

中央政府組織體制之調整

■江大樹 國立暨南大學公共行政系副教授

壹、問題背景說明

解嚴以來，台灣地區快速的政治民主化與經濟自由化帶動民間社會多元需求激增，相對而言，國家機關雖面臨內、外環境變遷壓力，惟舊有憲政體制與各級政府組織架構並未適時配合調整，導致行政革新方案無法落實，國家競爭力難有效提升。為此，民國85年底國家發展會議曾經獲致包括：釐清中央政府體制、精簡省府組織功能、加速推動政府再造等諸多重要改革共識。今（87）年初蕭內閣通過「政府再造綱領」，明確指出未來我國政府組織體制調整之總目標在於：引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力；並規劃從組織、人力及服務、法制等三個面向，同時展開各項政府再造工作。

有關組織再造部分，該綱領中特別羅列五大重要項目：訂定「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」、中央行政機關組織調整（亦即修正行政院及各部會組織法）、台灣省政府及台灣省議會組織調整、地方政府組織調整、建立組織及員額績效評鑑制度。其中，組織基準法與總員額法兩項法案目前業已送交立法院法制委員會審議。本文焦點乃在評析組織基準法的立法宗旨與重要規範內容，當然，評析之前將先檢討我國現有組織體制運作缺失，並且比較先進國家相關經驗以為借鏡。

貳、我國現行中央政府組織體制之檢討

歸納當前政府組織體制的規範形式及運作缺失，主要有四。

(1)組織法規體系紊亂：現行中央法規標準法第五條規定，國家各機關之組織應以法律定之。在此法

律保留原則下，所有機關不論層級高低，其組織均應以法律加以規範；例如：經濟部組織法、經濟部國貿局組織條例、經濟部國貿局所屬各辦事處組織通則。若干機關縱有法律授權作為設置依據，惟如僅以行政命令訂頒組織規程者，即難免招致「黑機關」之譏；例如公職人員選舉罷免法第六條規定，各級政府應設選舉委員會，辦理公職人員選舉；同法第八條第一項明定：「中央選舉委員會隸屬行政院，……其組織規程，由行政院擬定，呈請總統核定之。」故中選會設置之初，其法定地位曾遭質疑。這種行政作用法與組織法同時規範政府機關組織，以及大多數機關組織係以法律規範，部分機關（大約三分之一）僅採行政命令訂頒組織規程，導致我國組織法規體系呈現紊亂、失序現象。

(2)組織規範調整缺乏彈性：當今各組織法在體例上皆詳細規定機關及單位之名稱、權限、職掌、隸屬體系、組織架構、員額編制、職稱及職等事項。因此，在現行制度下，行政部門不僅未具機關設立、職掌內涵等外部組織運作權限，即使對單位分工、員額多寡及人力運用等內部組織管理權限，亦所剩無幾。對照外國相關法制，我國立法機關幾將行政部門組織權限剝奪殆盡。如此鉅細靡遺規範模式太過僵化，當各機關必須因應環境變遷進行組織結構調適時，相關條文修正由於同時涉及行政、立法、考試三院職掌，往往無法立即通過（平均每一組織法案審議時間長達兩年三個月），行政效能難免遭受影響。

(3)機關與單位名稱混用：觀諸當前我國各級政府機關及其內部單位所使用的名稱，往往不能以名指實，甚且上下交互混淆，常因體例不一，導致組織地位難辨、權限不清、職掌模糊等缺失。舉例言之

，五院乃一級機關，卻又存在許多各級機關亦採「院」之名稱者，如研究院、博物院、養老院等，其首長雖一律稱「院長」，職位高低卻相差懸殊。其次，「處、局」名稱混用現象更是嚴重，「局內有處，處下設局」屢見不鮮。再者，「署」之名稱散見於不同層級機關，像行政院環保署與內政部營建署間，彼此組織地位有別，惟其名稱卻同稱為「署」。這些名稱混用現象，難免造成機關間業務互動或民眾洽公時的困擾。

(4)輔助單位及人員比例偏高：我國現有組織幕僚總共包括秘書、總務、人事、主計、法制、研考、資訊、政風、公共關係等九大類。根據官方調查資料估算，當前行政院所屬各級機關的業務與幕僚人員比率，在二級機關（部、會）約為3:2，三級機關（局、處）約為3:1，四級機關（支局、分局、中心）則減至11:1。至於，在部會層級中，業務人員與輔助人員比率，正常較多者約為4:1，但較少者卻有低至1:3。顯然，依現代組織結構及行政運作強調扁平化、自動化之理念評估，我國中央政府各級機關現有幕僚單位及人員，比例確實太高。其中，我國特有之主計、人事、政風等三類「一條鞭」的幕僚體系，不論機關層級高低與組織規模大小，一律須設專責單位及人員，其必要性更值得商榷。

叁、外國政府組織法制的鬆綁與彈性化

專就國家機關組織規範言之。英、美兩國國會均僅規定機關職掌、內部單位及主管職稱，至於對組織分工、員額編制等，則多授權行政部門自行彈性調整運用，國會僅以年度預算審查作為監督機制。英國內閣甚至隨時可視業務需要，以行政命令撤銷政府機關及職位、變更組織架構及職掌、調整單位分工及人員配置等，毋須經由繁複立法程序。再者，德國聯邦政府高級官署（內閣各部所屬一級機關）以上機關、聯邦直接行政所設之公法團體及營造物，其組織設置雖均須各別以法律為依據；而聯邦中級及下級機關則僅須相關法律有依據即可設置。同時，每一機關的組織法多只規範其任務與職掌，至於機關內部組織之單位劃分、層級多寡、人員配置、職掌範圍等，行政部門皆可自行調整，無須經

由立法程序。而且，德國聯邦總理有權以行政命令設立、合併或裁撤部會，新設或被調整之部會的預算，並得重新分配或隨同業務移轉。

日本國家機關組織法制規範之鬆綁與彈性化，更是我國政府組織再造工程的主要借鏡對象。日本國家行政組織法係制定於1948年二次世界大戰結束之初，當時由於政治環境朝向確立議會內閣制及行政民主化方向邁進，因此，對於行政組織制度規範，自然強調儘量擴大法律保留範圍，迥然不同於戰前所有組織皆以行政命令訂定的規範模式。惟自1960年代末期開始，日本政府便積極展開組織體制調整計畫，從最早的「一省廳一局削減」方案，到1983年國家行政組織法之大幅修正，乃至最近決定將現行二十二省廳精簡重整為一府十二省廳，顯示該國不斷致力推動政府再造工程。日本歷次行政改革所強調的重要理念，可簡單歸納如下：「破與立」同時進行、組織規制之彈性化、增強內閣重大施政的研議機能。其中，關於行政組織規制彈性的具體措施，主要包括：

(1)各省廳（相當我國行政院各部會）之內部組織，將原有屬於法律事項之局、部（我國各部會之司處）單位正、副主管等職位之設置、改廢等，修正為政令事項。

(2)將附屬機關加予分類，除係行使公權力、不服審查或涉及個別具體行政處分者外，其設置、改廢原則上改為政令事項。

(3)地方分支機關亦採規制彈性化方式，特別是地區性機關，至少就其個別名稱、位置、管轄區域等，應定為政令事項。

(4)政府對於隨著行政組織規制彈性化而改依政令規制之組織的設置、改廢等事項，應向國會提出報告；而且，應每年至少一次將「行政組織一覽表」公告於政府公報上。

(5)為抑制行政組織之膨脹，除訂定省廳內局的設置上限為128個；同時訂定五年之最低檢討年限，要求政府限期檢討並採取必要調整措施。

肆、中央政府機關組織基準法草案分析

根據國發會改革共識，民國86年7月國民大會三讀

通過第四階段憲法增修條文，在第三條第三、四項中明定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。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。」而且依其提案說明，「本項增修條文通過後，即制定政府機關組織之通則性法律，各機關之組設依該法律規定辦理。而立法機關仍得透過預算及總員額之審查，做適當之監督。」同年11月，行政院訂頒「行政組織再造方案」，將研擬「中央政府機關組織基準法草案」與「中央政府機關總員額法草案」納入實施要項中，隨由行政院研考會、人事行政局分別成立專案小組完成兩項法案，並經行政院會議修正通過，今年5月由行政院與考試院會銜送請立法院審議。

吾人檢視組織基準法草案之立法精神，其除在達成政府組織結構與名稱的系統化、標準化外，更希望藉由組織法制規範之鬆綁與彈性化，澈底改善當前組織體制運作僵化等缺失。本項法案計分六章、二十八條，重要條文規範內容包括：

(1)把立法院原有「組織審議權」限縮在中央一級機關與二級機關，三級以下機關組織改以行政命令訂定組織規程；同時，行政院應定期將中央政府機關組織一覽表刊登於政府公報。

(2)統一規範機關與單位之名稱，各級政府機關依序用院、部（總署）、局（署）、分局（分署），合議制機關則統一稱為委員會；各級機關之業務單位分別用廳、司、組、課，而輔助單位一律稱處或室；並且又規定機關最多分為四級，內部單位最多二級。

(3)放寬組織法規應行規範內容，未來僅須包括：

機關名稱、隸屬關係、設立依據、權限及職掌、首長與副首長之職稱及官等、存續期限等。而將內部單位組設、員額編制、職稱及官等職等，完全授權由各機關首長配合情勢需要進行機動調整。

(4)限定機關輔助單位設立上限最多不得超過五個，同時明定三級以下機關（人數未滿百人者）毋須設置人事、主計、政風等單位，其業務由上級機關人事、主計、政風人員辦理即可。

伍、政策合法化的評估

綜觀本法案所提各項組織體制規範的調整方向，原則上，與英、美、德、日等國相關運作模式與改革潮流頗相契合；同時更能針對我國現行組織體制之既有重大缺失加以扭轉、改善，大致應能獲得國內學術界與實務界的多數認同。惟就當前政局與立法議程評估，政策合理性經常並不同於政策的可行性。尤其，本案涉及國會組織權保留原則應否及如何調整的問題，各項新增規定明顯皆在削弱立法院對行政部門之制衡力量；所以，除非透過有效的政黨協商與黨政運作，大力宣導先進國家相關組織規範經驗，而且著重強調以往組織法案審議、修正的曠日廢時，否則勢必不易說服朝野立委予以支持。同時，本案既未若精省暫行條例般具有時效性，政治爭議又高；也不像行政院組織法修正案與地方制度法草案，涉及部會架構水平重整及中央與地方垂直分權，政策效果比較立即、明顯；因之，是否能被立法院列為本會期的優先審查法案，並與其他各項政府再造關連法案同時三讀通過，猶待觀察。◎

叢書介紹

智庫叢書057

鞏固第三波民主

田弘茂 朱雲漢 Larry Diamond Marc Plattner 主編 定價 350元

最近幾年新制度主義在政治學界崛起，影響所及，政治制度被認為是影響民主政治發展的關鍵因素。本書論文針對民主鞏固的意義和重要性進行理論上的探討，釐清影響民主鞏固的因素，並對第三波各地區主要民主國家鞏固進展進行評估。

業強出版社出版

郵撥帳號：07438129 業強出版社

地址：台北縣新店市民權路130巷6號2F

服務電話：(02) 2218-3565 (代表號)