

政府改造委員會「彈性精簡的行政組織」研究分組

行政院組織改造的目標與原則

召集人：葉俊榮委員

民間委員代表：許宗力委員、施能傑委員、魏啟林委員

機關委員代表：林嘉誠委員

民國九十一年二月十七日

一、緣起

行政院組織法的修正變革，是當前政府改造運動中較為迫切的一項議題。爲了突破制度改革的困境，讓延宕多時的修法工程得以早日完成，本會於民國九十一年一月十四日舉行的第二次委員會議中，除了決議成立「彈性精簡的行政組織」此一對應的議題研究分組外，更規劃安排了此項議題的政治時程，要求行政院於民國九十一年四月將法案提請立法院審議。

如此緊湊的議程規劃，已充分體現了本會推動行政院組織改造的魄力與決心。不過，要想成就這項艱鉅的改革大業，我們還需要提出清楚的理想願景、確立明確的修法原則，才能夠引導、促成適切妥當的制度改革。基於這樣的省思，本研究分組於今年一月十七日舉行的第一次分組會議中，決議以「提出有關行政院組織改造之目標與原則的分組建議案」，作爲我們初期的工作目標；本組並旋即於一月二十日召開第二次分組會議，參酌行政院研考會所提供之《行政院組織調整構想》，完成分組意見的研討與確定。

爰根據分組會議結論以及分組委員的審訂意見，擬具本件分組建議案，依序陳述行政院組織的現況、改革目標以及組織改造的規劃原則，敬供各位委員先進參考。謹企盼這項分組建議案的提出，能夠協助本會衡平理想與現實，從而順利完成合理調控行政院組織調整的階段性任務。

二、現況

我們相信，惟有對制度現況進行深刻的反省，我們才能夠「對症下藥」，提出確切有效的改革方案。我們認為，目前行政院的組織架構及其運作，可以歸結出以下五項重大的缺失；若要確實提升組織的效能，「組織改造」這項政策工具就必須直接回應、處理這些問題。

（一）水平政府組織太多

由於過度強調「結構組織—功能」論的組織設計觀點，相信成立新組織是解決公共問題的良藥，因此行政院所轄組織數量，一直不斷增長。整體而言，過量的水平組織，往往超過行政院長的有效控制幅度，而且還增加了組織間的協調成本，滋生過多的行政決策流程，並導致公務人力數量的不當成長。

（二）政策統合組織機制薄弱

由於水平組織太多，再加上整合機制不足，所以行政院本身往往難以有效扮演政策統合和治理角色。在行政院長之宏觀政策理念難以推動的情況下，由常任文官主導的業務組織時常推行囿於本位觀點的政策，其結果亦使得民主政治的政策責任精神難以體現。

（三）組織未能適切對應政府核心職能的轉變

中央政府的核心職能應該隨著國內和國際環境的發展而變遷，其組織建制亦應該適時地回應這種功能的轉變而有所調整。可是我們發現目前行政院的組織設計，並未能適切對應中央政府核心職能的轉變。例如，面對台灣長期的外交困

境以及日益深遠的全球化效應，我們並沒有建構有創意的、可以發揮領導整合功能的政策組織；又例如在影響全民日趨重大的社會安全政策領域中，我們也缺乏有力的專責政策組織，以至於無法有遠見地規劃、統籌相關的制度與政策。中央政府的核心職能與組織設計既未與時俱轉，地方政府或民間社會的活力當然難以施展，結果使得目前中央政府面臨到過度負荷的施政困境。

（四）合議制組織過多，混淆部與會的功能分際

政府的政策主管組織應該重視領導效率，所以首長制是較佳的組織模式；至於合議制的模式則適合用於規劃與協調性質的工作，並不適於承擔太多執行性業務。行政院目前有許多的委員會，其原初或許是希望透過合議制來集思廣益並做好政策協調，但是實際運作上卻已變成負責執行業務的組織，混淆了部與會的功能分際。

（五）獨立機關的設計原理不彰

獨立機關不是行政組織的常態，但對某些特殊的公共事務而言，卻是應該採取的組織模式。不論基於何種理由設置，該等組織都必須獨立於行政權最高首長的指揮領導，所以並不是所謂內閣團隊的一環，也無所謂組織層級高低的問題。由於對獨立機關的設計原理缺乏深刻的理解，所以現行制度下的獨立機關仍與政治領導間存有不適當的連結與互動，並未能確實貫徹該類組織應有的專業性與去政治性。

三、目標

在反省了制度現況的弊病缺失後，我們接著還必須建立清楚的改革目標，據以引導、開展有系統的改革措施，並控管、驗證制度改革的成效。我們認為，一個周延完整的行政院組織改造方案，必須力圖謀求以下五項改革目標的具體實踐

；惟有透過這種多管齊下的組織改造，我們才能夠切實導正現行制度的缺失，進而促成行政院組織效能的全面升級。

（一）規模精簡化

行政院的任務職掌，應該順應「分權」與「解除管制」的時代潮流而實施縮減，讓地方政府與民間社會能有更多施展活力的空間；行政院肥大的組織規模，也必須相應地進行大幅精簡，將機關總數控制在組織的最適規模，才能有效提升行政院施政的效能表現。

（二）建制合理化

行政院的組織建制，起碼必須具備一定的形式合理性，不可偏離、混淆組織建制的基本原理。中央二級機關（部會）的設置以及組織模式（部、委員會、獨立管制機關、特殊法人、幕僚機關等）的選擇，都應該要根據客觀合理的標準做通案決定，以避免個案決定的過度政治考量。

（三）強化政策的領導與統合

行政院本部的組織應在政策之規劃與協調上為行政院長提供充分的支援，讓行政院長可以有效貫徹、落實其施政理念，而不致受到部會本位主義的牽絆。

（四）落實業務與組織的合理劃分

組織與業務的編配劃分，必須在專業分工與事權整合間求取適當的平衡，否則就算沒有疊床架屋、推諉卸責的問題，也將耗費過多的行政成本在組織間的協調工作。行政院應該根據行政效能的考量，對所屬一級機關進行組織調整（亦即運用組織合併、裁撤等方式），力求業務與組織的合理劃分。

（五）組織彈性化

行政院所屬一級機關的設置原則上固然應該由法律加以規定，但是組織法制仍應為特殊情事的組織需求預留彈性；有關行政院的內部組織更應完全授權行政院自行規劃設置，配合中央政府機關組織基準法草案之規劃，具體落實「組織鬆綁」之憲法增修條文的規範意旨。

四、原則

在五項改革目標下，我們嘗試再進一步推導出行政院組織改造的規劃原則。比起抽象的目標設定，這些基本原則將更為具體明確，也更具可操作性。我們期望這些原則的提出，能夠推促政策規劃的理性思辯，讓專業的考量與改革的理想儘可能地獲得伸張。

【規模精簡化】：

（一） 行政院的組織設置，應該立基於對政府與民間之角色定位的

反省；應由民間主導進行的公共事務，就不應設置部會處理。

（二） 行政院的組織設置，應該立基於對中央與地方之任務分工的

反省；應由地方政府主導進行的公共事務，就不應設置部會處理。

（三） 行政院所屬一級機關總數，應該儘量控制在20個以下(不含獨

立管制委員會)，以減少溝通協調的成本、確保規模經濟。

【建制合理化】：

(四) 行政院所轄一級機關的建制，原則上應該符合以下條件：

(1) 所要處理的公共事務涉及重要的政策決定。

(2) 業務影響範圍顯著及於廣泛的公共福祉。

(3) 預算規模達到一定標準。

(五) 行政院所轄一級機關，應以首長制為建制常態，只有在特別需要協調、反映社會多元價值的事務領域，才需例外採行合議制；為了避免委員會的合議流於形式，委員人數並應有適當限制。

(六) 公共事務具有下列性質者，應設置獨立管制機關處理：

(1) 所需決策應儘可能專業化與去政治化者。

(2) 所需決策特別需要顧及政治與社會之多元價值者。

(3) 需要行政機關發揮準司法性功能者。

(七) 獨立管制機關之組成與運作，應與行政院所轄一般業務機關有相當之區隔，並且不得參與內閣之政務運作，以確保其專業性與獨立性。

(八) 為節約資源、減少人力配置，得考慮設置獨立管制機關之聯席委員會或「獨立委員會事務部」，統籌辦理各獨立管制機關之行政支援作業；聯席委員會主席或事務部部長由各獨立管制機關之首長或主委輪職。

(九) 機關業務具有下列情事者，應改制為特殊法人：

(1) 具有管制功能或強制性色彩之公共服務，適於實施企業化之經營管理，而需要鬆綁人事與會計制度之限制者。

(2) 公共服務應有相當之自主性並且應去政治化者。

(3) 適合民營化或引進更多民間社會機制之公共服務，在尚未民營化或去行政機關化前有必要進行過渡性安排者。

(十) 僅負責政策規劃、政策協調、政策評估或經費資源配置之組織，應配置於行政院本部，列為政策幕僚機關；政策幕僚機關不應建制為一級機關。

【強化政策的領導與統合】：

(十一) 行政院本部應籌設完備、多元的政策幕僚機關，以強化行政院長之政務領導與政策統合；政策幕僚機關之編成並應佐以

政務職位法，由政務人員主導政策之規劃分析，避免常任文官化。

【落實業務與組織的合理劃分】：

(十二) 各機關之主要職掌，應該劃分清楚、避免重複，力求權責分明。

(十三) 在合理的範圍內應集中事權，以免分散決策，造成無效率的作業。

(十四) 既存機關間若有下列情事之一者，均應進行合併：

- (1) 主要業務間需要高度互動者。
- (2) 業務所需專業領域較近似者。
- (3) 業務具上下游性質，合併有利於整體規劃者。
- (4) 業務之整併有利於政府整體財政規劃者。
- (5) 主要業務互補，而整併無其他不利因素者。

(十五) 現存機關如有下列情事之一者，應即進行裁撤：

- (1) 階段性任務已完成或政策已改變者。

- (2) 業務或功能明顯與他機關重疊或已萎縮者。
- (3) 職掌應以委託、委任或交由民間辦理較符合經濟效益者。
- (4) 經評估績效不佳應予裁併者。
- (5) 業務已調整或移撥其他機關或單位者。

【組織彈性化】：

- (十六) 族群權益與文化特別凸顯之組織，基於當前促進族群團結之特別需要，其設置不受到原則(四)之限制，但應在原則(四)之指導下，定期檢討。
- (十七) 為因應重大特殊事務或新興事務，應於行政院組織法或中央政府機關組織基準法中，授權行政院得以「暫行性組織規程」設立2~3個臨時性、權宜性的特別部會，不受原則(四)之限制；該等暫行性組織規程必須內含明確之日落條款或類似機制，以免權宜建制常態化。
- (十八) 行政院及所屬各部會組織之內部單位與機關，應配合「中央政府機關組織基準法」草案之規劃，適度尊重行政部門之自主組織權。

(十九) 行政院所屬各部會組織，應定期作業務與人力之檢討，不斷致力於組織之精簡。

(二十) 行政院組織之精簡，應設日出條款，並充分保障公務員之權益。