

中國行政評論  
第7卷第2期 民國87年3月 頁101~120  
The Chinese Public Administration Review  
Vol.7 No.2 March 1998, pp.101~120

## \*省政府職權與組織調整之研究

# Refunction and Reorganization for Provincial Government, R.O.C.

By

\*\*張世賢 Chang, Shih-Hsien

### 摘 要

民國86年7月21日總統公布修正憲法增修條文，省政府的定位由「自治層級」之政府，改為行政院之「派出機關」，省並為公法人，省政府為該公法人之行為主體，「承行政院之命監督縣自治事項」，其「功能、業務、與組織之調整，自民國87年12月21日起，另以法律規定之。」本文由提升國家競爭力的觀點，探討省政府職權調整為：排除自治事項，只辦理全省一致性質之事項、辦理中央立法交由省執行之事項、監督縣自治之事項；其內部組織應據此，適當裁撤、整併、改變、改制、民營化及功能調整，達成小而能，小而強。

**關鍵詞：**自治團體、公法人、職權調整、組織調整、省、省政府。

### ABSTRACT

Provincial government becomes a public agency under Executive Yuan with a function to oversight the autonomy of "Hsien", after amendment of the Additional Articles of the Constitution of the Republic of China on July 21,1997. At the same time, provincial government is kept as a public legal person, even without autonomy. Its functions, operations and organizations will be changed after the end of the term of current governor on December 20,1998. This paper discusses the refunction and organization for the new provincial government. For the purpose of enhancing the national competitiveness, the paper concludes that "any matter shall fall within the jurisdiction of the province, if it is provincial in nature, its size shall be small and smart."

**Key Word:** autonomy, public legal person, refunction, reorganization, province, provincial government.

---

\* 本文曾在「修憲後地方政府職權與組織調整方向學術研討會」宣讀（台北：中國地方自治學會，民國87年4月18日下午），感謝薄慶玖、黃敏恭、王金鍋諸先生之評論，並加以補充。

\*\*作者為國立中興大學公共政策研究所教授。

Professor, Institute of Public policy Studies, National Chung Hsing University, Taipei.



## 前言

民國86年7月21日總統公布修正憲法增修條文，其第九條規定為：

省、縣地方制度，應包括下列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

- (一)省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。
- (二)省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。
- (三)縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
- (四)屬於縣之立法權，由縣議會行之。
- (五)縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。
- (六)中央與省、縣之關係。
- (七)省承行政院之命監督縣自治事項。

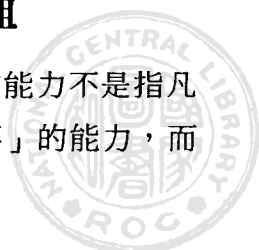
第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長之任期至中華民國87年12月20日止，臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉自第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。

臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉停止辦理後，臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。

省政府的定位由「自治層級」之政府，改為行政院之「派出機關」，省並為「公法人」，省政府為該公法人之行為主體，「承行政院之命監督縣自治事項」，其「功能、業務與組織之調整」，自民國87年12月21日起，另以法律規定之，本文由提升國家競爭力的觀點，探討省政府職權與組織的調整。

### 壹、提升國家競爭力與政府組織重組

提升國家競爭力就是在提升政府的整體能力。政府的能力不是指凡事都由政府攬來做的「萬能政府」的能力，而是指「成事」的能力，而



不一定由政府去「做事」的能力；而必要時，才由政府去做非政府所不能做的事。因此，提升國家競爭力，開創政府活力，必須是：政府組織精簡、層級減少、工作簡化、解除管制、儘量由民間去做原本政府的業務，政府只做民間所不能做的事。政府「小而強」「小而有能力」。政府便不會只做一些瑣碎雜務，等到真已需要政府表現時，政府已是「精疲力盡」，或「臃腫不堪，行動遲緩」。政府要跨向二十一世紀，具有競爭力，便必須政府再造，組織重組，小、靈巧、強而有力。

在組織重組的過程中，每一重組事項，都要比未重組之前，「創造價值」(create value)。「創造價值」及其「價值鏈」(value chain)是Michael E. Porter提升國家競爭力的基本觀念(1990:40-44)。省政府在提升國家競爭力具有重要地位，須採新一波(new-wave)管理，如表一。

表一 地方政府新一波(new-wave)管理

	傳統的管理	新一波管理
結構	科層式 層級式 集權式	集中式 扁平式 分權式
體系	中央「一把抓」控制 嚴密監督 多層級控制	績效標的 成本考量、工作、團隊 內部市場化／「放手」控制
人員	人員龐多 固定、常業 中央化的協商	人員少 彈性、大的周邊人員 地方化的協商
氣質	健全的行政 廉潔正直 專業的 權威導向 重視服務量	彈性管理 績效 管理的 消費者導向 重視服務品質

資料來源：Stoken & Mosslerger, 1996: 218

一、**結構上**：地方政府組織結構採分權式，各自事務各自集中管理，各部門採扁平式組織，不是傳統的集權式，層級節制，以及科層式組織。

二、**體系上**：以績效為組織目標，以成本考量為中心，重視工作與團隊，引進「市場機制」進行放手控制(hands-off control)。而不是傳統的

中央「一把抓」(hands-on control)，嚴密監督，多層級控制。

三、人員上：核心人士甚少，而外圍人士多且富彈性，地方化的協商組織；不是傳統的大幕僚群，固定且常業的，集中化的協商組織。

四、氣質上：彈性管理，以實際表現為衡量焦點，著重管理人員，以消費者為導向，重視服務傳送的品質；而不是傳統式的講求健全行政，要求法律上與財務上的廉正，著重在專業人員，以權威為導向，重視服務傳送的數量。

由此引申下述台灣省政府職權與組織的調整。

## 貳、省政府的定位：監督地方服務的落實

在跨入二十一世紀之際，人們所聽到的，已不是「公權力不彰」、「政府權威受到挑戰」；而是「政府服務品質太差」。政府是為民「服務」的政府而不是「控制」人民的政府。

現在的政治已不是「官位」導向，而是「服務」導向、「顧客」導向。對於「服務」，已有ISO (International Organization for Standardization) 國際標準之認證。ISO-9000系列係於1987年3月完成初版，政府之服務業務均包括在內。民衆對政府的工作已要求「品質」、「標準(規格)」、國際化(國際水準及國際通用)，不再提「權威」、與「公權力」。而能夠對民衆直接提出服務的是地方政府，很少是中央政府。

在這種趨勢之下，民衆與地方政府息息相關，因此憲法第121條規定：縣實行縣自治。

而民衆與中央政府的關係可稱「天高皇帝遠」，因此憲法第107條規定：「中央立法並執行之」事項，與憲法第108條規定「中央立法並執行之，或交由省縣執行之」事項。中央只負責「法制」事項，而「執行」事項則由省、縣負責，除非有全國一致性質者才由中央執行。

省政府介於中央政府與縣(市)政府之間，其職責轉到**注意縣市政府的服務是否落實到地方民衆**，因此憲法增條條文第九條第一項第七款規定：「省承行政院之命監督縣自治事項」。



目前民衆已重視本身週遭生活環境的品質，以及對週遭事務的重視，使得地方政府不論在功能或運作上，均具有相當重大而多樣化的改變，而此種轉變最具體的反映，就是民衆希望地方政府提供更多的服務。其原因：

一、**民衆對服務的重視**。由於生活水準的不斷提升，生活環境的日趨改善，地方民衆所追求的事物，自然超越了生理與安全等基本需求，進而更重視「生活品質(quality of life)」的改善。民衆對於地方政府的的要求，除了消極地必須維繫地方治安、保障生活秩序等外，積極地亦應提供各項生活服務，如暢通的交通網路、綠化環境等，使民衆具有更優良的生活環境。

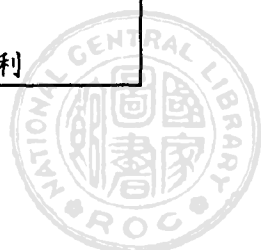
二、**民衆企求生活豐富化，促成民衆對政府服務需求的增加**。人們的生活高品味、高消費、生活豐富、多彩多姿、過度的包裝與門面、過多的活動、以及過度的感官刺激，產生了許多後遺症，如廢棄物處理、趕場趕活動、治安公安死角、公共空間不足等問題。地方政府便必須針對相關問題訂定解決的方案，以滿足自漸提高之民衆需求。

今日地方政府被民衆推著走，不得不提升其服務功能，M. Reid認為當前地方政府功能的發揮，主要必需考量兩種途徑，一是「治理導向(governance focus)」，另一是「消費者導向(consumer focus)」，兩種導向之內涵可由表二示之：

表二 今日地方政功能發揮的主要考量途徑

消費者導向	治理導向
民衆即顧客	民衆是公民
重視消費者權益	維護社會與政治正義
開放競爭	集體共識的形成
強調市場機能	彼此協商
提供不同服務選擇	政府應承擔責任
維護服務使用者的權利	維護所有參與者的權利

資料來源：Reid, 1994：5.



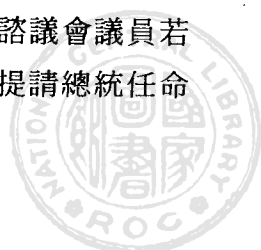
在「治理導向」的考量下，地方政府的角色在於發揮傳統性的功能，包括承擔社會責任、凝聚民衆共識等，而目的即在於維持地方的社會秩序、提供民衆可資遵循的社會規範等。在「顧客導向」的考量下，民衆與地方政府間的關係就如同企業與顧客一樣，民衆是地方政府各項施政的消費者：一方面，地方政府藉由各項施政（服務）以滿足消費者的需求；另一方面，消費者亦根據自己受益的情形，決定是否於下次投票中繼續支持執政者。

由此，今日地方政府運作不僅是地方秩序的維護者，更應是地方福利的創造者。省政府的職責便在注視著縣市政府的服務是否落實。地方政府的服務必須取自於地方，用之於地方，引介市場機制、開放民間團體參與地方業務的提供，已成為目前的趨勢。事實上，地方政府業務「外包」、「委託」、或「民營化」的政策，已成為我國中央與地方政府運作所必需。而在引介市場機制，雖然可提升業務效能效率，但不可成為地方政府逃避責任的藉口或理由。省政府在此方面，責無旁貸。例如以前桃園縣與臺中、彰化縣發生「垃圾大戰」的風波，桃園縣政府將垃圾處理業務外包由民間企業經營，但由於承包之企業本身並未擁有合格之垃圾處理設施，以致只能向外縣市傾倒。最後引發抗爭。縣府仍得自行善後（呂育誠，1997），省政府必須承擔起監督、協調的功能。省政府的定位在實務上即在監督地方服務的落實。

由此，省政府的定位，在法律上，在民國86年7月21日修憲後，應依增修條文第九條的提案說明呈現（國民大會，1997）：

1. 凍結憲法本文與增修條文中有關省自治之規定，將省定位為中央政府之派出機關，仍為公法人，但非地方自治團體。省之自治選舉既然凍結，憲法中專屬省議會之自治立法權亦應同時予以凍結。

2. 省議會議員及省長之選舉停止辦理後，省政府置委員若干人，其中一人為主席，執行中央交辦事項，並設省諮議會，置省諮議會議員若干人，以供省政府施政之諮詢，上述人員均由行政院院長提請總統任命之。



3. 省自治地位雖然凍結，成爲中央政府之派出機關，但由於省政府長期以來，熟悉各縣市政府之業務職掌，如在行政院督導之下，繼續由省府監督縣市自治，除能降低政治衝擊外，並可收因地制宜之效。

表三 「省」定位表

	36年12月~81年5月	81年5月~87年12月	87年12月~
定位	「省」應經由中央制定「省縣自治通則」之程序，爲地方自治團體，當然爲公法人。 (省地方自治未法制化)	「省」經由中央制定「省縣自治法」之程序，爲地方自治團體，當然爲公法人。 (省地方自治法制化)	省爲中央政府之派出機關，仍爲公法人，但非地方自治團體。 (精省)
依據	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民國36年12月25日施行之憲法。</li> <li>2. 憲法第10章「中央與地方之權限」、第11章「地方制度」有明確規定。</li> <li>3. 立法委員、監察委員名額之計算以「省」爲單位。</li> <li>4. 「動員戡亂時期臨時條款(民國37年4月18日~80年5月1日)未凍結省自治。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民國81年5月28日公布憲法增修條文，排除經由「省縣自治通則」(憲法第108條第1項第1款)，而以「省縣自治法」(民國83年7月29日公布)取代之，並排除「省縣自治通則」相關之條文(憲法第112-115條)。</li> <li>2. 83年8月1日公布憲法增修條文，立法委員名額之計算仍以「省」(市)爲單位。</li> <li>3. 86年7月21日公布之憲法增修條文，「精省」，但省長、省議會之任期至87年12月20日。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民國86年7月21日公布憲法增修條文，其第九條對於地方自治之程序，仍排除經由「省縣自治通則」及相關條文之程序，另以法律定之。</li> <li>2. 凍結省自治： <ol style="list-style-type: none"> <li>①排除「省立法事項」(憲法第109條)。</li> <li>②明定省設省政府、省諮議會，其委員或議員不由民選產生，由行政院院長提請總統任命之。</li> </ol> </li> <li>3. 立法委員名額計算，不以「省」爲單位(增修條文第4條)。</li> <li>4. 增修條文之提案說明有上述定位文字。</li> </ol>

說明：統治團體，具有法律上之人格，得爲權利義務之主體，當然爲公法人(吳庚，1997:151)。省爲象徵性意義之公法上社團法人而實質爲派出機關(黃錦堂，1998:340)。

### 參、省政府職權調整

爲提升國家競爭力，省政府職權的調整，依據憲法增修條文第九條第一項規定，應以法律訂定「一、省設省政府，置委員九人，其中一人爲主席，均由行政院院長提請總統任命之。...六、中央與省、縣之關係。七、省承行政院之命，監督縣自治事項」。目前，我國地方自治的法律

有：省縣自治法、直轄市自治法（民國83年7月29日總統公布）。由於省自民國87年12月21日起不實施自治，「省縣自治法」勢必廢止，必須制定下列法律：

一、**省政府組織法**：包括憲法增修條文第九條第一項第一、六、七款事項。條文中用「省」，不用「台灣省」，因此用「省政府組織法」，而不是「台灣省政府組織條例」。

二、**省諮議會組織法**：憲法增修條文第九條第一項第二款。條文中用「省」，不用「台灣省」，因此用「省諮議會組織法」，不用「台灣省諮議會組織條例」。

三、**縣市自治法**：包括憲法增修條文第九條第一項第三、四、五款並涉及第六款、第七款事項。

在「省政府組織法」中規定省政府的職權。其規定方式有甲、乙兩案。

**甲案**： 第○條 台灣省政府行使憲法所賦予之職權。

說明：台灣省政府介於中央政府與縣市政府之間的「區域性」(territory)政府，有人民（省民）、土地（省轄區），迥於一般行政機關，而又不是自治政府，因此似不宜明細規定其職權。其職權在憲法規定者（未被凍結部分）：

1. 辦理全省一致性質之事項（憲法本文第111條）。
2. 辦理中央立法交由省執行之事項（憲法本文第108條）。
3. 監督縣自治之事項（憲法增修條文第九條第一項第七款）。

**乙案**： 第○條 台灣省政府掌理下列事項：

1. 省公職人員選舉罷免之實施事項（依公職人員選舉罷免法規定，實施省所主管並辦理之公職人員選舉罷免事項）。
2. 省地政事項。
3. 省教育文化事業。
4. 省衛生環保事業。
5. 省農、林、漁、牧、礦事業。



6. 省水利事業。
7. 省交通事業。
8. 省財產之經營及處分。
9. 省公用及公營事業。
10. 省觀光事業。
11. 省工商管理。
12. 省建築管理。
13. 省財政、省稅捐及省債。
14. 省銀行。
15. 省警政之實施事項。
16. 省戶籍登記及管理事項。
17. 省國民住宅興建及管理事項。
18. 省合作事業。
19. 省公益慈善事業與社會救助及災害防救事項。
20. 省人民團體之輔導事項。
21. 省國民就業服務事項。
22. 省勞工行政事項。
23. 省社會福利事項。
24. 省文化資產之保存事項。
25. 省禮儀民俗及文獻事項。
26. 省新聞事業。
27. 與其他省、直轄市【以下簡稱省(市)】合辦之事業。
28. 其他依法律賦予之事項。

說明：台灣省政府的職權基於事項之性質與範圍，與縣市政府、鄉鎮市公所「專業分工」。因此予以明定，以杜各級政府間權責不明之虞。並且革除以前此類之規定：

本法所稱主管機關在中央為○○部會；省(市)為省(市)政府；縣(市)為縣(市)政府；鄉(鎮、市)為鄉(鎮、市)公所。



應直接指明：

何項屬中央○○部會統理。

何項屬省政府○○廳處監理。

何項屬縣（市）政府○局科掌理。

何項屬鄉（鎮、市）公所○課室辦理。

各層級政府自有負責之事項，不再轉呈，任何事項均一級政府解決。因此政府層級雖多，但任何一事項均只由某一層級解決，不再轉呈。就某事項言，均一層級政府。並且不用「管理」字眼，用「服務」或「處理」的字眼：統理、監理、掌理、辦理。

各級政府（或機關）間的權責劃分，可參考英國制度：

**中央政府**：中央政府只做立法（法制）、並執行具有全國整體性質之事（如外交、國防、國際貿易等），類似我國憲法第一〇七條中央立法並執行事項，以及監督下級政府。

**地方政府**：職責的劃分，應以事業之「專業」性質劃分。有些專業含蓋的範圍較大的，自應歸於上級政府；有些事業含蓋範圍較小的，較可因「小地」制宜者，自應劃歸於下級政府。上下級政府應「分工」，而不是各級政府均有「相同且重疊」的業務，「層層在轉」，浪費時間。

在英國如表四，舉例言，英格蘭及威爾斯之「非大都會區」，清運垃圾是由下級地方政府：「區」；而垃圾處理由上級地方政府：「郡」。不必每個「區」都有垃圾處理廠或焚化廠。再以治安、公共安全、交通言，在「大都會區」政府層級，1986年廢除後，大倫敦區(GLC)設有32區(borough)及1個倫敦市(city)，而其他六個大都會區(MCC)分設32區(district)，各區政府不可能都各設局處來管自己的治安、公安、交通，於是跨區設了20個專業區(joint boards) (Wilson & Game, 1994: 66)。

在制定「省政府省織法」、「縣市自治法」時，應針對「事項」之性質，劃分何種事項，歸為「省」、或歸為「縣」、或歸為鄉（鎮、縣轄市）（按：不論其是否為自治層級）。並且亦得設「跨縣」或「跨鄉（鎮、縣轄市）之『事業專責區』」，例如水源區、垃圾處理區等等。

表四 英國地方政府主要職責劃分表(1993)

	英格蘭與威爾斯				倫敦	蘇格蘭		北愛爾蘭
	非都會區		大都會區			地區/島	區/島	
	郡	區	區	跨區				
教育	*		*		*			
住宅		*	*		*	*		
社工	*		*		*			
治安、公安	*			*	*			
交通	*			*	*			
高速公路	*		*		*			
水利					*			
圖書館	*		*		*	*		
博物館、畫廊	*	*	*		*	*		
策略管理	*		*		*			
都市計劃		*	*		*	*		
經濟發展	*	*	*		*	*		
休閒中心		*	*		*	*	*	
垃圾清運		*	*		*	*	*	
垃圾處理	*		*		*	*	*	
消費者保護	*		*		*	*	*	
公墓火葬場		*	*		*	*	*	
核發執照		*	*		*	*	*	
稅捐稽徵		*	*		*		*	

資料來源：Wilson & Game 1994: 64~65

除上述外，在調整省政府之職權時，對於同一「事項」必須同時探討各級政府間的關係，方可確實釐定省政府的職權。一般而言，地方政府與中央政府的關係，依H. Elock (1991)有下列三種關係：

1. 地方政府是中央政府的分枝或派出機關。在此一定位中，地方政府運作受到中央政府嚴密的規範與限制，而呈現一條鞭指揮的型式。

2. 地方政府與中央政府是合作的伙伴。在此一關係中，中央政府負責法令規章的訂定，地方政府則負責執行，兩者相互合作，以滿足民衆的需求。

3. 地方政府是一個自主的(autonomous)的政府。在此種定位上，地方政府不僅擁有屬於自我的政治、財政等資源，同時亦能夠運用這些資



源，對中央政府的各類政策，進行配合、抵制、甚或對抗。

上述三種關係，雖然使地方政府產生不同的運作方式，然而這三種關係，由於地方政府終究是國家整體政治體系中的一環，其固然必需具有自主的運作空間，但卻也不能脫離與中央政府間的互動關係。

在憲法及其增修條文第九條賦予縣市地方自治權。在此自治權上，縣市政府與省政府的關係是屬於第三種。縣市政府有自主權，縣市政府與省政府各自為政。但是，縣市政府亦做為國家整體政治體系的一環，縣市政府與省政府、中央政府要有整體性。此時，縣市政府與省政府、中央政府的關係是屬於第二種關係（伙伴的關係）。中央政府的角色是「法制作業」與省政府的角色是「監督」，縣市的角色是「執行」與「自治」。在中央政府外包或委託給地方政府之業務上，地方與中央的關係是屬於第一種關係，地方有如中央之「派出」或「分枝」機關。

表五 各級政府關係表

政府 \ 事項	國家事項	委辦事項	自治事項
中央	1. 主管國家法制事項。 2. 執行全國一致性質之事項(伙伴關係)。	中央得接受國際組織,或其他國家委辦事項(以國際條約定之)。	國家為統治團體,對外獨立自主。
省	1. 省為公法人。 2. 執行省一致性質之事項(伙伴關係)。	省為中央之派出機關,執行中央交辦事務。	1. 省不是自治團體。 2. 省承行政院之命監督縣自治事項。
縣市	1. 縣市為公法人。 2. 執行縣(市)一致性質之事項(伙伴關係)。	縣市執行中央交辦事務。	1. 縣市是自治團體。 2. 縣市監督鄉鎮市自治事項。
鄉鎮市 (憲法未規定)	1. 鄉鎮市為公法人。 2. 執行鄉鎮市一致性質之事項。	鄉鎮市執行縣市交辦事務。	鄉鎮市是自治團體。 (憲法未規定,由縣市自治法中明定)

在跨入二十一世紀時，各級政府間的關係並不是傳統的「上下」關係，而是「平等」的「伙伴」關係。做為伙伴，一定是各自為「自主體」，各級政府各有各的權、責、錢（徐仁輝，1998）。中央政府不是地方

政府所形式擁戴的傀儡，地方政府亦不是中央政府貫徹政令的工具。各自為「自主體」才可能成為「伙伴」。伙伴是平等關係，不是上下關係；是「合作」關係、「分工」關係；相互「配合」、「支援」及「監督」。各級政府有各自事項的專責，不再重複，省政府亦不再做「層轉」業務。並且監督的觀念，並不限於傳統的只限於上對下的監督，伙伴亦可以相互監督。下對上可以監視，而不是監督。例如部屬監視長官不法，而予以建議、或舉發（張世賢，1998）。

### 肆、省政府組織的調整

各級政府的職權確定後，有關提升國家總體競爭力的策略，便與一個國家有多少政府（或機關）層級無關，例如英國如表四，英格蘭與威爾斯大都會區(MCC)雖然只有一級地方自治政府（區），但為了處理治安、公安、交通等事項必須各區間整體配合，在其上設了跨區的專業區(joint boards)。由此推論，台灣省政府只要某項職務有必要，其工作便要落實在某個機關（或單位、或任務編組、或事業機構）完成。省政府組織調整的方式應如下（行政院研考會，1997）：

一、**裁撤**：裁撤係指組織從「有」變無，且其業務不再辦理，或移由其他既存組織，而該既存組織不變更名稱。由於社會環境已改變，原組織已無存在必要，當然要裁撤。如：台灣省政府糧食局肥料運銷處、桃園碾米廠、台灣省茶葉改良場所屬魚池分場。

二、**整併**：整併係指組織從多變少，且少者係新設或由另一既存組織改變名稱而成。由於整併比較有績效，便應整併，以節省人力，杜絕浪費。例如：台灣省政府糧食局所屬十五個管理處及二個分處，併成四個區管理處。

三、**改隸**：改隸係指既存組織從「有」變「無」，而其業務，基於效率及業務性質，轉移由其他組織辦理。例如：台灣省政府警務處警察電訊所改歸中央。

四、**改制**：改制係指既存組織之層級或位階變更。台灣省政府某些



組織有待通盤研究，改歸中央或縣市。

**五、民營化：**凡是可轉由民間辦理者，即加以民營化。台灣省政府應通盤檢討那些業務可以民營化，即應民營化。

**六、功能調整：**功能調整係指未來所辦業務確定與原業務不同，組織架構視需要配合調整。台灣省政府應通盤檢討那些業務應功能調整。

台灣省政府組織法中亦應將「中央政府機關組織基準法」的精神，納入條文，其內容為：

為建構精簡並具效能的政府、有效控制組織不當膨脹，明定不得設置機關的條件為：(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。

並且亦明定階段性任務已完成或政策已改變者、業務或功能明顯萎縮或重疊者、管轄區域調整裁併者、職掌應以委託或授權方式辦理較符經濟效益者、經專案評估績效不佳應予裁併者、業務調整或移撥至其他機關單位者，應予調整或裁撤（中央日報，87年3月31日四版）。

台灣省政府現有廳、處、會，一共29個（台灣省政府組織規程第二條）為：

1. 秘書處。
2. 民政廳。
3. 財政廳。
4. 教育廳。
5. 建設廳。
6. 農林廳。
7. 警政廳。
8. 社會廳。
9. 交通處。
10. 衛生處。
11. 新聞處。
12. 地政處。



13. 兵役處。
14. 勞工處。
15. 環境保護處。
16. 糧食處。
17. 住宅及都市發展處。
18. 文化處。
19. 水利處。
20. 消防處。
21. 物資處。
22. 公務人力培訓處。
23. 主計處。
24. 人事處。
25. 政風處。
26. 經濟建設及研究考核委員會。
27. 訴願審議委員會。
28. 法規委員會。
29. 原住民事務委員會

這29個機關，應依個別「事項」的觀點，加以匯合中央、縣市、鄉鎮市的相關機關組織，以及利益團體，成爲一個「政策社區」(policy community)。亦即在此社區裏，相關的政府機關組織，不論中央的或省、縣市、鄉鎮市的，以及民間團體，有共同的生命體；彼此之間相互依賴、相互依存。而它們之間的資源相互依賴，以別於其他社區的情形，此種資源相互依賴的各部門、組織間的連結，稱「政策網路」(policy network) (張世賢，1995)。

從「政策網路」的觀點建立省政府機關的組織與權限與中央縣市、鄉鎮市的關係有下列特性：

一、是「政策」的。針問題，處理該事項、或問題的政策。例如各級政府都有環保問題，在組織上，中央有環保署，省有環保處、縣市有



環保局、鄉鎮有環保課，業務不可能重複，但均針對同一「環保」政策。

二、是依「能力」的。凡是鄉鎮市所能處理的事項，則由該鄉鎮市全權負責。例如各鄉鎮的垃圾清運由各鄉鎮負責。而垃圾清運之後，如何處理，已跨越了鄉鎮的能力，由縣市處理。各縣市所不能處理者由省，省所不能處理者由中央。完全依事務的性質及範圍決定由那一層級的政府負責處理。

三、是「聚合」的。如何將相關的各級政府部門與民間團體組合起來，共同將各自的資源提出來處理政策問題。不是各級政府間爭權奪利，而是共同針對共同相關問題，加以群策群力地解決。其間的關係是靠溝通、協調、談判，而不是指揮命令。

四、著重在組織間的關係，而不是「個人」間的關係。問題的解決雖然亦有在位者個人的因素，但「政策網路」的觀點著重在「組織間」的關係。組織是較長久存在的，個人，尤其是在位的領導者有固定的任期等因素，較不長久在位。組織的力量大於領導者個人的力量。組織內有組織氣候、組織文化，領導者個人在短暫時間亦難改變或扭轉。解釋政策問題的解決（或處理）情形，組織之間的運作似較領導者有解釋力。因為目前是多元化的社會，領導者已難如像以前有較大的影響力，而要靠各相關機關的默契、溝通、協調，以及談判。

## 結論

台灣的地方自治層級在民國83年12月台灣省長民選後，有三級，即第一級省、第二級縣（市）、第三級鄉、鎮、市（縣轄市）。以台灣的面積35,873平方公里，而有三級之地方自治層級似太多。日本的面積371,857平方公里，約台灣面積十倍，地方政府亦只兩級。英國的面積244,001平方公里，約台灣面積的七倍，亦只有兩級地方自治政府。因此，台灣勢必須精簡地方自治政府的層級。台灣省政府的職權與組織在86年7月21日憲法增修條文修定後，勢必要調整。調整係時代趨勢所需，就事論事，與人無關。



台灣省政府職權與組織的調整，係從提升整體國家競爭力著手，依「事項」的性質與範圍，區分各級政府間的權責劃分，釐訂台灣省政府的職掌，同時並引進「市場機制」於政府業務。凡是民間能處理者，劃歸民間處理，台灣省政府只處理省民所不能處理之事項，使政府（不限於省政府）「靈敏，小而強」，利用「政策網路」(policy network)，建立相關事項的「政策社區」(policy community)，增進各級政府間相互分工、合作、配合。

表六 各級政府對某事項權責劃分表

	細分	(民間)	鄉鎮市	縣市	省	中央
某 事 項 （ 政 策 ）	A					A
	B					B
	C					C
	D				D	
	E				E	
	F				F	
	G			G		
	H			H		
	I			I		
	J		J			
	K		K			
	L		L			
	M	M				
	N	N				

說明：A：中央全國法制作業。  
 B：中央執行全國一致性質之事項。  
 C：中央監督省之事項。  
 D：省執行中央委辦事項。  
 E：省執行省一致性質之事項。  
 F：省承行政院之命監督縣自治事項。  
 G：縣市自治事項。  
 H：縣市執行中央委辦事項。  
 I：縣市執行縣一致性質之事項。  
 J：鄉鎮市自治事項。  
 K：鄉鎮市執行縣市委辦事項。  
 L：鄉鎮市執行鄉鎮市一致性質之事項。  
 M：原為政府業務、民營化給民間團體。  
 N：原為政府業務，停辦由民間處理。  
 A—N細分之事項，各級政府自行負責，不再轉呈，不再重複，並建立該事項之「政策社區」與「政策網路」。



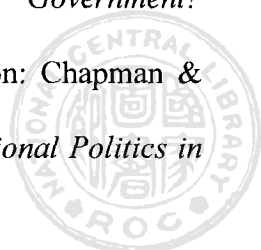
台灣省政府組織的調整，應就現行組織，如無必要繼續存在者，予以裁撤；如基於增加政府活力，提升政府效能有必要者，則某些組織應整併者則整併之，應改隸者則改隸之；應改制者則改制之；應民營化者則民營化之；應功能調整者則調整之。不必再有功能重疊、業務層轉等現象產生。政府業務與組織歸於省，較適宜且效能者，則歸省，不必歸於中央或縣市。如此，方能提升國家總體競爭力。

( 3/10/87收到；4/20/87修訂；4/25/87接受 )



## 參考書目

- 行政院研考會 (1997) *行政院所屬各機關組織調整案—初審結果統計總表*。台北，民國86年9月30日。
- 行政院研考會 (1998) *台灣省政府功能業務與組織調整作業原則*。台北，民國87年1月14日。
- 呂育誠 (1997) 「地方政府推動行政革新的策略與方法」。 *中國行政*，62期 (民國86年8)，頁37~59。
- 吳庚 (1996) *行政法之理論與實用*。三版。台北：三民書局，民國85年。
- 吳崑玉 (1998) 「財劃法修正未能掌握政經地方分權趨勢」。 *中國時報*，民國87年3月27日，十一版。
- 吳惠林 (1998) 「財劃法修正與落實地方自治」。 *中央日報*，民國87年3月27日，二版。
- 紀俊臣 (1998) 「地方自治團體的法律地位」， *中國地方自治*，卷51，期3 (民國87年3月)，頁4~16。
- 徐仁輝 (1997) 「中央地方關係重建；錢、權、責都待重分配」， *聯合報*，民國87年3月27日，十一版。
- 國民大會秘書處 (1997) 第三屆國民大會第二次會議修憲提案(第1~128號)。台北：國民大會，民國86年5月。
- 張世賢 (1995) 「中央與地方政策網路之研究」， *行政管理論文輯*，第九輯，頁681~699，銓敘部編。台北，民國84年。
- 張世賢 (1998) 「地方自治發展與相關法規之探討」， *地方自治與行政法學學術研討會*，民國87年4月3~4日。台北：國際會議廳。
- 張世賢、陳恒鈞 (1997) *公共政策：政府與市場的觀點*。台北：千華。民國86年。
- 黃錦堂 (1998) 「當前精省問題之平議」。 *中央日報*，民國87年4月26日，九版。
- 黃錦堂 (1998) 「行政組織法之基本問題」，頁257~348。翁岳生(編)， *行政法*。台北：翰蘆，民國87年。
- 薄慶玖 (1994) *地方政府與自治*。台北：華視，民國83年
- Anderson, Bruce (1997) "Local Government: Facts, Policies and Assumptions," *Public Sector*, Vol. 20. No.3 (Sept) pp.18~22.
- Burns, Danny; Hambleton, Robin; and Hoggett, Paul (1994) *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*. London: Macmillan.
- Cochrane, Allan (1993) *Whatever Happened to Local Government?* Philadelphia: Open University Press.
- Fenwick, John (1995) *Managing Local Government*. London: Chapman & Hall.
- Gray, Clive (1994) *Government Beyond the Center: Sub-National Politics in*



- Britain*. London: Macmillan.
- Horner, T. (1993) "Changing Local Government Responsibilities-Are More Costs Being Imposed on Local Authorities?," *Public Sector*, Vol. 16, No. 3, pp.8~10.
- Kerley, Richard (1994) *Managing in Local Government*. London: Macmillan.
- Leach, Steve; Stewart, John; and Walsh, Kieron (1994) *The Changing Organization and Management of Local Government*. London: Macmillan.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York : Addison-Wesley.
- Reid, M. (1994) "Local Government-Service Delivery or Governance?," *Public Sector*, Vol. 17., No.2 pp.2~6.
- Slater, Richard (1997) "Approaches to Strengthening Local Government: Lessons from Sri Lanka," *Public Administration and Development*. Vol. 17., pp.251~265.
- Stewart, John (1995) "A Future for Local Authorities as Community Government." 249~267, in *Local Government in the 1990s* eds. by John Stewart and Gerry Stoker. London: Macmillan.
- Stoker, Gerry (1988) *The Politics of Local Government*. London: Macmillan.
- Stoker, Gerry and Mosberger, Karen (1995) "the Pot-Fordist Local State: The Dynamics of its Development." pp.210~227 in *Local Government in the 1990s* eds. by John Stewart and Gerry Stoker, London: Macmillan.
- Talbot, C. (1993) "Developing Public Managers in the UK," *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 6., pp.3~19.
- Walsh, Kieron (1995) "Competition and Public Service Delivery." in *Local Government in the 1990s*. 28~48 eds. by John Stewart and Gerry Stoker. London: Macmillan.
- Wilson, David and Game, Chris (1994) *Local Government in the United Kingdom*. London: Macmillan.
- Wilson, V.S. (1996) "Public Administration Reform and the New Managerialism: A Comparative Assessment of A Fundamental Challenge Confronting Canadian Public Administration," *International Journal of Public Administration*, Vol. 19., pp.1509~1533.
- Young, Ken (1996) "Reinventing Local Government? Some Evidence Assessed", *Public Administration* Vol. 74 (Autumn), pp 347~367.

