

政府組織再造中官制官規及 人事制度：核心問題之探討

考試委員 高永光

*本文民國 101 年 3 月發表於《公務人員月刊》，第 189 期。

一、前言

立法院在 2010 年 1 月 12 日三讀通過修正「行政院組織法」、「中央政府機關總員額法」、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」，此舉標識著長時間以來各界所討論的政府組織再造工程的啟動¹。依新修正通過的行政院組織法，未來行政院將從 37 個部會減為 27 個部會，另外有兩個總處。以社會上比較流行的說法，即用「部會」來稱呼行政院的各部門，組織再造後的行政院將是 14 部 8 會、3 獨立機關、1 行、1 院、2 總處，以上共 29 個機關，原預定的施行時間是 2012 年 1 月 1 日起。

14 部是內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟及能源部、交通及建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部。8 會則是國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民委員會及客家委員會。

至於 3 個獨立機關則是：中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會。

而 1 行是指中央銀行，1 院是指國立故宮博物院，2 總處則是行政院主計總處及行政院人事行政總處。

有關組織改造最重要的五個法律依據為：中央行政機關組織基準法、行政院組

¹ 有關行政改革、政府再造、組織再造在行政學研究中討論甚多。在筆者看來，行政學界的討論，所使用之名詞不同，如除上述組織再造等之外，尚有組織重整、組織變革等等，凡此種種不外乎在回應內外環境變遷，所做的變遷（change），使用名詞或有所不同，但目的似仍脫不了效率、效能、效益的核心目標。雖學理上的討論十分豐碩，對理論化的幫助亦大，但落實於實務面，則又是另一番考量。我國行政機關之改革，嚴格說來，各種方案的討論，溯至 1990 年代初，歷經 20 年，總算開始啟動，殊為難得。有關學理的討論，1990 年代，即 20 世紀最後一個十年，大體集中在政府改造，可參考 Sharon L. Caudle, *Reengineering Strategies and Issues*, *Public Productivity & Management Review*, Vol.18, No.2, Winter, 1994。21 世紀則政府改革集中在討論 e 化治理，或 T-Government 的建立，見 Peter Kawalek, David Wastall, *Pursuing Radical Transformation in Information Age Government: Case Studies Using the SPRINT Methodology*, Ideal Group Publication, Hershey PA, USA, 2005.

織法、行政院功能業務與組織調整暫行條例、中央政府機關總員額法，以及行政法人法，一般統稱以上為政府組織改造五法。

政府組織改造討論已有 20 年以上的歷史，不論是哪一個政黨執政，都賡續推動此一工程，雖有其不同之思考方向及角度，但為精簡政府組織，有效運用公務人力資源，因應國際及國內情勢變化，以追求行政效率及增加國際競爭力，則為十分明確之政府改造之目的。而此為一全球趨勢及潮流，從二十世紀 1990 年代以降，到目前為止，世界上大部分國家仍在持續推動改造工程。²

我國在跨越世紀後，隨著完成民主化並歷經政黨輪替，此一艱鉅工程仍能延續及推動，並在 2012 年（民國 101 年）1 月 1 日起，新的中央政府組織及業務功能就能正式啟動，殊為難得。

二、官制官規

此次政府組織再造，再造層面最廣的莫過於行政院之組織變革，由原先 37 個機關「塑身」成 29 個機關。但整個政府組織再造則不能限於行政院。根據行政院研考會所整理的資料，造成政府組織必須進行再造的理由之一是政府各機關之名稱混亂，職權劃分不清，以致機關行政效率無法有效課責，並導致人力資源配置出了問題，必須進行人力精簡。因此，員額之管控、機關之名稱、設立依據或目的、其層級、隸屬關係、職稱，官職等等，必須有比較整齊且明確之規範。

因此，政府組織再造的範圍及於中央政府及地方政府各機關；而員額部分的調整管控，更是針對整個中央政府機關員額。因此，有關政府組織再造「五法」中，最核心之立法規範為：中央行政機關組織基準法及中央政府機關總員額法。

中央行政機關組織基準法第 1 條規定：「為建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，特定本法。」但第 38 條卻規定：「本法於行政院之外之中央政府機關準用之。」而第 6 條規定：「行政機關名稱定名如下：

一、院：一級機關用之。

² Re-inventing government 的概念可參考：J. L. Brudney J. L. O'Toole, Jr., and Hal G. Rainey (eds.), *Advancing Public Managements in Theory, Methods, and Practice*. Washington D. C., Georgetown University Press, 2000.

- 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。」

可見，由於第 38 條之規定，中央行政機關「院」為第一級機關，其二級機關仍沿用稱之為「部」或「委員會」。而三級機關則稱之為「局」或「署」。由於，中央行政機關組織基準法其適用之範圍並非僅及於基準法第 2 條所規定之「本法適用於行政院及其所屬各機關」。當然，各院「準用」基準法，應以組織法訂定其所轄之二級及三級機關。因此政府再造之目的之一在於使整個政府機關之名稱能較有一致性。統一各院之二級機關及三級機關之「行政機關名稱」應有其必要。尤其第 4 條規定：一級、二級及三級機關之組織以法律定之。但四級機關則可以「命令」定之。至於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；而機關組織以「命令」定之者，其內部單位之分工職掌，以「辦事細則」定之。（見「基準法」第 8 條）。

為使組織改造後機關名稱較為一致，以法律、命令定之者，立法院自可加以監督，使其一致；但四級機關雖在第 6 條以「分署、分局」加以規定，但因同條有例外性之規定「機關因性質特殊，得另定名稱」。是否因此使組改後所預期之機關名稱得大致歸於統一之用意，多少有所減損，值得組改後各機關在定其名稱時應審慎為之。

機關名稱之統一，在行政院所屬之轄下單位，固可由行政院予以規範監督，但行政院外則缺乏統一監督之機關，立法院只能在審議組織法、命令時加以把關。至於地方機關是否藉中央組改之際，亦因應修改「地方制度法」，以及下游之地方組織自治條例或組織規程，更應一併思考。

機關之名稱與員額非考試院所能主導，在職權歸屬上，亦恐非其能管轄者。但卻與考試院主管之官制官規及人事制度密切相關。舉例來說，基準法中有關職務之設置，為使組改後行政機關組織較具彈性，以因應不同機關之工作、任務，因此在設立職務上給予一定的調整空間。例如，二級以下機關得視需要，置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務。可以預見的是，由於此次組改，業務整併情形非常複雜，

整併前恐無法預料設置主任秘書及秘書究竟以何標準為宜，仍循舊有規定予以核定，恐有失妥適。由於各機關之組織法分別為立法院所通過，但均為個別逐案通過，也很難事前由主管官制官規的考試院將所有組織法草案統整起來，全盤考量。因此，如何在相關職務其職等及官階上，先有一較合理、合適之遵循標準。以及在組織法或機關之成立命令通過後，再做一通盤的整理，規劃出最妥適之設置官制官規之合理依據。對考試院、銓敘部而言，都是一項艱難的任務。

以通俗的話語來形容，此為蛋生雞，雞生蛋的問題。銓敘部及考試院若先以機關業務屬性、範圍及其管理規模、整體配合衡平適中原則，提出設置職位之職等及官階，可能出現某一或某些機關認為不合理之困難，或勉強為之，待事後再作一整體之調整。但亦可由組改過程中，各機關依成立之法律或命令自行考量設置，日後再由銓敘部及考試院統一檢視，若有不當再做法律及命令之修正。以後者而言，亦會有實務上之困難，因立法院修法曠日費時，則組改之目標如基準法第 1 條所稱之「共同規範」及「施政效能」恐受影響。所謂的「共同規範」，其原則應如第 22 條所說的：職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中。本條雖為規範機關內部單位。但單位之間應追求此些目標，中央各行政機關之內部單位，以及各一級機關之間，似也應本於此原則予以進行組織改造。

再以基準法通過時之「附帶決議」為例，該附帶決議為：「未來行政院應提升『司』的功能，並於半年內會同考試院針對『司長』之職務列等提出檢討。」基準法通過為民國 99 年 2 月 3 日總統公布施行。原本在行政院組織法修正公布後，各機關之組織法或需修正之相關法律，應在行政院組織法修正公布後 1 年內函送立法院審議。附帶決議雖沒有拘束力，但立法院做出對於「司」功能之檢討決議，並且要行政院「會同」考試院針對「司長」之職務列等提出檢討。可見中央組改同時，立法院亦考慮到職務列等對組改目標達成之重要性。但目前各二級機關部之司長列等仍循舊有之標準，未能配合組改，可謂相當遺憾。事實上，以附帶決議來看，中央組改之際，職務之官階及列等，本應先行檢討而產生一套能配合組織改造之職務、官階及官等列等（職稱、官等、職等）之新規範。

三、人事制度

本次組改另一個重點目標是精簡人事，因此配套法案中有「中央政府機關總員額法」（以下簡稱「總員額法」），總員額法對於政府總員額進行總量管控。³ 因此，在第四條規定了「機關員額總數最高限為十七萬三千人。」同時，又由於總員額法之附帶決議「機關員額未來應於五年內降為十六萬人。」當然，精簡人力員額的重心不僅在「減」也在「精」。若減額之後，人力資源素質無法提高，就不是「精簡」。因此，總員額法第六條規定，機關組織除以法律定其職稱、官等、職等及員額者外、應依公務人員任用法第 6 條規定，就其職責程度、業務性質及機關層級，依職務列等表，妥適配置各官職等之人員，訂定編制表。但本項編制表有關考銓業務事項，不得牴觸考銓法規，並應函送考試院核備。

以上有關總員額法的規定產生一個很嚴肅的問題，那就是在中央政府組織改造過程中，銓敘部及考試院應扮演怎樣的角色，發揮怎樣的機能？

按公務人員任用法第 6 條第 2 項、第 3 項及第 4 項規定如下：

「前項職等標準及職務列等表，依職責程度，業務性質及機關層級，由考試院定之。必要時，得由銓敘部會商相關機關後擬訂，報請考試院核定。」此第 2 項之規定，明顯可見考試院銓敘部負有主動擬訂之「職責」。

至第 3 項規定：「各機關組織除以法律定其職稱、官等、職等及員額者，應依其業務性質就其適用之職務列等表選置職稱，並妥適配置各官等、職等職務，訂定編制表，函送考試院核備。」因此，各機關組織所送之「編制表」，係因考試院訂定之「職等標準」及「職務列等表」，但考試院訂定之「職等標準」係民國 76 年 1 月 14 日公布，是否有必要配合中央組改，加以檢討。

又任用法第 6 條第 4 項規定：「前項職稱及官等、職等員額配置準則，由考試

³ 有關公共人力資源的管理，可參考 G. Dessler, Human Resource Management, New Jersey: Prentice-Hall, 8TH ed., 2000。

另有關總員額管控，並非嶄新之觀念，大部份國家也早已有公務人力總員額管控，如日本。

院會同行政院定之。」按「各機關職稱及官等職等員額配置準則」，考試院是在民國 99 年 8 月 31 日修定。當為配合中央組改所為之修正。但中央組改之後，依此「配置準則」重新配置之結果是否沒有發生問題？銓敘部似應適時作階段性之統整。舉例來說，一般印象是中央簡任官所佔百分比比較高，或有其執行職務之需要。但中央三級機關中之研究機關簡任及委任部分各占 20%，是否有當？地方政府外界印象中認為簡任官太少，導致施政上主管領導能力較差，但直轄市政府本部簡任及委任各佔 25%，是否也可再斟酌。凡此種種，皆說明了銓敘部及考試院在此中央組改過程中所應負擔更重的責任，才有可能使整個國家的中央組改工作達成預定之目標。

其次最重要的是有關政府用人的分類標準，其員額數量的配置，在總員額法中有明確的規範。在總員額法第 2 條規定政府所用之人員包含五大類：

第一類：機關為執行業務所置政務人員，定有職稱、官等、職等之文職人員，醫事人員及聘用人員。但不包括第三類至第五類員額及公立學校教職員。

第二類：機關依法令進用之聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。但不包括第三類及第四類員額。

第三類：司法院所屬機關職員（合法警），聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。

第四類：法務部所屬檢察機關職員（合法警），聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。

第五類：警察、消防及海岸巡防機關職（警）員。

以上五類人員均「不包含軍職人員」。

這五類人員目前最迫切需要解決的是聘任人員，依法令進用之聘僱人員，及聘僱人員。

依現行與銓敘任用有關之法規範除「公務人員任用法」，主要尚有「各機關機要人員進用辦法」（93.8.17）、「聘用人員聘用條例」（61.2.3），「聘用人員聘用條例施行細則」（96.6.23），以及「派用人員派用條例」（58.4.28），「派用人員派用條例施行細則」（96.6.23），另外則是「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」（71.1.6），以及「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」（72.3.23）。

以上究竟機要人員是否計算於政府總員額額數中？而所謂聘任、聘用、派用、

約僱或約聘僱是否需再加以統一其名稱，而依總員額法規定其類屬？實為當務之急。

依考試院第十一任考試委員所定之施政綱領，政府用人簡要地分成三大類，即：

- 一、政務人員：係隨政黨之進退而進退，政治任命之官員；
- 二、依國家考試而任用之公務人員，此即我們所普遍理解之常任人員；
- 三、依契約進用之執行政府公務之人員。⁴ 此三類人員雖與總員額法之政府所稱五類人員之分法不同，但事實上則包含總員額法的五類人員。但政務人員現已制定相關之三種法案草案，待立法院審議通過。而常務人員則必須經國家考試取得任用之資格。惟第三類人員，依現行社會較熟悉之語言乃是屬於「契約用人」之類型。

學者對契約用人，常繁引各國之建置或體例。但是否真能施行於我國，不無疑問。而與我國現有之依法聘僱、約僱、聘任等之間「相容性」為何？則殊少論及。試問此一部分之人事制度，若不能即時加以處理，又如何落實中央組改，精簡人事，提高施政品質之目標？⁵

四、結論

從公務人力資源運用策略來看，彈性、精簡、效率、課責等因素經常被提到。以行政學界所流行的新公共管理（New Public Management）所論述的理論來看，不論是哪一種制度能夠達成公務行政要求的目標才是好制度。準此，不論三權分立或五權政府也罷，其公共行政的目標應是一致的。因此，如果在 21 世紀還在爭論五權

⁴ 有關契約用人是和政府公部門私人化（privatization）有關。公部門進用人力以契約或外包方式，有其爭論。爭論之最大重點在於課責（accountability）和彈性（flexibility）學者 Stephen Goldsmith 在其 *Governing by Network: Producing Public Value with Private Actors* (www.innovations.harvard.edu) (June 24, 2008) 乙書中，就以美國倫比亞號太空梭爆炸事件為例，質疑究竟是 NASA 應該負責，還是 Boeing 公司要負責。

⁵ 考試院院部會所發行之刊物對於契約用人之人事制度建立，歷年來討論很多。如考銓季刊、公務人員月刊，為統一名稱起見，是否宜以一單一名稱來概括所有這類人員，值得思考。

政府或三權分立比較好，實在是故步自封的一種限制。

我國有關政府體制或政府組織改造，往往一觸及重要問題有所爭議時，最容易閃避核心問題的作法，是把爭議推向體制不當，此實非理性討論及客觀解決問題的辦法。從政府再造工程來看，無論世界那一個國家，都會因此衍生出相當多的問題，實非一時而能完成所有改革及解決所有問題。而各部門之間的協力工作，應為克服困難之重要因素之一。

以我國體制來看，就官制官規及人事制度而言，非行政院能獨立完成。其有待銓敘部及考試院努力之處仍多。我國考試權獨立，在銓敘及考選，甚至保障及培訓制度上，均有相當完備之法令規章。而且考試院之院部會，都累積了相當豐厚之經驗。但礙於三權與五權之爭，考試院及所屬部會，過去難免有些微消極及保守心態。面對中央組改此一大工程，不免多少有自我設限之現象，不能主動根據中央組改之配套法規範，更加積極任事，僅就本文所述官制、官規及人事制度上而言，考試院及銓敘部所應為之工作，可謂亦相當艱難，豈可不努力從之！