

《回應》

用「政府再造」提升國家競爭力

◎ 魏啟林

近年來，國際競爭環境日益激烈，為了能夠保持以往的競爭優勢，迎頭趕上先進國家，國家整體競爭力的快速提升，已為政府責無旁貸的首要工作。而「政府再造」是提升國家競爭力的奠基工程，也是當前先進國家追求高度發展的重要策略。我國亦於八十七年一月十四日在行政院蕭院長萬長指示下，頒佈「政府再造綱領」，積極展開政府再造推動計畫。

不過，九月二十一日台灣中部地區發生百年以來最強烈的地震，災情極為慘重，對災民、社會大眾及政府均是極大的挑戰，災難發生以來，政府決策階層包括李總統、連副總統與蕭院長不眠不休，迅速走遍每一個災區，督導救災，瞭解災民需求，在最短時間內依序提出救災安置及重建工作的具體措施，以積極決策回應殘酷的災變考驗，迄今災後二個

月左右，各項措施尚能達成預期效益，贏得國內外人士的肯定，而在辦理災後安置、重建事宜時，亦能掌握政府再造的各項原則，如善用民間資源、彈性緊急救援組織及由下而上的重建規劃等。

政府再造工作係以「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力」為總目標，並就組織再造、人力及服務再造與法制再造三項推動內容，分別擬定具體推動計畫。其中有關組織再造推動計畫，即為政府組織角色重新定位，由行政院研考會負責，重要項目包括研訂「中央政府機關組織基準法」（草案）及「中央政府機關總員額法」（草案）、調整行政院暨所屬機關組織、台灣省政府功能業務與組織調整、調整地方政府組織、建立組織及員額績效評鑑制度等，希望全面精簡調整政府業務、功能及組織，建構一個彈性化、效率化及現代化的政府體系，以滿足民眾需求，適應二十一世紀國際政治、社會及經濟的發展。

「政府再造」也是一個以「組織再造」為核心，輔以「人力及服務再造」與「法制再造」，使得政府脫胎換骨，澈底跳出以往窠臼的全國性革新運動。主要的精神，在於引進企業管理精神，強化外部評估、推動全員參與，並以民眾的需要與滿意度，作為政府再造成效評估的考量。

其中，「組織再造」部分，期望以前瞻、創新的觀點，進行政府體制結構性的調整，除橫向全面檢討中央部會功能與組織，縱向釐清中央與地方權責以及精簡調整台灣省政府的功能與組織，使機關分工權責明確，並重新定位政府的角色與功能，借重民間參與，建立反應力強、肯負責的「小而能」政府。

我國政府層級原採四級制，造成疊床架屋，權限的劃分極為困難，公文由鄉鎮、縣（市）至省及中央，層層關卡，導致國家資源的浪費與行政效率的低落，精簡省級政府組織後，縣（市）公文可直接至中央，不需再經由省府承轉，行政流程大幅簡化，除消除中央與地方高度重疊，也可避免國家資源浪費，達到提升行政效率之目標。由於精省作業是政府再造工程的火車頭，在我國行政改革史上亦是少有的大規模組織變革，具有相當的指標作用與歷史意涵，目前精省作業係採分階段漸進的溫和執行方式，惟相關作業經緯萬端，精省作業完成規劃後的實際執行必有一段適應期，均有賴政府與民眾共同解決。

同時，在縱向釐清中央與地方權責方面，必須落實地方自治功能，蕭院長曾表示：如何精省以後，建立可長可久的地方制度，是政府再造成敗的關鍵所在。我們對地方制度改革有三大願景：

第一，樹立一個以促進經濟永續發展及建立公民社會為目標的良好地方制度；

第二，中央與地方，以及地方彼此間能夠建立「共同體」的互助合作關係；
第三，各級政府都有高度治理及自我監督的能力，落實地方自治的理想。

為了整體規範地方組織體系及其運作，並提高地方財源自主性，「地方制度法」及「財政收支劃分法」部分條文修正案於本（八十八）年一月二十五日公布施行。謹分別概略說明如次：

財政收支劃分法

為配合精省作業，改善當前財政收支困難與合理分配各級政府財源問題，行政院業已配合修正公布「財政收支劃分法」部分條文，本次修正重點為將原屬省稅之印花稅、使用牌照稅及原屬縣市稅分給省二十%之土地增值稅，均改歸縣市，另將營業稅改為國稅，並提撥四十%，連同土地增值稅之二十%及由所得稅、貨物稅各提撥十%，一併納入中央統籌分配稅款。

比較該法修正前後之財政狀況，其中台灣省各縣市政府本年度稅課收入（含中央統籌分配稅款）及來自中央補助款收入合計達五〇三三億元，較八十八年度相同基礎折合一年

半之合計數四五五四億元，折合年增四七九億元，計增達十·五%，顯示財劃法修正後本年度縣市政府財政收入已有改善。另由於本年度各縣市政府在中央挹注經費後，財政收入增加四七九億元，其自有財源比率由八十八年度四八·七%上升為五五·九%，顯著提高七·二%（此為預算數資料），而中央在財劃法修正稅收減少七二八億元後，自有財源比率由八十八年度之九十·八%降為本年度之八一·五%，亦顯示財劃法修正後已發揮調劑地方財政盈虛之功能。

「地方制度法」相關法規

「地方制度法」係為因應台灣省政府功能業務與組織調整，並配合政府再造之規劃，通盤調整中央與地方關係，檢討現行省縣自治法、直轄市自治法所規範之地方自治制度，並依憲法增修條文第九條第一項規定，重新規劃省之制度，該法計分為總則、省政府與省諮議會、地方自治、中央與地方及地方間之關係、附則等五章，共八十四條，分別規範非自治體之省及直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之地方自治制度，以及中央與地方及地方與地方之關係。

另依據地方制度法第六十二條第一項至第三項規定訂定「地方行政機關組織準則」，並已於八十八年八月十二日由內政部公布施行，就地方行政機關之組織層級、組設單位、總員額等要項以總額控管方式訂定準則，俾供各地方政府遵循；其中有關各級政府的組織、員額配置權均有重大之變革，以「鬆綁」及「彈性」原則，僅就地方政府組織及員額總數作基本之規定，至於組織及員額則由地方政府應業務需要組設及配置。

由於「地方制度法」第二十二條明定：「第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及地方相關地方自治團體權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。」，因此，未來地方制度法所列各級自治團體之自治事項細目，須以綱要訂定，明確區分自治事項及委辦事項，以釐清責任之歸屬及經費之負擔，並確立中央與地方自治團體間之互動關係，目前內政部業正組成「中央與地方權限劃分工作小組」，召開會議研擬施行綱要。

依中華民國憲法規定，中央與地方的關係是均權主義，權限劃分各有其合理界限，無論中央地方政府新關係的建立，或是地方縣市政府之間協調關係的建構，都以「全民福祉」為依歸，把握效率與成本。本次憲法修正做成省級精簡的決議，縣市政府於職權、地位、重要性亦大幅提高，因此未來中央與地方政府係一整體，應密切配合，相輔相成。