

第五章 地方政府組織與人事 員額之問題

研究主持人：高永光。研究員：錢政銘

壹、前言

自地方制度法與地方行政機關組織準則相繼通過實施後，各級地方行政機關擁有相當大的自治組織權，而所謂地方自治組織權是指地方自治團體基於自治權，訂定自己之組織，亦即設置機關，以營運地方公共事務，並任免其機關公務人員之權能。

理論上，地方政府組織及人事員額問題，看似十分單純，其實牽涉層面相當廣。眾所皆知，任何機關或團體最重要的莫過於「錢」和「人」，我國中央與地方之間關係，為了「錢」早已爭得天下大亂；但是，在「人」上，則尚未將爭執白熱化。在「人」方面，過去所在意的莫過於地方行政首長對於所屬高級政治或行政人材，是否有充分的任免權。因此，展現出來的是有關機要人員及政務職務，究竟有多少位可以由地方首長任命；此外，則是特殊行政人員如人事、政風、主計及警察等一級單位主管或機關首長，必須適用特殊之人事條例，導致地方對中央的不滿，而有所爭執，形成中央與地方衝突的焦點。

但是，更值得注意的是，地方政府究竟需要有什麼組織？以及這些組織需要多少人力資源，卻常被忽視。這些問題關連到地方政府執行職務的能力（capacity），因能力強弱大小受到影響的自主性（autonomy），以及效率及效能（efficiency and efficacy）等層面，影響至鉅，未來在地方逐漸增加其自主性的情況下，必定會成為地方重視的焦點，也會形成中央與地方衝突的來源，值得分析與重視。

在學理上，地方組織及人事員額，與「人力資源管理」有關。（江明修，「建立公務人員教、考、訓、用配合制度可能性之研究」，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（三），民國 89 年 5 月，考試院研究發展委員會編印。）照陳金貴下的定義（「人力資源管理」應用在公共部門的探討，人事月刊，21 卷，第三、四期）如后：

- 一、人力資源管理是使用組織的人力資產，以達成組織目標。
- 二、人力資源管理是一種特別的領域，它企圖去發展方案、政策和活動，以提昇個人和組織在需求、目的和目標的滿足感。
- 三、人力資源管理包含那些為提供和協調組織的人力資源而設計的活動。
- 四、人力資源管理可以廣泛的定義為用策略性和一致性的途徑，來管理組織最有價值的資產——在該組織工作的員工，而這些員工則個別的或集體的努力於可證實的利益目標的達成。
- 五、人力資源管理是一系列整合員工作僱用關係的決策，它影

響員工和組織的效力。

六、人力資源管理是有關組織中相關人員管理的哲學、政策、程序和實務。

七、人力資源管理是由組織的人力資源的徵募、發展、激勵和維持所組成的過程。

因此，如果從「人力資源管理」角度來看，地方政府的組織及人員數額，就成為一個非常重大的問題，本研究想驗證政府是否有從這種角度去規列地方行政組織？

事實上，就現行地方政府組織與人事員額之調整來看，雖然地方行政機關組織準則及人事員額之「總量控制」原則，給予地方政府彈性應用空間，以隨地方實際之情況與需要而為組織機關設置和增減人事員額；但各個地方政府組織架構落差太大，人事員額總數相差也太懸殊。中央的這種「總量管制」，基本上，已經不符合人事資源管理的原則。

另外，本研究將以「地方行政機關組織準則」之規定為探討依據，試著從各級政府之組織與員額配置，來分析與檢討「地方行政機關組織準則」之適當性，並針對「行政院員額管制政策及規定」指導下所規劃的各級地方政府總員額數計算方式，提出原則性的建議。

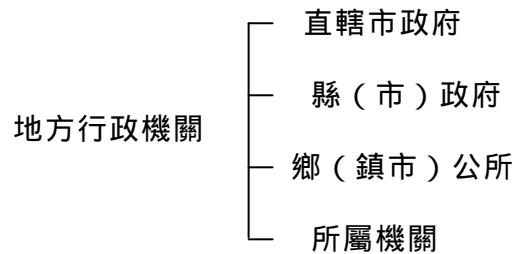
貳、組織與人事員額之問題與爭議

一．組織法制架構無法符合實際需求

自地方制度法通過後，其第六十二條授權內政部制定地方

行政機關組織準則，在其規範下地方自治團體已有較大的權限去建構本身之行政組織。依地方行政機關組織準則第二條規定：

「本準則所稱地方行政機關，指直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關。但不包括所屬事業經營、公共造產性質機關（構）。」地方自治團體在法制上屬於執行作用之單位體系如下圖為：



又依該準則第五條之規定：

地方行政機關依下列規定分層級設機關：

- (一)直轄市政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：
 - 1.局、處、委員會：一級機關用之。
 - 2.處、隊、所、中心：二級機關用之。
- (二)縣（市）政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：
 - 1.局、處：一級機關用之。
 - 2.隊、所：二級機關用之。
- (三)鄉（鎮、市）公所所屬機關以分一層級為限，其名稱為隊、所、館。

前項所屬機關，依法律規定或因性質特殊，得另定名稱。

可知現行行政機關在分層設機關時，直轄市與縣市之所屬機關只能分二層級，而鄉鎮市公所所屬機關只能設一層級，且各所屬機關之名稱，除依法律規定或因性質特殊，得另定名稱外，必須依該準則所定名稱為之。因此乃生下列之問題與爭議：

(一)直轄市政府之行政組織仍延用舊制，無法脫離行政院將其視為地方派出機關。茲將地方行政機關組織準則第十條、第十一條、第十二條、第十三條之規定分列如下：

第十條 直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政；置副市長二人，襄助市長處理市政，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報行政院備查。直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免之；置副秘書長、參事、技監、顧問、參議，由市長依法任免之。

第十一條 直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。直轄市政府所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。前項所屬一級機關得置副首長，除法律另有規定外，均由市長依公務人員任用法任免之。

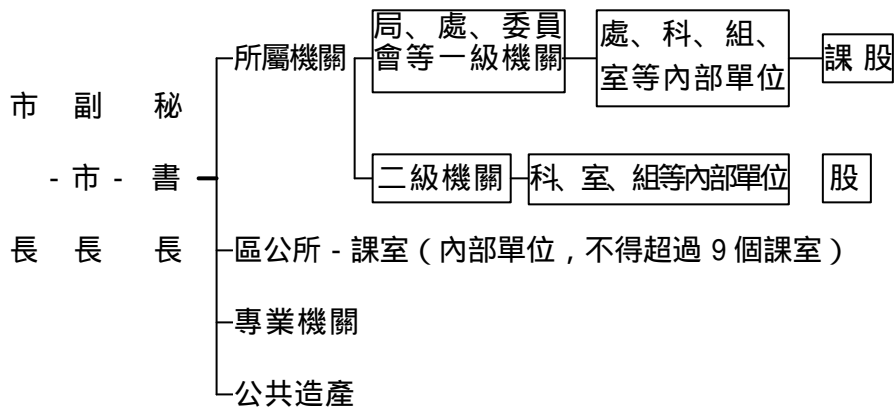
第十二條 直轄市政府所屬一級機關內部單位為處、科、組、室，其下得設課、股；所屬二級機

關內部單位為科、組、室、課、股，科、室下得設股。

直轄市政府所屬一級機關內部輔助單位不得超過六個；所屬二級機關內部輔助單位不得超過五個。但醫院及警察、消防機關，不在此限。

第十三條 直轄市之區設區公所，置區長一人、主任秘書一人；人口在二十萬人以上之區，得置副區長一人，均由市長依公務人員任用法任免之、前項區公所內部單位不得超過九課、室。

有關直轄政府之組織系統可整理如下：



- 備註：1. 未滿 200 萬人，一級機關不得超過 29 局、處、委員會
 2. 200 萬人以上者，一級機關不得超過 33 局、處、委員會
 3. 一級機關內部輔助單位不得超過 6 個
 4. 二級機關內部輔助單位不得超過 5 個

(資料來源：張正修，地方制度法理論與實用，民國 89 年，學林文化事業有限公司)

因此，台灣地區之直轄市如台北市和高雄市，均以此為準則來組設其市政府之組織，從上述之規定可知直轄市在組織的自主權較大，可是北、高兩市大體仍保留舊有體制，特別是「一級所屬機關」的組織架構，仍民國是早期行政院為直接掌控派出機關之各局處行政所設計之組織。民國八十三年直轄市自治法特採報備制（即該法第三十一條第一項規定：「市政府組織規程由市政府擬定，經市議會同意後，報請行政院備查。」），賦予直轄市擬定組織與變更的權限，但現行地方制度法卻又將之訂於組織準則內，結果直轄市組織權限受到限制而無彈性，加上人事、警察、政風與主計體系採「一條鞭」制，直轄市在組織建構上的自主權似乎受到有意的限縮。

(二) 縣市政府之行政組織設所屬機關之名稱爭議和必要性

在地方行政機關組織準則第十四條至第十八條之規定下，有關縣市政府之行政組織規定如下：

第十四條 縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該（縣）市，綜理縣（市）政，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治；置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，報內政部備查、

第十五條 縣（市）政府一級單位為局、室，依下列規定設立：

- 一、縣（市）人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。

二、縣（市）人口在二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局、室。

三、縣（市）人口七十萬以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局、室。

四、縣（市）人口在一百二十五萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過十九局、室。

五、縣（市）人口在二百萬人以上，未滿三百萬人者，不得超過二十一局、室。

六、縣（市）人口在三百萬人以上者，不得超過二十三局、室。

縣（市）政府所屬一級機關不得超過七局、處；所屬二級機關得依業務性質，於所轄鄉（鎮、市、區）分別設立之。

第十六條 縣（市）政府一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣（市）長以機要人員方式晉用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人者，得增置二人外，其餘均由縣（市）長依法任免之。

縣（市）政府一級單位或所屬一級機關，除警察機關，得置副首長一人至三人外，其餘編制員額在二十人以上者，得置副主管或副首長一人，襄助主管或首長處理事務，均由縣（市）長依公務人員任用

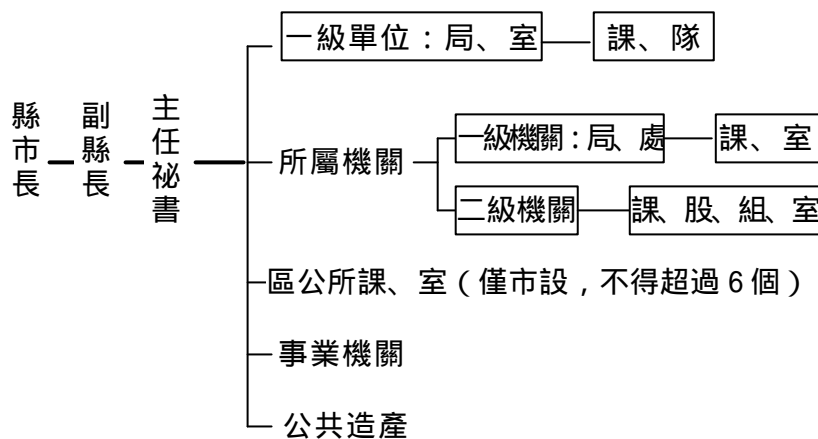
法或各專屬人事管理法律任免之。

第十七條 縣（市）政府一級單位下得設課、隊，最多不得超過七個；其所屬一級機關下得設課、室，最多不得超過十一個；其所屬二級機關下得設課、股、組、室，最多不得超過八個。

醫院及警察、消防機關不適用前項之規定。

第十八條 市之區設區公所，置區長一人、秘書一人，均由市長依公務人員任用法任免。

由此可知縣（市）政府之組織系統可整理如下之圖示：



（資料來源：張正修，地方制度法理論與實用，民國 89 年，學林文化事業有限公司）

- 備註：
- 1. 一級單位
 - 人口 20 萬以下者，不得超 14 個局、室
 - 人口 20~70 萬，不得超 16 個局、室
 - 人口 70~125 萬，不得超 18 個局、室
 - 人口 125~200 萬，不得超 19 個局、室
 - 人口 200~300 萬，不得超 21 個局、室
 - 人口 300 萬以上者，不得超 23 個局、室
 - 2. 二級機關
 - 依業務性質於鄉鎮市區設置
 - 課股組室不得超過 8 個

縣市政府組織中「機關」與「單位」二名稱之使用，有必要予以釐清與統一。依中央政府機關組織基準法草案第三條規定：「機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織體。單位：基於組織體之內部分工，於機關內所設立之組合體。」故機關為一獨立之個體，具有對外個別表示意思與生效之組織體；單位則屬機關內之分工，不能背離機關獨立存在。

又依地方行政機關組織準則規定，縣市政府須設「所屬機關」，但是否確有必要？值得討論，例如前述「所屬機關」乃為舊制下行政院對地方政府的一種控制，現為落實地方自治應該

設立「一級單位」即可。

(三)鄉鎮市公所行政組織與非自治法人之衝突地方行政機關組織準則第十九條及第二十條規定如下：

第十九條 鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政；其中人口在三十萬以上之縣轄市，得置副市長一人，以機要人員方式運作，襄助市長處理市政。

- 一、鄉（鎮、市）人口未滿三萬人者，置秘書一人。
- 二、鄉（鎮、市）人口在三萬人以上，未滿六萬人者，置主任秘書一人、秘書一人。
- 三、鄉（鎮、市）人口在六萬人以上，未滿十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員一人。
- 四、鄉（鎮、市）人口在十萬人以上，未滿二十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員二人。
- 五、鄉（鎮、市）人口在二十萬人以上，未滿三十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員三人。
- 六、鄉（鎮、市）人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員四人。
- 七、鄉（鎮、市）人口在五十萬人以上，置主任秘書一人、秘書一人、專員五人。

鄉（鎮、市）公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管，均

由鄉（鎮、市）長依法任免之。

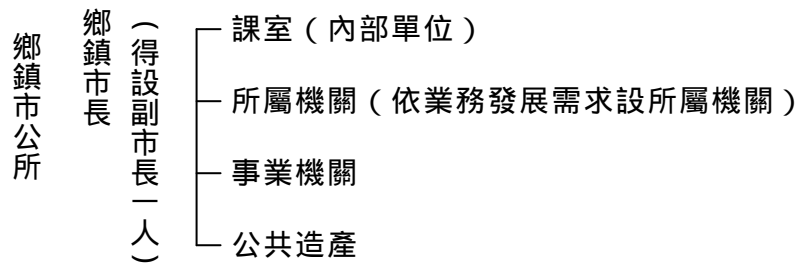
第二十條 鄉（鎮、市）公所內部單位設課、室，其規定如下：

- 一、鄉（鎮、市）人口未滿五千人者，不得超過六課、室。
- 二、鄉（鎮、市）人口在五千人以上，未滿一萬人者，不得超過七課、室。
- 三、鄉（鎮、市）人口在一萬人以上，未滿三萬人者，不得超過八課、室。
- 四、鄉（鎮、市）人口在三萬人以上，未滿十萬人者，不得超過九課、室。
- 五、鄉（鎮、市）人口在十萬人以上，未滿十五萬人者，不得超過十課、室。
- 六、鄉（鎮、市）人口在十五萬人以上，未滿三十萬人者，不得超過十一課、室。
- 七、鄉（鎮、市）人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，不得超過十二課、室。
- 八、鄉（鎮、市）人口在五十萬人以上，不得超過十三課、室。

前項規定，如情形特殊，得不設課、室。

鄉（鎮、市）公所得依業務發展需要，設所屬機關。

現將鄉鎮市公所的行政組織系統整理如下圖：



備註

—	人口 5000 人以下，不得設超過 6 個課、室
—	人口 5000 人 1 萬人，不得設超過 7 個課、室
—	人口 1 萬人 3 萬人，不得設超過 8 個課、室
—	人口 3 萬人 10 萬人，不得設超過 9 個課、室
—	人口 10 萬人 15 萬人，不得設超過 10 個課、室
—	人口 15 萬人 30 萬人，不得設超過 11 個課、室
—	人口 30 萬人 50 萬人，不得設超過 12 個課、室
—	人口 50 萬人以上，不得設超過 13 個課、室

* 情形特殊，得不設課、室。

(資料來源：張正修，地方制度法理論與實用，民國 89 年，學林文化事業有限公司)

鄉鎮市為我國民主政治的最基層政治體制，它是政府行政推動、執行政務的最低層單位，除提供地方住民實踐與參與民主之場所，也是提供住民服務、需求的第一線。是以地方制度法第五十七條乃規定鄉鎮市公所置鄉鎮市長一人，對外代表該鄉鎮市綜理鄉鎮市政，由鄉鎮市民依法選舉之，任期四年，以落實最基層的地方自治。然歷經五十年的實施，雖已實現民主之制度，卻也因黑金派系之介入，而為人詬病，但是否變更該層級的地方行政組織之性質，如由公法人團體轉為非自治法人團體，鄉鎮長由官派而成為縣市之派出機關？現內政部於地方制度法修正草案第十四條及第五十四條將鄉鎮市長由民選改為由直轄市長、縣市長依法任免，並變成非自治法人團體，是否會得到立院支持，而完成修法，尚有疑問。

二．人事員額之僵化與過度沿用非正式編制人員

(一)人事員額之設置與分配欠缺具體、明確之規定

地方行政機關組織準則對於地方自治團體中的員額設置採所謂「總量管制」之方式，即設定總員額的最高限額度，而後在該額度內加以運用、調整的方法，此即以「總量管制」方式，訂定各級地方行政機關之員額設置基準。當然，醫院、警察及消防機關之員額，並不適用之。

然準則只管制地方自治團體之總額，至於各地方自治團體如何將配置之人事員額分配於組織內之機關或單位？準則並未明定。此舉造成各級行政機關人事員額之配置與運用有集中或偏頗之缺失，導致人力浪費，因此準則第二十一條第三項規定：「地方行政機關員額之設置及分配，應於其員額總數範圍內，

依下列因素決定：一、行政院員額管制政策及規定。二、業務執掌及功能。三、施政方針、計畫及優先順序。四、預算收支規模及自主財源。五、人力配置及運用狀況。」，應做更明確與具體之修正或補充。

(二)地方行政機關人事員額之設置基準彈性不大

依地方行政機關組織準則第二十一條第一項規定：「地方行政機關之員額，包括各該地方行政機關公職人員、政務人員及訂有職稱、官等之人員。第二項規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所所屬各一級機關及所屬機關之員額，由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所於其員額總數分配之；所屬二級機關之員額，由所屬一級機關於其員額總數分配之。」以及第四項規定：「法律規定應設立之組織，其員額應於員額總數中派充之。」

行政院人事行政局遂於民國八十八年九月六日制訂「行政院員額管制政策及規定」如下：

- 1.自民國八十八年七月一日起至民國八十九年十二月三十一日止，地方行政機關及立法機關員額成長率上限為二．七％。
- 2.上述員額管制期間內，各地方行政及立法機關得修編增加編制內職員高限，依下列規定計算：
 - (1)以民國八十八年七月一日之員額作為計算成長率之基準數。
 - (2)地方行政機關員額成長率以各直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所暨所屬各級行政機關為一計算單元。
 - (3)地方行政機關、學校員額成長率計算方式：

- a. 直轄市政府：區分為一般行政機關、警察、消防及醫院。
- b. 縣（市）政府：區分「行政機關」（包含警察、消防及一般行政機關）、「學校」二類分別計算。
- c. 鄉（鎮、市）公所：就各該鄉（鎮、市）公所暨所屬機關合併計算。

因此各級地方行政機關組織之總員額乃有下列之計算標準：

1. 直轄市政府之總員額

在地方制度法實施之前，直轄市政府之人事員額並無任何之基準限制，但自地方制度法實施後，於地方行政機關組織準則第二十二條規定：「直轄市政府之員額總數，除醫院及警察、消防機構之員額外，轄區人口未滿二百萬人者，不得超六千五百人；轄區人口在二百萬人以上者，不得超過一萬五千四百人。」即直轄市政府之總員額數規定如下表：

直轄市人口	直轄市政府總員額數
200 萬以下	不得超過 6500 人
200 萬以上	不得超過 15400 人

（資料來源：張正修，地方制度法理論與實用，民國 89 年，學林文化事業有限公司）

而本條其規劃數額之基準，為參採中央政府機關總員額法草案之立法意旨，依據北高二市現有編制員額數，以成長 6.7% 之數額，明定各該直轄市政府之員額總數。

2. 縣市政府之總員額

地方行政機關組織準則第二十三條規定：「縣（市）政府除醫院、警察、消防機關之員額外，以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。以該基準數加分配增加員額之和，為各該縣（市）政府員額總數。前項分配增加員額之計算方式如下：

- 一、各該縣（市）中華民國八十七年十二月底人口數除以全國縣（市）總人口數所得商之百分之六十，為人口數所佔分配比重。
- 二、以各該縣（市）中華民國八十七年十二月底面積除以全國縣（市）總面積所得商之百分之十，為面積所佔分配比重。
- 三、（市）自主財源比率除以全國縣（市）自主財源比率之和，所得商之百分之三十，為自主財源所占分配比重。
- 四、以各縣（市）政府合計增加員額總數之五千人乘以前三款比重之和，所得之積數之整數為其分配增加員額。

前項第三款縣（市）自主財源比率，係指各縣（市）八十五年度至八十七年度之三年度歲入決算數中，扣除補助款收入、公債及借款收入、移用以前年度歲計賸餘後之數額，占各該縣（市）歲出決算數之平均值。」

所以各縣市政府分配增加員額之計算公式為：

$$5000 \text{ 人} \times \left(\frac{\text{各該縣市人口數}}{23 \text{ 縣市人口總}} \times 60\% + \frac{\text{各該縣市面積}}{23 \text{ 縣市面積總和}} \times 10\% + \frac{\text{各該縣市自主財源比率}}{\text{縣市自主財源比率之和}} \times 30\% \right) = \text{各該縣市分配增加員額}$$

3. 鄉鎮市公所之總員額

地方行政機關組織準則第二十四條規定：

「各鄉（鎮、市）公所以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數，以該基準數加依下列規定增加員額之和，為其員額總數：

- 一、鄉（鎮、市）人口未滿三萬人者，最多增加三人。
- 二、鄉（鎮、市）人口在三萬人以上，未滿六萬人者，最多增加五人。
- 三、鄉（鎮、市）人口在六萬人以上，未滿十萬人者，最多增加十人。
- 四、鄉（鎮、市）人口在十萬人以上，未滿二十萬人者，最多增加十五人。
- 五、鄉（鎮、市）人口在二十萬人以上，未滿三十萬人者，最多增加二十人。
- 六、鄉（鎮、市）人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，最多增加三十人。
- 七、鄉（鎮、市）人口五十萬人以上者，最多增加五十人。」

此據此條文規定，並經計算民國 88 年 7 月 1 日後各鄉鎮市增加員額總數為 1920 人，其列表如下：

鄉鎮市人口數	現有鄉鎮市個數	增加員額	小計
未滿三萬人者	160	3 人	480 人
三萬人以上未滿六萬人者	90	5 人	450 人
六萬人以上未滿十萬人者	39	10 人	390 人
十萬人以上未滿二十萬人者	18	15 人	270 人
二十萬人以上未滿三十萬人者	5	20 人	100 人
三十萬人以上未滿五十萬人者	6	30 人	180 人
三十萬人以上未滿五十萬人者	1	50 人	50 人
合 計	319	133 人	1920 人

（資料來源：張正修，地方制度法理論與實用，民國 89 年，學林文化事業有限公司）

綜上所述，當前地方行政機關人事員額之總數計算，所考量的標準最主要是以各地方政府的人口數、管轄面積及年度預算為基礎，然而，各級地方政府在人口、面積與自主財源上均不相同，若僅就此統一考量，組織人力的配置是否失當，值得斟酌，建議可以加入業務量與功能效率面考量。何況，如依照前述員額管制方式，將需 5 至 10 年才能完全充實地方行政組織人力。因此，如何縮短時間，讓地方行政機關之組織能符合需要，實為當前一大問題。

三、機關單位設置與人事員額之落差

地方行政機關組織準則第三條規定，直轄市政府應訂定其組織自治條例，並經直轄市議會通過，送行政院備查，且依此訂定所屬機關之組織規程；縣市政府，則經縣市議會通過後，

將其組織自治條例送內政部備查，並依此訂立所屬機關之組織規程；鄉鎮市政府經鄉鎮民代表會通過，將其組織自治條例送縣政府備查，且依此制定所屬機關組織規程。因此台灣地區各級地方行政機關均依此設立其所需要的組織架構，並在該準則第五條的分層設級律定下，依各地方的實際狀況，組成符合地方狀況之行政機關組織。

又為簡化組織，避免業務相同之機關重複設立，並輔以相當的人事員額，該準則第六條及第七條有基本的組織機關設立和調整的原則性規定，然若依現行台灣地區各級地方政府的組織形態，我們可知其單位數和人事員額的配置，有著極大的不同和落差。以縣市政府此層級的局處單位數和人事員額就有著相當大的差異。以下就此提出相關問題，並加以討論：

(一)地方行政機關組織有「重直轄市而輕縣市，鄉鎮市不如縣市」之情形

雖依地方行政機關組織準則第五條，直轄市與縣市均分二層級設機關，但在該準則第十一條、第十五條中，卻予直轄市政府於人口未滿 200 萬人，最多可設 29 局處委員會，人口在 200 萬以上不得超過 32 局、處、委員會；縣市政府則在人口未滿 200 萬人不得設超過 19 局室，人口在 200 萬以上，不得設超過 21 局室，人口在 300 萬以上，不得超過 23 局室，將直轄市政府與縣市政府以人口比做機關單位數之限制，其同樣為 200 萬以上之人口，其一級單位之設置卻有至少 9 個以上之差距，這種設計實有商討之餘地。例如，台北縣之人口數於 87 年 12 月份總數計為 3,459,642 人，早已超過直轄市人口之標準，但礙於該

準則，最多只能設 23 個一級單位，不如直轄市同樣人口數之單位數，雖謂台北縣因具城鄉混合之特性，但似應以準直轄市之地位來規劃台北縣政府之組織。

而鄉鎮市在該準則第二十條規定下，同樣以人口數來規定內部單位數，最多不得設超過 13 課室，然若以現今人口統計，鄉鎮市人口數超過 30 萬人以上，計有 7 個之多，並不比基隆市、宜蘭縣、嘉義市等人口少，但單位組織設置卻差距 3 個以上，實有檢討之必要。

(二) 縣市政府組織依人口數劃分內部單位及配置人員數其公平性有待考量

依地方行政機關組織準則第十五條規定，縣市政府組織附屬機關數最多為 7 個局處，但內部單位則依人口數而有不同的單位數，例如台北縣與澎湖縣，其人口數各為 34,459,642 與 89,463 (87 年 12 月底人口數)，但兩縣市政府的一級單位數北縣為 23 個，澎縣則為 14 個，差距達 9 個，而增加人事員額數北縣為 697 人、澎縣為 67 人，差距達 630 人，其同為縣市級地方政府，居然有如此大的差別。因此，在考量設置單位和增加人事員額上的判斷標準是否合理，亦為應思考的方向。

(三) 鄉鎮市公所組織與冗員

鄉鎮市公所組織與人員配置依地方行政機關組織準則第十九條及第二十條規定有其一定的標準，特別是在第二十條中規定鄉鎮市公所如情形特殊，得不設課室，並得依業務發展的需要，設所屬機關，似乎予以鄉鎮市公所在組織上相當大的彈性

空間。但依現行體制，鄉鎮市所管轄之村里，均設有村里幹事，其上班時間，除上午於公所或村里辦公處辦公外，下午則以「村里服務」為由而出差，有關之服務績效有待斟酌。因此在內政部所召集之鄉鎮市代表會議中，曾有代表主張廢除村里幹事制度，甚至對鄉鎮市公所中兵役課之業務量過少，亦多數建議廢置。

但礙於地方派系及既得利益之衝突，似乎對於精簡單位與人力仍有努力的空間，若欲真的要廢除村里幹事制度，則配套之措施須詳細規劃。例如，可以考慮以中央政府專業人員借調至地方服務予以解決。

（四）各級地方行政機關人事總員額之計算基準有檢證之必要

在前述各級地方行政機關之總員額數，均有一套計算標準和原則，但在此方式換算下，是否可考慮予以放寬，予以各級地方政府更多的人力配置。並且，為提昇地方行政機關人員素質或建立中央與地方政府人員輪調之機制，而在不違背「小而精的政府」前題下，似可朝專業性與通才性並重及計算其都市化程度和該地方之特性來編制人事員額。例如，現行各縣市政府分配增加員額之總數為 5000 人，其數據係經擬定計算公式時，發現 5000 人為最適當的規模而採用之，然就其目的而言，政策性的考量實大於數據性的考量，故對於 5000 人之總額數，並非不可改變。且有關計算公式的內容，除縣市人口數，面積與自主財源比率外，應可思考加入地方業務特性和城鄉化比率以求因地制宜之特色和需求。

參、解決方案及策略

一、將地方政府中「所屬機關」之設置，予以精簡、合併、調整或提高職等

機關與單位之界定，於前已將其區別予以說明，為求地方行政機關組織發揮自治的功能及內部權責管理上的順暢及明確，宜修正地方行政機關組織準則第二條，將該準則中所稱地方行政機關，限縮於直轄市政府及縣市政府等範圍，並將所屬機關作一整體評估，性質及業務功能相同或類似的機關則予以精簡、合併、調整，甚至可提昇其機關人員的職等，以提高整體行政效率。同時，於該準則中有關地方行政機關內部機構，統一以「單位」之名稱來代替「機關」，將原先所屬機關合併於一、二級單位之內。此不僅可以擺脫中央政府以所屬機關之名義而干涉地方行政事務，賦予地方政府更大的自主空間，亦可簡化地方行政機關組織增加地方行政的效率，達到事權統一，因地制宜之精神。

二、配套調整地方行政組織架構及準直轄市組織之設立

為簡化地方行政組織，除於修憲過程中將省級之地方行政組織虛級化外，可考慮將現行鄉鎮市的地方行政組織非法人化，歸併成為各縣市之所屬機關或派出機關，並以類似美國「市經理制」之方式，遴派專業人才擔任首長，發揮行政管理之效能，且受縣市政府管轄而非監督，即將地方行政機關之層級只分為「直轄市政府和縣市政府」這兩級地方政府。

又鑑於現行有些縣市其人口數遠超過升格直轄市人口的數目，例如台北縣三百多萬之人口，但地方行政機關組織準則卻將其縣市政府一級單位設有一定的限制，而無法與直轄市政府相比，有礙當地政府之發展，而且不盡公平。因此，宜修正準則中有關之規定，將第十五條縣市政府一級單位為局、室設置之人口數基準，在超過二百萬人以上時，準用第十一條直轄市政府局、處設置數目，同時為避免各縣市政府達到一定人口數後，便積極爭取改制為直轄市，以獲取更多的資源，造成中央政府之困擾，應一併修正「行政區域劃分法」來相互配合，以貫徹精簡組織之效能。

三、增訂地方行政首長人事利益迴避制度

從地方行政機關組織準則中，可以知道賦予直轄市長及各縣市長相當大人事任免權，市長可依其權限任用符合資格之一級單位首長以輔佐市政，對於各級地方政府之市長相當有利。然而，為避免地方首長利用職權圖利，例如「賣官」之行為，立法院在 89 年 7 月曾通過「公職人員利益衝突迴避法」，在該法第五條至第七條規範地方首長不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益，也不得與其服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，而地方首長在執行職務時，如因其作為或不作為而直接或間接使本人或其關係人獲取利益時，應自行迴避等限制。所以，在地方行政機關組織準則中，宜加入一條文，即「直轄市長及縣市長不得任免具有下列情形之一者，為一級單位主管或首長：

(一)直轄市長及縣市長之配偶或二親等內之親屬。

- (二)直轄市長及縣市長本人或配偶信託財產之受託人。
- (三)直轄市長及縣市長現為或曾為其營利事業機構之負責人或監察人者。

前項之情形，若經證明不足以生執行職務有偏頗之虞者，不在此限。」

四、約僱人員制度合理化與法制化

由於人事員額採「總量管制」，各地方政府有其人事員額數的限制，然有時無法符合實際情況的需求，因此為解決臨時性的業務工作，行政院乃授權地方行政首長依職權僱用非編制內人員從事臨時性的工作，目前唯一的法規依據為「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」，論其性質，約僱人員與地方政府之關係為民法上的僱傭契約，且該辦法並非依法律授權制定之法規。故在不違反相關人事法規的前題下，各級市長得約聘非編制內人員為執行公務，此雖為地方自治於人事權自治之具體展現，但為避免產生約僱人員過度膨脹之弊病，宜加強貫徹地方行政機關組織準則第二十八條有關地方行政機關之聘（僱）用人員、技工、工友人數及用人計畫，所需人事費用，應循預算程序辦理，以及地方行政機關增加員額時，應配合預算之編列，相對精簡現有聘（僱）用人員。同時增加一項規定：「有關聘（僱）用人員相關事項，由地方議會或民意機關制定聘（僱）用人員僱用自治條例辦理之。」來約制各級市長將人事任免權當成政治資源的手段，並且完成約僱人員制度的法制化。

五、建立彈性化的人事員額管制原則

- (一)以量的精簡，轉為質的提昇

在精簡組織與員額的前題下，「中央政府機關總員額法」草案明定我國中央各級行政機關人事員額總數為 12 萬人，此員額數遠低於目前中央各機關組織法所規定編制員額預數的 17 萬 2 千餘人。依據世界各國關於精簡政府組織人力的方法，可分為「積極精簡」和「消極精簡」二種，而我國則參考日本、韓國的做法以總量控制精簡人力，就目前所規劃的中央政府機關員額總數 12 萬人，以公務員總數占總人口數之比例，乃遠低於法、德、英、美等國，已屬相當精簡。

因此，未來無論是中央政府或地方行政機關用人均應先行評估，就現有預算員額調配、移撥，並以菁英主義為未來總員額法施行後各機關用人的重要審核原則，以促使公務人員人力品質的提昇。

(二) 平衡中央與地方人事員額之比例

依地方行政機關組織準則第二十三條所訂之縣市政府分配增加員額的計算公式算出各縣市政府總員額數為 36084 人，再加上該準則第二十二條所定之直轄市總員額數合計最高不得超過 30800 人，地方級行政機關組織總員額數最高為 66884 人，二者合計員額數約為中央級行政機關人事員額數的 1/2。

因此，為使地方行政機關組織能發揮其功能，並且將中央與地方人事員額比例的調整作合理的規畫，宜制訂地方政府機關總員額法，將地地方人事員額最高數額做一界定。

(三) 將都市化程度與地方業務特性納入增加員額計算公式

如前所述，在地方行政機關組織準則第二十三條之計算公

式，產生了同級縣市政府的增加員額數相差太大之問題，又其各縣市政府總員額數未必符合其實際現況與需要，因此該計算公式宜將該縣市之都市化程度或工商狀況納入考量，即變更為：

$$5000 \text{ 人} \times \left(\frac{\text{各該縣市人口數}}{23 \text{ 縣市人口總數}} \times 40\% + \frac{\text{各該縣市工商業人口數}}{23 \text{ 縣市工商業人口總數}} \times 20\% + \frac{\text{各該縣市面積}}{23 \text{ 縣市面積總和}} \times 10\% + \frac{\text{各該縣市自主財源比率}}{\text{縣市自主財源比率之和}} \times 30\% \right) = \text{各該縣市分配增加員額}$$

肆、結 論

根據地方制度法與地方行政機關組織準則，地方政府人事員額在「總量控制」下似乎擁有相當大的組織自主權與人事任免權。但實際上，地方行政機關組織準則的條文規範，使得地方欠缺彈性以執行人事員額的管理，不僅不合實際，且造成同級地方政府組織與員額數落差太大。另外，在考量精簡組織與員額的前提下，中央政府以所謂「中央政府機關總員額法」將機關人事員額總數訂為十二萬人，同時明定地方行政機關在人事員額的增加上以增加總員額數為五千人為上限，來分配增加各級地方行政機關組織人事員額數(直轄市除外)，試著以量的減縮達成質的轉變。這也不符合人事員額的管理，所謂合理的總員額數應須考慮當地地方政府的特性而做調整，不能僅以單一公式做人事員額增加的依據。且中央政府機關有「中央政府機關總員額法」作為人事員額規範的依據，地方政府卻無「地方政府機關總員額法」之依據，似可考慮增訂地方行政機關員

額彈性調整之機制。

司法院大法官釋字第四六七號曾解釋：「憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人」以落實人事員額管理的諸多要求。明示地方行政機關擁有自主組織之權。因此，如何在現行的地方行政機關組織準則做一修正，並做人事員額合理的分配，實為地方政府組織與員額設置的重要問題！

總之，未來地方行政機關及人事員額之調整應可在人事資源的有效規則下，追求以下目標：

- 一、地方行政機關準則之法令位階從命令提高至法律的層次。
- 二、健全及提昇地方行政機關管理的能力。
- 三、中央與地方之關係應為監督與委辦並列，改變行政一體的觀念，尊重地方自治權限。
- 四、提高地方行政機關人員素質，並從職等升高、專業能力強化，和中央與地方公務人員輪替或借調，來改變地方政府人員的素質。
- 五、平衡人事員額及經費預算，避免有員額而無預算之情形，適時調整地方財政。
- 六、規範地方首長人事任免權，避免派系及黑金之介入。

「地方行政機關組織準則」建議增修條文對照表

原條文	建議增修條文	說明
<p>第二條： 本準則所稱地方行政機關，指直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及其所屬機關。但不包括所屬事業經營、公共造產性質機關(構)。</p>	<p>第二條： 本準則所稱地方行政機關，指直轄市政府、縣(市)政府及其所屬機關。但不包括所屬事業經營、公共造產性質機關(構)。</p>	<p>取消鄉鎮市地方自治團體的性質，爰以刪除。</p>
<p>第十一條 直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。直轄市政府所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。前項所屬一級機關得置副首長，除法律另有規定外，均由市長依公務人員任用法任免之。</p>	<p>第十一條 直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。直轄市政府所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風首長，由市長依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。前項所屬一級機關得置副首長，除法律另有規定外，均由市長依公務人員任用法任免之。</p>	<p>擴大直轄市長人事任免與管理之權限，便於人事管理之順暢，並避免中央與地方之爭執。</p>

<p>第十五條 縣(市)政府一級單位為局、市，依下列規定設立：</p> <p>一、縣(市)人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。</p> <p>二、縣(市)人口在二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局、室。</p> <p>三、縣(市)人口在七十萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局、室。</p> <p>四、縣(市)人口在一百二十五萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過十九局、室。</p> <p>五、縣(市)人口在二百萬人口以上，未滿三百萬人者，不得超過二十一局、室。</p> <p>六、縣(市)人口在三百萬人以上者，不得超過二十三局、室。</p> <p>縣(市)政府所屬一級</p>	<p>第十五條 縣(市)政府一級單位為局、市，依下列規定設立：</p> <p>一、縣(市)人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。</p> <p>二、縣(市)人口在二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局、室。</p> <p>三、縣(市)人口在七十萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局、室。</p> <p>四、縣(市)人口在一百二十五萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過十九局、室。</p> <p>五、縣(市)人口在二百萬人口以上，<u>準用第十一條第一項。</u></p> <p>縣(市)政府所屬一級機關不得超過七局、處；所屬二級機關得依業務性質，於所轄鄉(鎮、市、區)分別設立之。</p>	<p>將人口數與直轄市等同之縣市提昇其組織架構，視為「準直轄市」之地位，此符合實際情形。爰修正增列準用之規定，並刪除第一項第六款。</p>
---	--	---

<p>機關不得超過七局、處；所屬二級機關得依業務性質，於所轄鄉(鎮、市、區)分別設立之。</p>		
<p>第十六條 縣(市)政府一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣(市)長以機要人員方式進用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人者，得增至二人外，其餘均由縣(市)長依法任免之。 縣(市)政府一級單位或所屬一級機關，除警察機關得置副首長一人至三人外，其餘編制員額在二十人以上者，得置副主管或副首長一人，襄助主管或首長處理事務，均由縣(市)長依公務人員任</p>	<p>第十六條 縣(市)政府一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，由市長依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣(市)長以機要人員方式進用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人者，得增至二人外，其餘均由縣(市)長依法任免之。 縣(市)政府一級單位或所屬一級機關，除警察機關得置副首長一人至三人外，其餘編制員額在二十人以上者，得置副主管或副首長一人，襄助主管或首長處理事務，均由縣(市)長依公務人員任用法或各專屬</p>	<p>擴大縣市長人事任免與管理之權限，便於人事管理之順暢，並避免中央與地方之爭執。</p>

用法或各專屬人事管理法律任免之。	人事管理法律任免之。	
<p>第十九條 鄉(鎮、市)公所置鄉(鎮、市)長一人，對外代表該鄉(鎮、市)，綜理鄉(鎮、市)政；其中人口在三十萬以上之縣轄市，得置副市長一人，以機要人員方式運作，襄助市長處理市政。</p> <p>山地鄉鄉長以山地原住民為限。</p> <p>鄉(鎮、市)公所依鄉(鎮、市)人口數置下列人員，均由各該鄉(鎮、市)長依法任免之：</p> <p>一、鄉(鎮、市)人口未滿三萬人者，置秘書一人。</p> <p>二、鄉(鎮、市)人口在三萬人以上，未滿六萬人者，置主任秘書一人、秘書一人。</p> <p>三、鄉(鎮、市)人口六萬人以上，未滿十萬人者，置主任秘</p>	<p>第十九條 縣(市)之鄉(鎮、市)設鄉(鎮、市)公所，置鄉(鎮、市)長一人，對外代表該鄉(鎮、市)，綜理鄉(鎮、市)政；其中人口在三十萬以上之縣轄市，得置副市長一人，以機要人員方式運作，襄助市長處理市政。</p> <p>山地鄉鄉長以山地原住民為限。</p> <p>鄉(鎮、市)公所依鄉(鎮、市)人口數置下列人員，均由各該鄉(鎮、市)長依法任免之：</p> <p>一、鄉(鎮、市)人口未滿三萬人者，置秘書一人。</p> <p>二、鄉(鎮、市)人口在三萬人以上，未滿六萬人者，置主任秘書一人、秘書一人。</p> <p>三、鄉(鎮、市)人口六萬人以上，未滿十萬人者，置主任秘</p>	<p>取消鄉(鎮、市)地方自治團體法人性質，爰以修正。</p>

<p>書一人、秘書一人、專員一人。</p> <p>四、鄉(鎮、市)人口在十萬人以上，未滿二十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員二人。</p> <p>五、鄉(鎮、市)人口在二十萬人以上，未滿三十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員三人。</p> <p>六、鄉(鎮、市)人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員四人。</p> <p>七、鄉(鎮、市)人口在五十萬人以上者，置主任秘書一人、秘書一人、專員五人。</p> <p>鄉(鎮、市)公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管，均由鄉(鎮、市)長依法任免之。</p>	<p>人、專員一人。</p> <p>四、鄉(鎮、市)人口在十萬人以上，未滿二十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員二人。</p> <p>五、鄉(鎮、市)人口在二十萬人以上，未滿三十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員三人。</p> <p>六、鄉(鎮、市)人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員四人。</p> <p>七、鄉(鎮、市)人口在五十萬人以上者，置主任秘書一人、秘書一人、專員五人。</p> <p>鄉(鎮、市)公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管，均由鄉(鎮、市)長依法任免之。</p>	
---	--	--

<p>第二十三條 縣(市)政府除醫院、警察、消防機關之員額外，以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。以該基準數加分配增加員額之和，為該縣(市)政府員額總數。前項分配增加員額之計算方式如下：</p> <p>一、以各該縣(市)中華民國八十七年十二月底人口數除以縣(市)總人口數所得商之百分之六十，為人口數所佔分配比重。</p> <p>二、以各該縣(市)中華民國八十七年十二月底各縣(市)面積除以縣(市)總面積所得商之百分之十，為面積所佔分配比重。</p> <p>三、以各該縣(市)自主財源比率除以縣(市)自主財源比率之和，所得商之百分之三十，為自主財源所佔分配</p>	<p>第二十三條 縣(市)政府除醫院、警察、消防機關之員額外，以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。以該基準數加分配增加員額之和，為該縣(市)政府員額總數。前項分配增加員額之計算方式如下：</p> <p>一、以各該縣(市)中華民國八十七年十二月底人口數除以縣(市)總人口數所得商之百分之四十，為人口數所佔分配比重。</p> <p>二、以各該縣(市)中華民國八十七年十二月底工商業總人口數除以縣(市)工商業人口數所得商之百分之二十，為工商業人口數所佔分配比重。</p> <p>三、以各該縣(市)中華民國八十七年十二月底各縣(市)面積除以縣(市)總面積所得商之百分之</p>	<p>增列縣市工商業人口數比例為分配增加人事員額的依據，以為合理配置的考量。</p>
---	--	--

<p>比重。</p> <p>四、以各該縣(市)政府合計增加員額總數之五千人乘前三款比重之和，所得之積數之整數為其分配增加員額。</p> <p>前項第三款縣(市)自主財源比率，係指各縣(市)八十五年度至八十七年度之三年度歲入決算數中，扣除補助款收入、公債及借款收入、移用以前年度歲計賸餘後之數額，占各該縣(市)歲出決算數之平均值。</p>	<p>十，為面積所佔分配比重。以各該縣(市)自主財源比率除以縣(市)自主財源比率之和，所得商之百分之三十，為自主財源所佔分配比重。</p> <p>四、以各該縣(市)政府合計增加員額總數之五千人乘前四款比重之和，所得之積數之整數為其分配增加員額。</p> <p>前項第四款縣(市)自主財源比率，係指各縣(市)八十五年度至八十七年度之三年度歲入決算數中，扣除補助款收入、公債及借款收入、移用以前年度歲計賸餘後之數額，占各該縣(市)歲出決算數之平均值。</p>	
<p>第二十八條 地方行政機關之聘(僱)用人員、技工、工友人數及用人計劃所需人事費用，應循預算程序辦理。 地方行政機關增加員</p>	<p>第二十八條 地方行政機關之聘(僱)用人員、技工、工友人數及用人計劃所需人事費用，應循預算程序辦理。 地方行政機關增加員額時，應配合預算之編</p>	<p>賦予直轄縣市長及縣(市)長人事任免權擴大之法源依據，並增強地方立法權監督行政權之效力。</p>

<p>額時，應配合預算之編列，相對精簡現有聘(僱)用人員。</p>	<p>列，相對精簡現有聘(僱)用人員。 有關聘(僱)用人員相關事項，由地方議會或民意機關制定聘(僱)用人員僱用自治條例，辦理之。</p> <p>第二十八條之一 直轄市長及縣市長不得任免具有下列情形之一者，為一級單位主管或首長：</p> <p>一、<u>直轄市長及縣市長之配偶或二等親等內之親屬。</u></p> <p>二、<u>直轄市長及縣市長本人或配偶信託財產之受託人。</u></p> <p>三、<u>直轄市長及縣市長現為或曾為其營利事業機構之負責人或監察人者。</u></p> <p>前項之情形，若經證明不足以產生執行職務有偏頗之虞者，不在此限。</p>	<p>一、本條例係增列。</p> <p>二、避免直轄市長及縣(市)長濫用人事任免權，爰增列迴避條款。</p>
-----------------------------------	--	--

附錄：地方政府組織與人事員額問題之研究審查 會議記錄

【開會時間】：中華民國九十年二月廿二日（18：30至21：00）

【開會地點】：國立政治大學綜合院館北棟七樓

【主持人】：劉佩怡博士（玄奘大學通識中心講師）

【與會學者專家】：（依姓氏筆畫排列）

張正修博士（淡江大學公共行政學系教授）

蔡良文博士（考試院副秘書長）

【會議記錄】：

主持人：

首先謝謝兩位教授專程到政大給予我們指導，這次會議的目的主要是針對「地方政府組織與人事員額問題之研究」，請兩位給予我們寶貴的意見。

張正修博士：

個人提出以下幾個思考方向，提供研究單位參考：

一、行政區劃分的問題：各界對於地方制度的前景有許多不同的思考方向，雖已討論很久但都難以形成共識，這當中牽涉到鄉鎮市應否廢除的問題，以及台北縣市、高雄縣市、台中縣市甚至是台南縣市等大都會區應否合併為直轄市的問題。個人認為若能先就目前的架構歸納出一個方向，再

將各種方案列出並以學理為基礎來作討論，是較可行的處理方式。

- 二、地方府會關係的問題：地方行政與立法機關之間的衝突層出不窮，造成地方公共事務難以推動，其原因在於制度本身就會讓府會之間很難融合。國內雖然已經推行地方自治的概念，但綜觀所有相關法規，其規定都是本法在中央主管機關為內政部、在省市為省市政府、在縣市為縣市政府，這導致地方行政機關的首長權力很大，議會擁有的權力卻很小，所以議會僅能透過對預算的杯葛來加以制衡；以目前南投縣的情況為例，彭百顯縣長就遭遇到預算永遠無法通過的難題。由於議會和地方首長之間存有相當大的摩擦，地方公共事務就會很難推動，若不能從制度上作改變並賦予地方議會更大的權力，未來將會有更多的問題出現。
- 三、地方公務人員的分發的問題：目前制度的規定是由考試院來分發，地方首長只能接受，可是從中央與地方分權的觀念來看，地方不應連任免的權力都沒有，這是一個存在已久大的問題。個人認為德國、法國的制度設計都相當先進，但考慮到國情不同的因素，國內實施地方自治可參考日本的那一套方法，日本的制度設計至少在概念上非常清楚，而我們台灣到現在還沒有辦法做到這樣的地步，許多概念都還相當模糊。
- 四、地方組織設置的問題：就管理概念來看，現今的鄉鎮、縣市政府可以設置的一級單位包括了政風室、人事室以及主計室，但鄉鎮市政府的組織編制本來就相當有限，這三個

單位一旦設置，其它推行業務的單位的設置勢必受到限制，這已經不僅僅是「一條鞭」的問題。個人認為此三單位的人員可以留下，但不要設組織，否則組織設置空間就會變得很小。本來訂定行政組織準則的目的就是要讓地方首長有彈性去運用，強迫設置這幾個一條鞭的單位將使他難以施展。這個問題也造成地方政府與法務部、主計處及人事行政局等單位間很大的衝突，因為法務部等單位一直堅持這些組織的設置不能改變。總而言之，這個問題不是人事行政的問題，而是組織的問題，應要靠內部的溝通才能解決。

五、主計、人事等權限劃分的問題：個人認為我們可以給主計處、人事行政局或考試院有很強的監督權，但不應有人事的分派及調動權，否則一旦發生衝突的情形，地方首長將很難執行其政策。真正實施地方自治，主計和人事等單位不應有一條鞭的概念，因為那是共治而非自治。此外需要考慮的是，地方長期以來養成了依賴中央的習慣，往往缺少反應能力，現在若要實施地方自治的話就不能什麼事都依賴中央，地方要有反應及管理的能力。

六、地方自治制度建構的問題：個人認為國人若對於地方自治存有疑懼，可以分成幾個階段來實施，並考慮建構機械式的地方自治制度，像法國內政部那樣龐大的行政監督系統就相當值得參考。此外法國亦有很強力的中央建構系統，他們行政基礎很強，萬一地方議會發生錯誤可以解散，我國早期自治綱要實施的時期亦有此種規定，就是跟法國學來的。

七、所屬機關的問題：早期因一條鞭的關係，設置了像警察局、環保局、衛生局等附屬機關，但事實上它要受到兩方面的指揮監督，一邊是縣長，一邊是主管機關。後來是因地方自治的實施而設立所屬機關，所以說所屬機關幾乎都是以前附屬機關留下的。像各個位於台北市的公營事業中都有許多主計人員，由於台北市機關單位都是一級機關，原本都有人事人員、主計人員的編制，這些公營事業中的主計人員在民營化之後對地方政府來形成了很大的負擔，造成每個單位都要各自辦理這些事項而不能統合，這都是以前機關留下來的問題。

八、都市制度的問題：目前台灣人口達到五萬的都市超過九十個，其中板橋市人口已達五十幾萬，中壢亦已經是桃園的一個都會圈，像台中的大里、豐原、太平這些地區人口也都超過十萬，卻均用縣轄市的制度來處理，造成都市問題沒有辦法解決，而人員又不斷在增加。此一問題應由中央來解決，因為按照組織來講跨級的要由中央來統籌，但是中央又無明定責任的歸屬，造成問題的複雜化。此外，個人認為國內都市體制最大的缺點，在於都市一旦發展之後就被獨立成直轄市或省轄市、縣轄市，造成人口的集中化，此種制度若不改變將會造成很大的問題。

蔡良文博士：

個人對於這篇文章的意見可分成下列幾點來說明：

一、地方人員素質不佳的問題：用考試來分發的人員素質並不會差，因為錄取率僅有 3%到 5%不等，但這些人員一直都會

想往中央跑，造成地方人員的素質長期以來一直無法提升，因此會有在縣市服務五年才能請調的規定。常任文官制度往往流於僵固，造成首長想做事卻無人可用，年輕的進來一下又要走，留下來的又是一些和地方派系勾結或是不願意接受挑戰的。此一情況目前已逐漸改善，因在精省之後職務列等大幅提高，讓很多人願意下鄉，簡單的來說本來縣市的一級主管是九職等，現在提升為十職等或十一職等，而副縣市長本來是沒有的，現已設置一名並比照十二職等；縣市首長在用人方面亦更具彈性，至少可有五個機要人員，讓他能夠找一些比較特殊的人才。在制度上的職務列等以及放寬人事任免等問題，漸進來說都是可以改進的。

- 二、文官長制度的重要性：目前很多縣市的局處首長都只有高中學歷，當局處首長的專業認知不足、對文官體制發揮不了功能時，對人事、主計等事項就會有誤解、排斥。所以我們一直倡導各級縣市政府要設有主任秘書，這樣等於是設立一個文官長制度。文官長制度對於整個人事法制和相關法制和專業知能上面都能有所因應，至少在面對不同縣市長時，仍然不會受到影響能很具體的發揮。譬如說所有的人事、政風、主計單位都無法刁難考試院，因為我們對法制的瞭解比他們更清楚，專業知能也更充足，由此可見文官長制度的重要性。
- 三、個人對於約聘顧人員的問題的一些感想：約聘顧人員在一個機關裡面大約只佔百分之五而以，比例並不是非常大，人數也不是很多，真正多的是臨時的約聘人員；那臨時人

員的經費是從何而來的呢？主要是從業務經費而來。目前有好幾個縣市長從中央立法院轉任到縣市長單位去，常說發不出薪水，其實這裡面是有學問的：若把人事費編的很少，業務費編得很大，就可以選取一些臨時的約聘人員，這些人員的薪水又可以從業務費裡面付；人事費地方發不出來，中央一定得付，這就是編領預算的技巧問題。如此一來人事又可以調整，業務又可以推動，又能達成業績目標。

四、就文章內容部分，個人提出下列較具體的說明：

- (一)關於各級組織落差很大或是人事員額差距太懸殊的問題，我基本上的看法是，這個有時候各級政府的組織結構有落差，應該是屬於一種正常的現象。本來政府存在就是為民服務，故組織結構的規模取決於他所需服務人數的多寡。建議在前言應該提出張教授之前所提的都市制度的問題，要不然我會覺得本研究基本上出發點就有偏差。
- (二)再來是文章內容的部分，個人對此提出一個粗淺的看法，文中提到它有不符實際需求，那應把它不符實際需求具體的原因加以說明，以避免使推論過於空洞。其次是直轄市的部分，它除了是自治團體之外，又具有執行中央委辦事務的義務，因此它事實上也有派出機關的性質，由此可見直轄市的性質是跟目前縣市政府的性質是不一樣的。那未來縣市政府是不是能夠提升仍有問題，因為縣市政府還沒有完全發揮地方自治的精神。我們只能說它在這方面的法治能力還有相當待改善的空間。地方自治已經實施那麼多

年，但很多地方制度法授權給它的事項，它還沒有完全的去發揮運用，很可能是因為一些潛藏的原因。若是人才欠缺的問題，可將職位作調整，人才就願意進來；譬如說原本九職等薪水六萬元，升到十一職等一個月就八九萬元，十一職等再加上其它的加級，那就有十幾萬元了。

- (三)文中提到警政人事權受到行政控制徒增中央與直轄市的衝突和不便，我的淺見是因為很多人借用這種問題來凸顯不同黨派在互相較勁的問題。事實上目前不論人事、主計、警政等主管機關的態度已經是相當卑微，對於人事問題通常是薦三舉一，如果不滿意就再換三個人選，這已經是相當尊重的了。之所以仍有此種議題存在，原因在於政治性的目的或媒體的炒作，我想這是實然的部分。
- (四)所屬機關乃是舊制下行政院一種控制的組織，早期若如此推論我們不能否認，但與現階段的情況是存有誤差。以目前設立的文化局、都發局等單位為例，這事實上是組織結構的調整的問題，且其本身已有獨立的運算與編制，其組織法制亦應獨立出來，這方面應從好的方面來看。
- (五)鄉鎮如果擁有了法人的性質以後，它的組織和人事員額的規劃部份，是個很重要的議題，特別它是能不能真正脫離派系的問題；事實上它的組織結構和非自治法人之間的衝突是屬於民主價值、專業價值的問題，故此一部分可再做斟酌。
- (六)探討約僱人員問題真正原因在哪裡，是否與憲法規定的地方制度法的精神相呼應，個人初步的建議是將憲法和地方

制度法看過然後再對這個部份加以對照。我們對臨時人員裡已經有很多的條例，有聘用條例、派用條件，因為我們有聘任和約聘人員的人事條例，這都有具彈性的人才任用的標準，所以在法制上我們做了，但因在立法院並沒有通過，所以我們對文化、科技人才暫時是不可以鬆綁的。

主持人：

感謝二位教授不吝抽空撥冗來此共同參與討論，並提供了許多相當寶貴的建議與研究方向；包括張教授提出的上層的問題，以及蔡教授提供的理想修正方式，要如何在前言及結論的部分加以陳述，都相當值得研究人員再去深入思考。我們一定會參照兩位的意見，將本案的內容作全盤的考量與調整。

【散 會】