indicates the citizens' concerns for and demands on improvement in managing the central government and its organizations. Considering, in particular, the steep competition and performance pressure of global economy Taiwan is concurrently facing, the government needs to be able to readjust itself both functionally and structurally, thus to meet the expectations of the citizens as well as the international communities in dealing with the tasks of efficient and effective governmental operations. Besides reflecting on the loopholes in the current organizational pattern of our government, the present article offers a succinct overview of the background, process, and strategies adopted in governmental reform that has been embarked on since the lift of the martial law rule in 1987. In addition, the article outlines the preliminary blueprint for government reorganization, including the enactment of three Organization Acts (*the Amendment to the Organization Law of the Executive Yuan, the Basic Law Governing Central Government Agency Reorganization, and the Law for Staff Quota for Central Government Agencies*) and the establishment of administrative legal person status for independent government agencies. The article concludes with a topical discussion of some anticipated challenges related to the reorganization project.

壹、前言

一九八〇年代以來，政府的革新與改造，已蔚為世界潮流，不論為呼應廣大民眾殷切期盼或為因應全球化國家競爭力之提升，台灣都必須進行政府改造。

長期以來，我國社會各界對政府組織的批評，包括行政組織相對僵化、機關層級過多而權責不清、決策過程複雜而費時、面對外在環境改變缺乏效率等，皆在在顯示出民眾對政府組織的殷切期盼。尤其，台灣在面對全球化經濟的競爭壓力下，政府體制必須進行功能性與結構性的調整，始能回應民眾與國際社會對政府施政的期許與挑戰。因此我們必須積極展開政府組織的重整與塑身工作，不只要大幅的減少行政機關與公務人員數，更要型塑一個能迎接新世紀挑戰的政府組織，並同步推動在政府機關總員額限制下的組織彈性化。

貳、研修背景

行政機關的組織調整作業就是政府改造最重要的一環，應戮力達成簡併行政院及所屬機關數及內部單位數，合理管制中央政府總員額數，減少政府支出及擴大民間參與公共事務等目標，其研修背景與改革理念基

礎，大致可以推動「政府改造」運動為基準，分為八十七年以前、八十七年及改造現況三階段。

(一)民國八十七年前

民國七十六年政府宣佈解除戒嚴，台灣正式轉型為民主政體，逐步走向多元化。在行政上，政府層級過多、權責不明，以致不能適應社會實際需求。雖然政府內部改革工作未曾間斷，民眾仍未能明顯感受到政府效能提升。民國八十二年，當時行政院連戰院長提出推動行政革新方案之構想，並指示研修行政院組織法。行政院並成立「行政革新會報」及「行政院革新推動小組」落實推動，整體行政革新工作經過三年的努力，期間歷經兩次的檢討與修正。

(二)民國八十七年

民國八十七年政府再造有了較完整的架構，在當時行政院蕭萬長院長指示下，頒布「政府再造綱領」正式啟動政府再造推動計畫。並組成「政府再造推動委員會」擬訂策略選定「組織再造」、「人力及服務再造」及「法制再造」為推動改革工作的三項重點。在組織再造方面，除順利完成臺灣省政府及所屬機關改隸至中央調整作業，並研擬「中央政府機關組織基準法草案」及「中央政府機關總員額法草案」由行政院會銜考試院函

送立法院審議，惟因第四屆委員對朝野協商版本未能取得共識，至民國九十一年立法院行使職權法「屆期不連續」規定，該二案遂無法繼續審議。

(三)民國八十九年迄今

新政府團隊上任後，執政黨政府再度邀集各界精英人士組成「政府改造委員會」由總統親自主持政府改造事宜，進行政府改造之根本性與全面性的探討。「政府改造委員會」確立了政府改造的理念、願景及目標，其內容涵蓋了精簡行政組織、改進人事制度、強化服務機制與調整政府架構等；並於九十一年四月再度將「中央政府機關組織基準法草案」、「中央政府機關總員額法草案」、「行政院組織法修正草案」重新審酌國家發展願景與國際社會、經貿情勢後，修正完成送請立法院審議。

行政院為配合政府改造亦於九十一年五月成立了「行政院組織改造推動委員會」，下設政府民間夥伴小組、中央地方夥伴小組、中央行政機關功能調整小組三個功能調整及經費、人事、法制三個配套制度小組。其推動組織改造的主要方向，主要是參酌各國行政改革經驗，揚棄傳統大有為政府的概念，而朝小而能的政府方向邁進。

九十一年八月行政院組織改造委員會確

立了行政院組織改造以職能為檢討重點，朝四化「去任務化」、「地方化」、「法人化」及「委外」四大方向持續檢討調整各部會組織業務，並組成內政法務、國家安全等九個工作圈，將性質相近或有所關連者納入同一工作圈，以契合組織改造全面而深入檢討之特性。

九十三年六月二十日立法院先行通過「中央行政機關組織基準法」，該法中確立了行政機關的基本架構，實是我國推動政府再造的重要成果。行政院為配合基準法規定，亦已再次審酌國內社會變遷與政經情勢，重新擬具行政院組織法修正草案，明確訂定行政院的組織架構與運作功能，送請立法院再次審議。

參、我國現行行政機關組織體制之檢討

一、中央行政機關組織過於複雜與僵化

政府組織與用人趨向彈性與精簡，是世界各先進國家政府再造的潮流所趨，我國現行行政院下共有三十五個所屬一級機關(即中央二級機關)，每一部會之下又設一至數個三、四級機關，合計總數超過六百多個，使得政府政務決策流程過於冗長，而且也增添了組織間的協調成本。另外，現行組織與內部單位和人員配置等都須依法律規定，也無

月旦知識庫

法配合民眾需求或反應環境變遷做迅速且立即的調整。

二、施政資源重疊使用

現行部分部會存在業務職掌區隔不易、功能類似，或因特殊考量致相關性業務分由不同機關執行之情形，造成預算編列重疊，增加政府財政及納稅義務人的負擔。實有必要重新檢討各機關之功能業務，明確區分各機關之業務職掌，業務相類似或需高度互動者宜與整併，業務明顯萎縮或重疊或已移撥他機關者則應予以裁撤。

三、部會內部名稱未趨統一

現行機關名稱未有統一標準，形成機關層級難辨，內部單位與機關名稱不易辨識，長久以來為各界所垢病。舉例而言五院乃一級機關，其首長稱為院長，惟尚又存在許多機關亦採「院」為名稱者，如故宮博物院、研究院等，其首長雖也稱院長，職位高低卻相差懸殊；另外，「處」、「局」名稱混用的現象更是嚴重，常可見「局內設有處、處內又再設局」之情形。這些名稱紊亂的現象，實造成許多民眾認知及洽公上的困擾。

四、機關內部輔助單位及人員比例過多

根據統計資料目前中央部會層級的業務與幕僚人員（包括人事、政風，會計、總務人員等）比例約為六比四，三級機關約為三

比一，四級機關則減為十一比一。明確突顯我國中央政府中直接推動或規劃政府工作的業務人員，比例偏低的事實，有加以調整的必要。

肆、行政機關組織調整策略

一、中央職權地方化

地方化意指將現行中央機關辦理之業務，改由地方辦理，亦即「業務下放」，係以地域性及親近性等因素為主要考量因素，決定業務該由哪個層級機關負責。

在處理地方化的過程中，除須完整檢討中央各機關可由地方政府執行之職權外，仍應兼顧地方政府承接業務之意願與能力。為健全制度，地方制度法亦應配合修正，以免短期間內將中央各機關經費移撥地方政府，卻限於相關法令尚未修改，而導致中央各機關之業務與人員無法移予地方政府之窘境。另基於地方政府財政收入應視其支出規模而定之原則，惟有及早確立地方政府自治事項內涵，方能達到健全地方財政之目標。

二、公務機關法人化

法人化係指將仍屬於國家任務而無行政機關實施必要之業務，設立法人交由其實施，而該法人係屬公法性質之行政法人。因其涉及政府經費的捐助或補助，創設行政法

人完備的法制基礎實有相當必要性，行政法人的績效評估及存廢，均必須事前有非常嚴格且周全的配套規劃。

三、業務委外辦理

委外辦理意指將業務委託民間辦理，是為世界各國提升業務執行效率之普遍做法。依其委託辦理之內容又可分為「機關委外」及「業務項目委外」兩類。「機關委外」是指將機關整體業務委託民間辦理，而「業務項目委外」則是僅將機關部分業務項目委託民間辦理。

「機關委外」因其本質與機關裁撤相當，因此其所涉及之人員及法規的問題應先妥善規劃處理。如採取機關人員先行移撥至其他機關或給予優惠退離方式；其委外業務如涉及公權力行使，則應先行修訂相關法規以保障人民權益。

四、公務機關去任務化

去任務化也就是「解除管制」，亦即重新從人權及資源效率的觀點來檢討，如該項業務如已無再辦理必要或有侵害人權之嫌或因政府辦理無效率，而將該項業務自國家任務中予以排除不再執行或改由民間來執行，政府機關不再負有執行該項業務之任務。去任務化與委外辦理相同，皆可能涉及員工保障及人民權益的問題，應先行妥善規劃處理。

伍、行政院組織三法

綜觀整個政府再造的內容，基本方向為「精簡」、「彈性」、「效率」，以往強調「大有為」政府經營型態，已不能滿足現今全球化與多元化社會的需要，惟有將整個政府組織改造成精簡、彈性、不斷創新的「小而能」組織的目標，才能因應行政事務日愈多元化的發展。

中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法草案及行政院組織法修正草案，一般簡稱組織三法，即為在上述理念下推動政府再造中最重要的一環。其中，中央行政機關組織基準法已經立法通過，總員額法草案及行政院組織法草案亦已由行政院通過，交付立法院審議中。組織三法確立了我國行政機關組織及人力的基本架構，已初步實現了行政院組織再造的基本精神。以下茲以說明三法特點：

一、中央行政機關組織基準法

本法案重點主要是確立組織架構，鬆綁人事制度，並限縮中央政府組織再造對象為行政院，排除總統府、國家安全局、其他四院等機關的適用。草案共分七章，三十九條，其要點如下：

(一) 限縮立法院組織審議權範圍

明定三級以上機關及獨立機關的設立才

6 月旦知識庫

須以法律訂之；其餘機關因與人民權利義務較不密切則改以行政命令訂定組織章程之。

（二）統一各級機關單位名稱

各級機關依層級依序採用院、部（委員會）、署（局）、分署（分局）等名稱；機關內部業務單位則依層級依序採處、司、組、課稱之，而輔助單位則稱處或室。

（三）鬆綁機關組織法規內容

未來組織法內容僅須包括機關名稱、設立依據、隸屬關係、正副首長職稱、官職及員額等。其內部單位之設置、編制、員額、官職等等，則可由機關自行彈性調整。

（四）統一各級機關內部正副首長名稱及人數

各機關首長應依其機關性質不同而異其稱謂，首長制機關首長稱長，合議制首長則稱主任委員；另明定各級機關正副首長人數及其職務列等。

（五）總量管制各級機關及內部單位數

爲使我國行政機關組織更加精實彈性化，本法中僅針對各級機關及內部單位總量進行管制，規定部、委員會及相當二級的獨立機關設立總數分別以十三個、四個及五個爲限；附屬機關署、局則以五十個爲限；另亦規範各級機關輔助單位最多不得超過六個處或室。

二、「中央政府機關總員額法」草案

我國現行中央機關的組織法規，對於各機關職務的人數均作明確的規範，雖可防杜濫用人員，卻造成組織用人的僵化。有鑑於此，行政院蒐集國內外相關法制資料後，邀集相關公務機關、學者專家會商研擬「中央行政機關總員額法草案」送請立法院審議。該草案係屬基準法性質，僅提供組織員額配置的原則性規定，賦予機關首長更大的用人彈性，草案主要內容包括：

- （一）明定適用範圍爲總統府等中央一級機關暨所屬各級機關；且界定員額包涵政務人員、常任文官及聘僱人員。
- （二）本於精簡原則，明定中央政府機關員額總數最高爲十二萬人。
- （三）明定各級機關員額訂定方式：一級機關及所屬各級機關配置之總數，由行政院徵詢一級機關後，在法定最高限額內訂之；二級機關及所屬各級機關配置之總數，由該管一級機關分配之；三級以下機關配置之總數，則由該管二級機關分配之。

未來透過總員額法配合組織基準法的實施，將使我國公務人力的運用更賦予彈性，達成推動業務合理化之下最佳員額配置的目標。

三、「行政院組織法」修正草案

九十三年六月由立法院通過之「中央行政機關組織基準法」，明定行政院最多得設立十三部、四個委員會、及五個相當二級的獨立機關。行政院為配合上述基準法的總量管制原則，依據該法第三十五條規定，重新考量當前全球化及我國社會、政經情勢變遷，檢討調整行政院組織法後，函送立法院審議，修正條文共十三條，要點如下：

（一）增強「部」的核心業務規劃執行效能

依據中央行政機關組織基準法規定，「部」是以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，擔任綜合性、統合性之個別性政策業務，亦即部的設置原則上應符合處理的公共事務涉及重要的政策決定、業務影響範圍顯著及於廣泛的公共福祉、預算規模達到一定標準等條件。

依據上述理念，行政院除了增強傳統八部的核心職能，設內政及國土安全部、外交及僑務部、國防及退伍軍人部、財政部、教育及體育部、法務部、經濟貿易部、交通及建設部外，另外為因應新興業務需求，新增勞動及人力資源部、農業部、衛生及社會安全部、環境資源部、文化及觀光部等五部。

（二）強化委員會的跨部會統合及協調功能

委員會雖係二級機關，惟與部之功能有

別。其主要功能在於政策的規劃、跨部會的政策協調與統合，而非辦理綜合性、統合性之個別性政策業務，故屬政策幕僚性質。目前行政院所屬一級機關中，包括經建會、研考會、國科會等均屬於該類型機關，分別負責各主管業務的協調規劃事宜，以支援院長的決策。惟因分工細密，多方管考，加以水平整合機制不足，難免產生業務重疊或競合，增加協調成本之情形。

基於業務性質相同或相近的機關，事權集中後有助於決策整體性，亦可統籌行政資源的運用，有助於降低行政成本，行政院幕僚機關實有強化並整合之必要，在此理念之下，本次行政院組織調整在基準法的總量限制下，行政院共設置了國家發展及科技委員會、海洋委員會、原住民族委員會及客家委員會等四個附屬機關委員會。其中，行政院國家發展及科技委員會係整合行政院經建會、研考會、國科會等政策幕僚業務，統合負責國家重要經濟與社會政策之規劃、協調、資源分配、與績效評估等事項。海洋委員會則因海洋政策多涉及數個部之業務領域，設立來統籌並協調各部的資源與政策以促進我國努力邁向海洋國家。另外，行政院原住民族委員會及行政院客家委員會也有類似政策統合之業務功能及需要。

6月旦知識庫

（三）強化行政院院長的政務領導與政策統合

為強化行政院院本部政策領導、協調與資源管理功能，未來行政院院內將設大陸事務、預算及會計管理、公務人力及組織管理、法制事務、資訊管理等業務單位，行政院院長將透過四個二級機關委員會及院內單位型組織提供政策領導、協調及監督功能。

陸、行政法人與獨立機關

一、行政法人

政府任務除了純粹公共事務由政府組織辦理、未涉公共任務部分移轉民間辦理之外，部分公共服務尚須兼顧政府任務的遂行與企業化經營，在此基礎下，即將原本由政府組織負責之公共服務自政府部門移出，以公法人來專責辦理，創設一個新的行政組織型態，此即「行政法人制度」。

就我國行政法人的創設而言，主要是參考日本的獨立行政法人制度而來。為避免日後行政法人的類型與屬性產生歧異，行政院與考試院會同草擬完成「行政法人法草案」並於九十二年四月二十二日送立法院審議。行政法人法係定位為基準法，其目的在於就行政法人共通性制度作原則性規範，以提供個別行政法人立法時之法源依據。以下簡述

有關行政法人制度的優點及特性：

（一）融合公、私部門的優點及特性

行政法人可說是行政機關及民法上財團法人的中間類型，打破以往政府、民間體制上之二分法，一方面維持部分公共任務特性，將之保留在公法領域，以強化監督並避免混淆私法體系；另一方面，引進企業經營精神，使業務推行更具彈性與效能，另透過制度的設計使政府對行政法人的補助、行政法人的資產負債均能更制度化與透明化。

（二）增加用人彈性，鬆綁現行行政機關人事制度

我國行政機關組織的用人規定，舉凡公務人員考試、任用、升遷、考績、俸給、退撫各項規定皆定有法規加以規範。對於部分需要相當專業或技術性人才，常因受限於法規上的規定，形成進用或管理上的窒礙。依據行政法人法草案規定，行政法人應自行擬訂人事管理制度，得依組織業務需要用人且不須受公務人員相關法規限制。

（三）適度鬆綁政府會計制度和採購限制

行政法人亦自行擬訂會計制度，除係受政府補助外在會計及採購上也不似行政機關嚴格規定，且其預算的編制也不須送立法院審查，也就是說其年度預算及決算之審議係由其內部自行設立董監事加以審核或監督。

惟為避免行政法人隨意舉債而無力償還，衍生由政府概括承受之後遺症，同時為免未來計算整體政府債務有所爭議，草案中亦明定行政法人所舉借之債務，以具自償性質為限，如有不能自償之虞時，應即檢討提出改進措施報請監督機關核定。

二、獨立機關

包括中央銀行、中央選舉委員會、公平交易委員會、金融監督委員會等機關，其業務性質特殊，必須超然獨立行使職權，避免行政與立法的干涉，以確保決策的高度專業、去政治化，或專責裁決性、管制性、調查性等任務。

獨立機關係屬首次應用於我國政府機關之組織設計概念，其定位仍是行政組織的一種特殊類型，中央行政機關組織基準法第三條規定「獨立機關係指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」，而各獨立機關之設置依據則明定於各機關組織法中，此外政府改造委員會通過之「獨立機關的建置理念與原則」及行政院組織改造推動委員會通過之「獨立機關建置原則」，亦是設置獨立機關時必須遵循的重要依據。其設置理念與運作原則如下：

(一) 獨立機關之組織建制就是若干機關獨

立於行政權之外，沒有層級概念，不受上級機關之指揮監督，據以確保其作成非政治性的決策。獨立機關的首長，因而也不是內閣閣員，原則上毋須參加行政院院會。

(二) 獨立機關行使職權係採合議制，主要決策應經委員會會議通過；委員會會議之議事程序及其決議方式應於組織法中明確規定，且所為決策並不須受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督。

(三) 獨立機關委員人數不宜過多，其人數以五至七人為原則，應著重人選之專業性，並力求超越黨派取向的政治考量，且其機關首長、副首長、合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序。

(四) 人民或機關團體對獨立機關所為決定不服者，應直接提起行政訴訟；法院得就係屬案件中獨立機關所為決定為適法性之監督。立法院亦得藉由立法規範及預算之審議，對獨立機關為監督。

柒、未來可能面臨課題

一、行政院各部會職掌仍待細部規劃、釐清

6月旦知識庫

民國八十八年，國民黨仍在中央執政時，即依據憲法增修條文規定，草擬中央政府組織基準法，送立法院審議。民國八十九年，首次政黨輪替執政，國民黨在立法院維持多數席位，卻未支持基準法通過。民國九十一年四月，行政院配合組織改造，再將基準法送立法院審議。期間行政院與在野黨團針對下述問題進行冗長協商。例如基準法適用範圍是否侷限行政院及其所屬機關，獨立機關主要成員是否須經立法院同意，行政法人是否正式列入。其中尤以機關是否總額控管歧見最大。

行政院當初將部會調整為十五部六委員會，在野黨團未提出自己版本之下，卻硬性表決通過十三部四委員會。其他爭議則各自讓步，拖延兩年的基準法終於在立法院通過，正式啟動行政院組織改造。除了限定十七個部會，基準法也明文規定部會所屬三級機關總數不得超過五十個。現在各部會所屬三級機關大約三百個，的確太多，有必要整併，可是大幅刪減為五十個，造成各部會手忙腳亂無所適從。令人不解的，在野黨也未有具體的版本，基準法附帶決議明年元月底完成行政院組織法修正案，民國九十五年元月正式實施新的行政院組織架構。

行政院組織調整，經過十多年討論，現

在有了初步結論，尚可告慰。立法院對於行政院最新版本是否完全接受，尚待觀察，例如設立海洋事務委員會，大陸事務委員會改為行政院內部單位，行政院本部大幅膨脹，與未來憲改如果朝向總統制是否牴觸？許多部會名稱是否妥適，均待立法院決定。

二、如何維護既有員工權益，使其全力配合改造

中央政府的組織再造將會帶動我國公務人力的重大變革，行政組織及員額的調整勢必影響原有員工的權益。然而，公務人員為國家政策的規劃與執行者，為依法任用保障，進退間有相當嚴謹的法規規定，因此本次行政機關組織再造，在組織及員額精簡的目標下，人力的配置方面實應規劃更具體的配套措施。

三、總員額法施行下可能產生的矛盾

依中央政府機關總員額法草案的規範，精簡後中央政府機關員額總數最高訂為十二萬人，惟目前我國中央機關組織法規所訂編制員額總數為十七萬二千餘人，再加上為配合精省後人力移撥所實施凍結的人事缺額，未來可預見的新進入行政機關的人力勢必大幅減少，直接影響政府機關人力資源的新陳代謝，甚至可能造成人員老化、缺乏創新能力等情形，此與政府再造的目的顯有相違。

四、組織調整的人力流動及影響

此次行政院各部會進行大幅度組織改造，雖然所有事務官權益受到保障，但必有若干人力離開政府。由人力資本的概念分析，哪些類型人力離開政府，影響值得分析。政府改造必有陣痛期，但有必要降至最短最低。除了人力離開政府的影響之外，各部會內部人力的重新組合，個人知識及組織知識的改變，也頗值探討。有些部會結合來自不同部會人力，例如環境資源部，需要多久時間，才能人力整合，凝聚新的組織文化。若干部會被拆成數個單位，改隸不同部會，這些人力如何早日納入新組織。組織以人力為主，長久形成的良好的組織文化又如何保持，新組合的部會如何儘早形塑新的知識及文化，以符合政府改造目標，均有待為政者的思索。

捌、結語

面對二十一世紀的來臨，世界各國皆面臨了全球化的壓力與挑戰，國與國間不僅相互依賴，同時也相互競爭，為提升國家競爭力，強化政府效能實是各國刻不容緩應面對的課題。

然而，台灣由政府再造，並不是如歐美等先進國家般，可以化約為技術性的方案，

在相當大的層面上，政府改造與台灣的民主與社會轉型，是必須放在同一個擊劃的理念與方案上完整的規劃與思考的。

因此，雖然我國由政府再造已推動餘年，亦已漸漸展現出初步具體的模型。然而，政府再造的成敗與否，除了改造策略能切中問題，行動方案的提出與執行如何落實及如何尋求各界的支持與認同，讓政府改造成為全民參與的改革運動，才是推動政府改造所面臨的最大挑戰。（本文作者為考選部部長）