

《回應》

## 談「政府再造與地方自治」

◎ 蕭全政

在引言中，翁教授從英國、澳洲、南非等對地方政府的改造中，檢討國內的政府再造，並對國內地方政府的再造提出一些正面性的建議。

翁教授認為，英澳等國的改造經驗都強調地方分權，及民主與參與性的地方政府；反觀國內，各級政府間的職權與關係未定，而有助於行政機關運作彈性的「中央政府機關總員額法」與「中央政府機關組織基準法」二草案均未能及時通過更是令人耽憂。另一方面，精省過程所導致中央與地方間行政組織體系的紊亂，亦不能忽略。展望未來，翁教授認為，如何以顧客導向的服務為標竿，讓與民眾權益相關的事務都由地方政府辦理，並由地方政府朝外包、契約、公私合作、授權等方式，引進民間參與和市場機制，而減縮傳統的公務體系等，均是改革重點。

整體而言，翁教授的引言，有特別值得肯定的地方，如對改造地方政府的建議，但也有一些值得討論或補強的地方。首先，讓我們回顧一下行政院推動政府再造的過程。一九九八年元月二日，行政院院會通過「政府再造綱領」，強調要「以組織與人力之再造為軸心，輔以制度再造，達成政府再造目標」；因此，在「政府再造推動委員會」中設立「組織再造」、「人力及服務再造」和「法制再造」三個工作小組，在座的魏主委當時即負責「人力及服務再造」工作小組。

行政院顯然希望從三個層面分別進行政府的再造。若以本文主題所涉及的地方自治而言，三個層面事實上亦都直接相關，但是翁教授在引言中似乎較偏重調整政府角色和職能的「法制」層面，並相對忽略組織再造和人力與服務再造層面；而有些不幸的是，這兩個層面更是行政院所認定政府再造的軸心。其次，翁教授以基本上屬西方國家，尤其均屬大英國協成員的改造經驗觀照我國個案，這是否妥當，亦值得討論。因此，若以政府再造中涉及地方自治的組織再造者而言，個人認為最直接相關而且最值得擔心的，應該不是涉及中央政府機關總員額與組織基準的二法，而是除精省條例之外也涉及各級政府間職能分工與組織體系調整的行政院組織法之修訂及地方行政制度的改革。行政院組織法的修訂，不但規範中央行政機關的組織結構與職能分工，亦隱含中央與地方的分權關係；而地方行政

制度的改革，不但體現中央與地方的分權關係，更將規範地方政府的統治形式、體系與範圍，而明確體現翁教授所指出的地方分權、外包、授權、公私合作、民間參與等方式。對於當前台灣而言，在精省之後，鄉鎮的自治選舉是否凍結、縣市是否太多而且太小以致於影響其自治功能或城鄉均衡而須考慮合併等，均顯然是迫切的課題。

另一方面，在涉及地方自治的人力與服務再造方面，電子化政府及單一窗口等能改善服務品質的措施，難免因為資訊網路的不夠普及和人民使用習慣的差異等，而出現推動上的障礙，但是長久以來就已存在的中央與地方公務員的考選、升遷、銓敘等差異，卻似乎是更能順利改革而立即提昇服務品質者。其次，相應於地方層次的組織與人力調整，在法制再造層面中的中央與地方財政劃分，似乎也不能不進行更切實際的調整。

此外，環顧世界各國的政府再造經驗，顯然難免異中有同，但是各國的確都有其不同的改造理由和改造邏輯。粗略而言，以中共、日本和台灣所代表的東方國家，都比西方國家，尤其是美國，進行更廣泛、大幅度且深入的改造。以美國為例，至一九九七年元月為止，聯邦政府裁減約三十一萬公務員，這些人絕大部分都是屬於聯邦公務員中專門「管理、控制、檢查或審查他人」的七十萬公務員中的部分，而且所謂裁減，其實是由聯邦政府輔導設立民營公司並接受聯邦政府委託相關業務者為多；美國對組織層面的調整，顯然

相當有限。相對而言，中共將國務院四十個部級單位改為二十九個，日本將內閣的二十二省廳精簡為一府十二省廳，其調整幅度顯然相當大。這些事實都表示各國所以改造政府的理由與邏輯各不相同。

我們的政府再造當然也有我們的理由與邏輯，但是對於地方政府的再造，其理由又何在呢？是否在考慮國內從威權到民主的轉化外，亦須考慮後冷戰時代的國際政經情勢，尤其涉及兩岸的政經發展呢？