

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

新北市改制後組織編制與人力調整之研究

(口試本)

謝政凱

指導教授：黃錦堂博士

中華民國 102 年 7 月

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機與目的.....	3
壹、研究動機.....	3
貳、研究目的.....	5
第三節 研究範圍與方法.....	6
壹、研究範圍.....	6
貳、研究途徑與方法.....	6
第四節 研究架構與章節安排.....	7
壹、研究架構.....	7
貳、章節安排.....	8
第二章 中央政府組織再造對地方政府之影響.....	10
第一節 組織的內涵.....	10
壹、組織的定義.....	11
貳、行政機關與單位之區別.....	12
參、組織的基本概念.....	13
肆、組織設計的理論基礎.....	16
第三節 組織與人力政策之治理理論.....	18

壹、三大治理理論.....	18
貳、主要國家針對組織與人力之採行情形	21
第四節 我國中央政府組織改造之歷史與當今方案.....	24
壹、緣起.....	24
貳、我國政府組織改造之歷程.....	24
參、2000 年以來組織改造之目標與作法	26
肆、迄今之組織改造情形（2013 年 7 月中旬）	28
伍、四化之意義與推動情形.....	29
陸、四化政策的省思.....	36
第五節 小結.....	38
壹、錢必須花在實質建設	39
貳、推動開源措施.....	39
參、落實地方化-在區公所的實踐.....	39
第三章 新北市府組織與人力之政策環境及產出.....	41
第一節 我國地方自治的發展.....	41
壹、威權體制時期（1949-1986）	41
貳、威權轉型時期（1987-1995）	42
參、民主鞏固時期（1996-迄今）	43
第二節 朱立倫市長就任前後之組織與人力變革情形	44

壹、蘇貞昌縣長時期（1997-2005）	44
貳、周錫瑋縣長時期（2005-2010）	45
參、朱立倫市長時期（2010-迄今）	45
肆、現狀分析	46
第三節 朱市長組織與人力之治理模式	48
壹、地方政府在組織與人力上得採之治理模式	48
貳、朱立倫市長治理所面臨的政策環境結構特色	50
參、朱立倫市長之施政理念	51
肆、新北市新政之舉例：四化與落實 e 化	52
參、從施政報告加以觀察	55
肆、朱市長所採組織與人力政策之具體措施	58
第四章 新北市政府組織政策之現況與主要議題	62
第一節 「組織準則」關於地方政府組織建制之規定	62
壹、2007 年組織準則修正前之規定	63
貳、2007 年組織準則修正後之規定	68
參、2010 年組織準則修正後之規定	71
肆、整理	76
伍、本文之評論	78
第二節 新北市政府改制前後組織調整之情形（1999-2010 年）	78

壹、組織準則訂定發布時（1999 年）	79
貳、2007 年準用直轄市時之組織編制	83
參、2010 年改制為直轄市組織編制調整情形.....	85
肆、1999-2013 年新北市組織變革情形.....	85
第三節 經整理後所發現的問題（本文的觀察）	89
壹、所發現之問題.....	89
肆、另一項觀察：雙北市之組織呈現趨同性	94
伍、政策建議	97
第五章 新北市政府人力政策之現況與問題.....	102
第一節 組織準則關於地方政府編制及員額之規定.....	102
壹、2007 年組織準則修正前之規定.....	102
貳、2007 年地制法修正後之規定.....	105
參、2010 年組織準則修正後之規定.....	105
第二節 新北市政府員額現狀與人事政策.....	107
壹、現行規定：新北市政府的員額總數.....	107
貳、改制前後員額變動情形.....	108
參、朱市長之員額管理政策.....	115
參、新北市政府已經著手辦理員額評鑑.....	115
第三節 地方政府組織與人力資源管理的關聯性	119

壹、人力資源管理的意涵	120
貳、人力資源管理的策略性目標	121
參、知識型政府人力特質轉變.....	121
第四節 新北市政府於人事管理上的困境.....	123
壹、離職率調查	124
貳、原因分析	127
參、如何解決	130
第五節 以跨域合作共設組織與人事作為節約之道？-大臺北黃 金雙子城計畫個案為分析	134
壹、學界對地方政府跨域合作的看法.....	134
貳、美國、德國及日本跨域合作的運作機制	136
參、現行法律對區域合作的規定	138
參、過去地方政府實施跨域管理經驗.....	139
肆、雙北市為什麼要推動黃金雙子城計畫？	140
伍、大臺北黃金雙子城運作	141
陸、小結	145
第六章 結論與建議	146
第一節 研究發現	146
第二節 研究建議	148

壹、思考方向	149
壹、具體建議	151
參考文獻	153
壹、中文部分	153
貳、西文部分	158
附 錄.....	160
附錄一 地方行政機關組織準則.....	160
附錄二 各機關職稱及官等職等員額配置準則	174
附錄三 新北市政府所屬人員任免權責及人事案件作業注意事 項.....	185

圖表目錄

(圖目錄)

圖 1-1 研究架構圖.....	8
圖 2-1 行政院組織新架構.....	26
圖 2-2 行政院組織改造的願景與策略.....	27
圖 3-1 直轄市政府組織結構.....	64
圖 3-2 縣(市)政府組織結構.....	65
圖 4-1 大臺北黃金雙子城推動架構圖.....	143
圖 4-2 大臺北黃金雙子城合作推動計畫圖.....	144

(表目錄)

表 2-1：新公共管理與新治理內涵之比較.....	20
表 4-1：直轄市政府一、二級機關設置情形表.....	66
表 4-2：縣(市)政府一級單位(機關)設置情形表.....	66
表 4-3：縣(市)政府一級單位(機關)設置情形表.....	67
表 4-4：組織準則修正前後縣(市)政府一級單位(機關)精簡情形表.....	69
表 4-5：直轄市與縣(市)政府所屬機關(單位)組設差異對照表	73
表 4-6：臺北縣政府本府及所屬一級單位員額統計表.....	80
表 4-7：臺北縣政府一級單位員額規模統計表.....	81

表 4-8：臺北縣政府一級單位課（隊）數統計表	81
表 4-9：臺北縣政府所屬二級機關編制規模分析表	82
表 4-10：新北市與臺北市政府所屬一級機關比較表	96
表 5-1：直轄市總員額數上限一覽表.....	103
表 5-2：1999 年組織準則訂定時臺北市、高雄市現有員額一覽表 .	103
表 5-3：組織準則訂定時各縣（市）政府得增加員額情形表	104
表 5-4 六都改制合併後人力需求	106
表 5-5：新北市政府編制員額與預算員額對照表	109
表 5-6：新北市政府一級機關改制前後各時期員額對照表	110
表 5-7：新北市政府改制前後二級機關編制員額對照表.....	111
表 5-8：101 年中央及各(準)直轄市離職率比較表	124
表 5-9：101 年度新北市政府各一、二級機關總離職率一覽表	124
表 5-10：新北市政府 101 年度各一級機關離職率統計表	125
表 5-11：新北市政府所屬各一級及二級機關各官等離職情形一覽表	126
表 5-12：新北市政府各一級機關調至府外機關情形一覽表	126
表 5-13：新北市政府各二級機關調至府外機關情形一覽表	126
表 5-14：大臺北黃金雙子城合作內容.....	144

第一章 緒論

第一節 研究背景

回顧我國地方制度的發展歷程，臺灣地區自 1950 年起實施地方自治迄今已逾一甲子，在法制上雖然有 1999 年地方制度法公布施行的重大突破，但在行政區域調整上，除了臺北市在 1967 年、高雄市在 1979 年改制為直轄市，嘉義市和新竹市在 1982 年改制為省轄市等小規模的行政區域調整外，就未曾作大幅度變動。

面對當前全球化的快速發展，以及亞太地區經濟整合的趨勢，未來不再只是國家與國家之間的競爭，代之而起的是更加激烈的城市競爭，隨著時代的變遷、都會區的發展、人口的遷移，社會各界咸認為我國的地方治理已形成一種困境，政府現階段有必要對於現行行政區域進行局部性調整，來確保國土永續及區域適性發展，提升本身的競爭力，以確保我們在國際上的優勢，同時也必須兼顧區域均衡發展，以避免城鄉差距擴大，或貧富階層兩極化的後果。此外，由於現有行政區劃過於複雜，導致政府效能不彰的問題，也必須透過通盤規劃加以改善，從而國土規劃乃是提升國家競爭力的基礎，而縣市改制則是配合國土規劃的行政作為。從而，馬英九總統提出「三都十五縣」的概念，所謂「三都」乃是指以臺北都會區、臺中都會區、高雄都會區為核心所形成的三大生活圈，而「十五縣」所強調者乃是各具特色的地方治理，希望以漸進方式推動臺灣北、中、南三大生活圈的整體發展，並以政策工具鼓勵地方政府發展特色、進行跨縣市的區域治理。

此次縣市單獨或合併改制為直轄市，著眼點係在於「提升國家競爭力」，冀望 5 個直轄市在北、中、南 3 個生活圈，扮演領頭羊的角色，整合區域內的各種經濟、資源、公共服務，提升都會區域生活品質，成為都會區域內的政治、經濟、工商活動、交通運輸的中心都市，並以市帶縣的發展模式，藉由跨區域合作機制之建立，與周邊縣市進行合作，協助鄰近縣（市）適性發展，有效的整合政府有限的資源，提高地方治理量能，帶動臺灣向上提升力量，朝地方制度更健全的方

向發展。¹

日前報載 5 都（此處所稱 5 都不含臺北市，但包括桃園縣²）在 2010 年 12 月 25 日改制後，因機關及員額擴編，造成人事費用大幅增加，認為臺灣僅彈丸之地，地方政府卻有 5 個直轄市加上 1 個準直轄市，顯然已經太多，並與政府組織改造精簡瘦身之理念大相逕庭，而大加撻伐³。

過去「臺灣錢淹腳目」，然而如今「臺灣債蓋肚臍」，面對國家財政日益惡化的今日，我們必須認真務實的看法，否則美國底特律市政府宣告破產事件，難保不會在我國上演。「財政乃庶政之母」，人事、組織、財政是政府運作必要的配備，但沒有充足的財政，是無法支應龐大的人事經費支出，因此在行政機關組織及人力政策上，亦須由一改過去高度「擴張」，遇到問題就新設機關解決的模式，更弦易轍運用各項政策工具予以合理「緊縮」，以抑制人事費不當膨脹。

根據英、美、法、德、日等先進國家，政府控制人事支出的主要途徑，往往以推動政府行政革新或組織再造，引進企業的經營理念、運作方式、績效評估與組織變革管理經驗，並精簡員額為手段，期以有效實施民營化、分權化、授能化、效能化、服務品質化之管理途徑，達成「減少施政成本，獲致行政效能」之目標（江岷欽、劉坤億，1999）。本文認為國家整體目標的實現上，中央與地方政府是一連帶關係，中央政府的管理理念的變革（如推動四化、央地間夥伴關係等），也會影響地方政府的職能，進而影響其組織及人力配置。值此行政院組織改造與部會簡併重組之際，地方政府究竟需要有什麼組織？以及這些組織需要多少人力資源？這些問題攸關地方政府執行職務的能力（capacity）、績效展現等層面，但也要考量有效控制政府的人事支出，俾將有限的財政資源挹注在積極性施政建設措施。

從宏觀層面來看，欲對新北市改制後組織與人力問題有所了解，並對整個地方政府體制的未來發展提出較為合理調整方向的主張，就必須從歷史發展脈絡，重新釐清地方制度發展過程所隱含的政經特色、地方政府的政經結構框架，及內外政經結構合理性發展方向之關係，才能合理解釋當前央地之間層出不窮的爭

¹ 摘自內政部縣市改制直轄市資訊網（http://web.moi.gov.tw/countyreform/news_content.aspx?id=1）。

² 桃園縣轄區內人口於 2010 年 6 月已達到 200 萬人，經行政院核定許可，自 2011 年 1 月 1 日起準用直轄市之部分規定。

³ 2013 年 5 月 9 日聯合晚報 A4 版。

議，前瞻擘劃符合我國國情條件，並與政經環境相符的地方政府組織體制。

第二節 研究動機與目的

壹、研究動機

在全球化時代潮流的衝擊下，面對外在環境的嚴峻挑戰，縣（市）首長挾雄厚民意基礎，無不積極發揮領導力，希冀能提升地方治理績效，滿足民眾的殷切需求。地方治理乃是「全球在地化」與「從政府到治理」兩大國際政經發展趨勢的重要匯聚點，強調應重視地方政府與中央政府的垂直府際關係、各地方政府間的水平府際關係，及政府部門與民間社會、非營利組織間的跨域合作，從而必須建構良善的治理網絡加以串聯，方能提升城市的競爭力，而地方首長的領導力正是影響地方治理成敗的核心要素（江大樹，2009）。

當今各國城市面臨全球化與政府改造的嚴峻挑戰，不僅未被邊緣化，反而躍居更受矚目的關鍵角色，如何能蛻變並轉型為「地方治理」（local governance），不僅是重要的變革趨勢，更是一種行動價值。所謂的「全球思維，在地行動」（thinking globally, acting locally）或是「全球在地化」（glocalization），皆在強調地方政府必須兼顧宏觀思維與行動策略，方能即時、有效地處理人類社會所面臨的各項公共事務課題（江大樹，2006）。換句話說，地方政府的角色與職能已不再侷限於中央政策的委辦或地方事務的管理，而是必須轉而強調全球在地化與善治，或稱優質治理（good governance）的思維，重新定位本身的願景與策略，並朝向城市治理（city governance）、區域治理（regional governance）等嶄新的運作模式與理想的發展目標邁進（劉坤億，2003；劉宜君，2004）。

在精省後，隨著地方制度法（以下簡稱地制法）的制定，地方政府已進行第一波的組織調整，隨著「中央行政機關組織基準法」、「行政院組織法」及「中央政府機關總員額法」完成法制作業，成為今後中央政府機關組織變革的法制基礎，將再度牽動中央與地方職權的重新劃分與組織架構的合理建構。因此，未來中央與地方權限應如何劃分，以及地方政府組織的改變等，應為下一波行政革新的重點。

臺北縣係臺灣第一個依地制法第 4 條第 2 項規定，準用直轄市相關規定之

縣，依臺北縣改制計畫核定本⁴所揭示：「臺北縣應全力達成早日改制直轄市的目標，始有豐裕的資源與適當的行政權責大開大闢、戮力建設美麗永續、宜人宜居的幸福城市。臺北縣改制為直轄市，將可大幅提升行政效率、提高財政自主性，而既有的各項工商發展指標、各種產業(低碳產業、醫療產業、文化產業)分布、完整的陸、海、空交通運輸網絡等，均已奠定其發展基礎與開發潛力。如能順利改制，將有更充分的人力及財政資源，以及更完備的法制權責和治理機制，創造一個機能完備健全、人文及自然資源充分整合、具有全球競爭力的國際性城市。」

從上開臺北縣改制計畫內容，可以看出周前縣長錫瑋將「臺北縣將諸多重大建設與計畫未能即時推動（筆者按施政效能不彰），主要歸因於『錢』跟『人』未能一次到位所致，因此訴求唯有讓臺北縣改制直轄市，才能徹底脫胎換骨」。是以，縣市單獨或合併改制為直轄市議題，不單只是自治區域調整之問題，從法制上而言，可說是地方政府自主組織權在無法突破「總量控制」的侷限結果下，只得不斷尋求提高組織權限的層級，不得不然之解套機制，而這也說明了相關法制設計與實務運用出現扞格。

所以，當縣（市）改制為直轄市時，外界常使用「升格」一詞來取代改制，意指居於直轄市地位，將賦予縣（市）更優越能力與更多職權。所謂優越的能力與職權，自然包括「錢」與「人」的提升。從本文的研究主題「組織編制」與「人力」來看，其背後隱含的意義是，同為地方政府之直轄市與縣（市）政府在組織建制上是有差別的，到底現行地制法及依地制法授權訂定之地方行政機關組織準則（以下簡稱組織準則）等法規，對直轄市與縣（市）的行政組織編制與員額是怎樣規定的？這樣的規定是否合理？有無修正調整之空間？上述問題關連到地方政府執行職務的能力。此外，縣（市）改制直轄市後其組織及員額都會增加，與今日大力推動「政府再造」所倡議精簡人事的理念精神是否背道而馳？頗值研究。

另外，從 2007 年至 2010 年，短短 3 年時間內，臺北縣由縣級自治團體，轉變為「準直轄市」，再於 2010 年 12 月 25 日改制為直轄市，成為新北市。回顧改制前，臺北縣雖於 2007 年已依據地制法第 4 條規定，以「準直轄市之縣」方式運作，但因由「準直轄市」過渡到「直轄市」期間短暫，更何況在「準直轄市」

⁴ 臺北縣改制計畫（核定本）全文請見內政部縣市改制直轄市資訊網
<http://web.moi.gov.tw/countyreform/download.aspx?typeid=1>

期間，臺北縣轄區內鄉（鎮、市）仍居於地方自治團體地位，與臺北縣並不相隸屬，臺北縣對轄區鄉（鎮、市）間只具有自治監督關係，縣長整體施政理念容會遭遇部分不同政黨鄉（鎮、市）長掣肘，綁手綁腳而無法全面施展。臺北縣在改制為直轄市後，雖然轄區並未改變，但原有 29 個鄉鎮市均改制為區，已不具地方自治團體地位，民選直轄市長對各區可享有完全指揮監督及人事主導權限，更何況新北市是單獨升格，不像臺中、臺南及高雄等 3 個直轄市般，尚要處理縣市合併後，複雜的機關（單位）整併及人員移撥問題。新北市是否能善用組織編制及人力擴編的優勢，強化市政府的行政指揮能力，讓整體市政推動，有「加分」的效果，而不只是臺北縣的「放大版」（呂育誠，2010）。

所謂：「工欲善其事，必先利其器」，新北市改制已屆 2 年，本文想驗證新北市政府是否如同改制計畫核定本所揭櫫的「建設具有全球競爭力的國際性城市」這個目標願景思考，從而規列其行政組織？

貳、研究目的

由於新北市乃是全國人口最多的城市，匯集許多來自臺灣各地移民，其轄區有高度都市化的區域，也有鄉間風情與自然山川風貌，樣貌多元，人口組成及經濟產業具多樣性，堪稱是臺灣社會的縮影，從而以新北市政府作為個案研究對象，其研究成果當可為其他地方政府所取法。綜上，本研究目的如下：

- 一、探討中央組織改造的背景及內容為何？及其改造的方向對地方政府在組織編制及員額配置的作法上產生何種影響，亦即有影響或無影響，或只有高度侷限性影響？尤其地方政府有自己的政經結構與財政限制。換言之，吾人應瞭解地方政府在國家之功能定位，及其在格局上所面臨的政經結構上的特色，而不是一味抄襲中央的組織與政策。
- 二、在現行地制法與組織準則對於直轄市政府、縣（市）政府規定之組織與人力規定框架下，地方得採如何的組織與治理模式？
- 三、新北市政府在改制前後之組織（含一級單位與一級機關）與人力政策之變更情形，以及檢討新北市政府所採治理模式，簡而言之，其必須符合「任務-組織、人事」（亦即政經變遷下當前需求之考量），而另一方面必須儘量求其節約。

第三節 研究範圍與方法

壹、研究範圍

近年來受到全球金融風暴，國際經濟情勢險峻的影響，我國政府財政缺口逐年擴大，主事者正宜利用此一時機，全面檢討當前縣（市）政府組織所面臨之問題，才能對症下藥，建構符合現代行政管理趨勢之地方政府組織架構。

本文係以新北市政府的組織編制與人力為個案研究主題，並嘗試以地制法及組織準則之規定為依據，探討新北市政府改制前後之組織與員額配置情形，從中分析與檢討組織準則之適當性。

在時間縱深方面，係自 1999 年 1 月 25 日地制法公布施行之日起，至 2010 年 12 月 25 日臺北縣改制為新北市時（按在相關改制作業仍將認定為現在進行式）止。在內容方面，本文雖以新北市組織編制與人力作為研究對象，但不僅侷限於該地方機關及其所屬機關，而得進一步擴大至其他地方政府，俾從中瞭解彼此間的異同。

貳、研究途徑與方法

本文的本旨為公共政策方案評估，評估的重點地方政府的組織與人力政策有關之政策環境，並指出應取向政經變遷下之業務變遷（新北市長朱立倫有諸多施政構想）與財政限制（財稅收入高度法律保留與地方自治條例保留，新北市也難以突破這個框架；朱市長經建計畫構想需要相應的財政支出，自然排擠到部門與人力的預算）從而在人事政策係採精簡的方式。換言之，朱市長的治理模式，還是相當借重新公共管理的模式。

至於研究方法，本文視內容需要，採取質化方法，如文獻分析法、歷史研究法及比較研究法，以從事相關資料的蒐集與對研究問題進行分析的程序。

- 一、文獻分析法（document analysis method）：為對研究議題有基本的瞭解，透過蒐集與研究題目相關資料，如書籍、期刊、論文、政府公報、報章雜誌及相關組織機構網站等資料來源，加以系統性檢閱、整理與分析，瞭解政

策樣貌，並說明相關研究已經探索之面向，建立本文的概念基礎。但既有文獻存有原作者的價值判斷，而且文獻內容不一定符合本文題旨（楊國樞等，1989）。因此除援引相關理論概念、事實經驗外，尚須以本文的核心關懷為旨，指出相關論述有待補充之處。

二、歷史研究法（historical research）：我國地方制度的發展因歷史、文化與制度等的變遷，不同時期演發不同的形貌，制度的外型或架構可能變化甚多，但是基礎的價值與精神卻可能淵源流長，左右地方制度更迭的方向，甚至影響整個變革的成敗。由於筆者曾親身參與臺北縣政府組織自治條例及其所屬機關組織規程等法規訂定，手邊有相關的第一手資料，可供佐證相關事實的來龍去脈。因此，本文在討論我國中央組織改造與地方組織及編制的比較分析部分，即使用歷史分析途徑，但著重在新近制度的變革及其影響。

三、比較研究法（comparative analysis）：本項研究法係針對不同國家、政府或機關，就某一相同或相似的政策方案運作狀況，進行比較分析（吳定，2000）。本文將藉由不同地方政府組織與人力配置之比較，進而檢討新北市政府組織編制之配置是否妥適，或得進一步調整修正之處，但在使用本方法時，宜注意地方本身特色及主政者施政的偏好，對組織編制所造成的影響。

第四節 研究架構與章節安排

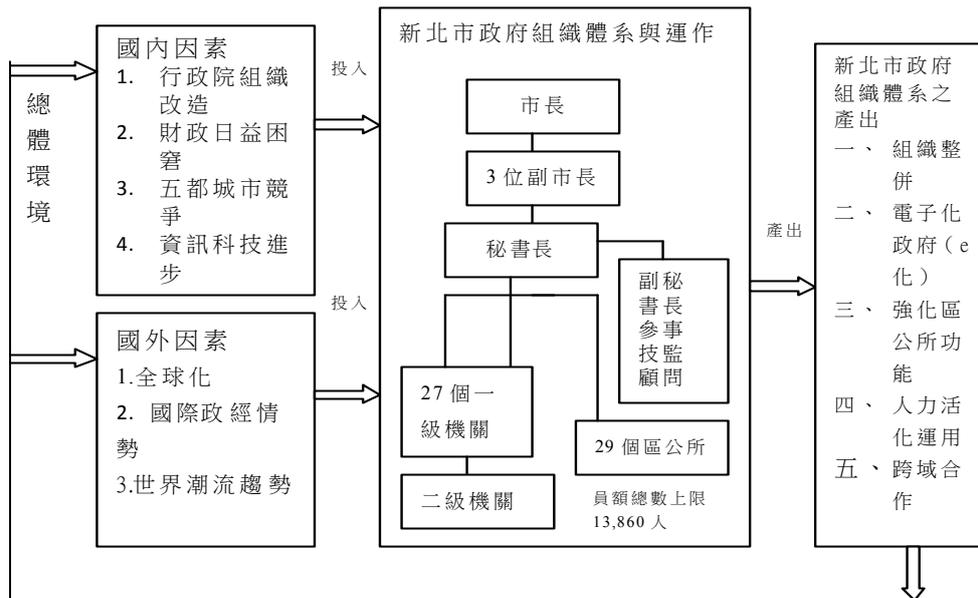
壹、研究架構

中央與地方的功能劃分涉及整體行政之效率與效能、政治的安定與人民權益保障，影響國家發展至為深遠。公共行政學界關心各層級地方政府承辦業務為何，從而觀察該級地方政府在整體國家行政體系所扮演的功能（functions of local governments）。此種研究途徑的特色為宏觀指出各級政府所辦理的事項與權責。

而法律學之研究途徑的旨趣與架構則區分業務規範（Aufgabennorm）與權限規範（Befugnisnorm）。換言之，乃指地方政府依據憲法、專業法律、地制法所辦理的業務，應有相應的行政組織、人力與財政配備及地方應享有何者權限（黃

錦堂，2012)。

2010 年中央政府為什麼同意臺北縣改制為直轄市？改制後新北市在業務上應承擔什麼角色與責任？透過圖 1-1 研究架構圖，勾勒出新北市政府與總體環境間之交互影響反饋等動態關係，本論文將根據此研究藍圖，逐一探討影響新北市政府組織編制與人力的各項因素。



回饋圈

圖 1-1 研究架構圖

資料來源：本研究自繪

貳、章節安排

本研究章節安排之鋪陳如下：

第一章為緒論，說明本文之研究背景、研究動機及目的、研究範圍與研究方法、研究架構、章節安排。

第二章為中央政府組織再造對地方政府之影響。本章擬探討政府組織改造之理論架構、政府組織改造的理論架構、四化在政府組織改造之實踐，進而理解中央政府組織改造理念，以作為地方政府組織改造之參考。

第三章為新北市政府組織與人力之政策環境及產出。本章首先探討朱立倫市長人事政策，以了解其對用人成本所抱持的看法，其次介紹地方治理模式對地方

行政組織的影響，進而透過地方治理模式了解在新北市實踐情形，並就當前新北市政府在如何在財政困窘，有效進行組織及人力精簡提出意見。

第四章為新北市政府組織議題之探究。本章主要探討自地方制度法 1999 年公布起迄今新北市改制前後組織調整之情形，首先以我國地方自治團體組織設立的主要法律依據－地方制度法及其子法－地方行政機關組織準則中關於直轄市、縣（市）政府組織建制之規定，予以探究，並對其改制前後組織問題進行分析探討。

第五章為新北市政府人力政策議題之探究。本章擬先介紹地方行政機關組織準則關於地方政府編制及員額之規定，並就新北市政府員額現狀與人事政策及於人事管理上所遭遇困境提出看法，最後以大臺北黃金雙子城計畫做為個案，以分析跨域合作得否有助於組織與人事之精省。

第六章為結論與建議，根據前述各章的文獻檢閱及實證研究當中，歸納本文的研究發現與當前新北市政府在組織及人力精簡作為上仍存之缺失，並提出具體政策建議。

第二章 中央政府組織再造對地方政 府之影響

地方政府組織與人力政策，在制訂或學術討論上，得先觀察中央政府的相關政策，蓋中央具有較充沛的人事與財力可從事更寬廣、更根本的研究，甚且其制定的規範將直接或間接影響地方政府。我國五都一準各自規模較為龐大，區域內居民的知識水平較高，對市長的施政有較高的監督力，市長必須回應民意而推出各方面的政策，不會照單抄襲。

就提升政府整體競爭力的角度而言，指引中央政府組織改造的理念，原則上亦適用地方政府組織改造。即中央政府組織改造所列去任務化、法人化、地方化、委外化的改造策略方向，是以達到政府組織精簡、提升組織運作效能，進而提升整體競爭力的策略手段之一，並無中央與地方之分。本文旨在研究地方機關-新北市政府的組織與人力問題，從而中央政府組織改造所列規模精簡化、建制合理化、組織彈性化等普遍性的組織管理原則有必要理解，但新北市政府有自己之政經與財政，應「另闢蹊徑」，走自己應該走的路。

第一節 組織的內涵

目前我國政府的組織和用人，受到法律條文層層的限制，這種固定、僵化、變動困難的體制，已經愈來愈不能適應社會的實際需求，無法提供符合民眾希望的、既快且好，又符合所需的服務。造成這種情況的原因，並不在於公務人員辦事不認真，問題根源在於體制。組織是「人」和「事」的結合現象，其能結合緊密，則組織就有力量，就能發揮效率；反之，結合鬆懈，則如同一盤散沙，沒有凝結力，力量就互相抵消，將無功能可言。因此政府組織編制與員額配置是否健全合理，不僅直接關係施政績效，且影響國家政務良窳，故如何促使政府機關之組織員額設置能與業務適切配合，人力運用更為經濟有效，以提高公務員之生產力，並全面提升行政效能，以建立一個「精簡的」、「服務的」、「效能的」、「廉潔的」、「便民的」政府，應係政府當前勵行組織再造中之最重要課題。

壹、組織的定義

組織（organization）一詞，源自希臘語 organon，意謂工具或手段，即組織是達成某種目的的工具或手段。為能掌握組織的精義，對組織意義的探討應整合靜態、動態、心態、與生態的觀點茲略摘要說明如次：

一、靜態的（結構的、職位的、人員的）

此是從組織的結構來研究組織的意義，認為組織即是一由許多不同的部份所構成的完整體，而行政組織就是政府機關權責分配（分工）的關係及層級節制的現象所構成的完整體。

二、動態的（功能的、設計與分配的）

是從組織人員交互行為來說明組織的意義。將組織看成一個活動體，乃一群人為完成工作時的一致行動或動作，屬於一種功能的觀察，而行政組織就是指機關人員在執行職務時分工合作的工作狀況或情勢。由此可知組織是一個複雜的社會系統，不僅有工作分配、權責劃分、法令規章與組織結構圖等，更包括了人員間的交互關係、行為標準、價值觀念及非正式組織等，為個人與組織相互利益的結合，是動態的，不是靜態的。

三、生態的

組織係隨時代與環境變遷而不斷適應與調整的有機體。「制度是生長的，不是移植的」，正說明了組織設計與生態環境切合必要性。

四、心態的（精神的）

這是從心理或精神觀點來解釋組織，所以行政組織不僅是權責分配的體系、工作互動的體系、不斷成長適應的有機體，更具有成員間情感交流與思想溝通的團體意識。組織有此團體意識，大家才能工作在一起，以齊一的步伐完成組織共同的目的（張潤書，1988）。

行政學者陳德禹教授認為組織具有下列特質：

- （一） 組織是一群人的結合。
- （二） 組織有一定的目標。
- （三） 組織有一定的結構。
- （四） 組織是一種過程。

因此，他將組織界定為「一群具有共同興趣或目標的人，透過各種不同的結構關係和運作過程，從事互動並進而實現其目標。」（陳德禹，2006）

此外，行政法學者吳庚認為行政組織乃是以憲法或法規為依據而設立，為管理國家事務之核心，實現國家目標之最主要手段，對其他社會單位或組織體而言，具有監督及協調的功能（吳庚，2012）。

綜合以上說法，本文認為組織乃是指兩個人以上的成員，彼此間具有共同的目標，透過適當的分工與持續、不斷的互動，能夠彼此滿足需求，並能有效因應週遭環境的變遷，為組織的發展貢獻心力、全力以赴，以期能達成共同的目標。

至於編制是指因應組織設置需要，配給一定數量之人力、職稱選用、職務的分配與結構比例等的規定。組織、業務與人力的配合，是編制設計的基本原則，因此，編制的設計，需與組織、業務與人力相互契合，從而為防微杜漸，對行政組織及員額管制，如何依據機關施政願景及重點，建立客觀合理之管理制度，使組織與人力作適當部署有效運用，又能抑制不當膨脹，實為一門極為高深的管理藝術。

貳、行政機關與單位之區別

一、行政機關之意義

依行政程序法第 2 條規定，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。申言之，行政機關乃國家或地方自治團體所設之獨立的組織體，依行政權範圍內之管轄分工，有行使公權力並代表國家或地方自治團體為各種行為之權限，其效果則歸屬於國家或該自治團體。

二、單位之定義

單位係指基於組織之業務分工，於行政機關之內部劃分為若干小規模之分支組織屬之。機關係獨立之組織體，得以本身名義做決策於外，並發生一定之法律效果；內部單位則非獨立組織體，無單獨法定地位，僅分擔機關一部分職掌，一切對外行為均須以機關名義使生效力（中央行政機關組織基準法第 3 條參照）。換言之，單位僅為機關之手足，尚無法自為意思表示，其所作之決定須以機關名義行之，始生效力。

三、區分標準

有關「機關」之定義，依據行政院民國 74 年 11 月 7 日臺（74）組一字第 081 號書函說明：係以具有「獨立編制」、「獨立預算」、「依法設置」及「對外行文」等 4 項為認定標準。另中央行政機關組織基準法第 3 條規定，機關係指就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織。行政程序法第 2 條第 2 項規定：行政機關指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。綜上規定，機關與單位有下列區分標準：

- （一）有無單獨之組織法規：所謂組織法規包括組織法、組織（自治）條例、組織通則或組織規程。
- （二）由無獨立之編制及預算：有獨立之編制及預算者，通常均設有人事及會計（或主計）單位等專屬任免系統之單位。
- （三）有無印信：指依印信條例所頒發之大印或關防而言。

參、組織的基本概念

一、行政組織的類型

- （一）首長制：又稱一長制或獨任制，是指行政組織的法定最高決策權由行政首長一人執掌的行政組織體制。其基本特徵是行政首長對行政機關各種事務擁有最終決定權，一人決定一切行政措施，其他領導成員均為行政首長的幕僚，只有建議權，而無決定權。美國的總統制是首長制的典型，例如林肯總統某次召集七位部長開會討論一個重要問題，眾人均反對林肯的意見，但林肯仍堅持自己的主張，並最後宣佈說：“七人反對，一人贊成，贊成者勝利”（張潤書，2009）。
- （二）委員會制：亦稱為委員制、合議制，是共和制的一種。在委員會制的運作下，行政組織的決策權及管理權，並不是由單一的首長所擁有，而是平均由一定數目委員所組成的委員會共同行使權力。委員會的決策，通常會按協商達致一致的原則來進行。

二、組織的垂直分化－層級化

層級化（Bureaucracy）又稱為「科層體制」，係由德國社會學者韋伯（Max

Weber) 所提出，指組織的垂直面向進行分化，而其分化的標準是個人對組織活動所具權力的大小、對組織活動所具責任的程度、以及主管所監督或管轄的部屬數目。具有下列幾點特點：

- (一) 機關內各單位有固定的職務分配，每一職員所擔任的工作，根據嚴格的分工制度，所雇用的職員須具熟練的專門技術。
- (二) 機關內職員地位，依照等級劃分。下層對上層負責，服從上層命令，受上層監督。上級對屬下的指示與監督，不能超過規定職能的範圍。
- (三) 處理事務一切須按法規所定的條文範圍引用，不得滲入個人因素，用以維持統一的標準。
- (四) 機關內職員絕對避免私人情感，不得意氣用事，對辦理案件，不加入個人成見。
- (五) 用人根據專門技術的資歷，不得任意解雇。升等按個人的工作成就而定。人事受理以鼓勵或啟發職員對機關的維護及工作的興趣為主旨。

科層體制的主要目標，在使行政組織的工作效率增高。所以科層體制是現代正式組織 (formal organization) 的理想行政制度，現代社會裡的大規模組織如政府、工廠、公司、大學、工會、教會等，幾乎普遍有此科層體制的存在。科層體制處理事務的方式，是刻板、無彈性、按部就班、專業化、一切須照規定辦理，其目的在提高機關的行政效率 (龍冠海，1971)。

三、組織的平行分化—分部化

水平分化又可稱為「分部化」或「部門化」(departmentalization)，其最簡單涵義就是分工。

古立克 (L. H. Gulick) 認為：「在由下而上建立機關組織時，吾人將面臨一個問題—如何分析欲做的工作及如何將其分配給各單位而不違反同類原則的問題。」促成分部化的主要原因，可歸納幾點：

- (一) 由於機關工作的日益複雜以及組織的日益龐大，促使機關組織必須按照工作的性質，分設單位，將繁雜的工作分別類歸到各個部門，才能適應事實需要。
- (二) 為求行政效率的提高，必須經由分部化的手段和過程，使各部門皆有明確的職掌及權責關係，方能職有專司，克盡其功。

(三) 為期「管理幅度」(Span of Management) 的適切，故須分部化，俾使主管人員有效地指揮其屬員從事分工和協調，以免因工作劃分不當所造成的困難。

(四) 為期達成「工作專業化」(Task Specialization) 的利益，故須分部化，將工作性質相關的活動予以類歸，並適才適所，以發揮成員專才，妥善完成目標之效。

(五) 為期獲致一個大小適度，便於管理的工作單位並妥善運用管理的技能，故須分部化。

四、控制幅度

組織因層級化、部門化劃分後便產生控制幅度問題。所謂控制幅度 (span of control) 亦稱管理幅度 (span of management) 或監督幅度 (span of supervision)。是指一位機關首長或單位主管能夠有效直接監督幾個部屬，或向同一位主管直接報告的部屬人數。一位主管監督部屬人數愈多，控制幅度就愈大；反之，監督部屬人數愈少，控制幅度就愈小，一般認為如果主管的控制幅度過大，即無法有效地管理監督部屬，因此有人把它稱為「駕馭律」。一位主管之控制幅度應該多大，學者間迄無定論⁵。主管的控制幅度愈大，其底下管理階層愈少，可以降低成本、縮短溝通路線。但是幅度過寬時，主管在其管理的極限下，難以有效地監督其底下的每一位管理者。因此，最理想的控制幅度應該是能夠有效運作所有的人力資源 (劉明德譯，1993)。早期的學者認為不超過 6 位人員的控制幅度是較適當的；然而，現今大多數學者都認為理想的控制幅度仍應視權變因素才能決定。例如，管理者所在的組織階層為一權變變數，通常高階管理者需要比中階管理者較小的控制幅度，而中階管理者又需要比低階管理者更小的控制幅度。

除此之外，還有一些情境變數會影響適當的控制幅度。例如，當部屬愈是訓練有素及經驗豐富時，他們所需要上司的直接管理也愈少；因此，其管理者可以有較大的控制幅度。另外，員工任務之相似性 (愈相似，控制幅度愈大)、複雜性 (愈複雜，控制幅度愈小)、與員工地理距離的接近性 (愈接近，控制幅度愈

⁵傳統管理學派的學者認為，主管的控制幅度不宜太大，最好以四人至五人為原則；行為管理學派的學者則認為，主管的控制幅度可擴大至二十至三十人；馴至權變理論的學者認為，主管的控制幅度不必固定在某一個數目上，須視各種情勢因素而定，諸如主管個人的領導能力及作風、部屬的能力及個性、工作性質及設備等。(吳定，1999)

大)、程序標準化的程度(愈標準化,控制幅度愈大)、組織管理資訊系統之複雜性(愈複雜,控制幅度愈大)、組織價值系統之強度(愈強有力,控制幅度愈大),以及管理者偏好之管理風格(愈專權,控制幅度愈大)等都是影響控制幅度的權變因數。

肆、組織設計的理論基礎

一、組織運作範圍

就公部門而言,機關的業務區塊職掌即其運作範圍,所謂業務區塊職掌指的就是任務,任務決定組織,亦即「任務-組織」之間必須有匹配性。換言之,行政組織本身並非目的,而係服膺於其任務,組織確立運作範圍,便是決定要將哪些業務區塊納入同一組織。

而該範圍中與其工作環境(Task Environment)間有著相互依存的關係,這個依存關係即成為組織運作限制與適時調整組織架構的來源。由於組織在運作的同時想要降低環境的不確定性(Uncertainty),便會試圖擴大運作範圍來控制環境變化。不過,採取不同技術作為其核心職能的組織,會發展出不同的組織設計方式來界定組織運作範圍的邊界,進而回應或主動掌握環境的變化。就公部門而言,機關的業務區塊職掌即其運作範圍,機關若要建立其存在的合法永續性,便要降低機關外環境的不確定性,其作法即適度界定其機關業務職掌。此外,機關中各業務區塊間具有不同型態的相依關係(Interdependence),因此,行政機關便可隨著環境變化對這些業務區塊進行不同的組織職能檢討及重組調整作業。

二、組織部門化方式

確立組織運作範圍後,便需進行分部化(Departmentalization),依據交易成本理論(Transaction Cost Theory)觀點,組織的目標在於將其環境中資源交易所衍生的成本,以及管理其組織內部所產生的成本,均降至最低,劃分部門化的過程即在於將具相關性任務或職掌集合起來予以部門化。換言之,將單位間按相互、接續及組合關係順序,納在同一部門下分工辦事,並透過適當之控制幅度(Span of Control),將較能發揮其效益。

三、釐清組織與環境關係

所有的組織都面臨環境的不確定性，往往在環境越複雜、越不穩定，資源異常稀少的情形之下，環境便成為組織改造設計的主要挑戰。組織所面臨的環境除了本質上的複雜造成的不確定性外，另外則是當環境快速變化時，組織勢必要以更快的速度進行回應。因此，為了有效管理環境，亦即降低不確定性，組織需要設計合適的組織結構以適應組織環境的需求。換言之，組織結構的改造與調整成為控制外部環境的一個手段，這也說明組織為何需要順應環境變化而調整（宋餘俠等，2009）。

四、組織設計的分化

在一個高度複雜的組織中，高度分工與專業化是不爭的事實，當組織越趨複雜時，分工的程度就越明顯。所謂「分化」，乃是將組織結構系統分割為若干分支系統的一種狀態，每一分支系統皆與外在環境發生特定關係。不論是政府機關或企業組織，均有其基本的分部化原則，期使組織能妥善利用分部化的功能，成功而有效地完成機關組織的目標和使命。故分部化既是建立機關組織的過程，則分化方式的互異，並不互相排斥，而卻可以相互配合使用（張潤書，2000）。以下簡述分部化的方式：

（一）依功能分部化

將相同或類似的活動歸類形成一個組織單位，企業組織和政府機關中皆可常見。例如：縣（市）政府常將其組設單位區分為民政、財政、建設、教育、工務等單位。醫院則區分為內科、外科、家庭醫學科、檢驗科、急診科等單位，即是按功能別而劃分。其主要優點為將具有相同專業背景的人員置於同一單位，符合專業分工的原則、工作更易協調，可以提高效能。缺點為權責集中易導致集權、本位主義濃厚、溝通緩慢及團隊激勵困難等。

（二）依程序（流程）分部化

依工作程序作為劃分的方式，常見於具專門性、技術性業務之組織，例如外交部領事事務局將核發護照業務區分為護照行政組、簽證組、文件證明組及護照製發服務組等內部單位、縣（市）政府建築管理機關依建造、施工、使用等流程分設內部單位者即是。主要優點為節省人力與財力並可進行大量生產、可促成有效的技術合作、易招攬專業人才。缺點為易過於重技術而輕政策、過分重視專才而破壞主管之領導功能、專才知識狹隘致協調困難等。

（三）依服務對象分部化

根據所服務的人群或管轄的事物為基礎來設置單位，例如縣(市)社會局(處)依據服務對象不同而分為人民團體科、老人福利科、身心障礙科、社會救助科、婦女福利科等是。主要優點為與特定服務對象接觸，工作易簡化、針對顧客之需求，提供不同的服務等；缺點為易犧牲專業技術化帶來的效果、無法維持有效的分工、易受壓力團體控制、各自為政、協調困難等。

（四）按地區分部化

按地區或處所為基礎而設置單位，例如：交通部公路總局在各地設立監理所、縣(市)政府為辦理各項戶政業務，於轄區內分設各鄉鎮市區戶政事務所；為推動公共衛生業務，於轄區內分設各鄉鎮市區衛生所等即是。此種劃分方式很適合轄區幅員廣大、分散者使用。主要優點為便於地區之協調與監督、便於因地制宜、就地解決問題而增加效率；缺點為各單位各自為政而忽略總體目標、易生地域觀念而發生離心現象，及與地方派系結合而忽略組織利益等。

第三節 組織與人力政策之治理理論

治理理論為晚近公共行政或政治學門所廣泛採行。其得含括個別政策部門、跨部門、整體部門之施政，所採取的手段具有多元性與靈活性之特色。所要求參與的部門也可跨越不同層級政府或同一政府不同層級或不相隸屬之行政機關，從而具有宏觀性。以下指針對政府組織與人力政策有關的治理。

壹、三大治理理論

近來公共行政學界所發展的相關管理模式，對世界各國在進行政府組織改造的作法，包括政府瘦身、民營化、充實地方、引進績效觀念，以及簡化程序等，此外還有其他民主化的治理模式，對於政府產生劇烈的影響。以下謹簡略介紹如下：

一、新公共管理模式

自從 70 年代全球性石油危機後，各國經濟衰敗，過去「大有為的政府」、「福

利國家」思潮開始轉變，取而代之的是「小而美」、「小而能」的政府，各國政府面對預算巨幅赤字，為擲節各項開支，紛紛致力於組織改革。依歐斯本與蓋伯勒（D.Osborne & T.Gaebler）在 1992 年出版的《新政府運動：如何將企業精神轉換至公務部門》（*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*）一書中所言，現代政府施政宜遵循下列十大原則：

- （一）發揮「指導性」：政府做事，不可逆水行舟，要少划槳，多指揮。做觸媒者、引發者，不一定什麼事都要自己下場做球員。
- （二）發揮「社區自主性」：政府多授權地方，讓地方政府及當地各種民間機構及社團，發揮地方參與的熱情與地方特色。
- （三）發揮「競爭性」：政府用各種方法鼓勵良性的市場競爭、地區間競爭、產業間競爭及其他種類的競爭。
- （四）發揮「任務性」：政府機構不要按照硬性規定、一成不變地做事，應該因地制宜，以較大的彈性，完成臨時交下的任務或調整工作的優先次序。
- （五）發揮「績效性」：注重「產出」，而非「投入」，也即「成效」比「成本」更重要。一個機構只省錢沒把事做好，不如不要省錢，把事做好。
- （六）發揮「顧客導向」：顧客(選民)的利益與方便遠比公務機關本身來得更重要。
- （七）發揮「企業性」：除了節流，也要注重開源。
- （八）發揮「預見性」：事先的防範重於事後的彌補。最近黑心食品連環爆就是疏於防範。
- （九）發揮「權力分散」：讓地方政府或當地機構多做決定，發揮因地制宜的功能。
- （十）發揮「市場導向」：運用市場力量，鼓勵民間扮演部分過去政府扮演的角色。

新公共管理視政府為一國整體競爭力提升的障礙。依據 Own E.Hughes 的歸納，政府受到三方面的批評：（1）規模太大、消耗太多的資源；（2）管理的事情太多太廣；（3）做事的方法不對、太貧乏且無效率（Hughes，2003）。就如著名的評論家托佛勒（Alvin Toffler）所指出的，現代政府有二種選擇：一個是傳統的選擇：增加公務員、增加新機構、增加資訊管理，其結果必然是增加政府赤字預算。另一個是創新的選擇：以授權、分散、民間參與、民營化、官商合辦等方

式，使政府有所為，更有所不為，其結果可能是減少政府支出的成長，減少政府低效率的擴張。

世界各國的政府機構都有相似的病徵：強烈的本位主義、拒絕改變、設法擴大自己的職權及預算、儘量要增加人員及附屬機構。把企業精神注入政府部門，就是來對付這些弊病。也就是要滿足納稅人 (1)以較少的錢，做更多的事； (2)以同樣的錢，把事情做得比以前好的要求。

具體而言，在新公共管理下政府改革所代表的意義，並不單純只是執行技術的改革，而是公部門角色的調整轉換與管理方式的改變，且被視為公共服務改革的新典範 (Hughes, 2003)。

二、新治理模式

1995 年代前後逐漸興起「新治理」，強調相關多元主體之協商，尤其由單方高權決行改為協商勸服及網絡治理；在多元主體的互動中，行政機關因有專業知識、法令與計畫之修改權、補助款決定權、媒體視聽上的一定掌握力，而享有優勢，得作為溝通協調或甚至談判時的核心支柱之一，化解嚴重的官民對立改為官民共榮共生。此種治理模式尤其得適用於複雜、重大或全面翻新的政策類型。此外，另有一派呼籲激發公民意識，強調公部門的任務在於喚醒公民意識，促成公民參與公共利益的界定、方案的研擬與執行等 (黃錦堂, 2008)。有關新公共管理與新治理在觀念上的比較，如下表：

表 2-1：新公共管理與新治理內涵之比較

	新公共管理	新治理
問題焦點	技術的一重視結果與產出。	政治的一重是所有權分享以及以願景為導向的策略性變革。
文化	公共利益是由行政官僚基於顧客選擇觀點來掌握的。	基於政策問題的複雜性來建構任務編組。其運作過程以公開原則，輔以適當的保密。
執行	面對面的，基於契約原則進行協商以達成共識。	以建立聯盟為主，並在適當情形下進行面對面溝通。
所需技能	具有績效評量與契約監督能	應具備利害關係人分析，以及基於

	力的技術專家。	對話、整合的對外聯繫與溝通能力。
基本架構	由具代表性的官僚與專業人士組成，對利益有直接影響力。	基於集中化的，由民選社區代表與任務編組成員所形成的運作架構。

資料來源：呂育誠（2004）。

三、新公共服務模式

Denhardt 與 Denhardt(2000,557-558)指出新公共服務視野下公務員的心中視公共方案與資源並非歸屬於他，應負起充當公共資源的管家或經理人（stewards）、公共組織的保護者（conservators）、市民主義與民主對話的促進者（facilitators）、社區參與的催化劑（catalyst）以及基層服務的領導者（street-level leader），並指出政府再造運動呈現使用市場模型多於政治社會模型，強調顧客多於市民、過於強調企業精神管理的光環之缺失，認為針對「治理需求」與「治理能力」之失衡所導致的信任背叛危機，需要從手段的多樣性、觀念的創新性來調整，而不僅止於政府內部「行政革新」與「流程再造」的窠臼，因而呼籲應環顧政治與社會面的公共精神與公共參與的問題。

從而，「新公共服務」主張，政府應該以「服務」取代「導航」（steering），強調民主行政、市民社會的重要性。公務員不僅要與民眾分享權力共謀解決，更需重構其治理過程負責參與的角色。在多元面向、流動、動態的公共事務屬性下，如何在民主、社區、公共利益系絡中建構市民參與及責任共承，是政府服務與輔導民眾的新公共服務角色（丘昌泰，2011）。

貳、主要國家針對組織與人力之採行情形

我國自 1980 年代末期開始的行政改革，到 1990 年代受新公共管理理論影響而推動各項政府改造，歐美先進國家在組織與人力改造上，又有如何之方案？

一、英國

1970 年代末期，英國隨著柴契爾夫人政府上台，新右派的自由主義抬頭，強調「小而美的政府」（minimal state）。（S. Ranson & J. Stewart：13-14；孫本初：

14-15) 她於 1980 年代推行政府組織精簡 (downsizing) 方案，建立效率團隊 (Efficiency Unit) 及財務管理改革方案 (Financial Management Initiative, FMI)，創造責任管理 (accountable management) 的施政風格；1988 年柴契爾推動「續階計畫」(Next Step Program)，被視為政府再造的重要里程碑。梅傑 (John Major) 繼承其管理遺緒，於 1991 年推行「公民憲章計畫」(Citizen's Charter)，藉以強化以顧客為導向的公共服務。

二、美國

1993 年 3 月美國柯林頓政府成立「國家績效評鑑委員會」(National Performance Review NPR)，在副總統高爾 (Al Gore) 的主持下，以「從官樣文章到實際結果-----提昇效率、擷節成本」(From Red Tape to Results----Creating A Government that Work Better, Cost Less) 為目標。提出四大計劃：(一) 清除官樣文章；(二) 顧客至上；(三) 充分授能已獲致實際成果；(四) 回歸基本目標----建立花費較少而運作更好的政府。該委員會和其他聯邦機關共提出 384 項改革建議，預計 5 年之內精簡聯邦公務人員 25 萬 2 千名，減少預算支出 1,080 億美元。1994 年 9 月國家績效評鑑委員會第 2 本報告發行，名為「創造運作更好及擷節成本的政府：現狀報告」(Creating A Government that Work Better, Cost Less: Status Report)；1995 年 9 月第 3 本報告出版，名為「全民政府：運作更好及擷節成本」(Common Sense Government: Work Better, Cost Less)。嗣國家績效評鑑委員會於 1998 年初更名為「全國協力再造政府委員會」(National Partnership for Reinventing Government)，並將目標擴增為「提昇效率、擷節成本、追求全民導向之成果」(work better, cost less, and get results Americans care about)。

總括來看，所採取的手段不外乎：1. 著重目標達成(achieving results)，而非死守程序(process)。2. 市場式的競爭(marketlike competition)，包括民營化，以獲致績效。3. 顧客導向(至數個行政機關可成立聯合服務的單一窗口)。4. 只須領航，無須划槳(steer, not row)；5. 解除管制(deregulation)；6. 授能(empower)。(孫本初，1998)

三、德國

德國聯邦政府於 1991 年決議以「現代國家-現代行政」(Programm "Moderner Staat-Moderne Verwaltung") 方案，作為行政改革的基礎，並於 2002 年提出成果

報告，指出現代行政旨在運用透明、公開的行政程序，追求高績效、擲節成本，且必須在更高競爭環境中履行其任務。在該方案中以「主動的國家」作為改革的總訴求，提出 4 個新的行政建構原則 1.明確區分公私部門的責任；2 施政更取向民眾需求；3.建構有效率的行政；4.建構聯邦、邦、地方政府間之多元且有效負責的體制。嗣並提出 4 個有待改革之領域分別為：1.對於法之更高實效性與市民之接受度；2.聯邦作為一個合夥者，而非唯一的決行者；3.更有效率與成本概念且透明的行政；4.新的提升公務人員體系的動因，並建立相關的實驗計畫，以進行改革。

為了完成上述的改革，有必要進行廣泛的「品質管理」，針對行政的效率性、過程品質、產品品質、顧客滿意度、員工滿意度等為關聯性的調查，然後才能確認該行政機關所應追求的目標。為了完成品質管理，機關首長尚得選用許多手段，如進行績效管理、引進成本-效益的計算等機制。至於如何選用，則取決於許多個別因素，其中尤其涉及機關的任務、目標、自我理解與機關文化（黃錦堂，2005）。

四、日本

20 世紀後半，日本的行政改革大致可以分成四個階段：第一階段，於 1961 至 1964 年的「第一次臨調改革」，其目標在於強化內閣橫向聯繫的綜合協調功能，並確保內閣能夠研擬預算（包括建立經濟和財政政策），讓規劃與執行能夠加以分離。而第二階段為 1982 至 1993 年「第二次臨調改革」，強調應實現財務重組和解除管制，以促使經濟結構的調整，又 90 年代適逢日本遭遇泡沫經濟，提出「小而能政府」的理念，期以精簡政府組織，以減輕政府財政赤字負擔；同時提出管制鬆綁及地方分權等兩項建議。第三階段，為 1996 至 2000 年的「橋本改革」（Hashimoto Reform），其改革目標包括：行政改革的內閣決策與架構、員額縮減、政策改革、促進解除管制、促進去中心化，以及資訊科技的採用。第四階段，為 2000 年之後的「小泉改革」，改革焦點主要集中在「省廳改革」與「行政法人化」兩部分，促使中央的相關行政制度有結構性的突破與改變（邱志淳，2010）。

第四節 我國中央政府組織改造之歷史與 當今方案

壹、緣起

政府機關成立的目的在執行公共政策，以及處理公共事務與滿足人民的需求，由於時代變遷與民主政治發展，人民對政府的要求與期望比往昔高且多樣化。但世界各國政府普遍有組織機器龐大無法即時回應民眾要求的弊病。自 1992 年 David Osborne 與 Ted Gaebler 發表《新政府運動》（Reinventing Government）一書，全球掀起一股政府改革的風潮，美國、英國、日本、紐西蘭等國家紛紛提出政府改造的計劃，其內容包括組織流程、結構、人事、法規等方面。在推行「小而能的政府」一段時間後，歐美學者發現純粹的小而能政府已不合時代潮流，更應該將「企業精神」（entrepreneurship）注入政府之中，這非但可以減少資源耗損，且可以創造利潤大餅。此一以美國、英國、紐西蘭等國為核心而向外擴散的新公共管理運動，儼然蔚為各國政府再造的主流。我國身為地球村的一員，面對國內經濟及社會壓力，自應順應世界潮流，不能置身事外，自 1987 年起便提出行政院組織法修正草案，其主要目的便是期望能夠提高行政效能、創造政府新機制，並提供人民更便捷與更優質的公共服務，使政府更有能力履行公權力所賦予的公平正義的使命。

貳、我國政府組織改造之歷程

行政院組織改造工程從 1987 年起開始推動，迄今已達 26 年之久，期間雖歷經二次政黨輪替，但仍推行一系列政府組織革新措施，希望透過組織改造手段，以建構一個高效能的政府行政體制，咸為朝野一致的共識，歷史軌跡的脈絡扼要說明如下：

一、 國民黨執政時期（1998~2000）

我國自 1987 年解除戒嚴以來，政治民主化與經濟自由化帶動民間社會多元需求激增，國家機關面臨內、外環境重大變遷壓力，但舊有憲政架構與組織體制卻未能及時配合調整，導致政府再造工程無法有效落實，而不利國家競爭力之提升。因此，1996 年首任民選總統李登輝先生就職後，隨即籌劃召開國家發展會

議，釐清中央政府體制、精簡省府組織功能、加速推動政府再造等諸多重要改革結論。1998年1月2日行政院第2560次會議通過「政府再造綱領」，引進企業管理精神，強調建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力。為此，行政院特別成立「政府再造推動委員會」及「政府再造諮詢委員會」，將政府再造工作分為組織再造、人力及服務再造與法制再造三大部分，研擬具體推動指標、改革項目及計畫。同年4月23日行政院第2575次會議通過行政院研究發展考核委員會所提「中央政府機關組織基準法」及行政院人事行政局所提「中央政府機關總員額法」兩項法案，期朝向政府再造的目標邁進。1998年及1999年間行政院2次與考試院會銜將「中央政府機關總員額法」函送立法院審議，惟因各界無法形成共識，至2002年因立法院屆期不續審規定，致二項法案未完成審議（行政院組織改造檔案展

http://theme.archives.gov.tw/govreform/guide_03-4.html）。

二、 民進黨執政時期（2000~2008）

2000年政黨輪替，行政院於2001年2月25日、26日召開全國行政革新會議，討論未來政府改革的方向。同年8月召開「經濟發展諮詢委員會議」，該會投資組的共同意見之一，即要求政府儘速推動政府改造，包括行政院組織的調整。因此同年10月25日總統府成立「政府改造委員會」進行研議，歸結出1. 水平政府組織太多；2. 政策統合組織機制薄弱；3. 組織未能適切對應政府核心職能的轉變；4. 合議制組織過多，混淆部與會的功能分際；5. 獨立機關的設計原理不彰等5項缺失。為導正現行制度的缺失，並提出1. 規模精簡化；2. 建制合理化；3. 強化政策的領導與統合；4. 落實業務與組織的合理劃分；5. 組織彈性化等5項改革目標。

三、 第二次政黨輪替時期（2008~迄今）

2008年馬英九先生當選我國第12任總統，同年7月行政院成立組織改造推動小組，展開部會協商及專家學者諮詢，並於2009年4月9日經行政院第3139次會議通過未來行政院組織新架構院會通過新版設13部9會4其他機關3獨立機關（共29個機關），函請立法院審議。2010年1月12日立法院三讀完成「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」、「行政院功能業務與組織調整暫行條

例」及「中央政府機關總員額法」等組織改造四法，行政院組織確定設 14 部、8 會、3 獨立機關、1 行、1 院及 2 個總處（共 29 個機關，如圖 2-1）。行政院組織改造的法制基礎至此終告完備，行政院吳前院長敦義並指示進行組織改造期間，各部會應注意施政的無縫接軌。

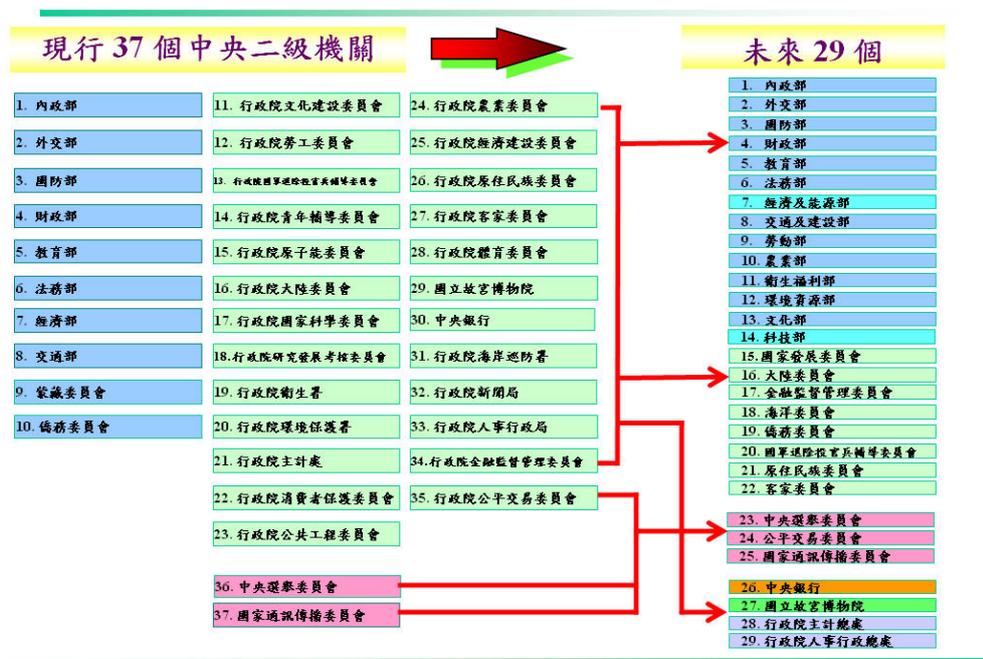


圖 2-1 行政院組織新架構

資料來源：行政院研究發展考核委員會「組織改造主題」

(<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11583&mp=14>)

參、2000 年以來組織改造之目標與作法

我國自 2000 年至 2013 年 7 月中旬為止，無論陳水扁或馬英九擔任總統，在政府組織改造政策上大體上均遵循新公共管理模式，而且主要的具體政策相近。

一、預期效益（亦即政策目標）

行政院組織改造作業就是希望組改之後能夠打造一個精簡、彈性、有效能的政府之效果，如圖 2-2：

（一）精簡

檢討政府職能，合理配置公務人力並有效抑制員額膨脹，將現有 37 個部會精簡為 29 個部會，秉持依法行政原則，徹底檢討機關存廢問題。

（二）彈性

- 1、推動中央行政機關組織法規鬆綁，賦予行政部門組織設計靈活度。
- 2、運用多元組織型態，重新建構公私部門間之關係，發揮便民效果。
- 3、推動行政法人制度，讓政府在人事及經費運用上更有彈性。

（三）效能

- 1、增強行政院院本部及各部會綜合規劃能力。
- 2、強化跨部會協調治理能力，解決機關間功能重疊及權責不清情形。
- 3、引進現代化管理精神，使公部門展現「以民為尊」的服務特質。



圖 2-2 行政院組織改造的願景與策略

資料來源：行政院研究發展考核委員會「組織改造主題」

(<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11583&mp=14>)

二、具體政策

（一）業務全面盤點

首先不將重心放在組織的整併，而是將政府核心職能檢討、組織設計創新、業務檢討等納入工作重點，採行「先檢討業務，再調整組織」的作法，期望在建構新的組織架構前，先就現行組織、業務現況或缺失進行檢討，職能及業務檢討完成後，再依功能及效率取向檢討調整現行機關組織。

（二）以四化進行塑身

依「民間能做的，政府不做」、「地方能做的，中央不做」兩大原則，提出政

府塑身四大路徑：將不應該繼續辦理者「去任務化」、解除管制；適宜由地方自治團體辦理者「地方化」；不宜以傳統行政機關方式實施者「行政法人化」；可借重民間效能者「委外化」。

過去幾年我國政府改造的作法是藉由「去任務化」、「地方化」、「法人化」以及「委外化」四個重要的方向，使政府能夠建構一個彈性而精簡的行政組織、具有為民眾興利及創新的服務機制，並進而提升整體行政效能及國家競爭力。但重要的是，欲進行政府改造，就必須有相關的立法配套措施。及至目前為止，行政院為推動政府行政組織改造，已經進行的相關立法行動包括了「組織調整」、「法人化」，以及「中央與地方關係」三個重要類別。這顯現出為了因應當前全球化的來臨，以及增強我國的競爭力，政府必須進行改造，才能創造適應環境的彈性。因此，政府改造最重要的核心部分之一，在於中央政府組織結構和業務的調整。

（三）關於部會調整之具體作法

1、依核心功能設「部」

依據中央行政機關組織基準法規定，「部」的功能在於負責的主要功能為主軸，並以民眾為施政對象的業務機關，就如同房屋的支柱，負責個別政策的規劃與推動，在行政部門的施政作為上，「部」配置行政院主要的預算與人力資源。

2、統合與協調設「委員會」

「委員會」的功能在於政策統合，提供行政院一個統合性政策研析、規劃與評估的智囊團，以避免行政部門於施政過程中犯了「見樹不見林」的毛病，因此，必須從更高的層次來思考行政部門的未來走向，如同房屋的橫樑，將房屋中的各個支柱密切的連結起來，屬於幕僚組織，原則上並不負責執行性的業務。

3、強化「行政院院本部」

世界各國政府改造莫不以強化政府首長政策領導功能為首要考量。茲為強化行政院院長之領導功能，亦將特別加強「行政院院本部」之功能，如將內部一級單位「組」改稱「處」，並強化其業務督導能力，以統籌辦理跨部會特定領域之政策協調與推動。

肆、迄今之組織改造情形（2013年7月中旬）

行政院組織法自2012年1月1日施行，行政院所屬新機關配合組織法案立

法進程，迄至 2013 年 7 月已完成立法程序之二級機關計有國防部、外交部、財政部、教育部、法務部、文化部、衛生福利部、金融監督管理委員會、僑務委員會、客家委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、人事行政總處、主計總處、中央銀行、故宮博物院、中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會 18 個機關。最新完成立法之衛生福利部行政院已核定自 2013 年 7 月 23 日施行，國軍退除役官兵輔導委員會及所屬則有待決定施行日期，目前僅餘內政部等 11 個二級機關及所屬有待完成立法程序。

在精簡成效上，於組織數量部分，二級機關數由 37 個部會精實為 29 個部會；三級及四級機關（構）則由現行約 760 個精實至 660 個。員額數部分，依據行政院人事總處資料顯示，行政院依新機關組織及業務職掌核實控管，自 2012 年組改啟動迄今，中央機關預算員額由民國 101 年度的 233,204 人減少至民國 102 年度的 231,313 人，計精簡 1,891 人，精簡率約 0.8%，顯示中央機關預算員額已趨向精簡⁶，但實際成效並不顯著。

伍、四化之意義與推動情形

就國家整體目標的實現上，政府是一體的，中央與地方政府是連帶關係，中央政府管理理念(集權、分權、或夥伴關係)的變革，也會影響地方政府的職能，進而影響其組織。從而整體的政府組織改造包括兩個面向：一是中央政府的水平分工與整合，一是中央與地方政府垂直分權與協力。值得注意的是，以行政組織改造為例，其基本精神則為：「民間能做，政府不做；地方可做，中央不做。」其具體作法係採「四化策略」，即：去任務化、地方化、法人化與委外化。不過應用在地方政府組織改革上，會產生不同的效果。

行政院組織改造及直轄市改制，是政府遷臺以來，繼精省後，最具規模的政府組織變革，期能精進公務人力，並創造政府的效能。但事實上中央政府根本沒有通盤檢討致力推動去任務化與地方化等業務，例如：教育部把中教司、國教司和中部辦公室等 3 個單位，合併整合設立國民及學前教育署，以因應幼托整合和 12 年國教，充其量部會之整併只是搬風及拼裝，具體成效有效。因此就連主管中央政府組織改造的行政院研究發展考核委員會都表示，組織改造是一個動態的

⁶資料來源：行政院研究發展考核委員會「組織改造主題」
(<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4550257&ctNode=11573&mp=14>)，造訪時間：2013/7/16。

過程，未來政府仍將隨著環境變化與社會關切，提出新的因應措施，進行滾動式的修正⁷。

一、問題之提出

臺灣蕞爾小國，就算行政院部會數減到 29 個，仍比日本 11 個、南韓 15 個、中國 27 個要多；而公務員佔總人口比，臺灣以 3.5% 高於日本的 3.18%、新加坡的 2.9%、韓國的 2.12%；再以公務員人事費用來看，民國 100 年度人事費（含現職及退休軍公教、國營事業員工）決算數據高達 1 兆 1,757 億元，人事費佔總預算的 22%，遠超過歐盟的 15%。因此在組織改造的過程中，各界迭有「組織越減越肥，人員越減越多」的批評聲音，甚至連主管公務人員官制官規的考試院長關中都向馬英九總統諫言，日本同樣面臨人口老化及少子化問題，但他們不只年金改革，組織也不斷縮編，大量改為外包制，縮減政府人力，並指我國過去 2 年淨增近 1 萬 2,000 名公務員，2 年下來增加人事費支出約 70 億元，幾乎等同年金改革後 1 年可省下的 70 億元，政府「應考量公務人力成本，減少常任人員的員額！」⁸，凸顯出政府組改根本未達成「人事瘦身」的效果，還加重國庫的壓力。從而，政府改造宜先進行去任務化、地方化、委外化、行政法人化，或甚至進行電子 e 化、解除管制與行政流程簡化等，經由如此之瘦身與塑身，才適合討論剩下的行政業務與個別機關，從目前行政院組織改造成果來看，不過只是既有部會（單位）之拼裝、搬風而已。

二、去任務化

（一）定義

所謂去任務化或稱為「解除管制」、「解除官僚化」，即重新以人權及資源效率的觀點，來檢討國家的任務，對於有侵害人權之嫌的業務，即不再辦理，或者該業務由政府是無效率，就由民間辦理。因此，去任務化的基本核心理念是：「引進市場機制」，使政府機關不再負執行原先部分業務的任務，透過自由市場運作

⁷資料來源：同上。

⁸ 資料來源：自由時報電子報（<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/jul/10/today-t1.htm>），瀏覽日期：2013/7/16。

機制，使社會資源管理運用的效率極大化，並促進生產及服務品質。從上述定義可知，去任務化可從二個面向解讀，一是從資源使用效率的觀點解讀，其基本假設是認為政府管理的事情太多，而管理的結果對社會整體利益造成斷傷，包括資源使用的無效率、民間部門的競爭潛能的束縛等；另一個則是從公權力撤出的觀點，認為因政經環境改變，某些政務已失去管制的目的，則可將該項又務自國家任務中予以排除，從「結構-功能」或「目的-手段」來看，政府得以精簡、瘦身。

（二）外國成功案例

英國是採取「解除官僚化」政策的先驅國家，1979 年英國保守黨柴契爾夫人執政時，即倡導要「縮減國有的疆界」(to roll back the frontiers of the state)，並力圖「埋葬社會主義」，強力鼓吹新右派的政府理念，強調個人權利與選擇的價值，冀求建立「新自由主義」的政體，主張「小而能的政府」。上任後即任命雷納(Rayner)為顧問，成立「效率小組」，進行效率稽核計畫，對各部會的效率與浪費情形進行研究。於 1988 年再進一步擴大改革幅度，實施續階計畫(the Next Steps)，將政府任務區分為「政策制定」與「政策執行」2 大類，政策制定應由政府負起政治責任，並發揮管理的功能。而政策執行的工作，則應「引進市場機制」，能夠像企業機構一般有效率的運作(孫本初，2001)。

（三）去任務化的特色與效益

根據英國續階計畫計畫的特色，要求政府各部門在規劃執行政策前，應先就下列四項進行評估，以瞭解政府是否有必要「解除管制」或「解除官僚化」：

1. 此工作是否有必要做，如果否，則不再進行。
2. 如果此工作有其必要，是否必須由政府負責，如果否，則考慮民營化。
3. 如果政府必須負責此工作，則應進行市場測試，公部門與私部門提供服務之效能，進行比較競爭，以決定由誰做。
4. 此一工作應由政府那一部門負責較為適當。

（四）在我國之實踐

在政府改造中，除了已經開始推動的國營事業民營化之外，關於國有資產的使用管理，也可以朝此面向來思考。目前政府積極優先推動去任務化的三個個案為：「儲運服務業務」、「塑膠工廠、龍崎工廠、榮民製藥廠」、以及「民航局國際機場旅館」。

（五）反思

從資源使用效率解讀政府管的太多太廣，則政府某些任務亦應去任務化，如公營銀行、質借典當、公共運輸、托育、文化、醫療機構及垃圾清運等。但事實上，地方政府所辦理者大多屬於貼近人民日常生活的事務，並不能完全從資源使用效率的觀點去評價地方政府的職能，因為政府有照顧最低人民日常生活需求的義務，許多公共服務的提供並不能以金錢價值計算。例如托育業務原本可透過自由市場的運作機制運作，但當前因為少子化的關係，從而新北市政府不但未將托育業務去任務化，更在各區廣設托育中心，以解決年輕雙薪家庭父母托育幼子的問題。

三、委外化

（一）定義

委外化又稱「契約外包」，依柯羅斯克（R.L.Korosec）認為係指政府部門透過契約關係，將部分貨品或服務委請民間提供或辦理，也就是政府向另一個團體或個人購買服務或提供貨品給社會大眾之服務輸送方式；曼徹斯特（L.Manchester）則認為委外是指：政府與營利、非營利組織簽訂契約，以遞送全部或一部分的公共服務，並由政府界定服務的程度與品質，並直接支付費用予受託者，包含私人公司為政府從事公共建設並營運公共設施之協定（李宗勳，1996）。學者丘昌泰認為委外化係指主要透過契約方式將公共服務委託民間公司進行，一切工作內容、計價標準、服務品質均在契約中明訂（丘昌泰，2011）。換言之，即政府作事方法的改變，其基本假設是認為市場機制比官僚組織模式更有效率，因此將民間有能力執行的業務，在不影響業務執行品質的前提下，將政府業務委由民間辦理，並可分為「機關委外」及「業務項目委外」。

由上述的論述，有關委外化的概念，可歸納分為下列 4 點：

1. 將政府之公共服務以契約方式委託私部門提供。
2. 契約內容包括提供的品質程度、計價標準及期限。
3. 受託者的範圍包含營利組織、非營利組織及公營事業機構。

4. 政府不因簽約外包而免除責任，仍需負管理、規劃、監督的角色。

(三) 委外化的特色與效益

1. 政府委託民間辦理之類型繁多，一般而言，可分為 4 個主要的模式（行政院人事行政局，2006）：

- (1) 機關內部業務委外：政府機關將內部業務或設施委託民間辦理或經營，政府支付費用，民間受託者對機關提供服務之方式，按照性質有可分為「內部事務性工作委外辦理」（如機關清潔工作等）及「內部設施或資產委託民間經營管理」（如餐廳福利社等）2 種。
- (2) 行政助手：機關為達特定行政目的，於執行職務時委託民間協助，實際負責職務遂行者仍為機關本身，民間的角色乃提供專業技術、人力與設備機具，機關依照政府採購法等相關規定向人民購買勞務，尚未涉及公權力之委託關係。例如：違規車輛拖吊業務等。
- (3) 公共設施服務委託經營：行政機關將本應由機關本身親自執行對人民提供服務之設施資產或業務，委託民間經營管理。此模式又可因政府與民間對於經營權及資產設備所有權擁有程度不同，而有不同的態樣，包括：「部分公營，部分民營」、「公辦民營」、「初期公民合營，逐步民營」、「特約興建模式」（興建—營運—移轉 Build—operate—transfer；BOT）及「補助民間機構提供服務」等 5 種。例如：將體育場館、醫院等委託民間經營管理。
- (4) 行政檢查業務委外辦理：政府委實現特定行政目的（如管制、查驗等），針對個別事件委託民間蒐集、查察、驗證，據以認定一定事實是否符合規定所作之檢查行為，例如：小型車檢驗、機車排氣檢驗、勞動安全檢查等。

2. 委外辦理是將民間有能力執行的業務，交由民間辦理，直接降低政府人事成本，也可間接鼓勵民間投資，活化民間經濟。委外辦理的啟動，是民間與政府合作且競爭的關係，是資源共享；也是執行績效競賽，

其最終希望達成的，則是社會總體資源的最佳配置與使用狀態。

四、地方化

（一）定義

所謂「地方化」意指將現行中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使地方擁有更多的自治權力，透過在地化與地利性的措施與服務，更貼近地域內人民生活，讓政策執行更符合地域性及親近性。亦即考量地域性及親近性等因地制宜等因素，將「業務下放」。理論上，權力下放若屬於權限移轉的性質，將有助於中央組織、員額的精簡。但相對的，地方在承接中央政府所移轉的業務，亦須有相對應的組織、人力及財政配備。俗話說：「天下沒有免費的午餐」，你要別人為你做事，自然也要付出相應的報酬，因此，在欲推動地方化的同時，卻又要求地方政府組織精簡，無疑是「又要馬兒好，又馬兒不吃草」的謬事。

（二）地方化的特色與效益

由於民主精神必須由下而上，才能紮根。因此，唯有將業務下放，讓地方作主，才能提高地方自治的素質，充實在地能量。因此，許多該強調其地域性及地利性的措施或服務，例如：都會公園的規劃、社會福利的供給、環保稽查業務等執行工作，公共任務若由地方政府負責，在制度上才是更貼近民意的設計，不但能期待其服務品質與辦事效率的大幅提升，也才能有效觸動臺灣民間生命力，創造中央與地方雙贏的目標。

（三）在我國之實踐

實際上，在推動地方化過程中，目前標竿個案為內政部將「淡水紅毛城古蹟保存區」移交給臺北縣政府（現改制為新北市政府）管理維護 1 項。另，新北市改制後，有關交通事件裁決及車輛事故鑑定業務，亦由交通部公路總局及臺灣省政府移交由新北市政府管轄。

五、行政法人化

（一）定義

所謂行政法人係為執行特定公共任務，以法律設置具有公共性質的法人，屬公法人的一種，希望藉由法律的創設，打破以往政府、民間體制上的二分法，乃新公共管理風潮下的產物，為因應公共事務的龐大與複雜性，原本由政府組織負

責的公共事務，經執行後，被普遍認為不適合再以政府組織繼續運作，而牽涉的公共層面，又不適合以財團的形式為之，透過成立介於公部門與私人企業之間的公法人來處理，一方面引進企業經營精神，使這些業務推行更專業化，更講究效能，而不受政府機關既有人事及會計制度的束縛，另一方面仍可確保公共任務之實施，滿足政府組織改造的多面向需求。

（二）外國成功案例

從世界各國改革經驗顯示，傳統科層式的行政機關確實不是實行公共任務的唯一選擇，例如英國有獨立執行機關稱為政署（executive agency）；美國有政府法人（Government Corporation）；日本也有「獨立行政法人」制度；德國有公法人等。根據外國實施經驗，國家任務有下列情形之一者，適宜設立行政法人來實施：

1. 國家之公共任務不具強制性，適合積極採行企業化管理經營措施，而無須由國家親自執行之必要者。
2. 國家之公共任務有去政治性之強烈需求，不宜由國家親自執行者。
3. 國家之公共任務基於兩岸或外交關係之特別考量，不適合民營化者。
4. 國家之公共任務適合民營化，但因無法自給自足或其他因素，基於過渡階段之考量者。

（三）行政法人化的特色與效益

行政法人的功能是在確保公共任務實施之前提下，透過組織型態與管理方式的改變，達到更高的效能。茲將其特色與效益說明如下：

1. 公私混合體制：行政法人為具備企業精神的公共組織體。其公共性表現在所執行之工作仍為公共事務，其存在目的在增進公共利益，在屬性上仍定位為公法性質之組織，運作仍受到國家適當的監督。其企業精神則表現在經營管理上能具有較大的自主性空間，不似機關受到行政法令高度的羈束，使組織的運作具有因時、因地、因事、因人而制宜的彈性，進而能以更有效率的方式完成任務。
2. 任務導向體制：行政法人是為執行特定任務而設置，當任務完成、情勢變更認務已無執行之必要、或績效不彰無法達成其成立之目的時，經行政院同意即可解散。其存廢較機關更彈性，能完全基於任務實際需要決定，將能減少任務萎縮但機關仍存在的合理現象。

3. 民主決策體制：行政法人在意思決定機關的組成上，係以具備內部民主性及成員代表性的董（理）事會設計為主。其決策之作成，較首長制機關更合乎權力平等、充分參與、理性對話的民主原則，使決策能具備周延性及正當性。
4. 績效責任體制：行政機關之運作雖然亦講究績效，但其產出較難具體衡量，且往往因追求多元公共目標而難以完全要求合乎成本效益原則，經營責任不易釐清。行政法人法對於其營運目標、具體計畫及執行成果等方面均設計有相關機制，完全以績效目標的達成程度確定經營成敗責任，且營運狀況均要求資訊公開，接受檢證。
5. 自主管理體制：行政法人在人力及財務管理等內部管理上具有自主性，行政法人在人事進用、管理及待遇等各方面，更具有彈性；在政府會計及採購的辦理上，也適度鬆綁，依業務需要作適性的處理。

綜言之，行政法人與財團法人最大的不同是，行政法人的資金來源是國家的預算，並且不再以國家考試的方式進用人員，杜絕公務人員缺乏創新、得過且過只求無過的心態，組織採合議制，設有董事會與監事會，定期召開會議，讓領導與執行專業化，也保障專業人員的權益。

（四）在我國之實踐

我國於 2011 年 4 月 27 日制定公布行政法人法，依該法第 41 條規定，經中央目的事業主管機關核可之特定公共事務，直轄市、縣（市）得準用本法之規定制定自治條例，設立行政法人。未來地方自治團體本於自主組織權的行使，就特定公共事務，可設立行政法人，或將現有行政機關予以法人化，以達到員額減量的目的。目前我國最典型的行政法人組織為國立中正文化中心，此外依行政院組織改造籌備規劃，另擬將國防部所屬國家中山科學研究院、教育部所屬國家運動中心及國科會所屬國家災害防救科技中心等 3 個機構改制為行政法人。

陸、四化政策的省思

一、追求高績效之政府

過去我們所得低、儲蓄少、人民窮、工商界財力與經驗不足、法律欠缺、民意薄弱的時候，政府當然要當仁不讓，提供與國家安全及民生相關的物資與勞務。可惜，公部門的生產方式在普天之下都有共同的毛病：決定慢、效率低、成

本高、冗員多。

我國當前的情況與過去農業時代截然不同，正是政府角色需要新定位的時候。如果政府以創新，也就是以企業精神來施政，就容易激發創意與效率，減少惰性與浪費。政府部門用納稅人的錢，特別要遵守二個基本原則：效率與績效。

效率（efficiency）是來衡量每單位產品所花的成本。廣泛地說，就是要在獲得相同品質的要求下，能以最少代價得到最大回收，如要以最低成本製造大眾捷運運輸系統，或興建文化中心。

績效（effectiveness）是衡量該產品品質是否達到預計效果，或該項結果的重要性。引伸來說，指這個產品、這件事、這項工程，是否真有必要做？值得做？如果當地居民人口並不密集，以再有「績效」的方法來建造捷運也是一種浪費，並沒有必要，同理，「文化中心」的興建亦然。

一個具「高效能」政府，既要講求「效率」，也要講求「績效」，換言之，政府不僅要有效率地做事，在規劃一項公共政策時，還要追根究底的問：這件事是不是必須要做？如果要做，由政府做，還是由民間做？

因此，一個「高效能」政府不能犯二種錯誤：第一種錯誤是政府做的事雖有「效率」，但這些事已經根本不需要政府來做，違反了績效原則；第二種錯誤是政府必須要做那些事，但做得浪費，違反了效率原則。換言之，政府部門應當要把「該做」的事「做好」。

綜上所述，筆者同意高希均教授的看法，認為政府的職能應當朝下列這三個方向規劃（高希均，1993）：

- （一）少做：政府做得少，但要做得好。
- （二）多讓：民間能做的，多讓民間做。
- （三）嚴管：政府該管的，就要管得嚴。

二、公平與效率應取得衡平

自 1980 年代以降，政府再造運動已成為各國為「減少施政成本」以及「提高服務功能」的趨動公共服務四化政策，必然成為我國解決機關不斷膨脹的政策選擇。但四化政策之核心理念，係源自新古典經濟學理論基礎，將市場機制引進公部門，主張採用經濟誘因，以自由化、市場化、企業化、私有化予以改

造政府。惟仍有多數學者認為，過度強調市場機制的運作，是否會侵犯到國家機關的角色？是否會引起政府應有的倫理與課責的問題？並有以下的批評：

- 一、歐斯本（T.Osborne）與蓋伯樂（D.Gebler）認為：倘政府運作完全以企業化考量，則首先受害者即是民主制度及人民，因此我們主張正確的企業精神政府是採用競爭、誘因、市場導向、顧客導向等，以提升政府效能，並以實踐政府公共性的責任。
- 二、休斯（O.Hughes）認為：在簽約外包方面，存有特殊倫理問題，可能發生官商勾結的貪污行為，因此在採用新公共管理可能發生道德問題的危險。
- 三、詹中原教授認為：民營化政策必定與社會正義與公平原則相衝突。所謂效率是經由犧牲弱勢團體在社會中原來獲得資源分配之比例而完成的。因之，反對者認為民營化是公共社會福利的主要敵人。
- 四、江明修教授認為：民營化的結果可能導致「民」不見了，淪為財團化。（江明修，1996）

以上學者的批評，值得政府在推動四化政策的同時，應該關注的問題。蓋政府雖然可以引注市場機制等企業化的精神，但政府具有公共性的天職，不能全以私部門的方式經營。因此政府在推動任何四化政策時，應在公平與效率之間尋求平衡點，兩者兼容並蓄，能在追求效率的同時，亦可提升社會公平正義的水準，創造人民最大的公益與幸福。

第五節 小結

由於中央政府組織改造迄今尚欠缺具體成效，更何況中央機關推動組織改造四法：「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」及「中央政府機關總員額法」，於地方機關並不適用。至四化的推動上，有關行政法人部分，依行政法人法規定，地方固得準用該法之規定，制定自治條例，設立行政法人，但目前行政法人制度，中央機關尚在摸索階段，在實施成效未臻明確前，尚不適用於地方。從而，為減輕日益承重的財政負擔，

新北市必須另闢蹊徑，走一條屬於自己應走的道路。

壹、錢必須花在實質建設

新北市政府是全國人口最多的地方政府，各項施政百廢待舉，依據審計部新北市審計處民國 100 年度新北市地方總決算審核報告指出：「截至該年底新北市合計債務餘額高達 946 億 7,794 萬餘元，占本年度歲入預算數之 67.34%，顯示債務負擔仍屬沉重。」基此，朱立倫市長面臨龐大負債壓力之下，必須在組織、人力上自我節制，俾將結餘支出運用在重大經建計畫的經費（例如三環三線工程）。

貳、推動開源措施

新北市政府財政吃緊，固然有權依「地方稅法通則」開徵稅課，但有限於議會與上級機關層層把關及課徵要件抽象的高度不確定，實際所能開徵的稅款十分有限，且在地方稅制在可見未來並沒有太大改變可能，但各項建設殷切，以公權力強制區段徵收（如苗栗大埔事件），以增加財政收入方式易生爭議，不利民主發展，從而在財務上可採行「公私部門夥伴關係」（黃錦堂，2012）。

例如桃園縣政府耗資新臺幣 800 萬元，在復興鄉打造「小烏來天空步道」，玻璃平台懸空於小烏來瀑布上方、南投縣政府於竹山鎮興建梯子吊橋（俗稱天梯）橫跨縱深百米的太極峽谷，造就美麗山中傳奇，均吸引大批遊客購票親臨體驗等，建設經費花費不多，卻帶來極大的財政收益。

新北市政府人文薈萃，自然景觀豐富，正可利用此項優勢，以新治理的模式，與轄區內學術機構、地方仕紳、各非營利組織及民間企業共同協商，挑選對地方文化或景觀特色的景點，推出可行的方案進行開發，除能對地方帶來重要的建設效果，另一方面也不會造成地方財政負荷。

參、落實地方化-在區公所의 實踐

在跨國比較上，我國係採較大的縣市體制，縣市人口超過百萬人者在所多有，且直轄市與縣市政府承辦絕大部分公共安全業務及委辦事項，而且轄區廣

大(臺北市除外)，各鄉鎮市公所與改制直轄市後之區公所業務明顯不足。新北市改制後，各鄉鎮市已調整為區，各區公所已變成市公所派出機關，毋須透過修改法律或命令，即得依職權經由執行權的重新劃訂，賦予執行權的能力(按)，對於當前市政府龐大的業務與組織，得收簡化的效果。

第三章 新北市政府組織與人力之政策環境及產出

根據外國學者 Alesina 及 Roberto 發現不少國家財政調整成功主要的關鍵在於削減政府經常性支出及移轉性支出，而經常性支出裡最有效的作法即是合理而有效地控制政府的人事支出。依據行政院主計總處 2010 年總預算案之重點分析指出，當前政府財政支出之主要問題在於，依法律義務支出與經常支出持續增加，造成財政僵化，當年度中央政府整體人事費 3,942 億元，整體人事費占歲出 1 兆 7,350 億元之比率 22.7%，使得政府調整作為新興政務之資源漸少，預算籌編也更加困難⁹，顯見政府人事費之膨脹問題亟待解決。以新北市為例，新北市 2013 年度總預算案，歲出編列 1,590.72 億元，其中歲出人事費 700 億元¹⁰，比例高達 44%，造成排擠其他建設性預算科目之編列。

在財政大環境普遍欠佳，如何透過員額總量管理之作法，維持機關員額數不增加，並持續檢討精簡，擷節人事費支出避免浪費，而將有限資源能投注於公共事務的推動，已為地方民選首長亟待克服解決的重要課題。本章目的在了解新北市政府在組織與人力的政策，並分析如何勵精圖治，在兼顧施政品質與擷節經費下，有效運用組織及人力資源。

第一節 我國地方自治的發展

在進入對新北市政府組織之主題作討論之前，允宜先就我國地方自治發展的歷程有一定的關懷與瞭解，其歷程約略可分為三個階段：

壹、威權體制時期（1949-1986）

期間從政府遷臺迄至解嚴時為止。1949 年中央政府遷臺，地方自治制度並

⁹資料來源：行政院主計總處中華民國統計資訊網（<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=25086&CtNode=5211&mp=4>），造訪日期 2013/7/15。

¹⁰資料來源：新北市政府主計處（http://www.bas.ntpc.gov.tw/web66/_file/1528/upload/budget/1021/index.html），瀏覽日期 2013/7/15。

未遵循憲政體制運作，而係於 1950 年 4 月 24 日訂頒「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，作為臺灣推動地方自治的依據，至民國 1967 年、1979 年因臺北市及高雄市改制為直轄市，再分別訂頒臺北市、高雄市各級組織及實施地方自治綱要。地方政府之組織，受到威權體制箝制，在中央政府高度集權、錢、人的影響，四級政府體制未有調整，以致基層地方政治生態逐漸惡化，地方派系及黑金政治橫行。

貳、威權轉型時期（1987-1995）

1987 年解除戒嚴及廢止動員戡亂體制後，李前總統登輝先生召開國是會議，會中針對地方自治的諸多缺失提出各項建言，開始進行一連串臺灣地方制度的改革，並促成 1992 年第 2 次修憲，其主要內容包括：一、廢除省縣得自行制訂省自治法、縣自治法之高度自治體制。二、授權立法院得直接制訂地方自治法律。三、省、市長由官派改為直接民選產生。

在此階段最重要者為 1994 年 7 月 29 日公布「省縣自治法」及「直轄市自治法」（以下簡稱自治二法），其中最重要除省、直轄市長直接民選外，地方自治團體被賦予自治之業務，定授予相應之立法權、執行權、聲請司法院大法官解是自治事項之爭議。地方享有一定的組織權、人事權，但僅限於省及直轄市層級，縣、市政府及鄉鎮市公所之組織，仍需依照臺灣省政府所訂「臺灣省各縣市政府組織規程準則」、「臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」所定的框架來組設，但上述 2 項組織規程準則遲至 1998 年 10 月才經臺灣省議會審議通過，且其內容未脫「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」影子，縣市政府及鄉鎮市公所之組織與人員的權限變動不大，但省、直轄市政府的組織規模卻大幅提升，可置 2 位副省、市長，其中 1 人以比照簡任第 14 職等政務官任用，另 1 人則為簡任第 14 職等事務官，均由省、市長直接任免外，除警政、人事、主計及政風等一條鞭之機關首長仍維持以事務官進用外，其餘所屬一級機關首長均改由省、市長直接任免，並以比照簡任第 13 職等政務官任用，這些待遇是縣市長所不能享有的。

整體來說，自治二法有意對臺灣的地方自治加以法制化，以建立地方自治之法制體系，但還有下列的缺失尚待解決：

- （一）未能處理四級政府疊床架屋，無效率的問題。

(二) 未能解決長期地方派系及黑金政制的問題。

(三) 無法解決地方缺人、缺錢、缺權的三缺問題。

參、民主鞏固時期 (1996-迄今)

1996 年我國總統開始由「間接民選」改為「直接民選」，擴大民主格局，但由於選情十分激烈，更強化各主要政黨及候選人之政策競爭。1996 年 5 月李登輝先生於總統選舉勝出連任總統，展開一連串民主改革，同年 12 月下旬召開「國家發展會議」，擬凝聚各界對國家社會改造的共識，會中對地方政府體制做出下列決議：1.調整臺灣省政府功能業務與組織（以下簡稱精省），並自下屆起凍結省長選舉；2.取消鄉鎮市長及鄉鎮市代表選舉，鄉鎮市長改為官派；3.縣市增置副縣市長，縣市政府職權應予加強；4.地方稅法通則、財政收支劃分法應儘速完成立法或修正程序，以健全地方財政。

此 4 項決議均具重要性：精省旨在縮減政府層級，以減少公文旅行時間，創造競爭力；取消鄉鎮市級自治選舉，可以根除派系、黑金；擴大縣市政府職權及財政收支劃分法之調整，其目的可以匡正縣市因三缺而積弱不振的現象。有關前開「國家發展會議」決議，最後僅有精省 1 項獲得落實，並於 1999 年制定地制法，整合地方制度基本法制規範，以加強縣（市）政府的地位與功能。至於取消鄉鎮市級自治選舉部分，則因國民黨於 1997 年縣市長選舉挫敗，而總統選舉即將到來等因素，未能完成。

總統直選開啟臺灣民主格局的重要發展，政府施政必須以人民為依歸，積極回應人民需求。2008 年總統大選，在國土規劃上民進黨候選人謝長廷先生提出「六區案」的行政區劃，國民黨候選人馬英九先生則提出「三都十五縣」的政見，最後馬總統贏得大選，乃積極推動有關的改革，最後「三都」演變成「五都」，連同人口達到準用直轄市規定之「桃園縣」，臺灣共有六都，為本時期另一波地方政府改革的高潮。由於直轄市的「區」，為派出機關，並非地方自治團體，其首長為官派，不採民選體制，原有鄉鎮市喪失地方自治團體地位，改制後首任區長由原鄉鎮市長轉任，並置無給職之區諮議委員，由原鄉鎮市民代表轉任，五都市長成為媒體目光的亮點，相關地方治理問題之論述，正方興未艾持續進行（黃錦堂，2012）。

整體來說，五都市長選舉激烈，以 2010 年首屆新北市長選舉為例，朱立倫以總得票數 1,115,536 票，得票率 52.60%，險勝蔡英文的 1,004,900 票，得票率 47.39%¹¹，兩者票數差距僅 110,636 票，新北市民對朱市長望治心切，希望新北市可以擺脫臺北縣時代附庸、公共建設落後之形象，從此脫胎換骨，成為一個具有全球競爭力的國際城市。

第二節 朱立倫市長就任前後之組織與人力變革情形

對前後任縣、欲了解朱立倫市長就任後組織變革情形，允宜從組織準則訂定施行後，蘇貞昌縣長、周錫瑋縣長及朱立倫市長等 3 個主政時期組織與人力變化之輪廓進行說明。

壹、蘇貞昌縣長時期（1997-2005）

一、組織部分

縣府設民政局、財政局、建設局、教育局、工務局、水利及下水道局、住宅及城鄉發展局、農業局、社會局、勞工局、地政局、交通局、原住民行政局、法制室、秘書室、新聞室、研究發展考核室、人事室、主計室及政風室等 20 個內部一級單位；另設警察局、消防局、稅捐稽徵處、文化局、環境保護局、衛生局等 6 個所屬一級機關，較組織準則第 15 條所規定，可設所屬一級機關（單位）30 個之上限，少設 4 個。

二、員額部分

扣除醫院、警察、消防機關之員額外，縣府及所屬一、二級機關員額總數為 4,154 人，2003 年現有員額數 3,820 人。

¹¹ 資料來源：中央選舉委員會全球資訊網
(<http://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20101101C1B1&qryType=ctks>)

貳、周錫瑋縣長時期（2005-2010）

一、組織部分

2007年5月23日地制法第4條修正，規定縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，準用直轄市之規定。臺北縣政府參照直轄市政府均以一級機關型態運作，調整其組織，計設秘書處、民政局、財政局、教育局、經濟發展局、工務局、水利局、農業局、城鄉發展局、社會局、地政局、勞工局、交通局。觀光旅遊局、法制局、警察局、衛生局、環境保護局、消防局、文化局、原住民族行政局、新聞局、人事處、主計處、政風處、研究發展考核委員會、客家事務局等27個一級機關，較組織準則第11條第1項規定，可設所屬一級機關32個之上限，少設4個。較蘇貞昌主政時期，在組織部分，計增設「觀光旅遊局」、「客家事務局」等2個一級機關及「綠美化環境景觀處」、「就業服務中心」等2個二級機關。

二、員額部分

2010年扣除鄉鎮市公所、代表會、醫院、警察、消防機關之員額，縣府及所屬一、二級機關編制員額為8,732人¹²。較2003年蘇貞昌主政時期一、二級機關（不含警察、消防、醫院）的3,820人¹³，其員額淨增4,912人，準用直轄市時期的員額規模為單純縣時期的2.29倍。

參、朱立倫市長時期（2010-迄今）

一、組織部分

依組織準則第11條第1項規定，直轄市政府人口在200萬人以上者，得設一級機關32個局(處、委員會)。改制直轄市後仍維持準直轄市時規模，仍設秘書處、民政局、財政局、教育局、經濟發展局、工務局、水利局、農業局、城鄉發展局、社會局、地政局、勞工局、交通局。觀光旅遊局、法制局、警察局、衛生局、環境保護局、消防局、文化局、原住民族行政局、新聞局、人事處、主計處、政風處、研究發展考核委員會、客家事務局等27個一級機關。

¹²詳見表5-6。

¹³詳見表5-3。

二、員額部分

2013 年扣除醫院、警察、消防機關（含區公所）之員額外，市府及所屬一、二級機關員額總數為 13,860 人，但 102 年度僅規劃編制員額 11,685 人，並引進預算員額概念，其中一、二級機關預算員額 8,165 人、各區公所預算員額 2,117 人（較編制員額多 10 人，係原代表會留用人員），合計 10,282 人¹⁴。又朱立倫時期員額雖較周錫瑋時期的 8,732 人增加 1,550 人，但因納編原臺北縣各鄉鎮市公所及代表會行政人員員額 2,117 人，因此實際員額為負成長 567 人。

肆、現狀分析

一、行政院員額管制措施（緊-寬-緊）

在政府機關之員額管理，於 1999 年地制法施行時，地方政府率先中央政府引進「總量管制」概念，行政院人事行政局（現已改制為行政院人事行政總處）於相關配套措施中，訂定各地方政府的職員（不含警、消、醫院）總數及成長高限，嗣配合 2003 年營業稅業務回歸中央下修地方政府職員員額總數。之後行政院於 2006 年 11 月 29 日以院授人地字第 0950064812 號函規定，地方機關自 2007 年起員額管制規定回歸組織準則之規範，就其員額總數範圍內，以總員額管制，並在行政院員額管制規定可增加之人數範圍內，應考量自主財政負擔能力，所增加之人事費、業務費等應自行負擔，不得要求中央補助。迨 2010 年配合縣市改制直轄市，行政院 2010 年 5 月 26 日院授人力字第 09900626271 號函重新核定縣市單獨或合併改制直轄市政府前 3 年之員額增加總數，並規範單獨或合併改制第 1 年，除新設機關或單位外，以不增加（編制）員額為原則。

從以上行政院規定，我們可以理解有關地方機關年度員額管制措施，中央機關的態度從剛開始的配合行政院年度員額成長率 1.5%，到尊重地方自治精神由地方自行規範，直到 2010 年五都成立，為免員額成長快速，遂訂定各直轄市前 3 年之員額增加總數。

二、改制前後員額配置（受限-寬鬆-自我節制）

由上述的數據資料顯示，新北市改制前在蘇貞昌主政時期，其組織及員額受限於「縣」層級，以致組織及員額均未到位，迄至周錫瑋主政時期，因準用直轄

¹⁴ 上述新北市政府預算員額數據承新北市政府人事處蕭欣瑋科長提供，謹此申謝。

市之組織及編制，慢慢建構成目前之雛型，最能實證的說明組織及員額開始膨脹就是新北市辦公大樓空間的不足，此並為個人親身經驗，臺北縣在蘇貞昌主政時期，原辦公廳舍仍在板橋府中路辦公時，當時除警察局、消防局、環保局、衛生局、文化局、稅捐處等一級機關及社會局、交通局、原民局等一級單位係在府外辦公外，其餘單位均在板橋府中路合署辦公。迨 2002 年搬進板橋中山路新辦公大樓，依設計大樓容納人數為 3,500 人，初期除警察局、消防局、衛生局、稅捐處及各二級機關外，其餘各單位均進駐合署辦公，當時辦公空間寬大，並廣設會議室及儲藏室。2009 年臺北縣升格為準直轄市時，辦公廳舍開始不足，臺北縣政府規劃再蓋第二棟新大樓作為第二個行政大樓。2010 年 12 月 25 日臺北縣改制為直轄市後，辦公大樓繼由新北市政府使用，由於新北市政府擠進辦公人數多達 4,300 人，讓原本辦公空間嚴重不足的市府大樓亮起紅燈，為了塞進更多人，市府除把體適能中心劃出一半空間作辦公室外，就連藝文中心及會議室、檔案室也都改建成辦公室，甚至 33 樓瞭望景觀層也將大砍一半，民眾將再難俯瞰新板特區全貌¹⁵。

改制後新北市政府一級機關仍承繼周錫瑋縣長時期所規劃之 27 個規模，並無增減。至員額部分，扣除醫院、警察、消防機關之員額，其員額總數雖可增加至 13,860 人，但編制員額僅配置 11,685 人，並採員額管制方式，以預算員額方式控管，實際僅進用 10,282 人，可進用人數與編制員額相較約為 8 成 8，並為五都中唯一預算員額與員額總數尚有 20% 以上差距之直轄市，除此之外並訂出除有執行重大政策或新增業務外，一律以不增加員額為原則，並採人事費控管方式管控員額，即各機關於編列預算時，預先框定人事費上限，不得增加，當年度預算執行時，遇有不足時，再以動支待遇準備金方式支應，但各機關在實際執行，尚未出現人事費不足之情形¹⁶。

至非典型人力進用（約聘僱、臨時人員）部分，據新北市政府人事處主管科長表示，新北市政府進用之臨時人員 9,490 人¹⁷，約佔中央與地方總人數十分之

¹⁵ 大紀元時報全球資訊網 2012-05-26 「員額恐破萬--新北市府大樓塞爆」(網址:<http://epochtimes.com/b5/12/5/26/n3597794.htm>)

¹⁶ 員額數據資料詳見表 5-6 及表 5-7，所列數據資料來源為新北市政府人事處。

¹⁷ 截至 2011 年止，新北市非典型人力：聘用人員 223 人、約僱人員 1,220 人、臨編人員 1 人、臨時人員 8,046 人，合計 9,490 人。資料來源：新北市政府主計處新北市統計資料庫 ([http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/varval.asp?ma=CL0303A2A&ti=各級機關學校員工總人數\(100年以後\)&path=../PXfile01/County01&lang=9&strList=L&strCC=01](http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/varval.asp?ma=CL0303A2A&ti=各級機關學校員工總人數(100年以後)&path=../PXfile01/County01&lang=9&strList=L&strCC=01))。

一左右，為地方政府中進用最多者，目前係採大水庫之概念，舉例來說：若 102 年度各局、處、委員會預計統刪 5% 臨時人員，某機關該年度有 100 位臨時人員，則需精簡 5 人，但若是年度僅出缺 3 人，未精簡的 2 名臨時人員則保留列為超額出缺補不補，俟出缺時再予精簡。約聘僱、臨時人員到達合理員額者，可以遴補，但須經過公開甄選程序，以避免一級首長任用私人。

三、小結

從上述新北市政府組織與人事的歷程來看，朱立倫市長大致是承襲周錫瑋縣長時期所規劃的組織與人力規模，蓋臺北縣在準用直轄市規定時，相關組織及人力已進行一波調整及增加，從而改制後除了接收教育部所屬國立高中職，在組織及人事的政策規劃上，是採精簡方式擘劃，並沒有大肆增加擴編組織情形。況且新北市政府財政拮据，在自有財源有限，人事費又需自籌之前提下，為免排擠其他政務的經費，其組織及員額供給上，自然必須有所限縮，乃是不辯自明的。

第三節 朱市長組織與人力之治理模式

壹、地方政府在組織與人力上得採之治理模式

一、新公共管理模式

有學者認為在我國中央與地方政府財源捉襟見肘下，地方政府的治理模式，以市場治理模式 (markets model) 最受到青睞。並分析其背景因素約有以下三點：

- (一) 國家財政危機引發中央政府加速「授權」地方政府，中央政府往往將「分權」地方政府當作是擷節公共支出的一種政治手段，在這種情況下，地方必須承擔更多的財政責任，在公共支出方面至少要做到平衡預算支出或抑制支出成長，而這也意味著地方政府必須縮小部門的規模，以為因應。
- (二) 社會結構變遷導致都市化或城鎮人口的集結化，促使地方政府在治理上扮演更為吃重的角色；並且為了能夠回應日趨複雜的公共問題和日益增加的公共需求，地方政府必須創新治理機制和提昇專業化程度。
- (三) 地方政府除了必須回應前述都市化的問題，同時也必須因應全球化所帶

來的衝擊（劉坤億，2002b）。

二、新公共服務模式

另有學者認為，新公共管理固然非無貢獻，但強調去管制化與市場化不無與民爭利與罔顧公共利益，因此認為當代公共任務的特色為多元化、流動與動態，公務員須在民主、社區、公共利益系統中建構市民參與及責任共同承擔的機制。政府施政的重心不應著重「省時、省錢、省人」，而在公共價值的實踐，其強調激發公民意識，促使其積極參與公共事務。在機制上可以學習英、美、日、德等國，在地方政府內外，設立跨縣市及跨區的多層次協力治理組織、準自治非政府組織與社區公民委員會等，以對應原有的市縣政商、黑金與派系的對話與決策結構，開啟臺灣新都市政府、政治與公民治理時代（趙永茂，2010）。

三、新治理

此外還有一派學者強調民間或甚至所有相關部門之自我合作治理，國家或公部門的角色將更為審慎或有限。其理論基礎為資源有限性、多元社會與後現代性等。其在垂直面強調府際間的合作，包括適度的分權、雙方間的溝通、執行時之必要的經費分攤，也不排除地方政府因為人手不足而請求上級為協力，必要時也得成立跨中央、縣市、鄉鎮市的機制。在水平面上，強調引入在該地方自治團體轄區內之各種社會力團體、大眾傳播媒體、非組織性的公民運動、廠商、在該轄區所存有的中央政府分支機構、鄰近地方自治團體，必要時得涵蓋多國籍的公司或跨國企業、區域或全球的國際組織、國際間之非政府組織、全球傳媒或全球性公民運動等。

從而新治理之提出，非在處理日常尋常案件，而是針對高格局或大規模的議案，例如重大公共工程由構思、爭取、協調各方出資等、完工及後續經營管理等過程。於決議主體強調央地官民及各相關主體之參與；在手段選用上採取多元開放的整體策略手段，各參與者均得在自身權責範圍內有所提供，而非僅以法律條文的解釋適用為限；在策略上強調協力、共同生產、共治，而且係一

種充分掌握既存結構的優劣勢之下而為的策略行為。本模式要能運作成功，須參與主體能夠真誠溝通，而無政黨傾軋、府會對峙、央地對立之情形，彼此能夠捐棄成見，相互讓步。換言之，本說強調行動者之間共同價值，亦即秉持社群主義理想而強調夥伴關係的建立，而非在於追求個別行動者利益的最大化。針對以上的理論，（地方）治理的運作模式，在概念上的理解，乃係對於不良政府運作的反思，透過有效的治理作為，創造出（地方）政府施政的「效率」與「效能」。而且吾人可從國外地方治理運作的諸多作法之中可知，其多以「新公共管理」的作法，使地方行政組織瘦身，強調「分權」與「賦權」的思維，創造地方整體效益，使其更適應外在環境的挑戰（黃錦堂，2012）。

貳、朱立倫市長治理所面臨的政策環境結構特色

地方行政首長治理模式，無論在個別領域或跨領域或整體，必須取決於其所面臨環境的政經結構，而不是任意抄襲中央或外國。

地方主政者須掌握當前央地官民內外諸多結構之特色與對系爭施政的優劣意義，包括地方的山川水文、各種法令規章、地方政治力、財政及具體的政治議程。

就實質面，我國歷經威權統治(1939-1986年)、威權轉型(1987-1995年)而進入民主鞏固階段(1996年迄今)，整體國家社會的政經社文、法制、科技、司法、媒體等各次級體系，而諸次級體系中又以政治次級體系的影響最為直接且深遠。地方首長首先應掌握政治的構造、情勢及上級政府所推行的方案

在施政措施上，行政首長首重「政通人和」，與地方議會、利益團體、社團維持良好關係，以爭取支持。其次，地方首長必須挑選理念相同的幹才，形成執政團隊，並實施有效的領導統御。第三、地方財政日益困窘，自有稅源不足，須借鏡新公共管理模式進行組織精簡與管理。第四、地方首長須審酌施政優先順序，推出合宜的施政方案與計畫，避免「大而無當」，並爭取中央機關的補助。第五、地方政府對各項施政，必須進行績效管理與財務管理，逐案列管，

以發揮最大效益。第六、在媒體時代，地方政府也要注意行銷，以爭取民眾的支持。

參、朱立倫市長之施政理念

新北市為典型之移民城市，新北市朱立倫市長為打造光榮與認同之城市價值，衡酌施政優先順序及強化核心業務治理績效，提出「民生優先、建設未來」之最高施政準則，針對「道路交通」、「城市安全」、「教育品質」、「友善環境」、「幸福生活」5大面向擬定重點計畫，運用新治理之模式，透過跨局處、府際間，及與私部門之合作，提升公務效率，期以市民生活品質躍進，持續創造升格優勢。

（一）「基層主義」

2010年12月25日朱立倫先生宣誓就職新北市市長，正式宣布新北市的時代來臨。其在就職演說強調未來將以「基層主義」為施政起點，創造在地就業與就學的優質環境，打造城市光榮感。朱立倫說：『(原音)基層主義，讓我們每一項政策從基層做起，讓所有市民知道政府要做什麼，同時政府更應該知道每一位市民同胞他在想什麼。讓所有在新北市的企業，發揮企業的社會責任，共同打造在地就業的好環境。同樣在地就學，朱立倫有信心，我們全力投入教育，讓我們的教育，每一所學校成為高品質的、量不一定多，但質一定要精的好學校。』¹⁸由於地方政府的角色定位與資源的有限性，基於民選首長的政治性考量，為確保施政為民眾看的見、聽得見、感受的到，藉以維繫施政權力，朱立倫市長希望靠創意與執行力，透過招商引資，以增加就業機會與充裕財政；其次強化對民眾的服務與照顧，使市民感受到生活的安適與便利；第三重視營造維護整體的生態環境，這種結合了生產、生活與生態的施政模式，讓民眾產生「三生有幸」的幸福感，將新北市帶向一個新的里程碑。

¹⁸ 新聞引自中央廣播電臺網站 (http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=273475)，瀏覽時間 2013/06/18。

(二)「四在三就一樂活」的施政願景

朱立倫市長的施政構想，主張四年內要實現「在地就業、在地就學、在地就養及在地樂活」的「四在三就一樂活」的目標。所謂在地就業係指新北市要憑藉現階段的兩岸關係，利用新北市的好山好水推動觀光，並帶動相關產業順勢發展，創造更多永續的就業機會；在地就學是為了讓學子們有一個不必早起晚睡又優質的學習環境；在地就養則是讓長者們得到最好又有尊嚴的照顧；在地樂活則要讓新北市的潛能爆發出來，使新北市躍登「臺灣新首都」的地位，建立起新北市的主體性與市民的光榮感，把新北市建設成一個希望城市、機會城市。落實城市合作的理念。其具體策略為：

1、錢要花在刀口上不怕舉債

新北市的重大建設都需要舉債才能完成，包括三環三線的整合、各區體育中心等公共建設的興建等，興建三環三線，市府配合財源需 1270 億元¹⁹；而興建國民運動中心經費以一座 6 億 3 仟萬元計²⁰，興建七座約需 44 億 1 千萬元。興建大型公共建設癥結在於「經費」，必須靠舉債興建，但可以帶來很多收益，也可以讓市府的資產增加，需在最短的時間內交出成績單，讓民眾感受到施政績效。

2、強化各局、處、區公所橫向協調能力

新北市財政困窘，一定要把錢用在刀口上，最重要的是把各局處整合好，尤其是跨越局處、原來屬於縣和各公所的業務，都要整合成為一個整體，不做表面虛工，才能展現出效率。

3、落實城市合作的理念

積極與中央政府與臺北市政府合作，運用策略性夥伴關係，從共同整治淡水河延伸，以共創淡水河曼哈頓的黃金雙子城。

貳、新北市新政之舉例：四化與落實 e 化

一、「幸福保衛站」

¹⁹資料來源：中時電子報 (<http://www.chinatimes.com/>)

²⁰按新泰國民運動中心興建經費 6 億 3 仟萬元，資料來源：華視新聞網 (<http://news.cts.com.tw/nownews/society/201307/201307041271528.html>)

新北市長朱立倫在 2013 年 4 月 11 日新北市政府舉辦之「跨界與整合」論壇表示，經濟、健康、家庭或是因為父母婚姻關係產生的問題，都可能產生對子女教育、生活、安全產生嚴重挑戰，形成高風險家庭，而這也是政府的挑戰，新北市政府推出幸福保衛站的構想，就是高風險家庭防護網的延伸，希望透過全台灣 4 大超商約 9,000 家便利商店體系與社會、教育、民政、警政、醫療、衛生、勞工等各系統整合建構，讓高風險家庭孩子受到完整的照顧，找到每一個需要幫助的孩子，「寧濫勿缺」，產生密集的防護網，讓政府的力量跟民間結合起來。希望鄰里發揮互助監督協調的力量，讓管區警員、婦幼隊、醫療資源等也能進入安全防護體系。「幸福保衛站」透過社會善款，沒有預算編列或是會計、審計制度的影響，「大家能夠一起來，重要的是大家願不願意投入，這些社區的便利商店願意協助，這才是關鍵。

所謂「政府有限，民力無窮」，幸福保衛站的構想就是在不編列公務預算，透過社會各界的善款，由目前綿密的便利商店據點，提供高風險家庭的學童用餐服務²¹。

二、綠能校園計畫

新北市為推動綠能校園計畫，市長朱立倫於 2013 年 7 月 1 日與大同公司總經理林郭文艷簽約，將學校屋頂租給大同公司，在 2013 年底前大同公司將在新北市 16 所學校共設置 300 萬峰瓦的太陽光電系統，一方面可活化校園閒置屋頂，另外也可降低屋頂溫度 3 到 5 度，每年可產生 300 萬度的電力，新北市政府經濟發展局指出，推動綠能校園計畫，結合企業經營與社會公益，政府無需花費任何費用，而再生能源賣給臺灣電力公司，一年大約可進帳 2,000 萬元，其中 7% 的收入，約 150 萬元，大同公司要給新北市政府作租金，增加市庫收入，未來市府將把一半的費用補助給這些學校，作為房舍修繕或推動環境教育

²¹ 資料來源：今日新聞網
<http://www.nownews.com/2013/04/11/301-2924862.htm#ixzz2XiQFcGuc>

的經費，創造政府、企業及學校三贏的局面²²。

三、e 化在新北市政府的實踐

(一) 新北市政府全國首創區公所「跨區服務」，自 2013 年 4 月 1 日起，結合 29 個區公所試辦跨區服務，計有民政類、役政類、社政類及原民類等 4 類，共 22 項業務，於同年 6 月 1 日再新增役政類 11 項服務項目(例如：兵籍調查、申請列僑民管理、申請宗教因素替代役、申請專長替代役、申請研發替代役、役男申請複檢、申請家庭因素替代役、申請家庭因素補充兵、申請後備軍人體位變更轉役、後備軍人緩召申請、申請服兵役役男貧困家屬生活扶助)，未來更將持續擴增與生活息息相關的服務項目，民眾不必舟車勞頓趕回戶籍所在地，可就近在新北市轄區任何一間區公所申辦業務。

(二) 提供整合性服務：在資訊化的時代，為落實「一體政府」的施政理念，強化單一窗口便民行政的精神，新北市政府建立「戶籍資料變更跨機關通報系統」，自 2012 年 3 月 1 日起新北市市民在戶政事務所完成戶籍資料變更後，只要填寫「跨機關通報服務申請書」，交由戶政或地政、稅捐、臺北區監理所 4 個機關的任一據點，就可以完成「稅捐、地政及監理所」資料同步更新，免除來回奔波多機關之苦，快速達成「1 處申辦、4 處同步更新」的便民目標。讓市民可以一次就快速完成戶政、地政、稅捐及監理單位 4 處戶籍資料的同步變新，提供市民『以網路替代馬路』的智慧生活服務，並以「同理心、企圖心」及「執行力、協調力」的「兩心兩力」積極推動業務，服務市民。

(三) 打造智慧城市：積極朝向智慧城市、發展雲端政府的目標努力，致力提升各項資訊服務等級，並以創造「單一政府(One Government)」、「開放政府(OpenGovernment)」與「掌上型政府(Government On-hand)」的「3O」

²² 資料來源：自由時報電子報

(<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/jul/2/today-taipei12.htm>)，造訪時間：2013/07/18。

政府，讓市民都能夠享受智慧服務帶來的改變、真實體驗智慧新北、幸福生活的未來概念城²³。

參、從施政報告加以觀察

以上為治理結構面的觀察，以下從朱立倫市長施政報告等官方資料，為進一步的觀察與論證。

一、新北市議會第 1 屆第 3 次定期會市長施政報告²⁴

2012 年 4 月 26 日施政報告「推動組織精進」篇：「市政工作要做得好，必須奠定在良好的組織。...新北市政府組織自治條例承蒙議會的協助，於去年（即 2011 年）通過並於（同年）12 月公布施行。在去年新成立勞檢處、養工處，預計今年將再成立新工處，新北果菜公司（按為新北市政府所營之事業機構，係由原三重市公所改隸）也將提昇成為新北農產運銷體系。此外，立倫也要求區公所必須針對業務及人力配置進行檢討，希望透過組織面的健全，使我們的市政工作可以做得更好。而在接管中央所移撥的業務方面，包含省道路權、位於本市轄內之國立高級中學，以及成立「新北市政府交通事件裁決處」等，也在人力、經費有壓力下努力接辦中。」

二、新北市議會第 1 屆第 4 次定期會市長施政報告

在 2012 年 9 月 27 日施政報告「八、推動組織精進」：

「1. 推動本府組織再造

- (1) 依據本市各區公所編制員額設置作業基準，以人口數、行政區面積、人口密度、里設置數、預算規模及城鄉發展等指標，作為核算各區公所合理員額之依據。
- (2) 依據本府重大施政方向、法令施行及中央業務移撥情形，本府組織架構規劃調整如下：
 - A. 為承接原交通部公路總局臺北區監理所交通裁決業務，規劃合併本府車輛行車事故鑑定委員會，預計於 101 年 12 月 5 日成立「新北市政府交通事件裁決處」之二級機關。
 - B. 為推動本市轄內捷運路線之工程施作，規劃於 102 年 1 月 1 日成立「捷運工程處」

²³資料來源：新北市政府全球資訊網

(<http://www.ntpc.gov.tw/web/News?command=showDetail&postId=242826>) 瀏覽日期：2013/7/9。

²⁴所列施政報告由新北市政府全球資訊網 (<http://www.rde.ntpc.gov.tw/web/SG?pageID=42863>) 下載，瀏覽時間 2013/7/16。

之二級機關。

C.教育部所屬位於本市轄內之國立高中、職，規劃於102年1月1日起改隸本府轄管。...

2.人力活化

- (1) 本府人力政策朝精實、彈性、效率、開放及競爭力為原則，規劃辦理員額評鑑，並依評鑑結果作為人力調整之參據。
- (2) 持續推動各機關人力結構調整，期能達成機關人力以正式公務人員為主，非編制人員為輔。
- (3) 優化高階主管人員之養成任用，重視職務歷練過程，並優先拔擢本府優秀人才。
- (4) 強化區公所區長之本職學識專長及領導執行能力，並以本府相當歷練之人員調任為主，俾落實本府政策至基層。...

由於筆者不解「推動各機關人力結構調整，人力以正式公務人員為主，非編制人員為輔」所指為何？經向新北市政府人事處²⁵官員就教，告稱：「新北市政府員額係採『由上而下』總量管制精神，即市府將員額分配給一級機關，一級機關再依獲配員額，決定分給各二級機關多少員額，對於是否成立二級機關，由於所需員額要由一級機關於員額總數內支應，所以一級機關會從嚴審核把關。至非編制人員精簡部分，早在臺北縣政府改制準用直轄市時即開始進行，鑑於準用直轄市之後，各機關正式編制之職員員額多有增減，因此採「大水庫」的概念，自2009年至2010年各機關非編制人員每年統刪2%，自2011年起統刪5%，各機關當年度應刪減之臨時人員遇出缺數不足時，則列為「遇缺出缺不補」，俟職務出缺時補足，人事處會要求相對一級機關配合控管。...由於目前各機關臨時人員還是很多，現階段實施人力派遣或勞務承攬實際案例不多，但有運用到替代役人力。...」

三、新北市議會第1屆第5次定期會市長施政報告

在2013年4月11日施政報告「建立效率政府」篇中提到：「面對現今知識經濟及全球化的時代，組織改造的核心目標是要讓政府更民主、更有績效、更獲人民信任，本府有計畫進行組織合理調整及人力精進措施，並兼顧本府政策業務需要及成本效益考量，嚴謹審理機關組織之設立調整，以提升本府整體人力素質及增進本府服務品質、效能與市政團隊競爭力。完備組織法制部分，辦理情形如下：

²⁵ 2013/7/20 上午 11 時以電話訪談方式進行。

1.訂定殯葬管理處組織規程

於102年1月1日成立殯葬管理專責機構，藉由提高管理位階，完善本市殯葬政策規劃及管理，以符合市民之需求。

其組織規程於2012年11月14日發布，並函報行政院及考試院備查。

2、配合幼兒教育及照顧法之施行，原隸屬於本府社會局之28個市立托兒所，於2012年1月1日移撥改隸本府教育局管轄，並於同年8月1日改制為28個市立幼兒園。

3、本市轄內之12所國立高級中學及職業學校，教育部於2013年1月1日起移撥本府管轄。

4、署立醫院改隸作業：爭取轄區內之行政院衛生署臺北醫院、八里療養院、樂生療養院、雙和醫院(委託臺北醫學大學興建經營)改隸新北市，以建構新北市更完善醫療照護體系。

四、市政會議裁示

2012年11月27日市政會議裁示：「現階段臺灣面臨經濟不景氣及財政困難，節流政策已成為現今的社會氛圍，『當用則用』，將預算使用在正當、應當的花費。並強調「執行力」的重要性，省下不必要的花費，就算造成預算執行率低，也無妨，並要求各局處重新評估活動、會議等業務舉辦的必要性，不能以「想當然爾」的態度來面對，用過去如何，現在處理事情與以往一樣的心態，要考慮環境的變化。針對升格機關化，囑咐同仁不可有本位主義，各行其事，應發揮團隊精神，加強溝通協調，把市政做好。此外更要求人事處重新檢討升格後人員進用的需求與目的，升格的意義在於讓民眾感受到更貼近、有效率的服務，千萬不可因升格而升格，增加無謂的人力與事務，此外升格後許多業務需要重新調整，有些業務從中央移轉至新北市，或從新北市移轉至中央，新北市應嚴格檢視，對於新增的業務，若需調配及增加人力，應以最小的成本來達到最大的效益，或透過整併及兼任等方式來執行，以達人事掙節約束的目的」²⁶。針對會議裁示內容所指「透過整併及兼任等方式來執行」意指為何？筆者不解其意，經向新北市政府人事處官員就教，告稱：「市長係指示人事處對二級機關之設立，要配合一級機關從嚴把關，設立（二級）機關後，所需配備之人事、主計及政風等單位行政人力，因目前各一級機關均有設人事、主計及政風機構，可由其指派相關人員兼任或兼辦，不需要均設是類單位，以減輕不必要用人成本。」

²⁶ 資料來源：新北市政府全球資訊網民意交流

(<http://www.ntpc.gov.tw/web/News?command=showDetail&postId=264074>)。造訪時間2013/7/20。

五、新北市審計處民國 100 年度新北市地方總決算審核報告

根據審計部新北市審計處民國 100 年度新北市地方總決算審核報告指出：「截至本年度止，新北市政府 1 年以上債務未償餘額實際數 180 億元（加計保留數 245 億 9,631 萬餘元後，金額為 425 億 9,631 萬餘元），較民國 99 年底債務餘額實際數 549 億元，減少 369 億元。如加計未滿 1 年公共債務未償餘額 238 億 351 萬餘元，及積欠應繳勞健保費、臺灣銀行公教人員退休優惠存款利息差額補貼、緩撥捷運配合款之利息費用等，仍須於嗣後年度編列預算償還之潛藏性債務 282 億 7,812 萬餘元，截至本年底合計債務餘額高達 946 億 7,794 萬餘元，占本年度歲入預算數 1,406 億 335 萬餘元之 67.34%，...允宜...加強開源節流及健全財政措施；...，有效精實人力及降低行政成本，杜絕不經濟支出；...期能兼顧財政穩健與地方繁榮發展。」上述新北市審計處決算審核報告點出，新北市債務負擔沉重，須加強開源節流，擷節支出之問題。

六、小結：精簡為朱市長組織與人力施政目標

上述四件施政報告等足以顯示，在「開源」部分，受到全球性金融風暴及歐債影響，全球經濟發展停滯，國內景氣短期內復甦不易，上級補助資源難期大幅擴增，況且新北市位於都會區，土地成本昂貴，無法像某些地方政府透過土地徵收與區段開發，用以彌補嚴重的財政赤字缺口，更何況使用區段徵收方式容易造成民怨，形成官民對立，產生「統治權」的危機，徒增社會成本浪費，成效有限。

從而，朱立倫市長必須從「節流」著手，權衡施政計畫優先順序，結合各方資源擘劃策略目標與年度計畫，杜絕不經濟支出，強化質優治理，方能兼顧財政穩健與地方繁榮發展。在人事政策上必須精實人力，以降低人事成本支出。否則像美國底特律市政府負債 185 億美元（折合新臺幣約 5 千億餘萬臺幣）宣告破產事件，難保不會在臺灣發生。

肆、朱市長所採組織與人力政策之具體措施

經如上之施政報告、新聞稿及筆者就新北市政府所屬機關組織規程進行檢索，朱立倫之組織與人力管理措施主要如下：

一、組織部分（因應新增業務或中央移轉不可避免而設立）

(一) 因應業務需要，新設勞動檢查處等二級機關

新北市幅員廣大、工商業發展普及，為因應實需，雖在人力、經費有壓力下，仍新設：勞動檢查處、職業訓練中心、養護工程處、都市更新處、新建工程處、捷運工程處等 6 個二級機關。

(二) 機關改隸或更名

1、稅捐稽徵處於改制後由一級機關變為財政局所屬之二級機關、動物保護防疫處（原動物防疫檢疫處）、市立托兒所改制為幼兒園，並由社會局改隸教育局管轄。

2、提高管理位階

殯葬管理處（原市立殯儀館）、漁業及漁港事業管理處（淡水第二漁港管理所）。

(三) 中央移撥

1、交通部公路總局臺北區監理所移撥交通裁決業務，合併新北市車輛行車事故鑑定委員會成立交通事件裁決處。轄內教育部 12 所國立高級中學及職業學校，移撥新北市政府管轄。

2、持續爭取署立醫院改隸作業，以建構新北市更完善醫療照護體系。

二、 人員管理部分

(一) 進行人力活化（當用則用 減少浪費）

1、落實人力「總量管制」精神，「由上而下」賦權給一級機關，得因應業務需要機動調節及從嚴審核二級機關之設立之必要性，以擷節用人支出，人事朝精實、彈性、效率、開放及競爭力執行。

2、規劃辦理員額評鑑，並依評鑑結果作為機關整併或人力調整之參據，以避免冗員發生。

3、採用「大水庫」人力管理政策，持續精簡非編制人員。

4、注意到機關一條鞭單位人力過多的問題。

(二) 加強區公所管控，強化市府中央集權

1、區長以市府相當歷練之人員調任為主，俾落實市府政策至基層。

- 2、訂定各區公所編制員額設置作業基準，以人口數、行政區面積、人口密度、里設置數、預算規模及城鄉發展等指標，作為核算各區公所合理員額之依據，進行區公所業務及人力配置檢討。

（三）擴大市長人事權的掌握²⁷

於 2011 年 1 月 6 日訂定新北市政府（在本節下稱本府）所屬人員任免權責及人事案件作業注意事項，以明定該府所屬人員任免權責劃分。其任免權責及作業程序如下：

1、公務人員部分

- （1）由市長指定人選或由人事處簽陳市長核可之任免遷調案件，包括政務人員及本府（府本部）簡任官等職務人員、機要人員。
- （2）經市長核可：一級機關之副首長、主任秘書、其他簡任官等職務人員及一級單位主管、區公所之區長、副區長及主任秘書、區公所之一級單位主管、二級機關之正、副首長及其他簡任官等職務人員、各級公立學校校長、本府所屬機關機要人員及因業務特別需要進用本府及所屬機關學校以外，年滿55歲以上之薦任第9職等（或相當職等）以下公務人員。
- （3）由一級機關首長核可：各區衛生所主任、正（副）首長職務列等單列或最高跨列薦任第八職等以下人員。
- （4）各機關學校其餘人員之任免遷調案件，均授權由各一級機關及區公所核派發布，但各機關學校薦任第7職等以下及師（三）級以下職務人員之任免遷調案件，得由各一級機關再授權所屬各機關學校核辦。

2、人事、主計及政風人員之任免遷調，依專屬人事管理法律辦理；警察人員之任免遷調則另定之。

3、非典型人力（約聘、約僱及臨時人員）進用及職務異動部分

- （1）本府所屬各機關人員：由各一級機關或各二級機關陳報上級一級機關同意，並以府簽會人事處，經市長核可後，逕由用人機關辦理後續作業。
- （2）各級公立學校人員：經各校陳報教育局同意後，由各校辦理後續作業。

由上開作業注意事項規定可知，新北市政府在改制後，對所屬人員的任免遷調案件，規範密度非常綿密，舉凡區公所之一級單位主管（職務列薦任第 7 職等

²⁷自 1950 年實施地方自治初期，縣長即由縣民直接選舉產生，惟其用人權責受到極大限制，當時僅可派任委任第 5 職等以下非主管職務，5 職等以上職務則要建議臺灣省政府派任。然而，2007 年 7 月 11 日地制法修正後，縣（市）政府主任秘書改稱秘書長，其一級單位主管及所屬一級機關首長，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外，由過去限制以機要人員 5 人之任用方式，修正為其總數二分之一得列政務職，職務比照簡任第 12 職等。直轄市長相較縣（市）政府的人事權更顯優渥。

至第 8 職等) 以上職務之任免遷調案件，均須陳報市長核定後始得發布派令。另為免進用年長人員排擠日後退休金編列，並規定進用他機關年滿 55 歲以上之薦任層級以下公務人員及包含非典型人力進用，亦均須簽報市長核可。從人事行政的觀點，市長全面掌握市府所屬機關重要核心職務人事權的心態不言可喻，綿密控制的結果就是當市府團隊出現無法配合施政的不適任人員時，可以隨時予以撤換，以貫徹市長施政意識之執行。

第四章 新北市政府組織政策之現況與 主要議題

地方政府之組織、員額及財政，性質上為「配備」，其旨在相應地方政府的業務質量。「地方政府的核能職能業務為何？對應於此，直轄市或縣市政府的局、處、委員會該設置哪些？」一個地方政府合理的局處組織數量到底為何，學界並無的定論，在地方自治團體享有自主組織權的前提下，以因地制宜的角度來說，組織準則仍以「總量管制」方式設定一定的框架加以規範。

「新北市在 2010 年 12 月 25 日改制前，其前身臺北縣業自 2007 年 10 月 1 日依地制法第 4 條第 2 項，準用直轄市之相關規定，其準用內涵包括議會開議會期、一級機關首長任免程序、一級機關組織架構及財政等均準用直轄市之規定。因此，本研究在探討新北市改制前後組織編制調整歷程，爰將區分為縣、準直轄市及直轄市等 3 個時期作探討。

第一節 「組織準則」關於地方政府組織建制之規定

由組織準則第 11 條至第 18 條規定，直轄市政府及縣（市）政府組設機關（單位）數上限及名稱，可知在中央的法制建制中，對於地方政府的組織及員額設置，係採總額控制，直轄市政府及縣（市）政府在組織結構上顯有不同。在直轄市政府部分，市政府下均設置所屬一級機關（按 2010 年 6 月 14 日組織準則修正發布後得設一級機關或一級單位），一級機關下再設立二級機關。至縣（市）政府部分，除得下設所屬一級機關外，縣（市）政府內部亦設一級單位，而二級機關部分，可區分為縣（市）政府下設之二級機關（如各戶政事務所、地政事務所），與所屬一級機關下設立之二級機關（如衛生所）。

壹、2007 年組織準則修正前之規定

一、組織準則之規定

依組織準則第 11 條規定：「直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。」第 15 條規定：「(第 1 項) 縣(市) 政府一級單位為局、室，依下列規定設立：一、縣(市) 人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。二、縣(市) 人口在二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局、室。三、縣(市) 人口在七十萬人以上，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，未滿三百萬人者，不得超過二十一局、室。六、縣(市) 人口在三百萬人以上者，不得超過二十三局、室。(第 2 項) 縣(市) 政府所屬一級機關不得超過七局、處、委員會；所屬二級機關得依業務性質，於所轄鄉(鎮、鎮、市、區) 分別設立之。」可顯見在同為 2 百萬人以上之行政區域時，直轄市之組織編制是大於縣市的²⁸，而直轄市與縣市間結構上的不合理，自然形成縣市升格之誘因。直轄市、縣(市) 政府組織結構如下圖 3-1 及 3-2：

²⁸ 依組織準則規定，縣(市) 人口在 2 百萬人者得設二十八局、室(21 個府內局、室加上 7 個府外所屬一級機關局、處)。直轄市則最多得設三十二局、處、委員會等所屬一級機關。

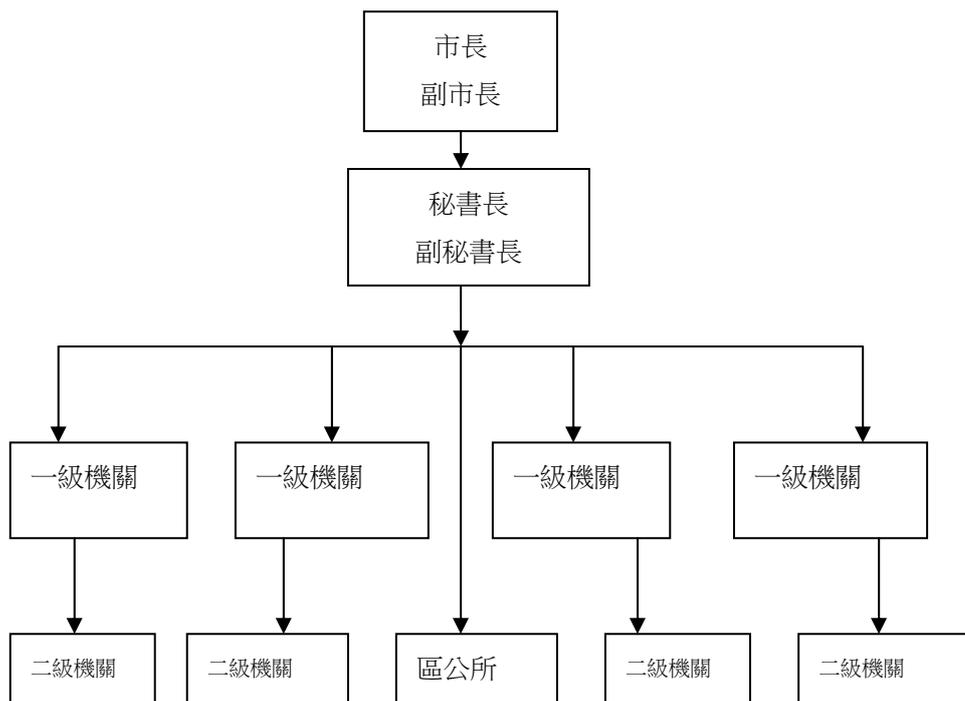


圖 3-1 直轄市政府組織結構

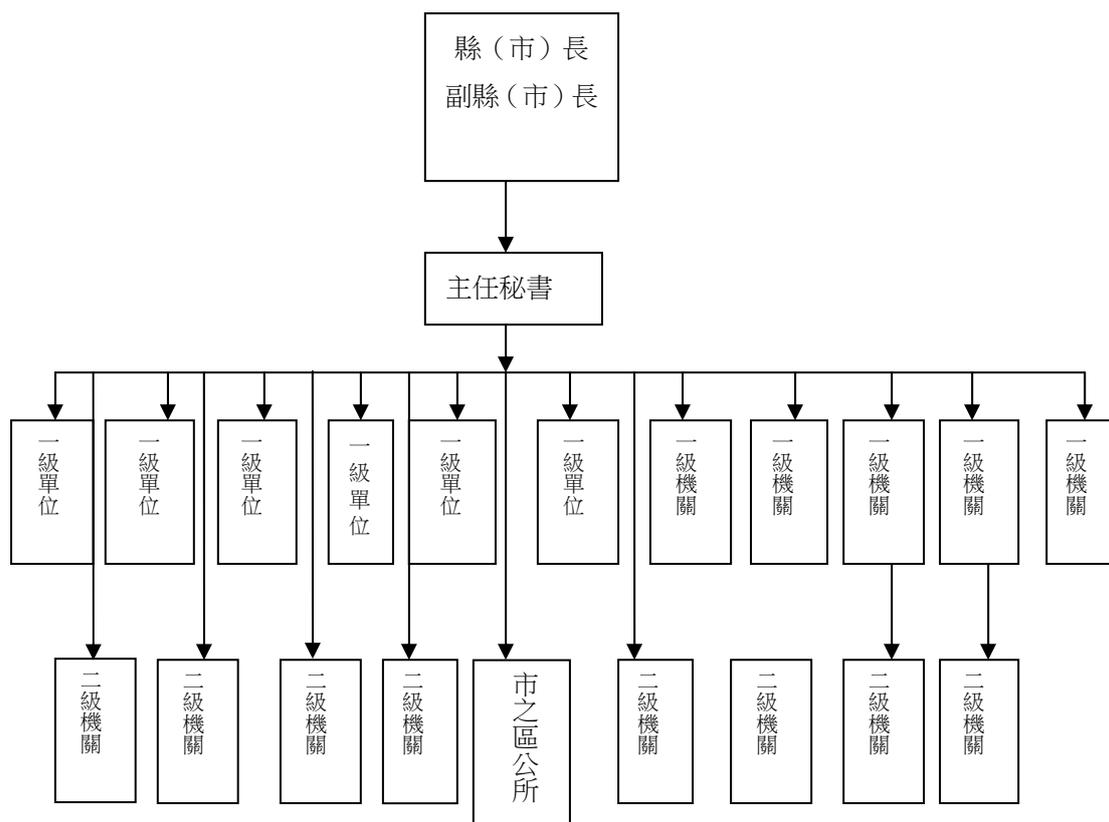


圖 3-2 縣（市）政府組織結構

資料來源：本研究整理。

二、組織規模

有關直轄市政府、縣（市）政府組織規模之設計，原即為參考「中央行政機關組織基準法（草案）²⁹」之精神，以總額控管方式規範。茲說明如下：

- （一）機關層級部分：所屬機關以二個層級為限。
- （二）組織規模部分：以轄區人口數作為所屬機關單位設立之標準：

1、直轄市政府

²⁹ 組織準則於 88 年 8 月 12 日由內政部訂定發布，當時中央行政機關組織基準法尚未完成立法程序，迨 93 年 6 月 23 日始經總統公布。

直轄市人口在 200 萬人以上者，得設置 32 個一級機關；人口未滿 200 萬人者，得設置 29 個一級機關；二級機關則視實際需要設置。有關北、高二直轄市所屬一、二級機關設置情形，詳如下表。

表 4-1：直轄市政府一、二級機關設置情形表

直轄市別	人口數(人)	法定上限(個)		組織現況(個)	
		一級機關	二級機關	一級機關	二級機關
臺北市政府	2,621,641	32	無	30	140
高雄市政府	1,511,545	29	無	28	80

註：人口資料，以 93 年 9 月底人口統計為基準。

2、縣（市）政府

所屬一級機關最多不得超過 7 個；內部一級單位則依縣（市）人口數分別規定其上限數，如下表：

表 4-2：縣（市）政府一級單位（機關）設置情形表

縣(市)人口數	一級單位 上限	一級機 關上限	符合縣（市）
未滿 20 萬人	14	7	澎湖縣、金門縣、連江縣
20 萬至 70 萬人	16	7	宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、嘉義縣、花蓮縣、台東縣、基隆市、新竹市、嘉義市
70 萬至 125 萬人	18	7	雲林縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台中市、台南市
125 萬至 200 萬人	19	7	桃園縣、台中縣、彰化縣、
200 萬至 300 萬人	21	7	無
300 萬以上人	23	7	臺北縣

資料來源：本研究整理（統計資料時間：2006 年）。

三、地方政府機關單位之定名

依據中央行政機關組織基準法規定，中央各層級機關與單位的定名大幅簡化³⁰，而地方部分，依組織準則規定，其機關、單位定名如下表：

表 4-3：縣（市）政府一級單位（機關）設置情形表

	直轄市政府	縣（市）政府
一級機關	局、處、委員會	局、處、委員會
一級單位	無	局、室
二級機關	處、大隊、所、中心、委員會	隊、所、委員會
一級機關之內部單位	處、科、組、室、中心（其下得設課、股）	課、室、其他特殊單位（其下得設股）
一級單位之內部單位	無	課、隊
二級機關內部單位	科、組、室、課、股（科、室下得設股）	課、股、組、室

資料來源：本研究整理。

四、批判

1999 年組織準則有關直轄市、縣市政府的組織及員額設計規定，直接承認當時組織建制的合理性，並未通盤檢討當時整個臺灣地方政府體制的改革精確試算，而沿襲就有之政府建制體例作邊際性的修正，以致超大縣市與直轄市政府組織及員額規模差距仍然懸殊，是造成縣市爭取升格的主要原因之一。

³⁰ 中央行政機關組織基準法第 6 條規定，行政機關名稱定名為院（一級機關）、部（二級機關）、委員會（二級機關或獨立機關）、署或局（三級機關）、分署或分局（四級機關）。同法第 25 條規定，一級內部單位稱處（一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位）、司（二級機關部之業務單位）、組（三級機關業務單位）、科（四級機關業務單位）、處或室（各級機關輔助單位）；二級內部單位稱科。

貳、2007 年組織準則修正後之規定

一、組織準則之規定

2007 年 5 月 23 日地制法第 4 條修正，規定縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第 34 條、第 54 條、第 55 條、第 62 條、第 66 條、第 67 條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。依據上開規定，臺北縣政府所屬一級單位可全數改為所屬一級機關，而一級機關的上限由可由 7 個調高為 32 個，較現行增加 25 個（註：未準用前一級單位【機關】上限為 30 個，實際增加 2 個）。換言之，其所屬一級單位改制為一級機關後，依法均須訂定各該一級機關組織規程，且需設立秘書、研考、法務、人事、主計及政風等幕僚人力。此項作為是否造成推動機關核心職能所需之業務單位合理人力無法優先充實，但設定機關時卻須相對配置輔助單位人力的目標錯置現象³¹，不無疑問。

2007 年 7 月 11 日地制法第 56 條及第 62 條修正，其新的規定計有：

- (一) 縣（市）政府之主任秘書改稱秘書長。
- (二) 將原總數 2 分之 1 得以機要人員方式進用之縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長，修正為得列比照簡任第十二職等之政務職。
- (三) 縣（市）政府內部一級單位定名為「處」；所屬一級機關定名為「局」。
一級單位下之二級單位及所屬一級機關之一級單位定名為「科」。

立法院在通過修正條文時並附帶決議³²：「現行縣（市）政府組織規模差距甚大，許多縣（市）政府一級單位及所屬一級機關的編制員額不到 10 人或 20 人，其主管或首長 2 分之 1 改為政務人員，雖有利於縣（市）首長延攬優秀人才，然為避免大幅增加地方政務人員人數，行政院應修正相關法規，依縣（市）人口及規模，精簡縣（市）政府一級單位及所屬一級機關之數量。」內政部遂依據上開

³¹ 目標錯置是美國芝加哥大學教授莫頓（Robert Merton）提出的觀念，即把手段當成目標的一種行為，以行政機關為例，行政機關的目的是服務民眾，依法行政是服務的一種手段，但往往公務員卻把手段當成目的本身，一昧的遵守法令規章的規定，而不管有沒有達成為民服務的目標。

³²詳見《立法院公報》，96 卷 54 期，頁 871。

地制法修正案及立法院附帶決議，配合修正組織準則之相關規定。其內容主要為：

(一)在縣(市)政府一級單位及所屬一級機關總數部分(組織準則第 15 條第 2 項)：

- 1.人口未滿 5 萬者，不得超過 15 個處、局。
- 2.人口在 5 萬以上，未滿 20 萬者，不得超過 16 個處、局。
- 3.人口在 20 萬以上，未滿 40 萬者，不得超過 20 個處、局。
- 4.人口在 40 萬以上，未滿 70 萬者，不得超過 21 個處、局。
- 5.人口在 70 萬以上，未滿 100 萬者，不得超過 24 個處、局。
- 6.人口在 100 萬以上，未滿 125 萬者，不得超過 25 處、局。
- 7.人口在 125 萬以上者，不得超過 26 處、局。

機關數量依縣(市)人口數予以調整，即縣(市)人口數在 2 百萬人以上者，依地制法第 4 條第 2 項規定，業準用直轄市相關規定，故不予規定；人口數在 1 百萬人以上者，考量其地方自治發展趨勢、提升自治量能、業務現況及職責程度，並避免縣(市)與直轄市差距擴大，仍維持原先規定；而人口數未滿 1 百萬人者，按其人口數分為 5 個級距，分別規定組織數量。至人口在 200 萬以上者，因為地制法第 4 條已規定，在未改制為直轄市前，得準用直轄市編制之規定。基此，新修正之組織準則，將縣(市)政府可設一級單位(機關)之設置數量，予以合併規定，並酌予精簡。從而 2007 年組織準則修正後，除 100 萬人以上之縣(市)，其一級單位(機關)總數仍維持不變外，其餘縣(市)分別精簡 1 至 6 個，詳如下表。

表 4-4：組織準則修正前後縣(市)政府一級單位(機關)精簡情形表

修正前縣(市) 人口數	修正後縣(市) 人口數	修正前一級 單位(機關) 上限	修正前一級 單位(機關)) 上限	差距數	備考
未滿 20 萬	未滿 5 萬	21	15	-6	
20 萬至 70 萬	5 萬至 20 萬者	23	16	-7	

	20 萬至 40 萬		20	-3	
	40 萬至 70 萬		21	-2	
70 萬至 125 萬	70 萬至 100 萬	25	24	-1	
	100 萬至 125 萬		25	不變	
125 萬至 200 萬	125 萬以上	26	26	不變	
200 萬至 300 萬		28			可準用直轄市編制
300 萬以上		30			

資料來源：本研究整理。

(二) 在縣(市)政府一級單位與一級機關編制員額數部分，為免組設過於浮濫，

爰規定設立門檻(組織準則第 15 條第 3 項參照)：

1. 人口未滿 5 萬者，不得低於 10 人。
2. 人口在 5 萬人以上，未滿 20 萬人者，不得低於 15 人。
3. 人口在 20 萬以上者，不得低於 20 人。另編制員額在 20 人以上者，得置副主管或副首長 1 人(第 16 條第 2 項)。

二、批判

以人口數約制各縣(市)政府內部單位或機關數是否合理？基本上，單位或機關「數」，只能用於反映縣(市)間的差距，並不能反映各該縣(市)本身的實質需要。因為各縣(市)應設置多少單位或機關，不僅涉及實質負擔職能的問題，也涉及縣(市)長的施政抱負、未來地方的發展與轉型、個別局處首長的領導能力、風格及下屬的能力、地方議題的類型與服務水平等諸多因素衡量。從而，每個縣(市)應有多少內部單位、機關方屬合理，甚難論斷。但在欠缺合理化標準下，以轄區內人口多寡，作為級距劃分標準並施以精簡，在主觀上較容易給人合理的印象。

關於地制法及組織準則過度限制人口超過 125 萬人以上之大型縣（市）首長組織與人事權，於臺北縣的部分，在 2007 年 5 月地制法修正，賦予臺北縣「準直轄市」之地位，已獲得適度放寬。其他縣(市)部分，同年 7 月 11 日地制法第 56、62 條的修正，按人口規模予以縮減或合理化，就形式面觀察，合理性亦獲得提升。由上開各表所列實證資料，我國直轄市與縣（市）間於組織編制之規範失衡情況至為明顯。

透過改制為直轄市或準用直轄市之規定，以適用直轄市之組織規模及財政分配方式來充實大型縣（市）組織編制與財政收入，固然可以彌平直轄市與縣（市）資源分配不均的問題，但立法者在未變更地方區域劃分、組織調整前，先於 2007 年 5 月 23 日修正地方制度法第 4 條及第 7 條，並於第 4 條第 2 項規定：「縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第 34 條、第 54 條、第 55 條、第 62 條、第 66 條、第 67 條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。」使臺北縣得在人事權、組織權及財政權等相關規定方面，比照直轄市之規定。嗣行政院核定於 2010 年 12 月 25 日讓臺北縣等 4 個縣（市）單獨或合併改制為直轄市，卻未思考直轄市政府所屬一級機關總數是否過多問題，而在核定改制直轄市前，預先修正組織準則相關規定，以限縮直轄市政府一級機關總數之規模，未來新北市長必須在組織及人力政策自我管制，有效抑制成長，否則未來人事成本逐年攀升，勢難避免。

參、2010 年組織準則修正後之規定

地方自主組織權的運作賦予地方自治團體有自行決定其組織編制，包括局處數量、局處名稱、局處業務等權責。即便地方自主組織權受到地制法與組織準則的嚴格規範與限制，然就直轄市或縣（市）等地方政府而言，仍享有局處「組織規模」與「機關層級」的自主決定空間，進而得據以制（訂）定組織自治條例及

組織規程³³，惟各縣（市）政府組織自治條例與所屬一、二級機關組織規程及其編制表，依組織準則第 3 條規定，其內容涉及考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規，並應於各權責機關核定或同意後，函送考試院備查。茲說明如下：

一、組織規模

就組織規模而言，地制法與組織準則的基本理念就是「控制幅度」的概念。有關直轄市政府之組設，依組織準則第 11 條規定，直轄市政府一級單位為處或委員會。直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口未滿 200 萬人者，合計不得超過 29 處、局、委員會；人口在 200 萬人以上者，合計不得超過 32 處、局、委員會。至縣（市）政府部分，依組織準則第 15 條規定，縣市政府一級單位為處。縣（市）政府一級單位及所屬一級機關，除主計、人事及政風單位依專屬人事管理法律設立外，依下列規定設立：

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

直轄市或縣（市）等地方政府對於要設那些局處組織，只要不超過上開組織準則所規範的上限，即可本於自主組織權依法定程序設置。

二、機關層級

依組織準則第 5 條規定，直轄市、縣市政府所屬機關均以分二層級為限（按

³³地制法第 62 條（第 1 項）各直轄市政府應依組織準則擬訂組織自治條例，經直轄市議會同意後，報行政院備查；直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之。（第 2 項）各縣（市）政府應依組織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。

直轄市政府所屬機關以分二層級為限，一級機關以局、處、委員會之名稱命名，如係二級機關則以處、大隊、所、中心之名稱命名。縣市政府部分，亦可設二層級的所屬機關，其中一級機關稱局、二級機關稱隊、所）。

三、單位組設及名稱

依組織準則第 12 條規定，直轄市政府一級單位下設科、組、室，最多不得超過九個，科下並得設股。直轄市政府所屬一級機關內部單位為處、科、組、室、中心，其下得設課、股；所屬二級機關內部單位為科、組、室、課、股，科、室下得設股。但為執行特殊性質業務者，得設廠、場、隊、站。直轄市政府所屬一級機關內部輔助單位不得超過六個；所屬二級機關內部輔助單位不得超過五個。同準則第 17 條規定，縣（市）政府一級單位下設科，最多不得超過七個；其所屬一級機關下設科，科之人數達十人以上者，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。從上開規定可知，在一級單位名稱及數目、可否分股，及二級機關得否設股等規範密度，直轄市政府與縣（市）政府相較顯然較為多元且寬鬆。謹分析如下表。

表 4-5：直轄市與縣（市）政府所屬機關（單位）組設差異對照表

			直轄市政府	縣（市）政府
一級 單位	名稱		處、委員會	處
	下設 單位	名稱	科、組、室	科
		上限數目	9	7
		得否分股	是，名稱「股」	否
一級 機關	名稱		處、局、委員會	局
	下設 單位	名稱	科、組、室、中心	科，但派出單位之名稱，得因業務性質，不適用
		數目	未規定	未規定

		得否分股	是，名稱「課」或「股」，業務性質特殊，設廠、場、隊、站	10 人以上可
		內部輔助單位 上限	6 個	未規定
二級 機關	名稱		處、大隊、所、中心	隊、所
	下設 單位	名稱	科、組、室、課，科、 室	課、股、組、室
		數目	未規定	8 個
		得否分股	可，業務性質特殊，設 廠、場、隊、站	否
		內部輔助單位 上限	5 個	未規定

資料來源：筆者自行整理。

四、批判

2010 年組織準則在修正規劃時，並未針對當時臺北市及高雄市 2 個直轄市政府組織建制之合理性，通盤檢討修正，致仍存有下列問題：

(一) 直轄市一級機關數目過多問題

地方政府設「一級機關」乃行政院對地方政府的一種控制（），我國於 1994 年省縣自治法、直轄市自治法施行時，並未精確計算縣市政府、直轄市政府之一級單位與一級機關的數目。在地制法公布時，有關直轄市政府組織規模之規定，承繼當時臺北市、高雄市政府現狀而定其上限，以人口數 2 百萬為門檻，分別不得超過 29 個及 32 個。由於本項規定過於寬鬆，致使原本屬於參贊、輔助性質，其功能在輔助市長遂行領導功能或負責政策統合業務者，如總務、人事、主計、政風、研考等，均成為市府一級機關，造成業務、幕僚部門均成為一級機關之奇特現象，不但增加彼此溝通協調的時間成本，由於控制幅度過大，亦不利首長之

領導統御。2010年組織準則修正後，雖規定直轄市政府可本於組織自主權決定設一級單位或一級機關，由於並未訂定設立機關之要件（如業務性質、組設最低人數規模條件）等配套措施，從而就筆者所知，目前六都（含準用直轄市之桃園縣）中僅臺南市政府於府內設有一級單位。

（二）機關調整或裁併困難之問題

政府組織改造主要目的希望減少用人，以減輕政府人事費支出，依筆者多年辦理政府組織編制案件經驗，「要成立一個機關容易」，機關成立後多數人升官皆大歡喜，但遇機關功能萎縮欲裁撤或簡併時，現行組織準則第7條、第8條雖列舉不得設立機關暨機關應予調整或裁撤之規定，但礙於組織本位主義、人員抗拒，要裁撤是何其困難，以中央組織改造為例，眾人普遍認為行政院青年輔導委員會階段任務完成，已無存在價值，但事實它並沒有裁撤，而是成為三級機關變為教育部青年發展署；蒙藏委員會則化身為蒙事處及藏事處，成為大陸委員會內部一級單位。未來地方政府在設立專案小組評估機關績效良窳時，宜引進外部專家學者共同參與，據以落實，否則該條文則淪為具文。

（二）一條鞭法律限縮地方自主組織權

釋字527號解釋理由書略以：所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地制法第28條第3款）。1999年1月25日地制法公布實施後，各級地方自治團體之機關及職位之設置程序，應由地方立法機關依照法律及中央主管機關擬訂之組織準則，制定組織自治條例，始得辦理。

從而，在地方自治團體的組織權需符合上位「法律」規定的前提下，如果法律規範地方政府有關組織權限的密度過於嚴格，即是壓縮了地方組織權就其機關、內部單位設置與員額編成的自主空間。我們常見一些作用法律規定地方政府

「應設」某某機關、某某單位，或是規定某某專責的職位³⁴，又最為典型的規定，即人事、主計、政風等三個一條鞭專屬法律，規定了「各機關」（包含中央與地方）皆應設置是類組織，人事、主計、政風等一條鞭法律指導我國機關之設置，其規範密度之高，至為罕見。

肆、整理

各直轄市、縣(市)政府主要係依據該準則進行組織結構的規劃，由 2007、2010 年組織準則 2 次修正觀察，可以發現內政部已發現地方政府一級機關（單位）組設過多之問題，而有意透過規範，力促地方政府精簡、整併。

一、設定縣(市)政府組設單位(機關)最低規模人數：

依轄區人口數作為基準，設定縣市政府一級單位(機關)設置之最低人數，以避免編制浮濫，並規定編制員額在 20 人以上者，可置副主管或副首長 1 人。

二、依轄區人口數作為縣(市)政府單位(機關)數設置基準：

分別以間距十五萬、二十萬、二十五萬、三十萬之人口間距作為單位(機關)數之區分標準，並規定可組設一級單位之上限。

就以上特徵，在組織結構設計方面，若單以設籍人口數作為組織結構的唯一標準，將不符合目前之環境變遷。由於人們生存在資訊發達、交通便利的現代環

³⁴ 例如：家庭教育法第 7 條：「(第 1 項) 直轄市、縣(市) 主管機關應遴聘家庭教育專業人員，設置家庭教育中心，並結合教育、文化、衛生、社政、戶政、勞工、新聞等相關機關或單位、學校及大眾傳播媒體辦理下列事項：一、各項家庭教育推廣活動。二、志願工作人員人力資源之開發、培訓、考核等事項。三、國民之家庭教育諮詢及輔導事項。四、其他有關家庭教育推展事項。(第 2 項) 前項家庭教育專業人員之資格、遴聘及培訓辦法，由中央主管機關定之。(第 3 項) 第一項家庭教育中心之組織規程，由各級主管機關定之。(第 4 項) 本法公布施行前，各直轄市、縣(市) 政府依規定已進用之家庭教育中心專業人員，經主管機關認定為績優並符合第二項專業人員資格者，得依業務需要優先聘用之。」、消費者保護法第 39 條：「(第 1 項) 消費者保護委員會、直轄市、縣(市) 政府各應置消費者保護官若干名。(第 2 項) 消費者保護官之任用及職掌，由行政院定之。」及同法第 42 條：「直轄市、縣(市) 政府應設消費者服務中心，辦理消費者之諮詢服務、教育宣導、申訴等事項。」

境裡，行政界限逐漸模糊，無論求學與工作都將可能是跨縣(市)的流動，當活動人口逐漸增加，所衍生出來的教育文化、環境保護、社會安全、公共安全、交通運輸等各方面問題之處理不可不慎。

但由現行地方政府組織建制，仍可看出以下缺失：

一、地方政府一級單位（機關）之名稱與職掌雷同：

如新北市政府與宜蘭縣政府所屬一級單位（機關）均有民政局（處）、教育局（處）、人事處、警察局、衛生局、消防局等部門，顯示臺灣地狹人稠，地方政府整體發展階段及核心職能相近、地方政府組織因地制宜之功能不彰等問題，以致組設單位趨同性過高。

二、區與各鄉、鎮、縣轄市公所在組織定位之不同

縣政府與鄉鎮市公所均為自治行政機關，美其名鄉鎮市辦理自治事項受縣長指導監督（地制法第 56 條參照），但畢竟與縣政府互不隸屬，各依地制法賦予之自治權限，行使職權，從而鄉鎮市公所各行其事，縣長施政受鄉鎮市長掣肘案例時有所聞，尤其是縣長與鄉鎮市長分為屬不同黨派時，尤為明顯，從而 1996 年 12 月國家發展會議達成取消鄉鎮市級之自治選舉以及將鄉鎮市長改為依法派任之共識，但國民黨基於選舉因素及政權維繫之考量，對此議題總是猶豫再三。而同層級之區公所隸屬於市政府所轄之一級行政單位，為市行政之一環，承市長之命，綜理區政，統籌市政府一級單位暨所屬一級機關之行政統合事項。在臺北縣改制後原縣內之鄉鎮市均變為區，區長改為官派，亦引發剝奪轄區人民選舉權及直轄市政府高度中央集權，無法因地制宜實施「區自治」的批評。

三、控制幅度變小，造成橫向協調問題

新北市在改制前組織決策層級為承辦人→科(課)長→副局(處)長→局(處)長→主任秘書→副縣長→縣長等層級，但改制後（包括準用直轄市時期）決策層級為承辦人→股長→科長→主任秘書→副處(局)長→處(局)長→秘書長→副縣(市)長

→縣(市)長等層級，控制幅度明顯縮小，但組織層級變大，尤其當遇到須橫向協調問題，將造成各機關間溝通協調流程拉長，增加行政作時間。

此外，新北市在未改制前之組織結構有「府內」與「府外」之分，府內為直屬一級單位，採合署辦公之方式，單位間溝通協調較為容易。改制後（包括準用直轄市時期）其組織結構均定位為「所屬一級機關」，一、二級機關眾多，員額龐雜，公文上下核轉繁複，造成行政效率不彰。或許有人認為設立一級機關，可加強組織獨立性與法規自主性，但增設一級機關，勢必增加人事、主計、政風等「一條鞭」體制單位，並不符合組織精簡與再造的原則。

伍、本文之評論

本次因應縣市單獨或合併改制直轄市，配合修正組織準則後，其最大的改變在於，直轄市政府在機關組織設計上，可採與縣（市）政府相同之組織結構，設立內部一級單位之組織類型。換言之，直轄市政府所屬一級單位可與一級機關同時存在，不必然均須設一級機關，目前直轄市政府（含準用直轄市之桃園縣）中臺南市政府即因應業務需要，將屬於幕僚或參贊性質之業務或輔助單位，如財政、秘書、法制、新聞、公共關係、研考規劃、民族事務（包含原住民及客家事務）與人事、主計及政風等一條鞭任免系統之行政管理業務，納入市政府內部一級單位組織，以彈性化方式精簡直轄市政府一級機關之數目（請參照臺南市政府組織自治條例），俾利因地制宜的設計地方行政組織，朱市長可參考臺南市模式，將屬參贊、輔助性質之一級機關，如秘書處、人事處、主計處、政風處、研究發展考核委員會等調整為府內一級單位，以強化領導統御能力。

第二節 新北市政府改制前後組織調整之情形（1999-2010 年）

1998 年在精省及地制法公布施行前，各縣市政府組織係依據「臺灣省各縣市政府組織規程準則」之規定辦理。依 1993 年 9 月發布之「臺灣省各縣市政府組織

規程準則」第 4 條規定，乃係依「人口數」，作為縣市政府組設單位上限之依據，其規定分述如下：「1、人口一百五十萬以上之縣市：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，並得設新聞室與法制室。2、人口一百萬以上未滿一百五十萬人之縣市：設民政局、財政局、建設局、教育局、工務局(或國宅局)、農業局、社會局、勞工局、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。3、人口在五十萬以上未滿一百萬之縣市：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。4、人口未滿五十萬之縣市：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。」是以，臺灣省 23 個縣市政府組織編制之建制具有高度趨同性。而 1999 年訂定發布之組織準則，並未通盤性檢討當時整個臺灣地方政府體制的改革，而是承繼現狀的規範設計。新北市政府在改制前，其組織編制計歷經三個時期的調整，分述如下。

壹、組織準則訂定發布時（1999 年）

一、組織概況

組織準則訂定發布後，臺北縣政府依據地制法第 62 條規定，制定組織自治條例，由於臺北縣轄區人口數在 3 百萬人以上，依組織準則第 15 條規定，其一級單位上限得設 23 個；所屬一級機關最多則得設 7 個。惟臺北縣政府基於業務推動需要，實際僅設民政局、財政局、建設局、教育局、工務局、水利及下水道局、住宅及城鄉發展局（由國宅局轉型）、農業局、社會局、勞工局、地政局、交通局、原住民行政局、法制室、秘書室、新聞室、研究發展考核室、人事室、主計室及政風室等 20 個內部一級單位；另設警察局、消防局、稅捐稽徵處、文化局（由縣立文化中心轉型）、環境保護局、衛生局等 6 個所屬一級機關，較組織準則第 15

條所規定，可設所屬一級機關（單位）30 個之上限，少設 4 個。又各一級單位下所設課、隊，均未超過 7 個，亦符合組織準則第 17 條：課、隊最多不得超過 7 個之規定。臺北縣政府本府及所屬各一級單位及一、二級機關員額，詳如下表：

表 4-6：臺北縣政府本府及所屬一級單位員額統計表

府內編制員額		1,123 (人)	一級單位上限 (個)	23	
			一級單位實設 (個)	20	
轄區人口數 (人)			3,782,051		
序號	一級單位名稱	一級單位員額 (人)	二級單位數目 (個)	二級單位平均人數 (人)	備考
	府本部	66	2		
1	民政局	75	6	12.2	
2	財政局	41	4	9.8	
3	建設局	62	7	8.6	
4	教育局	74	7	10.3	
5	工務局	128	5	25.2	
6	*水利及下水道局	59	7	8.1	2002 年 9 月 16 日成立
7	住宅及城鄉發展局	73	6	11.8	由國宅局轉型
8	農業局	88	6	14.3	
9	社會局	71	7	9.9	
10	勞工局	30	5	5.6	
11	地政局	108	7	15.1	
12	*交通局	53	5	10.2	
13	*原住民行政局	14	3	4	2000 年 7 月 1 日成立
14	法制室	20	4	4.5	
15	秘書室	42	3	13.3	
16	新聞室	16	2	7	
17	研究發展考核室	24	4	5.5	由計畫室轉型
18	人事室	27	4	6.5	
19	主計室	35	4	8.3	
20	政風室	17	3	5	
小計		1,123	101		

備註：1、*表新設單位。

2、裁撤兵役局、國宅局業務轉型為住宅及城鄉發展局。另設警察局、消防局、稅捐稽徵處、文化局（由縣立文化中心轉型）、環境保護局、衛生局等 6 個所屬一級機關。

表 4-7：臺北縣政府一級單位員額規模統計表

一級單位員額規模	單位數目	備考
10-14 人	1	
15-20 人	3	
21-25 人	1	
26-30 人	2	
31-35 人	1	
36-40 人	0	
41-45 人	2	
46-50 人	0	
51-55 人	1	
56-60 人	1	
61-65 人	1	
66-70 人	0	
71-75 人	4	
76-80 人	0	
81-85 人	0	
86-90 人	1	
91-95 人	0	
96-100 人	0	
101-120 人	1	
121-150 人	1	
151 人以上	0	
合計	20	

表 4-8：臺北縣政府一級單位課（隊）數統計表

一級單位課（隊）數規模	個數	備考
3 個(含)單位以下	6	
4 個單位	3	
5 個單位	2	
6 個單位	5	
7 個單位	4	
小計	20	

表 4-9：臺北縣政府所屬二級機關編制規模分析表

臺北縣	機關規模別	規模小計	民政類	衛生類	地政類	環保類	社政類	文化類	農業類	教育類	經建工務類	其他(含行政類)
	10 人以下機關	31	13	4	0	6	0	1	2	3	2	0
10 至 20 人機關	35	8	21	0	0	1	2	1	0	2	0	
20 至 30 人機關	7	1	4	1	0	1	0	0	0	0	0	
30 至 40 人機關	8	4	1	1	0	0	1	0	0	1	0	
40 至 50 人機關	7	4	0	2	0	1	0	0	0	0	0	
50 至 60 人機關	4	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
60 至 70 人機關	4	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	
70 人以上機關	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
類型合計	98	35	30	9	6	3	4	3	3	5	0	

備註：以上表 3-7 至表 3-11 等各表所列數據資料統計時間均至 96 年 4 月底止。

資料來源：本研究整理。

二、小結

由表 4-9 所示，吾人發現臺北縣政府在改制前，所屬一級單位之員額規模，人數在 100 人以上之單位僅有 2 個（工務局及地政局），究其原因，乃 2007 年間臺北縣正處於房市交易熱絡時期，需要配置相當人力去辦理各項土地開發、重劃、標售、登記與建照發放、使用執照等新增業務；而人數在 20 人以下之單位則有 3 個（原住民行政局、新聞室及政風室），兩相比較，一級單位人力配置差異懸殊，但其主管職務列等卻同為簡任第 10 職等至第 11 職等，並不符合「同工同酬」的人事管理原則，顯示各局、室尚有重新調整建制之空間。又再進一步分析，各二級單位平均人數，於扣除單位主管、副主管（含單位人數在 20 人以下之職務列等列薦任第 8 職等至第 9 職等之核稿技正或專員）後，得出各一級單位所屬課、隊平均人數，發現工務局課、隊平均人數 25.2 人為最高，地政局課、隊平均人數 15.1 人次高，其二級單位配置人數甚至比某些一級單位人數還多，但囿於組織準則規定一級單位下所設課、隊不得超過 7 個之限制，其二級單位主管控制幅度非常大，容難以有效地監督其底下的每一位同仁，對於行政效能可能產生影響。至二級機關總計有 98 個，而機關人數規模在 10 人以下之機關卻高達 31 個，約占 3 成，並不符合組織準則第 6 條：地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理之規定。

貳、2007 年準用直轄市時之組織編制

我國現制下之地方自治團體，依地制法第 14 條之規定，計分直轄市、縣（市）、以及鄉（鎮、市）三種二級（直轄市若單獨列為高於縣（市）之一級，則亦有認係三級制者），但就直轄市與縣（市）間之資源分配而言，從實證資料得知，其不均衡之情況至極顯然。例如以臺北市與臺北縣之情況而論，臺北縣之轄區面積幾達臺北市之 10 倍，其人口數亦超過臺北市 80 萬人以上，然其預算規

模僅有臺北市之 2/5，行政機關與公務員人數更是不如遠甚。因此純就形式上之數據作比較時，臺北縣居民所享受的行政服務與福利之水準，遠遠不及臺北市，因而常有「二等國民」之稱。

由於地制法上所規定之直轄市人事權不但自由程度遠逸於縣（市），其職務列等亦屬較優（地制法第 56 條、57 條參照）；就組織權而言，依「地方行政機關組織準則」之規定，直轄市之自主性所受之保障遠優於縣（市），然而兩者所辦理之自治事項則又相同（地制法第 18 條、19 條參照）。就此觀之，縣（市）相較於直轄市而言，其受到「人少、錢少」的不利待遇可說十分明顯。為解決人口大縣資源分配不合理的情況，在當時政治氛圍下，立法院透過創制性立法方式，於 2007 年 5 月 23 日修正公布地制法第 4 條第 2 項規定，縣人口聚居達 200 萬人以上，未改制為直轄市前，準用同法第 34 條等 6 個條文及其他法律關於直轄市的規定，由於當時人口達 200 萬人以上僅臺北縣 1 縣，其立法目的即期能立即解決臺北縣組織編制的問題。

行政院對於準用直轄市相關規定的縣，其組設及職稱等事項，已作成均準用直轄市政府、直轄市議會組織相關規定的決議，且銓敘部與行政院人事行政局（按 2012 年 2 月 6 日已改制為行政院人事行政組處）等機關組成專案小組討論，已獲致完全準用直轄市政府、直轄市議會相關職務列等表規定的結論。茲因臺北縣人口數已符合前開準用直轄市規定標準，而臺北縣政府調整後的組織，已參照直轄市政府均以一級機關型態運作，其組設、職稱及編制員額等，均參照直轄市政府組織辦理修編，其所屬一級機關計設秘書處、民政局、財政局、教育局、經濟發展局、工務局、水利局、農業局、城鄉發展局、社會局、地政局、勞工局、交通局、觀光旅遊局、法制局、警察局、衛生局、環境保護局、消防局、文化局、原住民族行政局、新聞局、人事處、主計處、政風處、研究發展考核委員會、客家事務局等 27 個一級機關，並依程序將其組織編制修正案函送考試院備查。考試院院會 2008 年 1 月 31 日審議臺北縣政府組織自治條例暨編制表修正案，決議同意照銓敘部所擬，臺北縣政府及其所屬一級及二級機關均準用直轄市相關職務

列等表規定；至於臺北縣各鄉（鎮、市）公所其組織型態與直轄市區公所不同，相關職務列等不在準用範圍之列，仍維持現行列等。

參、2010 年改制為直轄市組織編制調整情形

依組織準則第 11 條第 1 項規定，直轄市政府人口在 200 萬人以上者，得設一級機關 32 個局(處、委員會)，臺北縣準用直轄市相關規定後，臺北縣政府審酌原有組織架構、環境與未來發展需求，已調整改設 27 個一級機關，改制直轄市後仍維持秘書處、民政局、財政局、教育局、經濟發展局、工務局、水利局、農業局、城鄉發展局、社會局、地政局、勞工局、交通局。觀光旅遊局、法制局、警察局、衛生局、環境保護局、消防局、文化局、原住民族行政局、新聞局、人事處、主計處、政風處、研究發展考核委員會、客家事務局等 27 個一級機關(局、處、委員會)，符合其主要的核心職能業務。另設 142 個二級機關、29 區公所及 285 所高級中等以下學校³⁵，未來新北市政府尚須配合未來發展目標及中央業務分階段移撥等情事，依相關法律授權「直轄市」或「直轄市政府」之權責規定，視財政狀況及業務籌辦狀況，進行機關新設（例如：新設勞動檢查機關、市立空中大學）或與中央主管機關協商業務移交接辦事宜（如國立高中、署立醫院移撥改隸為市立），並訂定相關法規命令（如訂定都市計畫法施行細則、都市計畫獎勵興辦公共設施辦法等）。

肆、1999-2013 年新北市組織變革情形

從臺北縣到新北市，吾人發現 1999 年臺北縣受限於組織準則有關縣級組織建制之規定後，在組織變革上並未有大幅變動，係採漸進式的改變，嗣於 2007 年準用直轄市之組織及編制，始有較大程度的變革。其於 1999 至 2013 年間組織變革可以簡單分成下列兩類，第一種為新增或轉型機關；第二種則為整併與裁撤機關，分述如下。

³⁵ 相關數據資料來源為新北市政府人事處中華民國 102 年度預算總說明。

一、新增或轉型機關

(一) 轉型：

- 1、文化是國家民族延續的命脈，文化建設更是社會進步的原動力，基此，臺北縣政府於 1999 年將原縣立文化中心改制為文化局。
- 2、隨著產業結構國際化與自由化發展的影響，新北市面臨了產業結構轉型的挑戰，爰於 2007 年 10 月 1 日準用直轄市時將「建設局」改名為「經濟發展局」，期能有更多專責人力來推動經貿發展。

(二) 新增：

1. 都市民眾的需要不外乎居住、工作及休閒等等，而交通運輸為滿足這些活動流暢的手段。為建構一個舒適、便利、經濟、迅速、安全的交通運輸系統，臺北縣政府在 1999 年成立交通局，期望讓市民在「行」上無往不利，更要讓市民享受到良好的生活環境、社會環境與自然環境。
2. 為管理新北市防洪設施、推動排水、污水建設及整頓河岸親水空間，以擴建河濱公園並且結合市街及市區排水道自行車道，俾為市民創造「無髒亂、無水患」的新環境，2002 年成立水利及下水道局，並於 2007 年 10 月 1 日準用直轄市時改名為水利局。
3. 有關新北市政府原住民業務，在 1947 年光復初期立縣之初，即在民政局之下設有「山地行政指導課」，1950 年改設「山地室」，再於 1961 年廢山地室，改在臺北縣政府民政局之下設「山地課」，於 1990 年改名為「山地行政課」。嗣因「原住民」正名運動，為順應此一變革，乃將「山地行政課」正為「原住民行政課」。由於社會急遽變遷，為因應日趨繁雜的原住民事務，並有效解決原住民社會及實際生活困境，提昇原住民行政層次，擴大服務原住民，將民政局原住民行政課掌理業務，分出提升層級為原住民行政局，於 2000 年 7 月 1 日成立，並於 2007 年 10 月 1 日臺北縣準用直轄市時改名為「原住民族行政局」。

4. 為綜理客家事務，振興及發展客家傳統文化、推展客家語言、保存客家文史，提升客家產業發展，加強營造客家文化環境，建構與國際間客家社團之交流平臺，於 2007 年 10 月 1 日準用直轄市時設立「客家事務局」。
5. 當服務業成為新北市未來經濟發展重要方向之一，觀光事業變得更是重要，過去原有組織要因應整個產業的變遷，顯然組織功能會不足，因而 2010 年 12 月將觀光業務從建設局觀光課移出，成立「觀光旅遊局」。
6. 由於未來 10 年主要捷運興建工程都集中在新北市，需有專責機關統籌捷運事務，來統籌人才招募、財務規劃、機電工程等管理工作，爰於 2013 年 1 月成立新北市政府捷運工程處，為市府二級機關，隸屬於交通局。

二、整併、移撥與裁撤機關

- (一) 整併：為推動臺北縣城市與鄉村的開發與各種規劃執行，1999 年 12 月 1 日將工務局都市計畫課與國宅局合併組成「住宅與城鄉發展局」，嗣考慮市場供需情形，政府停止新建國民住宅，因此在 2003 年間，將國宅管理課併入企劃建築課，城鄉發展局正式定名。
- (二) 裁撤：鑑於各鄉鎮市公所均設有兵役課，負責役男徵集業務，臺北縣政府於 1999 年將兵役局裁撤，有關兵役業務移撥由民政局。在二級機關部分，為避免與民爭利，於 2002 年 7 月 29 日將臺北縣政府印刷所裁撤。
- (三) 移撥：新北市境內原有烏來、碧潭、野柳、北海岸、觀音山、十分等 6 處省級風景特定區，及瑞芳 1 處市級風景特定區，其中北海岸、觀音山 2 處精省前由臺灣省交通處國民旅遊局管理，其餘 5 處省、市級風景特定區由臺北縣政府各設置管理所（下稱風管所）。有關各風管所移撥情形如下：
 1. 2002 年 7 月 22 日交通部觀光局為統籌觀光資源，將北海岸、觀音山、野柳三處風景區管理所合併成立北海岸及觀音山國家風景特定區管理處。

2. 烏來、碧潭、十分、瑞芳 4 處風管所，於 2004 年 1 月整併為烏來（轄烏來、碧潭）、瑞芳（轄瑞芳、十分）2 個風管所。
3. 2005 年 1 月再整併烏來、瑞芳風管所為臺北縣風景特定區管理所，並納入烏來泰雅民族博物館為其所轄。
4. 2007 年 1 月碧潭風景區移由水利局管轄，同年 7 月 1 日泰雅博物館移由原民局管轄。
5. 2007 年 10 月臺北縣政府成為準直轄市，新成立觀光旅遊局，風管所納入其編制改為風景區管理科，2009 年 6 月碧潭風景區移由觀光旅遊局經營管理，下轄烏來、十分、瑞芳及碧潭 4 處風景特定區。

第三節 經整理後所發現的問題（本文的觀察）

壹、所發現之問題

一、新北市政府一級機關有必要再進行簡併

組織準則第 11 條規定，直轄市政府所屬一級機關或一級單位，人口未滿 200 萬人者，不得超過 29 個局、處、委員會；人口在 200 萬人以上者，不得超過 32 個局、處、委員會。直轄市政府一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第 13 職等（即政務人員），由市長任免之。換言之，除具專屬法律任免系統之機關（或單位）主管外，市長享有完全之人事任免權。新北市改制前後，所屬一級機關（單位）由 26 個增加為 27 個（按改置前一級機關稅捐稽徵處調整為二級機關³⁶，另增設秘書處及客家事務局），並未用滿機關數上限，其增加幅度並不高，顯示現行組織準則過於寬鬆。

基本上新北市政府應設置多少機關，不僅涉及實質負擔職能的問題，也涉及市長的施政與市政未來的發展與轉型、個別局處首長的領導能力、風格及下屬的能力、地方議題的類型與服務水平等諸多因素衡量，也因此，應有多少內部單位、機關方屬合理，甚難論斷。

但學者黃錦堂教授認為，現行組織準則依地方政府轄區人口數為基礎而進一步分級，具有妥當性，惟直轄市人口 200 萬人以上者得設 32 個一級部門，不無過於優惠。此項制度設計之初，乃以當時臺北市政府的數目為標準，沒有精確檢討，並為日後縣市爭取單獨或合併升格的原因之一。在地制法施行前，臺北縣政府當時一級機關（單位）首長（主管）的職等不過為薦任第 9 職等至簡任第

³⁶ 在原臺北縣準用直轄市規定時，於擬定臺北縣政府組織自治條例時，財政局變為府外局，成為其所屬一級機關，稅捐稽徵處則隸屬於財政局，成為其所屬二級機關。

10 職等，相關機關（單位）數的安排從而非無道理，但如今新北市政府所屬一級機關首長已經改為政務職，且職等提升為比照簡任第 13 職等，則相關行政組織的數目有必要調整，非無討論餘地，但這種「優渥」畢竟也為地方首長施政利器之一，可吸引產官學優秀的人才進入市府團隊，有助於提升競爭力。

目前新北市政府除置市長 1 人外，另置副市長 3 人，若依控制幅度每位管理者直接管理部屬最多不超過 6 位之原則，3 位副市長各司其職，每位督導 6 個局、處、委員會業務，目前其下設 27 個所屬一級機關，恐就顯過多。況且目前一級機關員額建制大小不一，有機關編制員額少於 50 人者，如原住民族行政局（35 人）、客家事務局（36 人）、政風處（50 人），亦有編制員額高於 400 人以上者，如環境保護局（471 人）、工務局（430 人）。依組織準則第 6 條：「地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理。」之規定，現行新北市政府一級機關間，人力規模之建置顯失平衡，似與組織規模適中原則有悖。

在行政院組織改造後，所轄不過 29 個部會（含 112 個司）、70 個三級機關，新北市政府為地方政府，並不需要負責國防、外交、兩岸交涉等事務，確有 27 個一級機關，兩相對照，顯然過多失衡，且過於鬆散的一級（機關）組織，並非理想的控制幅度，也不利於相關施政之整體治理。

二、新北市政府組織膨脹，但已逐漸控制

新北市政府改制後，因納編鄉鎮市公所及代表會行政人員人力，因應業務需要二級機關數也在成長，肇致編制人數有增加之情況，編制人數增加除了反應業務量的增加，也造成冗員與溝通活動的增加。根據帕金森定律組織天生有膨脹的傾向，因此若沒有適時的檢討瘦身，就會造成機關組織重組功能衰退與增加不適任人員的情形，必須定期進行員額評鑑，因應業務消長而彈性調整人力，以避免出現冗員及勞逸不均的現象。

此外，因組織不斷膨脹，市長控制幅度相對亦增大，除了增加機關間的溝通協調成本外，也影響市長監督效果，對於市政府恐造成人力資源的浪費與監督的盲點而不利市政的發展。

三、高度市政府中心集權主義

我國直轄市屬於高度的市政府中心集權主義，所有的市政府規劃與公共服務體制，高度的向市政府決策中心集中。直轄市內的次級地方政府「區」，定位為市政府的派出機關，而非縣底下之地方自治團體「區」，在推動大型公共建設與開發時，區長的官派性質固有利於市政府的領導統御及指揮協調，但就公共管理與服務型政府的觀點，政治權力過度中心化，並不利於多元社會的分配正義，與民主治理之建構（趙永茂，2010），此外，新北市轄區幅員廣大，權力高度集中，對民眾基層生活照護、洽公方便性、行政流程及均衡發展等產生偏差影響，並無助於組織效率與財政之節約，而形成所謂行政資源之浪費。

四、所屬一、二級機關名稱都冠「政府」易生混淆

依組織準則第 5 條規定，直轄市政府一級機關名稱用局、處、委員會，處限於輔助兼具業務性質之機關用之。二級機關用處、大隊、所、中心。同準則第 11 條規定，直轄市政府一級單位為處或委員會。未來如新北市政府擬將屬業務性質之工務局改為內部一級單位「工務處」（按此為筆者自行之假設比喻），則其所屬二級機關如：新北市政府新建工程處，將形成「處中有處」之奇異現象。

此外，在實務作業上，新北市政府將其所屬二級機關（按戶、地政事務所除外）組織名稱定名為「新北市政府 0 0 處」，如隸屬財政局之稅捐稽徵處、隸屬教育局之體育處等是，其機關名稱雖未牴觸組織準則之規定，但目前一級機關亦有稱處者，如秘書處、人事處等是，將造成一、二級機關名稱之混淆，人民不易分辨機關隸屬之情況。未來宜俟機將二級機關更名為「新北市政府 0 0 局 0 0 處」或依地制法第 27 條規定，自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，直接定名為「新北市 0 0 處」。又為免產生前所指「處中有處」並宜修改組織準

則相關規定，明訂直轄市政府一級機關（單位）屬業務部門性質者稱「局」、幕僚性質者稱「處」、協調統同性質者稱「委員會」，以作區分³⁷。

五、職務列等真的是地方政府組織的重要關鍵

地制法第 62 條規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所與其所屬機關及學校之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。」此處所稱「考銓法規」，從文義上以觀，範圍制為廣泛，解釋上得涵蓋憲法增修條文第 6 條考試院職掌事項。所稱「備查」，依地制法第 2 條第 5 款規定，指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂，性質上屬於知照與存檔的功用，從而主管機關對其內容並無不享有事後審查權，但目前實務上並非如此，但現行實務上並非如此，考試院享有不同意備查之權力，而不予備查之結果，就是將該組織法規及編制表退回，並按其意見修正，重新報送備查，否則後續即無法辦理職務歸系作業及人員任用審查，影響機關組織的安定性。而依地制法授權訂定之組織準則，為現行地方政府組織設立及員額配置之主要準據，其法律位階雖屬法規命令性質，其所規範事項，除了科層式體制下的行政機關外，並進一步規範地方行政機關的員額上限與行政機關之編制，並於第 26 條明定「（第 1 項）地方行政機關編制之職稱及員額，應於各該地方行政機關組織法規及其編制表定之。（第 1 項）地方行政機關，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。」而公務人員任用法第 6 條第 3 項：各機關組織除以法律定其職稱、官等、職等及員額者外，應依其業務性質就其適用之職務列等表選置職稱，並妥適配置各官等、職等職務，訂定編制表，函送考試院核備。同條第 4 項：

³⁷實務上直轄市政府確實有將屬業務性質之一級機關稱「處」者，例如：臺北市政府地政局更名前名稱為「臺北市政府地政處」，2011年12月20日配合臺北市政府組織自治條例修正，始將從1971年起已用40年餘之「臺北市政府地政處」之名稱，正式更名為「臺北市政府地政局」。

前項職稱及官等、職等員額配置準則，由考試院會同行政院定之。考試院爰會同行政院訂定「各機關職稱及官等職等員額配置準則」，對各機關（構）及公立學校（以下簡稱各機關）之組織，除以法律定其職稱、官等、職等及員額者外，其有關職稱選置及各官等職等員額配置事項，做了非常綿密之規範。

組織準則重視地方政府的組織對外執行公權力行政的效能，然職務列等則是反應組織內部公務員的權利關係，確是絕大多數地方公務人員關心的議題。在地方政府公務人員職務列等的設計體系中，直轄市政府高於縣（市）政府，縣（市）政府高於鄉（鎮、市）公所，此種體系的思惟從威權體制時期迄今，似乎沒多大改變。精省後直轄市政府維持現制未變動，縣（市）政府則有明顯的變動，地方制度法一開始明定副縣（市）長比照簡任第 12 職等（現在則比照簡任第 13 職等），縣（市）政府一級單位（機關）主管（首長）簡任第 10 至 11 職等，副主管為薦任第 9 職等，課長為薦任第 8 職等。這和先前省縣自治法時期相比，僅一級單位（機關）主管（首長）職等從過去薦任第 9 職等提升，又新增置副主管職務而已。但是對於縣（市）政府業務推動的核心主力「課長」則仍維持不動。

隨地制法施行，縣（市）政府的自治量能逐漸放大時，提高職務列等的呼聲四起，2005 年當時行政院前院長謝長廷一上任，縣（市）政府即共同連署要求提高一級單位（機關）副主管（副首長）職等從薦任第 9 職等調為簡任第 10 職等或薦任第 9 職等至簡任第 10 職等，與課長的職務列等調整為薦任第 9 職等或薦任第 8 職等至第 9 職等。以當時縣（市）政府（其實也是縣市長）的共同意見，認為在未大幅增加人事費或可得控制的前提下，適度調整上開 2 個「關鍵性」職務的職等，對縣（市）政府組織的運作有其重要性。此訴求行政院、內政部與行政院人事行政局（2012 年 2 月 6 日改制為行政院人事行政總處）基本上是持支持態度，但官制官規主管機關銓敘部總以涉及職務列等的「職責程度」、「業務性質」及「機關層次」未改變或所謂需有「整體性」與「衡平性」考量等理由，認不宜僅就部分「關鍵性」職務調整而作罷。

但隨 2007 年 4 月立法院修正地制法第 4 條，臺北縣以準用直轄市規定的方式，取得準用直轄市政府職務列等的「果實」，緊接著，同年 7 月立法院修正地制法第 56 條規定，縣（市）政府以政治任命的一級單位主管（首長）職務比照簡任第 12 職等，帶動組織準則於同年 12 月對於縣（市）政府組織的重大修正。

連帶地，關於地方職務列等，銓敘部等於被迫必須檢討修正提升以回應立法院的壓力。

試想，如果銓敘部能回應當時縣（市）政府對於提升「關鍵性職務列等」之呼聲，地方政府會透過立法院以修正地制法的途徑，來達到他們的目的嗎？又如果當時即可滿足地方政府的訴求時，拉近了縣（市）政府與直轄市政府的差距，則 2009 年縣（市）合併改制直轄市又是如今的發展嗎？

對此項觀點或許有人不予認同，但個人必須剴切指出：職務列等真得是地方政府組織改革的重要關鍵之一；而銓敘部如仍堅持職務列等調整需依公務人員任用法第 6 條規定，考量「職責程度」、「業務性質」及「機關層次」等因素，而不納入因地制宜、彈性原則的精神，對地方自治實踐將是一個障礙。

肆、另一項觀察：雙北市³⁸之組織呈現趨同性

地制法第 18 條與第 19 條明定直轄市與縣（市）等地方自治團體，其「組織之設立與管理」屬自治事項，依該法第 2 條第 1 款規定，關於自治事項，地方自治團體得「自為立法並執行」，從而授予地方自治團體可「因地制宜」建置其組織，以落實地方自治規範中自主組織權的精神。職是，新北市政府之組織，不必也不應受限於原有直轄市如臺北市或高雄市的機關組織之設計模式，亦即不必全然模仿臺北市與高雄市的經驗，畢竟每個直轄市所須面對的業務功能，不盡然相同。

然而，在對照臺北市與新北市政府組織自治條例的規定，臺北市政府設 31 個一級機關，而新北市政府設 27 個一級機關，渠等於一級機關名稱完全相同者計有 18 個局室，若再將經濟（產業）發展局、城鄉（都市）發展局、觀光旅遊（傳播）局所扮演之功能與定位，多為大同小異或僅有些許差異及掌理原住民族及客家事務之機關，僅機關形式為首長制或委員制之不同加入，機關屬性相同者高達 23 個，如表 3-14，由此可知雙北市的組織建制，實有相當高的「趨同性」。而就微弱的組織建制「趨離性」，充其量，我們只能說，臺北市為首善之都，尚

³⁸ 所稱雙北市謂臺北市及新北市之共稱。以下各章節若有再用到「雙北市」時其意相同。

須負責大眾捷運系統工程規劃與興建暨有關水資源管理等業務，因而得因地制宜，設置符合都市發展需求的功能業務單位。

或許有人會認為地方政府為第一線為民服務之機關，其業務同質性高，以致造成機關組織之設計雷同。由於各地方政府於其組織設置的因素各有不同，以臺北市政府為例，其於 1967 年改制為直轄市，期間其組織歷經三、四十年的演進，但就結果而言，雙北市二者組織設置趨同性極高，難論有何特殊因地制宜之差別性，反倒是可以觀察，肇致如此高度趨同的因素為何，以作為組織制度設計上之參考：

（一）歷史因素

趨同性原因之一為歷史因素，亦即我國曾於不同時期由上級訂頒不同的框架規定，但在時代變遷中地方政府並沒有意願為大幅改變。這種作法有其合理性的解釋，蓋地方得有組織與中央主管部會為對口，且一旦設立運作、關係穩定後，若要加以變更，須投入相當的成本，則毋寧以不變應萬變之。

（二）組織準則延襲尊重現狀的規範設計

1999 年內政部所訂組織準則有關直轄市、縣市政府的員額設計規定，直接承認過去組織員額分配的合理性。再因應精省之後，地方政府業務有加重之情形，故遂以「增加」的設計方式，規定直轄市及縣市政府組織員額增加之數額（臺北市與高雄市係以 1999 年現有之編制員額數，以成長百分之六點七之比例，明定直轄市政府之數額；各縣市係以「人口」、「土地面積」及「自主財源比率」所形成的公式，來計算分配 5,000 個正式編制職缺的分配），即肯認過去(1999 年以前)各地方政府建制存在的合理性，並未通盤性檢討當時整個臺灣地方政府體制的改革，而沿襲舊有之政府建制體例作邊際性的修正。

（三）政治性考量且具「代表性官僚」特質

所謂代表性官僚 (Representative Bureaucracy) 可分為消極代表性(Passive representation) 與積極代表性(active representative)，前者指官僚組織的人力結構反映整個社會人口的組成結構（通常以個人屬性特徵如種族、性別為標準）；後

者指官僚組織所為之政策決定或偏好，與整體社會人口的偏好具有趨同性。一般而言，代表性官僚體系的人力組成結構（如政治、經濟、社會等特徵）應該具備社會人口的組成特性，即具有「消極代表性」(passive representation)；若能充份地代表社會上各類人員的利益，反應出各類人員的偏好與意見，即具備「積極代表性」(active representation)。從而依「代表性官僚體系」的觀點，在特定屬性機關充任行政決策位階或是對決策具有影響力的位階，必須由認同及瞭解特定社群或族群的人員充任該機關職位，才能訂出合於該社群或族群偏好的政策並利於執行。基此，需要透過專責組織或單位及優惠性人事作為(affirmative action)加以實現，視為促進弱勢族群實質地位平等的重要工具。

晚近隨著縣市特定族群人口的激增，縣市長採單一選舉制度下，因為選戰激烈且輸贏票數有限或甚至難以精確預料，各主要候選人或陣營不無積極搶票，從而設置專屬的服務單位，此從中央政府成立原住民族事務委員會、客家事務委員會等中央二級機關及臺北市在 1998 年設立「原住民事務委員會」，臺北縣與桃園縣先後於 2000 年成立「原住民行政局」，新竹縣也隨後在 2002 年設立「原住民行政局」成立原住民族事務委員會、客家事務委員會等機關，並提昇機關在政府組織位階得到證明。

臺北縣轄區面積高達 2052.56 平方公里，且兼具山地、郊區、都市、海岸等多元地貌的生活空間，與臺北市轄區面積約 271.8 平方公里，且屬於都會型態生活空間有別，其組織允依民選市長地方治理的理念與施政優先順序，依地制法、組織準則所規定的組織層級、組織規模、員額總數之管制，擬訂符合本身自治發展需要的直轄市政府組織以呈現不同的風貌，而不宜複製臺北市政府的組織。

表 4-10：新北市與臺北市政府所屬一級機關比較表

新北市政府	臺北市政府
一、秘書處。	一、秘書處。
二、民政局。	二、民政局。
三、財政局。	三、財政局。
四、教育局。	四、教育局。

五、 經濟 發展局。	五、 產業 發展局。
六、工務局。	六、工務局。
*七、水利局。	七、交通局。
*八、農業局。	八、社會局。
九、 城鄉 發展局。	九、勞工局。
十、社會局。	十、警察局。
十一、地政局。	十一、衛生局。
十二、勞工局。	十二、環境保護局。
十三、交通局。	十三、 都市 發展局。
十四、觀光 旅遊 局。	十四、文化局。
*十五、法制局。	十五、消防局。
十六、警察局。	*十六、捷運工程局。
十七、衛生局。	*十七、臺北翡翠水庫管理局。
十八、環境保護局。	十八、觀光 傳播 局。
十九、消防局。	十九、地政局。
二十、文化局。	二十、兵役局。
二十一、原住民族 行政 局。	二十一、主計處。
*二十二、新聞局。	二十二、人事處。
二十三、人事處。	二十三、政風處。
二十四、主計處。	*二十四、公務人員訓練處。
二十五、政風處。	*二十五、資訊處。
二十六、研究發展考核委員會。	二十六、研究發展考核委員會。
二十七、客家事務 局 。	*二十七、訴願審議委員會。
	*二十八、法規委員會。
	*二十九、都市計畫委員會。
	三十、原住民族 事務 委員會。
	三十一、客家事務 委員會 。

資料來源：臺北市政府自治條例第 6 條、新北市政府組織自治條例第 6 條。筆者自行整理。

伍、政策建議

針對以上的發現，提出以下的建議。

一、一級機關數目過多如何改善

(一) 提升府本部政策規劃量能，重新檢討府本部組織設計

將秘書處、人事處、主計處、政風處、研究發展考核委員會等屬於輔助性

質之一級機關，改隸為市政府內部一級單位，以強化市長領導統御及政策決定之職能。

（二）依機關編制數合理精簡、整併一級機關

整併方式可有四種模式：維持現狀、整合性質相近業務，單獨成立機關、業務併入其他機關、業務併入成為市政府內部單位。

1、訂定設立一級機關之最低員額下限

由於設立機關須相對配置總務、人事、主計、政風、研考、資訊等輔助單位或人員，從而其組織之編制及員額不宜過少，以免因設置輔助單位人力，進而壓縮辦理核心業務人員之配置。依組織準則第 12 條規定，直轄市政府一級單位最多不得超過 9 個，科下並得設股，以 1 科編制 10 人計（科長 1 人、專員 1 人、股長 2 人、科員 4 人、助理員 1 人、書記 1 人），本研究認為要設立為一級機關其機關員額應至少 100 人以上，若未達到設立門檻，則宜改設為直轄市政府內部一級單位，俾使人力獲得合理運用。

2、業務性質相近，劃由同一機關掌理

依組織準則第 6 條規定，地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理。由於新北市政府文化局及新聞局編制員額分別為 87 人及 62 人，嗣再查新北市政府新聞局組織規程規定，其下設新聞行政、綜合行銷、新聞聯繫等 3 科，分別掌理出版品之輔導與管理、刊物出版的整合運用、新聞發布與聯繫等事項。有關出版品之輔導與管理、刊物出版的整合運用等事項，由於業務性質與「文化³⁹」相近，可與文化局合併單獨成立機

³⁹ 依職系說明書所定「文化行政職系」之職務，係基於文化行政之知能，對文化人才培育與獎掖、文化交流與合作、文化資產之保存、維護、傳承與宣提、文化藝術傳播與發揚、藝文活動創作與展演及文化設施經營管理等，從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等工作。新聞職系本職系之職務，係基於新聞行政、新聞報導、編輯、翻譯等知能，對下列工作從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等：（一）新聞行政：含傳播政策與法規之擬訂、傳播行政、國內宣傳業務之推動、地方政府宣傳業務之督導、政府與新聞界之聯繫、新聞業務之輔導、輿論公意之蒐集與分析、新聞稿之撰擬、廣播電視節目製作、國際宣傳工作策劃、駐外新聞機構之指揮考核、

關，成為「文化行銷局」，至新聞發布與聯繫等業務，則可併入「秘書處」成為市政府內部單位，並置「發言人」統籌媒體聯繫及對外發言工作。

3、辦理特定族群事務機關之整併

目前新北市政府設原住民族行政局及客家事務局等 2 個辦理特定族群事務之一級機關，由於其組織員額僅分別為 35 人及 36 人，此外新北市為移民城市，外籍配偶及移民數量頗多，亦有若干新住民事務事項，尚待推動，從而原住民族行政局及客家事務局兩者似可併成立「民族事務局」，掌理原住民、客家及新住民事務等事項。又如政策仍決定設立機關，以原住民族行政局組織規程規定，該局設教育行政、社會福利及經濟建設等 3 科，至客家事務局則設綜合規劃、文教發展及園區管理科等 3 科，由於其業務與相關局、處業務關係密切，需各該局、處通力合作，始可達成組織目標，似可轉型為「委員會⁴⁰」型態，以強化政策協調統合能力。至客家事務局依其組織規程所掌理事務為客家政策推動（綜合規劃科）、客家文化藝術與文化資產保存（文教發展科）、客家文化園區教育推廣展事及營運管理（園區管理科），有關文教發展科及園區管理科似可併入文化局，至客家政策推動業務，則可以任務編組方式成立委員會，負責推動辦理。

此外值得注意的是，就長遠來看，新北市政府一級機關精簡、整併，依「少

國際展覽之參加策劃、對外宣傳出版品與視聽資料之統一運用、出版事業之輔導、獎勵與補助、國外委託加工出版品之出口審核、出版品相關法令之執行、電影事業與從業人員之輔導、管理與獎勵、電影機構團體之輔導管理、電影片檢查、分級與准演執照之核發、違法電影（錄影）之修剪、取締與保管、電影事業調查統計、國際活動新聞資料之蒐集、研判運用、外國記者之聯絡及外國新聞從業人員來華訪問之接待等。（二）新聞報導：含廣播（錄音）、電視（錄影）事業之輔導管理、廣播、電視機構、團體及節目供應事業之輔導管理與獎勵及廣播電視事業之調查統計與國際活動及網路新聞之發布與蒐集等。（三）編輯：含機關公務資料、業務書刊及業資料之整理與彙編等。（四）翻譯：含運用本國語文、方言或外國語文，對機關公務書刊或公務聯絡之翻譯業務，為筆錄或口譯及對外宣傳文件與新聞外電之翻譯、處理或其他通譯有關事項等。又「職組暨職系名稱一覽表」將「文化行政職系」與「新聞職系」同列為「文教新聞行政職組」。依公務人員任用法規定，職組係包括工作性質相近之職系，簡任第 11 職等以下（含）現職公務人員在同職組各職系及曾經銓敘審定有案職系之職務間得予調任。

⁴⁰ 我國原住民族多元，為統合各族群利益，避免因首長制，而獨厚某一族群，而有所偏廢，尤其是原住民族事務更宜改以「委員會」型態成立，以謀求集思廣益之綜效。

做、多讓、嚴管」之原則，應以機關職能屬「干涉行政」或「給付行政」做區分，舉凡辦理業務涉及公權力及對人民自由權利有所限制或剝奪之干涉行政業務者，例如：「違章建築之認定⁴¹」、「私菸酒查緝」等，因是類業務屬「無可替代性」，仍宜設立機關，予以嚴格管制。至如涉及民眾服務設施，民間及地方政府輔導，研究訓練出版等給付行政部分，因非屬公權力本質業務，透過去任務化、委外及法人化方式「少做」，政府只負責監督，以匯集民間力量，「多讓」民間執行。

二、縮減一級機關輔助單位行政人員

從控制幅度觀點，影響控制幅度大小的因素很多，就行政機關內部單位，中央政府層級的合理總數應為多少，地方政府層級的又該有多少，很難有普遍適用的答案。不過，控制幅度太大或太小都不合理，如現行中央機關有些部會，下轄十幾個科室、另尚有外派單位、事業單位，而按中央行政機關組織基準法第34條規定，行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以3科至6科為原則。而就控制縱深而言，現行中央機關一級單位，原則上依業務部門分化，多下轄3至4位科長，但也有下轄2位或1位科長者，而所屬科員多至20餘位以上者，亦有如人事、會計單位，1位主管、1位科長、下轄3位科(專)員的編制，就屬不合理。

依組織準則第9條規定，地方行政機關業務單位係指執行機關職掌事項之單位；輔助單位係指秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。一、二級機關輔助單位均應朝低限設置為原則，更宜積極考量運用整合模式納入同一單位辦理，並應本精簡原則設置，其單位數應以不超過業務單位數，並將機關行政人員配置比例予以明訂，原則上一級機關行政人員不應超過30%，二級機關應不超過20%⁴²。亦即縮減總務（秘書）單位、業務

⁴¹ 違章建築之拆除則可委由民間，以「行政助手」角色代執行，政府只需負責鑑址，不要拆錯房子，而造成後續國家賠償問題。

⁴² 依行政院研究發展考核委員會1994年6月調查及1997年5月重新估算之資料顯示，中央部會層級

單位行政人員（如收發）、主計人員、人事及政風單位人員、資訊單位人員。例如資訊單位任務由現行例行性資訊業務轉型為資訊規劃、監督及管理單位，其人力配置將以最低必要的專案管理及系統分析為核心，其他例行性任務則以委外方式辦理。

至一、二級機關辦理各支援服務事項業務之人數較少，則全部或部分整併由同一單位辦理，該單位名稱並得以「行政室」或使用複式名稱（例如秘書資訊室）定之。而各機關人事、主計、政風等單位則仍依一條鞭管理體制辦理。

三、適度下放權責至區公所

新北市各區公所組織規程不無參採臺北市之內容訂定，但臺北市轄區幅員不大，且交通堪稱便利，有利於快速應變，反觀新北市轄區幅員廣大，轄區面積約為臺北市 7.5 倍，且城鄉差距大，將業務適度授權給區公所，使其具有小型市政府的職能，不但可收民眾洽公便利性、簡化行政流程及精簡人力經費之綜效，且透過政府體制內上下權力及責任的轉移，可因地制宜，讓更多屬於在地社區的民間力量能夠共同進場參與公共事務、分擔及監督公共權力的管理，形成各區特色，亦有助建構於公民參與的民主治理。

中，業務人員及幕僚人員比率為6比4（資料來源：行政院研考會1997 行政組織再造方案）。

第五章 新北市政府人力政策之現況與問題

組織是「人」和「事」的結合現象，其能結合緊密，則組織就有力量，就能發揮效率；反之，結合鬆懈，則如同一盤散沙，沒有凝結力，力量就互相抵消，將無功能可言。地方組織之多寡會影響到員額的配置，本章旨在探討新北市在改制（包括準用直轄市）前後員額增減情形，並分析如何在財政困頓下精實人力，使人力運用更為經濟有效。

第一節 組織準則關於地方政府編制及員額之規定

壹、2007 年組織準則修正前之規定

一、員額編制

地方行政機關員額之規定，參考「中央行政機關總員額法」(草案)之精神，以總額控管方式，僅明定各直轄市、縣(市)政府的員額總數，至於其內部員額如何分配，則由各地方政府自行決定。另行政院定有員額管制政策及規定，各地方政府員額之增加情形，仍須受行政院每年規定之成長率之限制（組織準則第 21 條參照）。

(一) 直轄市政府之總員額：

在地制法實施之前，直轄市政府員額並無任何之基準限制，但自該法施行後，於地方行政機關組織準則第 22 條規定：「直轄市政府之員額總數，除醫院及警察、消防機構之員額外，轄區人口未滿二百萬人者，不得超六千五百人；轄區人口在二百萬人以上者，不得超過一萬五千四百人。」即直轄市政府之總員額數規定如下表：

表 5-1：直轄市總員額數上限一覽表

直轄市人口	直轄市政府總員額數
200 萬以下	不得超過6,500人
200 萬以上	不得超過15,400人

資料來源：本研究整理。

而該條文其規劃數額之基準，係參採中央政府機關總員額法（草案）之立法意旨，依據北、高二市當時現有編制員額數，以成長 6.7%之數額，明定各該直轄市政府之員額總數。換言之，係以轄區人口數是否達到 200 萬人為基準點，直轄市人口未滿 200 萬人者，最多為 6,500 人，人口在 200 萬人以上者，最多 15,400 人。北、高二直轄市政府員額情形如下表：

表 5-2：1999 年組織準則訂定時臺北市、高雄市現有員額一覽表

直轄市別	法定員額總數	現有員額數
臺北市政府	15,400 人	14,075 人
高雄市政府	6,500 人	5,860 人

註：此一數據不包括醫院、警察、消防、學校及公營事業等機關構員額。

資料來源：銓敘部銓敘統計年報 (<http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1090-4043/Documents/表1全國公務人員人數按機關別分.xls>)。

(二) 縣（市）政府之總員額：

地方行政機關組織準則第 23 條規定：「縣（市）政府除醫院、警察、消防機關之員額外，以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。以該基準數加分配增加員額之和，為各該縣（市）政府員額總數。前項分配增加員額之計算方式如下：一、各該縣（市）中華民國八十七年十二月底人口數除以全國縣（市）總人口數所得商之百分之六十，為人口數所佔分配比重。二、以各該縣（市）中華民國八十七年十二月底面積除以全國縣（市）總面積所得商之百分之十，為面積所佔分配比重。三、（市）自主財源比率除以全國縣（市）自主財源比率之和，所得商之百分之三十，為自主財源所占分配比重。四、以各縣（市）政府合計增加員額總數之五千人乘以前三款比重之和，所得之積數之整

數為其分配增加員額。前項第三款縣（市）自主財源比率，係指各縣（市）八十五年度至八十七年度之三年度歲入決算數中，扣除補助款收入、公債及借款收入、移用以前年度歲計賸餘後之數額，占各該縣（市）歲出決算數之平均值。」簡言之，縣（市）政府總員額之計算係以 87 年 7 月 1 日各縣（市）政府之編制員額總數為基準數，並依各縣（市）人口數、面積、自有財源比例等因素分配其應增加之員額後，計算出各縣（市）政府的員額總數。所以各縣市政府分配增加員額之計算公式為：

$5,000 \text{ 人} \times (\text{各該縣市人口數} / 23 \text{ 縣市人口總數} \times 60\% + \text{各該縣市面積} / 23 \text{ 縣市面積總和} \times 10\% + \text{各該縣市自主財源比率} / \text{縣市自主財源比率之和} \times 30\%) = \text{各該縣市分配增加員額}$ 。各縣市政府得增加員額情形，如下表：

表 5-3：組織準則訂定時各縣（市）政府得增加員額情形表

單位：人

縣市別	87 年員額基準數	分配增加員額數	員額總數	現有員額數
臺北縣政府	3,457	697	4,154	3,820
宜蘭縣政府	1,069	175	1,244	1,163
桃園縣政府	1,791	368	2,219	1,970
新竹縣政府	949	151	1,100	1,051
苗栗縣政府	1,230	166	1,396	1,253
臺中縣政府	1,921	337	2,258	2,100
彰化縣政府	1,887	286	2,173	1,958
南投縣政府	1,177	212	1,388	1,268
雲林縣政府	1,420	205	1,625	1,526
嘉義縣政府	1,313	171	1,484	1,354
臺南縣政府	1,901	274	2,175	2,040
高雄縣政府	1,752	304	2,056	1,974
屏東縣政府	1,762	246	2,008	1,823
花蓮縣政府	1,020	183	1,203	1,100
臺東縣政府	970	147	1,117	1,008

澎湖縣政府	551	67	618	601
基隆市政府	1,201	155	1,356	1,197
新竹市政府	938	151	1,089	991
臺中市政府	1,675	245	1,920	1,825
嘉義市政府	797	123	920	869
臺南市政府	1,774	214	1,988	1,737
金門縣政府	360	94	454	389
連江縣政府	169	18	187	187
小計	31,124	5,000	36,124	33,204

註：1、以上數據不包括醫院、警察、消防、學校及公營事業等機關構員額。

2、以上資料，參考各縣市政府 92 年度資料，未包括 93 年員額成長數據。

資料來源：組織準則第 23 條條文說明。

貳、2007 年地制法修正後之規定

2007 年 5 月 23 日地制法第 4 條修正，規定縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第 34 條、第 54 條、第 55 條、第 62 條、第 66 條、第 67 條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。當時縣人口數達 200 萬人以上者僅臺北縣，從而臺北縣政府編制及員額得準用組織準則第 22 條規定，即員額總數，除醫院及警察、消防機構之員額外，不得超過 1 萬 5,400 人。

參、2010 年組織準則修正後之規定

一、員額總數

由於組織準則修正前，因直轄市僅有臺北市及高雄市 2 個，從而其員額總數僅以 200 萬人為基準，分為 2 級，相關規定過於寬鬆。2010 年行政院核定臺北縣等縣市，單獨或合併改制直轄市，內政部配合修正組織準則第 22 條規定，對於直轄市政府之員額總數上限，依人口數分為 5 級規範，臺北市因係在 2010 年 6 月 14 日準則修正前已設置之直轄市，其轄區人口雖僅達 260 餘萬人，但員額總數給予特別優惠，訂為 1 萬 4,200 人。此項規定對於各直轄市影響如下：

- (一) 新北市、高雄市、臺中市、臺南市及桃園縣政府編制員額總數上限，分別可增加 2,170 人、2,203 人、2,997 人、1,597 人及 3,418 人；臺北市員額總數由原 15,400 人下修為 14,200 人，減少 1,200 人。
- (二) 五都一準直轄市改制後員額共增加 12,572 人，各直轄市政府之增員組織準則規定仍應通盤考量行政院員額管制政策及規定、業務職掌及功能、施政方針、計畫及優先順序、預算收支規模及自主財源、人力配置及運用狀況等 5 因素，於組織準則所定員額總數上限內調整，因此，可增加員額空間並非未來確定必然增加人員數。嗣依據「行政院員額管理措施」規定，縣(市)政府單獨或合併改制直轄市政府第 1 年，除新設單位外，以不增加員額為原則，但前 3 年仍可增加員額 3,376 人，所以平均每年可增加 1,125 人；3 年以後總人力仍有 9,196 名員額上調空間，可增人數合計為 12,572 人。詳如下表。

表 5-4 六都改制合併後人力需求

區域名稱	人口數	鄉鎮市區	改制前員額數	改制後員額上限	前3年增加人數	3年後可增加人數上限
合計			50,588	63,160	3,376	9,196
臺北市	260 萬餘	12	14,013	14,200	0	187
新北市	389 萬餘	29	11,690	13,860	307	1,863
高雄市	277 萬餘	38	9,497	11,700	413	1,790
臺中市	264 萬餘	29	6,003	9,000	786	2,211
臺南市	187 萬餘	37	5,603	7,200	487	1,110
桃園縣	200 萬餘	13	3,782	7,200	1,383	2,035

資料來源：銓敘部，筆者自行整理。

二、地方編制員額擴張，初期牽動中央中高階人力流向

未來政府組織員額調整方向大致明確，中央及地方政府在員額總量管理的法令規定下，公部門人員將受限不能大幅成長，但改制初期直轄市政府組織增加，所多出的高職等缺額，可能會吸引部分中央公務菁英前往任職。目前五都成

立後，各局處單位首長（主管），許多係由中央調任可見一斑。至於各直轄市政府預算是否有餘裕可以大幅調整人力，不無疑問，蓋所增加員額，端賴各直轄市首長考量自主財政負擔能力（所增加之人事費應自行負擔，不得要求中央補助）自行決定。

由於新北市政府改制後，因增加較多的高職等缺額，可能會吸引部分中央公務菁英前往任職，從而朱市長在新北市議會第 1 屆第 4 次定期會市長施政報告明白宣示，新北市政府在人力甄補上，將優化高階主管人員之養成任用，重視職務歷練過程，並優先拔擢本府優秀人才，藉此安定軍心，避免高階（科長級）人員「人心浮動」，留不住人才，成為中央部會乃至五院與總統府之簡任文官儲備中心（黃錦堂，2012）。

第二節 新北市政府員額現狀與人事政策

壹、現行規定：新北市政府的員額總數

依組織準則第 21 條規定，地方行政機關之員額，包括各該地方行政機關公職人員、政務人員及訂有職稱、官等之人員⁴³。從而，規定，直轄市人口在 350 萬人以上者，扣除警察及消防機關、學校、醫院、所屬事業經營、公共造產性質機關（構）的員額外，不得超過 13,860 人。

新北市政府改制前編制員額為 8,732 人（不含警察、消防、醫院、學校、各鄉鎮市公所及代表會），改制後最高員額雖可調整至 13,860 人，但民國 102 年度僅規劃編制員額 11,685 人（含各區公所，但不含警察、消防、醫院及公立學校職員），至各年度編制員額，則視財政情形，採逐年分階段方式漸次補實員額，以落實預算管制員額。有關新北市政府一、二級機關改制前後各時期員額增減情形，詳如後附表 3-12 對照表所示。

至技工、工友、駕駛、清潔隊員等工級人員、聘僱人員、臨時人員部分，

⁴³從而所稱員額並不包含技工、工友、駕駛、清潔隊員等工級人員、聘僱人員、臨時人員之人力。

合計為 13,571⁴⁴人。人力配置情形，臚列如下：

- 一、 工級人員：測量助理 193 人、清潔人員 3,856 人、駐衛警察（河川巡防員）32 人，合計 4,081 人。
- 二、 聘用人員：223 人。
- 三、 約僱人員：1,220 人。
- 四、 臨編人員：1 人。
- 五、 臨時人員：8,046 人。

從而，新北市政府民國 102 年編制人力（不含警察、消防、醫院及公立學校職員）與非編制人員比，約為 1.16：1，顯示新北市政府非編制人力在機關內仍扮演相當吃重的角色。

貳、改制前後員額變動情形

新北市在改制前，於蘇貞昌主政時期，由於組織準則規定之員額總數上限為 4,154 人，因此府本部及所屬一、二級機關其編制數等於預算數（即各機關依編制表所列員額數去編列預算用人），但因須配合行政院員額管制政策，至 2003 年實際用人僅 3,820 人。迨周錫璋主政時期，因準用直轄市規定，法定編制員額上限為 15,400 人，但因鄉鎮市仍為地方自治團體，須相對扣除鄉鎮市公所及所屬機關、代表會行政人員，所以編制員額增加至 8,732 人。至朱立倫主政後，配合新北市改制後，29 個鄉鎮市改制為區，須納編各鄉鎮市公所及代表會行政人員，從而各機關編制員額如下：所屬一、二級機關 9,578 人、區公所 2,107 人、警察機關 11,068 人、消防機關 3,500 人、醫院 342 人，合計 26,595 人，但考量須概括承受鄉鎮市資產及債務，在自有財源興闢不易，財政環境嚴峻下，採用預算員額概念配賦：一、二級機關 8,165 人、區公所 2,117 人（超額 10 人為代表會留用人員 10 人）、警察機關 7,897 人、消防機關 2,173 人、醫院 250 人，合計 20,602

⁴⁴資料來源：新北市政府主計處統計資料庫
（<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>）。瀏覽時間：2013/07/20。

人，約佔編制員額 77.5%，詳如表。

表 5- 5：新北市政府編制員額與預算員額對照表

單位：人

機關	編制員額	預算員額	備註
各一、二級機關	9,578	8,165	
各區公所	2,107	2,117	預算大於編制係因需加計代表會留用人員10人
警察機關	11,068	7,897	
消防機關	3,500	2,173	
醫院	342	250	
合計	26,595	20,602	

資料來源：新北市政府人事處，筆者自行整理。

表 5-6：新北市政府一級機關改制前後各時期員額對照表

改制前編制員額（準直轄市時期）96.10.1		改制前編制員額（準直轄市時期）99.12.24		改制後編制員額（新北市時期）100.12.31		改制後編制員額（新北市時期）101.05.22		改制後編制員額（新北市時期）101.12.18	
府本部	87			府本部	35	府本部	35	府本部	35
秘書室	42	秘書處（含府本部 35）	170	秘書處	135	秘書處	135	秘書處	135
民政局	73	民政局	176	民政局	176	民政局	176	*民政局	154
財政局	40	財政局	152	財政局	195	財政局	195	財政局	195
教育局	74	教育局	278	*教育局	278	*教育局	281	教育局	281
建設局	60	經濟發展局	234	經濟發展局	234	經濟發展局	234	經濟發展局	234
工務局	126	工務局	801	*工務局	614	*工務局	614	*工務局	430
水利局	57	水利局	345	水利局	345	水利局	345	水利局	345
農業局	84	農業局	130	*農業局	116	*農業局	116	農業局	116
住宅及城鄉發展局	70	城鄉發展局	270	城鄉發展局	200	城鄉發展局	200	城鄉發展局	200
社會局	71	社會局	214	*社會局	214	*社會局	211	社會局	243
地政局	108	地政局	230	地政局	230	地政局	230	地政局	230
勞工局	29	勞工局	205	*勞工局	120	*勞工局	120	勞工局	120
交通局	51	交通局	243	*交通局	243	*交通局	245	*交通局	206
		觀光旅遊局	120	觀光旅遊局	120	觀光旅遊局	120	觀光旅遊局	120
法制室	21	法制局	65	法制局	65	法制局	65	法制局	65
衛生局	107	衛生局	255	衛生局	255	衛生局	255	衛生局	255

環境保護局	197	環境保護局	369	*環境保護局	471	*環境保護局	471	環境保護局	471
文化局	61	文化局	80	*文化局	85	*文化局	87	文化局	87
原住民族行政局	15	原住民族行政局	35	原住民族行政局	35	原住民族行政局	35	原住民族行政局	35
新聞室	15	新聞局	62	新聞局	62	新聞局	62	新聞局	62
人事室	27	人事處	75	人事處	75	人事處	75	人事處	75
主計室	34	主計處	93	主計處	93	主計處	93	主計處	93
政風室	16	政風處	50	政風處	50	政風處	50	政風處	50
研究發展考核室	23	研究發展考核委員會	88	研究發展考核委員會	88	研究發展考核委員會	88	研究發展考核委員會	88
		客家事務局	36	客家事務局	36	客家事務局	36	客家事務局	36
小計	1488	小計	4776	小計	4570	小計	4574	小計	4361
消防局	1657	消防局	3500	消防局	3500	消防局	3500	消防局	3500
警察局	395	警察局	646	警察局	691	警察局	691	警察局	691

備考：表內機關名稱前加「*」表示修編時增設所屬二級機關。

表 5-7：新北市改制前後二級機關編制員額對照表

改制前編制員額 96.09.31		改制前編制員額 99.12.24		改制後編制員額 100.12.31		改制後編制員額 101.05.22		改制後編制員額 101.12.18	
縣立殯儀館	11	縣立殯儀館	42	市立殯儀館	42	市立殯儀館	42	*殯葬管理處	90
忠烈祠管理所	1								
板橋等 29 戶政事務所	727	板橋等 29 戶政事務所	808	板橋等 29 戶政事務所	809	板橋等 29 戶政事務所	809	*板橋等 29 戶政事務所	804

稅捐稽徵處	432	稅捐稽徵處	846	稅捐稽徵處	890	稅捐稽徵處	890	稅捐稽徵處	890
板橋等 3 體育場	14	體育處	59	體育處	60	體育處	60	體育處	60
家庭教育中心	2	家庭教育中心	8	家庭教育中心	8	家庭教育中心	8	家庭教育中心	8
採購中心	17	採購處	162	採購處	162	採購處	162	採購處	162
違章建築拆除隊	36	違章建築拆除大隊	120	違章建築拆除大隊	120	違章建築拆除大隊	120	違章建築拆除大隊	120
				養護工程處	187	養護工程處	187	養護工程處	187
								*新建工程處	184
河川高灘地維護管理 所	17	高灘地工程管理處	80	高灘地工程管理處	80	高灘地工程管理處	80	高灘地工程管理處	80
動物疾病防治所	19	動物防疫檢疫處	34	動物保護防疫處	56	動物保護防疫處	56	動物保護防疫處	56
水產種苗繁殖場	6								
		綠美化環境景觀處	26	綠美化環境景觀處	40	綠美化環境景觀處	26	綠美化環境景觀處	26
淡水第二漁港管理 所	6			漁業及漁港事業管 理處	40	漁業及漁港事業管 理處	40	漁業及漁港事業管 理處	40
				都市更新處	70	都市更新處	70	都市更新處	70
風景特定區管理所	16								
仁愛之家	18	仁愛之家	21	仁愛之家	21	仁愛之家	21	仁愛之家	21
八里愛心教養院	25	八里愛心教養院	62	八里愛心教養院	62	八里愛心教養院	62	八里愛心教養院	62
家庭暴力暨性侵害 防治中心	53	家庭暴力暨性侵害 防治中心	70	家庭暴力暨性侵害 防治中心	70	家庭暴力暨性侵害 防治中心	70	家庭暴力暨性侵害 防治中心	118

				板橋等 28 市立托兒所	493	板橋等 28 市立托兒所	493	*板橋等 28 市立托兒所	261
板橋等 9 地政事務所	479	板橋等 9 地政事務所	838	板橋等 9 地政事務所	838	板橋等 9 地政事務所	838	板橋等 9 地政事務所	838
就業服務中心	7	就業服務中心	115	就業服務中心	65	就業服務中心	65	就業服務中心	65
				職業訓練中心	50	職業訓練中心	50	職業訓練中心	50
				勞動檢查處	85	勞動檢查處	85	勞動檢查處	85
				車輛行車事故鑑定委員會	4	車輛行車事故鑑定委員會	4	*交通事件裁決處	120
捷運工程隊	14							*捷運工程處	100
板橋等 29 衛生所	393	板橋等 29 衛生所	445	板橋等 29 衛生所	445	板橋等 29 衛生所	445	板橋等 29 衛生所	445
鶯歌陶瓷博物館	38	鶯歌陶瓷博物館	38	鶯歌陶瓷博物館	38	鶯歌陶瓷博物館	38	鶯歌陶瓷博物館	38
十三行博物館	17	十三行博物館	22	十三行博物館	22	十三行博物館	22	十三行博物館	22
黃金博物館	13	黃金博物館	26	黃金博物館	26	黃金博物館	26	黃金博物館	26
淡水古蹟博物館	10	淡水古蹟博物館	40	淡水古蹟博物館	40	淡水古蹟博物館	40	淡水古蹟博物館	40
縣立圖書館	7	縣立圖書館	14	市立圖書館	69	市立圖書館	69	市立圖書館	69
資訊中心	11	資訊中心	80	資訊中心	80	資訊中心	80	資訊中心	80
小計	2389	小計	3956	小計	4972	小計	4958	小計	5217

臺北縣各鄉鎮市公所及所屬機關	2965	臺北縣各鄉鎮市公所及所屬機關	2965	區公所	2093	區公所	2107	*區公所	2107
醫院	342	醫院	342	醫院	342	醫院	342	醫院	342
警察局各分局	5225	警察局各分局	6454	警察局各分局	6704	警察局各分局	6704	警察局各分局	6704
警察局刑事大隊	972	警察局刑事大隊	1635	警察局刑事大隊	1644	警察局刑事大隊	1644	警察局刑事大隊	1644
警察局保安大隊	309	警察局保安大隊	539	警察局保安大隊	539	警察局保安大隊	539	警察局保安大隊	539
警察局交通大隊	786	警察局交通大隊	1372	警察局交通大隊	1372	警察局交通大隊	1372	警察局交通大隊	1372
警察局少年大隊	31	警察局少年大隊	54	警察局少年大隊	54	警察局少年大隊	54	警察局少年大隊	54
警察局婦幼大隊	36	警察局婦幼大隊	63	警察局婦幼大隊	64	警察局婦幼大隊	64	警察局婦幼大隊	64
臺北縣政府警察局 民防管制中心	12								
警察小計	7371	警察小計	10117	警察小計	10377	警察小計	10377	警察小計	10377

資料來源：新北市政府人事處。

參、朱市長之員額管理政策

本研究雖已在第三章第三節「朱立倫市長主政後組織與人力管理政策」中，作過詳細的介紹。但由於本章係在探討新北市政府人力政策議題，從而宜再將重點內容約略回顧，並檢討其政策不足之處。

在上述章節本研究提到朱立倫市長為擷節用人支出，對員額控管相當綿密，並採用下列政策工具進行人力活化：

- 一、採「總量管制」精神，「由上而下」進行員額分配，並授權管控。
- 二、規劃辦理員額評鑑，並依評鑑結果作為機關整併或人力調整之參據。
- 二、採用「大水庫」人力管理政策，持續精簡非編制人員。
- 四、注意到機關一條鞭單位人力過多的問題。

參、新北市政府已經著手辦理員額評鑑

當今世界各國對於員額管理，蓋可分為「員額數管制」和「人事成本管制」兩類，目前 OECD 國家大多採人事成本管制，由財政機關決定各機關人事成本後，再由各機關自行調控包括員額及薪資等人事配備；我國則取法日本「定員法」制度，採取員額數管制⁴⁵。

2010 年 4 月 1 日「中央政府機關總員額法」施行，我國中央政府機關員額管理，進入依法律進行總量管理的新架構，然而地方卻是率中央之先，在 1999 年組織準則發布後，開始實施員額總量管制。劉坤億教授在「政府機關員額管理策略初探」一文提到，我國中央政府在員額管理上已經跳脫出齊頭式、數量化的員額精簡迷思，進而從策略性人力資源管理的途徑，將機關員額控管與組織發展目標、業務調整等相互連結；同時藉由五大業務區塊分別控管員額總量，並授予機關分層逐級自主化管理員額，以及誘導並鼓勵跨機關彈性調整員額。並認為在實務運作的行為層面有下列五項問題和挑戰（一）觀望態度限制員額精簡成效；（二）

⁴⁵摘自 2011 年 7 月 15 日「落實中央政府機關總員額法之管理策略座談會」彭錦鵬副教授發言紀錄。

本位主義挑戰員額管理專責機關；（三）員額管理難以跳脫政治角力；（四）人事單位的專業能力尚待強化；（五）員額管理不等於人事成本的控制。因此，劉教授的顧慮，運用在地方機關同樣適用。

新北市政府能否超越既往「人多好辦事」的用人慣性？打破本位主義，依實際業務情形垂直或水平跨機關移撥調配有限人力？採取「零基精神」，積極處理機關員額閒置或人力未被充分運用之情形？仍有待觀察。此外，值得注意的是，採員額數管制比較容易陷入員額數字降低的迷思，亦即可能出現非典型公務人力的擴增，並出現政府總體用人成本未減反增的情形（劉坤億，2011）。

以下謹就新北市政府在實施員額評鑑作業時宜注意之事項，提出個人淺見。

一、定期辦理組織及員額評鑑

依組織準則第 27 條規定，地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，作為機關組織之設立、調整或裁撤及員額調整之依據。此項課予地方政府應本自我管理及專業原則，定期辦理組織及員額評鑑之義務，以檢視所屬機關建制及員額配置之合理性。由於「定期之期間為何？」及「辦理評鑑方式」等屬與執行法規之細節性、技術性次要事項，主管機關並未訂定相關流程標準化作業程序，從而長期以來地方政府並未真正具體落實辦理。所幸，中央政府機關總員額法施行後，行政院為使各機關依中央政府機關總員額法第 8 條規定辦理員額評鑑相關作業流程標準化，確保員額評鑑作業品質，以利評鑑結果確能提供機關作為員額調整時之參考，於 100 年 3 月 15 日訂有「中央政府機關辦理員額評鑑作業注意事項」1 種，依該注意事項第 20 點規定，地方行政機關得準用該注意事項辦理定期員額評鑑。是以，新北市政府可準用該注意事項或自行訂定組織及員額評鑑相關作業流程規定辦理，其辦理評鑑周期並可參照中央政府機關總員額法規定，以 2 年定其周期。

二、引進外部專業人士，評鑑結果更臻公正客觀

依「中央政府機關辦理員額評鑑作業注意事項」第 7 點規定，評鑑小組之成員，學者專家人數以不少於三分之一，且學者專家之名單，不得由受評機關提供。

評鑑小組成員應與受評機關無利益衝突情事，如於評鑑前發現者，應即變更；評鑑中發現者，應請其迴避，所為評鑑不列入紀錄。俾使整個評鑑過程更臻公正、客觀，不會因個人主觀好惡，而產生誤差。

三、評鑑效果

(一) 現行規定

有關評鑑結果依組織準則規定可作為機關組織設定、調整或裁撤及員額調整之依據，但其實際如何操作之相關配套措施，現行法規並未規定的很明確，本研究參考中央政府機關總員額法及組織準則規定，約略整理出評鑑的效果：

- 1、 組織面：依組織準則第 6 條規定，地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理。同準則第 8 條規定，當地方行政機關具有 1.階段性任務已完成或政策已改變者；2. 業務或功能明顯萎縮或重疊者；3. 管轄區域調整或裁併者；4. 職掌以委託或委任方式辦理較符經濟效益者；5. 經專案評估績效不佳應予裁併；6. 業務調整或移撥至其他機關或單位等 6 款情形之一時，應予調整或裁撤。從而，評鑑機關得依評鑑結果，而為適當之處理，惟值得注意的是，實務上在評鑑過程，受評機關可能經由受評書面報告，過度渲染機關與業務的重要性，透過數字的美化，造成評鑑結果的失真。
- 2、 員額面：現行組織準則對評鑑結果並未規定後續應採行之措施。但其第 21 條規定，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。並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 1.行政院員額管制政策及規定；2. 業務職掌及功能；3. 施政方針、計畫及優先順序；4. 預算收支規模及自主財源；5. 人力配置及運用狀況之因素決定。「員額」代表組織人力的數量，未來機關員額如何配置設計，將由過往遇到新增業務即以「菜市場式」討價還價要求請增員額，改採「總量管制」、「彈性調整」二種機制，就是先規定政府員額

總數的「天花板」，再依業務量分別分配給所屬各一級機關一定的員額上限，並授權其得依實際需要，在所分配員額數額內，隨時將員額移撥調整至本機關或其所屬機關。換言之，在「總量管制」之原則下，依「逐級管制」的概念，由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所依準則所配賦之員額總數上限，按上述因素分配給所一級機關，一級機關再依其受配之員額總數分配給所屬二級機關，各機關再依所分配實際員額數編入年度總預算案，成為預算員額。從而，評鑑結果似得參考中央政府機關總員額法之規定，可要求員額裁減或移撥其他機關，遇有現職工作不適任者，並依相關法令採取考核淘汰、資遣、訓練或工作重新指派方式處理。

- 3、 至非編制人力部分：地方政府的人力可分為編制內公務人員及非編制人員。所謂非編制人員包括聘用人員（依聘用人員聘用條例聘用）、約僱人員（依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法僱用）、臨時人員（各地方主管機關自行訂定管理規章進用），甚至可包括外包（即派遣人力及勞務承攬）人員。由於是類人員並未納入組織準則員額總數內規範，長期以來人數有增無減，並常淪為政治酬庸工具，目前新北市政府約聘僱、臨時人員人力高達 9,490⁴⁶人。誠如審計部新北市審計處民國 100 年度新北市地方總決算審核報告於 101 年決算報告所說：「原鄉鎮市公所改制為區公所，其多項業務已劃歸各主管局處接管承辦，惟移撥初期各該局處或暫緩接管或逕予委辦，業務項目範圍仍存有不確定性，組織人力調配彈性空間限縮，復有部分區公所留用大量長期僱用之臨時人員，與承接原鄉鎮市民代表會之人員，改制後已逾 1 年，組織人力配置未能依業務實需通盤檢討裁減或移撥，組織再造之流程簡化及降低冗員負擔目標達成未如預期。部分區公所改制後之臨時人員未能依業務需求檢討有效精簡，其占正式員額比率未減反增，並有長期大量僱用臨時人力辦理常態性行政業務，不符組織編制人力資源規劃，亦不利業務永續發展。允宜衡酌業務移撥實際需求適當精簡，及訂定工作績效管理考核規範，劃一臨時人力僱用準據。⁴⁷」雖然現行新北市政府針對非編制人力採用「大水庫」人力管理政策，持續精簡非編制人

⁴⁶ 聘用人員 223 人、約僱人員 1,220 人、臨編人員 1 人、臨時人員 8,046 人，合計 9,490 人。資料來源：新北市政府主計處統計資料庫（<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>）。

⁴⁷ 瀏覽網站：http://www.bas.ntpc.gov.tw/web66/_file/1528/upload/audit/100/Final_report.pdf。瀏覽時間：2013/7/10。

員，然而實施成效仍屬有限，從而，日後除應具體貫徹組織準則第 28 條有關地方行政機關增加員額時，應配合預算之編列，落實相對精簡現有聘（僱）用人員之規定外，亦宜訂定非編制人力工作績效管理考核規範及僱用準據，建立「退場機制」，避免人力持續居高不下。

（二）新北市政府員額評鑑結果與後續相關政策—沒有積極落實，不無可惜

就筆者所知 2012 年新北市政府已完成一級機關員額評鑑作業（二級機關由一級機關進行評鑑），但評鑑結果並未積極落實，作為機關整併或員額裁減之參據，整個評鑑作業淪為作文比賽，徒具形式的「大拜拜」。

第三節 地方政府組織與人力資源管理的關聯性

地方組織編制及人力，與「人力資源管理」有著密不可分的關係。任何組織人力的運用與管理，稱為「人事行政」（personnel administration）或「人事管理」（personnel management）。過去對於政府機關的公務人力之運用，習慣上將「人事行政」與「人事管理」定位在層次上的差異，而認為「人事行政」之範圍較廣、層次較高，係指政府機關中對人事政策、方針及制度之制訂，以及對全盤人事之規劃、調整及協調等功能或活動；而「人事管理」則指政府部門對既定人事政策之具體執行，及依制度實際運作而言，所涉及者為處理人事之各種方法、技術與實施，在性質上乃是人事上的事務性工作，範圍較窄、層次較低（吳定等，1996：262）。然而，不論是「人事行政」或「人事管理」均將人力視為生產工具，只側重如何運用人力來達成組織的目標，也就是將個人視為完成組織目標的工具，未將「人」當作是組織中的主體地位，也沒有考量一個人的未來發展潛能，而思加以有效培育。

壹、人力資源管理的意涵

自 1980 年代由「新公共管理」(new public management) 思潮所主導的公部門管理改革，其中「策略規劃」及「績效管理」成為推動新公共管理改造的主要途徑，政府管理強調以策略為中心，用來引導組織於劇烈變動的環境中運作發展。在人力管理上，將人力視為是組織能運用的資源，因此人力的管理改以授能及能力建立為核心，須以策略導向進行管理、運用及發展，因此「人力資本」(human capital) 的概念在人事管理界愈來愈常出現，成為政府及企業管理的一個新興課題；「資本」觀念即強調以對未來回饋的預期為基礎，作出理性的政策規劃，意即人力管理本身就要涵蓋策略的觀念在內。

隨著知識經濟時代的到來，組織所擁有的智慧資本成為決定競爭優勢的關鍵因素，而人力資本則是構成智慧資本的核心。所謂公務人力資本，係指政府所擁有的人力中，能為政府創造績效、對於政府施政目標有正面的助益（江明修等，2001）。從而，近年來不論是公共組織或企業組織均改以「人力資源管理」(human resource management) 的概念，來取代「人事行政」與「人事管理」。依照學者陳金貴教授對「人力資源管理」所下的定義：

- 二、人力資源管理是使用組織的人力資產，以達成組織目標。
- 三、人力資源管理是一種特別的領域，它企圖去發展方案、政策和活動，以提昇個人和組織在需求、目的和目標的滿足感。
- 四、人力資源管理包含那些為提供和協調組織的人力資源而設計的活動。
- 五、人力資源管理可以廣泛的定義為用策略性和一致性的途徑，來管理組織最有價值的資產——在該組織工作的員工，而這些員工則個別的努力於可證實的利益目標的達成。
- 六、人力資源管理是一系列整合員工作僱用關係的決策，它影響員工和組織的效力。
- 七、人力資源管理是有關組織中相關人員管理的哲學、政策、程序和實務。
- 八、人力資源管理是由組織的人力資源的徵募、發展、激勵和維持所組成的過程。

從上述的定義不難發現，所謂「人力資源管理」是採用策略途徑管理組織內的人力資源，以協助組織達成目的，它強調組織內的人員是重要的資產，因此必

須要有效的管理和發展他們的能力和潛能（陳金貴，1995）。此外，從策略性角度來說，策略有層次之別，「人力資源管理」的策略乃是依照組織整體策略所發展出來，並且配合其他資源的運用，以共同完成組織的目標（Towers, 1992）。

貳、人力資源管理的策略性目標

當代的競爭就是人才的競爭，為了適應環境變化，人力資源管理必須更密切的與員工溝通，傾聽員工的心聲，並引導員工改變自己以適應變化。開發人力資源，最終實現組織的戰略目標和員工的發展目標，以達到機構與員工的雙贏。故此，人力資源管理的職能亦須進行調整，包括：

- （一）明確人力資源管理的職能不只是執行性的，還是策略性的，人力資源管理部門不僅參與機關的目標制定過程，還要制定和調整人力資源計劃以達成機關貫徹與執行目標工作。
- （二）重新定位人力資源管理者的角色，現代人力資源管理者不僅僅是人事管理專家，而且更重要的角色是機關目標制定的參與者、變革的推動者、員工的激勵者。
- （三）建立一套科學而有效的人力資源管理體系，它應建立起以識人為基礎的職位分析系統、選人為先導、用人為核心、培訓為動力及完整的激勵系統。

參、知識型政府人力特質轉變

21 世紀已進入知識經濟時代，隨著知識經濟的來臨，全球政府無不思索如何經由研發創新與知識管理來提升國家競爭力。美國經濟學者 Lester C.Thurow 指出：「我們正處於第三次工業革命，此時的決勝關鍵不在於自然資源，而在於對知識的掌握。」（行政院研究發展考核委員會，2004）

一、人力資本

1980 年代以來的行政改革，是由「新公共管理」（new public management）思

潮所主導的公部門管理改革，其中「策略規劃」及「績效管理」成為推動新公共管理改造的主要途徑；政府管理強調以策略為中心，用來引導組織於劇烈變動的環境中運作發展。在人力管理上，21 世紀人力是組織最寶貴的資產，也是無形的智慧資產，不是組織的成本，人是知識的載體，在知識經濟的時代中，真正會影響經營成敗的，往往是來自無形的資產，這些無形的資產被統稱為「智慧資本」，其內容包括「人力資本」（包括員工的技巧、能力及知識）、「資訊資本」（包括組織資料庫、資訊系統、網路及科技基礎架構等）及「組織資本」（組織文化、領導、員工整合、團隊及知識管理等）。自須以策略導向進行管理、運用及發展，因此「人力資本」（human capital）的概念在人事管理界愈來愈常出現，成為政府及企業管理的一個新興課題；「資本」觀念即強調以對未來回饋的預期為基礎，作出理性的政策規劃，意即人力管理本身就要涵蓋策略的觀念在內。隨著知識經濟時代的到來，組織所擁有的智慧資本成為決定競爭優勢的關鍵因素，而人力資本則是構成智慧資本的核心。

二、電子化政府

1999 年微軟(Microsoft)的總裁比爾·蓋茲在其《數位神經系統》一書中指出：「未來的企業是以知識與網路為基礎的企業，未來的競爭則是植基於知識與網路的競爭」。已故管理學大師彼得·杜拉克(Peter Drucker)曾說：「20 世紀企業最有價值的資產是它的生產設備。21 世紀最可貴的資產，會是它們的知識工作者及知識工作者的生產力。」(劉毓玲，2003)公務人員都是知識工作者，也是社會的中堅，因此如何留住這些菁英，不隨著組織改造而大量流失或出走，造成組織記憶的斷層或空洞化，並提高他們創新的效率與效能，將是現階段新北市政府地造與維持競爭力優勢的最核心工作。隨著資訊科技(IT)的快速發展，徹底改變組織的結構與運作，未來政府組織型態改變將趨向電子化政府，提供人民 24 小時便捷快速的服務；注重流程管理，利用資訊科技重新設計業務的流程，以提升組織的效率

與效能；組織虛擬化，將不注重組織階層管理，知識及資訊可以在任何時間被傳遞到任何需要的地方；界面圖形化，工作流程自動化，目前紙筆作業方式，將改變成數位影像文件。政府為宣示致力推動知識經濟的決心，除推動各項重大方案以建構肆應知識經濟的新社會外，也致力將政府典範從「大有為政府」、「小而美政府」、「企業型政府」轉型為「知識型政府」。

正因政府典範已由「大有為的萬能政府」轉型為「小而能的活力政府」，不再強調政府的規模，而是重視政府的素質、行動力及創造產出價值的能力，基此，電子化政府正孕育而生。政府刻正大力「智慧臺灣」政策，擬以「網路代替馬路」，除發展優質網路社會，增進民眾福祉外，並將推動電子化政府的推動，讓政府機關行政大量資訊化，各項業務人工作業部分，漸漸受到淘汰並邁向電腦化作業，將人工作業不易達成的管理工作，改由電腦協助處理，不但減輕員工工作負擔，更提高管理的效能。隨著電腦網站科技的進步，以及廣泛應用，以「網路代替馬路」的行政作業模式，已逐漸開展，成為政府施政的主流。電子化政府高度的發展的結果，將來機關可能發展成為虛擬組織，尤其電子簽章認證的實施制度，人民透過自然人憑證，可以 24 小時接觸到政府的資訊及所提供的服務，公務人員與人民不必面對面接觸，就可以透過虛擬網路將事情辦妥。未來政府組織將轉型成為知識密集的組織，提供各級政府、企業組織與人民各種知識的服務。因此公務人員將是知識工作者，必須能夠利用、分析資料轉換成有用的知識。當電子化政府高度發展後，過去「人多好辦事」的傳統思維必遭揚棄。

第四節 新北市政府於人事管理上的困境

日前媒體批露新北市政府所屬公務人員離職率高居五都之冠，本節爰擬從新北市政府所屬公務人員離職率進行分析，以瞭解其人力資源概況。分析過程將從與中央及各(準)直轄市離職率、各一、二級機關總離職率、各一級及二級機關各官等離職情形等面向進行分析。

壹、離職率調查

一、新北市政府公務人員離職率高於中央及各直轄市

茲將 101 年度中央及各(準)直轄市政府離職率作一比較，新北市政府離職率 7.53%，略低於桃園縣政府的 7.93%，但高於中央政府及其他各四都，詳如下表。

表 5-8：101 年中央及各(準)直轄市離職率比較表

政府別	中央政府	新北市政府	臺北市政府	臺中市政府	臺南市政府	高雄市政府	桃園縣政府
101 年離職率	4.65%	7.53%	4.55%	3.99%	4.18%	6.11%	7.93%

附註：本表依銓敘部年報資料分析，人員含括一、二級機關、公所及警消等。

資料來源：新北市政府人事處。

二、一級機關離職率高於二級機關及區公所

茲再就新北市政府所屬各級機關作交叉比較，其中一級機關離職率為 9.56%、二級機關 5.62%及區公所 7.45%，呈現一級機關業務繁重，離職率較其他機關為高之現象，如後附表 5-9。而 27 個一級機關扣除警察局及消防局後，以政風處、新聞局及文化局等 3 個機關所屬公務人員離職率分居前 3 名，如後附表 5-10，值得玩味的是政風處及新聞局，這 2 個傳統被認為是輔助性質的機關，其人員流動率竟高達 23.08%及 18.37%，頗令人意外。

表 5-9：101 年度新北市政府各一、二級機關總離職率一覽表

機關屬性	府內離職率	府外離職率	備註
一級機關	4.85%	9.56%	
二級機關	4.69%	5.62%	
各區公所	4.76%	7.45%	

備註：

1. 府內離職率指人員在府內不同一、二級機關或區公所間遷調。府外離職率指調任新北市政府以外之不同主管機關。
2. 本表不含警察局及消防局。

資料來源：新北市政府人事處。

表 5-10：新北市政府 101 年度各一級機關離職率統計表

名	機關名稱	預算員額(A)	離職人數(B)	離職率 (C=B/A)
1	政風處	39	9	23.08%
2	新聞局	49	9	18.37%
3	文化局	85	14	16.47%
4	衛生局	216	34	15.74%
5	勞工局	107	16	14.95%
6	教育局	206	30	14.56%
7	研究發展考核委員會	74	10	13.51%
8	經濟發展局	165	21	12.73%
9	觀光旅遊局	115	14	12.17%
10	交通局	193	20	10.36%
11	環境保護局	468	45	9.62%
12	城鄉發展局	167	16	9.58%
13	原住民族行政局	32	3	9.38%
14	地政局	166	15	9.04%
15	社會局	198	17	8.59%
16	水利局	210	15	7.14%
17	財政局	143	10	6.99%
18	客家事務局	34	2	5.88%
19	民政局	162	9	5.56%
20	主計處	74	4	5.41%
21	人事處	58	3	5.17%
22	工務局	362	17	4.70%
23	秘書處	97	4	4.12%
24	法制局	50	2	4.00%
25	農業局	116	4	3.45%
	合計	3586	343	9.56%

備註：本表不含警察局及消防局。

資料來源：新北市政府人事處。

又再從離職人員所擔任職務之作比較，各官等離職率，簡任官等人員為

4.64%，薦任官等人員為 6.20%及委任官等人員為 12.16%，顯示職務列等愈高者，相對穩定性較高，而委任人員則流動性較高，如下表。

表 5- 11：新北市政府所屬各一級及二級機關各官等離職情形一覽表

機關類別	預算員額	官等別	各官等預算員額數	離職人數	離職率	備註
一、二級機關	7,556	簡任	151	7	4.64%	
		薦任	5,728	355	6.20%	
		委任	1,677	204	12.16%	
小計			7,556	566	7.49%	

備註：

1. 各官等離職率，簡任官等人員為 4.64%，薦任官等人員為 6.20%及委任官等人員為 12.16%，職務列等愈高者，相對穩定性愈高，委任人員職等較低離職較高。
2. 本表不含警察局、消防局及府本部(35 人)。

又再從離職人員商調至不同主管機關之類別分析，一、二級機關所屬公務人員平調（調任職務列等相當之職務）及降調（自願調任較現職職務列等為低之職務）至他機關者，比例竟高達 7 成以上。

表 5- 12：新北市政府各一級機關調至府外機關情形一覽表

類別	異動人數	比例
陞任	43	12.54%
平調	210	61.22%
降調	38	11.08%
考試分發	52	15.16%
總計	343	100.00%

表 5- 13：新北市政府各二級機關調至府外機關情形一覽表

類別	異動人數	比例
陞任	16	7.17%
平調	139	62.34%

降調	32	14.35%
考試分發	36	16.14%
總計	223	100.00%

資料來源：新北市政府人事處。

貳、原因分析

一、權力過分集中，區公所無事可做

在我國地方政府體制中，市政府下轄各區，區長由市長任命，區公所的公務員受市政府的指揮管轄，從過去臺北、高雄兩直轄市經驗，屬於高度的市政府中心集權主義，所有的市政規劃與公共服務體制，高度的向市政府決策中心集中，在推動大型公共建設與開發方面，區長的官派性質有利於市府的統合、指揮與協調，但從公共管理與服務型政府的觀點視之，政治權力的過度中心化則不利於多元社會的分配正義，也對都會空間的均衡發展產生偏差影響，對民主社會中草根社會的自主性，基層政治社會的自我負責，以及民主治理型社會的建構，有所不利。

反觀，縣府以下的各鄉鎮市長為民選，並由民選的鄉鎮市民代表負責監督施政與預算審查。當縣市升格成為直轄市，形成一個幅員廣大的都會地區時，欠缺足夠的次級地方政府的自治與賦責職能運作，而將地方治理的權力完全上移集中至一個大的市政府組織時，其權力與能力的不對稱性，將容易造成行政管理機制鬆脫、民意監督與回應不易、社區產業及生活的自主特色的流失等問題。尤其是直接套用過去北高兩直轄市的那種虛級化與派出型的區政府模式來治理原本的鄉鎮，是否能有效的滿足及回應當地居民及社群的特殊需求，不無疑義（趙永茂，2010）。

改制後首屆區長之任用，除有 1.涉嫌犯第 78 條 1 項第 1 款及第 2 款⁴⁸所列之罪，經起訴；2. 涉嫌犯總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、農會法或漁會法之賄選罪，經起訴；3.已連任二屆；4.依法代理之情形之一者，由直轄市長以機要人員方式進用為區長；其任期自改制日起，為期 4 年。原鄉鎮市長由雄霸一方之「民選諸侯」，變為薦任第 9 職等至簡任第 10 職等⁴⁹之公務人員，落差何其之大。且我國都會區鄉鎮市透過稅課、工程受益費等收入，自治財政尚稱健全，長期以來承辦許多自治事項，成為轄區內的核心人物，並在選舉動員時成為所屬政黨的重要樁腳，雖間接削弱縣長轄區整體調控的力量，但卻能快速回應地方居民需求，新北市改制後，採取臺北市區公所組織與職權模式，使得原鄉鎮市公所預算往市政府集中，原鄉鎮市長轉任為區長後「大權旁落」，造成嚴重的落差。

從而媒體報導指出⁵⁰，臺北縣幅員遼闊，如今因升格改制，廢除過去鄉鎮市公所改為區公所，原所屬一級機關如清潔隊、圖書館、托兒所、公有市場等，依循臺北市模式，由新北市政府各相關局、處接管，以清潔隊為例，過去隸屬於鄉鎮市公所，現由環境保護局統一指揮調度，如何能夠確實督導 29 個清潔隊，尤其每個行政區的民情、環境都大不相同，脫離公所體系後，區長也無法對轄區垃圾問題，於第一時間內指揮清潔隊協助排除。並指出朱立倫市長執政後，面臨最大的問題是輕忽市府團隊的專業，過於偏重少數人以「中央集權」的管理方式，領導市府團隊，應該權力下放，充分授權區長。

改制後市政府與區公所主從權責關係改變，法定職掌由市政府主管機關授權，從表 3- 5 的實證數據顯示，101 年度新北市政府各一級機關公務人員調離新北

⁴⁸ 所犯罪名即「涉嫌犯內亂、外患、貪污治罪條例或組織犯罪防制條例之罪」及「涉嫌犯前款以外，法定刑為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪」。

⁴⁹ 依「丁、地方機關職務列等表之九」規定，直轄市區公所轄區人口超過 10 萬以上者，區長職務列等列薦任第 9 職等至簡任第 10 職等；未滿 10 萬者，區長為薦任第 9 職等。

⁵⁰

<http://tw.news.yahoo.com/%E9%99%B3%E5%B9%B8%E9%80%B2%E7%B1%B2%E6%9C%B1%E7%AB%8B%E5%80%AB-%E6%AC%8A%E5%8A%9B%E4%B8%8B%E6%94%BE-20110221-112635-537.html>，瀏覽時間：2013/7/11。

市政府所屬機關以外機關者，其總離職率為 9.56%，而區公所則為 7.45%，其意涵雖不能斷言市府各一級機關離職率較區公所，主要原因為業務量較大，但相信至少也是其中原因之一吧。

二、新北市與中央之官職等比例結構差異頗大

依考試院與行政院會銜訂定之「各機關職稱及官等職等員額配置準則」其附表三「各機關組織編制之官等員額配置比率一覽表」規定，目前中央二級機關（部會）簡任、薦任職務比例分別為 25%及 65%；三級機關（部會所屬行政機關）簡任、薦任比例分別為 15%、65%，而直轄市政府所屬一級機關（局、處、委員會）簡任、薦任比例僅分別為 10%、60%；直轄市政府所屬二級機關（含區公所）簡任比率更為 0%（即除首長外不能置簡任職務）、薦任比例介於 50%-75%，其官等員額配置比率遠低於中央機關，茲以新北市政府交通局為例，其編制表所列編制員額 243 人，扣除首長（地制法已定其職稱、官等、職等及員額者），所得可列簡任人數為 24 人，但實際僅置 7 人（即副局長 2 人、主任秘書 1 人、專門委員 2 人、簡任技正 2 人），或許有人會說是機關本身沒有用滿，但衡平來看，在關鍵性職務科長列等僅列薦任第 9 職等無法突破，多置簡任職務將造成「將比兵多」之不合理現象，況且地方財力亦不允許，從而科長以上層級人員成為中央各部會乃至五院與總統府之簡任文官儲訓中心（黃錦堂，2012），是造成直轄市政府無法建立一套合理完善的陞遷制度，給予所屬公務人員工作歷練的機會，讓不論是考試分發同仁或是現職人員，均能感受到自身有機會接班，提振士氣而留住人才。

三、中央與地方機關陞遷速度差異極大

中央二級機關之科員一般於機關服務 3 年至 5 年後，如表現不致太差，即有機會直接陞任薦任第 7-9 職等專員職務⁵¹；而新北市政府所屬一級機關之科員縱使表現極為優異，因逐級陞遷，須先陞任薦任第 8 職等股長之後，始可再陞任薦任第 8-9 職等專員，前後合計至少 7 年，較中央多 2 至 4 年，因此人員陞遷速度遠不

⁵¹ 此為筆者現任機關實際狀況。

及中央機關。

新北市轄區面積約為臺北市 7.5 倍、人口數約為 1.5 倍，且城鄉差距大，而職員人數則少於臺北市約 5,330 人，每一公務人力服務比(221 人)遠高於臺北市(116 人)⁵²，亦較其他各都高出甚多，相對業務負擔亦較繁重，現職人員為了達到組織既定目標，勢必晚上加班或是假日到辦公地點加班，嚴重耗損人力資本，因而造成「人才留不住--替換率高」的惡性循環，亦可能淪為新人訓練中心。

四、其他

北部都會地區無論居住或日常生活消費水準均較中南部為高，由於全國公務人員均一體適用公務人員俸給法之規定，其敘薪標準並不會因地域不同而有差別，在領相同的待遇下，當然影響部分家鄉在中南部同仁的任職意願，而有不如歸去之感，俟機遷調返鄉服務。

參、如何解決

一、落實「地方化」權責適度下放由區公所執行

學者黃錦堂教授引用德國地方鄉鎮除「邦轄市」外，尚有「較大規模城市」，得辦理公共安全等委辦事項之法律執行，指出我國鄉鎮市不分大小，所掌理之管轄權均為一致，形成齊頭式的平等，造成縣轄區過廣而難以執行公共安全執法業務，但縣轄市卻無管轄權之窘境，以致無事可做與無權可管，只能致力於公共建設的爭取與各種民生活動的舉辦，不利縣轄市業務之積極開展，造成行政效能與民主治理之缺失（黃錦堂，2012）。

地方競相爭取升格的主要原因就是希望能夠獲得更多的中央財政與經建資源

⁵²依行政院人事行政總處 101 年人事統計提要

(<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=10476&CtNode=395&mp=4>)，臺北市政府行政機關公務人力為 23,177 人，新北市政府行政機關公務人力為 17,847 人。人口數部分截至 102 年 6 月止臺北市為 2,681,554 人（資料來源：臺北市府民政局 <http://www.ca.taipei.gov.tw/public/Attachment/37810493523.htm>）、新北市為 3,945,789 人（資料來源：新北市戶政服務網 http://www.ris.ntpc.gov.tw/_file/1392/SG/24964/38972.html）造訪時間 2013/7/20，以人口數/公務人力得出，公務人力服務比：臺北市為 116 人、新北市為 221 人。

的挹注。原本臺北縣轄下的鄉鎮市，由自治及民選地位，改為官派的區級單位，事權高度向上集中，市政府與轄下區公所間存在不對稱的權力與能力關係。過去臺北縣同一縣境內的鄉鎮市之間，原本就已存在發展的城鄉落差，改制為區之後，權力向上集中至市政府，其邊陲性的改善未必能獲得提升。對一個講求快速應變、國際接軌、區域發展的都會而言，市府中心集權體制背負龐大及階層化的官僚體制，是對提升城市競爭力與公民社會自主發展的一大阻礙。

因此，在都會治理的思維上，透過社會多元勢力的進場，共同形成一個能夠兼顧均衡發展和進步成長的治理聯盟，建構一個具有多元創新生命的都市公民社會。在這過程中，地方政府的角色尤其重要。地方政府，尤其是在都會地區權力集中市政府體制，必須將權力再次的分權與下放，讓次級的地方單位或社區，能夠更具有自主權力、責任與能力的進行某種程度的自治。這個從集權市政府再次地方分權化的過程中，重要的不只是政府體制內上下權力及責任的轉移，更重要的是讓更多屬於在地社區的民間力量能夠共同進場參與公共事務、分擔及監督公共權力的管理與服務（趙永茂，2010）。

從而，在市政府與區公所的關係上，我們必須思考新北市下區級政府新的賦權與組織的塑能（empowerment and enabling）與異化問題，調整傳統偏重於市府為中心的權力結構，保持適當的集權與分權，強化都市政府內區級政府的治理運作，不僅關注行政效能、民意監督與回應的制度性職能的提升，也促進政策或議題網絡、公私部門夥伴關係、草根民主或社區治理等治理網絡的運作，帶入公開、透明、課責、參與等民主精神與政治程序，使得都市發展能在地方治理的運作精神下，調養成能夠具備多元中心、包容異質的健全都市體質與新都市政體。換言之，賦權區公所，即是從都市政府的權力集中制，朝向部分分權或分權與集中併行式的治理型政府，重新思考並賦予區公所及基層社區鄰里單位更多的發展彈性與資源，使其能提升自主的地方治理能力，並協調鄰近城區與鄉區共同發展夥伴關係，重構一個好的、和諧的、均衡的、多元中心的都鄉社會。

二、定期實施員額評鑑

改變過去直接針對個別機關進行員額管制的剛性作法，依組織準則所賦予的政策工具，依各一級機關業務性質及特性，設定總量額度，進而賦予各一級機關決定人力調度的空間，至各年度機關員額之配置，則在總量架構下，本「當增則增，應減則減」原則辦理，同時透過定期組織員額評鑑、配合組織業務調整作業及簡化行政流程、改進工作方法等機制，促使各機關人力彈性調節運用，以避免影響現職人員之士氣，或造成勞逸不均現象。

三、擴大分層負責、逐級授權、工作簡化

(一) 持續推動檢討分層負責、逐級授權，並宜建立各項業務作業標準程序，及賡續檢討各項業務作業流程及核辦權責，充分授權，提升行政效能。

(二) 為利工作簡化之賡續推行，除宜建立各項人事業務標準作業程序，並應於業務增減、法令修訂或作業程序變更時，隨時修正、廢止或新訂必要之相關標準作業程序。

四、善用資訊科技，落實公務e化

善用資訊科技，導入「網路政府與數位行政」便民服務措施，簡化並整合各項服務流程，並加強推動便民 e 化及各項資料加值運用，透過 24 小時便捷的網路服務及網站互動，讓各種政府資訊與服務更容易為民眾使用，進而強化政府與公民的互動關係，進一步提升公民參與公共事務的能力，促進公民社會的發展。

五、適時提高地方機關基層職務之職務列等

我國公務員之層級劃分建立在科層制的管理體制，其職務的設置及職務列等的評定，須取決於該職位之客觀的功能。國家對於地方機關一級單位主管最高職等的評定及官等職等員額配置比例的規定，一方面須合於各該職缺的客觀功能的评价，另一方面須合於適當而不致令地方政府難以甄選適當人選。目前直轄市政府在一級機關（單位）首長職務比照簡任第 13 職等，從整體而言直轄市一級機關

的「領導階層」的職務列等與總員額之配備，可謂充分，但因注意都會區勤務量大、物價高等問題，進一步研議規劃給予「都會職務加給」，以提振都會區公務員士氣與工作意願（黃錦堂，2012）。

但另有一說認為，就機關層級來看，直轄市與中央二級機關部會，屬同一層級，進一步言，在直轄市所屬一級機關首長雖屬政務職，但與中央三級機關局、署首長之職務列等同列簡任第 13 職等，二類機關之層級相當，毫無疑問。若希望直轄市政府一級機關進行精簡整併，應考慮給予誘因，則直轄市所屬一級機關副首長之列等即宜由現行簡任第 11 職等調高為簡任第 12 職等，其一級單位「科」允改稱「組」，職務列等並由薦任第 9 職等調整為簡任第 11 職等，二級單位「股」則改稱「科」，職務列等並由薦任第 8 職等調整為薦任第 9 職等，方能反映公務人員任用法所欲規範之工作質量、權責相當之職務應列同一列等之要求，對推動地方組織改造整併一級機關數量，當有一定之幫助。

換言之，其組織結構可由現行：局長（比照簡任第 13 職等）→副局長（簡任第 11 職等）→主任秘書（簡任第 10 職等）→專門委員（簡任第 10 職等）→科長（薦任第 9 職等）→專員（薦任第 8 職等至第 9 職等）→科員（委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等）→助理員（委任第 4 職等至第 5 職等）→書記（委任第 1 職等至第 3 職等）調整如下：局長（比照簡任第 13 職等）→副局長（簡任第 12 職等）→主任秘書（簡任第 11 職等）→組長（簡任第 11 職等）→副組長（簡任第 10 職等）→專門委員（薦任第 9 職等至簡任第 10 職等）→科長（薦任第 9 職等）→專員（薦任第 7 職等至第 8 職等）→科員（委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等）→助理員（委任第 4 職等至第 5 職等）→書記（委任第 1 職等至第 3 職等），俾在維持我國 14 職等的文官架構下，透過關鍵性職務之職務列等調整，提供新北市政府一級機關進行整併之誘因，將公務員反彈阻力化為助力。有關轄區之區公所，在區劃劃分法完成立法後，亦可利用職務列等之調整，每個區人口以 30 萬人做區分，進行轄區之整併。

第五節 以跨域合作共設組織與人事作為節約之道？-大臺北黃金雙子城計畫個案為分析

在全球地方化(Glocalization)治理環境趨勢下，為了提昇國家競爭力，許多國家的政府莫不思索如何將國內資源做充分的整合與有效的運用，藉以促進發展與社會進步。過去臺灣的行政轄區調整結果，業已使得地方政府結構，一直處在零碎細分化狀態(fragmentation)。這是臺灣威權時期中央集權，弱化地方，以利社會控制，鞏固中央政權的一個政經制度的必然。時至今日，我國區域發展面臨諸多嚴重問題，如日益嚴重的水資源、治水防洪、污染、環保、交通、及垃圾等民生重大課題。在面對全球化趨勢下及地方政治性生態丕變下，臺灣地方行政區域發展面臨鉅大挑戰。本節的研究構想為新北市財力不豐，且員額編制持續精簡，如可結合鄰近縣市資源，透過跨域合作方式，對精簡組織（例如原本應設一級機關調整為二級機關負責執行）及減少公務人力負擔等均有助益（竇文暉，2000），並可達到所欲達成之公共目的。

壹、學界對地方政府跨域合作的看法

學者江岷欽、孫本初與劉坤億在如何促進「臺北市」鄰近縣市建立策略性夥伴關係的研究中認為，地方政府策略性夥伴關係之建立，係奠基於下列四個前提之上：（一）地方政府資源優勢的共享和資源彼此的互補。（二）超越既有的行政疆域界限，建立彈性地方政府間的合作關係模式。（三）參與合作的各個地方政府，必須考量到其他地方政府的需求與回應。（四）合群體須「共享利益」與「分擔責任」（江岷欽等，2004）。依上述學者研究可知，特定的地方政府會積極地去尋求合作，此乃肇因於該地方政府體認到自身資源與能力的不足，因而與周邊的地方政府，建立「利害與共」的合作關係，以互通有無、建立資源共享的機制。

趙永茂教授等學者在地方政府組織改造策略之研究中指出，地方政府間合作機制的建立，必須奠基在「差異」與「利益創造」的前提上。若是兩個地方政府的組織建制與所持有之資源是相同的，則其難有彼此合作之可能，此外合作必須能創造雙方的利益，若欠缺此一積極性誘因，則將使地方政府尋求跨域合作的動機降低。並認為我國中央政府硬性規定各縣市政府「必設」之一級機關與一級單位數目過多，則將使縣市政府一級組織的趨同性提高，使縣市政府間業務功能無法「差異」與「分化」，最終各個地方政府都必需設置龐大的組織架構，以應付相同的地方行政業務，迫使我國地方行政組織失去「自組組織」的彈性，因而喪失合作興利的可能，並舉環保署所推行的「一縣市一焚化爐」政策作說明（趙永茂等，2008）。

黃錦堂教授在所著「地方制度法論」區域治理中，就德國地方自治團體的合作模式，依規範強度有四種類型：（一）不具法定決議力的定期或不定期會議；（二）設置常設的工作小組；（三）簽定不具法律拘束力之「協定」；（四）簽定具法律拘束力之「行政契約」。並提到超越行政契約之「多元目的事業公法人」制度，即各地方自治團體在法律保留原則下，將法定權責剝奪，設定承辦多種任務之公法人，並朝向區域公署規模合作。並認為「多元目的事業公法人」制度，引進國內以專法或地制法專章方式規定，我國在繼受上有其難度，並會產生下列問題之限制：（一）整合不易（由誰主導很難取得共識）；（二）首長因素（我國為強勢首長制，尤其分屬不同政黨首長更難合作）；（三）議會因素（難以坐視管轄權移轉）；（四）概念與經驗不足。並認為當前地方區域合作，不外是寬鬆的會報、宣言或簽署協議指明合作項目罷了，在未完成法制與規劃前，在推動地方跨域合作上，中央必須提供協助並給予必要得經費協助（黃錦堂，2012）。

綜合學術界看法，無論是從地方政府能力、資源共享、合作興利的角度來看，地方政府間的有高度合作的必要性，況且當前財政問題嚴峻，更必須強化合作，對地方政府員額編制與公務人力之改善，亦可借重府際合作的建立，做為協助員

額及公務人力運作不足之缺憾。

貳、美國、德國及日本跨域合作的運作機制

一、美國

美國地方政府跨域合作，於 1980 年代至 1990 年代初期相當盛行，其主要原因在於，地方間的跨域合作，可以使得特定的地方政府，減少施政的成本與負擔，並完善其地方行政業務。根據學者陳立剛的整理，美國地方政府跨域合作機制，種類如下：

- (一) 非正式合作：兩個以上地方政府間，因彼此需要及共同計畫，所簽署之協議，不具法律拘束力及財政提供。
- (二) 正式的協議：兩個以上地方政府就共同方案與服務，透過法律簽署協議，作進一步合作。
- (三) 外包：透過法律正式協議，由一方地方政府向另外一方地方政府提供服務，並收取報酬。
- (四) 非營利組織：由兩個以上地方政府共同成立非營利組織，並推派代表共同管理該組織。
- (五) 境外管轄權：都會區的地方政府，被允許將某些特定管制權力，延伸到轄區以外區域。
- (六) 地區政府聯合會議：由各地方政府指派或選舉代表，就跨區域性質的方案或計畫，進行討論與研究。
- (七) 區域性特區政府：由聯邦政府誘導或法令，為單一目的或特定服務而成立跨區域的特區政府或規劃單位，如交通規劃、衛生下水道、污水控管與自來水供應等機構。
- (八) 功能移轉：將一項或多項政府的職能，移轉到另一個資源、能力較充沛的地方政府。

(九) 聯邦型態的都會政府：將地方政府以聯邦方式，分成二個層級加以組合，上層組織負責全區域職權與規劃，如道路的興建與公園開發，下層組織則負責提供執行，如養護維護工作（陳立剛，2002）。

二、德國

德國地方自治團體的合作有「無法律依據之工作小組或個案協議模式」及「法制化但粗略性的架構模式」，後者係經立法建立合作模式，但法律只規定框架，由各地方自治團體自行決定合作方式及程度。並約可分成三種類型：

- (一) 自由合作模式：由區內地方自治團體自行結合，以共同解決廢棄物、飲用水、休閒文化設施、公園及交通等設施規劃、營運及維護等事宜。
- (二) 強迫組成鬆散的區域委員會：區域內各地方自治團體依人口多寡分配席次，並派遣人員，委員會任務為就該區域共同任務之執行，確立原則。
- (三) 基於公共利益之特別需要，強迫各地方自治團體組成單一或多重目的事業公法人。

又事業公法人依職責程度，區分如下：

- (一) 單一（小業務型）目的事業公法人：由區域內各鄉鎮市共同組成，以解決區域內專門業務，常以區域計畫地區為適用範圍，但亦包括社會救助、身障照護、道路興建養護、公立學校的興建等。
- (二) 多重目的事業公法人：其任務包括 1.區域土地空間的使用；2.食衣住行等民生事項的照護及垃圾處理設施的興建提供；3.大眾運輸系統之規劃與興建；4.地區行銷，包括對邦內、全國、歐洲，乃至全球；5.區域性經濟輔助；6.文化與運動休閒設施等之促進（黃錦堂，2012）。

三、日本

日本為突破單一都、道、府、縣施政上的困境，強化地方政府自治之效能，其地方政府間的跨域合作方式，大致可分為下列四大類：

- (一) 相關事權移至中央或上級地方自治團體，由其通盤處置，以方便設置相

關業務組織。

- (二) 設立國家派出機關於各地方自治團體中，以整合相關業務與職能。
- (三) 促進中央與各地方自治團體，或各地方自治團體間的協力處理。
- (四) 促進行政區域的整併擴大或重組（趙永茂，2003）。

參、現行法律對區域合作的規定

我國對地方自治團體間跨域合作之規範，可分為一般性之地制法與專業法律，但精密度均有待補充。

一、地制法

我國地制法第 21 條及第 24 條規定，自治事項如涉及跨區域事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，並由各地方自治團體設置共同組織辦理之，第 24 條之 1 至 24 條之 3 則規定行政程序及爭議處理。但就府際關係法制面的建構而言，目前僅地制法第 21 條、第 24 條及第 24 條之 1 至 24 條之 3 短短 5 條規定，似可考慮重新修訂地制法或訂定地方制度法施行細則對促進府際關係的種種途徑再詳為規定，包括引用美國、德國、英國、日本等國有關府際關係實務運作的模式與方法（趙永茂，2003），以擴大個地方政府間區域合作之綜效。

二、專業法律

地制法為普通法，各專業法律得就專門領域事項為規定，而優先適用。我國專業法律就跨地方自治團體轄區的任務，通常交由上級主管機關辦理。例如：都市計畫法第 14 條規定，(第 1 項) 特定區計畫必要時得由內政部訂定之。(第 2 項) 經內政部或縣(市)(局)政府指定應擬定之市(鎮)計畫或鄉街計畫，必要時得由縣(市)(局)政府擬定之。本條固然以「必要時」作為上級介入，但欠缺明確性，對地方自治的保障未免不周。

參、過去地方政府實施跨域管理經驗

臺灣歷經威權統治時期，當時透過中央集權，弱化地方，以利社會控制，鞏固中央政權的一個政經制度乃是必然。當前在都市化及全球化經濟快速發展下，居住及就業人口「以腳投票」，不斷遷居至以工商業、金融貿易為中心的都會區，日益嚴重的水資源、治水防洪、污染、環保、交通、及垃圾等民生重大課題，使得地方政府間必須正視「區域治理」與「智慧型成長」(smart growth)的議題，以區域生活圈為核心思維的區域規劃、協調、治理應運而生，透過共同合作，共同負擔責任及解決問題，從而，各地方政府透過非正式合作的策略聯盟，目前正方興未艾持續進行。以下謹提供相關具體個案：

一、成立專案高峰會議

精省後北部七縣市（臺北縣、臺北市、桃園縣、基隆市、宜蘭縣、新竹縣及新竹市）曾籌辦高峰會，臺北市縣亦簽署合作協定等策略聯盟的措施。

（一）「北北一家親：臺北市縣合作協定備忘錄」

2006 年 3 月 30 日前臺北市長馬英九與前臺北縣長周錫瑋共同簽署「北北一家親：臺北市縣合作協定備忘錄」。針對「觀光休閒遊憩」、「交通運輸」、「產業發展與行銷」、「環境資源」、「安全」、「文化教育與少數族群」及「健康社福」等 7 大議題、96 項合作案展開跨區域合作與整合，作為展開北臺各縣市進行實質交流的契機。

（二）臺北市縣合作協定

經過 2006 年協調合作，2007 年 6 月 20 日臺北市長郝龍斌與前臺北縣長周錫瑋簽署臺北市縣合作協定，持續在觀光休閒遊憩、交通運輸、產業發展行銷、環境資源、安全、文化教育、健康社福及都會發展等 8 大議題進行合作，涉及宜蘭縣、基隆市、桃園縣、新竹縣與新竹市等縣市之重大計畫或建設開發事業，則透過「北臺區域發展推動委員會」提出區域合作發展之需求及課題。

二、北臺會議

現行新北市與其他鄰近縣市的合作機制為「北臺縣市合作」，該合作計畫最初係為因應淡水流域整治之需，由臺北市政府於 1995 年辦理「臺北縣市合作共同解決問題幕僚會議」，成立「淡水河兩岸整治計畫市縣聯合工作小組」；而北臺區域明確的合作開端則自 2004 年開始，由臺北市政府舉辦「北臺區域縣市都市發展願景展暨交流論壇」，簽署「北臺灣區域縣市跨區發展合作備忘錄」，並於 2006 年 1 月 13 日共同簽署「北臺區域推動發展委員會組織章程」，發表「北臺區域合作宣言」，確立北臺共同合作架構，宣示未來將朝八大議題共同合作推動。至此，「北臺區域發展推動委員會」正式有 8 個縣市（起自宜蘭縣，南至苗栗縣）共同攜手合作的時代。2006 年以「鼓動北臺新未來」為活動重點，將所規劃的八大合作議題正式對外公布，並以一個縣市負責主政一項合作議題的方式，擴展出北臺區域合作的具體工作方向。當時基於議題的多元性需要，共分為防災治安、休閒遊憩、產業發展、健康社福、交通運輸、原住民客家族群及新移民、教育文化、環境資源等八大議題（左右國際股份有限公司，2010）。

三、臺北市與基隆市垃圾跨域合作個案

2003 年間臺北市議會通過「區域間垃圾處理緊急互助協議書」以及「臺北市、基隆市區域間垃圾處理緊急互助協議書執行約定」，在前環保署署長郝龍斌的見證之下，臺北市與基隆市正式簽下約定，成為臺灣縣市跨域合作的重要討論個案（黃錦堂，2004；林慈玲，2005）。

肆、雙北市為什麼要推動黃金雙子城計畫？

一、因應世界潮流及新治理的崛起

1993 年亞太城市會議，指出未來政治進步與社會安定的重心是城市國家（City State），而不再是民族國家（Nation State），城市將是國家發展方向的推手，茲為提升本身的治理能力與發展能量，以強化國際的城市競爭力，城市之間將更緊

密依賴，城市國家逐漸取代主權國家成為空間經濟衡量的尺度。

依臺北縣改制計畫核定本揭示，新北市改制後欲成為具有全球競爭力的國際性城市，如此高瞻遠矚的願景，在當前財力不足的情況下，必然尋求外援，透過新治理的模式，向上尋求中央機關的補助，橫向透過府際間合作、向下將職權適度授權給區公所執行，對外則引進社會性團體、非營利組織、大眾媒體，甚至企業廠商的協助，否則無以為繼。。

二、 現實需要

臺北市與新北市兩市人口合計已近 700 萬人，加上流動人口及鄰近一小時生活圈範圍之人口數，已達 1,000 萬人以上，已達到世界級國際大都會的格局。大臺北雙城相互依存度高，為打造雙城未來國際競爭力，必須一起思考兩市共同面臨的問題，因此提出符合 21 世紀城市發展策略的「大臺北黃金雙子城計畫」，以追求共榮共利的新世紀。

伍、大臺北黃金雙子城運作

2010 年 12 月 25 日臺北縣、臺中縣市、臺南縣市及高雄縣市等單獨或合併改制為直轄市後，臺灣正式形成北、中、南三大都會生活圈、五大直轄市格局。五都正式扮演核心城市的角色，而新北市及臺北市自然形成一個共同生活圈的都會區。面對全球城市競爭，藉由兩市的整合與互補，將在全球、區域及地方等三個治理層次形成助益。在全球層次，促進產業垂直整合，提升整體競爭實力；在區域層次，兩個相同行政位階的直轄市合作，擁有的人力、物力，遠大於以往的市縣合作層次，真正發揮一加一大於二的效果；在地方層次，整合雙城在都市、鄉村、海港、空港的實體資源及市政建設，有助於共同生活圈型式的都會區域發展。雙北市從市縣合作到北臺會議，合作經驗成功且具有效能，更成為臺灣城市合作的新典範，新北市從 2010 年改制為直轄市後，雙北市繼續以「生活共同體」的概念，籌組成立「大臺北黃金雙子城發展委員會」，在交通、產業、環境資源、都

會發展、教育、災防、衛生社福與觀光文創等議題上持續合作，期許由兩市作為開端，發揮雁行理論⁵³的激勵效果，以兩市作為發展核心，進而帶動北臺地區八縣市的共同發展。

新北市朱立倫市長在 2011 年 9 月 7 日與臺北市長郝龍斌在臺北市政府 12 樓劉銘傳廳，進行合作協定簽署典禮，共同簽署 8 大類 37 項合作方案，並訂定大臺北黃金雙子城推動計畫及組織架構，相關說明如下：

一、架構及計畫說明

為促進雙北市整體發展成效及競爭力提升，在互利合作之基礎上推動各項重大發展計畫及跨區建設開發事業，特訂定「大臺北黃金雙子城推動計畫」，並成立「大臺北黃金雙子城發展委員會」，建構重大政策之協商平臺，透過雙方經驗交流與資源分享，以「雙北合作、共創雙贏」之信念，共同攜手創造民眾最大利益。

大臺北黃金雙子城發展委員會由兩市市長及外聘委員組成，每年召開會議 1 次，並得視議題與實際情況需要召開臨時會議，並得邀請中央相關部會派員參與。下設有協調會報，定調為協調各議題小組之功能，由兩市副市長共同主持，每半年召開會議 1 次，並得視議題與實際情況需要召開臨時會議。另協調會報之下設有「交通組」、「產業組」、「環境資源組」、「都會發展組」、「教育組」、「災防組」、「衛生社福組」與「觀光文創組」等 8 個議題小組，以工作分組方式運作，分別進行兩市協商，以達成合作共識。有關大臺北黃金雙子城推動架構圖詳如圖 4-1。

⁵³「雁行理論」(the flying-geese model) 係指當雁鳥以 V 字隊形飛行時，會比每隻雁鳥單飛時更加省力。當一隻雁鳥脫隊時，牠會感覺到吃力。所以，牠會回到隊裡，繼續利用團隊的力量飛行。因此，「雁行理論」強調的是團隊合作、輪流領導、激勵同伴和互相扶持等四項內涵。

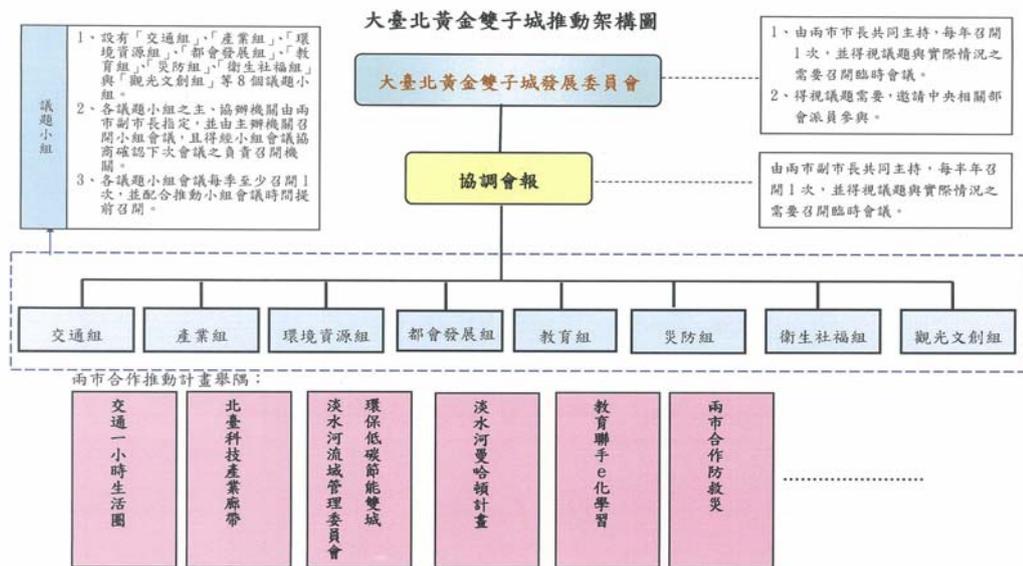


圖 4-1 大臺北黃金雙子城推動架構圖

資料來源：新北市政府研究發展考核委員會。

二、六大合作推動計畫面向

雙北市跨域合作主要分為「交通一小時生活圈」、「北台科技產業廊帶」、「淡水河流域管理局」、「淡水河曼哈頓計劃」、「環保低碳節能雙城」及「教育聯手 e 化學習」等六大合作面向，如圖 4-2。

大台北黃金雙子城

大台北雙子城發展決策委員會



圖 4-2 大臺北黃金雙子城合作推動計畫圖

資料來源：郝龍斌無名部落格 (<http://www.wretch.cc/blog/hau2010aa/11978404>)。

三、合作協定內容

合作協定簽定的議題共計 37 項，與民生議題相關共計 17 項，行政協調共計 20 項，未來將以市民最關注及直接相關的議題為主，行政協調議題為輔。相關合作內容如附表 4-1。

表 5-14：大臺北黃金雙子城合作內容

項次	類別	民生相關類	行政協調類
1	交通類	1. 捷運站開闢跨市接駁車 2. 新增跨市快速公車 3. 兩市公車動態資訊系統整合計畫 4. 雙北捷運警察合作案 5. 聯營公車路線手冊製作 6. 北北即時交通資訊整合 7. 自行車通勤路網規劃	1. 北北幹道旅行時間系統 2. 建立公車站牌維護機制 3. 臺北市聯營公車行經新北市里程較長路線劃歸新北市公車案 4. 市區公車路線審議檢討機制 5. 價差補貼經費分攤比例 6. 共同推動捷運路網擴建計畫
2	產業類	——	建置「臺北市產業創新交流中心」
3	環境資源類	雙城合作共飲翡翠水	1. 推動成立淡水河流域管理局

			2. 清除河面漂流物(經常性)
4	都會發展類	規劃新建具河岸特色之跨河景觀橋	淡水河系橋梁景觀照明美化及改善工程
5	教育類	1. 推動12年國民基本教育－基北區高中職免試入學 2. 教育資源共享－誠正及關渡國中學區合作案 3. 學前聽障、視障幼兒特殊教育資源共享 4. 兩市合作閱讀活動	1. 合作辦理「好書大家讀」優良少年兒童讀物評選活動 2. 教育聯手e化學習 3. 非審定本教科書聯合計議價 4. 共同申辦亞洲運動會(2019年、2023年) 5. 合作辦理圖書館教育訓練
6	災防類	強化聯合救災派遣	災害防救訓練合作、資源共享
7	衛生社福類	1. 憂鬱症與自殺防治 2. 臺北市、新北市醫院醫療合作	臺北市、新北市政府衛生局檢驗技術交流與儀器設備共用
8	觀光文創類	城市導覽服務	1. 大型活動合作宣傳 2. 海外旅展合作宣傳 3. 影視協拍合作
小計		17 項	20 項

資料來源：朱立倫（2011）。

陸、小結

跨域合作在我國尚在起步階段，有學者認為大臺北黃金雙子城合作計畫，根本是一個空的計畫，目的在向選民交代競選時之承諾而已，與美國成立區域性特區政府德國的「多重目的事業公法人」，兩者並沒有捨去主權，雙北市各仍具有管轄權，在法律未作明確規範前，對精簡新北市政府組織及減少公務人力負擔成效有限。

但畢竟雙北市政府能跨出合作的第一步，是值得肯定的，例如在交通類議題的合作上，有關聯營公車路線手冊製作共同印製，可以節省兩市交通局人員編製手冊的人力及費用成本，對雙北市彼此多少都有助益。

第六章 結論與建議

行政院於 98 年 5 月 25 日以院授研綜字第 0982260684 號函訂頒「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」，規劃優先檢討現行業務職能，朝四化（去任務化、法人化、地方化及委外化）進行組織重整，隨著中央行政院組織改造工程拍板定案，行政院所屬部會之組織，從現有的 37 個精簡為 29 個，以及臺北縣、臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市及桃園縣等地方政府單獨或合併升格案通過，我國各級政府組織改造已箭在弦上，跟隨世界潮流而進入落實階段。

揆諸地方政府組織改造部分，1998 年地制法公布以及組織準則的訂定，業已開啟第一波的組織改革。2010 年隨著縣市單獨或合併升格，導致組織擴編、員額增加，各界迭有批評的聲音。

過去「臺灣前淹腳目」，然而如今「臺灣債蓋肚臍」，面對國家財政日益惡化的今日，我們必須認真務實的看待，而在行政機關組織及人力政策上，亦須由一改過去高度「擴張」，遇到問題就新設機關解決的模式，更弦易轍運用各項政策工具予以合理「緊縮」，以抑制人事費不當膨脹，否則未來我國地方政府像美國底特律市政府一樣宣布破產的事件，是有可能在臺灣發生的，值得作為殷鑑。以下係就前幾章論述作一歸納整理，提出研究發現與建議。

第一節 研究發現

一、「省錢」為朱立倫市長核心價值，對於人事政策採取緊縮政策

為免人事費逐年攀高，朱立倫市長在組織上，透過「由上而下」總量管制精神，課予一級機關一定責任，除因執行重大政策或新增業務外，一律不再新設組織。而人力政策則採「大水庫」之概念，以不增加員額為原則，並透過上游之人事費控管方式管控員額，即各機關於編列預算時，預先框定人事費上限，不得增加，

二、權力過分集中，區公所無事可做

新北市改制後，原鄉鎮市改制為區，偏重以「中央集權」的管理方式，將區公所預算往市政府集中，原鄉鎮市公所所屬一級機關如清潔隊、圖書館、托兒所、公有市場等，收歸由新北市政府各相關局、處接管，對區公所「錢、權、人」一把抓，嚴密管控。但臺北縣幅員遼闊，且每個行政區的民情、環境都大不相同，當發生緊急事故時，區長因沒有指揮權限，無法快速因應解決。

三、所屬一級機關數目過多問題

現行組織準則對直轄市政府之一級單位與一級機關的數目規定過於寬鬆，新北市政府所屬一級機關雖僅設秘書處等 27 個一級機關，但將原本屬於參贊、輔助性質，其功能在輔助市長遂行領導功能或負責政策統合業務者，如總務、人事、主計、政風、研考等，均成為市府一級機關，造成業務、幕僚部門均成為一級機關之奇特現象，不但增加彼此溝通協調的時間成本，市長控制幅度相對亦增大，除了增加機關間的溝通協調成本外，也影響市長監督效果，對於市政府恐造成人力資源的浪費與監督的盲點而不利市政的發展。

四、新北市政府組織膨脹，但已逐漸控制

新北市政府改制後，因納編鄉鎮市公所及代表會行政人員人力，因應業務需要二級機關數也在成長，肇致編制人數有增加之情況，編制人數增加除了反應業務量的增加，也造成冗員與溝通活動的增加。若沒有適時的檢討瘦身，就會造成機關組織重組功能衰退與增加不適任人員的情形。目前新北市政府已依組織準則並參考必須定期進行員額評鑑，因應業務消長而彈性調整人力，以避免出現冗員及勞逸不均的現象。此外，因組織不斷膨脹，市長控制幅度相對亦增大，除了增加機關間的溝通協調成本外，也影響市長監督效果，對於市政府恐造成人力資源的浪費與監督的盲點而不利市政的發展。

五、所屬一、二級機關名稱都冠「政府」易生混淆

新北市政府將其所屬二級機關（按戶、地政事務所除外）組織名稱定名為「新

北市政府 0 0 處」，如隸屬財政局之稅捐稽徵處、隸屬教育局之體育處等是，其機關名稱雖未牴觸組織準則之規定，但目前一級機關亦有稱處者，如秘書處、人事處等是，將造成一、二級機關名稱之混淆，人民不易分辨機關隸屬之情況。

六、作用法及一條鞭法律限縮地方自主組織權

1999 年 1 月 25 日地制法公布實施後，各級地方自治團體之機關及職位之設置程序，應由地方立法機關依照法律及中央主管機關擬訂之組織準則，制定組織自治條例，始得辦理。從而，在地方自治團體的組織權需符合上位「法律」規定的前提下，如果法律規範地方政府有關組織權限的密度過於嚴格，即是壓縮了地方組織權就其機關、內部單位設置與員額編成的自主空間。我們常見一些作用法律規定地方政府「應設」某某機關、某某單位，或是規定某某專責的職位，又最為典型的規定，即人事、主計、政風等三個一條鞭專屬法律，規定了「各機關」（包含中央與地方）皆應設置是類組織，人事、主計、政風等一條鞭法律指導我國機關之設置，其規範密度之高，十分不當，易造成新北市政府在設立機關時，無法將人力有效分配至業務單位，形成人力的浪費。

第二節 研究建議

最後，本節將提出新北市政府未來發展推動策略之建議。基本上，有效建議的提出需要先有明確的政策目標，但實質上，組織發展的目標為何？所欲達成的成果為何？一如公共行政領域「任務-組織」公式所提，行政組織並非目的，而係服膺其任務，而任務具有時代性，隨時代而有不同。在快速變動的環境中，這個世界唯一不變真理的就是「變」。本研究認為新北市政府在組織及人力的規劃上，已有開始重視成本效益觀念，從而朝向精簡、務實、彈性的管制政策方向邁進，但當前仍有若干問題值得改進。而在提出具體建議前，宜先對地方政府組織改造有通案性的思考方向。

壹、思考方向

一、地方機關朝組織精簡方向邁進

思考地方政府組織的改造，應先了解須在落實地方自治的前提下思考。在相關地方制度改革議題上，諸如地方層級的劃分、中央與地方權限劃分、行政區域整併（減少縣市數量）與地方財政自主權等屬於核心議題，皆為地方政府組織改造相關制度設計的前提因素。換言之，地方政府組織改造的策略與方向，屬於前開核心議題的配套措施。是以，不能僅單純地思考地方政府組織的改造，而忽略前開核心議題的改革架構。然而配合中央行政機關組織基準法的公布，行政院組織架構大幅調整整併，在地方政府組織改造部分，基本上係落實鄉、鎮、市區級整併，以建立行政區域之合理規模，應為各界的基本共識。

二、強化地方治理能力

中央行政機關的組織改造經驗，未必適宜全盤移植於地方政府組織改造，二者間尚有本質上的不同。尤其是地方政府著重在提供第一線的公共服務，與地方法定權責任務的執行面向。配合中央權力下放，地方政府職責程度將隨同增加，但在精簡政策的方向上，地方政府組織的調整需能同時呼應此一環境的變遷，地方政府須自我認知，唯有強化地方政府治理能力，方能因應中央權力下放及要求組織精簡的政策方針。另中央亦須了解，地方組織調整，還需考量因地制宜、與各地方政府自治條件的差異性，儘量尊重其組織自主權，而輔以必要的行政指導。

三、地方政府組織改造核心價值

（一）建構功能體系完整的地方行政機關組織

- 1、在此價值體系下，以精簡為主要調整原則，整併現行直轄市政府、縣（市）政府所屬一級機關或一級單位總數。
- 2、二者的組織結構（包括機關或單位的名稱）朝一致性之制度設計，以利整體規劃。

- 3、對於地方政府組織的設立原則，應建立一個合理的控制幅度與準據，以供地方政府組織設立的參考。
- 4、考量地方政府自治條件的差異，地方政府組織的設計，在結構上雖有一致性的思考，但各機關單位的組設，仍須保持彈性化原則。

（二）建構地方自主負責與利於地方治理的組織架構

- 1、地方自主組織權屬自治事項核心領域，對於地方政府機關組織之設立，中央應優先予以尊重。
- 2、中央在推動地方政府組織調整上應以「協助」、「指導」代替「指揮」、「命令」，應調整要求業務「對口」機關單位的傳統觀念，俾利地方政府組織能發揮「創新」、「應變」。
- 3、整體檢討地方政府職務列等，適時提高縣（市）政府職務列等與官職等比例，朝衡平方向規劃，拉近與直轄市政府的差距。
- 4、將縣（市）一級單位主管及所屬一級機關首長全數改為政務職。但配套方面，應同時提升縣市政府簡任職務的人數或比例，以維繫常任文官的升遷管道及體系。
- 5、直轄市政府得設立內部一級單位之組織類型，與縣市政府之組織結構相同（一級單位與一級機關同時存在）。如將直轄市政府一些幕僚性質研考規劃、法制、公共關係與秘書、人事、主計及政風等行政管理業務，納入市政府內部一級單位組織。
- 6、直轄市政府、縣（市）政府內部一級單位及所屬一級機關，以匡定總數方式設計，惟應精簡直轄市政府、縣市政府一級機關與一級單位之數目。至其名稱方面授權地方政府得彈性化自行訂定，俾利因地制宜的地方行政組織設計。

壹、具體建議

一、適度縮減新北市政府所屬一級機關的數目

新北市政府所屬一級機關的數目雖僅有 27 個，但就市長控制幅度言仍屬太大，允宜將屬於參贊、輔助性質之直轄市政府一級機關（如秘書處、人事處、主計處、政風處、研究發展考核委員會等）機關，調整為市府內部一級單位，均成為市府一級機關，以強化市長之領導統御能力。

二、落實「地方化」權責適度下放由區公所執行

新北市改制後轄區鄉鎮市改制為區，事權高度向上集中，市政府與轄下區公所間存在不對稱的權力與能力關係。對一個講求快速應變、國際接軌、區域發展的都會而言，市府中心集權體制背負龐大及階層化的官僚體制，對提升城市競爭力與公民社會自主發展造成阻礙。當前區公所之組織體制既為法律所明定，且為最貼近民意之第一線為民服務基層組織，從而權力過度集中市政府體制，必須將權力再次的分權與下放，讓區公所具備小型直轄市政府的功能，承擔一定質量之工作量能，充分運用組織功能，以避免人力資源之浪費。

三、整併機關幕僚單位，以節省人力資源

新北市政府一、二級機關輔助單位均應朝低限設置為原則，更宜積極考量運用整合模式納入同一單位辦理，例如一、二級機關辦理各支援服務事項業務之人數較少，單位名稱得以「行政室」或使用複式名稱（如秘書資訊室），其單位數應以不超過業務單位數，並可考慮將機關行政人員配置比例予以明訂，以避免行政人力配置過多。

四、依業務性質明定直轄市政府一級機關（單位）名稱

為免產生類似新北市政府將一、二級機關名稱都冠「政府」，產生「處中有處」之情形，造成民眾混淆，建議宜儘速修改組織準則相關規定，明定直轄市政府一級機關（單位）屬業務部門性質者稱「局」、幕僚性質者稱「處」、協調統合性質者稱「委員會」，以作區分。

五、確實依員額評鑑結果調整人力

2012 年新北市政府已完成一級機關員額評鑑作業（二級機關由一級機關進行評鑑），但第 1 次評鑑結果並未積極落實，作為機關整併或員額裁減之參據，整個評鑑作業淪為作文比賽，徒具形式的「大拜拜」。從而新北市政府必須課則一級機關採取「零基精神」積極處理機關員額閒置或人力未被充分運用之情形，並打破本位主義，依實際業務情形垂直或水平跨機關移撥調配有限人力。

六、中央應尊重地方組織自主權

當前若干作用法強行規定地方自治團體應成立特定類型的地方機關，例如 2006 年 2 月 6 日公布之「學校衛生法」，要求直轄市政府及縣（市）政府和各級學校必須設置學校衛生委員會，並增加護理師和營養師員額，干涉地方自主組織權甚明，為免斷傷地方政府組織自主權空間，日後立法者宜避免於各該作用法硬性規定地方應設何種組織。

參考文獻

壹、中文部分

左右國際股份有限公司，2010，「建立北臺區域合作平臺及運作機制」，臺北市
政府都市發展局委辦案總結報告。

丘昌泰，2011，〈當代政策管理與新公共服務〉，《飛訊》，110：1-18。

行政院人事行政局編印，2006，《政府業務委託民間辦理遭遇困難案例參考手冊》，
臺北：行政院人事行政局。

行政院研究發展考核委員會編印，1994，日本韓國國家行政組織法等相關法規彙
編，臺北：行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會編印，1997，《日本韓國國家行政組織法等相關法規彙
編》，臺北：行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會編印，2004，《知識型政府》，臺北：行政院研究發展
考核委員會。

朱楠賢，2005，《新治理模式下的政府組織設計》，游於藝電子報第50期。

曲兆祥，2007，〈單一選區兩票制對台北市各政黨席次及影響評估〉，「第八屆海峽
兩岸孫中山思想之研究與實踐學術研討會」（11月11-12日），臺北：臺灣師範
大學政治學研究所。

江明修，2000，〈政權移轉與文官體制的改革〉，《國策專刊》，15：12-14。

江明修，2001，〈建立公務人員教、考、訓、用配合制度可能性之研究〉，《考
試院研究發展委員會專題研究報告彙編》，臺北：考試院。

江大樹，2006，《邁向地方治理：議題，理論與實務》，臺北：元照。

朱立倫，2011，〈雙子城治理之規劃與發展—大臺北黃金雙子城計畫〉，《研考
雙月刊》，35（6）：112-118。

李天任、藍莘譯，1995，《大眾媒體研究》，臺北：亞太。譯自Wimmer, R., & Dominick,
J. Mass media research: An introduction. Belmont, CA: Wadsworth.1987.

- 李宗勳等，1999，《新公共管理-政府再造的理論與實務》，臺北：五南。
- 李長晏等，2004，《未來我國跨域治理機制之建構》，「推動跨域管理機制公共論壇」（10月15日），新竹：中華大學。
- 李衍儒，2009，〈中央與地方政府對地方人事制度的視框衝突〉，《文官制度季刊考試院八十周年慶特刊》：55-91。
- 宋餘俠、謝偉智，2009，〈行政組織改造設計原則與實務〉，《研考雙月刊》，33（3）：58-71。
- 邱志淳，2010，《政府組織改造與評估-以日本、韓國、中國大陸為例》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴為堯，1996，《行政學》，新北：空大。
- 吳定，1999a，《公共行政辭典》，臺北：五南。
- 吳定，1999b，《公共政策》，臺北：華視公司教學部。
- 吳庚，2012，《行政法之理論與實用》，臺北：三民。
- 呂育誠，2002，《城鄉差距對村里幹事職能影響之研究-以台北市與澎湖縣為例》，行政院國家科學委員會委託研究報告。
- 呂育誠，2004a，〈地方治理觀點下村里角色與功能的再定位〉，《型塑我國基層地方政府組織的未來圖像》座談會（10月16日），台北：臺北大學。
- 呂育誠，2004b，〈中央與地方夥伴關係的省思與展望〉，《中國行政》，75：29-56。
- 林水波，1999，《政府再造》，臺北：智勝文化。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，臺北：五南。
- 林佳君，2009，《論地方政府組織之改造原則》，嘉義：國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 林慈玲，2005，《地方政府跨域合作研究-日美與我國經驗之比較》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 林嘉誠，2007，《政府改造與考選創新》，臺北：國家菁英季刊社。

- 胡幼慧、姚美華，1996，〈一些質性方法上的思考〉，胡幼慧（編），《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，臺北：巨流。
- 徐宗國譯，1997，《質性研究概論》，臺北：巨流。
- 高永光，2001，《臺北縣地方派系與黑道互動模式》，行政院國家科學委員會委託研究報告。
- 高希均，1993，〈展開新政府運動—邁向高效能〉，《遠見雜誌》，(81)：22-24。
- 孫本初，1998，《公共管理》，臺北：智勝文化。
- 張潤書，2009，《行政學》，臺北：三民。
- 許士軍，1990，《管理學》，臺北：東華。
- 許志雄、許宗力等，1992，《地方自治之研究》，臺北：業強。
- 陳金貴，1995，〈人力資源管理應用在公共部門的探討（上）（中）（下）〉，《人事月刊》，121：33-37、122：20-25、123：18-23。
- 陳恒鈞，2002，《治理互賴與政策執行》，臺北：商鼎文化。
- 陳朝建，2011，〈改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略〉，《研考雙月刊》35（6）：71-87。
- 陳德禹，2006，《行政管理》，臺北：三民。
- 陳敦源，2008，《政策行銷-公共政策》，臺北：智勝。
- 黃富源、王崇斌，2012，〈行政院政府組織改造人力資源管理的重點與展望〉，《國家菁英》，8（3）：1-19。
- 黃鈺堤，1999，〈德國區域公署制度之研究—兼論其對我國地方自治之啟示〉，薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會（編）《地方政府論叢》，臺北：五南，頁377-417。
- 黃榮志、陳瑋玲，2012，〈行政組織理論與實務探討—以行政院新機關組織架構為例〉，《研考雙月刊》36（2）：67-80。
- 黃榮護，1998，《公共管理》，臺北：商鼎文化。
- 黃錦堂，2000，《地方制度法基本問題之研究》，臺北：翰蘆。

- 黃錦堂，2008，《樂見新一輪的行政院組織改造政策討論》，臺北：國家政策研究基金會（<http://www.npf.org.tw/post/1/5202>）。
- 葉俊榮，2004，〈行政院組織再造的目的與影響〉，《新世紀智庫論壇》，27：111-114。
- 彭錦鵬，2001，〈行政院再造宜設十五個部〉，《國家政策論壇》，1（10）：124。
- 彭錦鵬、劉坤億，2009，《我國公務人力資源改革方向之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 張火燦，1998，《策略性人力資源管理》，臺北：揚智。
- 溫金豐、吳淑鈴、盧業雯，2010，〈人力資源實務與組織創新績效關係之研究〉，「中華民國科技管理學會年會暨論文研討會」（12月12-13日），臺北：政治大學科技管理研究所。
- 楊國樞，1989，《社會及行為科學研究法》，臺北：東華。
- 精省委員會，1999，〈精省報告〉，《中國地方自治月刊》，52（7）：37。
- 趙永茂，1997a，《台灣地方政治的變遷與特質》，臺北：翰蘆。
- 趙永茂，1997b，〈縣市政府的組織定位與組織調整〉，《理論與政策》夏季號：30-42。
- 趙永茂，2003，〈台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，18：53-70。
- 趙永茂等，2008，《地方政府組織改造策略之研究》，內政部委託研究報告。
- 趙永茂、陳銘顯，2010，〈我國地方與新都會發展的挑戰與回應〉，《研考雙月刊》34（6）：23-32。
- 蔡茂寅，2000，〈當前地方自治重大問題及其因應之道的探討—政黨輪替下的省思〉，《月旦法學雜誌》，61：61-68。
- 蔡茂寅，2003，《地方自治之理論與地方制度法》，臺北，學林。
- 劉宜君，2002，〈全球化趨勢政府的知識管理—全球公共政策網絡途徑之初探〉，《中國行政評論》，12(1)：99-136。
- 劉坤億，2002a，〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重

- 組》，《行政暨政策學報》，34：57-83。
- 劉坤億，2002b，〈地方政府治理機制的創新挑戰：市場治理模式的功能與限制〉，「地方自治變革與地方政府功能提昇學術研討會」（12月22日），新北：淡江大學公共行政學系。
- 劉坤億，2011，〈政府機關員額管理策略初探〉，「治理觀點下未來公共行政發展方向學術研討會」（11月11日），臺北：中國行政學會會員大會。
- 劉明德，1998，《重構台灣縣市政府組織》，臺北，翰蘆。
- 劉毓玲，2003，《21世紀的管理挑戰》，臺北：天下遠見。
- 鄭國泰，1997，〈從公共行政到公共管理－典範變遷的觀點〉，《考銓季刊》，11：72-80。
- 廖耀宗，2013，〈微型變革與跨域增值〉，《人事月刊》，333：59-66。
- 齊善鴻，2013，〈治大國若烹小鮮”今解：君子務本〉，中國經營報4/13。
(<http://big5.ifeng.com/gate/big5/finance.ifeng.com/opinion/xuejie/20130413/7902146.shtml>)
- 關中/主編，2001，《地方制度研究論文集》，臺北：國家政策研究基金會。
- 竇文暉，2000，《我國縣市政府組織與職權之研究》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

貳、西文部分

- Bevir, M., Rhodes, R. A. W., & Weller, P.(2003), “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector”, *Public Administration*, Vol.81., No.1., pp.1-17.
- Brain , Towers ed. , 1992. *The Handbook of Human Resource Management*. Massachusetts: Blackwell.
- Bovaird, T. & Löffler, E.(2002),” Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local governance”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.68., No.1., pp.9- 24.
- Cooper , Terry L. 1982. *The Responsible Administrator*. New York: Kennikat Press.
- Dessler , Gary , 1997. *Human Resource Management*. New Jersey: Prentice-Hall.Inc.
- Douma S., Schreuder H. 1992. *Economic Approaches to Organizations*. Nueva York: Prentice Hall.
- Drucker P. F. 2000.“Managing Knowledge Means Managing Oneself.”*Leader to Leader* 16.
- Dunn , William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs , N. J.: Prentice-Hall.
- Elliott , Robert H. , 1985. *Public Personnel Administration: A Value Perspective*. Reston , VA: Reston.
- Frederick, Winslow, Taylor. 2004. *Scientific Management: The Early Sociology of Management and Organizations*. Routledge: New Ed edition.
- Goldsmith S., Eggers W. D. 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington DC: The Brookings Institution
- Healey P., Cameron S., Davoudi S. 1995. *Managing cities: the new urban context, University Of Newcastle Upon Tyne*. Centre For Research In European Urban Environments °
- Healey P., Cars G., Madanipour A., Magalhaes C. D. 2002. *Urban governance, institutional capacity and social milieu*. Ashgate, Aldershot, UK.
- Lincoln Y. S., Guba E.G. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Sage: Beverly Hills, CA.
- Mathis Rober L. and Jackson John H. , 1997. *Human Resource Management*. New York: West Publishing Company.
- Niger , Loyd G. and Niger , Felix.1994. *The New Public Personnel Administration*. Itasca , III.:F.E.Peacock.

- Reddel, T.(2002),” Beyond Participation, Hierarchies, Management and Markets: New Governance and Place Policies”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol.61., No.1., pp.50- 63.
- Rhodes. 2006.“The New Governance: Governing without Government.”*Political Studies* 44(4): 652–667.
- Rindfleisch, Heide. 1997.“The Risk of Ectopic Pregnancy after Tubal Sterilization.”*The New England Journal of Medicine* 336:762-767.
- Simon H. A. 1946.“Making ends meet in contemporary Russia.”*Public Administration Review* 6(1): 53-67.
- Taylor, F. W. 2003. The Principles of Scientific Management. In HJ Handel (Ed.), *The Sociology of Organizations: Classic, Contemporary, and Critical Readings* (pp. 24-31). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 17-23.
- Wimmer R., Dominick J. 2006. *Mass media research: An introduction*. Boston: Wadsworth.

附 錄

附錄一 地方行政機關組織準則

中華民國 88 年 8 月 12 日內政部台(88)內民字第 8806525 號令發布

中華民國 89 年 7 月 26 日內政部台(89)內民字第 890651 號令修正發布第 17 條第 1 項

中華民國 91 年 7 月 11 日內政部台內民字第 0910005222 號令發布修正第 5 條、第 12 條

中華民國 91 年 11 月 6 日台內民字第 0910007526 號令修正發布第 5 條、第 15 條

中華民國 95 年 5 月 10 日台內民字第 0950077250 號令修正發布第 14 條、第 16 條、第 19 條

中華民國 96 年 12 月 6 日台內民字第 0960187931 號令修正發布第 5 條、第 14 條至第 17 條

中華民國 98 年 3 月 4 日台內民字第 0980031150 號令修正發布第 23 條

中華民國 99 年 6 月 14 日台內民字第 0990121247 號令修正發布第 1-2 條、第 5 條、第 10-13 條、第 15 條、第 17 條、第 22-23 條、第 30 條

第一章 總 則

第 一 條 本準則依地方制度法第六十二條第一項、第二項及第四項規定訂定之。

第 二 條 本準則所稱地方行政機關，指直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關。但不包括學校、醫院、所屬事業經營、公共造產性質機關（構）。

第 三 條 直轄市政府應依本準則擬訂組織自治條例，經各該直轄市議會通過後，報行政院備查；直轄市政府應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。

縣（市）政府應依本準則擬訂組織自治條例，經各該縣（市）議會通過後，報內政部備查；縣（市）政府應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。

鄉（鎮、市）公所應依本準則擬訂組織自治條例，經各該鄉（鎮、市）民代表會通過後，報縣政府備查；鄉（鎮、

市)公所應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。

地方行政機關之組織自治條例與所屬機關組織規程及其編制表，其有關考銓業務事項，不得抵觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。

第 四 條 地方行政機關組織自治條例或組織規程，其內容應包括下列事項：

- 一、機關名稱。
- 二、設立之法源依據。
- 三、權限及職掌。
- 四、首長職稱；置副首長者，其職稱及人數。
- 五、一級單位名稱；有所屬一級機關者，其名稱。
- 六、首長辭職及代理程序。
- 七、其他有關組織運作規定。

第 五 條 地方行政機關依下列規定，分層級設機關：

一、直轄市政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：

(一)局、處、委員會：一級機關用之。處限於
輔助兼具業務性質之機關用之。

(二)處、大隊、所、中心：二級機關用之。

二、縣(市)政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：

(一) 局：一級機關用之。

(二) 隊、所：二級機關用之。

三、鄉（鎮、市）公所所屬機關以一層級為限，其名稱為隊、所、館。

前項所稱委員會，以協調統合業務或處理特定事務，並採合議制方式運作者為限。

第一項所屬機關之名稱，法律另有規定者，從其規定。

第一項所屬機關，因性質特殊者，得依其性質另定名稱。但不得與不同層級之機關名稱混淆。

第 六 條 地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理。

第 七 條 地方行政機關之設立，具有下列各款情形之一者，不得為之：

- 一、業務與現有機關職掌重疊者。
- 二、業務可由現有機關調整辦理者。
- 三、業務性質由民間辦理較為適宜者。

第 八 條 地方行政機關具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

- 一、階段性任務已完成或政策已改變者。
- 二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。

- 三、管轄區域調整或裁併者。
- 四、職掌以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。
- 五、經專案評估績效不佳應予裁併者。
- 六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

第九條 地方行政機關之內部單位得依其組織與職能運作之需要，分設如下：

- 一、業務單位：指執行本機關目的之組織。
- 二、輔助單位：指負責秘書、總務、人事、主計、法制、研考、資訊、政風、公共關係等工作，以配合遂行本機關目的或提供服務之組織。

第二章 組織

第十條 直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政；置副市長二人，襄助市長處理市政；人口在二百五十萬以上之直轄市，得增置副市長一人，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報行政院備查。

直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免之；置副秘書長、參事、技監、顧問、參議，由市長依法任免之。

第十一條 直轄市政府一級單位為處或委員會。

直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，合計不得超過二十九處、局、委員會；人口在二百萬人以上者，合計不得超過三十二處、局、委員會。

直轄市政府一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風主管或首長，依專屬人事管理法律

任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。

前項一級單位得置副主管，所屬一級機關得置副首長，除法律另有規定外，均由市長依公務人員任用法任免之。

第十二條 直轄市政府一級單位下設科、組、室，最多不得超過九個，科下並得設股。

直轄市政府所屬一級機關內部單位為科、組、室、中心，其下得設課、股；所屬二級機關內部單位為科、組、室、課，科、室下得設股。但為執行特殊性質業務者，得設廠、場、隊、站。

本準則中華民國九十九年六月十四日修正之條文施行前，已設立之臺北市政府所屬一級機關內部單位名稱為處者，得維持原名稱；九十九年十二月二十五日合併改制前之高雄市政府所屬一級機關內部單位名稱為處，於合併改制後仍設相同單位者，亦同。

第二項機關為執行業務需要所設派出單位之名稱，不受該項規定之限制。

直轄市政府所屬一級機關內部輔助單位不得超過六個；所屬二級機關內部輔助單位不得超過五個。

警察及消防機關，不適用前五項規定。

第十三條 直轄市之區設區公所，置區長一人、主任秘書一人；人口在二十萬人以上之區，得置副區長一人，除法律另有規定外，均由市長依公務人員任用法任免之。

前項區公所內部單位不得超過九課、室。但區人口在四十萬人以上，未滿五十萬人者，不得超過十課、室；人口

在五十萬人以上者，不得超過十一課、室。

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

縣（市）政府置秘書長一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免之。

第十五條 縣（市）政府一級單位為處。

縣（市）政府一級單位及所屬一級機關，除主計、人事及政風單位依專屬人事管理法律設立外，依下列規定設立：

一、縣（市）人口未滿五萬人者，不得超過十三處、局。

二、縣（市）人口在五萬人以上，未滿二十萬人者，不得超過十五處、局。

三、縣（市）人口在二十萬人以上，未滿四十萬人者，不得超過十七處、局。

四、縣(市)人口在四十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十八處、局。

五、縣(市)人口在七十萬人以上，未滿一百萬人者，不得超過二十一處、局。

六、縣(市)人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過二十二處、局。

七、縣(市)人口在一百二十五萬人以上者，不得超過二十三處、局。

前項各款之處、局，其編制員額依下列規定設置：

一、縣(市)人口未滿五萬人者，不得低於十人。

二、縣(市)人口在五萬人以上，未滿二十萬人者，不得低於十五人。

三、縣(市)人口在二十萬人以上者，不得低於二十人。

第二項縣(市)政府所屬一級機關不得超過七個；縣(市)政府所屬二級機關得依業務性質，於所轄鄉(鎮、市、區)分別設立之。

第十六條 縣(市)政府一級單位主管及所屬一級機關首長，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，其總數二分之一，得列政務職，其職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣（市）長依法任免之。

縣（市）政府一級單位或所屬一級機關，除警察機關得置副首長一人至三人外，其餘編制員額在二十人以上者，得置副主管或副首長一人，襄助主管或首長處理事務，均由縣（市）長依公務人員任用法或各專屬人事管理法律任免之。

第十七條 縣（市）政府一級單位下設科，最多不得超過七個；其所屬一級機關下設科，科之人數達十人以上者，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。

縣（市）政府所屬一級機關所設派出單位之名稱，得因業務性質，不適用前項規定。

警察及消防機關，不受第一項規定之限制。

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

前項區公所內部單位不得超過六課、室。

第十九條 鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政；其中人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人，以機要人員方式進用，或以簡任第十職等任用，襄助市長處理市政。

山地鄉鄉長以山地原住民為限。

鄉（鎮、市）公所依鄉（鎮、市）人口數置下列人員，均由各該鄉（鎮、市）長依法任免之：

一、鄉（鎮、市）人口未滿三萬人者，置秘書一人。

二、鄉（鎮、市）人口在三萬人以上，未滿六萬人者，置主任秘書一人、秘書一人。

三、鄉（鎮、市）人口在六萬人以上，未滿十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員一人。

四、鄉（鎮、市）人口在十萬人以上，未滿二十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員二人。

五、鄉（鎮、市）人口在二十萬人以上，未滿三十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員三人。

六、鄉（鎮、市）人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員四人。

七、鄉（鎮、市）人口在五十萬人以上者，置主任秘書一人、秘書一人、專員五人。

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

第二十條 鄉（鎮、市）公所內部單位設課、室，其規定如下：

一、鄉（鎮、市）人口未滿五千人者，不得超過六課

、室。

二、鄉（鎮、市）人口在五千人以上，未滿一萬人者，不得超過七課、室。

三、鄉（鎮、市）人口在一萬人以上，未滿三萬人者，不得超過八課、室。

四、鄉（鎮、市）人口在三萬人以上，未滿十萬人者，不得超過九課、室。

五、鄉（鎮、市）人口在十萬人以上，未滿十五萬人者，不得超過十課、室。

六、鄉（鎮、市）人口在十五萬人以上，未滿三十萬人者，不得超過十一課、室。

七、鄉（鎮、市）人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，不得超過十二課、室。

八、鄉（鎮、市）人口在五十萬人以上者，不得超過十三課、室。

前項規定，如情形特殊，得不設課、室。

鄉（鎮、市）公所得依業務發展需要，設所屬機關。

第三章 編制及員額

第二十一條 地方行政機關之員額，包括各該地方行政機關公職人員、政務人員及訂有職稱、官等之人員。

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。

地方行政機關員額之設置及分配，應於其員額總數範圍

內，依下列因素決定之：

- 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。

法律規定應設立之組織，其員額應於員額總數中派充之。

第二十二條 直轄市政府之員額總數，除警察及消防機關之員額外，依下列規定設置：

- 一、直轄市人口在一百二十五萬人以上，未滿一百七十五萬人者，不得超過六千五百人。
- 二、直轄市人口在一百七十五萬人以上，未滿二百二十五萬人者，不得超過七千二百人。
- 三、直轄市人口在二百二十五萬人以上，未滿二百七十五萬人者，不得超過九千人。
- 四、直轄市人口在二百七十五萬人以上，未滿三百五十萬人者，不得超過一萬一千七百人。
- 五、直轄市人口在三百五十萬人以上者，不得超過一萬三千八百六十人。

本準則中華民國九十九年六月十四日修正之條文施行前已設置之直轄市政府，以一萬四千二百人為其員額總數。

第二十三條 縣（市）政府除警察及消防機關之員額外，以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。以該基準數加分配增加員額之和，為各該縣（市）政

府員額總數。

前項分配增加員額之計算方式如下：

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

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

戰地政務時期設立之事業機關（構），於戰地政務終止後改隸縣政府者，因組織調整、合併或裁撤，其編制表所列之員額數，報經內政部轉行政院核定後，得納入該縣政府員額總數計算。

第二十四條 各鄉（鎮、市）公所以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數，以該基準數加依下列規定增加員額之和，為其員額總數：

- 一、鄉（鎮、市）人口未滿三萬人者，最多增加三人。
- 二、鄉（鎮、市）人口在三萬人以上，未滿六萬人者，最多增加五人。
- 三、鄉（鎮、市）人口在六萬人以上，未滿十萬人者，最多增加十人。
- 四、鄉（鎮、市）人口在十萬人以上，未滿二十萬人者，最多增加十五人。
- 五、鄉（鎮、市）人口在二十萬人以上，未滿三十萬人者，最多增加二十人。
- 六、鄉（鎮、市）人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，最多增加三十人。
- 七、鄉（鎮、市）人口在五十萬人以上者，最多增加五十人。

第二十五條 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。

第二十六條 地方行政機關編制之職稱及員額，應於各該地方行政機關組織法規及其編制表定之。

地方行政機關，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。

第四章 附 則

第二十七條 地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，作為機關

組織之設立、調整或裁撤及員額調整之依據。

第二十八條 地方行政機關之聘（僱）用人員、技工、工友人數及用人計畫所需人事費用，應循預算程序辦理。

地方行政機關增加員額時，應配合預算之編列，相對精簡現有聘（僱）用人員。

第二十九條 地方行政機關內部單位層級之設立，得因應機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立。

第三十條 警察及消防機關之員額設置基準，由各該中央主管機關定之。

第三十一條 本準則發布施行後，內政部應視本準則施行狀況，每三年至少檢討一次。

第三十二條 本準則自發布日施行。

附錄二 各機關職稱及官等職等員額配置準則

中華民國九十一年八月七日考試院考台組貳一字第 0910006525 號令、行政院授人力字第 09100292321 號令會銜訂定發布全文 12 條；並自發布日施行

中華民國九十九年八月三十一日考試院考臺組貳一字第 09900067451 號令、行政院授人力字第 0990064146 號令會同修正發布全文 14 條；並自發布日施行

第 1 條 本準則依公務人員任用法第六條第四項規定訂定之。

第 2 條 各機關（構）及公立學校（以下簡稱各機關）之組織，除以法律定其職稱、官等、職等及員額者外，其有關職稱選置及各官等職等員額配置事項，依本準則之規定。

第 3 條 各機關組織法、組織通則、組織自治條例、組織規程及組織準則（以下簡稱組織法規）應規定另以編制表列明其所置職稱之官等職等及員額。前項編制表格式如附表一。

第 4 條 各機關應視其業務需要，考量職責程度，依下列規定，自該機關所適用之職務列等表中選置職稱：

一、職稱應與業務性質相符。

二、主管職稱應與各機關組織法規、處務規程或辦事細則所定內部單位組設名稱相符。

三、非主管職稱應與機關或單位業務性質相符。但與其業務性質相符之職稱有兩個以上且列等不同時，應依該職務之職責程度及其陞遷序列選置列等相當之職稱。

四、非主管職稱，其官等職等不得高於其機關副首長、幕僚長之官等職等。但情形特殊，報經考試院核備者，其列等得高於幕僚長。

五、配置於單位內之非主管職稱，其官等職等不得高於該單位主管。

六、機關選置各職稱之官等職等應予接續，不得跳空。但其所適用之職務列等表另有規定、編制員額未滿四人或未置副首長、幕僚長而官等職等未接續者，不在此限。

各機關於訂定或修正組織法規時，不得創設職稱。但依法律規定設置或經考試院核備者，不在此限。

第一項職稱之屬性區分表如附表二。

第 5 條 各機關各官等員額之配置比率，依各機關組織編制之官等員額配置比率一覽表（以下簡稱一覽表，如附表三）規定。其委任員額比率，不得低於一覽表所列委任比率；簡任員額比率，不得高於一覽表所列簡任比率。但駐外機關及編制員額未滿十二人之機關不適用一覽表比率規定。

本準則及一覽表所稱之委任、薦任、簡任員額，包括編制表內委派、薦派、簡派員額。

第一項各官等員額之配置比率，以編制表內定有官等職等之員額總數計算。但雙軌制機關以編制表內單列官等職等之員額總數計之。

第 6 條 各機關編制表內跨列官等之職稱，其各官等員額之計算方式如下：

一、列委（薦）任至薦（簡）任者，以薦（簡）任員額計之。

- 二、列委任，於其編制員額數二分之一範圍內，得列薦任者，及列薦任，按其機關層級，於其編制員額數二分之一或三分之一範圍內，得列簡任者，各依其列委（薦）任及得列薦（簡）任員額數，分別以委（薦）任、薦（簡）任員額計之。
- 三、列委（薦）任或薦（簡）任者，依其編制員額數三分之一、三分之二，分別以委（薦）任、薦（簡）任員額計之。
- 四、前款職稱之編制員額僅一人或依前款規定之比例計算後，尚有尾數，得以薦任員額計之。

第 7 條 各機關定有官等職等之員額總數達二十人以上者，應置委任第一職等至第三職等之職稱，其配置員額最低標準如下：

- 一、員額總數未滿六十人者，一人。
- 二、員額總數滿六十人，未滿一百人者，二人。
- 三、員額總數滿一百人，未滿二百人者，三人。
- 四、員額總數滿二百人以上者，四人。

各機關定有官等職等之員額總數達十二人以上者，列委任第四職等至第五職等，部分員額得列薦任第六職等職稱之員額數，不得低於列委任第五職等或薦任第六職等至第七職等職稱員額數之六分之一。但因機關組織結構特殊，無法設置或無法足額設置委任第四職等至第五職等職稱者，應置委任第三職等至第五職等之職稱。

各機關定有官等職等之員額總數四人以上，未滿十二人者，應置委任官等職稱。其委任官等職稱僅置委任第四職等至第五職等職稱且員額一人者，不得列薦任第六職等。

第 8 條 各機關定有官等職等之員額總數達二十人以上者，應置薦任第七職等以下之薦任官等職稱，其配置員額比率如下：

- 一、中央一級及二級機關不得低於薦任員額數之百分之四十；中央三級及四級機關不得低於薦任員額數之百分之五十。但調查機關不得低於百分之五。
 - 二、直轄市政府及所屬一級機關、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會不得低於薦任員額數之百分之六十。但直轄市政府所屬一級法制機關不得低於百分之二十。
 - 三、直轄市政府所屬二級機關、各縣（市）政府所屬機關、各鄉（鎮、市）公所暨其所屬機關不得低於薦任員額數之百分之七十。
- 縣（市）政府及所屬一級機關，除警察、消防機關外，職務最高職等為薦任第八職等之非主管職稱，其配置員額比率不得高於委任第五職等或薦任第六職等至第七職等職稱員額數之百分之八點五。
- 第一項各款之薦任員額數，僅以薦任非主管職稱之員額計之。

第 9 條 各機關簡任官等職稱之配置員額規定如下：

- 一、中央二級機關職務最高職等與一級業務單位主管相同之簡任非主管職稱，其配置員額數不得高於一級業務單位主管及所屬三級機關（構）首長職稱員額數之加總。
- 二、直轄市政府參事、技監、顧問、參議之員額總數，人口未滿二百萬人者，不得超過二十五人；人口在二百萬人以上者，不得超過二十八人。參事、技監、顧問之員額數合計，不得高於其員額總數五分之三。

三、縣（市）政府參議職稱之員額數不得高於一級單位主管及一級機關首長職稱員額數加總之三分之一。

- 第 10 條 各機關組織法規或編制表明定一職稱由其他職稱人員兼任時，該職稱定有官等者，其兼任人員本職之官等不得低於所兼任職稱之官等。
- 第 11 條 各機關組織法規或編制表修正後，如有需予留用人員，應於編制表中明定其留用職稱。
- 第 12 條 本準則修正施行後，各機關原經考試院核備或備查之職稱選置及各官等職等員額配置不符本準則規定者，應於下次修正其組織法規或編制表時修正之；如有特殊原因者，得由各機關敘明理由，報經核定機關函請銓敘部同意延後修正。
- 第 13 條 機關配合政府政策進行組織精簡、人員移撥，修正組織法規，或因組織結構、業務性質特殊，無法依本準則規定配置官等、職等員額，或選置職稱之官等職等無法接續者，得敘明理由，報請考試院同意。
前項原因消滅後，機關應於下次修正其組織法規或編制表時，依本準則規定修正之；如有特殊原因者，得由各機關敘明理由，報經核定機關函請銓敘部同意延後修正。
- 第 14 條 本準則自發布日施行。

附表二

訂有官等職等職稱屬性區分表

區分	職稱
司法 法務類 職稱	法官兼院長、法官兼庭長、法官、試署法官、候補法官、檢察長、主任檢察官、檢察官、試署檢察官、候補檢察官、書記官長、(一、二、三)等書記官、書記官、(一、二、三)等通譯、通譯、法警長、副法警長、法警、執達員、錄事、庭務員、主任公設辯護人、公設辯護人、主任觀護人、觀護人、主任公證人、公證人、主任檢察事務官、檢察事務官、佐理員(按：指各地方法院公證處、提存所、登記處所置、智慧財產法院提存所所置)、主任技術審查官、技術審查官、主任司法事務官、司法事務官、主任行政執行官、行政執行官、執行書記官、執行員、主任法醫師、法醫師、典獄長、副典獄長、監長、教誨師、作業導師、主任管理員、管理員(按：指各矯正機關所置)、教導員、心理測驗員、智力測驗員、導師、訓導員。
駐外 人員類 職稱	大使、公使、代表、副常任代表、副代表、經濟參事、文化參事、新聞參事、新聞處主任、新聞處副主任、新聞分處主任、總領事、副總領事、經濟專員、文化專員、新聞專員、商務專員、僑務專員、領事、副領事、(一、二、三)等秘書、(一、二、三)等經濟秘書、(一、二、三)等商務秘書、(一、二、三)等文化秘書、(一、二、三)等新聞秘書、處員、主事。
醫事類 職稱	適用「各機關適用醫事人員人事條例職務一覽表」規定之職稱。
工程類 職稱	總工程司(師)、副總工程司(師)、高級工程師、工程司(師)、副工程司(師)、正工程司、主任工程司、幫工程司、助理工程司(師)、工程員、助理工程員、工務員、助理工務員、監工員、助理監工員、繪圖員。
研究類 職稱	研究委員、研究員、副研究員、助理研究員、研究助理、研析員、研譯員。
資訊類 職稱	高級分析師、分析師、系統分析師、系統設計員、高級設計師、設計師、設計員、助理設計師、程式設計師、程式設計員、助理程式設計師、高級管理師、管理師、管理員(按：指從事資訊處理業務者)、資訊管理師、維護工程師、助理管理師、操作師、操作員、助理操作師、資料輸入員、資料員、電腦操作員、數學模式師、電子作業管理師。
技術類 職稱	一、通用職稱： 技監、技正、技士、技佐、總技師、副總技師、技師、副技師、技術員。 二、其他： 主任管制員、管制員、助理管制員、主任報務員、報務員、主任航務員、航務員、飛航員、飛航業務員、飛行員、主任航詢員、航詢員、主任氣象員、預報員、通訊員、通信員、主任檢定員、檢定員、觀測員、助理觀測員、總務員、司機員、督察員、測量員、電務員、電器管理員、修

	護員、指紋分析員、報務長、機務長、機務員、勞工安全管理師、勞工安全管理員、勞工安全衛生管理員、安全衛生管理員、作業導師、專利高級審查官、專利審查官、專利助理審查官、語言治療師、主治獸醫師、獸醫師、獸醫、心理學技師、醫用物理師、放射化學師、放射物理師、醫院放射安全師、醫院環境衛生師、語言訓練員、病房助理員、專任教官、艦艇駕駛員、艦艇機師、技術助理員、技術生、檢驗師、檢驗員、警報員、線務員。
行政、技術類通用職稱	顧問、稽察、稽察員、衛生稽查員、訓練師、助理訓練師、輔導員、實習指導員、檢查員、作業員、調查專員、調查官、調查員、解說員。
主管類職稱	一、機關組織法、組織通則、組織自治條例、組織規程、組織準則及編制表所置之首長、副首長、行政性幕僚長—秘書長、主任秘書或總核稿秘書、技術性幕僚長—總工程司、主任工程司或總核稿技正。 二、機關組織法、組織通則、組織自治條例、組織規程、組織準則及編制表所置之內部單位主管、副主管。
行政類職稱	前開類別職稱以外之職稱。
附註：一、本表係供各機關及公立學校選置職稱之參考。 二、依規定新創設或刪除之職稱，於本表修正時配合修正。	

附表三

各機關組織編制之官等員額配置比率一覽表

單位：百分比

機關類別		各官等比率%	簡任	委任	備註
中央二級機關			25	10	
中央三級機關					
研究機關			20	20	
工程機關 行政執行機關 金融監理機關			15	15	
訓練機關 行政機關 社教文化機關 調查機關			15	20	
中央四級機關					
研究機關			15	25	
調查機關			10	10	
工程機關 動植物防疫檢疫機關			10	20	
訓練機關 行政機關 航空站 社教文化機關 社會福利機關 行政執行機關 氣象測報機關			10	25	
矯正機關			—	40	
國立各級學校					
學校	大學學院		5	15	含警察大學、大學附屬機關
	專科學校		—	30	含臺灣警察專科學校
	高中高職		—	30	含特殊教育學校
	大學附設國小		—	25	

機關類別	各官等比率%	簡任	委任	備註
直轄市議會、直轄市政府及所屬一級機關				
議會		30	30	
府本部		25	25	設內部單位者
法制機關		15	15	
工程機關		10	15	
訓練機關 研考機關		10	20	
行政機關		10	30	
直轄市區公所、直轄市政府所屬二級機關以下機關				
國中、國小		—	25	
動(植)物檢疫機關		—	25	
工程機關 訓練機關 其他各級學校 其他機關(本一覽表已有規定者,除外)		—	30	
各區公所 地政事務所 環保機關 社會福利機關		—	35	
社教文化機關 戶政事務所 稅捐稽徵處 集中支付處		—	40	
交通行政機關		—	45	
托兒所		—	50	

機關類別	各官等比率%	簡任	委任	備註
縣市議會、縣市政府及其所屬機關、鄉鎮市公所及其所屬機關				
議會		30	30	
縣市政府		10	30	
各級學校		—	20	
衛生局 家畜疾病防治所、動(植)物防疫所		—	25	
地政事務所 社教文化機關 環保機關 研究機關 風景區管理所 其他機關(本一覽表已有規定者,除外)		—	30	
區公所 鄉鎮市公所 社會福利機關 殯儀館(縣市) 交通行政機關		—	35	
戶政事務所 稅務機關		—	40	
托兒所		—	50	

機關類別		各官等比率%	簡任	委任	備註
雙軌制機關					
公立醫療機構	國立臺灣大學醫學院附設醫院、國立成功大學醫學院附設醫院及行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺北、臺中、高雄榮民總醫院	5	40		
	其他公立醫療機構	—	40		
警察機關	內政部警政署、刑事警察局	5	30		
	其他警察機關	—	30		
消防機關	內政部消防署	15	30		
	直轄市消防機關	5	30		
	縣市消防機關	—	40		
海巡機關	行政院海岸巡防署 海洋巡防總局	5	30		
	各地區巡防局	—	30		
附註：					
<p>一、本表所列之簡任比率，係為適用機關簡任比率之上限，亦即各機關簡任比率不得高於該比率；本表所列之委任比率，係為適用機關委任比率之下限，亦即各機關委任比率不得低於該比率。</p> <p>二、本表所列中央三級機關屬中央行政機關組織基準法第三十三條所定署、局者，其官等員額配置比率調整為簡任比率不得高於百分之二十、委任比率不得低於百分之十五。</p> <p>三、軍文併用機關之文職人員分別適用與其同層級行政機關之各官等員額比率。</p> <p>四、各籌備處適用一般行政機關之比率規定。</p> <p>五、金門縣政府、連江縣政府適用其現行簡任比率。</p> <p>六、現行機關僅機關首長、副首長、幕僚長或總工程司等必要設置之職務列簡任官等，或機關未置簡任職務者，不訂定其簡任比率。</p> <p>七、本表機關類別定義如下：</p> <p>(一)本表所稱工程機關，係指機關名稱冠有工程，或以辦理公共工程興建為主要職業業務，業務單位實際辦理工程規劃、設計或監造等事項，其組設數至少應占該機關業務單位組設總數百分之五十，且配置工程類職稱之員額數占機關編制員額數百分之五十以上者。</p> <p>(二)本表所稱訓練機關，係指機關名稱冠有訓練，或實際辦理人員培植、訓練業務者。</p> <p>(三)本表所稱研究機關，係指機關名稱冠有研究、實(試)驗、改良或繁殖者。</p> <p>(四)本表所稱社教文化機關，係指教育或文化主管機關之所屬機關。</p>					

- (五)本表所稱社會福利機關，係指各級政府所設博愛院、教養院、敬老院、大同之家、仁愛之家、殯葬管理處（所）、無障礙之家、兒童福利服務中心、長青綜合服務中心、勞工育樂中心、家暴中心、家庭教育中心、養護中心、老人之家、兒童之家、少年之家等機關。
- (六)本表所稱交通行政機關，係指各級地方政府交通局所屬機關。
- (七)本表所稱醫療機構，係指各機關師級醫事職務級別員額配置準則第三條所列範圍。
- (八)本表所稱矯正機關，係指法務部所屬之矯正學校、矯正人員訓練所、戒治所、監獄、看守所、觀護所、技能訓練所及少年輔育院等機關。

附錄三 新北市政府所屬人員任免權責及人事案件作業注意事項

新北市政府 100 年 1 月 6 日北府人力字第 1000012423 號函訂定

- 一、新北市政府（以下簡稱本府）為明定所屬人員任免權責劃分，提升人事案件行政作業效率，特訂定本作業注意事項。
- 二、本府所屬下列人員任免遷調案件，其任免權責及作業程序如下：
 - （一）政務人員及本府（府本部）簡任官等職務人員：由市長指定人選或由本府人事處（以下簡稱人事處）簽陳市長核可後，交人事處辦理發布派令作業。
 - （二）一級機關之副首長、主任秘書、其他簡任官等職務人員及一級單位主管：由各一級機關以府簽（檢附履歷資料，以下同）會人事處，經市長核可後，移由人事處辦理發布派令作業。
 - （三）區公所之區長、副區長及主任秘書：由本府民政局（以下簡稱民政局）以府簽會人事處，經市長核可後，移由人事處辦理發布派令作業。
 - （四）區公所之一級單位主管：由區公所簽請民政局局長同意或民政局統籌檢討後，以府簽會人事處，經市長核可後，移由人事處辦理發布派令作業。
 - （五）二級機關之正、副首長及其他簡任官等職務人員：由各二級機關之上級一級機關以府簽會人事處，經市長核可後，移由人事處辦理發布派令作業。但下列人員除外：
 - 1、各區衛生所主任：經本府衛生局局長核可後，由衛生局辦理發布派令作業。
 - 2、正、副首長職務列等單列或最高跨列薦任第八職等以下人員：經上級一級機關首長核可後，由該一級機關辦理發布派令作業。
 - （六）各級公立學校校長，經本府教育局簽陳市長核可後，由教育局辦理聘任作業。
 - （七）各機關機要人員：
 - 1、本府（府本部）機要人員：由市長指定人選或由人事處簽陳市長核可後，交人事處辦理發布派令作業。

- 2、 本府所屬機關機要人員：由用人機關以府簽會人事處，經市長核可後，其發布派令作業，比照相當職務之任免權責劃分，由人事處或用人機關辦理。
- (八) 各機關學校進用本府及所屬機關學校以外，年滿五十五歲以上之薦任第九職等（或相當職等）以下公務人員，應以業務特別需要，簽陳市長核可。
- 三、 除前點各款規定外，各機關學校其餘人員之任免遷調案件，均授權由各一級機關及區公所核派發布。
- 四、 各機關學校薦任第七職等以下及師（三）級以下職務人員之任免遷調案件，得由各一級機關再授權所屬各機關學校核辦，其發布派令作業，由上級一級機關辦理。但在本府改制直轄市前已由各一級機關授權所屬二級機關發布派令者，得專案報本府同意後辦理。
- 五、 各機關學校現職人員職務代理、借調及留職停薪案件之核定及作業程序，依各該職務之任免權責劃分，比照任免遷調案件作業程序辦理。
- 六、 約聘、約僱及臨時人員之進用及職務異動，其權責及作業程序如下：
 - (一) 本府所屬各機關人員：由各一級機關或各二級機關陳報上級一級機關同意，並以府簽會人事處，經市長核可後，逕由用人機關辦理後續作業。
 - (二) 各級公立學校人員：經各校陳報教育局同意後，由各校辦理後續作業。
- 七、 作業事項：
 - (一) 本府各級機關學校對所屬人員之任免遷調案，應依公務人員任用法、公務人員陞遷法等相關規定辦理；約聘（僱）人員及其他非編制人員之進用、離退及職務異動案件，應依聘用人員聘用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法、本府約聘（僱）及非編制人員管理要點等相關規定辦理。
 - (二) 本府（府本部）人員經核派免後之銓審動態案件，由本府秘書處辦理；本府所屬各機關學校各官等職等（級別）公務人員經核派免後之銓審動態案件，由各用人機關學校辦理；各機關學校約聘人員送銓敘部登記備查案件，由各用

人機關學校辦理。

(三) 各一級機關及區公所應於每月十日前，將本機關及所屬機關人員職缺表、非編制人員統計表及職缺表報本府備查。

(四) 各機關學校辦理人事案件，應即時更新本機關學校之人力資源管理系統相關資料。

八、 人事、主計及政風人員之任免遷調，依專屬人事管理法律辦理；警察人員之任免遷調另定之。

新北政府 100 年度非編制人員統計表及職缺表

資料日期：○年○月○日

機關名稱	100 年預算員額	現有人力	現有職缺數	應列出缺不補
○○○(含所屬機關)				

表 1：現有人力統計表

項次	人員類別	職等	預算員額				備註	
			公務預算	基金預算	合計	總計		
1	約聘人員	8 等						
		7 等						
		6 等						
2	約僱人員	5 等						
		4 等						
		3 等						
		2 等						
3	暫僱及臨時人員							

表 2：現有職缺表

項次	人員類別	職等	預算員額				備註	
			公務預算	基金預算	合計	總計		
1	約聘人員	8 等						
		7 等						
		6 等						
2	約僱人員	5 等						
		4 等						
		3 等						
		2 等						
3	暫僱及臨時人員							

表 3：中央計畫補助

項次	計畫名稱	中央補助比例(%)	人員類別	等別	核定人數	現有人力	現有職缺
1							
2							
3							

合計			
----	--	--	--

說明：本表請一級機關（彙整所屬二級機關資料）及各區公所，於
每月 10 日前將最新資料函報本府備查。