

...

[🏠 首頁](#) > [第3期](#)[上一篇](#)[回前頁](#)[下一篇](#)

第3期

地方政府，一樣是公共服務的支柱

施能傑 政治大學公共行政學系
兼任教授



“ 貫氣地方政府，成爲國民生活幸福的引擎 ”

地 方政府如無卓越服務能力，民眾都是最大輸家；沒有服務能量齊一的22個地方政府，國民將因居住地而接受不平等的公共服務水準。

不論是六都或是縣市政府，當然也包括鄉鎮市公所，政府作為每天都影響居民日常生活的健康、安全和品質。從空氣水垃圾噪音環境、食品衛生、小孩托育和教育、工作場域安全、治安、消防、藥物濫用到兒童保護，更不用說老人服務、長照以及新興防疫工作等等，地方政府是居民尋求協助的第一線政府。中央政府各項政策和法律，缺乏22個地方政府的協力推動和核准，都將止於書面文字，無法有效及時轉成民眾感受到的公共服務。

台灣地方政府服務能量的配備，從來就不夠完善，各地方間差異性也很大。四年一次日趨激烈的地方行政首長選舉，常態性更換貼近民意的民選首長和治理團隊，但影響地方政府服務能量深遠的核心工具，財政資源和公務人力資源，由於仍受中央政府制度政策左右，不因選舉而有改變，選舉政見規劃的服務憧憬，常因而難順利成真。

中央主管機關和行政院共同掌控地方政府公務人力資源的法制和政策框架，包括人力數量、職等配置結構及組織規模等。2010年起六都陸續設立，中央政府原有制度措施並無大變化，造成六都和縣市間服務能量配備差異更拉大，連六都間也有差異性。六都和縣市政府的公務人力資源環境，和同樣散落在台北市和各地方的中央政府各級機關有相當差距，縣市更是遠遠遜色於近鄰的直轄市。

通過相同等級國家考試但分發至各地方政府的公務人員，當然會抱怨生涯發展機會有如此差距，地方政府成為新進公務人員的訓練場所，俟分發轉調期限滿後，有機會或條件允許下當然會離開原服務的地方政府。根據人事行政總處內部資料庫分析顯示，2014-2017年間高考分發到各地方政府者，當限制轉調期滿後第一年都有超過20%異動到其他政府，2014年分發者期滿後三年的異動比例合計有43%；分發至地方政府的普考及格者，三年期滿後同樣有著高比例的異動。異動比例都遠高分發至中央政府的異動率。2004-2019年間地方特考分發者，在限制轉調的6年期間，即有高比例透過重新考試及格再分發到其他中央或地方政府，限制期滿後3年間異動至其他政府機關的比例也超過17%，即使是台北市分發區的異動比例也不低。

中央政府必須先願意調整對於地方政府公務人力資源制度性環境的態度，地方政府才有更大空間增進其服務能量。有兩個方向尤其重要，一是創造讓同仁願意長留久任地方政府的生涯發展機會，二是創造讓地方政府雇主根據業務需求可以多元管道用人的彈性機制。長留久任不僅讓地方公務人力穩定，累積普遍性和在地性工作經驗，另一個很重要的正面效益是，面對著高齡化社會，不必因求陞遷而離家，續留在地方工作同時照顧家庭。

職務列等永遠是創造長留久任意願的最核心工具。職等代表職責程度，是現職人員薪資報酬的依據，更不能忘卻，也是未來退休所得的計算標準。主管機關對於職務列等及官等配置制度和實務政策措施的考量標準，一向是政府層級加機關層級，雖然不是全無立論基礎，結果是各地方政府的職務列等和官等配置比例，尤其是縣市政府以下，永遠遠低於中央政府一至三級機關，也不如六都。

本文一開始已闡述，六都和縣市政府在國家治理角色已非昔日，並不亞於中央三級機關，也同等重要。再者，不論是中央或地方政府，機關例行性或事務性之基層工作，多數已採委外或資訊化，委任職務設置需求自然相對較低，轉而需要更多薦任以上中高階職務。主管機關應該審視國家公務體系經營方式的變化，以及各地方政府角色蛻變，與時調整職務列等及配置制度的態度。

人事行政總處現員數統計分析顯示，110年1月底六都薦任第8職等以上非主管職務占整體薦任非主管是9.5%、縣市更僅是4.5%，和中央政府有很大差距。這個數據呈現的意義是，同樣高考或地特三等及格者，只因分發到地方，即使戮力從公表現優秀，陞任至9職等並以年功俸到頂退休的機會，卻遠不及中央三級以上機關，難怪縣市同仁會往鄰近直轄市或中央流動，直轄市也往中央調動。

具體建議方向是，鬆綁現行**配置準則**的地方職務配置框架性規範。可以用中央三級機關職務配置比例為對照基準，提高直轄市和縣市政府的薦任官等配置比例，更重要的是，增加最高可單列或跨列至8或9職等的非主管或主管職務列等比例。此舉讓同樣高考或地特三等及格者，不因其分發在中央政府或地方政府任職，顯著影響陞遷至第9職等機會，地方公務人員有機會擔任更高職務薪資，年資相同者退休所得也不會遠低於中央（以及基層退休警員和國教教師）。當然，這一定讓地方政府有更好的制度環境，吸引和留住到業務推動所需人力資源。

類似態度的轉變，也應該再重新認識地方政府參議職務，或者某些簡任主管職務。參議職務已非傳統觀念上僅是調節性職務，實際上已是首長運用以協助縣市政設計、政策規劃的重要職務，因此，目前縣市政府參議職務設置數，遠低於中央、直轄市，且又訂有相關進用與調任的限制，實應做合理調整。主管機關也要避免增加行政規則或函釋擴大配置準則所無的規定，限縮地方政府調整人力配置的彈性空間，降低有效回應地方治理的需求。

另外，讓有一定工作經驗的專技人員，成為地方政府遴選公務人力的多元來源，不僅縮短考試分發進用的冗長時間外，透過公開競爭程序，更可以快速引進民間專業或技術證照人力資源，對於土木工程、建築工程、社會工作...等等工作領域會有很大助益。擴大地方政府可以選用**專技證照**人力的職系範圍，以及任職後相關限制的適當鬆綁，應該都是可以評估調整的制度。

總之，隨著幾乎各地方政府總人口數持續下降，平均每一公務人力（不論是一般行政機關、警察和教師等）服務人口數都下降中，地方政府也更重視有效率運用人力運用，因此，目前地方政府用人的普遍性議題並非是人力數量不足。創造長留久任生涯發展機會的制度環境，才是最迫切要面對的。務實縮短地方政府和中央三級以上機關的薦任職務配置比例差距，是符合地方政府運作需求、平等對待地方公務同仁和工作家庭友善措施等三者效益。各地方政府每年因之需要增加可承受範圍的用人費用，也是地方和中央應該共同投資的財政支出。

上一篇	回前頁	下一篇
---------------------	---------------------	---------------------