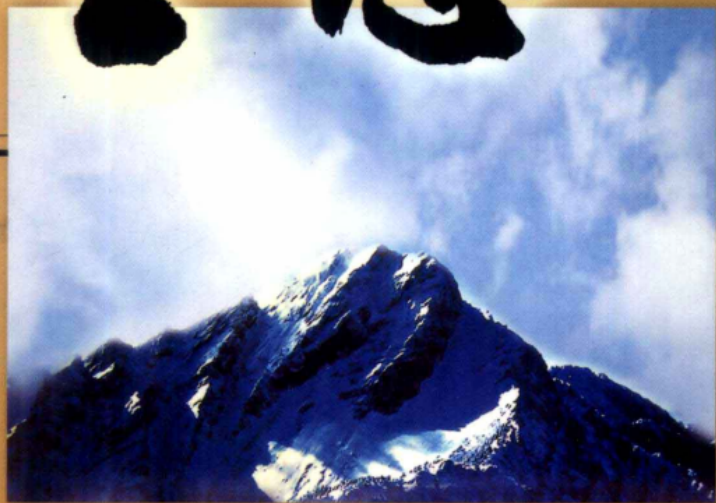


太平洋洋流運行圖

統制
阿留申群島

臺灣全志

◎卷四 政治志行政篇



國史館臺灣文獻館
TAIWAN HISTORICA

臺灣全志

卷四 政治志・行政篇

著者 劉淑惠、張人傑

中華民國九十六年十月



國史館臺灣文獻館
TAIWAN HISTORICA

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣全志·卷四,政治志,行政篇 / 劉淑惠,張人傑著

-- 初版 -- 南投市：臺灣文獻館, 2007.10

面；公分

參考書目：面

ISBN 978-986-01-0289-5 (平裝)

1.方志 2.臺灣

733.1

96012578

臺灣全志

卷四 政治志·行政篇

發行人：謝嘉梁

計畫主持人：張勝彥

協同計畫主持人：戴寶村

計畫專案助理：鄭梅淑

著者：劉淑惠、張人傑

助理：陳泓全、林志彥

編輯：陳聰民、石瑞彬

校對：趙麗卿、葉芳均

黃文筆

封面設計：張菁萍

出版者：國史館臺灣文獻館

出版地址：540-43 南投市中興新村

光明一路 252 號

電話：049-2316881

傳真：049-2317783

郵撥帳號：21271761

戶名：國史館臺灣文獻館

電子信箱：<http://www.th.gov.tw>

印刷者：洪記印刷有限公司

定價：237 元

版次：初版

出版年月：2007 年 10 月

展售處：

國家書坊臺視總店

臺北市八德路三段 10 號 B1

02-25781515 轉 284

<http://www.govbooks.com.tw>

五南文化廣場臺中總店

臺中市中山路 6 號（火車站旁）

02-22260330

<http://www.wunanbooks.com.tw>

GPN：1009601764

ISBN：978-986-01-0289-5（平裝）

政治志行政篇目錄

綜說	1
第一章 行政組織	8
第一節 戰後初期的行政組織（民國 34～38 年）	8
第二節 精省前的行政組織（民國 38～86 年）	9
壹、中央行政組織	9
貳、省級行政組織	11
參、直轄市行政組織	12
肆、縣市及基層地方行政組織	14
第三節 現行行政組織（民國 87～90 年）	15
壹、中央行政組織的調整	15
貳、直轄市行政組織	18
參、縣市級地方行政組織	19
肆、電子化政府時代的來臨	20
第二章 研究發展考核	21
第一節 行政院研考會建制前（民國 38～58 年）	21
壹、省級研考工作	21
貳、省級以下各級政府之研考工作	24

第二節 行政院研考會建制後（民國 58～90 年）	25
壹、行政院研究發展考核委員會	25
貳、臺灣省研考會	30
參、直轄市及縣市研考會	32
第三章 民政	35
第一節 「地方自治綱要」時期（民國 39～82 年）	35
壹、臺灣省政府的民政業務	35
貳、縣（市）政府的民政業務	48
參、鄉鎮公所組織職掌	53
第二節 「自治二法」及「精省」（民國 83～87 年）	55
壹、省縣與直轄市自治法（「自治二法」）	55
貳、臺灣省政府虛級化——「精省」作業	56
參、福建省及金門、馬祖	61
第三節 實施地方制度法（民國 88 年以後）	66
壹、內政部民政司	66
貳、臺北市、高雄市民政局	89
第四章 戶政	103
第一節 戶政的意義與沿革	103
壹、戶政的意義與職能	103

貳、我國戶政沿革概要	105
第二節 戰後接收與調整（民國 34～41 年）	106
壹、更改街道名稱及編釘門牌	107
貳、更改姓名	108
參、製發國民身分證與戶口清查	110
肆、辦理聯保切結	111
伍、戶政司遷臺辦公	111
第三節 雙軌一途體制（民國 42～57 年）	112
壹、分工原則	112
貳、建立配合組織	112
參、實施戶口普查	113
第四節 戶警合一制（民國 58～80 年）	114
第五節 戶警分立（民國 81 年以後）	118
壹、戶籍登記與戶籍資料	118
貳、國籍行政	119
參、戶籍人口統計及普查業務之移出	119
肆、人口政策	121
伍、移民輔導	121
第五章 地政	123

第一節 概論	123
第二節 中央地政機關與組織	125
壹、內政部地政司	125
貳、內政部（地政）資訊中心	127
第三節 省市地政機關與組織	128
壹、臺灣省地政（局）處	128
貳、臺北市及高雄市	131
第四節 近期之重要地政施政	134
壹、地籍管理	134
貳、平均地權	135
參、調整地權	135
肆、土地利用	136
伍、國土測量	137
陸、方域行政	138
第五節 重要行政措施與作為	138
壹、臺灣省地政業務檢討會	138
貳、土地行政改進措施	139
參、全國土地問題會議	141
第六章 國民住宅	143

第一節 國民住宅機構組織沿革	144
壹、發軔期（民國 43～46 年）	144
貳、籌備期（民國 46～54 年）	144
參、調整期（民國 55～64 年）	146
肆、擴張期（民國 64～70 年）	147
伍、震盪期（民國 71 年以後）	148
第二節 國民住宅興建政策沿革	149
壹、國宅貸款條例時期（民國 46～64 年）	149
貳、國民住宅條例時期（民國 64～71 年）	149
參、國宅條例修正後（民國 71～76 年）	151
肆、中低收入住宅與國宅預售制度（民國 78 年以後）	152
第三節 國民住宅的財務與用地取得	155
壹、國民住宅基金	155
貳、國宅用地取得	156
第四節 重要國宅政策議題	157
壹、政府自建國宅	157
貳、眷村改建	159
參、「國宅六年計劃」	160
肆、「每坪六萬元國宅」	160

第七章 主計行政	172
第一節 民主改革前的主計行政（民國 38～79 年）	172
壹、中央主計行政	172
貳、臺灣省主計行政	177
參、直轄市及縣市主計行政	179
第二節 民主化後的主計行政（民國 80～89 年）	180
壹、中央主計行政組織的調整	181
貳、預算法大幅修正	181
參、自治立法所帶來的主計人事爭議	181
肆、精省所帶來的變動	182
第八章 原住民事務	186
第一節 行政體制與職能沿革	186
壹、適應與復員期（民國 34～40 年）	186
貳、穩定漸進期（民國 41～73 年）	192
參、提升與擴張期（民國 74～84 年）	194
肆、自主行政時期（民國 85 年以後）	198
第二節 政策歷程與發展	202
壹、初期施政規劃與復員（民國 34～40 年） ...	202
貳、同化政策時期（民國 41～76 年）	207

參、社會（問題）政策時期（民國 77～80 年）	210
肆、憲法賦權時期（民國 80 年代以後）	214
第三節 重要政策與議題	221
壹、「吳鳳」神話與文化歧視之破除	221
貳、「三大運動」與社會解組	224
參、「山地管制」及山地清查	227
肆、湯英伸悲歌與「槍下留人」事件	229
伍、還我姓名運動	230
陸、「原住民保留地」與還我土地運動	231
柒、「自治區」與族群議會運動	232
捌、山地原住民與平地原住民	234
玖、「新夥伴關係」	236
第九章 消費者保護行政	238
第一節 消費意識的抬頭	238
壹、消費者保護運動	238
貳、消費者文教基金會的成立	239
第二節 消費者保護行政	240
壹、中央級消費者保護委員會	240
貳、地方消費者保護行政	242

第十章 公平交易	246
第一節 公平交易委員會設立沿革	246
壹、公平交易法之訂定	246
貳、行政院公平交易委員會之成立	246
參、組織架構與編制	247
第二節 公平交易委員會的業務職掌	247
壹、委員會議	247
貳、業務及行政單位的職掌	248
第三節 重大案例簡介	249
壹、獨占行為	249
貳、結合行為	250
參、聯合行為	250
肆、廣告不實之行為	251
第十一章 人事行政	253
第一節 戰後初期的人事行政（民國 38～55 年）	253
壹、中央人事行政	253
貳、臺灣省人事行政	257
第二節 憲政改革前的人事行政（民國 56～79 年）	260
壹、中央人事行政	261

貳、臺灣省人事行政	265
參、直轄市人事行政	267
第三節 憲政改革後的人事行政（民國 80～89 年） ..	270
壹、中央人事行政	270
貳、精省後人事行政	277
參考及引用書目	278
撰稿人簡歷表	291

政治志行政篇

綜說

行政篇處理的議題和範圍，主要在一般、普通行政領域，包含行政管理、內部行政以及特業幕僚等機制，相當於國家政治體制與人民日常社會生活中，接觸較為頻繁和密切，也最為尋常和基本的「公家」機構和制度。

本篇的主要章節有行政組織、研究發展考核、民政、戶政、地政、主計行政、人事行政等部門，以及這些部門延伸出去的消費者保護行政、公平交易、國民住宅以及原住民（族）行政等部門。現將各章要點與定位，簡要、綜合說明如下。

政府行政組織可說是現代國家的行動樞紐和依附的載體，在人民、領土、主權和武力之外，構成國家組成的第五個要素。我國政府組織主要區分為中央政府與地方政府，實際上則長期呈現 4 級政府組織的存在。政府行政組織是依照各種組織法、組織條例、組織規程與其他法律為依據組成的，實際上政府行政組織的組織形態與分工，為適應社會變遷與需要，幾乎長期處於調整、變動的狀態。

戰後初期由國民政府遙領，歷經「過渡性」的臺灣行政長官公署之撤廢與設立臺灣省政府。民國 39 年中國與臺灣分治，中華民國的中央政府與地方政府的臺灣省，長期幾近重疊的同時存在，在未有地方自治立法的窘境，以及「動員戡亂」體制下，中央強勢統領地方，並持續調整組織結構與職能。

民國 83 年的「省縣自治法」與「直轄市自治法」，是地方政府鬆綁與地方自治法制化的伊始，與 87 年的臺灣省政府組織精簡（「精省」、「虛級化」），是兩次較大的政府行政組織變革，對整體行政組織結構與行政權力的運作影響至鉅。

資訊系統的建置，與數位化管理、服務機能，也就是「電子化政府」的發展，是最近 30 年來行政組織的重要趨勢與特色，對於行政效能的提升貢獻至鉅。在全球化的激烈競爭下，電子化政府是行政機關改善服務效率與國際競爭力的必要工具，數位、網路、通訊技術日新月異，也快速、普遍的顯現在行政機關的作為與服務上。在一元化、集權化傳統濃烈的我國，如何確保地方權責與自主，以回應多元複雜社會的要求，將是政府行政組織設計、運作的重大挑戰與課題。

行政業務的研究、設計、協調（綜合）、查核，原本均以「行政三聯制」為

基礎，附屬在機關的行政、秘書業務中，隨著政務的繁瑣與專業化，機關首長亟需掌控、追蹤業務的進度及成效，使研考業務的重要性與日俱增。研考業務的體制化，較早見之於民國 40 年代末期的臺灣省行政效率委員會及各廳處及縣市的業務檢查室，以及 55 年正式成立的檢核室和檢核員。

中央的行政院研考會則設於民國 76 年，負責綜合辦理業務管制考核，設有研究發展、管制考核、圖書出版、綜合計劃、資訊管理等部門，並於「精省」後新設地方發展處及國家檔案局，以適應臺灣省政府功能調整，並建立政府檔案管理使用的中央主管機關。

戰後國民政府接收臺灣，依中國政制有「民政」機關與業務，但是何謂「民政」，並無清楚的定義，一般而言，民政指一般行政，即與人民關係最密切的行政業務，或曰民政即普通行政，即非專業性的行政事項。實際上，民政可說是政府行政中的「剩餘」(residue)部門，即不具特殊專業與難以歸類的行政事務，都可歸屬於民政範疇。

民政業務的「剩餘」屬性，可見之於臺灣省民政廳轄下業務範圍從初期的無所不包，直到後期的單純簡約。在行政長官公署民政處時期，主管業務有地方行政、自治行政、社會行政、山地（原住民）行政，戶籍行政、土地行政、衛生行政及營建、合作事務等，在「省縣自治法」通過後，民政廳主管業務僅剩地方自治（選舉、行政區劃、公共造產、基層生活改善）、宗教禮俗及戶籍登記管理等。

戰後半個多世紀以來，中央民政整體發展歷程大致上是呈現穩定狀態，主要為戶政、邊政（原住民）、選舉業務的調整。臺灣省政府民政機關則調整較大，基本上呈現化繁為簡的過程，諸多業務日益繁雜專門，紛紛升級、劃出為獨立的業務主管機關，如地政、役政、原住民業務，亦有劃入再劃出者，如文獻、戶政等業務。

前線的福建省（金門、連江縣）的發展歷程則與臺灣有所不同，民國 45 年起實施軍事管理的戰地政務實驗，省政府被迫疏遷至臺灣省臺北縣新店，福建省政府的業務由金門縣政府「代辦」，縣府本身的民政部門則裁併簡編，直到 81 年終止戰地政務後，方逐漸「還政於民」。

民政事務的核心在於地方行政與地方自治，但是臺灣省的地方自治長期未經立法，僅依循「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」規定，直到民國 83 年實施「自治二法」，才完成民政的法制化。88 年實施「地方制度法」，宣告臺灣省政府的

走入歷史，以及縣（市）政府權力地位的提升。

戶政是依照「戶籍法」與「戶籍法施行細則」，所實施的戶籍行政，戶政的重要性不僅在於確定個人身分與權利，更是國家實施政治、社會管理服務不可或缺的一項基礎工程，在威權體制時期，戶政也是安全管理、警察統制的重要工具，所以戶政體制之定位經常游移於民政與警政之間。

戰後初期戶政業務主要有更改姓氏、更改街道名稱、製發國民身分證，以及配合治安需要實施的戶口清查。民國 42 年起實施「雙軌一途制」，也就是戶政由民政部門主管，但是須與警察機關分權、配合，此舉使得戶警機關權責不清，終於導致戶政的全面警察化。民國 58 年開始實施「戶警合一制」，也就是戶政的正式納歸警察收編，使得我國內政、戶政具有警察國家色彩，實際上則由嚴格的戶警制度構成威權體制的堅實基礎，直至 80 年終止動員戡亂時期體制，戶政始回歸民政部門。

戶政的中央主管機關是內政部戶政司，在戶警合一時期地方分由臺灣省警務處、各縣市警察局主管，其他時期則由民政部門負責。全國各鄉鎮區市都設有戶政事務所，在戶警合一時期由警察機關管理，其體制、功能實際上構成治安機關的一環。戶政事務所主要業務為包含身分登記、遷徙登記的戶籍登記、戶籍資料。內政部戶政司則尚有人口政策、國籍行政與移民政策等業務。

地政業務傳統上分為地籍、地用、地價、地稅 4 大類職掌，以及輿圖、土地重劃、土地開發等事項。地政良窳不但直接影響人民財產權利之保障，更決定國家財源稅基、公共建設開發、農工經濟發展、社會財富分配乃至國家領土主權等，可說是影響國計民生至鉅的一項行政工作。

地政機關的設計為 4 級制，中央為內政部地政司，實際上地政司不過為內政部幕僚單位，並不宜稱為主管機關，地政司編制原為 5 個科，在省府組織精簡後，原臺灣省地政處改制「內政部中部辦公室」，使地政司現轄多達 13 科，另有一衛星測量中心任務編組，以及由內政部地政資料中心改制的內政部資料中心。臺灣省地政局原有 5 科，並下轄測量總隊及土地重劃工程規劃總隊。臺北市、高雄市設有地政處，和臺灣省類似，都是由民政部門升級劃出而來，臺北市設有測量大隊、重劃大隊，高雄市則於民國 86 年成立土地開發總隊。

縣（市）政府為實際的土地法執行機關，臺北縣、桃園縣原即設有地政局，其他縣市皆設地政科。地政事務所是最基層的地政管理機關，業務以土地登記、

測量、地價為主，目前臺灣有 104 個地政事務所，每個地政事務所轄區為 2 至 3 個鄉鎮（市）。金門、馬祖因長期實施軍政合一的軍管體制，民政業務受到壓抑，地政是民政部門的一環，亦未受重視，地政科、地政事務所甚至還曾遭撤廢，至解嚴後才恢復地政機關。金門縣設有地政科、地政事務所，連江縣設地政股、地政事務所。

「國民住宅」的定義與範圍迭有變動，從濟貧性質的「平民住宅」，急難救助性質的「災害重建」，軍公教福利性質的「公教住宅」、「眷村改建」，乃至商業色彩的「獎勵投資興建」等，國民住宅政策的多樣性及不穩定性，顯示在國民住宅政策歷程的波動起伏。

在民國 60 年代之前，國民住宅政策主要由社政部門主管、統籌，偏重社會福利功能，60 年代以後國宅業務歸併營建部門，具有公共建設、實質（基礎）建設色彩，在從社政機關轉換到營建機關主管的過程中，則以國宅業務與行政部門的萎縮、撤廢為轉折。

70 年代以後，修正「國民住宅條例」，納入獎勵投資興建與等候名冊預售制度，已經類似商業化經營的模式。國宅政策受到的批評不少，但最大的爭議莫過於老舊眷村改建計畫，軍方以強勢掌控不合理配額，對有舍眷戶的超額補貼，區位及坪數與一般國宅有所不同等。國宅存量占總體房市供應的比重過低、國宅基金的資金短絀、國宅營建品質與社區管理未盡理想，凡此皆顯示國宅政策與行政的力有未逮。

主計行政大分為歲計、會計、統計 3 部分，以及相關的資訊業務，也就是政府年度預算的編審，預算支付、審核、出納的監督管理，以各項施政統計調查、分析資料的編列出版。

行政院主計處依「行政院主計處組織法」組設，主辦中央政府總預算案、政府年度決算、會計制度、編製國民所得、經濟指標及戶口普查，行政院主計處外，中央政府的內政、財政、教育、司法行政、經濟、交通等部會亦設有統計處。臺灣省、臺北市、高雄市亦均設有主計處，各縣市政府則設置主計室，鄉鎮市設主計員、會計員，省府組織精簡後，部分鄉鎮市公所成立主計室。

主計制度具專業性、財務性，基於行政控管的需要，主計事務集中管理，主計業務則分散辦理，主計人事與員額編制須經主計會議審議，主計會議是主計處的最高決策單位。

原住民（族）是行政設計上較為特殊，也是變動較為劇烈的一個部門，反映臺灣社會文化的特殊性與社會政治的變遷，族群意識、族群關係、國家認同、黨派競爭與國際潮流，都牽扯著原住民行政的定位與發展。我國的原住民行政，整體上反映出原住民權利意識與政治地位的擴張趨勢，也凸顯出原住民行政從一般到特殊、從邊陲到自主的提升過程。

中央政府原來並無任何原住民行政事務，原住民（山胞）業務被排拒、貶抑為地方事務，在國家的政策議程中可說是一片空白，直到民國 70 年代中期以後，內政部為回應原住民運動與相關社會運動的激烈抗爭，方象徵性的比照「邊政」事務，於民政司內設科辦事。85 年在立法院朝野黨派相持不下的僵局下，原住民立法委員以設立中央主管機構為訴求，獲得朝野支持，使得「行政院原住民委員會」得以成立，後並於 91 年更名為原住民族委員會，建立了原住民族的中央、特殊行政主管機關。

原民會成立後，在教育、就業、正名等各方面的原住民特殊保障立法陸續通過，族群自治與自治區的訴求仍未兌現，但是有關傳統領域、夥伴關係的訴求，已逐步落實於各項政策上。

民國 80 年代之前，原住民行政的重心在臺灣省政府民政廳，由第四科策劃、協調，實際執行權責則分散於各主管廳處，以及各縣政府、鄉公所。省民政廳長期推動的，是一種以恩庇、保護為過程，以同化、融合為目標的政策，從保留地、生活改進、推行國語以至遷村移住等行政施為，都是為政策目標服務的手段。原住民（山地、山胞）行政，沿襲日治時期濃厚的警察統制與政治支配色彩，使得原住民社會文化傳統崩毀殆盡。臺北市本無原住民業務，卻在民國 80 年代成立原住民委員會，反映了都市原住民的增加，高雄市也在 86 年成立原住民委員會。

臺灣省民政廳「山胞行政局」成立於民國 79 年，突破長久以來由科主管的層級，宣告了原住民行政的建置化。多數縣（市）也先後成立原住民局，或者是「原住民行政課」、「原住民事務課」。原有的 30 個「山地鄉」並無調整，而有「平地原住民」聚居的鄉鎮則普遍設「原住民行政課」。原住民行政機關層級組織的強化、提升，以及特殊化、自主化，將是不可逆轉的潮流。

在我國政府政策與行政設計上，消費保護可說是一項「新政」，與先進國家相比，我國的消費者保護設計並不遜色，因為，即使在美國與日本，消費者保護也是二十世紀 70 年代前後，才興起的新興行政措施。