

# 高雄市政府 101 年度研究發展報告

## 研究題目：

縣市合併後高雄市政府競爭力再提升途徑與策略之研究：

應用全觀型治理觀點於組織改造之芻議

研究單位：高雄市政府農業局

研究人員：陳正料、張簡采玥

研究時程：101 年 1 至 9 月

# 縣市合併後高雄市政府競爭力再提升途徑與策略之研究

## ：應用全觀型治理觀點於組織改造之芻議

### 摘要：

縣市合併五都改制升格成立新直轄市迄今已接近二年，然而，合併後新直轄市並未如原先所預期大幅提升城市競爭力，媒體指出縣市合併後原本簡單的為民服務案件，部分新市府機關不是無法處理、就是找不到負責機關受理，致不斷引發民眾質疑並抱怨新市府的行政效能不彰，不僅造成地方治理難題與政府競爭力下降現象，更讓提升城市競爭力淪為口號。

有鑒於此，本文採取「全觀型治理」理論，針對合併後新直轄市政府後續組織整併及運作情況深入調查，檢視市府內部組織運作及磨合實況，分別透過「公務員」及業務洽辦來往「民眾」等市府內外部顧客觀點，嘗試從第一手實際調查資訊找出造成新市府組織磨合不良與整併不順之原因。

研究結果發現：想要確實提升新直轄市政府的組織競爭力，必需針對合併後直轄市政府組織碎劣化現象採取全觀型協調及整合策略，逐步將合併而碎裂化的組織有效整合、協調權責與機關分工，建立符合行政效能與管理效益的新市政府組織治理網絡，從而達到充分協調全部機關組織與人員之治理目標，厚植政府競爭力，進而真正有效提升新直轄市的城市競爭力。

**關鍵字：**城市競爭力、政府競爭力、全觀型治理、組織碎裂化、治理網絡

# 縣市合併後高雄市政府競爭力再提升途徑與策略之研究

## ：應用全觀型治理觀點於組織改造之芻議

大綱：

### 壹、前言

- 一、研究動機.....1
- 二、研究目的.....1

### 貳、縣市合併後五都政府面臨的治理挑戰與競爭力問題

- 一、縣市合併後五都政府面臨的治理問題.....3
- 二、縣市合併後五都政府面臨的競爭力問題.....6
- 三、縣市合併後高雄市政府面臨的競爭力與治理現況.....8

### 參、組織整併後政府競爭力再提升的可行方向與途徑

- 一、地方治理與城市競爭理論.....9
- 二、區域發展理論.....9
- 三、政府改造理論.....10
- 四、全觀型治理典範.....11

### 肆、研究方法

- 一、分析架構與研究流程.....13
- 二、研究範圍與限制.....15
- 三、研究設計.....16

### 伍、研究結果與討論

- 一、樣本基本屬性分析.....19
- 二、公務員對合併後新直轄市政府組織磨合及整併問題看法分析.....21
- 三、民眾對合併後新直轄市政府組織磨合及整併問題看法分析.....33

### 陸、結語

- 一、研究發現.....39
- 二、研究建議.....41
- 三、全觀型治理觀點下直轄市政府組織改造途徑與展望.....42

### 參考文獻.....43

### 附錄.....49

# 壹、前言

## 一、研究動機

在廿一世紀的全球化與城市競爭年代，打造一個「精實、彈性、高效能」的政府組織，以提升國家競爭力，乃是各國政府長期戮力之目標，更是我國中央與地方各級政府歷年來推動政府組織改造的首要願景與目標（丘昌泰，2002：49；江大樹、梁鎧麟，2011：1）；在這種競爭潮流影響下，為因應不斷升高的全球城市競爭格局，我國在2009年啟動「縣市合併」工程，並於2010年底完成五都改制直轄市的作業，冀透過縣市合併與行政升格手段有效提升五直轄市的競爭力，以因應不斷升高的全球競爭態勢（陳正料、張簡采玥，2012：2）。

依據中央政府原先的規劃，透過「縣市合併」這種區域整合手段，後將使新直轄市形成一個具備各項完整發展機能的「共同生活圈」，藉由合併後「地區綜合規劃、住民集體意識凝聚、行政體系再造及公務員思維創新」等綜效的呈現，可建構出具高績效行政團隊及型塑直轄市政府強大競爭力，並在城市競爭力的積累下再次提升整體的國家競爭力、達到永續繁榮發展目的（江宜樺，2009；行政院，2009；內政部，2010）。

然而，或許囿於規劃時程或受限於財政考量因素，五個新直轄市中的三個（中、南、高）係採取「縣市合併」的區域整合措施，因而在政府組織上採取較簡易的「『1+1』組織調整策略」，此種策略卻造成合併後三直轄市政府行政組織無法及時改變，部分機關甚至出現難以適應合併後環境的變遷現象（自由時報，2012/1/28）。另外，因合併後組織整併進度及人員磨合不如預期，三直轄市出現諸如「政府組織僵化、競爭力不升反降」現象，造成民眾對新市府不滿聲浪不斷湧現，普遍抱怨市政府服務品質降低，且質疑合併後的行政效能不彰，認為未蒙受縣市合併之利、反先受其害，種種情形更造成三市政府後續處理的困擾與治理難題（天下雜誌，2011，35-36）。

## 二、研究目的

台灣地區三個以「縣市合併」方式改制為直轄市的新市政府，其中唯一由兩種不同層級行政區（直轄市、縣）合併（大併小，annexation）改制的「高雄市」，是各界公認「合併難度最高」且「後續處理與磨合最複雜」者。由於合併後高雄市轄區空間增大、幅員高居五都之最，同時各級行政組織及員額急速擴張，城鄉民眾對新市府需求型態層出不窮、整體財政壓力亦急遽擴增（陳正料，2011：7）。

又因合併前原分屬「縣、市」不同體制與層級，組織體系難免存在「行政文化、工作流程、政策認知、溝通協調、領導指揮模式」的差異，合併後又遲遲無法完成磨合，更造成各級機關逐漸出現「本位主義、服務輸送扞格不入」的組織運作「碎裂化現象」，各界認為新市政府必需及時且有效地磨合其組織，始能澈底解決行政運作與組織碎裂化問題，透過各級機關行政效能的提高，確實提升整

個直轄市政府的競爭力，始能因應環境變遷的衝擊（自由時報，2011/12/24；陳正料，2011：2）。

有鑒於此，本文從檢視合併後高雄市政府內部組織運作實際磨合情況開始，採取「全觀型治理」理論針對合併後新市府各機關組織整併及運作情況深入調查，分別透過「公務員」與有業務洽辦「民眾」等利害關係群體的實證調查與對照，嘗試找出造成新市政府內部組織磨合不良與整併不順的原因，以及從中提升新市政府效能之可行方向及具體策略，建構具高政府競爭力的新政府組織，作為提升高雄市城市競爭力之參考依據。

## 貳、縣市合併後五都政府面臨的治理挑戰與競爭力問題

### 一、縣市合併後五都政府面臨的治理問題

長久以來，我國地方發展多由中央發動、地方鮮少有自主空間，縣市合併成立新直轄市後，新直轄市政府立即面臨嚴竣的眾多「治理需求」；這些需求約可分成「內、外」兩種（John, 2001；劉坤億，2003：234；施能傑，2008：109；林水波，2010；陳正料、張簡采玥，2012），以下分別說明：

#### （一）外部治理的挑戰（績效、課責、府際關係、國土規劃）

合併以來新直轄市政府面臨的「外部治理需求」，主要有「績效、課責、府際關係、國土規劃」等課題，分述如次：

##### 1. 績效不佳與政府反應能力降低

縣市合併造成直轄市政府機關數急遽增加、控制幅度膨脹，致使內部管理與指揮出現不靈現象，逐漸形成「績效不佳」及「反應力下降」問題，亟待有效處理（聯合報，2012/1/27）。IMF 等國際競爭力研究機構指出：「政府績效」乃組織績效累積結果，係奠基於對政府組織重視與管理，有效排除績效阻礙因素、減少效能不彰情形，積極鼓舞與激勵組織績效創新，透過績效表現與累積結果才能有效提升組織整體績效水準（Philips, 2005：27；蔡秀涓，2007：110；黃富源，2011：5）。

然而，合併使政府組織數急遽膨脹，致出現碎裂化與管理失控現象，往往使新市政府組織整合的努力趨於困難，學者研究指出「政府績效及反應力下降，乃組織整併與權責協調不力所致；因此，想要有效解決合併後組織績效不佳與反應力降低問題，必須能確實掌握造成原因，採取提升措施進行預防，才能澈底解決問題」（Menuey *et al.*, 2005；吳聰成，2011：3）。

##### 2. 回應力降低、課責聲浪高漲

縣市合併造成新市政府組織急遽膨脹及出現組織碎裂化現象，逐漸形成另種主要治理難題，主要集中於「政府回應民眾需求能力降低、課責聲浪卻不斷升高」方面（自由時報，2012/4/16）；學者分析指出：「出現上開現象，乃因政府組織出現『僵化』與『無感』病象所致（聯合報，2011/12//23；陳正料，2012：2）。

OECD 國家經驗顯示：「當政府組織面臨變革以因應外環境壓力時，往往會遭遇內部反彈力量制約，呈現『變革僵固』現象，致使政府本身對外界需求回應能力下降，走向『無感』與『僵化』，最終導致民眾不滿意而要求『課責』之聲浪湧現結果」（French and Bell, 1999：37；張潤書，2004：212；陳正料、張簡采玥，2012：5）。審視縣市合併後新市府內部反彈力量來源，發現主要來自於政府組織「溝通不足」與「協調不夠」所致，尤其溝通與協調愈不佳的新市府，其組織反彈與抗拒程度則愈大，反之，其反彈則愈小（Kettl, 2000:27；Dunn, 2004；施能傑，2006：2）。

截至目前為止，縣市合併迄今新直轄市政府面臨合併造成的組織變革與行政

系統的巨幅動盪，惟媒體報導指出，一旦新市府組織整合或磨合不順出現政府僵化與無感現象時，必須能及時且有效化解，否則，任其發展下去，不僅影響市府各機關績效的提升，更會讓新市府陷入一種組織「僵固化」的治理惡性循環中，造成機關回應民眾需求之能力降低結果，導致對政府課責危機發生之結果（汪明生，2006：33）。

### 3. 府際競爭關係緊張、合作互信不足

縣市合併使縣市政府由地方自治體改制為直轄市，從「憲法保障」變成「法律保障」地位，而鄉鎮市則由地方自治體變成直轄市外派機關—「區」，從「憲法保障」地位變成「一般行政單位」；這種轉變不僅改變政府地位，也使直轄市政府與其他直轄市政府、其他縣市政府之間處於一種競逐關係，而與中央政府之間則處於一種「說不清、道不明」的動盪關係，結果造成台灣整體府際治理運作關係走向新的互動與協調方向，影響政治生態發展甚巨（Fulop, 2004: 558；王保健，2001：27；吳濟華等，2006；朱鎮明，2010：73）。

其中，尤以與中央及其他直轄市之府際關係最為緊張，由於合併必然涉及治理權責改變問題，原由中央出面或補助或委託地方辦理業務，主導權係中央統籌而地方配合，合併後全賴於新直轄市政府本身辦理或直接與其他政府協調共同辦理；結果，新直轄市政府往往在缺乏足夠財政支持及爭奪主導權下，造成府際關係緊張，亟待化解與重新調適（陳立剛，2000：5；紀俊臣，2003a：10-13；鄭安廷，2010；鄭美華，2010）。

### 4. 國土規劃不夠完善、發展動力不足

縣市合併或改制升格成立五個新直轄市，象徵台灣地區完成三個都會的區域整合（施能傑，2008：109；林水波，2010），惟學者認為表面上縣市區域似乎「整合」完成，然而實際上大都會「區域」卻沒有真正完成整併與通盤規劃，他們研究發現之所以出現這種結果，主要係因縣市合併迄今並無「專責機關」或「區域政府」來推動落實與協調相關區域政府，致使台灣地區整個國土空間發展規劃仍處於縣市合併以前之情況，仍面臨許多問題與挑戰，迄今無法解決（蕭閔偉、林建元、白仁德，2012：150）。

尤其是縣市合併成立的北中南三個新直轄市，直轄市內部交通建設仍無法依據區域空間規劃進行相應路網建設，致使新直轄市遲遲無法獲得舒緩道路交通與改善大區域環境之效益；如何在短期內儘速發揮縣市合併區域整合效益，使台灣西部三大都會區軸帶完整成形所帶來的綜效呈現，顯已成為新直轄市政府應立即克服的重要國土規劃課題。

#### （二）內部治理的難題（組織整併、城市競爭、公共服務輸出、認同）

在「內部治理」上，新直轄市政府須對「組織整併、領導、認同」等課題回應，尤其需解決「城市競爭、公共服務輸出」等立即性需求，茲分別說明如次（Diamond, *et al.*, 2003: 253；朱鎮明，2004：52；楊護源，2010）：

##### 1. 政府角色調整不完整與能力不足

從「組織管理」來看，縣市合併是一種涉及地方政府「結構、成員、工作方

法、管理模式」等實質改變過程，這種改變目的在於「提升城市競爭力」及「滿足民眾高服務需求」(Katsuyama, 2003: 5; Jane, 2000; Bovaird and Loffler, 2002: 15; Wikipedia, 2007: 5; 吳新復、江岷欽、夏學理、許道然, 2002: 12-15; 林水波, 2006: 15; 余世昌, 2010; 蘇嘉宏, 2010: 73)。

然而，合併以來新直轄市政府已漸出現若干「政府角色混淆」現象，這些多數集中於原鄉鎮市公所改制的「區公所」，不少官派機要區長與基層承辦人員，迄今仍無法對這種改變調適，致為民服務工作頻頻出現脫軌，尤其是受理人民陳情案件部分，不僅基層機關處理或答覆民眾的天數拉長、而處理結果的錯誤率或爭議情況更是頻頻增高，引發民眾抱怨「政府能力不足」與「機關效能差」的聲浪(劉坤億, 2003: 238; 江大樹, 2010; 民眾日報, 2011/01/13)。

## 2. 組織整合不良與碎裂化

由於部分縣市合併前無暇詳細思考新直轄市政府未來完整組織設計藍圖，因而在合併後的後續接軌及組織整合工作埋下障礙隱患(鄭安廷, 2010; 楊護源, 2010)。結果，合併後新直轄市政府因「機關層級過多、權責劃分不清、管理不易、協調不足、本位主義」致出現整合不良現象，往往一件原本簡單的人民陳情案，不是找不到負責受理或承辦機關，就是受理單位囿於權責無法即時明確決定或答覆，只好循層級節制體系往上陳報，層層轉報或移轉結果下致頻出現公文旅行情況，造成民眾對市政府的極大不滿與抱怨(自由時報, 2012/5/10)。

縣市合併迄今，直轄市政府出現的上開組織整併與調整不良問題，已逐漸形成市府組織與行政管理障礙問題，更向外擴散影響到為民服務案件，不僅讓市民大眾感覺政府績效逐漸低落，更讓各機關公務員無所適從、牽動整體組織權責與生態平衡，亟待市政府有關當局有效處理與解決(陳立剛, 2000: 3; 王皓平, 2010; 席代麟, 2010: 2; 蘇嘉宏, 2010: 67)。

## 3. 鄉村地區邊緣化與反彈問題

縣市合併新市政府所在地往往直接被中央核定設於「都會區」原市府所在，結果立即衝擊鄉鎮區域房地產，使該地區房地產交易開始陷入停滯狀態，各種投資與置產者均持續觀望，引發鄉鎮地區民眾反彈，認為已被「邊緣化、邊陲化」，甚至揚言如未獲妥善解決，將蘊釀「公投」重新決定新市政府所在地(游啟源, 1992: 348; 蔡培隆, 2008; 中國時報, 2010/3/25)。

另外，原鄉鎮市所制頒的許多因地制宜措施，在合併後「已廢止」或「公告最多繼續適用兩年」，且陸續依「人口」數整併成一個新「區」，朝都會型政府組織體制邁進。這種發展趨勢讓鄉鎮地區民眾感覺受服務內容降低，無法照顧到地區特殊需要，因而，「邊緣化、邊陲化」疑慮一再出現，已成為新直轄市內一種共同被迫害情結(施正峰, 2010; 中國評論新聞, 2011/1/21; 客家新聞, 2011. 1. 27)。

## 4. 成員組織認同不足

縣市合併強行將「鄉村型」與「都會型」二種截然不同的政府型態合併，造成不少公務員習慣的組織價值與工作模式巨幅改變，漸衍生諸多衝突(Ashforth



and Male, 1992: 311; 林立曼, 2001: 2-4)。學者指出：「組織成員缺乏認同感，不僅會立即降低組織效率，且會影響整體績效的呈現」；縣市合併迄今二年，部分地區已出現公務員對新市府認同不足問題，如何提升已成為新直轄市政府共同待決主要任務（張力亞，2010；席代麟，2010）。

### （三）五都政府治理問題的解決與序位

前面縣市合併以來在新直轄市政府面臨的內外治理需求與難題，正反應九〇年代以來各國政府推動「小而能、小而美政府」及相應文官改革運動所造成的種種附帶作用問題，這些諸如「機關間不協調與整合不足問題、文官體系呈現高度不穩定與不可預測性、管理課責與行政課責出現鬆動現象」；如果無法及時克服與解決，不僅造成新直轄市政府內部管理難題，影響政府績效與競爭力，更將因績效不彰受到民眾抱怨，更可能影響直轄市行政團隊的整體施政績效，危及執政地位（Porter and Schwab, 2008: 2；胡志強，2009: 91；江大樹，2010；席代麟，2010；陳菊，2011）。

在此種發展情勢下，以往習用治理手段已漸無法滿足競爭之需要，新直轄市政府必須因應合併出現的治理環境轉變與挑戰，採取新的治理方法與技術，才能滿足內、外之多元需求；從管理的角度來看，「合併」代表組織的「成長、繁榮、便利與規模」，但也常因其「不確定」性而衍生許多處理難題，形成種種的障礙現象，這些現象除因整合不足外，往往也是缺乏協調所造成。

然而，無論是績效不彰、課責壓力增長、府際關係緊張、國土規劃不完善、組織整併不足、城市競爭力下降、公共服務輸出變漫、認同不足等棘手問題，學者認為造成這些需求壓力之主因，乃在於合併造成新市政府「組織碎裂化」所致；因此，為了徹底解決上開內外治理難題，提升政府績效，新直轄市政府必須有效處理合併組織之碎裂化及棘手問題，始能真正提升競爭力（黃昭勇，2010: 27；楊護源，2010；劉當安，2010；內政部，2010；陳正料、張簡采玥，2012: 28）。

## 二、縣市合併後五都政府面臨的競爭力問題

### （一）政府新貌與城市競爭問題

廿一世紀被稱為全球化與在地化時代，任一國家或地區均會受到其他國家地區影響與牽扯，在國際化與競爭壓力下，台灣各縣市早已成為全球村成員與競爭舞台一份子，想要成為其中有力競爭者，必須提升地區本身競爭優勢，「縣市合併」正是呼應這個趨勢可行途徑（紀俊臣，2003a: 5；江岷欽等，2004: 20）。

惟縣市合併改變地方政府內在的價值、目標、領導風格、組織文化及外顯的結構、成員、方法、管理模式等，這些無形與有形改變往往影響新成立直轄市政府「組織績效」與「政府競爭力」，導致不同「政府新貌」結果；尤其組織調整與整併結果，更會對新市政府競爭力產生質變影響。因而，縣市合併改制成立的五新直轄市政府當前如何有效提升政府機效與競爭力，不僅是現階段市政工作首要重點，也是新市府團隊最應戮力之目標所在。

## (二) 地方競爭與政府競爭力排名問題 (直轄市、縣市、鄉鎮)

縣市合併對地方政府而言是一種重大「變遷」事項，「變遷」則是當前全球普遍化的一種現象與趨勢，更是地方治理的各個領域所不能忽視的焦點；尤其在縣市合併以來成立的直轄市政府層次，目前更受變遷的全面衝擊，大力摧促各直轄市政府努力發展嶄新且對應時境的管理風格，創造遞送公共服務模式，以充分滿足民眾需求，型塑地方政府真正競爭力 (林水波，2010)。

縣市合併後台灣社會的地方政治經濟生態丕變，由以往直轄市政府獨佔競爭鰲頭態勢，一躍形成「直轄市政府、縣市政府、鄉鎮市公所」等三層級政府的競爭局面，不僅爭逐中央政府補助地方財源大餅，更角逐全國各地關注眼光及各界投資者之青睞，俾累積地方發展實力，從而有效提升地方整體競爭力 (黃昭勇，2010：27；楊護源，2010；劉當安，2010；內政部，2010；財政部，2011)。

然而，如何吸引社會各界與媒體關愛眼神，學者研究指出地方須建立起其「創新、進取、活力、廉能、績效政府」等優良形象，始能獲得媒體關注佔上版面，從而在各界民眾心中型塑出「效能」意象，藉以建立地方高競爭力 (施正峰，2010：2；鄭安廷，2010；吳英明，2010：155；)。因此，縣市合併以來，台灣地區各地方政府莫不絞盡腦汁爭取政府效能與競爭力排名，俾獲取地方民眾支持及吸引各界投資，從而繁榮地方。

## (三) 五都的政府競爭力與發展方向

縣市合併以前，台灣一直維持北高兩市南北並立競爭局面，惟合併後不僅打破雙雄並立態勢，變為五都多元競逐局面，更直接面臨全球城市競爭壓力，如何在這場全球競爭態勢下保持強大競爭力，持續帶領地方繁榮發展，顯已成為當前新直轄市政府面臨的最急迫性課題 (天下雜誌，2012：23)。

管理學大師彼得·杜拉克指出：「廿一世紀是全球競爭與城市競爭的年代，全球競爭基礎在於國家競爭力與城市競爭力，而國家競爭力與城市競爭力的基礎則在於「政府競爭力」(中央與地方) (Drucker, 1999)；瑞士洛桑國際管理學院 (IMD) 更指出：「現代政府競爭力高低決定於『經濟競爭、政府效能、生活品質、社會活力』等四項競爭指標，而『政府效能』又居於四項指標之核心」(Leach and Wilson, 2002: 667; Katsuyama, 2003: 5-9；江大樹，2005：82)。

就此觀之，台灣地區五個新直轄市政府未來想要提升其城市競爭力，「提高政府效能」顯然已成為彼等首要努力方向與所在，惟有找出其政府績效不彰或效能低落之原因，立即採取相應解決措施，才能真正提升政府效能，建構高的政府競爭力，據以帶動整體城市競爭力水準 (林水波、李長晏，2005：31-39；席代麟，2010：2)。

### 三、縣市合併後高雄市政府面臨的競爭力與治理現況

縣市合併改制成立新直轄市，迄至目前為止已接近二年，然而，合併後五個新直轄市並未均如原先所規劃預期順利獲得強大的城市競爭力，僅形式上可獲得中央政府較大份額的財政補助款罷（李述德，2009）。根據媒體報導指出，部分改制後的新直轄市，由於合併改制造成的巨幅變動，不止民眾心理尚無法適應升格直轄市的改變，在日常運作上仍將新直轄市政府視同鄉鎮市公所時代看待，而直轄市政府本身及所屬公務員則因合併帶來的組織整併與人員變動衝擊過大，尚處於後續調整心態與政策思維模式改變及磨合各項行動方式之適應期中，在調整期中整個新直轄市政府反而普遍面臨「內部、外部」諸多新的挑戰（自由時報，2012/3/24；聯合報，2012/5/25）。

尤其是各界公認合併難度最高、後續善後處理最不易的「高雄市」，合併後的新市政府，由於市政府組織規模與數量的橫向、縱向急速膨脹，造成合併後各機關（一級、二級、區公所）或學校指揮與協調體系出現脫節與跟不上指揮之現象，又在成員彼此陌生、協調與溝通極度缺乏，反而更無法處理涉及不同層級機關的為民服務問題，結果，造成一件原本簡單的問題或事情，合併後的高雄市政府各機關不是無法處理、就是找不到負責機關受理之怪現象（陳正料，2012；天下雜誌，2012：31）。

在這種問題得不到及時處理與為民服務案件移來移去的過程中，民眾因合併帶來的喜悅逐漸消失，代之以不斷質疑新市政府團隊的行政效能聲浪，引發許多原可避免的民怨與爭議衝突情況，不僅造成新的地方治理難題，更讓「提升城市競爭力」淪為口號，「提升新市府的政府競爭力」乃成為市政團隊亟待解決的首要課題，而如合快速且及時的處理市政府團隊的組織調整與完成磨合工作，更成為新市府各級機關主管的核心任務（陳菊，2012；陳正料，2012：3）。

## 參、組織整併後政府競爭力再提升的可行方向與途徑

縣市合併對新成立直轄市政府影響最大之處，莫過於合併造成政府組織被迫急速調整所形成的重大治理變革問題，尤其這種組織重大變革結果，不僅攸關新直轄市政府的政府競爭力，更會對未來整體城市競爭力及國家競爭力產生深遠影響（Katsuyama, 2003: 5-9；陳正料，2011）；因而，縣市合併迄今直轄市政府如何順應治理變革、有效調整其組織，以提升其政府競爭力，顯已成為新直轄市政府最為關切之核心治理課題；本文整理國內外相關文獻後發現，目前有關區域整合提升城市競爭力的研究主要有約下列四種理論，茲分述如次：

### 一、地方治理與城市競爭理論

學者 Soweiss 認為 21 世紀全球競爭的基礎乃在於「城市競爭」，未來各個國家或地區或城市之發展與否，將決定該國家或地區或城市的整體競爭力高低（Lynch and Kaplan, 2000: 231；吳濟華，2005：17）。受到這種全球競爭潮流的影響，近十餘年來全球各地更出現一波波地方政府改革風潮，「城市競爭、區域合併」等議題一躍成為政府管理與改革焦點，迄今更是各國中央與地方政府推動「地方治理」的核心課題（Housden, 2000: 199; John, 2001; Pearce, *et al.*, 2003: 52；劉坤億，2002：59；孫本初，2002：17）。

在這種風潮影響下，先進國家莫不絞盡腦汁、卯足全力於區域合併後從事新城市的地方治理工作，務求在全球競爭舞台取得一席之地；「競爭力」乃成為區域合併後地方政府首要探討與研究的地方治理重要課題，彼等主張以提升地方「經濟競爭力、政府效能、生活品質、社會活力」等即能提升整個城市的競爭力（Leach and Wilson, 2002: 667; Porter and Schwab, 2008: 3；詹中原，2002：73；呂育誠，2002；劉坤億，2002：69；林水波、李長晏，2005：31-39；陳正料、張簡采玥，2012）。

在這種地方治理系絡下，地方政府不僅要針對各種治理問題進行解決，以實質治理績效滿足民眾需求，更須極對外行銷地方、發展地方經濟及塑造獨特競爭利基，來吸引外資與投資，從而促進整個地方永續繁榮發展，並爭取中央政府在財政經費上的最大補助；然而，想要完成上述目標，須建立地方競爭利基或優勢，因此，地方治理學者主張採取「結構調整」與「組織變革」乃成為建立優勢的最直接可行途徑（Kotter, 1995: 62; Bovaird and Loffler, 2002: 13-15；陳立剛，2000；劉坤億，2003：12；陳正料，2010：44）。

### 二、區域發展理論

近年來，在經濟全球化潮流影響下，形成一波波全球性「政府改革」風潮，國內也受到衝擊開始採取有效途徑追求發展；從倡導「政府再造」開始，到重新反省與檢討「中央與地方關係」，再到全盤「檢討行政區劃與國土規劃」（例如縣

市合併)問題(Pearce, *et al.*, 2003: 53; Katsuyama, 2003: 2; 朱鎮明, 2004: 31; 鄭安廷, 2010)。

為了因應上開發展需要,區域規劃與都計學者主張以「區域發展」提升地區整體競爭力,其前提則是進行區域「重劃」與「整併」,使發揮區域與區位優勢,從而獲得競爭力及吸引投資(Martin, 2002:298; 江大樹, 2006: 12-18)。他們認為「在某些相鄰區域,由於環保及經濟永續發展亟需區域內各個地區協力與共同解決,加上經濟發展失衡所造成的區域內失業及貧窮問題,須有賴於區域內各地方政府間的通力合作,以及因全球化所帶來的競爭衝擊,區域內地方政府必須藉由資源與行動的整合來發揮綜效作用,從而提升地方競爭力」(OECD, 2001: 14; Wikipedia, 2007: 5; Roger, 2010; 蔡培隆, 2008; 鄭安廷, 2010)。

區域規劃與發展理論學者主張,區域合併後須採取宏觀「國土重劃」思維進行區劃與調整及考量整體發展方向暨區域間發展差距、交通輻射、城鄉差異、共同生活圈、產業分佈等因素設計區域整體發展走向,使合併後的區域整體資源獲得更有效配置,有效提升區域發展優勢(高永光, 2001: 2; 陳敦基, 2001: 123; 李長晏、詹立煒, 2006: 159; 吳濟華等, 2006; 姜渝生, 2009: 36; 內政部, 2009; 吳英明, 2010: 154; 經建會, 2010)。

### 三、政府改造理論

縣市合併後新直轄市政府的最大衝擊,係合併所造成的政府組織「結構」(如職權關係、協調機制、工作設計)、「人員」(如態度、期望、知覺、行為)、「技術」(如工作程序、設備使用方式改變)的巨幅改變(吳新復等, 2002: 41-47); 因此,基於發展需要,政府改造理論學者認為縣市合併後應適時針對組織實施變革工作,以推動組織創新發展,才能保證新直轄市政府績效的再提升(Leavitt, 1976: 156; Burke and Litwin, 1992: 531; 李茂興等, 1999: 22; 劉翠瑤, 2008: 8)。

當組織環境處在相對穩定情況時,組織變革幅度通常較小且是漸進;而當面對重大環境變遷或衝擊時(例如**縣市合併**),組織變革理論學者主張組織必須採行較大範圍組織變革行動,適時調整其組織結構、成員、目標、方法等要素,始能適應環境的新需要(Barnett and Carrol, 1995: 220)。往昔政府組織面臨環境普遍較「穩定」,組織變革情況不常出現,即使出現也是採取「漸進方式」,故影響不大;然而,面臨全球競爭的今天,政府所面臨「變革」情況卻是持續不斷且多數是劇烈且快速進行的,此促使各國政府更需戮力推動組織變革,並隨時調整組織結構、人員配置、型塑具創新及競爭力核心價值與組織氣候,以嶄新且對應時境的管理風格、工作方法、新服務模式來滿足民眾需求,俾逐步改變民眾心中「政府無能」與「績效不彰」刻板印象,且以廉能兼具的政府新貌來呈現組織變革結果,這種結果亦是組織發展之目的(O'Reilly, 1989: 10; 傅浩青, 2009: 3; 林水波, 2010; 陳正料, 2010: 43)。

#### 四、全觀型治理理論

全觀型治理 (Holistic Governance) 是由 Perri 6 所建立的新一波的行政學說，該理論強調政府組織的「整合」關係，在結合「E化政府」與「積極型文官學說」後，該理論乃成為一種具「回應性」(創新、執行力)與「快速解決人民需求」(問題消除)的一種新的治理理論 (韓保中，2009)。

Perri 6 等認為傳統政府管理過度強調行政機關「層級節制」與劃分「各自事權範圍」，結果形成政府機關「組織碎裂化」現象及出現若干「棘手問題」，不僅造成政府機關「本位主義」盛行，出現各自為政與推脫拉局面，更無法及時或妥善解決民眾所提出的各種需求與問題，因而，形成政府績效不彰現象，久而久之，政府整體競爭力逐漸降低 (彭錦鵬，2005：62-69；2010：25)。

為了有效改善上開組織碎裂化及棘手問題造成的政府「競爭力降低」問題，全觀型治理學者主張「整體性政府」(the whole-of-government) 的改革途徑與概念，他們認為看待政府功能與組織各項問題須從「宏觀 (macro)、整體 (total)、全面 (holistic)」等角度切入並進行分析後，始能充分理解與闡釋，並據以進行組織的整合與有效協調，經由這種整合性觀點可真正解決縣市合併後新直轄市政府組織所發生的組織碎裂化等棘手問題，改變政府績效不彰現象及重新提升政府競爭力 (6 Perri, 2002: 12；陳正料、張簡采玥，2012：13)。

本文即採取這種整合性觀點來探討縣市合併後的新高雄市政府有關政府競爭力再提升之相關問題，從實務面來找出有關可行途徑與具體策略。



## 肆、研究方法

### 一、分析架構與研究流程

#### (一) 研究分析架構

分析縣市合併後新直轄市政府組織整併及人員安置等後續善後事宜，發現市政府及所屬各級機關學校出現「事權不明、相互推諉、權責不清、溝通不良、說法與標準不一」等組織碎裂化現象，這些現象明顯屬於複雜且建構不良問題（張力亞，2010：5；陳正料、張簡采玥，2012：122）。

因此，為了掌握合併以來民眾不斷質疑新直轄市政府績效不彰之原因，瞭解造成各機關權責不明及溝通不暢之背後因素，釐清市府競爭力提升幅度不如預期之真正癥結，本文採取「全觀型治理」理論觀點切入問題據以剖析，設計相關問卷，分從新直轄市政府組織的內部（公務員）與外部顧客（民眾）進行調查並相互為照，從第一線的顧客觀點獲取合併迄今造成新市政府績效不彰問題的癥結所在，從而找出有效提升政府競爭力之途徑與策略提供五新直轄市政府及未來相關案例之參考與借鏡。

本文針對研究議題建立推論與分析過程如次：

首先，縣市合併必然造成市政府組織整併與人員安置、移撥等後續善後處理工作，由於行政機關長期過度強調層級節制與各自機關事權範圍，組織整併與人員安置結果，往往使得市府各機關組織控制幅度隨之擴增，不僅造成公文時效延宕及拉長、內部控制與管理不易等現象，更使機關人員流動性增加，形成許多組織碎裂化現象，更讓民眾對機關及公務員抱怨頻生，投訴與陳情案件逐漸升高。

其次，面對上開棘手問題所造成的市府各級機關處理為民服務案件時效降低、內部管理績效變差、人事浮動、人民陳情及投訴逐漸增加等情況，新市府行政團隊及公務員必須加快組織整併及人員安置等腳步，經由團隊施政目標一致有效整合組織、溝通事權、協調行動，真正整合新市府行政組織及協調各機關，成為具行動力、執行力、回應力的績效政府，在組織績效提升及治理效能持續發揮下建立高競爭力的政府團隊。

上開推論過程可逐步建立本文整個研究分析架構，顯示如圖 1 所示：



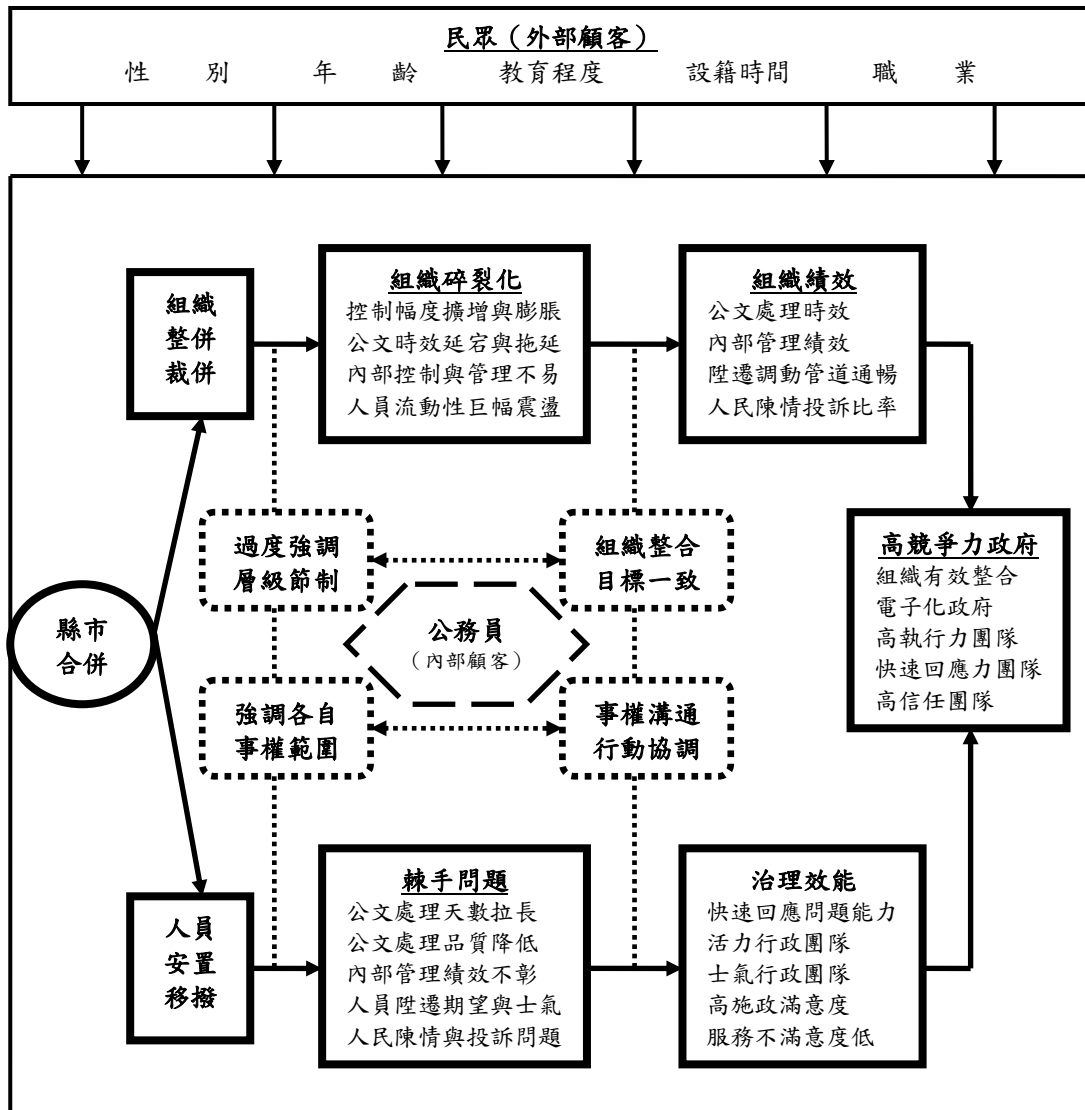


圖 1：縣市合併後新直轄市政府競爭力再提升的全觀型治理分析架構

## (二) 研究流程

依據研究分析架構，本文建立整個研究流程及進度表顯示如圖 2，以之作為控管整個研究進度，並隨時進行回饋與檢視：

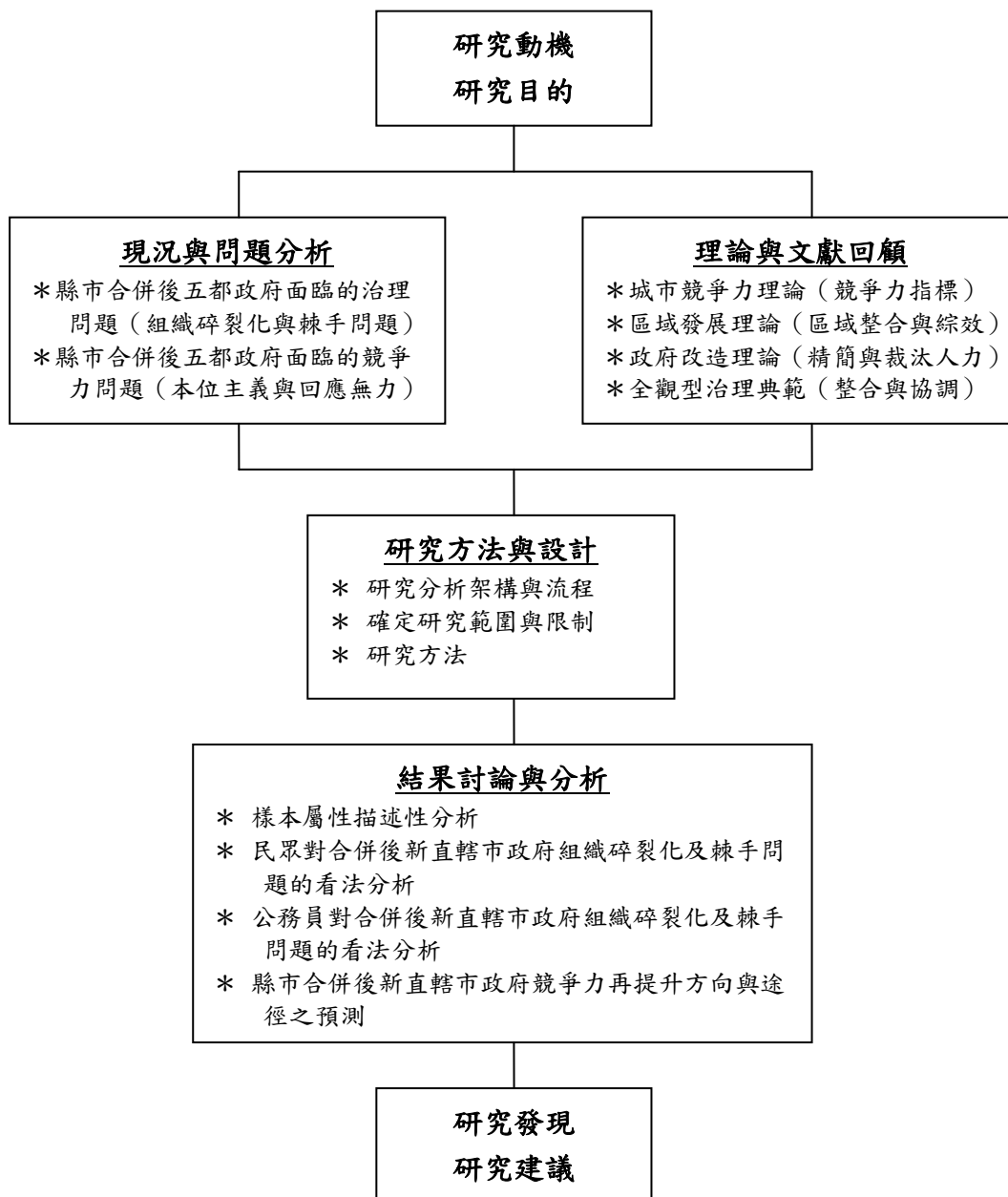


圖 2：新直轄市政府競爭力再提升研究流程與進度

## 二、研究範圍與限制

### (一) 研究範圍

本文之研究係針對縣市合併後新直轄市的政府競爭力再提升之相關研究，故研究範圍僅選定縣市合併後的高雄市政府及其所屬機關作為實證調查對象，從與這個問題最直接利害的市政府內外部顧客進行抽樣，設計問卷進行全方位調查，以公務員調查資訊為主、民眾獲得資訊為輔，相互對照比較，俾獲取提升直轄市政府競爭力的可行途徑與具體策略的第一手資料。

## (二) 研究限制

學者研究指出：「都會區民眾對公共議題的認知較一般地區（尤其是鄉村地區）要來得明顯」，因而，彼等認為，想要在鄉村地區進行是類公共議題研究，其結果的信效度往往會受到問卷問題設計的語詞平易化與庶民化程度所影響（黃一峰、陳衍宏，2007）。本文研究範圍限定於縣市合併後的新高雄市，這是一種「都會與城鄉」結合且共同呈現的地區，雖已合併，惟在 38 個行政區中超過三分之二是屬於城鄉地區，因此，本文研究亦同樣面臨鄉村區域民眾樣本可能出現較大偏誤情形，乃成為制約研究的限制。

由於本文研究主題屬單一議題，雖可能有上開限制情形出現，惟其問題點較明顯，故為了解決這個問題，本文採立意抽樣調查，並在問卷問題與問項設計上儘可能口語化，俾讓受訪問者能完全理解問項問題，故樣本調查結果仍具代表性與闡釋力，可充分解釋與說明關係人對「政府組織碎裂化與棘手問題」看法。

## 三、研究設計

### (一) 研究方法

本研究之研究方法，係採取文獻分析法與問卷調查法進行資料蒐集與分析；首先，針對國內外有關文獻蒐集有關研究議題的次級資料進行探討與分析，俾確切掌握迄今為止有關縣市合併後直轄市政府組織整併與磨合等後續工作發生的相關問題，並回顧政府競爭力研究及理論發展、檢視現行直轄市政府組織整合現況，作為設計問卷依據。

其次，經由前述資料蒐集與現況分析結果建立研究假設、設計問卷，分別針對直轄市政府組織內部顧客（公務員）與外部顧客（民眾）等二群體進行調查，作為分析與探討依據，從而獲得地方各界（尤其民眾）最滿意的組織改造結果，這種「顧客與民意導向」組織改造途徑，較能改善因縣市合併粗糙的「組織整併」方式衍生之嚴重行政運作與執行的棘手問題，從而提升民眾滿意度，發揮直轄市政府團隊之治理績效。

### (二) 研究假設

本文對探討議題研究假設有六：

假設 1：民眾與公務員對「縣市合併後直轄市政府組織磨合及整併問題」具顯著性反應。

假設 2：民眾與公務員對「縣市合併後直轄市政府各機關公文處理時效」具顯著性反應。

假設 3：民眾與公務員對「縣市合併後直轄市政府組織控制幅度」具顯著性反應。

假設 4：民眾與公務員對「縣市合併後直轄市政府各機關人員流動性」具顯著性反應。

假設 5：民眾與公務員對「縣市合併後直轄市政府各機關及人員服務態度不滿意程度」具顯著性反應。

假設 6：民眾與公務員對「縣市合併後直轄市政府各機關及人員的整體滿意度」具顯著性反應。

### (三) 抽樣設計與抽樣

本文研究主題係屬探索性研究，研究範圍高雄市政府公務員總數約 2 萬餘人（銓敘部，2012），其母數偏小、樣本不大且係探討主觀價值議題，學者認為採立意抽樣獲取「最低樣本規模」，輔以嚴謹隨機抽樣步驟，具相當代表性且較簡化（朱斌好、韓婷婷，2007：41；陳正料，2010：55）。因研究係探討合併造成市政府各機關組織磨合與整併等問題，故設定所需最低樣本規模（以公務員為準）係以 38 個行政區依下列立意抽樣公式與步驟推估而得：第一，設定顯著水準： $\alpha=0.05$ （在 95% 信賴區間內），則  $Z^2_{\alpha/2}=1.96$ ；第二，設定容認誤差： $d=5\%$ ；第三，設定比例抽樣值， $P=5\%$ （不適任比例）；第四，計算樣本大小（Edwards, Thomas, Rosenfeld and Kewley. 1997: 69；林清山，1992：67）。

推估公式： $n=N/(N-1) \times Z^2_{\alpha/2} \times P(1-P)/d^2 \approx Z^2_{\alpha/2} \times P(1-P)/d^2$ ，當  $N$  夠大時（ $n$ ：樣本數， $N$ ：母體數， $Z$ ： $Z$  分配， $P$ ：比例抽樣值， $d$ ：可容忍誤差）

依據上述公式設定高雄市各區公務員樣本比例抽樣值  $P=0.15$  計算； $n \approx 1.96^2 \times 0.15(1-0.15)/0.15^2 \approx 22$ 。最低規模係每區每組回收有效問卷至少 22 份始可供完整分析，依學者研究顯示問卷有效回收率約 65 至 85%（朱斌好、韓婷婷，2007：41；黃一峰，2007），據此，各區樣本數 25（以回收率 85% 計），所需抽樣數設定 25，合計全市公務員最低樣本數至少 950 份。公務員組抽樣依「一級、二級機關、區公所」各抽 12 個單位（其中，區公所原高雄市與原高雄縣各抽 6 區），再由各抽中單位依抽樣名冊各抽 12 人；過程均遵循隨機抽樣過程與步驟，據此，全市公務員真正抽樣數為 972，民眾組樣本亦依此抽樣，惟其抽樣係由訪員以抽中單位來洽公之成年民眾隨機抽樣 12 人組成，二類樣本總數 1944。

### (四) 問卷設計與檢測

問卷分三部分設計：「問卷說明」，係指引受訪者對問卷所提問題背景、專有名詞及填答方式等解釋與說明；「正式問卷」分為「公務員問卷」與「民眾問卷」，其設計包含對縣市合併新直轄市政府組織碎裂化及棘手問題相關議題看法；「受訪者基本資料」，藉以瞭解民眾、公務員等受訪者真正身分，作為比較分析之用。

問卷以三等尺度量表編製而成（林清山，1992），選項由左至右依序排列，增加、不增不減（或不升不降）、減少，統計顯著水準為  $\alpha=.05$ 。問卷初稿編製後即進行專家內容效度修改問卷，諮詢專家有中山大學人管所、公事所、高師大人資所、義守大學公策所等 4 位學者，初稿依據專家修改意見內容修改後編製。

為瞭解問卷信效度，問卷編製完成後即進行預試，公務員組各選 1 機關實施（另加上 1 組民眾），預試問卷各發放 12 份，總計 48 份，回收 44 份、無效 4 份，有效回收數 40 份（參見表 1）。

表 1：預試問卷發放回收概況

範 圍	類 別	發放數	回收數	無效數	有效回收數	備註 (%)
一 級 機 關	公務員	12	9	2	7	
二 級 機 關	公務員	12	11	1	10	
區公所	公務員	12	12	1	11	
民 眾	民 眾	12	12	0	12	
合 計		48	44	4	40	83.3%

預試問卷檢測：在效度方面，問卷編製係諮詢專家修正內容而成，故具專家內容效度。在信度方面，採 cronbach  $\alpha$  係數進行內部一致性分析，這種成份信度相當於潛在變數觀察指標 cronbach  $\alpha$  係數，其數值在 0.5 以上即具成份信度，數值在 0.6 以上更具成份信度 (Nunnally, 1978: 39; Fornell & Larcker, 1981: 45; DeVellis. 1991: 47)；信度分析結果彙整顯示於表 2，資料顯示 36 題 cronbach  $\alpha$  係數值平均超過 0.6。其中，第一、二項信度最高 (0.64 以上)，第五、六項最低，惟平均也在 0.55 以上，檢測結果顯示問卷對應題目具有相當的一致性，再依對象別編製二種「正式問卷」，除「受訪者基本資料」不同外，其內容均相同 (如附錄)。

表 2：預試問卷成份信度分析

潛在變項(題號)	成份信度(cronbach $\alpha$ )				備 註
機關公文處理時效 (1-6)	0.6337 0.6583	0.6542 0.6575	0.6428	0.6591	具信度
機關組織控制幅度 (1-6)	0.6535 0.6619	0.6184 0.6627	0.6623	0.6273	具信度
機關人員流動性高 低(1-6)	0.6019 0.6012	0.6538 0.6213	0.5739	0.5981	具信度
機關及人員被民眾 投訴或陳情(1-6)	0.5772 0.6243	0.5985 0.6352	0.6174	0.6385	具信度
機關及人員服務態 度不滿意程度(1-6)	0.5238 0.5728	0.5671 0.5762	0.5457	0.5719	具信度
機關及人員整體滿 意程度(1-6)	0.5973 0.5932	0.6015 0.5974	0.5532	0.5617	具信度

### (五) 問卷施測、回收與統計分析

施測時間 2012 年 7 至 8 月共 2 個月時間，公務員組係依據抽樣結果建立「抽樣名冊」調查，由訪員到各抽中單位實際發放並於當日回收、檢定樣本，調查人員 12 人，均選自公共政策、人資系所、教育所碩士研究生，均有參與有關問卷調查與訪談等相關研究之經驗，選定後集中講習半日；回收問卷以 SPSS 軟體檢測，如遇拒訪樣本即隨機遞補，以維樣本發放基數。

## 伍、研究結果與討論

### 一、樣本基本屬性分析

#### (一) 樣本信效度分析

全部問卷由訪員發放回收，「公務員組」問卷總計發出 972 份、回收 793 份、回收率 81.6%，回收問卷以 SPSS 7.0 (1995) 進行信效度檢測，發現 23 份無效問卷 (問卷  $R^2 < 0.6$ )，扣除不予列入分析，總計回收有效問卷 770 份，有效問卷回收率 79.22%，略高於一般問卷回收率，推測回收率高之原因可能與訪員係採「就地、現日發放回收」方式有關，在可接受範圍。

「民眾組」問卷則依公務員組抽樣單位結果進行調查，由訪員於被抽到三類機構 (一級、二級、區公所) 民眾洽辦現場發放回收，計發出 972 份、回收 743 份、回收率 76.44%，回收問卷以 SPSS 7.0 (1995) 檢測，扣除 31 份無效問卷 (問卷  $R^2 < 0.6$ )，總計回收有效問卷 712 份，有效問卷回收率 73.25%，在可接受範圍內。上開二組樣本發放、回收及檢測情形彙整顯示如表 2。

表 3：公務員組與民眾組受訪樣本發放、回收及有效樣本檢測情形一覽表

組別	區域別	一級機關 (份)	二級機關 (份)	區公所 (份)	合計 (份)	備註
公務員組	發放問卷	324	324	324	972	
	回收問卷	258	271	264	793	
	無效問卷	5	11	7	23	$R^2 < 0.6$
	有效問卷	253	260	257	770	
民眾組	發放問卷	324	324	324	972	
	回收問卷	239	245	259	743	
	無效問卷	8	13	10	31	$R^2 < 0.6$
	有效問卷	231	232	249	712	

#### (二) 樣本代表性分析

回收民眾與公務員組有效樣本基本屬性資料彙整顯示如表 4、表 5，因研究採取立意抽樣法進行問卷抽樣，由於其並非真正隨機抽樣，因此，樣本與實際母體資料間仍可能出現偏差情形，鑒此，為檢定有效樣本代表性，避免出現代表性偏誤，本研究有效樣本基本屬性資料以顯著水準  $\alpha = 0.05$  進行樣本卡方適合度檢定，檢定母體資料取自銓敘部公務人力 100 年統計資料庫 (銓敘部，2012) 及高雄市政府人事處線上公務統計資料暨高雄市政府主計處線上人口統計資料。

(參見：

<http://kpd.kcg.gov.tw/archiveInfo.aspx?s=4E123556CF2E7000>、  
<http://kpd.kcg.gov.tw/archiveInfo.aspx?s=8223F5F6FA7070F7>、  
<http://kpd.kcg.gov.tw/archiveInfo.aspx?s=E7A38F9C5A22A35C>、

<http://kpd.kcg.gov.tw/archiveInfo.aspx?s=18064046CF804E35>、  
<http://kpd.kcg.gov.tw/archiveInfo.aspx?s=A7B00AB108D1B508>、  
<http://kpd.kcg.gov.tw/archiveInfo.aspx?s=6A47A44D6B6CA6F5>、  
<http://dbaskmg.kcg.gov.tw/Statistics1.php?type=100>、  
<http://dbaskmg.kcg.gov.tw/Statistics1.php?type=99>。

檢定結果「民眾組」樣本僅在「職業」項上出現有較大誤差情形 ( $\chi^2=1.34 < 0.05(1)=3.84$ )，惟仍在接受範圍，推測可能與抽樣地點為地方政府三類別特定機關有關，受測民眾為來該政府機關洽公民眾，其餘均顯示無顯著差異；至「公務員組」樣本則在「性別」項上出現較大誤差 ( $\chi^2=1.49 < 0.05(1)=3.84$ )，惟仍在接受範圍，其餘均顯示無顯著差異，檢定結果顯示兩組有效樣本足以代表研究之分析結果，具代表性與解釋力。

表 4：樣本基本屬性分析一覽表（民眾）（N=712）

屬性別		類別	新直轄市政府所在機關			合 計	
			一級機關 (231)	二級機關 (232)	區公所 (249)	人 數 (712)	比 例 (%)
性 別	男	109	108	129	346	48.6	
	女	122	124	120	366	51.4	
年 齡	30歲↓	47	51	42	140	19.7	
	31-40歲	59	58	51	168	23.6	
	41-50歲	57	54	51	162	22.8	
	51-60歲	28	33	41	102	14.3	
	61-70歲	22	20	35	77	10.8	
	71歲↑	18	16	29	63	8.8	
設籍高雄 市之時間	5年↓	15	12	20	47	6.6	
	6-10年	24	27	35	86	12.1	
	11-15年	57	59	56	172	24.2	
	16-20年	52	51	48	151	21.2	
	21-25年	37	35	32	104	14.6	
	26-30年	35	36	41	112	15.7	
	31年↑	11	12	17	40	5.6	
職 業	服務業	58	54	60	172	24.2	
	商業	57	59	55	171	24.0	
	工業	41	44	39	124	17.4	
	農漁畜牧業	36	30	48	114	16.0	
	軍公教	23	21	26	70	9.8	
	家庭管理	11	14	10	35	4.9	
	學生	5	10	11	26	3.7	

表 5：樣本基本屬性分析一覽表（公務員）（N=770）

屬性別		類別	新直轄市政府所在機關			合計	
			一級機關 (253)	二級機關 (260)	區公所 (257)	人數 (770)	比例 (%)
性別	男		105	127	122	354	46.0
	女		148	133	135	416	54.0
年齡	30歲↓		42	56	50	148	19.2
	31-40歲		53	51	56	160	20.8
	41-50歲		68	67	64	199	25.8
	51-60歲		62	56	58	176	22.9
	61歲↑		28	30	29	87	11.3
服務年資	5年↓		21	29	34	84	10.9
	6-10年		34	38	24	96	12.5
	11-15年		37	40	43	120	15.6
	16-20年		45	42	38	125	16.2
	21-25年		49	47	50	146	19.0
	26-30年		42	45	46	133	17.3
	31年↑		25	19	22	66	8.5
官等	簡任		17	8	4	29	3.8
	薦任		134	140	130	404	52.4
	委任		102	112	123	337	43.8
職級	機關首長		9	7	4	20	2.6
	一級主管		24	21	34	79	10.2
	二級主管		41	45	0	86	11.2
	非主管		179	187	219	585	76.0
學歷	高中職↓		20	25	34	79	10.3
	專科		79	87	91	257	33.4
	大學		109	112	95	316	41.0
	研究所↑		45	36	37	118	15.3
原服務機關層級	原市政府		132	118	31	281	36.5
	原縣政府		105	117	24	246	31.9
	原鄉鎮市區公所		16	25	202	243	31.6

## 二、公務員對縣市合併後直轄市政府組織磨合及整併問題看法分析

### （一）直轄市政府公務員對機關公文處理時效之看法

總體來看：受訪市府公務員對縣市合併後新直轄市政府各機關處理公文時效之看法彙整顯示如表 12。首先，資料顯示四成七市府公務員認為合併以來各機關處理公文之天數不變、四成四則認為處理天數增加，呈現兩極現象。其次，資料顯示四成六公務員認為合併以來其所在單位處理公文天數不變、四成四則認為處理天數增加，亦呈現兩極現象。第三，四成六公務員認為合併以來市府各機關處理公文之品質不變、三成八認為處理品質降低；第四，四成六公務員認為合併以來其所在單位處理公文之品質不變、三成八認為處理品質降低；第五，資料顯示，三成七公務員認為造成市府各機關處理公文天數增減變動主要原因，是市府



各機關「權責改變」造成的、二成四認為是機關「組織整併」造成、二成二則認為是機關「工作模式改變」造成的；第六，至造成市府各機關處理公文品質增減主要原因，三成七公務員認為是「權責改變」造成、二成五認為是機關「組織整併」造成、二成四認為是機關「工作模式改變」造成的。

**個別來看：**受訪市府三類機關公務員對縣市合併後新直轄市政府各機關處理公文時效看法彙整顯示如表 12。首先，資料顯示「一級機關」近七成公務員認為合併以來市府各機關處理公文之天數是不變的、一成六認為是增加的；「二級機關」公務員認為不變的有五成、四成四認為是增加的；「區公所」則有二成二公務員認為是不變、卻有七成七公務員認為處理天數是增加的；三類別機關公務員認為處理公文天數增減變動呈現一種「階梯遞減（增）」現象。

其次，資料顯示「一級機關」近七成公務員認為合併以來其所在單位處理公文天數不變、一成五認為是增加；「二級機關」公務員則有五成認為處理天數不變、四成四認為是增加；「區公所」公務員僅有二成認為是不變、有七成認為是增加；三類別機關增減變動亦呈現階梯遞減（增）現象。

第三，資料顯示「一級機關」四成六公務員認為合併以來市府各機關公文處理品質不變、三成六認為是降低的；「二級機關」公務員則有五成認為處理品質是不變的、三成三則認為是降低的；「區公所」公務員有四成三認為是不變的、卻有四成四認為是降低的；一、二級機關公務員對市府各機關處理公文品質降低之認知情況明顯與區公所公務員之認知情況出現差異現象。

第四，資料顯示「一級機關」四成六公務員認為合併以來其所在單位處理公文品質不變、三成五則認為是降低的；「二級機關」公務員則有五成認為其處理品質不變、三成二認為是降低；「區公所」公務員僅有四成二認為是不變、卻有四成六認為是降低的；一、二級機關公務員對其所在單位處理公文品質降低之認知情況明顯與區公所公務員之認知情況出現差異現象。

第五，資料顯示合併以來造成市府各機關處理公文天數增減主要原因，「一級機關」接近五成公務員認為是「權責改變」造成、其餘不明顯；「二級機關」有四成七公務員認為是「權責改變」造成、其餘不明顯；「區公所」則有三成七公務員認為是「組織整併」造成的、有三成二則認為是「工作模式改變」造成的；一、二級機關公務員認知的造成處理公文天數增減變動之原因明顯與區公所公務員之認知呈現不同態樣現象。

第六，資料顯示合併以來造成市府各機關處理公文品質增減主要原因，「一級機關」四成七公務員認為是「權責改變」造成、其餘不明顯；「二級機關」有四成九公務員認為是「權責改變」造成、其餘不明顯；「區公所」則有近四成公務員認為是「組織整併」造成的、有三成七則認為是「工作模式改變」造成的；一、二級機關公務員認知的造成處理公文品質增減變動之原因明顯與區公所公務員之認知呈現不同態樣現象。

表 12：直轄市政府公務員對機關公文處理時效看法一覽表

機關別		一級機關		二級機關		區公所		合計	
		人數 (253)	比例 (%)	人數 (260)	比例 (%)	人數 (257)	比例 (%)	人數 (770)	比例 (%)
市府機關公文處理天數	增加	41	16.2	115	44.2	185	77.0	341	44.3
	不變	175	69.2	131	50.4	57	22.2	363	47.1
	減少	37	14.6	14	5.4	15	5.8	66	8.6
單位公文處理天數	增加	39	15.4	120	46.2	181	70.4	340	44.1
	不變	172	68.0	127	48.8	52	20.2	351	45.6
	減少	42	16.6	13	5.0	24	9.4	79	10.3
市府機關公文處理品質	增加	45	17.8	41	15.8	35	13.6	121	15.7
	不變	117	46.2	132	50.8	110	42.8	359	46.6
	降低	91	36.0	87	33.4	112	43.6	290	37.7
單位公文處理品質	增加	49	19.4	46	17.7	31	12.1	126	16.4
	不變	116	45.8	130	50.0	107	41.6	353	45.8
	降低	88	34.8	84	32.3	119	46.3	291	37.8
市府機關公文處理天數增減原因	組織整併	45	17.8	48	18.5	95	37.0	188	24.4
	權責改變	125	49.4	121	46.5	42	16.3	288	37.4
	領導模式改變	42	16.6	46	17.7	37	14.4	125	16.2
	工作模式改變	41	16.2	45	17.3	83	32.3	169	22.0
市府機關公文處理品質增減原因	組織整併	47	18.6	44	16.9	101	39.3	192	24.9
	權責改變	120	47.4	127	48.8	38	14.8	285	37.0
	領導模式改變	43	17.0	41	15.8	23	8.9	107	13.9
	工作模式改變	43	17.0	48	18.5	95	37.0	186	24.0

## (二) 直轄市政府公務員對機關控制幅度之看法

總體來看：受訪市府公務員對縣市合併後新直轄市政府各機關組織控制幅度之看法彙整顯示如表 13。首先，資料顯示七成五公務員認為合併以來各機關的組織控制幅度是增加的；其次，資料顯示近五成公務員認為合併以來其所在單位的組織控制幅度是不變的、惟有三成三認為控制幅度是增加的；第三，資料顯示四成三公務員認為合併以來市府各機關內部管理績效是不變的、惟有三成六認為內部管理績效是降低的；第四，資料顯示有四成三公務員認為合併以來其所在單位內部管理績效是不變的、惟有三成三認為內不管理績效是降低的；第五，資料顯示，各有二成八公務員認為造成市府各機關組織控制幅度增加主要原因，是市府各機關「領導模式改變」與「工作模式改變」造成的、二成三認為是機關「組織整併」造成、二成則認為是機關「權責改變」造成的，四種原因差距不明顯；第六，資料顯示造成市府各機關內部管理績效增減主要原因，二成八公務員認為是「工作模式改變」造成、二成七認為是機關「領導模式改變」造成、二成五認

為是「組織整併」造成、二成認為是「權責改變」造成，四項原因差距不明顯。

**個別來看：**受訪市府三類機關公務員對縣市合併後新直轄市政府各機關組織控制幅度看法彙整顯示如表 13。首先，資料顯示「一級機關」、「二級機關」、「區公所」等均有七成五公務員認為合併以來市府各機關組織控制幅度是增加的，三者之看法均相似，無差異。

其次，資料顯示「一級機關」六成公務員認為合併以來其所在單位控制幅度是不變的、惟二成七認為是增加的；「二級機關」公務員則有六成認為其所在單位控制幅度是不變的、三成則認為是增加的；「區公所」公務員則有四成認為其所在單位的控制幅度是增加的、惟有三成二認為是減少的；一、二級機關公務員對其所在單位組織控制幅度看法與區公所明顯不同。

第三，資料顯示「一級機關」有四成一公務員認為合併以來市府各機關內部管理績效是不變的、三成八認為是降低的；「二級機關」公務員則有四成八認為各機關內部管理績效是不變的、三成五則認為是降低的；「區公所」公務員有四成一認為是不變的、卻有三成五認為是降低的；三類別機關公務員對市府各機關內部管理績效的看法出現相同現象，無差異。

第四，資料顯示「一級機關」四成一的公務員認為合併以來其所在單位內部管理績效是不變的、三成四則認為是降低的；「二級機關」公務員則有近五成認為其其所在單位內部管理績效是不變的、三成認為是降低的；「區公所」公務員則有三成九認為其所在單位內部管理績效是不變的、三成四認為是降低的；三類別機關公務員對其所在單位內部管理績效的看法出現相同現象，無差異。

第五，資料顯示合併以來造成市府各機關組織控制幅度增加主要原因，「一級機關」三成二的公務員認為是「領導模式改變」造成、三成一的公務員認為是「工作模式改變」造成、其餘不明顯；「二級機關」有三成六的公務員認為是「領導模式改變」造成的、三成三的公務員認為是「工作模式改變」造成、其餘不明顯；「區公所」則有四成公務員認為是「組織整併」造成的、其餘不明顯；一、二級機關公務員對造成市府各機關組織控制幅度增加之原因明顯與區公所公務員之認知出現差異現象。

第六，資料顯示合併以來造成市府各機關內部管理績效增減主要原因，「一級機關」各有三成二的公務員認為是機關「領導模式改變」與「工作模式改變」造成的、其餘不明顯；「二級機關」各有三成左右公務員認為是「領導模式改變」與「工作模式改變」造成的、其餘不明顯；「區公所」則有近四成公務員認為是「組織整併」造成的、其餘不明顯；一、二級機關公務員對造成市府各機關內部管理績效增減變動原因看法明顯與區公所公務員之認知出現差異現象。

表 13：直轄市政府公務員對機關控制幅度看法一覽表

機關別 類別		一級機關		二級機關		區公所		合計	
		人數 (253)	比例 (%)	人數 (260)	比例 (%)	人數 (257)	比例 (%)	人數 (770)	比例 (%)
市府機關組織控制幅度	增加	189	74.7	194	74.6	193	75.1	576	74.8
	不變	44	17.4	35	13.5	47	18.3	126	16.4
	減少	20	7.9	31	11.9	17	6.6	68	8.8
單位組織控制幅度	增加	69	27.3	82	31.5	105	40.9	256	33.2
	不變	156	61.7	151	58.1	71	27.6	378	49.1
	減少	28	11.0	27	10.4	81	31.5	136	17.7
市府機關內部管理績效	增加	52	20.6	44	16.9	62	24.1	158	20.5
	不變	103	40.7	124	47.7	106	41.3	333	43.2
	降低	98	38.7	92	35.4	89	34.6	279	36.3
單位內部管理績效	增加	64	25.3	52	20.0	71	27.6	187	24.3
	不變	103	40.7	129	49.6	100	38.9	332	43.1
	降低	86	34.0	79	30.4	86	33.5	251	32.6
市府機關組織控制幅度增減原因	組織整併	42	16.6	36	13.8	103	40.1	181	23.5
	權責改變	50	19.8	46	17.7	59	23.0	155	20.1
	領導模式改變	82	32.4	93	35.8	43	16.7	218	28.3
	工作模式改變	79	31.2	85	32.7	52	20.2	216	28.1
市府機關內部管理績效增減原因	組織整併	41	16.2	51	19.6	101	39.3	193	25.1
	權責改變	51	20.2	47	18.1	57	22.2	155	20.1
	領導模式改變	81	32.0	78	30.0	48	18.7	207	26.9
	工作模式改變	80	31.6	84	32.3	51	19.8	215	27.9

### (三) 直轄市政府公務員對機關人員流動性程度之看法

總體來看：受訪市府公務員對縣市合併後新直轄市政府各機關人員流動性程度之看法彙整顯示如表 14。首先，資料顯示四成公務員認為合併以來各機關人員的流動性程度是增加的；其次，資料顯示近四成公務員認為合併以來其所在單位人員的流動性程度是增加的；第三，資料顯示四成公務員認為合併以來市府各機關人員陞遷機會是增加的；第四，資料顯示有四成二公務員認為合併以來其所在單位人員陞遷機會是增加的；第五，資料顯示，有三成二公務員認為造成市府各機關人員的流動性程度增加主要原因，是市府各機關「工作模式改變」造成的；第六，資料顯示造成市府各機關人員陞遷機會增加主要原因，各有約三成以上公務員認為是「權責改變」與「組織整併」造成。

個別來看：受訪市府三類機關公務員對縣市合併後新直轄市政府各機關組織人員的流動性程度看法彙整顯示如表 14。首先，資料顯示「一級機關」有八成

三公務員認為合併以來市府各機關人員的流動性程度是增加的；「二級機關」僅有二成九公務員認為合併以來市府各機關人員的流動性程度是增加的、卻有三成八認為人員的流動性程度是減少的；「區公所」有近四成公務員認為合併以來市府各機關人員的流動性程度是增加的；三類別機關對市府各機關人員的流動性程度看法，「一級機關」與「區公所」相同且明顯與「二級機關」不同。

其次，資料顯示「一級機關」五成公務員認為合併以來其所在單位人員的流動性程度是增加的；「二級機關」公務員則僅有二成五認為其所在單位人員的流動性程度是增加的、卻有四成則認為是減少的；「區公所」公務員則有四成四認為其所在單位人員的流動性程度是增加的；三類別機關對其所在單位人員的流動性程度看法，「一級機關」與「區公所」相同且明顯與「二級機關」不同。

第三，資料顯示「一級機關」有五成二公務員認為合併以來市府各機關人員的陞遷機會是增加的；「二級機關」公務員則有三成認為其所在單位人員的陞遷機會是增加的、卻有三成七則認為是減少的；「區公所」公務員有四成認為是增加的；三類別機關對其所在單位人員的陞遷機會看法，「一級機關」與「區公所」相同且明顯與「二級機關」不同。

第四，資料顯示「一級機關」五成三的公務員認為合併以來其所在單位人員陞遷機會是增加的；「二級機關」公務員則僅有三成公務員認為其其所在單位人員陞遷機會是增加的、卻有三成六認為是減少的；「區公所」公務員則有四成三認為其所在單位人員的陞遷機會是增加的；三類別機關對其所在單位人員的陞遷機會看法，「一級機關」與「區公所」對人員的陞遷機會是相同且明顯與「二級機關」不同。

第五，資料顯示合併以來造成市府各機關人員的流動性程度增減主要原因，「一級機關」各有三成左右的公務員認為是「工作模式改變」與「權責改變」造成、其餘不明顯；「二級機關」亦各有三成左右的公務員認為是「工作模式改變」與「權責改變」造成的、其餘不明顯；「區公所」則有三成四公務員認為是「組織整併」造成的、三成左右認為是「工作模式改變」造成的、其餘不明顯；一、二級機關公務員對造成市府各機關人員的流動性程度增減之原因明顯與區公所公務員之認知出現差異現象。

第六，資料顯示合併以來造成市府各機關人員的陞遷機會增減主要原因，「一級機關」各有三成以上的公務員認為是機關「權責改變」與「組織整併」造成的、其餘不明顯；「二級機關」亦各有三成左右公務員認為是「權責改變」與「組織整併」造成的、其餘不明顯；「區公所」亦各有三成左右公務員認為是「權責改變」與「組織整併」造成的、其餘不明顯；三類別機關公務員對造成市府各機關人員的陞遷機會增減主要原因之看法出現差異現象。

表 14：直轄市政府公務員對機關人員流動性程度看法一覽表

類別	機關別	一級機關		二級機關		區公所		合計	
		人數 (253)	比例 (%)	人數 (260)	比例 (%)	人數 (257)	比例 (%)	人數 (770)	比例 (%)
市府機關流動性程度	增加	134	53.0	75	28.8	101	39.3	310	40.2
	不變	61	24.1	87	33.5	92	35.8	240	31.2
	減少	58	22.9	98	37.7	64	24.9	220	28.6
單位人員流動性程度	增加	117	46.2	66	25.4	112	43.6	295	38.3
	不變	85	33.6	89	34.2	89	34.6	263	34.2
	減少	51	20.2	105	40.4	56	21.8	212	27.5
市府機關陞遷機會	增加	131	51.8	76	29.2	103	40.1	310	40.2
	不變	65	25.7	87	33.5	92	35.8	244	31.7
	降低	57	22.5	97	37.3	62	24.1	216	28.1
單位人員陞遷機會	增加	133	52.6	77	29.6	110	42.8	320	41.6
	不變	65	25.7	89	34.2	93	36.2	247	32.0
	降低	55	21.7	94	36.2	54	21.0	203	26.4
市府機關流動性程度增減原因	組織整併	40	15.8	40	15.4	86	33.5	166	21.6
	權責改變	78	30.8	76	29.2	51	19.8	205	26.6
	領導模式改變	52	20.6	57	21.9	41	16.0	150	19.5
	工作模式改變	83	32.8	87	33.5	79	30.7	249	32.3
市府機關人員陞遷機會增減原因	組織整併	76	30.0	79	30.4	87	33.9	242	31.4
	權責改變	85	33.6	81	31.2	84	32.7	250	32.5
	領導模式改變	31	12.3	51	19.6	63	24.5	145	18.8
	工作模式改變	61	24.1	49	18.8	23	8.9	133	17.3

#### (四) 直轄市政府公務員對機關及人員被民眾投訴或陳情之看法

總體來看：受訪市府公務員對縣市合併後新直轄市政府各機關及人員被民眾投訴或陳情之看法彙整顯示如表 15。首先，資料顯示四成六公務員認為合併以來各機關受理民眾陳情的次數是呈現增加的；其次，資料顯示四成六公務員認為合併以來其所在單位受理民眾陳情的次數是增加的；第三，資料顯示四成四公務員認為合併以來市府各機關公務員被民眾投訴之次數是增加的；第四，資料顯示有三成四公務員認為合併以來其所在單位人員被民眾投訴次數是增加的、卻有三成九認為合併以來其所在單位人員被民眾投訴次數是不變的；第五，資料顯示，近四成公務員認為造成市府各機關公務員被民眾投訴的次數增加主要原因，是市府各機關「權責改變」造成的、三成八認為是「組織整併」造成的；第六，資料顯示造成市府各機關公務員被民眾投訴的次數增加主要原因，有三成九上公務員認為是「權責改變」造成的、有三成七係與「組織整併」造成。

個別來看：受訪市府三類機關公務員對縣市合併後新直轄市政府各機關組織人員的流動性程度看法彙整顯示如表 15。

首先，資料顯示「一級機關」有四成四公務員認為合併以來市府各機關受理民眾陳情次數是增加的；「二級機關」有四成五公務員認為合併以來市府各機關受理民眾陳情次數是增加的；「區公所」有四成八公務員認為合併以來市府各機關受理民眾陳情次數是增加的；三類別機關公務員對市府各機關受理民眾陳情次數均呈現相同的看法，無差異。

其次，資料顯示「一級機關」四成六公務員認為合併以來其所在單位受理民眾陳情次數是增加的；「二級機關」公務員亦有四成六認為其所在單位受理民眾陳情次數是增加的；「區公所」亦有四成六公務員認為其所在單位受理民眾陳情次數是增加的；三類別機關對其所在單位受理民眾陳情次數的看法呈現一致現象，無差異。

第三，資料顯示「一級機關」近五成公務員認為合併以來市府各機關公務員被民眾投訴次數是增加的；「二級機關」公務員亦有近五成認為其所在單位公務員被民眾投訴次數是增加的；「區公所」公務員則有三成七認為是增加的、卻有三成六認為是不變的；三類別機關對各機關公務員被民眾投訴次數之看法呈現一致現象，無差異。

第四，資料顯示「一級機關」四成的公務員認為合併以來其所在單位公務員被民眾投訴次數是不變的；「二級機關」則有四成一公務員認為其所在單位公務員被民眾投訴次數是不變的；「區公所」僅有三成五公務員認為其所在單位公務員被民眾投訴次數是不變的、卻有三成七公務員認為是增加的；三類別機關對其所在單位公務員被民眾投訴次數的看法，「一級機關」與「二級機關」相同，且明顯與「區公所」不同。

第五，資料顯示合併以來造成市府各機關受理民眾陳情次數增減主要原因，「一級機關」四成五公務員認為是「權責改變」造成、四成認為是「組織整併」造成，其餘不明顯；「二級機關」有四成公務員認為是「權責改變」造成的、三成六認為是「組織整併」造成的，其餘不明顯；「區公所」則有三成八公務員認為是「組織整併」造成的、三成五認為是「權責改變」造成的、其餘不明顯；三類別機關中，一、二級機關公務員對造成受理民眾陳情次數增減原因之看法明顯與區公所公務員之認知出現差異現象。

第六，資料顯示合併以來造成市府各機關公務員被民眾投訴次數增減主要原因，「一級機關」有四成六的公務員認為是機關「權責改變」造成的、三成九認為是機關「組織整併」造成，其餘不明顯；「二級機關」有三成九公務員認為是「權責改變」造成的、三成七認為是「組織整併」造成，其餘不明顯；「區公所」有三成七公務員認為是「組織整併」造成的、三成七認為是「權責改變」造成、其餘不明顯；三類別機關中，一、二級機關公務員對造成受理民眾陳情次數增減原因之看法明顯與區公所公務員之認知出現差異現象。

表 15：直轄市政府公務員對機關及人員被民眾投訴或陳情看法一覽表

類別	機關別	一級機關		二級機關		區公所		合計	
		人數 (253)	比例 (%)	人數 (260)	比例 (%)	人數 (257)	比例 (%)	人數 (770)	比例 (%)
市府機關受理民眾陳情次數	增加	112	44.2	117	45.0	123	47.9	352	45.7
	不變	73	28.9	80	30.8	63	24.5	216	28.1
	減少	68	26.9	63	24.2	71	27.6	202	26.2
單位受理民眾陳情次數	增加	115	45.5	119	45.8	118	45.9	352	45.7
	不變	74	29.2	81	31.2	67	26.1	222	28.8
	減少	64	25.3	60	23.0	72	28.0	196	25.5
市府機關公務員被民眾投訴次數	增加	122	48.2	125	48.1	95	37.0	342	44.4
	不變	76	30.0	76	29.2	93	36.2	245	31.8
	降低	55	21.8	59	22.7	69	26.8	183	23.8
單位公務員被民眾投訴次數	增加	85	33.6	81	31.2	95	37.0	261	33.9
	不變	102	40.3	107	41.1	90	35.0	299	38.8
	降低	66	26.1	72	27.7	72	28.0	210	27.3
市府機關受理民眾陳情次數增減原因	組織整併	102	40.3	94	36.2	98	38.1	294	38.2
	權責改變	113	44.7	105	40.4	91	35.4	309	40.1
	領導模式改變	18	7.1	24	9.2	21	8.2	63	8.2
	工作模式改變	20	7.9	37	14.2	47	18.3	104	13.5
市府機關公務員被民眾投訴次數增減原因	組織整併	98	38.7	95	36.5	94	36.6	287	37.3
	權責改變	115	45.5	101	38.8	83	32.3	299	38.8
	領導模式改變	17	6.7	28	10.8	39	15.2	84	10.9
	工作模式改變	23	9.1	36	13.9	41	15.9	100	13.0

(五) 直轄市政府公務員對機關及人員服務態度不滿意程度之看法

總體來看：受訪市府公務員認為民眾對縣市合併後新直轄市政府各機關及人員服務態度不滿意程度之看法彙整顯示如表 16。首先，資料顯示三成八公務員認為合併以來民眾對市府各機關的不滿意程度是呈現增加態勢；其次，資料顯示三成八公務員認為合併以來民眾對公務員所在單位的不滿意程度是呈現增加態勢；第三，資料顯示三成八公務員認為合併以來民眾對市府各機關公務員服務態度的不滿意程度是呈現增加態勢；第四，資料顯示有三成四公務員認為合併以來民眾對其所在單位公務員服務態度的不滿意程度是呈現增加態勢、同時亦有三成四公務員認為合併以來民眾對其所在單位公務員服務態度的不滿意程度是呈現減少的態勢；第五，資料顯示，三成四公務員認為造成民眾對市府各機關不滿意程度增減變動主要原因，在於市府各機關「權責改變」造成的、三成三則認為是



「組織整併」造成的；第六，資料顯示造成民眾對市府各機關公務員服務態度不滿意程度增減主要原因，三成三的公務員認為是「組織整併」造成的、三成一公務員認為是「權責改變」造成。

**個別來看：**受訪市府三類機關公務員認為縣市合併後民眾對新直轄市政府各機關及人員服務態度的不滿意程度之看法彙整顯示如表 16。

首先，資料顯示「一級機關」有三成九公務員認為合併以來民眾對市府各機關的不滿意程度是增加的；「二級機關」有三成六公務員認為合併以來民眾對市府各機關的不滿意程度是增加的；「區公所」有四成一公務員認為合併以來民眾對市府各機關的不滿意程度是增加的；三類別機關公務員認為民眾對市府各機關的不滿意程度之看法呈現一致，無差異。

其次，資料顯示「一級機關」三成六公務員認為合併以來民眾對其所在單位的不滿意程度是增加的、惟有三成四認為是不變；「二級機關」公務員有三成四認為民眾對其所在單位的不滿意程度是增加的、亦有三成三認為是不變的；「區公所」則有四成四公務員認為民眾對其所在單位的不滿意程度是增加的、惟也有三成三認為是不變的；三類別機關公務員認為民眾對其所在單位不滿意程度之看法呈現一致現象，無差異。

第三，資料顯示「一級機關」三成八公務員認為合併以來民眾對市府各機關公務員服務態度的不滿意程度是增加的；「二級機關」有三成四公務員認為民眾對市府各機關公務員服務態度的不滿意程度是增加的；「區公所」則有四成二公務員認為民眾對市府各機關公務員服務態度的不滿意程度是增加的；三類別機關公務員認為民眾對市府各機關公務員服務態度的不滿意程度之看法呈現一致現象，無差異。

第四，資料顯示「一級機關」三成五的公務員認為合併以來民眾對其所在單位公務員服務態度的不滿意程度是呈現增加態勢；「二級機關」則有三成二公務員認為民眾對其所在單位公務員服務態度的不滿意程度是呈現增加態勢、惟超過三成七公務員則認為是呈現降低態勢；「區公所」則有三成五公務員認為民眾對其所在單位公務員服務態度的不滿意程度是呈現增加態勢；三類別機關公務員認為民眾對其所在單位公務員服務態度的不滿意程度之看法，「一級機關」與「區公所」相同，且明顯與「二級機關」不同。

第五，資料顯示合併以來造成民眾對市府各機關不滿意程度增減主要原因，「一級機關」近四成公務員認為是「權責改變」造成、三成一認為是「組織整併」造成，其餘不明顯；「二級機關」有三成四公務員認為是「權責改變」造成的、三成一認為是「組織整併」造成的，其餘不明顯；「區公所」則有三成六公務員認為是「組織整併」造成的、三成認為是「權責改變」造成的、其餘不明顯；三類別機關中，一、二級機關公務員認為造成民眾對市府各機關不滿意程度增減主要原因之看法明顯與區公所公務員不同。

第六，資料顯示合併以來造成民眾對市府各機關公務員服務態度的不滿意程度增減主要原因，「一級機關」有三成八的公務員認為是機關「權責改變」造成

的、三成二認為是機關「組織整併」造成，其餘不明顯；「二級機關」有三成三公務員認為是「權責改變」造成的、三成認為是「組織整併」造成，其餘不明顯；「區公所」有三成五的公務員認為是「組織整併」造成的、二成四認為是「權責改變」造成、其餘不明顯；；三類別機關中，一、二級機關公務員認為民眾對市府各機關公務員服務態度的不滿意程度增減主要原因之看法明顯與區公所公務員不同。

表 16：直轄市政府公務員對機關及人員服務態度不滿意程度看法一覽表

機關別		一級機關		二級機關		區公所		合計	
		人數 (253)	比例 (%)	人數 (260)	比例 (%)	人數 (257)	比例 (%)	人數 (770)	比例 (%)
市府機關不滿意程度	增加	98	38.7	93	35.8	104	40.5	295	38.3
	不變	81	32.0	84	32.3	87	33.8	252	32.7
	減少	74	29.3	83	31.9	66	25.7	223	29.0
單位不滿意程度	增加	90	35.6	89	34.2	112	43.6	291	37.8
	不變	87	34.4	86	33.1	85	33.1	258	33.5
	減少	76	30.0	85	32.7	60	23.3	221	28.7
市府公務員服務態度不滿意程度	增加	95	37.5	89	34.2	107	41.6	291	37.8
	不變	83	32.8	86	33.1	84	32.7	253	32.8
	降低	75	29.7	85	32.7	66	25.7	226	29.4
單位公務員服務態度不滿意程度	增加	88	34.8	84	32.3	89	34.7	261	33.9
	不變	82	32.4	81	31.2	81	31.5	244	31.7
	降低	83	32.8	95	36.5	87	33.8	265	34.4
市府機關不滿意程度增減原因	組織整併	78	30.8	83	31.9	92	35.8	253	32.8
	權責改變	99	39.1	87	33.5	75	29.2	261	33.9
	領導模式改變	15	6.0	48	18.5	28	10.9	91	11.9
	工作模式改變	61	24.1	42	16.1	62	24.1	165	21.4
市府公務員服務態度不滿意程度增減原因	組織整併	82	32.4	79	30.4	89	34.7	250	32.5
	權責改變	95	37.5	85	32.7	62	24.1	242	31.4
	領導模式改變	28	11.1	51	19.6	51	19.8	130	16.9
	工作模式改變	48	19.0	45	17.3	55	21.4	148	19.2

#### (六) 直轄市政府公務員對機關及人員的整體滿意度之看法

總體來看：受訪市府公務員認為民眾對縣市合併後新直轄市政府各機關及人員的整體滿意度之看法彙整顯示如表 17。首先，資料顯示三成七公務員認為合併以來民眾對市府各機關的整體滿意度是呈現增加態勢；其次，資料顯示近四成公務員認為合併以來民眾對公務員所在單位的整體滿意度是呈現增加態勢；第三，資料顯示三成七公務員認為合併以來民眾對市府各機關公務員的整體滿意度是呈現增加態勢；第四，資料顯示有三成七公務員認為合併以來民眾對其所在單

位公務員的整體滿意度是呈現增加態勢；第五，資料顯示，三成公務員認為造成民眾對市府各機關的整體滿意度增減變動主要原因，在於市府各機關「領導模式改變」造成的、二成九則認為是「工作模式改變」造成的；第六，資料顯示造成民眾對市府各機關公務員的整體滿意度增減主要原因，二成八的公務員認為是「工作模式改變」造成的、二成七的公務員認為是「領導模式改變」造成。

**個別來看：**受訪市府三類機關公務員認為縣市合併後民眾對新直轄市政府各機關及人員的整體滿意度之看法彙整顯示如表 17。

首先，資料顯示「一級機關」有三成八公務員認為合併以來民眾對市府各機關的整體滿意度呈現增加態勢；「二級機關」有三成六公務員認為合併以來民眾對市府各機關的整體滿意度是呈現增加態勢；「區公所」則有三成六公務員認為合併以來民眾對市府各機關的整體滿意度是呈現增加態勢；三類別機關公務員認為民眾對市府各機關的整體滿意度之看法呈現一致，無差異。

其次，資料顯示「一級機關」四成公務員認為合併以來民眾對其所在單位的整體滿意度是呈現增加的態勢；「二級機關」則有四成公務員認為民眾對其所在單位的整體滿意度是呈現增加態勢；「區公所」則有三成七公務員認為民眾對其所在單位的整體滿意度是呈現增加態勢；三類別機關公務員認為民眾對其所在單位的整體滿意度之看法呈現一致現象，無差異。

第三，資料顯示「一級機關」三成九公務員認為合併以來民眾對市府公務員的整體滿意度是呈現增加態勢；「二級機關」有三成五公務員認為民眾對市府公務員的整體滿意度是呈現增加態勢；「區公所」則有三成七的公務員認為民眾對市府公務員的整體滿意度是呈現增加態勢；三類別機關公務員認為民眾對市府公務員的整體滿意度之看法呈現一致現象，無差異。

第四，資料顯示「一級機關」三成七的公務員認為合併以來民眾對其所在單位公務員的整體滿意度是呈現增加態勢；「二級機關」則有三成六公務員認為民眾對其所在單位公務員的整體滿意度是呈現增加態勢；「區公所」則有三成八公務員認為民眾對其所在單位公務員的整體滿意度是呈現增加態勢；三類別機關公務員認為民眾對其所在單位公務員的整體滿意度之看法，三類別機關呈現一致現象，無差異。

第五，資料顯示合併以來造成民眾對市府各機關的整體滿意程度增減主要原因，「一級機關」有三成八公務員認為是「領導模式改變」造成、三成四認為是「工作模式改變」造成，其餘不明顯；「二級機關」有三成四公務員認為是「領導模式改變」造成的、三成認為是「工作模式改變」造成的，其餘不明顯；「區公所」則有三成公務員認為是「組織整併」造成的、三成認為是「權責改變」造成的、其餘不明顯；三類別機關中，一、二級機關公務員認為造成民眾對市府各機關的整體滿意度增減主要原因之看法明顯與區公所不同。

第六，資料顯示合併以來造成民眾對市府公務員的整體滿意度增減主要原因，「一級機關」有三成四的公務員認為是機關「領導模式改變」造成的、三成認為是機關「工作模式改變」造成，其餘不明顯；「二級機關」有三成三公務員

認為是「領導模式改變」造成的、二成九認為是「工作模式改變」造成，其餘不明顯；「區公所」有三成四的公務員認為是「組織整併」造成的、三成一認為是「權責改變」造成、其餘不明顯；；三類別機關中，一、二級機關公務員認為民眾對市府公務員的整體滿意度增減主要原因之看法明顯與區公所不同。

表 17：直轄市政府公務員對機關及人員整體滿意度看法一覽表

機關別		一級機關		二級機關		區公所		合計	
		人數 (253)	比例 (%)	人數 (260)	比例 (%)	人數 (257)	比例 (%)	人數 (770)	比例 (%)
市府機關整體滿意程度	增加	97	38.3	94	36.1	92	35.8	283	36.7
	不變	80	31.6	86	33.1	87	33.8	253	32.9
	減少	76	30.0	80	30.8	78	30.4	234	30.4
單位整體滿意程度	增加	102	40.3	104	40.0	96	37.3	302	39.2
	不變	80	31.6	81	31.2	86	33.5	247	32.1
	減少	71	28.1	75	28.8	75	29.2	221	28.7
市府公務員整體滿意程度	增加	99	39.1	91	35.0	94	36.6	284	36.9
	不變	75	29.6	87	33.5	79	30.7	241	31.3
	降低	79	31.2	82	31.5	84	32.7	245	31.8
單位公務員整體滿意程度	增加	93	36.8	94	36.1	97	37.8	284	36.9
	不變	75	29.6	80	30.8	79	30.7	234	30.4
	降低	85	33.6	86	33.1	81	31.5	252	32.7
市府機關整體滿意程度增減原因	組織整併	30	11.9	49	18.8	78	30.4	157	20.4
	權責改變	42	16.6	45	17.3	76	29.6	163	21.2
	領導模式改變	95	37.5	87	33.5	46	17.9	228	29.6
	工作模式改變	86	34.0	79	30.4	57	22.1	222	28.8
市府公務員整體滿意程度增減原因	組織整併	41	16.2	39	15.0	87	33.8	167	21.7
	權責改變	46	18.2	62	23.8	79	30.8	187	24.3
	領導模式改變	87	34.4	85	32.7	30	11.7	202	26.2
	工作模式改變	79	31.2	74	28.5	61	23.7	214	27.8

### 三、民眾對縣市合併後直轄市政府組織磨合及整併問題看法分析

#### (一) 民眾對直轄市政府機關公文處理時效之看法

受訪民眾對縣市合併後新直轄市政府各機關處理公文時效之看法彙整顯示如表 6；資料顯示：有六成七民眾認為合併以來市府各機關處理公文之天數增加，近七成民眾認為合併以來市府各機關處理公文之品質降低。資料也顯示造成各機關處理公文天數增加主要原因，逾四成民眾認為是市府各機關「組織整併」造成的、超過三成民眾認為是機關「領導模式改變」造成、近二成民眾則認為是機關「工作模式改變」造成的；至造成各機關處理公文品質降低主要原因，有三

成六民眾認為是「組織整併」造成、二成七民眾認為是機關「領導模式改變」造成、逾二成民眾認為是機關「工作模式改變」造成的。

綜合而言，縣市合併迄今二年，超過三分之二的市民認為新市府各機關處理公文較合併前有「天數變長、品質降低」之現象，而造成新市府各機關公文處理整體時效較合併前變差之主要原因，民眾認為最主要是「組織整併」造成、其次為「領導模式改變」、再次為、「工作模式改變」。

表 6：民眾對直轄市政府機關公文處理時效看法一覽表

類別	人數別	合計	
		人數 (712)	比例 (%)
市府各機關 公文處理天數	增加	478	67.1
	不變	110	15.5
	減少	124	17.4
市府各機關 公文處理品質	增加	117	16.4
	不變	104	14.6
	降低	491	69.0
市府各機關 公文處理天數 增減主要原因	組織整併	295	41.4
	權責改變	46	6.5
	領導模式改變	239	33.6
	工作模式改變	132	18.5
市府各機關 公文處理品質 增減主要原因	組織整併	261	36.7
	權責改變	96	13.5
	領導模式改變	198	27.8
	工作模式改變	157	22.0

## (二) 民眾對直轄市政府各機關組織控制幅度之看法

受訪民眾對縣市合併後新直轄市政府各機關組織控制幅度變動之看法彙整顯示如表 7；資料顯示：有近八成民眾認為合併以來市府各機關的組織控制幅度增加，超過五成民眾認為合併以來市府各機關的內部管理績效降低。資料也顯示造成各機關組織控制幅度增加主要原因，七成二民眾認為是市府各機關「組織整併」造成的、一成五民眾認為是機關「權責改變」造成；至造成各機關內部管理績效降低主要原因，超過五成民眾認為是機關「組織整併」造成、近三成民眾認為是機關「工作模式改變」造成、一成五民眾認為是機關「權責改變」造成。

綜合而言，縣市合併迄今二年，超過三分之二以上的市民認為新市府各機關組織控制幅度較合併前有「巨幅增加」、內部管理績效有「明顯降低」之現象，而造成新市府各機關控制幅度較合併前巨幅增加、內部管理績效明顯降低之主要原因，民眾認為最主要是「組織整併」造成的。

表 7：民眾對直轄市政府各機關組織控制幅度看法一覽表

類 別	人數別	合 計	
		人數 (712)	比例 (%)
市府各機關 組織控制幅度	增 加	569	79.9
	不 變	120	16.9
	減 少	23	3.2
市府各機關 內部管理績效	增 加	85	12.0
	不 變	238	33.4
	降 低	389	54.6
市府各機關 組織控制幅度 增減主要原因	組織整併	517	72.6
	權責改變	103	14.5
	領導模式改變	54	7.6
	工作模式改變	38	5.3
市府各機關 內部管理績效 增減主要原因	組織整併	372	52.3
	權責改變	105	14.7
	領導模式改變	27	3.8
	工作模式改變	208	29.2

### (三) 民眾對直轄市政府各機關人員流動性程度之看法

受訪民眾對縣市合併後新直轄市政府各機關人員流動性之看法彙整顯示如表 8。

表 8：民眾對直轄市政府機關人員流動性程度看法一覽表

類 別	人數別	合 計	
		人數 (712)	比例 (%)
市府各機關 人員流動性程度	增 加	285	40.0
	不 變	246	34.6
	減 少	181	25.4
市府各機關 人員陞遷機會	增 加	235	33.0
	不 變	352	49.4
	降 低	125	17.6
市府各機關 人員流動性程度 增減主要原因	組織整併	428	60.1
	權責改變	97	13.6
	領導模式改變	83	11.7
	工作模式改變	104	14.6
市府各機關 人員陞遷機會 增減主要原因	組織整併	392	55.1
	權責改變	113	15.9
	領導模式改變	119	16.7
	工作模式改變	88	12.3

資料顯示：有四成民眾認為合併以來市府各機關「人員流動性」增加，近五成民眾認為合併以來市府各機關「人員陞遷機會」呈現不變狀態、三成三民眾則

認為是增加。資料也顯示造成各機關人員流動性增加主要原因，逾六成民眾認為是市府各機關「組織整併」造成的；至造成各機關人員陞遷機會增加主要原因，有五成六民眾認為是機關「組織整併」造成的。

綜合而言，縣市合併迄今二年，超過三分之一以上的市民認為新市府各機關人員流動性較合併前是「增加」、惟人員的陞遷機會「並未同步增加」之現象，而造成新市府各機關人員流動性較合併前增加之主要原因，超過半數以上民眾認為最主要是市府各機關「組織整併」造成的。

#### (四) 民眾對直轄市政府各機關及公務員被投訴或陳情之看法

受訪民眾對縣市合併後新直轄市政府各機關及公務員被民眾投訴或陳情之看法彙整顯示如表 9。資料顯示：有七成四民眾認為合併以來市府各機關及公務員受理民眾陳情之次數增加，七成五民眾認為合併以來市府各機關及公務員被民眾投訴之次數增加。資料也顯示造成各機關及公務員受理民眾陳情次數增加主要原因，三成五民眾認為是市府各機關「權責改變」造成、三成二民眾認為是機關「組織整併」造成、二成二民眾則認為是機關「領導模式改變」造成的；至造成各機關及公務員被民眾投訴次數增加主要原因，有三成四民眾認為是「權責改變」造成、近三成民眾認為是機關「組織整併」造成。

表 9：民眾對直轄市政府機關及公務員被民眾投訴或陳情看法一覽表

類 別	人數別	合 計	
		人數 (712)	比例 (%)
市府各機關受理民眾陳情次數	增 加	527	74.0
	不 變	146	20.5
	減 少	39	5.5
市府各機關公務員被民眾投訴次數	增 加	536	75.3
	不 變	148	20.8
	降 低	28	3.9
市府各機關受理民眾陳情次數增減主要原因	組織整併	233	32.7
	權責改變	254	35.7
	領導模式改變	162	22.8
	工作模式改變	63	8.8
市府各機關公務員被民眾投訴次數增減主要原因	組織整併	213	29.9
	權責改變	247	34.7
	領導模式改變	118	16.6
	工作模式改變	134	18.8

綜合而言，縣市合併迄今二年，四分之三的市民認為新市府各機關及公務員被民眾投訴或受理陳情次數較合併前有「明顯增加」之現象，而造成新市府各機關及公務員被民眾投訴或受理陳情次數較合併前明顯增加之主要原因，民眾認為最主要是機關「權責改變」造成、其次為「組織整併」。

#### (五) 民眾對直轄市政府各機關及公務員服務態度不滿意程度之看法

受訪民眾對縣市合併後新直轄市政府各機關及公務員服務態度不滿意程度

之看法彙整顯示如表 10；資料顯示：合併以來有超過五成民眾對市府各機關的不滿意程度是「增加」、四成二民眾則是「不變」，五成二民眾對市府各機關公務員服務態度的不滿意程度呈現「增加」、近四成呈現「不變」。

資料也顯示造成民眾對各機關不滿意程度增加主要原因，三成三成民眾認為是市府各機關「權責改變」造成的、近三成民眾認為是機關「組織整併」造成、二成六民眾則認為是機關「工作模式改變」造成的；至造成民眾對各機關公務員服務態度不滿意程度增加之主要原因，三成二民眾認為是「工作模式改變」造成、二成八民眾認為是機關「權責改變」造成、二成民眾認為是機關「組織整併」造成的。

綜合而言，縣市合併迄今二年，超過半數以上的市民對新市府各機關及公務員服務態度的不滿意程度較合併前有「明顯增加」之現象，而造成民眾對新市府各機關及公務員服務態度不滿意程度較合併前明顯增加之主要原因，民眾認為市府各機關的「權責改變」、「工作模式改變」、「組織整併」等三項乃是主因。

表 10：民眾對直轄市政府機關及公務員服務態度不滿意程度看法一覽表

類別	人數別	合計	
		人數 (712)	比例 (%)
對市府各機關 不滿意程度	增加	362	50.8
	不變	301	42.3
	減少	49	6.9
對市府各機關公 務員不滿意程度	增加	373	52.4
	不變	281	39.5
	降低	58	8.1
對市府各機關 不滿意程度 增減主要原因	組織整併	209	29.4
	權責改變	238	33.4
	領導模式改變	83	11.6
	工作模式改變	182	25.6
對市府各機關 公務員不滿意程 度增減主要原因	組織整併	145	20.3
	權責改變	197	27.7
	領導模式改變	136	19.1
	工作模式改變	234	32.9

#### (六) 民眾對直轄市政府各機關及公務員的整體滿意度之看法

受訪民眾對縣市合併後新直轄市政府各機關及公務員的整體滿意程度之看法彙整顯示如表 11。

資料顯示：三成八民眾對合併以來市府各機關的整體滿意程度是呈現「增加」、三成五民眾則是呈現「減少」，三成六民眾則對合併以來市府各機關公務員的整體滿意程度呈現「增加」、三成五民眾則是呈現「減少」狀態。資料也顯示造成民眾對各機關的整體滿意度增減變動主要原因，三成民眾認為是市府各機關「組織整併」造成、近三成民眾認為是機關「權責改變」造成、二成五民眾則認



為是機關「工作模式改變」造成的；至造成民眾對各機關公務員的整體滿意度增減變動主要原因，三成一民眾認為是「組織整併」造成、二成七民眾認為是機關「權責改變」造成、二成二眾認為是機關「工作模式改變」、近二成民眾則認為是機關「領導模式改變」造成的。

綜合而言，縣市合併迄今二年，約三分之一的市民對新市府各機關及公務員的整體滿意度較合併前有「增加」現象、惟滿意程度增加幅度「不明顯」，而造成民眾對新市府各機關公務員的整體滿意程度較合併前增減變動之主要原因，民眾認為最主要是機關「組織整併」造成、其次為機關「權責改變」、再次為機關「工作模式改變」造成。

表 11：民眾對直轄市政府機關及公務員整體滿意度看法一覽表

類 別	人數別	合 計	
		人數 (712)	比例 (%)
對市府各機關的 整體滿意程度	增 加	269	37.8
	不 變	191	26.8
	減 少	252	35.4
對市府各機關 公務員的整體 滿意程度	增 加	258	36.2
	不 變	205	28.8
	降 低	249	35.0
對市府各機關的 整體滿意程度增 減之主要原因	組織整併	218	30.6
	權責改變	203	28.5
	領導模式改變	112	15.7
	工作模式改變	179	25.2
對市府各機關公 務員的整體滿意 度增減主要原因	組織整併	227	31.9
	權責改變	194	27.2
	領導模式改變	138	19.4
	工作模式改變	153	21.5

## 伍、結 語

### 一、研究發現

綜合前面各節的研究，本文獲得下面六項重要研究結果，分述如次：

第一，研究發現合併以來新市府各機關的公文處理時效，近半數市府公務員認為「並未」產生變動（處理天數不變、品質不變），惟多數洽辦業務往來的民眾則認為新市府公文處理時效「變差」（處理天數變長、品質降低）；也發現造成公文時效產生變動之主因，半數的公務員認為是機關「權責改變」造成的，多數民眾則認為是市府「組織整併」造成的。更發現市府三層級機關（一級、二級、區公所），一級與二級機關公務員認為合併以來各機關及其所在機關的公文處理時效「並未」產生變動，惟區公所公務員則認為是「變差」，出現越往基層，其公務員認為市府整體公文處理時效變差的比例有愈高，呈現階梯上升現象。

此種結果顯示：縣市合併造成的新市府組織調整與磨合的陣痛期仍未完全消除，致直接顯現市府各機關的為民服務績效表象的「公文處理時效」民眾認為整體是變差的，這種不佳印象亟待各機關及時消除與有效解決，否則將造成績效不彰負面印象，影響政府績效。

第二，研究發現合併以來新市府各機關的組織控制幅度及內部管理績效，半數以上的市府公務員認為組織控制幅度明顯「變大」、內部管理績效則「不變」，惟多數洽辦業務往來的民眾則認為新市府的組織控制幅度明顯「變大」、內部管理績效也「變差」；也發現造成市府各機關成組織控制幅度及內部管理績效產生變動之主因，多數的公務員認為是機關「領導模式改變」與「工作模式改變」造成的，多數民眾則認為是市府「組織整併」與「工作模式改變」造成的。

此種結果顯示：縣市合併以來多數公務員（一級機關）雖看到其組織控制幅度巨增，惟仍未體認到這種擴增對其機關帶來之危害，不少成員仍以原有觀點與格局看待合併後之新市府組織，而昧於現勢與自我感覺良好，長此以往，若無改變與回饋體認，未來新市府的內部管理績效整體將可能出現不升反降之發展，將降低合併可能對新市府帶來的組織與管理效益，影響頗大亟待加以導正。

第三，研究發現合併以來新市府各機關的人員流動性及陞遷機會，多數的市府公務員認為機關的人員流動性與陞遷機會均明顯「增加」，惟洽辦業務往來的民眾則多數認為新市府的人員流動性明顯「增加」、但陞遷機會卻是「未同步增加」；也發現造成市府各機關的人員流動性產生變動之主因，多數的公務員認為是機關「工作模式改變」造成的，而造成人員陞遷機會產生變動之主因多數公務員則認為是市府「組織整併」與「權責改變」造成的，惟洽辦業務往來的民眾則認為兩者均是市府「組織整併」造成的。

此種結果顯示：新市府各機關並未有效利用合併隨之而來的組織整併與組織調整的「磨合容忍黃金階段」，也未一次通盤檢視各人員與職缺情況，亦未以長遠角度與整體觀來進行人事布局與人力運用，反而，因人員的遷調頻繁讓不少公

務員無所適從，致對流動遷調結果失望而離開新市府或退出工作行列，此種流動性與人事不安的情況極值得市府行政決策團隊注意。

第四，研究發現合併以來新市府各機關及人員被民眾投訴或陳情次數，近半數的市府公務員認為各機關受理民眾陳情及被民眾投訴的次數明顯「增加」、但認為其所在單位被民眾投訴的情形「不變」，惟洽辦業務往來的民眾絕大多數認為新市府各機關受理民眾陳情及被民眾投訴的次數均明顯「增加」，此與公務員之認知明顯不同；也發現造成市府各機關受理民眾陳情及被民眾投訴的次數產生變動之主因，多數的公務員認為是機關「權責改變」與「組織整併」造成的，此與洽辦業務往來的民眾之看法相同。

此種結果顯示：新市府公務員—尤其是機關層級愈高的公務員（如一級機關），迄今仍尚未完全體認到合併後民眾對市府機關及人員陳情或抱怨的真正原因所在，如果市府各機關及公務員仍未能找出造成這些民怨之「源頭」，從源採取有效方法澈底解決，未來新市府各機關及公務員被民眾投訴或抱怨的情況更將繼續且可能有增無減，不僅將抑制市府提升各機關績效之努力腳步，更將降低市政府整體競爭力躍升幅度，恐影響高雄市的整體城市競爭力。

第五，研究發現合併以來民眾對新市府各機關及人員服務態度的不滿意度，多數的市府公務員認為民眾對市府各機關及公務員服務態度的不滿意度均明顯「增加」，洽辦業務往來的民眾絕大多數也對新市府各機關及公務員服務態度的不滿意度明顯「增加」；也發現造成民眾對新市府各機關及人員服務態度的不滿意度增加之主因，多數的公務員認為是機關「權責改變」與「組織整併」造成的，此與洽辦業務往來的民眾之看法相同。

上開結果顯示：合併後新市府的後續「組織調整」工作仍尚未完成，仍須儘快改善與加塊磨合的進度，否則，一旦民眾對新市府的一些因組織碎裂造成的棘手問題的容忍與耐性喪失，屆時，市政團隊的不滿意度將可能投射反應在直轄市的執政團隊上，影響人民對其支持與信賴，危及繼續執政基礎。

第六，研究發現合併以來民眾對新市府各機關及人員的整體滿意度，多數的市府公務員認為民眾的滿意度均明顯「增加」，此與多數洽辦業務往來的民眾之看法相同；也發現造成民眾對新市府各機關及人員的整體滿意度增加之主因，多數的公務員認為是機關「領導模式改變」與「工作模式改變」造成的，惟洽辦業務往來的民眾則認為是市府「組織整併」與「權責改變」造成的，兩者明顯看法不同，惟民眾之看法卻與「區公所」公務員之看法約略相同。

此種結果顯示：縣市合併政府原先規劃之合併效益經由初步的區域與組織整合過程，其效益已逐漸出現並開始讓民眾及市府成員感受到，亦顯示市政府組織整併與磨合的工作雖出現若干問題與不順結果，惟民眾對市府團隊後續善後的努力與合併之正面看法已顯現效果之現象，如能加強上開整合工作，突顯合併將要帶來之各種積極性效益，必將讓民眾對市府各機關及公務員的整體滿意度增加。

## 二、研究建議

依據前述研究發現結果，本文以「整合、協調」的全觀型治理觀點提出相應政策建議，分述如次：

第一，針對民眾與區公所基層公務員均認為縣市合併後「組織整併」與「權責改變」影響市府各機關公文處理時效變差及造成民眾對市府績效不佳印象之問題；建議新市政府應通盤檢視並加快各機關的組織整併及組織磨合等善後工作，縮短組織調整的陣痛期，並確實釐清機關之「權責與分工」（尤其是第一線的為民服務案件），且應將各項為民服務工作或案件之處理或受理流程改變等情形向民眾說明清楚，以避免民眾直觀產生誤解，杜絕因公文處理沿宕衍生的爭議情形，及績效不彰負面印象之生成，可適時減少民眾投訴或陳情案件之發生。

第二，針對市府部分成員仍以原有觀點及格局看待合併後的組織運作情況，致造成市府各機關內部管理績效整體出現不升反降之問題；建議新市府及所屬各級公務員（尤其是各級主管人員）應重新正視並詳細體認合併後新市府組織運作整體發展走向、確實定位其負責各項業務承辦之工作方法與內容，採取全面角度檢視機關業務處理流程，加強內部控制管理與建構出新的標準工作模式，使公務員及民眾均能有所遵循依據，俾降低因組織控制幅度擴增可能出現的內部管理「失控」風險。

第三，針對市府各機關因人員組織整併、遷調頻繁致造成行政團隊人事不安定，影響組織整併與磨合之進行問題；建議新市府各主管機關（一級機關）首長與主管應採取宏觀作法審視機關本身及所屬職缺與職務暨人員全盤情況，建立可適時反應績效的正式陞遷與職務歷練管道，讓所屬公務人員有所依據與展現績效途徑，從中培養與拔擢優秀人才，同時藉以吸引外部人才及降低本身優秀人才外流情形，澈底鼓舞合併後的機關組織人員士氣，作為建立績效工作團隊基礎。

第四，針對市府各機關（由其是一級機關）人員未完全認識與確認合併後民眾對市府機關及人員陳情或抱怨真正原因所在，致抑制市府目前提升各機關績效努力腳步及將降低市政府整體競爭力躍升幅度之問題；建議新市政府各機關應通盤檢視組織及業務，從源頭找出造成民怨「源頭」，採取有效整合方法澈底解決，並加快其後續整併及磨合工作進度，確實釐清機關的權責，建立起 SOP 作業流程公示於民眾及所屬公務員，俾澈底杜絕爭議，減少民眾之抱怨與問責聲浪，鬆綁抑制市府提升績效努力的束縛，累積市政府整體競爭力躍升力道。

第五，針對民眾對新市府因組織碎裂化造成的棘手問題容忍度與耐性即將喪失，可能造成對市政團隊的不滿意度直線上升，致影響其支持與信賴而危及執政基礎之問題；建議市政府各機關應全面加快「權責調整」與「組織整併」速度，尤其應針對機關組織「領導模式」與「工作模式」變動幅度較大機關督促加強其組織整合與協調工作，確實釐清工作權責與分工方式。

第六，針對縣市合併區域與組織整合初步效益逐漸出現並開始讓民眾及市府成員感受到致新市府整體滿意度增加之現象；建議新市府各級機關應確實遵照市

府決策單位原先規劃整合方向、階段、步執，有序地落實合併後續各項調整工作，以儘快建立各機關明確分工與權責劃分，從而儘早發揮組織整合規模效益，提升整體的施政滿意度，營造績效團隊與政府良好形象。

### 三、全觀型治理觀點下組織改造建議與展望

經由本文的研究與分析，想要確實提升高雄市政府的組織競爭力，從全觀型治理角度出發，必需針對合併後的直轄市政府組織運作採取「全觀型」協調及整合策略，透過合併後的整體組織整併過程，逐步建立符合行政效能與管理效益的新市政府組織治理網絡，這個治理網絡須能發揮政府治理的「分工與專業化」效能，以及充分協調全部機關的「組織與人員」，去除冗員及冗贅機關，建立指揮領導鍊，達到將碎裂化組織重新有效整合組織之目標。

從本文前面的研究可發現，合併後高雄市政府雖因合併促使各機關進行組織整併及磨合等工作而出現若干組織碎裂化問題，造成新市府相關為民服務工作產生脫節與混亂現象，導致引發民眾不滿與抱怨，甚至質疑縣市合併之成效與決策的決定正當性。然而隨著合併後新市府各機關進行的組織整合與磨合工作的陸續完成，從新改變與建立新的領導模式與工作方式，結果，因合併對市府組織整合帶來的規模效益逐漸顯現後，地方民眾的抱怨與不滿意度雖仍呈現增加，惟多數民眾卻對新市府各機關及公務員的整體表現滿意度亦同時出現增加，形成雙極增加現象。

因此，透過本文研究結果，目前處於市府組織整併與磨合的陣痛階段，市府組織運作雖有種種不佳與缺陷，預期俟新市府後續組織磨合與調整等工作順利完成或加速調整完畢，其整體政府績效將出現大幅躍升之必然發展態勢；展望未來的高雄市，在厚實的新高雄市政府高競爭力支撐下，高雄市的城市競爭力飛升與躍進全台灣將指日可期。

## 參考文獻

- 王保健(2001)。地方自治立法權中關於自治條例之研究。**立法院聞**，第39卷11期，頁85-94。
- 王皓平(2010)。縣市合併改制後次級地方行政組織之評析。**國政評論**，9月15日。國家政策研究基金會。(http://www.npf.org.tw/post/1/8098)
- 丘昌泰(2002)。邁向績效導向的地方政府管理。**研考雙月刊**，229，頁46-56。
- 江大樹(2005)。從創新到執行力：政府改造的變革與困境。**政治科學論叢**，第26期，頁81-120。
- 江大樹(2006)。**邁向地方治理－議題、理論與實務**。台北：元照。
- 江大樹(2010)。**從縣市合併到區域治理：「3都15縣」政策評析**。2010年11月12日：取自 <http://moodle.ncnu.edu.tw/file.php/10665/>。
- 江大樹、梁鎧麟(2011)。長期照顧體系組織改造策略分析：全觀型治理觀點。**文官制度季刊**，第3卷第1期，頁1-28。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億(2004)。地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以台北市及其鄰近縣市為例。**行政暨政策學報**，第38期，頁1-30。
- 江宜樺(2009)。推動縣市改制、落實區域均衡發展。發表於：**行政區劃、區域發展與國土規劃說明座談會**。2009年8月4日。高雄：蓮潭。
- 李長晏、詹立煒(2006)。中台灣區域發展之協調機制：形塑空間夥伴同與區域治理之行動策略。收錄於紀俊臣(編)：**都市集區域治理**，頁155-184。台北：五南。
- 李述德(2009)。開創地方財源新契機：談財政收支劃分法之修正。**研考雙月刊**，第33卷4期，頁77-84。
- 李茂興、李慕華、林宗鴻譯(1999)。Robbins原著。**組織行為**。台北：揚智。
- 朱斌妤、韓婷婷(2007)。民眾參與環境影響評估行為意圖模型分析。**空大行政學報**，第18期，頁25-59。
- 朱鎮明(2004)。地方治理與地方政府現代化：21世紀英國地方層次的變革。**行政暨政策學報**，第38期，頁31-60。
- 朱鎮明(2010)。競爭型計畫與臺灣府際夥伴關係的實踐。**公共行政學報**，第37期，頁71-110。
- 汪明生(2006)。**領導與團隊管理**(初版)。台北：國立空大。
- 呂育誠(2002)。地方政府管理－結構與功能的分析。發表於：**地方自治變革與地方政府功能提升研討會**。2002年12月17日。台北：內政部、淡江大學公共行政系主辦。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯(2003)。**行政學(一)(二)(四版)**。台北：國立空大出版。
- 吳英明(2010)。高雄都的城市定位與發展策略。**城市發展**，第9期，頁153-159。
- 吳新復、江岷欽、夏學理、許道然(2002)。**組織行為**。台北：國立空大出版。

- 吳濟華、葉晉嘉、朱俊德、王翔偉 (2006)。地方永續發展規劃之跨域治理機制研究：以高高屏地區為例。**城市發展**，第1期，頁28-53。
- 吳聰成 (2011)。公務人力績效管考改革新思維。**公務人員月刊**，第182期，頁2-5。
- 林水波 (2006)。領導者的變遷管理角色。**人事月刊**，第252期，頁9-21。
- 林水波 (2010)。主編語。**文官制度季刊**，第2卷4期，頁I-II。
- 林水波、李長晏 (2005)。**跨域治理**。台北：五南。
- 林立曼 (2001)。**戶政人員工作壓力研究**。國立政治大學公行系未出版碩士論文。
- 林清山 (1992)。**心理與教育統計學**。台北：東華。
- 余世昌 (2010)。論治理系絡下政府執行角色的轉換：政策類型與網絡管理。發表於：**2010TASPAA 兩岸四地公共行政與公共事務學術研討會**。2010年5月29-30日。桃園：中央警察大學。
- 胡志強 (2009)。推動區域發展，提升國際競爭力。**研考雙月刊**，第33卷4期，頁89-96。
- 張力亞 (2010)。台北縣升格為直轄市的議程設定分析。發表於：**組織策略變革與議題管理研討會**，2010年4月30日，高雄：義守大學。
- 張潤書 (2004)。**行政學 (修訂三版)**。台北：華泰文化。
- 黃昭勇 (2010)。十六縣市搶小餅、地方財政惡化。**天下雜誌**，第455期，頁：27-28。
- 黃富源 (2011)。消防人事制度之現況探討與改進。**公務人員月刊**，第178期，頁1-6。
- 紀俊臣 (2003a)。英美日對跨區域自治事務之處理機制與經驗評析。**中國地方自治**，56(7)，頁4-20。
- 姜渝生 (2009)。國土發展新挑戰與新願景。**研考雙月刊**，第33卷4期，頁24-43。
- 施正峰 (2010)。五都與縣市合併升格之體制問題探討。發表於：**五都體制變革與台灣發展研討會**。台北：現代學術研究基金會、新設會基金會主辦，2010年9月19日。
- 施能傑 (2006)。文官體系能力與政府競爭力。**東吳政治學報**，第22期，頁1-46。
- 施能傑 (2008)。政府業務終結的分析架構。**公共行政學報**，第28期，頁85-113。
- 孫本初 (2002)。**公共管理(第三版)**。台北：智勝。
- 高永光 (2001)。地方財政權問題研究。收於關中 (編)：**地方制度研究論文集**，頁1-17。台北：國家政策研究基金會。
- 席代麟 (2010)。縣市合併議題的管理。發表於：**組織策略變革與議題管理研討會**，2010年4月30日。高雄：義守大學。
- 陳 菊 (2011)。縣市合併創新局、2011高雄代表字「拼」。**焦點新聞網**，2011年1月2日。
- 陳立剛 (2000)。**台北縣、桃園縣及台中縣市升格直轄市相關問題之探討**。行政院研考會。

- 陳正料 (2010)。公務人員型塑廉能價值及建構廉能政府個案分析：社會判斷法的調查。**文官制度季刊**，第2卷4期，頁41-83。
- 陳正料 (2011)。縣市合併及後續處理結果對地方公務員組織認同與工作績效影響之研究：以中南高三市政府為例。**100 年度人事行政研究發展作品選輯**。行政院人事行政局。
- 陳正料、張簡采玥 (2012)。縣市合併對新直轄市政府團隊成員組織認同與工作績效影響之研究：以高雄市政府為例。**市政研究發展輯**。高雄市政府研考會。
- 陳敦基 (2001)。都市優先發展大眾運輸的經濟性策略。**經濟前瞻**，第75期，頁121-124。
- 游啟源 (1992)。台北縣市合併為房地產帶來新機會：大台北重劃後的房地產投資策略。**財訊**，第125期，頁347-350。
- 楊護源 (2010)。縣市合併城市治理的新課題。**城市智庫電子報**，第59期。
- 鄭安廷 (2010)。行政區域整併為強化區域治理效能的唯一選擇？從英國區域政府政策的轉變看行區域變革的挑戰。發表於：**2010TASPAA 兩岸四地公共行政與公共事務學術研討會**。2010年5月29-30日。桃園：中央警大。
- 鄭美華 (2010)。風險管理與災害防救機制的變遷：台灣八八水災個案之研究。發表於：**2010TASPAA 兩岸四地公共行政與公共事務學術研討會**。2010年5月29-30日。桃園：中央警大。
- 詹中原 (2002)。新公共管理與國家發展。收錄於詹中原主編：**新公共管理：政府再造的理論與實務**，頁71-84。台北：五南圖書。
- 蔡培隆 (2008)。**縣市合併的行動策略**。2010年11月15日摘自 <http://tw.search.yahoo.com/search;giuda.nuk.edu.tw/download.php?...&dir=archive&title=Download>。
- 蔡秀涓 (2007)。政府主管如何看待績效不佳員工：台灣與美國之比較分析。**政治科學論叢**，第32期，頁109-144。
- 蕭閔偉、林建元、白仁德 (2012)。五直轄市升格後跨區域整合治理之新課題與願景：國土規劃觀點。**公共行政學報**，第42期，頁139-156。
- 韓保中 (2009)。全觀型治理之研究。**公共行政學報**，第31期，頁1-48。
- 劉當安 (2010)。縣市合併員額數呈現下降。**聯合報**，2010年5月12日(四版)。
- 劉坤億 (2002)。全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網路的解構與重組。**行政暨政策學報**，第34期，頁57-83。
- 劉坤億 (2003)。地方治理與地方政府角色職能的轉變。**空大行政學報**，第13期，頁233-268。
- 劉翠瑤 (2008)。**員工組織變革認知對組織承諾與工作滿足影響性之研究：以台北市立聯合醫院整合為例**。台北醫學大學醫管研究所未出版碩士論文。
- 蘇嘉宏 (2010)。縣市合併對高雄政治生態影響。**中國評論**，第149期，頁66-80。
- 內政部 (2010)。**縣市改制直轄市相關資訊專區**。( <http://www.moi.gov.tw/> )



- countyreform/newsT2.aspx?type=3)
- 內政部 (2011)。縣市改制直轄市資訊網。( [http://www.moi.gov.tw/countyreform/news\\_content.aspx?id=1](http://www.moi.gov.tw/countyreform/news_content.aspx?id=1) )
- 行政院 (2009)。國土規劃與縣市改制說明。研考雙月刊，第 33 卷 4 期，頁 I-III。
- 行政院經濟建設委員會 (2010)。縣市合併與空間發展策略規劃研討會論文集。2010 年 10 月 10-15 日。
- 財政部 (2011)。中央統籌分配稅款分配辦法。引自 [http://www.nta.gov.tw/ch/03information/inf\\_d01\\_main.asp?bull\\_id=312](http://www.nta.gov.tw/ch/03information/inf_d01_main.asp?bull_id=312)
- 銓敘部 (2012)，公務人員人力素質統計季報。摘自 <http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1027-3369/Documents/10012> 季報.doc
- Ashforth, B. E. and F. A. Male(1992). Loyal from Day One: Biodata, Organizational Identification, and Turnover among Newcomer. *Personal Psychology*, 48: 309-333.
- Barnett, William P. and Glenn R. Carrol(1995). Modeling Internal Organizational Change. *Annual Review Sociology*, 21: 217-236.
- Bovaird, Tony and Elke Loffler(2002). Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking'Good Government'. *International Review of Administrative Science*, Vol. 68: 9-24.
- Burke, W. and G. Litwin(1992). A causal model of organizational performance and change. *Journal of Management*, Vol. 18, pp. 523-545.
- DeVellis. 1991. "Scale Development: Theory and Applications." *Applied Social Research Methods Series*, Sage.
- Diamond, John and Joyce Liddle(2003). Regional Governance: Some Unresolved Issue. *Public Policy and Administration*, Vol. 18, No. 2(Summer), pp.106-117.
- Drucker, P. F. 1999. *Management Challenges for the 21th Centry*. Commonwealth Publishing Co., Ltd.
- Dunn, W.N.(2004). *Public Policy Analysis: an Introduction*. Prentice-Hall, Inc.
- Edwards, J. E., M. D. Thomas, P. Rosenfeld and A. B. Kewley. 1997. *How to Conduct Organizational Surveys: A Step by Step Guide*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fornell C., and D. F. Larcker. 1981. "Evalutating Structural Equation Model with Unobservable Variable and Measurement Error." *Journal of Marketing Research*, 18: 39-50.
- French, W. and C. J. Bell. 1999. *Organization Development: Behavior Science Interventions for Organization Improvement*(6<sup>th</sup>ed.). Mahwah, NJ: Prentice Hall.
- Fulop, L.(2004). Interorganizational Networking. In *Management and Organization, et al.*, Stephen Linstead, Liz Fulop & Simon Lilley. New York: Palgrave

- Macmillan, 539-587.
- Housden, P.(2000). *Local Statesmen*. Coventry: Warwick Business School.
- Jane G. Kazman(2000). *Measurement for Results: Implementing Performance Measure in Local Government*. Washington: ICMA.
- John, P.(2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Katsuyama, Byron.(2003). Is Municipal Consolidation the Answer?. *Municipal Research News*, Summer(<http://www.mrsc.org/Publications/mrnews/mrnews0603.aspx>)(2011/01/12).
- Kettl, D. F. 2000. "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government." *Public Administration Review*, Vol. 60(No.6): 488-497.
- Kotter, John P.(1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, 73(2): 59-67.
- Leach, Steve and David Wilson(2002). Rethinking Local Political Leadership. *Public Administration*, Vol. 80, No. 4: pp. 665-689.
- Leavitt, H. J.(1976). Applied Organization Change in Industry. In I. G. Marchedsn, *Handbook of Organization*. Chicago: Randy McNally, pp. 144-167.
- Lynch, J., and G.A. Kaplan(2000). Socioeconomic position. In Berkman, L. and Kawachil.,(eds). *Social Epidemiology*, 13-35. Oxford University Press.
- Martin, Steve ( 2002 ) . The Modernization of UK Local Government: Markets, Managers, Monitors and Mixed Fortunes. *Public Management Review*, Vol. 4, Issue 3: pp.291-307.
- Nunnally, J. C.(1978). *Psychometric Theory*. New York: McGraw-Hill.
- OECD(2001). *Local Partnerships for Better Governance*. Paris: OECD.
- Pearce, Graham and John Mawson(2003). Delivering Devolved Approaches to Local Governance. *Policy & Politics*, Vol. 31, No. 1, pp. 51-67.
- Phillips, L. J. 2005. *Investing in Your Company's Human Capital: Strategies to Avoiding Spending Too Little or Too Much*. New York: AMACOM.
- Porter, M. E., & K. Schwab(2008). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Retrieved December 21, 2008, from <http://www.weforum.Org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.
- Roger, Bristow.(2010). The Taiwan Metropolitan Planning Project Exemple from Overseas. Present in *International Seminar on County-Municipality Merging & Spatial Development Planning in Taiwan*, October 10-15, Taipei.
- Wikipedia.(2007). Local Sustainable Development Trends. *WCED Report 2007*.
- 6 Perri, D. L., Kimberly, S., and S. Gerry. 2002. *Towards Holistic Government: The New Reform Agenda*. New York, NY: Palgrave.



## 附錄（縣市合併後直轄市政府組織整併與磨合問題調查問卷）

親愛的先生\女士：您好

這是一份學術問卷，主要目的是想瞭解縣市合併後您對於目前市政府及所屬各機關因組織整併及磨合工作出現的「組織碎裂化」等相關議題的一些看法，您的答案並無所謂「對」或「錯」，請您依據您真實的感受或想法作答。本問卷採無計名方式填答，資料純作學術研究之用，敬請放心回答。

由於問卷發出份數不多，您的意見對本研究之貢獻影響很大，因此，煩請您撥冗仔細填答，謝謝您的協助與支持。

敬祝

身體健康，萬事如意！

○○○ 敬上。

### 一、問卷說明

- (一) 本問卷所指「公文處理天數」，係指機關受理或經辦民眾申請案件之「平均處理天數」。
- (二) 本問卷所指「公文處理品質」，係指機關受理或經辦民眾申請案件之「公文錯誤情形」。
- (三) 本問卷所指「組織控制幅度」，係指機關「內部編制單位數」及「所屬機關數」。
- (四) 本問卷所指「內部管理績效」，係指機關「內部控制程度」。
- (五) 本問卷所指「人員流動性」，係指機關公務人員「垂直遷調」及「水平遷調」之情形。
- (六) 本問卷所指「人員陞遷機會」，係指機關公務人員「職務陞遷」多寡情形。
- (七) 本問卷所指「民眾陳情」，係指機關受理或經辦民眾針對其經管業務所為行政處分之各種「陳情案」。
- (八) 本問卷所指「民眾投訴」，係指機關受理或經辦民眾針對公務人員為民服務之各種「意見反應案」。
- (九) 本問卷所指「不滿意程度」，係指機關的政策、工作或計畫執行結果出現「缺失、遺漏或不足」程度。
- (十) 本問卷所指「滿意程度」，係指機關的政策、工作或計畫執行結果符合受訪人「期望」程度。

## 二、正式問卷：

### 公務員問卷

#### (一) 對機關公文處理時效的看法：

- 1.縣市合併迄今，您覺得目前市政府各機關的公文處理天數，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 2.縣市合併迄今，您覺得目前所在單位的公文處理天數，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 3.縣市合併迄今，您覺得目前市政府各機關的公文處理品質，較合併以前是呈現：提升 不升不降 降低 之現象。
- 4.縣市合併迄今，您覺得目前所在單位的公文處理品質，較合併以前是呈現：提升 不升不降 降低 之現象。
- 5.縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關公文處理天數增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。
- 6.縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關公文處理品質增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。

#### (二) 對機關組織控制幅度的看法：

- 1.縣市合併迄今，您覺得目前市政府各機關的組織控制幅度，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 2.縣市合併迄今，您覺得目前所在單位的組織控制幅度，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 3.縣市合併迄今，您覺得目前市政府各機關的內部管理績效，較合併以前是呈現：增加 不增不減 降低 之現象。
- 4.縣市合併迄今，您覺得目前所在單位的內部管理績效，較合併以前是呈現：增加 不增不減 降低 之現象。
- 5.縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關組織控制幅度增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。
- 6.縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關內部管理績效增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。

#### (三) 對機關人員流動性程度的看法：

- 1.縣市合併迄今，您覺得目前市政府各機關的人員流動性（水平與垂直）程度，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 2.縣市合併迄今，您覺得目前所在單位的人員流動性（水平與垂直）程度，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 3.縣市合併迄今，您覺得目前市政府各機關的人員陞遷機會，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 4.縣市合併迄今，您覺得目前所在單位的人員陞遷機會，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 5.縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關人員流動性程度增減最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。
- 6.縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關陞遷機會增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。

**(四) 對機關及人員被民眾投訴或陳情的看法：**

- 1.縣市合併迄今，您覺得目前市政府各機關受理民眾陳情的次數，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 2.縣市合併迄今，您覺得目前所在單位受理民眾陳情的次數，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 3.縣市合併迄今，您覺得目前市政府各機關公務員被民眾投訴的次數，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 4.縣市合併迄今，您覺得目前所在單位公務員被民眾投訴的次數，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 5.縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關受理民眾陳情次數增減最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。
- 6.縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關公務員被民眾投訴次數增減最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。

**(五) 對機關及人員服務態度不滿意程度的看法：**

- 1.縣市合併迄今，民眾對目前市政府各機關的不滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 2.縣市合併迄今，民眾對目前您所在單位的不滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 3.縣市合併迄今，民眾對目前市政府各機關公務員服務態度的不滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 4.縣市合併迄今，民眾對目前您所在單位公務員服務態度的不滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 5.縣市合併迄今，您覺得造成民眾對市府各機關的不滿意程度增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。
- 6.縣市合併迄今，您覺得造成民眾對市府公務員服務態度不滿意程度增減最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。

**(六) 對機關及人員整體滿意程度的看法：**

- 1.縣市合併迄今，民眾對目前市政府各機關整體的滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 2.縣市合併迄今，民眾對目前您所在單位整體的滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 3.縣市合併迄今，民眾對目前市政府各機關公務員整體的滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 4.縣市合併迄今，民眾對您目前所在單位公務員整體的滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 5.縣市合併迄今，您覺得造成民眾對市府各機關整體滿意程度增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。
- 6.縣市合併迄今，您覺得造成民眾對市府各機關公務員整體滿意程度增減最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。

## 受訪者基本資料：公務員問卷

1. 您的性別：男 女
2. 您的年齡：30歲以下 31-40歲 41-50歲 51-60歲 61歲以上
3. 您的服務年資：縣市合併前後合計  
5年以下 6-10年 11-15年 16-20年 21-25年 26-30年 31年以上
4. 您的官等：簡任 薦任 委任
5. 您的職級：機關首長（正副）一級主管（科課長）二級主管 非主管
6. 您的學歷：高中職（含以下） 專科 大學 研究所（含以上）
7. 您現時所在機關層級類別：一級機關 區公所 二級機關（含學校）
8. 您對市政府「組織碎裂化及棘手問題」等議題，您有什麼其他看法或建議？  
請述明：\_\_\_\_\_

## 民眾問卷

### （一）對機關公文處理時效的看法：

1. 縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您覺得目前市政府各機關的公文處理天數，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
2. 縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您覺得目前市政府各機關的公文處理品質，較合併以前是呈現：提升 不升不降 降低 之現象。
3. 縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關公文處理天數增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。
4. 縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關公文處理品質增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。

### （二）對機關組織控制幅度的看法：

1. 縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您覺得目前市政府各機關的組織控制幅度，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
2. 縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您覺得目前市政府對各機關的內部管理績效，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
3. 縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關組織控制幅度增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。
4. 縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關內部管理績效增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。

### （三）對機關人員流動性高低的看法：

1. 縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您覺得目前市政府各機關的人員流動性，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
2. 縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您覺得目前市政府各機關的人員陞遷機會，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
3. 縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關人員流動性增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。
4. 縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關陞遷機會增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變 工作模式改變。

**(四) 對機關及人員被民眾投訴或陳情的看法：**

- 1.縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您覺得目前市政府各機關受理民眾陳情的次數，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 2.縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您覺得目前市政府各機關公務員被民眾投訴的次數，較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 3.縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關受理民眾陳情次數增減最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。
- 4.縣市合併迄今，您覺得造成市政府各機關公務員被民眾投訴次數增減最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。

**(五) 對機關及人員服務不滿意程度的看法：**

- 1.縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您對目前市政府各機關的不滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 2.縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您對目前市政府各機關公務員服務的不滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 3.縣市合併迄今，您覺得造成您對市府各機關的不滿意程度增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。
- 4.縣市合併迄今，您覺得造成您對市府公務員服務態度不滿意程度增減最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。

**(六) 對機關及人員整體滿意程度的看法：**

- 1.縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您對目前市政府各機關整體的滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 2.縣市合併迄今，依您實際接觸經驗，您對目前市政府各機關公務員整體的滿意程度，您覺得較合併以前是呈現：增加 不增不減 減少 之現象。
- 5.縣市合併迄今，您覺得造成您對市府各機關整體滿意程度增減之最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。
- 6.縣市合併迄今，您覺得造成您對市府各機關公務員整體滿意程度增減最主要原因，乃在於機關組織整併權責改變領導模式改變工作模式改變。

**受訪者基本資料：民眾問卷**

- 1.您的性別：男 女
- 2.您的年齡：30歲以下31-40歲41-50歲51-60歲61-70歲71歲以上
- 3.您的教育程度：高中職（含以下） 專科 大學 研究所（含以上）
- 4.您設籍高雄縣市的時間：  
5年以下 6-10年 11-15年 16-20年 21-25年 26-30年 31年以上
- 5.您的職業：  
服務業 商業 工業 農漁畜牧業 軍公教人員 家庭管理 學生
- 6.您對市政府「組織碎裂化及棘手問題」等議題，您有什麼其他看法或建議？  
請述明：\_\_\_\_\_