

因應精省地方交通組織變革之芻議

廖天賦

臺灣省政府交通處第五科股長

摘要

修憲達成精省決議後，為配合中央至地方各級政府架構調整，加強地方權限，應早日於縣市政府成立交通局，以因應民眾生活息息相關交通問題。

省政府交通處積極推動於縣市成立交通局，經過不斷協調及溝通，於八十七年十月廿一日省議會第十屆第八次定期大會第廿八次會議通過「臺灣省各縣市政府組織規程準則」，將各縣市成立府外局方式之交通局條文納入準則條文中。並於八十七年十二月報請中央備查。

未來各縣市成立交通局後，其職掌應包括以下四項：

(一) 交通規劃：交通運輸政策研究擬訂、運輸系統整合、策訂及執行、運輸資料蒐集分析、運輸規劃、道路安全及車輛行車事故鑑定等事項。

(二) 交通管理：汽車客貨運輸業之督導管理、航港客貨運輸業之配合督導管理、大眾捷運系統之營運監理等事項。

(三) 交通工程：標誌、標線、號誌及安全設施之規劃及維護管理、交通管制與交通工程、停車場規劃管理等事項。

(四) 旅遊及航政：觀光旅遊及風景、遊樂區之規劃督導與管理、小船、浮具、船筏管理業務、直昇機場之安全管理等事項。

省政府業已將「臺灣省各縣市政府組織規程準則」報中央核備中，惟立法院已通過「地方制度法」，因上開準則係依據省縣自治法律而訂定，在地制法通過後，省非自治法人，有關縣市政府組織應由內政部根據地制法邀集相關單位研修。

本項工作中中央有關單位應循行政程序積極推動法制作業，此外交通執法與交通局之業務如何分工合作，亦應未雨綢繆，以使未來對民眾四大需求之一的「行」的問題，提供更好環境，以改善交通秩序，促進交通安全。

壹、前言

由於民主政治的成熟，行政環境快速複雜的變動，人民對於政府的要求擴張而且多變，奧斯本與賈伯樂(Osborne&Gaebler)於1992年提出「新政府運動」(Re-inventing government)的口號以來，倡議以企業型政府(entrepreneurial government)的觀念引導政府改造，配合憲法通過精省決議，民國八十七年元月行政院通過「行政再造綱領」就是希望引進此種組織再造精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力。

所謂組織再造應包括組織重組與組織精簡，對於不合理組織以漸進方式改變其落後及不合時宜的組織，予以結構性的改變，就交通行政機關組織調整而言，其調整策略應在於管理權責之明確劃分與行政層級之歸併簡化；由於調整之作業，牽涉業務劃分、權責分配、行政效率與品質、隸屬系統之改變、人員編制之調遷、財產之管理以及預算之改編等，不論上承或下受，其調整方向在於必須達到一元化即從中央到地方事權統一，同時注重專業性則地方政府要有交通專責單位，而各縣市政府目前地方交通業務分別由工務局、建設局、警察局及公路局監理所(站)所掌管，如此分工方式，使交通業務之執行權責不甚完整，多項業務都無法在同一機關內完成規劃、實施及管理三個連續作業，另世界先進國家從

中央至地方均有交通專責單位，系統化推動交通工作，配合修憲後中央至地方各級政府架構調整，推動縣市成立交通局，中央政府必須加以重視，以擴大縣市政府交通業務職能的專業化與分權化，真正落實地方自治精神【1】。

本文針對推動縣市交通局成立，交通相關單位推動情形，並參酌世界相關組織及事實需要，提出未來縣市交通局架構及業務，同時提出結論與建議，供政府辦理是項工作之參考。

貳、省府推動縣市成立交通局辦理過程

臺灣省政府交通處自民國七十五年起開始推動縣市成立交通專責單位，到民國八十七年十月完成相關法源修訂，主要辦理過程說明如下：

(一)七十五年五月中央召開行政會議時，省交通處提案建議成立縣市交通專責機構。

(二)七十六年八月臺灣省政府召開道路交通安全擴大檢討會議時再度提案建議「成立縣市政府交通專責機構」。

(三)配合中央七十八年度起為期三年院頒「道路交通秩序與交通安全改進方案」，專案性工作第一項訂定「成立交通專責機構、統一事權、加強交通改善」之規定，擬訂相關方案。

(四)省交通處於七十八年及七十九年邀集相關單位召開三次協調會議，完成「台灣省各縣市交通局設置計畫(草案)」，惟因考量縣市政府財政困難，人事費用無法負擔，經簽奉邱前省主席核定以設置交通課為宜，並請民政廳於七十九年九月廿日以府民一字第 一五八八九一號函規定在案。

(五)鑑於各縣市並未成立交通課，省交通處復於八十六年九月二十六日邀請各縣市政府縣(市)長召開座談會，會中各縣(市)長及與會代表均表示成立交通局有其必要性。

(六)省交通處又於八十六年十二月三日邀請學者專家及省府相關單位舉辦第二次座談會，與會代表表示必要成立府外局方式之交通局。

(七)八十六年十月二十日省議會第十屆第六次定期大會第二十四次會議決議，為因應地方交通業務急劇成長，請省交通處積極推動成立府外局方式之交通局。

(八)八十七年六月四日台灣省議會第十屆第七次定期大會決議第七次定期大會第二十九次會議附帶決議：「由於本省各縣市交通管理問題日益嚴重，有關各縣市政府增設府外交通局乃亟為迫切，惟因台灣省各縣市政府組織規程準則迄未審議通過，請省政府比照各縣市政府成立消防局方式，依機關法制作業規定先行訂定法規籌設運作，以應實際需要」。

(九)省交通處與中華民國運輸學會分別於民國八十七年七月十六日、七月廿三日、八月六日、八月七日舉辦「推動各縣市成立交通局具體方案」北、中、南、東四區座談會，以更進一步瞭解各縣市政府看法。

(十)八十七年十月廿日省議會第十屆第八次定期大會第廿八次會議通過「臺灣省各縣市政府組織規程準則」，將各縣市成立府外局方式之交通局條文納入準則條文中，並於八十七年十二月報中央備查。

參、各國運輸組織發展沿革與現況

在進一步探討縣市交通局架構、業務及相關問題之前，蒐集交通部運輸研究所完成相關報告中瞭解國外相關交通組織架構【2】【3】，以使未來研擬組織架構更完整。

不論從運輸方式(如公路、鐵路或航空等)或空間觀點(如都市運輸或城際

運輸)而言,交通運輸涵蓋的範圍非常廣泛,世界先進國家對於人民在交通運輸均透過正式組織運作來達成其目的,不過因各國經濟條件與國情不同而有不同的設計與運作。

(一) 日本概況

日本政府在運輸省組織內按不同運輸部門分別負責不同的運輸項目,如運輸省下之運輸政策局掌理交通政策制訂;地域交通局負責鐵路安全設施技術之開發試驗、研究與技術標準之制訂;海上技術安全局訂定船舶安全檢查制度、維修技術與船員勞動安全等作業;港灣局負責港灣、航路等公共安全設施,包括公害防制、保全執行、災害防止與安全技術之研究;航空局綜合掌理有關航空安全業務之經營、訓練、運作與監督,包括飛航安全之調查、研究與空難之搜救;而大臣辦公室的國有鐵路改革推展部則負責有關鐵路之行車安全與交通事故的調查及研究。

(二) 韓國概況

韓國有關運輸政策的走向因受日本影響,以致在組織結構上與日本體系頗為類似,在交通安全組織上則有別於日本。韓國特別將「加強運輸安全」列為重點計畫,韓國交通安全相關組織體系之架構,在交通部下單獨成立安全與監察室,另於國家鐵路管理局與航運及港務管理局下分別設置安全室與監督室掌理安全事宜。至於韓國交通安全之研究則責成財團法人交通開發研究院辦理,其經費來源亦透過交通部補助為之。

(三) 美國概況

美國交通行政組織之變遷,為因應實際需求而逐漸擴大其行政作業,涵蓋機能與位階的最佳典範,以道路交通為例,在 1960 年代以前由商業部公共道路局負責主管全國道路交通安全問題,但為克服缺乏整體協調與統合交通安全工作與有系統的推動交通安全作業,乃於 1966 年訂公路安全法案,復於 1967 年成立運輸部,並設置聯邦公路管理局(Federal Highway Administration,簡稱 FHWA)負責有關聯邦公路安全之行政作業協調與研究等事項,而另由聯邦公路管理局下之國家公路安全局(National Highway Safety Bureau,簡稱 NHTSA)主管國家公路交通安全標準制定之工作。但鑑於運輸安全之工作不僅限於公路部分,乃同時於運輸部之下成立國家運輸安全委員會(National Transportation Safety Board,簡稱 NTSB)加以負責。復為因應美國公路的快速發展與交通安全行政作業督導與研究之重要性,乃於 1970 年將聯邦公路管理局下所轄原屬運輸部之二級機關「國家公路安全局」提昇為一級單位「國家公路交通安全管理局」

(National Highway Traffic Safety Administration,簡稱 NHTSA)。除此之外,更有感於運輸安全整體工作並不侷限在運輸部一個部門之範圍,乃更進一步透過「運輸安全法案」的訂定重新調整全國運輸之安全體系,在 1975 年將原設於「運輸部」內之「國家運輸安全委員會」升格至與「運輸部」平行,成為總統直屬下最高的運輸安全機構,綜合處理有關飛航、鐵路、管道、重大海難和公路之肇事事務調查,以及有關運輸安全之研究與評估作業等,下設交通事故調查局、技術局與安全目標與評估室等單位負責整體性之運輸安全政策制定與安全調查研究工作。

(四) 英國概況

英國在運輸系統上之發展頗有成就,運輸部主管有關運輸部間之各項事宜,其中飛航部分由航空署主管飛航安全,而由國家航空局(National Air Traffic Services)負責相關安全業務,另有關道路、車輛與交通等安全工作之基礎研究

及推動，則由運輸與道路研究實驗室 (Transport and Road Research Laboratory, 簡稱 TRRL) 協助辦理。

(五) 南非概況

有關南非運輸組織，在運輸部組織系統中設有運輸委員會，該委員會係南非最高階層，運輸決策機構由五位委員組成，運輸部長為主任委員。有關政策規劃與研究則由國家運輸政策研究小組 (National Transport Policy Study Group, 簡稱 NTPS) 統籌。

肆、縣市交通局業務分析

縣市政府成立之交通局【4】，其任務依修正之「台灣省各縣市政府組織規程準則」規定，區分為交通行政、交通管制與交通工程、運輸規劃、汽車運輸業管理、大眾捷運系統業務、停車場規劃管理、觀光事業、道路安全、行車事故鑑定與船筏管理等，與中央交通部業務系統吻合，可使業務能接受監督及有效運作。

未來縣市交通局應設單位，分別掌理有關事項，說明如下：

一、規劃：交通運輸政策研究擬訂、運輸系統整合、策訂及執行、運輸資料蒐集分析、運輸規劃、道路安全及車輛行車事故鑑定等事項。

二、管理：汽車客貨運輸業之督導管理、航港客貨運輸業之配合督導管理、大眾捷運系統之營運監理等事項。

三、工程：標誌、標線、號誌及安全設施之規劃及維護管理、交通管制與交通工程、停車場規劃管理等事項。

四、旅遊及航政：觀光旅遊及風景、遊樂區之規劃督導與管理、小船、浮具、船筏管理業務、直昇機場之安全管理等事項。

此外為使交通執法與交通局業務相結合，目前各縣市政府道安聯席會報仍應保留，原秘書作業由警察局改由交通局承辦，以發揮交通局應有功能。

伍、縣市交通局組織及員額分析

縣市政府設立交通專責單位員額應考量人口數、機動車輛數、土地面積與公路長度等因素，目前各縣市平均每兩人即擁有一部機動車輛，另由機動車輛數與公路長度比值分析得知，以省轄市而言，平均三點五六公里即有萬輛機動車輛使用，以縣轄市而言，每二十六點八三公里，就必須提供萬輛機動車輛使用，此外每年約有三千人左右死於車禍，基於此考量，各縣市均應成立交通局以因應繁雜之地方交通業務。

省府於研擬縣市交通局員額時，曾邀請各縣市財政、人事、警政單位共同研商，考量財政負擔及實際需要，達成「員額設置基準」之共識，原則如下：

(一) 人口在十萬人以下者，設置基本員額十五人

(二) 超過十萬至五十萬者，超過部分，每十萬人增置員額三人。

(三) 超過五十萬至一 萬者，超過部分，每十萬人增置員額二人。

(四) 超過一 萬至一五 萬者，超過部分，每十五萬增置員額二人。

(五) 超過一五 萬者，超過部分，每十萬人增置員額五人。

轄區人口達一五 萬以上之縣市，得就前項員額調整置副局長一人。其未達五十萬之縣市，得就秘書或技正擇一設置。因此根據上開原則，各縣市按人口數所設算之編制員額詳如下表。

各縣市交通局之員額設置表

地區	人口	增設員額	得設副局長	得設秘書或技正	
北區	台北縣	3,446,373	138	是	是
	桃園縣	1,639,605	48	是	是

	新竹縣	425,994	24	否	是
	苗栗縣	559,446	27	否	是
	基隆市	381,020	21	否	是
	新竹市	354,592	21	否	是
中區	臺中縣	1,461,474	43	否	是
	彰化縣	1,299,350	39	否	是
	南投縣	545,695	27	否	是
	雲林縣	749,910	31	否	是
	臺中市	912,647	35	否	是
南區	嘉義縣	565,700	27	否	是
	臺南縣	1,098,865	37	否	是
	高雄縣	1,223,986	39	否	是
	屏東縣	910,477	35	否	是
	澎湖縣	89,581	15	否	是
	嘉義市	262,983	18	否	是
	台南市	720,081	31	否	是
東區	宜蘭縣	465,747	24	否	是
	臺東縣	250,636	18	否	是
	花蓮縣	356,727	21	否	是

至於員額進用及職等位階，提出四項原則：

(一) 保障移撥人員權益：縣市交通局部份成員，可由縣市政府人員、交通處、台汽及台鐵業務精簡人員、公路局監理所(站)人員移撥，惟對此類移撥人員相關權益應予以充分保障。

(二) 提昇職等、權責相符：精簡省府組織後，縣市政府自治功能加強，縣市政府公務人員職等宜全面檢討，適度提高，為使交通業務充份運作，權責相符，並具體建議交通局局長職等列為十至十一職等。

(三) 中央與地方交流：中央交通單位與縣市交通專責單位人員，於縣市成立交通局後，可加強彼此交流，暢通人事管道。

(四) 晉用專業人員：交通業務涵蓋範圍廣泛且專業，與民眾生活便利有重大關係，而現代運輸技術涉及之知識非常複雜，影響環境變數又多，交通局成立可晉用學有專精及專業之交通行政人才，以改善各縣市交通問題。

陸、未來縣市警察單位與交通專責單位分工之探討

交通業務執行要有具體成效，警察執法配合，佔有舉足輕重地位，為使未來縣市交通局能順利運作，對於兩單位之間任務的明確化，必須未雨綢繆，在中央警察大學蔡中志教授完成「道路交通執法架構與人力運用規劃」【5】報告中指出原則可供各單位參考。

(一) 兩機關間任務劃分的必要性與原則應予尊重

警政與交通兩機關間任務的調整依「危急強制原則」、「補充性原則」及「職務協助原則」三原則分工，即在「危急強制原則」下，凡危害具急迫性(不可延遲性)且需以強制力經常行使之任務，則應交由警察機關執行，其餘原則上交予交通行政機關負責；而交通行政機關若在執行上確有困難者，再依「補充性原則」及「職務協助原則」由警察機關介入，以防危害防止任務產生疏漏，影響人民權益。

(二) 交通行政機關應接收從警察機關移出之交通給付行政工作

從警察機關移出之交通給付行政工作及危害發生前之預防性工作，應由交通行政機關接收，至於應從警察機關移出之事項應全部由交通行政機關辦理，或採委託民間辦理方式，則亦可一併考慮。

(三) 兩機關各本於職權，行使責任

以目前道路交通事故的處理為例，均由警察機關負責，警察於處理交通事故時，必須填報「交通事故調查報告表」，警察機關及交通部均據以作為蒐集交通事故之資料，分別作為改善交通安全工作之參考。但有關交通安全資料之蒐集、綜合分析，交通部應居於主導地位，因為交通部組織法第一條規定「交通部主管全國交通行政及交通事業」，而現行交通部道路安全督導委員會設置辦法亦規定，「道路交通安全資料之蒐集、綜合分析及專題研究事項」為該委員會所掌理；警察法第九條及警政署辦事細則第十二條，然也將交通安全資料的蒐集列入警察的職掌之中，但僅侷限於「交通統計、記錄、通報事項」及其「規劃督導事項」。因此，交通部應主動負起「交通統計、記錄、通報及規劃督導事項」，與將之運用於交通稽查取締的責任。兩機關共同合作，各本於職權，履行各自的責任。

(四) 同層級之機關應不是指揮監督關係，而是協調配合

(五) 組織體制的調整，以不增加人力為原則

柒、縣市政府成立交通局意願分析：

省交通處曾與中華民國運輸學會分別於八十七年七月十六日、七月廿三日、八月六日、八月七日舉辦「推動各縣市成立交通局具體方案之研究」【6】北、中、南、東四區座談會同時辦理問卷，綜合上述之意見與統計分析，得到結果如下：

(一) 欲立即成立交通局之縣市：台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹市、台中市等五縣市。

(二) 欲成立交通局之縣市而言，成立交通局可改善之交通問題分別是：交通運輸規劃督導、停車管理、交通工程與運輸業管理。

(三) 各縣市皆認為交通警察的職掌任務應以交通執法、交通秩序維持以及交通事故處理為主。

(四) 對欲成立交通局之縣市而言，交通警察應受交通局長指揮，是大多數縣市的意見。而成立交通專職警察應可以發揮其效能則是大多數縣市的看法。

(五) 對欲成立交通局之縣市而言，其財源籌措方式以地方編列公務預算為優先考量，其次分別是規費收入和中央補助。

(六) 成立交通局後，各縣市如何取得專業人員，多數縣市的看法是：以從原來業務單位調派為優先考量，其次才分別是引進新進員工和使用約聘人員。

(七) 對欲成立交通局之縣市而言，其交通局之員額編制規模，以三十人至六十人為主要考量。

捌、結論

各縣市成立交通局為產、官、學、研各界一致期盼，本項工作中央有關單位應循行政程序積極推動法制作業，由相關會議、座談及報告可獲致以下結論：

(一) 各縣市政府成立交通局有其必要及急迫性。

(二) 應儘速通過立法，使各縣市政府在法源下成立交通局。

(三) 縣市政府應編列公務預算成立交通局。

(四) 為使各縣市得以成立交通局，建議原解繳省府之相關稅費及中央分配之汽燃費，適度分配給縣市政府，以利交通局順利運作。

(五) 尊重各縣市之地方特性，各縣市成立交通局可因地制宜，且可階段發展。

(六) 未來縣市交通執法與交通局之業務應妥為分工，未雨綢繆，以使交通局功能得以充分發揮。

(七) 省與縣市之交通業務宜應合理事權權屬，將運輸管理權交由地方管理以收急速處分之效果。

(八) 中央具有研究發展任務機關，應負起運輸規劃之「上位規劃」責任，釐訂運輸系統發展方針，供下級政府或執行部門進行規劃之依據，使運輸規劃工作能有整體化步調。

(九) 縣市政府交通局的預算自然應由公務預算來支持，交通局可為縣市政府「開源」，例如停車費、交通違規罰鍰，道路興建使原價提高之房屋土地增值稅，大型 BOT 土地開發案而產生之收入、新增遊樂區門票收入。

「行」為民眾四大需求，省政府業已將「台灣省各縣市政府組織規程準則」報中央核備中，惟立法院已通過「地方制度法」，因上開準則係依據省縣自治法律而訂定，在地制法通過後，省非自治法人，有關縣市政府組織應由內政部根據地制法邀集相關單位研修，成立交通局可改善民眾交通環境品質，政府相關單位應列為重要施政項目儘速推動。

參考文獻

- 1、林海清，組織再造中的教育行政改革
- 2、臺灣省政府交通處，「各縣市成立交通專責單位專題報告」，民國八十六年
- 3、林大煜、周永暉，「我國交通安全行政組織體系之研究」，民國八十三年三月
- 4、林大煜、周永暉，「台灣省各縣市政府設置交通專責機構之研究」，民國八十三年三月
- 5、蔡中志，「道路交通執法架構與人力運用規劃」報告，民國八十五年
- 6、中華民國運輸學會，「推動各縣市成立交通局具體方案之研究」，民國八十七年十月