

看 縣 市 政 府

董 翔 飛

談到組織(Organization)，就不能不談到人事，因為所謂組織，就是人事的密切配合，故欲有健全的組織，就要有健全的人事。

總統在「行政革新的要旨」訓詞中，亦會明晰的指出：「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，蔚為國用。」因此，吾人於論及縣市政府組織之際，對其人事制度及其員額編制，不得不予以深切的探討與分析，然後再提出合理的改進，以達到「人無冗散，才無廢置」之境。

一、目前本省各縣市之財政情形，均不甚富裕，以五十九年度預算為例，收入部門，各縣市自籌財源均感不足，而必須仰賴省府補助，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，受省府補助最少者為高雄市，但亦佔地方總預算百分之二八·四二，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，最小者的基隆市，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，且已亮起了紅燈，如再予調整，在財政情形未改善前，實有不勝負荷之感，倘不計財政後果，再行大量增加員額，恐地方事業總費更形相對減少，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。

二、各縣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，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額，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，想盡方法向後拖延或徘徊不去，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，沒能徹底實施，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累積，公文處理的次數增多，形成人力的浪費與難以負荷；3.由於單位不斷增加，幕僚

府 組 織 中 之

人 事 結 構

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員原佔比例已高，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，同時由於這些機關設置時並未予以增加編制，而僅係現有由各業務單位有限員額編制中調用，致業務單位人力，不僅未能按照業務量之增加而增加，倒反而相形減少。例如屏東縣政府總編制員額為三八六（包括臨時人員七十一人）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，業務單位其所以常感辦事人少，此恐係主要原因；(4)由於安置政策，至實際分發至縣市級工作人員，未能完全適合縣市政府實際需要，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」的人事上的脫節與缺口現象，造成人力上的極大浪費；(5)白京生定律(Parkinson's Law)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，但此並非真正顯示了工作之需要，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，裁併疊床架屋的機構，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，實是首要之急務，對於「人事膨脹」則須盡量避免。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」？動用大量人力所做之事，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「標準冗員」的典型，如何把這些冗員調配到必要的工作崗位上，賦予他們一定的職責，使其不再閒散，這才是我們當前必須檢討的課題。又救濟失業與安插私人或分發輔導就業，似乎是政治問題，而不是行政問題，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。

三、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短期之分