

RDEC-RES-100-020（委託研究報告）

**因應行政院組織改造地方行政
機關功能業務及組織調整之研究**

**行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 101 年 6 月**

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-100-020（委託研究報告）

**因應行政院組織改造地方行政
機關功能業務及組織調整之研究**

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 101 年 6 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-100-020（委託研究報告）

因應行政院組織改造地方行政 機關功能業務及組織調整之研究

受委託單位：東吳大學政治系
研究主持人：陳副教授立剛
協同主持人：王副教授輝煌
協同主持人：陳助理教授朝建
研 究 員：林承正
研 究 員：林冠年

**行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 101 年 6 月**

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

提要

關鍵字：組織改造、中央地方權限劃分、地方自治

一、研究緣起

本研究案為「因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究」，就計畫緣起而言，係肇因行政院組織改造法案業經總統令於 99 年 2 月 3 日公布，新的行政院之組織架構自 101 年 1 月 1 日開始施行。如為推動後續組織改造作業，行政院除以「審定期」、「籌備期」及「啓動期」作為計畫性變革之指導原則外，亦須縝密規劃經由機關垂直與水平面向之推動整合機制，以作為後續組織變革作業之推動核心，俾使中央與地方的相關業務能夠彼此對口。

詳言之，基於中央與地方分權及地方自治原則，以往地方行政機關業務內容，除屬地方自治應辦理事項外，亦含中央委辦事項，就業務權責歸屬分列各作用法或相關行政法規，並對應於各相關權責機關。然有鑒於行政院組織改造後，各部會機關將重新整併，業務亦將重新調整，如未來國家發展委員會將整併現行行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會及行政院主計處等相關業務，負責行政革新、經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用等業務，使原有的 37 個部、會、行、處、局、署等行政院所屬機關調整為 29 個；加諸，地方形成「五直轄市與十七縣市」後，若干地方政府組織之改造也在進行之中，如何使中央主管機關與地方業務之執行機關彼此相對應，確實屬於重要的討論課題。基此，單以直轄市、縣市政府研考相關業務為例，除傳統之業務對口與聯繫管道產生改變外，地方行政機關在業務功能對應關係上，勢必也會產生一定變化及組織功能的調整。

整體而言，如何在行政院組織改造後，賡續維持現行中央與地方政府之分工運作聯繫機制，以落實政府一體概念於中央與地方的府際運作體系中，實需積極檢視行政院組織改造對地方行政機關在業務功能及組織調整可能產生之問題。因此，宜就行政院組織改造後中央與地方政府間之業務內容調整與對應、組織功能調整所可能面臨之問題進行預擬評估並協調整合，進而提出相關政策建議及配套措施。

二、研究方法

本研究由法律、學理探討「因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整」所能採行的幾種備選模式，認為在分析「因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整」時，應採取即時性與組織性的觀點來進行，並就法律、組織等兩面向分別分析不同備選方案之合適性(見下表)。

研究觀點及分析面向矩陣

	即時性調整模式	組織性調整模式
法規合適性	高	待評估
組織合適性	待評估	高

(一) 即時性觀點：所謂「即時性」首先指相應於前述各種法規(包括專業法規)之規定，地方行政機關功能及組織應做何調整。本研究將進行相關法規之盤點，並分直轄市(以新北市、臺南市)縣(嘉義縣)系統性整理出地方行政機關的短期調整模式-哪些功能需或不需要進行的調整。

再者，純粹就法規觀點所應進行的短期調整模式，並不見得符合組織或管理學原理，因此，本提案也將對即時調整模式根據組織學學理來評估即時調整模式的在組織上的合適性(feasibility)。

(二) 組織性的觀點：就「組織性」觀點而言，本研究將先檢視中央政府透過行政院「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」、「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」等組織改造四法將原先 38 個中央部會精簡為 29 個，以及地方制度法或地方行政機關組織準則等相關規定背後所要追求的組織效率原則與理想。其中，最重要的分析焦點將放在如何提升地方政府行政機關的專業功能，並強化中央與地方政府間的垂直指揮與溝通協調，以及地方政府各行政機關間的水平溝通協調。本研究案乃根據這些組織原理與理想審視何為「地方行政機關功能業務及組織調整」之最佳組織調整模式。

本研究第一階段先由法規與學理的角度，進行即時性與組織性調整模式的分析。此階段的工作主要為(一)，蒐集與「地方行政機關功能業務及組織」相關之各種法規(包括各種專業法規)，透過文獻檢視並整理根據現行法規，哪些機關之功能業務與組織需要調整，哪些不需要調整。(二)，蒐集有關中央政府組織改造四法、地方制度法或地方行政機關組織準則等相關法規、有關之組織研究文獻，以及與組織分工、整合、溝通協調相關之文獻，由組織觀點進行中期調整模式的分析。當然也包括，除現行法規之外，有些地方行政機構功能業務與組織尚須另行調整，則相關法規之調整亦包括在分析工作之內。

在第二階段，本研究將選定新北市(北)、嘉義縣(中)與臺南市(南)三個縣市做為個案分析的主要對象。新北市與臺南市皆剛通過改制直轄市，二者皆已進行初步之機關功能業務與組織調整。只不過新北市原為單一之縣，並非經由縣市合併改制，且屬性上較偏工商發達之大縣。臺南市則由舊臺南市與臺南縣合併而成，城鄉差距原本巨大，整體經濟綜合而言則較偏農業，其所面臨的機關功能業務與組織調整問題性質應會與新北市不同而更加複雜。嘉義縣位階上不是直轄市，應可以代表五直轄市及桃園縣以外之縣。

本研究以上述二直轄市一縣為標的，針對即時性與組織性等兩個備選之調整模式進行法規、組織等三種合適性之分析。這些合適性將一方面透過學理與法規來分析。另一方面，本階段也進行了 25 人次的

深入訪談、臺北及臺中兩場焦點座談以及北、中、南各一場工作坊來深入探討備選方案之合適性。

三、重要發現

2011年是我國中央政府組織改革及縣市改制直轄市的行政改革關鍵年。首先是中央的組改的進行，整個中央政府的組織改造歷經了多年的研討商議，方於2011年通過攸關政府改造的行政院組織法、中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法及行政院功能業務與組織調整暫行條例等四法完成制定程序並公布施行，並於2012年1月1日起開始施行。其次，我國的地方制度亦於2010年12月25日開始進入「五直轄市十七縣市」的新時代，在這個中央組改及五直轄市地方制度變革關鍵時代，中央部會與新改制的直轄市及原來的各縣市業務執行機關的功能業務及組織如何互相對應便形成行政院組織改造進行中值得關注的議題。從本研究的深度訪談及三個北、中、南工作坊中，有關如何調整地方政府組織及業務對應議題，學者與地方政府同仁意見廣泛且多元如下：(一) 持續中央組改的政策說明；(二) 透過願景型塑發揮同形綜效；(三) 中央地方業務屬性的差異問題；(四) 五直轄市改制後跨域合作議題；(五) 中央、地方文官進行人才交流；(六) 持續提供計劃財務誘因。這些訪談及意見回饋提供了本研究功能業務及組織調整的策略方向。

行政院組改後，中央與地方行政機關組織業務與功能應如何調整對應，基本上有兩種策略方向，第一為尊重地方政府的自主組織權，由地方政府依其自主組織權因地制宜決定哪些機關、業務需要調整、何時調整。第二個策略方向則為透過中央組改變動較大的部會誘導地方行政組織進行機關業務及組織的調整，未來中央部會中出現較大規模整合的有國家發展委員會、環境資源部、交通建設部，衛生福利部等，如再加上因應縣市改制直轄市後將有一百多項業務下放，則地方政府組織發展將會面臨重新調整的契機，(事實上，五直轄市改制後亦面臨組織內部橫向與縱向的調整問題，如鄉鎮市改制為區後的功能及業務調整)，中央新成立部會如能透過更明確的「願景與策略」宣示與溝通並扮演更積極的行政指導角色，協助地方政府發展其整體政策規

劃能力，亦能與其對應的地方行政機關建立完備的政策社群網絡 (policy network)，以強化其政策溝通規劃、執行的協調及統合能力。

其次，在地方制度法與地方行政機關組織準則的規範下，地方政府的因自主組織權之故，仍享有所屬局處「組織規模」與「機關層級」因地制宜的組織設計，但從本研究中可發現，相對於中央組改，目前部分地方行政組織仍存在輔助性的局處發展成為府外的行政機關組織的現象，面對行政院組織精簡的進行，地方行政組織的規模仍有討論檢討的空間。

四、主要建議意見

(一) 立即可行建議：

- 1、籌組並積極運作「中央與地方功能業務及組織協調小組」，定期或不定期召開「中央與地方業務功能聯繫會報」積極協調中央與地方的服務窗口如何有效對應問題，但對於地方政府組織是否整併，仍尊重地方組織自主權。(主辦機關：內政部、行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、行政院人事行政總處；協辦機關：各直轄市、縣市政府)
- 2、持續對於中央組改的願景及策略對地方政府說明溝通，使得地方政府充分了解中央組改的願景、策略及階段性的進程，俾便地方政府進行內部業務功能組織的調整。(主辦機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、行政院人事行政總處；協辦機關：各直轄市、縣市政府)
- 3、組改幅度較大的中央組改部會，如衛生福利部、交通建設部、環境資源部及國家發展委員會，應定期或不定期召開「中央與地方業務功能聯繫會報」，積極溝通處理中央與地方服務對應的議題。(主辦機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、行政院人事行政總處；協辦機關：內政部、衛生福利部、交通建設部、環境資源部、各直轄市、縣市政府)
- 4、組改幅度較大的中央組改部會如國家發展委員會、環境資源

部、交通建設部，衛生福利部等須就每個直轄市或縣市的服務窗口，表列出「中央與地方局處對應窗口一覽表」。同理，中央各部會之業務如涉及地方自治團體局處之業務者，亦需列出「中央□□部會與地方□□局處對應窗口一覽表」，以便社會大眾理解。（主辦機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、行政院人事行政總處；協辦機關：各直轄市、縣市政府）

- 5、中央組改後，對各地方政府既有的重大補助仍應賡續進行，以確保組改後中央地方政府相關業務的無縫接軌持續推動。（主辦機關：行政院研究發展考核委員會、財政部；協辦機關：各直轄市、縣市政府）
- 6、除列席行政院會外，中央政府應更積極設置與五大直轄市間的政策對話機制，以增進彼此間的政策協調聯繫。（主辦機關：行政院；協辦機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、各直轄市政府）

（二）中長期之政策建議：

- 1、推動中央、地方府際策略夥伴關係，透過有利於中央與地方政策協調溝通的官僚人才交流、升遷模式，以誘導地方行政業務功能及組織的對應或調整。（主辦機關：銓敘部；協辦機關：內政部、行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、各直轄市、縣市政府）
- 2、可提供相關的誘因如計畫型補助或配合款，透過建立共同發展目標及政策創新進行協調溝通，以誘導地方行政業務功能及組織的對應或調整。（主辦機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、財政部；協辦機關：各補助相關機關、各直轄市、縣市政府）
- 3、在中央組織精簡趨勢下，地方組織是否仍須保持目前現有局處組織或府外的行政機關，仍有討論檢討的空間。例如，以新北市政府為例，其亦得依地方制度法、地方行政機關組織準則之

規定，配合行政院組織再造之發展趨勢，重新制定或是修正新北市政府組織自治條例，以及所屬各機關（如各局處）之組織規程，而進行地方政府組織再造，以強化其與未來行政院各部會行處局署的業務聯繫關係；其他直轄市、縣市政府，亦同。（主辦機關：各直轄市、縣市政府；協辦機關：內政部、行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會）

- 4、修正以人口為基準的地方行政機關組織準則，將管轄面積及自主財政發展等納入地方政府組織增減及員額控管的判準，賦予地方政府更靈活的組織自主權。（主辦機關：內政部；協辦機關：各直轄市、縣市政府）
- 5、各直轄市政府在規劃發展策略願景時，除強調城市-區域發展特色外，亦須與中央的重大施政規劃協力合作，取得適當資源，建立中央地方策略性發展夥伴關係。（主辦機關：各直轄市政府；協辦機關：內政部、經建會）
- 6、各地方政府宜加強跨區域合作的發展規劃，重大公共工程及計劃應以跨區域的合作方式提出，俾以解決跨區域的治理問題，並促進區域整合及均衡發展。（主辦機關：各直轄市、縣市政府；協辦機關：內政部、經建會）

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

目次

提要	I
目次	IX
表次	XIII
圖次	XV
第一章 緒論	1
第一節 研究主題背景及有關研究之檢討	1
第二節 研究方法與過程	11
第三節 研究預期發現及對相關施政之助益	15
第二章 資料之蒐集、文獻分析	17
第一節 行政院組織改造的背景	17
第二節 行政院組改前中央與地方窗口業務對應之問題	21
第三節 相關的理論架構	24
第四節 行政院組改後中央與地方窗口業務對應預期狀況	29
第五節 長期以來地方治理的問題	37
第六節 行政院組改後地方政府組織與業務調整之理論架構與可行性分析	41
第三章 地方政府組織改造後的業務窗口問題	47
第一節 地方自主組織權的影響	47
第二節 五直轄市十七縣市地方自主權的實際情形	53
第三節 中央與地方在組織改造後的業務對口問題	61

第四章 新北市的個案分析	67
第一節 新北市政府組織再造的發展沿革.....	70
第二節 新北市政府與行政院組織功能業務窗口的對應問題.....	79
第三節 新北市與中央個別業務單位之對應與理論分析	93
第四節 結論與政策建議.....	102
第五章 臺南市的個案分析.....	105
第一節 臺南市政府組織再造的發展沿革.....	105
第二節 臺南市政府與行政院組織功能業務窗口的對應問題.....	117
第三節 臺南市與中央個別業務單位之對應與理論分析.....	126
第四節 結論與政策建議.....	137
第六章 嘉義縣個案分析	141
第一節 嘉義縣政府組織再造的發展沿革.....	141
第二節 嘉義縣政府與行政院組織功能業務窗口的對應問題.....	154
第三節 嘉義縣與中央個別業務單位之對應與理論分析	157
第四節 分析嘉義縣政府因應行政院組織改造之策略.....	170
第五節 結論與政策建議.....	176
第七章 研究發現與建議	179
第一節 研究發現.....	179
第二節 研究建議.....	183
參考書目.....	187
中文書目.....	187
英文書目.....	191

附錄一 深度訪談紀錄.....	193
1-1 第一場訪談紀錄.....	193
1-2 第二場訪談紀錄.....	211
1-3 第三場訪談紀錄.....	219
1-4 第四場訪談紀錄.....	227
1-5 第五場訪談紀錄.....	233
1-6 第六場訪談紀錄.....	265
1-7 第七場訪談紀錄.....	273
1-8 第八場訪談紀錄.....	291
1-9 第九場訪談紀錄.....	317
1-10 第十場訪談紀錄.....	321
1-11 第十一場訪談紀錄.....	327
1-12 第十二場訪談紀錄.....	333
1-13 第十三場訪談紀錄.....	339
1-14 第十四場訪談紀錄.....	345
1-15 第十五場訪談紀錄.....	351
1-16 第十六場訪談紀錄.....	355
1-17 第十七場訪談紀錄.....	361
1-18 第十八場訪談紀錄.....	369
1-19 第十九場訪談紀錄.....	379
1-20 第二十場訪談紀錄.....	387
1-21 第二十一場訪談紀錄.....	395
1-22 第二十二場訪談紀錄.....	407

1-23 第二十三場訪談紀錄.....	417
附錄二 焦點座談紀錄.....	423
2-1 臺北市焦點團體座談重點紀錄.....	423
2-2 臺中市焦點團體座談重點紀錄.....	439
附錄三 工作坊紀錄.....	447
3-1 南部工作坊A組討論重點紀錄.....	447
3-2 南部工作坊B組討論重點紀錄.....	457
3-3 南部工作坊C組討論重點紀錄.....	463
3-4 南部工作坊綜合意見交流重點紀錄.....	473
3-5 中部工作坊A組討論重點紀錄.....	477
3-6 中部工作坊B組討論重點紀錄.....	485
3-7 中部工作坊C組討論重點紀錄.....	493
3-8 中部工作坊綜合意見交流重點紀錄.....	501
3-9 北部工作坊A組討論重點紀錄.....	505
3-10 北部工作坊B組討論重點紀錄.....	515
3-11 北部工作坊綜合意見交流重點紀錄.....	525
附錄四 審查意見回覆表.....	529
4-1 期中報告審查意見回覆表.....	529
4-2 期末報告審查會紀錄.....	537
4-3 期末報告審查意見回覆表.....	547

表次

表 1-1 研究觀點及分析面向矩陣.....	12
表 1-2 深度訪談受訪者資訊對照.....	14
表 2-1 各縣市政府組織業務功能對應政院部會組改後調整方案可行性分析.....	46
表 4-1 新北市政府各機關組織規程及編制表（含府本部）.....	69
表 4-2 行政院組織改造後與新北市政府機關、單位對應一覽表.....	94
表 5-1 臺南市（縣）改制前、後行政區域範圍、人口及面積表 ...	106
表 5-2 臺南市政府與臺南縣政府一級單位、機關對照表.....	111
表 5-3 行政院組織改造後業務與臺南市政府單位對應一覽表.....	122
表 5-4 建設新臺南十大旗艦計畫.....	134
表 6-1 行政院組織改造後業務與嘉義縣政府單位對應一覽表.....	148
表 6-2 近年嘉義縣政府組織變動對照表（民國八十八到一百年）.	156
表 6-3 中央集權政府機構在大型灌溉系統的建造、營運與維護的績效表現.....	166

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

圖次

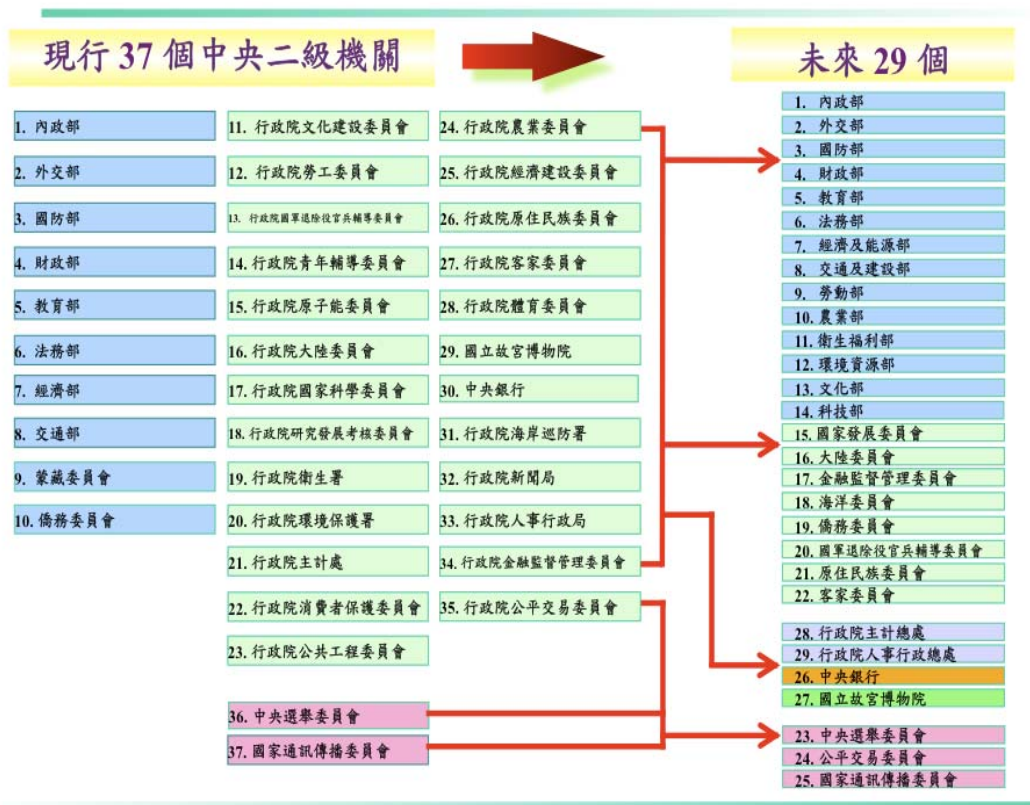
圖 1-1 現行及未來中央政府組織架構圖.....	1
圖 1-2 行政院新組織架構圖	2
圖 4-1 新北市政府組織架構圖.....	68
圖 6-1 嘉義縣政府組織架構圖（修正前）	153
圖 6-2 嘉義縣政府組織架構圖（修正後）	154
圖 6-3 嘉義縣政府暨所屬機關組織架構圖.....	169
圖 6-4 策略、任務與組織改造關係圖	170

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

第一章 緒論

第一節 研究主題背景及有關研究之檢討

2011年（民國100年）是中央政府之組織再造與地方政府再造的重要關鍵時刻。因為2010年在立法院朝野各黨團的共同協力下，攸關提升國家競爭力的行政院組織法、中央行政機關組織基準法、行政院功能業務與組織調整暫行條例，以及中央政府機關總員額法等組織改造四法，業完成制定程序並公布施行。

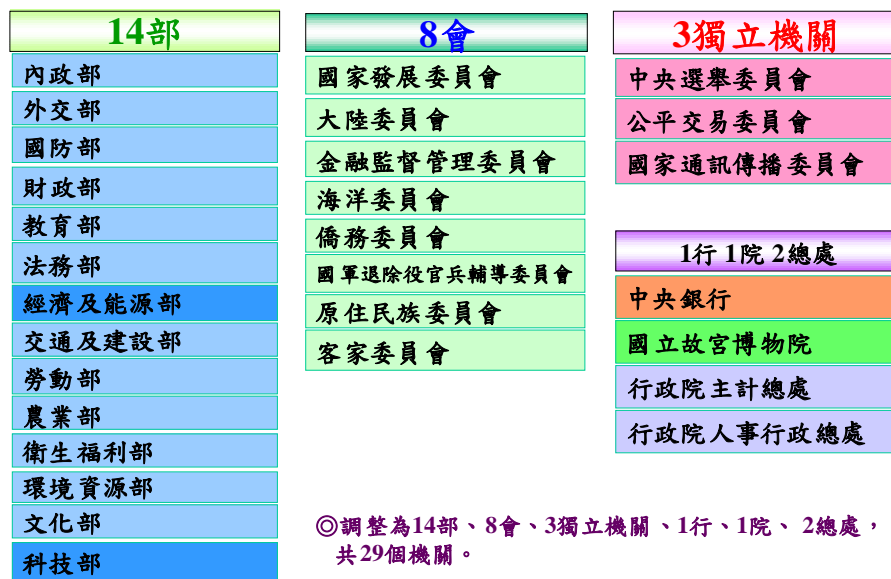


資料來源：行政院研究發展考核委員會

圖 1-1：現行及未來中央政府組織架構圖

必須注意的是，以圖 1-1 來說，單就中央政府之組織再造而言，未來的行政院將設 14 部、8 會（委員會）、3 獨立機關，以及中央銀行及附屬機構如故宮博物院等法定組織，屆時部會總數將比現狀精簡許多，即預計從 37 個部會精減為 29 個部會（另 29 個部會的名稱則如下圖可資參照，資料來源均為行政院研究發展考核委員會的「組織改造主題網」，<http://www.rdec.gov.tw/mp.asp?mp=140>）。且整體而言，行政院組織法亦將自 2012 年 1 月 1 日起開始施行，在此之前，涉及部會整併的組織法也將展開審查，如此即顯示 2011 年確實是我國中央政府進行組織再造工程的關鍵時刻。

行政院新組織架構



資料來源：行政院研究發展考核委員會

圖 1-2：行政院新組織架構圖

不僅如此，近年又因為縣市單獨或合併改制為直轄市之故，且自 2010 年 12 月 25 日我國也開始進入「五直轄市加十七縣市」的新時代（或是自 2011 年 1 月 1 日起另進入「五加一直轄市十六縣市」的新時

代，因為人口聚居達 200 萬人的桃園縣亦改制為準用直轄市規定之縣)。尤其是，在縣市單獨或合併改制為直轄市後，如依地方制度法或地方行政機關組織準則等相關規定，新設直轄市之政府組織亦須進行改造，包括局處組織的調整、原鄉鎮市公所權利義務或部分業務的概括承受等等，包括在縣市單獨、合併改制為直轄市或其原轄下的鄉鎮市改制為區（區公所為派出機關）的過程中，都會出現諸多行政組織法上或政府再造的重要課題，而值得吾人加以關注。

總之，近幾年來的地方制度法之不斷修正，確實已讓臺灣的地方自治圖貌在 2010 年 12 月 25 日起進入「五直轄市加十七縣市」的新時代，從而地方政府組織改造也必須如火如荼的進行之中。尤其是，面對「五直轄市十七縣市」的新時代，縣市單獨改制或合併改制直轄市者，都必須進行新一波的地方政府再造，以打造適合「在地治理」（因地制宜）的新直轄市政府。但與此同時，面對箭在弦上且業已公布施行的中央行政機關組織基準法、行政院組織法等項政府組織改造之重要法律，定於在 2012 年 1 月 1 日上路，則在此之前，中央政府即行政院的部會總量勢必依法調整，部會因而整併改組、部會所屬機關或業務也都面臨整併的問題，終將使得整個 2011 年成為我國的中央政府改造的關鍵年頭，連同五直轄市（尤其是其他四個新直轄市政府）的機關組織調整在內，就有許多政府再造或組織改造的重要課題，如對本研究所提及之如何使中央主管機關與地方業務之執行機關彼此相對應的課題加以研究。

例如，就直轄市之所屬一級組織而言，無論是一級單位或一級機關該如何與中央主管機關對應，都會出現諸多必須研究的議題，蓋依地方制度法第 55 條之規定，直轄市政府一級單位主管或一級機關首長，除主計、人事、警察及政風主管或首長依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第 13 職等，由市長任免之；另直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長，應於市議會定期會開會時，就主管業務提出報告（同法第 48 條規定參照）。基此，原直轄市政府均設置一級機關而無內部一級單位的現象就可能依法產生新的組織變革，例如部分之原機關組織型態者（如秘書處、人事處或主計處等）

在學理上並無須以機關組織之型態設置，但是否均將改制為直轄市政府的內部一級單位，尚屬於地方自治團體之權責，又無法一概而論。

再如，有些直轄市或準直轄市抑或縣市可能必須設置農業局（如新北市、臺中市、臺南市、高雄市或桃園縣等），但臺北市卻因為農業主管業務尚在明顯萎縮之中，並無該類組織設置之必要性。同時，有些直轄市或準直轄市已有捷運業務之執行或規劃之構想，有些卻依然沒有或尚無必要性，則捷運工程局、捷運公司等法定組織的設置也都會明顯不同。實際上，類似的問題還很多，包括臺北市、高雄市都有市立大學、市立動物園等教育機構、社教機構，新北市、臺中市、臺南市或桃園縣，是否跟進？另外，新北市、臺中市、臺南市等新設置之直轄市是否接管國立高中職、署立醫院，並將其依法改制為市立高中職、市立醫院等，也都是組織調整無可迴避的重要問題。於此同時，單以農政業務為例，行政院所屬的農業部如何與直轄市或縣市政府對口，確實問題重重，因為有些直轄市設農業局、有些直轄市未設農業局，且有些縣市設農業處（為內部單位）而非農業局（為行政機關），屆時中央的農業部係與直轄市政府對口，抑或直接與直轄市政府農業局對口，或是該與縣市政府對口，還是與縣市政府農業局（處）對口，都必須謹慎規劃，避免紊亂無章。

然而，此類的學術研究或實務探討迄今為止則相當罕見，幾乎必須就特定的具體業務與個別的直轄市或縣市以觀，少數討論則如洪富峰、陳政智，《對成立「衛生及社會安全部」之我思我見—高雄市政府社會局之意見與因應方式》（內政部，社區發展季刊第 19 期）。例如，依據洪富峰、陳政智的主張與見解，可知未來的「衛生福利部」係整合「國家衛生醫療」（以原衛生署為主）與「社會福利」（原屬於內政部，甚至其他部會）之業務而成，亦即「衛生福利部」的主要業務將由原行政院衛生署、健康保險局、原內政部及原農委會之相關社會福利及年金業務移入，包含全國衛生醫療（醫政、藥政、食品、防疫、保健及照護）業務、社會救助及福利服務、全民健康保險及國民年金規劃業務；但並不含國民就業、國民住宅及農民保險、勞工保險、軍人保險、公教人員保險等社會保險業務。

惟以多數的直轄市或縣市來說，此類業務就各該直轄市政府或縣市政府而言，通常的包括衛生局、社會局（處）甚或農業局（處）的業務，屆時各直轄市或縣市政府對此類的中央業務卻是數局業務各有職司，如何協調聯繫或可能就產生問題，必須及早因應。初步而言，除得由直轄市或縣市政府之正副首長或秘書長召開行政業務協調會議外，亦得藉由跨局處委員會或專案小組以為因應。

甚或極端的政策主張也可能是，主張對應於中央主管機關的業務，各直轄市或縣市政府也可以考慮啟動新一波的地方政府組織再造，但如強制與中央的業務窗口一對一而對應的話，是否侵害地方得因地制宜享有之自主組織權，則非毫無疑義。例如將衛生局及社會局（處）的部分組織與業務整併為衛生福利局等新型態的直轄市政府或縣市政府之一級機關，屆時就另外產生各直轄市政府或縣市政府之組織自治條例是否重新修訂的問題。反過來說，如直轄市或縣市等地方政府的一級機關與一級單位總數，仍不宜減少甚或應維持現有規模，則中央政府之組織再造後，如何與直轄市或縣市等地方政府之局處組織對口，就必須進行各別直轄市與縣市的檢證，畢竟依地方制度法與相關法規（包括自治條例或自治規則在內），地方自治團體仍有一定的自主組織權，而無法一概而論。

另外一種可能的思維是，未來為因應中央部會組織與功能的調整，各直轄市或縣市政府也可以分成短期、中期分別規劃如何與中央主管機關對口。例如，短期方面可先成立跨局處的任務編組單位，讓直轄市政府或縣市政府與中央主管機關的對口單位統一，然後再由各局處（例如衛生局與社會局處）的專責人員定期開會協調，藉由不斷的摸索確認與中央主管機關的對口運作模式。至於中期而言，則是可以由地方自治團體考慮是否整併衛生局與社會局處的組織業務，對應於「衛生福利部」而設置前述所言之「衛生福利局」。

總之，直轄市或縣市等地方自治團體依地方制度法、地方行政機關組織準則等相關法規之規定，具備地方自主組織權，導致諸多直轄市或縣市所設置的局處等一級機關或單位，與中央主管機關未必能夠完全對口（然如前述所指，直轄市未必設置農業局處，更沒有所謂的

核能安全之相關局處與業務，如何對口皆必須釐清)。尤其是，地方制度法、地方行政機關組準則施行之後，在「五直轄市十七縣市」或「五加一直轄市十六縣市」的時代下，直轄市政府之組織規模更為擴大，除業已改變其原有之組織結構，而進行地方政府組織再造，則其與中央主管機關的業務對口，確實有必要選擇 3 個以上甚或更多的直轄市或縣市政府為例進行檢討，並提早規劃相關的因應措施，否則 2012 年 1 月 1 日之後，中央與地方主管或執行業務如何對應的課題，其陣痛期就會更長。

當然，由於此類的學術研究或實務探討迄今為止仍相當罕見，如暫以歸納法則言之，由於目前中央政府組織再造啟動後與地方政府享有自主組織權的關係，中央主管機關與地方業務執行機關可能在業務窗口上難以對應的主要爭點，係在於以下幾點：

一、各該專業法律規定並不一致：

- (一) 有些專業法律規定，本法所稱主管○○業務之行政機關，在中央為○○部；在直轄市為直轄市政府；在縣市為縣市政府。
- (二) 但也有些專業法律規定，本法所稱主管○○業務之行政機關，在中央為○○部；在直轄市為直轄市政府○○局；在縣市為縣市政府。
- (三) 另有些專業法律規定，本法所稱主管○○業務之行政機關，在中央為○○部；在直轄市為直轄市政府○○局；在縣市為縣市政府○○局。
- (四) 甚或還有其他規範之形式者，如災害防救法或殯葬管理條例等事項，直接涉及到中央主管機關、直轄市或縣市政府與鄉鎮市公所之權責等。

其中，第(一)種規範模式雖然模糊，並未直接指明中央主管機關以外的地方對口機關是直轄市或縣市政府的某某局處，而在形式上直接由以直轄市或縣市政府為對口機關，再由各該直轄市或縣市政府依其組織自治條例與組織規程(自治規則)等地方法規決定某某局處

為實質上的地方業務執行機關，中央主管機關與地方業務執行機關仍得以有效對口，但缺點在於許多專業法律所規定的中央主管機關正在組織再造、業務調整，如各該專業法律未同步配套修正，就容易出現實質上繼續對口，但形式上的對口卻與各該專業法律規定不一致的現象，例如營建業務在中央原屬內政部（營建署）主管，2012年1月1日起整併為交通建設部所屬之業務，則相關法律如未配套修正，即會出現中央與地方業務窗口的對應在形式上與各該專業法律有所抵觸的現象。

另外，第（一）種規範模式的缺點在於，中央與地方業務窗口的對應，依法必須經由直轄市或縣市政府的層轉，是否影響效率，也不無疑義；然而，第（三）種規範模式固然具體，可以有機會使中央主管機關直接對應到直轄市或縣市政府的主管局處，但問題是直轄市或縣市政府因具備自主組織權的關係，其所設置的局處亦未必符合各該專業法律的規範，舉例來說，有些直轄市或縣市並未設置農業局，如專業法規明定某某業務的主管機關在地方為直轄市或縣市政府農業局處，也會出現中央與地方業務窗口的對應與各該專業法律並不一致的現象，而第（二）種或第（四）種的規範模式，也有類似的問題甚或更為複雜的問題存在，而有待進一步的釐清。

二、地方自主組織權的發展結果：

地方制度法第 55 條、第 56 條迄第 62 條等條賦予直轄市政府或縣市政府得依地方行政機關組織通則決定自己的局處組織（與業務如何內部分工合作的設計權限），讓地方自治團體具備自主組織權，以至於單以違建的營建業務為例，中央現為內政部（營建署）主政，未來 2012 年起則由國土管理署城鄉發展分署主政，但是直轄市或縣市政府的對口局處則因地方自主組織權的發展結果，出現各直轄市或縣市政府的業務窗口之對應局處，皆有不同的現象。舉例來說，中央主管機關如擬就違建的營建業務直接與地方政府的主管局處對口，在臺北市原由工務局主政，但現在則由都市發展局主政；但是，在其他直轄市或縣市政府卻仍以建設局處或工務局(高雄市)為主政機關（單位）。

三、中央組織改造必須重新磨合：

基於上述的理由，在各該專業法律規定並不一致，且地方又有自主組織權的發展結果下，加上中央政府組織的再造工程之啓動，勢必出現各部會機關將重新整併，業務亦將重新調整，業務權責之歸屬在中央與地方又分列屬各作用法或相關行政法規（即各該專業法律或各該專業法規），並對應於各相關的地方權責機關。從而，2012 年中央政府組織再造之後，在各該專業法律規定並不一致、地方又有自主組織權的交錯影響之狀態下，自必須重新磨合，確實很難一次到位即完全釐清中央主管機關與地方業務機關的適切對口。基此，於中央組織改造磨合期的過渡階段中，如何研提未來中央與地方之組織架構及業務運作對應結構關係甚或具體規定，確屬當務之急。

同時，地方自治團體所處理的事項並不以自治事項為限，又及於委辦事項，則 2012 年行政院組織改造後，地方行政機關辦理中央委辦事項之指揮監督關係勢必如同前述的各該專業法律規定並不一致、地方自主組織權的發展結果與中央組織改造必須重新磨合的多重變數下，衍生出更多的問題，如中央主管機關對於委辦事項的監督法源就很容易產生問題，屆時如何再就委辦事項進行適法監督與適當監督，都會面臨一定程度的挑戰。加上，各直轄市與縣市局處組織的設計，確實也有因地制宜的狀況，因此研究團隊將依委託單位委託需求書的建議，在研提相關法規及自治規章之修正部分，至少以 3 個案例以上的個別直轄市及縣市為例（如臺北市、臺南市、桃園縣、澎湖縣等），而提出具體的政策建議與修正建議。

另外，依據委託單位的需求，初步而言，此次中央與地方之組織改造與功能業務調整如何對應所衍生出來的相關問題，則在於以下幾個面向（行政院人事行政總處公務人力發展中心，2010；行政院研究發展考核委員會委辦台灣公共治理研究中心，2010）：

- （一）可能再度影響政府效率：實際上，影響政府效率原因眾多，但政府組織龐雜、橫向與縱向協調成本太高是關鍵因素之一。而我國自民國 76 年起著手研議行政院組織調整工作，

歷經漫長 23 年的推動，「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」、「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」等組織改造四法，終於在今年 1 月完成立、修法工作，確認未來行政院設 14 部、8 會、3 獨立機關、1 行、1 院及 2 總處，二級機關將由現行 37 個精簡為 29 個，並將自 101 年 1 月 1 日開始執行。

儘管組織無法因應環境變遷快速調整、部會數量太多、組織設計紊亂、定位不明等現行面臨問題，將因本次組織改造四法通過，獲得改善的契機。此次難得的脫胎換骨機會，各界寄予厚望，本次可謂我國 60 年來規模最龐大的組織調整，相較於民國 88 年 7 月啟動的臺灣省政府功能業務與組織調整，其困難度與挑戰性更高。臺灣省政府功能與業務調整主要處理政府間垂直分工問題，所採取的組織調整策略，以就地安置成立中部辦公室或直接改隸中央部會，本次調整則著重橫向功能的整合，牽涉範圍更廣，調整模式複雜，難度更高。本次參考精省經驗，分就組織功能調整、員額及權益保障、法制作業、預決算處理、財產接管及辦公廳舍調配、資訊改造及檔案移交等研擬具體配套措施，並分由相關機關組成小組，循序推動執行，期盼達成組織改造啟動、服務不中斷之目標。在調整過程中，實質部分的調整作業或許規劃完善，惟實務運作上一些無形的挑戰，尤其是本項研究課題「因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究」，亦是組改能否成功的關鍵，宜善加處理，否則將影響組織改造的成效。

- (二) 另將面臨人才與經驗流失的問題：蓋中央與地方組織之同時調整時，就可能遭遇資深、經驗豐富同仁紛紛退休，或人力重新調配，致使工作經驗無法傳承。尤其有些隱性知識潛藏在資深同仁的腦袋，無法從單純翻閱過去的檔案，掌握處理事務的訣竅。在組織調整、人員調動之前，如何讓隱性知識轉化為顯性知識，顯性知識有系統地整理，讓

組織擁有自我學習的能力，達到任何職務，無論誰來接任，皆可勝任愉快的最高境界。

(三) 業務移撥、對應窗口之單純移位，無法及時進行流程改造，或原有的流程改造無法適用的問題：對民間而言，組織調整的結果，如果只是機關數的減少，人員的移動，業務的單純移撥，而未確實重新思考調整後組織的核心任務，簡化行政流程，難得的脫胎換骨的機會，換來的只是一輛老舊拼裝車，而非性能優越的戰車，恐與人民的期待有很大落差。如何在組織調整前即著手規劃行政流程簡化，配合組織調整時程，新的流程可順利上路，讓人民有耳目一新的感受。從而，以本項研究課題「因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究」為例，中央主管機關與地方業務主管機關的對應流程勢必重建。

(四) 組織文化融合不易、若干思維及觀念未曾改變的糾葛：蓋組織的行事風格與價值判斷構成組織文化，各別組織有其獨特的組織文化。組織整合總難免有磨合期，組織文化的融合，是調整過程中難度最高的工作。如何縮短磨合期，避免組織內部磨擦，影響同仁工作士氣，甚至影響工作效率。應採取積極作為，進行組織融合工作並進而塑造優質的組織文化，是組織調整無可避免的議題。

同時，組織改造如未能啓發同仁新思維、新觀念，恐怕改造效益不易彰顯。例如機關本位主義如仍根植於同仁腦中，常相互推諉業務，則處理事務的協調成本依舊存在。另如時間對民間企業而言，是具成本的，有時更可能是造成組織無法繼續營運的關鍵因素。政府部門的同仁通常關切程序與內容是否符合規定，對時間較不敏感。如果公務同仁不深刻了解民間立場（而中央與地方組織的同步調整，對民眾或私人企業而言，就是「誰是新的窗口」的對應問題），無法體認時間的急迫性，最後可能只是辦公文而非辦事。

- (五) 承上所述，地方政府及民眾與中央主管機關間的資訊斷流問題：質言之，組織改造之後，中央政府二級機關將由現行 37 個精簡為 29 個，機關之間業務調整、整併，恐將影響地方政府對應窗口之異動。例如：地方政府社會局（處）之中央主管機關過去為內政部，各業務之窗口集中於社會司，組織改造後，其中央主管機關將改為衛生福利部，各業務之窗口恐分散於不同功能取向之「司」。類此情形亦將發生於其他新興部會，因此，地方政府與中央機關之間將形成非常複雜之業務分流及交叉網絡，地方政府是否能儘速找到業務對應窗口，調整因應，民眾亦能清楚獲知相關訊息，俾不致影響為民服務，是組織改造是否成功之極大挑戰。
- (六) 選舉影響，導致組織改造之議題政治化：政府組織改造之啟動時程設定自民國 101 年 1 月 1 日開始施行，而第 8 屆立法委員選舉將於民國 101 年 1 月辦理，與第 13 任總統選舉合併辦理。此等重大的事件（無論是組織改造與中央公職選舉）之發生時間點極為接近，導致組織改造之議題政治化，因為組織改造之推動過程不順利，磨合期如果過久而引發的諸多民怨，是可以預期或可以想像的，但是中央與地方政府組織改造與業務調整、對應窗口重建的許多問題就可能受到中央公職選舉的影響，在政治化議題的操弄下，也可能導致組織改造美意盡失、效果不彰，甚至日後又成為選舉過程之中與之後，地方政治在人事與政策紛擾的來源。

第二節 研究方法與過程

一、研究架構

由法律、學理探討「因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整」所能採行的幾種備選模式。承繼前文之討論，本提案認

為在分析「因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整」時，應採取即時性與組織性的觀點來進行，並就法律、組織等兩面向分別分析不同備選方案之合適性(見表 1-1)。

表 1-1：研究觀點及分析面向矩陣

	即時性調整模式	組織性調整模式
法規合適性	高	待評估
組織合適性	待評估	高

資料來源：本研究團隊製作

- (一) 即時性觀點：所謂「即時性」首先指相應於前述各種法規（包括專業法規）之規定，地方行政機關功能及組織應做何調整。本研究將進行相關法規之盤點，並分直轄市（以新北市、臺南市）縣（嘉義縣）系統性整理出地方行政機關的短期調整模式-哪些功能需或不需要進行的調整。

再者，純粹就法規觀點所應進行的短期調整模式，並不見得符合組織或管理學原理，因此，本提案也將對即時調整模式根據組織學學理來評估即時調整模式的在組織上的合適性(feasibility)。

- (二) 組織性的觀點：就「組織性」觀點而言，本研究將先檢視中央政府透過行政院「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」、「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」等組織改造四法將原先 38 個中央部會精簡為 29 個，以及地方制度法或地方行政機關組織準則等相關規定背後所要追求的組織效率原則與理想。其中，最重要的分析焦點將放在如何提升地方政府行政機關的專業功能，並強化中央與地方政府間的垂直指揮與溝通

協調，以及地方政府各行政機關間的水平溝通協調。本提案將根據這些組織原理與理想審視何為「地方行政機關功能業務及組織調整」之最佳組織調整模式。

不過，在實際研究過程中，由於即時性調整模式強調現狀的維繫，其主要著眼點乃在於尊重現行地方政府在組織、人事、預算與法規等面向的自主權，對於行政院部會組織改造後的業務與功能如何搭配並沒有考慮在內，因此，很難期待中央與地方政府的組織功能與業務在此模式的調整後會呈現高度的組織合適性。另一方面，如就組織性調整模式來看，由於必定要涉及許多地制法中有關地方政府機關組織、人事、以及預算法規方面的修訂，其時程與複雜的程度可能都緩不濟急，因此，此調整模式在法規合適性上預期也會呈現相對較低的狀況。基於此緣故，本文在實際研究過程中，將只針對即時性調整模式（尊重地方政府組設自主權限）與組織性調整模式（針對組織調整規模較大之四大部會採行誘因機制誘導地方政府組改）在推行上的優缺點，特別是基於交易成本理論、組織同形理論以及體制理論加以深入的檢視、比較，藉此找出地方政府因應行政院組改後的調整方向。

二、研究方法與流程

根據前述研究架構，本研究第一階段將先由法規與學理的角度，進行即時性與組織性調整模式的分析。此階段的工作主要為（一）蒐集與「地方行政機關功能業務及組織」相關之各種法規(包括各種專業法規)，透過文獻檢視並整理根據現行法規，哪些機關之功能業務與組織需要調整，哪些不需要調整。（二）蒐集有關中央政府組織改造四法、地方制度法或地方行政機關組織準則等相關法規、有關之組織研究文獻，以及與組織分工、整合、溝通協調相關之文獻，由組織觀點進行中期調整模式的分析。當然也包括，除現行法規之外，有些地方行政機構功能業務與組織尚須另行調整，則相關法規之調整亦包括在分析工作之內。

在第二階段，本研究將選定新北市(北)、嘉義縣(中)與臺南市(南)三個縣市做為個案分析的主要對象。新北市與臺南市皆剛通過改制直轄市，二者皆已進行初步之機關功能業務與組織調整。只不過新北市原為單一之縣，並非經由縣市合併改制，且屬性上較偏工商發達之大縣。臺南市則由舊臺南市與臺南縣合併而成，城鄉差距原本巨大，整體經濟綜合而言則較偏農業，其所面臨的機關功能業務與組織調整問題性質應會與新北市不同而更加複雜。嘉義縣位階上不是直轄市，應可以代表五直轄市及桃園縣以外之縣。此外，嘉義縣政府，為因應民國一百零一年行政院組織改造，領先全國地方政府，甚至超前中央組改進程，一馬當前開始府內的功能業務與組織調整，新的組織模式已經在民國一百年八月一日，開始運作。嘉義縣政府組織調整，提前將行政院組改後可能面臨的業務對應問題，納入最新一波的縣府組織設計中，足做為研究分析之個案。

表 1-2 深度訪談受訪者一覽表

受訪者編號	受訪時間	附錄對照
行政院官員 A	100/07/06	1-1
行政院官員 B	100/07/06	1-2
行政院官員 C	100/07/12	1-3
學者 A	100/07/13	1-4
行政院官員 D	100/07/14	1-5
學者 B	100/07/14	1-6
行政院官員 E	100/07/18	1-7
學者 C	100/07/18	1-8
新北市官員 A	100/08/04	1-9
臺南市官員 A	100/08/05	1-10
臺南市官員 B	100/08/05	1-11
臺南市官員 C	100/08/05	1-12
臺南市官員 D	100/08/19	1-13
新北市官員 B	10008/16	1-14
嘉義縣官員 A	100/08/23	1-15
嘉義縣官員 B	100/08/23	1-16
嘉義縣官員 C	100/08/23	1-17

受訪者編號	受訪時間	附錄對照
嘉義縣官員 D	100/08/23	1-17
嘉義縣官員 E	100/09/07	1-18
學者 D	100/10/07	1-19
新北市官員 C	100/10/12	1-20
嘉義縣官員 F	100/11/09	1-21
嘉義縣官員 G	100/11/09	1-22
嘉義縣官員 H		
新北市官員 D	100/12/28	1-23

資料來源：本研究團隊製作

其次，本研究以上述二直轄市一縣為標的，針對即時性與組織性等兩個備選之調整模式進行法規、組織等三種合適性之分析。這些合適性將一方面透過學理與法規來分析。另一方面，本階段也進行了 25 人次的深入訪談（詳細規劃安排請參見表 1-2）、臺北及臺中兩場焦點座談以及北中南各一場工作坊來深入探討備選方案之合適性。其中，研究團隊進行深度訪談、焦點座談及工作坊參與人員之選樣原則，是以具代表性的專家學者、機關單位局處首長為主（且盡量輔以與未來的國家發展、衛生福利、交通建設、環境資源等部會組織整併的相關業務機關單位代表為主），至於工作坊參與人員之選樣原則，則係地方各類機關單位進行之，便於瞭解地方各機關單位面對中央組織整併的可能潛在問題。

第三節 研究預期發現及對相關施政之助益

本研究案的主要研究方向及預期成果分別為：

- 一、因應行政院組織改造後業務變革情形，研提地方行政機關業務及組織調整建議。同時，研究團隊將依委託需求書之要求，至少就 3 個案例以上的直轄市及縣市將如何業務對口而進行分析。
- 二、研提未來中央與地方之組織架構及業務運作對應結構關係。
- 三、探討行政院組織改造後，地方行政機關辦理中央委辦事項之指揮監督關係變化，以及可能衍生之相關問題。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

四、研提相關法規及自治規章之修正，包括以 3 個案例以上的直轄市及縣市為例，而提出具體的政策建議與修正建議。

第二章 資料之蒐集、文獻分析

第一節 行政院組織改造的背景

行政院組織改造立法則在 2010 年 1 月 20 日通過三讀。不過，在 1987 年解嚴後，隨著經濟自由化與政治民主化，行政院早已開始通盤檢討、規劃行政院的組織構造，並於 1988 年 6 月提出此後一系列政院組織改造運動中的第一個《行政院組織法修正草案》。其間歷經李登輝總統時期、陳水扁總統時期到現在的馬英九總統時期，行政院也曾規劃出各種不同的組織改造版本，但終因各種因素紛紛擾擾而沒有實現。到了馬英九總統時期，因國民黨在立法院掌握過四分之三席次，而政府組織改造又是馬總統的競選承諾之一，因此，在執政黨強力動員的情況下，政院組改的授權法案《行政院組織法》修正案終於在 2010 年 1 月 12 日通過，並在同年 2 月 3 日由馬總統公佈（黃朝盟、蕭全政，2011：21）。

解嚴前，我國的行政組織在政治強人的威權治理下，長期以來比較習慣於由上級交辦任務，並由政治強人以由上而下的方式動員各種黨政關係來統合政策的規劃、協調與執行。特別是，國民黨透過以黨領政，黨的資源、彈性與組織也為領導中心提供了許多用人與政策協調上的迴旋空間，補充了行政官僚體系的不足。而中高級黨幹部與中高級文官間逐步而有階序的交互輪調與歷練，不但提升了高級文官的政策能力，也有效的促進黨政部門的集體共識（朱雲漢等，2010:630-631）。因此，國民黨在第一次政黨輪替前尚可帶領國家社會在艱困的情況下達成傲人的經濟發展以及寧靜的民主轉型。不過，此時期的威權體制重經濟發展而輕環境資源保育、重中央而輕地方、重黨國官僚體系而忽略民間與社會的發展。整體國家與社會並未能像其他先進國家一般，充分整合發展民間的資源與力量，誘導民間企業、民間社區與社群團體有充分自主的組織與能力。

解嚴後，社會各界改革的運動與聲浪波濤洶湧，老舊的行政組織

與官僚體系不但受到極大的挑戰與衝擊，整個國家的憲政體制、行政組織與官僚體制也當然成爲民間要求改革的主要目標。不過，就另一方面來看，李登輝雖然在 1996 年的總統直接民選獲得大勝，並在政府組織上極力推動精省改革，我國的政治態勢卻已進入後李時期的多元競爭。在此情況下，我國的政治領導人已不像過往的政治強人那般高度威權，已無法透過領導人個人由上而下的方式來動員整個行政體系。黨機器做爲用人、中高級人才培養與政策協調的功能也已大幅退化。非但如此，掌握關鍵性資源與特權的國家行政機關與官僚體系在多元政治勢力的競逐與動員下，無論在政策創新、整合與協調、中高級文官人才的訓練與培養、或重大急難事件的溝通協調都出現明顯的問題。

在民意與執政績效的龐大壓力下，不論是國民黨或民進黨都訴諸於擴大政治任命以及績效管理，以求能迅速強化執政者對行政機關與官僚體系的掌控，有助推動其所欲之政策。然而，問題並沒有因此而改善，反倒是隨著行政機關組改的延宕與政治任命的增加，我國的行政機關竟然在第一次與第二次政黨輪替接連發生所謂「新政府、舊官僚」的爭議。行政機關的首長或主管在領導上不但無法像過去威權時期那般，「號令部屬，令出必行」，甚至連溝通協調也往往必須由首長或主管親力親爲，疲於應付，否則很容易就出現嚴重的施政弊端。在政府職能無法有效彰顯，而政黨與政治多元勢力與社會各界彼此間又高度競爭的情況下，很快導致在 1990 年代中後期政府能力大幅衰退、公權力不振，甚至政府公信力薄弱與社會嚴重失序的狀況(朱雲漢等，2010/5:613)。最明顯的表徵就是 1990 年代末期以來，總統、行政院長或各部會首長經常公開爲政府的施政向國人公開道歉。

在這樣的背景下，原有行政組織的一些老舊問題很快成爲政府施政的瓶頸與執政黨改革的目標。特別是，就組織上來看，我國中央政府行政院的機關組織自遷台四、五十年以來，雖有逐年微幅變動，但多屬鑑於特殊需要而增設部會機關或局部調整業務爲主，行政院組織法與行政機關的組織架構都沒有做根本上的調整。長期下來，不要說行政機關組織顯得疊床架屋，事權既分割又重疊亦顯得問題重重，更

嚴重的是政府公然違法施政，有損政府的合法性。而且根據原有的行政院組織法，行政院各部會與次級單位的組織架構與員額都需要訂定組織法、組織條例加以規範，整個行政組織非常的僵化、保守。

1987年解嚴後，政府內外、政黨與各界人士多有呼籲政府的行政機關在組織結構與業務應加以根本性的調整。特別是在1996年總統直選勝選後，總統的權力合法性大幅提高。行政院在總統、立院與各界的支持下乃展開一連串行政組織改造的研議、規劃與推動工作。自民國76年起算，政院組改所經歷的時程至今已二十幾年。然而，到目前馬政府為止，行政組織改革的主要訴求乃追求小而能的政府。具體而言，小而能的政府就是能夠創新、組織彈性靈活、有應變能力、且精簡的行政體制（黃朝盟、蕭全政，2011：42、48；朱雲漢等，2010：619）。

由於員額裁減與組織精簡一直是李登輝與陳水扁總統時期行政機關改造的重點之一，因此，也導致官僚體系的疑慮與反彈，並形成政院組改過程中的主要反對力量之一。民進黨時期政府改造範疇很大，組織、業務、人事全都一起考量。但到國民黨重新執政，由於意識到組改的阻力極大，因此聚焦先只談組織，組織動起來，才能帶動其他流程、四化、效率等議題。可是也有可能衛生福利合併後，由公共衛生的專業菁英所主導。由於避開了裁減員額的地雷，不再拘泥於部與會之間在功能上的差異，反對力量頓顯削弱。而且由於執政黨以超過立法院四分之三多數的優勢強力動員，並承襲過去民進黨政府推動政院組織業務改造談判以來的共識與經驗，避開較有爭議之部分（如未堅持將僑委會併入外交部），以比較務實、求次佳方案的方式思考部會業務功能的整併。因此，在行政部門內部協商組改整併時，並沒有像過去那般遭遇行政機關過多的阻撓（中國時報，2010/01/13）。

2010年初由馬總統公布施行的行政院組織法與基準法修正案，其所牽涉實施的行政組織調整可謂是我國政府遷台以來規模最大者。行政院機關組織數目由原有的8個部19個委員會6個院直屬局署與處1行1院2獨立機關，總數為37個行政機關以及279個局署的組織架構整併為13個部9個會2個總處1行1附屬機構3獨立機關，機關總數

共 29 個，以及局署上限 70 個。不過，行政院的組織改造並不是只有行政院組織法做為唯一的規範，事實上，早在 2004 年陳水扁總統時期，立法院既已由當時的多數黨主導通過《中央行政機關組織基準法》。該法明文規定，行政院應設的機關數分別為 13 個部、4 個委員會、5 個獨立機關、50 個局署、以及 104 個司，對當時民進黨主持的行政院組織改造形成極大的限制。此外，並規定三級以上機關組織需以法律訂定之。

易言之，政府一方面企圖修訂原有老舊的行政院組織法，革除過去行政院行政組織疊床架屋、僵化保守等弊端的同時，另一方面，也擔心在組織法授與較大調整權限下，政務官基於短線操作的需要，任意擴張組織機關數目與規模。馬政府在修改政院組織法修正案時，有感於 2004 年的基準法總量管制還是有過於僵化的情況，因此，在行政院組織法立法的同時，也透過修法將基準法對機關組織設立的總量管制加以鬆綁，並將中央三級以下機關之組織與數量授權由行政院已命令訂之。此外，也制定中央政府機關總員額法與基準法及組織法搭配，其主要的作用在提升行政部門在組織調整上機動與靈活性（聯合報，2009/4/16；朱雲漢等，2010/5:619-620）。

在此次組改的實際審查過程中，乃是先以各部會機關的水平分工，也就是其所應包含的業務區塊作為思考的起點，此問題釐清後再檢討部會機關的組織結構與樣貌，最後再擴及專業法規（作用法）。特別是，《組織暫行條例》授權行政院透過行政命令，經由行政程序法公告來處理作用法主管機關組織權限變動的情形。所以，有關組改後行政院各部會機關與地方政府行政機關之間的對口關係，已不再受過去專業法規的限制。

自此，組改列車雖已開動，但相關的法規、配套措施卻尚未有周全的準備。特別是，中央政府與地方政府在組織業務上如何對應，這是一個有待深入思考的問題。例如，中央(地方)的衛生與福利原本分屬衛生署(衛生局)與內政部社會司(社會局)，政院組改後整併為衛生福利部。然而，是否地方層級，亦應整併為衛生福利局？易言之，行政院各部會經過組改之後，事權已較過去統一，地方是否應趁勢而為，

以免將來溝通協調、交易成本增加？甚或形成地方無法積極回應中央的重大政策，或中央與地方在政策上相互抵觸的嚴重狀況？

第二節 行政院組改前中央與地方窗口業務對應之問題

整體而言，在精省之前，中央部會與地方窗口之間的對應關係尚稱良好。當時，由於國民黨同時掌握府院，而且長期發展出來由黨中央所主導的黨政協調機制在一元化領導之下，尚可靈活運用，因此，透過行政院會、國民黨中常會雙管齊下，在中央與地方的政策與業務協調上都扮演相當重要且有效的功能（新新聞，2010/2/3）。

精省後，省已無法扮演各縣市之間或中央與地方間整合協調之功能。加上，在中央，政黨與選舉的過度動員與對抗，在地方，地方派系對地方政治生態的主導性影響，使得中央與地方之間的角色與權限劃分至今仍未有定論。這種複雜的政治生態導致，長期以來，地方政府的施政目標、政治生態、組織設計、政策過程等更缺乏長期、整體與永續的規劃與發展。在此背景下，中央與地方之間、地方政府之間，甚至地方政府內部也還未發展出一套穩定、有效的對應與互動模式，也很難避免出現許多溝通、協調上的瓶頸（張瓊鈴等，2002；劉東皋，2010/2/3）。

特別是，我國雖然在民國 83 年開始施行「省縣自治法」與「直轄市自治法」，試圖改變過去上對下監護式的地方自治監督方式，以地方自治的法治化來取代，但中央政府與地方政府間組織與業務的對應關係，特別是溝通協調方面，實質上並沒有太多改變。不過，自民國 89 年地方制度法通過之後，已逐漸走向分權式的地方治理模式，地方自主的意識也越來越高漲。然因地方政府在權責、預算、人事上仍然處處受到中央各部門、各部會之節制，因此，中央與地方之關係也較過去顯得緊張。在中央地方之協調瓶頸方面，許多地方政府遲遲不願負擔健保費用之補助、臺北市里長延選等都是明顯的例子，無不顯示出中央與地方不論在權責劃分上或溝通協調上都遭遇嚴重瓶頸。連大法官釋字第 553 號的解釋理由都宣稱：「惟地方制度法關於自治監督

之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮（高美莉，2003/04）。」可見，中央與地方政府間之組織業務功能中央地方權限劃分不清，在業務的對應與協調上經常呈現相當嚴重的瓶頸。

更具體而言，行政院各部會在組織改造前與地方政府業務對應上，較為各界所注意的問題大致可以分為四類：其一，各部會與地方局處因中央與地方之權責劃分不清而產生許多爭議，導致就算有業務對口單位，但彼此間並無法有效溝通協調。其二，各部會與地方局處間因業務歸屬不明確而經常出現中央與地方在業務上的爭議；其三，在遭遇重大急難事件時，政院部會與地方局處的整合溝通與協調問題；¹ 其四，在需要橫向跨地方局處、甚或跨地方政府以便進行整合性溝通協調時，經常會遭遇的溝通協調瓶頸。²

就第一類而言，除前述列舉二例之外，中央與地方有關無線電通訊與基地台的主管權限爭議，可以更清楚說明中央地方權限爭議所可能造成的中央部會與地方行政機關組織業務對口的問題。中央政府根據憲法與電信法認定，電信事業主管機關為交通部，但地方政府卻根據地制法有關基地台須使用建築物屋頂裝設各種設備而主張基地台之管理應歸屬地方自治事項建管之範圍（高美莉，2007/07：262）。若根據中央的看法，則地方對應的機關應為交通局處。但若根據地方政府的看法，則對應機關應為建管處、工務局等。二者對於如何管理無線電基地台在溝通協調上可能有相當歧異存在。

再看第二類，若中央政府部會之間本來就有業務歸屬的模糊地帶，如兒童少年在暑假期間的休閒活動，有時歸教育部管，但有時又歸內政部社會司兒少局。在地方政府的業務歸屬更複雜，有些縣市將之歸屬於教育局處，有些則將之歸屬於社會局處，臺中市則因地方治

¹ 例如，2008 年莫拉克颱風在救災行動與重建政策過程中，中央與地方政府間的溝通瓶頸就曾遭到媒體廣泛報導。

² 如高雄港遷村案。這類政策多半屬於交通、觀光、產業、經濟發展事務；大型藝文文化活動等領域。參見（黃錦堂，2007/3:7）。

安考量，將之歸屬於警察局。新北市則又因副市長出身警政，因此也劃歸警察局管。但兒少局在組改後將併入衛生福利部。再如組改前圖書館業務，多數地方上則以因地制宜之故而將之屬文化局，中央歸文建會管轄。但組改後，中央主管機關變成教育部。如此一來，其組織功能與業務性質可能會不易釐清。

就第三類與第四類問題而言，其背景最主要為長期以來，由於我國地方政府在政策過程中無不高度依賴省或中央，除臺北市、高雄市兩直轄市稍可之外，其他縣市在重要政策上自主規劃與執行的能力可以說非常的低。甚至，由於地方上主政之政黨、派系經常輪替，所以也未形成地方本身、地方與地方之間、中央與地方之間的政策治理社群網絡（黃錦堂，2007/3:7）。在此背景下，溝通協調困難之處，往往在於地方政府與中央政府其實是站在角度差異極大的立場上來看問題。地方政府在轄區所面臨的政策問題的局部/獨特性、財政寬裕程度、地方政經體制、文官體系的特性等因素，都與中央部會所面對的不同。即便彼此有頻繁互動，甚至中央與地方分別指派特定行政單位或公務員來負責溝通協調，在各自實質利益的考量下，溝通協調的成效可能還是無法令人接受。

要有效解決這類問題，中央各部會應扮演積極的行政指導角色，協助併誘導地方政府，一方面發展長期、整體的政策能力，一方面與其他地方政府、中央政府各部會建立廣泛的政策社群網絡（黃錦堂，2007/3:7）。目前，五直轄市已經由原來各自分立之縣市合併改制，不但轄區治理規模擴大而其相對於中央部會之地位也有所提升（黃錦堂，2007/3:8）。許多學者專家也開始熱切談論有關北中南三大生活圈、七大區域等基本的國土規劃架構，並企圖以此基本架構與五直轄市作為帶動對內政治經濟朝大規模、整合的方向發展，對外與臺灣周邊各國競爭的火車頭（中央社，2009/06/29）。問題是，就算這樣的預期是合理的，五直轄市與其他一般縣市在其地方政府組織的業務與功能上是否應做某種調整，方能有效帶動或配合上述的發展策略。以下就先就完全尊重地方自治與對應中央政院四大部會(國發會、衛生福利部、環境資源部、交通建設部)兩備選方案，透過交易成本理論、組織

同形理論以及體制理論來討論不同方案在短、中長期的可行性，並以此作為政策建議的基礎。

第三節 相關的理論架構

行政院組織改造的最主要目標為打造精簡、彈性、有效能之政府(蕭文生, 2011)。然而，中央政府與地方政府在施政上本來就是屬於一個整體，在行政院組改後，地方政府組織的業務功能應當如何搭配方能讓政府整體的競爭優勢得到有效的提升，並且與民間社會及企業等發展適度的夥伴關係，以便讓我國在兩岸間、東亞與南亞區域中、甚至全球化巨大壓力下的政經競爭中，找出一條得以持續而穩定發展的道路，這是接續行政院組改下來的重要工作。有關地方政府組織業務與功能應如何調整的兩種備選方案在短中長期方面的可行性究竟如何，可透過下列理論來加以解析。本小節將回顧相關的理論，在第五小節中將應用這些理論來進行可行性分析。

一、交易成本理論

交易成本理論認為經濟與組織制度形成的最基本原因乃進行經濟交易或契約過程中，由於不確定性(uncertainties)與人類的有限理性(bounded rationality)，導致可能遭遇到的各種成本，包括資訊搜尋成本、談判成本、締約成本、監督成本與違約成本(Williamson, 1975; Williamson, 1985)等。結果，若經濟交易發生的頻率愈高、規模愈大，且包含組織特用性資本(organization-specific capital)的成分愈高，則愈適於將此經濟交易納入組織科層之中。其實，早在 1937 年，Ronald Coase 在分析公司的本質時就曾論及，當某項業務規模極大時，透過外部市場上的交易來進行這項業務的溝通協調、談判、締約、監督等的不確定性與交易成本將非常高，因此比較適合於將這項業務整合在組織內部，成為組織科層的一部分，這又被稱為規模經濟效果(Coase, 1937)。錢德勒(Alfred Chandler)、蓋爾布列斯(Kenneth Gailbraith)等美國學者也都認為，自十九世紀以來到上世紀八零年代中期為止，美國傳統大型民間企業講究垂直整合的原因也是出於外部市場的不確定性

與交易成本極高的緣故(Chandler, 1977; Gailbraith, 1972; Coase, 1937)。

Ostrom, Wyne, and Shroeder(1993)則將 O. E. Williamson 的理論更進一步發揮並應用在政府組織結構的設計與分析上。當政府的某項業務規模愈大時，愈適合以中央化、集中化或設置專門獨立行政機關的方式辦理，以充分利用所謂規模經濟(economies of scale)的效益。反之，若政府的某項業務規模相對較小，則這樣的業務將較適合以地方化、分散化或由既有行政組織兼管的方式辦理。不過，相對的，後者的業務劃分方式在溝通協調成本、政策被次相關專業(非主要相關專業)所扭曲等方面遭遇較大問題。

不過，自 1980 年代開始，美國經濟學者 Panzar and Willig 兩位提出範疇經濟(economies of scope)的觀念(Panzar and Willig, 1981)，又將交易成本理論在組織經濟學中的貢獻向前推進一大步。他們認為一個組織若能同時辦理兩項相關的不同業務，且能夠在人力資源、知識技術與固定資本等綜效上得到更充分的發揮，則同時兼辦這兩項相關業務的組織將具有更高的經營效率。這也被稱為範疇經濟效應。這樣的說法在全球化競爭於 1980 年代中期以後成為白熱化的過程中，愈來愈受到經濟與管理學界的重視。後來的學者也認為，規模經濟已不是相對競爭優勢的主要來源，相反的，範疇經濟的重要性則不斷在提升。如此一來，由 19 世紀末期至戰後 1970 年代期間大行其道，講究透過垂直整合科層組織來追求最大靜態效率(最低平均成本)的概念，就被講究透過組織間關係網絡，一方面追求高度風險分散，另一方面也追求組織精簡、產品快速多樣化、多角化的彈性策略所取代。這樣的觀念也被廣泛援引應用到政府再造、企業型政府的改革理念中。

二、組織同形理論

組織同形或組織同質論(organizational isomorphism)指的是原本組織學者認為，在廣闊的組織生態系統中，為應付個別組織外在環境中所遭遇的各種獨特問題，組織的管理者有能力主動詮釋並區辨環境的機會、威脅等條件，並以各種不同的創意、獨立判斷而設計出具有獨

特性的策略來回應。因此，在許多組織管理者各自發揮其各色各樣的創意過程中，組織之間應該是充滿各種差異化的競爭優勢、經營策略、組織形式與管理風格才對。然而，自上世紀八零年代，英美等歐美先進國家的管理與社會科學許多領域方面的專家因日本、南韓、臺灣等東亞國家在國家競爭優勢上對其造成重大挑戰而開始研究東亞的政、經、社會組織，並系統性的比較世界各資本主義國家企業的特色後，開始發現在個別資本主義國家中的企業，不論在經營策略、組織的結構形式與管理風格上都具有相當程度的相似性，其經營策略與管理風格也呈現出高度的同質性(Powell and Dimaggio, 1983; Hamilton and Biggart, 1988)。

根據最近的文獻(Mattews, 2002; Hausman, 2005; Salmeron and Bueno, 2006; 戴志聰, 2007:8-9)的共通看法，組織同形對組織的許多管理面向，不論是取得存在的正當性，穩定的績效表現(但不一定是績效表現的最佳化)，個別組織與整體的組織網絡能有效降低不確定性與嚴重失敗的風險等方面，更是有不可或缺的作用。在此之後，管理學界開始追問究竟是那些因素導致組織的同形或同質。最簡單的說法是，組織同形乃特定國家中故有的文化與價值所造成。例如，臺灣個別的企業在管理風格上呈現普遍家父長威權、企業間則充斥各種外包、資金等多面向網絡關係的特色，許多專家就認為這是根深蒂固的傳統文化價值影響所致(陳其南, 1987; 陳介玄, 1995)。

第二種說法則以為現代企業不論在資源或資訊上皆鑲嵌於複雜的相互依賴與網絡關係之中。具體而言，這樣的相互依賴與網絡關係，往往聚焦在商品鏈(commodity chain)的各個環節與階段上。在各個商品鏈的劇烈競爭與生存壓力之下，各商品鏈之中自然而然會發展出特定的集體規則、規範，甚至比較抽象的集體共識與價值，一方面提升網絡成員彼此間關係的穩定性(互信)，有利各種資源與資訊的交換；另一方面則透過彼此間彈性的經營管理方式、密切互動與學習，不但可以提升經營效率、降低交易成本，也可以在變動不居的環境中對各種外界的衝擊產生適當的回應，降低嚴重失敗的風險。在共同、集體的規範下，鑲嵌於網絡系統中的各個組織會透過學習或模仿而在組織

經營策略、結構、管理風格等各方面呈現出同形、同質的現象(戴志聰, 2007: 2)。

根據某些學者的說法, 如(Villadsen and colleagues, 2010; 陳金聖、龔怡祖, 2011;)等, 組織同形也會出現在公共部門的組織之間。特別是, 當行政機關對其在完成任務時所需用到之知識與科技充滿不確定感(uncertainties)且事關其組織之存亡時, 行政機關也很容易出現組織業務的模仿或同形的狀況。這樣的例子不僅是出現在私部門中的組織之間, 公部門的組織之間也相當的盛行。例如, 日本中央政府各省廳與地方政府之機關中幾乎都採行共識決的決策模式、臺灣的行政機關則流行首長或主管威權領導的模式。不過, 組織同形理論很難解釋為何向美國的聯邦政府在經濟發展上並沒有扮演比較核心的角色, 相對的, 州與地方政府(特別是後者)則在經濟發展上扮演核心的角色, 其組織在這方面的業務與功能也相對比較凸顯。日本的中央與地方政府在經濟發展上都扮演相當重要角色, 但中央的份量比較重一些。

然而, 就組織同形理論來看, 到目前為止, 除了行政部門或組織針對某些政策(如環保政策、教改政策等)或管理途徑(如解除管制、績效管理等)的競相模仿, 或個別國家內部對某類政策或組織管理模式(如中國大陸的大學法人化)的流行外(陳金聖、龔怡祖, 2011), 組織同形理論尚未能清楚說明, 在行政機關彼此之間並不像市場上的企業間那般充滿高度的經濟競爭情況下, 水平的不同行政機關之間, 或垂直的不同層級行政機關之間, 組織同形產生的機制究竟如何產生。再者, 在組織同形的文獻中也很少看到有關垂直上下的行政機關之間組織同形的系統性實證分析。例如, 以地方政府自治程度極高的美國來看, 美國聯邦政府的功能執掌、組織結構與地方政府間的差異極大。基本上, 幾乎所有有關經濟發展、產業發展、都市發展等事務都是由地方政府扮演主要角色, 聯邦政府的角色主要集中於夕陽產業與經濟衰落地區的調整政策。

這並不是說組織同形理論完全無法作為本研究案在進行可行性分析時的一種理論依據。只要能弄清楚組織同形的具體邏輯何在, 是否能應用在中央與地方政府組織之間在業務與職掌上的對應關係, 則組

織同形理論就可以產生上述的作用。爲了達成此目標，本文將在下一段檢視組織同形理論背後更基礎的說法－體制理論。

三、體制理論

第三種理論稱爲體制理論，其主張基本上認同前述第二種看法，但並不認爲是商品鏈網絡間的競爭導致組織同形的現象。相反的，組織或商品鏈所處的外在環境中就存有許多強制性的規範(如政府的法律或政策)或非強制性但卻又具有相當影響力的價值(如專業社群的專業價值)，不論商品鏈或個別組織都必須遵守、順從方能得到正當性(戴志瓏，2007：5)。所謂體制指的是在一個政體(polity)的統治者（或集團）往往是透過各種正式與非正式關係，在政府與非政府組織之間建立聯繫廣泛的治理聯盟。這派的學者清楚主張，政府的治理體制或體制政治其實才是驅動組織同形的最主要力量。而體制理論就是研究各個不同政體(可以是國家，也可以是地方政府，當然也可以是商品鏈)的體制政治有何特色、其對民主政治、相對競爭優勢等方面的發展有何意涵的新興政治學研究領域。

這一系列的理論包括 Clarence N. Stone(Stone, 1989)對都市治理中體制政治的研究，也包括 Hall and Soskice(Hall and Soskice, 2001)對不同資本主義的研究。前者研究的是地方政府層級的體制政治有哪些類型，這些不同的類型對民主治理、地方經濟發展與競爭優勢有何意涵等議題。後者研究的是各個不同資本主義國家的企業在經營策略、組織架構與管理模式上有何組織同形的現象，而各個國企業的組織同形在彼此間又有何異同之處、這些異同之處對其企業與國家的相對競爭優勢有何影響等議題。根據同形理論的說法，組織同形有三種類型的驅力，亦即規範性驅力、模仿性驅力與強制性驅力(戴志瓏，2007:5-7)。

簡言之，若我們將任何一個由組織所組成的網絡群體，不論是商品鏈、政策社群、群聚地理區域、政權，看成是一個由治理菁英透過正式、非正式人脈關係，跨越各種政府與非政府組織所建立起來的穩定治理聯盟爲體制(regime)，則體制中的組織將不一定會呈現出組織同形的現象。如果我們將體制的形成歸諸於尋求穩定的生存保障，則組

組織的經營策略、結構以及管理模式都將端視其任務科技的特性與不確定性的高低程度而定(Wilson, 1991:165-175)。所謂任務科技的特性指的是組織的核心任務所需使用到之科技在創新性、系統性、整合性等方面程度高低而言。在同一體制中，當組織所面對的任務科技特性、不確定性程度不同時，即便是處理相同的業務，其經營策略、組織結構與管理模式也會有所不同。

根據體制理論的說法，可以推導出有關官僚或行政組織的組織結構與治理模式。若參與體制的政經社群菁英聚焦於從事系統性高、整合性強的創新冒險，則體制的形成會傾向於由對發展願景具有共識的治理菁英，透過某種持續不斷的創新或冒險，在過程中彼此交結、緊密溝通協調，採行共識決解決彼此所共同面對的各種問題，進而在政治與經濟上取得主導的地位。而且，在面對環境變化度高，不安全強的情況下，較適當的做法是維持彈性但整合的組織結構。但若參與體制的政經社群菁英聚焦於模仿性或高度漸進性之創新與保守性格較強之政策冒險，則這些菁英之間會傾向於採行比較封閉、保守的人脈關係，不同業務功能的專業在整併上的政治可行性不高(蘇彩足、徐仁輝、李顯峰，2000:75, 80)。若有強勢的政治領導，則這樣的菁英尚可維持主導政策、維持某程度整合的局面，否則很容易朝各自為政、不易溝通協調的方向發展(王輝煌，2011:84-87)。

第四節 行政院組改後中央與地方窗口業務對應預期狀況

行政院組改後，地方政府行政機關組織業務與功能應如何調整因應，基本上有二種配套方案。其一，完全尊重地方政府的自治地位，由其自行選擇哪些機關、哪些業務需要調整、何時調整等。其二，由中央政府組改規模幅度較大的部會，諸如環境資源部、交通建設部、國發會、衛生福利部等，採行某種配套的誘因機制，誘導地方政府進行類似組織的整併，甚至建立跨區域的組織，如區域發展委員會等，以與中央整合後的部會相對應，以便發揮最大的整合功能³。本小節

³ 本研究進行深度訪談時，學者專家及地方政府官員對這些議題皆持有特定的看法，請參閱附錄 1-10、附錄 1-19 以及附錄 3-10。

先整理、匯總有關專家、中央與地方官員等對此二備選方案之看法後，下一小節將再根據前述的理論進行短、中長期可行性分析。

一、尊重地方，因地制宜自行調整

根據地方制度法的基本精神，應該要尊重地方政府自治的權責，讓地方政府自行調配。如果地方自治是目的，則也應當尊重地方政府的自主權。就現況而言，中央與地方之間窗口業務對應之關係基本上已有中央某項業務是拆分由幾個部會一起來做，可是地方僅有一個局處在做。也有某些業務在中央是由單一部會在做，但到地方是拆分由幾個局處來處理，如水土保持與林務在中央為農委會負責，在地方可能是分由農業局與水利局來負責。再者，當中央的環境與資源已經整併，地方是否就要整併？也不見得。

簡言之，若在現況下，中央與地方之間原本就沒有什麼組織與組織之間直接對應的關係。則政院組改後，是否就有必要對應？這樣的說法並沒有太清楚的根據。因此，只要新成立的部會發文之後（如衛生福利部），地方政府有人接辦，不用太管是衛生局或社會局。除非地方與中央的溝通協調成本實在太高的情況，有需要將組織合併，否則地方政府有自己的組織設計權與人事權，更有因地制宜的需要（如交通與文化結合），中央不宜過度干涉。至於法規方面，則在法規會新的規範下，除非法有明訂到很細的狀況，否則一般都是以縣市政府做為地方主管機關。而，如果地方政府首長真的覺得組織業務上需要調整，其實也很容易，頂多是需要地方議會通過（或者直轄市必須報請行政院核定）。當然，地方政府在組織業務上的多樣化會對中央部會一點困擾，但這頂多是第一次初步接觸時。二、三次以後，窗口自然就會釐清了。

以青少年暑期休閒活動在中央或歸教育部或歸內政部，在地方劃歸教育局或警察局等之問題為例，除非組改時有將業務釐清或整併，否則組改後，則中央在目前的法治規範下，地方業務對口單位不一的情況，中央也是愛莫能助。再就地方圖書館業務就竟應歸文化局或教育局的問題言之，這還是要看中央組改對業務劃分的設計與基本目的

何在。地方圖書館在地方歸屬文化局，政院組改後，在中央層級則歸屬教育部。也許教育部今後會透過各種施政方案、補助或溝通協調等行政指導方式（組織設計與法規以外的手段），強化地方圖書館在教育圖書、地方文史資料蒐集等方面的功能，這也未嘗不可。在此情況下，地方政府應該也會做些比較整合、合理的調整與回應，如真正強調圖書館專業業務的圖書館可能被劃歸教育局。而比較注重社教活動的圖書館則可能改為比較偏向文化活動的名稱，並與原本歸屬客委會、原民會等的許多文化政策的執行、博物館的管理等，同歸文化局主管（這部份就是將來預期的組改後續效應的說法）。不過，這部份可能要等到組改真的施行，且地方機關碰到實際問題之後，才會比較切實去面對因應政院組改而進行組織業務調整的問題。

整體而言，若原先部會的組織業務並沒有什麼變動，則理論上也不會引起地方上的因應調整。不過，對變動比較大的部會，如環境資源部、交通建設等，則可能會帶動地方政府後續的調整。不過，即便如此，還是牽涉到地方行政首長、民眾習慣的因素。因此，地方是否能因應政院組改而被帶動進行組織調整，要看各地方的大環境（怎樣塑造一個地方願意因應中央政策而積極作為的誘因環境？）。更具體而言，中央政府與地方政府互動最頻繁的是各部會下的三級機關，也就是署局，由原本 300 個左右縮減為 70 個。根據研考會的統計，就業務項目而言，政院組改中大約有百分之八十左右的業務在組織上並沒有變動，如客委會、原民會完全沒動，法務部僅廉政方面調整、財政部頂多增了採購業務。而署局的名單也都是老面孔，這些都是屬於政府核心職能的部份。就算組改過後，他們已經與地方建立有經常聯繫、互動的管道。至於像署立醫院、各種館所等機構部分，除了在直轄市改成在 2-4 年內下放之外，就一般縣市來說也沒有太大變動。因此，整體而言，在大部分業務皆沒有太大變動的情況下，101 年組改推動後中央與地方的業務銜接應該不會有太大的問題。

預期上，若新的部會開始運作而有新的互動模式出來，而中央部會對五直轄市的業務下放也開始推動，則地方政府的組織設計應該也會開始有所調整。例如，國發會整併國土規劃、經建與研考，對全國

的整體發展做長遠規劃。地方發展當然還是要回歸到縣市本身或地方政府之間，所以也可以預期地方政府的組織業務應該也會有所調整，但因組織設計權與人事權都在地方手上，也要看首長個人的願景與企圖。後續地方政府組織如何調整，中央不宜強制規定。

對口的概念主要是在精省之前，由中央、省到縣市，政府行政體系上下是以許多單線功能的監督體系所組成，彼此各行其是。在這種情況下，不同單線功能之間的溝通協調很容易出問題，因此要講對口。自從精省後，地方政府的組織職掌、功能與角色皆有提升。透過地方自主性的行政機關組織與職能調整，地方政府的執行能力也有相當的活化與成長。在地方特有的政經生態之下，特別是縣市長四年一任與連任的縣政績效壓力考量，在行政組織方面不太會對組織做太大的變革。地方政府的行政組織在發展上有其穩定度，也有相當的趨同性。對長久以來行之有年的核心業務而言，一般首長應不會更動現有的組織與職掌，因人事經費、溝通協調成本以及政治成本都會很高，地方政府不太會冒然大肆改變現狀。再者，地方一級單位的變動均需修改其自治條例，在必須經過議會程序的情況下，政治性互動的過程可能使議會與首長間產生另一波爭議。如此，更增加地方政府組織業務調整的難度。

最後，在新興議題上，不要說傳統基於單線對口的行政組織垂直關係可能無法解決問題，地方政府組織自己也可能無法迅速有效的反應，採行有效調整。在此情況下，新興議題的治理必須以業務為導向，依賴各級政府機關單位間垂直、水平的溝通協調，打破對口的傳統，方能將事情做好。以毒品防治為例，毒品防治業務在中央以法務部的毒品查緝為主，衛生署的毒品防治教育為輔，但是過去以來，地方一直無法確定由哪個局處或單位來推廣毒品防治。一直到民國九十年，蘇院長成立了毒品防治會報，而地方衛生局底下則架設毒品防治中心，再跟法務部的更生防禦毒品戒治做連結。同樣的災害防治、性侵害防治等也都有同樣的情況。

二、由中央政府組改規模幅度較大的部會誘導地方政府進行相關組織的調整

嚴格來說，政院組改若能在 2012.01.01 開始實施並按照期程順利推動完成，則這不能不說是我國歷來針對政府組織所成完成的極重大成果。問題是，究竟這樣的行政改革手段是要追求什麼樣的具體國家發展願景與策略，在行政院組改的文件中，並沒有明確的說明。到目前為止，雖然在官方文件中，行政院組織改造的主要「願景與策略」乃追求打造一個精實、彈性、效能的政府，而組織改造的「效益」則包括強化部會協調治理與橫向聯繫能力、解決機關間功能重疊及權責不清、簡化流程並提升效能、有效形塑單一窗口以及符合使用者與法規需求等，但這些願景、策略、目標其實都是政府再造、企業型政府等政府革新運動流行以來相當一般性的說法。勉強講，僅能算是手段，並不能看成是真正策略管理所講求的具體目標與任務。

在蔣經國總統時期，我們還可看到透過個人家父長式威權的領導與掌控，政府可以有效推動政經結構的轉型以追求國家具體發展目標、策略的調整。例如，十項建設、ICT 產業的倡導與發展、以及後來的解嚴與民主轉型。可惜，若回顧過去自解嚴以來，歷經李登輝總統、陳水扁總統以至於目前的馬英九總統，我們實在不容易看出，在全球化的競爭壓力越來越白熱化、兩岸互動範圍越來越廣而影響也越來越深遠的背景下，臺灣國家整體政經發展的目標、策略與任務究竟是什麼。其實，行政院組改經歷李、陳兩位總統執政時期，但各界也一直紛紛嚷嚷，未能塵埃落定。但此次行政院組改，由於執政黨佔國會多數、執政高層對組改的理解與意志，使得組改終能通過立法，進入實施階段。

其實，若將五直轄市在內的中央地方制度改革以及行政院的組改放在一起來看，這些都是我國政府歷來少有的大規模組織功能調整。在出乎許多專家、學者意料之外的情況下，中央政府竟然相當快速通過規模頗大的組改，這也是相當難得的契機。然而，誠如本研究透過深入訪談、焦點座談、以及工作坊發現，不少專家、學者、官員一致認為，到目前為止，我國中央政府與地方政府間的權限劃分其實還不是很清楚。地方制度法中所蘊含的尊重地方自主精神究竟是目的還是手段，此問題的答案也還是搖擺不定。在此情況下，要以較有系統且

客觀的方式來討論行政院組改後地方政府的組織功能與業務應如何調整因應的問題，困難度是相當大的。不過，如果我們將政院組改與地制法有關五直轄市的改革放在一起來看，並以延伸的方式尋找這些改革所帶出來的國家政經發展目標與策略調整的可能性，則行政院組改所帶動的五直轄市或其他縣市在組織功能與業務上應如何因應調整的問題，就可以比較聚焦的方式來討論。

初步來看，不論是就政院組改或就直轄市改制來看，擴大組織規模並追求功能與業務的整合應是兩者共通的基本方向。例如，臺中市、臺南市與高雄市都是透過兩個縣市的整併來改制，政院改組中的環境資源部、交通及建設部、國發會、衛生福利部等也都具有透過整併來提升組織效能的作用。但若單以五直轄市整併改制到目前為止所產生的各種情況來看，組織業務功能的整併固然創造了提升行政組織種種效能的機會，但也有可能產生組織內部摩擦、衝突加劇，效能不升反降的結果。重點是究竟組織功能與業務的整併究竟要做什麼？達到什麼目標？以及要如何做等問題，才是決定組織改造成效的最重要因素。

然而，要回答這些問題之前，有必要先就組織改造規模幅度較大的四個部會（國發會、交通建設部、環境資源部、衛生福利部）的改造願景與目標稍作檢視，並回顧地方治理長期以來的問題，如此方能對由中央誘導地方進行政府組織功能與業務調整的可行性作進一步的分析。

交通建設部：完善的交通運輸與基礎建設是造就優質產業的先決條件，對促進經濟發展、提升生活品質與美好生活環境也極為重要。世界上諸如法、日、澳等國政府的交通部多與城鄉發展、都市發展等公共建設業務結合。因此，將來設立的交通建設部其目的乃在於整合交通與觀光(原交通部)、建設(原內政部營建署與公共工程會)、提升國家競爭力。其中，綜合政策規劃與論述能力特別需要提升。希望透過有效的觀光行銷(行銷臺灣)、深度旅遊的倡導，達到觀光品質的提升。然而，交通建設部並不僅限於這些法定職掌與功能，也涉及環境、區域、經建等各方面(研考會，2009/12/15)。

衛生福利部：根據憲法增修條文第十八條規定，社會福利的範圍原本就包括社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等工作。因此，歷來就有社會福利、國民就業、社會保險與醫療健保三者間應整併或互為獨立部門的討論。英、美、挪威、瑞典、荷蘭、芬蘭、加拿大、南韓等國政府皆將衛生與社會福利合併。在臺灣，自 1990s 年代中期開始，由於人口老化、低收入比率提高、身心障礙人口比率增加、中年失業比率增加等趨勢，福利問題與醫療衛生問題同時發生在同一個人身上的比例也愈來愈高。在此情況下，衛生醫療與社會福利業務整併乃提供有效全人照顧的必要條件。行政院組織改造過程中，衛生福利部之願景為全人照顧，也就是提供以人為中心之衛生福利服務。衛生福利部由原行政院衛生署整併內政部社會司、兒童局、家防會、國民年金監理會等業務而成。前衛生署長楊志良亦曾表示，未來的衛生福利部將透過建立中央地方衛生福利團隊良好夥伴關係來達成前述全人照顧的衛生福利服務。而所謂良好的夥伴關係包括釐清中央與地方隻角色與權責、改善中央與地方政府間與跨部會之溝通與協調(衛生福利部籌備小組，2009/12/15)。

環境資源部 由於臺灣地狹人稠，工商業發達，因此對水土林與空氣等自然環境資源產生許多不當開發之壓力，加上近來之風、水、地震等災害頻仍，代價慘重，使得如何對水土林與空氣等自然資源加以整體保育、開發與管理成為政府施政時的急迫問題。因此，環境資源部乃整合原先分散在環保署、經濟部、農委會、內政部、交通部等部會之環境資源業務，包括「環境與資源之保護、保育及管制之規劃、監督、指揮、審議、稽查及執行；業務職掌包括環境保護、環境監測、水利、下水道、礦業、地質、國家公園、國家自然公園、都會公園、溼地及海洋資源保育、森林保育、氣象、水土保持、生態保育及環境災害防治等事項，以便將事權統一，追求資源環境在保育、發展與管理上的綜效(行政院環保署綜計處，2010/09/21)。至於願景部分，最主要包括永續發展、提升資源利用與循環效率、污染防治、維護生物多樣性、水土保持與災害防治等領域。

國家發展委員會：在全球化與兩岸經貿趨勢不斷加快腳步的背景

下，臺灣的城鄉差距不斷擴大、各區域間的發展步調不一、缺乏整體國土長期發展策略與規劃等問題已成為國家競爭力進一步提升的嚴重瓶頸。因此，為統整經濟及社會發展，有利政府施政規劃之整體性、周延性及前瞻性，國家發展委員會乃整併研考會、工程會及主計處電子處理資料中心等機關（單位）而成。其主要負責業務為經濟發展，產業與人力發展，國土空間發展，公共建設、社會建設、行政及法制革新等政策之規劃、協調、審議、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用等業務。

嚴格而論，行政院組織改造乃採組織調整先行，以帶動其他有關預算、人事以及各種實質政策等的調整。因此，有關上述組織整併後，四大部會各自的願景與策略，除了研考會與相關部會所舉行的座談會中各種非正式的表述之外，到目前為止並未有具體、正式的宣告。在此情況下，若要驟然要求各縣市配合行政院的組織改造，進行各縣市相對應的組織業務功能調整，做法上不盡合理。此外，由於各種相對應的配套措施也都還未見任何具體規劃，在政治上也會引起各縣市相當大的反彈。

更具體而言，本文將在個案分析中針對前述尊重地方與中央誘導兩類型採交易成本理論與體制理論來加以分析。例如尊重地方類型的基本構想乃對當前地方政府各局處而言，其業務功能與組織職掌、組織文化與價值、與中央各部會局處間長期所發展之信任關係等，都有其因地制宜的特性或慣性。倉促的由上而下推動業務職掌上的改變自然會造成很多不必要的摩擦。

至於中央誘導模式則是有鑒於地方政府長期以來在發展治理上所呈現的瓶頸，若遇打破整體國土規劃與經濟發展的糾結現狀，則應由中央部會以具有高度創新冒險的方式，率先在政策整合創新上有了相當的突破並向國人證明其可行性後，再由中央部會透過某種誘因機制，帶動地方政府也以自主方式，配合中央進行具有政策整合性的組織與業務功能改造。

如此一來，在中央政府福利衛生部的適切誘導下，若某些地方政

府也能釐清自身的發展策略並標定衛生福利業務的發展作為其組織創新與業務改造的重點之一，則中央與地方的衛生福利機關與文官就可以透過密切的溝通、協調、共同冒險而發展出共通的專業價值與做事方法。這對於解決長期以來地方派系過度主導地方民主治理、中央地方溝通協調瓶頸與式權爭議等問題應該會產生相當正面的影響」。

第五節 長期以來地方治理的問題

固然，自地制法在 1999 年修訂以來，地方自主與自治的程度越來越高，但地方治理的模式仍然有許多爭議。特別是，到目前，中央並沒有大幅將行政業務大幅移交地方。與經濟、地區發展的相關事務仍由中央政府以高度集權的方式，掌控在手。重大計畫都是由中央規劃、執行。地方頂多是負責次要計畫的執行。因此，長期以來，地方政府在人力、預算、權責上都是高度依賴中央。這導致地方政府在開發自主財源方面的能力仍相當薄弱，不要說地方經常支出的財源絕大部份仍依賴中央，就算資本支出的財源更是要靠上級政府的挹注。在這種情況下，地方政府在治理上很少能發揮自主、創新且有特色之治理角色。

此次行政院組織改造中，原有部會之業務功能出現較大規模整合者有國家發展委員會、環境資源部、交通建設部、衛生福利部等。而整合的最主要目標乃要追求專業事權與組織能力的提升。另一方面，在五直轄市改制的過程中，雖然未與行政院組改一併整體考量，中央各部會也將總共一百多項的業務下放到五直轄市。地方政府組織業務的分工的確沒有系統性的考慮到區塊業務應該如何整合，如交通與建設是否要切割，抑或整合？圖書館業務是要列屬教育局或文化局？學校校車應歸交通局或教育局管？這些問題也沒有什麼標準答案，而且各地方的做法也極不一致。

既然，行政院的組織改造在上述大規模的整合上預計有提升專業事權與組織能力的效果，則地方行政組織與業務是否也應基於同樣的學理而有所調整，並形成與行政院組改後新部會的對口？具體舉例而

言，中央的研考會、經建會與公共工程委員會國土空間規劃及公共建設投資政策之研擬與審議等業務將整併為國家發展委員會，地方是否需要設置類似對口的機構？此一問題基本上還是與我國地方制度的理想究竟如何，中央與地方之間在治理任務與權限上如何劃分等基本問題有關。可惜，各界到現在並沒有共識。

又地方自治團體作為地域性的社團公法人，向來有雙重任務必須承擔，即自治事項與委辦事項二類。例如，憲法第 127 條即規定「縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項」、地方制度法第 14 條亦規定「直轄市、縣市、鄉鎮市為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」

自治事項作為一個地方事務之範圍概念，是指在某範圍內的事項均屬於地方所固有，地方可以去發現事項並決定如何從事，基本上自治事項不限定任何事項，只要該事項直接與地方有關連即可。如與地方居民之食衣住行育樂生老病死等有直接關聯的事項，例如文化藝術，休閒娛樂、生活照顧、小型工程建設等均屬之。反面而言，凡與管制性、國家一致性無關之事項，均應被劃歸為自治事項。

不同與此，委辦事項係指一事項原係國家或上級政府所固有，但為了節省人力、財力之支出，而委託下級地方自治團體就近辦理。整體而言，多數通說以為委辦事項一般係指具有高度秩序性、管制性業務領域，例如建築管制、營業管制、道路安全管制、藥品管制、環境問題管制等即屬之。

值得討論的是，自治事項是否包括地方自治團體義務承辦且上級仍有指令權的事項？另個值得討論問題的是，委辦事項是否包括上級政府交付給地方自治團體的代辦事項或其他的中央專屬事項呢（即中央專屬事項可否轉委辦呢）？

至於，有關自治事項與委辦事項之區分，就事務本質與地方制度法等相關法令之規定，可以整理如後：

- (一) 就任務特性而言，自治事項多屬文化、藝術、休閒、體育與中小型規模的地方公共工程等任務，委辦事項則多為管

制性（或稱規制性）、秩序性之任務，例如：環境的污染取締、環境衛生用藥與農藥管制、食品衛生管理與各項建築安全管理等。

- (二) 就上級政府之監督手段而言，上級政府對自治事項僅能適法監督；惟對委辦事項得為適法與適當監督（可參照釋字第 498 號解釋）。
- (三) 就地方辦理之自主程度而言，自治事項自主性較高，故受中央干預程度較弱；相反的，委辦事項自主性低，受中央干預程度較強。如日本中央政府對於自治事項，原則上僅能以非權力手段，例如：事前協議、勸告、要求提出資料、要求改正措施干預，並不得代執行等；但對於法定受託事項可以權力手段，例如：同意、許可、認可、承認、指示干預，並可代執行。
- (四) 就經費負擔或來源而言，自治事項係由地方自治團體編列預算支應，如地方制度法第 70 條即規定：「地方辦理自治事項，應就自有財源優先編列。」；反之，委辦事項則應由原委辦機關編列預算支出，例如財政收支劃分法第 37 條即如此規定。
- (五) 就人民提起訴願程序而言，自治事項之提起訴願，相對人民應向地方自治團體之行政機關為之；反之，如擬對委辦事項提起訴願者，相對人民應向委辦之直接上級機關為之，此在訴願法第 9 條即有規定。
- (六) 就地方立法權差異而言，地方自治團體對自治事項可制定自治條例與訂定自治規則，實務上，亦及於地方行政規則甚或地方職權命令；但針對委辦事項，地方行政機關僅得訂定委辦規則，且並不多見。
- (七) 就事務規範之法規位階而言，自治條例與自治規則均不得牴觸憲法、法律、法規命令，但非不得牴觸上級之行政規則；相反的，委辦規則既不得牴觸憲法、法律、法規命令，

即連上級之行政規則與行政釋示亦不得牴觸之（地方制度法第 30 條規定參照）。

（八）就地方議會或代表會之議決效力而言，地方議會或代表會議決自治事項不得牴觸憲法、法律、法規命令，但非不得牴觸上級之行政規則；議決委任事項者，則不得牴觸憲法、法律、法規命令，即連上級之行政規則與行政釋示亦不得牴觸之（地方制度法第 43 條規定參照）。

（九）就地方執行效力而言，地方自治團體執行自治事項不得違背憲法、法律、法規命令，但非不得牴觸上級之行政規則；執行委辦事項則不得違背憲法、法律、法規命令，即連上級之行政規則與行政釋示亦不得牴觸之（地方制度法第 75 條規定參照）。

（十）就地方自治團體之救濟程序而言，地方制度法第 43 條第 5 項規定：「第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」第 30 條第 5 項規定：「自治事項與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」第 75 條第 8 項規定：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」但對委辦事項卻未見類似之規定，詳亦可參照釋字第 527 號解釋之說明。

實際上，地方自治團體所承辦之自治事項與委辦事項雖有上述之差異，但我國的地方政府各局、處、科、課、室等法定機關或單位並無類如「社會自治行政局（處）」與「社會委辦行政局（處）」之別，使得○○○社會局（處）其實既是社會自治行政局（處）也是社會委辦行政局（處），甚至連承辦人有時候並不清楚其所承辦的業務究屬自治事項抑或委辦事項。

從而，無論是自治事項抑或委辦事項，就中央部會與直轄市、縣

市局處的業務窗口對應而言，則無實質之差異，僅有監督密度之不同，如對於自治事項僅得為適法性之監督，但對於委辦事項則可以為適當性之監督。

第六節 行政院組改後地方政府組織與業務調整之理論

架構與可行性分析

為便於運用理論來進行可行性分析，本小節將針對某些政府組織的業務功能，舉例說明與分析兩個備選方案的利弊之處。以交易成本理論來看，某些在功能上相關之業務是應分開附屬在不同機關之下或應整合在一個專門的機關之下，應視業務量規模大小（規模經濟）而定。例如，若某縣市之社會福利業務服務的人口數量龐大，則社會福利業務應獨立設置一個專責單位(獨立的社會局或社會處)。這是就短期可行性而言。然而，由於人口的高齡化、貧富差距的擴大，社會上高齡的人口與經濟弱勢的族群往往在社會福利與醫療照護上同時有極高的需要，因此，為了提供全人的社會福利與醫療照顧，負責社會福利的機構也應與負責衛生醫療的衛生機構整合。不過，以短期的政治觀點來看，由於社會福利業務傳統上乃由接受社會工作專業訓練者擔綱，其專業價值、做事態度與生涯發展的模式和醫療衛生的專業模式可能有極大的差異。在此情況下，若要在短期間將二者整合，反彈可能相當高，因此可行性不高。

衛生福利部的組織整合，是依據福利國家體制（welfare state regime）的概念。在西方先進資本主義國家有許多討論，其政策內涵也有所不同，這些國家主要的社會政策的主要內容包括：

- 一、**所得維持政策**，其中含退休、兒童、罹病或身心障礙而無法工作、失業、基於家庭照顧而無法工作及所得不族的勞動者之所得維持，確保其經濟資源免於陷入貧困。
- 二、**健康醫療**，多數國家以保險制度為主，也有國家採行公醫（或準公醫）及公積金制度，維持國民的健康水準。

三、**就業政策**，降低所得不足導致生活困窘。

四、**住宅政策**，政府以興建、補貼或租用的方式，照顧國民居住需求，讓住宅免於商品化。

五、**福利服務**，對有特殊需求的人口如婦女、兒童、少年、老人與身心障礙者提供照顧服務（李易駿，2011：15-20）。

而社會福利有幾種實施方法，分別是社會救助（social assistance）、社會保險（social insurance）與社會津貼（social allowance）。透過不同的方法，針對不同的需求，來實踐前五項的社會福利供給。以我國未來的衛生福利部的職掌來分析，乃是將健康醫療與社會福利整合。這或許可以歸因於近年來，各國家體認到醫務與社會福利社會工作關係密切，所發展出醫務社會工作的內容，由社會工作者、醫師、護理師等專業人員，組成的醫療團隊，運用社會工作的技術與知識，服務病患、家屬與社區民眾，協助他們處理協助處理他們處理有關疾病、治療與健康維護的心理與社會問題（秦燕，2010），這是屬於醫療與社工部門接合的組織的範疇經濟(economy of scope)。

但是，我國在從事衛生福利部門的組織改造歷，為何僅將健康醫療與社會福利部門整合，整合之後組織的具體目標、願景與策略為何以及整合後會將發生何種整合綜效？在組改過程中並無太多著墨。回顧歷年行政院研擬修正社會福利組織的歷史中，也出現是否要將勞動/就業部門與醫療、福利部門整合，成立「勞動社會部」或「社會福利暨勞動部」的相關討論，但後來因為整合幅度過大，遂採取漸進式改革的方式，希望從「衛生福利部」過渡到「衛生及社會安全部」（孫健忠，2006）。然而，這些的討論多屬於組織形式的討論，至於功能業務與組織整合的具體目標與策略，及其所產生的影響，則少有具說服論述。

從先進資本主義國家的福利體制發展進程剖析，社會福利政策是有多重面貌，其背後也代表著不同的價值。從比較社會福利研究與宏觀的福利體制架構觀之，學者Esping-Andersen（1990）、Abrahamson（1998&2001）從歷史社會學與歷史制度論的角度分析福利國家的形

成。以去商品化 (decommodification) 程度為核心概念，將福利國家分成三種形態，分別是自由主義、社會民主與保守三種形態，各有其優勢與特色。⁴ 後來的學者根據他的分析方式，定義包括臺灣在內的東亞資本主義「發展型」福利體制的內涵特色。東亞福利體制的主要徵候，有七、分別是低政府福利支出、高社會投資、⁵ 不普遍的福利權、差別的福利待遇、較高的家庭與個人福利負擔責任、以及不發達的私人福利市場。回到福利資本主義的三個核心特性：自由主義/市場；社會民主/去商品化；保守的/福利階層化來看，發展型體制的福利市場程度是最低的，福利的去商品程度也是最低的，而福利階層化程度則是中等(李易駿、古允文，2003)。

不過，根據體制理論，若中央的衛生福利部能針對高齡化、貧富差距不斷擴大下的醫療衛生與社會福利問題，透過大規模、有系統 (systematic) 的政策創新，不斷的溝通與協調來解決臺灣社會急迫面臨的醫療與福利問題，並形成新而整合的專業價值與文化，則社會工作與醫療衛生各自的傳統專業發展模式就有可能融合成爲一個新的專業領域，中央衛生福利部的社會與衛生部門整合有相當機會獲得實質上的成功，透過中央與地方人事升遷或輪調、以及財政誘因，則中長期

⁴ 第一、以社會救助為主導的福利國家，權力的賦予並不是伴隨在工作表現上，而是呈現在需求上。資產調查式的社會救助、有限的普遍式轉移/重分配。所有人都被鼓勵在私人部門購買契約取得福利，盎格魯薩克遜國家爲此類，稱自由式 (the liberal) 的福利體制，以美國爲主要典型。第二、強制的國家型保險，並有相當嚴格的領取條件，以德國爲例稱爲殘補式 (the residual) 的福利體制，以家庭爲風險分擔的主體，重視輔助性原則 (subsidiarity) Esping-Anderson 認爲這種體制是將既有的社會階級作分化，權力是附屬在原來的階級與地位上，德國屬之。第三、貝佛里奇式 (the Beveridge-Type) 的公民給付，將所有人納入一個普遍性的保險體系當中，不是等到家庭的功能耗空，才給予補助，以瑞典爲典型。詳見 Esping-Andersen(1990)。

⁵ 「社會投資國家」 (social investment state) 是相對「社會福利國家」的概念。福利國家建立之初的社會條件已發生改變，社會經濟的變化，福利國家原本用來解決外部風險的手段，已經無法解決自身的風險，「福利國家危機在很大程度上是一場風險管理危機」。A. Giddens (1994) 明確提出，應當以「積極福利」 (positive welfare) 代替傳統福利政策，邁向「社會投資國家」，國家強調「投資於人力資本，而不是直接給予利益。」教育和培訓方面，盡可能投資人力資本，使「授人以魚」變「授人以漁」。社會投資國家主張把過去「追求平等的目標」轉向「創造平等的機會」，創造更多的就業；制定鼓勵工作自立、放棄依賴社會的勞動政策，推行積極的勞動市場，以「工作福利」 (Welfare-to-work) 代替社會福利，創造更大的經濟活動空間，使公民願意勞動「給那些能工作的人工作，給那些無法工作的人安全」 (林閻鋼，2003)。

而言，地方政府相對應的功能與業務也極可能逐漸發展採取同形的組織設計，也就是與中央政院對應的組織與業務調整。否則，若在中央層級，醫療衛生與社會福利部門的文官社群無法在政策創新上取得適當的整合，並迫使社會並須面對由某一專業社群主導或兩組專業社群相持不下的狀況，則不但組改的好處無法發揮，甚至有可能導致將來衛生福利部的組織運作失靈、政策不當扭曲的嚴重後果。另外，地方的官僚體系與政治生態與中央之間又有一段差距。最後，地方文官雖有相當意願調任到中央，但除了五直轄市與中央官等差距較小之外，中央文官卻較少願意調任至地方。在此情形下，中央組改在政策創新與專業整合上的效果是否會自然而然擴散到地方，也沒有必然的關係(附錄 1-3 行政院官員 C 訪談紀錄；附錄 1-5 行政院官員 D 訪談紀錄；附錄 1-7 行政院官員 E 訪談紀錄)。

再以臺北市的道路養護業務為例，目前它是歸屬在交通局的水利工程處，用意在於將道路養護、水利、下水道工程等整合在一起，因為臺北市的水利(下水道)幾乎都與市區道路結合在一起，與中央部會的對應主要為內政部營建署。但行政院組改後，道路部分的業務將劃歸交通建設部，水利部分的業務將劃歸環境資源部。若要將臺北市政府的道路養護、水利業務分別與政院的交通建設部、環境資源部對口，則臺北市政府的組織架構中並沒有水利局，除了新設一個水利主管機關之外，恐別無他法。在此情況下，道路養護業務的歸屬，又必須另外設法，後果可說相當凌亂(附錄 1-7 行政院官員 E 訪談紀錄)。由規模經濟的角度來看，不論直轄市或一般縣市，由於其業務規模遠較中央為小，因此，將許多不同的業務功能兼併由同一局處來管轄，這原屬及合理之處理方式。

不過，問題在於要將那些業務功能放在一起？以臺北市目前將道路維護與水利併在一起的作法而言，固然在下水道的工程建設與維修方面可以有效達到規模經濟，但在工程建設傳統的專業導向下，如何以創意方式將水土林等自然資源整合管理，這種兼併方式可能就不太妥當。

再者，地方政府行政組織的業務功能應如何調整，也要看中央與

地方政府對水土自然資源的保育與發展是否有大規模創新的願景。假定若在中央與地方政府的搭配下，臺北市有意將松山機場改建成為一個大型的湖泊公園，連同基隆河、淡水河等河系進行大規模整治。在此情形下，臺北市政府的水利功能、與水量、水質的管理將有需要與環境保育整合，進而成立一個獨立但兼管水利的環境資源局。

不過，即便在這樣的情形下，也並不意味著地方政府組織的水利與環境保育業務就會有即時的對應調整。除了中央政府的環境資源部也先要有相對應的水土林自然資源發展與保育的願景之外，其也應有短、中、長期的具體策略，並在決策權、人事權與預算權等方面的下放(地方縣市政府)作相對應的配套。如此，方能有效的誘導地方政府進行組織業務與功能上的對應調整(附錄 1-1 行政院官員 A 訪談紀錄)。

然而，五直轄市改制之後，無疑的，其人口數與轄區幅員已遙遙領先其他的縣市。加上歷年來人口往城市遷移的趨勢，五直轄市在上述業務規模上的差距恐怕有增無減。以 2010 年 12 月為例，新北市總人口數達約 390 萬人，高雄市約 277 萬人，臺中市 265 萬人，臺北市 262 萬人，臺南市 187 萬人。在此情況下，單就規模經濟而言，不論社會福利 vs. 衛生醫療、交通 vs. 建設、發展 vs. 研考等傳統政府組織業務應該都有分開獨自辦理的理由。

加上，根據前經建會主委、行政院政委蔡勳雄先生的看法，中央政府組改之前所通過的縣市改制原本就包含有幾項主要的目的。一，以五直轄市發展腹地廣大而具有國際競爭力的大都會區域，並透過這些中心性的大都會區引導、帶動周邊地區經濟與社會的發展。二，透過縣市整併擴大行政轄區，以系統而有創意的方式發展優質的生態與環境資源之治理。三，配合各種公、私部門的建設，將前述大都會發展成為匯聚教育、休閒、醫療、工作、居住、購物等機能完整之生活圈。四、提升區域治理成效，降低治理成本 (蔡勳雄，20111210)。由此觀之，顯然中央政府在縣市改制政策上的焦點乃在於期望改制的縣市能夠透過各種業務功能在範疇經濟上的有效整合與發揮來達成前述的四大目標。如此一來，社會福利 vs. 衛生醫療、交通 vs. 建設、環境 vs. 資源、發展 vs. 研考等傳統地方政府組織的業務功能上綜效的發揮

就比追求這些單項業務功能的規模經濟更為重要。

不過，除了這樣的初步規劃之外，縣市改制之後，行政院組織改造過程中各部會的願景與目標，各部會與各都在短、中長期的實際發展策略，各種業務功能整併所需搭配的政策專業創新與整合，如醫療衛生專業與社會福利的整合(張永明，2011)。

就本研究而言，許多接受訪談的專家學者也表示，組織同形的現象也是影響地方政府組織業務功能調整的重要因素。例如，在許多像重大災害或急難防救、毒品防治、性侵害防治等新議題與新挑戰的治理上，中央政府與地方政府都會同時成立相關的防治中心或會報，企圖透過這些機制整合各類相關業務的主管機關，以便同步執行這些業務。不過，必須進一步說明的是，不論是矩陣型的中心或任務型的會報，他們都打破了傳統部會組織結構與功能執掌的設計，無法在中央各部會與地方各局處之間找到傳統而明確的對口關係。在此情況下所成立的地方業務中心或會報，就必須以業務為重心，在地方首長的主導下，視情況需要與地方各局處、中央相關單位來溝通協調(附錄 1-1 行政院官員 A 訪談紀錄)。

綜合上述觀點，本章對兩個備選方案的短、中長期可行性評估如下(見表 2-1)：短期內，各種專業功能業務若要整併，則其在政治與組織可行性上將會遭遇相當大的瓶頸，可行性不高。但若中長期而言，為了提升國家競爭力，縣市自治與治理的能力(特別是五直轄市的部分)實在有必要加以強化提升。若能在適當的配套誘因措施之下，包括中央四大部會先行整合出具體的願景短、中長期策略，並在不同部會中、中央與地方間的業務功能上進行預算、人事、事權搭配的調整，則其中長期可行性會比較高。

表 2-1：各縣市政府組織業務功能對應政院部會組改後調整方案可行性分析

	由各縣市自行調整	由四大部會進行誘導 縣市對口局處調整
短期可行性	高	低
中長期可行性	中低	中高

資料來源：本研究團隊製作

第三章 地方政府組織改造後的業務窗口問題

第一節 地方自主組織權的影響

一個國家合理的中央部會數量到底為何，學界與實務界並沒有所謂的定論；同理，在地方自治團體享有自主組織權的前提下，以因地制宜的角度來說，一個地方政府合理的局處組織數量到底為何，在學界與實務界也沒有任何的定論，儘管地方制度法、地方行政機關組織準則仍設定了一定的框架加以規範，儘管學理上有所謂的控制幅度之原則。

如以OECD國家的發展經驗來說，各國中央政府部會的實際數量，多半是以 11 到 19 個部會居多⁶。依據相關資料顯示，OECD國家部會的主要核心職能是以內政、外交、國防、財政、教育、經濟、法務、健康與社會福利、運輸、勞動、環境、文化與農業等 13 項核心職能為主，通常只有以聯邦國家為主者，才沒有教育、文化內政等相關部會的建制⁷；至於，各國中央主管的外交、國防之業務則未在地方政府設置對應的局處組織，惟只要是單一國家則必然或是通常維持內政、教育與文化等部會的建制。

基此，就我國來說，作為單一國家體制而言，直轄市或縣市等地方政府可能就得設有民政（類如中央主管的內政）、財政、教育、經濟、法務、健康與社會福利、運輸、勞動、環境、文化與農業等 11 大類的核心職能的相關局處組織，據以處理前開有關及對應於中央主管的事務。例如，以地方制度法第 18 條、第 19 條有關直轄市與縣市之自治事項的規定來說，就是以直轄市或縣市內的組織設立及管理、殯葬設

⁶ 實際上，瑞士最少僅有 7 個部會，但加拿大、紐西蘭與英國則較多，分別有 24 個、22 個與 21 個部會之多，相關資料可參照 <http://www.europaworld.com/countries>，2011/6/25 查詢。

⁷ 因為在聯邦國家，該等事務得由各邦自行決定，惟仍有聯邦國家設置教育部者，如美國在 1979 年起設置教育部。

施之設置及管理、戶籍行政、土地行政、財政事項、社會福利與社會救助、教育文化及體育、文化資產保存、勞工行政、都市計畫及建築管理、下水道建設及管理、公園綠地之設立及管理、工商輔導及管理、防洪排水設施興建管理、衛生及環境保護、交通及觀光、公共安全等事項為主。

但是，地方自治對地方政府而言，係包括自主組織權的運作在內，如司法院大法官釋字 467 號及其解釋理由書所言：「凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就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。」，此即清楚劃定了地方自治團體的三大權限，即地方立法權與行政執行權，以及地方的自主組織權。亦即，賦予地方自治團體有自行決定其組織編制，包括局處數量、局處名稱、局處業務等權責；從而，即使地方自主組織權受到地方制度法與地方行政機關組織準則的嚴格規範與限制，就直轄市或縣市等地方政府而言，仍享有局處「組織規模」與「機關層級」的自主決定空間，進而得另依自己的組織自治條例及組織規程，決定以下事項，如：

一、組織規模：

就組織規模而言，地方制度法與地方行政機關組織準則的基本理念就是「控制幅度」的概念，例如地方行政機關組織準則第 11 條即規定，直轄市政府一級單位為處或委員會。直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口未滿 200 萬人者，合計不得超過 29 處、局、委員會；人口在 200 萬人以上者，合計不得超過 32 處、局、委員會。再如地方行政機關組織準則第 15 條也規定，縣市政府一級單位為處。縣市政府一級單位及所屬一級機關，除主計、人事及政風單位依專屬人事管理法律設立外，依下列規定設立：

- (一) 縣市人口未滿 5 萬人者，不得超過 13 處、局。
- (二) 縣市人口在 5 萬人以上，未滿 20 萬人者，不得超過 15 處、局。
- (三) 縣市人口在 20 萬人以上，未滿 40 萬人者，不得超過 17 處、

局。

(四) 縣市人口在 40 萬人以上，未滿 70 萬人者，不得超過 18 處、局。

(五) 縣市人口在 70 萬人以上，未滿 100 萬人者，不得超過 21 處、局。

(六) 縣市人口在 100 萬人以上，未滿 125 萬人者，不得超過 22 處、局。

(七) 縣市人口在 125 萬人以上者，不得超過 23 處、局。

顯然的，直轄市或縣市等地方政府對於要設那些局處組織，只要不超過上開地方行政機關組織準則所規範的上限，即可本於自主組織權依法定程序（如經由自治條例及組織規程的立法程序，前者自治條例須經地方議會同意；後者組織規程則屬自治規則，由地方行政機關自行訂定）設置之。其所產生的主要衝擊在於，地方政府得依其因地制宜的需要組設自己的局處，例如澎湖縣政府設立農漁局即是全台首例，與其他縣市政府所設置者為農業局處明顯不同；再如嘉義縣政府將地方稅務局與財政局合併為財政稅務局，亦屬重要的事例（此外，則如金門縣政府設有金門縣政府地政局，但其他縣市則為縣市政府地政處；再如，花蓮縣政府教育局曾經一度以「機關」方式設立成為縣市政府的首例，儘管後來又改回一級單位之建制），進而對中央的考銓機關與研考機關產生一定程度的衝擊，因為中央機關皆必須重新認識地方政府新設的組織之名稱與職能，而無法完全依賴過去的經驗來辦理地方組織法規與人事考銓，以及中央與地方業務窗口如何對應的核定與備查之事務。

二、機關層級：

蓋地方行政機關組織準則第 5 條規定，直轄市、縣市政府所屬機關均以分二層級為限（且依該準則第 5 條之規定，直轄市政府除直轄市政府本部外，其所屬機關以分二層級為限，一級機關以局、處、委員會之名稱命名，如係二級機關則以處、大隊、所、中心之名稱命名。

縣市政府部分，則亦可以於府本部外，設置二層級的所屬機關，其中一級機關稱局、二級機關稱隊、所)，但就機關層級來說，如結合前述的組織規模而言，另產生地方組織極為多元的變化可能，例如臺北市政府工務局固然是臺北市政府的所屬一級機關，但工務局之下可另設公園路燈工程管理處、衛生下水道工程處（原養護工程處）等臺北市政府工務局所屬組織，而作為臺北市政府的二級機關，以協助相關工務事項的處理；但是，各項具體業務的承辦，在直轄市或縣市政府之間，可能就因此明顯不同，如臺北市政府工務局養護工程處業改制為臺北市政府工務局衛生下水道工程處，與高雄市工務局養護工程處的業務權責明顯不同。更精確的說，高雄市工務局養護工程處的業務又是臺北市政府公園路燈工程管理處、衛生下水道工程處的業務總和。

經由上述的說明可知，由於直轄市或縣市等地方政府的自主組織權存在之故，縱使依據地方制度法與地方行政機關組織準則仍受到一定程度的限制，但是至少仍享有所屬局處「組織規模」與「機關層級」的自主決定空間，進而與中央政府的部會組織在業務窗口上要如何有效對應，確實是有些問題存在（惟本研究案的多數受訪的專家學者，幾乎認為業務窗口的對應惟技術性問題，磨合幾次之後，中央與地方彼此就很熟悉了）；但可以理解的是，如果反向限制地方政府的自主組織權，卻可能是危及地方自治權的核心領域，亦不可不慎。

再者，肇因於各該專業法律規定不一的結果，也常會導致地方政府在組織改造後其業務窗口該如何與中央的主管部會對應，也是有些難題存在。彙整全國法規資料庫的各該專業法律規定後，可以發現，現行各該專業法律對於中央與地方主管機關的規定，可謂不一，而有以下的幾種模式存在：

一、中央與地方的二層主管模式：

此係最常見者，且厥為「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣市為縣市政府」之類的規定，如人口販運防制法；再如「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣市為縣市政府」之類的規定，如土石採取法等等。

就中央主管機關與地方主管機關的業務窗口對應而言，此類的模式係明確規範出中央業務的主管機關，但直轄市或縣市等地方政府主管機關的實際局處，則由直轄市或縣市以自己的自治條例與組織規程定之；舉例來說，某業務如中央主管機關係經濟部的話，則其在直轄市或縣市政府的實際主管局處，則可能是某直轄市或縣市政府的經濟局、經濟發展局、工商發展局或建設局，甚或是其他局處。

二、中央與地方的二層主管模式之修正或變體：

則依常見模式修正為「本法所稱主管機關：在中央及省為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣市為縣市政府。但其目的事業應受各該事業主管機關之指導、監督」之類的規定，如人民團體法；再如「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣市為縣市政府。本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理」之類的規定，如口腔健康法等等。這類的規範模式，與上一類的規範模式雖然接近，但是對直轄市或縣市等地方政府的實際主管局處來說，其所對應的中央主管機關未必是單一部會，而可能是多個部會。

三、中央與地方二層主管模式之修正為中央主管機關互為職務協助者：

例如「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣市為縣市政府。有關山坡地之地政及營建業務，由內政部會同中央主管機關辦理；有關國有山坡地之委託管理及經營，由財政部會同中央主管機關辦理」之類的規定，如山坡地保育利用條例等等。這類的規範模式，與前兩類的規範模式雖然接近，但是直轄市或縣市等地方政府的實際主管局處來說，其所對應的中央主管機關就是多個部會，且中央主管部會須另依法互為職務協助之。

四、中央與地方的二層主管模式之直接定位地方主管之局處機關者：

則如「本法所稱主管教育行政機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府教育局；在縣市為縣市政府」之類的規定，如教育經費編列與管理法等等。此類模式的優點在於，特定業務的中央與地方主

管機關極為明確，但缺點在於可能涉及地方自主組織權的核心侵害，因為直轄市或縣市等地方政府享有自主組織權，至於設置那些局處則為地方政府的法定權責。

五、中央與地方的三層主管模式：

則如「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣市為縣市政府；在鄉鎮市為鄉鎮市公所」之類的規定，如殯葬管理條例。依據此類模式運作的話，理論上鄉鎮市公所也可以直接與中央業務主管機關對口，而形成「中央主管部會-直轄市或縣市政府」、「縣政府-鄉鎮市公所」與「中央主管部會-鄉鎮市公所」的多重對應可能，至於直轄市或縣市政府的主管機關仍由各該直轄市或縣市政府自行決定之。

總之，經由以上的說明可知，地方政府的組織再造涉及地方自治團體的自主組織權問題，如依司法院大法官釋字 527 號解釋所指「地方自治團體在憲法及法律規範前提下，就該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位，員額如何編成，得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。」依此，地方政府的組織改造正是地方組織自主權的表現，至於我國地方自治團體的組織自主權「空間」有多大？單以該釋字 527 號的見解來說，顯然是有限的，惟仍包括：

一、地方政府須在憲法及法律規範的前提下行使組織自主權：

但是在實務上，地方組織自主權的行使，依地方制度法之規定另須受地方行政機關組織準則的限制，例如地方行政機關的局處總數、組織層級及員額總數等限制。

二、地方自治團體得依其自治條例或組織規程等自治規則（無論是組織自治條例或組織規程）決定地方行政機關（包括地方公營事業、地方公共造產或地方之間的合設事業之組織等等在內）的組織、編制與員額，但該等決定亦不得牴觸憲法及法律規範的界限。

基此，依地方制度法、地方行政機關組織準則之規定，地方自主

組織權即使受到法規的限制，但有「組織規模」與「機關層級」的自主決定空間。其中，就「組織規模」而言，係採總量管制的設計，但對直轄市或縣市等地方政府而言，是否設置農業局處？是否設置總務之類的行政局處？等等皆屬地方政府自主組織權的決定範圍。再者，也因為現行各該專業法律規定不一的結果，許多業務的中央主管機關與地方主管機關分別為何，實際上也沒有所謂的統一性的對應設計存在（例如必然中央一個部會對應於地方一個局處者），加諸地方自主組織權運作的結果，反而呈現極為多元的現象（實際上，反而是中央一個部會對應地方多個局處，或是地方多個局處與中央一個部會對應與互動，甚至是呈現中央與地方業務對應錯綜複雜的現象）。

第二節 五直轄市十七縣市地方自主權的實際情形

由於研究團隊將於第四章、第五章、第六章分別選定新北市個案、嘉義縣個案與臺南市個案加以分析。因此，就本節而言，則擬討論新北市、嘉義縣與臺南市等三大個案以外的其他直轄市或縣市的個案情形，並分別選定臺北市作為直轄市的代表個案（因為臺北市是全國第一個直轄市）、澎湖縣作為離島縣份的代表個案（而澎湖縣在離島縣份中設置農漁局，有其特殊之處），以及嘉義市（目前碩果僅存的原省轄市僅有新竹市、嘉義市，但嘉義市未設勞工局處，有其代表性）作為市的代表個案為例，加以歸納分析。

一、五大直轄市的具體個案，如單以臺北市政府所屬局處委員會為例，就臺北市政府所屬一級機關或單位的組織而言，除秘書處（另設市政大樓公共事務管理中心，未必與中央主管業務機關有所對應）外，該市政府設下列各局、處、委員會：

- （一）民政局（仍與中央在 2012 年以後的內政部對應，但孔廟管理委員會的業務對應另涉及教育部的權責）。
- （二）財政局（仍與中央在 2012 年以後的財政部對應）。
- （三）教育局（仍與中央在 2012 年以後的教育部對應）。

- (四) 產業發展局 (係與中央在 2012 年以後的經濟及能源部對應，但動物保護處的業務則與環境資源部、農業部有所對應)。
- (五) 工務局 (係與中央在 2012 年以後的交通及建設部對應)。
- (六) 交通局 (係與中央在 2012 年以後的交通及建設部對應)。
- (七) 社會局 (係與中央在 2012 年以後的衛生福利部對應，但部分業務則與內政部、教育部對應之)。
- (八) 勞工局 (係與中央在 2012 年以後的勞動部對應)。
- (九) 警察局 (仍與中央在 2012 年以後的內政部對應，但部分業務之對應另涉及國家通訊傳播委員會的權責，如通信警察業務；部分業務之對應另涉及交通及建設部的權責，如捷運警察業務)。
- (十) 衛生局 (係與中央在 2012 年以後的衛生福利部對應)。
- (十一) 環境保護局 (係與中央在 2012 年以後的環境資源部對應)。
- (十二) 都市發展局 (係與中央在 2012 年以後的交通及建設部對應，但部分業務則與內政部對應之)。
- (十三) 文化局 (係與中央在 2012 年以後的文化部對應，但部分業務則與教育部對應之)。
- (十四) 消防局 (仍與中央在 2012 年以後的內政部對應)。
- (十五) 捷運工程局 (係與中央在 2012 年以後的交通及建設部對應)。
- (十六) 臺北翡翠水庫管理局 (係與中央在 2012 年以後的環境資源部、經濟及能源部對應)。
- (十七) 觀光傳播局 (係與中央在 2012 年以後的交通及建設部對應，但臺北電台部分業務則與國家通訊傳播委員會的權責有關)。
- (十八) 地政處 (仍與中央在 2012 年以後的內政部對應)。

- (十九) 兵役處（仍與中央在 2012 年以後的內政部對應，但部分業務之內容涉及國防部權責）。
- (二十) 主計處（係與中央在 2012 年以後的行政院主計總處對應）。
- (二十一) 人事處（係與中央在 2012 年以後的行政院人事行政總處對應）。
- (二十二) 政風處（仍與中央在 2012 年以後的法務部對應）。
- (二十三) 公務人員訓練處（係與中央在 2012 年以後的行政院人事行政總處對應為主，部分業務涉及考試院保訓會或國家文官學院的權責）。
- (二十四) 資訊處（為地方自治權責之範圍，但部分業務係與中央在 2012 年以後的國家發展委員會、科技部、法務部等對應）。
- (二十五) 研究發展考核委員會（係與中央在 2012 年以後的國家發展委員會對應）。
- (二十六) 訴願審議委員會（為地方自治權責之範圍，但多數業務係與中央在 2012 年以後的各部會有所對應）。
- (二十七) 法規委員會（為地方自治權責之範圍，但多數業務係與中央在 2012 年以後的各部會有所對應）。
- (二十八) 都市計畫委員會（係與中央在 2012 年以後的諸多部會，如內政部、交通建設部、國家發展委員會等對應）。
- (二十九) 原住民事務委員會（仍與中央在 2012 年以後的原住民族委員會對應，但諸多業務仍涉及中央主管各部會權責）。
- (三十) 客家事務委員會（仍與中央在 2012 年以後的客家委員會對應，但諸多業務仍涉及中央主管各部會權責）。

二、十七縣市的離島縣之個案，如單以澎湖政府所屬局處組織為例，該縣政府所屬一級機關設警察局、消防局、衛生局、環境保護局、

農漁局、文化局、稅務局，分別掌理有關事項；其中，警察局、消防局之業務仍對應至中央在 2012 年以後的內政部，衛生局則對應至衛生福利部，農漁局則對應至農業部（但部分涉及海洋委員會權責），環境保護局則對應至環境資源部，文化局則對應至文化部、稅務局則對應至財政部。至於，澎湖縣政府所屬一級單位則有：

- (一) 民政處：掌理自治行政、調解行政、公共造產、宗教、禮俗、墓政、戶政、兵役行政、動員業務等事項（仍與中央在 2012 年以後的內政部對應，但部分涉及法務部、國防部的權責）。
- (二) 財政處：掌理財務行政、公庫、公債、庫款支付、出納、公產、地方金融、菸酒管理、地政等事項（仍與中央在 2012 年以後的財政部對應，但地政部分則與內政部對應）。
- (三) 建設處：掌理城鄉規劃、開發許可、都市計畫、建築管理、使用管理、國宅業務、違章拆除、工商業、能源開發、市場輔導、公用事業、公營事業、公平交易、消費者保護、停車場管理、自由貿易區、招商窗口等事項（係與中央在 2012 年以後的許多部會如交通及建設部、經濟及能源部、公平交易委員會等對應）。
- (四) 教育處：掌理國民教育、社會教育、幼稚教育、特殊教育、家庭教育、體育等事項（仍與中央在 2012 年以後的教育部對應）。
- (五) 工務處：掌理土木工程、道路工程、公共工程、停車場工程、下水道工程、水利工程、港灣工程、漁業公共設施興建維護、海岸管理、採購執行等事項（係與中央在 2012 年以後的許多部會如交通及建設部、經濟及能源部、農業部等對應）。
- (六) 旅遊處：掌理觀光行政、觀光特區、風景區規劃整建、觀光活動行銷、觀光產業投資輔導、旅賓館輔導、水上遊憩活動輔導、旅客申訴處理、交通行政、小三通、大陸事務等事項（係與中央在 2012 年以後的交通及建設部對應為主，但部分業務涉及大陸委員會的權責）。

(七) 社會處：掌理社會行政、合作行政、社會福利、社會救助、社會工作、勞資關係、勞工組織、勞動條件、勞工福利、就業輔導、勞工安全衛生等事項(係與中央在 2012 年以後的勞動部、衛生福利部對應為主)。

(八) 行政處：掌理法制、訴願、國家賠償、新聞、公共關係、印信、文書、檔案管理、庶務、綜合計畫、研究發展、管制考核、推動為民服務、資訊管理等事項(為地方自治權責之範圍，但多數業務係與中央在 2012 年以後的各部會有所對應，如法務部、國家發展委員會等)。

三、十七縣市的市之個案，如單以嘉義市政府為例，該市政府得另依組織規程設置警察局、消防局、衛生局、環境保護局、文化局、稅務局，分別掌理有關事項；其中，警察局、消防局之業務仍對應至中央在 2012 年以後的內政部，衛生局則對應至衛生福利部，環境保護局則對應至環境資源部，文化局則對應至文化部、稅務局則對應至財政部。另外，嘉義市政府設下列各處：

(一) 民政處：掌理自治行政、宗教、禮俗、戶政、殯葬管理、原住民及客家行政、調解、公共造產、動員、徵兵處理及相關兵役行政等事項(仍與中央在 2012 年以後的內政部對應，但部分涉及法務部、國防部的權責；但須特別注意的是，若干業務係仍與 2012 年以後的原住民族委員會、客家委員會有所對應，且調解業務另涉及法務部權責)。

(二) 財政處：掌理財務行政、稅務行政、公有財產、公共債務、公庫行政、出納、地方金融管理及菸酒管理等事項(仍與中央在 2012 年以後的財政部對應為主，但部分涉及金融監督管理委員會的權責)。

(三) 建設處：掌理農、林、漁、牧業、礦業、工業、商業、農漁會輔導、農畜產品共同運銷、零售及農產品批發市場之管理、農藥管理、水土保持、公用事業、公營事業、公園綠地、消費者保護及公平交易等事項(係與中央在 2012 年以後的許多部會如

交通及建設部、經濟及能源部、農業部、公平交易委員會等對應)。

- (四) 教育處：掌理國民教育、社會教育、幼稚教育、特殊教育、體育及學校午餐營養教育管理等事項(仍與中央在 2012 年以後的教育部對應)。
- (五) 工務處：掌理都市計畫、土木工程、下水道工程、建築及使用管理、水利工程、國民住宅及公共工程等事項(係與中央在 2012 年以後的交通及建設部對應為主，但部分業務涉及其他主管部會之權責)。
- (六) 交通處：掌理交通行政、交通管制工程、運輸規劃與管理、大眾運輸、運輸業管理、停車規劃與管理及觀光發展、行銷、觀光遊樂設施之規劃與管理等事項(係與中央在 2012 年以後的交通及建設部對應為主)。
- (七) 社會處：掌理社會行政、社會福利、社會救助、合作行政、勞資關係、勞工組織、勞動條件、勞工福利、就業輔導及勞工安全衛生等事項(係與中央在 2012 年以後的衛生福利部、勞動部等對應為主；值得注意的是，嘉義縣政府並未另設勞工處)。
- (八) 地政處：掌理地籍、地權、地價、地用、土地重劃、區段徵收及一般土地行政等事項(仍與中央在 2012 年以後的內政部對應，但部分業務涉及財政部、交通及建設部的權責)。
- (九) 行政處：掌理印信、文書、檔案管理、庶務、新聞、公共關係及法制、訴願、國家賠償等事項(為地方自治權責之範圍，但多數業務係與中央在 2012 年以後的各部會有所對應，如法務部等)。
- (十) 企劃處：掌理綜合規劃、研究發展、管制考核、資訊管理、為民服務及大陸事務等事項(為地方自治權責之範圍，但多數業務係與中央在 2012 年以後的各部會有所對應，如國家發展委員會、大陸委員會等)。

四、歸納分析

承前所述，直轄市或縣市等地方政府可能就得設有民政（類如中央主管的內政）、財政、教育、經濟、法務、健康與社會福利、運輸、勞動、環境、文化與農業等 11 大類的核心職能的主管局處以爲處理法定事務，但經由歸納分析，可知：

- （一）各直轄市或縣市政府雖均設民政局處，但民政局處之業務，各地可謂明顯不同，或則包括調解業務（而涉及法務部權責），或則未含調解業務，而另將該項業務交由法規委員會（如臺北市政府）或是法制局處（如高雄市政府、新北市政府）主政。同理，民政局處是否包括兵役行政業務，直轄市與縣市又明顯不同，直轄市者另設兵役局處者可謂常見；但是，縣市政府受限於自主組織權的規模決定空間較小之故，鮮有另設兵役局處者。
- （二）各直轄市或縣市政府雖均設財政局處，但財政局處之業務，各地也明顯不同，例如澎湖縣的財政局處兼管類如地政局處的事項；而嘉義縣的財政局處及於金融業務，明顯與直轄市政府的財政局處不同。正因爲如此，所以各直轄市或縣市政府財政局處所對應的中央主管機關，未必只有財政部，可能還有其他部會之權責。
- （三）各直轄市或縣市政府均設有教育局處，且各地教育局處的業務大同小異，儘管直轄市與縣市的教育局處業務廣狹範圍有別，但多半係與中央的主管部會教育部所有對應。
- （四）就地方的經濟業務而言，或有產業發展局、經濟發展局或工商發展局之類的組織設計者，或則是以傳統的建設局處爲主，對應於中央的主管部會後，除與 2012 年以後的經濟及能源部權責有關外，管轄業務也可能及於交通及建設部、農業部、公平交易委員會等部會的權責。
- （五）直轄市政府或大型縣市政府通常設置法制局處或法規委員會，但規模較小的縣市或離島縣份未必有此類局處的組織設置，有些縣市將此類業務劃歸爲行政處的權責。反過來說，2012 年以

後的法務部業務如擬對應於地方之相關局務者，未必與法制局處或法規委員會有關，也可能與行政處，或前述的民政局處之調解業務有關。

- (六) 各直轄市或縣市政府均設有衛生局處、社會局處，以處理健康與社會福利的相關業務，就該類業務與中央業務窗口的對應作為觀之，則係與衛生福利部對應。但比較特別的是，像是嘉義縣政府所設置的社會處之業務卻及於勞動業務，故中央在 2012 年以後的勞動部在特定縣市仍須與社會局處互動之。
- (七) 各直轄市或縣市政府均設有交通局處，且各地交通局處的業務大同小異，儘管直轄市與縣市的教育局處業務廣狹範圍有別，例如直轄市政府另設捷運工程局甚或捷運公司，但多半係與中央的主管部會交通及建設部所有對應。比較特別的是，中央的交通及建設部在旅遊或觀光業務部分，未必是與地方政府的交通局處對應，而係另與觀光旅遊局處之類的組織對應。
- (八) 各直轄市或縣市政府未必均設有勞動或勞工行政局處，例如前述所言的嘉義縣政府所設置的社會處之業務卻及於勞動業務，故中央在 2012 年以後的勞動部在特定縣市仍須與社會局處互動之。但整體而言，中央的勞動部在直轄市或縣市等地方政府的業務對應窗口仍係是以勞動或勞工行政局處為主。
- (九) 各直轄市或縣市政府均設有環境保護局處，且各地環境保護局處的業務大同小異，儘管直轄市與縣市的環境保護局處業務廣狹範圍有別（因為縣政府的環境保護權責部分劃歸給鄉鎮市公所執行之），但多半係與中央的主管部會環境資源部所有對應。
- (十) 各直轄市或縣市政府均設有文化局處，且各地文化局處的業務大同小異，儘管直轄市與縣市的文化局處業務廣狹範圍有別，但多半係與中央的主管部會文化部所有對應。但中央的文化部業務除涉及原住民族委員會、客家委員會的整合或相互協助外，就許多直轄市或縣市政府而言，則亦與直轄市或縣市政府的原住民族委員會、客家委員會有關。惟反過來說，如直轄市

或縣市政府未設置原住民族委員會、客家委員會者，中央的主管部會如原住民族委員會、客家委員會可能就得與民政局處相對應（如嘉義縣政府的個案即屬之）。

（十一）各直轄市或縣市政府未必均設有農業局處，例如前述所言的臺北市政府即未設置農業局處，則其農業之相關業務則屬產業發展局處的範疇，與多數的直轄市或縣市明顯不同。再如，澎湖縣則是設置農漁局（且為縣政府所屬一級機關，並非內部單位），顯見各地在直轄市或縣市政府自主組織權的運作下，確實是因地制宜的。正因為如此，中央主管機關如 2012 年以後的農業部在地方的業務對應窗口上未必是直轄市或縣市政府農業局處。

第三節 中央與地方在組織改造後的業務對口問題

在此，有關中央與地方在組織改造後的業務對口問題，將以未來衛生福利部的業務為例加以說明。質言之，中央政府的組織再造正在如火如荼進行之中，預計 2012 年元月起，既有行政院所屬的 37 個部會將調整為 29 個部會；不僅如此，地方政府的組織、業務、功能也都在調整之中，尤其是在五直轄市改制之後，許多直轄市或縣市也都展開了新的地方政府組織再造。其中，以直轄市或縣市地方政府的社會局處來說，其中央主管機關過去為內政部，各業務之窗口集中於社會司，2012 年元月組織改造後，其中央主管機關將改為衛生福利部，各業務之窗口恐分散或重組，該如何面對？即屬值得分析的課題。

在此，單以嘉義縣政府來說，其新一波的地方政府組織再造預計將從 2011 年 8 月起上路；例如，該縣政府為推廣地方文化、古蹟、文創與觀光事業契合，以提升該縣文化及觀光產業定位，故將整併文化處與觀光旅遊局改設文化觀光局（但對應於 2012 年元月之後的中央，其對口單位則包括中央的文化部、交通建設部等）。又為行銷該縣產業、文化及各項建設概況、提高該縣在全國、兩岸與國際的能見度，將增設傳播行銷處，掌理新聞、行銷及公共關係等事項；且傳播處將

納入原行政處新聞行政科與縣政行銷科、原農業處農業行銷科等相關組織。同時，為配合未來中央部會如交通建設部的成立，該縣縣政府也特別整合業務性質及功能相近的組織單元，而擬將工務處及交通局整併為建設處，以有效運用人力。除此之外，為因應中央衛生福利部的成立，社會處擬改制為社會局，與衛生局相同，均成為「府外局」。

又以下即以未來衛生福利部的業務權責為主，進行中央與地方的服務窗口或業務對應窗口的議題分析。先就前述嘉義縣政府之組織再造來說，現階段中央政府組織再造的結果是，行政院基於政策統合需要得設「委員會」，其任務主要為協助行政院進行跨領域政策間之統合性政策研析、規劃與評估，屬政策幕僚機關；另近年於部分縣市改制直轄市後，直轄市政府相關組織職能將重新整併，業務功能亦將重新調整，如各直轄市政府均設有原住民族事務局或行政局或原住民族委員會，以及客家事務局或客家委員會等對應的組織單元，但如以各中央委辦事項（如未來衛生福利部之推行原住民或客家相關政策為例）將因機關業務調整，導致地方行政機關在業務功能與指揮監督對應關係上產生變化及組織功能調整，亦即除面臨傳統之業務的對口與聯繫管道產生改變外，直轄市或縣市政府的衛生局、社會局處與教育局處（例如：地方的教育局處必須協助衛生保健教育任務的關係）等如何推動，亦非無疑問。

又早在民國 76 年（1987 年）起，政府即開始著手研修行政院組織法，相關法案於 2010 年在立院完成三讀，原有之 37 個部會減少為 29 個。其中，衛生福利部組織設計包括司、署、局、中醫藥研究機構、社福機構，以及所屬醫院等法定組織；且就衛生福利部之業務來說，就是希望達到全民健康、社會安全的「全人照顧」之目標。然而，在行政院組織改造後，地方政府（尤其是直轄市或縣市政府）的對口單位是否也該隨之調整等（目前分設衛生局與社會局處），即屬後續值得探討的課題。

在此，如依據行政院研究發展考核委員會的規劃，衛生福利部之所以成立的理由是，「近年來由於總生育率下降、未婚人口增加、外籍及大陸配偶增加等，我國人口結構逐漸因少子化、人口老化而改變，

相對應之社會政策，特別是中老年醫療保健及安養服務、身心障礙者復健及重建、婦女權益、兒童養育等政策、國民年金、社會保險業務之規劃等，均需及早預為規劃因應，故整合醫療衛生與社會福利業務，將有助社會政策與資源整體規劃調配，建構完善的社會福利、社會照護及醫療保健體制。」基此，2012年元月行政院組織改造後的衛生福利部，係以「全人照顧」（從出生到死亡）為組織再造之目標。

但是，儘管行政院之組織改造已經箭在弦上，對直轄市或縣市政府而言，仍由衛生局與社會局處分別職掌相關業務，而與中央組改後的衛生福利部對應。正因為如此，衛生福利部成立後，相關業務依法交由各直轄市或縣市政府辦理時，由於地方仍係以衛生局與社會局處推動醫療衛生暨社會福利之業務；屆時就可能會出現即使中央的衛生福利部完成相關政策的整合指令而交由地方同步執行時，卻形成衛生、社會兩局處業務的分工仍需再次整合或磨合的窘境，同時又導致中央、地方間的社會福利業務之督導聯繫也需重整或重構，而降低了行政效率。例如，醫療衛生保健與社會福利、社會救助的整合資訊系統之建置本需龐大經費與人力、業務成本，但因地方由兩個局處分別掌理，是否有效整合，即非無疑義。

從而，對多數的直轄市或縣市政府來說，如果維持衛生局與社會局處的組織建制，則兩個局處之間勢必得成立跨局處的任務編組或特定的平台作業系統，讓中央與地方的衛生福利業務之對應窗口能夠有效整合，而非只是仰賴衛生局與社會局處的專責人員之定期開會協調而已。長程而言，如配合中央的組織再造之結果，或許也可以建議直轄市或縣市政府將其衛生局與社會局處的組織予以重新整併，藉以整合「全人照顧」（從出生到死亡）的目標。惟以前述的嘉義縣政府為例，即使其為配合中央政府的組織改造，而啟動新一波的地方政府組織再造工程，仍有意維持分設衛生局與社會局處的組織架構（僅將社會處改制為社會局而已）。

當然，也有很多專家學者主張（或是持不同意見的人認為），實際上中央政府的組織再造，未必可以適用於地方，因此中央將原衛生署、內政部的社會福利業務整合為衛生福利部，並不代表地方政府的組織

結構也必須做相對應的調整；相反的，必須尊重地方自治的慣例與傳統，不能只是從中央政府組織再造的角度思考問題，故未來中央業務持續下放之際，地方政府的一級機關與單位之總數，或許仍不宜減少而得以維持現有規模的建制。舉例來說，未來衛生福利部所推動的衛生教育、社會福利或社會救助之宣導，仍可能係藉由直轄市或縣市政府教育局處之職務協助，始得產生縱效，並不會因衛生局與社會局處整併即可達成此項功能。

不僅如此，就未來衛生福利部的業務權責觀之，係包括健康政策及服務業務、全民健康保險業務、疾病防治業務、藥物食品、福利服務業務、社會救助業務、社區發展業務、國民年金業務、長期照護業務、家庭暴力業務、性侵害與性騷擾防治暨其他保護服務業務等，甚至也包括衛生福利人力資源之政策規劃、培訓、發展及管理；心理健康與物質成癮防治之政策規劃、管理及監督；以及中醫藥發展之政策規劃、管理、監督及研究等業務（衛生福利部組織法、新行政院組織架構區塊業務一覽表等可資參照）。其中，該等業務與地方相關局處的對應結果是：

- 一、健康政策業務、全民健康保險業務、疾病防治業務、藥物食品業務等，中央主管部會即未來衛生福利部所對應者，為地方的衛生局；
- 二、社會救助業務、社區發展業務、國民年金業務、長期照護業務、家庭暴力業務、性侵害與性騷擾防治暨其他保護服務業務等，中央主管部會即未來衛生福利部所對應者，為地方的社會局。但是，須職務協助之地方局處則包括警察局、教育局處、民政局處等相關局處（例如：家庭暴力業務、性侵害保護業務另涉及地方的警察局之相關業務）。

至於，有關衛生福利人力資源之政策規劃、培訓、發展及管理；心理健康與物質成癮防治之政策規劃、管理及監督；以及中醫藥發展之政策規劃、管理、監督及研究等業務，與地方政府的相關局處業務未必具有直接的關聯性，不必然需要具備中央地方業務窗口對應的設

計概念。另外，許多的新興重點業務如反毒業務，在中央即涉及衛生福利部、法務部與內政部等各部會的業務，而在地方即涉及衛生局、社會局、教育局、警察局與相關局處的業務；單以中央與地方的服務窗口必須有效對應來說，並不容易。

同理，即使是傳統的業務如兒童與青少年暑假期間的休閒活動業務來看，在中央即涉及教育部的權責為主（其他部會如內政部或衛生福利部等為輔），在地方則可能涉及教育局處、社會局處的權責，不僅如此，兒童與青少年身心健康場所的稽查，又屬於警察局的業務，從而必須整合教育、社政、勞工、新聞、衛生、消防、都市發展、經濟發展等相關的組織單元組成「聯合稽查小組」，以維護兒童與青少年暑假期間的休閒活動的身心健康。

正因為如此，每一類的業務如前述的衛生福利部之業務，對直轄市或縣市地方政府而言，並非只是單純的所屬衛生局、社會局處之業務，也可能涉及諸多局處的權責；甚至，再以上揭的兒童與青少年暑假期間的休閒活動業務為例，在 A 直轄市或縣市可能依其自治權責劃歸為教育局處主管（如臺北市係規劃為教育局處的權責，而與中央的教育部對應），但在 B 直轄市或縣市可能依其自治權責劃歸為社會局處主管（如臺中市長久以來即劃歸為社會局處之權責，但社會局處卻須與中央的衛生福利部對應，還是依舊與中央的教育部對應？確實仍是個技術性的問題），且都會涉及其他局處之間的相互職務協助問題。

最後，回到未來衛生福利部甚或行政院組織改造後各部會的業務權責觀之，如果要讓各該業務之中央與地方的服務窗口有效對應的話，則以下的三項作為必須開展營運：

- 一、籌組並積極運作所謂的「中央與地方組織調整對話小組」，全面檢討或預設未來中央與地方的服務窗口調整的相關問題；
- 二、以未來衛生福利部的業務來說，即須定期或不定期召開「中央與地方業務功能聯繫會報」，積極整合中央與地方的服務窗口如何有效對應的問題（同理，其他各部會的業務，亦同）。
- 三、衛生福利部須就每個直轄市或縣市的服務窗口，表列出「中央與

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

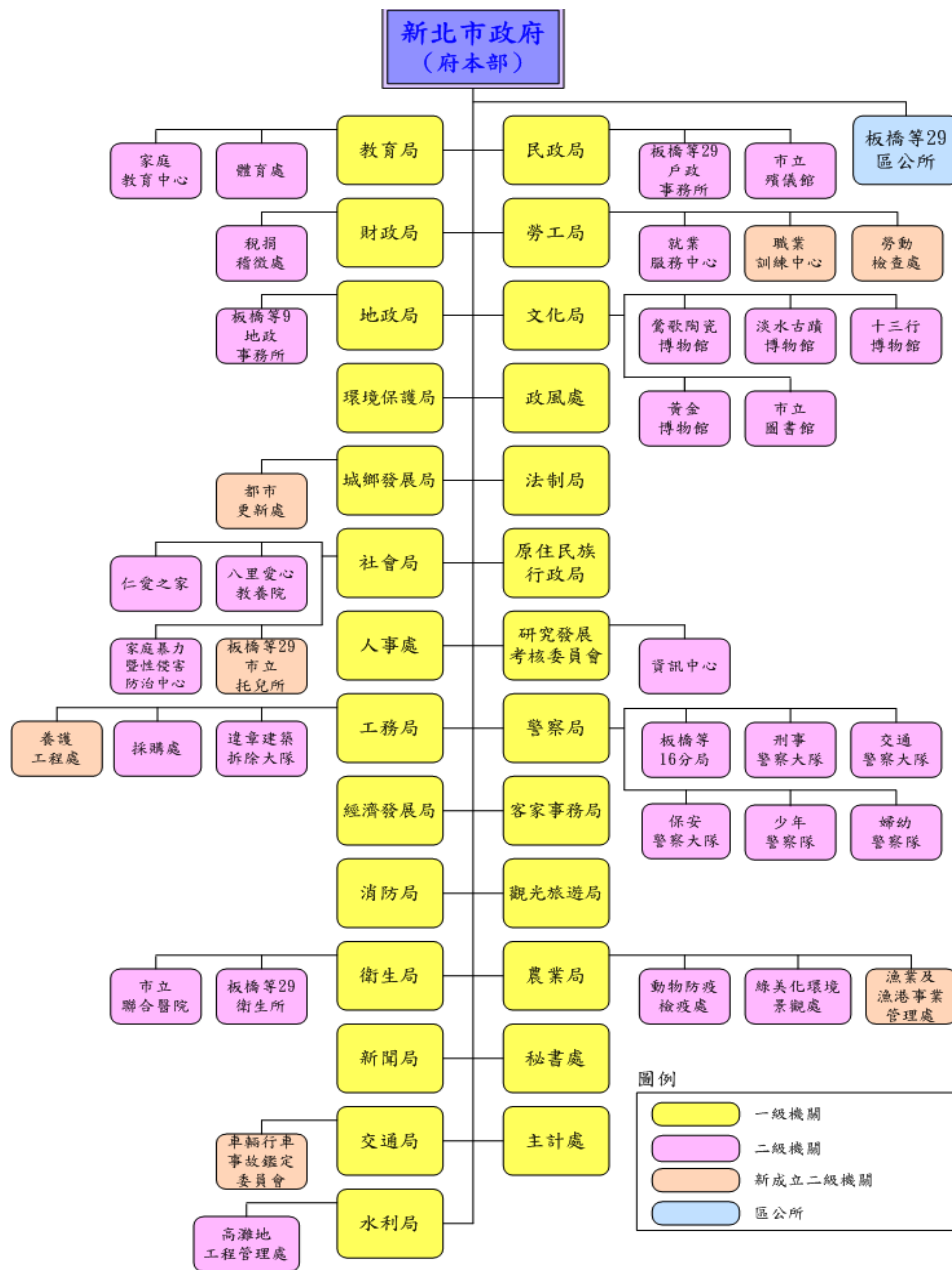
地方局處對應窗口一覽表」(同理，其他各部會的業務，亦同；亦即，中央各部會之業務如涉及地方自治團體局處之業務者，皆需要表列出所謂的表列出「中央□□部會與地方□□局處對應窗口一覽表」)。

第四章 新北市的個案分析

新北市係由臺北縣改制而來。在改制之前，臺北縣土地面積 2,052.57 平方公里，占全國總面積的 5.67%；改制之前，人口數迄民國 98 年 3 月底已逾 384 萬人，約為全國總人口數六分之一。同時，原臺北縣也是臺灣第一個依地方制度法第 4 條第 2 項規定，準用直轄市相關規定之縣，其自民國 96 年 10 月 1 日準用直轄市之規定以來，雖然準用直轄市後仍維持「縣」的名稱，但其實質內涵，則與一般縣有所不同，而與直轄市的行政地位卻尚有差距（至於，目前準用直轄市規定之縣，則為鄰近的桃園縣）。

後來，臺北縣政府則於民國 97 年 8 月間依當時地方制度法第 4 條第 1 項「縣人口聚居達 125 萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。」及同法第 7 條第 2 項「縣(市)改制為直轄市，如不涉及行政區域之劃分、調整者，經縣(市)政府提請縣(市)議會同意後，由內政部轉報行政院核定之。」等規定，擬定「臺北縣改制直轄市計畫書」，循法定程序於 97 年 8 月 12 日送請臺北縣議會審議，並經臺北縣議會於 97 年 9 月 16 日議決修正通過，並於 97 年 10 月 3 日函報內政部，而於 97 年 11 月 26 日轉陳行政院核處。內政部於 98 年 1 月 5 日核復修正意見，並依法定程序於民國 98 年 4 月 24 再度將「臺北縣改制直轄市計畫書」送請當時的臺北縣議會審議，並經臺北縣議會於民國 98 年 4 月 27 日議決通過，再重新提報申請改制，終於改制為直轄市。

總之，新北市係由原台北縣單獨改制而成的直轄市，與臺中市、臺南市或高雄市係由市縣合併改制而成不同。正因為如此，它的局處組織之變革或沿革，與其他新設的直轄市的變革歷程也有所不同。其中，新北市政府所屬一級機關的部分，如依《地方行政機關組織準則》第 11 條第 1 項規定，直轄市政府人口在 200 萬人以上者，得設一級機關 32 個局（處、委員會），但 2007 年 10 月 1 起自台北縣準用直轄市



資料來源：[http://www.personnel.ntpc.gov.tw/web66/_file/2073/upload/組織編制專區/新北市政府組織圖_1001019\(新增養工、勞檢\).png](http://www.personnel.ntpc.gov.tw/web66/_file/2073/upload/組織編制專區/新北市政府組織圖_1001019(新增養工、勞檢).png)

圖 4-1：新北市政府組織架構圖

相關規定後，台北縣政府即審酌原有組織架構、環境與未來發展需求，調整改設為 27 個一級機關，即使歷經 2010 年底改制直轄市的階段後，仍維持現有 27 個一級機關（局、處、委員會）。

又以台北縣準用直轄市相關規定後，迄 2008 年 12 月底為止，縣政府所屬二級機關共有 107 個，但於 2009 年 2 月新成立「台北縣政府綠美化環境景觀處」後，共有 108 個所屬二級機關，改制為新北市後仍維持 108 個二級機關。另外，在改制直轄市後，新北市政府的道路養護權責與勞動檢查業務增加的關係，其組織變革修正如圖 4-1。

總之，目前新北市政府各局（處、委員會），以及所屬二級機關的組織編制，含府本部在內則如表 4-1：

表 4-1：新北市政府各機關組織規程及編制表（含府本部）

00 府本部	11-1 各地政事務所
01 秘書處	12 勞工局
02 民政局	13 交通局
02-1 市立殯儀館	13-1 車輛行車事故鑑定委員會
02-2 各戶政事務所	14 觀光旅遊局
03 財政局	15 法制局
03-1 稅捐稽徵處	16 警察局
04 教育局	16-1 各分局
04-1 體育處	16-2 刑事警察大隊
04-2 家庭教育中心	16-3 保安警察大隊
04-3 國民中小學	16-4 交通警察大隊
04-4 高級中學	16-5 少年警察隊
04-5 幼稚園	16-6 婦幼警察隊
04-6 豐珠國民中小學	17 衛生局
04-7 鶯歌高級工商職業學校	17-1 市立聯合醫院
05 經濟發展局	17-2 各區衛生所
06 工務局	18 環境保護局
06-1 違章建築拆除大隊	19 消防局

06-2 採購處	20 文化局
06-3 養護工程處	20-1 鶯歌陶瓷博物館
07 水利局	20-2 十三行博物館
07-1 高灘地工程管理處	20-3 淡水古蹟博物館
08 農業局	20-4 黃金博物館
08-1 動物保護防疫處	20-5 市立圖書館
08-2 綠美化環境景觀處	21 原住民族行政局
08-3 漁業暨漁港事業管理處	22 新聞局
09 城鄉發展局	23 人事處
09-1 都市更新處	24 主計處
10 社會局	25 政風處
10-1 仁愛之家	26 研究發展考核委員會
10-2 八里愛心教養院	26-1 資訊中心
10-3 家庭暴力暨性侵害防治中心	27 客家事務局
11 地政局	28 各區公所

資料來源：http://www.personnel.ntpc.gov.tw/_file/2073/SG/30960/D.html

第一節 新北市政府組織再造的發展沿革

承前所述，行政院組織的改造法案業經總統令於 99 年 2 月 3 日公布，新的行政院之組織架構將自民國 101 年 1 月 1 日起開始施行，預計調整為 14 部 8 會 3 獨立機關 2 總處 1 行 1 院等 29 個部會機關。對應於此，五直轄市改制之後的直轄市政府或縣市政府也都在進行地方政府組織再造工程，但中央部會機關如何與地方政府局處機關（含委員會機關在內）進行業務窗口的對應，就有些值得探討的課題出現，本章即以新北市政府的局處委員會之組織，對應於 2012 年元月之後的行政院之部會組織，分析以下的問題：

- 一、地方政府的核能職能業務為何？對應於此，直轄市或縣市政府的局處委員會則該設置哪些？
- 二、以中央政府組織改造後的 29 個部會機關予以定錨的話，單就新

北市政府局處委員會為例，將如何進行業務窗口的對應？反之，如以新北市政府局處委員會之業務予以定錨的話，該如何與中央政府組織改造後的 29 個部會機關進行業務窗口的對應？

就前述第一個問題，即「地方政府的核能職能業務為何？對應於此，直轄市或縣市政府的局處委員會則該設置哪些？」來說，或許每個國家的地方皆有不同。亦即，一個國家合理的中央部會數量到底為何，學界與實務界並沒有所謂的定論；同理，在地方自治團體享有自主組織權的前提下，以因地制宜的角度來說，一個地方政府合理的局處組織數量到底為何，在學界與實務界也沒有所謂的定論，儘管地方制度法、地方行政機關組織準則仍設定了一定的框架加以規範。

以OECD國家的發展經驗來說，各國中央政府部會的實際數量，多半是以 11 到 19 個部會居多⁸。從瑞士的七個到較多的英國 21 個及加拿大的 24 個。OECD國家部會的主要核能職能是以內政、外交、國防、財政、教育、經濟、法務、健康與社會福利、運輸、勞動、環境、文化與農業等 13 項核能職能為主，通常只有以聯邦國家為主者，才沒有教育、文化內政等相關部會的建制⁹；基此，作為單一國家體制我國而言，直轄市或縣市等地方政府可能就得設有民政（類如中央主管的內政）、財政、教育、經濟、法務、健康與社會福利、運輸、勞動、環境、文化與農業等 11 大類的核能職能的相關局處組織，據以處理前開有關及對應於中央主管的事務。

一般而言，地方自治團體有三大權限，即地方立法權與行政執行權，以及地方的自主組織權，如司法院大法官釋字 467 號及其解釋理由書所言：「凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就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。」。所謂地方自主組織權的運作亦即賦予地方自治團體有自行決定其組織編制，包括局處數量、局處名稱、局處業

⁸ 實際上，瑞士最少僅有 7 個部會，但加拿大、紐西蘭與英國則較多，分別有 24 個、22 個與 21 個部會之多，相關資料可參照 <http://www.europaworld.com/countries>，2011/6/25 查詢。

⁹ 因為在聯邦國家，該等事務得由各邦自行決定，惟仍有聯邦國家設置教育部者，如美國在 1979 年起設置教育部。

務等權責；即使地方自主組織權受到地方制度法與地方行政機關組織準則的嚴格規範與限制，就直轄市或縣市等地方政府而言，仍享有局處「組織規模」與「機關層級」的自主決定空間，進而得另依自己的組織自治條例及組織規程，決定以下事項，如：

一、組織規模：

就組織規模而言，地方制度法與地方行政機關組織準則的基本理念就是「控制幅度」的概念，例如地方行政機關組織準則第 11 條即規定，直轄市政府一級單位為處或委員會。直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口未滿 200 萬人者，合計不得超過 29 處、局、委員會；人口在 200 萬人以上者，合計不得超過 32 處、局、委員會。再如地方行政機關組織準則第 11 條也規定，縣市政府一級單位為處。縣市政府一級單位及所屬一級機關，除主計、人事及政風單位依專屬人事管理法律設立外，依下列規定設立：

- (一) 縣市人口未滿 5 萬人者，不得超過 13 處、局。
- (二) 縣市人口在 5 萬人以上，未滿 20 萬人者，不得超過 15 處、局。
- (三) 縣市人口在 20 萬人以上，未滿 40 萬人者，不得超過 17 處、局。
- (四) 縣市人口在 40 萬人以上，未滿 70 萬人者，不得超過 18 處、局。
- (五) 縣市人口在 70 萬人以上，未滿 100 萬人者，不得超過 21 處、局。
- (六) 縣市人口在 100 萬人以上，未滿 125 萬人者，不得超過 22 處、局。
- (七) 縣市人口在 125 萬人以上者，不得超過 23 處、局。

直轄市或縣市等地方政府對於要設那些局處組織，只要不超過上開地方行政機關組織準則所規範的上限，即可本於自主組織權依法定程序設置之。其所產生的主要衝擊在於，地方政府得依其因地制宜的需要組設自己的局處，例如澎湖縣政府設立農漁局即是全台首例，與其他縣市政府所設置者為農業局處明顯不同；再如嘉義縣政府將地方

稅務局與財政局合併為財政稅務局，亦屬重要的事例（此外，則如金門縣政府設有金門縣政府地政局，但其他縣市則為縣市政府地政處；再如，花蓮縣政府教育局曾經一度以「機關」方式設立成為縣市政府的首例，儘管後來又改回一級單位之建制）。

二、機關層級：

蓋地方行政機關組織準則第 5 條規定，直轄市、縣市政府所屬機關均以分二層級為限（且依該準則第 5 條之規定，直轄市政府除直轄市政府本部外，其所屬機關以分二層級為限，一級機關以局、處、委員會之名稱命名，如係二級機關則以處、大隊、所、中心之名稱命名。縣市政府部分，則亦可以於府本部外，設置二層級的所屬機關，其中一級機關稱局、二級機關稱隊、所），但就機關層級來說，如結合前述的組織規模而言，另產生地方組織極為多元的變化可能，例如臺北市政府工務局固然是臺北市政府的所屬一級機關，但工務局之下可另設公園路燈工程管理處、衛生下水道工程處（原養護工程處）等臺北市政府工務局所屬組織，而作為臺北市政府的二級機關，以協助相關工務事項的處理；但是，各項具體業務的承辦，在直轄市或縣市政府之間，可能就因此明顯不同，如臺北市政府工務局養護工程處業改制為臺北市政府工務局衛生下水道工程處，與高雄市工務局養護工程處的業務權責明顯不同。更精確的說，高雄市工務局養護工程處的業務又是臺北市政府公園路燈工程管理處、衛生下水道工程處的業務總和。

經由上述的說明可知，由於直轄市或縣市等地方政府的自主組織權存在之故，縱使依據地方制度法與地方行政機關組織準則仍受到一定程度的限制，但是至少仍享有所屬局處「組織規模」與「機關層級」的自主決定空間，進而與中央政府的部會組織在業務窗口上要如何有效對應，確實是有些問題存在；但可以理解的是，如果限制地方政府的自主組織權，卻可能是危及地方自治權的核心領域，不可不慎。

至於，目前新北市政府之局處委員會之組織，仍符合其主要的核心職能業務，而設置有以下的各局、處、委員會：

（一）秘書處。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

- (二) 民政局。
- (三) 財政局。
- (四) 教育局。
- (五) 經濟發展局。
- (六) 工務局。
- (七) 水利局。
- (八) 農業局。
- (九) 城鄉發展局。
- (十) 社會局。
- (十一) 地政局。
- (十二) 勞工局。
- (十三) 交通局。
- (十四) 觀光旅遊局。
- (十五) 法制局。
- (十六) 警察局。
- (十七) 衛生局。
- (十八) 環境保護局。
- (十九) 消防局。
- (二十) 文化局。
- (二十一) 原住民族行政局。
- (二十二) 新聞局。
- (二十三) 人事處。
- (二十四) 主計處。

- (二十五) 政風處。
- (二十六) 研究發展考核委員會。
- (二十七) 客家事務局。

其中，新北市之所以會設置 27 個局處委員會，係依原臺北縣改制直轄市計畫書之構想，其原相關組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及自治法規處理之規劃，所為的預擬方案而設。也就是說，改制後新直轄市政府組織編制調整情形，就所屬一級機關部分而言，依地方行政機關組織準則第 11 條第 1 項規定，直轄市政府人口在 200 萬人以上者，得設一級機關 32 局處委員會，之前臺北縣準用直轄市相關規定後，臺北縣政府即審酌原有組織架構、環境與未來發展需求，已調整改設 27 個一級機關，改制直轄市後仍維持現有 27 個局處委員會如後。

至於，新市府所屬二級機關部分，實則在原臺北縣準用直轄市相關規定後，至 97 年 12 月底止，當時候縣政府所屬二級機關共有 107 個，但於 98 年 2 月新成立「臺北縣政府綠美化環境景觀處」，共有 108 個二級機關，改制直轄市後仍維持 108 個二級機關，另原縣轄鄉鎮市公所、代表會則調整為區公所。

其次，就第二個問題，即「以中央政府組織改造後的 29 個部會機關予以定錨的話，單就新北市政府局處委員會為例，將如何進行業務窗口的對應？反之，如以新北市政府局處委員會之業務予以定錨的話，該如何與中央政府組織改造後的 29 個部會機關進行業務窗口的對應？」來說，則可以略為分析如後：

- 一、**內政部**：對應於新北市政府所屬機關組織，則為民政局、地政局、警察局、消防局等（至於，2012 年元月之後，社會局則轉對應於行政院所屬的衛生福利部）。
- 二、**外交部**：對應於新北市政府所屬機關組織，雖無明顯的局處委員會，因為外交為中央專屬事項；但地方非不得從事城市外交之自治活動，就新北市政府而言（如拜訪姊妹市，像是 Los Angeles

County 等等)，則係對應於秘書處與新聞局（其中，秘書處設有國際事務科，掌管相關業務）。惟值得注意的是，日後直轄市或縣市政府的新聞局處，在行政院新聞局裁撤之後，是否轉型為僅以發言人室之業務為主的組織單元，抑或維持既有的功能業務，則仍有待觀察。另外，護照辦理之業務，則與民政局（掌管戶政事務所業務）業務息息相關。

- 三、**國防部**：對應於新北市政府所屬機關組織，雖無明顯的局處委員會，因為外交為中央專屬事項；但協助國防之兵役行政業務，則與民政、戶政明顯有關，以新北市政府來說，仍與民政局之業務間接關聯。
- 四、**財政部**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是以財政局為主要的業務對應窗口。
- 五、**教育部**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是以教育局為主要的業務對應窗口。
- 六、**法務部**：對應於新北市政府所屬機關組織，除政風處外，並無明顯的局處委員會。因為新北市政府法制局的業務固然與法務部有些微的關聯，但法制作業屬自治事項，實則與法務部未必有關，反與各該目的事業主管機關的各部會有關；另外，消保者保護之業務則與 2012 年元月之後的行政院院本部有關。
- 七、**經濟及能源部**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是以經濟發展局、水利局為主要的業務對應窗口。
- 八、**交通及建設部**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是以城鄉發展局、交通局、觀光旅遊局、工務局為主要的業務對應窗口。日後，如新北市政府另設捷運工程局的話，亦對應於中央的交通建設部；另外，城鄉發展局又與行政院組織改造後的國家發展委員會之功能業務有所對應。不僅如此，觀光旅遊局的業務又與中央的外交部、大陸委員會等部會權責有關。
- 九、**勞動部**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是以勞工局為主要

的業務對應窗口。

- 十、**農業部**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是以農業局、水利局為主要的業務對應窗口。又整體而言，新北市政府水利局的業務係對應於中央的經濟及能源部、農業部等相關部會。
- 十一、**衛生福利部**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是以衛生局、社會局為主要的業務對應窗口。
- 十二、**環境資源部**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是以環境保護局為主要的業務對應窗口。不過，依附於中央氣象業務的地方政府之放假決定與否，則涉及行政院人事行政總處與新北市政府人事處的業務範疇。
- 十三、**文化部**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是以文化局為主要的業務對應窗口；但是，實則部分業務仍與地方的其他局處委員會，如教育局、原住民族行政局、客家事務局等有關。
- 十四、**科技部**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局處委員會。但是，與經濟發展局、城鄉發展局仍有所關聯。
- 十五、**國家發展委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是以城鄉發展局、研究發展考核委員會為主要的業務對應窗口。
- 十六、**大陸委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局處委員會。但是，與新聞局以及各局處委員會的業務仍有所關聯，例如兩岸的農業交流活動，則另涉及農業部、農業局的權責。
- 十七、**金融監督管理委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局處委員會，除非另有涉及職務協助之事項者。
- 十八、**海洋委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局處委員會，除非另有涉及海洋政策或海岸管理之事項者，才會與地方政府的局處委員會（如農業局、城鄉發展局等）有關。
- 十九、**僑務委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局

處委員會，除非另有涉及職務協助之事項者。

- 二十、**國軍退除役官兵輔導委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局處委員會，除非另有涉及職務協助之事項者。
- 二十一、**原住民族委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是原住民族行政局為主要的業務對應窗口。
- 二十二、**客家委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是客家事務局為主要的業務對應窗口。
- 二十三、**主計總處**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是主計處為主要的業務對應窗口。
- 二十四、**人事行政總處**：對應於新北市政府所屬機關組織，則是人事處為主要的業務對應窗口。
- 二十五、**中央銀行**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局處委員會。
- 二十六、**國立故宮博物院**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局處委員會；但仍與文化局、教育局或觀光旅遊局等各局處之業務間接有關。
- 二十七、**中央選舉委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局處委員會；但實則與民政局業務息息相關（如戶籍業務與選務業務等）。
- 二十八、**公平交易委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局處委員會；但仍與經濟發展局業務間接有關。
- 二十九、**國家通訊傳播委員會**：對應於新北市政府所屬機關組織，並無明顯的局處委員會，除非另有涉及職務協助之事項者。

總之，如單以新北市政府的局處委員會之組織設計，對應於 2012 年元月之後的 29 個部會組織來說，直轄市或縣市等地方政府還是得設有民政（類如中央主管的內政）、財政、教育、經濟、法務、健康與社會福利、運輸、勞動、環境、文化與農業等 11 大類的核心職能的主管

局處以爲處理法定事務，但經由前述的相關分析，可知：

- 一、新北市政府 27 個局處委員會，係就民政（類如中央主管的內政）、財政、教育、經濟、法務、健康與社會福利、運輸、勞動、環境、文化與農業等 11 大類的核心職能設置相關的局處組織而分工合作；也符合地方制度法第 18 條有關直轄市自治事項的規定來說，亦即以直轄市內的組織設立及管理、殯葬設施之設置及管理、戶籍行政、土地行政、財政事項、社會福利與社會救助、教育文化及體育、文化資產保存、勞工行政、都市計畫及建築管理、下水道建設及管理、公園綠地之設立及管理、工商輔導及管理、防洪排水設施興建管理、衛生及環境保護、交通及觀光、公共安全等事項爲主，皆有相關局處委員會予以主政。
- 二、但是，無論是以中央政府組織改造後的 29 個部會機關予以定錨的話，單就新北市政府局處委員會爲例，該如何進行業務窗口的對應？或是，反向以新北市政府局處委員會之業務予以定錨的話，其又該如何與中央政府組織改造後的 29 個部會機關進行業務窗口的對應？依舊是個難題，例如新北市政府秘書處、法制局未必與中央部會完全對口，再如中央部會「一對多」個地方局處委員會的情形仍屬常態，且在尊重地方自主組織權的前提下，鼓勵爲中央部會「一對一」個地方局處委員會之組織設計，並不容易，也可能是緣木求魚的思維與不必要的作爲。

第二節 新北市政府與行政院組織功能業務窗口的對應問

題

在此，如回到政府再造或組織再造、甚或企業型政府的角度來說，David Osborne 與 Ted Gaebler 在 1992 年所寫的「新政府運動」(Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector)，所謂「引進企業管理精神，建立創新、彈性、有應變能力的政府」，正是近 20 年來各國推動政府再造的主軸，

我國也不例外。

同時，上開政府再造的基本精神則是「民間能做，政府不做；地方可做，中央不做」(Osborne & Gaebler, 1992)。換句話說，中央政府必須鼓勵地方政府或民間社團參與公共事務，好讓統治權力分散至地方政府或民間社團的身上。

以過去以來政府組織再造的策略，除組織的整併課題外，另係採「四化策略」，即：去任務化、地方化、法人化與委外化。

- 一、**去任務化**：或稱爲「解除管制」，即使政府機關不再負執行原先部分業務的任務，以節約公共資源。
- 二、**地方化**：指將現行中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使得政策執行更符合地域性及親近性。
- 三、**法人化（行政法人化）**：即是由原本由政府組織所負責的業務，改以公共性質的行政法人來辦理，打破以往「政府—民間」的二分法，使得政府在政策執行上，能更具有彈性，並引進企業經營的精神，使業務推動更爲專業、有效。
- 四、**委外化**：即「委外辦理」，意指將業務委託民間辦理。各國的政府改革皆把委外列爲重要的改革策略，具體實施方法包括業務外包、民間投資經營、BOT、公營事業民營化等，主要的目的在於提高資源運用的效率。

與此同時，政府再造也可以是一種運用「治理」概念而重新發揮政府的功能，使政府的功能得由政府與民間、中央與地方、地方與社區，甚或地方與地方等共同來完成。亦即，該政府再造的「治理」概念如放置在中央與地方之間，則新政府運動的思維，就可以用「地方分權」的作法來達成；再者，「治理」如放置在政府與企業之間，就是要做到所謂的「市場分權」，讓民間的力量完成政府的任務；同理，「治理」如放置在政府（中央、地方）以及第三部門之間，則必須做到「社會分權」。唯有如此，才能稱爲得上是新治理結構的政府再造，讓中央、地方、民間、社區等共同負擔服務人民的職能。

從而，就地方政府組織再造的課題而言，它與中央政府相同皆須面臨全球化時代的各項挑戰，所以地方如何與國家（即中央）合作，甚或是如何其他國家的地方、國際或是超國家組織、區域經濟整合組織合作，還有如何與其他的府際組織（如其他的地方政府、行政法人、獨立機關等）合作，以及地方如何另與企業及其他的民間組織，在全球的場域（global arena）中進行合作與其他的競爭，亦屬地方政府組織再造必須面對的課題。

尤其是，「治理」時代的來臨，更容易導致國家（即中央）的「空洞化」，那就是國家的機能將可以被區域型的政經整合組織從上掏空，也可以被地方政府（包括特定目的之自治體在內）從下掏空，以及被其他的特殊機關組織（如行政法人）從旁掏空，同時還要面臨其他社會力量（包括企業、社區、第三部門等）的挑戰，甚至取代之。以上的現象，固然是傳統政府（Government）的危機，卻也可以是傳統政府轉型為治理時代的轉機。

以這個角度來說，地方政府再造也是須從傳統的「地方政府」走向「地方治理」（from reinventing local government to local governance），從而也必須比中央的政府再造更有「企業化」、「民營化」的精神與作為，才能有效開源節流、降低成本，也才能夠更具備所謂的彈性來處理地方居民的公共事務。亦即，地方政府再造的策略，必須從是政治領導、行政主導、中央主控的舊時代，轉而趨向由地方政府與中央政府、地方政府與地方政府、地方政府與市民社會（包括企業、社區、第三部門等），以及其他地方政府或區域整合組織作最有效的結合，在公、私協力，以及合產的政策網絡架構下，發揮公共服務的績效（臺北市政府研究發展考核委員會，2005）。

不僅如此，如輔以學者 Rosenbloom 的觀點來說，地方政府的再造假如是套用管理、政治、法律等三大觀點來看，則地方政府再造，就必須做到以下幾點(Rosenbloom & Kravchuk, 2001)：

一、**就管理觀點而言**，必須重視效率及效能，讓地方政府成為「企業型政府」自屬必要，否則根本無法提升地方政府的競爭力；當然，

地方政府也必須是種「學習型政府」，才有辦法以績效好的地方政府為標竿，促使地方競爭力更佳提升。

二、**就政治觀點而論**，必須具備民主的回應性，以及公共利益的代表性；也就是說，地方政府的再造仍必須恪遵傳統見解所持的「住民自治原則」，且必須以「生活者的權利」為中心，才能落實地方治理的目的。做到的話，地方的民主價值、社群意識就可以有效維繫。

三、**就法律觀點來說**，則需依據憲法主義、法治主義的觀點而使中央、地方政府，均能夠依法行政且應公開透明，並提供平等的機會讓企業、市民社會及草根民主的力量，共同參與地方政策的規劃及推動。要言之，行政協定、行政契約的合作時代、受託行使公權力的再建制，將是當代地方政府再造規範的發展趨勢之一。同時，無論是中央政府或是地方政府，均應該退位為以扮演行政指導功能為主軸的政府。

又另著有「瞭解全球化」一書的作者 Thomas Friedman 也說過：「全球化應該從『在地窮鄉』做起！」(Friedman, 2000)具體的做法是，財源不足的「在地窮鄉」必須先藉由當地的自然地理、文化資產，以及產業活動等特質，創造而非只是恢復當地居民的認同感、歸屬感。亦即，可藉由地方政府與草根聯盟的倡議及鼓勵，想辦法再引進商業聯盟的進駐，從而以地方居民、民間團體及商業活動的結合方式，讓「地方產業化」，使地方再生；以我國為例，宜蘭的國際童玩節、屏東的黑鮪魚季，以及宜蘭的綠色博覽會等等，就是「地方產業化」的代表例證。

當然，地方政府組織再造的課題絕不是僅有「企業化」、「民營化」的作為，或是推動地方與地方的合作、地方與中央的合作或是地方與其他社會力量的合作，地方政府的組織也必須有效規劃或有效整併，甚或若干地方行政組織也可以用行政法人的方式來規劃，猶如中央政府再造在組織整併外的「四化策略」般，而以更有效率的方式產生地方公共服務的績效。

承前所述，地方政府再造如先以組織規劃或組織整併來說，就涉及地方自治團體的自主組織權問題，則依司法院大法官釋字 527 號解釋所指「地方自治團體在憲法及法律規範前提下，就該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位，員額如何編成，得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。」

依此，地方政府組織的再造正是地方組織自主權的表現，但問題是我國地方自治團體的組織自主權「空間」有多大？單以該釋字 527 號的見解來說，顯然是有限的，包括：

- 一、地方政府須在憲法及法律規範的前提下行使組織自主權：但是實務上，地方組織自主權的行使，依地方制度法之規定另須受地方行政機關組織準則的限制，例如地方行政機關的局處總數、組織層級及員額總數等限制。
- 二、地方自治團體得依其自治條例或自治規則（無論是組織自治條例或組織規程）決定地方行政機關（包括地方公營事業、地方公共造產或地方之間的合設事業之組織等等在內）的組織、編制與員額，但該等決定亦不得牴觸憲法及法律規範的界限。

舉例來說，另以臺北市為例，該市的公營事業即有自來水事業、臺北捷運公司、大都會客運等事業體（猶如金門縣有金門酒廠、金門日報等事業體）。實際上，該等公營事業的經營規模有些甚大，所需資金成本規模也不小，故依地方制度法之規定須以「自治條例」（組織自治條例）定之（地方制度法第 28 條、第 35~37 條規定參照）。但不同於此，地方的公共造產之管理機構的組織則非不得僅以「自治規則」（組織規程）定之（地方制度法第 25 條規定參照）。

而有趣的地方在於，無論是地方公營事業抑或地方公共造產機構的人員進用，除部分人員須依法任用外，得以勞動契約方式進用從事公務之人員，而有機會降低地方政府的人事成本，甚至也可以進一步推動所謂的民營化，例如臺北銀行即從地方公營事業民營化迄今已併入為富邦金控體系所屬的民營公司之一，而為今日的臺北富邦銀行。

但無論如何，司法院大法官釋字 527 號解釋在其理由書中提及，地方政府的自主組織權亦不能抵觸法律授權之法規命令，因此地方行政機關組織準則對於地方政府組織再造的實務運作，仍具深遠的影響。實際上，1997 年精省修憲之後，地方制度法的主管機關內政部即依據行政院在 1998 年所頒訂之「政府再造綱領」中的「組織再造推動計畫」，研議地方政府組織再造的基本規範—地方行政機關組織準則（以下將以 2010 年 6 月 14 日修正發布的版本作為說明基礎），諸如地方行政機關之組織層級、組織規模與員額總數等三大面向的管制：

- 一、**組織層級**：依該準則第 5 條之規定，直轄市政府除直轄市政府本部外，其所屬機關以分二層級為限，一級機關以局、處、委員會之名稱命名（但處限於輔助兼具業務性質之機關），如下二級機關則以處、大隊、所、中心之名稱命名。縣市政府部分，則亦可以於府本部外，設置二層級的所屬機關（一級機關稱局、二級機關稱隊、所）；至於，鄉鎮市公所於所本部外，其所屬機關僅以一層級為限，其名稱為隊、所、館。
- 二、**組織規模**：撇開鄉鎮市區公所的組織規模不論，依該準則第 11 條之規定，以直轄市政府來說，其一級單位為處或委員會；直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口未滿 200 萬人者，合計不得超過 29 個處、局、委員會；人口在 200 萬人以上者，合計不得超過 32 個處、局、委員會。縣市政府部分，依該準則第 15 條之規定，縣市政府一級單位為處；縣市政府一級單位及所屬一級機關，除主計、人事及政風單位依專屬人事管理法律設立外，即使縣市人口在 125 萬人以上者，合計亦不得超過 23 個處、局（實際為 13~23 個處、局以內）。

上述組織規模的實務經驗，包括某組織擬以直轄市或縣市政府所屬一級單位或一級機關型態出現，由地方行政機關自行決定，例如金門縣政府設有金門縣政府地政局，但其他縣市則為縣市政府地政處；再如，花蓮縣政府教育局曾經一度以「機關」方式設立成為縣市政府的首例，儘管後來又改回一級單位之建制。同理，組織整併屬於直轄市或縣市政府的組織自主權責，所以嘉義縣曾將稅捐稽徵處或地方稅

務局與財政局處合併成爲「財政稅務局」，並非不可，因爲地方行政機關組織準則所管制的爲組織規模，並非組織的功能執掌。

三、**員額總數**：除組織層級、組織規模的管控外，地方行政機關組織準則也管控地方政府的員額總數，單以直轄市爲例，除警察及消防機關之員額外（實則亦不包括學校、醫院、所屬事業經營、公共造產性質機關構的員額，復爲該準則第 2 條所明定），其人口在 350 萬人以上者，不得超過 13860 人的員額（但 2010 年 6 月 14 日修正發布前已設置之直轄市政府，如臺北市政府、高雄市政府則以 14200 人爲其員額總數的上限，以上可參照地方行政機關組織準則第 22 條之規定，縣市、鄉鎮市部分則請參照同準則第 23、24 條之規定）。

在此，未來的新北市政府組織再造之課題，不必也不應受限於原有直轄市如臺北市或高雄市的機關組織之設計模式，即不必全然模仿臺北市與高雄市的經驗，固然是地方制度法、地方行政機關組織準則賦予新設直轄市政府的組織自主權，畢竟每個直轄市所須面對的業務功能，不盡然相同。

但是地方制度法第 62 條規定，新設之直轄市政府組織規程，由行政院定之；新設之縣市政府組織規程，由內政部定之；新設之鄉鎮市公所組織規程，由縣政府定之。而且，直轄市政府、縣市政府、鄉鎮市公所與其所屬機關及學校之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，另不得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，亦應函送考試院備查。依此觀之，地方政府組織再造的過程中，仍受到中央考銓法規相當程度的掣肘。

不過，依前文所述，任何由縣市單獨改制或合併改制而新設的直轄市，其民選產生的新任直轄市長還是可以於就任之後，依地方制度法、地方行政機關組織準則的組織層級、組織規模、員額總數之管制，配合地方治理的理念，重新擬訂自己的直轄市政府組織，進行所謂的地方政府組織再造。

舉例來說，新的直轄市市政府仍可以想辦法與其他地方政府、企業組織、第三部門或是其他的各種力量共同戮力於地方公共事務的經營管理，尤其是推動所謂的「服務在地化」(陳朝建，2004)。單以新北市為例，其係由十大次生活圈所構成，改制初期即使暫定為 29 個區公所(原鄉鎮市公所改制而成)，仍非不得依其組織自主權責逐步整合為 10~15 個左右的區域行政中心，將原有衛生所、戶政事務所、地政事務所等業務入整併為區域行政中心的所屬組織(即使改制為所屬內部單位，亦非不可)，進一步再將建設局或工務局、城鄉發展局或都市發展局等部分業務下放到 10~15 個左右的區域行政中心，使區域行政中心承擔起小型直轄市政府的功能。

詳言之，有關地方政府組織再造的具體個案，如單以新北市政府的組織設計為例，可做以下的說明。亦即，為使地方政府組織再造的說明更為清楚，本文擬以新北市政府的組織設計為例加以敘明(以下修正自陳朝建，2010b)。蓋新北市政府的前身即臺北縣政府迄 2010 年 12 月 24 日止，在 2007 年底迄 2010 年底之期間，其作為準用直轄市規定之縣，計設有 27 個所屬一級機關與單位(如依臺北縣政府組織自治條例觀之，則有 26 個所屬一級機關；究其原因，秘書處係內部單位)。而新北市在 2010 年 12 月 25 日正式上路之後，除新設之直轄市政府組織規程由行政院定之外，未來的新北市長也可以重新啟動新北市政府及其所屬機關或單位的組織改造工程，例如所屬一級機關與單位即可依法增加至 32 個。

質言之，原臺北縣單獨改制為新北市後，依法新北市即屬新設之直轄市。如依地方制度法第 62 條規定，新設之直轄市政府組織規程，由行政院定之；亦即，無論何人當選為新北市長，其所領導的新北市政府之組織，係先由行政院定之。但是，任何新北市長亦可於上任之後，重新研擬新北市政府組織自治條例並提請新北市議會通過後，以進行新北市政府的組織改造工程。其中，單以新北市政府及其所屬機關、內部單位等各項組織改造工程來說，就包括以下的諸多面向：

一、**副市長之任免**：新北市長可以任免 3 位政務副市長，蓋地方制度法第 55 條規定，直轄市政府除置民選市長外，置副市長 2~3 人，

襄助市長處理市政（250 萬人以上之直轄市，副市長即可置為 3 位）；副市長職務均比照簡任第 14 職等，由市長任命，並報請行政院備查即可。

二、**機要人員之進用**：揆諸地方行政機關組織準則第 10 條之規定，直轄市政府置秘書長 1 人，由市長依公務人員任用法任免之；另置副秘書長、參事、技監、顧問、參議，由市長依法任免之。前者所謂依公務人員任用法任免，係指新北市政府秘書長應具備公務人員任用法之任用資格，至於副秘書長、參事、技監、顧問、參議等所謂依法任免，係指非不得以機要人員方式進用之（依各機關進用機要人員辦法第 2 條、第 4 條之規定，除法律另有規定外，機要人員不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究委員職務進用。但是，各機關之秘書長、主任秘書或直轄市政府副秘書長一人，必要時，報經上級機關核准者，得於該辦法第 3 條所定員額內以機要人員進用）。

三、**局處組織之建置**：另依地方制度法第 55 條規定，未來新北市的一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風主管或首長依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第 13 職等，由市長任免之。

此處另值得注意的是，地方行政機關組織準則第 11 條規定，直轄市政府所屬一級單位為處或委員會（前述所指，所屬一級機關稱局、處、委員會，為地方行政機關組織準則第 5 條所規定）。由於新北市設籍人口在 200 萬人以上，所以未來新北市政府所屬一級機關或單位合計可達 32 個處、局、委員會之多。

也就是說，原依地方制度法第 62 條之授權，就地方行政機關組織準則第 11 條之規定來說，直轄市政府一級單位為處或委員會。直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口未滿 200 萬人者，合計不得超過 29 處、局、委員會；人口在二百萬人以上者，合計不得超過 32 處、局、委員會。故以新北市政府所轄人口總數將近 390 萬人而言，其一級單位及所屬一級機關可達 32 處、局、委員會之多。

但是，新北市改制初期，依行政院核定之新北市政府組織規程及編制表的規定，新北市政府府設下列各局、處、委員會：

- (一) 秘書處。
- (二) 民政局。
- (三) 財政局。
- (四) 教育局。
- (五) 經濟發展局。
- (六) 工務局。
- (七) 水利局。
- (八) 農業局。
- (九) 城鄉發展局。
- (十) 社會局。
- (十一) 地政局。
- (十二) 勞工局。
- (十三) 交通局。
- (十四) 觀光旅遊局。
- (十五) 法制局。
- (十六) 警察局。
- (十七) 衛生局。
- (十八) 環境保護局。
- (十九) 消防局。
- (二十) 文化局。
- (二十一) 原住民族行政局。

- (二十二) 新聞局。
- (二十三) 人事處。
- (二十四) 主計處。
- (二十五) 政風處。
- (二十六) 研究發展考核委員會。
- (二十七) 客家事務局。

至於，新北市政府所屬二級機關之組織，應以處、大隊、所、中心等名稱命名之（地方行政機關組織準則第 5 條規定參照）。另直轄市政府一級單位下設科、組、室，最多不得超過 9 個，科下並得設股。直轄市政府所屬一級機關內部單位為科、組、室、中心，其下得設課、股；所屬二級機關內部單位為科、組、室、課，科、室下得設股。但為執行特殊性質業務者，得設廠、場、隊、站。直轄市政府所屬一級機關內部輔助單位不得超過 6 個；所屬二級機關內部輔助單位不得超過 5 個（地方行政機關組織準則第 12 條規定參照）。

整體而言，日後新北市作為直轄市的局、處、委員會之組織設置，除須配合其法定的自治事項予以規劃外，擬進行組織工程改造的話，依地方制度法第 62 條之規定，則直轄市政府之組織係由內政部擬訂準則（亦即，前揭之地方行政機關組織準則），報行政院核定；各直轄市政府應依準則擬訂組織自治條例，經直轄市議會同意後，報行政院備查；直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之。也就是說，具有機關性質之新北市政府的所屬局、處、委員會、大隊、所、中心，以及新北市立的各級學校之組織規程，係由新北市以自治規則方式訂定（包括如擬成立新北市立大學的話，亦同）。

四、區行政區域之整併：依地方制度法第 7-3 條的規定，依同法第 7-1 條改制之直轄市，其區之行政區域，應依相關法律規定整併之。亦即，待行政區劃法制定施行後，即應予整併。

另依地方行政機關組織準則第 13 條規定，直轄市之區設區公所，置區長 1 人、主任秘書 1 人；人口在 20 萬人以上之區，得置副區長 1

人，除法律另有規定外，均由市長依公務人員任用法任免之。至於，區公所內部單位不得超過 9 課、室。但區人口在 40 萬人以上，未滿 50 萬人者，不得超過 10 課、室；人口在 50 萬人以上者，不得超過 11 課、室。

除此之外，值得注意的是，未來新北市在成立後的四年內(即 2010 年迄 2014 年期間)，區政體制則有各區互異的可能，例如至少即以下幾種型態存在：1.原民選鄉鎮市長轉以機要人員方式進用為區長者，不具備永業文官資格，仍須面對由鄉鎮市民代表轉任之為區政諮詢委員；2.區長依法任用者，具備永業文官資格，仍須面對由鄉鎮市民代表轉任之為區政諮詢委員。至於，新北市烏來區如另依原住民自治法規實施區自治的話，又另外一種型態，與臺北市之區長係屬於依法任用者，具備永業文官資格，無須面對由鄉鎮市民代表轉任之為區政諮詢委員明顯不同。

五、里鄰的重新編組：依地方制度法第 7 條之規定，無論是否配合區之行政區域的調整，新北市內的村里全部改為里，其里、鄰之編組及調整辦法，依法由直轄市、縣市另定之。基此，未來新北市里鄰的重新編組即屬自治事項，應由新北市以自治條例或自治規則定之。如基於「服務在地化」的考量，未來新北市的里辦公處既然僅為里長辦公之場所，既可於各里設置里辦公處（如鄉村地區）；但亦可由區公所設置里聯合辦公處（如都會地區），以利因地制宜（紀俊臣、席代麟、陳朝建等，2010；陳朝建，2010）。

六、其他組織編制的相關問題，如新北市政府的公務員之員額總數，扣除警察及消防機關等員額外，不得超過 13860 人。再如一級機關應設為局、處型態之首長制機關或單位，抑或委員會型態之合議制機關或單位等等問題，亦值得吾人加以關注。

而在 2010 年 12 月 24 日之前，新北市政府的前身即原臺北縣政府之局處，除秘書處外，另有民政局、財政局、教育局、經濟發展局、工務局、水利局、農業局、城鄉發展局、社會局、地政局、勞工局、交通局、觀光旅遊局、法制局、警察局、衛生局、環境保護局、消防

局、文化局、原住民族行政局、新聞處、人事處、主計處、政風處、研究發展考核委員會、客家事務局等 26 個所屬一級機關（與現有的 27 個局、處、委員會略有不同）。

除此之外，面對 2010 年 12 月 25 日起五直轄市時代的到來之後，就地方政府的組織再造來說，另須與自治事項進行配套，主要的關鍵在於，除了各該直轄市所擁有的資源與需求不盡然相同之外，單就地方制度法與其他專業法規之規定而言，直轄市的自治事項確實不同於縣市的自治事項（以下修正自陳朝建，2010c）。

例如，直轄市轄內的國立高中將改制為市立高中，使直轄市教育局的業務權責遠遠大於縣市政府教育局處的業務權責；同理，直轄市轄內的署立醫院將改制為市立醫院，亦將使直轄市衛生局的業務權責遠遠多於縣市政府衛生局的業務權責。不僅如此，直轄市尚需負責自行規劃並興建其轄內的捷運系統，甚或比起縣市政府得肩負更多的社會教育權責。

詳言之，依社會教育法之規定，各級政府視其財力與社會需要，得設立或依權責核准設立以下之各社會教育機構，諸如：圖書館或圖書室、博物館或文物陳列室、科學館、藝術館、音樂廳、戲劇院、紀念館、體育場所、兒童及青少年育樂設施、動物園，以及其他有關社會教育機構等組織。

而且，依社會教育法之規定，直轄市政府應設立社會教育館，以推展各種社會教育事業並輔導當地社會教育之發展；而非僅得設置文化中心，以圖書館為主，辦理各項社會教育及文化活動而已。簡單的說，縣市或鄉鎮市甚或私人是否設立社會教育館，得由縣市或鄉鎮市甚或私人決定，但只要是直轄市者，就應設立社會教育館；縣市如有設立文化中心與圖書館的話，即符合既有法規之規定。

換句話說，直轄市之社會教育機構，除社會教育館、文化中心外，亦包括圖書館或圖書室、博物館或文物陳列室、科學館、藝術館、音樂廳、戲劇院、紀念館、體育場所、兒童及青少年育樂設施、動物園，以及其他有關社會教育機構等組織。所以，直轄市者如臺北市即有市

立動物園或兒童育樂中心等所屬機關構之設置；至於，縣市則由縣市依其財力或需要，決定是否設立縣市立動物園或兒童育樂中心等所屬機關構。

同理，依高級中學法之規定，該法修正施行前之省立高級中學，其變更或停辦，由中央主管教育行政機關核定。基此，原省立高級中學因為精省之故改制為國立高級中學者，亦可由教育部重新核定給直轄市接管之。另依原有之臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例(現已廢止)，原省政府其所屬機關構或學校，除上述之省立高級中學外，如原省立醫院等組織如因業務調整而改制者，均以暫行組織規程或暫行編制表作為暫時性的法源基礎，目的就是希望有能力的縣市，或是縣市單獨或合併改制為直轄市者，可以接管原省立醫院等組織。

不僅如此，如果原來的直轄市皆有市立高級中學、市立醫院等所屬機關構，新設的直轄市如拒絕接管此類的機關構，也有點說不通。何況縣市單獨或合併改制為直轄市者，本即提有縣市單獨或合併改制直轄市之計畫書，核定版本即包括接管此類的機關構在內，既符合地方制度法也規定，亦符合各該專業法律之意旨。質言之，如果直轄市拒絕接管此類的機關構，還稱得上是把直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理，或是直轄市衛生管理之事項當作是自治事項嗎？

單以鄰近新北市的臺北市為例，目前臺北市即有 2 所市立大學(高雄市也是有高雄市立空中大學)，4 所特殊教育學校、1 所進修學校，同時負責轄區內所有的市立高級中學之業務(包括職業學校在內)。又臺北市亦設立市聯合醫院(包括 10 個院區在內)。當然，直轄市者如臺北市設有公立托兒所 19 所，故縣市單獨或合併改制為直轄市者，原鄉鎮市之公立托兒所，自將改由新設的直轄市接管之。除此之外，社會教育機構部分，如臺北市即設有兒童育樂中心、天文台、動物園、美術館、交響樂團、國樂團等機關構。不僅如此，另在捷運工程方面，直轄市內的捷運系統規劃與興建權責亦為直轄市政府，如臺北市政府設有捷運工程局，即連高雄市政府也不例外。當然，臺北市另有翡翠水庫及其管理局，以及自來水事業機構管理直轄市之自來水事業，則

為其特殊之處。

尤有甚者，如依各該交通專業法規之規定，大眾捷運系統的土地開發之主管機關，為各該大眾捷運系統主管機關（在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府）或交通部指定之地方主管機關。準此，直轄市的都市計畫權責與交通之規劃、營運及管理權責，亦包括捷運的規劃、興建以及營運管理在內，這從臺北市或原高雄市的經驗中，也都可以看得出來。對新北市而言，處處皆挑戰。

總體而言，地方制度法已規範得相當明確，直轄市除有地方制度法第 18 條第 1 款至第 12 款的自治事項外，亦有同條第 13 款所稱之其他依法律賦予之事項，諸如前述所指的公立動物園、公立高中職、公立醫療院所，以及捷運系統的規劃興建等等權責與業務。且依地方制度法第 84 條之規定，民選的直轄市長既然適用公務員服務法，從而必須接受改制計畫書的核定結果，未來也將無法拒絕接管公立高中職或公立醫療院所了；何況，該等自治事項即屬直轄市的法定權責與業務。

然而，正因為直轄市的自治事項或業務權責確實明顯不同於縣市的自治事項或業務權責，所以地方政府的組織再造另須與自治事項配套（例如依前述所言，臺北市即設有兒童育樂中心、天文台、動物園、美術館、交響樂團、國樂團等機關構，或是另設有捷運工程局均是如此）。不僅如此，儘管地方政府的組織再造必須與其法定的自治事項或業務權責配合，但更須體察到各該直轄市所擁有的資源與需求不盡然相同，所以各該直轄市政府的組織再造（包括新北市政府在內）其實也不必完全模仿原來的臺北市政府或高雄市政府之組織設計。

第三節 新北市與中央個別業務單位之對應與理論分析

值得注意的是，無論未來的新北市政府是否啓動自身的組織功能業務再造之工程，單就民國 101 年 1 月 1 日起開始施行的中央政府組織再造來說，未來整個中央政府與新北市政府組織業務之對應框架，基本上如表 4-2 所示：

表 4-2：行政院組織改造後與新北市政府機關、單位對應一覽表

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	新北市政府對應單位
1	內政部	民政、地政、戶政、役政、警政、入出、移民、消防及空中勤務等。	內政部	民政局 地政局 城鄉局 警察局 消防局
2	外交部	外交、條約、國際組織等。	外交部	無
3	國防部	國防政策、建軍規劃、軍政、軍令、軍備事務及國防教育等。	國防部	民政局兵役科
4	財政部	國庫、賦稅、國有財產、促進民間參與公共建設、政府採購等。	財政部、內政部、工程會	財政局 工務局採購處
5	教育部	各級各類教育、學術審議、社會教育、國際教育事務及全民運動等。	教育部、體委會、青輔會	教育局
6	法務部	檢察行政、犯罪防治、犯罪矯正、更生保護、肅貪、政風業務、行政執行、法規諮商等。	法務部	政風處 法制局
7	經濟及能源部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔	經濟部、青輔會	經發局

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	新北市政府對應單位
		導、產業園區等		
8	交通及建設部	各類交通政策、營運、公共建設、觀光等。和產業、基礎設施、技術等。	交通部、內政部、工程會	交通局 經發局 工務局 觀光局
9	勞動部	勞資關係、勞工福利、勞工保險、勞工安全、勞工服務、就業服務、職業訓練、國際勞工事務等。	勞委會、青輔會	社會局 勞工局
10	農業部	農業、漁業、畜牧、農業金融、農業生物、農業科技等。	農委會	農業局
11	衛生福利部	健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物福利、社會救濟、社會保險等。	衛生署、內政部	衛生局 社會局
12	環境資源部	環境保護、環境監測、水質、礦業、國家公園、森林、氣象、水土保持、生態等。	環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會	環保局 水利局 農業局
13	文化部	文化政策、文化資產、文化設施、文化創	文建會、教育部、	文化局 新聞局

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	新北市政府對應單位
		意產業、出版 產業、廣播電 視產業、電影 產業、文化國 際交流等。	新聞局	
14	科技部	全國科技政策 之規劃、協配 與資源分配、 績效評估、基 礎研究等。	國科會 (行政院科技 顧問組)、 原能會	研考會
15	國家發展 委員會	行政革新，經 濟發展與社會 建設等政策之 規劃、協調及 資源分配、政 府效能、管理 資訊典藏應用。	研考會、經 建會、工程、 會計處	研考會 研考會資訊中心 秘書處檔案科
16	大陸委員 會	總體大陸及蒙 藏政策之運 籌、兩岸經 文、化交流 統、統、統 調、及協商等。	陸委會、蒙 藏會	無
17	金融監督 委員會	金融制度法 令、重要處 措、施行證 銀、貨、保 期、及、監 之、管、督	金管會	無
18	海洋委員 會	總體海洋政 策、海洋資 源、海域安 全、海岸管 理、海洋文 政、策之規 策、策、策 推、動、推 海、岸、巡	研考會 (行政院海洋 事務推動小組 幕僚機關)、 海巡署	農業局漁業處
19	僑務委員	僑教及僑社、	僑委會	無

第四章 新北市的個案分析

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	新北市政府對應單位
	會	僑商、僑民之服務。		
20	國軍退役除役官兵輔導委員會	除役官兵就業、就學、職業訓練、生活輔導、救助及權益照護等。	退輔會	民政局兵役科
21	原住民族委員會	原住民族教育、衛生及福利、經濟、建設、文化、地產管理、地產開發、地產政策及推動。	原民會	原民局
22	客家委員會	客家語言、文、教育、之、客、化、與、推、廣、媒、體、存、家、推、動、海、外、家、事、務、合、作、交、流。	客委會	客家局
23	行政院主計總處	政府預算及會計制度、資源配置、業務核算、審核、資訊統計等。	主計處	主計處
24	行政院人事行政總處	人事政策、規、劃、運、理、考、核、公、務、及、業、務、人、員、額、度、管、理、給、與、人、事、等。	人事局	人事處
25	中央銀行	貨幣、信用及外匯政策、協	中央銀行	無

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	新北市政府對應單位
		助金融體制的 建制與改革， 國幣印製等。		
26	國立故宮博物院	歷代古文物及 藝術品之整 理、保管、徵 集、展示、研 究及闡揚。	故宮	文化局各館
27	中央選舉委員會	選舉、罷免、 公民投票事務 等。	中選會	中選會
28	公平交易委員會	獨占、結合及 聯合行為之調 查處理等。	公平會	法制局
29	國家通訊傳播委員會	通訊傳播監 理、通訊傳播 系統及設備之 審驗、通訊分 播傳輸內容等 級制度等。	通傳會	新聞局
30	行政院院本部	國內傳播、國 際傳播、性別 平等、公共關 係、法制事務 、消費者保護 、政府發言 等。	行政院 秘書處、內 政部、新聞 局、消保會	秘書處 法制局 新聞局

資料來源：本研究團隊製作

其中，如果用交易成本理論觀之，未來的行政院衛生福利部係將衛生與福利事業整合為同一個組織，但是多數的地方政府，如新北市政府並未如嘉義縣政府將「衛生局」與「社會局」予以合併；其與中央的組織業務對應，實際上，和原有的狀況是差不多的，至多只有原先的對應單位如內政部社會司的業務，移轉至衛生福利部而已。同時，以環境資源部成立後為例，新北市政府並無力整合環保局、水利局或部分農業局之業務單位為一個局處，主要的理由是：

「……目前新北市來看，在行政院各部會裏頭組織變革最大

的包含環境資源部—談到資源就會很龐大，也包含國土部分。哪些單位最後的整併定調，每個人的想法都不同。就新北市環保局來說，中央這樣的組織調整動向是還沒有因應的想法……且在中央主要的工作政策的訂定與推動，地方事業務的推動。我舉個例子來說，在環保署的某處某科，在地方可能就有6000多個人力，我們就是一個很龐大的執行單位；中央都是政策性質可以加以整併，如果類推到地方我們無法想像。所以中央可能可以一條鞭下來；地方可能未必可以也需要做這樣的整併……我們有十個科，升格之後變成十三個科。中央可能八個科就蠻大的。所以說我們與水利局的合併可能就很困難……」(附錄1-23，新北市官員D訪談紀錄)

再者，在府際關係的對應上，到底是行政院組織改造先行，還是地方政府對應在後，抑或地方政府組織再造與中央政府組織再造同時進行，並無定論。則以交易成本理論來說，地方政府理應垂直對應行政院相關部會以減低交易成本，然而由於業務性質不同（行政院重視政策規劃，地方政府側重業務執行）、地方政治生態考慮、組織文化差異，皆造成未能垂直對應的情況，導致交易成本理論難以適用的情況。簡單的說，目前行政院組織再造定位之後，未來的新北市政府政府仍可能進行下一波的地方政府組織再造，那麼許多的業務權責於下放到直轄市政府之後，只要地方因地制宜重新調整組織，則其與中央政府之間垂直組織業務改造的裂口（gap），還是存在。

這樣的現象，猶如學者A所接受的深度訪談內容所指：

「研考會及內政部這幾年為了中央及地方的調整，尤其是法規及組織的部份，還有預算及一些權力關係，可能都面臨到一些相對應的調整，所以才會有這些不同的企劃。那如果說以功能方面來看組織的對應調整，中央政府及地方政府當然都有他們法定的職能，那現在因為法的調整，職能當然也要跟著做調整，也就是這些原本相對應的局處、業務，這些放置在中央的業務要跟著原本的中央單位調動，像是國科會也調到科技部、研考會也到了新的部會，也就是一些局處會跟

的相關的部會來做調整。那當然我們這些班兵先調整好，再來考慮原本的部會是否有什麼問題，那這些問題是否已經在檢討，或者是這些問題已經跟著部會被調整了，這也牽扯到應該如何調整部會，如同2000年的組織改造，就有類似的情況……。說穿了，就是和中央與地方之間的交易成本，甚或地方政府內部組織的交易成本有關。(附錄1-4，學者A訪談紀錄)

而且，對於這樣的思考邏輯，行政院官員E言及：

「現在縣市改制後較大的市——其實其他都變成直轄市了，除了桃園縣之外，其他都是直轄市。其實桃園縣也是以直轄市的格局在處理。先前存在的直轄市跟縣之間不合理的問題，改制之後好像不存在了，留下的縣市，除了彰化縣有127萬人口之外，都是人口都不到100萬的小縣市。現在的問題變成直轄市所屬一級機關準則還是規定可以設到32個，嚴格來說，與中央全國性的中央部門29個，比較起來還是比較多。這有人認為這部分可以降下來，這是從組織機關總額控管的角度切入。這好像找不出一個理論可以解釋這樣的問題，學界還是有提到說從控制幅度下最好是15個比較合理；但如果朝控福縮減這層級好像又拉高、增加，會有這樣的問題存在。所以我們會在這地方與大家多做溝通……。」(附錄1-7，行政院官員E訪談紀錄)

總之，單以交易成本理論來看，某些在功能上相關之業務是應分開附屬在不同機關之下或應整合在一個專門的機關之下，應視業務量規模大小(規模經濟)而定，真的無法一概而論。從而，就短期建議而言，從預算經費與組織編制、人事調整等各項可行性觀之，允許新北市因地制宜仍屬最佳的交易模式(例如：新北市政府設置農業局，但鄰近的臺北市政府則未設農業局)。

其次，如果再從資源依賴理論出發的話，單以中央政府組織再造之後，其國家發展委員會之示範。以帶動地方研考機關轉型為地方發

展委員會例外，尚須有相關的誘因機制，如補助款的核給作為依據，才有辦法鼓勵地方政府往此方向前進之；同理，交通建設部成立之後，新北市政府的相關局處是否整併，誠如前述，就短期而言，仍應給予地方因地制宜的空間，只能用資源依賴的誘因對地方政府進行行政指導，尚無法強制地方政府的組織完全與中央政府雷同。

實際上，對於這樣的問題，則如行政院官員 C 所接受的深度訪談內容所指：

「……依然是非常困難。有先天的限制—政策工具上沒有明確的依據可供使用。但依然有可行的方式，如採以鼓勵引導的方式：例如組織業務區塊的異動對地方而言是有所誘因。再從法規面著手：例如臺北市訴願委員會為何設為一級機關，原因是在訴願法裡有明文規定各級政府需有訴願委員會之組織。因此可以從法規面修正之。另外，組織可採任務編組模式而非常設組織：中央目前對些許合議制形式的機關，即是朝向任務編組的形式設置。又例如過去高雄市法規會或訴願會也是採任務編組或內部委員會的方式設置，其任務編組的人力來源來自法制局或者相關學者專家所組成之委員會……。」(附錄 1-3，行政院官員 C 訪談紀錄)

同時，亦如學者 D 所接受的深度訪談內容所指：

「……中央給財當然是最大誘因。但是給一些做法也很實在，例如提國外怎麼做。我覺得地方可能多是以傳統方式再做，沒有比較新的做法；但涉入的程度往往與地方權限有摩擦。臺南、臺中、高雄等困難就是，他們畢竟還在過度、依然是分兩塊，應該可以用震盪療法，不應該一次就納進來，直接合併然後再談磨合可能要很久。例如臺南縣市原本兩個行政中心，這可能需要進一步的業務整併。胡志強在臺中曾提過升格後、原縣市磨合可能要十年，十年後才可能有臺北市的水準。那也代表原縣市之間落差是五直轄市棘手問題。我認為中央需為方面負部分責任，例如臺中市合併臺中縣，

是有機整合嗎？中央不給錢真的難做，光硬體調整或者組織，中央只撥 980 多億下去給五都去分，臺中、臺南、高雄都沒有足夠力氣去整……。」(附錄 1-19，學者 D 訪談紀錄)

最後，長久而言，地方分權的主軸即包括因地制宜，讓各地方的組織功能呈現各地應有的特色，並依此進行規劃與整併，則新北市政府所扮演的定位與角色，可能和臺北市、臺中市、臺南市、高雄市等截然不同。既然如此，長期而言，讓新北市政府的組織功能與業務有自己的特色，實不須強求與中央政府組織的雷同性或同形性。也就是說，猶如新北市官員 A 所接受的訪談內容所指：

「……可能有些困難。新北市因時空環境的變遷、人口的發展，使得公務量變大，現在很難說有一單位公務不忙的了。舉例而言，我們有個科，其人員編制有 10~20 人，但每年公務量有幾千份；而這項業務還需審慎的書面及實地評估。又像都市更新都市設計，這都是以前沒有的業務；而這些業務都需要組織及員額的設定。因此可以知道這方面就新北市組織水平整併而言，是有些困難……。」(附錄 1-9，新北市官員 A 訪談紀錄)

第四節 結論與政策建議

最後，本章針對新北市的個案分析提出立即可行與中長期的政策建議如後：

一、立即可行之政策建議

- (一) 直轄市的業務權責，與縣市仍有不同，因此依附於各該權責業務所為的組織設計，直轄市與縣市仍得不同（如直轄市依法得有勞動檢查權，縣市並無此項全縣）；同理，直轄市與各直轄市之間的環境條件不同，仍須因地制宜，不必然也沒有必要由中央立法強制規範地方政府組織的一致性。只是，地方制度法、地方行政機關組織準則賦予直轄市過多的局處組織，甚至許多輔助性的局處也成為府外

的行政機關組織（如有些直轄市之秘書處仍為行政機關是否有其必要？），仍有檢討的空間（主管機關：內政部）

（二）面對因地制宜的地方政府組織型態，以及中央政府組織再造工程的啓動，未來中央與地方業務窗口的聯繫，固然會有一段磨合期，但原則上仍屬技術性的問題，不難克服；且中央亦應尊重地方的分文，不要強行要求由地方政府的那些局處負責，應該尊重地方政府的決定。僅於必要時，得基於行政指導的立場，建議或鼓勵地方局處也進行組織調整，但對於地方政府之組織是否整併，仍須尊重之（主管機關：行政院研究考核發展委員會或國家發展委員會）。

二、中長期之政策建議

未來是否藉由相關的誘因機制，鼓勵地方政府成立地方發展委員會，長期規劃直轄市如新北市的發展，包括組織業務上的自我調整，以配合國家整體的發展策略，可由未來的國家發展委員會與地方政府協調之；其中，新北市的訪談結果即顯示，新北市政府期待中央可以讓新北市自行決定其組織設計，例如環保局、水利局、農業局仍予以分立，而非比照中央未來環境資源部之建制，相環保局、水利局或農業局的業務或部分組織予以整併。至於，中央是否藉由補助款給予的資源依賴關係，或是藉由競爭性補助款，促使地方政府亦成立地方發展委員會，建議仍應尊重地方政府的自主組織權。（主管機關：行政院研究考核發展委員會或國家發展委員會，以及各直轄市、縣市政府）。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

第五章 臺南市的個案分析

改制甫屆滿一年的臺南市，在將原來的臺南縣（市）合併改制後，對地方政治、財政、經濟、文化、都會發展及交通之整合產生頗大的影響。過去因縣（市）分治而缺乏整體規劃之議題如河川整治、土地規劃開發、交通運輸、環境保護等，以及遷就縣（市）行政轄區而分割權責單位所導致之三不管缺失，在改制後也面臨到各項資源配置的問題。面對這些問題，臺南市是否能漸次取得一致性的有效解決，並有效進行整體之規劃與各項公共建設之推動，從目前臺南市制度、人事的漸漸磨合下，已可略見臺南市政發展的雛形。

不過，若從臺南之地理、人文條件、產業結構等角度去分析改制後臺南市政府組織設計及業務功能的影響，並進一步從中央組改後臺南市政府組織功能及業務調整去理解臺南市的施政願景，則將發現目前臺南市所面臨的核心議題仍在於縣市合併後的各項磨合，以及如何將臺南的施政願景具體落實。而在面臨到中央組改議題時，臺南市政府的因應之道為何？又中央組改之策略願景和臺南市的發展策略願景間的互動關係為何？是本章所要探索的重點，首先將就臺南市改制前後組織概況進行簡介（包含改制前的臺南市、臺南縣組織概況），並進一步就改制後之臺南市政府組織業務與中央對口情形進行討論，此外，並就研究過程所進行之深度訪談、工作坊、焦點座談所取得之回饋意見作融入整個的分析過程，最後亦將提出討論結果與政策建議。

第一節 臺南市政府組織再造的發展沿革

臺南縣（市）在臺灣各個重要的歷史階段中，不論是在歷史、經濟、文化等面向上，皆扮演重要的角色。從地理的角度觀之，臺南縣（市）的行政區域本是完整相依密合，且臺南縣與臺南市鄰近的鄉（鎮、市）不論在都市化程度、生活作息、工作、教育上分治不易，雙方是共同生活圈的緊密關係。

改制後的臺南市總計有37區、754里、14,777鄰、623,624戶、人口1,873,519人、總面積為2,191.6534平方公里。改制後，永華行政中心設於原臺南市政府所在地，民治行政中心設於原臺南縣政府所在地，形成特別的雙行政中心設計。

表 5-1：臺南市（縣）改制前、後行政區域範圍、人口及面積表

項目	改制前		改制後
	臺南縣	臺南市	新直轄市
人口數	1,104,009	769,510	1,873,519
面積(平方公里)	2,016	175	2,191
鄉(鎮、市、區)數	31	6	37
村(里)數	521	233	754
人口密度 (每平方公里人口數)	548	4,380	855

資料來源：內政部臺南縣（市）合併改制計畫（核定本）頁9

一、改制前臺南市政府組織概況

改制前臺南市政府共設有二十一個一級單位，其分工職掌如下（依據臺南市政府組織自治條例）：

- （一）行政管理及法務處：掌理檔案管理、印信、文書、庶務、各項採購、品質管制、營建及工程查核、法制、國家賠償、訴願審議、消費者保護及罰鍰執行、施政計畫、研究發展、管制考核、資訊管理及推動為民服務等事項。
- （二）民政處：掌理自治行政、災情查報、戶政、自然人憑證、役政、替代役管理、殯葬、宗教、禮俗、調解、動員、原住民與客家事務等事項。
- （三）財政處：掌理財務行政、稅務行政、公產、公債、公庫、出納、地方金融及菸酒管理等事項。
- （四）建設及產業管理處：掌理農業、漁業、牧業、工業、商業、礦

業、農漁會輔導、農畜產品共同運銷、零售市場及農產品批發市場之管理、農藥管理、農路管理維護、公用事業、綠美化、自然保育、路燈管理及公平交易等事項。

- (五) 教育處：掌理國民教育、特殊教育、幼稚教育、終身教育及體育保健等事項。
- (六) 公共工程處：掌理土木工程、養護工程、下水道工程、河川水利管理、水土保持、建築管理、建築使用管理及共同管道等事項。
- (七) 社會處：掌理人民團體及合作社輔導、社區發展、社會救助、身心障礙福利、老人福利、兒童福利、青少年福利、婦女福利、志願服務推展、兒童少年保護、家庭暴力及性侵害防治工作等事項。
- (八) 勞工處：掌理勞資關係、勞工組織、勞動條件、勞工福利、就業輔導及勞工安全衛生等事項。
- (九) 交通處：掌理交通行政、運輸規劃、交通工程、交通管理、停車場規劃管理及道路安全等事項。
- (十) 地政處：掌理地籍、地權、地價、地用、地籍測量、土地重劃、區段徵收及一般土地行政等事項。
- (十一) 都市發展處：掌理綜合規劃、都市規劃、都市設計、都市更新、都市測量及住宅行政等事項。
- (十二) 文化觀光處：掌理文化、藝術、文獻、文物、古蹟維護及再生、觀光事業、文化產業、公共造產、圖書與檔案、推展社會教育及社區營造等事項。
- (十三) 新聞及國際關係處：掌理新聞聯繫、公共關係、城市企劃行銷、城市外交及廣電影觀管理等事項。
- (十四) 主計處：掌理歲計、會計及統計事項。
- (十五) 人事處：掌理人事管理事項。

- (十六) 政風處：掌理政風事項。
- (十七) 警察局：掌理警察、警衛、民防動員及戶口查察等事項。警察局局长承市長之命、兼受內政府警政署之指揮監督，綜理局務，並指揮監督所屬員工。
- (十八) 消防局：掌理火災預防、災害搶救及緊急救護等事項。消防局局长承市長之命，綜理局務，並指揮監督所屬員工。
- (十九) 稅務局：掌理本市各項稅捐稽徵事項。稅務局局长承市長之命，兼受財政部之指揮監督，綜理局務，並指揮監督所屬員工。
- (二十) 衛生局：掌理保健、防疫、醫政、藥政、護政、營養衛生、職業病防治、公共衛生檢驗及食品衛生管理等事項。衛生局局长承市長之命，綜理局務，並指揮監督所屬員工。
- (二十一) 環境保護局：掌理環境保護、公害防制、毒性化學物質管理及環境衛生檢驗等事項。環境保護局局长承市長之命，綜理局務，並指揮監督所屬員工。

總計改制前的臺南市有十六個府內處、五個府外局等二十一個一級單位。值得一提的是，改制前的臺南市政府並未設有水利處，而是在公共工程處設有下水道工程科、水利工程科；另亦未設有農業處，而是在建設及產業管理處下設有農漁畜產科。

二、改制前臺南縣政府組織概況

改制前臺南縣政府共設有二十三個一級單位，其分工職掌如下（依據臺南縣政府組織自治條例）：

- (一) 行政管理處：掌理文書、印信、財物採購及技術服務以外之勞務採購、事務、檔案、企劃、為民服務、研究發展、管制考核、法制行政、訴願、國家賠償、調解行政等事項。
- (二) 民政處：掌理自治行政、宗教、戶政、公共造產、殯葬管理、動員、徵兵處理、勤務管理及相關兵役行政等事項。

- (三) 財政處：掌理財務管理、公庫、公債、公產、庫款支付、出納、基金、地方金融及菸酒管理等事項。
- (四) 經濟發展處：掌理工業、礦業、商業、消費者保護（教育訓練、宣導、年度計畫、年終考核等）、公用事業、零售市場、攤販管理、科技與產業發展、促參管理及招商等事項。
- (五) 教育處：掌理學務管理、教學發展、國民教育、社會教育、幼稚教育、特殊教育、體育、學校衛生及營養等事項。
- (六) 工務處：掌理土木工程、道路工程養護、公共設施、建築管理、建物使用、公有建築、交通規劃、交通設施及管理、有關工程之採購及品質管理等事項。
- (七) 社會處：掌理社會行政、社會工作、社會救助、老人及身心障礙者照顧服務、身心障礙福利及其他社會福利等事項。
- (八) 勞工處：掌理勞工安全衛生、勞動條件、勞資關係、勞工福利、外勞管理、職業訓練、就業服務及就業促進等事項。
- (九) 地政處：掌理地籍、地權、地價、土地徵收及撥用、非都市土地之編定及管制、農地重劃、農漁村社區更新、土地開發、區段徵收、市地重劃、地籍測量及一般土地行政等事項。
- (十) 城鄉發展處：掌理區域計畫、全縣綜合發展計畫、都市計畫、都市設計、都市更新、住宅行政、土地規劃、城鄉設計及公園管理等事項。
- (十一) 觀光旅遊處：掌理觀光資源之規劃、建設及管理、民間投資觀光事業之輔導、觀光行銷、宣傳推廣、旅遊資訊服務、觀光組織、旅館、觀光遊樂業及民宿輔導與管理等事項。
- (十二) 文化處：掌理藝術行政、文化建設、文化資產、圖書資訊、文化展演、文化園區及博物館管理等事項。
- (十三) 新聞處：掌理新聞行政、數位傳播、公共關係等事項。
- (十四) 主計處：依法辦理歲計、會計及統計事項。

- (十五) 人事處：依法辦理人事管理業務。
- (十六) 政風處：依法辦理政風事項。
- (十七) 水利處：掌理水利工程、水利行政、各項水利設施維護、土石採取管理、下水道工程、海岸防護及沙洲保育等事項。
- (十八) 農業處：掌理農、林、漁、牧生產行銷規劃業務、農產品批發市場管理、生態保育、農藥及農地管理、動植物防疫及病蟲害檢查、漁港工程及漁船筏管理、農漁會信用部之監督及管理、農漁會輔導、農漁業推廣、農漁村建設、養殖業管理、畜牧場管理、林地管理及綠美化工作、水土保持工程審查、山坡地違規查報、野溪治理工程、農路管理維護、輔導農業科技發展及農漁民團體等事項。
- (十九) 警察局：警察局局長承縣長之命，分別掌理各該局事務，並指揮監督所屬機關及員工。
- (二十) 消防局：消防局局長，承縣長之命，分別掌理各該局事務，並指揮監督所屬機關及員工。
- (二十一) 稅務局：稅務局局長，承縣長之命，分別掌理各該局事務，並指揮監督所屬機關及員工。
- (二十二) 衛生局：衛生局局長，承縣長之命，分別掌理各該局事務，並指揮監督所屬機關及員工。
- (二十三) 環境保護局：環境保護局局長，承縣長之命，分別掌理各該局事務，並指揮監督所屬機關及員工。

總體而言，臺南縣政府設有警察局、消防局、衛生局、環境保護局、稅務局，分別掌理有關事項¹⁰，加上十八個處，共計二十三個一級單位。其中比較特別的是，幅員廣大的臺南縣政府並未設有交通處，

¹⁰ 中華民國 97 年 1 月 9 日府行法字第 0970008393 號「臺南縣政府組織自治條例」。

而是將交通業務置於工務處的交通科下管理¹¹。

表 5-2：臺南市政府與臺南縣政府一級單位、機關對照表

臺南市政府	臺南縣政府
民政處	民政處
財政處	財政處
教育處	教育處
社會處	社會處
勞工處	勞工處
地政處	地政處
主計處	主計處
人事處	人事處
政風處	政風處
警察局	警察局
消防局	消防局
稅務局	稅務局
衛生局	衛生局
環境保護局	環境保護局
行政管理及法務處	行政管理處
都市發展處	城鄉發展處
建設及產業管理處	經濟發展處
文化觀光處	文化處
	觀光旅遊處
新聞及國際關係處	新聞處
公共工程處	工務處
交通處	未設交通處，惟工務處設交通科
未設水利處，惟公共工	水利處

¹¹ 根據研究團隊進行的深度訪談，這個組織設計的原因來自過去臺南的公車系統是由高雄的公車處協助之故。（附錄 1-10）

程處設下水道工程科、 水利工程科	
未設農業處，惟建設及 產業管理處設農漁畜產 科	農業處

資料來源：本研究團隊製作

綜合言之，改制前，臺南市政府及臺南縣政府之一級單位在民政、財政、教育、社會、勞工、主計、人事、政風等八處，警察、消防、稅務、衛生、環保等五局，不僅在機關單位名稱上相同，所掌理之業務亦非常接近。其它一級機關單位的差異說明如下：

- (一) 臺南市政府的行政管理及法務處和臺南縣政府的行政管理處：名稱上雖稍有不同，但業務性質實則相當接近。
- (二) 臺南市政府都市展處與臺南縣政府城鄉發展處：在業務性質上皆以處理所轄境內的都市規劃業務為主。
- (三) 臺南市政府的建設及產業管理處和臺南縣政府的經濟發展處，基本上所掌理之主要業務皆以地方產業發展為主，不同的是前者將農、漁、牧業皆劃規管轄範圍內，此乃因臺南市境內此類相關業務並不需要另設一級機關管理之故，而後者則另設有農業處，此實因臺南縣為農業大縣，農業相關業務遠較臺南市政府龐大之故。
- (四) 臺南市政府的文化觀光處和臺南縣政府的文化處及觀光旅遊處所掌理之業務相當接近，有此之分應與臺南縣政府幅員寬廣有密切的關係。
- (五) 臺南市的新聞及國際關係處及臺南縣的新聞處，同樣皆掌理新聞及公共關係業務，不同的是臺南市政府還著重於城市之企畫行銷及城市外交，突顯出臺南市的都會及國際性特質。
- (六) 臺南市政府的公共工程處及臺南縣政府的工務處，因幅員所產生的業務需求落差，臺南市將河川水利管理業務置於公共工程處，而臺南縣另設水利處掌理相關業務。
- (七) 臺南市政府設有交通處，而臺南縣政府則僅將交通業務置於工

務交科管轄。

- (八) 臺南縣政府設有水利處，而臺南市政府則將相關業務置於公共工程處。
- (九) 臺南縣政府設有農業處，而臺南市政府則將相關業務置於建設及產業管理處。

三、縣市合併後的臺南市政府組織概況

縣市合併改制後的臺南市，依據業務性質，人員編制、財產移轉、組織變更等相關規劃，進行組織業務調整後計有九個一級單位，十八個一級機關，共計二十七個一級行政組織，茲說明於次（依據臺南市政府組織自治條例）：

- (一) 秘書處：掌理機要業務、檔案管理、印信、文書、庶務、廳舍修繕與維護、採購企劃及管理、採購稽核及申訴調解等事項。
- (二) 財政處：掌理財務行政、稅務行政、公產、公債、公庫、庫款支付、出納、基金、地方金融及菸酒管理等事項。
- (三) 法制處：掌理法制、國家賠償及訴願審議等事項。
- (四) 新聞及國際關係處：掌理新聞聯繫、公共關係、城市企劃行銷、城市外交、廣電影視管理及數位傳播等事項。
- (五) 民族事務委員會：掌理原住民及客家事務等事項。
- (六) 研究發展考核委員會：掌理施政計畫、研究發展、管制考核及為民服務等事項。
- (七) 人事處：依法辦理人事管理事項。
- (八) 主計處：依法辦理歲計、會計及統計事項。
- (九) 政風處：依法辦理政風事項。
- (十) 民政局：掌理自治行政、災情查報、戶政、自然人憑證、役政、替代役管理、殯葬、宗教、禮俗、調解、動員、原住民與客家事務、公共造產、勤務管理等事項。

- (十一) 教育局：掌理高中教育、職業教育、國民教育、特殊教育、幼稚教育、終身教育及體育保健、學務管理、教學發展、學校衛生及營養等事項。
- (十二) 農業局：掌理農、林、漁、牧生產行銷規劃業務、農產品批發市場管理、生態保育、農藥及農地管理、動植物防疫檢查及病蟲害防治、漁港工程及漁船筏管理、農漁會信用部之監督及管理、農漁會輔導、農漁業推廣、農漁村建設、養殖業管理、畜牧場管理、林地管理及綠美化工作、水土保持工程審查、山坡地違規查報、野溪治理工程、農路管理維護、輔導農業科技發展及農漁民團體等事項。
- (十三) 經濟發展局：掌理工業、商業、礦業、零售市場管理、公用事業、公平交易、消費者保護（教育訓練、宣導、年度計畫、年終考核等）、攤販管理、科技與產業發展、促參管理及招商等事項。
- (十四) 觀光旅遊局：掌理觀光資源之規劃、建設及管理、民間投資觀光事業之輔導、觀光行銷、宣傳推廣、旅遊資訊服務、觀光組織、旅館、觀光遊樂業及民宿輔導與管理等事項。
- (十五) 工務局：掌理土木工程、養護工程、公園、路燈、公共設施、建築管理、建築使用管理及共同管道、違章建築拆除之執行等事項。
- (十六) 水利局：掌理下水道工程、河川水利管理、水土保持、水利行政、各項水利設施維護、土石採取管理、海岸防護及沙洲保育等事項。
- (十七) 社會局：掌理社會行政、社會工作、人民團體及合作社輔導、社區發展、社會救助、身心障礙福利、老人福利、兒童福利、青少年福利、婦女福利、志願服務推展、兒童少年保護、家庭暴力及性侵害防治工作等事項。
- (十八) 勞工局：掌理勞資關係、勞工組織、勞動條件、勞工福利、

勞工安全衛生、外勞管理、就業輔導、職業訓練、就業服務及就業促進等事項。

- (十九) 地政局：掌理地籍、地權、地價、地用、地籍測量、土地重劃、區段徵收、土地徵收及撥用、非都市土地之編定及管制、農地重劃、農漁村社區更新、土地開發、市地重劃及及一般土地行政等事項。
- (二十) 都市發展局：掌理綜合規劃、都市規劃、都市設計、都市更新、都市測量及住宅行政、區域計畫、都市計畫、土地規劃、城鄉設計等事項。
- (二十一) 文化局：掌理文化建設、藝術行政、文獻、文物、古蹟維護及再生、觀光事業、文化產業、公共造產、圖書資訊與檔案、推展社會教育及社區營造、文化展演、文化園區及博物館管理等事項。
- (二十二) 交通局：掌理交通行政、運輸規劃、交通工程、交通設施及管理、停車場規劃管理及道路安全等事項。
- (二十三) 衛生局：掌理保健、防疫、醫政、藥政、護政、營養衛生、職業病防治、公共衛生檢驗及食品衛生管理等事項。
- (二十四) 環境保護局：掌理環境保護、公害防制、毒性化學物質管理及環境衛生檢驗等事項。
- (二十五) 稅務局：掌理各項稅捐稽徵事項。
- (二十六) 警察局：掌理警察、警衛、民防動員及戶口查察等事項。
- (二十七) 消防局：掌理火災預防、災害搶救及緊急救護等事項。

改制後的臺南市政府，在局處的設計安排上大致結合了改制前的臺南市、臺南縣政府的組織架構，但有下列幾點值得進一步說明：

- (一) 新設秘書處，部分業務如檔案管理、印信、文書、庶務、採購企劃及管理、採購稽核及申訴調解等事項，和改制前臺南市政府的行政管理及法務處以及臺南縣政府的行政管理處業務十

分接近。但增加了掌理機要業務及廳舍修繕與維護等業務。

- (二) 新設法制處，將過去臺南市政府的行政管理及法務處以及臺南縣政府的行政管理處所掌理的法制、國家賠償及訴願審議等業務交由此一新設機關管理。
- (三) 新設民族事務委員會，將過去臺南市政府民政處所掌理的原住民與客家事務等事項，交由此一新設機關管理。
- (四) 新設研究發展考核委員會，將過去臺南市政府的行政管理及法務處以及臺南縣政府的行政管理處所掌理的施政計畫、研究發展、管制考核及為民服務等事項，交由此一新設機關管理。

除了組織設計之外，改制後的臺南市政府所面臨的最大問題，乃在於縣市合併後組織、人員、財源等各種面向的調整與磨合，誠如一位接受深度訪談的受訪者所言：

「縣市合併有八大面向的磨合：(一)、市長及一級主管的磨合；(二)、市府一級主管與同仁的磨合；(三)、原臺南縣市同仁之間的磨合；(四)、府會之間的磨合；(五)、市府跟區公所的磨合；(六)、區長跟區公所本身的磨合；(七)、里長與區公所之間的磨合；(八)、兩邊不同制度的磨合。這就是目前問題較大的根源。」(附錄 1-13，臺南市官員 D 訪談紀錄)

在地方業務日益複雜的情況下，臺南市政府執政團隊清楚識到局處之間在業務橫向連結的重要性：

「我們以定期設的跨局處橫向會議處理橫向連結的問題。……我們從升格之後市長就提出之後任何事情難有絕對的業務切割，往後均要以橫向合作的方向著手。例如災害防治的業務為例，絕非單單只有消防局的事情，警察局或者是水利局都有可能牽涉，最後的部分社會局（安置等協助）都有可能涉入。因此我臺南市政府的做法是每周固定會有橫向工作會報及協商會議來集思廣益。此外臺南市升格為五都之

後，各局處長官均為政務官，所以他們要對自己的業務有所了解及負責，也因此各局處對此會議均不輕視之。」(附錄 1-10，臺南市官員 A 訪談紀錄)

即便如此，改制後的臺南市，除了無法避免上述的磨合的時間及成本，亦面臨到業務歸類的問題：

「很多業務各局處還在踢來踢去…」(附錄 3 之 1，南部工作坊 C 組討論內容整理)

第二節 臺南市政府與行政院組織功能業務窗口的對應問題

民國99年12月25日正式改制的臺南市政府，與行政院組織功能業務的對口，基本上和改制前的臺南市、臺南縣政府並未有太大的變動。而在民國101年組改正式上路後，臺南市政府和行政院組織功能業務的對口就產生了許多值得進一步討論的議題，本節將討論行政院組織改造前後，臺南市政府與行政院組織功能業務的對應關係；此外，還將進一步將組改後變動較大的四個中央部會：衛生福利部、交通及建設部、環境資源部以及國家發展委員會與臺南市政府的組織功能業務對應關係作通盤的討論。

一、組織改造前臺南市政府與行政院組織功能業務之對應關係

行政院組織改造前，臺南市政府與與行政院組織功能業務之對應關係如下：

- (一) 臺南市政府秘書處：對應財政部、內政部、工程會、研考會、經建會、主計處、行政院秘書處、新聞局、消保會等單位。
- (二) 臺南市政府財政處：對應財政部。
- (三) 臺南市政府法制處：對應法務部、消保會。
- (四) 臺南市政府新聞及國際關係處：對應行政院外交部、新聞局、通傳會。
- (五) 臺南市政府民族事務委員會：對應行政院原民會、客委會。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

- (六) 臺南市政府研究發展考核委員會：對應行政院研考會、陸委會、蒙藏會。
- (七) 臺南市政府人事處：對應內政部、行政院人事行政局。
- (八) 臺南市政府主計處：對應行政院主計處。
- (九) 臺南市政府政風處：對應法務部。
- (十) 臺南市政府民政局：對應內政部、外交部、中選會。
- (十一) 臺南市政府教育局：對應教育部、體委會、青委會。
- (十二) 臺南市政府農業局：對應行政院農委會、研考會。
- (十三) 臺南市政府經濟發展局：對應經濟部、國科會、公平會。
- (十四) 臺南市政府觀光旅遊局：對應交通部。
- (十五) 臺南市政府工務局：對應行政院工程會。
- (十六) 臺南市政府水利局：對應經濟部、工程會。
- (十七) 臺南市政府社會局：對應內政部。
- (十八) 臺南市政府勞工局：對應行政院勞委會、青輔會。
- (十九) 臺南市政府地政局：對應內政部。
- (二十) 臺南市政府都市發展局：對應內政部、研考會、經建會。
- (二十一) 臺南市政府文化局：對應行政院文建會、教育部。
- (二十二) 臺南市政府交通局：對應交通部。
- (二十三) 臺南市政府衛生局：對應行政院衛生署。
- (二十四) 臺南市政府環境保護局：對應行政院環保署。
- (二十五) 臺南市政府稅務局：對應財政部。
- (二十六) 臺南市政府警察局：對應內政部。
- (二十七) 臺南市政府消防局：對應內政部、國科會。

事實上，中央政府的組織型態從過去到現在，地方都隨之因應變動，但即便是組織上有所對應，業務得以對口，仍存在許多問題值得一提。臺南市政府一位受訪的官員便舉例點出了問題的所在：

「因為真正落實地方自治的議題並沒有很完全。照理來講地方首長應該有相當的權力決定該成立何種組織，但臺灣這部分目前並沒有完全落實；其次是法規面限制，例如條文明定本法主管機關中央為何部會主責，造成完全很難判定這樣的業務到底屬於中央還是地方—而中央及直轄市業務的劃分，到底是地方為主要還是中央委辦？中央及地方分權是蠻糟糕的。……目前碰到的問題是：長照議題—中央是衛生單位主責，然而地方幾乎放在社會局，那明年整合後該怎麼處理？這是個人認為中央沒有考量到的。……農委會動植物防疫局要地方成立植物防疫的專責單位一起對口，但這業務就是中央的業務，地方並沒有專責的單位來執行。……我們常有組織至上論，只要組織產生問題應該可以解決但是如果沒有從程序及法面下手一樣沒有效果。」（附錄1-10，臺南市政府官員A訪談紀錄）

如前所述，對於臺南市政府而言，改制後最為切身的緊迫問題是各種不同的磨合需要面對，在面臨與組改前的行政院組織功能業務之對應關係，雖然已經習慣式的進行調整和對應，但誠如這位受訪的官員所言，包成地方自治高權運用、中央地方權責劃分、業務組織對口等關鍵問題，依然懸而未決。

二、組織改造後臺南市政府與行政院組織功能業務之對應關係

民國101年行政院組改正式上路後，臺南市政府是以民國99年12月25日改制後的組織架構，來對應新的行政院組織功能業務（請見表六之三）。對於臺南市政府而言，在治理上的當務之急乃是各項制度上的磨合以及執行市政規劃的願景，對於行政院組改的關切基本上是落在「業務對口」的部分，一位受訪的臺南市政府官員表示：「目前中央組改組織及業務異動也還沒完全達成，因此當前較須留意的是在

業務對口部分即可」(深度訪談2011/08/12, 頁1)

除此之外, 這位官員也表示業務對口比組織變革重要, 地方執政團隊的執行能力也非常重要:

「業務的調和比組織上的變革來的重要。業務變革一定有其界限在, 組織再怎麼整併一定比不上業務變革的速度快。因此首長是否有好的幕僚以及好的整合跨部會之人才及魄力是重要的。」(附錄1-13, 臺南市官員D訪談紀錄)

而且, 臺南市亦有官員表示比組改更為重要的是業務的明文化及足夠的經費, 光是組織結構上的調整並不足夠:

「業務的明文出現及經費的歸給, 會比組改內容來的實際又需要。預算來自那業務就在那這是最重要的。我認為, 權責劃分、教育公務體系及教育民眾都是非常重要的, 不是說組織變更就會這樣。」(附錄3-1, 南部工作坊A組討論內容整理)

另外, 臺南市政府的執政團隊面對中央地方權責劃分的議題時, 也提到中央、地方的著眼點不同之處, 以及人民的實際觀感問題:

「中央主要是在政策面向著手, 但如果就地方—服務提供的面向而言, 民眾對此組改的感受並沒有很強烈。因此地方依然要以業務服務的方向考量之。舉例而言, 民眾對於所需服務的連結, 如果是社會福利相關業務, 那他們的直覺就會聯想到社會局, 而區公所就是社會課; 而戶政是屬第一線服務提供窗口, 民眾長期已習慣, 因此也很難隨中央組改的變動思考而調整…從民眾服務角度而言, 中央的組改內容可能反而聽得一頭霧水。況且執行面的地方反而應該是重管理, 如將兩種龐大的業務併在一起如果管不來就容易失控…」(附錄1-11, 臺南市官員B訪談紀錄)

另外, 也有臺南市政府官員認為行政院組改後, 臺南市政府不易在組織上完全對應是因為中央與地方的基本思維有所不同:

「中央地方之間長期存在著不同思維及出發點的矛盾。一是政策制定者、一是政策執行者，兩者之間的不太了解造成的矛盾及意見分歧是事實。」（附錄1-12，臺南市官員C訪談紀錄）

這位官員並以中央產出的「辦公室政策」為例，來說明中央地方政府的想法及認知落差：

「舉個最近發生，造成地方有爭議的例子。環保署跟勞委會規定垃圾車後面不能站人這件事。臺北市可能因為屬都會區，公寓大廈林立也不太需要甚麼人在垃圾車後面；但臺北市外的縣市其實是需要。後來勞委會認為這違反勞工安全檢查部分，就強烈要求環保署要規定環保署下令；後來只有臺南市遵守卻惹得怨聲載道。這就是典型的辦公室政策」。（附錄1-12，臺南市官員C訪談紀錄）

進一步針對地方組織的功能業務調整內涵來看，臺南市政府的官員亦有另一種看法，認為在某些業務上並沒有太多調整的需求：

「中央如果是政策指導及資金提供者的話，那反而是應該朝中央盡力支持地方去考量，調整業務職掌權限反而可能沒有這麼必要。就以水利業務而言，地方是可以執行的，但就是欠缺足夠的資金及資源而已。」（附錄1-11，臺南市官員B訪談紀錄）

最後，在治理的願景上，臺南市政府除了將此視為比配合中央組改更為重要的施政目標之外，更重要的是，臺南市的治理願景和中央所期擘畫的五直轄市願景不見得相同，關於這點將在後文有更進一步的討論：

「其實所謂五都並不能全部稱為都市化，像臺南就不能臺北市化——絕對不能。因為臺南的特色是城鄉共存、依山傍水、山海相鄰，不要再以臺北市為指標了。……五都的概念不能再全部以城市化的指標來看，就好比有人提出五都後雲嘉南是否會沒落，這全是心態問題！是否有心要共同打造？拋棄

政治及本位，則此塊土地將會無比美麗。」（附錄1-10，臺南市官員A訪談紀錄）

綜合言之，行政院組改後，臺南市政府和中央部會的組織功能業務對應關係大致可歸類下列幾項問題：

- （一）臺南市政府認為業務對口比組織對口來得自然而且容易達成。
- （二）臺南市政府認為配合組改非屬於可立即向臺南市民展現績效之施政。
- （三）臺南市政府並未將配合中央組改視為重要議題之一。
- （四）臺南市政府認為中央地方間在組改議題上依舊存在想法與認知的極大落差，作為政策規劃者的中央政府和政策執行者的地方政府在組改議題上欠缺充分的溝通協調過程。
- （五）臺南市政府的城市願景和中央組改的願景之間並未有一個互相對話的機制，不易順暢溝通理解彼此的想法和價值。

而中央政府與臺南市政府組織業務之對應框架，基本上如表 5-3 所示：

表 5-3：行政院組織改造後業務與臺南市政府單位對應一覽表

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	臺南市政府對應單位
1	內政部	民政、地政、戶政、役政、警政、入出國及移民、消防及空中勤務等。	內政部	民政局 地政局 都市發展局 警察局 消防局
2	外交部	外交、條約、國際組織等。	外交部	新聞及國際關係處
3	國防部	國防政策、建軍規劃、軍政、軍令、軍備事務及國防教育等。	國防部	
4	財政部	國庫、賦稅、國有財	財政	秘書處

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	臺南市政府對應單位
		產、促進民間參與公共建設、政府採購等。	部、內政部、工程會	財政處 稅務局
5	教育部	各級和各類教育、學術審議、社會教育、國際教育事務、全民運動及競技運動等。	教育部、體委會、青輔會	教育局
6	法務部	檢察行政、犯罪防治、犯罪矯正、更生保護、肅貪、政風業務、行政執行、法規諮商等。	法務部	法制處 政風處
7	經濟及能源部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導、產業園區等	經濟部、青輔會	經濟發展局
8	交通及建設部	各類交通政策和產業、營建產業、公共工程基礎建設及技術規範、觀光等。	交通部、內政部、工程會	觀光旅遊局 工務局 水利局 交通局
9	勞動部	勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞工檢查、就業服務、職業訓練及國際勞動事務等。	勞委會、青輔會	勞工局
10	農業部	農業、漁業、畜牧、農業推廣、農業金融、農業生物科技等。	農委會	農業局
11	衛生福利部	健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、福利	衛生署、內政部	社會局 衛生局

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	臺南市政府對應單位
		服務、社會救助、社會保險等。		
12	環境資源部	環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等。	環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會	環境保護局 農業局 水利局
13	文化部	文化政策、文化資產、文化設施、文化創意產業、出版產業、廣播電視產業、電影產業、文化國際交流等。	文建會、教育部、新聞局	新聞及國際關係處 文化局
14	科技部	全國科技政策之規劃、協調、資源分配與績效評估、科技學術基礎研究等。	國科會(行政院科技顧問組)、原能會	經濟發展局 消防局
15	國家發展委員會	行政革新，經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用。	研考會、經建會、工程會、主計處	秘書處 研究發展考核委員會 都市發展局
16	大陸委員會	總體大陸及蒙藏政策之運籌、兩岸經貿文化交流之規劃、統合、協調及協商等。	陸委會、蒙藏會	研究發展考核委員會
17	金融監督管理委員會	金融制度法令、重要金融措施及處分、銀行、證券、期貨及保險業之管理、監督及檢查等。	金管會	

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	臺南市政府對應單位
18	海洋委員會	總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防。	研考會（行政院海洋事務推動小組幕僚機關）、海巡署	農業局
19	僑務委員會	僑教及僑社、僑商、僑民之服務。	僑委會	
20	國軍退除役官兵輔導委員會	退除役官兵就業、就學、就養、職業訓練、生活輔導、救助及權益照護等。	退輔會	
21	原住民族委員會	原住民族教育文化、衛生福利、經濟及公共建設、保留地管理及傳統領域管理等政策之規劃、推動及協調。	原民會	民族事務委員會
22	客家委員會	客家語言、文化、教育之保存與推廣、客家傳播媒體之推動、海外客家事務合作及交流。	客委會	民族事務委員會
23	行政院主計總處	政府預算及會計制度、公共資源配置、公務及事業預決算、內部審核、政府財務資訊分析、國家統計等。	主計處	主計處
24	行政院人事行政總處	人事政策規劃、公務人力運用、員額管理、公務人力考核及	人事局	人事處

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	臺南市政府對應單位
		訓練、公務人力給與及福利、人事業務革新等。		
25	中央銀行	貨幣、信用及外匯政策、協助金融體制的建制與改革，國幣印製等。	中央銀行	
26	國立故宮博物院	歷代古文物及藝術品之整理、保管、徵集、展示、研究及闡揚。	故宮	
27	中央選舉委員會	選舉、罷免、公民投票事務等。	中選會	民政局
28	公平交易委員會	獨占、結合及聯合行為之調查處理等。	公平會	經濟發展局
29	國家通訊傳播委員會	通訊傳播監理、通訊傳播系統及設備之審驗、通訊傳播傳輸內容分級制度等。	通傳會	新聞及國際關係處
30	行政院院本部	國內傳播、國際傳播、性別平等、公共關係、法制事務、消費者保護、政府發言等。	行政院秘書處、內政部、新聞局、消保會	秘書處 法制處 新聞及國際關係處

資料來源：本研究團隊製作

第三節 臺南市與中央個別業務單位之對應與理論分析

本節將從個別業務單位的對應分析及理論層次進一步來剖析組改後臺南市政府與中央部會組織功能業務的對應問題，首先將由組改後中央部會變動最大的四個部會談起，其次則針對臺南市的施政願景和中央組改之間的互動關係進行討論：

一、中央四大部會與臺南市政府組織功能業務的對應問題

（一）衛生福利部與臺南市政府組織功能業務的對應問題

組改後，衛生福利部整合了過去衛生署、內政部等部會所掌理的健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、福利服務、社會救助、社會保險等業務，在臺南市政府的對口單位則是衛生局及社會局。就行政院組改的設計原理，可以很清楚地看見中央是以「規模經濟」的概念將性質類似的組織業務歸為一個組織，以降低各項的「交易成本」；而就組織的流程來看，有簡化流程提升效率的積極目標；而就組織的價值及願景來看，為因為臺灣日益老化的人口結構下所面臨的保險、福利、社福等愈來愈龐大的業務，這樣的設計是十分合理而且具有前瞻性的。臺南市65歲以上人口（65~100歲）為218,366人，佔臺南市總人口數的11.63%（臺南市總人口1,876,076，截至100年11月份止），這個比例已經超過全國65歲以上人口（2,430,460人）佔全國人口（23,214,620人）的比例10.53%，因此，人口老化問題也是臺南市政府所面臨的重要問題之一，在對一位臺南市首長所進行的訪談中，本研究亦得到了驗證：

「過去臺南裝假牙的福利，在臺南縣是沒有這部分福利的，只有中央補助的中低收入戶才可以申請；現在是只要是設籍臺南市年滿65歲的老人都可以申請，光第一年開辦就有一萬多人申請。…我們財務預算的編列跟以前幾乎相同，不論是縣市還是鄉鎮。但目前的困難是以前可以舉債但現在不行，因為已經到頂了。這問題來自說升格後相關法沒有通過，導致無法舉債。因此對福利制度必須挪出各地方財源來因應。」
（附錄1-13，臺南市官員D訪談紀錄）

無論是實際的業務需求上，或是經費的匱乏程度上，照理說臺南市應該很大的誘因將衛生、社會兩局進行組織上的整併，然而在實際上並未發生，就地方的角度來看，一位臺北市社會局的官員提出了下述的見解，事實點出了地方和中央部會對應的問題：

「談到衛生福利部，我們早就有思考到底將來走向是如何，但怎麼想都不可能地方的衛生及福利兩單位合併。有下列原因：1. 單以業務量來說，這兩業務就相當龐大，應該沒有一個長官能同時應付兩業務量的總合。2. 兩業務的繁瑣及複雜是另一原因。以社會福利來說，臺北與紐約對照，臺北市政府的社會局業務在紐約市政府是四個局(兒童局、老人局、身心障礙局以及社會救助相關局處)，家庭暴力的業務是放在警察部門。目前一些業務也有放在教育部門。東京都也是將兩者屬性分開，因為真的太大；以他們市町村的規模來看，是把保健放在社福部門裡面。但就量與繁雜度是不可能這樣再整併的。3. 角色上不同。社會福利的功能是在補足家庭功能上的不足。可以說是彌補或者替代家庭的角色。其弱勢民眾認為權利能行使時，政府的社福部門就代為執行—代表市民整取權益。看似弱勢，卻也是國家賦予相當大的權利以執行，這會涉及到相當多的局處。例如我們目前關於兒少的提案幾乎關係到教育局。就是說孩子權益最有關係的季教育系統，因此兒少議題可能就環繞在教育局。那談到權益保護就可能圍繞在警政單位。所以這變成延伸出去很多的單位及事務。所以這樣角角色及業務量要併是不可能的。」(附錄 3-10，北部工作坊 B 組討論內容整理)

簡言之，臺南市政府衛生、社會局不見得像中央一樣能將關業務整併為一個組織，從組織結構上就有根本的問題，若組成了一個業務量相當龐大的衛生福利單位，在整個臺南市政府的一級機關中將顯得太過突出？況且臺南市由於當初縣市合併的倉促，尚且處於改制後的磨合階段，亦導致短期之內要談進一步的組改並不容易。再者，由於衛生福利部的成立，勢必也與我國未來國家體制 (regime) 發展的路線有所關聯，這就不單單只是組織結構的調整問題而已，更牽涉到組織的價值信念問題，中央與地方在配合上需要更多的溝通協調。因此，在短期之內，臺南市政府的衛生局、社會局並無合併的可能，而將分別就所屬業務與組改後的衛生福利部進行對口。

(二) 交通及建設部與臺南市政府組織功能業務的對應問題

組改後，交通及建設部整合了過去交通部、內政部、工程會等部會所掌理的各類交通政策和產業、營建產業、公共工程基礎建設及技術規範、觀光等業務，在臺南市政府的對口單位則是交通局、工務局、水利局以及觀光旅遊局。現在的臺南市政府是於民國99年12月25日改制的，但由於改制的時間倉促，造成臺南市的組織發展並沒有長遠的未來計畫。一位臺南市政府的官員亦表達了這樣的想法：

「因為臺南市當時的合併是倉促的；兩位前縣市長均不參選情況下，使大臺南將來的組織發展並無針對未來的計畫；因為上述原因使得大臺南政府組織橫向調整是在新政府上任後才做，然而目前可以說成效不佳，只能說暫時拼湊而已。例如我們把水土保持業務本來是在農業局，這次劃分將其移到水利局；但在移的過程中並沒有把人移過去，只是移動組織而已。又例如交通局臺南面積如此大，但交通局只有48人，原因是之前臺南的公車系統都由高雄的公車處協助；現在升格後業務量勢必大增，但人數依然只有48人，比照臺北市面積小但交通局人數多達500人之譜有天壤之別。因此其職能勢必要調整。」（附錄1-10，臺南市官員A訪談紀錄）

儘管如此，由於交通建設部所涉及之「組織核心任務」，相對上，在「任務輸出」（output）容易觀察（例如鋪設一公里的柏油路，是清楚可見的），執行任務後的「結果」（outcome）也是清楚可見的（例如鋪設公路帶來交通便利）（Wilson, 1988）。在組織的核心任務的執行上，相較衛生福利部、環境資源部及國家發展委員會而言，執行後的結果更為清晰可見¹²。這樣的組織若排除掉不必要的政治因素，讓

¹² 因為這三大部會在執行核心任務後的「結果」，大多數不是反應在可立即直接觀察到的硬體設施上頭，假設國家發展委員會所擘畫的國家發展藍圖是建立一個高素質的臺灣，則高素質這項目標的達成不僅需要時間，亦需要被廣為接受的判準；而衛生福利部所涉及到國家政經體制的選擇、社會福利、公共衛生等制度的建立，亦是需要費時多年才能見到改善成效的工程；環境資源部所牽步的國土安全、區域整體規劃，亦不是短期可見到明確成效的工作。這些都往往需要長期的時間才能觀察出累積的效果，這並不是說交通建設部的核心任務全部屬於短期立即可見效的類別，而是一種相對比較下的結果。

專業文官發揮高度自主性，加上執行任務的結果較為明顯可見，因此其施政結果較易為人民接納肯定，加上若組織結構的協調、人員編制、經費來源這三方面有進一步的整合，則未來臺南市政府的交通局、工務局、水利局以及觀光旅遊局，不無在組織上整合之可能。

（三）環境資源部與臺南市政府組織功能業務的對應問題

組改後，環境資源部整合了過去環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會等部會所掌理的環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等業務，在臺南市政府的對口單位則是人事處、環境保護局、農業局、水利局等局處。中央將「環境」與「資源」兩大業務區塊置於同一組織之下，足見政府的思考拉高到國土安全的層級，其中兩項主要業務乃「環保」及「治水」。這樣的組織設計不僅在「規模經濟」上有其道理，足以降低過去相關平行單位間的「交易成本」，進而言之，由於國土安全議題在各專業領域之間所需互補的資源及資訊依賴程度日益增加，亦即其政策目標是逐漸將與國土安全有關之各項因素緊密鑲嵌在追求「國土安全」的脈絡上，在這樣的結合之下，各項不同的政策目標，將有機會透過彼此密集的互動學習，先發展出互信，進而建立組織的核心價值。早在 1970 年代，南歐及北非地中海沿岸的國家中的「經濟發展派」和「環境保護派」就曾出現過類似的互動過程，當時地中海沿岸的污染問題日益嚴重，甚而影響到這些國家經濟上相當倚重的觀光產業生存，因而由環保專業知識社群帶動了各國政府的政策調整及國際間的合作（Haas, 1994）。

這種因資源互相依賴而進一步讓組織產生密切互動的想法是否能同樣運用在地方政府組織的調整對應上頭？一位接受深度訪談的新北市官員的分享，給了本研究在組織面向的啟發：

「環境資源部將治水和環保兩大業務都包含在內，我並不認為未來新組織的核心任務和價值會在地方政府相關局處的對應上產生問題。」（附錄 1-23，新北市官員 D 訪談紀錄）

即便這位官員提出了一個樂觀的分享，但首先，未來環境資源部

中涉及環保及水利的經費預算可想而知會有極大的差距（治水的經費勢必非常龐大），那麼原屬環保署的人員如何能在這樣一個新的組織中沒有「被邊緣化」的感受？如此一來，地方的環保局、水利局等地方一級機關，在對應上或橫向協調上又當如何調適，組織的核心任務勢必影響到一個新的組織的核心價值所在，也必然影響這個組織的文化與發展。臺南市政府一位官員的分享中亦透露出這樣的想法：

「環境資源部的成立，納入了營建署、水利局、公共工程委員會等，這樣以後跟地方的對口會呈扇形散出，此劇變對地方橫向可能會產生問題。」（附錄1-10，臺南市官員A訪談紀錄）

從組織核心任務的特質來看，環境資源部亦屬於「輸出」不明，「結果」明確的組織類別，同樣具備高度專業化的特質，唯其中環保、水利的政策「結果」不見得能像一些交通設施、公共建設一樣可以較快看見成效。舉例而言，河川的整治，環境的復育雖然短期可以有所改善，但需要中、長期的努力才能看到顯著的成效。在這樣的組織背景之下，臺南市政府的相關局處是否能即時配合中央組織進行組織上的調整對應需要進一步觀察，但在業務的對口上，在本研究多數接觸到的研究訪談對象的意見中，他們普遍認為業務會自行找到適當的對口單位。

（四）國家發展委員會與臺南市政府組織功能業務的對應問題

組改後，國家發展委員會整合了過去研考會、經建會、工程會、主計處等部會所掌理的行政革新，經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用等業務，在臺南市政府的對口單位則是秘書處、研究發展考核委員會、都市發展局等局處。在組織特性上，國家發展委員會同樣是一個以進行國家中長期政策規劃為核心任務的組織，這樣的組織除了在組織結構上的整合，組織流程的再造之外，組織願景的建立亦是十分關鍵的議題。在國家發展委員會與臺南市政府的組織功能業務對應問題上，一位受訪官員在被問及「地方是否需要成立類似國家發展委員會的相關

組織」時，其回答道出了這個問題的核心之一，也就是地方高權的問題：「我認為從法律角度而言地方是真的需要組織高權的。」（附錄 1-10，臺南市官員 A 訪談紀錄）

換言之，即便臺南市政府和中央政府「同形」對應成立一個類似「地方發展委員會」的組織，其是否能充分具備規劃地方發展的完整權限，或仍受到中央地方權責劃分的重重限制而無法主導地方發展，是關鍵的問題所在。

臺南市當前規劃市政也就是地方發展藍圖的組織分別落在人事處、秘書長及副市長身上 最後由研考會總攬。但誠如一位受訪的官員所言，常有政治的現實問題需要面對：

「面臨一個現實問題，選舉後的輪替可能使得長期計畫的發展是否真正落實不能確定，這種政治問題影響行政的推行，使許多時候多看短期考量。」（附錄 1-11，臺南市官員 B 訪談紀錄）

另外一位官員則表達了對地方發展相關組織的深刻期許：

「地方研考及都發是很重要的一這關乎到城市的定位。國外的都發組織位階可能會超越一級機關甚至是高於市長的；意思是其自主性或獨立性都是非常有的。這是我們比較欠缺的，不論是城市甚至是國家的定位都沒有人談。」（附錄 1-11，臺南市官員 B 訪談紀錄）

不過，傳統上臺南縣、市皆無所謂的研考單位，直到民國 99 年 12 月 25 日改制後才正式成立「研究發展考核委員會」，參與相關的城市願景擘畫工程。

未來，國家發展委員會和臺南市政府相關組織功能業務的對應關係除了結構上組織型態「同形」的發展可能之外，更為重要的是否能先在組織的願景上「同形」，進而帶動組織型態的一致。組織型態的同形目前已屬不易，但若僅達成組織結構上的同形，卻欠缺在發展策略及願景上的「同形」，則中央政府與地方政府在整體國家發展的路徑上

不易並進。

二、臺南市的施政願景和中央組改之間的互動關係

觀察當前臺南市政府的城市發展現況，可發現漸漸走向體制理論所討論的發展路徑，也就是「統治者（或集團）往往是透過各種正式與非正式關係，在政府與非政府組織之間建立聯繫廣泛的治理聯盟。」（詳見本研究第二章）這個現象亦可從一位接受深度訪談的臺南市政府官員的分享中得到印證：

「就我們市長而言，他是有願景有理念的，但他知道他能力有限，需仰賴各方專業人才的幫忙；雖然有政見但要能轉化成行政計畫才能算是落實的開始。至於剛剛提到是否需要這樣的機制，我們如果與舊傳統的觀念對照可能有所不同——地方財源是有限的，所以施政光靠政府資源是不足的所以須仰賴地方的在地資源，例如臺南有 16 所大學，這些大學就是我們的資源。其次要成立公務人力中心，這要跟學校（南台科技大學）合作，以這樣的方式來補足公務腦力的不足。其次是原臺南縣的企業原本就跟縣府時代關係良好，即使現在依然願意與市府配合合作，這地方政府就交給經發局。另外臺南的社區大學力量是有的，因此也有跟社區大學合作。因此就現實運作上我們雖是計畫，但是是整個臺南市的力量協助的（產官學員）。」（附錄 1-10，臺南市官員 A 訪談紀錄）

從實際的施政計畫觀察，臺南市政府為因應縣市合併改制直轄市面臨的機會與挑戰，及積極型塑地方多元治理新風貌，恢弘臺灣文化古都新紀元，開創城鄉共榮的卓越藍圖，放眼國際實現市民夢想，勾勒出「建設新臺南十大旗艦計畫」，係擘劃市府團隊施政願景及帶與民眾感動之重點計畫。市府透過跨局處能量與資源的整合，共釐定了「投資大臺南」、「親水大臺南」、「文化首都創意城市」、「魅力城鄉觀光樂園」、「新農業新農村新農人」、「低碳綠能永續大臺南」、「溫暖大臺南」、「安全大臺南」、「智慧城市大臺南」、「便捷城市大臺南」等十大旗艦目標，作為未來新臺南發展的藍圖及重點施政主軸，落實在地特色、激發卓越的國際競爭力、打造臺南成為一個獨一無二的宜居城市（臺

南市政府網站全球資訊網)。

表 5-4：建設新臺南十大旗艦計畫

旗艦目標項目	主責單位
一、「投資大臺南」	經濟發展局
二、「親水大臺南」	水利局
三、「文化首都創意城市」	文化局
四、「魅力城鄉觀光樂園」	觀光旅遊局
五、「新農業新農村新農人」	農業局
六、「低碳綠能永續大臺南」	環保局
七、「溫暖大臺南」	衛生局
八、「安全大臺南」	警察局
九、「智慧城市大臺南」	研考會
十、「便捷城市大臺南」	工務局

資料來源：本研究團隊整理自臺南市政府網站

進一步檢視這十大旗艦計畫的內容，有以下幾點發現：

- (一) 「親水大臺南」的主要目標在於使市民免受淹水之苦，並且打造一個河川與市民、文化相結合的城市，其所面臨最大的問題在於「臺南易淹水面積占全臺灣近三分之一」，因此「治理經費龐大，財源窘迫」，再加上近年來極端氣候型態加劇，更造成了治水上的挑戰。再加上污水道設施及水質整治計畫等目標，臺南有極大的水利工程需求，實際上卻無法完全從中央取得足夠的治水經費，在地方自主籌措財源支應相關業務方面亦不足。
- (二) 「文化首都創意城市」的主要目標是將臺南的文化資產、藝術、美食兼從軟硬體著手配合城市行銷，盼望建立起一個「東方美食之城」、「打造友善文藝之都」、且讓「臺南歷史風華再現」。這項目標不僅僅只是地方政府的發展計畫，對照到中央政府的文化政策，若能有效搭配必能收互相加乘之效，但目前我國的文化創意產業發展上仍流於空洞，而傳統藝文活動發展亦面臨

瓶頸，所謂的美食行銷，目前市場亦侷限於國內市場。文化本身是一種複雜的積累過程，打造文化首都創意城市這個目標需要更多方面的集思廣益，亦需配合專業的文化藝術行政人力資源的運用方能有所進展。

- (三)「新農業新農村新農人」有兩項主要目標：「打造臺南富麗新農村」以及「用蘭花養活臺南人」，其中有幾項計畫值得進一步討論：「臺南市農村再生」、「有機農業倍增」、「建立國際產銷平台」。首先是「臺南市農村再生」，其預期能吸引都市人口回流農村，降低農業人力平均年齡以活化農村，過去的臺南縣是農業大縣，曾推出一鄉鎮一特色農產品（例如白河的蓮花、玉井的芒果、官田的菱角等等），但農村的活化所牽涉到的議題不僅僅是臺南市一個地方政府的努力即可完成，這還和中央政府的農業政策有關。幫助都市人口學習農業耕作技巧並不是最困難的課題，更加艱鉅的是新農人需要一些時間將其培育的農產品優質化，並有防止被剝削的產銷體系，而且需要政府具有前瞻性的農業政策加以扶持方能完成，這都不見得是臺南市政府能獨立完成的工作。其次，「有機農業倍增」所需要的不僅僅是將有機耕作和慣行耕作區隔開來而已，更包含了產銷體系、認證機制以及其和消費者之間的互信乃至於互賴機制的創新。更進一步來說，這亦和國家的農業政策有關，如果國家持續追求的是讓自由市場機制任意運作，則大量廉價的農產品勢必不斷流入國內，而這些農產品背後所代表的哲學是商業化大量生產的經濟產品，往往飄洋度海而來，這和有機農業的在地小農生產模式背道而馳（當然有機農業也不乏發展出大規模商業化的例子，例如德國，但是這都是長期經營追求，甚至歷時百年以上的成果累積）。因此國家對農業政策背後的哲學如何思考，將是臺南市農業發展的關鍵因素。最後談「建立國際產銷平台」的問題，臺灣有「南瀛」、「彰農」、「濱江」等公司成立，似乎看見了他們將農產品的產銷推到一個新的境界，但仔細審視，將發現其規模過小，臺南的問題亦是如此，想要建立

農特產品國際產銷平台，有幾個面向的問題需要解決：產品品質穩定，產量穩定供貨，而且最好一年中有大多數的時間都可供貨，以芒果為例，它是我國種植面積排名前五的水果，品質優良，外銷日本亦能取得很好的價格。但是芒果一年的盛產期只有兩個月，因此即便產品品質穩定，但產量有限的話打向國際就面臨經濟規模下的成本效益問題，因為外銷的水果需要專業的溫控倉儲設備以維持產品品質，這一點也和維持長的供貨時間有關，因為如果新鮮芒果的產量夠大，溫控倉儲設備以及控制芒果催熟程度的know-how足夠，就可以將芒果的供貨期延長，便可突顯國際產銷的規模效益。否則，僅有兩個月盛產期的芒果，是沒有條件談國際產銷的。再加上臺南市幅員內有多種特色農特產品，事實上每一種產品所需的保存條件和專業技術皆有所差異，這更降低了臺南市政府建立國際產銷平台規模效益的可能性。再回到一個更為現實的問題，建立國際產銷平台需要極為龐大的資金投入、固定設備成本投入，就以紐西蘭知名的奇異果品牌ZESPRI為例，其每年在臺灣地區的廣告行銷經費就將近一億台幣之譜，而其更擁有貨輪船隊專司運送奇異果至全球各地，並配合紐西蘭的產官學，不斷在產品品質、產量監控、行銷運輸上創新突破，甚而成為國際奇異果品質認證的制定者兼把關者之一。這不但是二、三十年累積下來的成果，也是紐西蘭政府和奇異果農、學、產、研共同合作的成就，使得紐西蘭的奇異果產量雖不是世界第一（中國產量世界第一），但外銷奇異果的量卻始終是世界前三（中國的奇異果品質始終無法有效打入國際市場）。因此，臺南市若將建立國際產銷平台視為重要的計畫，就不能沒有國家政經體制的奧援。不過，從2006年開始舉辦的「臺灣國際蘭展」迄今已將進入第八年，成效逐年提升，但是否能將蘭花這項農產品打進國際，尚需進一步觀察，但若目前政府的農業政策未變，恐將亦是雷聲大雨點小的計畫，終將因規模不足而無法達成目標。

（四）「溫暖大臺南」所涉及的範圍十分廣泛，從幼兒到高齡友善環

境的建置一直到弱勢勞工的照顧皆涵蓋於內，然這樣的工程所需的經費、人員、組織成本皆十分龐大，並非臺南市政府所能獨立完成，事實上，這更需要政府對於相關政策的完善配套政策，這亦牽涉到了國家政經體制究竟走向何方的問題。若單就「溫暖大臺南」的願景來看，將讓人對臺南未來的發展產生一種理想國的憧憬，但是回到現實面，若沒有國家整體政治、經濟、社會、教育政策的整體規劃，臺南市政府這方面的理想將難以全面落實，即便推動亦將帶點臺南市政府極為沉重的負擔。

回到之前所討論的議題，也就是地方是否應該增設一個類似「地方發展委員會」的組織，以便在組織功能及業務上和「國家發展委員會」對口。從「建設新臺南十大旗艦計畫」中除了可以看出臺南市政府是一個有企圖心，並對城市懷抱著策略與願景的地方政府，也如前述的分析也同時看見臺南市政府在許多施政面向上並未和中央政府共享相近的策略及願景，這或許是臺南市政府在因應中央組改時並未以組織的調整來對應與中央組織架構「同形」的根本原因，也因此，臺南市在面對改制後各項組織制度人事的磨合之餘，並不會為一個沒有共同願景及策略的中央組改進行費時費力的組織調整。反而漸漸以「治理菁英透過正式、非正式人脈關係，跨越各種政府與非政府組織所建立起來的穩定治理聯盟」方式來經營臺南市政。

第四節 結論與政策建議

觀察臺南市政府因應行政院組改的反應，可以發現基本上是以民國 99 年 12 月 25 日改制後的組織架構來因應，並未進行特別的組織調整。除前述的磨合問題之外，這也與中央政府組改和地方政府之間的互動溝通有很大的關係，從臺南、臺中、臺北的三場工作坊，共十二個縣市政府的官員的反應中，普遍發現一個共同的意見，亦即感覺地方政府在中央組改的規劃和執行上並沒有太強烈的參與感，卻只有配合的義務。本研究初步認為，這是因為中央政府並未在組改的願景與策略上頭，和地方政府有全面且暢通的意見交流與討論，而且並未提

出具體明確可讓地方政府信服的承諾。另外，由於組改在 101 年 1 月 1 日方啓動，第一批單位乃行政院院本部、法務部、客委會、央行、故宮及中選會等部會及其所屬機關（自由時報 2012/01/01），預計今年加入組改的還有金管會及文化部，因此，可以預見中央政府部會在組改上路後，本身就將首先面臨到各項的磨合問題，況且變動最大的四大部會尚未正式加入組改行列，成效如何仍有待觀察，也就是說，若中央政府組改將不同專業進行整合的作法展現了初步的成效，將帶給地方政府相應的誘因配合進行組織調整。再者，中央政府組改在組織結構再、財務、人事以及權責劃分上，是否有相應的配套調整亦將成爲地方政府觀察跟進調整與否的重點之一。

就此，本章對臺南市的個案分析將提出立即可行及中長期的政策建議：

一、立即可行之政策建議

- （一）中央政府尊重地方自治權限，容許地方政府因地制宜進行組織功能或業務上的對應調整。（主管機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會）
- （二）行政院組織改造推動小組強化對組改策略及願景之說明：不應僅限於提升政府組織效能等說明，而應進一步強調組改對國家發展願景及策略之實質重要性及必要性何在。（主管機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會）
- （三）行政院組織改造推動小組規劃和地方政府溝通組改策略、願景：除少數地方政府例外，多數地方政府面對組改議題普遍反應出被動配合的態度，因此，中央政府因主動積極與地方政府進行組改願景與策略的意見交流。（主管機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會以及各直轄市、縣市政府）
- （四）針對行政院組織改造中變動較大之四部會所對應之臺南市政府局處，應對現行組織是否需要進一步合併之綜效評估，評估中應包含組改對臺南市政府發展願景（十大旗艦計畫）是否能發揮加乘效果。（主管機關：臺南市政府研考會）

二、中長期之政策建議

- (一) 落實中央組改規劃，有效磨合組改初期之各項問題，逐部誘導地方政府主動積極配合組改，例如是否透過穩定的補助款提供地方政府足夠的資源依賴誘因，同時，亦應配套人事及相關法規的鬆綁（主管機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、考試院以及各直轄市、縣市政府）。
- (二) 變動最大的四大部會交出具體組改績效，誘導地方政府進行組織功能業務調整，或可藉由競爭性補助款作為誘因，在兼顧尊重地方自主權之原則下，進一步鼓勵地方政府以共同跟隨國家發展策略，追求國家發展願景（主管機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會以及各直轄市、縣市政府）。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

第六章 嘉義縣個案分析

以地理與經濟概況作為觀察分析的出發角度，嘉義縣位於臺灣西南部，古名「諸羅」。嘉義縣西面濱臨臺灣海峽，東方與阿里山山脈、玉山接壤，北邊以北港溪與雲林縣相鄰，南向以八掌溪與臺南市為界。嘉義縣境內主要河川皆源自東側高山，向西流入臺灣海峽，自北至南依序為北港溪、朴子溪及八掌溪。嘉義縣地處嘉南平原，但因為河川短促流急、洪枯變化懸殊，不利於農作耕種，早期此處灌溉用水幾乎全靠不定時的降雨，所以有「看天田」之稱。直至嘉南大圳與烏山頭水庫興建後，日治時期日人興建的水利灌溉系統，使得網絡密集的人工圳道，為原本貧瘠早乾的土壤注入了豐沛的養分。之後，嘉南平原便有臺灣「穀倉」之稱，境內水利建設堪稱完備，以農產聞名，並且擁有阿里山豐富的森林資源，近來，阿里山成為臺灣著名的風景區。工業方面，嘉義縣內有嘉太、民雄與橋頭等工業區，其中多以傳統產業為核心，而農、漁業仍為嘉義縣之主要產業。事實上，嘉義的自然地理、人文社會與產業結構等特徵，對嘉義地方政府的業務功能與組織設計，也產生影響。下文亦將析論之。

- 一、根據本團隊的研究顯示，嘉義縣是全國第一個因應行政院組織改造，而做出行政機關功能業務極組織調整的地方政府。本章將介紹嘉義縣政府的行政組織發展沿革。
- 二、本文第二階段將分析嘉義縣政府是以何種原則因應行政院組織改造，進行組織調整。

第一節 嘉義縣政府組織再造的發展沿革

嘉義縣政府的組織調整，在民國八〇年代末期即已展開，從李雅景、陳明文至張花冠縣長，自民國八十八年到民國一百年，共計歷經七次不同規模的組織改造。民國八十八年八月十二日，內政部訂定《地

方行政機關組織準則》。旋即，嘉義縣政府由副縣長兼主任秘書吳容輝，啓動組織改造程序，同年十月二日，公布「嘉義縣政府組織自治條例」。當時嘉義縣政府一級單位如下：

- 一、民政局：掌理自治行政、戶政、宗教、原住民行政、調解、法律扶助及公共造產等事項。
- 二、財政局：掌理財務行政、稅務行政、公產、公債、公庫及地方金融管理等事項。
- 三、建設局：掌理工業、商業、礦業、零售市場、攤販管理、公用事業、公營事業、公平交易、度量衡業務、觀光、交通及中小企業輔導等事項。
- 四、教育局：掌理國民教育、社會教育、幼稚教育、特殊教育、體育衛生教育等事項。
- 五、工務局：掌理都市計畫、道路工程、土木工程、建築工程、下水道工程、水利工程、建築管理、水利設施管理及公共設施等事項。
- 六、農業局：掌理農、林、漁、牧、農漁會輔導、農畜產品共同運銷與生態保育之企劃、農產品批發市場管理、農藥管理、水土保持、農路管理維護及漁港管理、興建與維護等事項。
- 七、社會局：掌理社會行政、社會救助、社會福利、社會保險、社會工作、兒童少年福利、社區發展、人民團體輔導、合作行政、勞資關係、勞工組織、勞動條件、勞工福利、勞工教育、就業輔導及勞工安全衛生等事項。
- 八、兵役局：掌理兵役行政、徵兵處理、後備軍人管理、國民兵組訓、留守業務、軍人及其家屬優待扶助、軍勤業務及其他役政有關等事項。
- 九、地政局：掌理地籍、地權、地價、地用、重劃、測量及一般土地行政等事項。
- 十、秘書室：掌理法制、訴願、國家賠償、印信、文書、檔案管理、

庶務及出納等事項。

十一、新聞室：掌理新聞及公共關係事項。

十二、計畫室：掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、推動為民服務、消費者保護及資訊管理等事項。

此外，設人事室，依法辦理人事管理事項；主計室，依法辦理歲計、會計及統計事項；政風室，依法辦理政風事項。以及警察局、消防局、衛生局、環境保護局、稅捐稽徵處、文化局等六個府外獨立機關，分別掌理有關事項。¹³

翌年（民國八十九年），嘉義縣政府為因應日漸增加的交通工程事務，必須做出組織的更動調整，故將工務局之部分業務移出，並在府內增設交通局，負責掌理交通規劃、交通管制、交通工程、土木工程、道路工程、機械工程、停車規劃與管理、公共運輸、觀光事業及相關公共設施等事項。¹⁴嘉義縣政府此次組織改造，獨立出交通業務作府內組織、人員調整與業務移撥。

民國九十二年，嘉縣將建設局改制為城鄉發展局，除了建設局原有的工業、商業、零售市場、攤販管理、公用事業、公共事務、公平交易及中小企業輔導等事項，新增消費者保護、都市計畫、建築工程、公設地、油品管理、公園綠地工程業務，使城鄉局綜合工商業、公用事業與土地開發的發揮範疇經濟效用。此外，嘉縣進一步將交通局獨立為府外機關，增加其職能與獨立性。¹⁵2008年，局長林聰利回顧交通局改制成果指出，配合「拼觀光」、「拼經濟」縣政主軸，交通局布局「建構便捷交通網」。幾年來，嘉縣重要交通建設包括，貫穿嘉縣的台 82 線東西向快速道路，3.65 公里台 19 線朴子段工程；台 61 線西

¹³ 中華民國 88 年 10 月 2 日 88 府秘法第 110982 號「嘉義縣政府組織自治條例」。

¹⁴ 「嘉義縣政府組織自治條例」，中華民國 89 年 12 月 30 日 89 府秘法字第 152402 號令修正公布第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條、第 11 條、第 12 條、第 13 條、第 14 條、第 15 條、第 16 條、第 17 條、第 18 條、第 10 條、第 20 條、第 21 條條文。

¹⁵ 「嘉義縣政府組織自治條例」，中華民國 92 年 4 月 18 日府秘法字第 0920052858 號令修正公布第 1 條、第 4 條至第 10 條、第 12 條、第 13 條、第 15 條、第 18 條、第 19 條、第 21 條條文。

濱快速道路布袋段復工；闢建民雄外環道和 1 高民雄交流道；斥資 1 億 8 千萬興建布袋重要聯外道路「海港大道」。以及，50 米高鐵聯絡道、拓寬嘉 166 線道路、中埔鄉 4 號道路、連通六腳與朴子的北港 3 號大橋聯絡道，嘉 159 線拓寬工程，以高鐵站和太子新都會區為中心，打造 30 分鐘生活圈；¹⁶此外，為因應觀光旅遊人口，新成立府外機關觀光旅遊局，接收原建設局之觀光業務。獨立的交通局與觀光旅遊局，皆屬組織規模經濟的作法。

民國九十三年，嘉義縣政府為配合「農業金融法」公布施行，原農、漁會信用部中央主管機關由財政部改隸行政院農業委員會，並建立農、漁會輔導體制二元化；另為健全城鄉發展局與工務局業務權責，提昇行政效率，修正部分局（室）之職掌事項，調整嘉義縣政府組織編制，配合各單位業務消長，調整單位設置及職掌內容。嘉義縣政府其單位職掌調整如下：

- 一、財政局刪除地方金融業務。
- 二、為整合嘉義縣政府工程單位資源，原城鄉發展局公用事業、公共事務、建築工程、公園綠地工程業務移交工務局辦理，並將工務局職掌建築管理事項移由城鄉發展局辦理，將管理與工程執行業務分開，各自整合達到規模經濟效果。
- 三、就農業局業務性質、職掌事項酌作字句修正，並由財政局移入農業金融業務。因為農業金融有別於財政業務，其特殊性在於必須深入各鄉鎮市服務農民、並與農村組織結合。
- 四、為因應志願服務法之公布及整合社會人力資源，使願意投入志願服務工作之國民做最有效之運用，再加上高齡化人口比例增加，故於社會局職掌事項新增志願服務項目業務。¹⁷

民國九十四年，為因應政府治水防洪政策及兵源多元化趨勢，並

¹⁶ 資料來源：嘉義縣政府網站縣府新聞，
http://www1.cyhg.gov.tw/news1.asp?news_id=8223。

¹⁷ 嘉義縣政府組織自治條例，中華民國 93 年 6 月 15 日府行法字第 0930076897 號令修正發布第 6 條、第 15 條、第 21 條條文。

兼顧業務執行所需，在不增加總人力之前提下，就當時之人力調整移撥，修正縣府組織編制，成立水利局，另配合社會福利政策法令，強化社會工作專業服務體系，增列「社會工作師」職稱。此外，依「學校衛生法」規定，設置營養師，促進學生及教職員工健康，符合法制規範。有關嘉縣府內單位業務消長、調整單位設置及職掌內容調整如下：

- 一、因應中央精兵政策及募兵制度，役政業務緊縮，裁撤兵役局，將兵役業務移至民政局。
- 二、為統一事權，強化水資源、管理及水患防治，成立水利局，將工務局職掌之水利、下水道、土石管理，及農業局水土保持等相關業務移至該局辦理，俾利統籌資源，提升效能。此舉是預期水利業務量擴大，故擴大提升單一職能，成立單一局處，屬於規模經濟的原則。
- 三、修正工務局職掌，刪除水利、下水道及土石管理等移至水利局之業務；新增工程發包及採購事項，以健全工務建設基石，提升公共工程品質。將組織專業化分工，達到規模經濟的效果。
- 四、也修正農業局職掌，刪除水土保持事項，移由水利局辦理。¹⁸

九十七年，嘉義縣政府為配合 96 年 7 月 11 日公布修正之地方制度法第 56 條及第 62 條、回應立法院精簡一級單位及所屬一級機關總數附帶決議修正之地方行政機關組織準則，以及職務列等表修正職稱及列等，於不增加總人力之前提下，配合相關業務消長，就當時人力調整移撥，修正縣政府組織編制。其修正重點如下：

- 一、主任秘書職稱修正為秘書長。
- 二、配合地方制度法第 62 條第 3 項規定，府內一級單位定名為「處」、二級單位定名為「科」，爰將府內一、二級單位原稱「局、室」、「課、隊」修正為「處」、「科」。其主管職務名稱「局長、主任」、「副局

¹⁸「嘉義縣政府組織自治條例」，中華民國 94 年 10 月 14 日府行法字第 0940133348 號令修正發布第 6 條、第 9 條、第 10 條、第 21 條條文。

長、副主任」、「謀長、隊長」分別修正為「處長」、「副處長」及「科長」，「課員」修正為「科員」並配合調整其職務列等及職稱順序。

三、配合地方行政機關組織準則修正條文第 15 條規定，修正府內一級單位總數及業務職掌，臚列如下：

- (一) 配合民政處業務消長，新增替代役備役管理及刪除軍勤召集等事項。
- (二) 為使財源、規劃管理一元化，靈活運用人力資源，將財政局與本縣、稅捐稽徵處整併，相關業務隨同移撥至所屬機關，由新成立之財政稅務局統籌辦嘉縣、財政稅務自治事項，使上下游業務垂直整合發揮範疇經濟的綜效。
- (三) 配合「學校衛生法」明文規定主管機關須設置營養師，是於教育處業務職掌新增營養教育事項。
- (四) 為整合資源，有效運用人力，是將行政室、新聞室及計畫室整併為行政管理處及研究考核處。這應該是追求範疇經濟，讓縣長幕僚能掌握通盤的狀況，以彈性、即時且團隊合作的方式協助縣長管理縣務，相關業務分工如下：

- 1、行政管理處:職掌印信、文書、庶務、出納、新聞及公共關係等事項。
- 2、研究考核處:掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、推動為民服務、資訊管理、檔案管理、法制、訴願及國家賠償等事項。

四、因應新修正之地方制度法第 62 條及職務列等表，配合修正嘉義縣政府設置職稱及順序。

五、配合地方制度法第 62 條第 3 項規定，縣（市）政府所屬一級機關定名為「局」是將原名稱為「處」者修正為「局」其機關首長、副首長職務名稱隨同修正為「局長」、「副局長」。另稅捐稽徵處因業務需要與財政局整併，新機關名稱修正為「財政稅務局」。¹⁹

¹⁹ 「嘉義縣政府組織自治條例」，中華民國97年1月9日府行法字第0970015409號令

而最新一波的新組織，已經在民國一百年八月一日上路。為因應民國一百零一年行政院組織改造，嘉義縣領先全國地方政府，甚至超前中央組改進程，一馬當前開始府內的功能業務與組織調整。「大軍未動，糧秣先行」，嘉義縣政府組織的超前佈署，提前將行政院組改後可能面臨的業務對應問題，納入最新一波的縣府組織設計中。嘉義縣人事處官員指陳此次嘉縣組織改造的具體理由：

「我們不希望中央組改亂我們也亂 因為亂了受害最大的畢竟是我們地方。當初我們有人提說還是要因應中央一個一個來調整，但發現很難做到；因為論速度及時程，可能會拖太久消耗太多資源。像我們財政單位對嘉義縣改組有反彈聲浪，因為其認為中央組改有其考量，但地方主要在執行，地方政府只要業務能對上即可。」(附錄 1-17, 嘉義縣官員 C、D 訪談紀錄)

在「嘉義縣政府組織自治條例修正草案總說明」中也很清楚的揭示：

「為因應民國 101 年中央政府組織改造，配合中央業務主管機關調整及本縣縣政發展需要，考量相關業務消長，爰依據「地方制度法」及「地方行政機關組織準則」規定，於總員額內修正嘉義縣政府組織自治條例。」

於是，嘉義縣政府分析行政院研考會擬定的組織改造規劃報告，將來行政院各部會業務職掌與嘉義縣政府內的業務單位作對應（如表 6-1）。接下來，再根據此對應關係做出地方政府相應的組織改造方案，嘉義縣的組織改造可說是針對行政院組改，所作出在組織形式上的回應佈局(圖 6-1 及 6-2)。

修正公布第4條、第5條、第6條、第7條、第8條、第9條、第10條、第11條、第12條、第17條、第18條、第21條條文。

表 6-1：行政院組織改造後業務與嘉義縣政府單位對應一覽表

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	嘉義縣政府對應單位
1	內政部	民政、地政、戶政、役政、警政、入出國及移民、消防及空中勤務等。	內政部	民政處 城鄉發展處 地政處 警察局 消防局
2	外交部	外交、條約、國際組織等。	外交部	
3	國防部	國防政策、建軍規劃、軍政、軍令、軍備事務及國防教育等。	國防部	民政處兵役科
4	財政部	國庫、賦稅、國有財產、促進民間參與公共建設、政府採購等。	財政部、內政部、工程會	財稅局、工務處、城鄉處
5	教育部	各級和各類教育、學術審議、社會教育、國際教育事務、全民運動及競技運動等。	教育部、體委會、青輔會	教育處
6	法務部	檢察行政、犯罪防治、犯罪矯正、更生保護、肅貪、政風業務、行政執行、法規諮商等。	法務部	政風處
7	經濟及能源部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導、產業園區等	經濟部、青輔會	城鄉發展處

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	嘉義縣政府對應單位
8	交通及建設部	各類交通政策和產業、營建產業、公共工程基礎建設及技術規範、觀光等。	交通部、內政部、工程會	交通局 觀光旅遊局
9	勞動部	勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞工檢查、就業服務、職業訓練及國際勞動事務等。	勞委會、青輔會	社會處
10	農業部	農業、漁業、畜牧、農業推廣、農業金融、農業生物科技等。	農委會	農業處
11	衛生福利部	健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、福利服務、社會救助、社會保險等。	衛生署、內政部	衛生局 社會處
12	環境資源部	環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等。	環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會	環保局 水利處 農業處
13	文化部	文化政策、文化資產、文化設施、文化創意產業、出版產業、廣播電視產業、電影產業、文	文建會、教育部、新聞局	文化處 行政管理處

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	嘉義縣政府對應單位
		化國際交流等。		
14	科技部	全國科技政策之規劃、協調、資源分配與績效評估、科技學術基礎研究等。	國科會(行政院科技顧問組)、原能會	
15	國家發展委員會	行政革新，經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用。	研考會、經建會、工程會、主計處	研究考核處
16	大陸委員會	總體大陸及蒙藏政策之運籌、兩岸經貿文化交流之規劃、統合、協調及協商等。	陸委會、蒙藏會	
17	金融監督管理委員會	金融制度法令、重要金融措施及處分、銀行、證券、期貨及保險業之管理、監督及檢查等。	金管會	
18	海洋委員會	總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防。	研考會(行政院海洋事務推動小組幕僚機關)、海巡署	
19	僑務委員會	僑教及僑社、僑商、僑民之服務。	僑委會	
20	國軍退除	退除役官兵就業、	退輔會	民政處兵役科

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	嘉義縣政府對 應單位
	役官兵輔導委員會	就學、就養、職業訓練、生活輔導、救助及權益照護等。		
21	原住民族委員會	原住民族教育文化、衛生福利、經濟及公共建設、保留地管理及傳統領域管理等政策之規劃、推動及協調。	原民會	民政處
22	客家委員會	客家語言、文化、教育之保存與推廣、客家傳播媒體之推動、海外客家事務合作及交流。	客委會	民政處自治事業科
23	行政院主計總處	政府預算及會計制度、公共資源配置、公務及事業預算決算、內部審核、政府財務資訊分析、國家統計等。	主計處	主計處
24	行政院人事行政總處	人事政策規劃、公務人力運用、員額管理、公務人力考核及訓練、公務人力給與及福利、人事業務革新等。	人事局	人事處
25	中央銀行	貨幣、信用及外匯政策、協助金融體制的建制與改革，國幣印製等。	中央銀行	
26	國立故宮博物院	歷代古文物及藝術品之整理、保管、	故宮	

項次	新機關名稱	區塊業務內容	原機關	嘉義縣政府對應單位
		徵集、展示、研究及闡揚。		
27	中央選舉委員會	選舉、罷免、公民投票事務等。	中選會	
28	公平交易委員會	獨占、結合及聯合行為之調查處理等。	公平會	
29	國家通訊傳播委員會	通訊傳播監理、通訊傳播系統及設備之審驗、通訊傳播傳輸內容分級制度等。	通傳會	
30	行政院院本部	國內傳播、國際傳播、性別平等、公共關係、法制事務、消費者保護、政府發言等。	行政院秘書處、內政部、新聞局、消保會	消保官

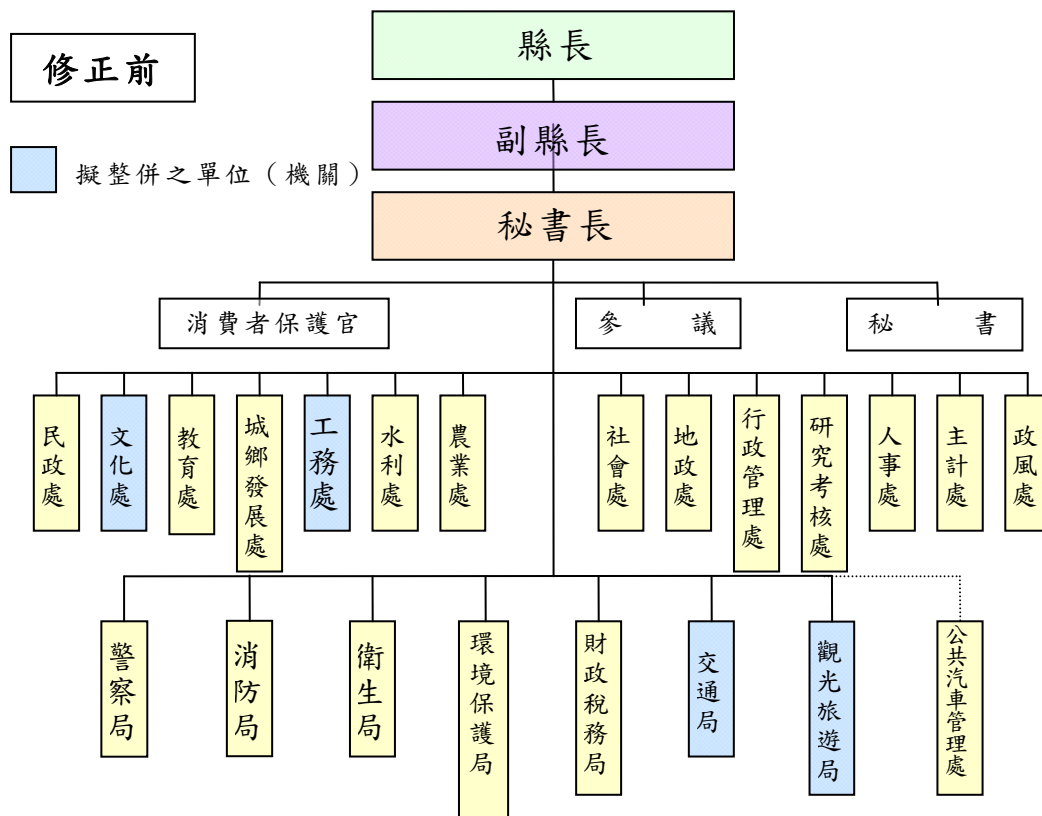
資料來源：本研究團隊製作

而民國一百年嘉義縣政府組織改造重點如下：

- 一、將交通局與工務處兩單位合併為府內的建設處，兩單位的業務整併目的是為與將來的交通及建設部進行組織與業務對應。
- 二、文化處與觀光旅遊局組織調整，共同設置為文化觀光局，將嘉義縣文化與觀光事務共同整合以發揮綜效。
- 三、把行政管理處與研究考核處減併為行政處，統理府內行政事務。
- 四、更動幅度最大，且在制度上創新即屬社會事務部門，嘉義縣政府將原屬府內社會處獨立成府外機關，改制社會局，以便與行政院即將設立的衛生福利部，進行業務對應。
- 五、並將城鄉發展處改動為經濟發展處，負責掌理工業、中小企業輔導、商業、零售市場、攤販管理、公平交易、消費者保護、

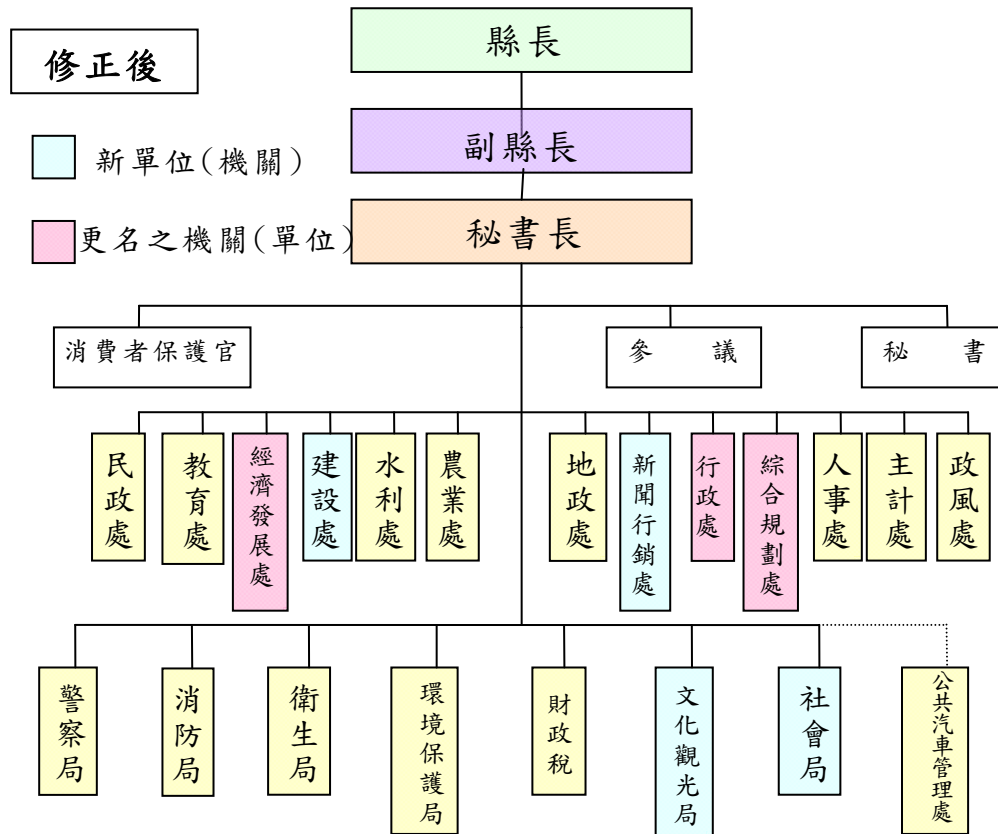
油品管理、都市計畫、公共設施用地、建築管理及使用管理等事項。

六、也全新設立新聞行銷處，配合「田園城市」的縣政行銷主軸。有關嘉義縣政府組織變動詳見圖 6-1、6-2。



資料來源：嘉義縣政府人事處提供

圖 6-1：嘉義縣政府組織架構圖（修正前）



資料來源：嘉義縣政府人事處提供

圖 6-2：嘉義縣政府組織架構圖(修正後)

第二節 嘉義縣政府與行政院組織功能業務窗口的對應問題

嘉義縣政府在民國一百年的組織改造，主旨是為因應行政院組織改造的變動。然而從組織層面觀之，仍有地方自主、因地制宜的考量，

簡述如下：

- 一、就衛生與福利部門而言，嘉義縣政府並未將衛生局與社會局合併。長期以來，地方政府之衛生與福利部門及分屬不同行政單位，業務職掌與官僚體系亦相差甚多。在此情況下，嘉義縣政府並未將兩單位整合。足見，在社會部門與衛生部門之業務與官僚專業性，有相當的特殊性。
- 二、嘉義縣政府建設處，將工務處與交通局業務及組織合併，這兩單位的整合，相當順利，並沒有遇到來自於組織內部太大的阻力。
- 三、嘉義縣府此次組織改造，也想仿照行政院將採購業務移撥財政部，同樣地將採購業務移撥至財政稅務局，然整併未果，此點值得深究。
- 四、嘉義縣政府文化觀光局成立。據訪談指出，此次行政院組織改造，亦有將文化與觀光部門整合的聲浪，最後，交通及建設部觀光署並未與文化部相整合。而嘉義縣政府有鑑於縣內文化與觀光事務，密不可分，故合併成立府外機關－文化觀光局，並由前民政處長吳芳銘接掌文化觀光局，其業務之重要性，可見一斑。此舉是與行政院的組織改造，較不一致的情況。
- 五、行政院一百零一年組織改造，將新聞局業務分別拆分到不同部會的各司處，並裁撤新聞局編制。而嘉義縣政府，戮力網羅新聞行銷人才，並設立新聞行銷處。這亦是屬於不同於行政院組織改造的步調。
- 六、嘉義縣政府綜合規劃處之成立。綜合規劃處前身是研究考核處，有鑑於行政院組織改造將經濟發展委員會、公共工程委員會與研究發展考核委員會，合併為國家發展委員會，嘉義縣政府也已此為基調，擴大研究考核處之職能，以縣政綜合規劃擘劃為原則，以便與將來的國家發展委員會對應。這是中央、地方組織調整，步調一致的情形。有關近年嘉義縣政府組織變動請見表 6-2。

表 6-2：近年嘉義縣政府組織變動對照表（民國八十八到一百年）

民國八十八年	民國九十年	民國九十二年	民國九十三年	民國九十四年	民國九十七年	民國一百年	備註
民政局	民政局	民政局	民政局	民政局	民政處	民政處	
財政局	財政局	財政局	財政局	財政局	財政稅務局	財政稅務局	中央/地方業務性質不同，採購業務未移撥
建設局	建設局	城鄉發展局	城鄉發展局	城鄉發展局	城鄉發展處	經濟發展處	
教育局	教育局	教育局	教育局	教育局	教育處	教育處	
工務局	工務局	工務局	工務局	工務局	工務處	建設處	與交通建設部組織同形
	交通局	交通局（府外）	交通局（府外）	交通局（府外）	交通局		
				水利局	水利處	水利處	中央/地方業務性質不同，水利局與環保局各自獨立
農業局	農業局	農業局	農業局	農業局	農業處	農業處	
社會局	社會局	社會局	社會局	社會局	社會處	社會局	衛生福利專業領域短期無法整合
兵役局	兵役局	兵役局	兵役局				
地政局	地政局	地政局	地政局	地政局	地政處	地政處	
秘書室	秘書室	行政室	行政室	行政室	行政管理處	行政處	
新聞室	新聞室	新聞室	新聞室	新聞室		新聞行銷處	地方業務需求，組織自主
計畫室	計畫室	計畫室	計畫室	計畫室	研究考核處	綜合規劃處	與行政院國家發展委員會組織同形

民國八十八年	民國九十年	民國九十二年	民國九十三年	民國九十四年	民國九十七年	民國一百年	備註
人事室	人事室	人事室	人事室	人事室	人事室	人事室	
主計室	主計室	主計室	主計室	主計室	主計室	主計室	
政風室	政風室	政風室	政風室	政風室	政風室	政風室	
警察局	警察局	警察局	警察局	警察局	警察局	警察局	
消防局	消防局	消防局	消防局	消防局	消防局	消防局	
衛生局	衛生局	衛生局	衛生局	衛生局	衛生局	衛生局	衛生福利專業領域短期無法整合
環境保護局	環境保護局	環境保護局	環境保護局	環境保護局	環境保護局	環境保護局	
稅捐稽徵處	稅捐稽徵處	稅捐稽徵處	稅捐稽徵處	稅捐稽徵處			
文化局(府外)	文化局(府外)	文化局	文化局	文化局	文化處	文化觀光局	地方業務需求，組織自主
		觀光旅遊局	觀光旅遊局	觀光旅遊局	觀光旅遊局		

資料來源：本研究團隊製作

綜觀嘉義縣政府此次組織改造進程，雖是為因應行政院組織改造，所作出的組織調整。然其組織業務與功能的調整卻並未完全一致地依照新的行政院組織架構，非但保留其地方政府之自主性，更針對其在地業務特性，設立特定的組織以便執行該業務。至於為何出現此些差異，下文進一步分析之。

第三節 嘉義縣與中央個別業務單位之對應與理論分析

嘉義縣政府領先各地方政府，積極地從府內一級單位與府外機關之組織調整，對行政院組織改造作出因應。其中也出現許多值得深入分析的現象與課題，本小節乃針對前述嘉義縣政府組織功能與業務的調整究竟是根據什麼樣的原理，根據深度訪談與工作坊所得之意見回饋，進行如下理論分析：

- 一、依照行政院組織改的願景藍圖，衛生與社會福利業務將在衛生福利部整併執行，這也是我國朝向北歐社會民主福利國家體制(**social democracy welfare state regime**) 邁進的重要里程碑。根據衛生署預計，在未來短短 14 年內，臺灣將以「三級跳」的方式快速老化，先是 6 年後從「高齡

化社會」(ageing society) 成爲「高齡社會」(aged society)，緊接著 8 年後躍升爲「超高齡社會」(superaged society)。嘉義縣當然是首當期衝的縣市，根據 2010 年，內政部統計處所公布之各縣市內政主要統計指標排序，嘉縣的老年人口占全縣人口 15.65%，較全國平均 10.74% 高出許多，是名副其實的「老人縣」。人口扶老比 22.25%（全國平均值 14.59%），人口老化指數高達 111.77% 爲全國平均值 68.64% 的 1.7 倍，這三個數字都是全國最高。²⁰

從規模經濟（scale of economy）與交易成本理論的角度分析，嘉義縣因爲日漸增加的福利業務，在最新一次的組織改造時，將社會業務部門獨立爲府外局，可以增加行政邊際效益，降低組織交易成本。平均來說，嘉義縣政府是全臺灣人口老化最快的縣市，其老人社會福利事務眾多且繁重，爲因應人口結構變化，嘉義縣政府在制度上做出創新突破，將社會部門獨立設爲府外機關。

從專業角度分析，社會福利業務範圍廣泛，依業務性質不同而有社會工作、心理及輔導、復健與職能治療、人群服務或生活照顧等人員。也因爲服務對象不同，人員專業取向亦有殊異。在兒童與少年福利專業部分，需要教育保育、生活輔導、早期療癒教育保育、保育以及保母等人員；老人福利強調照顧服務、居家服務督導、護理人員等；而服務身心障礙者則特別重視社工、個案管理、生活服務、職業訓練、職業輔導評量、就業服務、職業重建個案管理等人員。

但是，社會工作在臺灣的發展仍屬於萌芽期，面臨許多問題：社工員負荷量大事務龐雜、工作缺乏保障、行政體系與專業無法協調，而且資源不足（李鍾元，1991）。實際上來說，社工員並無制度化的升遷機會且福利不足，加上多屬約聘雇用（何建芬，2003：22-24）。加上，實務工作者定位不明、信心不足、社會福利行政部門位階低，以及人力規劃編制受限，皆導致社會政策執行效率不彰（張煜輝，1992）。不只如此，工作風險高，多需全天備勤，時常必須面對精神病患、受災者（屍體）、施虐或暴力傾向之人，時時可能遭受恐嚇、辱罵，使得人員流動率高，這也導致訓練制度難以建立，專

²⁰ 資料來源：內政部統計處，<http://www.moi.gov.tw/stat/city02.aspx>。

業能力不足，專業社群認同低落的現象（何建芬，2003：25-30）。

相對於前述，衛生醫療人員則是完全不同的情形。從日治時期開始，日人就在全台建立西醫教育制度、設立醫院以及開闢公醫體系（劉士永，1997）。臺灣醫療人員受過長期、系統化的訓練，擁有在該領域高度特用（specific）的知識技術。因為如此，衛生醫療人員的對其工作有相當大的自主權力，亦難以被外接以科學、客觀的方式監督。甚至，他們也對醫療資源有相當程度的壟斷性支配權力（林國明，1999）。所以可以推論，相較於社工人員，衛生醫療人員具有高度的專業認同與內在社群凝聚。

在前述脈絡中，可以看出衛生醫療人員在專業程度、社群凝聚與政策影響力上都大過於社會福利、社會工作部門。這也引起對未來的衛生福利部會不會有「衛生大、福利小」的質疑（孫健忠，2006）。事實上，現行醫療體系的組織規模、人力及資源配置均較社會福利業務為多，組織整併後是否會導致社會福利業務被邊緣化，導致不但無法發揮組織整合的綜效，反而使得相關政策執行效果不彰。

然而，由另一個角度來看，社會福利與衛生業務乃相輔相成、息息相關。例言之，在疾病預防與治療等衛生事務強化，假以時日，社會救助、社會保險等福利支出，便可能相應地減少。從訪談中得知，對地方來說，衛生與社會福利業務分屬不同部門由來已久，且人事任用與官僚職系亦相差甚大。所以，雖然業務上的整併可以發揮綜效，但在人事與組織上的障礙，地方政府很難用獨自的力量在短期克服，將相關組織部門與業務整併。因此，雖然嘉義縣政府成立社會局，卻未在現階段將衛生局業務整併，顯見，在業務特性相差懸殊的部門整併，必須搭配人事升遷與訓練制度的同步調整，才能達到組織整合的最大功效。

「嘉義因為是老年人口較多的縣，因此為了照顧老人群體，將社會處改為社會局，為所屬一級機關。（社會局）成為府外局的原因，是因為府外機關組織性質較具獨立性，這是嘉義縣在沒有很多經費下，願意花較多經費來執行這塊業務」（附錄 1-17，嘉義縣官員 C、D 訪談紀錄）。

二、從交通及建設部的業務分析，嘉義縣政府建設處某高層主管認為地方建

設局處遇到人才流失的嚴重危機。現在擔心整併的資料流失可能及人才流失的問題，須多加留意。況且現在各專業人才因為多不實際參與建設，導致三五年後政府的建設人才不如民間的人才。加上地方業務壓力繁重，薪資不高，人員流動頻繁，所以現在人員的年資都很淺，導致組織效能不彰。

這事從兩個層面來說不通；縱然是經由我縣政府發包，但工程實作還是須由外面廠商來執行。現階段我們處裡的工程，大部分均委外規劃設計及監工，這樣比較無法學到經驗，也比較無法明瞭工地之施作規範，如自行設計、監工，不會受制於廠商；本處明年的業務量將大幅減少，實際上我覺得，將造成經費或經營事項有所排擠，例如現在地方政府都有請些約聘僱人員，如果業務大、經費大，勢必需要更多人，但如果業務變少，人力必須減少，這需根據其經費來訂定的。早期因為都自行設計及監工，所以專業能力足以勝任；但明年我們就會遇到這方面問題。勞務面可以自行設計及監工，但工程方面(器具或怪手等)這就勢必需要委外廠商來做。因為縱使有單位設有工程隊者，還是很難是自己的工程隊人員到現場實作（水利處）。

在訪談中也指出，在陳明文縣長時期，嘉義縣一年蓋 60 多條路，現在則減少許多。這樣現象其實是因為道路的需求已經被滿足，且嘉義縣的交通網絡多數都建置完成或已在建置中。資料也顯示，近年嘉義線的交通網佈建是與高速公路交流道（民雄）與高鐵站進行節點串連，也因此陳明文任縣長時期與交通部在政策上有密集互動。²¹

另外，組織改造的過程中有些中央與地方權利與責任不一致之處。嘉義縣政府職掌道路事務高階主管認為，應該縮編中央道路管理機關編制並將其移交地方。具體理由如下，因為道路可分編號道路、市區道路、村里道路、農路、產業道路...等。編號道路的中央主管機關為交通部；市區村里道路屬內政部、農路產業道路屬農委會，然依規模等級應屬編號道路為主要，可分國道、省道、縣、道、鄉道；國道由中央管養，組織有國道新建工程局（新

²¹ 資料來源：交長林陵三會勘嘉 122 線竹崎段等交通工程，
<http://www.xn--w4r82rvufh22aywb.xn--kpry57d/wSite/ct?ctNode=14670&mp=11&xItem=4981>
；嘉義縣高鐵太保站聯外道路 164 縣道延伸至台一線路線定案，
<http://www.twce.org.tw/info/%E6%8A%80%E5%B8%AB%E5%A0%B1/365-2-5.htm>。

工單位)、國道高速公路局(常設養護單位),省道由公路總局管養,縣、道、鄉道由縣政府管養(縣道部分縣、市委由公路總局代養)。

公路總局目前編制有西部沿海北、中、南 3 個工程處,東西向有 2 個工程處,以上屬新工單位,另有 5 個常設之養護工程處。就嘉義縣而言,有 7 條省道及十幾條縣道,公路總局設有西部沿海南區臨時工程處、東西向南區工程處、第五區養護工程處,而就常設之第五區養護工程處有 6 個工務段及 2 個工務所,轄管雲林、嘉義及臺南地區,雲林縣道路部分目前收回自己養護,大臺南地區已改制合併為直轄市,市內道路亦收回養護。公路總局早期及省府時代對臺灣道路所作之努力及貢獻與技術是眾所皆知,不可抹煞,但事過境遷。另一方面,臺灣道路面積比例在世界排行高居一二,技術部份卻也漸漸委由專業顧問公司處理,而目前也已無開疆闢土之重大工程進行,大部分屬原有道路之管理維護之工作,確實有需要檢討現況人力之配置。然地方政府所管養道路縣、道、鄉道、村里市區道路..等,雖道路等級低,但其管養面積不輸中央所管養面積。而地方政府的困境是,一方面地方政府道路養護經費不足,且新建工程及管理養護工作更僅有少數人員辦理,與中央編制人力不成比例。所以,嘉義縣交通業務單位主管建議,中央正在組織再造的同時,應將中央道路管理機關編制人員部分移交地方,或部分地方管養道路移交中央管養,以符實際業務之需求。

由於政院在中央地方權責劃分不明、資源配置不當,導致地方政府組織人力與組織資源不足執行力低落。結果,地方因應組改只好採行縮編的組織整併,雖然在表面上看起來是組織同形,但也顯示組織改造,不僅是形式上的調整,更要搭配在人事、權責與財務上的同步調整,才能讓組織改造的功効充分發揮。

三、行政院在 101 年的組織改造中,將採購業務與人員皆移撥到財政部。當然,嘉義縣政府決策高層也想將其一併移撥到財政局(改組後稱財政稅務局)。然而,在嘉義縣政府組織改造籌備會議中,針對嘉義縣財政局的業務功能與組織調整進行討論,財政局高層主管在會議中指出數點,有關於財政局不直接接收縣府採購業務之理由。A、中央與地方的「業務」的性質並不相同,比方說,公共工程委員會有關採購的業務多屬於解釋法規、採購稽核監督、提供採購資訊,不同於地方大都屬於實際執行採

購業務。且第一部分是在地方政府採購事項，以公共工程款項占最大宗，而這方面涉及工程專業，並不是財政稅務局可以掌握。B、未搭配相同比例的人員移撥。就中央組織調整可能是把採購專長的人員送到財政部去；但地方沒有這樣專才分類，若只是將發包中心科的對口，移到府外的財政稅務局，並無太大效用。C、若地方政府為因應行政院組織改造將組織合併，使負責審查預算的單位兼辦採購業務，恐有球員兼裁判之嫌。此外，又因嘉義縣的財政稅務局是採府外局編制，若將採購業務全部移撥至財政稅務局，會產生「府外」機關負責「府內」採購業務的情況。

由財政與採購業務合併的案例，足以突顯中央與地方政府雖在同樣「名稱」（如財政）的單位，但實際執行的業務卻大不相同（中央側重法令規劃、地方種執行），所以在組織形式的需求上也有差異。

「因此很多人說中央訂的政策都沒有考量地方狀況。地方的認知對小事情是蠻重視的，但中央的考量就不一樣。例如水權—水井問題，民眾可能需要繳交許多資料；如果來了沒有馬上處理，可能不高興就會找民代來關心。對政府來說可能不是很大問題，但就民眾認知這會是大事情。這就是角度不同所產生之落差」（附錄 1-16，嘉義縣官員 B 訪談紀錄）。

地方政府站在第一線面對群眾，對於業務執行的優先順序與中央不同。準此，在中央/地方思考組織層次的變動時，需要仔細釐清高層/基層官僚在「任務」(task)性質的區別，以此作為組織調整的依據，以求提昇組織效能。

四、嘉義縣依山傍海，境內自然資源、文化資產豐富，族群多元而嘉義縣產業以農漁業為主，環境未受到大量工業開發破壞，加上以「田園城市」為城市行銷之主軸，所以如「東石海之夏祭」、「布袋烏魚祭」、「阿里山鄒族豐年祭」或「城隍祭」等文化觀光活動大量曝光，文化觀光局亦在此背景下，以業務整合為導向，搭配實際的任務目標，組織整合便順利進行，創造「文化加值觀光、觀光行銷文化」的縣政願景。至於在組織合併的效用方面，一名官員認為：

「像我們的文化觀光局就有效果了。因為當時（文化與觀光業務）是

兩個單位在處理，(組織)本位因素使得配合不好。整併後，局長由誰來擔任，是依縣長指示，但考量後覺得就兩單位的科整併起來是不能達到預期效果的，因此需再加以整合為該局的業務目標前進。」(附錄 1-17，嘉義縣官員 C、D 訪談紀錄)

文化與觀光業務在此次中央政府組織改造並未合併，嘉義縣政府基於田園城市的縣政主軸與組織範疇經濟將兩者其合併。然而，值得關注的是，新任文建會主委龍應台指出中央政府文化與觀光產業應該整合，因為文化「像是在河流裡注入一滴香精，透過觀光的支流遍布。」²²，足見地方政府在組織調整可能更具彈性與綜效，針對地方特色發展出獨特、效率的組織模式，甚至值得中央政府仿效。

五、未來的環境資源部整合環境保護(空氣品質保護、水質保護、噪音振動、非游離輻射管制、廢棄物管理、環境衛生及美質促進、毒性化學物質管理)、環境監測、水利(水資源、水權管理、水文、水利產業、河川、排水、海岸防護、深層海水、溫泉管理)、下水道、礦業、地質、國家公園、國家自然公園、都會公園、溼地及海洋資源保育、森林保育、氣象、水土保持、生態保育及環境災害防治(颱風、洪水、乾旱、地震、土石流、森林失火)等業務。可說是組織規模、業務變動最大的中央部會之一。

將以往關係密切、互動頻繁但分屬不同部會的業務，合併到單一組織中，這是符合交易成本理論的說法。

「目前救災一元化，可以說將這樣的主責多落在環境資源部 其他像汙水處理及水土保持等業務。之前在我的業務範裡面，要跑的部會有內政部、農委會及經濟部等；但現在改組後只要跑環境資源部就可以。」(附錄 1-16，嘉義縣官員 B 訪談紀錄)。

不僅將低交易成本，環境資源部的業務整合也帶來範疇經濟的效果。然而，新的環資部在初期整合階段，舊組織文化與業務流程的組織慣性，是否能協調，是基層官僚的關注焦點。

22龍應台：文化觀光應緊密結合，2012-02-23，旺報。

「就我服務公職 30 年而言，垂直的指揮是沒問題的；但橫向之間的合作還是有其挑戰在，因為本位的因素可能難以解決。例如下水道可能屬水利，但環境資源部有水質的業務，這還是由環保來做；將來統籌在環資部底下，由一位部長來做，該統籌會更有效。但在不同區塊業務還是要有專責的單位去處理之」(附錄 1-16，嘉義縣官員 B 訪談紀錄)。

六、在組織更動時，往往是一種因應現實的創新，但是人事法規若未同時搭配調整其所造成的僵固，常常會是種限制。

「法規部分地方要突破真的很難。像地方機關人事單位最痛苦的就是職系問題。農業、經發或工程建設等都屬特定職系的，如果縣長覺得某人不錯要提拔，這就是我要傷腦筋的問題，要想盡辦法調到法規能符合的範圍。例如土木工程領域就是土木工程，又像下水道工程科，原本叫土木工程，銓敘部要我們改成下水道職系。這只能有相關職系的才能出任，除非有暫缺這種特例，而且還要有相關專長。地方人事單位多在搞這種職系問題。行政要歸工程是不可能的；而工程要歸行政也是不可能。這調整又要跟考試院跟銓敘部配合？如果沒配合又不能 100%確認，這就更尷尬了」(附錄 1-17，嘉義縣官員 C、D 訪談紀錄)。

訪談中也指出，中央地方的人才交流會對組織改造的資訊流動有正面的影響。但是，改制後，許多非直轄縣市政府的事務官，頻繁地往直轄市調動，造成其餘地方政府文官人才的斷層缺口，造成的影響其一導致基層官僚人心浮動，二來也使地方政府業務推行遇到困難阻礙。

「談職等問題，地方留不住人才，我一來就有很多人想調走，其次，目前科長職等一直在八職等，無法調升到九職等，對科長而言，有工作危機及工作職層可能產生斷層問題。狹義來看，嘉義縣水利處之前原本就有一些狀況，包括官司問題，去年我來後，就看到斷層問題；副處長九職等、處長十到十一，但科長職等為八等；在科長職等上的斷層，如果沒有漸進式往上爬之願景，他們的心裡受到很大的影響，因此職等是有調整的必要。」(附錄 1-16，嘉義縣官員 B

訪談紀錄)。

「此外沒有升格人才使用上會更不足。我們沒有吸引的誘因。我們原本跟臺南一樣一局處首長之外、政務都是 10~11 職等；臺南升格後局長變成 13、副局長是 11 或者 12 職等。這可能還好，一個局處裡面原兩個簡任官可以變很多，且科長我們是八職等、他們是九職等，所以我們留不住人才」(附錄 1-22，嘉義縣官員 G、H 訪談紀錄)。

此外，從地方基層公務員的角度，他們最關注組織首長更替後，組織目標、策略不明，是否影響未來職涯的問題。

「當要合併時有些人員的抱怨聲音會出來。這畢竟是縣長政策，基層多為配合；像我們建設處要整併基層人員是會擔心有壓力的，因為未來的走向不明確，且合併後由誰來擔主管，對基層公務員來說也會焦慮擔心的。」(附錄 1-15，嘉義縣官員 A 訪談紀錄)

七、綜合比較

先從地方政府的觀點分析，以嘉義縣來說，雖然行政院衛生福利部將衛生與福利事業整合為同一個組織，但是嘉義縣政府卻未將府內「衛生局」與「社會局」合併。但是相對的，嘉義縣將交通局與工務處合併為「建設處」。以交易成本理論來說，在地方政府衛生業務與社會福利業務的人力資本具有很高的專用性且兩單位長久以來的組織文化迥異，組織目標也不同，導致難以在短期內合併；而交通局與工務處負責公共基礎建設與道路建設，兩單位的主要知識與技術都是工程技術。他們不論在專業語言、溝通，甚至專業倫理與價值導向等都有共通部分，甚至長期以來形成高度重疊的政策網絡與社群，容易進行組織合併。所以，嘉義縣組織改造案例，不能以簡單的規模經濟與範疇經濟來看。尚需考慮不同專業社群在地方特殊的政治與組織生態下所面臨的政治考量。

其次，在府際對應上，是行政院組織改造先行，地方政府對應在後。以交易成本理論來說，地方政府理應垂直對應行政院相關部會以減低交易成本，然而由於業務性質不同(行政院重視政策規劃，地方政府側重業務執行)、地方政治生態考慮、組織文化差異，皆造成未能垂直對應的情況，導致交易成本理論難以適用的情況。組織改造更核心之目的，乃將同質性高的業務進

行水平/垂直整合，隨著業務的整合再做組織形式的調整。進一步說，目前行政院組織改造，只有進行院內水平業務的橫向移動，嘉義縣政府也只是單方面對應行政院業務，作府內水平的組織/業務位移，卻沒有考慮與行政院業務的垂直權責分配/整合。然而，隨著五直轄市與桃園縣改制，行政院將許多業務下放到地方政府，可做為中央/地方重新思考，功能業務與組織權責的垂直劃分，充分發揮組織效能，讓中央地方真正成為夥伴關係。

最後一個層次，以交易成本理論來說，府際關係的交易成本曲線最高之處，應該是出現在中央政府對地方政府的委辦事項。由中央政府交由地方政府的委辦事項，需要許多溝通與協調成本，也造成權責劃分不明，業務滯礙難行的窘況。也因此為了強化地方自治權與行政能力，日本在地方分權改革時廢除機關委任事務（陳健仁，2009）。以交易成本理論觀之，臺灣在思考行政院組織改造與水平業務調整的同時，亦需考慮府際業務與組織的垂直分權。

但就嘉義個案而言，無論交通建設（高鐵站與國道交流道）、社會福利（人口高齡化、人口外移）、環境資源（國家公園、國家風景區）與經濟發展（兩岸農業產銷、缺乏就業機會）等情況，都與行政院各部會政策有重要的關係，所以嘉義縣領先全國縣市政府因應行政院組織改造，首先做出組織調整。

然而，我們應該如何由制度分析，哪些業務需要由行政院主導？哪些是由地方政府主政？並以此同時搭配組織形式調整。Ostrom等人（1993）分析發展中國家在大型灌溉系統的建造、營運與維護的績效中發現，大型水利灌溉設施的系統化(systematic)程度高，亦具外部性(externality)，所以必須以中央集權的形式提供大型灌溉系統，如此一來，比較容易免除由地方政府各自提供灌溉設備，所發生搭便車(free rider)的情況（見表 6-3）。²³

表 6-3：中央集權政府機構在大型灌溉系統的建造、營運與維護的績效表現

	建設	營運與維修
間接績效標準、供給成本		
轉換成本	M	M
交易成本		

²³ 比方說，在地方分權的情況下，若嘉義縣自己籌資興建水利灌溉系統，因此鄰近嘉義縣的臺南市與雲林縣部分地區，便可享受水利設施帶來外部經濟(external economy)，即形成一種搭便車的情況，也因此嘉義縣、臺南市與雲林縣，就可能在灌溉系統上會陷入囚徒困境(prisoner's delimma)。

協調成本	M	M
訊息成本		
時空成本	H	H
科學成本	H	H
策略成本		
搭便車	L to M	L to M
尋租	H	L
腐化	H	L
間接績效標準、生產成本		
轉換成本	L	L
交易成本		
協調成本	M to H	M to H
訊息成本		
時空成本	H	H
科學成本	L	L
策略成本		
規避	M	H
腐化	H	H
逆選擇與道德危機	L	L
總體績效標準		
效率	1-3	2-3
財政平衡	3	3
再分配	?	?
課責性	2-3	2-3
適應能力	2-3	2-3

註：L=低, M=中, H=高, H 為最好

1=高, 2=中, 3=低, 1 為最好

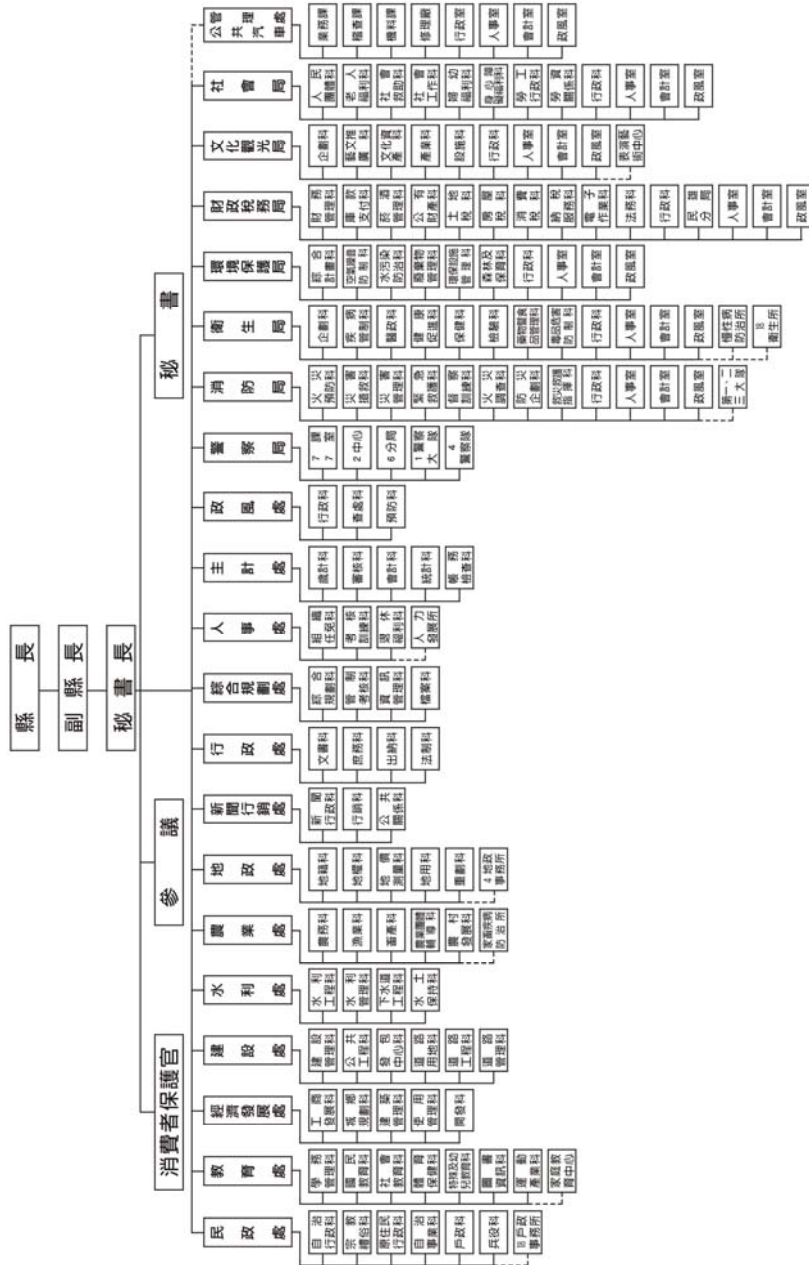
資料來源：Ostrom, Shroeder & Wyne, 1993: 144。

從這個案例顯示，可以歸納出一個要點，凡系統化（systematic）程度高且有外部性的基礎建設或業務，就需要由中央政府以集權的方式辦理。以此推論，舉嘉義縣政府的業務為例，如嘉義布袋的農產兩岸直航港的興建與清淤工程（對應交通建設部）、嘉南區域的水利灌溉、防洪與水土保持工程（對應環境資源部）、全國性的國土空間發展策略計畫（對應國家發展委員會），以及全民健康與福利政策（對應衛生福利部），這些宏觀政策，皆需要由行政院組織改造後的四大部會官僚，負責先期的宏觀規劃與執行。行政院官僚部門由這些政策的規劃與執行當中，有系統地累積專業知識，再透過中央—地方人才論調制度，將基礎建設佈建完成，最後由此推動地方政府推出各具特

色地方/區域發展計畫。訪談資料也指出:

跨域治理是可以思考的方向。資源整合後會發揮更大功能；但跨域治理涉及到管轄權的干涉與侵擾問題。例如負責建設農業流通中心的規劃，以嘉義立場當然很難設置到雲林去，我們這裡有港口、高鐵與機場，雲林怎會接受設置到嘉義來？所以要跨域的話，非要中央單位出手不可。但跨域的經濟發展委員會，產生縣市政府層級與中央間一個新的政府級距；這樣倒不如在國發會底下做相關的區域整合會比較合適。像談到農業整合，生產控管上，農產品生產過剩、行銷通路不廣，這應該是全國或區域性議題，這時農委會就應該出手。中央農委會可以善用他的資源與所有的、加以整合並運用。(附錄 1-21)

若組織沒有一套與組織目標相符的人員激勵制度，那麼組織中的個別行動者，就難以朝向一致的目標做出相互協調的行動方案。又，若激勵制度常受組織領導者更替並隨意變換，或受到外部力量干擾，則個別行動者則會採取消極、保守的態度，無法積極任事、勇於突破。



資料來源：嘉義縣政府人事處提供

圖 6-3：嘉義縣政府暨所屬機關組織架構圖

第四節 分析嘉義縣政府因應行政院組織改造之策略

從行政院以及嘉義縣組織改造的案例進一步分析，本研究團隊逐漸釐清出一個假說，組織改造中的員額調動、單位整併與單位名稱置換，是僅在組織形式（form）的呈現，而組織改造最重要的核心則在於組織目標、策略與願景。從圖 6-4 可以看到，越往上層越抽象，越往下層越具體，組織改造的前提是提昇組織效率，而組織改造也不僅只有組織形式的改造，也包含策略與任務之重構。組織改造之內涵應該包括願景策略布局與行政流程檢討，策略轉型、任務調整與組織改造應是三位一體，彼此相互影響、緊緻連結而密不可分。



資料來源：本研究團隊製作

圖 6-4：策略、任務與組織改造關係圖

準此，組織改造的結構意義，在於策略布局、行政流程、官僚行為與組織文化的多層次改革，而逮領組織改革者最需著眼的就是組織策略與願景，一如克伊（Key，1942：160）的觀察，「官僚機構的重要功能之一，就是肩負保存一個（組織）文化的各種價值的責任。（組織）文化的價值，是由基層官僚的目標、程序、儀式、習慣與未來展望中逐漸形成。」Lipsky（1980）也認為要確保基層官僚有課責（accountability）能力，最重要的作法就是讓

公職人員認同組織的策略目標。

一旦目標確立，就可以建構制度性的誘因，帶領組織往目標前進。我們以制度理性途徑切入，²⁴對第二章所提供的行動方案作可行性與合理性分析，第一個方式是由地方政府自主組織改造進程，第二是由行政院四大部會帶動組織整合（同形）。

一、地方自主組織改造

地方政府站在實行政策、服務民眾的第一線，對當地的資訊有第一手的了解與掌握，排除其他影響因素，單就這個層面來看，基層官僚可以依據當時當地的情況判斷，做出最適切的決策。用交易成本理論的層次來說，有個重要的觀點即為時空訊息（time and place information）。由於很多知識並沒有組織化、系統化，所以，理論上每個人都掌握可利用的獨特知識/訊息，在各行各業中，對人、當地環境的了解，是非常寶貴的。所以，對中央規劃者來說，必須找出一種方法讓掌握具體情況的「在場者」（man on the spot）做決策（Hayek, 1945: 551-2, 554）。

簡單的說，地方政府的基層官僚更能了解在地的有形無形的需求，在某種程度上若可以將中央政府權力下放，讓基層官僚可以直接決策，如此即可減少中央—地方的公文旅行，提高溝通效率，就可以降低時空成本，這是必須透過地方政府的行政執行力來克服，而不見得可以使用中央集權的作法施行。比方說，違建與地區交通管制就是不適用中央集權的作法來管制，而是要以地方自主為主的管制方式。

我國的衛生醫療政策現在是由衛生署主管，福利服務與社會救助政策則是由內政部負責，未來是由衛生福利部負責這兩種業務。但是，水平式業務部門的整合，或許可以達到範疇經濟的效果。但是，這也並不意味著，衛

24 Sabatier 認為 Ostrom (1991) 所著的 “Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action” 以及 Ostrom, Shroeder 與 Wyne (1993) 所合著的 “Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective” 都是奠基在 Sabatier 所謂的制度理性選擇 (institutional rational choice) 研究途徑上。Sabatier 把參與者假設為「有意地理性」(intendedly rational)，在行動方案的結果訊息不完全的情況下，盡可能地尋求一些使實質目標 (material goal) 最大化的措施；此外，Sabatier 認為同一個人在不同的決策環境中會有不同的選擇，而制度規則 (institutional rule) 在行為者界定決策環境時，扮演關鍵的角色。引用 Sabatier 在 “Institutional Incentives And Sustainable Development: Infrastructure Policies In Perspective” 一書中的導言。

生福利政策只能由中央來政府提供，將業務下放給地方政府，反而能因地制宜更有效率。五、六〇年代，許多討論經濟發展的文獻以及國際援助措施試圖幫助開發中國家的經濟發展。但是這種熱情，被開發中國家行政體系的許多弊端與腐敗情況給澆熄。這類討論普遍認為發展中國家官僚組織有尋租、貪腐的弊病，因為擁有自由裁量權，所以官僚會傾向用這些行政裁量權來強化自己的利益，而非提昇公共事務的品質。所以，許多開發中或未開發國家試圖解決這些問題。巴西賽耶拉（Ceara）州的衛生健康管理措施似乎是個成功的例子。

在八、九〇年代，巴西社會民主黨執政之下，開啓一連串的改革。當時，巴西正面臨嚴峻的債務問題，賽耶拉省有三分之一的人處於貧窮線之下，財政極其困難、醫療與衛生條件非常糟糕。賽耶拉省政府，不得不自己解決這些嚴重的問題。其中包含疾病防治、農業推廣、擴大就業以及商業擴張。而最成功且受注目的就是疾病預防的項目，這個方案共創造的7300個健康經紀人（health agent）以及負責監督管理的護士。每個健康經紀人必須負責照顧一整個社區居民的健康狀況。這個方案使得新生兒死亡率降低36%，也將小兒麻痺與傷寒的疫苗接種率從25%提升到90%。每個郡都有30-150個健康經紀人，他們也是迫使郡政府改善衛生管理方案的壓力來源。這個方案提供了很多的就業機會，採取績效管理的方式，更使得組織可以更有效率的運作。而平常使是被醫生使喚的護士，現在被雇用當做監督管理者，甚至被當作「醫生」於是更勇於負責，照顧他們的居民。²⁵在方案實施之後，有些健康經紀人甚至還幫民眾設置客製化的服務，從疫苗接種、哺乳、社區衛生環境改善等，健康經紀人充分運用自己的裁量權，來符合民眾的期待與需求（Thendler & Freedheim，1994）。

賽耶拉省因為地方疾病問題嚴重，中央因為債務問題也自顧不暇，所以不得不自己解決相關的衛生醫療問題。對照我國的全民健保政策，保費的稅基與核撥都是由中央健保局主事，地方政府不需要負責。這樣一來，地方政

²⁵ 而這個由護士與數十個健康代理人所組成的團體，並不會產生尋租的現象，因為他們有很強的組織認同與榮譽感，政府也一他的的組織績效給予很多獎勵。另外，他們在社區裡也與民著建立很良好的互動關係，民眾甚至把這些健康經紀人當做自己的家人看待。即便這個工作的福利並不是很好，但是專業的衛生管理訓練以及豐富的知識體系，還是讓很多人躍躍欲試。

府也沒有積極性的誘因去積極地去實施相關政策，漸漸形成依賴中央政府的資源，而形成交易成本理論中的逆選擇與道德危機。

從上述案例，顯見地方政府不必然無法提供符合需求衛生福利政策，只要有健全的制度誘因，排除尋租與腐敗因素，依然可以建立頗具成效的政策。而且，由地方政府自主政策，不但可以因地制宜，制定有效的政策，也能引發其他地方政府起而效尤，產生彼此之間的良性競爭。在這樣的情況之下，適當地權力下放，使地方政府可以自己設置最靈活有效率的組織形式，不太需要與依賴中央政府資源，也沒有建立組織同形的必要性。但是，若要建立全國性的健康保險與醫療照顧政策，地方政府的財政能力與其所產生的外部性，會不會帶來搭便車者，而使得各地方政府形成囚徒困境，則是另外要考慮的因素。

二、四大部會帶動整合觀點

若由四大部會規劃宏觀政策並帶動地方政府，就可以資理論分析之。Ulrich & Barney (1984) 認為環境中有限、稀少而有價值的資源難以取得，為取得資源，組織必須設法和握有此資源的組織聯結，以確保資源來源的穩定性，維持組織存續。資源依賴理論的學者，主張將組織視為組織內外共同利益團體的合作聯盟 (Coalition)，聯盟透過協調來增加控制及互賴行為，這便可以解決資訊不確定與逆選擇的問題 (趙琪，2001)。組織要維持競爭優勢，不應該僅侷限於內部資源與能力，更應聚焦核心競爭技術，將競爭力弱或績效不彰的生產活動委外執行，並汲取外部互補資源，如此一來就會形成組織與組織之間相互依存之合夥關係 (Pfeffer & Salancik, 1978; Galaskiewicz, 1979; Bourantas, 1989)。

若由資源依賴理論的觀點來看分析組織行為，一個組織的任務環境集中、開放或與其他組織的連結程度，會影響該組織看待資源的重要性、如何分配以及如何選擇 (Grover and Teng, 1994)。組織依賴外界資源的程度，取決於三項因素，包括：資源重要度、對資源的控制力、資源替代性 (Grover, Cheon, & Teng, 1994)。組織為掌握環境資源，降低環境不確定性，組織可採用三種策略：選擇依賴對象、組織間合作、使外部組織依賴自己以形成互賴情

勢（陳朝福，2003）。²⁶

若以此次組改來說，行政院屬於資源優勢的組織，嘉義縣政府就會以各種策略與行政院建立組織依賴或互賴關係。在組織上，嘉義縣就調整建設處、綜合規劃處組織與業務內容以便垂直與行政院交通建設部、國家發展委員會同形，在這方面就是進行組織重建，以建立互賴情勢。但是，這種水平式的組織調整與單向的組織對應，這與資源依賴理論的組織重構與建立互賴關係的聯盟關係也稍有出入之處。因為，行政院組織與嘉義縣政府組織，所擁有的資源不對等甚至差異甚大，由資源依賴論的角度解釋，應該調整彼此間垂直的業務與權力資源分配，建立互賴關係更有助於組織/聯盟的永續發展。

以交易成本理論來看，嘉義縣之社會福利業務服務的人口數量龐大，所以將社會福利業務獨立設置一個專責單位（社會局），這是符合組織規模經濟的原則。嘉義社會局業務種類眾多，工作負荷量繁重，嘉義縣政府社會局最近成立「朴子服務中心」提供輔具租借、維修與回收等服務，以提升身心障礙者的生活品質。嘉義縣長張花冠表示，對弱勢族群照顧，除保障其基本需求以外，更要提供更合乎人性的品質服務，除依規定補助身心障礙縣民購買必要輔具外，更希望透過輔具資源中心專業人員如治療師、輔具維修技術人員協助，提供諮詢，輔導民眾選擇更適用的輔具，避免資源浪費並提高輔具使用價值。²⁷

但是，嘉義縣人口高齡化，與缺乏就業機會而導致人口外流有關，嘉義縣政府從事消極性的社會福利與社會救助政策，僅是地方政府就目前能力可及的部份，若要談更宏觀的福利國家體制，地方政府仍力有未逮。

Hall & Soskice（2001）更進一步的指出，社會福利政策其實是與各國的

26 從資源角度來說，組織受限於環境資源之稀有與不穩定，要維持組織存續就必須有高度自主性；若組織掌握關鍵資源，得以進行組織間資源交換，環境中的其它組織被迫與此資源優勢組織建立合作，因而產生單向資源依賴；資源弱勢組織會回應資源優勢組織的需求，以增加稀有資源的供應穩定，其策略包括重新建立組織、穩定現有交換關係、重建交換關係；但組織也並不會完全被動地接受環境支配，組織管理者會試圖掌握外部依賴關係，也會採取改變、協商或創造的策略，以便獲取更高的自主性，包括合併其它組織以重組依賴關係、或多角化以分散風險；組織間建立互賴關係時，會採用協調、合資或整併等策略，而提升組織正當性、運用遊說團體來影響政策也是改變外環境資源限制的策略（Pfeffer & Salancik, 1978；陳朝福，2003）。

²⁷資料來源：《中央網路報》，〈嘉義縣輔具資源中心朴子服務中心揭牌〉2011.12.29，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=112&docid=101775711

經濟、政治與社會特徵，息息相關。各國不同的技術特性、經濟生產模式，會帶來不同的社會風險，導致需要不同的社會政策來維持社會安全，例如德國的協作市場經濟（Corporate Market Economy, CME）與美國的自由市場經濟（Liberal Market Economy, LME）。以東南亞國家為例，香港政府在戰後大量興建公共房屋（社會政策），以此減低私部門支付薪資水準，提供相對高品質而低價的勞動生產力（經濟成效），促進香港經濟發展。以我國來說，在戒嚴時期的經濟發展模式，屬於 Cardoso(1979)所說的「依賴發展」(dependent development)，威權統治者透過「官僚威權主義」(bureaucratic authoritarianism)，施行出口導向政策(export orientation policy)，刻意壓低工資、與福利標準，讓出口商取得國際價格競爭力，創造出所謂的臺灣經濟奇蹟。例如，無薪假與責任制的工作，也是臺灣為因應全球經濟生產環境，所發展出快速彈性的生產模式，在國際上取得資通訊產業優勢的戰略地位。換言之，綜觀臺灣目前的福利模式其實是臺灣國際經濟競爭力的前提。但是這種福利體制也造成的負面的影響，比方說缺乏完整的育兒與長期照護政策，生育率降低，人口高齡化的情況日趨嚴重。

準此而言，社會福利並非單一的政策，反而是鑲嵌在國家政治制度、產業模式與社會脈絡中，也反映各國不同的社會價值。質言之，就衛生福利部的組織改造而言，最重要的問題還是：我國要建構什麼樣的福利國家體制？一旦，有了願景就可以布局策略、調整業務，最後才是實施組織改造，如此才能發揮衛生福利部的實際功能。

長期而言，若中央的衛生福利部整合成功，讓社會工作與醫療衛生各自的傳統專業發展模式能融合成爲一個新的專業領域，並透過中央與地方人事升遷或輪調、以及財政方面的誘因，則長期而言，社會與衛生部門整合的可行性應是非常高。此有賴於中央政府將衛生福利部所涵蓋的策略佈局與願景方針標定清楚，由專業官僚推動、執行相關衛福政策，並從過程中形構專業化知識，²⁸並將其擴散到各地方政府，帶動全國衛生福利部門組織。

然而，拋開規範性的看法，從理論的光線切入，無論就交易成本論或資

²⁸ 相同的，Ostrom 等人認爲大型灌溉的專業科學知識，也是由中央集權政府負責提供，總體成本會最小。

源依賴理論來分析，基於地方政府各局處與行政院各部會互動密切，在行政院組織改造的同時，地方政府理應積極調整策略、業務與組織架構。但是，地方政府組織慣性或保守主義，以及地方政治生態複雜，都造成文官組織難以勇於創新突破現狀，做出長遠的策略布局。但也因為，全球政治、經濟與自然生態環境快速變遷，從而滋生許多跨組織/部門之新興業務。準此，符合現狀的組織架構，也未必能因應五到十年後總體環境變遷的挑戰。

第五節 結論與政策建議

綜上所述，從地方政府的觀點，行政院組織形式無法直接完全適用地方行政的需要。與行政院不同，地方政府為業務執行單位，一方面要符合民眾的期待，也要回應議會的壓力。但是面對外在環境的快速變遷，組織改造又迫在眉睫，組織改造的若速度太快將會導致文化衝突與組織反彈，但是若組織改造速度太慢，又會導致無法回應環境變化，失去短期競爭力。是故，中央/地方政府應以「不同速度的改造」，釐清業務屬性，有高度時空成本的交給地方政府執行，而大規模具系統性與外部性的業務由中央行政機關統籌規劃，以多中心化的治理形式，共同負擔國家發展的任務。

最後，本章針對嘉義縣的個案分析提出立即可行與中長期的政策建議：

一、立即可行之政策建議

就業務權責而言，行政院與縣市政府業務與功能有所差異，自然環境與政治生態條件也不同，不必然要由強制規範地方政府組織需與中央政府一致。中央政府組織再造工程的啟動，未來中央與地方業務窗口的聯繫，必定會出現磨合期，但也無須強行要求由地方政府的那些局處負責。僅於必要時，得基於行政指導的立場，建議或鼓勵地方局處也進行組織調整，但對於地方政府之組織是否整併，仍須尊重（主管機關：內政部、行政院國家發展委員會）。

二、中長期之政策建議

- (一) 未來是否藉由相關的誘因機制，鼓勵地方政府成立地方發展委員會，長期規劃嘉義縣的發展，包括組織業務調整，協調國家整體發展策略，

可由未來的國家發展委員會與地方縣政研考發展部門（如嘉義縣綜合規劃處）共同辦理（主管機關：行政院國家發展委員會、地方研考發展單位）。

- （二）就嘉義縣來說，福利政策、文化觀光與交通建設都與行政院有緊密的關係，而這有賴於嘉縣與行政院見建立共同的發展目標。奠基於長期發展目標，雙方在以此建立交易成本最低、發展綜效最大的組織形式（主管機關：衛生福利部、環境資源部與交通建設部以及各直轄市、縣市政府）。
- （三）政策的延續或推展需要官僚體系之間建立目標共識，且未來的國家發展策略必須以良好的府際夥伴關係為前提，所以中央與地方官僚的輪調與交流勢在必行，所以未來人事行政總處與銓敘部應該建立有利於中央—地方溝通協調的官僚升遷與任用模式（主管機關：行政院人事行政總處、考試院銓敘部）。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

第七章 研究發現與建議

第一節 研究發現

2011 年是我國中央政府組織改革及縣市改制直轄市的行政改革關鍵年。首先是中央的組改的進行，我國中央政府從傳統的「八部二會」發展至迄今的三十七個部會，行政院組織如何適應時空、社經及全球化的發展來進行組織改造一直是政府及學界長久關注的議題，而整個中央政府的組織改造歷經了多年的研討商議，方於 2011 年通過攸關政府改造的行政院組織法、中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法及行政院功能業務與組織調整暫行條例等四法完成制定程序並公布施行，並於 2012 年 1 月 1 日起開始施行，首階段為變動幅度較少的 5 個部會(法務部、文化部、金管會、客委會、中央銀行)開始施行，預計在各階段完成後，中央政府的組織將從原來 37 個部會精簡為 29 個部會(14 部、8 會、3 獨立機關、1 行、1 院、2 總處)。而在中央政府組織改造的進行中，中央、地方政府如何在組織及業務功能上無縫的接軌，是很值得關注的議題。

組織功能對應的問題分析

我國的地方制度亦於 2010 年 12 月 25 日開始進入「五直轄市十七縣市」的新時代，在這個中央組改及五直轄市地方制度變革關鍵時代，中央部會與新改制的直轄市及原來的各縣市業務執行機關的功能業務及組織如何互相對應便形成行政院組織改造進行中值得關注的議題。一般而言，各部會與地方行政機關對應上常會產生以下四種類型：第一，中央部會與地方權責劃分不清楚而產生爭議，如中央與地方健保費用如何分攤及縣（市）警察局長的人事任命權爭議等；第二，各部會與地方因業務歸屬未明而導致爭議，彼此間亦缺乏溝通、協調機制；第三，在需要跨部會或需與地方局處整合溝通時，常遭遇協調溝通的瓶頸，如交通、產業、文化活動時；第四，在遭遇重大急

難災害時，中央部會與地方第一線的執行單位在救災行動與重建過程中，即出現嚴重的資訊不對稱，溝通協調不力的事情。

在本研究的質性訪談及工作坊的意見回饋中，意見廣泛且多元，但仍可發現以下的焦點，加以說明如下：

一、持續中央組改的政策說明

中央組改乃是國家發展願景的重新形塑、凝聚，地方行政同仁大都理解及認同面對全球化競爭力的挑戰下中央所進行的組織改造，但在座談會中表達中央政府應加強組改的資訊透明化，不僅透過政府組改網站、媒體等披露，亦可召開定期或不定期的會議，向地方政府說明組改的願景、策略及相關進程，以減少組改中資訊的落差造成組織業務功能的對應問題，力求組改的資訊無縫接軌，本研究除訪問學者外，亦召開北、中、南三場次的工作坊，與會人數達 84 人，對於組改的議題做了良好的溝通。

二、透過願景型塑發揮同形綜效

願景除設定組織的重大發展策略方向外，也是組織內同仁對話、溝通甚至凝聚共識的重要過程。亦即政府在組改的過程中，經由中央、地方的討論、參與、並擬出清晰的發展方向及組改架構，此種合作協力的共識過程，將有助於組改後，地方政府組織功能相對關係同形化的展現，發揮綜合效益。

三、中央地方業務屬性的差異

不少地方政府同仁表示尊重中央的組改的權限，但亦表達中央、地方的業務屬性不同，中央偏向政策規劃分析(policy formulation)而地方則注重第一線的執行(execution)及為民服務，同時亦須考慮組織變動的便民性，例如中央雖成立衛生福利部，地方則會因地制宜且將業務配置於衛生及社福兩大單位，以免造成組織的過於龐大。

四、五直轄市改制後跨域合作議題

五直轄市改制雖非中央組改一環，但作為整體國家國土規劃及行政區劃的調整，亦屬整體國家發展策略的一部分，不少地方同仁對於城市區域內如何逐步發展區域特色，並以區域合作的平台的建制進一步的帶動城市區域的均衡發展，資源上的分配協調，城鄉差距的減少，發揮區域經濟發展上的綜

效頗為關注，並希望以五直轄市為區域內的領頭牛，透過區域內合作平台的機制運作，以達到區域經濟發展擴散的效率。

五、中央、地方文官的人才交流

除持續中央、地方遠景凝聚及組改資訊交流外，在訪談及工作坊中亦提及如何提升地方人力的職等級中央、地方的人才交流制度化，或能進一步建立專業化的政策官僚社群、網絡共識，透過文官的人才交流，對於組改的同形、擴散效應有所助益。

六、持續提供財務誘因

不少與會者皆希望在組改過程中，勿因組織的調整使得原來既有的補助中斷，這會對原來的執行單位造成執行影響，甚至亦有受訪者提出資源互賴的看法，透過資源及計畫上的財務互賴進而誘導地方政府組織的調整。

綜合上述的訪談及工作坊的多元意見，大致可歸納出在中央組改後二大策略方向，第一為尊重地方政府的自治組織權；第二則為透過可能的誘因機制來協助地方政府的組織或功能的調整。

組織功能對應策略一

行政院組改後，到底中央與地方行政機關組織業務與功能應如何調整對應，基本上有兩種策略方向，第一為尊重地方政府的自主組織權，由地方政府依其自主組織權因地制宜決定哪些機關、業務需要調整、何時調整，就目前而言，中央與地方之間並無很清楚的原理原則規範其對應關係，例如中央某些業務由不同部會規劃負責，在地方上卻僅有一個局處在執行；也有些業務在中央由某一部會主管，但在地方卻分由幾個局處執行，畢竟在功能業務分工上，中央部會多以政策的規劃為主，而地方則以執行面為主，因不同的業務功能，其機關組織的設計及配置自然不同，如預計中央成立新的衛生福利部後，地方是否將在地方行之多年的社會局及衛生局合併以求對應？在訪談中，有地方行政官員表示如將此兩單位合併，則會造成該組織規模及編制人力過度龐大造成管理上的困難！其實地方行政機關是否應調整對應行政院組改的新部會組織，則有賴於地方首長的施政願景與企圖，民眾洽公的習慣，甚至地方議會的反應民意等等，畢竟地方民選首長在選票壓力下，不太容易

對現有組織與業務進行大幅變革，以免造成政治成本、協調成本及人事異動成本的提高。

組織功能對應策略二

第二個策略方向則為透過中央組改變動較大的部會誘導地方行政組織進行機關業務及組織的調整，未來中央部會中出現較大規模整合的有國家發展委員會、環境資源部、交通建設部，衛生福利部等，如再加上因應縣市改制直轄市後將有一百多項業務下放，則地方政府組織發展將會面臨重新調整的契機，(事實上，五直轄市改制後亦面臨組織內部橫向與縱向的調整問題，如鄉鎮市改制為區後的功能及業務調整)，中央新成立部會如能透過更明確的「願景與策略」宣示與溝通並扮演更積極的行政指導角色，協助地方政府發展其整體政策規劃能力，亦能與其對應的地方行政機關建立完備的政策社群網絡(policy network)，以強化其政策規劃、執行的溝通協調的規劃統合能力。就以組改後的國家發展委員會乃由目前的行政院研考會、經建會與公共工程委員會整併成立，將負責國家整體國土規劃，經濟發展及研考業務等國家整體長遠的發展，如能透過中央策略願景的明確化及政策的整合創新，創造出新的組織價值與文化，並透過相關的計畫型補助的誘因及中央地方的人事升遷或輪調，地方政府行政組織與業務有可能逐步形成同形化的組織設計發展進而導致業務功能的合理對應。如能循此模式，則能在中央部會、地方行政組織上在願景及發展策略上的呼應，甚至更進一步帶動行政功能業務及組織的同形發展。

地方行政機關組織準則的調整

其次，在地方制度法與地方行政機關組織準則的規範下，由於地方政府的自主組織權之故，即便仍受到一定程度的限制，仍享有所屬局處「組織規模」與「機關層級」因地制宜的組織設計，不必然由中央立法強制規範地方組織的一致性，但從本研究中可發現，相對於中央組改，目前部分地方行政組織仍存在輔助性的局處發展成為府外的行政機關組織的現象，面對行政院組織精簡的進行，地方行政組織的規模仍有討論檢討的空間。

中央組改將原來 37 部會精簡 29 部會；依地方行政機關組織準則目前各直轄市政府組織一級單位及所屬一級機關的最高上限介於 29 及 32 局、處、

及委員會間。目前大多數的直轄市政府大致已漸趨於上限值，相對於中央組改的進行，直轄市政府如何透過中央組改及直轄市改制的關鍵時刻進行組織橫向的整合，應是良好的時機。而中央政府亦應透過此機會，再次思考檢討地方行政機關組織準則的相關規定是否有調整的空間。另有關直轄市所屬局處係以府外局為主，和縣市所屬局處係以府內處為主，有其明顯不同；且在組織規模如人員編制、官職等級的設計上，亦有差異。但在與中央之組織業務窗口對應上，則無實質之差異。

第二節 研究建議

最後，本研究就「立即可行建議」以及「中長期建議」說明如下：

一、立即可行建議：

- (一) 籌組並積極運作「中央與地方功能業務及組織協調小組」，定期或不定期召開「中央與地方業務功能聯繫會報」積極協調中央與地方的服務窗口如何有效對應問題，但對於地方政府組織是否整併，仍尊重地方組織自主權。(主辦機關：內政部、行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、行政院人事行政總處；協辦機關：各直轄市、縣市政府)
- (二) 持續對於中央組改的願景及策略對地方政府說明溝通，使得地方政府充分了解中央組改的願景、策略及階段性的進程，俾便地方政府進行內部業務功能組織的調整。(主辦機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、行政院人事行政總處；協辦機關：各直轄市、縣市政府)
- (三) 組改幅度較大的中央組改部會，如衛生福利部、交通建設部、環境資源部及國家發展委員會，應定期或不定期召開「中央與地方業務功能聯繫會報」，積極溝通處理中央與地方服務對應的議題。(主辦機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、行政院人事行政總處；協辦機關：內政部、衛生福利部、交通建設部、環境資源部、各直轄市、縣市政府)
- (四) 組改幅度較大的中央組改部會如國家發展委員會、環境資源部、交通

建設部，衛生福利部等須就每個直轄市或縣市的服務窗口，表列出「中央與地方局處對應窗口一覽表」。同理，中央各部會之業務如涉及地方自治團體局處之業務者，亦需列出「中央□□部會與地方□□局處對應窗口一覽表」，以便社會大眾理解。（主辦機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、行政院人事行政總處；協辦機關：各直轄市、縣市政府）

- （五）中央組改後，對各地方政府既有的重大補助仍應賡續進行，以確保組改後中央地方政府相關業務的無縫接軌持續推動。（主辦機關：行政院研究發展考核委員會、財政部；協辦機關：各直轄市、縣市政府）
- （六）除列席行政院會外，中央政府應更積極設置與五大直轄市間的政策對話機制，以增進彼此間的政策協調聯繫。（主辦機關：行政院；協辦機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、各直轄市政府）

二、中長期之政策建議：

- （一）推動中央、地方府際策略夥伴關係，透過有利於中央與地方政策協調溝通的官僚人才交流、升遷模式，以誘導地方行政業務功能及組織的對應或調整。（主辦機關：銓敘部；協辦機關：內政部、行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、各直轄市、縣市政府）
- （二）可提供相關的誘因如計畫型補助或配合款，透過建立共同發展目標及政策創新進行協調溝通，以誘導地方行政業務功能及組織的對應或調整。（主辦機關：行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會、財政部；協辦機關：各補助相關機關、各直轄市、縣市政府）
- （三）在中央組織精簡趨勢下，地方組織是否仍須保持目前現有局處組織或府外的行政機關，仍有討論檢討的空間。例如，以新北市政府為例，其亦得依地方制度法、地方行政機關組織準則之規定，配合行政院組織再造之發展趨勢，重新制定或是修正新北市政府組織自治條例，以及所屬各機關（如各局處）之組織規程，而進行地方政府組織再造，以強化其與未來行政院各部會行處局署的業務聯繫關係；其他直轄市、縣市政府，亦同。（主辦機關：各直轄市、縣市政府；協辦機關：內政部、行政院研究發展考核委員會或國家發展委員會）

- (四) 修正以人口為基準的地方行政機關組織準則，將管轄面積及自主財政發展等納入地方政府組織增減及員額控管的判準，賦予地方政府更靈活的組織自主權。(主辦機關：內政部；協辦機關：各直轄市、縣市政府)
- (五) 各直轄市政府在規劃發展策略願景時，除強調城市-區域發展特色外，亦須與中央的重大施政規劃協力合作，取得適當資源，建立中央地方策略性發展夥伴關係。(主辦機關：各直轄市政府；協辦機關：內政部、經建會)
- (六) 各地方政府宜加強跨區域合作的發展規劃，重大公共工程及計劃應以跨區域的合作方式提出，俾以解決跨區域的治理問題，並促進區域整合及均衡發展。(主辦機關：各直轄市、縣市政府；協辦機關：內政部、經建會)

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

參考書目

中文書目

- 中央社，2009/06/29。臺灣朝三大生活圈七大區域發展。
http://www.ntdc.org.tw/index.php?flag=131843&pid=80&sbp=viewpage&cid=&news_key=，retrieved at 2011/09/01。
- 中國時報，2010/01/13。部會精簡？比現員額增近萬人。
- 王輝煌，2007。從 Clarence N. Stone 的體制政治論民主治理理論。東吳政治學報/2007/第二十五卷第二期/頁 1-65。
- 臺北市政府研究發展考核委員會，2005。臺北市政府組織規模最適化之研究：兼論以「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外化」作為策略工具。臺北：臺北市政府研究發展考核委員會。
- 朱雲漢、周育仁、趙永茂、蕭全政，2010/5。〈民主與治理：從民治到民享〉，《開創新猷預約大未來，遠東六十周年白皮書》，財團法人徐元智先生紀念基金會。
- 行政院人事行政總處公務人力發展中心，2010/9/2。國家政務研究班第 4 期專題研討成果報告。Latest update in 2012/05/21.
<http://www.hrd.gov.tw/UpFile/DownloadFile/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E6%94%BF%E5%8B%99%E7%A0%94%E7%A9%B6%E7%8F%AD%E7%AC%AC4%E6%9C%9F%E5%B0%88%E9%A1%8C%E7%A0%94%E8%A8%8E%E6%88%90%E6%9E%9C%E5%A0%B1%E5%91%8A.doc>
- 行政院研究發展考核委員會委辦台灣公共治理研究中心，2010。行政院組織改造後公務機關橫向聯繫及服務流程整合之研究。Latest update in 2012/05/21. http://www.tpgrc.org.tw/UserFiles/file/103-1_.pdf
- 行政院環保署綜計處，2010/09/21。成立環境資源部 守護臺灣環境與資源。行政院環保署網站，環保新聞。Latest update in 2012/01/15.

http://ivy5.epa.gov.tw/enews/fact_Newsdetail.asp?inputtime=099092115470

1

李易駿、古允文，2003。〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉，《臺灣社會學刊》，31：189-241。

李鍾元，1991年。「社會工作人員輔導低收入實效之研究」。臺北：中華民國社區發展研究訓練中心。

林國明，1997。〈國家與醫療專業權力：臺灣醫療保險體系費用支付制度的社會學分析〉。《臺灣社會學研究》

研考會，2009/12/15。成立交通及建設部 創造優質生活型態座談會。研考會主辦，台大校友會館 3C 室。

高美莉，2007/07。中央與地方府際衝突之研究。國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。

高美莉，2003/04。〈由里長延選案論中央地方爭議協調機制〉，《政策研究學報》，

<http://www.nhu.edu.tw/~policy/paper/paper3-6.doc>，retrieved at 2011/09/01。

紀俊臣、席代麟、陳朝建等，2010。「臺灣基層組織整合之研究」專案研究計畫（2009/08/16~2010/0615）。臺北：內政部民政司委託研究。

何建芬，2003/07。「嘉義縣社會工作制度之回顧與展望」。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

陳朝建，2010a。「地方制度法專題：村里制度之修正芻議」，2010年7月4日，載於「部落格化的臺灣政治法律學院」。網址：部落格化的臺灣政治法律學院（<http://blog.sina.com.tw/macotochen/>）。

陳朝建，2010b。「地方制度法專題：新北市作為直轄市的政府組織改造課題」，2010年7月3日，載於「部落格化的臺灣政治法律學院」。網址：部落格化的臺灣政治法律學院（<http://blog.sina.com.tw/macotochen/>）。

陳朝建，2010c。「地方制度法專題：直轄市不同於縣市的自治事項」，2010年6月6日，載於「部落格化的臺灣政治法律學院」。網址：部落格化的臺灣政治法律學院（<http://blog.sina.com.tw/macotochen/>）。

- 陳朝建，2008。「地方制度法專題：跨域治理的臺灣經驗」，2008年6月3日，載於「部落格化的臺灣政治法律學院」。網址：部落格化的臺灣政治法律學院（<http://blog.sina.com.tw/macotochen/>）。
- 陳朝建，2004。「地方制度法專題：地方治理與地方政府再造的策略」，2004年7月8日，載於「部落格化的臺灣政治法律學院」。網址：部落格化的臺灣政治法律學院（<http://blog.sina.com.tw/macotochen/>）。
- 陳金聖、龔怡祖，2011。制度性同形：大學行政法人化的新制度主義解讀。《大學教育科學》，2011年第03期，頁50-56。
- 陳其南，1987。臺灣的傳統中國社會。臺北：允晨出版社。
- 陳介玄，1995。貨幣網絡與生活結構——地方金融、中小企業與臺灣世俗社會之轉化。臺北：聯經出版事業股份有限公司。
- 萬翔，2009/3/25。國土空間發展願景及空間發展架構。國土空間發展策略規劃全國會議，經建會主辦。臺北世貿中心國際會議廳。Latest update in 2010/01/15. <http://land.cepd.gov.tw/pdf/subject980324.pdf>
- 戴志聰，2007。「從網絡學習的觀點探討組織同形對創新能力之影響——以中小企業為例」，國立中正大學企業管理研究所博士論文。
- 張煜輝，1992。〈民眾福祉為先專業制度為要〉。《社區發展季刊》，58：276-283。
- 張瓊鈴、涂志堅、陳華昇、劉念夏、楊鈞池，2002/1/15。推動中央與地方政務協調機制，落實地方自治之分析與研究。國政研究報告。
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RrSJf7NFf8kJ:old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-006.htm+中央地方+協調&cd=5&hl=en&ct=clnk>，retrieved at 2011/09/01。
- 黃朝盟、蕭全政，2011。行政院組織改造回顧。行政院研考會委託研究期末報告書。
- 劉士永，1997。「一九三〇年代以前臺灣醫學的特質」，中央研究院臺灣史研究所。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

劉東皋，2010/02/03。〈卓伯源：中央地方溝通機制失效〉。《新新聞》，第 1196 期。

蔡勳雄，20111210。回應「後五都時代的區域治理策略」一文。「城鄉發展、轉型與地方治理-後五都時代的區域治理策略」研討會，余紀忠文教基金會主辦。

<http://www.yucc.org.tw/features01/sustain/images/PDF/1210-01pdf/11%E8%AD%B0%E9%A1%8C1-2-1%E8%94%A1%E5%8B%B3%E9%9B%84.pdf>

孫健忠，2006。〈從「衛生福利部」到「衛生及社會安全部」：行政院研修社會福利行政組織的回顧〉。《社會發展季刊》，113：3-12。

衛生福利部籌備小組，2011/1/26。開創衛生福利部新景象學者專家座談會。國軍文藝活動中心。Latest update in 2012/1/13,

<http://www.doh.gov.tw/ufile/doc/%E9%96%8B%E5%89%B5%E8%A1%9B%E7%A6%8F%E9%83%A8%E6%96%B0%E6%99%AF%E8%B1%A1%E5%BA%A7%E8%AB%87%E6%9C%83-%E6%9C%83%E8%AD%B0%E6%89%8B%E5%86%8A-0124.pdf>.

蘇彩足、徐仁輝、李顯峰，2000。財政部與行政院主計處整合之利弊分析。行政院研考會委託研究報告。

<http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/200603301537083176454.pdf>

蕭文生，2011。行政院組織改造評析。行政效能-組織變革學術研討會。主辦單位：社團法人臺灣行政法學會，國立政治大學公企中心國際會議廳。

聯合報，2009/4/16。「彈性鬆綁基準法」媒體座談會，行政院研考會主辦。

<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4159786&ctNode=11577&mp=14>，retrieved at 2011/08/26。

英文書目

- Cardoso, Fernando H. and Enzo Faletto, 1979, *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Chandler, Jr. Alfred. 1977. *The Visible Hand: the Managerial Revolution in American Business*. Belknap Press.
- Coase, Ronald. 1937. 'The Nature of the Firm,' *Economica*, 4(16), pp.386-405.
- Esping-Andersen, Gosta. 1999. 古允文譯《福利資本主義的三個世界》。臺北：三民。
- Friedman, Thomas L. (2000), *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. U.S.A.: Random House Inc.
- Galbraith, J. Kenneth. 1972. *The New Industrial State*, 2nd revised edition. Houghton-Mifflin.
- Hall, Peter A. and David Soskice. 2001. "Introduction." in Peter A. Hall and David Soskice. eds. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*: 1-70. New York: Oxford University Press.
- Hamilton, Gary G. and Nicole Woolsey Biggart. 1988. 'Market, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in Far East.' *American Journal of Sociology*, Special Supplement on the Sociology of the Economy.
- Hausman, A., 2005. Innovativeness among Small Businesses: Theory and Propositions for Future Research, *Industrial Marketing Management*, 34: 773-782.
- Mathews, J. A., 2002. The Origins and Dynamics of Taiwan's R&D Consortia Research Policy, *Amsterdam*, 31(4):633-651.
- Morphet, Janice. (2008), *Modern Local Governance*, London: Sage Pubns.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the*

- Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ostrom, Elinor, and Schroeder, Larry, and Wynne, Susan. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Oxford: Westview Press.
- Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S. (2001), *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sect.*, U.S.A.: McGraw-Hill.
- Panzar, John C. and Robert D. Willig, 1981. "Economies of Scope," *American Economic Review*, 71(2), 71(2), pp. 268-272.
- Powell, W. and P. J. DiMaggio, 1983. "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 (1983), 147-60.
- Salmeron, J. L., and Bueno, S., 2006. An Information Technologies and Information Systems Industry-Based Classification in Small and Medium-sized Enterprises: An Institutional View, *European Journal of Operational Research*, 173(3): 1012–1025.
- Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Thendler, Judith & Sara Freedheim · 1994. Trust in a Rent-Seeking World : Health and Government Transformed in Northeast Brazil. *World Development*, Vol. 22, No. 12, pp.1771-1791
- Wilson, J.Q. 1991. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do it?* Basic Books.

附錄一 深度訪談紀錄

1-1 第一場訪談紀錄

時間：2011 年 7 月 6 日上午 10：00~11：30

地點：行政院官員 A 辦公室

受訪者：行政院官員 A

訪談員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系副教授王輝煌

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建

東吳大學政治系博士生林承正

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：薛宇涵

東吳大學政治系副教授陳立剛：其實這幾年來有不同政務官吧？你一直在處理這個議題，所以我們談這個地方政府相關的一些功能跟組織的調整，特別先來訪問你，就是從中央組改變動後，接下來會影響地方政府，那我想說一定要來聽聽看你的意見。謝謝你撥空來接見我們。我想是說這樣，請您稍微簡單地描述一下就是中央組改在除了國防、軍事、外交之外，其他在地方制度有何改變？有哪幾個部分會變革？它明顯的會跟地方政府有些企業陣營有衝擊和影響，我想，先就中央組改的這塊部分稍微說明，因為您最熟悉嘛，所以想藉您的智慧來跟我們稍微起個頭，那之後我們再回到我們這四個問題。

行政院官員 A：好，沒問題。首先還是要謝謝陳教授團隊，來處理這個複雜的議題，這個議題事實上是我們一系列組織改造相關研究的一環，我們推動行政院組織改造，在九十三年第一個法就完成了立法，直到去年（九十九年），才有四個法陸續地也都完成立法。今年四月，最後一個行政

法人法都完成立法，所以在法制面很多的配套都要考慮到，因此中央跟地方的對照要同時考量，我們同時間研析了像是部會對它內部單位的監督，或是署、局功能的差異...，但是我會覺得中央跟地方的比較更為重要，為什麼？因為中央的組改其實跟地方的改造習習相關，所以我們那時候在所謂選題的時候，把這個當作所有組織改造相關議題的重中之重，先就背景來跟大家做個說明。簡單而言，中央行政機關組織基準法裡面，已經將組織的規模、建置跟標準都設定了。簡單講，就是我們要總量管制。此符合行政學的原理，希望最適規模能夠是在適當的控制幅度內、扁平化...等。所以，非常難得，在中央機關的行政組織這樣一個法的基礎之下，可以把我們的行政理論實務化。而關於地方的部分，我們都知道有地方制度法，還有內政部的地方行政機關組織準則，它其實在制定的過程當中，是一個對應的，就是你可以看到地方行政機關組織本身跟中央行政機關組織間，雖然那個叫「法」，這個叫「準則」，精神是一致的，甚至有些條文是彼此之間相互參考的，例如有些業務重疊的不能重複設置，有些宣示性的條文根本就是一模一樣，這個準則也有總量管制。這樣說好了，很難得，中央跟地方，地方自治那麼久以來，在法的基礎上，其實是完全一致了，我覺得這非常好，比方我舉例來講，像直轄市是按照人口來劃分成二十九個一級單位跟機關，或三十二個，即便是縣市所屬也有上下限，就跟部會數目上下限產生一致，所以真得是很難得中央、地方這四年來在制度面可算是...以往都沒有達到的一個狀態。那未來當然就是要如何把握，因此「縱向」的對應非常重要，因為這裡面很簡單的就是事權要明確，是相同權限的一個組織處理。我舉例來講，內政部的社會跟衛生署合在一起為「衛生福利部」，則事權要對應的話，衛生福利部所對應是現在地方的社會局還是衛生局，或是調整為「衛生福利局」，這個事情真的可以好好思考一下，因為地方政府假如趁這個機會做個檢討，因為衛生福利部的人有些事務要去找社會局；有些事務要去找衛生局，有的時候還要做到橫向協調，這一定是一個行政成本，所以有那個背景，產生那個誘因，因為剛講的，以這個例子來看，就是很明顯的一個要思考的地方。地方它本來就有高度自治基礎，那你這個機制要怎麼讓它觸發？這個也很難，因為地方自主性也蠻大的。因此這裡面一定要設計一些機制，我覺得有哪些機制可以用？事

實上過去也有成功的例子。有的時候中央因為要推什麼業務，地方就跟著動，像以前文化局的成立大概也就是這樣，它本來認為文化局是比較.....一下子地方好像也變成主業務，每一個縣市辦理一個代表性的文化年度大事，展現特色，所以就看看...這個就是我們要研究的地方，要怎麼把這個機制帶動起來，剛才背後的那一套想法，我想大家應該比較容易接納，因為很合理吧？因為中央改了，那地方要不要同時全面的檢視一下？有哪些可以改的空間？另外來講，就是說這個機制要怎麼發生？因為地方畢竟還是地方，所以這個我覺得很有趣，那剛剛陳教授因為提到幾個例子，我很快的看一下，內、外、國、財、教、法、經、交、勞、農、科、文、環、衛這個是新的十四部，假如有一個對照表，這個是我們非常期待這個研究方式，一個一個讓我們對照，覺得哪些是可以檢討的，像衛生福利是一個，那我們還可以舉例子喔，勞、農、衛、環、文、科，地方的，大概都有勞工局，農，大概有的有農業局，有的沒有，有的是在某些局，這個文，還有剛剛講衛生福利都有講過，科大概比較沒有。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：會有一個麻煩就是說，你如果科技部，在各地還是有科技園區，它怎麼跟地方來橫向？那如果要談那個垂直的、縱向的對應就不是那麼容易。

行政院官員 A：是，現在這樣，這個是我等會要講的另外一半，因為兩大問題，一個是縱向對應；一個就是橫向對照，就像科技部部裡面，會有這個問題，還不只科技部，待會還會提到，我覺得這是兩大議題。真的值得探討。那現在再回到剛才的勞、農、衛、環、文、科，那個環境資源部也是一個很明顯的例子，你看，像地方喔，跟環境資源有關的，它可能有這個農業局；有水利局；有環保局，那現在上面就是一個環資部嘛。同樣地，跟剛剛的衛生福利部，也是相同的議題。那現在我們就有好幾個作用法，向是溫室氣體減量或者能源法，不管怎樣，我們是朝向減碳，而要做碳交易這些的，在中央有主管機關；在地方也有主管機關，那假如地方要參與碳交易，那它以後對口，那這個地方叫環境資源局，因此這個部分，想要每個部會逐一檢視，然後又覺得說哪些有空間的話，我們是覺得講這個研究之後，理出一個頭緒來，那就已經是大功一件，因

爲很清楚，但是過去沒人整理過，但是地方爲什麼有這個誘因是因爲它有上級，地方也有很多改革，那假如地方也有所屬總量上限、這個作用法，順勢而爲，也是誘因設計的一環。因爲地方我們也看到一些它如果局處不夠用，因此它也有競爭關係，這樣像之前什麼地方稅務局，到底要財政稅務局還是財政局之外要地方稅務局？這個其實也是老議題，可以檢討，因爲這個財政部是財稅的議題，那爲什麼地方要分兩級？爲什麼不可以一個？至於傳統的八個部，其實也有議題，然後那個剛剛講的，我們新興的六個部，也有議題，假如稍微解釋一下，我覺得這個其實已經是一個很不錯的發展。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：如果以財政跟稅務爲例，它的地方不論是合成一個或是拆成兩個，它對應到中央還是對應到財政部？那這樣子的一個檢討，那個實益大嗎？

行政院官員 A：因爲中央目前是有組織改造法來律定，對不對？那因此，剛剛講的軌道就這樣走，那地方呢，它是尊重地方自主，但是假如說我們真的很強調縱向對應的話，那財政部下面負責稅務，那地方這件事情的優缺點，就是分立財政局跟地方稅務局，還是財政局下面照管稅捐稽徵所？現在也不一樣。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：我們直轄市是統一的呀，我們直轄市財政局底下是稅捐稽徵處，那縣市多軌呀，有些是財政稅務局；有些是財政稅務各處存在呀，爲什麼會特別詢問有關財政稅務的這一塊是因爲中央的內政部對應到地方勢必是很多局處，比如說警察局、行政局處、地政局處，那我們如果說要單用行政指導力的方式建議他轉變，這個實務上有一點...。

行政院官員 A：有優缺點沒錯。我認爲這是一個議題，貴研究團隊給我們一些很好的指點，我覺得這樣大家比較可以去理解，那當然這個跟實務肯定有關，因爲你看地政因爲它是第一線，所以它的量、規模到達一定的量，它可能需要一個地政局，它可能也有民政局...就是說內政部它對應了很多局，必須要考慮，因爲它一定有原則說，這個經濟規模到達一定的量，因爲它有第一線服務這樣的需求，所以那就沒有問題，那這個適

用在財政，我們就不知道了，但是我們看到的現象是不一，就是地方的不一，所以有的人說地方也不需要一致性的規定啊，因為每個地方的特色可能不同，那這個你們要去評估這個平衡，這個未必是要完全對應，但是你總是要有一套邏輯，這樣才會比較清楚。趁這個機會做一個體檢，除非你檢討後，衛生福利部還是對到社會局跟這個衛生局，那其實假如這個有一套邏輯說得通的話，那不就跟內政部的道理一樣嗎？那我也未必一定要衛生福利局呀，但是這個事情就是蠻有趣的啦，值得探討。其實我們現在看到除了部會之外，我們講的傳統八部，還有新興的六部出來，部以外的也有這個現象，我們現在講部以外的；講中央的組改有國、陸、金、海、僑、退、原、客八個委員會，這個也是一個議題呀，那現在地方大陸事務是交給誰？金融比較好，比較沒有問題，而海洋喔，是新興的議題。那因此高雄有這個海洋局嘛，對不對？那其他的，基隆好像也有嘛，那它們會不會跟著港務局這樣的一個建制？那這個我們最後談橫向對照再談，也是一個議題。因此就看部以外這八個委員會，其實跟地方也有關係，那地方也有原民局、客家局，這邊要整理，但假如有一個很清楚的對照表，哇！那也很清楚。那這幾個看起來有沒有什麼議題？就剛剛講的，大陸事務還有海洋事務，但是海洋處也不是說所有的縣市，那南投一定沒有海洋局呀，對不對？那就是說，它會有海洋局的成立，不管名稱叫什麼，一定是跟它的港務的作業有關。我想這是一個很好的現狀，但是這裡面我還有一個要提的：「國家發展委員會」。我們現在是叫做國家發展委員會，經建會、工程會還有研考會。未來三合一，那麼地方還是叫研考會，地方現在每個直轄市現在也都設有研考會，但是那個準則，那個委員會本來一度要拿掉，只有局跟處，有些縣市政府就真的改成研考處，就沒有委員會，或者是叫「綜合規劃處」吧，這個就可以整理，但是後來還是保留委員會啦，就是說考慮研考會，所以那個行政機關討論過程當中本來要非常明確化，不是叫「局」就是叫「處」，那後來委員會的名稱又恢復了，那時他們考慮就是研考會。但是那時候就表達說：「哎，以後沒有研考會。」因為上面整合了嘛，那現在就是以地方的特性來看的話，是不是還叫做研考會？因為這就是三合一，有經濟建設；有公共建設，也許在地方的概念裡面未必要突顯經濟跟公共，但是本來就是研考會在管的。不改名也是可以，但是假如趁

這個機會，它有沒有變成是「地方發展委員會」，因為這邊叫做國家發展委員會呀，那這個它代表的意義就不是被動管理、事後管理，而是主動規劃、地方發展。那發展它以後，那個管理還是有我們傳統講的，說 PDCA 也可以，還是要有人受規劃，研究規劃；還是有人作管考；還是有人要作考核，那地方發展的意涵，要比「研考」這個觀念更強，我覺得是可以思考的。這邊就國家發展，另一邊假如叫地方發展，那其實是賦予這一個機關另外一層意涵，就是你要主動的規劃，事實上國土計畫法裡面，地方發展有好多的部門計畫、縣市發展計畫...一大堆，其實就是研考單位在做的，那它的名稱「研考」讓大家覺得比較事後，而不是事前，所以我覺得這是可以思考的，而地方也是要叫做地方發展委員會或是地方發展處，那我覺得這個也是縱向對應可以考慮的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：您提到就是這一點其實我蠻有感觸的，就是以前在念博士班的時候，到地方政府實習，我就發現到說，他們其實很小的地方政府，對於這一塊積極主動的規劃地方的發展，就是二十年後的稅；二十年後這個所謂的住宅，就很認真的在討論這個東西，因為我有參與他們的討論。當時我實習生，博士生嘛，就是覺得說這個城市不過只有七、八萬人而已，但是卻看到他們很多這種積極性的規劃，所以我蠻驚訝的，他們很強，我覺得這一塊事實上也就是臺灣地方政府相對弱勢的一個地方，因為過去一代中，有它自己的規劃、策略、作為，其實都相當的沒有用出來...。

行政院官員 A：對，所以為什麼我今天多花一點時間談一下，就是我們說這個委外案的背後，我們想到這些問題，但是，我們的想法多，但是能表諸文字卻寫得少，我們背後想到的問題並不少。假如說像中央的既然是國發會，已經將分散於不同部門的規劃還有管考集中，那地方要不要考慮？但是地方也有一個考慮，就是它跟都市要如何建立連結？所幸它有一個委員會，因為中央跟地方委員會的定位是一樣的，因為在中央的基準法裡面，委員會的定位是比較偏跨部協調、政策統合，你看地方機關的行政組織準則也是講說政策考核吧，但是它有個地方發展委員會或是地方發展處、地方發展...比較好，因為它可能統合都市啊，還有剛剛提

到交通啊；住宅啊...等等，都有關係，但是他必須要有這麼一個委員會去做跨局、處的協調，應該是蠻適合的。當然這個是假設，有待研究。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：我們現在到目前為止舉的一些例子是用中央來對應地方，所以是把中央定住再來討論地方，那有些地方的委員會比如說法制局或法規委員會，先把它定住的話，再來找中央的對應窗口的時候，反而會很難。以法制局來說，我們沒辦法說它就是跟中央的法務部對應嘛，因為它做的純粹就是地方的法規自治事項，它對應的其實是中央各部會，因為這些法規以後的核定備查還是到中央各部會來，那在這種情況之下，不曉得您會有甚麼樣的一個看法？

行政院官員 A：這也是我列了第三個的習題，剛才我們談的是委員會對不對？那現在委員會之下，部以外的，我們其實有央行、故宮，從中央的角度來看，會比較沒有關係，對不對？。但你接著到獨立機關也比較沒有關係，但是獨立機關還是有牽扯的，比如說通傳會，它在各個地區有北跟南區監理處。這個會就到剛才講的橫向對照那一塊，就是中央在地方的分支、機關、機構、單位，和地方的關係，這是一個。那最後兩個，一個叫人事，一個叫主計，在中央叫人事總處；一個叫主計總處，所以這個有對應，好，那你剛才提到法制那個，其實是這樣子的，基準法的架構是這樣的，它有明訂業務單位、輔助單位，它有列舉是哪些哪些...OK，包括法制，除了人事主計之外，其實還有秘書的業務；還有資訊的業務；還有法制的業務；還有一個政風。在基準法的架構之下，這個輔助業務有六大類：秘書、人事、主計、政風、資訊、法制。那我們現在根據基準法的組織改造作業原則，這個也可以檢討喔，就是人事、主計是因為行政組織法明訂有人事總處跟主計總處，這比較沒有問題，政風在改制，現在政風機構還是有，但以後是法務部廉政署管，對不對？就沒有政風司，是廉政署。那對應到地方，它也叫政風機構，應該還是叫政風處或政風室，這大概不會改變，但它的內涵會跟著廉政署走，這也有在改。因為這個還比較多，如果你是因為它還有很多作用的話，什麼財產申報；什麼陽光法，什麼一大堆的...好，資訊的，也比較不是問題。怎麼講呢？就是說中央的話是國發會的資訊管理處，就是研考會，本來就跟地方很密切，那因為它都跟著國發會，所以可以預期的，它應該也就是現在的

研考會，或者是未來的地方發展委員會。這點應該也沒問題，而且這也是一個中央明顯影響地方的例子，因為以往地方設資訊室或資訊中心的時候，因為是研考會有資訊管理處，所以地方大概也都設在研考，只有少數是單獨的資訊處，就跟研考會平行，但是去年高雄市資訊處又改隸到高雄的研考會，因為他覺得要跟中央有同樣的對照關係，但是每個縣市都不一樣，譬如說像臺北市就是資訊處，他跟臺北市的研考會又平行，所以說不一樣。但是不管怎樣，資訊這件事情好像沒有那麼多問題，因為上面應該找得到對應的窗口。至於法制的話，這個就不一樣了。因為畢竟尊重地方自治，有這個需要就有一個法制局，但是地方也不是所有都有法制局呀，那地方它的角色又是什麼？那它有沒有對應？坦白講是沒有對應的，我想我剛剛講的幾個單位都有對應，但是法制局沒有。如果他對照行政院法規會，也不一定啦，所以這一點我覺得也是很有趣的，也是可以歸納一下，所以在輔助單位，這個縱向對應也是一個議題，對我們總括來講，部，也有分傳統的八部跟新興的六個部，那部以外的，委員會也有，然後剛剛講的組織單位也有，這個所有的假如都解釋一遍，我覺得會有一些議題是很有趣的，可以值得探討。我大概把這個背景先報告到這邊，這個只到中央而已。那我們後來還發現另一個議題，就是剛剛講的橫向對照的部分，就是中央在地方設的這些機關，在這次行政院組織改造中，其實它最後展現的都是在署、局。因為我們現在已經很清楚，部、會是負責政策嘛，但是執行是在署、局。署跟局的差別就是，署的話有政策規劃跟執行；局的話就是只有單純的政策執行。那執行在署、局它的型態呀，很多都是分支機關，像剛剛提到科技，它有三個科學園區，然後七十個署、局，所以有很多整併，那假設這些署、局能夠檢視一遍，有設分支機關在地方，那這跟地方橫向的這個對照，這件事情我覺得值得檢視耶，因為這裡面有些議題，我們現在看到一些議題，比方講，中央的設置，那個剛剛講的科學園區就是一個很好的例子。有一個就叫做北部科學工業園區管理局，因為北區的不管怎麼樣，它就不會冒出一個宜蘭科學園區，或是桃園科學園區，在很多署、局都改成這種模式—北、中、南，有的叫做北、中、南、東，所以它會有這個我們行政生態學講的，就是會趨於一致化，這個是好事情，因為對中央部會來講，它的轄區如果是一致的話，會減少協調成本。假如說它分成七個

分局；這邊是五個分局；那邊八個分局...它轄區就不對應，不對應的話，因此中央協調成本會很高。因為比方說，新竹的某一個地方，它確定是哪一個領館區，結果搞了半天是羅東，不是新竹。因為它轄區的劃分，大家沒有一個準，因此在中央來講它會趨於一致化，就是北、中、南或是北、中、南、東例如水保局，以後它兵分兩路喔，一個叫做「農民及農村發展署」，規劃設四個分署，北、中、南、東。然後它有一個水保地礦署！假如說這些署、局，趁這個機會整理一下，它有地方分支機關，看看它的對應，為什麼？因為現在地方議題未來，就是說我們地方發展是希望，北都、中都、南都，帶動七個發展區，但是這七個發展區好像跟北、中、南又對應不起來，所以那時候我們也很困惑，因為原先內政部在做這個國土規劃的時候，也有很多學者是說不要分七個啦，就還是北、中、南三個，這樣跟中央就比較容易了，那這個好處就是說每次要召開橫向聯繫會議的時候，不會找錯局啦，不會找錯分局、分署啦，因為轄區大家概念很清楚，然後有功效，但是我剛說這個我們目前沒有答案，我們也沒想法，但是我們就是發現了這個現象，那中央這樣的一個組織的設計，跟地方未來國土規劃的發展，它要怎麼契合？還是說這七個，現在到最後看起來，應該是叫部門計畫吧？

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：區域計畫是北、中、南、東。

行政院官員 A：對啦，北、中、南、東啦，所以還是對的起來，但是那七個發展區域，要怎麼劃分？我們的角度是說，因為中央跟地方的機關，要減少大家時間成本，那它的組織設計一定是要跟業務區塊相搭配，那假如說你剛才說的區域計畫是北、中、南、東，那也許中央的設計就是這樣，那對於整個區域發展橫向是有幫助的，因為事權統一嘛，你至少機關不會搞錯，但是面臨到它的七個發展區，又怎麼辦？還是說七個發展區其實還是可以分成四個區塊？就是北、中、南、東。但是基本上就是考慮到說假如中央的署、局，然後他這樣的一個設計有在改變，那地方怎麼對應它？好，這是第一個層次。第二層次是，它對應的是誰？剛剛講的科技的，它對應地方政府是誰？因為每個地方政府可能作風不一樣，但是有沒有地方互動頻繁的？有啊，所以雖然科學園區是中央，可是跟地方互動仍非常頻繁，尤其像每次就業什麼博覽會，三個科學園區

第一個都是找地方配合，那科學園區的導向又比較中央主導，但是像剛剛講的水土保持，那個可能又是地方蠻密切配合的，我再舉其它例子啦，比如國稅局，對不對？它也有地方的。那例如說行政執行署，它也有很多地方的行政執行處嘛，基本...反正這些部會，像國家公園署也有啦，那國家公園，七個發展區，每一個區都有一個國家公園，構成它的生活圈嘛，那這個做一個生態保育的主體機關，雖然它是用國家公園的名稱，那這個發展看起來又好像是七個，到底要扣掉北、中、南、東還是七個發展區好？然後那它對應到地方喔，相對應的地方哪一個局、處要去處理呀，因為中央設在地方這些的分支機關，他跟地方的業務是息息相關的，我們說中央、地方在各個縣市在相關的研習會報告上...這個也是陳教授一直主張的，因為現在在行政院喔，有中服、南服、東服，這是行政院層次，那像剛才講的，到了每一個機關，它的機制是不是還是行得通？那這個很顯然是北、中、南、東的概念，它就是七個發展區的概念。就是橫向對照的部分，我覺得真的是值得探討。最後一件事情，我是覺得這件事情也是值得考慮的，就是人才交流。因為現在地方的職等都提升了嘛，局處長到十三？不過那不是政務職，除了那個人事、主計是依照人事法規來任命，那秘書長也是常任文官，那因此中央對這個幕僚長...相當於秘書長，...這個我覺得在剛才前面那個機制上面會有點怪怪的，倒不是說協調會不順暢，但我覺得假如從人才交流的角度觀點來看的話，要不要考慮中央的這個部分跟地方的部分，有沒有一個議題？因為在我們處理組織改造的過程當中，立法院有發現，它有一個要檢討處長的職務的附帶決議，那銓敘部也組了一個專案小組，包括人事局都有參加，那初步部會的主任秘書跟司處長的職等，鎖定在業務司處長，應該適度的提高到十二到十三職等，我覺得這個發展是正面的，因為可以促進人才交流，然後我剛也說過這是千載難逢的機會，中央體制已經趨於可以讓它效能發揮的狀態，但是人假如不動的話...但是這裡面又有一個難題，因為地方政府的主任秘書、處長，不是常務，他願意去擔任政務嗎？那他可不可以回來？這個可以思考，因為假如以促進人才交流的角度，是可以考慮的，要不然中央的不願意去地方，因為他變成政務啊，怕他年資中斷，但他假如有回來，那地方這個假如說他有實務經驗，又

回到中央來做政策的規劃，其實是有利的。但是，這條路要怎麼通？值得再探討與研議。

東吳大學政治系副教授陳立剛：很精彩。其實我們接這個案子之前，當然... 比如說，內部常常在討論那個方向，其實還沒有那麼清楚，所以跟您聊過之後，那個焦點就很清楚，不過我們就開始擔心說...跟剛開始的想法增加一倍了，不過這也是說，我們看到您就是感到說，我們常常在學校教書，文官的智慧在你身上展現出來，因為你從中央組改的那個議題，然後帶進地方組織的調整，其實是非常重要的。因為沒有那個背景瞭解的話，其實切入都會是錯的，斷續的、都不是完整的。所以我覺得非常重要。

行政院官員 A：公共行政理論的實踐，真的現在應該算是有最佳機會的狀況，已經要出現了，但是這些配套要一個一個打好，那這個國家的所謂的行政效率假如我們真的從這個角度來看，中央跟地方的夥伴關係才能實現。你假如在這個組織的設計，還有剛才講的這些職能上面，沒有這些配套的話，還是會有一些老問題，我覺得趁這個機會，所以為什麼我說這個研究是優先中的優先，因為已經看到這個問題，對，其實真得是很不容易呀！這都是幾十年解決不了的問題。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：我可以冒昧問一下，除了就剛才的人才交流之外，因為我們地方的設計有些是府外局，有些是府內處，那府內處的話，名義上還是以縣市政府為中央的對口單位，那我們研究案的直接的訂標是直接用局處來訂標，還是要類似縣市政府的話括號「某某局處」？因為內部那個局、處的編排，是地方的自主權力，甚至要不要把它變成府外局，也是它的自主權力，跟我們中央的主觀期待，就是把它變成類似中央的部會來看待，又不太一樣。然後另外一個衍生的程度又產生了，中央的話，有可能是部底下的局、署的設計，到了地方變成是局、處的設計，那這個部分，以您這邊來看，會有什麼樣的意見可以提供給我們參考？

行政院官員 A：其實這個基本上...沒什麼特別意見，我覺得這個就是值得探討。因為這個就是牽涉到地方裡面對外局跟內局的...內還是叫局喔？它

們的權限...，對，現在都叫處了，它們的權限的觀點，這個我們...至少我自己這裡啊，目前沒有什麼先入為主的看法。我覺得這個也是一個可以探討的，但你應該已經點出答案了，假如說很多什麼政府括弧什麼處，我覺得這是一個很好的設計，因為一方面，你尊重他「處」是那個單位，但是我也有權責分明嘛，是哪一個處來處理，我覺得這個應該是很好的。一個研究的假設，有待驗證就是了。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那有可能我們在未來寫作的過程當中，也有可能找到一個預設的結論，但我們還在檢證中啦，就結論而言，我們可能會提出這樣的一個方案就是，尊重地方自治的話，那又找到適當的對應組織...所以我們那個組織的對應單元，不一定限於府外局那一個組織，有可能是一個單位的組織。

行政院官員 A：對，可是它呈現的方式一定是「什麼什麼政府括弧」那又尊重，但是也可以找到對應的窗口。

東吳大學政治系副教授王輝煌：剛剛你的談論事實上帶給我們團隊很多，因為事實上我們的行政組織從中央到地方，多了一些很大的問題產生，就像你剛剛所講的，這是一個基本，不過剛剛你在談這樣的一個宏願的時候，其實我們...至少我啦！心裡是比較有點七上八下，因為那個構圖實在是蠻大的，跟我們的提案事實上是有一點不太一樣啦，那我不知道說，接下來要怎樣再把這個方向聚集，聚焦一下？

行政院官員 A：其實我們會完全尊重這個研究團隊的聚焦啦，那聚焦之後，覺得說有哪幾塊毋須深度研議，例如國防、外交、故宮...，因為時間有限、經費有限，但是為什麼要把這個構圖先拉大？就跟做研究一樣，到時候總會聚焦，我們完全尊重。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：還有一個就是我們未來可能會選定的臺北市或是新北市個案，那以臺北市來說，它因為有人事處之外，另外還有訓練處，那訓練處它對應到中央的不盡然就是人事行政局，也有很多是對應到保訓業務，那以這種情況來說的話，我們講得中央跟地方的對應，那目前又只有限制在行政院組織改造下的中央跟地方的業務，那以人事...就是以訓練處來說，這樣的一個點，我不曉得說以後我們要怎

麼去處理它？因為類似的一個情形，就剛剛我們講的，在新北市。新北市也希望把它的公務人員訓練班轉型為訓練處，那當然是一個規劃方向啦，那以這樣的一個情況之下，我們怎麼來...輔助它比較合適？

行政院官員 A：其實已經跨及到行政院以外的中央政府機關，假如說順帶提到，或者後續的研究議題，也是一個很好的解決方法，這個情形幸好現在還不多，例如地方審計室，這個對應是監察院等。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：政風的業務，其實是部份，因為在地方，地方是政風；在中央是「法務部括號政風司」，那地方所做的政風業務不純然跟中央的法務部有關，有一部分是跟監察院...有關，因為八職等的課長...是監院的權限，那這個其實跟剛才講的訓練處是大同小異。

行政院官員 A：所以假如有一些對應表、清單出來，這個其實已經是大功一件了，因為過去好像也沒看到人家整理...。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：依我們來說，今天其實收穫蠻多的，就是說跟您的對談過程中，未來可能有一個章節是比較重點式的，可是就像今天一樣，只能拋問題，那我們其它的話是選定個案式，比如說新北市、雲林...，我們就個案的部分做得出來對照表是可以啦，但是全國那種通案的要全部做對照表...因為太多的通案裡頭有例外，比如說違建的拆除，在直轄市、縣市可能是都市發展區，可是到了另外一個縣市是工務局或建設局，那我們怎麼去做那個對照都會重疊到，很矛盾。

行政院官員 A：這個我們應該都會尊重，就是說，選個案是很徹底，但是通案的話，也是不可能做得那麼詳盡啦，這我們知道，要不然就是用舉案例的方式，就是例如這個...註一、註二、註三...就是有幾個例外，就所知的，那至少知道說涵蓋範圍內，可能有這些議題。像剛剛談到監察院跟考試院，這個的確也是一個實況的展現啦...。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以我們大概就針對個案，三個個案，就盡量做徹底的對照表，那其它的就是說用比較...的方式進行。

東吳大學政治系副教授陳立剛：其實我在想，如果三個個案作得蠻詳盡的話，其實我想應該還有很大代表性的部分，那其它個別的地方的...不同制度

設計，可能哪裡不太一樣，因為這是地方的自主權力，所以它的特性啦，或是它有一些什麼功能...。

行政院官員 A：也沒有說一定要完全長一個樣，但是降低協調成本、事權統一的角度來看的話，假如能夠有縱向的對應或是橫向的對照，都能夠符合的話，那這個行政效應滴水不漏。我們的出發點是這樣，但是真的要尊重地方自治。但是就是你要怎麼誘發它？總是有一個機制去處理，那像剛剛講的東服、南服，它是行政院的團隊，那有沒有說是在地方這種自發性的協調會報，或者有搭配剛剛那七個發展區，什麼區域；什麼發展委員會...。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：像北台八縣市，或是說雲林，它跟中央要對應的...

行政院官員 A：這個我覺得都是值得探討的，因為這些機制都是補剛才講的，縱向的分工不足。正常來講的對應，其實應該就沒問題，那我們現在盡量把它對應起來，但是還是會有一些是跨的、臨時的、突發的，對不對？那我再舉例，災害防救好了，災害防救是不是現在每一個縣市都成立災害防救專線、應變中心嗎？那它不就要通知這些機關進駐嘛，至於地方政府，它不是要通知中央在地方的進駐嗎？過去一直都有問題呀，有時候比如說它要通知水保局的誰，然後哪個分局要進來，然後這個分局就說「這個流域不是我管的，我是在那個」...就是因為水保局分工太細了，然後假如是通知河川局，因為有十個河川局嘛，對不對？因此過去在災害防救，地方要通知誰呀，搞了半天，到底是七河局還是八河局，就搞不清楚，因為它會追溯到野溪到底是哪個流域，噢，這個很複雜，所以我不是真的知道這樣的案例啦。因此他就跟權責有關，因為到時候它說地方、中央都沒來，那我們說以後，當然說環資部水利署它可能還是好幾個，但是環資部它會有一個五大流域的協調，它就將這麼多的溪流分成五大流域，從北到南這樣，這個資料我們也可以提供，那這樣子，我們現在都談個案式的喔，那以後地方的災害防救，很清楚喔，你看這個流域，負責這個流域的誰就要去，因為它這個五大流域在環資部它會說國家公園的是誰，負責這個流域；水保地礦的是誰，負責這個流域。因為中央改了嘛，五大流域。因此在地方每個縣市它對這些中央的機關就

不會找錯人，所以現在真的是有找錯人的問題，那像這些並不是我們組織設計所能涵蓋的，他也要有一個協調機制來補這個不足，但我們尊重團隊再聚焦，看看是什麼樣子，那些是比較突顯的，因為有些議題過去可能也有很深入的研究過，那也許就可以文獻回顧一下。那還有一個中央的改造，現在我們有一個時程表，現在是陸續發生，因為有幾個部會組織法的討論，那我們可預期的，剩下的部會組織法會陸續通過，但再怎麼樣，有一個配套法案，業務功能組織暫行條例，到一百零三年十二月底，意思就是說，從 101 年 1 月 1 日到 103 年 12 月 31 日，是它的一個轉換期，這樣講好了，那因此這也是會有一個框架在這裡。所以也許這個時間也是一個預期，那地方政府不可能說改就改，它有它的程序，而且我們過去也看到，地方政府的權限是送到議會。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：原則是議會啦，議會之後是到考試院備查，那是地方制度法六十二條跟五十二條。

東吳大學政治系副教授陳立剛：所以目前我們組改就是多了這些計畫。

行政院官員 A：對對對，上個會期是通過四個部會，看起來很少，但是在連同中央銀行還有先前的，然後再加上故宮跟中選，那是在去年以前大概都陸續，其實已經有七個部會是 ready to go 的，就是 OK 的，那現在...本來啦，還要再通過其他七個，總共這樣累積起來可以到十四個，但是因為立法院過了十二點就不再宣讀新的法案，比方說政黨協商到十二點，就到這裡休息，那因此在下個會期可能會繼續，七個我們預期應該還是會，因為都協商都簽字了，應該只是程序，那這樣一直到九月、十月，應該是 29 個新的部會，有一半，14 個，差不多都 OK，那剩下的就不知道，剩下的就看最後會議要不要做業績，假如要做業績就一口...我們同仁當然是希望一口氣全部通過，施行日期可以脫勾嘛，因為完成立法跟施行的理由可以脫鉤的，那再慢慢...慢慢地循序漸近的執行，所以中央應該就像剛剛講的軌道已定，電車什麼時候到站，時程的問題。因為每個機關的情形不一樣，所以我們這邊盡量是採取比較緩和的，特別是，假如機關有意見，我們就去解決，那或者是，能夠採納就盡量按照他們的意見來處理，所以像這個什麼早開始上路或者晚開始上路，我們絕大多數都會同步一起管理，你看它有這個反應嘛，那你就處理阿。

那你假如說把大家時間拉到一致，當然有他的優點，但他可能就認為說來不及。那要表決一下案期時間，那你假如說分成好像不同的梯隊這樣子，一階段；兩階段，那會增加我們同仁作業的複雜度，思考這個第一階段要怎麼處理？第二階段怎麼處理？但是各機關它有它一些困難的地方，我們也都曉得，和緩才緩進嘛！可能可以確保他落實的比較澈底。你假如說一步到位阿，那落實的程度一定不一，以後還是會有問題。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我們很好奇說，我們那個組改，像你剛剛那樣講，就是說目前經過幾十年，一直沒有辦法有一個讓人家覺得說：「快了！快了！」那樣一種型態。可是為什麼就是在這兩年那很快就定案然後通過了？就是因為跟政府目前執政黨是國會居絕對多數有關。

行政院官員 A：假如我們以大環境來看，這絕對是關鍵，因為，不是過去一直講說...國會跟這個行政立法部門比較怎樣...同政黨的話，比較容易推動政務，這個就是這樣實踐的，的確就是這樣。那我們現在，假如以大環境來看頭跟尾，各有一個...怎麼講...一個助力嘛！因為馬總統七十六年到七十九年那時候第一次行政院成立專案小組的時候，他就是在處理這個議題。所以他的主張也呈現在他的政見，就講說要有文化部；要有衛生福利機構，要環境資源部，也要有一個海洋的專責機關。他說他是一定會全力推動政見，他現在形象也是實踐政見，怎麼講...言出必行喔。所以這一點我想一般的民眾大概反應都這樣，其實就已經很明確說，他四年這個任期裡面要作，那後來在這個中間的過程中，為什麼會加速？除了 93 年已經通過了一個法，那基本上它有明定日出條款。就什麼時候要動什麼時候要走，所以行政部門就一定要動。那還有一個就是跟國家競爭力有關，因為金融風暴給所有國家的一個啓示，就是說：「我要從金融風暴站起來，我必須以一個目標，為他的一個聚焦。」那我們這邊講出來是國家競爭力，也沒錯，因為每個國家都不要輸在其他國家之後，競爭力很重要，那我們組織改造那時候江前主委宜樺，我們的論述就是說：組織改革是跟國家競爭力息息相關！當然，國家競爭力因素很多，但這個一定有關，但是這個論述啊，沒人會反對，對不對？因為不管哪個政黨或者是...只要跟誰講，大家都認為應該要提升啊！所以這個效果就出現了，再加上行政、立法都是同一個政黨這樣的大環境底下，而且

剛剛講的總統政見，這個情形之下就這樣上路了，就像前陣子媒體講的叫做那是個「沉默的魄力」，我覺得是沒有太多的紛爭，但真的是很不容易，然後我們就是希望可能的紛爭能夠減少。所以為什麼我們有一系列的研究，就是在解決這一些後續議題。當然，所以我覺得這個現在就要處理，因為總不能像現在不是有一些五都的批評是說：「欸，五都縣市改制以後，到底它的成效是什麼？」現在大家會回想，可能就是當初在改制的第一天，或是前六個月；前十二個月，還沒想透徹，那我們現在是在還沒發生之前就要先想透徹，那以後大家比較有個準頭。我是說，以後很多一定會引述陳教授團隊的研究的結論，你看這對照表，人家就發現這問題，研議解決的良方這真的是很重要。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-2 第二場訪談紀錄

時間：2011 年 7 月 6 日 13：30-14：30

地點：行政院會客室

受訪者：行政院官員 B

訪員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系副教授王輝煌

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建

東吳大學政治系博士生林承正

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：陳淑方

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央從三十七個單位縮編至二十九個單位，那請問您對於地方是否應整併、做制度的修改有什麼想法嗎？舉例來說，像內政部對應至地方就有民政局處、地政局處、警察局處，這部份的地方局處是否應整併？還有，地方有財政稅務局、對應到中央的財政部還有中央的國稅局等。您認為應該配合中央調整、還是遵從地方的編制呢？

行政院官員 B：(一) 中央與地方雖同為「國家」，而就人民觀點而言，中央與地方亦有同為政府之概念，換言之尚有「行政一體」的上位概念。但從憲法規範地方自治之制度性保障關點而言，中央與地方尚為不相隸屬之「行政主體」，對於地方自治，中央應予尊重，對於地方之自治監督，僅能依法監督。故而，依此觀點衍生，中央政府組織改造，未必然地方政府也要「相對」進行改造。更何況大法官釋字 467、527 號等解釋，已揭示「地方自主組織權」為地方自治之核心事項，中央即使修（制）定法律，亦不能侵犯此一核心事項。基此，以內政部對應至地方就有民政局處、地政局處、警察局處是否整併，應優先尊重地方，倘有配合政府組織改造整體之政策需要，而需推動地方政府組織整併，也僅能以「行政指導」方式進行，不宜強制。(二) 再則，從地方政府組織法制之歷史

沿革觀之，中央對於地方政府組織之監督密度一直是高密度的，地方政府組織確實彈性不大，即使省縣自治法通過之後，臺灣省政府民政廳起草縣市政府組織準則法制時，仍延續過去思維，就縣市政府之內部單位與各級機關之設置，僅在「應設」或「得設」間討論，遑論擬賦予縣市政府組織更大的自主與彈性空間。精省之後內政部制定「地方制度法」，縣市政府、乃至於直轄市政府及鄉鎮市公所之組織，均由內政部承接，民政司前司長紀俊臣審視臺灣地方自治發展之需要，即指示揚棄過去省府時期對於地方政府組織高密度管制思維，改採「總員額法」與「組織基準法」之精神運用「總額」及「總數」的精神，設計地方行政機關組織準則，賦予地方政府更大的組織自主權限，最大的特色就是不去規範地方政府（直轄市、縣市政府及鄉鎮市公所）「應設」哪些單位或機關，由地方行政機關依地方行政機關組織準則規範的機關單位總數內，自行擬定經立法機關同意後，送上級政府備查即可，而這是 88、89 年的狀況。

（三）歷經 10 年後回首來看地方政府組設狀況，是有其「穩定度」，傳統的機關單位名稱顯少變動（如民政、財政、教育、社會、環保、衛生、警政），且各級地方政府組織名稱的「趨同性」也很高，大多在工務、建設、都市發展、農業、觀光文化等業務的機關名稱有所不同，然進一步探究，地方政府機關單位名稱不同，大抵反應各地方因地制宜或地方自治條件之特色，而究以「一級機關」或「一級單位」型態設置，也多與各該地方政府內部運作(或稱首長之政治選擇)有關，但總體而言，要地方貿然地大肆改變現狀，似乎是少見的，此可推論因為組織名稱或組織類型之變動，均涉及人事經費、內部協調、外部溝通成本尤其是與地方議會的政治溝通成本，更是具有風險。因此一般的首長並不太會變動現有組織結構。（四）綜上所述，要地方政府配合中央組改，進行相對應組改，除非中央願意提出足以吸引的誘因（如提高公務員職務列等、擴充組織編制、補助人事經費等），恐難獲得地方支持。或是未來中央以宏觀的格局先界定地方自治究屬「目的論」抑或「工具論」之定性後，再省思此一課題，否則短期內，地方政府應該不太會隨同中央組改起舞。

東吳大學政治系副教授陳立剛：以中央的衛生福利部為例，在地方卻分為衛生局及社會局，日後是否可能在地方做整併的動作？

行政院官員 B：(一) 依題旨，我認為地方不會配合，也無須配合，但深究此問題，不宜偏重組織形式，應該要看政府乃至國家治理的內涵，首先討論基本前提，「地方自治到底是一種手段還是目的」？從政府治理觀點，中央與地方政府皆為政府治理之機器，此機器的運作固然有其連接，以衛生、社福而言，中央與地方有權限劃分，在中央主要在政策、法制、預算經費分配等事項，在地方則偏重執行，看似清楚，然而隨時代變遷，過去中央與地方權限劃分的自治精神是否應該要更深沉看待，尤其是當我們以治理的觀點出發時，是否應有不同於傳統地方自治觀點的思辯，舉例言之：1、塑化劑問題：問題發生後，行政院設立食品藥品安全會報，也同時要求每個地方政府比照設立，類似的機制如治安會報、廉政會報也是中央與地方同時設立，此種機制代表著中央及地方必須同步、合作去執行某項事務。2、災害防治：依災害防救法規定，中央設有災害防治中心，直轄市政府、縣市政府地方也是設立，以地方言都是配合中央來動作，而這些事物通常也是地方自治。3、毒品防制：毒品防制業務，法務部負責緝毒，教育部負責拒毒、衛生署負責防毒、戒毒。而整體毒品防制政策統合幕僚機關為法務部，並透過行政院毒品防制會報機制整合協調各相機關之業務。然地方毒品防制業務，主要是透過地方毒品危害防制中心機制運作，此中心大多設為衛生局之任務編組，由衛生局負責主要幕僚工作，雖然毒品危害防治條例業賦予地方毒危中心設立之法源基礎亦即可設為正式的機關或內部單位，但目前地方仍未正式設置。以中央、地方業務對口而言，教育、衛生均有「對口」組織，但法務部呢？有無對口組織？地方政府的法制單位算嗎？政風單位算嗎？縱姑且算之，但卻不是執行毒品防制，如以緝毒工作，也只能將警察機關算入對口，果此地方警察機關就應算內政部之對口抑或法務部之對口？4、性侵害防治：日前有關性侵害防治業務，備受各界關注，尤以雲林女童遭甫出獄之性侵害犯性侵殺害，導致中央地方全面檢討性侵害防治業務。此業務在中央以內政部家庭暴力防治委員會為主，地方部份設有家暴中心，整合地方性侵害防治業務。以雲林之性侵害之案例，整個檢討後的運作機制，卻是從法務部的矯正體系、檢察體系、內政部家防會、社政、警政、民政，到地方的相關行政體系連結，但以地方政府組織而言，內政體系大多有相對應的組織，然而法務部的矯正與檢察體系，地方政府則無。

再則，從傳統中央與地方事權劃分，法務部業務根本不涉地方事權，而就本案例，法務部的性侵害防治事項，卻緊密與地方的性侵害防治業務息息相關。(二)從上開案例分析，當前國家治理、政府治理的環境結構，早已非我們過去認知的中央地方政府的分權架構，似乎要有重新的檢討與反思，因此對於地方政府的組織，中央是否仍承襲精省後的「寬鬆態度」與思維嗎？這對研究地方制度者而言，是一個深沉的課題。故而，依題旨之問題，個人只能提出觀察的面向，而無進一步的論述與主張。

東吳大學政治系副教授陳立剛：你認為中央主管機關有沒有必要去做地方業務的整合、組織的設計？如果中央政府有需要做某種程度的引用、口對口的調整，這部分是否有什麼樣的機制及方式去策動、要地方機關如何配合中央主管？那是否可以用增加地方組織競爭力的方向、或是為民服務的想法來談這部份呢？

行政院官員 B：(一)或許委託研究機關面對中央政府組織改造後之大環境，認為地方政府組織的業務與職掌需要某種程度的對應調整，而希望在尊重地方自治的前提下，推動地方政府組織調整。換言之，倘是從中央與地方業務面，在後 5 都時代的「府際關係」與政府或是國家治理結構環境下，應該認真思考此一問題。但是如純粹為了「對口關係」而調整地方組織，中央的想法恐受地方批評。(二)純就技術面論，中央擬推動地方政府組織配合中央組改而有所調整，僅靠內政部民政司主管的地方制度法與地方行政機關組織準則是行不通的，老實說民政司也沒有任何的「政策工具」可資運用，因為上開法制早就賦予地方政府隨時可配合業務需要進行相關的組織調整與業務整併，換言之，依目前的地方政府組織法制，民政處與社會處合併為民社處或社民處不是不可以，內政部也管不到，也無須配合中央組改，只能地方願意就可以做了，更無須中央道德勸說。然而中央對地方政府組織調整的誘因，還不如提高職務列等或是提供財政補助誘因來的有效，前者涉及考試院權責，後者為中央財主機關權責。然而實務上中央各相關機關間的意見是否能一致，也令人懷疑。另如要強勢推動，還可以大幅修正我們的人事制度，增加一條鞭制度，可能較具實益，然而此種方式平心而論真的可行嗎？(三)地方政府組織結構不是不能配合中央調整，但也必須待中央調整後，透過實

際的業務聯繫，讓地方體認必須設置與中央對口的單位或組織，有利於地方的實質治理，地方才有可能配合。否則也僅能像現在透過一些會報方式的統合機制，如治安會報、廉政會報、食品藥物安全會報，但這些對業務能有多少的發揮，則留待進一步的實證研究。(四) 至於增加地方組織競爭力的方向、或是為民服務的想法是否有可能，當然是有可能的。如果中央願意推動地方政府組織評鑑，或相關的治理績效評鑑等機制，地方政府配合的可能性可能提高。至於地方政府組織或治理評鑑的可行性，研考會早先有所研究，但推動地方相關的評鑑，理論上固然有助於地方自治或是自治監督，但對於相關的政治衝擊效應影響，恐怕也會讓主政機關卻步（無論是內政部或是研考會，乃至未來的國發會皆然），除非中央有搭配補助款的機制，否則地方政府的反彈應納入評估。

東吳大學政治系副教授陳立剛：您在辦理地方政府組織的業務時，地方有一些特別的局處，像是澎湖縣的農漁局、高雄市的海洋局、海洋委員會等。那這些地方的特殊局處在對應到中央業務的時候，是否有什麼困難？而明年的一月一日，國家發展委員會的成立，研考會、經建會等的整併對應到地方的傳統組織會不會有困難，或者地方需要成立綜合發展委員會來對應嗎？

行政院官員 B：(一) 第 1 個問題我因未實際辦理接觸，無法回答。(二) 至於第 2 個問題，我並不認為地方成立綜合發展委員會是個正確的方向，建議中央應尊重地方政府，尤其是所謂的綜合發展委員會負責幕僚性質的業務，並非實質的業務性組織。除非中央願意下放地方更多、更大的權限，讓地方政府必須設立一種專業整合的組織來因應治理的挑戰，而非只是做管考業務，否則單純對應未來中央的國發會，老實說意義不大。(三) 可以想像，倘未來行政院下的國發會仍是扮演重大經建計畫的審核等資分配地功能，最能代表地方向國發會爭取資源或審議計畫的單位，依舊是地方政府的業務單位或機關，不會是幕僚性質的綜合發展委員會。除非地方首長特別重視該組織，並賦予該首長有統合地方各局處業務的權能，否則地方難有類似國發會的組織出現，就算出現設立，充其量跟目前的研考工作沒有兩樣。

東吳大學政治系副教授陳立剛：想請問未來是否有可能出現不一樣的政府組

織？或者是政府組織是否有可能做新的改革？

行政院官員 B：(一) 此一問題，很大，不容易回答，從政府組織觀點來說，除非地方出現一位強而有力的領導者且勇於創新、改革，才有可能，換言之，我認為後 5 都時代我們優先需要的「優質的領導能力」，才有可能如題旨的組織產生。(二) 如談到政府創新，以地方政府組織觀點，即使可能有所改變的部份，較有可能的部份會是在「新興業務」，像是毒品防治，對地方未來會是新發展的事務，如此方能創新的組織的「設置」、「重組」機會。至於原有的業務因為都有固定的單位負責，改變的機會不太大。(三) 一個天真的想法，除非有一天地方能以企業型政府治理，回到成本概念的時候，或許地方政府就能夠拋棄原有、傳統的組織體系思維，但真的會發生嗎？或許地方會先要求中央先做出示範標竿，地方再跟進，而毋須拿地方做實驗。

東吳大學政治系副教授陳立剛：對於地方整併後的治理問題，是否有什麼問題出現，像是人事問題等？

行政院官員 B：(一) 地方整併後當然會有治理問題，畢竟很多治理問題，未必能在整併前想到或預先準備，又即使整併前就已經知道會有治理問題，但在整併的規劃、審議、或準備階段時，不論中央或地方各權責單位與人員能做的事坦白是有限的，雖是如此，還是多少可以做一點事，但又能做多少事？這也要看各該主政者的態度而定。換言之，在整個整併過程中，中央與地方各該權責機關，政務官、事務官體系的態度自然會決定整併後各該問題的「定性」。更進一步說，有的關心整併後自己的「政治甄補」結果，有的關心整併後自己的「地位」、「職務」，當然有的也關心以後不要有太多的「事」。(二) 可以肯定的說，後 5 都時期的「府際關係」應該是跟整併前的「府際關係」的「內涵」不同。如此說吧，整併前臺灣有 2 個直轄市，1 個準用直轄市的縣、22 個縣市政府跟 319 個鄉鎮市公所，這是我們整併前的地方政權數目，後 5 都的地方政權數目變動相當的劇烈，增加 3 個直轄市，少了 5 個縣市，還有少 108 個鄉鎮市（此部分請自行核對數目修正）。這是國家治理結構的重大變遷，也是後 5 都時代的治理問題發生之主要原因。可惜的是，內政部在完成縣市合併改制工作後，雖然一直扮演協助改制工作，但對於後 5 都時代的

「府際關係」並沒有太多的擘畫，真的很可惜。(三) 如何看待後 5 都時代的「府際關係」？老實說，個人不敢有何主張，只知道這是繼精省後更為重要的地方制度變革，此一變革更較精省對於國家發展的衝擊，是需要好好的思考，不然面對下一次地方制度的重大變革（或稱第 4 波地方制度改造），國家治理結構能否承受，就不得而知？(四) 再則，回到探究地方制度問題之基本前提，究竟從國家治理宏觀視野下，地方自治屬於「目的論」抑或「工具論」方向的取捨，自然涉及後 5 都時代「府際關係」之關係如何制度性安排的取向，這是一個不容易回答的大問題，回答時也需小心翼翼，簡約來說，倘以「目的論」為取向，則將地方自治視為「制度性保障」的現行憲法架構，當可維持，並在此架構下進行制度性的檢討與安排，倘將地方自治視為「工具論」，個人認為在當前全球化、在地化的治理趨勢下，地方自治為憲法之制度性保障，恐將有一定程度的衝擊。會有如何變化，我的能力有限無法進一步評析，希望地方制度的主政單位內政部民政司的長官們能結合各領域的學者專家，好好把握時間研析，不要等到需要面對問題時，再倉促間做出決定。

東吳大學政治系副教授陳立剛：地方的外交是否應有規範？或者是會有什麼問題？

行政院官員 B：(一) 面對新 5 都的格局，地方政府尤其是直轄市，為提升其國際競爭力之量能，是否賦予其某種程度的外交權限或職掌，應可認真思考。姑且不論此種外交權限的屬性就應屬「自治」或「委辦」，以臺灣當前的國際環境，中央與地方似應合作促進提升國家的國際能見度、地位。(二) 然而較需審酌的是地方政府與大陸間的交流互動，這又需區分大陸的地方與中央政府間的互動。倘與地方政府間的互動，倘可能有對等的機會，但倘與大陸中央政府的互動關係，應如何拿捏，恐需細究，並非說臺灣地方政府不可與大陸中央政府互動，而是希望能納入整體大陸工作或大陸政策的一環，而不是放任由地方直接跳過行政院、陸委會而與大陸中央方面接觸。(三) 整體而言，地方政府在兩岸、外交事務的部份還是需要中央的規劃，特別是兩岸交流的部份，畢竟兩岸交流與外國姐妹市締盟合作的概念完全不同。

東吳大學政治系副教授陳立剛：北、中、南、東四大區塊未來的劃分方向，

同時配合到空間的國土規劃，將一些像是河川、災害防治的部份做整併，您認為應該為三加一跟六加一哪個會比較好呢？

行政院官員 B：(一) 這應該是區域整合、跨域治理的概念，尤其是在我們完成 5 都後，此種區域治理模式，似不宜視為行政區劃，或是另設政府層級的想法。(三) 承上，此整治理模式，建議朝專業性或「單一」功能性發展，然而就此問題，個人的想法舉棋不定。如此說，以河川、災防的區域治理言，似乎是個別性、專業性之業務屬性而規劃出來的治理的區域範圍，只不過這種想法能否因應「複合性事務」之治理需要，因此個人認為倘發展區域治理，對於區域的概念建議應具「彈性」，以便能夠因應「複合性事務」之治理需要。

1-3 第三場訪談紀錄

時間：2011 年 7 月 12 日上午 10：00~11：30

地點：行政院官員 C 辦公室

受訪者：行政院官員 C

訪談員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系副教授王輝煌

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建

東吳大學政治系博士生林承正

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授陳立剛：就您個人觀點而言目前行政院行政組織改造有哪幾個部會變革與地方政府最密切？亦即行政院的哪些變革使地方政府行政組織也得做出大幅度的更動？

行政院官員 C：1.有些部會與地方業務並無直接關係。例如蒙藏、體委及原能會等，因此這些部會的更動與地方並太大影響。縱使地方有辦體育相關活動，然而與中央的體委會互動依然甚少。2.中央三級機關調整對地方的變動影響較大：(1).新設衛生福利部：如內政部社會司業務轉移至衛生福利部的變動，在地方而言，其社會福利、社會救助、性侵害防制乃至兒少保護等業務，原本的內政部社會司或兒童局等作為中央的主責機關、地方為社會局(處)；然而此次組改移撥到衛生福利部--其下轄的三個司(社會福利、社會救助及保護性業務)，地方依然是個社會局(處)主責下，未來中央窗口將有不同。(2).公共工程領域變動(裁撤工程會)與地方密切：包含建築相關法規及技術規範，內政部營建署的業務調整至交通及建設部會。中央-地方(工務建設單位)對口的變動也是有所影響。(3).政府採購組織之變動與地方關係密切：因採購程序牽涉到司法程序議題，因此中央此變動亦受地方關注。目前財政部成立了政府採購司，地方業務對中央窗口勢必有所更動。(4).防災行政組織上之變動。(5).水利及水

土保持的業務更動：中央組改中的經濟部水利署、農委會的水保局因此次組改將移至新設的環境資源部。這些同樣為地方重要業務之一，都會因組改而使中央-地方之間窗口將有變動。簡言之，對地方影響較密切的部分應為與中央業務主管機關的窗口異動最為重要。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：將來直轄市調整將報請行政院作核定，縣之調整則報由行政院備查(主要是該縣之議會通過即可)。試問這兩種不同的程序是否會產生影響？

行政院官員 C：此種程序之不同並無太大差異，影響應該甚微。行政院並不會主動參與此程序，因為組織法規之變動是交由內政部處理；而審核的指標是以適法性(即指地方自治、組織相關法規)為考量—亦即從整體組織員額上限的角度審查之。要是沒有超過組設員額上限、或違反組織相關法規，基本上地方(直轄、縣市)的行政組織及人員要如何增減或編排，行政院(或內政部)是不會予以干涉。總言之中央審查只看適法性問題，地方如何安排將尊重之。

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央組改後，地方牽連之變動(對口的微調)從您過去經驗的專業判斷或學理言，您個人對地方的變動有何期望？或者說地方是否有甚麼樣的特質應該被凸顯出來？

行政院官員 C：輔助性單位是否可以整合是可以討論之--去機關化並加以整合。地方有些機關是從過去省政府時期一直遺留下來的，不論當前組織法是否有明文規定，應有必要重新檢討；例如地方的民政或社政等單位，另有些可能不需要設立獨立單位以做業務劃分，是否可再加以整合應該是可以討論的。又扁平式組織的概念上，這部分特別對直轄市而言是有困難的(一級機關非常多)；例如臺北市的都市計畫委員會審議委員會法規委員會，像這種這樣建制很小但卻是設為機關，這種輔助單位性質的組織(於直轄市)往往被設為一級機關，而機關的組織內就要有政風等輔助單位—像這樣的安排在成本經濟效益考量下可能不那麼適合。這些組織多可以考量是否加以合併—去機關化並加以整合。在中央內政部就將訴願會及法規會整合成法制處，地方也可以做此調整的。在此強調宜以輔助性單位之整合為考量，因業務性單位之業務有別，如要整合有一定難度。

當然地方自治權力的捍衛(抗拒合併、精簡)也可能使地方組織改造產生一定阻力，中央在這前提上難有強而有力作為出現。

東吳大學政治系副教授陳立剛：從理想面而言，是否有甚麼樣的方式誘導地方政府組織做出調整？或者依然非常困難？

行政院官員 C：依然是非常困難。有先天的限制—政策工具上沒有明確的依據可供使用。但依然有可行的方式—1.採以鼓勵引導的方式：例如組織業務區塊的異動對地方而言是有所誘因。2.從法規面著手：例如臺北市訴願委員會為何設為一級機關，原因是在訴願法裡有明文規定各級政府需有訴願委員會之組織。因此可以從法規面修正之。3.組織可採任務編組模式而非常設組織：中央目前對些許合議制形式的機關，即是朝向任務編組的形式設置。又例如過去高雄市法規會(或訴願會)也是採任務編組的方式設置，其任務編組的人力來源來自法制局或者相關學者專家所組成之委員會。

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央的組織再造是朝向業務區塊概念進行，地方也因此有所跟進以因應（例如嘉義的交通及建設單位合併成建設處）。在此想請教的是，當前在中央或地方組改下，整體而言中央及地方兩造各機關間的對應窗口是否能吻合？

行政院官員 C：整體而言是能有所吻合，然而因地方業務定位及其區分不同，會有些許差異。進一步來說在將來組改後地方與中央的對應窗口會更顯分散；舉凡社政過去地方對應中央的窗口，將從過去的內政部分散至內政部、衛生福利部等相關單位。組改後或許有一段時間在業務權責釐清上可能有所混亂，因此中央組改在區塊業務的分類上，是有必要讓地方做清楚的理解。

東吳大學政治系副教授陳立剛：過去以中央運作爲主的業務組織(例如青輔會)，與地方的窗口甚少；又例如國防部、外交部體委會等，雖有時會有些許對應。在此要請教的是，這些中央性業務的組織在地方的對應窗口會是那些局處？

行政院官員 C：關於此回應可以分成兩點---1.以地方二級單位作爲對應窗口：例如體委會的業務地方運作時是將此業務放在教育局(處)，因此中央的體

委會即以地方的教育局(處)作為窗口運作之。2.以承辦相關業務之間接單位或人員作為窗口：例如國防部的全民動員防衛而言，警政單位因有民防組，因此與地方的民防科的相關組織作為窗口。

東吳大學政治系副教授陳立剛：地方面對中央的組改，地方對於本身組織調整與否的考量有那些原因？其次是從中長期來看，地方如何做組織及業務的調整或突破？

行政院官員 C 答：此議題困難性很高，首要因素在於此塊為地方自治權力的屬地，中央很難多做涉入。其次可以從主觀及客觀面來看----主觀面：1.縣市長的自身考量：因任期因素(四年一任期)，任期間很快會面連到連任壓力，因此在行政組織方面不太會對組織做太大的變革。2.變動使民眾造成的不便：民眾對原本業務版塊的熟悉，如遇到變動可能反使民眾覺得不便。3.媒體的渲染可能對首長聲望不利：當前傳媒的報導文化，如果又是偏向負面的，那麼對首長而言當然不利。4.首長避免與議會產生摩擦：地方一級單位的變動均需修改其自治條例，經過議會的程序下，政治性互動的過程可能使議會與首長間產生另一波爭議。客觀面：法規的限制：對組織而言，除機關本身的限制之外，還有公務員的權益保障；機關單位的調整可能與個人的權益之間難做平衡。例如過去精省或者直轄市改制等，均需額外制定人員的權益保障規定；這種權益保障規定並非常態及通用性，因此在人員權益保障的安定性上難保沒有風險。然而要補充的是，地方或許可以朝區塊業務的方向進行思考，這也是過去地方進行組織及分工時所欠缺的思考方向。亦即以區塊作為分類前提(例如交通與建設切割否)，而做出業務分類的因應。當然對於業務的區塊切割之適切性，有待些時日才能加以觀察並討論之(例如圖書業務到底是要分類為教育或者文化，這都難有通泛答案)。

東吳大學政治系副教授陳立剛：延續各地業務分類的差異議題，不論是中央或者地方，均會因著人事時地物的不同使業務的歸類有差異。面對這樣的現象您有甚麼樣的額外觀察？

行政院官員 C：這樣的現象的確沒錯。在此舉個例子，關於學校校車的管理，教育部及交通部就有不同的意見：交通部而言這是屬於學校的範疇之

一，所以應為教育部所管轄；但教育部則認為這是”車子”的管理議題，所以應該是交通部來負責才是。無論中央或地方的教育部(局、處)或者交通部(局、處)均面臨到這樣的爭論。此外面對依些中央並無相關業務的情況，通常的思考邏輯都是中央需有對應窗口，因為自治法規有提到任何自治事項均需報請中央備查。因此縱使中央真的無直接對應窗口，但依然會有一個負責單位。以日本來說，日本的總務省統理地方自治事宜，因此舉凡與地方相關的事務(無論是財稅或者其他業務)均交由總務省，而非大藏省。這是我國制度上與日本不同之處。

東吳大學政治系副教授陳立剛：地方是否能有地方性的發展委員會(處)或者研考會(處)，除了對應中央的發展外，面對地方的自治發展更能有所發揮？其次是地方與中央的人事交流以減緩兩造對政令意見分歧之嫌隙與隔閡，這樣的想法是否適切？

行政院官員 C 答：1.國發會是地方可以借鏡的典範：除少數地方的研考單位功能健全具地方研發能量外(Ex.臺北)，多數縣市的研考單位仍僅是著重在考核的層面，功能相對較為侷限。當然中央組改後的國發會是地方可以借鏡的典範。2.此類單位的內涵到底為何較為重要：地方研考單位均鎖定地方單位的運作是否符合地方首長的施政方針，如此個人認為並無太大意義。目前地方缺少類似負責綜合發展計畫業務的單位，在這個面向更應該被重視。3.地方首長是否願意實踐影響地方發展：選舉及任期因素，使得地方首長均重視政績、成效；但如果換一角度思考，研考單位的轉型(從被動式的考核轉成具智囊-研究及決策性質單位)可能反而使首長能更得利。例如北市所推動「1999 市民熱線」，其成功的例子使中央部會也開始仿效，其他地方也學習。但現階段先天的限制是沒有人願意下去地方耕耘。公務員制度及職位上的差異，也是個人考量不願到地方的重要原因，當然直轄市在上層的職位或許還未有差距太大。中央空降到地方也可能使於組織內部的領導統御產生阻力。總體而言，現實面上如果要中央下到地方”可能有些困難，只有少數中央與地方之間職位的變動影響不大(例如地方副市長、秘書長或者地方一級機關等職位)；然而地方如果逐步到中央的話，本身所有過的地方運作經驗多少有助於減緩中央與地方隔閡。

東吳大學政治系副教授陳立剛：就地方監理業務而言，過去是地方創造財務收入的重要一環；在此次組改後中央將如何收回？而地方將如何保留？且地方對口又是跟誰來對口？例如新北市交通裁決所如果保留，將會為新北市創造 8 億左右收入。

行政院官員 C：就交通部的立場來說，交通監理業務還是應有全國的一致性，因此不應下放；甚至是原下放的北高兩市的交通監理業務也要收回。但還是保留給地方一些權限—交通裁決事項。此議題的爭論應該是在權責之間的劃分。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：另一個例子是科技部。其業務是主責全國各類型科技園區；然而科學園區所屬之地方有其相關業務單位。想請問地方應是那些單位來與科技部對應之？

行政院官員 C：就個人了解地方好像沒有獨立設立單位來對應此業務，地方過去好像也沒有特別重視科學園區的議題；有的也只有像桃園的工商發展局的工商策進會處理。就這個議題來說，並非所有業務均整合在科技部下，這只是科技業務；農委會技術單位下的農業技術業務還是保留於農業部內。因此地方是否應設專責單位個人採保留立場，因為資源的投入可能是地方難以負荷的。頂多只是在分項業務上地方各有負責單位對應之。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：臺北市有人事處以及公務人員訓練處同級單位，這中央對口單位只限於行政院還是考試院等相關單位？

行政院官員 C：性質不太一樣，且中央對此塊的權責劃分並不明確。早期劃分的很清楚，例如考試院只負責公務人員的考試及格及陞等訓練，其他部分交由行政院人事局的專業培訓；但現在考試院也對高階文官作相關訓練，因此目前有些爭議。但地方因為只有一個公務人員訓練中心，且均作專業的訓練(非升等等其他)，因此中央的對口還是行政院人事局為主。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那依循此議題，地方政風單位的中央窗口是否為法務部(政風司)，還是有其他例如監察院？

行政院官員 C：此塊本身並沒有太多著墨，但政風的中央窗口於法務部政風司—地方人員的任免調遷均由政風司所辦理。然業務上的對應(例如公務人員的財產申報)均可能涉及監察院職權，但這也應該只是單純的業務上的對應而已。要注的是將來廉政署的設立，地方政風單位對應政風司的業務將移至廉政署。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：另外地方的法制局(或法制單位)，中央的窗口是法務部嗎？

行政院官員 C：應該不是。因為法務部的業務職掌裡(除國賠外)與地方並無太大關係，可能只有少數幾個行政單位法治的對應，例如法治科。因此地方法制局對應到中央應該是多元對應。

東吳大學政治系副教授陳立剛：此次組改中央有些法(命)令的施行；地方因地制宜的關係可能有許多狀況。例如學界討論出臺北市的區概念如何用在過去高雄縣的分區？或許在中央部會於言一體適用是較為方便，但某種程度又有些捉襟見肘之處是地方需要有所變化。以美國為例，美國的州政府(議會)在政策上常有多元方案可供地方做最佳選擇(選擇式的地方政府體制)。不知這樣的觀念有可能被採納嗎？

行政院官員 C：老實說區的部分需考量—例如美國那套所謂不同類型的選擇範例是否需要採納。就臺灣本身而言，應思考的是臺灣幅員如此狹小，區是否需自治或者其他模式，或許可以再予思考。然而過去我們在制度的設計上就沒有這樣的考量、而相關法規也沒有觸及這部分；這樣的想法並非不可行，只是相關的制度配套須配合好。而制度要配合好是一個龐大工程—從組織、財政到權限等都須考量；其次是臺灣幅員小是否真有需要這樣的建制也許可以思考的。第三點是臺灣的區現狀只是行政劃分，沒有實質自治的情況；由於是行政區劃的概念，區公所只是派出機關，其職權是由市政府所賦予，中央法規並無明文規定。我們可以聽到改為區後區長的權力被矮化，這第一是過去都由民選的概念沒有做轉變；其次是市長權力不願下放，因改為區長不能如過去一樣較隨心所欲。這過渡期間這些議題會較為凸顯。然而可以預見的是之後市長的權力是會適度下放給予區長，因權力過度集中並不能達到行政、管理及施政的

效果。我想現階段真正的問題點並非在於區有沒有實施自治，而是市長要不要下放權力？以及要下放那些？其次是有沒有因地區差異性而做適度的調整？例如北市目前各區劃分及權力分配，因幅員較小所以同質性高，其他直轄市的條件明確不同，所以是有再檢討的空間。因此就直轄市的區是否實施自治而言，個人對於現行臺北市的行政區劃不變下是採較保留態度，至其他直轄市因幅員及其他差異性而往自治方向是可以考量的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：最後就研究案相關議題請教您，以違建管理為例，早期臺北市是掛在工務局，目前為都市發展局；其中央窗口是為內政部。因此可以說內政部就違建事項與地方對應有一都發局、建設處及工程局。中央組改後當然對應到交通建設部，這樣會不會對地方民眾產生影響？那更加麻煩的是在地方道路養工上，北市過去是交通局養工處；因應中央組改，北市政府將其變更為交通局水利工程處。那麼現階段是否對應為交通部，還是因此包含了水利處？那未來對應是否為交通工程部、還是環境資源部，或者兩方均要對應？

行政院官員 C：這些均牽涉到業務職掌的劃分。目前的資料難以看出業務的職掌為何。北市因為都是市區道路，因此應是對應到內政部營建署，與交通部(省縣道)並無太大關連；將來不論市區或省縣道路均移至交通建設部。水利工程部分，環資部的成立好像將所有水利事項均移到此部。因此看來地方(裡如北市)會將此兩塊再做劃分。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：目前五都改制一夕之間許多縣道均變成市區道路，那這部分如何處理？

行政院官員 C：這部分回歸到既有的法規部分，依然是採過渡方式處理。原則上如是市區道路還是由直轄市自行維護，事實上也不會是切個時間點將業務完全轉移，是要經過協商程序才能將縣市之間道路權責做逐步轉移，經費亦同。

1-4 第四場訪談紀錄

時間：2011 年 7 月 13 日 上午 10：00-11：00

地點：學者 A 辦公室

受訪者：學者 A

訪談員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系副教授王輝煌

東吳大學政治系博士生林承正

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：陳淑方

東吳大學政治系副教授陳立剛：因為五都本身也一直都在做調整，這些地方組織最重要的就是必須能與中央做業務上的對口，所以想請問您，中央的對口是否需要調整？

學者 A：這邊的分案都有個別的教材跟計畫在做，而研考會及內政部這幾年爲了中央及地方的調整，尤其是法規及組織的部份，還有預算及一些權力關係，可能都面臨到一些相對應的調整，所以才會有這些不同的企劃。那如果說以功能方面來看組織的對應調整，中央政府及地方政府當然都有他們法定的職能，那現在因爲法的調整，職能當然也要跟著做調整，也就是這些原本相對應的局處、業務，這些放置在中央的業務要跟著原本的中央單位調動，像是國科會也調到科技部、研考會也到了新的部會，也就是一些局處會跟的相關的部會來做調整。那當然我們這些班兵先調整好，再來考慮原本的部會是否有什麼問題，那這些問題是否已經在檢討，或者是這些問題已經跟著部會被調整了，這也牽扯到應該如何調整部會，如同 2000 年的組織改造，就有類似的情況。這部分分作兩種：一種是我們必須先去各部會作業務的瞭解，像是向一些科長等資深的人員洽詢，以此作爲考量之後才能做調整；另一種則是我們要去訪問地方政府的相關人員，因爲他們會有自己的看法，可能不是這些政治改造者的看法，也不是我們學者的看法，看看不同的業務是應該如何移

動到各部會，或是應該先獨立出來做處理，所以在正常的移轉之下，必定會有一些問題，一定要先找一兩個部會。比方說我內政部的找一個，而跟內政部同一級的有三十個部會，另外比較屬於功能型的，像是財政部、交通部這些，找一個部會，那幕僚型的像是新聞局等相關單位，這種不同類型的找一個單位就好了，那對應地方政府，把他要調整的部份，就很密切的、用一個歷程的改造計畫下來，再委託專業學者做橋樑，把這些談出來、對焦出來，再提出一些建議，而後把這幾個部會的東西以此類推，再去檢討，那是不到幾年就會調整出來，有一個方向。政府改造不是一下子，但是必須要徹底的，而且要在功能業務區塊上做調整，而不是在政治區塊上說我少幾個部會怎麼樣的，這是在功能發展上要考量到中央及地方運作這麼多年以來，到底有什麼問題出現。還有有些訪問地方政府之外，也可以訪問比較低層級的，像是相對應的區、鄉鎮等這些縣、地方的相關局處，甚至一些科或課、會都可以找幾個來，如果可以對應起來，他們當然會有他們的看法，但是我們學者是做整合的工作，因為我們可以比較超然，不限於政治，可以客觀的做建議。或者是我們可以多去看一些組織的大體分佈是如何，從中學習後去提出一些建議，有的比較具體，有的我們就可以做一些研究等等，再以不同的分類去做建議。因為我們國內的一些改造基本上都是比較零碎的，想到什麼就做什麼，而且時間都很短，像是國外的一些研究報告都是用三四年去調查，還有很多公聽會、委員會，再做一個比較具體的建議，可是我們都是給一兩個學者一小筆經費去做研究，了不起就是辦個座談會，都是為了一個年度的需要、為了符合某一些建議，所以都是零零碎碎的改造，非常可惜，但是我們有的也只有這些，所以也只能將就去做。如果要做的話，我認為可以在新北市的幾個點，那我們也可以來幫忙做，來做一些深度的訪談，那這樣在面向上就會比較好。當然除了深度的訪談之外，也要做一些整合跟建議，只要能夠做到這樣就已經算是很了不起的。所以在對焦上，為什麼我很不好意思去提一些具體的東西，那是因為我們必須透過一些程序才能做判斷。那當然我們對實際的也不是那麼了解，我們只是做幫忙跟協助、輔助判斷的角色，做一個媒介，讓討論結果可以快點出來，也就是這些訪問對起來之後，我們再做一些建議。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們都知道您一直都很關心縣市的發展，也寫了很多關於五都議題的文章，那想請問您對於現在的五都或是地方縣市，他們的業務功能、組織發揮上，是否有一些一般性的、普遍的問題存在？

學者 A：一般縣市跟五都當然會不太一樣，像五都現在進入一個新的整合，所以在這樣的情況之下，很多的問題陸陸續續的會冒出來，而這個改造會是長期的，但是臺灣的改造往往是怪裡怪氣的，很多都是沒有經過研究的改造，都是政治的改造比較多，但是這個部份也沒有辦法去改變，因為每個政黨跟立法的改變都會有所影響，特別是現在的一黨獨大更是沒辦法改變。所謂的專家學者往往都只是一個配角，他們（政黨、政府）提了個計畫就讓專家學者忙得團團轉，可是計畫完成之後，他們又只把它當作參考，甚至只是把它當作政黨互鬥的工具、依據，不同的政黨從不同的角度去操作，所以我現在也漸漸退出這類的研究了，基本上這就是最大的問題。我們提到地方的這些問題，仍是過去所提到的這些老問題，就是在權限的劃分及地方政府的整合方面。在權限的部份，當然我們都已經有基本的東西了，但是在運作的過程跟長期的發展來看，我們還是需要去了解有那些具體的問題。對於你們的研究，我有幾個建議，一種是你們包山包海，把所有的局處都叫來，另一種就是找代表性的局處。如果可以的話，我們可以設一些細微的表格，在他們不能來的時候仍可以表示意見，有些可以用勾選的，有些可以用開放性的問卷，關於一些他們歷年來都有的問題，或是一直都處於爭議中的問題，哪些業務是實施二、三十年，而近年有新的發展，包括從鄉村到城市，或是到鄉村裡面發現到老化的結構也好，或是某些業務在地方的生態之下受到擠壓的部份，那要怎麼去改變。政府的改造有些東西不是留在地方來做，而可以提到縣的部份來做就好了。像是某些金額以上的工程就由中央來發包，而不讓地方來發包，由中央統籌發包，但地方也要參與，不單由地方的生態來控制全部。很多地方生態控制的問題，即使十年不被提出來，之後也一定會被提出的。那有一些東西，像是警政、司法、相關的工程預算也好，或是一些跨域的合作部份，都需要一些誘因去吸引大家一起去做，一起去做同時，這樣的發包就會出現一些問題。並不是由

地方政府單一操作，而是由中央介入，或是地方漸漸的發展出一套流程去做治理上的修正，能夠有更多的東西、甚至是跨領域的、開放性的東西可以進來協助。這些東西當然需要時間，但是我們學者也需要一些建議，這些建議可能看起來是不著邊際的，但越多學者提出建議，越能夠讓中央注意到，進而促進改變、改革。或者是想要改造的人就會有一個藉口，而我們學界就是提供這個養分，讓我們能有啟發，去發現問題、修正，畢竟這部份的弊端太大了，所以還是得考慮到他的生態，不是說只從預算方面去做考慮。舉例來說，國科會提供了一千個名額要發展電機，這一千個名額就會放到教育部，而教育部又會放到各大學，讓各大學擴大電機系的名額，但是他們只做科技的部份，卻忽略了人文社會的方面，像是老年的醫療問題、婦女兒童的問題，這部份的名額、人力根本就沒有，這也需要政府方面專案性的配額、幫助，藉此做調整。但是現在政府根本沒辦法做到這個，現在的學生並不會增加，可是在配額、比率部分，社工師卻必須大量增加，所以必須要從各個單位拉出一個群組出來。我當初也向政府提出建議，需要用兩百億作生命科學的部份，而現在還需要做人文社會的部份，不管是委託給各大學，或是跟各大學做合作都好。這些非傳統的安全問題，也就是社會安全、災害安全的部份是非常重要的。因為老百姓關心的不是戰爭，畢竟他們可能一輩子都遇不到戰爭，他們關心的是會被家暴、搶劫，這也是種戰爭的社會，這些社會安全才是需要處理的問題。政府應該要調整手中的資源，否則民意只會對政府越來越失望，國家的底層跟發展是最重要的根本。可是偏偏很多鄉鎮的社會福利，明明就是最需要的，卻也最不受到重視跟照顧。而地方的運動園、圖書館、公園的改善都是最基本的，可是我國卻都不太注意，這也是一個問題。而服務越多，稅收自然也越多，但是很多人卻努力的逃稅，國家也給予很多優惠制度讓他們減稅，其實這些有錢人的稅收制度應該要有所調整，這是他們的榮譽也是義務。九月的時候我打算提一篇關於我們不該抱怨、怪罪政商關係的文章，重點是我們應該如何使商人連結到社會給予他的義務，而我們該如何遊說有錢人做一些有意義的事情。因此我們也需要一個機關有這樣的職能去做相關的事情，而社會的私有性會回歸到公共性，商人跟社會的關係應該是好的關係。政府要有一個可以做溝通的機關，才能夠使社會更進步。為什麼

臺灣比較少有這樣的建議呢？這都是受限於地方生態的問題，才會有這些刺客的出現，而且只會互相攻擊，看不到未來的發展。我們要如何培育未來、發展未來才是最重要的！我們現在的問題雖然是受制於生態不好，但是我們也不能因為怕小孩亂跑亂跳會受傷，就將小孩鎖在一個籠子裡，這是不對的。現在五都的問題也開始浮現、越來越嚴重，很多人突然開始研究這東西，我們也看到很多學者原本是反對這個東西的，但也越來越重視了。而現在政府的組織跟反省力都不夠，他們只認為選舉是重要的，所以我們學者除了比較國外的經驗來做建議之外，也要去反省臺灣生態上的問題。我認為最重要的就是「就地授權」，因為如果我們用威權時期的直轄市，去規範現在的五都是錯誤的，不該用一個小市的效率去套用，而是需要授權給一些跨區的功能組織，來做一些基本的社會福利、警政、醫療、環境維護的問題。像我們可以看到世界各國的大城市，如紐約、東京、柏林、首爾等，全部都開放自治，現在的臺灣並不是中央政府中央化，而是地方政府過度中央化，我們需要的是如何讓第一層政府去做事，而不是像過去威權時代，所有都是政治管制、中央管制。其實現在的地方組織能力都比過去強很多了，就像是臺北市的區是虛級的區，發展地方文創產業其實需要最爲了解地方特色的地方政府去做規劃，但是他們卻是想做而無權、職能，延伸到更大的五都之後，最基本的服務、辦事職能卻消失了。民主政治若沒有民主社會，那絕對不是民主政治，重點是要發展民主的功能跟魄力，那才是真正的民主政治。我們一直跟這些政客去討論「代議政治」，但是我要提一個「後代議主義」，後代議主義要如何回歸政治，帶領功能社會的機制起來，可是臺灣完全忽略這一塊。所以我們現在要注重的是如何使地方的功能機制起來，這些鄉鎮的力量可以起來，要慢慢動起來。而政黨也要好好的注意人才在哪裡，要如何培養，還有政府的職能要如何增強，沒有政策的話不會有人才。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們這幾年所接觸的中央的規劃，目前的心態都是傾向由中央繼續做下去，即便是五都，甚至是已經修正了一段時間的《地制法》，照理說地方的自治能力應該要提升，像是很多人也提到了像五都的這些工程單位，應該也要讓他發揮領頭羊的角色，慢慢的

帶領附近的縣市壯大起來，但是目前的好想也只有臺北市比較有類似的能力。

學者 A：這就是我所提到的政治跟社會生態，這也是事實，所以這也是我之前提到的另一個議題，要如何去做，那這部份你們也沒辦法包山包海，所以可以找一個例子去舉例說明他的業務，像是研考會代表一個幕僚性的，交通部代表一個功能性的，內政部代表一個一般性的業務，專門深入的去討論其中的問題，我們可以運用一個基礎去做、去努力。的確我會考慮到地方的生態問題，但是地方政府並非沒有能力去做，我們可以以金額的大小分別交給中央、地方去做事，然後建立一個監督的機制進場。我們不能害怕有弊端，而是藉由這樣去做成長跟改進，中央真的不適合大小事件都去做，只要有適當的過程即可，當然也要考慮到立即性的問題。

東吳大學政治系副教授陳立剛：老師剛剛所提到的地方政府有很多問題，包括實權的劃分等等。那未來我們中央將有國家發展委員會，會把經建會、研考會等合併進來，而我們可以看到過去臺灣的地方很少有一系列的規劃與思考，那地方是否可能會有像中央的這種整合單位，讓他有更多的地方政策規劃、授權，或許會有一些幫助？

學者 A：這個地方是需要的，而且裡頭會需要一些特殊職等的人員，雖然這個部份是機動性的，但是一定需要一些特殊職等的人員下去做，除了授權之外，職能的增強也是必要的。適當的職能機制可以讓他有一個彈性，有特殊的規劃、特殊的職等，有一些直系的相關規定。從縣的部份開始執行，甚至比中央規劃的效果更好，不是找政務官，而是可以找一些科長等去做會更好，像是新北市建立的工商社群委員會等，能有一個窗口去連結地方企業、去做培養，能夠跨越個人利益、政治人物，去做類似地方發展委員會的功能。而且我們需要一個機能可以使很多基層，有能力、有創造力的人可以出線，進來做事，中央只需要做監督跟大範圍的規劃、特殊的案子即可，並在組織、職等上做深入的改進及反省。而我們國家跟國際的連結也不夠，我們要如何去做也是件很重要的事。

1-5 第五場訪談紀錄

時間：2011 年 7 月 14 日 上午 10：00-12：00

地點：行政院官員 D 辦公室

受訪者：行政院官員 D

訪員：東吳大學政治系副教授王輝煌

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：陳淑方

行政院官員 D：行政院組改法案通過後，行政院即有新機關調整規劃分組的組成，組成之後，新機關下面的像是三級機關或是次級機關，它的設計大概是有這樣一份資料，應該有二十幾份的報告。那可能要說聲抱歉的，就是說那個版本是他們當初提報上來的專案，提報上來之後我們會做審查，但是審查之後，行政院並沒有麻煩你回過頭來去修你那份報告。最後核定下去的就是您網路上看到的一個組織架構圖，新機關業務內容大致上可能就是你所提報上來的業務內容是什麼，那我核定下去的就只有你的組織架構圖，由部會根據那個組織架構圖，就接續研擬他們的組織法規，組織法規報上來給行政院審查之後，我們函送到立法院去。若去 check 以後發現，比方說它可能的業務區塊，也許經過審查，本來他們可能有個三級機關，可能我們事後不同意它，所以等於你最後在網路上看的版本跟這個提報可能就會有所落差。不過這個東西起碼大概也有八九成的準確率，也就是他們提報上來的版本，行政院不至於有太大幅度的更動。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那現在就是說各個部會他最 update 的三級機關，就是說由部會本身到三級機關的本身的一個架構，那目前最 update 的是到那個程度？

行政院官員 D：都在組改網站上，網站上你看到的那個一張一張的架構圖，比方說環資部，它的部會大概會有設什麼樣的所屬機關。但是唯一有差

別的就是說，今天這是我行政院送出去的本，但是在立法院審查的時候可能會有點改，比如說像教育部的部份，立法委員希望他能有一個青年發展署，但是那個部份不是行政院的版本，而是在立法院；或者是說立法院爲了原住民的部份，當初原住民他下面是一個原住民園區，當初是把它定位爲一個機構，是四級的，但是到立法院以後，原住民立委認爲我們不要這個東西，所以變成一個三級的原住民文化發展局，像這樣的東西是在立法院提出來的，所以您在網站上看到的那個架構圖，看不到文化發展局這樣的組織。但是另外還有一個資料是，網站上有一份是簡報，我們有通案的 power point 簡報，就有所謂的七十個機關數據的清單，那個清單就是我行政院原本送出去的本就是長那個樣子。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那請問關於您講的這些都找得到嗎？就是剛剛講網站上的。

行政院官員 D：網站上可以找得到審定版的，另外一個就是通案的簡報，就是點那個簡報下載的部分，那裡面就有七十個機關的清單，還有三級機構的清單，還有像行政法人的清單都在那個網站，那個是資料的部份。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那組改的那個主要的業務區分部份，就是說署局下面的業務部份呢？

行政院官員 D：你是說那個四級的部分嗎？四級的部份你也只能看調整規劃報告初稿，因爲中央一、二、三級是法律送到立法院去，那我必須二、三級都定案之後，我才能往下成立四級，換句話說某個部會報上來，它可能認爲某個三級下面必須成立五個四級的，可是我們可能必須等到立法院真的認可了他的三級機關，我們才可能往下設立。那個部分我們目前爲止是還沒有審查的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：可是四級部會應該是各部會的權責吧？那只是說他們如果改完以後，到...

行政院官員 D：就行政上面來說，部會的權力是有那個草擬草案的權責，但是草案報上來還是要審查，最後還是用行政院的名義核定下去。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那到最後明年一月要推動之前，(臺灣大學城

鄉所博士生林冠年：應該是今年年底之前）再定案嗎？

行政院官員 D：對。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：其實應該是看各個法案審議進度，也不是看年限！

行政院官員 D：不過其實講到這個法案速度，在那個作業手冊裡頭，其實有個暫行條例，暫行條例其實是賦予我們機關還沒完成立法之前，我們可以用暫行組織規程，用暫行的就可以上路。所以理論上，老師剛才提到的就是說，法的這個部份，即便他沒有完成立法，我還是可以上路的。理論上是這樣，但是怕人家會質疑吧！因為暫行的東西畢竟不是真正的。不過以目前完成的立法進度，網站上有提到的，像是法務部、文化部、金管會、客委會已經完成立法。那像因為它的最後一條都是「以行政院命令訂之」，所以雖然總統府可能已經公佈了，但是因為行政命令，所以決定權還是在行政院，由我們去訂是要明年一月開始還是什麼時間。那至於其他沒有完成立法的話，分作兩塊，一塊是立法院已經在黨團協商，並且已經簽字了，理論上只要在會議上讀過，二讀、三讀讀過就完成立法了，那個部份是比較有共識的部份；那至於其他的部份，就是立法院的委員會審查完畢，那也開過朝野協商，但是沒有所有黨團都簽字，沒有簽字就沒有辦法上台面，所以目前在立法的情況下，那就會像老師講的這個，我們要考慮立法的進度來決定什麼東西先上，那如果說他 ok，像是客委會他下面有一個四級的，之前我們其實都審查過了，因為我們知道說他大概會過，它的四級我們就已經審查過了，只是說他真的要生效、實施，就要跟他的法同一個時間點去生效，因為小孩子要跟著那個媽媽，媽媽定了，小孩子才會跟著一起長出來，目前的立法狀態是這樣子。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那目前委員會是法制委員會在審嗎？還是...？

行政院官員 D：委員會的話是因為他在立法院本來就對應不同的委員會，那原則上是以立法院的司法及法制委員會會去找各個專業的委員會去聯席審查，所以那個部份都已經走完了，委員會的階段全部都走完了。那走

完以後到朝野協商，朝野協商就會分有的有牽制，有的沒有簽字，那之後再到二讀、三讀。目前的狀態是這樣子。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那個朝建老師，那我想我們先透過題綱來提供他的意見，然後再來做其他的。

行政院官員 D：事實上我們去年開始做組改，我們原則是先看業務，看業務區塊，所以在調整規劃上，比如說環境區塊是做什麼業務，我們是先從這個地方下手。那等到區塊業務下來之後，我們才會決定你的組織長什麼樣子，然後才會往下決定你的組織作用法要怎麼改。那這就會牽涉到提綱一的部份，其實行政院這邊做組改的部份，它的專業法規的部份會有上下游的關係。就是說過去在做組改的過程中，以精省來講的話，中央跟地方我們大概就是可以做的是垂直分工，再拉上來。那這次行政院組改其實主要是在於行政院的水平分工，所以你會看到說，一個區塊業務怎麼區分，區分完之後你再去往下設立你的組織。那你說以前跟地方的部份有沒有去做垂直分工的部份，在 93 年民進黨執政的時期，就有所謂的「四化」，其中有個部份叫做「地方化」，那時候就是認為說政府做內部組織改造，我並不只做行政院這一塊，我還涉及到帶動下去的部份。那下去的部份，地方有在推、有在做，那時候真正有下去的部份大概只有淡水紅毛城是真正下到臺北縣政府去，其他的機關的話變成說，其實有作檢討，希望各個部會往下核付，可是因為後來組改已經沒有完成了，所以沒有實質處理下去，而中央跟地方業務垂直劃分大概就是那一次。再來的話，最近一次會碰到的就是五都的部份，五都的部分才會提到中央跟地方要怎麼去區分他們的權責，區分權責之後，牽涉到中央的權力要如何下放，才會到研考會這裡處理，不過五都與組改沒有那麼大的關連性的原因是，組改在去年就確定要動這些東西，所以我只能去告訴我的部會說現在開始從業務觀點去考慮有什麼東西你可以丟到地方去。但是丟到地方去，過去有比較大的困難就是地方願意接業務，可是錢要下來，不然他們不要接的狀況；可是就我們的概念是，你的業務定了以後，業務跟預算、組織要跟著跑，換句話說人也是要跟著跑，可是地方政府通常會說你錢先下來，或是你人下來可以，但是退休費什麼也要先下來。所以之前在推地方化的時候，就碰到這方面的困難。後來在

組改推動過程中，我剛剛講，研擬組織調整規劃報告時，我們會去要求你在做這方面的核對也要記得考慮地方化，但是你會發現各部會在報上來的時候還是固守本來的那塊。也就是真正有提到業務垂直往下調的部分還是五都的部份，大家要再回過頭來去看有什麼東西要往下丟，也就是一百多項的東西，那說中央在組改這一塊跟地方有牽扯關聯的話，大概只有這一塊，組改本身不多，五都的部份會比較多。五都的部份往下丟的同時，因為這個東西是非常細項的東西，可是組改出來的東西比較粗，你說環境資源規範的業務還是規範大的業務，但是下到地方可能只是某個法規下到地方而已。那這個東西就提到說當我的中央區塊業務確定後，對我來講我設計了這樣的組織，我的業務丟給了地方，理論上地方它會有組織去承接這一塊的業務，對他來講，組織有沒有動倒是其次。那個東西對我而言，像其他業務法規的部份，對我來講你的組織權限動了，業務法規才會動，那也就是說，今天組改的過程中，它剛剛裡面有提到的，在各地方組織做相對應的調整，或者是專業法規上要不要做調整，先從組織現況面來看的就是說，其實中央現在很多的業務是拆在不同的部會，比方說地方的他可能是一個組織來做處理，它也有可能中央是單一的部會，到地方是拆分在不同機關，也就是在現況的部份，組織、主政之間就沒有對應的關係，那沒有對應的關係的話，你唯一能看的東西就是業務，也就是我中央這塊的業務丟下去地方，你地方有人能承接這塊業務就好，對我來講，我中央其實不必怕，因為以後即便是有個衛生福利部，我只要文發下去給地方政府，你一定會有人接那份文，因為那份文一定要有人辦，所以我不必太去 care 他以後是給衛生局還是給社會局。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：你這樣想法反而比較接近內政部的觀點。

行政院官員 D：我覺得這個重點就是因為現況就已經這樣，再來老師提到的，地方政府有人事權及組設權，今天你要規範它的情況是到什麼程度？就是當我地方政府發現要跟中央協調的時候，協調成本太高，高到沒辦法承受的時候，那我才來考慮把我的組設合併起來，我覺得是要考慮到那個成本的問題。如果說今天現行的像中央在水土保持的部份跟林務的部

份可能在中央是農委會在負責，以南投縣政府而言，他們以前可能有農業局，水土保持可能是在另一個局，或是像以前曾經有什麼流域管理局。那再來是說，今天我未來環境資源部成立了，林務跟水保已經跑到環境資源部去了，那就南投縣政府來講，它一定要去做相對應、以環保局為主體將林務、水土保持併過來嗎？不見得！因為地方跟中央負責的區塊是不一樣的，所以就我的看法來講，會覺得中央組織有調整，如果現況我都沒辦法要求地方跟我做相對應的調整的話，恐怕無法要求組改過後，你地方政府要做相對應的回應？二者間沒有直接關聯。只要確定我業務找到了，我中央要辦水土保持的業務的時候，我發文下去，我不會管你是什麼局處，你只要這塊業務有人辦就可以了。那你因地制宜，因為這一塊業務要跟其他人結合，交通要跟你的文化結合，我在中央是文化跟交通拆分的，你因為你地方特色需要，所以需要交通跟文化合在一起，那是地方政府的事，我文化部要辦什麼業務，你交通旅遊局要派人來處理也可，只要業務有人辦。所以說今天的重點是那個區塊業務是跑到哪裡去、能夠對應，你才會去談你的組織設計，你的組織設計只是為了去履行你的那個區塊業務而去做設計，那你是要上下游區塊整併在一起、相互有關聯的東西整併在一起，你既然都已經講地方自治了，那就是尊重其權限。至於法規的部份，就變成我剛剛講的、老師也有提的，現行的法規有很多不同的寫法，就我看來，法規的東西其實是在下游，也就是今天衛生福利法後提了一個老人福利法或是少年保護法，只要中央改為衛生福利部，在地方政府你如果還是以縣市政府為窗口的話，除非你真的要改到很細的法規，否則權責機關是縣市政府。

東吳大學政治系副教授王輝煌：舊的法才有寫到局、處，新的法已經依照法規會的作業標準。

行政院官員 D：所以說其實今天你要處理業務區塊的東西，我中央業務區塊動了，你地方政府業務區塊要不要動？動的時候，你做組織上的整併或拆分會不會影響到你運作上成本的考量，如果你覺得因為這樣的分立或是合併讓我跟中央協調、溝通產生困難的情況下，那就調整！因為其實地方政府組織調整很彈性，送給議會審過了就算，反而是在行政院組改以外的東西去考量，就像地方首長可能決定哪個內部單位是整併，並不

是看你中央到底是怎麼調整，我是爲了我施政上的需求去做調整。對中央來講，我調整以後，連繫窗口到底要找誰？其實大概只有第一次你去 try 你的公文，用你的開會通知單去 try，第二次、第三次其實你就會知道你的窗口是誰了。所以你唯一要處理的只是說，組改過後我讓地方政府知道我的窗口是在哪裡、窗口是誰，你地方政府打個電話知道找誰，你找個第一次知道以後，第二次協調就不會有問題了。中央組改的過程中，中央政府核心職能的部份是用部會來做！委員會是做跨機關、跨部門的統合，所以實際上執行上的是在部的部份，以及部下面所屬的署跟局。那我們另外還有一個地方分支機關，那是爲了管轄區域或是就近服務民眾而成立的，那個比較好理解的像是各地方的國稅局。組改過後，整個組改的過程中，真正有受到調整影響的大概是百分之二十左右，換句話說將近有百分之八十的在組改這一波中沒有大幅度的更動，以法務部來講他幾乎沒有什麼大的變動。

東吳大學政治系副教授王輝煌：設立了一個矯正（署），未來有變化應該是在廉政（署）。

行政院官員 D：再舉個例子，財政部幾乎沒怎麼動。

東吳大學政治系副教授王輝煌：有啦，多了採購。

行政院官員 D：那個部分對我們來講是小區塊，因爲它是併到部本部。

東吳大學政治系副教授王輝煌：有些分署、分局出現名稱...

行政院官員 D：中央政府裡面預算編最大宗的其實大概是三級的機關、署局，資源事實上是在三級機關，他們去作執行的部份。平常跟地方政府互動的就是這一批人。在組改過程中，大概有兩成的部分有做組改的調整，將近八成是幾乎沒有什麼動，所以你看客委會、原民會就沒有動，像這種將近有八成都沒有動。再看署局的部份，過去我們在看大概三、四級的機關合起來大概有七百多個，三級的部份大概將近有兩三百個，那兩三百個在後來基準法下來我只能有七十個，七十個以後對我們來講是因爲過去沒有這麼多像是機關、機構的類型，還有就是層級也不清楚，所以過去的七百多個，甚至是認爲自己是三級的兩三百個機關，可是在我們經過基準法這樣的梳理之後，真正是屬於署、局這類的行政機關的，

不到一百個。也就是你真正要處理的大概要降到七十個，再處理掉三十個而已，那回過頭來，你再去看我們在簡報上面的七十個機關數據，我們會發現說非常多都是老面孔，那就是回過頭來看組改過後，這些老面孔跟他的地方政府，他們過去就是這些老面孔在跟地方政府接觸，組改過後也是他們留下來，他們是政府的核心職能的部份，就是那些署局，他該怎麼變？所以他跟地方政府的互動還是一樣的方式。那再來就是署局的部份，另外一塊是機構的部份，機構的部份，你說像署立醫院好了，他也沒什麼變化，那或者是榮民總醫院，或者說你所知道的社教館、國父紀念堂、中正紀念堂，這些都沒有變。

東吳大學政治系副教授王輝煌：有啦，機構會有變的是跟五都有關的，比如像署立醫院、臺北市立醫院。

行政院官員 D：那個部份就會牽涉到說剛剛提到的五都的檢討部份，跟我的組改部份就會切割開來，組改的過程中，機構的這塊目前都還是長這個樣子，在一百零一年也好，開始的時候他還是長這個樣子，至於以後配合五都要不要下去，那就是另外一個議題。那這才會牽扯到跟地方要怎麼互動，如果還沒有下去的情況之下，他的互動方式還是跟以前一樣，也就是說我組改一百零一年開始，長出來的樣子跟你過去互動模式不會有太大差別，除非你去涉及到議題說，我要開始把機關、機構往下放，醫院那種組織往下放，才會有那種情況。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：五都是兩到四年內，就是原則上兩年就要下去，最慢四年之內，就署立醫院跟國立的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我們要談到這一點？

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：還不用，就是那是中央地方對應的談判。

行政院官員 D：因為那就會變成說，二到四年的話，你要去跟衛生福利部去談這個事情。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：目前講到的我們的第二章，王老師你這章非常重要。

行政院官員 D：三級機關變成預算的主體、資源最多，他們也是過去跟地方

政府互動最多的，因為都是老面孔。機構的部份幾乎沒怎麼動，唯一有動的可能是他的層級，比如說他以前可能認為自己是三級，我們可能認為他是四級，因為規模很小，那頂多是這樣子而已，那你說這些機構、館所跟過去也跟地方政府互動，在組改的過程中因為沒怎麼動，換句話說職等、內部的組設也沒太大幅度的變動，那也就是說我過去館所的所長可能假設是十二職等或是幾職等，跟地方政府文化局怎麼互動，是從以前就是這樣互動的，那唯一的差別只是說，當地方政府的職等調升上來之後，中央因為沒有因應我的組改而做改變的情況之下，二者談業務的時候，會不會有高低的問題？這個部份在組改的過程中，跟地方政府接觸的像是四級機關、機構，他們的首長職等大概到十一職等，館所那是另外一回事，他們常常在審查過程中會提到的就是說，以後怎麼去跟地方政府談業務，那這個東西就會變成說，跟地方政府談業務到底是用館所去跟人家談，還是用你的部會去跟地方政府談。比如說一樣是在談補助的這件事情，補助錢的事情我管所可能談不出來，那難道不能請部會次長出來去談這個東西嗎？也就是說這是管理上的問題，業務可以談的成，只是你要用什麼樣的方式去談這件業務。所以過去會去談到說因為職等的關係而造成無法談業務，不過原則上在組改的過程中，我們規範，一方面員額是零成長或負成長，而職等的部份，我們是希望不要調升，因為組改的過程中如果做這些動作，包括擴編、職等調升的話，我們怕外界觀感不好，那換句話講就是我一直強調的，今天在做組改的過程中，真正有動的東西其實不多。那也就是在一百零一年動的情況不多的情況之下，跟地方政府的互動模式應該還不至於有太大的落差，那後續的部份當然就是說新設的部會開始出來，中央一定也會有它新的運作模式，那樣的模式出來，針對業務，不是組織的問題，因為中央業務的互動模式在新的模式出來之後，會不會造成地方政府要因應這個新的模式而去動，他才會回過頭來去想它的組設要不要去做調整。那後續才會搭配到老師講的五都下放，搞不好在那個時間點也開始在談，那就是新的對新的，大家再來談，那最起碼可以知道，你只能去期待，期待說我從協調成本、溝通成本的各種考量，我期待你地方政府跟我一樣，你只能用這種力量去強制他，不然要付出代價的，你的溝通上、開會上找不到人。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以說我們現在研考會跟經建會、國科會併成國發會，這後面有一個滿重要的思考就是將來國家發展的一個整體的規劃跟執行，在作法上會有滿大的調整，否則一開始的用意就不大了。如果要配合中央的調整，包括我們上次也有談到，其實現在大家滿期待地方是不是就縣市，特別是五都，當然其他縣市也有可能，或者說甚至是跨域的方式去成立經濟發展委員會。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：這其實是地方的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我的意思是有可能是跨域的，有可能是地方本身的，把你剛剛講的這個東西再投射一下，是不是有這樣方向？

行政院官員 D：現在在談中央跟地方這一塊的部份，在地方政府自治，組設權、人事權都自治的情況之下，中央的部份只能期待，只能用期待的觀點去看這件事情，因為因應的主導權還是在他手上，我只能期待。以中央來講的話，你說國發會的部份，還是在中央的發展，但是你各個地方政府的發展還是控管住，不見得是國發會，搞不好是會到內政部那一塊。換句話說是由內政部來主導整個地方要怎麼發展，不見得是由國發會，國發會的制高點必須是看國家、看重點不一樣的東西，所以你說在國發會今天這樣整併談完之後，地方政府之間、地方政府本身，針對地方發展的部份，是不是有相對應的作為，會是間接，不會是直接的關連。就像我剛剛談組設，今天中央跟地方已經是夥伴關係的情況之下，大家有各自組設跟業務主導之下，我做、你不一定要做，但是我做、我期待你做的時候，我看你是用什麼樣的方式，就是往好的方面想，我們要去減少這樣的摩擦跟磨合的那個成本，這是大家可以去考慮的，那因此在地方的部份的話，如果說地方政府間或是地方政府內部，針對他們特定區域未來的規劃的部份，我覺得還是要回歸到地方政府首長他們有沒有這樣的願景，有沒有這樣的誠意去跟人家合作，爲了他那個區域好，就像是中央，我爲了我中央好，我有一個國家發展委員會，但是地方，就是變成業務我可以跟你合作、可以跟你談，但是組設反正我只要找得到人就可以了。我覺得如果內政部也是持這樣的看法的話，你可以想見他其實不會想要有太多的強制力下去。那所以我們今天在談這件事情就是說，中央組設有調整的時候，中央有什麼強制力可以下去？那至於其它

部份，我覺得可以預見的是說起碼在組改 101 年過後開始，因為中央的部份調整幅度不至於太大，有的話也只是特定的，比如說是環資這是比較明顯比較大之外，其它部份如果變動的情況之下，你可以想見未來地方政府的變化也不會太大。他絕對會是因為他地方政府的需求去做適度的調整，他的考量因素很多，那中央對應的部分可能只有很小一部份，因為牽扯到行政管理溝通協調成本的問題，他跟中央對應只有這個東西，其它的部份，業務上我去爭取經費或爭取什麼，從來不會因為中央的組設而干擾到我，所以唯一我會覺得比較大幅度的部份可能還是就是說，我今天中央做了這次組改幾乎都是水平業務的分工為主，中央和地方垂直面的部分，除了五都的議題有在做以外，後續中央和地方之間如果還有什麼大觀念的話，應該也是在延續著五都的議題在繼續進行下去。那中央因為畢竟如果這樣的話大概已經定型了，大概就是這樣，所以還去做垂直面的東西，除非有五都這樣的議題繼續燒，不然當五都議題結束之後，中央和地方的業務不會再有大幅度做下放或什麼去談，比較不會有了。那組設的部分我覺得那都是下游，包括作用法規，或者是更下游的事情。那我們暫行條例裡面有這樣的規範，就是說假設像我們的農委會的水土保持局，那有水土保持法，那未來因為水土保持是到環境資源部去，所以暫行條例有賦予我們一個權限就是說，如果我的法來不及完成立法的話，我可以用命令的方式，把原來農委會的水土保持跟林務的這個業務的區塊，用命令的方式調整到環境資源部去。至於它相對應的作用法，水土保持法或森林法這些，因為他主管機關還是寫行政院農委會，暫行條例賦與我們的權限是，我可以是說因為他組織權限的管轄權已經變更了，所以我可應用行政程序法去公告，跟大家講森林法和水土保持法他的主管機關已經變成了環境資源部，前提就是說，當我的作用法送到立法院一大批還來不及修的情況之下，我可以用這種方式去調整，那換句話說，你就可以想像說那個位階的處理上一定是業務處理完，再去談組織談最後的法制。因為對我們來講，那只是法制基礎的問題。其實最後地方政府都是直接寫到縣政府，不會寫到下面局處的時候，那就更沒有問題。因為只要寫縣市政府，衛生或社會福利的東西，反正就是縣市政府管，至於怎麼指派你的業務命令下去那是地方政府的事，我只要找的到是誰開會這樣就可以了。這個大概是內政部的立場，

我覺得如果從一個鬆散的自主觀念角度出發的話，那就是這樣子實行。那再來就是說，中央到底要控制到什麼地步？你如果尊重人家，理論上你不應該把手伸進去控制人家，你的組設要怎麼做處理，不應該怎麼做，我只能用其它的方式，外圍的東西，慢慢得去期街你。比如每次開業務協調你們派的都是不同機關來，或者是說派來都要派兩個局處的人一起來跟我談事情，衛生處可能不方便或是有其他理由，或是在這種情況之下，也許他跟他的縣市政府首長反應後調整。也有可能地方首長搞不好覺得我還是這樣子去做沒有問題。就還是派兩個人來中央開會，出差費什麼多一多沒有關係，我承受得起。那也許他就這樣運作下去，所以變成說他的組設要調整的話，要跟中央對應的部分，我覺得是他很多考量因素之一，只是之一。那個權重到什麼地步，我覺得縣市政府首長考量的也會不一樣。那他其實對他來講，他只要他的地方政府的核職能，像我中央的核職能在各個部會，都由這些部會來做署局來做，你地方政府的核職能是做什麼，由主要的那些局處室在做，至於他們業務怎麼分工，那就是地方政府的事情。這個觀點會比較鬆散。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：因為未來有一章是寫行政院的組織改造，有一些基本問題我們想跟你做一個釐清，比如以非核安全委員會來說，應該直接是變成國家三級機關嗎？

行政院官員 D：是這樣子的，我們在機關的屬性定位上，在行政院下面大概會有二十九個部會署局，一二三級，三級當然會有很多，有些是跳空的。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那行政院底下也可以直接跳到三級嗎？非核安全委員會可以算三級嗎？

行政院官員 D：行政部門大概可以處理到的就是行政機關跟機構的部份，還有行政法人的部份，因為獨立機關，像是你說的 NCC 的部份，或是中選、公平會的部份，如果是行政一體，某種程度上我會做行政監督，不過原則上我並不直接跟他講，在基準法上，我們沒有直接跟他講他是二級機關或是三級機關，我們是採用相當的概念。那換句話說像 NCC，理論上說大家是沒有直接監督關係的，那所以就飛安來講，我們看它是獨立機關，所以名稱上就相當於中央的三級，那你說行政院可不可以直接管飛

安的部分？那就像行政院可不可以直接管 NCC 一樣，如果說我的行政部門都允許有跳空的情況下，獨立機關實際上也是有這樣的可能。那我們現在是把它定位成相當於中央三級的獨立機關，然後跟他的關係主要是看法有沒有定，不然像獨立機關的部份，比如說像中選會好了，中選會他不是有各縣市的選委會，那他中選會的組織法或是準則部份，他就會規定說他受誰指揮、監督。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：這也是相當於國家的三級機關嗎？

行政院官員 D：這個要看怎麼定位。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：因為它是獨立機關的副署的獨立機關。

行政院官員 D：這個部份還有不同的看法，不過獨立機關的組織規模層級這些定位的設定，事實上我行政院是還有相當的權力去做，要讓你相當到什麼程度。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：所以未來你有可能是相當到四級機關或是獨立機關嗎？

行政院官員 D：可以是相當於中央三級，但是我把你的組設規模設計成四級，因為這是我會看你的業務大小決定，就像我的中央像是 NCC 這樣的獨立機關，如果他有所屬的話，署局的部份也是一樣，是我行政院看你業務規模大小什麼來決定的，所以現在行政部門，小小的可以成為行政三級，大大的也可以成為四級，那為什麼它是三級、它是四級？那表示說我考慮的因素很多，那這當然就牽涉到你首長的，比方說他四級有我們最高只到十一職等，他規模可能將近八、九百個人，也有這種狀況。那也有可能像是文化館所，他最高首長可能到十二職等，可是它全部不到一百人，這些都有。也就是說我會去看你的重要性去決定內部組設的基礎，而且像中選會應該是選舉的時候才會擴編，正常情況應該是小小的一個，那當然還是要去考慮到他的重要性什麼的，那當然就是另外的問題。不過飛安的情況現在對我們來講，我們是定位為相當中央三級。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：過去的也是嗎？因為過去以來的行政院資料以及研考會的案子，有可能有相當於國家二級機關的部會嗎？好

像到四十一個部會的局處，包含事務協調等等。

行政院官員 D：應該是說像這個一、二、三、四級的概念，是基準法之後才有的。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：所以早期會有級數定不足的狀況嗎？

行政院官員 D：過去總數的三、四級合起來總共有七百多個。像農委會從精省以後接收農改場，農改場事實上就是這種非逐級設立的跳空，他認為既然我的歸屬是農委會的話，我就應該是三級，但是就我們認知上它應該是四級，因為他實質上是四級，那這就是基準法出來以前的認知上有差異，因為他們會以為我粘著上面那個，我就是逐級下來。可是基準法出來之後，我必須把七百多個重新定位，包括你的性質、層級，我都要重新定位。所以剛剛提到飛安的部份，因為飛安過去不是獨立機關，他只能在作用法上跟你說依法執行具有獨立性，但是我沒有獨立機關這個名詞套在他身上，就好像公務員培訓委員會實質上也算是獨立機關，但是我沒有套一個獨立機關的名字在它上面。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：至於飛安，是獨立機關嗎？

行政院官員 D：獨立機關的名詞也是九十三年之後才出來的，所以我就說如果他在九十三年之前就已經出現的情況之下，因為我沒有名詞給你套在上面，而且我也沒有必要套層級、套名詞的概念之下，你只要存在就好。所以當我行政院在算總數的時候，我算三十七個的時候，我是把北美、飛安都不算的，而且過去飛安是用組織規程。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：我也忘記了，不過未來可能是相當於三級機關、四級機關，但是獨立機關不是要用法嗎？

行政院官員 D：飛安的部份是，我們目前是先這樣子處理。立法院的認知上可能認為他是個獨立機關。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：對於我們團隊在協助的一個，像是行政派出機關、省政府等，這是不在這次的討論範圍裡頭嗎？

行政院官員 D：因為其實從精省之後，大家都較少去討論這個問題，包括組改都是。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：可是如果不談的話，那個在行政院專案組織法裡頭就留下來一個不可解釋的議題。理論上是相當於國家二級機關，但是我們又不把他列在二級機關總數，但是基準法裡頭又有寫了國家二級機關的總數，又沒有把省排除在那個二級機關總數之外。

行政院官員 D：那個部份在民進黨執政時的立法院曾經有提到省政府的問題，那就是在行政院組織法的部份要去加省政府的部份，有要去加這個條文。因為理論上既然它是我行政院的派出機關。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：地方的派出機關就是認定的很清楚，比如區公所就是直轄市政府派出的一級機關，戶政事務所是派出的二級機關，直接就在組織法規上。

行政院官員 D：省政府那塊在中央組改的過程中，雖然是中央的派出機關，但是在組改的過程中較無處理。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：可是以行政院研考會傳統的考核業務來說，像我們的績效考核，考核的項目就是包括院本部在內，就是等於是四十一、四十二個部會的行警局。

行政院官員 D：這牽涉到我今天做這塊業務要擴展到什麼範圍，就像今年度市政計畫，我們並沒有把中央銀行放進去，但是你在算二十九個部會的時候，又把中央銀行放進去，就是說看我們業務的出發點是什麼，今天如果是績效考核的話，我就把省府放進來，但是做另外一項業務的時候，我可能又不把省府放進來。就是看主管的業務，你們的業務取向到底要做到什麼程度。那所以說今天我們講行政院到底有幾部幾部的時候，我們通常就是談中央部會有三十七個，但省府的部份，我們就用地方制度法上面的名詞，那其實對我們來講的話，就會變成說，地方制度法上會這樣明定的話，我們就在行政院組織法上不做處理了。今天除非一個狀況就是地方制度法不處理他，比如說地方制度法上，省的部份一整個被拿掉，跟省有關的都拿掉。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：可是理論上這樣的行政院組織法應該是組織法。那你又先寫了個派出機關，地方制度法還深具作用法的性質，不宜以組織法為主，那以這種法去生組織法，直接在那個地方定了之後

說。

行政院官員 D：這個又牽涉到有憲法上的問題，我要不要去動那個東西，所以歷年來我印象中，包括民進黨執政過來，我們在談行政院組織改造的部份，其實兩個省政府我們都較少去談。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：所以說省市議會也是派出機關，等於行政院的派出機關，可是只有一個省市議會。

行政院官員 D：除非討論到憲法，然後我們再正本清源的把應該掛在那裡的掛在那裡，那再來就是說行政院的派出機關如果按照現在基準法來看，若像老師剛剛所說的，他就是地方政府派出機關的一級，黏的很緊。可是就我現在基準法來看，我的派出機關不見得要跟我的爸爸媽媽黏的那麼緊，你只是代表是我的派出，可是你的派出可能是我的第二代、第三代，若按照我基準法的概念來看。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：可是他的那個派出比較接近我們行政院中央組織基準法的那個幾級的隸屬關係啦，那派出的意思反而比較類似我們的分局，分屬區域的管轄而已。

行政院官員 D：因為今天派出的就是因為我的基準法已經讓我沒有逐級設立的必要，那我就是去看你的組織規模、業務大小要去定你的層級的情況底下，你是我這個機關派出去的，但是我可能是派我的兒子或是我的孫子去解決這件事情，因為我有可能看我的業務大小去決定。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：所以對我們地方來說是有直接定，也就是地方政府二級機關也是派出機關，而區公所只有定他是地方政府派出機關，但是沒有定一級還是二級，慣例上是把他當一級，可是那個 total 的編制又以二級相當，運作上跟直轄市又不一樣。

行政院官員 D：因為假如講今天像農改場那個例子，我是農委會派出去的，我又不明寫我是幾級，不過我們現在有規定，比如說農委會要在第一條寫中央的四級，我們會明確的寫，我們農委會或是農業部爲了施政目的成立，然後把他寫清楚你是四級，因為其實幾級定位弄不清楚的話，對後續像銓敘部的話會搞不清楚，因為你三級跟四級的官職配置會不一

樣。所以我們回過頭來變成說，如果像以前層級分不清楚的話來說，要怎麼回過頭來看你的實質內容，所以今天假如是派出的情況之下，我如果說我沒有明確給你寫幾級，但是當我在幫你設計你的組織規模組設，比如說我把你弄成四級的話，你的內部單位就只有一個層級，中央三級的話，組下面會有科，所以當我在設計你的組織架構的時候，某種程度我就已經在告訴你，你事實上就是幾級了。因為我是在考量之下，把你長成那樣小小的一隻麻雀，大概是這樣子。回過頭來講就是說，當我們遇到層級有點不明確的時候，可以用這種間接的方式來告訴你，那當然對當事人來說，他一定會問說我到底是幾級，他一定會這樣追問，那理論上基準法出來以後，我應該要弄得清清楚楚，包括像省政府我要拿回來的話，我要弄得清楚你到底是二還是三，我也不能用「相當」這個字眼，我不能用獨立機關用相當，我一定要跟你明確的講你是中央幾級，不過那個部份在組改過程中沒有去處理，但在員工權益上有放進來。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：放進來還是放在與部會相當吧？

行政院官員 D：放進來的意思是說你是在我的員工保障權益範圍以內，這跟你的層級沒有關，就是說當你的省政府真的要優惠退離的話，我把你當作是改造的一部份，然後如果你同仁要優惠退離的話，可以用我們這一套。不然理論上，你說暫行條例上面是寫說這是行政院所屬機關什麼的，理論上省政府也是所屬機關阿，但是一直以來都沒有那麼明確的強調。那再來就是說在這次組改的過程中，你說省政府有動嗎？範圍業務區塊權責本來就沒有，沒有什麼動，所以理論上沒有怎麼動的情況之下，除非精簡，否則沒有優惠退離的條件。所以我們後來放寬到說，你雖然業務區塊什麼都沒有動，但是如果你的組織法規有做調整的話，我就當作你有做組織調整，比如說你內部組設有調，我就當你有配合行政院組織改造在做調整，然後在這種情況之下，如果你的同仁有要做優惠退離，那你會是在我們的範圍內，到最後就是放寬。那當然那是另一個優惠退離政策的問題，寬跟鬆的問題，只是說你會發現這個東西會有不一致的問題，組織層級跟他適用範圍不一致，然後包括省府的部分有沒有要放進來，那個地位是模糊的。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：謝謝你幫我解釋一下，解決了我的一

個疑惑。還有您今天提到的一個中央部會的水平整併是跟業務區塊有關，可是在切那個業務區塊的時候不是那麼的容易，比如說農業金融，到底是農業還是金融，他的那個重音是要讀在農業還是要讀在金融？那最後又把他放回來，放在農業部裡頭。同樣的道理，科技也一樣，農業生物科技，是科技還是農業？

行政院官員 D：我剛會提到的就是說，為什麼在組改的過程中有百分之八十的東西沒有什麼動，可能實際有動到的只有百分之二十，那你在去看說不同政黨執政，在推組改的方法、策略、論述是不太一樣的。民進黨執政時期因為有組織基準法的規範，非常限縮，所以對他來講，包括基準法對委員會規定非常清楚，所以當我必須把那三十七個部會塞到那個框架底下的時候，到底什麼東西能做部、什麼東西能做會？那部份既然它是做跨機關部會協調的話，換句話說他就沒有所屬機關，因為它是做跨部會協調，他不是作執行，理論上委員會是這樣子，就像研考會，我下面應該沒有所屬機關。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那海洋委員會就屬不同嗎？海洋委員會底下以局署為主。

行政院官員 D：那今天這個是在基準法通過之後，前一個政府的論述是這個樣子，但是當國民黨重新執政之後，他回過頭來去看這些問題的時候，他就會覺得說部、委員會有分際的這麼清楚嗎？這就回到我們所講的海洋委員會，理論上來講，不同的執政政府來看的分際是不一樣的，民進黨執政的時候他認為委員會是分的清清楚楚的，國科會如果存在的話，原來委員會的所屬是要到經濟部去的，他不作執行，所以如果您回過頭去看民進黨執政、九十三年之後這段期間的十三個部、四個委員會的時候，你會發現組設的脈絡是很清楚的，那包括我們在對外論述的時候也是退輔會是在作執行的業務，所以當時的版本是國防與退伍軍人事務部。

東吳大學政治系副教授王輝煌：是那個衛生福利部。

行政院官員 D：就是原輔專會就業就養的部份到衛生福利部，這是很理所當然的回到執行、回到部，現行文建會是在作執行因為在做補助。執行的就不會在委員會，所以當初你就會看到委員會下面都沒有所屬，但是回

過頭來國民黨執政的時候，他可能就會說部、委員會真的有這麼大的差別嗎？因為他覺得部某方面也是在做協調的工作，比方說人口政策，內政部在做處理，難道他不需要去統合衛生署等其他部會嗎？他也在做這件事情。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：但是他的委員會就變成說是部內的委員會？

行政院官員 D：但是他有可能成立的部會就是說院長、副院長成立的跨部會的橫向協調的部份，所以在這樣的情況下，他就會覺得部、委員會的分界其實沒有想像中的那麼清楚，所以後來，今天有的問題就是在推行的策略上，民進黨執政的概念就是這樣，你基準法限制我是十三個部、十個委員會，那我已經分清楚了，對我來講的話我是要一次上路，以最理想的狀態切清楚、上路，但是那時候因為朝小野大，這樣的版本變動的幅度相當大。那到國民黨執政的時候，覺得再好的版本如果永遠沒有過的話組改等於沒落實，不如我先上路，要改慢慢再改，求次佳方案再慢慢修慢慢改，改成比較理想的部份，所以當你拿最佳或是次佳的部份的時候，就像老師剛剛提到的部份，今天海洋會最佳的方案是應該委員會底下沒有所屬，而且是跨機關的，國科會應該是跨機關協調、不該有科技部，那科技部當然是到立法院才加出來的東西，在這種情況下就變成說，求次佳以落實，那就會做一些妥協，包括我的部會數都放寬。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：也就是反過來說，我們爲了求過，部會就完全妥協。

行政院官員 D：對，如果你從基準法很明確或狹義的基準來看就會有這樣的推論。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：我在讀基準法的時候，也有這樣感覺。科技部在國科會底下還可以接受，因爲還有科學園區的管理。

行政院官員 D：不過科技部的部份就牽扯到一直在提的科技部、中科技部、小科技部，因爲經濟部、衛生署等都有科技的執行。那理論上說，推組改的策略上所選擇的次佳方案，對我來說我有過才有做的可能性，我才有後面去做修改的可能性，如果我求一個最佳方案卻永遠都沒有過的

能性，那我也沒有改的可能性。基準法裡頭有關於建置規模標準的那個其實不是行政院的本意。基準法裡頭，整個建置規模的標準，包括給幾部、幾會等，這個章節行政院當初送進立法院的時候是沒有這個部份的，這不是行政院的本意，在行政院與立法院在權限處理的過程中，行政院當然希望權力越大越好，可是就立法部門來說，妳拿越多就代表我管越少，那那時候是朝小野大，所以當時一整個章節就這樣加進來。那當然這也許是件好事，起碼你機關不能無限膨脹，那當你要膨脹的同時你也要去檢視你七十個署局合適不合適，我覺得某種程度也是件好事，那最起碼就是說那一整個章節當初都不是行政部門的本意。業務區塊的部份就是在我們那樣的前提之下，我是求次佳方案，也就是說現階段我未必要去釐清到最乾淨，然後在這個情況之下有了次佳方案之後，所有的部會才會研提出我要的調整報告書出來，行政院告訴你農委會去研提一個農業部的調整方案出來，但是你農委會一定會好奇你未來要把我農業部弄成什麼東西，那這個部份在行政院組織法的那部會的那一條備註欄裡面就有說明農業部包括什麼業務、什麼業務，那你會覺得這個什麼業務是誰決定？怎麼決定出來？那個來源是在九十三年，甚至是九十一年民進黨執政的時候就已經開始在談這些業務怎麼動，換句話說已經談了六、七年了，那包括農業金融的部份，也許談了六、七年的期間，事實上就一直維持這個調，這個調就是這個樣子，所以當國民黨執政之後、採次佳方案之後，事實上是延續的，區塊業務其實那時候就已經分的差不多，剩下要做的就是部會業務放大之後，要怎麼作微調的部份。比方說你剛剛講到採購、促參的部份，事實上是在民進黨執政的時候就定案的，所以後續國民黨在接上的時候，是沿著那個調一直下來的，也就是說不同政黨執政，這個東西差別不大，唯一變化比較大的情況可能就是獨立機關的部份。僑委會當然是轉了一圈，若是求個次佳方案的情況下，那就可以解釋為何。因為如果永遠都不過的情況之下，那表示連基本的東西都做不了。火車我總要先開嘛！永遠不開的話，永不到不了，所以我先求開，那在這種情況之下，你就可以了解為什麼部會跟基準法會有落差，但對我們常任文官來講，我論述上也會有所變更、更動，就會像說跨機關協調如果做不了的話，你可能給我一個執行量，盡量的去做這些事情，那我認為說那個論述是見仁見智的東西，只是說那個東西會有

點變動。那個部份的區塊業務部份，將近百分之八十是沒有變的，那有微調的部份，比方說獨立機關在民進黨執政是五個，後來變成三個，那這當然牽涉到說 NCC 成立之後在這樣的組織機關，因為大家都是第一次上路，那個跟行政院之間的謀合關係，大家會去重新思考這樣一個獨立機關在運作上該如何去檢討，所以後來包括金管、央行為什麼有拉回來。那至於區塊業務的檢討部份，部會依照行政院組織法的區塊業務有寫一份規劃報告，那裡面就有詳細的寫說部會下面的業務要設什麼、設什麼，因為我的行政院組織法已經跟你說農業的生物科技、農業的金融是在農業部，所以農委會就是根據我分配到的區塊業務去長下面更細的組織。那因為我農業金融這塊報告書在了，那所以我往下就會牽扯到說是要長成機關，還是長成內部單位，組織要怎麼設計的問題。所以對那些部會而言，區塊業務是行政院已經幫我定了，那是很大的東西，我頂多是從那個大業務往下切，但你可以很明確的知道農業金融就是歸農業部，所以沒有老師談到的那個重音擺在哪裡的問題。那個農業金融的問題就會提到說署局的問題，那再來就是要回過頭去看，當初他們報上來是農業金融局還是其他組織，最後當然有七十個署局的問題，那再來就是一些考量，那是政策問題，理論上送出去的是七十個署局，可是那個署局要真的是七十個署局，但是七十個署局並不包含的地方分支機關，那這就是我們剛剛所提到的因為我們把國稅局也包含在七十個署局裡面，因為對我們來講，我們不確定立法院接不接受，或是我把它解釋的太寬，立法院不接受的話，對我來講署局就很多了。萬一我一開始就把國稅局算在七十個以外，送七十五個過去，萬一立法院認為他不是地方分支機關，對我來講會有困擾，所以當初行政院送出的七十個署局的部份是我們認為概念上是地方分支機關的，我們就放進去，那在這樣行政部門壓縮的情況之下，就會像我剛剛說的，三級機關三百多個我們要壓縮到七十幾個，有些就會處理掉，那這是行政機關我必須先壓縮的，如果行政部門放的太寬，在立法院通過的機會也不大，所以區塊業務是這樣慢慢慢慢的算下來，那現在會碰到的情況就是說，區塊業務有無釐清的問題，就會有像青輔會跟勞委會之間的問題。

東吳大學政治系副教授王輝煌：像是兒童在暑假期間的活動，中央就有吵。

行政院官員 D：現在呢？

東吳大學政治系副教授王輝煌：有時候是教育部，有時候又跑到兒少，即是內政部，現在的話是時常在內政部及教育部跑來跑去，可是未來的業務都是到衛生福利部。

行政院官員 D：那就是換他們兩個談？

東吳大學政治系副教授王輝煌：對，換教育部及衛生福利部談。

行政院官員 D：那就是以前是教育部及內政部談，未來就是換教育部跟衛生福利部談，除非今天大家談妥了這塊業務是要給誰，我覺得除非是這樣，不然在組改的過程中，因為我的業務是跑到哪裡，除非去細切讓教育部跟內政部來談，但是你會發現到最後談的對象還是同一批人，因為兒少就是那一塊。

東吳大學政治系副教授王輝煌：中央是同一批人，到地方又很複雜，對地方來說，臺中市可能就是歸警方來管。

行政院官員 D：所以不同地方也不同。如果說現況是這個樣子的話，我覺得中央沒有權力介入，所以我才會提到如果中央現況是這樣，那在組改之後，中央也許像這樣也只是換個人管，並沒有整合、改變，換句話說，組改前後是一樣的。就像地方政府來講，組改前後狀態是一樣的，如果他認為中央的狀況前後是一樣的話，我現在的運作情況、施政重點也是一樣的話，而這也是他的詮釋結果的話，那我可以想見他應該不會動。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以他有爭議的話也是持續有爭議？而且又可能換首長又不一樣。

行政院官員 D：對，因為它的重點可能又不一樣。

東吳大學政治系副教授王輝煌：而且如果持續這樣的爭議，像新北市是侯友宜當副座，如果警方反彈的話，這部份就會這樣。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那這樣來講的話，組設有沒有改變是沒有差，是地方政治的問題。

行政院官員 D：其實你這就看你管理要怎麼處理。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那變成想說做一個行政指導，鼓勵地方去做組織的獎勵，可是有些業務，在業務區塊上是處於邊界，像農業也跨、金融也跨，那第二個則是說，地方不只有組織，地方組織也可以決定它的範圍多廣，所以說不是設了這個組織，他就只限這個業務。

行政院官員 D：因為我在想一個問題就是說，事實上這個委託人有舉三個例子。其實我認為有個做法是可以說，這三個地方政府，其實可以先不談組改，可以先談他跟中央政府各個局處對應的狀況，一定會有一張清單，那從那個清單中就可以發現說，組改前的模式可能是這樣，中央可能是合的、地方是分的，中央可能是拆分的、地方是合的，換句話說分合的狀況是本來就有，現況就是這樣。這樣的情況在組改過後，中央跟地方的對應下來發現說，像是兒少的東西，分還是分，那這就是沒有影響。

東吳大學政治系副教授王輝煌：可是有一些問題對我們一般的人民、國民會有影響的很大的疑惑，就是我們地方的業務，包括圖書館的業務都是在文化局，那組改之後全部在教育部，那人民理解的是原本的文化局是對應到文化部，但他卻是要跟教育部打交道，那這個狀況是要尊重地方還是要由組織想辦法做一個改變？如果要做改變的話，這個例子要怎麼去著手比較理想？

行政院官員 D：剛剛講的行政指導的東西，最常講的就是那是個期待。你的行政指導的東西是個期待。所以委託案最後做出來的是你期待做這樣的行政指導，中央因為已經是長這樣了，所以我希望複製二十幾個一樣的東西到地方，那複製的東西我可以說中央的核心的職能部份是長那樣的話，我也期待你地方政府在因地制宜的部分以外，像是民政財政的東西，也許你長的跟我一樣，那至於你因地制宜的因素進來了以後，整併之後，如果你真的要做行政指導的話，你就不必有太多了。也就是我中央扣除了國防、外交，我傳統的那些部的部份，你如果能長的跟我一樣那最好，起碼我們對應上沒問題。那至於傳統的部以外的部份，比方說他有一些因地制宜的東西，那就是地方政府的事情，因為那東西在中央未必會有對應。至於行政指導的部份，事實上是做這樣的期待，希望往後也可做出這樣的清單，那只是說你行政指導是透過什麼樣的方式，中央部會命令下去嗎？或者是說今天教育部圖書館的這塊業務如果發下去，都是各

地方文化局接通知單來開會。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這個麻煩的是在於直轄市那一欄，文化局吃不下他圖書館的業務，而且又分大館、小館，大館是文化局，小館在區公所，也就是小館以後是在民政局，是到民政系統。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：我覺得以後文化局的業務也會變，以前是文化局主管圖書部，那本來可以是地方管的，可是因為文化局他職等比較小，所以它直接變成國立的館，後來成立文化部後，接續文化局，以後就有可能由地方去管，或是變成國立的什麼。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我想跟陳老師做的那個例子，像我住過淡水，也住過新竹，大部分的圖書館都是文化局在管的，而且它的圖書館業務並不是像我們在大學裡面只要做研究、做學術，他的圖書館就是老人、兒童，它很多的會場是拿來做婚宴、喜筵的，所以他的用途反而是老人會強迫要用的，所以會放在文化局是一個美麗的錯誤。那是八零年代在做社區總體營造、文化復興運動的時候，鼓勵地方去做文化局的。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：沒錯，因為地方設了文化局之後，想說該找個組織來運作，所以才設了圖書館。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以這也是一個疑慮，這疑慮是在中央是歸到教育部去，那如果我文化局的圖書館也移到教育局去，那文化局其實在地方是沒有存在的必要。可是對中央來講，中央有文化部，專門又補助、監督地方的執行，那誰來辦理文化活動？他就會出現一個疑問，就是難道我只剩下這一類嗎？那文化活動不只是文化活動，我地方還要跟地方的客委會、原民委員會衝突，原民委員會又比客委會的活動多，那有些文化局底下又沒有文化館，像新北市還有十三行阿，黃金博物館等等，若是沒有博物館的話，文化局真的沒有存在的必要。可是博物館的業務又都是到文化部，地方又想改到教育去。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：這就是我剛剛的問題，有文化部之後，文化局的枝幹就會變大了，就像是地方有一些創意產業的東西，文化局會自己拿來管，他等於就是拿中央的文化部當中央機關，然後下面放了文化局這樣。

行政院官員 D：我覺得像現在的狀況是這樣子，中央組改真正發生的時間點，也就是我地方要去因應你中央的時候，你真的是木已成舟，真的主管都跑到教育部去，或者是博物館真的都跑到文化部，這個事情發生了，然後我中央跟地方真的要做交流、補助、活動協調的時候，也許地方政府才會真正去思考我這樣的運作模式是不是有這樣的問題。因為以現在來講的話，所謂的提出的行政指導，我為什麼會說是期待，就是說中央組設跟地方組設大家能不能複製長的一模一樣的時候，你明明知道中間有太多的因素進來了，這些因素都是你不可控制的因素，為什麼你最後說你是用行政指導，而不是用行政命令、行政規範來做變成說行政指導的部份，我的意思是說我去預想說未來可能會發生什麼樣的事情，你的地方政府也許是提早因應我的圖書館跑到教育部的這件事情，地方政府你可以開始考慮做。然後同時我會去告訴我的教育部說，教育部你們圖書關以前在地方都是以文化局在做，所以你們下次在開全國圖書館大會的時候，有沒有考慮這個東西就改到教育體系來？那我認為那個行政指導就變成從行政管理的方面，絕對不會是從法制上或法規來作強制的動作，再來就是說，你一定是從組設或者是法規以外的那些手段去提醒他、點醒他，你要不要長的跟我一樣？然後我們溝通會比較順暢，我是學教育的，你也是學教育的，大家都是學教育的，比較好談話，就是這一類的東西。或者是他們教育體系裡面去做處理，圖書館體系大家來談，我圖書館上面對的是教育，你圖書館上面對的是文化，這可能不好談。不過還有一個問題，像圖書館這件事情，中央跟地方對圖書館所擔負的功能，我不曉得那個差別是在哪裡，或者是變成說，他們的名稱都是叫做圖書館，但是到最後反而是變成對民眾的生活，像是民政的部份比較有關係的話，也許就像老師說的，大的就弄到民政去，因為它的重點是在我要有活動中心之類的，我辦演講、辦社區活動的部份，那是他把作館藏之外的事情當作業務主軸的同時，雖然她叫圖書館，但是你可能要回過頭告訴她，他的名字不叫做圖書館，你可能是叫做什麼教育委員中心等等的。那在這種情況下，當然社教的東西還是教育部在管。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那有些東西就是叫社教館。

行政院官員 D：可是社教館是教育部的東西。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以地方現在有三四種版本，文化底下有圖書館，社教在地方又有一些有爭議，是歸社會局處還是教育局處。

行政院官員 D：那所以我會覺得到最後變成說，因為有三個 case，從三個 case 組改之前，你本來就可以分析出中央的分分合合跟你地方的分分合合沒有直接對應的關係。

東吳大學政治系副教授王輝煌：至於你講到的，以後文化部成立之後，地方文化局的文化活動會變多。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：不是變多，就是原本由文建會在直接補助的會變成由文化部間接的撥下來。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那應該是一個大問號啦。

行政院官員 D：這真的必須等到組改真的 run 起來之後，實際有感受到的時候，他才會真的考慮說我要不要把這個因素的權重放大，然後去做這件事情。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：還有一個就是說又回到水平的組織層面來，以剛剛的講法來說，理論上博物館應該是歸文化，理論上是這樣，那照理講國立故宮博物院應該是歸到文化部底下，然後既有的組織法的寫法也很特別，就是行政院下設國立故宮博物院，但是又沒說他是國家幾級，因為它是國家機構嘛！只是與部會相當，這是一般的理解，那實際上是真的與部會相當嗎？故宮的館長真的是政務官任命嗎？

行政院官員 D：故宮的部份是特任，組織法上應該是特任。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：有沒有資格上的限制？因為特任上面應該要有特任上面的限制。

行政院官員 D：要看法條怎麼寫，比如說一些文教館所的話，他應該是說沒有限制啦，假設他今天是個政務官，或是個常任文官的話，他會幫他多開個管道，比如說專科以上、大學教授等等的那些東西，他的任用方式可能就是會用多軌，也就是多種軌道都可以進來，但是故宮的部份可能要回去看法條的部份怎麼寫，除非像你說的一定要大學以上等等的資格，如果沒有的話，像你是政務官啦，政務官也沒有必要幫你綁了一個

教授什麼的，那常任文官才有說要綁什麼資格，讓大家來比較這樣子。那故宮這個議題，之前在民進黨執政的時候，因為它是十三個部，四個委員會，所以那時候的故宮不在行政院內，改隸總統府的；國民黨上來之後，故宮他們自己覺得他們其實都是跟部會在互動，所以他們會說歸總統府的話，不在行政院這個大籃子，一些資源上比較不好處理，所以他們覺得還是待在行政院。那待在行政院的話，就我所說的行政院組織法只有寫到部跟委員會，事實上並沒有寫到故宮、央行，那故宮的話很明確的就是他起碼不是行政機關，那至於層級的問題的話，如果今天是採次佳方案的情況之下，他現行其實就是我行政院的所屬，就是所謂的中央二級的概念，那我既然又沒有把它拉出去行政院以外的話，那就是他的現況。那既然他不是部會，而是跟國父紀念館、中正紀念堂一樣的話，我就只是把它寫進機構，他不跟部跟委員會一起。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：我們知道它是機構，可是排序上我們講二十九個的時候...

行政院官員 D：我們原則是先講部，然後再講會。如果是未來的話，你可以看組織法的條文。他是在二十九個內沒錯，我是說我們今天在談二十九個的時候，我們講的時候是要講二十九個機關、二十九個機關構，還是其他說法。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：慣例上是口語的二十九個部會，其實是括號含機構啦。

行政院官員 D：對，含機構，還要含一行一處的東西，所以對我們來說三十幾個要變成幾個的時候也非常困擾，因為第一，你不能跟民眾說機關跟機構不一樣，所以會是二十六個機關、一個機構之類的，我們不可能這樣講，所以就是很籠統的說大家概念的部會，就是從三十七個變二十九個，那甚至是講三十七個機關變成二十九個機關，那當然不會特別去講「機構」。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：我們之所以提到是因為我們之前早期原本要挑嘉義縣，理論上應該是中央跟地方的互動嘛！或者是這種橫向互動，但本質上是垂直的啦。

行政院官員 D：財政部的下面有臺北市國稅局，臺北市國稅局跟縣市政府互動。就是說中央機關所屬的三級或是四級用什麼方式跟地方政府互動，如果組改的過程中，這些機關沒有大幅度的變動的話，可以想見他未來互動模式還是一樣。我覺得那個部份是不會變的，所以我今天一開始講的就是說，組改過程中有百分之八十不變，留下來的機關還是老舊的面孔，老機構跟老朋友互動的方式就是這樣，跟地方縣市互動的方式就是這樣子。那組改不會影響我太大，就好像內政部底下有兒童之家、老人之家，那我可能是放在臺北市裡面，我兒童之家之前是怎麼跟臺北市政府互動的就保持原來的模式，唯一的差別是我的爸爸媽媽變成衛生福利部了，不是內政部，但是互動方式沒有改變。因為我的職等沒變，下面的分支也都長得一模一樣，所以當然會一樣。那今天談到中央地方相對應的部份的話，如果說百分之八十都沒有動的情況之下，地方政府可能也就不會有什麼動，你唯一會去想到的就是像環境、衛生這種變化幅度這麼大的東西，那地方政府會不會相對應的去動，頂多是這樣子而已。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：還有交通建設。

行政院官員 D：那交通建設其實也還好耶，因為地方政府對交通建設本來就很紛雜了。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：但是有一個縣已經在今年五月主動配合中央，把交通局跟建設局合在一起，而且就叫建設局。

行政院官員 D：但是內容一樣嗎？做的內容一樣嗎？

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：跟中央不見得一樣，但是做的內容大同小異，只是對民眾而言以後會找不到地方的交通局。

行政院官員 D：所以我就說今天其實在講相對應的這些情形的時候，考慮的因素像是民眾對地方政府習以為常的這個因素也要進來。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那是根本沒有辦法改變的，像是你把社會局跟衛生局在地方真的合併的話，地方民眾是會不習慣的。

行政院官員 D：所以我就說今天在做行政指導的過程中，這也是個因素進來，換句話說，你中央是否要分立社會跟衛生局處，中央組改因素只是你跟

其他民眾觀感等其他因素的其中一個。然後你要不要把中央組改的因素放大，這個就牽涉到地方政府首長他要不要把這個因素放大。也許首長看中央變交通建設了，他認為要合併了，他就去把這個因素弄大，若是他認為這個比重還很小，我的民眾還是習慣交通局，他就不會去做這件事情。所以那是因素進來了，那也許今天研究案做出來是有個期待的 list，包括要用什麼手段、方式去做，那這是一個指導的方向，也許把它拿給各個部會，他們也可以透過這個方向，讓他們知道說你的中央已經變了，你可以告訴你的地方，爲了讓你以後運作順暢，指揮監督官比較好做事，這樣可以一起走。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：有些地方的組織跟業務還沒意識到這個變化，比如以臺北市來說，以前的交通局底下是設養工處，大路工程的養護，那這幾年來講，組織改造是改成水利工程處，那以前養工處時對應的窗口是內政部營建署，那臺北業務當然移到交通部去了，那理論上我也就過去，所以我未來是跟交通建設部對應很好，可是現在比中央跑的還早，我把我的養工處已經改成水利工程處，又掌管水利，也就是我認為所有的道路養護都要配合我的水利，因爲我臺北市沒有水利局，但是水利在中央以後是環治，那我的主要對口又是環治，那部份既有的業務又是交通，跟現在還是內政部的是不一樣的，地方其實是還沒意識到對應窗口的問題。那您講的可能是真的，多磨合兩次這問題就解決了。

行政院官員 D：現在的問題就是說我剛剛說的業務。今天臺北市的業務區塊東西還是擺在這個局處裡面，未來你局處怎麼變，我只要知道業務跑去哪裡就好，換句話說你的殼是沒有意義的。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：有意義的是那個中央地方業務溝通的窗口一欄表，那個才有意義。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那個我想說的是，中央的組改跟地方的組改其實問題不是那個大，只要大家知道去找誰，問過幾次之後就開始對應了，可是有沒有一個想法就是說，中央組改的基本構想其實是提升政府的職能？也就是業務區塊，因爲政府業務區塊重整，希望把某些專業的

能力提升，包括文官本身的凝聚力、政策的能力等等。那有沒有可能說我們在談這些短期的對應協調以外，中長期的這種在地方政府本身的這些文官的職能他怎麼去結合，這也是一個問題根重點。

行政院官員 D：當初組改在推的時候，也就是早期在推組改的時候它的範疇很大，像民進黨執政的時候，總統府有政府改造委員會，他談的範疇就很大，包括中央地方、行政院都談，就是一些創新業務流程檢討，像業務要怎麼去做的事，但是到國民黨執政時期，一方面已經談很久了，到最後你會發現它是聚焦在組織的這一塊，那你就會想說組織做了，可是你重點是在業務這一塊部份，很多行政流程，組織不是絕對，而重點是在行政首長，首長要是有魄力的話，行政效能就做起來了嘛！所以重點反而是在業務法規這些東西，那些東西才是能夠提升行政效能的東西，像是簡併法規、鬆綁等等等的。可是回到老問題，今天假設組改跟其他這些事情的話，當初這些東西是綁在一起的，即便你不做組改這件事，你叫各部會去做行政流程檢討的東西，其實也是可以達到成效的。只是如果這些行政效能的東西真的真的做不來，因為機關本位因素，最後的手段就是我把你們弄在一起。組改這件事情也許是我最後最激烈的手段，當初的概念是我這些東西本來就要做，但是我想要先讓組織可以動起來，不同組織因為交會的關係，開始會想說過去是因為我本位主義的關係，我現在開始可以從你的角度想事情，然後大家就開始在流程要不要檢討等東西，換句話說他是希望組織的東西先跑，跑了之後流程這些東西再跑，今天組改這些東西先跑的話，流程這些東西會伴隨著後續而來。你內政部社會司跟衛生福利的東西，有些東西要弄完，你會開始檢討，包括衛生署跟社會司爲了長照有不同意見，但是你合在一起後，出來的民意總是妥協的民意吧！你的流程以前有兩套，現在總是必須弄成一套，而且現在也沒得推了，因爲部長說了就算。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：但是也有可能以後沒有人願意來當部長。

行政院官員 D：最後有個次長來負責社福的部份。

東吳大學政治系副教授王輝煌：就像現在國發跟研考一樣。

行政院官員 D：就衛生跟社福議題而言，當初一直認為社會到衛福之後就會被弱化、邊緣化，所以為什麼以前連部會名稱都有不同意見，誰放前誰放後，部長誰當的問題。但是當初是期待組織先行之後，他的業務法規後行，可以慢慢去改善。那改善之後就要回過頭來看地方政府，地方政府期待他文官素質、行政效能等等提高的因素，在改造的當中是佔其中的多少？那你能期待中央組改、文官素質改善之後，地方會跟著拉起嗎？因為我認為地方還是有他們的環境，環就會造就那樣的行事風格，我覺得那樣的中央跟地方就是會有差異。所以我們當然是期待全面的提升，全面的提升跟組改這件事一定是沒有全面的關連，今天就算沒有組改這件事情，你中央跟地方就是要提升。只是說組改這個火車頭動了以後，你後續可以帶出來的效益、流程檢討，搞不好要好一陣子才會看的到。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-6 第六場訪談紀錄

時間：2011 年 7 月 14 日上午 11：30~12：30

地點：學者 B 自宅

訪談對象：學者 B

訪談員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系博士生林承正

整理：張劭瀚

一、關於此次行政院組織改造的議題，地方政府因應中央組改的對口變動如何看待？

學者 B：關於這個議題我們要從兩方面來看。第一個是四個直轄市的組織規程，另外在十二月二十五號成立新的直轄市政府後，又提出直轄市的自治條例向新北市的組織規程根治制條例內容有沒有調整？如果有調整就以組織自治條例為準雖然本來規定是可以適用兩年但因為有新的依據出來所以舊的就要廢掉。再來就是因為目前組織架構分兩類本來直轄市一級機關都是機關屬性那去年臺南市編制因人口比較小的關係而有所調整現在變成一類是一級機關那一類是一級單位向新北市臺中市都是機關屬性單臺南市秘書處財政處都是單位屬性嚴格來說單位來說不能有附屬單位機關才可以有附屬或派出單位的這是得留意在法制面的問題。其次，現在直轄市的一級機關名稱沒有統一功能分配有沒有一致，比如新北市稅政稽徵處是二級機關、隸屬財政局，完全比照臺北市設計的；那臺南市或高雄市以及臺中市——特別是臺中市，當時就是為了遷就稅捐處處長，因為稅捐處處長被限制是與財政處為平行單位；所以為了遷就，有財政局也有地方稅務局——所以稅捐稽徵處提升到一級機關。這在臺北縣是沒有的；臺北縣的稅捐稽徵處是二級機關，隸屬財政局。為什麼提到？這涉及到未來稅法修正的問題。本來法之規定中央屬於內政部，為什麼由財政部做主管機關？在直轄市由直轄市政府，但有些法規寫著在直轄市委民政局或者是直轄市政府財政局；這就出了問題——如果說都是財政局都沒問題，有的改到稅務局有的叫稅務局。所以這是在此議題需要注

意的、或者可以建議的。這是非常奇怪的設計，那原因可能有兩個因素影響著：(一)、是制度問題；(二)、另一個是人的因素—把制度破壞掉了。如果說稅捐稽徵處都屬於二級機關，現在稅捐稽徵處又改為稅務局、並且提升為一級機關、又與財政局平行本來財政局是管稅的而且財政局變成內部單位這就是此研究現實問題要注意的。再來就是我們現在直轄市在過去在臺北市都集中在市區人口密度高、面積小；現在面積大、範圍廣、城鄉差距大的直轄市也有，這個時候過去的區公所的组织概念可能很難滿足廣大區域的需要這廣大區域是要區公所就地解決而不是甚麼事都要跑市政府來解決高雄亦是。

東吳大學政治系副教授陳立剛：記得您之前有提到過朝向在地訴求進行？

學者 B：當初給予長達一年的時間為成立新直轄市政府做準備，就是為了這個。內政部沒有談好的是現在變成各縣市在做。況且地方首長就是因為沒有做過才不知道該怎麼做。

東吳大學政治系博士生林承正：我們之前看過一些資料提到也許因為新任市長，因為區長並不是他所喜的人，這是政治上的因素。就您看來除了政治上的因素是否還有其他因素？

學者 B：我個人認為這是區長的問題—而且是制度面的問題。因為制度面而導致原則是到市政府或一級機關，就沒有授權到區公所因此區公所常常沒事做。例如板橋原本經費有 26 億現在，變成只有 6 億—全部都到新北市政府了；板橋現在還有 203 名公務員幾乎沒甚麼事情做？所以這是很值得探討的問題。

東吳大學政治系副教授陳立剛：老師您剛剛提到的區，區到底未來該如何劃分？目前區的概念還是以臺北市為主，那像大臺中、臺南或高雄都的大小或功能都有所不同，這該如何看待？

學者 B：我個人對此主張是分兩類：一個是都會型、一個是鄉鎮型的。都會型紙的是 20~30 萬人為一範圍或一區 但面積大概在 20 平方公里。反過來鄉鎮型的為一百平方公里人口最多 5~6 萬人。但有個問題是區長到底要不要民選？其實主要涉及到主管機關法規、法令總共有一百七十種左右(行政法規)，這一百七十種裡都能考慮到(分兩次都能涉及區公所?)的話

這問題都可以解決。這和市長區長要不要民選沒有必然關係，因為區也要經過市議會同意(被受監督)。這例子是像以前韓國漢城改地方自治以前，漢城市的預算均需經過國會的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：以前有個討論，讓區長的來源能更廣闊—就是說讓有管理等背景的人能擔任區長，而不是一直都是公務人員來擔任。關於這一件老師如何看待？

B2：這樣的設計是可以考慮的。未來的區長強調其專業性但是這專業並不是行政管理的專業，而是管理系的專業。意思是未來的區長要有資格而這資格是傾向於政務性的資格。

東吳大學政治系副教授陳立剛：所以是以政務性的概念為方式進到這體系內？

學者 B：這裡有個例子，最高法院的院長是政務官，但所謂的最高院長沒有法官系統出來是不行的。他是政務—政策性職位，但不是全部只有他一人來做；同樣的要有法官一同協助之。

東吳大學政治系副教授陳立剛：有民意反映是公務人員與社會現狀—民意上的代溝(親切感不足等)，民眾需要服務時可能產生溝通不來的狀況？

學者 B：也因此這區長應該是找一個當地關係有密切的人，但這專業是強化其管理能力。那如果說純粹是事務官的話，與當地之間的互動常常可能產生代溝的情況發生。

東吳大學政治系副教授陳立剛：關於山地鄉的議題您如何看待？

學者 B：目前是這樣，目前山地鄉有自治法，所以自治區的成立須有山地鄉負責人作為主席，那接續就要看自治法怎麼規定。

東吳大學政治系副教授陳立剛：那原委會那邊有一些制度設計？

學者 B：對目前就是有設計出制度立法院沒通過也不太有法之效力。此外必須顧到每一部落不同的文化及習性。

東吳大學政治系副教授陳立剛：所以說就是以該部落或山地鄉的習性及文化做為制度設計的考量？

學者 B：還有一點目前最新行政走向有一共識—就是河川整治及道路管護(例如連外道路)不是只有山地鄉的業務，所以這完全交由地方政府來做；山地鄉自治區只負責文化、創意及自然景觀等等相關業務。

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央組改後有哪些地方政府局處會受到比較大的衝擊？或者需要調整對口？

學者 B：目前中央部會改造可以分兩部分說明—第一是改組時間並不一致。現在來分三階段，到底是分短時間還是長時間？就我個人了解是一年半，那一年半還好，但如果不是一年半是三年五年再談那法規就需要改變所以這是行政院部會調整自己帶來與地方對口上的困難之一。因為對口上的變動、磨合時間得拉得更長。第二是新的組織要產生。例如環境資源部，那環境資源部到底涵蓋的業務多少？這要看立法院通過的組織法而定；現在組織法有四個部會通過，其他都還沒還沒通過以前有個困難，是相關法律及規定都不能進行；這種程序上的延宕是一問題。那現在對地方衝擊最大的是內政部變動。因為內政部有很多業務移出，例如社會福利、環境資源或者營建等業務都有部分移出，某些業務到底是要到交通建設部或者環境資源部都還沒定論。所以這是目前最大的問題。其他部分對地方影響較小，例如農委會改成農業部就較單純。

東吳大學政治系副教授陳立剛：像國家發展委員會的出現，它是將研考會、公共工程及相關部會整合起來？

學者 B：這就會是個問題。國家發展委員會的業務有的是到發展委員會到有的是到建設部(可能原為公共工程委員會業務)去。要說的是還沒立法院通過相關法令前，地方政府難有因應。而相關組織法要在十二月前完成可能很難，十二月不太會開會。以立委來說預算部分國民黨會認為預算案越少越好；民進黨而言只要拖到一月就對其協商籌碼有利。

東吳大學政治系副教授陳立剛：是的就如剛剛談到的如果有已確定的相關組織法或規範那是最好，但其他部分我們依須未雨綢繆。救我知道的有的部分會到三年時間？

學者 B：這會使整個行政法體系搖擺不定長達三年。沒有定案前還是要按照舊法，且組織法雖然確定但相關法令還沒修改，那這種矛盾衝突就會是

個難題。

東吳大學政治系博士生林承正：中央的組改對地方的適應性而言會不會感到不知所措？就我聽到的中央組改有部分原因是爲了減低與地方業務對口上的多元成分在。另在目前臺灣地方自治依然謀有充分的權利，那這組改後對地方自治權是否有提升？或者其他變化？

學者 B：以比較武斷性的判斷，行政院的組織再造對地方的影響不大。因爲再造後地方組織還是存在，而地方組織所關心的是法律有沒有修改；因爲關乎對口及資源的爭取。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們剛剛提到的國家發展委員會，對應到地方自治議題。地方自治理應給地方相當個自治權及裁量權；但過去因爲中央賦權主義的思維下，使地方自治權力有嫌不足。不知道將來是否可能有地方自己的地方發展委員會，對地方例如市政的發展不論產業或者其他計畫，可以針對地方的整體發展交由地方來做？例如自治發展局或處。

學者 B：這問題就五個直轄市來說，目前看來對各自發展有其計(規)劃能力是沒問題的，因剛提到的發展局或處概念五個直轄市都有相關單位。問題就是經費哪裡來？地方政府很多事情都不好做有很多原因：(一)、能力不足、職等太低。那就調高職等(例如局長到十三職等)這樣到下到地方去做事會比較有競爭力。(二)、規劃的經費比例。規劃的經費比例應爲如何？過去規劃經費都沒有單獨的預算；規劃與施工經費併在一起，但規劃並不能叫做施工，那就沒辦法核銷。目前能做的就是對此概念多加宣導，使地方首長對此概念要有。

東吳大學政治系副教授陳立剛：延續老師剛剛提到的，就是對於中央與地方人力交流的老問題。其相關制度設計現況及建議爲何？

學者 B：目前直轄市的局長職等都爲十三職等，且中央事務官下去做將改爲政務官屬性。

東吳大學政治系副教授陳立剛：這就是個問題，會讓許多事務官可能卻步。是否有可能改一樣延續其事務官屬性？

學者 B：所以說可以以代理性質進行，因為代理性質可以為事務官。但代理只是十一職等。現在整個配套都還沒出來；既然局長為十三職等，但卻跳過十二職等。行政院及考試院部前沒有共識要調。

東吳大學政治系副教授陳立剛：當然我們知道直轄市局長是十三職等而且是政務屬性。但有沒有可能是事務官來擔任但同樣可以保有事務官的資格？

學者 B：以新北市為例，新北市改為直轄市後，其局長變成十三職等。原本臺北縣有例子是以代理方式補其位後，但因後續續任沒被同意，只好退休，然後只好領其退休俸轉任政務官；結果現在變成直轄市後，又有變化，這些人就很慘。

二、為何從機關組織的概念去切組織精簡有所困難？

學者 B：此牽涉到八個縣市，與區域組織的概念相違背。經建會提出在決定四個直轄市時，就以融入周邊做為區域的概念思考；像北北基宜、桃竹苗的區域概念，但北、台剛好是兩個區域，所以北、台與中央的政策有一個相應，這是個相應問題，但這不是問題。問題在於這組織沒有辦法法制化，因為：(一)、區域計畫委員會為推動委員會，而且只有兩處；一個是位在內政部的推動委員會，一個是在縣市推動縣市委員會。內政部的就不用說是在中央，但像北台區域計畫推動是地方-民間的，但各推動是以縣市為單位成立，如此怎麼能合併？就需要有招集人一旦須成為常態性的單位。那如果為常態性的，就須修改地方自治法二十四條之一、二、三規定之合作組織寫得更具體一點；例如怎麼合作、人從那裡來、經費那裡來？這目前都沒提到。

東吳大學政治系副教授陳立剛：那是否可以以此母法的概念做一機關組織的授權？

學者 B：這個目前只能訂要點，但訂要點是不能編預算的；因為立法院、地方議會是不會通過預算的。此外個人政治立場—政黨考量、這種人為因素也會影響組織合作的進程。

三、前幾天看到一個新聞：北市跟新北市將計畫合作跨流域的相關合作計畫，

公共估成委員會李鴻源說得先暫停，因為這事情中央必須辦理重要角色，地方政府難成事。中央這樣的說法是頗有道理，但總覺得有些奇怪？

學者 B：稍微說一下，朱立倫在去年選舉就提出黃金十年流域治理計畫。當時我就寫文章提出朱立倫到目前一點貢獻都沒有，那今天終於講出來。要說的是這樣的計畫可以說只是選舉的文宣。如果真要合作，現實面得要先考量議會會不會讓你過？最大的困難是新北市議會。流域治理牽涉到河川管理，中央因此有意見。

東吳大學政治系副教授陳立剛：然而如果是地方提出，這樣的開始畢竟是好的？中央是可以做一幫忙的，而不是一直是中央賦權的角度去思考，全權還是中央主導？

學者 B：我們現在授權原則，在直轄市轄區河川是自己管；現在轄區是自己管後，中央管的會減少。新店溪、大漢溪的中央主管範圍應該會減少的。

四、老師研究案是否有任何可以給我們指教的地方？

學者 B：最重要的還是要花時間在相關法令的研究上。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-7 第七場訪談紀錄

時間：2011 年 7 月 18 日上午 10：00~11：30

地點：行政院官員 E 辦公室

受訪者：行政院官員 E

訪談員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系副教授王輝煌

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建

東吳大學政治系博士生林承正

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授陳立剛：行政院的改造就您個人所看到的那幾個比較重大的組織改造與地方政府關係密切？

行政院官員 E：行政院組織的改造某種程度上是希望能夠減少單位部門總數—從 37 個部會縮減成 29 個部會，這個是一個影響比較大的部分。不過，行政院組織改造最核心的部分，應在於業務功能的整合與重組，以內政部來說，好多個部門都會被拆組，像營建署被拆成三、四塊，一塊被歸到交通建設部去，一塊被轉到國土資源部裡面，另有一部分還維持在內政部。從某種程度來說，這種調整是著重於業務的重組的方向去思考。不過業務重組有很多不同的思考方向，包括哪些區塊是屬於同一個區塊、同一業務，可能不同觀點有不同思考。以前在處理某一業務的時候，會從既有機關來定位，新增相關聯的業務就擺到那個機關裡去，可是這樣運作一陣子後，會發現本來一個單位可以處理的事情，拆解之後變成需要透過橫向聯繫來解決，橫向聯繫的會議次數多了，處理業務的成本就會增加，行政院組織改造某種程度是反映到這個部分做一個重組。當然有一些比較特殊的思考是呼應社會各界對於組織精簡的要求，認為國外許多國家管轄面積人口比臺灣大很多，但其政府組織部門卻很精簡，而臺灣這麼小，卻甚麼都要多要大；也因此組改是要回應這樣的問題。另一個比較核心的議題在於

組織數量縮減將來如何運作的問題上，我們看到日本組改的經驗，把許多部門整合在一起，一開始大家都會面臨一些磨合的問題；就像目前縣、市合併直轄市一樣，縱使二個自治團體已經合併為一個自治團體，但部分直轄市初期還是維持舊縣市政府人員業務各管各的方式。行政院組改目前還沒正式上路，我想可能也沒有這方面的問題，因為行政院政務官會派一個新的下來，這樣運作比較順利、比較不會有地方政治性的問題。當然行政院組改不可否認的，仍不可忽略政治性的考量，像過去一直談到的文化部的成立，哪些應該歸到文化部去？原住民族或者客家文化是否納入該部較為適宜？在整個研議的過程裡面，像原住民族或者客家民族文化這些領域，在某種程度來說是無法整合成一塊的——包括是以業務取向或以族群服務為導向，還是存在著分野。還有比較特殊的比如海洋委員會的成立，而目前的海巡署會是將來海委會所屬機關。海洋委員會成立是希望能夠將交通部的航政或遠洋漁業等業務整合(甚至是海岸查緝的功能)，但是會發現如果要重組時後，這些東西很難從既有運作下的交通部抽出作為海委會的一部分。因此這將來會變成是政策協調的功能存在，這也是大家認為會是有比較多意見的地方。但這些業務調整可能跟地方政府並沒有太大的關係。中央組改牽動地方較大的，比如說農委會變成農業部，農業部的業務與地方政府間的合作關係應會更為密切；又比如說內政部的社福及衛政的整合成衛生福利部，地方的社會處局及衛生局將來將如何因應會是值得思考的問題，這會是變化比較大的。至於營建業務部分移到交通建設部，部分會移到國土資源部，另外國土計畫、都市發展業務維持在內政部，在地方運作上本就有像工務局、都市發展局或者像建設局的分工，已各有分部處理，地方未來可能僅是功能微調，須大變動的情形似乎不多。再舉民政業務為例，中央民政司是內政部內部單位，在地方都設有民政局，但事實上地方的民政局又不單單只辦理民政司主管的業務——多數民政局主管的業務包含了戶政、役政等，組設部門較少者又包含了地政、社政、環保等業務，當然這是地方自治所擁有的彈性，中央與地方在單位部門的組設上，本來就無需一對一的思考。至於剛剛提到的將來影響地方最大的會是社會福利與醫療衛生這塊；因為地方本來就是衛生局及社會處為兩個不同體系，一個著重公衛與醫療業務，一個社會福利服務，二者業務有很大差異，但因應未來從全人照顧思考重組有其意義，不過整合勢必經過一番

努力。其它如農業及經濟對地方的影響應該不大，在既有的組織上運作應該就可以處理。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：想請教以組改來說，其實部會的改組要跟地方對應，過去只要經過磨合，幾乎都可以找到窗口對應；那未來組改之後經過磨合也同樣可能找到窗口，但在磨合的過程中會不會產生問題？舉例來說，像圖書館的業務在中央是要併歸到教育部，但地方圖書館業務大部分是併歸到文化局；如此文化局如跟中央的教育部做對口是否會產生問題？

B2：這部分個人不覺得一定有甚麼問題。像殯葬業務，早期地 1 是社政單位在主管，但中央則在民政單位主管，在業務主管監督上並無窒礙，可能這項業務不太好處理，地方社政單位會巧妙的以中央歸民政單位主管之理由，將殯葬業務轉移到民政單位主管，就連臺北市在前(98)年也改由民政局主管了。基本上地方會因其需要慢慢的調整，但如果這項業務在縣市沒有改到民政體系內也不會有太大問題，主因是中央對地方之監督是針對業務而非針對部門，意思就是說業務在甲部門，就針對甲部門監督，而業務在乙部門，那就針對負責該業務的乙部門做監督，至於地方與中央在業務上的分工與合作也不會有所扞隔。回到圖書館業務來說，我想初期圖書館的設立都是從提供民眾服務的功能出發，這種功能對其而言只是設立了公營造物後，充實圖書來滿足地方民眾的需求。如此並不在乎中央到底是誰來主管。如果在意的是中央的資源補助，那就會講究中央是由那部會主管此業務，進而找其對口。在最基層的鄉鎮多設有鄉鎮圖書館，鄉鎮圖書館多屬公所所屬機關，有的頂多轄屬於民政課或文教課裡，就公所而言，它一個課就管了很多業務，其實真要往上找對口縣與中央就有很多部會須對應，任何部門與上級政府本來不存在單一對口問題，所以對基層而言沒有太多影響。至於縣市圖書館都由文化中心設置，文化中心是文化部門來主管，中央對應的是文建會，未來如要與中央同屬教育機構，就要調整該機構的定位。如果縣市基於自治權責分工，還是認為要屬文化中心，這樣的情況還是會隸屬在文化部門，那在業務上對口上我覺得依然不成問題；他還是會找到資源補助的對口。比如說圖書館為教育部的主管業務，假如今天教育部要對圖書館相關做

協助或補助，則地方的文化中心圖書相關部門依然找得到其上級對口一資源一樣、業務的屬性絕對是符合的，所以對找資源對口是沒有問題。當然縣市在中央組改定位後，業務某種程度依然會做些劃分，文化中心的業務管展覽的歸展覽、圖書歸圖書也說不定。也就是說將來說不定就直接切開(文化展覽及圖書教育切割)、也有可能文化及教育結合成一部門也說不定。以前縣市政府分設教育局與文化中心，地方制度法制定之後，縣市政府訂定其組織自治條例，有的將文化中心改成文化局，有的設文化局，將文化中心隸屬於文化局，就文化中心而言，圖書館與展演場所二者都是並列同存的概念，未來是否會分不得而知；但就現況來說他們運作上並不成問題。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：想請教您，就是說中央組改是少有的，那會不會趁這次組改順便來帶動地方政府某部分的組改？就是說有沒有可能透過法規等等，當然這可能性會稍微低些，但透過其他獎勵(誘因機制)在可預見的三五年、或是說短期時間來誘導地方政府來進行後繼的組織改造？

行政院官員 E：坦白說這個問題其實是我們非常關心的，我想這問題朝建您非常的清楚，學界在談地方自治的概念，都主張中央最好不要有所謂準則性的規範；其實這是一個理想，但在臺灣的環境裡，我們中央到地方只有一個官制體系，凡要增設職位均要考試院同意。換言之，機關組織法規及職位設置都是要經由考試院同意，考試院不同意則都免談。我們從現行人事組織體制去看這問題的時候，很難說中央機關不去做任何限制。這是第一個部分。第二部分，目前直轄市縣市政府人事費達到自有財的 40~50%都很多，而達到自有財的 80~90%的也有好幾個，我們不希望人事負擔拖累地方建設，當然希望他們這部分是可以降下來，但這我只能說還是很難。我只能說在臺灣民主政治這種選舉的效應，大家總希望有些績效呈現—績效就是要有人要有錢才能達成。人在績效裡是非常重要的部分，地方也總認為單位內的人是不夠用。這是一個現實的問題；也就是說業務怎麼做人要多少才足夠？這是沒有答案的。你要一天把所有事情做完這是不太可能的，但可以以時間序列的去完成業務，當然我們都要求地方政府要有他們的規劃去處理事情。由於地方政府總認

爲人不夠用，也因此人的問題上，第一部分希望就現有的組織管理上，在行政院已有員額管制政策的規範下，是否可以員額不動，但組織做一整合？憑良心說我們蠻希望地方能就此思考；而希望思考的原因是因為大組織的模式總比小部門好—小部門林立總會出現爲自己部門考量(本位主義)的現象產生，縱使再做協調總會各堅持己見。如果今天把這些部門整合成大部門；在大部門底下雖有不同分工，但在同一指揮監督會有下面的優點：1.較有支援性：也就是很多業務會有所謂的季節性—這個季節忙個半死下個季節可能很閒。業務不像生產線很難量化來看，但今天將許多部門整合起來互相支援會是個選項。比如民政司下面有許多不同業務屬性的科；今天一個科忙時另一科雖異質性高，但多少還是可以相互支援—尤其是舉辦活動時人力動員更爲彈性。2.減少本位問題：因爲我們常說組織的分部畫像圓圈—大圓圈裡面畫小圓圈，當圓圈內再畫小圈時，不是會有交集不然就是有空隙出來。當有利時會說這是我的業務，當不利大家時，就會推說這不是我的業務，產生部門之間的衝突反而增加。我們曾經幾次希望把地方的部門進行整合，但最後相關縣市都吵過頭，爲什麼？這個大家都覺得困難，但真的困難嗎？其實不會，只要單位主管少一些就可以了；但他們可以舉出一百個窒礙難行的理由給你。憑良心講，我剛剛講說社福這塊跟衛生這兩塊業務，一般而言是很難在一起的，但爲什麼中央可以？因爲思考方式不同--其實某種程度像長照等照顧相關業務是有可能將其整合成一塊，並非永遠都格格不入的。地方我們也認爲說部門可以簡化的；以鄉鎮爲例，鄉鎮的民政課做甚麼？百分之七八十都是社會行政業務，尤其是社會救助、福利等執行爲大宗。人口達到一定數額的公所才成立有社會課，它的業務百分之八九十也都從民政課的業務移列過去的，基本上看業務如何去分工，而不是有無設置相關名目的單位。再舉一例，像連江縣政府是一個小縣政府，人口不如臺灣多數鄉鎮的人口，但麻雀雖小五臟俱全，中央的什麼業務到那裏都要有一個對口單位去處理。民政處主管的業務除一般縣市的民政業務外，尚辦理社政、地政及環保等等業務，他們的不同業務部門都集中在一起但都還是可以運作。也因此要端看地方怎麼處理這些事。我們剛剛談到的，中央希望地方組織配合中央的組改做一調整，另一部分當然是地方會配合尋找資源而做出的調整—殯葬業務最明顯，因

爲中央也不會因地方的主管是在社政而有所差別，但是大家會看得出來，當該業務在甲縣是是民政局辦理、乙縣也是，但爲什麼我們卻是在社會局？因此社會局找到這個理由請示上頭將其調整由民政單位來接辦；也因此從早期的一個、兩個改變到最後全部變成民政單位來主管是這樣來的。以後相關業務部分也是會這樣處理。只是說中央組改後部會減少，希望地方市縣政府單位能夠配合整併。說真的，難度很高。就地方來說，減少一單位對其政府員工來說，某種程度可能少了升遷機會；不過大部分都改成政務職，因此對公務員來說影響不大，但對地方首長來說影響到他任命政務官的人數—能多用一個人、多一個幫手當然能減輕負擔，這是一個不同的思考。我們也知道大家的想法當然是多設一個單位，相同職務會多設一堆出來，也會多出許多公務員，當然是有幫助，不過，在員額不增的情形下，主管或首長增加，亦可能相對減少執行人力，就不知首長有沒有這個想法，這就是關鍵；大家如果有這想法，那組織改造就不會有那麼多問題存在。其實在臺灣有關組織領域的改善一直有研究，像前臺南縣政府就曾規劃一套將組織併成好幾個大塊，雖然最後沒有付諸實行，但就是說他們也有他們的思考方向—整塊式的整合。真正要整合成少數幾個部門這當然有困境存在，我們知道當時爲何要談組織簡併，是因爲縣市單位及所屬一級機關首長職等從以前早期的九等到十~十一職等。十到十一是因爲地制法實行後，因應精省之後省的業務有的部分都轉移到縣了，那縣的真正主管權限是有所增加，也因此提高；但提高職等，銓敘部仍有業務職責程度未增加而就地升官之顧慮，後來爲什麼研議提高縣市政府一級機關單位主管調整爲十二職等時，銓敘部亦主張業務也要整併，結果努力好久、大家也吵了好久，也只是象徵性的減併，部分縣市甚至於連減併都沒有。現在縣市改制後較大的市—其實其他都變成直轄市了，除了桃園縣之外，其他都是直轄市。其實桃園縣也是以直轄市的格局在處理。先前存在的直轄市跟縣之間不合理的問題，改制之後好像不存在了，留下的縣市，除了彰化縣有127萬人口之外，都是人口都不到100萬的小縣市。現在的問題變成直轄市所屬一級機關準則還是規定可以設到32個，嚴格來說，與中央全國性的中央部門29個，比較起來還是比較多。這有人認爲這部分可以降下來，這是從組織機關總額控管的角度切入。這好像找不出一個理論

可以解釋這樣的問題，學界還是有提到說從控制幅度下最好是 15 個比較合理；但如果朝控幅縮減這層級好像又拉高、增加，會有這樣的問題存在。所以我們在這地方與大家多做溝通。如果要做到有效精簡，我個人認為必須從法制面著手才具有強制性。其實地方行政機關組織準則訂定時，研商過程中各地方政府對精簡單位層級定名有共識，但是後來發現很多地方政府都找特殊情況為理由另定名稱，導致原先美意盡失。這種特殊情況層出不窮，地方政府每次來文都說特殊情況，我們不同意，到考試院去遊說，考試院也同意了，搞到最後這種準則變成效力不足。因此回到法制面著手修改法律納入規定—就像現在中央行政機關組織基準法直接明訂多少部會、並對司處、三級機關高限都予以明定，司處內部最多幾個科亦予規定。另一個方式可以考慮從下往上規範，不但規範最上位的總數，但對構成一個最基本單位之課股或科之設置亦明定應有一定的總成數，幾個科可以成一個處、局等。例如地方政府一級單位或所屬一級機關總數最高 32 個，這只是在規範地方政府最高可用 32 個政務官，但是不是可用滿 32 個，應視機關員額可合理設置 32 個一級部門而定，這就不會像現在最大的麻煩就是人事、主計、政風一條鞭現象，各機關業務單位都很龐大，肩負著機關任務使命，職責程度重，反而是人事、政風體系要小很多，但職等卻一樣—三人單位的幕僚主管是十一職等、百來人負有機關使命業務單位的主管也是十一職等，這種情況很難講說該怎麼規範，目前只要碰到這個爭議，因為政風很堅持他們的體系，那人事局很堅持人事一條鞭體系，最後往往變成無解；後面規範產生了許多除外規定，但除外太多其他會說我為何麼要走非除外？所以我們是希望地方政府組織能配合中央政府做調整，但這中間地方包含地方首長的想法、還有中央立法—我們都知道地方制度法地方均透過立法委員修正若干條文。所以某種程度來說這些東西大家共識的凝聚蠻不容易的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：延續上面的議題，想請教您，面對地方自治這樣的權力，中央政府有怎樣的籌碼做出規範？因為就說從法制面—組織準則，過去明訂上限是 32 個一級機關，那現在覺得太多要下修成 29、25 甚至是更少，個人覺得好像會很難。理想上當然是隨著中央的組織調

整做出因應，但以內政部來說手上握有的誘因機制好像並不那麼明確？

行政院官員 E：這是個非常關鍵的問題。如果只是依照著地方制度法或地方行政機關組織準則的規定，在現行直轄市與大縣、小縣差異非常大，那怎麼樣訂出一個基準？的確非常困難。我們先從員額問題談起，假如我們要訂出一個最低限度的準，一個科至少幾人；那如果依照這樣算，每個單位幾人幾人、而幾個科組成幾個處的時候，回過頭來會發現這樣設計人員的基準從何而來？其實以前在說我們真的沒辦法定出人口服務比，而現實上也無法訂出這樣的準則，因為各地的特色差異關係。而從員額總數這樣的一個概念有很多除外，比如像警察部門、醫院，大小醫院均各有其規模。這些除外之後其他業務是否能定出一定比例去算？假如要訂一比例，管轄幅員可能也要列入，所以整體來說真要訂出是非常難的。而沒有統一基準時要算出單位總員額也是難。另外，機關總數應包含各層級機關，以直轄市為例，除了所屬一級機關外，也應計算區公所及所屬二級機關，區公所理論上應該是市政府的派出機關，區長應係代理市長來統理區政，可是目前各直轄市區公所多依循北市的設立模式，已經不具市政府派出單位的角色，是民政局的下屬單位角色，由於各所屬一級機關在各區普遍設有所屬機關，導致區長並無綜理區政的實質權限，冊前臺北市目前將區公所、戶政事務所、地政事務所、稅捐稽徵處、清潔隊等機關包裝在一起成為區行政中心，倘能思考這些設於各區的機構統由區長指揮監督，則各區的建設管理將更能整合；以清潔隊為例，在縣的制度裡清潔隊是歸鄉鎮區公所負責，改制直轄市後，由市政府環保局直接管轄，我們都知道環境清潔，是非常典型的地方自治事務，結果現在都變成隸屬於市政府的環保局，區長無法指揮管理，就影響到區裡環境衛生的效率。舉這個例子最大問題是直轄市設立太多的二級機關，比如說像剛說的環保局，在各地設的清潔隊；再像臺北市的工務局的新建工程處及各區公園路燈管理處，這種單位設太多就尚失了第一層機關總額規範的意義？在組織裡真的可以思考整合，特別是所屬二級關的跟區的部分，至於所屬一級機關部分再去思考可不可以去做調整甚至整合。現在都認為說要直屬才比較能管得到，各所屬一級機關也許會擔心業務給區長或許區長會不配合。但思考中央對地方關係一樣，中

央部會對地方的對口應該是市長、縣長來指揮他的單位來處理；可是現在變成消防署跳過首長去指揮地方的消防單位、民政司跳過首長去督導地方民政局，而市縣長則不清楚這些業務，這個就是一個思維問題——今天地方如果是以市縣概念，地方應該是首長負全責。例如防災應該是透過縣長去指揮地方部門甚至是橫向間的連結整合，如此業務才能做到整體整合；所以當中央民政就對地方民政、社政對社政、戶政對戶政，會變成中央幾單位地方就要幾單位；如果打破這思維，中央的分工是中央的考量，那地方只以市縣首長為窗口，至於業務由其那個部門來辦理，則是由其內部自行依其自治法規分處理。當然現階段要大家有這種觀念短時間來說很難，當初地方行政機關組織準則是跟隨中央組改的規劃提出因應，結果當時中央組改沒有成功反而是地方組織先行完成。因為地方先完成，中央單位還是這麼多，使得要整併地方單位總數確實不容易讓地方接受，也許當中央組改完成可能會有不同的看法。但從另一角度思考，中央管的是政策、地方管的大部分是執行。執行的人力應該要充足，中央政策規劃人力可以大幅減併，可是執行常涉比較細密分工，反而未必可參照政策部門的組織去調整執行的組織，這樣處理基本上中央是多尊重。另外，員額不能減下來人事費就會一直不斷的膨脹，公務員的永業制對政府財力負擔其實蠻大，還有臺灣的選舉制度首長任期最長八年，八年時間總希望豐功偉業一堆，財政債務是後面接任者的事情，要首長同意簡併組織談何容易，這是我們組織與選舉環境之間存在著矛盾及困境難以突破。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：以暑假期間兒童及少年暑假間休閒活動為例，中央是要歸給教育部還是內政部(兒童局)？地方應該是警察局還是地方教育局？或者兒童福利的社政單位？這種情況有沒有發生？是否有例子可供參考？

行政院官員 E：這例子以暑假概念而言，我認為因學制才有暑假的概念，這樣的話我個人認為應該是教育單位來主政(中央)。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：剛剛提到的是中央政策主導面，但到地方可能有所變調。像臺中市就認為唯有警政單位才能管的了青少年，所以臺中市這樣的業務是交由警察局。但到另一縣市就跟隨中央的教育

局處來執行？

行政院官員 E：這個部分，中央可能可以找出一個脈絡，但到地方又是另一回事。我想這可以朝任務編組的思維延續。這個問題提到的情況，其實剛提到我認為是教育部，是因為平常就是教育體制的運作，現在空出暑假來，對青少年暑期事情，教育部或許也不認為這是他的事情。因為常規的學期制已經完成了，但現在變成誰的事？青輔會—青年、內政部—兒少。那當然這要回到看服務性而言，政府很多部分都在做管理公權力行使的部分，提供服務的部分應該是回到地方的思考。中央政府提供政策面的整體規範，到地方去的時候只是一個假期的活動。地方的教育局可以就此提供這方面服務，當然為了避免青少年進入所謂不良場所，這時警察就會介入。這議題由誰來主管坦白說每個部門都會有意見。舉個例子，基隆市辦了一個全體市民的保險，這類似市民意外險。那當這案子報到內政部來，社會司認為不是他們主管的社會保險，就移給民政司，民政司認為這是社福的，那社會司則硬推說他們沒這塊業務？大家都會認為這不屬於他的業務範疇(邊界心態)。地方制度法規地方自治事項均有相關中央主管機關，最大困擾就是中央業務主管機關的業務範疇與地方自治的矛盾。中央與地方不同，地方在考量服務輸出時，可能與中央有不同的考量，這類活動也許地方教育部門會主導推廣，那也許會像早期救國團團體—這屬於社政單位，那就透過這樣的方式來辦理，就是說可以導到社會服務(福利)的方向去辦，警察局可能是管理不良場所或者遊藝場，但遊藝場所又涉及到經濟部門。要說的是，這樣的問題要看他的服務的功能性來檢視—如果是要辦有益的活動，那就要看歸給誰來做，對於不良場所取締，就回到原本的體系去做，我想大致會是這樣。

東吳大學政治系副教授陳立剛：實務上的問題。北市早期是交通局養工處進行市區道路養護，其它縣市或直轄市可能是工務局進行。以臺北市來說養工處改制成水利工程處，而且是交通局水利工程處。那水利工程處對應到中央的話可能交通建設處，那水利部分會是中央的環境資源部。對地方而言同時面臨地方與中央組改，公務員部分是不是對當前情況已經有所熟悉？那對民眾而言是否能有所了解並有效找到地方與中央窗口？

行政院官員 E：以這案例來說，我會認為就市民而言，他要了解這部分在他市政是哪個部門來主管。至於這部分與中央和部門有關係，這涉及的民眾對這部門有不滿意要往上申訴時，就我了解民眾是以最直接的管道進行(例如總統府或者行政院服務窗口)。只是說有時候會覺得要全國民眾都了解是不容易的，就好像中央組改，內政部的同仁只了解將來會到哪個部門去，當不關個人的部門，就不是很了解，甚至不是很清楚。很多部門像研考會跟經建會合併成國發會，跟將來業務一定有關係，只是目前業務與改組影響不大，所以還不太關心，等組織重組完成後，大家看到這些單位做甚麼事才會了解，而組改過程因為沒有直接利害關係，所以不太在意的。剛剛提到的水利工程，原本是經濟部的，那將來變成環資部主管業務，原本水利單位的人員會很在意。在地方縣市第一部分會先釐清未來的對口，以了解由何者來監督，但是否會做組織調整仍會觀望。就像剛提到的市區道路，很多地方並不是在交通部門，有可能是都發部門或其他工務部門。北市從交通面思考所以歸到交通部門。我要談的是從這裡談地方自治，當地居民知道不知道這部分該找何者？我想對許多的市民服務有關的，市政府一定會用公告。當然隨時更新網站，民眾應該比較容易清楚，但對不會上網的民眾而言，電話諮詢服務就非常重要。至於非本市縣的民眾，要知道其他縣市的部門分工職掌，還是須經過網路事先搜尋一下，因為每縣市都不同。這裡重點要說業務由誰來做還是要讓市民有清楚了解。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：是不是所有地方局處必然有中央對應的部會存在？

行政院官員 E：這個部分，個人認為談地方自治，理論上不需要。可是說直接一點，我們沒有太多的地方自治地方自主的空間存在。比如說地方訂的自治法規像基隆的市民保險自治條例，其實地方有權訂定自治條例與保險公司簽約保障居民，但是不是要到中央備查？法律上明定需要的。那為什麼要這樣立法？像監察院如果純屬地方自治是像還是會追究到中央主管機關的，這就是個問題。就是說自治體系並沒有真正建立，依然需要中央督導。地方自治不是說甚麼都要找中央核准指示，可是法律卻規定要有中央的對口存在，只是這個對口不必然與兩方業務職掌吻

合，可能只是個聯繫管道。比如像今天定了自治規範，我要找哪個部門當對口？這就是個對口概念。但這概念業務與組織名稱並不會完全一樣，剛提過一個政策性一個執行面不全然是一對一等號的，像地方民政局的業務到中央可能的對口會是民政司、戶政司跟役政署三個對口。這某程度有分開合併的效應，此完全端看地方的考量的結果。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：地方業務與中央的對應，是要對應到中央的部會一二級國家機關就好？還是說對應到國家的三級機關？或者部會以下的司處？

行政院官員 E：其實是只要對應到二級機關就好。當然業務對應到二級部會，像同樣到內政部來，到底是屬於社政或民政業務，對於其業務範疇會有不同的意見，則由內部協調機制來處理。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那假設以那意外保險自治條例為例，當時地方對應上來受文者是給內政部社會司，那這時地方主觀的認為此業務範疇就是這單位。那中央會怎麼處理？

行政院官員 E：現在當然中央有社會司才會有這樣的爭議，是合理的。那中央來講是由社會處訂的—基隆市政府社會處主管的自治條例，報到中央來理論上來說會依其性質做分類，不容易判斷主管單位時，會以地方主管單位來分辨。這例就是因為社會司認為這屬地方制度法權責，他們認為地方制度法就屬民政司；但我們的認為地方制度法是明定報請業務主管機關，所以是內政部沒錯。但內政部是哪個單位？這業務主管是以屬性來判斷。憑良心說，有些事項中央本身並沒有直接的主管機關，像金門縣與宜蘭縣定的榮譽市民管理自治條例，頒給誰是他們的規定，但這條例就是要報請中央機關備查，中央就是沒有這項業務，因此找不到對口。所以就是說有些事項怕牴觸法律所以要報，但報來與否並不涉及相關處罰。中央行政院可以說幾乎無所不管，監察院也是甚麼都要中央部會管。很多事情是事後報給你知道一下，但許多時後就找不到主管機關，像榮譽市民這問題最後是民政司收下處理掉，因為這問題不大，大不了就收下備查就好？但就像剛才說的居民保險這塊爭議這麼大？法上既然規定了報請業務主管機關備查，那這屬性業務主管機關已經很明

顯，因此民政司就不應越權。再來就是理論上業務單位與中央主管機關並沒有名稱上的直接關係，但因為找不到關聯性只能朝其屬性來分；又社會處與社會司辦的業務幾乎是相同屬性的，像民政處跟民政司業務就有分歧。剛提到對口的議題，目前來說不容易來談，法上明定要報中央主管機關備查，將來應透過先報到部會—因為將來組改部會職掌會有明確修訂，業務屬性地方應該先判斷。那發生特殊議題(跨部門)—例如校車管理自治條例，學校的事當然會與教育單位有關，車輛管理又與交通單位一定有關聯，那要給哪部門主管？即使給了教育部門，但這涉及到可能有監理(交通部門)業務，所以這是麻煩的地方。目前困境是中央與地方機關的對口難吻合，但業務上是有需要的。那另一情況是一對多的現象，針對一對多要找何者為對口是一問題，這個脈絡是找一主要業務的部門，像校車部分兩單位就會推來推去。所以要回去看自治條例訂的用意何者是較主要部分，報核心事項的主管機關備查。

東吳大學政治系副教授陳立剛：依照您說法似乎是對到部的層級就好，對到局處似乎沒有那麼好？

行政院官員 E：其實我認為對到部就好。部的組織及職掌是公布出來的大家較清楚。當然部內的司及所屬機關有其處務規程或組織法規來定，但因為對口的源頭還是在二級機關，所以我認為還是對到部就好。因為到二級機關還是會分到所屬或內部單位，況且有的業務並非單一內部單位可以全部處理的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：剛剛提到機關的調整及合併並非易事。比較好奇的是，過去在討論地方政府時，以前有省；那過去的規劃能力比較弱是因為有省在主責。那現在五都成立了，地方某種程度的組織面向，地方的自我規劃能力就組織面向是否該凸顯出來？意思就是藉由整併或調整出類似地方發展委員會或地方發展的決策組織？

行政院官員 E：可能從組織概念來說，地方一直沒有這計畫。地方強調在施政這塊，但組織這塊就我了解一直都不是計畫單位負責，而是人事單位在負責。所以將來地方的組織規劃還是要回到人事部門來處理。那人事部門在處理他要有一規劃單位，現在中央的領域是研考單位在負責，員

額才是人事單位；但地方幾乎都是人事部門在擬草案。當然中間有透過縣務會議或市務會議等程序討論。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我想應該這樣說，在美國州或地方政府雖小，但都有策劃的單位，其包含眾多公共事務。要問的是我們是否要賦予地方政府類似這種的策劃單位？讓這種比較有權力的地方型發展組織帶領區域以發展？

行政院官員 E：剛提到的，如果以業務規劃發展這是非常需要的。其實各縣市各項業務都是以相關主管機關單位做規劃，到目前來說我不認為地方沒有規劃，以地方自治的發展來說，其自治能力是有提升的。只是規劃的業務比如社福業務地方有地方的規劃，只是受中央有法令規範了，所以在既有的規範下面只能依照辦理。但某種程度都有創新的想法，這就是規劃的顯示。剛剛提到的產業發展面向，這塊規劃就會非常需要，因為地方都是以負責機關做規劃，像陳老師所提到的，未來地方還真可以用發展委員會的模式進行；因為他們規劃如果就單從計畫這面，我們會看到紙上文章的現象比較多，很多時候是主觀的價值在務實上面是會有差距的，但透過市務或縣務會議方式，這樣才能比較有務實面及整體性，而不是各單位寫各單位的，最後再彙整一起，這可能因不熟悉各領域及實務面導致無法執行情況。但我一直認為不管怎麼設計，例如中央的國家發展委員會—把研考會等部門整併，仍然還是一堆規劃專業人員從理論面的思考規劃。其實像國外就有所謂輪調制度，但國內這點沒做到，包含人事單位主管各業務單位的組織員額，但各單位業務怎樣又都只憑主觀認知，所以各需人機關也競相劃大餅給人事部門來砍了。如果經過輪調，做過一些不同業務，就比較能知道這些業務屬性，彼此比較能了解。但研考單位管考別人業務，卻一直就待在研考部門而已；像日本及新加坡他們都是有輪調作業，了解再做主管，我們什麼輪調都沒有，這就是我們組織會產生嚴重本位主義的問題。

東吳大學政治系副教授陳立剛：您剛提到一個很棒的問題，就是輪調問題。地方政府學者談了很多次地方與中央的輪調，那五都之後這有可能嗎？又未來如何進行？我們知道五都之後地方生態有些變化，五都首長可能會是未來總統；那地方官員可能隨著首長提升而到中央，這中央地方的

接軌好像比較沒縫隙？

行政院官員 E：現在問題是因為直轄市府局長是比照簡任第 13 職等，但副局長是簡任第 11 職等，當初把直轄市政府局處首長完全比照省政府的廳處長設計，所以變成 13 職等；直轄市局處長 13 職等，而中央司處長才 12 職等，很多人反映確時影響到中央與地方業務的互動。記得地方制度法制定時，縣市政府局處長調整為簡任第 11 職等之初，很多中央同仁反映以前地方局處長才 9 職等，與中央科長業務互動極佳，結果現在都不理科長，直接找更上頭的司處長，像直轄市的會直接找次長或部長，這問題的產生是大家還是看職等來做考量。我曾跟同仁說過，我們應強調機關領導，不是個人領導，代表機關參與部外會議，代表的是機關而不應在意自己的職等如何，不過，事實上整個行政體系可能沒有如共識，所以職等相當還是很重要，有了相對應的職等，的確較利於中央與地方的接軌。至於中央與地方公務人員能夠輪調當然會是好事，不過，中央公務人員調到地方任職，可能就會待在地方很難再做調動，固然有機會隨首長到中央任職，但因為我們沒有公務人員的輪調制度，這只能靠機運。就好比外交部或僑委會人員調出國外，任期滿了回國來卻沒能安置原來或更高的位置。由於我們實行地方自治，中央與地方雖然適用相同的公務員體系，但中央與地方不是一條鞭制度，除了警察體系或人事一條鞭的人事、主計、政風有輪調外，餘沒有輪調制度。地方隨首長更迭會有政務官出缺，可是中央的事務官要去接得要做出取捨；加以現在制度常任文官高職等缺要開缺出來不容易，因為升等總不能每次都是空降者接任，還是要讓內部有機會，某種程度要看機遇，這就是難題。另一方面是對不同部門之間業務的了解，像新加坡、日本及荷蘭就做的非常徹底，輪調該部門後，至少對那部門業務有些許了解，當然有時會借助學者做研究以代替整體發展因體制問題不足之缺憾，但這種規劃研究也有可能會有達不到他們想要的東西這種落差。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：組織對應要完全對應是不容易。業務對應又更難，這可能又涉及到業務切割更困難。以勞動檢查為例，中央是勞委會(未來勞動單位)在直轄市北高兩市是有這權限那其他所謂“三個半直轄市”就沒有這權責那如何對應又更難？又勞檢來說這算是自治

事項嗎？況且勞動部如果不下放到直轄市是否會變成委辦方式？那委辦方式對應是否又會不同？

行政院官員 E：其實像剛提到勞動檢查部分，就法理而言本身即有爭議；新改制的直轄市政府主張勞委會應該將勞動檢查業務的人跟錢給直轄市，但勞委會則主張本來就是中央與直轄市共同辦理的事項。勞委會認為其所屬各區勞工檢查所管轄區域雖有部分改制為直轄市，但仍有未改制的縣市業務存在，不應將某區的勞檢所業務、人力移給直轄市。我個人認為法律既有定是直轄市辦理的業務，縣市既改制為直轄市，就應該依法辦理，這沒有要或不要辦理的問題，至於人力、組織及財源，因縣市改制直轄市後員額既可大幅增加，財政分配上亦大幅增加，自應由增加的人員、組織及財源去負擔，無由要求中央再額外給人或給錢，至於中央這部分應考量的就是相對配合精簡問題。就這例子而言，勞動檢查法裡已明文是直轄市的業務，只是說勞動檢查所訓練勞動檢查員這部分法上規定是中央處理，但其他部分是地方自治事項，中央只是監督之。又像交通的監理業務中央經檢討後，收回委辦給地方的業務而自辦。由於汽機車監理是全國性的業務，基本上委辦給地方是可以的，但切分得太細反不利於中央的合，爰檢討後全歸給中央。至於勞動檢查業務勞委會是非常堅持各有權責的，勞委會認為他的單位依然維持，地方是配合來做。這部分我不認為是委辦，尤其涉及產業經營管理，應不能排除地方自治事項。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：就業務中央地方窗口對應比較容易，那新興業務要談對口未來還需磨合那磨合初期就會有明顯爭議。比如資訊加值有些地方能力可能比中央好想跑在中央前，但地方如果修訂法規依然需要送到中央備查。這樣的情況地方送請備查應該由中央何機關做業務窗口受理？

行政院官員 E：這例子可能涉及法務部主管的資訊安全法部分。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：這涉及非常多比如說檔案法程序法及政府資訊公開法這些與中央法務部有關但資訊加值與地方自治有相關因為地方資訊就地方居民有權要求政府公布資訊。因此這可屬自治事

項，但這又好像經濟的一環，因為這可拿來運用甚至要收費，但相關法規又有法務部。這該如何對應？中央目前要推的是資策會，那資策會特別的組織算是算部會嗎？

行政院官員 E：以這樣例子，如要報到中央還是要到法務部，因為資訊加值部分涉及到資訊加值是否會牴觸到法務部主管的法令，例如個資法。至於資訊經濟化這自治部分，這過程前提是不能違反到法務部資訊相關法令。這是我的觀點，因為法務部也可能不認為這是他的業務。重點在業務核心價值的考量對應，並非名稱上的業務及部會對應。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：可是現在產生一些問題是說，中央一些部會再推資訊加值運用，但全球資訊發展速度之快，這加值運用本來就是一個趨勢。中央有資策會在推，資策會與部會關係又比較特別，地方看到中央有準官方資策會所以也想推。

行政院官員 E：資策會是經濟部捐助成立的財團法人，嚴格來說資策會並不能代表一個部會，他只能在就研究部分提供服務。地方如果要推的話，如果送到部會，還是要歸到行政院的處理，假設如果地方走到前面，如有爭議可能要由行政院來裁定處理的部會。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：所以在講組織業務對應，聽起來似乎要有對應爭議時裁決機制。那這裁決機制還是依照傳統機制？中央就是行政院秘書長，而各部會就是主任秘書來裁，地方也是秘書長來裁？

行政院官員 E：這樣說，如果有爭議，以這例子可能就會先送到相關的部會如法務部去，或者就法理上行政院不成問題。如今天法務部覺得可以承擔就受理也不成問題，重點是大家是否覺得這業務是不是自己的業務，除非有很大爭議再裁決。那裁決部分應先釐清核心是什麼？再會商各部會處理。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-8 第八場訪談紀錄

時間：2011 年 7 月 18 日下午 14：00~15：00

地點：學者 C 辦公室

受訪者：學者 C

訪談員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系博士生林承正

整理：郭芷吟

東吳大學政治系副教授陳立剛：這次中央組改之後，到底因應行政院組織的改造，地方行政機關的一些組織的功能業務，隨後要怎樣做相對應的對口怎樣做調整，這是研考會很關鍵的議題。因為以前施主任您在當主委的時候，就我個人的認知，我們國家中央政府的組改是由您主導您所規劃的，那我想對這方面您應該滿清楚的，那我想我們今天做深度訪談很謝謝您，或許我們從那個地方切入，因為地方政府組織是相對應於中央組改，主要的這個 access 焦點或是改變的途徑在哪裡，再來談地方政府的改變。

學者 C：焦點應該是說，他的歷史的淵源是從精省過來之後突然什麼事情都歸中央政府接，現在可能是想要再把他還回去這樣子而已，簡單的概念就是政治的過程讓他先接了，然後他現在希望利用這個政治的過程，看有沒有機會再把他還回去他原來的地方，那當然這個還回去原來的地方就涉及比較．．．再加上我覺得反而，以我來看現在立基反而不在行政院組改而在五都。

東吳大學政治系副教授陳立剛：怎麼說？

學者 C：因為行政院組改跟地方關係，你只能說了不起他去找源頭而已，源頭雖然找了會很困難對不對，但 eventual 他還是找的到的，譬如說我可能本來跟農業部打交道地方政府的枝枝節節，在行政組改後他可能不跟農業部打交道，他去找環資部，那 eventual 他找的到，你知道那個東西困難但最終他還是會找的到基本上經過磨合還是會。

學者 C：基本上這個問題，不用去解決說中央他想要把球再丟回去的問題，我的意思是說，對我的觀察，組改，如果純粹談組改，地方政府了不起就是說，欸大家都做各自原來的東西，我現在重新再找爸爸媽媽，找對口，那經過一段磨合，保證很快都找到，這個絕對沒有問題，那反而是如果你要去談地方政府的功能，那我覺得是因為五都的新開始讓他有一個契機要不要去談這個事情，為什麼要談這個事情？因為五都完就跟一般的縣市不太一樣，那我記得以前那個林萬億就經常舉一個例子，他最喜歡舉的一個例子就是說，像現在在討論這個東西，勞動檢查，勞委會很多體系就像說就業服務，就業服務職業訓練，這個以前都不是中央政府，等於是說我們現在所有都把以前是省的功能拉來中央，現在中央想要再把他還回去，如果中央有意願要還回去的話，地方到底有沒有能力接想不想接，這有時候還不是只有錢的問題，你知道錢雖然可以解決很多問題但是有時候地方政府不是錢的問題他就不想扯那些，而且很多地方政府會覺得除了錢我沒有人力沒有專業講白一點還有一些責任的問題，譬如我剛剛講的勞檢；勞動檢查；勞安阿，這個理論上是非常非常重要的，那你說由中央政府來做所有的勞動檢查，老實說也不對啦，你知道我們在美國那是一個很地方的一個州政府可能甚至地方政府他中間要怎麼去做區隔問題，當然有一些比較是高度技術或者什麼專業的東西，也許是很少涉外，勞動檢查可能是需要中央的東西，譬如說．．．是在講說那個石化的那個檢查，我們地方政府就不見得有這個能力，而且他還是一個縣市政府他還不是一個直轄市的一個政府，所以他就覺得有些事情應該是中央的環保署要去做，不完全是勞動，我自己的觀察就是說，這個研究題目是在討論，我認為如果重點是在講地方政府的角色，是不是要有一個改造，我一直認為這題目雖然研考會委託當然那是靠組改，今天找到內政部的話，內政部應該會扣，我們講的五都調整後，那不管怎樣，這兩個都在討論中央跟地方的這個角色的轉變，那我一直覺得現在整個的狀況就是中央政府確實，不應該管那麼多事情，他一定要重新再回到給以前那個省政府時代接，那當然因為以前省政府只有一個，現在我們沒有省政府，變成區、都市，大的都市政府讓他承接量大一點，等於是講白一點把以前的省政府切成數個小省政府，我認為現在是一個契機可以去談這個事情，因為縣市政府就是說現在直轄市他們會

有意願，就有些領域上，他只要給他錢他就會有意願，我的意思是說經費什麼因為他認為那個東西他如果做得好，那是他的政績，也就是說把他想像中，如果任何新北市臺北市臺中市高雄市如果我做的好我下一個目標，就遠比以前我只做一個高雄，我把高雄縣政府做好，民眾可能還不太信任，政治上再給你保障區，但是我覺得這個對這些民選的兩百萬人口的，大部分都兩百萬以上，我覺得他們有誘因，想要去接一下，可以談啦，可是我覺得你要讓官僚體系互相去談，一定談不出個所以然，你說好，讓新北市的某一個區去跟中央說這個我們要做，我覺得官僚體系永遠喔，大部分都是能夠不要餉，盡量接業務能省則省，那個有的都是屬於那個因為政治那個領導的 team 他在選舉過程，他覺得這個事情其實我應該是我可以做的結果可以對選民變成是我的一個政績，我覺得那個力道會比較強，那所以我在想說一般觀察是現在是一個時機點，這個時機點是中央政府有在改造，地方政府也在做變革，那雙方可能都有一定程度的誘因想要互相結合，但是就是那個機制我還沒有看到出來，你看中央政府的部會可能很多事情會想丟出去，中央政府想要丟的理由有很多一個包括他自己也不想做那麼多是另外一個是他不想扛更多的責任，他也想要丟出去但是地方政府剛好也有這個意願，有些有意願會想接，但我現在看不到那個機制，誰來扮演媒婆的機制，而且這個媒婆要怎麼扮演才能扮演的讓雙方能夠好的橋樑。

東吳大學政治系副教授陳立剛：其實這也是早上跟原委會的委員。有沒有什麼誘因？當然施主委提到就是五都，政治人物當然他們某種程度還滿有想法的，某種程度積極於未來的計劃，只是說那在政府內部有沒有什麼樣的連結讓他們能夠這樣子去對話？

學者 C：我會覺得這幾個原則應該大家去談，包括什麼樣的政治機制應該要好好去想想說怎麼樣 *initiate talk*，那我覺得一定要很清楚，去想想譬如說幾個看有什麼原則，我以前習慣用的方式就是用領域別，我不用機關別我用領域別，譬如像說用這個領域別好好去談，我講的領域別，排除那個像什麼文化教育，文化那個他還用 *care*，我講的是譬如像說在整個勞動體系，這是一個領域別；社福體系，是一個領域別，那就是好好去想想有幾個主要的領域別可能是跟中央跟地方比較經常會有相互的關

係，這個相互的關係你去看行政作用法你就知道了，譬如像說執法體系大概不用談，因為執法體系原則上我們都是我覺得那個即使理論上執法體系消防或者檢察應該更讓地方去做才對，可是臺灣那一個我覺得那個思考邏輯不會贊成你第一線就把這個東西拿出來談，我的意思是說這種 *agenda setting* 你可以把它放後面一點，外交體系不可能；國防體系不可能；法務體系不可能，經濟體系我覺得那要切得更細，你說大的那種經建計劃那個不太可能，而是說屬於爲了從事經商活動所涉及一些管制性活動，我所謂管制性活動就好像你要辦理商業登記，或者因爲商業登記而要符合的條件，還要到經濟部來由商業或什麼來管，還是說這個東西應該盡量交給縣市政府來做 *handle* 中央政府了不起只做必要的話只做備查，我的意思是說類似有些領域先排除不談，那有些領域我覺得特別是我把他理解從地方政府角度來講那些對於他所謂政績能彰顯，就是說他直接對民眾服務性比較強的那幾個領域，這裡的民眾包括廠商，因爲他招商，這個東西你好好去談，一個領域一個領域去談，每一個領域我就覺得應該是由這個領域的中央跟，那我現在會覺得就是說那個不屬於六都的先不要談，因爲那是過去原來的原狀，你也不可能給他更多的經費，那暫時不要叫他們承接更多的業務，那我倒覺得好好談就是簡單講就是把臺灣分成一個中央政府，70%的人都在直轄市都已經在六都了，那剩下30%某種假設這30%的公共服務是中央政府承接比較強，可是這70%裡面好好用領域別去談，那他有順序的去談，不要一開始全面談，就是說你想想看他們比較關鍵可能是教育、勞動或者是經商，有些涉及到土地的，應該這樣講，商業經濟活動本身做一個主體，他就涉及到類似這樣一個相關的東西，包括資金土地這些東西要不要大家好好來談，那談完結果我就覺得可以 *down* 下來八九不離十，只要你有這個機制他在願意花大概一個半年的時間去談，把他 *set out* 出來那些東西，那些東西中央政府接，那些比較適合地方政府接，那當然有些東西適合地方政府接的應該是講說有執行性跟在地性強的就交給他接，納在這樣一個盤點完後，如果有一些行政作用法該修的，就趕快調整過來，我覺得這樣會比較快又迅速，因爲做這種變革本身，我覺得中央政府如果，老實說我現在還沒有，雖然我剛剛講說有那個契機，可是我現在還沒有辦法抓準中央政府的想法，顯然他是真的想放，我們現在都做一個假定中央政府要

放，我還不敢那麼肯定中央政府是不是很想放，你知道勞動體系譬如像勞動檢察，你去問勞委會

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央政府放，他沒有想要放

學者 C：他不見得想要放，雖然我們剛剛講的都是說當初清省來了以後，但是現在問題不見得什麼東西都想放，我的意思就是說在那個機制裡面大家自己去談，當然中央政府你不放你的責任相對就重，老實說這是很笨的行為我必須要這樣講，因為中央政府不見得能到處去滅火，因為我一直覺得這機制必須要用這種方式去處理會比較好，選定一些大家想談的 topic，然後這個 initiative 當然是中央政府要去 initiative，當然一種方式是說地方政府壓著中央政府來談，但因為我們現在沒有這個機制，除了內政部趕快去 create 這個機制讓地方政府有一個跟中央政府談的以前好像有過類似那種定期的中央跟地方政府首長的 discussion，曾經有類似那種不成功的過程，但是我覺得機制的重點還是中央政府去發動，但由中央政府去發動現在比較大的問題在這裡，這確實現階段有點不利，因為中央政府組改沒有調整好，沒有頭，這是很嚴肅的問題，那現在國民黨政府是希望把組改不要一次到位

東吳大學政治系副教授陳立剛：一次到位是三年是不是？

學者 C：至少我知道他想要分階段，

東吳大學政治系副教授陳立剛：是分階段沒有錯！

學者 C：但分階段要分幾年我不知道，他現在這樣做會不會被立法院接受我不知道，假設他是分階段走對這個案子更不利

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們這個研究案裡頭，其中有一章就是要處理到整個中央政府組織的改造，他如何依照業務圈去劃定部會，還有就是老師在當主委，那個時候的部會的分際是相當清楚的，那現在的部還是很清楚，但是那個會是不太清楚的，那您可不可跟我們介紹一下當時後那樣一個分際的目的是什麼，然後緊接著我們延續這個第一個的問題，就是說中央的一個部跟地方原則上有關連性，除了國防外交關聯性不大，那部基本上具有政策性為主監督地方執行，所以部原則上在地方

會以一個對應的窗口不論是對應的業務還是對應的組織存在，那會的話既然是統合性的，那會在地方需要有一個多元的對應的組織跟窗口，舉個例子來說假如中央有客委會，那我地方需要有客家委員會嗎？還是我只需要有一個客家事務局這樣的一個組織就可以了？

學者 C：我想先從後面這一個開始談起，兩個沒有必然一定要一對一的關係，不管是部或者會，其實應該這樣講我剛剛講，我一直認為地方政府本來要怎麼設立他的組織本來就是他，對我來講他是高度信奉，在這一點地方應該是連內政部都不應該管的，哪一個根據你的資源你需要什麼東西你自己去設，設完以後如果我要跟中央有個對口，所謂對口是來自兩個，一個是因為特定行政作用法，我們有很多管制，因為有一個行政作用規定說在執行本法的時候，在中央是誰管在地方又是誰，重點是一定要找對口，因為那個是中央政府管制度，訂定一些東西，要你去執行，所以我一定要找對口，另外一個找對口的意思是要找錢！大概不外乎這兩個，可是這兩個原因，跟我是不是有設定特定的組織型態方式，兩個中央跟地方是不是要完全一致，沒有必然關係，就你剛剛講的我想客家事務局，我不用譬如說我放在民政局下面的一個客家事務處好了或者是科都沒有關係，反正我就是用民政局的機關角度去跟客委會申請經費，就像我們講觀光好了，地方政府現在推動很多觀光，也不是只有某一個局在推動辦觀光，所以他就到處跟，因為我們中央也沒有觀光部，雖然有觀光局，可是我們就到處只要扯得上關係的地方政府就去要經費，所以我覺得那個沒有必然的關係，當然有一些跟民眾息息相關的更主體的 basic 服務的主體本身，有一個清楚的對口單位，我覺得是好的，那一種的就跟部比較有關，譬如說像農業、勞動、社會福利、教育這種大概就比較好，我的重點是在講說，地方政府的組織的調整，或者他設置跟中央政府是不是一定要有一對一的關係，好像沒有一定要有什麼關係，重點也是你們自己要去選擇，但是有一些情況自然就，因為那是 basic 服務，我覺得那是比較大的狀況，所以當初中央政府要實施這一套東西時，我們也不希望中央政府搞得太複雜，地方政府要找爸爸媽媽，而且要到處去要經費，雖然我們現在有很多所謂的補助，你們也知道主計處一般會試算年度一般性的補助，可是部會通常透過業務計畫，有另外一個補

助我們稱為競爭型計畫，或補助型的計畫，那個東西還沒拿掉而且老實說，到目前為止那個 total 多少錢，中央政府每年統計一年除了一般性的補助，到底各部會透過他的 buget 最後實際上又用這種，不管你稱它叫什麼名字錢反正最後又到地方政府去執行到底多少筆沒有人統計，這是很糟糕的一個事，比方說，營建署一筆很大的建設進來，很大一筆錢也是各縣市政府去執行，那所以老實說那一種組織的設計本身對經費的應用來講變成我覺得有點像，用地方政府來講叫競逐，不是很有效率的運作，當初希望把部基本上少一點很清楚，那委員會就完全除非那是政治上需求，我擺明講就是客委會跟原住民純粹就政治上需求，其他事情不要再去扯業務，所以委員會 typical 就是你們地方政府不用來找我，我所有中央政府委員會純粹做服務，所以對口會比較清楚一點，而且減少，那以這個角度來講，我還是認為中央政府把部減少，地方政府未必需要向中央一樣把部減少，當然地方政府要另外設計那是另外的 story，譬如說像美國的一個概念，我想他們很多州政府，其實它基本上跟州長報告是一個大的部，部下面會再設，再去分下面的東西，所以臺灣不流行這樣，臺灣是讓所有人都變成跟市長報告，所以動輒都是三四個，那理論上你也可以把所有的，以臺北市來講，我把你三十個重新 reorganize 成譬如說十個，我把文化 教育都只變成某一個集團下面的某一個處，但這個真的是另外一個 story，我只是在想這樣一個方式，它的好處是能夠更清楚的對應，經費上也不會你也給我也給，沒有人互相，因為那很難，我覺得部會一旦給，你說中央政府要有一個 centralize 的一個 database 要去 organize 說這個東西誰給誰給太困難了，因為多了一個東西，我們本來的 data 就不互相 share 這樣你怎麼做？所以真的很困難，其實我們當初也有這種想法，但顯然現在的方式不完全是那種走法，那對地方政府來講可能力道跟以前跟現況我覺得沒有什麼太大的差別，所以我的感覺是地方政府大概還是維持原來的一個架構去運作，我覺得內政部在看地方政府的組織還是回到想像被中央政府的總數量的影響，然後就框一個你最多就組織準則是多少多少，我還是覺得它 miss the point !

東吳大學政治系副教授陳立剛：他當時說會 miss the point 其實是有兩個原因，一個是當時中央也在推部會管制，另一個原因是地方已經這麼多了，

那一下子要叫他砍掉兩個三個不容易，所以等於是看他身材多大再幫他量身訂作。

學者 C：因為我們當初在想地方沒有好好去想地方政府，尤其我們沒有真正把地方政府不管它規模大小當成是中央政府的規模來對待，所以我們當初從來沒有想像說要讓地方政府有那麼多政務團隊，我們現在回過頭了是因為先給它變成直轄市以後才變成那麼多的政務團隊慢慢全部，那你想想看當初沒有這種想法突然變成阿貓阿狗都變成政務團隊的第一層就跟市長報告，這樣是很糟糕的制度設計，中央政府就是因為太多政務團隊，我說第一層的要跟院長報告，院長就會很煩，所以才說你們可不可以不要那麼多人跟我報告，那個是游錫堃的刻畫非常傳神，所以我們在做組改時游錫堃他說：教授，你們書讀很多做很多學理理論我都知道，但我沒有讀很多書，我知道從我一個經驗來講，我覺得最好的方式是有多少人跟我報告，絕對不要叫我坐在這裡，我要轉一圈看不完，最好是那些人我剛好眼睛放出去一個扇形，這樣我在開會的時候我就知道你們同時直接跟我報告，事實上他是想控制幅度，他的意思是說，你們教授做學問的我就是希望這樣子而已，那我用我們的話叫做控制幅度要適當，所以部會減少是有一點在說怎麼樣讓她眼睛裡看過去你要跟我報告的就清清楚楚，那我一直覺得地方政府，就是不斷編改，沒有一個很清楚的計畫，我們希望臺灣的地方政府假設未來要變成什麼圖像，假設說是一個省政府不要分成少數幾個省政府，那既然是政府你就要讓他有政府的樣子，政務團隊的人數本來就是你要控制，不可以再區分說有幾分之幾，就像現在縣市是二分之一，那沒有道理，你應該要全部給他，可是在這個機制下，要同時告訴他們說，你要限制他們的總數那才合理，就是說我沒有道理讓一個市長有那麼多的政務團隊跟他報告，所以我可以框一個大方向十幾個，*That's fine*.如果你不是要讓他變政務團隊，同樣是文官，那老實說文官越多越好，所以這是一個複雜的過程，我會覺得當初地方政府在討論他的組織架構的時候，那時候我在研考會服務，我就不方便太多的狀況，因為畢竟那是內政部的業務，我那時候就觀察到他們在討論那些事情的時候，至少從我的訓練來講我覺得他，大概就是能解決當前的問題就先解決而不是想稍微遠一點，但現在看起來什麼事

情都發生了，即時內政部現在講說當初那個變六都不是我們想要的，可是政治上就是讓你這樣走，所以現在碰到問題又來了，六都以後有各式各樣的問題要出來，當初並沒有想到，那還是回到談分權，就是這個東西要有一個機制，我還是建議說那個機制，想想看怎麼運作機制，讓大家坐下來談，但是以現在來講，中央政府那分階段，真是很不利於那個機制的運作，因為沒有人當頭，你想想看如果說地方政府也有涉及到環境資源這一邊的東西，中央政府誰要來談，這麼重要的領域應該要有人來 *take in charge* 你找誰呢？你也不能找環保署署長，因為環保署不等於環資部，譬如說我們希望社福跟醫療整合，現在地方政府搞不好也開始往這邊做了，某種程度他們有這種 *coordination* 包括我們常造的造管中心等等，地方政府也開始在做，那我們也開始來談談責任歸屬，現在中央政府那個階段還沒走的話，不是也很麻煩嗎，你要找衛生署來談還是找，內政部絕對不會找部長去談，部長最多了不起派出一個市長，所以我覺得那個機制應該早一點建立但是中央政府這種自己分階段實施，會讓機制的運作反而是不利的，那或者是說中央政府應該想像說有什麼樣的東西即使我分階段時我怎麼樣去 *initiate* 這個機制又能夠讓他順暢的一個運作，尤其現在這些五都六都有時候他們市長很想要積極地趕快去處理某些事情希望能盡快，可是中央政府如果還在那邊慢半拍，日後有這種可能，他就四年而已，很快就要被檢驗某一種東西出來，所以這個對他來講是很大的衝擊，我大概先講到這。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我是還有一個想法就是說，因為剛好訪談過幾位研考會的主事者他們在談論整個中央組織再造有一種說法就是說民進黨執政時期的政府組織再造他除了機關的組織整定之外有所謂的司法策略，其中這個司法策略有一大塊就是會很重視地方化，那在國民黨的組改以後，地方化是比較少被碰觸到的一個議題，那因為五都改制的過程中，就誠如老師您所提到的，地方化恐怕還是有這個必要，而這個現象就是發生了，那在發生之後中央就在想雖然各個作用法它說這個業務在中央某個部會管，那在地方是直轄市是縣市政府管，可是直轄市是縣市它設很多局處，那中央想要找對口，那有時候中央找的對口可能會找錯，那倒過來地方要找中央的對口它可能會找錯，那他們想要做一個

可能是一個行政指導，中央既然能夠照業務區塊去進行組織的整併，那地方有沒有可能也照業務去做組織整併？

學者 C：這樣困難度滿高的，其實也不算因為臺灣的地方政府一向比較會接受中央政府在很多方面的指導，就是過去的依賴理論，就是中央政府告訴我們我們就來努力，最重要的是我覺得臺灣地方政府的組織調整我覺得是學習，

東吳大學政治系副教授陳立剛：甚至是複製

學者 C：我說的學習就是複製，就像別的縣市如果有人先起個頭，我們就完全複製，不管那個東西做得好不好，所以有一種可能就是除非中央政府非常清楚去找一個示範的，就像我們在調整過後有什麼局組所以聯合併在一起，中央政府是不是要試著也把有一些東西合併在一起，可是我一直覺得地方政府因為他執行面大，我覺得執行面大的時候你要採大部的，大組織型的執行面，已執行為主的大組織的東西，我自己從組織的觀點來講比較不是那麼建議，一個以強調政策專業為主你可以合併，因為它東西涉及互相關聯會比較廣，那本來就是你要綜合性思考，可是當他一旦綜合性思考以後下去執行有些部分涉及到很細膩的技術層面，是專業層次有時候不用為了合併而合併，所以譬如說社福跟衛生這一次來講，我就不會想像說，地方政府衛生局要去跟社會局去做合併，我覺得如果兩個合併是大混亂，因為你想想，以衛生局為主體做公共衛生，醫療本身其實不是，醫療是我們整個一個健保制度，已經走到另外一個制度，有些醫院但醫院本身當然他還是會去管，但是那個是滿另外一個系統，他真正做的是公共衛生，這個東西你說跟典型的社會服務福利社會救助本身，我覺得還是有些差別，當然有些以社區為 base 的這個公共衛生醫療也可以同時間做社區裡面有一些老人照護，當然圈子有一些重複但是很大一部份基本上還是獨立的，所以你把兩個合起來是沒意義的，合起來結果他人也不會流動，高度專業技術，他的職系是很不一樣的，你要考慮人事制度的問題，你在一個大的組織裡面兩塊人如果完全不同的職系，那你只是把它們併再一起他們之間要流起來本來就很難，那為什麼一定要合起來？反而過來我剛剛講的意思是說你應該是藉著這個機會，所要跟中央對口，不是說直接找這兩個合併，執行面合併，而是說

你可能我覺得是市政府本身的架構要改變，我的想法比較 radical，用白話一點來說，是市政府就是，市政府就是一個控股公司，我裡面有十家分公司，這分公司不是實際在執行業務，但是他在承接跟中央政府的關係，然後承接回來以後，是我怎麼樣把它交給我自己的，我每一個公司下面都有專業體系的服務，再加上我自己的區公所，我一直認為我們整個區公所是很糟糕，那我們一定要重新 design，包括區域的辦公室，用這個體系來做服務，那我覺得就可以解決這個問題，而不是讓兩個合併起來變超級大，然後讓他們跟中央政府，讓他有個社會衛生局福利部，我覺得未必是好事情，白話講就是說，我認為我們現在整個地方政府的組織設計，市政府本身跟行政院一樣是空的這是很糟糕的事情，我反而認為應該是市政府本身應該要有相當的，他政治領導人是在這裡，然後公司大概有十間左右的分公司，他一個 staff 本身應該去做 detail 執行面，但是他又能夠承接上面一有一定程度自己的規劃能力，但是他又具有監控下面的能力，我覺得這樣子設計，會比較好，那等於是說從另外一個角度來講很多市民不用跑到市政府來辦業務，我一直認為反而是市政府的區域行政中心把這些局處通通趕到那個區域行政中心去做分工，臺北市可能是例外因為臺北市太小了，我的意思是說就地理轄區來講，臺北市必須要用這種模式，可是我認為以他的縣市政府來說直轄市政府真的太大了，那個服務的轄區真是太大了，怎麼可能什麼東西都要跑，即使提倡雙行政中心，我一直覺得雙行政中心並沒有去回答我剛剛講的那個問題，雙行政中心在實務上是做不來的，你說科長要做哪裡，如果要拆成兩科也沒辦法。

學者 C：他真正沒有回答是我剛剛講的那個問題，所以我非常不贊成有雙行政中心，我覺得行政中心一定就只有一個，你可以 service 中心有好幾個，但每一個 service 中心的功能要很完整，所以你在那裡就是在那裡，不是 service 中心如果這樣可能是可以解決問題，當然中央政府的改造對地方政府的組織一定會有衝擊，你怎麼因應這個衝擊的模式那個思考方式可以做一點改變，但是地方政府如果願意做這種改變的時候，內政部就不應該反對，反過來內政部應該接受這種不同的六都他們怎麼 design 他自己的承接跟上面的關係，如果你承接不好是你的責任，中央政府你

找不到人，我想因為我們的行政作用法指的某縣都不是以縣市政府的局處，法令名稱就是在地方為縣九成是直轄市縣市政府，很少寫到說這個直轄市裡面的機關。

東吳大學政治系副教授陳立剛：有寫到機關大概是衛生的業務那一類。

學者 C：衛生那個因為現在有局的概念，那是很糟糕的過去，我覺得那是不對的設計，因為你能不尊重縣市政府的角色，leadership 是在縣政府，這個不太構成困擾，我們就是找它當責任這樣壓下來，我比較傾向這種方式。

東吳大學政治系副教授陳立剛：可是老師講的那種最 radical 的改革，就是地方的組織改革，在整個組改過程中大概會遇到幾個反面的聲音，第一個反面的聲音是：地方要負責沒錯，那我地方首長就是要十個副市長，那你中央給不給？因為我上門就是看到十個，另外一個說不對我是臺北市，雖然我臺北市小，但是我就是要看到 12 個，因為我有 12 個區，那中央給不給就會有難題，再來就是說換了市長之後，那可能組改的幅度又很大了，因為上一個市長用了太多的副市長，那我們只要用兩個就好了，那可能就會出現西西弗斯的現象

學者 C：當我在想這個的時候其實我的想法是這樣，我們要重新想像這個你所謂公司的負責人，或者是 service 中心的負責人，其他應該是政務官，它不是文官，既然是政務團隊就沒有所謂，上跟下一個市長會用多少人反正就是你的 team 你走人就大家一起走，可是問題在於說，這個政務團隊的 position 是什麼？沒有道理都叫副市長，我要講的是重新去建構，這個不是內政部的而已，而是要去老實說內政部如果有這種想法它既應該去 argue 跟行政院或者考試院，考試院在中央上應該會多尊重才對，我不太肯定，就像我們在中央政府部長下面有不同 level 的政務，所以十個團隊它可能是有少數幾個是副市長，我覺得不需要更改副市長，兩個三個還四個，十個裡面是上面還是要兩副市長去做，可是這十個是政務團隊，它的 position 不叫副市長，它就是個真正的政務首長，我們就是要把中央的這一套政務體系完完整整的還給縣市政府，不要去區隔他所以只是名稱不稱部長，你就是所謂叫做政務首長，可是我這樣調整的結果

反而我不需要這麼多，現在所有資料是動輒有三十個政務首長，這真的很荒謬，我不就一方便把政務首長的人數削減到大概十幾個，可是我要給的是把空出來的原額有所謂屬於政務次長這樣的概念，只是那名稱大家可以去想，那這一個副的有些是放在市政府那個服本部，哪一些如果你認為是重要的公司，還需要有更多一兩個你就給他，可是對文官這個部份來講，屬於執行層面絕對都是文官，我的文官是指不跟著政務職位，至於說那文官要怎麼進來是另外一個 story，這樣結果是即使說是現在的文官，他永遠沒有喪失它本來就可升遷到那樣一個 position，所以是雙贏的，因為現在我們在縣市政府方面，政務首長比照是 13，我們的局處長比照是 13，用這種方式來講我覺得如果你把那個重新組織以後，你就讓這些大的直轄市的局處長相當於政務處長比照 14，如果還要有一點跟部長比較不同，你就組織我們現在政務處長就是比照 14，那放下去的局處首長，文官擔任你也可以給他 12~13 對現在文官完全沒有，因為現在文官最多可以當到副 11，局處首長副 11，我甚至可以把你拉到 12，為什麼不要做這種事情，那角色非常清楚的分明，對我來講我覺得制度本身，透過人事制度是可以設計出來，只是說觀念上是大家不要 radical，

東吳大學政治系副教授陳立剛：實務的操作上有點難題，主要在於說以前的副局長副處長，他跑來跟中央要東西的時候看不到部長，那大概只能跟科長，因為平起平坐，所以中央大概科長就可以搞定這個局處的意見反映，那當它變成 11 的時候，科長不夠格，中央的副處長也未必，因為你跟我也平起平坐，就一定要到市長或者是常務

學者 C：這就是臺灣職等的作祟，這沒有辦法，但我認為臺灣再做這種組織的變革，都會有一些人事制度的問題如果他現在假設說他是副局長的話，就臺北市民政局副局長，因為局長事政務它不可能升上去，如果你不想轉換跑道，那現在副局長假設是 11 好了，那在我那一套制度下面設計，以後還是可能有民政局，只是民政局上面有幾個 group 上面有一個大的公司，所以這個民政局還是設局長，那我局長就給他 12，那設 12 結果他現在機關就一個首長，那意思就是說以現在來講他 11 如果跟中央政府談，中央政府搞不好了不起就是一個司長跟你碰個面，如果他變 12 我跟你平的時候，那中央政府還要不要找更上面的人再來跟他談，這個

是另外一個 story，但是我會覺得也沒有那麼嚴重。

東吳大學政治系副教授陳立剛：以前省政府的科長為什麼說很大，他不只是說辦公室大，是錢多權也大，他雖然也是 9、10 等但是地方的 9、10 等要聽令於他，因為那一種 9、10 等已經是不同級數的職等，那把他拉高的話，這是文官心態作祟，那理論上他跟我們的機制是應該要脫鉤的才對，那只是說地方的文化。

學者 C：我能理解，我倒沒有特別譬如說他現在 11 你就一定要給他 11，也沒有關係，只是說現在 11 變局長，那如果副局長就要拉上到 10，就是下面的人要再往上加一等

東吳大學政治系副教授陳立剛：但是雙贏的話，就變成要 12，還是要有一個副局長 11。

學者 C：這樣是最好，我是覺得，我是覺得反正錢最後是縣市政府去配，那我的看法是要怎麼跟中央做有效的接軌，你地方政府因為你執行性強你不可能把每一個執行性通通合併起來，然後去跟中央政府做接軌，未必是最有效的方式。

東吳大學政治系副教授陳立剛：可是照老師的組改模式去推的話會不會有一種可能，就是中央變成說要有部會，雖然部會數量減少，但是如果讓控制幅度產生真正的威力是在於院本部要強化，變成部會要跟院本部對應，那倒過來地方也這個組改模式來進行的話，地方的局處我們可以鼓勵他整合，甚至就像您講的創造雙贏，那他也可以跟中央對口，可是地方的服本部也要夠強，那會不會就產生一個四個點稜線的四個對應關係。

學者 C：這還好，因為畢竟臺灣的地方政府再怎麼強我覺得都是中央政府相對優勢，所以我覺得地方政府再怎麼強都不太可能直接去跟行政院本部有太多的關係

東吳大學政治系副教授陳立剛：我所謂一個稜線就是說，這一個點是院本部，這個點是部會，這個點是局處，這個點是服本部，會不會變成說我這一個部會跟你對應上有問題的時候就找你服本部，成為稜形的一個對應關係，甚至倒過來我就是這個局處直接跳過你部會找院本部

學者 C：我覺得實務上這個局處要跳過服本部要跳部直接去找行政院，這種機會不大，以行政院的運作來講機會不大，但是有可能就是說，市政府以後真正的對口是部，

東吳大學政治系副教授陳立剛：可是倒過來這樣子也要修改很多法令因為理論上直轄市就叫做院轄市，他的機關就是行政院，那雖然各該作用法又寫他的業務主管機關是各部會，所以地方對我直轄市來講，現在在跟中央對應的時候，其實他是玩兩面手法，我找部會首長談可以解決，這個當然這樣就好，再來是他跟院長的事，我找你談業務對應出現問題，那我就跳過部會，因為我叫做直轄市

學者 C：現在就是有這種模式，那我不擔心這種模式，我覺得也沒什麼關係，因為院長知道會去判斷，也不會院長大門該開的很大，大部分我經歷過的，我不知道國民黨執政，我在民進黨執政經歷過五個院長，四個，我覺得他們都知道怎麼拿捏，避免直接跟縣市首長，如果要有碰面不會直接是 open，就是在 open 的場合通常都是比較不正式，那這種東西不是制度可以去規制的，所以我不太擔心這些狀況，但是我覺得基本的主軸不會變，就是讓部去對市政府，那市政府本身下面的局處反而是部的誰去對他，我們很多部下面還是把大部分的事情交給局署司處他們去對，我覺得大概還好，那我覺得讓部本身跟地方直接民選的 team 來做一個溝通，我覺得反而是好事情，讓他更清楚部本身會更清楚瞭解，畢竟臺灣真的不大，老實說你也知道我的態度，我不是很鼓勵臺灣過度分權化的人，即使地方制度法在推我也很討厭什麼事情都變成好像中央政府的角色都要不見，其實我剛剛講的意思是說，那個機制應該存在好好去談說，什麼事情誰做比較適合，但是我的態度都還是比較偏向中央政府可以扮演更多的角色，那有些是因為地方在地性或者是執行的 leadership，因為我一直認為臺灣的地方不大，我也不太認為現在怎麼五都六都以後他就可以變成一個競爭體，能夠有多強，我一向不太認同部太被說服，但是他可以好好經營他自己的生活圈這倒是真的，所以在這種概念下我覺得讓中央政府部會能夠更清楚你所面對的這六大區域，人口這麼多他有一些直接的想法是什麼東西，讓部長能夠很清楚地去掌握，反而是好事情

東吳大學政治系副教授陳立剛：主委您剛剛提到現在五加一都的契機做一個

某種程度的整合，您剛剛提到怎麼樣把司本部強化它的功能，那我比較好奇的是，我們也把它的面積跟人口加大，可是過去其實臺灣的地方政府在所謂規劃上非常薄弱，那他必須仰賴以前的省政府就是現在的中央部會，那這一塊怎麼樣去把它強化，因為我們跟主委訪談的時候，他有提到現在研考會面臨跟組成客家發展委員會，那他就提到一個滿有趣的觀念，其實也符合剛剛您所提到怎麼強化所謂加一都的一個規劃能力，有可能成立一個地方發展委員會，把幾個重要政策規劃的單位集結在一起，跟 CEO 做一個配搭。

學者 C：要有一個 headquarter 要有一個大腦我覺得這些都是重要的只是說他要怎麼組織的型態是需要跟中央政府成對口，我都認為這是 open question，你就讓每一個市自己去處理都可以，但是不管是怎麼做，對此臺灣面臨的問題就是我們現在在推，就是六都以後他角色跟以前一定是越來越不一樣，那怎麼增進他的一些規劃能力，或是一些他的管理，這一些工作，這些問題就真的會涉及到第一個所以我才真的講說我們真的要給那個地方政府的首長有更好的 team，雖然他不見得會任命到很好的一個人來處理，但是你不要給他這個機制就不是很適合，我說的機制是把機制的組織跟角色擺對，不是只有給他人，那另外純粹是文官的部分，那我覺得文官的部分可能不是我們現在短期內可以解決，那是更複雜的問題，新北市也許有一些條件，因為我知道現在有一些流動開始在產生，我一直覺得你去看臺南縣市好了，人還是原來的人，就只是小小的調整，主要依賴的就是說政務角色不可能做太 detail 的計畫跟管理，那還是要依賴原來體系裡面的人能夠有這個能力可以 upgrade，那這個東西是需要很長一段時間慢慢去改善可是要改善這個東西就是臺灣這整個人是管理的制度一定要有一定程度的改變，譬如我簡單舉一個例子，中央政府到處一堆專門委員，雖然專門委員不見得有很好的能力，有一些他是經過科長慢慢歷練他也可以選則做很多他有一些人事制度讓他可以吸引到更多人進來慢慢培養可是地方政府你想想看，他 position 就是很少這種比較高階的我指的是文官很少這種高階的位子，相對比例就少，那他當完科長以後呢？在上面的位子是很少的，那你怎麼樣不管你是用培養或者是跟中央政府吸引有力人士來這裡交流帶來一些想法，我覺得他人制

度就已經把線攔死了，老實說我不是那麼樂觀。

東吳大學政治系副教授陳立剛：目前看到都是那種所謂的 personal case，比如說新北市是賴清德，並不是一個比較有機制性的一種的概念，等於是說譬如說陳美伶，她也是非常特別的 case 來講，到臺北市當秘書長，那基本上不是一個常態性，那因為你剛才提到五都或六都的建議，那當然我們也想到說這是不是一個契機，人事的交流上因為它職等有稍微提升一點點

學者 C：其實他是有提升，但是現在問題是說有時候是職等，我們在看整個政府的運作除了 position 職等提高以外，那個 position 的量有多少，也不要忽略那個東西，我可能有一個科長，可是我沒有那麼多科長的位子，我可能有專門委員，我現在專門委員就是很少幾個，不用中央政府你看每個部會它就有相當比例是中央，大概兩三個科長上面就一定設一個專門委員，差不多是這樣子

東吳大學政治系副教授陳立剛：差不多平均兩科就有一個。

學者 C：但你根本沒有這樣給他，我的意思是說你量本身是一個你忽略的議題，升遷大家都卡在那裡，那當然是不是要放的那麼快是另外一個 story，我只是再講你在考慮人事制度時，我覺得有時候不是只有職等調升就可以解決問題，它職等調升的問題就是現在人佔了就是佔了，職等調升就是就地往上然後你沒有機會讓野一些新的機會跑出來，我覺得那也是一個很嚴肅的問題，最近五都調整就是一個很典型的例子，就是大部分原地人向上沒有

東吳大學政治系副教授陳立剛：我看到的是好幾個不同的型態，那新北市是有一個新的缺出來，但是新北市的做法很特別，新北市變成說局處所長是政務官，除了人事政風主機那是事務官，這個就政務認用，那局處底下會有主任秘書理論上那是文官，但新北市的作法很特別，大部分的主任秘書局處的主任秘書是機要，因為我們可以容許。

學者 C：我們可以容許，我們是雙軌制

東吳大學政治系副教授陳立剛：對，我們雙軌所以變成說朱市長他顯然有在

佈局下一次的大選，所以它進來的比方像說民政局主任秘書是毛嘉奇，那高寶華是政務官底下的勞動勞工局的主任秘書也去機要，形成大堆龐大的政務加準政務就是機要體系。

學者 C：它顯然有看過我寫的東西，他是在體現我要講的東西！

東吳大學政治系副教授陳立剛：那個替代效果就像老師您所期待的中央的民政司長也可以是外部的人，這未嘗不可能，這效果是一樣的，可是它也有可能反向又形成一個（麥安懷）的現象，那這些人進來之後，能不能清廉那既是一個問題，那專業度又是一個問題，雖然在選舉固樁上是一個考量，那對整個地方的組改來說又產生一個新的主力，那舉個例子來說像殯葬的業務，臺北市早期是在社會局，現在已經移到民政局了，民政局底下有殯葬處，那我新北市的作法，我也很我也很想複製臺北市，可是我現在複製不過來，因為第一個如果真的複製了殯葬處的主任秘書不用懷疑又是準政治了，那可能又外行領導內行，再加上如果真的要成立殯葬處，這下不得了我要吸納二十九個鄉鎮的靈骨塔，一開始之間我也吸納不進來，我反而寧可維持就是維持殯葬科，我六七個人那一樣叫民政局委任回去給區公所做殯葬業務這樣我還比較輕鬆，那意思就是說其實都還是照舊只是那個組織的改造的氣象就不再了，那真的叫它啓動組織改造它擔心的是外行領導內行以後的磨合又很大了，那這是新北市的一個模式，那臺南市又是一個比較不一樣的地方，因為臺南市市縣本來是兩個不同首長，那我賴清德其實沒什麼人馬了，所以它進來的時候，變成說那時候顏純卓也幫過他，那臺南縣原來的事務官來轉任政務官的比較多，又怕他們年資中斷，所以一大堆是代理處長、代理局長，用文官代理到可以退休的後再回到政務，所以這個一是一個模式但是這個模式顯然跟老師講的是不太一樣但又有一點雷同，他等於是一個人佔了兩個茅坑那個又是不一樣所以有很多不一樣的現象存在那臺中市又是一個模式，臺中市的人等於是原來的臺中市擴大了，那原來的臺中縣就不見了，不論是臺中縣的政務體系不見了還是臺中縣高級文官的體系不見了。

學者 C：臺中市去接收了。

東吳大學政治系副教授陳立剛：至少我看到三個不一樣的模式。

學者 C：我想在縣市政府有很多不同的一個模式，但回過頭我們沒有好好去有一個清楚的準則去引導他們怎麼做，所以什麼事情都會發生，譬如剛剛講主任秘書，雖然我的概念裡面你要給市長一個很好的 team，我認為在臺灣不應該把政務的 team，我所謂政務的 team 不一定是政務官就是說包括機要 down 到那個層次？

東吳大學政治系副教授陳立剛：但是依臺灣的缺，他會被迫。

學者 C：所以這就是我們人事制度沒有清楚掌握重新去 reorganize 去搭配所以因我們的想法是主秘就可以機要，雙軌制，他們沒有去想像說機要的概念是適合應該擺在某一個層次以上才適合也要機要，因為中央政府的主秘當然是有機要的概念，那中央政府當然跟地方政府運作又不太一樣，那地方政府如果說你現在給機要的一個圈，主要就是說因為你把所有的局處當成是一起，所以他就比照中央政府的部會首長的主秘也是可以雙軌制，他是用部會就相當於一級，那我剛剛的想法是說其實你未來的走向既然局處室以執行性為主體來講，那上面還有一個公司，所以所有的機要都應該要不就放他一個 headquarter 不應該把他下放到執行的部，那就不會構成這些困擾，就是說對我來講我是覺得臺灣的運作模式其實是有它的優點也有他的缺點，像美國是過度政治化，美國的運作邏輯基本上包括在地方政府他是一朝天子一朝臣那在政治任命的 level 過度政治化，那這個東西對專業性運作來講確實有時候會有過度，那臺灣的方式是我們不願意在政治上給他空間玩太多，只好迫使政治人物到處去玩，我們應該好好去正視這個問題，開一個空間給他玩，可是幫他設好一個準則那些底下是你不可以玩。

東吳大學政治系副教授陳立剛：那你設一個團隊給他玩，那這樣一個團隊要不要做一個資格上的限制？

學者 C：我覺得在政務團隊裡面要做資格的限制幾乎不可行，雖然民間會期待有可能。

東吳大學政治系副教授陳立剛：那這樣就有可能出現十個顏清標

學者 C：是有可能，我覺得在這一點上我無法回答，但我也只好認了，我的意思是說這是地方自治，不然就不要選擇走地方自治，你要不要設定就

是這樣講譬如說當然有些特定領域你要不要特別限制他的資格，這是有些是可以考量的，必要像說如果你在中央政府管核能安全的，即使你是政務，那是高度科學專業技術，我當然是需要有這樣一個東西，可是你說地方政府有沒有這樣一個 position？也許有，衛生，這個我可以接受，你說社福真的一定要勞動這個需要嗎？這個很難講。

東吳大學政治系副教授陳立剛：除非社福跟財政搭配才需要

學者 C：我的意思是說 maybe 不是全有或全無，而是有些高度 position 我會設定某一些這個領域是你任用的人可是他要對這部分是有些紀錄和經驗，但是標準要怎麼設定，我覺得是很難衡量，那只能說減少高度的顏清標，但是你也不能完全，空間還是他的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：但是如果照老師的想法會不會出現這樣一個現象就是，未來中央跟地方不論是要做組織上的對應還是業務上的對應，不必然與組織上對應，那業務上比較重要但是業務上的對應就會變人而已，因為市長上任這個位子，就是這個分公司的頭他管的可能又改組一次，那這樣會不會導致中央跟地方的業務對應就差不多每四年每八年又要再換一次？

學者 C：理論上是可能發生，可是我也不太相信，我覺得任何的組織政府部門組織他永遠有他的歷史，就是說當我基本的架構運作的還可以，我覺得大部分新的首長來他也不大會隨便改變原本的機制，他會改變的是誰來負責這個機制的人，可是那個機制本身的東西我覺得他未必一定要去改變他，當然有些可能會覺得我可以做一點點小幅調整是可能，但我比較不是那麼擔心就是每四年就會有一個大的 radical 的改變，我覺得組織經常變也沒有什麼不好，是因為你中央政府變，那你怎麼可以因為中央政府變所以叫地方政府不變？如果我們現在再談所有都是隨時因應我的需要就有一個變遷，變本身不是一個壞事情，那當然所有的變本身一定都有成本，因此大家需要再一次的互相認識。

東吳大學政治系副教授陳立剛：可能實際的狀況會變成說，有些局處真的很難變，但是有些局處他可能沒有必要沒有迫切性去做一些改變，譬如說新北市就去設法制局，那我把法規可以訴願大家集中在一起．．．．．

那相同道理到了直轄市對區也一樣，像新北市的直轄市底下的區公所的科是跟臺北市是截然不同的，除了健保，他的底下是第一的科是叫做民政防災課，那臺北市絕對沒有這樣的一個概念，那另外一個課就是文教科，因為他把圖書館又委任回來，所以跟臺北使區公所不管圖書館又截然不同，那會產生一個現象就是各地就很分歧，那一旦各地分歧中央要找對口，變成中央的業務主管人員沒問題因為他習慣了業務的對口，但是新上來的業務官可能一開始，或新上來的民選的頭頭一開始可能都不知道這些業務藏在地方的那些局處。

學者 C：不可能。

東吳大學政治系副教授陳立剛：那另外一個可能就出現在於說直轄市的部分，又換了一個市長他覺得他要仿造臺北市，打造他的區、打造他的局處，又可能再一次。

學者 C：我覺得你講的都有可能，那對我而言這樣一個 judgement 我比較在意的是業務，我不在意組織的，但我知道典型臺灣強調組織，不要讓他隨時有變動，那我一直覺得 core 組織名稱不會有太大變動，會變動的是可能有一些新的或是系的東西會去做調整，應該這樣講第一層次的組織通常不會有太大變動，是他下面所屬的科有可能會變動滿大，但這本來既是很正常的一個方式來進行我覺得沒關係，那我想中央政府再找對口通常也是找第一層次，他不會找到它裡面什麼東西歸誰，我覺得那個是我找你們頭那你們自己要搞定這個東西我們再來談下去，那我覺得反而是好的事情，老實說這些縣市政府他一方面喊窮，一方面喊人力不夠，包括市政府，我覺得如果這個研究畫有要 touch 到這個地方上反而是他真的應該好好去想想，他有很多人力的空間，是不是反而因為你組織設計的不良，讓他耗損在那裡，我最喜歡舉的例子叫戶政事務所，老實說以現在的角度來講因為過去有過去的歷史，你現在所有都已經 ID 大量進來，老實說臺北市為什麼還要設戶政事務所？你就把戶政事務所就放在區公所裡就好了，他現在都在行政中心，原則上都很齊全，我就讓一個區公所裡面設一個課，誰說不可以？

東吳大學政治系副教授陳立剛：是可以，只要修改戶籍法規。

學者 C：我相信這對民眾來講更方便，你人力運用更充分，新北市也可以這樣做。

東吳大學政治系副教授陳立剛：他們之所以沒辦法這樣做，是因為中央的戶籍法令規定，各鄉鎮每一鄉鎮設一個戶政事務所。

學者 C：你中央政府在談這個過程，你就該想像這樣一個狀況，那現在鄉鎮好了，因為我們現在談區他不是談區，那按照戶籍法的規定來講，現在直轄市所有的空間沒有鄉鎮市。

東吳大學政治系副教授陳立剛：戶籍法是寫鄉鎮市區。

學者 C：是有區，可是我要設一個是在區公所裡面，我也可以名稱叫戶政事務所，簡單講我沒有要你獨立出去，我還是有這個業務的功能在，業務的功能你要有名稱就戶政事務所，沒關係，我就可以叫區公所裡面有一個戶政事務所或者是戶政中心，只有這樣才能大幅整合人力跟業務的功能，你才有更多的空間為資源釋放出來，那我覺得老實說，我覺得現在在講地方的業務功能跟組織調整，更大的功能不是只有他跟中央跟地方之間，我們剛剛談的都是要怎麼找對口怎麼去串接，而是另外，特別是六都，我覺得怎麼在這個機會上自己去做好這個工作，我們第一線服務的功能有太多以前這裡設那裡設你又不去動，可是不要小看那個人力結構，人力結構就堆在那裏。

東吳大學政治系副教授陳立剛：其實這就是所謂的橫向。

學者 C：想想看他都同樣屬於民政體系，民政體系有里幹事有區公所有戶政事務所，我們還有社工員，那社工員是屬於另外一個體系，想想看我們最基層需要跟民眾服務的，除非是很高度需要除了社工員以外，其他都是一般的行政事務，那行政事務老實說沒有什麼特別專業，你只要很清楚建構了服務體系服務很好，那一種是民眾來一種是你 reach out，那我不需要設那麼多個別的組織，我們要集合在一起我相信可以找出釋放出非常大量的空間，那為什麼我有這種特別感受，有時候會參與服務品質獎勵的事情，這些戶所每個表現都很好，他們都知道要做比現在更多的東西，創新等等，可是你想想看真的有必要嗎？他基本核心業務已經是制式，那你何必還要他去做這些？還要再去玩更多，那要我就整合把他

放在一個區公所概念裡面，用區的概念去做設計，可能遠比個別條條去做更有效，我不確定你們研究計畫會不會 touch 到這個議題，我只是在觀察說討論地方政府的業務跟功能跟組織的一個調整，除了有中央政府自己這一塊跟你的對口，其實有另外一塊是屬於你自己要做 reorganization，那我們比較少談這一塊。

東吳大學政治系副教授陳立剛：其實某種程度我覺得是內政部可以做某種程度的思考，但內政部當然他會覺得說尊重地方，他說這是地方自治權限，但事實上像主委您這樣想我覺得不多。

學者 C：我不曉得這個機制要怎麼到地方政府去，那地方政府又不斷叫窮又不斷叫人力不夠那是從來沒有想像他有些事情能力就是在那裏那是割裂的很厲害，那割裂很厲害如果你這些直轄市政府本身的 headquarter 本身有沒有能力有沒有人願意去想像這樣一個問題。

東吳大學政治系副教授陳立剛：有些我去判斷是有想過，只是說在做的時候他壓力太大了，你如果整併是可以生出人力，但接下來的反彈就是讓他失去連任的可能性。

學者 C：可能是害怕這個。

東吳大學政治系副教授陳立剛：所以你要的話你可以再幫我生一個給我，再生人力給我，我不是要原來的人力的 organization，我需要的是新的。

學者 C：我覺得這個是可能擔心有這樣一個事情，我看很多政治人物自己的經驗都是太擔心因為這樣子就會怕說原來人力會有一些反彈，會在選舉上會反映出來。

東吳大學政治系副教授陳立剛：另外還有一個就是說。

學者 C：有時候我沒有這麼悲觀。

東吳大學政治系副教授陳立剛：他會因為選票的考量，是郭台銘一票，昨天支持我的阿桑也是一票，那他兒子是戶政事務所的，那這兩票我要把握住，郭台銘才一票而已，在這種情況之下他會動彈不得，不會急著做人力的重組，還有一個就是說中央做了原來的管控政策，包括對中央也包括對地方做一個原來的管控政策，那中央機關跟地方機關他需要人的時

候，原來管控那沒關係我就契約，那我就用業務費來支援，他會找的是那個缺口。

學者 C：就是說你都可以找一些空隙做，但是你從組織的一個設計上來講其實要看你怎麼去想像這個問題就是說你當然可以找很多很多東西來補這樣一個缺口，但是你就要看你的財政各式各樣就跟著這個東西，但是你真的的是不是要擔心如果你做合理的 reorganization 你又這樣的想法但是你不是一步而是慢慢地去做調整，我覺得第一個也不見得所有功能一定會反彈，譬如說像戶所，我沒有說你這個業務，我沒有要拿掉你業務，我只是要把你整合到一個新的架構裡面去，那這時候你就在新的架構裡面搞不好你有更多的升遷機會，因為你在同樣一個戶所就是這樣，因為我們的升遷法是以機關為主體，我們升遷法就是一個機關就是一個機關，那你機關變越大的時候你的名額就越大，那在這裡面你怎麼樣去再加上一些 IT 再加一些東西再加上一般的民眾是支持這樣一個方式在進行，所以我的意思是說，政治人物有時候要去評估的是，當然選舉的時候是剛講的有一票兩票，可是如果你從民眾的觀點來講我覺得也不要小看這樣一個狀況，因為對民眾來講他在意的是方便，然後辦什麼事情可以有效地做一個整合，當然這裡是要去算，尤其像新北市跟臺北市這樣一個都市型的社會裡面，我覺得適合去提倡這樣一個東西，那譬如說像有些即使是變成是一個直轄市但是他起碼是一個農業型的為主體，我想他算計的東西可能就比較複雜一點，所以我一直認為這種東西就是交給縣市政府去考量，但是業務還是在，我們每有說業務不要，可能我在很多觀念上我一直不相信，我相信業務的合理性與重要性遠大於組織的對應性，雖然有些組織你從 core 的角度永遠他一定要，這是肯定的，只是組織設了以後他到底在第一層級還是第二層級，這東西大家應該好好去討論，這是為了要有效運作，就像我們當初在談組改的時候其實我們都知道客委會可以要，可是你不要讓他變第一個層級，我可以放他在文化部裡面客家事務局，或者內政部下面的客家事務局都可以，當然這裡面有些不是我們可以控制的，這是更高的政治的考量，如果你從組織設計上來講是說，我還是重視這個業務有他很清楚，因為現在臺灣需要客委會的基礎就是要文化跟語言，客委會存在不太可能協助他們經濟，那不

可能，可是他需要的是讓他的文化語言尊榮感能得到彰顯，那純粹能夠從功能事務角度來講這兩個東西跟什麼最有關？就是文化跟教育，我就整合那裡面我給你一個位子在那裏就好，還是不夠高，所以我會覺得同樣概念放在地方政府來講，組織的重要性當然是有，但是有時候要多去想想他應該是要擺在哪一個層級上面會比較好，這有時候會跟中央政府怎麼發生關係有時候是跟都市政府自己怎麼運作有關，這一部份我覺得可以在縣市政府這個層次上多談談這個議題，因為中央政府差不多他們這一部份談得比較多

東吳大學政治系副教授陳立剛：因為這個議題的確像你講的是說可能要，他基本的業務，供他們去做思考，其實你對於這樣滿大一部份我覺得滿重要，他們橫向之間的确，像大部分五都都有差不多二三十。

學者 C：差不多三十個，除了臺北市政府剛剛承正講的就是模仿。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們一般是二十七~三十二。

東吳大學政治系副教授陳立剛：你看 range 就是這樣子。

學者 C：所以大家盡量往臺北市那邊找，我有注意到一個現象我還沒有很細入看，我覺得中央立委有一些概念，我必須坦白這樣講。

東吳大學政治系副教授陳立剛：所以他的局處數就新的組織自治條例有比較少。

學者 C：而且他有一些新的概念，因為他有時候可能想像這些事，因為這種東西只有 political leadership 才有能力去延伸這個組改，像陳菊，我不認為他願意去碰觸這樣一個議題譬如說兵役處，他就一定要把他翻案，好像議會要把它拿掉，可是他就覺得這樣不行要把它翻了，我觀察起來是朱立倫本身對這部分偶爾會談一些我覺得還滿有亮點的一些東西，只是說它還是一步很大的機器，它要怎麼做到這部份是比較困難，那我不太清楚它跟中央之間的關係是，現在談到怎麼樣一個情況，看起來是最近反而他好是像是默默地做也沒看到，我總覺得在新北市的架構下看起來也許他是全新的他會比較大的機會，他用的他的一些組織設計背後代表了政務團隊有效性的掌握跟控制他有意識到這個

東吳大學政治系副教授陳立剛：五都裡頭現階段，未來得輔選團隊最大化。

學者 C：那只是說這個東西有他的後座力以他的支度上來講因為他把那個文官本來的位子，如果他引進這些人沒有表現得很好，那個反而是他殺傷的後座力。

東吳大學政治系副教授陳立剛：他折衷的就是政務官是當過局處所長上。

學者 C：現在很少代理的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：他 team 裡唯一代理的只有法制局，而且他找人有一個習慣，讓你三秒鐘思考，當你跟他講說要回去問老婆問先生的時候，那就換人，譬如說她找陳麗玲來，他叫要考慮我到底是要當律師還是要當農業局局長，跟市長報告你再給我考慮一下，他就不會有第二通電話來了。

學者 C：大部分的人都會有這種傾向，是不是說我考慮一下，這很正常，但是可能他就覺得你的決心不夠，這部分就是很強勢。

東吳大學政治系副教授陳立剛：所以以這次民政局局長出去為什麼改組會那麼快而且會繪聲繪影成他跟馬跟中央跟國民黨黨中央有下信，是因為理論上如果民政局局長出缺，就因為局長要去參選立委，他空一個缺，那這個缺我如果尊重馬的話問一下馬要用什麼人其實跟副市長視同一個 level 的，那假如馬總統說，黨中央就給好協調板橋的選區，那照理講應該拿來做政治釋放之用，可是他用的方式就不一樣，這一空缺他就直接打電話問副秘書長，當她說要的時候二話不說就是他，除非他說要猶豫一下，他才肯再找另外一個人。

東吳大學政治系副教授陳立剛：朱立倫他團隊變很大。

1-9 第九場訪談紀錄

時間：2011 年 8 月 4 日上午 09：00～10：00

地點：新北市官員 A 辦公室

受訪者：新北市官員 A

訪員：銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建

臺灣大學城鄉發展所博士生林冠年

整理：張劭瀚

一、針對此次中央組改過程，這會不會導致中央與地方對口連接不上？以及會有甚麼問題？

新北市官員 A：應該會有一些問題。我們的組改應該學日本，其文官體系及相關交流制度可以說非常健全。那我們這次組改會產生一個現象--就是司的等級會變很大。這個部分多是做行政庶務的事情；但把司變大然而作為策劃的部分卻沒有；因此要做為策劃的期待我個人是比較擔心的。其次是這過程中可能有些業務會難歸咎。因此我們新北市，就我來看中央需要時間來磨合穩定，新北市沒必要就組織層面馬上跟進。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：所以目前我們城鄉跟中央的對口是內政部(營建署)。那之後營建署被歸到交通建設部？

新北市官員 A：這不一定，應該還是在內政部。因為中央將真正做建設的，還是會留在內政部，其他道路等周邊設施建設會在交通建設部。況且以業務目前的歸類而言，之後的對口會可能會到三個中央主管機關。但最重要的還是在內政部的。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：以臺北市為例，現在但因為目前因都市更議題使得違章建築問題敏銳；為了防止都發局變成整個砲火重點，就將建築管理的業務移出，原本的業務改成以都市景觀為主的業務。新北市是否會有這樣的考量？

新北市官員 A：我們也想過。希望將建管這塊縮短層層會簽的程序；雖然偶

爾會有時間差造成的誤會，這就是局跟局之間會有的現象。但如果改成科跟科可能就比較不會有這樣的問題。但因為我們局太龐大，建管再納入的話這部分還需要更縝密的安排。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：延續這樣的問題，中央組織再造有一重點就是將組織水平的整併。新北市是否會有整併的需要及可能？

新北市官員 A：可能有些困難。新北市因時空環境的變遷、人口的發展，使得公務量變大，現在很難說有一單位公務不忙的了。舉例而言，我們有個科，其人員編制有 10~20 人，但每年公務量有幾千份；而這項業務還需審慎的書面及實地評估。又像都市更新都市設計，這都是以前沒有的業務；而這些業務都需要組織及員額的設定。因此可以知道這方面就新北市組織水平整併而言，是有些困難。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：有一個問題是中央組改有一假定 國家發展相關願景將相關單位整併成國家發展委員會。直轄市也會有直轄市的願景，那是否新北市也需要相關的組織？其可行性高不高？

新北市官員 A：坦白說我們目前還沒聽到這麼具體的提議過。現在市區域發展，像現在的北台區，因為中央需要區域發展向上對口，否則會相對雜亂。但現在重點是沒有法源依據—就是法定組成的強有力組織，各地方—臺北市、宜蘭可能還是各做各的。現在的區域計劃，現實上都是以各地的利益為出發，因此需要有法定具效力存在的組織，是比較能破除例如人因(政黨、意識形態)等的阻撓。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：那以新北市來說，新北市的願景規劃是否需要自己獨自的專責組織？不論是委員會、組織整併(例如新北市發展委員會)或跨域(跟其他縣市來合作)。

新北市官員 A：中央經建會以前有類似組織，但我覺得效果有限；當然有很多原因，但最重要的原因是在互動—中央不了解地方。這個問題，考量的是資源的分配問題以及能否真的實踐；以前待在中央的經驗是，很多縣市的發展計劃都是以口號再來立計劃，這常常導致計劃過於空泛或可以說天方夜譚。那臺北市之前的做法是，他知道光有口號跟不紮實的計劃是行不通的，因此有專門的計劃單位來呈送計劃；這樣才能讓中央願

意給資源。中央把關的立場是對的—否則地方胡亂用資源的結果將非常糟糕。因此我認爲重點不在有沒有這過程，重點在於需要這種專門組織的出現，地方發展才能有落實可能。

臺灣大學城鄉發展所博士生林冠年：朱市長在桃園縣長任內，有讓一些工商界人士及行政部門一起合作成功商協進(策進)會；現在朱市長離開後聽說該會的運作好像沒以前這麼好。我感覺是說，剛談到地方的發展，再對照美國在地的發展模式(不論是方式還是組織，都是地方自行運作)。臺灣是否有可能有這樣的模式進行？

新北市官員 A：我覺得這是非常好的想法。那比照我們目前的運作方式—經發局是負責產業部分；產業進來後需要土地。我們目前遇到一個問題，現實問題是沒人可以掌握產業脈動；不能知道產業的脈動，投資下去了就幾不能收回—像工業區的設立，但工業區跟住宅區的思維及設計是兩回事要說的是，工廠如果貿然移廠或地方變動，該廠可能因爲沒訂單就死了！要說的是地方發展的多方矛盾複雜性。我在交通部時，鴻海以前有跟我要過土地，我們當時也很興奮，決定立刻動手協助之；當我們協助時，發現業者當初提出的條件及願景，跟實際要做的落差太大。因此我的認爲是，地方產業發展的未來，如果在不了解在地發展及產業之前、以及政治生態有所變化之前，都很難下手。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：現在林口發展的計劃現況是？

新北市官員 A：林口現在是特定區計畫，其主導機關有新北市及內政部。但這可以點出一點—就是強調整體發展的結果，少部分需要注意的地方被忽略掉了，甚至是發展到底適不適合該地都有可能有疑義。

臺灣大學城鄉發展所博士生林冠年：您剛剛談到官僚體系部分。您認爲中央及地方的事務官人事上是否需要輪調相關制度？使地方中央隔閡能縮減？以及相關福利、職等都能有誘因使中央事務官願意到地方服務？

新北市官員 A：這建議是需要的。像我從中央到新北市，薪水、職等都變低了。到地方服務，除了有熱誠、有想法或是人情，否則可以說沒有甚麼誘因能讓中央事務官到地方服務的。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-10 第十場訪談紀錄

時間：2011 年 8 月 5 日上午 10：00~11：00

地點：臺南市政府辦公室

受訪者：臺南市政府官員 A

訪員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系博士生林承正

整理：張劭瀚

一、未來五都不論政務體系如何輪替，秘書長的位置即設計成作為輪替時重要的連結橋樑。換句話說秘書長為地方政府事務體系最高位階。中央組改之後，地方的配合相關法令或狀況該如何因應？

臺南市政府官員 A：中央的組織從最早的組織型態，地方也都隨著因應變動，主要是為了業務對口的考量；像中央有環保署地方就有環保局對應。目前五都定位比較清楚了，過去五都不清楚時，像工務局及建設處定位就比較模糊，建設比較偏向經濟但建設好像又有工務性質。那目前變成工務局而其對應是營建署。所以好不好...個人覺得主要因為真正落實地方自治的議題並沒有很完全。照理來講地方首長應該有相當的權力決定該成立何種組織，但臺灣這部分目前並沒有完全落實；其次是法規面限制，例如條文明定本法主管機關中央為何部會主責，造成完全很難判定這樣的業務到底屬於中央還是地方—而中央及直轄市業務的劃分，到底是地方為主要還是中央委辦？中央及地方分權是蠻糟糕的。又好比明年中央衛生福利部成立，但地方怎麼處理組織及對應上問題？目前碰到的問題是：長照議題—中央是衛生單位主責，然而地方幾乎放在社會局，那明年整合後該怎麼處理？這是個人認為中央沒有考量到的。又例如環境資源部的成立，納入了營建署、水利局、公共工程委員會等，這樣以後跟地方的對口會呈扇形散出，此劇變對地方橫向可能會產生問題。之前農委會動植物防疫局要地方成立植物防疫的專責單位一起對口，但這業務就是中央的業務，地方並沒有專責的單位來執行。這當然有歷史因素，但個人角度從行政機關角度而言，我並不支持以組織來認定有沒有績

效。我們常有組織至上論，只要組織產生問題應該可以解決但是如果沒有從程序及法面下手一樣沒有效果；臺南縣市合併後至今已經第八個月，然而縣市彼此之間的隔閡依然固存。地方應該揚棄過去的本位歸零思考做全盤性的考量及決策方為良策。

東吳大學政治系副教授陳立剛：延續上題剛提到的--橫向問題。地方該如何就橫向連結做一整合及對應？

臺南市政府官員 A：我們以定期設的跨局處橫向會議處理橫向連結的問題。剛剛講的中央文一下下面有人處理即可，然沒人收怎辦就是問題。剛剛漏掉一點，就是目前地方組織或員額議題地方也要中央的銓敘部同意才行，也因此我個人比較支持三權分立而不以五權的概念出發，因為就經驗而言五權下行政效率並沒有更好。剛提到的橫向部份我們從升格之後市長就提出之後任何事情難有絕對的業務切割往後均要以橫向合作的方向著手。例如災害防治的業務為例，絕非單單只有消防局的事情，警察局或者是水利局都有可能牽涉，最後的部分社會局（安置等協助）都有可能涉入。因此我臺南市政府的做法是每周固定會有橫向工作會報及協商會議來集思廣益。此外臺南市升格為五都之後各局處長官均為政務官所以他們要對自己的業務有所了解及負責，也因此各局處對此會議均不輕視之。

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央組改後就臺南市而言，是否有必要就對口不論是單位或業務做調整？

臺南市政府官員 A：業務功能的調整是必要的，我們也在做了。這理由有下：1. 因為臺南市當時的合併是倉促的；2. 人為因素—兩位前縣市長均不參選情況下，使大臺南將來的組織發展並無針對未來的計畫；因為上述原因使的大臺南政府組織橫向調整是在新政府上任後才做，然而目前可以說成效不佳，只能說暫時拼湊而已。例如我們把水土保持業務本來是在農業局，這次劃分將其移到水利局；但在移的過程中並沒有把人移過去，只是移動組織而已。又例如交通局臺南面積如此大，但交通局只有 48 人，原因是之前臺南的公車系統都由高雄的公車處協助；現在升格後業務量勢必大增，但人數依然只有 48 人，比照臺北市面積小但交通局人數

多達 500 人之譜有天壤之別。因此其職能勢必要調整。再來經濟發展局縣市合併後原鄉公所並沒有這類人員，過去鄉公所就地相關經發都由在地處理；但升格後全數回歸到市政府，不論大小市場或清潔都回歸市政府處理，這也要調整。或許可以考慮以委託方式回到區辦理。但另外一個問題是經費不再區內而是市政府統一，這點區方面蠻有意見的。而且區長的來源(有轉任、指派或地方主祕擔任)來源不同，認知也有所不同，這種人因也是困擾的地方。然而我們有一個全縣沒有下放那—就是清潔隊業務。其主要的統籌分配及大隊是在市政府，各區有區的清潔隊；然而區長可以與大隊做業務上的溝通，如果大隊認為在其能力範圍內可以處理那就可以協助之，否則將請示市政府。

東吳大學政治系副教授陳立剛：好奇的是像這樣的清潔隊概念，中央與地方做某種程度的業務調配及協調，這點如何看待？

臺南市政府官員 A：我認為收回清潔隊權限是對的因為人力資源得妥善運用對地方是很重要的因為過去鄉鎮公所濫用職權的問題嚴重。這部分是需要處理但不是能夠立刻解決的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：針對中央將成立的國家發展委員會，地方是否有可能，也有需要成立類似為地方自身做發展計畫的相關組織、智庫或計畫人員？

臺南市政府官員 A：我認為從法律角度而言地方是真的需要高權的。就我們市長而他是有意願有理念的但他知道他能力有限需仰賴各方專業人才的幫忙；雖然有政見但要能轉化成行政計畫才能算是落實的開始。至於剛剛提到是否需要這樣的機制，我們如果與舊傳統的觀念對照可能有所不同—地方財源是有限的，所以施政光靠政府資源是不足的所以須仰賴地方得在地資源例如臺南有 16 所大學這些大學就是我們的資源。其次要成立公務人力中心這重要要跟學校(南台科技大學)合作，以這樣的方式來補足公務腦力的不足。其次是原臺南縣的企業原本就跟縣府時代關係良好，即使現在依然願意與市府配合合作，這地方政府就交給經發局。另外臺南的社區大學力量是有的，因此也有跟社區大學合作。因此就現實運作上我們雖是計畫，但是是整個臺南市的力量協助的（產官學員）。

東吳大學政治系副教授陳立剛：賴市長廣集人才是有目共睹的。而就這點中央與地方的人才交流，五都是個好契機，交流是否可行、又如何進行？

臺南市政府官員 A：我只能說市長是謙卑有理念的，但他的理念我不能保證說所有的政務官都跟市長是一樣的。就人才來源，均來自：1.原本就做得不錯的；2.中央下來的；3.學界；4.社運界。剛說以中央角度，如果說是要到地方歷練而來我個人還真的不是這樣，而是因為被理念、誠意所打動；另一方面我也會擔心地方的派系是我不能適應且地方的組織文化也是個擔心。但我個人來到這反而看到值得慶幸的是我們的文官體系是健全的—這些同仁不是因為分發不到北部，大部分是因為他是臺南人他要回鄉來工作—這點感到欣慰。唯一讓我覺得可惜的是我們的民意機關沒有同步升格，如果可升到北市民代或中央民代水平那將會更好。但如果就職等來說，這會是很大問題。局長是 13 職等的政務官，但副局長卻是 11 職等的事務官，這差太多。這會使人卻步—例如不願意成為政務官，因為考量可能回不去。

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央期望五都會成為區域發展的領頭者，例如臺南將為雲嘉南區的帶頭者。然而觀察地制法及區域計畫法香關法令都蠻空泛的，您如何看待？

臺南市政府官員 A：區域發展組織當然要制度化。從國土規劃角度五都的概念也不一定是對的；其次是行政區劃還沒出來卻讓五都些先升格，個人認為這是不良的政策。例如臺灣天災問題最近災害發生每每嚴重，其中原因就是因為區塊概念沒有確立導致問題嚴重—河流的管理難道可以切割之？

東吳大學政治系副教授陳立剛：您覺得區域發展如何法制化？是法人嗎還是其他？

臺南市政府官員 A：臺灣整體還是需要國土規劃或者行政區劃，治理、地理需要有連貫性不能硬生生切割。國土切割不能雜亂。

東吳大學政治系副教授陳立剛：五都像臺南市會不會成導致周邊縣市的人才流入這裡？

臺南市政府官員 A：其實所謂五都並不能全部稱為都市化，像臺南就不能臺北市化--絕對不能。因為臺南的特色是城鄉共存、依山傍水、山海相鄰，不要再以臺北市為指標了。因此這裡要說的是，五都的概念不能再全部以城市化的指標來看，就好比有人提出五都後雲嘉南是否會沒落，這全是心態問題！是否有心要共同打造？拋棄政治及本位，則此塊土地將會無比美麗。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-11 第十一場訪談紀錄

時間：2011 年 8 月 5 日上午 11：00~12：00

地點：臺南市政府辦公室

受訪者：臺南市政府官員 B

訪員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系博士生林承正

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授陳立剛：此次中央組改，舉例而言未來內政部的社政及衛政事項將有衛生福利部來主責，那地方是否該隨之作出調整以因應？

臺南市政府官員 B：這點我想可以從政策及執行兩方面來看。中央主要是在政策面向著手，但如果就地方—服務提供的面向而言，民眾對此組改的感受並沒有很強烈。因此地方依然要以業務服務的方向考量之。舉例而言，民眾對於所需服務的連結，如果是社會福利相關業務，那他們的直覺就會聯想到社會局，而區公所就是社會課；而戶政是屬第一線服務提供窗口，民眾長期已習慣，因此也很難隨中央組改的變動思考而調整。然而政府是有必要精簡的原因，是因為目前公務員給大眾的印象都是不好的、汙名化，因此如果公務員要談增加相關福利往往窒礙難行。例如公費進修的議題往往受到民代及輿論上的壓力。又例如員額問題，按照地制法我們員額可達 7200 人之譜，然而中央希望上限 6000 多人即可，中央、地方與社會上的價值及想法不同，使得這樣的事情變成政治問題、也相當敏感。無論中央還是地方員額及組織是有精簡的必要，否則光人事成本就吃掉許多經費；然而精簡後的人力安排往往相當頭痛也是事實上的困難點。

東吳大學政治系副教授陳立剛：既然如此那您認為就地方組織的功能業務是否有調整的需要？

臺南市政府官員 B：中央如果是政策指導及資金提供者的話，那反而是應該

朝中央盡力支持地方去考量，調整業務職掌權限反而可能沒有這麼必要。就以水利業務而言，地方是可以執行的，但就是欠缺足夠的資金及資源而已。從民眾服務角度而言，中央的組改內容可能反而聽得一頭霧水。況且執行面的地方反而應該是重管理，如將兩種龐大的業務併在一起如果管不來就容易失控。

東吳大學政治系副教授陳立剛：隨著中央組改地方做出因應中，有時地方組織調整及再造的過程反而困難重重，例如高雄。但臺南好像漸入佳境？

臺南市政府官員 B：這是可以理解的。例如區的清潔隊業務全收回環保局主管，區的職等升了、人沒有減但業務變少，雖然業務好像有變少，但區的認為反而不習慣也覺得業務沒有變少反而執行上更麻煩。

東吳大學政治系副教授陳立剛：內政部有發布地方行政機關準則，這是否有必要？而是否會影響地方自治權？

臺南市政府官員 B：我個人從較中立角度看認為這有必要管控。如果沒有這準則其橫向介面會相當雜亂，公共行政觀點來說組織太大沒有精簡其效率效能可能會不太好。況且人的管理及能力也是佔了相當大的因素，人因會左右組織效能的好壞。

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央目前在做橫向的整合，有的地方也有在動。因為觀察到例如臺南，其二級機關就多達 100 多個？這是我比較好奇難理解的，這麼多的意涵是甚麼？

臺南市政府官員 B：因為我們有些主管認為要把組織做大才有當官的感覺，這點也是我常常在跟許多政務官爭論的點。例如每個風景區都要設立管理所，光這些二級機關的人事成本將會非常的大。又例如我們有財政處及稅務局，這是人因所做成組織上的現況。臺南二級機關 100 多個，在六都中還算不嚴重的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：大臺南市的合併後，除了原有組織及人員的合併問題外，在幅員遼闊的大臺南是否有產生員額不足的情況？

臺南市政府官員 B：目前中央有員額管制，而這管制的結果使原來的鄉鎮員額吃掉大半人力。因此我目前提出區公所組織員額的設置準則，區公所

員額是有檢討的必要。目前已管控有 100 多個名額，但 100 多個要分配給全部局處是不夠用的。有時候專業會比不過各局處長理由的一句話，這使得一些員額設置合理性難予推行。

東吳大學政治系副教授陳立剛：之前去中央訪談時有提到目前給大臺南的員額有一千多人？

臺南市政府官員 B：最初合併時現有員額 5601 人，還未到達中央控管上限 6090 人，所以合併後實際增加只有 487 人左右。合併後第一階段用掉 347 人，第二階段還有 140 個名額可再檢討運用。

東吳大學政治系副教授陳立剛：然而這些增額都是臺南市政府要出錢的？

臺南市政府官員 B：因此在這情況下我提出一些配套方案供參考。而不一定說沒有人就不能辦事、沒錢就不能辦事。例如委外或者許多變通方式都可以做，沒必要多花費正式人力的額度，況且正式人力跟臨時人力可以互搭配的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：目前一級單位九個，也有較特別的向民族事務委員會。好奇的是橫向的微調，您個人是否認為及一單位有橫向微調的可能性？

臺南市政府官員 B：需視狀況而定，原先在市的時候有需要。舉個例子，原先臺南市的交通局之前市長考慮要裁撤掉，這是因為人的適任、績效問題，然而自治條例需要議會的通過，這也使得裁撤沒過。

東吳大學政治系副教授陳立剛：所以您認為五都的業務功能再微調比組織重大變革會來的有效，因為地方有許多因素的牽絆使得大變革困難？

臺南市政府官員 B：是可以這麼說的。例如，我們設民族事務委員會，職掌原民、客家業務，原住民議員當選後提出要跟客家族群分家，原先已經融合了現在又要分，反而提高人事成本，應在意的是實際運作功能為何才是重要的。所以適度規模的業務合併會使資源運用及合作上會更適切。

東吳大學政治系副教授陳立剛：未來中央將有國發會，那像國發會這樣的觀念地方是否有可能跟進？或者有這需要？

臺南市政府官員 B：這地方的事項其實可以讓都發局來做。且目前臺南的工作分散落在人事處、秘書長及副市長身上，最後由研考會來總攬全程。雖有必要但面臨一個現實問題，選舉後的輪替可能使得長期計畫的發展是否真正落實不能確定，這種政治問題影響行政的推行，使許多時候多看短期考量。

東吳大學政治系副教授陳立剛：對於中央與地方人事相互交流的看法？以及如何促成之？

臺南市政府官員 B：這必然會有落差。目前是地方政務官找不到人來擔任，因為事務官轉政務官必須退休或年資中斷，這樣的因素常常讓許多事務官打退堂鼓。因此對於這點是要修改相關法規做為配套，以及下鄉後的福利也是要顧及，例如下鄉後的住所或者孩童就學等相關問題，我們應該也要設法解決，否則無法吸引優秀人才。

東吳大學政治系副教授陳立剛：如果讓些許優秀的人才來擔任區長，這些人不會是文官，這樣的大門是否可行？

臺南市政府官員 B：這是可以考慮的。但目前的現況是過去鄉鎮長轉任成區長，還是在關注他的權力有多大，這是目前現況。而且這涉及到蠻主觀的判斷，難說是否能客觀做到任用優秀人才。

東吳大學政治系副教授陳立剛：行政法人的概念如何看待？

臺南市政府官員 B：我覺得這是有必要的。區域治理一同分擔公共事務盈虧，舉凡交通公車、水域治理、焚化爐或者汙水處理等都有必要一同進行之。行政法人之建置，應是讓事務執行更有效率，而非僅止於財務負擔減輕。

東吳大學政治系副教授陳立剛：最後問題是，臺南自去年 12 月 25 日合併至今，是否有更好或是有改進的空間？

臺南市政府官員 B：我認為這是一個偏好的選擇。就地安置可能會解決公務機關員工的問題，但卻沒有解決民眾的問題。錯誤類型的第三型就是在說如果思維一開始錯誤，之後怎麼做都做不好，也會找更多不好的理由支撐自己的想法，個人的思維及態度會影響整個組織的力量及效能。例如第一線的工作人員如工心態正確，往正向思考，熱心辦理民眾業務，

就能夠解決民眾的需求；但是因為過去在鄉鎮可能比較輕鬆，但目前變成區，接受市府及民政局的指揮監督，可能會一時間會不習慣。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-12 第十二場訪談紀錄

時間：2011 年 8 月 5 日上午 13：00~14：00

地點：臺南市政府辦公室

受訪者：臺南市政府官員 C

訪員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系博士生林承正

整理：張劭瀚

一、您對於此次中央組改的看法？

臺南市政府官員 C：此次的變動頗大，例如內政部社會司將併到衛福部去。對口部分地方的社福均在社會局，那原本中央對口是在內政部社會司；而將來將移到衛福部去。那如果有其他的特殊需求則業務對口就會因業務而異。

東吳大學政治系副教授陳立剛：那您認為是該如何處理模糊的業務對口？

臺南市政府官員 C：短期當然是以地方業務為主，那長期依然是要以組織的變動為依歸。例如環境資源部原先大架構是國土安全。現在有內政部、經建會、環保署等相關大宗業務整合。

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央得整併拉到地方是否會很分散？

臺南市政府官員 C：因為地方多依照中央的組織架構做出因應，而地方的業務功能可能也需要作出調整。例如有些原先不需要再作的業務藉由這次就完全去除。

東吳大學政治系博士生林承正：就您的觀察，臺南市政府與中央局處的配合是否有困難及意見的不同？

臺南市政府官員 C：中央地方之間長期存在著不同思維及出發點的矛盾。一是政策制定者、一是政策執行者，兩者之間的不太了解造成的矛盾及意見分歧是事實。

東吳大學政治系副教授陳立剛：您剛提到的中長期來看地方組織還是要因應潮流做一整併，但有何困難？

臺南市政府官員 C：我認為這時機點錯過。最好的時機點其實是在合併之初，任何的改革最好時機點過了，當成行後要變定反而更困難。以臺南而言雖然最好契機已經過了，但我們依然在做；當組織之間的磨合已經有了，這時就真的更加困難。

東吳大學政治系副教授陳立剛：升格之後有沒有比較須面對的大問題？

臺南市政府官員 C：我想五都轉型均面對由鄉鎮轉區的問題。但臺南市相對其他三都我們算是相對穩定轉型的所以我們與地方的衝突相對較小。例如相對新北、臺中及高雄，原先鄉鎮長轉任區長，臺南部分是蠻順利的，但其他三都就幾乎不受指揮。但更大問題是基層員工從鄉鎮公所轉呈區型態，其心態及態度等都是很大的轉變，這是基層員工過去截然不同的體會。

東吳大學政治系副教授陳立剛：就您觀察，鄉鎮轉區—特別是南部原先蠻鄉下鄉鎮轉區後會不會造成一些問題？是否有可能一市兩區(特區)的可能？

臺南市政府官員 C：以日本京都為例，京都古道及道古縣市同一位階，且裡面也有市、區及町，區也有大區、小區，土地面積及人口少的部分就為町。市長即為民選。以臺灣政治發展及民主化來看，現階段鄉鎮改成區是比較好的。過去縣的困擾是縣長喊不動鄉鎮市長，而鄉鎮市長會受到跟代表會之間的關係牽連；這都不是正常化制度的呈現。因此我認為長遠來說直轄市各地為區會比較好。

東吳大學政治系副教授陳立剛：這區目前當然是以過渡時期處理，以後會以文官出任。但是否有可能讓一些學經歷優秀的人才出任？

臺南市政府官員 C：轉任部分就是因此簡單處理即可，不須特別條例。鄉鎮市長要留任，只要改為區部分區長採以相當民意比例考量，這就會賦予一定的政治責任。市長的機要任用且考量任期間的績效。目前轉任的現況市最多為 4 年，市長沒有任何的權力對其約制或考核等，所以才會發

生像新北市說出國就出國的事情。這也造成一現象，如果沒有政治企圖，就會得過且過；但如果就長期發展來看我就會賦予市長一定權力對區長能有所約制。而目前區長是要有相當能力才能勝任的。如果單單只有公務體系的訓練是無法勝任之；除非經過完整的公務體系歷練(基層、主管及幕僚等待過)才有可能，否則依照目前公務系統訓練，轉任鄉鎮市成的區長可能能力有限；但如果全部轉成機要也有問題，真要找到有能力任區長的說真的市長要很厲害。因此兩種模式的交互使用，一來不偏離公共行政的執行及職務之勝任，其次是賦予一定的政治責任。

二、過去臺灣的地方政府屬執行角色，但中央地方的想法及認知落差如何看待？

臺南市政府官員 C：舉個最近發生造成地方有爭議的例子。環保署跟勞委會規定垃圾車後面不能站人這件事。臺北市可能因為屬都會區，公寓大廈林立也不太需要甚麼人在垃圾車後面；但臺北市外的縣市其實是需要的。後來勞委會認為這違反勞工安全檢查部分，就強烈要求環保署要規定環保署下令；後只有臺南市遵守卻惹得怨聲載道。這就是典型”辦公室政策”。

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央地方的人事交流如何看待？

臺南市政府官員 C：這就是臺灣長期問題是整部政府機器的問題不論是行政立法還是司法體系，就像行政立法都不能了解行政部門的作為。也就是我剛在講區長問題的一部分，如果只是從區公所的課長一路升到區長，那其思考面向可能不會太周延；如果在課長或科員層級有交流可能，在之後規劃及考量的面向就會較廣也較能有同理。回到中央及地方，科長層級是要交流。中央許多政策是在科長層級制定的，中央科長是高考後直接分發到中央去，職等是 7 等，且很快就升上去，但沒有離開過中央；因此對地方幾乎不了解，而其制定的政策也常常有辦公室政策的情況發生。

東吳大學政治系副教授陳立剛：那就事務官而言，副局長職等提高是否有利其競爭力？

臺南市政府官員 C：目前是 11 職等，但我覺得可以彈性到 12 職等。像中央

的參議或司長就在這職等。這會讓中央的這層級人員下鄉服務意願提高。
東吳大學政治系副教授陳立剛：就您經驗，中央國發會的概念您認為地方是否有需要這樣的組織？

臺南市政府官員 C：也因此剛才說組織有需要整合的。例如地方研考及都發是很重要的——這關乎到城市的定位。國外的都發組織位階可能會超越一級機關甚至是高於市長的；意思是其自主性或獨立性都是非常有的。這是我們比較欠缺的，不論是城市甚至是國家的定位都沒有人談。

東吳大學政治系副教授陳立剛：臺南市目前提出的十大經建計劃，這決策的路線是由下而上還是由上而下？

臺南市政府官員 C：應該這樣說市長在競選期間就有其理念及政見，及對該是定位明確，當當選後將這些政見逐一轉成可行的政策——包含文化之都或低碳城市等。而制定的過程中就各局處個專業全體動起來，爾後集思廣益及形成共識。

東吳大學政治系副教授陳立剛：城市的定位議題？

臺南市政府官員 C：臺灣的問題就是沒有城市定位，也就沒有城市的特質。大家說不太出各城市之間差異在哪。

東吳大學政治系副教授陳立剛：就跨域治理的議題，這機制怎麼處理？怎麼法制化？如何給資金？

臺南市政府官員 C：中央行政組織跨區治理是重疊且不同的，裡如工務水利及農業的劃分是混亂或重疊的。而區域發展的上位計劃其實都有在做且每 10 年都有檢討，但如果拿到地方要執行時就會有問題了——區域發展及整合是很重要的，我個人定位這次的縣市合併是區域發展的成形。以觀光而言，不諱言觀光局將觀光重點主力均放在北部，也因此南部四縣市(嘉南高屏)成一觀光路線，區域合作及發展下使競爭力提升。

東吳大學政治系博士生林承正：臺南提出的經建計畫除了政治上的考量外，一但這計畫結束是否會有後續？其次是跟議會之間的磨合方面？

臺南市政府官員 C：市府與新的議會生態有磨合必要，議會內部原市跟原縣

的議員要磨合、不同政黨要磨合、同一政黨也有縣市的磨合，所以這問題蠻複雜的。但經過有一次的定期會後問題漸漸減少了；所以我認為之後的定期會市府跟議會的磨合將越來越好。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-13 第十三場訪談紀錄

時間：2011 年 8 月 19 日 上午 10：00~11：00

地點：臺南市政府民治中心副市長辦公室

受訪者：臺南市政府官員 D

訪談員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系博士生林承正

整理：張劭瀚

一、中央組改後臺南是在那些部份需要做出因應？

臺南市政府官員 D：中央組織改造案大宗的四個法案雖然已經通過，但相關子法目前尚未通過(約一百多個)，整個組改要到 103 年才能全部完成。也因此我認為地方做出因應並不用這麼急；而主要是業務對口為重。其次是我認為人的因素是最重要的。大臺南目前是由臺南市及臺南縣合併，過去鄉鎮性質的改為外派性質的區，因此如何補足改制後職權上的不足是我們目前在意的；況且不論中央還是地方整併後並非一拍即合，不需要經過磨合的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：所以說將來業務對口的調整還須看中央地方的磨合而定？

臺南市政府官員 D：是的。如同剛剛提到目前中央組改組織及業務異動也還沒完全達成，因此當前較須留意的是在業務對口部分即可。

東吳大學政治系副教授陳立剛：剛提到您關切合併該如何合併才更順暢？

臺南市政府官員 D：縣市合併有八大面向的磨合：(一)、事長及一級主管：市長為新的市長(二)、市府一級主管與同仁的磨合：市府各一級主管來自不同地方，有的是中央下來有的是學界出線，新一級主管的理念與行事作風都有待時間上的磨合。(三)、原臺南縣市同仁之間的磨合：例如教育局過去有臺南縣市之分。(四)、府會之間的磨合：新的市長對臺南市本身就有所想法，例如工程款的事件，經過間的互動最終達到市長的期待。

(五)、市府跟區公所之磨合：過去鄉鎮市長有獨立的預算權及人事權；現在變成市府的派駐機關，對於這樣的變動都需要一定時間做適應。(六)、區長跟區公所本身的磨合：如果是由派駐而擔任的新任區長，因為原本對地方就不是很熟悉，所以不論是在對區公所內的同仁還是區的了解都需要時間的。(七)、里長與區公所之間的磨合：里長為民選區長是派駐有上頭的壓力，因此如何在兩方之間做出互動是需要注意的。(八)、兩邊不同制度的磨合：這就是目前問題較大的根源。原本兩造舊有的制度一定有存在的道理，現在如果要採取其中一種制度取向，則如何平衡一方舊有制度的損失？尤其是在教育局及社會局之間。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們就具體個案來說，剛提到鄉鎮市有好的福利或幼兒，目前整併了該如何因應？

臺南市政府官員 D：我們必須採取的策略，在福利制度部分，例如過去臺南裝假牙的福利，在臺南縣是沒有這部分福利的，只有中央補助的中低收入戶才可以申請；現在是只要是設籍臺南市年滿65歲的老人都可以申請，光第一年開辦就有一萬多人申請。托育部份及生育補助過去臺南縣市也沒有，更遑論學雜費及營養午餐等多方的補助。又例如原本市的財政較好且學校少但人員多，但縣的部分學校多但人員少所以在資源分配沒有原本市這麼多，該如何調整有待研究。但這前提是不能增加人事經費，這點下勢必拉低原臺南市的資源，這部分必須對外說明以求了解。

東吳大學政治系副教授陳立剛：剛您有點倒在坊間可以聽到新臺南市政府對於社會福利這塊的注力。關於這點是否會增加臺南的財務負擔？還是說這樣勉強可以持平？

臺南市政府官員 D：我們財務預算的編列跟以前幾乎相同，不論是縣市還是鄉鎮。但目前的困難是以前可以舉債但現在不行，因為已經到頂了。這問題來自說升格後相關法沒有通過，導致無法舉債。因此對福利制度必須挪出各地方財源來因應。

東吳大學政治系副教授陳立剛：從這點比較好奇的是，從剛剛的觀點其實我們的地方政府財源不足，只好舉債；而且目前多到上限了。目前升格後制度依然未變？

臺南市政府官員 D：例如我們目前看到美國的國債問題，我們公務員的福利一直在增加。例如公務員增加薪資 3%，中央只說補助第一年，後面開始由自行籌劃；這樣的狀況很難說中央有考慮到地方的情況。而且地方是以特別預算而非建設公債或舉債方式進行。

東吳大學政治系副教授陳立剛：剛剛副市長提到我們組織的問題，區的派駐首長有三個方式來遴選。而且也有這樣的聲音是說由能夠勝任學經歷對當地方相當有幫助的人擔任。您對這樣的看法如何？

臺南市政府官員 D：目前的狀況是這樣，中央的規定來源有依照地制法由原本留任以及公務員派任，那剛提到是否可以依照市長意願依照民意的考量以及行政的兩面考量。目前區長是多非常努力執行公務，但是目前區長對自己的角色扮演並不是非常清楚；例如目前區長多把市政問題提報市政府但多本身卻沒甚麼動作，這是不對的。區長九職等其職權範圍是可以解決範疇內可以解決的民意問題。當然之前沒有派駐區長的經驗，所以這批區長可以說具承先啓後的作用。為此我們還辦個區長訓練營，其考量包含應對進退以其事情處理能力等，綜合考量下我們才會決定是否夠格擔任區長。有的區長做得不錯，例如地方需要財源有的會找地方企業支持，這是不錯的做法。

東吳大學政治系副教授陳立剛：剛提到市跟區。想問臺南市組織，市府一級機關有十八個左右、二級機關就更多了。當然中央組改有其歷史等相關意義及因素，但我們放大去看地方，都會區機關是持續膨脹的。是否在地方組織可以有橫向的整併？

臺南市政府官員 D：這個是有。過去臺南縣在各鄉鎮有其發展計劃，擬訂是由縣政府，而鄉鎮公所主要是在執行。地方過去因為派系因素，因此對地方發展比較沒有下功夫導致沒有這方面的概念。目前區的確切劃分並沒有定調。例如新營、東山、白河等是否會合併未定調，如果中央對區的劃分定調了我們會再做通盤檢討，而目前變成直轄市規模，因此市政計劃一定不能少。臺南縣過去有研考課沒有研考單位。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們一直在思考地方政府業務的橫向再整合以利效率及服務？

臺南市政府官員 D：這是一定要的。業務的調和比組織上的變革來的重要。業務變革一定有其界限在，組織再怎麼整併一定比不上業務變革的速度快。因此首長是否有好的幕僚以及好的整合跨部會之人才及魄力是重要的。以中央為例，中央副部長的職位是應該增加的，因為副部長主要以整合各部會之間的合作最有效；政務次長都太忙，要多些政務委員才能做有要的合作。例如毒品查緝的業績，不是說查到多少金的毒品就做為政績效，因為很多黑數是沒有被納入考量的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：副市長提到的跨領域及跨部會治理。臺南市是否有意願以雲嘉南區為概念帶領雲嘉的發展？

臺南市政府官員 D：其實宋楚瑜講到的擔憂是對的，江部長的說法只是做文章。每個地方都要爭取資源，在沒有制度配合之前，基於人的作為是很難帶動區域的發展。就連臺南市內部對合併有不同聲音，因為以前資源是比較好的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：剛提到的城鄉差距，研究地方政府有這議題，就是如何讓中央與地方公務員的交流使得彼此不了解的現象減少？就是讓公務體系也能有城鄉經驗？

臺南市政府官員 D：臺南市目前府內也有這樣的制度在。跨各部會的經驗對彼此的合作及了解是有助益的，例如社政與衛政之間。當然希望中央可以制定法令使這樣的制度有效力在。

東吳大學政治系副教授陳立剛：針對市長提出對臺南的市建設計畫。我比較好奇的是該計畫的決策過程是由上而下還是由下而上？

臺南市政府官員 D：一開始是藉由下班時間找各局處的處長開會討論，一開始是要各局處寫出該局處所需及其業務上的建議，我們再一起協商可行之道。所以這可以說是由下而上。

東吳大學政治系博士生林承正：試問臺南市目前雙行政中心的設計是否是暫時性還是常設？又在民眾洽公時兩地是否會有搭配上的問題？

臺南市政府官員 D：目前雙行政中心的設計另一個就是永華行政中心。現在臺南市的市民，例如新營他就近可以至其地方洽公及可，而市府本身的

地方也可以。主要在便民性，而兩地的窗口都是單一的不會有兩種制度的現象。

東吳大學政治系博士生林承正：那在宣導上是否有這樣的宣導？

臺南市政府官員 D：我們都隨意的沒有特別的宣導，因為這會自然形成，臺南以曾文溪以南及以北做劃分，民眾自然會以就近辦公之。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-14 第十四場訪談紀錄

時間：2011 年 8 月 16 日下午 14：00~15：00

地點：新北市官員 B 辦公室

受訪者：新北市官員 B

訪談員：銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建

東吳大學政治系博士生林承正

整理：張劭瀚

一、就您的觀察目前中央組織造地方在業務上該如何回應？業務是否需要調整？例如組改後行政業務的消保處成立，其業務對口是否會出現問題？

新北市官員 B 答：大概看了相關資料後，可以分成中央與地方的關係、以及新北市政府改制後面臨機關配置數量的問題，可以分成這兩大類來看。那中央跟地方中央是立法、執行是地方為主，所以在機關數量上或對口設置我個人比較認為兩者是不必有全部的媒合。例如中央溫泉法，並非每個地方都有溫泉的，這時中央立溫泉法有溫泉者才執行，沒有則不必。剛提到消保部分，消保是屬地方自治事項，所以目前業務主責都是地方，中央多為監督角色。那這有兩現象，第一人是中央派的、第二錢是中央主責。行政院公平會的公平交易法執行業務，幾乎多為地方做執行，地方應只是在做配合(額)。其他多數地方主要交給建設局(新北市是經濟發展局)來做。個人覺得公平交易的業務跟消保法為較有相似處，特別是不實廣告及第 24 條「引人錯誤」的部分，所以從 90 年開始在北市做這業務來看，那時都為建設處來做。例如瓦斯業者一直是新北市消保官重視的問題，罐裝不足量及瓶身過期等；而瓦斯業者私下談好區域分食的現象，這會涉及到公平交易法聯合的行為，這行為在消保官處理時會一併處理。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：聽起來鄰近的北市將業務拆成消保跟公平交易的業務？

新北市官員 B：是的，那裏公平交易業務是由產業發展局來做。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：就剛剛提到公平交易的業務為例，組織上或許不必有絕對的對口，但業務總要有。就您的理解決的要組織、業務都要對口，還是只要業務對口組織因地制宜就好？

新北市官員 B：組織不依訂有對口但業務對口就好。例如新北市轄區內，每一地方都得照顧到地方的屬性，因此有因地制宜的組織編制，這中央就不一定有。老師提到的法務部法律事務司及法規會，到地方也不盡然需要有完全的對口，因為業務屬性也不盡相同。例如我們法制局有法規科(相對應中央法規會)及訴願科(相對應中央訴願會)；但法務部的法律事務司是主要做立法動作、訴願是解釋法律性質的。但我們法規科就同時兼具兩者的業務。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：法制局又跟中央哪些部會及局署有對口？

新北市官員 B：我們原則是乍看名稱有所對口，但垂直密不必然有，只要是以水平的服務為主。主管機關基本上還是以內政部為主。中央的組織編制其實對地方並非非常重要。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：地方公務員對中央組改包含--局、署、司、處的調整有所了解嗎？

新北市官員 B：就我了解只對些許領域的變動有所了解。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：但就法制局的業務是否就會對相關的業務變動已有了解，使將來業務銜接上沒有漏洞？

新北市官員 B：業務上的接軌絕對不會有問題，但中央組改的變動對地方還是沒有太大的影響，因為中央地方的工作有所不同。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：消保法原本訂定中央主管機關為行政院消保會。但將來新成立的消保處後，將對口擺在行政院為單位而不再明定為消保會(處)。面對消保法及組織改造這樣之間的關係如何看待？

新北市官員 B：在消保法衝擊較嚴重的部分為，消保會是由副院長擔任兼任

主委；因此在會議上面當有許多爭議點時(主管機關難確立,例如像老人安養的業務)，這時由行政院副院長擔任主委時就有權力直接裁示，因為是上下屬性質。但當消保處成立，人員屬性及職等編制確立，會造成爭議性議題出現時反而難叫得動消保處，這會使協調的時間拉得更長；當然拉的長可以解決那還好，擔心的消保處的消保官之消保工作的工作滿足感可能會被降低。消保業務並沒有指定單一中央主管機關，每一個部會都可以是主管機關，都是消保官的中央主管機關；這時就要有比部會更高層級的來管理，但目前沒有了未來會怎樣很難說。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：這問題可能跟法制局的業務比較有關係。就是在資料設計或各處深度訪談也罷，我們發現在地制法調解業務事項，地方多為鄉鎮市或者區來執行，而地方政府為地方主管機關，但歸給哪一局處並不盡相同；有的可能給民政處有的可能給法制單位。不知新北市如何安排？

新北市官員 B：各區是歸給法制局來管一般性事務規給民政局一般性事務例如人事，而業務是法制局來管，換句話說，各區調解秘書是由民政局來主責，目前用人權依然規給市政府來做並沒有下放。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：但人沒有交由法制局來管是否在運作上是否會有問題？

新北市官員 B：這樣來說，上次去樹林剛好碰到調解委員正在調解，而整個調解場合及環境可以說非常不理想。但就像剛剛說的，空間及辦公等配置並不是我法制局可以管的，這是要交由區公所來做。改制前後都是這樣情形。不過應該是有機會改變的。因為各區的鄉鎮市民代表大會都在同一空間，將來如果移走了是有機會變好的。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那就鄰近的臺北市調解業務，兩邊是否有所不同？

新北市官員 B：基本上是差不多的，因為法務部法律事務司對於地方業務有一準則，就是調解委員的多寡是按照調解案件量而定。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：我們好奇的是新北及北市是兩種不同組織型態。例如新北市是法制局設計下面就有法規及訴願會，但臺北市是把法規會跟訴願業務拆開的。中央對地方就有一對一及一對多的現象。您認為哪種模式是較理想的？

新北市官員 B：其實這多是人的因素造成。組織怎麼設計多為有人的提議而被採納而實行的。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那新北市的組織量設計(27 或 29 個單位)的原因？

新北市官員 B：一部分是人為考量，另一部分是經費考量。因為多一單位就要多一政務官、主秘及其他編制。所以到底是分開還是合併好，不見得有絕對客觀的因素存在。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：中央組改也因受限預算及法規等因而整併。中央現在一聲音就是把研考跟經建會合併成國基發展委員會。這時就有人提議我們的地方政府是否也要有類似的建制來提升地方的發展？

新北市官員 B：我覺得這樣對新北市會比較符合其需求。因為新北市論面積還是基礎資源都比臺北市來的豐富，因此不論對國內還是對國際的發展及推廣，都是具有相當的優勢。是應該有一統籌的單位來研擬新北市的發展。目前未來這塊是經發再做，但過去及現在是研考再做；但兩種領域的人其實思維不盡相同，因此事可以考慮的。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：新北市升格後的組織自治條例進程？

新北市官員 B：依照地方制度法的規定行政單位制定好即可，不必送到議會審理。但現在的狀況是議會要求要送審，這時雙方對此議題有不同聲音。因此目前還在協商中。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：未來局處或機關組織，對於更下面的層級設置是否會有變動？

新北市官員 B：這樣看業務量而定，視需求可能會增設二級機關的可能。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：就勞動檢查跟交通監理的業務而言，您覺得是留在地方還是收回歸中央比較適當？

新北市官員 B：地方畢竟還是直接接觸服務民眾的性質。我認為中央立法地方執行是沒錯的，但中央立法不必然要自己執行。因此可能是地方持續會比較妥當。就好比新北市政府跟區公所的關係；民眾就近可以洽公就好，沒必要大老遠跑來新北市政府來洽公。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：剛提到只要業務有對口就好。像新北與臺北市，農漁從業人口的不同，新北市就有農業局，但臺北市就對應到產業發展局處。然而兩者的思維是不盡相同的，這樣使中央對下來時是否有些困難？這樣的問題可以延伸到勞政社政等橫縱連接問題？

新北市官員 B：剛提到不論中央組織如何調整都沒關係，只要發個紋我們新北市政府依定能找到對應的窗口。基本上業務的窗口還不會到沒變法找到對口的情況。但還是要強調最好是中央地方之間都能一致，甚至是各地方都能同步。

東吳大學政治系博士生林承正：最近的訪談及工作坊下來，我們發現關於地方發展委員會的概念上，南部有這聲音是業務對口就好，而整體發展由任務編組或者定期會議處理之。要問的是對於這個名稱是否有開始朝中央改變而調整？

新北市官員 B：這個倒是還沒聽過說中央有這樣的正式公文下來。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：延續承正說的，像嘉義與中央幾乎可以說是同步，嘉義縣政府是變動最大而且幾乎是參照中央的調整而定。不曉得對嘉義這樣做法的看法？另外是大臺南的合併現在內部整併可以說是相當頭痛，不曉得這樣的種體經驗是否有可供參考的？

新北市官員 B：嘉義的做法倒是還好，我們還是以服務民眾為依歸；其次是目前我們的組織規程正如火如荼的進行中。所以目前就專心在這兩塊就好。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那臺南的整併又跟各鄉鎮的磨合。新北市是否有類似問題？

新北市官員 B：因為新北市是由臺北市升格成新北市，所以我們碰到的問題比大臺南的整併單純一些；但是跟區之間的磨合還是有的，我們目前是市長每月都有磨合性質定期會議。其次我們有兩大問題要解決，一來是人事權是否下放以及預算是否下放的問題。我們是傾向地方事務事項還是放回去比較好，例如地方清潔隊業務。又好比調解業務及執行業務相關經費就給會用到的基層服務窗口。

東吳大學政治系博士生林承正：像剛提到清潔隊業務收回當然有好處。例如過去聽到清潔隊的人事安插問題好像能有所改善？

新北市官員 B：這樣說，人事安插的事在我們朱市長上任前能安插的就幾乎安插完了。所以這問題能否會解決還有待觀察。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：最後一個問題。關於中央與地方人才的交流這事情的看法？現行作法有哪些問題以及未來的建議？

新北市官員 B：五都之後反而是中央到地方來，因為職等升高但缺額變多。中央到地方較在意的是職等問題，目前反而五都職等較高，這高是局長部分(13 職等)，副的之下職等是差不多、甚至低一些的。但重點是人員的需求是變多的。如果職等至少用平這樣在交流上會較有彈性的。

東吳大學政治系博士生林承正：再追問一個問題。關於調動的過程其他的津貼或福利是否應該有所調整？例如房屋津貼、育兒或者教育協助等。

新北市官員 B：其費用及津貼是該讓其一致。但這事情相較於調高職等，可能會較困難。因為地方的財源往往是較拮据的。

1-15 第十五場訪談紀錄

時間：2011 年 8 月 23 日 上午 10：20~11：20

地點：嘉義縣官員 A 辦公室

受訪者：嘉義縣官員 A

訪談員：東吳大學政治系副教授王輝煌

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：張劭瀚

嘉義縣官員 A：工程會當然為工程業務中央的最高主管機關，事實上中央要將其打散不知道是怎樣的分配。過去縣道依照地方自治法是由地方政府處理，但員額沒有增加導致地方政府的工作量增加；所以工務局是應該整理地方政府工務業務的員額，我們養護是給工務局，建設是由我們承攬。

東吳大學政治系副教授王輝煌：您剛剛提到的我試著重述一次。就是您剛提到中央組改後涉及到員額不足編制及預算沒有完整配套來做通盤因應？

嘉義縣官員 A：教授剛這樣說也是對。然而主要是說現在地制法修正後，過去工務局代養縣道部分，目前工務局只做省道及國道，但縣道全部給縣後，縣的業務增加但員額並沒有增加，反而是工務局業務可以說減少但員額卻不變。

東吳大學政治系副教授王輝煌：政院組改現在主要涉及面向是組織的功能業務調整，而有四大方面：第一個是國發會(公共工程、研考、經建)，交通建設(營建署、採購司)，環境資源部(水利、水土)，衛生福利部(社政、衛政)。像中央組改後面臨到組織改造後要做些甚麼？面對這麼大的變動地方政府有思考過如何因應？

嘉義縣官員 A：我們目前已經配合中央進行縣府組改。剛提到採購部分被併在財政局，我們也想過要把縣府此業務併到財政局，但財政局認為這不是他們的業務，因此將此業務還是到建設局去。

東吳大學政治系副教授王輝煌：試問財政局拒絕的理由是？

嘉義縣官員 A：財政局長寫了一篇蠻長的言論。這個需要看該篇才能較詳細了解。那我來簡單回應一下。總共有三部分：第一部分是在地方政府採購事項公共工程款項占最大宗。第二是財政局在現有編制屬於府外機關而非府內機關，因此要將採購業務由府外程序走到府內程序這樣有些不合理。第三是他們對採購法令，就中央組織調整可能是把採購專長送到財政部去；但地方沒有這樣專才分類，地方沒有這樣處理，對口只是把發包中心科移到這樣的府外局，這樣並無太大效用，整套配套也沒出來，因此這些理由認為這樣不合宜。

東吳大學政治系副教授王輝煌：就工程採購的業務來看，目前嘉義縣府的運作是如何運作？

嘉義縣官員 A：過去道路工程建設部分是在交通局。府內有個工務處，工務處像是建築景觀工程；那組改後就將這兩部分合在一起。農務在地政處，水利、水土就在水利局。我建設處部門主要在交通事項，建築工程只是代辦性。像警察局或消防局的建設他們自己再辦，不是全部都由建設局來辦。

東吳大學政治系副教授王輝煌：就業務調整從原本的交通建設及公共工程整併，整併後業務對口是否有溝通狀況出現？

嘉義縣官員 A：目前沒這方面狀況。至於會不會找不到跟中央對口，就短期應該會，但長期應該是不會的。現在擔心整併的資料流失可能及人才流失的問題，須多加留意。況且現在各專業人才因為多不實際參與建設，導致三五年後政府的建設人才不如民間的人才。

東吳大學政治系副教授王輝煌：企業型政府多委外的結果，導致政府人才久了不如民間。那現在組改後交通部整合起來後，是否這樣的問題會有所改善？

嘉義縣官員 A：這部分有時地方跟中央部門不同的是，中央主要在實行，那執行與地方民意的互動就更重要；這樣壓力就比較重。現在人員的年資都很淺，很難在這互動上拿捏得宜。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：現在建設處是將交通局及工務局併在一起？

嘉義縣官員 A：應該說過去交通局也有辦交通也有土木，那嘉義縣是農業縣，所以某些業務比較少，因此整併是可以的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：目前中央組改且五都也升格，是否有可能計劃處擔起嘉義縣整體規劃的工作？

嘉義縣官員 A：是的，我們在早期就有這樣的概念。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：嘉縣的組改過程中有沒有遇到甚麼樣的正面或負面的現象？

嘉義縣官員 A：當要合併時有些人員的抱怨聲音會出來。這畢竟是縣長政策，基層多為配合；像我們建設處要整併基層人員是會擔心有壓力的，因為未來的走向不明確，且合併後由誰來擔主管，對基層公務員來說也會焦慮擔心的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：嘉義縣組改的進度比中央快。想請教嘉義縣何時開始組改的？那其動機是甚麼？

嘉義縣官員 A：這是縣長的政策，他一上任就想要整併了，主要還是為了因應中央。

東吳大學政治系副教授王輝煌：像中央目前是研考會為綜合協調單位。那嘉義縣是人事是否觸及類似的業務？其次是否有有規劃的過程？

嘉義縣官員 A：這是有的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：原本預期合併的問題現在是否還有？其次是處長由誰來擔任如何決定？

嘉義縣官員 A：現在是還好，而就處長的出任，這就看協商而定。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那您是否有想到整併後要如何帶領這些公務員？

嘉義縣官員 A：整併後資源變得相對多，可以漸漸的培訓這些人員以期能夠讓多為行政的專業人員，能夠持續精進其專業知能。

東吳大學政治系副教授王輝煌：剛有談到的採購方面。業務整合發展不論是

中央還是地方，這樣採購業務的移轉是否在對口上會產生問題？

嘉義縣官員 A：我認為不會。法令是規定為工程會，那只要在對口還是依照中央的程序基本是沒問題的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：目前中央朝向是希望給各地方政府的組織有更具彈性的調整空間，因此傾向不明文指示例如對口的細部，而由各地方彈性對應至中央即可，以利組織的水平整併？

嘉義縣官員 A：個人認為這樣不大好。因為中央如果沒有統一的統籌，各縣市政府自由發揮，各地方會搞得眼花撩亂，甚至是變調。例如公共工程的範疇非常廣大，這各地的認知跟解釋是不大相同的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以已經不是變成中央地方找不到對口的因素，而是各地方執行的程度及範疇不一，造成橫向聯繫有其困難？

嘉義縣官員 A：可以這樣說沒錯。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：最後想請問您認為是否還有其他業務需要做整入或再調整的？

嘉義縣官員 A：我是認為交通運輸的部分是需要再議的。因為交通是屬運輸領域而非建設領域，所以應該另一單位來處理。這次組織整併我們是有建議的，我們主責是道路建設及學校建設的建設部分，交通即由交通隊處理。例如 NCC 的基地台，原本應是交通部門處理，因為我們認為這是行銷的業務範疇，當然地方政府基地台的申請設立是由我們建設單位。但管理應該是交通單位才是，因為這是新聞行銷範疇。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：將來是否需要併入其他業務以利業務的行政順暢？

嘉義縣官員 A：以原住民的業務來說，原民會如果有需要，還是以民政局的原民科為對口，因為原民科那邊比較知道本地原民的業務及需求，建設單位還是無法像他們一樣這麼了解。所以我是認為目前組織對口及業務對口是沒有必要再調整。

1-16 第十六場訪談紀錄

時間：2011 年 8 月 23 日 上午 11：20~12：10

地點：嘉義縣官員 B 辦公室

受訪者：嘉義縣官員 B

訪談員：東吳大學政治系副教授王輝煌

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授王輝煌：此次組改主要涉及四個部會的改造，規模可以說很大，跟貴處業務關聯性比較大的應該是環境資源部。

嘉義縣官員 B：目前救災一元化，可以說將這樣的主責多落在環境資源部 其他像汙水處理及水土保持等業務。之前在我的業務範裡面，要跑的部會有內政部農委會及經濟部等；但現在改組後只要跑環境資源部就可以。

東吳大學政治系副教授王輝煌：聽起來您對這樣的組改內容可以說樂觀其成的？

嘉義縣官員 B：可以這樣說，其實組改有組改的條件，那是否表示改造完就能完全到位，還要觀望，但其實能越早改越好。但我們都認同是要做改造的，雖然本處今年 8 月配合中央政府組改做了一些微調，但我是不知道這樣組改跟中央政府原先的核心價值是否有雷同？

東吳大學政治系副教授王輝煌：組改不能說作為目標跟策略，只能說是一種過程；且原先組改的意思大致來說可能過於學理，所以有些改變。想請問的是經過這樣組改後是否有甚麼組織目標或策略？

嘉義縣官員 B：就我簡單了解是爲了配合中央。但我有些不是很明白，針對對口一體化是否能夠完全媒合，這好像又有點討論空間；例如像文化部納入新聞局，那嘉義縣這邊則成立文化觀光局，如果依照前面那種邏輯好像又不對，嘉義縣這邊則把新聞業務，另外成立一個新聞行銷處，好像又不是那麼對口，所以才有討論的空間。我水利這邊業務變動不是很大，但在農村再生那區塊，則配合中央組改移到農業處，水保與農業業

務之間就不同業務區塊分別執掌進行之。

東吳大學政治系副教授王輝煌：請問在貴縣行政組改過程中，是否有遇到其他業務難以妥協的事情？

嘉義縣官員 B：我到目前為止感覺好像還好。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：是否是因為組織不像其他如建設及交通業務合併較複雜，所以感覺還好？

嘉義縣官員 B：其實業務要完全切割蠻難的。例如要開渠道，用地還是要跟地政配合；所以要把全部開渠道業務全拿到我這裡是蠻難的。但是目前屬水利的部分在我這處理感覺是還 OK 的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：您是否有想過中央環境資源這部分整合蠻大的。您是否有預期其專業或組織職能會提升？

嘉義縣官員 B：就我服務公職 30 年而言，垂直的指揮是沒問題的；但橫向之間的合作還是有其挑戰在，因為本位的因素可能難以解決。例如下水道可能屬水利，但環境資源部有水質的業務，這還是由環保來做；將來統籌在環資部底下，由一位部長來做，該統籌會更有效。但在不同區塊業務還是要有專責的單位去處理之。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這樣的整合就帶動理論，水利業務面而言，將來由縣市自己發展是否更好？

嘉義縣官員 B：然而現在這邊跟中央可能有所不同。就自有財源來說，縣市本身統籌款蠻少的，大部分都是執行中央的政策，本身不能創造自有財源，就不能計畫出一恰當政策去推行，需仰賴中央政策執行，沒有自主財源，縣在其他部分執行仍限縮的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：之前辦焦點座談時，有學者提到如果談中央組改，感覺是中央相對集權，地方發揮的本錢有限；所以在地方執行中央政策與地方發展之間常常產生矛盾與衝突。

嘉義縣官員 B：這就回到剛剛說的，這是臺灣的行政現況及不同地理位置之考量所產生的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我們有沒有可能例如在水利這部分改成流域制度？

嘉義縣官員 B：但這完全還是得看中央的方向及做法了，因為不是地方在主導。應該說地方能量依然不足到做一好的建設及發展。

東吳大學政治系副教授王輝煌：目前國發會將積極與非經濟政策都整併在一起。中央當初在做組改時有意將國土跟國家長期發展整合在一起，那將來地方經濟發展是否有必要有跨縣市，甚至跨域的經濟發展合作？

嘉義縣官員 B：這個可能要從業務屬性來看。以我嘉義縣區塊來說，嘉義的河流長度並不長。我是不清楚將來地方發展是否能達到自給自足，但就水利角度而言，我不認為嘉義的能量能大到可以在水利業務自給自足。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那例如收取其他水利相關規費呢？

嘉義縣官員 B：水的來源有分地面水跟地下水，目前嘉義的地面水是歸中央在核准；那以我嘉義區塊，能處理的可能是地下水權這一區塊，像開鑿水井部分。但現在面臨到地層下陷問題，如違法鑿井就有違法情事，那違法情事就有法規問題，這只能有人來舉發才能調查，法的規定目前是這樣，況且警力配置也是個大問題。所以這蠻複雜的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：組織整併中本來水利在中央屬經濟部，就了解是以經濟發展為前提。現在併到環資部，那水利業務的目的在保育的成分是否會提高？

嘉義縣官員 B：我認為會提高。到環資部會更在意水資源保護的專業，不再主軸在經濟發展角度。

東吳大學政治系副教授王輝煌：以您在中央的經驗，水利署同仁由經濟部併到環資部，這是一種釋放還是？

嘉義縣官員 B：這又回到一個問題，當我們在談合併時，就業務屬性面是否能客觀盡量平等？就好比環資部部長是由何種專業領域的人出任？這就是個問題。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：縣府的環保局因應中央組改，這部分沒有考

量把水利署跟環保局併在一起？

嘉義縣官員 B：這就是地方的局限性。環資部規模將來非常大，那會不會產生執行面的問題細節還難說，但地方政府會不會因業務量大而因此要整併成一組織，恰當與否有其討論空間。下面這點或許您研究案可以參考看看。中央環保部分把農業的綠化保育納入；意思是把濕地統合，但沒跟水利做統合。所以說這當中就有討論的空間。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：再請問人才流動的問題。例如部長是常務文官的任用；那就中央地方垂直的人才交流是否對其專業有其幫助？應該說對彼此了解有幫助？

嘉義縣官員 B：我的想法是，如有待過中央、再到地方，相對於一直都待在中央的科處長，其橫向的聯繫會較強，而一直待在中央人員，其專業領域會比較強，但橫向的聯繫就會較差。

東吳大學政治系副教授王輝煌：相對來說，目前政治人物做了縣市長可能就到中央任用，那這時就會帶很多原本縣市的人才帶到中央...

嘉義縣官員 B：那還是要經過一段時間的學習，並對中央的生態及狀況了解。

東吳大學政治系副教授王輝煌：依照您說的，可能中央到地方就專業的分工會比較強，但就橫向的了解及合作可能就比較不足？

嘉義縣官員 B：因此很多人說中央訂的政策都沒有考量地方狀況。地方的認知對小事情是蠻重視的，但中央的考量就不一樣。例如水權—水井問題，民眾可能需要繳交許多資料；如果來了沒有馬上處理，可能不高興就會找民代來關心。對政府來說可能不是很大問題，但就民眾認知這會是大事情。這就是角度不同所產生之落差。

東吳大學政治系副教授王輝煌：您對職務列等調整的看法？

嘉義縣官員 B：談職等問題，地方留不住人才，我一來就有很多人想調走，其次，目前科長職等一直在八職等，無法調升到九職等，對科長而言，有工作危機及工作職層可能產生斷層問題。狹義來看，嘉義縣水利處之前原本就有一些狀況，包括官司問題，去年我來後，就看到斷層問題；副處長九職等、處長十到十一，但科長職等為八等；在科長職等上的斷

層，如果沒有漸進式往上爬之願景，他們的心裡受到很大的影響，因此職等是有調整的必要。

東吳大學政治系副教授王輝煌：之前有受訪者談到，有人離開後就沒再回去了。但像在新加坡或日本是有輪調制度的。

嘉義縣官員 B：我們地方政府也是有輪調制度的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：如果就一般公務員來說？

嘉義縣官員 B：目前只有商調沒有輪調。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：如果依照您剛剛提到的例子，地政跟水利人員如果可以輪調您的看法如何？

嘉義縣官員 B：各個專業領域都不同。例如土木工程人員想把地政甚至是代書體系業務了解是很難的，要搞懂土地重劃、地價等業務要更難。

東吳大學政治系副教授王輝煌：地方政務官因首長的因素帶到中央，可以說空降。這樣的狀況中央人事可能有可能有所反彈。您如何看待？

嘉義縣官員 B：我覺得這是政策面的問題，在法律面，我認為該注意到的都注意到了，要鉅細靡遺很難。政府人事升任可能是爲了某些政策。但總體來說我認爲這倒是沒甚麼問題。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：受訪經驗來看，專業人員面臨到人才流失的問題；因爲人才進來長久沒有實作，導致專業深度漸漸淡去，有些受訪者認爲這是有斷層。您如何看待？

嘉義縣官員 B：這事從兩個層面來說；縱然是經由我縣政府發包，但工程實作還是須由外面廠商來執行。現階段我們處之工程，大部分均委外規劃設計及監工，這樣比較無法學到經驗，也比較無法明瞭工地之施作規範，如自行設計、監工，不會受制於廠商；本處明年的業務量將大幅減少，實際上我覺得，將造成經費或經營事項有所排擠，例如現在地方政府都有請些約、聘僱人員，如果業務大、經費大，勢必需要更多人，但如果業務變少，人力必須減少，這需根據其經費來訂定的。早期因爲都自行設計及監工，所以專業能力足以勝任；但明年我們就會遇到這方面問題。

勞務面可以自行設計及監工，但工程方面(器具或怪手等)這就勢必需要委外廠商來做。因為縱使有單位設有工程隊者，還是很難是自己的工程隊人員到現場實作。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這難實作的原因是？

嘉義縣官員 B：簡單維修，我們可能還可以實作，例如修坑洞的小工程隊。但這需視業務的侷限性來認定。也就是說工程隊無法做大規模的工程。

1-17 第十七場訪談紀錄

時間：2011 年 8 月 23 日 16：30~18：00

地點：嘉義縣官員 C 辦公室

受訪者：嘉義縣官員 C

嘉義縣官員 D

訪員：東吳大學政治系副教授王輝煌

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授王輝煌：您提到組改因縣長看到中央在動，所以才決定能同步配合；但也提到希望就嘉義縣的將來發展能有整體規劃。想請問您比較大的成分是因應中央或者縣長本身的期待？

嘉義縣官員 D：我們不希望中央組改亂我們也亂 因為亂了受害最大的畢竟是我們地方。當初我們有人提說還是要因應中央一個一個來調整，但發現很難做到；因為論速度及時程時，可能會拖太久消耗太多資源。那像我們財政單位對嘉義縣改組有反彈聲浪，因為其認為中央組改有其考量；但地方主要在執行。意思是業務對口如果能對上即可。

東吳大學政治系副教授王輝煌：請問進行除了按照中央組改外，其他按照您自己的意志信行的部分有哪些？

嘉義縣官員 D：我們在組改調整時相當程度是要呈現縣長的意志—田園城市的概念，因此有幾個重點：(一)、嘉義因為是老人口多的縣，因此為了照顧老人群體，將社會處改為社會局，為所屬一級機關。成為府外局的原因，府外機關組織性質較具獨立性，這是嘉義縣在沒有很多經費下，願意花較多經費來執行這塊業務。那把外面的交通局拉到建設處來，因為地方府外局的數量是有所限制的。(二)、第二個是嘉義沒有甚麼工商業，主以觀光事業為主。所以我們將府內的文化處跟府外的觀光局結合，以觀光行銷地方文化產業，因此成立了文化觀光局。因此（刪除）目前新成立的兩個新機關，就是文化觀光局跟社會局。但中央將文化部及建

設部觀光局兩個是拆開的；我們則是以文化奠基觀光，以觀光行銷文化。
(三)、第三個成立新聞行銷處。有感目前傳播的重要性，又配合嘉義農業或農產品的特色。例如嘉義的柿子餅產量是全國第一名；因此希望成立一專責單位包含行銷公關等，這也幫忙縣政產業或農產品來行銷。所以這次也精簡了文化處及交通局並加以整併。

東吳大學政治系副教授王輝煌：加一組改推動至目前還未滿一個月，是否有產生水土不服或者有預期的效用出現？

嘉義縣官員 D：效用方面像我們的文化觀光局就有效果了。因為當時是兩個單位在處理本位因素使得配合上不好，現在整併起來。那局長由誰來擔任是縣長指示，但考量後覺得就兩單位的科整併起來是不能達到預期效果的，因此需再加以整合為該局的業務目標前進。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那個科的任務跟原來的任務有甚麼不同？

嘉義縣官員 D：要重新調整過。初期還是用原來的，但局長發現還是要加以整併；但我們人事這邊希望給我們一些時間，因為畢竟人事這邊是要一同參與的。但目前由原先兩單位的人馬在運作確是行不通的。組改要成功取決於三個因素：(一)、最高指導長官要有明確支持此案子。如果底線沒踩住，再經由可能議員等壓力關說下可能會失敗。(二)、整個過程是必要有更高階級的人願意出來整合的。例如我們一開始秘書長就出來主持及說明，過程部分由人事處處理，除非真的有重大爭議，才會再請秘書長幫忙協調之。

東吳大學政治系副教授王輝煌：冒昧請教一下，貴縣的經驗真的是很寶貴，可以作為我們研究案的對照組。這都是互利互惠的，且更具可行性的。希望就是說貴縣的相關資料可以提供給我們作為寶貴的參考。

嘉義縣官員 D：這當然沒問題！這些東西之後可以經由我們蔣小姐來提供。順便題外話是，我們雖然府會之間對改組過程有不同意見，但經由溝通協調各互相讓步(例如府這邊對名稱不那麼堅持，只針對業務的內容)及了解，因此最後能順利推動；其次有一個重點是我們嘉義縣可以說是一致，政府—府會之間比較不會有太大的意識分歧。

東吳大學政治系副教授王輝煌：從規劃到正式上路，是否有發生甚麼樣的困難？以及業務對應之間有沒有有現原先沒有預期的部分？

嘉義縣官員 D：這部分可能要問業務單位。那預期沒想到部分目前沒有反應到我這裡來；目前反映的部分是人跟經費，例如業務過去了但經費沒有過去。理論上應當是沒有困難。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那與中央業務對應之間，目前調整後有甚麼不能適應的地方？

嘉義縣官員 D：當初整併後，我們有整理中央地方之間的各對口單位並列表給同仁參考。理論上應該是沒有甚麼問題。

東吳大學政治系副教授王輝煌：剛有談到說張縣長上任後很重視田園城市這塊？

嘉義縣官員 D：我們還成立農村發展科。中央有農村發展署，那田園城市底下重要的單位就是農村。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這些新成立或整併的單位，其主管或文官在執行這些政策時，是否有必要打破過去的成規？

嘉義縣官員 D：是的。就像我們目前需要更多關注及人力的是在新聞行銷處。因為行銷這種比較專業，已不是過去行政傳統可以做的；這部分關係到創意。所以縣長有指示要給予較多的人力，因此除了法定員額外，還另外以機要方式多提供兩員額。

東吳大學政治系副教授王輝煌：剛提到新整併重點局處，在創新發展的幅度是較大的。那您在人事上有沒有任何其他的配套？

嘉義縣官員 D：法規部分地方要突破真的很難。像地方機關人事單位最痛苦的就是職系問題。農業、經發或工程建設等都屬特定職系的，如果縣長覺得某人不錯要提拔，這就是我要傷腦筋的問題，要想盡辦法調到法規能符合的範圍。

東吳大學政治系副教授王輝煌：您的意思是現在任官制度太僵化了？因為職系因素？

嘉義縣官員 D：是的。例如土木工程領域就是土木工程，又像下水道工程科，原本叫土木工程，銓敘部要我們改成下水道職系。這只能有相關職系的才能出任，除非有暫缺這種特例，而且還要有相關專長。地方人事單位多在搞這種職系問題。行政要歸工程是不能的；而工程要歸行政也是不可能。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這調整又要跟考試院跟銓敘部配合？

嘉義縣官員 D：這是沒錯的！如果沒配合又不能 100%確認，這就更尷尬了。

東吳大學政治系副教授王輝煌：中央此次組改調整幅度是前所未有，目前訪問過中央某些官員對調整這樣的幅度，到底將來是何種目標並不是很清楚。但都有意識到這幅度大將來該怎麼辦，就是如何將其政像功效發揮，這也是我們要做此研究案的原因。行政院多以中央角度思考，但考量到地方也應該參與，所以才以此研究案為過程。想問您的是這大幅度組改會不會牽動像嘉義縣做這些組改外，之後會不會有更大的變動？更具體的說是否會有因應地方性的地方發展單位出現？

嘉義縣官員 D：我們就經濟發展來說嘉義縣坦白來講很難，因為我們沒有像南科或中科，西部的科技走廊獨缺嘉義。所以我們將原來城鄉處改成經濟發展處，我們希望能自行開發工業區，但沒有中央用電用水等挹注還是很難。那您剛剛提到的我們是有綜合計劃處，嘉義將來的發展是由他們在計劃處理，像縣長的田園城市就是由他們來計劃。綜合計畫有都市計畫、農業或觀光等區塊所結合，這些結合才能稱得上是嘉義的中長程計畫。不過不論是否有計劃單位，我們地方面臨到最嚴峻的課題是經費。嘉義退休人員的支付總共是 33 億，但嘉義地方稅入才 25 億？這怎麼執行地方發展？這根本無法做中長期發展的實踐。

東吳大學政治系副教授王輝煌：如果地制法的內容再精進？使地方發揮及資源挹注更大？或者在極端困難的情況下縣市自行起來發展？

嘉義縣官員 C：這還是要看地方有沒有這樣的本錢發揮了。像地制法之後我個人認為地方的權限是有所限縮的；例如過地方政府對於單位名稱有各自的發揮空間，但這到底好還是不好我是打問號的。名稱可能影響該組織的業務範疇以及方向；看似雷同的兩地單位可能有不同之處。這對民

眾來說會無所適從；到底是要找建管處？城鄉處還是經濟發展處？況且縣與縣的溝通可能也因此產生障礙。

東吳大學政治系副教授王輝煌：如果中央與地方官等能有所調整，那地方事務官到中央、以及中央事務官到地方，是否能帶動地方的發展？

嘉義縣官員 D：這方面我是百分之百支持老師您的想法。人事局本身有一段期間也要求要內外輪調；就是人事局的專委到縣府服務後才能升等。這雖然沒有法制化但是一種慣例。如就國家而言這是有必要法制化的，否則會淪於空談。中央對地方的了解也不深 不是說找人來開個會就是了解了。現在地方科長多流到直轄市去了，因為職等高嘛！

嘉義縣官員 C：現在直轄市一級主管比我們幕僚長職等還高一十三職等。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以您也認為人才交流有其必要，但目前因為沒有制度化所以無法進行。

嘉義縣官員 D：人事局是有這樣規範，就是有一定百分比出缺要來自地方，但多是科員不可能出現科長。

嘉義縣官員 C：人才一有機會一定不會到地方來，中央升等像直升機一樣比地方快很多；來地方一級主管只有非常非常少的員額，如果現在我不離職他們就一定知道沒有機會的。所以與直轄市甚至中央比照如何說？

東吳大學政治系副教授王輝煌：請問您貴縣縣長上任後將田園城市作為市政主軸。想請教您田園城市這個主軸是怎麼產生的？及其具體內容？

嘉義縣官員 C：主軸是因為前縣長要發展觀光為施政主軸。那現在張縣長上任後，其他形容都被各縣市拿去了，經過討論後，嘉義因為是農業縣，在所有事情不論在國土保護或環境保育，都是回歸農村時代的生活，因此自然就是好的，我們就提出這樣的特色概念。但田園城市有「田園」又有「城市」，意思就是我們不否定科技的進步。如果田園城市只是回復以前老農村的東西，我們進步不了；因此要納入當代的特色及長處加以發展之。傳統農村的美不能遺忘揚棄，否則跟另一個臺北市有甚麼不同？

東吳大學政治系副教授王輝煌：請問目前具體的計劃是？

嘉義縣官員 C：我們縣長目前計畫每年推動六個社區，從社區開始。目前從溪口的柴林腳社區開始改造；將所有概念及軟實力等放進社區，使民眾與社區能共榮共生。這是由下而上的發展，不是縣府強迫的。那我們嘉義縣有兩百多個里，現在一年度六個或十個慢慢來做，我們做完成後就交給社區自行運作。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那這有跟農業等結合嗎？

嘉義縣官員 C：這是有的。這牽涉到環境改變及當地農作物特產。像溪口柴林腳的菜脯為其特色，我們便借助這特色加以輔佐之。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：這樣的事情是由縣府直接來還是透過鄉鎮市公所？

嘉義縣官員 C：我們會透過鄉鎮市公所一起來。但鄉鎮市公所有時些時候能力有限，因此會借助縣政府投入。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：請問發展社區永續並結合其產業，這是縣府直接做還是由其他單位作為中繼對口？

嘉義縣官員 C：我們是縣府直接做。但這有問題就是時間算是漫長，因為不是說短期可以起來的。我們現在要輔導的行銷部分是一般民眾較弱的，就像輔導他們到微風廣場等地方來推銷之。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這行銷協助是有委託行銷公司進行還是縣府直接著手？

嘉義縣官員 C：行銷公司是有我們委託才有。我們還是兩方面都有的。我們跟雲林臺南不同的是他們有產銷公司，比較像基金的概念，本身不是縣府的編制。我們有想過這樣的方式，目前還在等站穩腳步中。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：聽起來，嘉義縣的組改是因地制宜將新聞部門有地方的考量，不像中央將新聞部併到文化部裡？

嘉義縣官員 C：地方多會這樣做，因地制宜而考量。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這樣的話將來新聞行銷部的對口會在哪裡？

嘉義縣官員 C：文化部那裡的對口會在文化觀光，新聞行銷是內部單位。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：跟學術界是否有可能一起發展？例如跟中正大學的合作？

嘉義縣官員 C：這是有的。比如精密機械中正比較優良，我們就跟他合作這方面；嘉義大學農科方面著名，我們就合作這塊。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-18 第十八場訪談紀錄

時間：2011 年 9 月 07 日上午 11：20~12：30

地點：嘉義縣官員 E 辦公室

受訪者：嘉義縣官員 E

訪談員：東吳大學政治系副教授王輝煌

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授王輝煌：麻煩您根據我們的題綱，依照您的經驗跟我們來分享

嘉義縣官員 E：嘉義縣政府針對中央組改，我們縣長認為以縣來說，應該來配合中央政策做出因應，因此本來是明年也應該做出因應，因此縣政府在 8/1 號開始做組織的調整、年初就在做相關研究、今年三月份即做出決定、五月份就相關法案及預算送交議會做審議。目前已經九月多，所有機關數目縮減一個、交通及建設處合併、文化及觀光局合併，原來城鄉改成經濟發展處、原來研考處改成綜合發展處，新增新聞行銷處，因此整併後少了一個一級機關。但內部課還是有所變動，像原來教育處底下的人力發展所，將他整併並到人事處。其次將農業處的綠保課配合環境資源部的調整併到環保局下，就是都從功能性去調整。實際面原來社會處配合中央長照計畫，變成府外單位。今天談到相關民政業務議題，原先的規定每一鄉鎮都要設置戶政事務所，當初也是我們嘉義縣建議修改戶籍法，因為目前電子資訊時代，一個戶政事務所其實可以辦到跨區業務，可以整併戶政事務單位，變成服務站的性質，並將其位階提高、人力精簡，這是可以改造的方向。我認為整體組織改造都是正面的，因為每一個單位的改造，組織必須改變。改造初期的磨合是難免的，但是長期來看我認為是正向的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：請問您，就民政處業務，在縣政府這裡推動改造之前，有沒有就業務與中央主管單位對口上，有些溝通協調的瓶頸？

嘉義縣官員 E：中央我認爲有些部分，例如原委會以及客委會，這些服務對象可以說是少數族群；但是相對於言，客委會與文建會的功能、與文化處的功能可以說是重疊的，中央這部分是還沒有處理到的。像我們民政單位，我認爲可能要再調整，客家業務是屬於我們民政業務在做；但文化觀光局成立後，這應該屬於文化觀光的業務，應該是要移過去。這也在思考中。簡單來說，我們民政單位的業務對口以內政部爲大宗，以前的兵役局(處)是整併到民政。現在對我們較煩惱的，該是屬於文化部分。

東吳大學政治系副教授王輝煌：目前有沒有新興業務是由民政處來處理，但與中央組管部會對口上是有一些權限上的爭議？

嘉義縣官員 E：因爲我也是才上任不久，這部分可能還不是這麼清楚。但目前來說還可以，中央對於組改的步調好像也緩和下來(改成逐步)。中央腳步放緩後，我們這邊已經完成，然我們還是要配合中央做出調整。地制法訂定之後中央與地方權限是有劃分的；縣政府這邊都是由長官來協調業務，與中央無法對口應該是地方內部的事。但大致上還算可以的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：請您看一下第二題。這主要再講說貴縣在全國裡面算是調整步調第一的，這方面的經驗分享可以說相當寶貴。

嘉義縣官員 E：就是說正式上路後，有許多業務的釐清，以及人跟經費上是有問題的。這些部份都是長官—秘書長及副縣長來協調，漸漸逐步克服的。其次目前新的單位成立後，中央步調還沒這麼快，那經費上以及人力上可能有漏洞，這有賴明年預算編列來解決。其他大小問題只要有事先的溝通及協調，這對客服是沒有後續問題，不論是業務釐清還是歸屬上。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以說您上任其間，這組改以經開始做動了？

嘉義縣官員 E：我就是 8/1 號組改上路後才正式來就任。我原來是在交通局；交通與建設處合併成立後，我就調任來這裡。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那依照您的觀察，您目前是否因爲自組改關係，與中央溝通協調有困難？

嘉義縣官員 E：目前還沒有。我們認為中央部會還沒完成、尚未啓動。因此業務對口上還是依照過去對口來因應即可。

東吳大學政治系副教授王輝煌：依照過去您的經驗，預測看看明年開始對口後，與中央對口的震盪是否可能存在？

嘉義縣官員 E：我認為一定會。雖然說地制法有所切割權利義務，但組織整併一定有磨合，我們舉臺中與高雄縣市合併為例，剛開始有預算跟人力問題，這會是很大的工程；中央組織整併也是，相關法令及預算都要調整，人力整併、事權的調整都是大工程，我認為這一定會有的。但整個組改中央畢竟已經經過長期研究，我認為短期的損害不會大於長遠的益處。

東吳大學政治系副教授王輝煌：在地制法 1999 年修訂後，中央與地方的權限部分還是有爭議，這部分在組改後會不會比較減緩？情況是否會改善？

嘉義縣官員 E：我想中央權限應該會下放。例如災防法，相關法令制度都要調整。過去國軍我們是叫不動的；但在組改後，災防法可能要修改，國軍可聽命於地方首長的調動。其他部分，我認為重點還是在國土規劃上，其他事權的規劃應該要配合國土規劃來做調整。我認為國土規劃，反而是國家整體發展的重點；嘉義縣的整併沒有太大意義，不論五都還是六都，嘉義是窮縣，但像臺北的房價問題這麼嚴重，那裏買一坪說不定這裡可以買一棟。這對國家長期發展與區域均衡是不利的，貧富會越拉越大。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：就國發會是由原研考會、經建會及公共工程委員會所合併起來，就像您剛說到這是以國家整體發展為因應。那貴縣在縣府這裡有綜合規劃處，是否會有相關委員會或小組來規劃縣的整體發展？

嘉義縣官員 E：我個人的看法，國家真要是有意體的或者區域性的發展計畫；例如東部就以觀光導向、高雄海洋為特色、新竹可能以科技、臺中可能是經濟，這是整體的國家定位。地方的競爭力，以國家整體來說，地方是相當弱的，例如嘉義的農業經濟規模可能就不大。所以我一直認為國家整體發展不定位清楚，這是導致城鄉差距大的主因。其次，我一直認

為中央對許多農業縣是不公平的地方在於，我們以臺北市與嘉義為例，其實從臺灣整體發展來說，早期是農業扶植工商業，以前土地政策是農地農有、農用，雲嘉南可以說早期經濟的中心，是優良農田，政府不允許在雲嘉南這些縣市開發使用，只好到那不能耕作的土地去開發使用(像臺北)，因為臺北的土地不肥沃；結果臺北政府投資五十年的建設，就變成經濟第一，但我們這裡管制五十年，結果使得人口外移及老化，可以說是全國第一。我們兩個鄉鎮，一個分別為全國第八及第十老化、人口成長從 58 萬人，降為不到 54 萬人，每年都在降，還是負值。所以人口及建設往都會集中；結果現在城市在競爭，中央政府也沒錢時候，同樣一千萬的計畫及預算，從政治或經濟考量，都是會給臺北市的。所以以現在中央在評比嘉義與都會競爭，根本無法競爭，同樣比經濟效益這邊一定失色。這種惡性循環導致差距越拉越大。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以說在長遠發展來說，嘉義縣可能會以限的資源及人力，來追求長遠發展？還是說與雲嘉南為區得概念來發展，做一生活圈？

嘉義縣官員 E：老師您說對了。這東西很難說 但我認為雲嘉南在早期，是同一個生活圈(清朝以及日治時期)，嘉南平原本來是同一地。我另一想法是，都會一直發展，就生活品質而言，你會想到臺北好，還是宜蘭好？以用同樣的公共設施而言，你是會到宜蘭？還是會到臺北？同樣的概念，我當時跟縣長提出發展一個農業特區。離島是特例(有離島建設條例)，所以我認為應先以特別條例將預算畫分出來，保障弱勢的縣市(雲嘉)。我當時跟以前縣長說要訂定農業特區發展條例，東部的農業發展特別條例提出比我們慢，但因為選舉因素反而比我們快通過、我們這邊還沒過。事實上，我們貢獻(農業扶植工商業)幾十年給都會，結果讓臺灣經濟成長後，現在回過頭來，政府在加入 WTO 後，反而嫌農業沒有經濟效益而不重視，讓農業自生自滅，政府實在虧欠農民太多；但我認為這不一定是壞，長期來說，有時當地方發展過度時，反而這邊是個寶，我不是這麼悲觀。就整體成長來說，我們認為在建設時相關的環境保育我們會予以重視，因為嘉義幾乎沒有工業的污染，嘉義還有國際知名的阿里山，外國人不一定知道嘉義及臺灣，但是會知道阿里山。我們雖然爭取

不到科學園區，但差距拉大的落後，往後可能會是個優勢。這邊保護得越好，生活的首選可能會來這裡，畢竟目前交通已經越來越發達。早期嘉義縣市的分治我認為是不對的，把嘉義縣市稅收最多的地方，切割成爲嘉義市，但嘉義市卻沒有腹地，可以發展；而嘉義縣之財政卻因被分割而發展困難。但長期而言，未來發展(新興技術的需要)可能我們會有優勢。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我們可以考量跨區的方式來克服資源不足的困難。那在跨出去時會不會對地方政治生態、或者地方政府文官、組織等相關業務功能，這方面會不會有瓶頸？

嘉義縣官員 E：最大的瓶頸我認為是政治。因爲首長的立場均不同(文官體制還可以)，但首長的政治理念不同要合作還是有困難。共同的可以合作，有些東西連談可能都困難。我認為還是要由中央來規劃、主導，就像剛剛提到的國土規劃。

東吳大學政治系副教授王輝煌：您回顧之前的任職經驗，地方政府再跨域的合作或治理，是否要由地方自主性發動的困難性是較高的？

嘉義縣官員 E：是的。以嘉義縣市來說，例如嘉義市火化場蓋好了，我們要合併運作，但因爲首長政治立場不同，就有合作上的困難。嘉義市的火化場蓋在嘉義縣，但土地是嘉義縣的，這樣就有相關的爭議出現。這是當初縣市分家產生的問題。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：現在這也算民政處的業務嗎？

嘉義縣官員 E：沒錯。墳墓、公墓等墓政業務。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：所以現在遇到政治因素的困難，導致溝通協調都難以進行？

嘉義縣官員 E：尤其現在選舉因素，可能要等選舉後才有機會跟希望。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這可能跟民政比較沒有關係。您在這裡有相當資歷了因此想加以請教。之前有個農委會主委提到，他帶著我們的農業團到中南美推廣農業產品，當時試吃後，中南美的朋友覺得很好、也當場下訂兩萬噸訂單；但後來不能出貨的原因，在於地方農會其實是蠻

大的因素—特別是地方農會無法處理。意思就是臺灣的農產品，不能登陸在於地方農會無法有效整合運作。那跨區的農業運作模式是否有可能帶動農業縣市的經濟規模及提升？

嘉義縣官員 E：這問題包含行銷，我是真的不熟。但我猜臺灣是自由經濟的因素，各農會的業務一旦臺灣有個問題，臺灣的農產品量實在不多。說實在一年有多少量可以銷大陸？像哈密瓜怎麼跟新疆比？因此我認為臺灣最大問題還是在農業問題。臺灣農地太細分 因此導致生產成本太高，一般農民根本無法主轉型。現在農業要有科技跟資本的挹注才比較有可能發展。如現在再的推植物工廠，像蘭花就是標準的植物工廠—這樣才有競爭力。像荷蘭大量得花卉或者臺灣的蘭花，這種高品質的精緻花卉產業才有可能有在國際上的競爭力。農業部分我認為只能供給內銷以及從糧食戰備安全的角度著手，臺灣沒辦法像美國那種大量的型式。

東吳大學政治系副教授王輝煌：有沒有辦法就是說，如果整體行銷機制沒建立，農產品的行銷的通路跟設備 成本是高的。但會不會中央近來與地方協力，將這通路建立後，會不會有助於對於地方朝向行銷及通路整併？

嘉義縣官員 E：臺灣農業問題，我認為應該可以問農業處處長。但是我個人認為這機會不大，要花很大成本、但產量可能有限。前時代科技行銷可能不是問題—特別是個人特色當道時代，但是要規模可能就困難。

東吳大學政治系副教授王輝煌：目前一級主官都是政務官？

嘉義縣官員 E：沒有，像我就是事務官。

東吳大學政治系副教授王輝煌：之前有問過臺中行銷的例子，我有問到為什麼一些好產品不跟對岸做生意？對方是回應我難，因為出去要冷藏設備以及通路。但如果這通路通了，這對國內相關的附屬中下游都是挹注。

嘉義縣官員 E：這就是要通路通了，包含生產-朝向工廠化的，例如金門的高粱酒。但像芒果就不能。這種一年產期只有一次的限制就沒辦法，這種量真的不能大，因此去打這種通路真的划不來，只能在地化，難以全球化。

東吳大學政治系副教授王輝煌：但像雲嘉南這些農業縣市，如果有農業先天限制，那是否有其他方式？

嘉義縣官員 E：問題還是在量的限制，我們量還是不能跟其他大面積的生產規模來比。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那像古坑咖啡呢？就是是否可能加把勁拓展通路？

嘉義縣官員 E：其實是有的。像鳳梨酥以及臺北牛肉麵。但鳳梨酥還是工廠製作一量的因素。太陽餅也是大量的生產，高山茶是量的稀有性，雖然對岸有很多人來買，最後訂單多到只能用越南茶來充。高山茶的量是很少的，很多人要買就只能這樣，古坑咖啡也是有這些情形。

東吳大學政治系副教授王輝煌：像中央環境資源以及交通建設的整合，中央整合已經有型。那地方跨出縣市固有疆界、進行跨疆界性的合作，關於這方面如何看待？

嘉義縣官員 E：現在地方間是都有這方面想法，這是正向的。但就是說受限於政治考量，我認爲這區塊要請中央出面處理，像剛提到的國土規劃，這才有辦法。地方涉及到政治利益，這由地方來做比較困難。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那請您再看第五題。就輪調制度的議題，是否應該有相因應的配套？

嘉義縣官員 E：輪調部分我認爲是需要的，平常就應該要做。那職務列等，現在五都與非五都差距很大，縣長就說現在要找人都找不到人，人才寧願到五都不會下到這些縣市。所以我認爲需要一併調整。像不合理的有公所與縣府課長同樣都是八等，但業務工作量差很多；我們這裡九等員額很少，升遷也慢，中央就快。

東吳大學政治系副教授王輝煌：就是以您在公務體系服務經驗，現在地方常常看到地方首長之後變成中央長官，往往將地方的人力帶到中央。因此有學者指出，這種制度把它改變成，中央與地方可以相互交流，讓這路更流暢、通順？

嘉義縣官員 E：我想這很好。副縣長就說以前當到內政部當到次長退休，回來後就發現以前想法跟地方想法差十萬八千里，因此中央地方的交流，會驅使想法一致，因為中央不太會考慮執行面問題，這會導致執行與制度之間有大落差，副縣長就說當他有可能回到中央，那想法一定與過去完全不同。

東吳大學政治系副教授王輝煌：可是另一方面會不會地方文官，期望工作表現好，那其職等及級數能循序漸進爬上去；但文官的升遷其實是蠻有順續的，會不會導致與地方運做面水土不服？

嘉義縣官員 E：地方的缺額(升遷)是少的，這東西我認為政務官是還可以，因此縣市首長目前有一半額度可以用人；但地方職務列等少又小、等級低，因此唯一往上爬的方式就是去中央，這導致人才銜接有缺漏。我們工程單位就是缺額最多的人，很多外調或者中央有更好職缺就會走。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：之前訪談的經驗就有提到類似問題。這是蠻頭痛的。

嘉義縣官員 E：尤其是工程人員，最不平的是，早期工程人員是有工程獎金的，那是在民國 65 年省府時期，之後地政或戶政等單位，爭取到地政或戶政的專業加給，這個專業加給是薪水的一部分，退休金是會算進薪水的；但問題在於獎金不是算薪水的，而工程人員領工程獎金，不是薪水，而且還打折，非常不公平，專業加給制度，應重新檢討，讓工程人員應該有領工程專業加給才是。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：人事處長官是否知道這件事？

嘉義縣官員 E：應該是還不知道。臺灣工程人員流動率是最高的、壓力也是最大的。專業加給影響到的是後面的退休金。現在獎金還被打折，以所謂的績效獎金來處理。工程人員的薪水是與外面業界不能比的，壓力又大。像臺北新生高的問題，首長的因素壓力更大。專業東西沒有加給？戶政地政都有了。檢察官與法治單位的加給都好幾萬，法官更高。薪水就是這樣算。因此是專業加給的問題。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這可能是中央沒有注意到的地方。

嘉義縣官員 E：其實人事行政局多多少少都知道，但不敢調整。像財政部，財政部專業加給一人員一個月都一萬多。

東吳大學政治系副教授王輝煌：交通部的退休人員也是。

嘉義縣官員 E：對阿。都這個時代了，制度都還沒法制化，管權的監察院，檢察官薪水這麼高？為何？高應該有界限，到這麼多不合理其是不應該。

東吳大學政治系副教授王輝煌：對未來願景的問題？

嘉義縣官員 E：其實剛剛都有談到了。我認為地方的願景就國土的重新規劃來重整，否則縣市之間的貧富差距，以及環境保護等議題會越來越深化。但涉及到地方政治議題來說的話，以臺北、高雄來說，這就是不同政治的左右。因此整體的國土規劃要將其定位，例如臺北可能是政治中心、臺中可能是政經中心、嘉義可能是農業中心、高雄可能是海洋中心、臺南可能是文化中心。我認為這才是國家整體發展的長久之計。但像共同的議題依然不能忽略，像老人長照的議題。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我想國土規劃從 1990 年代朝野輿論就開始再討論。我特別好奇的是地方政府首長在選舉時，自己找了一些團隊學者，來做出藍圖或白皮書，一個縣長候選人在很短時間找到的學者，說時在在短期做出的計畫與實務界依然有些許落差，但重點是上任後就真的依照計畫書內容就推動，您認為對於這些看法？

嘉義縣官員 E：像六三三就是一樣事情。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我想就是說雲嘉南這些農業縣市的區域發展，這些東西是否應該由在地這種資深專業文官，來集思廣益，以及地方士紳企業，對區域重大計畫來擬定、執行？

嘉義縣官員 E：我認為現在是國家制度的問題。縣市首長是民選責任政治的產物，對選民一定要實現政見。那像縣的總體開發計畫，還是要依照縣長的政見來推動，原先的規畫可能被全盤打翻。況且縣與縣對立也是不利，因此選舉因素的克服，以及行政區域的調整，有賴中央執行才能克服。否則各區域，各自競爭、選舉，況且縣市首長又掌握資源預算，這些總總因素都不利改善及解套。

東吳大學政治系副教授王輝煌：目前五都的設計，有沒有就某方面來扮演區域協調的功能？

嘉義縣官員 E：我認為還是有問題。臺北縣市需要兩個直轄市，臺北市臺北縣與基隆這一個地方、桃園與新竹苗栗為一區，這種漸進式做法還是不夠。其實大家在區域發展上來說，到底是漸進式來說還是其他方式？中央真的要真正的有決心來執行。只要有選舉就有對立問題，這真的不好談。因此中央直接強勢介入修法並指導，否則像嘉義縣市兩個地方得對立，很難有解套。

東吳大學政治系副教授王輝煌：有學者這樣說，地方政府的權限劃分並沒有真正落實，事權的下放沒有真正到位？

嘉義縣官員 E：我們嘉義縣的一年收入是 26 億，但光人事成本就 100 多億。現在人口老化社會福利業務又一堆。因此城鄉差距怎麼可能會不大？

東吳大學政治系副教授王輝煌：嘉義縣在前陳縣長的帶領下，與現任張縣長之間狀況如何？

嘉義縣官員 E：就區域合作而言，我們如果不提與嘉義市與雲林縣合作，這怎麼有競爭力。我們想合併成農業直轄市，這區塊就發展農業。我們不是跟臺北來拼經濟力，是指農業行政要行政院直轄，這就類似特區概念，所以這區塊就定位成農業大縣。現在我們縣長再推農業工廠的概念，但這也是需要大的經費來運作及執行。嘉義的蘭花是世界有名的，但工作都是要到臺南的南科進行，這是相當可惜的。

1-19 第十九場訪談紀錄

時間：2011 年 10 月 07 日下午 16：00~17：00

地點：學者 D 辦公室

受訪者：學者 D

訪談員：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系博士生林承正

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授陳立剛：地方行政組織對應中央組改，地方政府組織面是否應該有所調整？一般來說，中央調整後地方各局處是否變動，地方組織權是屬於地方自治的一環。中央期望地方政府能就組織橫向加以整合，當然每個人對於這看法不一。其次中央與地方是否真的需要在組織上對應，這也沒有標準答案，如果地方政府與中央業務的聯繫能夠接得上，就並不一定需要變動。

學者 D：組織改造的依據有暫行條例、員額法以及基準法，再來就是行政法人法。我的看法是，不論行政組織改造四法或者五法，整體可以歸類四化：去任務化、市場化、行政法人化及地方化。四化以後，理想上各部會是會精簡，所以部會組織可以瘦身、加以整併；可是實際上，我們的組改過程沒有先瘦身就直接整併。關注到行政院組織改造的狀況，最重大改變就是部會整併，例如國發會。那談到三級行政機關，在扁政府時代要降到 50 個；朱立倫當行政院長時期是 70 個，其理由是說，因為將來不排除需增設(上限 70 個，但目前 50 個)。所以曾有一段時間各部會都在煩惱底下的三級機關存廢，例如經管會都有很多三級機關，他們就很頭痛。平均各部會都要各減一個到一個半。所以中央組改重點是部會整併、以及相關三級機關的刪減。在專業法規上，會關係到管轄權異動——就是地方與中央主管機關的對口可能會有影響。例如蘇嘉全農地事件，中央的主管機關就是農委會，地方就是各縣市政府農業處或相關單位。其次，異動後的行政作用法之管轄權部分可能需要修改。法規面是否必定異動，就須視情況而定。例如是未來中央的國發會，對應到地方還是

有研考會或者相關部會。那衛生福利部對應地方政府，地方是有社福單位及衛生單位—這問題一直存在，中央的衛生福利部、地方因業務需要保持社會局及衛生局編制，對應上就可能有問題，不論是將來行文或者會議邀請問題。接下來要提到的是，中央應該就法律層次做修正。中央的行政作用法須調整、但地方不必，因為向來都沒有指定地方的機關為何者(最多只到各縣市政府)。例如農業發展條例，中央的主管機關就是農委會、地方就是各縣市政府，不會寫到地方農政單位。那些業務功能必須調整，得先看中央那些功能業務已經改了。如同前面提到，因為中央沒有經過四化前提就直接進行組改，因此我覺得現階段較看不出來那些功能業務需要調整。其次我認為行政組改倒是還好，反而是五都與中央的權限議題較為顯著，曾經有一波討論就是說業務應該下放給五都、甚至下放給縣市，其中討論出有三四十項業務下放的可能。

東吳大學政治系副教授陳立剛：像高中、醫院等等。

學者 D：像新北市就是提到勞動檢查權、監理處，目前還是沒有下放給地方做。第二題就提到法規的部分，跟第一題有些相近。因為中央還沒有顯著的內容呈現，那我覺得是中央可能要修改行政作用法。中央有兩部調整：一是部會、另一個就是中央三級機關異動。例如原主管該業務的三級機關，該編制被調整就會有影響，因此中央作用法的調整就要針對這面向。調整是否會遭到困難，我覺得不會。但有困難的可能是第四題(中央改組、地方是否要並進)。這就談到要總員額法(舉例)，地方沒有這樣機制。

東吳大學政治系副教授陳立剛：地方是有類似的機關組織準則。

學者 D：是沒錯。我們現在就「中央調整地方是否要跟進」問題來談。地方有一級機關的上限規定，這依據地方行政機關組織準則—來源是地方制度法第六十二條所訂。然而上限數目整體來說太優渥，例如北市可以設到三十二個。如此在中央組改後會變得很弔詭—中央一級機關數目少於地方一級機關上限—這可以說破世界紀錄了。放眼望去，以德國為例，沒有地方一級單位多到 29 個—而且還是一級機關。機關都有獨立的行文能力，如此的編製是否有必要有待討論。舉例而言，臺北市的民政局可

以是幕僚單位，然沒必要成爲機關性質，且我們還沒談到二級。將地方的組織準則及編制對照到中央，也跟中央組織基準法不同。中央內部一般來說就是叫單位，中華民國中央最多也才 50 多個三級單位。臺北市的二級機關是否要比照中央三級來調降，是可以審慎研議的。地方政府是否要調降組織數目(層級、以及機關稱謂)，一定要處理這議題。談到總員額，我們全國才 17 萬(不包含軍警)；回頭看臺北市，編制是否太龐大？北市總員額竟然快用完了，如果都不限制，可能會沒有底限；這就可以看出我國各地的財政紀律不彰。例如北市可能不怕員額問題，因爲有募款等周邊豐沛財源可用。其次任務編組後的編制沒有解散這不合理，結束後的任務編組按理來說不應該叫機關、機構或者基金會形式續存，這不能成爲常設性質。中央已經在調整員額，地方政府應該朝這方面努力，我認爲地方的員額總數是偏高的。總員額議題的延續，就是約聘或委外的議題。這種契約形式的人數各地方也快用完，正式加上約聘的員額也快不夠。地方議會在審預算，人事或者組織預算都沒有升過；除非是重大對抗(府、會之間)才有可能。這主要是在談地方人事權的使用，需要有所分際，否則地方人事費用的預算比例會居高不下。所以我鄭重呼籲中央要修法，總員額法要有地方章，是用到地方政府，以調控地方政府員額，相關評鑑制度都要用到地方。

曾有一次跟內政部民政司司長聊天聊到，我提出中央需要調控地方的員額數，地方行政機關組織準則第十九條就有提到需訂定相關評鑑機制，因此我建議中央進行去評鑑。而司長回答是地方可以自行評鑑。這是不合道理的。有人說這是地方自治權限，但我的意見不同，地方自治權限不應該凌駕在整體國家發展。早年許多待解決的議題都存續到今。因此這是我鄭重呼籲的，相關地方人事員額是要控管的。另一個頭痛爭議就是職等問題。中央組織改造相關法源的附帶決議，就有提到要提高中央司長職等。中央民政司長、管理全國主管十二職等；但臺北市一級機關主管就十三職等，這是非常弔詭的。這都是民國 83 年省縣自治法時過於高估了。職等問題很激烈，中央認爲他們職等太低；但臺北市說他們科長工作的繁忙、又是首都，應該要十職等，警察也提說都會區警察比較忙、要有再加給—因此提出都會區警察勤務加給。這些零零總總的要求

可能越來越不恰當、中央地方之間的職、權與國家整體可能會被打亂。所以到底職等怎麼算、怎麼估，雖然有理論依據可循，但我還是覺得很難進行。所以這地方短期內可能難處理好。再談談縣的一級機關副座九職等一事。縣府也當然想升格，升格好處除了科長變成九職等、連帶可以設主秘，其他位置職等全都瞬間提升—如此好處可以說相當誘人。在談下去，板橋市公所五十六萬人，一級主管八職等；宜蘭小鄉下，基隆市、新竹市如果升格，升格後一級主官就可以升到十一、十二職等，可以說是就地升等。我認爲宜蘭縣升可能有爭議。我們可以以直轄縣市定層級定位其職等，而不是用人口或者產經整體，不管實質上多忙。當然此次是個契機，中央是否要調整其內部的職等，銓敘部雖然對於中央的職等提升有過考慮，但都不敢做決定，因爲如果普遍升的話，可能會引來罵名。接下來行政法人法是否應該讓地方要指定辦理。以一個地區發展的問題來看，到底地方組改是要照自己的路、還是要配合中央？廣義來說，地方組改到底只是爲了組織改造、還是延伸到政治改造或治理模式的變動，以及地方行政改革的重點是甚麼？這些都需要先釐清。我認爲這部分可以參考像美國的各州都有聯合會的網頁，闡述各州的目前的議題及進度。德國爲例，德國的行政改革就有很多面向，例如地方的財政(收入)面如何改善，像開源或者節流、是否應該依照中央預算編制的方式等等，今年預算沒用完就要繳回國庫還是處罰，這都是影響地方是否會亂花錢的問題，德國地方多會就這些議題做討論。另外地方會計，可以參考審計部的審計年報對於地方的會計都會有所建議。德國的地方會報人民都會參與，這是一種公民教育或者社會參與的方式，這種市民社會的茁壯對國家發展以及施政會帶來更多元色彩以及強健的國力，例如是德國 19 世紀有位 *Stin*，這位賢臣引進農業改造法，其背後目的是要挽回公民對於國家發展以及參與的歸屬。我認爲臺北市的市民對於北市的施政以及參與是冷感的，特別是郝龍斌施政下來。北市政府開會下來公務員的那種熱情及力道都不是很好，馬政府時代甚至更早的扁政府時代熱情比較有的。民眾以及市議會的批判，當前首長的回應都是很強悍。簡單來說公民參與的議題是應該超黨派的。德國地方改革可以說是一種實驗性的，特別是德國層級有分地方以及聯邦。例如要蓋青少年活動中心要蓋那裡、怎麼蓋...等等，這些細緻議題都會放在網頁上讓公民參考

以及表態，加劇參與的深度以及可能。德國是很務實的，連預算都可以談。臺灣整體人事是中央列等，地方沒有權限決定、只能選用，而且還有官等職等配置準則(辦法、標準)。可以參考我一位學生謝正君，他目前是大同區區長，其碩士論文對中央對臺北市人事控管議題有所著墨。例如一局處薦任或者簡任要多少標準。我們都知道美國的新公共管理或新公共服務、新治理概念，我認爲我們應該要鼓勵地方來進行相關行政改革。就如剛剛提到的那些面向，組織、行政、會計、財政、少年保護、農業等業務的改革改良，甚至是納入民主的參與的可能，像英國就認爲政府不可能窮盡地做。例如家庭暴力或者老人的居家照顧，這有賴村里社區的合作以及 NGO 的協助。如此綿密的網絡成形，才能帶動政策整體的實踐。我們現在的問題是政府全包，則財政的支出非常吃緊。其次是不能鼓動社會力的成長，有些民眾的熱情情操都出不來—我們現在社會邁入老年，可能許多中老年想要做社會參與、結果不少都被宗教團體吸走、或者閒時做做運動而以。我們政府可以推出相關方案促進地方行政改革，以各式各樣的著力點來提升多元服務。中央、五都不能各自關注到各面向，因此地方的改造我覺得是有空間的。那我就先把第一輪說到這邊。

東吳大學政治系副教授陳立剛：剛剛老師點到中央可以提供些許的誘因。五都之後中央與地方之間的權力劃分與下放的問題相當重要，不知道這邊有沒有相關資料或者經驗可以分享、提供我們進一步參考？

學者 D：這樣說，我們五都成立時，當時副院長朱立倫所成立的因應小組，主要重點擺在處理過度時期的因應，例如財政或者權責上的爭議。研考會爲當時處理機關。相關細節或許可以跟他們請教。第二個是各部會列出的業務清單。當然接下來部分可以再多出細項，只是重點爲各部會掌管的法源以及權限需要再細讀。至於那些部分，我可能談不上。這可能需要看幕僚會議討論的過程有沒有提到。但我提出更廣義想法。臺灣中央與直轄縣市之間分權是不錯的，我們與世界各國的潮流—地方主責執行(委辦事項)是差不多的。執行公共安全事項，中央立法、地方執行。像建築法規以及農藥管理及藥妝管理、老人福利法、開補習班也要向地方政府教育局來申請……零零總總得業務都是這樣制度的安排。舉些例

子。像勞動檢查，勞委會依然握有權限，但大部分的公共安全法律都歸地方執行。我們現在甚至可以想像得到的，例如道路安全處罰條例，臺北市就是歸臺北市管、高中高職或者五專，法定的地方目的事業主管機關是地方教育局/處、談違規以及證照舉發都是地方政府的取締、賣假藥就地方政府消保官取締，其他國民住宅法下水道法、水利法等等都是。國家公園少數還是歸中央的國家公園管理處，但與自然風景特定區都是有些爭議。然絕大多數都是地方執行，那像生活中眾多化妝品以及食品安全、排放廢水等，這些是我國的現況。五都成立後，中央有許多合法及合目的性的監督；但是中央多是低度指揮的，只有是發生重大事故中央才會介入。例如之前颱風來老人安養中心讓老人泡在水中時，江宜樺部長指揮中央介入。所以中央多半是低度監督的，整頓也是先請人去評鑑、再依其他方式切入—中央得考量人力的有限，無法大量、大規模的進行。現行五都及縣市的工作就是公共安全事項的執行。我們注意看臺北市相關一級機關，除了政風或者人事、主計等等，其他都相對忙碌。農會、信用合作社都是歸地方來監督。在理論上中央可以事前監督介入的，五都成立後不能將這些歸成地方自治事項，我認為有疑慮。自治事項已到了極限，除非當初提出的三十幾個事項外，我認為其他以委辦方式即可。但怎麼改良現狀，我覺得可以採績效管理方式—那目標設定可以是協商式的。例如大高雄市的老人安養業務有什麼期待是可以討論，其他重要施政項目(民眾關切、或者難處理的)可以再談；但是目標訂了後，沒有達成中央就需要高強度的介入。這理論源自 1930 年自德國而來，世界各國沒有推翻過，日本、德國都在用。那些歸中央、甚麼規地方劃分出來其實都合理的，甚麼是中央立法、甚麼給地方來做就好，這就很明瞭。中央可以發布對五都分權的看法—提出綱要。這綱要發佈，就是一種授權，沒有提到的規地方，有講到的就是共享概念，但沒做好中央就可以適度介入。

東吳大學政治系副教授陳立剛：老師剛剛提到一個很有趣的概念。就是所謂績效管理，這需要相關法條規範嗎？

學者 D：有規範當然是最好，但沒有法條規範也無妨。因為這沒有所謂的權限移轉問題，中央還是有其權力、地方也是，只是在於怎麼互動而已。

東吳大學政治系副教授陳立剛：算是一種協議？

學者 D：是的。這是一種君子間協議，如果有爭議就照法之依據來做。

東吳大學政治系博士生林承正：想問老師，績效管理這種協商式的概念，臺灣過去長久的運作是由上而下的方式(中央—地方)。老師提到德國例子題的確不錯，但要怎麼適用到臺灣？以及前面我國狀況？

學者 D：我想中央跟五都或者地方之間要有協議。這可以說是中央與地方協議、共享概念，雖然地方可能還沒有這種觀念，這時可以經過參與過程來解決這問題。參與的過程很多，公投也可以算是。參與者可以有很多種，例如社會賢達、學者、NGO 等，如果參與者只能透過鄉鎮市民代表，這樣的參與可能不會很多元；唯有透過廣義的精英比較有可能改良。我還是覺得很擔心地方政治力量對改革的影響。例如之前我曾參與做親水溝溪(南投鹿谷鄉)的議題研究。當時研究主持人的想法是，我們學日本來進行社區改造及凝聚力的工作，當時我們還有長期駐點。這樣的方案，當然我覺得有些問題，主持人的意思是將親水溝溪做成活的博物館概念，要將那裏改成一百年前的臺灣社會狀態做為賣點。其實這構想我當時沒有認真想、但後來想想，某種程度是學界入侵，因為我們沒有資格要求地方要這樣大規模改造。況且資源投入之龐大、該地方地理位置的不佳，縱使做好、可能難持續運作。提這例子的重點，是當時有跟當地村里長、代表對談，來的村里長、鄉民代表，地方政治力量的運作可能凌駕於地方發展，這可能會是改革的阻力。我們或許對臺灣基層的生命或者決斷力要常抱懷疑態度，雖然地方有努力、奮鬥力的特性，然而客觀的決斷能力可能依然缺乏。所以這還是要經過民主過程，且要適當。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們要到臺南做訪問，他們也有意識到五都升格後行政要有些調整。這議題中央政府要有甚麼方式來帶？雖然這可能說是地方自治的高權，但是礙於現狀或者需要誘因，有沒有甚麼辦法？

學者 D：中央給財當然是最大誘因。但是給一些做法也很實在，例如提國外怎麼做。我覺得地方可能多是以傳統方式再做，沒有比較新的做法；但涉入的程度往往與地方權限有摩擦。臺南、臺中、高雄等困難就是，他們畢竟還在過度、依然是分兩塊，應該可以用震盪療法，不應該一

次就納進來，直接合併然後再談磨合可能要很久。例如臺南縣市原本兩個行政中心，這可能需要進一步的業務整併。胡志強在臺中曾提過升格後、原縣市磨合可能要十年，十年後才可能有臺北市的水準。那也代表原縣市之間落差是五都棘手問題。我認為中央需為方面負部分責任，例如臺中市合併臺中縣，是有機整合嗎？中央不給錢真的難做，光硬體調整或者組織，中央只撥 980 多億下去給五都去分，臺中、臺南、高雄都沒有足夠力氣去整合，只能因循就章，那也就沒有力道去做精緻的整合，這是個大問題。這其實這很苦，可以說五都多茫茫然。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們這次下去做訪問有個感覺就是說，五都雖然跟一般縣市比起來、是有多些能量；但原先各地方政府其實原來規劃的能量也是不足。五都是否也應開始就都會以及區域發展做出整體規劃？

學者 D：這方面現在做最好的就是朱立倫，賴清德也有心；但朱立倫實質上較有優勢。第一位在都會、其次相關廣義學界的資源、再來黨內輩分等都非常好。臺中可能就相對辛苦，光處理原先臺中縣就處理不過來，更遑論臺南、高雄。

1-20 第二十場訪談紀錄

時間：2011 年 10 月 12 日下午 15：00~16：00

地點：新北市官員 C 辦公室

受訪者：新北市官員 C

訪談員：東吳大學政治系副教授王輝煌

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建

東吳大學政治系博士生林承正

整理：張劭瀚

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：幾個問題想請教一下。這次中央組改，會從 37 個部會調整成 29 個部會(局署)。那以新北市為例，新北市目前的一級局處數量有 27 個，與中央對應中 這組改過程中是否有困難？

新北市官員 C：我們去年 12 月才改制，以地方自治準則設定可以到 32 個一級機關。但我們目前是精實組織做法—27 個，短期內不會改。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那在業務窗口上對應是否有困難？

新北市官員 C：目前沒有。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：中央目前的調整來說，與新北市這邊是否有對應上的困難？

新北市官員 C：以研考會來說，將來對應會到國發會，那檔案的對應則應該是秘書處。總體來說，業務對應是沒有甚麼困難。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那工程部分？

新北市官員 C：是工務局，或者城鄉局。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：另外一個小問題，以新北市政府的組織架構，與臺北市有甚麼相異之處，又有甚麼特殊之處？與中央對應是否有關係？

新北市官員 C：我們今年也有成立養工處，我們研考會有資訊中心、1999 屬於研考會單位；但在臺北市是獨立的單位。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：臺北市應該也是屬於研考單位，只是它是屬於研考會的二級機關，且以企業外包方式作業。

新北市官員 C：但他們人就比我們多，有 90 多個；我們只有 30 多個。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那法治單位的設計，北市與新北市就不同，像臺北市由法規委員會以及訴願委員會、審議委員會等多會組成；那我們新北市是法制局的設計，這兩部分的差別是在於？

新北市官員 C：這我沒注意過。很抱歉。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那法制局與中央部會的應是哪些部會？以新北市為例。

新北市官員 C：法規的話這部分沒有多研究。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：地方如果要發展，有人提出研考會應該多注重在國家發展的策畫。那同樣地方政府是否需要轉型？類似國發會的組織以及業務？

新北市官員 C：我們朱市長來說，是以研考會來負責，包含一些市長以及重大管理計畫...等事項，這些都是研考會在主導。而且從城市治理來說，主要就是在於提升品質、服務大眾，以我們來說，我們研考會就是這角色。那創新部分就有其他做法。

東吳大學政治系博士生林承正：是否有例子？

新北市官員 C：例如區的轉型，我們現在有四個服務中心，文山、北海岸...這些新設或將設加起來，將來會有 20 多個服務中心。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：那您是否贊成研考會角色朝地方發展的角色前進？

新北市官員 C：這要看中央部會未來的發展情況再談。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：所以真的要等中央，可能要兩到三年時間。

新北市官員 C：是的。我們目前就在處理區的問題為主，許多鄉鎮自治團體馬上變成派駐單位，這變成市府與地方的磨合了。例如地方需要錢的問題、以及清潔隊議題。

東吳大學政治系副教授王輝煌：清潔隊目前是？

新北市官員 C：潔隊目前是歸環保局，但因為牽涉到過往的慣習，還需要溝通。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：原則上還是留在環保局，只是區公所有需要可以有相關程序協調處理，看起來我們新北市是在意區的磨合，不太有能量在處理中央的對應。

東吳大學政治系副教授王輝煌：與北市比起來，新北市動的速度好像比臺北市快很多，例如都更以及新莊捷運線。那有沒有可能地方政治菁英—包含在地的高級文官，是否有發現哪些部份發展可以再精進的？或者說就是複製區塊發展經驗。

新北市官員 C：其實像我們整個來說，新北市有 24 萬多個公司行號，勞工就占 190 多萬人，是很龐大的。以工廠數來說，佔地面積 1/4 左右，那爲了縮短城鄉差距，我們從南港拉線開始延伸到新莊，期望拉近距離，其他還有像林口的重點發展，這些是經貿方面。五股工業區要在做重點整治，招商部分我們秘書長就有在著力，這些動作主要是希望能夠增加自主財源。以中央統籌分配款來說，今年反而比較少，現在變成 61%，所以變少了。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：但這樣一般補助款應該會變多？

新北市官員 C：一般補助款是有變多；但總體補助金額來說是變少的。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：請教您就目前 27 個機關，未來可能還不會急著調整。哪些局處是新北市的特色？

新北市官員 C：農業局有成立漁業處，是二級單位，那勞工局的勞檢處、養工處的成立，這些二級單位都是新設的。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：臺北的養工處變成水利工程處。

新北市官員 C：未來我們濕地會有三百多公頃，環保相關的就歸環保局。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那高勘業務是對應到中央的？

新北市官員 C：水利署。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：所以我們是有可能與中央業務對應的。

新北市官員 C：我們現在算算有 17 個濕地，我們水岸部分持續與臺北加強互動中，例如國際無車日的合作。現在水岸比三年前比起來是差很多的，變得很漂亮。

東吳大學政治系副教授王輝煌：想問您，例如員山子分洪道。將來北市與新北的防洪以及圍牆是否能一起處理？牆就不要了，做更好更美觀的做法

新北市官員 C：黃金雙子城有八類事項，其中一類就有觸及這部分，河濱公園以及岸邊的美化都有一直處理了。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：想請問，就局處來說，局處的變動，這整併過程有哪些難題？那怎麼克服？

新北市官員 C：中央主要就是精簡人力及部會；但我們反而是其他都增加但人力不足。我們離職率曾到 2 成多，因為高普考來的只要滿一段時間就可以調離或找其他工作。以職等來說，區的職等，人數少和多的職等都一樣，所以大區區長（人口多或幅員大）的職等實際上是低了，文官調派可能使職等受到影響。這些都是較不利因素。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以這幾年工作量多，主要是組織因素...

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：其實有幾個原因。第一階段的升格前的改制直轄市，且組織擴編，吸收很多人。第二因素是首長的領導因素(強勢否)。

新北市官員 C：領導統御當然有很多方式。平常有平常的方式，而非非常時期可能就需要強勢領導。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：市民意識的漸抬頭，是很容易影像到市政滿意度。

新北市官員 C：其實民調指標，我們不可能全盤顧及，人口因素、城鄉差距也大，其民調指標是有問題的，但我們多還是盡量做，我們將來會朝請外來人口做志工，本地住民是都有意願的。我們現在希望漸漸建立市民的榮譽感，那可以透過整潔競賽來進行。

東吳大學政治系博士生林承正：想請教幾個問題，我們這案子挑了新北市、臺南市以及嘉義縣做資料來源，特別是嘉義縣已經做出內部組織改造、以配合中央的組改了；我們問到臺南市，目前臺南市也是碰到與新北是類似問題。我想問的是，不同局處同仁對這一題的想法與感受為何？

新北市官員 C：大多是處理區的問題為主。民政局是有委託紀俊臣老師研究這議題，這議題多應該是人事會動，但目前人事的回應是說將來一兩年內人事不會動的。我們區有 1 萬多個臨時工，但都要求要正式編制，我們說這些臨時工要慢慢清掉阿，這些都是過去鄉鎮市的親信安排。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：假設新北市要推因應組改的組織調整，在工作上的調整該怎麼動？

新北市官員 C：是還沒有動。但如果要動的話還是會從人事那邊開始。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：您覺得新北市的研考會，與臺北市有甚麼不同？

新北市官員 C：這我是還沒比較過。但我知道臺北很重視研考，其實首長如果重視研考，那該單位的服務及效能都會比較好。不論是人民陳情或者服務列管或者市政計畫等等。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：以後新北市政府組織如果要調整，可能會朝向四大服務中心前進，那這編制是依照法規還是實務性質？

新北市官員 C：我們現在任務編組主要是聯合服務中心。那將來 29 區會與各局處相對應，例如各區的失智老人業務、殘障停車位，目前 29 區都可以辦。陸陸續續各單位業務都會開始對應。但談到這個就談到錢，中央的監理以及勞健保等業務都要有錢下來。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：監理業務好像應該已經要到裁決權了？

新北市官員 C：但錢的問題需要解決，單一業務一年可能要有七億多。中央主要的稅收營業稅、所得稅、房屋稅、土地稅、證券交易稅、遺產稅、關稅等。地方財源畢竟無法這麼多樣，量也無法比較。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：剛剛提到的都更的土地徵收，是否可以朝區段徵收方式進行？

新北市官員 C：新北市目前第一個都更就是藝大附近的都更，但這會需要時間處理，因為釘子戶的問題，有時真的需要非常手段。區段徵收原本也是規定要五戶以下，那現在有請相關單位做法規的修正。我們市長對開拓財源是很在行。

東吳大學政治系博士生林承正：剛好像有提到新成立的勞檢處，那這是由中央主導還是？且勞檢可以到甚麼程度？

新北市官員 C：目前還在爭取，那到甚麼程度我也不清楚，但目前卡到議會不讓我們通過，其實按理來說，二級單位應該是行政權保留，但我們學臺北是要經過議會同意。然而我們還是先掛牌。目前勞檢處沒有權限要求停工，等於還是要由勞委會主導並裁決。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：我們是否會接管國立高中以及署立醫院？

新北市官員 C：會的，明年 8/1 號，其他直轄市好像是明年，但是甚麼時候還不知道。

銘傳大學公共管理系助理教授陳朝建：理論上地方制度法以及相關專業法規規定，÷正常情況直轄市如果要完備，還要設市立大學、動物園，還有市立交響樂團。

新北市官員 C：這樣阿。像高中，我們有意將三重高中改成市立高中，他們說新北市立高中名稱不好聽，不願意。這部分還要再溝通。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-21 第二十一場訪談紀錄

時間：2011 年 11 月 09 日下午 16：00~17：00

地點：嘉義縣官員 F 辦公室

受訪者：嘉義縣官員 F

訪談員：東吳大學政治系副教授王輝煌

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授王輝煌：我想最基本的問題是，當初組改的思考—以貴處為例，是否有考量與中央將來對口的問題？是否有原則？

嘉義縣官員 F：基本上綜合規劃處改變名稱、調整業務執掌，主要也是要因應中央的組改(三委員會合一的構想)。中央在國家政策發展委員會的架構底下，主要是經建會、工程會以及研考會三大職能委員會的整併。對地方而言，縣政發展中縣長也必須要有幕僚單位來幫她做實質規劃。不論地方或者中央政府，長期施政方向不應被選舉受限在四年；應該是要有完整且長遠的遠景規劃。因此；在組織再造的工作上，縣長強調要配合中央組改。同時，我們可以就業務對口先行做好準備，因此才改變組織名稱。縣政府各單位改組後，業務部分，我們有一個獨立的經濟發展處，縣長強調推動經發業務的重要性。綜合規劃處除了縣政發展、研究考核、檔案管理的業務外，會以資訊來串連整個綜合規劃的過程。綜合規劃處將來的中央上位單位是國發會，組織改造正是整個架構的設計。在科室業務調整上僅將原來的法制移走。其次地方比較少碰觸，但需要與中央對口的業務，像 BOT 以及兩岸事務，都是保留由綜合規劃處主管，此外監察院或中央長官視察也是業務之一。爲了與 4 年 1 次的選舉做切割，綜合規劃處會建議縣長優先推動執行的前幾項政策，這或許不是中央的主要政策；但可以推展嘉義在地需要的政策來執行。例如我們的縣發展計畫，我們就跳脫縣長這一任的施政架構主軸—田園城市概念，讓縣政發展看得更遠、更久、更深、更廣。所以；綜合規劃處是有針對中央對

口調整的；但也有因應在地發展所需而調整，例如綜合企劃科將改名為縣政發展科。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以您說的縣政發展科、將來是要對應國發會的？

嘉義縣官員 F：當然是的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：剛剛提到是要跳脫臺灣目前選舉政治的局限？

嘉義縣官員 F：臺灣很多地方政府都是因為四年一次選舉，結果導致很多政策多是四年期的。現階段兩黨都提出十年施政計劃(或政綱)，這是好的開端—跳脫選舉的框架。為政者應該是要更有長遠眼光、將人民帶往幸福方向。對於主政的那四年，當然可以主張四年內要優先做些甚麼。因此我們跳脫四年期的束縛，我們縣長也很支持，所以我們組織上對應國發會外，更重要的是我們地方會有一小群人在做在地長遠的發展計劃及推動。

東吳大學政治系副教授王輝煌：請教您，您談到的這群人，這些是以常任文官為主還是其他組成？

嘉義縣官員 F：是常任文官為主。但是以執行文官角色式的管理者來做業務整合角色。那我們會與各專業單位做相關的計畫合作，例如台大城鄉基金會就有與我們互動。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：我知道台大城鄉基金會與嘉義這邊的互動。

嘉義縣官員 F：例如長期的濕地監控與研究。這些有賴專業人士的進入與協助。那我們負責做合約的管理、擬訂計畫、依據採購法來執行。我們向議會提出縣長的施政報告，以及相關的計畫白皮書—這是常任文官在做的事。能提供專業意見的人，多半是伴隨受委託的專業機構而來，為了避免外來者不了解地方特性，我們會仔細面對處理這些專業差異，以提出適合嘉義的發展計劃。

東吳大學政治系副教授王輝煌：是否有思考到民間的參與？

嘉義縣官員 F：民間參與在我們政策規劃中，是不可少的。除此，綜合規劃處還負責社區營造城鄉發展輔導整合，例如「城鄉新風貌」、縣政規劃、地區景觀、民俗活動的轉型，綜合規劃處都有參與。不論縣政大小事，綜合規劃處都要參與策劃與執行工作。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這些事情在中央好像是在營建署。

嘉義縣官員 F：營建署和文建會都有關係。但文建會的預算不會到我們這裡來，會到執行單位。我們這裡主要是社區—硬體層面的事務。如果搭配軟體性，就會做跨領域的綜合規劃。

東吳大學政治系副教授王輝煌：民間部分想再更進一步請教您。是否嘉義縣裡面比較重要的地方企業，是否有參與的可能與例子？例如前桃園縣長朱立倫的工商促進會。

嘉義縣官員 F：我們有類似工商促進會的組織任務編組，這種任務編組在各縣市都有法源依據的。那也有補助。縣府是有投入人力與提供資源的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：朱立倫當時在規劃航空城時，是要把這樣組織待進常設性質。

嘉義縣官員 F：有些縣市首長是要將這類單位變成實質組織，那有先是變成其他類型，這端看各地的狀況。我們目前的工商促進會，主要是跟工商界的聯繫。例如有些施政是縣府沒有經費的，像對小朋友的品格教育與國際觀的培養，就交由工商界的捐贈。在地企業的參與還包含社區景觀的參與，以及對於環境監測與安全防護的付出。

東吳大學政治系副教授王輝煌：比較大像的縣綜合發展計劃，有沒有具代表性的企業參與？

嘉義縣官員 F：醫院。嘉義的老年人口是很多的，因此醫院也是嘉義重要的組成。例如慈濟、長庚、基督教醫院等，這些醫院經常的都會與縣府合作。這些是與我們關係非常大的。第二個關係大的是農業。像世界最大的蘭花的催花場就在嘉義。其他農產品的相關廠商，都跟縣府有保持聯繫的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那參與綜發計劃的呢？

嘉義縣官員 F：綜發計劃現在正開始執行，這些民間企業當然是一定要參與的。綜發計劃為時三年，會涉及影響嘉義的十、二十年的發展。綜發計劃會花半年時間做問題釐清、議題定位，以及各級政府組織要在區域發展扮演的角色等等。這些在過程中，首要工作不是跟政府做對話，而是與社區組織對話，以及聽取社區以外地方人士和企業的聲音。我們沒有鎖定特定廠商，但行業是有的。幾個與嘉義密切相關的行業—醫療、農業、生科等等，以及精密工業園區，我們都會做相關的對話。嘉義的布袋港我們要爭取做為兩岸直航農銷的港口。其設施與高雄、臺北、臺中都不同，這裡不太需要更大型的公共基礎建設，我們需要的小型快速船，能在一天或者半天內來回對岸。營運模式不同，嘉義有自己的優勢。另外影響嘉義較為嚴重的是政治派系。地方派系有其特殊性，這部分我們沒辦法針對特定領導者做處理。

東吳大學政治系副教授王輝煌：剛剛提到布袋港。我們現在很多的觀光投資，都是政府在做。民間縱使是大型企業，做的也是一小部分。是否這現象能有更好方式？

嘉義縣官員 F：政府到底要在建設過程中做什麼角色？像我們嘉義這種窮縣不能一次拿大量資源做長久的營運。我們從有限資源思考，可以爭取資源後將管理維護事務往下交。往下交有兩種方式：一是民間企業。縣長引進民間資源是很有興趣要做的。但規模多大？說實在要大型集團近來可能性趣缺缺。他們要的可能是大型的公共建設；這種小縣的建設可能誘因不大。其次是地方鄉鎮公所得持續投入。

東吳大學政治系副教授王輝煌：可是您剛剛提到的大型冷凍設施例子？

嘉義縣官員 F：中央目前沒有落實，雖然馬總統宣告布袋港是直航港之一，但依然沒有任何動作。目前布袋港因為六輕、淤砂嚴重。淤沙要清理就要有預算。第二個問題是防波堤的不足。浪太大會打到設施、這樣設施很快就會壞了。第三個是倉儲、辦公、海關等配套，目前都沒有下文。所以政策如果是對的、且有急迫性，那就會全面動起來。但是，現在有些東西還是必須依賴政府不能交給民間企業的，尤其是外資或陸資。例如法規上有說到，港口、機場等是不能給外人投資的，還是有保護國境

的概念。現在很多陸資都對布袋港很有興趣，可是要他們投資二~三十億來修建港口，還是會考慮再三。民間企業要將產品銷往大陸，通路就要打通。如果沒辦法建立，我們無法與對岸的相同產品競爭。

東吳大學政治系副教授王輝煌：怪不得我們農產品都是展示時銷路好，但後繼無力。

嘉義縣官員 F：新鮮蔬果保存不易，空運划不來；可是產地這裡要對新鮮度把關，運輸也是有風險的，當運到目的地品質不好，消費者就不會親睺。

東吳大學政治系副教授王輝煌：如果要處理這塊問題，是否有可能就是說將來雲嘉南合作的可能？

嘉義縣官員 F：這是一定要的！我們雲嘉南討論過很多次，差不多運作三年了。我們每年都有研究計劃在進行。雖然馬總統抽調各部門、並設兩億基金做臺灣各區域大型規劃；但後期的建設經費是沒有的。但是，我們還是認為以雲嘉南做平台，這種感覺是很好的。我在觀光旅遊局局長任內，曾整合過雲嘉南的觀光旅遊資源，我們採資源分享概念—民間的餐廳、民宿等。讓跨縣市的臺灣故事串連起來，進行功能性的互補。目前臺南市推出的區域設計中心概念、雲林的農業首都等，未來如何帶動雲嘉南一起動起來，這是本地區的特色。

東吳大學政治系副教授王輝煌：麻煩您按題綱，我們來逐一回應。

嘉義縣官員 F：嘉義縣的組改後，我想是要提升行政效率。雖然不是綜合規劃處主辦，綜合規劃處只是被改造單位之一。以我為例，改造就是要跟中央做對口，對縣政發展與管考、歷史檔案的管理做精進。預期產生何種效應。這個我想就是行政效率的提升。因為以前分散的業務現在都集中在這裡。

東吳大學政治系副教授王輝煌：有沒有可能在規劃有長期效能？

嘉義縣官員 F：專業規劃能力在縣政府內並沒有那麼被強調。因為縣長會將這部分重心擺在政策發展上，需要專業人士投入，綜合規劃處類似輔助角色。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那將來成型後，是否有獨立且自主性的可能？

嘉義縣官員 F：這不可能。地方制度的運作，縣長畢竟是受人民的付託，所以不同縣長會對這機構有不同定義。我們現在做的是建立制度。那將來的發展會如何、或者業務走向如何演變，我不能確定。

東吳大學政治系副教授王輝煌：研考會的思維是說，將來國發會的出現，會以大規模的方式思考國家的發展，因為過去都太零碎。

嘉義縣官員 F：我的想法是，我們政治體制是有問題的。在總統與行政院長之間是無法找到平衡點的。所以行政院長隨時在總統任免前提下隨時會變動，而國發會是行政院底下的設計，這是有問題的一畢竟還是聽行政院長的，不可能獨立行使職權太多。如果由總統直接指揮方式，將會是很怪的。因此我覺得不論中央還是地方，問題會是一樣的。但現階段兩黨提出的十年政綱是好的現象—不再看短期的好處。我們綜合規劃處也是在做這樣的事。

東吳大學政治系副教授王輝煌：科室調整之後，在業務推動上有遇到困難嗎？

嘉義縣官員 F：以我的單位在推動的過程是沒有困難的，因在業務中並沒有產生銜接的空窗，且科長們與副處長都非常穩定、表現的好—因為多不是新業務，並沒有增加，只有減少跟重新調整業務方向。目前沒有溝通上的問題，研考會、經建會與我們的區域平台，溝通上是順利的，只是資源通路太少，拿不到錢。

東吳大學政治系副教授王輝煌：內部的科組調整後是否有在對口是否有影響？

嘉義縣官員 F：沒有，人員並沒有移動，只有將法制科移走，這部分並沒有出現問題。組織整併的方法已經確定，在對口上沒有甚麼大問題，而中央組織現在最大的問題是「訊息太混亂」：何時要整併？組織整併後，各單位的業務人間會有磨合期，越晚整併，空窗期越長，我們擔心明年一月到真正完成整併期間，第一個空窗期會產生，到時候政府將會稍微停滯；整併後會有磨合期，若處理不夠細膩，各單位間溝通平台不良，磨合期便會拉長。因為新單位都期待自己有不同以往做為，因此會從既有預算及計畫中找出新意(例.城鄉新風貌、八年八百億，政黨輪替後又變化)，計畫及預算在執政的輪替多會重新調整，我們現在擔心的是預算的

空窗期問題。所訂的任何政策如何延續？新移轉單位是否認帳？如何接續及執行政策？是否會形成二度障礙？這都是要審慎思考的議題。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以說政黨輪替這種政權的轉移，會影響到業務的進展、衝擊？

嘉義縣官員 F：這都會的。政黨輪替這狀況會更明顯。例如民進黨在組織再造的主張與馬總統是有差異的，像文化部與觀光單位的整併與否路線便不同。我們配合整併但中央現在說不要了，如此就讓我們無所適從。所以說衝擊是會的。我們只希望成本能降低—時間效率上的無形成本、與政府行政、組織再造的有形成本，可以盡力降低。例如機關改造光印章重刻就要花一大筆錢。我個人認為組改可能會讓組織有些許時間的空轉期。兩年多前的莫拉克風災，那時說趕著要做阿里山纜車，那時我認為纜車是會做的、只是災害不能預期。當時道路災損後、預期能六個月左右修通、三年內重建完成；但纜車我當時就認為遙遙無期—這是因為政府的財務有困難、導致魄力難以發揮。要民間投資、但沒有給利多，民間沒有誘因進入。所以很多問題在於主政者是否有這決心及魄力執行之。所以我預期會產生問題的地方是在於空窗與磨合過程過長過久；但政府基本運作應該不會有問題。此外，個人認為當時精省後的相關組織，不應該讓名義上虛級，然實質上還在運作的組織持續存在。其次，鄉鎮市的虛級化，派系的問題應該在改革前就要好好評估及考量，不能貿然推動導致成本的耗損。最後，新直轄市(大臺南、高雄與臺中)目前狀況可以說相當艱辛，組織、磨合都是困難。因此我認為麼們歷年的相關組織改造，有必要做通盤的審視。

東吳大學政治系副教授王輝煌：好的。麻煩您往下看來跟我們做回應。

嘉義縣官員 F：資源要整合。對地方來說，組織調整只是一個表像；真正的工作業務聯繫會在某一部會身上。部會握有權力與資源，地方還是要有分工因應。例如衛生與福利在業務推動上是難以合併的。環資部較有爭議的是業務分工的部分，環資到底是環境保護還是水保等業務整併，我們是分不同的單位的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那將來如果說將來人力、物力及財務等資源挹注後，是否會帶動地方的進一步整併？

嘉義縣官員 F：我想這是會的。但這樣命題第一個假設有問題的是，中央實質上可能難有這樣效率。中央單位相互整併、欲進一步精簡人力、提升業務效能，這部分我是持懷疑的。以我們社會局為例、雖然這樣比喻不是很精確，我們社會局原是幕僚單位，機關內有七、八個相關服務中心—應該將其整併成一個聯合服務中心比較好。中央更不可能，相關業務屬性不同、如何談論業務層次的整併？本來組織再造是要扁平化組織、減少決策程序、增進效能；我想實際運作時，人性的驅使，我們多不想增加工作量、且人力越多越好。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以您的意思，我們跟新加坡之間？就組織上？很多中高級幹部多會就問題直接進行動作。

嘉義縣官員 F：這是無從比較的。新加坡是極權國家，不能與之相比。但就組織與行政效率來說，它的組織結構跟其機關首長的權限、待遇都有不同(很有權力與彈性)，因此上位者的高度需承擔很大責任。我們縣在各首長，要大家相同作法可能不太行，因為選舉因素需要政績的呈現。這滾動過程中縣市首長態度非常重要。以我個人為例我很有自己的意見。之前在府外單位，縣長充分給我人事權利與業務，縣長的信任、我也盡全力衝刺；但有的地方首長就希望能處處督促。這種人因之差別有影響。所以，如何解決僵化的文化、是目前得當務之急。像我們現在要重新檢討人力、解決組織膨脹問題；但相對的就要一同處理同仁失業問題。但這些不是組織體制問題，而是實際運作組織—例如許多臨時人員，這也是為什麼中央與地方組織過於膨脹的原因之一。現在還有一個問題，就是整併之後機關看似單位精簡、實際沒有的現象。我們多就數字上的迷思，底下的科室雖減，相關人員大多沒減少。現在中央多鼓勵退休、遇缺不補；但這使個別的業務及工作量變多、升遷還不一定有機會。這是很有趣的現象。因此，組織再造就組織運作與溝通協調我想是沒問題的；但就各個機關間內部的整合，多少還是會碰到問題的。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：想特別請您多談談國發會的對應、與國家整體規劃到地方執行的層面？

嘉義縣官員 F：國發會是整合了原三個部會。有些像國家檔案局是獨立機關這沒問題、資訊部分也是可以的(一條鞭體系之需要)；經發會原先管的經濟發展業務、與國家發展—研考會在做的業務之間，要來執行中央綜合規劃處的規劃，該處將來可以說是國家得一個頭腦、與我們之間的連接是沒問題的。管考也是。但公共工程管考部分可能要考慮一下。公共工程的管考一項是國家層次在執行，地方與中央就工程管考的權限劃分需要再研議。特別是 BOT 的資源參與政府公共建設與營運，這部分的強度會拉高。這個好處是跟經建會的連繫較多、較緊密。

東吳大學政治系副教授王輝煌：剛剛冠年要問的是，有沒有可能將您剛剛提到雲嘉南合作平台，將其升級成雲嘉南經濟發展委員會之類的性質？

嘉義縣官員 F：我個人認為不可能。因為地方制度不調整的話，縣市地方首長的權力是該地區人民賦予，這涉及到政治責任的問題。

東吳大學政治系副教授王輝煌：如果修改制度呢？

嘉義縣官員 F：修改的話，跨域治理是可以思考的方向。資源整合後會發揮更大功能；但跨域治理涉及到管轄權的干涉與侵擾問題。例如負責建設農業流通中心的規劃，以嘉義立場當然很難設置到雲林去，我們這裡有港口、高鐵與機場，雲林怎會接受設置到嘉義來？所以要跨域的話，非要中央單位出手不可。但跨域的經濟發展委員會，產生縣市政府層級與中央間一個新的政府級距；這樣倒不如在國發會底下做相關的區域整合會比較合適。像談到農業整合，生產控管上，農產品生產過剩、行銷通路不廣，這應該是全國或區域性議題，這時農委會就應該出手。中央農委會可以善用他的資源與所有的、加以整合並運用。地方有合作的會在災害的支援上，中央也是有協助的。我認為災害應變系統是全臺灣政府間整合做的最好的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：不過我們還是多被批評。

嘉義縣官員 F：政府做事本來免不了被批評。如果一個政府做事情全民都很滿意、那這就是極權、共產國家才有的現象。應該是要有不斷的督促，才有改進的可能。

東吳大學政治系副教授王輝煌：好的。接下來麻煩您看下一題。

嘉義縣官員 F：中央、地方人事輪調的可能。目前我們官僚體系沒有任期制的規範，除了政務官隨首長上下任之外，各職位的長官跟承辦人不同，主管一向是縣長決定任用與否。現在地方的現象是前朝遺老太多時在新任縣長上任後難處理。我們沒有任期制，新任縣長的主管任命會是很頭痛的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以您本身是嘉義人嗎？

嘉義縣官員 F：我是在嘉義長大，嘉義讀書、求學，後來找不到工作才到臺北去。考上公務員才當公務員。如果問要不要有輪調的建議，我是覺得要有。縣市首長要有權，這體制來自法定的話就好處理；但如果沒有任期制就很麻煩。縣市首長要推動政務一定要有彈性的權力加以用人。避免派系與政黨操作、配上僵化的體制，需要重視這塊。所以要不要有任期，我是主張要。例如我之前在大陸工作的經驗，對岸的任期是有限制的，四年後最多延長兩年。接下來地方發展，基本上我們有兩個重要計劃在進行：區域發展計劃與綜合發展計畫。區域發展涉及到將來的國土管理，對未來計畫預算的補助，有要求得先完成區域發展計劃，因此這是我們目前努力的方向。完成後就會演變成區域計畫，在其上位就是嘉義縣綜合發展計畫。嘉義不可能獨外於其他地方，針對各縣市的特色做國土整體發展。國土計劃體制下，綜合規劃處會照這方針進行；但是為政者可能會依照他的偏好加以選擇修訂。例如設定故宮南院與阿里山是嘉義縣兩大國際級重要景點特色，今年陸客的效益大增，導致國民旅遊的群體多到小地方去旅遊，如何調節分配資源就必須思考。因此國家的願景與地方發展不會有衝突性，只是選擇上(優先順序)有所別。那我們地方政府需處理、最大困境是財源不足，且多數衝突與矛盾多來自人為一執政者的因素。

嘉義縣官員 F：剛剛提到的布袋港。其他縣市是否有類似的資源？

東吳大學政治系副教授王輝煌：像雲林就沒有，其只有麥寮工業港，周邊公共建設都不足，到現在還無法開航。

嘉義縣官員 F：所以如剛剛說的，包含相關冷藏或船隻設備，中央是否有要支持？

東吳大學政治系副教授王輝煌：目前可以說看不見有這意思。布袋港雖然馬總統在選舉有宣示是兩岸直航港，但在動作上是沒有的。連港口基本的清淤、防波堤都沒有動作，表是應該不是目前中央政策的選項。故宮南院議題，其兩黨對定位是不同的，民進黨是定位成亞洲文化中心；國民黨是屬於臺北故宮就是中華文化的核心，南院只是展覽空間，這就是定位差異所導致的發展差異。所以臺北外雙溪大故宮計劃就是要將資源放在臺北外雙溪那邊。因此相關大型重要政策不是大面積的量體、建築而已，政策的整體銜接需要非常非常地在意。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-22 第二十二場訪談紀錄

時間：2011 年 11 月 9 日下午 17：30~19：00

地點：嘉義縣官員 G 辦公室

受訪者：嘉義縣官員 G

嘉義縣官員 H

訪談員：東吳大學政治系副教授王輝煌

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

整理：張劭瀚

嘉義縣官員 G：主要是與中央對應的關係，其次就是管理幅度擴大，第三就是相關的成效。因此各縣市都有不同做法。就我的了解，交通與工務合併與中央的調整有關；建設方面在嘉義原則上都已建設完成。原本工務處首長將幾個課分出去，發包業務配合中央將其移撥到財政單位。原本工務處的工程是教育處移過去的，例如校社的翻修，所以當時討論是成立建設處來處理。以前工程單位是一分為五，工務、水利、交通、城鄉等一分為五，現在又將相關加以整併。那麼觀光業務，當初是希望將力量能加以提升，所以也做出調整。大致是如此。現在的苗栗與原本臺南市之前都有類似的調整。

東吳大學政治系副教授王輝煌：請問目前嘉義整併後，與中央對口上是否會有問題？

嘉義縣官員 G：中央現在是還沒有確定運作。那觀光與文化併的例如有苗栗，我們的企畫科與產業科因對口不同、使其他人第一次接觸時可能不太清楚，所以有人建議是否能移到觀光局底下以利對應。這我是不太清楚、就短時間內的對口問題。目前是還好。中央一開始是想將文化與觀光部門合併，我想這是原本的考慮；但有些事情是一體兩面的。例如現在文建會的資產組管理處、籌備處，這反而是偏向文化資產類。只要有資產性的，原則上都歸到觀光旅遊上。例如農村的資產。目前就與中央對應來說，是沒有甚麼問題的。但部裡原先不同文化的磨合是需要時間的。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：想請問例如建設處，光工程與交通和併在一起，我們的假設是因為彼此溝通的語言是相通的。但文化與觀光彼此的差異相對較大，在組織整合上是否有困難？

嘉義縣官員 G：這看似有差別。當時成立時有對內部員工詢問意見，文化觀光局滿意度上還可以；處那裏的話滿意度好像反而不好。這可能是人的問題。也有可能是專業上的磨擦—多少應該有，畢竟組織是人形成的。那我了解的是工務處長在管工務處也較嚴謹，這種人因影響感受是可以理解的。那現在併起來後，內部可能有溝通上的問題。我們這裡當然有自己的組織文化，文化部門併過來後組織文化也有所不同。如何讓兩邊調和—硬體的不周全也是溝通困擾的成因之一。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那兩位是否就按照提綱來回應？

嘉義縣官員 G：中央目前可能在組改過程也有遇到瓶頸。我覺得我們會慢慢有些益處出來，只是需要些時間。對於部門整合後資源如何使用、擴大效益，地方透過這樣能夠將文化與觀光整合起來或許可以嘗試。局處間的不同，對於業務的特性與執行也有不同。像地政業務因為法規已有明文規範與標準程序的依循，因此是屬於一般性行政業務的執行；但是我們的活動是富有彈性的，所以很具空間發揮。整合民間資源也是個可以發揮的地方。兩個局處的合併業務的負荷是會變得比較重、業務之間的連繫也是門課題—目前連繫上運作得不是很好，因此變成我們要去支援與協調。頂多從科長層級以上多少會知道。其次，不同科之間假如預算來源不同，這也會使我們的整合遇到困難。例如甲乙兩單位、性質如果相近要合在一起會比較好辦；問題是報銷時一定要出現相當細節的名目，這時不同部會之間的業務核銷就會相當麻煩。我覺得這是業務整併的合作與默契上相當可惜的阻力。這可能要透過人與人之間的互動才能找到問題，以及解決之道；同樣的局內，在怎樣的位置就是會影響其意識。這是難免的；可是打破部門之間的成見，這需要時間磨合的。我們會提出活動來磨合彼此的默契。例如我們文資科裡面就古蹟維護的業務，要一個技士來做可能不是很清楚；但有設施科或者工程背景的挹注會更有幫助，或者更有文化意識、美感的人加入這樣的工作行列，或許會得到不同的效果。因此我們可以先嘗試看看。但就是工作負荷太多、

與中央的會議也多，所以每個同仁最近都較疲憊。中央不同單位的人下來、但都看或做一樣的地方、相似的事，中央這方面是有必要加以整合的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：你有傳達院長非常重視文化觀光局，就是最想推動的業務。既然如此，這樣對局內的人事或相關配套有不同的做為？

嘉義縣官員 G：我想基本上只要表現到位的、本來就要給與相關的獎勵。最好的當然還是升遷，這對活力的激發有相當大的幫助，這也會幫助到縣政的執行。如何透過組織以及經驗傳承，這是制度上可以思考的。這裡很多幹部可以說年輕；這裡如果沒有升遷機會、但外面有，沒有道理不讓人家去。還有就是說，如果有出國的機會也會盡量讓同仁去。

東吳大學政治系副教授王輝煌：目前嘉義改組的時間自 8 月 1 日開始至今，並不算久。那這段時間各位有沒有感受到類似剛剛我說到蘇貞昌當北縣長時，他所重視的業務、就會有特別的機遇？

嘉義縣官員 G：這在過去一、兩年來，有在進行。您也是從秘書處升上來的。科長以上的升遷都會有相關的決定與調整。因此升遷我覺得是最棒的獎勵與責任的賦予。

東吳大學政治系副教授王輝煌：您從民政來到文化觀光。這樣的變化是否有不同？或者在行政上？

嘉義縣官員 G：我基本上是相信大家、讓大家動起來，底下的兵將強、我只抓原則性的大方向。例如目標、方向、策略或想法等。另外就是我比較少在做一般管理性工作，大部分的庶務多由幹部執行即可。一個主管有幾樣的工作要做，就是領導管理與專業。我想旅遊的專業同仁一定比我行。我們大概有一段時間後承辦人會比科長了解、科長會比秘書了解，一個人難以了解全部東西。所以要帶起組織，除了能力夠、還要跨領域。例如都發、城鄉的業務太複雜，既有工商發展、還要有都市計畫、建管、工商業區開發...太複雜，學一個建築的人、可能不一定懂工業開發；懂工商開發的不一定懂都市計畫—專業的領域太多太繁雜，所以不可能有一個人可以撐全部。所以最好是有一個專業、其他跨領域的連繫與合作才是較適合的，這就回到內部的溝通與共識就很重要。

東吳大學政治系副教授王輝煌：在 8 月 1 日調整後，在人事、制度與經費方面，是否有遭遇到調整上的困難？

嘉義縣官員 G：我們的預算都不是太多，又今年兩局處併在一起、縣的債務逼近上限、又沒有升格，嘉義也沒有什麼工商業(找不到幾家上市公司)。財源不好情況下，多靠中央補助款、或者我們局內要提許多具競爭性提案來取得經費。但是我們競爭條件也不是太好，除了預算不足之外(200 億的預算、有 140 億是人事費用)，使用上更吃緊。此外沒有升格，人才使用上會更不足。我們沒有吸引的誘因。我們原本跟臺南一樣一局處首長之外、政務都是 10~11 職等；臺南升格後局長變成 13、副局長是 11 或者 12 職等。這可能還好，一個局處裡面原兩個簡任官可以變很多，且科長我們是八職等、他們是九職等，所以我們留不住人才。所以要有發展、往上升，直轄市一定機會更多更大。中央職等問題也是需要調整的。目前就組改後我們還在摸索，待了解之後才能做實質的微調。

東吳大學政治系副教授王輝煌：最後一個關鍵問題是，嘉義的跨區域規劃或者願景計畫，是否有什麼想像？

嘉義縣官員 G：嘉義目前定位成田園城市，基本上只要保有農村面貌、慢活的特色；然而不能失去城市的便利性太多。所以就嘉義縣來說有幾個發展課題要處理。我們農民的生活、三農問題，農業如何更有競爭力、行銷與品牌的特性確立，農村的建設、以及農民的所得提高。農業包含農牧漁。第二個要解決的是就業問題。嘉義幾十年來沒辦法改變的東西。這也不是一個縣可以單獨做的。以農養工之後就不一樣，竹科這類的不是我們可以發展的，這是國家資源分配的問題，像新竹與南科都漸漸起來了；但從以前到現在嘉義不太受中央關照。現在產業都在講級距，我們沒有吸引的條件。汽車展業集中在三義在那裏、林口、新竹、苗栗都受特定工商業的加持，漸漸起頭。我們嘉義大概都是食品業居多、或者辦公室用品，然而多是中小企業，只能獨立自主的進行。因此嘉義人口流失非常多。所以如何解決人口外流問題，是很頭痛的問題。我們這種散村結構，在建設上如果又考量到政治因素，會更艱困。

東吳大學政治系副教授王輝煌：您剛提到的平台與通路，在解決三農的議題，稍早有一位長官有提到，其直航的定位、將農產品推銷到對岸的角色來說，您的看法如何？

嘉義縣官員 G：我認為現在是整備期。在農業上的成績還可以；這兩年張縣長上台後，在處理的就是如何將農業的精品推銷出去，因此我們有去微風廣場、高雄的夢時代等地方嘗試。初期我們是以嘉義物產週的方式進行、後面會朝精品櫃的方式推動。所以品牌建立的同時，讓不同的級別進行不同的通路行銷。其次，以包裝來促進改變。例如我們阿里山茶的產業，這就可以跟我們這裡來合作與推動—像六感體驗(茶餐、茶樹、茶文化等體驗)。同時我們得思考劣質茶的掌握，例如來源的追查。其次產地來源的制度，我們參考了法國紅酒的 AOC 標章、根據風俗條件來分級，這些都在思考。第三部分是科技農業要怎麼做，現有在做植物工廠，優勢是對抗氣候以及產季的問題，可能不是一般農民可以做(成本上)，但是，是農技可以做的。把這些做到後，對於前進中國可以說實力具備了。在通路上，布袋港可以變成一條海上藍色公路的概念進行、可同時融入觀光旅遊的好處(南故宮計畫)。所以農業問題、再來就是就業問題，之後端看軟實力與巧實力來切入、以提升嘉義的競爭力。硬實力都是要花大錢的(大型建設)，但我們清楚我們的能力與侷限，因此我們多從針灸方式點綴之。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我有個小小問題。文創畢竟不是我專業，如有冒犯也請多包涵。我在國外看到的公共電視(美國)，曾撥放在夏威夷的全國在地特色性競賽或活動。想問的是臺灣為什麼沒有著重在這方面？

嘉義縣官員 G：臺灣的首長們思維沒在這方面，可能各縣市頂多較勁夜市的質跟量，我們這邊一直無法發展這種國外多有的特性。政府要做民間不願配合也是個大問題，所以包含文創發展也是要做分級。目前面臨問題就是做得好的如何將其提高層級、做不同的通路或市場，甚至是跨界的結合。我們目前發展比較好的可能是宗教文創創意產業。例如新港或朴子的地方特性。第二類可能可以做跟農業或伴手禮有關的。其次是茶相關的衍伸商品、稻草藝術我們也是在考慮的。我們本身可以就要發展的重點產業、做資源的再分配，將其特色再擴大。雖然有其他領域資源的

排擠，內部依然沒有討論過。跨域部分，雲嘉南的合作平台，這經建會可能要做深入的探究。雲嘉南本身雖然有共同計畫，但實際動的比較認真的是提案縣市；經建會雖然需要加以統籌、整合，但他整合不了，因為中央與地方的系統(垂直性)，對上地區的橫向連結是有應對上的問題。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這是否是因為省府不見了，所以這方面比較困難？目前可能只能看中央、或者真的就端看地方的狀況。

嘉義縣官員 G：省府是否真能做完全整合我是懷疑的；但由中央直接面對地方也是有些問題(例如救災，中央難以協調地方)。這有面向與層次上的不同，雖省府不一定能全部做到；但省府是有能力調度各縣市之間的資源的、這是省府相較於中央的優勢。綜歸來說，一個組織到底有沒有力量，還是要端看政務官的格局與決心了。所以我目前在地方跨域合作上，有些部分還不是太容易。像臺南縣市合併之後問題更多。中央與地方之間思維與現實的落差，例如文建會推的創意街區，我認為這在都會是可行的；但我們這裡能發展的實質條件真的不多。文創產業文建會也是大力推，但還是要看當地的特性與條件。例如泰國會成功，是因為卡辛家族對定位的明確—就是要銷往歐美；歐美人喜歡剛好就起來。文創在嘉義要有大進步，我覺得可能有限，除非業者有這能力與財力。

東吳大學政治系副教授王輝煌：如果像布袋港這樣的建設能起來的話，包含行銷、通路與品牌，到對岸與東南亞，這樣文創產業是否也同時能興起？

嘉義縣官員 G：我剛有看到前幾期的商周，在談學甲的海產與在地口味之間的問題，他們提出北歐鮭魚銷出，當時他們是到各大餐廳去教大家怎麼料理鮭魚—這是高明的行銷，讓你怎麼覺得好吃，去吻合該地的胃口。同樣的，我們農產品是不錯，但有一些問題待解決：1.各地的口味不同。所以必須是消費者導向。2.檢疫是否能通過是一大問題。農委會如何去克服？3.要告訴大家怎麼吃該食品。例如我們之前去歐洲很有趣，說 Taiwan 大家就會想到 computer；說到 Thailand 就會想到 Food — 泰國不只對米其林下手，還從外觀與品食文化上下手。臺灣菜怎麼吃好像都是小吃，臺灣菜不應該只有這樣的印象。例如嘉義的物產非常豐富，這些都為人所不知的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那就麻煩您剛剛提過的問題、是否可以多提出您的看法？

嘉義縣官員 H：您說得其實已經很清楚，全縣府的事務我們長官應該多會知其一二。所以我認為是沒問題的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那是否有什麼可以補充的？

嘉義縣官員 H：剛剛提到布袋港一事。我們很大希望能夠將兩岸物流放在那裏，但這還是需要看中央願不願投入。其次，待解決問題，故宮南院雖然進展的慢，但潛在效益極大。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這我可以感受。東吳雙溪校區就鄰近故宮，時常搭公車時多會有外國遊客。

嘉義縣官員 H：沒錯。這遊客量可能比阿里山更多，如果又加上布袋港的加持，未來的潛力與商機無限。我們希望所託就是這兩個重點。剛剛長官有說到他到日月潭搭”臺灣好行”車子的例子，其實人多的秘訣是他們有做套票——張套票 288 或者 588，除便利也省成本，這對遊客而言誘因很大。我們這裡我之前雖然做過，但做不起來。

東吳大學政治系副教授王輝煌：為什麼？

嘉義縣官員 H：要遊客來阿里山，多半是希望搭小火車及進入森林遊樂區。跟林管處協商是否能就套票將門票打折？這才有吸引力。其次打折搭火車，是否能在套票裡面打折？如果能夠，那我們跟日月潭一樣具有競爭力。今年之所以無法推出套票，在於不能說服林務局。林務局可能有其考量，這是觀念的問題，我們還在努力溝通中。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這觀念問題會不會是——就像我之前在埔里開課，問到青啤為什麼不開放出口？學生回答在國內都賺不完了、何必再找麻煩。同理可證，是否有類似的心態？

嘉義縣官員 H：是的。這是有可能的。例如品質的堅持與便利性可能會被打折。可是我是覺得開發客源是需要的，設施是可以漸漸改善的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：沒錯。雖然這是屬於中央林務局的業務與管轄；但在地方如何配合地方的綜合發展提供角色，是不能置外獨行的。

嘉義縣官員 H：是的。所以我們明年有爭取到競爭型計畫—臺灣好行的計畫，對森林遊樂區這塊我還是會持續努力。阿里山不是只有森林遊樂區，裡面還有鄒族、瑞里、光華、奮起湖等地點都很有潛力，這些支線非常豐富。也就是說阿里山公路雖然終點是森林遊樂區，但支線是非常精彩的一這就可以靠套票的形式串起來。風災後的達那伊谷正在復健中、是有希望的。另外物種的資源豐富，螢火蟲、飛鼠以及特殊物種、螢光菇等，數不盡的天然資源。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：這些景點人口負載的量是否不能太大？

嘉義縣官員 H：頂石棹、光華都有民宿群，是一群，不是一間。除了提供住宿餐飲之外，還有製茶體驗、夜間欣賞飛鼠的生態導覽以及伴手禮，如果生態維持的好，遊客就會不斷的來。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這可能就不像大型景點的。

嘉義縣官員 H：其實大型景點就如同剛剛長官說到的，不是臺灣刻板的印象，而是更在地性的小發掘。例如光華社區自家種的蔬菜就特別的好吃。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這地方主管可能真的要漸漸規劃，像福山、竹園也是漫活的概念。

嘉義縣官員 H：我們將之稱為嘉義慢遊。這就要設計一些讓人驚奇的體驗。例如對於光華社區在地居民的在地認同、與天然資源財產的保護，我們幾年前有與阿里山管理處合作請一些講師來與在地的住民聊深度、生態旅遊的事情，之後內政部營建署評鑑通過開闢成為生態旅遊地，住民將這些天然資源視為珍貴財產加以保護，所以生態做得非常好。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：所以是透過一種社區培力的方式？

嘉義縣官員 H：沒錯。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那這做多久了？

嘉義縣官員 H：是指光華社區？已經是第七、八年了。且今年林務局有六部電影在推展，其中一部就是介紹這地方。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：電影有一體兩面，如果人多了、景點是否會被破壞？意思是要放可能容易、但要收回可能難。

嘉義縣官員 H：對於遊客，是需要被教育的。我在國家公園十八年，就是在做解說教育。遊客看解說員在前面撿垃圾、後面就會跟著做，雖然沒有說不能丟垃圾，大家也不會主動丟垃圾—這種示範作用的影響非常有效。這也意味著當地住民帶頭做、就會產生示範作用

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：所以現在要有新的民宿進去可能也不是那麼容易？

嘉義縣官員 H：民宿的話，我想到南庄—這就是外地人進去的。我知道那邊有很多臺北的金主去開。這跟我們這邊完全不一樣—這裡就是當地的農民。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我們如果後續還有需要麻煩的地方，還請您多指教。謝謝。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

1-23 第二十三場訪談紀錄

時間：2011 年 12 月 28 日下午 16：30~17：20

地點：新北市官員 D 辦公室

受訪者：新北市官員 D

訪談員：銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建

東吳大學政治研究所博士生林承正

臺灣大學城鄉發展所博士生林冠年

整理：張劭瀚

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：在中央組改後，可預見的未來會有一個環境資源部來與地方的環保相關業務對應。以目前中央組織再造，新北市這邊是否有相關的因應？

新北市官員 D：我必須說；目前新北市來看，在行政院各部會裏頭組織變革最大的包含環境資源部—談到資源就會很龐大，也包含國土部分。哪些單位最後的整併定調，每個人的想法都不同。就新北市環保局來說，中央這樣的組織調整動向是還沒有因應的想法。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：整併過程規模較大的就有環境資源部，那像嘉義縣就率先做出的地方組改回應。未來新北市是否會有這樣的構想與行動？

新北市官員 D：我們與法制局與研考會討論過，新北市升格後的人員與編制早在升格時有調整了；因此新北市目前是沒有再調整的打算。我們的科室與人員、業務都有增加，可以說正處於調整階段。縱使中央組織再造，但一定還是有人員業務與預算；但對應的部分我想是沒有太大問題的。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：所以說您的想法是對應到環保局這部分，只是換了部會而已？

新北市官員 D：可以這樣說的。例如在會議時說我們是新北市政府環保局，那麼地方業務的橫向聯繫是很順暢的。將來水保業務移到環境資源部，

我們可能會就這塊做出業務的移入調整。未來中央環境資源部出來後，業務會有所調整；如果有整合起來，那麼到地方就會有更細的業務分工，這時地方政府的分工與橫向聯繫就很重要。很多地方在十年與二十年前多是一對一的窗口；但發展到現今也不一定如此了。這端看地方的因地制宜之業務需求。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：有這種說法，就是中央可能可以提供專案補助款提供給地方做出組織的調整，那麼這樣的誘因是否能有效果？

新北市官員 D：這是有可能的。但是還是要強調，地方組織改造依然還有議會這關要過。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：剛剛談到您曾在環保署服務過。就您觀察目前組改有遇到那些挑戰、就中央部分與環境資源這塊？

新北市官員 D：這有些難回應。

臺灣大學城鄉發展所博士生林冠年：不好意思請問您。就環保領域來說，名稱下來可能實質業務不同。這對組織的整合與對應是否會產生影響與困擾？

新北市官員 D：在中央主要的工作是政策的訂定與推動，地方是業務的推動。我舉個例子來說，在環保署的某處某科，在地方可能就有 6000 多個人力，我們就是一個很龐大的執行單位；中央都是政策性質可以加以整併，如果類推到地方我們無法想像。所以中央可能可以一條鞭下來；地方可能未必可以，也不需要做這樣的整併。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：臺北市的組織與業務可能大致底定。目前新北市的環保局與臺北市之間是否有差異？因為新北市涉及到升格後的原鄉鎮市的環保業務之變動。

新北市官員 D：我們的業務內容幾乎是相近的；但做法與臺北市就不相同。例如焚化廠臺北市就有自己的二級機關來執行。我們就沒有這樣的二級機關：我們焚化廠就是以科的編制、或者委外方式來操作，簡單來說市府這裡是負責管理—因此組織是較扁平的。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：延續剛剛問題，鄉鎮市的清潔隊議題，目前處理方式是？

新北市官員 D：我們現在變成 29 區清潔隊是直屬環保局，但原先是有環境衛生管理科來統理 29 區的預算或人力的編列。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：想問您這問題是因為還沒改制成直轄市前、基層制度上的不同；那麼改制後區長的角色與靈活度被抱怨沒有過去民選長官來的靈活、以及熟知在地性？

新北市官員 D：我想是這樣，我們最大問題不是指揮問題，而是過去各基層的做法都不一。例如剛剛提到有些地方是動用清潔隊來割草、整理；有的可能就委外辦理、給民政課來做也大有所在。對我們來說清潔隊原先的業務是有定義的，主要是在垃圾的收拾整理。其他工作與我們覺得原先環保清潔該做的、認知上是不同的。現在升格後，有些該回歸到民政科或者其他單位處理的就開始歸位，這段期間可能會有空窗期。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：之所以會這樣說，本來以清明掃墓業務為例，縣市可能是民政局來做，那下放到鄉鎮可能就有不同的安排。這樣的業務目前勢必還是存在，但到民政局來處理時、給予區長指揮調度可能會調不動清潔隊。應該要問的是說這雖然是地方組織高權的議題，然而是否真的有這樣的事發生？

新北市官員 D：剛開始真的有這樣的事發生，也不是說叫不動，而是說原先的運作慣例可能與現在給的指令與意向不同，所以這是溝通上的問題、以及主副之間的劃分議題。但我想經過這樣的磨合期後，這部分是可以漸漸明朗的。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：例如過去清潔隊還要負責道路的清理；但改制後、可以說一夕之間清潔業務被環保局接走了。這樣的例子就發生在豐原。新北市是否有類似狀況發生？

新北市官員 D：是有的。像以前電線桿油漆、花圃以及陸橋清理等都有耳聞的。因此我們現在正在做的就是清潔隊業務的正名。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：另外問的就是將來衛生福利部的成立，到底是要衛生為主還是社福為主，目前沒有結論。假如以衛生為主，地方可能就會有重視衛生局、輕視社會局的情況發生。同樣道理環境資源部的出現，您認為是否有差別出現？

新北市官員 D：我覺得這可能跟未來環境資源部的看法有密切關係。中央各部會下的司、各司的政策擬定方向如果得宜、應該不會有太大的偏頗產生。例如以前環保署是從公害污染的管制角度出發，但這跟一般民眾對環境整潔的看法就不太相同。如此中央才會有進一步的整併。但當時我在環保署裡都有感覺水利署的編制、人力與預算都遠遠超過我們。但如果就地方來說，我們應該不會有這樣的狀況發生。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：另外有一問題是說，中央部會、與地方局處組織與業務上對應的解決方式，有自然對應、以及中央公文下來後的分文對應方式。那第二種說法就是中央與地方的高級文官做輪調，以增進彼此的熟識與經驗的多元累積。這樣的看法您覺得如何？

新北市官員 D：我還是要強調公文下來的對應是合適且可行的。如果是換了人，我覺得這樣期待不能期待成全部文官的輪調、其做事的意志都會一致，意思是這種不確定性相對於第一種方式是更高的。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：那人事上的交流是否有其需要？這種經驗是良性的？還是有問題待克服？

新北市官員 D：我覺得中央與地方的文官交流是良性的；但是如果要用這樣的方式來解決地方配合中央的整併，我認為是有疑慮的。

臺灣大學城鄉發展所博士生林冠年：有關直轄市業務下移的議題，例如下水道業務與道路養工，新北市成立後、就環保業務是否有新的下移？

新北市官員 D：我們這部分是沒有的。那唯一就是說，目前八里汙水處理廠，好像還是營建署的財產、是委託臺北市來做，但地點卻是我們新北市，這環節是待議的。

臺灣大學城鄉發展所博士生林冠年：就八里汙水處理廠來說，是否有可能下移給新北市？

新北市官員 D：以對應窗口來說應該是水利局來做，但因為只有臺北市有下水道污水處理的業務，所以才會給北市來做。

臺灣大學城鄉發展所博士生林冠年：改制後水利署可以說與現在的環保署的業務更緊密結合。那就您看到的經驗，不論是否與水利署之間的往來，彼此的組織文化與策略上是否有差異？其次是否會產生中央已經整合、地方卻依然保留目前的交易成本額度，這部分的看法您是如何解讀？

東吳大學政治研究所博士生林承正：不好意思延續這樣的脈絡，像您剛提到您在環保署待過的經驗，都有感覺環保署快被水利署併掉的感覺。那目前中央將其整併成更大的環境資源部後，其文化、願景與價值可能和過去有相當的不同，這是否會有新的適應問題出現？而地方如果保持目前的狀態沒有調整，是否會產生無所適從的現象？

新北市官員 D：署裡頭會去調整的。整併後勢必會做出因應、甚至納入新的東西。但其他部分我不太知道怎麼回應。未來環境資源部與地方的對應會是在局這裡；但是否中央是否會有一對多(地方機關)的態勢可能不能排除，因此我們可能與其他機關的橫向連結，環保局這裡勢必要做出一個領頭的角色。

臺灣大學城鄉發展所博士生林冠年：剛剛提到水利署放在經濟部底下，這可以說是因為與工業、農業的經濟需求而來；那在環保業務的對應是消極管制的公害防治方面。我的看法是水利與環保的整併，反而是比較積極性、組織更龐大也更容易被發現。意思是比較動態的發展是否是更有潛力與積極性？

新北市官員 D：這部分我必須說，最後呈現的會比較偏重水質部分，但水利的重點不是在水質的處理，因此我認為最後還是會回到環境的業務上。就是最後會回歸到環境生態。我認為最後還是會回到環保局這裡當頭。例如河川整治的水質標準就是我們訂的。

東吳大學政治研究所博士生林承正：新北市改制後的組織、員額與預算都有所擴增，您認為將來對應到環資部後，是否會產生新的衝擊與挑戰？

新北市官員 D：我認為不會。只有中央未來到地方的補助是否有做調整會比較在意。

東吳大學政治研究所博士生林承正：就環保局業務來說，業務對應是環保署是最多的。那假設一個問題，將來環資部成立後，業務移撥可能會隨之擴大，就組織本身是否會發展更多的局處或部會關係？例如嘉義已經有預設這樣的問題:因此才做出調整的。在理論上來說，「資源依賴」下是否會與中央其他部會產生更多的對應、還是說與地方機關間的橫向連結有更積極性的作為？

新北市官員 D：我是否可以請問嘉義的動向是如何？我不知道他們的看法如何。將來環資部成立後我們要增加與市府內部的連結，我的意思是這部分是否有需要到這樣的階段，因為業務是否會增多、以及複雜，並不太清楚？

臺灣大學城鄉發展所博士生林冠年：例如森林保育業務還是在農業部門，因為環保沒有這樣的專業。目前嘉義沒有將其他業務移到環保部門。但他們自己的預設是會將環境與資源相關的業務整併在一起。

新北市官員 D：我們有十個科，升格之後變成十三個科。中央可能八個科就蠻大的。所以說我們與水利局的合併可能就很困難。但細部的調整是可行、也有可能的。

東吳大學政治研究所博士生林承正：我們訪談臺南市的時候，中央原本設定是臺南市作為國際化都市、可以是南部各縣市的領頭羊；但訪談的經驗我們發現，臺南的長官不見的是要發展成國際化的取向。那麼將來國發會的成立，地方是否有可能有地方發展委員會來主導地方的整體發展；但又看到臺南自己的願景好像與中央的又不相同。不知道這樣的問題回到新北市，中央對新北市的期待、以及新北市自己的期待又是如何？

新北市官員 D：其實我們前縣長在的時候，我們是希望打造一個永續與低碳的城市，這跟臺南市的設定相似。所以以這樣來說，這在市府會是個指導原則，不論是在城鄉發展規劃、經發還是相關業務推動。所以我倒不覺得說我們與中央的國土發展有太大的差異。講經濟就會想到競爭力；但現在談到競爭力其實與環境保護與生態脫離不了關係。

附錄二 焦點座談紀錄

2-1 臺北市焦點團體座談重點紀錄

時間：100 年 8 月 19 日（五）下午 13：30-16：30

地點：「市長官邸藝文沙龍」（臺北市徐州路 46 號）

與會來賓：考試院官員 A、行政院官員 A、行政院官員 B、臺北市官員 A、
學者 A、學者 B、學者 C、學者 D

列席機關代表：行政院研究發展考核委員會林淑幸視察

研究團隊：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系副教授王輝煌

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建

東吳大學政治系博士生林承正

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

紀錄：張劭瀚

東吳大學政治系陳立剛副教授：此研究案進行的過程中，我們會在北中南各辦一場的介紹來對中央組改的內容及方向，與地方之間作一釐清；第二個，對於未來他們本身功能業務及組織如何調整對應、以及橫向組織是否有需要做一調整？這些是此研究案的目的、出發點。一開始請容許我待會花個五鐘左右時間跟各位先進作一簡報。我們都知道行政院重視組織的效率及效能。很重要的觀念是全球的背景之下怎麼樣能迎接挑戰；因此對外有公共治理、對內有如何面對全球化下的挑戰。因此必須進行內部的組織改造—這改造不只是組織層面的變動，亦包含了與國際、國內間的行政效能。效用等考量。那過我們有幾個問題產生：(一)、部會橫向數量相當多；(二)、機關單位的名稱相當多、定位也不盡相同；(三)、人數、職稱等多有待議空間；(四)、組織、職稱及業務面對全球下的衝擊可能須做出調整以因應。自 1980 年代以來，就某種程度做出部會調整，

例如紐西蘭及加拿大對部會都有所調整。有些國家也在思考全球化下的相對立關係；例如英國的環境資源部、歐巴馬政府的國家海洋委員會，都是不同國家調整組織功能以因應全球下的變遷。我們國家長期以來產生許多委員會；自馬英九總統上任以來，希望能將部會數量從原來 30 多個縮減 29 個，目前已經有 7 個部會完成精簡的立法，希望產生小而美的政府。目前調整的基本要點是橫向的調整相當重要，過去的經驗是橫向的調節是相當具挑戰的；數量多協調的難度也就越困難。目前行政院現行架構有 14 部、8 會及 3 獨立機關；當然 14 部都為重大的業務規劃屬性、8 會主為協調統整的性質，這是目前我們整理出來的資料。這裡面可以看到他的司跟處層級受到很大的改造及精簡。那目前各部會組織法規的審理已如火如荼的進行，未來將有為期幾年的調整時間。裡面較特別的是衛生福利部、環境資源部的產生，這些都是未來跟地方政府對應上有困難或需要進一步討論的部會。接下來很快的跟各位分享的是，比較困難棘手是部會調整後，地方政府對應業務上如何因應？就我們的了解這方面一開始並沒有特別仔細地關照到。那地方的自治權無法落實的聲音一直被提起；例如地方的社會局，到中央是內政部來統理相關規劃，未來對應調整後的中央如何因應之？以及面對這樣的變動，對該局的組織、編額或相關法規如何因應？這是需要在座先進同仁一起來磋商的。比如說，臺北市民政局大部分業務為內政部及教育部為對應、像社會局會對應到社會福利部及教育部等。比較重要的是都市發展局，變成內政部、交通建設部等為對口，這些變化對地方政府有的人會清楚、有的會不清楚。我想這也是我們研考會希望藉由這研究案能做進一步的釐清。我們稍為回顧一下，中央與地方對應窗口的問題可以分成三個方向：(一)、中央組改是分階段的 有的地方政府因此目前還在觀望(二)、地方政府的自主組織權與中央對應，按法來說中央內政部是沒有主導權的。但面對中央組改，中央地方之間如何能無縫接軌，這是我們需要探討的。(三)、很多專業相關法、作業法或行政法，是很多地方需要磨合的地方。這是我們目前看到中央與地方之間對應的課題。我想因為時間關係，接下來就把時間交給大家。

臺北市官員 A：我們今天焦點團體的座談列了五個大綱，那麼看一下大綱，

主要談的是一個組織調整、一個是功能業務，我們地方機關該怎麼相對應的變化。那當然這幾個子題之間都蠻相關的，那我就整體面來做回應—我想從法律面來說，其實我們是地方機關屬於一個法人。根據地方制度法，並不需要跟著中央做出變動；我們如果要變動，可以說是爲了實務—功能業務面向而變動。那因著這個角度，在實務面地方組織架構跟中央沒有必然的相對應關係。因爲中央跟地方雖然都有些業務，但都有所不同；那有些業務甚至是地方根本沒有，像國防業務。這第一點就是中央與地方，像臺北市有個國際事務小組；但這是任務編組，不是常設性組織。第二，按我們考慮組織對應關係，如果想部會層級可能也不夠，因爲下面有 70 個局、署。愈下層單位執行性越高；換言之，愈上層策劃性就越高。那所以很多執行面對地方很多業務交流是”署”，就是只認定到哪一處不太管哪一會。所以地方業務組織比較不會對應到部的層級。這裡要說的是中央與地方的階層樣貌是不會也不需要一致的。第三，我想我的理解，我們中央作組織改造有四精神，其中一個就是”業務地方化”。如果真是如此，反過來說就是”瘦了中央但要肥了地方”。這是我對題目大綱所做出的回應。其次我要分享的是，關於法規的變動，我覺得我們現在組織法已經經由行政院通過立法院再審。我認爲執行時候是有很多作用法的議題存在，作用法是法制作業因應組織變動而更改。從地方政府角度來看，我們知道你組織變了，但我們還在執行業務；那作用法裡面有沒可能有競合關係，這組織法裡作用法的議題會影響到我們今天談的事情。最後我想談一些實作面。就是說我們假如立院順利通過、也讓組改時程順利進行，我就來談三個大結構性問題：(一)、階層架構有橫向問題：現在對地方機關來說，其實光看到表，有幫助但不是特別大；進一步來分析橫向問題，有些機關被整併掉了，不是不見了、就是改名了。其次是有許多新設單位也可能搞不太清楚。第三個重要的是中央組織在造過程中很多組織特性已經改了；例如文建會改成文化部、農委會變成農業部、國科會變成科技部。這種委員會變成部層級的狀況，原來委員會有綜合、統整等能力；舉例來說國科會是可以管考經濟部的某些計畫，但變成科技部後，他跟未來的經濟與能源部是同位階同性質。這種機關特性及性質改變，很多人是搞不清楚的，連地方公務員都不太清楚。但像退輔會我們以爲是委員會，但他的業務性質非強，這是另一種特例。

但組織設計上部跟會性質是不同的，這點連地方公務人員都可能不大了解。因此這是橫向部分。(二)、業務上縱向問題：很多業務有所下放、但也有些是限縮的。資源的配置跟人力配置問題，像監理、勞動等議題，這些是收到中央去了還是下放？這務必要說明清楚。(三)、時機的問題：我們現在如果變成動態(真正動起來)，到底是哪一部會先成立？這有個時間性的；這兩年之間誰先上誰後上都充滿不確定性。用比喻我們的政府這時間像變形金剛，令公務員摸不著頭緒。當然有許多因素，可能有政治環境、氛圍以及立院是否會如期通過等不確定性。這部分中央與地方要持續保持溝通及說明。最後一點要說的是，在實務面我們公文是誰收送到哪。這對中央應該不難；但地方送到中央是要送到哪？在橫向縱向都有變動、時機又不清楚的時候，公文要送到哪？如果送錯了是會退回還是會有機制將公文送到該到的地方？這部分是需要研議的。

東吳大學政治系陳立剛副教授：非常感謝您的發言，的確中央部會的組改才正要啓動 未來的時間點及其時間的掌握有高度的不確定性；臺南的深度訪談經驗來說，他們也在等待中央的動作再做回應。組織如同您所說，他們覺得地方是執行，與中央業務對應即可。請下一位發言。

行政院官員 B：其實剛剛同仁說的”中央的組織架構與地方之間，並沒有呈現必要的相對關係”想法，我個人是持正面的意見。我們過去在法律裡有提到指名地方一定要甚麼機關做甚麼，例如在役政法規裡面就會提到民政局、地方法規就會提到直轄市縣市政府，那直轄市縣市政府要交給誰我們都給予尊重。中央並不一定要指派明確的地方管理單位。例如之前臺北市殯葬業務，自治條例通過後是交給誰來做？內政部看法是說我只管人的業務不管狗的；但如果給農業部，農業部將來是有畜牧與動物保護署，但只管裡活物不涉及過世動物，這好像也不對，但如果交給環境資源部，但環資部只管垃圾。所以說辦理本來就有自由發揮的空間。因此我不認為中央與地方組織之間需要存在組織對口的配合。因為事實上很多地方很難對應的。嘉義縣最近就把文化及觀光併在一起；將來業務文化部份就是文化部、觀光部分就是交通部。地方組織願意再造或整併，也不會特別思考往上對應的問題。第二部分，比較麻煩的是委辦事項部分。這本來就是中央主導由地方來辦理。那直轄市縣市政府一定會尊重

內部各機關的業務屬性來分配之；但如果內部對業務的歸屬有爭議時，就難有下文。這時傷腦筋的就是中央部會了。再來看到組織再造，依照中央的思維模式，認為地方的組織規模其編制及人員量可以說相當充裕了。怎麼說？比如說地方不會有國防外交的問題、也不會有金融監督及海洋環境的問題。很多事項是地方沒有的，算算其實地方 15 個就好了，30 個的其實很充裕了。現在就是政治(人因)問題；因此目前多朝向鼓勵整併方向前進。

東吳大學政治系陳立剛副教授：謝謝。剛剛您提到嘉義縣，嘉義縣已經完成內部組織的初步改造。中央內部還沒完全建制，但嘉義縣已經動起來。這是我們所知目前最早做組織整併的地方政府。第二就是到底地方政府橫向機關到底要多少？我個人初步做查詢了解，好像需要蠻多的；就是說地方的行政機關組織準則裡頭都 31~2 個，如果照您的說法，地方政府可以再作組織整合。但我們這研究案的主體是放在對口問題；然而似乎這整合問題一再的被提出討論。接下來有哪一位先進要進一步發言？

學者 B：我想剛剛陳老師有提到嘉義跑很快，但其實高雄跑更快；只是高雄最後沒有成行。臺南最近就我了解之前是 18 個單位，那臺南一直想保留像研考等單位，不想被吃掉。就說每個地方政府都有其考量，那當然速度會是關鍵。第二個問題是說，像實務上鄉鎮的托兒所，地方改造後因為鄉鎮被直轄市整併掉了，所以如果要做到功能上的對應可能較困難、但不是不可能。所以剛剛先進在發言時我一直在思考理論及實務上的結合。當然理論上那種是可以一路扣下來的；但如果做不到的原因是甚麼？可能經過長期觀察下來是說，剛剛舉的托兒所例子，也許跟社福會有相似性，這有待時間來解決。還有就是實務上比較麻煩的問題，我們在座不是中央官員不然就是直轄市層級的，真正基層的了解並不多——所謂基層就是縣市地方的公務員，那對業務實務的了解會比較深。例如新北市，原來有些鄉鎮變成區，區的編制與鄉鎮編制是不同的；業務沒有變動，但員額整併是不太一樣的，所以這是結構性問題。再來是鄉鎮大小差很多，我們知道的是要把他統一起來，於是有人口數的設限；計算公式就是人口依據，其他就不是重點。依據地制法，鄉鎮改成區的區域如何調整，這是需要嚴肅面對的問題。那像臺南縣有一些人口比較稀少的地區，

但升格後還是區。這裡要說的是內政部也正在試圖解決中——依據 30 萬上、下大小區分。第四個問題是，未來中央的三級機關裡，有些問題是持續的、有的是之後會產生。例如警政系統在三級機關一直有爭議存在，這關係到國內的傳統概念。像經濟部下面局的局長有的可以到 14；在職務列等上三級的可以到 14，那二級的 14 有甚麼差別？這整體架構在整併上是要列入考量的，否則功能與職等配合可能有落差。那整體趨勢看起來，直轄市有往下拉而縣市有往上拉的現象。保育行政級的概念是不同的，就像直轄市與縣市層級，嚴格來說是要有所區別。這是我目前看到的。

東吳大學政治系陳立剛副教授：謝謝。過去訪談裡頭會發現，在訪談中央與地方行政同仁職務列等的問題，五都直轄市的職務列等有提升，中央到地方的交流可能會較有利。過去學者多希望中央地方人才能交流，職務列等是老問題。未來交流，職務列等的提升可能是個契機。接下來是不是請下一位發言。

考試院官員 A：我先這樣回答立剛兄及這位教授所提到的，因為這會影響待會發言同時與這研究案是有關係的。剛剛他是說三個階層慢慢會拉平，如果讓自然發展下去是有這可能性。那另一個吵的比較兇的是五都的磁吸效應，一般縣市比較高階的文官可能會往五都跑。那另外一種可能發展是說，領頭羊跟周遭區域整個結合起來流動頻繁，這些問題可能會慢慢得到解套。現在中央跟地方所有的文官職務官等會做整個的通盤整理，通盤整理後會做出調整。這背後的基礎銓敘部還在思考當中，因此需要各位的意見給予參考。假定如同剛剛他和立剛所言，針對三個位階問題以及從地方一路磨練到中央，也許會影響銓敘部及考試院在審官職官規表的方向。但有人也認為不一定要一路從地方磨練到中央，第二就說人才流動問題，國家文官培訓所已經改成國家文官學院，整個大方向來說，會組織高階文官團；目前世界有七個國家有高階文官團。目前是以簡任 11 職等為基礎，如果畫下去的話，這 13~14 職等會加進來。11 職等會訓練，12~14 職等未來也會加進來。所以也需要聽聽大家的意見，針對這部分的內容及涵蓋範圍(地方文官涉及的範圍)。且如果地方的事務官沒有經過高階文官團的培訓，是比較不可能出任中央的官職。這政策

還在調整中，未來會如何還未知；但依照目前通過的中央組改方向，未來中央 11 職等的主管會是去運用。這部分我們當初在審的時候也是意見分歧，值得大家思考的。也就是將來司處長不必然循著考試一路往上審的。先提這個的原因，就是談到中央與地方業務衝突的對應。問題應該不是很大，因為最後總是會找到對應窗口；況且已經有臺北市跟高雄市的經驗了，就像臺南市的組織設定幾乎比照臺北市的。當初其實有講到的部分是盡量不要比照臺北市，但現在都比照的。所以單位數從行政院送到考試院時，我們幾乎都反對的；但同時我們也在罵銓敘部沒有堅持立場，但機關數字除了依照行政機關組織準則之外，這是依照行政院組織法裡面的 23 條行政院就得以核准的。其實是行政院決定。這就牽涉到地方自主解釋權，大法官的解釋是地方有人事及財政自主權，而地方政府組織自治條例(特別是五都)最後是王金平院長出面協商的，所以才會出現剛剛提到的都是三級的。地方二級機關輻射程度非常嚴重；我們希望五都成立後，理論上說，各縣市合併邏輯上來說會變少才對，但反而變多、員額也變多。五都三年內要增加有一萬五千人之譜，這就牽涉到組織自主權議題、以及就中央角度而言，地方有需要那麼多的組織跟人事嗎？那五都也需要都比照臺北市要一萬五千多人嗎？所以地方自主權的內涵有必要再討論。所以這部分希望立剛針對的自主組織權多著墨。附帶一提有關這位學者剛提到官階部分，確實是如此。在高低部分有幾個特別部分：當時在地方自治法裡面將主計、警察、政風，特別是警察部分被用的亂七八糟。這部分除了警察除外其他單位像政風都比照了。56 條有一個除外部分，但當初銓敘部沒有考量周延，導致刑事警察局跟警政署副署長的官階跟直轄市的官階之間產生差異；所以最近把刑警局跟副署長的官階提升。這部分還好處理，因此問題不大。比較大的問題是，業務撥來撥去，比較麻煩是在地方，中央現在為止是從一級到四級機關其官階職務都是一片混亂，跟其業務有關係的，中央組織內部是需要磨合的，坦白說我們不太知道怎麼磨合，這是非常可怕的。我們要銓敘部把整個架構排出來給我們，再把官等職務放進去，這時才能牽涉到業務調整；況且立委不一定對這塊了解，這更糟糕；等到地制法通過後要再業務調整是更困難的。

東吳大學政治系陳立剛副教授：非常謝謝。特別是剛剛提到的，對研究團隊來說，對應到底是二級還是三級？如果對應到三級會是相當相當複雜，所以初步共識會討論到二級。那這部分有有請各問先進給予指導。接下來請發言。

學者 A：第一個議題就前兩位的內容來談。地方政府的組織、預算自主，從過去中央到地方本來是四級變成精省的三級體系。從資源分配的角度而言，為什麼需要被打破，原因是目前越來越二級化；所謂二級是中央跟直轄市，大家都要直轄市化，今天五都升格講白了是想要更多資源；因此組織規模甚至預算、人事都可以升格，這是地方最大的想法。因為這誘因太強，這呈現很危險的代理人危機議題--組織與代理人跟納稅人的制度設計是分開的。代理人的想法一定是以最高標準來看齊，不太會考慮地方真的需要甚麼或到甚麼程度就好。可能造成法定的上限變成爲一下限，這就可以說明爲什麼五都多會比照臺北市的規模來做一人同此心、心同此理，擋都很難擋。因此我粗淺的建議是從財政、組織、人事、預算都要同步考慮調整，在功能業務的承擔也應該要權責對稱的。過去研究案是研究臺北市做爲準直轄市的位置來看；當時臺北市在資源希望能比照直轄層級，但業務移撥是能慢就慢能閃就閃。回歸理性面來談，組織人事預算的增加代表的是功能業務的層面都應相對應的。我想這一題有點積重難返難處理，這樣下去只會拖垮我們的財政；且民眾的觀感只會認爲肥了公務部門，但服務卻沒有升級。且目前跨域合作部分，只有整合出一個任務編組型政府，但內部還是問題。回歸到這案子要討論的問題是，有些建議是：(一)、「因應行政院組織改造」只是前提，所以不必太著墨中央，在地規劃調整跟變遷時程及作法。這條件可變成已經會有這事情的前提；明年一月一號啓動後會進行多久我看沒人可以保证。這研究案重點著墨在部會之間的權責分工，可以說千絲萬縷非常複雜。現在三十八部會變成二十九部會，會是一個新的局面。(二)、中央與地方的議題多爲肝腸寸斷，切都切不斷的地方。過去討論中央與地方各自及彼此垂直、橫向之間的權責分工總是有問題，現在有了新的局面該如何因應？我想研考會不是期待全面性處理，我想不會做這期待也不可能做這期待。(三)、雖然這是行政院研考會委託的計畫，我後來想想可能

談這對應關係，不宜再維持中央是主的方式跟隨的思維。因為這樣的看法在前一位同仁的角色上已經感受到地方的感受；不論地方在地制法及相關法規的自主授權，地方公法人的定位，不宜受到挑戰及變動。因此討論題綱提到到底是要地方自主還是中央有一機制加以主導，我粗淺看法中央要主導相當不容易也不必要。是不是討論聚焦在地方行政機關的功能業務及組織型態作一粗略了解。與其談太多中央的組改部分，這應該是研究案的前提而非重點；因為很確定了中央就是要改了，反而應該多著墨地方的功能業務而非組織改造。中央應該也是著墨在功能業務的劃分。(四)、如果中央與地方功能業務的型態已經有了初步研究後，是不是可以在整個中央地方權責劃分及業務劃分上爭議比較大的，例如高雄跟中央勞動衛生檢查到底是中央還是地方的？因為這案子無法全面究所有的功能業務做通盤解釋及解套，或許可以就特定領域及個案研究；那就這出發，其他讓地方有參考依據可以發揮，那就不會相差太遠。(五)、功能業務有許多分類，如果無法全面性，那是否可以協商以重點爭議議題做研究？例如內政部的社福業務轉到衛生福利部，未來衛生福利部有四個署；社服變成內部單位—社福司。就是說原來社福、衛政其專業及行政都是兩條河；現在變成一條河，彼此專業都需學習。現在是社福來到衛生福利部，到底誰是主？現在推測是以衛生醫療為主，那社福如何了解並因應？這種跨領域的合作是需要討論了。那未來對應地方社福的互動與了解，這部分需要彼此組織的了解及學習。這變動性不只是辦公室搬家、以及轉成衛政為首，這樣的思維是個新里程碑。因此我認為將變動幅度相對大的議題拿出來研究，讓這範例產生中央與地方有一依據。

東吳大學政治系陳立剛副教授：謝謝。我們的確愈做愈發現這方面的問題，那怎麼往回收是目前要處理的課題。在這跟各位報告，目前鎖定新北市、嘉義縣、臺南市作為對象。不過就像剛剛您提到，地方政府的確有些疑慮就是，業務的移撥對相關組織預算、人事是否有相對移撥，有相當的關切；例如臺南市對補助款的移撥相當關切，因為這關係到地方政府是否真能有資源運作。接下來是不是就順這個勢請下一位發言？

學者 C：其實我要談的內容比較接近前一位老師提到的，那跟進剛剛談的那我再補充些看法。其實剛剛先進有提到多從中央角度看地方，所以我同

意這位老師說的事，從地方角度看與中央業務對應的關係。我本身在宜蘭縣政府待過一段時間，當然對地方有一些體會跟了解。曾經好幾年前宜蘭縣政府要做組織調整時有做公聽會，我發現民意代表都沒常關心縣政府組織的調整，一般民政也是。地方政府在運作上有幾個面向：(一)、服務導向：從公行角度來看，這是地方政府應一直注重的面相。(二)、區域利益：例如原民朋友關心組織調整對其利益有沒有影響。(三)、資源的分配：我覺得剛提到地方政府機關跟單位如要精簡成一~二十個，我相信這反彈力道會很大。因為地方首長—政務官這方面有人事任用空間，這種酬庸安排是一個很大誘因。但我想最大可能是施政架構跟藍圖。因此除非地方政府首長有非常強的企圖心要去做調整組織架構才會做，否則很難會變動。這次因應行政院組織改組是個契機，那怎麼樣促使地方組織做調整，這可能就有勞內政部。我覺得在過去來說，地方行政機關組織行政準則只是一個粗略的數量規範，至於地方怎麼設並沒有涉入；那真要去跟隨中央地方的整合的話，這細節是可做一著力了。回到我們研究案的框架內，如果要做調整，其實我們在學理上常說，一個全觀型治理—就是垂直跟水平整合是相當重要的。如果從這角度來看地方因應中央組織業務調整不能太快，剛開始可以以維持現狀方式，那地方還在摸索適應；頂多第一階段可以有業務功能協調的機制，因為將來調了之後要再回去就很難。第二應該是以服務對象為考量而不是中央的思維下去。這樣對地方的接受度跟運作上比較能接受。第三個原則是說推動要有階段性。第一年不要做更動，但地方做的事情是可以做業務功能的協調機制；中央要做的是研議幾個型出來，且畢竟直轄市跟縣市規模是會不盡相同的。其次，在業務調整上業務區塊部分，變動最大的幾個單位(衛福部、環資部、國發會等)，針對幾個重點業務協調會比較急迫，這是第一年部分。那到第二年，中央的地方行政機關組織準則，針對地方縣市與直轄市應有不同的考量。第三是進入到地方實際修法及組織調整階段，在這整個上面不能太急、也要給予空間磨合。

東吳大學政治系陳立剛副教授：謝謝。怎麼樣從地方觀點作對應，各位的的意見相當重要。我在這跟各位稍微分享一下訪談經驗，剛提到中央組改是動態過程，當然也讓行政機關有緩衝時機；然而也是產生高度的不確

定性。例如中央組改跟臺南縣市的合併是個好契機，但可惜因為內部整合問題所以無暇顧及。目前臺南市在努力組織及區的問題，但他們都會關切中央組改的現在及未來。接下來請下一位發言。

學者 D：我想原則上在座想法在系絡上都非常相近，那我也依循這系絡提出個人看法。我從兩個角度思考題綱，為何我們需要思考這些議題？是因為因應中央組織調整，調整後產生一些問題。我自己在之前歸納，業務、銜接及知識、管理及推動上會產生問題，因此中央與地方對應是需要調整的。這是從中央的角度來做思考。另一方面從地方角度思考，也許是因為過去長期在 1999 年地制法通過後，地方自主權是我們過去一直在提倡的議題。那只要談到地方自主權，去看地方政府組織就會變形了。所以最近幾年地方政府組織的調整呈現動態而非靜態的，這當然是一個前提。另外就是聽了各位說法，我們在心裡面是否就有標準答案說地方會跟隨中央做調整、還是就業務層面作出回應即可？那依照這脈絡往下思考，我想了幾件事情：(一)、地方自主權的維繫應該是一個長期思考的方向；(二)、過程中確保中央地方溝通協調上不會因為組改而造業務推動上的困難。這困難包含不會因為中央組該內部因素使業務推動不起來、以及地方不會因為中央因素使政務產生混亂。從這樣的角度出發，某種程度也呼應了剛剛一位老師提到也許可以從個案式角度做思考。就是現行架構下有沒有什麼個案可先做研究及處理的。那過去因為沒有出現的問題這次出現了，個人從另一角度來看本來就組織角度而言會有些困難，例如機關及機構的名稱爭議，可以預期會有某種程度的混亂，我們是不是其他地方也要一起變動，造成中央與地方全面的造成不確定性。我們是否可以建立漸進及長期的變動制度？那如果中央還沒確定完成之前，中央是否先暫緩對地方政府提出誘因跟進是可以考慮的。另外一個就是組織改造之後自然而然就會產生溝通跟對應問題，這需要解決，那中央是否可以做什麼讓這些事情解決？我過去作論文的經驗，財政領域中央地方的人員是互相流動的。那改造過程中，中央人力的變動不要太大，使得政策網絡—業務銜接上不會產生太多困難。我們現在在談中央組改需要調整地方政府組織的假設，這是上對下的關係。但是否可以反過來思考有下對上的因應機制，讓一個機制在中央組改後地方可以知道該找

誰做諮詢或對應。再來就是說業務劃分產生模糊地帶，這協調過程是否有機制或人來處理？是否能建立相關機制使下對上級政策推動部分能有解套。在中央政府組織調整配合五都升格，很難不配合到中央政府的權力變化。特別是五都成立後，都需要資源，但沒有好處的，多是能拖就拖。按此思維，升格部分，新北市已長期跟中央做對應，臺南市因為還在調整所以還有很多空間。比較感興趣的是嘉義縣為什麼願意做這麼大幅度的組改，這是我們可以去了解的誘因。那我覺得區域合作問題需被重視。從平台跟區域機制角度來看，跟中央沒有明確的機制。像北台委員會多回歸到縣市自行提案。我們是否可以藉此契機來成立一個窗口機制甚至是法治上的法源。可以成立對應？最後兩點是，專業法規部分，個人期待站在我們可以做甚麼，跟該怎麼做的角度去做調整。組改我想可以針對專業法規做調整。第二我覺得地方不需要太過擔心，因為有地方自主權、地方對應中央，個人認為也會有辦法的。個人比較期待的是中央有甚麼機制可以跟地方配合或連結的。

東吳大學政治系陳立剛副教授：謝謝。我們接觸地方的經驗發現，地方官員都有很多層面的想法及擔心。我想在這澄清就是，我們研究案的目的不是要去觸及地方組織的變革，重點還是在相關功能的對應。也沒有這種企圖或意圖要誘導地方做出組改。接下來請下一位發言。

行政院官員 A：從剛剛聽了各位的意見受教很多。第一部分我個人認為中央的改造對地方組織會有影響，可是我也必須承認，隨中央組改變動的結果地方必然會有所變動。舉個例子，在民政業務殯葬業務原本在社政單位，在制定相關法規後部分縣市改到民政單位，臺北市是在最後才更動；又好比古蹟維護變動到文化部門，有的縣市是提早，有的是較晚的。這是個動態變革，這不需要行政院組改時就調整，需看地方自行的考量。第二就自治事項而言，業務由何者來辦本來就是地方的權限，但委辦部分就會受很大影響；這指揮監督機關必然會有調整。那這部分中間涉及到修正的需要、任何業務都有法令，那在中央主管機關，目前變動最大的是社會福利部，將來相關福利法令帶到衛福部時，地方單位自然會拉一條線到衛福部去。因此這部分我認為比較容易解決。比較難解決的是有沒有思考到地方調整的考量？有的可能會調整有的覺得不需要。政務

事項是地方首長很好發揮的地方。那談到地方自治事項對我而言，是相當頭痛的。頭痛的原因是爲了讓縣市職等提高，銓敘部認爲地方組織需要精簡；但談到精簡地方就會大力反彈。這是政治問題而非行政問題。因此我是樂見說地方會試著處理；但官職官位又是考試院以核定方式處理，行政院與考試之間就有立場及溝通、實行的問題。當然地方行政機關組織準則也有部分問題，我們還在努力，好比地方的區。這個鄉鎮市的市，可能比區的人口還多。一個縣變成直轄市這種大變動，一定要有一級機關來推動才有用，如果像臺北市一樣設一堆二級機關的話可能會無效。當然二級機關的議題又是需要進一步討論的。也有人提到地方組織準則是否可以廢掉。其實廢掉可能對我比較好。因爲問過很多地方的文官，他們其實認爲要廢掉，等市長上來就胡亂設一堆看怎麼收尾。目前地方各自有財源人事成本佔非常高，如果地方能朝向減少開支努力是更好的。剛剛提到制度改制問題。這是個改制初期權限爭議的問題。但這不是大問題，問題是當改制後人力資源都變多了，你不應該再跟中央推業務。那當然現在還在過渡期，這有待之後的溝通跟理解。另外提到直轄市跟縣市的差異。從改制後我認爲縣市跟直轄市的差異合理了，因爲該改制的都改制了。這職責程度得差異其實同級政府都是允許的；因爲辦理業務內容也是會不太一樣的。那直轄市職等問題，當初是將省政府的層級拉到直轄市。目前政務官是簡任的 12 職等。如果我們認爲大縣跟小縣差異，這職等可能是一個出發點，但從極端出發，每一縣市應該要有 14 職等官職才對。然而我們要在意的是地方的財政是否會被拖垮？是需要持續留意的。最後我想提到整體來說 我們地方組織自主很高 我們當然希望透過這次使組織變得更有效率。那對業務效能來說，中央內政部對應到像地政民政，還有社政好多單位都對應到。剛在談如果將來工務單位都對應到內政部，那組織是否有必要做調整。這方面我認爲地方可以，也有能力處理的。

東吳大學政治系陳立剛副教授：謝謝您一些說明。最近地方政府相當多的變革，我想您針對地方政府的人事或組織都有提出實務的看法。接下來第二輪有沒有先進要提出補充？

行政院官員 A：我是想了解我們這個研究案的動機，到底是因爲不放心、不

安心還是有所期待，這關係到給研究單位甚麼樣的建議。如果會擔心，也請研考會這邊放心，因為地方自有辦法處理的。地方所辦的有一半都是內政業務，那怎麼調都無所謂，因為怎麼調都會在內政框架裡面。例如社會局裡面會有人民團體部分，但人民團體中央業務沒有移出，地方也許會想簡單一點移到民政去就好。其次是將來發文時，避免地方的人會“望文生義”，看到關鍵字就請這個單位的人出席，要看內文的業務範疇。那地方財政部份要是有成本概念，自然會做出調整。那在職等與中央地方文官交流的問題，這種事情應該是考量政府在用人的思維及廣度上的問題。例如地方當民政局局長到中央是否可以當內政部部长？內政部管理警、消社福、衛生等業務，地方民政局局長可能難以負荷。

東吳大學政治系陳立剛副教授：我想我們目前鎖定的還是業務對口部分，那個案的部份心有餘力再來思考組織的部分。我們也會在研究案內放入地方的意見及狀況。嘉義的例子，是因為有中央的人下去帶領嘉義做變動，這也充分說明有中央經驗的官員到地方是有所助益的。接下來我們長官還有補充說明。

臺北市官員 A：回頭來看這題目，這題目有兩動詞：一個是因應、一個是最後調整。調整就是地方政府的調整，而這有分兩個面向：(一)、功能業務的調整；(二)、組織的調整。那我個人了解，當然研考會做這案子是跨部會綜合性及未來預期的。我覺得在組織調整大部分都談到了，組織調整的法制作業是內政部的部分，講到背後有個假設一定要釐清：現在談窗口跟對應，找窗口的方式不是一定要跟中央長得很像的才行。除了少部分有提到之外，其他多為業務取向即可。其次是政治的因素使得組織的縮小跟放大有所不同。所以剛剛有提到行政院二級及直轄市二級—不能做這種對應。剛提到我們對應的單位是局、署。所以我們對窗口及對應要做一釐清。第二個是功能業務的因應方面，這地方不論是直轄還是縣市、中央或地方組改會考量其經費及成本，因為地方是自治，想法不盡相同，很難以法來限制，可以用其他方式來傳達理念。至於用甚麼方式，我覺得本研究案是個媒介。我覺得在中央組改有幾個精神及方向：(一)、委外化；(二)、去任務化；(三)、地方化；(四)、行政化。還有剛有朋友提到機關與機構的不同，像這樣的觀念臺北市還好。我們是不是在研究

報告裡面有沒有必要地方在這變革過程中能感受到這四個面向？大概我覺得因應或調整在實務方面可能中央要有指導團到地方去做宣揚。

東吳大學政治系陳立剛副教授：謝謝您的補充說明。對我們研究團隊在程序及做法上很重要，思考過程如何微調是需持續提醒的。還有甚麼部分要補充？

學者 A：再兩點補充：第一點，回應這位長官的意見，我是建議在處理中央與地方的窗口；窗口似乎是變小了，這是動態過程，我同意中央與地方自然可以找到其方式，因此對應問題不大。我認為是否可以擴大成「對應關係」，這個概念可能可做更多一點。後來這研究案會聚焦在對應窗口的概念，一級或二級的窗口會在哪，如果是這樣我覺得這必要不大；反而是因應這前提而跟隨做出的調整。第二點是說，我深信臺灣的靈巧性一直是維持的，就是亂中有序。制度到臺灣都會變型，但變形下會有當地的邏輯或節奏，因此我覺得這問題不大，但依然會有風險；風險是說我們從中央例如 10 年前推動精省，那存在很多中辦，中辦附屬在很多相關單位內，這問題大不大？可以說有，可以說沒有。我要說的是精省的核心意義是簡化層級來提升行政效率，但這目的有沒有達成？這些調整我認為沒有到位。因此我建議是可以聚焦在特定的功能業務上以具體化這對應關係，讓大家有個範例可以看；而且可以從地方的角度來看對應關係的問題。如果我們在制度上傾向鼓勵集中化、都市化，那這發展就不能和該地制宜。磁吸效應、不靠攏下，將來會是甚麼？地方會有這樣危機，因此會尋求策略。這談得太遠了，不過就是以上的建議。

學者 C：地方不必然要跟隨中央組織的變動，地方也不太會跟進。這裡有個觀念也許可以給研究團隊思考：行政院組織調整有他的想法跟目的存在，那把這樣的想法跟精神帶到地方；像衛生福利部對應中央的社會跟衛生單位；也許在業務對應上沒有太大問題，但中央把這兩領域合併的精神跟目標是甚麼？如果沒有把這個帶到地方會有所脫節。這關乎到地方的實踐。

行政院官員 A：這點其實我也有思考。就是中央不需要甚麼誘導或強制改變，而是告訴他中央這樣做的目的動機及精神是甚麼；如果中央能說服，那

地方自然會跟進。合併的好處在哪裡要講得出來；例如社會救助業務很多都靠民政體系來幫忙，例如村里長。地方是否認同中央的想法這又見仁見智，如果想抗拒自然會有理由。因此要說的是中央要有很強的說服力來告訴地方原因。

東吳大學政治系陳立剛副教授：今天非常謝謝的各位先進同仁。我想在裡面很明顯可以看到說如何發現中央政府改造出發作切入點、以及地方的回應及對應關係。也感謝提到是否可做切割對特定領域先著手，這是可以考慮的。特別是長官提到的邏輯及想法，的確地方政府很多同仁不一定清楚。例如性平及救災的內容並不清楚，甚至是為什麼社福跟衛生會放在一起？地方都是社政跟民政，這都需要溝通了解的。今天非常謝各位撥冗前來參加，謝謝！

2-2 臺中市焦點團體座談重點紀錄

時間：2011 年 12 月 02 日下午 13：30~16：30

地點：東海大學社科院會議室

研究團隊：東吳大學政治系副教授陳立剛

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建

東吳大學政治系博士生林承正

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

出席來賓：學者 A、學者 B、學者 C、學者 D、學者 E

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授陳立剛：此研究案是因應行政院組織改造之業務與組織功能的調整研究。目前立法院通過五個部會的改造案。另外組織之功能與業務上，地方政府是否有必要隨著中央的調整而調整，這是本研究案的主軸。中央調整至 29 個部會。例如未來的國家發展委員會整併了研考會、經建會、公共工程委員會等，或者將衛政與社政合併成衛生福利部。許多新部會的整合明顯的讓中央組織做出大幅度的變動；相對地方政府是否要就組織與業務層面做調整是個大議題。首先我們先請研究員冠年向各位做簡單簡報。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：中央組改目的是要提升國家競爭力與增加公私部門的默契建立。例如英國與美國都因應環境的變遷成立相關部會，例如英國的環境與能源部、以及美國的國家海洋委員會。目前我國立法院已經擬確定 11 個部會的相關法案。這些是新的行政院的組織架構，將有 14 部、8 個委員會、3 個獨立機關與兩個總處。業務變動大的部分有交通建設部、環境資源部、國家發展委員會與衛生福利部等相關業務變動較大的四部會。往後的分機關與署局層級，也有將近 70 個總數的限制。這是相關三級機關的署局狀況。個案方面，因為地制法，中央與地方有相關的權力劃分。從北市來看，其民政業務同樣與內政部對應；可是經濟發展局對應就會到能源部，動保業務就會到農業部，勞工局就會對應

到勞動部等等業務的對應與牽動。另外一方面，組改有幾個面向值得注意：1.專業法規可能有調整的需要。2.其次地方就不一定能一對一的與中央對應。這關係到地方自主權的因素。3.再來組織改造要有磨合期的。並非一朝一夕即能對上。4.原不同領域的機關整併後，對於觀念與思維在組織運作的影響必須加以探究。5.中央主管機關之間的資訊對應窗口與流程；組改後必會遭到改變或破壞，這是相對的成本付出。6.近期大選將至，組改的議題是否會被泛政治化，這也是必須要注意的。簡報到這邊。謝謝。

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建：有關焦點座談的討論大綱，在這做一補充。無論是組改前後，中央與地方的對口其實蠻複雜的。例如未來組改成案後的衛生福利部；地方就有社會局與衛生局來相對應。這種一對N或者N對N的情況，難題是許許多多業務對應可能不如中央當時預期般的順利。例如青少年暑假的業務，中央也沒有明確的定調。想請教各位老師的是，面對組改的這部分，是否有任何意見？以及是否有相關衍伸性的議題在這裡要提出、建議，以及專業法規的修法方向等等，期望各位老師的指教與意見提供。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們在期中報告裡看到，有學者提出談這對應時，是否有甚麼樣的觀點做支撐？這我們也在思考，不論是府際關係還是其他論述的切入。那我們請逐一提供意見。

學者 C：我不知道當初研考會提供這樣研究案的目的為何。如果要找變動的理由，那可能是對口單位的異動，而且甚至會延伸到公私之間的協力關係、與府際之間的夥伴關係都是相當重要的。如果把這些都找到解套，之後縱使面對到分立政府狀態也不會有甚麼影響。然而可能有些條件導致不變動或許也不失為選項。從實際狀況來看，中央業務到地方，不論是直轄市還是縣市政府，我們總是找得到一個單位做業務的推行。例如客家業務，地方政府可能就會設一個客家單位來執行，但是否有這必要值得商榷。歸併的調整，例如孔廟議題，在地方是民政局，但中央就是教育部—因此是否把業務就放給地方的教育局好像也蠻合理。第三個理由是中央調整成 29 部會，合併後是否真的找不到對口、以及地方真的是否有需要承接這樣的義務。例如國家發展委員會的成立，原先各部會的

地方對口單位，地方因此併成研發會的話，就經建業務來說，地方(例如臺北、臺中)的趨向好像是逐漸分化—這就面臨到地方的政治生態有關係。那麼如果中央直接要求地方依照整併之，那就會有三個主管不見，這三個主管不見可能選票壓力或其他因素會讓地方政治風波不斷。實際政治的運作是否會干預地方政治生態、進而延伸出可能過分干預地方自治的權限爭議。縣市政府分化過程有其戰略考量的必要性。因此如果要一動、不如考量一靜的可能性。業務的推動到地方，一定會找到對口。且未來的不確定性高，組改的路程誰都不能保證會依照目前狀態走下去。這是我個人的一些淺見。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們研究案並沒有特別的期望。我想剛剛提到是否不要動作、讓地方政府自行處理即可也是可能的。但例如嘉義縣也是有未雨綢繆，因此做出先行的調整。到底地方政府內部如何做歸併或分化，這當然是地方之組織高權。像嘉義的例子，可以知道每個地方政府都有地方之考量。我們目前了解到的，地方橫向組織是相當龐大的；中央精簡後、地方是否需要正視該議題是值得注意的。

學者 B：對於中央與地方機關對應窗口如何考量，目前要釐清的是要以中央角度看地方、還是應該從地方角度來看地方對應，這是兩個不同的概念。需要先釐清。如果今天從中央角度看，那組織架構就會先出來，之後就要地方自行對應—那麼看嘉義目前組改後的狀態就與中央的動向相符合。但我認為現在要考量的是一到底是希望從中央對應到各縣市一種基本、綱要性的準則規範，各縣市再依照地方特色做對應。這是一個。另一個就是從地方角度出發，完全依照地方的狀態來談，當然這也需涉及業務與權限畫分來看。例如臺中市的水利業務，這有賴中央的人才與資源的投入才能處理區的水利業務，否則臺中沒力處理。因此出發角度的定位、或者是否取中間值，有必要先做釐清。其次中央業務歸併的現況，未來我想還是會有調整的—即中央之間、與地方的磨合使然。我建議中央要有基本架構之準則給予縣市有依據做出因應。況且縣市的首長均有回應民意的需求，所以也不太能以強制的方式要求地方做調整。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝。的確到底是要以中央看地方、還是依照地方需求來因應，這是個先前課題。有人認為需要有組織與相關調整

的最低標準的準則與依據；但這種最高限制反而成爲地方政府機關設置的最低限制—意思是準則的訂定是否真的需要檢討有不同聲音。但目前有幾個都的確有內部整併的議題，這議題甚至優於與中央的對應。像臺中市與臺南市都有這樣的困境。研考會擔憂的是地方政府是否能無縫接軌—可以說未雨綢繆，因此才有這樣的研究案。

學者 E：我這幾天有思考這問題，這研究案可以歸納爲兩個意圖改變的重點：中央窗口的對應、以及地方行政是否要精簡的兩大議題。就中央精簡來說，實際上中央只精簡到一級機關的部分而已。也就是說我們希望減少橫向單位、但好像沒有太大幅度的變動—如此行政效率真會提升嗎？以及經費看起來也沒有省到哪裡。回到中央與地方權限議題上，我們是屬於大陸法系國家，同一件事中央與地方都能管—因此基本上我們是沒有甚麼權限畫分的；那權限畫分就是中央說的算，中央說是自治事項就是自治事項。例如紅燈區的設置中央認爲屬於自治事項。另外學生的營養午餐原本應該是自治事項、但因爲總統因素變成委辦事項。臺灣的多層次事務分配問題與多權限爭議(委辦與自治事項是混合在一起的)—使地方業務推動無所適從，後續就延伸出監督與財務問題。我曾聽過一位豐原的民代說，有一次交通部提出省道美化工程，請豐原市去做，豐原市也就照做；但這應該是委辦事項，財源應該是來自中央才是。這就因爲我們真的迫切需要一個中央主管窗口，地方只是行政推動與業務推行而已。可是反過來說，中央還沒精簡前，中央與地方是沒有完全對應的。在這我反而覺得說，不如趁這次就委辦與自治事項做釐清。日本就這樣做過，因此將委辦事項全廢除，之後就不再有委辦事項的問題。我研究過日本中央的省廳再造，地方並沒有跟著做；結果產生有趣現象，好幾個部會合併成一個、建築物不夠，反而要花錢蓋建築物。臺灣現在問題是合併後建築物不夠，變成像臺南市的狀況—所謂雙行政中心，是否會增加行政效率是有問題的。那日本當時省廳再造，就順便處理了委辦事項的問題。我在這向諸位學者提出小小淺見。我們在做國外的研究時，會看到權限下放的字眼，我們漸漸也跟進；但我們會發現像歐洲的地方政府事務是非常少的，因此才需要下放給地方自治團體來做。因此我們是否需要權限再下放就可以再討論的。那中央沒有必要要地方對應中央

的動向，因為地方自然有辦法處理之。然而地方行政機關精簡議題，這次臺中縣市合併時，我參與的相關會議經驗時，自治事項讓我大開眼界——像臺中管理攤販相關業務的竟然就有 13 個主管機關！清潔、場地、設攤販等主管機關，這樣想必問題就很難解決，因為橫向合作的交易成本大幅提高。所以我在想地方政府的局處是否太多，也許真的有些多。以這樣想法來說，中央今天精簡，地方行政機關組織準則是可以再調整的。這是個人淺見，謝謝。

東吳大學政治系副教授陳立剛：剛剛提出的地方自治委辦事項得再思考、以及權限下放議題。地方政府橫向整合的議題，這議題當然不必要是該研究案的主軸，但多少會有些關聯。現在地方行政機關準則的上限、反而多變成地方設機關數的下限——我認為這問題是有必要再檢討的。民眾洽公有其慣性，這會牽涉到地方首長是否要調整組織的因素。剛剛提到臺南的雙行政中心的設計，臺南方面是覺得是還不錯的設計。至於之後的發展有賴大家的關注。

學者 A：我想先回應一下。剛剛您提到四點，有兩點認同、兩點有不同看法。贊同的是權限劃分的確都中央說了算。上週跟一位學者到營建署開座談會，區域計畫到底是要自治還是委辦事項？營建署當然說是委辦事項；但內政部民政司說如果是委辦事項，那各直轄市要做計畫就要給錢才能做喔。所以這部分我贊同過去太過中央集權的問題。盡量減少委辦事項；除非真有必要可以再議。其實各國家都有發展出共同辦理事項來解決中間的模糊與爭議。因此這部分我贊同。那可以做的就是 1000 多項重新檢討——這也是最近我跟這位老師在加緊趕工的(地方制度法第二十二條的施行綱要)。這部分要說清楚、講明白。其次贊同的部分，日本省廳再造、地方未跟進我覺得是合理的。省廳再造(整併好多個專業)這一方面是要組織精簡、一方面權限下放，所以中央層級的組織精簡化及合併，就政策縱向來說是沒錯的。但地方是執行性的、地方福利推動性質本質的不同沒跟進是合理的。中央的整併不代表地方需要有跟進的必要。因此對於是否需要同時調整地方組織準則之機關設置上限一事，我認為不應該混為一談、也沒有需要。接下來兩個反對的，是地方政府是否權限太大、組織太大？我認為權限還沒有太大。權限可分為決策權與執行權，也許

我們的執行權可以做這方面的思考；可是地方的決策權或者自治事項的內涵我覺得還是不夠的，應該再增加，以及財務的下放，才能更激發地方的發展與能力。因此我認為地方行政機關準則是應該更適度放寬。最後不同的觀念，您剛認為中央組織再造是沒有省下太多的成本，這方面我看法不同。如果細部了解，跨部會之間業務的整併很厲害。衛生福利部是相對其中一個。雖然沒有像日本般的；但也不應該太過概略性的評估，何況目前還沒有完全確定。以上是我的意見交換。第二部份我們就進入到主題。

第一個，會不會有遭遇任何困難，我認為會。最大困難就是各縣市政府的分文上困難。例如衛生福利部的文就不知道要分到衛生單位還是社福部門。但會不會因為公文的問題就調整組織，我想不必要、也不太會；縱使要調也會過一兩年後再觀察。第二是地方內部是否需要整合以提升行政效能，這還要再觀察。裡面提到的追求業務區塊的整合是對的、那降低溝通的成本也是沒錯。至於其他考量，當然會提出經費的爭取；其次就是讓網絡自理——不論是與中央或者與其他組織等。所以內部的溝通協調上、以及外部資源的獲取與連結，這些都是學理上會提出的意見。第三就是說應該完全尊重地方自治、還是提供誘因以主導，我認為原則是按照地方自治之權；例外可以用其他誘因方式進行。中央有新設的組織或政策時可以考慮。例如中央的科技部，希望地方能有相關的專責組織推動業務是可以的，但不能強迫之。方式可以有補助、以及輔導。第四是會不會涉及法規的變動，我認為不會太多。中央的作用法會隨著部會的調整一定會調；但組織之相關法規我認為是變動不大的。所以中央法規調整、直接涉及到組織的會不多，除非是地制法第二十二條自治施行綱要、及組織準則的機關上限應該要加以鬆綁。最後是，是否有其他建議。那我認為應該要開始針對所謂業務窗口議題、提出政策說帖。本研究案結束後應該會有相關的變動與政策說帖來給地方做參考。我認為這是可以的，但只能是行政指導，不能涉及到命令。至於有沒有相關理論，權變理論可能不太有幫助；組織理論切入的話：1.資源依賴論：看中央是否有設定特定補助。例如教育部補助時要各大學設立特定行政單位。2.路徑依循：可以說是組織的惰性。這結構上的慣性與惰性。這就需

要相關的指導給予組織。3.同形理論：參考他人成功的例子、加以模仿之。這會逼著地方政府來跟著做。4.流程再造：既然中央的流程改造，那地方是否也需要同時進行也是可以考慮的理論方向。如果我是研究案的審查委員，希望研究案能再補充的有以下幾點：1.就方法上，我們用這三縣市的案例不完全恰當。縱使我認為嘉義縣也不是完全按照中央的調整而改變。其實參考各縣市，各民選首長或多或少都有調整組織之情況。目前中央都沒有很明確的調整，我認為這風險也很大。我認為比較該做的應該是問卷調查—針對未來的 29 部會、或是現在的 37 部會，都需問對應的問題。這時加以統計後，就能知道問題會出在哪些部會，這對研考會的幫助可能更大。地方同樣也要對五都十七縣市做。這對政策提供的效益、與研究的效度與信度可能會較好。2.在研究上我認為目前沒做到的，是中央的行政組織改造的調整沒有做類型化。類型化是依照變革的幅度來看—是否做整併、以及程度。做分類後，對變動較厲害的做細部的著墨。最後我想提幾個策略，如要預防窗口之間的不順，這可以做：1.在中央部分，水平的部分，研考會要了解各部會局署是屬於那一類型，有問題的先挑出來、並開始做溝通。2.配合各部會組織法時程的審議，其時程要訂出來。分階段的問題處理為佳。3.中央需要精確評估相關規範是否需要鬆綁(我個人認為是應該)。我認為直轄市受到議會的監督，比起做好的調整，我寧願相信給予地方一個機會。地方組織有的也是過度龐大；如果切成兩個也是好的。所以中央只要管大致的上限，且用人事費來管控上限、而不是員額數，這也符合基準法的精神。4.需要相關的專業服務，即相關意見與資訊的提供，以利地方的參考。5.創新的平台。鼓勵大家做出更好的流程改造。建議地方政府的：1.鼓勵了解更多資訊。除了中央給的外，還要主動了解其他地方的動向。2.鼓勵地方有定期的檢討與變革之動力。以上是個人的淺見，謝謝。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們在訪談的過程中，的確問到地方對於財務與人力的移撥相當的在意。地方是否需一要跟隨中央的移動而移動，或許不動確實是一種決策選項的。剛剛提到的問卷調查等建議，我想在學術研究上是有幫助的，我們也會將意見納入，包含剛剛許多短中長期的建議。那麼地方行政機關組織的相關規範是否有需要鬆綁，我的觀察

是，如果地方上限是 28 個機關數上限，很少沒有設滿的；縱使有空間也相當小。五都的授權，不論是財務還是人力，雖然相當重要；但是整併似乎也是相當重要的點。

學者 A：我是這樣思考的，地方比較強調是執行與創新。地方如果去做局處分工更細膩，好處是民選首長很難找到特定專業的一級單位主管，那其新的創意與做為較容易發揮。如果做局處的整併，與中央的思考邏輯是較不相同的；中央是政策的規劃與整合。地方的社會服務取向，讓民眾直接感受到服務的提供。好的服務效率需要更細膩的分工；我建議是做總員額管控、而非對組織的管控。所以就執行性與服務性角度考量才適用。但我並非沒有想到陳老師提到的面向，因此才提出以總額做控管，而非從組織架構的面向做切入。

學者 C：我這裡提供幾個理論給研究團隊參考，一個是漸進主義、另一個是理性組織變革之選擇。第二針對地方自治高權的爭議，到底是要尊重之還是中央誘使調整。我覺得可以給誘因，但不是東方式的中央集權方式、而是應該給予地方更多空間與活力(像英美式的地方自治形式)是更需要的。至於對口問題，我認為應該不會是甚麼問題。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我有提出是否能以「市經理制」的方式來經營城市或地方，以更加展現活力。當然這樣的概念目前在臺灣不能廣為接受。

附錄三 工作坊紀錄

3-1 南部工作坊A組討論重點紀錄

時間：100 年 8 月 12 日（五）下午 13：30-16：30

地點：南台科技大學管科大樓（S 棟）704 室

主持人：東吳大學政治系副教授陳立剛

列席機關代表：行政院研考會吳怡銘科長

與會來賓：臺南市政府官員 C、臺南市政府官員 E、臺南市政府官員 F、嘉義縣政府官員 B、嘉義縣政府官員 C、嘉義縣政府官員 G、高雄市政府官員 B、高雄市政府官員 D

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們目前地方政府沒有發行公債的空間，因為中央不放心。感謝大家的出席及參與，那我們這組裡頭(人事、行政、研考)，就我了解往往都是負責組織業務調整的單位。尤其是像嘉義縣政府官員 G 提到，針對組織再造調整。我剛剛很驚喜就是嘉義竟然走在前面，因為我們目前訪談地方都還沒像嘉義一樣的進度，我想您對這方面是相當熟悉的。大家都很清楚我們研究案的目的，我想請大家自由分享，針對地方的狀況及意見。是不是可以先請嘉義縣政府官員 G 提一下嘉義怎麼會有這樣的發想(組織調整概要，為期多久)？

嘉義縣政府官員 G：其實我們大概就中央的動作時就開始做籌備工作，我們是在六月做完相關行政作業，當然包含之前的資料蒐集及評估。我們在七月時包含考試院及相關中央機關都已經核准了，所以所有的相關組織調整及其規程都已經完成法制程序，目前已經正式上路。

東吳大學政治系副教授陳立剛：是，您是目前我聽到的第一個依照中央組改做出調整完成的，且是由人事單位來負責。我們做了些臺南市訪問，目前其內部整合的問題還不少，那這塊有提到一下，但還沒像嘉義縣已經

動作且完成。嘉義在這過程中有沒有甚麼困難？那依據包含中央組改的第三級單位在網路上都可以找到嗎？

嘉義縣政府官員 G：我們是依照中央組改的內容做調整，而相關資料網路上都可以找到，研考會這方面都有的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：後面事實上我的感覺是，有時候送到立法院原來的規劃跟審定版多少會有些落差。我這樣說不知道對不對？

嘉義縣政府官員 C：今年一月開始本身立法院的版本可能是多少有些差異，但如果是以中央 29 個部會的架構來看，其精神是不會變的。

高雄市政府官員 D：我比較好奇想問的是，當初在組織變革時，縣長是主要推動者嗎？那最主要想要變革的動機是甚麼？

嘉義縣政府官員 G：其實從縣長上任後就開始有朝這方面構想，當然相關主管都有注意中央組改的議題。所以說我們從去年就開始有構想，只是還沒施行。今年度因為組改已經逐漸明朗化，雖然民意機構最後通過的版本跟原先或許有些差異，但我們主要是以業務職掌方面做區分。其他比較細節部分應該不會有很大影響。

高雄市政府官員 D：這樣在議會方面對組織調整的看法？

嘉義縣政府官員 G：議會方面其實都還蠻支持的。只有對預算增減及位置有一些意見；還有就是希望組織不要有太多變動，這樣民眾洽公會不方便。

東吳大學政治系副教授陳立剛：依循研考會的說法。中央組改將很多業務功能做整合，像社會福利及衛生福利的橫向整合。你們在做內部組改時是否有想過組織的橫向整併？

臺南市政府官員 E：我們這方面有想過。就像社會處，社福業務是越來越龐大，因此將其獨立成府外局；十七個縣市只有我們將其變成府外局。目前府內 13 個，府外 7 個。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我覺得這是非常難得的經驗。地方能對中央變動如此快速的回應，一方面是對自己體質的再思考，議會也能夠支持是蠻難得的經驗。這是由人事處處長的主導，還是縣長的想法？

嘉義縣政府官員 G：有一些是各處跟縣長的協商，目前有對應環境資源部的是環境保護局、現在成立森林保育科、那對應農村發展署的農村發展科(對應到三級機關去)。又像圖書館業務，就併到教育處裡面。

東吳大學政治系副教授陳立剛：那過程是否有較特別的地方？

嘉義縣政府官員 G：這當然有的。原先構想上要成立的計畫各單位主管有些意見，覺得不太恰當。例如工程招標業務，中央要從公共工程的業務移到財政部，但是在地方政府上這方面就不太行；中央財政部主管的是法令解釋或政策研擬，但地方政府就是實際採購的業務，到財政二級單位底下就有需要求援徵才的問題，可能不太適合。

東吳大學政治系副教授陳立剛：諸位有沒有甚麼疑問或者需要進一步討論的？

高雄市政府官員 B：因為我們合併上，業務功能、機關組織部分是研考會主導，是透過高雄縣市的原業務功能屬性加以整併，最後局處是因地制宜。我們是有參考中央的組改內容，但是其異動性蠻高的，因此就高雄市政府合併能做的就先做。例如中央的國發會資訊單位，這部分我們將資訊處作為研考會的二級機構。縣市是資訊中心但有些狀況沒有這麼快配合縣市合併及中央組改而改變，我們首長有共識是等中央組織明年明朗化後，高雄市會再作出異動。其實中央變了地方組織沒變之前要推動業務不會有太大問題；誠如我們長官所說，因為我們是依法行政，中央對口機關不同還是可以。但就高雄市而言我們之後還是會做出調整。

東吳大學政治系副教授陳立剛：有些業務功能還是能對應。但很多疑難雜症就蠻困擾的？

高雄市政府官員 B：像社會局那邊。開始推動組織變革時就有提到說衛生福利部，現在社會局怎辦，民政跟社福對地方而言都是大業務，但現在中央拆開了。社福績效其實蠻好的，我們草擬一直朝國家政策方向前進。目前社福需求變多，組織及人員編制也跟著擴編。現在中央組改，就感覺對應是分開的，現在真正要對應的東西都還要再研議。我們會就業務部分做出分析。

東吳大學政治系副教授陳立剛：高雄市政府官員 B 提出一個很有趣的觀點。就是說單位真的還在整合，而地方也還在觀望以決定如何動作；所以就是說短期上對應釐清很重要，但就學術上，中長期做橫向整併其實是有幫助的。像訪問臺南的一位官員時，他認為五都的整併是個契機，因為一般地方政府像嘉義的例子不太容易；當趁這次整併時變成順理成章。

高雄市政府官員 B：是的。其實新的高雄市組織變革推出時，發現蠻多機關不同，但業務差不多；當把業務挪出時，就會有一些磨擦。像都發局文件要移出時，工務局不願意；就是首長會有不同的看法，到最後還是要尊重首長的意志。比如說成立水利局，在高雄縣是個大局，因環境問題；那對高雄市來說是水工處，主管機關在工務局，那長官的認為是興工、養工單位裡面由工務局來就好，但水利局有不同意見，水利是負責跟水跟海有關的建設。

東吳大學政治系副教授陳立剛：您剛有提到高雄的有研考會在作這組織改革？

高雄市政府官員 B：就是說如果大致確定，就會跟人事單位協商。業務功能會加以確定，當然會跟長官報告

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央是國家發展委員會。我好奇的是研究發展委員會到底是作為事前還是事中的角色定位？

高雄市政府官員 B：我們研考是事前研究規劃、事中的進行也是有的。我們也有擴張，就是把查核業務也納進來。

東吳大學政治系副教授陳立剛：要說的是地方政府是否有需要類似國發會的合併或發展？

高雄市政府官員 B：其實就以前高雄市政府，這塊一直有在做；都發是做綜合規劃部分，就是中長程規劃。我們是每十年一度的規劃，主要鎖定在社會型的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝您。其他朋友有沒有甚麼意見的？或者有特別的個案需要提出的？

嘉義縣政府官員 B：這裡想請教個問題。就是像剛剛提到，似乎高雄的主管

都有共識就是說 藉由這次的契機作組織調整；但現在卡在中央還不確定因此還在觀望？

高雄市政府官員 B：是有這樣的說法：就是在確定變革時就有共識，配合中央組織再造，高雄組織明年有可能配合中央做調整的。可是我們有發現組織規劃調整會遇到的困難蠻多的，因為組織整併面對民眾時會讓民眾不了解，這是中央不能體會的。因此市長的意思是不管怎麼變，服務民眾的便利性(原方式)不可以打折。

高雄市政府官員 D：延續這點想請教嘉義，就是說最後變革時不會有面對像高雄的疑慮嗎？

嘉義縣政府官員 G：我想這情況一定會發生，但應該還是從機關內部的心態來做調整。例如說各地方政府推單一窗口已經很久了，例如快速辦理中心。因為就是會有民眾對於業務對口不了解，因此只要到快速辦理中心就比較能解決疑慮。現在組改這業務還是不會變的。

高雄市政府官員 B：我們高雄是之前是 1999 市民熱線，合併後三個月內 1999 大高雄全部開通，雖然初期忙掛了。只要提供問題我會馬上解決，就強化服務的效能。

東吳大學政治系副教授陳立剛：您提到將部會整合成一部會，會減少成本，但也有其難處在，其協調是跑不掉的。剛提到如果有單一窗口對民眾的服務就有便利，民眾不必了解組改內容，但有這窗口對民眾是一大利多。

高雄市政府官員 B：有時候甚至是透過電話，就可服務。建管及工商登記都是單一窗口。

嘉義縣政府官員 C：再回應一下嘉義部分。其時在組織再造時，縣府高層思考像打籃球一樣，一個位置有防守及攻擊角色，服務過程要有補位的可能。這就是強調團隊的默契及效能。

東吳大學政治系副教授陳立剛：有什麼對中央組改的意見？

高雄市政府官員 B：其實我們擔心到時候的計畫。例如研考會之後變成國發會時，業務計畫會不會因為中央整併而有所變質？原訂的計畫已經被同意、但中央改過後，過去例如承諾五年期計畫，過了三年，後面兩年錢

是不是就拿不到了？這是我們非常擔心的，有太多不確定的因素的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：之前辦過的研討會，我曾經就跨域合作帶動區域發展的意見提出質疑；如果中央拿不出強力的誘因，區域發展可能只是空談，我們也沒有這樣的文化存在。

高雄市政府官員 B：現在經建會是這樣，說未來中央補助計畫要是跨域的中央才會給補助。因此道路補助一定是高雄縣市都有才會給補助。我們現在正爭取黃金碼頭的補助 但現在要不到錢，經建會說這可能要跟環資部要經費，目前四處都沒有資金來源。

東吳大學政治系副教授陳立剛：很重要的就是說各地方政府要錢的單位開始轉換？

高雄市政府官員 B：就是說政策不確定性太高，如果建設龐大需要中央合作，但中央一直沒有下文，只是院長說要做的。

高雄市政府官員 B：我們會遇到是因為在縣市合併時，我們公路養護是在高雄縣那邊，有 3~40 億預算，主管機關法定是內政部營建署。可是營建署在 93 年歸給公務總局負責，行政院主計處將經費移撥，以不同名義轉移。這筆經費變成公用性質，不一定只用在這部分，到最後發現能用的只有兩億多。發現機關還沒整併，但業務功能調整都有這樣的問題了；那組織再造面對新的首長新的想法，這是否會有變數？地方政府會非常擔心。

東吳大學政治系副教授陳立剛：這是很有趣的事。地方政府的資源跟業務移轉事實上息息相關。地方政府很需要經費的。

高雄市政府官員 B：高雄的問題是，合併後實際上增加的金額不多、但付出的反而很多。高雄舉債，高雄市因為例行支出就很高。因此資源的重要是在合併過程中漸漸重要。

臺南市政府官員 C：臺南市在合併後，民政局的業務也是忙得手忙腳亂。業務移轉在各科室都還沒權責，民政的窗口就是區公所，那區公所就各業務的釐清還在磨合中。因此我們每個月市長會跟各區及局處長做討論，有問題的當場就要盡量解決。又像社福的模範表揚業務，有的區會表揚有的區不會、經費也不一，到最後民政就蓋括承受。所以到最後跨局處

協調出來 101 年社福要編預算、區公所表揚之。就水利業務來說，到底甚麼樣的河川是我們？又甚麼是中央主管？又經費怎來？我認為業務的明文出現及經費的歸給，會比組改內容來得實際有需要。預算來自哪項業務就在哪，這是最重要的。我認為，權責劃分、教育公務體系及教育民眾都非常重要，不是說組織變更就會這樣。

東吳大學政治系副教授陳立剛：直轄市裡頭市跟區的磨合相當重要。

高雄市政府官員 B：對。我們一樣的問題已經開過無數會議。區清潔隊部分是環保局負責；但就是說還是在區公所工作。那部份就如臺南所說的，透過多次開會協調後就會逐步釐清；工程是兩年後會逐步由工務系統接手大高雄發展，而不是鄉鎮市公所來做。不過前面協調真的是要有強而有力的長官來處理這塊。

東吳大學政治系副教授陳立剛：所以回到對應議題。應該對應是還可以的？

臺南市政府官員 C：我不知道資料內提到的小型工程，甚麼才叫做小型工程？

高雄市政府官員 B：我是看高雄市每年編四億分到各鄉鎮市公所，就是緊急工程，就像是六米以下巷道。那農路是在農務系統那裏。那我們統一將經費編在民政局再加以分配。

高雄市政府官員 B：中央沒有補助小型工程的款項。其實中央給的都是大項；但第一線解決的問題等中央下來可能來不及了。

東吳大學政治系副教授陳立剛：高雄 1999 的內容還真是令人印象深刻。這讓我想到過去鄉鎮市公所的回應性蠻強的；鄉鎮的政治人物有政治人物的議題，但其回應性強是事實。但現在例如將清潔隊收回到市府，其回應性可能不如以往。這如何是好？

高雄市政府官員 B：所以這隸屬機關只是在環保局，但實際還是在區執行。

臺南市政府官員 F：臺南市研考會過去實在不太是主導組織改造的事項，所以就這議題不太能有甚麼回應。但是說中央組改，地方要因應是組織要調、還是業務調整即可？應該是要以業務面來看，這應該是要塑造中央地方連貫機關好、還是說期許中央保持有效率的機關就好，地方保留民眾服務的便民性出發比較好？因此研考會的出發點是業務導向的思考；

那反過來說中央組改後的組織，地方政府機關業務會大變動？其實依我觀點改變沒那麼大，當然有特例。因此是否需要業務做大幅度變動？目前院轄市五都升格後內部問題比較大，所以先以內部整併為優先。第二個是中央目前還在進行中，也還在磨合、相關立法還在立法中。這樣的內部移撥或重整，地方馬上就在這時間點因應，可能稍嫌太早。目前是否該研究適合的時機點以及調整的規模在哪比較好。每人都知道要動，但怎麼動甚麼時候動 沒有依據。如果依照這角度思考，我認為因應方式，應該是對民眾需求及業務本身要有自己的考量。本身核定規模數量及組織呈現是不同的。反過來應該看中央與地方的權責關係應該用甚麼方式？中央應該考量的是對地方的業務政策的相關法令及資金的補助，對應窗口也應該明確告知。補助款、企劃應該暢通，主觀窗口也應該明確才是重點。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我想同意您的觀點，就是說如限制在單一機關是不太合適的。我也同意中央主要是在做政策規劃、地方是做業務推動部分。本來在組織設計上就有根本上的不同，區的規模大小其實也可以考慮的。就像我剛剛一路下來看到的臺南區塊，臺南區塊是蠻多的，未來怎麼整合是可以思考的。

臺南市政府官員 C：臺南整併我們在 104 年就會完成。我們會從目前 30 多個區整併成 10 到 14 個區。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我想時間點是個重要關鍵。因為部會往往會有不同意見，那要在怎樣的時機點提出內部機關橫向整合？不過臺南市的內部組織，府內組織有 9 個，但府外有 17 個，三級機關更多，這方面我看不懂。如果組織橫向能再整併，是否可以考慮的？

臺南市政府官員 F：組織再造不能說是人事在主導；之前臺南縣市研考根本是在行政管理單位下，連一個一級單位都不是。可是那是不是說兩位縣市首長認為研考單位有發揮功能需要到專門成立？可是目前市長認為研考很重要，那這次市長上任之後又調整。之前 98 年有做業務調整、組織改造，但研考就是沒被提到。所以不是人事處來主導，而是研考不被重用。但我同意業務有異動才要再組改，但面臨縣市合併沒有協調不可能

有共識，況且開會時是縣報一份、市報一份，那這該如何適從？又像水利工程科跟下水道工程科如果都撥到水利局，這是不是比較好？因為原本臺南縣市的組織設立是不同的。所以應該不是說以前有的現在都不能拿掉，這我們現在有做。在談的過程中需面臨到以前沒談到的部分—跟公所及跟中央的部分；然而像跟教育部說我們接管國立高中職，學校裡面的人跟錢給我們之外，當初教育部的專辦的人是不是也要給我們？當然該人事的權益保障也是需要顧及到的，但我們接國立高中職的誘因在那？我現在很想問說像內政部消防署之後會變成災害防治及消防署；可是當我們對應行政院災防辦公室時，那在行政院的秘書處有這對應；這時想請問這與災防的對應關係是怎麼回事？這時地方災防就會說，你看中央在行政院秘書處那邊還有對應，所以還要在府內本部設立組織？那請問災防是新的業務嗎？跟消防之間如何劃分？這是內部在談時要跟中央對應，但我看了實在是不知怎麼回應。這就是協調之後的產物。

高雄市政府官員 B：我們也面臨這樣的問題。然而災防跟消防的業務卻是重疊的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：提到有趣的是怎樣跟中央對應及內部整合是重要課題。我想賴市長也會處理這塊。臺南的二級機關相當可觀的。我們這組人事、民政、研考等，應該還沒有太大問題。但我在這做些回應，依照我在學界的看法，各位所在的人事、民政或研考，組織再造部分都是地方政府核心部分；我鼓勵大家將來發動地方政府的組織橫向再造是相當需要各位的努力。特別是民政或人事，我稱為是地方首長的智庫，期待大家的努力。當然地方多是以業務執行為主。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

3-2 南部工作坊B組討論重點紀錄

時間：100年8月12日（五）下午13：30-16：30

地點：南台科技大學管科大樓（S棟）704室

主持人：東吳大學政治系副教授王輝煌

與會來賓：臺南市政府官員 G、嘉義縣政府官員 D、高雄市政府官員 A、高雄市政府官員 G

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授王輝煌：中央組改開始到現在，目前確定七個部會開始動作。面對中央組改，地方有做出因應的有嘉義縣。我們可以看到中央期待經由這次部會的組改，能帶動地方的再整併。當然每一個部會的思維都不盡相同；現在傾向尊重地方的自主權。既然中央組改的理想是如何帶動政府在地方的業務推行更順利。跟各位同仁報告，我們的研究計畫慢慢希望將各部會的組改及其所做所為，請第一線的諸位能協助釐清及有所幫助。

高雄市政府官員 A：我覺得我們中央組改幾乎都是行政問題，反而衛生跟福利中央將這兩塊合在一起，但在實際執行面確應該是分開的，才會有衛生局及社會局。但我的看法是這兩塊的業務本來就會有雷同之處，因此也蠻期待就是說中央就用衛生福利部，也將其原來的社會部分擴大，等於社會司就管所有人力及社會救助事項、福利、老人多由社會司來做；那現在將這些分成好多塊，像有身障福利司、老人福利司，我們很期待中央主管或轄管將其位階提升，對應到地方就應該會更好做，不會像現在人少但複雜，社會司流動性就很大。現在很多地方社會福利是需要中央的，因為地方人少是被逼著回應的，重大議題也很少能帶著地方走，因此我們期待中央將領域分司後，是否能更有權限及能力來處理相關議題。所以我們對社福衛生的整併成立部，是樂觀其成的。那又像性別平等處成立後，業務範疇及其權限又到哪，這些希望能有明確回應。

東吳大學政治系副教授王輝煌：您提到的觀點到目前聽到的還是比較少。這方面我還蠻意外的 現在中央希望帶動組織再造部分，事實上效用如何還

得再觀察，例如社政及衛政地方是否能進一步整合，這也可能被考慮的。

高雄市政府官員 A：我們社會處很強調團隊。所以我們跟教育局及衛生局都是團隊網絡在進行；其實整合起來，跟例如勞工或教育局的青少年領域業務還是不同、工作方式也有所不同。

東吳大學政治系副教授王輝煌：像您剛提到青少年部分。會不會就是說長官換人後，原本的溝通協調會產生問題？

高雄市政府官員 A：別的我不清楚，但就高雄市來說還好。因為這種專業性的事情、依法行政的事情，專業的事是不會改變的。原來好的制度是不容易被改變的。

高雄市政府官員 G：我來回應性平部分。原來通過的性別平等教育法，那對應的是教育部的性別委員會，以後這個對應部分還是照這樣。中央多了性別處，以後就這對應上，部裡面是否有無中間單位來居間對應及協調、我們這部分不了解？另外就是學校衛生業務跟體育業務原本在體健科、原先是教育部的體育司管轄；那現在就我了解，有關學校衛生移到中部辦公室的綜合企劃裡去、體育是移到中央體育單位去。有關環境教育業務單位裡面是有環保小組，教育部裡面有這任務編組。之後在這些位階及運作上是否有所改變、或者會更好？

東吳大學政治系副教授王輝煌：您剛提到教育部的環保小組。因為是任務編組，目前的問題是應該用甚麼項目編出來？這也是關鍵。

高雄市政府官員 G：還有就是剛提到城鄉差距問題，聽起來是很不可思議，但業務執行上卻真的遇到非常大瓶頸。現在是否在組織改造過程中能將這部分的落差給銜接起來？畢竟這是非常大的問題，就我們高雄來說，例如營養午餐一餐可能是 30 多元，但到茂林的成本效益應該要到 80 多才可以。而且幾乎按照中央的正常程序都是不能運作的，都要之後再找資源。

高雄市政府官員 A：是否可以編列預算去照顧到偏鄉，把這差異怎麼平整或者拉近，或者說尊重差異，例如需要硬體部分，這都是因地制宜，但我主要要說的是現在地方變這麼大，我們該撿的都撿來了、該修的法規都

修了(100 多種)、福利預算都做了。但我們期待衛生福利部來開創新格局、來帶領行動之。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我懂您的意思。進一步提到，現在中央的部會像研考會、經建會成立國發會，國發會工作是作為整體規劃及發展，那地方有沒有可能成立類似的單位專責這部分？

高雄市政府官員 A：高雄市各領域的發展就是在研考會裡面。

高雄市政府官員 G：高雄市像有永續發展委員會。行政院也是有類似的——這是任務編組。

東吳大學政治系副教授王輝煌：但如果是正式的編組呢？不過就是突顯出，國發會如果將研考及經建功能結合，目前地方是看不到的。

高雄市政府官員 A：地方需要這麼大的發展組織嗎？因為我們有研考都發及經發了，都有其分工了，地方的重點應該是為民服務，而且研考的主委對政策的推動落實是有影響的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我們前幾天拜訪新北市都發局的經驗，提到新北市人口幅員太多太大，做業務的服務已經忙不過來，這我們有聽到的。但就是說有沒有這種可能呢？這地方發展包含前面的政治、經濟及產業等。

高雄市政府官員 A：制度方面是因為有些人可能不敢做，因素很複雜；有政治有選舉等因素。大概就是說民眾的反彈，不是說成立一個國發局或發展單位就可以解決的，如果一個研考會可以統整到的話，也有相關機制了，那這就不需要做進一步整併。

臺南市政府官員 G：剛剛副座也有提到。就是改制後的員額，覺得哪個比較重要就擺哪一個，不是受到中央的影響，且地方受到經費員額及需求的限制，每一地方政府的特色及限制而來，中央或許有期許。今天中央組改，我相信是為了從效率及人事及經費的精簡，但地方政府真的有地方的需求及辦公需要。我們目前看到比較憂心的是：(一)、合併後很多相關法令不能用。我們要重新訂定新的、人員位置也要重新擺，有時電話打過去連地方的對口都要重新調整了。(二)、人才的流失一定面對。像我們

這陣子的人才流失率就很高。所以我是覺得對應上組織改造拉到地方政府一定是有辦法，但現在一定是陣痛期。那中央只要做大方向，地方政府自然會做回應。我教育局就碰到明年 8 月高中職要移進來，但人員沒有增加。又例如幼托整合，但人力還是沒來。這情形下增加這麼多業務但人沒增加。

高雄市政府官員 A：剛提到育幼整併，因為移到教育局去，但原來在社會局的托兒所移到教育局去，但人力及經費都要過去。高雄市是都有過去。

臺南市政府官員 G：但我們沒有這樣做。

高雄市政府官員 A：所以這方面要臺南的社會局跟教育局去協調、且可由首長來居間穿引。中央是否會用補助財政來做政策執行的誘因，我想中央目前這塊是需要著力的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以說高雄在這塊沒有問題，但臺南碰到瓶頸。

臺南市政府官員 G：應該說這整合過程是秘書長來指引，因為我們 99/12/25 才改制，隔年馬上就碰到育幼整併，受到員額因素；像高中的軍訓教官問題就是我教育局目前難做的，每地方都有增加人力、社會局也認為人力不夠，這部分變成羅生門。又像中辦業務過來但人沒過來。目前確定的是國立高中職進來地方，但人員確定不移撥。所謂移撥就是所屬國立高中職有的人就順便過來，但教育局主辦的人沒有增加的。

高雄市政府官員 A：這就要看地方首長怎麼擺人，怎麼增加人力了。

嘉義縣政府官員 D：因為我也剛做這業務，剛好聽到各位前輩的意見。其實我們上個月議會，就教育事項本來又配合名稱改成教育科，運動健康科因業務需要改成保健科。因為當初有配合教育部部分，也許在社會民眾一直無法適應，因此還是有沿用過去名稱的。因此我們兩部分都有顧及到。

東吳大學政治系副教授王輝煌：另外就是說，有沒有可能就是說中央與地方人員交流制度化的可能？

高雄市政府官員 A：這事情我覺得見仁見智。但中央與地方文官我認為應該

一致性。對縣來說他們科長的流失(8 等)到院轄市(9 等)是有的，因此希望不要因此造成城鄉差距拉大。

東吳大學政治系副教授王輝煌：但就是說有沒有可能在人事方面做這制度化安排？我們將風險降到最低了。

高雄市政府官員 A：現在還是有啊。例如擺在參事及顧問，做到現在還在做的也是有。我是覺得文官工作都相似的話，職等真的不要有區別。這反而是地方縣市及直轄市的平衡需求。

臺南市政府官員 G：我贊成副座說的。這差異不要太大，太大的話就會增加很多困難及差距。那如果有事務官願意做政務官，那這就是個人選擇。反而職等差太多造成人員流失比較嚴重。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

3-3 南部工作坊C組討論重點紀錄

時間：100 年 8 月 12 日（五）下午 13：30-16：30

地點：南台科技大學管科大樓（S 棟）704 室

主持人：協同主持人銘傳大學公行系助理教授陳朝建

與會來賓：臺南市政府官員 A、臺南市政府官員 B、臺南市政府官員 D、嘉義縣政府官員 A、嘉義縣政府官員 E、嘉義縣政府官員 F、高雄市政府官員 C、高雄市政府官員 E、高雄市政府官員 F、高雄市政府官員 H

整理：張劭瀚

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：我們先跟各位長官報告一下。雖然這裡有來自各局處的長官同仁，在這要跟各位長官同仁說明為什麼要有這樣的分組座談：是因為在座觀光文化以今天參與長官代表來說，嘉義的文化觀光與中央對口上是否會又甚麼問題及意見。又例如交通建設部，現在及未來是否有問題正在產生中，有請諸位給予意見。同樣的，各縣市都發局業務有所相異，那與中央與地方橫向合作有何問題？又例如圖書館業務來說蠻複雜的；因為在地方屬於文化局處，那中央一律歸教育部，歸文化部，所以地方文化局處對應到中央對應在教育部。那地方的經濟發展，對應到中央的經濟部，但組改後是否會有所改變，也請諸位長官同仁跟我們提出建議。中央組改所產生的難題，我們會逐一向各位說明、以及最後請各組推出一位代表來做最後的總結報告。現在有哪位長官同仁要先發言？

臺南市政府官員 D：題表上意思是，經濟發展是經濟與能源對應沒問題。但工業與勞動的對應部分資料不是很清楚，在附表一裡面有提到科技部但沒有工業輔導。縱使裡面提到的是工業輔導與勞動部，但是對應的好像只有勞動部門但沒有工業部門。我的意思是經濟發展不會與勞動部門相關，應該是與科技部門。這對應經發局應該只對應到能源部及科技部，不會對應到勞動部。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：應該是與工業輔導業務有關，不會與勞動

部門相對。也謝謝您的發言及建議。那還有沒有想要發言的？就是資料上修正的要提供給中央的研考會及研究團隊參考的。如果沒有也請諸位長官向我們簡單介紹一下自己的部門、業務，及未來可能會遇到的問題。

臺南市政府官員 D：中央組改已經等很久了。這個相關業務如果配合中央變動，目前我們的業務變動傾向與中央相似的。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：以臺南市經發局來說，中央對口目前是經濟部但沒有科技部？如果是這樣未來也確認會跟哪些部會對應？

臺南市政府官員 D：未來的話，會有些轉變，就是說看資料後面所說，有些園區業務像是以前國科會的業務。那前瞻與科技事務研究領域，這是有些相關，但對地方來說有些業務是沒有相關、例如核能安全業務。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：那假設中央的經濟能源部，當時原委會會放在經濟能源部，意思是假如中央發命令經濟能源部像核安事項發佈到臺南市，應該是交給哪一局處來主政會比較適合？

臺南市政府官員 D：其實以前是沒有對口的。那現在未來臺南市政府的經發局會有能源科就有對口。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：那未來中央組改過程中，對應是否會有兵荒馬亂的現象？這也是中央擔心的。

臺南市政府官員 D：最大的單位是工業局。但是在問說貿易方面會到哪去？好像被移出去了？

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：還是留在經濟能源部，這沒有變。這應該還是經濟發展局的業務，對你們來說中央組改對臺南經發局來說，沒有太大改變。那是不是請其他同仁提供寶貴的意見？

嘉義縣政府官員 A：8月1日的（100年）嘉義縣政府已經完成組改，農業處本來業務有順著中央的組改而將一些業務移到環保局去，就是把綠化保育科因應中央組改移過去。所以在農業部分有部分業務移出。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：那像現階段中央的水土保持業務是在農委會。那未來是在環資部，是不是會把水土保持業務移到環保部門？

嘉義縣政府官員 A：沒有。因為我們有水利處，在水土保持業務是在水利處。所以水土保持業務，是水利處對環資部。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：所以以嘉義縣來說 目前的組改的動機是？那又是誰幫嘉義縣來做這規劃？是縣長還是副縣長還是？

嘉義縣政府官員 A：因應中央組改。而這規劃是團隊做檢討而來。我們人事的過程處理...

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：以農業業務來說現階段的農委會，有部分下階段移到環資部(環保署)。目前好似沒有甚麼問題。那將來是否會有呢？

嘉義縣政府官員 A：應該是不會。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：謝謝您給我們的意見。那是不是請下一位長官同仁提供意見？

高雄市政府官員 C：目前農業處局的業務跟農委會搭配是沒問題的。之前高雄縣政府農業處業務有水土保持科跟漁業業務；那縣市合併後有做調整，已經把水土保持移到水利局，我們漁業管理移到海洋局，現在農業局就變得很單純，對應是沒問題的。那剛剛大家一直在提的對應問題。是在前高雄縣這次整併中，包含各局處都認為有科被移撥出但應變措施都還在我們農業局，這部分需要些時間適應。其他都沒太大問題。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：以組改來說是一個不受影響的機關單位。謝謝您給我們的意見。是不是請下一位長官同仁提供意見？

臺南市政府官員 B：聽了嘉義跟嘉義農業局的意見後，嘉義目前是將水土的業務及環境業務移到水利及相關單位。最近環境保育法通過後也是環保局的業務、那組改後森林業務都移出了。但臺南的部分都還沒有動作。想請教嘉義縣，例如所有生態保育的業務是否都移出了？第二就是高雄有海洋局。全國只有高雄，把漁業業務挪到海洋局；但組織整合中海洋跟漁業再釐清可能有些問題，因為海洋的海巡署及漁業的業務等，有待進一步的溝通跟磨合。因為假如海洋跟漁業部分可以合作得好，那為什麼中央還要分海委會跟漁業署？這是我的意見。其他水保業務會移到水

利局，其他部份就沒甚麼影響。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：冒昧問幾個問題：(一)、貴局的森林保育科會有計畫做調整到比如環境資源局處嗎？(二)、現在還是分成第一跟第二行政中心嗎？(三)、就上面的議題，中央也很好奇的是、以農業局例子而言，我們是不是某些科別留在新營；或者就全部打散，新營也有、府城也有？(四)、那是分森林保育科還是？

臺南市政府官員 B：目前說實在的縣市合併有很多問題還在磨合。組織調整當然還是需要，但目前行政單位的兩縣市整併就是最大問題。其次是不叫做第一、第二，而是就以名稱作為行政中心稱呼。第三個問題沒有這麼簡單化，合併的組織就臺南是不是合併後再做組織重整，是合併前就開始在喬。至於說有沒有這樣的分別，原本是有，但其他地方有這樣的聲音出來了。所以現在是盡量不再去動到。最後是我們農業局幾乎都沒有動，所以農業局主要還是在新營。這很複雜，無法以一模式貫穿之。所以回到這次主題裡面，這次中央組改是不錯，但是漁業、海洋兩部分用好比比較重要。漁業部分中央還是以農委會為主？那至於到底漁業的業務是否要分到漁業署？這要看民眾需求，主要還是要看民眾的觀感，不要我們自己整來整去，但民眾權益受損。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：以您來說，農業局業務兩邊辦公室是都有業務？還是？

臺南市政府官員 B：這就牽涉到公文的事情。當中央公文下來是哪一科的，這有時很困難照意思做，這就是組織太過細部化。因此我建議海洋跟漁業為什麼用在一起，因為這兩業務很難切割，所以組織簡單化會是好的，但人員又不能太好。現在漁業考慮到漁民的權益，但海委會到底要做甚麼，我看到現在還是搞不太懂？

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：海委會目前是這樣，原本海巡署為主軸，那海委會有個政策統合的業務，海洋政策的業務移到海委會來。那其功能對現在海巡署來說是擴編了，因此農委會的漁業業務，涉及到海洋政策統合部分都交由海委會。那順道想問就是以地方或者您個人的期待，漁業署跟海委會做結合的話是可以考慮的方向嗎？那地方是像放在像高

雄市的海洋局的方式、還是繼續留在農業局？

臺南市政府官員 B：我覺得就中央變成一個海洋部，漁業業務也交給海洋部去主責。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：那對地方來說還是留在農業局處嗎？

臺南市政府官員 B：看各縣市的情況而定。像臺北市就沒有這問題；新北市就有漁業跟海洋事務；高雄有高雄港；臺南也是有很多漁港，但這部分就有海洋跟漁業的牽葛。我們有漁業科跟漁港所，要來思考這以後海洋事務要交給誰也是個問題。重要的是說上面政策分得很清楚但到地方就很不清楚。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：所以倒過來臺南市好像也需要一個海洋專責事務單位？

臺南市政府官員 B：所以我才說嘉義的方式，我們五都合併時的問題就處理不完了。

臺南市政府官員 D：五都合併到現在，很多業務各局處還在踢來踢去。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：像經發局過去臺南市叫甚麼局處？

臺南市政府官員 D：叫做建設及產業管理處、臺南叫經濟發展處；合併後變成局編制。那業務方面合併後有些調出去；像之前永華有公園管理處調出去了，現在交給工務局來做。本來臺南市也有管漁業保育等都調出去了，所以縣市的差異是很大了。我們最大的差異是市場管理部分；臺南市原本是市管理處(建設局裡面的二級機關)在做，現在合併後管理市場的人員有到 500 多人，因此我們目前有提一個組織變革，明年度會重新將市場處成立起來。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：可以請長官同仁提供一下意見嗎？

高雄市政府官員 H：就是來看這資料時候，有一部分就是主要在業務整併在對應窗口能有清楚。跟我們比較相關的是國土規劃部分。那原本對應的是經建會的國土發展部分，以及營建署的國土計畫。現在看來還是經建會(將來會併到國家發展委員會)裡面的一個處，那營建署就是國土管理

處，對應看起來好像沒問題，但是業務本來的問題還是沒有解決。因為經建會原本應該是做個上位的規劃決策角色，但現在經建會國土發展處變成跟營建署的單位似乎平行，所以我們在對應時應該要聽誰的？現在經建會有國家空間發展規劃、營建署也有，有兩套規劃我們應該要看哪一個？

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：所以依您主觀的看法，像內政部留下國土，但經建會又有類似的，應該是加以整合？

高雄市政府官員 H：是的。我記得以前有個空間資源單位類似單位，可是現在看起來又分開了，所以這問題還是存在。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：那現階段對應上會有問題嗎？

高雄市政府官員 H：目前是不會。但就國土計畫架構來做地方時，到底要看經建會的架構還是營建署的？依然沒有解套。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：以後會叫做國土管理署。

高雄市政府官員 H：我就是在看說是偏向管理還是決策部分。可是如果是這樣好像又跟經建會層級相似，所以沒有所謂先規劃再管理的問題，這就有些奇怪。跟現有問題沒有差異也沒有解決；另外都發是空間規劃部分，像就是產業園區規劃現在好像看不到可以對應的地方？

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：產業部分應該就是對應經濟能源部或者科技部。因為科技部以後管科學園區。

高雄市政府官員 H：但原本工業局的審核？

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：還是會在經濟能源部。

高雄市政府官員 H：因為我看資料，業務內容是沒有寫到產業空間的佈局部分。所以到底是歸產業單位還是經濟能源部，會有問題。再來，都市農業再生部分，原來是農業局的、現階段是農委會業務，那地方的話是農業局沒錯。

嘉義縣政府官員 A：農村再生現在是屬於農村發展署、會直屬農業局。現在是農委會的水保局在辦，地方有的是農業局及水保科。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：所以看起來高雄跟嘉義的因應方式好像都相近。反而是臺南的問題比較大？

臺南市政府官員 B：既然提到我就順便補充一下。就是我們水土保持到水利處，改制後把綠保科移到環保局、並增設農村發展科。

臺南市政府官員 B：農村發展科還是要做工程的，像休閒農場的事情。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：那以高雄市都發局來說，改制後只是換名稱，其他還好只是有兩個爭點：(一)、經建會跟營建署希望能進一步整合，就國土規劃的指令及業務歸屬；(二)、產業園區佈局這塊，是工業局還是國發會要進一步釐清。真的寫這是業務區塊來寫，裡面真的寫得還是不大清楚。所以中央才要知道這次可以給中央甚麼樣經驗。五都合併的經驗是否給中央可以有甚麼反向經驗。那請下一位長官同仁提些意見？

嘉義縣政府官員 F：我們就是縣政府組改剛完成不久。那圖書管理改成教育局。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：中央教育部改成圖書館。未來嘉義的部分是變成圖書館就教育單位對教育單位。這算是提早調整。

嘉義縣政府官員 F：現在就是有關觀光文化都在文化觀光局、這樣的府外局。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：順道請教您就是您是以兩個局處合併起來。這其間有甚麼問題發生嗎？

嘉義縣政府官員 F：目前初步來看是公文處理程序的問題。觀光局原是府外、文化處是府內單位，要處理來看應該是行政處理問題。至於業務還是照原來業務分工來做。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：是公文處理程序的問題，是怎樣的問題？

嘉義縣政府官員 F：因為府外局，蠻多公文都到局處首長就處理、不會到縣府去，因此處的單位那種公文的習慣要做適應。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：中央也遇到一個難題。比如當時觀光局在交通部底下，到底是要歸交通建設部跟文化部說不清；最後是在交通建設部，對地方來說有這特殊組織，中央也是搞不懂，就是面對早期臺南

縣市會搞不懂。那到底就經驗而言是分開還是合在一起好？

臺南市政府官員 D：這要看機遇。早期臺南市在一起是比較好、但臺南縣就難了。所以這要看地方的特性。

嘉義縣政府官員 E：剛才就是提到，目前面臨到文化觀光整併後，就是外在好像都可以，但內部真的有重疊性。因此內部面臨到小工作調整的問題，但大部分的屬性是不會跑的。至於因應中央，我們的圖書資訊科已經歸到教育局。因此往上對反而是單純化了。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：所以未來組改應該就還好了。只要是內部的微調部分。那下一位長官呢？

高雄市政府官員 E：如果就改組來看，從教育部觀光局改成觀光署好像差異性不大；但這基本上我們針對縣市合併有個感受，就是縣市合併組織變動部分都沒有辦法一次到位，都要兩到三年的磨合。其實在中央部會的整併、人才流失是我們在意的。各縣市在做合併重整時，未來的局跟處調整。例如嘉義的整併，這可能導致分合狀況不斷。剛剛提到觀光從局變署可能影響不大，業務方面也較單純。就如剛剛嘉義提到文化跟觀光其實很難分開。例如文創的概念。所以現在高雄市政府文化局因此有這方面做努力，這可以說是相輔相成也可以，但主要是不清楚如果能這麼簡單化分，那例如風景區的部分是要找觀光單位還是文化單位？

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：謝謝。這部份我們會在報告裏頭呈現給研考會，以地方來說提出這樣的意見給中央參考。那反過來要請問嘉義縣文化觀光的兩位同仁，文化活動不會只有中央文化部，可能還有原委會或客委會。嘉義有這樣的困擾嗎

嘉義縣政府官員 E：原民部分是有我們民政局的原民科在主導，當然其實沒有這麼狹隘，再分幾個簡單的，嘉義阿里山的鄒族，這是登錄為嘉義縣的民俗，所以很明顯是由文觀局在主政。

嘉義縣政府官員 F：我們原本就有跟民政那邊合作。像八八風災後是以觀光為主軸重建。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：那可以請這位長官同仁提供意見嗎？

高雄市政府官員 F：我們是跟高雄市一樣有圖書館業務；但圖書業務除了校園內之外，過去都是跟文化中心在一起，因此會產生業務難以完全分出。因此會建議中央在這塊要考量之。其次按法理而言，地方除了地方自治法所規範的機關內容外，其他部分地方首長有相當大的權限。中央組織經過國會等程序才能成立，但地方首長要調整組織變動可能相對容易；要說的是地方對組織或業務變動沒有太大困難。況且業務的對口沒有這麼絕對，因為各地業務重點都不相同。又依照地方行政機關組織準則，這準則本身就影響了地方首長對組織成立的取捨。又像高雄的海洋局，中央的考量跟地方又不一樣。其次單位的歸屬及整併中央也是有政治的考量，這樣說說不清。因此我認為還是回歸到業務考量就好。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：理論上海委會不應該把海巡署再納入，應該要放回國防部或者內政部海洋警察隊。我順便再跟各位報告一下研考會為什麼要丟出這案子：就是另外有個潛在目的，就是可不可以鼓勵地方比照中央的整併成立一對一的樣貌。中央也想知道以地方來說可行性高不高？

嘉義縣政府官員 F：其實不用一對一。放眼望去地方首長每次一上任機關都會調整，會有因地制宜的效用，保有彈性是好的。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：中央會有兩種思維：一個是研考會認為地方應該盡量統一比較好；而另一方就是內政部認為這是地方自治的事項，讓地方自己發揮即可。這兩路徑的不同，各位會不會傾向哪一方？

嘉義縣政府官員 F：我覺得中央一對一可行性似乎有困難。嘉義觀光局是對應林務局林管處，我們一直有跟林務局有往來，這情況下要完全一對一，就業務來說是有困難的。因為我們把觀光旅遊挪到现在的文觀局，但中央未來原本單位會偏向環境保育的業務，我們不可能因此又成立這樣的單位。還是用文觀局對應即可。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：另外問題就是太陽能的節能產業。節能產業推動時，地方會是誰來對口？

臺南市政府官員 B：其實說實在的，這兩個根本就是相衝突的。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：這意思是環資與產業要兼顧。那以臺南來說會是環保局或經發局的業務？

臺南市政府官員 B：就是這樣才會搞不清楚。像我們之前產業沒問題，但節能部分這時候就有很多意見。現在節能變成環保局在負責，經發局協助。

3-4 南部工作坊綜合意見交流重點紀錄

時間：100 年 8 月 12 日（五）下午 13：30-16：30

地點：南台科技大學管科大樓（S 棟）704 室

研究團隊：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系副教授王輝煌

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建

東吳大學政治系博士生林承正

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

列席機關代表：行政院研考會吳怡銘科長

與會來賓：臺南市政府官員 A、臺南市政府官員 B、臺南市政府官員 C、臺南市政府官員 D、臺南市政府官員 E、臺南市政府官員 F、臺南市政府官員 G、嘉義縣政府官員 A、嘉義縣政府官員 B、嘉義縣政府官員 C、嘉義縣政府官員 D、嘉義縣政府官員 E、嘉義縣政府官員 F、嘉義縣政府官員 G、高雄市政府官員 A、高雄市政府官員 B、高雄市政府官員 C、高雄市政府官員 D、高雄市政府官員 E、高雄市政府官員 F、高雄市政府官員 G、高雄市政府官員 H

整理：張劭瀚

高雄市政府官員 B：目前業務整合單位還有許多業務尚未釐清，需要透過許多參與式的業務來協調。那要不要透過中央的組改來調整地方的單位組織結構，目前還在思考的重點在於是要業務導向還是配合中央組改：最主要地方政府的問題是在說政策資源是不確定的，目前有計畫或法令如何執行，尤其是經費方面，原來的中央主管機關被移撥或整併，那在這段空窗期要申請資源上會有困擾。未來在對應窗口如果說依法行政，在窗口是沒有太大問題。最後這組改主要是流程簡化及資源整合，我們想到的是跨域合作、資源整合及員工福利部分，主要是這方面。

東吳大學政治系副教授陳立剛：感謝您補充及整理。我們現在請 B 組來做意

見分享。

臺南市政府官員 G：我代表 B 組發言；成員來自三縣市的教育局及社會單位的代表。對於中央組改我們是樂觀其成的；那組改目的主要是對人力及經費做最大效能的發揮以解決一些過去存在的問題，且針對重點部會做出相關調整。這部分我們各縣市政府看法是這樣，我們各縣市都有特色—特別是高雄市及臺南市，對此次有對相關單位做組織再造；目前的問題很多就是城鄉差距問題。我們地方區塊及功能整合的問題，例如教育局的業務就有幼托整合及幼托移撥，我們對中央組織改造，其實對各縣市政府而言都要有相關的因應；例如嘉義縣，對科室職稱有所調整；那高雄縣市在改制前也有相關調整。我們有以下的建議：(一)、我們擔心效率問題。此次直轄市改制就面臨這樣問題，有些科是整併後，一些法令問題及人員問題要做些調整。(二)、人才流動問題。因為整併後造成職缺的變動，這次升格直轄市就遇到這樣的問題，我們也擔心說像職等、擔心組改後中央地方職等差距會越來越大，造成人才的流失。(三)、對應窗口問題。像有些部會整併，例如以前的體委會，現在到教育部底下；要是整併過程能單純化對地方是有利的。現在很多部會整併成一個是為提升效能，然而可能老問題依然沒被解決；我們還是要面對不同部會。(四)、業務來說，對業務的重點是否中央與地方考量不一。地方有地方特色跟需求，一些取重不同；但還要推動，那中央可能要朝經費補助能解決問題，因為地方沒有相關人力及經費，這樣才有更大誘因。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝。接下來請 C 組發言。

臺南市政府官員 B：謝謝。我們這組有來自農業、觀光、文化及經發領域的同仁。以嘉義最近的改組而言，嘉義的農業及環境保護做些調整，像文化及觀光也整併了，圖書館業務也挪到教育局去了，這值得學習。另外一點關於市政府的海洋局。因將漁業署海洋業務移到海洋局裡面。中央的組改將漁業署納到農委會，我建議市政府是否可以將海洋的業務併到海巡裡面，因為海洋業務跟農業業務實在有困難。有委員從中央來說的，其實我不太能理解。對於能提升效率方面，像臺南市是漁業比較多，臺南縣是農業比較多；那現在合併後成立漁港所，合併業務還在整合中。現在任命上也考量到調整，是不是把漁業、漁港業務併在一起。在臺南

市政府合併後，現在面臨臺南縣市磨合問題；是否跟隨中央研考的方向進行，這有待考驗地方首長的意志力。老師剛有提到中央有個看法是組改後，要採以一對一的中央組織對應、還是內政部的地方自主空間大的兩觀點。這兩點各有優缺。一對一方面比較有效率，針對該業務；可是缺點，我們雖一對一，但中央與地方的出發角度不同、且人員編制也是考量因素。再來業務對口即可，目前臺南方式搞得研考會不知道是怎麼回事，但是喬到最後發現好像還不錯；於是就有人提出是不是就不用規範這麼明，讓其自然調整適合其狀態就好。最後建議是，這中央組改的效率大家都知道是要提升效率，但效率是什麼？是讓老百姓有感覺到效率就是有效率。那在這我提出不同的觀點，這裡在座各位，就效率部分，可以做到老百姓感覺有效率、但公務員可以準時五點下班，這就是有效率。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝，的確效率是重要的課題。不過我想在談到這會議時，這研究案的主要目的，在中央組改後與地方業務單位有一個順暢無縫的對應，其他議題討論我們也樂觀其成，但主要目的還是擺在業務對應的課題—特別是延續性業務的補助，如何找到繼續補助的地方，是地方非常在意的事。我想這蠻重要的，這也是請各位長官同仁來集思廣益之處。當然未來很希望各位長官同仁持續給我們指導。很多同仁提到很多對應建議，我們希望研究的目的能持續協助地方政府把這部分釐清。其他部分是否有要補充的？

臺南市政府官員 B：我在這簡短的補充一下。就是剛提到這研究案是不是針對中央組改能有一個一個對應的問題。就是在原則上，我們以地方自治為出發，來思考地方業務的問題，因此沒有想到未來中央 29 部會，而地方要朝這方面前進。再來有想到因地制宜的組織設計是比較好的，在行政效率會更理想。另外就是未來有一個新的海洋委員會的問題，就是說剛好海委會是這樣：海委會設計時是以海洋業務為區塊來推動，目前行政院所設海洋事務總計有 23 個部會，事實上是由 23 個部會來統整海洋事務。因此就海洋部規劃遇到困難，23 部會不願將業務移出，因此妥協的方式是以委員會的方式進行。因為委員會的功能就是做政策統整的制度上的設計。因此海委會的功能是針對我國海洋事務統整上，這也是我

爲什麼沒有提到將漁業署的業務納入、除了這考量外，就單從委員會的功能來說(統合)，未來只會針對各部會設海洋業務做規劃及統整。以上是我們補充說明，謝謝。

東吳大學政治系副教授陳立剛：在座還有沒有意見及說明？沒有的話我們時間也差不多。在這特別感謝各縣市的同仁；今天工作坊，透過各位參與，可以知道南部各地方政府的作爲、及積極的態度，我們感到非常感佩。我在這有個籲求，將來如果發現對應上有狀況的，希望各位能不吝告知。此研究案的目的即擺在中央與地方業務對口議題，希望對口的實務能越來越好、無接縫的接軌。這是最重要的研究目的。再次感謝各位同仁的參與，謝謝！

3-5 中部工作坊A組討論重點紀錄

時間：2011 年 10 月 28 日 9：00~12：00

地點：中興大學農資學院第一會議室

主持人：東吳大學政治系副教授陳立剛

與會來賓：臺中市政府官員 A、臺中市政府官員 B、南投縣政府官員 A、南投縣政府官員 B、南投縣政府官員 C、彰化縣政府官員 A、彰化縣政府官員 B、彰化縣政府官員 C、彰化縣政府官員 D

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授陳立剛：感謝各位長官同仁的參與。我想某種程度對應的議題是這次研究案的主軸，這也是研考會的關心。地方政府有其步驟、亦為其組織高權。其次對應的窗口，是否需要完全依照中央可能需要因地制宜，例如嘉義的例子。我們是不是請哪位先行分享？

彰化縣政府官員 B：我想分幾點發言。我辦理組織事項近二十幾年時間。我想組改不是技術上如何整併的問題；而是一個政治決定。且不是設計一個理想的組織就會有完美的運作。這過程是持續妥協與議價的過程。以彰化縣政府來說，可以到 26 個局處；中央對口有 29 個。扣除非地方業務相關的組織化，目前的對應其實簡單、多只要改名稱即可。但是事實上不是如此，因為這一定要依照地方的制度，這也是地方制度法與地方行政準則需要的原因。地方要考量在地特色來調整之。所以我想今天彰化縣縣長這邊有所定調：基本架構依然維持；但只要與中央對應有需要修正的，以科為單位調整之。所以基本上彰化縣這裡不會調整一級機關的局處來因應。第二，嘉義縣政府已經做出組改，這除了地方施政需求外、當然與中央的對應有關。就我觀察，嘉義應該會再提出第二階段的調整，因為未來中央實際運作後、必有微幅不同。那麼先調整是否有不周全的地方？我舉個例子，他們把財政跟稅務合併成財稅局，問題並非單純就組織功能合併而已。財政與稅務都在管理有關財源業務，既然這兩部門都跟收入有關，那併在一起好像蠻合理的(從功能面來說)；可是人員的任用與其他相關考量，恐怕中央會有意見。例如稅務局，依照財政

部國稅局——他對地方要有一定的掌控權，這形成一種特殊的一條鞭體系。其次，稅務人員有稅務津貼；現在變成財稅局，那局長是要由何者出任？是中央協調、還是縣長可以指派？如果縣長要任用，會使得中央不願意發給稅務津貼(中央不認為是稅務單位、非財政單位)。因此組織不是從單純的組織功能與業務劃分來看而已。這是實際運作的困境。再舉一例，嘉義將文化與觀光合併，其他地方也可以將新聞與觀光合併。彰化縣是城市暨觀光發展結合——這就是因地制宜的發揮。但地方面對全球化，地方的活力發展起來；但中央在運作反而沒有地方間連結來的頻繁、迅速。所以我想這部分基本上如果可以給地方較大空間會比較好。最後提出一問題，機關功能調整固然重要，但人員的議題也是大哉問。是否可以建議將中央與地方的公務員予以分流，可以在某一層次做交流——好處是避免地方政府的人才流失。特別是五都升格之後的磁吸效應對我們不利。以上是較簡短的建議。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝。比較好奇的是五都成立後，真的磁吸效應明顯嗎？

彰化縣政府官員 B：我舉一數據。過去三年本來平均同仁調到中央或者二都多為 30 人左右；但最近幾個月已經到 90 多人了。臺中市不但員額增加、職等也提高，多出快一千多個缺，所以我們被磁吸很厲害。

東吳大學政治系副教授陳立剛：但這不是一年就補滿，是分批。不過官等提高確實會是很大的吸引力。這的確是個問題。我們請這位同仁補充。

彰化縣政府官員 C：剛剛長官有提相關的意見，我就針對目前中央組改縣府的動向。如同剛提到是以科的層級做調整，實際作業例如科，每一單位做檢討，就業務內容檢視，組改前後的對應機關是哪裡，避免組改後找不到對口，這是第一階段權責釐清為重點。在做的部分發現一些問題，組改後中央部會的業務權責會有些模糊與不清楚，連科裡面都有一對多的情形——這是第二階段要做的，到底科裡面有哪些業務內容是可以調整或整併的，不論是跨局處都需要。希望之後與中央銜接、以及組織運作成本都降低困難與成本。我們希望到年底前能有成效。我這邊有的資料像是促參業務。本來分在財政與建設部分，之後可能會放在財政單位。

針對研考會的出版品部分，之後會檢討統一移到文化單位去。這是目前的狀況。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝。我同意調整需要因地制宜，任何組改的因地制宜與政治考慮都需要納入。例如社會局的業務在地方相當重要；縱使中央調整成衛生福利部、但地方應該不太會做這樣的調整，畢竟執行單位的佈局需要考量業務的實際面。用科的調整方式，我們多少有些納悶是否可以就一級機關在縮編，這是可以考慮的。您對於組織在精進的議題之意見？

彰化縣政府官員 C：其實剛剛我們長官提到以科為單位做調整的方式，執行上有困難在於，吸引不到人才。例如一個專業人才、有一定的專業任職。例如交通行政的人員到彰化縣沒有其專屬的交通單位。就像剛剛長官說的，只有交通建設科、沒有交通建設的局處——這感覺會沒有前景，當然這容易會轉到其他有機會的縣市去。這是有排擠效應的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：是的。但從科的方式調整可能會相對容易。特別是議會這邊會比較好溝通。那剛剛提到的人力流失議題，這也是我們擔心的。現在很少看到中央的人下來；而地方的人才都往大都會方向去。縱使有地方特考，但中央與地方的人力沒有分流；可是如何交流是需要處理的。例如我們訪談過大臺南市的高階文官，其本身就是從中央下來，因為職位差不多所以比較有誘因。如何提升官等、讓地方人力下來這絕對要努力的。我的觀察是，未來五都的首長可能是未來國家領導人的人選，例如過去的謝長廷、現在的馬總統等。這些首長都會帶些人才進到中央，這樣會讓交流開始產生；然而這並不是制度化的結果。是不是請長官同仁多發表意見？

南投縣政府官員 B：中央組改可能有其他政治因素，但最主要的是要精實、彈性與效能；同樣我們也朝這方向擬定方針。我們不可能在現階段政府財政狀況下做大變動。原則上南投縣是以觀光為縣政主軸，業務採移撥方式，移動照適當位置為最佳的變動方式。其次人力與業務會同時做檢討、特別是人力的甄補。各縣市政府目前各單位都有所變動；如果對照到中央亦有不同。南投主要是觀光、因此觀光處的人力最多；與中央的

對應還有待之後的配套與調整。那工務與建設兩處、環保、衛生與社會福利單位，都會因為中央的狀況而牽動。我們是期待中央設衛生福利部同時，將衛生與社會業務磨合調整到最佳狀態。那文化局有客家科。這些搬動都是微調的可能與現況。剛剛是業務移撥原則。至於時間上，目前中央組改進程看起來是停下來了。不論地方先改或者後改都有其優缺點；但中央是否可以隨時讓地方知道，中央組改進度訊息隨時能告知地方？這有利兩造的理解與資訊的透明。程序上會先做業務檢討、並做內部的組織協商。那最主要是要通過議會的審查，再來才是業務主管機關。這些複雜程序都是艱困挑戰。建議是否可以建議銓敘部，不要堅持小部分的原則，放寬彈性，使地方更能伸張。現在五都升格後，我們需要些籌碼、不要讓我們與五都差太多，避免磁吸效應的擴大。以上發言謝謝。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝。有些意見我們會帶回希望能有貢獻。就我認知銓敘單位與考試單位似乎對官等議題蠻堅持的。

南投縣政府官員 A：針對今天的主題，就我所觀察提出意見。首先我們可以思考中央與地方的對應，可以想對應的目的為何？可能不外乎業務對應、與新的業務下放。我不知道其他縣市的公文如何做，我們是行政處的文書科處理，他們有慣例—過去做法是研考會的就發給我們、不論內容。我想說以後還是會面臨類似問題。將來衛生福利部與環境資源部一對多的狀況、公文的發放會需要磨合期。公文倒是還好，經費問題是最重要的。我們在意的是將來經費是否能繼續？這樣對應似乎會較有意義—假如經費沒有了，那對應充其量只是行政公文的收發，其他似乎都各行其事即可。所以經費的事情會較在意。第三是部會會有問題—例如環境資源部會非常大、衛生福利部的業務也會非常大；但地方不會讓一個處獨大。一個處管太多事其實反而不好。所以原則上每一個局處的業務量會盡量分配平均，這會是另一個考量。

東吳大學政治系副教授陳立剛：中央調整或者地方調整均有其考量。民眾可能習慣局處、要併反而要三思。中央與地方之間會有很多組合；然而地方當然是以便民與業務推動為導向。不過我的觀察是，在地方行政機關準則的相關規範，特別是允許地方的因地制宜性設立、這是好事；可是

另一現象是，似乎組織量都變得很大—是否需要這麼多其實可以多討論的。

南投縣政府官員 C：中央與地方業務有其權責劃分，但地方治理的原則不能偏廢。以南投來說，縱使中央組改、是否在組織面有對應的絕對必要，我想這可能不一定。另外剛剛聽了彰化縣的先進意見，整個地方的業務調整是以科為單位做調整與業務移撥，我認為這是變動幅度最小、資源耗損最少、且可以達到原先目的的，我認為這是最可行的。另外剛剛簡報一直提到如何跟中央做對應。我想這不太需要擔心，因為中央組改後能讓地方了解、地方自有調整的方式。以民政業務來說，這次組改民政業務幾乎沒有變動，像對應內政部與國防部是沒變的。那剛剛簡報提到公文對應的事情，這也不會是問題。因為公文給的單位都多只會到府的層級—內政部給五都的會到局或處之外；其他縣市均到府的層級。那磁吸效應我覺得是嚴重的。地方治理的工作非常繁雜，應該更放權限與資源在於地方的業務推動上、或者獎勵。

東吳大學政治系副教授陳立剛：預算的持續議題，您是否有想法與經驗？

南投縣政府官員 C：基本上計畫是會持續做的，例如內政部的殯葬設施示範計畫是會繼續的，那當然地方能夠有足夠財源來做是最好。我們民政業務的經費應該是不會緊縮的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們臺南的同仁就經費的議題是有擔憂的。這我們確實無法準確知道。剛剛提到的磁吸效應，從過去吸往中央變成五都；那我更好奇的是，是否會形成經濟發展的磁吸效應？理想上是希望透過都會的帶動；但相反的是反而形成磁吸。我的觀察是，恐怕會形成內聚(往五都)發展—這當然不是中央當時規劃的期望。這方面是我擔憂的。

彰化縣政府官員 B：教授講到問題的重點。現在五都之後，像中央會要求非五都在提計畫時，要跟臺中一同提案（透過五都）。這計畫處是最知道的。

東吳大學政治系副教授陳立剛：可是照理來說應該各地可以主導的？

彰化縣政府官員 B：所以這變成中央的問題。照理，要外擴不應該這樣的。我們非五都都在尋找自己的出路；可是不得已只好與五都掛名。如果真要外擴、那這方向需要修改的。我覺得到底該如何做？這有待時間證明。不論是中彰投會成爲大臺中的生活圈、或是衛星都市，這都不是不可行的；但相關問題還是要釐清國家未來是要朝向何方。我回應剛剛有提到，組織的職系真的有其必要、不論是發展與人力的保留。爲何彰化縣不用個交通局來處理交通業務，目前交通業務分給警察局、工務局與城市暨觀光發展單位執行。警察局是做交通管制與號誌業務、工務處是交通建設、城觀單位是景觀美化部分；如果將這些業務統合起來、是否就一定會做得好？就我做組織的多年經驗來說不一定，有時反而分工來做會比較好。所以今天的重點在於如何讓業務及效率只有提升。因此回歸職系的議題，人力與職位一定有好處；但是否只能侷限在交通行政的發展、這就不一定，因爲有其他方式來補強。就官職等議題，當前勉強將品位制與官職等放在一起的制度、這也實施幾十載。長久的發展是官位一直攀高沒有下來。這其實是沒有標準的—按理來說沒有分中央或地方誰高誰低，雖然法規上有相關準則；但事實上是銓敘部說的算。是否升等，全都操之在銓敘部。我爲什麼提出需要分流？在一定高層次可以做交流外，基層部分涉及到公務處理的穩定性—現在變成基層都在流動的一蹋糊塗、高層也因其他地方職等提高全被拉走，我們變成一直在訓練人力。所以問題重點不是分流問題，而是官職等並立制已經到了需要檢討、甚至是廢除的地步。至於廢掉後的對策，可以不需要官等與職等，以排序升遷敘列方式、並將職務等級拉長—這在很多跨國公司都這樣做，幾萬員工都照樣運作很順利。升遷有其職務等級的進程。目前公務人員四大法(考試、任用、考績與退輔)，幾乎都與官職等掛勾；如果要取消官職等，就要修將近 200 多個法規。這導致銓敘部那邊不敢動—因爲耗費成本太大、且牽一髮而動全身；但如果不這樣做，今天組織怎麼改都沒有用的，怎麼調都會有不平現象。因此可以建議就官職等廢掉、以排序升遷序列方式進行之，且將國家與地方公務員分流、除了高階文官的交流外。以上建議謝謝。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝。雖然這並非此研究案的重點，然而就我個人之前與銓敘部的接觸經驗來說，可以感受到有要中央職等高、地方要較低的這樣意志。特別謝謝您提出這樣專業的觀點。

彰化縣政府官員 B：我們是要高的職等才能指揮嗎？應該是職權才是。例如一個部長，交通違規還是要接受警察的開罰單——這是職權問題。這種官等權威的傳統官僚舊觀念應該要打破的。我想地方活力漸漸展現後、中央應會感受到。

東吳大學政治系副教授陳立剛：如果有機會，這方面是可以努力看看的。且五都之後的母雞帶小雞的觀點，是可以多觀察的。學界應該在這些方面多加下手。例如最近中國發現市管縣的方式是失敗的——城市肥了自己但餓了周邊(縣越來越瘦)，因此目前正在改革中——我們要防止走上這條路。我們區域治理的合作一來過去沒有文化與習慣，其次理論上應該不是指定有尊、幼之分。這會使區域發展趨向不均衡。

彰化縣政府官員 B：老師剛剛提到像南投可以提出方案來帶領上。創意提案不應該需要透過一個機制才可以提案，每個都可以提案後、並加以競爭；現在反而不是這樣。我覺的地方政府的活力未來會越來越強、全球化下會讓地方更加有活力。縱使中央政策是如此，但各縣市政府一定會致力突破與挑戰。會這樣是因為環境變遷得太快，感受較強的是地方政府；中央這部分反而感受力道較弱的。例如各縣市與國外縣市做姊妹市，這都是地方政府的努力與突破。

東吳大學政治系副教授陳立剛：我最近看一些文章，有學者分析地方夥伴的合作關係(行政協議或者互助協定)與經濟發展的關係，這研究我還蠻讚賞的。區域合作與經濟發展會呈現正相關，這是研究的呈現、這是美國的研究成果。美國很多區域共構的例子，像消防共構與水利共構。合作與區域發展概念——特別是重大資本財與規模經濟有賴這樣的方式。還有沒有其他同仁要回應？

臺中市政府官員 A：剛剛提到的事情。經建會的意思是中台區域做一個開始，一開始發展上並沒有這麼成熟，但應該不是要以臺中主政，之前三縣市長開會可以看出。想請問這研究案是要解決甚麼問題？組織大致確定、

業務會調整，那麼財源如何劃分？業務如何移撥？職權等議題，是否會呈現在這研究案當中？

東吳大學政治系副教授陳立剛：這研究案主要做的是業務功能的對應方面。

臺中市政府官員 A：那對應問題，剛剛一位同仁也說到了，這對應，應該不會有太大問題。中央拋出問題、地方自然會做協調。像國立高中職與醫院部分，從財源與人力都還沒談好，因此還沒有完全移撥給五都。我只是好奇今天研究的焦點在那？

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們還是放在對應的議題上。我想從剛剛發言看到，地方政府其實都有相關的機制因應；我們只是好奇是否各地方政府有相關的疑難雜症或者窒礙難行的部分，這也是我們需要徵求諸位意見的原因。如果就經費的議題，目前沒有這方面資訊、所以無法能提供答案。中央政府組改，主事單位是研考會，那研考會就關心對應的空窗與磨合期的問題。但就目前研究下來，似乎是不太需要擔心的。最後也請各位長官同仁提出您的意見、甚至是寫下來給我們，這些寶貴意見都對我們研究有很大幫助。這研究案期望能提供各地方政府與中央了解業務分工的調整概況。謝謝！

3-6 中部工作坊B組討論重點紀錄

時間：2011 年 10 月 28 日 9：00~12：00

地點：中興大學農資學院第一會議室

主持人：東吳大學政治系副教授王輝煌

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

與會來賓：臺中市政府官員 F、臺中市政府官員 G、臺中市政府官員 H、臺中市政府官員 I、南投縣政府官員 F、南投縣政府官員 G、彰化縣政府官員 F、彰化縣政府官員 G、彰化縣政府官員 H、彰化縣政府官員 I

整理：張劭瀚

彰化縣政府官員 F：我是針對財政部促參業務來說。當初考量到中央的變動，因此有想要將該業務移到財政處；但是看到嘉義的例子，換成對照是工務處。如此對於行政、公文的對應是否有問題我是蠻在意的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：按照我們訪談的經驗來說，一開始多少會有些混亂；但是久了會依照公文的內容來分局處。所以這應該沒甚麼問題。

彰化縣政府官員 F：像我們採購是在財政處，但嘉義是在城鄉處。這個並不清楚為何這樣安排。

東吳大學政治系副教授王輝煌：嘉義代表沒有到...

彰化縣政府官員 F：因為我們是放在行政處。

東吳大學政治系副教授王輝煌：有可能以後將建設之類的業務放在該單位，這是我的猜測。且它們沒有行政處。

彰化縣政府官員 F：看起來他們以前是有行政單位的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：他們的調整邏輯畢竟我們這裡沒有嘉義代表、因此並不清楚。不過以你們的狀況呢？

彰化縣政府官員 G：想請教一下像水利署併到環境資源部，那之後還會有水利署嗎？而其主管法規是經濟部水利署，這是否也要變動？

東吳大學政治系副教授王輝煌：這方面我想應該是要的。這些疑慮我想請我們當時報告的研究員冠年來跟大家解說。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：關於促參業務嘉義的例子。我們訪談時了解，他們是將建設與工務單位合併。當時財政處不能接採購業務的原因，是因為其認為原本工程採購業務本是較專業的領域、財政稅務局是府外局、角色可能有球員兼裁判的狀況(組織相衝突)。這是因地制宜的狀況。且如果業務移撥但人員沒有相對移撥，他們認為這是不可行的。以上是嘉義當時沒有納入財政單位的原因。因此地方政府有其在地的考量與需求。

東吳大學政治系副教授王輝煌：各位如果有提問與具體的建議，也請建議給我們。那剛剛您的問題是？

彰化縣政府官員 G：中央組改後業務的調整。如環保局當時與水利署合併；現在又調整是因為提升效率之需。那我們知道提升效率而言，地方政府多要依法行政（組改後的現況），我認為不清楚且看起來混淆的，讓我們有些無所適從。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以是指水質與傳統水利。

彰化縣政府官員 G：另外原本省政府有水利處，有灌溉排水處理辦法；廢省後的組織與法令面衝突與矛盾，建議是能調整。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以，以您的狀況來說，法律的還是會出現模糊地帶。

彰化縣政府官員 G：沒錯。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這部份我們並沒有訪問到有關法制的具體意見。這由我們帶回去再請教相關的意見。

臺中市政府官員 F：剛投影片提到中央組改新成立農業部、下有三級機關農村發展署，環境資源部有水保及地礦署。問題就是現在水保局的業務等

於將來是會分割掉了，一部分到礦物署與農村發展署。那農業部是否會就農委會的架構新成立農村發展署(因應農村再生條例)；而環資部成立的水保署就專責原水保局業務。所以，以後我們的對口會是農村發展署而不是水保署，這是我一個問題。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我們如果看嘉義縣、其促參為何放在工務處的例子來看，另外像工商業業務是放在城鄉發展處，因為嘉義是農業縣，用這方式來帶動嘉義縣。因此組織的目的與功能是有大變動的。貴府將來的規劃願景是如何，這可能要端看貴府的定位。例如將農產促銷與觀光結合做為施政方針，那將來對應中央很可能就是經發機關。

彰化縣政府官員 F：可是為什麼要歸到財政處？而不是交通部之類的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：主要是因為要統一控管財政事項。但嘉義的變動有其考量。

彰化縣政府官員 F：這是指針對嘉義的案例？

東吳大學政治系副教授王輝煌：是的。那其他長官同仁的意見？

彰化縣政府官員 G：我個人是建議組織怎麼走都要朝修法方向同時或先進行。像我知道有些縣市政府會在治水計畫請土木或者水利工程人員來做。我認為是不用在意單位的名稱；只要有法的依據一切都會明朗。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我們在寫這報告時，本來有的規劃是目前專業法的規定怎麼寫我們就怎麼用；但之後跟研考會高層談過後，其認為法規部分是下一步的事情。當前行政院調整的方向是大幅度的、法規是其次。因此將來各縣市會如何調整，或者需要中央訂法、修法，中央再加以配合、協助。是否還有其他意見？

臺中市政府官員 H：中央組改內容現在的業務內容是否有調整可能？例如財政部分，公共建設與基礎交通建設沒有細則、與地方都很難對應，目前地方都不太會做基礎建設、多由工程機關來執行，所以像嘉義縣政府的對應就很怪，我感覺會很亂。公共工程基礎建設與公共建設對地方來說，都叫工程建設，意思是對應會很亂。其次營建業務在中央的現況，營建署的業務合併後、感覺中央改造的狀況我們覺得對應很亂。現在基礎工

程營建署及交通局可能都會做，地方政府會在工務處或者建設處，這部分我是有擔憂的。我們都發局看嘉義的狀況，營建業務是放在交通局。那城鄉處本來做都發業務的一在內政部裡面似乎看不出來。且城鄉處業務照理來說會跨越在環資部、但這裡看不出來。中央再調整的業務狀況是否還能動我不清楚；但地方在建設時都發一定是在前面、且與環境不能脫鉤。是不是中央的調整現況、導致嘉義組改變成這樣？且剛聽到研究員提到嘉義財政單位的抗拒業務移撥。我是認為應該要業務導向不要以人因導向。我認為這不能這樣，如果不要做，不做就走人。但各縣市政府有其自治權，我們也就尊重各地方的狀況。

東吳大學政治系副教授王輝煌：跟各位澄清一下。雖然嘉義現是這樣安排，看最後第二欄部分，我們請冠年來解說。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：剛長官提出的觀點，工程單位及業務的雜亂而言，我們看附件三，相關業務都移到建設處了—因此剛您說的，其實他們也發現對應上的問題。修正後的城鄉發展處也不見了，被移到綜合規劃處。因為嘉義是農業縣市，這關係到地方的施政與特殊狀況、並搭配未來的國土管理署與國發會。這表會讓大家誤解覺得對不上，這其實是嘉義縣政府針對新的組改後會產生甚麼可能問題來加以修正。所以剛剛您提到的，那是調整前的，之後它們有做一些調整。關於財政稅務局的部分，我們訪問到的官員表示，要移動的話業務與人力都要移撥，且這由府外局來統理所有採購業務—管錢又管採購可能有爭議，這些合理的考量才有現在的安排。

南投縣政府官員 F：我個人覺得一開始用棒球比喻不是很恰當。因為地方政府主要是以中央的政策來帶動，那地方負責的是業務的推展。現在中央在變，我個人認為中央業務是否有清楚告知了地方我該怎麼變？業務的主管機關為中央，是否要等地方變得確定了、由中央來帶動地方、地方再加以因應？現在地方連動都不知道怎麼動，就會卡住。例如要旅館核可申請，中央審核單位都不知道，公文如何送？這樣民眾的權益多會受損。中央不能確定、地方怎麼因應？因此附和剛剛有同仁提到的業務導向為基準。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我們提出嘉義為參考範例其實也是一個參考對象，且目前只有嘉義組改走在最前面。不過我想還是請各位長官同仁，如果按照區塊業務來說，目前組織架構的對應、與預期如何調整？

彰化縣政府官員 I：其實還沒參加這次會議以前，中央組改我只能從媒體略知一二。我們的對口單位是中央農委會，那有些業務會移撥到環資部或者海洋業務機關。如果地方要組改，是否是現在縣市政府的自然保育課或者林務課需要移撥？那資金與人力怎麼安排？其次農業部的漁業業務，海洋委員會成立的漁業署。海委會的業務有些屬於我們農業、漁業單位來管的一要說的是，是否會分近海或者養殖漁業、與遠洋漁業來分業務職掌之別？我們彰化縣是沒有遠洋。以後的海洋資源應該歸何處？這可能會有小小爭議。

東吳大學政治系副教授王輝煌：很抱歉。看到這問題，我也不知道如何回應。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：漁業的話，應該還是歸農業部的漁業署；遠洋業務，海委會主要是處理海岸(洋)安全、相關教育與資源業務上，資源包含海底資源。但漁業部份還是歸漁業署。我稍為回應一下稍前的問題，觀光業務還留在交通部觀光署。嘉義縣不完全按照中央的狀況來調整。例如嘉義張縣長希望以文化帶動觀光來做為施政方向、因此才有這調整。

東吳大學政治系副教授王輝煌：應該這麼說，近期除了中央組改外，五都的升格效應—如果任何一都可以有好的發展與示範，是會擴散到週邊縣市的。臺灣的競爭對象除了南韓與東亞外、還有對岸的大上海地區。因此公部門如何與企業合作、提升競爭，且五都動起來，各縣市勢必需要有所行動。這是長遠的思考。當然我們除了長期思考，當前的組織業務是否因為中央組改、縣市是否會遭遇到瓶頸或困擾？

南投縣政府官員 F：縣府組改，公所的執行方面，對應縣府的依據就是法令而已。不會因為縣府的組織怎麼變而亂。同此理，中央是可以朝這方向的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這是當然的。不過現階段是否有窒礙難行之處？

南投縣政府官員 F：如果縣府組改後要行政效率提高、與公所效率會變高，我是質疑的。例如公所的建設課，各鄉鎮市對應縣府就是都發處；但法令還是一樣、不會因為組織變動而提高。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這個公所議題我們沒有考量到。

臺中市政府官員 F：看到行政院業務區塊，我們就是在經濟與能源部，工作上沒問題；但我們還包含農產品的市場業務，這部分可能會需要跨到農業部，這也沒問題。但我們現在最大的困擾是五都升格之後，相關業務都移撥來；但人力很缺乏。且這種動產擔保的業務，以前申請時間都很快、但現在被延長，多少有民怨。我們跟經濟部反映過人力移撥事情，但回應是沒辦法。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我想縣市政府就調整上，人、業務與經費能同時調動是不太有爭議的。是否還有長官有意見或疑問？

臺中市政府官員 G：我先回應一下剛剛同仁的發言。中央目前調整確定了沒？今天的目的是提議中央還有調整空間、還是只是來告知配合？這問題還是沒有聽到答案。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：七個部會的立法已經通過。關於業務是否確定，這跟這研究案來說，是可以處理、但沒有能力做到的，我們會把相關意見帶回去。

臺中市政府官員 G：過去我待在交通部。那 93、4 年時有談過組改。但中央思考邏輯是和地方脫鉤的、也沒參考過地方的意見。中央與地方的性質本來就不同。我認為還是以法源來下手比較簡單些。我剛提過都發局來說，內政部營建署組改後是消失還是？如果還在的話，但二級單位沒有營建署。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：會是國土管理署。

臺中市政府官員 H：我覺得中央這樣分(營建、交通建設與公共工程)是沒錯的；可是營建又是在國土管理署？

東吳大學政治系副教授王輝煌：國土管理署是在內政部、而營建為下轄單位。

臺中市政府官員 H：國土管理署是二級機關嗎？這裡看不出來。表裡面好像看不出來。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：是國土管理署的城鄉發展分署。

臺中市政府官員 H：但這樣營建產業為什麼會放到交通建設？

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：這關乎到內部的業務行政處理問題。國土管理署是在內政部下面。

臺中市政府官員 H：交通建設部下面的營建業務是做甚麼的？

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：就是具體營建產業，包括技師及工程技術顧問公司產業、法規制度、證照核發及技師懲戒、工程技術規範、基礎建設法規訂及解釋、營造產業管理及法規制定等相關事項。

臺中市政府官員 H：那營建業務在做甚麼的？就我認知來說，這不就是營建管理？這些就是在營建署嗎？

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：都發是留在內政部。都市計畫的審核一定是留在國土管理署的城鄉發展分署。這畢竟是非常大的權力。

臺中市政府官員 H：這樣不就很亂嗎？地方很難對上。精省後的中辦營建業務也是管建管與都市計畫。我說的是精省前營建就管建管與都市計畫、不管營建執行。國土規劃應該與環境有關、把建管拿掉。現在非都土地是地政單位在管；營建署是開發管理。區域計畫又歸回營建署。是否就非都更與相關土地是放在營建署就好？內政部與交通部都有營建業務，實在是非常亂。

南投縣政府官員 F：連要認地方主管機關都很亂，因為線太多。這反而使效率更不好。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：工程、營建產業規範都歸到交通建設部。這裡有提到，都市計畫就歸到內政部的國土管理署。

臺中市政府官員 H：營建業務是要辦甚麼？現在中央提的營建產業內容是甚麼？現在是亂糟糟。營建署還在的話、是把他營建業務拆掉嗎？

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：建管與都市計畫還是會合在一起的。但是就營建產業、技術規範事項就會到交通建設部。

臺中市政府官員 H：我這樣問，營建署的工程業務是否與交通建設部的營建業務是否相似？會重疊？這是我要問的問題。

彰化縣政府官員 H：針對個人意見做發言。我想今天從題目來說，感覺好像前提是行政院組改已經確定了，那大家的意思是今天討論的意見應該也很難撼動到中央的動向。但是事實上地方機關再議的兩部分：1.行政院調整的方向與內容，需要地方參與討論與建議。2.組改確定之後，詳細內容請讓我們清楚了解。我們現在似乎是要做被動的回應與調整，地方多多少少日後應該會有其調整必要。在這要建議研究單位的是，要清楚我們的需求是，組改假如真的沒有組改意見提供的機會時，是否就組改的具體內容做解釋與提供？這是我的想法。

東吳大學政治系副教授王輝煌：跟各位報告，剛剛看到的表，附表看到的就如書面看到的；至於更細緻如何分，這太龐雜我們可能也沒能力做這塊。還有其他長官有意見嗎？

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：長官是否能就業務的具體案例來提供給我們？

臺中市政府官員 H：我們的上級機關是營建署；而現行營建業務又與交通有些相似，例如市區道路之規範等，但法律主關機關是營建署。所以當時說歸到營建單位我覺得蠻合理；但後來說不是國土管理署，這好像又扯開了。有些矛盾。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那我們今天討論就到這邊。我想是不是各位花些時間就您的意見、寫下來提供給我們。感謝各位長官同仁。

3-7 中部工作坊C組討論重點紀錄

時間：2011 年 10 月 28 日 9：00~12：00

地點：中興大學農資學院第一會議室

主持人：銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建

與會來賓：臺中市政府官員 C、臺中市政府官員 D、臺中市政府官員 E、臺中市政府官員 J、雲林縣政府官員 A、雲林縣政府官員 B、南投縣政府官員 D、南投縣政府官員 E、南投縣政府官員 H、彰化縣政府官員 E

整理：張劭瀚

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：各位長官同仁早安。研考會目前在推動組改，之後會從原先的 37 個部會改為 29 個部會。變成 29 部會的對應勢必有所不同。例如社福行政將從原先的內政部對應到社會福利部。無論在業務的劃分是否有爭議，中央最終會有所答案；然而如果對應到地方，地方實際業務的推動性質、可能會遇到不同的問題。因此我們希望就各位長官同仁目前與中央業務對應的現狀，跟我們做分享與意見的提供。

臺中市政府官員 C：研考會有一個對應的對照版本，好像跟目前的縣市狀況好像不太相同。基本上工作會變少的局處是不多的；相反的平均是變多的。有些業務如果地方沒有單位就會較麻煩。地方政府的等級而言，業務劃分的灰色地帶也有過例子。今天的情況，問題我覺得是從檯面下浮上檯面；中央組改的聲音從過去就不間斷。像財政處裡面業務，接了很多過去沒有的業務，這對中央來說或許有其特殊目的。中央組織再造，人員編制等一定要重新思考。地方來說，五都升格後人員編制總數是可以增加的；但原縣市的業務量增加、然而人員編制沒有增加，這會使工作負荷量變大。又例如宿舍配置的業務，將來是否是交由財政處來負責？地方政府與中央政府的考量是有不同的，蓋宿舍是否有明確的政策主導？這個例子可以看出中央的考量與地方業務推行之間的矛盾。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：我們組改有兩大方面。第一是機關部會的縮減；其次是四化策略(地方化、去任務化、委外化、行政法人化)，這些

是同步進行的。依照剛剛長官同仁的例子是地方化的困境。就研究案研究機關整併部分來說，對應是否有問題存在？當然各位長官的寶貴意見我們一定會一併帶回建議之。是否還有長官同仁要發言？

雲林縣政府官員 A：我們社會處目前對應的單位即內政部、家防會與兒童局。那將來衛福部所設的四個署，目前看來是有偏向衛生領域的。那不曉得將來家防會等相關保護性質業務，是否真的會對應到行政院的性平處？以及是否真的是個行政單位？那麼社會處會因應地制法與地方發展的需求而定。如同上面先進提到，問題模糊地帶依然待解決。例如家暴防治業務，大多直轄縣市政府的家暴防治中心為法定需成立單位；但因為人力的不足、多朝向任務編組方式進行。我們憂心的是中央政策與方向的不明確、資源的投入不足，可能使得地方業務推動單位運作相當困難。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：局處業務對應可能不太有大問題；但人力與資源的議題確實會有困難。中央希望能多聽聽地方的心聲與意見、才會有這研究案的產生。

南投縣政府官員 H：延續剛剛雲林縣同仁的意見。我納悶的點跟他相差不多——衛生福利部多是朝衛生體系的，社會福利可以說是內部性質的司、處為主。我們有社會福利與社會救助；這些業務我們不知是否會對應到衛生福利部？

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：將來還是對應到這裡面的。之後成立的署是所屬機關——就是國家的下轄機關，社會司會搬到社會福利部來。不過這種主管機關位階的變動確實是個問題與擔憂。過度重於衛生、輕視福利是有這個擔憂的。這也是我們一再傾聽到的聲音。

南投縣政府官員 E：教育部對應有個青年發展署。我們南投縣教育處之前對該業務對應不是教育部的；那將來青輔會業務到教育處，其人力與經費是否能有配套與解決？

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：人員是否能擴編，這得看到地方制度法與地方行政機關準則之相關規範。照地方行政機關組織準則，是依照人口規模級數來編定員額，所以除非修改這級數，否則將來人力安排會更辛苦。又像圖書館業務的移撥也是相似的例子。

南投縣政府官員 E：所以說將來圖書館業務移撥到教育部，那就很有可能到我們教育處身上。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：除非縣市長或者主秘有其他安排。青輔會的業務到教育部後，初步而言、原則上應該很快就會將業務分給你們。這挑戰可能不亞於社會處的挑戰。五都十七縣市來說，各縣市在資源與員額編制上都是相對吃虧的。

南投縣政府官員 E：我們確實有這樣的困難。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：真的是辛苦。接下來我們想傾聽兩位財政局處針對組改的相關意見。中央想知道現階段的業務推動困難點在哪裡。

南投縣政府官員 H：我的看法是中央為制定單位，業務推動是地方來做。誠如剛剛老師說的，縣府員額編制是依照人口級距來設；然而依照地制法，各縣市的局處設立可以因地制宜之需要而定。像南投我們沒有單獨設立勞工處(除了不是都會區、工業發展不蓬勃外，勞動人口相對較少)。我的意思是，我們社會處除了辦社政與勞政外，與中央對應的窗口真的太多。我感覺是地方架構不太會改變、尋找窗口與磨合其實不是大問題。只是業務分辨可能需要些時間。中央業務調整後，是否可能雙方面同時進行？或者說讓地方有依據可尋。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：中央的規劃是，例如將來成立的國發會，也希望地方的研考單位，能與其他單位合併成立地方發展處：一對一的對應會相對容易。此為一派的想法。但另外一派(來自學界)認為這是地方自治之高權、中央不得加以干涉。例如違建拆除，過去中央是營建署管；未來會是交通建設部來管；地方到底放在哪裡比較好也確實不盡相同。中央想要知道的是，應該是一對一的方式、或者一對多的方式那個比較好？

南投縣政府官員 H：我剛剛的意思是，依照地制法縣府設置時應該可以採混合方式（業務明確者即沒有這問題）；但相對的情況模糊時就需要更加明確的規範與方向。例如網咖的議題在中央與縣府的權責歸屬當時也是來來去去、有些無所適從。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：這研究案是期望以縣市為例，之後能發給各縣市做範本。

南投縣政府官員 H：還有一個疑問。每次新院長上任時都會提出新政策或政見。像這次跟社會福利安全網有關，一聽到社會福利就將所有業務都移到我們社會單位來。但如果仔細看應該會涉及到各局處；但長官的意思是關鍵字就往相關機關名稱的地方送—然而應該是由計畫處做分配才對。這樣例子要說的是，名稱令人困擾可能需要解套。

南投縣政府官員 D：目前中央組織調整，財政單位的業務變多。例如採購業務與促參業務。我們促參業務是放在財政處裡面。此外宿舍管理業務、興建工程業務也是。我們擔心的是目前編制對於新業務的推動，地方財政單位可能負荷會加重。我是朝樂觀的方向去想，因為這些業務原先就有人在做，所以比較能減輕些負擔。最後想請問目前中央組織調整進程為何？

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：目前調整確定的有法務部、中選會、客委會等五到七個。說實在這些調整變動幅度真的不大；其他變數與爭議較大的還要看立法院的態度。研考會是假定如果順利通過，因此未雨綢繆研究將來業務推動的順暢與對口上是否有問題，不論業務是否已經有人在做。進而考量人事與地方編制是否需要再調整。

南投縣政府官員 E：我們現有人力不足、高普考分發的時間這段空檔，人力運用上其實相當吃緊。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：我們會建議中央修改地方行政機關組織準則，就是否調整目前地方的員額編制之議題做補強。

南投縣政府官員 E：這是第一點。第二點是我們運用約聘人員，因為財源的不足。約聘這條解套的路線在我們這裡也很難行，且上級把關又很嚴格。

南投縣政府官員 H：我想建議是否在人事處能設立一個內部評鑑機制。評核各單位之間的業務消長、人力的需求或者 E 化程度等，來將評鑑機制確立。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：我們接研究案時，研考會副主也希望我們能鼓勵地方自己先做人力評鑑與重分配、之後再來談增額的部分。

臺中市政府官員 D：縣市人力規劃、各機關人力調整，以財政來說，臺中市能接受中央配額的也不多。行政院工程採購業務移到財政部，該業務目前編制是在秘書處裡面一個科，我們要說的是目前工作量如果移下來真的會不得了。中央希望我們一對一或者一對二，一對一的狀況，按目前的現實情況可能很難。第二點可以一對一的就是財政部的民間公共事務，我們一個股必須做承辦人、這也是目前改制的方向。國有財產局在地方就委託地方管；公教住宅以前是在都發或者建設，宿舍管理就在人事處。所有關鍵法令與人員福利就在秘書處。如果全部都要到財政處，那人力與資源也要同等移撥才合理。營建署的新生地開發。這塊的話的方不需要有一單位的單一對口。說來說去，財劃法與公債法請務必要做檢討與調整。沒有錢沒有人力真的相當難推動業務。

彰化縣政府官員 E：其實地方政府財政處真的很吃緊、中央又拉了很多業務到財政單位。中央與地方的性質不同，許多的業務推動對我們地方的影響非常大、也沒有足夠人力來做。未來彰化縣會縮減科內員額、將業務與人力拉出，因為一單位人力必須有一定比例。

臺中市政府官員 D：促參關係會多出四個配額，額外再任用的也會有。目前人力不能擴增將不利業務長久的推動。不只沒有足夠人力，財源不足都是現在各縣市普遍的困境。例如有單位二~三十年來沒有增加人力、但業務卻一直增加的情況。。

臺中市政府官員 E：就地方而言，工作量就是這麼多，我們是覺得工作量還好；我們在乎的是中央組織再造的變動，不論衛生教育或者社福等變動，我會建議：1.地方本來就有業務在推動，地方原則上多會依照中央的變動作相近調整。但是如果像圖書業務移到教育單位、而人力與財力沒有跟著移撥，這是我們不能接受的。例如人事單位的基金或業務，我相信各縣市都是業務移撥出去、但人力與財力並沒有移撥。或者頂多只是部分移撥而已。所以我建議組織再造時，中央可以的話可以將這部分明確的規範進去。即配合中央的組織調整時，相關人、財均須有同步配套。2.

如剛剛老師說的，各種方案均有好處。但考量到地制法的權責下，可以的話，所有跟財政相關的問題中央現在只有約聘人員沒有管制—事實上是有的。建議是增加約聘僱員的人力，本來就是地方要買單，但至少能針對人事行政零成長的部分授權，給予地方資源來因應。

銘傳大學公行系助理教授陳朝建：謝謝。是否還有長官要提出意見？

臺中市政府官員 E：因為我待過文化與教育局，我相信各縣市都有感人力不足但業務增加的困境。所以我覺得中央組改如果能有明文規定，就是針對業務移撥、相關組織與人力都需要同等移撥才是。教育局目前最大的業務處理就是幼托整合業務移撥到教育單位。目前我們也是人力與財源都還沒到位。其次課後照顧業務上，目前課後照顧法通過後，教育單位之前只掌管補習班，安親班部分在社會局；課後照顧法上路後都移撥過來了。我的想法是如何在業務推展下能做得好，這有賴我們一同的集思廣益與努力。謝謝。

南投縣政府官員 E：業務移撥議題、以我們南投縣為例，民政局是在辦客家業務；之後有議員建議客家業務該歸到文化，但因為是整個課的單位與業務移撥所以沒甚麼問題。但現在民政局有辦古蹟的業務，後來也是移到文化局；然而這業務涉及到專業人力，所以主管協調是希望業務移動可以，但人力與財源都需相同移撥。要說的是不論業務與人力怎麼移撥，其實最後還是要回歸到縣政府內部的協調。另外，業務移出去後，接收業務方很強勢的要人與錢，可是移出方可能會接受新業務。考量兩邊的權衡，這就是回歸到縣府內部的權力與組織文化運作層面。

雲林縣政府官員 B：我們辦托兒所業務就是一個人而已。要說的是移撥牽涉到職系的問題，這就很難解。要一人過去其實很難。教育行政與社會行政的職系是跨不過的。

臺中市政府官員 C：雖然各位都在縣府裡面做事，局處業務移撥是常態；可是真的還在爭議的業務領域就是都市計畫。公所是自治團體，原臺中縣公所人力有將近 80 多個；合併後有些業務可能會歸到民政或者教育、社會、財政等。公所這塊真的比較複雜、相對於縣府，公所的地政、戶政等。不知道各位有沒有發現，中央在規劃地政與戶政業務時，全國地區

是平等的。會發現很多人到戶政所或地政所，常常都會回到地政或戶政所，因為業務相對單純與簡單多。中央有地政與戶政的編製準則；可是其他單位就很不同，像衛生所。中央有其規定戶政、地政或者衛生所人力多寡。可是直轄市之外的縣市，每個人力的業務與壓力負荷就相對的大很多。地方二級機關無法檢討，因為受到中央母法的保障與排除。這會阻礙行政效率的提升與人力的縮編。員額多的其實多在二級或三級機關。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

3-8 中部工作坊綜合意見交流重點紀錄

時間：2011 年 10 月 28 日 9：00-12：00

地點：中興大學農資學院第一會議室

研究團隊：東吳大學政治系副教授陳立剛

東吳大學政治系副教授王輝煌

銘傳大學公共事務系助理教授陳朝建

東吳大學政治系博士生林承正

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

與會來賓：臺中市政府官員 A、臺中市政府官員 B、臺中市政府官員 C、臺中市政府官員 D、臺中市政府官員 E、臺中市政府官員 F、臺中市政府官員 G、臺中市政府官員 H、臺中市政府官員 I、臺中市政府官員 J、雲林縣政府官員 A、雲林縣政府官員 B、南投縣政府官員 A、南投縣政府官員 B、南投縣政府官員 C、南投縣政府官員 D、南投縣政府官員 E、南投縣政府官員 F、南投縣政府官員 G、南投縣政府官員 H、彰化縣政府官員 A、彰化縣政府官員 B、彰化縣政府官員 C、彰化縣政府官員 D、彰化縣政府官員 E、彰化縣政府官員 F、彰化縣政府官員 G、彰化縣政府官員 H、彰化縣政府官員 I

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授陳立剛：我們首先請 C 組代表同仁發言。謝謝。

臺中市政府官員 C：這次來參與組改的研討，聽到很多同仁的見解，才知道問題蠻多的。剛剛幾個部門，我就每一個業務單位的概況做說明、最後再做一整體的論述。我本身是財政局的業務來說，採購業務，依據行政院的工程委員會之採購業務、以及民間參與公共建設，這些中央是在工程會。地方政府會放在工務局的發包中心；那促進民間參與，都發，建設計畫都有這樣的業務。以臺中市為例，我們現況能承接的業務，臺中目前是直轄市的編制。就促進參與的業務而言，年初業務調整時、我們

臺中市是接受的，因為人力有移撥我們就可以接受。目前執行狀況，促參業務—整個臺中的對口就由財政局來承接。政府採購就是秘書處年初即接辦，為採購科，這是第一點。第二點，中央財政部接的是公務人員住宅工程，這是財政部可以接的，可以配給國產局或者工程相關業務來做。這是沒有問題的，宿舍管理等業務也是。那地方不如中央完全在財政局，財政局只是在宿舍管理(出售或者閒置時)，意思是這些業務會在人事與秘書處。如果一對一的業務，我們促參是可以的；但後面提到的業務可能就沒辦法。整個移撥會牽涉到動員與組織的變動。這裡我認為如果可以使對應更好那就調整無妨；那像後面提到的業務狀況，我認為某些部分，需要中央一對多(地方)才較適合的。新生地開發的非工程部分，既然是新生地、那就是國有的，這在地方除非特別有新增或例外細則，否則依然歸中央所有。組內其他單位同仁業務部份，我們同仁在意的第一個是啓程，這目前沒有確切的時間，這會關係到中央與地方的業務銜接、與地方組織運作的效益與時間。第二點像社會與衛生，中央將兩部份合併；但就地方業務推動來說，地方實際面對業務推動，可能不能像中央一樣這樣的合併，因為機關會太龐大。適合地方會產生更好效益的還是中央一對多的方式。另外一個就是人力的問題。其實只要人力夠、任務明確、政策推動有目標性，那我們公務員一定可以做到好；最大困難就是人力困難。例如二級人力單位可以很寬鬆，那是否中央可以就法令有解套、讓地方有依據可以有解套？是否可以授權地方的人力調整？資源分配也是同樣需要納入考量的。如果不同樣移出，那移出的阻力會較大的。這在剛剛討論中我們是一直強調的。以上就是這些，如果沒有提到部分還請諸位包涵，也請老師加以指較。謝謝。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝。我們研究團隊對於相關疑難雜症的問題提出解釋與對應的可能方案。很多對應地方政府都很有誠意執行與解決；那就爭議部分這是研究團隊試著找尋方向的。接下來請 B 組代表發言。

臺中市政府官員 H：謝謝研究團隊及與會者。剛剛討論的有：1.中央組改是否還有可能調整？如果不行，是否只是來做「告知」？這是大家的疑慮。2.如果以組改來說，改的效率需更高才值得組改；現在看起來大家有很多

質疑。因為要各縣市政府與中央單一對口是很難的。因為各地組織與性質多少有些差異；但對口單位如果可以減少，中央、地方都會提升國家、城市競爭力。但是現在看起來是有些複雜性，例如工程業務，過去是分在營建署與交通部，過去市區與非市區道路的分別來分業務範疇；現今營建署好像變成國土署下的四級單位，那相關的業務(公共建設業務)是否會變成很多業務對口、就中央來說，如此地方又很多對口，這樣的線會很亂。那我們大概先提這樣。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝，就我們同仁所關注的議題來做些解說。目前究團隊所蒐集到的資訊，目前年底有五個部會已定案，這些部會與地方業務的對應可能沒有重大關聯。中央在組改議題上是採取逐步且緩進的方式前進，可能是在尋求一些空間來讓中央、地方彼此適應。就我們來看，組改時程會被拉的較長。那組織數目是否還會有變動，這個我們也不清楚，因此只能就我所知的做回應。

臺中市政府官員 H：我剛剛的意思是，在目前中央組改的現狀下，業務是否還有調整的可能？我的意思不是要改架構。

東吳大學政治系副教授陳立剛：謝謝。我初步的了解是一些內部業務內容，主要指涉三級機關的業務調整。所以這方面調整與再議是有空間的。目前研究的主題是由業務主導機構—行政院研考會所提，最後的底定最終還是要經過立法院的通過。因此還是會經過一些協商才會確定，這也是為什麼剛會說還是有空間的。不見得可能滿意到您的問題，但因為未來立委的不確定、且只能就我所知回答道這邊。接下來麻煩 A 組代表發言。

彰化縣政府官員 B：研究團隊、以及在座的諸位同仁好。我們這組主要針對研考、計畫與人事來做討論。無論就各項業務來說，不論經費來源、資源或者人事，會因應各地方政府實際的需要與地方首長的施政方針做調整，當然會參考中央組改的方向做對應與調整。然而並不一定會完整依照中央的對口來做。所以相關調整，彰化縣政府是以科為基準、不會動到局處。其他縣市會依照各地方的需求來定。整個調整所受到影響，就整個行政院組改與地方功能業務組織調整，地方也會做相對的因應。最後總是會找單位來執行與因應。所以這是沒甚麼問題的。這部份我們大

家探討到的焦點是，未來行政院對口如果有訂定相關計畫，涉及到地方政府的權責與業務，應該尊重地方政府自治權責，避免用專業法規與作用法加以考核等、造成地方政府運作的困難性。我們建議將來中央如果有業務要下放到地方，也應該將資源與人力都同時移撥。就人事業務來說，甚至是可以分成國家公務員與地方公務員來加以因應、調整。這樣可能對整體組織運作、功能發揮可能既有幫助。以上是簡短的發言。

東吳大學政治系副教授陳立剛：時間接近尾聲。我在這裡特別感謝中部各縣市的同仁與會、討論提供意見。地方政府面對民眾的需求，往往需要因地制宜的功能考慮；當然我們也相信地方政府對於其業務組織有自治權。我們研究主要目的是要了解現況、以及各式各樣的疑難雜症，從過去的座談會可以看出，不少地方政府已經注意到這問題，且業務很勇於承接，這是我們很樂於看到的。我這邊有拿到彰化縣因應組改的對照表，我在這呼籲其他縣市如果有如此內部討論的資料，請提供我們做參考、突顯問題、與建議可以發展的方向。在這我代表研究團隊謝謝各位長官同仁的參與。

3-9 北部工作坊A組討論重點紀錄

時間：100 年 11 月 25 日（五）上午 9：00-12：00

地點：東吳大學區校區遊藝廣場二樓交誼廳

主持人：東吳大學政治系副教授王輝煌

列席機關代表：行政院研考會吳怡銘科長

與會來賓：臺北市府官員 A、臺北市府官員 B、臺北市府官員 C、臺北市府官員 D、新北市政府官員 A、新北市政府官員 B、桃園縣政府官員 A、桃園縣政府官員 B、桃園縣政府官員 C、桃園縣政府官員 D、宜蘭縣政府官員 A、宜蘭縣政府官員 B、基隆市政府官員 A、基隆市政府官員 B、基隆市政府官員 C

整理：張劭瀚

東吳大學政治系副教授王輝煌：我想我們請各位可以隨意發言。那現在是不是可以先請研考及人事相關單位發言？

臺北市府官員 A：我想來先跟大家分享。行政院組改目前最大的問題是說，目前還在審議當中，調整重點及內容都可能還有變動。特別是與地方政府息息相關的衛生福利部、及環境資源部，可能牽動到補助款項議題，這都是與地方關係相當大的。所以實質面要談可能還談不上，這是第一個我想表達的部分。第二個是說，其實法規整理是重要工作。當業務與組織調整後，地方相關法規與中央的對應是否能同時上路，這會涉及到地方與中央政府對口尋找上的依循標準。第三就是地方政府是否需要做組織數目上的調整。我一直認為組織改造並不是組織數目上的調整，況且地方政府的數目已經被限制了。依照地方行政機關組織準則，是否要配合中央的組改方向在地方做相關法規的調整，這是第三個我覺得需要注意的面向。再來研究團隊提到想找兩到三個個案，我建議是可以找業務類的個案。例如嘉義縣政府的組改後，業務的變動與中央業務對口的關係，是否可以整理成一個易讀圖表，這樣才好讓每個地方有依據。其次是補助款問題。可以說類似「中央請客地方買單」的問題讓地方政府有困擾。例如第一年中央全額補助、第二年補助減半、到第三年可能就

要地方政府自負盈虧，財政以及員額的負擔會造成業務及財政的重大負擔。業務開辦後不可能說收回就收回，畢竟我們是面對第一線的民眾來服務，這可能會造成服務上相當不便。再來新成立的機關或單位，到底與地方政府有沒有關係，我覺得這可以透過研究團隊的研究來釐清。接下來要強調的是說，地方政府是地方自治法人團體，自己業務與局處及到底要多少機關，這是地方的權限，真的是希望在報告呈現上可以提到，並不是地方政府因應中央組改就得立刻做調整。尤其是說我們都知道現在組改通過機關調整，這可能中央需要很久的磨合，這時中央要地方馬上改，地方如果又馬上改，地方與中央兩方的磨合、以及地方自己行政的磨合，這是相當艱辛以及痛苦的過程。這個面向也希望研究團隊能夠提到。以上是我們的補充，謝謝。

東吳大學政治系副教授王輝煌：謝謝。那剛提到很多法規的調整，這的確需要；但我們之前到中央訪問的經驗，法規是可以調整的(現制是可以修的)。過去從 1987 組改過程遭遇許多修法過程，但也都是一一克服，因此修法是有必要去推。現在我提出一個問題給大家想，如果朝業務對口來研究的話，業務盤點下來業務的量是相當龐大的，我們研究小組在這方面的能量是有限的。所以我們目前以嘉義縣為例，附表有嘉義縣在組織架構圖與中央的對照表。

臺北市政府官員 A：我覺得這表有做到前面的新機關的對應，這塊就可以了。後面部分其實沒有誰比該地方政府更了解自己的組織的，這個自己來做就好；但就是原區塊業務的內容是否可以再更詳細一點？就是說，更精細來談：例如衛生福利部的政策或業務區塊的內容，到底會歸到哪一局或署？到底對照甚麼？以及從哪裡到哪裡？是不必要去整理全部的業務細分，這起碼在業務窗口會有依循。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這我想我們可以做。另外剛提到補助款部分，請各位待會發言可以針對這塊多加補充，如果這塊真的有問題，那實際的問題到底是如何也請各位長官同仁分享。另外就是最多局處限制的規定是否有必要檢討。因為我目前在寫一篇有關新加坡的論文，最後提到新加坡雖然跟我們解嚴前的政經體制是相仿的，但是新加坡在組織調整上是非常有彈性的，各部會、機構的員額或組織架構，只要內閣會議通

過後是隨時可以調整的；不像臺灣有這麼生硬的法源直接限制。是不是未來我們在組織法上面相關規定，不知道研考會這邊是否有針對這議題研究的規劃，是否可能朝向類似新加坡這樣的彈性。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我想接下來請其他長官同仁多對相關的業務狀況跟我們做分享。

臺北市府官員 B：因為議會也會針對中央組改的議題詢問是否有要做出相關因應。那我們跟研考會的意見是相仿的，就是說在中央還沒有定調之前，不會做出因應。且從人事單位來看，中央已經對員額、機關數做出管控的前提下，就應該要放寬地方的自主權限——也就是說地方要怎麼運用是地方自主權限的發揮，且各業務對口，業務對口很難要求各縣市政府都不同，不應該針對各縣市政府一定要有對口。反而應該是各單位要清楚自己的業務性質，而非就組織面對應，應該要回歸這部分。

東吳大學政治系副教授王輝煌：可是如果行政院組改的規劃，真的實行下去的話，北市是否在業務銜接上會產生困難？

臺北市府官員 B：應該說不論中央組改怎麼動，地方的業務依然不會停下，所以我個人覺得，如果只是因為要對應中央而做出組織調整，這對地方會造成不小的震盪——因為涉及到組織法規、員額變動等。那我們會配合中央有定案後，地方會視狀況慢慢調整，這會是理想方式。

東吳大學政治系副教授王輝煌：不久前我們才去訪問嘉義縣。那訪問官員提到說他們雲嘉南多希望能變成農業大縣；可是他們的農產品在爭取更好行銷管道上是有困難的。雖然 ECFA 有助於打通管道；但他們沒有好的設備來做通路的連接。其次是金融方面還沒到位。因此嘉義有想說是否將布袋港做為兩地之間農銷的運輸港，甚至包含做為雲嘉南集散的農銷運點。可是中央似乎沒有這樣的規劃，那我問他說將來縣府是否有能力？他說當然沒辦法。那我追問是否有可能將雲嘉南力量整合來做？但是事實上各地都在搶這樣的港口要在自己轄區裡面。這就是涉及到臺灣的定位，將來要在東南亞有競爭力，可能需要朝中央與地方之間的協力及合作開始。

臺北市府官員 A：我覺得很難。現在組織章程都要送議會，現實上議會對組織的管控是很嚴的。我們目前是爭取到二級單位不用送；可是不能跟議會說依照原法規定是不用送的，連新北市也要送。中央對組織以及員額都有管控，職等的限制也是綁手綁腳的原因之一。地方政府說實在沒有甚麼彈性，做組織調整，要一個組織調整來配合，說實在很難一少說一兩年、多則八到十年，一個組織規程可能都還沒通過。所以說我覺得研究案可以往業務如何對應、以及順勢的提到五都成立後如何在業務對應上的影響降低。我們有自己的處理方式，目前最大問題是我們不知道中央到底在做甚麼。這是最大問題。

臺北市府官員 A：我們是比較了解，但不知其他縣市的狀況。

臺北市府官員 B：就是只知道區分的範圍。可是說細項如何是不清楚的。

桃園縣政府官員 D：我們桃園，已經發文給各級機關要提出因應；可是回文部分，大家各局處還是希望不要調整。其實組改對業務推動沒甚麼影響，除非有新的業務。現在只是對應問題，所以大部分都朝向先不調整，除非中央有明確的定調。那我們建議是說，中央都還沒開始運行，如果中央運行好，地方也會做對應調整；現在要談這個還是有困難的，因為中央運做到底好不好都不知道，我們目前是這樣。

基隆市政府官員 A：各位夥伴大家好。基隆市政府這邊，先前有將研考及人事處各單位的狀況已給教授這邊，所以就不再重複。對我們組改問題，在這進一步補充說明。組改議題我們有做調查，目前只有三縣市有對組改做出調整。我們希望是能夠回歸到地方自治法的規定、由各縣市政府自行斟酌、辦理。因為各縣市政府的政策裡面，例如嘉義縣縣長著重在觀光文化，因此將觀光及文化併成國際觀光文化處，這就與中央有些許差異。那像我們基隆市，著重在觀光文化，所以我們內部調整可能跟中央有不同步調。但是我想不論地方怎麼調整，業務一定會持續運作，只有對口單位有影響而已。因此我希望是否能夠依照地制法，依據各縣市的地方特性，自行調整；至於中央方面一定有對口單位，只是有差異而已。我想中央組改還沒確定，因此我們也還在觀望中，等待定調後再做出因應。

東吳大學政治系副教授王輝煌：想再進一步追問長官這邊。您現在強調觀光及文化發展，中央觀光及文化是分開的，那在對應上的問題？

基隆市政府官員 A：這問題就好比研考處這裡，將來不是只有一個國發會可以對應，我們研考的數位典藏業務就會有其他對應。又例如我們研考這邊也同時對應到經建會及工程單位。因此將來的觀光文化對應到兩個部會這也沒有甚麼影響。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那北市研考會這邊？

臺北市政府官員 A：剛只要是說，原本把兩個不同體系思考的業務併在一起，這時原本的連繫關係及合作默契，不是在組織章法上可以呈現出來的。將來的發展是否會影響到舊有的合作關係？以及業務的方向是怎麼走？或者法規是否需要做變更 這是最要關心的。如同上次座談我們主委有提到，一定會找到對口，只是變動後到底呈現怎樣，才是更應該注意的。目前研考這裡只掌握到中央組織數目的變動，但新設了哪些業務、局、署、部，這些資訊還是非常少。資訊的透明及流通，老師的研究報告應該可以呈現給各縣市政府參考。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這部分我們會列進期末報告中。但也請各位思考一下，不同業務功能的整合，之後在中央的主導為何者？部會走向是如何？例如衛生福利部假使將來是衛生主導，那與地方社會單位對口及關係上是否會影響？可以多加著墨。

臺北市政府官員 A：老師問我們可能不準，畢竟我們不是這類單位。我們只是會提出這樣的憂心。在長久看中央與地方關係來說，業務銜接上不會因人的變動而影響，組織文化上是相似的；可是未來的變動會讓我們憂心。也希望地方政府將來可以依據老師的報告有所參考—這也是對將來地方政府要調整業務及組織變動時有很重要的依據。

桃園縣政府官員 D：剛談到的衛生與社會福利合併議題。就好比不同學院或科系的合併，到底由哪個領域的人出任長官？這會很頭痛—說穿了，知識領域完全不一樣。其次，中央組改還沒確定，我想很多地方政府一定是按兵不動。這一動影響很大。單單人事改派，人事單位會忙不過來。拿嘉義來看，社會處成爲外部單位，差別可能在於有特助費，其次獨立

人事與預算等優勢。民政處在早期是民政局，這樣一直的變動對人事單位的負荷相當大的。

東吳大學政治系副教授王輝煌：就我所了解嘉義社福單位這樣的變動原因，是因為縣內老人照顧的業務需要非常龐大，才有這樣的安排。

桃園縣政府官員 D：如果照這樣說，地政局的編制會更龐大。所以說不應該以人來定調。我認為到底要處還是局，名字統一化比較好。縣市及直轄市的不同，局處之別，我認為應該沒這必要。

基隆市政府官員 A：提到衛生福利部。衛生福利在地方來說，衛生局的局長或副局長，一定要有一個要有醫生執照，且社會福利一定要有社工師。所以將來到底主管要兩個醫生？還是兩個都是社工師？這樣規定下會有這種疑慮。

桃園縣政府官員 D：局長是政治任命，這應該不會有問題。

基隆市政府官員 A：可是社福單位要有社工，衛生福利部的長官也已是社福人事出任。

臺北市府官員 A：這樣的爭議，我覺得改來改去還是數字上的爭辯。其實觀察下來，與地方政府業務相關的，這些業務在立法院審議時都常常很謹慎，因為與地方的聯繫甚至是文化都會改變。地方其實承擔不起民眾的抱怨、是爲了配合中央做出改變。其實臺北市有類似經驗，馬前市長已經就組改要求提出報告，只是這是很漫長的。這實在太複雜。再來就功能業務的調整反而應該多著墨。這是地方政府最希望看到的，甚至是可以做爲與地方議會的對話籌碼。

東吳大學政治系副教授王輝煌：我想我們剛剛談的中央組改具體架構並不確定。但我們還是假設照目前的資訊，請各位長官同仁做出回應。

桃園縣政府官員 D：就中央委辦事項，在財劃法裡面有規定，要覓妥財源才可以做；但剛提到的「中央請客、地方買單」狀況，中央不覓妥財源。所以難怪會造成八十八年精省後，從早期都沒有負債的縣市、到目前除了金門馬祖之外全都負債。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以您認爲負債的原因是因爲？

桃園縣政府官員 D：財劃法就明文規定要覓妥才能做。

東吳大學政治系副教授王輝煌：這問題我長期研究地方政府來看，就是我們地方政府長期以來自籌款的籌措能力還是偏弱。因為要地方政府能自主覓集財源，是有困難；然而如果可以長期且循序漸進的做是有可能的。像西方的地方自主財源充沛，那他們的自主性就相對高；臺灣目前就如臺北的長官講到的，限制太多了。經發主要功能還是限制在中央。

基隆市政府官員 A：中央對這種地方自籌財源的限制太多。例如地方要自籌財源的話可能需要增稅，但增稅可能會吃上官司，汐止就有這案例。其次財劃法到底該怎麼劃分現在還是有爭議。我想例如公債法可以調整的話(調整舉債上限)。簡單來說中央應該給予地方更多空間來自籌財源，基隆市負債快 180 億逼近上限，對這議題更有急迫性。又例如港務局的港工街，WTO 之後港工街歸交通部，半毛錢都拿不到，連大陸那邊也不願意出錢。那跟交通部爭取，交通部是說調薪 3%，但這還是地方自己要出錢。這錢從哪裡來？問題很大。

臺北市府官員 A：地方政府的社工人力是缺乏的。因為最近發生些事件，導致產生社工人員增額計畫。雖然三年期的計畫是說會補助，但誰能保證第四年開始還是會有補助？那人力全部加上時，預算及員額都是很大負擔。我們現在正在跟中央爭取監理大樓的轄權。當初監理大樓是我們花錢用的；現在中央要把業務收回，連帶大樓都會歸過去。這些點點滴滴的個案時常發生。地方政府不可能開辦業務後就因為中央收回就不辦業務，這些責任都是地方政府要承擔。老師或許可以考慮談到中央與地方政府之間的角色與關係。是否可以多著墨協商的部分。

東吳大學政治系副教授王輝煌：好。還有沒有其他長官有想法？

臺北市府官員 D：就如同剛提到的。其實中央組改就地方來說，改造之後其組織結構與政策重心都可能調整。例如農、工兩部會合併後，可能例如重心擺在工程、那農漁水保可能被忽略；但是地方業務還是要續辦。這時原先可能因為政策重心因素，導致地方某些單位的補助金額被縮減。假如地方沒有做出調整、業務辦理還是依照之前，這時到議會，議員可能會質疑為何業務辦理的質及量有所下降。站在財政立場，去年計

畫型補助這多、但今年就縮減。因此希望王老師這邊可以著墨在部會調整後，中央新部會業務的重心以及方向請多加研究，這會關係到地方的調整方向。至於地方怎麼變，還是回歸到地方自行處理。一個組織改造不論是中央還是地方政府的人事、主計等部門都是很龐大的變更。不能貿然的說變就變。其次，整併的過程經費如果框在還沒確定情況下，再用錢花在刀口的需求上，這可能有些冒險且沒必要。

東吳大學政治系副教授王輝煌：所以聽下來，是否很多縣市是有計畫會調整，只是因為中央目前腳步放緩，所以多採觀望態度？是有這些考量？

基隆市政府官員 A：我們是在觀望。而且預算編列要經過議會審查；但中央都還沒通過、確定，要議會通過組改預算編列是說不太過去。所以我們還在等中央的步調再進一步研擬之。

東吳大學政治系副教授王輝煌：那新北市的狀況呢？

新北市政府官員 A：剛剛聽了幾個縣市的意見。我出來前長官有提到，我們新北市改制到目前不滿一年，加上中央組改還沒正式啟動，坦白說我們現在的步調還沒回應到組改這塊。先前我在考試院服務，現在到地方看到的想法是，在中央很多措施做出來可能是漸進的；但地方要因應時卻又要求地方要立刻回應。這次組改的例子，明年中央要六個機關要對應出來，我們到底要怎麼設計，說實在我們真的還不知道。就像大學指考後要填志願，卻不知道要怎麼填。所以中央機關的組改到底要怎樣做？這個問題是我們改制後到現在還沒有很貿然動作的原因。其次，剛剛提到財政部份。這是我個人意見。我從去年到新北市後，一直做組改工作、歷經無數相關會議，我覺得地方可以分四種層級：1.首都、2.新直轄市、3.原來縣市政府、4.再來就是公所。這些層級的財源一個不如一個，這依序排下來大家都覺得財源及人事都不夠。所以財政、資源部份，像我們改制—就現實面來說，改制後新設有 138 多項業務；但卻只移撥四個人力。例如濱海公路沒有半個人力。縱使有新增員額；但新增員額要有到位的預算才能執行。結果現在工作壓力變重，人力逐漸流失。因此談到對應性，我們新北市真的要等到中央幾乎都確定了，我們再逐步的推進。但業務該做的還是要做，縱使沒有對應的科、室或者人。

東吳大學政治系副教授王輝煌：好的。跟各位長官同仁報告一下。新北市是我們研究的個案之一，那對新北市的訪談經驗下來，單單是五都的調整業務—由公所改成區，就讓許多人力都得加班處理。如果再加上中央組改，那可能就無法負荷。

臺北市府官員 A：因此這也是剛剛為什麼說行政院組改不能與縣市改制混在一起談。各新都現在面臨直轄市升格問題。剛剛提到人力流失，臺北市平均也是 20~30%人力的流失率，可能都回到中南部去—整體壓力都相對小。這或許是另一議題，不論是工作層面還是經濟壓力的考量，都會區真的會很艱辛。

東吳大學政治系副教授王輝煌：其實剛提到的說法，我們到臺南或嘉義的說詞卻好像變成人力都到都會區集中。最後的綜合報告，是否可以請臺北市的同仁幫我們剛剛討論的意見做一報告？也再麻煩您了。那最後是否有還沒發言的長官同仁願意再多補充？

宜蘭縣政府官員 B：其實照學理來說，中央組改與地方改制之間的議題是不同的。縱使地制法有明文規定地方自治的空間；但現實上，地方自主籌措財源非常有限，基本上都還要考量中央的意見。地方自主權實質上是受限的。其次，權限中央如果一把抓、沒下放。例如漁業署跟漁港都是中央權職，這都是權跟錢的爭議。如果中央真的有心要改善許多問題，中央就要朝這兩方面著手，讓地方自己因地制宜發展，甚至地方有能力養一個屬於在地特色的單位，這樣這些問題多會逐一解決。

東吳大學政治系副教授王輝煌：聽起來這些問題都是環環相扣。如果地方要發展、甚至著重地方特色，那他就要有自主計畫及發展的能力—這時中央就要將權力下放；然而地方要動起來自主財源也是非常重要的一環，就要覓妥財源。那這些發展上與人事上都要有許多的自主性。我們現在就要在眾多問題中，找出一個最有可能實踐、阻力也最小的方式去突破，那我想這也是行政院組改最想要前進的路線。我想我們時間也差不多，感謝大家。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

3-10 北部工作坊B組討論重點紀錄

時間：100 年 11 月 25 日（五）上午 9：00-12：00

地點：東吳大學區校區遊藝廣場二樓交誼廳

主持人：臺灣大學城鄉所博士生林冠年

列席機關代表：行政院研考會林淑幸視察

與會來賓：臺北市政府官員 E、臺北市政府官員 F、臺北市政府官員 G、臺北市政府官員 H、臺北市政府官員 I、臺北市政府官員 J、新北市政府官員 C、桃園縣政府官員 E、桃園縣政府官員 F、桃園縣政府官員 G、桃園縣政府官員 H、桃園縣政府官員 I、宜蘭縣政府官員 C、宜蘭縣政府官員 D、宜蘭縣政府官員 E、基隆市政府官員 D、基隆市政府官員 E、基隆市政府官員 F

整理：張劭瀚

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：我們這組是有關各種業務的。如果就中央組改的議題來說，我們先提一個簡單案例。就嘉義縣政府組織改造的例子來說，嘉義縣政府的組改就是針對 101 行政院的組改因應。修正前的擬整併單位，對應到目前的變動是，將交通處及工務處整併成府內的建設處—很明顯對應到中央的交通建設福利部。其次是經濟建設處—由原先的城鄉局改來。還有社會局，是由府內的社會處改成府外的社會局。從組織員額上，嘉義縣的組織員額有 400 多位，但光社會局就有 200 多位，這可以看出嘉義的社福業務的重點需要。另外一個跟中央比較不同的是，嘉義縣的文化及觀光業務的合併—文化觀光局，這就是與中央不同之處。這當然是嘉義縣政發展的需要。又像依照縣政需要，啓用新聞人才來擔任行銷的部門。另外就是綜合企劃處改成研究考核處，當然就對應到未來國發會。我們是否可以先請社會福利的業務進行發言？

臺北市政府官員 J：我認為如果今天府會的調整是既定政策，那麼我們今天討論的結論是沒有太大幫助的。第二個是組織的調整是在說要增進國家的競爭力；但是國家哪部分競爭力？競爭力包含的面向非常多，是行政效率？還是環境保護、公共環境？還是金融層面？那麼光是從剛剛簡報

呼應到整個中央，我們就發現要對應到地方政府其實是非常模糊的；但今天要我們回過頭來、就我們單純業務面回應，我們並非人事相關單位、而是執行單位，這些意見可能難以代表整個單位以及業務面的總體。我舉個例子。例如中央的國土管理業務，這個中央國土管理的權責到底是中央來管？還是中央角色是綜合規劃單位？還是派分工作的單位？後續的對應窗口是誰？這例子想說的，我想釐清的是我們所反映的意見，是否能真正影響到這研究上？還是只是泛泛的討論？如果是後者，那我們就可以就個人意見來討論、交流。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：剛會提出嘉義縣的個案，有相當多是在地需求的因地制宜調整，因此不是完全對應中央。那做這工作坊的目的，在其他縣市都有長官同仁提出相關疑問。其實我們知道中央組改還在進行，研考會是相當重視地方政府同仁的意見。我個人是覺得還有微調空間，因此今天做這樣的研究、意見呈現，還是有積極的效益。第二個問題是關於國家競爭力當然包含許多面向。國家競爭力是要有人、財、事三方面並齊才能推動，這時就要從組織的層面來實踐。當然要有相當程度的願景及組織策略才有可能。因此我們今天提到的競爭力是從組織的推動來談，這樣會比較清楚。我能體會都發業務艱辛，特別是將來對應到中央。對應到部會的多樣，這可以說是對應的模糊；然而卻也可以說是橫向的業務整合及協調。這是很多業務屬性都會碰到的。當然組改不可能將全部業務會有完全的清楚釐清。這也是今天這計畫需要跟各位溝通協調的部分。我們要了解哪些業務會因為中央的組改受到影響或衝擊，我們會將這些業務機關需要的需求放在研究案內、向行政院研考會來反映。接下來是否能請社福領域的長官同仁發表看法？

臺北市府官員 F：也許大家來自不同層級，因此可能有不同的角度及看法。今天研究部門似乎比較在徵詢意見的蒐集。當然中央可能調整的機率我想是較低的。中央組織地方應該很難有甚麼干涉，這是分權的概念。我想中央與地方不必然是一對一的對應方式，很多業務是中央有但地方沒有的、有些是一個部會底下對應很多單位的(像內政部就是典型例子)、有些是一個單位對一個機關。再來就像剛剛都發同仁所提到的，一機關對應許多部會的，這確實是常態。將來到底要釐清甚麼規則，這可以是研

究單位或者研考會幫忙地方政府的地方。或可以找出甚麼規則，這研究對地方有很大幫助。談到衛生福利部，我們早就有思考到底將來走向是如何，但怎麼想都不可能地方的衛生及福利兩單位合併。有下列原因：1.單以業務量來說，這兩業務就相當龐大，應該沒有一個長官能同時應付兩業務量的總合。2.兩業務的繁瑣及複雜是另一原因。以社會福利來說，臺北與紐約對照，臺北市政府的社會局業務在紐約市政府是四個局(兒童局、老人局、身心障礙局以及社會救助相關局處)，家庭暴力的業務是放在警察部門。目前一些業務也有放在教育部門。東京都也是將兩者屬性分開，因為真的太大；以他們市町村的規模來看，是把保健放在社福部門裡面。但就量與繁雜度是不可能這樣再整併的。3.角色上不同。社會福利的功能是在補足家庭功能上的不足。可以說是彌補或者替代家庭的角色。其弱勢民眾認為權利不能行使時，政府的社福部門就代為執行—代表市民整取權益。看似弱勢，卻也是國家賦予相當大的權力以執行，這會涉及到相當多的局處。例如我們目前關於兒少的提案幾乎關係到教育局。就是說孩子權益最有關係的是教育系統，因此兒少議題可能就環繞在教育局。那談到權益保護就可能圍繞在警政單位。所以這變成延伸出去很多的單位及事務。所以這樣角角色及業務量要併是不可能的。在這提出淺見與各位分享。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：謝謝。我們也請桃園縣與基隆的長官同仁分享。

桃園縣政府官員 E：剛剛北市同仁提到，以地方來說，社會局及衛生局的業務是相當龐大，社會局與各單位之間的連繫及對應是相當頻繁也需要的。將來與中央的對應，是否就是對應到衛生福利部？其實剛剛北市同仁也提到社福業務的關係是廣面向的概念。但是內政部與教育部之間的溝通協調，很難是地方直接往上對應到內政部或者教育部。所以在橫向連結的需求下，這方面我是有疑慮的，會覺得效率會更好嗎？我們也不知道將來衛福部到底有哪些署或編制；如果能知道或許有助於各縣市接下來的計畫及動作。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：謝謝。接下來請基隆的長官同仁發言。

基隆市政府官員 D：我看了嘉義的組織架構跟我們有些相似。我們剛在休息時間跟我們的長官談到，組改如果依照地方自治的精神、主導權還是放在首長的施政方針為何。如同我們基隆來說，老人福利的業務會占大宗。其次，我們當初對社會福利組改的期待是，這麼龐大的社福組織會像香港一樣的社會福利署是獨立性質，以家庭服務的概念去處理類似業務問題；結果我們反而將衛生領域與社福領域合併。曾經我們同仁有談到這樣的整併並不是兩框框擺一起就可以解決，如同剛剛兩位先進談到的困難、以及業務層次不大可能整合的原因般。如果考量到地方自治的權限，我想到最後還是會回歸到地方首長的安排。以上是我的說明。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：我自己看到行政院研考會在組織調整報告中的說明，行政院之所以將衛生與福利合併，概念是福利業務擺在預防的話，衛生的業務相對就會減少。例如兒童福利做得好，就不太需要啓動後續目睹家暴兒童的衛生機制。當然這是需要長期的觀察。但北歐的國家都期望將這兩者併在一起，是就長遠的社會成本來看的。當然中央可以就行政層面來看將兩者合併；但就地方業務推動者來說，龐大業務的整合真的會相當吃力。

臺北市政府官員 E：臺北市政府新聞處在民國 96 年有相關的交通觀光業務來做。我們目前中央的對口單位是新聞局及觀光單位。我看目前行政院改造後，看起來異動是還好。因為觀光部分是變成觀光部門，底下還有影視產業，因此對口上不太有問題。現在問題是說，前面查緝相關工作。未來新聞局相關業務在文化部下面的廣播電視的業務，我們不清楚是不是將來委辦我們單位來做？還是成立一個文化局，這我們會有疑惑、需要釐清。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：文化產業應該是交給所屬相關單位進行業務推動

臺北市政府官員 E：這部分我們之前有去請示過新聞局，這還不是很明確。因此想說是否可以透過研究案來傳達這個訊息及疑惑。剛剛問題是，將來文化部成立、臺北市應該就是對應到文化局；那麼觀光傳播業務這部分，我們不曉得是否未來由我們委辦來處理？只是希望歸屬能明確。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：有學者提到組改，我們現在還在動的情況下，很多事情都還是不確定的，例如剛剛有同仁提到部分。我們研究單位也遇到困難是，規劃報告上某些內容不是寫得非常清楚，一切都要等組改或者業務上路後，這才能得到真正的釐清。那我們是否可以請桃園縣的同仁發言？

桃園縣政府官員 F：桃園縣政府在 100 年 1 月 1 號才正式升格為準直轄市。剛剛有長官所提到的教育部份，我今年才到任教育局，當前所接觸到的業務多為跟社福部門的配合，例如依據兒少福利法，要將幼兒教育移到教育局來。因此我們目前要進行相關的修編，將「特殊及幼兒教育科」改成「特殊教育」、「幼兒教育」兩科，近期已經開過協調會，社會局做相關業務的調整。就像剛剛提到目前組改狀況，正在審議未來會設立國民與學前教育、體育署。教育局目前負責學前與國中小的教育等，所以我們業務量持續增加中，社會局業務也是一直膨脹；然而因為員額控管因素，人力上面難有對等移撥人力。加上公立托兒所的問題，這會使我們教育局比較辛苦。將來安親班業務也會移撥過來。那因為我不是業務單位，所以我是來提供些許淺見、並學習的。會將大家的意見寫下來回去跟同仁研議。謝謝各位。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：謝謝。我們請基隆市的同仁發言。

基隆市政府官員 E：針對組改，地方政府執行地方首長執政的願景、以及現實的地方財源狀況而定。針對教育業務，因應兒少法，誠如桃園縣的發言，我們會在 101 年度成立學前科。針對今天會議的主題，針對組改後，中央、地方功能業務對應問題，我個人認為這不是大問題，因為我們的做為主要是來自教育部的政策而來。必要時就會進行跨局處聯盟。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：謝謝。接下來請臺北市同仁發言。

臺北市政府官員 G：因為幼托整合關係，目前教育局也在做組織再造。針對今天主題，對內部科室組織的的改變不大。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：在教育部分，中央組改的變動不大；但是圖書館業務從文化移撥到教育領域的變動最為大。

臺北市政府官員 G：我們體育處定位上跟中央一樣有些模糊，但現在是歸到教育局下。這是因為目前中央的動作才做這樣的移動。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：接下來請有關都發、公務領域的長官同仁發言。

臺北市政府官員 J：我們對應還是內政部的營建署、行政院的研考會、以及中央的經建會、交通部，都會跟發展局業務有相關。以嘉義的組織圖來看，內政部有一個國土管理署，這一定跟都市發展部門會有相關。如果涉及到消防及緊急應變，這跟工務單位會有相關，除了市政府的災防小組，我們工務單位也有相關動員。再來國防領域，國防有許多建軍規劃，不單單只是民政處的兵役科，這會涉及到各縣市政府的財產處分，這會跟財產單位有關。接下來財政部裡面民間參與公共建設部分，跟我們市政府都發局是有相關的，我們發展局會就促進參與部分的都市計畫條例變動。這些多會涉及到相關法令的移轉及變動，所以當中央要很確定時，我們才能很確定的進行下一步動作。接下來，經濟及能源部部分，本來經濟及能源部跟我們的產發局有對應，有關農業部也是產發局在處理。我們發展局會依照他們的提案做相對的調配。就衛生福利部，目前北市住宅問題較重要，那中央也有推出相關住宅補貼政策。這在我們府內，去做某些程度的調配。因此之後我不曉得就衛生福利部、是否如剛剛長官所說，其實是在彌補家庭功能不足與低收入戶部分，這樣這些業務是否會移轉就要再觀察。低收入戶住宅，其法源是住宅法，因此會因應中央的走向再決定其權屬為何者。針對環境規劃，如果涉及到無障礙環境，這就會跟所屬的建管處相對應。國家發展委員會上，因為簡報內確定的是國家檔案管理局，這會讓我們非常混淆，不知道之後的國發會是不是只管國家檔案局。如果不是，那其是否統整國家發展的大方向的研擬時，這就會跟市政府的都發局有關連。這大概是我以上的說明。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：就現在來說，都發局最多的業務對口，是否有產生困擾？

臺北市政府官員 J：我們現在難處理的部分是在於，目前有北台八大縣市的區域合作夥伴模式，這種區域夥伴，主要針對國家區域發展計畫，中央

還沒做，部分縣市政府先行啓動。跨區合作就會涉及到跨部會的議題合作。例如海洋部—我們國家現在碰到真正最大問題是，我們海平線的防風林快要老死了，這導致風沙問題漸漸嚴重。該有沙子的地方變成沒有沙、那有沙的地方其風沙又太大，海岸線被侵蝕問題相當嚴重。因此我們聯手處理這問題時，問那個部會是主管機關？我們找遍中央所有單位，沒有一個單位願意出面協助協調處理。所以我為什麼會質疑的是，我們在做組織整併時，要非常確立法令之權管為何者，使得國家發展不會因為組織調整而變的協調更不容易。我們曾操作過北台八縣市的合作，這過程中我們多期望國土發展能更好；但是碰到的現狀是求助無門。環境界面的重整需要重視。因此我提出，既然要做中央組織再造，我們就要有很明確的目標；如果只是依照原來的分工來分，那就會讓人覺得組改只是爲了要精簡人力、而不是讓國家整體發展變得更好。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年： 這是非常寶貴的意見。對於新興事務是組織上需要面對的挑戰。例如很多業務是跨局部或領域的；組織要怎麼因應及調整，這應該是行政上的問題—應該不是只限於當前的行政劃分與法規限制角度來思考。如此會較消極的排除可能發展的業務。我們接下就請相關工務單位長官發言。

臺北市府官員 I：我認爲剛剛都發局有講到，長官的意見可能不僅僅代表工務單位的看法，也包含市府的意見。我是認爲都發局本身特性需要跟很多單位合作。剛剛提到的權責劃分，組織不論怎麼調整都會有問題—這是會一直存在的事實。我認爲是要看個案。那就我工務部門來說，以往跟工務有關的組織，例如內政部營建署、工程會、農委會、水利署，這樣看來原本就是跨部會的，因此我認爲組織本來就很難一對一式，或許討論重點不太需要放在這邊。但是我有個問題是，我們原本有下水道工程與管理部門，對應是內政部營建署；然而未來的歸屬好像沒有提到。還有原來工程會裡頭的採購法解釋與執行也同樣不清楚。至於都發局提到財產移撥問題，我們是會碰到；但我們會配合財政局的方向來配合。這些都不是技術上的問題。我認爲權責問題不需要在組織上放太多時間。這是我個人淺見。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：剛剛提到採購業務。採購業務是移到財政部，這其實跟地方業務有不相容地方。嘉義縣為例，嘉義縣因為已經進行組改，所以沒有將採購業務移到財政單位。

臺北市政府官員 I：這方面我再澄清。採購業務不是指採購事務，那是採購法令。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：這也是我要解釋的。地方執行採購業務時，像嘉義縣有考慮要將採購業務移到財政稅務局；但是後來並沒有。如同剛剛同仁所說，中央只是負責法令的解釋；但地方真要進行採購，到底有沒有辦法如中央做法，這是可以再議的。中央與地方業務性質其實是不同的。這是值得提出來做釐清的。再請同仁發言。

臺北市政府官員 H：這工作坊的主題是定位在行政院組改後、地方行政機關的業務與組織改造因應上。我覺得這主題好像是在探討地方政府的組織該怎麼調整。如果真是如此，可能不是我們可以討論的範疇。我嘗試在剛剛的簡報與討論內容擷取意見，我們應該是在談論地方業務如何因應上，那或者是說我們剛提到，我們意見的提供是否讓中央組改還有調整空間；但是我剛看簡報，似乎已經確定。回歸我的假設，似乎不是我們可以談的範疇。如果只是單純就業務面，我想中央組改後業務是不會減少。我覺得剛剛有位同仁說得很好，到底中央有沒有替地方業務做更整合性的規劃？資源的配置？以我而言，之前待過的單位是國科會(將來改成科技部)。國科會的目的，我們在管國家的科技預算，在原本組織可能像國科會、農委會、中研院等等單位；現在組改後變成科技部，行政院設了科技委員辦公室做最後的政策統整。我認為中央組改目的是立意良好(做最好統整、資源做最好配置)。各地方政府業務配置上，簡單來說，我們如果只是要做業務窗口的對應，那中央只需要做到一點：委辦案以及計畫補助案做統整性的 SOP，我想這樣地方政府就較容易因應。地方就不會怕申請經費找不到窗口。以上是我提供的小小淺見。謝謝。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：當然這不僅僅是對應問題，國家整體發展與策略性願景，才是更後面需要對話、溝通的。我們請桃園縣的同仁發言。

桃園縣政府官員 H：以桃園縣工務局的立場來說。這議題涉及層面相當大，這麼龐大的行政機器很難一下到位。現在的問題是，中央各部會的組織調整，組織法的審議目前還是在審查階段。也就是說這部分的目標達成，中央預計到甚麼時間會達成？包含軟硬體。硬體就像是辦公廳舍的考量，再者就是相關主管機關確定，地方是否需配合這還有一段路要走。那軟體部分，法令如何修正與配套，現階段似乎沒有提起。中央也還在進行中，地方多為觀望居多。例如剛城鄉單位面臨問題，目前依循的是都市計畫法；組織再造後好像沒有明確對口。我們桃園縣工務單位與高雄有些雷同。未來的建設與建築管理都有涉及。剛剛北市的同仁有提到，內政部營建署的功能好像讓很多部會分掉了一也就是說原來的建築管理現在擺在哪一部會下面、是我們想要理解的。桃園縣政府來說升格為準直轄市。直轄市跟中央各有一定的權責比重，未來直轄市與縣政府之間因應中央組織再造的應對，怎麼調整，可能要中央較明確後再來商榷。另外一個疑問，直轄市跟中央之間的五都，中央是否考量人力移撥這部分？例如直轄市就是回歸市區各道路，交通部的人力資源是否有相關的配套？以上是我們的疑問。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：謝謝。我先從後面開始回答。當時訪問嘉義縣官員時得知，業務移撥(不論水平還是垂直)，例如原縣道在直轄市就變成市區道路，相對人員應該移撥；可是現在好像業務移撥、但人力沒有移撥。這是地方政府會較吃力部分。還有剛剛長官提出蠻重點的觀察，關於都市計畫相關目前是放在內政部，那在內政部的哪裡？是在國土管理署下面的城鄉發展分署。這部分有些都市計畫的同仁提到，原營建對口被降級變成四級機關，這個之後在國土管理的影響，從理論上很難去預測還是釐清，這還是要等實際運作後才能得知。再請同仁發言？

桃園縣政府官員 G：水務局部分，是以整個流域管理方式、在今年配合直轄市變成機關。在內部分配上，水土保持與下水道以及下游管理等單位；那上級就有農委會、水利署等單位。未來組織配合中央的調整，只有一個環資部、較為單純。但我們比較關心的是說，將來是不是可以在機關的合署辦公以增加效率？例如目前水保局是在中興興村、營建署在臺北，這種龐大的組織如何有效率整合是值得商榷。否則可能只淪為名稱

改變、但效率依然待進步的可能。另外配合中央的因應，我們認為應該尊重地方首長的施政，畢竟各地都不同。舉個極端例子，南投縣沒有靠海，但硬要成立一個海洋局就很怪。以上是我的發言，謝謝。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：謝謝。接下來請同仁發言。

基隆市政府官員 F：中央組改已經差不多定案，如要地方配合應該要看首長的意見。這是第一原則。其次我們產發處在沒有農業處與經發處的情況下，許多業務都包含在內的。目前對口單位是農委會、經濟部與海巡署；將來可能會多一個環境資源部，這牽涉到水土保持與生態保育。另外海巡署歸到海洋部，因此將來會變得更多對口單位。另外改造是要提高效率；但中央下放地方的事情如果都把持住，要地方有多少做為可能有困難。地方人、財等資源是缺乏的，因此這塊需要處理。地方配合中央改造當然是理想狀態，如果將來能夠將地方與中央協調好，地方有人有財，當然樂於推動中央委辦的事項。

臺灣大學城鄉所博士生林冠年：往後可能會對應到更多部會，這樣合署辦公與資源的分配這是要同步進行，才有可能有更合適發展。是否有其他長官同仁欲發言？

新北市政府官員 C：我們目前對應的窗口是農委會；但是組改後，我們不太擔心的原因，在於中央主責政策制定、而地方是執行的角色，因此這部分還不是問題。對應窗口如同各位長官提到的，絕對沒有單一窗口的對應。但我們擔心的是，組改後對於地方政府的中央補助款與委辦資源投入、均可落實執行的話，那地方是可以順利配合的。

3-11 北部工作坊綜合意見交流重點紀錄

時間：100 年 11 月 25 日（五）上午 9：00-12：00

地點：東吳大學區校區遊藝廣場二樓交誼廳

研究團隊：東吳大學政治系副教授王輝煌

東吳大學政治系博士生林承正

臺灣大學城鄉所博士生林冠年

列席機關代表：行政院研考會吳怡銘科長

行政院研考會林淑幸視察

與會來賓：臺北市府官員 A、臺北市府官員 B、臺北市府官員 C、臺北市府官員 D、臺北市府官員 E、臺北市府官員 F、臺北市府官員 G、臺北市府官員 H、臺北市府官員 I、臺北市府官員 J、新北市政府官員 A、新北市政府官員 B、新北市政府官員 C、桃園縣政府官員 A、桃園縣政府官員 B、桃園縣政府官員 C、桃園縣政府官員 D、桃園縣政府官員 E、桃園縣政府官員 F、桃園縣政府官員 G、桃園縣政府官員 H、桃園縣政府官員 I、宜蘭縣政府官員 A、宜蘭縣政府官員 B、宜蘭縣政府官員 C、宜蘭縣政府官員 D、宜蘭縣政府官員 E、基隆市政府官員 A、基隆市政府官員 B、基隆市政府官員 C、基隆市政府官員 D、基隆市政府官員 E、基隆市政府官員 F

整理：張勁瀚

東吳大學政治系副教授王輝煌：接下來就是綜合意見交流，剛我們第一組在討論的時候情況非常熱烈，第二組在第一組結束後還在踴躍發言，兩組情況都是滿熱切的。接下來請第一組、第二組的代表幫我們做意見整合發言。

臺北市府官員 A：我們這一組大概針對今天研究案的幾個問題，大家都提出一些自己的看法，大體上我先從大的方向來說，第一個方向是，因行政院的組改案，都還在立法院審議當中，相關的內容還尚需確定，地方

政府在此時若要因應行政院的組改做調整，風險性及不確定性很高，故大家都認為此部分要審慎因應。第二部分是，地方政府是地方自治法人團體，我們有自己的權限及業務需要，未來是否要針對行政院的組改案再做後續的調整，應看地方政府政策實行的需要，而非只單純爲了因應行政院組改案的窗口或組織的整併來進行。其他較細部的部分，我們覺得在整個調整過程當中，業務窗口與法規是否也要跟著調整？調整內容的資訊要明確，(因目前地方政府獲得資訊的來源較貧乏，中央到底調整或審議得如何)，建議研究單位在此部分的資訊整理或窗口相對應的情況，都可以有較明確的資訊，讓地方政府在此部分做比較適合的依循，或較容易找到未來調整內部規劃的方向。我們也建議法規的檢視，當地方與中央組織調整的過程當中，各個業務的屬性—例如我們常遇到中央提供補助款或相關經費的益處時，第一年補助、第二年減半、第三年自籌，這種「中央請客，地方買單」的情況，在組改過程中是否還會持續？或未來是否能透過立法訂定明確的規範來改善，不要組改到後來還是造成地方政府的負擔(窗口找不到，業務還在推動)此部份希望研究團隊能再去釐清。另外，有些屬於中央要規範地方政府的部分，有些事情應要跟地方政府做較明確的協商，例如財源的籌措，在委辦確定之後，與地方政府間都會有些權利義務的關係，包括財政、其他能配合的部分，都應該要清楚，尤其在組改過程中，都是可以請研究團隊再去著力的。最後是說，行政組改案的整併過程中，比如我們討論到衛生福利部的部分，兩個不同的訓練體系、思考邏輯，整併到一個局、處、部會，地方政府仍維持現行社會局或衛生局的組織運作情況，要如何與之配套及業務如何遵行？此部分皆希望在研究團隊的研究過程當中有明確釐清。組內總結是，希望研究團隊在提供研究方向時，較能替地方政府發聲：未來組改案的調整，並不代表地方政府一定要做相對應的組織調整，或暗示地方政府應該要做組織調整。而是在過程中能提供較明確的資訊，讓地方政府能很確信知道，行政院組改案在調整當中到底發生了甚麼事情，或是要準備調整成甚麼樣子，這是讓地方政府在依循上較能找到明確的資料跟方向。

桃園縣政府官員 H：針對剛討論的內容及疑問做反應，從中央部會得知的訊息表示確實還在調整中，還在相關組織法案審查的階段，也就是說他可能還要花好長一段時間，但中央預計在幾年內成就，此部分訊息目前都還未告知，但中央可能也是臨危受命，在短時間內要配合相關法令要成就。當然龐大的行政機器要調整，一些軟硬體部分都要充分考量，包括辦公廳舍、未來中央主管法令的修正、相關配套等如何成就，包含未來地方相對應再做因應的部分，若中央落實了好一段時間，自然地方就會有因應的機制，這部分我想也應該能迎刃而解。中央組織調整之後，未來直轄市的定位，此部分稍後請另一位同仁針對此部分做回應。另外，針對未來中央組織調整之後，準直轄市是否能比照現有直轄市的規模？我們想要了解，中央業務權責的移撥、人力的支援及如何妥善運用，建議中央未來能針對此部分從長計議。接下來請我們同仁發言，將意見彙整提供給研究團隊參考。

臺北市政府官員 J：第一組的意見與本組原先想要提的東西很相像，我們對於中央組織再造的事情中，我們其實是有些想像的，因為中央的組織區分為幾塊，第一塊是整合協調，如研考會、環境資源、經建會，都是綜合了國家長期計畫的部分，我們在看待這部分時，針對國家政策的整合規劃能力的部分，到底如何做，要有想法及說法。第二個部分，是涉及到法令組織的部分，如營建署所管的各種法令，在各部會散見，在面臨到競合、整合的部分，我們是可以做某些程度的調整或思考。第三部分即是補助的部分，有分成兩塊，一塊是文建會的社區營造部分，第二塊是營建署的環境改造的部分，相關單位包含農委會、農業局，現在也在做農村再造的相關補助部分，光是補助的部分若權管或法令不清楚，就會造成像剛剛夥伴提到的問題(中央請客地方買單)，第一線的部分很難對里長及居民說明，在無補助下是否仍要持續推行業務。因此組織整併後，針對與我們息息相關的補助部分，也希望研究單位能有更清楚的釐清提供給我們。另外一部分為個人意見，從民國七十幾年就開始進行組織再造，中間歷經不同的總統，大家對於此部分的想像是基於臺灣的國土計畫，此計畫的關鍵部分是我們如何去領導臺灣走出國際競爭力，希望中央組織再造能有更宏觀的角度去確認，臺灣要提升經濟力，以目前臺灣

的普遍所得、產業所得、對環境的看顧是不夠的，在此狀況下，中央要調整人力或相關的組織配比，就應該要有一定程度的著重重點，所以組織的調整，必然與國家政策有相當程度的關聯性。到底我們如何從研究案中 FEEDBACK 到此部分，讓國家領導人或國家的公務人員有所認知，願意爲了國家的未來而做某些程度的調整，而不是在現有的組織架構上去疊床架屋，原本我們都市發展部門就會面臨到很多部會，也沒有關係，因爲我們可以做很多的行政調整及彈性的運用，只要地方首長指派好就可以做，但若業務出來，我們找不到中央對口時，地方政府也很難說基於法令的部分到底能做些甚麼，基於這個部分也希望研究團隊能將地方政府的意見提報上去。

東吳大學政治系副教授王輝煌：關於組改資訊透明化的問題，會接受各主管的回應，在報告中針對各部會具體業務如何提撥整理成一表列，針對目前已有作組改規劃的縣市做對應供各位參考。我們也在此澄清、並反省個人在此研究案中的想法。同意剛剛一位同仁的發言，地方政府應盡量多向中央爭取地方在經濟發展上自主的權限，也以負責任的方式去執行避免政府有沉重的財政負擔，以經營地方長期發展的效益去進行。也同意四大部會整合具有新的想像，是否地方政府也能在此部分做搭配，幫助政府及民眾有亮麗的發展前景。感謝今天各位長官同仁的與會，謝謝大家。

附錄四 審查意見回覆表

4-1 期中報告審查意見回覆表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1.	<p>研究報告內文未能深入引用參考資料，初步研究發現與建議亦僅針對地方自主權實際運作情形、組織改造後中央與地方業務對口問題及嘉義縣個案進行討論，尚缺乏完整分析架構，建議研究團隊宜歸納整理近百餘頁附錄資料，作為研究內容分析與討論佐證之素材，以強化內文論述空間，俾使該研究發揮最大綜效。</p>	<p>將於期末報告納入近百頁的訪談資料，以強化本研究的論述分析空間，發揮最大綜效。</p>
2.	<p>有關參考文獻部分，缺乏國外相關文獻資料，研究團隊亦僅著重公共行政範疇。建議研究團隊應強化憲法、行政法及地方自治法等法制分析範疇（請參酌附件 100 年 9 月 24 日台灣行政法學會於政大公企中心舉辦研討會之蕭文生及張永明報告），並加強蒐集分析國外文獻資料。</p>	<p>依貴會附件之兩報告作為修訂之參考，並加強蒐集分析國外文獻資料該等憲法、行政法書面資料之提供，亦將列入期末報告參考之依據。本研究考慮納入下列文獻：以規模規模、範疇經濟、交易成本、中央與地方策略夥伴關係、都市體制等角度切入中央與地方業務與職掌之分工。</p>
3.	<p>報告參之一有關縣（市）自主權實際運作情形僅就靜態之縣（市）政府組織設置與中央政府在 2012 年以後的組織對應關係作敘述，建議可補充目前運作的情形與相關問題；另研究報告目次參標題述及「嘉義市」部分，應係「嘉義縣」之誤植，建請併同內文檢視修正</p>	<p>報告參之一有關縣（市）自主權目前運作的情形與相關問題，分別在期中報告第 9 頁、第 18 頁、第 41-43 頁等提及。貴會之建議將在期末報告中補充，感謝指正。另研究報告目次參標題及內文將「嘉義縣」誤植為「嘉義市」，已將目次、24 頁、25 頁、28 頁、29 頁、42 頁、43 頁之錯誤修正。</p>

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	之。	
4.	<p>行政院組織改造法案包括「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」、「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」於 99 年 2 月 3 日公布，「行政法人法」亦於 100 年 4 月 27 日公布。行政院新組織架構將由目前 37 部會級機關精實為 29 個，自 101 年 1 月 1 日開始施行。為利未來中央行政機關與地方政府業務之連繫協調，地方行政機關組織是否考量配合行政院組織改造新部會組織架構及業務功能之設計，持續研議調整其組織架構，並修正組織自治條例，以利效能提升，均屬地方自治權責。且國內各縣（市）、直轄市政府彼此差異性頗大，中央與地方各有不同的功能業務，地方政府是否有需要以未來的行政院組織架構作相對應之調整，建議研究團隊可就地方政府因地制宜及行政效益等層面進行綜合評估。</p>	<p>此處建議事項，將於期末報告中進行修正與撰寫，感謝指正。</p>
5.	<p>研究報告第 24 頁參、「地方自主權實際運作情形討論與嘉義市個案分析」五大直轄市與嘉義市政府之一級機關或單位，組織業務職掌與行政院組織改造新部會組織架構及業務功能之對應關係，可供其他地方政</p>	<p>配合建議，將於期末報告中處理，感謝指正。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	府是否配合辦理組織改造之參考。爰建議將業務分工變動情形列入，並以表格或圖列方式呈現。	
6.	考量地方政府之衛生局、社會局或環保局等機關組織，未來配合新部會組織架構分工變動情形較大，爰建議進一步針對地方政府衛生局、社會局或環保局等官員辦理深度訪談，以瞭解其對行政院組織改造新部會組織架構變動情形之看法及地方政府是否對應調整之初步意見。	為配合新部會組織架構分工變動，瞭解地方政府之衛生局、社會局或環保局等機關組織之看法，本研究團隊原擬訪談嘉義縣社會局長、衛生局長，但其皆以對行政院組織改造問題不嫻熟與業務繁忙而婉拒受訪。另於邀訪新北市衛生、社會局長時亦有類似情形。本研究團隊將再次邀訪相關局/處業務主管，並擬於中部工作坊邀請臺中市、彰化縣、南投縣之社會、環保、衛生局處首長與會，以釐清相關意見，並放入本研究之期末報告，感謝指正。
7.	有關研究建議部分，請提出相關具體建議及配套措施，並區分立即可行建議與中長程建議，註明相應之主、協辦機關，俾實質檢討與改善。	配合指正將於期末報告中處理。
8.	研究報告第 11 頁有關通訊傳播機關已改制為 NCC 而文中仍列交通部、第 11 頁有關兒少休閒活動（如網咖）之業務主管機關非警察局、第 13 頁有關教育部對地方政府不得為「行政指導」、第 20 頁有關「地方行政機關組織準則」等相關內容，均請再次釐清修正。	業予修正補充，感謝指正，另有關「地方行政機關組織準則」等相關內容，將於期末報告併同修正。
9.	有關報告中提及「升格」、「院轄市」、「五（六）都」等文字	已將所提意見逐頁檢視，逕予修正，感謝指正。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>(如第 2 頁、第 17 頁等), 建議修正為「改制」、「直轄市」、「五直轄市」或「五直轄市及桃園縣」等文字, 以符法制用語。</p>	
10.	<p>為符研究倫理, 研究報告訪談對象建議以匿名方式處理 (如報告第 4 頁、第 48 頁)。</p>	<p>已逐頁檢視修正之, 感謝指正。</p>
11.	<p>有關深度訪談及焦點座談部分, 研究團隊應摘要紀錄重點而非以逐字稿型式呈現, 另請就深度訪談對象取樣原則及目的進行補述說明。</p>	<p>深度訪談及焦點座談部分, 除宋副主委及謝專委之訪談稿被研究團隊視為重要研究依據, 因而整理為逐字稿外, 其餘訪談、焦點座談、工作坊等紀錄皆以「重點摘要」形式呈現。</p> <p>另補充說明深度訪談的最主要目的包括下列幾項:(一)瞭解中央與地方政府的權責劃分原則以及實際的分工做法,(二)行政院組改前中央地方業務協調與整合上所遭遇的問題,(三)預期行政院組改後中央地方業務協調與整合上可能遭遇的問題。</p> <p>深度訪談的對象包括:(一)各部會中與行政院組改以及中央地方協調業務相關之官員。(二)嘉義縣、新北市、臺南市地方政府之秘書長與主要局處官員。(三)對行政院組改與地方政府、府際關係學有專精之專家學者。</p> <p>以嘉義縣為例, 研究團隊已訪談吳容輝秘書長、建設處林吉利處長、水利處沈寬堂處長、人事處張建智處長、民政處林聰利處長、文化觀光局李茂</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		<p>鐘副局長、綜合規劃處鍾鳴時。嘉義縣政府訪談取樣目的與原則：為因應民國 101 年行政院組織改造，嘉義縣領先全國地方政府，甚至超前中央組改進程，進行府內的功能業務與組織調整。嘉義縣政府提前將行政院組改後可能面臨的業務對應問題，納入最新一波的縣府組織設計中。首先、為釐清嘉縣組織改造，本團隊訪談主導組織改造的縣府秘書長與人事處長。次之、訪談民政處長，就該處將社會福利業務移出至社會局，以及詢問有關衛生福利部與內政部業務變動之意見。再者、嘉縣為對應交通及建設部，將府內工務處與交通局合併成立建設處，故訪談建設處長瞭解組織合併情形，以及詢問未來對應交通建設部之情況。另就，水利業務從原經濟部移至環境資源部，訪談水利處長。以及，未來行政院研究考核委員會、公共工程委員會與經濟建設委員會整合為國家發展委員會，所以訪問嘉縣綜合規劃處，詢問其與未來國發會對應可能之情況。最後訪問文化觀光局副局長，文化與觀光業務合併之情形，並詢問未來與文化部、交通建設部觀光局對應之預設情形。</p> <p>另以臺南市為例，研究團隊已訪談顏純左副市長、陳美伶秘書長、人事處許瑛峰處長、新聞及國際關係處陳宗彥處長。訪談取樣的目的及原則：臺南市乃由舊的台南縣、市合併，顏純</p>

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		左副市長擔任多年之台南縣副縣長，對於新的臺南市面臨組改之問題，預期將對組改議題有較為宏觀的看法；而陳美伶秘書長過去擔任行政院副秘書長，對於組改議題中，中央與地方政府的角色互動，預計有深刻的理解；人事處涉及組織員額調整之重要問題；陳宗彥處長過去曾任臺南市議員，預計可以從府會的不同經驗中分析臺南市政府對組改議題的看法。
12.	有關研究報告中錯字與疏漏部分（如報告第 3 頁、第 12 頁、第 48 頁、第 49 頁），請逐一檢視修正，並參閱所附附件修正處修正之。	已依指正處逐一檢視修正，感謝指正。
13.	研究報告目次、表次、圖次、提要、參考書目、每「章」及「附錄」均請自單頁打印，每頁均請加註頁眉，單頁註明「章名」及「附錄名稱」（置於單頁之右），雙頁註明「研究主題」（置於雙頁之左）。頁碼註記於每頁文字之下方（以阿拉伯數字編列，字體應略小），與頁眉同側。	感謝指正，已照提示修訂，印製期末報告時將依此辦理。
14.	本文各篇章、節、段、項編號原則，依序為一、(一)、1、(1)，請一併調整修正。	感謝指正，已照提示修訂，印製期末報告時將依此辦理。
15.	相關版面配置及編排順序，請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究報告印製格式相關規定修正（如「提要」置於「目次」前，「參考書目」置	感謝指正，已照提示修訂，印製期末報告時將依此辦理。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	於報告「附錄」之前，書脊應依序書明「研究主題」、「行政院研究發展考核委員會」及編碼數字等)。	

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

4-2 期末報告審查會紀錄

- 一、時間：101 年 3 月 1 日（星期四）上午 9 時 30 分
- 二、地點：行政院研究發展考核委員會 7 樓簡報室
- 三、主席：宋副主任委員餘俠 記錄：林視察淑幸
- 四、出（列）席人員：

學者專家：

郭教授昱瑩（世新大學行政管理學系）、張教授四明（臺北大學公共行政暨政策學系）、趙教授永茂（臺灣大學政治學系）、劉教授宗德（政治大學法律學系）（依姓氏筆劃排列）

機關代表：

羅簡任秘書瑞卿（內政部）、黃專門委員宏光（臺北市政府）、周專門委員宏彥（臺南市政府）、葉科長珊玫（嘉義縣政府）

研究小組成員：

陳副教授立剛(研究計畫主持人)、陳助理教授朝建(研究計畫協同主持人)、林冠年(研究助理)

本會列席人員：

廖處長麗娟、賴專門委員韻琳、吳科長怡銘、林視察淑幸

- 五、主席致詞：(略)
- 六、研究小組報告：(略)
- 七、發言要點：(依發言順序)

(一) 劉教授宗德（政治大學法律學系）：

- 1、有關研究方法應用理論部分，公法（憲法、行政法）原理及法律制度說明似嫌不足，建議研究團隊強化學理性說明並補充論述「地方自治法」之分權理論。

- 2、本研究發現及建議過於簡略，似有填補空間，建議研究團隊可深入分析稅制、人事（含考試）區域調整範疇授權地方運行之可行性，以及地方制度法中有關「自治事項」與「委辦事項」之分類。
- 3、訪談紀錄過於龐雜，為避免閱讀不便或造成喧賓奪主之嫌，建議統整訪談紀錄或以另行分冊或附件方式呈現。

（二）趙教授永茂（臺灣大學政治學系）：

- 1、本研究所提出之研究架構（如法規合適性、組織合適性、即時性調整及組織性調整等）及理論架構（頁 22-27），似乎無法貫穿全文研究與分析，亦缺乏與訪談及座談資料相對應，建議研究團隊宜加強前後邏輯之對應與討論。
- 2、本研究缺乏中央與地方相關組織法規與制度之統整，建議研究團隊宜歸納並整理中央司、署、局、處相對應地方政府局、處、室名稱之類型。
- 3、本研究全文計 182 頁，惟第七章研究發現及建議僅占 4 頁，結論過於精簡且薄弱，另第四章與第五章之結論與政策建議篇幅均僅占 1-2 頁，第六章之結論與政策建議又高達 12 頁，篇幅分配明顯不均，建議研究團隊適當整合第二章至第六章之結論與政策建議，彙整分析深度訪談、焦點座談及工作坊等相關論述重點，以提高附錄參考價值。
- 4、建議針對地方政治生態與地方治理困境等，研析地方政府對應中央政府組織機關（名稱）類型，應用於地方組織之對應調整與改造，以及設計與命名之原則。

（三）張教授四明（臺北大學公共行政暨政策學系）：

- 1、本研究根據交易成本、組織同形論及體制理論等觀點，針對新北市、臺南市及嘉義縣進行深度個案分析，整體而言，理論分析與研究方法堪稱嚴謹，研究資料頗為豐富，顯見研究團隊投入之用心。另本研究發現，中央政府推動組改過程中，地方政府普遍缺乏參與機會，惟經由研究團隊執行深度訪談與 3 場次北中南諮詢性工作坊後，已初步彌補地方政府參與感之不足。

- 2、為彌補本研究發現與建議之不足，建議研究團隊統合研究結論，僅對第四章至第六章個案分析提出小結，而將相關發現與建議挪移至第七章論述，以大幅充實該章內容。
- 3、有關本研究建議中央已完成整合之部會（如衛生福利部、環境資源部、交通建設部及國家發展委員會等），應思考採取有效配套機制誘導地方政府進行類似組織調整部分，鑒於地方機關功能業務與組織調整係屬地方自治權限，多數觀察個案亦未配合中央組改採行相對應組織調整，爰建議研究團隊應詳實規劃實施誘導機制之內容與措施。
- 4、鑒於影響地方機關功能業務與組織調整之因素具多重性，如地方制度法、地方行政機關組織準則、地方歷史人文環境、首長態度及中央組織改造等，爰建議研究團隊應精進研析上開因素在本研究所佔之重要性。

（四）郭教授昱瑩（世新大學行政管理學系）：

- 1、請研究團隊補充說明深度訪談、焦點座談及工作坊參與人員之選樣原則及具代表性之理由，並將訪談大綱、座談重點及工作坊討論主題與第二、三章內容作連結。
- 2、報告第二章第四節與第三章第三節均在探討行政院組織改造後，中央與地方業務窗口對應問題，實為本研究核心，惟其深度、廣度及前後對應連結性，似有斟酌之空間。
- 3、報告第二章第五節與第六節內容略顯薄弱，似有擴展與延伸之空間，另個案分析選取嘉義縣之理由，亦請研究團隊補強說明。
- 4、有關研究發現所論述之兩項策略似顯單薄，建議研究團隊應具體說明由地方自主之業務，權責劃分方式，變動幅度較大部會（如衛福部、環資部及交通建設部等）之窗口對應與因應措施，以及直轄市與縣市對應組改權責劃分與因應方式之異同。
- 5、本報告所提研究建議略顯規範性，建議研究團隊應具體研提中央與地方局處對應表，衝突爭議處理方式，以及強化計畫型補助款之誘因機制。

- 6、本研究目的涵括直轄市及縣市業務對口、中央與地方組織架構及業務運作對應結構關係、中央委辦事項之指揮監督關係變化及可能衍生之問題等，惟研究報告對於上開主題內容論述不足，建議研究團隊宜補強修正，以有效回應本研究宗旨。
- 7、有關研究報告資料引用部分，如頁 8-11 中央與地方組織改造與功能業務調整對應問題、第二章第四節、第三章第一節至第三節、頁 179 中央部會與地方權責不清所引發爭議等，建請補強修正。

(五) 羅簡任秘書瑞卿 (內政部):

- 1、本研究主要選定新北市、臺南市及嘉義縣為個案分析對象，原則上可代表不同類型之直轄市、縣(市)，符合研究計畫之預期。
- 2、有關表列「中央與地方局處對應窗口一覽表」(如表 4-3、5-3 及 6-1)，建議增列組織改造後中央部會之司(處)、局、署等二、三級機關(構)，以強化組織對應關係。
- 3、有關研究報告第 7 頁述及未來違建之營建業務將由交通建設部主政乙節，請研究團隊釐清確認。
- 4、建議研究團隊將第四章至第六章個案分析結論與政策建議，併同納入第七章彙整並進行整體性推論。
- 5、有關報告述及「升格」、「院轄市」、「五都」部分，建議將文字修正為「改制」、「直轄市」、「五直轄市」(如目錄、頁 2、3、5、12、13、21、38、179、180 等)。

(六) 黃專門委員宏光 (臺北市府):

- 1、研究方法主要採用文獻檢視及深度訪談(含焦點團體座談)，基本架構與論述尚屬中肯，惟研究個案選取標準論述不足(如擇取嘉義縣作為五都以外代表之論述似嫌不足)，請研究團隊補實修正。
- 2、有關研究發現與建議述及地方政府過多與膨脹現象部分，論述過於簡略；另研究建議述及保持「龐大」的局處組織部分，為避免造成負面觀感，建議將文字修正為「現有」的局處組織，以顯中性，並將該點

歸屬於中長期建議。

- 3、請研究團隊注意運用訪談資料之保密性（如頁 424 提及訪談官員之名字），並全盤檢視錯別字（如頁 287、432、511、立即可行建議標號（二）重複）。

（七）周專門委員宏彥（臺南市政府）：

- 1、本研究以三個縣市為個案分析對象，其人員取樣代表性與意見客觀性將影響分析結果，因此當訪談意見呈現紛歧或看法不一致時，建議研究團隊應系統化表達與呈現綜整結果。
- 2、本研究採開放式座談，訪談內容與表達層面甚廣，惟對於焦點議題看法並無明確之統計數量與分析結果，為使研究成果更具說服力，建議研究團隊宜加強歸納統計分析方法。
- 3、本研究第五章係臺南市之個案分析內容，僅提供章節重點與資料呈現意見如下：

（1）第一節自 102 頁起描述臺南之發展，從清光緒起，又經民國早期幾度之區里調整等內容，似乎冗文過多，建議以縣市合併升格後之組織改造資料為主，探討臺南市升格前後組織改變與業務運作之情形。

（2）第二節 124 頁有關疑義內容之描述係內部溝通討論過程，建議刪除。

（3）第四節所提建議事項多為中央單位應有之作為，對於地方政府之建議事項則較少提及，建請研究團隊具體提出臺南市因應中央組織調整之實質建議與遵循方向。

- 4、本研究 110 頁倒數第 4 行述及「農業第」部分，請將文字修正為「農業處」；另 120 頁表 5-3 內政部對應市府單位欄，請增列民政局。

（八）葉科長珊玫（嘉義縣政府）：

- 1、報告第 181 頁立即可行建議中，述及中央組改部會變動幅度較大者，如國家發展委員會、環境資源部、交通建設部及衛生福利部等，須就每個直轄市或縣市服務窗口，表列「中央與地方局處對應窗口一覽表」

之立意甚佳，有助於地方政府處理業務之窗口對應。

- 2、有關報告第 55 頁述及直轄市或縣市政府社會局處之中央主管機關以往為內政部，各業務窗口集中於社會司，組織改造後將由衛生福利部主政部分，由於本府於 2011 年將社會處獨立於府外成立社會局，與衛生局同屬府外局，衛生業務與社會福利業務人力具高度專用性，組織文化與目標亦迥，短期內難以將二單位合併，另考量本縣地域與組織生態所面臨之政治考量，實無法與中央同步將衛生局與社會局合併。綜觀本次研究內容，新北市與臺南市政府亦維持社會局及衛生局之編制，顯見就直轄市或縣市政府而言，欲將兩單位合併實屬不易，組織規模及編制人力過度龐大將造成管理上之困難，現階段與中央業務窗口之聯繫雖然可能出現磨合期，然維持現有兩單位之作法較符合地方政府需求，另相關法律如未配套修正，亦會出現中央與地方業務窗口在形式上與各該專業法律有所牴觸，為避免適用上之困擾，建議儘速修正相關法令。

(九) 本會綜合計畫處：

- 1、本委託研究案業選定新北市(北)、嘉義縣(中)與臺南市(南)三個縣市進行個案分析，並針對即時性與組織性等兩個備選之調整模式進行法規、組織等二種合適性之分析，又深入訪談行政院、新北市政府、嘉義縣政府、臺南市政府等機關代表以及學者專家等 25 人次，爰本案之建議事項允宜提出以地方行政機關為主管機關之功能業務及組織調整建議，以切中本委託研究案主題。
- 2、本案所提以本會或國家發展委員會為主管機關之立即可行建議，包括 (1) 籌組「中央與地方功能業務及組織協調小組」，(2) 持續向地方政府說明及溝通中央組改的願景及策略，(3) 表列「中央與地方局處對應窗口一覽表」等建議，以提供地方行政機關有關行政院組織改造重要資訊，均對地方行政機關在因應行政院組織改造時是否調整其功能業務及組織有助益，考量行政院人事行政總處組織法業於 101 年 2 月 6 日施行，其組織法第 2 條第 3 款所列掌理事項「行政院所屬機關組織結構功能與行政法人制度之研析及推動」，爰前揭建議事項主管

機關是否增列行政院人事行政總處，併請再酌。

- 3、本案所提中長期之政策建議(一)「推動中央、地方府際策略夥伴關係，透過有利於中央與地方政策協調溝通的官僚任用、升遷模式」，涉及公務人員之任用及升遷等事項，其主管機關是否增列行政院人事行政總處，併請再酌。
- 4、有關中央與地方關係，權限劃分、地方自治團體間跨域合作(治理)等業務，係屬內政部民政司掌理之工作範疇，本研究案建議之主管機關請據以調整。
- 5、本案係就中央二級機關與地方政府組織作縱向對應之研究，惟建請就中央三、四級機關及地方分支機關作橫向對照分析，以行政機關之轄區一致性、國家區域發展結合等為分析議題，俾增進本研究之完整性。

(十) 本會研究發展處：

- 1、報告內文所提表 1-1 研究觀點及分析面向矩陣，與研究報告第二章及第三章內容未能緊密連結，請補充修正。
- 2、報告第 47 頁述及「...選定台北市作為直轄市的代表個案、澎湖縣作為離島縣份的代表個案，以及嘉義縣作為市的代表個案...」部分，由於研究架構已於第四章至第六章進行個案分析，爰請補強說明選取上開三縣市之選樣原則，另「嘉義縣」應係「嘉義市」之誤植，請併同內文釐清修正。
- 3、研究報告第四章至第六章缺乏一致性分析架構，且缺乏未來中央與地方組織架構及業務運作之整體性結構對應關係及分析架構，建議研究團隊應統整上開三章節結構性分析，並歸納整理三個案資料，作為整體結構分析與佐證之素材，進而研提整體性對應架構，以符本研究目的。
- 4、本研究目的之一係探討行政院組織改造後，地方行政機關辦理中央委辦事項之指揮監督關係變化、及可能衍生之問題；另一項研究目的係研提相關法規及自治規章之修正。惟本研究報告對於上開二項內容似有所缺漏，為有效回應本研究宗旨，建議研究團隊應從整體與多元角

度，提出具體建議及配套措施。

- 5、第七章研究發現與建議似未能深入引用各章內容進行推論與建議，亦未明確論述各策略方向適用時機，請研究團隊將附錄資料相關內容摘陳重點及彙整分析後，回饋於期末報告本文及整體研究發現或政策建議中，並將各章重點，歸納彙整焦點座談、深度訪談及工作坊之重要發現及結論，並將第四章至第六章個案分析結論與政策建議，併同納入第七章彙整並進行整體性推論，據以提出具體且切合之研究建議，俾使該研究發揮最大綜效。
- 6、第七章研究建議事項中，除立即可行建議（四）主辦機關為內政部外，其餘建議事項之主辦機關均為行政院研考會，請研究團隊確實依據未來機關職掌，確實釐清劃分權責機關。
- 7、研究報告第 11 頁述及「...，甚至日後又成為選舉人事酬庸、政治條件交換之工具」及中長期政策建議（二）述及「...官僚任用...」等文字，其遣詞用字是否妥適，請檢視修正或補述論證基礎，並請將研究報告述及「五都」之用詞，統一以「五直轄市」之文字呈現。
- 8、研究報告第 59 頁述及三項開展營運作為部分，似與研究建議內容重覆，立即可行建議（三）與中長期政策建議（一）（二），似與研究發現內容重覆，請統整修正。
- 9、研究報告第 72 頁內容以新北市政府局處委員會之業務與中央政府組織改造後的 29 個部會機關進行業務窗口的對應，第 90 頁內容為新北市與中央個別業務單位之對應與理論分析，請研究團隊審慎衡量此兩節排列順序之妥適性，並併同第五章及第六章內容全面檢視修正。
- 10、為明確化研究發現與建議事項，建議各項內容先行臚列標題並以列點方式呈現。
- 11、有關深度訪談部分，請研究團隊針對訪談對象取樣原則及目的，補充說明於內文中。
- 12、請研究團隊將期中報告回應情形及深度訪談二十四場與二十五場紀錄重點，補充納入附錄內容中。

- 13、由於北部、中部及南部工作坊紀錄標題呈現方式不一致，請研究團隊檢視修正。
- 14、研究報告部分圖檔為電腦掃描，清晰度不足（如圖 1-1、圖 4-1、圖 4-2、圖 6-1、圖 6-2），編號有錯誤（如圖 4-2 誤繕為圖 3-2、表 4-2 誤繕為表 3-2、圖 6-1 誤繕為圖 5-1），圖示重覆（如圖 4-1 與圖 4-2、表 4-1 與表 4-2），未註明資料來源（如表 1-1、表 2-1、表 4-3、表 6-1、圖 6-1、圖 6-2、圖 6-3），缺乏內文對照說明標示（如表 4-3、表 6-1），環境保護局處誤繕為教育局處、文化局處誤繕為教育局處（如第 54 頁）等，請通盤檢視修正。
- 15、有關版面編排順序，請將「提要」置於「目次」前，「參考書目」置於報告「附錄」前，書脊應依序書明「研究主題」、「行政院研究發展考核委員會」及編碼數字等。本項修正建議業於期中報告審查意見請研究團隊進行調整，惟仍未見修正。
- 16、目次中各章名、附錄及參考書目等字樣應以「細明體」加粗打印，表次中之表號及圖次中之圖號亦應以「細明體」加粗打印，另部分格式如排版、頁碼、頁眉及錯漏冗字等疏漏錯誤，請通盤檢視修正，並依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。
- 17、有關期末審查意見回應對照表之回復說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。

八、研究小組說明：

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者及委託單位所提供建議進行修正。

九、主席結論：

非常感謝各位教授及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提的各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，另為增進本研究之完整性，請研究團隊評估針對在地之中央三、四級機關及部會之地方分支機關與地

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

方機關相關業務作橫向對照分析。修訂之研究報告初稿，請於 1 個月內送本會，俾辦理後續事宜。

十、散會（下午 11 時 30 分）

4-3 期末報告審查意見回覆表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1.	有關研究方法應用理論部分，公法（憲法、行政法）原理及法律制度說明似嫌不足，建議研究團隊強化學理性說明並補充論述「地方自治法」之分權理論。	有關地方自治法「分權理論」和本研究核心關聯性不強，較有關係者是地方自主組織權的論述，此論述已在本研究中以「體制」、「資源依賴」、「交易成本」等理論加以分析。
2.	本研究發現及建議過於簡略，似有填補空間，建議研究團隊可深入分析稅制、人事（含考試）區域調整範疇授權地方運行之可行性，以及地方制度法中有關「自治事項」與「委辦事項」之分類。	本研究主要研究核心並非針對稅制、人事，業就此於第二章第五節加寫說明之。
3.	訪談紀錄過於龐雜，為避免閱讀不便或造成喧賓奪主之嫌，建議統整訪談紀錄或以另行分冊或附件方式呈現。	為避免以分冊方式，反造成日後研究者閱讀與查閱確認的不便，建議仍以目前方式呈現。
4.	本研究所提出之研究架構（如法規合適性、組織合適性、即時性調整及組織性調整等）及理論架構（頁22-27），似乎無法貫穿全文研究與分析，亦缺乏與訪談及座談資料相對應，建議研究團隊宜加強前後邏輯之對應與討論。	業於第一章第二節補充說明之。
5.	本研究缺乏中央與地方相關組織法規與制度之統整，建議研究團隊宜歸納並整理中央司、署、局、處相對應地方政府局、處、室名稱之類型。	<p>（1）訪談過程中專家學者建議，中央以部會、地方以局處為主，不宜涉及中央司署局處，因為尚有變化。</p> <p>（2）因相關法令、法規尚未定稿，無法進行中央司署局處的相關業務對應。</p> <p>（3）另就本研究目的之一而言，乃就中央二級機關與地方政府組</p>

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		<p>織業務功能作縱向的對應研究。而有關於中央三、四級機關及地方分支機關之橫向分析，因鑑於中央組改仍在持續中，恐仍有變動，且此橫向分析所涉及對應之機關、單位相當龐雜，故全面性的橫向分析，建議列入未來研究案的議題。</p>
6.	<p>本研究全文計 182 頁，惟第七章研究發現及建議僅占 4 頁，結論過於精簡且薄弱，另第四章與第五章之結論與政策建議篇幅均僅占 1-2 頁，第六章之結論與政策建議又高達 12 頁，篇幅分配明顯不均，建議研究團隊適當整合第二章至第六章之結論與政策建議，彙整分析深度訪談、焦點座談及工作坊等相關論述重點，以提高附錄參考價值。</p>	<p>各章的小結或政策建議，如就學術體例與寫作慣例而言，實不宜再於各章小結或政策建議內另引用座談或訪談內容。基此，各章小結或政策建議僅略做調整，而於最後一章的結論，即研究發現與政策建議，另行修正相關內容。</p>
7.	<p>建議針對地方政治生態與地方治理困境等，研析地方政府對應中央政府組織機關（名稱）類型，應用於地方組織之對應調整與改造，以及設計與命名之原則。</p>	<p>（1）「地方行政機關組織準則」業已規定命名、設計原則，地方政府業依法辦理，故不宜再行重新設計。 （2）業於第二章第四節說明之。</p>
8.	<p>本研究根據交易成本、組織同形論及體制理論等觀點，針對新北市、臺南市及嘉義縣進行深度個案分析，整體而言，理論分析與研究方法堪稱嚴謹，研究資料頗為豐富，顯見研究團隊投入之用心。另本研究發現，中央政府推動組改過程中，地方政府普遍缺乏參與機會，惟經由研究團隊執行深度訪談與 3 場次北中南諮詢性工作坊後，已初步彌補地方政府參與感之不足。</p>	<p>感謝肯定。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
9.	為彌補本研究發現與建議之不足，建議研究團隊統合研究結論，僅對第四章至第六章個案分析提出小結，而將相關發現與建議挪移至第七章論述，以大幅充實該章內容。	各章的小結或政策建議，如就學術體例與寫作慣例而言，實不宜再於各章小結或政策建議內另引用座談或訪談內容。基此，各章小結或政策建議僅略做調整，而於最後一章的結論，即研究發現與政策建議，另行修正相關內容。
10.	有關本研究建議中央已完成整合之部會（如衛生福利部、環境資源部、交通建設部及國家發展委員會等），應思考採取有效配套機制誘導地方政府進行類似組織調整部分，鑒於地方機關功能業務與組織調整係屬地方自治權限，多數觀察個案亦未配合中央組改採行相對應組織調整，爰建議研究團隊應詳實規劃實施誘導機制之內容與措施。	業於第四章第四節，第五章第四節，第六章第四節補充說明之。
11.	鑒於影響地方機關功能業務與組織調整之因素具多重性，如地方制度法、地方行政機關組織準則、地方歷史人文環境、首長態度及中央組織改造等，爰建議研究團隊應精進研析上開因素在本研究所佔之重要性。	本研究案中已於不同章節中進行討論，例如第一章第一節、第二節，第二章第四節、第五節，第三章第一節皆有所討論，敬請參閱。
12.	請研究團隊補充說明深度訪談、焦點座談及工作坊參與人員之選樣原則及具代表性之理由，並將訪談大綱、座談重點及工作坊討論主題與第二、三章內容作連結。	業於第一章第二節補充說明之。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
13.	報告第二章第四節與第三章第三節均在探討行政院組織改造後，中央與地方業務窗口對應問題，實為本研究核心，惟其深度、廣度及前後對應連結性，似有斟酌之空間。	研究團隊將二章第四節名稱調整為「行政院組改後中央與地方窗口業務對應預期狀況」，因為此節所探討的是尚未進行組織改革的地方政府(如雲林縣)，而第三章第三節則是探討因五直轄市升格而正進行組織改革的五直轄市政府(如臺南市與新北市)。至於業務窗口對應問題的核心則在深度、廣度與前後對應連結性上，而這些問題的主要根源為地方地方治理能力薄弱的問題，進一步的說明已補充於第二章第四節。
14.	報告第二章第五節與第六節內容略顯薄弱，似有擴展與延伸之空間，另個案分析選取嘉義縣之理由，亦請研究團隊補強說明。	業就自治事項與委辦事項的業務窗口對應問題，於第二章第五節加強說明之。另於第一章第二節補強說明個案分析選取嘉義縣之理由。
15.	有關研究發現所論述之兩項策略似顯單薄，建議研究團隊應具體說明由地方自主之業務，權責劃分方式，變動幅度較大部會（如衛福部、環資部及交通建設部等）之窗口對應與因應措施，以及直轄市與縣市對應組改權責劃分與因應方式之異同。	有關直轄市所屬局處係以府外局為主，和縣市所屬局處係以府內處為主，有其明顯不同；且在組織規模如人員編制、官職等級的設計上，亦有差異。但在與中央之組織業務窗口對應上，則無實質之差異。
16.	本報告所提研究建議略顯規範性，建議研究團隊應具體研提中央與地方局處對應表，衝突爭議處理方式，以及強化計畫型補助款之誘因機制。	敬請參照第四章第三節、表 4-3、第五章第二節、表 5-3、第六章第一節、表 6-1。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
17.	本研究目的涵括直轄市及縣市業務對口、中央與地方組織架構及業務運作對應結構關係、中央委辦事項之指揮監督關係變化及可能衍生之問題等，惟研究報告對於上開主題內容論述不足，建議研究團隊宜補強修正，以有效回應本研究宗旨。	業就自治事項與委辦事項的業務窗口對應問題，於第二章第五節加強說明之。而由於深度訪談與焦點座談的受訪者之討論，對此問題未另提供意見，以至於無法再進一步研析。
18.	有關研究報告資料引用部分，如頁 8-11 中央與地方組織改造與功能業務調整對應問題、第二章第四節、第三章第一節至第三節、頁 179 中央部會與地方權責不清所引發爭議等，建請補強修正。	已遵照建議，逐項補強資料引用出處。
19.	本研究主要選定新北市、臺南市及嘉義縣為個案分析對象，原則上可代表不同類型之直轄市、縣（市），符合研究計畫之預期。	感謝肯定。
20.	有關表列「中央與地方局處對應窗口一覽表」(如表 4-3、5-3 及 6-1)，建議增列組織改造後中央部會之司（處）、局、署等二、三級機關（構），以強化組織對應關係。	(1) 訪談過程中專家學者建議，中央以部會、地方以局處為主，不宜涉及中央司署局處，因為尚有變化。 (2) 因相關法令、法規尚未定稿，無法進行中央司署局處的相關業務對應。
21.	有關研究報告第 7 頁述及未來違建之營建業務將由交通建設部主政乙節，請研究團隊釐清確認。	已確認無誤。
22.	建議研究團隊將第四章至第六章個案分析結論與政策建議，併同納入第七章彙整並進行整體性推論。	業於第七章結論處理之。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
23.	有關報告述及「升格」、「院轄市」、「五都」部分，建議將文字修正為「改制」、「直轄市」、「五直轄市」（如目錄、頁 2、3、5、12、13、21、38、179、180 等）。	遵照辦理。
24.	研究方法主要採用文獻檢視及深度訪談（含焦點團體座談），基本架構與論述尚屬中肯，惟研究個案選取標準論述不足（如擇取嘉義縣作為五都以外代表之論述似嫌不足），請研究團隊補實修正	已於第一章第二節補強說明個案分析選取嘉義縣之理由。
25.	有關研究發現與建議述及地方政府過多與膨脹現象部分，論述過於簡略；另研究建議述及保持「龐大」的局處組織部分，為避免造成負面觀感，建議將文字修正為「現有」的局處組織，以顯中性，並將該點歸屬於中長期建議。	遵照建議修訂。
26.	請研究團隊注意運用訪談資料之保密性（如頁 424 提及訪談官員之名字），並全盤檢視錯別字（如頁 287、432、511、立即可行建議標號（二）重複）。	遵照辦理。
27.	本研究以三個縣市為個案分析對象，其人員取樣代表性與意見客觀性將影響分析結果，因此當訪談意見呈現紛歧或看法不一致時，建議研究團隊應系統化表達與呈現綜整結果。	由於訪談、工作坊、焦點座談對象多元，不易有一個系統化的綜整，但仍可從中發現一些共同的意見，例如 （1）北、中、南參與工作坊的衛生、福利局處同仁皆表示地方不可能在組織上調整一個對應中央衛生福利部的單位，因為那樣的組織過於龐大。 （2）北、中、南參與工作坊的同仁普遍表示業務對口優於組織對

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		<p>口。</p> <p>(3) 北、中、南參與工作坊的同仁普遍表示希望來自中央的補助資源不要中斷。</p> <p>此外，本研究亦發現，除了中央部會與嘉義縣外，許多縣市的同仁對政院組改的具體內容事實上並沒有任何概念，因此也談不上對政院改組應如何在縣級組織業務因調整應有任何看法。在此情況下，不宜以傳統的量化研究方法來看待樣本代表性的問題。由於五直轄市的功能與業務將來有比較大的變化，因此，本研究選取兩直轄市作為個案探討的對象，至於位階未變的縣市，則選擇已經進行組改的嘉義縣作為個案探討的對象，同時也代表其他位階為提升的農業縣市。</p>
28.	<p>本研究採開放式座談，訪談內容與表達層面甚廣，惟對於焦點議題看法並無明確之統計數量與分析結果，為使研究成果更具說服力，建議研究團隊宜加強歸納統計分析方法。</p>	<p>本研究以質性研究為主，並不採用統計分析方法，且深度訪談、焦點團體座談並非問卷調查，故不適合另外以統計後的相關比例說明支持或反對之強度。</p>
29.	<p>本研究第五章係臺南市之個案分析內容，僅提供章節重點與資料呈現意見如下：(1) 第一節自 102 頁起描述臺南之發展，從清光緒起，又經民國早期幾度之區里調整等內容，似乎冗文過多，建議以縣市合併升格後之組織改造資料為主，探討臺南市升格前後組織改變與業務運作之情形。(2) 第二節 124 頁有關疑義內容之描述係內部溝</p>	<p>已依照建議逐項修訂。</p>

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	通討論過程，建議刪除。(3) 第四節所提建議事項多為中央單位應有之作爲，對於地方政府之建議事項則較少提及，建請研究團隊具體提出臺南市因應中央組織調整之實質建議與遵循方向。	
30.	本研究 110 頁倒數第 4 行述及「農業第」部分，請將文字修正爲「農業處」；另 120 頁表 5-3 內政部對應市府單位欄，請增列民政局。	遵照辦理。
31.	報告第 181 頁立即可行建議中，述及中央組改部會變動幅度較大者，如國家發展委員會、環境資源部、交通建設部及衛生福利部等，須就每個直轄市或縣市服務窗口，表列「中央與地方局處對應窗口一覽表」之立意甚佳，有助於地方政府處理業務之窗口對應。	感謝指教。
32.	有關報告第 55 頁述及直轄市或縣市政府社會局處之中央主管機關以往爲內政部，各業務窗口集中於社會司，組織改造後將由衛生福利部主政部分，由於本府於 2011 年將社會處獨立於府外成立社會局，與衛生局同屬府外局，衛生業務與社會福利業務人力具高度專用性，組織文化與目標亦迥，短期內難以將二單位合併，另考量本縣地域與組織生態所面臨之政治考量，實無法與中央同步將衛生局與社會局合併。綜觀本次研究內容，新北市與臺南市政府亦維持社會局及衛生局之編制，顯見就直轄市或縣市政府而言，欲將兩單位合併實屬不	感謝指教。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	易，組織規模及編制人力過度龐大將造成管理上之困難，現階段與中央業務窗口之聯繫雖然可能出現磨合期，然維持現有兩單位之作法較符合地方政府需求，另相關法律如未配套修正，亦會出現中央與地方業務窗口在形式上與各該專業法律有所抵觸，為避免適用上之困擾，建議儘速修正相關法令。	
33.	本委託研究案業選定新北市(北)、嘉義縣(中)與臺南市(南)三個縣市進行個案分析，並針對即時性與組織性等兩個備選之調整模式進行法規、組織等二種合適性之分析，又深入訪談行政院、新北市政府、嘉義縣政府、臺南市政府等機關代表以及學者專家等 25 人次，爰本案之建議事項允宜提出以地方行政機關為主管機關之功能業務及組織調整建議，以切中本委託研究案主題。	遵照建議已修訂於研究建議中。
34.	本案所提以本會或國家發展委員會為主管機關之立即可行建議，包括（1）籌組「中央與地方功能業務及組織協調小組」，（2）持續向地方政府說明及溝通中央組改的願景及策略，（3）表列「中央與地方局處對應窗口一覽表」等建議，以提供地方行政機關有關行政院組織改造重要資訊，均對地方行政機關在因應行政院組織改造時是否調整其功能業務及組織有助益，考量行政院人事行政總處組織法業於 101 年 2 月 6 日施行，其組	遵照建議已加以修訂。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>織法第 2 條第 3 款所列掌理事項「行政院所屬機關組織結構功能與行政法人制度之研析及推動」，爰前揭建議事項主管機關是否增列行政院人事行政總處，併請再酌。</p>	
35.	<p>本案所提中長期之政策建議（一）「推動中央、地方府際策略夥伴關係，透過有利於中央與地方政策協調溝通的官僚任用、升遷模式」，涉及公務人員之任用及升遷等事項，其主管機關是否增列行政院人事行政總處，併請再酌。</p>	<p>遵照辦理。</p>
36.	<p>有關中央與地方關係，權限劃分、地方自治團體間跨域合作（治理）等業務，係屬內政部民政司掌理之工作範疇，本研究案建議之主管機關請據以調整。</p>	<p>遵照辦理。</p>
37.	<p>本案係就中央二級機關與地方政府組織作縱向對應之研究，惟建請就中央三、四級機關及地方分支機關作橫向對照分析，以行政機關之轄區一致性、國家區域發展結合等為分析議題，俾增進本研究之完整性。</p>	<p>感謝指教。本研究目的之一，乃就中央二級機關與地方政府組織業務功能作縱向的對應研究。而有關於中央三、四級機關及地方分支機關之橫向分析，因鑑於中央組改仍在持續中，恐仍有變動，且此橫向分析所涉及對應之機關、單位相當龐雜，故全面性的橫向分析，建議列入未來研究案的議題。</p>
38.	<p>報告內文所提表 1-1 研究觀點及分析面向矩陣，與研究報告第二章及第三章內容未能緊密連結，請補充修正。</p>	<p>依建議進行修訂，已於第一章第二節補說明之。</p>

編號	審查意見	回覆修正情況說明
39.	報告第 47 頁述及「...選定臺北市作為直轄市的代表個案、澎湖縣作為離島縣份的代表個案，以及嘉義縣作為市的代表個案...」部分，由於研究架構已於第四章至第六章進行個案分析，爰請補強說明選取上開三縣市之選樣原則，另「嘉義縣」應係「嘉義市」之誤植，請併同內文釐清修正。	已於第三章第二節有關五直轄市十七縣市中，就何以選擇臺北市、澎湖縣、嘉義市之理由，予以補充說明。
40.	研究報告第四章至第六章缺乏一致性分析架構，且缺乏未來中央與地方組織架構及業務運作之整體性結構對應關係及分析架構，建議研究團隊應統整上開三章節結構性分析，並歸納整理三個案資料，作為整體結構分析與佐證之素材，進而研提整體性對應架構，以符本研究目的。	感謝指教。第四章業已補上新北市成立的改制計畫書之說明，寫作體例實已與第五章、第六章趨於一致。另第六章已將原本過長的第四節「結論與政策建議」中大篇幅的討論分析獨立為「分析嘉義縣政府因應行政院組織改造之策略」（第四節），留下精簡的「結論與政策建議」（第五節）。另亦依照建議於第七章結論補強與三個案之連結性。此外，本研究採用之「交易成本」、「資源依賴」、「體制理論」等理論皆為有關組織變革或調整之重要理論，這些理論也作為各別個案之分析架構，唯因本研究三個案具有相當不同的地方特性、首長意志、民意需求、組織歷史發展沿革以及地方政府目前所面對的迫切治理問題有密切的相關。綜觀上列因素，似難在方法論上就三個不同的個案整理出一個架構。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
41.	本研究目的之一係探討行政院組織改造後，地方行政機關辦理中央委辦事項之指揮監督關係變化、及可能衍生之問題；另一項研究目的係研提相關法規及自治規章之修正。惟本研究報告對於上開二項內容似有所缺漏，為有效回應本研究宗旨，建議研究團隊應從整體與多元角度，提出具體建議及配套措施。	業就自治事項與委辦事項的業務窗口對應問題，於第二章第五節加強說明之。而由於深度訪談與焦點座談的受訪者之討論，對此問題未另提供意見，加諸學理上委辦事項受到中央各該監督主管機關的高密度之適當監督，並無指揮對應之問題而須予以修正。
42.	第七章研究發現與建議似未能深入引用各章內容進行推論與建議，亦未明確論述各策略方向適用時機，請研究團隊將附錄資料相關內容摘陳重點及彙整分析後，回饋於期末報告本文及整體研究發現或政策建議中，並將各章重點，歸納彙整焦點座談、深度訪談及工作坊之重要發現及結論，並將第四章至第六章個案分析結論與政策建議，併同納入第七章彙整並進行整體性推論，據以提出具體且切合之研究建議，俾使該研究發揮最大綜效。	已調整第四章至第六章個案分析的小結或政策建議，第六章已將原本過長的第四節「結論與政策建議」中大篇幅的討論分析獨立為「分析嘉義縣政府因應行政院組織改造之策略」(第四節)，留下精簡的「結論與政策建議」(第五節)。第七章結論亦已調整修訂。
43.	第七章研究建議事項中，除立即可行建議(四)主辦機關為內政部外，其餘建議事項之主辦機關均為行政院研考會，請研究團隊確實依據未來機關職掌，確實釐清劃分權責機關。	遵照建議已予以修訂。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
44.	研究報告第 11 頁述及「...，甚至日後又成爲選舉人事酬庸、政治條件交換之工具」及中長期政策建議)；述及「...官僚任用...」等文字，其遣詞用字是否妥適，請檢視修正或補述論證基礎，並請將研究報告述及「五都」之用詞，統一以「五直轄市」之文字呈現。	已依照建議將頁 11 文字修訂爲「甚至日後又成爲選舉過程之中與之後，地方政治在人事與政策紛擾的來源。」至於「官僚」一詞，本研究團隊認爲實乃中性名詞，並無不妥。「五都」用詞已依照建議統一調整爲「五直轄市」。
45.	研究報告第 59 頁述及三項開展營運作爲部分，似與研究建議內容重覆，立即可行建議(三)與中長期政策建議(一)(二)，似與研究發現內容重覆，請統整修正。	遵照建議，考量論述前後關聯性，已將第 59 頁「三項開展營運作爲部分」重覆部分刪除。並於第七章第二節加寫研究建議(三)。
46.	研究報告第 72 頁內容以新北市政府局處委員會之業務與中央政府組織改造後的 29 個部會機關進行業務窗口的對應，第 90 頁內容爲新北市與中央個別業務單位之對應與理論分析，請研究團隊審慎衡量此兩節排列順序之妥適性，並併同第五章及第六章內容全面檢視修正。	實則第 90 頁內容，係配合第 72 頁以下內容排序之，尙無調整之必要。
47.	爲明確化研究發現與建議事項，建議各項內容先行臚列標題並以列點方式呈現。	遵照辦理予以修訂。
48.	有關深度訪談部分，請研究團隊針對訪談對象取樣原則及目的，補充說明於內文中。	業於第一章第二節補充說明之。
49.	請研究團隊將期中報告回應情形及深度訪談二十四場與二十五場紀錄重點，補充納入附錄內容中。	期中報告回應情形已列爲附錄 5-1。另本研究共進行 23 場深度訪談(共計 25 人次)，相關資訊已整理爲表 1-2，敬請參閱。

因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究

編號	審查意見	回覆修正情況說明
50.	由於北部、中部及南部工作坊紀錄標題呈現方式不一致，請研究團隊檢視修正。	遵照辦理。