

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

指導教授：史美強

地方政府組織制度變遷與組織  
發展之研究 - - 縣市組織人力再造觀點



研究生：林國漳

中華民國八十九年十一月二十八日

# 目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機	1
第二節	研究問題與目的	5
第三節	研究架構	6
第四節	研究方法與設計	7
第五節	研究限制	13
第六節	章節安排	14
第二章	理論基礎	15
第一節	地方政府	15
第二節	政府再造	19
第三節	組織再造	21
第四節	人力再造	28
第三章	縣市政府組織與人力再造現況探討	36
第一節	縣市政府組織權限分析	36
第二節	組織結構分析	37
第三節	組織人力配置與運用分析	47
第四章	研究發現	70
第一節	組織再造方面	71
第二節	人力再造方面	79

第三節	未來組織發展方面	86
第四節	組織人力再造影響因素方面	94
第五章	結論與建議	103
第一節	研究發現的綜合性結論	103
第二節	建議	105
第三節	研究貢獻與未來研究方向	116
第四節	研究期許	117
	參考書目	119
	附錄	
	附錄一	125
	附錄二	156
	附錄三	157

# 表圖目次

## 一、表目次

1-1 訪談選取對象及人數統計表	10
2-1 各國地方政府體制與運作內容	17
3-1 縣市政府及鄉鎮市公所得組設機關、單位數彙整表	39
3-2 各縣市政府組設單位、機關數統計表	41
3-3 各縣市政府組織結構調整前、後情形比較表	42
3-4 地方制度法實施前各縣市政府組織人力配置情形	48
3-5 各縣市政府府本部員額配置情形	49
3-6 各縣市政府分配增加員額及管制員額成長情形	51
3-7 各縣市政府業務單位人力配置情形	53
3-8 各縣市政府幕僚單位人力配置情形	54
3-9 各縣市政府內部單位適用一般法規員額編制情形	56
3-10 各縣市政府內部單位適用專屬法規員額編制情形	58
3-11 各縣市政府組織結構調整前後業務與幕僚人力配置情形	59
3-12 各縣市政府可增加之員額分配情形	60
3-13 各縣市政府組織規模比較情形	62
3-14 組織結構調整後人數達二十人上下之單位統計表	63
3-15 縣市政府整體組織結構與人力配置調整前後比較	64
3-16 精省後以暫行編制安置之原省府人力現況統計表	65
3-17 原省級公務人員精省後調任地方政府人數統計表	68
4-1 訪談人員及訪談結果資料表	70
4-2 縣市政府一級單位主管及一級機關首長未具簡任官等資格 人數分析統計表	94
4-3 各縣市政府設置文化業務專責單位或機關情形一覽表	97
4-4 各縣市政府組織自治條例完成時間表	101

## 二、圖目次

1-1	本文研究架構圖	7
4-1	集體行動體系影響結構圖	99

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

在過去長達半個世紀以來，我國地方政府組織可謂處在沒有法制化的地方自治時代，直到民國八十三年七月七日完成「省縣自治法」及民國八十八年一月二十五日總統令布「地方制度法」後，終於引爆地方組織重大變革，更使得地方機關組織得以真正終結沒有法制化的地方自治時代。

有謂制度之變革，即在反應時代環境的變遷，學者丘昌泰(民 87:177)更指出，其實，國家競爭力指標的最大問題，恐怕在於地方政府如何「落實」中央政府政策藍圖的問題，換言之，執政高層「名見秋毫，而不見輿薪」，往往疏忽了地方政府才是提昇國家競爭力的關鍵力量。可見制度的變革，應有其脈絡可循，而我國地方制度之發展取向，無疑也是受到世界地方主義崛起趨勢之影響，在地方自治法制化的肇始下，重新省思地方政府組織與人力再造問題。

### 一、地方主義的崛起趨勢

地方自治學者高艾斯 (Goetz, 1993) 指出：當代各國政府為因應經濟與財政危機，乃大規模地進行垂直式的結構調整，這種調整方向是「中央放權，地方攬權」，地方政府擁有更多的自主權力，造成新地方主義 (new localism) 的興起。

更明顯的趨勢是若干歐洲國家所推動的地方民主運動，例如法國、義大利、西班牙等，為加強中央與地方政府之合作關係，並且增強地方政府之自主地位，開始推動稱為自由地方行政區實驗 (free-commune experiment)，其目的即在於「解除地方政府

之管制」或「解放地方政府」。在此背景趨勢下，我國地方政府地位也日漸受到重視，其功能與業務增加是必然的事，因此地方政府的組織架構當然有必要重組（reorganization）（丘昌泰，民 87：2-3）。

在地方政府再造風潮中，美國佛羅里達州政府組織再造計劃所具意義，則更在彰顯地方政府組織再造發展途徑：第一、以多重方式進行政府機構內部單位的重組與改革，包括裁撤、合併、分立或民營化；第二、政府機關的內部單位，其功能業務應該越單純越好；第三、在人力與健康服務方面，公民與社區的投入越多越好；第四、基層機構應該擁有更多的自主性；第五、機構的重組可分為兩部分：一為市長辦公室內部的「內閣單位」，隨首長進退，重組較容易，保持相當彈性；但法律規定的「外部」機構，則不輕易重組，就是市長及議員都不能任意更動，以維持其穩定性（丘昌泰，民 87：7）。

## 二、地方自治法制化的肇始

我國地方制度依據憲法之規定，係採地方自治，但是自行憲以來，卻一直無法完成法制化，地方制度始終停留在以行政命令為規範之格局。因為依照民國三十六年所公布施行之憲法，雖有明文規定採行地方自治，但該憲法第十章第一百十二條、第一百二十二條同時規定，實施地方自治，必須另行制定「省縣自治通則」之後再據以召開「省民代表大會」及「縣民代表大會」，來訂定「省自治法」及「縣自治法」。但因「省縣自治通則」一直未能完成法定程序，造成「省自治法」及「縣自治法」全部無法制定（薄慶玖，民 84：55）。在此情況下，臺灣省政府基於地方行政之需要，在民國三十九年訂定「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」及「臺灣省各縣市政府組織通則」等行政命令頒布施行。

上開規定一直實施數十年後，到民國八十一年五月二十七日，第二屆國民大會第一次臨時會第二十七次大會透過修憲，將憲法增修第十一條至第十八條，其中第十七條有關國家統一前之地方制度條款，將憲法第十章「中央與地方權限」以及第十一章省縣自治之主要精髓，跳過「召開省民代表大會制訂省自治法及縣民代表大會制訂縣自治法」之門檻，另改循立法之途徑來訂定省縣自治之法律，以國家統一前在自由地區省縣實施地方自治制度之準據，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至第一百十五條及第一百二十二條之限制。據此立法院於民國八十三年七月七日順利完成「省縣自治法」及「直轄市自治法」三讀通過咨請總統公佈施行，結束了行憲以來，沒有法制化的地方自治時代（董翔飛，民 84：35）。

雖然「省縣自治法」、「直轄市自治法」之頒布使地方制度得以法制化，確實是地方制度的一大突破，但是該法壽命很短，在實施兩年之後，就因「國家發展會議」，作成廢省或凍省的決議，致使台灣省政府依據省縣自治法所擬訂之「臺灣省各縣市政府組織規程準則」，在送請台灣省議會審議時胎死腹中，未能完成法定程序，因此，縣市政府的組織架構，再度回到原點，仍然繼續適用「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」所規定之行政命令作為規範。

「地方制度法」的公布，終於再度開啟地方組織再造之門，依據該法之規定，縣市政府之組織是由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣市政府再依據該準則，擬訂組織自治條例，經縣市議會同意後，報內政部備查；縣市政府所屬機關及學校之組織規程，則由縣市政府定之。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」及「地方立法機關組織準則」頒布施行，各縣市政府也隨即展開訂定其組織自治條例之重大工程。

### 三、組織與人力再造的省思

行政組織體的再造，以及其人員的配置、變遷，表面上只是部門的增減或整合，但事實上它是錯綜複雜的，除結構性的變遷外，還包括有：(一)職位的增加；(二)任務的重新安排；(三)現職人員的更迭；(四)預算的增減。另外以總體 (Macro) 觀點而言，此項再造可視為「對現代化的適應」(adaptation to modernization)；以中度 (intermediate) 觀點而言，則可視為「擴散式的創新」；以微體 (Mirco) 觀點而言，則可視為「政治競爭」(political competition)；如純以政治觀點而言，則為改變權力之結構，亦為權力分配下之產物；如以社會、心理、經濟觀點而言，則可視為因應社經環境需要，日趨現代化之適應過程 (朱楠賢，民 84：143-144)。

依此，行政組織體的再造，以及其人員的配置，事實上已反映了下列情形：

- (一) 當時的社會文化背景。
- (二) 政府角色的變遷。
- (三) 施政重點或業務推展的調整與願景。
- (四) 政治勢力的消長情況。
- (五) 不同利益團體的強弱度。
- (六) 權力分配的變化。
- (七) 主事者的意識型態。
- (八) 民眾的期許。
- (九) 次級團體行動聯盟的策略事項。
- (十) 非正式權力結構網絡分布。

再從實務面而言，此項組織體再造，以及人員的配置更將面臨以下問題：

- (一) 再造幅度與開放性問題。

- (二) 新組設單位共識的問題。
- (三) 「府內」或「府外」設置問題。
- (四) 垂直分工與水平分工之控制幅度及組織層級配套問題。
- (五) 附屬機關設置問題。
- (六) 職務列等調高及減少層級之現職人員留用問題。
- (七) 部門分劃與業務整併、調整問題。
- (八) 增加部門及員額所產生之財政負擔問題。
- (九) 如何整合各利益團體意見之溝通網絡與辯護圈問題。
- (十) 如何取得議會同意，以維持原設計之組織架構完整性問題。

綜上所述，以當前社會大眾開始重視地方政府，中央政府也逐步擴大授予地方政府權力之際，地方政府要如何藉此時機，運用組織與人力再造，努力規劃組織發展策略方向與目標，進而改善各項管理品質，提昇施政效能以造福民眾，是當前重要的課題，也是本研究的動機所在。

## 第二節 研究問題與目的

地方政府是政府與民眾接觸的第一線，在民意日益高漲的今天，民眾要求政府服務事項與施政品質既廣且高，政府機關為因應各種需求，必然要不斷提出各種行政改革，是以，本文研究取向即在於以運用組織與人力再造觀點，對下列問題尋求解答，並就所蒐集資料加以探討分析，最後再就研究發現提出建言，用以促使地方政府能成為有效能的政府，進而提昇國家競爭力之目的。

基於以上研究取向與目的，本研究主要及次要問題為：

一、地方制度法實施後，各縣市政府組織再造情形如何？

(一) 再造前後組織結構有何不同？

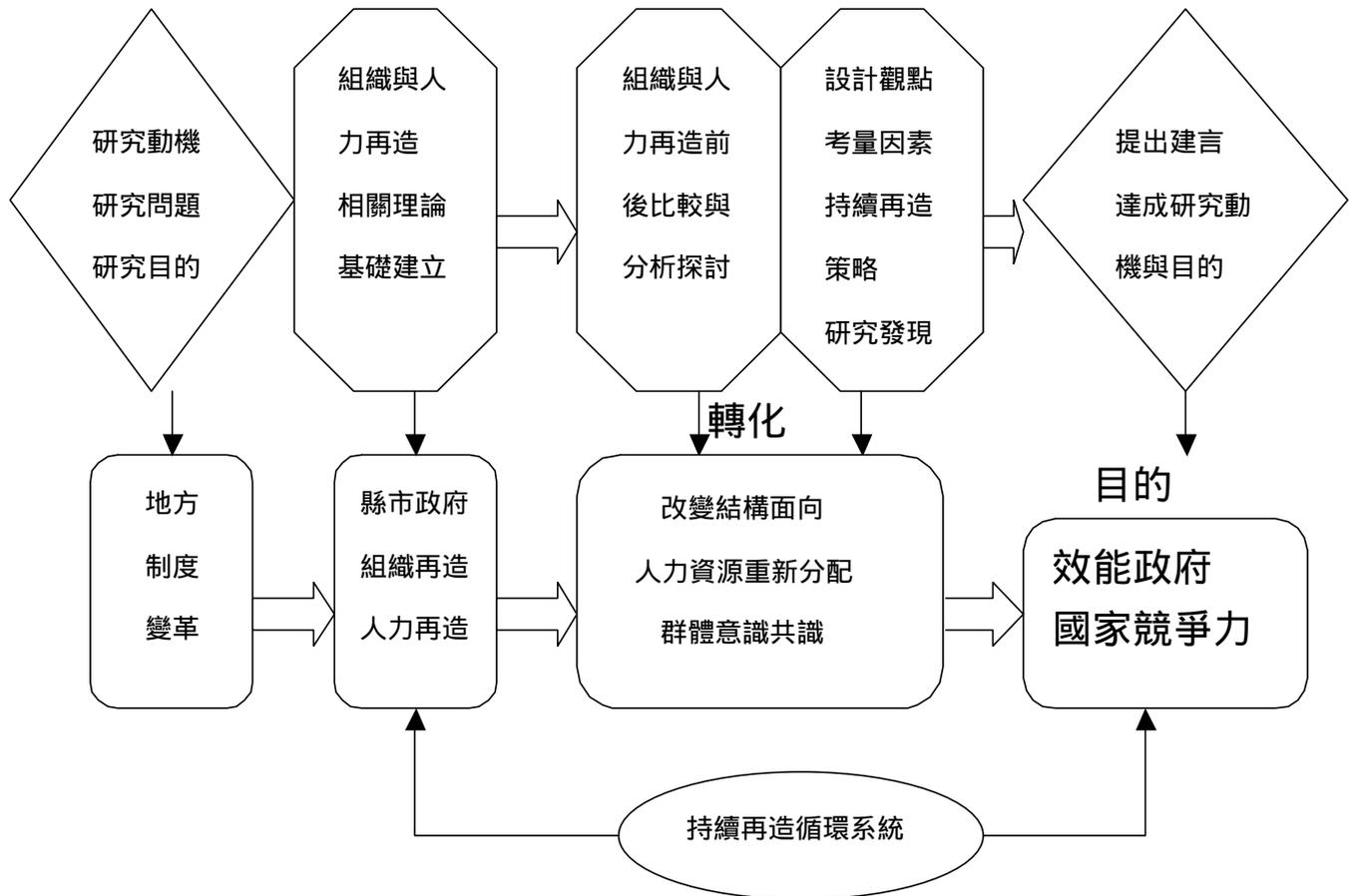
- (二) 結構調整的設計觀點與主要考量因素如何？
- 二、各縣市政府組織再造後之人力配置情形如何？
  - (一) 再造前後人力配置有何不同？
  - (二) 人力配置的設計觀點與主要考量因素如何？
- 三、各縣市政府組織與人力持續再造的發展取向如何？
  - (一) 持續再造的組織再造取向與發展策略如何？
  - (二) 持續再造人力配置與運用及其發展策略如何？

### 第三節 研究架構

政府再造從宏觀而言，包含有多重面向，但以微觀來看，由於機關組織及員額設置，關係著政府提供服務的範圍與品質，在各國政府再造的經驗中，均將組織與員額的再造列為重點，以期建立競爭的機制（行政院人事行政局，民 88：5）。本研究即以微觀的角度，探討地方政府機關運用組織及人力再造，改變既有組織結構面向（包括複雜性、正式化、集權化），以及人力資源的重新分配，使組織內部關係轉變，在群體意識共識下，針對地方特性與需求，共同努力開創地方多元發展之途徑，達到提昇服務績效之效能政府與國家競爭力之最終目的。

本文由第一章第一節研究動機與第二節研究問題與目的，導引出地方制度變革後縣市政府以組織與人力再造來開創組織發展途徑之主題，接著本文將就政府再造之地方再造的組織與人力再造相關理論基礎予以建立，再來就各縣市政府組織與人力再造前後之變化進行探討與分析，對於再造設計觀點與考量因素，甚至於未來持續再造的策略也將進一步作探討分析與詮釋，期能就所發現予以彙整析論，並提出建言供為參考。因此本文研究架構圖如 1-1。

圖 1-1 本文研究架構圖



## 第四節 研究方法與設計

### 一、研究方法

質性研究不只在「求證」某種假設，其重點更是在探索某種意義與現象。質性研究的結果是某種概念或變項之發現與某種意義之探討，而不是研究結果之「概推」(簡春安、鄒平儀，民 87：

126 )。質性研究不認為主觀有什麼不好，每一個人都有其特有的價值觀，對事件都有其特殊的看法，質性研究的好處，也就是能夠正視這些每個人都有主觀性、價值判斷，對事務的意見與感受，並且試圖把這些東西加以探討、分析、整理。質性研究可以分為三種型式（簡春安、鄒平儀，民 87：150）：

（一）非正式會話式訪談( Informal Conversational Interview) 是指研究者在訪談之前並沒有任何預先決定的問題與主題，而是與受訪者在未規劃且未預期的情況下互動，亦即雙方是在一種自然、彈性、無結構、立即回應的情境下對話。此種方法雖可和受訪者深度溝通，而獲得受訪者個別化、對情境變化的反應能力等深度資料，但若訪問者無法掌控會談，將焦點集中於受訪者對研究議題的看法，會導致整個會談流於閒聊，而無法將訪談的資訊導入研究過程中。

（二）導引式訪談(Interview Guide) 是指研究者將訪談所要討論的主題或話題範圍，先以綱要的方式預備妥當，在實際訪談時，依當時的情境決定問題的次序及詳細的措辭。這種方法所獲得的資料，較有助於研究者做系統性整理，訪談的結果亦較其邏輯性。但由於是由研究者來規劃訪談的主題，因此有些對受訪者很重要但卻沒有列在訪談大綱中的議題，訪問者可能就不會對受訪者進行更進一步的探索。

（三）標準化開放式訪談 ( Standardized Opened Interview ) 是指研究者事先就將訪問的問題內容、字句與順序做好規劃，而這些問題也都是以開放式的方式來設計，受訪者只要按標準化的字句與順序來回答即可。此種訪談是有系統的，每個受訪者皆回答相同的問題，因此所獲得的資料很容易組織、分析與比較；以此種方法來從事訪談，也可減低訪問者在訪談過程中做出主觀的判斷，而使訪問者效應減至最低。但這種方式彈性較小，且標準化的字句與次序很可能限制了受訪者回覆的自然性與關聯性。

本研究採用上述分類中的「標準化開放式訪談」來進行資料的蒐集，亦即研究者事先就將訪問的問題內容、字句與順序做好規劃，訪談時受訪者只要按標準化的字句與順序來回答即可。又由於研究者本身從事人事行政工作，因此也採用直接觀察法及文獻探討法，就目前文獻及各項記錄進行觀察與探討分析。茲分別說明如下：

（一）文獻探討法：

以蒐集國內外相關組織與人力再造之理論，包括書籍、期刊、研究論文、議員質詢稿、議會議事錄、政府部門報告資料、學術團體或非營業團體集會研討資料，以作為理論基礎及縣市政府再造情形探討分析等依據。

（二）直接觀察法：

就研究者平時業務接觸範圍與研究相關事項進行觀察，例如方案文件、參加縣市政府組織自治條例審核會議或平時業務上非正式的互動時進行觀察。由於整個組織與人力再造前後變化持續再造發展願景及設計觀點與主要考量因素等均為觀察重點，其整個運作過程之觀察實有助於本文之研究。

（三）深度訪談法：

針對組設單位與人力配置之設計觀點與主要考量因素，以及組織與人力持續再造之取向與發展願景及策略如何，訪問參與縣市政府組織自治條例審議之議員（目前各縣市議會編排為第一審查委員會：審查民政局、人事室 有關業務議案之議員）及再造重要政府官員（人事室主要參與組織設計規劃及人力配置之成員），以瞭解事件背景、政策理念與事件影響強弱及方式等，藉以檢視整個再造過程與內容，以及未來持續再造之願景，並與上述兩種方法所得資料與現象交互分析印證。茲以規劃組織與人力再造之政府官員及議會審議縣市政府組織自治條例之議員，可能因立場或思考角度，而會有不同的推論及邏輯，且均能成論，因此

採取深度訪談較為適當。

## 二、研究設計

### (一) 樣本選取

依地方行政機關組織準則第十五條之規定可以看出，各縣市政府之組織規模，係按人口數多寡作為限定設置單位數之依據，但相同單位數之縣市政府，其組織環境與地方特性及需求事項仍有相當大的差異性存在，因此本研究訪談對象的選取，為求地區代表性完整之考量，將採行普訪各縣市政府之方式，亦即官員部分，受訪對象為各縣市政府人事室主任或該室主要參與組織設計規劃及人力配置之成員；議員部分，受訪對象為各縣市議會參與審議縣市政府組織自治條例之議員代表。根據上述的各項原則，本研究選取的對象及人數如表 1-1。

表 1-1 訪談選取對象及人數統計表

層別	組織規模				訪談人數	
	人口數	單位數	縣市別	小計	官員數	議員數
1	未滿 20 萬人	14	澎湖縣、金門縣、連江縣	3	3	3
2	20 萬人以上 未滿七十萬人	16	基隆市、新竹市、嘉義市、宜蘭縣、新竹縣 苗栗縣、南投縣、嘉義縣、台東縣、花蓮縣	10	10	10
3	70 萬人以上 未滿 125 萬人	18	台中市、台南市、雲林縣 台南縣、高雄縣、屏東縣	6	6	6
4	125 萬人以上 未滿 200 萬人	19	桃園縣、台中縣、彰化縣	3	3	3
5	200 萬人以上 未滿 300 萬人	21	無	無	無	無
6	300 萬人以上	23	台北縣	1	1	1
合計				23	23	23

### (二) 訪談程序

- 1、以電話與訪談對象約定訪談日期、時間，並告知訪談時間約為三十分鐘，以及訪談目的等。又為期屆時受訪人員確能撥冗接受訪談，訪前將再以書面通知並隨附訪談大綱請其先行參閱。
- 2、錄音是增進研究之效度，因此儘可能徵詢受訪者同意於訪問時進行內容錄音。
- 3、預先擇定適當不受干擾之訪談地點，有關應用物件亦應準備妥當。訪談時可先做摘要紀錄，而錄音則作為內容整理時之參考。

### (三) 資料分析方法

質性研究的成敗或品質，端看對資料的分析能力而定，因為質性研究不只是在蒐集資料，其終極目的更在於分析、解釋，並呈現研究的發現與成果。因此，質性研究的困難，是要減少訊息的數量，並從大量的資料中尋找出那些是對研究議題具有重大「意義」的資料，從眾多的發現中確定意義的「模型」，最後則是要從這些意義及模型中建立起屬於本研究議題的「架構」（簡春安、鄒平儀，民 87：157）；同時透過對蒐集來的實證資料予以分析、類別化、描述、詮釋，來回答研究問題，並撰寫出具創造性的研究報告。本研究將參採上述事項處理資料，其流程如下：

- 1、將所獲得之資料、錄音，謄寫逐字摘要稿及書面文字型式。
- 2、閱讀逐字稿及書面文字資料，使文字資料得以轉化為可解釋的資料，並進行初步編碼架構。
- 3、編製類屬及比較類屬間的關係。
- 4、解釋資料以發展概念化的分類體系，同時再次閱讀相關文獻，使主題與理論呈現。
- 5、撰寫研究發現、詮釋發現及提出所發現的主題與理論。

#### (四) 訪談題目與大綱

深度訪談法以開放式標準化問卷，逐一深入訪談。訪談大綱係配合研究問題，包括有：

- 1、研究問題一、之(二) 結構調整的設計觀點與主要考量因素如何？(包括現實層面與願景層面)
  - 1-1 回應地方需求
  - 1-2 基於人事安排
  - 1-3 政府角色的變遷
  - 1-4 改變權力結構
  - 1-5 增加預算
  - 1-6 其他
- 2、研究問題二、之(二) 人力配置的設計觀點與主要考量因素如何？(包括現實層面與願景層面)
  - 2-1 增加職位
  - 2-2 基於現職人員權益
  - 2-3 政府業務之消長
  - 2-4 壯大組織規模
  - 2-5 增加預算
  - 2-6 其他
- 3、研究問題三、之(一) 持續再造的組織再造優先取向與發展策略如何？(包括現實層面與願景層面)
  - 3-1 整併(裁撤)單位或機關
  - 3-2 再增加單位或機關
  - 3-3 考量地方需求的迫切性
  - 3-4 建立群體意識共識
  - 3-5 調整政府角色功能

### 3-6 其他

## 4、研究問題三、之(二)持續再造的人力配置與運用優先取向及發展策略如何？(包括現實層面與願景層面)

- 4-1 檢討業務消長人力
- 4-2 補足規定可增加之人力
- 4-3 考量財政狀況
- 4-4 考量現職人員權益問題
- 4-5 建立群體意識共識
- 4-6 其他

## 第五節 研究限制

我國地方機關組織權及員額之配置，長期以來受制於中央政府，地方制度法制化後，更面臨立法機關的審議，對於地方行政體系結構影響，顯得相當重要，其實質面的影響結果如何，各地方政府面臨情況不一，由於地方機關包括二個直轄市政府，二十三個縣市政府及其所屬機關(約有三四〇個機關)，加上三百零九個鄉鎮市公所及其所屬機關，數量相當龐大，其組織與人力調整，依地方機關組織準則規定，縣市政府之組織，應依準則擬訂組織自治條例，經縣市議會同意後，報內政部備查。鄉鎮市公所之組織，應依準則擬訂組織自治條例，經鄉鎮市民代表會同意後，報縣市政府備查。其有關考銓部分並應函送考試院備查。因此作業過程冗長，加上部分縣市府會關係緊張、派系衝突不斷等因素之影響，目前尚有部分縣市政府所屬機關暨鄉鎮市公所及其所屬機關組織仍處於變革過程之中，以致實證探討地方組織末梢部分可能受到限制。

由於各縣市政府目前均已完成組織與人力調整，且一般認以

地方自治之成敗指標在於縣市，因此本研究主要係以縣市政府為分析對象，而無法及於直轄市、縣市政府所屬機關或鄉鎮市區公所。還有本項研究遍及全島甚至離島地區，限於人力、財力、物力與時間等因素，部分深度訪談將採取電話訪談或書面問卷之方式。另外地方政治意識抬頭，組設單位與人員配置，易受政治與派系牽制影響，敏感度頗高，反面資料恐較不易獲得。

## 第六節 章節安排

本文內容共分為五章，茲分別說明如下：

- 一、第一章是緒論：說明研究動機、研究問題與目的、研究架構、研究方法與設計以及研究受到哪些限制。
- 二、第二章是理論基礎：以政府再造下的地方政府為對象，就地方政府、政府再造、組織再造、人力配置標準、再造行動選擇等相關理論進行探討以建立理論基礎。
- 三、第三章是縣市政府組織與人力再造現況分析：針對地方制度法實施前後有關組織與人力再造情形進行比較與分析，包括組織權分析、組織結構分析、組織人力配置與運用分析、組織人力再造影響因素分析等。
- 四、第四章是研究發現：從文獻探討法、觀察法及深度訪談法所獲得資料進行整理分析，並就發現事項提出論述。
- 五、第五章是結論與建議事項：針對研究發現作綜合性結論，並提出具體建議供相關機關參考，同時略述本研究貢獻、未來研究方向及研究期許等事項。

## 第二章 理論基礎

本研究既以政府再造下之地方政府為對象，因此理論基礎之建立，首先將就地方政府的意涵，地方政府的界定，以及其在整個政府體系中的角色與功能等相關理論逐一探討，其次，因外在環境變遷快速，迫使政府角色與職能也必須隨著轉換與調適，因此有關當前政府再造，包括中央政府與地方政府再造，自不能不予論述，在各層級的政府再造中也都把組織與人力再造列為重點工作，尤其行政部門所擬訂之組織結構設計還必須接受議會的審議，而議會議員的組成，又是來自於各種不同的政黨、派系、利益團體，如何在各種多元衝突與競爭中，達成群體意識共識相當重要。另外組織再造後必須就員額作合理的配置，但如何才屬合理，有何標準可資遵循等等，均有深入探討之必要。最後組織與人力再造，在考量組織內外環境後，必須再就現實面，亦即實際執行之可行性策略作抉擇，以結合整體的力量，來共創高效能的地方政府。茲於后逐一探討相關理論。

### 第一節 地方政府

「政府」是一個十分廣泛與複雜的概念，理論上，政府係指對社會價值作權威性分配的一組建制與一群人員（徐仁輝、黃榮護、余致力，民 86：2），亦即政府是一種有組織的權力系統，對於人類集體秩序的造型上，發生相當大的作用。從此一觀點來看，政府對於人民而言是一種「必要之惡」，規範人民何者該作，何者不該作的事務。從另一觀點來看，政府也是一種為人民特定存在的組織；其統治的權力源自於法定的正當性，在人民同意的範圍

內分配國家資源、財貨以及提供服務。然而，不管政府角色的定位如何，首先必須加以釐清的是：政府屬於一種人為的制度性安排，它和所有其它類型的社會組織一般，經常得因應組織環境的變遷而主動或被動地進行自我調適，尤其在現代意義下的政府，更有必要建立一套適當的反饋機制，不斷收集、分析環境的訊息，供作制訂與執行政策之參考（顧忠華，民 85：17）。奠基於此，政府所扮演的主要角色應是一種服務導向的組織，一方面除了必須被動地去滿足人民的要求，另一方面它更必須要主動去感知發掘人民的心聲、緊捉住社會系絡之真正脈動。（史美強、丘昌泰，民 87：8-9）

所謂地方政府，依據聯合國人類居所中心（United Nation Centre for Human Settlements）的定義，是「在人類居所上所為，具有一般性目的之治理制度，其包括層級節制、地區性等特質。此一治理制度之政權機關，通常是由地方民眾選出的代表所組成，但在特殊的情形下，亦有由上級政府指定任命者」（呂育誠，民 88：280-281）

對於「地方政府」（local government）之名詞運用，學者呂育誠（民 88：280-281）認為，各國由於體制、名稱、功能均大不相同，有時使用「政府」一詞並不恰當，因為其可能僅是中央政府派住於地方的一個「代理人」（agent）而已，而不具備一般人對於政府內涵（如選舉）的認知。故聯合國人類居所中心將各國不同的地方制度，以 local authority 稱之。另外，某些國家（如英國）為特別強調地方自治的內涵，故將其稱之為 local self-government。可見地方政府的本質是自我自理，而在國家體制中則為民主政治體系之一環，必須對於民意與需求作出適當回應，這與我國實施地方自治之意涵相符。至有關各國地方政府體制與運作內容差異情形詳如表 2.1。

表 2-1 各國地方政府體制與運作內容

	英國	美國	法國、義大利	瑞典、丹麥
1 地方政府成立的法源	國會的決議	州憲法	國家憲法	國家憲法
2 地方政府組織型式	混合式	混合式	三種類型	兩種類型
3 權力發揮	法令明定	法令明定	法令與慣例	法令與慣例
4 司法控制機關	法院	法院	法院與區 (regions)	法院與邦
5 地方政策控制權歸屬	地方本身	地方本身	中央與地方相互牽制	中央與地方相互牽制
6 傳統上中央對於地方政策的影響程度	低	低	高	高
7 近年來地方政府的功 能是否增加？	減少	各地方有 不同表現	增加	增加
8 地方行政權所有者	市議會 ( council )	各地方制 度不一	市長或是政主席	各地方制度 不一
9 議員產生方式	多數代表制	多數代表制	比例代表制	比例代表制
10 政黨系統	強勢兩黨制	弱勢兩黨制	強勢多黨制	強勢多黨制
11 民眾對地方選舉的參 與情形	低	低	高	高

資料來源：Norton, A.( 1991 ), "Western European Local Government in Comparative Perspective", in R. Batley & G. Stoker, ( eds. ) , Local Government in Europe : Trends and Development, London : Macmillan, Inc., P.23.

地方政府之界定，依我國現行地方制度法及地方行政機關組織準則定義，係先予界定地方，再予定義地方自治團體，亦即所謂地方是指省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市），其中除省外，均為地方自治團體，具有公法人地位，其自治組織、自治權限、以及機關首長產生方式等，均於地方制度法中明文規範之。而地方行政機關係指直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關。至於屬地方之省，其定位則顯得尷尬，除仍為憲法所明定的地方制度，及地方制度法定為行政院派出機關而非地方自治團體外，其所設之「省政府」，也未被規範在地方行政機關內。綜上定義以觀，地方制度的一省二市形式結構，仍無實質改

變，只是縣市的自治權限將大為擴張，其政治影響力也將相對提高。

上述所謂「機關」根據行政院民國六十九年七月十七日台六十九字第八二四七號函之解釋，機關的認定標準有四，第一、獨立編制；第二、獨立預算；第三、依法設置；第四、對外行文。由於該項解釋，機關與組織意義相近，因此本文將機關與組織視為同義。

談到地方政府，一個根本性的問題就是，為何要有地方政府？地方政府的作用是什麼？要回答這個問題，學者呂育誠（民 88：284-290）從橫向層面與縱向層面作清晰的剖析，橫向層面是從地方政府本身在整個政府體系中的角色與功能為論證觀點，此層面可分為三個分析取向：一、基於多元價值觀的地方政府：指設立地方政府之目的，在於充分反應出各地民眾的不同需求；二、基於服務觀點的地方政府：指地方政府是為了提昇地方民眾的福祉而存在，因此地方政府最應關切的事務，便在於提供各項公共服務：包括服務的範圍要儘可能符合地方民眾需要，同時服務成本、服務品質也要不斷提昇；三、基於文化觀點的地方政府：指地方政府組織與運作的特質，主要是歸因於各種不同的文化類型或環境的特性。至於縱向層面是從地方政府與中央政府間關係，與地方政府的發展歷程，來界定地方政府的內涵，此層面可分為二個分析取向：一、基於分權觀點的地方政府：本觀點認為地方政府是整體政府的一環，其定位與發展取向必須從權力分立的角度，並與各級政府間的關係加以界定；二、基於時空變遷的地方政府：此觀點主要是從個別地方政府的發展歷程，分析各個階段的重要特質，藉以鑑往知來，一方面歸結地方政府發展的軌跡，另一方面預測未來可能面對的問題與應建立的目標。

## 第二節 政府再造

自 1980 年以來，全球掀起「政府再造」的風潮，而為因應二十一世紀之嚴酷衝擊，世界各先進國家莫不積極於從事「政府再造」工程，並已蔚成一股世界性的再造潮流，1988 年英國柴契爾夫人所提出的「續階方案」則被視為「政府再造」的重要里程碑。

我國於民國八十七年元月二日行政院會議中通過「政府再造綱領」，三月十九日宣佈成立「政府再造推動委員會」與「政府再造諮詢委員會」，正式啟動「政府再造」的列車，希冀能「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力」。「政府再造」內容計分為「組織再造」、「人力及服務再造」與「法制再造」三項，其中，「組織再造」所涉及者即為政府組織與員額調整業務，希望達到三個目標：1. 擴大組織員額調整彈性，縮短組織法規法制作業時間；2. 簡併政府機關、層級、單位與事權，合理管理機關員額；3. 強化地方自治功能，擴大民間參與公共事務。而組織再造之主要工作項目有五：1. 訂定「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」；2. 中央行政機關組織調整；3. 台灣省政府及台灣省議會組織調整；4. 地方政府組織調整；5. 建立組織及員額績效評鑑制度。

此五項組織調整之規劃環環相扣，預料將會大幅改變從中央到地方的行政組織架構，其影響實乃相當深遠，概言之：其一、「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」將成為今後中央政府機關組織變革的法制基礎；其二、中央行政機關的組織調整，涉及政府職能與權責的重新界定；其三、台灣省政府和地方政府組織功能的調整，則將牽動中央與地方職權的重新劃分與組織架構的合理建構；其四、建立客觀公平的組織及員額

績效評鑑制度，當能確保政策的落實與可行。綜觀整個中央政府再造的內容，基本方向為「鬆綁」、「彈性」、「精簡」，主要目的在於「行政效率」的追求。其中「中央政府機關組織基準法草案」及「中央政府機關總員額法草案」係屬基準法性質，僅提供組織設置與員額配置的原則性規定（江明修，民 87）。

無論是政府再造或行政革新工作，其推動均以希冀藉由組織與管理方式，使政府能夠在有限的條件下，創造出更多的效能與效力。地方政府是政府整體的一部份，自不能排除在再造行列之外。美國在進行整個新政府運動中，地方政府是政府革新的重點與模範（呂育誠，民 88：279-296）。

在前述政府組織再造的五個主要工作項目中，涉及地方組織再造者為「台灣省政府及台灣省議會組織調整」及「地方政府組織調整」二項，而此項地方再造係因應民國八十六年七月二十一日，修正憲法增修條文第九條，於民國八十七年十二月二十一日起，臺灣省改為非地方自治團體，各縣市政府功能與角色隨之調整後，而為之各項地方政府之再造作業。臺灣實施地方自治雖有六十年之經驗，但有五十七年係以地方法規之「法規命令」方式實施地方自治，且組織法制係以中央集權的政策取向建構，直至民國八十三年七月，公布省縣自治法、直轄市自治法，始能還政於民，但隨著卻因精省政策致使下游法制無法建立，為能加速地方政府之改造，總統於民國八十八年元月二十五日公布地方制度法後，內政部即於同年八月十二日發布地方政府之組織法制準則，隨即啟動地方政府組織調整工程。

在政府再造經驗中，組織與人力再造無疑是再造的重要指標，茲從美國、英國、加拿大、日本、紐西蘭、法國等先進國家推動政府再造之成功與失敗之因素加以分析如下（史美強、丘昌泰，民 87：63）：

一、成功因數：

- (一) 精簡政府組織與人員，建構一個簡化便民的政府。
- (二) 建立績效導向之評核標準，重視政府施政成效。
- (三) 國營事業民營化，導入市場運作機制。
- (四) 祛除傳統官僚結構之僵化，推動法規之鬆綁。
- (五) 簡化行政作業流程，建立一個顧客導向的機制。
- (六) 政府領導者推動行政革新的強烈意志。
- (七) 目標明確，策略周延。
- (八) 有利的外在環境條件。

## 二、失敗因素：

- (一) 政治因素不當干預，致使行政革新倍受制肘。
- (二) 行政價值變遷後之衝突，導致民主課責性與效率難以兼顧。
- (三) 官僚人員抗拒變革心態，導致行政革新成效大打折扣。
- (四) 行政革新仍未脫離傳統官僚結構之窠臼。
- (五) 人員權益保障不受重視。
- (六) 未改變組織文化。

## 第三節 組織再造

政府再造，尤其地方政府之再造，應可由組織再造做起，日本的成功經驗，可之借鏡。學者紀俊臣（民 89：27-28）指出日本在進行「行政改革」時，特別推動地方分權，堅持中央政府應：

- (一) 減少對地方政府委託業務，並將中央權限移轉地方；
- (二) 減少對地方的干預；
- (三) 減少對地方的補助；
- (四) 強化地方財政自主性。

可知地方行政革新仍離不開地方組織的改革；質言之，即使是日本以推動地方分權，進行行政改革，仍須由行政組織之改革入手。蓋當前政府再造的策略，諸如：核心策略（the core

strategy) 顧客策略 ( the customer strategy ) 結果策略 ( the consequence strategy ) 控制策略 ( the control strategy ), 皆以強化政府體質與行政管理效率能為標的, 自當由組織再造為前提。

## 一、組織與組織再造的意涵

探討地方政府組織再造問題, 必須先對組織相關要義作瞭解, 學者張潤書 ( 民 87 : 123 ) 謂, 組織乃是一群人為了達成共同目的時, 經由權責的分配, 層級的結構所構成的一個完整的有機體, 它是隨著時代及環境的改變而在自謀調整與適應, 同時, 人員之間建立了一種團體意識, 以達成他們所共同追求的目的。換言之, 組織是指兩個人以上, 有正式且完整之分工, 為達共同目標, 透過正式與非正式交流活動, 所結合而成的社會實體。至於完整的組織則應包括五個分工, ( 一 ) 策略高層 ( Strategic Apex ) ( 二 ) 中層管理 ( Middle line ) ( 三 ) 基層執行者 ( Operating Core ) ( 四 ) 技術幕僚 ( Technostructure ) ( 五 ) 支援幕僚 ( Support Staff ), 沒有如此分工, 就不能算是組織 ( 楊永年, 1998 : 7 )。

依上所述, 組織的本質是人為刻意的社會實體, 具有相當清楚的界限 ( 可能是顯性, 也可能是隱性 ), 以維持運作為基礎, 其目的是在達成某些共同的目標。目標取向不同, 組織定義重點也就有異, 因此組織論者墨耕 ( G . Morgan ) 歸納出十個最常被引用的組織定義為 : ( 一 ) 組織是追求目標的理性實體 ( rational entities )。例如企業組織。 ( 二 ) 組織是權力份子的結盟現象 ( power coalitions ) 例如立法機構 ( 三 ) 組織是開放系統 ( open systems )。例如高科技研發機構。 ( 四 ) 組織是意義創生 ( meaning - producing ) 的系統。例如宗教組織。 ( 五 ) 組織是放任式結構 ( loosely-coupled ) 的系統。例如學校及醫院。 ( 六 ) 組織是政

治的系統 ( political systems )。例如工會。(七)組織是宰制的工具 ( instruments of domination )。例如軍事組織。(八)組織是資訊處理的單位 ( information-processing units )。例如一般的行政部門。(九)組織是心靈的囚籠 ( psychic prisons )。例如生產業工廠。(十)組織是社會的契約 ( social contracts )。例如利益團體與政黨。(江岷欽、林鍾沂，民 86：4-6)

傳統官僚體制以理性邏輯與科層結構設計，在層級節制與專業分工下建構政府組織，但以當前整體環境變遷，傳統官僚體制過度專業化、層級化、分部化與制度化的結果，已造成機能與行動的呆滯僵化，無法迅速解決公共問題，適時反應民眾的需求，因此政府組織再造的意涵，就是要使組織恢復彈性、主動與適應能力，藉由組織結構的調整與人力資源的再造策略，來達到組織再造的目標。

## 二、組織結構設計

本研究目的在於提昇地方政府高效能的行政能力，但在進行政府能力建立過程中，組織結構制度的合理設計，則是最為關鍵的工作項目。

組織結構指機關內部的層級、部門或單位、職位結構，是由組織以科學化、理性化之方法予以設計，意指組織如何就其工作過程、內部人力和所依循的互動行為等所為「制度化」設計；結構內涵包括三個特性，即集權化、正式化和複雜化（施能傑，民 86：114-115）。「集權化」(Centralization) 意謂組織內權力與權威集中於高層的程度，有些組織的決策權是集於高階層之中央集權：有些則集權化之程度較低，通稱為分權化，由此可看出組織的決策流程是傾向於分權或集權；「正式化」

(Formalization) 則為組織推動業務與工作流程時，依賴正式化

法規和標準作業程序用來引導員工行為的程度，規定和管制越多，組織結構就越正式化，由此可瞭解非正式行為模式、工作裁量權行使的普及性；「複雜化」(Complexity) 乃是組織內部之各級單位和專業技術的水平、垂直及空間三個向度之分化程度，分工越細，上下層級越多，則複雜性程度越高，也就越難控制或協調人員以及事務。

依上述三種結構要素之強弱程度，可粗略區分兩種形式的組織結構，一為機械結構，二為有機體結構。機械結構的特徵是複雜化、正式化、集權化與僵化程度偏高，層級（科層、官僚）組織最接近機械體結構；而有機體結構的特徵剛好相反，其複雜化、正式化、集權化與僵化程度偏低，專案組織（adhocracy）最接近有機體結構。如再予以較細區分，則組織可分為策略頂層（strategic apex）、中間管理、核心實作、技術官僚及行政支援等五部分，并依整個組織集權化、複雜化及正式化程度分有簡單結構、機械型官僚組織、專業型官僚組織、分部化組織及臨時性專案編組（adhocracy）五種組織型態。如就目前行政機關組織結構型態而言，依其組織目的與運作之區別，約可分為四種設計方式，一、直線層級式組織，此式是各層級節制，所管理的業務性質均相同，但層級越低者，其業務範圍較低且單純。二、直線幕僚式組織，是在指揮系統採直線層級節制方式，而對於首長所管之重點業務事項則按任務分由幕僚人員負責。三、職能式組織，即以工作性質劃分職能在交予專業人員辦理方式。四、首長制或委員制組織，以事權或其他一切行政措施，是由一人單獨負責或委員會成員共同負責作為區分，例如目前各縣市政府均採首長制，但特定業務事項亦有採委員制者，如訴願審議委員會、陞遷甄審委員會等。

傳統政府部門組織設計，自德國社會學家韋柏（M.Weber）所提出的官僚體系概念以來，建立一套層級節制、權責分明的組

織結構，已成為其建構準則，但隨著時空環境的變遷，這種官僚組織所建構的政府部門因有法規嚴苛、繁文褥節、行事僵硬、反應過慢、過於集權、本位主義及能力不足等官僚病態 (bureaucratic pathologies) 或行政失靈 (administrative failure) 病象，常淪為首要的批判對象及亟待改革的標的 (朱楠賢，民 88：211)。再者依據工具理性所建構的傳統官僚結構，在面臨現今科技發展，社經情境轉變，以及高度競爭的環境挑戰時，已脫離現實而無法有效的解決層出不窮的問題。因此，重建官僚組織為當前必須的思考方向，如何加速進行「政府再造」，使政府組織結構能夠趨於「彈性化」，乃是當前重要的行政課題(史美強、丘昌泰，民 87：9)。

除以上所述外，要能使組織運作得以順暢，下列組織結構原則必須保握 (張潤書，民 87：161-162)：

- 1、完整統一原則：即組織結構間能巧適的配合，成為一個脈息相通、休戚相關的完整體。
- 2、協同一致原則：組織之工作人員在完成共同任務之過程中，能產主和諧一致與團結無間的行動與工作。
- 3、指揮運如原則：即配合層級節制體系及職務、工作、權責之性質與內容而求上下之彼此溝通和呼應，使腦之使臂、臂之使指。
- 4、管理經濟原則：為配合組織之有效性及效率性，組織結構力求達到管理經濟之目的。
- 5、事權確定原則：事權確定的組織結構，才能收綜覈名實、因任督導和信賞必罰之功。

### 三、影響組織設計的相關因素

#### (一) 影響概念

縣市政府組織與人力再造，依規定必須經過議會的審議，在多元的社會中，審議後的組織往往是各種勢力的衝突與競爭之均衡結果，就議會成員結構及審議過程而言，其影響概念有二：

### 1. 結構鑲嵌性影響概念

「古典經濟學」的行動論，假設每一個個體是獨立自主的原子論，交易成本只考慮個人行動的評估與抉擇，沒有放在關係網絡來考量。社會網絡學家 Grannovetter (1985) 批判「古典經濟學」模型是「社會化不足」(under-socialized) 的理論，因為人類的交換行動是「鑲嵌」(embeddedness) 在行動者既存網絡關係之中，換言之，行動是「鑲嵌」在結構的機會與限制中，不論個體或組織行動者之行政策略，均受資源系統的影響，擁有豐富的社會關係是產生影響力的關鍵要素 (邱瑜瑾，民 85：19)。

### 2. 行動體系影響概念

所謂行動體系的影響概念是指涉著由一套對政策有影響力的組織行動者組合而成的集合。每個行動者在政策功能範疇內的重要議題上，都表現出對議題興趣的程度及在參與的議題中如何與其他行動者連結溝通網絡與資源網絡，行動者藉此社會互動過程中獲取有價值的信息與資源，來對其有興趣的事件進行影響。(邱瑜瑾，民 85：17-18)

台灣在解嚴以後，地方權力的競爭，已朝向多元的行動者、各級政府、民意機關、學術機構、非營利組織、地方派系、政黨等各制度部門行動者，在不同事件上會有不同的利益關懷與資源系統，也因其影響力差異，而展現出權力的變異性，由於政策釐

訂過程中，具有「社會鑲嵌性」，行動者的行為並非純然由個人決定行動，行動者會藉著交換政策信息與建立有利行動的社會網絡產生影響力而型塑政策效果（邱瑜瑾，民 85：14）。

## （二）相關影響因素分析

從研究公共組織途徑而言，政治與行政始終都是探討焦點，以此觀察組織型態之變化，應也是受兩者之互動與運作而有所影響（朱楠賢，民 88：212-214）：

1、策略：策略指涉一組行政計畫或設計，用來與外在競爭環境互動，以求達成組織目標，亦即不同的策略即需有不同的結構配套才能發揮組織的效益。依此，高科技公司與傳統製造業公司之發展策略不同，其組織結構亦當有別。

2、規模：當組織規模變大，據實證結果，往往會帶動其結構上的水平分化及垂直分化，同時會增加組織法令規章以替代直接的監督，此外，亦會帶動組織作適度的授權，以利龐大組織的運作。換言之，組織規模大小會影響到組織結構的複雜化、正式化及集權化情形。

3、技術：一般而言，技術越規律性，其組織結構越趨高度結構化，即呈現高度集權、法令繁多及控制幅度寬廣的組織設計，至使用技術層次較高的組織其組織結構化程度則較低。

4、環境：有關環境對組織結構影響有以環境的穩定/變動性及同質/異質性，或以環境之穩定/變動及組織本身整合需求高低等來說明不同環境條件下，組織所應採取的結構設計。基本上，越動盪的環境，組織越應採取有機的組織型態；越穩定的環境則可採取機械式的組織型態。

5、權力 - - 控制 (power-control)：組織為人所組成，主事者為掌握組織資源，常會運用權力組成優勢聯盟(dominant

condition) 來主宰組織的運作，在此情況下，主事者可利用組織結構之設計來掌握其權力。換言之，組織結構之調整修正，多少係基於主事者或優勢聯盟環境自利原則所作的結果，而非僅依前述策略、規模、技術及環境而作調整修正。

綜上說明，可知影響組織結構因素有組織外之環境因素及組織內之策略、規模、技術及權力—控制等四因素，在這五因素相互影響及影響力互有消長情況下，組織結構呈現不同的面貌。

## 第四節 人力再造

### 一、人力（員額）配置的結構面

組織是人與事的結合體系，亦即政府設立機關為推動政務，所需人力及其配置要配合業務的需要作妥適的安排，以謀人與事之適切配合，因員額配置是否配合政策與業務需要，發揮彈性調整之功能，攸關政府整體之施政成效。因此員額要如何配置才算合理，有無一定的客觀而具體標準可資遵循，向為爭論焦點，又從管制員額過度膨脹觀點，員額設置採以質的提昇來取代量的增加需求，以建立「精而能」、「高效率」政府，則是當前政府再造的重點目標。

人力（員額）配置的結構面，在於考量配置人力的數量、人力的素質以及兩者配置層次之結構，理論上可從工作分析、用人標準、職位設置等三方面進行，其中工作分析被視為是人力資源管理或人力再造最基本的調查活動。

#### （一）工作分析

所謂工作分析 ( Job Analysis ) 是針對組織內各項工作項目、職責、性質以及執行該項工作所需具備的基本條件予以研究分析，作成書面紀錄的過程。藉著這種分析所蒐集資料，可產生三種結果：即工作說明 ( job descriptions ) 工作規範 ( job specification ) 工作評價 ( job evaluation )。

有關人力的配置，即以本項工作分析結果而製成的工作說明、工作規範、工作評價為基礎，計算各職務執行時所需之人力。亦即業務量的計算方法可就各業務之項目，按發生頻率、處理時間等加以調查，普通係以月為單位，發生頻率應依年月日記錄，處理時間則以分為單位較為方便。然後每月的總業務量除以每月工作時間，即可計算出每項職位所需的人力，但工作時間內休息時間應予扣除 ( 甘雯，民 85：205-206 )。

另本項工作分析結果亦有助於瞭解每一職務之設置、工作內容、條件等因素之形成背景，更可作為改進組織內部各種人事管理的措施 ( 如教育訓練或發展計畫 )，並利於人員的銜接，及進行組織與人力查核工作。

工作分析方法可視實際情形搭配以下方法綜合運用 ( 許世雨譯，民 86：105-106 )：

1. 觀察法 ( Observation Method )，即工作分析人員直接觀察或透過正在工作的影帶來觀察該項工作之工作者，藉以瞭解其工作。
2. 個別面談法 ( Individual Interview Method )，即選擇現職人員進行工作訪談，藉以瞭解其工作內容並將所有訪談結果彙總成一個工作分析。
3. 小組訪談法 ( Group Interview method )，小組訪談法與個別面談法相似，其差異在於小組訪談法是同時訪談一組人。它的正確性會提高，但小組的互動也可能隱藏某些實際情形。

4. 結構性問卷調查法(Structured Questionnaire Method)：是發給工作者一份列有所有工作細項的結構性問題，而由其勾選他們目前所執行的工作項目。
5. 技術討論會議法 (Technical Conference Method)：由對特定工作具有廣泛性知識的監督者來進行，而特定的工作特性主要取自許多專家的看法。雖然這是個不錯蒐集資料方法，但通常會忽略實際工作者所真正執行的事。
6. 日記法(Diary Method)：日記法，顧名思義是請該工作者記錄他們每日的工作活動。這個方法對在職者本身是一種負擔，因為他必須做更多事，而且也很費時，也因為要對全部工作做瞭解，相對地，要維持一段時間的記錄，也因此它的費用會一直不斷地增加。

## (二) 用人標準

用人標準包含兩個層次，一是整體性的員額設置標準，依據工作分析與職位設置的資料，將業務質、量除以現有人力的工作能量，換算所需的人力，提供實際用人的準據。由於業務量及工作能量都會隨時空環境的變化而改變，因此其所換算之所需人力亦隨之有所起伏。另一個層次係個別性的，職位設置中既已定出某一職位需要具有特定知能的人來擔任，組織必須為事擇人，甄選出適格的人才。用人標準分析之重點在於探討現有的人力數量是否配合組織的業務量，也就是檢討現有人力配置，是否合乎一個組織在一定業務量內的標準人力配備。這些須測定各種業務所包括的工作量以及處理某部分工作的工作時間與人力需要，但在估計人力需要時須考慮除去缺勤、離職等因素，每天所能實際工作的人力（甘雯，民 85：204）。

上述用人標準並無法完全適用於所有機關，尤其行政機關許

多業務無客觀的衡量方法，是以，其用人標準尚可參考下列方法（鄭榮光，民 75：112）：

1. 判斷法：由人事人員、單位主管及有關人員聯合估計人力標準，可適用於制訂各級主管人員之行政工作標準或發生新的任務需估計人力時。
2. 經驗法：對於某項工作耗用之「人時」已有紀錄者，可參考此經驗做為訂定某部門人力標準之依據。
3. 代表法：選定中等程度人員，以其在正常環境下完成某項工作所需的時間，作為其他人員辦理同樣工作所需時間的代表，並作為計算職位設置之標準。
4. 需要法：係由上級機關或法令規定之工作需要而訂定之人力標準，如「編制表」或「法令」的限制及上級指示必須設置的職位。

### （三）職位設置

工作分析與職位設置，乃是循著質與量的途徑，將性質相近，所需背景和知識相似的工作，經由分析之後，歸在一處，並視擔任工作所需知識的高低劃分等級，於是某一特定工作質量的工作組合成一個職位，業務性質相近的構成一個或一組職系，各類職系中視業務繁簡難易劃分為若干職等（甘雯，民 85：206-207）。

職位設置在管理運用上類似我國人事法規所規範的職務說明書、職等標準、職務歸系辦法，其實質內容亦可作為現職人力分析、工作分析、工作再設計及職務普查等參考。

## 二、人力配置的法制面

## （一）員額配置

我國政府機關有關員額設置分配，大都規定應衡酌業務執掌、功能、施政方針、優先順序及機關人力配置與運用狀況等因素，但卻尚無一通則性法律作規範，而是散見於各機關組織法規或編制表中，規定其業務執掌、組設內部單位、選用職稱、官職等及各職稱員額數等。在中央機關之組織方面，依中央法規標準法之規定，應以法律定之，其機關員額則於其組織法規中訂定其上下限，至於是否得按其法定編制員額範圍內進用人員，則尚需依預算法規定，就每一年業務需求，在行政院所核定之預算員額內為之。依此，組織間如需有所調整，就必須透過法制作業程序，修正機關組織法律，對於員額之調整與運用欠缺彈性化空間。基此，民國八十六年七月二十一日憲法增修條文第三條規定國家機關之總員額，得以法律為準則性規定。爰此，為建構員額彈性調整機制，行政院隨即擬訂「中央機關總員額法草案」，並於八十七年五月一日會同考試院函送立法院審議中。

地方機關之組織，在法制化之前均以規程等命令訂定，其規程及員額配置，要依「行政院暨所屬各機關釐定員額設置標準實施計畫」規定外（該計畫規定略以，在計畫標準方面，服務業務者，如勞工保險局以投保人數若干人設置一人；使用工具者，如消防車一輛，配置消防警察若干人；按工作量者，如打字職位，以平均打若干字數，設置一人等是。至於行政人員與業務人員之比率，按機關層次，基層機關行政人員配置以百分之十為原則，中央機關最多不超過百分之三十）（王餘厚，民 82：164-165），並依台灣省政府所訂之「各縣市政府修正『組織規程、員額編制表、員額配置表』應行注意事項」規定辦理。

民國八十八年八月十二日地方機關之組織，在法制化之後，依內政部訂定發布之地方行政機關組織準則規定，地方機關直轄

市、縣市政府及鄉鎮市公所係以組織自治條例訂定，其所屬機關則以組織規程訂定，有關編制及員額部分，依規定於各該組織法規及其編制表定之，請應就其層級、業務性質及職責程度，依其所適用之職務列等表選用職稱，並妥適配置各官等、職等及員額。另組織準則亦規定，機關之組織其有關考銓事項，不得牴觸中央考銓法規，且須自職務列等表選用職稱妥適配置各官等、職等及員額。由於地方機關尚無如中央機關總員額法有各官等、職等、員額配置基準之規定，且台灣省政府所訂注意事項，也因精省因素，該府於八十八年七月一日通函停止適用，是以，銓敘部參照該部原訂之「各機關辦理組織編制案件有關職稱官等職等事宜應行注意事項」(79.01.19 台法法二字第 0364998 號函)，另訂「地方行政(立法)機關訂定組織自治條例、組織規程及其編制表有關職稱選用及官等職等訂列作業原則」一種(88.09.30 台法四字第 1811723 號函)，作為地方各級立法、行政機關訂定組織自治條例或規程之參據(廖康如、江玟諭，民 89：14-15)。

地方行政機關組織員額配置雖無基準法，但地方組織準則第二十一條規定，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所所屬各一級機關及所屬機關之員額，由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所於其員額總數分配之；所屬二級機關之員額，由所屬一級機關於其員額總數分配之。同條第三項規定，地方行政機關員額之設置及分配，應於其員額總數範圍內，依下列因素決定：(一)行政院員額管制政策及規定。(二)業務職掌及功能。(三)施政方針、計畫及優先順序。(四)預算收支規模及自主財源。(五)人力配置及運用狀況。此外，法律規定應設立之組織，其員額應於員額總數中派充之。顯見該準則之擬訂，已考量各地方政府組織彈性調整之需要，兼顧合理管制之規範，而參採中央政府機關組織基準法及總員額法草案之設計，就地方機關之組織層級、內部單位組設、總員額等要項以總額控管方式予以

訂定。至銓敘部所訂之作業原則，因屬過渡時期之措施，據悉該部刻正配合組織再造，積極研擬「各機關官職等員額配置基準」配套方案，並擬自九十年一月一日全面實施，以維機關人員權益（范佐銘、徐文彬，民 89：27-28）。

## （二）員額管制

上述有關員額之設置與分配要依「行政院員額管制政策及規定」，旨在合理管制員額成長，並能有效運用人力資源，過去行政院訂定有關員額管制之政策有：六十一年推動的「健全組織功能作業」；六十四年實施之五年員額精簡計畫；六十八年的「行政院暨所屬機關釐定員額設置標準實施計畫」；七十六年的「各級行政機關實施員額移撥人力相互支援作業注意事項」；七十九年訂定「合理管制員額有效運用人力作業要點」；八十二年訂定「行政院既所屬機關組織及員額精簡計畫」；八十三年訂定「行政院暨所屬機關辦理人力評鑑、員額移撥及專長轉換訓練計畫」；以及八十五年七月十七日訂定之「健全機關組織功能合理管制員額要點」，等有關規定，依銓敘部八十八年六月統計年報資料顯示，實施合理管制員額成長與適當控制下，全國公務人員人數成長率首度於八十七年等呈現負成長三 七三 %（歷年均為正成長），同時行政院提昇國家競爭力小組，也將「政府部門用人比例」定為每年度不得超過一 八 % 的政策目標，可以看出政府為有效達成員額管理的努力。

在地方行政及立法機關組織準則發布施行後，行政院為增加現階段地方員額彈性調整空間，並配合新修正之預算編列期間，將八十八年七月至八十九年十二月，有一年半期間的員額成長率定為百分之二點七。至於以後各年雖未明定成長比率，但從過去之政策以觀，應以百分之一點八成長率為最上限才是。

### 三、人力再造的策略面

人力的配置基本考量除人數增減外，尚有人力的素質提昇，以及人力層次結構安排之整體結構面設計議題，近年來為順應新環境而有多元的人力再造策略面趨勢，茲彙述如下：

- (一) 企業型政府角色：有助於改善人事經費龐大問題。
- (二) 員額合理管制機制：透過總員額立法工作，達到員額規模精簡化、員額調配彈性化、員額結構合理化、員額管理分權化及員額使用效率化。
- (三) 運用民力：包括政府業務委託外包及運用志願工作民力等措施，進一步精簡人力或抑制人力膨脹。
- (四) 型塑學習型政府：活化現職公務人力，提昇人員素質與服務效能等。

## 第三章 縣市政府組織與人力再造現況探討

### 第一節 縣市政府組織權限分析

地方自治法制化肇始於「省縣自治法」、「直轄市自治法」之頒布，而地方制度法的制定，則是目前地方組織再造的法律依據，依此，地方組織權重要變遷，依組織之擬定、訂定、核定、備查等權責而言，約可略分為三大階段：

#### 一、「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」之規範：(39年-83年)

依據「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」第二十八條規定，縣市政府之組織，由省政府訂定準則，報內政部轉報行政院備案。縣市政府應依前項準則，訂定組織規程，報請省政府核辦。依此，各縣市政府依據台灣省政府訂定之「臺灣省各縣市政府組織規程準則」組設單位及人員。

#### 二、「省縣自治法」之規範：(83年-88年)

依據省縣自治法第四十二條規定，縣市政府之組織，由省政府擬訂準則，經省議會同意後，報請行政院備案；各縣市政府應依準則，擬訂組織規程，經縣市議會同意後，報請省政府備查。據此，台灣省政府擬訂定「臺灣省各縣市政府組織規程準則」(草案)送請台灣省議會審議，但因「精省」該項準則並未完成法定程序。

#### 三、「地方制度法」之規範：(88年起)

地方制度法第六十二條規定，縣(市)政府之組織由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣(市)政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣(市)議會同意後，報內政部備查；縣(市)政府所屬機關及學校之組織規程，由縣(市)政府定之。依此，民國八十八年八月十二日地方行政(立法)機關組織準則頒布實施，是目前各縣市政府辦理組織調整之依據。

## 第二節 組織結構分析

依據現行憲法及增修條文規定，我國縣市自治團體之組織型態屬於「首長」、「議會」分別向選民負責的「權力分立制」；換言之，地方議事機關與行政首長均由人民直接選舉產生，各自掌理立法權與行政權，並且分別向選民負責。在這樣的體制下，縣市長為了實踐競選的諾言，縣市政府的組織規模就不得不龐大（丘昌泰，民 87：9）。尤其近年來，外在環境變遷快速，地方事務加重，各縣市要求擴編組織聲浪日漲，爰此最近二次地方法制之建立，均經由組織法制層面來檢討再造，惟因省縣自治法下之臺灣省各縣市政府組織規程準則，並未完成法定程序，因此各縣市政府組織結構仍繼續適用「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」下之「臺灣省各縣市政府組織規程準則」，是以，以下就此準則，與「地方制度法」下之「地方行政機關組織準則」所規範之各縣市政府組織結構體系探討如下：

### 一、「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」下之組織結構體：

縣政府之組設單位，係以轄區人口數為準，區分為：（一）人口一百五十萬以上者，設民政局、財政局、建設局、教育局、工務局、農業局、國宅局、社會局、勞工局、兵役局、地政局、秘書室、計畫室、人事室、政風室及主計室，並得設新聞室、法制室。（二）人口一百萬以上未滿一百五十萬者，設民政局、財政局、建設局、教育局、工務局（或國宅局）、農業局、社會科、勞工科、兵役科、地政科、秘書室、計畫室、人事室、政風室及主計室，並得設新聞室。（三）人口五十萬以上未滿一百萬者，設民政局、財政局、建設局、教育局、農業局、社會科、勞工科、

兵役科、地政科、秘書室、計畫室、人事室、政風室及主計室。

(四) 人口未滿五十萬者，設民政局、財政科、建設局、教育局、農業局(科)、社會科、兵役科、地政科、秘書室、計畫室、人事室、政風室及主計室。(五) 開設勞工局(科)者，以勞工人數在十五萬人以上及事業單位在六千家以上之縣為限。人口未滿五十萬之縣設農業局者，以農戶人口在十萬人以上之縣為限。

(六) 市政府之組設單位為民政局、財政局(科)、建設局、教育局、工務局、國宅局、社會局(科)、勞工科、兵役科、地政科、秘書室、計畫室、人事室、政風室及主計室，並得設新聞室。人口未滿三十四萬之市，不設國宅局、新聞室，有關國宅事項由建設局掌理之；有關新聞事項由秘書室掌理之。勞工人數未滿十五萬人，事業單位未滿八千家之市，不設勞工科，有關勞工事項由社會局(科)掌理之。

## 二、「地方制度法」下之組織結構體：

依八十八年八月十二日內政部頒布的地方行政機關組織準則，縣(市)政府置縣(市)長一人，對外代表該縣(市)，綜理縣(市)政，縣長並指導監督所轄鄉(鎮、市)自治；置副縣(市)長一人，襄助縣(市)長處理縣(市)政，職務比照簡任第十二職等；人口在一百二十五萬人以上之縣(市)，得增置副縣(市)長一人，均由縣(市)長任命，報內政部備查。縣(市)政府置主任秘書一人。人口未滿一百萬人者，置參議二人；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人以上者，得增置二人，均由縣(市)長依公務人員任用法任免之(第十四條)。縣(市)政府一級單位為局、室，以人口數多寡設立如下：(一) 縣(市)人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。(二) 縣(市)人口在二十萬人以上，未滿七十

萬人者，不得超過十六局、室。(三) 縣(市)人口在七十萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局、室。(四) 縣(市)人口在一百二十五萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過十九局、室。(五) 縣(市)人口在二百萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過二十一局、室。(六) 縣(市)人口在二百萬人以上者，不得超過二十三局、室。縣(市)政府所屬一級機關不得超過七局、處；所屬二級機關得依業務性質，於所轄鄉(鎮、市、區)分別設立之。縣(市)政府一級單位下得設課、隊，最多不得超過七個；其所屬一級機關下得設課、室，或其他特殊單位，除清潔隊外，課、室，或其他特殊單位人數達十人以上者，得分股辦事；其所屬二級機關下得設課、股、組、室，最多不得超過八個。醫院及警察、消防機關不適用前項之規定。有關縣市政府及鄉鎮市公所得組設機關或單位數彙整如表 3-1。

表 3-1 縣市政府及鄉鎮市公所得組設機關、單位數彙整表

縣市政府		一級單位	一級機關	二級機關
第一層	單位名稱	局、室	局、處	課、股、組、室
	數量 (上限)	14 個至 23 個 (依人口數多寡設立)	7	8
第二層	單位名稱	課、隊	課、室或其他特殊單位	無
	數量 (上限)	7	無	無
第三層	單位名稱	無	除清潔隊外，課、室或其他特殊單位人數達十人以上者，得分股辦事)	無
	數量 (上限)	無	無	無
鄉鎮市公所		本機關	所屬機關	
單位名稱		課、室	依業務發展需要設置所屬機關	
數量 (上限)		6 個至 13 個 (依人口數多寡設立)	無	

備註：醫院及警察、消防機關不受上開限制。

資料來源：地方行政機關組織準則。

### 三、各縣市政府組織結構調整情形

地方行政機關組織準則對於地方機關及內部單位之設立有「積極性規定」與「消極性規定」。所謂積極性規定，係指地方行政機關及其內部單位，應依職能類別、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理（第六條）。所謂消極性規定，係指地方行政機關之設立，對於業務與現有機關職掌重疊者、業務可由現有機關調整辦理者、業務性質由民間辦理較為適宜者，不得為之（第七條）。而對於階段性任務已完成或政策已改變者、業務或功能明顯萎縮或重疊者、管轄區域調整或裁併者、職掌以委託或委任方式辦理較符經濟效益者、經專案評估績效不佳應予裁併者、業務調整或移撥至其他機關或單位者等情形，則應予調整或裁撤（第八條）。

質言之，該組織準則係以行政指導之方式，勸說地方政府應經由組織診斷（organizational diagnosis），以評估既有組織之結構、功能和過程，從而以管理經濟（managerial economy）設計趨近最適規模之地方政府組織（紀俊臣，民 89：35）。

#### （一）組設單位、機關數調整情形

各縣市政府依轄區人口數多寡定有組設單位限制，詳情可參閱本文 1-1 表。至於各縣市政府組織實際組設單位、機關數調整情形如表 3-2。

表 3-2 各縣市政府組設單位、機關數統計表

縣市政府	調整前		調整後				增加情形			
	一級單位	一級機關	一級單位		一級機關		一級單位		一級機關	
			可設數	已設數	可設數	已設數	可設數增加	已設數增加	可設數增加	已設數增加
基隆市	14	5	16	14	7	5	2	0	2	0
新竹市	13	5	16	16	7	5	3	3	2	0
台中市	14	5	18	18	7	5	4	4	2	0
嘉義市	13	5	16	15	7	6	3	2	2	1
台南市	16	5	18	17	7	5	2	1	2	0
台北縣	18	5	23	20	7	6	5	2	2	1
宜蘭縣	13	5	16	16	7	6	3	3	2	1
桃園縣	16	5	19	19	7	7	3	3	2	2
新竹縣	13	5	16	15	7	6	3	2	2	1
苗栗縣	13	5	16	13	7	6	3	0	2	1
台中縣	16	5	19	18	7	7	3	2	2	2
彰化縣	16	5	19	17	7	6	3	1	2	1
南投縣	13	5	16	16	7	7	3	3	2	2
雲林縣	13	5	18	16	7	6	5	3	2	1
嘉義縣	13	5	16	15	7	6	3	2	2	1
臺南縣	16	5	18	18	7	6	2	2	2	1
高雄縣	16	5	18	18	7	7	2	2	2	2
屏東縣	13	5	18	17	7	5	5	4	2	0
臺東縣	13	5	16	16	7	5	3	3	2	0
花蓮縣	13	5	16	15	7	6	3	2	2	1
澎湖縣	13	5	14	13	7	7	1	0	2	2
金門縣	8	5	14	12	7	6	6	4	2	1
連江縣	8	3	14	10	7	5	6	2	4	2
合計	314	113	390	364	161	136	76	50	48	23

從上述各縣市政府組設單位、機關數統計資料進一步分析如次：

1. 就組設單位、機關數調整上限情形而言，在縣市政府一級單位（府內）及一級機關（府外）兩部分全部調整達到上限者有三，為桃園縣、南投縣、高雄縣。只有一級單位調整達到上限者有五，為新竹市、台中市、宜蘭縣、台南縣、台東縣。只有一級機關調整達到上限者有二，為台中縣、澎湖縣。
2. 就增加數而言，以一級單位及一級機關合併計算，最多者為桃園縣、南投縣及金門縣均為五個，而增加最少者為台南市只增加一個單位及苗栗縣只增加一個機關，其他縣市調整

增加均介於二至五個，其中基隆市政府因受議會限制，則完全未調整組織結構。

3. 就水平控制而言，以台北縣及桃園縣各二十六個為最多，台中縣及高雄縣的二十五個居其次，而連江縣十五個為最少，各縣市平均則有近二十二個單位、機關。

## (二) 各縣市政府組織結構分析

有關各縣市政府組織結構調整前、後情形詳如表 3-3 比較表

表 3-3 各縣市政府組織結構調整前、後情形比較表

	一級單位（府內）	一級機關（府外）
基隆市政府	調整前 1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.國宅局、7.社會局、8.兵役科、9.地政科、10.秘書室、11.計畫室、12.人事室、13.政風室、14.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後 1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.國宅局、7.社會局、8.兵役局、9.地政局、10.秘書室、11.計畫室、12.人事室、13.政風室、14.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
新竹市政府	調整前 1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.社會局、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後 1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.交通局、7.都市發展局、8.社會局、9.兵役局、10.地政局、11.文化局、12.行政室、13.計畫室、14.人事室、15.政風室、16.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
台中市政府	調整前 1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.國宅局、7.社會局、8.兵役科、9.地政科、10.秘書室、11.新聞室 12.計畫室、13.人事室、14.政風室、15.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後 1.民政局、2.財政局、3.經濟局 4.教育局、5.建設局、6.交通局、7.工務局、8.勞工局、9.社會局、10.文化局 11.兵役局、12.地政局、13.行政室、14.新聞室、15.計畫室、16.人事室、17.政風室、18.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
嘉義市政府	調整前 1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.社會局、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後 1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.交通局、7.社會局、8.兵役局、9.地政局、10.行政室、11.法制室 12.企劃室、13.人事室、14.政風室、15.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6.文化局
台南	調整前 1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.社會局、7.國宅局、8.勞工科、9.地政科、10.兵役科、11.秘書室、12.新聞室、13.計畫室、14.人事室、15.政風室、16.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處

市政府	調整後	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.社會局、7.都市發展局、8.勞工局、9.地政局、10.交通局、11.文化局、12.秘書室、13.新聞室、14.計畫室、15.人事室、16.政風室、17.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
台北縣政府	調整前	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.農業局、7.國宅局、8.社會局、9.兵役局、10.地政局、11.勞工局、12.計畫室、13.法制室、14.新聞室、15.秘書室、16.人事室、17.主計室、18.政風室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.農業局、7.住宅及城鄉發展局、8.社會局、9.兵役局、10.地政局、11.勞工局、12.交通局、13.原住民行政局、14.法制室、15.研究發展考核室、16.新聞室、17.秘書室、18.人事室、19.主計室、20.政風室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6.文化局
宜蘭縣政府	調整前	1.民政局、2.財政科、3.建設局、4.教育局、5.農業局、6.社會科、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.主計室、13.政風室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.工商旅遊局、4.建設局、5.工務局、6.教育局、7.農業局、8.社會局、9.兵役局、10.地政局、11.秘書室、12.資訊室、13.計畫室、14.人事室、15.主計室、16.政風室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6.文化局
桃園縣政府	調整前	1.民政局、2.財政局、3.教育局、4.工務局、5.農業局、6.建設局、7.社會局、8.勞工局、9.地政局、10.兵役局、11.秘書室、12.新聞室、13.計畫室、14.人事室、15.主計室、16.政風室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.教育局、4.工務局、5.農業局、6.建設局、7.社會局、8.勞工局、9.地政局、10.兵役局、11.行政室、12.新聞室、13.計畫室、14.人事室、15.主計室、16.政風室、17.交通局、18.城鄉發展局、19.法制室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6.原住民行政局 7.文化局
新竹縣政府	調整前	1.民政局、2.財政科、3.建設局、4.教育局、5.農業局、6.社會科、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.農業局、7.社會局、8.勞工局、9.兵役局、10.地政局、11.秘書室、12.計畫室、13.人事室、14.政風室、15.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6.文化局
苗栗縣政府	調整前	1.民政局、2.財政科、3.建設局、4.教育局、5.農業局、6.社會局、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.農業局、6.社會局、7.兵役局、8.地政局、9.行政室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6.文化局
台中縣政府	調整前	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.農業局、7.社會科、8.勞工科、9.兵役科、10.地政科、11.秘書室、12.新聞室、13.計畫室、14.人事室、15.主計室、16.政風室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.農業局、7.社會局、8.勞工局、9.兵役局、10.地政局、11.秘書室、12.新聞室、13.法制室、14.計畫室、15.人事室、16.主計室、17.政風室、18.資訊室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6.文化局 7.交通旅遊局

彰化縣政府	調整前	1 民政局、2 財政局、3 教育局、4 工務局、5 農業局、6 建設局、7 社會科、8 勞工科、9 地政科、10 兵役科、11 秘書室、12 新聞室、13 計畫室、14 人事室、15 主計室、16 政風室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1 民政局、2 財政局、3 教育局、4 工務局、5 農業局、6 建設局、7 社會局、8 勞工局、9 地政局、10 兵役局、11 新聞局、12 秘書室、13 法制室、14 計畫室、15 人事室、16 主計室、17 政風室、	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6 文化局
南投縣政府	調整前	1.民政局、2.財政科、3.建設局、4.教育局、5. 農業局、6.社會科、7.兵役科、8.地政局、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1. 民政局、2. 財政局、3. 教育局、4. 城鄉發展局、5. 工務局、6. 觀光局、7. 農業局、8. 社會局、9. 地政局、10. 新聞局、11 行政室、12. 法制室、13 計畫室、14 人事室、15 政風室、16. 主計室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6. 文化局 7. 原住民行政局
雲林縣政府	調整前	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5. 農業局、6.社會科、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1. 民政局、2. 財政局、3. 建設局、4. 教育局、5. 工務局、6. 農業局、7. 社會局、8. 勞工局 9. 兵役局、10. 地政局、11 行政室、12. 新聞室、13 計畫室、14 人事室、15 政風室、16. 主計室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6. 文化局
嘉義縣政府	調整前	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5. 農業局、6.社會科、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1. 民政局、2. 財政局、3. 建設局、4. 教育局、5. 工務局、6. 農業局、7. 社會局、8. 兵役局、9. 地政局、10 秘書室、11. 新聞室、12 計畫室、13 人事室、14 政風室、15. 主計室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6. 文化局
台南縣政府	調整前	1 民政局、2 財政局、3 建設局、4 教育局、5 工務局、6 農業局、7 地政科、8 社會科、9 勞工科、10 兵役科、11 秘書室、12 計畫室、13 人事室、14 主計室、15 新聞室、16 政風室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1 民政局、2 財政局、3 建設局、4 教育局、5 工務局、6 農業局、7 地政局、8 社會局、9 勞工局、10 兵役局、11 城鄉發展局、12 行政室、13 資訊室、14 法制室、15 新聞室、16 人事室、17 主計室、18 政風室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6 文化局
高雄縣政府	調整前	1 民政局、2 財政局、3 建設局、4 教育局、5 農業局、6 國宅局、7 地政科、8 社會科、9 勞工科、10 兵役科、11 秘書室、12 計畫室、13 人事室、14 主計室、15 新聞室、16 政風室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1 民政局、2 財政局、3 建設局、4 教育局、5 工務局、6 農業局、7 地政局、8 水利局、9 社會局、10 勞工局、11 原住民局、13 秘書室、14 計畫室、15 人事室、16 主計室、17 新聞室、18 政風室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6 文化局 7、 交通局
屏東縣政府	調整前	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5. 農業局、6.社會科、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1. 民政局、2. 財政局、3. 建設局、4. 教育局、5. 工務局、6. 農業局、7. 社會局、8. 原住民行政局 9. 兵役局、10. 地政局、11、秘書室、12. 新聞室、13 研考室、14 人事室、15 政風室、16. 主計室 17. 文化局	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處

台東縣政府	調整前	1.民政局、2.財政科、3.建設局、4.教育局、5.農業局、6.社會科、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.工務局、4.教育局、5.農業局、6.社會局、7.地政局、8.兵役局、9.原住民行政局、10.觀光及城鄉發展局、11.文化局、12.行政室、13.計畫室、14.人事室、15.政風室、16.主計室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
花蓮縣政府	調整前	1.民政局、2.財政科、3.建設局、4.教育局、5.農業局、6.社會科、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.工務局、4.教育局、5.農業局、6.社會局、7.地政局、8.工商旅遊局、9.原住民行政局、10.兵役局、11.行政室、13.計畫室、14.人事室、15.政風室、16.主計室	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6.文化局、
澎湖縣政府	調整前	1.民政局、2.財政科、3.建設局、4.教育局、5.農業科、6.社會科、7.兵役科、8.地政科、9.秘書室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.觀光局、6.社會局、7.兵役局、8.地政局、9.行政室、10.計畫室、11.人事室、12.政風室、13.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處 6.文化局、7.農漁局
金門縣政府	調整前	1.民政局、2.財政科、3.建設局、4.教育局、5.秘書室、6.人事室、7.政風室、8.主計室。	1.衛生局 2.警察局 3.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.社會局、6.觀光局、7.工務局、8.秘書室、9.計畫室、10.人事室、11.政風室、12.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.稅捐稽徵處 5.消防局 6.地政局
連江縣政府	調整前	1.民政局、2.財政科、3.建設局、4.教育局、5.秘書室、6.人事室、7.政風室、8.主計室。	1.衛生局 2.警察局 3.稅捐稽徵處
	調整後	1.民政局、2.財政局、3.建設局、4.教育局、5.工務局、6.觀光局、7.秘書室、8.人事室、9.政風室、10.主計室。	1.衛生局 2.環境保護局 3.警察局 4.消防局 5.稅捐稽徵處

備註：表內調整後之單位或機關有劃線者為新增設或變更者。

資料來源：根據各縣市政府組織自治條例彙整。

從以上調整前後對照表中，可以明顯發現各縣市政府組織結構調整數並不太大，在內部單位方面，基隆市及澎湖縣都只是將「科」改為「局」，而苗栗縣則只變更秘書室為行政室，至於所屬一級機關，各縣市政府均分別增加一之二個機關。另從控制幅度而言，則大多更為擴大，至於新設單位或機關之業務，係就原有業務項目再予分割成立，顯示調整後之組織結構仍以科層體制為

主體，並採專業分工方式，擴大組織規模。另外在此次再造中全部調整至設立數上限者，只有桃園縣、南投縣及高雄縣而已，因此各縣市政府下一年將緊接著持續進行再造。茲再就其組織結構分析如下：

1. 就相同業務性質單位、機關而言，二十三個縣市政府均設為一級單位中之相同專責局室者，除人事、主計、政風等三個機構，因適用專屬法規屬於「應設」外，計有：民政局、財政局、教育局等三個。其他業務性質依設置之縣市多寡統計分別為，社會局有二十二個；建設局、工務局有二十一個；地政局有二十個；兵役局、計畫室有十八個；農業局有十四個；秘書室有十二個；行政室有十一個；勞工局、新聞室有十個；法制室有八個；交通局有六個；原住民行政局有五個；文化局、觀光局有四個；城鄉發展局、資訊室有三個；工商旅遊局、都市發展局、新聞局有二個，而經濟局、國宅局、觀光及城鄉發展局、住宅及城鄉發展局、水利局、企劃室、研究發展考核室、研考室都各只有一個縣市設置。
2. 就增加之單位、機關業務性質而言，以文化業務增加最多，在台灣省二十一個縣市中，除基隆市政府組織結構未調整外，其他各縣市均設有一級單位或一級機關之文化局；其次為交通業務之交通局，再次為觀光業務之觀光局、新聞媒體業務之新聞局或新聞室、及原住民行政業務之原住民行政局等專責單位或機關，另外都市、住宅、城鄉等相關發展業務合計亦有七個縣市設置，也可謂本次調整的「新興族群」。再者，這些新增單位與機關也呈現出當前不同地區政府施政目標取向與職能之調整，例如南投縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣，均設立觀光旅遊專責單位，針對地方特性調整組織結構。

### 第三節 組織人力配置與運用分析

機關結構完成後，必須有健全的人力配置，才能發揮組織功能。要有健全的員額配置，理論上有三個考量因素，一為人力的數量多寡問題，實務上除考量編制人力外，對於現有機關特定用人（例如約聘僱等臨時人員），均應一併考量。一為人力的素質衡平問題，亦即就年齡、學歷狀況、性別、考試等相關因素綜合考量。另一為人力結構層次配置之考量，例如實務上考量官等職等的分配比例，或業務單位與幕僚單位人力配置比例等考量因素。

#### 一、臺灣省各縣市政府組織規程準則規範下之人力配置

依據「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」第二十六條規定，縣市設縣市政府，置縣市長一人，由縣市之選舉人選舉之，任期四年，連選得連任一次。臺灣省各縣市政府組織規程準則規定，縣市政府置主任秘書一人，為幕僚長，承縣、市長之命，襄理縣、市政，並綜理縣、市政府一切事務；置秘書四人至七人（其中一人為機要秘書，一人為動員秘書）受主任秘書之指揮、監督，掌理機要、動員，協調、核稿等事項。

有關各縣市政府在地方制度法實施前單位人力配置情形，經統計在各單位中以建設局人力配置最多，達 1070 人，其次為農業局 905 人，人數最少者為法制人員，只有台北縣配置十人而已。另就各縣市而言，人力配置最多者為台北縣 679 人，其次為達 400 人以上的桃園縣（469 人）、台中縣（467 人）、彰化縣（446 人）、台南縣（440 人）、高雄縣（448 人）、屏東縣（431 人）。至各縣市各單位人力配置情形詳如表 3-4。

表3-4 地方制度法實施前各縣市政府組織人力配置情形

	民 政 局	財 政 局 、 科	建 設 局	教 育 局	工 務 局	農 業 局 、 科	國 宅 局	社 會 局 、 科	勞 工 局 、 科	兵 役 局 、 科	地 政 局 、 科	秘 書 室	新 聞 室	法 制 室	計 畫 室	人 事 室	主 計 室	政 風 室	合 計
基隆市	22	21	49	17	44		20	21		17	19	31			11	13	19	13	317
新竹市	20	20	41	17	36			20		16	20	29			11	12	16	10	268
台中市	26	25	32	21	73		20	26		19	26	28	7		14	14	21	13	365
嘉義市	19	18	23	16	28			18		17	17	23			11	12	16	10	228
台南市	25	24	47	20	56		17	14	14	18	25	27	8		14	13	22	13	357
台北縣	53	39	45	41	124	95	24	26	29	29	40	31	10	10	19	23	27	14	679
宜蘭縣	24	22	66	21		54		18		17	23	34			15	17	18	10	339
桃園縣	36	27	32	29	80	51		16	18	21	48	38	7		14	18	21	13	469
新竹縣	28	21	50	19		36		15		11	23	26			13	13	15	10	280
苗栗縣	20	24	64	21		56		21		21	35	24			11	16	21	14	348
台中縣	31	28	29	31	81	47		18	17	18	44	47	7		17	17	21	14	467
彰化縣	29	33	27	30	66	49		14	14	24	39	37	8		16	20	26	14	446
南投縣	29	26	69	27		36		19		19	30	41			13	14	21	13	357
雲林縣	26	27	66	29		54		20		21	39	36			14	18	22	12	384
嘉義縣	29	25	76	22		52		19		18	33	34			13	16	19	11	367
臺南縣	31	29	28	33	62	63		16	14	23	39	26	7		15	19	20	15	440
高雄縣	41	29	92	23		70	16	14	14	21	35	23	7		15	17	21	10	448
屏東縣	42	29	77	28		79		18		19	36	38			11	17	22	15	431
臺東縣	29	22	43	20		50		11		14	27	25			11	12	18	11	293
花蓮縣	30	27	48	23		43		15		18	32	26			12	17	19	11	321
澎湖縣	16	14	33	14		70		9		12	13	17			9	10	15	10	242
金門縣	25	7	20	10								20				9	10	3	104
連江縣	10	5	13	7								13				4	5	2	59
合 計	641	542	1070	519	650	905	97	368	120	393	643	674	61	10	279	341	435	261	8009

## 二、地方行政機關組織規程準則規範下之人力配置

### (一) 行政首長

依八十八年八月十二日內政部頒布的地方行政機關組織準則，縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治；置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十二職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，報內政部備查。縣（市）政府置

主任秘書一人。人口未滿一百萬人者，置參議二人；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人以上者，得增置二人，均由縣（市）長依公務人員任用法任免之。縣（市）政府一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣（市）長以機要人員方式進用；未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人以上者，得增置二人，均由縣（市）長依公務人員任用法任免之。縣（市）政府一級單位或所屬一級機關，除警察機關得置副首長一人至三人外，其餘編制員額在二十人以上者，得置副主管或副首長一人，襄助主管或首長處理事務，均由縣（市）長依公務人員任用法或各專屬人事管理法律任免之。

有關各縣市政府府本部員額配置情形如表 3-5

表 3-5 各縣市政府府本部員額配置情形

府本部人員	基隆市政府	新竹市政府	台中市政府	嘉義市政府	台南市政府	台北縣政府	宜蘭縣政府	桃園縣政府	新竹縣政府	苗栗縣政府	台中縣政府	彰化縣政府	南投縣政府	雲林縣政府	嘉義縣政府	台南縣政府	高雄縣政府	屏東縣政府	台東縣政府	花蓮縣政府	澎湖縣政府	金門縣政府	連江縣政府	合計
縣市長	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	23
副縣市長	1	1	1	1	1	2	1	2	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	27
主任秘書	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	23
參議		3	3	3	3	5	3	5	3	3	5	5	3	3	3	4	4	3	3	3	3	3	1	74
秘書(含機要職)	8	5	6	4	12	10	7	7	5	5	6	5	7	7	5	7	6	6	5	6	4	4	2	139
消費者保護官	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25

## (二) 分配增加員額及管制員額成長

行政院於民國八十五年九月十七日所訂「健全機關組織功能合理管制員額作業要點」規定，各主管機關擬增設機關時，應先

就業務需要，法律依據，預算經費，設立時機及與現有機關執掌有無重複等因素詳加評估，除依法設置或政策性或為推動重大建設迫切需要設置之機關或單位外，一律不得請增設機關或單位。各機關除新增機關（學校為增班增系）為處理重大專案業務，推動重大建設及依法新增業務所需要者外，一律不得請增員額。

依據地方行政機關組織準則說明，各縣市政府增加編制員額原因有二，一、為各縣市政府編制員額十二年來均未調整，現有員額已不敷業務需要，且精省後縣市職責加重；二、為鼓勵及利於精省後省級公務人員能至縣市政府服務，因此核定以五千人為縣市政府增加員額之總數。其分配增加員額之計算，係以各縣市政府轄區人口及面積所占全部比值與八十五年及八十七年三年度之自主財源平均值比率之相對比值，三項權值之合計，計算其分配增加員額。各該縣市分配增加員額計算公式為：

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

上述所稱自主財源係指縣市歲入決算扣除各項補助款收入及融資財源，該收入比率之高低，足以顯示該縣市財政情形。至於各該縣（市）政府員額總數計算，除因醫院及警察、消防機關直接與人民生命及公共安全有關，且其組織未受地方行政機關組織準則規範，而予排除員額計算之例外，以民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。並以該基準數加分配增加員額之和，為各該縣（市）政府員額總數。有關各縣市政府分配增加員額及管制人力配置情形如表 3-6

表 3-6 各縣市政府分配增加員額及管制員額成長情形

縣市政府	基準數總員額	增加員額分配	員額總數	員額基準數 成長率	八九年底前管制成 長人數上限
基隆市	1,201	155	1,356	3,457	94
新竹市	938	151	1,089	2,602	71
台中市	1,675	245	1,920	5,684	154
嘉義市	797	123	920	1,881	51
台南市	1,774	214	1,988	5,180	140
台北縣	3,457	697	4,154	15,313	414
宜蘭縣	1,069	175	1,244	3,042	83
桃園縣	1,851	368	2,219	7,159	194
新竹縣	949	151	1,100	2,509	68
苗栗縣	1,230	166	1,396	2,703	73
台中縣	1,921	337	2,258	6,282	170
彰化縣	1,887	286	2,173	5,598	152
南投縣	1,177	212	1,388	2,982	81
雲林縣	1,420	205	1,625	3,431	93
嘉義縣	1,313	171	1,484	3,420	93
臺南縣	1,901	274	2,175	5,387	146
高雄縣	1,752	304	2,056	6,378	173
屏東縣	1,762	246	2,008	4,847	131
臺東縣	970	147	1,117	2,832	77
花蓮縣	1,020	183	1,203	2,889	78
澎湖縣	551	67	618	2,209	60
金門縣	360	94	454	1,040	29
連江縣	169	18	187	438	12
合計	31,144	4,989	36,132	97,263	2,637

資料說明：

- 1、總員額基準數、分配增加員額、員額總數，係依地方行政機關組織準則說明資料。
- 2、八十九年底前員額成長率按 2.7% 計算，係根據行政院人事行政局--配置員額相關會議記錄。

### (三) 各單位人力配置

地方行政機關員額之設置與分配，要考量上述管制政策，機關業務量與職能性、政策性之施政作為、預算之適當性與業務之合理分工。由於縣市政府之所屬各機關（含內部單位）員額，均應在其員額總數內分配之，因此縣市政府各單位人數分配如何，將影響及所屬一、二級機關員額之分配，為便於分析，以下將按

1.業務單位、2.行政（幕僚）單位、3.一般法規員額編制、4.專屬法規編制之配置情形說明。有關分析所列員額配置情形等資料來源，係根據各縣市政府函報內政部備查之組織自治條例暨其相關附表，包括編制表、員額修正對照表，官等職等員額比例計算說明等予以彙編。

#### 1.業務單位

依地方行政機關組織準則規範，縣市政府一級單位為局、室；所屬一級機關為局、處。單位之「局」與機關之「局」差異之處在於是否擁有獨立預算與對外行文，惟依性質而言，兩者均為機關主要業務執行部門，因此從其設立及人員配置可以觀察機關主要業務重點取向以及各縣市之差異情形。經調查彙整各縣市政府業務單位及人力配置情況如表 3-7：

表3-7 各縣市政府業務單位人力配置情形

縣市政府	民政局	財政局	工商旅遊局	建設局	經濟局	教育局	工務局	國宅局	社會局	都市發展局	觀光局	城鄉發展局	觀光及城鄉發展局	住宅及城鄉發展局	農業局	勞工局	兵役局	地政局	交通局	原住民行政局	原住民局	水利局	文化局	新聞局	合計
基隆市	22	21		52		17	44	20	21								17	19							233
新竹市	20	21		42		21	36		22	20							12	20	20				20		254
台中市	26	28		57	34	24	49		24						15	15	25	34					24		355
嘉義市	18	20		26		20	35		21								17	17	12						186
台南市	34	24		47		25	45		20	32					17		28	21					20		313
台北縣	46	40		46		69	154		50				71	96	30	30	52	55	5						744
宜蘭縣	24	28	20	35		25	35		22					54		20	25								288
桃園縣	28	29		31		35	67		25			23		37	23	20	48	23							389
新竹縣	27	26		24		22	48		14					37	11	11	27								247
苗栗縣	27	24		66		22			21					56		17	39								272
台中縣	24	34		43		35	72		24					47	17	11	46								353
彰化縣	31	37		31		33	89		24					54	20	21	49							12	401
南投縣	34	30				30	41		30		25	28		40			32							13	303
雲林縣	28	28		34		35	63		18					58	12	21	51								348
嘉義縣	29	27		30		27	58		23					54		20	35								303
臺南縣	30	31		32		39	67		22			34		63	20	20	44								402
高雄縣	41	34		52		30	44		30					65	23		44			10	26				399
屏東縣	30	32		40		35	51		24					79		18	42		18				31		400
臺東縣	20	26				23	28		16			25		49		14	27		16				22		266
花蓮縣	20	29	28			28	37		21					45		17	33		17						275
澎湖縣	16	20		44		20			14		22						12	13							161
金門縣	20	10		10		11	13		9		7														80
連江縣	11	5		6		8	6				3														39
合計	606	604	48	748	34	634	1082	20	495	52	57	85	25	71	834	188	313	716	165	56	10	26	117	25	7011

從以上各縣市政府業務單位人力配置詳細情形加以分析如下：

- (1) 大小局人力配置差異相當大。最大局為台北縣工務局有 154 人，最小局為連江縣的觀光局只有三人，如僅計算台灣省部分，則最大局與最小局均在台北縣（原住民行政局配置五人）。
- (2) 新興業務單位台灣省部分，除原住民行政局及新聞局外，人力配置均在二十人以上，顯示業務受到重視情形，例如工商旅遊局、都市發展局、城鄉發展局、觀光及城鄉發展局、住宅及城鄉發展局、觀光局等。

各縣市政府之業務單位人力配置以工務局為最多達 1082 人，農業局 834 人次之，再次為達到 700 人以上的有建設局、地政局，達 600 人以上的有民政局、財政局、教育局。

## 2. 幕僚單位

有關各縣市政府幕僚單位人力配置詳細情形如表 3-8

表 3-8 各縣市政府幕僚單位人力配置情形

縣市政府	行政室	法制室	秘書室	計畫室	企劃室	新聞室	資訊室	研究發展考核室	研考室	人事室	主計室	政風室	合計
基隆市			32	11						13	20	13	89
新竹市	29			13						13	17	10	82
台中市	26			20		13				16	25	14	114
嘉義市	24	5			14					13	20	10	86
台南市			28	17		10				16	24	12	107
台北縣		16	36			12		26		26	30	16	162
宜蘭縣			36	20			20			20	22	12	130
桃園縣	38	12		18		10				19	24	14	135
新竹縣	29			18						15	20	10	92
苗栗縣	25			12						16	22	15	90
台中縣		8	43	14		9	7			20	24	14	139
彰化縣		10	36	16						22	32	14	130
南投縣	30	11		17						17	23	13	111
雲林縣	33			17		11				20	26	14	121
嘉義縣			35	20		9				20	21	11	116
臺南縣	38	10				10	12			22	25	15	132
高雄縣		10	24	22		13				22	24	14	129
屏東縣			38			11			18	18	25	15	125
臺東縣	25			14						16	20	13	88
花蓮縣	31			16						20	23	11	101
澎湖縣	24			13						13	20	10	80
金門縣			19	9						9	10	3	50
連江縣			15							6	7	2	30
合計	352	82	342	287	14	108	39	26	18	392	504	275	2439

幕僚單位人力配置各縣市政府差異較小，不若業務單位懸殊情形，最大室為台中縣的秘書室有 43 人，最小室為連江縣的政風室只有 2 人，次低為嘉義市的法制室 5 人。就整體幕僚人力而言，以主計人員 504 人配置最多，其次為達到 300 人以上的人事人員

392 人、行政室 352 人、秘書室 342 人。如就縣市配置幕僚人力而言，則以台北縣 162 人為最多，但較特別的是，部分縣市幕僚人力配置有偏高情形，例如宜蘭縣幕僚人力有 130 人，較之台中市及高雄縣還多，為期更進一步瞭解各縣市政府業務人力與幕僚人力配置情形，下文中將另有針對此種現象作進一步分析，

### 3. 一般法規員額編制

所謂一般法規員額編制是指其員額編制有關職稱選用及官職等訂列，除依據銓敘部所訂之「地方行政（立法）機關訂定組織自治條例、組織規程及其編制表有關職稱選用及官等職等訂列作業原則」規定外，並無再適用其他專屬人事管理法律之人員。經調查彙整各縣市政府內部單位適用一般法規員額編制情形配置情形如表 3-9。

表 3-9 各縣市政府內部單位適用一般法規員額編制情形

縣市政府	縣市長	副縣市長	主任秘書	參議	秘書	局長	主任	消費者保護官	副局長	副主任	主任督學	專員	技正	督學	課長	隊長	視導	課員	技士	技佐	助理員	辦事員	書記	合計
		比照簡任十二職等	簡任第十一至第十二職等	簡任第十至第十一職等	薦任第九等或簡任第十職等	簡任第十至第十一職等	簡任第十至第十一職等	薦任第七至第九等或簡任第十至第十一職等	薦任第九職等	薦任第九職等	薦任第八職等或薦任第八職等至第九職等	薦任第八職等或薦任第八職等至第九職等	薦任第八職等或薦任第八職等至第九職等	薦任第八職等	薦任第八職等	薦任第八職等	薦任第七至第八職等	委任第五職等或薦任第六至第七職等	委任第五職等或薦任第六至第七職等	委任第四至第五職等或薦任第六職等	委任第四至第五職等或薦任第六職等	委任第三至第五職等	委任第一至第三職等	
基隆市	1	1	1		8	9	2	1	6	1	1	4	5	3	48	1		95	66	10		9	20	292
新竹市	1	1	1	3	5	11	2	1	10	1		4	1	3	61	2		105	54	11		10	20	307
台中市	1	1	1	3	6	12	3	1	10	2		5	3	4	67	1		135	95	19		29	29	427
嘉義市	1	1	1	3	4	9	3	1	5	1		5	2	2	46	1		92	31	6		11	14	239
台南市	1	1	1	3	12	11	3	1	9	1		7	3	5	64	1		122	81	15		21	25	387
台北縣	1	2	1	5	10	13	4	3	12	2		16	20	14	81	2	12	250	234	81		50	62	875
宜蘭縣	1	1	1	3	7	10	3	1		1	1	10	13	3	61	2		109	89	16		18	31	381
桃園縣	1	2	1	5	7	12	4	1	5	1		12	6	5	68	2	1	181	90	26		17	36	483
新竹縣	1	1	1	3	5	10	2	1	7	1		6	2	3	56	2		81	78	6		16	25	307
苗栗縣	1	1	1	3	5	8	2	1	7	1		4	4	2	49	1	2	82	83	19		24	20	320
台中縣	1	2	1	5	6	10	5	1	8	1		11	6	7	60	2	3	142	104	16		28	30	449
彰化縣	1	2	1	5	5	11	3	1	10	1		10	6	8	65	2	4	170	94	18		25	40	482
南投縣	1	1	1	3	7	10	3	1	9	1		9	4	5	57	3		140	65	9		19	26	374
雲林縣	1	1	1	3	7	10	3	1	8	1		7	6	6	58	1		143	95	13		26	30	421
嘉義縣	1	1	1	3	5	9	3	1	9	2		3	5	5	52	2		134	89	10		18	25	378
臺南縣	1	1	1	4	7	11	4	1	11	1		9	4	6	66	1		174	110	20		20	34	486
高雄縣	1	1	1	4	6	11	4	1	10	2		6	4	5	59	2		161	123	23		15	43	482
屏東縣	1	1	1	3	6	11	3	1	9	1		10	7	7	66	2		166	111	14		26	33	479
臺東縣	1	1	1	3	5	11	2	1	8	1		10	2	4	58			95	68	13		11	22	317
花蓮縣	1	1	1	3	6	10	2	1	8	1		6	3	4	53	2		103	78	9		19	24	335
澎湖縣	1	1	1	3	4	8	2	1	4	1		5		2	30			79	35	7		8	16	208
金門縣	1	1	1	3	4	7	2	1					4	2	24	1	1	28	5	3	6	16	8	118
連江縣	1	1	1	1	2	5	1	1					1	2	12	1	1	18	3	2		4	4	60
合計	23	27	23	74	139	229	65	25	165	25	2	159	111	107	1261	33	24	2805	1881	366	6	440	617	8607

從上表各縣市編制人力之職務以觀，課員與技士兩者人數共達 4682 人，占總人數 55%，是人力結構基石，其次為單位二級主管（課長）達 1259 人。

依地方機關組織準則規定，編制員額達 20 人以上者，得設置副主管或副首長，依此以觀，最值得觀察者為宜蘭縣政府，該府適用一般法規員額編制單位有十三個，且每個單位編制員額均達 20 人以上，而實際設置者，卻只有一位副主任而已。另外在桃園

縣政府也有相類似情形，該縣議會決議各單位編制員額要達 30 人以上者才得以設置副主管，使得該縣政府副主管人數較之其他縣市政府顯得偏低。

依銓敘部訂定之「機關訂定組織自治條例、組織規程及其編制表有關職稱選用及官等職等訂列作業原則」規定，基於同一機關組織設計及陞遷序列應保持平衡之原則，教育局如增設副局長者，不得再置列主任督學之職務，是以，目前各縣市政府中，除基隆市政府因組織結構為議會限定不得調整外，其他縣市除宜蘭縣外均已不再設置主任督學之職務，可以預見該職稱未來將可能消失。

#### 4. 專屬法規員額編制

所謂專屬法規員額編制，是指其員額編制有關職稱選用及官職等訂列，除依據銓敘部所訂之「地方行政（立法）機關訂定組織自治條例、組織規程及其編制表有關職稱選用及官等職等訂列作業原則」規定外，並須符合其專屬人事管理法律之人員，例如人事人員之設置，須依「行政院所屬各級行政機關、學校、事業機構人事人員員額設置標準」；主計人員之設置須依「主計員額設置標準」等。有關各縣市政府專屬法規員額配置情形如表 3-10。

表 3-10各縣市政府內部單位適用專屬法規員額編制情形

---

縣市政府	人事室								主計室							政風室					合計				
	主任	副主任	專員	課長	視導	課員	助理員	辦事員	書記	主任	副主任	專員	帳務檢查員	課長	課員	佐理員	辦事員	書記	主任	專員		課長	課員	辦事員	書記
基隆市	1		1	3		8				1	1	1		4	9		3	1	1		3	5	2	2	46
新竹市	1		1	3		7		1		1		1	1	4	7		1	2	1	1	3	4		1	40
台中市	1		1	3		10			1	1	1		1	4	13		4	1	1	1	3	7		2	55
嘉義市	1		1	3		6		1	1	1	1		1	4	11		1	1	1		3	5		1	43
台南市	1		1	3		10			1	1	1	1		4	13		2	2	1	1	3	6		1	52
台北縣	1	1	1	3		18			2	1	1	1	1	4	18		2	2	1	1	3	10		1	72
宜蘭縣	1		1	3		12		1	2	1	1		1	4	10		3	2	1	1	3	5		2	54
桃園縣	1		1	3		10		2	2	1		1	1	4	15		1	1	1	1	3	7	1	1	57
新竹縣	1		1	3		8		1	1	1	1	1		4	9		3	1	1		3	6			45
苗栗縣	1		1	3		8		1	2	1	1	1	1	4	10		2	2	1	1	3	8		2	53
台中縣	1		1	4		12		1	1	1	1	1		4	14		2	1	1	1	3	8		1	58
彰化縣	1	1		3		14		2	1	1	1	2		5	17		3	3	1	1	3	8		1	68
南投縣	1		1	3		8		2	2	1	1	1	1	4	13		1	1	1	1	3	7		1	53
雲林縣	1	1		3		13		1	1	1	1	1		4	16		1	2	1	1	3	8		1	60
嘉義縣	1	1		3		12		1	2	1	1	1		4	11		2	1	1	1	3	5		1	52
臺南縣	1	1	1	3		13			3	1	1		1	5	14		1	2	1	1	3	9		1	62
高雄縣	1	1	1	3	1	12		1	2	1	1	1		4	16			1	1	1	3	8		1	60
屏東縣	1		1	3		10		1	2	1	1		1	4	13		3	2	1	1	3	9		1	58
臺東縣	1		1	3	1	9			1	1	1		1	4	10		1	2	1	1	3	6		2	49
花蓮縣	1	1	1	3		10		2	2	1	1	1	1	4	11		2	2	1	1	3	5		1	54
澎湖縣	1		1	2		7		1	1	1	1		1	3	12		1	1	1	1	2	5	1		43
金門縣	1			2		3	3			1				3	2	3		1	1		1	1			22
連江縣	1			2		3				1				2	3		1		1			1			15
合計	23	7	18	67	2	223	3	19	30	23	19	15	13	90	267	3	40	34	23	18	63	143	4	24	1171

附註：表內宜蘭縣政府人事室課員中有一人職稱設為技士，據稱係辦理人事資訊工作。

從上表三種專屬法規人員之配置情形，顯示主計人員之配置人數為最多，其次為人事人員，再次為政風人員。而設置副主任職務之情形，也同樣以主計人員為最多，人事人員次之，政風人員則仍維持置列專員，並未改置副主任。另屬於委任職之助理員、佐理員、辦事員等職務，因職等較低，為改設較高職等之課員及陞遷序列等因素考量，該等職務各縣市政府幾乎都不想設置。

## 5. 業務與幕僚人員配置比率分析

有關各縣市政府組織結構調整前後業務與幕僚人力配置情形詳如表 3-11。

表3-11 各縣市政府組織結構調整前後業務與幕僚人力配置情形

縣市 政府	調整前					調整後					幕僚人 力增減 情形
	業務人力		幕僚人力		合計 人數	業務人力		幕僚人力		合計 人數	
	人數	百分比	人數	百分比		人數	百分比	人數	百分比		
基隆市	230	72.56%	87	27.44%	317	233	72.36%	89	27.64%	322	0.19%
新竹市	190	70.90%	78	29.10%	268	254	75.60%	82	24.40%	336	-4.70%
台中市	268	73.42%	97	26.58%	365	355	75.69%	114	24.31%	469	-2.27%
嘉義市	156	68.42%	72	31.58%	228	186	68.38%	86	31.62%	272	0.04%
台南市	260	72.83%	97	27.17%	357	313	74.52%	107	25.48%	420	-1.69%
台北縣	545	80.27%	134	19.73%	679	744	82.39%	162	17.61%	903	-1.85%
宜蘭縣	245	72.27%	94	27.73%	339	288	68.90%	130	31.10%	418	3.37%
桃園縣	358	76.33%	111	23.67%	469	389	74.24%	135	25.76%	524	2.10%
新竹縣	203	72.50%	77	27.50%	280	247	72.86%	92	27.14%	339	-0.36%
苗栗縣	262	75.29%	86	24.71%	348	272	75.14%	90	24.86%	362	0.15%
台中縣	344	73.66%	123	26.34%	467	353	71.75%	139	28.25%	492	1.91%
彰化縣	325	72.87%	121	27.13%	446	401	75.52%	130	24.48%	531	-2.65%
南投縣	255	71.43%	102	28.57%	357	303	73.19%	111	26.81%	414	-1.76%
雲林縣	282	73.44%	102	26.56%	384	348	74.20%	121	25.80%	469	-0.76%
嘉義縣	274	74.66%	93	25.34%	367	303	72.32%	116	27.68%	419	2.34%
臺南縣	338	76.82%	102	23.18%	440	402	75.28%	132	24.72%	534	1.54%
高雄縣	355	79.24%	93	20.76%	448	399	75.57%	129	24.43%	528	3.67%
屏東縣	328	76.10%	103	23.90%	431	400	76.19%	125	23.81%	525	-0.09%
臺東縣	216	73.72%	77	26.28%	293	266	75.14%	88	24.86%	354	-1.42%
花蓮縣	236	73.52%	85	26.48%	321	275	73.14%	101	26.86%	376	0.38%
澎湖縣	181	74.79%	61	25.21%	242	161	66.80%	80	33.20%	241	7.99%
金門縣	62	59.62%	42	40.38%	104	80	61.54%	50	38.46%	130	-1.92%
連江縣	35	59.32%	24	40.68%	59	39	56.52%	30	43.48%	69	2.80%
合計	5,948	74.27%	2,061	25.73%	8,009	7011	74.19%	2439	25.81%	9450	0.08%

依上表顯示，組織結構調整前各縣市政府幕僚人力所占百分比超過三成者有三個縣市，分別為嘉義市 31.58%、金門縣 40.38%、連江縣 40.68%，其中以連江縣所占比率為最高；未達二成者則只有台北縣 17.88%為最低，其他各縣市均介於二成之間。

組織結構調整後各縣市政府幕僚人力所占百分比超過三成者有五個縣市，分別為嘉義市 31.62%、宜蘭縣 31.10%、澎湖縣 33.20%、金門縣 38.46%、連江縣 43.48%，仍以連江縣為最高；未達二成者則只有台北縣 17.61%為最低，其他各縣市均介於二成之間。如依「行政院暨所屬各機關釐定員額設置標準實施計畫」，幕僚人員與業務人員之比率，按機關層次，基層機關行政（幕僚）人員配置以百分之二十至三十為原則之規定，則上述超出 30 % 之縣市顯然配置行政人員比率過高，另外偏遠或離島地區幕僚人員

所占比率也較一般地區為高。如就幕僚人力增加而言，以澎湖縣增加 7.99 % 為最多，其次為高雄縣（3.67 %）宜蘭縣（3.37 %）等均達到 3 % 以上。就整體而言，幕僚人力占總人數 25.87 %，較之調整前有略升高趨勢。

## 6. 增員分配所屬機關情形

有關可以增加之餘額分配所屬機關情形詳如表 3-12。

表3-12 各縣市政府可增加之員額分配情形

縣市政府	員額總數	原編制人數	89年可增數	本府實增數	本府實增%	修編後人數	餘額可分配所屬數
基隆市	1,356	324	94	14	14.89%	338	80
新竹市	1,089	275	71	72	101.41%	347	-1
台中市	1,920	372	154	110	71.43%	482	44
嘉義市	920	234	51	48	94.12%	282	3
台南市	1,988	366	140	72	51.43%	438	68
台北縣	4,154	688	414	259	62.56%	947	155
宜蘭縣	1,244	346	83	89	107.23%	435	-6
桃園縣	2,219	477	194	63	32.47%	540	131
新竹縣	1,100	287	68	65	95.59%	352	3
苗栗縣	1,396	363	73	10	13.70%	373	63
台中縣	2,258	475	170	32	18.82%	507	138
彰化縣	2,173	453	152	97	63.82%	550	55
南投縣	1,388	365	81	62	76.54%	427	19
雲林縣	1,625	392	93	90	96.77%	482	3
嘉義縣	1,484	374	93	56	60.22%	430	37
臺南縣	2,175	448	146	100	68.49%	548	46
高雄縣	2,056	456	173	86	49.71%	542	87
屏東縣	2,008	439	131	98	74.81%	537	33
臺東縣	1,117	300	77	66	85.71%	366	11
花蓮縣	1,203	328	78	61	78.21%	389	17
澎湖縣	618	248	60	3	5.00%	251	57
金門縣	454	108	29	32	110.34%	140	-3
連江縣	187	63	12	12	100.00%	75	0
合計	36,132	8,181	2,637	1,597	60.56%	9778	1040

資料說明：1. 本府實增數係指縣市政府各單位實際增加人數而言。

2. 餘數可分配所屬數中有負數者，為該縣市政府除用罄可增加之員額外，並調整所屬人數供本府使用。

依地方行政機關組織準則規定，縣市政府所屬各一級機關及

其所屬機關之員額由縣市政府於其員額總數分配，是以，增員的分配情形可以看出縣市政府「自肥」情形，從表 3-12 中可以發現，新竹市、宜蘭縣及金門縣等三縣市，不但將增員數用罄外，還得調整其所屬人數供本府使用，而連江縣則將所有可增員額全部分配本府各單位內，並無餘額分配所屬。至於本府實增超過九成者，有嘉義市、新竹縣、雲林縣。如以各縣市平均計算，則可增員數分配在本府者達 60.56 %。

#### （四）各縣市組織規模比較

組織規模大小會影響到組織結構的複雜性、正式性與集權性，地方制度法實施後組織規模更為擴大，以八十八年底統計資料為計，在台灣省各縣市中以台北縣公務員數最多，其每一公務員服務人口數也最多，達 292 人，公務員數最少的為嘉義縣，但每一公務員服務人口數最少的則為澎湖縣（48 人）。另外從各縣市人事費佔歲出比率以觀，以台東縣的 75.33 % 為最高，各縣市平均則高達 66.09 %，其超過平均值之縣市為台中市、台南市、宜蘭縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣。有關各縣市政府組織規模詳如表 3-13。

表3-13 各縣市政府組織規模比較情形

---

縣市政府	得設一級單位數	得設一級機關數	副縣市長人數	參議人數	得一以級機單位方主管進人用數	分配增加員額數	人口總數	公務人員數	服務人口數	人事費占歲出比率
基隆市	16	7	1	3	3	155	385201	2458	156.71	57.94
新竹市	16	7	1	3	3	151	361958	1668	217.00	58.68
台中市	18	7	1	3	3	245	940589	3629	259.19	72.31
嘉義市	16	7	1	3	3	123	265109	1486	178.40	61.46
台南市	18	7	1	3	3	214	728060	3579	203.43	68.51
台北縣	23	7	2	5	5	697	3510917	12023	292.02	63.24
宜蘭縣	16	7	1	3	3	175	465004	3095	150.24	69.17
桃園縣	19	7	2	5	5	368	1691292	6166	274.29	61.78
新竹縣	16	7	1	3	3	151	433767	2541	170.71	57.69
苗栗縣	16	7	1	3	3	166	559804	3261	171.67	67.18
台中縣	19	7	2	5	5	337	1481407	5997	247.02	63.54
彰化縣	19	7	2	5	5	286	1305640	6300	207.24	69.31
南投縣	16	7	1	3	3	212	544038	3564	152.65	74.95
雲林縣	18	7	1	3	3	205	746241	4241	175.96	62.51
嘉義縣	16	7	1	3	3	171	562662	3473	162.01	59.11
臺南縣	18	7	1	4	4	274	1103723	5581	197.76	68.32
高雄縣	18	7	1	4	4	304	1230352	5573	220.77	72.67
屏東縣	18	7	1	3	3	246	909015	5457	166.58	74.67
臺東縣	16	7	1	3	3	147	247801	2899	85.48	75.33
花蓮縣	16	7	1	3	3	183	355686	3000	118.56	73.50
澎湖縣	14	7	1	3	3	67	89013	1842	48.32	62.18

資料來源：1.地方制度法、地方行政機關組織準則

2.行政院人事行政局中部辦公室八十九年六月編制之台灣省各縣市人事統計指標分析（資料統計至八十八年底）。

資料說明：1.人口數依據內政部「戶籍登記現住人口數」

2.公務人員數係依據縣市政府及議會所報送正式編制內實有人數資料編製，因此不包括事業機構及各縣市學校教職員。

### （五）單位人員配置二十人以上情形分析

縣市政府一級單位主管或所屬一級機關編制員額在二十人以上者，得置副主管或副首長一人襄助主管或首長處理事務，依此各單位人員為了能設置副主管，無不努力爭取。有關各縣市政府組織結構調整後人數達二十人以上之單位詳如表 3-14

表3-14 各縣市政府組織結構調整後人數達二十人以上之單位統計表

縣市政府	局			室			局室合計			
	20人以上 單位數	未達20人 單位數	小計	20人以上 單位數	未達20人 單位數	小計	20人以上 單位數	未達20人 單位數	合計	20人以上 占單位數%
基隆市	6	3	9	2	3	5	8	6	14	57.14%
新竹市	10	1	11	1	4	5	11	5	16	68.75%
台中市	10	2	12	3	3	6	13	5	18	72.22%
嘉義市	5	4	9	2	4	6	7	8	15	46.67%
台南市	10	1	11	2	4	6	12	5	17	70.59%
台北縣	12	1	13	4	3	7	16	4	20	80.00%
宜蘭縣	10	0	10	5	1	6	15	1	16	93.75%
桃園縣	12	0	12	2	5	7	14	5	19	73.68%
新竹縣	7	3	10	2	3	5	9	6	15	60.00%
苗栗縣	7	1	8	2	3	5	9	4	13	69.23%
台中縣	8	2	10	3	5	8	11	7	18	61.11%
彰化縣	10	1	11	3	3	6	13	4	17	76.47%
南投縣	9	1	10	2	4	6	11	5	16	68.75%
雲林縣	8	2	10	3	3	6	11	5	16	68.75%
嘉義縣	9	0	9	4	2	6	13	2	15	86.67%
臺南縣	11	0	11	3	4	7	14	4	18	77.78%
高雄縣	10	1	11	4	3	7	14	4	18	77.78%
屏東縣	9	2	11	2	4	6	11	6	17	64.71%
臺東縣	8	3	11	2	3	5	10	6	16	62.50%
花蓮縣	8	2	10	3	2	5	11	4	15	73.33%
澎湖縣	4	4	8	2	3	5	6	7	13	46.15%
金門縣	1	6	7	0	5	5	1	11	12	8.33%
連江縣	0	6	6	0	4	4	0	10	10	0.00%
合計	184	46	230	56	78	134	240	124	364	65.93%
比率	80.00 %	20.00 %	100 %	41.79 %	58.21 %	100 %	65.93 %	34.07 %	100 %	65.93%

從上表統計顯示，業務單位人力配置超過二十人者占有八成，而未達二十人者比率為 20.00%，所有業務單位全部配置二十人以上者有四，分別為宜蘭縣、桃園縣、嘉義縣及台南縣（其中桃園縣政府因議會審議組織自治條例時規定，各單位人數超過三十人者，才得以設置副主管，此規定也是地方政府中的唯一）另各縣市原住民行政局、原住民局及新聞局等三個局所配置之人力均低於二十人。幕僚單位人力配置方面，超過二十人者占 42.54%，而未達二十人者比率為 58.21%，其中金門及連江縣所有幕僚單位均未達二十人，而台灣省各縣市政府設立之行政室或秘書室則全部達二十人以上。整體而言，人力配置超過二十人者占 65.93%。

## (六) 縣市政府整體組織結構與人力配置調整前、後比較

有關縣市政府整體組織結構與人力配置調整前、後比較情形詳如表 3-15

表3-15 縣市政府整體組織結構與人力配置調整前、後比較

調整前	民政局	財政局		建設局		教育局	工務局	國宅局	社會局						農業局	勞工局	兵役局	地政局					
	641	542		1070		519	650	97	368						905	120	393	643					
調整後	民政局	財政局	工商旅遊局	建設局	經濟局	教育局	工務局	國宅局	社會局	都市發展局	觀光局	城鄉發展局	觀光及城鄉發展局	住宅及城鄉發展局	農業局	勞工局	兵役局	地政局	交通局	原住民(行政)局	水利局	文化局	新聞局
	606	604	48	748	34	634	1082	20	495	52	57	85	25	71	834	188	313	716	165	66	26	117	25
調整前		法制室	秘書室	計畫室		新聞室				人事室	主計室	政風室	合計										
		10	674	279		61				341	435	261	8009										
調整後	行政室	法制室	秘書室	計畫室	企劃室	新聞室	資訊室	研究發展考核室	研考室	人事室	主計室	政風室	合計										
	352	82	342	287	14	108	39	26	18	392	504	275	9450										

從比較表中很明顯可以看出組織結構的多樣性，其中以建設局及工務局於原本相關業務中再予細分專責單位最為明顯。對於人力配置方面，民政局、建設局、農業局、兵役局、秘書室之人力配置均有降低情形，其中建設局、秘書室等單位係因業務再分工而減少員額，至於其他單位則因業務需求降低而配合調整。

### 三、運用「精省」後之人力配置方面

縣市政府組織人力再造另外有一項就是運用「精省」後的人力，所謂「精省」後的人力，簡言之，即為行政院各部會中部辦

公室、台灣省政府、台灣省諮議會及因精省而以暫行編制方式安置之原省府人力而言。該等人力有三種員額統計方式，一為暫行編制員額，二為合理員額，三為現有員額。而所謂合理員額則係按暫行編制員額之六成計算，如現有員額超出合理員額，即表示該單位尚有超額人力，依此標準，經調查統計精省後以暫行編制安置之省府人力現況情形如表 3-16。

表 3-16 精省後以暫行編制安置之原省府人力現況統計表 89.07.12

編號	單位名稱	暫行員額				合理員額				現有員額				超出合理員額
		簡任	薦任	委任	合計	簡任	薦任	委任	合計	簡任	薦任	委任	合計	
1	內政部中部辦公室 民政	5	125	31	161	3	74	20	97	5	99	23	127	30
	內政部中部辦公室 役政	3	43	7	53	1	26	4	31	3	41	7	51	20
	內政部中部辦公室 社政	6	187	32	225	4	79	31	114	6	101	51	158	44
	內政部中部辦公室 地政	8	155	20	183	4	98	13	115	5	117	41	163	48
	內政部中部辦公室 營建	4	38	18	60	4	38	18	60	4	37	16	57	0
2	財政部中部辦公室	3	22	17	42	1	16	8	25	3	22	16	41	16
	財政部中部辦公室 國庫	2	38	8	48	2	23	3	28	2	37	8	47	19
	財政部中部辦公室 賦稅	5	105	19	129	2	62	10	74	5	76	34	115	41
	財政部台北區支付處	2	42	23	67	0	27	18	45	2	38	18	58	13
	國有財產局台灣中區辦事處	1	42	38	81	1	26	26	53	1	39	34	74	21
3	教育部中部辦公室	15	169	55	239	11	129	28	168	15	121	87	223	55
4	法務部中部辦公室	2	52	6	60	1	32	3	36	2	41	5	48	12
5	經濟部中部辦公室	5	49	56	110	2	38	26	66	4	49	52	105	39
	經濟部工業局	2	35	27	64	2	23	13	38	3	30	24	57	19
	經濟部能源會	0	7	8	15	5	4	0	9	0	6	9	15	6
	經濟部中小企業處	0	5	1	6	0	3	0	3	0	4	2	6	3
6	交通部中部辦公室	8	109	16	133	6	69	4	79	7	78	12	97	18
	觀光局霧峰辦公室	3	88	12	103	1	53	8	62	2	42	34	78	16
7	人事行政局中部辦公室	5	107	20	132	3	64	12	79	2	67	5	74	0
8	主計處中部辦公室	5	135	15	155	2	88	5	95	2	85	34	121	26
9	新聞局中部辦公室	4	24	27	55	2	30	1	33	3	25	20	48	15
10	衛生署中部辦公室	5	110	33	148	4	78	31	113	3	95	32	130	17
11	環境保護署中部辦公室	11	89	42	142	8	61	22	91	11	72	52	135	44
12	研考會中部辦公室	10	64	15	89	2	45	6	53	6	42	30	78	25
13	農委會中部辦公室	13	226	71	310	10	159	17	186	8	191	76	275	89
14	文建會中部辦公室	2	25	12	39	0	25	0	25	2	34	3	39	14
15	勞委會中部辦公室	6	150	11	167	3	91	6	100	4	121	8	133	33
16	原住民族委員會中部辦公室	0	32	24	56	0	22	12	34	1	28	20	49	15
17	台灣省政府	71	296	106	473	59	175	51	285	72	179	165	416	131
18	台灣省諮議會	10	39	32	81	7	36	3	46	9	31	28	68	22
	總計	216	2608	802	3626	150	1694	399	2243	192	1948	946	3086	851

資料來源：依據各單位調查資料統計

從上表中可以看出精省後以暫行編制安置之原省府各廳處（未含其所屬機關）公務人員（具有公務人員任用資格者），暫行編制員額為 3626 人，合理員額為 2243 人，目前超出合理員額為 851 人，達到合理員額者，只有內政部中部辦公室（營建業務）及行政院人事行政局中部辦公室等二個單位而已，其他均為超額單位。另以官等區分，則超額之簡任人員佔有 5 %，薦任人員佔有 30 %，委任人員則有 65 %。

### （一）專案遴用方式

地方行政機關組織準則第二十五條規定，地方行政機關因業務需要，遴用臺灣省政府功能業務與組織調整後，列有以出缺不補方式精簡之省政府、省諮議會，或中央業務承受機關所留用或隨同業務移撥之原省屬公務人員時，其人數不受第二十一條第三項第一款員額管制規定之限制。因此，行政院在訂定員額管制政策及規定配置員額成長率，對於運用「精省」後之人力，亦即不列入該管制期間內增員額度計算，即八十九年底以前，員額成長率不受到二·七%上限之限制。

依此，行政院為配合精省作業階段，期使原省級公務人員除因應辦理隨同移撥業務外，亦能即時適量投入縣市政府現階段人力不足之業務，以充分發揮人力效能，並訂有「鼓勵公務人員至縣市政府服務方案」一種（88.08.11 人政力字 191055 號函），實施期限至臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例期滿為止

（89.12.31），該方案並訂有多項誘因，例如調任人員人事及相關經費，在八十九年以前由調任人員原服務機關撥補縣市政府，並以另訂暫行編制表方式，不占該機關編制員額；調任人員有交通、租屋、搬遷等經費補助等措施。

上述人力運用措施，主要在於轉移原省府人力至基層機關服

務，惟經調查各縣市政府依據該項方案，訂定承接業務移撥之省級公務人員暫行編制者，僅有三個縣政府，分別為澎湖縣編有技士、測量員、稽查員、技佐等共十六個名額；彰化縣政府編有技士、技佐、科員、課員等共二十個名額；南投縣政府編有專員、股長、技士、技佐、科員、辦事員、書記等共七十三個名額。但儘管上述三個縣政府編列有需求名額，卻始終無因該方案而調任至縣市政府服務之成功案例，顯示人力之轉移並不如想像中的容易。

## （二）一般遴用方式

原省級（包括各廳處及其所屬機關）公務人員依上述專案方式轉移人力雖無任何成效，但以一般遴用方式，經調查統計則有 501 人調任成功。所謂一般遴用方式，係指依據公務人員任用法所規定商調程序辦理調任者，而非依據上述專案調任之方式而言。此種方式與上述專案調任最大不同在於有無職缺，以及遞補之職缺為編制內之員額，而非上述專案調任之暫行編制員額。為瞭解全國各地方機關以一般調任方式遴用原省級公務人員情形，經調查自民國八十八年七月一日精省之日起，至民國八十九年十月十五日止，共一年三個半月期間，各縣市政府、鄉鎮市區公所暨其所屬機關遴任情形，詳如 3-17 統計表。

表3-17 原省級公務人員精省後調任地方政府人數統計表

縣市別	簡任	薦任	委任	合計
台北市政府	0	74	77	151
高雄市政府	0	21	84	105
基隆市政府	0	0	0	0
新竹市政府	0	0	0	0
台中市政府	0	12	10	22
嘉義市政府	2	3	4	9
台南市政府	0	4	8	12
台北縣政府	3	9	8	20
宜蘭縣政府	0	2	0	2
桃園縣政府	1	2	0	3
新竹縣政府	0	0	7	7
苗栗縣政府	1	11	8	20
台中縣政府	0	33	40	73
彰化縣政府	0	3	6	9
南投縣政府	0	13	5	18
雲林縣政府	1	1	0	2
嘉義縣政府	0	1	1	2
臺南縣政府	0	9	6	15
高雄縣政府	0	3	4	7
屏東縣政府	1	0	3	4
臺東縣政府	0	1	6	7
花蓮縣政府	0	3	7	10
澎湖縣政府	0	1	1	2
金門縣政府	0	1	0	1
連江縣政府	0	0	0	0
合計	9	207	285	501

1. 本表統計時間自 88.07.01 起至 89.10.15 止。
2. 統計範圍包括縣政府、鄉鎮市區公所暨其所屬機關

從上表中可以發現，精省後原省級公務人員調至地方機關迄今共有 501 人，占省政府暨其所屬機關八十七年底實有人數 27577 人（依據台灣省政府人事處編印，八十八年六月出版，人事統計提要）之百分之一點八二。至於地方機關遴用原省級公務人員則以台北及高雄兩個直轄市合計 256 人為最多，占總調任數之 51.10%，其他各縣市中，則以台中縣 73 人為最多，其次為台中市二十

二人，可見原省級公務人員最有意願調任地區是以都會區為主。

地方機關組織規程準則有關縣市政府增加員額，其原意係以縣市政府職能增加，且其增加之員額可由省級人力轉移運用而訂定，惟現實面卻有如此人力轉移之困境，此現象或許與機關首長擁有獨立人事自主權、人員位階、職務專長、以及部分省級機關改制中央機關後業務仍未相對減少等等有關，惟因此部分與本文研究題目尚無直接相關性，因此不另深入探討，但可作為其他研究之題材。

## 第四章 研究發現

本研究除對縣市政府於地方制度法實施後之組織與人力再造現況進行探討外，對於其設計理念以及未來持續再造的策略，是採取深入訪談方法，藉由參與設計規劃之政府官員與審議該項組織議員的陳述，來瞭解地方政府在組織制度變革過程中，如何開創組織發展途徑。受訪對象分為官員與議員，範圍包括所有縣市，亦即官員部分係訪問二十三個縣市政府人事主管人員，議員部分則訪問二十三個縣市議會審議縣市政府組織自治條例之議員，每縣市官員及議員各一人合計為四十六人。由於訪問區域涵蓋台灣全島及澎湖、金門、馬祖等離島地區，因此基於路程、時間、經濟及配合受訪對象方便性等因素，官員方面大部份均採電話訪問方式，訪問時間每位約三十分鐘。至於議員方面，因其在外出活動時間較多，為配合其彈性時間，爰就相同訪談要項，採書面問答方式處理。

本研究實施訪談時間自八十九年八月二十八日起至十月十六日止，全部完成訪問工作，為使本研究內容更清楚展現訪談資料，且能維護個人隱私，受訪者均以符號 S (staff) 代表，並以假姓名方式處理，詳如表 4-1。

表 4-1 受訪人員及訪談結果資料表

編號	單位	姓名	性別	年齡	職位	結果
S1	基隆市	林正中	男	45	人事單位主管	完訪
S2	基隆市	莊恭維	男	41	市議員	完訪
S3	新竹市	李以正	男	43	人事單位主管	完訪
S4	新竹市	黃美華	女	38	市議員	完訪
S5	台中市	林世雄	男	43	人事單位主管	二訪
S6	台中市	邱得美	女	39	市議員	三訪
S7	嘉義市	吳金木	男	42	人事單位主管	完訪
S8	嘉義市	蕭忻吉	男	44	市議員	三訪
S9	台南市	葉育仁	男	46	人事單位主管	完訪
S10	台南市	葉仁發	男	52	市議員	完訪
S11	台北縣	簡文琇	女	39	人事單位主管	完訪
S12	台北縣	莊得意	男	46	縣議員	三訪
S13	宜蘭縣	陳清吉	男	56	人事單位主管	完訪
S14	宜蘭縣	鄧應偉	男	43	縣議員	二訪
S15	桃園縣	鄒寶蓮	女	41	人事單位副主管	三訪

S16	桃園縣	周輝昌	男	46	縣議員	三訪
S17	新竹縣	施俊男	男	48	人事單位主管	完訪
S18	新竹縣	黃美珠	女	41	縣議員	二訪
S19	苗栗縣	邱睿民	男	48	人事單位主管	完訪
S20	苗栗縣	林文德	男	42	縣議員	完訪
S21	台中縣	余玉仁	男	48	人事單位主管	完訪
S22	台中縣	郭天山	男	42	縣議員	完訪
S23	彰化縣	袁建忠	男	49	人事單位主管	完訪
S24	彰化縣	游宏得	男	55	縣議員	完訪
S25	南投縣	高文筆	男	51	人事單位主管	完訪
S26	南投縣	陳翠芬	女	41	縣議員	完訪
S27	雲林縣	劉政富	男	47	人事單位主管	完訪
S28	雲林縣	余謹煌	男	42	縣議員	完訪
S29	嘉義縣	董炳意	男	50	人事單位主管	完訪
S30	嘉義縣	蔡柏盛	男	40	縣議員	完訪
S31	台南縣	曾清原	男	46	人事單位主管	完訪
S32	台南縣	簡文上	男	39	縣議員	二訪
S33	高雄縣	彭睿智	男	48	人事單位主管	完訪
S34	高雄縣	吳吉雄	男	39	縣議員	完訪
S35	屏東縣	張祥坤	男	55	人事單位主管	完訪
S36	屏東縣	許錫賓	男	43	縣議員	二訪
S37	台東縣	范茂裕	男	55	人事單位主管	完訪
S38	台東縣	古登輝	男	45	縣議員	二訪
S39	花蓮縣	鄭達和	男	57	人事單位主管	完訪
S40	花蓮縣	張明傳	男	42	縣議員	完訪
S41	澎湖縣	黃信昌	男	61	人事單位主管	完訪
S42	澎湖縣	洪中信	男	48	縣議員	完訪
S43	金門縣	許志揚	男	53	人事單位主管	完訪
S44	金門縣	揚志忠	男	47	縣議員	完訪
S45	連江縣	賴寶貴	男	44	人事單位主管	完訪
S46	連江縣	曹錫武	男	51	縣議員	完訪

## 第一節 組織再造方面

### 一、地方制度法實施後，各縣市政府組織結構再造情形

上一章針對縣市政府組織與人力再造現況進行探討，總結其再造前後之組織結構研究發現分述如下：

## （一）組織自主權限與組織規模擴大

地方機關組織權，依地方制度法、地方行政機關組織準則之規定，依其人口數多寡，就組設數上限範圍內決定之，就組織之擬訂設計、訂定、核定、備查等權責而言，其組織自主權限已普遍擴大，並可依其需要在限定範圍內決定設置哪些專責單位或所屬機關。經調查縣市政府組織調整後一級單位總數為三六四個，較調整前增加五十個單位，一級機關總數為一三六個，較調整前增加二十三個。其他調整後情形為：

1. 一級單位及一級機關已完全調整至規定上限數者為：桃園縣、南投縣、高雄縣。只一級單位調整至規定上限數者為：新竹市、台中市、宜蘭縣、台南縣、台東縣。只一級機關調整達到上限者為：台中縣、澎湖縣。
2. 組織結構完全照舊未調整者：基隆市政府。
3. 就增加數而言，縣市政府一級單位及一級機關合計增加最多為五個，分別是桃園縣、南投縣及金門縣。其他各縣市（基隆市除外），分別增加一至四個單位或機關。
4. 組織水平分工，以台北縣及桃園縣各二十六個為最多，台中縣及高雄縣的二十五個居其次，而連江縣十五個為最少，各縣市平均則有近二十二個單位、機關。

## （二）組織運作複雜性程度普遍提高

組織內部各單位因業務或專業分工更加細密，使組織運作複雜程度相對提高，經比較組織結構再造前後發現業務再予細分而增加之單位有工商旅遊局；經濟局；觀光局；觀光、都市、城鄉、住宅等發展局；交通局；原住民行政局；水利局；文化局；新聞局；行政室；企劃室；研考室；資訊室等業務專責單位，從組織

控制與運作來看，其複雜程度顯然較高。

### (三) 相同業務單位有不相同的任務職掌；不相同單位則有相同業務執掌

組設單位自主性與多樣性後，產生相同業務有歸屬不相同的單位名稱以及相同業務單位而有不相同的任務職掌等現象，例如發展業務有觀光、都市、城鄉、住宅等四種組合；新聞單位有設為業務功能的新聞局，也有設為幕僚輔助功能的新聞室；原住民爭取設立的專責單位有原住民行政局，也有堅持不要有「行政」二字的原住民局；研考業務也分為研究發展考核室及研考室兩種。另從相同業務單位以觀，可以看出相同名稱業務單位之間任務職掌有很大的不同，而不同的業務單位卻有相同的任務職掌。例如台中市工務局業務執掌項目與台南市都市發展局相同；台中市建設局業務執掌項目與台南市工務局相同；台中市經濟局業務執掌項目與台南市建設局相同等等，詳如下表：

單位	台中市工務局	台中市建設局	台中市經濟局
業務執掌項目	都市計畫課	土木工程課	農林畜產課
	都市更新發展課	養護課	工業課
	建造管理課	下水道課	商業課
	使用管理課	建築工程課	公共事業管理課
	住宅課	景觀工程課	市場管理課
	違章建築拆除隊		
單位	台南市都市發展局	台南市工務局	台南市建設局
業務執掌項目	綜合規劃課	土木工程課	農林畜產課
	都市計劃課	養護工程課	漁業課
	都市設計課	建築管理課	工業課
	住宅行政課	使用管理課	商業課
		下水道工程課	市場管理課
			公用課

### (四) 業務核心由建設單位轉移為工務單位

組織再造前地方機關四個主要重點業務單位，依其人力配置多寡之順序為：1.建設單位；2.農業單位；3.工務單位；4.地政單位。組織再造後其順序變成：1.工務單位；2.農業單位；3.建設單位；4.地政單位。顯然業務核心已由建設單位轉移為工務單位，此項轉變隱含著縣市首長施政理念與社會脈動的連結，也是縣市首長基於政績表現時間點的考量及都市化結構成型的結果。

#### （五）單位間關係必須重新建立

組織結構調整後原工作關係面臨重組，其中以相關業務分設不同單位及整併、裁撤單位的工作團隊關係較為明顯，因其各分層有關權責必須重新明確劃分，甚至整體性與個別性之作業流程都必須另行規劃，在工作策略、領導模式、單位組織文化及單位內部結構都不相同情況，是否能夠在這些差異下產生協調與合作機制，又其是否因此易繁就簡，或更為繁瑣，將直接影響整體的行政效率，是值得研究的議題。

## 二、結構調整的設計觀點與主要考量因素

上述針對地方制度法實施後各縣市政府組織再造前後之組織結構變化作詳細分析，但個中組織結構之調整設計觀點與主要考量因素，尚無法就現有文獻中得知，因此有必要進一步訪談相關策劃設計組織之官員以及審議該項組織之議員代表。本研究共訪談了四十六位相關主要人員，總結其對上述問題的回答，得到若干結論，其中有若干受訪者以主次複選方式回答，又為瞭解官員與議員觀點區別，雙方論點分述如下：

### （一）配合縣市首長施政理念

組織結構調整的設計觀點與主要考量因素認為是配合縣市長施政理念的有 26 位（官員 16 位與議員 10 位），其中認為這是最主要的有 15 位（官員 7 位與議員 8 位）占受訪人數 32.61 %。

受訪者官員與議員認為民選縣市長有選票壓力，或須對其競選政見承諾事項有所兌現，因此無論是成立規劃小組或是親自指示，在組織再造中都必須配合縣市長施政理念來設計，甚至認為地方制度法對於組設單位的自主與人事權擴大，包括一級單位主管的進用等，主要目的也在於讓縣市長得以施展其理念與抱負。

## （二）因應業務發展需要

組織結構調整的設計觀點與主要考量因素認為是因應業務發展需要的有 27 位（官員 18 位與議員 9 位），其中認為這是最主要的有 12 位（官員 6 位與議員 6 位），占受訪人數 26.09 %。

受訪者官員與議員認為過去組織結構多年未調整，且因組設受到種種限制，造成僵化無法因應業務發展作適當的改變，因此藉由本次調整，以解決業務發展的困境，同時可就各地區業務發展狀況來設置不同的業務專責單位或所屬機關，但由於想成立專責單位的業務有很多，故以該項業務為當前最迫切需要者為優先成立。

## （三）結合地方特性與願景

組織結構調整的設計觀點與主要考量因素認為是結合地方特性與願景的有 17 位（官員 14 位與議員 3 位），其中認為這是最主要的有 5 位（官員 3 位與議員 2 位）占受訪人數 10.87 %。

受訪者官員與議員認為過去組織結構制式化，未考慮地方差

異性，例如山區與臨海；農業型區域與都會型區域之需求差別，政府提供服務事項也要隨著有所不同，組織結構調整的設計自然要結合地方特性與未來願景來設置專責部門。另外有些地方也有特殊的環境，地方政府可以型塑其特色予以運用發展，組織結構調整即在呼應其需求。

#### （四）因應社會時空環境變遷

組織結構調整的設計觀點與主要考量因素認為是因應社會時空環境變遷的有 22 位( 官員 13 位與議員 9 位 )，其中認為這是最主要的有 4 位( 官員 1 位與議員 3 位 ) 占受訪人數 8.70 %。

受訪者官員與議員認為精省後或是戰地政務的結束，帶來地方制度變革，基本上是因社會時空環境變化急遽，為有效回應這種環境的變遷，且能依據社會環境的迫切需要而必須調整原有組織結構，甚至需要增加專責部門，來處理新興之業務。

#### （五）財務因素考量

組織結構調整的設計觀點與主要考量因素認為是財務因素考量的有 4 位( 官員 2 位與議員 2 位 )，其中認為這是最主要的有 3 位( 官員 2 位與議員 1 位 ) 占受訪人數 6.52 %。

受訪者官員與議員認為財政困難的縣市，組織結構調整恐增加經費的開支，因此都採取按照原有架構，只是把各單位依新規定改為局或室而已，或者採取調整內部業務權責來因應，如因議會要求增設單位或機關，亦以調整現有員額為主，儘可能不予增加員額。

#### （六）純粹是政治因素考量

組織結構調整的設計觀點與主要考量因素認為是純粹為政治因素考量的有 7 位( 官員 5 位與議員 2 位 ), 其中認為這是最主要的有 3 位 ( 官員 1 位與議員 2 位 ) 占受訪人數 6.52 %。

受訪者官員認為組織結構調整最後的結果，基本上是政治妥協的產物，因此某些組設單位的成立，事實上並沒有達到迫切性，完全是考量政治環境的現實面，而不得不的作法，況且組織自治條例也要通過議會的審查，不考量政治因素是無法順利過關的。

受訪者議員認為調整後的服務並未明顯更好，且由於政黨輪替，縣市政府基於現實考量，結構的設計完全以政治因素考量。

#### (七) 回應地方民意需求

組織結構調整的設計觀點與主要考量因素認為是回應地方民意需求的有 11 位 ( 官員 7 位與議員 4 位 ), 其中認為這是最主要的有 2 位 ( 官員 1 位與議員 1 位 ) 占受訪人數 4.35 %。

受訪者官員與議員認為民主時代，人民的意見必須受到重視並要能確實回應，而傳達人民意見與需求者，則以民意代表為法所規定的代理人，因此議會議員即以地方的民意為由，要求成立或變更調整某些專責單位。

#### (八) 追求組織結構的完整

組織結構調整的設計觀點與主要考量因素認為是追求組織結構完整的有 5 位( 官員 3 位與議員 2 位 ), 其中認為這是最主要的有 2 位 ( 均為官員 ) 占受訪人數 4.35 %。

受訪者官員與議員認為過去組織結構不夠健全，是因制度的僵化或因實施戰地政務，因此在此次制度變革首要的就是追求

組織結構的完整性考量，使各項政務得以順利推展。

綜上所述，受訪者認以，地方制度法實施後，縣市政府調整組織結構的設計觀點與最主要考量因素分別為：

編號	項 目	回答情形			
		官員	議員	小計	百分比
1	配合縣市長施政理念	7	8	15	32.61 %
2	因應業務發展需要	6	6	12	26.09 %
3	結合地方特性與願景	3	2	5	10.87 %
4	因應社會時空環境變遷	1	3	4	8.70 %
5	財務因素考量	2	1	3	6.52 %
6	政治因素考量	1	2	3	6.52 %
7	回應地方民意需求	1	1	2	4.35 %
8	追求組織結構的完整	2	0	2	4.35 %
	合 計	23	23	46	100 %

我國實施地方自治雖有四十餘年，但因組織設計為機械式管制方式，無法因應時空環境之變遷而適時調整，精省後縣市職能增加，民選首長在選票壓力下（尤其縣市長為第一任者），將其施政理念納入組織結構中，以強化其施政推展之企圖，進而追求其較佳政績，是可以理解的，這也是為什麼此次組織變革多數認以配合縣市長施政理念來考量的原因。但值得探討的是，施政理念是否確實反應地方實際需求，包括結合地方特性與願景、民意之反映、因應社會時空環境變遷、業務發展所迫切需要者。這也正是民意代表所質疑的重點，甚至有認為是政治因素或只是在求兌現競選政見支票而已，並非是基於人民所最迫切需要的，是以，組織結構的設計與調整，必須顧及相關的因素配合，而不宜只強調施政理念，而疏於群體溝通與共識之建立，否則組織自治條例

在議會審議過程中，將容易流於意識型態之爭。

此次縣市政府組織結構設計，有 26.09 % 受訪者認為是因應業務發展需要，而將原有單位業務執掌，再予細分另設獨立單位，使其針對個別領域作最大的發揮，這種分工其實也是專業化的發展結果，但組織為一個整體，分工後往往造成本位主義滋長，而產生溝通與協調的問題，因此分工後的工作就是要整合各部門成為完整統一與協調一致的整體機制。

## 第二節 人力再造方面

### 一、各縣市政府組織結構調整後人力配置情形

#### (一) 府本部自肥：

縣市政府組織結構確定後，府本部人力配置實增 1597 人，占總增加人數百分之六十點五六，其中尚有三個縣市實增人數超過百分之百，除用罄年度可增員額外，並再調整所屬員額供本府使用。

#### (二) 輔助單位人力配置比率仍偏高

輔助單位人力配置除台北縣為 17.61 % 外，其他縣市平均達二成五以上，其中五個縣市（嘉義市、宜蘭縣、澎湖縣、金門縣、連江縣）更超過三成以上，可以看出組織規模較小，其輔助單位人力配置比率反而有偏高之現象。

#### (三) 為設置副主管而增加單位人力

人力配置一般是以工作分析作為分配標準，從整體統計資料顯示，人力分配達二十人以上者有六成五以上，受訪者亦有反映縣市政府在人力配置方面，確有為了設置副主管而增加單位人員之情形，顯見人力配置應有再精實空間。

#### (四) 人事費用居高不下

統計資料顯示，人事費占歲出比率最低者為 57.69 %，最高者達到 74.95 %，其中達七成以上者有六個縣市，六成以上者有 11 個縣市，顯見各縣市人事費用普遍偏高，這也可以從受訪者反映中獲得印證。

## 二、人力配置的設計觀點與主要考量因素

### (一) 以業務單位或為民服務單位優先

人力配置的設計觀點與主要考量因素認為是以業務單位或為民服務單位優先的有 28 位( 官員 21 位與議員 7 位 )，其中認為這是最主要的有 14 位( 官員 9 位與議員 5 位 ) 占受訪人數 30.43 %。

受訪者官員與議員認為業務是分配人員的基礎，尤其是對外服務民眾的業務，必須第一優先考量其需求，另外功能性業務單位也是縣市長貫徹執行其施政理念的部門，站在為民服務第一線的業務執行單位，是民眾對政府施政最直接的感受，其滿意程度如何，將足以影響其政績，是故，人力配置當以業務單位或為民服務單位為優先。

## （二）先求精簡，再檢討人力

人力配置的設計觀點與主要考量因素認為是先求精簡，再檢討人力的有 8 位（官員 5 位與議員 3 位），其中認為這是最主要的有 7 位（官員 5 位與議員 2 位）占受訪人數 15.22 %。

受訪者官員與議員認以必須先就業務萎縮部分先處理，再將其人力移撥作為其他單位統籌運用，至於哪些業務萎縮，必須移轉多少人力，則先由該單位自行提出精簡計畫後，再由再造小組進行檢討人力如何配置等方式，亦即基本上是先求精簡，再檢討人力。

## （三）當增則增，當減則減

人力配置的設計觀點與主要考量因素認為是當增則增，當減則減的有 10 位（官員 6 位與議員 4 位），其中認為這是最主要的有 6 位（官員 3 位與議員 3 位）占受訪人數 13.04 %。

受訪者官員與議員認以人力配置當增就要增，以維持推動政務的基本人力，對於業務萎縮的部分，當減就要減。過去長期以來，增補人力不易，而社會工商發展快速，隨著業務的起落，人員的配置很難作妥適的調整，此次地方制度變革，人員可以增加，正好可以針對業務之消長作人力的調整，當增則增，當減則減。

## （四）就各單位業務消長情形逕行配置人力

人力配置的設計觀點與主要考量因素認為是就各單位業務消長情形逕行配置人力的有 8 位（官員 2 位與議員 6 位），其中認為這是最主要的有 5 位（官員 2 位與議員 3 位）占受訪人數 10.87 %。

受訪者官員與議員認為業務有消長，時空環境會轉移，業務的執行必須隨著需求轉移，而對工作人力作適度的調整，業務量大者所需人力相對增加，業務減少的就必須移撥出來多置的人力，因此對於這些業務消長與人力之增減，只要做好業務分析，就可逕行分配調整人力，以避免各單位本位主義作祟，而無法達到當增則增，當減則減之目的。

#### （五）依各單位協商結果配置人力

人力配置的設計觀點與主要考量因素認為是依各單位協商結果配置人力的有 7 位（官員 6 位與議員 1 位），其中認為這是最主要的有 4 位（官員 3 位與議員 1 位）占受訪人數 8.70 %。

受訪者官員與議員認為人力調整採溫和漸進方式，以出缺不補來簡化人力，並依業務情況，就各單位協商結果配置人力，亦即於組織結構確定後，人員配置最後是依各單位協商結果來安排，因此人力配置基本上是就各單位進行業務檢討後，共同協商的結果。

#### （六）當增則增，當減不減，改以擴大或調整業務權責

人力配置的設計觀點與主要考量因素認為是當增則增，當減不減，改以擴大或調整業務權責的有 4 位（官員 1 位與議員 3 位），其中認為這是最主要的有 4 位（官員 1 位與議員 3 位）占受訪人數 8.70 %。

受訪者官員認為人力不考慮移撥，因為增員者高興，裁員者不滿，因此採取當增則增，當減不減，改以擴大或調整業務權責方式辦理。

受訪者議員則認為本次組織結構調整增加局室及編制，當增

則增，當減又不減，這與長年來人事精簡政策互相矛盾，也是政府組織員額一直無法瘦身的原因。

#### （七）先增加編制員額，再以預算控員

人力配置的設計觀點與主要考量因素認為是先增加編制員額，再以預算控員的有 5（官員 2 位與議員 3 位）位，其中認為這是最主要的有 2 位（均為議員）占受訪人數 4.35 %。

受訪者官員認為基於縣市政府財政考量，以及未來能夠彈性自主運用人力，編制員額與編制預算員額予以分開管理，亦即編制員額給予擴大再以預算來控制員額成長。

受訪者議員認為這種先增加編制員額，再以預算控員，乃一般首長觀念之通病，總以為增加單位設置及員額編制，對機關而言，總是一件好事，卻疏忽用人成本及人盡其才，發揮既有功能之因素，況且地方制度法並無預算員額之規定。

#### （八）優先補足二十人，以便設置副主管

人力配置的設計觀點與主要考量因素認為是優先補足二十人，以便設置副主管的有 2 位（均為議員），其中認為這是最主要的有 2 位（均為議員）占受訪人數 4.35 %。

受訪者議員認以此次地方制度變革，縣市長為落實行政首長掌有人事自主權，各單位不論其業務是否所需，均補足副主管，再以其缺安排其人員，雖有少數適才適用，但大都引起人事大風吹和政治介入角力之後遺症，因此人力配置是刻意編至二十人，以便設置副主管。

#### （九）基於擴大組織規模

人力配置的設計觀點與主要考量因素認為是基於擴大組織規模的有 2 位（均為議員），其中認為這是最主要的有 2 位（均為議員）占受訪人數 4.35 %。

受訪者議員認為此次縣市政府組織結構調整是基於擴大組織規模，因為從人員增長、人事安排及各單位補足二十人以上情形可以看出，並無視於財政沈重負荷，而以最高額擴充組織規模，且無彈性保留空間，是忽視客觀環境影響的作法。

#### （十）新設單位優先配置人力

人力配置的設計觀點與主要考量因素認為是新設單位優先配置人力的有 18 位（官員 14 位與議員 4 位），但並沒有人認為這是最主要的。

受訪者官員與議員認為新設置的單位都是重點業務項目，是比較迫切成立的，也都是從課提昇為局，以原有承辦人力並無法因應，為能發揮預期功能自當優先配置人力。

綜上所述，受訪者認以，地方制度法實施後，縣市政府人力配置的設計觀點與最主要考量因素分別為：

編號	項 目	回答情形			
		官員	議員	小計	百分比
1	以業務單位或為民服務單位優先	9	5	14	30.43 %

2	先求精簡，再檢討人力	5	2	7	15.22 %
3	當增則增，當減則減	3	3	6	13.04 %
4	就各單位業務消長情形逕行配置人力	2	3	5	10.87 %
5	依各單位協商結果配置人力	3	1	4	8.70 %
6	當增則增，當減不減，改以擴大或調整業務權責	1	3	4	8.70 %
7	先增加編制員額，再以預算控員	0	2	2	4.35 %
8	優先補足二十人，以便設置副主管	0	2	2	4.35 %
9	基於擴大組織規模	0	2	2	4.35 %
合 計		23	23	46	100 %

地方政府是政府與民眾接觸的基礎線，政府施政的好壞會直接反應在這個層面上，人力分配以業務單位或為民服務單位為優先，也是實務面的考量。就理論而言，人力配置有工作分析、用人標準及職位設置等方法，在法規上，也是基於業務執掌及功能的發揮。受訪者多數認為人力分配以業務單位或為民服務單位為優先，事實上是與組織結構設計優先考量縣市長施政理念相契合，因其均為推展與創造政績之功能部門，當然受到重視，惟調查資料亦顯示，本次人力配置縣市政府有自肥傾向，且因急於八十八年底完成組織自治條例，以便依其規定晉升職等，致組織設計過程相當匆促，甚至未能就本府及所屬各機關全盤考量規劃，因而有人力配置失衡之議論，或當減而未能裁減之現象。

在上述最主要考量因素中先增加編制員額，再以預算控員做法雖與中央機關之總員額法管理員額精神相同，但卻與中央員額管制政策有所區別，因為機關員額有很多種計算方式，通常有所謂的法定員額、編制員額、預算員額、現有（實際）員額等。中央機關員額管理，目前是由行政院人事行政局負責核增各機關預算員額，但地方機關則依行政院管制政策規定，按年度內可增加多少員額成長率，再修訂編制員額，至於預算員額多少，則在該

編制員額範圍內由各該機關控制編列，並由議會審議決定之。地方機關急於增加編制員額，除財政收支劃分採編制員額外，府會關係也是原因之一，畢竟編制提高後將來再自行決定編列預算員額，對縣市政府而言，較能機動彈性用人。事實上上述管制政策及預算用人之雙層管制，也隱含著中央對地方政府自治能力的不夠信任，也對議會預算把關能力不太放心，如此管制做法無形中增加縣市政府年年修編的困擾，也致使縣市政府先求擴編再視府會關係與實際需要機動靈活彈性用人。從行政效能而言，員額有效管理的作為，也在於建構機關彈性調整機制，當增則增，當減則減之原則，但從實務面以觀，當減則減除非機關或單位裁撤，否則相當困難，甚至增加編制後要相對減少約聘僱人員之成效，都有待進一步檢視探討。

### 第三節 未來組織發展方面

#### 一、未來縣市政府持續再造的組織再造優先取向與發展策略

##### （一）考量地方特性與需求

未來縣市政府持續再造的組織再造取向與發展策略認為應優先考量地方特性與需求的有 23 位（官員 12 位與議員 11 位），其中認為這是最主要的有 18 位（官員 8 位與議員 10 位）占受訪人數 39.13 %。

受訪者官員與議員認以各縣市地方特性不一，資源條件不同，有山區縣，有臨海縣，有農業縣、有工商發達縣市等，宜因地制宜，讓地方認清其優劣所在，可提升地方組織效能，因此未來持續再造，仍必須優先考量地方特性與當地民眾需求為策略方

向。

## （二）整併或裁撤單位、機關

未來縣市政府持續再造的組織再造取向與發展策略認為應優先整併或裁撤單位、機關的有 14 位（官員 6 位與議員 8 位），其中認為這是最主要的有 12 位（官員 7 位與議員 5 位）占受訪人數 26.09 %。

受訪者官員與議員認以，未來組織繼續擴大與人員膨脹並非是好事，組織的成長必須是循序漸進的，且須基於事實迫切需要，因此無論是財政因素或管理角度而言，未來組織再造仍須優先考慮單位或機關之整併或裁撤，以減少資源浪費，也才能顯現政府施政效能。

## （三）建立群體意識共識

未來縣市政府持續再造的組織再造取向與發展策略認為應優先建立群體意識共識的有 11 位（官員 7 位與議員 4 位），其中認為這是最主要的有 6 位（官員 3 位與議員 3 位）占受訪人數 13.04 %。

受訪者官員與議員認以，完善的規劃與設計，如未能獲得群體共識將受到很大的阻礙，各單位各作各的，無法發揮群體功能，甚至互相抵制，此次組織再造即有此種經驗，因此將來要再有所調整，這方面的溝通與協調是必須列為最優先的。

## （四）增加單位及機關

未來縣市政府持續再造的組織再造取向與發展策略認為應優

先增加單位及機關的有 5 位( 均為官員 ), 其中認為這是最主要的有 5 位 ( 均為官員 ) 占受訪人數 10.87 %。

受訪者官員認以此次調整未能成立的單位，將來視財政狀況或整體環境的發展與條件，將優先考慮成立某些單位或機關，另外此次調整有偏重於府本部之組織規模，未來持續再造將轉移至所屬機關，檢討是否再增加哪些機關。

#### (五) 調整目前政府所扮演角色與功能

未來縣市政府持續再造的組織再造取向與發展策略認為應優先調整目前政府所扮演角色與功能的有 8 位( 均為議員 ), 其中認為這是最主要的有 4 位 ( 均為議員 ) 占受訪人數 8.70 %。

受訪者議員認以政府施政有兩大重要職能，一是提供公共服務，二是制定並執行公共政策，由於地球村的形成，資源、智慧、知識的流迅速，人民的需求期望越來越高，未來政府持續再造的組織再造，將建構健全合理並合乎時代要求的機制，提供高品質的服務能力與合乎時代要求的政策，因此必須依地區之特性調整目前政府所扮演角色與功能，也是讓政府發揮最高效率解決問題為主要考量。

#### (六) 採漸進式溫和變革

未來縣市政府持續再造的組織再造取向與發展策略認為應採漸進式溫和變革的有 6 位( 官員 4 位與議員 2 位 ), 其中認為這是最主要的有 1 位 ( 議員 ) 占受訪人數 2.17 %。

受訪者官員與議員認以組織成長與調整應採溫和漸進方式，不宜作重大變革，以避免造成重大衝突層面，抹煞組織再造的目的，尤其民主時代，溝通與協調是必須的，縣市長四年一任

選舉也將屆，在政權爭奪戰中，更不願意因調整組織結構，而造成內部反彈聲浪等不必要的阻礙與困擾。

綜上所述，受訪者認以，未來縣市政府持續再造的組織再造取向與發展策略分別為：

編號	項 目	回答情形			
		官員	議員	小計	百分比
	未來縣市政府持續再造的組織再造優先取向與發展策略				
1	考量地方特性與需求	8	10	18	39.13 %
2	整併或裁撤單位、機關	7	5	12	26.09 %
3	建立群體意識共識	3	3	6	13.04 %
4	增加單位及機關	5	0	5	10.87 %
5	調整目前政府所扮演角色與功能	0	4	4	8.70 %
6	採漸進式溫和變革	0	1	1	2.17 %
	合 計	23	23	46	100 %

地方機關角色與功能雖有基於多元價值觀、服務觀與文化觀點之取向不同，但歸結其目的，不外均就地方特性與需求來尋求定位與發展，從這個角度而言，則受訪者認為優先考量因素都屬於基本面向問題，惟值得探討者為，受訪者中民意代表較強調應優先調整目前政府所扮演角色與功能，以當前各機關組織員額不斷增加，組織規模不斷擴大，而財政日益惡化之情形下，將政府所扮演角色與功能列為未來組織發展最為優先之考量不無道理，也值得積極探討與研究。

## 二、未來縣市政府持續再造的人力配置與運用優先取向及發展策略

### （一）檢討業務消長人力

未來縣市政府持續再造的人力配置與運用取向及發展策略應優先檢討業務消長人力的有 26 位（官員 16 位與議員 10 位），其中認為這是最主要的有 23 位（官員 15 位與議員 8 位）占受訪人數 50.00 %。

受訪者官員與議員認以業務發展情形與彈性運用人力一直都是相搭配的，雖然未來選舉後可能會因首長施政理念有變化，但業務的推行始終都是行政最重要的要素，且政府用人應有企業經營之理念，減少冗員，讓所有編制人力充分發揮業務功能，不能只依照規定標準增加人力，而疏於檢討現有人力是否切實達到完全運用，而滋長人事費無限負荷，因此主動檢討業務發展狀況，並依據其消長情形，來擬定人力配置腹案。

## （二）考量財務狀況

未來縣市政府持續再造的人力配置與運用取向及發展策略應優先考量財務狀況的有 12 位（官員 7 位與議員 5 位），其中認為這是最主要的有 9 位（官員 4 位與議員 5 位）占受訪人數 19.57 %。

受訪者官員與議員認以有經費才能支付人事費及業務執行所需經費，故財政狀況應為優先考量因素，好的首長應該依需求調整經費之分配規劃，訂好施政適當的優先順序，而需求則不能只因一個人好惡，應有完整的調查評估。目前應建立小而美之政府而非官僚式的政府體態，而且科技資訊代替甚多人力，需配合業務消長重新分配人力，有效運用資源，並可節省財務支出之浪費。

## （三）配合政府角色與功能變遷調整人力

未來縣市政府持續再造的人力配置與運用取向及發展策略應

優先配合政府角色與功能變遷調整人力的有 11 位( 官員 1 位與議員 10 位 ), 其中認為這是最主要的有 8 位 ( 均為議員 ) 占受訪人數 17.39 %。

受訪者議員認以人力資源管理的成效，直接影響政府的服務品質與政策水準，進而決定政府的治理績效，未來政府應建立活絡人力資源運用的人事制度，並貫徹績效為導向的觀念，提昇人力素質，激發公務人員生產力，以使公務人員充分釋放活力與智慧，在跨世紀的國際挑戰中，展現國家優勢的競爭力，因此未來政府持續再造的人力配置，應優先配合政府角色與功能變遷調整人力。

#### (四) 補足規定可增加之人力

未來縣市政府持續再造的人力配置與運用取向及發展策略應優先補足規定可增加之人力的有 5 位( 官員 4 位與議員 1 位 ), 其中認為這是最主要的有 4 位 ( 均為官員 ) 占受訪人數 8.70 %。

受訪者官員認以，組織擴編之後最重要的是補足人力來推動政務，過去因長期人力不足，而此次地方制度變革雖得擴編，但事實上可增人力還是不足，因此未來還是應再予優先補充依規定可增加之人力。

#### (五) 裁減臨時人員增加編制員額

未來縣市政府持續再造的人力配置與運用取向及發展策略應優先裁減臨時人員增加編制員額的有 8 位 ( 官員 3 位與議員 5 位 ), 其中認為這是最主要的有 2 位 ( 均為議員 ) 占受訪人數 4.35 %。

受訪者議員認為以前編制不合理，因此只好進用大批的約聘

僱人員，現在組織編制已經可以擴編，當然要優先裁減臨時人員增加編制。臨時人員雖非正式編制，但其支出仍是財政負擔，且因工作性質沒有保障，無安全感，無法全力投入工作，發揮潛能，徒然浪費，形成冗員，不如重新檢討其業務性質，進用專業人員在編制內發揮所長。是以，按業務消長調整人力，裁減臨時員額增加編制員額，可均衡勞逸提升行政效率發揮組織功能

#### (六) 考量現職人員權益問題

未來縣市政府持續再造的人力配置與運用取向及發展策略應優先考量現職人員權益問題的有 2 位( 官員 1 位與議員 1 位 ), 但並沒有人認為這是最主要的。

受訪者官員與議員認以未來縣市政府持續再造也必須考慮到現職人員權益問題，因為目前一級主管未具簡任資格者，本屆縣市長任期屆滿時，如仍無適當職缺調整時不知如何處理，因此再造過程中，現職人員之妥善安排適當職務相當重要。

綜上所述，受訪者認以，未來縣市政府持續再造的人力配置與運用取向及發展策略分別為：

編號	項 目	回答情形			
		官員	議員	小計	百分比
	未來持續再造的人力配置與運用優先取向及發展策略				
1	檢討業務消長人力	15	8	23	50.00 %
2	考量財務狀況	4	5	9	19.57 %
3	配合政府角色與功能變遷調整人力	0	8	8	17.39 %
4	補足規定可增加之人力	4	0	4	8.70 %
5	裁減臨時人員增加編制員額	0	2	2	4.35 %
6	考量現職人員權益問題	0	0	0	0
	合 計	23	23	46	100 %

未來機關人力配置，為建立精而能與高效率之地方政府，除

應力求人員素質之提昇外，人力配置之標準仍應以業務之實際發展情形，作為人力資源發展最基本的調查活動，且此調查活動結果，也必須結合上述其他因素作綜合性之考量與決定。

在非列為最優先考量的現職人員權益問題方面，主要是指此次地方組織制度變革後一級單位主管及一級機關首長職務列等提高，導致現職因未具簡任官等任用資格而被留用之人員，就現實面以及過往政治發展歷程以觀，似乎多少都有等待本屆縣市長任期屆滿時，中央將如何處理的觀望心態，且由於議會單位主管職等提高後，同樣未具簡任官等任用資格之現職人員雖也被列為留用人員，但卻無只留用至本屆縣市長屆滿為止之但書規定，在相同事件沒有相同對待的情況下，更加使該等留用人員有所期待，因此將來縣市政府如無相當職缺可供該等人員調任將如何處理，不能不予正視。經調查在本屆縣市長任期屆滿時仍無法取得資格人員計有九十人，其中以台東縣人數為最多，占該縣一級單位主管及一級機關首長百分之四十三，其次為嘉義縣占百分之三十八，有關各縣市政府未具簡任官等資格詳細人數分析如表 4-2。

表4-2 縣市政府一級單位主管及一級機關首長未具簡任官等資格人數分析統計表

縣市別	現 況 分 析		本屆縣市長任期屆滿時可否取得資格人數分析			
	已設數	未具簡任資格人數	一級單位	一級機關	合 計	否

	單位	機關	合計	單位	機關	合計	百分比	可	否	可	否	可	否	百分比
基隆市	14	5	19	6	3	9	47	2	4		3	2	7	37
新竹市	16	5	21	4	1	5	24	3	1		1	3	2	10
台中市	18	5	23	5	1	6	26	1	4		1	1	5	22
嘉義市	15	6	21			0	0						0	0
台南市	17	5	22	4	1	5	23		4		1		5	23
宜蘭縣	16	6	22	6	1	7	32	3	3		1	3	4	18
台北縣	20	6	26	4		4	15		4				4	15
桃園縣	19	7	26	1		1	4		1				1	4
新竹縣	15	6	21	6	1	7	33	2	4		1	2	5	24
苗栗縣	13	6	19	2	2	4	21	1	1	1	1	2	2	11
台中縣	18	7	25	5		5	20	2	3			2	3	12
彰化縣	17	6	23	6	2	8	35	1	5		2	1	7	30
南投縣	16	7	23	1	2	3	13		1		2		3	13
雲林縣	16	6	22	2	2	4	18	1	1		2	1	3	14
嘉義縣	15	6	21	5	3	8	38		5		3		8	38
台南縣	18	6	24	3	3	6	25	1	2	1	2	2	4	17
高雄縣	18	7	25	6	1	7	28	3	3	1		4	3	12
屏東縣	16	6	22	5	2	7	32	1	4		2	1	6	27
台東縣	16	5	21	7	2	9	43		7		2		9	43
花蓮縣	15	6	21	6	2	8	38	3	3	2		5	3	14
澎湖縣	13	7	20	1	2	3	15		1	1	1	1	2	10
金門縣	12	6	18	2		2	11		2				2	11
連江縣	9	5	14	2		2	14		2				2	14
總計	362	137	499	89	31	120	24	24	65	6	25	30	90	18

## 第四節 組織人力再造影響因素方面

一九七〇年代以後，組織理論的觀點，由封閉系統轉變為開放系統，視組織為與環境相互關聯的有機體。論者對於組織的分析不再侷限於組織內部的討論，開始關注為組織與外在環境的聯結，並致力於釐清環境對組織的影響，以及二者的互動關係，因此本節將針對縣市政府就組織人力再造過程中實務面之現況進行探討，並用以觀察群體意識共識的建立過程。

### 一、影響結構來源

## （一）中央機關的權力影響結構

地方機關組織調整受中央機關的權力影響或限制，可分為立法限制、行政權規定與業務權力影響三方面：

### 1. 立法限制：

（1）直接於主要法律中作限制：例如地方制度法第五十六條規定，縣（市）政府一級單位主管或所屬一級機關首長中之主計、人事、警察、稅捐及政風主管或首長，需依專屬人事管理法律任免，但目前稅捐並無專屬人事管理法律，而稅捐稽徵處是縣市政府所屬機關，其立法限制對地方權力不無影響。

（2）於各種特別法中限制：例如建築法規定，縣市建築主管機關為建設局或工務局；消費者保護法規定，縣市政府設置消費者保護官若干名；兒童福利法規定，縣市政府應設置兒童福利課，造成地方機關組設單位困擾。

### 2. 行政權規定：

依據職權對各項作業或相關事項另訂規定，例如訂定職稱選用、官職等訂列作業規則，官職等員額比例計算說明等。或依相關法規授權，明定縣市應設置專責單位。

### 3. 業務權力影響：

以業務主管、督導機關立場，運用各種方式來達到某種目的或影響事件的變化。例如教育部規定對於縣市政府有成立「特教課」者予以補助來作為設課之誘因；又如文化建設委員會於民國八十八年七月十九日及二十日在台東舉辦全國文化機關（構）主管會

報，並基於「(1) 轉型平順，業務繼續推展，經驗可以累積。(2) 提昇文化中心位階，顯示地方政府對文化工作的重視。(3) 文化行政事務，需要相當的專業，而文化中心目前專業及處理藝術文化相關事務方面，已累積相當經驗。(4) 縣(市)立文化中心改制為文化局，對文化行政工作之落實、藝文活動之舉辦，較能發揮其功能」等理由，達成將縣市文化中心改制為縣市文化局並列為所屬一級機關(府外局)，將有助建立群體共識，因此建議各縣市政府採行。

文化局設為府內局(一級單位)或府外局(一級機關)，因地區整體環境不同，各有其考量因素，例如設置府內局：縣市長用人方便(一級單位主管中三至五人得以機要人員方式任用)；可減少行政人員編制，節省人事費用；行政上可便於與其他單位聯繫；行政因素考量。而設置府外局則：獨立性較佳，有彈性的運作機制；可獲得中央較優惠的各項補助；基於業務特殊，須單獨成立；行政因素考量等。因此類似統一規範也造成部分地方菁英反彈，例如，台語文專家巫意淵，在台南市籌組文化局公聽會上表示，中央希望設立府外局是在打壓地方，為擺脫中央對地方的箝制，文化局應設為府內局(88.10.22 台南市籌組文化局公聽會紀錄)，雖然有少部分不同意見，而各縣市政府文化局的成立也並未全部設為一級機關，但從大部分縣市依照中央之囑意，設置為一級機關以觀，其影響力確實可見。有關各縣市政府設置文化業務專責單位或機關之情形如表 4-3

表4-3 各縣市政府設置文化業務專責單位或機關情形一覽表

	一級單位	一級機關	二級機關
縣市政府	文化局	文化局	文化中心
基隆市			

新竹市	▽		
台中市	▽		
嘉義市		▽	
台南市	▽		▽
台北縣		▽	
宜蘭縣		▽	
桃園縣		▽	
新竹縣		▽	
苗栗縣		▽	
台中縣		▽	▽
彰化縣		▽	
南投縣		▽	
雲林縣		▽	
嘉義縣		▽	
臺南縣		▽	
高雄縣		▽	
屏東縣	▽		
臺東縣	▽		
花蓮縣		▽	
澎湖縣		▽	
金門縣			▽
連江縣			▽

## (二) 政黨、派系、地方菁英影響結構

政府機關是政治的產物，其組織設置及人員配置，涉及財政事項，民意機關自不能免除其監督之權，因此地方制度法明定，組織自治條例需經縣（市）議會同意，但在政黨、派系與人民利益糾葛下常有衝突事件發生，而地方菁英參與協調運作或整合集體行動者，企圖為影響決策，形成集體行動者或行動集合間成員重疊模式之對立網絡，以致組織架構遲遲無法定案，或必須退回重組。

## (三) 非營利、專業團體影響結構

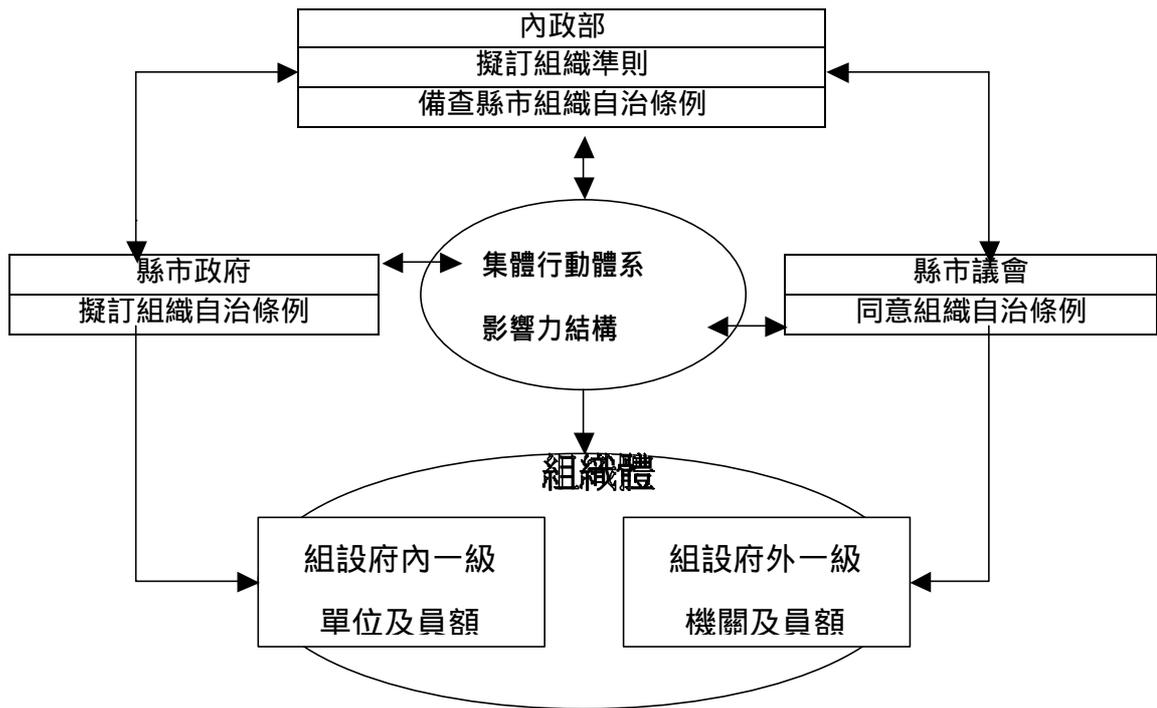
為達到業務推展便利，及能設置專責單位，各有關業務團體、非營利專業團體或學術團體的集體行動，早在擬組架構期間，即

以短兵相接姿態接觸，在縣市政府底定草案，未經議會同意前，不斷以公聽會、研討會等方式集結，其中以擬新設單位或業務萎縮或因地方特殊文化因素形成之行動體系最為明顯。例如文化中心擬升格為文化局；原住民團體擬組設一級單位；稅捐團體為稅捐稽徵處內部層級的集體行動，及爭取變更原有名稱為動物防疫所或動植物防疫所等；台灣省獸醫師公會與相關學術團體為全省家畜疾病防治所職員職等提昇的集體陳情行動；兵役協會為其主體業務事項，力爭設置專責一級單位等等。

## 二、影響途徑

組織設計需要外部配合度 ( external fit ) 和內部配合度 ( internal fit )，外部配合度指組織的相關因素對組織結構的影響；內部配合度指組織結構因子間的內部一致性。組織基本架構主要受到組織環境與系絡因素的影響，包括組織類型、組織與相對者的關係、組織制度環境、組織的技術種類與組織規模等。是以，一般而言，環境會型塑組織結構的基本架構。有關集體行動體體系影響結構情形如圖 4-1

圖 4-1 集體行動體體系影響結構圖



地方制度法實施後，縣市政府組織設計必須透過議會同意，當組織的基本設計理念底定後，為了能夠順利通過，必須先對相關影響變相進行探討，找出集體行動者存在的價值觀等因素，再予以分析其影響結構。

在實務運作上，尤其議事運作方面，合夥途徑與對抗途徑是最常被使用的。所謂合夥途徑指中央與地方、或地方各利益團體、菁英團體、集體行動團體間，對組設單位的成立有共通性的認知與支持立場而言；而所謂對抗途徑，則指縣市政府擬組設單位，不為各方相關利益團體所接受，或利益團體及中央希望地方成立的單位，縣市政府以自主性的作為對抗逆向運作之謂。合夥途徑最明顯的事件，是全省二十一個縣市政府都同意成立「文化局」；而對抗途徑最明顯的事件，則是文化局究應按以下哪種模式成立：

- (一) 直接由文化中心改制為府外一級機關（府外局）。
- (二) 直接由文化中心改制為府內一級單位（府內局）。
- (三) 新設文化局為府外一級機關（府外局）原文化中心保留。
- (四) 新設文化局為府內一級單位（府內局）原文化中心保留。

### 三、議事運作

地方自治的基本機制是民意的監督，過去地方機關組織編制、員額配置，受到中央權力控制因素較大，地方制度法制化後，各縣市政府組織自治條例要提經議會審議通過，上述各種行動集結，其實質上的影響力則均在於議事運作上來進行，因此議會已成為各行政體系的競技場，其影響情形如何，茲先就組織自治條例完成時間之長短進行瞭解，次就縣市政府擬設計調整結構與議會審議通過之架構進行檢視，再就組織調整過程與結果是否發生府會激烈衝突事件作說明。

#### (一) 組織自治條例完成時間：

從縣市組織自治條例完成時間長短以觀，各縣市政府在地方行政機關組織準則頒布（八十八年八月十二日）後之次月，組織自治條例即經議會審議通過者計有，台南、台北、嘉義等三個縣政府，同年十月份通過者有，新竹市與嘉義市政府，而延到次年始通過者有桃園、南投、屏東、台東等四個縣政府，其中桃園縣於八十九年六月二十六日始通過，是各縣市政府中最後一個完成者，有關各縣市組織自治條例完成詳細日期，請見表 4-4。

表4-4 各縣市政府組織自治條例完成時間表

縣市別	議會通過日期	組織公布日期
基隆市政府	88.12.08	89.01.17
新竹市政府	88.10.06	88.10.13

台中市政府	88.12.14	88.12.28
嘉義市政府	88.10.08	88.10.21
台南市政府	88.09.15	88.10.13
台北縣政府	88.09.29	88.10.12
宜蘭縣政府	88.12.28	89.01.19
桃園縣政府	89.06.26	89.07.21
新竹縣政府	88.12.02	88.12.07
苗栗縣政府	88.11.29	88.12.09
台中縣政府	88.12.24	89.01.10
彰化縣政府	88.11.22	88.12.01
南投縣政府	89.03.03	89.03.07
雲林縣政府	88.11.23	88.12.03
嘉義縣政府	88.09.15	88.10.02
臺南縣政府	88.12.13	88.12.14
高雄縣政府	88.12.08	88.12.28
屏東縣政府	89.04.24	89.04.26
臺東縣政府	89.01.04	89.01.11
花蓮縣政府	88.12.13	88.12.27
澎湖縣政府	88.12.13	88.12.21
金門縣政府	88.12.16	88.12.23
連江縣政府	88.12.10	88.12.27

## (二) 組織自治條例審議過程與結果

從縣市政府擬設計調整結構與議會審議通過之過程與結果以觀，完全維持縣市政府所提案結構通過者有，新竹市、台中市、台南市、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣等十五個縣市政府；原擬設計調整結構完全被否決者為基隆市；原無規劃結果增加單位或機關者為台北縣及台中縣的原住民行政局、金門縣的環境保護局；原擬設計成立而未被接受或變更者有，基隆市的經濟建設局、公共工程局、都市發展局、新聞室、研考室、文化局、海洋發展局、交通局；嘉義市的新聞局；宜蘭縣的城鄉發展局；桃園縣的水務局；台中縣的交通局、城鄉發展局；南投縣的

企劃室等。

### （三）組織自治條例引發的衝突與控訴事件

因組織人力調整引發府會激烈衝突及控訴情形有二件，一為台中縣政府原擬設計成立文化局為內部一級單位，但議會堅持為府外一級機關，縣政府主要理由為，可減少行政業務人力；與府內其他一級單位聯繫容易；可直接受縣長指揮；對於文化業務推展便捷等。但議會認以縣政府將文化局規劃為府內局，純為縣長方便以機要方式用人而已，甚至傳聞人選均已內定之說，更使議會堅持以府外局方案三讀通過，而引發第一波衝突。當組織自治條例經議會審議通過，縣政府在未依法公布之前，即先行發布人事令將建設局局長劉淑媚調任為該府秘書，引發另一波嚴重的抗爭事件，不但當事人召開記者會揭發縣政弊端，並公開提出辭職（中國時報 89.1.4-18 版）。

另一件發生在新竹市，該市政府組織自治條例經議會審議通過時間較其他縣市為早（88.10.06），且組織結構也按原設計通過，但議會卻於 89 年 6 月 26 日及 28 日發函監察院等機關，舉發該市政府於組織自治條例通過後，任用機要人員處理不當「因人設事」漠視法令及新竹市文化中心裁撤成立文化局，卻留用原機關印信，對於裁撤機關人員亦未改派，致人事、會計體制混亂等。由於雙方對於事件真象各執一詞，究竟內情如何則尚待釐清，又該事件發生雖然在於組織自治條例通過之後，但可以預測的是，爾後新竹市政府組織自治條例的修正與持續再造將面臨考驗。

## 第五章 結論與建議

## 第一節 研究發現的綜合性結論

### 一、組織

#### (一) 首長施政理念與組織結構結合運作

組織結構的設計觀點與最重要考量因素是配合縣市長施政理念、因應業務發展需要及結合地方特性與願景為主軸。其中超過半數受訪者認為配合縣市長施政理念是重要因素，顯見地方制度變遷後，地方自治首長施政企圖開始融入組織結構內運作，這是過去地方組織結構設計時所沒有的現象。

#### (二) 單位名稱多元化與多樣性，且有「各自為政」情形

地方政府擁有組設單位與所屬機關自主權限，呈現多元的獨立業務部門與多樣的業務項目，對於地方政府整體事權運作不無影響，各縣市政府於組織結構確定後，實有加速就共同或個別業務事項作整體性的整合與協調，以利直向或橫向關係連結之建立，而能避免類似八掌溪事件再度重演。

#### (三) 建立新的關係與運作模式

地方制度法制化後，組織規模更為擴大，除改變結構面向，增加水平、垂直及空間三個向度之複雜分化程度外，精省後原省府統一規範與權責事項，均已停止適用，極待縣市就過去「正式化」與「集權化」之特性程度，自訂調整或建立彈性化與效率化的運作模式及流程。

#### (四) 各縣市組織結構可以不同，但先建立群體意識共識則相同

未來地方政府持續組織再造，除優先考量地方特性與需要及整併或裁撤單位、機關外，也要注意先予建立群體意識共識之信任關係網絡，以利組織的建立與正常運作。

## 二、人力

### (一) 中央管制地方機關員額成長措施仍有必要

地方制度法實施後，縣市政府人力配置觀點與最主要考量因素是以業務單位或服務單位為優先配置，在分配之前並先要求精簡再檢討人力，當增則增，當減則減。設計觀點雖然如此，但現實面的人力配置結果顯示當增則增，當減難減，例如在三十五個單位名稱中，雖有六個單位減少人數，卻有二十九個單位增加人數，而六個單位減少人數中，只有國宅及兵役單位是確實有減少人員，其他四個單位（民政、建設、農業、秘書），則是業務再細分而減少。甚至法制面所規範增加編制必須相對減少約聘僱人員部分，未來實際執行成效如何恐也有疑慮，可見要使地方能更精實人力，以縣市為單位採總量管制成長率措施，目前確仍有必要性。

### (二) 人力再造非只是人數的增補，運用省級人力也非只在消化人力

精省後縣市政府可增加五千個員額，但原省級公務人員實際調任地方政府者僅五百零一人，顯見現職人力轉移不易。另地方機關增加編制員額後，也發現有空缺卻長期遴用不到所需專長人員之情形，造成相當專業人力不足現象，因此人力再造並非只是人數的增減而已，地方機關應積極加強內部人力活化與營造良好的組織環境及文化，建立適當誘因而來吸引專業人力願意投入與留住人才。進一步而言，形成人力轉移困難的原因尚有縣市首長人事自主權、職務位階、職系專長等，惟基本上縣市政府遴用省級人力仍應以有助於基層行政效能為考量重點，而非只是消化人力。

### (三) 未來人力分配應強調工作分析

未來縣市政府持續人力再造，以優先檢討業務消長人力，

並考量財務狀況及配合政府角色與功能變遷調整人力，此與本研究強調工作分析合理配置人力相符，另未來持續人力再造也特別強調財務狀況的考量問題，此與人事費偏高有密切關連，可見如何精實用人，是今後地方政府必須努力的重點。

#### （四）適度調整業務與幕僚人力結構

各縣市政府幕僚或輔助人力總平均占 25.81 % 較調整前略高，尤其偏遠或離島地區達三成以上者較多，而人口數最多的台北縣所占比例 17.61 % ，反而是所有縣市政府中最低的，此現象隱含相當專業人力不願至偏遠或離島地區服務，致該地區人力結構失衡之情形。

#### （五）降低人事費用

在台灣省二十一個縣市政府中，就有十七個人事費占歲出比率六成以上，占所有縣市 80.95 % ，人事費居高不下，已成為縣市政府最大的財政負擔，如何降低人事費用，將為地方政府重大考驗。

## 第二節 建議

組織權的自主趨勢，以及過去權威控制已逐漸轉變為社會控制之下，本研究認為其組織體的有效率與有效能，仍須置於組織結構彈性化、人力資源管理有效化和激勵能力的績效觀察之上。又為提昇政府施政能力，而有所謂「後官僚組織」的典範變遷概念，強調預見性( anticipatory ) 策略性( strategic ) 結果指向( results directed ) 主管領導 ( executive leadership ) 市場取向 ( market oriented ) 顧客導向 ( customer driven ) 以及企業家精神

( entrepreneurial ) 之公共管理方向發展 ( 孫本初，民 88：3 )，企圖擺脫傳統官僚典範陷溺於層級節制的嚴密監控、狹隘的效率觀、政策執程序不確實與抽象的公共利益等問題。1980 年代以

後公共管理發展進一步以「新公共管理主義」( New Public Manageralism )，企圖透過企業管理的經驗，來改造或提昇政府的服務品質，例如民營化、全面品質管理、學習型組織、政府再造、流程再造理念的提出，企圖超越韋柏 ( M.Weber ) 建構的官僚型模，以「後官僚組織」的典範變遷觀點，來提昇政府的施政效能及服務品質 ( 史美強、丘昌泰，民 87：10 )。爰此，本研究乃針對研究發現，提出下列幾點建議。

## 一、組織再造

### (一) 以工作構面及時代任務，來分階段再檢討組織架構

此次縣市政府組織再造工程已大致底定，但不可否認的是新架構較之原架構更顯龐大，就管理的有效性及控制幅度而言，實有礙機關首長之指揮及行政運作，當然亦不符合分權潮流的時代趨勢。惟組織的結構並非一成不變，仍需視外部環境變化加以調整，組織的結構在短期及中長期不同階段裡，要就「制度控制」與「社會控制」的環境變化作評估，來設計調整「精密專業分工」與「外包企業流程分工」的協調機制，期使目前講求機械式的功能性部門組合，能成為有機式的工作團隊組合。

### (二) 以效能觀點，來革除組織再造過程中產生的迷失

本研究發現地方制度法變革後，地方政府進行組織再造結果，組織規模不斷擴大，組織結構複雜專業化程度也相對提高，雖然地方事務龐雜，組織再造並非一定要縮小規模，且政府角色

之扮演是「小而美」或「大有為」也屬仁智之見，但當前解決公共問題的方式趨勢是多元化與多樣性，政府組織必須結合社會資源與運用民間力量共同來解決。因此再造並非一定要組織重組，而在於改變結構面向及對工作的再思考，來尋覓最好的完成工作方式，亦即所關心的應是工作如何完成，而非組織結構如何組成健全，也非只是改進現有狀況，而是必須從行政效能觀點針對整體作系統性的再設計。

## 二、人力再造

### （一）以預算總員額管制方式，來建立人事成本觀念

台灣省各縣市本次組織人力再造，在八十九年底以前共可增員進用 2562 人，由於近年來全球經濟出現普遍不景氣現象，自然資源更因人類蓄意性超負荷使用，而有日益枯竭之跡象，值此之際，政府機關則為提昇照顧與服務民眾之需求，而不斷的擴充組織因應，但卻未對業務消減或階段性任務已完成之員額，作配合檢討調整，導致員額日益膨脹，人事費用居高不下，形成財政嚴重負擔。本次縣市政府組織人力再造，地方立法機關理應基於財政困難而對其自肥理由嚴加審查把關，但因地方立法機關在此次地方制度變革中，本身也是自肥者，尤其在長期精簡員額政策下，地方難得有如此次法律所賦予之增員機會，是以，整體而言，本次組織人力再造，普遍均未能建立人事成本觀念，按實際需求更精實用人，惟由於行政院規定，增加員額必須相對減少約聘僱人員，因此，主計與審計機關可採取預算總員額管制方式，亦即以人事費支出占經常門支出固定比例之控制員額原理，來直接控制人事成本，間接達到控制員額之目的。

## （二）以人力願景面向，來達到再造發展的理想性

所謂願景是對未來的如何模式，是未來要達成目標的圖像。人力再造的意向，並非只是就人力數量的填補或現況如何做改善而已，而是必須以人性的角度，從發展的觀點，善用人力資源，以人力再造策略，來達成願景與理想性。但一個願景要如何方可成為驅使整個組織能對未來辨識出明確之意向？Ralph D. Stacey（許立一等譯，民 89：130-136）所提六項準則，可供參考：

### 1. 願景必須明確而獨特

可實現的願景是必須一個理想或者是可以想像的未來景況，其中具備了可以改善現況的好機會。例如政府角色的轉換、委外工作的推動與精實人力的成效等。

### 2. 願景必須貼近現實

理想的和想像的情境也是將來在實現時可以達成的。例如型塑學習型政府，預期可提高公務人員素質，相對也可提高服務效能，在定量範圍評估下，所需員額數自然隨著減少。

### 3. 願景必須與行動有所關連

如果組織意向可行的話，它必須可以將可行的、渴望的未來狀況與產生這種狀況所需的行動作連結。例如為紓解總體人力需求，所推動的委託外包工作，必須有完整的配套行動與措施作連結，否則將會產生治絲益棼，影響政府形象。

### 4. 願景必須廣泛和面面俱全的

它必須涵蓋和提供某些條件，可以讓組織處理哪些將會面臨的最重要議題。例如人力再造過程中，對於現職人員權益之維護，將可減少再造阻力。又如民力可協助與處理哪些事務，其運用與管理對整個組織環境與文化影響如何等等。

### 5. 願景必須能讓大家共享

所建構的願景導入整個組織中並要讓全體組織成員共同努

力，否則由不同小單位所表達的意向會出現不協調情形。例如合理配置人力的前提是當增則增，當減則減，事實上本研究發現當減則減有現實面的困難度，如何取得組織精實共識，所建構的願景必須透過策略運作融入整個組織體系內，讓全體共同來推動。

#### 6. 願景必須要經歷時間的洗禮後仍能保持穩定

如果願景建構組織的意向的話，一個獨特的未來狀態之圖像長時間後仍能保持穩定。例如型塑學習型組織，前提在於提供多元的學習進修管道，有計劃建構全方位培訓機制，與營造學習的「環教」(整體教育訓練)及「境教」(個體融入認同文化中)，並能長時間穩定持續推動，才能達到預期理想性，畢竟人員素質之全面提昇並非一蹴可幾。

### 三、整體再造

#### (一) 以重視問題的存在，來謀求預防及解決之道

組織發展是為達到組織未來理想境界的有目標行動，其主要目標之一為協助組織面對變遷的環境，在協助過程中，首先面對的就是要透過問題的診斷提出改革的先決條件(黃曙曜譯，民83：501)。本研究發現以下問題，未來組織發展應重視這些問題的存在，並謀求預防及解決之道。

##### 1. 業務連貫銜接問題：

部分縣市所組設局室或一級機關，在中央機關並無完整對口機關，例如，住宅及城鄉發展局、觀光及城鄉發展局、城鄉發展局等，其業務主管機關分散，事權與業務如何連貫、銜接、劃分(含其內部單位整併後之調整)，均有待進一步釐清與溝通協調，

以避免中央與地方或單位與單位間的業務重疊不明或缺口情形。另外同性質單位名稱縣市間並不儘相同，未來無論是縱向或橫向的業務聯繫、協調、督核，必須改以按不同縣市別逐一以全稱或制式化的簡稱列舉，增加行政負擔，且容易因主輔業務判別認知不同，而疏漏相關業務信息及業務推展契機。

## 2. 財政負擔問題：

本次各縣市組織人力再造，最普遍現象均為增設單位與增加員額，少者增加數員，多者增加數百人不等，在各縣市財政均出現拮据，甚至已有發不出員工薪津危機情況下，相關行動體系仍就其所關心的利益，爭取設置單位及人員，對於受到員額管制限制，未能如願於當前增員者，甚至訂有但書規定，必須於下次修編時增至多少員額等，顯見並未按實際業務發展與需求而進行整體規畫，因此財政問題將是各單位即將面臨的重大問題。

## 3. 進用與留用人員問題：

地方機關組織自治條例通過後，縣市政府可進用「無須法定任用資格」之一級主管三至五人，還有非主管之機要人員五人，直接壓縮常任文官升遷序列與空間，另外實務機關尚有以約聘僱方式進用，而成立的縣市長辦公室幕僚核心群，其指揮管理運作系統與權責流程，將有別於傳統科層方式，其新進人員及新的流程運作，將如何與舊有文化契合，並避免影響整體士氣，是應予重視的問題；另外組織自治條例通過後，可適用新修正的職務列等表，對於因職務列等調整，而未具該職務任用資格，又不得留用之現職人員，須如何作妥適之調整，才不致影響其權益，則是相關聯的問題所在。經本調查發現縣市政府一級單位主管及一級

機關首長共有 499 人，其中未具簡任官等資格人數就高達 120 人，占 24 %。而在本屆縣市長任期屆滿時仍無法取得資格者也達 90 人，占 18 %。因此該等人員屆時如無相當職缺可資調任，要如何處理宜有未雨綢繆處理腹案才是。

#### 4. 科層與扁平化問題：

地方制度法之頒訂，主要在減少「省」的層級，期使中央與地方行政效率得以提昇，因此地方行政機關組織準則中也參酌減少縣市內部及所屬內部之層級做法，惟組織準則頒布尚未滿一年，稅捐稽徵機關以及鄉鎮附屬機關，即以其性質特殊為由，希望增加層級並建議修正組織準則第十七條增加單位之議。從行動團體由地方串聯至中央及立法機關的壓力強度以觀，給予增加層級將是時間的問題，最後果真如眾所預料，行政院於八十九年七月十八日核定內政部所報修正案，一級機關除得設課、室或其他特殊單位外，人數達十人以上者，並得分股辦事。因此科層與扁平、理論與實務，在組織人力再造與調整過程中，一直存在著矛盾與如何作抉擇配合問題。

#### 5. 公務預算與事業單位問題：

地方制度法有關行政機關組織之中，並不包括事業單位，但實務機關仍編有公務預算經營事業單位之情形，其中以成立公車管理處最為普遍，在企業政府與組織再造風潮下，政府機關角色扮演與方式一直受到熱烈討論與關心，民營化或公辦民營或自給自足策略，也不斷的受到評估，在此組織改革之際，該項事業單位之功能執行與效率提昇，是否有必要併同考量調整，是值得正視的問題。

## 6. 職務列等整體衡平問題：

縣市政府組織自治條例通過後，即可適用新修正的職務列等表，惟該職務列等調整，主要是針對一級主管及其他部分職稱作調整，對於二級單位或部分副主管職務並未調整，而引發基層機關現職人員不滿，其中以各縣市家畜疾病防治所所長反應最為強烈，除透過業務相關協會、公會、學術團體、業務主管單位以及立法機關，聯合集體申訴外，並發動赴考試院陳情等策略行為，在此行動團體強烈壓力下，主管機關業已將其列為優先調整其職務列等的對象，惟地方機關其他職務人員獲悉此消息後，也紛紛起而仿效，甚至北、高二市也參與爭取，業已引爆更多的行動團體動作頻頻。茲以地方機關與中央機關職員相較，其職員職等長期以來普遍偏低，以中央機關承辦業務的專員職等列薦任七至九職等，而負責全縣市的家畜疾病防治或動物防疫所所長職等僅列薦任八等為例，其職務列等衡平角度顯然偏重於「層級因素」，再從此次縣市政府部分職務職等調高，而產生上述現職人員必須以留用方式或等待調整的問題以觀，職務列等整體衡平問題，確為當前亟需重視的課題。

## 7. 員額精簡再膨脹的問題：

自民國六十一年迄今，行政院為有效管理各機關組織員額，曾採取相關管制措施，其中以六十一年之健全組織功能作業；六十四年之五年員額精簡計畫；六十八年之不適任現職人員處理計畫；七十二年的組織員額評鑑；七十六年的員額移撥人力相互支援作業注意事項；七十九年的合理管制員額有效運用人力要點；以及八十二年的機關組織與員額精簡計畫，為歷年來的指標措

施，但根據相關報告顯示，上述精簡措施，就整體的公務人力而言，僅能達到抑制成長幅度的效果，並沒有完成實際縮減員額之目標，此乃精簡後再膨脹的問題。

本次縣市組織人力再造，經觀察發現，「可增者力爭，該減者規避」陋習仍然存在，尤其以企圖將歷年已精簡之名額，再予以計算灌注以增加其員額總數之情形最當注意，其運用蒙混方法為，將先前已列入精簡員額職務，無論是否已完成精簡作業，只要其編制表未配合精簡修編減少員額，即以該編制表人數，再加上地方機關組織準則所規定的新增人數，來作為其組織調整後的員額總數，如此變成該精簡而未精簡，又變相再膨脹員額情形，值得相關審查單位仔細查核。

#### 8. 組織自治條例追溯生效問題：

縣市政府組織自治條例公布後，其職務列等即適用新修正之職務列等表，因此，法規生效日期可否溯及既往，對現職人員職務列等適用將有所影響，其中以跨列不同官等人員之考績年資採計關係最大，是以，機關如擬以追溯生效方式爭取部分人員權益之適法性及衍生之問題應予重視。

就法律層面定而言，中央法規標準法第十三條規定，法規明定自公佈或發布日施行者，自公佈或發布之日起算至第三日起發生效力。第十四條規定，法規特定有施行日期，或以命令特定施行日期者，自該特定日起發生效力。又地方制度法第三十二條，有關自治法規、委辦規則之施行日期亦有相同之規定。依此，基於法的安定性、信賴保護和期待可能性等法理，法規之制定或修正，原則上不適用於該法規變更或生效前已終結之事實或法律關係(學理上稱為行政法規不溯及既往原則)，但對於一個已生效的法規，且內容無害於信賴保護原則，無不利於關係人的負擔性法

規，立法機關只是將該法生效前或已發生的事件，加以確認並賦予一定法律效果，尚無違反法治國家原則。依此，地方機關組織法規可否由立法機關議決通過為溯及既往之規定，仍應就其對公益需求、信賴保護基礎、自然正義觀點、上級法規，以及其立法目的加以審查權衡，並非毫無限制。

就實務層面而言，地方機關組織準則第二十六條規定：地方機關應就其層級、業務性質及職責程度，依其所適用之職務列等表選用職稱，並妥適配置各官等、職等員額。上開有關適用之「職務列等表」，考試院業於八十八年九月十三日修正發布週知，為各機關所共同遵循之依據，亦為所有職務人員所信賴之事項。另外銓敘部為期地方行政機關於辦理組織編制時選用職稱及訂列官等職等有所準據，並訂列有「作業原則」乙份，於八十八年九月三十日通函各有關機關辦理，該原則明確規定：如特定施行日期者，應自該特定日起生效，惟該特定施行日期不得追溯生效。依此以觀，倘法規生效日期准予追溯，則整體待調配人員任審權益恐難衡平，現職不得留用人員權益更將因而受到影響，似有違公益需求、信賴保護原則及上級法規規定等。綜此，今後如擬追溯生效日期案件，應考慮上述適法性及所衍生之問題。

## （二）以組織整體目標方式，來改變流程及劃分工作

本研究發現，地方政府組織制度變遷的結果，金字塔型的科層體制（或稱官僚組織）仍是地方政府組織型態的主流，由於此種組織型態強調專業化工作劃分，以期使功能更為明確，惟因某一項的工作成效，往往需要依賴多項專業共同參與，若業務一再細目劃分並設立專責單位，則單位與單位間往往基於本位主義立場，協調溝通耗費成本與人力。學者顧慕晴（民 88：28）也指出，官僚組織對工作劃分細微，以達專業化的優點，但也使組織成員

不了解整體工作的目標與倫理後果、以及自我工作份際對整體工作的意義，故資訊不足而無法作更合乎倫理與民主的思考和判斷。為避免此種缺失影響工作效率，可以組織整體目標方式，來改變流程以及劃分工作。

### （三）以建構信任關係網絡，來重組權力關係

組織結構與行為深受社會關係的限制，一個網絡式組織之所以存在，更需要信任關係才能有有效的社會控制。工具性關係的社會資本，只要有了弱聯帶以後，靠小型情報網就能互通信息，就能有效管理運用人際關係資源，但在信任關係的社會資本裡，強聯帶是要在長期面對面互動中慢慢建立的。由於面對面接觸，對方的各種情境感受才能全盤掌握，也才能促動心靈深處，因而友情會越來越厚，信任感也會增強，終致形成以合作代替抗爭，以社會控制來代替個人決策的權威控制過程（羅家德，民 88）。

在本文分析中發現，縣市政府組織網絡與行動體系之間信任關係程度，普遍受到其他因素影響後就會呈現不穩定現象，顯見信任關係仍十分薄弱。另外影響信任關係發展者，為自許有崇高理念與使命感並創設所謂符號標誌價值的組織體，相對受到質疑與對抗程度較為強烈，反觀能運用行動體之間信任關係之組織，起初雖未能事事如願，但終究能透過協調、溝通與部分修正、合作而達成預期目標。上述兩者之衝突，事實上只是追求「符號價值」與「實用價值」兩者認知程度差異而已，實用價值行動團體以維護民眾的基本條件需求為著眼；符號價值行動團體則以標榜新時代要隨著環境趨勢開創高層次精神面的價值取向。當然兩者的價值取向都有正當的理由，如果能將其理念以弱連代為起始運作，來增進信任關係的心靈接觸與溝通，則兩者價值事實上是

可以同時併存的，總之，信任關係的組織網絡型態，也是權力關

係重組的來源。

#### (四) 以超越地方網絡觀點，來全盤掌握有效資訊

八十八年八月十二日內政部頒布地方機關組織準則後，各縣市均立即積極籌組專案小組研議組織調整事宜，本研究調查發現各縣市最初規劃擬組設「發展局」（包括住宅及城鄉發展局、觀光及城鄉發展局、都市發展局）者計有十個縣市，其中除台東縣為國民黨執政外，其他九個縣市（台北縣、桃園縣、宜蘭縣、台中縣、南投縣、台南縣、屏東縣、新竹市、台南市）均為民進黨或無黨籍人士執政，此種現象似有助於說明超越本縣市的網絡聯結觀點，已進入企圖掌握整個社會脈動的資訊。

就管理者的觀點而言，決策考量的因素愈明確，愈容易選擇，反之，不確定的狀況愈多，需要考量的時間愈長，變數就愈多，增加評估之困難，因此，跨越區域要能有助於掌握資訊，有助於行動體系運作空間，有助於瞭解社會次序變化走向，來作最佳的決策方針，更重要的是還要能保有組織自主性，是以，聯外關係對組織內部運作可能產生哪些作用，以及組織決策與運作對這些聯外關係的影響如何，是需要先行考慮到的因素，亦即聯外關係除了獲利以外，本身將付出多少成本與代價，且不得損及組織之自主才是。

### 第三節 研究貢獻與未來研究方向

地方制度變革後，在落實地方自治基礎下，地方政府自主性趨強，相對的各地方政府也產生「各自為政」之現象，本研究針對地方制度法制化後各縣市政府在組織與人力再造情形作整體性

的研究與分析，雖受人力、物力與時間限制，研究深度與廣度恐有不足，惟似可供一窺地方政府組織與人力再造現況，並可供各地方政府相互間比較參考之處，研究發現與建議等事項，或有利於未來持續再造整體之新思維與新作為。

地方事務繁雜龐大，業務與權責擴增，而財政狀況卻反而漸行惡化，本研究發現民意代表對於未來地方所扮演之角色與功能較為重視，且就當前公共管理新趨勢，講求效率與效能企業性政府及充分運用組織內外人力資源之角度，未來無論地方行政區域是否重劃，或鄉鎮市長是否改為官派，該項議題均值得作為未來研究方向。另外目前各地方政府均已完成組織自治條例立法程序與編制員額之分配，組織與員額評鑑結果及組織整體發展之關聯性，亦值得進一步探討。

## 第四節 研究期許

台灣省政府功能與業務調整，致使縣市自治權限隨之擴大，地方制度法公布後，縣市組織與人力相對配合改變，從組織變革觀點而言，組織如能因應環境變化而調整本身的目標、結構與功能，並與外在環境保持密切的良好互動，組織就可持續生存與發展，易言之，組織與人力再造如能朝向預期目標的方向改變，進而增進組織的效能，則為有計畫性的變革，應可進一步促進組織的發展。

地方機關組設單位與員額配當，需考量業務執掌及功能；施政方針、計劃及優先順序；預算收支規模及自主財源；人力配置及運用狀況等因素予以決定。但依此決定是否為各方利益團體所接受，仍需視影響結構行動體的強弱而定，是以，該項設計為權力結構的一環，必須彰顯以全民利益為主體的設計方針，依環境

條件選擇搭配之適當決策模式，透過與集體行動團體的協調、溝通、互動等運作，採用「合夥」、「對抗」、「政治妥協」等互用途徑，達成群體意識共識的雙贏策略方式，儘速依地方特性與實際需求開創多元的發展途徑，並持續進行組織與人力再造，如此才能使地方政府成為有效能的政府，進而達到提昇國家競爭力之目的。

## 參考書目

### 壹、中文部分

## 一、書籍

### 地方制度法

民 88.01.25 總統華總一義字第 8800017850 號令公布施行。  
地方制度法規彙編，內政部編印。

### 地方行政機關組織規程準則

民 88.08.12 內政部台（八八）內民字第 8806525 號令發布  
施行。地方制度法規彙編，內政部編印。

### 王餘厚

民 82 人事名詞釋義，台北：一成

### 史美強、丘昌泰

民 87 台灣省政府功能業務與組織調整之研究，台灣省政府  
府經研會。

### 丘昌泰

民 87 政策科學之理論與實際—美國與台灣經驗，台北：五  
南

### 江岷欽、林鍾沂

民 86 公共組織理論，國立空中大學印行。

### 林水波、張世賢

民 80 公共政策，台北：五南。

### 林基源

民 87 決策與人生：現代化決策的應用，台北：天下。

### 胡幼慧

民 88 質性研究，台北市：巨流。

### 孫本初

民 87 公共管理，台北：智勝。

### 孫本初、吳復新、夏學理、許道然編著

民 88 組織發展，空大。

徐宗國譯

民 87 質性研究概論，台北：巨流。

夏鑄九等譯

民 87 網絡社會之崛起，台北：唐山。

許世雨等譯

民 86 人力資源管理，台北：五南。

許立一等譯

民 89 無常管理，台北：地景。

黃曙曜譯

民 83 公共行政：設計與問題解決，台北：五南

張潤書

民 87 行政學，台北：三民。

楊永年

民 87 警察組織剖析，警大。

簡春安、鄒平儀

民 87 社會工作研究法，台北市：巨流。

## 二、期刊

紀俊臣

民 89 「地方政府組織與人力配置之再造」，人力發展月刊 76 期，26-39 頁。

范佐銘、徐文彬

民 89 「敘敘部配合政府組織再造二大法案研議之配套方案簡介」，公務人員月刊 49 期（89 年 7 月），20-28 頁。

柯三吉

民 85 「企業性政府理論與策略」，人力發展月刊 33 期，16-18 頁。

黃建銘

- 民 88 「台灣地區行政區劃調整策略—多直轄市制之構想」，  
人力管理雜誌 423 期（88 年 5 月），14-22 頁。

廖康如、江玟諭

- 民 89 「政府機關員額彈性運用之具體規劃」公務人員月刊  
49 期（89 年 7 月），12-19 頁。

顧慕晴

- 民 88 「強化縣市行政人員行政倫理之研究」人事管理雜誌  
第 423 期，23-33 頁。

顧忠華

- 民 85 「社會變遷下政府角色的調整」研考雙月刊，20 卷 6  
期，16-21 頁。

### 三、論文

丘昌泰

- 民 87 「再造地方政府—修憲後縣市政府組織架構的調整方  
向」，中國地方自治學會主辦學術研討會論文。

甘雯

- 民 85 「從員額管理角度探討我國行政機關職位普查制度之建  
立」，研究發展得獎作品選輯第二十五輯，195-265 頁。

江岷欽

- 民 84 「組織精簡芻議」，行政管理論文選輯第九輯，117-140  
頁。

朱楠賢

- 民 88 「組織結構與編制自由化之設計」，公共管理論文精  
選，台北：元照，211-231 頁。

朱楠賢

- 民 84 「從組織重組觀點論行政院組織設計之研究」, 行政管理論文選輯第九輯, 141-182 頁。
- 呂育誠  
民 88 「地方政府管理的理論基礎與定位」, 公共管理論文精選, 台北：元照, 279-299 頁。
- 邱瑜瑾  
民 85 「解嚴後台中市都市發展型塑的社會機制」, 博士論文。
- 孫本初  
民 88 「公共管理及其未來的發展趨勢」, 公共管理論文精選, 台北：元照, 3-31 頁。
- 徐仁輝、黃榮護、余致力  
民 86 「組織績效、角色認定與行政革新」政大公行系 - 行政革新：理論與實務整合學術研討會。
- 董翔飛  
民 84 「我國地方制度跨進了『地方自治』的新紀元--省縣自治法之解讀與評析」, 地方自治論述專輯第一輯, 31-50 頁。
- 熊瑞梅  
民 83 「台中都市變遷：區位、政府及地方菁英影響力結構（ ）--行動體系觀之分析」, 行政院國家科學委員會專題研究計劃成果報告。
- 鄭榮光  
民 75 「公務人力運用與檢查」, 公務人力規劃課程講義彙編, 行政院人事行政局公務人員訓練班, 112 頁。
- 薄慶玖  
民 84 「自治二法對台灣地區政治生態的影響」, 地方自治論述專輯第一輯, 51-68 頁

#### 四、網路

江明修

- 民 87 「中央與地方政府再造的省思」, 政策月刊 39 期。  
<http://www.kmt DPR.org.tw/4/39-3.htm>

羅家德

- 民 88 「網路化組織與網絡式組織」。網站資料  
[http://itst.ios.sinica.edu.tw/seminar2/ 羅家德.htm](http://itst.ios.sinica.edu.tw/seminar2/羅家德.htm)

#### 貳、英文部分

Bennis, W.

- 1993 Beyond Bureaucracy : Essays on the Development and Evolution of Human Organization.  
San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Cummings, T. G. & Worley,C. G.

- 1997 Organization Development and Change. 6th edition.  
Minnesota: South-western College Publishing.

Goetz,E.G.

- 1993 "The New Localism From a Cross-National Perspective",  
in Goetz,E.G.and Clarke,E.eds., The New Localism.  
Newbury Park: Sage Publication.

Norton, A.

- 1991 "Western European Local Government in Comparative Perspective", in R. Batley & G. Stoker, eds., Local Government in Europe: Trends and Development.  
London: Macmillan, Inc.

Peters, B. G.

1991 "Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics", in Ali Farazmant ed., 381-403, Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York : Marcel Dekker.

附錄一

## 地方政府組織制度變遷與組織發展之研究

# 訪談逐字摘要稿

## 一、結構調整的設計觀點與主要考量因素如何？

### 1.1 配合縣市長施政理念

「規劃小組當然是根據縣市長指示並配合其施政理念」S3

「邀請專家學者進行組織診斷，並配合縣市長施政理念進行規劃」S9

「縣市長有其施政構想」S11

「縣長認為工商與旅遊是發展重點，要有專責單位」S13

「組設單位當然是依縣長指示，並將其理念提縣務會議」S15

「我認為是配合縣市長施政理念，因為民選縣市長不易脫離選票的考量以及施政團隊人事的安排，故無法客觀處事」S16

「組設單位是競選時所提的政見，」S17

「配合縣市長施政理念是主要考量之一」S22

「再造小組結合縣市長施政理念與地方」S25

「縣市長為求施政理念之貫徹，強勢主導變革調整」S26

「縣市長需要為整體施政負完全責任」S28

「為推展縣市長施政目標，組織結構有其考量是必然的」S29

「有配合縣市長施政理念」S30

「主要還是配合縣市長施政理念」S31

「此次調整組織結構增加縣市長人事任命令方便施政考量，因而施政理念更能結合，形成更加官僚化，並未考量到財政因素」S32

- 「要能彰顯施政成果，縣市長對組設單位重視」 S33
- 「此次制度變革就是政府為配合縣市長施政理念」 S34
- 「縣市長是民選的，組織結構配合其施政理念是必然的」 S35
- 「縣市長的構想與組織結合，並就地方」 S37
- 「縣長雖然沒有特別指示，但幕僚應配合其施政理念規劃」 S39
- 「縣市長施政理念也是主要考量之一」 S40
- 「縣長的觀點是組織結構無須再增加」 S41
- 「縣市長認為過去的組織結構受限於戰地政務，因此此次要先求結構完整」 S43
- 「配合縣市長施政理念及地方發展」 S44
- 「過去組織結構不健全，此次調整要配合施政理念」 S45
- 「縣市長要施展抱負，最重要的就是組織調整要配合其理念」 S46

## 1.2 回應地方民意需求

- 「因應民意提昇及實際發展結構之需要」 S2
- 「組織結構的設計是根據地方的民意反映，例如交通局的設立」 S7
- 「地方民意要求成立原住民行政局」 S15
- 「地方民意要求成立旅遊局，最後只好結合交通成為交通旅遊局」 S21
- 「縣市政府此次組織結構調整有回應地方民意需求」 S30
- 「地方民意要求成立原住民局，而且堅持不要與其他縣市相同的原住民行政局」 S33
- 「民主政治是民意政治，所以政府組織結構調整也應回應地方

民意」 S34

「縣長是民選的，地方民意如何當然必須重視」 S35

「兼顧多項需求，也回應民意的反應而作調整」 S37

「議會基於民意反應要求增加觀光局、農漁局等單位」 S41

「增加觀光局、地政局等單位均是回應地方民意需求」 S44

### 1.3 結合地方特性與願景

「本市是都會區的特色型態，交通、工商等單位的成立比別縣市迫切」 S5

「我認為設計觀點與最主要考量應結合地方特性與願景」 S8

「依據地方特性組設單位機關是這次制度變遷的重點」 S9

「基於都會型態之發展而成立相關專責單位，例如交通局是必然要考量的」 S11

「排定組織架構過程中有變換多次，對於地方特有環境需求是主要考量」 S21

「組織自主權帶來可以因應目前地方施政需要而設置單位的好處」 S23

「這裡的環境好必須發展觀光，地方特色結合施政作為設立組織專責單位」 S25

「基於當前地方城鄉之發展需要規劃設置城鄉發展、資訊、法制等專責單位」 S31

「縣長基於地方特殊環境需求要求成立水利局專責辦理河川治理工作」 S33

「組織單位的設立要考慮到地方特性與發展，並在權衡比較其迫切性如何」 S35

「本縣發展觀光但也必須兼顧城鄉發展，這些都是呼應地方特性需求」 S37

「此次組設單位配合地方特性與願景者為工商旅遊局」  
S39

「地方制度只規定設置單位數上限,縣市政府自然可以因應地方特性作最佳之安排」S40

「本地的特色是農漁業與觀光,民意也要求必須結合成立專責單位」S41

「本次組織結構調整確實有考慮到地方特色與未來發展」  
S42

「當前地方發展的遠景是觀光,組織結構調整當然要結合地方的需求」S43

「根據地方特殊發展途徑增設相關單位推動政務」S45

#### 1.4 純粹是政治因素考量

「此次組織結構調整,因政治因素最後回到原點照原有架構」S1

「如果不是考量政治因素,那又為什麼?調整後縣市政府服務有更好媽?」S6

「組織設計有其基本的考量因素,但民主政治不免也考量政治因素而組設單位情形」S11

「此次組織結構調整的設計,因地制法通過後縣市政府在短期間內必須完成組織結構調整,由於政黨輪替執政,又因配套措施如機關總員額法等尚未完成立法,致基於現實考量,結構的設計完全以政治因素考量」S14

「部分原先所設計之架構,在政治因素考量下不得不變更,如果不成立還要請出老祖宗詛咒」S15

「單位的增加組設要考量其迫切性,但也無法不考量政治性因素的現實面」S33

「政治因素考量是正常的，但仍可以透過協調採取漸進方式，例如先行設置任務編組，俟一段時日後設置專責單位，」 S39

### 1.5 基於人事安排因素

「部分單位主管因未具簡任官等任用資格，該單位名稱不能變更，否則一經變更就屬新設立單位，現職人員不得留用，基於這種因素，組織結構的調整自然要考慮到人事安排」 S5

「我認為是基於人事的安排在作調整考量」 S6

「組織結構的調整人事安排確實也是主要考量因素」 S14

「文化局的設置府內或府外設計就是基於人事安排考量」 S22

「我認為此次組織結構的設計或考量因素確有人事安排上的考量」 S30

### 1.6 追求組織結構的完整

「我認為縣市政府此次組織結構調整是在追求組織結構的完整性考量」 S30

「我認為主要考量之一是追求組織結構的完整」 S39

「本縣組織再造基本上考量是在追求組織結構的完整」 S40

「過去戰地政務期間縣政府組織不夠健全，因此本次制度變革，有關組織再造最主要的考量因素，就是在於追求組織結構的完整」 S43

「戰地政務期間編制很小，人力不足都靠阿兵哥支援，戰地政務結束後基本上還是要以健全組織架構為主」 S45

## 1.7 因應業務發展需要

「縣市政府組織結構的設計最主要考量應該就業務發展狀況如何為準據，例如我們想要成立的公共工程局，就是因應都市發展業務的需要」S1

「因應民意提升及實際發展結構之需要」S2

「組織結構的設計觀點除配合地方特性外最主要的考量也是業務的發展，以各縣市文化中心升格為文化局來說，就是一種業務發展的趨勢，甚至中央也有意要成立文化部」S5

「業務消長情形是組織調整前必須先行瞭解的，對於業務萎縮部分要考慮裁併或作業務的重新調整，因此業務需求如何？對組織設計相當重要也是主要的考量」S7

「縣市政府組織結構多年來均未調整，事實上已不敷業務所需，盼此次調整後能解決業務發展的困擾」S10

「過去台灣省組織規程沒有規定可以成立的業務單位，現在基於業務實際需要而成立專責單位例如交通局」S11

「此次結構調整基於業務的需求，設計觀點除可以使業務單純化、專業化外，對於業務發展需要成立新的專責單位也都一併考量」S13

「以業務重要且有其迫切性者優先成立新的專責單位，對於業務萎縮單位除考量裁減人員外也評估減併的時機」S15

「部分單位的成立雖然是縣長競選時的政見，但基於業務發展的需要也是必須成立的，」S17

「本次一級單位名稱大致不變，但為因應業務的需求，內部第二層業務執掌有作部分調整，業務上的發展考量是最主要的」S19

「我認為因應業務發展需求是其主要設計觀點與考量」S20

「早在去年三月份為推動各項業務的發展，本縣就已成立組

織再造小組依相關業務之運作情形詳細診斷，因此組設單位就是以因應業務發展為著眼」S21

「組織架構設計是由各單位就業務狀況提出檢討，對於業務發展迫切需要者才予增設單位，但也只是將原來的課提升為局，業務再予擴大細分」S23

「台灣地區實施地方自治五十年來，受財政困境影響，地方政府組織變革幅度不大，舊有組織架構無法因應地方業務發展需要，此次調整正是為因應業務發展所必須」S24

「本次組織架構調整是由人事單位提出簡報資料，經過審慎的討論後，再決定以業務迫切性需要者為優先成立專責單位，其他未變更單位名稱者也作小幅度的業務調整」S27

「縣市長施政必須以業務發展來設計組織架構，畢竟縣市長需為整體施政負完全責任」S28

「從建設與工務業務發展情況來看，為執行日益繁重的公共工程工作，目前已達到必須分別設立專責單位的時候了」S29

「組織結構調整我認為是基於因應業務發展需要」S30

「此次裁撤計畫室，並增加法制、資訊、城鄉發展等業務專責單位，均以該項業務為當前最迫切需要的」S31

「人事單位依據業務發展需要先擬定調整計畫後提再造小組討論」S33

「新增單位要循序漸進，像這次原住民行政局的成立是經過一段時日的業務累積與運作結果，畢竟想成立專責單位的業務很多」S35

「本縣觀光事業以及城鄉發展業務是大家所重視的，以該項業務之發展為組織結構設計重點也是必然的」S37

「本次縣市政府組織結構調整我認為設計觀點是基於因應業務發展的需

要」S38

「調整過程縣長並無特別指示也沒有預設立場,我們是成立一個小組純粹就業務發展狀況來考量與設計」S39

「基本上是基于地方特性與業務發展情形來設計,惟兵役單位未能裁減是無奈的例外」S40

「澎湖未來需要觀光事業之發展,本次組織結構成立觀光局是針對業務發展需要」S42

「現在主要業務是按地方發展觀光的方嚮,把業務分出來成立專責單位,其他如工務局、社會局、計畫室也都是如此」S43

## 1.8 因應社會時空環境變遷

「我認為設計觀點與主要考量應該是因應社會時空環境變遷」S2

「時代在演變組織結構設計觀點當然跟著改變,例如文化單位的成立畢竟是現代社會提升文化水準必然的趨勢」S5

「明年即將面臨大選,以目前時空環境而言,組織結構也沒有迫切需要作重大變化」S7

「本縣人口已達三百萬人以上,基於時空環境的變遷,組織結構調整自然要考慮到當時的環境而有所因應」S11

「本縣因社會環境整體因素變化,新興地區如大竹北必須配合增加專責的工務單位」S17

「此次縣府增加工務局和勞工局,前者考量建設局內業務量過多,乃分設工務局,後者考量本縣勞工人口多,乃於社會科內分出業務,成立勞工局」S18

「我們組織結構的單位名稱沒有改變,但是為因應當前社會時空環境變遷,有關業務課間之權責關係均重新調

整」S19

「本次組織設計過程中有多次的變換，經多方討論後，大都認以因應社會時空環境變遷，有關資訊與法制相當重要，必須設立專責單位負責推動」S21

「我認為這次縣市政府組織設計觀點與主要考量應該是因應社會時空環境變遷」S22

「本縣組織設計很明顯可以看得出來純粹是各單位就社會時空環境變遷因素要求改變的，也無刻意標榜縣長的施政理念」S23

「此次受精省政策配合公布地方制度法大幅調整地方政府組織結構其設計觀點與考量因素是因應社會時空環境變遷」S24

「時代不同了，過去組織設計的考量因素要隨著社會時空環境變遷而調整」S27

「近年來工商社會快速發展，各項建設方興未艾，民眾對於各項資訊求新求快，因此在此時空環境變化下，大家認為工務與新聞相當重要」S29

「因應社會時空環境變遷是這次縣市政府組織設計觀點與主要考量因素」S30

「因應科技時代來臨，資訊與各項法制的建立與執行相當重要，設立該兩項專責單位也是大家的共識」S31

「社會整體環境不同了，我們必須就最迫切的先解決，也要保留兩個單位等未來環境變遷時再就哪個業務最迫切再來組設」S35

「組織應配合時空變遷的事實需要，作結構調整」S36

「這次縣市政府組織設計觀點與主要考量因素應該是因應社會時空環境變遷」S38

「因應社會時空環境變遷設置哪些單位是這次縣市政府組

織設計觀點與主要考量因素」 S40

「過去我們實施戰地政務，現在我們因應時空環境的變遷我們要還政於民要先健全組織」 S43

「為因應時空環境的變遷要增加觀光局、地政局、社會局、消防局等單位」 S44

「隨著戰地政務時期的結束，我們要利用這次的機會將組織健全起來」 S45

## 1.9 財務因素考量

「組織結構與組織規模不予變更最主要在於考量財務因素」 S19

「在幾個考量因素中我認為最主要的還是財務因素」 S30

「這次組織結構調整，財務因素也是主要考量之一」 S40

「本縣財政困難，過去也一直都為減少人事費的開支而努力，這次要求增加單位的是議會，因此我們調整後也只象徵性的增加三個人而已」 S41

## 二、人力的設計觀點與主要考量因素如何？

### 2.1 當增則增，當減則減

「當增則增，當減則減，例如中區過去是市集中心，但現在已分散到屯區，因此區公所、戶政所在總員額不變原則下各所公務人員人數重新按每區人口數、戶數等加以計算分配公務員數，這純粹是配合業務成長而作的調整」

S5

「人力配置我認為當增則增，當減則減」S8

「人力配置由人事室作業，並沒有給各單位參與，之所以如此是因為各單位多少都會有本位主義，無法當減則減，當然該給的人力就要給人家用，因此我們也不贊成全部或大部分人力留在府內」S11

「人力配置的設計觀點與主要考量因素我認為是當增則增，當減則減」S20

「當增就要增，以維持行政基本人力，對於業務萎縮的部分，當減就要減」S22

「近年來業務發展各有不同，建管人力普遍欠缺，因此此次將檢討哪些單位縮減人員，哪些單位增加，該增加的就要增加，對於可委託辦理的業務也可委託以精減人力」S29

「為應業務執行所需，這次我們就各項業務分別逐一檢討後，就該增的優先增加，該減的也由該單位提出檢討重新分配」S37

「我們把風景區管理所裁撤，也把業務委縮的兵役局人力減少，再把人力加到該增加的單位去，例如工商旅遊局、建設局等」S39

「本府長期以來人力不足，因此此次的人力配置是將人力統合起來，當增則增，當減則減，雖無法滿足需求，但卻可使急需人力之單位，有基本推展政務的人力」S43

「本縣可增的人力相當的少，因此對於未迫切需要的單位，雖有編制但人員配置則暫緩，優先增加至應該增加的單位」S45

## 2.2 當增則增，當減不減，改以擴大或調整業務權責

「人力不考慮移撥因為增員者高興，裁員者不滿，因此我

們的做法是當增則增，當減不減，改以擴大或調整業務權責，也就是讓府內減少業務，所屬做的事情增加」S1

「本次組織結構調整增加局室及編制，這與長年來人事精簡互相矛盾，而工作性質也並非有多大改變，因而是當增則增，當減不減之情形，稍作業務調整而已」S32

「當增則增，當減不減，改以擴大或調整業務權責，可防止編制發生將多兵少情形」S36

「當增者大致都增設了，如觀光旅遊、原民局，當減者如兵役、政風之業務及功能萎縮（兵役非地方自治事項），卻基於種種考量減不掉，是一大敗筆，人力配置除非業務移撥新增單位，基本上只增不減」S40

### 2.3 先求精簡，再檢討人力

「應先行精簡再依新增單位實際需要編制員額」S2

「我們與各單位檢討人力時是先要其精簡員額，如果確實無法精簡再進一步探討有無增員之必要性，還有編制員額儘管給予擴編但也以預算來管制其員額的成長，以這次擴編來說，編制員額雖然增加九十人，但實際增加的只有二十三人，也就是我們先從減的角度開始，先減百分之五，如確有增加理由與事實再予恢復原來員額甚至增加」S13

「人力配置是先檢討業務萎縮需合併等部分再通盤檢討人力的配置」S21

「人力配置的原則是先要求其精簡，再來檢討人力」S30

「人員分配分二個階段，第一階段先討論哪些業務萎縮可以精簡人力，第二階段再依地制法及準則規定就可增加之人力如何分配進行研討」S33

「此次各單位人力配置是先精簡萎縮業務的人力再討論是否

增加其他人力」 S38

「優先裁減風景管理所及兵役單位人力再檢討移撥其他單位  
統合運用」 S39

「本縣財政困難我們根本沒有想到要增加人員，甚至一開始  
我們就要各單位提出精簡計劃，最後雖然組織準則規定我們  
可以增加六十人但最後也只象徵性的增加三人而已」

S41

## 2.4 以業務單位或為民服務單位優先

「這次組織結構雖然議會議決維持原來架構，但基於業  
務單位或為民服務單位業務推展需要，特將業務萎縮而  
裁減之公車處人力予以移撥運用」 S1

「人力配置雖然幕僚單位也有提出需求，但我們分配的  
著眼點是以業務單位或為民服務單位優先」 S3

「我們分配人力的第一個原則就是彌補業務單位基本人  
力需求，過去員額限制一直不能增加，在業務不斷增加  
之下，只好大量僱用臨時人力」 S5

「組織架構確立後，人力配置是透過一個審查小組就業  
務單位或為民服務單位優先檢討配置」 S7

「人力配置大都依其原有架構再酌增人員而已，但人員  
增加部分當然先由業務單位或新組設單位考量」 S9

「人力配置是由人事單位依業務情況配置，基本上是視  
當時的環境而調整，不作過度膨脹，因此基於業務實際  
需要之單位優先予以分配」 S11

「要以業務單位或為民服務單位優先，因為政黨政治所  
浮生的問題為當務之急，能求表現最好的單位，為直接  
與民眾日常生活相關之服務為其主因」 S12

「工商旅遊是本縣發展的重點業務，另外建設及工務等為民服務功能單位都優先考量配置人力」 S13

「縣政府此次組織結構調整後，各單位人力配置的設計觀點與最主要考量因素，仍以為民服務單位為優先，其次考量業務單位，由於各業務單位爭取人力甚積極，造成人力不均」 S14

「本縣員額被議會刪減 209 人後各單位人力配置是考量其業務情形及對外功能而定」 S15

「這次主要增加的人力是勞工局、工務局等業務單位優先配置，其中工務局一增就是五十人」 S17

「人員分配是按現有員額依業務重新劃分作調整，基本上也以業務單位為優先考量」 S19

「以業務單位或為民服務單位優先」 S20

「本次人力配置府內只增 32 人，其他的約一百餘人都加在所屬機關，而且是以業務功能單位為優先」 S21

「以業務單位優先分配人力」 S22

「架構完成後由各單位提出人力檢討，再就可分配的人力依業務單位及新增單位優先配置」 S23

「人力的分配是以施政的業務單位為優先，所謂的施政業務單位是配合縣長施政理念的業務單位，例如觀光、工程、文化」 S25

「人力分配是看業務消長情形，再依業務的狀況優先考量」 S27

「業務單位當然優先檢討配置人力」 S29

「以業務單位優先分配人力」 S30

「功能業務單位是最能執行縣長施政理念的部門，人力優先配置是當然的」 S31

「本府十餘年來未增員，因此本次優先增加本府業務單

位，如有餘額再檢討分配所屬」S33

「優先補足府內各業務單位人力，以利業務正常推展」S35

「人力配置仍以業務需求為主」S37

「此次增加員額大部份均分配至各業務單位為主」S42

「組織結構調整後最大的改變就是業務的推展正常化，當然人力配置就是以業務單位為優先」S43

「增加觀光局、地政局等業務單位當然人力也要優先配置以利業務推展」S44

「我們可增加的人力很少，因此人力配置以業務單位優先補充」S45

## 2.5 先增加編制員額，再以預算控員

「本市財政不是很寬裕，因此本次雖然組織編制擴大增加七十二人，但仍以預算控制，實際進用者只有二十餘人」S9

「編制員額與編制預算員額分開，也就是各單位編制員額給予擴大，但以預算員額來控制成長，以這次來講雖然編制員額增加有九十人而實際進用的只有二十三人」S13

「先增加編制員額，再以預算控員，乃一般首長觀念之通病，總以為增加單位設置及員額編制，對機關而言，總是一件好事，卻疏忽用人成本及人盡其才，發揮既有功能之因素」S16

「此次縣市政府增加編制員額後仍以預算控員，其原因乃在於地方財政預算仍屬困難」S24

「我認為縣市政府此次組織結構調整後人力配置的設計觀

點是先增加編制員額，再以預算來控制員額成長」S30

## 2.6 新設單位優先配置人力

「應先行精簡再行依新增單位實際需要編制員額」S2

「新設置的單位都是重點業務項目，為能發揮預期功能自當優先配置人力」S5

「新增設單位都是從課提昇為局，以原有承辦人力並無法因應，優先考量人力配置是應該的」S7

「新成立的如果是業務單位應優先考量到人力問題」S9

「這次增加的人力多數是加在新成立的單位」S17

「業務單位與新組設單位優先配置人力為原則」S23

「這次新增有觀光、工程、文化、法治等業務單位，是優先配置人力的施政單位」S25

「新增設的單位是縣長指示的，人力配置當然也要優先考量」S27

「新增設的單位優先人力配置」S30

「這次增加的法制、資訊及城鄉發展都是縣長重視的，人力問題更應優先考量」S31

「可增加的員額提出與各單位討論，新增加的單位因屬重點業務，因此也優先討論人力配置問題」S33

「新增單位是比較迫切成立的，其業務人力也隨著業務狀況優先檢討人力配置」S35

「新成立的單位是由原來的課提昇，為使業務正常推展應予補充人力」S37

「我認為是新設單位優先配置人力」S38

「我們新設單位的人力是裁撤所屬機關移撥，基本上是因其業務擴大必須結合與彈性調配人力」 S39

「人力配置除非業務移撥新增單位，基本上只增不減」 S40

「我們雖然一直在求精簡人力，但議會要我們成立觀光局及農漁局，人力自然也要優先考慮，我們只好用彈性調補方式」 S41

「過去各單位相當迷你，這次調整則將所屬機關員額也納進來統合運用，使新設單位也有基本人力可運用」 S43

## 2.7 優先補足二十人，以便設置副主管

「本市除輔助單位外，共十一局，其中五局編制二十人，二局二十一人，一局二十二人，這八局原先均不足二十人（其中兩局新增），其餘三局原編制即已遠超過二十人，顯見此八局之人力配置刻意編制二十人，以便設置副主管」 S4

「縣市長為落實行政首長掌有人事自主權，各單位不論其業務是否所需，均補足副主管，再以其缺安排其他人員，雖有少數適才適用，但大都引起人事大風吹和政治介入角力之後遺症」 S10

## 2.8 就各單位業務消長情形逕行配置人力

「我們人力分配沒有邀集各單位來協商，是由人事室就各單位業務消長情形逕行配置人力簽陳核定實施」

S11

「因財政因素，有關人力的配置只能就業務重新調整依其消長情形逕行陳報分配」S19

「這次人力配置我認為也是依各單位業務消長情形逕行配置人力」S22

「組織結構調整先增加編制員額並以預算控制後，再就各單位業務消長情形逕行配置人力」S24

「人力調整僅就業務消長配置無積極建設性」S26

「結構調整後視各單位業務消長情形配置人力，可將人力作最有效的運用，並免人員勞逸不均，影響上班情緒與工作士氣」S28

「我認為就各單位業務消長情形逕行配置人力的理由是，政府施政要配合人民的需要，像人民需要良好的治安，無污染的環境、乾淨的飲水，受保障的投資環境等，如果人民的需要遭受外力破壞時，政府一定要發揮公權力加以排除，政府機關內各單位人員，應視業務消長來配置人力，並隨時空需要作彈性的調整，將有限的人力資源，能發揮最大的效用」S34

「地區因為環境特殊，許多業務消長必須重新配置，並配合觀光立縣政策來配置人力」S46

## 2.9 依各單位協商結果配置人力

「人力調整採溫和漸進方式，以出缺不補來簡化人力，並依業務情況，就各單位協商結果配置人力」S3

「基本上是就各單位進行業務檢討後，共同協商的結果」S9

「人力配置我們主張先減但也是與各單位檢討決定」S13

「雖然員額總數被刪減很多，但考量業務急迫性，還是依各單位協商結果配置人力」S15

「組織結構確定後，人員配置除新增業務優先考量外，最後也是依各單位協商結果配置人力」S17

「原則上人員分配係採各業務單位依其需求研議員額的配置，再依業務量來增減人力」S18

「第二層業務調整後人力配置自然要與各單位協調作適當配置」S19

## 2.10 基於擴大組織規模

「我認為是基於擴大組織規模，這可從人事安排及各單位補足二十人以上情形可以看出」S6

「無視於財政沈重負荷，以最高額擴充組織規模，全無彈性保留，忽視客觀環境影響」S26

# 三、持續再造的組織再造取向與發展策略如何？

## 3.1 優先考量地方特性與需求

「未來我們仍然以海洋資源為地方特色來成立海洋專責單位」S1

「優先考量地方發展特性及需求，落實整體的團隊功能方能達到事半功倍」S2

「地方政府需因應地方特性及需求調整及發展其組織，例如本市有科學園區，其污染及交通負荷較其他縣市為

重，此兩單位宜因應調整其組織及發展相關人力專業技術，」S4

「未來調整仍然以地方特性與業務需求之方向策略」S7

「持續組織再造我還是認為應優先考量地方特性與需求」S8

「未來因應時空環境變化仍然會以地方特性與業務需求為主，作為組織發展策略方向」S11

「未來組織結構一段時間將會繼續維持工商與旅遊之發展重點」S13

「仍然會以地方特性及業務需求為發展策略，但短期間將不再增加單位或機關」S17

「將視財務及業務狀況優先成立工務局」S19

「未來縣市長改選其施政理念應會結合地方特性與需求為發展取向」S23

「未來縣市政府持續再造應優先考量地方特性與需求並循序溫和漸進才能符合現況減少浪費與衝突」S24

「以地方特性與實際需求為考量，方能因地制宜務實組織規模，不致因政府通案措施造成資源浪費」S26

「各縣市地方特性不一，例如南投山地多，澎湖靠海，農業縣工商發達之縣市等，宜因地制宜以利施政」S28

「我認為應該優先考慮到地方特性與需求」S30

「必須考量地方特性與需求才能推動政府組織再造」S34

「我們未來地方特性與需求是打造一個觀光科技縣」S35

「未來組織結構將不致於太大變化，仍然要看地方特性發展情形」S37

「以後只有增加人員而已，組織結構應維持一段時間再視情形配合地方特性與需要」 S39

「各地方資源條件不同，讓地方認清其優劣所在，因地制宜，可提升地方組織效能」 S40

「未來組織結構將依此運作尚無須再增加單位或機關，將來再依地方發展與需要檢討」 S43

「我認為應配合地方特性與需求，因為要落實地方自治，地方人最了解地方需求」 S44

「這裡的環境比較特殊，應該重視奇特性與需要」 S45

「地方財源拮据，必須朝拓展財源方向發展，是故組織再造優先考量地方特性與需求」 S46

### 3.2 優先建立群體意識共識

「完善的規劃與設計，如未能獲得群體共識將受到很大的阻礙，這次組織結構未能依原計劃調整，將來要再有所調整，這方面的溝通與協調是未來必須列為最優先」 S1

「建立共識要先溝通與協調，諸如座談會、研討會、聽證會都是需要的」 S9

「如未建立群體意識，則各單位各作各的，無法發揮群體功能，甚至互相抵制」 S10

「這次我們組織調整過程很不順利，是全國最後完成的，且組織結構與員額都被改或刪，今後當要特別重視群體意識共識部分」 S15

「加強府會的溝通我認為是必要的，畢竟有共識後他們才會支持」 S21

「府內各單位比較容易溝通，組織外環境則是今後要最重視與加強的，期使能共同努力」S25

「我認為建立群體共識也是未來發展取向的一個重要項目」S26

「組織再造過程中，我們用了很多時間與相關部門及議員溝通，還好尚能順利依計劃完成，今後也將把這個部分列為發展要項之一」S33

「要最優先建立群體意識共識才能推動政府組織再造」S34

「對於有意見者不可硬碰硬，但有的必須靠縣長親自去溝通協調才行」S35

「將來縣市政府組織再造應優先建立共識考量全民福祉」S42

### 3.3 優先整併或裁撤單位、機關

「除考量地方特性外，我認為也要整併或裁撤單位、機關」S2

「縣長認為組織擴大與人員膨脹並非是好事，組織的成長必須是循序漸進的，因此基於事實需要，未來整併或裁撤單位、機關是有可能的」S11

「未來組織結構將維持一定時間不變，且將繼續依業務狀況辦理整併」S13

「要優先整併或裁撤單位或機關，以本縣此次增加的原住民政務局、文化局、交通局、城鄉發展局、法制室等單位來說，原住民人口數僅約三萬人，實無須增加一個單位，只需在民政局中原住民課強化其人力即可，而交通局業務亦可併交通隊，城鄉發展局併建設局或工務

局，法制室也無須脫離行政室」 S16

「組織再造首要考量單位業務量來決定，業務需求量小的單位可以裁併，幾無業務量甚至可以裁撤，總之不宜任由單位無限制擴充」 S18

「我認為未來取向應該優先整併或裁撤單位 機關」 S22

「未來組織結構包括目前新成立的都有再檢討整併必要」 S25

「評估精簡機關單位，以確立政府組織架構規模，創造小而能的政府組織，減少資源浪費」 S26

「目前部分組織功能重疊應優先整併才能顯現政府效能」 S32

「未來組織不太可能再大變化，因此精簡整併將是業務需要」 S33

「政府組織應該是應事而置人，業務減少後人力或機關應檢討裁撤」 S36

「財政實在困難未來可能的話仍將優先整併或裁撤單位、機關」 S41

「組織結構不宜擴大，應優先整併或裁撤業務萎縮的單位或機關」 S42

「以目前組織結構而言，設置十個分工單位顯得過細，加上分工後人力不足，因此下次組織再造時，將再裁撤掉工務局儘量減縮單位」 S45

### 3.4 優先增加單位或機關

「未來組織結構將優先增加工務部門」 S7

「每項行政工作動輒涉及法制層面，為提昇各項工作之

合適性與適法性，未來將優先成立法制單位」S9

「如果財政狀況允許，未來將優先成立工務單位」  
S19

「本次調整重點在於本府，因此未來再造將增加部分移至附屬機關」S27

「未來高鐵成立，相關交通設施將陸續完成，因此有必要優先成立交通局」S29

### 3.5 優先調整目前政府所扮演角色與功能

「必須配合考量政府所扮演角色與功能變遷，作為未來再造取向與發展策略」S2

「我認為應優先調整目前政府所扮演角色與功能，並配合整併或裁撤單位」S6

「政府施政有兩大重要職能，一是提供公共服務，二是制定並執行公共政策，由於地球村的形成，資源、智慧、知識的流通迅速，人民的需求期望越來越高，未來政府持續再造的組織再造，將建構健全合理並合乎時代要求的機制，提供高品質的服務能力與合乎時代要求的政策，因此優先調整目前政府所扮演角色與功能，刻不容緩」S14

「優先調整目前政府所扮演角色與功能是讓政府發揮最高效率解決問題為主要考量」S20

「我認為未來再造策略也要考量調整目前政府所扮演角色與功能」S22

「未來組織再造取向我認為應考量調整目前政府所扮演角色與功能」S30

「我認為最主要的是調整目前政府所扮演角色與功能」

S38

「依地區之特性調整目前政府所扮演角色與功能」 S40

### 3.6 採漸進式溫和變革

「組織成長與調整應採溫和漸進方式，不宜作重大變革」 S1

「未來我們是朝漸進式溫和變革方式處理」 S3

「明年就遇到大選年，縣市長大都不願在此時候對行政部門作重大變革以避免不必要的爭議」 S7

「我們不認為急速膨脹組織是件好事，必須維持一定的穩定度」 S11

「由於民主政治，政黨輪替是當前必須瞭解透過選舉產生縣市長等等，也由於執政黨無法長期執政，所以必須考量採用漸進式溫和變革進行再造」 S12

「我認為未來組織變革應循漸進方式」 S30

## 四、持續再造人力配置與運用取向及發展策略

### 如何？

#### 4.1 優先檢討業務消長人力

「未來我們組織再造人力配置仍將以業務消長情形進行檢討，當增則增，當減不減，改以擴大或調整業務權責」 S1

「人力配置是以業務單位的功能性作為取向」 S3

「未來的人力配置仍以業務消長為基本取向」S5

「業務發展情形與彈性運用人力一直都是相搭配的，雖然未來選舉後可能會因首長施政理念有變化，但業務的推行是行政最重要的要素」S7

「我們會用民主的方式逐一對各業務單位作檢討，雖然這樣在裁減人員方面會比較困難，但是會比較和諧」S9

「業務人力要優先考量，當然不排除就業務之消長彈性調整人力」S11

「組織編制擴大規模後還要觀察其業務執行情形，再依業務消長情形配置或調整人力，並不馬上就依編制員額進用人員」S13

「政府用人應有企業經營之理念，減少冗員，讓所有編制人力充分發揮業務功能，並強化各單位之協調配合，以謀縣政團隊一致之共通性，勿因一味依規定標準增加人力，而疏於檢討現有人力是否切實達到完全運用，滋長人事費無限負荷」S16

「未來增加人員仍會以業務消長來考量人力分配問題，」S17

「以業務消長來再造人力配置，避免勞逸不均現象，以選委會為例，平日業務量是零，但為了中央有選務單位，地方也要常設十多人編制之員額，太浪費人力了，只有在選舉期間組成任務編組即可」S18

「我認為最基本的方向與策略仍然是以業務消長情形為準」S20

「要持續檢討業務萎縮的人力，再來檢討人力配置」S21

「我認為檢討業務消長人力是基本的」S22

「未來的縣長施政理念不知如何，但我想優先檢討業務消長人力是一定要列為第一要務」 S23

「人力與業務密切配合調節運用，方能確立組織架構及施政方針」 S26

「這次以本府人力優先考量，未來將以所屬為主，並就其業務消長情形通盤檢討」 S27

「業務單位或繁雜單位宜增加人員，如社政、地政、人事單位等，而業務萎縮、業務單純之單位則可考慮簡併」 S28

「未來有可能增加交通局，所需人力將通盤檢討各單位業務狀況作彈性調度」 S29

「要有效運用人力資源就要依業務消長情形來分配人力」 S32

「編制員額可能增加，但編制預算員額則要依業務消長情形來決定」 S33

「我們會優先檢討業務消長情形，再配合財政調整及配置人力」 S35

「人力配置仍然以業務需求為主」 S37

「我們會主動檢討業務發展狀況，並據以擬定人力配置腹案提出簡報」 S39

「按業務消長調整人力，裁減臨時員額增加編制員額可均衡勞逸提升行政效率，發揮組織功能」 S40

「全民政府時代，未來縣市政府需檢討業務消長，其人員配置要重新調整」 S42

「未具發展單位如花崗工廠、物資處、陶瓷廠等應優先裁撤，對於觀光局、地政局等應大幅增加」 S44

#### 4.2 優先考量財政狀況

「優先從檢討開源節流之取向」 S2

「有經費才能支付人事費及業務執行所需經費，故財政狀況應為優先考量因素，好的首長應該依需求調整經費之分配規劃，訂好施政適當的優先順序，而需求則不能只因一個人好惡，應有完整的調查評估」 S4

「未來還是要優先考慮到財政狀況」 S19

「縣府財政困難，組織調整後雖然已擴編，但補不到人，如果財政上允許才能增加配置人力」 S25

「縣自籌財源應辦事項繁多，財政攸關施政，人力配置自應以財政狀況為最優先考量」 S26

「未來受限於財政因素，如無迫切性將不再增加單位人員，如需增加人員也要求相對減少約聘僱人員」 S31

「縣市政府再造應以目前財政狀況列為優先考量，目前應建立小而美之政府而非官僚式的政府體態，而且科技資訊代替甚多人力，需配合業務消長重新分配人力，有效運用資源，並可節省財務支出之浪費」 S32

「人力配置取向必須考慮到財政狀況」 S33

「政府機關愈久愈龐大，用人越來越多，最後拖垮政府財政，政府推動組織再造，就應針對上述缺失做有效的防範，並將有限的人力作最大的運用，以建立小而美小而能的政府」 S34

「未來應優先檢討業務外也要考慮到財政的問題」 S35

「未來看業務需要，也看財政狀況」 S39

「本縣財政困難，因此基本上仍會基於財政因素來考量人力再造問題」 S41

#### 4.3 優先考量現職人員權益問題

「未來縣市政府持續再造也必須考慮到現職人員權益問題」 S30

「一級主管未具簡任資格者，本屆縣市長任期屆滿時，如無適當職缺調整時不知如何處理」 S45

#### 4.4 優先補足規定可增加之人力

「這次組織結構及人員因議會不同意調整，因此未來再造時將優先補足依規定可增加之人力，並要求增員單位相對減少約聘僱人員」 S1

「未來不考慮再增設單位，但對於規定可增加之人力要再增加，因為中央統籌分配款是按編制員額計算，因此約聘僱也就要相對減少」 S17

「組織擴編之後最重要的是補足人力來推動政務，過去我們長期人力不足，此次雖可擴編但人力事實上還是應再予補充」 S43

「未來觀光及地政之人力應優先大幅增加」 S44

「未來將再把工務局取消，優先補足目前的單位人力，以避免分工過細，造成每個單位人力短缺現象」 S45

#### 4.5 優先裁減臨時人員增加編制

「以前編制不合理，因此只好進用大批的約聘僱人員，現在組織編制已經可以擴編，當然要優先裁減臨時人員增加編制」 S5

「臨時人員雖非正式編制，但其支出仍是財政負擔，且因工作性質沒有保障，無安全感無法全力投入工作，發揮潛能，徒然浪費，形成冗員，不如重新檢討其業務性質，進用專業人員在編制內發揮所長」S10

「我們是以擴大編制後再以預算控管，因此未來還是要優先裁減臨時人員增加編制」S13

「我認為未來人力配置要優先裁減臨時人員增加編制」S30

「未來增加編制同時也要相對減少約聘僱人員」S31

「臨時人員太多，如業務真有必須，應將其納入正式編制任用」S36

「按業務消長調整人力，裁減臨時員額增加編制員額可均衡勞逸提升行政效率，發揮組織功能」S40

「我認為應優先裁減臨時人員，增加觀光局等業務人力」S44

#### 4.6 優先配合政府角色與功能變遷調整人力

「我認為也要配合政府角色與功能變遷調整人力」S2

「未來再造人力配置我認為應優先配合政府角色與功能變遷調整人力」S3

「我認為必須先配合政府角色與功能變遷調整人力，並配合辦理各業務執行情形隨時檢討」S6

「我認為必須優先配合政府角色與功能變遷調整人力，因為執政黨所重視的政見，針對業務服務功能考量調整人力之調配」S12

「人力資源管理的成效，直接影響政府的服務品質與政

策水準，進而決定政府的治理績效，未來政府應建立活絡人力資源運用的人事制度，並貫徹績效為導向的觀念，提昇人力素質，激發公務人員生產力，以使公務人員充分釋放活力與智慧，在跨世紀的國際挑戰中，展現國家優勢的競爭力，因此未來政府持續再造的人力配置，應優先配合政府角色與功能變遷調整人力」S14

「我認為未來政府持續再造的人力配置，應優先配合政府角色與功能變遷調整人力」S22

「未來再造應配合政府角色與功能變遷調整人力，才能符合實際發展需要」S24

「我認為配合政府角色與功能變遷調整人力也是未來組織發展取向之一」S26

「我認為最重要的就是優先配合政府角色與功能變遷調整人力」S30

「我認為配合政府角色與功能變遷調整人力是未來人力配置重要取向」S40

「我認為也應配合政府角色與功能變遷調整人力」S44