

政府再造與地方自治

◎ 翁興利

前言

政府再造是蕭內閣的施政重點之一，其目的在於將政府機器由中央集權帶向地方分權，然而在政府機器過渡的過程中，發生了「集集大地震」，此一地震不僅帶給台灣傷痛，更暴露了各級政府危機管理能力的不足，也透露了各級政府效能、效率不彰的事實。

由於政黨政治與文官制度係民主政治的兩大支柱，囿於篇幅，本文論述政府再造的範圍僅限於文官制度面，並不含政黨方面的再造。因此，本文重點不在指陳文官制度的缺失，而在介紹各國文官再造的趨勢，從而提出幾點未來我國政府再造的政策性建議。

各國政府再造的趨勢

一九九〇年代，全世界興起一陣「新政府運動」風潮，多數國家先後進行政府改造與改革運動。惟此一「新政府運動」似乎較偏重於「中央政府」的再造，負責大部分實際公共事務執行的地方政府，似乎並未受到應有的重視。此一情形直至英國、澳洲、南非等國相繼制定「地方政府法案」之後，地方政府的再造始漸受到重視。

一九九一年，英國政府頒訂地方政府白皮書，強調「品質競爭」的服務取向。一九九二年英國根據地方政府法案成立「地方政府委員會」，並由約翰邊漢爵士主持該委員會。該委員會在經過調查與研究之後，確認「授能取向」將成為未來地方政府的一個趨勢，而地方政府將不再僅是服務的唯一提供者。

自從一九八九年以來，澳洲即不斷立法給予地方政府更多的能力、權力，同時課以更多的責任。一九九三年所頒布的「地方政府法案」，則採取「自願式的改革模式」，即地方政府可因地制宜選擇合乎特殊環境的改革方法。在承受較少干預的情況下，地方政府不斷鼓勵更多團體參與地方事務的決策。簡言之，一九九三年澳洲「地方政府法案」公佈之後，地方政府也不再扮演「服務提供者之角色」，而是扮演一種觸媒的角色而已。

一九九四年，南非政府透過政治協商決定從事政府的改造工作，由於複雜的種族問題及政治環境的不確定性，使得南非政府捉襟見肘。因此，急迫、挫折、不確定性就成為南非政府再造的特色之一。值得一提的，南非在進行政府再造之際也面臨了兩項難題：

(一) 究竟要以地方政府當作中央政府的分支機構？

(二) 或是採納「多元途徑」，讓地方政府擁有更多的權力和責任？南非政府最後決定朝向民主的、參與的方式進行政府再造工作。

由上述各國的發展趨勢可知，地方分權是此波各國政府再造的趨勢。眾所皆知，過度的中央集權會增加地方政府的成本支出，同時會使得地方政府無法蒐集到應有的管理資訊。此外，中央集權勢必危及地方政府「治理能力」的培養。因此，英、澳與南非所採取民主的、參與的地方政府再造方式是一個正確的方向。

我國政府再造的經過與隱憂

在我國，歷任閣揆對行政革新皆甚為重視，惟以政府再造為施政主軸之一者，則始自蕭內閣。民國八十五年底國家發展會議達成釐清中央政府體制、精簡省府組織、推動政府

再造等重大共識，因此蕭內閣成立未久即於八十七年初通過「政府再造綱領」，明確指出政府再造之總目標在於引進企業管理精神，建立一個具有創新、彈性、應變能力的政府。為積極推動政府再造工作，蕭內閣更成立了（一）人力再造小組，（二）組織再造小組，與（三）法制再造小組。

兩年多來，較大之政府再造工程，則屬「台灣省政府功能業務與組織暫行條例」（以下簡稱精省條例）的通過，據以精簡省府組織。此外，蕭揆也針對我國員額與組織面的缺失，提出了「中央政府機關總員額法」與「中央政府機關組織基準法」二草案，此兩草案如獲通過，則對行政機關的運作彈性助益極大，實攸關政府再造成敗至鉅。然令人擔憂的是，此二草案於民國八十七年五月會銜考試院，送達立法院審議中，惟迄今尚未獲通過。

精簡省府組織的工作可略分三大階段，第一階段為「規劃與過度期」，期間為八十七年十二月至八十八年六月，主要的工作重點在確定處理原則。第二階段為「組織調整期」，期間自八十八年七月至八十九年十二月，主要的工作重點為省府業務的移撥，並調整部會組織與修法；在業務移撥上，主要應將本屬省府的事務，分別移撥至中央或地方，且其基本原則應是移撥至地方政府為主。第三階段則始於九十年一月一日之後的「制度化期」。

立法院所通過的精省條例，是一種限時法，顯然屬於一種過渡性質。換言之，在明（八十九）年年底之前，精省條例將即失效，必須回歸到「地方制度法」的規範。就法制層面而言，法律已經在中央集權與地方分權之間做了選擇，地方制度法的通過就是此種選擇的結果。按照地方制度法賦予地方的權限而言，中央政府對省府業務功能與組織的調整方向，應朝「權力下放」的方向運作，其目標應設定在精省條例失效之前，順利完成與地方制度法接軌。

然而，目前的實際做法是否與上述的調整方向一致，並不明確。例如精省之後，原屬省府的水利處被歸併至經濟部，而與經濟部水資局同歸中央，即為例證。就水利業務而言，吾人擔憂的是在精省條例失效之前約僅一年一個月的時間內，中央與地方在水利業務權責之劃分、組織之調整與人員之到位是否能適時釐清，不無疑問。類似水利單位之個案，比比皆是。

水利業務僅是整體政府再造的一環而已，具體而言，筆者認為未來政府再造必須針對下列議題予以確實檢討與落實：（一）省政府與中央關係如何重新建構與落實，（二）省政府監督縣市自治事項之途徑與方法，（三）縣市自治權運作之實際問題，（四）縣市與鄉鎮市之關係如何重新建構。然而，在精省條例失效之前短短一年又一個月的時間內，能

否完成上列各點的再造，著實令人擔憂。

我國政府再造的努力方向

由於地方政府管理的新時代已經來臨，在嶄新的時代裡，顧客導向的服務需求已漸浮現；服務品質的要求亦日益提高；契約式的文化也漸成型；策略的重要性逐漸被強調；社區治理的模式亦逐漸發展中。因此，由前述各國經驗可知，英國、澳洲、以及南非地方政府的再造是將重點置於「授能」的議題上，而地方政府「授能」的內涵和中央政府的再造內容則相類似。

事實上，許多與民眾權益相關的事務都是由地方政府辦理，包括消防、警務、公園管理、圖書館管理、戶口辦理、財產登記、健保業務、地方運輸、捷運系統、道路維護、垃圾處理、污水處理、社會工作等等。唯有落實地方政府的真正再造，才能具體創造民眾的福祉，從而挽回民眾對中央政府的支持與信心。以本次「集集」大地震為例，中央政府即使早已將救災款項撥付地方，惟地方政府的房屋倒塌鑑定、災民認定等工作如無法儘速完成，則救災款項總是無法適時發出。

可見，地方政府管理能力提升的重要性，而此種能力建構的考量上，地方政府應朝外包、契約、公私部門合作、授權等方式，讓民間機構及市場取代傳統的公務體系，以提供地方民眾所需服務的方向思考。由於地方政府是民眾直接接觸的第一線，大部分的公共服務皆由地方政府規劃提供，因此除了顧客取向的政府再造精神外，未來似可朝下列各點努力：

(一) **服務品質管制**：政策方案是否可以達成顧客的願望與需求極其關鍵，因此地方政府服務品質之管制有其必要。可行之道是由學者專家組成專業團體或「監督委員會」，該委員會的任務在於制定地方服務品質的管制標準或「標竿」，以作為檢驗公共服務品質的依據，俾能確保服務品質。

(二) **契約的文化**：許多地方性服務，例如垃圾處理、污水處理、排水工程、道路維修、自來水供應、橋樑建築等等，地方政府實毋需事必躬親。惟不論是外包或是公私部門合作，在相關契約中應涵蓋服務品質鑑定之事項與原則，以為日後進行服務品質評量之依據。

(三) **以績效管理取代投入管理**：由於預算的控制常常無法達到所預期的結果，導致大部分預算並未能被有效的執行，不僅機關組織績效不彰，且有浪費公帑之嫌。因此「績

效管理」將逐漸取代傳統狹隘「投入管理」觀念。尤其當民營化、外包制、及公私合作制實施之後，預算的控制將更形困難，以績效評量作為各機關績效控制手段，勢在必行。美國鳳凰城、亞利桑那、夏洛特、北卡羅來納等城市皆已採納績效管理制度多年，且實施成績斐然。目前這些城市正引用「標竿學習」技術，設立特別的績效指標，俾便績效之評量，以提高市府的整體績效。

結論

未來的地方政府將由「治理」走向「服務」，前者係指以文官體系的制式型態，進行治理人民的工作；而後者係指一種行為、態度與功能，強調服務提供的多元性，因此地方政府再造的趨勢是更分權化與更多元化，讓私人企業、自願性組織等皆能參與地方事務的決定與執行。

因此未來地方政府必須負擔更多的責任，包含管理責任、財務責任、和行政責任等。在管理責任方面，地方政府無法再以問題繁雜、政治環境不穩定等諸多理由，迴避其應負的管理責任。在財務責任方面，地方政府必須善盡財務監督的責任，讓國家資源發揮最大

的效用。在行政的責任方面，地方政府必須善盡內部管理的責任，依法監督並避免不法或非法情事的發生，以維護民眾的利益。

任何的改革通常必須歷經變革、調適、調整、與制度化等四大階段。在我國，地方政府向來仰賴中央政府之指示辦理地方業務，在此一行政文化中，決策者必須體認法律已在中央集權與地方分權中做了選擇。當地方制度法通過，並賦予地方政府職權時，中央政府就必須逐漸創造並培養地方政府接手的有利環境，此種接手環境培養期的長短，攸關著改革制度化之速度與改革品質之良窳。本文所述各點有關地方政府再造之內涵與方向，旨在拋磚引玉，尚請諸位先進不吝指正。