

解析中央政府組織再造相關法規

林雍昇

從2012年1月1日，中央政府機關組織再造即將上路。其中牽涉到政府改造的主要法律，包括《中央行政機關組織基準法》、《行政院組織法》、《行政院功能業務與組織調整暫行條例》及《中央政府機關總員額法》，都已通過公布施行。如果再考量整個五都改造後產生的效應，則另外還有《地制法》也必須要進行相關的修正。

然而，就馬政府提出的政府改造說帖中，似乎都未曾意識到台灣未來面臨的全球化挑戰，而僅有為改造而改造的形式化對應。簡言之，儘管憲法第3條第3項及第4項以因應全球化變遷而有寬鬆之授權，但馬政權之「政府再造」對社會大眾的主要宣傳，仍侷限於打造一個減少浪費及有效率的政府，卻不曾以「治理」的概念取代政府的概念。

就組織整併問題，以馬政府所提的草案而言，現有的37個部會行處局署，再加上行政院的派出機關，總共從原有的41個部會行處局署，未來將縮減成29個部會行處局署。然而，縮減或整併機關的中心思想係配合執政者之施政理

念，例如國家公園原乃隸屬內政部營建署，故當前國家公園以營建為主導，但若未來國家公園改歸環境資源部的話，則將以環境保育、永續發展為前提，政策思維之設定即完全不同。進一步言之，若營建署隸屬內政部，則將來有關興建社會住宅之政策，營建署必須配合，但如營建署設置於交通建設部，則以後營造將與交通高度連結，而不再受內政政策所主導。因此，行政機關的調整雖與每一個主政者的思想有緊密的關聯，但在組織整併的過程中兩者是否能一致，則未必然。

進一步衍生的問題是，僅形式上決定部會的總量是沒有意義的，因為至今仍沒有任何行政學學理能確證多少部會對一國乃最適切。從人民觀感而言，或許會認為部會少一點，效率可能高一點，但理論上彼此之間並無必然關聯。政治人物如此宣稱政府再造之手段與效果，無疑乃在於訴求民粹之支持。

事實上，就行政組織法的面向而言，更重視者乃係獨立機關之設置數目。因獨立機關數目多時，行政院長對二級機

關之涉入自然減少；反之，若獨立機關數量越少，行政院長之權限就越大。但就修正後之獨立機關數目而言，未來獨立機關僅剩中選會、通傳會、公平會。但令人不解的是，為何最後挑的是中選會、通傳會及公平會，而不包括金管會與中央銀行，從現行的體制來看，後兩者的運作模式比較接近獨立機關，去獨立機關後，行政院長干涉貨幣政策及金融監理可能性將會增加。

再就新增設海洋事務委員會而言，實際上是海巡署為基底，卻勉強改為委員制，企圖進行海洋政策之統合，換言之，理論上應從「事、政、管」統合之機關，卻在實質上做的是岸巡和洋巡的工作，如何指望其從事海洋政策協調、整合之任務？其次為國土資源部，幾乎將內政部、環保署、農委會、經濟部幾個部會之三級單位機關整併在一起，將來是各路人馬匯集成一支新的團隊，也是未來合併後內部最複雜的一個，所以將來該部之部長，必須跳脫原來環保署的思維，否則很難統御該部。

此外，未來政府改造實際操作上除了功能上及業務上的調整與轉換外，影響最深遠者，乃「總員額法」部分。但依總員額法，除公務人員（包含政務官、

聘僱人員、駐衛警、工友，也包含司法院、法務部等等），及公立學校和軍職以外，界定員額是 17 萬 3 千人，目前中央機關的公務員約 18 萬 5 千至 18 萬 8 千，之間差距約一萬多人左右。但從目前國民黨設想之作法來看，僅止於採取試點到位，亦即鑑於五都改制之亂象，為了 2012 年的選舉，應不會選擇一次到位之改革作法。亦即僅進行總額控管，而不似日本係採雙軌制，除了數人頭以外，還用人事費的部分來做控管。換言之，在我國政府改造欠缺此一部分之規制下，最後可能淪於表面作文之形式。

最後就中央與地方的關係而言，五都改造後產生的效應，與人事管理有關者，首要就是區整併的問題，目前立法院還沒有通過區組織相關的法制，因為對如何整併意見還未一致。比如新北市來講，29 個鄉鎮市要怎麼做整併，其實不只整併，以板橋市來講應該要切割才對，但是是要切割或整併，這就會牽動組織的運作。尤其地制法第 58 條中對區長的角色定位有採取過渡設計者，即保留四年任期，包括區諮詢委員和區長，亦有由原來的鄉鎮市長擔任者，混亂無章的體制長期而言除非修法，否則必然紛爭不斷。 **BT**