

# 政府組織改造的光與影

## —淺評中央行政機關組織基準法與

## 行政院組織法修正草案



蔡茂寅

### 摘 要

本論文以中央行政機關組織基準法（下稱基準法）以及行政院組織法修正草案（下稱修正草案）為對象，介紹目前政府組織改造之現狀與動向，並檢討其利弊得失。就基準法而言，本文評介中央行政機關、單位之種類、名稱、層級與總量管制；就修正草案而言，本文評介行政院下設二級機關之名稱、設置合理性、機關均衡性與業務相近性等課題。就結論上而言，本文建議政府改造應特別著重民主性與專業性，以求獲得更廣泛之支持。



# Light and Shadow of Government Reorganization — A Brief Comment on the Basic Law for the Organization of Central Government Agencies and the Draft Revision of Organization Law

By Tsai, Mawin

## Abstract

With the Basic Law for the Organization of Central Government Agencies (hereinafter referred as “the Basic Law”) and the Draft Revision of Organization Law (hereinafter referred as “the Draft Revision”) as the research subject, this article introduces the status quo and movement direction of government reorganization at present, and also examines its advantages and disadvantages, gains and losses. For the Basic Law, this article introduces and comments on the categories, names, levels, and the total amount control of the central government agencies. For the Draft Revision, the article introduces and discusses topics such as name of grade II agencies under the Executive Yuan, the reasonability for their establishment, agency balance, and service similarity etc. For its conclusion, it is recommended that the government reorganization should pay great attention to democracy and professionalism, to receive even more extensive support.

## 壹、前言

政府組織改造的嚆矢發自政權輪替一年後的二〇〇一年年底，直到今日仍在持續進行當中，並且苦候其具體成果展現於國人面前。然而，政府組織改造的構想並非始於陳總統主政下的民進黨政府，橫向而言，不但各國將官民間之任務、機能重新分工，組織重為調整，以提高行政效能之事舉世不乏其例；即令在我國，行政革新、政府再造等過去亦是舊政權念茲在茲的重要課題。吾人可以想像，由於政府職能恆隨時勢而增減、轉移，因此政府組織為求配合此等職能之達成，亦具有不斷改進，長期而言具有高度流動的性質。

政府改造（註一）為民進黨政府的重要施政項目，但其內容千頭萬緒，不宜在此一一介紹，吾人前曾就其中政府組織改造的指導原則指明（註二）：「整體而言，就政府之組織、功能及業務改造部分，吾人認為有如下之三大指導原則值得注意。

一、地方能做的，中央不做。即就中央與地方間之關係，應做到「權」、「錢」同時下放，以保障地方自治。此時中央僅扮演補充性的角色。這是一種由「中央」到「地方」的權限移動。

二、民間能做的，政府不做。政府目前所執行的業務中，應分別檢討是否仍由政府繼續辦理，凡無須由政府辦理者，應檢討不再辦理、或徹底民營化、或委外辦理，以收功能、業務與組織精簡之功。這是一種由「官」到「民」的權限移動。

三、無須由行政機關做的，由其他組織做。如業務性質上行政機關仍不宜完全放棄不再辦理，而不涉及到行使公權力的核心事項，或屬於營業活動者，應考量於行政機關外另設組織辦理之。其中最為人注目者即為「行政法人」組織之創設。

換言之，依照行政院組織改造推動委員會之構想，就政府組織改造而言，至少包括功能、業務重編、組織瘦（塑）身、人力精簡、獨立機關之確立、以及行政法人之創設等課題，亦即，必須符合「去任務化」、「法人化」、「地方化」、「委外化」等四化之大原則。因其改造工程浩大，單以組織改造而言，相關之立法即至少包括：中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法（草案）、行政院組織法（修正草案）、行政院功能業務與組織調整暫行條例（草案）以及行政法人法（草案）等五法，其中除中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法）業已完成立法程序，付諸施行外，其餘四法均處於草案或修

# 月旦知識庫

正草案之階段，因此政府組織改造仍須在立法院的協同努力下才有可能克竟其工。以下檢討已完成立法程序，內容上涵蓋組織瘦身、獨立機關之確立，以及部分人員精簡、行政法人之創設（註三）等課題之基準法（註四）。

## 貳、中央行政機關組織基準法簡介與評釋

中央行政機關組織基準法於民國九十三年六月經總統公布施行（註五），其立法目的在於「建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能」（第一條參照）；其適用對象則為行政院及其所屬機關，但國防組織及檢察機關組織法律另有規定者，從其規定（第二條第一項參照）。本法規定上述行政機關之種類、層級、名稱、數目、組織法規以及內部組織方式等，可說是名符其實的行政機關組織基準法，並且在位階上，立法者似乎有意將其設計成上位階法，此可從其名稱為基準法、機關適用之排除由法律明文規定兩項得到證據（註六）。由於本法之適用範圍不及於性質上同屬行政機關的考試院，更遑論立法院、監察院及司法院，因此仍有其侷限性，而有美中不足之處（註七）。以下介紹本法之主要內容並評論之。

### 一、機關之意義及種類

依基準法第三條之規定，機關之定義及種類如下：

- （一）機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織。
- （二）獨立機關：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。
- （三）附屬機關：指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關。

綜上規定，本法所謂之機關，實則與行政程序法第二條第二項規定之行政機關，在概念上並無二致，惟須注意者，行政組織法上對外得代表行政主體為意思表示者乃是行政官署，為職位(position)之概念，例如內政部部长，而非組織體(organization)，例如內政部之概念，基準法之定義規定與行政程序法之規定，實則犯了相同之錯誤（註八）。

就機關之種類而言，除一般之機關外，上揭條文尚規定有獨立機關以及附屬機關。按獨立機關之概念引自美國，基準法首次加以規定，具有法制上確立新制的意義，其意

義主要在創設獨立行使職權之機關，但設計上是否得宜？可商榷之處仍多，日後將專文探討（註九）。附屬機關亦屬機關之一種，特其設立之目的在於「處理技術性及專門性業務」，屬於功能上之概念，於法制上除本法第三十一條、第三十三條以及第二十五條第三項外，並無真正相應之制度設計，以為配合，因此除創設一組織法上之新名詞外，於本法創設此一概念之必要性即受質疑。換言之，附屬機關之法律性質亦為機關，縱令有所依附之本機關，仍無礙於其以機關名義單獨為意思表示，因此「附屬」也者，在法解釋上似無特別之意義。再者，依上揭條文規定，附屬機關有設於行政院下之「附屬機關委員會（註十）」（三十一條）、設於各部之下之「附屬機關署、局」、以及相當二級機關之獨立機關下設之「附屬機關局」三種。

## 二、機關及單位之層級

本法第二條第一項規定：「**行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。**」因此行政院所屬各部會，例如內政部、外交部為二級機關；內政部警政署為三級機關；而內政部警政署入出境管理局則為四級機關。惟此種機關層級與地方制度法之規定並不相同，蓋地制法規定，直轄市政府、縣（市）政府所屬機關，

例如警察局、衛生局等為一級機關（地制法第五十五條、五十六條參照），而若依上揭基準法之規定，應以直轄市政府、縣（市）政府為一級機關，而以其所屬機關為二級機關為是。又基準法第二十五條規定：「機關之內部單位層級分為一級、二級」，亦在內部區分其層次。

惟就獨立機關之層級為何？仍有究明之必要。按本處所言之機關層級乃以「隸屬」為其樞紐，並於本法第十四條第一項規定：「上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。」換言之，唯有在有隸屬關係的情況下，才能稱為上、下級機關，此時上級機關對下級機關才具有概括的指揮監督權；若無隸屬關係，則依同條第二項規定；「不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限。」如前所述，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」，因此不受其他任何機關概括指揮監督權之拘束。

惟行使職權上之獨立性，是否即等於組織隸屬上之獨立性，其實仍有可議之處，例如九十二年制定施行之行政院金融監督管理委員會組織法第一條即規定，「行政院…設金融監督管理委員會」，由法文觀之，該會性質

# 月旦知識庫

上雖屬獨立機關，但與行政院間仍有組織上之隸屬關係。惟上揭法律乃基準法立法前之產物，基準法第四條第一項將獨立機關與一級機關、二級機關及三級機關並列，可見其並非有上下隸屬之層級機關；同法第六條、第十一條等亦有相同之立法例，此時仍應做相同解釋。而同法第十一條、第二十五條、第二十二條等均規定「相當二級機關之獨立機關」，可見獨立機關不屬層級機關之類型。惟基準法第十一條第一項第二款卻言及獨立機關之上還有「上級機關」，想係疏忽所致。再者，性質上為獨立機關之中央選舉委員會，目前係隸屬於行政院（公職人員選舉罷免法第八條第一項參照），其所屬機關則有省（市）選舉委員會（同條第二項參照），而省（市）選委會在性質上似亦可歸類為獨立機關，因而形成獨立機關有所屬獨立機關之現象，雖說是基準法施行前之立法例，但當時如此規定自有其理由，將來如何設計修正，以符合基準法之規定，耐人尋味。

### 三、機關及單位之名稱

此處所謂行政機關之名稱，非謂表彰其業務性質之特定名稱，而係表彰其層級之共通名稱。鑑於我國行政機關名稱不一，常有令人混淆其層級之虞，例如同稱為「署」，有屬二級機關之行政院海巡署及衛生署，亦有

屬三級機關之內政部營建署及警政署；同稱為「局」者，有屬二級機關之行政院人事行政局，有屬三級機關之衛生署疾病管制局；更有屬四級機關之經濟部水利署河川局，不一而足，足以令人混淆其層級。職是之故，基準法就此即設有統一性之規定。

基準法第六條：

「行政機關名稱定名如下：

- 一、院：一級機關用之。
  - 二、部：二級機關用之。
  - 三、委員會：二級機關或獨立機關用之。
  - 四、署、局：三級機關用之。
  - 五、分署、分局：四級機關用之。
- 機關因性質特殊，得另定名稱。」

據此，機關之共通名稱，今後可望有較一致之作法。第一，就二級機關之名稱而言，行政院組織法修正草案已統一以「部」為名，但另設附屬機關委員會，而過去草案中曾研擬之「總署」名稱，則確定摒棄不用。各部雖均不冠以行政院之名稱，但附屬機關委員會則需冠以行政院之名稱，如行政院海洋委員會之類，以彰顯其附屬機關之屬性。第二，三級機關之名稱，基準法統以「署、局」名之，堪稱明快，蓋目前亦有以「處」、「委員會」為三級機關名稱者，例如經濟部中小企業處、國營事業委員會即是，將來即須改名，

以符基準法之規定。就「署、局」之名稱分立，立法院於基準法之附帶決議「三」言及：「…各機關使用名稱原則如下：(一)「署」，用於業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關。(二)「局」，用於部所擬定政策之全國或轄區執行機關。」可為區分使用之依據。第三，就四級機關之名稱而言，稱「分署、分局」之前提首為三級機關均改稱為「署、局」；其次為二級機關之業務單位底下不設四級機關。但純就其名稱而言，只要能表明其屬四級分支機關即可，似不必強以「分署、分局」為名，例如經濟部水利屬所屬四級機關中，有第一至第十河川局，有北、中、南區水資源局，似此已足表彰其分支之性質，維持其名稱應無不當之處。

就行政機關內部單位之共通名稱而言，基準法設有統一性之規定如下：

#### 基準法第二十五條

「機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：

##### 一、一級內部單位：

- (一)處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位用之。
- (二)司：二級機關部之業務單位用之。

(三)組：三級機關業務單位用之。

(四)課：四級機關業務單位用之。

(五)處、室：各級機關輔助單位用之。

##### 二、二級內部單位：科。

機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立，但四級機關內部單位以設立一級為限。

附屬機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。」

#### 四、機關及單位之總量管制

除了上述規定外，基準法最重要之限制性規定在於機關以及單位數目乃至於高階公務員之總量管制上。按基準法第二十九條第二項規定：「部之總數以十三個為限」，明文限制二級機關之數目；但依本法第六條規定，二級機關亦可使用委員會之名稱，而同法第三十一條則規定行政院得設附屬機關委員會，此等委員會層級上自屬二級機關，是故二級機關之總數，理論上有可能超過十三個，行政院組織法修正草案即在行政院下設四個附屬機關委員會，可謂適例。另基準法第三十二條規定：相當二級機關之「獨立機關總數以五個為限」。綜上，就結論上而言，行政院所屬二級機關以及相當二級機關之獨立機關總數為二十二個，可說相當程度縮減

# 6月旦知識庫

了行政院所屬部會之數目。惟二級機關組織之精簡仍須配合人員精簡才稱完足，否則仍不免會有名實不符之情形；其次，二級機關數目之減少不能換來行政院院本部組織之過份擴張、肥大化，否則仍屬為德不卒，亟應注意。另同法第三十三條則規定：各部附屬機關「署、局」及相當二級機關之獨立機關附屬「局」之總數除地方分支機關外，以五十個為限。再者，基準法亦就內部單位之數目設有總量管制。以下臚列機關、單位總量管制之規定，以供參照。

基準法第二十九條第二項：

「部之總數以十三個為限。」

同法第三十條：

「各部組織規模建制標準如下：

- 一、業務單位設六司至八司為原則。
- 二、各司設四科至八科為原則。

前項司之總數以一百零四個為限。」

同法第三十一條：

「行政院基於政策統合需要得設附屬機關委員會。

各委員會組織規模建制標準如下：

- 一、業務單位以四處至六處為原則。
- 二、各處以三科至六科為原則。

第一項委員會之總數以四個為限。」

同法第三十二條：

「相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：

- 一、業務單位設四處至六處為原則。
- 二、各處設三科至六科為原則。

前項獨立機關總數以五個為限。

第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。」

同法第三十三條：

「各部為處理技術性或專門性業務需要得設附屬機關署、局。

各部附屬機關署、局之組織規模建制標準如下：

- 一、業務單位以四組至六組為原則。
- 二、各組以三科至六科為原則。

相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬機關局，其組織規模建制標準比照前項規定。

第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以五十個為限。」

同法第三十四條：

「行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三科至六科為原則。」

就此等總量管制之規定而言，行政院二級機關數目之減少，有益於目前組織改造所追求之組織精簡目標，應予正面評價。然而，二級機關數目之減少，意味行政權在水平層

次必須重為分配，而此等事務再劃分是否合理又繫乎行政院組織法之修正，就此本文將於以下討論。前已言之，單只機關數目的減少本身，並不具有真正「瘦身」之意義，因此基準法之規定仍須等待中央政府機關總員額法之制定與行政院組織法之修正，以竟其功。

就三級機關之總量管制而言，首須確認者為三級機關是否全為附屬機關之「署、局」？若如此，則五十個三級機關數顯然不敷實際業務所需，其合理性顯然可疑（註十一）。另就內部單位之司、科、組等而言，總數一百零四個司是否足夠已有爭議，若再考量就科、組之總量管制，則將來必須在二級機關與三級機關之橫向規模均衡上妥為設計，否則將生窒礙難行之處。

### 五、內部單位之建制

基準法除就機關為規定外，並就內部單位設有規定。按內部單位依基準法第二十三條規定：「**機關內部單位分類如下：一、業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。二、輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。**」可知內部單位又分為業務單位與輔助單位兩種。而「輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，必要時其業

務得合併於同一單位辦理」（第 26 條第 1 項），因此如其真合併於同一單位辦公時，亦具有若干組織精簡之功能。再依同法第二十七條規定：「一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。」可知業務性質時而十分繁重之訴願審議委員會係以內部單位之方式設立，符合目前之實況。惟由於本法第二十八條規定：「**機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。**」兼以行政院組織改造委員會於二〇〇四年十月二十日通過之「行政院及所屬各級機關組織調整作業原則」中「貳」之「八」言及：「…訴願等單位…原則上以任務編組組成，所需人員應由相關機關人員派充或派兼」，因而引起訴願會何去何從？究為常設單位，抑為任務編組？之疑慮。依吾人所見，鑑於訴願業務之功能及重要性，原則上應回歸單位建制，僅在案件數極少之例外情況下才考慮採任務編組方式。

### 六、組織法定原則及其修正

中央法規標準法第五條規定，關於國家各機關之組織者，以法律定之，謂之組織法定原則。由於此一原則太過嚴格，而且過份向形式法治主義傾斜，因此憲法增修條文第三條規定：「國家機關之職權、設立程序及總

# 月旦知識庫

員額，得以法律為準則性之規定。」(第三項)；「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」(第四項)，將此一原則適度鬆綁，而不必一一均受法律保留原則之拘束，基準法之制定，即含有回應上揭條文規定之意義。然而，基準法第四條卻規定：「**下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：一、一級機關、二級機關及三級機關。二、獨立機關。**」

(第一項)將組織法定原則擴及於三級機關，是否得當？可再斟酌。抑且，除上揭機關外，其餘機關之組織亦須以命令定之，仍在法(規所)定的範圍內，限制仍屬嚴格。再者，依上揭條文規定，相當於二級機關之獨立機關之組織法規固應以法律定之，即連其他獨立機關之組織法規亦須以法律定之，雖說寓有慎其設立之含意，但是否過份擴大議會保留之範疇，可再深思。

再者，就機關組織法規所應規定之事項，基準法第七條設有規定，而就組織內之細部事項，則於第八條設有規定。

基準法第七條：

「機關組織法規，其內容應包括下列事項：

- 一、機關名稱。
- 二、機關設立依據或目的。

- 三、機關隸屬關係。
- 四、機關權限及職掌。
- 五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。
- 六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。
- 七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。
- 八、機關依職掌有設置附屬機關者，其名稱。
- 九、機關有存續期限者，其期限。
- 十、如屬獨立機關，其合議之議事程序及決議方法。」

同法第八條：

「機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。

各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。」

第七條規定組織法規的必置事項，一方面課以規定之義務；但在另一方面如與第八條對照以觀，則可發現亦同時具有精簡規定之意義。蓋甚多組織法規為期周全，往往就內部單位之分工職掌亦設有規定，因而有太過瑣碎之弊，基準法第八條之規定，可說足以力矯其弊。又我國過去常有以組織法充當作用法，以及反之以作用法規定機關組織之

情形，基準法第五條第三項規定：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」已能矯正以作用法代替組織法的偏差現象，可資贊同。

### 參、淺評行政法組織法修正草案

中央行政機關組織基準法之規定容或褒貶互見，存有贊否兩論，但檢視其規定與立法目的能否落實，行政院組織改造（註十二），尤其是行政院組織法修正草案（以下簡稱修正草案）之規定無疑居於關鍵樞紐的地位，以下簡述並評論之。

依行政院組織法修正草案總說明所述，修正草案配合基準法之制定重為修正後，其修正要點如下：

「一、明確區分「委員會」及「部」之關係與運作功能：（修正條文第三條及第五條）

- （一）增強「傳統八部」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。
- （二）因應新興業務需求，新增五部：設勞動及人力資源部、農業部、

衛生及社會安全部、環境資源部、文化及觀光部。

- （三）強化「四會」政策協調統合能力：設行政院國家發展及科技委員會、行政院海洋委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會。

二、提升「行政院院本部」政策規劃量能，重新檢討「行政院院本部」組織設計：（修正條文第四條、第五條、第八條及第九條）

- （一）參照基準法規定，部與委員會功能屬性不同。為強化政務委員政策協調統合功能，爰置不管部之政務委員九人至十一人，各委員會主任委員由政務委員或其他相當政務職務人員兼任，以建構部擔任綜合性、統合性之業務機關、委員會為政策統合機關之分工機制。
- （二）為應行政院政務日趨繁重需要，行政院副秘書長由現制一人修正為二人，並將其中一人職務比照簡任第十四職等，以符實際需要。另置發言人一人，職務比照簡任第十四職等，處理新聞發布

等事項，以及政務顧問七人至九人，職務比照簡任第十三職等，協助處理政策分析、規劃等政策襄贊事項。

- (三) 為落實政府整體的預算及會計管理、公務人力及組織管理、法制事務及資訊管理等重大事項，強化院長政務領導功能，置主計長、人事長、法制長及資訊長各一人，由政務委員或其他相當政務職務人員兼任；副主計長及副人事長各一人，職務比照簡任第十四職等。

三、行政院各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。(修正條文第十條)

四、行政院因業務需要，得遴聘無給職顧問若干人，提供院長多元廣泛的意見諮詢管道。(修正條文第十一條)」

雖然行政院院本部之組織變革在修正草案中亦占重要地位，並且其修正幅度不可謂不大，甚至有謂二級機關以下為組織瘦身，而行政院院本部則大幅增肥者，惟鑑於行政院組織改造之重心仍在於二級機關之調整，以下爰以二級機關為對象，簡介並評釋之。

依修正草案第三條之規定：「行政院設下列各部：一、內政及國土安全部。二、外交及

僑務部。三、國防及退伍軍人部。四、財政部。五、教育及體育部。六、法務部。七、經濟貿易部。八、交通及建設部。九、勞動及人力資源部。十、農業部。十一、衛生及社會安全部。十二、環境資源部。十三、文化及觀光部。」(畫線者為修正部分一筆者)，以下就上述二級機關之廢置分合逐個檢討。

- 1.內政及國土安全部：係整編內政部及海巡署、文建會、交通部、青輔會業務而來，惟就其名稱而言，內政本已包含國土安全之概念在內，故似以舊稱內政部為佳。
- 2.外交及僑務部：係整編外交部及僑委會、新聞局業務而來。惟僑務本可歸為外交之一環，故仍用舊稱外交部似亦無妨。
- 3.國防及退伍軍人部：係整編國防部及退輔會業務而來，惟退伍軍人之照顧歸之國防部固無不可，即令歸屬社會安全部亦屬無妨，故名稱其實可沿用舊稱國防部。
- 4.財政部：一部分業務移轉於金管會，但併入政府採購業務而來。
- 5.教育及體育部：整編教育部及體委會、青輔會業務而來，惟名稱似以舊稱教育部為佳，蓋教育本即包括德、智、體、群四育在內，殊無特為彰顯體育之必要。
- 6.法務部：名稱及業務不變。
- 7.經濟貿易部：整編經濟部及一部分國科會及

青輔會之業務而來，惟經濟本即包含貿易在內，故仍以舊稱經濟部為佳，況且名稱上於「經濟」及「貿易」間不加「及」，在體例上亦乏一貫性。

8. 交通及建設部：主要係整編交通部及一部分工程會、營建署業務而來，惟此等業務過於龐雜，是否合為一部，可再考量。
9. 勞動及人力資源部：整編勞委會及一部分青輔會業務而來，惟名稱上並無疊床架屋之必要，而以勞動部為佳。
10. 農業部：精簡農委會之業務而來。
11. 衛生及社會安全部：整編衛生署及一部分內政部之業務來。不妨稱社會安全部即可。
12. 環境資源部：整編環保署、經濟部、內政部、交通部、農委會及原委會之業務而來，規模過於龐大，且業務包山包海，恐成不了之局。名稱上則可稱環境部即可。
13. 文化及觀光部：整編文建會、新聞局、蒙藏會及內政部、交通部之業務而來。名稱上可稱文化部即可。

此外，修正草案第五條規定：「**行政院設**

**下列附屬機關委員會：**

- 一、行政院國家發展及科技委員會。
- 二、行政院海洋委員會。
- 三、行政院原住民族委員會。
- 四、行政院客家委員會。

**前項委員會主任委員，由政務委員或其他相當政務職務人員兼任之。」**

依吾人所信，組織改造除了精簡的目標之外，最重要者為水平權限的重分配，此時需依業務性質的相近性與相容性以決定其組織歸屬；並須注重業務之均衡性，以及由此而來的機關均衡性問題。就此而言，修正草案固以相當程度回應此一要求，然仍不免求全責備之譏，以下分述之。

**一、各部之名稱**

行政院所屬各部之名稱，除法務部外，其他各部之功能、職掌均有所增減調整，甚至有新設或廢除之部會，因此部會之特定名稱有所調整，亦屬事有必至，理有固然。綜觀上揭修正條文規定，除法務部及財政部援用原有名稱之外，其他十一部之特定名稱均有更易，其變動幅度不可謂不大。一般而言，名稱調整除名實相符，而可彰顯業務內容的要求外，尚應符合一貫性及簡潔之要求。修正草案中各部名稱冗長過甚，不符合簡潔之要求，令人生文野之嘆；再者特定名稱亦應有其一貫性，例如名稱中 useful 「及」字有不用者，其理由何在雖非不可詮索，然如此引人費解，則殊無必要。

**二、部會間之均衡性**

業務重分配所帶來之組織調整乃屬必

然，然各部所職掌之業務應求其均衡，其結果各部之規模才能求其均衡，不至於小大之間懸殊過鉅。觀乎修正草案之設計，大體上組織規模的均衡性已比目前為佳，此乃部分因二級機關整編後數目減少之緣故。惟例如環境資源部規模之大，已有怪獸化之疑慮，交通建設部亦有過份巨大之現象，似有調整之必要。再者，若與附屬機關委員會比較，則其規模大致甚小，有無重行整編之必要，尤可考慮。例如原民會與客委會如僅從理論上考量，而不考慮政治效應的話（事實上吾人認為亦不致有太大之不良效應），則以合併為「族群平等委員會」為佳。

### 三、業務相近性

業務重分配時應將相近之業務歸屬同一部會，反之應將業務不相干者分立部會職掌，此為業務重分配、組織重編之鐵則。惟或由於過多之政治考量，因此例如交通建設部之業務即差距過大；又如環境資源部之業務亦包含過廣、龐雜過甚；再如業務性質相近之原民會與客委會不能合而為一，亦頗不符精簡之要求。

### 四、機關部與附屬機關委員會之區別

行政院下所設之各機關部與附屬機關委員會，雖然在基準法第三條對附屬機關設有立法定義規定，但其與一般機關間究竟性質

上之差異何在？實則不易索解。觀乎修正草案所設之四個附屬機關委員會，首先為何設為附屬機關？即已令人不解，如無基準法總量管制之問題，則縱令將之設為「部」，亦無扞格之處。其次為何採取委員會之組織型態？亦須有一合理之說明，凡此亦付闕如，令人懷疑機關部與附屬機關委員會是否真有分立之必要？修正草案之設計是否僅為政治考量之產物？

### 五、二級機關設置之合理性

二級機關負責所有行政院施政，權責重大，又受基準法總量管制，因此其設置應具相當之合理性。如以精簡之目標檢驗行政院之組織改造，則可發現行政院所屬部會之數目將從三十幾個下降到二十二個（其中包括十三個部、四個附屬機關委員會、以及五個獨立機關，但後者之隸屬關係尚有疑慮），因此算術上應已符合組織瘦身之形式要求。惟如前所述，首先由於組織瘦身尚須配合人員精簡，因此組織改造之成效可再觀察；其次，二級機關數之減少其實仍與行政院本部之擴增（註十三）息息相關，加減之間雖然或仍屬符合精簡目標，但其成效將受影響。

承上，機關設置之合理性應更謹慎考量。惟例如海洋委員會之設置，除政治意義外，其必要性與合理性令人質疑；其次，如

前所述，分別設置原民會與客委會之合理性亦令人不解，凡此均有必要再深入檢討。

#### 六、水平權限重分配之原則

上揭修正草案所表現者雖為行政院本部及二級機關組織之變動，實則其前提為行政權在水平方向之重分配，組織變動僅為其必然之結果而已。然則，水平權限之重分配是否有法理可資依循？修正草案之設計又是否合於組織法理？凡此均有待探討。按水平權限之重分配，在中央政府組織上由於各二級機關均以全國為其管轄區域，是故所著重者為事務管轄權限之合理劃分，而與土地管轄權無涉，更與人民之身分無關。以此標準檢驗之，則可發現海洋委員會乃是土地管轄權觀念下的產物，與事務管轄權產物之各部實不宜列於同一水平面上；而原民會及客委會又係以特定族群之人民為施政對象，正如同目前之蒙藏會一般，其設置合理性頗值存疑。依吾人之見，即令採妥協作法，亦以合併為族群平等委員會為佳。同理，僑委會之併入外交部，雖然仍有反對聲浪，似仍屬合於組織學理；而陸委會所職掌者並非特定族群問題，屬廣義外交之一環，修正草案中不由二級機關部處理，而在行政院內設處（內部單位）處理之方式，是否得宜？尤應慎重考量。

其次，如前所述，水平權限之重分配仍須考量業務之相近性（從而，相斥性亦須考量）與機關規模之均衡性，修正草案之規定平心而論，就此已較目前有所改進，然而，機關規模之均衡性屬較形式之要求，業務相近性之實質意義更須留意。修正草案中例如環境資源部，其業務橫跨管制性及給付性業務，龐雜過甚，資源過多，易茲疑慮，而有檢討之必要。又前已言之，此處之權限重分配應著重在業務之重編，而與身分無涉，是故退伍軍人之照顧應歸衛生及社會安全部，而非如修正草案所設計之國防及退伍軍人部；同理，農業金融亦應歸財政部及金管會掌理，而不宜歸給農業部。

#### 肆、代結論—未完之課題

組織改造乃是新政府重要的革新項目，因而其改革動力不容忽視，其重要性亦值得吾人支持。然而，改革首重改良，絕不能僅為改革而改革，此時民主性與專業性遂為決定改革成敗的重要因素。當前之組織改造由於仍須由立法院分別立法或修法才能克竟其功，在此範圍內可望有其一定程度之民主正當性。然而，就被列為改造對象之機關與公務員而言，其參與權亦應被尊重，方符合民主原則。惟民主往往僅能提供程序上之正當

性，實體上之正當性應該以高度專業化的方式因應，就此而言，職司組織改造者雖不乏學界之碩彥菁英及優秀公務員在內，但是否適才適所？專業背景是否符合？似應以較嚴格之標準檢驗之，才能在結果上符合國家與全民之利益。

再者，就行政院院本部之組織改造而言，截至目前為止，職司組織改造者之改革熱情與進度應受高度肯定，但就結論上而言，院本部如何改造，茲事體大，應該多聽聽學界及院內公務員之聲音。吾人以爲，「利不百，不變法」之想法誠然過於保守，但是改革無非在擇其窳敗者一新之，因此應先探討問題之所在，發現有不足者再補強之爲是，否則亦有可能陷入「良者改惡」之困境，亟宜三思。

就已完成立法之中央行政機關組織基準法而言，本法條文數雖然不多，但分成七章，在體例上亦頗稱完整。然而在第四章「機關權限、職掌及重要職務設置」中，並未對機關管轄權相關問題有進一步之釐清規定，殊屬可惜。蓋我國目前甚多行政法規均規定有主管機關，但除此之外，尚有另行規定辦理機關、執行機關者，此時主管機關與此等機關間，權限究應如何劃分？行政處分權究竟何屬？均有究明之必要。又如以二級機關爲

法律之主管機關，但於其下再設有所屬三級機關、甚或四級機關者，此時該三級機關或四級機關能否以其自身之名義（因其法律性質爲機關）做成行政處分？抑或在未獲個別委任前應以代辦部稿方式，以二級機關之名義做成行政處分？再如專責機關（例如中央社會保險局）未設立前，其業務由其他機關辦理（如農保由勞保局辦理）之時，其權限究應如何歸屬？在實務上亦生爭議，凡此均有詳爲規定之必要，或可將此列爲將來基準法修正之重點。（本文作者爲國立台灣大學法律學院教授）

## 註釋

- 註一 有關政府改造的介紹，可參照林嘉誠，「政府改造的檢討與展望」，收錄行政院研考會出版『政府改造』（2003），3頁以下。
- 註二 參照拙著，「機關法人化實務問題之探討—以「行政法人建制原則」之檢討爲中心—」，發表於行政院研考會主辦之「政府機關（構）法人化研討會」，2002年12月4日。
- 註三 中央行政機關組織基準法第三十七條規定：「爲執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性

質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。」即對行政法人之創設，提供必要之法律基礎，惟其具體設計，仍有待行政法人法之完成立法。

註四 關本法之落實及因應之策，參照吳泰成，「中央行政機關組織基準法之落實與因應」，考選周刊第 980 期（2004 年 9 月）。

註五 法之簡單介紹，與前此之「中央政府機關組織基準法草案」之比較，可參照劉昊洲，「從中央政府機關組織基準法草案到中央行政機關組織基準法」，公務人員月刊 第 100 期（2004 年），33-35 頁；行政院研考會綜計處，「中央行政機關組織基準法淺析」，研考雙月刊第 242 期（2004），3 頁以下。

註六 惟在立法體例上，本法並未明定與其他法律之適用優先順序，反而時而在條文中規定「除法律（或法規）另有規定」之除外條款，因而似反有普通法之性質。

註七 惟本法第三十八條規定：「本法於行政院以外之中央政府機關準用之」，因此

在某種程度仍有擴大其功能之餘地。

註八 參照蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏著，行政程序法實用（第二版，2001），學林文化事業有限公司，11 頁以下。

註九 參照拙著，「獨立機關之研究」，預計刊登研考雙月刊第 244 期（2004）。

註十 依行政院組織法修正草案第五條規定，行政院下設之附屬機關委員會共有：行政院國家發展及科技委員會、行政院海洋委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會等四機關。

註十一 相同見解，參照吳泰成，前揭文。

註十二 有關前此行政院組織改造之問題，可參照葉俊榮，「行政院組織改造的目標、原則及推動機制」，收錄前揭『政府改造』，55 頁以下。

註十三 例如號稱不管部，但實際上將領導院內機關、單位，因而成為管部之政務委員將擴增為九至十一人；又如主計長、人事長之設，即有取代現行主計處、人事行政局之寓意。修正草案第四條、第九條參照。