

六、中央與地方機關之組織編制方面

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(一)

目錄：探鑽文官體系黑洞等兩篇報導專案研究報告

章節：六、中央與地方機關之組織編制方面

報導指出：「台灣各縣市、鄉鎮的員額配置，是依據民國七十三年省民政廳所定的設置標準。十年後，有些地方人口增加，編制卻沒增加一個人，人口減少的地方，編制也沒減少。例如近幾年台北縣汐止鎮人口快速增加已從十年前的五萬人小鎮變成十萬人，但鎮公所員額編制今日仍然是當年五萬人時的六十九人。而汐止鄰居瑞芳鎮，隨著煤礦沒落、人口外移，只剩五萬人口。但編制仍是十五萬人時的一百二十五人。目前台灣的人力分配出現問題，還包括管理，監督的人愈來愈多，做事的人卻未相對增加。近幾十年來，台灣的中央機關一直膨脹，「排場愈來愈大」。民國四十六年，台灣省、縣、鄉鎮行政人員總數六萬一千多人，是中央政府行政機關人數的四·五倍。到了去年底，人力只比中央多一三%。由於中央是負責訂政策、法令、監督的單位；地方負責執行。當管理的人愈來愈多，做事的人相對愈來愈少，「上面的人吐一口水，下面的人就淹死了，」宜蘭縣社會科長兼民政局長蘇麗瓊形容。蘇麗瓊曾經在省府社會處服務，來到宜蘭縣社會科後，才發現原來地方人力非常不足，導致中央政策、法令即使再好，到了地方也不能貫徹執行。她舉例行政院勞委會共二百多人，定出來的勞工福利政策到了縣政府，只有六個人可執法。其中負責辦公司提撥職工福利金稽查業務的只有一人，要管全縣二萬多家公司，根本做不到，最後也只能象徵性的管管大公司。其他如野生動物保護法，到了各縣市只有農業局一個課員兼管。逐漸擴大業務的老人福利、年金發放，到了縣市政府也只有社會科一個人兼辦.....。這些都行政效率低落的原因。事實上，最基層的鄉鎮公所對人力不足的深刻感受，縣市政府亦有過之而無不及。今年才上任的宜蘭縣頭城鎮（人口約三萬五千人）鎮長陳忠茂表示，頭城鎮公所民政課只有六個人，卻要辦相當於縣級九個局室的業務，包括教育、選舉、社會福利、環保等。由於工作太多，大家都抱著應付的心態在做事。陳忠茂上任後發現，縣政府發給鄉鎮清潔比賽的公文，被辦事員壓了三個月，直到清潔比賽前三天才「曝光」。而上級要鄉鎮調查、提報所需社區簡易運動場（如籃球場），以便經費補助時，怕麻煩的辦事員就回公文說，頭城鎮不需要補助。「根都爛了，中央省做太好也沒有用，」嘉義縣布袋鎮長蔡長雄，在一次行政革新座談會中向人事行政局長表示。基層不僅人力不夠、工作繁重、在官等分配上，職

等也比中央低，升官機會少。中央一個三、四百人的部會，可以有一、二十個十職等以上簡任官，在同樣規模的縣市政府，卻只能有一個。一個管不到五個人的中央部會科長，職等可能比管幾十個人縣市政府一級主管還高。最後地方政府不僅人力不足，連人才也不足，因為優秀人才大多數喜歡往比較有升遷機會的中央部會服務。刻意提高中央、壓低地方，以方便中央政府強勢指揮的人事管理手段，其實不盡合理。因為中央「高官」能力、見識不一定勝過地方基層公務員。例如中央一個大學剛畢業、高考及格的六職等官員，毫無經驗，都可能要負責審查地方花了幾千萬、請學者專家做的規劃案，「如何審？」經建會都住處副處長張桂林懷疑。……人力分配在四級政府中出現的不公平，對地方政府文官士氣、整體政府行政效率影響甚大。」前述報導指出了下述三項問題：1 中央機關人力大量擴充，地方機關人力不足，以致釐定政策、管理監督的人愈來愈多，做事的人卻未相對增加，乏人執行；2 中央機關職務列等高，地方機關職務列等低，導致地方機關留不住人才；3 新進人員權責重，卻經驗不足。茲就前述問題分析探討於後：

（一）中央機關人力大量增加，地方機關人力不足。依據銓敘部所出版之「中華民國銓敘統計」所顯示之公務人力，中央行政機關於民國四十六年時其員額為一三、七四六人，至民國八十二年時增加為八五、一五六人，成長率為五一九%；台灣省各機關於民國四十六年時其員額為六一、三七〇人，至民國八十二年時增為九六、三七〇人；台北市各機關至民國八十二年時增加為二六、一九二人；高雄市各機關至民國八十二年時員額為一〇、三三五人，台灣省、台北市、高雄市各機關公務人員合計為一三二、八九七人，與民國四十六年時之員額相較，成長率為一一六·五五%。從前述數據觀察，台灣省、台北市、高雄市各機關員額之成長率確實偏低，而中央各機關員額之成長率確實偏高，至為驚人，是以從事釐定政策、管理、監督的人確實愈來愈多，而執行之人力並未相對增加，尤其是處於中央不斷開辦新的業務，但其執行卻以仰賴地方政府的今天，容易造成地方政府感到人力不足的現象。然而，台灣省各機關如欲增加員額，亦有現實上之困難。目前台灣省政府、各縣市政府及鄉鎮市公所，其人事費占總預算之百分比甚高，如再增加勢將使地方財政更加惡化。因之，此一問題之解決，有待於中央與地方財政收支能夠做更合理之劃分，使地方政府財政收入增加之後方有可能。

才
大
已
精
背
實

(二) 中央機關職務列等高，地方機關職務列等低，導致地方留不住人才

。目前我國公務機關職務之列等，依據公務人員任用法第六條第二項之規定，係考量機關層次、業務性質及職責程度。由於考量機關層次，以致造成地方機關職等較低。惟考試院已於民國八十四年一月二十六日修正發布職務列等表，地方機關第七職等以下職務，

多提高一至二個職等，其職務列等偏低之情形，已獲相當改善。至於其他職務則列為第二階段檢討之對象，目前亦已取得共識，亦

進行調整。是以中央與地方機關職務列等平衡之問題，業已獲得改善。不過值得注意的地方是，在調高地方機關職務列等時，多採跨等方式行之，以致造成跨等之情形愈來愈多。一職務跨列二至三個職等，固為公務人員任用法所允許，但畢竟違反職位分類制度之

神，且將造成職務之職責內容與職等標準所描述之職責程度相違

，更有進者將破壞職等架構，使公務職位雖然區分為十四職等，

實際上將產生縮水。因之，跨列職等應儘量避免，以單列一職等為宜。

(三) 新進人員權責重，卻經驗不足。依據第六職等之職等標準，其職責係在法律規定及一般監督之下，運用較為專精之學識獨立判斷以：

1 獨立執行職務；2 主持或主管中央各部會附屬機關、省市、縣轄市、或鄉鎮職責複雜之單位或機關業務；3 辦理技術或各專業方面最複雜事項之計畫、設計、擬議或業務解釋；4 辦理其他職責程度相當業務。在處理業務時，通常需要與機關內外相當人員接觸，說明本單位主要業務、磋商、研究職務上計畫、設計、擬議事項，增進瞭解或協調。並需建議、創新、決定本單位或機構工作方法或程序，其對本單位或機關業務進行或改進，就職務上所作決定或建

議

有影響力。從前述職等標準觀之，第六職等之職責程度頗重。然而擔任第六職等者，除了薦任升等考試及格者外，率皆為高考二級

考

試或一級考試或乙等特考及格者。以一位初任人員擔任如此繁重工

作，自然難以勝任。固然目前職務列等，並未完全依據職等標準，但職等標準規定不合理，畢竟是一問題。何況，各機關首長在指派工作時，基於新進人員服從性高，故常指派較為繁重之工作，更將惡化此一情形。職是之故，如欲解決前述問題，理應修正職等標準，並改進機關首長之工作指派。
