

從行政改革新聲中 談未來縣市政府組織之型模

董翔飛

一、當前縣市政府組織中的幾個病態：

臺灣省自民國三十九年實施地方自治之初，臺灣省政府曾訂頒具有自治型態的縣市政府組織規程，迄今已二十年，其間雖於民國五十年調整過一次，惟由於十年來人口不斷激增，經濟迅速發展，社會型態變遷，復以新興業務時有發現，致原有行政組織，又不能適應當前實際情勢與需要，亟待通盤檢討與革新。內政部、行政院研委會、行政院人事行政局，以及國家建設計劃委員會等有關機關，年來曾分別派員前往部份縣市，實地考察與訪問，並抽樣調查，藉以瞭解實際情況。考察結果，發現目前縣市政府組織，確實又出現了若干新的不合理現象，以及很多帶有病態的問題，茲就其要者，綜合陳述如下：

(一) 逐漸增多的幕僚單位：縣市政府組織，自光復之初，祇有秘書、總務、民政、教育、建設、警察等七個單位，在這七個單位中，秘書、總務係屬於幕僚單位 (Staff unite) 其餘則均屬業務單位 (Line unite)。及至三十九年實行地方自治時，縣市政府組織已略有調整，縣政府組織內部單位，已由原來的七個變成十四個，市

政府亦有十二個單位之多，調整幅度幾及一倍。在縣政府十四個單位中，屬幕僚性單位者，只有三個，約佔業務單位五分之一；而市政府十二個單位中，幕僚單位却佔四分之一。五十年調整方案再予擴張，縣政府由原來的三個幕僚單位增至為四個幕僚單位，業務單位亦由原來的十一個增至為十二個，市政府則由原來的三個幕僚單位增至為五個，業務單位由原來的十個增至為十一個，而幕僚單位的比例，幾佔全數三分之一；五十年調整之後，復再先後增加業務檢核室（現改為研究考核室），公共關係室，以及總動員小組委員會等三單位，迄至目前為止，縣政府計有民政、財政、教育、建設、地政、兵役、合作、山地、警察、衛生、稅捐、秘書、主計、人事、研考、總動員小組等十六個單位，市政府亦有民政、財政、教育、建設、地政、兵役、社會、警察、衛生、稅捐、安全、研考、新聞、秘書、人事、主計等十六單位，較光復之初比較，計增加九個單位，其幅度幾達一倍半；此外附屬單位尚有二十多個，綜合言之，各縣市附屬單位計有：地政

員會、國民就業輔導所、忠烈祠管理所、家畜疾病防治所、印刷管理所、自來水廠、圖書館、養路工程隊、婦嬰保健所、結核病防治所、中山堂管理所、軍人公墓管理所，司法調節保護會、工業促進會以及縣立育幼院等二十餘單位。單位如此零亂、業務如此龐雜，以一個民選的縣市長，將何以指揮與統率？此不合理現象者一。

(二) 偏榮偏枯的業務單位：縣市政府目前內部單位，均已達十六個之多，不僅縣市長監督難期週密，且單位與單位間所掌管事項，亦繁簡不一，偏榮偏枯，組織機能薄弱，難以均衡發展，如建設局因業務最廣，涉及建設、農林、漁牧、工商、都市計劃，及建築管理等，設有九課，可謂縣市政府中最大之單位，而民政局所管業務原已單純，後以戶警合一制度實施後，原屬於該局之戶政課劃歸警察局接管後，民政業務一再縮小，只賸下一個行政課，已難支撐民政局這個門面，不得已乃將行政課的業務分成兩個課掌理，藉能繼續維持民政局之建制，兩者相較實差距甚遠，此不合理現象者二。

(三) 多種身份的臨時人員：縣市政府年來以新興業務不斷增加，如農地市地重劃、社區發展、觀光事業、九年國民教育、都市計劃公用事業以

及職位分類等，致現有編制員額不敷實際需要，但省政府以財力困難，僅予零星調整，未能大幅度增加，致發生人手不足之感，試以屏東縣政府所收公文數為例，三十六年爲一五，四三〇件；四十年六三、九四〇件；四十九年八三、六四〇件；五十八年一一、四一〇件；五十九年六月底止已達六二、四一九件，預計年底將超過一三〇、〇〇〇件，與三十六年相較，幾達八點五倍，而人員並沒有比例增加；部份單位基於業務需要，乃以業務費僱用臨時人員，而省府對於縣市申請僱用臨時人員案限制至爲嚴格，於是又有短期臨時人員之現象存在，前者又稱核准有案之臨時人員，後者又稱爲臨時性之臨時人員，亦有稱爲「黑市」之臨時人員者，此類臨時人員，在縣市政府員額編制，所佔比例極大，試以臺中市爲例，該市政府內部單位正式編制爲一八五人，而臨時人員竟達五三人；南投縣政府正式編制爲二二六人，臨時人員爲六八八人，又如臺北縣政府原有編制二九五五人，而所僱臨時人員竟達一一六人，以上所指臨時人員僅限縣市政府內部單位，且係指報經省府核准有案者而言，其未經報准而自行僱用者爲數亦多，如臺北縣稅捐處一個單位最多竟達四百餘人，雖經一度裁減緊縮後，迄至五九年六月底止，尚有二九八八人，此不僅臺北縣如此，其他縣市亦均有類似情形。

此類臨時人員多已在位已久，且多擔任繁重工作，但因待遇微薄，依照臺灣省政府58、7、18府人丙字第五八六九七號規定，臨時人員待遇支給標準最低九一〇元，最高一千二百元，復以

補實機會較少，工作情緒至爲低落，影響行政效率，形成縣市政府中的嚴重病態。

在縣市政府的員額配備方面，不僅是遭致臨時人員的困擾，同時也由於縣市政府財源無法支付鉅額退休金負擔，致人事退休滯阻，難收新陳代謝的功效，據屏東縣政府報告，自民國三十九年迄今，二十年來，僅退休二十八人，平均每年只有一人之多，勢難吸收新血；此外復由於待遇太少，而升遷機會不多，大專畢業之優秀人才不願下鄉，技術人員及醫師尤感缺乏，工作人員素質難以提高，亦形成縣市政府組織中之嚴重問題。

(四)零亂不一的指揮體系：「目前地方政府有三位縣長：一位是民選的縣長，一位是警察局長，一位是稅捐處長。民選的縣市長與警察局長稅捐處長都是平等的地位，毫無指揮之權。」「省政府動不動就以一紙行政命令剝奪縣政府的權限，例如縣政府動支預備金要報財政廳核備，財政廳一位女雇員就有准駁之權，顯不合理。」

以上兩段乃臺北縣長蘇清波於行政院專案小組訪問時，所表示的口頭意見，但也正反映了縣市長事權不一的事實。蓋縣市長權限過於分裂，指揮系統極不完整的現象，已普遍存在於每一個縣市政府，試以用人而論，警察局與稅捐處人事，縣市長一向無權過問，甚至連表面上的權都沒有，次如地方教育人員，如教育局局長，督學及國民中學校長等亦均由省教育廳逕行任免，縣市長事先毫無所悉，事後也無從知悉，他如財政科長，人事、主計、安全等室主任之任免亦莫不均由省政府各廳處直接決定，而縣市政府單位首長

中，能由縣市長自己決定其去留者，祇有民政局長、建設局長、地政科長三人而已。此與縣市長之指揮監督權究不能謂無影響，於是縣市政府組織不能符合當前之實際需要，已引起社會各方關切與重視，輿論亦迭有呼籲與指責，咸盼有關當局能以求新之決心，用最大的智慧，爲未來的縣市政府組織，重新塑造出一個理想的模型。

二、改革的可行途徑

縣市政府組織的演變，以及組織上各種病象，已如前述，但究應如何改革，如何設計健全的架構，如何塑造理想的型模，似應遵循以下幾個基本途徑：

(一)富有機動彈性：縣與市雖同爲地方自治單位，但其性質、地位、以及所處地理環境，均不盡相同，其顯著之差別計有：1.縣之轄區較廣，人口分散，而市之轄區面積較小，人口密集。2.市政府爲直接對民眾施政之自治團體，市之下雖分區，並設置區公所，但區公所僅係市政府之分支機構，並非自治單位，一切施政之實施，均係由政府統一規劃；而縣政府之下，尚有鄉鎮市公所，爲縣以下之一級自治單位；縣政之設施，一方面固應由縣政府規劃，同時並須監督鄉鎮實施鄉鎮自治活動；3.市政府之工作重點，係以都市建設，工商行政爲首要，而縣政府之施政計劃，則以鄉村建設農業發展爲首要，惟現行的縣市政府組織規程則係適用於兩種不同的型態，自難期其對縣與市均能合理的適應，故今後縣市政府組織，實應分別設計，不宜強求盡同。例如澎湖

縣為漁業區，其組織建制，不妨增設漁業行政單位，又如高雄市為工業區，即不妨於該市政府組織中增設工商單位，南投縣為林業區，為適應該縣特殊環境，即應考慮設置林務行政單位，或林務技術服務機構，蓋縣市政府組織，必需具有彈性之規定，唯因地制宜，始能適合地方需要，而有利於地方自治事業之發展。

(二) 建立副首長制度：民選縣長地方聲譽固佳，但無可否認的往往缺乏行政經驗，復以選舉法規並無學歷之限制，致民選縣長學識素養不一，加以地方政務紛繁，縣市政府首長常感難以分身，致難專心從事於地方建設，亟需仰賴一位學識經驗俱優之行政專家，予以輔助，目前縣市政府雖有主任秘書之設置，然彼畢竟屬於幕僚單位，且依照規定必須隨同縣長進退，自不能與副首長可比。為促進地方建設，為提高行政效率，為使縣市施政計劃，不致因縣市長之更換而導致變化，副首長之設置，實有值得考慮的必要（註一）。

(三) 大單位制或高架式組織 (Tall organization)：縣市政府之組織建制，應在精簡之原則下，予以合理之調整。目前縣市政府組織，極為龐雜，試以臺北縣政府為例，其內部單位計有秘書室、民政局、財政科、教育局、建設局、地政科、兵役科、主計室、人事室、合作室、山地室、研考室、安全室、新聞室，以及總動員小組等十五個單位，此外尚有警察局、衛生局、稅捐稽徵處、民防指揮部、結核病防治所、婦嬰保健所、家畜疾病防治所、地政事務所、工程隊、中山

堂管理所、圖書館、印刷所、文獻委員會、忠烈祠管理所、軍人公墓管理所、國民就業輔導所、游民收容所、違章建築拆除隊、國民住宅興建委員會、福利互助委員會、二重埔都市計劃委員會、違章建築處理委員會、公共造產委員會、社會福利基金委員會、社區發展委員會、訴願委員會，都市計劃委員會以及地價評議審核委員會等二十八個，合計有四十三個單位之多，試問以一個如此廣闊的幅度，一個如此眾多的單位，缺乏行政經驗的民選的縣市長，將如何能兼籌並顧，指揮裕如？這當然已涉及到組織上的監督幅度 (Span of Control) 問題，而所謂監督幅度又必須基於機關首長的時間、精力、智識、個性以及能力的限制，其控制人數亦有一定範圍。相傳拿破崙是首先體認到管理幅度者，而一九三三年 V.A. Graicunas 甚至用數字來表示監督關係之複雜，依照他的公式來計算六個人的相互關係可以有七八種，而七八個人便增到一四八種（註二）。不過這僅是從人數上着眼，其實還有許多其他因素影響到控制的幅度，例如：①主管的能力與技術；②屬員的能力與技術；③業務的穩定性；④業務的性質單純抑或複雜；⑤以及管理業務之範圍多寡等。K.C. Davis 曾說：行政性的監督幅度為三—八人，而執行性監督如文書科長管理打字員，即可以高到三十人之多（註三）。美國故總統艾森豪將軍，在擔任盟軍歐洲統帥期間，麾下曾擁有數十萬大軍，但他每天祇接見三個人。關於組織的大小與指揮的幅度，蔣總統五十五年十二月十九日，主持革命實踐研究院所講

「行政革新的要旨」一文中，說得最為精闢：「我們當前每一個組織，都貪多務廣，駢技雜湊，不合組織的原則。如軍事組織的原則，每一個人的精力，最多只能管理五個部門，所以從前陸軍的組織，其於戰術性有關的，就祇有步、騎、砲、工、輜五個兵種，而其作戰有關的戰鬥序列，每一個軍所統轄的只二至三個師，每一個師以三個至四個團，每一個團以三個至四個營，每一個營至多為三至四個連為其軍隊的組織標準。而現在一般司令部的參謀業務有關組織，也只是人事、情報、作戰、後勤、計劃等五個部門而已。當然現代科學進步，事物激增，技術亦更複雜，自不能完全拘泥這個原則，（不過現代政府各種業務與性質雖然增加，但是與其社會人民福利有關的：如房屋部，勞工部等，而其純政治性的基本行政部門，並沒有很大的變動，其所增設的，只是他各部門依其業務的技術性質、工作的標準，增多其次一級或三級組織而已，故現代化的政府組織，最多決不會超過十至二十個以內之單位。）惟其單位愈多，管理的精力愈易分散，人才、經費亦就不能集中使用，這即是科學化顛撲不破的道理。所以組織的原則，是愈精愈簡愈實在，愈統一愈有效。」又筆者為使未來縣市政府組織改革方案，能符合地方實際需要，曾於民國五十九年八月，以兩週的時間，抽樣訪問四個縣市，相談結果：咸以目前縣市政府單位太多，且多主張採取大單位制，用以簡化，茲將被訪問縣市負責人員談話內容摘錄於后：

臺北縣蘇清波縣長：「縣市政府組織調整，

應劃分事務單位與業務單位，前者應予強化，後者應予裁減歸併成立行政管理處。」

執政黨臺北縣黨部書面意見：「幕僚單位與作業單位應明確劃分，蓋縣市政府重在執行，幕僚單位已經太多，不宜再行增加，而作業單位亟待加強。」

臺北市張豐緒市長：「民政局分爲民政社會兩局，似可不必；內部單位如過於細分，影響指揮監督；大單位制比小單位制合適，若業務繁重，不妨設置副局長輔助之。又縣府內部單位太多，協調麻煩，且影響行政效率，妨害便民措施。」

屏東縣政府各單位主管書面意見：「基於強化組織體系，發揮自治功能，統一事權，提高行政效率，縣市政府組織仍以精簡採行大單位制，爲當前所需要。」「設置行政管理單位，集中管理幕僚性或事務性工作，一方面可使主管避免事務性工作纏擾，專心於業務之推動；另一方面，事務性工作，一經集中管理，亦可收經濟迅速之效。」

執政黨屏東縣黨部意見：「縣政府內部單位，最好不要太多，單位愈多，縣長的指揮權就越不能靈活。」

臺中市林澄秋市長：「事務單位最好合併爲一個大單位，人員重新調整，剩餘人員可撥充業務單位使用。」

臺中市議會意見：「民選縣市長行政經驗較差，內部單位愈少愈好，以減少控制幅度，發揮指揮監督效果。」

南投縣林洋港縣長：「若想澈底改革，縣政府建制，除民、財、建、教四局外，再加動員局

；此外並將事務性單位整個合併成立一個單位，警察、衛生、稅捐稽徵照舊，如此簡單明瞭，且亦經濟有效。」

綜觀以上所述，足見我們當前縣市政府組織，確已日趨龐大 (Big Size)，且到了「貪多務廣，駢枝雜湊」的地步，今後亟應本「機能一致」、「組織平衡」之原則，裁併機構，調整職權，使性質相同的工作活動，完全交由一個單位去辦理，一事不兩辦，一個單位不直接對兩個以上單位負責，其組織結構與單位設置，可由「長方形」變成「高架式」，藉以減少首長控制幅度，並收事權集中，指揮靈活之效。

此外，縣市政府組織，尚有一個不合理的現象值得一併檢討者，即不僅新增的幕僚性單位，愈來愈多，且一些臨時性的委員會或小組也與時俱增。如果說這些機構實有其設置之必要，則這些機構的人員，上至主任委員，下至辦事員，往往皆由其他單位調用或兼任；如果說這些機構係臨時性質，但一旦成立之後，又永無結束之日，此亦與精簡政策，背道而馳。目前縣市政府除正式建制外，尚有若干新成立的臨時性委員會，舉其要者如：社會福利基金保管委員會、縣市水肥處理委員會、縣市文獻委員會、國語推行委員會、都市計劃委員會、都市地價評議委員會、違章建築處理委員會、國民住宅興建委員會、研究發展執行委員會、總動員小組委員會等，這些委員會，形式上又往往均由縣市長或有關局處科長兼任主任委員，但事實上不過掛名而已，至多交顯圖章給該委員會的執行秘書之類負責實際責任之人

員，代爲蓋章而已，真正需要主任委員過問的事，少之又少；其實如遇重大決定，縣市長縱然不兼任主任委員名義，還是要其負責，則又何必成立這些臨時性的機構，且一定要縣市長兼任主任委員呢？因此吾人以爲這些臨時性機構，亦實有一併檢討的必要，該併的就併，該撤的就撤，務求綜核名實，設一機構必先衡量有其必要再行成立，設一職位也必須確有此功能，再行設置；真正有特殊原因或依法不得不成立之臨時性機構，亦必先確定成立期限，期滿即予撤銷。因爲新機構之成立，往往與原有相關單位職權容易發生抵觸，有利者互相爭權，無利者則互相推諉，此種政治上的「小星制度」(註四)，與疊床架屋的雙重組織，亦實有一併檢討與歸併之必要。

(四)切忌「人事膨脹」，做到「人無冗散，才無廢置」：談到組織，就不能不談到人事，因爲所謂組織就是人與事的密切配合，要有健全的組織，就要有健全的人事。總統在「行政革新的要旨」訓詞中，亦曾明白的指出「所謂組織的革新，最主要的就是要建立人事的責任制度，做到人無冗散，才無廢置，更進而使各級行政幹部皆能感發興趣，蔚爲國用。」因此，吾人於改革縣市政府組織之際，對其人事制度及其員額編制，不得不再作進一步探討與分析，然後再提出合理的設計，始能達到：「人無冗散，才無廢置」之境地。

1.目前本省各縣市之財政情形，均不甚富裕，以五十七年度預算爲例，收入部門，各縣市自籌財源均感不足，而必賴省府補助，其中受補助

最多者為臺東縣，佔其地方總預算百分之七七。一〇，受補助最少者為高雄縣，亦佔地方總預算百分之八。四二；各縣市受補助額，平均佔總預算百分之四九。一三。至支出部份，亦以人事費及辦公費所佔之比例甚大，其中最大者為桃園縣，佔百分之六五。八〇，最小者為基隆市，佔百分之五三。二四；各縣市平均數為百分之五九。四八，換言之，縣市政府每年年度總預算中，有將近百分之六〇的經費是花在用人的費用上，是以目前各縣市之編制員額似嫌太高，如再予調整增加，在財政情況未改善前，實有不勝負擔之感。倘不計財政後果，再行大量增加員額，恐地方事業經費更形相對減少，結果勢將造成地方自治團體，祇吃飯不做事的局面，對地方自治之建設，影響匪淺。

2. 各縣市政府目前所感人力不足，並非由於原有人數不敷，究其基本原因實由於：①人事制度之退休保障，未盡合理，使機關用人不能發生推陳進新的作用，致人不能盡其才，不能盡其用；此外又由於縣市經費困難，往往無法籌措應屆退休職員之退休金，致部份老弱人員，雖屆退休年限，但由於無法發放退休金而仍繼續滯留於政府位置，徘徊不去，使退休制度無法貫徹。試以屏東縣為例，該縣政府自民國三十九年至五十九年，二十年中，僅退休二十八人，平均每年祇有一點四人，於是老的不能儘退，新的不能引進，人事路線愈趨阻塞不通，猶如一潭死水，而機關人力也就更形閒散；②機關內之分層負責制度，未能徹底實施，文書制度與工作方法與程序，未能改進簡化，同時由於公文政治的結果，帶來了大量文書的增加與層轉，公文處理的次數增

多，形成人力的浪費與難以負荷；③由於幕僚單位不斷增加，幕僚人員也越來越多以致形成管理事務的人多，管理業務的人少的現象；目前縣市政府中之總務、人事、主計、業務檢查、譯電、機要以及文書出納等人原佔比例已高，年來復由於安全、新聞、公共關係、研究考核以及動員等單位相繼成立，然這些機關設置時並未同時增加編制，而僅係由現有各業務單位現有員額編制中調用，致業務單位人力，不僅未能按照業務量之增加而增加，反而而相形減少，例如屏東縣政府編制員額為三八六（包括臨時人員七十一人）人，其中幕僚人員即佔一二七人，約及三分之一，而各業務單位之幕僚人員仍未計算在內，如再合併計算，幕僚人員與作業人員恐已各佔一半（註五），業務單位常感辦事人少，此恐係主要原因；④由於安置政策，致實際分發至縣市級工作人員，未能完全適合市政府實際需要，形成了因人設事，而不是因事擇人，也造成了「有事無人做，有人無事做」的脫節現象，造成人力上的極大浪費；⑤白京生定律（Portkinson's Law）（註六）之作祟：按縣市首長及單位主管心理，大多願意多用人員，總以自己擁有眾多職員，以表示自己地位崇高與重要，職員多並不願意多做工作，於是組織愈來愈大，職員愈來愈多，但並非真正顯示工作之需要，以致形成冗濫人員之充斥，不僅造成浪費公帑，亦足以減低行政效率。吾人無可否認，由於人口增加，工商發達，地方行政機關確比過去事繁，但如謂人少，則有研究的餘地。今後調整縣市政府組織，裁併疊牀架屋的機構，消除重複繁雜的手續，把不必要的人力省下來，用之於確屬必要的業務，實是首要之圖

，對於「人事膨脹」則須儘量避免。臺灣地區縣市政府組織，編制比大陸時期所以龐大，究其原因，社會結構變遷，地方政務增多，固屬實情，但各機關是否確實做到「人盡其用」？動用大量人力做的事，是否都有必要，有無浪費人力物力之處？却不能不深入檢討。例如：各單位有忙碌的人員，也有以大部份辦公時間喝茶看報的閒員，甚至還有上班不做事以及既不上班也不做事拿「乾薪」的人員，這就是所謂「典型的冗員」，如何把這些冗員調配到必要的工作崗位上，才是我們必須檢討的課題。又救濟失業與安插私人或分發輔導就業，似乎是政治問題，政治問題應以政治方法來解決，而不可使之與行政問題混為一談。

3. 各縣市政府現有編制員額，除正式編制外，尚有所謂臨時編制人員，以及因臨時業務需要臨時雇用之臨時人員，而這些臨時人員又有長期及短期之分；又有呈經省府核准有案者，有的是由縣政府逕行僱用者，種類繁多，性質互異，而所需人事費用，又大多均是佔用事業經費，故各縣市政府年度預算，事業經費除去教育經費外，僅有百分之七到百分之十，此種經費已經低得可憐，如再以此有限之預算，移用若干以為人事經費，實值得慎重考慮。同時此類人員由於待遇微薄，去留未定，情緒不寧，往往影響整個辦公效率，造成整個縣市政府的人事混亂，也形成了嚴重的人事問題。

4. 減少公文處理，改善辦公器材，提高人員素質，靈活進用新人：由於白京生定律，由於救濟政策，由於退休制度的未能貫徹，以及由於組織結構的未能及時調整與均衡發展，致使縣市政府組織發生了人與事不能密切配合的現象，也導

致了組織的僵硬與人員的冗散，為救濟此一病態，似可採行以下措施：

(1) 對於各單位員額編制之增減，不應僅憑主管者的主觀判斷，或上級機關的憑空構想，而應由省政府訂定統一的合理尺度，並根據職位功能的科學方法，實事求是的先作切實的業務調查與計算，並就現有工作量加以分析，然後根據調查的結果，適應事實需要，再決定其編制之多寡，與職等之高低。

(2) 對於各單位基本員額編制，應具有彈性，最好不明文規定於組織規程之中，而另以編制表訂之，如此既可適應機關之實際需要，亦可避免組織規程之頻於修改；所謂具有彈性，即其編制總額應有差距彈性，如教育局三二人至四三人，亦即規定其最高額與最低額，俾使機關首長在一定範圍內作自由伸縮的任用。

(3) 對於現有之臨時人員，應有適當之通盤考慮，如基於業務確有繼續僱用之必要者，應經甄試審查之程序，使其逐漸納入正式編制，以安定其工作情緒，提高其工作效率，惟應嚴格管制，以後不再准有新僱情事，藉以澄清目前縣市人事之混亂現象，做到真正「人無冗散，才無廢置」之最高境界。

(4) 對於縣市政府人員不足的問題，除了核定增加人員，保持機動彈性，以及將臨時人員甄試納入編制外，亦可從改進工作方法，簡化工作程序，減少不必要的表報及無意義的文書層轉，亦可減輕工作壓力，而補救人力不足之現象，據筆者研究，各單位要求增加人員其主要的理由，大

多以文書處理量增多為藉口，譬如根據屏東縣政府五十九年八月的統計，該府民國卅六年全年公文件數僅一五、四三〇件，民國四十年六三、九四〇件，四十九年八三、六四〇件，五十八年為一一、四一〇件，五十九年截至六月底止，已達六二、四一九件，五十九年十二月底止，竟超過了十三萬件，較之三十六年一五、四三〇件，幾達九倍，而人員僅增加平均地權及建築人員三數人；如以員額編制與公文量增加比例，確有人少事繁不勝負荷之感。但值得吾人檢討者，就是政府機關公文書的產量，何以如此之多，而且就好像滾雪球一樣，一天比一天大，一年比一年多？政府公文書的增多，是否就是表示政府職能的擴張，或者是對人民所提供的服務也增多了呢？問題的答案可能是否定的。美國羅斯福總統曾經說過一句話：「一個自治政府，如果不是為民衆服務或是實現地方民意的有效能的機構，絕不能長久的生存下去，一個沒有良好行政的政府，無異是建築在沙丘之上的樓閣。」這就等於告訴我們：「一個現代良好行政的政府，必須具有熱烈為民服務的精神，和科學的企業管理方法」。因為所謂企業精神，根據蔣總統的解釋：「就是為人民提供最好的服務，包括服務的態度，效率的觀念，和一切為大眾設想的作為。同時也就是以最少的投資，使一切計劃、資源、力量，皆能達到最高效用的作為。」而不是僅在紙上做文章，或是在法令上兜圈子，遇事不敢負責，動輒層報釋示，而其上級亦慣於命令指復，上下推諉，往返請示，公文數量汗牛充棟，使有限的公務人

力，整天在浩渺的紙堆中打滾，被公文卷宗壓得喘不出氣來，此種「太極拳式」的「文學政治」或文書政治，如不能澈底根除，恐怕再增加一倍的人力，也會被無謂的文書消耗殆盡。所以總統說：「地方行政機關，公文往返，動輒數月，尚渺無下文！甚至申請一份應該立等可取的戶口謄本，也要兩三天才能到手，以致使民衆曠時廢日，空勞往返。」吾人並不否認，今天縣市政府「人少事繁」，但所謂「事繁」，可能就是指公文數量的增加；而公文書之所以大量增加，主要又是由於各級主管不能充份授權，一紙公文，層層蓋章，左右會稿，連鎖核閱，上下請示，誰也不負責任的太極拳式的行政風氣所使然。是今後如何改進工作方法，簡化辦事程序，運用企業管理精神，縮短公文旅程，消滅文學政治，以及激發員工潛能，實為改進當前縣市政府人力貧乏之有效途徑（註七）。

(5) 談到政府組織的人員與編制，每一位機關主管或單位首長，差不多總是會異口同聲的說：「我的單位編制太少了，而事情又是那麼樣的繁雜，簡直難以負荷。」此種論調，就目前情形而論，也許是事實，筆者於訪問縣市政府聽取地方意見時，曾順道趁機察看各單位工作情形，的確予人以「人少事繁」的感覺，比方建設局整天為忙於核發建築執照就好像菜市場一樣被擠得水洩不通；教育局亦整天在忙於全縣數千位教職員的異動與管理，警察局更是整日忙於全縣戶口查察，與人口資料的異動與登記，以及交通治安的維護等；稅捐處尤其動用大批人力，忙於稅源的調

查，稅單的填發，以及各種稅捐的計算與稽徵，就是人事室，也經常忙於縣府各單位以及附屬機關人員的任免、異動、升遷、獎懲，以及三考三卡與人事基本資料的整理與登記；以如此有限的人力，承擔那樣繁雜的工作與任務，自然就會感覺到沉重而難以負荷了，惟解決「人少事繁」的問題，並非就是非增加編制不可，除了增加人員、改進工作方法、以及減少文書之外，還可以從運用科學技術與器材着手；今後的組織趨勢，根據一般學者的預測，由於電子計算機 (Electronic Computer) (註八) 的發明與普遍的使用，六〇年代的組織架構，將會因此新科學技術發展使用，而會發生大幅度的修正與調整。電子計算機所能做的工作，可以代替若干員工的工作，其速度及能力可謂龐大得令人驚奇，若干極複雜的數字，集數十或數百專家用計算尺，演算幾年的不能算出來的答案，如採用電子計算機計算，只需幾分鐘或幾秒鐘就可得到答案 (註九)，因此，有人將電子計算機的發明，比之為世界上第二次工業革命，我們中國因為沒有迎頭趕上第一次工業革命 (註十)，所以常顯得落伍而趕不上人家，如果我們再不能趕上第二次工業革命，則我們仍將永遠落伍，落在時代的後頭，為能迎頭趕上第二次工業革命的新情勢，目前我們若干中央機關及公營事業機構已在普遍推廣與運用，行政院並於本年成立電子處理資料審議委員會，為政府機關提供業務計算處理作業，是今後縣市政府亦應有計劃的建立電子計算機系統之應用及管理，諸如縣市政府員工人事資料，全縣人口資料

異動與掌握，各種稅收調查與統計，以及全縣各種職業及年齡等均可透過電子計算機處理；不僅迅速確實，亦可節省大批人力，苟能循此方向改進，則未來縣市政府組織，不僅毋庸再行增加，且有減少之趨勢。同時由於電子計算機之發展與運用，可以代替了縣市政府中層的執行單位人員，可使機關的層級減少，從而組織的架構亦為之改變。由於電子計算機提供資料，有助於高層的決策，並可減少縣市長因決策時的直覺判斷，所產生的錯誤，從而減少決策的冒險性，如此高階層決策即可專注於機關目標的創思；由此可見電子計算機的運用，不僅提供了確實的情報，不僅節省了人力與提高了高度的效能；同時亦為縣市政府首長提供了最佳的幕僚作業及邏輯分析與推理的功能。

總之，縣市政府組織人事制度與員額編制，亟待檢討與調整，但調整之道，在於配合需要，檢討積弊，諸如減少文書往返，不要耗費人力辦不必要之事，簡化工作程序，實行分級授權，以及運用最新科學器材等，均可達到提高行政效率，減輕人員沉重負荷之苦，而非一味擴大編制，因為前面已經言及，目前縣市政府財力多不富裕，而人員開支所佔比例極大，地方建設已受嚴重影響，如不考慮其他有效途徑，而仍舊增加編制的老路，使人事無限制的膨脹，則將來納稅人的錢，就恐怕完全被「用人費」吃光了，還說什麼服務與建設 (註十一)！

(四) 確定單位性質，統一單位名稱：科學方法中的一個重要原則就是要系統化，如果能作到系統化，就可以執簡以馭繁，據一以止亂，提綱挈領，綜名核實。但是現行行政組織有體例不清，名稱混亂的毛病，其中尤以縣市政府為然。按縣市政府內部單位名稱，有稱局者，有稱科者，有稱室者，有稱處者，亦有稱組者；如局係指業務單位，似又不盡然，蓋民政、兵役、合作，顯係業務單位，但民政稱局，兵役稱科，而合作又稱室，稅捐稽徵單位則又稱處，而衛生單位最早則稱院，近幾年來始改稱局。如室是指幕僚單位，人事單位固然稱室，主計單位固然稱室，但山地行政與合作行政單位，亦均稱室，由此可見亦並非如此劃分。此外尚有民防單位稱部，而各種審議性業務單位又有稱委員會者，而委員會又有屬於審議性，又有屬於規劃性，還有屬於執行性者，標準既不一致，性質亦更複雜，自去年起，各縣市政府復又有「總動員小組委員會」之設置，即更顯得五花八門，令人眼花瞭亂了；不僅使老百姓模糊不清，就是縣市政府官員本身，亦可能弄不清他自己所服務的單位，是屬業務單位 (line unite, or operation unite) 或幕僚單位 (staff unite)。某日內政部於邀集各有關機關代表會商研討「縣市政府組織改革」方案之時，即曾有某機關處長級代表，公開鄭重否認主計單位，新聞或公共關係單位是屬於幕僚單位，即可見其一般。所謂實作機關與幕僚機關的區別，是有其學理根據的：幕僚機關的作用，就是行政組織中的傳力機或變力機，它的作用在於輔助行政首長，利便實作機關，在助人成事，為人作嫁；而實作機關的作用則在於執行與實作，所以亦

稱爲運用單位。幕僚機關在維持機關的團結與存在及工作的準備，實作機關在於實際推動機關業務，直接完成機關使命。幕僚機關普通只是對內的，對內部的單位和人員發生來往與接觸，輔助作業單位及行政首長完成機關目標；而實作機關則是對外的，對社會及人民發生直接關係與來往（註十一）。費富納 (Pattner) 說：「幕僚機關的工作，除設計、研究、建議外，更在利便實作機關，與實作機關並肩工作，但不侵越後者的權力與責任。幕僚業務大部份是諮商、建議、教導及考察性質。」（註十三），依此界說，縣市政府中的秘書室、人事室、安全室、新聞室、研究室、新聞室或公共關係室以及文書、出納、檔案、總務、法制等均屬於幕僚單位，而民政局、財政科、建設局、教育局、社會科、地政科、兵役科、警察局、衛生局，以及稅捐稽徵處等均應屬於直線單位或實作單位無疑。單位性質既已確定劃清，則其名稱，亦應予以統齊劃一，藉免混淆駁雜，模糊朦朧。今後縣市政府內部單位之名稱，應視其所掌管之性質，明確劃分爲作業單位 (operation unite) 與幕僚單位 (staff unite) 兩種，凡屬作業單位者，一律稱局，屬於幕僚單位者則一律稱處，使人一目了然。

(六) 統合地方財政單位：欲地方自治事業得以充份發展，端賴自治財政之配合與支持，故近世各國地方行政制度，如泰國、日本等國家，莫不均將地方財政與地方自治事業，劃歸一個單位管理，如此始能密切配合，地方自治事業也始能以充份之發展。反觀我國縣市自治事業，其所以沒

能充份的發達，地方財政與地方自治沒能密切配合，而發生各不相關的脫節現象，恐係主要原因，證諸各國制度與經驗，我國縣市政府地方財政與自治事業，似可考慮劃歸一個單位去管理，或者加強兩者之協調與溝通之線路，使其劃破界線，密切合作，相互支應，藉以促進縣市行政之進步與自治事業長足之更新與發展。

(七) 建立分層負責，逐級授權體系：任何一個機關的事權，往往絕不能由首長一人獨攬或自辦，自必須委派他人各負一定的責任，處理一定的事務，這便是所謂分層負責，或行政授權 (Delegation of Power or Authority) 的問題（註十四）。換言之，授權就是由上級長官或權力者委授於下級官吏以一定的責任與事權，使其在監督下得能相對自主的處理與行動。根據最新組織原理，一個機關的行政首長乃是使人盡其才，物當其用，事竟其功的支配與領導者，而非事必躬親，自任其勞的工作者；亦即西諺所云：「首長的任務在成事不在作事」(Let the work to be done, He himself does the work)。

蔣總統於民國五十八年二月講解「科學的道理續編」中，亦特別強調科學化的組織效用在分層授權負責，他說：「分工與集中，是組織同層級橫的權責劃分，至於縱的層級權責區劃，則必須採取分層授權負責的方式，使一定的層級，有一定的責任，而一定的責任，又必有一定的權力，故必須分層授權負責，將各個崗位的權責，依合理範圍予以規定。每一層級的工作成員，如其不超出其權責範圍，即應有其充份的權力，切實

負起他自己的責任，下級既無須事事請示，上級也不作無謂的干與，由於大家有了這種共成敗、同榮辱，明確的責任觀念，就必能主動的負責圖功，而不致祇是推一下，動一下，聽命行事，了無生氣，而況授權的結果，一方面固可以簡化手續，爭取時效，一方面也可以於此磨練培養人才，且亦足以鼓勵與培養部屬的責任心與榮譽感，提高工作情緒，增進行政效率。

行政院爲貫徹 總統分層負責制度促進行政革新的理想，曾制訂「行政機關實施分層負責準則」一種，通令各單位執行，各行政機關包括縣市政府在內，亦都根據是項準則，訂定各該機關分層負責實施辦法，或各級權責劃分表，但推行以來，成績非常不如理想，究其原因，不外：

1. 所訂實施辦法，大多限於公文稿件之決行，仍未能對各項工作明確規定由何人負何種責任，達到責有攸歸之要求。譬如縣市政府主任秘書在組織規程內明定爲幕僚長，平時襄助縣市長推行縣市政，並綜核文稿，代行縣市長重要職務，實有其法定的地位與一定的職權；縣市長即應於分層負責辦法中，明定列舉那些事務，授予主任秘書逕予決行，毋庸呈送縣市長親閱；又如各單位主管，依照規定，係承縣市長之命，督導所屬職員，辦理各該事務，但爲減輕首長核稿負擔，亦可依業務性質輕重程度，逐級授權依法逕行核定，或代爲決心，不必親自核閱，但竟管如此規定，亦往往不能認真執行，或因人而異，致表面上看起來已訂有「分層負責實施辦法」，但實際上實等於形同具文，依舊沒能做到授權（註十五）。

2. 逐級授權事實上的障礙：分層負責的基礎，必須建築在逐級授權上，而逐級授權在事實上仍存有以下不少障礙。

(1) 觀念上的障礙：有些縣市長固於舊觀念，認為縣市長既為縣市政府之最高行政首長，即應負本機關一切責任，不放心把一部份工作，交給部下全權處理，如此會減輕自己的權威 (Authority) 性，或恐部下有優越表現，贏得選民擁戴，對自己地位發生威脅，於是仍不願分級其權力，削弱其威勢，而凡事必須躬親。這是在縣市長方面。至於在單位主管及一般部屬方面，也許遇事請示慣了，忽然讓他負點責任，反而害怕起來甚至不知如何是好，為了減輕自己的責任，考慮結果，還是送上去讓縣市長批示，比較安全，萬一將來出了問題，自己可一點沒有責任，這是明哲保身的做法，這種自保的行為，也是阻礙分層負責不能執行的主要原因。

(2) 法制方面：縣市政府在縱的方面，是分層而不負責，行政手續迂迴繁瑣，公文推移，長途旅行，一紙公文，滿面蓋章，左右會稿，層層請示，大家負責，大家都不負責，以互相推諉為能事。在橫的方面，彼此聯繫失調，儘管有會稿、面商、集議等手續，但多是消極的在設法擺脫責任，很少有積極爭取工作勇於負責者。法令規章過於繁瑣，矛盾衝突，依此法規可以推卸責任，援彼法規則又握有一定大權，爭功讓過，遇事取巧，便難確定責任。此外大印制度作祟，各級單位主管皆將責任推給縣市長一人負責，亦不失為障礙原因。

(3) 縣市長依法均係民選，且連選祇能連任一次，最長任期，祇有八年，行政經驗多感缺乏，且對單位主管多感不够瞭解，與認識不清，自不能充份信任，且由於地方派系極為複雜，或由於選舉恩怨，或由於黨派關係，唯恐部下不忠，甚至怕被部下出賣，或鬧出紕漏，影響自己政治前途，於是事必謹慎從事，而不願慨然授權。

此種「首長萬能」觀念，已漸為時代所揚棄，而代之以起的是「責任分擔」。縣市長雖為縣市政府領導人物，但似不可大權獨攬，自傲自事，事必躬親，因為此種思想，會產生機關的「事權壅塞」，事權的壅塞，猶如人體的血脈的不能暢通，而會隨時導致中風，造成癱瘓。健全的行政組織，必須每個職員都盡到責任，每個一單位都發揮功能，首長要尊重部下，信任部下，實行分層負責，逐級授權，機關的權力要大家分享，機關的責任，要大家分擔。因為縣市政府乃全體職員的機關，而非縣市長一人的機關，祇有大家負責，人人參與，才是機關成功的要訣。縣市長切不可「察察為明，事必躬親」，諸葛亮不明於「上下不相侵」之「治體」，常「自校簿書」，以致「食少事繁」，「鞠躬盡瘁死而後已」。而單位主管及全體屬員，亦應以主人翁的地位，各本工作崗位，切實依法負起自己應有的責任，各單位主管，不必事事請示，而縣市長也應儘量適度授權，而不必作無謂的細節干與；除了將各項業務於組織中，明確規定由何單位，何階層，何人，負何種責任之外，同時還要溝通觀念，務使縣市長不要怕授權，單位主管也不要怕負責才行

(註十六)。

(四) 權力與責任合一：蔣總統在「科學的道理續編」中，指出當前行政組織的一般通病，「是權力與責任每每被分成兩件事來看，其所以致此之由，實乃源於有權力的人，未必明白其乃有對等的責任；而負責實際責任的人，又未必具有對等的權力，此正為一般組織上最大缺點，也是觀念上最大的痛病。原來權力的產生，乃是基於責任。有怎樣的責任，才有怎樣的權力。權力所以遂行其責任，不知善於運用其權力，即不能善盡其責任。離開了責任，亦即無復權力可言。各級政府各個層次，各有其在制度範圍內所能行使的權力，既不許濫用，亦不容有所凌越。」

目前縣市長的職權，依照自治綱要之規定，除了有：(1) 辦理縣自治事項；(2) 執行上級政府委辦事項；以及(3) 指導監督鄉鎮縣轄市自治事項之外，同時對於縣市政府人事亦有任免獎懲之權，有權即有其責任，有責任亦應賦予其權力，如此權責才會合一，如此才不會發生有責無權或有權無責之缺陷；但事實上縣市長們這些依法享有的職權，往往被省政府一紙行政命令，予以削弱，予以轉移，或予以剝奪，使他們變成了「無權有責」，也難怪臺北縣蘇縣長，屏東縣張縣長有如下的感嘆：「目前地方政府有三位縣長，一是民選縣長，一是警察局長，另一是稅捐稽徵處長。」「縣市長人事權薄弱，教育、稅捐、警察、人事、主計、安全、財政等一級主管悉由省府任免，其他一級主管二級主管，均須報省府核准。」「人事的一條鞭制，妨害地方自治發展，例如國中

校長由省教育廳逕行任免，但業務要受縣教育局的監督，而省教育廳亦動輒直接指揮教育局，破壞了縣市長事權的統一。「縣市長人事權旁落，降低其責任心，屏東縣三十多名國中校長，縣長只認得三分之一，某日縣長下鄉巡視，國中校長竟棄縣長不顧，而去接待教育廳督學。」「國中校長由教育廳逕行任免，往往與地方人士發生糾紛，例如地方人士推薦合格教員，校長不用，但教育廳職員推薦的人選，校長就聘用，議會會為此拒絕審查國中預算。」「農會、漁會等人民團體的選舉，由省政府直接辦理，但縣府有直接監督之權，省縣權責混淆不清，影響政府信譽。例如某農會改選發生糾紛，當事人直訴省府，省府認為縣府不對，但另一當事人不服，向內政部陳情，內政部却認為省政府不對，類似情形時有所聞」。此不僅是這數位縣市長們的感嘆，同時也代表了整個二十縣市的心聲。縣市政府組織的線路，法規既賦予縣市長一定權力，他即應享有這些權力，承擔這些責任，省政府自不應輕予剝奪，以重權力與責任合一。

(九)廢除秘書制度：吾人若仔細分析，就不難發現，我國地方行政組織中，往往有很多職稱，是與工作內容不相符合的，或者有些職稱僅是機關組織中之廢物，用來點綴門面罷了，其中影響行政效率，敗壞行政風氣，甚至藉舞文弄墨，或通風報訊，玩權弄權最深遠者，就是「秘書」這個職稱。按所謂秘書之由來，可能淵源於所謂「師爺」，因為一個機關首長，無論在能力上，精

力上，以及智慧上儘管往往會高人一等，但畢竟還是有限的，決不能單獨的完成其使命，勢不得不求助於一批有精力，有能力，特別是有智慧足智多謀，能幫助首長拿主意的人們，環繞在他的周圍，並倚靠他們提供各種意見，這些人或這群人，在外國往往被視為「智囊團」(Brain trust)，或「圈內人物」(Kitchen Cabinet)，

而在我們中國傳統的政治習俗中，就是會出主意的「師爺」。由於師爺與首長最為接近，往往會給首長分析問題，或幫助首長解決他所沒有辦法解決的問題，於是很容易得到首長的信賴，變成首長的親信；吾人常常發覺，當一個人是屬於主意最多，或最會耍花樣的人物時，他就往往會被別人比之謂「紹興師爺」。師爺由於會舞文弄墨，也許會向主管獻計，也許會幕後代刀(註十七)，為其所追隨的主管秘密書信，於是這一群人在古老的社會被稱之謂師爺，到了近代就逐漸的演變成像今天這個文明的職稱——秘書。由於秘書在機關組織的發展史中，已經變成首長所不可缺少的人物，於是秘書也就慢慢的由幕後的，非正式的，變成公開的，正式的顯赫人物。甚至被視為是「機關首長人格之擴大」。由於秘書自始即必須取得首長信賴，而不必具有什麼學歷與出身，故機關組織法規，其所以迄今仍規定秘書為所謂機要人員，毋庸具有任用資格，以及必須隨首長所進退者，可能均是受此思想所影響。

秘書經一再演變的結果，除機要秘書參與首長機要事務，書寫首長書信八行，或為處理首長私務外，其餘秘書之主要職務，就是幫助首長核

稿，或潤飾文字，以求華麗。依照縣市政府組織規程之規定，縣市政府計設有三種秘書，一為機要秘書，一為「府」秘書，一為「局」秘書。機要秘書職能已如前述，僅參與或處理首長機要事務，府秘書亦即所謂「秘書室」之秘書，其主要職能也是唯一職能，就是幫助首長，先行核閱各單位文稿，或潤飾文句；所謂局秘書，乃是由各單位原設置之視察、視導、軍動指導員以及督察等職稱改制而來，其主要功能，就是幫助單位主管核閱各課文稿，因為這些秘書自師爺開始，一直就是以首長的參謀人員姿態出現，所謂參謀人員，就是幕僚機關(staff unites)，幕僚機關祇能向實作機關(line unites)提供服務，而非控制，祇能提出勸告，而非命令他們；故秘書祇能修飾文字，或提供適當的建議，而不能變更作業單位的意志，如果根據以上分析，秘書之功能既然僅僅是修飾文字，在此一切追求行政效率的今天，新公文程式，已經簡單明瞭，有無再追求文字華麗，詞藻堆砌之必要，實值得吾人檢討。況且目前所擔任之秘書人員，其文學素養，及法令見解，是否一定比承辦單位高明，恐亦令人懷疑。秘書之功能，既然如此消極而無意義，因此有些秘書為了顯示自己重要，或由於不甘寂寞，常常在公文之尾「函請查照」四字之後，加「為荷」兩字，或在「函請查照為荷」六字中，將末尾「為荷」二字刪除，以顯示其「才華」。其實政府公文書在求簡單明瞭，「為荷」二字早已成為「新公文程式」中之贅詞，有與沒有，均無關宏旨，何必多此一舉，也難怪被稱「為荷秘書」

了。其實「爲荷秘書」還是屬於守分的人物，其所以如此行爲，亦無非是閒得無聊罷了。「爲荷秘書」所產生的結果，最多是多一層核稿層次，增長公文旅行，浪費人力，違背效率而已；但另外還有一種類型的秘書就顯得可怕了。他既然知道在舞文弄墨方面，不能遂其私願，即往往藉拖壓公文，借用似是而非的詞句以故弄玄虛，以達到弄權、玩權、營私舞弊之能事，結果造成行政風氣之敗壞，與政府之腐化與無能。是秘書制度，在縣市政府組織中，實已無存在之價值與必要，如不及時割除，則將變成行政組織上一顆腫瘤，無論在理論基礎，或就價值觀念，或在實際影響上，都已經沒有理由再讓它繼續存在下去了。

(B) 研考與預算滙合：一個現代良好行政的政府，必定是具有高度效能的政府，或者是正在努力追求高度效能之政府。而追求效能的最佳途徑，除了首先健全組織之外，其次就是要採用企業化科學化之管理方法。我們臺灣省縣市政府組織，經過近二十年來之演變與擴張，機構龐大了，人員增多了，而行政組織與管理的科學化，却未能相應發展，以致一直被形容爲「老牛破車，行動遲緩，沒有效能」的政府。我們政府行政效率其所以低落，不能成爲現代化的政府，其最大原因，就是在行政方面，沒有科學管理的制度和辦法，也從不重視管理的制度與方法，因之用力雖多，而效率總是不提高。因爲政府要有最高效能，其要訣就在有無科學化企業化之管理方法。所謂科學化的行政管理，總統在「科學的道理續編」中，曾下過這樣的定義：「科學管理，簡

單的說，就是要加強對公職人員職務、責任，以及工作計劃的執行成效，依其督導、管制、考評之程序，使達到新、速、實、簡、廉而且能的預期的目的之一種科學方法的管理。」此亦即總統在三十年前所提倡「行政三聯制」之道理，主張行政業務應分爲三個步驟：一是事前的周密計劃，二是事中的貫徹執行，三是事後的確實考核。這三個步驟並須聯貫而成一體，形成所謂「行政循環」或「管理循環」(Management Cycle)，這種行政循環正是科學管理中計劃(To plan)、執行(To do)、考核(To see)的三個程序，也就是計劃評核術(PERT) (註十八)中的「設計與計劃」(planning and project)，「評核與執行」(Scheduling and Evaluation)及「追查與審核」(Follow-up and Control or Review)。目前縣市政府業務檢核室，雖已改爲研究發展考核室，但由於工作環境與人員素質的關係，目前所做的工作，仍舊僅限於公文查催的消極行爲，以與總統所提倡的行政三聯制精神相去甚遠，致仍未能達到提高行政效率達成行政預期目標之效果，年前國民黨十大大會所通過之政治革新要項中，即有「切實實施行政三聯制，厲行績效比較，提高行政效率」之規定，是欲使縣市政府組織現代化，縣市政府活動效率化，現行縣市政府之研究室，極應擴大其工作領域，並提高其人員素質，積極發揮其設計與監督之功能，並可仿照馬來西亞所設置之「行政管制室」(National operation Room)例，將研究室改爲行政管制室，將縣市政府各單位每年度

施政計劃，以及執行此計劃所爲之各種活動預定進度，配合工作預算，全部納入管制，並本行政三聯制之一貫精神，運用科學的企業管理方法，實施不斷追蹤管制與考核評估，隨時掌握其動態，瞭解其進度與全貌，間有發現未能按照進度之情事，即應及時追查其原因，並針對其原因提出解決之辦法，期使縣市政府整個重要施政，均能按照預定的進度與年度預算，順利的推展，藉追蹤考核爲手段，達成提高行政效率的目的，進而建立廉能的縣市政府。

三、一個理想的型模

茲根據以上所提，參酌各國政府體例，針對地方反映意見，適應今後地方自治發展之需要，分別擬訂縣、市政府組織架構如次：

(一) 縣政府之架構：

1. 縣政府置副縣長一人，襄助縣長處理縣政，其人選可由縣長遴選合格人員，報請省政府核派。惟縣長於遴選副縣長人選時，應特別注重其學識經驗，藉以發揮「專家政治」之精神，以補助民選縣長學識經驗之不足。

2. 縣政府設六局一處(註十九)，分掌有關事項：

(1) 民政局：掌理地方行政、地方自治、宗教禮俗、縣文獻、公共造產、兵役行政、土地行政、合作行政、山地行政、社會行政及就業輔導等事項。

將現有民政局、地政科、兵役科、山地

室、合作室、國民住宅興建委員會，及文獻委員會等裁併組成。忠烈祠管理所、國民就業輔導所均隸民政局。

(2) 財稅局：掌理財務、稅務、公債、公款、公產、金融等事項。

將現有財政科，與稅捐稽徵處兩機構合併組成，惟仍應分區設置若干稅捐稽徵單位，以徵收縣稅，並代徵國省稅。

(3) 教育局：掌理國民教育、社會教育、文化康樂等事項。

將國語推行委員會裁撤與原有教育局合組而成，並將原屬縣政府之體育館、圖書館、社教館等文化單位，改隸教育局。

(4) 經濟發展局：掌理農、工、商、礦、水利、漁產、畜牧、土木、交通、觀光、都市計劃、建築管理、公用事業、市場管理等事項。

將現有建設局、工程隊、違章建築拆除等三機構裁撤成立。並將原屬縣政府之公共汽車管理處、自來水廠、及家畜疾病防治所等改隸經濟發展局。

(5) 社會福利衛生局：掌理社會福利、社會救助、社區發展、衛生、保健、醫療及環境清潔，(包括空氣污查，水源清潔)等事項。

將現有衛生局及民政局社會課之部份業務，合併而成。並將結核病防治所、各縣立醫院、救濟院及清潔大隊等改隸社會福利衛生局監督，藉使社會福利、社會

救濟與環境衛生、醫療保健等相結合。(6) 警察局：掌理警察、警衛、戶籍、民防、動員等事項。

將現行警察局、民防指揮部、總動員小組委員會裁撤合併組成。

(7) 行政管理處：掌理文書、出納、庶務、人事、主計、安全、管制考核、公共關係等事項。

將現有秘書室、人事室、主計室、安全室、新聞室、研考室等合併組成。(註十九)

3. 縣政府各局處各置局長一人，承縣長副縣長之命，辦理各該主管事項，並置副局長一至二人襄助之。

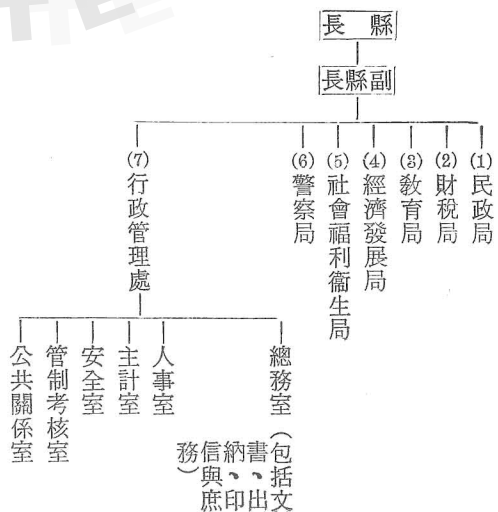
4. 縣政府各局處分科辦事、行政管理處分室辦事、科置科長、室置主任、其科室設置之多寡，應因地制宜由縣政府呈報省政府核准之。

5. 縣政府編制內人員，均依法予以保障，調免時應敘述理由報請省政府核准，但縣長對所屬職員違法失職者，除呈報省政府核辦外，如認其情節重大先予停職之必要者，並得呈准先予停職。

6. 縣長請假或因故不能執行職務時，由副縣長代行，副縣長同時因故不能代行，由民政局長代行。

7. 縣政府應厲行分層負責，實施科學管理，廣開溝通路線，並加強研究發展，鼓舞員工士氣，提高行政效率。

8. 縣政府組織架構系統圖：



(二) 市政府之架構：

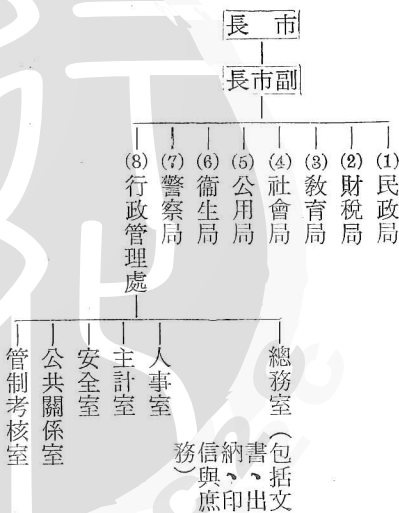
1. 市政府置副市長一人，襄助市長處理市政。副市長人選，應由市長遴選具有行政經驗之市政專家，報請省政府核派之。使其具有「市經理制」之功能。

2. 市政府設左列七局一處，分掌有關事項：

- (1) 民政局：掌理地方行政、地方自治、公共造產、宗教、禮俗、市文獻、農漁、畜牧、兵役行政、土地行政、社區發展、工商登記、及忠烈祠管理等事項。將現有民政局、兵役科、地政科文獻會等合併而成，並將忠烈祠管理所改隸民政局。
- (2) 財稅局：與縣政府同。
- (3) 教育局：與縣政府同。

- (4) 社會局：掌理勞工行政、團體輔導、社會服務、福利救助、國民住宅、就業輔導、合作行政等事項。將現有社會科與建設局部份業務合併而成。並將救濟院、育幼院、及合作社、就業輔導所改隸社會局。
- (5) 公用局：掌理都市計劃、建築管理、土木、水利、交通、觀光、公園、公共工程、及公用事業等事項。
由原建設局部份業務改制而成。並將公共汽車管理處、自來水廠及其他公用事業單位改隸公用局。
- (6) 衛生局：掌理衛生行政、醫療、保健、環境衛生（包括空氣污染、水源清潔維護）等事項。
將現有衛生大隊及結核病防治所改隸衛生局。
- (7) 警察局：掌理事項與縣政府同。
- (8) 行政管理處：掌理事項與縣政府同。
3. 市政府各局處各置局長一人，承市長副市長之命，辦理各該主管事務。並置副局長一至二人襄助之。
4. 市政府各局得分科辦事，行政管理處分室辦事，科室設置之多寡，由市政府因地制宜呈報省政府核准之。
5. 市政府編制內人員，均依法予以保障。
6. 市長請假或因故不能執行職務時，由副市長代行，副市長同時因故不能代行時，由民政局長代之。

7. 市政府應厲行分層負責，實施科學管理，廣開溝通路線，並應設置市民服務臺，加強為民服務，提高工作效率。
8. 市政府組織架構系統圖



(註一) 屏東縣長張豐緒曾對作者當面表示：縣市長處理縣政之繁，接觸面之廣，實有設置副縣長襄助之必要。

(註二) 見張金鑑著「行政學典範」增訂本一八一頁，莫爾蘭 (W. H. Moreland) 說：「一個行政首長絕難以極有效的直接監督指揮七個以上的單位。」葛命庫納 (V. A. Graicunas) 說：「一個上級長官只能直接有效的指揮監督五個，最多不能超過六個所屬下級機關的工作。」

(註三) 「任何一個人的控制幅度都是有限的。但究竟能有效的監督多少人？許多人都想確切地加以解答。而有不同的作家所說的數字，則自三人至十五人不等。因

為條件不同，協調的問題也不一致，所以沒有一個數字在所有的情形下都能適用。一個管理人員所能監督的一個速記房內的打字員，必定和一位科長所能監督的商品分析員的人數不同。……儘管有效的控制範圍，因機關的情形及管理者的能力不同而異，但任何組織單位，其編制大小，最後一定有個限制，當任何團體的編制繼續擴大時，監督者負擔就會逐漸過重，工作人員之間的配合亦漸趨惡劣；在最後的「破裂點」(Break-point) 到達之前，這種現象早就已經非常顯著了。」見雷飛龍譯行政學一四〇頁。

(註四) 「……假如我們作一比方，如果說成立這些臨時性的機構為提高了行政效率，就像有錢的人討小納妾一樣，認為討小納妾可以分擔大婦的辛勞，有助於家庭管理，其誰能信？大婦如真繁忙不勝操勞，正確的辦法是僱幾個傭人而不是討小納妾。機關亦然，如顧慮原有機關負擔太重，應該是增加人員而不是另設機構。我們今天各行政機關所採取的辦法，似乎都是討小納妾的辦法，希望各級機關都能正視這個事實，解決政治上的小星制度。」見五十九年七月十二日大眾日報社論。

(註五) 古人有言：「理民之官多，則治；理吏之官多，則亂。」古之所謂理民之官者

，即今日掌管業務的公務人員，古之所謂理吏之官，即今日專管人事的公務人員以及其他安全、主計、公共關係等幕僚人員。治亂既決於此，則深感縣市政府現行組織，直接間接管理人事的人員太多，相對的管理業務的人員過少，且管理業務的人員，往往受制於管理人事的人員，動輒得咎，不能放心放手做事，故如何增加管理民之官，減少管理吏之官，在我們看來，亦應列為調整縣市政府組織的重點之一。見五九年八月廿三日臺灣日報社論「對調整縣市政府組織之管見。」

(註六) 白京生定律：英人白京生 (Ponkinson)，曾任新加坡大學教授，嘗以諷刺筆調在英國「經濟人」及美國「哈潑」(Harper) 雜誌撰文，批評現代行政組織，致有所謂「白京生定律」(Ponkinson's law)，舉其要者有下列諸端：
：(1)機關首長多願意多用人員，以表示自己地位的崇高與重要；職員多不願意多作工作，所以組織愈來愈大，人員愈來愈多，但並非由於事實需要。(2)機關的年代愈久，職員的素質便愈來愈低，因首長選擇部屬常選用不如自己者，以免造成職位的競爭者。(3)機關內部日趨腐敗其建築與用具每趨於豪華與壯麗。

(註七) 臺灣省政府主席陳大慶於二月十二日上午，在省府行政管理研習會上勉勵研習

人員，應揚棄「文書政治」觀念，發揮行為政治效能。陳主席說：政治貴於具體的行為，過去陳舊的「文書政治」，多尚空談而無具體的行為或措施，所以效果不著，進步不易，現在我們談行為政治，談推行行政務，必須以具體的行為與措施為先，一切研究，規劃、檢討和改革，都必須見之於行為，亦即以具體實在的行動來處理一切公務。

(註八) Electronic Computer 有人譯為電子計算機，有人譯為電腦。不過一譯成「電腦」就會聯想到「人腦」，電腦的功能，不僅有記憶力，會計算，而且有判斷力與思考力，且其所作思考與判斷尚係自動。而今日的 Computer 祇有記憶，計算與分析的功能，不能自動思考與判斷，故不可以「腦」神經視之，故仍譯為電子計算機為妥。見張金鑑「行政學典範」第二十九章三八八頁。

(註九) 根據資料，一九四五年電腦之中央處理部份 CPU (Central Processing Unit) 速率為千分之一秒，一九五五年為百萬分之一秒，一九六五年就進步到十億分之一秒，現在更進步到十億分之一秒以下。此外電腦尚有其他兩項特殊性能：
：1. 儲存資料的性能，2. 邏輯分析及推理的功能。

(註十) 一七七六年英人瓦特發明了蒸汽機，造成世界上第一次工業革命；電腦的發明

由於可以節省大批人力物力與時間，故被譽為世界上第二次革命。

(註十一) 根據資料統計：四十六年底全國公務人員數字，中央各機關共有三七、二〇九人，臺灣省各地方政府共有一二〇、四四七人，合計一五七、六五六人。五十八年中央各機關增至五六、一二五人，臺灣省各地方機關增至二二〇、八九四人，合計增至二七七、〇一九人。十二年中共增加了十二萬人。每人每年以五萬元計算，如增加十二萬人即增加政府支付臺幣六〇億元，若機關人事再任其繼續擴張，財政負擔必然日益加重，其所產生不良後果，是可想而知的。見五九年九月二十日自立晚報社論。

(註十二) 見張金鑑教授著「行政學典範增訂版」二六〇頁。

(註十三) J. M. Piffnor, Pubhc. Administration, 1953, pp. 85-86.

(註十四) 見張金鑑教授著「行政學典範」增訂本，第十八章「行政授權」三一五頁。

(註十五) 「……機關內部的職務，完全由幕僚長負責，則主管長官，可以有時間去主持要務與考慮較大的問題。我常常告訴我的部下說：你們不要當着委員長是一個字紙襲，什麼公事都拿給我，你們一點責任都不肯負擔，都不是對待長官及對待自己的辦法，有失政府設官分職的本意。」「現在大多數的機關長官，犯

了兩種毛病，一種是什麼事情都不理的，一種是什麼事情都要理的，不理事的長官，當然會使得他的機關暮氣沉沉，一無進展；另一種什麼事都理的長官，就會使他自己的精神，完全消耗於瑣屑事務上，而不知道其本機關所應該注重的中心工作，並且使其部下無責任可負，而不能發展其才幹，這種人雖比較第一種人要好一點，但是從整個的國家立場而言，亦不能算作現代優秀的官吏。

我所提倡的「分層負責制度」，就是各級機關，無論大小職務，皆要訂定辦事細則，對於各級員司的責任，並應另立一章，詳行規定，自秘書長，處長，科長，科員等均應有明顯的法律上的責任，使功過有歸，則事務的處理，不必通過由長官一人來決定，某種事件到某層為止，法律上定得清清楚楚，可以避免推諉卸責之弊，對於事務的處理，不必再重重疊疊去批核，必定比現在快當有效得多了。不僅可得到執行上的敏捷，並且因為責任專一，功過分明，對於考核的工作，亦必比較現在容易着手。」

見 蔣總統著「行政的道理」行政三聯制大綱。

(註十六) 張金鑑教授著「行政學典範」增訂本三二五頁：「行政授權是事業成功的要訣。不少的政治家和企業家每因不善授權而失敗。成功的領導，離不開合理的

授權。授權實足以鼓勵與培養部屬的責任心與榮譽感。授權可以減少首長的工作負擔，俾能有較多時間去考慮重要的問題。授權可以加強部屬的責任心，提高工作效率，增進行政效率。授權可以培養幹部。」

(註十七) 師爺其所以得到長官之垂青，除其能善於獻計外，其次就是他的刀筆。據說某一知縣之友，被人控告竊盜罪，其控告狀上寫的是「從大門而入」，某知縣徵詢其平時親信師爺，有何減刑或免罪之計？經思索結果，某師爺拿起筆來在原狀「大門而入」大之右上方，加上一點，變成「犬門而入」。犬門者，小門也。因此某知縣之友即因由「大門而入」，變成「犬門而入」而獲得減刑，可見師爺刀筆功夫之深厚矣。惟如今秘書之設置，已非某人在文學方面具有相當修養，而是方便首長人事調度與運用，秘書在習慣上往往是單位主管被調任後之「最適當之安排」，已非具有昔日「犬門」之才華矣，而況今日公務員均須經考試及格方得任用，其一般學識也許並不比「秘書」為差，同時現在的公文，祇要能表達意思，至其文詞美否已不過份講究。今秘書之設置，僅是增加公文之層轉，實無存在之必要。

(註十八) PERT 這個字在中文應該叫什麼，到

目前為止還沒有有一個最適當的譯名，有譯為計劃評估，有譯為方案評核法，亦有人譯為「方案鑑定法」。但以「計劃評核術」較為流行。名稱雖不同，其意義與內容則是一樣的。計劃評核術乃是一種行政管理的方法與技術，它告訴我們如何以科學的方法計劃 (Planning) 去安排作業進度 (scheduling) ，並且如何以科學方法去追蹤 (Follow up) 或控制 (control) 工作進度，使得整個計劃 (project) 能既在避免脫節，浪費與重複的情形進行，亦能在預定的時間或最適當的日期內完成。見張金鑑教授著「行政學典範」增訂本第二十七章三三三頁。

(註十九) 清之縣制置知縣一人，掌理一縣之政令；另置縣丞、主簿分掌糧馬稅戶籍巡捕水利等事以佐其縣。縣設吏、戶、禮、兵、刑六房，房設典史一人或二人分理其事。未來縣市政府組織架構，擬議設置六局一處，與清制六房制度亦甚吻合。

(註二十) 按美國紐約州政府組織，州長之下設置行政處 (Executive Department) ，內分行政室 (Executive Chamber) ，預算室，人事室，總務室等以爲州長之幕僚機構，以從事設計、指導、協調、管制之功能。