

# 宏觀政府改造現況與核心問題之探討

謝碧珠 / 立法院預算中心副研究員

政府改造之課題，向來為執政者所重視，惟歷年來政府改造的幅度與成效，與國人之期待仍有落差。近年來由於國、內外政經環境的不變，政府正面臨遷台以來，最嚴峻的挑戰。加以執政者與主導國會之在野黨黨性不一的現實下，從憲政改革為始的政府改造工程，有其先天性的窒礙。因此，政府改造務必要重視國會運作的現實及民眾的參與度與認同感，透過資訊公開制度與清明政治的實踐，加強與國會及人民的溝通與協調，始可促使朝野合作，達成政府改造的共識，進而儘速地完成小而能政府的改造工程。

## 壹、前言

政府改造之課題，向來為執政者所重視，惟歷年來政府改造的幅度與成效，與國人之期待仍有落差。政黨輪替以來，我國政府體察國、內外政經環境變動的壓力，為提升國家競爭力，促進景氣復甦，2001年10月依「經濟發展諮詢委員會」（以下簡稱經發會）之建議，<sup>1</sup>由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動大規模之政府改造工程。

本研究以目前總統府、行政院研究發展考核委員會及行政院經濟建設委員會等機關網路上所提供有關政府改造委員會專輯與組織改造之相關內容為研究主軸。<sup>2</sup>首先探究政府改造機關本身之定位問題。其次分析政府去年施政計畫及執行結果與政府改造目標之間是否存有落差、本次政府

組織改造範圍之侷限問題、國會生態的現實、政府組織及人員精簡之綜效，以及獨立機關之建構問題等攸關政府改造成效之核心議題，期能有助於政府改造之克盡其功。至於地方自治層級改造及國會改革等議題，本文則未加以討論。

## 貳、政府改造之沿革與現況

### 一、沿革

我國政府之改造，自1949年政府遷台以來至1987年解嚴期間，在威權體制與政黨意識下，改革的範圍較為狹隘。其間，為落實「行政三聯制」，於1966年12月間成立了「行政改革研究會」，並促成「行政院研究發展考核委員會」的設立。之後，在蔣經國先生與孫運璿先生擔任行政院院長期間，提高行政效率與加強

便民措施為政府改造的兩大目標，並延續至 1980 年「全國行政會議」，成為該會議的主要改造基調。

1987 年 7 月政府宣布解除戒嚴，由於解除黨禁與報禁，社會運動蓬勃發展，1989 年底由於國際政經生態出現急速的變化，均使政府面臨國際環境變革的重大改革壓力。1997 年 7 月國會進行全面改選，召開國是會議，並完成修憲，總統直選、省市長民選等民主改革。隨後，為落實憲政改革，針對政府體制、層級調整與行政效率問題，政府乃持續提出行政革新方案。1999 年 9 月行政院研考會依據行政院 1998 年 1 月 14 日台八七研綜字第 00173 號函頒「政府再造綱領」，進行「組織再造」、「人力及服務再造」、「法制再造」等三大廣續推動計畫。<sup>3</sup> 然而，改革的成效與國人期待仍存有高度落差，乃造成 2000 年 5 月 20 日首次的政黨輪替。

近十年來，國際上諸如：英國、美國、日本、澳大利亞、紐西蘭等國，亦相繼進行一連串政府改造運動，包括部會功能與業務簡併、組織及員額精簡、內閣重組、強化組織工作流程再造、解除過度管制、顧客導向法則、運用資訊科技、改善政府與社區互動之方式、建立績效型政府提升服務品質與競爭力計畫，改革活動一波接著一波。而近年來諸多國際評等機構對我國競爭力提出的指標和數據，都不約而同指出，政府效率及效能問題是影響我國競爭力的主要因素。我國國家競爭力的排名，依國際洛桑管理學院報告，在「公共機關及制度」項目中，自 1998 年的第十四名滑落至 2002 年第二十四名。我國經濟成長率更在 2001 年出現首次的負成長，為負 2.2%。<sup>4</sup>

## 二、現況

政黨輪替以來，政府體察國內外政經環境變動的壓力，認為提升我國國際競爭力，促進景氣復甦，實屬政府改造之重要課題，乃於 2001 年 10 月 24 日經總統核可訂定「政府改造委員會組織設置要點」，並據以成立「政府改造委員會」，由陳總統擔任主任委員，全力推動政府改造，此乃政府遷台以來，首次由總統府主導的政府全面改造方案。本次政府改造之目標與展望及階段性任務之重要內容，略要如次：

### （一）政府改造委員會之運作

#### 1. 政府改造委員會之成立：

陳總統曾於經發會中表示，為了配合經濟發展，提升國家競爭力，必須全力推動政府改造工程，重新釐清政府角色與經濟職能，精簡政府組織，並改變預算運用方式及人事制度的構想。2001 年 8 月 26 日出席經發會閉幕典禮致詞時，並指示：「希望行政院能夠在新國會的第一個會期內，提出妥善完備的政府組織再造方案，打造一個小而美、小而能的高效率政府。」<sup>5</sup>

經發會投資組共同意見建議，由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動政府改造事宜。政府改造委員會依據總統於 2001 年 10 月 24 日核定之「政府改造委員會設置要點」設立，性質上係屬總統決策幕僚，經委員會議決通過之政府改造方案，即移請相關部門據以推動實施。

同年 10 月 25 日該委員會正式成立，置委員二十九人，由總統兼主任委員，行政院院長、考試院院長及張資政俊雄兼副主任委員，其餘委員由主任委員自政府、學術界及企業界遴聘。共同推動政府改造事宜並

依研究議題，下設五個研究分組；該委員會改造的對象不侷限於行政院，而是包含國會和地方政府在內的「廣義的政府」。

#### 2. 預算編列及執行情形：

政府改造委員會於 2001 年 10 月間設立，未及編列預算，其九十年度經費實支數計八萬六千零九十六元，係由年度預算調整支應。九十一年度動支第二預備金一千七百二十七萬九千元，實際執行數一千六百七十六萬四千四百六十一元，執行率達 97.02%。九十二年度預算數三百萬元。九十三年度預算數二百九十四萬元。<sup>6</sup>

#### 3. 政府改造之目標與展望：

鑒於政府改造議題牽涉甚廣，宜作分工，為便於委員分組研討，政府改造委員會認為政府改造將分階段進行，當務之急將處理「行政院組織法修正案」，預定精簡行政院部會三分之一；政府改造的理念為：「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」，政府改造的願景為「建立具全球競爭力的活力政府」，政府改造目標為「興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造」，期能實現當前國家發展的願景藍圖，建立具有「高效能」、「負責任」與「應變力」的政府。

#### 4. 政府改造委員會決議重要改造事項：

截至 2002 年 10 月 27 日政府改造委員會召開七次委員會議及七次幕僚會議。參照政府改造委員會相關重要改造事項略可概分為修憲與國會改革、地方自治層級改造、行政院組織改造、政府人力運用彈性化計畫等四大項，相關決議事項主旨如下：<sup>7</sup>

##### (1) 修憲與國會改革

珣有關修憲時程建議方案。（2002年5

月5日第五次委員會議決議事項）

鈺有關如何調整選舉期次、減少選舉次數，提升政府效能。（2002年1月24日第二次委員會議決議事項）

昉有關中央民意代表選舉制度改革方案。（2002年5月5日第五次委員會議決議事項）

仔有關立法委員總額暨各類代表名額改革方案。（2002年5月5日第五次委員會議決議事項）

垓有關立法委員自第六屆起任期延長為四年之建議修憲方案。（2002年5月5日第五次委員會議決議事項）

##### (2) 地方自治層級改造

有關地方自治層級改造方案。（2002年9月15日第六次委員會議決議事項）

##### (3) 行政院組織改造

珣有關行政院組織改造的目標與原則。（2002年2月23日第三次幕僚會議討論事項，2002年3月30日第三次委員會議報告事項）

鈺有關行政院組織調整方案。（2002年3月30日第三次委員會議決議事項）

昉有關獨立機關的建制理念與原則。（2002年3月30日第三次委員會議決議事項）

仔有關行政院組織調整員工權益保障方案。（2002年4月21日第四次委員會議報告事項）

垓有關「中央政府機關組織基準法草案」及「中央政府機關總員額法」。（2002年4月21日第四次委員會議報告事項）

##### (4) 政府人力運用彈性化計畫

有關政府人力運用彈性化計畫方案。（2002年9月15日第六次委員會議決議事項）

5.政府改造委員會執行績效及辦理情形如下：<sup>8</sup>

政府改造委員會第一階段是討論行政院組織改造，經委員會議決提出行政革新三法——「行政院組織法」、「中央政府機關組織基準法」、「中央政府機關總員額法」的草案，以及「行政院組織調整員工權益保障方案」。這四項攸關如何打造「小而能」、「小而美」政府的重要法案，已經在 2002 年 4 月底由行政院送請立法院審議。行政院與考試院並已會銜研訂「行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」，於 2002 年 11 月 5 日送立法院審議。

第二階段工作重點是國會改革，委員會議已就立法委員選舉制度改採「單一選區兩票並立制」、總額縮減為一百五十人、立法委員自第七屆起任期延長為四年、以及修憲配合時程等改革建議方案達成共識，並已由執政黨黨團國會改革憲政推動小組於 2002 年 6 月 4 日向立法院提出修憲案。

在前五次召開的委員會議中，「彈性精簡的行政組織」及「順應民意的國會改造」研究分組，已陸續就行政院組織調整、國會改造方案做出決議，完成階段性工作目標。2002 年 9 月 15 日召開之第六次委員會議中，確認「分權合作的政府架構」研究分組所提的「地方自治層級改造方案」，決議未來取消鄉（鎮、市）自治選舉，鄉（鎮、市）長改由縣長依法派任，以建立中央與地方二層級政府架構，並請行政院督促相關部會及協調立法院，儘速完成地方制度法之修正，務期於 2006 年 3 月 1 日本屆鄉（鎮、市）長任期屆滿之日起施行；另外也通過「專業績效的人事制度」研究分組所提的「政府人

力運用彈性化的改革方案」，包括「政務職位制度」、「高級行政主管職位制度」及「契約進用人力制度」，前述方案將由業務主管部門陸續完成法案，俾循序實施。

2002 年 10 月 27 日召開第七次委員會議，由五大議題研究分組針對政府改造委員會成立週年進行成果暨檢討報告，依(1)分組目標；(2)研議過程；(3)具體成果及(4)未來重點逐項說明該研究分組工作進度與概況，另由行政院、考試院及總統府秘書長報告委員會議決議事項推動情形。未來「興利創新的服務機制」、「分權合作的政府架構」及「專業績效的人事制度」等議題研究分組將再陸續研提政府改造方案，送請幕僚會議及委員會議討論確認。

## （二）行政院組織改造階段性任務

依政府改造委員會決議，行政院組織法修正係政府改造首要之務，分四階段推動：第一階段：行政院組織調整架構。第二階段：完成行政院組織法修正草案送立法院審議（2002 年 4 月底前）。第三階段：依據行政院組織法，進行各機關組織、人員、法規及財產處理等規劃作業（2002 年 4 月至 2002 年 12 月）。第四階段：完成各項法制作業及組織調整（2004 年 5 月）。目前中央政府組織改造之情況如下：

依 2002 年 3 月 30 日政府改造委員會第三次委員會議決議目標與原則之引導，行政院與考試院並據以研擬完成「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關員額法」二草案，於 2002 年 4 月 25 日會銜函送立法院審議，「行政院組織法修正草案」及「行政院組織調整員工權益保障方

案」，於 2002 年 4 月 26 日函送立法院審議。草案將行政院現行的三十五個部會，裁併為二十三個部會。

另鑒於陳總統於政府改造委員會第一次會議中，宣示：「希望在員工權益獲得充分保障的前提下，完成政府改造。」乃配合上開行政院組織法修正草案之擬訂，由行政院與考試院並會銜研訂「行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」，於 2002 年 11 月 5 日送立法院審議，期使在行政院組織調整同時，就現職公務人員考試分發、任用銓敘、退休撫卹等各方面規劃較為優惠的權益保障措施，以減少改造阻力。

1. 行政院組織法修正草案之主要修正重點，略述如下：

將現有有三十五個機關（不包括業務性質特殊的中央銀行、公平交易委員會、中央選舉委員會。參行政院組織架構調整對照表）調整為二十三個機關，包括內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟貿易部、通訊運輸部、退伍軍人事務部、衛生及社會安全部、農業部、文化體育部、勞動及人力資源部、環境資源部、海洋事務部、僑務委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會、行政院國家發展委員會、行政院科技委員會、行政院大陸委員會、行政院主計總署及行政院人事總署，以及於行政院本部設幕僚單位，並明定行政院所屬一級機關名稱，另國立故宮博物院改隸總統府。

釵明定各部、會首長均為政務委員，不管部、會之政務委員由原五人至七人修正為七人至九人，以應政務需要。

股為應政務日趨繁遽之需要，行政院副秘書長由現制一人修正為二人或三人；另

置發言人一人，處理新聞發布等事項。

仔明定行政院得分七廳辦事，明確規定其法律地位與職掌，以符實際需要，並強化幕僚單位之功能。

塊明定自中華民國 93 年 5 月 20 日施行。

## 2. 行政院組織法調整組織新架構

依行政院規劃，未來行政機關之組織型態分為業務機關、幕僚機關及獨立機關三大類型。幕僚機關又分為政策統合機關及行政管理機關。行政院所屬三十五個部會調整為二十三個機關（十八個業務機關及五個幕僚機關）及獨立機關，另故宮博物院改隸總統府。調整架構如下：

### 1. 業務機關：

計十八個機關，有十五個部三個會，分別為內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟貿易部、通訊運輸部、衛生及社會安全部、農業部、文化體育部、勞動及人力資源部、環境資源部、海洋事務部、退伍軍人事務部、僑務委員會、原住民委員會、客家委員會。

### 2. 幕僚機關：

計五個機關，政策統合機關下設行政院國家發展委員會、行政院科技委員會、行政院大陸委員會，行政管理機關下設行政院主計總署、行政院人事總署。

### 3. 獨立機關：

七個獨立機關，分別為公平交易委員會、中央選舉委員會、中央銀行、核能安全管理委員會、公共運輸安全委員會、國家通訊傳播委員會、金融監督委員會。

### 3. 調整後與原機關之對照比較

#### 1. 被裁併消失的機關：

蒙藏委員會併入大陸委員會；青輔會併入教育部及勞動部；新聞局，分別併入外交部、文化體育部、通訊運輸部。

2.升格的機關：

衛生署與內政部社會司合併升格為衛生及社會安全部；農委會升格為農業部；文建會與體委會合併升格為文化體育部；勞委會與部分青輔會單位合併升格為勞動及人力資源部；退輔會升格為退伍軍人事務部；主計處升格為行政院主計總署；人事行政局升格為行政院人事總署。

3.新設立的機關：

海洋事務部、環境資源部、公共運輸安全委員會、國家通訊傳播委員會、金融監督委員會。

4.合併為新機關：

經建會與研考會合併為國家發展委員會、國科會與部分原能會合併為科技委員會。

5.改隸機關：

故宮博物院改隸總統府。

6.更名機關：

交通部更名通訊運輸部、經濟部更名經濟貿易部、原子能委員會更名核能安全管理委員會。

7.業務機關改為獨立機關：

公平交易委員會、中央選舉委員會、中央銀行、核能安全管理委員會（原子能委員會）。

8.業務機關改為幕僚機關：

大陸委員會、科技委員會、國家發展委員會（經建會與研考會合併）

4.行政院組織改造推動委員會之成立<sup>9</sup>

回應政府改造工作的推動，行政院在總統府「政府改造委員會」提出政府改造的願景、目標及原則後，承接起後續的改造工作，並在改造委員會所提出的願景之下，負責行政院組織改造工作的規劃與推動。

依據總統府「政府改造委員會」2002年4月21日第四次委員會議通過行政院組織調整方案，建議於行政院設「組織改造委員會」的決議，行政院於同年5月29日訂定「行政院組織改造推動委員會設置要點」，並成立行政院組織改造推動委員會（簡稱「組改會」），辦理研訂組織改造工作各項推動議程，協助院長統合、引導各機關，依各項推動議程，切實執行相關作業，對外溝通及說明組織改造推動的進展及協調立法等事項。

組改會下設三個功能調整小組及三個配套機制小組，繼續推動行政院組織改造工程（詳見附表）。

附表：行政院組織改造推動委員會組織表

功能調整小組	主辦機關	配套機制小組	主辦機關
政府民間夥伴小組	人事局 經建會	經費小組	主計處
中央地方夥伴小組	內政部	人事小組	人事行政局
中央行政機關功能調整小組	研考會	法制小組	法規會 經建會

## 參、核心問題探討

本次政府改造委員會所提相關重要改造事項範圍及於修憲與國會改革、地方自治層級改造、行政院組織改造、政府人力運用彈性化計畫等事項，惟現階段仍以行政院組織改造為主，以下乃以行政院組織改造為主軸，就政府輪替以來相關施政成效與改造目標之主要問題探討如下：

### 一、政府改造委員會本身非依法設立之組織，其名不正

由於這次政府改造之層面涉及憲政體制問題，故不得不考量憲政體制與國會現行的運作。惟目前我國之憲政體制究竟是內閣制抑或是總統制，仍有爭議。執政黨立委沈富雄認為：「這次政府改造朝向總統制，民進黨人士也多主觀認為台灣應朝向總統制發展，但卻忽略了在客觀的國會運作上仍是傾向內閣制的事實。」<sup>10</sup>

關於政府改造委員會之設立，乃依據經濟發展諮詢委員會之結論所為。依總統核定施行之政府改造委員會設置要點規定，其目的係為加速完成政府改造工程，提升國家整體競爭力，適時提供總統相關之諮詢與建議。依該委員會 2002 年 4 月 21 日第四次委員會議通過之行政院組織調整方案，行政院復於同年 5 月 29 日訂定「行政院組織改造推動委員會設置要點」，並成立行政院組織改造推動委員會，辦理研訂組織改造工作各項推動議程，協助院長統合、引導各機關，依各項推動議程，切實執行相關作業，對外溝通及說明組織改造推動的進展及協調立法事項等事項。

惟關於總統之諮詢，依中華民國總統府組織法第十五條第一項規定，總統府置資政、國策顧問，對國家大計，得向總統提供意見，並備諮詢。另依憲法增修條文及國家安全會議組織法之規定，國家安全會議為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。次查，行政院研究發展考核委員會組織條例第四條第六款規定，「關於行政院及所屬各機關組織結構及功能之研析事項」係屬該會綜合計畫處掌理事項。準此，關於行政院組織改造乃行政院研究

發展委員會之法定職掌，而「經濟發展諮詢委員會」、「政府改造委員會」及「行政院組織改造推動委員會」，雖係依「設置要點」成立，但卻無法律授權，充其量祇是體制外的「臨時性組織」，不免有名不正之可議。

準此，為求名正，若「經濟發展諮詢委員會」、「政府改造委員會」之任務，基於國家安全之終極目的，改由國家安全會議為主導，主任委員仍是總統。至於「行政院組織改造推動委員會」部分則改由其行政院研究發展考核委員會為樞紐，就具體執行細節運籌帷幄。如此，總統府由上而下為政策目標、理念與原則之定調，而行政院由下而上規劃，並擬定具體計畫，以確保其可行性與效能及效率之極大化。

綜上，這次政府改造依現行憲政體制之設計，實宜以國家安全會議與研考會為政府改造之窗口。基於時間是競爭的本質，政府改造依層面之大小，有輕重緩急之不同，此次政府改造之核心，既仍以行政院組織結構與功能為主，為尊重現行憲政體制，建議宜強化研考會之法定職能，責由行政院各相關部會，本於職掌，隨時與之溝通協調，通力處理，以掌握最佳改革時機，及時因應變革進行必要之政府改造。

### 二、政府改造範圍侷限於行政院，未能就整體資源最佳配置效率著眼

學者認為，「由於我國採國民大會與行政院、立法院、司法院、考試院及監察院所組成的政府運作模式，係世界所罕見的，政府體制究為三權分立抑或五權分立為宜？五權的真正內涵為何？多有爭議，並造成學界研究相關問題之困擾。」<sup>11</sup>這次的政府改造，層級拉高至總統府，改造的對象不侷限於行政院，其用意無非要徹

底解決政府效能與效率問題，進而提升國家競爭力。

以近年預算執行成果觀之，依人事行政局統計，行政院所屬各機關總數 2002 年底為八千零八十二個，較 2001 年底八千零二十二個，尚且增加六十個；其公教人員總數 2002 年底為五十七萬三千九百三十一人，較 2001 年底五十九萬二千五百四十三人，減少一萬八千六百一十二人，其中九十一年度退休及資遣人數共計一萬六千九百四十三人，故僅淨減少一千六百六十九人。<sup>12</sup>另就九十年度至九十三年度我國中央政府總預算案人事費與歲出結構觀之，其人事費每年度雖迭有減少，人事費佔歲出比例亦由九十年度的 27.83% 降至九十三年度的 25.83%，約減少 2%。<sup>13</sup>然而其最低年度仍遠高於鄰近國家，諸如：日本 4.63%、新加坡 13.02%、韓國 14.93%。至於中央政府決算歲出九十一年度一兆五千五百一十九億元，較九十年度減少七十八億元，約減少 0.5%，惟九十一年度（審定數）財政赤字（歲入歲出差短）為二千四百七十二億元，較九十年度（審定數）大幅增加一千零四十七億元，約 73.47%。<sup>14</sup>

因此，不論政府改造政策的主導者是哪個機關或委員會，關於組織精簡，其範圍理應擴及行政院以外各院的組織改造，亦即包含修憲在內，故應不排除牽涉「五權分立」或「三權分立」，乃至總統制或內閣制等憲政體制問題之討論。關於考試權應仍由考試院主管抑或可改隸行政院，以及監察權仍應由監察院主管抑或可併入立法院等問題，亦應併予討論。否則若依行政院所提出之行政院組織三法草案，只將組織改造的範圍侷限在行政院，未能就整

體資源最佳配置效率著眼，實難竟其功。

### 三、政府組織精簡幅度小，綜效堪虞

依行政院組織法修正草案，調整後業務機關及幕僚機關仍有二十三個之外，加上獨立機關則可能有將近三十個。若考慮人口、版圖及業務量等因素，與其他國家比較，相對屬於偏多組織架構。諸如：英國十九個部會、美國十三個部會、日本十三個部會、韓國二十九個、中國大陸二十九個及新加坡十三個部會。比較調整前後之機關，真正精簡裁撤的單位只有蒙藏委員會及青輔會，其他單位仍舊存在，只是合併後名稱、層級、歸屬上不同而已，一些業務單位改為獨立機關或幕僚機關，水平組織數目並未減少，反而是增加了七個部（衛生及社會安全部、農業部、文化體育部、勞動及人力資源部、環境資源部、海洋事務部、退伍軍人事務部）及一些不易監督的獨立機關。關於組織之精簡，考諸 1997 年日本以閣揆橋本龍太郎為首（會長）的行政改革，建構中央機構重組及精簡人事藍圖，新中央組織架構將改革前的二十二個（一府十二省一委八廳）一舉減至十三個（一府十省一委一廳），精簡幅度超過 40%，局級機構和處、室級機構也分別精簡約四分之一。<sup>15</sup>其組織精簡之幅度，可謂是大刀闊斧。

依立法院法制局評估報告指出，「組織再造應依據組織原理來改造，而組織是以憲政的體制與定位，由上而下來作為設計的原則。成立機關應以權責、功能來作為考量依據。院級機關定位在政策的審議與監督。部級機關則是以制定政策、法令為主，業務的執行則應由下屬或地方機關或委託民間來辦理。因此，若僅是執行業務的機關如青輔會與僑委會等，就不應以部



會的層級存在，應予裁併。此次青輔會已裁併分屬教育部、經濟部及勞動暨人力資源部，惟僑委會仍維持原狀，依精簡原則應可併入外交部。客家委員會、原住民委員會仍各自維持獨立業務機關，未能與蒙藏委員會整合為一個民族委員會、被認為是為選舉而作的妥協，純為政治性的考量。」<sup>16</sup>

另該組織調整方案，二級以下機關組織並未同時完成規劃。惟就工作與資訊流程整合之觀點而言，二級以下機關組織與一級機關應同步配合規劃調整，始能發揮其綜效，否則可能反而造成無法銜接之紊亂，故為求全面提升組織之效率與效能，組織調整應擴及所有層級機關或單位，並包括合併或裁減。

綜上，該草案之修正與政府改造委員會設定行政組織「彈性精簡」之改造目標，似未能吻合，而政府組織精簡之層級狹隘，綜效堪虞，建議應擴大調整層級之範圍並減少機關數，以求周全。

#### 四、政府員額規劃高階化與精簡目標偏離，未能順應國際潮流

行政院所提「行政院組織法」修正草案，明定各部、會首長均為政務委員，不管部、會之政務委員由原五人至七人修正為七人至九人，以應政務需要。又為應政務日趨繁遽之需要，行政院副秘書長由現制一人修正為二人或三人；另置發言人一人，處理新聞發布等事項。根據人事行政局所擬「中央政府機關總員額法草案」，中央政府機關不包括國營事業在內，在政府瘦身後將精簡一萬六千人，精簡比例約4.8%。這些人員中政務及文職人員只佔三千二百多人，其餘多是技工、工友等約聘雇人員。

關於組織結構之改革，參諸1993年2月上任之韓國金泳三總統所推動的行政革新計畫，雖僅減少二部一處，再追加一部，將原有二十二個院部處精簡為二十個，其精簡長官（部長）二名，次官級三名，次官候補五名，室局長級二十七名，課長級一百一十二名及其他等級人員一千零二名。至於組織及員額之精簡，考諸韓國1997年當選的金大中總統所推動之小政府、高效率的政府改革，其估計裁減全國八萬七千五百名政府部門雇員或所有地方政府30%，並將部級長官由三十三名減至二十七名，減了六名；次官亦由六十七名減至六十三名，減了四名。<sup>17</sup>此外，1997年日本以閣揆橋本龍太郎為首（會長）的行政改革，建構中央機構重組及精簡人事藍圖，新中央組織架構透過機關單位大幅精簡，國家公務員也因而配合精簡，預計十年內可削減25%。<sup>18</sup>惟立法院預算中心評估報告指出，「2001年底以來，部分行政機關卻以業務及功能消長需調整組織結構，或台灣省政府公務人員隨業務移撥為由，藉機修訂其組織法規，提高職等、增加法定員額。」<sup>19</sup>

綜上，依前揭修正草案，真正被裁撤者僅蒙藏委員會及青輔會，未能有效精簡部會組織；且大肆擴張其幕僚機構，並調整增置政務委員等高階官員名額，呈現高階化的現象，與「行政組織」改造要求「彈性精簡」之目標原則不符，亦未能順應目前國際上各國政府改造之潮流。另2002年預算執行結果，政府財政赤字大幅增加，顯現無法有效達成人員、組織與經費精簡及提升行政效能與效率之目標。

#### 五、獨立機關委員由行政院長提名總統任命，卻未經立法院同意

「政府改造委員會」於 2002 年 3 月 31 日通過「獨立機關的組織調整規畫」，並將「獨立機關」定性為「不受上級機關之指揮監督」之機關，依據此一原則，設立具高度專業性或具準司法位階之專業機關，以超然之地位充分獨立行使專業職權。此種機制之設計既意在超然獨立，即應重視運用行政權與立法權間「分權」(separation of powers)及「制衡」(checks and balances)之原理來求取平衡，<sup>20</sup> 以避免獨立機關行使職權時受到政治干預；在實踐上應給予行政機關提名權，另由立法機關行使同意權，以符合先進國家民主運作之原則。

蓋由「權力分立」之理論言，現今之獨立機關如央行在未被定位為「獨立機關」前，原本隸屬在行政院下，為行政權之一環，故受行政院監督為理所當然，由行政院長提請總統任命亦無可厚非。但今在「政府改造」之大旗下，「獨立機關」成立之目的在於「不受上級機關之指揮監督」，故其等領導成員之任命當然必須經過接受民意監督的程序，以能權責相符，避免該等機關游離在「雙首長制」隙縫間，成為不受監督的怪獸。

然觀乎最近通過之「行政院金融監督管理委員會組織法」及 2002 年間行政院所提出之中央銀行法修正案，兩者雖均將「金融監督管理委員會」及「央行」定位為「獨立機關」，但其委員之任命卻是均經由行政院長提名、總統任命，形成實質行政權核可實質行政權的提名、球員兼裁判的現象。雖立法說明謂央行理事之產生係參考為德國聯邦銀行法第七條第三項

「總裁副總裁及理事會其他成員由內閣提名，總統任命。……」之規定。<sup>21</sup>

就國情而言，我國與德國政治制度不同，德國為一內閣制國家，總理為國會多數黨（聯盟）領袖，亦為實權執政者，既由總理提名，在形式上表示已獲國會多數黨（聯盟）代表之認可，且在實踐上也大多事先已獲國會（參院）諮詢及背書，之後的總統任命一如英女皇對首相所提名之任命，只具形式上之意義。反觀我國係採行傾向總統制的雙首長制，總統為實權元首，由總統來核准其所任命之行政院長所任命之獨立機關成員，而全然未讓立法機關參與之作法實應避免。

目前美國聯邦準備理事會之主席、副主席及七位理事依法均須由總統與參院諮商並得其同意後任命之。<sup>22</sup> 因此理事會議有義務向國會提出報告，國會並有權要求理事會派員到院報告。<sup>23</sup> 故建議仿效美國總統制的作法，藉由國會之同意與監督來確保獨立機關之獨立性與專業性。

#### 肆、施政計畫及執行結果之落差

據審計部所編九十一年度中央政府總決算暨附屬單位決算及綜計表審核報告指出，行政院績效評估作業及電子化政府推動方案辦理成效未盡理想。另據相關數據分析，政府採行赤字預算政策，卻無助於國內經濟成長。說明如下：

##### （一）績效評估作業成效未盡理想

據審計部意見，行政院自九十一年度起全面實施各機關施政績效之評估，經調查分析結果，核有：(1)施政績效評估相關規定之法規位階過低；(2)績效評估制度之實施範圍過於偏狹；(3)施政績效評估制度未能結合績效獎金制度；(4)制度之

規劃設計未配合民意；(5)人力及經費面向績效之衡量指標選訂未盡妥適；(6)顧客代表之定義不明，形同虛設；(7)各機關施政績效評估作業之執行，仍欠周備等七項缺失。<sup>24</sup>可見行政院績效評估作業成效的確未盡理想，不利於人力及財務等資源之配置效率，更可能形成不公平的考核，進而打擊士氣。

### (二) 電子化政府推動方案辦理結果未如預期

政府為構建電子化政府以提高國際競爭優勢，於 2001 年 4 月間通過電子化政府推動方案，據審計部意見，該方案辦理情形，核有十項缺失：(1)計畫之執行缺乏整合機制；(2)績效衡量指標之廣度及深度均顯不足；(3)未能有效達成文書減量目標；(4)戶籍及地籍謄本之人工核發減量未達預計目標(5)電子表單迄未完成應用普及率調查(6)電子表單應用之規劃作業有欠嚴謹(7)公文交換率仍低於普及率(8)公文電子交換之統計資料失真，影響可信度及參考價值(9)辦理行政機關網站評獎作業未臻嚴謹(10)民眾及公務人員之滿意度調查未確實等缺失等。<sup>25</sup>可見在舉世電子化工程潮流下，政府行政未能善用此時代性的科技工具，以達提升行政效率與效能，並藉以節約財政支出。

### (三) 採行赤字預算政策，卻無助於國內經濟成長

參考外國政府改革所採之成果管理「Management by Results」，亦即發揮績效評估的精神所在，其追蹤與評估之焦點在於施政的成果而非過程。<sup>26</sup>在政府口口聲聲拼經濟的政治口號下，財政赤字連連，債台高築，惟其對國內經濟成長的貢獻如何？卻令人質疑。

依行政院主計處統計資料觀之，我國九十一年度的經濟成長率雖由 2001 年的 -2.18%，提升至 3.59%，惟九十一年度政府支出對經濟成長率的貢獻在消費方面為 -0.02%，投資（國內固定資本形成毛額）方面為 -0.65%，仍均呈現負成長之現象。<sup>27</sup>比較九十一年度與九十年法定預算，中央政府九十一年度消費支出，較上年度減少一千一百三十三億，年減率約 15.5%；投資（固定資本形成）則減少二百一十四億元，年減率約 17.3%；政府投資實質成長率自 2000 年至 2002 年均為負成長，2002 年更達 -13.1%，遠落後於 2000 年的 -4.7% 及 2001 年 -4.8%。<sup>28</sup>若以成果觀之，近年來中央政府財政赤字日益擴大，九十一年度決算較九十年度更大幅增加一千零四十七億元，年增率高達 73%。<sup>29</sup>據中經院報告指出，雖然我國對外貿易和民間消費可望逐漸加溫，但在公共支出方面，2003 年下半年公共部門支出對經濟成長的幫助幾乎為零，無助於國內經濟成長的提升。<sup>30</sup>

### (四) 歲出預算結構僵化

九十二年度具強制性或義務性必須編列之重大支出即達一兆零九百五十八億元，（包括人事費四千二百二十七億元、債務付息一千五百零七億元、社會保險補助一千六百五十四億元、社會福利津貼及補助七百七十六億元、對各級公私立學校教育補助八百七十三億元、對地方政府補助一千三百五十七億元。）占歲出一兆五千七百二十四億元之 69.69%。惟九十三年度中央政府總預算具強制性或義務性必須編列之重大支出仍高達一兆一千二百四十八億元，占歲出（一兆六千一百一十三億元）比率 69.81%；較之九十二年度增加

二百九十億元，約增加 2.65%，足見歲出預算結構續呈僵化之情況，未見改善。<sup>31</sup>

綜上，雖說政策的影響性評估，通常存有時間落差，但在執行方法上，參照審計部審核意見，行政院九十一年度績效評估作業及電子化政府推動方案辦理成效均未盡理想，且財政赤字大幅增加，施政的結果，在財務行政方面，亦未能真正落實政府改造委員會所定「績效導向」及「小而能」之目標，而政府採行赤字預算政策，債台高築，卻無助於國內經濟成長，相關施政計畫及執行與政府改造目標落差之原因值得深入檢討，並要求儘速改善。

## 伍、結論與建議

2000 年 5 月的政黨輪替，充分顯現出國人對政府大刀闊斧進行改造的深切企盼。惟近年來國、內外政經環境的不變，不論在國防、外交、財政、經濟或金融方面，我國政府正面臨遷台以來，最嚴峻的挑戰。加以執政者與主導國會之在野黨黨性不一的現實下，從憲政改革為始的政府改造工程，有其先天性的窒礙，真是談何容易！

執政不易，改革更難。這次政府為提升國家競爭力，促進景氣復甦，致力於政府改造，目前成效雖未能彰顯，且仍有問題重重。然而，改革本非一蹴可成。本文以宏觀的角度，針對本次改革之部分核心問題提出討論，認為依現行體制政府改造應係屬研考會之法定職掌，而政府近年來施政計畫及執行結果與政府改造目標之間仍存有落差。又本次政府組織改造範圍以行政院為限，未能就五院進行整合性的憲政體制重構工程，無法配合整體最佳資源配置效率之需求，而進行必要之全面性的改革，乃至整個改革的進程難免不如預期。<sup>32</sup>

再者，關於政府組織及人員之精簡規劃，與彈性精簡之目標仍有所偏離，未能順應國際潮流，綜效堪虞。加以獨立機關之建構，其委員提名由行政院長提名、總統任命，違反藉由分權以達制衡之責任政治原理。凡此，顯見相關議題仍有加以檢討之必要。

綜上，目前國會生態，執政黨難以輕易掌握多數，故相關修憲活動之進行，務必要重視國會運作的現實及民眾的參與度與認同感。若政府可透過資訊公開制度與清明政治的實踐，<sup>33</sup> 加強與國會及人民的溝通與協調，藉以提升民眾參與度與認同感，應可促使朝野合作，達成政府改造的共識，進而儘速地完成小而能政府的改造工程。否則，屆時相關改造進程，恐將難以如期完成。

### 【註釋】

1. 經濟發展諮詢委員會議總結報告，2001年8月26日。
2. 總統府網站，政府改造委員會專輯，[http://www.president.gov.tw/2\\_special/innovation/index.html](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/index.html)。行政院研究發展考核委員會網站組織改造，<http://www.rdec.gov.tw/home/reform.htm>。行政院經濟建設委員會網站，法制再造，<http://www.cedi.cepd.gov.tw>。
3. 行政院經濟建設委員會 <http://www.cedi.cepd.gov.tw>。文件建立日期：2002年12月8日。
4. 本文係由蕭演彥科員整理自2002年9月18日吳部長於中興學術文化講座演講文稿。
5. 總統出席「經濟發展諮詢委員會議」閉幕典禮致詞，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>，2001年8月26日。

6. 中華民國九十二年度中央政府總預算案，總統府單位預算，總統府編。中華民國九十三年度中央政府總預算案，總統府單位預算，總統府編。
7. 政府改造委員會相關新聞稿，[http://www.president.gov.tw/2\\_special/innovation/t7.html](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t7.html)。
8. 政府改造委員會相關資料說明，總統府會計處2003年8月。
9. 政府改造委員會設立一週年成果暨檢討，2002年10月27日。
10. 賴松岡，趙俊人撰，政府改造方案之研究——行政院組織法修正草案研析，立法院法制局專題研究報告二七九號，2002年4月。「執政黨立委沈富雄認為，內閣制講政黨對立，總統制講機關分立，台灣目前則是兩種情形都存在。這次政府改造朝向總統制，民進黨人士也多主觀認為台灣應朝向總統制發展，但卻忽略了在客觀的國會運作上仍是傾向內閣制的事實。」
11. 參考行政院研考會 (<http://www.rdec.gov.tw/home/reform.htm>) 研商「政府機關組織基準法」(草案)，1997年7月23日第六次會議紀錄，城仲模先生發言。
12. 人事統計提要，行政院人事行政局編印，2002年6月，頁19；2003年6月，頁19、73。
13. 中華民國九十三年度中央政府總預算案(總說明及主要附表)，行政院編，頁4、5。行政院主計處九十、九十一、九十二年度中央政府總預算(法定預算)「各機關歲出用途別科目分析總表」。
14. 中華民國九十年度中央政府總決算(審核報告第一冊)，審計部編，頁1-3。中華民國九十一年度中央政府總決算暨附屬單位決算及綜計表審核報告(營業部分與非營業部分)，審計部編，頁甲-二、甲-三。
15. 同註10。
16. 同註10。
17. 趙俊人，政府改造及組織變革之探討立法院院聞第30卷第7期，頁96、102。行政院人事行政局企劃處各國行政改革之動向，人事行政局，2000年，頁74-75。( <http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/92xdoc/92-c01.htm>。 )
18. 同註10。
19. 立法院預算中心九十二年度中央政府總預算案評估報告(上)，91之106號，2002年9月。引自「各重要國家人事費統計表」，人事行政局2002年6月出版。( <http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/dgbas01.htm>。 )
20. Harold W. Chase, Robert T. Holt, & John Turner, American Government in Comparative Perspective (New York: New Viewpoints, 1980) p. 3-4.
21. Seventh Act amending the Bundesbank Act of 23 March 2002 (Federal Law Gazette I, Page 1159).
22. 鄒文海，各國政府及政治(台北市：正中書局，1986年)頁362。
23. 見美國法典第十二編第225a條。
24. 九十一年度中央政府總決算暨附屬單位決算及綜計表(營業部分與非營業部分)審核報告，審計部編，頁乙-七。
25. 同上，頁乙-八。

- 26.美、英、瑞典及我國組織績效評鑑制度之推動情形，行政院研考會  
<http://www.rdec.gov.tw/home/reform.htm>。
27. 行政院主計處（<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs4/news.htm>）對經濟成長率之貢獻。
- 28.九十年、九十一年度中央政府總預算「歲出按職能及經濟性綜合分類表」（法定預算）。行政院主計處（<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs4/news.htm>）行政院主計處國民所得統計及國內經濟情勢展望新聞稿，中華民國92年8月15日下午五時三十分發布。
- 29.九十一年度中央政府總決算暨附屬單位決算及綜計表（營業部分與非營業部分）審核報告，審計部編，甲 - 三頁。九十一年度歲入歲出差短為二千四百七十二億元，九十年度為一千四百二十五億元。
- 30.賴昭穎，景氣回溫第四季經濟成長率4.58%，但中經院警告：公共事業投資延續衰退趨勢 政府累計債務三兆一千八百四十三億，2003年10月16日，聯合晚報。
- 31.中華民國九十三年度中央政府總預算案（總說明及主要附表），行政院編，頁4、5。<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/92xdoc/92-c01.htm>）
- 32.依政府改造委員會所提立法院修憲日程規劃參考表，預定2003年8月10日通過憲法修正案，惟實際上卻未能如期實現。
- 33.同註17，頁96、101、102。