

政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討

蔡茂寅*

摘要

政府改造為新政府接掌政權之後相當重要的改革措施，其中行政院組織改造最先得研究成果，因而引起各方矚目。行政院組織改造方案建議於行政院下設政策統合機關，以執掌政策統合工作；並於行政院的指揮及監督之外設立獨立機關，以確保其行使職權不受干涉，而得以發揮專業性、政治中立性及價值多元性。惟行政院之組織改造除減少內閣部會數較有成效之外，其他有關之改造方案，諸如政策究應如何統合？行政管理機關是否設計完善？獨立機關應如何受到統制等問題，均有檢討之必要，本文即就此等議題，以學理的觀點加以分析，俾使政府改造工作更趨完善。

關鍵字：政府改造、政策統合機關、獨立機關、行政組織、行政法

Research on Government Reconstruction in Taiwan- Especially on Policy-Coordination Agencies and Independent Establishments

Tsai, Mawin

Abstract

After Chen Shui-bian became the President of R.O.C., he declared to push forward Government Reconstruction and established a committee to do through research and provide advice. The committee submitted the first report about the organization reconstruction of Executive Yuan in April 2002, and suggested to reduce the number of the Cabinet departments, to establish three Policy-Coordination Agencies and Independent Establishments. This report received some approval and attention from the government and the citizens. However, after examined this report scientifically, we found out some serious problems at this report. This article expects to point out some problems of this report, especial focuses are on the position of establishment of Policy-Coordination Agencies and Independent Establishments, and their principles of establishment.

Keywords : Government Reconstruction , Policy-Coordination Agencies, Independent Establishments, Administrative Agencies, Administrative Law

* 台灣大學法律學院副教授



壹、前言----政府組織改造的理論與實際

西元二〇〇一年下半年，距政黨輪替，新政府上台一年多時，陳水扁總統宣示了大規模政府改造的決心，並隨之成立政府改造委員會，積極推動各項政府改造的議題設定與研究，隨後並於次年四月首先就行政院組織改造提出具體方案。由於行政院組織改造工程僅限於行政權行使部分，而未及於國家整體的改造，因此雖予人不夠全面性的觀感，但是改革講究成效，在現實條件的拘束下，如此一方案將來能得到立法院的同意¹，行政院的組織改造未始不會成為政府改造工程中最為迅速獲致成效的部分。

有關行政院的組織改造，雖然在我國現行五院制的政治架構下，對其他權力機構的影響尚屬有限，但是不可否認行政權仍佔國政中最為重要的樞紐地位，其組織如能順利改造成功，所起的示範作用亦不可小覷。然而，行政權在我國，實則於總統與行政院長間尚有權限糾葛不清的部分，此一問題雖然在歷經一九九七年的修憲後，行政院長屬於總統之執行長的定位已日趨明白²，但是兩者如分由不同黨派人物出任時，爭議並非不可能再起。職是之故，長期來

看，行政院組織改造所面臨的第一個問題，其實仍然不脫總統與行政院長間如何具體分權、分工的問題。例如，如下所述的行政院組織改造方案³中，建議行政院下設政策統合機關，以推動綜合性的決策，其說雖屬有見，但與民選總統的政策決定權之間，分際如何拿捏？在我國終究是將來必須解決的課題。又例如最近陳總統十分盡力於「拼經濟」，但嚴格說來，經濟事務應屬行政院的職權範圍，因此行政院長如何與總統配合無間？在制度面上仍為一值得關心的議題。

一、行政院組織改造方案大要⁴

檢視行政院組織改造工程，各部會間的廢置分合可說即為改革的核心所在，惟內閣部會數的增減固具有對外的重大宣示意義，但如未配合組織員額的精簡，則仍不能免於數字遊戲與文字魔術的譏評；更何況行政院下屬機關的整併亦必須有嚴密的學理依據與實務經驗作後盾，否則改造之後亦有可能反而出現窒礙難行之處。質言之，不管是改造或改革，其目的均在於「改良」現制的弊病，如果只是為改革而改革、為改造而改造，稍一不慎，亦可能淪於「改惡」，就此不能不特別謹慎。

職是之故，組織改造的前提必須是先發現既有組織的問題點。就此而言，

1 行政院組織法修正草案（以下簡稱修正草案）業已送到立法院審議，如能順利完成立法程序，預計將於2004年5月20日，下屆總統就職日施行。參照前揭修正草案第25條之規定。

2 憲法增修條文第2條第2項、第5項；第3條第1項、第2項參照。

3 政府改造委員會行政組織研究分組，行政院組織改造方案—研議資料彙編，2002年4月（以下簡稱改造方案）。

4 以下資料均參照前揭改造方案，但因行政院組織法修正草案就此已有所修改，以下將隨處於附註中說明。

「行政院組織改造方案」所做的現況分析，明白指出下列數點問題：

- (一) 水平政府組織太多；
- (二) 政策統合組織機制薄弱；
- (三) 組織未能適切對應政府核心職能的轉變；
- (四) 合議制組織過多，混淆部與會的功能分際；
- (五) 獨立機關的設計原理不彰。

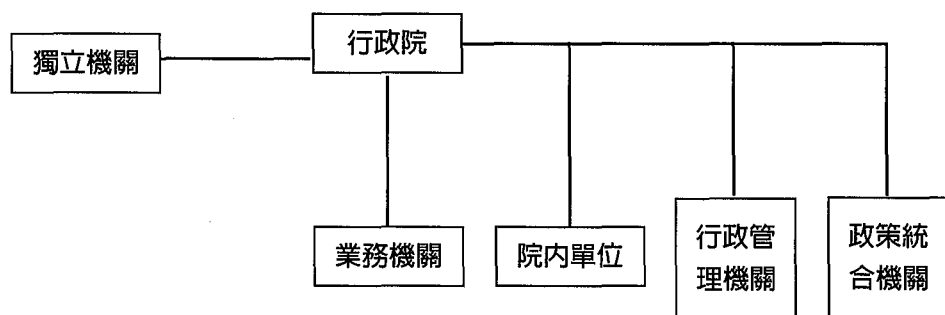
就問題意識而言，上述分析可謂十分敏銳。而就改造目標，亦列舉了五項目標，分別為：

- (一) 規模精簡化；
- (二) 建制合理化；
- (三) 強化政策的領導與統合；
- (四) 落實業務與組織的合理劃分；
- (五) 組織彈性化。

上述改造目標與現況分析雖非完全相對應，但若僅就後者的標題獨立觀察，則其合理性應該無庸置疑，所難者在於，此等目標如何脫離美辭麗句的層

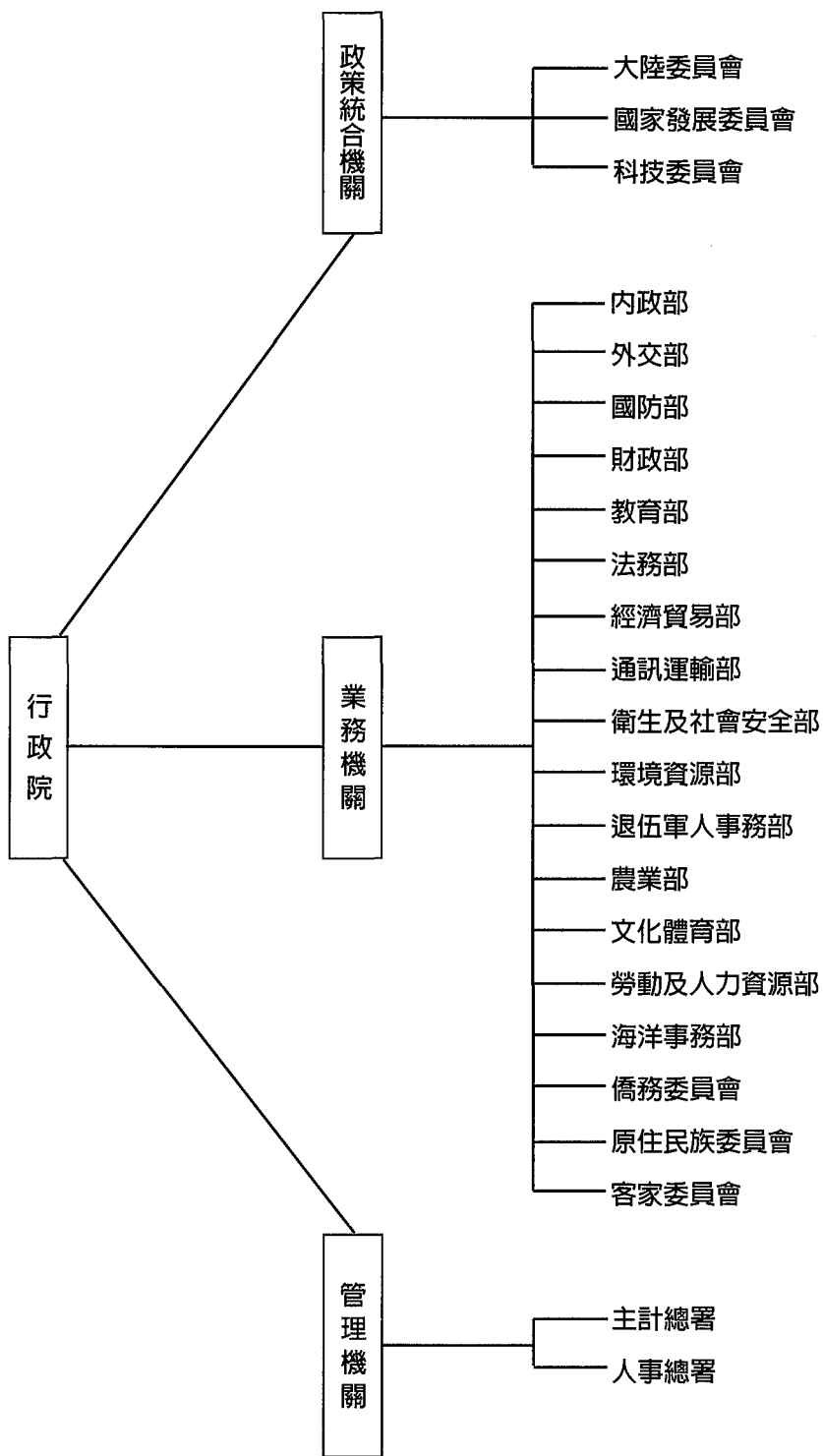
次，化為具體的改革措施，而又不致偏離學理與實務經驗？顯然為一極大的課題。

就具體的改革方法而言，上揭方案分別就改革目標再訂定下一位階的實施原則，計分二十項，使行政院的組織改造有實際操作的可能。此外，針對將來行政院的組織編制，並實際區分為業務機關、院內單位、行政管理機關、政策統合機關、獨立機關等不同類型之機關單位⁵。依本改革方案所示，行政院將面臨國府遷台以來最大的組織變革，其影響之巨大有若地殼變動一般，可以預見此一改革遠景一方面將描繪出我國行政部門的新貌，但在另一方面，因其短期成事，只求速效的性質所限，在學理上推求是否足夠精細？在實務上是否具有救弊改良的實效性？在在均應仔細推敲，而不宜惑於政治正確的觀點，偏離改良的途徑。以下先列明組織改造的系統圖，再予評述。如圖一、二、三。

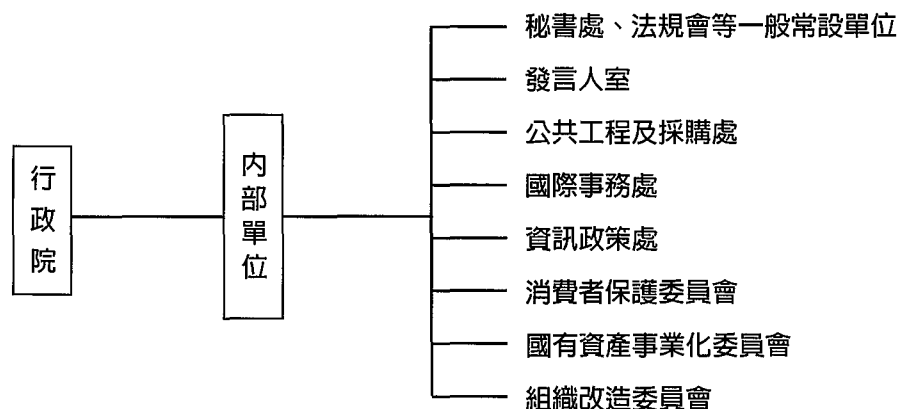


圖一：行政院組織改造總圖

5 修正草案中僅明列機關與院內單位，其中行政院所屬機關由32個精簡至23個，並且未明確區分業務機關、行政管理機關與政策統合機關，但其機關重新整併之依據，似仍植基於此。參照前揭修正草案總說明。



圖二：行政院所轄機關



圖三：行政院內部單位⁶

二、行政院組織改造方案平議

上述組織改造方案為政府改造工程中最先提出研議成果者，又因其建議大幅變動行政院之組織，因而引起各方矚目。然而，此一方案仍內含有若干有待釐清的問題，以下分述之。

第一，將行政院關係機關區分為下屬機關單位以及獨立機關，前者受行政院長之指揮監督，後者獨立行使職權，無論在學理上與實務上均值得贊同。惟受行政院長統轄之機關單位中，業務機關與院內單位之設置雖無疑義，但是將行政院主計處更名為「主計總署」、行政院人事行政局更名為「人事總署」，並冠以上位階的行政管理機關之名，除了兩者名稱變更，具有正名的意義之外，如果所掌職權並無變動，如此改造是否僅意味先進國家組織名稱的橫向移植，不審其實質意義何在？況且，行政管理

者，其對象不外是預算、人事與財產，而本改革方案所建議的行政管理機關並未及於財產管理部分，而僅將主計處與人事行政局就地升格，其前瞻性似乎仍屬不足⁷。再者，將行政院大陸委員會、國家發展委員會、科技委員會等蛻變自行政院陸委會、研考會及國科會之三機關並列為政策統合機關，其實質意義何在，亦難索解。

第二，將行政管理機關與政策統合機關設置於內閣之外、行政院之下，固然具有減少內閣部會數的統計學上意義，然自組織法的觀點言之，此兩種「機關」因為均僅具有對內管理或政策建言之功能，並不直接與人民接觸，對外作成行政決定，因此亦非作用法上之「機關」。果爾，則此兩種機關，實則僅需設計成內部單位即可，大概因為向例機關首長方為政務官，單位主管則為常

6 依修正草案所示，行政院之內部單位除分七廳辦事，及一般常設單位外，另設新聞處、公共工程及採購委員會、消費者保護委員會、國會聯絡處等單位，與改造方案所揭示者稍有差異。

7 例如美國的「獨立中央業務管理機關」(Independent Central Service and Control Agencies)即包括管理公務員之人事局(Office of Personal Management)，以及管理財產之業務管理局(General Service Administration)在內。

務官，因此行政管理機關與政策統合機關乃被設計成「行政機關」。此種考量雖有其道理在，但如此一來，同屬機關，為何僅有業務機關歸屬內閣⁸？其餘則被排除在外的疑惑，將難以祛除。

第三，就國家之權力機構而言，分立乃是最根本的組織原理。其實踐方式則為：使立法權、行政權及司法權各自分立、分離而獨立，並透過相互抑制(check)的手段以達到均衡(balance)的目的，如此一來可使得國家權力機構間不致強弱失均、大小失衡，而有助於防止獨裁政治的滋生。惟同在行政權之下，依權限劃分必要而設立的各部會之間，亦存有均衡的問題，各部會之間不應懸殊太甚，以免有害政務的推動，甚或造成公務員間勞逸不均⁹。就此而言，本方案在「建制合理化」的原則項下明言：「行政院所屬一級機關的建制，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。」就一級機關之設立門檻，明示最低基準，當有其均衡上的考量。惟依該原則所示，行政院下屬一級機關或許可避免規模過小之弊，但所謂均衡者本在防止畸輕畸重，因此機關過於龐大的弊端仍宜去除。以此標準檢驗，則可發現，例如整併而設的環境資源部即可能陷於管轄業務過於

龐雜，組織太過龐大的窘境，況且又牽涉到龐大的經濟利益，將來是否可能尾大不掉、衍生弊端，尤使人憂慮。

第四，既有的內閣部會，是否仍有繼續單獨存在之必要？抑或應予整併？為一具有高度理想性與道德勇氣之決定，其困難程度可以想見。例如在改造方案中，「原住民族委員會」以及「客家委員會」本來應該整併成「少數民族委員會」，卻仍維持繼續存在，即有違組織精簡的改革目的，只能以政治妥協視之，而減損其本應具有之理想性。又「退伍軍人事務部」有無單獨設置部會之必要¹⁰？是否違背一級機關的設置原則？應該再予商榷。再者，例如新設「海洋事務部」，雖然具有彰顯我國為海洋國家的宣示意義，但是如此作法顯然與最基本的組織建制原理相違背。蓋行政院下轄各機關如何設立？其考量基準在於事務管轄權限如何分配，而不在於土地管轄問題，因此例如內政部與外交部之分設，其目的在於使其分別行使內政與外交之權限，而非因其一管轄境內，一管轄境外之故。而海洋事務部之設立，其實並非因海洋事務之性質所致，而是因其管轄地域之故。若貫徹此種地域管轄的構想，則行政院下只須設「海洋事務部」與「陸上事務部」即為已足，至多再增設「空中事務部」與「地下事務部」即可涵蓋全部事務！況且，海洋事務部

8 修正草案中，已將行政管理機關、政策統合機關均列為內閣部會，其首長亦均具有政務委員身分。

9 組織管理之均衡原則早為學理所肯認，參照喬育彬，行政組織法，中華民國公共行政協會發行，1994年，頁47。

10 美國於1988年始設退伍軍人事務部（Department of Veteran's Affairs），此與美國維持龐大軍力，並且平時採行募兵制，戰時才採徵兵制有關，我國是否仿效，宜再進一步思考。

亦非管轄所有與海洋相關之事務，因此行政院海岸巡防署（而非海洋巡防署！）、農委會漁業署雖然將併入海洋事務部，但不解為何海軍（從事真正的海洋事務！）不自國防部移置到海洋事務部？又例如漁業署雖將併入新設的海洋事務部，但是陸上養殖漁業仍歸農業部掌管，如此支離滅裂的權限劃分方式，似乎顯示此次的組織改造在抽象的層次較具宣傳效果，但在具體實施方面，仍有許多困難有待排除。

第五，就行政院所屬單位而言，本改造方案除秘書處等一般常設單位外，建議另設「發言人室」（新聞局整併而來）、「公共工程採購處」、「國際事務處」、「資訊政策處」、「消費者保護委員會」（原有改制）等常設單位，並另設限時性之「國有資產事業化委員會」及「組織改造委員會」，雖然此等提案在行政院組織法修正草案中已稍有變動，但是行政院本部組織之龐大化殆為不爭之事實，也因此引起了是否違反組織精簡原則的疑慮。尤其在院內一般常設單位的組織調整建議事項欄內，建議裁撤行政院訴願審議委員會，雖然其後此議不被行政院支持，但是改革方案就此應該考量整體訴願制度的興革，而非針對單一組織立論，否則容易予人稍嫌速斷之感。另就公共工程採購處（修正草案已更名為「公共工程及採購委員會」而言，在性質上定位為「行政管理單位」，雖有其理由，但由於其對外性質濃厚，為何不歸類為行政管理機關？似宜進一

步說明。

貳、政策統合機關的構想與實踐

行政院為我國重要的決策機關，但是實際上各部會均具有決策功能，只是最後須經行政院院會議決，以收統合之功。改造方案就行政院的政策統合功能亟思有所補強，乃有整併設立政策統合機關之議。

一、改革方案中的政策統合機關構想

依改造方案所示，「政策統合組織機制薄弱」乃是現狀下的問題點。而依該方案之說明，此乃「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」。此為對我國長久以來較為欠缺橫向聯繫的「縱向行政」以及常任文官體系相當嚴厲的批評。至其解決之道，依同方案所示，欲達成之目標為「強化政策的領導與統合」，其說明則為：「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」。至於具體的原則，同方案則明示：「行政院應籌設完備、多元的政策幕僚與管理組織，以強化行政院長之政務領導與政策統合；政策幕僚組織之編成並應佐以政務職位法，由政務人員主導政策規劃分析，避免常任文官化」。

依上揭方案所示，政策統合機關的設置，其目的在於強化行政院長的決策功能，避免由常任文官擬定政策所衍生的縱向行政弊端，因此在大方向上堪稱正確。然而，政務官負有決定政策，並依政策成敗而決定其去留，固為眾所周知之事，因此決策機關應由政務官出任首長應無疑義，惟行政院之政策為何需另設機關、由其他政務官統合，而非由行政院長直接統轄？似仍有再予說明之必要。

若延續上述構想，則其實除了「行政院科技委員會」、「行政院國家發展委員會」以及「行政院大陸委員會」等三個政策統合機關的構想之外，其實另在院本部設政策統合單位應該更能夠達成輔佐行政院長的功能¹¹，或由政務委員主管亦能達成此一目的。但是大概因為不設機關、沒有部會首長坐鎮，在我國行政體系中較難發揮功能，因此最後仍以統合機關，而非統合單位定案。

二、政策統合機關的定位與設立原則

政策統合機關的構想不獨我國有之，例如日本最近的行政改革，亦極力強調內閣機能的強化，因而除了在法律上明確化內閣總理的政策決定權與指揮監督權之外，組織上強化其輔佐機關，亦為改革的重心之所在¹²。向例日本內閣各部會享有極高之政策決定權，尤其強

大的常任文官體系乃是評價甚高、廉潔而高效率的精英部隊，故實際上政策決定權操之於職業官僚之手，其專業能力固然可以信賴，但是行之既久之後，不但責任政治成為空談，縱向行政缺乏橫向聯繫的弊端亦逐次浮現，終至引來批判與改革的聲浪。因此，內閣各部會在整併之後，其視野雖已大幅擴大，政策決定權亦續予維持，但是最高、最終的政策調整機能則被賦予內閣（總理）¹³。換言之，內閣總理必須從更高的視點與更廣的視野扮演其政策決定與調整的機能，使內閣成為真正的政策決定機關，但亦不能偏廢各部會在專業行政領域的政策決定機能。

據此檢視我國此次的行政院組織改造，可以發現政策統合機關構想的提出，基本上是一個正確的方向，但是就其定位與設立原則，仍應注意以下數點：

第一，政策統合機關之設立目的究竟是在提出統合性的政策？抑或重在政策的統合？有必要先予究明。蓋前者乃是一種立於全體觀點所提出之政策，其必要性固然無庸置疑，但是顯然不是任何專業機關所得提出者；後者之目的在於將各部會提出之政策，經過審慎檢討後加入全盤性的觀點加以統合。依吾人所信，政策統合機關即使仍帶有前者之

11 就政策統合組織究應「機關化」或「單位化」的問題，改革方案中亦已注意及之，並列表說明。參照改革方案，頁48。

12 有關最近日本行政改革的相關資料，可參照：行政改革會議事務局OB會編，*21世紀の日本の行政*，2000年，頁35以下。此次日本行政改革的重點為：「內閣機能的強化」、「中央部會之再編」以及「行政之減量、效率化」等三大支柱。

13 同上註，頁56以下參照。

目的，但不能否認係以政策之統合為主要設立目的。職是之故，內閣各部會的第一次政策提案權（乃至決定權）並未被剝奪，各領域的專業政策仍須由權責部會擬定，再經政策統合機關檢討，並經行政院會議議決。就此而言，現制下的行政院會議在政策統合機能方面究竟如何不足？宜有實證研究作為後盾，以資補強。既然部會亦享有部分政策決定權，則須經由政策統合機關統合者，即有明確界定之必要。一般而言，除非跨部會的政策，並且影響重大者，否則應無由政策統合機關統合決定之必要；但反向言之，如果符合此一基準，則應盡可能由統合機關統合為宜。故而，政策統合機關不宜過份細分化，以免喪失其統合之意義，但有統合之必要時，亦不宜將此權限移由部會行使。據此，改革方案中建議的三個政策統合機關，除科技委員會的統合必要性較受質疑外，其餘或許尚屬恰當；但是諸如環境資源部所掌權限涉及國土規劃、開發、資源利用等影響重大，關係國家未來走向的政策，為何不劃歸政策統一部門統合？則不免令人質疑。

第二，承上所述，政策統合既然是行政院機能發揮的精要所在，則一般而言，應由行政院長直接統轄為宜，而不宜另設行政機關執掌其事，否則疊床架屋，不但失去統合的意義，同時也違反組織精簡的目標。就此而論，如果不能出之以政策統合單位的設計，至少可以考量在行政院下設一專責的政策統合機

關，專任其事，真正發揮統合的效果。否則如像現在一般，分設三個統合機關，統合即有部分蛻變為「分合」的可能。其實「分而又合」乃是統合之本意，「合中又分」則稍有不同，應加以區別。改造方案中三統合機關的設計，大概是為了顧慮到行政專業性與現行機關而做的政策考量，雖有其道理，但可再檢討。

第三，行政院作為最終的政策決定機關（惟與總統府應如何分權之問題，並非毫無疑義，已如前述），大概只能朝「管大事不管小事」、「管政策不管執行」的方向設計，否則行政院長事必躬親的結果，勢必影響政策構想的質與量，此點應該特別強調，否則即易形成思考上的盲點。換言之，政策統合既有組織上的制度面問題，亦有權限行使面上的行事風格問題。就後者而言，如果稍有災害或些小事故，即需由行政院長（甚至總統！）出面坐鎮、巡視、指示，或最高行政首長花費過多時間於交際應酬、參加喪禮、慰問病患（此等事原均可由秘書長代勞！）、於立法院備詢等，以致處理政務、構想政策的時間被嚴重剝奪，則政策統合機關之構想云云者，其實配套條件仍屬不足。正本清源之道在於政治文化的改善，使行政院長（乃至總統）有充分的時間從事真正的公務，方有助於政策決定品質的提升。

參、獨立機關的定位與設計

國家權力機構之中，立法權的行使係以合議制的方式為之，因此最終結果

係以多數決方式呈現，議員以各自的意志與判斷行使職權，除政黨政治的約束之外，其職權行使不受干涉；司法權的行使亦由個別法官獨立行使，不受一切外來與內部之干涉，因此法官無大小，除審級制度外，不受任何指揮監督；但是行政權的行使方式則與此相反，為維持行政之一貫性與一體性，行政組織必須採科層式的建構方式，行政權的行使方式，在內部亦必須受到上命下服的指揮監督，以確保公益目的之達成以及責任政治的實現。換言之，獨立行使職權在立法機關與司法機關雖屬常態，但在行政機關初始並未被考慮在內。

然而，行政機關行使職權的方式，固以必須接受上級機關的指揮監督為常態，在機關首長係以政治任命的情況下雖然得據以確保責任政治的完遂，但是上級機關之指揮監督通常無法確保行政權的行使係在專業性、公正性與中立性的考量下完成，於此乃得到獨立機關設立的必要性。質言之，行政一體性與一貫性之確保，固為行政機關建制之目的與行政權行使的指導原則，但是當行政目的的達成特別要求需在專業與政治中立的情況下為之時，獨立行使職權而不受干涉的獨立機關（Independent Establishments）即成為重要的選項。以下就改革方案中有關獨立機關之建制說明之。

一、改造方案中有關獨立機關的建言

行政院組織改造方案中，對於現制下「獨立機關的設計原理不彰」問題，

曾做如下之說明。即：「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」。明白指出，獨立機關的設置理由在於「專業性」與「政治中立性」，其職權行使應本獨立原則，不受行政院長的指揮監督，此種理解應值贊同。

針對此一問題，上揭方案在改革目標項目下並未有所回應，但在「建制合理化」的改革原則項下，就獨立機關的設置，列有三項原則。即：

- （一）公共事務具有下列性質者，應設置獨立機關處理：
 - 1．所需決策應盡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。
- （二）獨立機關之組成與運作，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。
- （三）為節約資源，減少人力配置，得考慮集合各獨立機關在行政支援

事務上所需之人力及資源，統籌運用。

改革方案中對於應該設立哪些獨立機關？區分為兩種情形說明。分別為：

- (一) 現存機關之改制、調整：包括公平交易委員會、中央銀行、中央選舉委員會、核能安全管理委員會、公共運輸安全委員會等。
- (二) 現階段建議增設之獨立機關：包括金融監督管理委員會、國家通訊傳播委員會。

將來如有需要時，仍可依上述原則作為建制的基準，因此在制度設計上仍具有相當之彈性。其次，改革方案中對於獨立機關之組織型態採較開放之態度，因此不論出之以「獨立行政委員會」(Independent Administrative commissions，例如公平交易委員會)的方式，抑或以獨立行政機關(independent agencies，例如中央銀行)的方式均為可能，但原則上建議採合議制組織方式¹⁴。再者，獨立機關之建制所強調者為獨立於行政院及部會之外，因此其構成員除由行政院長提名、總統任命外，不受行政監督，但仍受立法權有限度之監督，以及司法監督、監察監督。

獨立機關的制度目標雖然在維持機關的專業性、政治中立性及價值多元

性，或著重在其準司法功能，但與業務機關及政策統合機關之間仍有混淆之可能，就此，改革方案中提出的解決之道為：嚴守權力分立原則與責任政治原則，除非符合以上的三個制度目標，否則應盡可能由政治部門作成決定並負起政治責任，因而係採審慎設立的原則；同時獨立機關僅負責提供管制性或調查性的公共服務，而不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能¹⁵。

綜合言之，改革方案中有關獨立機關的建言可謂最為完整，其適當性亦能得到最多之贊同，但就符合上述制度目標之業務，將來是否設立獨立委員會執掌，仍有討論之空間。例如將來亦應考量設立諸如：為求價值多元化，打破性別歧視而設「性別平等委員會」；為求專業性與政治中立性而設「國家公安委員會」為獨立機關；為行使準司法權而改制「訴願審議委員會」等，或是改制「勞資爭議協調委員會」、「證券期貨交易委員會」等為獨立機關。

二、獨立機關的定位與設立原則

獨立管制委員會(independent regulatory commissions)濫觴於十九世紀末期的美國，而極盛於新政時期，主政的羅斯福總統為對應經濟大恐慌而設立種種新政管制委員會(The New Deal

14 改革方案，頁56參照。

15 改革方案，頁55-56參照

Regulatory Commissions)。例如設立於一八八七年的州際通商委員會（ICC）為各種獨立管制委員會之嚆矢，其後則有聯邦準備制度管理委員會（1913年）、聯邦交易委員會（FTC，1914年）、證券交易委員會（SEC，1934年）、國家勞工委員會（NLRB，1935年）、聯邦通信委員會（FCC，1934年）等新的行政委員會之設立，並賦予此等機關獨立行使包括準立法(quasi-legislative)權、準司法(quasi-judicial)權在內的廣泛權限，因而引起了是否逾越權力分立分際的憲法爭議。此等爭議最終以聯邦最高法院的實質合憲判決告終¹⁶，因而更引發了另一波獨立管制委員會的設立風潮¹⁷，戰後此一制度亦傳到日本、我國等亞洲國家，而成為國人耳熟能詳的制度。

就獨立委員會之制度目的而言，依日本學界之見解¹⁸，要言之不外如下數項：

- （一）確保政治中立性、政策一貫性；
- （二）注重專門知識與經驗；
- （三）為保護個人之權利自由，而採準司法爭訟程序之後才作成行政處分者；
- （四）為調整利益衝突，而使當事人及利害關係人參加行政決定者；

（五）各種機關間之權限調整。

此與改革方案中所揭示者相較，範圍雖較寬廣，但核心之制度目的則大同小異。換言之，獨立委員會在定位上必須獨立於內閣之外，其制度目的則在確保行政決定得以維持專業性、政治中立性、價值多元性或發揮準司法功能，凡符合此一標準者，方有設立獨立委員會之必要。就我國而言，行政院下所設的合議制行政委員會，現制下共有蒙藏委員會、僑務委員會、勞工委員會、經濟建設委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、研究發展考核委員會、原子能委員會、國家科學委員會、公平交易委員會、大陸委員會、文化建設委員會、體育委員會、客家委員會、原住民族委員會等一級機關，林林總總，但其中真正符合獨立委員會之標準者卻是寥寥可數，難怪改革方案中批評為：「合議制組織過多，混淆部與會的功能分際」，確屬一語中的。

實則，獨立機關（不論係採首長制抑或委員制）之建制，最重要之特色厥在維持其行使職權時之獨立性，而不在其組織型態為何之問題，亦不在其定位上位階之高低問題。苟能獨立行使職權，縱令不強調其為獨立機關亦無妨，

16 See *Humphrey's Executor v. United State*, 295 U.S. 602, 631 (1935).

17 美國現制下的獨立機關超過四十個，即為明證。參照總務廳行政管理局監修，主要國行政機構handbook，1993年，頁74以下。

18 參照和田英夫，行政委員會と行政爭訟制度，弘文堂，1985年，頁16。

例如監察院審計部即其適例；如果不能獨立行使職權，即使強調其為獨立機關亦無意義，例如以前之各級法院是。然而，獨立性是否足以確保前述之專業性、政治中立性與價值多元性，其實仍然多有疑義。例如採委員制，由各委員獨立行使職權，與專業性之確保其實並無必然之關連；而政治中立性與價值多元性，乍看之下似乎可以透過委員制達成，但是其實委員的多樣化至多僅能保障在議決過程中多元意見（政治上或其他價值取捨上）的呈現，當唯一的行政決定必須作成時，不但在政治上已經有所取捨，亦且價值在最後亦必然趨向一元化；再就準司法功能而言，獨立機關的獨立性之保障雖然有助於此等功能的發揮，但如未有諸如準司法程序等配套，其實此等機關之救濟功能仍屬有限，因此獨立機關之功能仍不宜過份誇大。惟持平而論，相對而言，獨立機關相較於政治部門，其政治中立性與價值多元性較易獲得確保，應屬可以肯認，此亦為此等機關得以存立之理由。再者，獨立機關如果不採委員會的組織型態，而採一般行政機關的組織型態，則其著眼點應在專業性之確保，例如美國的環境保護局（Environmental Protection Agency）即其適例。我國的獨立機關究應採取何種組織型態？上述說明應有參考價值。

獨立機關既已設立之後，所重者為其行使職權時獨立性之確保，因此行政指揮監督機制之免除，殆為必然之設計。然而正惟如此，獨立機關作成決定時，就必須更嚴格踐行程序正義的要求，否則反而易於狂行失控，轉而有害於人民之權益。換言之，不得僅以獨立機關一語，企圖解免監督，而必須在作成決定的程序上力求周延，唯有配套措施完整，才不會使獨立機關流於專斷、恣意，改造方案強調：「負責專業管制性業務之獨立機關於制定（著者按，應為「訂定」之誤）法規命令或作成行政處分時，應踐行行政程序法所定之聽證程序」，應屬正論。或有謂獨立機關仍受法院之適法性監督，因此似不致流於專斷、恣意。然而，既然獨立機關之建制著重在其專業性、政治中立性與價值多元性，則職司司法審查的法院，其審查範圍與密度似將受到廣泛限制，此時期待其發揮監督功能，似尚非得當。職是之故，獨立機關不受任何有效的監督，殆為建制上最大的問題所在，應該尋思一有效的機制補強之，而非滿足於目前的現狀。

再者，美國曾為獨立管制委員會之兼有準立法權與準司法權，而引起是否違反權力分立原則的爭議，此種爭議在我國並無發生之條件。蓋因大陸法系國家之行政機關本即擁有抽象的法規訂定

權與行政處罰之權限，因此行政機關行使所謂的準立法權與準司法權，事所恆有，不足為奇。改革方案中並未隨美國過去的見解起舞，強調獨立機關得行使準立法權與準司法權，顯然對此種差異已有認識，值得贊同。

肆、代結論——組織改造的光與影

行政改革與組織改造乃是現代民主國家歷久彌新，不褪流行的課題，此次政府改造亦在新政府求治殷切，人民期待耳目一新的有利環境下推動，在各改造委員銳意興革的努力下，如果能得到立法院的支持，其成效應該可以預期。然而，改革從來均不是一蹴可幾，除了必須有整體政治、經濟、乃至社會環境諸條件的配合之外，學理的研究與實證的分析亦有其不可偏廢的重要性。此次行政院組織改造方案的提出，雖然較諸其他改造方案猛著先鞭，改造委員亦屬積學之士或菁英官員，但整體而言，「結論先行」的情形仍然十分顯著，因此如嚴格加以檢視，在求全責備，止於至善的前提下，仍有若干問題可再商榷，以下分述之。

第一，依改造方案所示，日後內閣部會原則上將僅限於十八個業務機關（惟修正草案已改為包括行政管理機關、政策統合機關等二十三個機關），姑不論設此數目之業務機關是否妥當之問題（如貫徹組織精簡原則，業務機關數目顯

然過多；如依功能區分，尚可進一步加以細分），即此等業務機關間亦必須顧慮到「均衡原則」。如純從形式上觀之，各機關之員額數與預算數差距似乎仍屬過於懸殊，而有必要加以調整；如從業務量觀之，則業務機關中仍有相對輕簡以及權大勢大者，輕重小大之間，差如霄壤。例如客家委員會、原住民族委員會、文化體育部相對而言即屬預算數及員額數較小之部會，而環境資源部、通訊運輸部等又屬巨大無比之超級部會，將來是否滋生問題，值得觀察。況且，如前所述，退伍軍人事務部、海洋事務部之設立必要並非無疑，而像文化體育部之設立，不免令人聯想到共產集權國家由國家掌控一切文化與體育事務的負面形象，有無必要設立，尤應再予商榷。綜觀造方案及修正草案所示，其實行政院組織改造的的最大業績，似乎仍在部會間的整併（尤其是委員會的大幅精簡），打散重組成爲常態，而業務精簡則未必有之，此一部份應配合將來的民營化與法人化，續予推動。

第二，憲法增修條文第三條第三項雖然規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律爲準則性之規定」，對行政組織權加以鬆綁；同條第四項亦規定：「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」，進一步加以彈性化，但是

「組織法定主義」並未根本去除，因此行政院之組織改造仍須立法機關配合，才能真正成功。現制下至少中央機關組織基準法的制定或行政院組織法的修正仍有必要，因此組織改造仍屬充滿變數。再者，改造方案中對於法制單位並未有所著墨，顯然對於我國政府立法技術有待加強，以及法規會兼具部分「政策統合」功能的事實缺乏認識，對於我國的法治建設仍較少關切，如有機會可予補強。蓋在政府立法發達的國家，例如日本，其「內閣法制局」的功能即廣受讚揚，我國亦以政府立法為主，議員立法仍居少數，因此內閣法制單位的強化不論在理論上與實務上均屬重要，改造方案見未及此，頗有缺憾。

第三，雖然確切的依據何在仍屬未明，但是改造方案將行政院的下屬機關區分成業務機關、行政管理機關以及政策統合機關仍有其新意，惟就行政管理機關而言，除了缺乏對物（財產）的管理機關之外，內部監督機關之付諸闕如，亦屬有所缺憾。蓋行政管理之樞要如果缺乏內部監督、考核機制，將會使管理出現漏洞，因此不宜有所遺漏，至於政風或督察單位之設置，其層級與此處之行政管理機關仍有不同，應加以區別。再者，就業務機關而言，雖然名稱

如此，但是業務機關其實仍有專業領域的政策決定權，因此在業務機關之內仍可分成政策決定與政策執行兩部分，不可不察。最後，就政策統合機關而言，究竟政策應如何統合？現行的政務委員審查制度是否不足？行政院院會是否無法發揮政策統合功能？凡此均非自明之理，而有進一步說明之必要。而就院內單位而言，所謂之幕僚單位仍有其構成原理¹⁹，應該本諸學理加以檢視。

第四，組織改造正如同任何的改革一樣，均是為達成一定目標而推動，因此僅具有手段性價值，而不應被自我目的化。改造的目的在於以最少的人力，最小的組織發揮最佳的效率，最大的整體戰力，以保障人權，為人民謀求最大之福祉。在此目的拘束之下，組織改造方案其實可以被客觀評估，以找出最適的選擇，否則仍有淪於為改造而改造，改造之後，成本反而大於效益的可能。此實為整個政府改造的前提認識，而有必要在此再予強調。

參考書目：

- 喬育彬，行政組織法，中華民國公共行政協會發行，1994年，頁47。
政府改造委員會行政組織研究分組，行政院組織改造方案—研議資料彙

19 例如就幕僚輔佐單位所具有之功能，即有認為應區分為：秘書機能、對外聯絡機能、政策調整機能、非常事態即應機能、內閣事務機能與法律顧問機能者。參照片岡寬光，行政の構造，早稻田大學出版部，1992年，頁119。

編，2002年4月

和田英夫，行政委員會と行政争訟制度，弘文堂，1985年，頁16。

片岡寛光，行政の構造，早稻田大學出版部，1992年，頁119。

總務廳行政管理局監修，主要國行政機構handbook，1993年，頁74以下。

行政改革會議事務局OB會編，21世紀の日本の行政，2000年，頁35以下。