

台灣土地及農業問題資料
中國地政研究所叢刊 蕭 鈺 主編

土地行政機關組織改進之研究

楊祖憲

撰

我國地籍制度之研究

張元旭

撰

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長 蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

楊祖憲 撰

土地行政機關組織改進之研究

張元旭 撰

我國地籍制度之研究

成文出版社有限公司印行

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭 序

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之基本經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在臺發動土地改革，以為復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚為亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因；在于善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎純厚，而政策適當也。此三十年來，本所研究員生致力于此層面之探討，其所為之調查、分析、研究，而得有各個問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專篇外，尚有研究論文百數十種。今又編為「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視為前述

大陸資料之續篇，亦即為世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足為他年復國之印證乎，是為序。

論文提要

土地問題與國計民生之關係極爲密切，必須隨時謀求澈底之解決，以防患於未然。解決土地問題，需要有正確且完善之土地政策作爲工作南針，配合週詳且完密之土地法規以爲實施之依據，但更重要的是應具備健全之土地行政機關以負起推動與執行之任務。

民生主義主要目的之一便是實施平均地權，民國成立以迄大陸淪陷，各級土地行政機關之組織不甚健全，故土地行政工作無法大量展開，因之土地問題日趨嚴重。政府遷台後，鑒於以往之失敗，決心實行土地改革，對於土地問題之解決，確是收到許多成效，惟仍有許多問題有待吾人努力以赴。今日台灣正面臨經濟逐漸快速成長之工業社會，土地問題必也隨之日益嚴重而複雜，爲不使土地問題影響經濟繁榮，政府刻正大力推動土地行政之革新工作俾以配合全面革新。而土地行政之革新便應以土地行政機關組織之調整改進爲張本，否則即等於緣木求魚，空中樓閣。

本文特就當前各級土地行政機關之組織從中央土地行政機關，省

土地行政機關，市土地行政機關及縣市土地行政機關，作一系列之分析檢討，其中簡介若干在行政學上頗有知名度及普遍性之理論作為指導基礎，對各級土地行政機關之行政體系，單位設置暨職掌範圍，員額編制作關聯性之探究，俾以尋求今後吾人調整改進各級土地行政機關組織時所為遵循之途徑，在符合政府提倡行政革新之前題及不違反精簡機構之原則下，謀求一系列有機健全，權責合一，職掌清楚及層次分明之新土地行政機關之出現，使各種土地行政業務得以循序推展，土地問題得以順利解決。

論文目錄

第一章：緒論	1
第一節：行政之一般觀念	1
壹、行政之意義與性質	1
貳、行政之功能與目的	4
參、行政之方法與原理	6
第二節：行政機關組織之原理	9
壹、行政機關組織之意義	9
貳、行政機關組織之原則	12
參、行政機關組織之內涵	15
肆、行政機關組織之設計	19
第三節：土地行政業務之發展	24
壹、土地行政之重要	24
貳、往昔土地行政業務發展之回顧	28
參、今後土地行政業務發展之前瞻	35
第四節：土地行政機關之設置	40

壹、健全土地行政機關組織……………41

貳、提高土地行政人員素質……………44

第二章：中央土地行政機關……………49

第一節：沿革誌略……………49

第二節：現況敘述……………58

壹、行政體系……………58

貳、單位設置暨職掌範圍……………59

參、員額編制……………67

第三節：問題分析……………68

壹、行政體系問題……………68

貳、員額編制不足問題……………69

參、國有非公用土地之管理問題……………70

肆、缺乏設置研考單位問題……………71

第四節：建議事項……………72

壹、地政司升格為地政署……………72

貳、增加員額編制	73
參、將國有非公用土地之管理歸建於地政署	73
肆、增加研考單位之設置	74
伍、成立地政資料管理中心並籌辦電腦作業	74
第三章：省土地行政機關	75
第一節：沿革誌略	77
第二節：現況敘述	82
壹、行政體系	82
貳、單位設置暨職掌範圍	83
參、員額編制	85
肆、其他	87
第三節：問題分析	89
壹、行政體系問題	89
貳、建立指揮監督之責任問題	90
參、地籍測量由省縣分別進行問題	90

肆、土地資源開發統一事權問題……………92

第四節：建議事項……………92

壹、地政局升格為地政廳……………93

貳、建立指揮監督之責任……………93

參、加強測量總隊之員額編制……………93

肆、正視土地資源開發之管理……………94

第四章：市土地行政機關……………95

第一節：沿革誌略……………95

第二節：現況敘述……………97

壹、行政體系……………97

貳、單位設置暨職掌範圍……………99

參、員額編制……………110

肆、其他……………114

第三節：問題分析……………117

壹、行政體系問題……………117

貳、地政事務所轄區問題	118
參、業務分散問題	118
肆、員額編制不足問題	119
第四節：建議事項	119
壹、正名為台北市政府地政局	120
貳、調整地政事務所之轄區	120
參、合併市地重劃委員會於地政處	120
肆、增加副主管員額編制	121
伍、擴充基金會員額編制	122
第五章：縣市土地行政機關	123
第一節：沿革誌略	123
第二節：現況敘述	126
壹、行政體系	126
貳、單位設置暨職掌範圍	130
參、員額編制	131

肆、其他 : : : : : 138

第三節：問題分析 : : : : : 143

壹、地政事務所編制人員不足問題 : : : : : 143

貳、地政人員待遇相對低落問題 : : : : : 145

參、地政事務所額外工作負擔過重問題 : : : : : 145

肆、各項地政勞務收支失衡問題 : : : : : 147

伍、各地政事務所轄區欠妥問題 : : : : : 148

陸、土地代書人存廢與土地登記代理問題 : : : : : 148

柒、設備應充實和更新問題 : : : : : 152

第四節：建議事項 : : : : : 153

壹、擴充地政機關編制 : : : : : 153

貳、加發地政人員津貼 : : : : : 155

參、儘量減輕各地政事務所額外之工作負擔 : : : : : 155

肆、地政勞務收支確實求其平衡 : : : : : 156

伍、合理調整地政事務所之轄區 : : : : : 156

陸、健全土地登記代理制度設置地政師	：	：	：	：	：	：	：	：	：
柒、擴建事務所辦公廳舍及倉庫及購置新儀器	：	：	：	：	：	：	：	：	：
捌、增加基層幹部員額編制	：	：	：	：	：	：	：	：	：
玖、應設置正式之縣市土地行政機關	：	：	：	：	：	：	：	：	：
拾、履行事務所分層負責制度減少案件流程	：	：	：	：	：	：	：	：	：
拾壹、將地政事務所之股改爲課	：	：	：	：	：	：	：	：	：
拾貳、提高工作幹部之職等	：	：	：	：	：	：	：	：	：

土地行政機關組織改進之研究

第一章 緒論

第一節 行政之一般概念

壹、行政之意義與性質

政，在吾國之原始意義，是指公共事務或國家事務。如論語中「爲政以德」中之政即屬此義。國父孫中山先生解釋爲「衆人之事」；故「政」可簡稱爲公務，而行政則爲「執行公務」。在英文中，行政之動詞形式爲 *administer*，源出於拉丁文 *administrare*，意爲執行事務。

美國初期之行政學者多從政治權力之運用關係或政府組織之工作分配來暢釋行政，是屬於廣義方面之敘說。彼等認爲：行政需由國家依其統治權而實行之，而國家統治權之作用，可分爲制定法規與執行法規兩種，行政即指後者而言。晚近之行政學者則側重「管理」觀點

，來說明行政之意義，是為一種狹義方面之解說，故有行政管理一詞之出現。茲將各著名行政學者有關行政之暢釋，舉例說明之：

一、威爾遜 (Woodrow Wilson) 於西元一八八七年發表「行政之研究」(The Study of Administration) 一文，謂行政之範圍就是公務之範圍。

二、古德諾 (F. Goodnow) 於西元一九〇〇年所著「政治與行政」(Politics and Administration) 一書中謂在一切之政治制度中，只有兩種基本功能，即國家意志之表現及國家意志之執行；前者謂之政治，後者則謂之行政。彼又謂行政就是公務之執行。

三、魏樂具 (W.F. Willoughby) 於其所著「公共行政原理」(Principles of Public Administration) 一書中謂行政一詞，廣義言之，是指政府之各種實際行動，狹義言之，單指行政機關之活動而言。

四、吾國行政學專家張金鑑教授則認為：行政就是公務或政務之處理。此種公務或政務具體言之，便是政府機關或公共團體所要達成之任務或所要完成之使命。彼著「行政學研究」一書中，以十五個M

來說明行政之意義與性質它們是：「Aim 目標」、「Program 計劃」、「Man 人員」、「Money 金錢」、「Material 物材」、「Machinery 組織」、「Method 方法」、「Command 指揮」、「Communication 溝通」、「Motivation 激勵」、「Morale 士氣」、「Time 時間」、「Room 空間」、「Harmony 和諧」、「Improvement 改進」等。

歸納各家學說，行政最簡單之解釋便是公務之推行或管理，亦即英美所謂之 Public Administration，並可從下列各角度觀察之：

一、就政治運用言：行政乃是民意之實現，或公法有系統之執行。
 二、就管理觀點言：行政乃是一群人以協調之努力使政府之工作得以達成；換言之，行政是集體之努力與合作以達成共同任務時之活動或藝術。

三、就政府組織言：行政乃是政府組織中行政機關所管轄之事務或活動。

總而言之：行政就是政府機關團體根據其特定之工作目標與職能，所作之各種公共事務活動，並運用有效率之執行與管理方法而達成

其目的；也就是主持機關業務與領導辦事之活動與措施。

貳、行政之功能與目的

一國政治之是否步上軌道，因素固多，惟行政管理之是否有效率，尤為關鍵之所在。行政管理未能優良，而其國家能富強者，實未有之也。被譽為科學管理之父之美國管理大師泰勒（F.W. Taylor）在其名著「科學管理」（Scientific Management）一書中強調要利用制度化之管理代替個人舊日之經驗辦法，意指應以科學方法來處理行政機關之業務。

行政之功能，乃是由行政機關以執行其任務來達成國家目的及完成政府使命，促進社會福利為全體國民謀求利益。現代政府之行政權力日趨擴張，其功能亦包羅萬象，然概括言之，行政之功能不外下列四類：

一、保衛功能（Protection）：在保護國家與民族之獨立，維持社會安寧與秩序，保障國民之生命財產。如國防、外交、警察、消防、