

中華民國史內政志（初稿）

國史館編印



中華民國史內政志（初稿）

前言

內政，蓋內務行政之簡稱，係國家行政最基本之事項，其範圍可廣可狹，端視國情需要而與時變更。管子小匡篇：「作內政而寓軍令焉，」在以地方基層組織，編練民兵，固亦內政之要務也。惟凡關國家疆域、土地、人口、地方行政區畫及組織、地方自治、人民行使選舉罷免等公權及服行兵役、維護治安、社會福利及公共衛生、宗教禮俗及民族事務等，各項行政之未專設主管機關者，皆屬內政範圍。本志即以民國元年至七十年期間內政部主管事項，而分篇敘列焉。

我國中央政府設部，古無內政之稱謂，清末維新，光緒三十一年（一九〇五）創設巡警部，翌年改為民政部。民國肇建，依臨時政府組織大綱，於元年元旦成立臨時政府，臨時大總統下設外交、內務等五部，元月三日各省代表會通過「中華民國臨時政府中央行政各部及其權限」，改設九部，內務部掌管警察、衛生、宗教、禮俗、戶口、田土、水利工程、善舉公益及地方行政事務。三月八日制定「中華民國臨時約法」，改行內閣制，四月二十一日成立國務院，分設外交、內務等十部，內務部職掌增加選舉、賑恤、救濟、感化及著作出版等事項。十三年十一月二十四日，段祺瑞臨時執政頒布「中華民國臨時政府制」，臨時執政下置國務員若干人，分掌各部，仍設內務部。十七年六月，張作霖成立軍政府，置國務員十人，分任國務總理及各部總長，亦仍設內務部。

民國六年六月，國會被迫解散，七月復辟失敗，段祺瑞重任國務總理，而不允恢復國會。孫



中山先生及國民黨籍議員反對無效，乃南下廣州號召護法。八月二十五日召開國會非常會議，通過國會非常會議及軍政府組織大綱，軍政府採大元帥制，選舉孫中山先生為大元帥，於九月十日就職。大元帥府下設外交、內政等六部，各部總長由國會非常會議選出之。七年五月十八日修正「軍政府組織大綱」，改行總裁制，設政務會議，下設外交、內政等八部，各部總長改稱部長。十年四月國會非常會議通過「中華民國政府組織大綱」，取消軍政府，正式成立政府。孫中山先生於五月五日就任大總統，政府分設外交、內政等部。十二年一月，救平陳炯明之叛亂，為謀和平統一，孫中山先生不復任大總統，於三月一日在粵成立陸海軍大元帥大本營，大本營設外交、內政等五部。

民國十三年一月，孫中山先生改組中國國民黨，召開第一次全國代表大會，通過組織國民政府案。十四年三月十二日，孫中山先生逝世北京，中國國民黨秉承遺訓，於七月一日公布「國民政府組織法」，在廣州成立國民政府，設軍事、外交等部。十五年七月國民革命軍誓師北伐，十六年四月國民政府奠都南京，八月設民政部。十七年全國統一，開始訓政時期。同年二月十三日修正「國民政府組織法」，將民政部改稱內政部，掌理地方行政、土地、水利、人口、警察、選舉、國籍、宗教、公共衛生及社會救濟等事項。十月八日再修正該組織法，創立五權政制，行政院下設內政部，並設衛生部。十九年十一月裁撤衛生部，改於內政部設衛生署。二十四年六月衛生署改隸行政院，二十七年一月該署復隸內政部。二月，禁煙委員會亦改隸本部。二十九年四月衛生署再改隸行政院。三十一年六月將地政司改為地政署，隸於行政院，三十六年四月將署改為地政部。另為應戰時需要，於二十九年十月增設社會部，接掌內政部主管之社會行政事項。民國二十

七年二月設振濟委員會，辦理災難處理及善後事宜，三十四年七月裁併入善後救濟總署，三十六年九月總署結束，業務移歸社會部。

民國三十五年七月修正「內政部組織法」，設民政、戶政、方域、禮俗、營建、總務六司，禁煙委員會及警察總署。三十六年六月改戶政司為人口局。

民國三十六年十二月二十五日，中華民國憲法開始施行，三十七年五月二十五日成立行憲後之行政院，設內政、外交等十四部。內政部設民政、方域、禮俗、營建、總務五司，及警察總署、人口局、禁煙委員會。三十八年三月中央政府南遷，簡化機構，將社會、地政、衛生三部裁併入內政部，改設社會、勞工、合作三司及地政、衛生兩署，警察總署縮編為警政司，裁撤禁煙委員會併入警政司，人口局改為戶政司，裁方域、營建二司併入地政署，禮俗司併入民政司，另增設調查局，計設七司二署一局。

政府遷臺後，民國三十九年緊縮編制，地政、衛生二署改司，合作司併入社會司，戶政司併入民政司。四十年三月復設戶政司，四十四年七月增設役政司，四十五年五月調查局改隸司法行政部。五十一年六月增設出版事業管理處。六十年三月衛生司改為行政院衛生署，六十一年七月警政司擴編為警政署。六十二年七月復設營建司，出版事業管理處移屬新聞局。七十年三月營建司改為營建署，另增設職業訓練局。至七十年代，內政部計設民政、戶政、役政、社會、勞工、地政、總務等七司，以及警政、營建二署與職業訓練局。

上述內政部組織職掌演變梗概，已足顯示本志所涉事項之廣之繁，爰分為十一篇，各就其政策、法令制度、推行成果及行政組織等，臚敘大要。篇目為：民政、選舉、戶政、役政、社會、



勞工、地政、營建、警政、衛生及邊政。

七十年來，歷經內憂外患，國步艱難，民生疾苦，人口大量遷移，社會劇烈變遷。內務行政自須適應時代需要，採行必要措施，以謀國家安定，社會安寧，再進而建立民主制度，伸張民權，增進福利。

政府遷臺後，局勢稍獲安定，乃迅即展開各項建設。內政方面，依據中華民國憲法各有關規定，以建設臺灣為三民主義模範省為目標，採行多項重要施政，諸如：試行縣市地方自治，增強省議會功能，增選補選中央民意代表，建立選舉罷免法制；實施公地放領、三七五減租、耕者有其田、都市平均地權、土地重畫等土地改革；改進戶籍登記，舉辦戶口普查，推行人口政策；建立兵役制度，維護軍人權益；加強社會救助及福利，保障勞工權益，實施勞工保險與就業安全職業訓練；實施區域計畫都市計畫，廣建國民住宅；健全警察制度，加強警力，確保治安；管理醫藥，有效防疫，實施食品及環境衛生；以及改善山胞生活等，皆著績效，奠定政治經濟進步發展之基礎。由困頓而小康而漸幾於富強康樂，皆有脈絡可尋，洵非偶然，故本志就此部分記載較詳。至民初及抗戰前後之事蹟，以一再播遷，原始資料多有散佚，雖竭力查考，恐不免或漏。尚冀不斷補充訂正，使本志來日定稿，得臻完備。

凡 例

一、中華民國史志書之編撰，承傳統史書之體裁，客觀而具體地紀敘民國以來政府典章制度之變革、各項建設之發展與社會風俗之演進等史事，不同於一般紀錄性之工作報告與年鑑。

二、第一期志書暫定公職、地理、教育、交通、內政、法律、民族、文化、社會、國防、外交、實業、財政金融、學術等十四種，著手次第編撰。

三、第一期志書之編撰，暫自民國元年一月一日至七十年十二月三十一日，作為取材之範圍。

四、各志書取材以官文書、私人著述、報章、雜誌等經考證確實者為主，務求保存大體、掌握關鍵、擷取精華。如無重大歷史價值者，不必採錄，每篇（章）以不逾五萬字為限。

五、各志書內容項目及分配字數，另行分別研訂。內容特別繁複者，可另外撰成專文，單獨成書出版。

六、各志書撰竣後，分撰前言，以為簡介，俟全部志書編撰完成，另撰總序，置諸卷首。

七、各志書之結構，分為篇、章、節、項等，如內容須予列舉時，其標號按「一」、「（一）」、「1」、「（1）」、「①」之次序排列之。

八、各志書文體採用簡明文言，力求條貫扼要，加注新式標點，例如「，」、「、」、「、」、「；」、「。」、「！」、「？」。另如人名、地名等，審其文義即可瞭然者，私名號概從略。

九、引用原始文件及他人著述，可抄寫原文或節錄要點，並於文中註明：註一、註二、……註一〇、……註九、註一〇〇、……等，註內資料來源請依著者姓名或機關，資料名稱，（卷、期）頁數，出版地，出版書局，出版年月之順序排序。註釋則集中列於每篇（章）之後，以供參考。

十、各志書之紀年，以中華民國正朔為標準，儘量記至年、月、日為宜。民國以前，用當代年號，並附西曆紀

年。民國以後，用陽曆月、日。外交事務涉及俄、日、中東等國曆法時，可附以該國年曆。

十一、志書文中，國父孫中山先生、先總統蔣公依當時職銜稱謂。其他所列舉之人名，以稱其本名或眾所熟知之名為原則。

十二、為便於史事之說明及比較，宜附列有關之統計圖表及參考資料目錄。統計圖表用直行排列者，應自右至左。

十三、志書文中之數字，以國字小寫法為原則，例如稱「七」不稱「7」；稱「十」不稱「一〇」；稱「一百一十」不稱「一一〇」；稱「二十」、「三十」不稱「廿」、「卅」；稱「二千五百三十六」不稱「二五三六」；帶小數點者稱「二千五百三十六點零四」；百分比數字則稱「百分之五十六」。其採用橫排者得用阿拉伯數字，由左至右排列。

十四、中國國民黨之會議、組織、職銜之前，均須加「中國國民黨」之名稱，其他經政府承認之黨派亦同。

十五、志書文使用外國人名、地名及其他外來語，以採用國立編譯館審定，或一般通用之翻譯名詞為準，前後應求統一。並於初次出現時加註原文，以資查證。重出時省略原文，並得用簡稱。

十六、各志書邀請館內外學者專家執筆，擔任統編或編纂委員。書後標明作者姓名。其協助蒐集整理資料之有關單位及個人，亦一併列名。

中華民國史內政志（初稿）

目次

前言

凡例

第一篇 民政.....一

第一章 概述.....一

第一節 民政業務概要.....一

第二節 內容提要.....一

第二章 行政區域.....三

第一節 省、特別行政區.....三

第二節 直轄市.....八

第三節 縣（市）、設治局.....一

第四節 蒙古、西藏地方.....一三

目次

第三章 地方行政組織……………一六

第一節 省行政機關……………一六

第二節 省政輔助機構……………二一

第三節 市政組織……………二二

第四節 縣知事公署、縣（市）政府……………二五

第四章 地方自治制度……………三二

第一節 地方自治區域……………三二

第二節 自治機關……………三二

第三節 自治事項……………三六

第四節 自治財政……………四一

第五節 自治監督……………四三

第五章 禮 俗……………四五

第一節 禮儀範例……………四五

第二節 服制……………四六

第三節 改善民俗……………四八

第四節 國旗國徽……………四九

第五節 褒揚與獎勵……………五一

第六節	國葬公葬及墳墓管理	五二
第七節	祀典	五三
第八節	紀念節日	五五

第六章	宗教	六〇
-----	----	----

第一節	宗教團體之輔導	六〇
第二節	宗教類別	六一
第三節	寺廟監督	六五
第四節	民間通俗信仰	六五

第二篇	選舉	六七
-----	----	----

第一章	概述	六七
-----	----	----

第一節	民國初年選舉概略	六七
第二節	國民政府時期之選舉	六七
第三節	憲政時期之選舉	六八

第二章	辛亥革命暨北京政府時期之選舉	七〇
-----	----------------	----

第一節	臨時參議院參議員選派	七〇
第二節	臨時大總統副總統選舉	七一



第三節 國會議員選舉……………七二

第四節 大總統及副總統選舉……………七七

第五節 各省省議會議員選舉……………七八

第三章 國會非常會議及國民政府時期之選舉……………八〇

第一節 非常大總統選舉……………八〇

第二節 國民會議代表選舉……………八〇

第三節 國民參政會參政員選舉……………八四

第四節 制憲國民大會代表選舉……………八九

第五節 省（市）縣（市）地方選舉……………九四

第四章 行憲初期各種選舉……………一〇一

第一節 第一屆國民大會代表選舉……………一〇一

第二節 第一任總統副總統選舉……………一〇四

第三節 第一屆立法院立法委員選舉……………一〇六

第四節 第一屆監察院監察委員選舉……………一〇九

第五章 政府遷臺後各種選舉……………一一一

第一節 第二任至第六任總統副總統選舉……………一一一

第二節 中央公職人員增選補選……………一一四

第三節	增加中央民意代表名額選舉……………	一一七
第六章	臺灣地方選舉……………	一二五
第一節	省市議會議員選舉……………	一二五
第二節	縣(市)議會議員選舉……………	一二七
第三節	縣(市)長選舉……………	一二九
第四節	鄉(鎮、市)村(里)選舉……………	一三二
第七章	罷免……………	一三四
第一節	總統副總統之罷免……………	一三四
第二節	國民大會代表及立法委員之罷免……………	一三五
第三節	監察委員之罷免……………	一三六
第四節	地方公職人員之罷免……………	一三七
第八章	選舉罷免訴訟……………	一三九
第一節	選舉或罷免無效之訴……………	一三九
第二節	當選無效之訴……………	一四〇
第三節	罷免案通過或否決無效之訴……………	一四二
第四節	選舉罷免訴訟之特別規定……………	一四二



第三篇 戶 政……………一四五

第一章 概 述……………一四五

第一節 戶政範圍……………	一四五
第二節 戶政之發展……………	一四六

第二章 戶籍登記……………一四八

第一節 戶口編查……………	一四八
第二節 戶籍登記之建立……………	一五一
第三節 戶籍登記之改進……………	一六二
第四節 姓名使用……………	一六五

第三章 戶口普查……………一七〇

第一節 法制之建立……………	一七〇
第二節 四十五年臺閩地區戶口普查……………	一七三
第三節 五十五年臺閩地區戶口普查……………	一七七
第四節 五十九年臺閩地區戶口普查抽樣調查……………	一七八
第五節 六十四年臺閩地區戶口普查抽樣調查……………	一八〇
第六節 六十九年臺閩地區戶口普查……………	一八一



第四章	國籍行政	一八三
-----	------	-----

第一節	民初之法規	一八三
-----	-------	-----

第二節	國民政府成立後之法規	一八六
-----	------------	-----

第三節	國籍法公約之參加	一八七
-----	----------	-----

第四節	臺灣人民復籍之宣布	一八九
-----	-----------	-----

第五節	已婚婦女國籍公約之參加	一九〇
-----	-------------	-----

第五章	人口政策	一九一
-----	------	-----

第一節	早期之民族保育政策	一九一
-----	-----------	-----

第二節	人口政策之公布	一九一
-----	---------	-----

第四篇	役政	一九五
-----	----	-----

第一章	兵役法令之演進	一九五
-----	---------	-----

第二章	兵役行政組織之遞嬗	一九七
-----	-----------	-----

第一節	中央機構	一九七
-----	------	-----

第二節	地方機構	一九八
-----	------	-----

第三節	兵役輔助機構	一九九
-----	--------	-----



第三章 兵員徵集……………一二〇二

第一節 兵額配賦……………一二〇二

第二節 徵兵處理……………一二〇二

第三節 兵籍資料之建立……………一二〇六

第四章 兵力動員制度……………一二〇七

第一節 兵力動員與內政部之關係……………一二〇七

第二節 國民兵制度……………一二〇七

第三節 後備軍人……………一二一二

第五章 軍人權益……………一二一六

第一節 軍人權益制度之建立……………一二一六

第二節 軍人權益實施概況……………一二一八

第五篇 社會……………一二二七

第一章 概 述……………一二二七

第一節 社會政策……………一二二七

第二節 社會立法……………一二二九

第三節 社會行政機關……………一二三一

第二章	社會行政	二二二
-----	------	-----

第一節	建立制度	二二二
-----	------	-----

第二節	培植人材	二三四
-----	------	-----

第三節	寬籌經費	二三五
-----	------	-----

第三章	社會保險	二三九
-----	------	-----

第一節	政策指向	二三九
-----	------	-----

第二節	訂頒法規	二四〇
-----	------	-----

第三節	成立機構	二四三
-----	------	-----

第四節	推展業務	二四四
-----	------	-----

第四章	社會救助	二五二
-----	------	-----

第一節	政策指向	二五二
-----	------	-----

第二節	訂頒法規	二五三
-----	------	-----

第三節	成立機構	二五六
-----	------	-----

第四節	重點措施	二五七
-----	------	-----

第五章	社會福利	二六九
-----	------	-----

第一節	政策指向	二六九
-----	------	-----



第二節 訂頒法規……………二七〇

第三節 成立機構……………二七四

第四節 重要措施……………二七五

第六章 社區發展……………二七九

第一節 訂頒法規……………二七九

第二節 成立機構……………二八〇

第三節 重要措施……………二八〇

第七章 人民團體……………二八三

第一節 政策指向……………二八三

第二節 訂頒法規……………二八四

第三節 成立機構……………二九四

第四節 重要措施……………二九四

第八章 合作事業……………二九七

第一節 政策指向……………二九七

第二節 訂頒法規……………二九八

第三節 成立機構……………三〇二

第四節 重要措施……………三〇五

第六篇 勞工

第一章 概說

第二章 勞工政策

第一節

北伐以前勞工政策之演進

第二節

建國及抗日戰爭前後之勞工政策

第三章 勞工立法

第一節

工會法

第二節

勞動條件立法

第三節

勞資爭議處理制度立法

第四節

勞工安全衛生立法

第五節

職工福利制度立法

第六節

其他勞工立法

第四章 勞工行政組織

第一節

民國三十八年以前勞工行政組織

第二節

遷臺後之勞工行政組織



第三節 勞工行政之有關單位	三二九
---------------	-----

第五章 勞工組織	三三〇
----------	-----

第一節 勞工組織之初興	三三〇
-------------	-----

第二節 工會制度之沿革	三三一
-------------	-----

第三節 工會組織體系	三三二
------------	-----

第六章 勞工權益	三三三
----------	-----

第一節 工時制度	三三三
----------	-----

第二節 工資制度	三三三
----------	-----

第三節 童工女工特別保護	三三四
--------------	-----

第四節 勞工退休金制度	三三五
-------------	-----

第五節 勞工福利	三三六
----------	-----

第六節 勞工住宅	三三七
----------	-----

第七章 就業安全	三三八
----------	-----

第一節 行業職業變遷	三三八
------------	-----

第二節 職業訓練	三三九
----------	-----

第三節 技能檢定	三四〇
----------	-----

第四節 就業服務	三四〇
----------	-----

第八章	勞資關係	三四三
-----	------	-----

第一節	勞動契約	三四三
-----	------	-----

第二節	團體協約	三四三
-----	------	-----

第三節	勞資合作與工廠會議	三四四
-----	-----------	-----

第九章	勞工檢查	三四五
-----	------	-----

第十章	國際勞工	三四七
-----	------	-----

第一節	涉外勞工事務	三四七
-----	--------	-----

第二節	對國際勞工公約之支持與僑工管理	三四七
-----	-----------------	-----

第七篇	地政	三四九
-----	----	-----

第一章	概述	三四九
-----	----	-----

第一節	歷代土地制度概要	三四九
-----	----------	-----

第二節	平均地權政策之倡議與確立	三五一
-----	--------------	-----

第二章	土地立法	三五三
-----	------	-----

第一節	民國初年之土地立法	三五三
-----	-----------	-----



第二節	土地法之制定與施行	三五四
第三節	土地法修訂之研議與延置	三五九
第四節	對日抗戰期間之土地特別立法	三六二
第五節	抗戰勝利前後之土地特別立法	三六四
第六節	土地法之修訂	三六五
第三章	土地行政機關	三六七
第一節	中央地政機關	三六七
第二節	省地政機關	三七二
第三節	市地政機關	三七三
第四節	縣地政機關	三七四
第四章	地籍整理	三七六
第一節	土地陳報與推收	三七六
第二節	地籍測量	三七八
第三節	土地登記	三八一
第五章	農地改革	三八六
第一節	推行減租保佃政策	三八六
第二節	扶植自耕農	三九〇



第六章	實施平均地權	三九八
-----	--------	-----

第一節	各省市實施平均地權概要	三九八
第二節	臺灣省實施都市平均地權	三九九
第三節	全面實施平均地權	四〇一

第七章	土地利用	四〇九
-----	------	-----

第一節	荒地開墾	四〇九
第二節	農地重畫	四一一
第三節	市地重畫	四一三
第四節	區域計畫與土地使用編定	四一五

第八章	土地徵收	四一九
-----	------	-----

第一節	土地收用法之制定	四一九
第二節	土地徵收法之制定	四一九
第三節	土地法中關於土地徵收之規定與修訂	四二〇

第九章	地圖測製與審查	四二二
-----	---------	-----

第一節	地圖測製	四二二
第二節	地圖審查	四二五

第八篇 營 建 四三三

第一章 概 述 四三三

第一節 營建機構之變遷 四三三

第二節 營建法制之演進 四三四

第二章 臺灣地區綜合計畫與區域計畫 四三五

第一節 計畫概況 四三五

第二節 執行成效 四三七

第三章 都市計畫 四四〇

第一節 都市計畫法制之建立 四四〇

第二節 都市計畫主管機關 四四二

第三節 各級都市計畫委員會 四四三

第四節 都市計畫實施概況 四四四

第四章 建築管理 四四八

第一節 建築管理法制之建立 四四八

第二節 建築管理機關及業務概況 四五〇

第三節	臺灣地區之建築管理機關及業務概況	四五七
-----	------------------	-----

第五章	公共工程管理	四六一
-----	--------	-----

第一節	自來水	四六一
-----	-----	-----

第二節	工程受益費	四六七
-----	-------	-----

第三節	下水道建設	四六八
-----	-------	-----

第六章	國民住宅	四七一
-----	------	-----

第一節	國民住宅之立法	四七一
-----	---------	-----

第二節	國民住宅機構	四七二
-----	--------	-----

第七章	國家公園	四七六
-----	------	-----

第一節	國家公園法	四七六
-----	-------	-----

第二節	國家公園之規畫實施	四七六
-----	-----------	-----

第九篇	警政	四七九
-----	----	-----

第一章	概述	四七九
-----	----	-----

第一節	警政體制之演進	四七九
-----	---------	-----

第二節	警察制度之建立	四八〇
-----	---------	-----

第二章 警察機關組織……………四八三

第一節 沿革……………四八三

第二節 警察機關組織……………四九二

第三章 警察教育……………四九七

第一節 民初之警察教育……………四九七

第二節 北伐後之警察教育……………四九八

第三節 抗戰期間之警察教育……………五〇一

第四節 抗戰勝利後之警察教育……………五〇二

第五節 復興基地之警察教育……………五〇六

第四章 警察人員管理……………五一一

第一節 初期管理制度……………五一一

第二節 現行管理制度……………五二二

第五章 警察職權……………五一五

第一節 發布警察命令……………五一五

第二節 違警處分……………五一六

第三節 協助偵察犯罪與執行搜索、扣押、拘提、逮捕……………五一六

第四節	行政執行	五一七
第五節	使用警械	五一七
第六節	警察業務	五一七
第六章	警察勤務及警察服制	五三〇
第一節	警察勤務制度之沿革	五三〇
第二節	警察勤務制度之建立	五三一
第三節	加強警察勤務之措施	五三三
第四節	警察服制	五三三
第七章	國際警察合作	五三五
第十篇	衛生	五三九
第一章	概述	五三九
第二章	衛生行政組織	五四一
第一節	民國初年至抗戰之前	五四一
第二節	抗戰期間	五四二
第三節	復員期間	五四二



第四節 政府遷臺後	五四三
-----------	-----

第三章 醫 政	五四五
---------	-----

第一節 醫事人員之管理	五四五
-------------	-----

第二節 醫事人民團體	五四六
------------	-----

第三節 醫療設施	五四七
----------	-----

第四節 醫藥行政法規	五五〇
------------	-----

第四章 藥 政	五五二
---------	-----

第一節 民國初年至政府遷臺前	五五二
----------------	-----

第二節 臺灣光復及政府遷臺後	五五四
----------------	-----

第三節 藥政管理法規	五五六
------------	-----

第五章 食品衛生	五五九
----------	-----

第一節 食品衛生業務之發展	五五九
---------------	-----

第二節 食品之查驗	五五九
-----------	-----

第三節 屠宰衛生管理	五六〇
------------	-----

第四節 國民營養	五六一
----------	-----

第五節 食品衛生法規	五六一
------------	-----

第六章	防疫	五六三
-----	----	-----

第一節	抗戰勝利前	五六三
-----	-------	-----

第二節	抗戰勝利後	五六四
-----	-------	-----

第三節	防疫法規	五六七
-----	------	-----

第七章	保健	五六九
-----	----	-----

第一節	婦幼衛生	五六九
-----	------	-----

第二節	家庭計畫	五七〇
-----	------	-----

第三節	衛生教育與學校衛生	五七一
-----	-----------	-----

第四節	護理助產	五七二
-----	------	-----

第五節	牙病及慢性病之防治	五七四
-----	-----------	-----

第八章	環境衛生	五七六
-----	------	-----

第一節	政府遷臺前	五七六
-----	-------	-----

第二節	政府遷臺後	五七六
-----	-------	-----

第三節	環境衛生法規	五七九
-----	--------	-----

第九章	中醫藥研究發展	五八一
-----	---------	-----

第一節	政府遷臺前	五八一
-----	-------	-----

第二節	政府遷臺後	五八二
-----	-------	-----

第三節	中醫藥現代化	五八三
-----	--------	-----

第十章	國際衛生技術合作	五八五
-----	----------	-----

第十一篇	邊政	五八七
------	----	-----

第一章	概述	五八七
-----	----	-----

第一節	邊政釋義	五八七
-----	------	-----

第二節	現代邊疆族系	五八八
-----	--------	-----

第三節	邊疆政治制度	五九〇
-----	--------	-----

第四節	中央邊政機構	五九四
-----	--------	-----

第二章	蒙古	五九六
-----	----	-----

第一節	行政區域與體制	五九六
-----	---------	-----

第二節	民族文化與政策實施	六〇〇
-----	-----------	-----

第三章	西藏	六一〇
-----	----	-----

第一節	行政區域與體制	六一〇
-----	---------	-----

第二節	民族文化與政策實施	六二〇
-----	-----------	-----

第三節 重要事件與法規	六二五
-------------	-----

第四章 新疆	六二九
--------	-----

第一節 行政區域與體制	六二九
-------------	-----

第二節 民族文化與政策措施	六三二
---------------	-----

第三節 重要法規與文件	六三五
-------------	-----

第五章 臺灣山地	六三七
----------	-----

第一節 行政區域與組織	六三七
-------------	-----

第二節 臺灣山胞及其文化特徵	六三九
----------------	-----

第三節 山地政策與法規	六四一
-------------	-----

第六章 其他邊疆地區	六四八
------------	-----

第一節 區域範圍與行政區畫	六四八
---------------	-----

第二節 行政制度與中緬未定界問題	六五一
------------------	-----

附表

一、中華民國各省轄縣(市)、設治局、盟旗一覽表	六五七
-------------------------	-----

二、中華民國歷年戶口、性別比例與人口密度一覽表	六九五
-------------------------	-----

編後記	七〇一
-----	-----

第一篇 民政

第一章 概述

第一節 民政業務概要

民政業務要在地方行政及地方自治，依「內政部組織法」所定民政司職掌，甚至兼及宗教民俗、禮樂典章、文獻古蹟等項。民國初建，地方割據，擾攘紛爭，幾無寧日，禮樂典章無所建樹，文獻古蹟亦乏維護。迨國民政府定都南京，施行訓政，推行地方自治略見端倪，而外患又起，中共倡亂，地方自治因遭頓挫，國家一切建設亦大受影響。惟仍致力新縣制之推行，建立民意機關，訂頒會議規範、禮儀範例等。政府遷臺後復施行普選，實施縣市地方自治；編纂方志，調查古蹟，分級登記，整修維護；改善民俗，維護宗教等皆屬之。本篇則撮要綜述行政區域、地方政府組織、地方自治制度、禮俗及宗教。

第二節 內容提要

爲貫徹地方行政，將全國分爲若干行政區域，分設官署治理。我國歷代畫分行政區域，或分郡、縣，或分州、路，其層級亦或三級、或四級，情形各殊。民初廢府存道，改州、廳爲縣，爲省、道、縣三級，其區域各成定制。其後道一級徒具虛名，民國十二年公布之憲法，其地方制度中已無道之名稱。國民政府制定地方政制，定

爲省、縣兩級。其後雖設行政督察專員公署，亦有行政督察區，但非政制中之一級，督察區亦非政制中之行政區域。行政區域章內僅敘其名稱及沿革概略，不及境界、面積等項（詳見中華民國史地理志）。內容則包括省（市）、縣（市）、設治局，民初則列各省轄道名稱，特別行政區地位相當於省，合併於省區域內紀敘。省區內之盟旗，則於各省轄縣（市）之後另列一項略述。蒙古、西藏兩地方情形特殊，則予簡介。盟旗及蒙古、西藏兩地方，另有邊政篇詳載。

本篇地方政府組織包括行政公署、巡按使公署、省政府、省政輔助機關、縣知事公署、縣政府、縣政府輔助機關、市政府等，以示當時地方行政實況。民國十年左右尙有所謂聯省自治者，省設省務院，此非國家規定之組織，則不予列入。

推行地方自治是國家建設之根本。本篇地方自治制度包括地方自治區域、自治機關、自治事項、自治財政、自治監督五部分，就有關法令摘要紀敘，以明大要。

禮俗、宗教，另有中華民國史社會志禮俗、宗教專篇，範圍較廣，本篇內但以民政主管部分之禮俗、宗教行政事項敘述，不及社會全面之宗教活動及民間禮俗實況。

第二章 行政區域

第一節 省、特別行政區

省爲地方行政之最大單位，元代設行中書省以來，明、清因之，稱行省，已無中書二字；民國初年，依舊稱行省，其後則單稱爲省。民國元年三月十一日公布之「中華民國臨時約法」中載有行省明文，八月十一日公布之「中華民國國會組織法」中稱省而不稱行省，至十二年十月十七日公布之憲法，其地方制度始明定爲省。

省行政區域多因山脈河流等自然地形畫分，歷時既久，漸形固定，其初本爲政治區畫，其後漸與人民生活習尚結合，幾成自然區域，甚少變動。

第一項 民初省、道

民初行政區域以省轄道，以道領縣。民國三年，北京政府公布各省屬道區域表，計二十二省八十九道：

- (一)直隸省：轄天津、保定、大名、口北等四道，共一百二十二縣。
- (二)奉天省：轄遼瀋、東邊、洮昌等三道，共五十二縣。
- (三)吉林省：轄吉長、濱江、延吉、依蘭等四道，共三十七縣。
- (四)黑龍江省：轄龍江、黑河、綏蘭等三道，共二十三縣、二設治局、一地方（西布特哈地方）。
- (五)山東省：轄濟南、濟寧、東臨、膠東等四道，共一百零七縣。
- (六)河南省：轄開封、河北、河洛、汝陽等四道，共一百零八縣。

(七) 山西省：轄冀寧、雁門、河東等三道，共一百零五縣。

(八) 江蘇省：轄金陵、滬海、蘇常、淮揚、徐海等五道，共六十縣。

(九) 安徽省：轄安慶、蕪湖、淮泗等三道，共六十縣。

(十) 江西省：轄豫章、廬陵、贛南、潯陽等四道，共八十一縣。

(十一) 福建省：轄閩海、廈門、汀漳、建安等四道，共六十一縣。

(十二) 浙江省：轄錢塘、會稽、金華、甌海等四道，共七十五縣。

(十三) 湖北省：轄江漢、襄陽、荊南等三道，共六十九縣。

(十四) 湖南省：轄湘江、衡陽、武陵、辰沅等四道，共七十五縣。

(十五) 陝西省：轄關中、漢中、榆林等三道，共九十縣。

(十六) 甘肅省：轄蘭山、渭川、涇原、寧夏、西寧、甘涼、安肅等七道，共七十五縣。

(十七) 新疆省：轄迪化、伊寧、阿克蘇、喀什噶爾等四道，共三十九縣。

(十八) 四川省：轄西川、東川、建昌、永寧、嘉陵等五道，共一百四十六縣。

(十九) 廣東省：轄粵海、嶺南、潮循、高雷、瓊崖、欽廉等六道，共九十四縣。

(二十) 廣西省：轄南寧、蒼梧、桂林、田南、鎮南等五道，共六十三縣。

(二十一) 雲南省：轄滇中、蒙自、普洱、騰越等四道，共九十六縣。

(二十二) 貴州省：轄黔中、鎮遠、貴西等三道，共八十縣。

第二項 新增省區

區亦略有調整。

國民政府奠都南京後，廢道，改爲省、縣兩級，又增置青海、西康、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏等六省，省

青海地區：清末設辦事大臣駐西寧，民國後改辦事大臣爲辦事長官，尋又改爲甘邊寧海鎮守使。民國十八年建青海省，以西寧爲省會，大致爲原甘肅省西寧道轄區。

西康卽川邊地區：清末設督辦川滇邊務大臣，曾有建省之議。民國三年畫川邊爲特別區，十三年改置爲西康特別區。十八年建西康省，省會治康定，時有三十三縣。

熱河：清代別置熱河道，光緒年間析爲朝陽府及赤峯直隸州，民國三年畫爲熱河特別區，以熱河都統管轄。十七年改爲熱河省，省會治承德，時有十五縣、二盟、十七旗。

察哈爾：舊分屬直隸省口北道及山西省歸綏道，民國三年畫爲察哈爾特別區，以察哈爾都統管轄。十七年改爲察哈爾省，將舊屬直隸省之口北道十縣畫歸察哈爾（原察哈爾特別區之豐鎮、陶林、涼城、興和等四縣畫歸綏遠省），省會治張垣。

綏遠地區：清設十二廳，隸山西省歸綏道，民初改廳爲縣，設綏遠特別區，並將豐鎮、陶林、涼城、興和等四縣畫歸察哈爾特別區，原屬歸綏道之歸綏、薩拉齊、清水河、托克托、伊克昭盟七旗畫歸綏遠特別區，設都統管轄。民國十七年改爲綏遠省，又將已畫歸察哈爾之豐鎮、陶林、涼城、興和等四縣畫入，省會治歸綏。

寧夏原屬甘肅省之寧夏道，民國十八年建寧夏省，以甘肅省之寧夏道八縣及西套蒙古之阿拉善額魯特、額濟納土爾扈特二部爲省區，省會治銀川。

民國十七年改北京爲北平，改直隸省爲河北省，北京政府原設之京兆地方，轄有大興、宛平、良鄉、固安、永清、安次、香河、三河、霸、涿、通、薊、昌平、武清、寶坻、順義、密雲、懷柔、房山、平谷等二十縣，亦畫歸河北省。十八年改奉天省爲遼寧省。

民國三十四年對日抗戰勝利，臺澎光復，置臺灣省，以臺灣本島與澎湖列島及附近島嶼爲省區，時有八縣九市，省會治臺北市。同時計畫海南建省，海南島原隸廣東省，民初爲瓊崖道，對日抗戰勝利後，畫爲海南特別行政區，除轄十六縣外，並將東沙、西沙、南沙、中沙四羣島及附近島嶼畫歸管轄。

第三項 調整東北省區

對日抗戰勝利，東北地區光復，調整遼、吉、黑三省省區，遼寧析置爲遼寧、安東、遼北三省；吉林析置爲吉林、松江、合江三省；黑龍江析置爲黑龍江、嫩江、興安三省。

第四項 全國省區一覽

民國七十年底止，全國計三十五省：

- (一)江蘇省：省會治鎮江，轄六十二縣、二市。
- (二)浙江省：省會治杭州市，轄八十縣、一市。
- (三)安徽省：省會治合肥，轄六十三縣、一市。
- (四)江西省：省會治南昌市，轄八十一縣、一市。
- (五)湖北省：省會治武昌市，轄七十縣、一市。
- (六)湖南省：省會治長沙市，轄七十七縣、二市。
- (七)四川省：省會治成都市，轄一百四十一縣、二市、三設治局。
- (八)西康省：省會治康定，轄四十八縣、四設治局。
- (九)河北省：省會治清苑，轄一百三十二縣、二市、二設治局。
- (十)山東省：省會治濟南市，轄一百零八縣、三市、二設治局。
- (十一)山西省：省會治太原市，轄一百零五縣、一市。
- (十二)河南省：省會治開封，轄一百一十一縣。
- (十三)陝西省：省會治西安市，轄九十二縣、二設治局。

- (四)甘肅省：省會治蘭州市，轄六十九縣、一市、三設治局。
- (五)青海省：省會治西寧市，轄十九縣、一市、一設治局。
- (六)福建省：省會治福州市，轄六十七縣、二市。
- (七)臺灣省：省會治臺北市，民國五十四年疏散至南投縣中興新村辦公，轄十六縣、三市。
- (八)廣東省：省會治廣州市，轄八十四縣、二市。
- (九)廣西省：省會治桂林市，轄九十九縣、一市（原准設柳州、南寧、梧州三市，至政府播遷未及設置）。
- (十)雲南省：省會治昆明市，轄一百一十九縣、一市、十二設治局。
- (十一)貴州省：省會治貴陽市，轄七十九縣、一市。
- (十二)遼寧省：省會治瀋陽市，轄二十二縣、四市。
- (十三)安東省：省會治通化市，轄十八縣、二市。
- (十四)遼北省：省會治遼源，轄十八縣、一市。
- (十五)吉林省：省會治吉林市，轄十八縣、二市。
- (十六)松江省：省會治牡丹江市，轄十五縣、二市。
- (十七)合江省：省會治佳木斯市，轄十七縣、一市。
- (十八)黑龍江省：省會治北安市，轄二十五縣、一市。
- (十九)嫩江省：省會治齊齊哈爾市，轄十八縣、一市。
- (二十)興安省：省會治海拉爾市，轄七縣、一市。
- (二十一)熱河省：省會治承德，轄二十縣。
- (二十二)察哈爾省：省會治張垣市，轄十九縣、一市。
- (二十三)寧夏省：省會治銀川市，轄十三縣、一市、二設治局。

(四)綏遠省：省會治歸綏市，轄二十縣、三市。

(五)新疆省：省會治迪化市，轄七十七縣、一市、四設治局。

第五項 特別行政區

民國初年，全國行政區域除省、道、縣外，尚有特別區之設置，其地位相當於省，直隸中央，計有青海、川邊、熱河、察哈爾、綏遠等五特別區。另有清代原設之順天府，民國後改爲京兆地方，設京兆尹，直隸於大總統。國民政府成立後，廢特別區，或改置爲省，或併入所在之省。其後又有一、二地區情形特殊，或擬建省，設置特別行政區。

民國十九年收回威海衛英國租借地，設威海衛特別行政區。威海衛在清末爲英國租借，租期二十五年，延至十九年始收回，因情形特殊，乃設特別行政區。三十四改置爲威海衛市，隸山東省政府。

海南島舊爲廣東省瓊崖道，民國三十八年擬予建省，先設置海南特別行政區，並將東沙、西沙、南沙、中沙四羣島及其附近島嶼畫歸管轄，計轄十六縣、一市及諸羣島。

第二節 直轄市

第一項 民初之市

本項所稱之市，係指行政院指揮監督之市而言，初通稱院轄市，憲法則明定爲直轄市。凡工商發達、人口稠密之區域，通稱市集、市鎮或城市，初未以之爲行政區域，民國初年尙無市之名稱。其後人口日增，工商更形發達，諸凡教育、衛生、公用事業、交通設施，乃至一切庶政，均與一般地區需求略異，有專設機構策畫管理必

要，因有設市之議。民國十年二月，軍政府公布「廣州市暫行條例」，置廣州市。稍後，北京政府亦設哈爾濱市，北京附近地區設京都市，市始為行政區域。其後各省之縣治所在地及工商發達、人口稠密之地，亦紛紛設市。

第二項 市組織法規沿革

民國十年二月二十五日，軍政府公布「廣州市暫行條例」，據以設置廣州市。哈爾濱市、京都市等當時僅稱某某市自治制。十四年二月，江蘇省長韓國鈞畫上海及吳淞附近地區為淞滬特別市，始見特別市名稱，但所公布之「淞滬市自治制」，並無「特別」字樣。正式稱特別市則始於十五年設置之漢口特別市，淞滬市則因十六年上海特別市之設而不復存在。十七年七月三日，國民政府公布「特別市組織法」及「市組織法」，設市始有法律依據。特別市隸於國民政府，市則隸於省。十八年四月定青島為特別市，十月廣州市亦升格為特別市。

民國十九年五月二十日，國民政府公布「市組織法」，前所公布之「特別市組織法」及「市組織法」均同時廢止。依新公布之「市組織法」，無特別市之名稱，一律稱市，其第二條規定：「凡人民聚居地方，具有下列情形之一者設市，得直隸於行政院：1. 首都。2. 人口在百萬以上者。3. 在政治上經濟上有特殊情形者。具有前2. 3. 兩款情形之一而為省政府所在地者，應隸屬於省政府。」依此規定設置之市，通稱院轄市或直轄市。第三條規定：「凡人民聚居地方具有下列情形之一者設市，隸屬於省政府：1. 人口在三十萬以上者。2. 人口在二十萬以上，其所收營業稅、牌照稅、土地稅，每年合計占該地總收入二分之一以上者。」依此條設置者為省轄市。前此所設之市，分別依本法改稱或改隸。北平、天津二市曾一度改隸於河北省政府，尋復升格改隸於行政院；廣州市一度改隸於廣東省政府，至三十二年五月「修正市組織法」公布後，復改為直隸行政院。

民國三十六年七月再修正「修正市組織法」，關於設市標準，將原第二條第三款修正為「在政治、經濟、文化上有特殊情形者」。將原定省轄市標準修正為：1. 省會。2. 人口在二十萬以上者。3. 在政治、經濟、文化上地位重要，其人口在十萬以上者。依該法設置之直轄市，先後有重慶、瀋陽、漢口、大連、哈爾濱、臺北、高雄等

市，至七十年止，全國有直轄市十四市、省轄市五十市。

第三項 直轄市一覽

各直轄事建置沿革略述如左：

(一)南京市：始置於民國十六年七月，稱南京特別市，尋改名為首都特別市，十九年又改為南京市。轄區為南京城廂內外及浦口商埠區域。三十四年十二月復將江蘇省江寧縣之湯水、麒麟、東流、古泉等四鄉鎮畫入管轄。

(二)上海市：以舊上海、寶山兩縣所屬十七鄉鎮為市區，前江蘇省長韓國鈞所設之淞滬市區全部包括在內。民國十六年七月置市，稱上海特別市，十九年改稱為上海市。

(三)北平市：民國十一年，北京政府曾設京都市於京畿附近地區。十七年，國民政府改北京為北平，設北平特別市。十九年改為北平市，並改隸河北省政府，尋又升格為直轄市。

(四)天津市：民國十七年六月，國民政府設天津特別市。十九年改稱天津市，十一月改隸河北省政府，轄區為天津縣治及附近地區。二十四年升格為直轄市。

(五)漢口市：民國十五年，國民革命軍克復武漢，設置漢口特別市。十七年改為武漢市，市區及於武昌及漢陽兩地。十八年又改為特別市，十九年改稱漢口市，市亦改隸湖北省政府。三十六年始升格為直轄市。

(六)重慶市：民國十九年以巴縣治所及附近地區置重慶市，係省轄市。二十八年升格為直轄市，並擴大市區及於沙坪壩、歌樂山、黃角埡、九龍鋪等地。

(七)廣州市：民國十年始置廣州市，十八年改為特別市。十九年改稱市，改隸廣東省政府。三十六年六月升格為直轄市。

(八)瀋陽市：對日抗戰勝利後，調整東北行政區域，置瀋陽市，隸遼寧省政府。民國三十六年升格為直轄市。

(九)大連市：抗戰勝利光復後置市，爲直轄市。

(十)哈爾濱市：舊爲吉林省濱江縣治所。民國十年，北京政府始置哈爾濱市。十六年公布「哈爾濱特別市試辦章程」，但與國民政府所設之特別市有別。東北光復後，始依「修正市組織法」，改置爲直轄市。

(十一)西安市：舊稱長安。民國二十一年擬設西京市，未果，三十二年始設置西安市，以長安縣治及附近爲轄區，隸陝西省政府，三十六年升格爲直轄市。

(十二)青島市：民國十八年七月，國民政府以膠澳商埠地區設青島特別市。十九年改稱青島市，隸行政院。二十四年又將山東省即墨縣之勞山畫入市區，三十二年「修正市組織法」公布後改爲直轄市。

(十三)臺北市：臺灣光復建省時，即設置臺北市，爲省轄市。民國五十六年七月升格爲直轄市，並擴大市區，將原屬臺北縣之景美、木柵、士林、北投、內湖、南港等鄉鎮畫入。

(十四)高雄市：光復之初，即置高雄市，隸臺灣省，民國六十八年，升格爲直轄市，市區擴大，將原屬高雄縣之小港鄉畫入。

第三節 縣（市）、設治局

第一項 縣、設治局

縣爲基層政治單位，歷史悠久，其轄境初時較大，後以土地日闢，丁賦日增，每有增設或析置，逐漸趨縮小。降至明、清，大致已趨固定，變動較少。

清代地方行政區域，與縣大致相似或相當者，尙有州、廳，其地位與縣相差無幾，民國以後，一律改稱爲縣。偏遠地區有設治必要而又不足設縣者，乃由省置設治局。民國以來，由設治局升格爲縣者不少。



第二項 省轄市

依據「市組織法」第四條規定設置之市，爲省轄市。此等市大都原爲縣治所在之城市，人口稠密，工商繁盛，或政治、文化上地位較重要者。省轄市地位同於縣，適用關於縣之法令。

第三項 縣（市）、設治局一覽

至民國七十年止，全國計二千零四十六縣、五十市、三十四設治局。詳見附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表。

第四項 盟 旗

蒙古盟旗沿襲清代舊制，民國成立，因其情形特殊，尊重其習慣，未有變更。其行政事務係蒙藏委員會掌理。除蒙古地方外，邊疆各省區內亦有各盟旗散處，其所居地亦有一定區域，與相鄰之縣無關。本項僅列散處邊疆各省區內盟旗名稱，詳情另見本志邊政篇。

興安省：布特哈部五旗，分駐於布西、雅魯、索倫等縣境附近。呼倫貝爾部六旗，分駐於臚濱、呼倫、室韋、奇乾等縣境附近。

黑龍江省：依克明安特別旗，分駐於依安、克山二縣境附近。

遼北省：哲里木盟六旗（全盟共九旗），分駐於彰武、法庫、遼源、洮安、突泉等縣境附近。

吉林省：哲里木盟一旗，駐農安縣附近。

嫩江省：哲里木盟二旗，分駐於泰康、景星二縣境附近。

熱河省：卓索圖盟八旗，分駐於平泉、凌源、朝陽、阜新、綏東等縣境附近。昭烏達盟十一旗，分駐於林

西、林東、經棚、赤峯、建平、綏東、魯北、天山等縣境附近。

察哈爾省：錫林郭勒盟十旗、一牧場，分駐於省之東北境、西北境。察哈爾盟八旗（全盟十二旗），分駐於商都、多倫、寶昌、康保等縣境附近。

綏遠省：察哈爾盟四旗，分駐於興和、陶林、豐鎮、集寧、涼城等縣境附近。烏蘭察布盟六旗，分駐於武川、固陽、包頭、五原、安北等縣境附近。歸化土默特特別旗，分駐於歸綏、薩拉齊、包頭、托克托、和林格爾、清水河等縣境附近；伊克昭盟七旗，分駐於托克托、東勝、包頭、臨河、陶樂等縣境附近。

寧夏省：阿拉善和碩特特別旗，駐磴口縣附近。額濟納舊土爾扈特特別旗，駐居延設治局附近。

青海省：青海右翼盟十六旗，分駐於同仁、疊源、湟源、都蘭、共和等縣境附近。青海左翼盟十二旗，分駐於都蘭、湟源、疊源等縣境附近。察罕諾門汗旗，駐都蘭。

新疆省：巴圖塞特奇勒圖盟三旗，駐焉耆縣西北境附近。烏納恩素珠克圖盟十旗，分駐焉耆、烏蘇、精河、和豐等縣境附近。青塞特奇勒圖盟十旗，分駐奇台、清河、富蘊等縣境附近。

以上合計：十二盟、二部、一百三十旗（含特別旗）、一牧場。

第四節 蒙古、西藏地方

蒙古、西藏兩地方均沿襲清代舊制，未置省縣，但曰地方。其政制：在蒙古曰盟曰旗，在西藏則曰營或宗。此僅略述其行政區域名稱，另詳見本志邊政篇。

第一項 蒙古地方

本節所稱之蒙古，係指外蒙古而言。蒙古爲我國領土，但因情形特殊，迄未建置省縣，仍沿襲舊制爲盟旗，



而稱蒙古地方。

蒙古地處大漠之北，與俄境接壤，政治、經濟等均受俄國影響。民初曾宣布獨立，便與俄國有直接關係。北京政府與俄交涉，始於民國四年簽訂「中俄蒙協約」二十三條，承認外蒙古之自治權，我國在外蒙不駐兵，庫倫活佛受我國冊封，承認俄國在外蒙既得權利等，我保有宗主權。其後，俄國革命。八年，外蒙內附，取消自治，北京政府進軍外蒙古，冊封庫倫活佛，廢除「中俄蒙協約」。九年，外蒙古又宣布獨立。以後「中俄協定」，蘇俄承認外蒙古是我國領土，但無時不想侵占，並導演「蒙古共和國」之偽組織。我國對日抗戰最艱苦之時，政府被迫簽訂「中蘇友好同盟條約」，一度承認外蒙古之獨立，後以蘇俄違約，我國亦撤銷是項承認，蒙古地方遂成脫輻狀態。

蒙古地方行政組織稱為盟旗，與內蒙古地區各省之盟旗大致相同，其各部落地區如左：

（一）科布多部落：三音濟雅哈圖右翼盟十二旗，三音濟雅哈圖左翼盟四旗，另扎哈沁部一旗，明阿特部一旗，額魯特部一旗。

（二）唐努烏梁海部落：唐努烏梁海部五旗。

（三）喀爾喀部落：扎薩克圖汗部（扎克畢拉色欽畢都爾諾爾盟）十九旗，三音諾顏汗部二十四旗，土謝圖部（汗阿林盟或汗山盟）二十旗，車臣汗部（克魯倫巴爾和屯盟）二十三旗。

第二項 西藏地方

西藏地方，清代曾派駐藏大臣，民國後改為駐藏長官，其地舊分康、衛、藏、里四部。康即川邊，已改為西康省。衛即前藏，首府曰拉薩，達賴所駐。藏稱後藏，首府曰日喀則，班禪所駐。里即阿里，首府曰布拉木達克喇。達賴、班禪為西藏地方之宗教與政治領袖，為尊重其宗教信仰及傳統習慣，亦不置縣而稱地方。政治組織曰營或宗。西藏西南與印度、不丹、尼泊爾為鄰，自英人勢力進入印度半島，逐漸向內陸伸展，越喜馬拉雅山而入



西藏。民國初年，英人煽動西藏獨立，殺駐藏長官，進犯川邊，北京政府與英國交涉，迄無結果，乃成懸案。國民政府成立後又內附，政府特派大員於民國二十三年入藏，冊封達賴活佛，至我國對日抗戰時均內附。（另詳邊政篇）

第三章 地方政府組織

第一節 省行政機關

第一項 行政公署與巡按使公署

民國建立之初，諸事紛紜，地方政府組織各省大都各行其是，因襲舊制，僅將名稱略作改變，改稱公署。民國二年元月八日，大總統始公布「畫一地方機關組織令」，其中教令第二號規定各省地方行政公署之組織，其第一條即明定：「已設民政長之省分，以民政長為該省行政長官。」行政長官處理公務之所為行政公署。行政公署設總務處，並設內務、財政、教育、實業等四司。總務處設祕書、科長、科員。各司設司長、科長、科員，並得酌設技正、技士。司長簡任，祕書、科長、技正薦任，科員、技士委任。

民國三年五月二十三日，大總統下令改各省民政長為巡按使，並公布「省、道、縣官制」。省官制第一條：「省置巡按使，管轄全省民政各官及巡防警備等隊，並受政府特別委任，監督財政、司法、行政暨其他特別官署之行政事務。」巡按使僅管轄民政各官，而非主管民政。其組織為：巡按使公署設政務廳，置廳長一人，承巡按使之命，掌理政務廳事務。廳內設總務、內務、教育、實業各科，由巡按使自委掾屬佐理各項文牘事務。將行政公署之各司改為科，並將國家公務員改為巡按使自委之掾屬；掾屬處理之事，惟佐理文牘事務。但不設財政科，巡按使原則上已無權管轄財政，須經特別委任，方有監督財政之權。關於財政，則另有財政廳，不隸於巡按使，大總統於同日下午令：「各省國稅廳籌備處及各省財政司，應即裁撤，所有該廳、司原管職務，均著移交財政廳接

辦。」

民國初年所設之都督，原係軍職，與省政本無牽連，惟辛亥革命賴各省都督軍事力量推翻帝制。迨民國建立，都督之軍權未解，擁兵自重，且以舊時督撫自況，事實上集軍、政大權於一身，前之民政長及後之巡按使，幾無不仰其鼻息。時有軍、民分治之議，民國三年六月三十日，大總統令於京都設將軍府，定各將軍名號，如稱建威上將軍、定武上將軍等，仍督理某省軍務者，再加督理某省軍務字樣。將軍原應駐京師將軍府，督理軍務為臨時之任務派遣，自不宜久駐於省，然各省都督並無一人到京師就將軍職。此一制度，直至袁世凱稱帝敗亡，繼任大總統於五年七月六日下令改各省督理軍務之將軍為督軍，改民政長（時各省已將巡按使恢復為民政長）為省長，並規定：省長公署內部組織未定前暫仍其舊。各省亦有以巡按使署舊例，自委掾屬者，省政組織逐漸擴大。

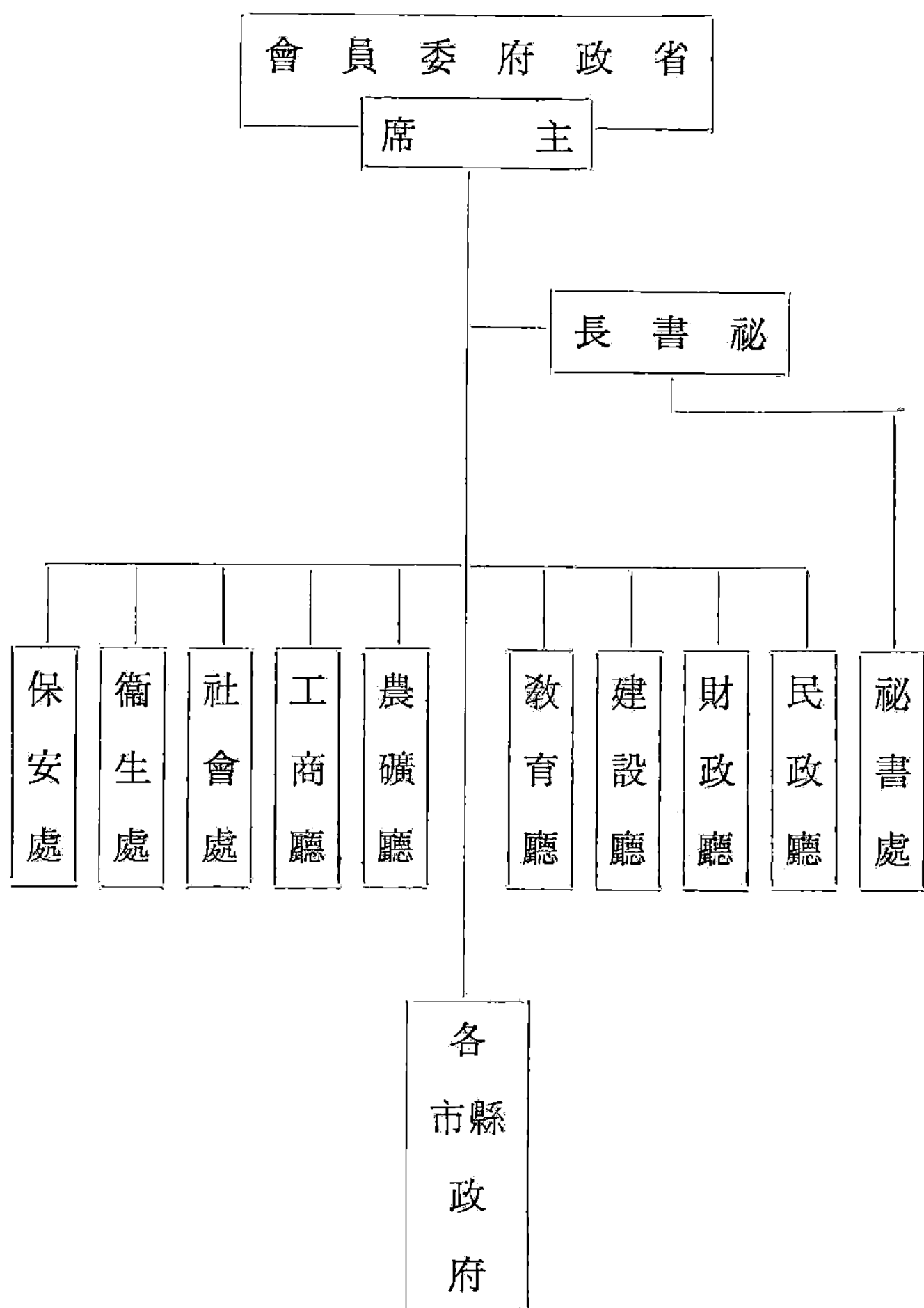
第二項 省政府組織

民國十年左右，有倡議聯省自治，制省憲實行省自治者，部分督軍響應，殆假自治以行割據。未久，國民革命軍北伐，底定之省，即令成立省政府，至國民政府奠都南京，各省均成立省政府，省政組織始步入正軌。

首先成立省政府者為廣東省。國民政府於民國十四年七月公布「省政府組織法」，該法規定省政府採合議制，由省政府委員七至十一人組成，並公推一人為省務會議主席（時不稱省政府委員會而稱省務會議）。省政府設軍事、民政、財政、建設、教育、商務、農工等廳，廳長由省政府委員兼任。「省政府組織法」屢有修正，至國民政府奠都南京，始於十七年四月二十七日公布「修正省政府組織法」，規定省政府設委員七至十一人，組成省政府委員會，並指定委員一人為主席，主持省政。委員會下設民政、財政、建設、教育、農礦、工商等各廳，廳長由委員兼任，並設社會、衛生、交通、保安等處。其後又多次修正，至三十三年四月二十八日修正公布之「省政府組織法」，其組織概況如下表：（表一）



表一 省政府組織概況表（民國三十三年）



說明：一、各廳廳長由委員兼任。

二、所設廳處，各省情形不同，或有增減。

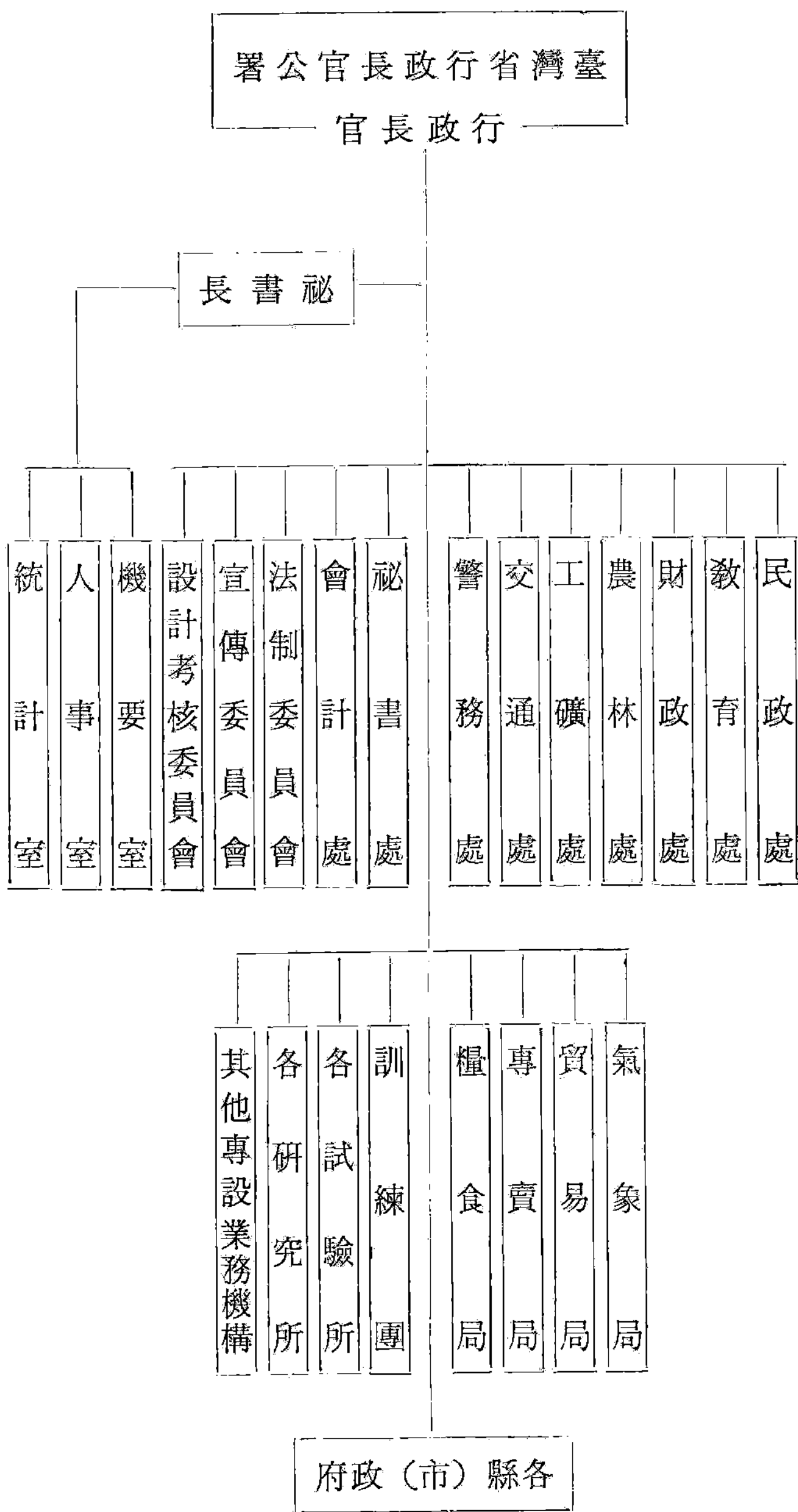
三、廳處以下尚有附屬機構，亦視各省情形而設。

四、秘書長多由委員兼任。

第三項 臺灣省行政長官公署

臺灣自清末割讓日本，至對日抗戰勝利，始告光復，而為一省，因情形特殊，考慮合議制之省政府，難應事功，國民政府於民國三十四年九月一日另公布「臺灣省行政長官公署組織大綱」，改採首長制，期以提高行政效率。行政長官公署先期成立於重慶，及臺灣省正式光復，始遷至臺北辦公。其組織系統如下表：（表二）

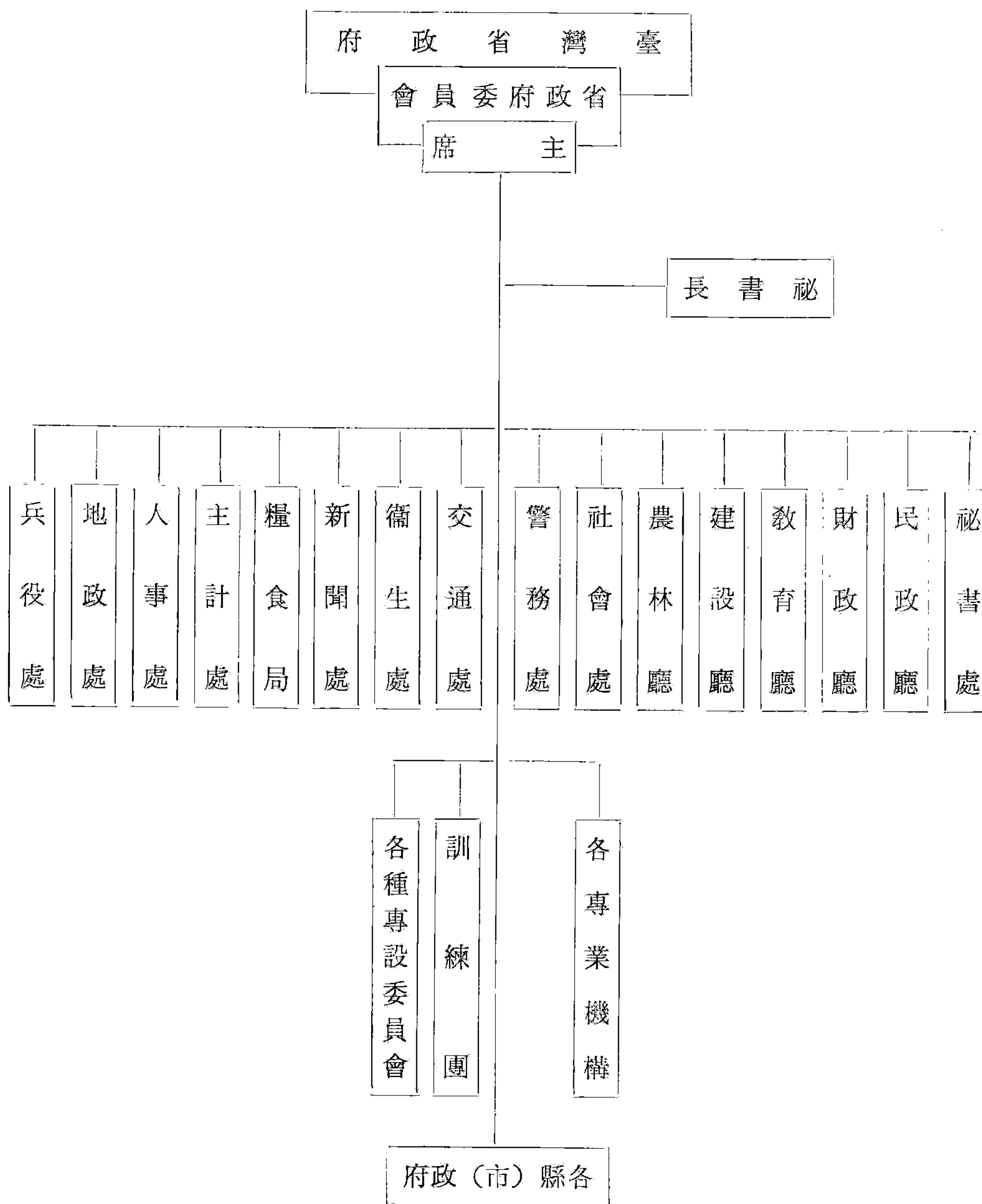
表二 臺灣省行政長官公署組織系統表



第四項 臺灣省政府組織

民國三十六年五月，臺灣省行政長官公署依「省政府組織法」改組為臺灣省政府。為應事實需要，其組織較其他各省為大，並為延攬人才，省政府委員人數亦較多，每次改組逐有增加，已由七至十一人增至二十餘人，皆以行政命令增設。緣自中華民國憲法公布施行後，未及制訂「省縣自治通則」，而中共倡亂，政府播遷，政令所及偏於一隅，若遽行制訂適用於全國之自治通則，難切實際。但「省政府組織法」亦無由修訂，不得已以行政命令補充，茲將民國七十年之臺灣省政府組織系統列表如後：（表三）

表三 臺灣省政府組織系統表（民國七十年）



第二節 省政輔助機構

第一項 觀察使公署與道尹公署

清代地方政府，在省與縣之間，設有道、府兩級，此皆爲省之輔助機構，非直接處理事務之官署。民國以後，將州、廳改爲縣，廢府存道。道之首長，初襲清代舊制，稱爲巡道。民國二年元月八日，大總統公布「地方機關畫一組織令」，其中關於道者，教令第四號規定：「道之首長改稱觀察使。觀察使辦公處所稱觀察使公署，公署內部組織，設祕書一人，並設內務、財政、教育、實業等四科，各科設科長、科員，並得酌設技正、技士。」三年五月二日，大總統又公布「省、道、縣官制」，改觀察使爲道尹，雖規定道尹得自委掾屬，其職掌員額詳由巡按使核定之，實則道之一級已甚空虛，而名存實亡。時各省甚多未再設道尹，或則初時有設其後裁撤，如廣東省於九年十二月卽已撤銷道尹。

第二項 行政督察專員公署

民國二十年前後，中共作亂，蔓延數省，皖、鄂、贛、湘區域遼濶諸省，省政府對偏遠之縣，每有監督難週之感，爲安定地方重建農村，乃有增設省輔助機構之議，並有自行作臨時措施者，如安徽省之首席縣長、江蘇省之行政區督察、浙江省之縣政督察專員、江西省之行政區長官等。內政部爲適應事實需要，在不變更省、縣二級制度之原則下畫一組織，乃訂定「各省行政督察專員暫行條例」，行政院於二十一年八月六日公布。時豫鄂皖三省剿匪總司令部亦訂定「剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例」，令剿匪區各省施行，於是各省紛設行政督察專員公署。二十五年行政院復公布「修正行政督察專員公署組織暫行條例」，同時將前公布之「各省行政督察

專員暫行條例」及豫鄂皖三省剿匪總司令部訂定之「剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例」廢止。依該修正條例規定，行政督察專員公署爲省之輔助機關，其督察區無特定名稱，而以數字稱第（幾）區。公署內部組織設有祕書一人、科長二至四人、視察一人，並有技士、科員、事務員等。行政督察專員可兼駐在地之縣長。三十年，行政院復公布「戰時各省行政督察專員公署及區保安司令部合併組織暫行辦法」，規定行政督察專員兼區保安司令，公署名稱改爲「某某省某區行政督察專員兼保安司令公署」，另設副司令一人輔助之。其公署組織亦予調整，增設中、少校參謀各一人，軍法助理一人，上、中尉副官各一人。此外另有辦事員、會計員等。此一組織規定各省在組織總員額內亦有酌加調整者，如湖北省各專員兼保安司令公署，設民政、財政、教育、建設、軍事各科，軍事科長由中校參謀兼任，建設科長則以技士缺委用，祕書亦改稱主任祕書。

專員公署本係臨時機構，行政督察區亦非舊日之道，原意於地方秩序恢復安寧，即行裁撤，詎日本對我侵略，戰區擴大，部分地區淪陷，專員公署亦遂而撤銷，至抗戰勝利，雖又恢復，但旋即逐步裁撤。

第三節 市政組織

民國十年二月十五日，廣州首先設市，軍政府公布「廣州市暫行條例」，規定市設市政廳，市政廳包括市政委員會、市參事會、市審計處三部門。市政委員會由市長、各局局長組成，市長爲市政委員會主席，負責監督執行市政委員會之決議。並規定市長民選，但暫行五年內由省長委任，故稱試行市制。市參事會由市長指派市民十人，市民直接選舉十人，工、商代表各三人，教育、醫生、律師、工程師各選一人，合共三十人，半是決議機關或諮詢機關性質。市審計處由省長指派處長一人主持，負責財政收支監審。市政重心則在市政委員會，設有財政局、工務局、公安局、衛生局、公用局、教育局等。

民國十四年，江蘇省設置淞滬市，其市政組織即仿廣州市政廳之組織，惟將市政委員改稱董事，所設之局亦

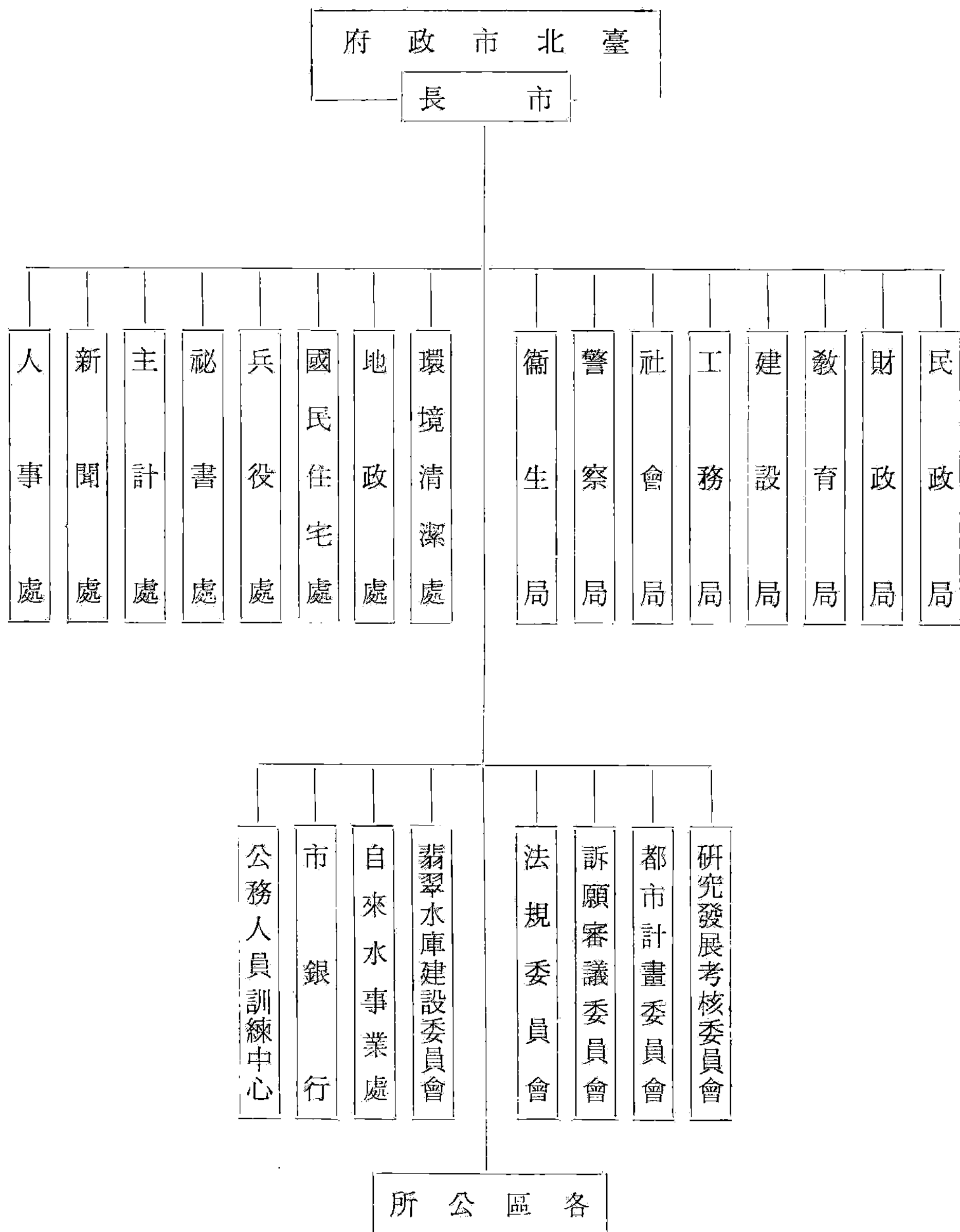
大同小異，局長兼任董事，增加董事名額，部分董事由市民選出。至北京政府設置之哈爾濱市及京都市，其組織甚小，略似縣政府。

民國十七年七月，國民政府公布「特別市組織法」及「市組織法」。「市組織法」所言之市，隸於省政府，將於縣（市）政府節內紀述。「特別市組織法」規定：特別市市政府設財政、土地、社會、工務、公安、衛生、教育各局，並得因特殊情形，設港務、公用等局；並設祕書處，掌理文牘、庶務及其他不屬於各局專管事項。此外設有市政會議，由市長、祕書長、參事、各局局長組成。關於祕書處及各局辦事細則、市單行規則、市預算決算、新課稅捐、募集市債、公共事業之經營、市政府各局處間權限等事項，應經市政會議之決議。

民國十九年五月二十日，國民政府另公布「市組織法」，廢止十七年公布之「特別市組織法」及「市組織法」。新法已無特別市之名稱，直隸於行政院者，一般稱為院轄市；隸省政府者，則稱省轄市。各特別市均改稱為市。三十二年又修正公布，稱為「修正市組織法」。其後再經修正，但基本原則並無變更，惟將直隸於行政院之市，修正為受行政院之指揮監督；市政府之組織甚具彈性，除市長外，各業務單位設局或科，由行政院依其事務之繁簡定之。院轄市市政府置祕書長，省轄市置祕書主任。會計統計則置主辦會計人員及主辦統計人員，受市長之監督指揮，並依「國民政府主計處組織法」之規定，直接對主計處負責。另設市政會議，其出席人員及職權，與民國十九年公布之「市組織法」大致相同。

中華民國憲法公布後，受行政院指揮監督之市稱直轄市，依據中華民國憲法第一百一十八條之規定：「直轄市之自治，以法律定之。」因政府播遷，限於事實困難，尚未制定直轄市自治之法律。為適應事實需要，臺北改制為直轄市之初，亦援臺灣省各縣市實施地方自治之例，訂定「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」，於民國五十六年六月二十二日由行政院公布。並先後訂定市議會、市政府等組織規程及有關地方自治之各規章，據以實施。其後高雄市改制為直轄市，亦訂定「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」及各項有關自治規章。以六十九年臺北市政府為例，將其組織系統列表如後：（表四）

表四 臺北市政府組織系統表（民國六十九年）



第四節 縣知事公署、縣（市）政府

第一項 縣知事公署

民國初年，縣之行政組織仍沿舊制，執事者爲書吏、衙役。民國二年元月，大總統公布「地方機關畫一組織令」八種，其中教令第五號，即爲縣之行政組織。其第一條云：「各縣地方行政長官依現行之例，以知事爲之。」縣之行政首長仍稱知事，處理公務之所曰縣知事公署，佐治人員爲科長、科員，並得酌設技士。量其事務之繁簡，分設二至四科；每科科員二至四人，技士至多不得超過三人。未設審判廳者，得酌設幫審員一至三人，管獄員一人，由縣知事呈該司法籌備處長委任，仍報告司法總長。

民國三年五月，大總統復公布「省、道、縣官制」。縣官制第七條規定：「知事得自委掾屬，其職掌、員額由道尹詳巡按使核定。」縣知事公署又恢復舊制，執事人員稱師爺、幕友，使以後公布「縣自治法」等俱屬虛有其表。直至十八年六月五日，國民政府公布施行「縣組織法」後，縣政組織始步入正軌。

第二項 縣（市）政府

一、縣組織法之縣行政組織

「縣組織法」規定，縣設縣政府，縣知事改稱縣長，由省政府任用。縣政府設祕書一人，並按事務之繁簡，設一科至二科，各置科長、科員，均委任。縣政府下設公安、財政、建設、教育等局，必要時得改局爲科，設於縣政府之內，各區得設公安分局。縣政府設縣政會議，以縣長、祕書、科長、各局長組成。

爲貫徹實施「縣組織法」，又訂頒「縣組織法施行法」。實施步驟爲首先完成縣政府之組織，規定：江蘇、

浙江、山西、河北、廣東等五省，限於民國十九年六月完全實施；江西、安徽、湖北、湖南、福建、山東、河南、遼寧、陝西、雲南、廣西等十一省，限於八月完全實施；四川、貴州、甘肅、新疆、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠等八省，限於十月完全實施；寧夏、青海、西康等三省，限於十二月完全實施。實施結果，各省均如限完成，少數省因財力未能設局者，亦改設科。縣政府組織完成後，即辦理畫定自治區，成立區、鄉、鎮公所。

惟在推行漸入正軌之際，民國二十年九月十八日日本突然侵略我東北，冀、察等地逐次淪陷，而湘、贛又遭中共大規模造亂，地方自治因而大受影響。縣政府所設各局，間有因省各廳直接指揮，影響縣政府行政功能，乃有裁局改科之舉。鄂、皖、贛、閩各省基於治安理由，以「縣組織法」所規定鄉鎮以下為閭鄰，不够嚴密，改辦保甲，使「縣組織法」之施行陷於停頓。

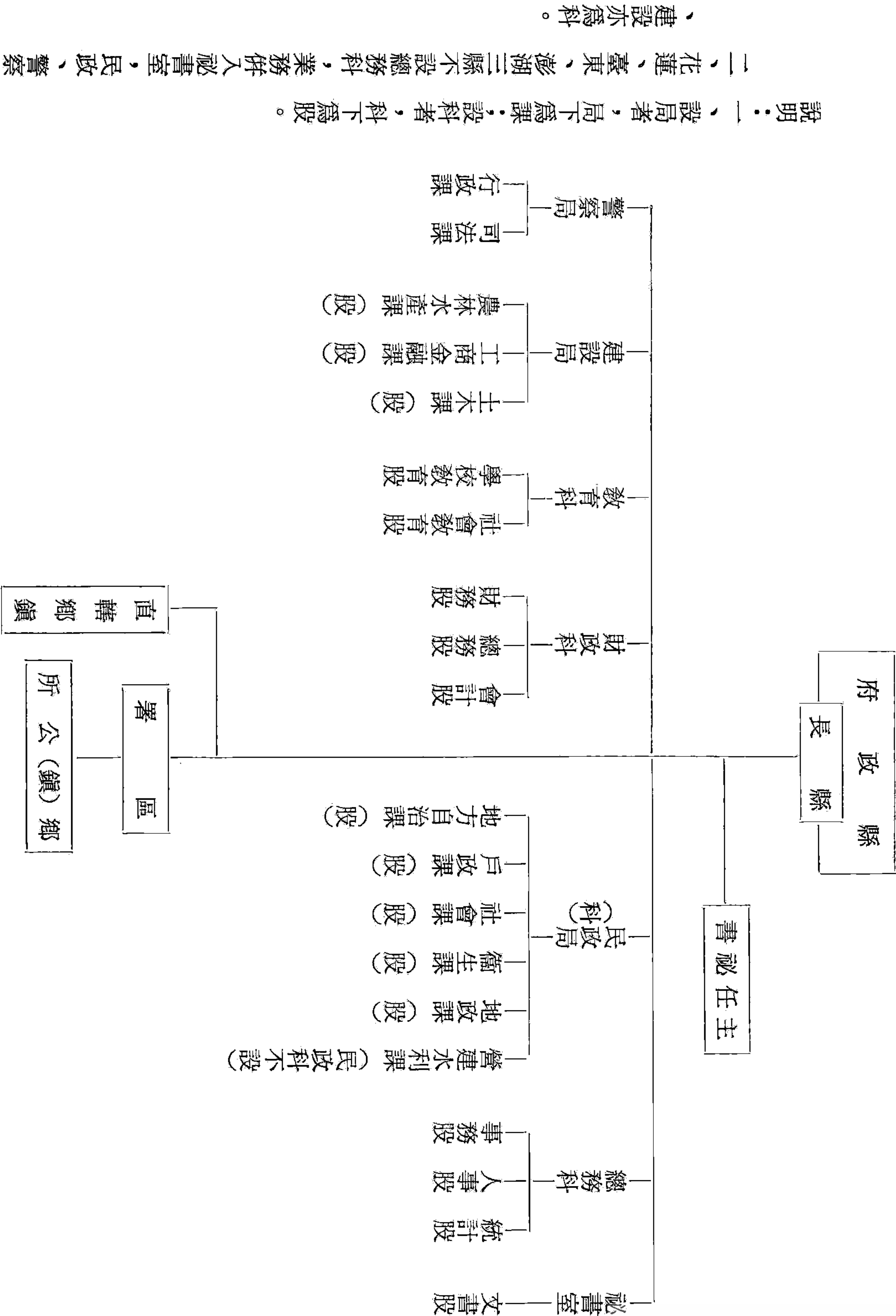
二、新縣制之縣行政組織

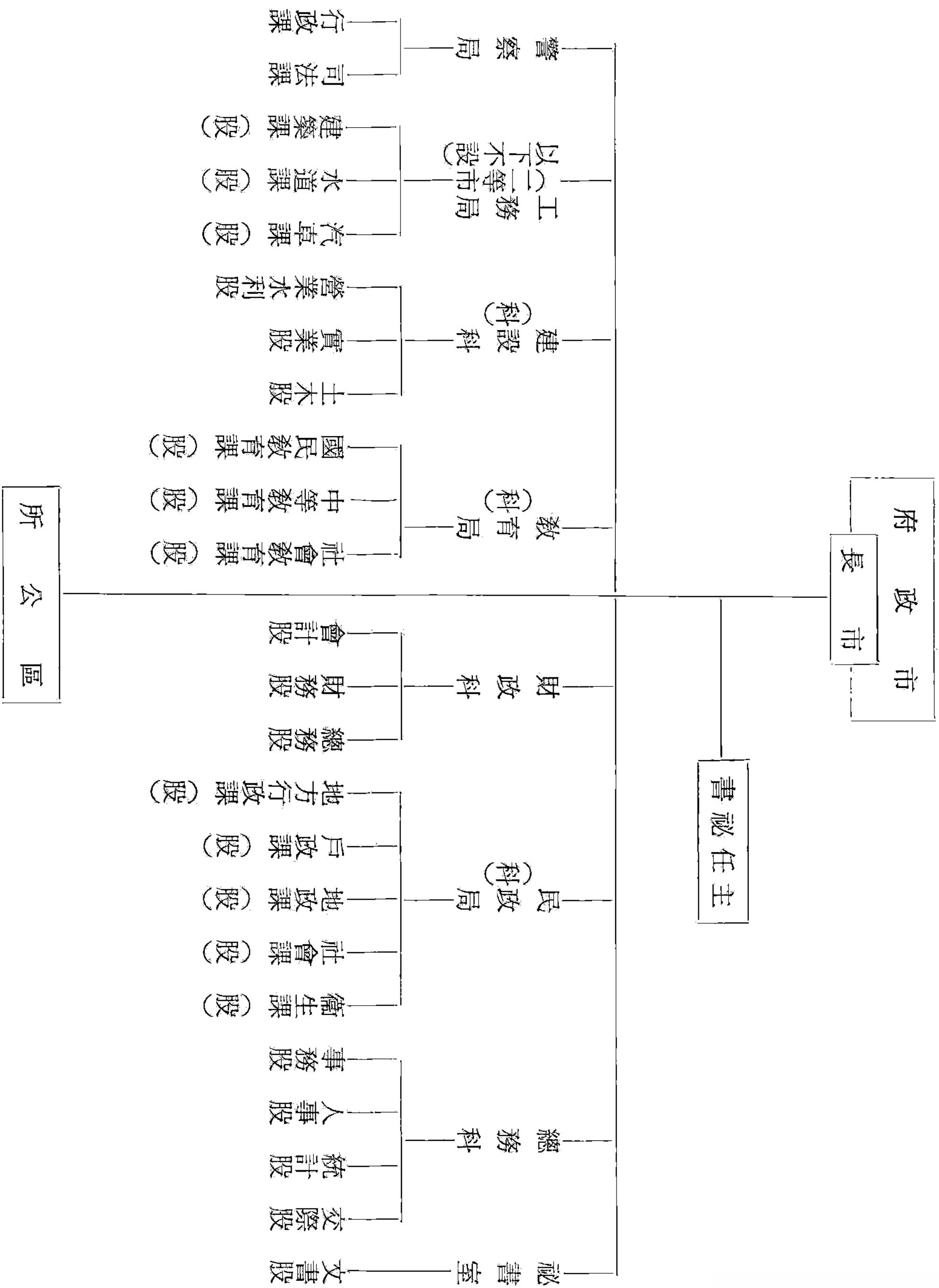
民國二十年，保甲之制首行於豫、鄂、贛、閩諸省，繼而鄰近數省亦相率實施。裁局改科，始行於江西，並廢區公所改為區署，有相當成效，國民政府乃於二十八年九月令頒「縣各級組織綱要」，是為新縣制，暫停施行「縣組織法」。綱要明定縣長職權：（一）受省政府之監督，辦理全縣自治事項。（二）受省政府之指揮，執行中央及省之委辦事項。縣政府之組織設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會等科，設科多寡及其職掌分配，由省府依縣之等次及實際需要擬訂，報內政部備案。縣政府置祕書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官等，其名額、官等、俸給及編制，由省府依縣之等次及實際需要擬訂，報內政部核定。縣參議會未成立之前，仍舉行縣行政會議。

三、臺灣省光復初期之縣（市）政府組織

臺灣省各縣（市）政府組織於光復之初，大體依照「縣各級組織綱要」規定，然而為適應實際需要，另訂「臺灣省省轄市組織暫行規程」及「臺灣省縣政府組織規程」，為籌設各縣（市）政府之依據。民國三十五年一月一日，各縣（市）政府籌備成立，當時之縣（市）政府組織系統如後：（表五、六）

表五 臺灣省光復初期各縣縣政府組織系統表





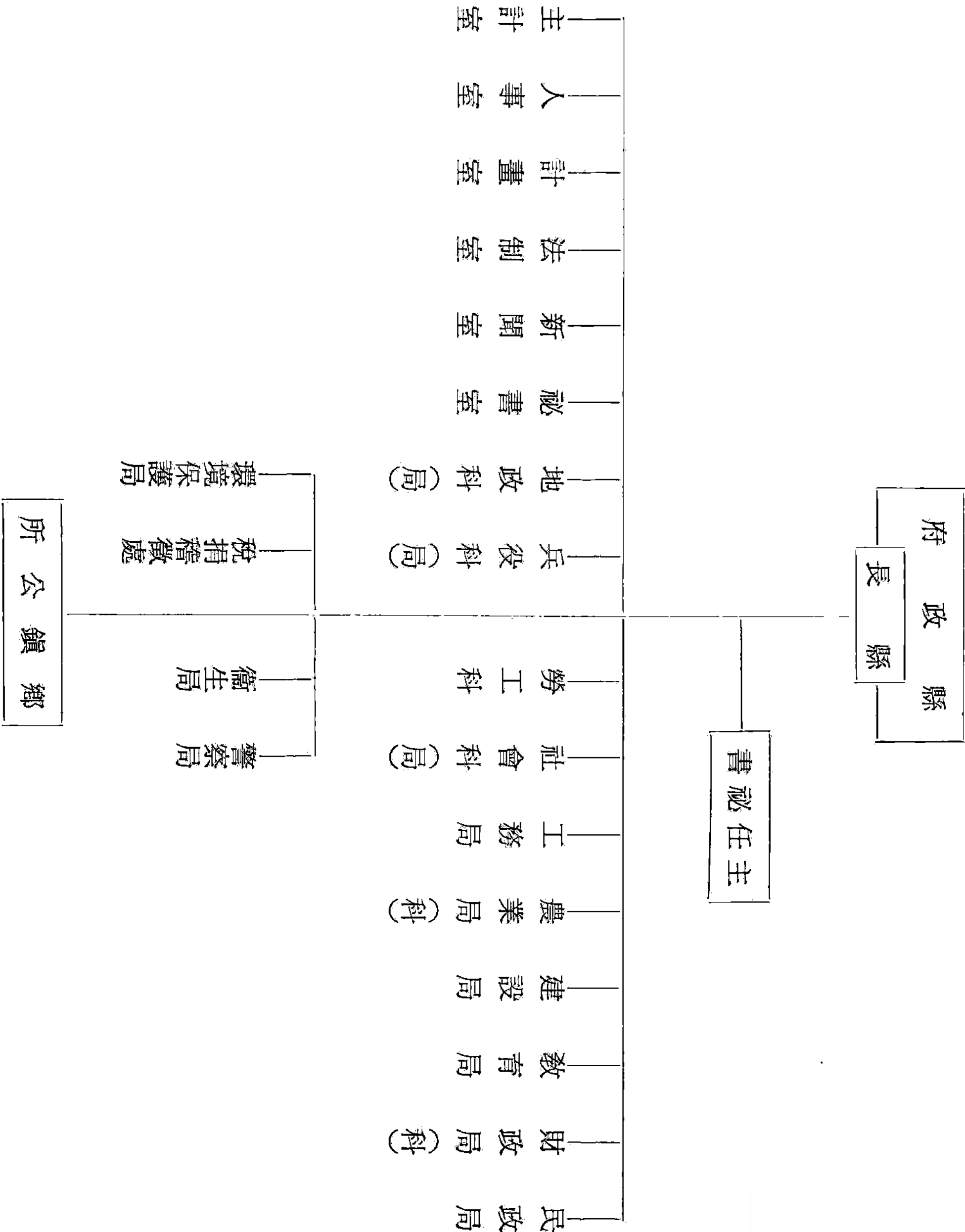
說明：一、臺北市爲一等市，高雄、臺中、臺南、基隆爲二等市，新竹、嘉義爲三等市，彰化、屏東爲四等市。
二、二等市以下不設工務局，業務併入建設局；二三、等市設警察、建設兩局，餘則爲科；四等市除警察局外，餘均爲科。
三、局下爲課，科下爲股。

四、臺灣省各縣市實施自治後之縣（市）政府

臺灣省各縣（市）於民國三十九年提前實施地方自治。因尚未制訂「省縣自治通則」，缺乏法律依據，乃於同年四月二十二日經行政院核定公布「臺灣省各縣（市）實施地方自治綱要」，省政府並於四十年一月十七日公布「臺灣省各縣（市）政府組織通則」（後改爲準則），調整縣（市）政府組織，除縣（市）長改由民選外，縣（市）政府設祕書室、民政局（科）、財政科、教育科、建設局（科）、地政科、軍事科（四十一年一月改爲兵役科）、合作室、山地室（無山地鄉者不設）、主計室、人事室、衛生院、警察局、稅捐稽徵處等十四單位。市政府之組織與縣政府相似，除臺北市，民政、財政、教育等單位設局外，其他各市均爲科，臺北市不設建設局，而設工務局。民國四十五、四十六、五十二、五十七年，亦各作數度調整。至七十年代，臺灣各縣（市）政府組織情形如後：（表七、八）

五、縣政府之輔助機關——區署

「縣組織法」規定在縣與鄉（鎮）之間，尚有區之一級，區亦爲自治體。及實施新縣制，以自治層級過多，乃撤廢區，使鄉（鎮）直隸於縣。然地區遼闊之縣，又感指揮不便，監督難週，乃又分區設署，爲縣政府之輔助機關。區署置區長，分置民政、財政、教育、建設、軍事等指導員，受縣政府之命，督導所屬鄉（鎮），推行政令，頗收成效。臺灣光復之初，各縣亦均設區署，區署不設指導員而分課。其後緊縮機構，首先將縣政府附近之區署裁撤，鄉（鎮）直隸於縣政府，稱直轄鄉（鎮）。至實施縣市地方自治以後，區署始全部裁撤。

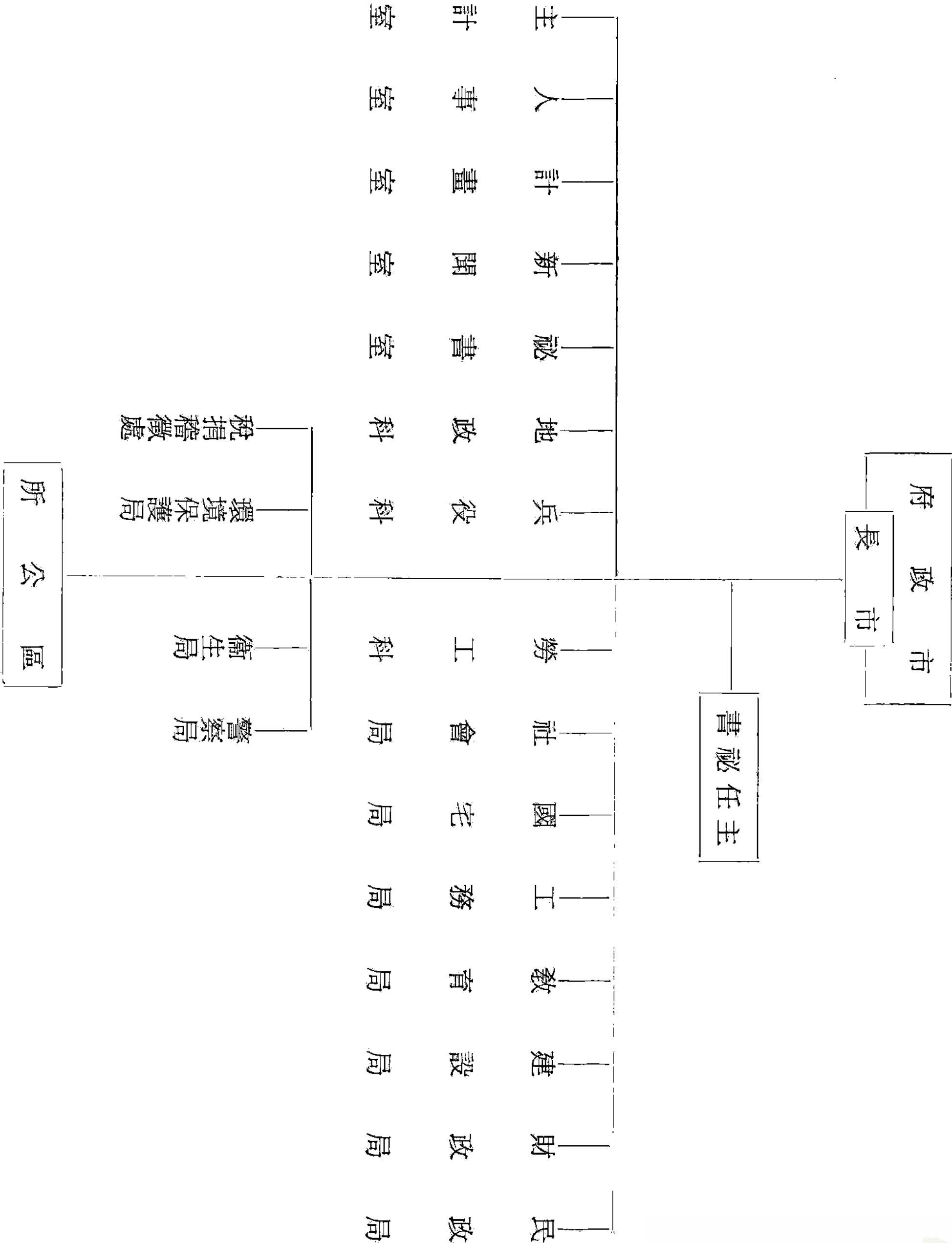


說明：

- 一、人口一百五十萬以上之縣，民政、財政、教育、建設、農業、工務、社會、勞工、兵役、地政等單位均爲局，一百萬以上未滿一百五十萬者，社會、勞工、兵役、地政等單位均爲科。
- 二、人口五十萬以上未滿百萬者，社會、勞工、兵役、地政等單位均爲科外，不設工務局。
- 三、人口五十萬以下無勞工科、工務科及新聞室。
- 四、警察局、衛生局等爲附屬機關。

表七 「臺灣省各縣（市）政府組織準則」所定之縣政府組織表

表八 「臺灣省各縣（市）政府組織準則」所定之市政府組織表



說明：一、人口未滿三十四萬之市，財政、社會二單位爲科，無國宅局、新聞室。
二、勞工未滿十五萬，事業單位未滿六千家，不設勞工科。
三、警察局、衛生局規定爲附屬單位。
四、區公所爲市政府之輔助機關，內設民政、經建、兵役三課及人事、主計人員。

第四章 地方自治制度

第一節 地方自治區域

我國地方自治導源於鄉治，視為官治之輔助。清末曾順應民情，推動有關地方自治之措施，實未脫鄉治窠臼。其後近代自治思想輸入，國父手訂建國大綱及「地方自治開始實行法」，均視地方自治為國家建設之本，民主政治之基。國民政府致力國家建設，推行地方自治，即本此以規畫推展者。民國三年大總統公布「地方自治施行條例」，其第二條規定：「一縣之自治區域，得設四至六區。」此所謂區，為大於鄉鎮之區域。同條第四項：「其有戶口稀少，財力薄弱之偏遠村落，由縣知事詳請該管長官核准緩設自治區。」「縣組織法」及「縣各級組織綱要」暨「鄉鎮組織暫行條例」，均規定鄉鎮為自治體，鄉鎮區域自亦為鄉（鎮）之自治區域。

第二節 自治機關

地方自治之機關分執行機關與議事機關。執行機關在省縣（市）為省縣（市）政府；議事機關或稱民意機關，在省縣（市）為省縣（市）參議會或議會。縣之下為鄉（鎮），鄉（鎮）亦為自治體，其執行機關為鄉（鎮）公所，議事機關為鄉（鎮）民代表會。

第一項 鄉（鎮）公所、鄉（鎮）民代表會

民初縣之下爲鄉，首長曰鄉董，由縣知事於地方仕紳中遴派，鄉董在其住所內辦事。民國四年公布「地方自治試行條例」，改鄉爲區，首長曰區董；採合議制之區，另有自治員數人。區董、自治員皆由民選，獨任制之區則無自治員。此爲區自治之執行機關，並無議事機關設置。

民國八年公布「縣自治法」，改區爲鄉，仍曰鄉董，其後又改稱鄉行政委員，仍無議事機關。及至國民政府公布「縣組織法」，規定縣下爲區，區爲自治體，區長由區民大會選舉，在籌辦自治期間，暫由縣政府委派。區下爲鄉（鎮），鄉（鎮）亦爲自治體，鄉（鎮）長由鄉鎮民大會選舉。因有區民大會及鄉（鎮）民大會，民意能直接表達，故亦無專設之議事機關。此制行之未久，日本發動侵略戰爭，地方自治大受影響，且區、鄉（鎮）地區甚大，召集區、鄉（鎮）民大會，有事實上之困難，故亦未克貫徹施行。繼而中共倡亂，剿匪區首先將區公所改爲區署，由自治體一變而爲官署，又辦理保甲，廢「縣組織法」之閭鄰，「縣組織法」無形中停止施行。至二十八年，乃有「縣各級組織綱要」之頒行，綱要中規定縣之下爲鄉（鎮），鄉（鎮）爲法人，鄉（鎮）內爲保、甲。保有保民大會，保民大會選舉保長及鄉（鎮）民代表，鄉（鎮）民代表組織成鄉鎮民代表會，是爲鄉（鎮）之議事機關。鄉（鎮）民代表會選舉鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長，設鄉（鎮）公所，內設民政、警衛、經濟、文化四股，各股置主任、幹事等，均由中心國民學校教員、副鄉（鎮）長等兼任，並酌設專任人員。時鄉（鎮）長兼任中心國民學校校長及鄉（鎮）壯丁隊隊長，稱爲三位一體。

鄉（鎮）公所爲鄉（鎮）自治之執行機關。臺灣省光復初期各縣之鄉（鎮）公所，除依據「縣各級組織綱要」及「鄉（鎮）組織暫行條例」外，並按事實需要略作變通，組織及人員更爲充實。自民國三十九年實施自治後，鄉（鎮）長改由人民直接選舉，已無副鄉（鎮）長。

臺灣省尚有縣轄市之設置，縣轄市非「市組織法」中之市，係人口較鎮更多之區域。在日據時期已設市之宜蘭、花蓮兩市，不合省轄市條件，但又遠較鄉（鎮）爲充實，故仍維持市之名稱，設市公所而隸於縣政府。市長由縣政府委派，同於區署之區長。實施縣（市）地方自治後，仍保留市，地位同於鄉（鎮），適用鄉（鎮）諸規

定，市公所之組織較鄉（鎮）公所為充實。

省轄市下設區，臺灣省在光復之初，省轄市之區為自治體，其後為求市之整體發展，於民國四十九年將區公所改為市政府之輔助機關，不復為自治體，區長亦改由市政府委派。

鄉（鎮）自治之議事機關為鄉（鎮）民代表會，「縣各級組織綱要」規定，鄉（鎮）民代表由保民大會選舉產生，每保二人，代表會設主席一人，由鄉（鎮）民代表互選。臺灣未辦保甲，鄉（鎮）內之組織為村（里），故鄉（鎮）民代表改由村（里）民大會選舉，名額則略有變更。以臺灣之村（里）大於保，人口亦多，臺灣省行政長官公署於民國三十五年另訂「臺灣省鄉（鎮）組織暫行規程」，規定鄉（鎮）民代表名額按鄉（鎮）內人口為計算標準。及至縣（市）實施自治，鄉（鎮）民代表改由人民直接選舉，名額仍按人口計算，計算標準屢有調整，並增加婦女保障名額十分之一。

第二項 縣（市）參議會、縣（市）議會

縣自治之議事機關為縣參議會或縣議會，北京政府公布之「縣自治法」，規定縣設縣議會，是決議機關；另設有參事會，是副決議機關。此一制度各省並未切實施行，時以政治紛爭，政令不一，故成效不彰。迨國民政府公布「縣組織法」，改縣議會為縣參議會，其職權則遠勝於前之縣議會。參議員名額按人口計算，人口十五萬以下之縣為十五名，十五萬以上每滿三萬人增選一名，由公民直接選舉。但亦未完全貫徹施行。及「縣各級組織綱要」頒行，雖仍為縣參議會，但參議員產生方式改由鄉（鎮）民代表會選舉，並採區域代表與職業代表並行制。區域代表，每鄉（鎮）選出縣參議員一名；職業代表則由各職業團體選出，其名額為區域代表十分之三。職權方面，「縣參議會組織暫行條例」規定有下列十項：1. 議決完成地方自治事項。2. 議決縣預算，審核縣決算事項。3. 議決縣單行規章事項。4. 議決縣稅、縣公債及其他增加縣庫負擔事項。5. 議決縣有財產之經營及處分事項。6. 議決縣長交議事項。7. 建議縣政興革事項。8. 聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項。9. 接受人民請願事

項。10.其他法律賦與之職權。

臺灣省各縣(市)實施地方自治之後，縣(市)參議會改為縣(市)議會，其職權略有修正或增列，將聽取縣政府之施政報告及提出詢問改為「縣(市)長有向縣(市)議會提出施政報告之責，縣(市)議員有向縣(市)長質詢之權」，更具積極意義。至於名額及產生方式則大為改進，以縣(市)人口為計算標準，施行普選，對婦女有保障名額規定，為十分之一。

第三項 省參議會、省議會

民國初年，曾公布「省議會暫行法」、「省議員選舉法」等，即有省議會之設置，前後舉行省議員選舉非止一次，至民國十三年已是第四屆。由於國內紛爭，並未能切實發揮功能，及至國民政府統一全國，此省議會即告結束。

對日抗戰期間為集中民意，團結民力，國民政府於民國二十七年九月二十六日公布「省臨時參議會組織條例」，令各省成立省臨時參議會。該條例第三條及附表規定各省臨時參議員名額為：江蘇、湖南、四川、河北、山東、河南、廣東各省各五十名(山東省威海衛行政區應有參議員一名)，安徽、湖北兩省各四十五名，浙江、江西兩省各四十名，山西、福建、廣西、雲南各省各三十五名，陝西、貴州兩省各三十名，甘肅、遼寧、吉林、新疆各省各二十五名，察哈爾、綏遠、西康、青海、寧夏、黑龍江、熱河各省各二十名。

參議員產生方式為遴選，先由縣(市)於居民中具有該條例第二條之資格者提出兩名報省，再由省提出該省名額之加倍人數，連各縣(市)所提出者報行政院轉呈國防最高會議決定。臨時省參議會之職權，於第六條規定：「在抗戰期間，省政府委員會重要之施政方針，於實施前，應提交省臨時參議會決議，但在臨時參議會休會期間，遇有特殊緊急情形須為緊急處置時，應呈行政院核准，並應於省臨時參議會次期集會時，報告於臨時參議會。」此外並規定：省臨時參議會對於省政興革，得提出建議案於省政府；省臨時參議會有聽取省政府施政報告之權，

有依議會規則向省政府提出詢問之權。至民國三十三年「省參議會組織條例」公布，省之議事機關爲之改觀。

省參議員之產生，「省參議會組織條例」規定爲每縣（市）一人，由縣（市）參議會集會選舉產生，以縣（市）政府爲投票所，係採間接選舉。其職權則規定於該條例第三條：1.建議省政興革事項。2.議決有關人民權利義務之省單行規章事項。3.省總預算之初步審議及省決算之初步審核事項。4.議決省政府交議事項。5.聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項。6.授受人民請願事項。7.其他法律賦與之職權。

臺灣省參議會於民國三十五年五月一日成立。當時全省共八縣九市，依法僅能產生省參議員十七名，經行政院專案核准增設爲三十名。任期二年，至三十七年四月三十日任期屆滿，奉准延長任期，至三十九年調整行政區域爲五市十六縣，第一屆省參議會議員始行解任。此時臺灣省各縣（市）已實施縣市地方自治，縣（市）長及縣（市）議員均由人民直接選舉，省參議員亦當由人民直接選舉。行政院於四十年九月公布「臺灣省臨時議會組織規程」，將省參議會改爲省臨時議會，議員名額亦改以人口爲標準，並規定婦女保障名額。當時全省人口七百五十五萬四千三百九十九人，應選省議員五十五名，內應有婦女五名。至四十八年六月，行政院令臺灣省臨時議會改稱臺灣省議會。時全省人口已增加，省議員名額在四十九年第二屆省議員選舉時，已增至七十三名，內婦女九名。

臺灣省議會職權於「臺灣省議會組織規程」第三條規定爲：1.議決有關人民權利義務之省單行規章。2.審議省預算及審核省決算。3.議決省財產之處分。4.議決省政府提議事項。5.建議省政興革事項。6.接受人民請願事項。7.其他法律賦與之職權。第四條亦規定：「省政府主席有向省議會提出施政報告之責，省議員有向省政府主席及各廳處首長質詢之權，」已完全行使議事機關應有之職權。

第三節 自治事項

第一項 自治事項之一般規定

民初北京政府公布之「地方自治試行條例」，列出之自治事項爲衛生、慈善、教育、交通及農工商事項，又列依法令及監督官署委託辦理事項，將自治事項與委辦事項混而爲一。民國十八年，國民政府公布「鄉鎮自治施行法」，規定由鄉（鎮）執行事項計二十一款，實即鄉（鎮）之自治事項：

1. 戶口調查及人事登記事項。
2. 土地調查事項。
3. 道路、橋樑、公園及一切公共土木工程建築修理事項。
4. 教育及其他文化事項。
5. 保衛事項。
6. 國民體育事項。
7. 衛生療養事項。
8. 水利事項。
9. 森林培植及保護事項。
10. 農工商業改良及保護事項。
11. 糧食儲備及調節事項。
12. 墾牧漁獵保護及取締事項。
13. 合作社組織及指導事項。
14. 風俗改良事項。
15. 育幼養老濟貧救災等設備事項。

16. 公營事業事項。
 17. 自治公約擬定事項。
 18. 財政收支及公款公產管理事項。
 19. 預算決算編造事項。
 20. 縣政府及區公所委辦事項。
 21. 其他依法賦與該鄉（鎮）應辦事項。
- 「縣組織法」規定，鄉（鎮）與縣之間，尚有區之一級，區亦為自治體，民國十八年公布之「區自治施行法」，規定區辦理事項亦二十一款，與鄉（鎮）相同。十九年公布之「市組織法」，該法規定市之職務，其內容較上列鄉（鎮）及區之事項增列勞工行政及醫院、菜市、屠宰場、公共娛樂場所之設置及取締，公墓建築修理，市民建築之指導與取締，河道、港務及船政管理等。

第二項 臺灣省各縣（市）實施自治後之自治事項

臺灣省各縣市提前實施地方自治，是以民國三十九年四月行政院核定公布之「臺灣省各縣（市）實施地方自治綱要」為依據。該綱要經多次修正，至七十年，已修正十次之多。七十年七月十七日修正公布之綱要第十五條，列舉縣市自治事項計三十項如左：

1. 縣（市）自治事項之規畫。
2. 縣（市）所屬行政區域之調整事項。
3. 縣（市）公職人員選舉罷免之執行事項。
4. 縣（市）辦理之地籍事項。
5. 縣（市）教育文化事業。

6. 縣(市) 衛生事業。
7. 縣(市) 農林漁牧事業。
8. 縣(市) 水利事業。
9. 縣(市) 交通事業。
10. 縣(市) 公用及公營事業。
11. 縣(市) 公共造產及觀光事業。
12. 縣(市) 工商管理。
13. 縣(市) 建築管理。
14. 縣(市) 財政、縣(市) 稅及縣(市) 債。
15. 縣(市) 銀行。
16. 縣(市) 警衛之實施。
17. 縣(市) 戶籍登記與管理事項。
18. 縣(市) 國民住宅興建與管理事項。
19. 縣(市) 合作事業。
20. 縣(市) 公益慈善事業及社會救濟與災害防救事項。
21. 縣(市) 人民團體之輔導事項。
22. 縣(市) 國民就業輔導事項。
23. 縣(市) 勞工、婦女、老人、殘障福利及其他社會福利事項。
24. 縣(市) 社區發展事項。
25. 縣(市) 有關文化之古籍、古物及古蹟保存之執行事項。

26. 縣（市）文獻編撰事項。
27. 縣（市）端正禮俗及心理建設推行事項。
28. 縣（市）新聞事業。
29. 與其他縣（市）合辦之事項。
30. 其他依法賦予之自治事項。

鄉鎮縣轄市之自治事項亦規定於該綱要中，所列十六項如左：

1. 鄉鎮縣轄市自治之規畫。
2. 村里區域之調整事項。
3. 鄉鎮縣轄市公職人員選舉罷免之執行事項。
4. 鄉鎮縣轄市教育文化事業。
5. 鄉鎮縣轄市衛生事業。
6. 鄉鎮縣轄市農林漁牧事業。
7. 鄉鎮縣轄市水利事業。
8. 鄉鎮縣轄市交通事業。
9. 鄉鎮縣轄市公用及公營事業。
10. 鄉鎮縣轄市公共造產及觀光事業。
11. 鄉鎮縣轄市財政事項。
12. 鄉鎮縣轄市合作事業。
13. 鄉鎮縣轄市公益慈善及社會救助與災害防救事項。
14. 鄉鎮縣轄市社區發展事項。

15. 與他鄉鎮縣轄市合辦之事業。
16. 其他依法賦予之自治事項。

第四節 自治財政

第一項 財政收支畫分法公布前後之縣市收入

民國三年公布之「地方自治試行條例」，其第三章「經費」第二十七條：「自治經費以下列各款充之：1. 本地方原有公款公產。2. 地方公益捐。」十九年公布之「市組織法」第九條，規定市財政收入計：土地稅、房捐、營業稅、牌照稅、廣告稅、公產收入、公營事業收入及其他依法規特許徵收之稅捐。其後「市組織法」迭有修正，取消財政收入之規定，而改將地方財政另定於其他法令中。「縣組織法」中亦無財政收入之規定，直至「縣各級組織綱要」公布，其十八條始復定縣財政收入項目如左：

1. 土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）。
2. 土地陳報後，正附溢額田賦之全部。
3. 中央畫撥補助縣地方之印花稅三成。
4. 土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）。
5. 營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率前，為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）。
6. 縣公產收入。
7. 縣公營事業收入。
8. 其他依法許可之稅捐。

該綱要第十九條又規定：「所有國家事務及省事務之經費應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支。」「凡經費足以自給之縣，其行政費及事業費由縣庫支給；收入不敷之縣，由省庫酌量補助；人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助」。

民國四十年「財政收支畫分法」公布，將中央、省及直轄市、縣（市）各級政府之財政收入，一一列舉，使地方財政收入穩定，有利於自治事業之推展。該法屢有修正，對地方財政收入迭有調整增加。

第二項 鄉鎮縣轄市財政收入

「臺灣省各縣（市）實施地方自治綱要」第四十四條規定，下列各項為鄉鎮縣轄市之財政收入：1. 契稅收入，其中百分之二十得由縣統籌分配所屬之鄉（鎮、縣轄市）。2. 遺產及贈與稅之收入百分之八十。3. 遺產及贈與稅之收入百分之八十。3. 娛樂稅收入。4. 屠宰稅收入百分之二十。5. 房屋稅收入百分之六十，其中三分之一得由縣統籌分配所屬鄉（鎮、縣轄市）。6. 田賦收入。7. 地價稅收入百分之五十，其中五分之一得由縣統籌分配所屬鄉（鎮、縣轄市）。8. 公共造產收入。9. 工程受益費收入。10. 罰鍰收入。11. 規費收入。12. 信託管理收入。13. 財產收入。14. 營業盈餘及事業收入。15. 補助收入。16. 捐獻及贈與收入。

第三項 財政支出

「財政收支畫分法」第三十七條規定支出畫分原則為：

1. 由中央立法並執行者歸中央。
2. 由省及直轄市立法並執行者歸省及直轄市。
3. 由縣（市）立法並執行者歸縣（市）。
4. 上級政府立法交由下級政府執行者，其經費之負擔應於立法時明文規定。

5. 由二省或直轄市、縣（市）以上共同辦理者，歸各該省或直轄市、縣（市）比例分擔。
鄉鎮縣轄市之支出，在「臺灣省各縣（市）實施地方自治綱要」內雖未明文規定，但上列「財政收支畫分法」所規定之原則，鄉鎮縣轄市當準用之。

第五節 自治監督

爲期地方自治能於國家政策及法律範圍內正常發展，上級機關之監督仍屬必要，但監督權之行使，須基於法律。自治監督約可分行政監督、立法監督、財務監督、人事監督等數種。

第一項 行政監督

民國三十二年公布之「修正市組織法」第三條：「受行政院之指揮監督，」第四條：「受省政府之指揮監督，」以及「縣組織法」：「縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。」當時以初步推行地方自治，制度未立，胥賴上級機關較爲廣泛之行政監督，俾能順利進展，日臻健全。

對於自治團體之議事機關如何監督？「市參議會組織條例」規定：行政院長對市參議會之決議案，認爲有違三民主義或國策情事，得提經行政院會議通過，呈請國民政府予以解散，依法重選。「縣參議會組織暫行條例」所定亦相同，惟由省政府委員會通過後，予以解散重選。

「臺灣省各縣（市）實施地方自治綱要」經多次修正，其中關於自治監督列有專章第六章，規定甚爲具體。除明定「縣（市）自治之監督機關爲省政府，鄉、鎮、縣轄市之自治監督機關爲縣政府」外，對於縣（市）長、鄉鎮縣轄市長及村（里）長，監督機關有依規定解職、免職、停職等之權。其規定爲：（一）縣（市）長、鄉鎮縣轄市長、村里長有下列情形之一者，其職務應予解除：1. 受有期徒刑以上刑之判決確定者。2. 受撤職之懲戒處分

者。3.喪失各該行政區域公民資格者。(二)縣市長、鄉鎮縣轄市長、村里長因心神喪失或身體殘廢致不能勝任職務者，自治監督機關得予免職。其違法失職情節重大者，各該自治監督機關除依法處理外，經判刑者並得呈准先行停止其職務。對於議事機關如縣（市）議會及鄉、鎮、縣轄市民代表會之決議，如有違背基本國策情事，經糾正後仍不撤銷者，縣（市）議會由省府呈報行政院予以解散重選，鄉鎮縣轄市民代表會由縣政府呈准省政府予以解散重選。

第二項 立法監督

立法監督原指中央立法機關所通過經公布之法律，對地方自治團體有絕對拘束力，地方自治團體之議事機關所爲之決議不得牴觸法律。此在所有自治團體議事機關之組織法規中均有明定，且次級自治團體之議事機關所爲之決議亦不得與上級自治團體之議事機關通過公布之規章牴觸，「臺灣省各縣（市）實施地方自治綱要」中規定：「縣（市）議會決議事項，與中央法令或省法規牴觸者無效。」又規定：「鄉鎮縣轄市民代表會決議事項與中央及省法令或縣規章牴觸者無效。」皆爲立法監督。

此外，中央政府各機關依據法律行使職權，其效力皆及於自治團體，同具監督作用。諸如監察院依「監察法」糾彈自治行政人員，依「審計法」審核自治團體決算、監督預算執行；司法院之統一解釋法令，依「公務員懲戒法」懲處自治行政人員，依「行政訴訟法」審判自治行政機關所爲行政處分之行政訴訟案件；考試院依據考銓法規考銓自治行政人員；以及上級主計機關依「會計法」監督自治團體之會計人員；上級機關依「訴願法」得撤銷或變更自治團體之違法或不當行政處分等，均爲法定制度。使自治團體依循法定制度健全發展，方足防杜流弊，奠立民主憲政之不基。

第五章 禮 俗

我國自古以禮爲教，禮以修外，所以立人倫、正性情、節萬事者也。人皆以禮爲先，眾奉共行，久而成俗，故言禮亦必及於俗，化民成俗，禮官所掌。民國元年八月，內務部設禮俗司，掌理禮制、祀典、宗教、褒揚及民俗事項。次年修正官制，將禮俗司併入民治司。三年，復設典禮司。國民政府奠都南京後，改內務部爲內政部，禮俗業務屬民政司。同年十二月，「內政部組織法」修正，復設禮俗司，至政府播遷，併禮俗司於民政司。法定職掌有關禮俗者，有禮制、服制、改善民俗、紀念節日、人民褒揚與獎卹、國葬、公葬及公墓、時曆等項。以中華民國史社會志另列有宗教禮俗，本章僅敘禮俗行政部分，至民間禮俗實況，從略。

第一節 禮儀範例

民國肇建，一切典章均待新創，未及革新禮俗，民間禮儀皆沿舊制。北京政府雖曾有一、二新措施，尙無整體規範。國民政府始令內政、教育兩部會同擬訂禮制草案。旋因剿共及抗戰，未能積極進行，以致民間婚、喪、祭、奠、交際酬酢等禮，紛然雜陳。民國三十二年二月，內政部再與教育部等有關機關就原擬禮制草案，重加增刪，旋復中輟。迨政府遷臺，內政部於四十三年聘請學者專家組織禮俗研究委員會，秉持傳統，斟酌歐美禮俗，針對社會實況，先研定五項制禮原則：

- (一) 禮儀規範之制定，以國民日常生活通用禮節爲限。
- (二) 本規範之制定，旨在陶冶風化、敦厚民德，對於政府倡導事項，如恢復固有道德、增進國家民族觀念等，

應盡量容納。

- (三)制禮注重因勢利導，切合時宜，對於我國固有禮節應盡量保存，對於國際間通行禮節應擇要採用。
- (四)禮節導源於民俗，凡地方習俗與法律不相違背者，應盡量採納，以求適情適理，禮法一致。
- (五)本規範所用名詞，應力求通俗明顯。

禮俗研究委員會據此原則草擬禮儀規範，時歷三年，稿經數易，初稿內分婚禮、喪禮、祭禮、相見禮及一般禮節等章節，名為「禮儀規範」，於民國四十六年十月十日由內政部公布試行。為使能普及民間，習為慣常，復於四十七年二月由內政部訂定推行辦法，發動各級機關、學校、訓練機構、傳播事業及廠場團體各界人士，普遍講述倡導推行。

推行數年後，經通盤檢討研修，將名稱改為「國民禮儀範例」，於民國五十九年十月二十三日由內政部公布。六十年五月二十五日訂定公布「國民禮儀範例推行辦法」，多年推行已見績效，嗣據各方建議，於六十八年五月二十五日修訂「國民禮儀範例」部分條文。茲將其績效分述如下：

- (一)國民婚、喪、喜、慶及日常生活多數尚能符合「國民禮儀範例」之規定。
- (二)婚嫁力求節約，並踴躍參加集團結婚，切實收到轉移風氣之效。

第二節 服 制

民國肇建，廢除清廷官吏服制。民國元年，北京政府頒行「服制條例」，規定男子禮服分為大禮服、常禮服兩款，均採西式；常禮服又分甲、乙兩種。大禮服分晝用、晚用兩式，質料用本國絲或毛織品，色黑。甲種常禮服亦分晝、晚兩式，料用絲、或棉或麻，色用黑；乙種常禮服為中式齊領右衽長袍、短褂，褂對襟，左右及後開衩，質料及用色皆無規定。大禮服之帽高筒平頂，下沿橢圓，色黑，質料用本國絲品。常禮服之帽圓頂，下沿橢

圓，料用本國絲品或毛織品，色用黑。禮靴分甲、乙兩種。甲種又分兩式，一式有短勒，長過踝，前上開，用帶扣；二式無勒，上空露襪，前端綴以黑結。兩式均黑色，大禮服及甲種常禮服均用之，但短勒靴爲晝用之甲種禮靴，無勒者夜用。乙式禮靴長勒裹脛，色黑，用於乙種常禮服。女子禮服一式，齊領對襟長上衣，下服打襠長裙，俗稱百褶（褶）裙。衣長齊膝，左右及後下端開衩，得周身加繡飾、裙式。中置濶幅……，連幅分向左右兩側打襠、上置裙帶繫腰。衣裙質料、用色，皆無規定。

民國十八年四月十六日，國民政府公布「服制條例」，其有關禮服之規定如左：

（一）男子禮服

1. 褂：齊領、對襟，長至腹，袖長至手脈，左右及後下端開。質用絲、麻、棉、毛織品，色黑，鈕扣五。
2. 袍：齊領，前襟右掩，長至踝上二寸。袖與褂袖齊，左右下端開。質用絲、麻、棉、毛織品，色藍，鈕扣六。

3. 帽：冬式凹頂，軟胎，下沿略形橢圓。質用絲、毛織品，色黑。

夏式平頂硬胎，下沿略形橢圓。質用草，帽緋色白。

4. 鞋：質用絲、棉、毛織品，或革，色黑。

（二）女子禮服：

甲種

1. 衣：齊領，前襟右掩，長至膝與踝之中點，與褲下端齊，袖長過肘與手肘之中點。質用絲、麻、棉、毛織品，色藍，鈕扣六。

2. 鞋：質用絲、棉、毛織品，或革，色黑。

乙種

1. 衣：齊領，前襟右掩，長過腰，袖長過肘與手脈之中點，左右下端開。質用絲、麻、棉、毛織品，色

藍，鈕扣五。

2. 裙：長及踝。質用絲、麻、棉、毛織品，色黑。

3. 鞋：質用絲、棉、毛織品，或革，色黑。

(三) 男女因國際關係服用禮服時，得採用國際通用禮服。

上列男子禮服由來已久，初頗流行。迨對日抗戰，以其不便於行動，漸改用中山服，短裝便捷。近三、四十年，更因國際交往，盛行西服，深色西服漸代禮服，惟正規大典仍用藍袍黑褂。至於禮帽，通常少用。夏式之硬胎禮帽，在對日抗戰前曾一度流行，後漸改用軟胎草帽。其式一如冬式禮帽。女子禮服改變甚多，或長或短，或寬或窄，且有漸採西式晚禮服者，乙種禮服漸改用洋裝。

第三節 改善民俗

一、倡導善良風俗

人民生活之共同習慣，是為民俗。古者所謂移風易俗，即在去其不良而導之向善，故於禮之外，更及於俗。民國初年，有禁蓄婢、禁纏足之社會運動。國民政府新生活運動之倡行，揭櫫四維八德，為全民生活之一致準則。民國三十三年六月、三十四年十月先後訂頒「查禁民間不良習俗辦法」、「倡導民間善良習俗實施辦法」，相輔而行。由於民智漸開，生活改善，而辦法漸失重要性，先後於五十四年、五十八年廢止。

二、改善民間祭典

尊天祭祖、祭神禮佛，向為民間重要活動，惟臺灣地區流風特盛，每逢祭典，鋪張靡費，大事邀宴，洵失本旨，為期改進，內政部乃於民國五十七年十一月訂定「改善民間祭典節約辦法」，其要點為：

(一) 中元節普度祭典統一於農曆七月十五日舉行，平安祭典及其他各種地方性祭典均分別統一於一年中擇定一

日舉行，其日期由省（市）及縣（市）政府商定之。

(二) 祭典以誠敬為主，祭品不用全豬全羊，改用清香、水菓、鮮花等。

(三) 祭典如演外臺戲，應事前向主管機關申請核准，其內容應符合忠、孝、節、義之精神。

(四) 祭典日於交通頻繁地區，應禁止結隊迎神遊行。

(五) 祭典日不宴客，不赴宴。

(六) 焚燒冥紙，應儘量節省，並注意公共安全。

(七) 嚴禁寺、廟、庵、觀暨神壇主持人或管理人藉機募款。

推行結果，頗有改進。

第四節 國旗國徽

一、國旗國徽之制定

民國成立，參議院決議定紅、黃、藍、白、黑五色橫條旗為中華民國國旗，五色係代表漢、滿、蒙、回、藏五族共和之義，於民國元年二月二十日公布。十年，孫中山先生就任非常大總統，五月七日明令廢五色旗，改以青天白日滿地紅旗為中華民國國旗。十七年十二月十七日，國民政府制定「中華民國國旗法」。三十五年制定之中華民國憲法，明定「紅地左上角青天白日」為中華民國國旗。按青天白日旗首倡於清光緒二十一年（一八九五）九月九日，興中會舉義旗於廣州，先烈陸皓東製青天白日旗為革命標幟。孫中山先生定中華民國國旗時，特加滿地紅，一則以紀念革命建國首度舉義，同時亦象徵自由、平等、博愛之義。

二、國旗國徽之使用管理

國旗如何使用？民國六十七年內政部始作統一規定。其中崇敬國旗及國父暨先總統蔣公遺像有關事項為：

(一)國旗質料、尺寸標準不合規定者，應由當地政府依照「中華民國國徽國旗法」，嚴行取締或糾正。

(二)加強國民教育及社會教育，養成國民敬愛國旗及民族偉人之良好習尚，不得任意丟棄國旗及偉人遺像。對任意丟棄者，依違警罰法有關規定處罰；對不尊重國旗，公然加以損壞或污辱者，依刑法第一百六十條規定，訴請法院處罰。

(三)每逢慶典或外國元首訪問期間，設於各處之外國元首玉照及國旗，須裝設穩固，不得損壞。

(四)對破舊不堪使用之國旗，除人民願妥予保存以留紀念者外，其餘應責令焚燬，不得隨便拋棄。

(五)由內政部依據「中華民國國徽國旗法」第二十一條規定，發布命令，禁止各廠商印製專供兒童玩具用之中華民國國徽、國旗及國父暨先總統蔣公遺像。

(六)依據「中華民國國徽國旗法」第十九條規定，商店、住戶所懸之國旗，以國旗各號尺度表內第六號為標準（長度一百四十四公分，寬度九十六公分）。

(七)依「中華民國國徽國旗法」第十三條規定：天雨時除特殊情形必須懸掛國旗外，應將國旗降下。於集會場所懸掛國旗、國父遺像、先總統蔣公遺像及元首、副元首玉照位置之規定為：

(一)各機關、學校、團體之禮堂與會議廳（室）及集會場所之正面牆壁，應正懸國旗一面，並於其下懸掛國父遺像。

(二)先總統蔣公遺像應懸於國旗及國父遺像對面牆上。

(三)元首玉照應懸於右方牆上，副元首玉照懸於元首之對面牆上。

(四)各駐外機構及僑團，比照前三項規定辦理。

國徽多用於軍警帽徽、臂章及政府機關頒發之證書、勳章等。「中華民國國徽國旗法」規定，國徽不得作商業專用標記或輟置普通符號。

第五節 褒揚與獎勵

民國二十年七月，國民政府公布「褒揚條例」。二十一年六月，內政部公布「褒揚條例施行細則」。條例規定之褒揚事由爲德行優異與熱心公益兩項，由國民政府頒給匾額或給予褒章。二十七年三月及三十五年三月先後公布「戰地守土獎勵條例」暨「褒揚抗戰忠烈條例」，國民政府擴大褒揚與獎勵之對象及範圍，對抵禦外侮之戰地文武官民暨抗戰犧牲之忠勇義烈軍民，分別給予明令褒揚、題頒匾額、國葬、公葬、入祀忠烈祠、建立紀念坊碑、事蹟宣付國史館、刊入省縣志等。受褒揚人除依法獎卹外，並得特給獎金或卹金，以示崇隆。惟「戰地守土獎勵條例」係我國對日抗戰時期訂定，自民國二十七年至三十四年間，曾先後修正數次。後以時過境遷，已不適用，乃於民國五十八年廢止。

爲期實施褒揚適當，政府於民國四十七年五月決定「褒揚八項準則」，以爲執行準則：

- (一) 致力國民革命大業，對國家民族有特殊貢獻者。
- (二) 參與戡亂建國大計，應變有方，臨難不苟，卓著忠勤，具有勳績者。
- (三) 執行國策，折衝壇坫，在外交上有重大成就者。
- (四) 興辦教育文化或救濟事業，歷時悠久，績效昭著，有功於國家社會者。
- (五) 冒險犯難，忠貞不拔，壯烈成仁者。
- (六) 有重要學術貢獻與著述，爲當世所推重者。
- (七) 有重要發明，確屬有裨於國計民生者。
- (八) 德行卓越，流風廣被，足以轉移習尚，爲世楷模者。

第六節 國葬公葬及墳墓管理

一、國葬

國葬係對有特殊勳勞或偉大貢獻者，於身故後按國葬儀式，安葬在首都設置之國葬墓園。每年民族掃墓節日，由總統派員致祭，所有國葬費用均由國庫支給。如願擇地另葬者，應經行政院核准，由受國葬者之家屬領費自行安葬，但仍應於國葬墓園內建立碑記。

民國五年十二月十八日，北京政府公布「國葬法」；二十二日，蔡鍔、黃興國葬於北京。十九年十月，國民政府重新制定「國葬法」、「國葬儀式」。二十六年五月，內政部設置國葬墓園建設委員會，掌理國葬墓園之設計及建築工程指導等事宜。國葬墓園擇定在南京鍾山之麓，旋因抗戰軍興而停頓。

二、公葬

民國三十六年十二月，國民政府公布「公葬條例」，規定下列各款所列之人，身故後按公葬儀式安葬於各省（市）政府設置之公葬墓園內，每年民族掃墓節日舉行公祭，由各該省（市）政府派員主祭，所有公葬費用由公庫支給。如願擇地另葬者，應由省（市）政府函請內政部備案，但仍應在公葬墓園內建立碑記：

- (一) 抵禦外侮戡平內亂著有功勳者。
- (二) 防禦災患捨身安眾功績昭著者。
- (三) 育才興學品德卓異足為表率者。
- (四) 著述或發明貢獻偉大足資崇敬者。
- (五) 從事公益建設造福社會足資矜式者。
- (六) 從事公務勤勞廉潔卓著勳績者。

(七)對國家社會有其他特殊貢獻者。

三、墳墓管理

由於埋棺葬墓向任自由，致墓地零亂。民國二十五年十月三十日行政院公布「公墓暫行條例」，規定各省市縣政府選擇適當地點於不妨礙耕作之山野地設置公墓，以不妨礙軍事建築及公共衛生或利益為原則。公墓內應畫分區段，每一墓基不得超過二百平方市尺；兩棺以上合葬者，得酌量放寬。墓穴應妥為封固，墓面不得超出平地四市尺。公墓內應栽植花木，建築道路及排水設備，四周廣植牆籬，設置專人管理，保持整齊清潔，並依墓基等次徵收租金，作為公墓管理維護之用。在公墓外自由營葬者，限期一年遷葬於公墓內，以免妨害耕作、公益及觀瞻。自此設置公墓成為地方自治事項之一。

臺灣地區公墓大多始於清代之義塚，日據時期雖改為公墓，以年代久遠，缺乏管理，又少更新建設，實類荒塚，經頻年整理改進，始漸具規模。

第七節 祀 典

一、先烈祠祀

民國建立，初無祀典定制，大都因襲舊例。民國三年二月七日始定祀孔之禮；十一月二十日，陸軍、海軍部請建武廟以祀關羽、岳飛，自此文武二廟同列祀典，然武廟並不普遍。十二月二十三日，袁世凱總統仿昔時郊天之制，率文武官員於北京天壇行祀天之禮，但未成定制。各地原已建立之先賢、昭忠等祠，政府未特予規範，漸成神廟。對日抗戰時期，為表彰抗敵殉難忠烈軍民，於二十九年九月由國民政府公布「抗敵殉難忠烈官民祠祀及建立紀念坊辦法大綱」與「忠烈祠設立及保管辦法」，規定國民政府所在地、各省（市）政府及縣（市）政府所在地之有公共寺廟者，均應擇定一處設立忠烈祠。紀念坊碑則以建立於事蹟表著地、殉難地或其原籍地為原

則。凡忠烈事蹟特著及建有特殊勳績者，入祀首都忠烈祠，並得同時入祀各省市縣忠烈祠。惟入祀首都忠烈祠者應經國民政府明令行之，保衛地方建有功績者入祀省忠烈祠，並得同時入祀原籍市縣忠烈祠。其他忠烈行為入祀原籍縣市忠烈祠。忠烈祠內應祀古代名將及革命先烈，並應徵集烈士遺像、遺物及有關烈士之文獻、攝影，闢室陳列，以供瞻仰。

各地忠烈祠每年應循例舉行春、秋二祭。民國三十六年六月復訂定「春秋二季致祭陣亡將士辦法」。五十八年七月二十五日，行政院公布「忠烈祠辦法」，明定各地忠烈祠應於每年三月二十九日及九月三日依公祭禮節舉行公祭。首都忠烈祠由總統主祭，省（市）忠烈祠由省政府主席或市長主祭，縣（市）忠烈祠由縣（市）長主祭，當地各機關團體均應派員參加。忠烈軍民入祀之日，應懸掛國旗致敬，並分別慰問其家屬，舉行擴大宣傳，展覽烈士遺物。七十年四月再將「春秋二季致祭陣亡將士辦法」修正為「祭祀革命先烈陣亡將士辦法」，公布實施。

二、遙祭黃陵

為尊崇我中華民族始祖黃帝軒轅氏，辛亥革命曾一度奉行黃帝紀元。國民政府定都南京後，指定每年清明節為民族掃墓節。黃帝陵寢在陝西省中部黃陵縣橋山之麓，民國二十四年四月七日，中央派代表張繼前往謁陵致祭，遂成定例。其後，每年均派大員祭掃。在對日抗戰期間，仍於每年清明節舉行遙祭。政府遷臺後，中樞暨地方政府每年均於是日設黃帝靈位遙祭。

三、釋奠典禮

祭孔名曰釋奠。漢唐以來，皆尊孔子曰聖、曰師。民國成立，其制未廢。民國三年二月七日，大總統令規定祀孔典禮，成為定例，禮儀均循古制。二十三年七月，國民政府通令以孔子誕辰為國定紀念日，並行釋奠禮。

孔子嫡系嫡孫，歷代封號不一；自宋代封曰衍聖公，後世因之。民國五年一月一日，大總統令孔令貽襲衍聖公，並加郡王銜。二十四年，國民政府改稱奉祀官，特任，掌理大成至聖先師之祭祀；並規定孔廟大成殿「四

配」：復聖顏回、宗聖曾參、述聖子思、亞聖孟軻，亦均設奉祀官，簡任，各掌其祀。

祭孔子禮，昔分春秋兩季舉行。春祭由民間自行辦理，大率於春季開學之時舉行；秋祭則於孔子誕辰舉行，由政府辦理。自抗日戰爭爆發，春季祭典無形停止，秋祭則仍按時舉行，禮儀隆重。臺北市釋奠禮，總統均派內政部長致祭。

四、鄭成功祀祠

鄭成功誕生於明天啓四年（一六二四）七月十四日，臺灣地區為紀念鄭成功開臺之功，於清同治年間在臺南市建延平郡王祠，光復後重加整修，每年鄭成功誕辰於該祠舉行祭典，地方首長主祭，中央亦曾派內政部長前往致祭。

第八節 紀念節日

民國元年九月二十七日，參議院通過以每年十月十日為國慶紀念日，一月一日為中華民國成立紀念日，是為國定紀念日之始。三年一月二十四日，內務部定陰曆元旦為春節，端午節為夏節，中秋為秋節，冬至為冬節，是為政府規定民俗節日之始。其後，紀念節日益加繁多。紀念方式，或集會，或遊行，或休假，各有不同，國民政府乃作統一規定。

第一項 國定紀念日

甲類國定紀念日有：

(一)開國紀念：國父於民國元年元旦就任臨時大總統，行宣誓典禮，各省代表授大總統印。大總統令定國號為中華民國，廢除陰曆，改用陽曆，以黃帝紀元四千六百零九年十一月十三日為中華民國元年元旦。是年九月二十

七日參議院議定是日爲中華民國成立紀念日。民國三十一年三月五日國民政府明定爲開國紀念日，全國集會慶祝，休假二日。

（二）革命先烈紀念：清宣統三年（一九一一年）三月二十九日，同盟會人士在廣州舉義。事敗，被害烈士叢葬於黃花岡者七十二人，世稱黃花岡七十二烈士，以後繼續查明另有十四人亦於是役死難，共八十六人。諸烈士之英勇發難，鼓動全國革命浪潮，乃成武昌起義推翻帝制建立民國之大功。民國三十一年三月五日國民政府明令定三月二十九日爲革命先烈紀念日，集會紀念，並舉行春祭國殤，休假一日。

（三）孔子誕辰紀念：孔子，姓孔，名丘，字仲尼，承繼道統而集其大成，奠立我中華文化之丕基，後世尊爲大成至聖先師。生於周靈王二十一年（西元前五五一年），卒於周敬王四十一年（西元前四七九年）。據孔子家譜載，陰曆八月二十七日誕生，民國十八年起，改以陽曆八月二十七日爲孔子誕辰。四十一年，經專家詳細考訂，家譜載之陰曆八月二十七日應爲陽曆九月二十八日，故由總統明令，自民國四十一年起，以每年九月二十八日爲孔子誕辰紀念日，舉行釋奠之禮，休假一日。

（四）國慶紀念：清宣統三年陰曆八月十九日（一九一一年十月十日），武昌起義，推翻帝制，建立民國。民國元年九月二十四日，參議院議定以是日十月十日爲國慶紀念日。當日，全國舉行第一屆國慶紀念大會，後成定例。三十一年三月五日，國民政府明令定爲國定紀念日，集會慶祝，休假一日。

（五）國父誕辰紀念：國父孫中山先生，名文，字逸仙。清同治五年（一八六六年）十一月十二日誕生於廣東省香山縣（今中山縣）之翠亨村。畢生爲中華民族獨立、自由、平等而奮鬥，締造民國，豐功偉業，永垂千古。民國二十九年四月一日，國民政府通令全國尊稱中山先生爲國父，集會紀念，休假一日。

乙類紀念日（或節日）則有：

（一）民族掃墓節（陰曆清明節）：陰曆清明，本係掃墓祭祖民俗節日。因定是日爲民族掃墓節，政府並派大員赴陝西黃陵祭掃。

(二)勞動節：清光緒十年（一八八四）十月七日，美國工人倡導八小時運動，又稱三八制運動。即每日工作八小時，教育八小時，休息八小時，並呼籲全世界勞工響應。十五年（一八八九），英、法、德、比、西、義等國工運領袖在巴黎開會，決議以每年五月一日為國際勞動節。我國工人慶祝勞動節，開始於民國九年，後漸普及，是日勞工集會慶祝並休假一日。

(三)勝利紀念日：我國抗日戰爭歷八年而獲勝，日本於民國三十四年九月二日向我國及美、英、蘇等國呈遞降書。九月三日，同盟國各國一致慶祝勝利。三十五年四月，國民政府通令全國以九月三日為勝利紀念日，原五月九日之國恥紀念不再舉行。

(四)聯合國日紀念：民國三十四年四月二十五日，中、美、英、蘇四國發起組織聯合國，共同起草聯合國憲章。六月二十六日，由與會各國代表正式簽訂。十月二十四日，聯合國憲章生效。三十六年十月三十一日，聯合國第二屆大會一致決議，今後每年十月二十四日為聯合國日。我國自退出聯合國後，此紀念日無形取消。

甲類國定紀念日由各地政府機關召開紀念大會，各機關團體學校並得分別集會。全國一律懸掛國旗，所有機關團體學校廠礦均休假一日（開國紀念日休假二日）。乙類紀念日（或節日），由有關機關團體主持集會，除法令另有規定外，均不休假。凡未規定之各種紀念日（或節日），其有紀念之必要者，得由有關機關團體自行紀念。其由機關主持紀念者，應事先報請上級機關核准；其由團體主持紀念者，應先報請主管官署及目的事業主管機關備查，紀念方式並應力求簡單節約。

除上列紀念日外，下列諸紀念日亦為國定紀念日：

(一)先總統蔣公誕辰：先總統蔣公早歲追隨國父，獻身革命，率軍北伐，統一全國。其後，領導全國抵禦外侮，廢除不平等條約，救中國於危難，並當選首任總統，全民敬仰，全國人民於十月三十一日均置壽堂祝嘏。他逝世後，政府於民國六十四年七月二日明令定十月三十一日為先總統蔣公誕辰紀念日。

(二)行憲紀念日：中華民國憲法於民國三十五年十二月二十五日由國民大會制定，三十六年元旦公布，十二月

二十五日施行。五十二年五月十五日，總統明令每年十二月二十五日為行憲紀念日。

(三)國父逝世紀念日：民國十四年三月十二日國父逝世於北京，全國哀悼，每年於是日集會紀念。十八年，行政院定是日為植樹節，以紀念國父。

(四)先總統蔣公逝世紀念日：先總統蔣公於民國六十四年四月五日逝世，七月二日，總統明令每年民族掃墓節亦為先總統蔣公逝世紀念日。

前項各紀念日，全國懸掛國旗，中央暨地方政府分別舉行紀念會，各機關、團體、學校並得分別集會紀念。

第二項 民俗節日及其他

民俗節日為民間傳統習慣，名目繁多。民國三年元月二十四日，內務部規定一年四節：陰曆元旦為春節，端午為夏節，中秋為秋節，冬至為冬節。民間除此四節外，尚有正月十五日上元、七月十五日中元、九月九日重陽，亦普遍有慶祝活動，沿襲已久，無從規範。另如農曆除夕，雖非節日，亦特准休假，春節更准休假二日。

除上列節日外，尚有若干節日，或係各團體自定，或因社會運動而定，列舉如左：

(一)農民節：立春日為農民節，農民有慶祝活動。

(二)婦女節：三月八日，婦女休假。

(三)兵役節：我國兵役法於民國二十五年三月一日實施，故定是日為兵役節。

(四)青年節：三月二十九日。是日為革命先烈紀念日，以此定為青年節。

(五)兒童節：四月四日，兒童放假。

(六)母親節：五月第二個星期日。源自美國，甚合我國之孝道，漸形普遍。

(七)禁煙節：六月三日，為紀念清道光十九年（一八三九）六月三日林則徐焚英商鴉片，政府每年於是日焚燬查禁之煙毒。

(八)軍人節：九月三日。此本為勝利紀念日，國軍英勇抵禦外侮，因以此日為軍人節。

(九)敬老節：本是農曆重九，因定是日為敬老節。

(十)教師節：九月二十八日。本是孔子誕辰，孔子誨人不倦，有教無類，故定是日為教師節。

(十一)臺灣光復節：十月二十五日。對日抗戰，光復臺灣，日本臺灣駐軍於民國三十四年十月二十五日向臺灣省行政長官呈遞降書，故定是日為臺灣光復節，休假一日。

(十二)中華文化復興節：十一月十二日本為國父誕辰紀念。民國五十年十一月十二日總統蔣中正先生昭告國人復興中華文化，定是日為中華文化復興節。

上列節日係較普遍或由政府機關主辦者，尚有僅為部分人士所紀念者，如音樂節、戲劇節、文藝節、記者節、醫師節、工程節、主計節、浴佛節等，均非政府主辦，亦非普遍，從略。

第六章 宗教

第一節 宗教團體之輔導

中華民國人民有信仰宗教之自由，在民國元年之臨時約法、三年之約法、十二年公布之憲法、訓政時期約法及三十六年公布之中華民國憲法，莫不載有明文。顧宗教固有助世道人心日進於德，惟奸邪者亦每假宗教之名誘人陷溺，政府仍須予必要之輔導管理。民初及國民政府成立時，宗教事務皆屬內務部或內政部警政單位主管。民國二十年修正公布「內政部組織法」，始改由禮俗司主管。三十八年，再度修正「內政部組織法」，裁撤禮俗司，其業務併入民政司，司內有宗教輔導科，辦理有關事務。

中華民國憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」第十三條規定：「人民有信仰宗教之自由。」明示我國關於宗教之基本原則，一為宗教平等，一為宗教自由。在宗教平等之原則下，政府對於各宗教，在政治上、法律上均無差別待遇，一律平等；在宗教自由之原則下，個人無論信仰或不信仰某一宗教，法律上絕對自由，政府並應給予保護與尊重；至其為達成信仰之目的所從事之活動，若未牴觸法令或違反公序良俗，政府亦應加以保障。

政府依循「宗教自由」與「宗教平等」之原則，輔導各宗教團體正常發展，其工作目標為：

（一）宗教信仰自由：人民之宗教信仰由其自行決定，他人不得加以干涉，政府完全尊重人民信仰宗教之自由權。

（二）宗教活動須合法：不論個人或團體之宗教活動均不得違法，並遵守公共秩序及維護善良風俗。如有違犯，

依法處理。

(三)宗教事務自治：宗教團體之內部事務，由其自行訂定組織或管理章程管理之；非經宗教團體之申請，政府不加干涉。

(四)宗教財產應化私爲公：宗教財產絕大多數爲信徒所奉獻，不應成爲私人財產；且爲永久性之事業，不應隨個人之生命而中斷。因此宗教上之有關財產，應化私爲公，以便宗教團體有充分之經費推展教務。

(五)權利義務均衡：宗教團體辦妥設立登記後，即得享受法律上之權益，但亦應本諸「取之於社會，用之於社會」之原則，辦理各種社會公益慈善事業，以回饋社會，政府對於辦理成績良好者，並給予適當之獎勵。

民國成立後，迄未制訂宗教法規，亦未辦理有關宗教之總登記。政府遷臺後，宗教輔導管理始有較完整資料。截至民國七十年，臺灣地區正式向政府立案之宗教，計有佛教、道教、天主教、基督教、回教、理教、軒轅教、天理教、大同教、天帝教等十宗教，另有尚未辦妥立案之一貫道。計有寺廟、教堂、佈道所一萬四千三百三十三所，平均每村里有一點九個宗教活動場所，神、佛職人員三萬六千一百零七人，外籍傳教士一千五百七十三人。另外臺灣地區之寺廟、教會（堂）已辦妥財團法人登記，屬內政部主管者七十二個，臺灣省政府主管者四百四十九個，臺北市政府主管者一百八十九個，高雄市政府主管者二十九個。

第二節 宗教類別

一、道教

道教爲我國固有之宗教，源自道家，宗旨在奉天行道，以道立教，以教化人羣。其思想據言溯自伏羲氏畫八卦，其後黃帝軒轅氏學道於廣成子，鼎湖昇天。至周之老子，作道德經。東漢張道陵以符籙傳道，時稱五斗米教。北魏寇謙之奉老子爲教祖，張道陵爲教宗，始成道教。元順帝封張道陵後裔爲輔漢天師，卽世稱之張天師。

清初亦加封號，乾隆時革其封號。其歷史悠久，江西龍虎山爲道教聖地，主持者仍稱張天師。政府播遷，道教六十三代天師張恩溥追隨政府來臺，先於民國四十二年組設臺灣省道教會，繼又擴大組織，於五十七年成立中華民國道教會，並擔任第一屆理事長，省市設有分會，縣市設有支會。信徒人數約二百餘萬人。

二、佛教

佛教之創始者爲釋迦牟尼，以明心見性，普渡眾生爲宗旨。漢代傳入我國，建寺譯經，信徒普及全國，出家者曰僧曰尼，在家稱居士。

民國元年，中華佛教總會在上海成立，十七年改名爲中國佛教協會，十八年又更名爲中國佛教會，寄禪長老、太虛大師、圓瑛大師均曾擔任理事長。政府播遷，部分會員來臺，三十九年復會，悟明法師任理事長。省市設有分會，縣市設有支會。信徒人數三百五十餘萬人。

三、天主教

天主教繼承猶太教之一神觀念與舊約聖經。其傳入中國，始於唐代波斯人阿羅本奉景教經典至長安。據考證，景教係天主教之別支奈斯透留派。元代羅馬教皇曾派遣教士至中國佈道。民國肇建，各國傳教士來華傳教者益眾，信徒人數日增。民國十七年，國民政府統一全國，教皇首先承認我國。政府播遷，傳教士多隨政府遷臺，推展教務。七十年七月，天主教在臺澎金馬地區共設七個教區與澎湖、金馬兩署理區，教堂八百五十九所，信徒約三十萬人。

四、基督教

基督教起源於以色列，因信奉耶穌基督爲救主而得名。廣義之之基督教包括天主教、東正教及更正教，習稱前二者爲舊教，後者爲新教；狹義之基督教則僅指新教，係由馬丁路德於十七世紀倡導宗教改革後分別在歐洲大陸及英國建立之教會。第一位至中國傳道之宣教士爲英國馬禮遜牧師，於清嘉慶十二年（一八〇七）至廣州佈道。荷蘭人於明天啓四年（一六二四）到達臺灣，建立教會與學校。其後，英國長老教會、加拿大長老教會亦遣

教士至臺灣傳道。政府遷臺後，外籍傳教士來臺者逐漸增加，並積極推展傳道工作。民國七十年七月，基督教在臺灣之宗派極多，教堂二千二百八十五所，信徒約三十二萬人。

五、回教

回教爲穆罕默德所創，原名伊斯蘭教，伊斯蘭之涵意爲和平、真誠、博愛與平等。因我國維吾爾人最早皈依伊斯蘭教，而維吾爾人在清稱爲回回，因將該教稱爲回回教，簡稱回教。

回教有兩大團體：中國回教協會及中國回教青年會。民國二十八年，中國回教協會在重慶成立，白崇禧任首屆理事長，三十八年隨政府遷臺復會。中國回教青年會則於三十八年成立於廣州市，蕭永泰任理事長。回教在臺教友五萬餘人，以清真寺爲宗教活動中心，在臺北、臺中、桃園及高雄共有清真寺五座。

六、理教

理教原名在理教，教主楊來如，生於明代末葉。其宗旨在遵儒家之禮，以倫理忠孝爲本；奉佛家之法，以慈悲救世爲懷；修道家之行，以道德清靜爲主，集三家之精華，開拓仁愛精神之領域，以追求世界大同。民國十八年經社會部核准設立中華理教總會。政府播遷，理教信徒多人來臺，於三十九年辦理復會登記。七十年七月，有信徒三萬餘人。

七、軒轅教

軒轅教爲在臺新興之宗教，由王寒生於民國四十五年創立，奉中華民族始祖黃帝爲教宗，故曰軒轅教。綜儒、墨、道三家思想，踐禮修道，以光大文化傳統，淨化現實人生，提高精神價值，促進世界大同爲使命；謂信道者能攝生，有求必得，長生久視，獲知宇宙玄機，可達神人、至人之境界。四十六年開始在臺北佈教；四十七年制定宗法，建立體制。六十三年經內政部許可設立財團法人軒轅教。七十年七月，有信徒九萬餘人。

八、天理教

天理教係信仰創造人類及世界萬物之父母神——天理歐諾爾格多，於清道光十八年（一八三八）十月二十六

日，在日本奈良縣天理市由教祖中山美枝所創立。天理教之教義，以忠孝為基本，使人類過康樂、祥和之生活為宗旨。光緒三十四年（一九〇八），天理教經日本政府正式許可設立教會傳道後，開始向世界各地傳道，在臺灣係於民國六十年經政府許可設立財團法人中國天理教總會。七十年七月有佈道所八十二處，信徒約七千七百餘人。

九、大同教

大同教又名巴哈伊信仰，於十九世紀中期發源於伊朗（波斯）。該教教友認其教義與我國儒家大同思想相近，故在中國取名大同教。其基本要義為：宇宙間有唯一超自然之造物主，各主要宗教之本質同源，人類一家，當保持各別之文化特色如兄弟般團結一起，個人須獨立追求真理，宗教與科學當攜手並進，藉世界各國共同福利以建立世界和平。

大同教係於民國四十五年由清華大學前校長曹清雲等三人介紹至臺灣，後由美商蘇洛曼代表向政府申請許可設立，於五十九年經臺北市政府許可設立財團法人大同教臺灣總靈體會，有教徒二千餘人。

十、天帝教

天帝教係在臺灣復興之宗教。該教認為，天帝為宇宙主宰玄穹高上帝之簡稱。天帝於創造宇宙之後，即立教垂統，宇宙間凡有智慧生命之空間，皆受天帝之教化，而以不同風範應化不同空間。首任董事長為李玉階，並為該教首席使者。在臺北縣設有始院作為全球宏教中心，於其他各縣市分別設有主院、掌院、初院等傳教組織。

十一、一貫道

一貫道教義，係仿照「儒家禮儀、道家口訣、佛教戒規」，旨在敬天地、禮神明、孝父母、重師道，主張改惡向善、洗心滌慮、假借修真、達本還原。奉祀之主要神明，有明明上帝、彌勒祖師、南海古佛、濟公活佛。崇尚絕對論，以勸人遷善規過、為人消災為宗旨，並以飛鸞所得之文字作為其教義之一部分，認為飛鸞係神對人啓示真理之方法，與神對摩西、耶穌基督和穆罕默德之啓示同樣真確可信。

臺灣光復，一貫道傳入，民間信仰者甚眾。民國三十九年，一貫道傳教活動有涉及迷信及妨害地方治安之事證，經內政部於四十年電令臺灣省政府查禁。後查明其宗教活動尚無違法情事，正謀聲請立案中。

第三節 寺廟監督

監督寺廟之法令爲「監督寺廟條例」及「寺廟登記規則」，分別於民國十八年及二十五年公布施行。該條例及規則僅適用於佛教、道教之寺廟，對其他宗教尙難適用，有重訂宗教法規之必要。

「監督寺廟條例」總計十三條，以佛、道二教之募建寺廟爲規範對象。條例規定，凡有僧道住持之宗教上建築物，不論用何名稱，均爲寺廟；其於一般民房內供奉神佛像設置弘法道場者，不合寺廟登記之要件。寺廟之財產及法物應向主管機關辦理登記，處分或變更不動產前，應先報請主管機關許可，以加強寺廟財產法物之保護。又規定，寺廟應按其財產情形興辦公益或慈善事業。省市府均訂有獎勵寺廟興辦公益慈善事業及推行文化建設有關辦法，對捐資金額達一定標準者，分別由各級政府予以獎勵。

民國四十六年臺灣省政府規定寺廟應設管理人。臺灣省各地寺廟有設管理人者，有由住持兼任管理人者，有設置管理委員會者，亦有依民法設立財團法人者。

第四節 民間通俗信仰

民間有類似宗教信仰，膜拜神祇，而無教義或經典者，此在各地甚爲普遍，最著者爲神明會及神壇。

一、神明會

神明會係由崇拜特定神明所組織之團體，屬無權利能力之社團。其在臺灣盛行，可追溯至三百年前，鄭成功

率軍攻臺驅逐荷蘭人後，來臺大陸移民身歷海峽險惡風浪，到達後復有山胞襲擊及瘟疫流行之威脅，艱苦奮鬥，身心緊張，故寄託宗教，以求平安，並藉共同崇信之神祇結合團體以自衛。日據時期，對此等團體稱為神明會。臺灣總督府曾於民國七年調查，計有神明會六千一百六十九會，會員約三十萬人（當時全臺戶數為六十餘萬戶），擁有土地七千六百三十甲，建築物二萬三千三百四十三坪。因神明會為中國宗教信仰之產物，自我國對日抗戰後，日人深恐臺灣同胞心懷祖國，阻礙其侵略，乃極力提倡所謂皇民化運動，亟欲消滅。光復後，神明會恢復活動，惟以政治日趨安定，社會安全制度增強，民眾依賴神明團體自衛之需要大減；且自政府實施耕者有其田政策後，神明會出租之耕地悉為徵收放領，經濟基礎既失，會員之關心亦漸減少。且工商發達，民眾就業多遠離家鄉，狹隘地域觀念已漸消除，會員間之關係愈顯鬆弛。加以各地寺廟紛紛翻修，成為宗教活動之中心。神明會遂漸式微。

二、神壇

神壇係私人設壇供奉神佛，供公眾膜拜祈福，或從事宗教儀式及宣揚教義活動，而不合寺廟登記設置要件者。近年漸有規模擴大，壇教增加之趨勢，已約有六十餘所。以其設立並無標準，良莠不齊，甚有不肖之徒假託神意迷信，藉機詐財騙色，淫神邪祀，妖言惑眾，妨害善良風俗，影響公共秩序。對此假託神意，從事非法活動，觸犯刑法者，悉予依法究辦；如其藉符咒邪術或其他不當方法施醫，則依醫師法有關處罰規定辦理；其供奉淫神邪祀、妖言惑眾，藉符咒圖讖預言或散布不當文字圖書，或其他非法行為而違警者，則依違警罰法之規定辦理。

第二篇 選舉

第一章 概述

第一節 民國初年選舉概略

選舉爲人民參政之基本權利，各本於自由意志，依法選出代議士行使立法及間接選舉等權，選出官吏行使行政等權，故選舉爲實行民主政治之首要制度。基於民權平等之原則，選舉權應不因種族、宗教、性別、財產及教育程度而有差別。惟自清末以迄民國初年，所訂選舉法規，對人民選舉權限制甚多，如民國元年公布之「衆議院議員選舉法」規定具有中華民國國籍之男子，年滿二十一歲，在選舉區內居住二年以上，且須具下列條件之一：

1. 年納直接稅二元以上。
2. 有五百元以上之不動產。
3. 小學以上學校畢業或與小學校以上畢業之同等資格。

此規定不僅剝奪婦女之選舉權，且於教育程度及財產加以限制，致享有選舉權者人數無多。六年，修正「衆議院議員選舉法」，規定更嚴，年齡提高爲二十五歲，年納直接稅提高爲四元，不動產提高爲一千元，使有選舉權者更少。據「東方雜誌」第九卷第十二號及民國二年一月十八日「順天時報」所載當時人口數及選民數之統計，選民數只占總人口數百分之九點二三，即由選舉所代表之民意，尙不及百分之十。

第二節 國民政府時期之選舉

國民政府於全國統一後，依「訓政時期約法」施行訓政，推行地方自治，期以奠立民主政治始基。惟內亂外患相繼，未能普獲績效。對日抗戰期間，民國二十七年成立國民參政會，此雖非「訓政時期約法」所定之機關，參政員亦非民選，但仍足以代表民意，發揮集思廣益團結民力功能。依「國民參政會組織條例」，參政員由遴選產生，遴選程序至為慎重。其後條例修正，改由各省（市）臨時參議會以無記名連記法投票選舉；此間接選舉方式，之後廣被採用。二十八年「縣各級組織綱要」公布，縣以下除保長、鄉（鎮）民代表由保民大會選舉外，餘均為間接選舉，鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員，縣參議會選舉省參議員。

民國二十五年公布之「國民大會代表選舉法」規定：中華民國人民年滿二十歲，經公民宣誓而無第四條各款情事之一者，即有選舉權。選舉方法為無記名單記法圈選。其候選人除應具選舉人資格外，年齡定為二十五歲，為選舉區內人民。候選資格之取得，係由選舉區內各鄉（鎮）長聯席會推選，人數是應選名額之十倍，報省政府簽注意見後呈國民政府，國民政府就中指定各該選舉區應選名額之三倍為候選人，人民投票圈選其中之一。

第三節 憲政時期之選舉

中華民國憲法公布施行後，各種選舉均依其規定。中華民國憲法所規定之各種選舉，除其別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。且規定總統、副總統由國民大會選舉，監察院監察委員由各省（市）議會選舉，其餘各種選舉均以普通、平等、直接及無記名投票方法行之。選舉人資格，除國籍、年齡、居住選舉區期限外，無性別、種族、宗教、教育程度、財產、納稅等限制，一人一票，票值相等。人民直接選出代議士或官吏，用無記名投票以保障選舉人自由意志之行使。至於被選舉權，必為有選舉權者，惟將被選舉者之年齡提高。中華民國憲法規定總統副總統之被選舉年齡為年滿四十歲，監察院監察委員為年滿三十五歲。另選舉法規定，臺灣省縣（市）長被選舉年齡為年滿三十歲，鄉（鎮、市）長為年滿二十五歲；未特別規定年齡者，則依

中華民國憲法所定之年滿二十三歲。

候選人資格之取得，初採簽署推薦辦法，如總統副總統應有國民大會代表一百人以上連署推薦，立法委員應有選舉權人三千人以上之簽署推薦，監察委員應有選舉權人五人以上之連署推薦，為各該選舉罷免法所明定。臺灣省各縣（市）實施自治之初，候選人亦採簽署推薦方式，後以簽署徒增紛繁，改採自動登記。為防止浮濫及提高當選者素質，並採候選人資格檢覈；凡登記為候選人，應先經檢覈合格，檢覈為考試方式之一。行憲以前，曾舉辦甲乙種公職考試，省縣公職均應經甲或乙種公職考試及格；考試方法分試驗及檢覈兩種。臺灣在光復之初，即曾辦理公職人員檢覈；自縣（市）實施自治後，公職候選人行簽署辦法，停辦檢覈。至此復行檢覈，規定資格較以往提高。其後中央公職人員選舉亦採行檢覈，復有保證金規定，凡登記為候選人，應繳納一定數額之保證金。開票結果如得票達一定標準數額以上者，無論當選與否，即發還保證金；如未達一定標準數額者，則不發還。得票標準數額，以選舉區應選出公職名額除選舉區內選舉人數所得商數百分之十，計算公式為：

$$\frac{\text{選舉區內選舉人數} \times 10}{\text{選舉區應選出公職名額}} = \text{得票標準數額}$$

民國六十九年六月公布「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，將中央公職：國民大會代表、立法委員、監察委員，地方公職：省（市）議員、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村（里）長等之選舉，均納入該法中，將前此分訂之各種公職選舉罷免法規合而為一，其於民主政治運作上之貢獻，將可預期。

以下各章，即將民國以來各種選舉逐項紀述，至與選舉權並行之罷免權則另立一章，選舉罷免訴訟一章，為本篇之殿，使有關選舉史事得以完整無缺。

第二章 辛亥革命暨北京政府時期之選舉

第一節 臨時參議院參議員選派

清宣統三年（一九一一），革命軍武昌起義，各省響應，紛紛派遣代表集議於漢口，籌組臨時政府，議定「中華民國臨時政府組織大綱」，規定：國會採一院制，稱參議院，以各省都督府所派之參議員組織之。因根據「中華民國臨時政府組織大綱」所設置，故稱臨時參議院。參議員每省以三人為限，派遣方法由各省都督自定。初由各省所派代表充任，嗣有另行選派者，亦有經省諮議局選派者，情形不一。臨時參議院於民國元年一月成立於南京，計到十七省所派之參議員三十八人，選舉林森為議長、陳陶怡為副議長，改選王正廷為副議長。

民國元年三月，「中華民國臨時約法」公布，規定參議員總名額為一百二十六名，其中各省、內蒙古、外蒙古、西藏各選派五名，青海選派一名，選派方法仍由各地地方自定。各省有五名全部改派者，有再增選派補足五名者。選派方法則大都經各該省諮議局（時已有稱議會者）選派，其原由都督府派遣者亦提經諮議局予以追認。臨時參議院於四月遷北京，各省及地方所選派之參議員陸續赴北京報到，至四月二十九日，一百二十六名參議員實到七十一名，超過半數，始舉行開會式。在北京之參議院，通稱北京臨時參議院。

民國元年三月公布之「參議院法」，對參議員被選派資格規定為：中華民國男子，年齡二十五歲以上者，得為參議員，但有下列條件之一者，即喪失其資格：1.剝奪公權及停止公權者。2.吸食鴉片者。3.現役海陸軍人。4.現任行政職員及現任司法職員。

第二節 臨時大總統副總統選舉

根據「中華民國臨時政府組織大綱」規定，由各省代表選舉臨時大總統副總統，每省爲一選票，以得票三分之二以上爲當選，未另定選舉法。旋又於南京再度集議臨時大總統選舉事宜，頓生波折；復有選舉大元帥之舉，一時羣情惶惑。適孫中山生先返國，各省代表始商定於宣統三年（一九一一年）十二月二十九日舉行臨時大總統選舉會。先一日晚舉行預備會，投票選舉臨時大總統候選人，投票而未開票，但商定次日選舉臨時大總統採無記名投票法。二十九日上午十時開會，計出席蘇、浙、皖、贛、鄂、湘、川、粵、桂、閩、滇、魯、豫、晉、陝及直隸、奉天等十七省代表共四十五人；各省代表多寡不一，多者五人，少者一人，但每省只一投票權，並公推湯爾和（浙省代表）爲主席。首先當眾開啓前一晚選舉候選人之票匭，檢票結果，以孫中山先生、黃興、黎元洪等三人爲臨時大總統候選人，繼即由主席宣讀「中華民國臨時政府組織大綱」全文，而後選舉，發出選票十七張。投票結果，孫中山先生得十六票，當選爲中華民國臨時大總統，於民國元年一月一日就職。一月三日選舉副總統，即以臨時大總統落選者黎元洪、黃興二人爲候選人，仍爲每省投一票，發出選票十七張，開票結果，黎元洪得十七票，當選爲副總統，時黎元洪在武昌，於一月八日在武昌就職。

臨時政府成立之初，軍事方面無何進展，袁世凱則一面調兵對臨時政府顯示實力，一面迫使清帝退位。民國元年二月十三日，清帝終於下詔退位，袁世凱即電臨時政府宣布贊成共和，臨時大總統孫中山先生乃向參議院辭職，並推薦袁世凱爲臨時大總統繼任人選。參議院於十五日舉行繼任臨時大總統選舉會，援例先選候選人，再正式投票選舉繼任臨時大總統，每省仍一投票權，計出席十七省代表，發出選票十七張。選舉結果，袁世凱得十七票，當選爲繼任臨時大總統。副總統黎元洪亦提出辭職，參議院於二十日舉行副總統選舉會，進行程序相同，黎元洪仍以十七票當選爲副總統。

第三節 國會議員選舉

「中華民國臨時政府組織大綱」規定之參議院，民國元年一月成立後，感於該組織大綱過於簡單，乃制定「中華民國臨時約法」，仍採一院制之參議院，並公布「參議院法」。該臨時約法第五十三條：本約法施行後，限十個月內，由臨時大總統召集國會，其國會之組織及選舉法，由參議院定之。「中華民國國會組織法」於八月十一日公布，採參議院、眾議院兩院制。參議院議員由各省省議會或地方選舉會選出：由各省省議會選出者每省十名，蒙古地方選舉會選出者二十七名，西藏地方選舉會選出者三名，中央學會選出者八名，華僑選舉會選出者六名。眾議院議員則由人民選舉，其名額依人口多寡而定，省區內人口八十萬選出眾議院議員一名，人口不滿八百萬之省，亦得選出眾議院議員十名。兩院議員選舉各制定有選舉法，並成立籌備國會事務局，負責選務及籌備國會成立事宜。

第一屆國會於民國二年四月八日成立於北京，但兩度被迫解散。第二次解散後，部分國會議員南下廣州，追隨孫中山先生倡議護法，舉行國會非常會議，北京政府乃有第二屆國會議員之選舉。第二屆國會成立於七年八月十二日，但有以二屆國會非法，各省議會有不予承認者。

一、參議院議員選舉

「參議院議員選舉法」於民國元年八月公布，議員由各省省議會或地方選舉會及中央學會、華僑團體等選出。該法規定被選舉資格：凡有眾議院議員被選舉資格，年滿三十歲以上，得被選舉為參議院議員。選舉方法採無記名單記投票法，規定選舉非有選舉人總數三分之二以上到會，不得投票；選舉以得票滿投票人總數三分之一者為當選，不足額時，應再行投票，至足額為止。因此一次選舉有延至二日以上者。並規定應選出與議員同額之候補，凡得票滿當選規定，但當選足額致不能當選，即降為候補，其餘候補人亦以同法投票，至足額為止。

蒙古、西藏除於「中華民國國會組織法」中規定名額外，「參議院議員選舉法」中再作分配。蒙古方面：哲里木盟、卓索圖盟、昭烏達盟、錫林郭勒盟、烏蘭察布盟、伊克昭盟、土謝圖汗部、車臣汗部、三音諾顏汗部、扎薩克圖汗部、烏梁海等各分配二名，科布多與舊土爾扈特各爲三名，阿拉善、額濟納則各爲一名。西藏分前藏、後藏各五名。另青海三名未再區分。

選務方面，在中央設籌備國會事務局，隸內務總長，各省或地方設選舉監督，省之監督爲該省行政長官，蒙古、青海之監督亦爲行政長官，西藏則爲駐藏辦事長官，中央學會選舉監督爲教育總長，華僑之選舉監督爲工商總長。

各省及地方投票日期不一，於民國二年二月間先後選舉完成，計應選出參議院議員二百七十四名，實際選出二百六十六名，中央學會八名未能選出。第一屆國會成立時，參議院議員到會者一百七十九名。四月二十六日選舉張繼爲議長，王正廷爲副議長。第一屆國會第二次解散後，部分國會議員南下廣州，舉行非常會議，倡議護法，北京政府另謀成立新國會，即所謂第二屆國會。

民國六年九月二十四日，北京政府令各省及地方遵照「中華民國臨時約法」規定，選派參議員，恢復參議院，修訂國會組織法及選舉法。七年二月十七日修正公布「中華民國國會組織法」及「參議院議員選舉法」、「眾議院議員選舉法」，仍爲參眾兩院，但議員名額大爲減少。參議院議員名額由地方選舉會選出一百三十八名，每省五名，每一特別行政區一名，蒙古十五名，青海二名，西藏六名，另增中央選舉會名額三十名，總額一百六十八名。

選舉方法，參議院議員改由人民選舉，各省及特別行政區採初選覆選並行之複式選舉。初選以縣爲選舉區，縣知事任初選監督，以具有選舉權者每三十人互選一人爲覆選選舉人。覆選以省或特別行政區爲選舉區，各該省區最高行政長官爲覆選監督，以無記名單記法投票，非有選舉人三分之二以上到會不得投票，以得票滿投票人三分之一者爲當選，不足額時再行投票，至當選足額爲止。

選舉人及被選舉資格，規定爲：中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上，合於本法各章所定之資格，無「眾

議院議員選舉法」第五條所列情事之一者，得為參議院議員之選舉人。有中華民國國籍之男子，年滿三十五歲以上，無「眾議院議員選舉法」第五條所列情事之一者，得被選舉為參議院議員；但蒙、藏、青海、回部、華僑之被選舉人，以通曉漢語漢字為限。條文中所云「本法各章所定之資格」，「參議院議員選舉法」規定：地方選舉會以有下列資格之一者為初選選舉人：1.曾在高等專門以上學校畢業及與高等專門以上學校畢業相當資格，任事滿三年者；或曾任中學以上學校校長及教員滿三年者；或有學術上之著述及發明經主管部審定者。2.曾任薦任以上官滿三年者；或曾任簡任以上官滿一年者；或曾受勳位者。3.年納直接稅滿一百元以上或有不動產值五萬元以上者。「參議院議員選舉法」規定中央選舉會應具之資格為：中央選舉會以具有下列各項資格者分部組織之：第一部：曾在國立大學或外國大學本科畢業，以其所學任事滿三年者；或曾任國立大學校長及教員滿三年者；或有學術上著述及發明，經主管部審定者。第二部：退職大總統、副總統、國務員及曾任特任官滿一年以上；或曾受三等以上勳位者。第三部：年納直接稅一千元以上者；或有一百萬元以上之財產，經營農工商業經主管廳證明者。第四部：華僑有一百萬元以上之財產，經駐在地領事官證明者。第五部：滿洲王公，具有政治經驗者。第六部：回部王公，具有政治經驗者。

中央選舉會互選選出之參議院議員三十名。第一部十名、第二部八名、第三部五名、第四部四名、第五部二名、第六部一名。

蒙古、青海以蒙旗王公世爵世職組織之選舉會選舉，此王公世爵世職即為選舉人及被選舉資格；西藏則由駐藏辦事長官會同達賴喇嘛、班禪喇嘛遴選相當人員組成選舉會選舉。

照上列諸資格條件，能參選參議院議員者之人數不多，據當時直隸省選舉監督呈報，該省選舉人數僅七千三百餘人，餘可概見。

時南北對峙，廣東、廣西、雲南、貴州、四川等省均未辦此選舉，至民國七年六月，參議院議員總數一百六十八名，僅選出一百四十三名，第二屆國會成立時，實到一百零七名。

二、眾議院議員選舉

「眾議院議員選舉法」規定，各省選出議員名額，每人口滿八十萬選出眾議院議員一名，人口不滿八百萬之省，亦得選出十名。人口總調查未畢前，各省選出之名額，「中華民國國會組織法」第四、五兩條規定如左：

直隸	四十六名	奉天	十六名	吉林	十名	黑龍江	十名	江蘇	四十名
安徽	二十七名	江西	三十五名	浙江	三十八名	福建	二十四名	湖北	二十六名
湖南	二十七名	山東	三十三名	河南	三十二名	山西	二十八名	陝西	二十一名
甘肅	十四名	新疆	十名	四川	三十五名	廣東	三十名	廣西	十九名
雲南	二十二名	貴州	十三名	蒙古	二十七名	西藏	十名	青海	三名

選舉方法採初選、覆選並行之複式選舉。初選以縣為選舉區，初選選出覆選之選舉人，名額是該覆選區應選出眾議院議員名額之五十倍，由覆選監督將五十倍名額分配於各初選舉區（縣），當選者為覆選選舉人，合數初選區為覆選選舉區，覆選當選者即為眾議院議員。

「眾議院議員選舉法」規定選舉權與被選舉權為第四條：凡有中華民國國籍之男子，年滿二十一歲以上，於編造選舉人名冊以前在選舉區內住滿二年以上，具有下列資格之一者，有選舉眾議院議員之權：1. 年納直接稅二元以上者。2. 有值五百元以上之不動產者，但於蒙、藏、青海得就動產計算之。3. 在小學校以上畢業者。4. 有與小學校以上畢業相當之資格者。凡有中華民國國籍之男子，年滿二十五歲以上者，得被選舉為眾議院議員。於蒙、藏、青海具有前項資格並通曉漢語者，得被選舉為眾議院議員。另規定不得有之消極資格，亦適用於參議院議員選舉，其規定為：凡有下列情事之一者，不得有選舉權及被選舉權：1. 褫奪公權尚未復權者。2. 受破產宣告確定後尚未撤銷者。3. 有精神病者。4. 吸食鴉片煙者。5. 不識文字者。

選舉機關，中央設籌備國會事務局，各省設選舉總監督，以該省行政長官任之。初選區設初選監督，亦以該選舉區行政長任之（時不稱縣知事稱行政長），覆選區選舉監督由總監督委任。

投票用無記名單記法，選舉人應在選票上寫被選舉人姓名。初選以本選舉區應選出名額除投票人總數，以得數三分之一以上為初選當選人。凡不滿當選票數致無人當選或當選不足額，由初選監督就得票較多者，按所缺名額加倍開列姓名榜示於投票所，三日後再行投票，至當選足額為止。覆選當選票數，係以應選出議員名額除投票總數，以得數之半為當選。如無人當選或當選不足額，一如初選，再行投票，至當選足額為止。

蒙、藏、青海無初選覆選，但亦參照參議院議員選舉。蒙古、青海按蒙旗盟部分選舉區，西藏分前、後藏。選舉以得票較多者當選，如不足額，再行投票，至當選足額為止。

民國元年十二月十日舉行眾議院議員初選。二年一月十日覆選，總額五百九十六名，全數選出。四月八日第一屆國會成立時，實到眾議院議員五百零二名。四月二十八日選舉議長副議長，湯化龍、陳國祥分別當選。第二屆國會議員選舉時，「眾議院議員選舉法」亦修正，名額改為每人口一百萬選出眾議院議員一名，不滿七百萬之省亦選七名，不滿一百萬之特別行政區亦得選出一名，人口總調查未畢前，各省區應選出名額如左：

直隸	二十三名	奉天	十一名	吉林	七名	黑龍江	七名	江蘇	二十七名
安徽	十八名	江西	二十四名	浙江	二十六名	福建	十六名	湖北	十八名
湖南	十八名	山東	二十二名	河南	二十二名	山西	十七名	陝西	十四名
甘肅	七名	新疆	七名	四川	二十二名	廣東	二十名	廣西	十三名
雲南	十五名	貴州	九名	京兆	四名	熱河	三名	察哈爾	二名
歸綏	一名	川邊	二名	蒙古	二十名	西藏	七名	青海	二名

選舉方法仍分初選及覆選，初選亦以縣為選舉區，覆選改以道為選舉區。選舉權及被選舉資格則將年齡提高，選舉權為二十五歲，被選舉權為三十歲。選舉權積極資格，將年納直接稅提高為四元，不動產提高為一千元；消極資格中刪去吸食鴉片煙一款，餘與第一屆眾議院議員選舉相同。

蒙古、西藏、青海名額略減，選舉區畫分與第一屆同，但蒙古增加呼倫貝爾一名（增加後為二十名）。

第二屆眾議院議員選舉於民國七年五月二十日初選，六月十日覆選，應選出眾議院議員四百零七名，實際選出三百二十七名（廣東、廣西、雲南、貴州、四川未選，湖北、湖南等部分未選）。八月十二日第二屆國會集會時，實到二百五十八名，八月二十日選舉王揖唐爲議長，劉恩格爲副議長。

第四節 大總統及副總統選舉

「中華民國臨時約法」有臨時大總統、副總統由參議院選舉之規定，民國二年十月公布之「大總統選舉法」第二條：大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之，始有大總統之稱謂。所稱國會，即民國元年八月公布之「國會組織法」之國會，包括參眾兩院。但「國會組織法」有關國會職權中，並無選舉大總統一項，僅於十四條規定：民國憲法未定以前，臨時約法所定參議院之職權，爲民國議會之職權。「中華民國臨時約法」第二十九條：臨時大總統、副總統由參議院選舉之。據此則國會亦祇能選舉臨時大總統，謂可選舉大總統，於法不無瑕疵。「大總統選舉法」第一條規定：中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，並住居國內滿十年以上者，得被選舉爲大總統；第二條即規定由國會選舉，以選舉人總數三分之二以上出席，用無記名投票，得票滿投票人數四分之三者當選。但兩次投票無人當選時，就第二次投票得票較多者二名決選之，以得過投票人之半者爲當選。

第一任大總統選舉於民國二年十月六日舉行，經兩次投票，無人當選，依法以第二次投票得票較多之前二人袁世凱、黎元洪決選，舉行第三次投票。時出席議員共七百零三人，袁世凱得五百票，超過投票人數之半，當選爲中華民國第一任大總統。副總統選舉於二年十月七日舉行，依照「大總統選舉法」規定，時出席國會議員七百一十九名，第一次投票，黎元洪即以得六百零一票當選爲副總統。

袁大總統於民國二年十月十日就職，黎副總統因兼領鄂省都督，於鄂省都督府就副總統職。「大總統選舉

法」規定：大總統任期五年，第一任大總統袁世凱嗣竟竊國稱帝，旋即敗亡，副總統黎元洪依法繼任大總統，國會補選馮國璋爲副總統。

第一任大總統任期應至民國七年十月十日屆滿，依「大總統選舉法」，任滿前三個月，國會應自行集會選舉次任大總統。黎元洪繼任大總統後，於民國六年六月十三日下令解散國會，旋又因復辟之亂，走避日本使館，並電令副總統馮國璋代理大總統職務。此時國會空虛，及至七年八月始成立第二屆國會，故第二任大總統選舉延至九月四日舉行，計出席國會議員四百三十六人，投票結果，徐世昌得四百二十五票，當選爲第二任大總統。九月五日選舉副總統，到會人數不足而流會，延至九月十六日再集會，仍不足法定人數，終此屆國會，未能選出副總統。

第二任大總統應至民國十二年十月十日任期屆滿，然大總統徐世昌受制於軍閥，少數政客復遊說直系軍人曹錕、吳佩孚等，以恢復法統爲由，於民國十一年六月逼走第二任大總統徐世昌，請黎元洪進京復大總統職。黎元洪進京後，首先撤銷民國六年解散國會之令，再召集第一屆國會議員復會，即當時所謂恢復法統措施，實則以圖瓦解南方之國會非常會議。然不久黎元洪亦被迫去職，乃有第三任大總統選舉。

第三任大總統選舉於民國十一年十月五日舉行（依法尙未至選舉期）。出席舊國會議員五百九十三人，投票時實發出選票五百九十張，開票結果，曹錕得四百八十票，當選大總統。當時盛傳賄選，民情激憤，戲稱受賄議員爲「豬仔」者；復有浙籍國會議員，將其所得賄款五千元支票攝影製版訴諸法院；旅滬拒賄之國會議員則聯名發表宣言，痛加聲討；上海有討曹大遊行，皖、浙有學生搗毀受賄國會議員住宅等事，僉視爲我國選舉之重大污跡。

第五節 各省省議會議員選舉

「中華民國臨時約法」未訂地方制度條文，清末各省已設諮議局，係由議員組成，相當於議會，故各省於民國建立之初，即有將諮議局改稱為省議會者，但無統一規定。民國元年三月，始命令各省將諮議局改組為臨時省議會，在其組織及選舉法未定之前，暫由各省自定辦法。九月公布「省議會議員選舉法」及第一屆省議員名額表，選舉亦採初選覆選，選舉權及被選舉權，選舉區畫、投票、當選等，均同於眾議院議員選舉規定。選舉事務亦由籌備國會事務局兼辦，以當時正辦理國會議員選舉，參議院議員係由省議會選舉，故甚多選舉事務併同辦理，其名額以比眾議院議員多四倍為準。第一屆各省省議員名額如左（至第三屆時仍未增減）：

直隸	一八四名	奉天	六四名	吉林	四〇名	黑龍江	四〇名	江蘇	一八六名
安徽	一〇八名	江西	一四〇名	浙江	一五二名	湖南	一〇八名	山東	一三二名
福建	九六名	湖北	一〇四名	山西	一一二名	陝西	八四名	甘肅	五六名
河南	一二八名	四川	一四〇名	廣東	一二〇名	廣西	七六名	雲南	八八名
貴州	五二名	新疆	四〇名						

各省第一屆省議會議員選舉於民國元年十二月六日初選，二年一月六日覆選，除少數省展延外，餘均如期選出。二年一月間分別成立第一屆省議會。

省議員任期三年，第一屆依法至民國五年一月任滿，其間因袁世凱竊國稱帝，解散各省省議會，及袁世凱敗亡，黎元洪大總統令恢復省議會，中斷期間不計，算至七年任期屆滿改選，仍照第一屆之規定辦理。時「眾議院議員選舉法」已修正，不再準用其規定，於七月一日初選，八月一日覆選，少數幾省延期，亦有未辦者，多數如期辦竣，於七年九月成立第二屆省議會。

第三屆省議會議員選舉於民國十年七月一日初選，八月一日覆選，九月或十月分別成立。至十三年，例應選舉第四屆省議會議員，但各地戰亂不息，直至國民革命軍北伐，省議會議員選舉即無形終止。

第三章 國會非常會議及國民政府時期之選舉

第一節 非常大總統選舉

北京政府第二次解散國會時，部分國會議員以其屢有毀法，視「中華民國臨時約法」如弁髦，乃南下廣州，追隨孫中山先生，倡議護法，舉行非常會議，成立軍政府。嗣於民國十年議決「中華民國政府組織大綱」，選舉非常大總統，取消軍政府，成立中華民國政府，時稱革命政府，「中華民國政府組織大綱」中規定：大總統由國會非常會議選舉之。

民國十年四月七日，國會非常會議舉行參眾兩院聯合會，出席兩院議員二百二十餘人，選舉非常大總統，孫中山先生以二百一十三票當選，五月五日就職，革命政府於焉成立。

第二節 國民會議代表選舉

民國三年，北京政府公布之「中華民國約法」，列有由國民會議決定憲法之條文，亦公布「國民會議組織法」等，然始終未能召開。十三年，孫中山先生北上發表宣言，主張召開國民會議，臨終仍以爲囑。及國民政府奠都南京，即積極籌備國民會議，於二十年一月一日公布「國民會議代表選舉法」，特派考試院院長戴季陶爲國民會議代表選舉總事務所主任，陳立夫爲總幹事，積極籌辦。

「國民會議代表選舉法」第一條規定：國民會議代表總額爲五百二十名，各地方選出之總額依下列各款分配

之：1.由各省選出者四百五十名。2.由各市選出者二十二名。3.由蒙古選出者十二名。4.由西藏選出者十名。5.由海外華僑選出者二十六名。上列各省市及華僑之名額，依據選舉法再作分配。

(一)各省名額：

江蘇	三十名	浙江	二十四名	安徽	二十名	江西	二十八名	河北	三十名
山東	三十名	山西	十二名	河南	三十名	福建	十四名	湖北	二十九名
湖南	三十名	廣東	三十名	廣西	十一名	陝西	十七名	甘肅	七名
新疆	五名	四川	三十名	雲南	十二名	貴州	十一名	遼寧	十五名
吉林	五名	黑龍江	五名	察哈爾	五名	綏遠	五名	熱河	五名
青海	五名	寧夏	五名						

(二)各市名額：

南京	三名	上海	五名	廣州	三名	北平	三名
漢口	三名	天津	三名	青島	一名	哈爾濱	一名

(三)華僑名額：

菲律賓、檀香山、祕魯、智利、墨西哥、古巴、中美、印度、緬甸、安南、歐洲、日本、朝鮮、澳洲、大溪地、非洲等各為一名。

美國、加拿大、馬來、暹羅、荷屬等各為二名。

選舉法規定，國民會議代表由各該地區之團體選舉，團體包括農會、工會、商會及實業團體、教育會、國立大學與教育部立案之大學、自由職業團體及中國國民黨。各省（市）各團體應選出代表名額分配如左：（表

一）

表一 各省（市）各團體應選出代表名額分配表（民國二十年）

江蘇	浙江	安徽	江西	河北	山東	山西	河南	福建	湖北	湖南	廣東	廣西	陝西	甘肅	新疆
六名	五名	四名	六名	六名	六名	六名	三名	六名	六名	六名	六名	三名	四名	二名	一名
六名	五名	四名	六名	六名	六名	六名	三名	六名	六名	六名	六名	二名	四名	二名	一名
六名	五名	四名	六名	六名	六名	六名	二名	六名	六名	六名	六名	二名	三名	一名	一名
六名	五名	四名	六名	五名	六名	六名	二名	六名	六名	六名	六名	二名	三名	一名	一名
六名	四名	四名	六名	五名	六名	六名	二名	五名	六名	五名	六名	二名	三名	一名	一名
三〇名	二四名	二〇名	二八名	三〇名	一二名	三〇名	一四名	二九名	三〇名	三〇名	三〇名	一一名	一七名	七名	五名

威海衛特別行政區一名，共三〇名

上海	寧夏	青海	熱河	綏遠	察哈爾	黑龍江	吉林	遼寧	貴州	雲南	四川	
一名	一名	一名	一名	一名	一名	一名	一名	三名	三名	三名	六名	
一名	一名	一名	一名	一名	一名	一名	一名	三名	二名	三名	六名	
一名	一名	一名	一名	一名	一名	一名	一名	三名	二名	二名	六名	
一名	一名	一名	一名	一名	一名	一名	一名	三名	二名	二名	五名	
一名	一名	一名	一名	一名	一名	一名	一名	三名	二名	二名	五名	
五名	五名	五名	五名	五名	五名	五名	五名	一五名	一名	一二名	另西康二名 合計三〇名	

南京、廣州、北平、天津、漢口、青島、哈爾濱等七市，名額不滿五名，依「國民會議代表選舉法施行法」規定由各團體混合選舉；各省市以外之地方，選舉總監督認為有必要時，得由各團體混合選舉。

國民會議代表既係由各團體選舉，各團體會員資格規定於各團體章程中，故選舉人資格各殊，選舉法中未再詳定，惟第八條規定，有下列情事之一，不得當選為國民會議代表：1.有反革命行為經判決確定或尚在通緝中者。2.曾服公務而有貪污行為經判決確定者。3.褫奪公權尚未復權者。4.有精神病或不良嗜好者。5.曾隸中國國民黨被開除黨籍或停止黨權者。該選舉法第十四條並規定：各選舉團體所選出國民會議代表當選人，應以從事於

各該界業務，並經依下列年期現在尚未改業者爲限：1.從事於農業十年以上者。2.從事於工業或商業五年以上者。3.從事於教育事業五年以上者。4.從事於各種自由職業五年以上者。上列規定，無異爲被選舉之積極資格。

選舉用無記名限制連記法，由選舉總監督或選舉監督規定，華僑可用通訊投票法。選務機關，除設選舉總事務所外，各省（市）設選舉總監督，由省民政廳長或市長擔任；縣則設選舉監督，由縣長擔任。

民國二十年四月十六至十八日，各團體分別投票，十九、二十日開票。選舉結果，五百二十名國民會議代表，經國民政府公告當選者四百九十五名，未選出者二十五名。

民國二十年五月五日，國民會議開會於南京，制定「中華民國訓政時期約法」，六月一日公布施行，國家建設邁入訓政時期。

第三節 國民參政會參政員選舉

對日抗戰期間，民國二十七年三月中國國民黨臨時全國代表大會制訂「抗戰建國綱領」，其中關於政治部分規定：組織國民參政機關，團結全國力量，集合全國之思慮及識見，以利國策之決定實行。「中華民國訓政時期約法」規定：訓政時期，由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會行使中央統治權。故「抗戰建國綱領」雖於「中華民國訓政時期約法」中並無規定，但既係代表行使中央統治權之機關所制定，則設置國民參政會未可謂於法無據。國民參政會參政員初採遴選，其後則改由省市臨時參議會選舉，兼具遴薦與選舉雙重意義。

「國民參政會組織條例」係國民政府於民國二十七年四月十二日公布，其中規定：國民參政員總名額二百名，分配如下：1.由各省（市）選任者八十八名。（表二）2.由蒙古、西藏地方選任者六名（蒙古四名、西藏二名）。3.由華僑選任者六名。4.由各重要文化團體或經濟團體選任者一百名。



表二 各省（市）參政員名額分配表

江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、河北、山東、河南、廣東十一省	各四名
山西、陝西、福建、廣西、雲南、貴州六省	各三名
甘肅、察哈爾、綏遠、遼寧、吉林、新疆六省	各二名
南京、上海、北平三市	各二名
青海、西康、寧夏、黑龍江、熱河五省	各一名
天津、青島、西京三市	各一名

參政員選任資格：

(一)由各省（市）選任者：曾在各該省（市）公私機關或團體服務三年以上，著有信望。

(二)由蒙古、西藏選任者：曾在蒙古、西藏地方公私機關或團體服務著有信望，或熟諳各該地方政治社會情形信望久著。

(三)由華僑選任者：曾在海外僑民居留地工作三年以上著有信望，或熟諳諸僑民生活情形信望久著。

(四)由文化或經濟團體選任者：曾在各重要文化團體或經濟團體服務三年以上，著有信望，或努力國事，信望久著。

選任程序，依據「國民參政會組織條例」所定：

（一）由省（市）選任者，先由省（市）政府及中國國民黨省（市）黨部聯席會議，按該省（市）應選任參政員名額，加倍提出候選人，國防最高會議亦得提出同額候選人（淪陷之省市由國防最高會議提出加倍候選人）。

（二）蒙古、西藏地方及華僑選任者，先由蒙藏委員會、僑務委員會按應選名額加倍提出候選人。

（三）由文化或經濟團體選任者，由國防最高會議提出加倍候選人。

（四）上列各候選人由國防最高會議彙送中國國民黨中央執行委員會提付國民參政會參政員資格審議會審議，以其結果呈報中國國民黨中央執行委員會議決之。

第一屆參政會參政員名單，經中國國民黨第八十一次中央常會通過轉國民政府公布，民國二十七年七月六日在漢口舉行第一次會議，國人視之爲戰時國會。

依據「國民參政會組織條例」規定，參政員任期一年，必要時得延長一年。第一屆國民參政會經中國國民黨中常會決議延長一年，至二十九年修正該組織條例，增加參政員名額爲二百四十名，內增加新設之重慶市二名，各重要文化或經濟團體增爲一百三十八名，餘未增減。另候選人資格增加年齡規定，須年滿三十歲，餘與第一屆同。至其選任方式，依據該修正條例規定改爲：

（一）省（市）選出者，改由省（市）臨時參議會以無記名連記投票法選舉，以得票較多者當選。

（二）臨時參議會尙未成立之省（市），由省（市）政府會同中國國民黨該省（市）黨部提出加倍候選人送國防最高委員會。

（三）蒙古、西藏、華僑選任程序仍同於第一屆，由文化團體或經濟團體選任者，國防最高委員會照應選名額提出候選人，提請中國國民黨中央執行委員會選定之。

（四）國防最高委員會設國民參政會參政員資格審查會，對資格不符者，得提請國防最高委員會核定取消候選人資格。

第二屆參政會於民國三十年三月成立。其組織條例於三十一年再修正，總名額仍爲二百四十名：1.由省（市）

選任者增爲一百六十四名。(表三) 2. 蒙古、西藏增爲八名(蒙古五名、西藏三名)。3. 華僑產生者增爲八名。4. 各重要文化或經濟團體選任者減爲六十名。

表三 各省(市)參政員名額調整表(民國三十一年)

四川、湖南、浙江、江蘇、廣東、安徽、河北、山東、河南、湖北、江西等十一省	各八名
陝西、福建、廣西、雲南等四省	各六名
貴州、山西、甘肅、遼寧、吉林等五省	各四名
哈爾濱、綏遠、新疆、上海、重慶等省(市)	各三名
青海、西康、寧夏、黑龍江、熱河、南京、北平等省(市)	各二名
天津、青島、西京等三市	各一名

第三屆參政會於民國三十一年十二月二十二日成立，三十三年九月修正組織條例，將名額增加爲二百九十名，分配情形如左：(表四)

表四 各省(市)參政員名額調整表(民國三十三年)

四川、浙江、安徽、河南、江西、湖南、廣東、山東、湖北等九省	各十名
-------------------------------	-----

江蘇、河北、陝西、福建、廣西、雲南等六省	各八名
貴州、甘肅二省	各六名
山西、遼寧、吉林、新疆、重慶等四省一市	各四名
察哈爾、綏遠、青海、西康、寧夏等五省及上海市	各三名
黑龍江、熱河二省及南京、北平二市	各二名
天津、青島、西京等三市	各一名
蒙古五名、西藏三名	共八名
華僑	共八名
文化或經濟團體	共七十五名

第四屆參政會於民國三十四年七月成立，至三十六年五月第四屆第三次會議時，總名額已增為三百六十二名（三十六年三月修正該條例）。

國民參政會於民國二十七年成立，至三十六年共歷四屆，中華民國憲法施行後結束，歷時九年又八月，在抗戰建國過程中有其貢獻。

第四節 制憲國民大會代表選舉

「中華民國訓政時期約法」第八十七條規定：全國有過半數省分達憲政開始時期，國民政府應即召開國民大會，決定憲法而公布之。此國民大會因係以制定憲法為其任務，習稱制憲國民大會。

「國民大會組織法」於民國二十五年五月公布，二十六年修正，同時公布「國民大會代表選舉法」，規定國民大會代表分區域選舉、職業選舉、特種選舉三部分。區域選舉為各省（市）依行政區域選出之代表，計六百六十五名。職業選舉為省（市）之職業團體選出之代表，計三百八十名。特種選舉合計一百五十五名，包含：1. 遼、吉、黑、熱四省之選舉（時四省為偽滿所據，故列入特種選舉）。2. 蒙古、西藏之代表選舉。3. 在外僑民代表選舉。4. 軍隊代表選舉。二十六年「國民大會組織法」修正時，又增列國民政府指定之代表二百四十名，總計一千四百四十名。

原定於民國二十六年十一月召開國民大會，因抗戰軍興，乃一再延期。至抗戰勝利，舉行政治協商，新增臺灣及東北代表名額一百五十名，取消國民政府指定之代表，增加各黨派及社會賢達代表共七百名，總名額乃增至二千零五十名，另訂「國民大會代表選舉補充條例」為依據，名額分配如下：（表五）

表五 各省（市）區域代表數及選舉區數表

省（市）		選舉區	代表名額		省（市）		選舉區	代表名額	
江蘇	一〇	四四	山東	一二	陝西	八	二〇	福建	
江西	八		（內威海衛一名）	四四		七			



雲南	綏遠	南京	天津	浙江	湖北	西康	山西	總計
一一	四	不分區	不分區	九	八	二	一〇	六六五名
二二	一〇	四	五	三三	四〇	九	二二	
甘肅	廣東	貴州	寧夏	上海	青島	安徽	湖南	
七	一三	八	五	不分區	不分區	一〇	八	
一四	四四	一六	九	八	二	三五	四三	
河北	河南	青海	廣西	察哈爾	新疆	北平	西北	
一五	一一	五	一一	五	三	不分區	不分區	
四三	四四	九	二一	一〇	一二	六	二	
四三	四四	九	二一	一〇	一二	六	二	
四三	四四	九	二一	一〇	一二	六	二	

自「國民大會代表選舉補充條例」公布後，名額增加，除遼、吉、黑、熱四省爲特別選舉，後又調整省區，在特別選舉中另計外，增加之區域代表有臺灣省代表十二名，重慶市代表三名，西南六省土著民族代表十名，區域代表共計增爲六百九十名，自由職業團體代表則不分區域。（表六、七）

表六 各省（市）職業代表名額表

省（市）	代表名額	總額
江蘇	七	二一
安徽	五	一五
湖北	六	一八
四川	四	二一
農會（含漁會）	七	二一
工會	七	二一
商會（含航業公會）	七	二一
總額	六六	二一

律師團體

一〇名

表七 自由職業團體代表分配表

總計	江西	浙江	青島	北平	南京	寧夏	察哈爾	雲南	廣東	青海	陝西	山西	河北
一一〇	六	五	一	二	二	一	一	三	七	一	四	三	七
一〇八	六	五	一	二	二	一	一	三	七	一	四	三	七
一〇四	六	五	一	二	二	一	一	二	七	一	三	二	七
三三二	一八	一五	三	六	六	三	三	八	二	三	一	八	二
	西京	天津	上海	新疆	綏遠	貴州	廣西	福建	甘肅	河南	山東	西康	湖南
	一	二	四	一	一	三	三	三	二	七	七	一	七
	一	二	四	一	一	二	二	三	二	七	七	一	七
	一	二	四	一	一	二	二	三	一	七	七	一	七
	三	六	二	三	三	七	七	九	五	二	二	三	二

會計師團體	五名
工程師團體	六名
教育會、各大學及獨立學院等教育團體	一八名
醫藥師團體	八名
新聞記者團體	一一名
合計	五八名

「國民大會代表選舉補充條例」公布後，職業代表又增臺灣省六名，重慶市三名，西康省三名，新疆省三名，婦女二十名，計增加三十五名，與原列名額併計為四百一十五名。

特種選舉名額分配為：

（一）遼、吉、黑、熱四省，不分區域與職業，原列四十五名，抗戰勝利後，東北收復，調整省區為十二省（市），增加代表七十七名，合原列併計為一百二十二名，內分區域八十名，職業四十二名。

（二）蒙古原列二十四名，西藏原列十六名，該補充條例公布後，蒙古增額濟納旗一名，安多藏區一名；西藏分西藏地區十名，居住其他省區藏民代表六名。

（三）華僑代表四十名，該補充條例公布後，緬甸增加一名，歐洲增加一名，原列臺灣一名取消，與原列併計為四十一名。

(四)軍隊代表原列三十名，該補充條例公布後增爲四十名。

遴選代表：「國民大會代表選舉補充條例」依政治協商結果，第二條規定增加由國民政府遴選者七百名，取消選舉法中原定由國民政府指定代表二百四十名及中國國民黨當然代表四百六十名。政治協商由國民政府遴選之七百名分配各黨派，計：中國國民黨二百二十名，中國共產黨一百九十名，民主同盟一百二十名，中國青年黨一百名，社會賢達七十名。

選舉人資格，依據「國民大會代表選舉法」規定：凡中華民國人民，年滿二十歲，經公民宣誓登記，無消極資格情事之一，即有選舉權。消極資格規定如下：1. 背叛國民政府經判決確定或尚在通緝中者。2. 曾服公務而有貪污行爲經判決確定或尚在通緝中者。3. 褫奪公權者。4. 禁治產者。5. 有精神病者。6. 吸用鴉片或其代用品者。候選人資格，因選舉區分不同，其資格亦有區別，但基本條件爲有選舉人資格，年滿二十五歲，區域選舉應現爲該選舉區內人民；職業選舉應從事於各該職業三年以上，現爲該職業團體之會員；軍隊代表應在國民革命軍服務五年以上著有勳績，或曾畢業於軍事教育機關學行俱優者；在外僑民代表應曾爲各該團體之會員，如係職業團體，應從事該業三年以上，現爲該團體之會員。

候選人產生，「國民大會代表選舉法」規定：區域選舉候選人，由該區內各縣之鄉鎮長聯合推選，其名額爲應選出名額之十倍；職業選舉由各省職業團體之機關職員推選候選人，其名額爲各該團體應選出名額之三倍；遼、吉、黑、熱四省特種選舉，其代表候選人由國民政府指定之，名額爲應選出名額之三倍；蒙古、西藏代表之候選人，比照各省（市）區域選舉之規定推選之，由國民政府就推選者中指定應選出名額之三倍；僑民比照職業選舉規定，推選候選人之團體由僑務委員會指定；軍隊代表候選人，陸軍每師推定二人，獨立旅及特種部隊兩團以上者推選一人，不及兩團者與駐在地獨立旅或特種部隊聯合推選，海軍每一艦隊推選一人，陸戰隊聯合推選一人，其他海軍艦隊分別聯合推選，空軍聯合推選一人，各軍事教育機關聯合推選二人；上列軍隊推選之候選人，由國民政府就中指定九十名爲候選人。

選舉方法爲無記名單記法圈選。選舉事務，中央成立國民大會代表選舉總事務所，各省（市）、各職業、僑民、軍隊等均另成立選舉事務所。至民國三十一年，總事務所裁撤，業務交由內政部接辦。迨抗戰勝利，又恢復總事務所。三十五年底，選舉大體完成，法定名額二千零五十名，公布者一千七百四十五名，其未公布者有中國共產黨一百九十名，民主同盟八十五名，因未提出名單。三十五年十一月開會時，代表報到一千七百零一名。自籌備至集會，歷時十年，其間以對日抗戰，甚多地區淪陷，勝利後又有政治協商，各方意見紛歧，是以延期。

第五節 省（市）縣（市）地方選舉

國民政府於全國統一後，積極推行地方自治，先後公布有關法規，如市組織法、縣組織法等，其有關選舉者，則迄未能落實執行。抗戰期間，公布「縣各級組織綱要」，代替「縣組織法」，公布「省（市）臨時參議會組織條例」，建立省（市）民意機關，茲將有關選舉者分述於後：

一、省（市）參議會議員選舉

「中華民國訓政時期約法」關於省（市）地方行政制度，並無設省（市）參議會之規定，及國民參政會成立，決議請政府從速建立省以下各級地方民意機關，國民政府乃於民國二十七年九月二十六日公布「省臨時參議會組織條例」及「市臨時參議會組織條例」，各省臨時參議會乃次第成立。三十三年十二月公布「省參議會組織條例」及「市參議員選舉條例」。三十四年一月三十日又公布「市參議會組織條例」及「市參議員選舉條例」。

「省臨時參議會組織條例」規定臨時參議員由遴選產生，各省名額爲：江蘇、湖南、四川、河北、山東、河南、廣東等七省各爲五十名，安徽、湖北二省各爲四十五名，浙江、江西二省各爲四十名，山西、福建、廣西、雲南等四省各爲三十五名，陝西、貴州二省各爲三十名，甘肅、遼寧、吉林、新疆等四省各爲二十五名，察哈爾、綏遠、西康、青海、寧夏、黑龍江、熱河等七省各爲二十名。市臨時參議員名額均爲二十五名，惟重慶市人

口多，特定為三十名，其後為適應地方需要，亦有呈准增加名額者。

省（市）臨時參議員被遴選資格，各該組織條例均有規定：凡屬中華民國之男子或女子，年滿二十五歲，曾受中等學校或同等教育，具有下列資格之一者，得為省（市）臨時參議員：1.具有各該省（市）籍貫，並曾在該省（市）公私機關或團體服務二年以上著有信望者。2.曾在各該省（市）重要文化團體或經濟團體服務二年以上著有信望者。

遴選程序，省臨時參議員先由省屬縣（市）政府徵詢中國國民黨縣（市）黨部及地方團體意見，就住民中提出候選人二名報省，由省遴選名額十分之六；其由重要文化團體或經濟團體服務人員遴選者，由省府與中國國民黨省黨部聯席會議遴選名額十分之四，省政府彙齊兩項名單呈行政院轉國防部最高會議決定之。市臨時參議員則由市政府與中國國民黨市黨部聯席會議於住民或文化、經濟團體服務人員中遴選加倍名額，呈行政院轉國防最高會議決定之。（表八）

表八 各省（市）第一屆臨時參議會成立概況表

省（市）	參議員名額		遴選年月（民國）	臨時參議會成立日期（民國）
	正	候補		
浙 江	四〇	二〇	二十八年三月	二十八年四月二十五日
西 康	二〇	一〇	二十九年六月	二十九年八月二十八日
廣 西	三五	一八	二十八年四月	二十八年五月二十一日
寧 夏	二〇	一〇	二十八年十月	二十九年一月四日
陝 西	三〇	一五	二十八年五月	二十八年七月二十日
廣 東	五〇	二五	二十八年四月	二十八年五月十五日



河	綏	熱	察	吉	新	山	河	青	甘	貴	安	四	湖	雲	湖	江	福
哈																	
北	遠	河	爾	林	疆	東	南	海	肅	州	徽	川	北	南	南	西	建
五〇	二〇	二〇	二五	三一	六〇	五〇	五〇	二〇	二五	三〇	四五	七一	四五	三五	五〇	四〇	三五
二五	一〇	一〇	一三	一六	三〇	二五	二五	一〇	一三	一五	二三	三五	二三	一八	二五	二〇	一八
三十五年十月	三十三年十月	三十六年七月	三十六年八月	三十六年二月	三十四年六月	二十八年	二十八年四月	二十八年五月	二十八年十一月	二十八年三月	二十八年五月	二十八年五月	二十八年六月	二十八年五月	二十八年四月	二十八年四月	二十八年三月
三十六年三月	三十三年十二月五日			三十六年五月一日		二十八年五月	二十八年五月一日	二十八年六月三日	二十九年一月	二十八年五月一日	二十八年七月二十日	二十八年七月一日	二十八年九月十八日	二十八年七月十日	二十八年八月一日	二十八年六月五日	二十八年五月十五日

江	遼	山	重	北	天	南
蘇	北	西	慶	平	津	京
五〇	一〇	四〇	三〇	三一	三一	三〇
二五	五	二〇	一五	一六	一六	一五
三十五年三月	—	—	二十八年七月	三十五年四月	三十五年四月	三十五年三月
三十五年六月六日	三十五年十二月十五日	—	二十八年十月一日	三十五年六月二十五日	三十五年六月二十日	三十五年四月二十日

省（市）臨時參議員任期一年，得呈准延長任期。當第一屆臨時參議員任期屆滿時，正值抗戰緊要關頭，多予延長任期，至三十一、二年間始分別改組，遴選第二屆臨時參議員，名額亦有增加，如四川省增至一百名。河南、廣西第二屆任滿後即未再延，而遴選第三屆臨時參議員。

民國三十三年十二月及三十四年一月，國民政府先後公布省、市參議會組織條例及省、市參議員選舉條例。省市參議會成立後，臨時參議會即告結束。

省參議員採區域選舉，由各縣（市）參議會選出，為間接選舉，每縣（市）一名。當選資格，「省參議員選舉條例」規定：凡中華民國公民，年滿二十五歲，在各該省內居住一年以上，經省縣公職人員考試法所定甲種公職候選人試驗或檢覈及格者，得被選為省參議員。並以內政部長為選舉監督，省政府承辦選舉事務。

市參議員則採區域選舉與職業選舉並行，區域選舉由選舉區內公民投票，職業選舉以每一職業團體為單位分配名額，不足分配時，舉行初選選出選舉人，再會同舉行覆選。其名額不得超過總名額十分之三，亦以內政部長為選舉監督，市政府承辦選舉事務。市參議員名額為九名，但人口眾多之市，超過十萬者，按超過人口每三萬人增選一名。



民國三十七年，各省（市）成立省（市）參議會者計二十一省九市。（表九）

表九 各省（市）參議會成立表（民國三十七年）

省	市	參議員名額	選舉日期 (民國)	成立日期 (民國)
甘肅	陽	六七	34、10、15	34、11、28
陝西	海	九四	34、11、28	34、12、25
浙江	江	七七	35、6、25	35、9、1
河南	南	一〇九	35、4、10	35、4、25
福建	建	六八	35、3、2	35、4、4
湖北	北	七〇	35、3、15	35、4、5
江西	西	八三	34、12、21	35、4、15
雲南	南	一一三	34、11	35、4、1
廣東	東	一〇〇	35、4	35、10、1
臺灣	灣	三〇	35、4	35、5、1
寧夏	夏	一六		
上海	海	一八一		
重慶	慶	八三	34、12、30	35、1、25
青島	島	五四		
瀋陽	陽	七一	36、11、6	37、1
省	市	參議員名額	選舉日期 (民國)	成立日期 (民國)
青海	海	二六		34、12、10
四川	川	一三九	34、11	34、12、5
山西	西	一〇六	35、2、15	35、10、10
安徽	徽	六三	35、5	
西安	康	二七	35、1、12	35、4、3
湖南	南	七八	35、3、29	35、4、20
貴州	州	八〇	35、3、10	35、6、10
廣西	西	一〇〇	35、3、1	35、6、10
綏遠	遠	二六	35、4、20	35、5、17
新疆	疆			35、5、1
南京	京	六三	35、10、20	35、12、1
北平	平	一〇一	36、9、21	36、11、1
漢口	口	五三		36、7
西安	安	二一		36、8
天津	津		37、2、29	37、6



除上列省（市）外，山東、河北、江蘇、遼北、遼寧、吉林、熱河、察哈爾、廣州等省市，以成立臨時參議會未久，故未改設參議會。

在此選舉過程中，竟有部分自命民主黨派，不依法參加競選，而向政府要求參加各級民意機關。時正值政治協商時期，政府為謀團結，遷就容忍，乃訂定省（市）縣（市）參議會或臨時參議會參議員遴選補充規程，增加參議員名額五分之一，以容納各黨派人士。

中華民國憲法公布施行後，以省（市）參議會在該憲法上無所依據，而又無從依該憲法成立省縣議會，故延長參議員任期，直至政府播遷臺灣，仍為第一屆參議會。

二、縣（市）各級自治選舉

縣（市）各級自治選舉，包括縣（市）參議員、鄉（鎮）長、鄉（鎮）民代表、保長等之選舉。依國民政府公布之「縣組織法」，縣之民意機關為縣參議會，但未能實施。及後公布「縣各級組織綱要」，縣仍設參議會，參議員改由鄉（鎮）民代表會選舉。民國三十年八月公布「縣參議員選舉條例」，規定縣公民年滿二十五歲，經縣參議員候選人試驗或檢覈及格者，得被選舉為縣參議員。縣參議員選舉亦分區域與職業兩部分。區域部分，由鄉（鎮）民代表會選出，每鄉（鎮）一名，超過一百鄉（鎮）之縣，得合併數鄉（鎮）選出一名，未滿七鄉（鎮）之縣，仍應選出參議員七名。職業部分由各職業團體選出，名額不得超過區域總額十分之三，省轄市準用縣之規定，其區域選舉改由區民代表會選出。

鄉（鎮、區）民代表會為鄉（鎮、區）之民意機關，由保民大會選出鄉（鎮、區）民代表組成，代表名額每保二名，但不得多於三十名，少於十二名。凡鄉（鎮、區）民年滿二十五歲，經公職候選人試驗或檢覈及格，得被選舉為鄉（鎮、區）民代表，鄉（鎮、區）民代表會除選舉縣（市）參議員外，並選舉鄉（鎮、區）長及副鄉（鎮、區）長。

鄉（鎮、區）長及副鄉（鎮、區）長之被選舉資格，「鄉（鎮）組織暫行條例」及「縣各級組織綱要」規定

爲：1.經自治訓練及格者。2.普通考試及格者。3.曾任委任職以上者。4.師範學校或初中以上學校畢業者。5.曾辦地方公益事業著有成績者。鄉（鎮、區）內之組織爲保，保設保長及副保長，由保民大會直接選舉。保長、副保長之被選舉資格，「縣各級組織綱要」及「鄉（鎮）組織暫行條例」規定：1.師範學校或初中畢業或具同等學力者。2.曾任公務員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者。3.曾經訓練及格者。4.曾辦地方公益事務者。

依「縣各級組織綱要」實施新縣制後，抗戰後方各省均已如期辦理選舉；淪陷區內建立敵後組織地區，亦多比照辦理；部分地區於光復後始行舉辦。亦有爲適應地方實況，另訂補充規定者，如臺灣省未辦保甲，改爲村（里），鄉（鎮）民代表名額亦有變更。臺灣省地方自治選舉，另專章紀述。

第四章 行憲初期各種選舉

民國三十六年元旦，國民政府公布中華民國憲法，十二月二十五日施行，國家建設進入憲政。關於選舉，除該憲法第十七條規定人民有選舉、罷免……之權外，並專列第十二章明定基本規範。行憲後各種選舉均本此辦理。在中央者，包括國民大會代表、總統副總統、立法院立法委員、監察院監察委員等之選舉。

第一節 第一屆國民大會代表選舉

依中華民國憲法第三十四條，於民國三十六年三月三十一日制定公布「國民大會代表選舉罷免法」，此國民大會通稱行憲國民大會。國民大會代表名額，該選舉罷免法規定為：

- (一)每縣(市)及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾五十萬人者，每增加五十萬人增選代表一人。
- (二)蒙古各盟旗選出者共五十七人(內含婦女代表六人)。
- (三)西藏選出者共四十人(內含婦女代表四人)。
- (四)各民族在邊疆地區選出者共三十四人(內含婦女代表二人)。
- (五)職業團體選出者共四百八十七人(內含婦女代表七十四人)。
- (六)僑居國外國民選出者共六十五人(內含婦女代表六人)。
- (七)婦女團體選出者共一百六十八人。
- (八)內地生活習慣特殊國民選出者共十七人(內含婦女代表一人)。

上列代表以縣（市）區域選出者為最多，全國共應選出二千一百七十七人。

蒙古各盟旗名額分配：哲里木盟、卓索圖盟、昭烏達盟、錫林郭勒盟、烏蘭察布盟、伊克昭盟、青海左翼盟、青海右翼盟、巴圖塞特奇勒圖中路盟、烏拉恩素珠克圖四路盟、青塞特奇勒圖盟、呼倫貝爾部、察哈爾八旗羣等各為四人，伊克明安旗、歸化土默特旗、阿拉善霍碩特旗、額濟納舊土爾特旗、綏東四旗等各為一人，合計五十七人。

西藏係指前後藏及居住內地之藏民，名額在西藏地方選出者十四人，暫時居住內地之藏民十一人，各省區內藏民十五人，共四十人。

邊疆地區各民族係指雲南、貴州、西康、四川、廣西、湖南等六省境內少數民族而言，名額分配雲南四人，貴州三人，西康四人，四川二人，廣西二人，湖南二人，另其他邊疆地區十七人（東北地區），共計三十四人。僑居國外國民，分散全球各地，其名額六十五人，分為四十一個選舉區。

職業團體代表分配農業團體一百三十四人，漁業團體十人，工人團體一百二十六人，商業團體四十四人，工礦團體二十四人，教育團體九十人，自由職業團體五十九人，合計四百八十七人。

婦女團體分全國性團體及各省市婦女團體，全國性婦女團體以在各省（市）有五個以上分會會員名冊報部有案者為限，其應選出代表數二十名；各省市婦女團體應選出代表數一百四十八名，其名額分配如後：（表一〇）

表一〇 各省（市）婦女團體名額分配表

省市名額		省市名額		省市名額		省市名額	
江蘇	六	河北	五	臺灣	二	吉林	二
湖北	五	陝西	三	貴州	三	嫩江	二



興安	松江	遼寧	廣東	甘肅	山東	湖南	浙江	天津	西藏	綏遠
二	二	三	五	二	六	五	四	三	二	二
	合江	安東	廣西	青海	山西	四川	安徽	青島	南京	寧夏
	二	二	三	二	三	六	四	二	三	二
	遼北	雲南	福建	河南	西康	江西	重慶	上海	新疆	熱河
	二	三	三	五	二	四	三	六	二	二
	瀋陽	漢口	廣州	西安	哈爾濱	大連	北平	蒙古	察哈爾	黑龍江
	三	二	三	二	二	二	三	二	二	二

內地生活習慣特殊國民係指居住各省（市）之回民而言，名額原爲十人，後增加爲十七人。

國民大會代表選舉人及被選舉資格，其選舉罷免法第五條規定：中華民國國民，年滿二十歲而無下列情事之一者，有選舉權；年滿二十三歲而無下列情事之一者，有被選舉權：1. 犯刑法內亂外患罪經判決確定者。2. 曾服公務而有貪污行爲經判決確定者。3. 褫奪公權尚未復權者。4. 受禁治產之宣告者。5. 有精神病者。6. 吸用鴉片或其代用品者。又規定：縣（市）或同等區域之候選人，以居住該選舉區合計滿三年以上者爲限；職業團體之候選人以各該團體之會員爲限；僑居國外國民之候選人，以居住該選舉區合計滿三年以上者爲限。

有被選舉權願爲候選人時，經五百名以上選舉人之簽署或由政黨提名，得登記爲候選人，公開競選，非經登記不得當選。但僑居國外國民只須經二百名以上選舉人簽署，婦女團體候選人只須經五十名以上選舉人簽署，即

得登記爲候選人。政黨提名，以參加制憲之中國國民黨、青年黨、民主社會黨爲限，由選舉人簽署者以無黨派者爲限，有黨籍之候選人，應經政黨提名。

辦理選務機關，中央設國民大會代表選舉事務所（與立法委員選舉事務合併爲一個選舉事務所），各省（市）設省（市）選舉事務所，縣（市）設縣（市）選舉事務所，其他各種選舉亦各設選舉事務所。

投票方法，以普通、平等、直接及無記名投票法，全國於民國三十六年十一月二十一日至二十三日投票，十二月三日公告當選人及候補人名單，當選情形如下：

- （一）各縣（市）及同等區域應選出二千一百七十七人，實際選出二千一百三十四人。
 - （二）蒙古應選出五十七人，全部選出。
 - （三）西藏應選出四十人，實際選出三十九人。
 - （四）各民族在邊疆地區者應選出三十四人，全部選出。
 - （五）僑居國外國民應選出六十五人，實際選出二十三人。
 - （六）職業團體應選出四百八十七人，實際選出四百八十三人。
 - （七）婦女團體應選出一百六十八人，實際選出一百六十七人。
- 以上合計選出二千九百三十六人，於民國三十六年十二月二十四日至南京報到出席國民大會第一屆第一次會議。

第二節 第一任總統副總統選舉

中華民國憲法第二十七條：國民大會選舉總統副總統、罷免總統副總統；第四十五條：中華民國國民年滿四十歲者，得被選爲總統、副總統；四十六條：總統副總統之選舉，以法律定之。國民政府於民國三十六年三月十

一日制定公布「總統副總統選舉罷免法」。該法規定，須有國民大會代表一百人以上連署提出總統副總統候選人，以無記名投票圈選，以得票過代表總額之半數為當選。如無人當選，就得票較多之前三名重行投票圈選。如仍無人能當選，則舉行第三次投票。若仍無人當選，就第三次投票得票較多之前二人再為投票，以得票較多者為當選，票數相同，重行圈選一名，以得較多票者當選。

首任總統選舉於民國三十七年四月十九日舉行。全國各團體及民意機關紛紛函電表達一致擁戴國民政府主席蔣中正為首任總統，國民大會代表吳敬恆等二百餘人簽署提名蔣中正為總統候選人，另有提名居正為候選人者，經檢查簽署人無誤後依法公告，四月十九日舉行選舉，計出席國民大會代表二千七百三十四人，已過法定人數。投票結果，蔣中正先生得二千四百三十票，已超過法定當選票額（第一屆國民大會代表總額三千零四十五人，半數一千五百二十三人），當選為中華民國第一任總統（另居正得二百六十九票）。

首任副總統選舉程序同總統選舉。國民大會定民國三十七年四月二十三日選舉，代表簽署提名候選人有孫科、于右任、李宗仁、程潛、莫德惠、徐傅霖等六人。是日集會，出席代表二千七百九十人，投票結果，李宗仁得七百五十四票，孫科得五百五十九票，程潛得五百二十二票，于右任得四百九十三票，莫德惠得二百一十八票，徐傅霖得二百一十四票，均未達當選票額。依法就得票較多之前三名李宗仁、孫科、程潛三人行第二次投票，結果李宗仁得一千一百六十三票，孫科得九百四十五票，程潛得六百一十八票，仍無人超過代表總額之半數，無人當選。經主席團決議定二十八日行第三次投票。是日開會出席代表二千七百四十四人，投票結果李宗仁得一千一百五十六票，孫科得一千零四十票，程潛得五百一十五票，仍無人當選，依法舉行第四次投票，就第三次投票得票較多之前二人李宗仁、孫科二人中圈選。於二十九日投票結果，李宗仁得一千四百三十八票，孫科得一千二百九十五票，李宗仁得票較多，當選為第一任副總統。

第三節 第一屆立法院立法委員選舉

民國三十六年三月十一日，國民政府制定公布「立法院立法委員選舉罷免法」，其第一屆選舉與第一屆國民大會代表選舉併同舉辦，選務機關亦合而為一，投開票所均同一場所。該選舉罷免法第四條所定立法委員名額如下：1.全國各省、各直轄市選出者，其人口在三百萬以下者五人，超過三百萬，每滿一百萬者增選一人。2.蒙古各盟旗選出者共二十二人。3.西藏選出者共十五人。4.各民族在邊疆地區選出者共六人。5.僑居國外國民選出者共十九人。6.職業團體選出者共八十九人。第五條規定婦女保障名額，凡選出名額在十人以下者，婦女當選名額為一人，超過十人者，每滿十人應有婦女當選人一人。（表一一）

表一一 各省（市）之立法委員名額及選舉區表

省	市	選舉區數	立法委員名額	應有婦女當選人		
江蘇	安徽	湖北	四川	河北	山東	浙江
七	四	六	一〇	五	三	四
三八	二五	二八	五三	三一	一六	二三
三	二	二	五	三	一	二

省	市	選舉區數	立法委員名額	應有婦女當選人		
江西	湖南	西康	山東	河南	陝西	青海
四	六	一	七	六	三	一
二二	三三	五	四〇	三六	一三	五
二	三	一	四	三	一	一

蒙古立法委員名額分配：呼倫貝爾部、哲里木盟、卓索圖盟、昭烏達盟等四盟部各二人，依克明安特別旗、

第四章 行憲初期各種選舉

松	遼	遼	雲	廣	福	甘	新	綏	熱	嫩	合	吉	安	貴	廣	臺
江	北	寧	南	東	建	肅	疆	遠	河	江	江	林	東	州	西	灣
一	一	一	三	六	四	二	一	一	一	一	一	一	一	二	三	一
六	五	一三	一四	二三	一四	八	六	五	八	五	五	九	五	一二	一六	八
一	一	一	一	三	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
合	西	廣	大	青	北	瀋	漢	哈	重	天	上	南	寧	察	興	黑
計	安	州	連	島	平	陽	口	爾濱	慶	津	海	京	夏	哈爾	安	龍江
一二四	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
六二二	五	五	五	五	五	五	五	五	五	五	七	五	五	五	五	五
六八	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一

錫林郭勒盟、察哈爾部、烏蘭察布盟、伊克昭盟、土默特旗、綏東四旗、阿拉善特別旗、額濟納旗、青海左翼盟、青海右翼盟、巴圖塞特奇勒圖中路盟、烏拉恩素珠克圖四路盟、青塞特奇勒圖盟等十四盟旗各一人，合計二十二人，內應有婦女二人。

西藏立法委員名額分配：西藏地方五人，內應有婦女一人，暫時旅居內地藏民五人，省區內藏民五人，合計十五人。

各民族在邊疆地區之立法委員名額分配：雲南、貴州、西康、四川、廣西、湖南各一人，合計六人，其中應有婦女一人。

職業團體之立法委員名額分配：1.農業團體十八人（內應有婦女二人）。2.漁業團體三人。3.工人團體十八人（內應有婦女三人）。4.商業團體十人。5.工礦業團體十人。6.教育團體十五人（內應有婦女三人）。7.新聞記者團體五人。8.律師團體三人（內應有婦女一人）。9.會計師團體一人。10.技師團體二人。11.醫藥團體四人（內應有婦女一人）。以上職業團體共八十九人，內應有婦女十人。

僑居國外國民應選立法委員十九人，分配十五選舉區，除第一區（美國包括檀香山）、十一區（暹羅）、十二區（馬來及北婆羅洲）、十三區（東印度、西南婆羅洲、帝汶、新畿內亞西部）各二人外，餘均一人。

選舉權及被選舉資格，「立法院立法委員選舉罷免法」第六條規定：中華民國國民，年滿二十歲而無下列情事之一者，有選舉權，年滿二十三歲無下列情事之一者，有被選舉權：1.犯刑法內亂外患罪經判決確定者。2.曾服公務而有貪污行為經判決確定者。3.褫奪公權尚未復權者。4.受禁治產之宣告者。5.有精神病者。6.吸食鴉片或其代用品者。上列資格與國民大會代表之規定相同，除職業選舉外，均併用國民大會代表選舉之選舉人名冊。

候選資格取得，依「立法院立法委員選舉罷免法」第十二條規定：有被選舉權而願為候選人時，經三千以上選舉人之簽署，或由政黨提名，得登記為候選人，公開競選，非經登記，不得當選。職業團體候選人，得以五百名以上之簽署提出之，婦女候選人以二百名以上簽署提出。候選人以各選舉區內之人民為限。蒙古、西藏及各民

族在邊疆地區者，以各該地人民爲限；僑居國外國民以僑居國外之國民爲限；職業團體之候選人以各該職業從業會員爲限。投票亦與國民大會代表選舉相同，經依法公告當選第一屆立法院立法委員名額如左：

(一) 各省市應選立法委員六百二十二名，其中婦女六十八人。選舉結果，除新疆缺一名外，餘均依法選出，計六百二十一人。

(二) 蒙古各盟旗應選立法委員二十二名，均依法選出。

(三) 西藏應選立法委員十五名，依法選出十三人。

(四) 邊疆各民族應選立法委員六名，均依法選出。

(五) 僑居國外國民應選立法委員十九名，僅依法選出五人。

(六) 職業團體選出者共八十九名，如數選出。

立法院於民國三十七年五月八日集會，依法當選立法委員經公告者六百二十九人，出席四百人。十七日選舉院長、副院長，出席立法委員六百一十四人，孫科、陳立夫分別當選爲正、副院長。

第四節 第一屆監察院監察委員選舉

中華民國憲法第九十一條規定，監察院監察委員由各省市議會、蒙古、西藏地方議會及華僑團體等選舉，係間接選舉。被選舉年齡規定爲三十五歲。監察委員名額，中華民國憲法定爲：1. 每省五人（其中應有婦女一人）。2. 每直轄市二人。3. 蒙古各盟旗共八人。4. 西藏八人。5. 僑居國外之國民八人。

在省市議會未成立以前，首屆監察委員由各省市參議會選舉，其任期至各省市正式議會選出監察委員之日爲止。蒙古地方議會未正式成立以前，由蒙古各聯合選舉區之各旗代表會分別選舉，各旗代表會每旗一人，每特別旗四人組織之。西藏地方議會未正式成立之前，依制憲國民大會代表選舉成例選舉之。名額分配：西藏地方五

人，暫居內地之藏民三人。

僑居國外國民之監察委員則由各選舉區內華僑團體分別選舉。

監察委員候選人資格，為依法有選舉權，年滿三十五歲，得被選為監察委員，僑居國外國民並應居住該區內三年以上者。每一候選人之提名，在省（市）、蒙古、西藏，應經選舉人五人以上之連署，華僑團體應經選舉人三十人以上之連署。蒙古由各旗代表選舉時，應有代表以外依法有選舉權之蒙民三十人以上之連署，婦女候選人則不受簽署人數限制。

投票方法，「監察院監察委員選舉罷免法」第九條規定以無記名單記法圈選，以得票較多者為當選。省選出之監察委員規定應有婦女一人，如無婦女候選人，任其缺額。當選人不足額時，依法再投票，至補足法定名額為止，票數相同，抽籤定之。每省市議會議員當選為監察委員者，以一名為限。

選舉設選舉監督，下列人員為當然選舉監督：1. 各省市為各該省市之行政首長。2. 蒙古為蒙藏委員會委員長或其指定之人員。3. 西藏為蒙藏委員會委員長或其指定之人員。4. 華僑團體為各該選舉區所在地之領事，香港為華商總會主席。

第一屆監察委員選舉，於民國三十六年十一月二十二、二十三兩日投票完畢，選舉結果共選出一百八十人：

- (一) 各省應選監察委員一百七十五人，選出一百四十五人，內有婦女當選者二十八人。
- (二) 各直轄市應選監察委員二十四人，選出二十人。
- (三) 蒙古應選監察委員八人，全部選出。
- (四) 西藏應選監察委員八人，選出六人。
- (五) 華僑應選監察委員八人，選出一人。

第一屆監察院監察委員於民國三十七年六月五日在南京集會，出席監察委員一百一十四人。六月九日選舉正、副院長，出席監察委員一百三十六人，于右任當選為院長。十日選舉副院長，劉哲當選。

第五章 政府遷臺後各種選舉

民國三十八年政府播遷臺灣，抵臺國民大會代表、立法委員、監察委員繼續行使職權。三十九年，總統蔣中正先生復行視事。自三十九年至七十年年間，先後舉行選舉者，有第二任至第六任總統副總統選舉，國民大會代表之增選補選，立法委員之增選，監察委員之增選，復有充實中央民意機關之增額選舉等。

第一節 第二任至第六任總統副總統選舉

中華民國憲法規定總統副總統任期六年，第一任總統副總統於民國三十七年五月二十日就職，至四十三年五月二十日任滿，依法國民大會應於總統任滿前九十日集會選舉次任總統副總統，而中華民國憲法規定，國民大會代表每六年改選一次，第一屆國民大會代表至四十二年已屆改選之期，但其時大陸尚未光復，無法辦理改選。依中華民國憲法第二十八條第二項規定：每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止。次屆國民大會代表既無法選舉，自亦無從開會，第一屆國民大會代表任期即未終止，自應繼續行使職權，故第二任總統副總統仍由第一屆國民大會選舉。

民國四十三年二月十九日，第一屆國民大會第二次會議在中央政府臨時所在地之臺北市舉行，國民大會代表一千三百零三人連署提名時任總統蔣中正先生為第二任總統候選人；另有連署提名莫德惠、徐傅霖為候選人，莫德惠聲明擁護蔣中正先生連任，放棄競選。三月二十日舉行選舉會，出席代表一千五百七十三人，開票結果，蔣中正先生得一千三百八十七票，徐傅霖得一百七十二票，得票均未達代表總額之半數（本屆國民大會代表總額三

千零四十五人，半數一千五百二十三人），無人當選，依法應行第二次投票，投票結果，蔣中正先生得一千五百零七票，徐傅霖得四十八票，依據「總統副總統選舉罷免法」第四條修正條文規定，蔣中正先生當選為中華民國第二任總統。

副總統選舉於民國四十三年三月二十三日舉行，連署提名陳誠為候選人者一千二百五十三人，連署提名王雲五者一百一十八人，連署提名石志泉者一百零三人。均依法公告，嗣王雲五放棄競選。投票選舉結果，陳誠得一千二百七十六票，石志泉得二百三十一票，無人當選，依法行第二次投票。二十四日第二次投票結果，陳誠得一千四百一十七票，石志泉得一百零九票，陳誠當選為第二任副總統。

第三任總統副總統選舉，面臨兩項問題，其一是中華民國憲法規定總統副總統任期六年，得連選連任一次，蔣中正先生已連任一次。然全國上下無不殷切期望蔣中正先生繼續領導以渡國家難關，多方呼籲希望修改中華民國憲法此條規定，惟蔣總統不贊同修憲。民國四十九年，第一屆國民大會第三次會議幾經研究，乃通過「動員戡亂時期條款修正案」，其第三項：動員戡亂時期總統副總統得連選連任，不受中華民國憲法第四十七條連任一次之限制。其次是國民大會代表總額問題。自政府遷臺，部分代表有仍滯留大陸者，生死不明，亦有身居海外失去聯絡者，代表總額三千零四十五人，實際能出席會議者僅一千五百七十八人（第二次會議出席人數）。第二任總統選舉時，蔣中正先生得一千五百零七票，獲票率達百分之九十九點六二，仍未達總額之半數。茲召開第三次會議，又時過六年，能出席者必然更少，名額計算恐將為國民大會行使職權之窒礙。爰經司法院大法官會議解釋：中華民國憲法所稱國民大會代表總額，在當前情形，應以依法選出而能應召集會之國民大會代表人數為計算標準。故第一屆國民大會第三次會議即根據內政部提供能應召集會之代表人數一千五百七十六人為總額，作為計算標準。

民國四十九年三月二十一日，第一屆國民大會第三次會議選舉第三任總統，出席代表一千五百一十人，蔣中正先生得一千四百八十一票，依法當選中華民國第三任總統。二十二日選舉副總統，出席代表一千五百零五人，



陳誠得一千三百八十一票，依法當選為第三任副總統。

第四、第五任總統副總統選舉，均依法辦理。第五任總統蔣中正先生於民國六十四年四月五日崩殂，由副總統嚴家淦繼任至任期屆滿。第一屆國民大會第六次會議於六十七年二月集會，三月二十一日選舉第六任總統。先是總統嚴家淦表示無意連任，向執政黨中國國民黨中央推薦蔣經國為第六任總統候選人，經中國國民黨中央決定仍循國民大會代表連署提名，中國青年黨及中國民主社會黨同時聲明認為執政黨提名蔣經國候選為最適當人選，表示支持，不另提名。

民國六十七年三月二十一日，第一屆國民大會投票選舉，出席代表一千二百零五人，蔣經國得一千一百八十四票，依法當選為中華民國第六任總統。二十二日選舉副總統，出席代表一千一百八十九人，候選人謝東閔得九百四十一票，當選為第六任副總統。（表一二、一三）

表一二 總統選舉情況表（第二—六任）

任別	選舉月日（民國）	候選人	出席代表人數	得選票情形		備註
				第一次投票	第二次投票	
第二任	四十三年三月二十日	蔣中正 莫德惠 徐傅霖	一、五七三	一、三八七 一七二	一、五〇七 四八	依法當選 聲明放棄競選
第三任	四十九年三月二十一日	蔣中正	一、五一〇	一、四八一		依法當選
第四任	五十五年三月二十一日	蔣中正	一、四二七	一、四〇五		依法當選
第五任	六十一年三月二十一日	蔣中正	一、三一六	一、三〇八		依法當選

第六任	六十七年三月二十一日	蔣經國	一、二〇五	一、一八四	依法當選
-----	------------	-----	-------	-------	------

表一三 副總統選舉情況表（第二—六任）

任別	選舉月日（民國）	候選人	出席代表人數	得選票情形		備註
				第一次投票	第二次投票	
第二任	四十三年三月二十三日、廿四日	陳雲五誠 王志泉	一、五七二	一、二七六 二三一	一、四一七 一〇九	依法當選 聲明放棄競選
第三任	四十九年三月二十二日	陳誠	一、五〇五	一、三八一		依法當選
第四任	五十五年三月二十二日	嚴家淦	一、四二四	七八二		依法當選
第五任	六十一年三月二十二日	嚴家淦	一、三〇七	一、〇九五		依法當選 六十四年四月繼任總統
第六任	六十七年三月二十二日	謝東閔	一、一八九	九四一		依法當選

第二節 中央公職人員增選補選

民國五十五年三月，第一屆國民大會第四次會議通過「動員戡亂時期臨時條款修正案」，其第五項：總統為適應動員戡亂需要……對於依法選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺而能增選補選之自由地區及光

復地區，均得訂頒辦法實施之。所稱中央公職人員，包含國民大會代表、立法委員及監察委員。總統因據以於五十八年三月二十七日公布「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法」。所謂增選，係指因行政區域調整或因人口增加而依中華民國憲法原定名額標準應增選者；所謂補選，係指因故出缺無人遞補而應補選者。依據該增選補選辦法，應辦增補選者為：

(一)國民大會代表區域部分：

1. 臺灣省臺北縣人口增加，增選代表一人。
2. 臺灣省彰化縣人口增加，增選代表一人。
3. 臺灣省宜蘭縣行政區域調整，新置之縣應增選代表一人。
4. 臺灣省苗栗縣行政區域調整，新置之縣應增選代表一人。
5. 臺灣省基隆市原選之代表出缺，無人遞補，補選代表一人。
6. 臺灣省臺南縣原選之代表出缺，無人遞補，補選代表一人。
7. 臺北市原為省轄市，五十六年升格為直轄市，按人口計算，應選代表三人，減除原已選出之代表一人，應增選代表二人。

(二)國民大會代表婦女及職業團體部分：

1. 臺灣省農會補選代表二人。
2. 臺灣省工會補選代表一人。
3. 臺北市農會增選代表一人。
4. 臺北市婦女會增選代表二人。

(三)立法委員部分：

1. 臺灣省按人口計算，應選立法委員十四人，減除已選出之八人，內有一人戶籍在臺北市，應增選立法委

員七人。

2. 臺北市按人口計算，應選立法委員五人，減除已選出臺灣省一人之戶籍在臺北市者，應增選立法委員四人。

（四）監察委員部分：臺北市升格為直轄市，增選監察委員二人，臺灣省原已選五人，不辦增補選。

選舉人資格，依據該增選補選辦法第十二條規定：中華民國人民，年滿二十歲，在其本籍或在該選舉區內繼續居住六個月以上而無下列情事之一者，為國民大會代表增選補選及立法委員增選之選舉人：1. 褫奪公權尚未復權者。2. 受禁治產之宣告尚未撤銷者。監察委員之選舉人為省（市）議會議員。

候選人資格，依據該增選補選辦法第十六條規定：中華民國人民，在其本籍地或在各該選舉區內繼續居住六個月以上，具有高級中等以上學校畢業或普通考試以上之考試及格之資格，而無下列情事之一者，年滿二十三歲，得聲請登記為國民大會代表增選補選及立法委員增選之候選人；年滿三十五歲，得聲請登記為監察委員增選之候選人：1. 犯內亂外患罪經判決確定者。2. 曾服公務因貪污行為犯罪經判決確定者。3. 犯前兩款以外之罪判處有期徒刑以上之刑，經判決確定，尚未執行或刑期未滿者；但易科罰金或受緩刑宣告者不在此限。4. 褫奪公權尚未復權者。5. 受禁治產之宣告尚未撤銷者。

選舉區畫分，國民大會代表區域產生者，依法以縣（市）為選舉區；由婦職團體選出者，以省（市）為選舉區。立法委員選舉，臺北市不分區，臺灣省分為二選舉區。第一選舉區包括基隆、臺北、宜蘭、桃園、新竹、苗栗、臺中縣市、南投等九縣市，增選立法委員三人；第二選舉區包括花蓮、臺東、屏東、高雄縣市、臺南縣市、嘉義、澎湖、彰化、雲林等十一縣市，增選立法委員四人。

選務機關，中央設選舉總事務所，省（市）、縣（市）各設省（市）縣（市）選舉事務所；立法委員分區者，並設區選舉事務所。選舉投票日期，國民大會代表及立法委員定於民國五十八年十二月二十日，監察委員定於二十九日。選舉結果，其名額如左：



(一)國民大會代表部分：

1. 臺灣省臺北縣、彰化縣、宜蘭縣、苗栗縣、臺南縣、基隆市各一名。
2. 臺北市二名。
3. 臺灣省農會二名。
4. 臺北市農會一名。
5. 臺灣省工會一名。
6. 臺北市工會一名。
7. 臺北市婦女團體二名。

(二)立法委員部分：

1. 臺灣省第一選舉區二名，第二選舉區四名。
2. 臺北市四名。

(三)監察委員部分：臺北市二名。

第三節 增加中央民意代表名額選舉

「動員戡亂時期臨時條款」第四次修正，其第六項規定：動員戡亂時期，總統得依下列規定訂頒辦法，充實中央民意代表機構，不受中華民國憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條之限制。

(一)在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之。

(二)第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選補選者亦同。大陸光復地區次第

辦理中央民意代表之選舉。

（三）增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表，依法行使職權。增加名額選出之國民大會代表每六年改選，立法委員每三年改選，監察委員每六年改選。

依據上項規定，總統於民國六十一年六月二十九日制定公布「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法」，規定增加名額如左：

（一）國民大會代表部分：

1. 直轄市及縣（市）各選一人，人口逾四十萬者，每增四十萬增選一人。
2. 山地同胞選出二人（平地、山地各一人）。
3. 職業團體選出十人（農民團體、工人團體、工業團體、商業團體各二人；漁民團體、教育團體各一人）。
4. 婦女團體選出五人（臺灣省婦女團體四人，直轄市婦女團體一人）。

（二）立法委員部分：

1. 省或直轄市選出者，人口二百萬以上者五人；超過二百萬，每滿七十萬增選一人。
2. 一部分為自由地區之省選出一人。
3. 職業團體選出者八人（農民團體、工人團體各二人，漁民團體、工業團體、商業團體、教育團體各一人）。
4. 僑居國外國民選出十五人，採遴選辦法產生。

（三）監察委員部分：

1. 省選出者七人。
2. 直轄市選出者三人。

3. 僑居國外國民選出者五人，亦採遴選。

上列名額，依增額選舉辦法第十二條規定，省市選出之增額立法委員，名額五人以上、十人以下者，應有婦女一人，超過十人者，每滿十人應有婦女一人，省選之監察委員應有婦女一人。

選舉人及候選人資格，均同於民國五十八年之中央公職人員增選補選規定。但山地同胞選出之國民大會代表，以平地山胞及山地山胞為選舉人，候選人亦以平地山胞、山地山胞為限。

辦理選務機關，亦同於民國五十八年之中央公職人員增補選。選舉區畫，除國民大會代表以縣（市）為選舉區外，立法委員選舉，臺北市及福建省不分區，臺灣省分六個選舉區：

第一選舉區：臺北、宜蘭兩縣及基隆市，應選三人。

第二選舉區：桃園、新竹、苗栗三縣，應選三人。

第三選舉區：臺中縣市、彰化、南投等四縣市，應選五人。

第四選舉區：雲林、嘉義及臺南縣市，應選五人。

第五選舉區：高雄縣市及屏東、澎湖縣應選四人。

第六選舉區：花蓮、臺東兩縣，應選一人。

職業團體按各業以省（市）為選舉區，山地同胞則為一個選舉區。

國民大會代表與立法委員選舉，於民國六十一年十二月二十三日同時投票，應選名額，均如規定選出。監察委員選舉，省市均於六十二年二月十五日選出，僑選立監委員亦遴選完成，均與第一屆國民大會代表、立法委員、監察委員依法共同行使職權，至任期屆滿為止。

增額選出之立法委員，依據增額選舉辦法，應三年改選。民國六十一年十二月選出之立法委員於六十二年二月一日就職，至六十五年一月三十一日屆滿三年，應行改選，並應於屆滿前三個月完成，故於六十四年七月即成立選舉事務所開始籌辦。

立法委員名額按人口情形計算分配，與民國六十一年增額選舉時相比較，只臺灣省第一選舉區增加一名，餘均與六十一年增額選舉相同。職業團體選出者仍為八名，僑選立委亦仍為十五名。選舉區畫及選舉事務所亦與六十一年增額選舉相同。

民國六十四年十二月二十日投票，各部分立法委員均如規定選出，於六十五年二月一日起與第一屆立法委員依法行使職權。

民國六十一年增額選舉選出之國民大會代表、監察委員及六十四年選出之立法委員，依法至六十八年一、二月間屆期改選，於民國六十七年七月成立選舉事務所，積極籌辦，一切均依法定程序進行，候選人登記、審查、公告等均已完成，候選人亦已作競選活動。不意國際情勢突變，我國退出聯合國，國家面臨非常情況，為避免緊急危難，行政院決議，依據「動員戡亂時期臨時條款」第一項規定，呈請總統於六十七年十二月十六日發布緊急處分令如後：

- (一)軍事單位採取全面加强戒備之必要措施。
 - (二)行政院經濟建設委員會會同財政部、經濟部、交通部採取維持經濟穩定及持續發展之必要措施。
 - (三)正在進行之增額民意代表選舉延期舉行，即日起停止一切競選活動。
- 選舉總事務所即據以為下列之措置：
- (一)省（市）選舉事務所轉知各候選人即日（十二月十六日）起停止一切競選活動。
 - (二)凡准予登記並經公告之候選人，其資格不因選舉延期而受影響。
 - (三)各候選人之競選標語海報等，即日起由候選人自行拆除或由省市府分別清除。
 - (四)已編造之選舉人名冊由各戶政事務機關暫行保管。
 - (五)選舉票未付印者停止付印，已印者由各省（市）縣（市）政府妥為封存。
 - (六)各候選人所繳之保證金通知候選人暫行領回。

民國六十八年一月十八日復發布緊急處分令第三項之補充事項：在增額中央民意代表選舉延期舉行期間，暫由原增額選出之中央民意代表繼續行使職權，至定期舉行選舉所選出之增額中央民意代表開始行使職權之日止。

在增額選舉延期舉行期間，內政部研修完成兩種重要選舉法規：一為「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，作為中央及地方公職人員各種選舉罷免之共同規範，使選舉罷免法規簡化；一為「修正動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法」，將其中選舉二字刪除，使能與公職人員選舉罷免法配合。前者於民國六十九年五月十四日公布，後者於六月十一日公布。根據「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」第六條規定：公職人員選舉，中央、省（市）、縣（市）各設選舉委員會辦理之。自此，選務機構成為常設機關，中央選舉委員會隸行政院，主管中央公職及省（市）議員選舉，並指揮監督各級選舉委員會辦理選務。縣（市）議員、縣（市）長選舉，由省選舉委員會主管，並指揮監督縣（市）選舉委員會。鄉（鎮、市）民代表及鄉（鎮、市）長，由縣選舉委員會辦理；村（里）長選舉由各該縣（市）選舉委員會辦理。

民國六十九年六月十一日，總統發布命令……茲據行政院呈以體察國家當前情勢發展，為增進民主憲政功能，……增額中央民意代表選舉，經行政院議決，報請於本（六十九）年內定期舉行，特核定如下：

（一）前依緊急處分令第三項延期舉行之增額中央民意代表選舉，應於本（六十九）年內定期舉行。

（二）上項增額中央民意代表選舉之名額，應予擴增，經依「動員戡亂時期臨時條款」第六項規定制定「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額辦法」，並修正「動員戡亂時期僑選增額立法委員及監察委員選舉辦法」，另令公布。

（三）本年內定期選舉所選出之增額中央民意代表，應自七十年二月一日起依法行使職權。其選舉之投票日期，由中央選舉委員會依法定之。

中央選舉委員會即於民國六十九年六月成立，積極籌辦增額選舉，並定十二月六日投票選舉國民大會代表及立法委員，二十七日臺北、高雄二市及臺灣省選舉監察委員。

依據「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額辦法」規定：

（一）國民大會代表：

1. 直轄市及縣（市）各選代表一人，人口逾三十萬者，每增加三十萬人增選一人。
2. 山胞選出代表二人，內平地山胞、山地山胞各一人。
3. 職業團體選出代表十六人，名額分配：農民團體、工人團體、工業團體、商業團體各三人，漁民團體、教育團體各二人。

4. 婦女團體選出代表七人，名額分配：臺灣省五人，臺北市、高雄市各一人。

（二）立法委員：

1. 臺灣省、臺北市、高雄市選出者，人口在一百萬以下者五人，其人口超過一百萬人者，每滿四十萬人增選一人。

2. 福建省選出一人。

3. 山胞選出者二人，內平地山胞、山地山胞各一人。

4. 職業團體選出者十六人，名額分配：農民團體、工人團體各四人，漁民團體、工業團體、商業團體、教育團體各二人。

5. 僑居國外國民選出二十七人。

（三）監察委員：

1. 臺灣省十二人。

2. 臺北市、高雄市各五人。

3. 僑居國外國民選出十人。

（四）婦女名額：

1. 省市選出之立法委員五人以上十人以下者，應有婦女一人，超過十人者，每滿十人應有婦女一人。
2. 省市選出之監察委員，應有婦女一人。

選舉人、候選人資格，依「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」規定，與原增額選舉辦法所定者無何改變，選舉區畫亦同於民國六十一年之增額選舉，故六十七年已辦妥候選人登記核定公告者，繼續競選並無窒礙，但應於規定期間向中央選舉委員會以書面表明意願，逾期不表明意願者視同放棄。如願繼續競選者，仍應補繳保證金。

民國六十九年十二月六日，國民大會代表、立法委員選舉投票。二十七日，臺灣省議會、臺北市議會及高雄市政府分別選舉監察委員；僑選立法委員、監察委員亦如期選出。各當選人均於七十年二月一日起依法與第一屆國民大會代表、立法委員、監察委員共同行使職權，當選人名額為：

(一)國民大會代表部分：

1. 區域選出者：臺北市七名，高雄市三名。臺灣省：臺北縣七名，宜蘭縣一名，桃園縣三名，新竹縣二名，苗栗縣一名，臺中縣三名，彰化縣三名，南投縣一名，雲林縣二名，嘉義縣二名，臺南縣三名，高雄縣三名，屏東縣二名，臺東縣一名，花蓮縣一名，澎湖縣一名，基隆市一名，臺中市一名，臺南市一名。福建省：金門縣、連江縣各一名。山地同胞：平地山胞、山地山胞各一名。

2. 職業團體選出者：農民團體三名，漁民團體二名，工人團體三名，工業團體三名，商業團體三名，教育團體二名。

3. 婦女團體選出者：臺灣省婦女團體五名，臺北市婦女團體一名，高雄市婦女團體一名。

(二)立法委員部分：

1. 區域選出者：臺灣省：第一選舉區八名，第二選舉區六名，第三選舉區九名，第四選舉區八名，第五選舉區五名，第六選舉區二名；臺北市八名，高雄市五名，福建省一名；山地同胞選出者：平地山胞、山



地山胞各一名。

2. 職業團體選出者：農民團體四名，漁民團體二名，工人團體四名，工業團體二名，商業團體二名，教育團體二名。

3. 僑選者二十八名。

（三）監察委員部分：

1. 省市選出者：臺灣省十二名，臺北市五名，高雄市五名。
2. 僑選者十名。

第六章 臺灣地方選舉

自政府播遷臺灣，以建設三民主義模範省爲目標，提前實施地方自治，縣市長直接民選，以事屬初創，選舉法規迭有改進，爲民主制度奠定始基。

第一節 省市議會議員選舉

臺灣省於民國三十五年成立省參議會，參議員選舉與大陸各省參議會相同，亦以「省參議員選舉條例」爲依據。中華民國憲法施行後，該憲法所定地方制度，省設省議會而無參議會組織，惟「省縣自治通則」迄未能制定，無從訂定省議會組織，又以省參議會失所依據，「省參議員選舉條例」亦無由修訂，故臺灣省參議員任期屆滿後，一再延長其任期。至三十九年，臺灣省調整行政區域，原由八縣市所選之參議員已失其代表性，不得不改選，爲求符合中華民國憲法，將名稱改爲議會；又以「省縣自治通則」未制定，故稱臨時省議會，由行政院公布「臺灣省臨時省議會組織規程」爲依據，議員名額則略予變更，原則仍爲每縣市一名，但人口超過十五萬之縣市，每超過十五萬人增選一名，餘數七萬五千者亦得增選一名，並規定婦女保障名額及山地同胞名額。但仍爲間接選舉，未符中華民國憲法規定。臺灣省第一屆臨時省議會於四十年十二月成立，四十二年十二月任期屆滿，因將改爲直接民選，且法規尚未修訂完成，乃延長臺灣省第一屆臨時省議會議員任期，配合縣市長選舉，臺灣省第二屆臨時省議會議員選舉於四十三年四月與五月分兩期舉行，第二屆臨時省議會於六月成立，省議員任期改爲三年，至四十六年六月屆滿。臺灣省第三屆臨時省議會議員選舉於民國四十六年四月二十六日投票，六月二日就職，至四十八年八月，行政院將臺灣省臨時省議會改稱爲臺灣省議會，原臺灣省第三屆臨時省議會亦改稱臺灣省

第一屆省議會。至此，名稱與選舉方法已符中華民國憲法規定，職權亦予提高。

臺灣省議會議員名額計算，仍同臺灣省臨時省議會。選舉人及候選人資格，依據「臺灣省議會議員選舉罷免規程」：凡中華民國人民，現居住縣市區域內，年滿二十歲，在縣市區域內繼續居住六個月以上或在其本籍地，無下列情事之一，即為公民，有選舉權，年滿二十三歲，得登記為候選人：1.褫奪公權尚未復權者。2.受禁治產之宣告尚未撤銷者。

臺灣省議會議員選舉，自民國四十八年至七十年，計有七屆，由於人口增加，名額亦逐屆增多，歷屆概況如後：（表一三）

表一三 臺灣省議會歷屆議員選舉概況表

屆別	選舉人數(千)	候選人數	投票數(千)	當選		投票率
				合計	男女	
第一屆	四、二六八	一一八	三、三三七	六六	五七	九
第二屆	四、七四〇	一二六	三、四三八	七三	六三	一〇
第三屆	五、二三六	一三七	三、六二六	七四	六四	一〇
第四屆	五、二六六	一二九	三、九九一	七一	六〇	一一
第五屆	六、五一〇	一二一	四、五七八	七三	六一	一二
第六屆	七、七二三	一二五	六、二〇一	七七	六四	一三
第七屆	八、一四六	一九九	五、八六〇	七七	六七	一〇

臺北市原為臺灣省轄市，於民國五十六年七月升格為直轄市，原市議會亦改制為直轄市之議會，初為臨時議會，議員即原省轄市之市議員，經內政部加聘為直轄市之議員（新畫入之臺北縣六鄉鎮之縣議員亦加聘為臺北市

議員），五十八年十一月始行選舉第一屆市議會議員，行政院公布「臺北市議會組織規程」及「臺北市公職人員選舉罷免規程」。議員名額，依組織規程規定，以一百萬人為基數，選出市議員三十五人，超過一百萬，按超過人數每滿五萬人選出議員一人；餘數二萬五千者亦得增選一人。分區選舉，各選舉區選出議員每滿七人，至少應有婦女一人。第一屆市議會成立時有市議員四十八人，第二屆增為四十九人，第三屆增為五十一人，七十年十一月成立第四屆市議會時，仍為五十一人，選舉情形如下：（表一四）

表一四 臺北市議會議員選舉概況表

屆別	選舉人數	議員人數			投票率	投票日期 (民國)	議會成立日期 (民國)
		合計	黑	女			
第一屆	八七四、一八六	四八	四一	七	六三・九八	58、11、15	58、12、25
第二屆	一、〇二三、八〇九	四九	四二	七	六〇・五七	62、12、1	62、12、25
第三屆	一、一七五、四七七	五一	四三	八	七〇・六五	66、11、19	66、12、25
第四屆	一、三一四、二六〇	五一	四四	七	六七・八九	70、11、14	70、12、25

高雄市亦為臺灣省轄市，於民國六十八年七月一日升格為直轄市，原省轄市議員亦經內政部加聘為直轄市議員，成立臨時市議會，任期至第一屆市議會成立之日止。七十年十一月十四日投票選舉市議員，計選出市議員四十二人（內婦女六人），選舉人數六十六萬六千零二十人，投票率百分之七十六點七五。

第二節 縣（市）議會議員選舉

臺灣省各縣（市）於光復之初，即依據「縣參議會組織條例」成立參議會，參議員採間接選舉。自中華民國

憲法施行後，一如省參議會，在該憲法上無所依據。省政府乃力謀改革，推行自治。民國三十九年訂定「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，呈奉行政院核定，於四月二十四日由省政府公布施行，繼即調整行政區域，籌備縣（市）議會議員直接選舉，並於二十五日由省政府公布「臺灣省各縣市議會議員選舉罷免規程」，全省二十一縣（市）分期舉辦，至四十年一月，全部選舉完成。

第二屆縣（市）議員選舉於民國四十一年十二月與四十二年二月分期辦理，第三屆亦分兩期，第四屆全省始一次同時舉辦，至七十年縣（市）議會議員選舉已辦理九屆，各屆選舉概況如下：（表一五）

表一五 臺灣省各縣市議會議員選舉概況表

屆別	選舉人數(千)	投票人數(千)	當選		投票率(百分比)	備註
			合計	議員數		
第一屆	三、四三〇	二、七六九	八一四	七四五	六九	八〇・七三
第二屆	三、七一五	二、九六一	八六〇	七八六	七四	七九・七二
第三屆	三、九九七	三、一五三	九二八	八三四	九四	七八・八八
第四屆	四、三四〇	三、三九九	一、〇二五	九二四	一〇一	七八・三一
第五屆	四、八五九	三、五八八	九二九	八三四	九五	七三・八三
第六屆	五、三三六	四、〇九六	九〇七	七八四	一二三	七六・七六
第七屆	五、二一五	四、〇六九	八四七	七二四	一二三	七八・〇二
第八屆	六、五四五	四、七九七	八五〇	七三一	一一九	七三・三〇
第九屆	七、六七九	六、一七九	八五七	七三六	一二一	八〇・四七

第三節 縣（市）長選舉

縣（市）長直接民選，在我國尙屬創舉，臺灣省政府經多次縝密研討，於民國三十九年四月二十五日公布「臺灣省各縣市縣（市）長選舉罷免規程」，規定縣（市）長候選人資格爲：年滿三十歲縣（市）公民，經縣（市）公民三千人以上簽署，即可登記爲縣（市）長候選人。以全縣（市）公民過半數投票，得票超過投票人總數過半者爲當選。如無人當選，就得票較多之前二名於二十日內舉行第二次投票，以得票較多者當選，票數相同則抽籤定之。第一屆縣（市）長選舉，全省二十一縣（市）中有十三縣（市）曾辦第二次投票。對於簽署推薦，規定每一公民不得爲二人簽署，因初行選舉，人民對選舉尙欠認識，爲二人或三人簽署者甚多，致選務機關查核簽署人有無選舉權，是否重複簽署，困擾甚多。故四十二年修訂該選舉罷免規程即將簽署規定取消，改爲自動登記，並增列候選人積極與消極資格。當選規定亦修正爲過半數公民投票，得票較多者當選。至四十八年「臺灣省各縣（市）公職人員選舉罷免規程」公布，即照該規程辦理，六十九年五月十四日公布之「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，實根據臺灣省歷年辦理選舉經驗而訂定者。自民國三十九年全省分期舉行第一屆縣（市）長選舉，至七十年止，共舉辦縣（市）長選舉九屆，茲將其選舉概況表列如後：（表一六）

表一六 臺灣省縣長選舉概況表（民國三十九年—七十年）

屆		別
項		
縣	目	
市		
臺	北	縣
宜	蘭	縣
桃	園	縣
新	竹	縣
苗	栗	縣
臺	中	縣
彰	化	縣
南	投	縣
雲	林	縣
嘉	義	縣
臺	南	縣
高	雄	縣
屏	東	縣
臺	東	縣
花	蓮	縣
澎	湖	縣
臺	北	市
基	隆	市
臺	中	市
臺	南	市
高	雄	市

第 四 屆		第 三 屆		第 二 屆		第 一 屆	
當 選 人	投 票 日	當 選 人	投 票 日	當 選 人	投 票 日	當 選 人	投 票 日
程文謝	49. 4.24	發德戴	46. 4. 6	發德戴	43. 5. 2	夫達梅	40. 4. 1 40. 4. 8
添才林	"	炎阿甘	"	炎阿甘	43. 5. 2	祥纘盧	40. 4. 8 40. 4.22
麟鴻吳	"	燮芳張	"	德崇徐	43. 5. 2	德崇徐	40. 4. 1 40. 4. 8
鷺瑞彭	"	之滌鄭	"	淇盛朱	43. 5. 2	淇盛朱	40. 4. 1
恭爲林	"	國定劉	"	國定劉	43. 5. 2	生順賴	40. 3.22 40. 7.29
生金何	"	年鶴林	"	潭水陳	43. 5. 2	年鶴林	40. 5. 6 40. 5.13
明世呂	"	卿錫陳	"	卿錫陳	43. 4.18	卿錫陳	40. 4. 8
榕樵洪	"	榕樵洪	"	楨國李	43. 5. 2	楨國李	40. 5. 6 40. 5.13
生金林	"	生金林	"	徽景吳	43. 4.18	徽景吳	40. 4.15
焜宗黃	"	焜宗黃	"	松茂李	43. 5. 2	生金林	40. 4.15 40. 4.22
寶龍胡	"	寶龍胡	"	瑞文高	43. 4.18	瑞文高	40. 4.15
發登余	"	興皆陳	"	安新陳	43. 5. 2	華榮洪	40. 3.25 40. 4. 1
昌世李	"	城石林	"	城石林	43. 5. 2	鐘山張	40. 3.25 40. 4. 1
榮拓黃	"	榮拓黃	"	玉金吳	43. 5. 2	宗振陳	39.10.15 39.10.22
選丁柯	"	萍子胡	"	盛茂林	43. 5. 2	鯨仲楊	39.10.15 39.10.22
黎詠徐	"	林玉李	"	林玉李	43. 5. 2	林玉李	40. 1. 7
瑞啓黃	"	瑞啓黃	"	樹玉高	43. 5. 2	連三吳	40. 1.14
王番林	"	一貫謝	"	一貫謝	43. 4.18	一貫謝	40. 1. 7
洲欽邱	"	標金林	"	標金林	43. 4.18	先基楊	39.12.24 40. 1. 7
炳文辛	"	珪廷黃	"	請 楊	43. 4.18	珪廷葉	39.12.24 40. 1. 7
川啓陳	"	璋武陳	"	強掙謝	43. 5. 2	強掙謝	40. 3.25



第 八 屆		第 七 屆		第 六 屆		第 五 屆	
當選人	投票日	當選人	投票日	當選人	投票日	當選人	投票日
新恩邵	66.11.19	新恩邵	61.12.23	波清蘇	57. 4.21	波清蘇	53. 4.26
鳴鳳李	"	鳴鳳李	"	東進陳	"	東進陳	"
良信許	"	雄伯吳	"	枝新許	"	壽長陳	"
仁保林	"	仁保林	"	燠謝劉	"	鷺瑞彭	"
光文邱	"	光文邱	"	發文黃	"	恭爲林	"
鈴孟陳	"	鈴孟陳	"	癸子王	"	年鶴林	"
興榮吳	"	興榮吳	"	英時陳	"	明世呂	"
猷裕劉	"	猷裕劉	"	港洋林	"	璧昭楊	"
生恆林	"	生恆林	"	祥楨廖	"	祥楨廖	"
錡德涂	"	雄嘉陳	"	達老黃	"	取茂何	"
發寶楊	"	仁育高	"	文博劉	"	文博劉	"
仁友黃	"	源淵林	"	源淵林	"	慶良戴	"
福文柯	"	福文柯	"	緒豐張	"	緒豐張	"
愛聖蔣	"	峰鏡黃	"	峰鏡黃	"	興順黃	"
雲水吳	"	壽福黃	"	壽福黃	"	選丁柯	"
溫有謝	"	德安呂	"	武祖蔣	"	武祖蔣	"
						樹玉高	"
雄正陳	"	雄正陳	"	良德蘇	"	王番林	"
坡文曾	"	堂瑞陳	"	秋澄林	"	仲啓張	"
成南蘇	"	堂麗張	"	山錫林	"	珪廷葉	"
雲玉王	"	雲玉王	"	虎金楊	"	川啓陳	"



第 九 屆	
當 選 人	投 票 日
正豐林	70.11.14
南定陳	"
志鴻徐	"
興進陳	"
汀金謝	"
金庚陳	"
城石黃	"
義敦吳	"
志文許	"
錡德涂	"
發寶楊	"
耀明蔡	"
輝連邱	"
愛聖蔣	"
雲水吳	"
溫有謝	"
熙春張	"
榕柏林	"
成南蘇	"

說明：臺北市於民國五十六年七月升格直轄市，自第六屆起即無臺北市長選舉；高雄市於六十八年七月升格直轄市，第九屆亦無高雄市長選舉。

第四節 鄉（鎮、市）村（里）之選舉

鄉（鎮、市）之選舉，包括鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長等。臺灣省光復之初，即依據當時各省例成立民意機關，最先成立鄉（鎮、區）民代表會，由代表會選舉縣（市）參議員，成立縣（市）參議會；選舉鄉（鎮、區）長，成立鄉（鎮、區）自治行政組織；未辦保甲，改為村（里）、鄉（鎮、區）民代表，由村里民大會選舉。時縣轄市為縣政府派出機構，無市民代表會。實施縣（市）自治後，縣轄市與鄉鎮同為自治體，鄉（鎮、市）長均改為直接民選。省轄市之區為市政府分支機關，區長由市政府委派，無區民代表會。鄉（鎮、市）民代表，在實施自治前，為集會選舉，實際與推選無異；村（里）長選舉亦同。鄉（鎮）民代表會屆別自臺灣光復起算，至民國七十年已為十一屆，鄉（鎮、市）長在實施自治前由間接選舉產生，與實施自治後直接選舉不同，故其屆別自實施自治後算起，自民國四十年、四十一年起至七十年止，已辦理八屆（依任期計算，至七十年應辦第九屆，因與省議員及縣長選舉撞期，故將第九屆延後至七十一年辦理）。

鄉（鎮、市）長被選舉年齡定為二十五歲，初以「臺灣省鄉鎮縣轄市區長選舉罷免規程」為依據，後依「臺

灣省縣市公職人員選舉罷免規程」辦理，民國六十九年「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」公布，均依該法實施，但實質無多改變。鄉（鎮、市）民代表選舉，初有「臺灣省鄉鎮民代表選舉罷免規程」，後併入「動員戡亂時期公職人員選舉罷免規程」中。其選舉人、候選人資格等無變更，惟名額計算稍有改變，初為每村里選代表一人，人口逾五百人者，每增五百人增選一人，其後改為逾一千人者，每滿一千人增選一人，至民國四十八年「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」修正，改為居民每滿二千人選代表一人，餘數滿一千人增選一人；縣轄市則每滿三千人增選一人，餘數滿一千五百人增選一人。

村（里）長選舉，初由村里民大會選舉，實施自治後，改以定期投票選舉，自民國三十五年舉行第一屆村（里）長選舉，至七十年代已辦至第十一屆。

第七章 罷免

人民行使選舉權選出之代議士或官員，如有違法失職，或其主張不合民意，人民當有權予以罷黜，是爲罷免權。此兩權猶如「任」與「免」，缺一不可，國父手訂建國大綱，即將選舉與罷免並列，「中華民國訓政時期約法」將選舉與罷免列爲人民四種政權之一，中華民國憲法亦有明文規定。民初選舉法規中，未規定罷免，或以被選出之代議士及官員，任期未滿而予罷免，將導致派系紛爭政治不安，然有此顧慮不足爲犧牲人民罷免權之藉口，惟當詳加規範，以免濫用。

第一節 總統副總統之罷免

總統副總統之罷免，「總統副總統選舉罷免法」定有兩途：一由國民大會發動罷免案，一由監察院提出彈劾案。國民大會提出罷免案之進程序：

（一）須有國民大會代表總額六分之一以上提出罷免聲請書，敘述理由，送國民大會祕書長公告，以確定簽署提出聲請書者是否實在。三十日內如無人否認簽署，或有人否認仍足六分之一法定簽署人數，應即將聲請書咨送立法院院長。

（二）立法院院長收到罷免聲請書，應即以副本一份咨送被聲請罷免之總統或副總統，並召集國民大會於一個月內舉行臨時會。

（三）被聲請罷免之總統或副總統收到上述副本，應即向國民大會提出答辯，答辯書由國民大會祕書處公告。

(四)國民大會對此罷免案，以無記名投票表決，以代表總額過半數贊成爲通過，通知被罷免者，被罷免者應即解職。

提出罷免聲請並非無限制，就任未滿一年不得聲請罷免；罷免案如遭否決，對於同一任總統或副總統，原聲請人不得再爲罷免案之聲請。

中華民國憲法第一百條規定：監察院對於總統副總統之彈劾案，須有全體監察委員四分之一以上之提議，全體監察委員過半數之審查及決議，向國民大會提出之。監察院提出此項彈劾案時，依「總統副總統選舉罷免法」規定，國民大會應就總統或副總統之罷免與否爲決議，決議以出席代表三分之二之同意行之。民國四十一年，監察院對副總統李宗仁違法失職，通過彈劾案，向國民大會提出後，第一屆國民大會第二次會議於四十三年二月召開。案經出席代表一千四百八十六人投票表決，同意罷免票一千四百零三票，超過出席代表三分之二，決議通過罷免案。

第二節 國民大會代表及立法委員之罷免

國民大會代表及立法委員之罷免，均規定於各該選舉罷免法，後併入「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，惟兩者規定略有出入。國民大會代表與立法委員之選舉罷免法規定，就職未滿六個月者不得提出罷免聲請，而「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」則規定就職未滿一年者不得罷免。提出罷免聲請，兩選舉罷免法規定：以原單位當選時投票總數百分之十以上選舉人之簽署提出，而「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」則將罷免案提出分兩個階段：1.原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之五以上之提議。2.選舉委員會收到罷免案提議後，應於十五日內查對提議人。如合於規定，即通知提議領銜人於十日內領取連署人名冊，於一定期間徵求連署。連署人數是原選舉區應選出名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十五以上。

罷免案成立之宣告，國民大會代表與立法委員之選舉罷免法規定，主管行政機關收到罷免聲請書於三十日內查明簽署屬實及人數符合規定時，應即將聲請書副本通知被聲請罷免人，於十五日內提出答辯。主管行政機關收到答辯書，三日內連同聲請書公告之，並無罷免案成立之宣告。「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」則規定，罷免案經查明連署合於規定，應為罷免案成立之宣告；不合規定，亦作不成立之宣告；罷免案宣告成立後，應將罷免理由書副本送聲請被罷免人，於十日內提出答辯。

罷免投票，依國民大會代表及立法員各該選舉罷免法規定，主管行政機關於公告後三十日內舉行投票，以投票總數之過半數為通過罷免案。「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」則規定，罷免案之投票應於罷免案宣告成立後三十日內為之，以原選舉區選舉人三分之一以上投票，同意罷免票多於不同意罷免票者為罷免案通過。

「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」另增規定，罷免案如宣告不成立，一年內不得再為罷免案之提議；罷免案如遭否決，在該被罷免人之任期內不得再為罷免案之提議。

第三節 監察委員之罷免

監察委員係間接選舉產生，亦由原選舉機關行使罷免權。罷免案之提出，依據「監察委員選舉罷免法」規定，就任未滿六個月者不得提出罷免案之聲請。「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」改為未滿一年者不得罷免。該法對罷免案規定為：

（一）須有原選舉之省（市）議會議員總數百分之十以上提議。

（二）選舉委員會接得提議後，查核提議人是否合於規定，如合規定，即通知領取連署名冊，徵求連署。連署人數須為原選舉之省市議員百分之二十以上。

（三）於一定期間徵求連署完畢後，將連署名冊送選舉委員會查核，如合規定，即為罷免案成立之宣告；如不合

規定，亦爲不成立之宣告。

(四) 罷免案成立後，將罷免理由書副本交被聲請罷免人答辯，一如立法委員之罷免程序。

(五) 罷免投票，以全體議員二分之一以上投票，同意罷免票多於不同意罷免票爲通過；投票人不滿二分之一，亦爲否決。

罷免案否決者，在其任期內不得再爲罷免之提議。

至民國七十年止，尙未有監察委員被罷免案例。

第四節 地方公職人員之罷免

本節所稱地方公職人員，包括省（市）議員、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村（里）長。

行憲以前，省（市）參議員、縣（市）參議員，法規雖有罷免規定，但未定罷免程序，亦乏罷免實例。臺灣省各種選舉罷免法規已有較詳之罷免規定。「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」對省（市）議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表之罷免規定，以其性質與國民大會代表、立法委員性質相同，故定爲相同之罷免程序。縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村（里）長，因係自治行政人員，規定略異。其罷免案提議人爲原選舉區選舉人總數百分之二以上，罷免案連署人爲選舉區選舉人百分之十八以上。罷免案通過，須有原選舉區選舉人二分之一以上投票，同意罷免票多於不同意罷免票爲通過；投票人數不足法定人數，或同意罷免票未超過不同意罷免票，均爲否決。（表一七）

表一七 臺灣地方公職人員罷免案表（民國四十年以後）

類別	行政人員		民代人員		合計
職別	鄉（鎮、市）長	村（里）長	縣（市）議員	鄉（鎮、市）民代表	
未成立	一〇	二	三	四	一九
通過	三	五	〇	四	一二
否決	〇	五	〇	六	一一
合計件數	十三件	十二件	三件	十四件	四二件

第八章 選舉罷免訴訟

選舉罷免之參與人數衆多，競爭激烈，易啓爭執，而其爭執每足以影響社會安定與政治運行，故規定選舉罷免訴訟，由法院迅速審判結案，以維護選舉與罷免之公正與合法。初期選舉法規中，對選舉訴訟之條文甚簡，甚至全付闕如，如民國初年「參議院議員選舉法」，即未訂有選舉訴訟條文。其後漸將訴訟程序等明定於法規，如臺灣省實施縣（市）自治法規，有關選舉罷免訴訟即已較前完備甚多。其後根據多年實施經驗，逐有改進，至「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」公布，益臻完善具體。茲就該法中有關選舉罷免訴訟規定，分述於後。

第一節 選舉或罷免無效之訴

選舉或罷免無效之訴，係因辦理選舉或罷免事務機關違法，致影響選舉或罷免之結果者，提請判決該選舉或罷免無效之訴訟。「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」規定：選舉委員會辦理選舉或罷免違法，足以影響選舉或罷免結果，檢察官、候選人、被罷免人或罷免案提議人，得自當選人名單或罷免投票結果公告之日起，十五日內，以各該選舉委員會爲被告，向管轄法院提起選舉或罷免無效之訴，此規定包含下列幾點意義：

（一）辦理選舉或罷免事務機關：選舉委員會違法，足以影響選舉或罷免之結果，此爲構成選舉或罷免無效之要件。若違法不足影響選舉或罷免之結果者，即未可爲選舉或罷免無效之裁決。選舉委員會是民國六十九年始成立之機關，在此之前，各種選舉有其選舉事務所，罷免亦臨時成立罷免事務所。此項選舉或罷免無效之訴，即以各該事務所爲被告。

(二)原告是檢察官、候選人、被罷免人或罷免案提議人：以往選舉罷免法規中規定選舉人亦可提起選舉或罷免無效之訴，如「臺灣省各縣市縣（市）長選舉罷免規程」第二十三條即規定：第二十條（即選舉無效）……之選舉訴訟，由選舉人於選舉結果公告後七日內依法爲之。選舉人可以提起選舉無效之訴，流弊甚多，故後予刪除。臺灣地方選舉法規中尚有選舉監察委員會，亦可提起選舉無效之訴，選舉委員會成立後已予裁撤。

(三)提起訴訟之期限，定爲當選名單或罷免投票結果公告之日起，十五日內爲之，逾期即失時效。昔時法規中均規定爲七日，「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」放寬爲十五日。

選舉或罷免經判決無效者，依法即應重行辦理選舉或罷免。如係局部無效，無效部分不足影響選舉或罷免結果者，自不必重辦選舉或罷免。

第二節 當選無效之訴

構成當選無效之原因有三：(一)當選票數不實。(二)當選資格不符。(三)違法競選。

當選票數不實，指所得票數計算有誤或有效票、廢票認定有誤，致票數計算有出入或其他原因失實等。「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」規定，當選票數不實，足以影響選舉結果者，爲構成選舉無效要件之一；惟如票數縱有不實，但其誤差不足影響選舉結果者，即不能爲當選無效之判決。如某人以五千票當選，其中不實者有三百票，若將此三百票不計，餘四千七百票仍爲多數應當選者，即不得判決當選無效，故以足以影響選舉結果爲要件。

當選資格不符，包含積極資格與消極資格。積極資格載於「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」第三十一條及三十二條，消極資格亦載於同法第三十四條、三十五條。根據該法規定：候選人名單公告後，經發現候選人在公告前或投票前有下列情事之一者，投票前由選舉委員會撤銷其候選人登記；當選後，依該法規定提起當選無效



之訴：

(一)候選人資格不合第三十一條規定或候選人檢覈資格被撤銷者(即第三十二條資格)。

(二)有第三十四條或第三十五條第一項、第三項之情事者(第三十四條是消極資格，第三十五條是不得登記為候選人者)。

(三)依第八十五條第一項規定，不得登記為候選人者(八十五條「被罷免人自解除職務之日起四年內不得為同一公職候選人，罷免案宣告成立後辭職者亦同」)。

有上列情形之一者，即不得為候選人，自亦不能當選，若當選，即構成當選無效，得訴請為當選無效之判決。同法規定，此項訴訟之原告為選舉委員會、檢察官或同一選舉區之候選人，被告為當選人，否則為不適格，於當選名單公告後十五日內為之。

違法競選包含較廣。「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」規定：自辦政見發表會，候選人應於自辦政見發表會期間內舉辦，每日不得超過六場，每場以兩小時為限，候選人應親自到場；除候選人及其助選員外，他人不得在場演講，其時間地點應於舉辦二日前函選舉委員會核准。若有違反，即屬違法競選之一。同法又規定：在政見發表會外另行公開演講、聯合舉辦自辦政見發表會、結眾遊行、超越各該選舉區從事競選活動等皆為法所不許，經監察人員書面制止不聽，自亦屬違法競選，即構成當選無效要件，選舉委員會、檢察官或同一選舉區候選人即得據以提起當選無效之訴。

同法第九十六條規定：違反第四十五條第三項、第五十五條第一款之規定，經監察人員制止不聽者，處一年以下有期徒刑；同法第九十八條第二項：犯本章之罪……宣告有期徒刑以上之刑者，並宣告褫奪公權。既褫奪公權，當然喪失當選資格。

當選無效之訴，應於當選名單公告之日起，十五日內為之，但同法復規定：當選人有第三十六條各款情事之一者，選舉委員會、檢察官或同一選舉區候選人，得以當選人為被告，於其任期或規定之日期屆滿前，向該管轄

法院提起當選無效之訴，不受當選名單公告之日起十五日內之限制。蓋候選人資格不符，不一定在當選名單公告之日起十五日內發現。

第三節 罷免案通過或否決無效之訴

「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」規定：罷免案之通過或否決，其票數不實足以影響投票結果者，選舉委員會、檢察官、被罷免人或罷免案提議人，得於罷免投票結果公告之日起十五日內，以罷免案提議人或被罷免人爲被告，向管轄法院提起罷免案通過或否決無效之訴。經法院判決無效確定者，其通過或否決無效，定期重行投票。同法規定：選舉人發覺有構成罷免無效或罷免案通過或否決無效之情事時，得於罷免投票結果公告之日起七日內，檢具事證，向檢察官或選舉委員會舉發之。

第四節 選舉罷免訴訟之特別規定

選舉罷免訴訟關係政治運行與社會安定，不同於一般訴訟，故對其法院管轄及訴訟程序均有特別規定。「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」規定其管轄法院：

（一）國民大會代表、立法委員、監察委員、省（市）議會議員、縣（市）長之選舉罷免訴訟，由該管高等法院或其分院管轄。

（二）縣（市）議會議員之選舉或罷免無效之訴訟，由該管高等法院或其分院管轄；當選無效或罷免案通過或否決無效之訴訟，由該管地方法院管轄。

（三）鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村（里）長之選舉罷免訴訟，由該管地方法院管轄。



該法第一百一十條規定，選舉罷免訴訟準用民事訴訟規定；第一百零九條規定，選舉罷免訴訟法庭採合議制，先於其他訴訟，一審終結，但有下列情事之一者，得以再審之訴，對於前項訴訟之確定終局判決聲明不服：

1. 有「民事訴訟法」第四百九十六條第一項規定各款情事之一者（均為訴訟程序或判決中有瑕疵者）。
2. 原判決就足影響於判決之重要證物漏未斟酌者。
3. 判決不備理由或理由矛盾者。
4. 違背言詞辯論公開規定者。

再審之訴，應於裁判送達後二十日之不變期間內提起，以一次為限；受理法院應於三個月內審結，對再審之判決，不得聲明不服。

第三篇 戶政

第一章 概述

第一節 戶政範圍

戶政計有戶籍登記、戶口普查、國籍行政及人口政策四部分。此外尙有不屬於上述範圍而係戶政業務者，如姓名使用及印鑑登記。姓名使用係以姓名爲戶籍登記中之要項，故附列戶籍登記章；印鑑登記雖在戶政機關辦理，實非戶政業務，則從略。

戶口普查曾被認爲是戶口調查之一種，故亦屬戶籍登記範圍。惟民國六十二年修正之「戶籍法施行細則」已予明定：戶口調查在戶籍登記之前者，爲戶口清查；在戶籍登記之後者，爲查對戶籍及戶口校正，其目的均在協助戶籍登記。至戶口普查則爲特定時刻戶口靜態狀況之查記，有別於戶口調查。

在戶政各部分中，僅分述其主要者，而不及其細節；戶籍登記部分僅述戶口調查與戶籍登記，至活動人口登記、僑民登記、外僑登記、陸海空軍現役軍人戶口查記及監所人犯登記等辦法，均以各有特定對象，故從略。姓名使用部分亦然，僅述其一般法規，而不及現役軍人及僑民申報更改姓名辦法。戶口普查部分除述其法制外，舉辦戶口普查時，僅述其實施方案，而略其有關辦法；至同時舉辦之住宅普查，以其非戶政業務，不在此敘述。國籍行政部分，僅述其法制之實體，而略其程序。人口政策部分，僅述其綱領，至其實施辦法，以分由各有關機關辦理，亦從略。

第二節 戶政之發展

民國建立後，戶政法制建立最早者為國籍行政。民初國籍行政沿襲清末之法制，國民政府成立後，以民初法制為藍本，建立現行之法制。其後參加「國籍法公約」，宣布臺灣人民復籍，以及參加「已婚婦女國籍公約」，乃完成國籍行政制度。

戶籍登記起源最早，立法制則較遲。早期我國戶籍登記，僅止於戶口編查，不及登記。民國初年雖於戶口編查後之遷徙及身分變更有報明之規定，但此報明並非現代之登記。十八年，內政部公布「人事登記暫行條例」，雖稱登記，仍與編查後遷徙及身分之報明無異，亦非現代之登記。二十年，「戶籍法」公布後，始有現代戶籍登記之法。二十三年，該法修正及其施行細則同時公布施行後，始具現代戶籍登記法制之規模；惟當時前頒之法規仍在施行，三十年，內政部第二次修正公布「戶籍法施行細則」後，戶籍登記法規方初步統一。三十五年，「戶籍法」及其施行細則再度修正公布，並將所有其他法規廢止後，始建立戶籍登記制度。其後，政府遷臺，戶政改進之重點，在於謀求戶政機關與警察機關之分工合作，直至六十二、六十三年「戶籍法」及其施行細則先後修正公布後，始確立現行戶籍登記制度。

姓名法規之發展，係先有「更改姓名法規」，後有「使用姓名法規」，二者分行。「更改姓名法規」始於民國十七年之「更名改姓及冠姓暫行規則」，至三十七年第四次修正改稱「更改姓名法規」。「使用姓名法規」係民國三十年先有「姓名使用限制條例」之公布施行；三十七年後有「姓名使用條例」之公布及三十九年之修正公布，但均未施行。四十一年「姓名使用限制條例」廢止。分頒之「更改姓名法規」及「使用姓名法規」，直至四十二年「姓名條例」及其施行細則統一規定公布施行後，始先後廢止。

戶口普查發展較遲。民國三十年公布「戶口普查條例」，初建法制。將戶口普查歸由國民政府主計處掌理。

三十四年改歸內政部，次年廢止該條例。三十六年另公布「戶口普查法」。四十五年修正該法，並舉辦臺閩地區戶口普查，始建立戶口普查制度。

人口政策起源亦早，惟隱而不顯。民國三十四年有「民族保育政策綱領」之擬訂，但未推行，迨至五十八年有「中華民國人口政策綱領」之公布，始立制度，積極推行。



第二章 戶籍登記

第一節 戶口編查

一、民初之戶口編查

民國元年，內務部曾彙集各省戶口報告，編為內務部民國元年彙造戶籍表冊，是為民國建立後首次戶口調查。四年八月二十日，大總統公布「縣治戶口編查規則」，其要點如後：

(一)編查區域，其設有警察或保衛團地方，依警區（縣治警察）或保衛團區域定之；未設者，由縣知事酌畫。

(二)編查區域置編查長，其內住戶以十戶為一牌，置牌長；十牌為一甲，置甲長。

(三)編查期限，由內務部酌定。

(四)編查以現住戶口為準，由牌長按戶清查，填入編查底冊；另造戶口清冊，報由編查長擇要抽查，彙造戶口清冊，詳報縣知事，層報內務部。

(五)清查事項：1.姓名。2.性別及已未嫁娶、有無子女。3.年齡及出生年月日。4.籍貫。5.住居處所及其年限。6.職業。7.宗教。8.教育程度。9.盲啞瘋癲及其他廢疾。10.戶內人口對戶主之稱謂關係。11.其他事項（指曾受刑事處分、素行不正、形跡可疑、多數非家屬人雜居等事項，以及他往者之所在地及事由）。

(六)下列事項，另計總數附報：1.戶數。2.男女口數。3.年滿六歲至十三歲之學童。4.年屆二十歲至四十歲之壯丁。5.本籍及客籍。6.職業之有無。7.現住及他往。8.廢疾。9.宗教。10.曾受刑事處分者。11.素行不正或形跡可疑者。12.戶內雜居多數非家屬人者。

(七)編查後，各戶遇有遷徙及生死、婚嫁、承繼、往來等，限五日內由戶主向牌長報明，轉報甲長，再轉報編

查長，編查長按月報告縣知事，縣知事每屆年終層報內務部。如戶主逾期不報，由牌長查明轉報。

(八)船戶戶口，寺廟僧道，公署、監獄、學校、工廠及其他公共處所，另行編號，不列入牌甲。統計時，寺廟僧道只須總計其戶數、男女口數。公共處所之曾受刑事處分者或素行不正、形跡可疑者，只總計其處數、人數。

同日，大總統又公布「警察廳戶口調查規則」，爲上述編查規則之特別規定，其要點如下：

(一)本規則適用於京師及各省會商埠設有警察廳之地方，但以警察機關組織完備及戶口繁盛經內務部認定者爲限。

(二)調查區域以警察廳管轄區域爲限，但須酌分地段分別調查。

(三)以警察總監或警察廳長爲調查監督，以警察署長爲調查長，由調查監督酌派警區屬員爲調查員。

(四)調查時，由調查員按戶發給調查票，令戶主填註清查。至調查監督預定之覆查日期，則由調查員收票核對。戶主不能填註或無人代書者，由調查員填註。後由調查長督同調查員造戶口清冊，詳報調查監督，由調查監督彙造戶口總數表，層報內務部。

(五)調查後，各戶遇有戶口變動，限五日由戶主向警區署長陳報，警區署長按月報告調查監督，調查監督每屆年終層報內務部。

(六)其餘同「縣治戶口編查規則」。

民國五年，僅有少數省分造報戶口統計表。

二、內政部初期之戶口查記

民國十六年，國民政府定都南京，曾通令各省市「在新法規未制定以前，各省縣編查戶口得援用舊法規」，事實上並未實行。十七年二月設內政部；五月，國民政府令內政部轉知蘇、浙、皖三省援用民國四年公布之「縣治戶口編查規則」及「警察廳戶口調查規則」，著手調查戶口，以爲各省之先導。此時尙無基層組織，未能切實辦理。七月，內政部公布「戶口調查統計報告規則」。其第八條第二項：「『縣治戶口編查規則』及『警察廳戶

口調查規則』中所附之調查冊表格式於該規則施行後廢止之。」其要點爲：

- (一) 戶口調查表四種，適用於未施行自治規章之省區市；戶口統計表三種，適用於各省區市。
 - (二) 已施行自治規章之省分，其原有戶口表冊所載事項如少於戶口統計表應填項目，應依自治區畫補行調查。
 - (三) 戶口調查表由市縣公安局依警區分區調查；未設公安局地方，由官署遴員就保衛團區或習慣分區調查。
 - (四) 戶口統計表由區編製，層報內政部。一、二兩表每年造報一次，戶口變動統計表每月造報一次。
- 自該規則公布後，造報定期統計表者，計有江蘇、安徽、河北、山東、湖北、四川、熱河、浙江、陝西、湖南、山西、察哈爾、綏遠、新疆、遼寧、廣東，以及南京、上海、漢口、北平、青島、天津二十二省市。
- 民國十八年一月二十五日，內政部公布「人事登記暫行條例」，較偏重身分登記。該條例公布後，依規定填送戶口變動表者，有遼寧、熱河及南京、上海、漢口、北京等省市，其推行區域尙不及「縣治戶口編查規則」之普遍。

民國十八年九月十七日，國民政府爲肅清匪源，公布「清鄉條例」。十一月二十一日，內政部依擬該條例第二十條公布「清查戶口暫行辦法」。其要點爲：

(一) 清查戶口，由區分派鄉鎮長率同閭鄰長清查填寫戶口清查冊。清查後三個月時，複查一次，至清鄉完竣時爲止。

(二) 清查戶口得用抽查法，期間及被查之戶，由縣清鄉局長（依「清鄉條例」設置）指定之。緊急時，縣清鄉局長得自查或派員清查。

(三) 戶內口別，有戶主、親屬、同居及傭工。

(四) 清查事項，有姓名、男女別、已未嫁娶、有無子女、年齡及出生年月日、籍貫、是否識字、住居年數、職業、他往何處等項。

該辦法公布後，由於清查戶口工作係由縣清鄉局長督率各鄉鎮閭鄰長執行，事實上，各省鄉鎮閭鄰長多未能

選出，以致清查工作無法執行。

三、剿匪區之戶口查記

民國二十一年八月二十三日，豫鄂皖三省剿匪總司令部根據江西省編查保甲戶口之成規，頒布「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」，其中有關編查戶口之要點如下：(一)清查戶口之限期，由總司令部定之。(二)保甲之編組以戶為單位，十戶為甲，十甲為保。(三)清查戶口，按戶挨次發給門牌及戶口調查表，令其自填；不能寫字者，由清查人員代書，令其按印。(四)戶長由家長充之。(五)戶口異動時，由甲長速報保長轉報區長。十二月，豫鄂皖三省匪總司令部復頒布「剿匪區內各縣戶口異動登記辦法」。

民國二十三年，豫皖鄂三省剿匪總司令部撤銷，保甲戶口編查及異動登記移交軍事委員會委員長行營辦理。二十四年七月，軍事委員會委員長行營修正頒布「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」及「剿匪區內各縣戶口異動登記辦法」，通令各剿匪省區施行。修正之條例對於編查保甲戶口部分，僅增加一條（第十三條），即保甲編定後，戶數有增減，年度開始時重編；修正之辦法對於戶口異動登記要點則未修正。二十七年，軍事委員會委員長行營撤銷，保甲戶口之編查及戶口異動登記移交內政部主管。

第二節 戶籍登記之建立

一、戶籍登記法規之施行

民國二十年十二月十二日，國民政府公布「戶籍法」，惟並未施行。其要點為：

- (一)本法包括戶籍登記及人事登記。
- (二)戶籍之籍別，以縣市為單位。
- (三)戶籍及人事之登記，以鄉鎮及市之坊，為其管轄區域。

（四）本籍依左列規定定之。

1. 在一縣市有住所三年以上而無本籍者，以該縣市為本籍。
2. 除有本籍外，以父母之本籍為本籍。
3. 棄兒父母無可考者，以發現人報告地為本籍。
4. 妻以夫之本籍為本籍，贅夫以妻之本籍為本籍。

（五）寄籍依左列之規定定之：

1. 有本籍而在他縣市有住所或居所滿六個月者，以該縣市為寄籍。
2. 無本籍或本籍不明而在一縣市有住所或居所者，以該縣市為寄籍。

（六）一人不得同時有兩本籍或兩寄籍。

（七）戶籍管轄區域設戶籍主任，由鄉鎮長兼任，戶籍員由自治人員兼任。

（八）戶籍登記簿分本籍登記簿與寄籍登記簿兩種。人事登記簿依出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承，各為一冊，正本存鄉鎮公所或坊公所，副本送縣市政府，均永久保存。

（九）登記之聲請，由聲請人以書面為之。但有正當理由，得以言詞為之。

（十）未成年人或禁治產人，以法定代理人為聲請人，但婚姻或認領不在此限。

（十一）因疾病或其他事故不能親自聲請者，得由代理人為之。但認領、收養、結婚或離婚不適用之。

（十二）聲請一戶轉籍者，由家長向本籍地或新籍地戶籍主任為之。

（十三）同一縣市内之戶，由一鄉鎮坊遷徙他鄉鎮坊者，由家長向原鄉鎮坊之戶籍主任聲請，由該主任作成戶籍謄本送他鄉鎮坊之戶籍主任。

（十四）聲請期間：

1. 出生、認領、收養為一個月。

2. 結婚、離婚、監護爲五十五日。
3. 死亡爲七日。
4. 死亡宣告爲十日。
5. 繼承爲二個月。

(五)聲請人如左：

1. 出生登記：爲父或母，不能聲請時，依次爲家長、同居人、分娩時之醫生或助產士、分娩時照護之人。
2. 認領登記：爲認領人。
3. 收養登記：爲養父或養母。
4. 結婚、離婚登記：爲雙方當事人。
5. 監護登記：爲監護人。
6. 死亡登記依次爲：家長、同居人、死亡時所在之房屋或土地管理人、殮葬之人。
7. 死亡宣告登記：爲聲請宣告死亡之人。
8. 繼承登記：爲繼承人。

(六)聲請處所如左：

1. 出生登記：出生地之戶籍主任。
2. 收養登記：養父母之本籍地或寄籍地戶籍主任。
3. 結婚、離婚登記：事件發生時住所所在地之戶籍主任。
4. 監護登記：受監護人本籍地或寄籍地之戶籍主任。
5. 死亡登記：死亡地或死亡者之本籍地或寄籍地之戶籍主任。
6. 繼承登記：被繼承人之本籍或寄籍地之戶籍主任。

- (㉔)被登記者非本籍人時，登記後，將聲請書複本分送本籍地、寄籍地之戶籍主任。
- (㉕)受理遷徙登記，戶籍主任將戶籍謄本送新管轄區域之戶籍主任。
- (㉖)戶籍主任於登記後，應謄寫關係登記簿副本，送縣市政府。
- (㉗)變更戶籍或人事登記應經縣市政府許可。
- (㉘)更正登記得經縣市政府或司法機關之許可，聲請辦理。
- (㉙)統計、季報各十二表。

民國二十三年三月三十一日，國民政府修正公布「戶籍法」，修正內容僅係戶籍登記簿之編記及蓋印，不及其他。六月二十五日，內政部公布「戶籍法施行細則」。其要點為：

- (一)未成立鄉鎮公所或坊公所地方，依警區辦理；未設警區地方，由監督官署酌量畫區辦理。
- (二)原有戶籍應於「戶籍法」施行後三個月內，由家長向本籍地或寄籍地聲請登記。
- (三)登記簿因天災事變，致正副本同時滅失毀損時，應通知關係人民，於一定期間內，重行聲請登記。
- (四)聲請得以聲請書郵寄，戶籍主任得以書面記載，派員查復。
- (五)轉籍或遷居登記之聲請期間，為事前五日。
- (六)除籍簿保存五十年，關係書類保存十年。

民國二十三年七月一日，「戶籍法」及其施行細則同日施行。當時各省對「戶籍法」多不了解，認為戶籍登記無庸辦理，因之未能實施。其間試辦地區，計有雲南、察哈爾兩省及廣東汕頭市、山東鄒平縣、江蘇江寧縣、浙江蘭溪縣、河北定縣、四川新都縣，皆僅完成初次設定戶籍登記工作，並未能廣續辦理動態登記。二十五年七月十四日，內政部修正公布「戶籍法施行細則」，作有系統之規定。其要點為：

- (一)戶籍機關，在省為民政廳，直隸市為警察局，縣市為民政科或警察局。
- (二)初次辦理戶籍登記，先編整保甲，由保甲長按家通知家長填寫或代家長填寫戶籍登記聲請書，送鄉鎮公所

爲設籍登記。

(三) 戶籍登記後，設籍、除籍或人事變動，家長或聲請義務人應自行聲請登記。保甲長亦應通知家長或聲請義務人聲請登記。

(四) 戶籍人員，每月應隨帶戶籍人事登記簿，抽查校對。

(五) 設立新戶或撤除本戶時，應由聲請義務人填寫或由保甲長查詢代填聲請書，聲請登記。

(六) 因人事變動而發生戶籍或家內人口變動時，應在戶籍登記簿爲變更登記。

(七) 轉籍時，應向原鄉鎮聲請爲除籍登記，並向移轉之鄉鎮聲請爲設籍登記。

(八) 遷徙時，應分別向原管及新遷鄉鎮聲請爲變更登記。

二、戶籍登記法規之統一

民國二十七年，內政部接管保甲。二十八年九月十九日，國民政府公布「縣各級組織綱要」，將保甲納於自治之中，規定保甲爲鄉鎮內之編制。二十九年八月十日，行政院公布「非常時期重要城市戶口查報登記暫行辦法」，其要點如左：

(一) 戶口之種類：

1. 固定戶口：指世居或有一定居住目的及居住一年以上者而言。

2. 流動戶口：指旅行、寄寓或居住未及一年者而言。

(二) 固定戶口按月查報或抽查一次，流動戶口按半月查報一次並隨時抽查。

(三) 流動戶口遷入時，應向警察機關填報。

(四) 出生、死亡、外出、寄寓或其他異動，均應向警察機關報告。警察機關應即調查更正原查記表。

(五) 固定戶口內之寄寓人數超出原居住人數，另行立戶。

民國三十年九月十八日，內政部依據「縣各級組織綱要」之規定，制定公布「縣保甲戶口編查辦法」，爲重

要城市以外地區調查戶口之依擬，其要點如左：

- (一)保甲以戶爲單位，編制依「縣各級組織綱要」之規定。
- (二)編查之期間及區域，由省府定之。
- (三)同一處所、同一主管人之下共同生活、營業、辦事者爲一戶。其區分爲：1.普通戶。2.船戶。3.寺廟戶。4.公共戶。5.外僑戶。6.特編戶：同一編查區內五里以內不滿一甲，十里以內不滿一保之畸零戶。7.臨時戶：流動靡常之戶。8.合於「戶籍法」規定之戶，另加註明。
- (四)編組保甲，同時調查戶口，填具戶口調查表。
- (五)保甲戶口編查完竣，鄉鎮公所應依「戶籍法」及其施行細則賡續辦理戶籍與人事登記，以及暫居戶口之異動登記。

民國三十年十二月一日，內政部復綜合有關法規，修正公布「戶籍法施行細則」，同時廢止「戶口調查統計報告規則」、「人事登記暫行條例」及「清查戶口暫行辦法」。其要點爲：

- (一)戶籍機關，省市爲民政廳或社會局，縣市設科。
- (二)戶籍登記種類：分本籍住戶登記及寄籍住戶登記二種。
- (三)戶籍登記，在聲請人未能自行聲請前，其程序：
 - 1.由保甲長召集甲長，按甲按戶查詢填寫戶籍登記表。
 - 2.再由保長召集保民大會，按戶朗讀。
 - 3.戶籍登記表加寫二張，一交家長，一繳鄉鎮公所作戶籍正本，一存保作戶籍簿副本。
- (四)人事登記之種類：分遷入、遷出、出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告及繼承登記十種。
- (五)人事登記，在聲請人未能自行聲請前，其程序：

1. 由保長召集甲長，按甲按戶查詢填寫人事登記表及戶籍簿正副本之人事變動事項。

2. 如有增戶或減戶時，即增添或除出戶籍登記表；除出之戶籍登記表保存至少二十年。

3. 再由保長召集保民大會，按戶查詢，人事如有變動，由家長更正，其不能更正者，由保甲長或小學教員代為更正。

4. 人事登記表加抄一份，一送鄉鎮公所作正本，一存保作副本。

(六) 戶籍統計分本籍住戶及寄籍住戶統計表二種。

(七) 人事統計分：遷入、徙出、出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告及繼承統計表十一種。

(八) 外僑居留及僑居國外人民登記施行細則另定之。

民國三十一年一月七日，內政部公布「暫居戶口登記辦法」，其要點如左：

(一) 暫居戶口之意義：在縣市內居住滿一個月，未取得該縣市之本籍或寄籍者。

(二) 登記事項：分遷出、徙入、出生、結婚、離婚及死亡六種。

(三) 未規定之登記事項，就其增減性質，列入遷徙項內。

(四) 流動戶口由保或旅舍設冊登記，月終由保長彙報鄉鎮。

(五) 暫居戶口繼續居住滿六個月，有繼續居住之意思，取得寄籍者，應於暫居戶口登記簿內為遷出登記，同時於寄籍戶籍登記簿內為設籍登記。

民國三十一年七月一日，內政部成立戶政司，同時公布「充實各級戶政機構辦法」，辦法要點為：省政府應於民政廳內設戶政科，縣政府應於民政科內設戶政股，鄉鎮增設戶籍幹事。同年底，已設置戶政機構者，計十九省市，除日軍占領區外，均已設置。

民國三十二年，行政院明令為戶政年。二月，內政部公布「各省市辦理戶籍及人事登記實施程序」。三月，

行政院核定：以四川、貴州、甘肅、寧夏、青海、廣西、重慶七省市為普遍辦理區域；廣東、江西、雲南、湖北、湖南、陝西、安徽、西康、福建、河南、新疆十一省則分區辦理。由各省市訂定計畫，統限於七月一日開始辦理，惟蒙古、西藏兩地方及新疆暫緩辦理。當時，各省均認真執行，計至次年底止，已辦理登記者，達五百二十縣市。七月二十八日，內政部公布「遷徙人口登記辦法」，其要點為：

（一）遷徙人口指不變更戶籍及暫居戶口登記之往來人口。

（二）遷徙人口應由家長隨時報告保甲長，保甲長並應隨時調查，轉報鄉鎮公所登記。

（三）遷徙在十日以內，或不出本鄉鎮者，得由保甲長設冊登記，月終彙報鄉鎮公所備查。

（四）鄉鎮公所彙編遷徙人口統計表，層報內政部。

至此，行政院決定：以「戶籍法」為辦理登記之母法，以修正「戶籍法施行細則」、「暫居戶口登記辦法」、「遷徙戶口登記辦法」為實施登記之法規。至調查法規，則以「非常時期重要城市戶口查報暫行辦法」、「縣保甲戶口編查辦法」為依據。

三、戶籍登記制度之確立

民國三十三年，內政部通盤整理戶政法規，擬具調整戶政法規原則六項：

（一）統一登記法規：凡搜集靜態人口數字之戶口普查，確定人民屬籍與身分之戶籍及人事登記，明瞭戶口動態，以供治安需要之戶口查報悉歸納於同一法規之中，使成為一完整之戶政法規；惟編查保甲之調查部分，併入「戶籍法」中，其編整部分則另行規定。

（二）統一查記行政：凡現行以統計為目的之戶口普查，以治安為目的之戶口調查，以保甲編整為目的之戶口編查，均由內政部戶政司主管，以統一其行政。

（三）廢除寄籍制度：依「地方自治開始實行法」內「不論土著與寄居……悉盡義務，同享權利」之規定，採一人一籍制度，廢除寄籍之規定。

(四)廢除以戶定籍制度：戶非權利義務之主件，無以戶定籍之必要，故以個人爲登記對象，一面仍記載其家長親屬，一面將戶之性質及其名稱記載於調查表中。

(五)包括常住及現住人口：戶口登記不僅限於確定人民之屬籍與身分，故凡常住人口及現住人口均需登記。除登記常住人口外，並增加遷徙一項，以登記現住人口。

(六)簡化辦理手續：登記程序力求簡易，其應辦而非必要者，作彈性規定；登記項目、統計表報及聲請手續，均力求減少，總期簡而易行，疏而不漏。

民國三十三年九月二十三日，內政部提出「戶籍法」及其施行細則草案，其中戶口普查部分，於三十四年三月二十四日奉行政院令轉主席指示：「戶口普查業務准歸內政部主管，但其有關統計技術部分，應與主計處切實聯繫。」寄籍部分，經國防最高委員會討論，準酌我國實情，仍行保留。九月十一日，內政部公布「收復區實施戶口清查辦法」。其要點爲：

(一)縣市政府成立或遷回時實施，三個月內辦竣。

(二)縣市政府爲主辦機關，戶警人員爲主辦人員。

(三)空戶番號得予保留，人民遷回時，隨時編入。

(四)遷徙民眾過多之區，先登記在家人口，其陸續歸來人口，由保甲長隨時調查登記，月終彙報鄉鎮公所。

(五)清查完竣，各保即辦戶口異動登記，並按月彙編戶口異動統計層報內政部。

抗戰期間，全部或局部淪陷者，計有三十七省七院轄市，共一千一百四十七縣市局旗。收復後，完成戶口清查者十九省市，局部完成者八省市，共七百七十八縣市局旗。地方未靖無法舉辦者，計有松江、合江、黑龍江、嫩江、興安、大連、哈爾濱七省市。

民國三十五年一月三日，國民政府修正公布「戶籍法」，其修正之要點爲：

(一)增列由他縣遷入有久住意思者應爲設籍登記之規定。

(二)將已有本籍而在他縣內有住所或居住滿六個月者，以該縣爲其寄籍，修正「滿六個月」爲「一年以上」。

(三)增加遷徙登記之規定：

1. 遷出戶籍管轄區域在一個月以上，不變更所屬之籍者，應爲遷出之登記。

2. 由他戶籍管轄區域遷入在一個月以上，不變更所屬之籍者，應爲遷入之登記。

(四)統一規定聲請處所爲所在地之鄉鎮公所。

(五)增列籍別登記、遷徙登記之聲請人爲本人或家長，變更、更正、撤銷登記之聲請人爲原聲請人。

(六)統一規定聲請期間爲事後十五日，但遷出之登記爲事前。

六月二十一日，行政院修正公布「戶籍法施行細則」。其要點爲：

(一)辦理戶口查記之機關：省市於民政廳局設戶政科，縣於民政科設戶政股。

(二)戶口調查：原戶口編查法規中編組保甲，原「戶籍法」中立戶，均併入。

1. 省或縣政府訂定調查日。

2. 編組或整理保甲，於調查前十日內完成。

3. 區分戶：

(1) 共同生活戶：普通住戶及船戶。

(2) 共同事業戶：商店、寺廟、公署、學校及其他公共處所。

4. 調查日起，由調查人員按戶查口，填寫戶口調查表。共同事業戶得僅調查其人數，發表令其填報。戶口

調查表並得以戶籍登記聲請書代替。

5. 戶口調查之人口：

(1) 常住人口：本籍現住人口遷出未變更本籍者、居寄滿一年得設寄籍者。

(2) 現住人口：調查日在所查戶內者。

6. 調查完竣，由鄉鎮公所派員複查；鄉鎮以上區域，由上級派員抽查，並即辦理戶籍登記。

(三) 戶籍登記：

1. 戶籍登記，除戶口調查時初次辦理者外，應經聲請人聲請，鄉鎮戶政人員應每月巡迴抽查一次，每年年終按戶校正一次。

2. 初次戶口登記，由鄉鎮依戶口調查資料過錄戶籍登記簿正本，並以原資料彙呈縣市過錄戶籍登記簿副本。並得以人口卡片代替戶籍登記簿。

3. 初次戶籍登記後，戶籍登記之聲請書經鄉鎮登記後，過錄謄本，每月彙呈縣市登記，原書及謄本均分類裝訂，作為戶籍登記簿分冊。

4. 登記事項應登記於事由欄，設籍及遷入或創設新戶以新簿頁或新卡片編入，除籍或死亡及死亡宣告以紅線註銷，註銷之簿卡應分類保存。

5. 非本籍人口為籍別或身分登記時，除籍別與遷徙登記同時辦理外，受理之鄉鎮應以聲請書謄本通知其本管區之鄉鎮登記。

(四) 新增國民身分證一章，規定：國民身分證由縣製備，每人一份；但未滿十八歲者除請求發給外，得不發給。死亡登記者繳還鄉鎮公所，呈由該管縣政府註銷之。

(五) 戶口統計，原「戶籍法」季報及年報共十二表，其施行細則，戶籍統計二表，人事統計十一表。簡化為月報六表，年報四表。

十月二十三日，行政院令國防部廢止「修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」、「修正剿匪區內各縣戶口異動登記辦法」，同時令內政部廢止「暫居戶口登記辦法」及「遷徙戶口登記辦法」。至此，戶籍登記法規統一為「戶籍法」及「戶籍施行細則」。施行兩年，全國已辦戶籍之二十七省，共有一千四百三十六縣市及十院轄市已辦登記。其餘未辦者，皆屬地方未靖地區。已製發身分證者，有九百三十三縣市及十院轄市。

民國三十七年十二月七日，內政部復修正公布「戶籍法施行細則」，刪去製發國民身分證酌收工本費之規定。

民國四十三年立法院主動修正「戶籍法」第十七條及第十八條，送請總統於十二月十八日公布。修正之要點如後：

（一）增訂本籍之規定：

1. 父母本籍不同者，以其父之本籍爲本籍；父爲贅夫，以其母之本籍爲本籍。
2. 父無可考者，以其母之本籍爲本籍。

（二）改「妻以夫之本籍爲本籍，贅夫以妻之本籍爲本籍」爲「妻得以夫之本籍爲本籍，贅夫得以妻之本籍爲本籍」。

（三）增訂「未成年子女因父母離婚而約定轉籍者」，應爲設籍登記。

第三節 戶籍登記之改進

一、改進臺灣省戶口查記

臺灣光復後，已依戶籍法規辦理戶籍登記。民國四十五年内政部爲改善臺灣戶政，加強戶警配合，嚴密戶口查記，依據行政院交下五項原則，擬訂「改進臺灣省戶口查記辦法草案」，呈經行政院於十月十八日核定，由內政部行知臺灣省試辦。其主要部分爲戶政機關與警察機關之分工合作，該辦法之內容如後：

（一）公證人民身分、籍別登記及遷徙登記由戶政機關辦理，流動人口登記由警察機關辦理。

（二）鄉鎮區市公所置戶籍副主任二人：一由戶籍課長兼任；一由當地警察分局戶口局員或巡官兼任，並兼理戶籍人員人事管理。

(三)戶籍相關業務，以鄉鎮區市公所為聯繫中心，由戶口局員或巡官兼任之戶籍副主任聯繫。

試辦結果，警兼戶籍副主任因本身工作繁忙，難以兼顧，戶警聯繫亦有未足。民國五十四年五月二十日，內政部修正公布「改進臺灣省戶口查記辦法」，對於戶政與警察機關合作部分，修正為：

(一)警察機關協助戶政機關查尋遷出未報之行方不明人口。

(二)廢止警兼戶籍副主任。

(三)鄉鎮公所受理戶籍登記，於當日或次日通報相關之警察派出所；警察機關將戶口查察所得戶籍資料，隨時通報戶政機關。

(四)各級戶警人員定期會報，戶籍主任與相關之戶口局員或分駐所所長保持聯繫。

二、改進臺灣地區戶政

民國五十八年，內政部為適應戡亂時期需要，確保國家社會安全，擬訂「戡亂時期臺灣地區戶政改進辦法草案」，呈經行政院於五月十五日公布，自七月一日起試行一年。其要點為：

(一)戶籍登記由警察機關辦理。

(二)鄉鎮區市設戶政事務所，主任由鄉鎮區市長兼任，副主任由警察分局副分局長兼任。

民國五十九年、六十年，行政院核定繼續試行。六十二年三月十二日，行政院再度修正該辦法。其要點為：

(一)戶政事務所隸屬直轄市及縣市警察局。

(二)戶政事務所主任由適當人員兼任之。

三、戶籍登記法規之再修正

民國六十二年復將戶籍法規通盤修正。七月十七日，總統令修正公布「戶籍法」，其修正重點為：

(一)鄉鎮設戶政事務所，隸屬鄉鎮公所。在動員戡亂時期，戶政事務所得經行政院之核准，隸屬警察機關。

(二)遷入居住設籍之規定，增加滿六個月以上之期間。

(三)流動人口登記辦法由內政部另定。

(四)戶籍登記之種類，增訂行業職業登記及教育程度登記二種。

(五)對遷徙、出生及死亡事項，故意不申請登記之申請義務人，經二次催告仍不申請登記者，增訂戶政機關得依職權呈准逕予登記。

(六)舊法以登記為主，新法增列戶口調查專章。

民國六十三年七月十日，行政院再修正公布「戶籍法施行細則」，將有關規定之重要內容訂入本細則。其修正重點如左：

(一)戶政機構：省政府為民政廳戶政科，縣政府為民政局戶政課。動員戡亂時期經行政院核准，省縣政府得將戶政科、課改隸省警務處、縣警察局。

(二)保甲改為村（里）鄰，編組村（里）鄰之規定刪除。

(三)戶口編組從戶口調查章內抽出，另立一章。

(四)戶口調查章，除原戶口調查改稱戶口清查外，增列查對戶籍及校正戶口之規定。

(五)原戶口調查及戶籍登記之對象為常住人口及現住人口，茲將常住人口修正為本籍遷出人口。

(六)縣政府保存戶籍登記之副本，改為縣政府編製戶口卡，為戶籍登記簿之副份。

(七)辦理職權登記，增列第二次催告時，應告知經二次催告仍不申請者，逕予登記，並於核准時通知申請人。

(八)增列國民身分證必要時得由省或內政部製備，並增加應隨身攜帶，除法律另有規定外，不得扣留之規定。

(九)僑居國外人民及流動人口查記之有關規定均予刪除。

(十)戶口統計，月報由原六表改為戶籍登記之現住人口一表；年報由原四表改為戶籍登記或戶口調查之現住人口九表，以及戶籍登記之現住人口全年出生、死亡及結婚數六表。

第四節 姓名使用

一、更改姓名規則

國民政府定都南京後，民國十七年五月二十五日內政部公布「審核更名改姓及冠姓暫行規則」。其要點如下：(一)同在一機關服務，姓名相同；或同在一地方居住，姓名相同者，得改名。(二)因承繼或歸宗，得改姓。(三)非漢人，得冠漢姓。九月七日，內政部修正公布該規則，改稱「修正內政部審核更名改姓及冠姓規則」。其修正重點爲：(一)改姓或冠姓者，同時不得更名，但旗人原名及譯音在三字以上者，得酌改。(二)專門以上學校畢業生及在校學生更名改姓者，按最高教育行政機關限制辦法辦理。

民國二十二年六月八日，內政部復修正該規則，改稱「審核更名改姓及冠姓規則」，增加一條：公務員或律師更名改姓或冠姓者，按其原有學歷，依教育部限制辦法辦理。三十三年二月七日，內政部再修正公布該規則。三十七年十二月三日，內政部復修正公布該規則，改稱「更改姓名規則」。本次修正比較詳盡，其內容要點爲：

(一)有左列情事之一，得改姓。

1. 被認領。

2. 被收養或終止收養。

3. 結婚或離婚。

(二)有左列情事之一，得更名。

1. 同時在一機關服務，或同在一學校肄業，姓名相同。

2. 同時在一市縣內居住六個月以上，姓名相同。

3. 現時銓敘姓名相同，經銓敘機關通知。

4. 與通緝人犯姓名相同。

(三) 有左列情事之一，得更改姓名。

1. 原名譯音過長。

2. 爲僧尼而還俗。

(四) 核准更改姓名者，應向戶籍機關申請爲變更或撤銷之登記。

二、姓名使用條例

民國三十年七月十七日，國民政府公布「姓名使用限制條例」。其要點爲：

(一) 本名以一個爲限，登記於戶籍上姓名爲本名；使用姓名或別號者，應表明其本名。

(二) 財產權之取得、設定、移轉或變更，應使用本名，或表明其本名。

(三) 共有財產使用堂名或其他名義者，應表明共有人之本名，共有人總數超過二十人者，得僅表明代表人之本名。

民國三十七年十二月四日，總統令另行公布「姓名使用條例」。其要點爲：

(一) 本名以一個爲限，並以戶籍上登記之姓名爲本名。

(二) 人民對政府調查或向政府申請，均應使用本名。

(三) 學歷、資歷及其他證件，應用本名。

(四) 財產權之取得、設定、移轉或變更應用本名。登記時，非提出國民身分證或戶籍謄本，產權登記機關不得核准。

(五) 存款或儲蓄開戶時，非提出國民身分證或戶籍謄本，銀錢業不得接受。

(六) 共有財產使用堂名或其他名義時，應表明共有人之本名。

(七)在本條例施行前，學資歷、財產權或其他證件非用本名者，應於本條例施行後一年內為本名之更正。

(八)施行日期，以命令定之。

民國三十九年十二月二十二日，總統令修正公布「姓名使用條例」第七條，將該條原定本條例施行後一年內聲請為本名之更正，修正為「二年內」。「姓名使用條例」雖經公布修正，但並未施行；原「姓名使用限制條例」當時亦未廢止，直至四十一年十一月二十日，始由總統明令廢止。

三、姓名法規之統一

民國四十一年四月，內政部鑒於姓名法規仍有「更改姓名規則」與「姓名使用條例」二者併存之紛歧，乃予修訂，將二者實行部分合併，刪去刑罰與罰鍰，訂為「姓名條例」草案，完成立法，於四十二年三月七日總統令公布「姓名條例」，同時廢止「姓名使用條例」。「姓名條例」之要點如左：

(一)本名以一個為限，並以戶籍登記之姓名為本名。

(二)對政府調查或向政府申請，應使用本名。

(三)學資歷及其他證件、執照，應用本名，其不用本名者無效。

(四)左列情事，應用本名；不用者，產權機關或承辦人不得辦理。

1. 財產權之取得、設定、移轉或其他登記。

2. 存儲銀錢財物。

3. 共有財產應表明之共有人或其代表人。

(五)有左列情事之一，得申請改姓。

1. 被認領。

2. 被收養或終止收養。

3. 其他依法改姓。

(六)有左列情事之一，得申請改名。

1. 同時在一機關服務，或同在一學校肄業，姓名相同。
2. 同時在一縣市內居住六個月以上，姓名相同。
3. 銓敘時發現姓名相同，經銓敘機關通知。
4. 與通緝人犯姓名相同。

(七)有左列情事之一，得申請更改姓名。

1. 原名譯音過長，或不正確。
2. 僧尼還俗。
3. 執行公務應更改姓名。

(八)在本條例施行前，證件、執照或財產登記、存儲銀錢財物，不用本名者，應申請為本名之更正；但得以學資歷證件或其他足資證明文件之名字，申請變更戶籍上本名之登記，均以一次為限。

六月二十日，內政部合併「更改姓名規則」及「姓名使用條例」程序部分之規定，改訂為「姓名條例施行細則」，公布施行，同時廢止「更改姓名規則」。至是，姓名法規簡明扼要，已符合法制。該施行細則要點為：

(一)本名之證明，為國民身分證或戶籍謄本，非有存案必要，不得令交戶籍謄本。

(二)左列情事，非提出本名之證明，對造不得受理。

1. 行使公民權利。
2. 提起訴願、訴訟或請求公證。
3. 就學、應考、就職或就業。
4. 提取銀錢財物或保險。
5. 訂立契約。

6. 其他法律行爲有必要者。

(三) 初次設定戶籍時，應確定其本名。

四、姓名法規之修正

民國四十四年六月二十八日，內政部修正公布「姓名條例施行細則」，其修正重點爲：

(一) 依「姓名條例」申請更改姓名，須改註學資歷證件上姓名，及依該條例第八條申請更正學資歷證件上姓名。原施行細則規定，均由核辦之縣市政府、省政府或內政部辦理，茲修正由當事人申請原發證機關或其主管機關核辦。

(二) 依「姓名條例」第八條規定申請更正姓名之期間，原施行細則規定爲該條例公布施行後之一年內，茲修正爲由內政部以命令定之。

民國四十七年五月十日，內政部在修再公布「姓名條例施行細則」，刪去依「姓名條例」第八條申請更正姓名期間之規定。五十年十月十九日，內政部再修正「姓名條例施行細則」第五至第八條條文。降低更改姓名核定機關之層次，以資簡便。五十四年十二月一日，總統令修正「姓名條例」第六條條文，增列命名文字字義粗俗不雅者得申請改名一款；並增加該條第二項，依該款申請改名者以一次爲限。

第三章 戶口普查

第一節 法制之建立

民國二十一年十月十九日，國民政府公布之「統計法」，有基本國勢調查之規定。其後，二十三年四月二十四日，國民政府主計處公布「統計法施行細則」，始有戶口普查之名稱。三十年二月十三日，國民政府公布「戶口普查條例」，內容甚為具體，要點如左：

(一)戶口普查之意義：在指定時刻下，普遍查記全國或一地域內全部戶口。

(二)戶別：

1. 戶之意義：在同一處所及同一主持人之下，共同生活或共同營業或共同辦事者之集合體。

2. 戶之種類：

(1)普通戶。

(2)營業戶：商號、工廠、銀行及其他營業組織。

(3)公共戶：機關、學校、軍營、監獄、寺廟、會館及其他公共處所。

(三)戶口普查之對象：

1. 常在人口：在所查戶內，常時住宿或營業或辦事之人口。

2. 現在人口：於普查標準時刻，適在所查戶內之人口。

(四)戶口普查項目：

1. 戶長姓名；爲營業戶或公共戶者，其名稱。
2. 戶內各人姓名及與戶長之關係。
3. 性別。
4. 實足年齡及出生年月日。
5. 未婚、有配偶、鰥寡或離婚。
6. 教育程度與畢業或肄業學校之名稱。
7. 從事或辦事處所與所任職務。
8. 本籍；爲外國人者，其國籍。
9. 現在或他往。
10. 其他應查事項，得視實際情形增加。

(五) 戶口普查之區域：

1. 全國戶口普查。
2. 各級政府須各別舉行戶口普查。
- (六) 戶口普查之週期：全國戶口普查至少十年舉辦一次。
- (七) 戶口普查標準時刻與期限，以命令定之。
- (八) 查填方式：挨戶查填、戶長自填或二者並用。
- (九) 申請義務人：戶長或其代理人。
- (十) 戶口普查機構：舉辦時得設臨時機構。
- (十一) 戶口普查之統計：全國戶口普查由國民政府主計處辦理。
- (十二) 戶口普查經費：各級政府編造臨時預算，必要時由上級補助。

(五) 保密：戶口普查表內容，除統計目的外，不得宣布。

民國三十一年十月十七日，修正公布「戶口普查條例」。其要點爲：

(一) 舉辦戶口普查時，增列內政部得派員視察指導或協助辦理。

(二) 直隸於行政院之市改爲院轄市。

(三) 舉辦全國戶口普查時，改由行政院院長任全國普查長，國民政府主計長及內政部部长分任副普查長。

民國三十四年三月二十四日，行政院特奉國民政府主席蔣中正指示：「戶口普查業務，准歸內政部主管。」

三十五年一月三日，修正公布之「戶籍法」，將戶口普查明定由內政部主管，並廢止「戶口普查條例」。三十六年三月十二日，國民政府公布「戶口普查法」。該法與原條例除主管機關變更外，有以下之不同：

(一) 刪除地方戶口普查之規定。

(二) 刪除戶之意義及種類之規定。

(三) 原常在人口改稱常住人口。

(四) 刪除戶口普查項目之規定，授權內政部定之。

(五) 刪去戶口普查期限之規定，戶口普查年份由國民政府以命令定之。

(六) 戶口普查統計，改由內政部會同國民政府主計處辦理。

(七) 原另定施行細則，改爲另定實施方案。

「戶口普查法」公布後，內政部即參照歐美各國成例、國際統計學會決議及我國實際情形，並邀請國內外專家提供意見，擬具第一次全國戶口普查計畫，呈經行政院於民國三十七年八月二十一日核定。該計畫之戶口普查標準日爲四十年十月一日。三十八年一月二十日，總統令修正公布「戶口普查法」，所修正者除機關名稱外，僅有罰鍰數額，不及其他。嗣後大陸淪陷，第一次全國戶口普查未能舉辦。

民國四十五年初，政府決定舉辦臺閩地區戶口普查，爲適應當時情勢，便利普查實施，同時決定修正「戶口

普查法」。六月七日，總統令修正公布「戶口普查法」，修正要點如後：

(一)原法僅規定全國性戶口普查，修正增列必要時得舉辦臨時戶口普查或分區戶口普查。

(二)原法規定戶口普查，以查現在人口為主，兼查常住人口；修正為以查常住人口為主，兼查現在人口。

(三)原法以內政部人口局局長、主計部統計局局長為副戶口普查長，修正改以有關機關正副首長為副普查長，並將機構增為中央、省、縣、鄉四級。

(四)原法戶口普查經費純由國庫開支，修正為由各級政府編造臨時預算，財政困難地區，始由國庫或省庫補助。

(五)原法罰鍰以金元為單位，修正為銀元，並將罰鍰數額酌予提高。

第二節 四十五年臺閩地區戶口普查

民國四十四年十二月，總統蔣中正指示：「臺灣人口普查於施政關係綦為鉅切，應即刻列為行政院省政府重要工作，即定切實辦法，付諸實施。」四十五年二月十六日，成立行政院戶口普查處。一面配合國際規定，以應聯合國之需要；一面適應我國情況，以便順利推進戶口普查工作，研擬「臺閩地區戶口普查實施方案」草案，送由內政部審定，於六月三十日公布。該方案特點有四：

(一)採用複合普查表式：此次普查表共有四種，第一種一般住戶適用，為代填式，以戶為單位之連記表；第二種戶外人口適用，為代填式單人表；第三種現役在營軍人適用，為自填式單人表；第四種駐外文武公務人員及其眷屬適用，為自填式，以戶為單位之連記表。其中第一種表分畫成單人表後，適於人工整理。

(二)利用戶籍登記資料：由鄉鎮公所根據戶籍登記簿造具普查底冊，作為編查戶口之藍本，並以國民身分證及戶口名簿作為核對現在人口之憑證，均係利用戶籍登記資料便利查記工作。

(三)實施臨時交通管制：戶口普查查記現在人口時，採用日據時期辦理臺灣戶口普查之成例，實施交通管制，使人口之活動近於停止狀態，以便於查記。

(四)補辦查報：普查標準時刻未接受現在人口普查之人口，得於普查後三日內，向所在地之鄉鎮公所補行查記；其未申報戶籍登記之人口，得於普查後，依照規定補辦戶籍登記，免予處罰，藉以消除空漏。

「臺閩地區戶口普查實施方案」之要點如後：

(一)普查日期：以民國四十五年九月十六日為普查標準日期，以該日午前零時為普查標準時刻。

(二)普查範圍：左列人口均予調查。

1. 普查標準時刻住居及適在臺閩地區之中華民國國民（包括現役軍人）。

2. 普查標準時刻住居及適在臺閩地區之外僑。

3. 普查標準時刻派駐國外之文武公務人員及其眷屬與前往臺閩地區以外之短期旅客。

4. 普查標準時刻前離開臺閩地區港口之船舶上所乘載之人口，中途未停泊於其他港口，而於普查標準時刻起三日內返回原泊港口，或進入臺閩地區其他港口者。

但左列人口不予調查：

1. 外國派駐臺閩地區之外籍文武公教人員及其眷屬。

2. 乘坐飛機船舶，於普查標準時刻前，或適於該時刻降落臺閩地區內之機場，或進入臺閩地區港口，仍乘原機或原船離境之過境旅客。

(三)普查對象：常住人口及現在人口。

1. 常住人口：在所查戶內經常共同生活或營共同事業之人口。其判別方法如左：

(1) 世居所查戶內，或遷入所查戶內，有繼續居住之意思者。

(2) 從事流動性職業者，以普查標準時刻所在地為準，視為該戶之常住人口。



(3) 受刑事或保安處分者，爲該監獄或管訓機構戶內之常住人口。
(4) 海員、漁民在陸上有居住場所者，視爲該場所戶內之常住人口；在陸上無居住場所者，以其戶籍所在地爲準，視爲該所在地之常住人口。

(5) 在國外就學或短期經商及旅行，在本普查區域內保留戶籍者，視爲所查戶內之常住人口。
(6) 現役在營軍人視爲軍營所在地之常住人口。

但左列情形不得視爲所查戶內之常住人口：

- (1) 因服兵役已遷出所查戶內之人口，而該戶戶籍尙未註銷者。
- (2) 已遷出所查戶內，但仍兼該戶戶長者。
- (3) 來自本普查區域以外之短期旅客。

2. 現在人口：普查標準時刻適在所查處所之人口，其判別方法如左：

- (1) 常住人口：普查標準時刻留在該戶內者。
- (2) 非常住人口：普查標準時刻適在該戶內者。
- (3) 戶外活動性人口：以普查標準時刻之所在地爲準，視爲該所在地之現在人口。

(四) 普查項目：

- 1. 戶別：普通住戶或非普通住戶及其名稱。
- 2. 稱謂：即與戶長之關係。
- 3. 姓名。
- 4. 性別。
- 5. 出生年月日。
- 6. 本籍或國籍：臺省籍人口，查其祖籍；山地同胞，查其族系；外省籍人口，查其來臺年份；外僑查其國

籍。所有人口均查其出生地。

7. 婚姻狀況：查未婚、有配偶、喪偶及離婚。

8. 就業情形：有業者，查其現在之行業、職業及從業身分；失業者，查其過去之行業、職業及從業身分；無業者，查其無業原因，並附查特殊技能。

9. 教育程度：查識字者、不識字者及失學兒童。識字者，並查其學校、科系或考試種類名稱。

普查標準時刻臨時在場人口，僅查其姓名、性別及常住之縣市、省市或國別。

（五）實施普查之準備：

1. 普查區之畫分：普查區以同一村里之一至三個鄰（平均五十戶左右）為設置原則，監督區以一村里（平均四至七個普查區）為設置原則。特殊地區如軍區、要塞、監獄等，設特別普查區，直屬鄉鎮普查所。

2. 戶口分布表之編製：戶口分布表應根據民國四十五年五月底戶籍登記資料，以村里為單位編製。

3. 普查地圖之繪製：普查地圖由鄉鎮市區公所，根據警察派出所之警勤區圖，參酌戶籍登記簿簿首之村里區圖及編訂門牌詳圖等繪製。

4. 普查底冊之填發：鄉鎮市區公所應根據戶籍登記簿，以鄰為單位，依序將戶長姓名、戶內人數，抄繕於普查底冊。

（六）普查之實施：

1. 預查填表：市鎮普查員於民國四十五年九月十日起，鄉村普查員於九月八日起，挨戶訪問，約定日期前往查記，填表工作須於九月十五日以前完成。

2. 普查夜暫停交通：民國四十五年九月十六日午前零時起至午前六時止，為實施普查時間，在此時間內得暫時停止交通。

3. 複核：民國四十五年九月十六日午前零時起，普查員會同助理普查員前往各戶複核預查後異動之戶口，

以普查標準時刻之情況為準改正，並查記一時在場人口及戶內外出入口，於該日午前六時以前完成。戶外人口由特別區普查員或監督員會同軍警協助人員調查之，未攜帶國民身分證者，集中村里辦公處調查。接受普查人口未申請戶籍登記者，准予發給證明書，補辦戶籍登記。

4. 補查：補查標準時刻住居臺閩地區之人口，未接受普查者，得於普查標準日後三日內，向該管鄉鎮市區公所請求補查。

(七)統計工作：資料由臺灣省戶口普查處集中以人工整理。統計表分期發表：

1. 初步統計表：民國四十五年十月底發表。
2. 最後結果表：民國四十七年六月底以前分期發表。

第三節 五十五年臺閩地區戶口普查

民國五十三年，行政院決定於五十五年舉辦第二次臺閩地區戶口普查，並同時增辦住宅普查。五十五年一月，成立行政院戶口普查處，根據上次普查經驗，並參酌聯合國人口委員會及統計委員會之建議暨世界各國辦理普查之成規，擬具「中華民國五十五年臺閩地區戶口及住宅普查實施方案草案」，經兩度試查，多次修正，送由內政部於十月十五日公布。該方案改進之處有五：

(一)增加住宅普查：明瞭國民居住情形。

(二)改進常住人口定義：常住人口改為在所查戶內經常居住之人口。

(三)增加戶口普查項目：

1. 一年前居住之地點及居住現址之時間：旨在明瞭人口之活動與都市化程度。
2. 已婚婦女之生育力：查記已婚婦女之結婚年齡及現有子女數及活產數。

（四）舉辦抽樣複查：普查後，為考查資料之正確程度，舉辦事後之抽樣複查。本次抽樣複查係採用最新區段複合抽樣法，以都市千分之十及鄉村千分之五之戶口為複查對象，並根據樣本資料予以推計，進而與普查資料作一比較分析，以供引用時之參考。

（五）使用電子計算機：此次普查，為期迅速產生普查結果，決定由行政院戶口普查處集中辦理，再委託民營機構以電子計算機處理。

第四節 五十九年臺閩地區戶口普查抽樣調查

民國五十九年一月，行政院鑒於各國多以公元零年為普查年度，為順應世界潮流，乃決定於本年舉辦臺閩地區戶口及住宅普查抽樣調查，以期齊一統計基準，便於國際比較。四月，成立設計工作小組，擬訂「中華民國五十九年臺閩地區戶口及住宅普查抽樣調查實施方案草案」，經試查一次修正後，送由內政部於八月三十一日公布。該方案改進之處有三：

（一）精簡調查機構：前二次普查機構，除中央外，省市、縣市局均設置普查處，鄉鎮市區設置戶口普查所，本次僅在行政院設置戶口普查處，省市、縣市局則分設調查小組。

（二）調查資料由行政院電子處理資料委員會整理，較前兩次大有改進。

（三）調查報告書由中央成立編審會編印：前兩次普查報告書均由臺灣省成立編審會辦理，本次則由中央負責，事權較統一。

本次戶口普查抽樣調查之要點為：

（一）調查日期：以民國五十九年十二月十六日為調查標準日期，以該日午前零時為調查標準時刻。

（二）調查範圍：原則上與前二次戶口普查同，惟外僑及駐外文武公務人員及其眷屬採全部調查；短期離境之旅



客及船舶上之人口，則未提及。

(三)調查對象：常住人口，即在所查戶內經常居住之人口。

1. 世居或有經常居住之事實者。
2. 在營外報有戶籍之現役軍人，視為戶籍所在地之常住人口。
3. 入營服役代辦遷出之役男，視為原住址之常住人口。
4. 持有文件有經常居住之意思者、從事流動性職業者、離境之海員漁民及商旅、赴國外留學之學生、受刑事或保安處分者，為所查戶內之常住人口。

(四)調查項目與民國四十五年戶口普查同，內容略有增減之項目如左：

1. 籍別：僅查本籍或國籍。
2. 教育程度：未滿十二歲者，不查是否識字及失學；識字者，查修業程度；初中以上者，查科系，大學以上者，查畢業或肄業；六至三十四足歲者，查是否在學。

(五)抽樣方法：

1. 樣本數量，由臺閩地區三百七十一鄉鎮市區中抽取住戶總數百分之五，約十二萬八千戶。
2. 普通住戶採二段隨機比例抽樣法，第一段抽出樣本村里，抽出率為百分之二十五，第二段抽取樣本戶，抽出率為鄉鎮市區總戶數百分之五。
3. 非普通住戶採分層系統抽樣法，計分十一層，以口為抽樣單位，各層抽出率視實際需要酌予增減。
4. 抽樣以每一鄉鎮市區為一個母體範圍。

(六)實施調查之準備：

1. 調查區畫之畫分，普通住戶以每一樣本村里設置一調查區，每一調查區以樣本戶四十戶為原則。非普通住戶及外國人口，以一百口設置一調查區為原則。另每一鄉鎮市區設置一輔導區。

2. 抽樣表之編製：鄉鎮市區戶政事務所應根據民國五十九年九月三十日戶籍登記簿，編製鄉鎮市區普通住戶抽樣表及非普通住戶人口抽樣表。

3. 調查區簡圖或調查路線圖之繪製：調查員因需要辦理之。

4. 樣本戶口調查底冊之抄繕：鄉鎮市區輔導員依據調查區畫分表、樣本戶口指定單及民國五十九年十月三十一日戶籍登記簿，以調查區為單位，抄繕普通住戶樣本戶調查底冊及非普通住戶樣本戶調查底冊。

(七) 調查之實施：

1. 預查填表：調查員應於民國五十九年十二月一日起，訪問樣本戶，約定時間查記，於十二月十五日以前完成。

2. 複核：調查員應於十二月十六日上午八時起，前往各戶複核預查至十二月十六日午前零時期間戶口之異動，並應於十八日下午六時前完成。

(八) 統計工作：

1. 資料整理：以電子計算機處理。

2. 統計結果：由行政院戶口普查處分期發表之。

(1) 初步統計表：民國六十年一月底發表。

(2) 最後結果表：民國六十年十一月底發表。

第五節 六十四年臺閩地區戶口普查抽樣調查

民國六十三年八月二十三日，行政院根據歷次普查成果，針對當時施政需要，決定六十四年舉辦臺閩地區戶口及住宅普查抽樣調查。嗣即成立設計工作小組，擬訂「中華民國六十四年臺閩地區戶口及住宅普查抽樣調查實



施方案草案」，經試查修正後，送由內政部於六十四年八月二十九日公布，該方案改進之處有四：

(一)增設基層調查組織：鄉鎮市區增設調查小組，置主任兼輔導員，另置幹事一人，協助主任。

(二)改進抽樣方法：採分層二段系統抽樣法。

1. 普通住戶之抽樣方法：除金馬地區仍維持五十九年抽樣方法外，臺灣地區則改以縣市為副母體。第一段抽出樣本村里，其抽出率為百分之二十五，其抽取方法係先作都市程度，分為四類十三層，均採同系統抽出法，抽出相當於該層內村里總數四分之一之村里為樣本村里；第二段在樣本村里內抽出樣本戶，亦採用系統抽出法，從每一樣本村里住戶中抽出各該村里總戶數五分之一住戶為樣本戶。

2. 非普通住戶人口之抽樣方法：採分層系統抽樣法，除金馬地區以鄉鎮為副母體外，臺灣地區則改以縣市為副母體，均作非普通住戶之性質，分為九層，採用系統抽出法，抽出樣本口。

(三)改進常住人口定義：常住人口改為在所查戶內設有戶籍或有經常居住意思之人口。

(四)增加戶口調查項目：增加調查五年前居住之地點一項。

第六節 六十九年臺閩地區戶口普查

民國六十八年六月九日，行政院決定於六十九年舉辦臺閩地區戶口及住宅普查。嗣即成立設計工作小組，擬訂「中華民國六十九年臺閩地區戶口及住宅普查實施方案草案」，經試查一次修正後，送由內政部於七月二十八日公布。該方案改進之處有四：

(一)現役軍人改在戶籍地接受普查：民國五十八年行政院公布「陸海空軍現役軍人戶口查記辦法」，現役軍人均已申報戶籍登記，故本次普查現役軍人改在戶籍所在地接受普查。

(二)增加戶口普查項目：與六十四年調查比較，增加之項目為：1. 是否在家。2. 婦女生育狀況：查記生育總數

及過去十二個月生育嬰兒數。

- (三) 加強基層審核：普查資料複審，本次集中鄉鎮市區戶口普查所辦理，俾能極早發現錯誤，就地更正。
- (四) 事後抽樣複查改由行政院主計處辦理。

附表二、中華民國歷年戶口、性別比例與人口密度一覽表

第四章 國籍行政

第一節 民初之法規

我國最早之國籍法規，爲清宣統元年（一九〇九）閏二月初七日頒布之「國籍條例」及「國籍條例施行細則」。民國元年十一月十八日，大總統公布「國籍法」，即係以「國籍條例」爲藍本重新擬訂者，該法之要點如左：

(一)固有國籍：左到各人屬中華民國國籍。

1. 生時父爲中國人者。
2. 生於父死後，其父死時爲中國人者。
3. 生於中國地，父無可考，或無國籍，其母爲中國人者。
4. 生於中國地，父母均無可考，或均無國籍者。

(二)取得國籍：外國人有左列情事之一者。

1. 爲中國人妻者。
2. 父爲中國人，經其父認知者；但以依其本國法尙未成年，且非外國人之妻爲條件。
3. 父無可考或未認知，母爲中國人經其母認知者。
4. 歸化者。

(三)歸化：除經內務總長許可外，尙須具備左列條件。

1. 繼續五年以上在中國有住所者。
2. 依中國法及其本國法為有能力者，無國籍人則專依中國法定之。
3. 品行端正者。
4. 有相當之財產及藝能足以自立者。
5. 本無國籍，或因取得中華民國國籍即喪失其本國國籍者。
6. 妻非隨同其夫不得歸化者。

（四）歸化條件之減免：

1. 歸化條件減少者：下列外國人，現在中國有住所者，雖未具備五年以上住所之條件，亦得歸化。(1)父或母曾為中國人者。(2)妻曾為中國人者。(3)生於中國地者。(4)繼續十年以上在中國有居所者。以上一至三項中，除第三項外國人之父或母生於中國地者外，均須在中國繼續有三年以上之居所。

2. 歸化條件只須一項者：外國人現於中國有住所，其父或母為中國人者，只須品行端正即得歸化。

3. 歸化條件免除者：外國人有殊勛於中國者，得歸化；不能隨同歸化之妻，亦得歸化。

（五）隨同歸化：歸化人之妻及未成年之子，除其本國法有反對規定者外，均應隨同歸化。

（六）喪失國籍：中國人有左列情事之一者，喪失中華民國國籍。

1. 為外國人妻，取得其夫之國籍者。
2. 父為外國人，經其父認知者。
3. 父無可考或未認知，母為外國人，經其母認知者。
4. 依自願歸化外國，取得外國國籍者。
5. 無中國政府許可，為外國官吏或軍人，受中國政府辭職之命令，仍不從者。
6. 為喪失國籍人之妻及未成年子，隨同取得外國國籍者。

以上第二、三兩項，以依中國法未成年及非中國人之妻爲限；第一、四兩項，以依中國法有能力，並經內務總長許可者爲限。

(七)喪失國籍之限制：有左列情事之一，不得喪失國籍。

1. 屆服兵役年齡，未免除服兵役義務，尙未服兵役者。
2. 現服兵役者。
3. 現任中國官職或議員者。
4. 爲刑事嫌疑人或被告人。
5. 受刑之宣告執行未終結者。
6. 爲民事被告人者。
7. 受強制執行處分未終結者。
8. 受破產之宣告未復權者。
9. 有滯納租稅，或受滯納租稅處分未終結者。

(八)喪失國籍之效果：

1. 中國人喪失國籍者，喪失非中國人不能享有之權利。
2. 已享有前項權利者，若喪失國籍後，三個月以內不讓與中國人時，歸屬於國庫。

(九)回復國籍：原爲中國人有左列情事之一者。

1. 因婚姻喪失國籍，婚姻關係消滅後，經內務總長許可復籍者。
2. 隨夫喪失國籍者（準用前項規定）。
3. 自願歸化外國喪失國籍，現於中國有住所，合品行及財藝條件，復籍後不致重籍，且經許可復籍者（歸化人及隨同歸化之子除外）。

4. 隨父喪失國籍，依中國法及其本國法為有能力者（準用前項規定）。

(十) 隨同回國後：回復國籍人之妻及未成年之子女，除其本國法有反對規定者外，均應隨同回復。

民國二年十一月三日，教令第三十八號公布「國籍法施行細則」。該細則除規定變更國籍之程序外，並規定「國籍法」施行前聲請案如何處理。三年十二月三十日，大總統修正公布「國籍法」，其主要修正為：

(一) 取得國籍增列一項：「為中國人之養子者」。

(二) 中國人因婚姻喪失國籍者，婚姻關係消滅後，回復國籍時，增列須「於中國有住所」及「無國籍或因取得中華民國國籍即喪失其本國國籍」之條件。

民國四年二月十二日，教令第四號修正公布「國籍法施行細則」，除程序部分外，主要修正為：中國人已入外國籍，仍為中華民國公職者，其發生時間改為修正「國籍法」施行前及施行後，其處理方式改為由所屬機關查明並撤銷其公職。

第二節 國民政府成立後之法規

國民政府建都南京後，體察旅外華僑及旅華外僑之情形，參酌各國最新國籍法規，以舊「國籍法」為藍本，重新於民國十八年二月五日公布「國籍法」，該法修訂之重點為：

(一) 父無可考或無國籍，其母為中國人者，舊法須生於中國地始具有中國國籍；新法無須生於中國地，即具有中國國籍。

(二) 外國人為中國人妻者，舊法當然取得中國國籍；新法須依其本國法不保留其國籍，乃可入籍。

(三) 外國人因認知取得中國國籍者，舊法須依其本國法尚未成年，且非外國人之妻者為限；新法則當然取得中國國籍。

(四)外國人聲請歸化者，舊法須其本無國籍，或因取得中國國籍即喪失本國國籍；新法則無該規定。

(五)外國人之妻，舊法僅得隨夫聲請歸化；新法得單獨聲請歸化。

(六)中國人爲外國人妻者，舊法取得其夫之國籍，即當然喪失中國國籍；新法須自請脫離國籍，經內政部之許可，始喪失中國國籍。

(七)無中國政府許可，爲外國官吏或軍人，受中國政府辭職之命令，仍不從者，舊法當然喪失中國國籍；新法刪除該規定。

(八)喪失國籍人之妻及未成年子女，隨同取得外國國籍者，舊法當然喪失中國國籍；新法刪除該規定。

(九)中國人因婚姻關係喪失國籍者，舊法婚姻關係消滅後，須在中國有住所，且無國籍或取得中國國籍後即喪失其本國國籍，經內政部之許可，得回復中國國籍；新法婚姻關係消滅後，經內政部之許可，即可回復中國國籍。

爲配合「國籍法」之公布，國民政府於民國十八年二月五日同時公布「國籍法施行條例」，並廢止原「國籍法」及其施行細則。該條例除改進聲請之程序外，主要者，在將規則改爲條例。

第三節 國籍法公約之參加

各國國情不同，其國籍法所採之原則乃有差異，因而常發生國籍衝突問題。國際聯合會以爲由國際協定謀求解決極爲重要，深信各國公認任何人均應有國籍，且只有一個國籍；承認人類將努力消滅國籍衝突；明知各國在當時社會經濟情況下，欲普遍解決國籍衝突問題決不可能，然仍願各國成立國際協定，共圖解決。

民國十九年四月十二日，國際聯合會於海牙訂定「國籍法公約」，附有「關於二重國籍兵役議定書」、「關於無國籍議定書」及「關於無國籍特別議定書」。我國派吳凱聲爲代表簽訂該公約，但聲明我國保留該公約第四

條，並對「關於二重國籍兵役議定書」亦不簽字。十二月二十七日，該公約經我立法院通過，二十三年十二月十八日，國民政府批准業經簽字部分，且對該公約第四條，仍聲明加以保留。國際聯合會「國籍法公約」所附「關於無國籍議定書」及「關於無國籍特別議定書」，除第一條外，其餘第二條至第十五條均與「國籍法公約」第六章內容相同。三者之主要內容如左：

（一）基本原則：

1. 每一國家依其本國法律決定何人爲其國民。
2. 某人是否具有某特定國家之國籍，應依該國之法律決定之。

（二）國籍衝突之防止：

1. 重國籍之防止：

- （1）採用出生地主義之國籍法，不能適用於在該國享有外交豁免權者之子女。
 - （2）因婚姻關係而喪失國籍，婚姻關係消滅後，回復國籍時，即喪失其因婚姻而取得之國籍。
 - （3）夫在婚姻關係中之歸化，妻未同意者，對妻之國籍不發生效果。
2. 無國籍之防止：

- （1）父母無可考者，或無國籍者，或父母國籍無可考，應取得出生地國家之國籍。
- （2）領有出籍許可證書者，非有另一國籍，不喪失其原有國籍。
- （3）爲外國人妻而喪失國籍，以取得其夫之國籍爲條件。
- （4）妻因夫之國籍變更而喪失國籍，以取得其夫之新國籍爲條件。
- （5）未成年之子女不因其父母之歸化而取得國籍時，應保留其原有國籍。
- （6）因認知或收養而喪失國籍，以取得別國國籍爲條件。
- （7）生於非採出生地主義之國家，父無國籍或國籍無可考，其母具有該國國籍者，應取得該國之國籍。

(三)國籍衝突之解決：

1. 重國籍之解決：

- (1)有二個以上國籍者，各該國家均得視之為國民，但該公約另有規定者除外。
- (2)一國人民兼有他國國籍者，該國對於該他國不得行使外交上之保護。
- (3)非自願取得之雙重或多重國籍，其無主要居所之國家，應准其依法出籍。
- (4)有雙重或多重國籍者，在第三國領土內，該國擇其通常或主要居所所在國家或關係最密切國家之國籍而承認為其惟一之國籍。

2. 無國籍之解決：無國籍人有左列情事之一，其最後隸屬之國家，應徇其所在國家之請，容許其入境。

- (1)因不可治療之疾病，或其他原因，致永遠貧困。
 - (2)被判一月以上之徒刑而其刑期已滿或被免除。
- 但具有第一款情事者，最後隸屬之國家願付救濟費時，得拒絕其入境；具有第二款情事者，其遣回費用，應由請求國負擔。

第四節 臺灣人民復籍之宣布

臺灣光復後，民國三十五年一月十二日行政院以訓令宣布：「查臺灣人民原係我國國民，以受敵人占侵，致損失國籍，茲國土重光，其原有我國國籍人民，自三十四年十月二十五日起，應即一律恢復我國國籍。」七月十九日復以公函解釋：「原案所稱『臺灣人』，係指因臺灣被迫割讓於日本，而喪失原具中國國籍之臺灣人，及其在臺灣割讓後出生之後裔而言。」同年六月二十二日，內政部公布「在外臺僑國籍處理辦法」，其要點為：

(一)旅外臺僑及具有其血統者，與在臺同胞同日恢復中國國籍。

(二)臺僑應向我駐外使領館爲華僑之登記。其不願恢復中國國籍者亦得聲明，但須於三十五年十二月三十一日前爲之。

民國三十六年八月二十九日，司法院解釋復闡明：「我國人民於馬關條約生效二年後移住臺灣，因歸化、結婚或其他原因取得日本國籍，而於臺灣光復時仍爲臺灣住民者，因臺灣之光復，當然喪失日本國籍。其前已依『國籍法』之規定喪失我國國籍者，並因此取得我國國籍。因臺灣光復而恢復我國國籍者，與『國籍法』第十八條所稱之回復國籍不同，自不受同條之限制。至『國籍法』第九條之規定，於臺灣亦應適用。」

第五節 已婚婦女國籍公約之參加

聯合國鑒於聯合國大會在世界人權宣言中宣布：人人有權享有國籍及任何人之國籍不容無理褫奪，其變更國籍之權利不容否認。復認爲婦女國籍在法律上及慣例上之衝突，係由於婚姻關係之成立或消滅，或在婚姻關係存續中夫之國籍變更，而喪失或取得國籍之規定所引起。爲促進全體人類人權及基本自由之普遍尊重與遵守，聯合國乃議定「已婚婦女國籍公約」，自民國四十六年二月二十日起聽由各國在紐約簽署。四十七年二月十二日，我國派鄭寶南爲全權代表簽署「已婚婦女國籍公約」。七月十一日我國立法院通過該公約。十二月二十一日起，該公約對我國生效。其主要內容爲：

(一)爲外國人妻之內國婦女，不因婚姻關係之成立或消滅，或夫在婚姻關係存續中之國籍變更，而當然影響其國籍。

(二)本國人自願取得他國國籍或脫離其本國國籍時，不妨礙其妻保留原有國籍。

(三)外國人爲內國人之妻者，得依特殊優待之歸化手續，聲請取得其夫之國籍；但因維護國家安全或公共政策，得加以限制。

第五章 人口政策

第一節 早期之民族保育政策

我國過去人口問題要爲：人口分布不均，國民健康欠佳，出生率和死亡率較高，平均壽命較短，農村人口占全人口比例較大，文盲過多，性比例不均衡，國民所得及生活水準甚低等。民國三十三年，社會部鑒於人口問題之重要，乃擬訂「民族保育政策綱領」，於次年提經中國國民黨第六次全國代表大會通過，對於婚姻、家庭及人口遷徙，均有原則性之規定，其總則有三：

(一)提倡適當生育，增進國民健康，提高生活標準，減少災病死亡，以期人口數量之合理增加。

(二)鼓勵身心健全男女之蕃殖，抑制遺傳缺陷份子之生育，革新社會環境，改進生養教育，以期人口品質之普遍提高。

(三)調劑人地比率，力求兩性平衡，改善職業分配，促進機會均等，以期人口分布之適當調整。

民國三十四年，社會部復擬訂「民族保育政策綱領實施辦法」，呈轉中國國民黨中央常務委員會於十月三十日第四次會議備案。因該綱領對象爲整個民族，業務分屬政府各該機關主管，該實施辦法乃另立系統，以該綱領原文爲序，逐項敘列。但該實施辦法並未推行。

第二節 人口政策之公布

民國五十八年四月十八日，行政院公布「中華民國人口政策綱領」，以臺灣地區為實施範圍。其要點如左：

（一）提高人口品質：

1. 實施優生：防止患有惡性遺傳、傳染惡疾及遺傳性精神病之遺傳。其方法有三：

（1）辦理婚前健康檢查。

（2）請求醫療機構施行人口流產。

（3）請求醫療機構施行結紮手術。

2. 加強保健：

（1）增進兒童福利。

（2）提高教育水準。

（3）發展國民體育。

（4）改善國民營養。

3. 維護家庭制度：

（1）倡導適婚年齡：男子須二十歲，女子須十八歲。

（2）厲行一夫一妻制。

（3）發揚倫理道德。

（二）謀求人口合理成長：

1. 實施家庭計畫：個人基於身體健康或家庭經濟狀況，自行決定，政府應予扶助。

2. 普設衛生醫療機構：防止疾病，減少死亡，以提高平均壽命。

（三）謀求人口均衡分布：

1. 地區分布：

(1) 訂定國土計畫，使全國經濟平均發展。

(2) 推行社區發展計畫，增加鄉村就業機會，使城市與鄉村均衡發展。

(3) 訂定移民方案，輔導國外移民，實施國內區域間有計畫之遷徙。

2. 行職業之分配：

(1) 加強職業教育，配合社會需要與經濟發展。

(2) 實施職業訓練，增加國家生產，促進國民充分就業。

該綱領公布後，首先實施家庭計畫，再次第積極推行其餘工作。

中華民國史內政志（初稿）

一九四

第四篇 役 政

第一章 兵役法令之演進

遠在周代，我國兵役制度已粗具規模，當時「民年二十入籍、三十爲兵、六十解甲。」已確定起除役年齡。春秋時代，已有常備兵、後備兵之雛形。西漢之全農皆兵及隋唐之府兵制度，均爲極具成效之徵兵制度。宋代行募兵制，人民始無兵役之義務。明代行衛所制，乃畫特定某地區爲專業兵區。元清兩代，均以其本族人爲主要兵力，漢人之爲軍者，僅爲輔助而已。民國建立以來，內則武人跋扈、軍閥割據，外有不平等條約之束縛，障礙重重，遲未能建立完整之兵役制度。

國民政府成立後，鑑於國家需要，決定由募兵制逐漸改爲徵兵制。民國十八年二月五日先公布「國籍法」，確定國民之國籍。二十年十二月十二日公布「戶籍法」，開始建立戶政制度。二十二年六月十七日公布「兵役法」，採徵募並行制。該法規定兵役行政由軍政部、內政部協同管理，區分兵役爲國民兵役與常備兵役兩種。常備兵分爲現役、正役、續役三階段，即平時徵集年滿二十至二十五歲之男子入營服現役三年；現役期滿退伍者服充正役六年；正役期滿者充續役，至年滿四十五歲止。惟此法係以陸軍兵員之徵募爲主，未規定海空軍兵役，故海空兵員以志願爲主。

民國二十四年三月二日修正「兵役法」，規定國民軍事教育，由訓練總監部、內政部、教育部協同管理。二十五年八月，頒布「兵役法施行條例」，規定兵役事務由內政部主管者爲：國籍、戶籍之確定及服役者年齡、身家之調查，徵募召集之布達及轉送，兵員退役後之安置與國民兵事務之處理。惟施行未久，抗日戰爭爆發，各省

兵員之徵召，因條文簡略，流弊百出，加以兵員之待補急如星火，二十七年四月乃改頒「兵役法施行暫行條例」，分常備兵現役爲義務常備兵及志願常備兵，但各省亦多未切實執行。遂於三十一年十二月另頒「戰時徵補兵員實施辦法」，爲抗戰期間兵役行政之主要法令。惟兵役行政迄無定制。三十二年三月十五日，第二次修正「兵役法」，規定軍政部爲全國兵役行政主管機關，內政部爲協管機關，其他有關部會署會同辦理；廢除募兵制，全部改爲徵兵制，且規定緩徵、緩召之範圍。

民國三十五年十月，根據八年抗戰經驗，參酌各國兵役制度及適應國防需要，第三次修正公布「兵役法」，規定國防部爲兵役主管機關，內政部爲協管機關；另增補充兵役及軍官佐役，畫分徵召事務，緊縮緩徵召範圍，較前縝密周詳。翌年二月九日公布「兵役法施行法」，依照兵役法規定兵役事務之次序，逐條規定其實施事項。民國三十八年，政府遷臺。四十年十二月二十九日，第四次修正「兵役法」，仍將兵役行政畫歸國防、內政兩部分別主管，修正要點爲將已過徵兵及齡二十歲男子，納入法定國民兵範圍，並建立預備幹部制度，保留職工服役者之底缺及年資。

民國四十三年八月十六日，「兵役法」第五次修正，其修正重點爲：軍官佐役改爲軍官役，軍士役改爲士官役，兵卒役改爲士兵役，以提高士官、士兵之地位。建立預備軍官及預備士官制度，將大量職業軍官改爲契約制軍官。將在鄉軍人改爲後備軍人，明定役男體位、役種，增加役男補徵及補行徵兵處理，並加強服役者及其家屬權益。

民國四十八年七月三十一日，第六次修正「兵役法」，主要內容爲將常備兵及補充兵現役徵兵及齡二十歲改爲十九歲，初期國民兵役由爲期二年改爲一年；服志願役期間以五年爲準，期滿後，得依國防需要或其志願，繼續留營服役或分期退伍，兼顧國防需要與個人志願。

民國六十三年七月二日，第七次修正「兵役法」。其修正主旨在於常備兵服役年限爲二至三年，補充兵服役年限爲三至六個月，相去甚遠，爲期義務公平，乃增抽籤決定之規定。

第二章 兵役行政組織之遞嬗

第一節 中央機構

民國肇建，仍沿清代兵制。其後軍閥割據，互相攻伐，兵由招募，無所謂役政。迨國民政府奠都南京，民國二十二年公布「兵役法」，惟以有關兵役行政之基礎工作如戶籍清理、兵籍編立、體格檢查等項，各省均無基礎，故仍由軍事部門單獨主持其事。二十四年於軍政部軍務司設兵役科，是為最初設置之中央兵役行政主管機構。抗日軍興，兵役科於二十六年六月擴充為兵役司，下設徵募、管區、役務、補充、國民兵等五科。二十八年二月，兵役司擴充為兵役署，設三司，一為國民兵司，下設組織科（三十二年改為組訓科）、管訓科（三十二年改為動員科）、備役科（三十三年改為儲備科）；一為役政司，下設管區科（三十三年改為編審科）、役務科、宣傳科；一為徵補司，下分徵募、編練、補充三科。（註一）

民國三十二年三月十五日，第二次修正公布「兵役法」，規定全國兵役行政主管機關為軍政部，協管機關為內政部，其他有關部會署會同辦理。三十三年十一月，將軍政部兵役署擴大為兵役部，直屬軍事委員會，下設役政司、徵補司、國民兵司、總務處、人事處、經理處、軍醫處、督察處及各種專門委員會等。同時將徵補司之徵募科改為第一科，主辦全國徵額配賦、現役兵之抽籤徵集，川、黔等省駐軍之兵員補充，遠征軍、駐印軍、中國陸軍總部兵員之補充，以及徵募壯丁登記、統計與考核事項；補充科改為第二科，主辦全國各部隊兵員補充，湘、贛、浙、閩、皖、粵、桂、滇、康等省徵補訓事宜，各部隊兵員補充、統計、考核事項。編練科在民國三十一年八月改為兵籍科，兵役部成立後，改為第三科，主辦兵籍及退伍、停役、除役、現役、歸休與補充部隊編制訓練，以及陝、甘、綏、寧、青、新、晉、豫、魯、蘇、冀、察等省徵補事項；另設第四科，主辦募兵及防逃保

育暨特種部隊補充與徵補、統計事項。此為我國兵役行政機構組織最大之時期，其業務重點在加強徵兵與訓練工作，以及全國組訓國民兵，確實掌握兵源。抗戰勝利後，減縮軍備，整頓役政，兵役部縮編為兵役署，三十四年十二月歸還軍政部建制，其下設設計、常備兵（原徵補司改稱）、國民兵三司。三十五年六月，軍政部改組為國防部，兵役署改為兵役局，直轄於國防部，所設三司，改為第一、二、三處，機構緊縮而業務加強。（註二）

民國三十八年，政府遷臺。三十九年三月，裁撤兵役局，所有兵役行政業務，分由國防部人員司與參謀本部第一、第五兩廳辦理。是以自民國二十六年至此時期之兵役行政，其精神為軍主政從，民政體系之各級行政機關均秉承軍事系統之命令行事。雖歷次兵役法規定，內政部等有關單位為協管機關，然均無確定協管機關之地位與功能。

民國四十年十二月，第四次修正「兵役法」，仍規定兵役行政由國防部、內政部分別主管。四十三年，第五次修正「兵役法」，確定國防部、內政部分別主管之體制。四十四年七月十日，內政部成立役政司，主管行政體系之兵役行政業務；國防部亦於九月一日成立動員局。十二月，行政院核准「國防內政兩部關於兵役行政主管業務畫分辦法對照表」，兵役行政權責始明確畫分。內政部役政司設四科，以第一科主管兵役行政，第二科主管兵員徵集，第三科主管軍人權益，第四科主管兵力動員。其後於四十五年十二月、六十二年七月、七十一年一月，三次修訂「內政部組織法」，但對主管兵役行政各科之職掌，未曾變更。

第二節 地方機構

有關兵役之地方機構創始於民國二十五年五月，是年三月「兵役法」實施後，日本入侵情勢日趨緊張，我政府亟需完成動員準備。五月起，軍政部即選定江蘇、浙江、安徽、江西、河南、湖北六省，成立淮揚、徐海、溫處、金嚴、蕪湖、安廬、淮泗、潯饒、豫東、豫西、豫南、襄鄖等十二個師管區。由管區司令部主管各省兵役事



務，師管區下設團管區。二十六年，調整各師管區區畫，增設金陵、南撫、贛南、豫北、荆宜、衡彬、寶永、建延等八師管區，以及蘇滬、杭嘉、江漢、長岳、辰沅、閩海、汀漳等七個師管區籌備處；另增設山東、貴州、四川、陝西、甘肅、廣東、雲南、寧夏等八省區軍管區籌備處。年底，復就廣東省設置粵海、潮惠、高欽、嶺南、瓊崖等五師管區，普遍推行徵兵制度。各省役政則由民政廳綜理，其中有關造冊、抽籤、編隊與點交，由該廳第一科負責。（註三）

縣級兵役事務，於民國二十七年由縣政府設置兵役科或軍事科辦理。二十八年十二月，全國各縣先後成立國民兵團，由縣長兼任團長；另專設副團長一員，處理經常兵役業務。縣以下之鄉鎮區保則設國民兵隊。三十一、三十二年間，各省兵役科或軍事科有裁併於國民兵團者。抗戰勝利後，取消國民兵團，恢復兵役科建制。

臺灣光復初期，未辦徵兵，各級地方機關未設役政機構。至民國三十六年六月臺灣省政府成立後，始有役政準備工作，於民政廳內設第三科，承辦全省有關兵役業務。各縣市政府亦於七月間，先後設置軍事科，分設編練、徵集兩股；鄉鎮市區則於三十七年一月一日起，設置國民兵隊部，辦理兵役行政業務。四十一年，為推行總動員，役政工作益趨繁重，乃於是年八月將民政廳第三科擴大編制，改為兵役處，內設編練、徵集、勤務、管理四組及秘書、督察兩室，明定職掌，使全省兵役業務更趨於專職。十一月，成立臺北、臺中、臺南、臺東四師管區；並依縣市行政區分，每縣市各設一團管區。縣市政府之軍事科，亦於四十三年改為兵役科，內亦設編練、徵集、勤務、管理四股。鄉鎮區市及村里之國民兵隊部則予裁撤，另於鄉鎮區公所內設置兵役課及村里兵役幹事，以為基層組織，全省各級兵役機構乃臻完備。（註四）

第三節 兵役輔助機構

此處所指兵役輔助機構有二，一為兵役幹部之訓練機構，一為徵召軍人之協助機構。

兵役業務係特業人員之專務，除具備一定學識外，須予專業訓練，使其了解法令熟習作業，以提高役政效率，因有設置訓練機構之必要。

民國二十五年二月畫分陸軍兵役管區後，軍政部設兵役實施人員講習班於南京，召集新委之師團管區司令及各該部職員，分甲乙兩班訓練，訓練期間二週，至六月底訓練完畢，是為第一期。抗戰起，復於重慶設兵役訓練班，二十九年十月，改名中央訓練團兵役幹部訓練班。總計至三十四年，共訓練十八期，訓練對象除師團管區司令、職員外，復及縣市兵役科長、軍訓教官及國民兵團級幹部等，受訓幹部達三千零四十八人。（註五）

民國三十六年，中央訓練團附設兵役研究班，全國師團管區之中上級幹部，於任職前必先受為期一月之訓練。九月，臺灣省為開創兵役行政，考選在鄉軍人與選送具有中學以上程度之優秀青年，共三百八十四人，委託臺灣師管區司令部，設兵役幹部訓練班，施以專業訓練三個月。其後，此種訓練機關甚多，如：自四十一年起，於臺北市大直設置役政幹部訓練班；委託陸軍總部，於高雄縣鳳山設置兵役幹部訓練分班。四十五年七月，臺灣省訓練團成立，復於省訓團內設置役政人員講習班及役政研究班。四十二年至七十二年，國防部亦設動員幹部訓練班，分期調訓地方役政、戶政、警察、衛生等有關兵役動員業務人員。（註六）五十四年六月至五十五年十一月，內政部辦理三期戰地政務役政班。五十七年三月至六十年五月，接納國軍退除役軍官轉任兵役幹部共三百二十一人，分別假國防管理學院及臺灣省訓練團辦理講習，結業後分發各縣市充任兵役幹部。七十一年三月至七十二年十一月，內政部籌辦役政研究班。以上訓練不僅提高幹部素質，且於業務之研究發展及增進兵役行政績效，裨益良多。

次就協助機構言之。抗戰期間，為推行徵兵，各省縣市聘地方人士，組成動員委員會、優待委員會、監交委員會、安家費籌集保管委員會等多種組織，協助政府完成兵役工作。抗戰勝利後，鑒於上述各種組織有統一簡化之必要，行政院乃於民國三十六年四月一日訂頒「兵役協會組織規程」，臺灣省兵役協會即於同月十五日成立。

（註七）

兵役協會之性質，組織規程原定爲人民團體，因人事經費困難，不易達成預期績效，復經行政院於民國五十三年三月修正公布，改爲政府組織機構。依「兵役協會組織規程」之規定，各級兵役協會以各該級兵役行政機關爲主管機關。各級兵役協會委員均爲無給職，由省（市）縣（市）政府聘任各該省（市）縣（市）鄉鎮（市）之民意機關代表、人民團體代表、學校校長及地方公正人士等爲委員，暨同級民政、財政、社會、役政單位主管爲當然委員組織之。

兵役協會之目的，不僅爲軍人及家屬謀求福利，同時協助政府謀求徵召之順利。故兵役協會既可代表政府，宣達政令，協助役政機關處理有關兵役事宜；亦可反映人民意見，代表人民監督役政機關。

第三章 兵員徵集

徵集係對兵役及齡男子，依法經一定之徵兵處理程序，徵集入營接受軍事訓練。徵集業務之良窳，與人民之義務負擔、兵員素質、部隊戰力，乃至建軍動員之成敗，關係至鉅。

第一節 兵額配賦

兵額配賦為徵集工作之基準，一切役種區畫、軍種兵科鑑定，乃至入營準備等工作，均須俟兵額配賦確定後，方能著手。

現代各國對於兵員配賦所採之方式有三：（一）依據各地區人口總數。（二）依據各地區役男總數。（三）依據各地區之適於服現役人數。其中以第三種方式最公允。

民國二十二年，政府訂立「兵役法施行法暫行條例修正草案」時，徵額配賦係按照各省人口多寡及產兵情形、交通狀況，規定適宜配額。每省配賦兵額在二十七年五月前，約當全人口數萬分之五至十。五月徐州會戰以後，因作戰軍隊傷亡率過大，各省月徵兵額供不應求，乃於十月份按各省人口千分之一比例特徵兵額。（註八）

政府遷臺後，於民國四十年五月，擬訂「臺灣徵兵實施計畫」，按各縣市役男人口比例配賦。（註九）

第二節 徵兵處理

徵兵處理之事務程序，分為身家調查、徵兵檢查、抽籤、徵集四大程序。凡男子年滿十九歲之年（在民國四

十八年「兵役法」修正前爲年滿二十歲），必須先受前三個程序之處理，次年始徵集入營服役。徵兵處理之目的有四：（一）明瞭役男身家狀況，確實掌握兵源。（二）衡量軍事需要，適當決定徵集兵額。（三）按照所需兵額，精選優良兵源。（四）使役男入營服役之決定，能公平、公正、公開。

我國兵役制度對徵兵處理之法制，創於抗戰期間，民國三十二年以後歷次修訂兵役法，迄未變更。茲分述之。

一、身家調查

民國二十五年，內政部會同軍政部、訓練總監部頒布「兵役及齡男子調查規則」，規定現役及齡調查於男子二十歲之年施行，國民兵役及齡調查於男子年滿十八歲之年施行；及齡調查又分爲徵兵調查與募兵調查。

民國二十八年三月，軍政部頒布「兵役調查須知」，詳訂各種書表冊簿格式，規定家長及壯丁、保甲長、鄉（鎮）長、區公所、縣政府、師（團）管區、軍管區等應辦事項。九月，軍事委員會頒布「國民兵組織管理教育實施辦法大綱」，規定以縣爲單位組成國民兵團，凡年滿十八歲至四十五歲之役齡男子，除服常備兵役外，均應加入組織。其下並分爲地區編組與年次編組兩種，地區編組按區鄉（鎮）保甲之系統，以其各單位內之國民兵，編爲區隊、鄉（鎮）隊、保隊、甲班；年次編組則按役期年次爲準，分編十九歲至四十五歲各年隊。並規定地區編組完成後，各單位應造具壯丁名冊；年次編組完成後各年次應造具國民兵名簿，是項冊簿卽爲役政推行之根據。

民國三十一年，軍政部規定調查辦法六項，最要者爲壯丁調查，由鄉（鎮）保甲長專責處理。發現漏丁、不當免緩禁停役，或年齡不確，在每甲一人以上、每鄉鎮十人以上者，各該鄉鎮保甲長不予緩徵，並應提前徵送入營，以示懲處。（註一〇）三十二年，新兵役法公布，規定每年四至六月舉行身家調查。

民國三十三年，軍政部擬訂「三十三年度壯丁調查計畫大綱」，規定凡壯丁年滿十八歲迄四十五歲者，不論是否具有免禁役緩徵召條件，概須登記列冊；無論本籍寄籍或暫居戶口，均於現住地舉行；壯丁統計應集中縣政

府辦理，名冊名簿應設櫃保儲。然適逢日軍進擾，豫、鄂、湘、桂、粵、贛、黔等省淪陷殆半，遂致調查無法舉辦。

民國三十四年，兵役部成立後，爲使戶口調查與壯丁身家調查密切聯繫，乃會同內政部頒布「戶口調查與壯丁身家調查聯繫辦法」，規定重慶市每年由內政部、兵役部會同督導舉辦壯丁身家調查一次，以爲各省示範；各省省會、各行政督察區所在地及各縣市亦每年辦理一次，以爲各該管區示範。十二月，兵役部縮編爲兵役署隸於軍政部後，擬頒「三十五年壯丁身家調查實施辦法」；惟因該項辦法核頒稍遲，又以管區調整、共軍騷擾等因素，致各省市迄未辦理完竣。（註一一）

政府遷臺後，對於役男之身家調查積極進行。根據民國三十二年「兵役法」、三十六年「兵役法施行法」及「徵兵處理規則」規定，於每年四至六月，由鄉鎮市（區）公所主持辦理身家調查。依據戶籍登記簿，轉錄編造徵兵及齡男子名冊及身家調查表（兵籍表一），通知各該徵兵及齡男子或其戶長按期申報登記，核對其姓名、出生年月日、本籍及現住址、教育程度、職業、專長，與其健康情形、家屬狀況。必要時並實施實地調查，建立兵籍，以爲處理兵役義務與權利之基本資料。

民國三十六年三月，臺灣省訂頒三十六年度壯丁身家調查進度表。四月，又頒布「三十六年度役齡男子身家調查辦法」。九月，完成民國十二年次至十六年次等五個年次役男身家調查，爲該省兵役行政之開始。（註一二）後皆逐年依法辦理。

二、徵兵檢查

徵兵檢查以徵選身體健康合格之兵員爲目的。民國二十五年實施正規徵兵時，於各師管區設立徵兵事務處，會同縣政府辦理壯丁體檢。全國共設二百四十處，平均每處轄兩縣。（註一三）九月，實施徵兵檢查，計合格役男約三十六萬人。（註一四）其後因顧慮軍醫人員不足，改爲先徵集後檢查。（註一五）三十六年七月十九日再公布「徵兵處理規則」，其中附件七，訂有陸軍士兵體格檢查標準表，將體格區分爲甲、乙、丙、丁四種標準，奠

定此後選兵制度之基礎。(註一六)

臺灣省役男體格檢查，係自民國三十七年徵集民國十七年次役男開始體位判等，以民國三十六年公布之陸軍士兵體格檢查標準表為準，但尚未規定辦理役種區畫及軍兵種鑑定。四十二年十一月十四日，國防部訂頒役齡男子體位區分標準表，以取代民國三十六年頒布之標準表，將體位區分爲甲上、甲下、乙、丙、丁、戊六等，並增列軍兵種鑑定，是爲役男體位區分標準之始。(註一七)四十三年一月四日，訂頒國軍選兵標準表。

民國四十三年十二月四日，修正「兵役法施行法」，規定徵兵檢查委員會下設體格檢查組、役種區畫組、軍種兵科鑑定組。體格檢查依團管區醫官指導調聘公私立醫師分區施行；役種區畫由團管區派員會同縣市政府，依役男體位及家庭經濟情況辦理；軍種兵科鑑定由團管區派員會同縣市政府，依役男體位、教育程度、職業技能及國軍選兵標準表規定辦理。是後役男之體位區分標準時有更改，而徵兵檢查一項皆順利施行。

三、抽籤

抽籤乃使同年次、同體位、同教育程度之役男，決定其服役軍種兵科及入營先後之辦法。每年十月至十一月以鄉鎮爲單位，由鄉鎮長主持公開舉行，徵兵及齡男子因故不能親自到場抽籤者，得委託其成年親屬代抽，或由鄉鎮長代抽之。

民國二十五年，「兵役法」開始實施後，於同年七月依徵兵程序，開始調查、檢查及抽籤。(註一八)其後因徵兵弊端百出，檢查、抽籤多不舉行，或雖舉行而不確實。(註一九)

政府遷臺以來，於民國三十八年首度舉行臺灣省役男抽籤。四十五年十月二十七日，「徵兵處理規則」修訂爲「徵兵規則」，詳訂抽籤程序時限，明定抽籤以鄉鎮爲單位，由鄉鎮長主持實施，監證人員改由縣市政府、團管區及有關機關派代表到場監察指導。四十六年辦理民國二十六年次役男抽籤，同時增辦役男智力測驗，因績效不佳，四十七年即未再實施。

自民國六十二年起，大專畢業男生未選訓爲預備軍官者，依其在校所習科系，實施徵集大專常備兵軍種兵科

抽籤，一律服役二年；其曾受大專生集訓者，得予折服現役時間。（註二〇）

第三節 兵籍資料之建立

自「兵役法」頒布實施以後，軍政部即訂定「陸軍常備現役軍士及兵籍規則」，於民國二十五年五月十八日通飭實施。然因各部隊調動頻繁，又受戰況變更之影響，役政未能按照正規程序辦理，事實上舉辦不易。迨三十二年新兵役法修正公布後，為適應需要，決定試辦兵籍，並將前頒之規則重加修正，擬於三十四年度開始辦理。經函軍政、軍令兩部會商，指定由青年軍第二〇一至二〇三三個師先行辦理，俟有成效，再普遍實施。

民國三十六年，國防部公布「陸海空軍士兵籍規則」。四十年，為統一及簡化有關兵籍各種規定與籍式，由國防部擬定兵籍整理計畫，並由臺灣省政府先辦理十八歲起役、四十五歲除役，共計二十七個年次之役男，依法鑑定體位、軍種、兵種編定兵籍，至四十年十二月底止，已照計畫完成民國九年次至二十一年次等十三個年次役男之徵兵檢查，並編立兵籍。（註二一）其後依例舉行。四十五年一月十一日，公布「兵籍規則」，規定依法服兵役者均應編列兵籍，並依其所服役別，分為入伍前、現役、後備役三個時期。四十七年度舉行兵籍普查，以核確實。（註二二）

內政部為建立役政資料管制系統，於民國六十年十月設置兵役資料室，將兵員重要動態與靜態資料納入管制，隨時統計分析，以期平時掌握及戰時運用。（註二三）另每年暑（寒）期大專集訓學生，均由地方縣市府建立其兵籍資料及配賦兵籍號碼。由於此項工作在役政管理上並無運用價值，且增加地方政府人力負擔，內政部特協商國防部自六十五年度起予以廢止。（註二四）

第四章 兵力動員制度

第一節 兵力動員與內政部之關係

兵役制度之根本目的在兵員徵集，而發揮兵役制度之功能，胥賴良好之動員制度。

我國實施徵兵制度以來，兵役行政及有關業務均以軍方系統為主導。民國四十三年修改「兵役法」，改爲軍政分管制。四十四年二月，行政院頒訂「國防內政兩部間關於兵役行政主管業務畫分辦法」，內政部始負責指揮監督全盤兵役行政。

民國四十四年七月，內政部成立役政司，其下設第四科，主管兵力動員，負責國民兵編組管理訓練服役之策畫與指導，後備軍人管理政策之協調，動員召集、臨時召集之配合指導，兵源政策及人力調查之協調研究，兵籍資料編立之協調指導等業務。在兵源政策及人力調查之協調研究方面，四十七年五月，內政部設立人力動員研究委員會，擬訂人力動員作業程序及戰時人力分配計畫大綱等，經行政院核定實施。五十一年，行政院成立經濟動員計畫委員會，內政部人力動員研究委員會之業務即移交該會主辦。

兵力動員以常備兵、國民兵及後備軍人爲對象。內政部所主管者爲後者。

第二節 國民兵制度

國民兵制係國家於平常時間，僅以最低必要量之官兵，組成軍事訓練機構及國境警備部隊；另每年徵適齡男

子，普遍施以短期軍事基本訓練，退伍後各安其業，戰時則編成部隊，擔任作戰任務；惟在兵役年齡內，仍受一定次數與一定時間召集教育，使軍事學術保持一定水準。

我國國民兵制濫觴甚早，周代寓兵於農，春秋時管子作內政寄軍令，唐朝之府兵、宋代之保甲，均為民兵制遺脈，曾有極大功效，惜未能永為定制。

民國時期之國民兵役觀念，係由國民軍事教育演變而來。國民軍事教育之萌芽，最初由梁啟超、蔣百里等人提倡，光緒三十二年（一九〇六）以後逐漸由政府推行，宣統三年（一九一一）推行更力。鼎新以後，民國元年即定軍國民教育為教育宗旨之一。四年，積極實行，頗著成效。八年，國際和平思想流行，軍國民思想遂見消沈。十年以後，即蛻化為軍事教育思想，於十四年前後盛極一時。十五年，北伐軍興，其風益盛。但此萌芽期中，軍國民教育及軍事教育皆著重於學校，與兵役動員不生聯繫，且時興時墜，訓練無顯著成績。（註二五）

民國十七年五月，舉行全國教育會議，軍事委員會提出中等以上學校軍事教育方案，獲通過實施。十八年，即於訓練總監部設國民軍事教育處，專司其事。（註二六）此後全國學校軍訓日見展開，復籌畫社會軍訓。

民國二十二年六月十七日，國民政府公布「兵役法」，區分役種為國民兵及常備兵二種，並以國民兵列為首要役種，再分為初期、前期、中一期、中二期、後期等。二十四年二月，軍事委員會委員長蔣中正命令在南京試辦國民軍事訓練，五月一日即在該市第四區開始辦理，受訓隊員一千二百一十五人，其分子包括碼頭工人、米業店員、小工、苦力、住民、農民、商人、公務員等，訓練成績頗佳。（註二七）當時各項兵役子法尚未制訂，但自此至二十六年五月，受訓者已達十萬人。

由於首都壯丁訓練頗著成效，各地漸起仿行，國民政府乃命令自民國二十五年三月一日起施行「兵役法」。八月十五日，「兵役法施行暫行條例」公布，「國民兵服役施行規則」、「壯丁訓練實施綱要」及「國民兵義勇壯丁隊管理規則」亦相繼頒布實施。規定國民兵由年滿十八歲時起役，編入壯丁冊，平時依社會或學校教育方案，受規定之基本正規及複習教育，遇地方臨時災變時得服警備勤務，戰時奉令動員，參加戰役。此國民兵動員



規定之初見。

蘆溝橋事變後，展開全面抗戰，民國二十六年八月，軍事委員會頒布「全國動員辦法」，規定各省設立兵役管區司令部，掌管全國人員動員、壯丁及補充兵徵募訓練、地方武力之組織服役等事項。九月五日，軍政部會同內政部、訓練總監部公布「國民兵義勇壯丁常備隊編成辦法」及「戰時兵員後方補充實施辦法」，以期動員普及。故二十六年前後，各省義勇壯丁隊大多已編組成立。當時壯丁訓練，以社會軍事訓練總隊為訓練組織，由軍政部組織義勇壯丁隊為管理組織，徵集受訓壯丁編為常備隊為徵兵組織。此為自民國二十四年五月至二十六年首都保衛戰時止，國民軍事訓練第一期之實施情形。其間一面補充前方抗戰，一面維持後方治安，其成立較早者，已更番入伍退伍至第二期；而參加構築工事，擔任輔助勤務之國民兵，人數已逾二十萬。

此外，自民國二十一年以來，各省民衆武力組織往往自動編練，有相當於常備隊之保安團隊者，有相當於預備役之壯丁隊或義勇隊者；其中以廣西、雲南等省訓練民團最具績效，均訂有民兵訓練辦法。由於各省已推行之各項法令有欠整齊，二十七年五月，軍事委員會委員長蔣中正電令軍政、政治兩部，將民衆武力自衛團體組織訓練情形及推行狀況詳細檢討，為確立國民兵役方案，樹立國民兵制度之參考。

民國二十八年二月，第二次兵役會議召開於重慶，會中對於國民兵之建設討論最多，皆認為兵役制度亟宜從速建置根基。三月，「國民兵組織管理教育實施綱領」頒布，國民兵制度乃告確立。（註二八）

民國二十八年八月，軍政部依據「國民兵組織管理教育實施綱領」訂頒「國民兵組織管理教育實施辦法大綱」，（註二九）規定各縣市設國民兵團，鄉鎮區保設國民兵隊，依役男年次分編十八歲至四十五歲各年隊班，設有常備隊、後備隊、自衛隊、預備隊等。（註三〇）國民兵團為建設國軍之根本組織，為辦理役政之基層機構，為執行動員之主體。其團部以下之常備隊為徵兵組織（後改為新兵招待所），自衛隊為警衛組織，後備隊為訓練組織，預備隊為任務組織，除維持地方治安協同國軍作戰外，更負有後備國民兵初級幹部及動員補充之責。十月，又公布「國民兵役施行法規」，以養成國民兵之軍事技能，預備海陸空軍常備兵之補充。同月二十五日，軍

事委員會委員長蔣中正電令各省，限於二十九年三月三十一日以前，將全國國民兵團一律編組完成。

民國二十九年，各省普遍設立國民兵團，計川、黔、桂、粵、閩、浙、皖、贛、湘、鄂、陝、豫、甘、滇、康、蘇等十六省及重慶市合計成立一千一百四十九團，訓練國民兵七百零八萬二千二百一十二人。十月，由國民兵團徵集撥補各部隊據報有案者為五十七萬三千六百五十九名。（註三一）但因國民兵建設需巨額經費與大批幹部，於工作進行中難免發生種種困難，故各省有擅自停辦者。十二月一日，軍事委員會委員長蔣中正乃令示，實行新縣制，必須實行國民兵役。十八日，又令軍政部、內政部，不可取消國民兵團、鄉鎮國民兵隊、保國民兵隊。

民國三十年，軍政部鑒於國民兵團與縣軍事機構重複，職權衝突，乃至有停辦省分，為改良組織，以求法令與事實兼顧起見，特公布「國民兵團調整辦法」，復規定副團長與軍事科長由一人兼任；如無軍事科設置之縣，暫由國民兵團兼管其事。十二月，軍事委員會確定國民兵團為新縣制之體制，將團部改隸於縣政府，並將各級壯丁隊名稱改為各級國民兵隊。至此國民兵團在民政上為新縣制之體制，其經費及糧食等問題，均由縣市地方政府統籌解決；在軍政上團長由縣市長兼任，其組織系統仍與軍師管區脈絡一貫。總計該年共訓練國民兵七百零一萬九千二百九十四人。（註三二）

民國三十一年，全國共成立一千零三十五國民兵團，五千二百八十七區隊，二十七萬三千五百一十鄉鎮隊，二十八萬四千八百六十二保隊，三百零四萬二千一百六十四甲班，共計國民兵二千二百四十八萬一千一百二十三人，已受訓人數達一千餘萬。（註三三）然因兵役制度創行伊始，設施未備，民政與其他行政未能配合，縣以下之鄉（鎮）保甲長，多未認真執行法令，對一般民衆姑息取容，對豪紳子弟徇情私縱，甚至匿報人口，請減徵額；且各縣對戶口調查未能精確；加以管理不善，中籤壯丁每有私逃，於是強拉頂替之風不能盡絕。（註三四）內政部乃草擬「全國甲級壯丁加緊訓練暨各級壯丁管理實施方案」，（註三五）凡十九歲至三十五歲之男子，均視為應召集之甲級壯丁，分年召訓。為切實管理各級壯丁，從實施國民身分證、辦理戶口調查入手，以為召集之

依據。

軍政部復依據內政部上述方案，於民國三十二年四月會同軍訓、內政、財政三部頒行「甲種國民兵組訓方案」。(註三六)初期國民兵役，以年滿十八歲者服之，爲期二年；甲種國民兵役，以初期國民兵役期滿，而爲常備兵現役所需之超額者服之，是爲參戰之主體；乙種國民兵役，以初期國民兵役服役期滿，而未徵服常備兵現役及甲種國民兵役者服之，爲較次任務及必要時之補充。預計自三十二年七月一日起至三十五年六月底止，訓練民國一年次至民國十六年次等十六個年隊之甲種國民兵。截至民國三十二年，除鄂省不計外，共有國民兵團八百五十四團，下轄二千三百六十一區隊，二萬八千六百一十八鄉鎮隊，三百六十四保隊，三百五十二萬七千七百六十八甲班。

抗戰勝利後，民國三十五年修正「兵役法」，增訂補充兵種，雖對國民兵役之規定未變，但國民兵已非首要役種，乃撤銷縣市國民兵團，改由行政系統直接管轄所屬各鄉鎮區國民兵隊，並將有關國民兵法令全部廢止，另統一訂定「國民兵組織管理訓練服役規程」。然戡亂軍興，此舉陷於停頓。

政府遷臺後，爲適應國軍整建，使臺灣役政樹立良好基礎，於民國四十年十二月二十九日修訂「兵役法」，以補充兵爲第二常備兵，對國民兵役之規定與民國三十二年之「兵役法」同。四十一年七月，頒布「臺灣省乙種國民兵訓練計畫」，於四十二年度實施，由縣市編組國民兵訓練隊主持之。訓練方式在不脫離生產原則下，分集訓留宿、集訓歸宿及半日訓三種方式。徵訓對象爲民國十七年次甲、乙、丙體位役男及十八年次至二十一年次丙等體位之役男，訓練時間八十小時，共結訓國民兵四萬八千六百四十三人。(註三七)四十三年起訓練時間延長爲一百三十二小時，徵訓民國十七至十九年次甲、乙、丙等體位役男及民國二十至二十三年次丙等體位役男，自四十三年七月至四十四年八月，共結訓十一萬八千九百四十六人。四十四年停止止乙種國民兵訓練，籌辦甲種國民兵訓練，由每縣市建築營房，編組甲種國民兵訓練營，營主任由縣市長兼任。同年十二月一日，第一期開訓，訓練時間二個月，共徵集一萬一千五百六十八人，結訓一萬一千五百一十人；第二期徵訓一萬一千八百七十八

人，結訓一萬一千八百一十九人。四十五年宣布停止，總計甲種國民兵僅訓練兩期。五十四年恢復乙種國民兵訓練，訓練時間四十八小時（六天），內容以勤務訓練為主。自六月開始至七十三年止，共結訓二十一萬九千九百六十七人。（註三八）國民兵制度於焉確立。

第三節 後備軍人

後備軍人指曾在營服現役，或受訓期滿已離營，而仍在役齡以內之人員。「兵役法」於民國四十三年修正公布始有後備軍人之名稱，前此稱為在鄉軍人。

依「兵役法」之規定，應受召集之對象為國民兵及後備軍人，為能順利圓滿實施召集，必須對散處民間之後備軍人，加以適當管理，故「兵役法」及「兵役法施行法」皆有後備軍人專章，明定後備軍人之範圍及管理權責，並授權國防部、內政部等訂定後備軍人管理規則及辦法。由於後備軍人管理體系，主旨為寓軍令於政令，發揮軍政兩大系統之組織功能，以奠定國家動員之基礎。因此，對後備軍人採戶籍所在地管理，召集時，由掌有兵籍之後備管理機關為其召集執行機關。

一、後備軍人管理

關於在鄉軍人之管理，政府自民國二十二年公布「兵役法」後，曾先後頒訂「陸軍在鄉軍官佐管理規則」及「陸軍在鄉士兵管理暫行規則」。惟因抗戰期中，軍官佐及士兵甚少辦理退役退伍，管理法令雖已具備，實際上在鄉軍人甚少。總計自二十二年軍官佐正式退為預備役起，至三十五年十月止，經正式發表退役者為三千九百八十員。（註三九）而士兵之退伍，則自抗戰勝利，整軍復員開始實施後，始正式辦理，但各期整編退伍之士兵尚在返鄉報到中，而戡亂軍興，未獲詳加統計。

抗戰期間，全國普設師團管區後，後方各省有在鄉軍官會之設立，尤以四川組織最多，所登記之人數亦為他

省之冠。惟抗戰期間，各省歷年登記之會員，概爲失業之在鄉軍官佐，屬於退伍者甚少。至民國二十九年十一月，全國之在鄉軍官會及分會計有二百三十二會，登記會員八千七百八十三員，其中會員或直接派赴前方補充下級幹部，或選送師（軍）管區軍官隊，加以訓練後，派充各補充部隊幹部，歷年繼續辦理，實爲戰時幹部補充之一大來源。（註四〇）

政府遷臺後，以在鄉軍人調查，爲平時掌理及戰時動員之首要準備工作，經積極調查規畫。據臺灣省政府呈報民國四十年度初步調查統計資料，約一萬八千五百四十五員，其中兵科一萬七千一百四十六員，業科一千三百九十九員，年齡在三十歲以上者占百分之三點三，四十年秋季臺籍歸休軍士四千一百一十四員，共計二萬二千六百五十九員；在鄉軍官，據憲兵司令部四十一年冬季調查，爲四千六百八十九員，其中兵科軍官四千零一十員，業科軍官六百七十九員，年齡在四十歲以上者，占百分之十一。（註四一）

民國四十二年，復依據民國三十七年行政院頒行之「在鄉軍人管理規則」，調查列管在鄉軍人役別人數爲：

1. 假退除役軍官：二千零三十二人。
2. 無職軍官：二千六百六十八人。
3. 預備幹部：二千九百五十八人。
4. 歸休軍士：（三十九年臺灣省徵集之第一期常備軍士）。
5. 臺灣省兵役幹部訓練班鳳山分班結業預士：一千零二十九人。
6. 日據時期在鄉軍人接受光復後在鄉軍人訓練者：一千零四人。

爲便於管理，民國四十二年五月，建立在鄉士兵兵籍，每一在鄉士兵編一終身兵籍號碼，以爲管理及召集之依據。已納入管理之在鄉軍人，計軍官八千七百九十四員，其中空軍占百分之零點三八，海軍占百分之零點六六，餘均爲陸軍；士兵計四萬六千六百五十二員，其中空軍占百分之一點一二，海軍占百分之零點二。（註四二）

民國四十三年修正「兵役法」及「兵役法施行法」，在鄉軍人正名爲後備軍人。四十四年四月十三日，行政院公布「後備軍人管理規則」，規定離營歸鄉之後備軍人，應於十五日內，向戶籍所在地鄉鎮市區公所役政單位辦理歸鄉報到，接受編組管理，嗣後其戶籍、兵籍上之各項異動，役政單位均予辦理登記。

民國四十三年，換發國民身分證，爲加強後備軍人管理，在新國民身分證上增列役別欄，加蓋後備軍人役別

及役男徵兵處理章戳。四十六年，國防部公布「臺灣地區役男及後備軍人出境處理辦法」，開始管制役男及後備軍人出境。同年，內政部訂定「役政戶政警政聯繫會報辦法」，以加強管理。（註四三）

為建立管區後備部隊制度，自民國五十年十二月起，區分後備軍人小組及後備部隊兩種型態組訓。軍官三十六歲至四十歲、士官兵三十一歲至三十六歲者編成後備軍人小組，共計四十三萬二千二百七十三人；軍官三十五歲以下，士官兵三十歲以下者編成後備部隊，共編組四十三萬五千八百九十四人。

民國六十二年，後備軍人小組改依地方行政區畫為編組型態訓練，權責以地方政府為主，管區輔導實施。後備軍人組訓由師團管區主辦，地方政府協辦。（註四四）

二、後備軍人召集

召集係徵兵動員制度之應用方式，召集對象為後備軍人及國民兵。各種召集事務之重要法規：一為「兵籍規則」，由行政院依據「兵役法施行法」第二條所訂定。凡服行兵役者，均立兵籍，於除役、免役或禁役時註銷。此規則曾經行政院於民國六十二年十二月五日修正公布。二為民國四十四年四月十三日公布之「後備軍人管理規則」，由國防部依「兵役法」制訂，於六十三年三月十八日修正。三為民國四十四年五月二十八日公布之「召集規則」，該規則由行政院依據「兵役法施行法」制訂，五十九年十二月十五日修正公布。以上三規則，對各種召集事務之靜態管理與召集程序，規定詳密。

後備軍人依法應受動員召集、臨時召集、教育召集、勤務召集、點閱召集，臺灣地區實施概況如下：

（一）動員召集：於戰時或非常事變時，依作戰需要實施之。其召集開始之時日與編成部隊，由總統頒布動員命令定之。為考驗國軍動員之可行性及加強戰備力量，自民國四十三年起，每年不斷實施動員演習，每次動員對象、人數，均依國防部訂頒之軍隊動員計畫辦理。

（二）臨時召集：平時為現役補缺，戰時為人員補充或在軍事警備上有需要時實施之。召集範圍、人數、時日，由國防部視軍事需要決定，經行政院核定後，依國防部命令實施之。臺灣省自民國四十三年至五十六年，曾實施

多次臨時召集，五十七年起實施「玉山案」（陸軍第一特種兵）臨時召集，應徵役男於服役兩年期滿後，再應召集繼續在營一年，共服役三年，期滿解召還鄉。該項臨時召集，具有緩召原因者，予以辦理緩召退伍。

(三)教育召集：依軍事需要，於舉行訓練或演習時實施之。其範圍、人數、時間由國防部按照需要決定，由師團管區實施之。臺灣省自民國四十三年十月起，三軍全面實施基地教育召集。後備軍人應在其役齡內接受教育召集五次，每次三十日以內，每年一次為準。嗣因後備軍人逐年增加，兼顧軍事訓練與後備軍人個人生活，於五十年起，將教育召集由五次改為三次，並縮短為每次二十日以內。

(四)勤務召集：於戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛、防空等勤務需要實施之。後備軍人每年應受勤務召集時間為三十日以內，必要時得予延長，但其延長時間以三十日為限。臺灣省於民國五十年開始辦理勤務召集，每年依照國防部訂頒之年度輔助軍事勤務計畫，編組輔助軍事勤務隊（簡稱軍勤隊），配合使用單位舉辦召集服勤演習。自六十七年起，臺灣省並籌辦緊急召集演習，以增進輔助戰時勤務能力；七十年一月改為一般召集。

(五)點閱召集：於點驗或校閱時實施之。後備軍人每年應受點閱召集一次，每次以一日為限，戰時得視必要增為二至三次。臺灣省自民國四十二年八月起實施點閱召集，每年依照國防部計畫規定，協助管區辦理。（註四五）

第五章 軍人權益

國民服兵役義務，亦應予適當之權利保障。軍人權益包括基本權利與榮譽權利。基本權益為軍人與眷屬之基本生存權，如就學就業、生活扶助、傷殘安置、醫療保險、遺族教養；榮譽權利包括勳賞、撫恤及優待等。實施對象以現役軍人為中心，延展包括軍人家屬、傷殘、軍人遺族、後備軍人及退除役官兵。其中勳賞、撫恤、軍人保險、退除役官兵輔導安置等，因已見中華民國史公職志之軍職制度，不再贅述，僅略述其餘各項。

第一節 軍人權益制度之建立

民國初年，軍人權益除餉章及撫恤有立法規定外，有關出徵軍人及其家屬之優待政策並無立法保障。抗戰發生後，政府對出徵軍人及其家屬，決定以社會力量配合政府力量推行優待政策。

民國二十七年二月，軍事委員會頒行「優待出徵軍人家屬辦法」；十月十六日復訂立「慰問出徵軍人家屬辦法」；行政院亦於二十五日頒行「應徵（召）入營士兵家庭救濟暫行辦法」。惟此三種法規內容大致相同，且均為行政命令，對於各級地方政府及社會組織應有之責任，缺乏約束力，故施行後效用不大。國民政府乃於十二月三十一日有「優待出徵抗敵軍人家屬條例」之公布施行。「優待出徵抗敵軍人家屬條例」（以下簡稱優待條例）為我國徵兵制度優待政策之法典，全法共十八條，各省辦理優待均以此條例為依據。為適應實際需要，三十年十二月二十日由國民政府修正公布；三十二年四月二十七日再次修正。（註四六）

根據優待條例，出徵軍人未出徵前所負債務、所租賃房屋及土地與婚姻等關係，國家均以法律保障之；對徵

屬亦有優待，如隨時捐款及勞役之減免、子女學費之免收、公益設施之享受、訴訟便利、義務代辦之代耕、貧困之救濟等法定權利。惟如有違反兵役義務或危害國家行為時，除法律另有制裁外，其家屬及本人所受之優待權利即予停止或剝奪。

為補充優待條例之實施，關於出征軍人之田地，民國三十年八月有「徵屬田地義務代耕辦法」之頒行；關於出征軍人子弟求學之救濟，十月有「現職軍官佐徵屬在抗戰期間無力求學子女救濟辦法」之頒行；關於出征軍人之免派積穀，三十一年七月有「出征抗敵軍人家屬免派積穀辦法」之頒布；關於出征軍人婚姻之保障及其妻室之保障，三十二年八月有「出征抗敵軍人婚姻保障條例」之公布施行。此外，民國三十二年六月，四川省訂頒「安家費籌集保管發放辦法」，旋經中央通令各省遵行。（註四七）

民國三十二年三月十五日第二次修正「兵役法」，新增第六章權利義務，規定服兵役者應享有之權利為：應徵前所負債務無力清償時，得延至服役期滿後第二年內清償之；配偶及直系親屬得享受生活救濟之優待；退伍後，對於機關、法團、學校、工廠之職務，有優先充任之權利；勳賞撫恤及其他法令規定應享之權利。至此，軍人權益制度已明確建立。

民國三十五年十月十日第三次修正「兵役法」時，將第六章權利義務之第二十四、二十五條合併為第二十九條，規定國民為國服役時享有之權利為：（一）應徵召時，學生准保留學籍，職工准保留底缺；無職業者，退伍復員後，有優先就業之權利。（二）擔任作戰勤務中，其家庭不能維持生活時，政府負責救濟之。（三）戰死者之子女，政府負責教養成立。（四）戰死者，由原籍地方祀祠建碑，以資表彰。（五）勳賞、撫恤及其他法令規定應享之權利。

民國三十六年二月十九日公布「兵役法施行法」，對「兵役法」第二十九條各款之有關權利事項，逐一詳加規定及補充。九月二十六日並公布「動員時期軍人及其家屬優待條例」，於十月一日施行，將優待分為權益、生產、救濟、榮譽四種。三十七年三月十六日，行政院再頒布「各省縣市新兵安家補助費籌集保管發放辦法」，因大陸局勢急遽轉變，本辦法並未實施。

民國三十九年，臺灣省開始徵兵，政府對軍人應享權益力求周詳，於四十年十二月二十九日第四次修正「兵役法」，其有關軍人權利規定大致與民國三十五年之規定相同；於四十三年八月十六日又作第五次修正，對權利之規定爲：（一）在營服役期間，學生保留學籍，職工保留底缺年資；原無學籍與職業者，退伍、歸休、復員或解除召集後，有優先就業就學之權利。（二）在營服役期間，其家屬不能維持生活時，應由政府負責扶助之。（三）因服戰時勤務或執行公務受傷殘廢者，政府應負教養之責，或依其志願資送回鄉。（四）戰死或因公殞命者之子女，其家庭無力教養時，政府應負責教養至成年爲止。（五）戰死或因公殞命者，政府應負安葬之責，並建祠立碑，定時祭祀，列敘方志，以資表彰。（六）其他勳賞、撫恤、優待等法令規定應享之權利。

民國四十四年九月，內政部成立役政司，下設軍人權益科，軍人權益業務始改由內政部主管，國防部協管；地方各級兵役機構，皆屬內政部以下之行政系統。而縣市政府之軍事科均改爲兵役科，內設勤務股；鄉鎮公所國民兵隊部撤銷，改設兵役課，專人辦理軍人權益業務。

民國四十七年六月二十八日，行政院訂頒「軍人權利實施辦法」，係依「兵役法」及其施行法而加以適度補充與具體規定，使各種軍人權利之規定易於推行。再據此訂定其實施細則及有關法規。

民國四十九年十二月二十八日公布「軍人及其家屬優待條例」，同時廢止原「動員時期軍人及其家屬優待條例」，將軍人之權利、優待分開，後陸續制訂各種子法，順利實施，軍人權益制度乃克大備。（註四八）

第二節 軍人權益實施概況

茲將自抗戰至行憲以後，軍人權益實際運作之概況略述如下：

一、徵屬之扶助、優待與保障

（一）抗戰時期安家費、優待金穀之發放：民國二十七年，國民政府公布「優待出征抗敵軍人家屬條例」。二十

八年，四川初辦徵兵，該省兵役主管於二十八年、二十九年，先後商請四川省政府畫撥積穀與經費，發給徵屬三節優待金穀，並開辦徵屬工廠，收容貧苦徵屬。但爲數有限，難於解決徵屬困難。（註四九）江西省對於出徵之壯丁，除其家屬得享受一切法定優待外，更給一次安家費十元，年給稻穀六石。民國二十八年，依據「優待出徵抗敵軍人家屬條例」，訂頒施行細則，督促各縣組織委員會負責辦理，安家費及稻穀仍照向例籌給。惟以出徵人數與日俱徵，籌措款穀漸行困難，爲持久及寬籌款額，擬訂「徵收緩役證書費辦法」，將所得撥充爲優待及救濟之基金。（註五〇）

民國三十年，四川徵集之役男，已接近一百二十萬人，徵屬人數倍增，生活日漸困難，川省乃根據「戰時徵補兵員實施辦法」，於三十二年七月三十日公布「四川省各縣（市）壯丁被徵安家費籌集保管及發放暫行辦法」。復於三十三年增加安家費，共計每年約九億六千萬元，約合當時美金一億元，爲當時川省總預算五分之三，約爲全國兵役總經費之二倍。因徵屬優待有著，乃能依法抽籤，按籤徵集，達到該省配額九成以上，居全國歷年之冠；以其辦法規定嚴密，管理得當，壯丁確受實惠，逃避兵役者大爲減少。旋經行政院通令全國，普遍實施，對兵役推行之貢獻甚大。（註五一）

據各省市優待徵屬總報告，自民國二十七年至三十三年，計川、黔、粵、桂、湘、鄂、贛、浙、閩、皖、陝、豫、甘、滇、康、晉、綏等十七省，共有徵屬九百一十四萬六千九百一十二戶，二千七百四十四萬零七百三十六人，共發優待金一百三十一億六千六百九十五萬四千元，優待穀二千六百三十三萬三千九百零八市石。（註五二）

（二）行憲後臺灣徵屬之優待：臺灣省自民國三十九年開始徵兵，即依「兵役法」、「軍人權利實施辦法」及「臺灣省各縣市新兵安家補助費籌集保管發放實施細則」規定，辦理徵屬生活扶助。因光復未久，徵兵又屬創舉，政府爲激勵士氣，並便利役政推行，乃不分貧富，於役男應徵入營後，每戶一律發給安家補助費五百六十元（當時黃金公定價格爲每兩二百八十元）；並依「動員時期軍人家屬優待金穀籌集發放辦法」（民國三十八年一月十五日頒布），規定每戶每年三節發給優待金穀二市石，按當節時價折發代金。（註五三）四十二年，開始徵集補充

兵。同年一月，頒布「臺灣省應徵補充兵貧困家屬救濟辦法」，應徵補充兵貧困家屬每口每月發給三十元，以百分之十為限。（註五四）

民國四十四年，政府為增強戰力，大量徵召常備兵員，所需徵屬生活扶助經費亦隨之增加，因限於財力，乃依據「兵役法」第四十五條第二款「在營服役長時間，其家屬不能維持生活時，政府負責扶助之」，訂頒「臺灣省在營常備兵優待扶助實施辦法」，改訂重點扶助方式，以貧困徵屬為扶助對象，以應徵在營人數百分之三十為範圍，發給安家費及三節優待金穀。但因各地區貧困人數比例不同，扶助對象限於百分之三十，仍有生活困苦之徵屬不能列入扶助。施行一年，反應不良。四十五年修訂該辦法，取消貧困徵屬百分之三十之限制，將其分為甲、乙、丙三級，合於上述等級者，即發給一次安家費及三節優待金穀。優待金穀甲級每戶一口發給二公石，每增一口加發一公石；乙級者按甲級二分之一發給；丙級者按甲級三分之一發給。每戶均限四口，依當節穀價折發代金。四十五年，每公石（七二點五公斤）折合臺幣一百零五點八元，至五十二年秋，已增至二百一十二元。自四十九年起，山地及離島鄉並辦理郵政送現到家。（註五五）

徵屬生活費計算標準，依照臺灣省政府民國五十二年十二月十四日頒布「臺灣省各縣市局應徵常備兵貧困徵屬安家補助費、優待金穀審查發放細則」規定，徵屬最低生活費以白米為計算標準，每月大口三十公斤、中口二十公斤、小口十五公斤，以迄五十六年。五十七年三月八日，修訂「臺灣省在營常備兵優待扶助實施辦法」為「臺灣省在營軍人貧困家屬生活扶助實施辦法」，增訂貧困家屬生育補助費、喪葬補助費及特別救濟金，將安家補助費及三節優待金穀改為一次安家費及三節生活扶助金，並將徵屬生活費計算標準及扶助金（優待金）發放標準，由實物改成新臺幣為計算單位。（註五六）其後以工業發達，經濟繁榮，物價逐漸上漲，為顧及徵屬實際利益，對於生活扶助發放標準，雖曾六度調整（甲級四口五千元、乙級四口二千二百五十元、丙級四口一千三百五十元），但仍難配合實際生活水準。六十九年中秋節起，安家費及生活補助費調整為依發放標準增加百分之百；七十二年中秋節，調整為甲級者增加百分之十五；七十四年度開始，列為甲、乙兩級者，均增加百分之三十。

(註五七)

(三)抗戰時期徵屬之工作優待：抗戰時期，徵兵尚無定期退伍制度，役男一經入營，其家屬生活必將日益困難，安家費及優待金穀之發放為數終屬有限；各省有提撥專款設立徵屬工廠，俾徵屬入廠習藝，以增益其收入者。以四川為例，省政府於民國二十八年籌撥三百萬元，交由徵屬優待委員會負責籌畫，於成都、遂寧、瀘川、重慶、萬縣、樂山、威遠等地，設置織襪、製傘、糖果、紡織等小型工廠，招收徵屬習藝以為示範。(註五八)此類小型工廠，據三十三年四月之調查資料，尚有貴州錦屏縣，湖北房縣、鄖縣，西康榮縣，湖南益陽、新化、邵陽、溆浦及河南禹縣之紡織廠；江西廣豐之捲煙工廠；陝西鳳邠區之麻鞋、草帽廠等。此類工廠之舉辦，目的在使徵屬得以自立。但因規模過小，加以經營不善，收效不大。(註五九)

(四)徵屬之醫療服務：抗戰期間，對於徵屬之醫療服務，規定各省市衛生所得為徵屬免費治療疾病，必須住院者應予免費；無衛生所設置之縣市，應發動各私人醫院及中醫舉辦徵屬義務代診。(註六〇)

臺灣省有關貧困徵屬減免費就醫方面，民國四十四年四月十四日，訂頒「臺灣省應徵役男家屬貧病死亡暨遭遇災害救濟辦法」，開始辦理應徵入營役男直系血親及配偶患病免費醫治，其傷病必須住院時，以使用普通藥品及三等病房為限；一切醫療費用，全部由省政府負擔。此後減免標準雖有變動，而徵屬之享有此項優待則未變。

(五)其他：

1. 徵屬子女免費就學：抗戰期間，根據優待條例規定，全國各公私立學校均設有免費公費生名額，優待徵屬子女弟妹就讀。

2. 訴訟案件之提前審理：為切實保障出徵抗敵軍人婚姻，以惠徵屬，各級法院對徵屬訴訟案件得提前處理。

二、就學就業之優待保障

為優待知識青年從軍，民國三十四年考試院考選委員會公布「從軍知識青年退伍後參加考試優待辦法」。(註六一)三十五年十月修訂「兵役法」時，有學生准保留學籍及職工保留底缺規定。各省亦各有單行法規，如知

識青年從軍，保留原來職缺一項或享有保留全額薪津、或半薪、或一次預支一年薪水，並無統一規定。（註六二）政府遷臺後，全面修訂有關軍人權益法令。其後歷次修法，對學生准保留學籍之規定未曾變更。民國四十七年六月二十八日，頒布「軍人權利實施辦法」，規定就學就業各項實施程序與負責主管單位，分別發給保留學籍或保留入學資格證明書、保留職工底缺年資證明書或臨時職工保留工作證件等，以所服法定役期期滿退伍後三個月為有效期限，並造具名冊，確實辦理。

三、遺族教養

在營服役期間，因作戰死亡或因公殞命者之家屬子女，稱為遺族或遺屬，其子女如因家庭無力教養者，政府給予保護與教育。民國十七年十一月十二日，政府在南京創設國民革命遺族學校，抗戰時遷至後方。（註六三）自兵役制度建立以來，「兵役法」明定對於遺族：政府應負責教養，至其成年為止。依「兵役法施行法」及「革命抗戰功勳子女就學優待條例」（三十七年十一月公布）、「軍人權利實施辦法」、「國軍先烈遺族援護實施計畫」（四十八年三月頒布），規定教養事項包括：（一）死者之子女無力為生時，應予以扶助，至成年為止。（二）死者之子女就學時，應視其家庭經濟狀況，予以免費或給予必要之補助，並予以優先就學便利，至國內公私立大學畢業為止。

政府遷臺後，賡續此一教養工作。民國四十六年三月，在臺北市創建國軍先烈遺孤育幼院，收容三軍遺族子女，並在陽明山設立華興育幼院及華興中小學。政府統一學制後，遂將以上各育幼單位合併成立國軍先烈子弟教養院，專供收容陸、海、空三軍遺族子女；院本部設於臺北木柵，分院則設在高雄鳳山。（註六四）六十八年十二月，內政部專案研究，訂頒「加強照顧軍人家屬遺族實施辦法」，送省市政府及有關單位辦理。（註六五）

註釋

註一：抗戰八年來兵役行政工作總報告，頁四六；內政部編印，兵役行政概況，頁一。

註二：張朋園、沈懷玉合編，國民政府職官年表，第一冊，頁一三七、一四九、一五九、一六〇、一六八。

註三：黃紹竑，五十回憶（中），頁四二〇，臺北，龍文出版社，民國七十八年；阮毅成，地方自治與新縣制，頁二一

六，臺北，聯經出版公司，民國六十七年。

註四：沈懷玉，「兵役制度」，中華民國史公職志（初稿），頁四七一。

註五：國防軍事建設，頁一七八、一七九；抗戰八年來兵役行政工作總報告，頁五、七。

註六：秦修好，中外兵役制度，頁五六四；孫葵功、饒兆平、蔡明旭、蔡國在，役政學總論（下），頁十七；臺灣省政

府兵役處編，臺灣省兵役行政紀要（民國卅六年至七十二年），頁二七七、二九七。

註七：臺灣省兵役行政紀要（民國卅六年至七十二年），頁五〇三。

註八：沈懷玉，「兵役制度」，中華民國史公職志（初稿），頁四七六。

註九：同前引書，頁四七九。

註一〇：國防年鑑，第二編，頁四〇。

註一一：同前引書，頁四七。

註一二：臺灣省兵役行政紀要（民國卅六年至七十二年），頁三二四、三二五。

註一三：國防軍事建設，頁一七七。

註一四：同前引書，頁一〇五。

註一五：程澤潤，「兵役改進辦法及與學校軍訓之關係」，軍事與政治，二卷六期，民國三十一年五月卅一日；轉見役政

史料，下冊，頁五〇八。

註一六：役政學總論（下），頁一九六。

註一七：同前註。

註一八：沈懷玉，「兵役制度」，中華民國史公職志（初稿），頁四六三。

註一九：歐西賀，「役政人事上之幾項改進意見」，見役政史料，下冊，頁四六五。

註二〇：臺灣省兵役行政紀要（民國卅六年至七十二年），頁三三〇、三三二。

註二一：國防部年鑑，民國四十年、四十一年，頁二三八；國防部年鑑，民國四十二年，頁二六一。

註二二：中華民國年鑑，民國四十六年，頁二〇九。

註二三：中華民國年鑑，民國六十一年，頁三七三～三七四。

註二四：中華民國年鑑，民國六十四年，頁三六六。

註二五：何志浩，國民軍事教育史，第一章，第一、二節。

註二六：抗戰八年來兵役行政工作總報告，頁五六；何志浩，國民兵制度，頁一〇。

註二七：國民軍事教育史，第二章，第五節。

註二八：國民兵制度，頁七十七。

註二九：國民軍事教育史，第三章，第四節。

註三〇：抗戰八年來兵役行政工作總報告，頁六二。

註三一：何志浩，國民兵方案（上），頁二、八五。

註三二：「國民兵團之創制與組織訓練節略」，見國民兵方案（下），第十三章。

註三三：「委員長六月十三日機秘（甲）字第六六一四號手令」，見國民兵方案（下），第十三章。

註三四：國民兵方案（下），第十三章。

註三五：同前註。

註三六：國民兵方案（下），第十三章。

註三七：臺灣省兵役行政紀要（民國卅六年至七十二年），頁三八二～三八三。

註三八：臺灣省兵役行政紀要（民國卅六年至七十二年），頁三九六～四〇五。

註三九：國防年鑑，第二編，軍事。

註四〇：抗戰八年來兵役行政工作總報告，頁一〇。

註四一：國防部年鑑，民國四十年、四十一年，頁二三七。

註四二：國防部年鑑，民國四十二年，頁二六〇。

註四三：國防部年鑑，民國五十四年，頁三三六。

註四四：臺灣省兵役行政紀要（民國卅六年至七十二年），頁四二一～四二三。

註四五：臺灣省兵役行政紀要（民國卅六年至七十二年），頁四二九～四三一。

註四六：方秋葦，「優待出徵抗敵軍人家屬條例之研究」，軍事與政治，二卷六期（民國卅一年五月卅一日）；轉見役政史料，下冊，頁一四六。

註四七：抗戰八年來兵役行政工作總報告，頁四一～四四。

註四八：秦修好，中外兵役制度，頁七一～九。

註四九：戴高翔，「抗戰時期之四川役政」，見役政史料，上冊，頁四七九～四八〇。

註五〇：李思翹，「江西之役政，贛政十年」，熊主席治贛十周年紀念特刊，民國三十年十二月；轉見役政史料，上冊，頁五〇二。

註五一：章璿，軍人權益之理論與實務，頁六一。

註五二：抗戰八年來兵役行政工作總報告，頁一三。

註五三：軍人權益之理論與實務，頁六五；臺灣省兵役行政紀要（民國三十六年至七十二年），頁四三九。

註五四：臺灣省兵役行政紀要（民國三十六年至七十二年），頁四三九。

註五五：中外兵役制度，頁六九二；軍人權益之理論與實務，頁六五；臺灣省兵役行政紀要（民國三十六年至七十二年），頁四三九。

註五六：臺灣省兵役行政紀要（民國三十六年至七十二年），頁四四〇。

註五七：軍人權益之理論與實務，頁六五～六六。

註五八：戴高翔，「抗戰時期之四川役政」，見役政史料，上冊，頁四八〇；抗戰八年來兵役行政工作總報告，頁二九～三七。

註五九：同註五七。

註六〇：抗戰八年來兵役行政工作總報告，頁四五。

註六一：抗戰八年來兵役行政工作總報告，頁四五。

註六二：軍人權益之理論與實務，頁九。

註六三：軍人權益之理論與實務，頁一八八。

註六四：秦修好，中外兵役制度，頁七〇二～七〇三；軍人權益之理論與實務，頁一八八～一八九。

註六五：中華民國年鑑，民國六十九年，頁三五六。

第五篇 社會

第一章 概述

我國社會行政制度之特質有三：以禮運大同與民生主義立本，以社會福利服務與人民團體運動相輔，兼籌社會建設與經濟發展。社會行政依據社會立法，而社會立法本諸社會政策，三者互為關連。茲就政策、立法與體制，先作鳥瞰。

第一節 社會政策

我國社會政策以三民主義為根基，以中華民國憲法之基本國策為準則，以社會安全為借鑑。茲按其制定之順序列舉重要者如次：

建國大綱（民國十三年四月十二日）第十一條：「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病與夫種種公共之需。」

抗戰建國綱領（民國二十七年四月一日）：「以全力發展農村經濟，獎勵合作，調節糧食，並開墾荒地，疏通水利」；「救濟戰區難民及失業民眾，施以組織及訓練，以加強抗戰力量」。

四大社會政策綱領（民國三十四年五月五日中國國民黨第六次全國代表大會通過）：一、民族保育政策綱領

「總則」：（一）提倡適當生育，增進國民健康，提高生活標準，減少災病死亡，以期人口數量之合理增加。（二）鼓勵身心健全男女之蕃殖，抑制遺傳缺陷分子之生育，革新社會環境，改進生養教育，以期人口品質之普遍提高。（三）調劑人地比率，力求兩性平衡，改善職業分配，促進機會均等，以期人口分布之適當調整。二、勞工政策綱領「目標」：「在依國家民族至上之原則，與國際合作之精神，發展勞工組織，提高其地位，改善其生活，並促進勞資合作，調節勞力供求，增進勞動效能，加強國際勞工聯繫，以確保社會安全，適應國防民生之需要。」三、農民政策綱領：「農民政策在發展農民組織，刷新農村政治，改革農村土地，改善農村經濟，推進農民福利。」四、戰後社會安全初步設施綱領：甲、總則：（一）戰後社會安全設施之目的，在本國父民生主義之精神，維護並改善國民之生計，以保障並提高人民之生活，而達成社會之安全與進步。（二）主要工作：1.輔導就業。2.舉辦社會保險。3.加強社會救濟。（三）對象：生活急切需要救助及保障之人民，其對抗戰有勞績者，得有優先接受救助保障之權利。以上四種綱領，社會部於民國三十四年十月分別訂有實施辦法，但在政府自大陸撤退來臺之後，始有機會陸續付諸實施。

中華民國憲法（民國三十六年元旦國民政府公布，十二月二十五日施行）在序文中宣示「為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進社會福利」而制定，並於第十三章基本國策第四節社會安全，自第一百五十二條至一百五十七條，專列六條，以保障人民之工作機會，改善勞工及農民之生活，實施社會保險、社會救助及婦女兒童福利政策，推行衛生保健及公醫制度等。此外尚有第一百四十五條第二項訂有獎助合作事業之規定。

民生主義現階段社會政策：行政院於民國五十四年四月八日令頒，以建立社會安全制度，增進人民生活為目標；以採取社區發展方式，促進民生建設為重點，並決定現階段社會福利措施之實施要項。分為社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展七項，共三十三目；並原則規定社會福利事業應寬列預算；以實行都市平均地權所增收之地價稅，設立社會福利基金；獎勵人民捐資興辦，減免其所得稅與遺產稅等。

民國五十八年所定之現階段社會建設綱領：一、社會建設之目標，揭櫫三點。二、社會建設之內容，列有實施民生、民權、民族主義之社會建設事項。三、社會建設之推進，首重思想觀念之溝通，並賴相關法案之完成，行政機關之規畫與協調配合，以及發動民眾團體之響應實踐等。爲配合全面經濟發展，加強國民就業輔導，以促進充分就業，提高國民所得，改善國民生活，五十九年所定之現階段加強國民就業輔導工作綱領：分爲目標（列有五項）及基本措施（又分開創更多就業機會、增進國民就業技能、激發國民就業意願、加強就業輔導工作等四項）。

上列社會政策乃隨國家情勢、社會變遷及當時之需求，而異其方針與內涵。其中四大社會政策綱領，完整而富前瞻性，惜因戰亂而中輟。中華民國憲法之基本國策章，樹立社會安全之宏規。民生主義現階段社會政策，創新而切要，推行甚有成果。現階段社會建設綱領，則繼續擴大前者之範疇，重民生而顧及民權、民族，重基層而擴向整個社會。

第二節 社會立法

社會事業之立法，發軔於國民政府成立之後；至抗戰時期，社會行政之基礎大立；政府遷臺以後，更逐步發展。茲將社會立法，按業務性質及公布日期序列如次：

屬於人民團體者，計十三種：

監督慈善團體法：民國十八年六月十二日國民政府公布。

商會法：民國四年十二月十四日公布，十八年八月十五日國民政府公布。

工商同業公會法：民國十八年八月十七日國民政府公布。

漁會法：民國十八年十一月十一日國民政府公布。

農會法：民國十九年十二月三十日國民政府公布。

教育會法：民國二十年一月二十七日國民政府公布。

輸出業同業公會法：民國二十七年一月十三日國民政府公布。

商業同業公會法：民國二十七年十一月十三日國民政府公布。

非常時期人民團體組織法：民國三十一年二月十日國民政府公布。

工業會法：民國三十六年十月二十七日國民政府公布。

中華民國紅十字會法：民國四十三年十月十八日總統令公布。

商業團體法：民國六十一年七月二十六日總統令公布。

工業團體法：民國六十三年十二月十八日總統令公布。

屬於合作事業者有二：

合作社法：民國二十三年三月一日國民政府公布。

合作金庫條例：民國三十二年九月十八日國民政府公布。

屬於社會救助者有三：

救災準備金法：民國十九年十月十八日國民政府公布。

社會救濟法：民國三十二年九月二十九日國民政府公布。

社會救助法：民國六十九年六月十四日總統令公布。

屬於社會保險者：

勞工保險條例：民國四十七年七月二十一日總統令公布。

屬於社會福利者有四：

捐資興辦社會福利事業褒獎條例：民國三十一年八月二十九日國民政府公布。

兒童福利法：民國六十二年二月八日總統令公布。

老人福利法：民國六十九年一月二十九日總統令公布。

殘障福利法：民國六十九年六月二日總統令公布。

以上各法，至民國七十年止，共爲二十三種。

第三節 社會行政機關

掌理社會行政之機關，初爲民國元年依「內務部官制」設立之內務部，直隸總統，置內務總長，下設一廳六司，其中民治司，執掌賑恤、救濟、育嬰、恤嫠及慈善機構等事項。國民政府於民國十七年三月三十日公布「內政部組織法」。四月成立內政部，置部長，下分四司，社會救濟事務由民政司主辦。

抗戰期間，國民政府於民國二十九年十月十一日公布「社會部組織法」（同時修正「內政部組織法」民政司職掌、「經濟部組織法」工業司及「農林部組織法」農村經濟司之相關事項）。十一月十六日設立社會部，管理全國社會行政事務，置總務司、組織訓練司、社會福利司及合作事業管理局；三十一年加設勞動局。各省（市）嗣又設立社會處（局），縣置社會課，社會行政體制從此建立。

民國三十八年一月七日「社會部組織法」修正公布，擴增爲六司三局一處，旋以政府南遷廣州，精簡機構，五月二十四日總統令修正「內政部組織法」，社會部裁併於內政部，改設社會司、勞工司及合作司。政府遷臺後又於三十九年二月將合作司併入社會司。

社會行政初期以救災恤貧爲主，列爲民政單位之職掌。抗戰期間始設社會部。機構自小而大，業務由分而合、由簡而繁。迨大陸棄守，緊縮爲司，其間定政策，訂法案，業務大增。

第二章 社會行政

第一節 建立制度

民國元年改清末之民政部爲內務部。初設六司，翌年改爲四司，其民治司職掌有貧民賑恤，罹災救濟，貧民習藝所、感化所、盲啞收容所、瘋癲收容所之設置與廢止及管理，育嬰、恤嫠及其他慈善事項。直至十六年，鮮有變更。十七年三月三十日公布「內政部組織法」，四月成立內政部，社會救濟乃爲民政司職掌。二十七年五月，中國國民黨中央委員會設置中央社會部，辦理民眾組訓及社會運動等工作。

民國二十九年十月十一日，國民政府公布「社會部組織法」，將中央社會部改隸行政院。部設總務、組織訓練、社會福利三司及合作事業管理局。組織訓練司掌理人民團體之組織訓練及相互關係之調整聯繫、勞資爭議、社會運動及人民團體目的事業外一般活動之指導監督事項。社會福利司掌理社會保險之指導實施、勞動者生活之改良、社會服務事業之倡導與管理、生活費用指數之調查統計、職業介紹之倡辦、貧苦老弱殘廢等之收容教養及其他社會福利事項。三十年十一月二十四日修正「社會部組織法」，增加科長、科員人數及改設統計處。三十八年修正公布「社會部組織法」。將單位調整爲人民團體司、工人司、婦女兒童司、社會救濟司、社會服務司、總務司及勞動局、合作事業管理局、社會保險局、工礦檢查處等。四月底，社會部併入內政部。

合作事業管理局，原由經濟部於民國二十八年五月二十九日籌設，二十九年十二月一日改隸社會部。三十年四月十一日，國民政府公布「社會部合作事業管理局組織條例」。三十一年九月十八日公布「社會部勞動局組織條例」，爲執行「國家總動員法」所定之人力動員事項而設。

地方社會行政機關：民國二十八年九月十九日，國民政府公布「縣各級組織綱要」，規定縣政府設社會科（三十三年，縣政府之設社會科者，共三百五十六縣）。行政院於三十年九月五日公布「省社會處組織大綱」，規定各省府得設社會處，主管人民組訓、社會運動、社會救濟、社會福利等事宜。十一月五日公布「省合作事業管理處組織大綱」，規定各省得設合作事業管理處，訂有職掌九項。三十一年四月九日公布「縣合作指導室組織暫行辦法」，規定職掌八項。同日，又公布「市政府掌管社會行政暫行辦法」，規定市政府之社會行政事項，由社會局主管，未設局者置社會科，列有職掌七項。

此外，尚有主管臨時振務及善後救濟之機關：國民政府於民國二十七年十二月八日修正公布「振濟委員會組織法」，內設三處，辦理臨時災難振濟。其業務於三十四年八月移歸社會部接管。三十四年一月二十三日，國民政府公布「行政院善後救濟總署組織法」，內設四廳三處，辦理戰後收復區善後救濟事宜，接受聯合國善後救濟總署物資與技術之援助。九月十二日公布「善後救濟分署組織條例」，規定得在受戰爭損害較重地區，設置分署。均於三十六年六月結束業務，移交社會部接辦。

自中央政府遷臺後，關於社會司職掌及分科之演變如下：依照民國三十八年五月二十四日修正公布之「內政部組織法」，規定社會、勞工、合作分別設司。社會司職掌有十三項，合作司八項。翌年初將合作司併入社會司。此後該組織法又經五次修正。至七十年一月二十一日修正其職掌為：社會福利、社會保險、社會救助、社區發展、社會服務、殘障重建、農漁工商及自由職業團體、社會團體，社會運動之規畫、推行、指導、監督，合作事業之推行管理、調查監督，社會工作人員之調查、登記、訓練、考核、獎懲，社會事業之國際合作聯繫及其他社會行政事項等十三項。

臺灣省政府於民國三十六年六月一日設立社會處，下設合作事業管理處。臺北、高雄兩直轄市均設社會局，臺灣省各縣市政府均設社會科、股。

第二節 培植人才

民國三十年二月二十五日，社會部公布「社會工作人員調查登記辦法」。三十一年十二月五日公布「社會工作人員訓練綱要」，旨在造就社會事業之幹部人才；設訓練委員會，擬訂訓練計畫及方案，徵集審核訓練教材與指導各省之訓練機構。三十二年十一月一日又公布「社會工作人員訓練辦法」，分中央與地方訓練。社會部洽由中央訓練團開辦社會工作人員訓練。民國三十一年成立社訓班，共辦十一期，結業者一千六百七十人；另社會福利服務一期，八十八人。統計全國人民團體幹部及會員訓練人數，自民國三十年至三十四年，共計幹部七萬五千一百八十二人、會員二百二十八萬五千三百九十五人。

關於合作人員之訓練，民國二十八年十月社會部設全國合作人員訓練所，分爲調訓班、特別班、業務班及研究班。三十二年五月十五日，合作事業管理局訂頒「合作指導員及特種業務人員訓練標準」，經內政部於四十一年十二月十一日修正公布。

爲積極培養及選拔社會與合作之專業人才，社會部對各大學新增有關係組者曾特予補助，並請考試院自民國三十一年起在高等考試中增設社會行政類科，培植新進人才甚多。

民國五十五年，聯合國之特別基金與技術協助擴大方案，合併爲聯合國發展方案，以協助開發中國家培育人才，增進社會福利工作之觀念與技術。我國自民國三十九年至六十年之二十二年間，經內政部社會司就其技術項下，所遴選保薦出國研究考察或參加討論會之社會工作幹部，計百餘人。內政部成立中華民國社區發展研究訓練中心時，曾獲聯合國授予獎補金十五名，考選青年社工人員赴國外攻讀碩士，以培植社區發展高級師資及設計人才。

自民國六十年以來，臺灣地區積極試辦社會工作人員新制，逐漸推展，需要更多新人才。

二、獎勵民間捐資

政府限於預算，與辦各種社會事業，應運用民間資源與社會支助，始克普及。民國三十一年五月二日，行政院公布「統一捐募運動辦法」（四十二年五月二日修正），規定凡為提倡國防建設、慰勞國軍、舉辦公益慈善及文化教育事業，得發起捐募運動。其用途屬於全國性者，得向國內外募集，屬於地方性者在各該地區內募集，但慈善事業中之災難急振，不在此限；並訂有捐募方式及經募人應受之限制等。當振濟委員會成立之初，曾奉准發行振濟公債一億元，為國庫支撥振濟經費之來源。

民國三十三年五月二十日，社會部公布「社會部獎助社會福利事業暫行辦法」，對於辦理社會救濟、社會服務、勞工福利、兒童福利、職業介紹及其他事業，著有績效者，給予一次或經常補助金，以資獎勵。國民政府於三十六年十月一日修正公布「捐資興辦社會福利事業褒獎條例」，規定凡私人或團體捐資創辦或輔助社會福利事業者，給予褒獎，分獎狀、獎章及匾額三種。

民國三十二年九月公布之「社會救濟法」，規定各種救濟設施，得於設置時籌募基金，其因事業發展而須擴充設備者，並得增募基金。民生主義現階段社會政策中有「更應訂頒辦法，獎勵人民捐資興辦福利事業，減免其所捐部分之所得稅與遺產稅」之政策。六十九年六月公布之「社會救助法」亦規定：「省（市）縣（市）政府每年得定期聯合各界舉行勸募社會救濟金，其勸募及運用辦法，由各該政府定之。」

臺灣地區之民間社會福利及慈善事業基金會，在民國七十年，屬於全國性者十四個，臺灣省三十一個，臺北市七個，高雄市五個，共五十七個。

三、配合國際支助

在聯合國體系下，有關社會福利之專門機構（Special agencies）中，最具貢獻者為國際勞工組織（簡稱 ILO）、世界衛生組織（WHO）、聯合國兒童基金會（UNICEF）、聯合國文教組織（UNESCO）、聯合國糧農組織（FAO）、國際難民組織（IRO）等，我國皆曾加入為會員，直至退出聯合國後之第二年（民國六十一年），始

陸續脫離；但在此以前，均對我國多所支助。

民國三十二年十一月九日，聯合國之四十四個會員代表在美國首都華盛頓簽訂「聯合國救濟善後公約」，並於舉行國際救濟大會後，成立聯合國善後救濟總署，由國土未遭戰爭破壞之會員國，捐出一年間國民總收入百分之一為其事業經費。我國行政院善後救濟調查設計委員會，於三十三年九月提出工作計畫及概算書，請其補助。翌年十一月十三日，聯合國善後救濟總署駐華辦事處與行政院善後救濟總署簽訂基本協定，供應我國物資執行方案預算五億三千五百萬美元（運費在外），並派專家三百餘人來華協助工作，至三十六年十一月底結束，剩餘之物資概由各省分署移交各該省社會處接收辦理。

聯合國兒童基金會係民國三十五年成立。中央政府遷臺後，由內政部社會司與之洽辦，自三十九年至六十一年之二十三年間，獲其資助之計畫總金額為一千五百六十四萬九千四百美元。

中國大陸災胞救濟總會於民國三十九年四月四日成立。以人民團體組織接受政府委託承辦救濟大陸流亡之災胞難胞等工作。其所需經費，除向國內外勸募及政府補助外，亦有部分款項由國際有關組織支助。

中華民國社區發展研究訓練中心，係內政部社會司長劉脩如於代表我國出席聯合國社區發展委員會時洽准聯合國發展方案核准兩年之資助，於民國五十九年六月成立。旋以六十一年我國退出聯合國而終止支援，改由行政院每年編列三百餘萬元補助費，繼續維持。

四、動用福利基金

民國五十三年，總統蔣中正指示：「都市平均地權政策之推行，目的非為增加稅收，乃在以地利為社會所共享；亦即以社會財富，創建社會福利事業。」在民生主義現階社會政策規定「對社會福利事業，應寬列預算，並以實行都市平均地權所增收之地價稅，設立社會福利基金」，內政部遂研訂「社會福利基金設置條例」草案，臺灣省政府亦擬訂「臺灣社會福利基金辦法」。前者因涉及豁免部分所得稅及遺產稅問題而致延擱；後者則經行政院先予核准公布實施，規定自五十四年度以後，每年將地價稅與土地增值稅之增收部分，撥充社會福利基金，專

款專用。其畫分比例爲：縣市占百分之六十，省占百分之二十，另百分之二十亦歸省統籌；直轄市占百分之七十，其餘百分之三十撥解財政部列入國庫統收統支。其於社會福利措施之推展，助益良多。但自五十七年度起，將再增收之部分，撥作實施九年國民義務教育之用。省又從中提撥百分之二十興建國民住宅及公共建設，以致實際所提撥之社會福利基金比例，在省不過百分之十七點五。六十二年以後公布之兒童、老人、殘障各福利法，均規定得動用社會福利基金。



第三章 社會保險

第一節 政策指向

我國倡議社會保險，始於民國十五年中國國民黨第二次全國代表大會宣言，內有「由政府主辦勞工保險，以安定勞工生活」。十七年頒布「工人運動綱領」，列有制定「勞工保險法」、「疾病保險法」。二十三年實業部曾本此擬訂「勞工保險法草案」。二十九年最高國防會議決議：「以社會保險為社會部福利行政之中心工作。」

民國三十四年五月，中國國民黨六全大會通過之四大社會政策綱領中勞工政策綱領、戰後社會安全初步設施綱領及其他政策、綱領等，曾敘及社會保險。

勞工政策綱領：「七、厲行傷害賠償及死亡撫恤，並儘先創辦疾病及傷害保險，逐漸推行其他各種社會保險。」戰後社會安全初步設施綱領：「丙、舉辦社會保險：七、戰後社會安全設施，政府應舉辦社會保險，暫分：1. 傷害，2. 老廢死亡，3. 疾病生育，4. 失業四種，得分別或合併實施。八、社會保險之保險費，除傷害保險應由雇主負擔外，均由被保險人與雇主分擔，政府得酌量津貼。九、社會保險給付，按被保險人據以納費之梯級標準報酬，為計算標準。」

中華民國憲法第十三章基本國策第四節社會安全第一百五十五條：「國家為謀社會福利，應實施社會保險。」民生主義現階段社會政策：「一、社會保險應於現行勞保、公保、軍保以外，視社會需要，逐步擴大，分期分類實施。商店店員、私立學校教職員、新聞從業人員、公益事業暨人民團體之工作人員、機關工友、技工、司機，應先納入保險。二、公保軍保之疾病保險，應逐步擴及其配偶與直系親屬。三、現行勞保之保險費率，應就

實際情況作合理之調整，並逐步增辦免費門診。四、勞保公保之醫療服務，應力求改善，確保被保險人醫療之實惠。五、訂頒社會保險法及有關法規，建立社會保險之完整體制。」

現階段社會建設綱領：「一、實踐民生主義之社會建設事項：（三）擴大公保、勞保對象與範圍，增加保險給付項目，改進保險給付辦法，規畫辦理失業保險，逐步建立社會保險之完整體制。」

現階段加強國民就業輔導工作綱領：「三、激發國民就業意願。（六）勞工災害賠償應與勞工保險分開。勞工保險之殘廢、老年及遺屬給付，應改爲年金制。」

第二節 訂頒法規

民國三十二年六月，社會部會同財政部頒布「川北區各鹽場鹽工保險暫行辦法」，爲我國保險法規之嚆矢。其大要爲：（一）由政府指導鹽工及灶戶（鹽工之僱主）在各場組織鹽工保險社，經管保險業務。（二）保險社之理事會、監事會，由鹽工及灶戶各推選代表共同組織。理事長則由所屬之鹽場公署場長兼任，由川北鹽務管理局輔導進行，並由社會部派員就地監督指導。（三）被保險人均得隨時察閱保險社所經辦之各項事務。（四）保險社爲救助鹽工而設，不得以營利爲目的。（五）凡年滿十六歲之鹽工經場署登記者，均爲強制被保險人。（六）保險事故暫定爲疾病、負傷、婚娶、養老、死亡及家屬喪葬等六種。（七）保險費及保險給付悉依被保險人之標準報酬計算之。（八）保險費由鹽工及灶戶平均負擔。（九）保險社之基金由鹽務機關在公益費項下撥充；另設基金監理委員會監理之。社會部於三十四年十一月，將該辦法加以修正，統一規定給付項目與收費標準：（一）標準工資：被保險鹽工標準工資額爲國幣三千元。（二）保險費率：爲被保險鹽工標準工資月額百分之二，事業主與鹽工各半分擔。（三）給付類別：1. 負傷給付。2. 婚娶津貼。3. 養老金。4. 死亡給付。（四）行政事務費：社會部補助每保險社每月國幣二萬元，其餘部分由川北鹽務管理局補助。此辦法已具社會保險雛型，亦爲推行社會保險之實驗。



中央政府遷臺以後，在勞工保險立法之前，初由臺灣省政府試辦，其訂頒之辦法有三：一、臺灣省勞工保險辦法：民國三十九年二月二十八日頒訂，以礦廠雇用之產業工人爲對象，於三月一日委託臺灣人壽保險公司附設勞工保險部開辦。二、臺灣省職業工人保險辦法：四十年八月二日頒布，以無一定雇主之職業工人爲被保險人。三、臺灣省漁民保險辦法：民國四十年二月二十六日頒布，以專業漁民爲對象。臺灣省政府復於四十五年七月一日受託兼辦蔗農保險業務。

民國四十七年七月二十一日，總統令公布「勞工保險條例」，五十七年七月二十三日、六十二年四月二十五日、六十八年二月十九日三度修正。分爲七章，共七十九條，並附有勞工保險職業病種類表及殘廢給付標準表。旨在保障勞工生活，促進社會安全。勞工保險分爲二類，一爲普通事故保險：分生育、傷病、醫療、殘廢、失業（失業保險之保險費率、實施地區、時間及辦法，由行政院以命令定之。實際迄未實施）、老年及死亡七種；二爲職業災害保險：分傷病、醫療、殘廢及死亡四種給付。其主管機關，在中央爲內政部（在中央勞工保險局未成立前，得畫分地區，委由各該區內勞工人數較多之省市直接設勞工保險局辦理），在省市爲省市政府。凡年滿十四歲以上六十歲以下之下列勞工，應以其雇主或所屬團體爲投保單位，全部參加勞工保險爲被保險人：（一）受僱於雇用勞工五人以上之公民營工廠、礦場、鹽場、農場、牧場、林場、茶場之產業勞工及交通、公用事業之勞工。（二）受僱於雇用五人以上之公司、行號之勞工。（三）受僱於雇用五人以上之新聞、文化、公益及合作事業之員工。（四）政府機關及公私立學校之技工、司機、工友。（五）政府機關及公立學校之約聘、約僱人員。（六）政府登記有案之職業訓練機構受訓技工。（七）專業漁撈勞動者。（八）無一定雇主而參加職業工會之勞工。其保險費率，由中央主管機關按被保險人當月之月投保薪資百分之六至八擬訂，報請行政院核定；職業災害保險費率依費率表之規定。各種被保險人付保險費之負擔：普通事故保費，由被保險人負擔百分之二十，雇主百分之八十；職業災害保費，全部由雇主負擔，按月繳納。保險給付分爲：（一）生育給付：被保險人參加保險之年資合計滿十個月後，分娩或妊娠三個月以上流產者。（二）傷病給付：遭遇普通傷害或普通疾病住院診療，不能工作者。（三）醫療給付：分門診及住院診療。

(四)殘廢給付：因普通傷害或罹患普通疾病，經治療終止後，如身體遺存障害，合於給付表規定之項目，並經診斷為永久殘廢者。(五)老年給付：凡年滿六十歲或女性滿五十五歲參加保險年資合計滿一年者；及滿五十五歲或女性滿五十歲保險年資滿十年者，得請領減額給付。(六)死亡給付：被保險人之父母、配偶或子女死亡時，請領喪葬津貼；被保險人死亡時，給與喪葬津貼五個月，並得請領遺屬津貼。關於保險基金之來源與運用及機構所需經費，均有規定。

如將中央立法與省政府原辦法相較，其保險範圍擴大，給付標準提高，工資分級由十五級改為十四級。職業病分類由十種增為二十一種。殘廢給付標準，原分二表，合而為一，共有一百零九項。

勞工保險條例施行細則：民國四十九年三月一日，內政部公布，五十八年七月十一日、六十二年十一月二十日及六十八年九月十一日三度修正。

臺閩地區勞工保險診療費用支付標準表：民國四十九年四月四日臺灣省政府社會處發布，六十九年七月二十九日內政部修正公布。

軍人公務人員勞工保險實務處理要點：民國五十三年二月二十四日內政部令頒，五十七年七月二十五日修正。

勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則：民國五十七年六月二十一日內政部函准備查，七十年一月三十一日修正公布。

臺閩地區勞工保險醫療準則：民國六十四年一月二十八日及六十九年四月十四日內政部修正核定。

臺閩地區勞工保險爭議事項審議辦法：民國六十一年十一月二十二日內政部公布，六十八年九月十一日修正。

臺閩地區勞工保險特約醫療院所特約及管理辦法：民國六十八年七月三日內政部、衛生署會同公布。

臺閩地區勞工保險基金管理及運用辦法：民國六十九年六月十六日內政部公布。

勞工保險基金投資自設勞保醫療院所暨貸款特約公立醫院整修勞保病房辦法：民國七十年五月十二日公布。



臺閩地區勞工保險局診療費用審查辦法：民國六十八年七月七日內政部公布。

自民國三十八年九月，臺灣省級以下之公務員工集體向臺灣人壽保險公司投保團體壽險，保費為每人薪資百分之一，給付限於殘廢、老年、死亡三種。內政部於四十年二月研訂「中央公務員工保險草案」，報經行政院院會修正通過為「中央公務員工保險辦法」，於六月十一日由院公布。因將生育、疾病兩項改為第二期辦理；第一期僅辦傷害、殘廢、老年、死亡四種給付。以未能適應員工之需要，又未便即時提出修正，故延未實施。迨至四十四年三月間，內政部又再度提出後，經行政院會通過四項原則。內政部據以修改原辦法，並於九月六日約集有關機關會商，銓敘部堅持其主管問題。當行政院於十一月將草案核轉立法院審議後，法制委員會檢出民國三十七年國民政府文官處，將行政、考試院兩院會同轉送立法院審查之「公務員保險法」草案，立法院遂將此兩草案併同討論。四十七年一月二十九日公布「公務人員保險法」，規定銓敘部為主管機關，承保機關則為中央信託局公務人員保險處。

其他社會保險立法，尚有：「軍人保險條例」：民國五十九年二月一日總統令公布，主管機關為國防部，業務委託中央信託局辦理。「私立學校教職員保險條例」：民國六十九年八月八日總統令公布，由銓敘部主管。

第三節 成立機構

「社會部組織法」（民國二十九年十月公布）規定，社會福利司執掌之一為「關於社會保險之指導實施事項」。由該司第六科掌理社會保險之規畫、倡導實施。社會部於三十五年成立中央社會保險局籌備處，同年十一月十八日行政院頒布「中央社會保險局籌備處組織大綱」。三十七年修訂「社會部組織法」，增設中央社會保險局，旋以戰亂中輟。

民國三十八年五月「內政部組織法」修正公布，將勞工保險事項列為勞工司職掌。六十二年七月修正該部組

織法，改由社會司掌理。關於社會保險之規畫、推行、指導及監督事項，由司內之一科辦理。

辦理勞工保險之業務機構，初為臺灣省政府於民國三十九年三月一日委託臺灣人壽保險公司附設勞工保險部；四十七年七月「勞工保險條例」公布後，四十九年改設臺灣省勞工保險局；五十九年八月二十日改稱臺灣地區勞工保險局。另設臺閩地區勞工保險監理委員會，其組織規程規定，置主任委員一人及委員二十六人（內專家六人，勞方及資方代表各六人，政府代表八人），下設業務監理組、財務監理組、爭議審議組等。

第四節 推展業務

依民國三十二年十月公布「川北區各鹽場鹽工保險暫行辦法」，社會部先在川北區三臺縣鹽場成立鹽工保險社，以資試辦。翌年十月陸續在綿陽、簡陽、西充、射洪、樂至、鹽亭、蓬溪等七縣及河邊、南閬兩場，分別設社，共計十社。至三十三年底被保險人數有四萬零七百一十八人，茲將各鹽場鹽工保險社成立年月及被保險人數等列表如後：（表二）

表二 川北區各鹽場鹽工保險社統計表（民國三十三年年底）

社別	成立年月	被保險人數（三十三年年底）	收入保險費（元）（三十三年十二月份）
總計		四〇、七一八	八一四、三六〇
三臺	三十二年十月	五、一七一	一〇三、四二〇
射洪	三十三年十月	六、五三二	一三〇、六四〇

綿陽	三十三年十月	三、七五八	七五、一六〇
西充	三十三年十月	三、九八三	七九、六六〇
蓬溪	三十三年十月	三、四八五	六九、七〇〇
鹽亭	三十三年十月	一、五二〇	三〇、四〇〇
河邊	三十三年十月	二、六七〇	五三、四〇〇
簡陽	三十三年十月	一、二三五	二四、七〇〇
樂至	三十三年十月	四、五三〇	九〇、六〇〇
南閬	三十三年十月	七、八三四	一五六、六八〇

資料來源：社會部社會福利司根據各社報告彙編。

勞工保險自民國三十九年三月一日起開辦，其發展過程可大別爲六期：(一)保險對象，自三十九年三月起爲公營廠礦、交通與公用事業單位；四月起列入僱用工人百人以上之民營廠礦。投保單位二百五十八個，七萬八千零三十八人。(二)自三十九年七月一日起，爲僱用勞工在百人以下、二十人以上之民營廠礦。投保單位一百六十八個，一萬零七百八十五人。(三)自四十年六月一日起，爲僱用勞工在二十人以下、十人以上之民營廠礦。(四)自四十年九月一日起，依「職業工人保險辦法」規定，其對象爲無一定雇主而有工會會籍之勞工；另有一部分爲廠礦之低

級技術人員，亦准其自由參加。(五)自四十二年三月一日起，依「漁民保險辦法」規定，以專業漁民為對象，不分業而分區。其保險費在各魚市場於其成交魚貨之售價總值中代收，作為漁民保險之備付金。(六)自四十五年一月起，兼辦蔗農保險，由臺灣省蔗農服務社與勞工保險部簽訂約定書辦理。

民國四十七年七月公布「勞工保險條例」，增加林場、茶場等保險單位，公用事業不限於公營。強制投保單位為雇用人數在十人以上，並將職業工人及漁民團體納入強制投保。五十七年七月修正該條例，將政府機關、公立學校、農場、牧場、公司、行號等之勞工，納入強制投保。六十八年二月又修正該條例，將強制投保單位雇用人數降為五人以上；並將政府機關、公立學校無正式公務員身分之司機、技工、工友，以及新聞、文化、公益、合作事業之員工，納入投保範圍。業務繼續擴大，投保人數隨之增多。

勞工保險開辦之初，保險給付為生育、疾病、傷害、殘廢、老年、死亡六種。民國四十二年修正辦法，增加勞工配偶生育給付十日之投保薪資；復修改殘廢等級表，由原七項增為三十八項。四十三年七月，增列因病殘廢津貼一種，殘廢項目達三十八項。四十五年六月加列疾病給付一項，辦理住院診療。

「勞工保險條例」實施後，將住院診療日數放寬，殘廢給付增至一百零九項。職業病種類由十種增為二十一種。死亡給付標準亦予提高。民國五十七年修正該條例，規定門診醫療取消住院診療日數之限制；殘廢給付項目共為一百五十項，職業病增為二十七種。六十八年二月又修正該條例，增列普通疾病補助費，延長傷害補償費之給付期限為一年，職業傷害補償費給付期限為二年；加列職業病給付為六十八種，殘廢給付標準項目為一百六十種；普通疾病申請住院診療日期，由三個月改為四十五日。另增結核病、鐳錠治療及義肢裝置等給付，新增減額老年給付項目，提高死亡給付標準等。

勞工保險隨經濟發展而快速擴充，投保單位及人數，由民國四十一年之一千二百一十四單位、十九萬四千八百二十六人，至七十年增為五萬零七百八十四單位、二百七十九萬一千三百一十人。投保者占總人口之比率，民國五十年為百分之四點八一，至七十年達百分之十五點三四，占就業人口比率為百分之四十一點七〇。勞工保險

給付，由民國四十年之五百萬元，至七十年爲一百一十六億二千六百萬元；又其支出對收入之比例，民國三十九年爲百分之〇點五〇，至七十年爲百分之零點八七。（表三、四、五）

表三 臺閩地區勞工保險投保單位及人數統計表（民國四十年—七十年）

年 底 別	共 計		勞 工															
	單 位	人 數	計		產 業 工 人		職 業 工 人		專 業 漁 撈 動 者		政 府 機 關 公 私 立 學 校 之 技 工 司 機 工 友		公 司 行 號 員 工		其 他 各 業 員 工		蔗 農	
民國四十二年	一、二二四	一九四、八二六	一、二二四	一九四、八二六	一、一六六	一八五、六三一	四八	九、一九五	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
民國四十三年	一、三八三	二六八、二七八	一、三八三	二六八、二七八	一、二四一	一九五、五九一	六三	一二、三三三	八〇	六〇、三五四	—	—	—	—	—	—	—	—
民國四十四年	一、四一四	二七九、四七三	一、四一四	二七九、四七三	一、二五三	一九一、九二四	八二	一三、六五七	八〇	七三、八九二	—	—	—	—	—	—	—	—
民國四十五年	一、四八〇	三一、三四二	一、四八〇	三一、三四二	一、三二六	二二一、〇三〇	八五	一四、二五八	七九	八六、五〇四	—	—	—	—	—	—	—	—
民國四十六年	一、五八二	三七三、八三七	一、五八一	三六一、三六五	一、四一五	二三四、九二四	八七	一五、九八九	七九	一一〇、四五三	—	—	—	—	—	—	—	—
民國四十七年	一、七〇四	四三八、四八五	一、七〇三	四〇〇、六〇五	一、五四六	二五九、〇三一	八〇	一五、三六六	七七	一二六、二〇八	—	—	—	—	—	—	—	—
民國四十八年	一、七六七	四六〇、四〇八	一、七六六	四一九、三二二	一、六一〇	二六七、三四六	八一	一五、七八	七五	一三六、二四八	—	—	—	—	—	—	—	—
民國四十九年	一、八三六	四八八、五〇二	一、八三五	四四二、八九五	一、六七五	二八〇、七七二	八三	一六、一四六	七七	一四五、九七八	—	—	—	—	—	—	—	—
民國五十年	一、九〇〇	五二八、九八〇	一、八九九	四七八、三二一	一、七三六	三〇八、六五八	八六	一七、二五五	七七	一五二、四〇八	—	—	—	—	—	—	—	—
民國五十一年	二、〇七〇	五三六、〇三七	二、〇六九	四八六、六六四	一、九〇七	三一九、一九四	八五	一七、三七九	七七	一五〇、〇九一	—	—	—	—	—	—	—	—
民國五十二年	二、三八七	五四八、一二二	二、三八六	五〇〇、七四〇	二、二三九	三三九、四三四	八一	一七、四二二	六六	一四三、八八五	—	—	—	—	—	—	—	—
民國五十四年	二、四四三	五五〇、六六二	二、四四二	五〇四、三九九	二、二九八	三四五、八二六	七八	一七、〇六一	六六	一四一、五一二	—	—	—	—	—	—	—	—
民國五十五年	二、六六九	五六六、七六一	二、六六八	五一九、六四〇	二、五一八	三六五、二三五	八三	一九、七六七	六七	一三四、六四八	—	—	—	—	—	—	—	—
民國五十四年	三、七二一	六三三、九四〇	三、七二〇	五八六、七四五	二、八一二	四〇八、六四〇	八八	二一、三三八	六八	一三〇、七九三	七四	三三五、九八四	—	—	—	—	—	—

民國五十五年	四、一三八	六七七、九〇〇	四、一三七	六三三、九四八	三、〇七一	四四三、二九六	九六	二三、五〇八	六八一三四、七七〇	九〇二三二、三七四									一四三、九五二
民國五十六年	四、四〇三	七一九、六〇七	四、四〇二	六七七、〇三七	三、三〇〇	四八六、五七七	一〇三	一八、四五六	六八一三七、八九一	九三二三四、一二三									一四二、五七〇
民國五十七年	四、七八三	七七二、九四六	四、七八二	七三四、〇三六	三、六〇三	五三六、五五九	一〇七	一九、六七八	六八一四〇、九一二	一、〇〇四三六、八八七									一三八、九一〇
民國五十八年	五、四五九	八四三、六九八	五、四五八	八〇七、五九〇	三、九四四	六〇一、九五七	一一三	二二、一二四	六八一四三、一九九	一、三三三四〇、三一〇									一三六、一〇八
民國五十九年	八、六〇九	九三八、四二一	八、六〇八	九〇五、六一〇	四、五五六	六七三、四六六	一二六	二三、七七六	七〇一四一、七六三	三、三八〇四五、四七七	四〇三	一七、六五							一三三、八一
民國六十年	一〇、〇五三	一、〇三〇、一九一	一〇、〇五二	九九九、五九七	五、一二七	七五二、四九〇	一三四	二五、四二一	七〇一四一、九四七	三、九九四四九、一二五	五八四	二四、九五八	一五三	五、六五六					一三〇、五九四
民國六十一年	一一、三六一	一、四四四、四五四	一一、三六〇	一一五、一三一	五、八八八	八五四、七三九	一四〇	二八、八四八	七二一四一、三九六	四、三二七五一、二五三	七四七	三〇、三六九	一八七	八、五二六					一二九、三二三
民國六十二年	一三、七七〇	一、三八〇、八八五	一三、七六九	一三五四、九九四	七、五二二	〇四一、四九九	一六二	六四、三四七	七〇一四一、六〇九	四、六九一五三、五二六	一、一〇六	四三、五九九	二一九	一〇、四一四					一二五、八九一
民國六十三年	一五、三四三	一、四四一、三一七	一五、三四二	一四一八、二九八	八、七一	〇三四、〇五七	一七四	一二三、七〇〇	七〇一四一、五一四	四、七五六五五、九四〇	一、三六五	五〇、七六五	二六六	一二、三三二					一二三、〇一九
民國六十四年	一七、八四八	一、五六五、六三九	一七、八四七	一五四四、五五七	一〇、六九三	一三三、五二〇	一八六	一三八、九三一	七〇一三八、五二六	五、〇〇九五七、四二七	一、六六六	六一、三七九	三三三	一四、七七四					一二一、〇八二
民國六十五年	二〇、六二〇	一、七二八、六四〇	二〇、六九一	七〇九、八四七	一二、五九六	二七九、八九三	一九九	一三七、五五二	五八一三三、〇七三	五、二八六五、四二二	二、一八四	七六、九三三	三六四	一六、九七六					一一八、七九三
民國六十六年	二三、〇一六	一、八八五、七三〇	二三、〇一五	八六九、二七八	一四、一四九	三九二、六一九	二〇七	一五七、六七九	四三一二三、〇二六	五、三六七六八、三八三	二、七九一	九七、七七七	四五八	二〇、七七四					一一六、四五二
民國六十七年	二六、三〇三	一、〇七三、四五〇	二六、三〇二	〇五八、九七四	一六、一三六	五二二、四八六	二一九	一七六、七三五	四三一二三、七七〇	五、六二九七一、二二九	三、六一二二一、一〇五	六五六	二八、六五九						一一四、四七六
民國六十八年	三一、五〇二	一、二九六、二八三	三一、四九九	二八三、五一六	一八、八二三	六三三、七〇七	二四一	一二四、八七三	四三一四五、三九七	六、〇〇三九三、八四九	五、四四三二五七、三九七	九四七	三九、九二三						一一二、七六七
民國六十九年	四一、二四〇	一、五四九、三〇〇	四一、二三九	二五三、八八二	二〇、八九二	七四九、六三二	二九四	二六六、七八六	四三一五〇、三〇四	六、二二二八二、六二七	八、四八六二〇五、三六五	三三二	八八、四一一						一一一、一七五
民國七十年	五〇、七八四	一、七九一、三〇五	五〇、七八三	二七一、五二二	二七、四八〇	一八五三、七四〇	三五〇	三三八、九三七	四二一五〇、六七一	六、四〇八八八、八〇一	一二、二二四二五八、九八二	二四、二八九二〇、三八二	一九、七九八						一九、七九八

資料來源：臺閩地區勞工保險局。

明：一、其他各業員工包括新聞文化公益及合作事業員工，政府機關，公立學校約聘、約僱人員，職業訓練機構受

訓技工，以及自願投保者。

二、勞工保險業務執行機構，原係由臺灣省政府委託臺灣人壽保險公司專設勞工保險部承辦，會計獨立，財務盈虧由臺灣省政府負責。民國四十九年「勞工保險條例」在臺灣省施行後，勞工保險部改組爲臺灣省勞工保險局，負責專業勞工保險業務；五十九年八月二十日起改名爲臺閩地區勞工保險局。

表四 臺閩地區勞工保險投保人數及給付金額等比率表（民國五十年—七十年）

年 別	勞保人數	勞保人數占總人口百分比		新臺幣千元		勞保人口占就業人口百分比	
		百分比	比	平均每一投保金額	平均對每一被保險人給付金額	百分比	比
民國五十年	五三六、〇三七	四·八一	〇·二四		〇·二六		
民國五十一年	五四八、一二一	四·七六	〇·二五		〇·三一		
民國五十二年	五五〇、六六二	四·六三	〇·二七		〇·三〇		
民國五十三年	五六六、七六一	四·六二	〇·二八		〇·三一	一五·五〇	
民國五十四年	六三三、八四〇	五·〇一	〇·二九		〇·二九	一七·一〇	
民國五十五年	六七七、九〇〇	五·三三	〇·三三		〇·三三	一八·三三	
民國五十六年	七一九、六〇七	五·四一	〇·三三		〇·三三	一七·九〇	
民國五十七年	七七二、九四六	五·六六	〇·三六		〇·三五	一八·三〇	
民國五十八年	八四三、六九八	五·八九	〇·四二		〇·四〇	一九·〇四	
民國五十九年	九三五、九六七	六·三八	〇·四九		〇·四三	二〇·四五	
民國六十年	一、〇二七、六〇三	六·八五	一·〇七		〇·五一	二一·七〇	
民國六十一年	一、一四一、四二五	七·四七	一·一三		〇·五五	二三·〇六	
民國六十二年	一、三七七、二九八	八·八五	一·二二		〇·五六	二五·八五	
民國六十三年	一、四三七、三八四	九·〇七	一·六〇		〇·六九	二六·一九	
民國六十三年	一、五六一、六六一	九·六七	一·九七		〇·八〇	二七·七九	
民國六十四年	一、七二四、五〇七	一〇·四五	二·二九		〇·九五	三〇·四四	
民國六十五年	一、八八一、三三六	一一·一九	二·六三		一·七三	三一·六〇	
民國六十六年	二、〇六八、八〇九	一二·〇七	二·九七		二·〇七	三三·三三	
民國六十七年	二、二九一、二六四	一三·一一	三·二九		二·五五	三五·六六	
民國六十八年	二、五三三、〇〇五	一四·二三	四·〇一		三·二五	三八·六九	
民國六十九年	二、七八一、五二二	一五·三四	四·八一		四·一八	四一·七〇	

資料來源：臺閩地區勞工保險統計，臺閩地區勞工保險局。

表五 臺閩地區勞工保險給付及收支統計表（民國三十九年—七十年）

單位：新臺幣百萬元

年 別	每人每月 平均投保 薪資（元） ／人、月	保 險 費 收 入	保 險 給 付 金 額										例 收入比 支出對
			總 計	現 金	生 育	傷 害	殘 廢	老 年	死 亡	小 計	住 院	門 診	
民國三十九年		四	二	〇	〇	〇	〇	〇	二				〇・五〇
民國四十年		九	五	一	一	〇	〇	〇	三				〇・五六
民國四十一年		一四	八	一	一	一	〇	〇	五				〇・五七
民國四十二年		二	一五	四	一	一	〇	〇	八				〇・七一
民國四十三年		二七	二	二	六	二	二	一	〇				〇・七八
民國四十四年		三	二五	二	八	二	二	一	三				〇・七八
民國四十五年		四	三五	三	一	二	三	一	六				〇・七三
民國四十六年		七	五	四	一四	四	五	一	二〇				〇・七八
民國四十七年		七	六	四	一六	四	六	二	二				〇・八四
民國四十八年		八〇	七	五	一八	五	六	三	三				〇・九五
民國四十九年		九	一〇〇	七	三	六	六	四	三				一・〇一
民國五十年	五五〇	一六	一三八	九	二	八	七	七	四	四	三	三	一・一〇
民國五十一年	五八四	一三六	一六六	一〇七	三〇	八	八	二	二	五九	五九	五〇	一・二三
民國五十二年	六二六	一四六	一六四	一二四	三三	八	三	二	五二	五〇	五〇		一・二三

民國五十三年	六四五	一五七	一七二	一二三	三三	八	一三	一四	五七	四九	一
民國五十四年	六八二	一八一	一八〇	一三〇	三四	九	一三	一五	五九	五〇	〇・九九
民國五十五年	七三二	二二〇	二二一	一四六	三五	二	一六	一九	六五	六五	一・〇〇
民國五十六年	七五五	二三六	二三三	一五九	三七	二	一八	二三	七一	七四	〇・九九
民國五十七年	八六二	二八九	二六九	一八九	四〇	二	一九	三三	八五	八〇	〇・九三
民國五十八年	九二〇	三三九	三三七	二四五	四六	三	二六	六四	九六	九二	〇・九九
民國五十九年	一、一二〇	九一八	四四三	二八一	五三	一五	三二	六五	一七	一六二	〇・四八
民國六十年	一、一二二	一、一〇二	六六四	三七八	六五	一九	四五	一〇六	一四三	二八六	〇・六〇
民國六十一年	一、二八五	一、二八八	八九四	四四七	七二	三三	五三	一四二	一六〇	四四七	〇・六九
民國六十二年	一、四三二	一、六六〇	一、〇八二	五四七	八三	二四	六三	一九四	一八三	五三五	〇・六五
民國六十三年	一、七〇〇	二、二九八	一、六八〇	六二〇	一五	三三	七三	一七七	二三三	一、〇六〇	〇・七三
民國六十四年	二、二〇九	三、〇八一	二、〇二二	八〇〇	一五一	二六	九二	二三五	三〇六	一、一二三	〇・六五
民國六十五年	二、五三四	三、九四七	二、五二三	一、一〇四	二三五	三六	一二〇	三〇八	四〇五	一、四〇九	〇・六三
民國六十六年	二、九〇九	四、九五九	三、二三〇	一、三六九	二七二	四七	一三三	四三四	四九三	一、八六一	〇・六五
民國六十七年	三、二八七	六、一五〇	四、二七五	一、七八三	三六〇	五五	一六三	五七四	六一	二、五二二	〇・七〇
民國六十八年	三、六七〇	七、五五九	五、八四九	二、六九二	四六五	七二	二二	一、〇七二	八七二	三、一五七	〇・七七
民國六十九年	四、四六五	一〇、一八四	八、二三一	三、五四四	五九二	一〇九	二四七	一、三八二	一、二四	四、六八七	〇・八一
民國七十年	五、三三三	一三、三八一	一一、六二六	四、六三三	九〇四	一四三	三二九	一、六二五	一、六四二	七、〇〇三	〇・八七

資料來源：臺閩地區勞工保險局。

第四章 社會救助

基於儒家之仁愛，中國素極重視救濟事業；見諸史冊者，首為周禮司徒篇之「以保息六養萬民」。顧歷代相承，因革損益，雖有各別制宜之措施，究乏包舉共循之法度。而現代之社會救助，則為社會安全制度之一環，亦以補社會保險之所不及。在觀念上，由慈善施惠進而為政府責任；方法上，由恤貧拯災進而為扶助自立；對象上，由照顧少數之窮民災黎而擴及一般低收入者之所必需。

第一節 政策指向

訓政時期國民政府施政綱領（民國十八年六月）：有關社會行政者列有七項，其中：（一）舉辦救濟事業：包括普設救濟機關，辦理災賑，實施工賑。（七）救濟失業工人：包括設立職業介紹機構，安插失業工人及移工與辦他種事業等。

戰後社會安全初步設施綱領（民國三十四年五月）：「甲、總則：三、戰後社會安全設施之對象，為生活急切需要救濟及保障之人民。丁、社會救濟：十、……政府為輔助職業介紹、社會保險之不及，應加強社會救濟法之實施，尤應運用社會力量，督導其配合政府政策。十一、社會救濟之對象，除老弱無依、身心傷殘者應予救濟外，對於遭受非常災變及因其他障礙臨時失去生計者，尤應為緊急之救助措施。十二、社會救濟之方法：1. 醫藥衛生或其他服務。2. 以工代賑。3. 減免負擔。4. 貸放實物及現款。5. 收容教養等。視對象之需要及實際情形，採一項或多項之救濟。」

農民政策綱領（民國三十四年五月）：「十五、改進並推廣農村救災、恤貧、安老、育幼等設施。」

中華民國憲法（民國三十六年一月）第一百五十五條：「……人民之老弱殘廢、無力生活及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」

民生主義現階段社會政策（民國五十四年四月）：「丙、社會救助：十二、改善公私救濟設施，並擴展院外救濟，救助貧苦老幼人民維持最低生活。十三、擴大貧民免費醫療，並特約設備完善之公私醫院，晝撥床位，承辦免費醫療。十四、加強防治傳染病，擴大對殘廢病者之救助與重建，並積極收容精神病患者。十五、拯救不幸婦女，訂定有效辦法，救助被虐待之養女及被壓迫之娼妓。十六、修訂社會救助法，規定受救條件，給予標準，並改善其救助方式。」

現階段社會建設綱領（民國五十八年三月）：「乙、社會建設之內容：一、（六）……對貧苦之鰥、寡、孤、獨、廢疾者及不幸婦女，予以積極救助；對貧民施醫，並應擴大辦理。（七）運用政府與民間力量，廣建國民住宅，廉價供應低收入及貧苦國民居住。丙、社會建設之推進：三、……有賴於立法之完成，有關修訂中之……社會救助等法案，均宜配合經濟與社會發展趨向，次第完成立法程序，以利施行。」

在政策中，民國三十八年以前，稱為社會救濟；行憲以後，則改用社會救助，此一變更，亦寓有觀念與方法之演進。

第二節 訂頒法規

民國四年，內務部頒布「游民習藝所章程」。以下順次列舉有關社會救濟法規之名稱及頒行日期，惟對先後公布之兩大母法，略敘內容。

各地方救濟院規則：民國十七年五月內政部公布。

管理各地方私立慈善機構規則：民國十七年六月內政部公布。

監督慈善團體法：民國十八年六月十二日行政院公布。所稱慈善團體，謂濟貧、救災、養老、恤孤及其他以救助事業爲目的之團體。

救災準備金法：民國十九年十月八日國民政府公布。

寺廟興辦公益慈善事業實施辦法：民國二十一年九月十二日內政部公布。

各省市舉辦平糶暫行辦法大綱：民國二十三年十二月八日核定。

實施救災準備金暫行辦法：民國二十四年六月八日國民政府公布。

救災準備金保管委員會組織規程：民國二十四年六月國民政府公布。

勘報災歉規程：民國二十五年八月十日行政院公布。

各地方建倉積穀辦法：民國二十五年十一月十九日內政部公布。

非常時期救濟難民辦法大綱：民國二十九年九月九日行政院令頒。

捐資興辦社會福利事業褒獎條例：民國三十一年八月二日國民政府公布。社會救濟事業爲社會福利事業之一種。

冬令救濟實施辦法：民國三十一年十月二十六日社會部公布。

各省市縣地方救濟事業基金管理辦法：民國三十二年五月十四日社會部公布。

社會救濟法：民國三十二年九月九日國民政府公布。所定救濟範圍爲：老、幼、妊婦、疾病傷殘、天災事變等之無力生活者。救濟設施爲：安老所、育嬰所、育幼所、殘廢教養所、習藝所、婦女教養所、助產所、施醫所等。救濟方法爲：留養，現款或食物、衣服等必需品之給與，免費醫療，住宅之廉價或免費供給，資金之無息貸與，糧食之無息或低息貸與，減免土地賦稅，技術及公民訓練，職業介紹等。救濟費用列入中央或地方預算。各種救濟設施得於設置時籌募基金。其立法精神爲：一、基於民生主義之原則。二、建立社會救濟制度。三、以責

任觀念代替慈善觀念。四、以積極方式取代消極方法。五、發動社會力量，配合政府措施。直至六十九年六月十四日因另頒新法而廢止。

社會救濟法施行細則：民國三十三年九月十二日行政院公布。

救濟院規程：民國三十三年九月五日行政院公布。

私立救濟設施管理規則：民國三十三年九月五日行政院公布。

救濟院基金管理委員會組織規程：民國三十四年一月八日社會部公布。

私立救濟設施減免賦稅考核辦法：民國三十四年四月十七日社會部公布。

勘報災歉條例：民國三十四年十月十五日國民政府公布。

災振查放辦法：民國三十六年五月八日行政院公布。

各地方推行義診辦法：民國三十五年三月九日社會部、衛生署會同公布。

救濟物資輸入辦法：民國四十四年四月五日行政院核定，凡供救濟用途之物資申請免稅輸入。五十九年十二月十三日修正時，改為「救濟物資進口免稅規則」，並由內政部、財政部會同公布。

社會救助法：民國六十九年六月十四日總統令公布。旨在照顧生活困難之低收入者及遭受緊急患難或非常災害者之生活，並協助其自立。救助分爲生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助四種。所稱低收入者，其標準由省市府視當地最低生活所需費用，逐年訂定公告。救助項目分爲：(一)生活扶助：以現金給付爲原則，但因實際需要，得委託收容。主管機關每年定期辦理低收入者調查。生活扶助戶中有工作能力者，應予技能訓練、就業輔導、創業輔導或以工代賑等方式，輔助其自立；凡不願受訓或工作者，不予扶助。(二)醫療補助：得提出申請者：1. 低收入之傷病患者。2. 救助設施所收容之傷病患者。3. 患嚴重傷病所需醫療費用，非其本人或扶養義務人所能負擔者。(三)急難救助：凡負家庭主要生計責任者，因長期患病，遭遇意外傷亡或其他原因，致家庭生活陷於困境時，得向所在地主管機關申請。死亡而無遺屬與遺產者，由當地鄉鎮公所辦理喪葬。(四)災害救助：人民遭受

水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以救濟：1. 協助搶救及善後處理。2. 臨時收容，供應膳食口糧。3. 給與傷亡或失蹤濟助。4. 輔助修建房舍。5. 其他必要之救助。(五) 救助設施：利用各種社會福利設施，省縣主管機關並得設立習藝場所、臨時災害收容場所或其他為實施本法必要之設施。社會福利設施對於依本法予以救助者所應收之費用，由主管機關依本法之規定，予以補助或扶助。(六) 救助經費：應由各級政府分別編列預算支應，省市縣政府每年得定期聯合各界舉行勸募社會救助金。

社會救助法施行細則：民國七十年一月二十八日內政部公布。

社會救助設施及管理辦法：民國七十年十一月三日內政部公布。

第三節 成立機構

民國元年起，內務部民治司兼掌賑恤、救濟及慈善等事項。自十七年至二十八年，關於賑災、救貧及其他慈善事項，為內政部民政司職掌之一。

民國二十九年十一月行政院設置社會部，其組織法第八條規定，社會福利司職掌之六，為貧苦老弱殘廢等之收容教養事項。司內設科辦理有關事務。三十七年曾將救濟科擴大而為社會救濟司，三十八年五月二十四日修正「內政部組織法」，規定社會司職掌之一為關於社會救濟事項。六十二年七月十三日又修正為：三、關於社會救助之規畫、推行、指導及監督事項。社會救助之設科，自社會部以至內政部，其職掌項目，迭經調整充實，為社會行政重要工作。

振濟委員會係行政院將以前之振務委員會、行政院非常時期難民救濟委員總會合併改組而成，並將內政部民政司掌理之救濟業務，亦歸其掌管，以因應抗戰時之特殊需要，於民國二十七年四月二十七日成立。至二十九年十二月修正其組織法，內設總務、災難救濟及貧民救濟三處。迨至三十四年七月二十日行政院院會決議將其撤銷。

善後救濟總署於民國三十四年一月公布組織法，下設儲運、分配、財務、振恤四廳及調查、編譯、總務三處。分區設善後救濟分署，十六個分署內設四組，並得設置工作隊分赴區內各地實施救濟。

第四節 重點措施

社會部爲實驗社會救濟事業，於民國三十一年五月一日公布「社會部重慶實驗救濟院組織規程」，內設安老所、育幼所、習藝所、殘疾所及醫療所等。九月又設立社會部重慶游民訓練所，收容無正當職業之游民，授以工作技能，灌輸公民常識，並通函各省省政府籌設省實驗救濟院及改進各地方之救濟設施。

根據社會部民國三十五年度統計：全國二十九省市經登記有案之救濟機構及團體，共計三千零四十五個，其中社會部直轄者二十五個，省市立一百六十五個，縣市立一千八百四十四個；慈善團體九百一十九個、宗教團體九十二個。留養四十二萬九千七百六十七人。救濟之總人數達一千一百三十五萬二千二百二十九人。至翌年六月，救濟機構及團體總數增爲三千三百七十九個（其中社會部直轄者有三十四院所），較諸民國二十三年內政部調查江蘇等十八省各縣市之慈善團體及設施共一千六百二十一個（民國二十五年內政年鑑載），高出兩倍。又辦理冬令救濟之受益人數，達七百七十五萬六千七百二十八人。另就各省市實施冬令救濟報告加以彙計，在三十四年度有一千零六十二縣市局區舉辦，發放之現金及實物（折合現金），共計七十二億五千五百七十萬五千二百三十一元。

據振濟委員會歷年難民救濟統計，其所救濟人數：自民國二十七年八月至二十八年底有二百八十萬五千七百九十人，二十九年有三百八十四萬二千二百三十二人，三十年有一百零七萬四千二百二十人，三十一年有二百二十萬八千四百五十八人，三十二年有八十八萬二千八百四十六人，三十三年六月止有二十四萬三千七百零四人；共計一千一百零五萬七千二百五十人。又其直屬各兒童教養所之難童人數，自民國二十八年底至三十三年六月止

共計二十一萬一千四百四十九人。

至其重要計畫、方案有：

中華民國臺灣經濟建設六年計畫：行政院經濟建設委員會於民國六十五年訂定。其中社會建設部門第六節社會福利：四、社會救助：（一）照顧老弱殘障貧民，使獲安生。（二）培訓貧苦人力，使能就業自立。（三）加強貧民施醫，減輕貧病痛苦。（四）立法規制度，革新工作內容。（五）鼓勵社會人士參與福利救助事業。

當前社會福利服務與社會救助業務改進方案：內政部於民國六十五年十二月二十八日訂頒。其中社會救助：（一）貧民及低收入者之生活照顧。（二）貧病患者之療養。（三）老弱無依者之收容安養。（四）發動社會力量興辦救助事業。並各加列具體改進辦法、執行單位、進度與經費來源等。

加速改善偏遠地區居民生活計畫：行政院於民國六十七年核定。為改進山地、離島、濱海及偏遠貧困地區與一般地區居民生活上之差距；並增用社會工作人員五十四人，輔導從事生產，改善生活。

小康計畫：臺灣省政府於民國六十二年三月訂頒，其構想為：（一）消極救助與積極輔導同時兼顧，以救助、安置、生產、就業、教育訓練五者，為消滅貧窮之根本措施。（二）積極有效防止新貧戶產生，對於意外事故天然災害等，足以使低收入戶陷於貧困之境者，加強辦理急難救助。（三）消滅貧窮，增加財富，係長期性之社會投資作業，針對致貧原因，分類策訂救助方式，並訂定期程，以鄉鎮為單位，綜合運用政府、民間、社會各種力量。（四）調查現有貧戶中具有工作能力之人數及其體位、工作志願、工作性向及自有工具等，以為扶助、訓練、輔導就業、生產之依據。（五）凡省政府現行各種有關消滅貧窮、增加財富措施，均依資料修正其中部分法令規章，使能更配合計畫之實施。（六）採分工合作方式，各有關廳處局按業務職掌，本團隊精神，相互配合辦理。其計畫項目分列八項，並規定實施要領四項，實施進度分為近程（三年內）、中程（五年內）及遠程（必須較長期間者）三類，實施後獲致成效。

安康計畫：臺北市政府於民國六十二年四月訂頒。其構想為：就臺北市實有貧戶人數，就其實際問題，由消

極救助進而積極輔導，分三階段作有計畫、有步驟之實施，使漸脫離貧窮，自給自足。其原則爲：(一)積極方面：培育兒童健康，訓練青少年技藝，輔導成人就業，以發展人力資源；並推廣社區發展，擴建平價住宅，以改善貧民居住環境。(二)消極方面：照顧老殘貧病四者之生活需要，防止偷劫淫殺四種現象之發生，以確保社會之安全與安定。計畫重點：(一)近程(自六十二年七月至六十五年六月)：內分職業訓練、就業輔導、兒童福利、社會救助、平價住宅及社區發展六項。(二)中程(自六十五年七月至六十九年六月)；遠程(自六十九年七月至七十三年六月)，實施亦具成效。

民國五十六年，臺灣地區之貧戶爲十一萬零三十六戶，貧民六十三萬七千四百五十四人；至六十八年底，貧戶與貧民遞減爲二萬八千五百一十三戶、十一萬六千二百四十五人。足徵以上計畫持續推行之成果。

民國三十九年三月二十九日，總統蔣中正先生呼籲海內外同胞及國際友人，基於同胞愛與人道主義，設法救濟大陸災民。爲響應此一號召，乃滙集各政黨、階層、宗教慈善團體、以及熱心人士於四月組成中國大陸災胞救濟總會。揭櫫「以胞愛發揚民族精神，以救濟團結反共力量」爲目標，就中國大陸、海外、臺澎金馬等地區，從事各項救濟，兼及中南半島難民，推展國際救濟服務。據統計，自三十九年四月至七十年十二月底止，合計受益者達五百五十三萬二千一百七十七人，服務人次一千三百六十二萬一千八百人。(表六)

表六 大陸災胞救濟總會救濟受益人數統計表 (民國三十九年四月—七十年十二月)

年 度	地 區		人 數 (次)			
	受益人數	服務人次	受益人數	服務人次		
三九、四〇	沿海島嶼	一一、二五五	二〇、六三九	港澳難胞	一七、九〇三	五二、七〇五
		四一、一四五	一〇三、〇九七		八六、八四六	三五七、五三四
	海外難胞	二、〇一六	三、四九七	來臺義胞	三、二三八	二二、〇二五
		四二、四二六	一〇一、三一九		七二、二四六	一六五、〇七九
	臺省災害	—	—	合計	四四、四四一	九九、八二六
		八五、九二七	三六、四四八		三九〇、五三三	一、四八三、一六六

四 一 五〇	七五、九七七	三三一、二〇五	一一四、五七一	五九、〇二七	三七、〇九七	七三、四五〇	六八、一二八	一三四、四四一	三三、七八八	一〇一、三三二	三八、五六一	一、一五九、四四五
五 一 五五	一三九、九五八	五七九、〇二五	一七七、六七八一、二八、五三五	二二八、五三五	三三、二八〇	五八、八五六	一〇八、四七一	四四二、四三八	三四、一〇〇	一〇七、五一五	四三三、四八七	二、三六、三五九
五 一 六〇	一三五、三一	六六四、八三七	三三九、一四九一、〇六一、六三九	六三九	三〇二、〇〇〇	三九九、四九四	一五〇、三五八	四八一、四二九	七八、一八三	八一、九八九	一、〇〇五、〇〇一	二、六八九、三八八
六	七、三二	五四、八八一	一四、四三三	一〇二、一〇八	四二、七九一四	一四六、六三	三六、二三九	五九、六四七	六、三六六	一一、〇一〇	一〇七、一五〇	三七四、二六八
六	一二、五九四	五三、二二四	一七、四八五	七四、二二九	八、〇〇三	八六、六一八	三三、四一一	五九、八〇〇	二、六〇〇	一四、七八五	一二四、〇九三	二八八、六四六
六	一七、七八九	五八、〇三〇	二四、九〇六	二二、六八四	二六、二二六	三四、九六一	三六、九八七	六四、五九五	九、七三四	二六、一八〇	一二五、六三二	三九六、四五〇
六	七、五八二	五五、六五二	一二六、七一九	二九、七七八	二六、七五一	三六、五二〇	一五四、八三二	一九六、四五六	三、四〇八	一六、五〇七	三一九、二八二	六〇四、九一三
六	六、〇一八	二四、六九五	一五四、二二六	三五七、九五五	八、六一五	一四、一八〇	一五一、〇六三	一九五、七三九	三、二二六	八、九四四	三三三、一三八	六〇一、一〇三
六	七、三二七	三二、三〇八	二二二、二八〇	三七二、〇三九	一六、三九一	二九、〇〇九	一九〇、一八三	二五三、二三一	二二、七〇一	二八、五一六	四五八、八八二	七四、一〇三
六	一一、三七二	三三、九七六	二四八、三八〇	三七八、九三七	八、三八一	三八、七四二	一六五、六〇三	三七五、一六二	二、〇〇〇	六、〇〇〇	四三五、七三六	八三三、八一七
六	四六、五〇五	六六、六四二	二五八、一一三	二九〇、五九二	七、四七九	四六、七二二	一〇七、八〇六	一九六、八六六	二、五〇〇	七、五〇〇	四二二、四〇三	六〇八、三二二
六	四三、四五三	六一、一八七	二五七、四四五	二八三、六五〇	二一、八七一	四七、五六六	一二三、三七三	二〇八、二三三	二、六〇〇	七、八〇〇	四四七、七四一	六〇八、四三六
七	四二、九七七	六〇、〇二七	二七〇、七六四	二九四、四九五	七九、〇五四	一一一、二四三	一三一、七〇三	三六〇、四五三	二、六〇〇	七、八〇〇	五二七、〇九八	八四四、〇一八
總 計	八八八、五七五二、六三八、〇五四二、三三〇、八九七五、八八五、八八七				七〇一、三七二一、二三八、七三九一、五四二、六二三三、一八、五九四				二八八、七二三	七四二、三三六	五、五三二、一七七二、六二一、六〇〇	
百 分 比	一一・〇九	一九・三七	四二・一三	四三・二一	一二・六八	九・〇九	二七・八八	二三・八八	五・二二	五・四五	一〇〇%	一〇〇%

另將臺灣地區（包括臺灣省、臺北市及高雄市）自民國三十八年至七十年政府經辦之災害救濟、低收入民眾慰問及施醫、救助機構及收容人數，附列四表，以明實績。（表七、八、九、一〇）

表七 臺灣地區災害救濟統計表（民國三十九年—七十年）

年 別	災 害 次 數					災民數	傷 亡 人 數		救 濟 金 額 （新臺幣元）
	計	風	水	火	震	變	亡	傷	
民國三十八年	一〇	六	一	三	—	—	—	—	八九、七五一
民國三十九年	一五	八	二五	五五	—	一八	一九	三三	一、四五四、〇〇〇
民國四十年	五	三	一八	九	二	六	三九	三三二	四、六〇一、九三三
民國四十一年	三七	一〇	八	一五	—	四	二〇七	八九	五、三五三、八五〇
民國四十二年	三三	八	七	二	—	六	一八六	二三〇	二、六六六、〇〇七
民國四十三年	三三	二	一	八	—	一	一三	七	一三一、七〇〇
民國四十四年	三三	三	三	二七	—	—	—	一一	八五、二五七
民國四十五年	三八	一〇	一	二四	—	三	二六	一四	一七三、七〇六
民國四十六年	四九	四	一	三	〇	二	三四	五一	七六、九七一
民國四十七年	三七	二七	一	七	—	二	六六	一九四	六、〇七二、八三七
民國四十八年	一一三	九	七	八	七	八	七八四	五六六	三六、一五、二三五
民國四十九年	四〇	九	三	一八	—	一〇	一七九	一一四	五、二三五、四三九
民國五十年	三三	九	一	一五	—	六	二七六	四三六	一二、二〇一、一一〇
民國五十一年	五三	三八	—	九	—	四	一五九	一六四	六、九九八、八八六
民國五十二年	五三	三	—	四六	二	一	三三〇	一〇七	六、二八三、五〇〇



民國五十三年	七四	二	三	五八	五	六	四〇、〇五〇	一七六	二三四	一〇、二二七、四四〇
民國五十四年	七三	四	一	六四	一	四	二八、〇五八	一一七	二九六	八、五六五、七五八
民國五十五年	七二	三	三	六四	一	一	一、六三三	一一四	六三	三、二三五、七六九
民國五十六年	六九	七	二	五四	一	五	九、三九九	一二〇	七七	八、五六五、四六五
民國五十七年	七三	八	七	五四	一	四	三、〇四五	一〇一	四〇	四、九九二、三七七
民國五十八年	四四	四	二	三七	一	二	一七三、七四一	二二六	一七三	五二、一五八、三七〇
民國五十九年	二四	一	一	二三	一	一	四、八二三	一二二	三四	五、二二五、五一五
民國六十年	七二	六	二	五四	一	九	二三、五三三	七〇	六一	一八、四二四、五九九
民國六十一年	四四	一〇	四	三三	一	一	二二、三四四	八七	一四	六、二三七、六六二
民國六十二年	四二	三	一	三七	一	一	一〇、三三七	五六	三三	五、二五六、五七〇
民國六十三年	五八	九	一七	五二	一	八	一、五三六	八四	四五	二、〇一五、六一七
民國六十四年	一五	六	二三	六七	一	二	七、四六一	一七〇	二二三	二八、四七四、三一〇
民國六十五年	九	五	一〇	六六	一	六	三、三七一	三八	一二	四、九三八、〇二六
民國六十六年	一〇二	六	二一	五七	一	二七	六五、〇七〇	一五四	三四	一二、二〇五、二六九
民國六十七年	九七	三	五	六九	一	一九	二、一六六	五一	六	二、九五二、六五六
民國六十八年	一五	三	三	一四	一	六	一、六二八	九二	三〇	一〇、一三〇、三〇〇
民國六十九年	一四〇	三	四	一三〇	一	三	一、四三三	四二	二	四、七九一、一三〇
民國七十年	一七五	一四	三〇	二八	一	三	一〇、七七八	一八三	二九	五九、五四八、九九五

資料來源：臺灣省政府社會處、臺北市政府社會局暨高雄市政府社會局。民國三十九年早五次，四十年早一次。



表八 臺灣地區低收入民眾慰問統計表（民國四十一年—七十年）

年 別	慰 問 款 物（新臺幣元）			慰 問 人 數
	共 計	現 金	實 物 總 值	
民 國 四 十 年	二、八七九、八五四	一、八五三、九二二	一、〇二五、九四二	五四一、八五七
民 國 四 十 一 年	二、九四八、三四三	一、八二二、四三三	一、一二五、九二〇	五四七、五六六
民 國 四 十 二 年	三、一四〇、五四三	一、四六八、九八一	一、六七一、五六二	五五二、六九九
民 國 四 十 三 年	三、〇二七、六六九	一、六二七、二八六	一、三九〇、三八三	四八八、五三五
民 國 四 十 四 年	二、八四八、六三三	一、七七〇、五九七	一、〇七八、〇三五	四七六、九六六
民 國 四 十 五 年	二、六九八、三三三	一、七二五、八二〇	九七二、五〇二	六四八、九四七
民 國 四 十 六 年	四、八四六、六五五	二、七一九、七二二	二、一二六、九四三	七七五、一四九
民 國 四 十 七 年	六、四三九、六三八	三、六七六、七五六	二、九七五、八八二	八三三、五二五
民 國 四 十 八 年	六、七九八、九〇九	三、九〇〇、七九八	二、八九八、一一一	八六四、五二四
民 國 四 十 九 年	八、二八六、七〇三	四、三六七、五五三	三、九一九、一五〇	九二四、七六八
民 國 五 十 年	一〇、一三八、〇四三	六、四七一、〇〇八	三、六六七、〇三五	八八八、六七四
民 國 五 十 一 年	一〇、九三五、五八八	六、八一〇、六二八	四、一二四、九六〇	八七〇、〇〇一
民 國 五 十 二 年	七、一三七、一二六	四、一四〇、七八九	二、九九六、三三七	五三七、〇二三
民 國 五 十 三 年	一一、六八一、七二一	七、二六八、一〇四	四、四四三、六二七	七一九、三九七
民 國 五 十 四 年	一一、〇九二、四六〇	七、八九九、七六一	三、一九二、六九九	六五七、五四八

民國五十五年	一三、〇三二、九五七	八、六三八、二六四	四、三八三、六九三	五九六、六三一
民國五十六年	一〇、八七二、五〇一	七、六三一、一八五	三、二四一、三二六	四〇九、六〇八
民國五十七年	一六、四三八、四六三	一二、三三七、七二七	四、〇九〇、七四六	四七八、九八七
民國五十八年	一六、四五七、三六一	一一、三八、七〇六	五、一三八、六五五	四二二、四五二
民國五十九年	一八、〇五九、六四七	一三、一八一、一八一	四、八七八、四六六	三八四、四四七
民國六十年	二一、〇六四、五七二	一六、七六〇、八二二	四、三〇三、七五一	三四三、六六九
民國六十一年	二三、二九八、八六七	一九、七七七、六八〇	三、五二九、一八七	三二六、五九六
民國六十二年	二四、八二〇、三八一	二〇、八七一、六七二	三、九四八、七〇九	一九〇、七九七
民國六十三年	二七、五二七、七二三	二三、四六六、九八五	五、〇五〇、七三八	一四九、七三〇
民國六十四年	三三、一四一、八四九	二六、八三五、二〇五	五、三〇六、六四四	一一六、四六六
民國六十五年	三七、八八九、七二五	三一、九七九、三七六	五、八四〇、三四九	九八、九九七
民國六十六年	四六、八〇一、八五三	三九、九五〇、二二四	六、八五一、六三九	一〇〇、八九五
民國六十七年	四八、三九三、七二五	四一、二五七、三四五	七、一三六、三七〇	一六八、〇四四
民國六十八年	四九、九三八、四八九	四三、三九七、七六六	六、五三〇、七二三	二二九、六五九
民國六十九年	七三、五三五、九二六	五七、九三五、〇三四	一五、六〇〇、八九二	二六九、〇二七
民國七十年	八九、九六九、九三一	七七、八七四、四五五	二二、〇九五、四七六	二八五、一四一

資料來源：臺灣省政府社會處、臺北市政府社會局暨高雄市政府社會局。低收入者，過去亦稱貧民。



表九 臺灣地區低收入民眾施醫統計表（民國四十四年—七十年）

年 別	施醫單位數	住院日次	門診人次數	患者伙食及 醫藥費總額 (新臺幣元)	核准補助金額 (新臺幣元)
民國四十四年	一三三	九三、二九	八七、三〇〇	三、九七三、三九七	二、五九二、〇九二
民國四十五年	一二六	九六、六七七	一一一、五三六	五、一七八、九六七	三、三八五、五〇七
民國四十六年	一二一	一二三、三八〇	一二四、四四二	七、六三七、九五〇	五、〇四七、一〇四
民國四十七年	一二五	一七七、〇五〇	一二四、九九七	一二、六三九、七六三	八、七一四、〇四二
民國四十八年	一五六	二三八、一二三	一〇、五五九	一七、四五九、一三〇	一二、五三三、八四四
民國四十九年	一七八	二九四、五七五	八六、九五二	二三、三四四、八一二	一六、二九六、三四一
民國五十年	一五五	二八九、五三三	七七、四四八	二三、四三八、九九一	一六、四六一、一〇二
民國五十一年	一七〇	四二七、六二三	六六、九七六	二八、四〇九、〇六九〇	二一、二三八、七九〇
民國五十二年	一六二	三三七、九九四	一〇三、三〇〇	二三、六六三、八九〇	一八、四五二、〇六九
民國五十三年	一七七	三三四、六三六	一二一、五六六	二三、二七六、九三六	一五、四三三、四三四
民國五十四年	二三四	三五八、六七一	一二五、二八〇	二三、九五八、〇七八	一八、三四七、六九六
民國五十五年	二四七	四四三、四二六	一二八、八九三	三三、八一四、九〇八	二五、一三六、五六四
民國五十六年	二四五	三六九、五七五	一二四、七四七	二八、九一九、九五四	二三、四九九、四八〇
民國五十七年	二四四	五二四、二六八	一三七、三七七	四二、六三四、三七六	三五、八三二、九五八
民國五十八年	二五四	五二七、四七一	一六五、三三二	五三、一七五、九〇七	四三、七六二、二六五

民國五十九年	二七五	六三、一五四	一八四、六五四	六三、二六九、一四一	五一、一〇六、一七〇
民國六十年	二八六	六四二、九二九	一九八、四九九	七〇、八二、一四九〇	五七、三三三、一三一
民國六十一年	二八七	六二〇、一四五	二四一、四八六	七四、四四二、七八五	六一、二三八、四八二
民國六十二年	二八三	五七九、一九六	二五六、六三一	七九、三三五、〇七八	六七、〇四三、二一〇
民國六十三年	二七四	五九、三七〇	二二三、六六八	九三、四七二、三七〇	七八、一三三、五九一
民國六十四年	二七二	六〇七、四四二	一九六、三三二	一〇四、九八二、三三九	八九、四六七、七四六
民國六十五年	二三四	五八八、一〇六	二〇〇、八六一	一二三、六八七、五〇七	一〇五、〇八二、二九三
民國六十六年	二五九	五八四、四五二	一四三、四八九	一三六、五四〇、三三八	一一七、四九一、四五七
民國六十七年	二三八	五七二、〇五二	一二二、六五〇	一四六、五一、五九二	一二六、三九、九七九
民國六十八年	三三三	五六六、八六四	一一三、四三三	一六七、三六、七八六	一四六、七四一、二五八
民國六十九年	三七六	六七九、三四三	一六九、〇〇八	二五九、五三三、四九二	二二一、二九三、三三四
民國七十年	三九五	七七二、四二一	二〇六、三六一	三三九、三七九、七七二	二七八、五八五、七二五

資料來源：臺灣省政府社會處、臺北市政府社會局暨高雄市政府社會局。

說明：一、公立醫院內附設低收入民眾施醫診所，辦理低收入民眾施醫。

二、本表所列施醫單位以各年中最高數計列，門診次數包括初診、複診，住院人數以全年所有住院者計列。

表一〇 臺灣地區救助機構及收容人數統計表（民國四十四年底—七十年）

年 底 別	共 計		仁 愛 之 家			育 幼 院 所		
	機 構 數	收 容 人 數	計	公 立	私 立	計	公 立	私 立
民國四十四年	三〇	五、三三三	二二	七	一四	四、〇九二	二、五六五	一、五二六
民國四十五年	三〇	五、八三三	二三	七	一五	四、六七〇	二、九一五	一、七五五
民國四十六年	三三	六、四一四	二三	七	一五	四、九三八	三、一八三	一、七五五
民國四十七年	三三	七、七七一	二三	七	一六	六、〇〇〇	四、〇七二	一、九二八
民國四十八年	三七	八、五五五	二五	七	一八	六、三八七	四、二〇七	二、一八〇
民國四十九年	三九	九、一七六	二五	七	一八	六、六〇六	四、三六二	二、二四四
民國五十年	四二	九、五七〇	二七	七	二〇	六、八二八	四、八四九	一、九七九
民國五十一年	四三	九、一一五	二七	七	二〇	六、三三八	三、八一四	二、四二四
民國五十二年	四四	九、六三七	二七	七	二〇	六、六七七	三、九八四	二、六三三
民國五十三年	四六	九、八六七	二八	七	二二	六、六三二	四、〇三三	二、五八九
民國五十四年	五〇	一〇、五七四	三〇	八	二二	七、〇三〇	四、三〇二	二、七三八
民國五十五年	五六	一一、五三八	三〇	八	二二	七、二八二	四、六五五	二、六二七
民國五十六年	六〇	一二、五〇九	二七	七	二〇	七、二〇三	四、八七二	二、三三一
民國五十七年	六三	一三、二七三	三二	八	二三	八、一五七	五、三三二	二、八三五

民國五十八年	六四	一三、七五二	二九	八	二二	八、一五八	五、二五一	二、九〇七	三五	四	三一	五、五九四	一、七八二	三、八一三
民國五十九年	七一	一五、七七四	二七	八	一九	八、四二四	五、七〇五	二、七一九	四四	四	四〇	七、三五〇	一、八六二	五、四八九
民國六十年	七九	一六、一七七	二六	八	二〇	九、〇六一	六、一三七	二、九二四	五一	四	四七	七、一六	一、八七六	五、二四〇
民國六十一年	七九	一五、一四七	二八	八	二〇	八、八三三	五、四六九	二、八八七	五一	四	四七	六、三二四	一、八八二	五、四三二
民國六十二年	七九	一二、七六二	三〇	一〇	二〇	六、四二六	三、九三三	二、四八三	四九	四	四五	六、三四六	一、九一〇	四、四三六
民國六十三年	八二	一四、三七六	三五	一三	二三	七、一三四	四、六〇八	二、五二六	四六	四	四二	七、二四二	二、八八八	四、三五四
民國六十四年	八二	一二、八〇三	三六	一三	二四	七、七六四	五、一六一	二、六〇三	四五	四	四一	五、〇三八	五九八	四、四四〇
民國六十五年	八四	一三、五三六	三八	一四	二四	八、四五〇	五、八三四	二、六六六	四六	四	四二	五、〇八三	七六五	四、三一八
民國六十六年	八三	一三、七三五	三七	一四	二三	八、九一〇	五、九六五	二、九四五	四六	三	四三	四、八二五	六二二	四、二二三
民國六十七年	八五	一三、七四八	三七	一四	二三	八、八九〇	五、八四〇	三、〇五四	四八	四	四四	四、八五四	六〇九	四、二四五
民國六十八年	八四	一四、一一一	三七	一四	二三	九、三七六	六、一二二	三、二六四	四七	三	四四	四、七三五	六一〇	四、一二五
民國六十九年	八七	一四、三〇四	三八	一四	二四	九、五四〇	六、二三四	三、三〇六	四九	三	四六	四、七六四	六二〇	四、一四四
民國七十年	七二	一三、一〇三	三五	一三	二三	九、四三九	六、一七三	三、二六六	三六	五	三二	三、七、四	八三七	二、八八九

資料來源：臺灣省政府社會處、臺北市府社會局暨高雄市政府社會局。

說明：一、仁愛之家（原稱救濟院）以收容老弱殘廢、孤苦無依之貧民為對象，或予家庭補助。

二、育幼院以收容失依孤苦之兒童為對象，或予家庭補助。



第五章 社會福利

第一節 政策指向

我國古來施政，向以行仁政造福人民爲主臬，書云：「德惟善政，政在養民。」禮運篇：「使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養。」周禮司徒篇：「以保息六養萬民：一曰慈幼，二曰養老，三曰振窮，四曰恤貧，五曰寬疾，六曰安富。」孟子：「使民養生送死無憾，王道之始也。」莫不與現代之社會福利理想若合符節，於今仍足爲社會福利政策之方針。

民族保育政策綱領列有：注意家庭教育及親職教育、維護孕婦產婦安全、普及兒童保育知識、增進兒童福利以求生養教育之改善、嚴禁墮胎殺嬰等原則。

勞工政策綱領：「五、女工及童工不得從事深夜及笨重危險工作。女工在生產前後，應給予適當之假期與醫藥補助。……九、舉辦童工、女工保護設施及勞工托兒所。」

農民政策綱領：「十五、改進並推廣農村救災、恤貧、安老、育幼等設施。」

戰後社會安全初步設施綱領：「五、……對於身心殘疾失去部分工作能力之人民，尤應予以特殊訓練，助其自力更生。」

中華民國憲法第十三章基本國策第一百五十三條第二項：「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。」第一百五十五條：「國家爲謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢、無力生活及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」第一百五十六條：「國家爲奠定民族生存發展之基礎，應保

護母性，並實施婦女兒童福利政策。」

民生主義現階段社會政策列舉實施方針七項，其中「戊、福利服務」內有「地方政府應於都市、鄉村及工礦區，加設托兒所及兒童福利中心；並鼓勵公私企業、民間團體，擴建兒童福利設施」。另有「救助貧苦老幼人民維持最低生活」及「擴大對殘廢疾病者之救助與重建」等。

現階段社會建設綱領：「一、實踐民生主義之社會建設事項：（六）擴展福利服務，增進農民、漁民、勞工、山胞、退除役軍人、軍眷及遺族之福利措施。對貧苦之鰥寡孤獨廢疾者及不幸婦女，予以積極救助；對貧民施醫，並應擴大辦理。三、實踐民族主義之社會建設事項：（三）確認家庭為社會之基礎，維護婚姻制度，注重兒童保育，推行家庭計畫，加強優生保健，提高人口素質。（六）發揚孝親、尊賢、敬老、慈幼之美德，提倡敦親睦族，鼓勵善行義舉。」

現階段農村經濟建設綱領列有：增進農民福利：甲、加強推行農村社區發展計畫……，擴大推行家庭計畫，協助農民衣食住行育樂之改善。丙、增設農村托兒所，便利農家婦女參加農業生產及農村副業。

第二節 訂頒法規

第一項 兒童福利法規

寺廟興辦公益事業實施辦法：民國二十一年九月十二日內政部公布，二十八年十月二十五日修正。其所定範圍之三，列有育幼事項。

私立托兒所監督及獎助辦法：民國二十九年八月一日行政院公布。

保護童嬰運動辦法要點：民國三十一年九月十二日社會部公布。

社會部北碚兒童福利實驗區組織規程：民國三十二年六月二十九日社會部核定。



社會部直轄兒童保育機關收容兒童暫行辦法：民國三十二年十一月八日社會部公布。

社會部獎懲育嬰育幼事業暫行辦法：民國三十二年三月二十日社會部公布。

兒童福利指導所規程：民國三十二年三月二十三日社會部公布。

陪都育幼院收容兒童辦法：民國三十二年九月二十九日社會部公布。

社會部免費醫療陪都貧病兒童暫行辦法：民國三十二年七月十六日社會部公布。

社會部直轄兒童福利機關人員任用配置規則：民國三十二年八月二十五日社會部公布。

社會救濟法：民國三十二年九月二十九日國民政府公布。第一章救濟範圍中，凡因貧窮而無力生活者，得予以救濟，包括未滿十二歲者。第二章救濟設施中，列有育嬰所及育幼所。

普設工廠托兒所辦法：民國三十七年三月十七日社會部公布。

社會部直轄育嬰育幼機關領養童嬰辦法：民國三十七年九月二十日社會部公布。

托兒所設置辦法：民國四十四年十月四日內政部公布。四十八年一月九日、六十六年十月十七日、七十年八月十五日三度修正。

國際間團體性之家庭兒童交換訪問辦法：民國五十五年七月內政部會同有關機關訂頒。

兒童福利法：民國六十二年二月八日總統令公布。旨在維護兒童身心健康，促進兒童正常發育，保障兒童福利。所稱兒童，係指未滿十二歲之人，家庭應負保育兒童之責任。規定政府應培養兒童福利專業人才，按年編列兒童福利預算，得動用社會福利基金。直轄市或縣（市）政府應創辦或獎助托兒所、兒童樂園、兒童及孕婦醫院、兒童社會問題諮詢所、兒童康樂中心與其他設施。省（市）及縣（市）政府為收容不適於收養或寄養之無依兒童，以及身心有重大缺陷不適於家庭撫養者，創辦育幼院、育嬰院、教養院、低能兒童教養院、傷殘兒童重建院、精神病兒童保育院及其他教養處所，並由省（市）政府訂定各項設施之設置標準。在保護方面，禁止虐待兒童摧殘其身心，利用兒童從事妨礙健康之危險性特技表演，利用畸形兒童供人參觀，利用兒童行乞，供應兒童閱

讀有礙身心之電影、照片、出版物，剝奪兒童接受國民教育之機會，強迫兒童婚嫁、拐騙買賣兒童或以兒童為擔保之行爲，利用兒童犯罪或不正當之行爲等九項。養父母對養子女或父母對婚生子女有虐待、惡意遺棄、押賣與他人、強迫從事不正當之職業或行爲及其他濫用親權行爲，得由利害關係人及主管機關依「民法」之順序，定其監護人。政府得限制兒童出入特定之場所、吸煙、飲酒或其他不正當行爲。棄嬰及無依兒童應由福利機構予以安置。對特殊及身心不健全之兒童，給予特殊教育。

兒童福利法施行細則：民國六十二年七月七日內政部公布。

托兒所設施標準：民國六十二年八月二十三日內政部公布。

內政部兒童福利老人福利殘障福利促進委員會組織規程及省（市）兒童福利老人殘障福利促進委員會組織規程：民國七十四年四月二十七日內政部公布。

第二項 老人福利法規

社會救濟法：規定救濟之對象中，列有「一、年在六十歲以上，精神衰耗者」。其設施有安老所，並訂有「凡年在六十歲以上之男女，應受救濟者，得於安老所內留養之。」並於施行細則第八條規定：「老人經教養後，仍難自謀生活者，應予終生留養。」

老人福利法：民國六十九年一月二十六日總統令公布。旨在宏揚敬老美德，安定老人生活，維護老人健康，增進老人福利。年滿七十歲稱老人。規定各級政府及公立機構，應對老人提供服務與福利，並獎助宗教及公益等團體爲之。老人福利機構分爲：（一）扶養機構：留養無扶養義務之親屬或扶養義務之親屬無扶養能力之老人。（二）療養機構：療養罹患長期慢性疾病或癱瘓老人。（三）休養機構：舉辦老人休閒、康樂及聯誼活動。（四）服務機構：提供老人綜合性服務。各級政府應按年編列老人福利預算，並得動用社會福利基金。省縣（市）得興建或鼓勵民間興建適合於老人安居之住宅。老人得依意願，接受定期舉辦之老人健康檢查及提供保健服務。公私立醫療院所對



老人傷病之醫療費用予以優待，無力負擔者得予醫療補助。老人搭乘國內公民營水、陸、空公共交通工具，進入康樂場所及參觀文教設施，予以半價優待。鼓勵老人參與社會、教育、宗教、學術等活動，以充實老人精神生活。

老人福利法施行細則：民國六十九年四月二十九日內政部公布，七十年一月六日修正。其中規定：「本法施行前公私立之老人福利機構，對已提供服務與福利之人應繼續辦理，不受本法第三條年齡（七十歲以上）之限制」、「凡不合本法第七條第一項第一款（即扶養機構）之年滿六十歲以上之人，如願自費留養者，老人扶養機構視實際情況，接受安養。」

老人福利機構設立標準：民國七十年十一月三十日內政部公布。

老人健康檢查項目及方式：民國七十年六月由內政部會同衛生署訂定。

第三項 殘障福利及社會服務法規

社會部重慶殘廢教養所組織規程：民國三十一年九月十二日社會部公布。

社會救濟法：救濟範圍之四「因疾病傷害殘廢或其他精神上身體上之障礙，不能從事勞作者」。救濟設施之四「殘疾教養所」。對於留養者，分爲盲、啞及肢體殘廢三種，並得開辦盲啞學校。殘疾人受教養後，應爲介紹職業，但仍難自謀生活者，應予終身留養。

社會部南京傷殘重建院組織規程：民國三十七年七月九日社會部公布。在使傷殘獲得身心治療，並恢復其生產技能與健全生活，以及訓練傷殘重建工作人員。

殘障福利法：民國六十九年六月二日總統令公布。爲維護殘障者之生活，舉辦各項福利措施，並扶助其自力更生。所稱殘障者，包括視覺、聽覺或平衡機能、聲音機能或言語機能、肢體殘障者，以及智能不足、多重殘障等。省（市）及縣（市）應定期舉辦殘障者調查，按需要設立或獎勵民間設立殘障福利機構：盲人、聾啞、肢體

殘障、智能不足者之教養機構，以及義肢製造裝配所、傷殘重建機構、盲人讀物出版社及盲人圖書館、重殘養護機構等。並得設立特殊學校、特殊班級，或以其他方式教育不能就讀於普通學校或普通班級之殘障者。各級政府機構、公私立學校及公民營事業機構，對於曾經職業重建合格，並具有工作能力或資格條件之殘障者，應視業務需要，僱用從事適當工作。其在公共場所開設零售商或攤販，得優先核准。搭乘公共交通工具，半價優待。各項公共建築物及活動場所，應設置便於殘障者行動之設備。

殘障福利法施行細則：民國七十年四月三十日內政部公布。

社會服務設施綱要：民國三十年十二月十五日社會部公布。三十三年五月十九日及四十三年五月十九日內政部修正。其事業分爲文化、人事、生活、經濟服務及機關團體委託代辦之服務。

社會部社會服務處分級準則：民國三十年十二月六日社會部核定。

社會部設立示範服務處暫行通則：民國三十年十二月十二日社會部公布。

各省市府設立社會服務處暫行辦法：民國三十一年七月二十七日社會部公布。

第三節 成立機構

「社會部組織法」規定，社會福利司職掌中第三項爲社會服務事業之倡導管理，第六項爲貧苦老弱殘廢之收容教養。司內設科辦理有關事務。民國三十八年修正該法，增設婦女兒童司及社會服務司，但不久即裁併於內政部。同年五月二十四日修正「內政部組織法」，社會司職掌中有社會服務、社會福利、兒童福利事項。六十二年七月修正社會司掌理事項中加列殘障重建之規畫、推行、指導及監督，司內設科辦理有關事務。

內政部傷殘重建院：抗戰勝利後，政府爲救助傷殘患者，使獲謀生技能，社會部於民國三十七年五月十七日設立南京傷殘重建院及其附屬之傷殘用具製造工廠。然未及展開工作，即於翌年二月遷往廣州，四月十一日改隸內政部，八月底遷臺，四十九年十一月改名爲內政部傷殘重建院。五十九年移由國軍退除役官兵輔導委員會接



管，改爲傷殘重建中心，配屬榮民總醫院。

內政部大陸榮家：民國四十八年九月一日成立。由大陸災胞救濟總會接運來臺傷殘榮胞及榮眷七百九十六人，設大陸榮家接管。

第四節 重要措施

抗戰建國時期難童救濟教養實施方案：民國二十七年十月二十日行政院核定施行。收容教養十二足歲以下兒童至其能自謀生活或免費升學時爲止。振濟委員會並於二十八年三月八日修正公布「難童救濟實施辦法大綱」，規定聯絡各團體：中華慈幼協會、戰時兒童保育會、中國戰時兒童救濟協會及漢口市難民兒童教育委員會等，分工合作，施予適當之教養。

中華民國臺灣經濟建設六年計畫（民國六十五年）：有關加強社會福利服務之發展計畫，分按婦孺、老幼、殘障以及偏遠地區居民之需要，增設各種設施，並加強服務。

當前社會福利服務與社會救助業務改進方案（內政部民國六十五年十二月訂）：其中關於福利服務：（一）兒童福利：1. 配合當前社會發展需要，擴展托兒設施。2. 建立完整之托兒體制。3. 加強孤苦兒童之照顧。4. 改進感化教育。（二）老人福利：1. 加強老人福利服務。2. 保障老人生活。（三）殘障福利：1. 健全現有殘障重建機構。2. 加強殘障福利措施等，並分別訂定具體辦法及實施進度。

復興基地重要建設方針案（民國六十九年行政院頒布）：訂定自民國六十九年至七十八年國家社會建設之目標，社會建設部分爲加強對兒童、老人、殘障及低收入者之照顧，增設托兒所及老人之安養與服務機構暨殘障者之收容與服務機構，保障殘障者之就學及就業機會，並發動民間團體興辦社會慈善福利事業。

至於全國性有關社會福利之重要會議，其決議具有決策性，且能推展福利措施者有：

第一次全國社會行政會議：民國三十一年十月十一日至十八日，社會部邀集專家學者及社會行政人員共一百四十一人在重慶召開，議案二百一十件，關於社會福利者有六十一件，其中有：當注重於孤苦無依兒童之收容教養與一般兒童福利之推進，實現善種、善生、善養、善保、善教，以增進民族活力之議案。

全國社會行政業務檢討會：民國三十三年三月十六日至二十二日由社會部在重慶舉行，有各省市社會處（局）長及民政廳主管社政之科長與社會部參事、司長等參加。決議中有推展兒童福利事業案；從速訂頒「兒童法」，並由社會部頒訂「兒童福利規程」。又將社會服務機構之性質，確定為公益事業之業務機關。

全國兒童少年發展研討會：民國五十九年七月七日至十一日由社會司獲得聯合國兒童基金會駐臺代表辦事處支援，主持籌備會議，以內政部、衛生署、教育部、司法行政部等機關主管為主席團，有關社團及學者等一百六十人出席，在臺北市舉行。旨在溝通對兒童、少年福利之觀念，並貫徹聯合國兒童基金資助實施之十九個計畫。通過「中華民國兒童少年發展方案綱要」，分別送請有關機構分工推行；並推定委員二十七人，組成中華民國兒童少年發展策進委員會，於會後繼續研究，曾編印有關青少年書刊二十四種。該會自五十九年十月成立至六十三年三月結束。

全國兒童福利會議：民國六十四年五月二十三日至二十四日由內政部召開。其主旨為交換經驗，檢討得失，並策畫改進事項。獲致結論五大項、三十六小項，提供各機關參採，並納入相關之方案中。

社會福利業務研討會：內政部於民國六十五年三月二十六日至二十七日在臺北市舉行，出席者一百二十人。其所獲結論彙訂為「當前社會福利服務與社會救助業務改進方案」，於十二月二十八日分函省市府及有關機關辦理。

中華民國老人福利研討會：內政部於民國七十年四月十九日在臺北市召開，出席者有中央及地方各級主管人員及學者專家等共一百三十二人。以探討老人之狀況、需要、意願及規畫安養、醫療、就業、休閒與福利服務等，並激發其潛力與才能，繼續貢獻於社會、國家，作成綜合結論。

臺灣省政府社會處自民國四十四年起創設農忙托兒所。在農忙期間，每鄉鎮設立一所，每所至少三班。每年一至三期。至民國四十七年，內政部社會司曾與聯合國兒童基金會簽訂「兒童社會服務計畫」，協助發展農村托兒設施，經援農忙托兒所，改為固定性之農村托兒所，並設置兒童福利業務人員研習中心，以提高從業人員之效率。

根據內政部民國二十年三月調查全國十八省收容機構之統計，截至民國十九年止，有養老所二百四十八所、孤兒所一百零九所、殘廢所一百一十五所、育嬰所三百八十七所。

社會部統計：民國三十六年六月，有案之全國（二十四省五市）兒童保育設施，共有二千一百一十二單位，其中由社會部設立者二十八單位，省市設立者四十八單位，縣市所設者一千零三十九單位，慈善團體設置者三百五十九所，宗教團體設置者六十三單位，勞工福利機構設立者三百四十五單位，育幼多於育嬰。

內政部民國七十年底之統計：臺灣地區共有一般托兒所八百二十一所，較四十年增加五十四倍，托兒八萬零六百七十七人；農村托兒所二千三百九十八所，較五十一年增多三十四倍，托兒十一萬一千六百九十三人。

老人安養機構，由舊時之養老院所漸變為法定之救濟院安老所，在臺灣省又改稱仁愛之家。另為生活寬裕，但乏人照顧之老人創辦老人自費安養機構。截至民國六十九年底：在仁愛之家中設有安老所者，臺灣省有十一所、臺北市一所、高雄市一所；私立者，臺灣省二十二所、臺北市一所，金門、馬祖各一所，共為三十八所，總容量九千五百四十人。此外，榮譽國民之家係為安置退除役老弱殘障之官兵而設，初由臺灣省政府社會處於民國四十二年籌辦，嗣畫歸退除役官兵輔導委員會主管，於全省各地設有十二家，共三萬八千九百四十八人。又臺灣省設有社區安養堂四十五所及社區長壽俱樂部；為退休公教人員另設長春俱樂部二十單位；臺北市則在各社區設立松柏俱樂部七所，並分四區設長春文康中心，附辦長春學苑，供老人休閒、研習進修。

為維護老人健康，預作定期免費之健康檢查，臺北市於民國六十二年、臺灣省於六十七年先後訂有計畫，推行老人保健醫療服務。老人搭乘交通工具，臺灣省及臺北市於六十六年起均訂頒優待辦法。「老人福利法」所定

之半價優待，現已進而免費。

關於殘障設施，據內政部調查，在民國十九年全國有殘廢所一百一十五所，收容六千五百五十二人。據社會部三十六年六月之統計，共有殘疾教養所六十五所。「內政部統計提要」載：七十年臺灣地區有殘障院所三十所，其中公立五所、私立二十五所，安置一千八百三十三人。另據社政機關之調查，在民國六十九年底：臺灣地區設有私立盲童育幼院一所，盲人重建機構二所，省、市均組設盲人福利協進會及各縣分會，為會員提供服務。內政部曾訂頒「按摩業管理規則」，以保障盲人執業。年老無依之聾啞者，由安養機構予以扶養。省、市之聾啞福利協進會為會員辦理各種福利服務。對肢體殘障者之措施，設有肢體殘障兒童教養機構十一所，有兒童七百六十四人，並訂定「貧苦殘障者肢體與職業重建計畫」，予以裝配義肢、支架及輪椅，並授予各種謀生技藝者四千七百三十三人。此外，收容智能不足及多重殘障者之教養機構共有三十一所、一千六百七十二人。對特殊兒童則設啓聰、啓明及仁愛學校，國民小學中設啓智班，以及設立公私立特殊教育諮詢或服務機構，共有一百四十一單位。內政部於民國六十九年十二月舉辦戶口普查時，首次附加殘障國民初查，並依據初查資料，會同教育、衛生等單位組成複查工作小組，進行身心殘障者之複查與鑑定，據以辦理復健、醫療、就業、就學、就養之輔導服務。複查結果，臺灣地區在民國七十年共有殘障人口十七萬七千九百一十七人。參加鑑定者有十六萬零四百七十九人，經鑑定列入等級者十二萬八千四百二十人。就殘障類別分：肢體殘障六萬八千九百零三人，視覺殘障一萬五千五百八十人，聲音或語言機能殘障三千七百五十六人，聽覺或平衡機能殘障三千零五十二人，智能不足二萬一千零一十二人，多重殘障二萬一千一百一十七人。占當年臺灣地區總人口（一千八百一十三萬五千五百零八人）百分之〇點〇〇七一。內男多於女。

社會服務處：自社會部公布「社會服務處設施綱要」等法令，督導地方政府、社會團體等籌設後，又於各重要都市設置直轄之社會服務處。至民國三十六年六月，全國共有社會服務處一千三百九十單位，其設於城市者八百三十四單位，設在鄉鎮者五百五十六單位。另有民間組織之服務機構，如四健會、中國青年服務社之張老師、馬偕醫院之生命線等，以及個人不計酬勞之志願服務工作等。

第六章 社區發展

民國四十四年，聯合國發起社區發展，為世界性社會發展運動，亦為多目標、綜合性之社區工作過程。在我國雖向無此一名稱，實則不乏個別先例。五十四年七月始確立原則，採社區發展方式，啟發居民自動自治之精神，配合政府行政措施，改善居民生活，增進居民福利。

第一節 訂頒法規

民國五十七年五月十日，行政院公布「社區發展工作綱要」，十月十七日修正。揭櫫社區發展之目標為：有計畫動員區域內之人力、物力、財力，配合政府各部分之施政計畫與財力支援，以增進區內人民生活條件，提高區內人民生產效能，改善區內人民生活環境，建設民生主義新社會。在開始推行階段，其區域採全面選點示範方式。市或鎮選一貧苦落後之區域計畫為社區，鄉鎮則選一貧苦落後之村或鄰近之數村畫為社區，俟行之有效，令周圍各村里仿照辦理，最後擴及全面。推行機關：自中央至鄉鎮均分設社區發展委員會；其主任委員，中央為內政部長，省市為省主席、市長，縣市局為縣市局長，鄉鎮區為鄉鎮區長。委員會之任務為社區發展工作之策畫、協調、聯繫、推動。另設社區服務中心，由社區內之戶長選舉九至十一人組織理事會管理，內置總幹事，得分組辦事。推行步驟：鄉、鎮、市及區公所先組成社區發展委員會，就各轄區內選擇窮苦落後之區域，畫定社區，對區內各戶之成員職業、收入、生活狀況及其困難問題，作一個案調查，製卡存案。工作項目分為：(一)鄉村社區：關於生產建設十項、生活改善十一項、教育文化八項及推行四健會五項。(二)都市社區：共列十七項。其經費來

源：1.縣市社會福利基金內撥助。2.政府各有關單位業務計畫內之預算撥助。3.區內受益人捐獻。4.地方公私社團機構捐助。5.國際志願機構援助。工作要領：先設社區服務中心，志願工作人員在鄉村以四健會為主要來源，在都市可組社區童子軍服務等。此為我國社區發展第一個工作綱要。

第二節 成立機構

內政部依「社區發展工作綱要」之規定設立社區發展委員會，部長為主任委員，各有關單位首長及專家為委員，策畫全國社區發展之推行方式及國際間之聯繫，社會司司長兼總幹事，司內設科辦理有關事務。民國六十二年七月，「內政部組織法」修正，社會司掌理事項中定有關於社區發展之規畫、推行、指導及監督事項。

中華民國社區發展研究訓練中心：由內政部社會司提出計畫，經內政部函請外交部向聯合國申請，洽准聯合國核定兩年支援計畫於民國五十九年六月成立，受內政部之監督。其主要任務為：（一）促進並從事對社區發展有關事項之研究。（二）促進並辦理公私社區發展工作人員及志願從事社區發展工作人員之講習訓練。（三）選派青年社會工作人員十五人，由聯合國負擔經費出國研習社區發展兩年，回國作為社區發展種子幹部。（四）主持在選定地區之各項社區發展示範實驗。中心之決策指導機構為理事會，設理事二十三人，由內政部長兼任理事長；另置教育委員會，設委員十三人，以協助其業務之推行。在財務方面，除洽商聯合國技術協助款項外，並獲中美基金及政府預算之補助。但自六十一年五月起，「聯合國發展方案」結束在華業務，原派之外籍計畫經理及專家相繼撤離，技術協助款隨之中斷，翌年中美基金又告停止。此後所需經費，乃列入政府預算，繼續支應；業務範圍緊縮，只限研究出版與對地區工作人員短期講習訓練。

第三節 重要措施

民國十五年至二十六年間，學者欲運用民間潛力以促進基層建設，而具有社區發展之意識與功能者，不乏其例。如晏陽初於十五年在河北定縣推行平民教育運動；彭禹廷於十六年在河南鎮平倡行地方自治，張鴻鈞於同年在河北清河鎮舉辦鄉村改革實驗區；梁漱溟於二十年在山東鄒平縣致力鄉村建設等。此種實驗新鄉村社區之改革運動，在抗戰以前，全國計有七十餘處。

民國四十四年，政府倡導推行基層民生建設運動，以生產建設、文教康樂、衛生保健、社會福利等四項為內容。方法上，不牴觸現行法令，不破壞行政系統，不重累人民負擔。並先採實驗方式，在臺北縣木柵鄉、桃園縣觀音鄉與宜蘭縣礁溪鄉、員山鄉、五結鄉等各選一實驗村，以人人吃得飽，穿得暖；人人住得安，行得便；人人有書讀，有專技；人人有工作，有娛樂為具體目標。因其切合民眾需求，自農村推廣至漁村、鹽村、礦區、山地及金門、馬祖等二十二縣市，分布於三百零四鄉鎮。至五十四年，共設有四百一十七個實驗村。嗣即融入社區發展項目內實施。

為推行社區發展工作，省市各訂定長期計畫，逐步實施。

一、臺灣省社區發展八年計畫：臺灣省政府於民國五十七年九月二十七日頒行。就全省各縣市依自然形勢及居民生活之共同需要，畫分為四千八百九十三社區，每社區以包括住戶三百五十戶，人口約二千五百人為原則。除前已建設之二百六十社區外，所餘四千六百三十三社區，自五十八年起分八年建設完成。嗣復於六十一年五月將原計畫修訂為「臺灣省社區發展十年計畫」，並重行規畫修改為三千八百九十社區。六十七年將十年計畫延長至七十年。又於七十年六月二十五日訂頒「臺灣省社區發展後續第一期五年計畫」。原計畫之建設目標有三：（一）完成社區基礎建設，以消滅髒亂，美化環境。（二）實施生產福利建設，以消滅貧窮，改善民生。（三）推行精神倫理建設，以端正風氣，重整道德。並訂有實施要領、社區畫分、工作項目及經費來源與分配等。

二、臺北市社區發展四年計畫：民國五十四年，臺北市政府成立臺北市南機場社區發展實驗中心。自五十六年七月改制為直轄市後，訂定第一期臺北市社區發展計畫，在四年內建設一百個社區，每年為二十五個；嗣復推

行第二期四年計畫。並為配合安康六年計畫，擴大實施邊緣地區之社區發展，以促進市區與郊區之均衡發展。原計畫之目標為（一）徹底改善環境衛生，消滅髒亂，促進居民享受現代化之生活環境。（二）整修道路，發展交通，以利民行。（三）實施技藝訓練，加強輔導就業，提高生產技術，倡導家庭副業，增加居民收益，以裕民生。（四）加強貧民救助，舉辦貧民農牧創業貸款，輔導改善生活。（五）擴大辦理康樂活動，提倡正當娛樂，樹立生活規範，改正社會風氣。（六）加強社會教育，培養愛國愛鄉及敦親睦鄰、守望相助精神，建立人生以服務為目的之觀念，並共同維護社區發展之建設成果。（七）培養居民自尊、互助、合作與信心。

截至民國七十年止，臺灣地區累計已建設之社區，共為四千三百零四個。其中臺灣省有四千零三十六個，臺北市一百八十八個，高雄市（六十七年七月改制為直轄市）八十個。

至社區發展研究訓練中心，在民國六十九年底，已完成調查研究計畫六十案；先後舉辦社區基層工作人員研習會及專業研習班共一百六十七期，受訓者一萬零三百五十人；編印訓練叢書二十二種，研究報告、訓練實錄、學術論著等八十七種，並出版社區發展季刊，分贈有關機構、學術團體與基層工作人員參閱。民國六十六年編纂之社會工作辭典，採撰名詞一千六百餘則，並已修訂一次。

第七章 人民團體

我國古來雖有血緣、地緣及行會與會館等之結合，但乏規制與系統。民國建立後，團體之組織、種類與活動漸趨發展，依團體性質，可大別為二。一為職業團體：由同一職業之人而結合，採強制入會、限制退會與由下而上具有級數之組織，又可分為一般職業團體與自由職業團體兩種。一為社會團體：係基於同一志趣或目標，而由不同職業者所組成，自由入會、退會，多為由上而下之系統組織。

社會運動機構不屬人民團體，亦無會員，但為仍須向主管機關登記備案之臨時機構，旨在配合國家之當時政策，或社會之特殊需要，以期廣獲認同與支持。

第一節 政策指向

抗戰建國綱領（民國二十七年三月）：訂有「發動全國民眾，組織農、工、商等各職業團體，改善而充實之。」非常時期人民團體組織綱領（民國二十九年六月一日國民政府公布）：規定「一切人民團體均應以抗戰建國為共同目標。……各級人民團體之成立，均應先經政府之許可；職業團體之會員入會及下級團體加入上級團體，均以強制為原則，退會應有限制」。

農民政策綱領（民國三十四年）：「農民政策在發展農民組織，……以保障農民權益，提高農民生活，實現三民主義之新農村社會。」

現階段社會建設綱領（民國五十八年）：「乙、社會建設之內容：二、實踐民權主義之社會建設事項：（五）健

全人民團體組織，從各業中培養領導人才，對基層民眾關係最密切之團體，尤應加強輔導，發揮其效能。……丙、社會建設之推進：四、應發動各級民眾團體響應實踐，社會領導分子尤宜以身作則，使全體國民均能自動自發，貢獻其智力、勞力與財力，共同推行。」

現階段農村經濟建設綱領（民國五十九年）：在基本措施中，列有「九、健全農民組織：（一）各類農民組織，如農會、農田水利會、漁會及農村專業性合作社等，應嚴加整頓，根除浪費，加強輔導監督，實施權能畫分制度。（二）提高農民團體工作人員之素質……。（三）政府對於各類農民團體之輔導監督，應畫分權責，分工合作，簡化法令，嚴行獎懲。」

第二節 訂頒法規

在民國十七年以前，人民之集會結社係屬警察權之監督範圍，國民政府奠都南京後始立法制。

第一項 綜合性法規

非常時期人民團體組織法：民國三十一年二月十日國民政府公布。其要點如下：（一）主管機關：在中央初為社會部，政府遷臺以後改為內政部。在省為社會處，未設社會處之省為民政廳，在院轄市為社會局，在縣市為縣市政府。但其目的事業，應依法受該事業主管機關之指導監督。（二）發起組織人數：縣級為十五人以上，中央及省或院轄市為三十人以上。依規定有級數之團體，應先組織下級團體，有過半數下級團體組織完成時，得發起組織上級團體。（三）組織之程序：分為發起、籌備、成立及立案四階段，並頒發立案證書及圖記。（四）職業團體採強制入會制，會員以現在從事本業者為限，社會團體則採許可登記制。（五）組織之區域，以行政區域為基礎，在同一區域內，其同性質同級團體以一個為限。（六）人民團體違反法令，妨害公益或怠忽任務時，主管機關得分別予以警告、

撤銷其決議、整理及解散之處分。(七)理事名額：縣市以下團體不得逾九人，省或院轄市團體不得逾二十五人，中央直轄團體不得逾三十一人。監事名額不得超過理事名額三分之一，並得按名額多寡，互選常務理事、常務監事一至五人，就常務理事中選舉一人爲理事長。

指導人民團體改組辦法：民國三十一年三月二日社會部公布。

人民團體立案證書頒發規則：民國三十一年三月四日社會部公布，三十一年八月十一日及五十八年五月十三日內政部修正。

人民團體圖記刊發規則：民國三十一年三月四日社會部公布。

人民團體職員選舉通則：民國三十一年六月十三日社會部公布。

人民團體派員出國申請辦法：民國三十七年一月二十二日社會部公布，四十五年九月二十二日、五十一年六月十二日、五十四年十月二十三日、六十年九月七日、六十八年九月十日內政部修正。

總動員時期加強各級人民團體組織實施辦法：民國四十一年五月三十日內政部公布，四十七年十月十六日修正，七十年十二月十九日又修正爲「加強督導各級人民團體實施辦法」。

各級人民團體與國外民間團體締盟注意事項：民國六十年八月九日內政部公布。

人民團體選舉罷免辦法：民國五十七年八月十六日內政部公布試行，五十九年十一月十六日修正施行。

各機關團體派員參加國際會議及在國內召開國際會議準則：民國六十二年四月九日外交部公布，六十八年七月三日修正。

第二項 職業團體法規

一、一般職業團體

(一)農漁團體：清光緒三十三年（一九〇七），農工商務部奏定「農會章程」。

農會暫行規程：民國元年九月二十四日農林部改訂，以農事改良為主，將農會分爲全國聯合會、省農會、府縣農會及市鄉農會四級。

農民協會章程：民國十三年訂定，其組織分爲省、縣、區、分區及鄉五級。以鄉農民協會爲基本組織，全省農民協會代表大會爲最高權力機關。

農會法：民國十九年十二月三十日國民政府公布，經二十六年五月二十一日、三十二年六月十四日、三十七年十二月二十八日、六十三年六月十二日、七十年一月二十八日修正。以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟爲宗旨。其任務共有二十項。農會分鄉鎮（市）區、縣（市）、省（市）及全國各級農會。鄉鎮（市）區以下設農事小組。會員須年滿二十歲之1.自耕農。2.佃農。3.僱農。4.農業學校畢業，或有農業專著或發明，並正在從事農業推廣工作者。5.服務於依法登記之農林、牧場員工，並實際從事農業工作者。贊助會員爲不合會員資格而年滿二十歲、居住於農會組織區域內者，得申請加入，除得當選爲監事外，無選舉權及其他被選舉權；但其他應享權利與會員同。理事名額：鄉鎮（市）區農會九人，縣（市）農會九人至十五人，省（市）農會十五人至三十一人，全國農會三十三人至四十五人。監事名額爲其理事名額三分之一。理事監事分別互選一人爲理事長與常務監事，任期均爲四年。置總幹事一人，由理事會就中央或省市主管機關遴選之合格人員中聘任。農會所營經濟、金融、保險及農業推廣等事業之會計，分別獨立，並應編造年度預決算。其盈餘之分配爲：公積金百分之二十、公益金百分之五。農業推廣、訓練及文化、福利事業費，不得少於百分之六十。各級農會間有關推廣互助及訓練經費百分之五。理監事及工作人員酬勞金不得超過百分之十。

農會法施行細則：初爲「農會法施行法」，民國二十年一月三十一日國民政府公布。三十七年修正「農會法」，改爲由中央主管機關訂定施行細則。內政部於六十三年七月二十七日訂頒；復經六十四年一月十日、六十六年五月二十日、六十七年十月二十一日、六十八年二月一日、七十年二月二十六日多次修訂。

省農會、縣市農會、鄉（區）農會三種章程準則：民國二十年十月二十二日中國國民黨中央訓練部頒發。中央社會部二十七年九月十日修正。

示範縣農會實施辦法：民國三十年六月二十一日社會部公布。

示範農會實施辦法：民國三十五年一月八日社會部、農林部會同公布。

鄉（市）區農會會員代表大會代表選舉辦法：民國三十二年八月十九日社會部公布。

農會股金移充事業基金及其繼承辦法：民國六十四年三月四日內政部公布。

省（市）縣農會章程準則：民國六十四年四月二日內政部公布，七十年三月十七日修正。

基層農會章程準則：民國六十四年四月二日內政部公布，七十年三月十七日修正。

農會人事管理辦法：民國六十四年十月八日內政部公布。

農會財務處理辦法：民國六十四年十二月十日內政部公布。

農會信用部管理辦法：民國六十四年五月七日行政院公布，七十一年十二月十日修正。規定信用部之管理機關，在中央為財政部，在省為財政廳（局），在縣（市）為縣（市）政府。其管理監督如涉及農會會務或其他部門時，在中央應會同內政部。

農會考核辦法：民國六十六年七月二十二日內政部公布，六十九年十一月十七日修正。

各級農會共同經營機構組織經營辦法：民國六十八年十月十三日內政部公布。

漁會法：民國十八年十一月十一日國民政府公布，二十一年八月五日、三十七年十二月三十日、六十四年十二月十三日、七十年七月十七日修正。以保障漁民權益，提高漁民知識技能，增加漁民生產收益，促進漁業現代化，並謀其發展為宗旨。漁會分為區漁會（為基層漁會，於漁業集中之漁區畫分）、省（市）漁會及全國漁會。會員分甲類（包括遠洋、近海、沿岸、淺海養殖、魚塭養殖及河沼之漁民）、乙類（包括漁船主、魚塭主、水產學校畢業或有漁業專著或發明，現在從事漁業改良、推廣工作者及從事漁業勞動之魚業漁民）。凡年滿二十歲，



居住在漁會區域內，得加入爲會員。理事名額：區漁會九至十五人，省（市）漁會十五至二十一人，全國漁會二十一至三十三人；監事名額，不得超過理事三分之一；任期均爲四年，並分別互選一人爲理事長與常務監事。置總幹事一人，由理事會就中央或省（市）主管機關遴選之合格人員中擇一聘任。漁會總盈餘之分配爲公積金百分之二十，公益金百分之十，漁業改進、推廣及文化福利事業費百分之七十。

漁會法施行細則：民國十九年六月二十八日農礦部公布，二十年十一月一日實業部修正，六十五年一月二十四日及四月九日內政部修正。

省（市）漁會章程範例、區漁會章程範例：民國六十五年四月十二日內政部公布。

漁會人事管理辦法：民國六十五年七月一日內政部公布。

漁會財務處理辦法：民國六十五年十月三十日內政部公布。

（二）工商團體：我國最早之工商團體法規，爲清光緒二十九年（一九〇三）訂頒之「商會簡明章程」。民國四年十二月十四日北京政府頒布「商會法」，翌年頒布實施細則。

商會法：民國十八年八月十五日國民政府公布（十九年三月三日、二十七年一月十三日兩度修正）。分爲總則、設立、會員、職員、會議、經費及會計、解散與清算、商會聯合會、附則九章。

商會法施行細則：民國十八年十一月十三日工商部公布。

工商同業公會法：民國十八年八月十七日國民政府公布，十九年八月九日修正。其施行細則於二十年一月二十七由實業部訂頒。

商業同業公會法：民國二十七年一月十三日國民政府公布。旨在維持增進同業之公共利益及矯正弊端。其施行細則，十月六日由實業部公布。

工業同業公會法：民國二十七年一月十三日國民政府公布。宗旨爲謀工業之改良發展及矯正同業之弊害。

輸出業同業公會法：民國二十七年一月十三日國民政府公布。宗旨爲謀求輸出業之改良發展及矯正同業之弊

端。其施行細則，十六日實業部公布。

工業會法：民國三十六年十月二十七日國民政府公布。旨在謀工業之改良發展，增進同業之公共利益。其施行細則，三十七年三月二日社會部公布。

商業團體法：民國六十一年七月二十六日總統令公布。宗旨為推廣國內外貿易，促進經濟發展，協調同業關係，增進共同利益。其施行細則，六十二年三月十二日內政部會同經濟部公布。

工業團體法：民國六十三年十二月二十八日總統令公布。旨在協調同業關係，增進共同利益，並謀畫工業之改良推廣，促進經濟發展。其施行細則，六十四年二月二十六日內政部會同經濟部公布，七十年七月十四日修正。

非常時期工商業及團體管制辦法：民國三十年六月社會部公布。

非常時期職業團體會員強制入會與限制退會辦法：民國二十九年十月十一日行政院公布。

整頓全國性職業團體辦法：民國四十一年十月三十日內政部公布。

動員時期健全工商業團體組織要點：民國四十二年三月十九日內政部公布。

工商團體財務處理辦法：民國六十一年一月二十五日內政部公布，六十九年六月四日修正。

中華民國全國商業總會理監事缺額補選辦法：民國六十二年三月二十一日內政部公布。

工商團體會務工作人員管理辦法：民國六十三年四月二十五日內政部公布，六十九年六月四日、七十年十二月十八日修正。

商業團體分業標準：民國六十三年八月二十八日內政部會同經濟部公布，六十九年五月八日修正。

工業同業公會章程準則：民國六十四年三月十一日內政部公布。

工業及礦業團體分業標準：民國六十四年十月二日內政部會同經濟部公布，六十六年八月二十八日、六十九年五月三十日修正。

中華民國全國工業總會理事監事缺額補選辦法：民國六十四年三月六日內政部公布。

加強輔導工商業團體組織及業務實施要點：民國六十七年六月二十八日行政院修正公布。內分健全組織、發展業務。

輸出業團體分業標準：民國六十九年八月二十日內政部會同經濟部公布。

二、自由職業團體

自由職業團體除依照人民團體及職業團體之法規外，尙有其特別法，主要者如次：

律師公會：民國三十年一月十一日國民政府公布「律師法」。規定律師非加入公會，不得執行職務。其主管機關，在中央爲內政部（前爲社會部），在地方爲省（市）縣社會行政機關；但其目的事業，應受司法行政部及所在地地方法院首席檢察官之指揮監督。三十三年十一月二十日，社會部會同司法行政部公布「律師公會章程」；五十九年三月二十四日內政部會同司法行政部修正。

技師公會：民國二十六年十月二十七日，國民政府公布「技師法」，六十一年十二月十五日總統令修正。規定技師非加入所在之技師公會，不得執業；技師公會亦不得拒絕其加入。並應分科組織，各冠以科名，必要時，得聯合數科組織之。主管機關爲社會行政機關；但其目的事業，應受各該事業主管機關之指導監督。

會計師公會：民國三十四年六月三十日，國民政府公布「會計師法」。四十年五月十二日總統令修正。規定會計師登錄後，非加入省或院轄市之會計師公會，不得執行業務；會計師公會亦不得拒絕其加入。其主管機關爲社會行政機關。

建築師公會：民國六十年十二月二十七日，總統令公布「建築師法」。六十四年十二月二十六日修正。規定建築師領得開業證書後，非加入該管省市建築師公會，不得執行業務；建築師公會對建築師之申請加入，不得拒絕。以社會行政機關爲其主管機關；但其目的事業應受主管建築機關之指導監督。

藥師公會：民國三十二年九月三十日，國民政府公布「藥劑師法」，內有關於公會之規定。六十八年三月二

十八日總統令公布「藥師法」；藥劑師公會亦更名為藥師公會，由社會行政機關主管；但其目的事業，應受衛生主管機關之指導監督。

醫師公會：民國三十二年九月二十二日，國民政府公布「醫師法」，五十六年六月二日總統令修正，六十四年九月十一日始予實施，六十八年六月六日再修正。規定各級醫師公會之主管機關，為社會行政機關；其目的事業，應受衛生主管機關之指揮監督。

牙醫師公會：民國二十四年十月一日，衛生署公布「牙醫師管理規則」，三十七年三月二十九日衛生部修正。其公會組織依照「醫師法」之規定。

中醫師公會：民國三十年五月九日，行政院公布「中醫師公會組織規則」。迨「醫師法」公布，已將該規則於三十三年八月廢止。

獸醫師公會：民國四十八年一月六日，總統令公布「獸醫師法」，其中有獸醫師公會之規定。

助產士公會：民國三十二年九月三十日，國民政府公布「助產士法」，三十七年十二月二十八日總統令修正，其中有助產士公會之規定。

教育會：民國元年九月，北京政府教育部頒布「教育會規程」。二十年一月二十七日，國民政府公布「教育會法」，三十三年十月三十一日修正。其主管官署，在中央為社會部，目的事業主管機關為教育部。內政部擬訂「加強臺灣省各級教育會組織要點」，於四十九年一月起實施。

新聞記者公會：民國三十二年二月十五日，國民政府公布「新聞記者法」，九月二十七日修正；規定新聞記者應加入公會。三十三年八月十九日，社會部會同內政部訂頒「新聞記者法施行細則」。至三十四年八月二十二日國民政府明令暫緩施行。新聞記者公會組織仍依照民國三十一年九月十八日社會部訂頒「新聞記者公會組織暫行要點」之規定。

其他如藥劑生公會、鑲牙生公會、醫事檢驗人員公會及護士公會等，均有行政院及衛生署先後頒布之各該管

理規則，分別組設公會。尚有船長公會，係將原有之全國船長協會改組而成。

第三項 社會團體法規

「民法」總則編第二章第二節規定，法人分爲社團及財團，社團於登記前應得主管官署之許可。設立社團，應訂立章程以及其他有關社團之組織、會務、業務、監督、管理等事項。並依「非常時期人民團體組織法」等有關法規辦理。

人民團體組織方案：民國十八年中國國民黨第三屆中央委員會會議通過，其中訂有凡人民不以職業而以同一志趣結合之團體，稱爲社會團體。

文化團體組織大綱：民國十九年一月二十三日中國國民黨第三屆中央執行委員會會議通過，規定其組織原則。

監督慈善團體法：民國十八年六月十二日國民政府公布。

體育會組織辦法：民國三十三年八月，教育部、社會部會同公布。

中華民國紅十字會法：民國四十三年十月十八日總統令公布。依照政府簽訂之「國際紅十字會公約」，基於國際紅十字會議所決議各項原則之精神，以發展博愛服務事業爲宗旨；並輔佐政府辦理：（一）關於戰時傷病之救護及戰俘平民之救濟。（二）國內外災變之救護與賑濟。（三）預防疾病，增進健康及減免災難之服務。（四）合於第一條（宗旨）規定之其他事項。

「聯誼組合」，其未具人民團體之必備條件，而以私人聯絡情誼爲宗旨，包括同鄉會、宗親會、同學會、俱樂部、聯誼會及其他類似之組合，須有五人以上之發起，向當地縣市政府申請許可後發給登記證。臺灣省政府於民國三十八年三月三十一日訂頒「臺灣省各種聯誼組合管理辦法」。

國際性團體，以辦理國際交流活動，促進兩國人民間之認識與聯繫爲主要功能，例如中美、中德、中日等之

文化經濟協會。又外國之組織或團體在我國設立分會，須先經中央社政主管機關之許可登記，得不受「非常時期人民團體組織法」之拘束。例如國際獅子會、國際青年商會、國際扶輪社、國際社會福利協會等。

第四項 社會運動

社會運動機構之特徵爲：(一)未悉依人民團體法規籌組，其性質與型態較具彈性。(二)較乏永久性與固定性，原則上隨任務之達成而消歇。(三)大多只有委員而無會員。茲舉重要之社會運動綱領及規章如次：

指導民眾運動方案：民國二十二年二月二日中國國民黨中央常務委員會修正，其中第四項國難期間指導民眾運動工作要點，共有十四點。

新生活運動綱要：民國二十三年十二月十九日軍事委員會委員長蔣中正手訂宣布。成立新生活促進總會，指導民眾從個人日常生活做起，改進舊習慣，以養成整齊、清潔、簡單、樸素、迅速、確實爲標準。以禮、義、廉、恥爲一切生活之規範。

國民經濟建設運動實施計畫大綱：民國二十四年十二月四日中國國民黨第五屆一中全會通過。其目標爲：盡人力，闢地利，均供求，暢流通，以謀國民經濟之健全發展。

抗戰建國綱領（民國二十七年四月）：其中「己、民眾運動」，列有發動全國民眾，使有錢者出錢，有力者出力，爲爭取民族生存之抗戰而動員；救濟戰區難民及失業民眾，施以組織及訓練；並加強民眾之國家意識等。

縣市民眾運動初期工作綱領：民國二十七年十月四日中央社會部核定。規定社會運動之工作爲：推行節約運動、救濟戰區難民、推行黨旗國旗尊敬運動、厲行掃除文盲運動、普行兵役宣傳運動、提倡體育運動、舉行清潔比賽運動、倡設平民醫院、倡導舉行展覽會等十項。

國民精神總動員綱領及其實施辦法：民國二十八年三月十二日由中央頒布。揭櫫三大共同目標：(一)國家至上、民族至上。(二)軍事第一、勝利第一。(三)意志集中、力量集中。其實施之事項有五：(一)改正醉生夢死之生活。

(二)養成奮發蓬勃之朝氣。(三)革除苟且偷生之習性。(四)打破自私自利之企圖。(五)糾正紛歧錯雜之思想，並成立國民精神總動員促進會，以爲推行機構。

推行節約運動實施辦法：民國三十五年五月十一日行政院發布。

第三節 成立機構

人民團體之監督機關，初爲主管警察之內政部，省爲民政廳，縣爲縣市政府或其所屬之公安局；自民國二十九年社會部成立後，其主管機關，在中央爲社會部，在省爲社會處（未設處者爲民政廳），在縣市爲縣市政府。

社會部組織法（民國二十九年十月公布）第七條：組織訓練司掌理事項：關於人民團體之組織訓練，各種人民團體相互關係之調整聯繫，勞資爭議之處理，社會運動及人民團體目的事業外一般活動之指導監督及其他有關社會組織訓練等五項。

行政院於民國三十年五月九日訓令：人民團體之組織訓練屬於社會部；其目的事業之指導監督，屬於各該主管部會。

內政部組織法：民國三十八年五月二十四日修正，規定社會司職掌：關於農漁團體、工商團體、社會團體及自由職業團體之登記監督；國際團體之參加協助及外國僑民團體之登記考核；人民團體相互間關係之調整聯繫；社會運動之倡導促進等事項。六十二年七月十三日修正該部組織法，關於社會司職掌爲：農、漁、工、商及自由職業團體與社會團體之規畫、推行、指導及監督；社會運動之規畫、倡導及推行等項。

省社會處組織大綱（民國三十年九月公布）：省社會處之職掌有：（一）關於全省人民團體之組織、訓練、調整及其相互聯繫。（二）全省社會運動及人民團體目的事業外一般活動之指導監督事項。

第四節 重要措施



全國人民團體總登記辦法：民國三十一年三月二十日社會部公布，規定凡以前依法成立之人民團體，一律依照本辦法登記，經審核為不合格者，應予解散；不履行登記者，酌予整理或解散。

收復地區人民團體總登記辦法：民國三十一年七月六日社會部公布，規定收復地區之人民團體，除係受敵偽指揮組織成立者應一律解散外，凡經核准有案者，調整之；分為解散、整理、改組及改選四種。中央政府遷臺後，內政部於三十九年三月辦理全國性人民團體總登記，作為整頓之依據，並扶植其發展。

加強人民團體組織實施要點：民國六十三年四月十五日內政部公布。旨在加強團體組織，擴大吸收會員，並定期召開會議。對理事監事之出席與紀錄報表及擬送計畫有所規定，對無法展開工作者，按其情節，予以解散、整理或合併。

區級團體之歸建：區級工商團體原由中央管轄，初以臺灣距首都較遠，乃委託臺灣省政府社會處輔導，經內政部於民國四十八年三月收回，列為直轄團體者，計有三十七單位。臺北市改為直轄市後，將其省級團體改為區級團體。

改進人民團體之選舉與罷免及優良者之獎勵：內政部於民國五十七年訂頒「人民團體選舉罷免辦法」，詳加規定，以減少選舉糾紛，健全團體組織。又從民國四十年起，每年終舉辦中央直屬團體之工作考核，績效優良者，頒發獎狀，並以不逾二十個單位為原則。

改進臺灣省各級農會暫行辦法：民國四十一年八月二十八日行政院公布。此為配合土地改革，適應實際情形，顧及特殊需要，並補充與擴展當時之農會組織；改進工作自四十二年七月開始，至四十三年二月竣事。

臺灣省各級農會合併方案：民國六十四年三月二十一日內政部公布，六十六年四月十二日修正，規定：(一)同一縣(市)之鄉、鎮、區農會，合併於縣(市)農會。(二)若干鄉鎮(市)農會合併組織一個農會。(三)山地鄉農會之農業環境特殊，得依其意願合併於鄰近之農會。(四)其他依事實需要得合併之農會(臺灣省合併五十五單位，另分會二個；臺北市合併二單位)。並同時訂頒「臺灣地區農會總幹事遴選方案」。

臺灣省區漁會合併方案：民國六十五年四月八日內政部公布。要點有：（一）將同一漁區或同一鄉鎮區域內有兩個以上區漁會，合併組織為一個區漁會。（二）將漁業或經濟條件不足之各區漁會，合併組織一個區漁會。（三）將漁業或經濟條件不足之區漁會，合併於鄰近漁業或經濟條件較佳之區漁會。合併後之漁會得擬具發展計畫，層報省主管機關或農復會，優予支援，並訂有臺灣省漁區畫分表。

民國三十二年底，經社會部舉辦之全國人民團體總登記，共計登記團體二萬二千三百二十一個，經核準備案者一萬七千二百五十個。其中職業團體一萬五千零五十九個，社會團體二千一百九十一個；同一時期，准予籌組者有二千零二十一個。三十六年六月止，人民團體增為五萬六千四百九十五個，會員一千九百五十二萬四千二百五十九人。其中職業團體四萬九千六百二十二個，社會團體六千八百七十三個。就其類別而言，職業團體中以農會一萬五千六百八十二個為最多，漁會、工會次之；社會團體中，以文化團體一千一百三十七個為最多，公益、宗教團體次之。三十九年三月，內政部在臺辦理全國性人民團體總登記，年底共有六十一個團體，個人會員一萬七千一百五十二人，團體會員一百六十七個。五十年底，共有二百六十二個團體，個人會員二十五萬三千六百三十八人，團體會員二千八百二十三個。六十年底，共有五百三十三個團體，個人會員三十二萬七千一百六十五人，團體會員一萬四千零三十五個。七十年底，增為九百零一個團體，個人會員達一百零六萬七千三百二十人，團體會員增至三萬四千九百五十九個。

臺灣地區之人民團體，民國三十五年底，有四百二十二個，個人會員四萬七千一百八十人，團體會員六十四個。五十年底，有四千七百一十一個，個人會員二百一十三萬八千零八人，團體會員七千四百三十六個。六十年底，有五千四百四十七個，個人會員二百九十七萬五千四百零八人，團體會員七千五百一十個。六十七年底，增至六千九百六十七個，個人會員達三百三十七萬八千一百二十六人，團體會員達一萬七千一百一十九個。

第八章 合作事業

第一節 政策指向

國父在「地方自治開始實行法」中提示：「此後之要事，爲地方自治團體所應辦者，則農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作等事。」

抗戰建國綱領：「戊、經濟：十八、以全力發展農村經濟，獎勵合作，調劑糧食。」

農民政策綱領：「十一、倡辦公營農場與合作農場，並建立農村合作網，以實現農村經濟社會化。十二、發展農村合作金融，改善農貸辦法，使資金融通之實惠，普及於切需之農民。」

勞工政策綱領：「八、……普及勞工消費合作社及其他公益互助設施。」

中華民國憲法第一百零八條：「左列事項，由中央立法並執行之或交由省縣執行之：八、合作事業。」第一百四十五條第二項：「合作事業應受國家之獎勵與扶助。」第一百五十條：「國家應普設平民金融機構，以救濟失業。」

民生主義現階段社會政策：「庚、社區發展。三十三、鼓勵區內人民，以合作組織方式，辦理消費、副業生產與運銷暨公用福利等事業。」

現階段社會建設綱領：「乙、社會建設之內容：(九)推展合作運動，健全合作組織，改善其經濟管理。畫清行政權責，加強合作教育與研究，使合作事業基於社會互助之精神，輔佐經濟事業之發展。」

現階段農村經濟建設綱領：「在基本措施方面：(十)增進農民福利：(乙)協助農民組設土地利用、農機利

用、特產品加工運銷及社區消費合作等專業性合作組織，以增進農民經濟利益及生活福利。」

第二節 訂頒法規

第一項 基本法令

合作社法：民國二十三年三月一日國民政府公布。二十四年九月一日施行。二十八年十一月十七日、三十六年三月二十四日修正，以及三十七年十二月十五日總統令修正。所稱合作社係「依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善，而其社員人數及股金總額均可變動之團體」。合作社之業務，得分農業、工業、消費、金融及保險合作五種，分有限責任、保證責任及無限責任三種。合作社得免所得稅及營業稅。社員資格為年滿二十歲、或未滿而有行為能力者。合作社盈餘除彌補累積損失及付息外，在信用合作社或其他經營貸款業務之合作社，應提百分之二十以上；在其他合作社應提百分之十以上為公積金，百分之五為公益金，百分之十為理事、事務員及技術員酬勞金；其餘額之分配，以社員交易額之多寡為標準。理事、監事至少各為三人，社員（代表）大會每年至少召集一次。凡二個以上之合作社或合作社聯合社，因區域上或業務上之關係，得設立合作社聯合社。此為我國合作立法之嚆矢。

合作社法施行細則：民國二十四年八月十九日實業部公布，與「合作社法」同日施行。其後，實業部於二十五年六月十七日、十二月十四日，社會部於三十四年六月八日、三十七年十一月十六日及內政部於四十一年十二月十一日五度修正。規定「所稱主管機關，在縣市為縣市政府，院轄市為市政府社會局，省為合作事業管理處、社會處或建設廳，中央為內政部」。合作社用以表明業務之名詞，暫定為生產、運銷、供給、利用、勞動、運輸、消費、公用、信用、保險等十種，以及其他經內政部核定之名詞。

合作金庫條例：民國三十二年九月十八日國民政府公布。合作金庫以調劑合作事業資金爲宗旨，分爲二級：中央合作金庫及其各省（市）分庫，以及縣（市）合作金庫。合作金庫受合作及金融主管機關監督指揮，採有限責任制。其業務範圍，以專營或兼營之各級合作社、合作社團及合作業務機關爲限。其施行細則由行政院於三十三年三月二日公布。

第二項 一般規章

一、合作行政

省合作事業管理處組織大綱：民國三十年十一月五日行政院公布。規定各省政府得設合作事業管理處，主管全省合作事業，其職掌共有九項。

縣合作指導室組織暫行辦法：民國三十一年四月九日行政院公布。規定縣政府設置指導室，職掌訂有八項。合作事業獎勵規則：民國二十七年八月三十日經濟部公布，社會部三十年八月九日、內政部四十一年四月二十一日及六十九年二月二十六日修正。

合作事業工作人員考成辦法：民國二十八年八月十四日經濟部公布，三十年七月十五日社會部修正。

合作指導員及特種業務人員訓練標準：民國三十二年五月十五日社會部公布，四十一年十二月一日內政部修正。

省縣市合作行政人員遴用標準：民國五十三年一月十六日內政部公布。

二、合作組織

農村合作社暫行規程：民國二十年四月十八日實業部公布。

縣各級合作社組織大綱：民國二十九年八月九日行政院公布。明定縣各級合作社爲發展國民經濟之基本機構，應與其他地方自治工作密切配合。其組織系統爲縣合作社聯合社、鄉（鎮）合作社、保合作社。業務爲兼營

制，一律採用保證責任。

合作社物品供銷處設置辦法：民國三十一年三月四日社會部公布，五十八年十月十六日內政部修正，以促進合作業務之發展為宗旨，分為中央及省市二級，由合作主管機關設置。

組織合作工廠辦法：民國三十四年九月一日行政院公布。所稱合作工廠，謂專營或兼營工業之合作社，以實行集體生產為目的所設置之工廠。

設置合作農場辦法：民國三十五年二月二十五日行政院公布，以發展農業合作，實行集體生產為宗旨。

各種專業合作社章程準則：民國三十四年十二月一日社會部公布，四十一年十二月一日內政部修正。

市區鄉鎮保合作社章程準則：民國三十四年十二月一日社會部公布，四十一年十二月一日內政部修正。

省縣市合作社聯合社章程準則：民國三十四年十二月一日社會部公布，四十一年十二月十一日內政部修正。

三、合作業務

運銷合作事業推進辦法：民國三十年四月十四日國民政府核准，四十二年十一月十一日行政院修正。

消費合作推進辦法：民國三十年十一月十八日社會部公布，四十一年十二月十一日內政部修正。

工業生產合作推進辦法：民國三十一年一月十三日社會部公布。

合作社供銷糧食辦法：民國三十一年一月十五日社會部會同糧食部公布。

漁業合作推進辦法：民國三十一年六月三日社會部會同農林部公布。

信用合作推進辦法：民國三十二年七月十二日社會部公布。

各機關公務員工眷屬生產合作推進辦法：民國三十三年三月二十七日行政院公布。

農業生產合作推進辦法：民國三十四年十二月十一日社會部公布，五十八年三月十二日內政部修正。

信用合作社管理辦法：民國四十三年三月十八日行政院公布，四十六年十月四日、四十八年十二月十日、四十九年九月十七日修正。



信用合作社資產增值處理辦法：民國五十八年三月八日內政部公布。

住宅公用合作社推進辦法：民國五十八年十二月三日內政部公布，六十五年十月二十八日修正。

機關員工消費合作社推進辦法：民國五十九年八月二十六日內政部會同人事行政局公布。

社區合作事業推進辦法：民國六十年十月二十六日內政部公布。

臺灣地區青果運銷合作社改進辦法：民國六十三年七月十八日內政部公布，六十三年九月十六日、六十五年

三月十七日修正。

學校員生消費合作社推進辦法：民國六十三年八月二十三日內政部會同教育部公布。

計程車運輸合作社推進辦法：六十三年十一月十五日內政部公布。

人民團體員工消費合作社推進要點：六十四年六月十八日內政部公布。

四、合作財務

審查合作社賬目辦法：民國二十六年八月二十六日實業部公布，四十一年十二月十一日內政部修正。

社會部補助各省合作事業經費辦法：民國三十年七月二十二日社會部公布。

合作社籌借生產消費業務特種資金辦法：民國三十三年六月二十二日行政院公布，三十五年三月三十日、四

十四年八月十三日修正。

信用合作社監事會監查規則：民國五十七年十一月二十五日內政部公布。

青果運銷合作社監事會監查規則：民國五十八年四月一日內政部公布。

五、合作金融

合作金庫規程：民國二十五年十二月十八日實業部公布。

中央合作金庫章程、縣市合作金庫章程：民國三十三年六月十日社會部會同財政部訂頒。

六、其他

非常時期合作社假登記及假登記合作社貸款辦法：民國二十六年十月十四日實業部訂頒。

戰區及接近戰區合作組織暫行辦法、戰區及接近戰區合作事業推進綱要：民國二十八年十月十八日經濟部頒布。

收復地區合作社假登記及假登記合作社貸款辦法：民國三十四年四月三日社會部公布，並於八月九日修訂「收復地區合作社假登記及假登記合作社推進辦法」，以配合抗戰勝利復員人民組設合作社之需要。

上列各種法規中，有廢止、有沿用、有修正、有增訂，均為法制史料，亦可顯示合作事業在各階段之演變與發展。又我國合作事業係先有組織，後訂法規；先由地方自訂規章，後經中央正式立法。

第三節 成立機構

我國合作行政之特質為：一、體制一元化，即以綜合性之合作社法及一個系統之機關主管。二、合作事業列入中華民國憲法基本國策，而受國家之獎勵與扶助。三、發展國民經濟，以配合地方自治與社會政策。

早期之合作行政，係由各省市府自行成立或指定單位主管。民國二十一年，剿匪區設置農村合作委員會，主辦轄區為豫、贛、皖、鄂四省之合作事業。二十二年，行政院設農村經濟復興委員會，內分技術、經濟及組織三組，其中經濟組承辦協助推行合作事業。

民國二十四年十一月十六日，實業部增設合作司，掌理關於合作社之監督與合作事業之計畫與促進、指導及視察、合作資金之調節、合作人才之訓練、合作事業之調查統計等事項。當時，全國經濟委員會設有合作事業委員會，掌管全國合作事業之技術指導與推廣事宜。翌年六月結束，歸併於合作司接管。

民國二十七年一月，實業部改組為經濟部，合作司裁撤，改由農林司之第五科兼辦其事；並責成農本局成立合作指導室，掌理合作事業之推廣工作。抗戰期間，合作事業在戰區已漸消失，後方各省則因需要而轉趨發展，

經濟部遂於二十八年五月二十九日改設合作事業管理局。

民國二十九年十一月，社會部成立，經濟部合作事業管理局於十二月一日改隸社會部。三十八年春，社會部由京遷穗，四月三十日裁併於內政部，合作事業管理局亦裁撤，改設合作司。三十九年二月，內政部又將合作司併入社會司，緊縮為科。在六十二年七月修正之該部組織法中，於第十條社會司職掌中列為「關於合作事業之規畫、推行、管理、調查、指導及監督事項」。司內設科專辦有關事務。

在民國二十九年以前，省市合作行政機關型式及名稱不一。初由經濟部訂頒「省合作事業管理處組織通則」，復經行政院改訂為「省合作事業管理處組織大綱」，規定其職掌為全省合作事業之計畫推進、合作組織之登記考核、合作教育之設施、合作事業之調查統計、合作金融之籌畫指導監督、各縣市合作行政設施之指導監督及合作工作人員之指導考核、有關合作機關團體之聯繫及其他有關事項，省市合作行政機構始漸趨統一；但至三十六年底，仍未齊一，茲列表如次：（表一一）

表一一 各省市合作行政機構一覽表（民國三十六年十二月）

省市機構名稱	設	置	省	市
省政府合作事業管理處	江西、山東、山西、河南、甘肅、寧夏、青海、雲南、貴州、綏遠十省			
建設廳合作事業管理處	浙江、四川、陝西、廣東、廣西五省			
社會處合作事業管理處	臺灣省			
建設廳合作科	察哈爾、熱河二省			

社會處合作室	河北省
社會處合作科	江蘇、安徽、湖北、湖南、福建、吉林、遼北、遼寧、安東九省
財政廳合作科	西康省
市社會局合作室	南京、北平、天津、重慶、青島、廣州六市
市社會局合作科	上海市
市政府合作室	瀋陽、西安、漢口三市
經委會合作事業室	東北行轅、主管東北九省合作事業
尚未設置合作行政單位者	新疆、松江、合江、黑龍江、嫩江、興安及哈爾濱、大連八省市

資料來源：社會部合作事業管理局之工作報告。

民國二十九年，經濟部訂頒「縣市合作指導室組織規則」，行政院於三十一年四月公布「縣合作指導室組織暫行辦法」。至三十五年底，在縣政府設立合作指導室者，有江蘇、浙江、安徽、江西、湖南、四川、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、貴州、綏遠等十四省；設合作指導員或指導員辦事處者十一省；市政府設合作指導股者六市。

臺灣省之合作行政機構，在光復之初，由臺灣省行政長官公署民政處第二科兼管。民國三十五年八月在民政



處之下設合作事業管理委員會。翌年六月，該委員會直隸臺灣省政府。三十七年十一月將該委員會改組爲臺灣省合作事業管理處，隸屬社會處。至六十九年，分設五組四室，員額合計一百五十人。其縣級之合作行政機構，於民國三十六年依規定設合作指導室；五十年七月調整縣市政府組織，凡轄區內人口在五十萬以上及合作社八十社以上，始得設室；不符此標準者，則在民政局下設合作課。六十二年六月，臺灣省政府令撤銷合作指導室，改設合作科。嗣又併入社會科而爲合作股（其中有六縣市，則在社會局之下設合作課）。

第四節 重要措施

一、訂頒計畫綱領

(一)合作事業三年計畫：民國三十一年社會部頒發各省市合作主管機關，自三十二年一月起實行，內分合作組織、合作業務及合作金融三大部分。

(二)合作事業五年計畫：民國三十四年社會部續令各省市合作主管機關參照擬訂計畫，自三十六年起推行。重點在實現合作事業之民主化、企業化與社會化，並附有進度表。

(三)全國合作事業推進綱領：民國四十一年行政院核定，由內政部轉行有關機關辦理。其實施方案，訂有合作行政、合作組織、合作業務、合作金融、合作教育及收復地區合作事業六大項目。

二、舉行全國會議

(一)全國合作事業討論會：由實業部、行政院農村復興委員會及全國經濟委員會聯合召集，於民國二十四年三月十三日至十七日在南京舉行，在謀合作制度之實現，合作法案之頒行，合作教育之推行，合作事業之統一。共有一百一十四人參加，提案百餘件，決議案分送有關機關參辦，其中有建議實業部增設合作司一案，旋獲採納照辦。

（二）全國合作會議：社會部於民國三十年四月三日至九日在重慶召開，參加者一百三十四人，旨在檢討策畫合作政策及主要合作問題，其中有建立合作金融完整系統及訂定合作教育制度等議案一百八十六件。

（三）中華民國合作會議：內政部於民國六十一年七月二十八日至二十九日在臺北市舉行，出席者一百七十五人，通過合作行政改進方案及合作教育改進方案等。

三、推行工業合作

爲安置抗戰流亡之失業工人，並增加生產，於民國二十八年八月五日在漢口成立中國工業合作協會，以合作方式，組織人力，並貸放資金，代辦供銷，訂立社員信條，於是各種小型工業生產合作社紛紛組設，經營之業務多達一百五十餘種。國民政府並於三十年三月一日令頒「中國工業合作協會工作及用款監督考核暫行辦法」。截至三十一年底，全國十八省區內共有二千三百餘社，社員五萬餘人，參加工作者二十餘萬人，而間接賴以生活者不下五十萬人。

四、設立合作金庫

民國二十五年實業部所頒「合作金庫規程」，規定合作金庫分爲中央、省（市）及縣市三級，並採由下而上之方式，故中央合作金庫遲未成立。三十三年三月公布之「合作金庫條例」，改採二級制，即中央及縣市金庫，各省市則由中央設置分庫。中央合作金庫遂於三十五年十一月十一日在南京成立，設省市分庫十五單位、支庫二十二單位、分理處五十四單位及工作站三十單位（縣市合作金庫有六十四單位）。至三十七年八月，存款累計有七兆二千九百八十四億元，放款累計爲四兆五千三百一十六億元。三十八年，分、支庫陸續撤銷，總庫隨政府來臺，於三十九年七月將財產賬冊移由中國農民銀行保管。

臺灣省合作金庫原爲日據時期之臺灣產業金庫，於民國三十五年改組而成。嗣因大陸局勢劇變，未及依法改爲中央合作金庫之省分庫。其業務除調劑合作暨農漁金融外，已擴展至一般工商企業與社會大眾，有六十六支庫、十四個辦事處，成爲多目標與綜合性之專業金融機構。

五、倡辦合作農場

民國三十五年行政院頒布之「設置合作農場辦法」，係採合耕合營制。三十六年七月三日復規定黃汎區土地適合集體經營者，指導組設合作農場；二十六日又頒行「綏靖區合作農場輔導辦法」，以期承領耕地農民採合作方式共同經營。臺灣光復後，接收敵產公私耕地十餘萬甲，為期有效利用，於民國三十六年一月二十七日訂頒「臺灣省設置合作農場實施規則」，將農場分為合耕合營與分耕合營二種。四十二年公布「耕者有其田條例」，中有「切實獎助申領耕地農民，以合作方式為現代化之經營」之規定。至民國三十七年有合作農場一百五十二單位，場員一萬八千七百三十三人；七十年代，有合作農場一百八十一單位，場員一萬七千六百九十八人，耕地面積增為一百八十三萬一千四百七十二公畝。

六、強化信用合作

我國合作組織始於民國七年。二十年全國共計一千五百七十六合作社中，有信用合作社一千三百七十九社。至三十七年全國合作社共為十六萬九千零一十三社，信用合作社占百分之二十九點五，仍為各類社數之冠。

臺灣光復後，於民國三十五年十一月將日本原有之各種組合依法改組，其中專兼營信用合作社五十四社，社員五萬三千二百九十八人。四十四年十月，行政院核准宜蘭等七縣局各增設一社。至七十年增為六十一社、分社一百二十二社（三十五年僅有一分社）、儲蓄部六十個，另臺北市七社、高雄市五社及金門一社，合共七十四社，存款總額增為新臺幣七百三十億三千五百二十八萬九千元，放款五百零六億一百萬元，並於七十年八月設立中華民國信用合作社聯合社。

至於信用合作社之主管機關，民國四十三年十月，行政院訂頒「信用合作社管理辦法」，復經四十六年、四十八年、四十九年三度修正，規定其組織社務與業務經營，由內政部與財政部會同管理。五十九年一月二十三日，行政院令將信用合作社之合作行政，由各級合作行政主管機關委託金融主管機關統一辦理，為期二年。期滿後，又令繼續委託金融主管機關統一辦理。從此，財政部主管之信用合作社逐步趨向銀行與信託公司經營方式。

七、擴展農業合作

（一）青果運銷合作社：臺灣青果合作社原為日據時期之中部青果物同業組合，光復後改組為各地方青果運銷合作社，並成立臺灣省青果運銷合作社聯合社。初以香蕉及柑桔之產銷為主，外銷日本。民國三十九年三月，香蕉列入中日貿易範圍，果商組成青果運銷同業公會，爭取銷日，臺灣省政府於四十年頒布「香蕉產銷聯營辦法」，由兩者分擔經營出口，分配比例青果合作社占百分之二十五，餘由青果公會出口；兩年後又廢止分銷比例。至五十二年二月，經核定輸日香蕉，雙方各占一半，產蕉與輸出因而大增。五十六年，香蕉輸出達五千七百餘萬美元，為當時農產品出口總值百分之二十三點八二，占全國出口總值百分之九點六七，其後漸降。六十三年，臺灣省各級青果合作社合併改組，以臺灣省青果運銷合作社為總社，下設宜蘭等七分社。政府於同年實施香蕉產銷一元化之出口制度，始統一辦理。

（二）鰻魚生產合作社：養殖鰻魚產量劇增後，外銷失調。民國六十三年，經輔導業者先後組設鰻魚生產合作社十三個，並於同年成立臺灣省鰻魚生產合作社聯合社，以辦理養殖技術之指導，協商採購魚苗及統一報價，調節共同運銷。鰻池面積共一千七百八十一點〇三七九公頃，社員二千二百八十三人。七十年，鰻魚運銷量為一萬六千二百四十八公噸，占臺灣地區鰻魚外銷總額百分之五十一。每年外匯收入四十億美元左右。

八、創設保險合作

民國六十三年，業者發起籌組臺灣省漁船產物保險合作社，至六十六年十一月准予設立。社員分1.團體社員：為各級漁會及不以營利為目的之漁業團體。2.個人社員：為漁船之船董。六十八年八月，該社召開社員代表大會，十一月正式成立，七十年九月開始營業。資本分為：1.基金：由政府、漁會及漁業團體提供。2.股金：由漁會、漁業團體及社員認繳。承保漁船初為三百零二艘，社員一千四百三十七人。旨在調低保險費率，減輕社員負擔，促進漁業發展，故其業務成長快速，為惟一之保險合作社。

我國之合作社以民國七年之北京大學消費公社為最早，發展至二十年，有三千六百一十八所，社員五萬六千

四百三十三人；二十七年底，有十六萬九千零一十三社，社員二千四百五十六萬五千人。如就其業務種類而分，在民國二十年，以信用合作社一千三百七十九社，占總數百分之八十七點五爲最多；三十年，仍以信用合作社十萬零九百六十九社，占總數百分之八十四點九爲最多。

臺灣地區之合作社，民國四十三年，有六百一十八社，社員三十九萬八千零五十九人，二百五十五萬二千四百六十四股；六十一年，有三千一百八十一社，社員一百九十二萬六千九百五十九人，一千一百零四萬六千零九股；七十年，增爲四千一百九十八社，社員二百八十二萬二千四百零五人，一千七百二十九萬五千一百五十三股。如就性質而分，七十年底，專營合作社有三千八百三十八所，社員二百七十一萬二千五百八十二人；綜合合作社有一百七十九社，社員九萬二千一百二十五人。其中專營合作社又以消費合作社之三千四百一十三社爲最多，農業生產合作社之八十八社次之。如就社員人數而言，民國七十年，以消費合作社之一百七十三萬七千四百八十三人居首，其次爲信用合作社之七十三萬六千九百五十四人，最少爲工業運銷合作社僅一百四十一人。至於合作農場，在民國三十八年有一百六十九場，場員一萬九千三百三十人；五十九年爲一百七十二場，場員二萬零四百九十六人；七十年底，場數增爲一百八十一場，場員則減爲一萬七千六百九十八人。

第六篇 勞工

第一章 概說

內政事務中屬於勞工類者，內涵頗為複雜。人類賴勞務開發之自然資源以維生，是為經濟問題；工商業帶來之人口遷徙、家庭制度變革、價值觀念改變等屬社會問題；由此而有公平、正義、秩序等要求，形成公共意見，進而為政治問題。多重因素複雜互動之變化，匯成勞工問題及勞工事務。由問題激發思潮，謀其解決方策，尋求合理可行而能獲多數民眾支持者，即為典章制度之基礎。

清代以前為農業社會，少數手工業、商業、運輸業雇用夥友、學徒、工人，未形成重大勞工問題。迨西方工商業入侵，洋貨遍地，我原有手工業幾瀕於絕境。民國肇興，勞工事務成為民生問題之重要部分。我國勞工行政在政府遷臺前已略有基礎，政府遷臺後漸具規模。近年來，因臺灣經濟發展迅速，工業、服務業人口激增，如民國五十五年從事工業人數占勞動總人數百分之二十三點四（八十七萬人），服務業占百分之三十三點二（一百二十四萬人）；至七十年，工業人數升為占百分之四十二點二（二百八十一萬人），服務業人數升為占百分之三十九（二百六十萬人）。此正說明此段期間，因經濟發展，社會組織與職業結構已發生重大改變；由於工業發展和工業人口增加，勞工問題亦往往隨之增加，為求社會發展與經濟發展互相平衡，勞工行政之任務亦日趨繁重。

第二章 勞工政策

第一節 北伐以前勞工政策之演進

清宣統三年（一九一一），中國同盟會本部宣言：「蓋天下公器，人權式尊，政之所繇，民實界之。」民國元年二月十八日，大總統孫中山先生為民國統一布告天下和衷共濟電：「而今而後，當消融意見，蠲除畛域，以營私為無利，以公益為當謀，增祖國之榮光，造後民之幸福。」旋即咨文臨時參議院，請議定工廠法。我國勞工政策，於此而有光明俊偉之肇端。

北京政府迄無明確完整之勞工政策。護法政府及民間則對勞工所從事之反抗行動，一貫給予同情及支持。孫中山先生著「民權初步」，以啓導國民民主素養；著「心理建設」，以示建國信念；著「地方自治開始實行法」，以示建國之勞動參與、權利義務之相對原則；著「實業計畫」，以示福利全民之目標與方法。勞工政策已概括其中。

民國六年，孫中山先生親自核定「推進全國工運原則」，為我國首件勞工政策文獻，其內容為：

（一）扶植工會之組織：工會應為法團，乃文明先進國家所公認，中國此際非但無工會法，即一般社團組織亦屬尚無規定，應請由中國國民黨制定政策，以創制工會法，使工會成為法團，懸此標的，以為號召，而鼓勵工人先從籌組社團着手，由縣而省而全國，徐求組織之擴展，漸期力量之雄厚。

（二）規定工時之標準：中國工廠之工時，每日率在十至十二小時，有多至十六小時者，未免使工人疲勞太過，影響健康，應仿世界勞工之一般議定，以每日八小時為限。

(三)提議工資之增加：外商工廠壓抑工資已久，不易改進，現當歐戰期間，外商工廠大都停頓，華商工廠正謀起而代之，交涉較易，亟宜趁此時機，提高工人之待遇。

(四)倡導工人之福利：此範圍包括甚廣，關於工廠之環境衛生、危險防禦、宿舍廚廁之改善、醫藥康樂之設備、退休傷亡之恤濟、童工女工之保護，以及勞工保險、疾病保險、傷亡保險，暨獎勵工人儲蓄，創設勞工銀行等，凡屬有關工人福利事項，均應力予倡導。

(五)培植工人之教育：舉凡成人補習教育、工人子弟教育及技能之傳習訓練等，均應由廠方負責辦理；並應由國家設立勞工學院。此皆提高工人知識水準應有之努力。

(六)培養政治之知識：以三民主義及世界思潮，廣為宣傳灌輸，以啓發工人之政治意識，並指導其會議習尚、競選方法、領導作用，俾能參加各項政治活動，以提高工人之地位。

(七)確認勞資之合作：中國工業雖已有發達現象，但基礎脆弱，尚在萌芽時代，欲求抵抗外商工廠之經濟壓力，勞資雙方休戚相關，實有力求協調之必要。不可強分壁壘，互相對立，使微弱力量相抵相消，為親者痛而仇者快。

(八)罷工運動之協助：外商工廠雖因歐戰關係多趨停頓，然剩餘開工者亦尚頑固；華商工廠雖較溫和，然峻刻者亦復多有。是於工資、工時及工人福利等要求，萬一遭受資方之堅拒，即捨罷工以外，無其他途徑。既有罷工風潮，必須得到最後之勝利，始免工人之損失，藉固工人參加工運之信心。中國國民黨遇有經調解仲裁無效之合理與必要的罷工運動，即應盡力支持，保障其成果。

民國十三年一月三十一日，中國國民黨第一次全國代表大會發表宣言，其中特為工人同胞所宣言者：「中國工人之生活絕無保障，國民黨之主張則以為工人之失業者，國家當為之謀救濟之道；尤當為之制定勞工法，以改良工人之生活。此外如養老之制、育兒之制、周恤廢疾者之制、普及教育之制，有相輔而行之性質者，皆當努力以求其實現。」故吾人所以刻刻不忘者，尤在準備實行行政綱，為第一步之救濟方法。謹列舉具體的要求作為政

綱。凡中國以內，有能認國家利益高出於一人或一派之利益者，宰相與明辨而公行。……對內政策……（七）制訂勞工法，改良勞動者之生活狀況；保障勞工團體，並扶助其發展。」翌年，孫中山先生發表北上宣言，並特加說明關於工人生活狀況之改善，應同時發展生產力及增進團結力，強調國家利益之整體性。孫中山先生亦主張工會應與其他人民團體同得參加國民會議，參與國是議商。

民國十五年一月，中國國民黨第二次全國代表大會通過有關扶植勞工運動議案，內容具體，為以後勞工立法依據。其內容為：（一）制訂勞工法。（二）主張八小時工作制，禁止十小時以上的工作。（三）最低工資的制定。（四）保護童工、女工，禁止十四歲以下兒童工作，並規定學徒制。女工在生育期內，應休息六十日，並照給工資。（五）改良工場衛生，設置勞動保險。（六）法律上，工人有集會、結社、言論、出版、罷工的絕對自由。（七）主張不以資產及智識為限的普遍選舉。（八）厲行工人教育，輔助工人文化機關的設置。（九）切實贊助工人生產、消費的合作事業。（十）取消包工制。（十一）例假、休假照給工資。

第二節 建國及抗日戰爭前後之勞工政策

國民政府於民國十六年定都南京後，國家初步統一，依「建國大綱」進入訓政時期，乃循既定政策，積極推動勞工立法。二十年六月一日公布「中華民國訓政時期約法」，其第四章將我國勞工政策及實業政策首度列入根本大法。該約法並規定人民有服兵役及工役之義務。工役即古之徭役，且陸續訂有「國民工役法」及「國民義務勞動法」，施行至民國五十年代，已停止推動，並於六十八年十一月十九日明令廢止。

抗日戰爭期間，為預防勞資關係惡化，照顧勞工利益，民國二十八年九月二十八日，國民參政會通過中國國民黨提出之「抗戰時期保護勞工方案」，內容以普及勞工教育及安定勞工生活為重心，規定雇主不得無故解雇工人，制定戰時最低工資標準法令，徹底執行勞工福利及保護法令，制定勞資糾紛處理辦法，保障工人之生計等。

其中提及之法令，嗣後皆經陸續制定施行。

民國三十四年五月，抗戰勝利已在預期之中，中國國民黨特在重慶召開第六次全國代表大會，通過「國民黨政綱政策」，揭示應「發展勞工組織，改善勞動條件，促進勞資合作，增進勞動效能，尤須保護童工與女工」，並通過「勞工政策綱領」，明示：「勞工政策之目標，在依國家民族至上之原則與國際合作之精神，發展勞工組織，提高其地位，改善其生活，並促進勞資合作，調節勞力供求，增進勞動效能，加強國際勞工聯繫，以確保社會安全，適應國防民生之需要。」其中列舉具體措施多種，作為執行依據。有關領導勞工運動，配合行憲後從事工業建國、行使民權者，則在三十六年三月中國國民黨六屆三中全會通過之「工人運動實施綱要」中作更具體規定。

民國三十六年一月一日公布中華民國憲法，十二月二十五日施行。其中有關勞工政策者：

第十四條 人民有集會及結社之權利。

第十五條 人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

第一五二條 人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。

第一五三條 國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。

第一五四條 勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解仲裁，以法律定之。

另有關由國家設置以救濟失業為目的之平民金融機構，獎勵扶助合作事業，舉辦社會保險及公醫制度等，亦均足霑惠勞工。並規定「勞工法」由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，以示勞工政策全國一致之特性。

民國三十八年，中央政府遷臺，執政黨中國國民黨於三十九年發表「現階段政治主張」，其有關勞工政策者有：

(一)積極扶植勞工組織，保障勞工權益，維護勞工擇業、轉業的自由。

(二)舉辦社會保險，安定勞工生活。

(三)根據勞資共同利益，促進雙方互助合作，增加社會生產。

(四)有關工人福利問題的決定，應讓工人充分參加意見。

(五)光復大陸後，對於生產事業，一方面防禦獨占資本的發展，擴大民營範圍，鼓勵私人資本；一方面改進勞動條件，保障勞工利益，並推行工業民主制，任何企業要使勞工參加經營，持有股權，俾生產利益為生產者共享。

在此階段性勞工政策下，復訂定若干方案、綱要等。其後之勞工政策大體皆循此方向。惟因臺灣地區經濟雖日益發展，農業人口轉為工業人口者亦迅速增加，其就業、安全衛生、實質工資增長緩滯、休閒生活條件、福利措施不足等勞工問題均待續求改進，而有各種局部增強之政策宣示。

第二章 勞工立法

民國元年，大總統孫中山先生交議制定「工廠法」一案，爲我國勞工立法倡議之首，因臨時參議院旋告結束，案移北京政府處理。法制局以工商部意見：「吾國工廠尙未發達，若取締過嚴，反恐於實業前途，生出障礙，俟將來需用專章之時，再行釐訂」，而將該案打消。三年三月二日，北京政府公布「商人通例」，其中規定夥友、學徒、使用人三者之受雇地位，在未定「民法」雇傭法則前，是爲有關勞工之立法。

民國十二年三月二十九日，北京政府農商部頒布「暫行工廠通則」。十三年十一月，廣州革命政府又有「工會條例」之頒行。國民政府奠都南京，設立勞動法起草委員會，研訂「勞動法典」，至十八年春完成草案，共分七編，計二十一章、八百六十三條，編目爲：第一編勞動契約，第二編勞動協約，第三編勞動組織，第四編勞動保護，第五編勞動訴訟，第六編勞動救濟，第七編勞動保險。此法典草案體大思精，廣諮博採，嗣後立法院雖決定採單行法形式，然「工會法」、「工廠法」、「團體協約法」等之制定，均多取材於此。

民國四十七年，政府鑑於前以農業社會爲背景之勞工立法，必須再予修訂，尤應以中華民國憲法所定勞工政策爲依歸。內政部遂成立勞工法規委員會及勞工法規編譯委員會，分別從事研討修訂及資料蒐集工作。修訂原則爲力求兼顧以下各點：

- (一) 中華民國憲法最高指導原則三民主義之精神。
- (二) 中華民國憲法「基本國策」章「社會安全」節有關勞工之規定。
- (三) 總統蔣中正先生有關勞工政策指示。
- (四) 國際勞工公約及建議書之規定。

(五)參考各國勞工法規內容。

(六)政府、勞工、資本家三方對於當時勞工法規之意見。

(七)我國社會、政治、經濟之現況及其發展。

修訂形式爲：

(一)化繁爲簡，形成單一勞工法典。

(二)改異歸同，畫一適用範圍，確定名詞定義。

(三)汰舊增新，刪除重複牴觸，增補新章。

委員會歷經十年研議，完成「勞工法」草案，採法典式，十編五十四章，共五百二十五條，主要內容爲：

(一)總則編：確定勞工法適用範圍，主要名詞統一定義。

(二)勞動基準編：釐訂最低勞動條件，含通則、工資、工作時間、休息、休假、童工、女工、安全衛生、災害補償、退休、承攬工人之保護、學徒、工作規則、罰則等章。

(三)工會組織編：確定工會組織系統，含通則、組織、任務、經費、保護、監督、罰則等章。

(四)勞資關係編：以契約決定勞資關係，以勞資協商促進勞資合作，含通則、團體協約、勞動契約、勞資爭議處理、罰則等章。

(五)勞工保險編：含通則、保險人、被保險人、保險費、保險給付、保險基金及事務費、罰則等章。

(六)勞工福利編：含通則、福利金、機構、設施、監督與管理、罰則等章。

(七)勞工教育編：含通則、機構、施教、教職員、經費、罰則等章。

(八)就業安全編：含通則、機構及職掌、就業服務、就業訓練、民營職業介紹之監督、失業保險、罰則等章。

(九)勞工檢查編：含通則、檢查機構及職權、檢查員、檢查種類及設備、檢查報告、罰則等章。

(十)附則編。

此草案系統完整、脈絡一貫，內政部完成初稿，復經行政院各有關單位多次集會審議，至民國六十一年十月大體完成，其時我國退出聯合國，遂暫擱置。嗣改採個別立法原則，草案成爲各個別法案參考藍本。

第一節 工會法

「中華民國臨時約法」第六條第四款：「人民有言論、著作、刊行及集會結社之自由。」民國三年五月一日之「中華民國約法」第五條第四款：「人民於法律範圍內，有言論、著作、刊行及集會結社之自由。」民國三年三月二日公布之「治安警察條例」，其第一條、第二十二條規定對於勞動工人之聚集，行政官署得行使治安警察權，警察官吏並得加以禁止。益以當時「暫行新刑律」第二二四條規定：從事同一業務之工人同盟罷工者，應負刑事責任。勞工組織已成非法團體，然在商事法規中則均承認資本集結之營利組合爲法人，具有與自然人相同之權利義務主體地位。十年一月十九日，廣東軍政府乃明令廢止該條例並停止「暫行新刑律」第二百二十四條之適用。

民國十二年二月，京漢鐵路工人以大罷工方式要求其團結權，參眾兩議院特爲此案舉行聯席會議，議決政府應遵守「中華民國臨時約法」，給予工人以集會結社權。二十二日，總統黎元洪即明令主管機關擬訂「工會法」，農商部遂擬定「工會法」草案。十三年十一月，廣州革命政府公布「工會條例」。十四、十五年間，北京政府農商部亦著手擬訂「工會條例」草案，但未公布施行。

民國十七年七月九日、二十六日，國民政府及中國國民黨中央執行委員會分別通過「工會組織暫行條例」及「特種工會組織條例」，以建立工會各級組織型式，規定特種工會種類，並引導工會會員福利工作之正常發展。民國十七年九月，國民政府法制局檢討工會立法，認爲不無空疏互牴之缺點，爲求勞工立法通盤諸當，遂提

議修正，中央政治會議核定「工會法」立法原則十六條，立法院據以通過「工會法」，國民政府於十八年十月二十一日公布，並定自十一月一日施行。其立法要旨爲：

- (一)同一產業或職業之工人得組織工會。
- (二)工會應以增進智識技能、發達生產、改善其同一職業或同一產業工人之生活及勞動條件爲目的。
- (三)工會之監督機關爲其所在地之省、市、縣政府。
- (四)人數限制：產業工人一百人以上，職業工人五十人以上。
- (五)限制國家行政、交通、軍事、軍事工業、國營產業、教育事業、公用事業各機關之職員及雇用員役，不得組織工會。

- (六)工會組織運作依其章程。理事由會員中選任，但必要時，經主管官署之認可，得選非會員任之。
- (七)工會之成立須先呈准立案，工會聯合會之成立，須呈經主管官署之核准。
- (八)工會爲法人，工會不得爲營利事業。惟工會任務中列舉有會員福利事業，工會如未舉辦，主管官署認有必要，得派員協助辦理之。

- (九)工會之會員、職員、財產，均有明文保護。

- (十)規定任意解散及強制解散之條件。

「工會法」於民國三十二年全面修正，以配合當時抗戰形勢與勞工團體期盼增強聯繫之要求，同年並有「職工福利金條例」之公布，故其任務亦有調整。其要點爲：

- (一)人數條件降爲產業工人五十人以上，職業工人三十人以上。
- (二)規定凡在工會組織區域內年滿十六歲之男女工人，均應加入其所從事之同一產業或職業之工會爲會員。
- (三)規定工會之主管官署，除原定之社會行政機關外，另增應依法受目的事業主管官署之指導監督。
- (四)刪除非會員得爲工會理事之規定。

(五)規定同一省區內產業或職業聯合會事項。

(六)規定會費及福利事業經費事項。

民國三十八年一月，「工會法」又作全面修正，擴大聯合範圍，組成全國總工會，規定基層組織形式等。六十四年再修正，將人數限制一律改爲三十人以上。

第二節 勞動條件立法

勞動條件立法，始於民國三年之「礦業條例」及其施行細則中有關於保護礦工之條文。十二年農商部以部令發布之「暫行工廠通則」，內具最低雇用年齡、最長工時、童工女工保護及工人教育、安全衛生設備等規定。

民國十八年十二月三十日，國民政府公布「工廠法」，內容分總則、童工女工、工作時間、休息及休假、工資、工作契約之終止、工人福利、工廠安全與衛生設備、工人津貼及撫卹、工廠會議、學徒、罰則、附則等十三章。該法原定於二十年二月一日起施行，惟公布後即引起產業界反對，上海發生紡織業停產事件，民國十九年初起續有建議修改意見提出，經實業部勞工司組織修改工廠法委員會共同研究，審酌各方意見，擬具修改「工廠法」及其施行條例草案，函立法院勞工法起草委員會及法制委員會。立法院將「工廠法」及其施行條例分別修正後，由國民政府於二十一年十二月三十日一併公布施行。

「工廠法」及其後之「勞動基準法」，皆係規定最低勞動條件之立法。民國十八年，我國已爲國際勞工組織之原始會員國，該組織正多方推動落實各項國際勞工公約。當時，中共積極推行共產主義，我國民生問題之解決已甚迫切，「工廠法」所定各項制度，自屬適時之應有作爲。其大要爲：

(一)適用範圍：原規定凡使用發動機器皆適用之，修正爲雇用工人在三十人以上之工廠爲適用對象。後於民國

六十四年修正，仍不限人數多寡皆適用之。

(二)工廠安全與衛生：「工廠法」及其施行條例中，對於安全及衛生等重要措施已有規定，民國六十三年復制定「勞工安全衛生法」，內容更趨完備。

(三)工作時間：參酌當時世界工時制度狀況，原則上每日八小時，惟得因地方情形或工作性質之必要，延長至十小時。如有天災、事變、季節關係者仍得延長，但每日不得超過十二小時。

(四)休息與休假：參照各國立法例，規定凡工人繼續工作至五小時，應有半小時之休息。並規定凡政府法令所定應放假之紀念日，均應給假休息；例假則定為每七日中應有一日休息。

(五)工資報酬：規定工人最低工資率應以各廠所在地工人生活狀況為標準。工資應發給通用貨幣，延長工作時間之報酬應增加三分之一至三分之二。

(六)工作契約：「工廠法」為配合工人基本權益之保障，僅就工作契約之終止先作規定。重要者有預告制度，雙方以片面主張終止工作契約之條件，以及有爭執之狀況，工廠會議有參與決定之地位。

(七)童工女工學徒：規定工廠不得雇用未滿十四歲之男女為工人。十四歲以上未滿十六歲者為童工。童工祇准從事輕便之工作。禁止童工及女工從事夜間工作、危險性工作及有害風紀工作。學徒則有類似以上規定之保護，並規定其習藝目的之保護、雙方權利義務等事項。

(八)福利事項：包括工人教育、分娩假期、工人儲蓄及合作社、工人住宅、年終獎金或分配盈餘，因職務而致傷病殘廢或死亡者之撫卹等規定事項。

(九)罰則：罰之標的，在雇方為其重大違反「工廠法」規定事項，在工人方面則為暴力妨害廠務或毀損工廠之貨物器具，脅迫他人罷工及工頭職務上不忠實或懈怠致發生事變等情形，全採刑事責任追究。

「工廠法」施行至民國六十四年時，由於工業發展迅速，特予修正，擴大適用範圍為不限工人人數，並有條件放寬女工夜間工作限制。繼又發生「工人」定義之爭，促成「勞動基準法」之加速擬訂。

「礦場法」亦屬勞動條件立法，民國二十五年六月二十五日公布，三十九年九月一日明令施行，其大部分規定皆照「工廠法」之規定。

第三節 勞資爭議處理制度立法

民國十五年，工人運動及勞資糾紛轉趨激烈，國民政府乃於是年公布「勞工仲裁會條例」及「解決雇主雇工爭執仲裁會條例」，實施仲裁制度。十七年復創議「勞資爭議處理法」，其立法原則及草案，於討論過程中爭執甚多，最後決定「一年試行期間，在此期間，不議變更」，而於十七年六月九日公布施行。該法處理之標的以事實上之爭議為對象，即以團體爭議為限，至於個人爭議，屬於普通法院之範圍。

承辦調解之機關，採合議之委員會制，由涉爭雙方各推代表其利益之委員二人，中立之議長採官選主義；仲裁委員會亦由與爭議無直接利害關係之勞資雙方代表各一人出任委員，以省政府或工商部代表為主席。兩種委員會均為臨時機關。調解委員會之召集，須因：1.當事人一方或雙方之聲請。2.主管行政官署認為有付調解之必要。3.公益事業發生勞資爭議之當然付調解。調解委員會之決定，經當事者雙方之同意，即生拘束力，其所定之勞動條件，視同當事人間之勞動契約。仲裁則分聲請仲裁與職權交付仲裁兩種，職權交付仲裁又分當然交付與裁量交付。仲裁結果具強制性，不得聲明不服。

民國十九年三月十七日修正公布「勞資爭議處理法」，最大差異為調解與仲裁制度由強制主義改採任意主義。然施行以後，地方政府認為解決勞資爭議仍以強制主義為宜，遂於二十一年九月二十七日再度修正，改為強制主義。迄至三十二年五月三十一日修正，仍維此原則。惟國營事業與其工人間有無相互對待之勞資關係，仍為未能徹底澄清之問題。又「動員戡亂時期勞資糾紛處理辦法」設有評斷制度，為非常時期之特別規定。

第四節 勞工安全衛生立法

民國十二年之「暫行工廠通則」，雖有部分安全衛生規定，仍失簡略，十八年「工廠法」及十九年「工廠法施行條例」，始確立體制，沿用至六十三年，並歷經以行政規章增補，惟對日益擴大之工業及新異之生產技術、原料、設備等，造成勞工安全衛生新障害，難於防杜，時生災害，重大案件如飛歌電子公司中毒案、臺灣造船公司爆炸案，引起各方重視，乃決定創立新法，以爲因應，於六十三年四月十六日公布施行「勞工安全衛生法」。

該法以防止職業災害、保障勞工安全健康爲宗旨，雇主應：（一）建立必要之安全衛生設施。（二）施行必要之安全衛生體格檢查。（三）建立安全衛生管理體系，設置專業管理人員，實施自動檢查。（四）對所雇勞工施以工作上必要之安全衛生訓練。（五）訂定「工作安全衛生守則」，報准實施；勞工有遵守之義務。嗣後陸續訂定各種安全衛生標準，施行事前事後之檢查。

第五節 職工福利制度立法

民國十九年，工商部本於「工會法」創造會員福利之主旨，訂頒「工商職工俱樂部組織大綱」，規定凡雇用職工在三十人以上之工廠、礦廠、公司、商店，或此等事業之工會，均應組設職工俱樂部，其房屋及經費均由事業單位負擔，工會舉辦者自行負擔。俱樂部有基本設施如衣食住之設備及體育、智育、娛樂、服務等部門，並設有職工子女學校及職工補習教育等，期達亦廠亦校亦家之理想。

民國三十二年，復由社會部依該大綱改訂爲「職工福利金條例」，於一月二十六日公布施行。

第六節 其他勞工立法

我國勞工立法之有關「勞工保險」及「就業安全」二者，已列入本志社會篇敘記。其他重要立法，尚有「勞動契約法」、「團體協約法」、「最低工資法」及「工廠檢查法」等。

勞動契約之訂立，爲勞雇（或勞資）關係之開始，勞雇之間原具有感情、倫理及「通功易事」式之合作關係，爲規範雙方權利義務，制定「勞動契約法」。本法分總則、勞動者之義務、雇方之義務、勞動契約之終了、罰則及附則等五章，要點爲：（一）勞動契約之條件依當事人之合意定之。（二）法令、團體協約或服務規則於勞方有利部分，效力高於勞動契約。（三）規定個別勞動契約之約定報酬應符合地方性慣例。（四）規定勞動者發明權之歸屬原則。（五）規定勞動者工作專任原則。（六）規定勞動者可拒絕違法、不道德或過於有害之工作指示。（七）勞動契約得約定勞動者於勞動關係終止後不得與雇方競爭營業，但以勞動者因勞動關係得知雇方技術上祕密而對雇方有損害者爲限。（八）規定勞動報酬額計算原則及發給原則。（九）規定解約預告期間。（十）規定雙方提前或即行解約之條件。（十一）規定勞動者於傷病不能行動時或女工於產前產後受法律保障者，不得解雇。（十二）有關罰則。（十三）本法施行日期以命令定之。惟本法係民國二十五年十二月二十五日公布，中日關係已極緊張，六個月後戰事爆發，歷經戰亂，遂迄未定施行日期。

勞動關係之發展，由個別勞動契約進至集體勞動關係，乃須「團體協約法」以爲規範。我國「團體協約法」於民國十九年制定公布，自二十一年十一月一日施行。本法強調公平諧和之議商以解決勞資間問題，共分總則、限制、效力、存續期及附則等五章，重要規定有：（一）規定團體協約適用本法之事項僅以勞動關係爲限，勞動關係亦含學徒關係、企業內之勞動組織、職業介紹機關之利用及關於勞資糾紛調查機關或仲裁機關之設立或利用等。（二）團體協約應由當事人雙方或一方呈請主管官署認可，主管官署有刪除、修改之權。（三）團體協約得規定雇用工人限於一定工人團體之團員，及其除外之規定。（四）承認工人團體於雇用工人時之介紹權，但予適當限制。（五）規定團



體協約中妨害生產進步之部分爲無效。(六)規定團體協約之效力高於勞動契約之效力，且基於團體協約所得勞動契約上之權利，無拋棄權。(七)排除鬥爭手段。(八)團體協約訂立後如經濟情形有重大變更，致維持該協約而與雇主事業之進行或與原來工人生活標準之維持不相容，或依團體協約當事人之行爲致無達到當初目的之希望時，主管官署因該協約當事人一方之聲請，得廢止該協約。

「最低工資法」於民國二十五年十二月二十三日公布，其宗旨在於各種工業其全部或一部之工人無團體協約或其他方法以確定其工資，而其工資特別低廉者，主管官署得依本法處理之。最低工資之標準應就當地生活程度及各該工業工人情況定之，成年工人之工資以維持其本身及足以供給無工作能力親屬二人之必要生活爲準，童工工資不得低於成年工人最低工資之半數，並有地區性最低工資委員會之組織，由主管官署於必要時徵詢該工業勞資雙方後，提由該委員會議定最低工資率，並呈經上級主管官署核轉實業部備案後公布之。本法未施行。

「工廠法」所定勞動條件，其貫徹施行除賴團體協約外，政府主管官署之檢查監督亦屬重要，民國二十年二月十日公布「工廠檢查法」，十月一日起施行，逐漸建立勞工檢查制度。本法重要內容爲：(一)工廠檢查原則上由中央辦理，但必要時省市主管廳局得派員檢查。(二)工廠應檢查之事項主要爲「工廠法」及其他勞動法規規定事項與工廠災變、工人傷害、死亡事項。(三)規定工廠檢查員之資格條件、職務、風紀、工作報告等事項。

第四章 勞工行政組織

第一節 民國三十八年以前勞工行政組織

民國初建，臨時政府設於南京，內務部職掌之工程，實業部職掌之農、工、商、礦、漁、林、牧、獵，此等事務頗有涉及勞工者。民國元年四月頒行之「工商部官制」，部設工務、商務、礦務三司，工務司掌理關於工人保護、工人教育、工人衛生、工會、工場監督等事項，屬勞工行政範疇。另在農商部設勞工科，內務部設保工科，交通部設惠工科。均屬初創，未臻完整。

民國十六年國民政府奠都南京之後，成立勞工局，為中央勞工行政機構。翌年工商部成立，勞工局併入該部設勞工司。同年十二月公布之「行政院組織法」中，並列有勞工委員會之名，惟未組設，二十五年五月修正刪除。

民國十九年十二月，工商、農礦兩部合併為實業部，仍設勞工司，其職掌擴充為：勞工團體登記監督、勞資糾紛調解仲裁、工人或工會間糾紛處理、農佃糾紛處理、勞資協作、工人生活保障與失業及傷害救濟、工人保險及養老卹金、工人衛生及教育、工人合作社、勞工移殖、職工介紹、工礦安全衛生指導及檢查、工礦勞工待遇之考核監督、工人工作能率及服務狀況之考查、勞工調查統計、外僑勞工之調查及保護、國際勞工會議、各國勞工刊物編譯、各國勞工事物調查、各國華僑工人調查等事項。二十二年八月，實業部成立中央工廠檢查處，專辦有關勞工權益情形檢查事項。

民國二十六年抗日戰爭開始，實行戰時體制。國防最高委員會決議將實業部改組為經濟部，原勞工司及中央

工廠檢查處均撤銷，其業務由經濟部工業司勞工科主管。二十九年十一月十六日，社會部成立，復將經濟部主管之勞工行政移至社會部，並分散由組織訓練司、社會福利司及統計處分別掌管。三十一年三月公布「國家總動員法」，社會部增設勞動局以配合全國人力動員，其主要工作為清查人力、推行義務勞動及勞力保護徵調等事項。

民國三十五年，對日抗戰勝利後，為配合政務擴張需要，社會部擴大組織編制，勞工行政業務調整由該部設立之工人司、勞動局及工礦檢查處掌理。三十八年春，政府南遷廣州，撤銷社會部等機構，勞工行政業務併入內政部，另設勞工司掌理。

第二節 遷臺後之勞工行政組織

民國三十八年政府遷臺。初期內政部勞工司僅設二科，至四十五年增為五科，四十七年再增為八科：勞工團體科、安全衛生與檢查科、勞工福利及教育科、勞資關係及就業輔導科、勞動條件科、職業訓練科、童工及女工科、國際勞工科。六十二年又因國際情勢變化，我國退出聯合國及國際勞工組織，裁撤國際勞工科，業務併於勞資關係科；童工及女工科亦裁撤，業務歸入勞動條件科，另新成立技能檢定科。七十一年因經濟發展需要，成立職業訓練局，勞工司內之職業訓練科、技能檢定科、就業輔導科等三科業務撥由該局掌理，勞工司則另行調整為六科：勞工團體科、安全衛生科、勞工福利科、勞動條件科、勞資關係科、勞動檢查科。

臺灣省之勞工行政業務，主要屬於社會處，部分業務留歸建設廳辦理；勞工檢查業務初期由建設廳長任主任委員，益以社會處長、衛生處長為副主任委員，合組工礦檢查委員會辦理，四十七年起改由社會處長任主任委員；臺北、高雄二直轄市則於社會局下設工礦檢查所承辦。

各縣市之勞工行政工作早期由民政局負責，嗣後大部分成立社會局（科），此項工作亦隨之改隸。

第三節 勞工行政之有關單位

中央、地方各級單位中，由於職掌功能隨社會情形演變，茲將與勞工行政有關之業務單位分述於後。

(一)行政院青年輔導委員會：掌理青年創業、就業、海外留學生及學人回國服務、青年問題調查研究及有關福利等事項。

(二)行政院國軍退除役官兵輔導委員會：掌理國軍退除役官兵保健醫療、職業訓練、就業服務、法令權益及優待、調查、檢定、調配、養老救助、生活指導及管理等等事項。

(三)行政院經濟建設委員會：會內設人力部門，屬於綜合性規畫，負責研討協調及推動各種人力發展方案。

(四)行政院主計處：負責辦理勞工就業、工時、工資、生產力等調查統計事項。

(五)經濟部加工出口區管理處：下設勞工科，負責其轄區內勞工行政推動執行工作。

(六)經濟部礦業司：自民國六十一年起接掌礦場安全規畫監督業務。

(七)臺灣省政府礦務局：負責礦場安全檢查及礦場災害處理業務。

(八)內政部社會司：負責勞工保險業務之規畫與指導。

第五章 勞工組織

我國各業之行會，由來甚早，此即今之同業公會，爲雇主之團體。公司制度既興，法人觀念逐漸普及，主張集體利益者咸以獲得法人地位爲鵠的。我國工會運動，民國初年已見端倪，其地位亦由非法逐漸承認爲合法，並將其活動滙入救國運動之中，其組織制度亦配合此大方向而形成。

第一節 勞工組織之初興

民國初年，北京政府採用清代之新刑律原則，稱爲「暫行新刑律」，其中列入懲罰同盟罷工之條文；民國三年頒布「治安警察條例」，視勞動工人之聚集爲行使治安警察權之對象，普遍抑制人民結社，勞工組織之發展大受影響。惟其時列強挾其不平等條約，在我通商口岸、交通要點遍設工廠，對工人管理極盡苛虐，引起反抗運動；十一年，該兩項規定遂被廣州革命政府正式廢除，翌年北京政府亦繼之承認工會之合法地位。

民國十三年，廣州革命政府頒布「工會條例」，首建工會制度。其重要原則爲工會業務採民主運作，受政府指導，以創造會員福利爲主，向雇主行使交涉權次之。該條例規定工會任務爲：

- (一) 主張並擁護會員間之利益。
- (二) 會員之職業介紹。
- (三) 與雇主締結團體協約。
- (四) 爲會員之利益或便利而組織合作銀行、儲蓄機關及勞動保險。

(五)爲會員之娛樂而組織各項娛樂事務、會員懇親會及俱樂部。
(六)爲會員之利便或利益，而組織生產、消費、購買住宅等各種合作社。
(七)爲增進會員之知識技能而辦理職業教育、通俗教育、勞工教育、講演班、研究班，設立圖書館及出版其他定期不定期出版物。

(八)設立爲救濟會員之醫院或診治所。

(九)調解會員間之紛爭。

(十)關於工會或工會會員對雇主之爭執及衝突事件，得對於當事者發表並徵集意見；或聯合會員作一致之行動；或與雇主之代表開聯席會議，執行仲裁；或請求雇主一方面，共推第三者參加主持仲裁，請求主管行政官廳派員調查及仲裁。

(十一)對於有關工業或勞工法制之規定、修改、廢止等事項，得陳述其意見於行政官廳、法院及議會，並答覆行政官廳、法院及議會之諮詢。

(十二)調查並編製一切勞工經濟狀況及同業間之就業、失業暨一般生計狀況之統計及報告。

(十三)經辦其他有關增進會員之利益，改進工作狀況，增進會員生活及智識之事業。

工會之組成分子，凡年在十六歲以上，同一職業或產業之腦力或體力之男女勞動者，家庭及公共機關之雇傭，學校教師職員，政府機關事務員，集合同一業務五十人以上者，均得適用「工會條例」組織工會。工會得於必要時，依會員之多數決議，宣告罷工，但不得妨害公共秩序之安寧，或加害於他人之生命財產。

第二節 工會制度之沿革

工會成立之人數限制、種類區分、任意參加或強制加入等，五十年間頗有更異。「工會法」首度於民國十八

年十一月一日起施行，此後於二十年、二十一年、二十六年、三十二年、三十六年、三十八年、六十四年，各有不同程度之修改，茲將其所涉及重要變更者分述於下：

（一）人數限制：原「工會條例」限制成立工會最少人數為五十人以上。民國十八年改為一百人以上，三十二年復改為五十人以上為成立產業工會之要件，職業工會下限改為三十人，六十四年修正，再將產業工會人數下限亦改為三十人。

（二）種類區分：「工會條例」容許教師、政府機關事務員等加入工會，民國二十六年修正則規定國家行政、交通、軍事、軍事工業、國營產業、教育事業、公用事業各機關之職員及雇用員役，不得援用本法組織工會，時值抗日戰爭初起，固有必要，至三十二年乃放寬為僅限制國家行政及教育事業、軍火工業之員工。

（三）任意參加或強制參加：自民國十三年頒布「工會條例」起，係採任意參加之原則，三十二年修正全文時改為強制參加。

第三節 工會組織體系

民國十八年起，依產業、職業成立工會，須受同一地區祇得成立一個之限制，並得聯合同一產業、職業之工會，組成工會聯合會，其程序須經呈准主管官署。至與國外工會聯合，仍須先得政府認可。工會由基層小組結合成為支部、分會，再經聯合為縣（市）、省（市）總工會，至全國總工會。

民國十一年，我國共有工會二百九十八單位，會員四十五萬人；二十一年，共有八百七十二單位，會員七十四萬三千七百六十四人；三十七年，共有一萬一千單位，會員五百四十九萬五千七百零三人。政府遷臺後，民國三十八年十二月，臺灣省共有工會一百七十八單位，會員六萬五千九百二十二人；五十四年四月，共有七百三十三單位，會員三十萬九千人；七十年十二月，共有一千八百零二單位，會員一百一十七萬二千九百五十四人。由此可見我國工會組織逐漸增多，會員人數愈來愈多。

第六章 勞工權益

第一節 工時制度

工業社會與農業社會不同，後者例有冬爲歲餘，亦即農功既畢，家人戚屬可有較長時間相聚；即稼事忙碌時，仍係共同作息，得以維持倫理關係於不墜，鄰里之間亦是如此。工業社會則因人際變換迅速，甚少餘暇，尤其工業初興階段，工作時間大多過長，不惟有害工人身心，亦足破壞社會倫理，故首要爲工時保護。

民國十二年公布之「暫行工廠通則」，已有工時限制規定，迨「工廠法」及「礦場法」先後公布實施，始立制度，規定正常工作時間每日以八小時爲限，坑內礦工亦同；但因天災事變或季節關係得延長之，仍不得超過十二小時，每月總計不得超過四十六小時。礦場之因災變須爲急迫處理者，得延長工時，但以二小時爲限。工廠採用晝夜輪班制者，至少每星期更換班次一次。工作中休息時間，「工廠法」規定每五小時至少三十分鐘，此休息時間不計入工作時間；「礦場法」之工作時間則以進出坑口之時間爲計算基礎。

特別休假爲「工廠法」之規定，亦適用於礦場。工人繼續工作一年以上未滿三年者，每年七日；三年以上未滿五年者，每年十日；五年以上未滿十年者，每年十四日；十年以上者，每年加給一日，但總數不超過三十日。童工絕對禁止夜間工作；女工原亦絕對禁止，民國六十四年改採有條件開放。高溫、多濕、危險性工作環境、精密作業、重體力勞動等，另有依「勞工安全衛生法」縮短工作時間之保護措施。

第二節 工資制度

我國工資保護制度，有下述諸點：

(一)基本工資：由於「最低工資法」公布後國家多難，迄未實施。「工廠法」第二十條規定，工人最低工資率應以各廠所在地之工人生活狀況為標準，惟並未施行，然自抗戰時起，即有基本生活工資規定，並依物價指數調整。

(二)工資應以當地通用貨幣十足給付。

(三)工資應定期給付，每月至少發給二次，皆採先勞動後付工資方式。

(四)延長工作時間之工資照平日加給三分之一至三分之二。

(五)男女同工同酬。

(六)不得預扣工資為違約金或賠償費。

(七)有關工資之標準、計算方法及發放日期，應訂於工廠規則。

(八)消除中間剝削。

民國四十四年，內政部擬定臺灣產業工會基本工資，成年工人每月不得少於三百元，日給不得少於十元，由行政院命令推行。五十三年四月一日起，調整其為每月不得少於四百五十元，每日不得少於十五元。五十七年調整為每月不得少於六百元。六十七年，調整為每月不得少於二千四百元。六十九年調整為每月不得少於三千九百元。由此可知，我國基本工資時有調高。

第三節 童工女工特別保護

民國十二年之「暫行工廠通則」規定：

(一)禁止雇用未滿十歲之男子、未滿十二歲之女子為工人。

- (二) 男子未滿十七歲、女子未滿十八歲者爲幼年工，幼年工只能從事輕便工作。
- (三) 幼年工每日工作除休息外，不得逾八小時。
- (四) 廠主不得令幼年工於午後八時至午前四時從事工作。
- (五) 成年工每月至少給予二日休息，幼年工至少三日。
- (六) 廠主應予幼年工補習教育，並負擔費用。
- (七) 幼年工及女工不得從事機械危險部分工作。
- (八) 幼年工不得從事毒藥、劇藥、爆發物及其他有害物品處理工作，以及在有害衛生或危險場所、塵埃粉末或其他有害氣體散布最烈處所工作。

(九) 女工產前產後停止工作五星期，並酌給相當之扶助金。

嗣後「工廠法」中大抵採取類似保護，惟：(一)取消幼年工之名稱，改以十四歲以上未滿十六歲者爲童工。(二)童工不得在午後八時至翌晨六時之時間內工作。(三)女工不得在午後十時至翌晨六時之時間內工作(六十四年再修正時，已有條件放寬)。「勞工安全衛生法」則對危險工作禁止使用童工女工作更詳細規定。「礦場法」規定女工不得從事坑內工作，已先自民國三十九年實施。

第四節 勞工退休金制度

民國三十九年，勞工保險制度創辦之初，即列有老年給付，嗣臺灣省政府於四十年訂頒「工廠工人退休規則」及「礦場工人退休規則」，工人自請退休條件：1. 工作十五年以上，年滿五十五歲者。2. 工作滿三十年以上者。皆以連續服務同一工廠爲限，轉廠年資不計，但受廠方調動者不在此限。又廠方得命令退休條件爲：1. 年滿六十歲。2. 心神喪失或身體殘廢不勝工作者。依規則工人可領一次三十個月工資所得之退休金。至合於退休條件

而未退者，可按後增年資每年加給一個月工資之退休金。此制度後經數度修正，最高金額上限訂為三十五個基數（一個月平均工資）。至國營事業員工退休制度，亦有其單行規定，據以實施。

第五節 勞工福利

依「工廠法」規定，工人福利有補習教育、女工分娩假、工人儲蓄及合作社、工人住宅及正當娛樂、獎金或分配盈餘等項。「職工福利金條例」實施後，獲得穩定經費來源，經辦所需人力亦可透過勞資合作方式，由雇主派員支助，其具體項目由主管機關規定，仍以食衣住行育樂等基本民生需要為主。

公民營廠礦及其他企業組織與工會，依照「職工福利金條例」之規定，應提撥職工福利金，組織職工福利機構，辦理各項福利設施。截至民國六十七年年底，臺灣地區設有福利機構二千五百五十八單位，收益人數二百六十六萬四千八百三十六人；七十年年底，臺灣地區已設有職工福利機構共四千零四十三單位，受益職工及眷屬近五百八十四萬人。

為改善鹽工生活，政府自民國四十一年起於內銷食鹽中每公斤加價一角，復自六十九年四月十二日起調整為每公斤加價二角，提撥為鹽工福利專款，辦理鹽工福利。七十年，政府規定內銷食鹽每公噸提撥二百元，作為鹽工福利專款。同年度共收三千三百八十四萬餘元，均已作為修建鹽工住宅，整修鹽村電燈等之用。

為改善礦工生活，自民國六十三年七月一日起將礦工福利專款由原按每噸煤由產銷雙方各扣收新臺幣一元，於六十九年元月一日起增加為各扣收二元，作為充實礦工福利設施之用。七十年度共收福利專款九百五十二萬八千餘元，經用以辦理礦工醫療、礦屬醫療、礦工住宅等福利之用。

民國二十一年二月四日，實業部、教育部聯銜公布「勞工教育實施辦法大綱」，分識字教育、公民訓練及職業補習三種，全面推行，大型事業自設勞工學校或勞工班，小型事業聯合辦理。費用由事業單位負擔，勞工不需

出資。此辦法大綱曾於四十七年、六十年修正，教育內容擴充為知能教育、生活教育、公民教育、工會教育四項，並規定經費來源，推行組織及職責等項，普遍實施。

第六節 勞工住宅

「工會法」、「工廠法」及「職工福利金條例」均列有勞工住宅及勞工宿舍項目，為福利工作之一，至民國六十九年，內政部撥出勞工保險基金，作為週轉資金，並貼補利息，每年計畫興建五千戶，以公開抽籤方式決定分配對象，以紓解勞工建購住宅之困難。

第七章 就業安全

第一節 行業職業變遷

工業發展使行業分類與職業分類由簡趨繁。清末之行業、職業區分尚未定型，仍維傳統之士、農、工、商四民。民國三年，北京政府公布「商人通例」，將行業分類擴充為十七種：買賣業、賃貸業、製造業或加工業、供給電氣煤氣或自來水業、出版業、印刷業、銀行業與兌換金錢業或貸金業、擔承信託業、作業或勞務之承攬業、設場屋以集客之業、堆棧業、保險業、運送業、承攬運送業、牙行業、居間業、代理業。

民國二十六年，國民政府公布施行之「商業登記法」，就上述諸行業增析為三十二類。三十一年，社會部復依組織工會之需要，頒布「工商團體分類標準」，列舉四十九個行業。四十一年，內政部核准臺灣省政府社會處建議之「臺灣省團體分業補充表」，增加三十個行業。五十六年，行政院主計處為因應經濟建設統計需要，參照國際行職業分類資料，編製「中華民國行職業標準分類」，發布試行。嗣於六十年三月修正採用。內分十大行業：農林漁牧狩獵業、礦業及土石採取業、製造業、水電燃氣業、營造業、商業、運輸倉儲及通信業、金融保險不動產及工商服務業、社會服務及個人服務業、其他不能歸類之行業；大類之下並有中類、小類、細類。

中華民國行職業標準所定職業分類，係依知識、技能、經驗、工作環境、工作對象、職務上責任等，區分為九大類：專門性技術性及有關人員、行政及主管人員、監督及佐理人員、買賣工作人員、服務工作人員、農林漁牧狩獵工作人員、生產及有關工人運輸設備操作工及體力工、職業不能分類之工作者、現役軍人；其下再分中類、小類。

此種分類爲規畫職業訓練、人力發展等業務之重要參據，並編成詳細「中華民國職業分類辭典」，以供應用。

第二節 職業訓練

我國職業訓練原爲學徒方式，民國元年八月，工商部始列有「工人教育」職掌。三年三月之「商人通例」，訂有學徒之名，實爲職業上知識技能之傳習。十八年十一月交通部修正公布之「技工程程」，規定有學習技工，定學習期間一年，已具職業專門訓練型態。三十四年之「戰後社會安全初步實施綱領」，其乙項輔導就業中，乃有創造就業機會，舉辦職業訓練，普及職業介紹、職業指導之完整方針。

民國五十五年，行政院訂頒「第一期人力發展方案」，開始積極推動職業訓練。五十七年我國與聯合國簽訂「工業職業訓練服務計畫執行書」，成立工業職業訓練協會，其所附設之示範訓練中心，即爲我國第一所公共職業訓練機構。嗣後政府、民間爲配合國家建設需要，先後設立十三所公共職業訓練機構。其間內政部於五十六年在勞工司增設職業訓練科，辦理有關業務。

民國六十一年二月八日公布「職業訓練金條例」，規定：凡屬政府公告應辦理職業訓練之行業，而雇用員工在四十人以上之事業單位，均應提繳職業訓練金，並得提出申請計畫，以自辦或委辦方式，申請動支職業訓練金。此項制度推行原已具有成效，公、民企業附設及政府設立之職業訓練機構達七百餘所，均納入登記管理；訓練標準、教材、技能檢定規範之研訂工作亦逐次展開，職業訓練專業人員亦已列入登記發證，奠定良好基礎。六十二年能源危機發生，政府爲顧及各事業經營上之實際困難，遂於六十三年全面暫停提繳職業訓練金，後未再恢復，惟每年仍由政府編列預算，由內政部續行推動。

爲配合經濟發展與工業升級之需要，民國六十五年設立行政院專技及職業訓練小組，負責有關政策及計畫審議、各部會業務聯繫協調，以及其他有關人力資源發展與運用之建議推動等事項。嗣爲因應社會及經濟發展需

要，將原屬內政部勞工司職業訓練、技能檢定、就業輔導等部分業務予以畫出，於七十年三月二日成立內政部職業訓練局，職掌全國職業訓練、技能檢定及就業輔導事項。

第三節 技能檢定

我國早年之師徒傳授技藝階段，以「出師」視為技能之小成，嗣後之精進，並無一定準則。民國五十九年始定技術工應甄審發證之方針，六十一年九月依「職業訓練金條例」第七條規定訂頒「技術士技能檢定及發證辦法」，明定中央及地方機關權責分工、報檢資格及實施方式等事項。六十二年七月內政部發布「冷凍空調裝修技能檢定規範及其實施要點」，並自六十三年元月起開辦，為我國技能檢定制度創始。六十六年勞工司增設技能檢定科，各項業務逐次開展。職業訓練局設技能檢定組，致力於完整制度之建立，至七十年已訂定機械金屬加工等十二大類七十二職類一百一十一項檢定規範及學術科試題，並以競賽方式提升技能水準。民國六十三年，技術士技能檢定合格發證數為一百六十一張，合格率為百分之四十六點五二。七十年，發證數增為三萬五千七百六十八張，合格率升為百分之五十點七七。

第四節 就業服務

勞工就業既採自由選擇原則，雇主亦依其意願選擇所需勞方夥伴，此為經濟自由特徵。惟勞雇雙方均需要充分資訊與媒合管道，是為就業服務。

我國民間就業服務，民國以前多由私人推介，亦有少數「人市」、「薦頭行」，介紹傭工。其需大量人力或特殊工作者，則由雇主專人招募。民國元年，始有中華基督教青年協會為其會員介紹工作。五年，清華大學舉辦



職業演講，並於十二年在該校成立職業指導委員會。民國六年，中華職業教育社於上海成立，九年設職業指導部，十二年復改爲職業指導委員會。此即我國民間推行就業服務之始。

民國十八年公布「工會法」，明定工會爲會員介紹工作爲其任務之一。二十年復頒布「職業介紹所暫行辦法」。二十四年公布「職業介紹法」，因抗戰未實施，但抗戰期間設立中央建教合作委員會、戰時社會事業人才調劑協會等單位，專責從事戰時職業介紹及調節人才供需任務。二十九年成立社會部，其社會福利司設職業介紹科專主其事。三十一年又訂頒「私設職業介紹所暫行辦法及登記規則」。三十三年社會部設重慶職業介紹所。三十四年抗戰勝利後爲配合復員需要，乃訂定推廣職業介紹五年計畫，後因大陸淪陷未能落實推動。

臺灣光復後，東南行政長官公署爲安置日據時期被日軍徵調海外工作之回籍同胞，於民國三十五年訂頒「臺灣省旅外軍民回籍安置辦法」。三十六年訂頒「臺灣省各縣市失業救濟委員會組織規則」，成立臺灣省及各縣市失業救濟委員會。同年又先後訂頒「臺灣省青年就業輔導辦法」、「青年就業輔導委員會組織規程」及「各縣市職業介紹所組織規程」等，設置專責機構，分別辦理求職、求才登記及職業介紹等工作。

政府遷臺後，於民國四十三年設置行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會（民國五十五年改制爲行政院國軍退除役官兵輔導委員會），專責辦理退除役官兵安置工作。四十五年復成立臺灣省國民就業輔導中心及臺灣省國民就業增產設計督導委員會，並自五十年起獲美援運用委員會經費支援。五十二年臺灣省政府訂頒「擴大國民就業輔導方案」，撤銷臺灣省國民就業輔導中心，分別在臺北、臺中、高雄各設一所國民就業輔導中心，另成立臺灣省勞動力調查研究所。其後曾於五十二年訂頒「臺灣省各縣市（局）國民就業輔導所組織規程」，惟各縣市政府限於經費、人員不足，設立者不多。五十五年設行政院青年輔導委員會，辦理大專以上畢業青年就業服務及海外學人回國服務事宜。

至民國七十年，臺灣地區除青年輔導委員會外，共設立基隆、臺北、臺中、臺南、高雄五區國民就業輔導中心，以及臺北市國民就業輔導處、高雄市國民就業輔導所，其下並設有三十三個就業服務站，基層就業服務組織

漸趨完備。民國七十年內，被輔導人數合計求職者十九萬七千四百六十六人，求才者三十一萬七千二百四十六人，安置就業者十一萬三千六百六十六人，求職就業率為百分之五十七點五六，求才利用率為百分之三十五點八三。

第八章 勞資關係

第一節 勞動契約

清末民初之民間勞雇關係，要為雇傭、集體承攬、學徒等數種。雇傭有不立契約，惟由雇方將受雇條件記簿，工人眾多者給以號牌為出入憑據之習慣。至較正式之職務則立習稱「關書」之契約。集體承攬常由一人出面承攬，並負責俵分報酬，然中飽及操縱工作機會之弊亦由是而起。學徒之待遇視行業而有差別。在銀錢、綢緞莊、藥店、木行、米市等大行號尚有成規，不至過分虐使；小型商店及作業場所，其學徒則不免兼充僕役之用。

民國十六年至十八年間，國民政府編纂「勞動法典」，第一篇即以勞動契約開始，主要規定：(一)勞動契約之定義。(二)契約當事人之行為能力。(三)雇主與勞動者相互之權利義務。(四)勞動契約之終了。(五)學徒契約之範圍。(六)學徒契約之條件等。惟時以立法院已採單行法立法原則，乃將「勞動法典草案」留備參考，另於二十五年十二月二十五日公布「勞動契約法」，此法因抗戰迄未實施。勞雇契約關係乃依「民法」第二章有關雇傭、「工廠法」第六章「工作契約之終止」及依「國家總動員法」訂定「廠礦工人受雇解雇辦法」之規定辦理，創立資遣費制度。

在行政措施上，則以：(一)鼓勵訂定書面勞動契約，建立勞雇間權利義務明確關係，並發展倫理關係。(二)改進包工承攬制度，消除中間剝削。(三)改進學徒制度，配合技能養成及職業訓練等為主要方向。

第二節 團體協約

我國團體協商制度初見於民國十三年「工會條例」，至十九年十月二十八日公布「團體協約法」後，方見完整。內政部曾組成推動團體協約督導小組，分區推動，四十四年並核定臺灣省之「締結團體協約須知」，提供勞資雙方參考。另方面則於工會輔導工作中，將進行團體協商、訂定團體協約亦列為工作要點之一。行政院於五十三年三月二十七日院會並決議「具體推動團體協約五項要點」，交付主管部門施行。截至七十年十二月，計締結團體協約者有三百一十三家事業單位。

第三節 勞資合作與工廠會議

勞資合作制度，在集體生產方面，由工人提供勞務，資方負責資金及管理，復採行集體消費方式，此即職工福利金制度，且以合作方式解決基本生活需要，減少利益外流。另在「工廠法」中訂定工廠會議之職務為：（一）研究工作效率之增進。（二）改善工廠與工人之關係並調解其糾紛。（三）協助團體協約、勞動契約及工廠規則之實行。（四）協商延長工作時間之辦法。（五）改進廠中安全與衛生之設備。（六）建議工廠或工場之改良。（七）籌畫工人福利事項。截至民國七十年底止，舉辦工廠會議者有五百一十六家工廠。

為加強勞資利益之融洽，並推行分紅及入股，使勞工之經濟地位與利益獲得提升，於「工廠法」及「公司法」均作明細規定，普遍實施。截至民國七十年年底，已實現分紅工廠一百三十八家，入股者一百零八家，發給年終獎金者四萬六千三百四十六家。

第九章 勞工檢查

民國十二年三月二十九日，北京政府公布「暫行工廠通則」，其第二十四條：「工廠內於工人衛生及危險預防，應為相當之設備。行政官署得隨時派員檢查之。」此係我國勞工檢查制度之初度萌發。至十六年十月二十七日公布之「工廠條例」及十一月二日公布之「檢查工廠規則」，皆未及實施。

民國二十年二月十日，國民政府公布「工廠檢查法」，並自十月一日起施行，正式建立勞工檢查制度。其要點：

(一)檢查對象：依「工廠法」規定使用發動機器、雇用工人三十人以上之工廠。

(二)主管官署：為省、市、縣政府。工廠檢查員由中央勞工行政機關派出具有工業專長之人員，必要時省市主管廳局亦得派員檢查，惟所派人員並受中央勞工行政機關之指揮監督。

(三)檢查事項：包含「工廠法」第二、三、四、七、八、十一諸章規定之男女工人年齡及工作種類、工人工作時間、工人休息休假、女工分娩假期、工廠安全衛生設備、學徒年齡、工作人數、待遇及其他依法令應檢查事項。

(四)工廠檢查員之任務：要在增進安全衛生、防杜危險，設法使兩方合作改進，促進勞工雇主感情。工作中所得資料，應按期呈報，立時之危害事項應即糾正，其安全衛生設施不完善者，應即報告主管官署核辦。

(五)檢查方式：採定期或不定期之檢查，就其事實、簿冊資料及人員詢問等認定之。

勞工檢查機構，民國二十年實業部設有勞工司，負責工廠檢查事務。二十二年實業部增設中央工廠檢查處。二十九年勞工行政業務改隸社會部，下設工廠檢查處，不久改名為工礦檢查處。三十九年勞工行政改隸內政部，因勞工司人力所限，勞工檢查工作授權臺灣省政府辦理。省政府於四十年設臺灣省工礦檢查委員會，掌理其事。

嗣爲因應經濟發展，陸續授權臺北市政府、高雄市政府、經濟部加工出口區管理處等單位辦理。又爲推行「勞工安全衛生法」中之代行檢查制度，以加強危險性機械設備之安全管理，自六十七年起逐次授權適當之民間專業組織辦理各種代行檢查事務。

民國七十年，實施之勞工檢查次數計安全檢查一萬一千九百四十六次，衛生檢查一萬二千二百六十一一次，勞動條件檢查一萬零四百六十三次，鍋爐檢查四千四百一十次，壓力容器檢查四千二百八十七次，起重機檢查八百六十一一次。

第十章 國際勞工

第一節 涉外勞工事務

國際間商業貿易既盛，各國勞務輸出輸入等事務，形成世界性勞工問題，再加上第一、二、三屆共產國際組織推波助瀾，此問題益形重要。我國參加之國際勞工組織，於民國八年第一屆大會通過之憲章序言謂：「茲因世界永久和平之建立必須以社會正義為基礎；又因現在之勞工狀況使大多數人民感受不公、困苦及窮乏，以致產生極度不滿，因而危及世界之和平與調協，此種情形亟宜改善：例如……，以及其他類似之辦法；又因任何國家之未能採用合乎人道之勞工制度，必致妨礙其他國家改良其本國勞工狀況之進行；各協約國激於正義感和人道感，及保證世界永久和平之熱忱，並為達成本序言所訂之各項目標起見，爰核定下列國際勞工組織憲章。」此組織後成為聯合國組織之一部分，其任務在促進合於社會正義之勞工制度、確保人類自尊與進步等原則；其方法則採協商、和平、漸進之國際運動。我國為原始會員國之一。十七年五月國際勞工局在南京設立中國分局；抗日戰爭中遷至重慶；政府播遷時未隨同來臺，三十九年應我政府要求而撤銷；四十七年十月復派聯絡專員來臺北。我國則派有代表駐日內瓦該組織，並積極參加其各項活動。至六十年退出該組織。

第二節 對國際勞工公約之支持與僑工管理

我國為國際勞工組織原始會員國，對於國際勞工公約向來盡力支持，且廣泛採用，於我國主要勞工政策及法

規中隨處可見國際勞工公約之精神，固不僅其已批准之部分。我國先後批准者共三十七件。

早年我國民眾有應募赴外國勞動工作者，或遭誘掠販賣至外國淪為奴工者，民初亦有應募赴歐洲從事輔助性兵工者。民國六年北京政府設僑工事務局，辦理有關事務，二十四年由僑務委員會依「工人出國條例」管理。

第七篇 地 政

第一章 概 述

第一節 歷代土地制度概要

我國歷代土地制度，史書記載有井田、限田、王田、占田、均田之制。井田行之於三代及西周。夏代一夫授田五十畝，以五畝收穫歸公，此十一之稅，即為貢。商代將地畫為若干塊，每塊六百三十畝，再作井形畫為九塊，每塊七十畝；周圍八塊分授八家為私田，中間一塊為公田，八家合耕，其收穫歸公，是為助。周則每塊九百畝，為一里，再按井形畫為九塊，每塊一百畝，八塊授八戶歸私，中間一塊歸公，仍由八家共耕，其收穫歸公為稅，即為徹。男子二十授田，六十還田，權屬公有，不得買賣。秦孝公用商鞅變法，廢井田、開阡陌，土地自由買賣，不限多寡，因以富強，各國相仿，遂成土地兼併之勢。

漢武帝時，董仲舒以「富者田連阡陌，貧者無立椎之地」，遂主張「限民名田，以贍不足，塞兼併之路」。惟無具體限田辦法，迄哀帝時，孔光雖提三十頃之限額，但未果行。王莽篡漢，恢復土地公有，以天下之田為王田，不得自行買賣。凡男子不滿八人，而田過一井（九百畝）者，均分與九族鄉黨。無田者，由政府授予，每人百畝。然此制僅行於關中，未及二年，新莽敗亡，其制亦廢。三國亂後，人口銳減，土地荒蕪，晉武帝實行「占田法」，限制人民占田數量，男子七十畝，女子三十畝，官吏則依品位另訂限額。占田仍為限田，而另寓獎勵墾

耕之意。

南北朝時，北魏孝文帝依李安世之議，行「均田法」，以「均給天下田地」。凡男子十五歲以上授露田（種植穀物者）四十畝，女子二十畝。其在人少地多之寬鄉加倍，謂之倍田；至七十歲或身死即歸還。有牛及奴婢者，並另加授。且另授桑田，為代業，不還。以後之東、西魏及北齊、北周，以至隋、唐，均行此制，僅田數與辦法稍有改變。惟至唐玄宗以後，土地授受已成具文；安史亂後，田地已為地主豪強據為私產，無復授受矣。德宗時，土地私有已積重難返，乃依楊炎議，定「兩稅法」。即「依畝定稅，斂以夏秋」，恢復土地私有制。新唐書食貨志有云：「富者萬畝，貧者無容足之居，依托強家，為其私屬，終歲服勞，常患不充，有田之家，坐食租稅。」當時貧富之懸殊，於此可見。

宋沿唐制，並另有莊園及寺觀占田積習，更甚於唐。王安石曾提「方田均稅法」，恢復均田之制，但不果行。元代實行圈地，王公貴勳占領民田，有至數縣者；莊園亦改為官田，改授官吏。明代雖曾丈量土地，製「魚鱗圖冊」及「黃冊」，惟仍在查正地籍，確定私權，而土地私有之弊更甚，尤以官田之名，擴民私田，禍民更深。清代亦沿明制，且在入關之初，其圈地與莊頭政策，更奪占民田，加深農民疾苦，終致太平天國之亂。

（註一）

太平天國之天朝田畝制度云：「凡天下田天下人同耕。此處不足，則遷彼處。彼處不足，則遷此處。凡天下田豐荒相通，……務使天下人共享天下大福，有田同耕，有飯同食，有衣同穿，有錢同使，無處不均勻，無人不飽暖也。」軍到之處，實施分田，「凡分田照人口不論男婦，算算家口多寡，人多則多分，人寡則寡分」。十五年之間，分田遍及十八省區，其制度隨太平天國而滅，土地私有復舊。

民國建立，雖有平均地權之倡議，然歷經十九年始有「土地法」之制訂，迄民國三十六年，始有中華民國憲法之明文列舉。

第二節 平均地權政策之倡議與確立

平均地權爲國父孫中山先生所創導，首見於清光緒三十一年（一九〇五）八月二十日，「中國同盟會軍政府宣言」所揭示之革命方略四大綱，即有平均地權一項：「平均地權：文明之福祉，國民平等以享之。當改良社會經濟組織，核定天下地價。其現有之地價，仍屬原主所有；其革命後社會改良進步之增價，則歸於國家，爲國民所共享。肇造社會的國家，俾家給人足，四海之內，無一夫不獲其所。敢有壟斷以制國民之生命者，與眾共棄之。」（註二）其後他倡導三民主義，將平均地權列爲實現民生主義之重要內容。

民國十三年，孫中山先生手訂「國民政府建國大綱」，第十條爲：「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之地價。其法由地主自報之；地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良、社會之進步而增價者，則其利益爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。」（註三）所列施行方法，即規定地價、照價徵稅、照價收買及漲價歸公。

民國三十六年一月一日，國民政府公布之中華民國憲法，更將平均地權明文規定於基本國策章第一百四十二條及第一百四十三條。

第一百四十二條 國民經濟應以民生主義爲基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。

第一百四十三條 中華民國領土內之土地，屬於國民全體，人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。附著於土地之鑛及經濟上供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得所有權而受影響。土地價值非因施以勞力、資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則，並規定其適當經營之面積。

平均地權之土地政策，自清光緒三十一年（一九〇五）孫中山先生於成立中國同盟會時倡議，至民國三十六年中華民國憲法公布，始告確立。

第二章 土地立法

第一節 民國初年之土地立法

民國三年三月三日，北京政府公布「國有荒地承墾條例」，七月十六日公布該條例施行細則。同年又相繼公布「契稅條例」及「驗契條例」，以爲土地買賣過戶及收稅之依據，其內容均沿用清時舊制。（註四）

民國四年六月，北京政府設立全國經界局，訂編「中國歷代經界紀要」、「各國經界紀要」及「經界法規」草案。惟以政局不靖，「經界法規」草案未及完成立法，全國經界局即於五年七月撤銷。但該法規草案多達四十二種，則爲此後土地經界立法，奠定規模。九月，北京政府參政院決議通過「土地收用法」，並於十月二十二日公布施行。內容局限於公共事業用地之徵收範圍與程序。（註五）

民國十一年五月二十一日，北京政府公布「不動產登記條例」，明訂不動產登記之範圍、方法與程序。並於第五條中明定「不動產物權應行登記事項，非經登記，不得對抗第三人」，是探法、日等國之契據登記制。嗣補充公布「登記通例」及「地方審判廳登記處規則」；並經司法部通盤規畫，全國分三期實施。（註六）

民國十一年四月，陸海軍大元帥孫中山先生於廣州大元帥府頒布「土地稅法」，明定申報地價之程序及地價稅稅率。十二年，他又邀德籍顧問單威廉（Wilhelm Schrammeier）參考德國在青島實施之土地稅前例，訂定「土地登記徵稅條例」，由廣東省政府發布。此二法案，雖僅實施於廣州市區，但爲實施平均地權政策之肇始。（註七）

民國十六年八月十二日，國民政府頒布命令，對北京政府施行之各種行政法規，除與國民政府已頒布之法令

牴觸者外，一律暫准援用。至十七年六月，國民政府法制局以軍事告終，各省建設開始，收用土地之事日多，北京政府所頒「土地收用法」已不盡適用，乃另擬訂「土地收用法」草案，經中央政治會議第一四六次會議通過。中國國民黨中央執行委員會討論時，以該法與平均地權本旨未盡符合，將該法改稱「土地徵收法」，並將土地收用列為該法之一部分，經中央政治會議復議同意，交由法制局重加修訂，再提中央政治會議第一四八次會議通過後，由國民政府於七月二十八日公布施行。「土地徵收法」對土地徵收之主體、徵收審查委員會之組織均予修訂，將徵收用地之範圍擴大並加列舉；更明定徵收土地之補償，得以興辦事業之公債券抵充補償金之一部分。（註八）

第二節 土地法之制定與施行

民國十七年十一月，中央政治會議舉行第一六九次會議時，委員胡漢民、林森提出「土地法原則」草案。經決議：指定委員胡漢民、戴傳賢、閻錫山、王寵惠、孔祥熙、馮玉祥、蔣中正、孫科、宋子文、趙戴文共同審查。經多次會商審查通過「土地法原則」九項，再於十八年一月十六日提經中央政治會議一七一次會議通過，兩送立法院查照。（註九）該九項原則極關重要，特錄列全文於後。

土地法原則

國家整理土地之目的，在使地盡其用，並使人民有平均享受使用土地之權利。總理之主張平均地權，其精意蓋在乎此。欲求此主張之實現，必要防止私人壟斷土地，以謀不當得利之企圖；並須設法使土地本身非因施以資本或勞力改良結果所得之增益，歸為公有。為求達此目的之惟一最有效之手段，即為按照地值徵稅及徵收土地增益稅（Unearned increase tax）之辦法。茲將此項辦法所根據之原則及與原則有關係之主要各點，分別說明之。

（一）徵收土地稅以地值為根據：總理主張由人民（即土地所有權者）自由申報地價，以所申報之數額為徵

稅標準，但政府得按照申報之價收買之。其目的在使人民不敢因圖避免少數地稅，致將地價短報，用意至善。查政府於此種情形中，收買人民土地，普通辦法係將其土地拍賣所得之賣價，先照原地主申報之價償還，餘歸政府所有。但此種辦法在實施時每為社會上及經濟上一時的情形所迫，致生窒礙（例如加拿大之溫哥華市於歐戰後之數年間，將欠繳地稅之土地每次拍賣，少有應之者。又青島在德人管理時，關於此點感受同樣困難）。茲擬於此辦法略加以補充。關於都市之土地，在人民申報地價後，政府再加以估定。每年徵收地稅，以政府估定地值為標準。至徵收土地增益稅，則以申報地價為標準，但政府仍保管其按照申報地價收買之權，似此於實行上較為便利也。

（二）土地稅率採漸進辦法：按照根據地值徵稅原則，土地稅率應等於地質之數。蓋地質既變為地稅歸諸國家，則地主除用人力資本改良土地以得收穫外，無坐享地質利益之機會，而土地所有權者，不能以土地居奇，棄不使用，其結果則地價廉，於是使用土地之權利，必漸趨普遍。前此以限壟斷土地圖利之資本，亦必逐漸轉授於生產事業。彼主張根據地值徵稅之經濟學者每謂「地稅貴，地價廉，而生產事業發達」，即指此也。

關於決定稅率問題，據地值稅專家單維廉氏之主張（單氏德人，青島土地稅計畫出自其手，總理於民國十三年曾聘至廣州，專研究土地稅問題），以地方上通行貸款利率之平均數目，為稅率之標準。曾假定廣州通行貸款利息之平均數目為百分之十，即主張以按照地值百分之十為廣州土地稅率。惟總理對於土地稅率曾言，各國土地的稅法大概都是值百抽一，並有主張值百抽一之意（見民生主義第二講），與單維廉氏之說大有出入。單維廉氏以百分一稅率為過輕，決不能達到地價低廉之目的。所以單維廉氏在廣州時主張徹底辦法，竭力維護其高稅率之原則，而廖仲愷先生則以百分之十高稅率為不可行，仍主張百分之一輕稅率，俟將來逐漸增加。當時關於此點之討論意見兩歧，主輕稅者之意，乃為便於推行起見，或於經濟現狀不願發生重大影響，故決採漸進方法。

（三）對於不勞而獲的土地增益行累進稅：地值稅須與不勞而獲的土地增益稅（以下簡稱土地增益稅）一併施行，方能收平均地權之效；互相爲用，不可缺一。按照地值稅原理，地價之增漲由於人口增加與社會及經濟的進步，非由於地主之力量得來，其增益應歸諸社會，以眾人之財富還諸眾人，本極合乎社會的公道原則也。

地值稅按年徵收，土地增益稅於土地所有權移轉或經若干年而不移轉時徵收之。其稅率之輕重互爲因果，蓋地值稅輕，土地增益必大，反之地值稅重，土地增值必微。前者地主以免稅率輕微，尙可以土地爲投機；後者地主因負重稅勢必急圖改良或變賣其土地，不能置之不顧，專候漲價而售。若重收地值稅，並決定土地增益稅爲土地漲價之全部，其結果則地價廉，生產事業發達，此爲地值稅經濟學者所主張之徹底辦法。若地值稅與增益稅均輕，其結果則地價仍漲不已，不能完全制止土地之投機。此單維廉氏在廣州土地稅委員會討論稅率輕重之點，所以力辯廣州暫擬地值稅百分一及增益稅爲增益全部二分一之條文爲不可行。至輕課地值並徵收土地增益全部，既可收徹底之效，又於社會經濟現狀不致有劇烈反響，此即中庸之道。所以總理主張地值稅值百抽一，而增益全部歸公。惟是法貴施行有序且貴乎便民。有主張分期辦法，先徵一部分，俟推行便利，然後逐漸增加稅率者。有主張累進徵稅者。本立法原則即決採用後者，且主張祇定大體原則，予各地方以斟酌情形，決定辦法之餘地。

（四）土地改良物之輕稅：按照根據地值徵稅原則，於徵收地值稅外，所有地面改良物一概免徵，以收土地改良之效。在土地稅實行後，如廣州之房捐及北平之鋪捐等類，須一律廢除，或逐漸減輕，否則與按地值徵稅之原則相違反，不特無大效可見，反於經濟上發生不良影響。惟從財政上實際情形觀之，若一律廢除，恐生窒礙。查加拿大有數城市於實行地值稅時，地面改良物完全停止徵稅，市庫收入爲之不敷。溫哥華一市行之不及數年，即回復徵收改良物稅辦法。據其當局言，亦因格於財政上實際情形，不能不採權宜辦法。以現在中國各都市情形而論，房捐實占市庫收入一大部分。若新稅收入未能抵補之前，即驟行廢止

之，恐亦蹈溫哥華市覆轍，此點亟應詳加考慮。總理在大元帥任內時，頒行「土地稅法」，規定改良物值千抽五，其意在雙方顧全，不肯偏重，本立法原則採用之。

(五)政府收用私有土地辦法：政府得照價收買私有土地，爲國防公益或公營事業之用，但不得收買土地爲營利目的。收用私有土地時，所有地上改良物，政府須予以相當賠償。

(六)免稅土地：政府機關及地方公有之土地，不以營利爲目的者，經政府許可後得免繳地稅。

(七)以增加地稅或估高地值方法促進土地之改良：現代都市規畫，將市內土地畫分用途。地主須遵照政府規定辦法，依時實行使用，逾期不遵辦，即將該地稅率增加，或估高其地值，以促進土地之改良。至於都市外之荒地，亦依此原則行之。

(八)土地掌管機關：關於土地掌管機關，設省及市（以五萬人以上者爲都市）土地局及縣土地局，並設一中央機關監督並指揮之。

土地掌管機關職權：

1. 管理公有土地。
2. 土地測量。
3. 土地登記。
4. 保管土地冊籍。
5. 發給土地契據。
6. 估計地值。
7. 解決因本法發生之爭執。
8. 訂定地稅冊。

關於收稅事項，應由財政機關辦理。

關於減稅或免稅事項，非本法明白規定者由國民政府決定之。

關於解決本法發生之爭執，設土地仲裁裁判所辦理之。

(九)土地權移轉須經政府許可：土地為生產之根本要素，且係有一定限量之物，實為國民生計之基礎，與其他財富之可以用人力增減者不同。故政府於土地權之移轉，認為於國計民生有妨礙時可以制止及取消之。查德國人所定之膠州土地法，於土地移轉須得政府之允許，可為前例也。

民國十八年一月二十九日，立法院第十次會議決議：「土地法由委員吳尚鷹、王用賓、鄧名蔭、陳肇英、黃昌穀等五人起草，並特聘戴傳賢、王寵惠為顧問。」經幾位會商研究，最後決定採法典式，歷時年餘，完成「土地法初稿」，後經召集戴、王兩位顧問、民法起草委員會及財政、法制、經濟各委員會，多次聯席會商審查，通過「土地法」草案五編四百零五條。十九年六月經立法院第九十四、九十五兩次院會審議，刪除八條後完成立法程序，由國民政府於同月三十日公布。（註一〇）

「土地法」雖經制定公布，但以該法規定：「本法施行法另訂之」、「本法各編之施行日期及區域以明令定之」，無法立即施行。嗣以廣東等省要求實施，內政部亦請儘速制定施行法。立法院第一〇六次會議乃決議：「仍交土地法起草委員會起草。」該委員會第二次會議決議：「在中央地政機關未成立之前，由主管土地機關斟酌各地實情，擬具草案，送院審議。」（註一一）內政部於民國二十二年六月擬訂「土地法施行法」初稿，並附「土地測量實施規則」、「土地裁判所組織條例」草案、「土地行政罰條例」草案等補充法規，呈經行政院交付審查。五次集會後，提出總報告書，兩次提經行政院會議通過「土地法施行法」草案，併「土地裁判所組織條例」及審查文獻等，送立法院併案審議。（註一二）經立法院二十三年五月十八日第三屆第五十九次會議，迄二十四年三月八日第四屆第八次會議完成立法，國民政府於四月五日公布。惟該施行法第二條規定：「本法之施行日期及區域，與土地法同，」故其施行日期及區域，仍須另以命令定之。（註一三）

內政部於民國二十三年二月，以各省市地政工作頗多積極展開，而「土地法」又未施行，以致步調作法多不

一致，乃訂定「各省市舉辦地政程序大綱」，於三月二十四日分行各省市照辦。嗣以「土地法施行法」明令公布，乃重訂「各省市地政施行程序大綱」，提經第一次全國地政會議討論修正通過後，呈報國民政府於二十五年二月二十二日明令「土地法」、「土地法施行法」、「各省市地政施行程序大綱」同自三月一日起施行。（註一四）

第三節 土地法修訂之研議與延置

「土地法」公布而尚未實施之前，各方反映意見甚多。民國二十三年一月，中國國民黨第四屆第四次中央全會即有陳果夫等提出「推行本黨土地政策綱領案」等四案，經併提中央政治會議第三九四次會議決議：（一）由全國經濟委員會、內政部、財政部合組土地委員會，先將各省市土地實況，於六個月內為比較系統之調查，再行擬具辦法，提請中央核定。（二）所有四中全會及行政院全國經濟委員會等關於土地問題之提案，爰交土地委員會先行研究。（註一五）

民國二十三年八月二日土地委員會成立，由陳立夫擔任主任委員，全國經濟委員會、內政部、財政部各派一人為委員。設調查及研究兩組，決定調查土地利用、土地分配、土地稅、租佃制度、地價、土地金融等六項，歷時十一個月，就二十二省中普查一百六十四縣，抽查八百零二縣，得調查表一百八十二萬餘張。經整理、統計及分析作成總報告與各省分報告及專題報告四十種，此為我國第一次對土地問題之全面調查研究，至足珍貴。

（註一六）

中央政治會議交付研究之四個提案，於土地委員會第一次會議時，認為「中國地政學會薈集專家，網羅碩彥，歷年研討，貢獻至多」，決議委託該學會研究。該學會多次集會研討，擬具「土地法修改意見書」，提出修改意見八項。民國二十五年一月，中央政治會議另成立土地專門委員會，就中國地政學會所提「修改土地法意見書」重行研究整理，經八閱月，提出「修改土地法原則」二十四項，全文如次：

修改土地法原則

- (一)土地應根據其使用性質（如耕地、林地、牧地、漁地等）分類，本法所用土地種類名稱，應求統一。
- (二)應明定國家爲實施土地政策及調整分配，得設立土地銀行及發行土地債券之條款。
- (三)應明定中央政府爲扶植自耕農，關於左列各款得另訂條例：
 - 1. 參酌地方情形，規定一自耕農戶應有耕地面積最低限度，並限制其處分。
 - 2. 限制自耕地之負債最高額。
 - 3. 自耕地之繼承辦法。
- (四)土地裁判所之規定應刪，第一次土地所有權登記時，市縣司法機關附設土地裁判法庭，以二審終結之。
- (五)土地測量登記應合爲一篇，關於土地測量，應在本法爲大體規定。
- (六)登記程序應從簡易，其公告期間應縮短爲一個月至三個月，登記費用應酌減，登記圖冊書狀之種類式樣及記載方法各條應刪，而付予中央地政機關以命令規定之權；地政機關所發之權利書狀，應爲權利之惟一憑證。
- (七)在第一次登記時，關於土地權利所發生之爭議，應明定先由主管地政機關調解之，不服調解時，得向土地裁判法庭呈訴。
- (八)土地登記遇土地所有權人非家長時，應註明家長姓名。
- (九)無人聲請登記之土地，得依法爲公有土地之登記。
- (十)房屋救濟應爲經常之規定，關於準備房屋無庸規定。
- (十一)耕地出租人爲不在地主時，或承租人繼續耕作五年以上，而其出租人非農民，或非老弱孤寡藉土地爲生活時，承租人得請求徵收其土地。

(三)耕地租用契約，應經主管地政機關之審核並登記。

(四)爲減輕地租之負擔，應明定地租最高額爲登記後之地價之百分之八，但承租人得依習慣以農產物代繳。

(五)荒地須有大規模墾荒之組織始能開墾者，得另設墾務機關辦理之，並得由土地銀行等加以協助，原法代墾人應刪。

(六)承墾人於荒地墾熟後，應無償取得土地所有權，並予相當長期之免稅。

(七)土地重畫係地政機關促進土地利用之主要措施，應無須土地所有權人之同意，原法第二百一十八條應刪，並應增加耕地因灌溉排水或其他農事上之需要改良，亦得爲土地重畫。

(八)重畫土地之相互補償，一律以地價爲計算標準。

(九)以申報地價爲法定地價（原法關於估定地價之條款應刪）。申報前得先由地政機關參照最近五年土地收益及市價，查定標準地價爲百分之十以內之增減，不依法申報，或不爲申報時，即以標準地價爲其地價。

(十)地價稅率依照中國國民黨第五屆全國代表大會之決議，採用累進制，不分稅地區別，起稅點爲地價之千分之十至二十，惟荒地及不在地主之土地稅得酌量加重。

(十一)特殊建設區域因地價激增，致土地稅收較原額有增益時，得呈准以增益部分償該項建設經費。此種區域內無移轉土地之增值稅，得於建設開始後第六年徵收之。

(十二)土地增值實數額內，應扣除土地所有人投施勞力資本，爲特別改良所得之增值及已繳之特別徵費。

(十三)國家實施土地政策，或興辦鐵道、水利及國防軍備而徵收土地時，得於發給補償金前，進入土地工作，並得以土地債券爲補償，或分期補償。

(十四)佃農依法請求徵收佃耕地時，其地價之補償，得先付原價三分之一至二分之一，餘額由地方政府擔保其分年償付之。

(十五)徵收程序及手續，應力求簡便。

上項修改原則，經中央政治會議三次集會討論，於民國二十六年六月五日會議修正通過其中二十三項，僅將第二十三項之「佃農依法請求徵收其佃地」予以保留。惟在立法院起草修正法案時，立法院土地委員會對「地價稅率採用累進制」一點，認無必要。二十七年三月二十九日，中國國民黨在武漢召開臨時全國代表大會，研商抗戰建國大計，並通過戴傳賢、吳忠信等所提地價稅應累進課徵之意見；行政院亦表示地價稅應累進課徵之意見。兩方意見均極堅持，致一時難決。（註一七）八月二十九日，內政部呈報行政院之「土地法修訂案」，對地價稅主張自千分之六累進至千分之三十。對土地增值稅亦主張自百分之二十累進至百分之八十。並明定其漲價超過百分之三百部分，其漲價應全部歸公。（註一八）中央政治會議經將各案提報國防最高會議，時值對日抗戰進入最艱困階段，乃於二十八年八月決議，將該案「延至抗戰結束後，再作最後之決定」，「土地法修訂案」遂告延置。（註一九）

第四節 對日抗戰期間之土地特別立法

民國二十六年對日抗戰開始後，原頒「土地法」既難適應非常時期之實際需要，中國國民黨第五屆中央執行委員會第九次全國會議，於三十年十二月二十二日通過「土地政策戰時實施綱要」，列舉戰時土地政策，宣示方針，並指明立法機關應本此綱要，迅速制定實施辦法，交由地政機關剋期實施。綱要全文如次：（註二〇）

土地政策戰時實施綱要

- （一）為適應戰時需要，推行本黨土地政策起見，制定本綱要。
- （二）主管地政機關應加強整理地籍工作，限期完成。
- （三）私有土地應由所有人申報地價，照價納稅，稅率起稅點為百分之一至百分之二，累進至百分之五。其土



地之自然增價，應即徵收土地增值稅，暫依累進制徵收之。

(四)國家爲調劑戰時軍糧民食起見，對於農地地價稅折徵實物，其實物全歸中央。在折徵實物期間，由中央按各該縣（市）地價稅實收金額，以百分之五十之現款撥歸各該縣（市）作爲補助。

(五)爲實施戰時經濟政策或公共建設之需要，得隨時依照報定之地價徵收私有土地，其地價之一部並得由國家發行土地債券償付之。

(六)私有土地之出租者，其地租一律不得超過報定地價百分之十。

(七)土地之使用應受國家之限制，政府並得依國計民生之需要，限定私有農地之耕作種類。

(八)農地以歸農民自耕爲原則，嗣後農地所有權之移轉，其承受人均以能自爲耕作之人民爲限。不依照上項規定移轉之農地，或非自耕農所有之農地，政府得收買之，而轉售於佃農，予以較長之年限，分年償還地價。

(九)荒地之可爲大規模經營者，由國家墾務機關畫設墾區，移殖戰地難民或後方有耕作能力之人民，並供給生產工具，以資耕作。私有荒地由政府徵收高額地價稅，並限期使用；逾期不使用者，得由政府估定地價，以土地債券徵收之。

(十)立法機關應根據此綱要，迅速制定實施辦法，由中央專設地政機關尅期實施。

民國三十一年六月九日，國民政府公布「地政署組織法」，次月於行政院下成立地政署，統籌規畫並推動各項土地政策事項。繼又於八月十四日，由行政院會議通過「省地政局組織大綱」，規定各省市應設立地政局，直隸省政府，掌理各該省市之土地行政事項。隨即先後制定多種戰時地政法規，付之實施。（註二）

(一)戰時地價申報條例：國民政府於民國三十年十二月十一日公布「非常時期地價申報條例」，至三十二年十月，立法院修正該條例，改爲「戰時地價申報條例」，於十一月二十五日由國民政府公布施行。

(二)戰時地籍整理條例：立法院於民國三十二年十一月三十日通過，國民政府於十二月十七日公布。其主要內

容爲將土地測量、土地登記與申報地價三者聯繫推行。

（三）戰時徵收土地稅條例：民國三十三年三月二十八日國民政府公布，並於三十四年三月三十日修正第二十六條。主要內容爲將「土地法」中關於地價稅與土地增值稅之規定，予以變更，均採累進課徵稅制。

（四）戰時房屋租賃條例：民國三十二年十二月十三日國民政府公布，係爲解決戰時後方地區房屋缺乏之困難，明定其有效期間至戰爭結束後六個月爲止。惟抗戰勝利後，各地仍未安定，立法院於三十六年將該條例重加修訂，更名為「房屋租賃條例」，並將其有效期間定爲三年，於三十九年底廢止。

此外，政府爲使土地金融能配合土地政策，曾於民國三十年九月五日公布「中國農民銀行兼辦土地金融業務條例」，又於三十一年三月二十六日公布「中國農民銀行土地債券法」，於大陸淪陷後均停止適用。

第五節 抗戰勝利前後之土地特別立法

抗戰期間，華北、華東、華中、華南大部分國土，或遭日軍侵據，或受日僞傀儡組織管理，或被中共軍政控制，人民流離，財產備遭破壞。爲迅謀恢復處理、維護人民權益，乃先後制定特別法令，以資因應。

一、對於收復區土地之處理

（一）戰時土地權利處理暫行辦法：民國二十九年十一月七日行政院公布。明定凡淪陷區僞組織之機關對公私土地所有權之處分及所發證件一律無效，俟政府行使政權時再補行辦理。（註二二）

（二）收復區土地權利清理辦法：民國三十四年八月二十八日國民政府公布。仍重申行政院前頒暫行辦法之精神，但增列對敵僞組織沒收、徵收、放領公私土地所爲處分之規定。（註二三）

（三）收復區私有土地上敵僞建築物處理辦法：民國五十五年七月二十三日行政院制定。針對私有土地上已有之敵僞組織、或敵僞漢奸興建之房屋、或其他建築物之處理辦法。（註二四）

(四)收復區臨時土地登記規則：民國三十四年十月九日地政署公布。明定實施區域以戰前已辦理地籍整理之地方爲限。(註二五)

二、對於綏靖區土地之處理

抗戰期間及勝利以後，中共竄占之地區經國軍收復後，稱綏靖區，以中共曾沒收地主土地，乃另訂特別辦法，以資適應。(註二六)

(一)綏靖區土地處理辦法：依「綏靖區施政綱領」擬訂，提經國防最高會議於民國三十五年十月二十五日公布，詳定綏靖區農地之處理辦法。

(二)綏靖區城市土地及建築物處理辦法：行政院制定，針對綏靖區內城鎮地方土地及建築物經非法處分、強占者，分別訂定處理辦法。

(三)綏靖區地權調處委員會組織規程及綏靖區鄉鎮地權調處委員會組織規程：行政院公布，係爲處理土地建物各項權利與債務糾紛而訂定。

(四)中國農民銀行發行綏靖區土地債券辦法：行政院公布，專爲依「綏靖區土地處理辦法」徵收地主土地，發行土地債券而訂定。

(五)綏靖區合作農場輔導辦法：行政院於民國三十六年七月二十六日公布，爲輔助承領耕地之農民改良農業經營、興修農田水利、農產物之加工運銷及農業機械之共同購置、利用等而訂定。

民國三十七年行憲以後，行政院將「綏靖區土地處理辦法」重加修訂，改爲「綏靖區土地處理暫行條例」，送經立法院通過後，三十八年一月二十八日總統令公布。(註二七)

第六節 土地法之修訂

民國三十一年六月，行政院地政署成立，即著手研究修訂「土地法」。三十四年八月，日本投降後，乃積極進行。主要依據為民國二十七年内政部呈報行政院之「土地法」及「土地法施行法」修訂案，參酌當時實施有效之「土地政策戰時實施綱要」等研議處理後，呈請行政院核轉立法院審議。立法院特成立土地法委員會專責進行。經五閱月之會商研討，擬就「修訂土地法」草案及「修訂土地法施行法」草案，經立法院通過後，國民政府於三十五年四月二十九日公布施行。

「修訂土地法」對已經爭議最多之土地稅累進問題，則採納「戰時徵收土地稅條例」之累進課徵制，將地價稅之基本稅率定為千分之十五，以後超過累進起點地價每百分之五百，即遞加至千分之五十為止。土地增值稅按增值倍數計徵：按百分之二十、四十、六十、八十累進課徵，並課徵定期增值稅。

政府遷臺後，國際情勢發生變化，乃於民國四十四年三月十九日再度修正「土地法」第十八條，不再堅持須有「平等互惠條約」國家之外國人始可在我國取得或設定土地權利。

另關於土地測量、土地登記、農地管制及通盤性之改進工作，「土地法」原規定已有難以適應現實需要之處，內政部自民國五十七年起，即開始研議修訂，惟以土地問題複雜，各方意見紛繁，多次會商，獲致初步結論，先後於五十九年、六十二年及六十三年六月十日、九月二十日四次呈報行政院。行政院又經數次會商，於六十四年一月三十日提經院會通過。二月六日函送立法院審議。計共修訂條文十二條、增列十三條，共二十五條。立法院於七月十五日通過，總統於二十四日公布。計修訂條文十二條，增列條文九條，共二十一條。與行政院原送審議條文變更最多者，為第三十條關於農地繼承問題及第三十四條之一關於共有土地之處理問題。



第三章 土地行政機關

第一節 中央地政機關

一、民國初年之中央地政機關

民國初建，土地行政由內務部主管。民國二年秋，該部設置全國土地調查籌備處，擬定工作大綱，旋以改擬「經界法」而告裁撤。四年一月設全國經界籌備處；六月成立全國經界局，內設總務、調查、測文三處，（註二八）派員赴各國調查研究，並參照我國史實，完成經界三書。一為「中國經界紀要」，二為「各國經界紀要」，三為「經界局法規」草案；其法規草案甚具規模，為此後舉辦土地測量、實施地政之重要基礎法案。（註二九）嗣並設立京兆分局；次年又設立涿良分局，逐步實地進行土地測量。惟以地方士紳及地主反對，發動抗拒，若干省區亦通電請停辦，乃於五年七月十一日裁撤全國經界局。九年，北京政府又以「事屬重要」，復令恢復設立，仍以各地地主豪紳反對，不數月又復裁撤。惟黑龍江省及江蘇省之寶山、崑山、南通，浙江省之桐鄉、黃巖等地，仍續辦理土地測量。

二、奠都南京後之中央地政機關

國民政府奠都南京後，於內政部下設土地司，主管全國土地行政事項。依民國十七年三月三十日公布之「內政部組織法」，土地司之職掌為關於：（一）土地之測量調查登記。（二）土地之收用。（三）地權限制及分配。（四）水利調查、測繪及水源、水道之保護修濬。（五）水災之防禦及救濟等事項。（註三〇）

民國十九年六月「土地法」公布，該法規定：中央地政機關直隸於行政院，對於地方地政機關有監督指揮之

責；地方地政機關爲省地政機關及市縣地政機關。行政院乃於二十一年一月，成立中央地政機關籌備處，（註三一）惟「土地法」尙未施行，故經行政院第二十七次會議決議，有關籌備處各項業務仍暫交內政部接管。八月，國民政府令廢止中央地政機關籌備處。十月修訂「內政部組織法」，在該法第十條中明定在中央地政機關未成立前，各項土地行政及土地調查、測量、登記及估價事項，暫由內政部土地司掌理，司設四科，該土地行政事務分由第一、二科暫爲兼理。（註三二）二十五年「土地法」開始施行，中央地政機關則未依法成立，但將內政部之土地司改稱地政司，並將原分二科辦事，改爲四科。（註三三）

三、地政署及地政部之成立

民國三十年七月，國民政府於內政部地政司之外，另設地價申報處，籌辦全國地價申報事宜。十二月，中國國民黨第五屆九中全會決議：「爲遵行國父平均地權之遺教，實行土地政策，行政院內亟應有主管土地行政專管部之設置。惟著手伊始，業務宜力求切實，組織可以簡單，擬先設置地政署，直隸於行政院。業務以掌理地籍、地價及土地使用爲主。對於地價申報與有關地政之調查統計事項，尤應著手進行。」（註三四）三十一年六月九日，國民政府公布「地政署組織法」。二十二日，地政署正式成立，並將內政部地政司及地價申報處同時歸併地政署。署內設總務、地籍、地價、地權處四處。茲將各業務處職掌綜列如次：（註三五）

（一）地籍處：掌握土地測量、土地登記、土地圖冊保管、土地調查、土地重畫、公有土地清理等有關地籍事項。

（二）地價處：掌理規定地價、地價申報規畫、土地改良物估價、地價等則標準之擬定、地價冊編製之督導等有關地價之事項。

（三）地權處：掌理地權調整規畫、地權訴願、土地徵收、土地使用、土地金融督導等有關地權事項。

民國三十六年七月十九日，國民政府公布「地政部組織法」，將地政署改組爲部。部下設地籍、地價、地權、地用、總務司五司。其中四司職掌如次：（註三六）

(一)地籍司：掌理土地測量、土地登記、土地圖冊之保管、公有土地之清理及其他有關地籍事項。
(二)地價司：掌理關於規定地價、土地改良物估價、地價等則標準之擬訂、地價冊編製之督導及其他有關地價事項。

(三)地權司：掌理關於地權調整之規畫、地權訴願處理、土地徵收、土地金融之指導及其他有關地權事項。

(四)地用司：掌理關於土地調查、土地使用統制、土地重畫、土地暨房屋租賃管制及其他有關地用事項。

地政部除設五司外，並得設中央土地測量隊及其他附屬機關，必要時得設各種委員會。

四、再恢復內政部地政司

民國三十八年四月，中央政府南遷廣州，裁撤地政部。依五月二十四日修正公布之「內政部組織法」設地政署，掌理全國土地行政事宜，並將原內政部之方域及營建司兩司業務，併入地政署掌理。八月二十四日行政院第八十五次院會通過，將地政署縮編為地政司。其後於四十五年四月、十二月及五十二年二月三次修正「內政部組織法」，仍維地政署之規定，實際仍設地政司。（註三七）

臺灣地區經濟快速發展，各項建設日多，地政及營建業務急劇增加，故於民國六十一年間，曾將地政司所管部分營建業務畫出，另行成立營建小組辦理。六十二年七月十三日修正公布「內政部組織法」，刪除地政署，增加地政司及營建司之設置，十一月一日成立營建司，接管原由地政司掌理之營建業務。地政司之職掌為關於：

(一)土地測量、登記及測量人員之管理事項。

(二)規定地價、土地改良物估價及估價人員之管理事項。

(三)平均地權政策之督導實施事項。

(四)地權調整之規畫、督導事項。

(五)土地重畫之策畫、督導事項。

(六)土地徵收、公地撥用及地方公地管理事項。

- (七)土地租賃、管理及扶植自耕農事項。
- (八)土地使用計畫之編定及督導事項。
- (九)區域綜合開發計畫之規畫、督導事項。
- (十)全國疆界及行政區域之規畫、勘測事項。
- (十一)水陸地圖及標準地名之審議、釐訂事項。
- (十二)其他地政事項。

民國七十年一月二十一日，「內政部組織法」再次修正公布，增設職業訓練局，並將營建司改制為營建署。地政司職掌之「關於區域綜合開發計畫之有關事項」，改歸營建署主管。

五、成立地政資料中心

內政部為求國家土地政策之積極規畫推動，並運用電腦及最新科技方法，迅速處理各項地政資料，以供有關機關研究規畫國家發展建設計畫，於民國六十七年一月成立地政資料電子處理研究小組，由地政司長主持邀請學者專家及有關機關代表參加。先研訂數值地籍測量及籌畫推動地籍總歸戶，繼而擴大研究範圍。為期全面改進地政作業、提高行政效率、迅速完整的提供土地測量、地籍歸戶及地形、地物、都市建設等地理資訊，乃在地政司之外，另成立地政資料中心。

民國六十九年一月，內政部將地政資料電子處理研究小組改組為地政資料中心籌備處。七十年三月成立內政部地政資料中心，並仍由地政司長兼任中心主任，內設四科辦事：第一科為企畫科，負責各種近程遠程業務之設計規畫事項；第二科為作業設計科，負責各項作業之規畫與系統程式之設計事項；第三科為機器操作科，負責各項資料之輸入輸出與電腦及繪圖儀器之操作處理事項；第四科為資料管理科，負責各項硬體軟體及對內對外資料之收集、交換、分配、管理事項。（註三八）地政資料中心之重要任務訂為十六項，以為十年期間之工作目標：

（註三九）

(一)地方性地政資料電子處理業務：

1.地籍資料電子處理作業（即土地登記電腦化）。

2.數值地籍測量及管理作業。

3.農地重畫電腦作業。

4.市地重畫電腦作業。

5.規定地價電腦作業。

(二)全國性地政資料電子處理業務：

6.全國性地政基本資訊系統。

7.區域性土地基本資訊系統。

8.土地測量成果管理系統。

9.全國地名資訊系統。

(三)行政管理電子處理業務：

10.基本圖管理系統。

11.全國土地行政管理資訊系統。

12.基層土地行政管理資訊系統。

13.地政資料縮影管理系統。

(四)配合性業務：

14.地政人員電腦訓練與講習。

15.租購儀器設備。

16.協調各級地政機關設置地政資料電子處理專責單位或人員。

第二節 省地政機關

民國初年，各省之地政機關因業務重點不同，其名稱職掌不一。邊遠省分重在移民墾殖，乃設墾務機關，掌理地政事宜，如察哈爾省之墾務總局、黑龍江省之清丈兼招墾總局、江西省之墾務總局等是。部分省區則以賦稅短絀，謀清地籍，乃設立清丈或清賦機關，掌理地政事宜，如福建省成立土地調查籌備處、陝西省設清查田賦籌備處、廣西省設清賦總局、吉林省設土地清丈局、遼寧省設官地清丈局、廣東省設清理官產處。（註四〇）

民國十五年，廣東省設立土地廳。次年，浙江省設地政廳。十七年，江蘇省設土地整理處，又改名土地委員會。同年，江西亦成立土地局。自此各省地政機關陸續成立，但無統一規制。二十三年三月，內政部擬定「各省市舉辦地政程序大綱」，由行政院通令各省市辦理，規定：「關於地政事宜，暫由民政廳設科兼辦，於必要時，得設土地局，直隸省政府。」此為調整省市地政機關之首次措施，江蘇、安徽、江西、廣西、甘肅等省皆照辦。

（註四一）

民國二十五年二月為配合「土地法」及「土地法施行法」之開始施行，國民政府同時公布「各省市地政施行程序大綱」，對省市地政機關重行調整。規定省已設專管地政機關者，一律改稱地政局；尚未設立者或由民政廳設股辦理者，應改設科辦理。惟財力不足之省分得專案呈准，維持現狀；其由財政單位辦理者應畫歸民政廳辦理。至此各省地政機關之組織職權及隸屬關係，漸趨統一。（註四二）三月，行政院又頒行「省地政局組織大綱」，規定「以爲省地政局組設之依據。三十一年地政署成立，八月十四日行政院另頒「省地政局組織大綱」，規定省設地政局，隸屬省政府，設局長、副局長綜理全省土地行政事務，對省地政局之組織職掌有更具體之規定。（註四三）依該大綱規定該局得分設三科或四科辦事，並得設測量隊，於辦理地籍整理之縣得設縣地籍整理辦事處。迄抗戰勝利，各省多已設立地政局，惟尚有部分隸屬於民政廳者。

臺灣省光復後，初設行政長官公署，在公署民政處下設地政局，主管全省土地行政事項。民國三十六年省政府成立，民政處改為民政廳，地政局仍隸民政廳，局下設土地測量總隊。六十七年，為改進地政業務，內政部擬定「土地行政改進措施」，行政院核定實施。依該改進措施，臺灣省地政局應升格為省政府二級機構。臺灣省政府據此擬定「臺灣省地政處組織規程」及編制表，經行政院核定後，於六十八年七月一日將原民政廳地政局升格為臺灣省政府地政處，處下仍設土地測量總隊及土地重畫規畫總隊各一。（註四四）

第三節 市地政機關

民國十一年，廣州市設立土地處，為我國市設地政機關之始。十五年，該處改稱土地局。次年，國民政府於上海、南京二市同時設立土地局。十七年，北平、天津亦分別設土地局。翌年，漢口、青島亦相繼設立土地局。惟以人才、經費兩缺，業務無法開展，北平、漢口、青島之土地局於十九年撤銷。二十年及二十一年，天津、南京二局亦相繼撤銷。土地局撤銷後，地政業務有在財政局下設科辦理者，有另設土地登記處者，有另設土地測量隊者，亦有改歸民政局辦理者。（註四五）二十三年，中央制訂「各省市舉辦地政程序大綱」。依該大綱規定，市地政暫由財政局設科兼辦，必要時得設土地局。二十五年二月二十二日，國民政府公布「各省市地政施行程序大綱」，對於市地政機關之設立重新規定如次：（註四六）

- （一）市已設立專管地政機關者，應即改為市地政局。
 - （二）市由財政局設股辦理地政者，應改為設科辦理，但因財力不足，得專案呈准，暫維現狀。
 - （三）市由其他局辦理地政者，應畫歸財政局辦理。
 - （四）市未設立專管地政機關者，由財政局設科辦理，但因財力不足，得專案呈准暫緩設置。
- 抗日戰爭爆發後，政府西遷，重慶、成都、自貢、長沙、衡陽、桂林、貴陽、蘭州、韶關等地先後設市。除

重慶爲直轄市，設地政局外，其他各市則設地政科，直隸市政府。至民國三十五年，各市地政機關多已擴增或改設爲地政局。

臺北市在光復初期，原爲省轄市，地政業務設科辦理。民國五十六年七月，升格爲直轄市後，地政科改爲民政局地政處；至五十九年九月，地政處升格，直隸於市政府，於處下並設置若干地政事務所，分地區辦理土地登記及複丈鑑界業務。另設測量大隊，辦理該市有關土地測量、戶地測量、地籍圖重測等業務。嗣爲推展土地重畫，於六十年設立市地重畫委員會，直隸市政府，至六十六年一月該委員會裁撤，另於地政處下設置土地重畫大隊，掌理土地重畫業務。

高雄市於民國六十八年七月改制爲直轄市，原設之地政科亦同時改爲地政處，爲市政府直屬機關。處下亦分區設立地政事務所，辦理土地登記及土地複丈鑑界業務。另設土地測量重畫大隊，辦理土地測量及重畫業務。嗣以工作繁鉅，於七十年一月分設高雄市土地測量大隊及高雄市土地重畫大隊，分別辦理該市之土地測量及重畫業務。

第四節 縣地政機關

縣之地政機關，清代卽極不一致。民國初年亦仍其舊，名稱隸屬均甚紛歧，有設土地清丈處者，有設清丈田畝處者，有屬縣政府者，有屬省財政廳者，亦有屬省民政廳者。民國十七年九月，國民政府公布「縣政府組織法」，始規定縣政府於必要時，可呈請省政府設置土地局。廣東省卽先後於民國十五年至二十三年間，在中山、始興、番禺、南海等十餘縣設立土地局；江蘇省政府亦於二十五、六年間，在無錫、鎮江、上海、南匯、奉賢、南通等縣設立地政局。二十六年六月，行政院公布「縣政府裁局改科規則」，未規定設置獨立之地政機關。至二十八年九月，國民政府公布「縣各級組織綱要」，規定縣政府得依實際需要設置地政科，辦理全縣土地行政事

務，是爲縣地政機關隸屬及名稱統一之始。（註四七）

民國三十一年二月，行政院公布「各省地價申報縣市辦事處組織規程」，規定在辦理地價申報及地籍整理期間，得依上開規程設置辦事處，但均隸屬於省地政局，且爲臨時性機構，於業務完成後，仍應移由經常性之地政科辦理。（註四八）

臺灣省各縣市在光復以前，土地事務之管理係歸總務課下之地理系辦理，光復後改爲獨立之管理課。民國三十五年三月，各縣市政府成立地政科，科下初設地籍、地價、地權三股，後又增設地用股。陽明山管理局則僅設地政股，隸屬行政科，辦理地政事務。至各縣市之土地登記及土地測量等實際業務，則視轄區大小及業務繁簡，分別地區設置地政事務所一至八所，分區辦理。各地政事務所受縣市長之命令及地政科之指揮監督，所內並分設登記、測量、地價、地用等股辦事。各鄉鎮公所在民國四十年前後，爲辦理土地改革工作，曾設置地政幹事一至三人，旋即裁撤，有關地政事務則由民政課兼辦。（註四九）

第四章 地籍整理

第一節 土地陳報與推收

我國歷代對土地經界之釐正，政府與民眾均極重視，惟採行方法不一，制度未立，迄明代洪武年間：「度量田畝方圓，次以字號，悉書主名及田之丈尺，彙編爲冊，狀如魚鱗，號田魚鱗。」後又詔令：「另編黃冊，詳具各舊管、新收、開除實在之數。凡質賣田土，備書稅糧科則，官以籍記之，勿令產去稅存。」至此，坵領戶冊（即魚鱗冊）和戶領坵冊（即黃冊）之制度建立。萬曆年間又「詔令各州縣，普行履畝丈量，修訂魚鱗冊，三載始竣事」，此爲又一次最完整之地籍整理。

清代仍沿魚鱗冊及黃冊之制，惟歷久未再全面清查整理，地形、地物固多變化，而戰亂、災害、人事變遷亦多，迄晚清，地籍已甚紊亂。民國以來，雖先後有全國土地調查籌備處及全國經界局之設置，惟以政局不靖，又受阻於地主豪紳之阻撓，亦不果行。國民政府奠都南京以後，鑑於土地測量之緩不濟急，又迫於地籍賦籍之紊亂嚴重，乃於民國十八年決定舉辦土地陳報，即仍沿用明魚鱗冊之編查方法，進行簡易的地籍整理，自二十年起，由江蘇省江寧縣首先開辦。（註五〇）

民國十九年公布之「土地法」固明定：「未經依法爲地籍測量之土地，不得爲所有權之登記。」惟地籍測量涉及專門技術及儀器設備，非短期內匆促可成，故二十三年五月全國財政會議通過「土地陳報綱要」，詳訂先行辦理土地陳報之具體辦法，通令全國實施。但於其中特別規定：「已舉辦清丈登記，或已著手清丈而在三年之內可期完成者，得免辦土地陳報。」迨對日抗戰開始，歲出激增，急須清理賦籍，增裕稅收。國民政府復於三十年

督令各省積極辦理土地陳報，限於三十一年十二月底以前全部完成，以貫徹田賦徵收實物政策。（註五一）

土地陳報又稱「地籍整理之簡易程序」，雖無地籍測量及土地登記之確實效果，但亦有其必經之程序：

(一)畫界分段：以縣之全境為範圍，以鄉鎮為單位，先畫清鄉界，再以自然地形畫定段界，每段以一千至三千畝為度，並以圖幅控制每坵每段以至全鄉鎮之土地面積。

(二)編造圖冊：先由業主插標，標明土地座落、面積、業主姓名及住址。再由編查人員逐坵據以繪圖、編號、查記，並繪坵形於圖上，記載面積、業主姓名於冊籍上。

(三)業戶陳報：按戶分發陳報單，由業主按坵填寫並檢同有關契證，向主管機關陳報；亦有部分地區按鄉鎮或按縣市分坵統填一併陳報者；並同時申報地價。

(四)審核、複查、抽丈：依業戶填報結果，先予審核並驗還契證，對陳報有異議者即派員複查，或抽查丈量。

(五)公告：將審核及複查抽丈結果，於適當地點公告一個月，供業主閱覽。如無異議，即據以編造賦冊。

(六)統計：分鄉鎮、地目及地價等級予以統計。

(七)改訂科則：係以地價為準，並參考其收益，算定每坵土地之地價，並釐訂其賦額。

(八)造冊：依陳報單歸戶後據以編造戶領坵冊，再依戶領坵冊編造田賦徵收清冊。再將陳報單按坵號排列，並裝釘以代替坵領戶冊。

(九)頒發土地管業執照：依坵領戶冊，按坵填發土地管業執照，對原有地無糧、或有糧無地等均不予追究。

土地陳報完成後，凡土地所有權移轉，無論買賣、繼承、分析、合併、交換及贈與等均應由受讓人申請推收過戶，土地設有典權而變更者亦應陳報。民國二十三年，行政院訂頒「土地陳報綱要」，開始辦理土地陳報之同時，即明令須辦理土地推收。二十九年，行政院又訂頒「田賦推收通則」，至三十一年十月又修訂該通則，規定推收工作應由縣市田賦管理處設科辦理，但已設有地政局科之縣市，該推收業務即由地政局科辦理。重要內容如左：（註五二）

（一）申請推收：土地權利移轉日起三個月內，受讓人應填具申請書，連同產權證件，申請推收。逾期申請，得處契價千分之十六罰鍰。

（二）審查：鄉鎮公所應派員為土地產權移轉監察人，負責審查監證，並按月彙報縣市田賦管理處。原繳契紙，於推收過戶完畢後，蓋印發還。

（三）外國人或教會取得永佃權之土地，亦應辦理推收，但經查明對國防或公共建設有妨礙者，得呈請上級機關，拒絕推收。

（四）更改底冊及執照：准予推收過戶後，應分別改註糧戶有關底冊，換發新管業執照，並應繳工本費。

第二節 地籍測量

一、各省市之地籍測量

民國二十三年三月二十四日，行政院公布「各省市舉辦地政程序大綱」，內政部隨即公布「土地測量實施規則」及「各省陸地測量局協助各省土地測量辦法」，對各省市實施土地測量之具體方法與步驟詳予規定。至地政署成立，於三十三年二月十二日，重新訂頒「地籍測量規則」，從此以「地籍測量」代替「土地測量」，意義更臻明確。對施測之程序與方法，圖幅之畫分與連接，比例尺度之決定，亦予明文規定。度量用公尺，面積以畝為單位。（註五三）迄六十四年，為適應地籍圖重測，並配合「土地法」新訂第四十六條之一、二、三各條，內政部乃於五月二十六日將該規則予以全面檢討修訂，並增列「地籍圖重測」一章。

民國初年，各省市之土地測量曾由參謀本部規畫，督由各省辦理，以應軍事需用為主要目的。民國四年，全國經界局曾在河北、河南等省擇地辦理土地測量，以政局變化不果。十三年，廣州市及廣東省亦曾擇地舉辦，亦因政局變化而停頓。國民政府奠都南京之初，曾擬舉辦簡易之土地清丈，因辦法過於簡陋紛歧，而無效果。迨內

政部於二十三年訂頒「土地測量實施規則」以後，江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、福建、廣西等省及南京、上海、北平、天津、青島等市相繼開始進行，但均限於重要都市地區。其中江西省之南昌等十一縣、江蘇省之無錫縣、浙江省之平湖縣，以及南京、昆明二市，並曾採用航空攝影測量方法辦理。（註五四）

抗戰期間，部分省市以淪陷或軍情緊急而停辦土地測量。後方多數省市則依民國三十二年十一月三十日立法院通過之「戰時地籍整理條例」積極辦理。（註五五）抗戰勝利後，各省市續辦地籍測量工作，據地政部統計，迄三十七年六月全國已開辦地籍測量者，有二十二省七市；已測量完竣之土地面積二億三千一百四十八萬三千市畝（折合一千五百四十三萬一千八百餘公頃），約占各該省市面積百分之三，僅占全國總面積百分之一點三。地政部為迅速推展地籍測量，曾籌辦全國性土地航空測量，但未及實現。（註五六）

二、臺灣之地籍測量

臺灣之地籍測量始於清光緒十二年（一八八六），時臺灣巡撫劉銘傳成立清賦總局及臺北、臺南二清丈局，辦理清丈，完成清丈者即發給業主土地證券。日據時期於光緒二十四年（一八九八）制訂「地籍測量規則」及「土地調查規則」。二年後又制訂「三角測量規程」。以日本海軍在臺中公園測設之天文原點，為地籍測量原點，進行施測。宣統元年（一九〇九），又舉辦林野調查與林野整理。民國十五年又進行官有土地調查、集團土地調查及山地利用調查等，日人之土地測量，原屬土地調查之部分，故二者常配合進行。對於測量完竣之土地，其異動探當事人申告主義，且後以第二次世界大戰爆發，日人無暇管理，地籍遂趨紊亂。日人所測地籍原圖，原集中於臺北總督府統一保管，另複製地籍圖乙份交由各縣市地政機關應用，而該地籍原圖在大戰中為空襲炸燬。（註五七）

臺灣光復後，政府於民國三十五年五月起，就各縣市所有之複製地籍圖，實施抽查校訂，並與土地臺帳及土地登記簿相互核對，至八月底全部辦理完成，計臺灣省當時完成校訂之地籍圖有二萬三千五百零三幅，十二萬二千七百零三筆，土地臺帳一萬五千四百四十五冊。辦竣地籍測量之土地面積一百三十一萬九千八百一十三公頃，僅及臺灣總面積百分之三十六點七。後以人口逐年增加，海埔地、山坡地及河川地次第開發，地籍測量工作亦逐

年擴展，至民國七十年底止，臺灣地區已完成地籍測量之土地面積一百七十五萬二千三百零五公頃，較之光復時，增加百分之三十三點一六。占當年臺灣總面積百分之四十八點六八。（註五八）

三、臺灣之地籍圖重測

臺灣省及臺北、高雄兩直轄市之地籍圖原係複製而成，又以使用過久，摺疊破損，圖紙伸縮，極不確實，既不足適應行政管理之需要，民間界址糾紛亦難以鑑定息爭。內政部於民國六十三年，會同有關機關擬訂「臺灣地區土地測量計畫」，擬從三角點檢測、基本地形圖測製、地籍圖重測等三項工作，全面進行，以建立完整之土地測量資料。（註五九）該計畫經行政院於六十四年三月核定後，分三期實施，預定於十三年內完成。並由內政部成立臺灣地區土地測量規畫小組，負責全程業務之規畫、協調及督導實施。

地籍圖重測為測量計畫中最繁重之一項，自民國六十五年度開始，第一期五年計畫，重測地區原訂為臺北市與與臺灣省四省轄市及十一縣轄市之都市計畫地區，共約五萬九千七百九十二公頃，一百零三萬一千七百六十筆（宗）。內政部為推展此一計畫，先於民國六十四年修訂「土地法」，增列條文，並修訂「地籍測量實施規則」，增列地籍圖重測專章，以為辦理之依據。另委託國立成功大學及私立中國文化大學，辦理測量人員訓練，增加省市測量總隊及市測量大隊編制，提高測量人員素質，並添購新式儀器及推展數值化測量與電腦製圖。惟因重測時發生面積增減及界址糾紛，調解協調不易，故進度甚緩。截止七十年六月原預定年度結束時，僅完成重測面積三萬八千四百七十一公頃，占預定完成面積百分之六十四點三四；完成筆數九十五萬二千零七筆，占預定筆數百分之九十二點二七。且各該地區都市計畫範圍不斷擴大，土地因建築使用而移轉分割筆數急增，故實際完成數量尚不及當時都市計畫範圍之半數。內政部擬定第二期四年計畫，除賡續辦理未完成部分，並擴展至急需重新測製地籍圖之市鎮。另擬訂計畫，加強推展數值地籍測量及電腦繪圖，使地籍測量與資料管理更臻科學化。

（註六〇）

第三節 土地登記

一、土地法實施前之土地登記

自明代建立「魚鱗圖冊」、「黃冊」及「推收過戶」制度以後，始有較完整之土地登記。清季另增「稅契」及「驗契」之制，地權移轉變更，須持契約向主管機關驗查並加蓋官印，繳納契稅，其主要目的，在徵稅與辦理土地登記，與確定土地產權之目標未盡相同。

民國三年，北京政府先後頒布「稅契條例」及「驗契條例」，仍均以稅收為目的。十一年五月，北京政府司法部頒布「不動產登記條例」，分總綱、登記簿冊、登記程序、登記費、附則等五章，凡一百五十二條，是為我國土地登記法制之嚆矢。繼又頒布該條例施行細則、登記通例及「地方審判廳登記處規則」，並規定全國分三期施行。惟以政局不清，各省又以籌備不及或經費無著為由，而不果行。（註六一）

民國十六年八月十二日，國民政府通令，在新法未定頒前，「不動產登記條例」仍可繼續沿用。十八年五月及十九年六月，「民法」及「土地法」先後公布，對於不動產登記，均採絕對效力制。惟在未辦地籍測量之地區，則仍按「土地陳報」及「田賦推收過戶」辦法繼續辦理。

二、土地法規定之土地登記

民國十九年六月三十日，國民政府公布之「土地法」，土地登記列為第二編，分五章，凡一百零九條。二十四年四月五日「土地法施行法」公布，仍列專編共十八條。所定土地登記採德國制及托崙斯制之特點，實施全面性強制之權利登記制度。對於登記之申請，採實質審查主義；登記簿採物之編成主義；既完成之登記，採絕對效力主義。所為之土地登記具公信力，可以對抗任何未登記之權利關係。如因登記機關之錯誤或遺漏，致當事人權利受損害者，國家負賠償責任。「土地法」又規定於申請登記時，應同時申報地價，並以之為繳納規費及課徵地

價稅與土地增值稅之依據。

「土地法」所定土地登記制度，其登記手續甚繁，且地籍測量進度緩慢，故於民國三十二年十一月三十日，另行訂頒「戰時地籍整理條例」，明定地籍整理之程序爲：1. 土地測量。2. 土地登記。3. 規定地價。將土地登記程序定爲：1. 調查地籍並分發登記聲請書。2. 定期收件。3. 審查公告。4. 登記、發給書狀並造冊。手續大爲簡化。

民國三十五年四月二十九日修正公布之「土地法」，對土地測量及登記，即採「戰時地籍整理條例」之簡化程序，將原「總則」編之「土地測量」章移列於第二編，並將第二編改爲「地籍」，明定「地籍整理之程序，爲地籍測量及土地登記」。並將「土地總登記」及「土地權利變更登記」分章規定，將所採全面性強制之權利登記制度，充分顯示於有關法條之中。（註六二）地政署又於十月二日訂頒「土地登記規則」，詳定登記之具體程序、書表格式等，土地登記法規始臻完備。各省市凡依法完成地籍測量之土地，即依該規則辦理土地總登記。完成總登記後，其有權利移轉變更者，辦理權利變更登記。至三十七年底，已有江蘇等二十省七市積極進行地籍測量登記，其辦竣土地登記之土地已達二億三千一百四十萬餘市畝，約占各該省市面積百分之三左右。（註六三）

三、臺灣之土地登記

清光緒十一年（一八八五），臺灣建省，翌年成立清賦總局，清丈土地，並隨即發給業主丈單及清賦驗證。日據時期於光緒二十六年（一九〇〇）制訂「臺灣不動產登記規則」及「土地登錄稅規則」。民國十一年，日本「民法」及「民法施行法」與「不動產登記法」開始於臺灣實施後，臺灣之土地登記制度亦隨採行契據登記制，只須契約之雙方當事人申請登記，登記機關即應受理，但其登記效力，不能對抗第三人，不具公信力。如有錯誤或遺漏，登記機關亦不負賠償責任。

民國三十四年臺灣光復，我國法律亦自同年十月十六日起在臺灣生效，應依「土地法」規定辦理土地登記。雖日本之土地登記制度與我國不同，但其測量方法與程序尚符我國「土地法」之規定，乃經臺灣省行政長官公署

擬訂「臺灣地籍釐整辦法」，報經行政院於三十五年十一月二十六日核定實施，其要點如次：（註六四）

（一）光復前日本政府已辦之地籍測量，如合於「土地法」第四十四條之規定，視為已依照「土地法」施行地籍測量。其原有地籍圖冊與地籍測量規則之規定不符者，應由主管地政機關更正之。未辦地籍測量之地區，由地政機關依照「土地法」及其他有關法令，辦理地籍測量及土地總登記。

（二）在光復前日本政府已辦不動產登記之區域，不動產權利人應將所持「土地登記濟證」，向主管地政機關繳驗，經審查、公告無異議後，換發土地所有權狀，或他項權利證明書，並編造登記簿。換發土地權利書狀之地區，視為已依照「土地法」辦理土地總登記。

（三）在光復後，土地權利之取得、設定、移轉、變更或消滅，應由主管地政機關，依照「土地法」及其他有關土地登記法令，辦理土地登記。非經登記不生效力。公有土地應由主管地政機關清理，並編造清冊。

臺灣省行政長官公署又依前述釐整辦法之原則，於民國三十六年五月二日制訂「臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法」，以為執行之依據。

此項土地權利憑證繳驗工作，實際上自民國三十五年四月間即已開始，除由縣市政府地政課主管其事外，又於臺北等七縣設土地整理處，若干鄉鎮設分處，受理憑證繳驗。十月各縣市地政課改為地政科，各土地整理處亦改為地政事務所，繼續辦理。憑證繳驗完成後，於三十六年二月起分鄉鎮辦理公告，至六月公告期滿，權利確定，隨即編造土地登記簿並另發給土地所有權狀。臺灣之土地總登記乃告完成。計辦竣土地總登記二百九十七萬二千一百一十三筆，一百三十三萬六千四百七十七點五八八〇甲。其中屬於公有者六十八萬八千零六筆，三十八萬三千二百六十三點三八四三甲；占已登記土地總面積百分之二十八點六八；屬於私有者三百二十八萬四千一百零六筆，九十五萬三千二百零四點二〇三七甲，占已登記土地總面積百分之七十一點三二。（註六五）

尚未依法辦理總登記之土地，經陸續辦竣地籍測量者，則均依法定程序，隨即辦理土地總登記。據內政部統計，至民國七十年代，臺灣地區已完成土地總登記之土地，有一百七十五萬二千三百零五公畝，占臺灣土地總面

積百分之四十八點六八。在臺灣省境內者，有一百七十一萬二千四百七十二公頃，占該省總面積百分之四十八點一四。在臺北市境內者，有二萬四千八百九十公頃，占該市總面積百分之九十一點四六。在高雄市境內者有一萬四千九百四十四公頃，占該市總面積百分之九十七點三九。（註六六）

四、土地登記之改進

臺灣地區土地及建築改良物之新增、新建及權利之取得、設定與移轉變更登記案件，急劇增加，地政機關業務負荷日重，民眾亦感手續繁複，政府乃全面檢討改進土地登記作業及有關書表格式，其要項如次：（註六七）

（一）簡化申請登記書表：申請登記之書表，地政署於民國三十五年原定為四種，內政部於五十六年改為六種。後連同稅捐機關依「契稅條例」所定之公定契約，一併研究改進，簡化為三種。

（二）修訂土地登記簿格式並重新編造：民國三十五年地政署所定土地登記簿格式，係依中文直寫同頁分欄方式，使用不便。內政部研究改為橫書式，分土地標示、所有權、他項權利三欄，分頁並列。並自六十一年十一月起，重新編造，改用新格式。

（三）簡化繼承登記手續及書表：申辦繼承登記，每多紛爭，內政部於民國六十二年十二月十五日訂頒「辦理土地或建物繼承登記注意事項」，將有關書表及手續大幅簡化。迨六十九年通盤檢討修訂「土地登記規則」時，復將該注意事項重點，納入新規則成為定制。

（四）清理並協助處理祭祀公業土地：祭祀公業，日據時期以「習慣法人」視之，我國法律則解為「共同共有」。年代既久，紛爭愈多。內政部於民國七十年四月三日訂頒「祭祀公業土地清理要點」，督促各祭祀公業管理人等，限期申報並協助清理。

（五）加強管理土地登記專業代理人：日據時期有土地代書士，光復後為配合釐整地籍之需要，於民國三十五年八月訂頒「臺灣省土地代書人管理規則」，加以管理。後以良莠不齊，五十七年由行政院明令廢除。由內政部於六十七年七月訂頒「特約土地登記代理人暫行規定」，以公設代書方式，加強各地政事務所內部為民服務工作，

並同時研訂「土地專業代理人管理辦法」，於七十年六月二十二日公布，並洽考試院舉行特種考試。

(六)辦理土地登記簿縮影：爲確保地籍資料之真確，避免人民權益受損，內政部於民國七十年八月訂定「臺灣地區全面建立土地登記簿縮影系統實施計畫」，並研訂電腦檢索作業系統，以便實施。

五、土地登記規則之修訂

民國六十四年六月「土地法」修訂有關土地登記之規定，多有變更，內政部乃於六十七年七月成立修訂土地登記規則研究小組，專責研究，至六十九年一月二十三日完成修訂，發布實施，並明定於三月一日開始實施。

(註六八)



第五章 農地改革

第一節 推行減租保佃政策

一、二五減租與三一減租

民國十五年一月，中國國民黨第二次全國代表大會決議：「建議政府規定最高地租。」乃從限制農地地租、減輕農民負擔、保障農民佃權著手，以漸幾於耕者有其田。十月，中國國民黨中央委員會召開各省區代表聯席會議，政綱中明定：「應減輕佃農佃租百分之二十五。」十八年六月，中國國民黨三中全會又決議推行「二五減租案」。於是浙江省政府首先據以訂頒「浙江省佃農二五減租暫行辦法」，率先實行，即規定佃農繳付地主之地租，自當年起減繳百分之二十五。隨之，廣東、湖南、湖北、江蘇等省亦相繼推行。惟以地主反抗甚力，除浙江外，其餘各省鮮有成效。

民國十九年六月「土地法」頒布，規定耕地地租不得超過正產物年收穫總量千分之三百七十五，原約定超過者，減為千分之三百七十五，不及者依其約定。但「土地法」公布尚未施行，故內政部又於二十一年頒布「保護佃農辦法原則」，（註六九）明定租額不得超過千分之三百七十五，並嚴行禁止包佃包租、預徵地租和押租金等。除地主收回自耕或移轉自耕農外，不得任意撤佃。收回耕地再出租時，原承租人有優先承租權。耕地出賣或出典時，原佃農有優先承買承典權。以阻力過大，推行仍少實效。迄抗日戰起，各地糧價飛漲，而地主加租加押更盛，嚴重影響農民生產意願，廣東省乃於二十九年，在南雄等四縣首先依「土地法」執行減租。湖北省亦於次年四月訂頒「湖北省減租辦法」，在恩施等八縣推行減租，三十一年再擴及鄖西等六縣。（註七〇）

民國三十五年四月，「土地法」修正公布，爲配合全面規定地價，實施平均地權，乃將耕地地租規定不得超過地價百分之八。但各地仍多未完成規定地價，執行困難，乃於三十六年經國防最高委員會會議決定：「各地耕地佃農應繳之地租，暫仍依正產物千分之三百七十五計算，」並由行政院於同年三月二十日通令各省照辦。（註七一）十月，行政院訂頒「綏靖區土地處理辦法」，規定凡經共軍盤據而收復之地區，應實行減租，減租後其租額不得超過各該耕地正產物年收穫總量三分之一，故又稱爲「三一減租」。三十八年，西南軍政長官公署亦在川、康、滇、黔四省厲行「二五減租」，並同時辦理租約登記，規定租約一律辦理換訂，原無租約者亦須新訂，其租額一律照原租額減低百分之二十五。（註七二）

二、臺灣省之公地放租

臺灣在日據時期，日方控制之耕地甚多，計臺灣拓殖會社及各糖業會社所有之土地十二萬一千零八十九甲（一甲折合零點九六九九二公頃），日人私人及退休官吏、退伍軍人所有者一萬零三百零四甲，日本總督府所有者二萬三千四百五十三甲，日本軍事用地三千七百七十二甲，移民村地五千五百一十八甲，州廳及街庄地一萬零八百三十七甲。其中絕大部分耕地，係假手地方豪右轉租農民耕作，多無書面租約，任由轉租者加租撤佃，農民所付租額，有高達年收穫量百分之七十以上者，一般均在百分之五十五左右。（註七三）

光復後，我政府接收此項耕地，分別畫爲國有、省有、縣市有及鄉鎮有；各糖業會社則改組爲臺灣糖業公司。計屬於國有及臺灣省有者十七萬二千九百二十九甲，屬於各縣（市）有者四千五百五十五甲，屬於各鄉鎮有者四千零六甲。除鄉鎮有耕地由鄉鎮公所管理外，國、省、縣（市）有耕地則一律交由當地縣（市）政府管理。並由臺灣省行政長官公署擬訂「臺灣省公有耕地放租辦法」及其施行細則，於民國三十五年十二月頒布實施。其要點如次：

（一）放租對象：凡三百市畝（每甲折合十四點五四八七六市畝）以上之農地，一律放租與自耕農民組織之合作農場。零星耕地放租與個別農民承租耕作。

(一)耕地租率：原訂為不得超過地價百分之八或其正產物年收穫量三分之一，後為減輕農民負擔，改訂為不得超過年收穫量四分之一。

(二)放租期限：合作農場租期為九年，一般農民為五年。

(三)獎勵合作經營：合作農場分為甲、乙二種，甲種合耕合營，乙種分耕合營。政府以所收租金百分之二十撥還合作農場，輔助其發展合作經營。

(四)承租農民須自任耕作，絕對禁止包租轉佃。

據臺灣省地政局統計，依該辦法放租之公有耕地共十萬零六千九百五十九甲，占全部公有耕地百分之五十八點九。其餘七萬四千五百三十一甲，則由各公營事業及職業學校或研究試驗機構作為自營農場，供研究試驗之用。承租公地之農民十三萬餘戶，惟多不願參加合作農場，原計畫設立合作農場二百三十九處，後僅成立一百二十處，承租面積僅六千三百三十一甲。但一般農民則因租額大幅減低、租期延長、佃權又獲保障，耕作意願大為提高，因之生產量大增、生活改善，農村經濟及土地改良亦巨幅提升，對此後推行私有耕地三七五減租及公地放領，奠定良好基礎。（註七四）

三、臺灣省之三七五減租

臺灣之耕地租佃曾有「三級租佃制度」之存在。日據時期曾收購大租戶之大租權，確定小租戶為業主，但實際耕作之小佃農，仍居於高地租與佃權無保障之情況，生活艱苦。光復初期，情況仍舊，據臺灣省地政局調查，當時耕地地租一般均五五對分，新竹、苗栗一帶且高至百分之六十以上。甚至連佃農所植菜蔬、家禽亦須由地主分享；押租及預收地租更為苛虐普遍。百分之九十以上無書面租約，租期不定，業主可隨時換租撤佃。不在鄉之地主，更多落入包租轉佃者之手，租佃條件更苛。估計當時租佃耕地約有二十六萬四千餘甲，幾占全部私有耕地百分之四十，佃農戶數約有三十萬戶，高達全省農民百分之四十五以上。若連同公有出租耕地一併計算，則臺灣光復當時之出租耕地占全部耕地百分之四十五，承租公私耕地之佃農幾占全部農民戶數百分之六十。可知當時臺

灣農地分配與社會問題之嚴重。（註七五）

「臺灣省公有耕地放租辦法」實施後，爲私有耕地之出租已發生示範作用，臺灣省政府乃擬訂「臺灣省私有耕地租用辦法」，經行政院核定，於民國三十八年四月十四日公布施行。嗣並制訂有關執行細則及輔助法規多種，積極全面推行，自三十八年第一期農作物收穫時，開始實施三七五減租。惟以該辦法爲行政法規性質，對於出租人收回耕地之限制、承租人佃權之保障、優先購買權之確認、違反法令之制裁，均嫌法效不足。部分地主常藉詞阻撓抗拒。臺灣省政府詳加檢討後，於三十九年擬訂「耕地三七五減租條例」草案，經行政院核轉立法院審議，總統於六月七日公布施行，並由行政院於六月十四日指定臺灣爲施行區域。本條例除對租額之限制、書面租約之訂立、佃農額外負擔之禁止、災歉時租額之減免，仍維持原辦法內容外，更有以下各點加強之規定：

（一）租佃期間：規定一律不得少於六年，原約定超過六年者，依其原約定。

（二）耕地租期未屆滿前，非有左列情形之一，不得終止租約。

1. 承租人死亡而無繼承人時。
2. 承租人因遷徙或轉業，放棄其耕作權時。
3. 地租積欠達兩年之總額時。

（三）耕地租約期滿，如有左列情形之一者，出租人不得收回自耕。

1. 出租人不能自耕者。
2. 出租人所有收益，足以維持一家生活者。
3. 出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。

（四）耕地出賣或出典時，承租人有優先依同樣條件承購及承典之權。

（五）承租人應自任耕作，不得將耕地之全部或一部轉租他人。違者處拘役或二百元以下罰金。

（六）出租人超收地租或預收地租或押租金者，處拘役或二百元以下罰金。違反規定收回耕地或拒絕續約者，處

一年以下有期徒刑或拘役。

(七)縣市及鄉鎮應分別設立耕地租佃委員會，處理租佃事項，對於租佃爭議事項，非經調解、調處，不得向法院起訴。

推行三七五減租政策以後，佃農負擔減輕，佃權獲得保障，農民生產意願大幅提升，產量增加，農民生活改善，土地改良及生產設備亦顯着增加，農村經濟改善，而農地價格又鉅額貶低，於是農民購買耕地案件大增。計至民國四十二年實施耕者有其田時，五年間由佃農購買耕地者達六萬六千五百零九戶，購買耕地總面積三萬六千一百零一甲之多。且以農民經濟能力加強，接受教育之機會增加，其社會及政治地位隨而提高，使臺灣民主政治之發展獲有穩固基礎。（註七六）

第二節 扶植自耕農

一、扶植自耕農之原則及實施概要

扶植自耕農為實現耕者有其田之具體手段，其方式有直接扶植與間接扶植。前者係以公法權力徵收地主耕地逕行放領予農民，後者則係以不同之行政措施或貸款佃農協助其自地主手中購得耕地。民國十九年公布之「土地法」，對直接及間接扶植均定有條文。三十五年四月二十九日修正公布「土地法」，更增列「地權調整」專章，明定各級政府為創設自耕農場需要，得就私有荒地、不在地主之土地、或超過規定限額之土地呈經行政院核准，依法辦理徵收；亦可另行制定法律徵收土地，以創設自耕農場。

民國三十年九月五日，政府訂頒「中國農民銀行兼辦土地金融業務條例」，並指撥業務基金一千萬元，成立土地金融處，辦理扶植自耕農購地貸款。三十二年行政院地政署曾督促各省市政府籌設扶植自耕農示範區或實驗區。（註七七）時經畫定巴縣之北碚鎮為扶植自耕農實驗區，將實驗區內地主手中之耕地徵收，放領給現耕農

民，並輔導其組織合作農場。實施後，生產量較前增加一倍以上。此外並於江西省之南康、信豐、上猶，廣西省之全縣、桂平、鬱林，湖南省之衡陽鄱湖鎮，甘肅省之湟惠渠灌溉區等地，共成立示範區十三處。另在福建省擇定龍岩縣爲實驗縣。均以直接扶植自耕農方式，將耕地徵收放領予農民。（註七八）

採間接扶植辦法者，共有七十五縣市，遍及川、鄂、黔、贛、湘、桂、粵、閩、浙、蘇、皖、陝、甘等十三省，均以貸款佃農，協助其購買耕地，使成爲自耕農。迄民國三十六年底止，以直接、間接扶植方式合計創設之自耕農民共有六萬三千三百零九戶，協助農民取得爲自耕之土地，共有九十二萬九千零四十市畝（折合六萬一千九百三十六公頃）。（註七九）

民國三十七、八年間，廣西、雲南、陝西、甘肅諸省及青島市，經依法限定私有土地最高面積，超額土地須於兩年內畫分出賣。廣西省並經規定，地價爲地租之七倍；地主須於限期屆滿前，將耕地移轉爲農民所有，由農民分十四年償還地價。湖北省則於三十八年初，限定私有農地之最高面積，規定超額土地應由政府徵收，轉放農民承領。此外，行政院並依「綏靖區土地處理辦法」，在江蘇、河北、山東、安徽、陝西、察哈爾等省指定十四個實驗縣，實施扶植自耕農，但以局勢轉變，未及卒行。（註八〇）

二、福建省龍岩縣之扶植自耕農

在各省扶植自耕農工作中，實施最徹底、辦法最完整、規模最大者，爲福建省龍岩縣。閩西各縣於民國十八年經共軍盤據，實施分田鬭爭。復經十九路軍實施所謂「計口授田」，迭經動亂，民不聊生。收復後，政府乃於三十一年一月指定龍岩爲扶植自耕農之實驗縣。首由福建省政府通過「福建省扶植自耕農辦法」，訂定「龍岩縣扶植自耕農計畫書」，先辦全縣土地經濟調查，建立「人地卡片」。再按以下方法辦理：

- （一）將全縣非所有人自耕之農地及私有荒地均予徵收，加以重畫改良後，分配予原土地使用人或無地耕作者。
- （二）每戶農民領地面積，按該鄉農戶人口與土地面積之商數，爲一農民所領面積。
- （三）補償地價，由縣政府組織委員會評定之，並以土地債券配搭現款償還地主。

(四)徵收地價以法幣計算，爲免受貨幣貶值影響，鼓勵業佃雙方以實物計價，自行買賣。

(五)承領耕地後，禁止轉賣、轉租及分割，並應一子繼承；非自耕農不得購買農地。

此項徵收放領工作，至民國三十六年全部完成，計共徵收放領二十六萬四千四百五十八市畝，扶植自耕農二萬二千二百四十二戶，各鄉農民承領土地最多者二十標準畝，最低者十標準畝，對農業經營及農民之基本生活，均獲照顧。

民國三十八年一月，又在閩西之上杭、漳平、永定、武平、長汀、連城等六縣籌畫推行，並獲中國農村復興聯合委員會之支持及美金九萬五千九百二十元之補助，計畫在一年內實施完成。嗣以時局轉變迅速，未竟全功，但上杭、武平二縣之部分鄉鎮已順利完成。（註八一）

三、臺灣省之放領公地扶植自耕農

臺灣實施土地改革，係循先農地再市地、先公地再私地、先減租保佃再扶植自耕農之原則。先於民國三十六、三十七年兩年辦理公地放租；次兩年辦理私有耕地三七五減租，所有耕地租佃資料已齊全，執行經驗已豐足，政府乃將已放租之公有耕地，以繳價放領方式，移轉歸佃農所有，亦爲以後徵收放領私有出租耕地，樹立標準與楷模。

民國四十年六月四日行政院核定「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」。惟臺灣省政府在擬訂該辦法之前，曾在民國三十七年訂定「臺灣省放領公地開墾荒地救濟失業辦法」及「臺灣省放領公地扶植自耕農實施要點」，就已放租之公有耕地中撥出一萬公頃，試辦放領，一則吸取工作經驗，一則可藉放領公地所得之地價投資開墾荒地。實施結果，計放領公有耕地三千三百八十三甲（折合三千二百八十一公頃），共一萬一千三百三十五筆，承領農民七千五百七十二戶，每戶平均承領土地零點四五甲。（註八二）

臺灣省正式辦理公地放領，自民國四十年六月開始至六十五年止，共分九次辦畢，先由國省有耕地開始，逐次擴及公營事業、合作農場、軍事廢地、山坡土地、河川浮覆地等。計共放領十三萬八千九百五十七公頃，承領

公地農戶二十八萬六千二百八十七戶。其中以民國四十年第一次就各縣市政府直接管理放租之土地辦理放領者最多，達二萬八千八百三十六公頃；其次為臺灣糖業公司畫出放領之土地，共有二萬六千六百一十三公頃。（註八三）

放領公地係由各縣市政府主持辦理，係依據「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」，要點為：

（一）放領公地之範圍：以各縣市政府管理放租之國省有耕地為範圍，各公營事業及試驗研究機構無須保留之放租耕地，亦予畫出放領。

（二）放領對象：以原合法承租農戶為主，其原承租人放棄承領時，則可放領予雇農、耕地不足之佃農或半自耕農等。

（三）承領面積標準：每戶承領面積為田半甲（折合零點四八四九六公頃）至二甲，畑一甲至四甲。

（四）放領地價：依放領土地所定地目等則全年正產物收穫總量之二倍半，兼以正產物之實物計算，由承領人自承領之期起，分十年二十期均等攤還。

四、臺灣省之實施耕者有其田

臺灣省自三七五減租順利完成，公地放領順利推展，農民要求取得土地之願望提高，社會各方亦殷盼土地改革之貫徹實施。臺灣省政府乃於民國四十一年完成地籍總歸戶，瞭解土地分配之全盤概況後，經多方會商，決定依照下列三項原則，制訂實施耕者有其田法案：（註八四）

（一）用溫和合理之手段，達成土地改革之目的：以三七五減租成果為基礎，進一步實施耕者有其田。

（二）地主與佃農之利益兼籌兼顧：對地主所失土地應給予合理之補償，對耕農應使其在不增加負擔下，取得土地所有權。

（三）將地主之土地資金移轉為工業資金：輔導地主轉業，鼓勵其投資工業，藉以促進工業發展。

臺灣省政府依上項原則，擬訂「臺灣省扶植自耕農條例」及「臺灣省實物土地債券發行辦法」，報經行政院於民國四十一年十一月十二日院會修正通過，改為「實施耕者有其田條例」、「臺灣省實物土地債券發行條例」

及「公營事業移轉民營條例」三草案，經立法院多次會議審議通過後，總統於四十二年一月二十六日公布實施。二十九日行政院令指定臺灣省為實施地區。「實施耕者有其田條例」之主要內容如次：

（一）耕地徵收之範圍：下列私有出租耕地，一律由政府徵收放領予現耕農民：1.地主超過本條例規定保留標準之耕地。2.共有之耕地。3.公私共有之私有耕地。4.政府代管之耕地。5.祭祀公業、宗教團體超過保留標準之耕地。6.神明會社及法人團體之耕地。7.地主不願保留申請政府徵收之耕地。

（二）地主保留耕地之標準：1.地主自耕地全部保留，其自耕地與出租地合併計算已超過相當於七則至十二則水田三甲之標準者，就其出租耕地全部徵收。2.祭祀公業及宗教團體，在本條例施行前設置者，比照地主保留標準加倍保留之。3.共有耕地出租人，如係老弱孤寡殘廢藉土地為生，或個人有出租耕地因繼承而為共有，且共有人為血親兄弟姊妹，經政府核准比照地主保留標準保留者。

（三）耕地之免徵：下列土地經政府核准者，免依本條例徵收：1.經公布都市計畫範圍內之出租耕地。2.新開墾收益顯不可靠之耕地。3.供試驗研究或農業指導使用之耕地。4.教育及慈善團體所需之耕地。5.公私企業供應原料所需之耕地。

（四）徵收地價之計算與補償：徵收耕地地價，以各縣市推行三七五減租時所評定之主要作物正產品年收穫總量二倍半計算。對地主地價之補償，七成以實物土地債券、三成以公營事業股票償付。

（五）附帶徵收：凡被徵收耕地範圍內，現供佃農使用收益之房舍、曬場、池沼、果樹、竹木等定著物及其基地，應予附帶徵收放領，以維持佃農經營之規模。

（六）耕地之承領：耕地經徵收公告確定後，由現耕佃農或雇農申請承領，依法公告確定並繳付首期地價後，即由縣市政府逕行辦理土地權利變更登記。

（七）承領地價之計算與繳付：承領耕地地價之計算標準，與徵收地價同，惟須按年利率百分之四加計。本利合計後由承領人自承領之季起，分十年二十期，以實物或同年期之實物土地債券均等繳付。

(八)土地災歉時地價之緩繳與減免：承領耕地因不可抗力致全部或一部不能使用時，得減免其未繳之地價。遇有重大災歉，得將其當期地價延緩繳納。

(九)承領耕地之移轉限制：地價未繳清前不得移轉，地價繳清後如有移轉，以能自耕或供工業用或供建築用者為限。

民國四十年一月，臺灣省實施耕者有其田工作全面展開。首先訓練幹部，講習法令，再就三七五出租地全面調查，其同筆土地由數佃農耕作者，亦依其實際耕作範圍，辦理測量分割以杜糾紛。調查當時，對於合格農民亦同時受理申請承領，並計算地主應保留之土地面積，就其住所與土地最近處核准儘先保留，較遠且超額者即辦理徵收。於五月一日開始公布徵收，同時公告放領；附帶徵收放領者，亦同時辦理公告。並宣導權利關係人認為有錯誤或有異議者，於公告期間提出異議，縣市政府隨即予以更正或處理。經公告期滿無異議，或有異議經處理完畢後，徵收放領即告確定，隨即核計地價，分別造冊通知臺灣土地銀行各地分支行，配合辦理地價償付及向承領人徵收地價。各縣市政府並自七月一日起，依徵收放領成果，逕行辦理土地權利變更登記，發給承領農民土地所有權狀，全部工作完成。（註八五）

總計臺灣省民國四十二年實施耕者有其田徵收放領之耕地，共有十四萬三千五百六十八甲（折合十三萬九千二百四十九公頃），被徵收耕地地主十萬六千零四十九戶，承領耕地之農民十九萬四千八百二十三戶。另於四十二年上期徵收放領以前業主佃農自行協商完成購買程序，而未辦徵收放領之耕地一萬五千六百四十六甲，承購佃農二萬八千九百六十戶。經此改革，使臺灣農村土地分配及農業經濟發生極大變化。依臺灣省政府地政局統計，實施耕者有其田以後，臺灣省私有自耕地面積由原來百分之六十一點四，提升為百分之八十四點八；出租地面積由原百分之三十八點六，降至百分之十五點二。至於徵收放領之總地價，計水田以稻谷計算共一百二十七萬二千八百五十五公噸，旱田（畑）以甘薯計算共四十三萬四千七百零九公噸。按民國四十一年十二月臺灣全省稻谷甘薯分類平均市價折算，共合新臺幣二十二億零五百四十五萬二千元。其中以實物稻谷債券補償地主者百分之七十，

計共八億八千八百八十六萬六千零五十公斤，折付公營事業股票者為百分之三十，計共三億八千三百九十七萬六千三百七十五公斤。以實物甘薯債券補償地主者百分之七十，計共三億一千五百四十二萬六千八百公斤，折付公營事業股票者百分之三十，計共一億一千九百二十八萬二千四百五十五公斤。至公營事業股票之搭發，依「公營事業移轉民營條例」之規定，係以臺灣水泥公司、臺灣紙業公司、臺灣農林公司及臺灣工礦公司之國省有股份部分分別搭配。計臺灣水泥公司搭配最高，占官股百分之三十七；農林公司搭配最少，占百分之十三。至各該公司移轉民營後，為輔導其正常營運發展，以達輔導地主轉營工業之政策目標，並由經濟部成立專責委員會，會同財政部、內政部及臺灣省政府，予以輔導經營。（註八六）

五、協助佃農購地扶植自耕農

依「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」規定，屬於國有土地地價收入之全部及屬於省有土地地價超過原租額部分，悉數撥作扶植自耕農基金。嗣並訂定「臺灣省扶植自耕農基金設置及保管運用辦法」，公布施行。

民國六十二年九月三日公布「農業發展條例」，規定家庭農場為擴大經營面積取得耕地，得免徵田賦五年，其購地資金，並得由農業主管機關協助辦理十年以上貸款。七十一年十一月，行政院核定「第二階段農地改革方案」，以貸款農民購買耕地及輔導獎勵以委託經營、合作經營與代耕等方式擴大農場經營規模。

依照以上各項措施，計自民國四十三年起至七十年止，協助佃農依優先購買權向地主購買之耕地達三萬九千一百七十一公頃，購地佃農八萬二千六百八十四戶。至一般農民（即家庭農場）為擴大經營規模，經政府協助購買耕地，七十年止亦達四千三百四十八公頃，購地農民一萬六千七百五十八戶，歷年由政府辦理貸款亦達新臺幣四億七千三百六十八萬八千八百一十九元。（註八七）

六、金門縣之扶植自耕農

福建省金門縣之大金門及小金門（即烈嶼）島內金城、金沙、金湖、金寧、金山及烈嶼等六鄉鎮，耕地面積



九萬零二百二十四市畝，占總面積百分之四十一點二〇；其中公有者約占百分二十六，私有者約占百分之七十四。在私有耕地中，自耕者約占百分之八十八，出租及代耕代管之耕地有八千零九十市畝，僅占百分之十二。租佃情形不似臺灣之普遍與嚴重，但爲貫徹耕者有其田政策，亦循先保佃再扶植自耕農之原則，於完成地籍測量及規定地價後，經福建省政府於民國四十四年五月二十二日核定「福建省政府金門縣私有耕地租用辦法」，於三十一日開始實施。該辦法規定私有出租耕地之地租一律依「土地法」之規定，不得超過地價百分之八，其低於百分之八者不得提高。但不敷田賦及祭祀費用者得提高至百分之八，以兼顧華僑留鄉土地之困難。凡出租耕地須訂立書面新約，租期六年。換約工作至九月底全部完成。

民國四十四年五月二十二日，福建省政府核定「福建省金門縣扶植自耕農辦法」，於三十一日開始實施。規定凡地主出租或委託代耕之耕地，超過五市畝者，全部徵收放領給現耕農民。徵收耕地之地價，以已依法規定者爲準，由政府以現金一次償付。至農民承領耕地之地價，則一律免繳，並由政府於公告徵收放領確定後，逕行發給所有權狀。全部扶植自耕農工作，於四十四年十二月底辦理完成，計徵收放領之私有耕地共二千零六十四筆，面積一千九百二十四市畝，徵收地之地主共六百一十三戶，補償地價七十九萬三千七百零五元金門臺幣，承領耕地農民九百六十戶。（註八八）

第六章 實施平均地權

第一節 各省市實施平均地權概要

國父倡導平均地權，以規定地價、照價徵稅、照價收買及漲價歸公爲實施之四綱，而規定地價須賴正確之地籍，以我國幅員之廣，城鄉差別之鉅，欲同時全面實施，顯有困難，故自城市而鄉村逐步推展。

民國十一年，國父在廣州曾設土地局，並頒布「土地稅法」。十二年又延聘德人單威廉博士（Dr. Wilhelm Schrameier）爲顧問，草擬「土地登記繳稅法」，由廣東省政府公布。擬由都市地區先行辦理，惟以時局變化，未能實施。十九年，國民政府公布「土地法」，專列土地稅一編；江蘇省政府於二十三年在工業發達之無錫及南通二縣，首先實施。各主要都市亦陸續舉辦。

民國三十年三月，第二屆國民參政會第一次大會決議：「速辦地價申報，以便徵收地價稅，實行平均地權」。國民政府於十二月公布「非常時期申報地價條例」，於各省成立地價申報處。次年地政署成立，更積極推展。三十二年「戰時地價申報條例」及「戰時地籍整理條例」相繼公布，並規定辦理土地測量登記之地區應同時申報地價。（註八九）

據地政署統計，在民國三十年以前辦竣申報地價之地區，有六直轄市、十六縣及四十八城鎮。自三十一年至三十七年六月止，辦理申報地價之地區有四直轄市、一百一十三縣及一千四百八十五城鎮。地政署復訂頒「簡化重估市地地價辦法」及「調整原地價及免稅額補充辦法」，督促各省市辦理；並由行政院於三十六年二月十四日訂頒「徵收定期土地增值稅辦法」，開徵定期土地增值稅。

民國三十一年，因農地田賦改徵實物，僅都市地區徵土地稅。據地政部統計，至三十七年底，全國課徵地價稅之地區，有八直轄市及一千三百四十三城鎮；課徵土地增值稅之地區，有五直轄市及一千二百八十城鎮。

（註九〇）

第二節 臺灣省實施都市平均地權

臺灣光復後，人口增加迅速，經濟日趨繁榮，都市地價高漲。臺灣省政府乃研訂「臺灣省規定地價及建築改良物估價辦理要點」，報經地政部核備。並於民國三十八、九年兩年間，就八十八個市鎮地區辦理規定地價，辦竣面積八千七百七十九點二八六七甲（折合八千五百一十五點二〇五七公頃），並以縣市為單位，辦理歸戶，按千分之十五課徵地價稅；超過累進起徵點者，按千分之二至五十課徵累進稅。（註九一）

民國四十年，臺灣省政府為加強都市土地改革，又另訂「臺灣省都市土地改革辦法」，經行政院八月八日核定後公布實施。對空地及不在地主之地價稅加重徵收；對匿報或短報地價者，得照價收買其土地；對超過限額之土地，得限期出售或由政府徵收。此一改革辦法，對都市土地之漲價雖有抑制，但以法效不足，難期貫徹，故於四十二年十二月，又擬訂「都市土地改革條例」，經行政院改為「實施都市平均地權條例」草案，立法院審議通過，總統於四十三年八月二十六日公布施行，行政院於九月七日指定臺灣省為施行區域。（註九二）

「實施都市平均地權條例」之基本精神採地主自由申報地價制度，對地價稅及土地增值稅之課徵，仍維持「土地法」所定之累進稅制，且將稅率及累進級距更加強化，以達成漲價歸公及地利共享之政策目的。對都市空地訂定最高限額，並得畫定地區限期建築使用，否則得予照價收買，以促進土地利用。其要點如次：

- （一）實施範圍：依法公布都市計畫範圍及經內政部核定應實施之新港口、新市鎮之全部土地。
- （二）自由申報地價：先由政府查定公告地價，供人民參考，自行申報，但其申報地價低於公告地價百分之二十

時，政府得限期另報，如另報仍低於百分之二十時，政府得照申報地價收買其土地。

（三）採累進地價稅制：地價稅之基本稅率爲千分之十五，其地價總額超過當地縣市都市土地五公畝之平均地價者，其超過部分逐級加徵千分之五，最高至千分之六十五爲止。

（四）加強漲價歸公：土地權利移轉時，徵收土地增值稅，按超過原地價倍數計算，每超過一倍加徵百分之二十，其超過四倍以上者，其超過部分全部歸公。但應於漲價總額中，扣除地主之土地改良費。

（五）限制空地最高額：地主未建築之空地，不得超過十公畝；超過部分，應限令於二年內出售；逾期不出售者，政府得於徵收後，另出售予需地人建築使用。

「實施都市平均地權條例」公布實施後，內政部於民國四十三年十一月修正公布「地價調查估計規則」，臺灣省政府於四十五年元月十九日公布「實施都市平均地權臺灣省施行細則」。內政、財政部兩部又會同擬訂「臺灣省實施都市平均地權土地債券發行條例」草案，完成立法，總統於四十五年六月十一日公布施行。臺灣省政府亦擇定已公布都市計畫及市況發展日益繁榮之地區共六十一處，報請內政部核定實施都市平均地權。此六十一處之都市計畫土地面積共六萬零九百七十六公頃；但其中已實施建設之地區，始規定地價實施平均地權，故經勘定實施平均地權之土地面積僅一萬九千二百九十一公頃，約占都市計畫區面積百分之三十二。在此實施範圍內，已實施建築之土地約七千七百餘公頃，尙未建築之農地約七百七十公頃，道路、溝渠等公共用地約三千八百餘公頃。（註九三）

各縣市規定地價工作，於民國四十五年四月十二日完成，同日起辦理公告三十日，接受地主申報。全省應申報者二十五萬二千八百零九宗，期滿共申報二十四萬二千二百六十二宗，占應報宗數百分之九十五點八二。經辦理重新申報及補報後，低於公告地價百分之二十者共有三千一百零五宗，面積一百三十四點三九二三公頃，經依規定以現金及搭發土地債券方式照價收買。自四十五年上半年開始課徵地價稅，其超過累進起徵點者，並課徵累進地價稅。（註九四）



「實施都市平均地權條例」繼於民國四十七年七月二日、五十三年六月六日、五十七年二月十二日及六十一年十一月十一日四次修正。其修正重點如次：（註九五）

第一次修正：降低地價稅之基本稅率爲千分之十，公有土地爲千分之七。增訂舉辦市地重畫，並規定土地增值稅之收入，應以部分撥充當地都市建設基金及公共福利事業之用。

第二次修正：擴大實施範圍爲依法公布都市計畫地區之全部土地。再提高地價稅之基本稅率爲千分之十五，但自用住宅用地訂爲千分之十。並擴大漲價歸公收入對公共福利事業之用途。

第三次修正：將重新規定地價之時間縮短爲三年。將自用住宅用地稅率降爲千分之七。對都市空地不依限期使用者，規定得加徵空地稅。對土地增值之計算，一律規定以民國五十三年規定之地價爲準，以防堵土地增值稅之逃漏。

第四次修正：增訂土地增值稅之徵收，優於一切債權及抵押權，優先受償，以杜逃漏。

實施地區及面積，因條例修訂與重新規定地價之舉辦，迭有增加，至民國六十四年底，全部實施地區已增至一百零九市鎮，面積十七萬七千餘公頃。地價稅收入，民國四十五年僅一億五千五百餘萬元，至六十五年已達二十九億八千八百萬元，增加十九倍。土地增值稅收入，民國四十五年爲八百二十八萬元，至六十五年已達五十六億九千四百餘萬元，增加六百八十七倍。此增收之土地增值稅，依條例均用於育幼、養老、救災、濟貧、衛生等公共福利事業，以及國民住宅、市區道路與供排水等公共工程之興修，並以百分之三十專用於國民教育之發展。

（註九六）

第三節 全面實施平均地權

一、立法原則

臺灣實施都市平均地權後，都市外之土地亦以人口增加、交通發達、經濟繁榮、地價激漲，形成郊區土地之投機壟斷。執政之中國國民黨於民國五十八年三月召開第十次全國代表大會時特通過「策進全面平均地權及貫徹實施耕者有其田綱領」，行政院及內政部、財政部乃會商決定二十三項立法原則，要點如次：（註九七）

（一）地價政策部分：

1. 全面實施平均地權規定地價後，每屆滿三年，應予重新規定地價一次。
2. 都市土地及都市外土地均應全面實施平均地權，規定進度分期實施。
3. 申報地價低於公告地價百分之八十時，得照價收買，或照公告地價百分之八十徵收地價稅。申報地價高於公告地價百分之一百二十時，以公告地價百分之一百二十為申報地價。

（二）地價稅課徵標準部分：

4. 地價總歸戶以省區（包括鄰近之直轄市）為範圍，俾瞭解每一地主分布各市縣之土地總面積，作為限制私有土地面積最高額，辦理徵收私有超額空地，與私有空地限期建築之依據。在稅額畫分、稅地查勘通報等問題尚未解決前，仍以各該市縣之地價歸戶結果課徵地價稅。
5. 地價稅累進起點地價及累進級距、累進稅率問題：地價稅累進起點地價暫維原制，稅率結構則依據「小地主應從輕課稅，中地主宜維現狀，大地主可加重課稅」之原則。對高稅率部分酌予縮短其累進級距，在累進起點地價以下者課徵千分之十五。超過累進起點地價部分，累進課徵千分之二十至千分之五十。
6. 自用住宅用地，面積在三公畝以內者，統按其申報地價千分之五課稅。又為獎勵民間投資興建國民住宅，凡經政府核准之興建國民住宅用地，在動工興建後至使用執照發給後一年內統按千分之十五課徵地價稅。
7. 都市計畫編為農業區及綠帶土地，於規定地價後仍暫收田賦。
8. 凡在都市計畫工業區內，或在工業區公布前已在非工業區設立之工廠，其直接供工廠使用之土地，統按

其申報地價千分之十五課徵地價稅。

9. 都市計畫範圍內公共設施尚未完竣前仍爲農地使用之土地，暫徵田賦。公共設施已實施完竣之地區，現仍爲農地使用之土地，在限期建築使用屆滿前，統按申報地價千分之十五課徵地價稅，在限期建築使用屆滿後累進課稅。

10. 不在地主之土地，其地價稅按應繳數額加倍徵收之。惟爲優待僑胞，凡經常居住中華民國境外之中華民國國民，在中華民國境內有居住所用土地者，應不視爲不在地主，但其居住所用土地以一處爲限。

11. 私有土地經編爲建築用地，已完成公共設施而未依法使用者爲空地；土地建築改良物價值不及所占基地申報地價百分之二十者，視爲空地。私有空地經政府視都市發展情形，分別指定區域限期使用。其逾期二年未使用者，應按該筆土地申報地價百分之十加徵空地稅。

12. 都市計畫公共設施保留地仍爲農地使用，暫徵田賦。在保留期間不作任何使用，並與其使用中之土地隔離者，免徵地價稅或田賦。仍爲建築使用者，統按其申報地價百分之十五徵收地價稅，其爲自用住宅用地在三公畝以內者，仍照申報地價千分之五課稅。

13. 都市計畫範圍外農、林、漁、牧等直接生產用地及農舍用地，仍暫徵田賦。

(三) 土地增值稅部分：

14. 業已規定地價之土地，於土地所有權因買賣、交換、贈與、政府徵收，或其他原因而移轉時，應就土地之自然漲價徵收土地增值稅，但公有土地所有權之移轉，免徵土地增值稅。私有土地因繼承而移轉時，在對工商企業所有土地之定期增值稅制度尚未建立前，仍應依法課徵遺產稅，俟繼承人將其土地移轉時，再課土地增值稅。

15. 土地增值稅課徵以民國五十三年之規定地價爲原規定地價。五十三年以後規定地價者，以其第一次規定地價爲原規定地價，規定地價後土地移轉者，以前次移轉申報之現值爲原規定地價。

16. 土地增值稅按土地漲價之倍數累進課稅。各級累進稅率提高為百分之三十、百分之五十、百分之七十及百分之九十。購買荒地或空地，未加改良利用或建築，而將其出賣者，其土地增值稅按其應繳稅額加徵百分之十（最高稅率可至百分之九十九）。於改良利用或建築後出售者，其土地增值稅按其應繳稅額減徵百分之二十。

17. 自用住宅用地出售後另行重購時之退稅問題：都市計畫範圍內，土地所有權人出售其自用住宅用地或華僑出售其在國內之居用地，面積未超過三公畝者，於一年內另行購買三公畝以內之都市土地或十公畝以內之都市外土地作自用住宅用地者，得申請就其已繳增值稅額內，退還其不足支付承購土地地價之數額。都市計畫範圍外土地所有權人出售其自用住宅用地面積未超過十公畝者，亦得依前開規定申請退稅。

18. 直接供工廠使用之自有土地，經事業主管機關核准其遷移計畫，於一年內另於其他都市計畫工業區，或政府編定之工業用地區域內購地建廠，其土地面積未超過原有面積百分之三百，而其地價總額超過原出售地價扣除繳納增值稅後之所得數額時，得依照前項規定，申請在其繳納增值稅額內，退還其不足支付承購土地地價之數額。

19. 直接供農林漁牧使用之自有土地出售後，一年內另行購買其他農林漁牧土地自任耕作使用，土地面積未超過原面積百分之三百者，得申請退稅，以支付其不足之地價。

二、平均地權條例之制訂及其要點

內政部依上項立法原則，就「實施都市平均地權條例」研擬修正，新法名稱定為「平均地權條例」，一再會商後，於民國六十年三月三十一日呈報行政院，並將「依平均地權條例立法原則尚難解決之主要問題」，一併報請審酌。經行政院院會決議，照內政部意見先將條例名稱及實施範圍修正，俾全面實施，至如何全盤修訂，由內政部、財政部於一年內研擬改進原則，報院核辦。

內政部經與財政部及省市府等有關機關多次會商，並派員會同前往日本、新加坡、泰國、香港等國考察後，始由內政部重行擬訂「平均地權條例」草案，由財政部擬訂「土地稅法」草案，分別於民國六十二年十二月及六十三年三月呈報行政院，提經六十五年四月二十二日院會通過，於五月二十五日函請立法院審議。（註九八）立法院內政、財政、經濟、司法四委員會舉行聯席會議二十五次，並在休會期間舉行座談及考察實況，聽取各方意見。聯席會議完竣後，再經立法院第五十八會期共十三次院會之熱烈討論，終於六十六年元月十八日院會完成三讀，總統於二月二日公布施行。（註九九）要點如下：

- (一) 對照價收買或區段徵收之補償地價，提高現金給付金額，降低債券搭配比例。
- (二) 增訂政府依法徵收私有土地之地價，統一按徵收當期之公告現值為補償標準。
- (三) 擴展舉辦規定地價之範圍，及於非都市土地，以全面實施平均地權。
- (四) 簡化規定地價程序，刪除「補報」、「另報」規定，明定申報地價之期限為三十日。
- (五) 明定非都市自用住宅用地之面積限制為七公畝，並將其地價稅率由千分之七降低為千分之五。
- (六) 增訂都市土地及非都市土地在作農業使用期間徵收田賦。
- (七) 增訂對都市計畫公共設施保留地減免地價稅之規定。
- (八) 加強實施照價收買，明訂照價收買時機、程序、補償標準、交付與出售之規定。並得將建築改良物一併收買。

- (九) 修正土地增值稅率結構，將原百分之二十、四十、六十、八十四級改為百分之四十、五十、六十三級。
- (十) 增訂政府徵收私有土地時，應減徵百分之四十或七十之土地增值稅。
- (十一) 增訂土地所有權人出售其自用住宅用地、自營工廠用地或自耕之農業用地，另行購買性質相同之土地時，得申請退稅。

- (十二) 增訂購買荒地或空地，經改良利用後出售者，減徵土地增值稅百分之二十；其未經改良利用而出售者，其

土地增值稅加徵百分之二十。

(三)增訂區段徵收，原土地所有權人得按原有價值比例優先買回開發後之土地。

(四)加強市地重畫之實施，增訂辦理重畫時機、辦理方式、共同負擔項目之計算及分配方法、原有土地租賃及他項權利如何清理之規定。

三、全面平均地權之實施

「平均地權條例」公布後，內政部即研訂「平均地權條例施行細則」，並修訂「地價調查估計規則」及「地價評議委員會組織規程」等法規，商定分梯次執行計畫，積極推展。

第一梯次規定地價工作，係民國六十六年一月開始，先就臺灣地區發展快速之二百七十二個鄉鎮市區辦理。共有土地一百零八萬公頃，土地所有權人二百一十餘萬戶，四百七十九萬餘筆。每筆土地均經校訂圖冊、製作地價資料卡片，對有公共設施之用者，並經實地測量分割，校正每一土地所有權人之住址及相關資料。然後逐筆調查土地使用狀況及地價實例，畫分地價區段及地價等級，評估區段及各宗土地之地價，提經地價評議委員會會議評定後，據以計算宗地地價、編造戶名底冊及地價申報書，由各縣市政府於九月一日正式公告，限期申報地價。再動員縣市鄉鎮人員及大學地政系學生，以「服務到家、輔導申報」方式，完成此一規定地價工作。在限期內完成申報者占百分之九十九點九五，其申報之地價高於公告地價者占百分之五點四九，高於公告地價百分之一百二十者占百分之零點零三，照公告地價申報者占百分之四十五點四五，照公告地價百分之八十至九十九申報者占百分之四十八點九七，低於公告地價百分之八十者則僅百分之零點零九。高報及低報比率甚低。

第二梯次之規定地價工作，係民國六十六年十一月一日開始，為臺北縣之坪林等七十四個偏遠地區之鄉鎮，共有土地四十八萬公頃，一百三十一萬餘筆，十八萬一千餘戶。公告於六十七年九月一日至三十日辦理申報，所有地主均在規定期間內申報完畢。其低於公告地價百分之八十者占百分之零點零七，高於公告地價百分一百二十者占百分之零點一三。較之第一梯次尤為順利。

又原依「實施都市平均地權條例」規定地價之地區，自民國四十五年至六十四年，逐次擴大，在臺灣省境內其實施地區已達一百零八處，實施面積亦達十五萬五千四百三十四公頃，土地筆數達五百四十餘萬筆。臺北市境內亦有二萬二千三百四十九公頃，四十萬零八千餘筆。於民國六十年重新規定地價以後，均已屆滿三年，為配合全面平均地權工作，亦與第二梯次之規定地價工作同時辦理重新規定地價。申報率臺灣省為百分之九十九點九五，臺北市為百分之九十六點二四。其申報地價高於公告地價百分之一百二十者，臺灣省為百分之零點零三，臺北市為百分之零點零六。低於公告地價百分之八十者，臺灣省為百分之零點零八，臺北市為百分之零點二七。在全面實施平均地權兩梯次規定地價時，凡地主申報低於公告地價百分之八十者，依照「平均地權條例」規定，政府得照其申報地價予以收買。計六十六年及六十七年兩次規定地價，因低報而予照價收買之土地，共五十一筆，二點七〇〇三公頃，補償地價新臺幣十九億五千六百萬元。

四、實施平均地權之效果

平均地權之政策功能，係以土地稅為達成之主要手段。據財政部統計，臺灣地區在全面實施平均地權以前，包括田賦、地價稅、土地增值稅三項稅收，民國六十五年為一百一十三億，七十年為三百五十九億，增加三點一八倍，其中土地增值稅增加了四點二六倍。土地稅收在全國各項稅收中，民國六十五年占百分之九點三，但至七十年，已增至百分之十一點七。其在縣市稅收中所占比率尤重，民國六十五年為百分之五十八點三四，至七十年已增為百分之六十八點二五。（註一〇〇）

在地價稅方面，據內政部統計，臺灣省民國六十五年按自用住宅優惠稅率課徵者十七萬三千二百一十五戶，七十年已增為五十五萬九千六百二十八戶，增加三點二三倍。自用住宅用地面積亦增加三點三八倍。又以地價稅採累進稅制，以民國六十八年為例，受累進課徵者九萬七千一百四十八戶，僅占課地價稅戶百分之四點二九，但其所負稅額達四十六億元，占當年地價稅總額百分之四十八點一六。而自用住宅稅戶占總稅戶百分之二十九點三九，所負稅額四億九千三百餘萬元，僅占總稅額百分之五點一一而已。（註一〇一）

在土地增值稅方面，據內政部統計，自民國六十五年全面平均地權，至七十年止，共收土地增值稅七百五十九億餘元，全部用於社會福利、國民住宅、九年國教及當地縣市之公共工程建設。（註一〇二）

關於照價收買，主要目的在抑制地主故意低報地價，逃避土地稅負擔。對地主保有大量土地不加使用，依條例政府得盡定地區，限期建築，其不建築使用者，亦得實施照價收買。臺灣地區自民國四十五年實施平均地權，在規定地價或重新規定地價期間，因低報地價而核定照價收買之土地，共有三十八點五六一三公頃，償付地價新臺幣六千八百六十四萬零七百八十六元，其中五千九百四十五萬二千一百元係以土地債券償付。其因買賣移轉而低報地價，經核定照價收買者僅有一點〇一一六公頃，償付地價一百三十六萬九千七百四十三元，其中一百零六萬零二百元係以土地債券償付。至因超過額限而又逾期未實施建築使用之空地，經核定照價收買者僅一點六六八八公頃，均在臺北市轄區，計償付地價五億七千七百八十五萬元，其中四億九千七百六十九萬元係以土地債券償付，以現金償付者，計八千零一十一萬元，僅占總地價百分之十三點八六。

第七章 土地利用

第一節 荒地開墾

一、荒地開墾法規與開墾概況

我國對荒地之勘查開發，向極重視。民國三年三月三日，北京政府公布「國有荒地承墾條例」，詳定荒地之承墾、繳納保證金及墾竣年限、評價及所有權等。七月十六日又公布該條例施行細則。該條例將荒地分為草原地、樹林地及斥鹵地，准許本國人或法人團體申請開墾。承墾者依核定之荒地範圍、種類、面積，繳納保證金，於限期內墾竣者，即准其繳納價金，取得墾地所有權。（註一〇三）

民國十九年「土地法」公布，在「土地使用」編第三章「農地」第二節「使用荒地」，列有條文二十三條，其主要內容如次：

- (一)公有荒地應由地政機關限期勘測完竣，編為墾區。對道路、溝渠及其他公共設施應作規畫，並應預留宅地，分配各承墾人，由地方政府定期招墾。
- (二)荒地承墾人分農戶及農業合作社。
- (三)荒地須有大規模組織者，可准代墾人承領。墾竣後分配予農人，收回墾價，但代墾人不得享有耕作權。
- (四)墾價付清後，農人取得土地所有權，所有墾區內公共設施為墾區內農人所共有。
- (五)編為農地之私有荒地，應限令所有權人於一定期限內開墾耕作，並得由需用土地人申請徵收，依公有荒地之規定辦理。

民國二十二年五月，行政院及有關部公布「督墾原則」、「清理荒地暫行辦法」及「獎勵補助移墾原則」，以爲全面督導、清查及輔助窮苦民眾移墾之依據。（註一〇四）二十五年九月十日，行政院公布「內地各省市荒地實施墾殖督促辦法」，將內地十八省五市境內之荒地分爲兩期限期實施開墾。

對日抗戰開始後，難民流散，國民政府於民國二十八年五月六日公布「非常時期難民移墾條例」及「中央補助各省難民移墾經費辦法」，對墾區之畫設、管理，耕牛、種籽、肥料之供應，以及墾民之編制、移送、保護、衣食住及醫藥之供應等，均明文規定，得由中央統籌補助。對於不依限開墾之私有荒地，並得以強制租賃、出售及徵收等方式，分配墾民耕作。三十四年六月二十九日，行政院地政署公布「荒地勘測辦法」，對於荒區之勘查、交通水利之興修、種植作物之補助等具體事項，均詳予規定。（註一〇五）

抗戰勝利後，「土地法」修正公布，於第三編中仍列「荒地使用」專章，除就舊法整理加強外，並將以前有關荒地開墾之各條例、辦法之特點，予以統一修訂納入，成爲完整法制。

二、臺灣之荒地開發

臺灣光復之初，民生凋敝，失業嚴重，臺灣省政府訂頒「臺灣省開墾荒地救濟失業辦法」及實施計畫要點。當時調查可墾之荒地十二萬二千二百六十九公頃，可安置失業人民二萬零三百七十八戶。嗣於民國三十七年一月三十日重加修訂，並配合籌措專款經費及農舍建築與耕牛種籽等設備。三月及六月，又依中央訂頒之「荒地勘測辦法」及有關法令，訂頒「臺灣省荒地勘測實施細則」及「未墾荒地勘查工作要點」，積極辦理，對於光復初期之增加生產、安定社會，頗具績效。（註一〇六）

民國四十年以後又推行兵工開墾，並鼓勵駐軍就近開墾公有荒地，曾在彰化、嘉義、屏東、臺東、花蓮、宜蘭等地，墾竣公有荒地四千零七十三公頃，其後連同附近臺灣糖業公司之荒地，共計五千四百七十三公頃，撥交行政院國軍退除役官兵輔導委員會，設置大同合作農場十一處，安置退除役官兵就業。（註一〇七）

民國五十年以後，頗多人民自行入山濫墾，影響國土保安及水土保持，政府乃於五十八年至六十二年間，核

定實施「國有林解除地保育利用計畫」、「公有山坡地推行水土保持辦法」及「國有原野及區外保安解除地清理開發計畫」，對於超限使用影響水土保持者予以取締。（註一〇八）六十五年四月二十九日，政府公布「山坡地保育利用條例」，畫定山坡地之地段範圍，由臺灣省政府於六十九年二月六日公告，全面實施管制，嚴禁民眾濫墾。（註一〇九）

三、臺灣之海埔地開發

臺灣地形陡峻，山高流急，河川常挾帶大量泥沙入海，在海岸淺水域迴流淤積，在沿海形成海埔新生地，西部尤為顯著。依民國五十五年航空測量圖計算，西海岸海埔地面積已達五萬三千八百七十公頃。分布於桃園縣南崁溪口至高雄縣興達港之間，約二百八十二公里，寬狹不一。在澎湖縣馬公灣內亦約有一百公頃之新生地。

（註一一〇）

民國四十五年十二月十四日，臺灣省政府公布「臺灣省海埔新生地開發辦法」，允許私人申請開發，另由行政院於五十年設置海埔地開發規畫委員會，全盤規畫開發事宜。先後將西海岸可開發之海埔地，分別畫交國軍退除役官兵輔導委員會、臺灣製鹽總廠、臺灣糖業公司及臺灣省政府負責進行開發。嗣又將該規畫委員會改隸臺灣省政府，定名為臺灣省土地資源開發委員會，並訂定「臺灣省海埔地開發處理辦法」，公布實施。

臺灣省海埔地自規畫開發至民國七十年底，已開發為農、漁、鹽等直接生產用地者，共三十九區，面積五千八百八十公頃。其中彰化寓埔區八百二十公頃，後改變為工業用地。此外十區開發為臺中、布袋、東石、安平及馬公等港埠及工業用地。可開發而未開發者，尚有十九區，面積一萬二千七百一十八公頃，繼續開發中。

第二節 農地重畫

一、農地重畫之立法

農地重畫係就原來畸零狹小不適耕作之農地，配合農路及水利工程之興修與農業機械化之推展，重加規畫整理，使成坵形完整經營便利之農場。我國「土地法」自始即有專章規定。行政院地政署於民國三十五年十月三十一日公布「土地重畫辦法」，作更具體之規定。

臺灣省實施土地改革以後，農地地權分配問題雖趨緩和，但細碎分散之農場土地，仍有礙農業現代化之經營，故政府又大力推展農地重畫，經多年努力，仍未能全部完成，內政部乃於民國六十八年會商研訂「農地重畫條例」，完成立法程序後，總統於六十九年十二月十九日公布施行。嗣又經內政部會同有關機關研訂「農地重畫條例施行細則」，報經行政院於七十一年三月十二日公布施行，至此農地重畫有關法律始臻完備。其要點如下：

（一）設立輔助機構：市縣（市）政府設立農地重畫委員會，由地政、農業、水利、財政、金融等單位組成。每一重畫區設農地重畫協進會，由農民直接參與，合力推行。

（二）重畫之發起：分由政府強制辦理及土地所有權人自行辦理兩種。

（三）重畫工程費用：區域性工程費用由政府負擔，一般費用由政府負擔三分之二，農民負擔三分之一。

（四）重畫後土地之分配：得視自然環境、面積大小、地價高低，畫分為若干分配區予以分配。在同一分配區之土地，按重畫前後地價折算，面積集中一處，分配予原所有權人。

（五）重畫區之村莊土地：為改善農民居住環境，重畫區內之村莊土地，應一併辦理重畫。

二、農地重畫之實施

臺灣辦理農地重畫，首先選定臺南縣仁德鄉之農地一百八十二點四六六三公頃，自民國四十六年起試辦。四十八年又選定屏東縣萬丹鄉土地三百三十一點三一五七公頃。試辦結果，對農路及水路規畫、土地集中、坵形整理，均有顯着改善。

民國四十七年八月七日，臺灣中部地區豪雨成災，農田多處流失或被淤沙淹沒，無法復耕。乃經勘查決定就

其中最嚴重之九個地區，面積八百一十七公頃，辦理農地重畫。至十二月底全部完成，成效顯著。臺灣省政府乃於五十年再在宜蘭等八縣，選定具有代表性之地區十一處，合計三千三百六十二點五九六三公頃，辦理示範農地重畫，並依前此試辦之經驗，訂頒「臺灣省五十年度示範農地重畫計畫施行細則」，以爲各縣推行之依據。

經此示範重畫，農民信心提高，臺灣省政府乃訂定「第一期十年農地重畫計畫方案」，預計自民國五十一年度至六十年度止，十年間共辦三十萬公頃，約當臺灣全部農地三分之一。惟自民國五十四年以後，工程費半數補助款來源斷絕，乃改爲由農民以「抵費地方式」爲財源，然遭遇諸多困難，推行速度減緩，期滿後完成二十五萬五千一百四十五公頃，僅及原計畫面積百分之八十五。

民國六十二年至六十四年間，臺灣省爲推展農牧綜合經營，辦理農地重畫二千九百六十一公頃。臺糖公司爲調整農場土地於六十五年間辦理重畫一百三十九公頃。六十六年至六十九年，爲配合六年經濟建設計畫之推展，又辦理農地重畫一萬七千二百九十三公頃。自七十年至七十四年，又擬定「加速農地重畫計畫」，辦理六萬零三百九十二公頃。總計自民國四十六年試辦農地重畫，到七十四年加速重畫五年計畫完成，臺灣地區完成之農地重畫面積已達三十三萬八千二百二十九公頃，占七十四年當時農地總面積八十八萬七千二百三十三公頃的百分之三十八點一二。

第三節 市地重畫

一、市地重畫之立法

市地重畫係都市土地之因畸零狹小、不適建築使用者，依都市計畫或建築發展需要，重加整理規畫，使成爲坵形整齊，適於建築使用之土地。民國四十七年七月修訂「實施都市平均地權條例」時，增訂條文：「直轄市或縣（市）政府得視都市發展需要，選擇無建築物地區，徵得該地區私有土地全體所有權人三分之二，而其土地面

積亦占重畫區土地總面積三分之二者之同意，舉辦土地重畫。其重畫區內供公共使用之道路、溝渠、廣場等所需土地，由該地區土地所有權人依其土地受益比例，共同負擔。其餘土地依各宗土地原定地價數額，比例分配予原所有權人。」因須徵得三分之二之同意，致推展困難，故於五十三年二月第二次修訂該條例時，乃將該「三分之二」之限制改為「二分之一」，且將「無建築物之地區」改為「適當地區」。臺灣省政府於訂定該條例臺灣省施行細則時，對於執行程序與方式再加補充，各縣市之市地重畫工作，自此得以順利推展。（註一一）

民國六十六年二月「平均地權條例」制定公布，將有關土地重畫之條文，增為十三條，對有關事項均作明文規定。六十八年六月及九月，內政部又發布「都市土地重畫實施辦法」、「獎勵都市土地所有權人辦理重畫辦法」及相關作業連繫規章多種。至此，市地重畫法令始臻完備。（註一二）

二、市地重畫之實施

抗戰勝利後，各重要都市地區亟待重建，乃依土地重畫辦法，選定南京、廣州、漢口、桂林、柳州、梧州及南昌等市曾遭日機轟炸較重之地段規畫辦理，以改善交通道路及衛生設施，並協助人民重建。惟以軍情緊急，效果未著。（註一三）

政府遷臺後，高雄市政府於民國四十七年選定三塊厝地區六十六公頃土地辦理市地重畫，訂定「高雄市都市土地重畫施行規程」以為準則，執行效果良好，普獲民眾支持，各縣市乃相繼實施。自「平均地權條例」公布後，法令完備，推展尤為迅速。截止七十二年底，全臺灣地區辦理完竣之市地重畫，已有一百零七處，總面積五千一百六十二公頃。其中以高雄市二十二處，面積一千六百三十五公頃為最多。其次為臺北市共辦竣二十一處，面積五百一十四公頃。再次為臺中市、臺南市及臺北縣，重畫面積均在三百公頃以上。（註一四）

民國六十六年「平均地權條例」訂定獎勵土地所有權人自辦重畫，至七十一年六月，已完成重畫者有高雄縣協和、臺中市宏臺與勤美、南投縣五十甲及內厝等五處，合計面積三十五點六五二七公頃，土地所有權人五百四十五戶。各地仍有多處仍在籌畫進行中。（註一五）

據內政部統計，至民國七十二年底止，臺灣地區由政府辦理市地重畫之一百零七處，重畫後提供地形方整、交通水電設施完備，可立即興建房屋之土地達三千五百三十一公頃，依當地都市計畫規定，總計可容納一百七十六萬五千人居住，對都市更新，紓解人口居住問題，至有貢獻。又重畫地區之公共設施用地，無償由重畫區民眾提供者達一千六百三十一公頃，占重畫區總面積百分之三十一點六〇，節省政府徵地費用達新臺幣五百二十四億七千三百餘萬元，另工程建設費用計有一百九十三億六千五百餘萬元，亦由民眾負擔。兩項合計，已節省政府費用達七百一十八億三千八百餘萬元，即每辦一公頃市地重畫，即可為政府節省費用一千三百九十二萬餘元。至土地所有權人自辦重畫部分，規模雖小，但亦提供公共設施用地九公頃餘，節省政府建設費用達五億二千三百八十餘萬元。（註一一六）

第四節 區域計畫與土地使用編定

一、土地法規定之土地使用編定

民國十九年公布之「土地法」，在「土地使用」編中即明定：「土地得就國家經濟政策、地方需要情形及其所能供使用之性質，編定為各種使用地」，「凡編為某種使用之土地，不得供其他用途之使用，但經地政機關核准得暫為他種使用者，不在此限。」三十五年修正公布之「土地法」，更明定此項工作應由市縣地政機關辦理。但以幅員遼闊，地籍整理費時，多年來，除公布都市計畫地區依計畫編定管制外，均未實施。

民國五十年以後，臺灣地區由於人口劇增、經濟發展快速，住宅及工業用地需求殷切，良好農田銳減，嚴重影響糧食生產。政府乃於六十二年十二月十五日，督由臺灣省各縣市政府將一至十二等則水田三十六萬四千五百四十八公頃，依「土地法」編定為農業用地，從嚴管制，不得擅自變更使用。惟據農糧單位估計，仍無法確保糧食生產之需要，乃於六十四年十一月十五日，再由各縣市政府將十三至二十六等則田地目土地七萬三千四百七十

三公頃，續編爲農業用地，非經依法核准，不得變更使用。並同時制頒「限制建地擴展執行辦法」及「廢耕農地限期復耕實施要點」，限制建築用地無計畫擴展，廢耕之農地若不依縣市政府規定期限復耕者，應加徵荒地稅；仍不復耕者，並得照價收買。（註一一七）

二、區域計畫法及有關法規之制定

民國六十二年間，內政部蒐集中外資料，會同有關機關，研擬「區域計畫法」草案，完成立法後，總統於六十年元月三十一日公布。繼由內政部擬定「區域計畫法施行細則」、「非都市土地使用管制規則」、「區域計畫委員會組織規程」及「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」，分獲核定實施，並擇定屏東縣辦理示範。（註一一八）「區域計畫法」之宗旨及重點如下：

（一）目的：促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，達成區域土地之整體規畫及利用制度。

（二）區域計畫：基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，制定區域發展計畫。

（三）區域計畫範圍內之都市計畫，應受區域計畫之指導。

（四）區域計畫公布後，區域內相關之開發或建設事業，均應與區域計畫密切配合。

（五）區域計畫內之非都市土地，應由直轄市或縣市政府按照非都市土地分區使用計畫，編定各種使用地，實施使用管制。

（六）非都市土地使用得畫定爲下列八種分區：1. 特定農業區。2. 一般農業區。3. 工業區。4. 鄉村區。5. 森林區。6. 山坡地保育區。7. 風景區。8. 其他使用區或專用區。

（七）各使用區之土地視其分區性及實際需要，逐區編定爲十八種用地：1. 甲種建築。2. 乙種建築。3. 丙種建築。4. 丁種建築。5. 農牧。6. 林業。7. 養殖。8. 鹽業。9. 礦業。10. 窯業。11. 交通。12. 水利。13. 遊憩。14. 古蹟。15. 生態保護。16. 國土保安。17. 墳墓。18. 特定目的事業。

(八)土地使用編定後，非經縣政府核准不得變更使用，但仍不得違反容許使用項目之規定。

三、臺灣地區之區域計畫

臺灣地區區域計畫之擬議，自民國四十七年為配合高雄港擴建，就附近地區統籌規畫住宅區、工業區、各級商業區以及交通運輸、遊憩設施等，作通盤研究計畫而開始。五十一年以後，再就臺北、基隆及其附近都市之建設作整體規畫而見其效益。嗣依「臺灣地區綜合開發計畫」，依行政區畫、自然地形、交通狀況等因素，畫分為臺灣北區、新竹區、臺灣中區、嘉雲區、宜蘭區、臺灣南區及臺灣東區，開始作區域性規畫。

民國六十六年，行政院決定將臺灣之區域計畫改為北部、中部、南部、東部四個區域後，內政部乃成立區域計畫委員會，決定就原已研擬完成之臺灣北區、中區及南區區域計畫，先依法審議、核定、公告實施，並辦理非都市土地編定工作。又決定宜蘭、新竹二縣列入臺灣北區範圍，將苗栗、雲林二縣列入臺灣中區範圍，將嘉義、澎湖二縣列入臺灣南區範圍。（註二一九）

臺灣南區區域計畫係臺灣省政府依「都市計畫法」擬定，經內政部於民國六十二年六月十一日核定；發交高雄縣市、臺南縣市及屏東縣政府分別公告實施。臺灣中區區域計畫亦係臺灣省政府擬定，內政部於六十八年六月二十七日核定，八月一日公告實施；修訂案於七十年九月十日核定，苗栗及雲林二縣納入計畫範圍。臺灣北區區域計畫係內政部擬定，經行政院備案後，於民國六十九年五月一日公告實施。

四、臺灣地區之非都市土地使用編定

非都市土地使用編定關係地方發展及人民權益最大。在進行中，遭遇阻力，引發糾紛亦最多。

在各區域計畫中，以臺灣南區區域計畫公告最早，其中屏東縣之非都市土地使用編定工作，由中央、省、縣共同主持之辦理屏東縣土地使用編定及管制示範工作專案小組協調推動，自民國六十三年十月開始，至次年十月六日正式公告編定結果，同時實施土地使用管制。臺南、高雄兩縣土地使用編定工作，至六十五年五月一日，辦理完成，公告實施。



中區區域計畫非都市土地使用編定工作，至民國六十九年六月一日辦理分區及編定公告。

北區區域計畫於民國六十九年五月一日公告實施後，臺北、桃園二縣及基隆市政府即行辦理非都市土地使用編定，至七十年二月十五日公告，實施管制。

北區之宜蘭、新竹，中區之苗栗、雲林及南區之嘉義、澎湖等六縣之非都市土地使用編定工作，亦均於各該區域計畫修訂案核定並公告後，隨即辦理。

臺灣地區之非都市土地分區及編定工作，至民國七十三年全部辦理完成。計當時共完成分區及編定之土地，共一百四十一萬五千七百零四公頃，占臺灣地區土地總面積百分之三十八點六〇，未編定者係未經測量登記之高山、海岸及已公布都市計畫之都市土地。在已分區編定之土地中，以山坡地保育區及特定農業區與一般農業區為最多，各占百分之四十六點三七及百分之二十七點〇八與百分之十二點四三；以供建築用之鄉村區及工業區為最少，各占百分之一點八三及百分之零點五二。森林區占百分之五點一七，風景區占百分之三點一八，特定專用區占百分之三點四七。（註一二〇）

在土地使用分區之下，依規定可編定為十八種用地。計當時在編定之各種用地中，以農牧用地及林業用地為最多，分別占百分之四十六點三三及百分之十六點五五；以古蹟保存用地及生態保護地為最少，分別占百分之零點〇〇三及百分之零點〇二（即十萬分之三及萬分之二）；甲、乙、丙、丁四種供建築使用之土地，合計亦僅占百分之三點八三。因初解除之保安林地及公有山坡地，尚未辦理編定者約有三萬餘公頃，占百分之二十二點〇七，將來絕大多數可能編定為林業用地及農牧用地。（註一二一）

第八章 土地徵收

第一節 土地收用法之制定

民國四年九月一日，參政院議決「土地收用法」，十月二十二日公布施行。其主要內容如次：（註一二）

（一）土地收用之主體為國家，但地方自治團體及興辦公共事業之個人，經國家認可者亦可。

（二）土地收用之種類分國有、公有、民有，地上物得一併收用。

（三）土地收用原因須為謀公益之需要，並須為關於：國防、教育、學術、慈善、水利、衛生、測候、探海、防風、防火、建築官署及其他為謀公益之事業。

（四）土地收用之價額：

1. 收買者：給土地權利人以地價，有收益者給市價。

2. 租用者：依附近土地相當之租價交付之。

（五）土地收用程序：官署或創辦人提出用地計畫書，經大總統核准後由地方長官公告。補償價額後，土地權利人應將土地、附屬物及契據一併移交。

第二節 土地徵收法之制定

國民政府奠都南京後，以各項建設積極開展，收用土地日多，乃於民國十六年六月由國民政府法制局擬定新

「土地收用法」草案，除就原收用法充實加強外，並將「調劑土地之分配，以發展農業，改良農民之生活狀況」增列為土地收用目的之一。該法案經中央政治會議通過，改稱「土地徵收法」，國民政府於十七年七月二十八日公布施行。（註二三）其內容要點如次：

- （一）土地徵收之目的：一為創辦公共事業，二為調劑土地之分配，以發展農業，改良農民生活。
- （二）土地徵收之主體：國家、省、市、縣及其他地方政府、地方自治團體或人民，均得為土地徵收之主體。
- （三）所稱徵收，謂收買與租用。
- （四）興辦公共事業之範圍：1.關於創興或擴充公共建築物之事業。2.關於開發交通之事業。3.關於開闢商港及商埠之事業。4.關於公共衛生設備之事業。5.關於改良市村之事業。6.關於發展水利之事業。7.關於教育學術及慈善之事業。8.關於創興或擴充國營工商之事業。9.關於布置國防及其他軍備之事業。10.其他以公用為目的而設施之事業。

（五）土地徵收之補償，概應事先給以公平之補償金。

（六）土地補償金數額應先協議，徵收者與土地所有人不能協議時，由徵收審查委員會議定。

（七）徵收審查委員會之組織為臨時性機構，委員長由地方行政長官充任，委員半數由地方行政官署所指定之工、農、商等法定團體選派代表充之。

第三節 土地法中關於土地徵收之規定與修訂

民國十七年十二月，立法院長胡漢民提出「土地法原則」九項，其第五項為：「政府收用私有土地辦法：政府得照價收買私有土地，為國防、公益或公營事業之用，但不得收買土地為營利目的。收用私有土地時，所有土地上改良物，政府須予以相當賠償。」幾經研商，決定將「土地徵收」列為「土地法」之第五編。其主要特點



有：

(一)徵收主體：限於國家或代表國家之政府機關或自治機關。

(二)徵收之客體限於私有土地所有權之徵收。

(三)徵收土地興辦之目的事業，仍逐項列舉，並將「實施國家經濟政策」及「調劑耕地」二項與其他公共事業並列。

(四)增列「區段徵收」，對一定地區內之土地須重新分段整理者，為全區土地之徵收。

(五)嚴定徵收程序。土地經核准徵收後，由當地地政機關公告，並通知所有權人及他項權利人。公告完畢後十五日內應將補償費發放完竣。

(六)對徵收土地應得之補償金、地價、農作物之價格，以及定著物或墳墓之遷移費等，均明定查估之方法，並明定應由當地地政機關查估之效力。

民國三十五年四月二十九日修正公布之「土地法」，仍列第五編「土地徵收」，內容則精簡為通則、徵收程序、徵收補償三章，條文亦減為四十條。「土地法施行法」亦仍列專編，計十三條。對於土地徵收之程序及補償等規定，仍維持舊法精神。其主要修正有以下三點：

(一)將原法所列「實施國家經濟政策」，另列專條，並明定「以法律規定者為限」。

(二)將原法所列「調劑耕地」，改列專章「地權調整」，詳為規定。

(三)增列「保留徵收」，規定因「開闢交通路線、興辦公用事業、新設都市地域、國防設備」，得預為呈請核定其範圍，並禁止妨礙徵收之使用。

第九章 地圖測製與審查

第一節 地圖測製

我國地圖之測製以禹貢九州之圖爲最早，漢代已有地形圖、駐軍圖、城邑圖等分類地圖之編製。晉裴秀訂制「製圖六體」，統一製圖之原理與規格。唐有十道圖及海內華夷圖之編製，並規定各州郡每三年（後改五年）須繪送一次，以爲更新修訂之依據。宋代對地圖測製亦甚重視，所編天下州縣圖，較海內華夷圖更完備。元、明兩代，將大幅地圖改爲小幅，並使用二十四種地圖符號，增加繪製應用之便利甚多。（註一二四）

明末清初，義大利人利瑪竇引進經緯度測繪法，測繪多種世界地圖。並於清康熙四十六年（一七〇七）得康熙皇帝之支持，開始全國經緯度與三角測量，未十年完成全國六百三十個經緯點之測量，並由杜德美依此測量成果，歷二年製成皇輿全覽圖，爲我國規模最大、精度最高之地圖測繪，亦爲當時世界各國最大一次地圖測繪工作。乾隆年間，又依此圖另編繪大清一統輿圖，成爲最完備之亞洲大陸全圖。光緒年間，各省又測製多種輿圖，惟此種地圖均爲政府軍機部門所測製，其用途亦多限於軍事或行政事務，民間甚少流傳。迄光緒三十一年（一九〇五）始由商務印書館出版大清帝國全圖，供應民間。（註一二五）

清末民初，國勢積弱，列強自畫範圍在我國進行調查測量，西部地區以英國爲主，而俄、德、法、美、義、瑞典等國，進行亦甚積極。日、俄、德等國又對我國東北、華北地區，測製各種大比例尺之地形、礦藏及交通地圖。此種地圖既以圖謀侵據瓜分爲目的，多擅自改繪我國界，且多處流傳，對我領土主權造成極大之損害與威脅。（註一二六）

民國初年曾一度成立全國經界局，惟旋即裁撤，僅完成若干規章制度；實際地圖測繪工作，仍由軍方辦理。後以海上國防及港口業務需要，於民國十年成立海道測量局，但初步工作仍限於蒐集翻譯外國人所測之我國海圖，其自行編製者僅黃河及太湖部分地區之水道圖。國民政府奠都南京後，始於參謀本部設置陸地測量總局，各省設陸地測量局，陸續完成全國五十萬分一、百萬分一、四百萬分一等地形圖。十九年起，又陸續運用航空測量，測製五萬分一地形圖。對日抗戰期間，日人爲應侵略需要，曾在東北、華北及華南地區，測製十萬分一北支那和滿州圖一千餘幅。美國爲助我作戰，亦與我政府訂立「航空攝影協定」，自三十三年起，以航攝方法，與我政府共同測製西南及西北地區各類地形圖。惟以上各種地圖，仍多以軍事爲主要目的，至政府機關之行政圖料仍極缺乏。（註一二七）

至於民間出版之地圖，北伐統一後出版頗多，惟多係仿照國外出版之地圖描繪而成，對於國界及邊疆事物亦多以列強私繪者爲依據，常致嚴重損害國家領土主權而不自知，此爲嗣後建立地圖審查制度之主要原因。

政府遷臺後，內政部對於地圖測繪工作極爲重視。聯合國並設有亞洲及遠東地區製圖會議，每三年集會一次，以促進各國測繪技術之進步及資料之交換；第一至第四屆，我國均派代表團參加。至政府機關出版之地圖，除軍用者由國防部出版，偶有供應民間應用者外，一般地圖均由各業務機關及民間發行。茲擇其重要者列敘如次：（註一二八）

（一）內政部編印發行者：

1. 中華民國經濟地圖：民國五十九年出版。比例尺爲六百五十萬分一，全套四幅：即（1）行政區域、交通地形圖。（2）重要農作、漁、牧分布圖。（3）水利、建設、電力分布圖。（4）礦產概況圖。
2. 臺灣省經濟地圖：民國五十九年出版。比例尺爲五十萬分一，全套亦分四幅，與中華民國經濟地圖同。
3. 中華民國臺灣區地圖集：民國七十年出版。八開精裝本，爲綜合性圖集。
4. 臺灣地區像片基本圖：民國六十九年至七十二年印製發行。全套三千七千七十三幅，用航空照片並加繪

等高線及各項註記。

5. 世界全圖：民國七十六年五月出版，比例尺三千萬分一。
6. 中華民國全圖：民國七十六年五月出版，比例尺四百萬分一。
7. 臺灣區全圖：民國七十六年五月出版，比例尺五十萬分一。
8. 臺灣地區二萬五千分之一地形圖（經建第一版）：民國七十八年六月出版，計二百六十一幅。
9. 國際百萬分之一中國輿圖：民國七十八年六月出版，全套八十一幅，爲分層設色之地形圖。

（二）國防部編印者：

1. 一萬分一城市圖：全國各重要城市，均繪有地圖。
2. 二萬五千分一、五萬分一、十萬分一及二十五萬分一等各種地形圖。
3. 二百萬分一航空圖。
4. 三十萬分一、四十萬分一及五十萬分一臺灣地區輿圖。
5. 百萬分一、二百五十萬分一、四百萬分一及六百五十萬分一全國輿圖。
6. 一千四百萬分一、三千萬分一世界全圖。
7. 一萬分一至二百萬分一海域、航線及港口地圖。

以上各圖除供軍用外，並有部分供應民間使用。

（三）其他機關繪製者：

1. 經濟部中央地質調查所經常印製臺灣地區各種比例尺之地質圖，供礦業開發及國家重大建設與研究之用。
2. 經濟部農業司印製四十萬分一臺灣省土地利用及林型圖與一百萬分一臺灣省林區土地利用及林型圖。
3. 航空測量及遙感探測學會與臺灣省糧食局合編臺灣地區基本圖地段圖接合圖（冊）及與農業委員會合編

臺灣地區十萬分一地形圖(冊)。

4. 臺灣省政府民政廳編印臺灣省概況圖集，包括縣市行政區域及有關產物、政績圖表。

5. 臺灣省農林廳航空測量所測製臺灣省國有林土地保留地原野土地圖，二十五萬分一，多色印刷。

(四)民間出版之地圖：依內政部統計，自民國六十六年至七十五年，十年間經審查核准發行之各類地圖，共有四百八十三種。其中以學校使用之教科圖為最多，有三百二十八種，分縣市圖有三十四種，街道圖有三十九種，進口地圖有十九種，地球儀及模型圖亦有二十二種。

第二節 地圖審查

清代中葉以後，國勢積弱，外國人以各種方法探索我國邊防要塞，並私測我國地圖，甚至擅改國界，私印不正確圖籍，顛倒是非。而我國民間地圖出版者又常抄襲描繪，積非成是，嚴重妨害國防安全，影響領土主權。

民國十八年，我國海軍總部有鑑於此，乃建議參謀本部制訂「水陸地圖審查條例」草案，經國民政府於十九年一月二十七日公布令行。明定陸海軍要塞及國防軍港航空站等，無論在陸在水，均不得自由測勘製圖。當時已出版之地圖，如有關兵要者，得禁止其發行。嗣又制定「水陸地圖審查委員會規則」。(註二二九)繼經內政部召集有關機關會商後，由國民政府於二十年九月二日修正公布「水陸地圖審查條例」，增加規定：非本國人民不得在我國領域內施行測繪；本國水陸地圖在國外印行者，非經審定不得在本國境內發行或經售，並明定罰則。審查委員則增列內政、外交、教育等部及蒙藏委員會。二十一年一月十八日，國民政府又公布「水陸地圖審查委員會規則」，明定該委員會主席由內政部土地司長擔任。二十五年一月十七日，內政部公布「內政部水陸地圖審查委員會簡章」，仍邀有關部會代表為委員。三十一日，「水陸地圖審查條例」再度修訂，將地圖審查業務交由內政部負責主辦。三十五年七月，內政部增設方域司，地圖審查業務歸該司主管。政府遷臺後，地政業務又併入內政

部，原方域司撤銷，由地政司設方域科主持。另由內政部訂頒「水陸地圖審查條例施行細則」，規定仍設地圖審查委員會，由有關機關代表及專家學者組成，並以內政部主管司長為主任委員。（註一三〇）

至於地圖審查之範圍，依「水陸地圖審查條例」規定：凡出版之水陸地圖，除由內政部、國防部編製者外，非經審查認可不得註冊發行。其在國外印行者，非經審查認可，不得在國內發行或經售。縱經出版，如國防部認為與兵要有關者，仍得由內政部禁止發行。對於一般送審之地圖，其審查事項包括：1. 疆界位置。2. 地方名稱。3. 記載及量度。4. 圖式及顏色。5. 認可之負責測繪機關。6. 其他有關事項。對於違反該條例之規定者，得科處刑罰，並得沒收其出版物。

註 釋

註一：萬國鼎，中國田制史，南京，正中書局，民國二十三年；趙岡，土地制度史；蕭錚，中華地政史，臺北，臺灣商務印書館，民國七十三年；鄒日君，土地行政概論，頁六一—六八，興文齋書局，民國六十年。

註二：中國國民黨中央黨史會編印，國父全集，第一冊，頁三二，臺北，民國七十三年。

註三：同前註引書，第一冊，頁三三七〇。

註四：陳登原，中國田賦史，頁二三三—二三四，臺北，臺灣商務印書館，民國六十四年。

註五：徐一峯，土地徵收論，頁一一—一二，臺北，三民書局，民國四十八年。

註六：來璋，土地登記之理論與實務，頁五二，臺北，三民書局，民國五十七年。

註七：謝振民，中華民國立法史，頁一四二八，南京，正中書局，民國三十七年。

註八：同前註引書，頁一四二七。

註九：中華地政史，頁二七三—二八〇。

註一〇：同註七引書，頁一四三五。

註一一：蕭錚，土地改革五十年，頁七三，臺北，中國地政研究所，民國六十九年。

註一二：焦祖涵，土地法釋論，頁九，臺北，三民書局，民國六十六年。

註一三：同前註；土地行政概論，頁一〇三。

註一四：同註一二引書，頁一〇。

註一五：同註一一引書，頁七三—七四。

註一六：高信，土地調查報告，逢甲學報，第七期，民國六十三年。

註一七：同註一一引書，頁一三〇—一四四；杜斯溫，土地法論，頁一四—一六，新人出版公司，民國四十三年；土地法

釋論，頁一二。

註一八：內政部，民國二十七年八月二十九日呈行政院原稿，國史館存藏。

註一九：同註一二引書，頁一五。

註二〇：孟光宇編，地政法規，頁一一〇—一一一，大東書局，民國三十六年。

註二一：同前註引書，頁一六〇、二一五、二三九、二六四、二七九、二八〇。

註二二：同前註引書，頁一七四。

註二三：同前註引書，頁一七五。

註二四：地政部編印，地政法規輯要，地權類，頁九—一〇，民國三十六年。

註二五：同前註引書，地籍類，頁三七。

註二六：同前註引書，綏靖區地政法規類，頁一—一八。

註二七：同註一二引書，頁一五。

註二八：內政部編印，內政統計提要，頁一五一，臺北，民國七十二年。

註二九：同註七引書，頁一四二八。

註三〇：內政部組織法，民國十七年三月三十日公布，國民政府公報，第四十五期。

註三一：內政部組織法，民國二十年四月四日公布，國民政府公報，第七百四十期。

註三二：中華民國法規大全，頁五〇五，商務印書館，民國二十五年。

註三三：中華文化出版事業委員會編，中華民國內政誌（二），頁三八五，臺北，民國四十六年。

註三四：同註一一引書，頁二二一。

註三五：同註二〇引書，頁一一一。

註三六：同註二四引書，頁五七—五九。

註三七：土地法論，頁七六。

註三八：內政部編印，建立地政資料電腦化系統（地政十年叢書之四），頁九—二六，臺北，民國七十二年。

註三九：同前註引書，頁三八—四三。

註四〇：內政年鑑，頁一五七—一六三，民國二十五年。

註四一：同前註。

註四二：同註二〇引書，頁一〇五。

註四三：同註二〇引書，一一一。

註四四：內政部編印，改進土地行政（地政十年叢書之五），頁八八，臺北，民國七十二年。

註四五：同註四〇引書，頁一六三—一七二。

註四六：同註二〇引書，頁一〇五—一〇六。

註四七：內政部編印，土地行政概況（內政業務叢書第七集），頁一〇，臺北，民國四十六年。

註四八：同前註。

註四九：同前註。

註五〇：同前註引書，頁一二。

註五一：同註一三引書，頁一五八—一六三。

註五二：同前註。

註五三：同註二〇引書，頁一九、一四〇。

註五四：同註四七引書，頁一二。

註五五：同註二〇引書，頁一六〇。

註五六：同註五四。

註五七：同註四七引書，頁一四。

註五八：內政部編印，內政統計提要，表五〇，臺北，民國七十一年。

註五九：內政部編印，臺灣地區土地測量計畫之回顧與展望（地政十年叢書之一），頁九—二〇，臺北，民國七十二年。

註六〇：同前註引書，頁一四六—二二三。

註六一：同註六〇引書，頁五一—五四。

註六二：同註二〇引書，頁一六〇。

註六三：同註四七引書，頁一二。

註六四：內政部編印，改進土地登記（地政十年叢書之六），頁七一—一〇，臺北，民國七十二年。

註六五：同註四七引書，頁一六。

註六六：同註五八。

註六七：同註六四引書，頁一一—一四九。

註六八：同註六四引書，頁一七六—一九九。

註六九：同註二〇引書，頁二一一—二一二。

註七〇：同註四七引書，頁二五—二六；同註三七引書，頁二六。

註七一：同前註。

註七二：同前註。

註七三：同前註引書，頁六三—六六。

註七四：同前註。

註七五：潘廉方，臺灣土地改革之回顧與展望，頁五七—六五，中國文化學院地政研究所，臺北，民國五十五年。

註七六：同前註引書，頁五七—六五。

註七七：同註四七引書，頁六二—六三。

註七八：同前註。

註七九：同前註。

註八〇：同前註。

註八一：林詩旦，「從閩西土地改革看臺灣耕者有其田」，土地改革月刊，第二卷第十二期，民國四十一年。

註八二：同註四七引書，頁六六—七二。

註八三：臺灣省地政處編印，臺灣省地政統計年報，表二〇，民國七十三年。

註八四：同註四七引書，頁七六—一〇八。

註八五：同前註。

註八六：同註七五引書，頁一六〇—一八六。

註八七：同註八三引書，表二二。

註八八：福建省政府編印，金門土地改革，民國四十四年。

註八九：同註三七引書，頁一六二—一六三。

註九〇：同註三七引書，頁一六三。

註九一：同註四七引書，頁一三六—一三九。

註九二：同前註。

註九三：同註四七引書，頁一四五—一七四。

註九四：同前註。

註九五：王全錄，「全面實施平均地權之研究」，內政部研究發展報告，頁九五—一三四，臺北，民國六十九年。

註九六：同註八三引書，表二六、二七、二八。

註九七：內政部編印，全面平均地權（地政十年叢書之三），頁六一—一四，臺北，民國七十二年。

註九八：同前註引書，頁一四—四六。

註九九：同前註。

註一〇〇：財政部編印，七十四年度財稅年報，頁四〇。

註一〇一：內政部編印，當前土地政策研議專集，頁二五一，臺北，民國七十一年。

註一〇二：內政部編印，臺灣地區實施平均地權成果統計表，臺北，民國七十四年。

註一〇三：臺灣省地政局編印，地政法令彙編，頁一一〇—一一三，民國四十年。

註一〇四：同前註引書，頁一〇二、一〇七。

註一〇五：同註二〇引書，頁二〇三、三五五。

註一〇六：同註一〇三引書，頁一八四—一八八。

註一〇七：同註四七引書，頁一八四—一八六。

註一〇八：內政部編印，農地管制與土地開發（內政部地政十年叢書之九），頁一〇四—一三六，臺北，民國七十二年。

註一〇九：同前註。

註一一〇：同註四七引書，頁一七七—一八二。

註一一一：內政部編印，實施市地重劃（內政部地政十年叢書之八），頁四〇—七〇。

註一二二：同前註。

註一二三：同註七五引書，頁二四四。

註一二四：同註一一一引書，頁二六—三八。

註一二五：同前註。

註一二六：同前註。

註一二七：同註一〇八引書，頁二〇—三六。

註一二八：內政部編印，實施區域計畫（地政十年叢書之二），頁二〇—一二六，臺北，民國七十二年；屏東縣政府編印，屏東縣辦理非都市土地使用編定及管制使用示範工作總報告，民國六十四年。

註一二九：實施區域計畫，頁七—二〇。

註一二〇：同註八三引書，表三〇。

註一二一：行政院經建會編印，都市及區域發展統計彙編，頁四六—五一，臺北，民國七十六年。

註一二二：同註七引書，頁一四二四—一四二五。

註一二三：同註七引書，頁一四二六—一四二八。

註一二四：李槐三，中國測量製圖學術發展史拾遺，臺北，聯勤總部製圖廠，民國五十三年。

註一二五：內政部編印，「改進水陸地圖審查業務之研究」，內政部七十六年度研究發展報告，頁二七。

註一二六：同前註。

註一二七：同前註引書，頁三一—三二。

註一二八：同前註引書，頁三五—四三。

註一二九：同前註引書，頁五三。

註一三〇：同前註引書，頁五五—六四。

第八篇 營建

第一章 概述

第一節 營建機構之變遷

我國爲文明古國，建築藝術爲世所重，巨大之長城及運河尤爲舉世稱道。惟對民間一般建築及工程，則向少管理。

民國建立，在內務部設土木司，其職掌止於公共工程及官衙之修繕。迨國民政府奠都南京，亦僅在內政部設土地司，兼理土木及營建管理事項。民國三十一年，始於內政部增設營建司，掌理都市計畫、建築管理、平民住宅、公共工程等營建事項。三十八年，政府播遷廣州，地政署併入內政部，營建司亦裁併入地政署。嗣地政署又縮編爲地政司，營建業務仍由地政司掌理。

民國六十二年，「內政部組織法」修正公布，營建司於同年十一月恢復設置，司設四科，分掌都市計畫、建築管理、公共工程及國民住宅等業務。迄七十年三月一日，營建司升格爲署，除掌理營建司原有業務外，並增加區域計畫及國家公園兩項業務。

在民國三十八年以前，各省營建業務均由建設廳掌理，各直轄市則常專設工務局主管。臺灣省光復之初，在民政處下設營建局；三十六年五月，臺灣省行政長官公署改組爲省政府，始畫歸建設廳掌理。後又在建設廳下設公共工程局，六十八年三月又改爲住宅及都市發展局，主持公共工程及住宅興建事項。臺北市於民國五十七年改

制爲直轄市後，專設工務局，主管工務建設事項；高雄市於六十八年改制，亦設工務局。

各縣市之營建業務由建設局主管，惟部分業務較少之縣，設建設科；部分建設工程較多之市，則增設工務局專管。臺灣省各縣市即循此原則辦理。

第二節 營建法制之演進

民國初年，營建法規多付闕如，迨國民政府奠都南京後，始陸續制訂各法。民國十九年六月三十日，國民政府公布「土地法」，於第三編「土地使用」之第二章「市地」中，分列「使用限制」及「房屋救濟」兩節；前節爲都市計畫、建築管理建立體制，後節爲國民住宅樹立基礎，此爲我國營建法制之創始。

民國二十七年十二月二十六日，國民政府公布「建築法」，二十八年六月八日公布「都市計畫法」，三十三年八月十九日公布「市縣工程受益費徵收條例」，三十六年七月二十二日公布「市縣道路修築條例」。並由內政部相繼制頒各營建法規子法或補充法規，營建法規漸臻齊備。

政府遷臺後，經濟發展快速，建設日多，於民國四十六年七月新訂「興建國民住宅貸款條例」，五十三年九月修訂「都市計畫法」，五十四年一月修訂「市區道路條例」，五十五年十一月新訂「自來水法」。繼於六十年前後，由內政部成立營建法規修訂專案小組，邀請專家學者及有關機關代表參加，全面檢討修訂營建法規。六十年十二月二十二日修訂「建築法」，二十七日新訂「建築師法」；六十二年九月六日修訂「都市計畫法」；六十三年元月三十一日新訂「區域計畫法」，二月十五日大幅修訂建築技術規則。民國六十年一月三十日、六十二年一月十六日及六十六年七月二十三日，三次修訂「工程受益費徵收條例」。六十四年七月十二日新訂「國民住宅條例」。內政部及省市政府又分別依法律授權，訂頒多種子法或補充法規，營建法制於焉全面確立。

第二章 臺灣地區綜合計畫與區域計畫

第一節 計畫概況

臺灣光復後，經濟迅速發展，都市化現象日益明顯。民國四十一年，都市人口占總人口百分之四十七點六，迄七十二年增為百分之七十一點六，同期間人口五萬以上都市自十二處增至八十處。惟在六十年代早期，以未作有計畫之安排，致人口與產業活動集中於南北兩端；都市用地、工業用地及農業用地間之競爭，造成土地不當利用，兼以公共設施不足及公害之產生，致生活環境惡化，且將消蝕部分國家經濟發展成果，政府乃積極研訂臺灣地區之綜合開發計畫，以求國民經濟與土地利用趨於均衡發展。

綜合開發計畫與經濟、社會、國防各建設計畫並列為國家最高位計畫，以達成臺灣地區之整體建設與均衡發展。計畫之目標約有下列三點：

- (一)使人口、產業、公共設施、天然資源等在空間上有合理配置。
- (二)使土地之使用，協調經濟建設、社會建設、國防建設等相互配合發展。
- (三)使臺灣地區之發展建設，有一指導性、長期性之目標。

綜合開發計畫之要點為：

- (一)人口與經濟活動之合理分布：
 - 1.促進各區域間經濟之均衡發展，俾各獲程度相若之生活環境與生活水準。
 - 2.建立區域內都市體系，使區域內各市鎮能依其地理環境及經濟活動需要發揮功能，分定適當之集居規模

及公共設施配置。

3. 區域間及市鎮間應有有效之運輸與通信系統，適應未來社會與經濟活動之需要。

(二)生活與工作環境之改善：

1. 都市與農村之均衡發展，改善農村生活與工作環境，使零星分散之村落適當調整集中。

2. 集居地區內住宅及公共設施，應隨生活水準之提高及人口增加，適當增加供應。

3. 集居地區內因社會經濟活動所引起之各種公害，應針對其原因及性質加以防治。

4. 適當改進遊憩設施及都市景觀。

(三)資源之保育與開發：

1. 地面水及地下水資源應作有效保育，並依其蘊藏量配合需水量之繼續增加，作適當開發及合理分配。

2. 土地資源之保育與適當開發。

3. 自然及史蹟之保全。

基本開發策略爲：

(一)根據各區域之發展背景與特性，尋求資源之最佳利用方式，並採取各種政策性措施，消除發展阻力，俾各區域均等發展，使人口向南、北部集中之趨勢，改往中部移動，西部人口往東部移動。

(二)透過快速運輸及通信系統之建設，加強區域間之社會、經濟關係，以提高地區開發之波及效果。

(三)發展快速之地區應依其既有發展條件繼續謀求發展，惟應防止其過度集中，尤以北部與南部所形成之大都會區須加適度控制。鼓勵新設之大專院校、政府機構、大型醫療設施及工、商、金融機構等，分散至南北兩端以外之其他地區。

(四)發展緩慢之地區應採取據點發展策略，建立成長中心。必要時採取各種獎勵措施及公共投資政策，以提高其發展條件，對東部地區之開發尤應加強。

(五)濱海貧困地區、山地未開發地區及離島地區等，宜採取社會福利措施，提高居民所得水準，並提供生活所需基本公共設施，改善其生活環境。

(六)直接與生產有關部門，應加強投資效益較大產業之開發。

(七)間接與生產有關部門，如交通運輸建設、能源及水資源開發、都市住宅建設、國土保育等，應採取重點開發政策，以提高開發效率。

(八)爲提高糧食自給率，保持農作物生產所需之耕地面積。

(九)工業區位之選擇，應以海埔地、鹽田及生產力較低之農地爲優先。

(十)天然資源如水、土地、森林、風景區等之開發，應遵循保育與開發並重之原則，以保持自然生態之平衡。

第二節 執行成效

「臺灣地區綜合開發計畫」係由行政院經建會會同內政部及有關機關研擬，民國六十八年三月十五日行政院會核定，各部會、省市府根據本計畫，研訂詳細發展計畫、實施方案及時序，納入經建計畫，分期施行。至七十年代之執行成果如下：

一、人口與經濟活動之合理分布

先後完成高速公路與鐵路電氣化等快速運輸系統之建設，縮短南、北間交通時距，復以北迴鐵路、南橫公路、蘇澳港及臺中港等，溝通東部與西部之運輸，已加強各區域發展條件，逐漸促進各區域間之發展趨於均衡，有效緩和人口集中於北部區域，並縮短所得差距。從民國六十五年至七十年代間，在人口社會增加率方面，北部區域已由百分之十點八降爲百分之八點一，中部區域由負百分之八點七提高爲負百分之五點七，南部區域由負百分之六點三提高爲負百分之五點九，東部區域由負百分之十五點八提高爲負百分之十點一。平均每人所得方面，以

臺灣地區平均每人所得指數爲一百，則北部區域已由一百四十六降爲一百三十五，中部區域由七十提高爲七十三，南部區域由七十七提高爲八十二，東部區域由六十提高爲六十三。

本計畫將臺灣地區之所有都市，依其規模、機能、區位及服務（或影響）範圍等，分爲農村集居、一般市鎮、地方中心、區域中心及臺灣地區政治、經濟、文化中心五個階層，構成一有秩序之體系，各階層之都市提供其應有之公共設施，並透過都市體系之建立，促進區域內人口作合理分布。惟以都市計畫公共設施保留地取得困難，興建公共設施進度緩慢，各階層都市尙難發揮其應有之機能，故區域內之人口仍多集中於階層較高、服務設施較爲齊全之大都會區或大都市（省轄市與縣轄市），而階層較低之鄉、鎮，人口外流現象仍甚嚴重。以民國六十九年爲例，有五十個鎮（占全部六十七個鎮百分之七十八）及一百七十九個鄉（占全部二百二十七個鄉百分之七十九）人口仍屬淨移出。

二、生活與工作環境之改善

配合重大實質建設之進行，同時推動基層建設，整修鄉鎮道路、排水溝渠，修建及充實各地體育場所及消除髒亂等，又在農業心臟地區如嘉義、雲林、宜蘭等地先後建設工業區，增加就業機會，吸收農村剩餘勞力。各縣市分別興建圖書館、文物陳列室、集會廳等文化設施與國民住宅，以提高生活品質；積極籌畫推動第二次農地改革，提高農業生產力及辦理農村住宅整建與輔導改建等，全面改善農村面貌。

惟隨經濟快速發展所引起之環境污染，已甚嚴重。據臺灣省水污染防治所辦理全省河川水質採樣及檢驗分析之結果，主、次要河川已被嚴重污染者，計有淡水河、烏溪、北港溪、朴子溪、八掌溪、急水溪、後勁溪及二仁溪等。其次，五大都市之空氣污染亦甚嚴重，水與空氣污染除直接由於工廠、家庭及車輛等之排放外，垃圾引起之污染源，亦爲主要原因之一，有待積極改善。

三、資源之保育與開發

已公告實施區域計畫之北區、中區、南區三地區，其非都市土地已辦理使用編定，納入管制體系。在水資源

方面，完成新山水庫、鳶山欄河壩、石崗壩及興仁水庫等；正辦理開發翡翠、寶山、東興、仁義潭及鳳山等水庫，俾增加供水量之調節。自來水普及率已自民國六十五年百分之五十四提高至七十年百分之六十九。

臺灣地區土地資源有限，由於經濟、社會之快速發展，土地競用結果，水田變更爲都市、工業及交通使用地，依臺灣省糧食局統計，民國六十五年至六十九年間計有一萬一千七百一十七公頃（其中一至八等則田六千九百二十五公頃，約占百分之六十），平均每年約變更二千三百公頃。此外，山坡地在未作完善水土保持設施前，即行開發建築，致土地嚴重沖刷流失，七十年七月莫瑞颱風即因此造成重大災害。又觀光遊憩資源之開發，因缺乏完善管理制度與開發計畫，使資源開發與自然環境之保育，尙未能充分兼顧。

第三章 都市計畫

第一節 都市計畫法制之建立

一、土地法之市設計

民國十九年公布之「土地法」第三篇列有「市地」專章，明定「市設計」及有關土地與建築物使用之限制，並對建築線制度、建築物高度及基地深度、寬度與空地比例、市地之使用限制、繁盛區域空地之建築期限等詳予規定，為我國都市土地使用規畫、限制及建築管理制度之嚆矢。

二、都市計畫法之制定

抗戰期間，為應後方城鎮建設之需要，內政部擬具「都市計畫法原則」，經國防最高委員會第三次常務會議通過，原則七項如下：（一）都市計畫就重要城市地方儘先訂定。（二）都市計畫之擬定或變更，應經中央主管機關之核定。（三）地方政府為擬訂都市計畫得組織計畫委員會。（四）擬訂都市計畫應預期將來之發展。（五）規定道路、公園占市區土地之百分比。（六）有關市區公共衛生之部分應有所規定。（七）都市計畫得分期分區實施。

立法院採此原則，參照「土地法」內「市地」章之立法精神，並參酌歐美都市計畫之立法例，制定「都市計畫法」，於民國二十八年六月八日由國民政府公布施行。

三、縣鄉鎮營建實施綱要之訂定

「都市計畫法」之規定，對一般鄉鎮不盡適用，內政部特於民國三十二年四月公布「縣鄉鎮營建實施綱要」，明定：「凡縣城及鄉鎮公所在地，其營建事業應依本綱要規定為實施之準則。縣城人口在十萬以上者，適用建

築法及都市計畫法之規定」。其營建事業計畫由縣政府、鄉及鎮公所辦理。抗戰勝利後，並准設置鄉鎮營建委員會，以發動地方力量推展建設。至民國三十五年底，各地方已推行具報者計有二百三十四縣（四川六十七縣、貴州三十九縣、河南十八縣、西康二十二縣、甘肅十市縣、安徽十九縣、湖北十二縣、湖南三十四縣、陝西一縣、雲南四縣、廣西四市縣、江西四市縣）。

抗戰勝利後，爲使遭受戰爭破壞之城鎮作有效迅速之規畫建設，內政部於民國三十四年九月六日頒布「城鎮重建規畫須知」及「地方政府恢復破壞城鎮應行注意事項」，列舉重建規畫必須遵守之原則、最低限度項目及恢復遭受破壞城鎮之緊急措施等。

四、收復區域鎮營建規則之訂頒

收復地區亟待恢復建設，而「都市計畫法」又未盡切合實際需要，行政院於民國三十四年十一月一日制頒「收復區域鎮營建規則」，明定收復區人口二萬以上被災城鎮之復興及舊城鎮之改造，其營建計畫之核定、辦理機關之權責、土地之收用與整理、城鎮規畫之原則，以及道路系統、公有建築、公用工程、新市區戰略防禦工事之配合等，均詳予規定。

五、臺灣都市計畫令及其施行規則

民國二十五年八月二十七日，臺灣總督府公布「臺灣都市計畫令」。翌年四月一日，又公布該令施行規則。該令賦予總督府以訂定都市計畫及執行都市建設之充分權力，並規定都市委員會之職掌。對事業計畫之執行、經費來源、土地分區使用、建物使用限制及土地重畫等事項，均有規定。

民國三十四年八月臺灣光復，臺灣省行政長官明令：「在我國法令未有規定時，舊法仍繼續有效。」「臺灣都市計畫令」及其施行規則，除與我國都市計畫法令牴觸者外，仍繼續沿用。

六、實施都市計畫注意事項之訂頒

臺灣地區各市、鄉、鎮，在日據時期已訂有都市計畫者七十二處。光復後都市發展快速，且與我國都市計畫

法令甚多不符，亟需重行研酌訂定，內政部爰於民國四十二年十二月成立臺灣省市政建設考察小組，分赴各地考察，並設置內政部都市計畫審核小組，對各地都市計畫逐案重加審核，於四十五年二月訂頒「實施都市計畫注意事項」，其要點包括：（一）都市計畫之發布時限與方法。（二）計畫圖與地籍圖之套繪、印製與發售。（三）道路中心樁之測定與埋設。（四）違建之取締。（五）都市計畫申請變更之程序。（六）徵收撥用土地不得妨礙都市計畫。（七）細部計畫之分期訂定。（八）加速辦理市地重畫等。

七、都市計畫法省市施行細則

「都市計畫法」規定，其施行細則由各省（市）政府依當地情形訂定，送內政部核轉備案。惟因戰亂，各省均未及訂定施行細則。

臺灣光復之初，仍沿用日據時期之「臺灣都市計畫令」及其施行規則。後以都市建設日多，臺灣省政府建設廳為應實際需要，乃自民國四十四年起研擬「都市計畫法臺灣省施行細則草案」，於五十一年十一月報內政部，適值「都市計畫法」修正案正在立法院審議中。迨該法修正公布，乃由省府重新研訂，至六十五年元月始報由內政部核轉行政院備案，並於二月十六日由省府發布施行。

臺北市自民國五十七年升格為直轄市後，即依「都市計畫法」之規定，研訂施行細則，於六十五年元月十四日呈由內政部核報行政院備案，二月四日由臺北市政府發布施行。

第二節 都市計畫主管機關

民國初年，北京政府於內務部設土木司，掌理土木工程、公共工程、經費及土地收用事項。惟以地方政府各自為政，政令無法通行全國。

民國十七年，國民政府於內政部下設土地司，兼管土木建築事項。嗣為配合「土地法」之施行，於二十五年

七月將土地司改稱地政司。翌年，在地政司下增設一科，掌理全國都市計畫、建築行政、鄉村建設及一般土木、市政工程。自此內政部遂為都市計畫之中央主管機關。

政府遷臺後，致力民生主義建設，經濟快速成長，都市人口急遽增加。民國五十七年臺北市改制為直轄市後，營建業務日形重要，內政部曾一度成立營建小組專辦營建業務。六十二年十一月，因「內政部組織法」修訂而恢復設置營建司，都市計畫業務乃歸營建司，並設專科掌理。七十年，「內政部組織法」再次修訂，於同年三月二日將營建司擴編為營建署，署設都市計畫組，積極推動全國都市計畫行政業務。

第三節 各級都市計畫委員會

一、各級都市計畫委員會組織規程之訂定及演進

民國二十八年國民政府公布之「都市計畫法」規定：地方政府為擬具都市計畫，得遴聘專門人員，並指派主管人員，組織都市計畫委員會議訂之。其組織通則由內政部定之，內政部據此訂定「都市計畫委員會組織規程」，於三十五年四月發布施行。

民國五十三年九月一日，「都市計畫法」修正公布，有關各級都市計畫委員會之職權修正為都市計畫之審議及都市計畫實施之監督。內政部乃另擬「各級都市計畫委員會組織規程準則」，於五十六年五月十日頒布實施。該準則規定，內政部及各省市縣政府均應分別另訂組織規程，各級都市計畫委員會亦隨之全面改組。

民國六十二年九月六日，「都市計畫法」二度修正公布，有關各級都市計畫委員會之職掌修正為審議及研究都市計畫。內政部遂再度研訂「各級都市計畫委員會組織規程」，對該委員會之組織、職掌、委員派聘、工作人員指派及會議進行程序均詳予規定，於六十八年十一月十九日發布施行。

二、內政部都市計畫委員會

民國四十三年，內政部鑑於當時臺灣已有七十六處訂有都市計畫，除潮州、恆春、內埔、天母四處為光復後擬定者外，其餘均係日據時期所發布，與我國「都市計畫法」頗多不合，亟需重新核定，乃邀集有關機關代表，組成臺灣省都市計畫審查小組，依法逐案審查臺灣各地都市計畫。四十六年七月，內政部訂定「內政部都市計畫委員會組織規程」，成立內政部都市計畫委員會，由地政司司長擔任主任委員，原審查小組遂告裁撤。

「都市計畫法」於民國五十三年首次修正，各級都市計畫委員會之組織及職掌，亦有變更，內政部乃擬訂「各級都市計畫委員會組織規程準則」，經行政院五十六年五月十日核定。八月，內政部都市計畫委員會亦依規定改組，由部長兼任主任委員。

三、各級地方政府都市計畫委員會

抗戰勝利後，內政部依「都市計畫法」，於民國三十五年四月訂頒「都市計畫委員會組織規程」，督促各省、市組設都市計畫委員會，迅即擬訂都市計畫，以利收復區域之規畫建設，至三十六年六月底止，已有重慶、南京、上海、天津、徐州、蚌埠、杭州、南昌、長沙、成都、福州、湛江等市依規定設置都市計畫委員會。

臺灣地區則以民國三十六年十二月十八日成立臺北市都市計畫委員會為最早，其餘各市、縣都市計畫委員會亦相繼成立。臺灣省政府則於建設廳下設都市計畫審核小組，迄五十六年五月行政院頒布「各級都市計畫委員會組織規程準則」後，於五十七年八月將該小組改成臺灣省都市計畫委員會。

第四節 都市計畫實施概況

一、全國各地都市計畫實施概況

「都市計畫法」雖於民國二十八年公布，惟以時值抗戰，軍事倥傯，未能有效實施。抗戰勝利後，為配合復員建設需要，內政部乃先後訂頒「縣鄉鎮營建實施綱要」、「地方政府恢復破壞城鎮應行注意事項」、「城鎮重

建規畫須知」及「收復區域鎮營建規則」，以為各省（市）在未定都市計畫前實施建設之補充規定。三十四年九月至翌年十二月間，內政部又派技術人員率同外籍都市規畫專家分赴各地，實地督導協助擬訂都市計畫。惟因中共叛亂擴大，建設工作乃告停頓。迄三十六年六月，全國各地訂定都市計畫概況如後：（表一）

表一 全國各地訂定都市計畫概況表（民國三十六年六月）

院轄或省轄市	市名或地名	計畫名稱	辦理情形
院轄市	南京市	南京市都市計畫大綱	正研究擬訂
	上海市	上海市都市計畫總圖草案	已計畫完成送內政部研究
	天津市	賀浦南京開北三區詳細計畫	正擬訂中
		擴大市區計畫	已擬訂完成報內政部核定
		分區使用計畫	已擬訂完成報內政部核定
江蘇省	重慶市	陪都十年建設計畫	已由內政部召集有關部會核定轉院備案
	連雲市	連雲市建設計畫大綱	已由內政部召集有關部會審查核定
	徐州市	徐州市都市計畫	正草擬中
安徽省	蚌埠市	蚌埠市都市計畫	正擬訂中
浙江省	杭州市	杭州市新都市計畫	正送內政部審核
江西省	南昌市	南昌市五年建設計畫	正送內政部審核
		南昌示範市計畫	正擬訂中
湖南省	長沙市	長沙市新市區規畫	已完成

四川省	衡陽市	衡陽抗戰紀念城建設計畫	正擬訂中
福建省	成都市	成都市市區規畫	已送內政部審核
廣東省	福州市	福州市都市計畫	正擬訂中
廣西省	湛江市	湛江市都市計畫	正擬訂中
	南寧市	南寧市建設計畫草案	已由內政部會同有關內政部會審查發還修正
	柳州市	柳州市建設計畫草案	同右
	梧州市	梧州市建設計畫草案	同右

資料來源：內政部營建司，公共工程專刊第二集，頁七二—七六，民國三十六年六月。

二、臺灣地區都市計畫實施概況

清光緒五年（一八七九），臺北知府陳星聚為促進臺北城內建設，勘定城基街道，訂定街路，並飭地方公正紳董酌議民房地基面寬、進深，招來商民建築，並建官署、學校等公有建築，此為臺灣地區實施都市計畫之濫觴。二十一年（一八九五）甲午戰敗，將臺澎割讓日本。在日據時期，自清光緒二十一年至民國三十四年臺灣光復之五十年間，實施都市計畫地區共七十二處，計畫面積五萬七千九百三十六公頃。

臺灣光復後，內政部曾組成臺灣省市政建設考察小組，分赴各地實地考察瞭解實況。嗣又成立臺灣省都市計畫審核小組，歷時四月，逐案提出審查意見，交由臺灣省政府參照修訂後，再陸續報內政部核定，重行發布實施。至民國四十七年底，臺灣省實施都市計畫之地區共有八十四處，計畫面積六萬四千六百九十五公頃，其中十二處為光復後所擬定。

民國四十七年，臺灣省政府建設廳成立公共工程局，並於其下設立市鄉計畫組，積極辦理各鄉鎮都市計畫之



規畫設計。至五十七年底，實施都市計畫地區已增至一百一十二處，計畫面積七萬九千零四公頃。在此期間新訂之都市計畫，其內容較前顯為進步者為：(一)採用鄰里單元規畫。(二)規畫各種不同土地使用分區或特定專用區。(三)不用傳統基盤式街道系統，街道配置改依功能畫分。(四)計畫範圍邊緣，多畫保護區或農業區。(五)先擬定發展目標和政策，再就區域與都市人口成長、經濟結構、社會變遷、交通運輸需求、公共設施配置、自然資源保育等因素，研訂都市未來發展模式及土地使用之實質規畫。(六)新訂之都市計畫草案先行公開展覽，接受意見，擴大民眾參與。

民國五十八年，臺灣省政府又於建設廳公共工程局下成立都市計畫規畫總隊，協助各地全面辦理都市計畫擬定工作。各縣(市)政府亦於建設局或工務局下設置都市計畫課，負責推動都市計畫業務。六十三年，臺灣省政府又將都市計畫規畫總隊與市鄉計畫組合併為市鄉規畫處，臺北市政府工務局下亦成立都市計畫勘測大隊。至七十年代，臺灣地區實施都市計畫概要如下：(一)計畫處數：共三百四十五處，其中臺灣省三百二十九處，臺北市一處，高雄市十五處。(二)計畫面積：共三十萬八千一百四十四公頃，其中臺灣省二十六萬八千九百七十四公頃，臺北市二萬七千二百一十四公頃，高雄市一萬一千九百五十六公頃。(三)計畫容納人口數：共約一千七百五十二萬六千九百人，其中臺灣省一千二百一十四萬二千七百人，臺北市二百五十萬人，高雄市一百八十八萬六千人。(四)七十年代都市人口數：共約一千二百六十一萬六千九百人，其中臺灣省九百二十四萬九千人，臺北市二百二十七萬一千人，高雄市一百零九萬六千九百人。

第四章 建築管理

第一節 建築管理法制之建立

民國十九年六月三十日，國民政府公布「土地法」，該法第三編「市地」章敍及有關建築管理部分，茲摘錄要點如下：

(一)市行政區域內之土地分為限制使用區及自由使用區。

(二)限制使用區應於市設計時分別規定：1.土地及其建築物使用之限制。2.各區段建築地於必要時，應規定其房屋建築線。3.建築物之高度、層數及其形式。4.建築地段之深度及寬度。5.建築物所占土地面積及應留餘地。

(三)地段面積過小或其形式不整，不適於建築獨立房屋時，市政府得不許其建築，並應斟酌接連地段情形，准由接連地段之所有權人請求依法徵收。不許建築獨立房屋之地段，其所有權人亦得請求市政府依法徵收。

(四)土地已公布為街道者，雖未公布徵收，不得為一切建築。但其建築僅為臨時性質，而不因之增加將來施工費用者，不在此限。

(五)區段之建築物，因水火災或其他災變毀滅而有重畫之必要者，市政府應於一定期限內重畫，並得於未重畫前制止重建。

(六)建築基地內之建築物，其價值不及全部估定地價百分之二十者，視為空地。空地內建築地段之畫分，未經市政府核准者，不得建築。

民國二十七年十二月二十六日，國民政府公布「建築法」，其第一章「總則」，明定建築法之適用範圍，各級主管建築之機關、設計人及承造人資格之限制。第二章「建築許可」，明定公私有建築物申請建照事項，執照

核發期限及擅自建築之處罰。第三章「建築界限」，規定建築線及有關退縮建築。第四章「建築管理」，明定建築物施工期限、開工報告、施工勘驗、施工場所安全設備及供公眾使用建築物之管理等事項。第五章「附則」，為關於本法之施行辦法、建築技術準則之訂定及特種建築物之許可等事項。

民國三十三年九月二十一日，修正公布「建築法」。其修正重點如左：

(一)擴大「建築法」之適用範圍至聚居人口在五萬人以上者。

(二)明定建築師及營造業之管理規則由內政部定之。

(三)明定傾頹或朽壞之建築物，除有即刻危險之虞者，得於報請縣（市）主管建築機關後，即可拆除。

(四)增定有妨礙都市計畫之建築物，市縣主管機關得令其修改、停止使用，必要時令其拆除。

(五)增定遇有大量需要住宅時，得由縣（市）依據當地情形統籌計畫建築。

(六)明定地方政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，經內政部核定行之。

民國三十四年二月二十六日，內政部依「建築法」之規定，訂定「建築技術規則」。其第一編「總則」。第二編「建築物高度及面積」：分建築物高度、建築面積等二章。第三編「設計通則」：分基地、牆垣、屋面、樓面、地面、扶梯、建築物突出部分、門窗及通風氣洞、廚房、廁所、浴室、煙囪及壁爐、陰溝等九章。第四編「結構準則」，分木工程、石工程、鋼骨混凝土工程、鋼鐵工程、結構強度、防火構造等六章。第五編「附則」。

至於相關建築法規方面，內政部於民國二十八年二月二十七日制定「管理營造業規則」，三十三年十二月制定「建築師管理規則」，又於三十六年六月二十八日制定「公有建築審查規則」，並督促全國各縣訂定「建築管理規則」。截至三十六年底，各省訂定「建築管理規則」者，計有四川等十七省之六百零三縣市。

民國五十六年，內政部成立專案小組全面檢討研修有關建築法規，「建築法」於六十年十二月二十二日修正公布，並另訂「建築師法」。「建築法」修訂重點如次：

(一)修訂本法之適用地區為實施都市計畫地區、實施區域計畫地區、經內政部指定地區及供公眾使用或公有建

築物。

- (二)明訂建築物非經許可不得建造、使用或拆除。
 - (三)增訂縣市政府審核建築圖說人員資格之限制。
 - (四)增訂建築物之起造人、設計人、監造人、承造人及建築師監造所應負之責任。
 - (五)增訂建築物設備之審查，並明定其設備範圍。
 - (六)增訂建築畸零基地調整使用之規定。
 - (七)明定建築界限及退讓建築之規定。
 - (八)增訂建築物施工損壞鄰房及防止妨害四鄰安寧及衛生之規定。
 - (九)增訂建築物非經領得使用執照，不准接水、接電或申請營業登記使用。
 - (十)明定供公眾使用建築物，應予定期檢查。
 - (十一)增訂建築爭議事件評審委員會之設置。
 - (十二)增訂違反本法經制止不從者之處罰。
- 又將原有「建築師管理規則」全面檢討，改訂為「建築師法」，於民國六十年十二月二十七日公布施行。該法明定建築師之資格；統一規定建築師業務處所之名稱，及在兩省市以上地區執業之管理；明定建築師承辦之業務項目及責任與獎懲。
- 更由於科技進步，都市高層建築日多，原有「建築技術規則」多已不切實際，故經專案小組詳加研究，大幅修訂，將原五編減併為四編，各編條文則自原二百七十四條增為七百九十六條，「建築構造編」增訂尤多。民國六十四年八月再次修訂「建築技術規則」，惟多屬文字修訂與整理，實質內容無重大變更。

第二節 建築管理機關及業務概況

民國初年，建築業務由內務部設土木司掌理。奠都南京後，由內政部土地司兼理，二十六年土地司改地政司，設專科掌理。三十一年地政司改署，內政部遂增設營建司，後以播遷歸併，遷臺之初，營建業務仍由地政司管理。迄六十二年，復設營建司，司下設建築管理科。七十年三月營建司升格為營建署，下設建築管理組，組下設科，分別掌理有關建築管理之督導考核、法規之研訂、建築技術之改進、公眾建築之安全檢查以及建築師之登記管理等事項。

至於各省之營建管理，經內政部於民國三十一年核定，一律由建設廳指定專股負責辦理。並得設置工程隊，辦理工程之實施事項。各市則由工務局及公用局分任其事。截至三十五年底止，全國有直轄市八、省轄市四十三設有有關營建管理之工務、公用機構，其概況如後：（表二）

表二 戰後各市設有有關營建管理工務公用機構概況表（至民國三十五年底止）

院轄市	省轄市	或市地名	工務公用機構名稱	成立年月	現有技術人員	現有管理人員	備註
南京市	上海市	北平市	天津市	青島市			公用局由工務局第四科主管
三十四年八月	三十四年八月	三十四年八月	三十四年八月	三十四年九月	八六	八四	
九五	一〇一	一一四	二六一一、〇一五	七二	一六六	四五	
六五	三	五	六五	三	六五	三	公用局由工務局第三科主管

湖南省	衡陽市	衡陽市工務局	三十五年一月	一九	二一	
	長沙市	長沙市工務局	三十四年八月	二六	一〇	
	光河	市政工程處	三十五年八月	一五	一四	
	刑沙	市政工程處	三十五年八月	一三	一四	
	宜昌	市政工程處	三十五年二月	二〇	一七	
	漢口市	市政府工務科	三十五年十月	一六	二二	
湖北省	武昌市	市政府工務科	三十五年九月	一三	七	
	南昌市	南昌市工務局	三十四年九月	二〇	二〇	
江西省	杭州市	杭州市工務局	三十五年一月	二〇	二八	
	安慶	市政建政委員會	三十五年八月	五	五	同上
	蕪湖	市政建設委員會	三十五年八月	五	五	主任委員由行政督察專員兼
	蚌埠市	市政警備處	三十五年一月	一三	一四	公用局由工務局兼管
安徽省	鎮江	省會市政工程局	三十四年十二月	七	八	局長由建設廳長兼
	徐州市	徐州市工務局	三十五年一月	六	八	公用局由工務局公用科主管
江蘇省	連雲市	連雲市工務局	三十五年一月	五	八	公用局由工務局公用股主管
	大連市					尚未具報
	哈爾濱市					尚未具報
	重慶市	重慶市工務局	二十七年十一月	七七	五一	
		重慶市公用局	三十五年五月	二二	二六	



四川省	成都市	市政府建設科	三十五年八月	九	六	
	自貢市	市政府工務科	二十八年九月	五	四	
西康省	雅安	雅安市政工程局	三十五年一月	六	八	
山東省	濟南市	濟南市工務局	三十四年九月	一〇	一七	尚未具報
	煙臺市					同上
	威海衛市					
山西省	太原市	太原市工務局	三十四年九月	一五	八	
河南省	鄭州	鄭州市復興規畫指導委員會工務處	三十五年八月			主任由綏靖主任兼
陝西省	西安市	市政府建設科	三十二年一月	一二	一〇	
甘肅省	蘭州市	蘭州市工務局	三十年七月	一〇	一〇	
青海省	西寧市	市政府工務局	三十五年十二月	五	二〇	
福建省	福州市	市政府第四科	三十五年一月	六	二	
	廈門市	市政府建設科	三十四年十月	六	二	
廣東省	廣州市	廣州市工務局	三十四年九月	四四	九一	公用局由工務局兼管
	汕頭市	市政府工務科	三十四年十月	五	五	
	湛江市	市政府第五科	三十五年一月	六	七	
廣西省	桂林市	市政府工務科	三十四年十月	一四	一〇	
	南寧市	市政工程局	三十四年	一四	一八	
	柳州市	市政工程局	三十四年	九	二〇	

雲南省	梧州市	市政工程局	三十四年	一〇	一五	公用局由工務局公用科主管
貴州省	昆明市	昆明市工務局	二十八年十月	一一	一八	
貴州省	貴陽市	貴陽市工務局	三十年七月	一二	一二	
綏遠省	包頭市	市政府建設科	三十年七月	三	五	公用局由社會科兼辦
	陝壩市	市政警備處第一科	三十三年	三	四	
寧夏省	銀川市	市政警備處技術室	三十四年十一月	一三	五	
新疆省	迪化市	迪化市工務局	三十五年一月	三〇	一五	
遼寧省	瀋陽市	瀋陽市工務局	三十四年	三二	三一	該省各市本年尚未立案
		瀋陽市公用局	三十四年	一二	四二	
	撫順市	市政府建設科	三十五年			
	鞍山市	市政府建設科	三十五年			
	營口市	市政府建設科	三十五年			
	錦州市	市政府建設科	三十四年			
遼北省	四平市	市政府建設科	三十五年六月			同 上
吉林省	吉林市	市政府公用科				同 上
	長春市	長春市工務局				同 上
安東省	安東市					同 上
臺灣省	臺北市					同 上
	高雄市					

縣以下公共工程則大都依照「縣鄉鎮營建實施綱要」，由縣政府、鄉鎮公所統籌管理。抗戰勝利後，並准設置營建委員會，發動地方力量，促進縣鄉建設。截至民國三十五年底止，推行「縣鄉鎮營建實施綱要」之省縣如後：（表三、四）

表三 「縣鄉鎮營建實施綱要」推行地方統計表（截至民國三十五年底止）

省別	已推行縣 市局數	已推行縣 市 局 名	備註
四川	六十七縣	巫溪 仁壽 忠縣 青神 高縣 洪雅 興文 資陽 西充 綿竹 彭山 合川 雷波 長寧 安岳 萬縣 南川 彰明 西陽 富順 廣漢 簡陽 江安 渠縣 峨眉 井研 萬源 璧山 筠連 壑江 榮縣 蒲江 瀘縣 威遠 羅江 巴中 開江 長壽 通江 北川 儀隴 屏山 新繁 資中 邛崃 樂至 宣漢 什邡 南部 彭水 黔江 平武 石柱 洪縣 汶川 蒼溪 丹稜 鹽亭 三臺 大邑 蓬安 營山 灌縣 慶符 梓潼 古宋 南溪 麻仁 仁懷 都勻 錦屏 望謨 三都 綏陽 大定 赫章 荔波 甕安 鑪山 鎮寧 江口 息烽 郎岱 長順 普定 平壩 印江 榕江 岑鞏 貫筑 威寧 道真 麻江 餘慶 綦水 三穗 石阡 黃平 銅仁 鳳岡 德江 從江 盤縣 安龍 劍河 開陽 扶溝 經扶 澠池 確山 滎陽 閔鄉 商水 固始 登封 桐柏 項城 郊陽 河南 十八縣 禹縣 靈寶 許昌 南陽 廣武 魯山 西康 二十二縣 漢源 寧南 會理 蘆山 榮經 稻城 義敦 西昌 理化 瞻化 鄧柯 鹽源	

合 計	江 西	廣 西	雲 南	陝 西		湖 南	湖 北	安 徽	甘 肅	
二 三 四	四 市 縣	四 市 縣	四 縣	一 縣		三 十 四 縣	十 二 縣	十 九 縣	十 市 縣	
	南昌 奉新 崇義 餘干	南寧 柳州 梧州 河池	騰衝 保山 中甸 陸良	咸陽	常寧 郴縣 沅江 乾城 淑浦 衡山 華容 通道 湘潭 瀏陽	臨武 永興 湘陰 東安 嘉禾 平江 辰谿 沅陵 永順 麻陽 新田 安鄉	興山 秭歸 襄陽 安陸 建始 遠安 當陽 隨縣 應山 麻城 蒲圻 咸豐	無爲 桐城 銅陵 全椒 安慶 至德 和縣	岳西 六安 阜陽 太湖 廬江 宿松 歙縣 懷遠 懷寧 望江 亳縣 當塗	全化 道孚 天全 蘆霍 白玉 雅安 石渠 巴安 瀘定 金湯設治局

表四 各省實施縣鄉鎮營建計畫縣數統計表（民國三十二年—三十六年）

省 別	實 施 縣 數					備 考
	三十三年	三十四年	三十五年	三十六年		
貴 州	一三	一四	一五	二九	四七	
四 川	一四	五二	二三	二	八	



廣	遼	福	江	廣	雲	陝	湖	湖	安	甘	西	河
東	寧	建	西	西	南	西	南	北	徽	肅	康	南
							一八			一		一三
							一五		一	九		
							一	七	五			
				四	四	四	二	二	八	一四		一四九
一	五	四	一〇				一四	九	一四	三		一九

第三節 臺灣地區之建築管理機關及業務概況

光復初期，臺灣地區之建築管理業務，由臺灣省行政長官公署財政處營繕科辦理，並由工礦處公共工程局市政組及民政處第三科分管部分營建業務。民國三十五年七月在民政處下成立營建局，統籌管理各項營建業務。翌年成立臺灣省政府，所有營建業務始畫歸建設廳掌理，該廳設科專管；各縣市政府則於建設局下設課辦理。臺北



市及高雄市政制為直轄市後，設工務局管理工程及建築事項。臺北市政府工務局下，設置建築管理處，專責辦理建築管理工作。

為因應臺灣地區經濟繁榮，都市人口激增，高層建築增多，技術、建材使用日廣，內政部乃於民國七十二年九月二十二日及七十三年一月十九日新訂「建築新技術新工法新設備及新材料審核認可申請要點」及「建造執照預審辦法」，省市府亦訂定「畸零地使用規則」等。據內政部統計，截至民國七十年底止，登記開業之建築師，較民國六十一年增加百分之八十；房屋營建工程件數增加四倍；房屋營建工程面積亦增加五倍之多。茲將民國六十一年至七十年臺灣地區建築師人數及房屋營建工程件數與建築面積統計表附錄於後：（表五、六、七）

表五 臺灣地區建築師人數表（民國六十一年—七十年）

年 底 別 及 地 區 別	共 計（人）	甲 等（人）	乙 等（人）
六 十 一 年	六二七	五二四	一〇三
六 十 二 年	六七七	五七三	一〇四
六 十 三 年	七六七	六六三	一〇四
六 十 四 年	八〇一	六九八	一〇三
六 十 五 年	八五〇	七四九	一〇一
六 十 六 年	八八二	七八一	一〇一
六 十 七 年	九四二	八四三	九九
六 十 八 年	一、〇〇三	九〇五	九八
六 十 九 年	一、〇七六	九八〇	九六

七 十 年	臺 灣 省	臺 北 市	高 雄 市
一、一三七	五〇九	五二六	一〇二
一、〇四二	四四二	五〇六	九四
九五	六七	二〇	八

表六 臺灣地區房屋營建工程件數統計表（民國六十一年—七十年）

年 別 及 地 區	件										數			
	共					有								
	計	鋼筋混 凝土造	磚造	木造	其他造	公	鋼筋混 凝土造	磚造	木造	其他造		私	鋼筋混 凝土造	磚造
六 十 一 年	二二、一九五	五、三〇四	五二六	三七七	四八一	六六六	二二	二〇	四、八三三	一五、三二二	五四	三五七		
六 十 二 年	二七、九四四	六、四六二	四三五	三九九	二二六	五〇七	三三	四一	六、二六三	〇、一四二	四三	三五八		
六 十 三 年	三五、六九九	七、九〇五	三三〇	四三三	四〇一	四〇三	六	三八	七、五〇四	二六、六二八	三四	四一五		
六 十 四 年	三四、二七三	四、五六三	二五〇	五三八	六七六	四八一	二二	四二	三、八八七	一八、四五二	二三八	四八七		
六 十 五 年	四一、三二八	〇、六三二	二五九	八五七	六五三	四七八	二二	八二	二、八四一	〇、六六一	二四七	七七五		
六 十 六 年	四六、二四八	〇、三〇二	二〇〇	六三〇	七〇五	七四二	八	五九	二、六二五	二四、三五七	一九二	五七一		
六 十 七 年	五五、八〇六	一、一五二	二二一	三、〇六四	六八五	六八一	一八	一二	二、五〇四	二五、七三五	一九三	二、九四三		
六 十 八 年	七二、四九五	八、四九七	一四二	二、六五〇	七五二	四八四	七	一四	三、七四三	三〇、七一九	二三四	二、五〇八		
六 十 九 年	九四、〇四六	五、二〇六	三三三	一、五三四	九二四	九五〇	五	八九	四、二九二	四六、〇三三	三三八	一、四四五		
七 十 年	九〇、五七一	四、六四二	一七〇	一、七五九	一、一六四	一、一三〇	七	六〇	四、五三二	〇、九九六	一六三	一、六九九		
臺 灣 省	八三、四八九	〇、一五九	一七〇	一、六七〇	九六八	一、一〇二	七	五八	三、九一九	二四〇、三八八	一六三	一、六二二		

[illegible]

資料來源：內政部營建署。

明：本表所列營建工程，係以都市計畫區域內，新建及修建已完工並經核准使用者。

表七 臺灣地區房屋營建工程建築面積統計表（民國六十一年—七十年）

年別及 地區別	共		計					公					積有 (方尺)				
	計	鋼筋 凝土 造	磚 造	木 造	其他 造	鋼筋 凝土 造	磚 造	木 造	其他 造	鋼筋 凝土 造	磚 造	木 造	其他 造				
六十二年	七、八四四、〇〇八	四、五九九、二二七	三、〇六七、〇八六	七六、七五一	一〇〇、九五四	六七七、一三八	三三〇、六九九	二、八二一	八、八三七	三、九三、〇七九	二、七三六、三八七	七三、九四〇	九二、一二七				
六十三年	一〇、一三九、四三六	五、八九九、六六六	四、〇三七、五八九	七二、〇二三	一三〇、一五八	四二四、九五六	二三八、一九九	一、二〇六	二〇、〇二一	五、四七四、七一〇	三、七九九、三九〇	七〇、八一七	一一〇、一三七				
六十四年	一、四四四、一五三	六、二三九、〇七七	四、九五七、四九一	六四、〇九一	一八三、四九三	五二七、七〇二	一二一、七七六	九一三	五〇、八六六	五、七二一、三七五	四、八三五、七一五	六三、一七八	一三三、六七七				
六十五年	一、七三五、七二二	七、七二五、七二四	三、六六二、三六六	四一六	三〇二、二〇六	一、三五六、八四四	二七八、六六六	一、七九二	七三、四三一	六、三六八、八八〇	三、三八三、七〇〇	四三、六二四	二二八、七七五				
六十六年	一、五、八六九、五七五	一、六一九、八七一	三、八九八、一三三	六三三	三三三、九四〇	一、〇五九、二六五	二二〇、七四六	一、二七三	六三、一八二	一〇、五六〇、六〇六	三、六七七、三八六	三五九	二五〇、八二三				
六十七年	一、六、六九四、八四三	一、四三九、一〇四	四、七八七、八六一	三二九	四四九、五九四	八六五、八三三	三二六、二五一	五八四	二二四、四一八	一〇、五七三、二七一	四、四七一、五六五	七四五	二三五、一七六				
六十八年	一、三、六三一、四一八	一、七四一、七九〇	五、七七七、七五一	五八三	一、〇七八、二九四	一、五九七、〇七八	四二六、四〇五	一、五五〇	一四三、二五六	一、四四四、七二二	五、三四五、三四六	〇四三	九三五、〇三八				
六十九年	一、五、五三、二九二	一、六二六、五二六	五、二五七、〇二四	三〇八	一、〇五三、四四三	一、四七五、二六四	一七七、三〇六	九八九	一三九、五九七	二〇、一五一、二五二	五、〇七九、七一八	二五、三一九	九一三、八四六				
七十年	一、三、九、一三八、四九四	一、九五〇、六五七	八、九九一、〇〇三	四六九	九〇三、二〇五	一、八八三、一四四	三五三、五〇七	一、九五〇	一〇七、三一七	二四、〇九七、一九七	八、六三七、四九五	三三、五一九	七九五、八八八				
臺灣省	一、〇九八、二四四	一、一六、四六六	八、八三八、〇三九	二六七	一、一二七、四七二	一、五七〇、九三三	四五八、九六二	五〇七	六一、二五五	一九、五四五、五三四	八、三七九、〇七七	一五、七六〇	一、〇六六、三四七				
臺北市	一、二七七、七七二	一、二六〇、七二六	一、一七、〇五六	—	—	五〇四、二一〇	三、三三一	—	—	四、七五六、五〇六	一三、七二五	—	—				
高雄市	一、二、七六二、四七八	一、二、五七三、四七五	九四、七三三	—	九四、二七一	一、七七八、八二五	三、五五七	—	三四二	二、三九四、六五〇	九一、一七五	—	九三、九二九				

第五章 公共工程管理

第一節 自來水

民國三十二年十月，內政部訂頒「自來水事業管理規則」，三十六年三月八日訂頒「自來水管承裝商管理規則」及「自來水管技工考驗規則」。惟均係行政命令，難應發展自來水事業之需要。而臺灣地區都市人口遽增，飲水問題日趨重要，乃依世界衛生組織考察團之建議，責由臺灣省公共工程局會商有關機關研訂「自來水法」草案，經行政院轉送立法院完成立法程序，於五十五年十一月十七日總統令公布施行。內政部依該法訂頒「自來水事業專營權管理規則」、「自來水事業技術人員考驗辦法」及「自來水管承裝商登記規則」，以爲補充。

一、自來水事業主管機關

(一)中央主管機關：民國十七年，國民政府於內政部設土地司；二十五年改稱地政司；翌年地政司增設一科，專掌全國都市計畫、建築行政、鄉村建設、一般土木工程及市政工程。三十一年七月，地政司升格爲地政署，遂於內政部增設營建司，主管都市計畫、公共工程及自來水事業之監督管理事項。三十八年政府遷臺後，營建司併入地政司。六十二年又恢復設置營建司。七十年三月二日營建司擴編爲營建署，自來水業務仍由該署主管。

(二)地方主管機關：各省市自來事業係由建設廳局主管，各重要城市則多設有自來水管理局或自來水廠管理，部分地區亦有設置自來水公司或與電力發展合設機構辦理。臺灣光復前，自來水事業係由臺灣省行政長官公署工礦處公共工程局主管。民國三十六年五月臺灣省行政長官公署改組爲臺灣省政府，公共工程局撤銷，改由建設廳

土木料掌理。六十三年臺灣省政府成立臺灣省自來水公司，有關自來水之建設營運業務遂改由該公司辦理。惟自來水事業之主管機關仍為建設廳。臺北市發展快速，人口眾多，於六十六年一月成立臺北自來水事業處，隸屬臺北市政府建設局，負責臺北地區自來水之建設及營運管理事項。

二、自來水事業發展概況

(一) 各省市自來水事業概況：截至民國三十五年十二月底止，除臺灣省外，各省市自來水廠共有一百二十二廠，其重要者如左：（表八）

表八 全國重要自來水廠表

名稱	性質	所在地點	資本總額	占地畝	水源	面積	人口	給水區域每日水量			動力（馬力）	附註
								起水	製水	售水		
南京自來水管理處	公營	南京市	八百五十萬元	七九、八二、六平方公尺	長江	五十平方公里	六十萬人	四萬	四萬	三萬	六百匹	已由內政部發給執照准予登記
重慶自來水公司	民營	重慶市	二千五百萬元	一、〇五三、〇方市丈	嘉陵江	二一、五八畝	一百萬人	二萬四千	二萬三千	二萬三千	二千二百匹	同右
漢鎮既濟水電股份有限公司	民營	漢口市	四百萬元	二七六、六四公畝	襄河	十六平方公里	七十萬人	六萬	五萬五千	二萬四千	二千四百匹	同右
武昌水電廠	公營	武昌市	三億元	十三市畝	揚子江	二十平方公里	十五萬人	四萬	四千	三千五百	二百卅匹	同右
天津自來水廠	公營	天津市	二〇、四〇三、二六六元	三十、七一八畝	自流井及海河河水	三十二公里	十萬人	一萬一千二百二十	一一二二	八千三百	一千一百	同右
中國天津濟安自來水公司	民營	同右	一千五百萬元	五五二、九七三畝	南運河子牙河	一七六、七平方公里	一百六十萬人	二四、八〇〇、英加侖	二〇九、〇七一、英加侖	八三、八〇〇、英加侖	二千〇五	同右

渝西自來水廠股份有限公司	商官	小龍坎	一億元	二十二市畝	嘉陵江	十方公里	五萬	一千二百	一千二百	一千	一百匹	同右
成都自來水股份有限公司	商官	成都市	一億元	五十畝		十方公里	五十萬	五千五百	四千五百	四千五百	二百三十匹	同右
青島自來水廠	營公	青島市	八、三五六、九二三・六八元	一・二五平方公尺	白沙河等地下之潛水	三十六平方公尺	七十五萬	三萬二千	三萬二千	二萬四千	二千一百五十匹	在辦理登記中
太原市自來水管理局	營公	太原市	三百萬元	三七・九〇一平方公尺	深井水	十三平方公尺	二十四萬人	四千	四千	三千九百二十	二千八百匹	同右
陽泉自來水管理局	營公	平定縣	一百三十萬	九・〇九五方公尺	井水	十八平方公尺	一萬五千	一千二百	一千二百	一千	六十五匹	同右
南寧自來水廠	商官	邕寧縣	二、二五九、二〇八・九八元	八市畝	邕江河水	六方公里	十萬	一千六百	一千五百	一千	一百八十匹	同右
柳江自來水廠	商官	柳州市	五十六萬元	十二市畝	柳江水		六萬六千	六百	五百	一百八十匹	同右	
廣西自來水股份有限公司	商官	桂林市	三百萬元	十四市畝	灘江	五方公里	八萬	二千五百	二千五百	二千	二百六十匹	同右
廣西自來水股份有限公司	商官	梧州市	三、一八二、二八六・二三元	十二市畝	撫河	六方公里	十五萬	三千五百	三千三百	三千三百	四百七十匹	同右
昆明市自來水廠	商官	昆明市	二〇三、四三〇元	十六市畝	翠湖九龍池	四方公里	二十萬	七十九	六十七	四十七	九十匹	同右
簡舊溥利自來水股份有限公司	營民	簡泊縣	六萬三千元	十一市畝	龍潭	簡舊縣區四分之一	四千	長流水不用動力	六六二九〇・〇加	儘量供給	三百匹	同右
自貢市自來水股份有限公司	營民	自流井	四百萬元	三十畝	自流井釜溪河	十六萬公	三萬	一千二百	一千二百	九百	六十匹	同右

包頭市自來水管理處	營公	包頭市	五千萬元	二十畝	劉寶窰子	六方公里	三萬三千	一千九百一十九百	十七匹	在辦理登記中
浦東自來水公司	營公	浦東	六七三、七〇一、一九二、一八元	七百零四畝	黃浦江	一百四十二萬方公尺	二十萬三千立方公尺	二千四百二十立方公尺	二千八百十五匹	同右
上海閘北水電公司	營民	閘北	九百萬元	一百四十畝	同	右一百一十八平方公尺	五十萬四萬八千	四萬七千三萬三千	二千六十匹	同右
上海內地自來水公司	營民	半淞圓路	二、九二六、五〇〇元	九十八、九同	右一千六百二十萬方公尺	六十萬七萬立方公尺	六萬二千三萬立方公尺	二千五百五十四匹	同右	同右
上海英商自來水公司			一、二六三、三五英磅二、〇〇〇、〇〇兩規銀							正督促依法登記中
鎮江自來水公司										同右
蕪湖自來水廠	營公		二百五十萬元					一千		同右
安慶自來水廠	營公		二百五十萬元					一千		同右
濟南市政府自來水管理處	營公		八、三五六、九二三、六八元						一千二百匹	同右
北平自來水管理處	營公		八百五十萬元					三千		同右
廈門自來水股份有限公司	營民									同右
南平自來水廠										同右

[illegible]

(二)臺灣地區自來水發展概況：臺灣地區自來水事業以清光緒二十二年（一八九六）英國人在淡水鎮籌辦自來水系統爲最早，迄民國三十年太平洋戰爭爆發，臺灣已有自來水設施一百一十八處，供水普及率達當時人口之百

分之二十二。三十四年臺灣光復時因受第二次世界大戰之破壞，供水普及率降至百分之十六。經臺灣省政府致力重建，三十九年已告恢復。五十二年底，增為百分之三十二點七。自五十三年訂定臺灣省自來水事業長期發展計畫，共分三期。第一期五年，五十七年底止普及率提高至百分之四十點九；第二期執行期間，由於臺北市改制為直轄市，故迄六十一年底，普及率降為百分之三十八點八五；第三期因自來水系統改制而終止。至七十七年底，臺灣省之供水普及率已升至百分之七十七點五。

臺北市自來水係清光緒二十四年（一八九八），日本政府以新店溪為原水而興建，於宣統元年（一九〇九）四月完成供水。嗣又陸續擴充，開發陽明山水源。至民國四十七年四月臺北市政府成立臺北區自來水建設委員會，並開始分四期規畫擴建。第一期由四十七年至五十四年，興建蟾蜍山快濾淨廠乙座，每日給水量增加二十萬立方公尺；第二期自五十七年至六十年；第三期自六十一年十月至六十五年，均如期完成。惟自六十六年一月臺北自來水廠與臺灣省臺北區自來水工程處合併成立臺北自來水事業處，區域擴大，故第四期擴建工程則分別進行水源工程及給水工程。翡翠水庫於六十八年一月決定興建，七十六年六月全部完工；給水工程亦分前後兩段辦理，八十年全部完工。臺北地區之給水普及率，至民國七十七年底，已至百分之九十九點一三。

（三）臺灣地區簡易自來水發展概況：臺灣光復時，自來水普及率僅百分之十六，後雖經修復七十七處，但仍以人口集中之地區為限，至人口分散之農村、漁村、山地、離島等地尚無法兼顧。民國四十四年，將落後地區飲用水之改善列為首要工作，對人口二千五百人以下之村落興建簡易自來水，由臺灣省環境衛生實驗所主持，分四個階段進行建設。第一階段自四十七年至五十二年，計興建簡易自來水四十五處，給水人口六萬九千八百四十人；第二階段自五十三年至五十八年，計興建三百三十六處，給水人口五十六萬三千五百三十三人；第三階段自五十九年至六十三年，計興建三百處，給水人口四十八萬七千七百六十六人；第四階段自六十四年至六十八年，計興建一百二十六處，給水人口十萬六千四百一十人。



第二節 工程受益費

民國十九年公布之「土地法」中規定：土地及其改良物，因改良地區就其土地享受改良利益之程度得特別徵費。二十四年公布之「土地法施行法」，亦明定徵收之程序：「須先由主管地政機關擬定，送請市縣政府審核後，提請市縣人民代表機關議決之。」並規定以建築道路或開濬河渠為限。按土地之面積與道路或河渠毗連之寬度及距離，以定受益人之負擔金額。按事業之進行程度，分別令受益人繳納。三十六年一月二十九日，行政院又依「土地法」之規定，訂頒「城市改良地區特別費徵收通則」，明定不論公有或私有土地，均得向所有權人或典權人徵收之。且限定徵費總額不得超過全部工程費百分之六十，每段土地應徵費額並不得超過地價之半數，按道路或碼頭臨接地及寬度、深度範圍內各土地計算分攤費額。

抗戰期間，為配合軍事運輸需要，郊區道路交通較城市更為重要。乃為紓解地方財政困難，並使受益費之徵收及催繳便利，於民國三十三年八月十九日制定公布「市縣工程受益費徵收條例」，將徵收地區擴及城鄉，工程範圍亦增為道路、橋樑、溝渠、碼頭、港口、水庫、堤防等。五十年以後，臺灣地區經濟快速發展，工程建設日多，乃為應受益者付費之時代趨勢及擴大建設之需要，臺灣省政府乃於六十年元月三十日將原「市縣工程受益費徵收條例」修訂為「工程受益費徵收條例」，並公布施行。徵收主體擴及於各級政府，且將工程範圍擴大，徵收對象亦由土地及其改良物擴及於使用工程設施之車輛、船舶，徵收費額最高不得超過工程費百分之八十，最低不得低於百分之三十五。但就車輛、船舶徵收者，得全額徵收之。嗣為加強徵收，又於六十二年一月及六十六年七月兩次修正公布。其施行細則亦隨同兩次修訂，由內政部會同有關各部公布施行。

至於徵收概況，對日抗戰期間曾在多處徵收工程受益費，惟所依「城市改良地區特別費徵收通則」，執行時有窒礙。臺灣光復後，臺灣省行政長官公署曾於民國三十五年訂頒「臺灣省工程受益費徵收規則」，以應各縣市

實際需要，三十七年三月一日並曾加以修訂。爲便利各縣市實際作業需要，臺灣省政府另於民國三十六年八月十四日訂頒「臺灣省各縣市徵收工程受益費應行注意事項」，三十七年七月三日又頒行「臺灣省各縣市道路工程受益費徵收細則準則」。四十五年以後，地方建設日多，除道路外，修築橋樑、堤防等亦開始徵收受益費，範圍擴大，而抗繳拒繳者亦日多，臺灣省政府乃建議中央，修訂徵收條例，增列拒繳者得予強制執行之規定。五十年修正公布「市縣工程受益費徵收條例」，臺灣省政府又以該省道路、橋樑、港灣、堤防，甚多係由省屬公路、水利、港務機關興修，無法徵收受益費，而縣市所建工程較小，反而收費，顯屬不公，乃建議再次修法，擴大徵收主體。六十年公布「工程受益費徵收條例」，爲高速公路、道路橋樑、商港擴建等增闢財源，符合受益者付費之基本原則，效果良好。

第三節 下水道建設

下水道爲都市建設之整體連貫性工程，必須全盤規畫。臺灣省住宅及都市發展局對全省各市鎮下水道系統之規畫，提供技術及經費之協助。至民國七十年代，在臺灣省已公布都市計畫之三百一十一個市鄉鎮及特定區中，已有一百五十二個主要市鎮完成雨水下水道系統規畫工作，其餘各處正繼續分年規畫中。至七十年代之建設概況如下：

（一）全省已規畫地區面積約十一萬六千一百五十一公頃，需埋設排水幹線（直徑六十公分以上管渠）總長度約四千一百零七公里，已埋設長度五百二十六公里，平均實施率約百分之十二點八。

（二）五省轄市之平均實施率爲百分之二十六點五，二十縣轄市之平均實施率爲百分之二十四點二。

至於污水下水道系統，由於沖水式廁所及化糞池已普遍採用，且大部分民眾並不了解現有系統對環境衛生及水污染影響之嚴重性，地方政府對興建污水下水道亦未予重視，僅臺中市等十個大都市及部分特定區完成污水下

水道系統規畫工作，工程建設迄未全面實施。只有中興新村、基隆安樂社區、林口新市鎮、臺中黎明社區、臺中港特定區、臺南新興社區及高雄縣五甲社區等局部地區已建設污水下水道系統，其普及率尙不及臺灣省總人口百分之二。

臺北市在日據時期，曾規畫明溝式下水道系統，興建數條排水溝爲雨水下水道。清光緒三十二年（一九〇六）始設暗渠下水道，長七公里，出口爲淡水河；均附設有閘門，全部工程歷七年餘始竣工。其後隨市區之發展逐年增建。民國二十七年又開鑿新生南路大排水溝，經四年完成。三十九年起，將市區街路明溝設計加裝溝蓋。四十九年臺北下水道勘測規畫隊成立，重新規畫下水道系統。並於五十一年至五十三年間，配合北區防洪計畫第一期實施方案，興建民生、圓山及迪化等區排水幹線及抽水站。五十六年臺北市改制爲直轄市後，積極建設下水道系統，於五十八年十二月首先完成臺北市原市區雨水下水道系統規畫，新市區亦於六十年六月規畫完成，並逐年興建。迄七十年原市區已完成百分之九十一，新市區亦完成百分之六十。

民國五十五年，臺北市政府委託臺灣省政府建設廳公共工程局，辦理臺北市雨水下水道規畫工作，並同時注意配合污水下水道系統，亦須作流域性之規畫，以解決河川之污染問題；並另行專案申請聯合國技術協助，經世界衛生組織派遣專家來華共同研究。迄五十七年一月，始獲同意籌組機構辦理有關臺北區衛生下水道規畫事宜。五十八年一月十一日，我國與聯合國發展方案及世界衛生組織代表，正式簽訂臺北區衛生下水道規畫實施方案，獲聯合國配合款五十萬美元協助辦理。五十八年初，行政院國際經濟合作發展委員會下設置臺北區衛生下水道規畫小組，配合聯合國發展計畫支助經費，委託世界衛生組織聘請美國甘德麥工程公司進行規畫工作，計畫範圍包括臺北市十六個行政區、臺北縣十四個鄉鎮市及基隆市七堵區，以民國一百零九年，人口六百四十萬，每日廢污水量二百五十萬噸爲計畫目標；依地區河川流域特性，分設主幹管，將全區廢污水收集於淡水河口經預先處理後，放流海洋，以達到改善環境衛生，防治河川污染雙重目的，由臺北市區先行實施。

臺北市污水下水道建設，自民國六十四年實施第一期六年工程計畫後，已並完成迪化污水處理廠及民生廠之

改善，沿基隆河及淡水河截流設施九處。污水下水道系統架構已形成，處理廠每日可處理二十八萬噸廢污水，但家庭接管普及率僅占全臺北市人口百分之五點四。

至於高雄市雨水下水道系統，除配合道路開闢設施之道路側溝外，其餘排水明溝及地下涵管約三百零九點五公里，已完成一百六十六公里，占百分之五十四，其中已發展完成百分之八十四，大部分地區積水已獲改善。污水下水道建設，近程方面則配合仁愛河污染整治方案，採截流措施，阻絕污染源繼續排入仁愛河；遠程方面逐步建立完整之分流制下水道系統，以改善市區環境衛生，提高市民生活品質。

高雄市污水下水道，經前臺灣省政府建設廳公共工程局配合區域計畫，於民國五十九年完成初步計畫，將高雄地區畫分為高雄、楠梓、鳳山、臨海、大寮及大樹等六個污水區。配合污水下水道第一階段工程實施計畫，在治平橋、力行路、二號運河、六合路、七賢路及民生路等六處雨水下水道出口設置防潮閘式截流設施，以阻絕污染源注入仁愛河，並訂定仁愛河主流及支流之通水斷面及兩岸法線，整建河堤及河道，使晴天低流量時，河域本身仍能維持自淨作用及排洪功能。

第六章 國民住宅

第一節 國民住宅之立法

民國十九年公布之「土地法」，在「房屋救濟」一節中，明定「市內房屋應以所有房屋總數百分之二爲準備房屋」，以供市民隨時租賃之用；並規定準備房屋額繼續六個月不及房屋總數百分之一時，應依下列規定爲房屋之救濟：(一)規定房屋標準租金。(二)減免新建築房屋之稅款。(三)建築市民住宅。對於房租之計收、出租房屋之收回，亦均有嚴格限制。是爲有關國民住宅之首度立法。三十五年四月「土地法」修訂，仍列有房屋及基地租用專章，更臻充實完整。

抗日戰爭期間，人民湧向後方城市，居住問題亦形嚴重，行政院乃於民國二十七年十月六日訂頒「內地房屋救濟辦法」，明定可由政府建築公營住宅，以及獎助人民建築私營住宅。三十二年十二月十三日，國民政府公布「戰時房屋租賃條例」，規定「戰時省市縣政府所在地，或經政府指定爲疏散遷建之區域，或其他因租屋困難經政府指定之地區，該管市縣政府得爲下列各款之命令：(一)檢視空餘房屋適於居住者，得限期令房主出租。(二)房主自住房屋超過其實際之需要者，得令其將多餘之房屋出租。(三)可供居住之房屋，得禁止其拆毀。(四)現供居住之房屋，得禁止其改作他用。(五)被炸、燒燬成傾圮之房屋，尚可修復者，得令房主修復出租」。對於租金之計算、繳付及出租房屋之收回等均詳予規定。蓋以適應戰時機關疏遷及難民安置之需要，其有效期間至戰爭結束後六個月爲止。對日抗戰勝利，繼而中共叛亂，鄉村人口大量流向城市，因之「戰時房屋租賃條例」仍須繼續適用，乃經立法院將該條例重加審議修訂，更名爲「房屋租賃條例」，於民國三十六年十一月公布，至四十二年十一月底廢止。

政府遷臺後，以都市人口激增，住宅問題日趨嚴重，乃於民國四十六年七月二十七日公布「興建國民住宅貸款條例」，以低利貸款方式獎勵人民自行興建，規定償還期間不得少於十年，貸款利率不得高於年息六厘，並由臺灣省政府訂定「國民住宅管理辦法」、「國民住宅貸款規則」、「國民住宅基金設置辦法」及「鼓勵投資興建國民住宅辦法」等輔助法規。

民國六十四年七月十二日，政府公布「國民住宅條例」，對國民住宅基金之設置運用、政府所建國民住宅之出售與出租、貸款自建國民住宅之要件與管理、私人投資興建國民住宅之便利與獎勵等，均予詳細規定。內政部並於六十七年三月十日訂頒「國民住宅條例施行細則」，另又訂頒有關法規多種，以爲補充。

第二節 國民住宅機構

一、中央

民國二十六年，內政部地政司設有一科，掌管建築行政、都市計畫、一般土木工程及住宅管理。三十一年，內政部設營建司，在司內設專科掌理發展居室工業之計畫、指導、考核及平民住宅之計畫、督導事項。政府遷臺後，爲實踐民生主義之建設，多方致力住宅問題。四十三年在內政部設立興建都市住宅技術小組，負責都市住宅之設計規畫與建設事宜，並研究制訂「興建都市住宅示範房屋貸款辦法」及「興建示範房屋工程實施辦法」。四十四年七月改組成立行政院國民住宅興建委員會，掌理：(一)興建住宅之執行。(二)示範住宅之興建與配售。(三)公務人員、市民、農工及營建商申請國民住宅貸款之調查審核與分配。(四)自助建屋之創導與推廣。(五)改善國民住宅之研究與設計。(六)有關住宅建築與租賃法令之研究與建議。(七)其他有關國民住宅事項等業務。並在臺北市及其近郊之坡心、明德新村、社后、南勢角、大屯里及奇岩路等處興建住宅。該會於四十七年底結束，將住宅興建業務交由臺灣省政府接辦，而由內政部地政司及社會司兼管一般國民住宅及平民住宅之督導規畫業務。六十二年十一月



內政部恢復設置營建司，下設國民住宅科，負責有關國民住宅法規之釐訂及中長期興建計畫與工程之督導等業務。七十年營建司改署，國民住宅科亦擴大為組，業務更為積極開展。

二、地方

(一)臺灣省及各縣市政府：民國四十八年元月，臺灣省政府成立臺灣省國民住宅興建計畫委員會，接辦行政院國民住宅興建委員會之業務，由省政府主席兼任主任委員，實際業務採分工作業方式，並由有關廳處配合辦理。各縣市政府則增設國民住宅興建委員會，為實際執行興建住宅之機構，以縣市長兼任主任委員，委員會設管理、建地、工程及主計四組，負責資金籌措、國民住宅興建計畫之公告及受理申請、審查貸款條件、核定貸款、工程勘驗，並處理土地與工程糾紛等事項；同時籌供土地，規畫辦理集中興建出售事宜。五十七年以後，臺灣省國民住宅興建業務逐漸萎縮，各縣市之國民住宅興建委員會於六十三年初撤銷，其業務歸由社會課辦理。

民國六十四年，「國民住宅條例」公布實施，臺灣省政府復於六十五年三月成立臺灣省國民住宅興建委員會，並將廣建國民住宅列為十二項建設之一。嗣又於六十八年三月將該委員會與建設廳公共工程局合併改組成立臺灣省住宅及都市發展局，職掌全省國宅興建管理、都市發展、新市鎮開發及有關公共工程之規畫、設計、發包、監工等事宜；並協助各縣市政府辦理國民住宅興建管理及都市建設業務。各縣市興建國民住宅業務原由社會局（科）下設國民住宅課（股）主辦；六十八年七月，又改於建設局（科）或工務局下置國民住宅課接辦。至六十九年三月再度調整，將基隆市、臺中市、臺南市、臺北縣、桃園縣、臺中縣及高雄縣等七縣市之國民住宅課擴大編制升格為國民住宅局，直隸於縣市政府。

(二)臺北市：民國三十九年，臺北市成立臺北市民住宅興建委員會，利用民間提供之資本與建地辦理委託建築及與住宅合作社、營造廠商等合作營建。該會僅代為辦理設計、估價監工及申請執照等工作，五十一年改組為臺北市國民住宅興建委員會，以鼓勵投資、貸款自建及違建處理等三種方式辦理住宅業務。五十六年臺北市升格為直轄市後，改組為臺北市國民住宅及社區建設委員會。六十三年又改組成立臺北市國民住宅處，分設六科及管理

中心、綜合計畫室等單位，辦理國民住宅興建業務。

(三)高雄市：民國四十四年成立高雄市國民住宅興建委員會，六十三年裁撤後，於社會局內增設國民住宅課。六十八年高雄市改制為直轄市，乃比照臺北市成立高雄市政府國民住宅處，辦理國民住宅興建業務。

三、興建成果

臺灣地區興建國民住宅，係自民國四十三年開始，惟以臺北地區為限。五十年以後，經濟發展快速，都市人口增加，居住問題日益嚴重，各市亦相繼設立機構積極興建。六十六年起，行政院將廣建國民住宅列為六年經濟建設計畫重點之一，分年訂定計畫，交由各重要都市逐年實施，中央並指定國民住宅貸款基金，配合實施。茲將歷年臺灣地區由政府興建之各類國民住宅列表如後：（表九）

表九 臺灣地區國民住宅興建成果統計表（民國四十四年—七十年）

金額單位：新臺幣元

年 度 別	共 計	興 建 一 般 國 民 住 宅	鼓 勵 投 資 興 建 住 宅	興 建 機 關 學 校 員 工 宿 舍	配 合 違 建 拆 除 興 建 民 住 宅	平 價 住 宅	災 害 重 建 住 宅
四十四年至 五十年 戶數 金額	三七、〇九八 三六二、〇五、一五三	一〇、〇七〇 一四、二〇八、八八三	一、八七三 八六、四九八、六〇九	— —	— —	— —	二五、一五六 一三〇、三七、六六一
五十一年至 五十五年 戶數 金額	三五、九一四 一、四三二、三六四、〇七五	二三、八二二 一、〇九七、三〇六、七四八	一、〇六九 五、九八二、三〇七	二、二一四 九一、二二二、七二〇	一、七〇九 五七、二〇七、二〇〇	— —	七、二〇〇 二八、六四五、一〇〇
五十六年至 六十年 戶數 金額	三六、七〇六 三、一九七、二五九、八三三	一八、一五九 九九三、五三二、八四〇	三、五四三 一九五、一一一、六八八	四、五九七 二六二、五七五、三三三	七、二六六 五九九、五三八、〇〇九	二、三八八 —	七八三 三二、二七六、八〇〇
六十一年至 六十五年 戶數 金額	二四、九六〇 三、三五五、九一七、三九〇	四、四二五 六三五、七九六、八七〇	九〇二 二七、七二五、六〇〇	一、三六六 三六七、三九〇、一三四	五、八九〇 八二二、一九三、四八〇	一二、二一四 四九〇、三七二、八〇六	三三三 二二、四四八、五〇〇

六十六年		六十七年		六十八年		六十九年		七十年		臺灣省		臺北市		高雄市	
金	戶	金	戶	金	戶	金	戶	金	戶	金	戶	金	戶	金	戶
額	數	額	數	額	數	額	數	額	數	額	數	額	數	額	數
二、七五〇、二九九、五五七	一二、五五一	一、五六九、九九七、二六五	四、八八〇	一、〇三四、九五九、八八五	六、五五四	七四一、五八四、三〇〇	五、〇九七	一、八九三、五三六、七〇〇	一〇、一〇三	一、一六〇、二四六、七〇〇	七、〇七五	一八〇、〇〇〇、〇〇〇	九〇〇	五五三、二八〇、〇〇〇	二、二二八
二、六八八、六八九、〇五七	一一、七五四	一、五四二、八三三、二六五	三、五〇〇	九六二、一七二、二二二	四、七一九	六三八、一八、五〇〇	三、三〇〇	一、六九八、五四七、七〇〇	七、九六五	九六五、二六七、七〇〇	四、九三七	一八〇、〇〇〇、〇〇〇	九〇〇	五五三、二八〇、〇〇〇	二、二二八
						二六、〇一一、〇〇〇	一、三三八								
				三四、五三一、八七三	二二〇										
九三、一七〇、五〇〇	五五七			二九、二三五、八〇〇	一、五六八	一九六、〇〇〇	一	一四四、九九九、〇〇〇	八八八	一四四、九九九、〇〇〇	八八八				
		二七、一六五、〇〇〇	一、三八〇			七四、四三六、八〇〇	四四二								
三八、四四〇、〇〇〇	二四〇			九、一二〇、〇〇〇	五七	二、八三三、〇〇〇	一六	四九、九八〇、〇〇〇	一、二五〇	四九、九八〇、〇〇〇	一、二五〇				

資料來源：內政部營建署。

說明：一、本表所列國民住宅，係指由政府貸款新建或整修之住宅。二、金額係指貸款金額而言。
三、配合重大建設及社區發展興建住宅。四、係補助整修農村住宅。

第七章 國家公園

第一節 國家公園法

爲配合觀光事業之發展及自然資源之保育，交通部觀光事業小組於民國五十年二月建議內政部草擬「國家公園法」。四月，決定組成專案小組，研擬「國家公園法」草案，由內政部召集擬成草案，於五十二年八月呈報行政院，審查結果認以暫不立法爲宜。五十五年十一月間，國家公園國際委員會主席哈羅亞教授應邀訪問我國，建議我國儘速制訂「國家公園法」。內政部乃再與有關部會及專家學者研酌，於五十八年二月十日將「國家公園法」草案報經行政院五十九年二月五日院會議決函送立法院審議。立法院完成立法後，總統於六十一年六月十三日公布施行。「國家公園法」公布實施後，內政部即會商研擬「國家公園法施行細則」草案，於六十二年二月十二日報經行政院六十三年二月二十八日院會決議：「通過，惟暫不公布實施。」

民國六十八年，行政院將規畫墾丁公園列爲六十九年度重要施政計畫項目之一，並編列國家公園之規畫建設預算，內政部國家公園計畫委員會遂於六十八年九月二十一日成立，「國家公園法施行細則」復經二十五日行政院會議決議：由內政部將細則條文加以簡化修正，其中「有關准許私人申請投資經營國家公園事業」之條文宜予刪除，可在該施行細則說明由內政部另訂辦法規定之。七十年三月，內政部營建署成立，將「國家公園法施行細則」重行研酌修訂後，報請行政院核定，由內政部於七十一年七月八日發布施行。

第二節 國家公園之規畫實施

民國六十四、六十五年間，各方對國家公園之規畫、建設，一再建議早日實現，內政部乃於六十五年底著手進行，首依「國家公園法」規定，研擬「內政部國家公園計畫委員會組織規程」，報經行政院核定後，於六十八年七月三十一日發布實施。九月二十一日成立國家公園計畫委員會，通過墾丁國家公園計畫範圍，由內政部製定全案圖說，於七十一年九月一日正式公告，七十三年元月成立墾丁國家公園管理處，推動實施，為我國第一個國家公園。

國家公園計畫委員會又通過「國家公園計畫內容標準」，成立專案小組積極規畫第二處國家公園。並於七十一年八月二十六日通過玉山公園計畫範圍及陽明山國家公園計畫範圍，七十二年六月三十日又通過太魯閣國家公園計畫範圍。迄七十三年八月十四日始修正通過玉山國家公園計畫，內政部於七十四年四月十日正式公告。至陽明山國家公園計畫，係七十四年二月十五日經該委員會會議通過，內政部於九月一日公告。太魯閣國家公園計畫則係七十五年七月七日由該委員會修正通過，內政部於十一月十二日正式公告。並先後分別成立管理處，實施管理。茲將臺灣地區國家公園概況表列如後：（表一〇）

表一〇 臺灣地區國家公園概況表

地區	總面積及特色	行政區		計畫公告日期 (民國)	管理處成立日期 (民國)
		鄉鎮別	面積(公頃)		
墾丁	三二六六三一公頃 熱帶珊瑚礁海岸地形及海岸生態資源	屏東縣 車城鄉 恆春鎮 滿州鄉		七十一年九月一日	七十三年一月一日
玉山	一〇五四九〇公頃 高山特殊景觀及大型哺乳類動物資源	南投縣 信義鄉 嘉義縣 吳鳳鄉 高雄縣 桃源鄉 花蓮縣 卓溪鄉	二四〇六六 一五一五 三六六六九 四三二四〇	七十四年四月十日	七十四年四月十日



陽明山	一一四五六公頃	臺北市 臺北市 臺北縣	士林區 北投區 萬里鄉	二〇二〇 二八三四 一四九〇	七十四年九月一日	七十四年九月十六日
	火山羣地形及硫磺 植物景觀	金山鄉 石門鄉 三芝鄉 淡水鎮		一八四七 七四一 一八二四 七〇〇		
太魯閣	九二〇〇〇公頃	花蓮縣	秀林鄉	七四八〇〇	七十五年十一月十二日	七十五年十一月二十八日
	高山峽谷地形及原始森林生態	南投縣	和平鄉 仁愛鄉	九五〇〇 七七〇〇		

另臺灣地區沿海自然資源豐富，風景優美，須加保護，亦經內政部分別擬定臺灣沿海地區自然環境保育計畫及臺灣自然生態保育方案，報經行政院核定，會同有關機關實施保護及保育工作。

第九篇 警 政

第一章 概 述

第一節 警政體制之演進

警察主要作用爲維持社會之公共安寧與秩序，我國歷代均設有類似官職以司其事。惟古時章制簡單，警察作用多含於刑獄行政之內，與其他政務混合，未有專責組織，尙非現代警察之前身。

我國現代警察之初具雛形，始於清光緒二十四年（一八九八）設立於湖南長沙之保衛局，至二十七年（一九〇一）辛丑和議告成，原八國聯軍在北京東西城所設之安民公所隨之撤銷。清廷爲維持京師地方治安，襲法安民公所之遺制，設立善後協巡營，旋改爲工巡總局，內分工程、巡捕兩局。巡捕局掌理警察事務，維持京師之安寧秩序。三十一年（一九〇五），創設巡警部；次年，改巡警部爲民政部，於部內設警政司，主管全國警察行政事務，京師工巡總局則改組爲京師內外城巡警總廳。三十二年（一九〇六），改革地方官制，又於各省設巡警道，負責全省警政，始形成警察制度。

民國初年，民政部改稱內務部，部內設警政司掌理警政事務，京師內外城巡警總廳改制爲京師警察廳；各省裁撤巡警道，改爲軍事巡警總廳或省會警察廳，旋又改爲全省警務處；省會商埠地方設警察局。民國十六年國民政府奠都南京後，警政體制之演進可分由中央及地方兩方面言之。

在中央警政體制方面，改內務部爲內政部，部內設警政司。抗戰勝利還都南京後，於民國三十五年八月十五

日，將內政部警政司擴充為內政部警察總署；政府遷至廣州後，於三十八年五月一日縮編為內政部警政司。六十年七月十五日，依「警察法」改制為內政部警政署，執行全國警察行政事務及掌理全國性警察事務，並統一指揮監督全國警察機關執行警察任務。

在地方警政體制方面，各省警政主管機關名稱形態不一，省政府有沿用舊制設警務處者，有由民政廳設科掌理警政者。民國三十六年五月二十七日公布「省警保處組織條例」，將警務處或民政廳主管警政科歸併為警保處。臺灣省光復後設警務處，並未依「警察法」第七條之規定改稱為警政廳或警政處。在市，依民國十七年十月三日內政部頒行之「各級公安局編制大綱」及二十五年十二月二十六日內政部頒行之「市警察局組織暫行規程」之規定，直轄市與省轄市市政府設警察局。在縣，民國初年設警察事務所，旋改設警察所；十七年後改設公安局，至二十六年又改設警察局或警佐室。臺灣光復後，在行政長官公署時期，各縣（市）政府設警察局，未設局之縣如花蓮、臺東、澎湖等縣政府設警務科；省政府成立後，各縣（市）政府一律設警察局。各直轄市及省轄市、縣政府均依「警察法」第八條之規定，設警察局。

第二節 警察制度之建立

民國三十六年一月一日，國民政府公布中華民國憲法，十二月二十五日開始施行。依據該憲法規定，制定「警察法」，於四十二年六月十五日由總統公布施行。舉凡警察任務與職權、中央與地方警察權限、警察組織體制、人事與教育制度及經費預算與設備標準等，均有原則性規定。其後各種子法陸續制定、公布施行，警察制度始臻完備。其特點有六：

一、警察權限分配採均權制

中華民國憲法第十章「中央與地方之權限」，有關中央與地方警察立法權與執行權之畫分原則，在「警察

法」中已作明確規定，以均權制度爲依歸：(一)中央與地方對警察事務均有立法權與執行權：中華民國憲法規定「警察制度」由中央立法並執行之，或交由省縣執行之；而「省警政之實施」，由省立法並執行之，或交由縣執行之；「縣警衛之實施」，由縣立法並執行之。「警察法」明定，警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制，由中央立法並執行之，或交由省(市)、縣(市)執行之。有關省(直轄市)警政與縣(市)警衛之實施事項，其立法與執行應分屬於省(直轄市)、縣(市)。又在同法施行細則明定其立法事項。(二)中央與地方政府均設警察機關：1.「警察法」規定內政部掌理全國警察行政，並指導監督各省(直轄市)警政之實施。又規定內政部設警政署(司)，執行全國警察行政事務，並掌理全國性之保安、外事、國境、刑事、水上及各種專業警察等業務。並得視需要設立警察業務機關執行，如內政部警政署之刑事、航空等警察局。另規定省政府設警政廳(處、科)，而臺灣省政府設警務處，掌理全省警察行政及業務，並指導監督各縣(市)警衛之實施。2.同法規定直轄市政府設市警察局，縣市政府設縣市警察局(科)，臺北市、高雄市政府及臺灣省各縣市政府均設警察局，掌理各該管區之警察行政及業務。

二、警察業務管轄一元化

「警察法」規定，各級政府之警察行政及業務統一歸由各級警察機關掌理；防護國營事業設施之各種專業警察業務亦由內政部警政署掌理。又規定省政府警政廳(處)掌理全省警察行政及業務，並基於警政一元化之原則，設立各種專業警察機關掌理，如臺灣省鐵路警察局、各港務警察所等。

三、警察任務指揮統一化

中央與地方政府均設警察主管機關，掌理各該級警察行政及業務，惟各地區治安資訊及警力必須互相通報、支援、統一調度，發揮整體治安功能，故「內政部警政署組織條例」規定：內政部警政署承內政部部長之命，執行全國警察行政事務，統一指揮監督全國警察機關執行警察任務。「省警務處組織法」規定：省警務處處長綜理處務並指揮監督所屬職員及全省各級警察機關，「臺灣省各縣(市)警察局組織規程」亦規定：警察局受臺灣省

政府警務處之指揮監督。

四、警察人員管理制度化

警察人事制度原以「警察官任用條例」為依據，行憲後，公務人員須經考試及格始取得任用資格。為建立健全制度，依「警察法」與「公務人員任用法」制定「警察人員管理條例」，公布施行。凡警察人員之任官、任職、俸給、考核與考績、退休與撫卹及管理權限等，均作明確規定；其未規定者，適用其他有關法律。

五、警察教育訓練完整化

以往，警察學制散見於各警察教育機關組織法規中，各省辦理警長、警士教育，亦辦理巡官以上之警官教育。自民國二十五年九月一日中央警官學校成立後，始畫分為警官教育統一於中央警官學校辦理；警士警長教育由省（市）警察訓練所（警察學校）辦理。四十九年十一月十日，「警察教育條例」公布施行後，確立高級與初級教育之制度，開展警察教育之新頁。其特點為：（一）警察學制自成體系，並與普通學制銜接配合。（二）警察學制與警察工作及人事制度配合。

六、警察預算設備標準化

「警察法」規定：地方警察機關預算標準，由中央按地區情形分別規畫。如經費確屬不足時，得呈請補助。如臺灣省各縣市警察經費列於省支出；臺灣省警察學校、臺灣省保安警察第一總隊、臺灣省警務處警察電訊所經費，全額由中央補助。

依「警察法」規定，各級警察機關之設備標準由中央定之。其施行細則規定，各級警察機關之設備分建築物、場地、交通工具、槍械、彈藥、電訊裝置、刑事器材、消防、防護、衛生用具、教育器材、檔案紀錄、圖表、體育康樂用具、服勤用品等類，其標準由內政部定之；且中央經常專款補助增建廳舍及購置各項器材，以求標準一致。

第二章 警察機關組織

第一節 沿革

第一項 警察機關之創設

一、工巡總局與警務學堂

清季甲午戰敗後，有識之士認為非變法無以圖存，非立憲不足以救亡。欲收變法之效，建立憲之基，又非推行警政不為功，乃倡議設置警察，警察一詞遂見於章奏。光緒二十六年（一九〇〇），八國聯軍占領北京，以地方擾攘，於東西城各設安民分所，所長之下置事務官及憲兵，雇用華人充任巡捕，掌理管區內警察及修繕道路事務。二十七年（一九〇一），聯軍退出北京，安民公所亦隨之撤銷。惟變亂之餘，維護地方治安愈感重要，因沿襲安民公所之遺制，設立善後協巡營，旋改為工巡總局，總局內設工程、巡捕二局，分任工程與警察事務之管理。時有順天府日本警衛衙門事務官川島浪速，謀掌中國警察教育權，於同年元月以警察人才缺乏，宜事教練為由，與清廷和議全權大臣慶親王奕劻訂立合同，代設警務學堂，試辦五年；由川島浪速任監督，訓練巡警。

二、巡警部

光緒二十八年（一九〇二），直隸總督袁世凱首先奏准於天津設立天津南段巡警總局及天津四鄉巡警總局。旋復頒發「警務章程」，通飭各省督撫倣辦。三十一年（一九〇五）九月十日，諭旨設巡警部，所有京城內外工巡事務均歸管理，各省巡警並著該部督飭辦理。是年冬正式成立，直隸皇帝，全國警政均歸管轄，為我國有中央

警察機關之始。

三、民政部及京師內外城巡警總廳

光緒三十二年（一九〇六）春，考察政治大臣載澤等返國，合疏上奏請行憲政，下詔先從官制入手，次第更張，以樹立憲政基礎。除改組中央部院外，京師工巡總局改組為京師內外城巡警總廳，使成為京師之警察行政官署。巡警部則以警察為內務行政之一部分，無設專部之必要，乃於九月改組為民政部。部內設民治、警政、疆理、營繕、衛生五司，確定警察為內務行政之一部分。

四、高等巡警學堂

巡警部成立後，首倡收回巡警教育之議，適川島浪速合同期滿，乃由巡警部於光緒三十二年（一九〇六）春接收警務學堂，改為高等巡警學堂，九月開辦。報考資格以現任警官及舉貢生為限，計辦正科（三年制）兩期，簡易科（一年制）及專科（一年制）各二期，預科（一年制）一期。巡警部又通令各省按照「京師高等巡警學堂章程」分設高等學堂，是為各省警察教育之嚆矢。

五、地方警察

地方警察自光緒二十八年（一九〇二）通令籌辦，各省多先後廢除保甲、鄉團等名稱，於省垣設立省巡警總局或通省警察總局，受督撫指揮；一方面執行省會警察事務，一方面監督各府（州）縣（州廳）警察機關。其章制則比照直隸成規，而參酌各省情形辦理，辦法不一。至三十三年（一九〇七）春，通令各省設置巡警道，機關名稱漸趨一致。巡警道為一省警察之主管長官，直接受該省督撫節制，間接受民政部監督，主持全省警務；於所在地設立巡警公所執行省會警察事宜，於廳、州、縣則設巡警局（署）或警察局。

第二項 警察機關之發展

民國成立後，警政建制除警察教育機關外，大別為警察行政機關及警察業務專屬機關。前者有中央主管警察

機關、首都警察機關、省市縣及省會警察機關；後者則包括保安、刑事、水上、鐵路、公路、工礦、森林、漁業、稅務等屬之。

一、中央主管警察機關

民國元年，臨時大總統孫中山組織臨時政府於南京，設立內務部。南北統一，政府北遷，仍名內務部，為中央最高內務行政機關，設警政司，總攬全國警務。十六年春，國民政府奠都南京，改內務部為內政部，部內設警政司，掌理治安警察、民團、出版物、宗教及保護名勝古蹟、禁煙等事項。十月三日，「國民政府組織法」公布，改行五院制，內政部隸屬於行政院。十二月八日，「內政部組織法」修正公布，規定內政部對於各地方最高級行政長官執行警察事務，有指示監督之責。其警政司則掌理行政警察、外事警察、戶籍登記、民團、警察教育、圖書版權之登記保障及出版物之檢查、社團立案、禁煙等事項。

民國二十年三月十六日，國民政府主席兼行政院院長蔣中正為加強警政組織，曾明令設置警察總監，直隸於行政院，掌理全國警政，為全國警察之最高指揮監督機關，惟未成立。

民國三十四年抗戰勝利後，實行警政建設五年計畫，於三十五年八月十五日將原有之警政司擴充，改制為內政部警察總署，掌理全國警察行政事務。署內分設六處，分掌警察制度與行政警察、保安警察、刑事警察、外事警察等業務及警察教育訓練之規畫、督導、考核及警察經理等事項。全署法定員額為三百三十九人。至三十八年四月，政府南遷廣州，厲行機構緊縮。五月一日，又將警察總署縮編為警政司。

警政司在民國六十一年七月十五日以前，純為內政部幕僚單位。司內分七科，依「內政部組織法」及處務規程之規定，分掌警察行政事務。六十一年七月十五日，警政司依「警察法」規定，改制為警政署。

二、首都警察機關

民國二年一月八日，「京師警察官廳組織令」發布後，合併清代內外城巡警總廳為京師警察廳。三年八月二十九日公布「京師警察官制」，規定該廳直隸內政部，管理京師內警察、衛生、消防等事項。自步軍統領衙門裁

撤後，兼管四郊警察行政。

國民政府定都南京，初將原江蘇省會警察廳改組為南京警察廳。其後數次易名，至民國十八年十一月依法改成首都警察廳，隸屬內政部。抗戰時改組為內政部警察總隊，駐防重慶。抗戰勝利後，該廳恢復建制。

三、省主管警察機關

民國建立，裁撤清季所設之巡警道。民國四年，內務部為改進警察組織，明令各省酌設警務處，各省因財政困難多未實施。其後國民革命軍北伐，所至各省均採用民政廳設警務科之制。二十五年七月，行政院公布「各級警察機關編制綱要」，規定省得設警務處，直隸省政府，並頒行「省警務處組織法」。三十六年，為整軍建警，將各省保安處與省級警察單位歸併為警保處，以集中警察事權，統一地方治安武力。事實上各省多因財政困難，均以省會警察廳長兼任警務處長。

臺灣光復後，在臺灣省行政長官公署設警務處。民國三十六年五月十六日，長官公署改為省政府，仍設警務處，業務單位有行政、保安、司法、經濟各科。四十七年七月一日起，實施行政院核定之「臺灣省各級警察機構暨警力調整方案」，處內業務單位有行政、保安、刑事、經濟各科與督察、安全、外事各室。後增設消防、交通、戶政、民防等科及聯絡中心等單位。

四、省會警察機關

民國十七年十月三日，內政部公布「各級公安局編制大綱」，仿照民國十六年廣州市政府設公安局之例，將警察局改稱公安局，規定省設省會公安局，直隸民政廳。至二十五年七月二十五日，行政院頒布「各級警察機關編制綱要」，又改各級公安局為警察局，亦規定省會設省會警察局。十二月二十六日，內政部公布「省會警察局組織暫行規程」，規定省會警察局隸屬於省警務處；不設省警務處者，隸民政廳。抗戰勝利後，仍維舊制。惟省會所在地設市者，則設市警察局，至省會以外之商埠地區，則設省轄警察（公安）局。

五、市警察機關

依民國十七年十月三日「各級公安局編制大綱」規定，特別市（直轄於行政院）與省轄市均設公安局。至二十五年改稱警察局。抗戰勝利後，各院轄市（南京、上海、北平、青島、天津、重慶、大連、哈爾濱、漢口、廣州、西安、瀋陽十二市）警察局之組織均有改變。上海市警察局情形尤為複雜，掌理戰前市警察局、市保安處、公共租界警察處、火政處、法租界警務總監部、救火會等六個機關之業務，組織最大。警察局置局長、副局長，下設督察、行政、刑事、消防、總務五處，局外設二十九個分局。另有威海衛管理公署，下設警察局，掌理戶口調查及人事登記、公安、消防、公共衛生、醫院、菜市場、屠宰場與公共娛樂場所之設置及取締等事項。

臺灣光復後，省轄市（原分臺北、基隆、高雄、臺中、臺南、新竹、嘉義、彰化、屏東九市，後調整為臺北、基隆、高雄、臺中、臺南五市）設市警察局。

六、縣警察機關

自民國二年一月公布「地方警察官廳組織令」後，改各縣巡警署為警察事務所，置警務長，受縣知事之指揮監督。三年八月二十九日，公布「縣警察所官制」，各縣原有之警察事務所又一律改為縣警察所。所長由縣知事兼任。五年七月，准另派警佐充任所長。各縣警額依照民國四年「各省整頓警政辦法大綱」規定，以大縣三百名，小縣一百名為標準。

民國十七年十月十三日，內政部頒布「各級公安局編制大綱」，縣設公安局，專司公安及公共衛生事宜。十九年七月，「縣組織法」修正公布，復規定縣設公安局，掌理戶籍、警衛、消防、防疫、衛生、救火及保護森林、漁獵等事項，各省均經設置。

民國二十五年七月二十五日，行政院公布「各級警察機關編制綱要」。十二月二十六日，公布「縣警察機關編制綱要」。十二月二十六日，公布「縣警察機關組織暫行規程」，規定各縣得設警察局，鄉鎮設置警察所；不設警察局之縣，於縣政府設警佐室，重要鄉鎮設警察所。在分區設署之縣，於區署內設巡官，處理警察事務；在未設警察之鄉村地方，得暫以保甲代行警察事務。二十八年九月十九日，國民政府公布「縣各級組織綱要」，規

定縣政府設警佐一人，區署所在地得設警察所，鄉鎮設警衛股主任，各保設警衛幹事。三十年三月二十一日，行政院公布「縣警察組織大綱」（依「縣各級組織綱要」訂定），規定縣政府置警佐室，辦理全縣警察事務，但在地域衝要、人口眾多之縣，得設警察局。區署所在地得設警察所，鄉鎮公所置警衛股主任，辦理警察事務。抗戰勝利後，依照行政院通令之「警衛調整計畫」之規定，各縣應一律普設警察局，原有之警佐室均擴組為警察局。

臺灣光復後，在臺灣省行政長官公署時期，各縣得設警察局，未設局之縣（花蓮、臺東、澎湖）設警務科。自民國三十六年三月十六日省政府成立後，各縣一律改設警察局，各區設警察所（後改為分局），各鄉鎮設分駐所或派出所。七十年，臺灣省十六個縣及福建省兩個縣均設縣警察局。

至於警察業務專屬機關（警察行政機關下設置執行某種專一警察業務之機關，包括一般所稱特種警察與專業警察機關）有保安、刑事、水上，鐵公路、工礦、森林、漁業、稅務警察機關等八者，茲分述於後。

一、保安警察機關

（一）警察隊：清季設立內外城巡警總廳時，即有警衛隊之編練。民國二年頒布「畫一京師及地方警察組織令」，定名為警察隊，即保安警察隊。七年二月，頒布「縣警察隊章程」，至十七年省設警察隊，以大隊為單位，受民政廳長之節制調遣，各省尚有併若干大隊為一總隊者。

（二）裁團改警措施：民國二十五年以前，各省多有保安團。二十五年五月，軍事委員會會同行政院密令「各省裁團改警辦法」六項如下：1.現有團隊限三年內分期裁撤，以其經費移作辦理保甲整理警政之用。2.團隊素質優良、武器完備、教育完善者，編為保安警察隊，作為特種警察。3.以省預算內所列保安及公安經費，作為辦理省及專員區署警察行政及保安警察隊之經費。4.現有保安經費，原係出之縣者，應仍還之於縣。5.分期裁撤具體辦法，由各省府參酌地方情形，妥為擬具，於二十六年十一月底以前呈報核定。6.在標準裁撤期中，各省保安團仍遵照改進大綱切實訓練，並賦予區保安司令以調遣分配之權。嗣以全面抗戰，裁團改警三年計畫隨告停頓。

（三）省保安警察隊：自民國三十六年公布「省保安警察隊組織條例」後，省保安警察隊隸屬於省警保處。省保

安警察隊之任務如下：1. 清剿匪類。2. 鎮壓地方變亂。3. 有關治安必要地區之警衛。4. 有關倉庫廠場之駐衛。5. 其他有關治安部隊之調派事項。臺灣光復後，於民國三十四年十一月成立警察大隊，至三十六年十一月擴編為保安警察總隊，三十八年十二月底，依照「臺灣省統一警察系統實施辦法」規定，將原保安警察總隊改為臺灣省保安警察第一總隊，並將資源委員會工礦警察總隊改為臺灣省保安警察第二總隊。嗣先後於六十七年七月一日、七十年一月一日，又將臺灣省鹽務警察總隊及工礦警察大隊改制為臺灣省保安警察第三、第四總隊。警務處為執行特殊警衛工作，三十九年又增設臺灣省警務處特務警察大隊。

(四)內政部警察總隊：民國二十六年抗戰軍興，政府西遷重慶，首都警察廳改組為內政部警察總隊。抗戰勝利還都南京後，改為內政部第一警察總隊，負擔拱衛首都外圍治安及警衛中央機關之任務；並在重慶增設由陸軍改編之內政部第二警察總隊。

二、刑事警察機關

抗戰前各級警察機關尚無刑事警察之名稱，關於刑事偵查業務，內勤由司法科（課）掌管，外勤由偵緝隊執行。抗戰期間，中央警官學校設立刑事事實實驗室，開辦刑事警察講習班。抗戰勝利後，首都警察廳於民國三十五年成立刑事警察隊。同年八月十五日，內政部警察總署成立，署內第四處掌理全國刑事警察業務，設刑事事實實驗室。各省警保處設刑事科，縣市警察局則將原偵緝隊改為刑事警察隊，上海市警察局設刑事警察處，各分局設刑事課，但無獨立刑事警察組織。

臺灣光復後，僅於警務處第一科設調查股，第三科設鑑識股，負責重大案件之調查及刑事設備整理；各縣市警察局設司法科，下置便衣人員，辦理刑案偵查等。民國三十五年十一月，警務處合併調查股、鑑識股，並增設研究股，成立刑事室，各縣市警察局置刑事股。三十六年十一月起，警務處擴充刑事警察組織，並設刑事警官大隊，受刑事室之督導。同時各縣市警察局刑事股擴為刑事科。三十八年五月，將刑事室及刑事警官大隊合併改組為刑事警察總隊，並設配屬於各縣市（局）警察局（所）之刑事警察隊（組）。至四十七年七月，精簡機構，改

制爲刑事警察大隊，各配屬警察局之刑事警察隊均改制爲直屬各該警察局。六十一年七月十五日，內政部警政署成立後，爲統一事權及便利偵辦重大刑案，於六十二年九月一日成立警政署刑事警察局。

三、水上警察機關

（一）水上警察廳、警察局、公安局及水警隊：水上警察，清季曾就長江水師改編試辦，設總署、分署等機關。民國元年六月，湖北、長江及荊襄水師廢除，改組爲水上警察，是爲我國水上警察正式成立之始。二年二月，內務部制定「長江及其他水師改組令」，各省相繼仿行。四年三月三十日，「水上警察廳官制」公布，於瀕海、沿江、濱湖、通河各地方，因維持水上治安之必要，得就其衝要地點設立水上警察廳或局，管理水上警察、衛生事項。八月，內務部頒行「水上警察編隊分區大綱」，水警統一組織始有依據。依十七年十月三日公布「各級公安局編制大綱」規定：「水上警察事務，得因必要情形設局專管；其未設專局地方，由陸地公安局管理之」，爲水上警察機關設置之依據。二十二年一月，軍事委員會爲厲行清剿長江各省匪徒及共軍，並整頓水警，統一指揮訓練，以固江防，特頒布「長江各省水警總局分局組織條例」，設總局於漢口，掌理沿江水警事務。惟總局成立不及半年即明令取消。二十五年七月二十五日，行政院公布「各級警察機關編制綱要」，各省設水警總隊，隸屬民政廳。惟各省情形殊不一致。

（二）臺灣省警務處港務警察局（所）：臺灣省爲維持港口秩序確保商旅安全，警務處與交通處會商於民國三十六年五月一日設立基隆港務警察局。翌年七月改組爲港務警察所，同時將高雄市警察局原設水上分局改爲高雄港務警察所。嗣又相繼成立花蓮及臺中兩港務警察所。

四、鐵路、公路警察機關

（一）路警管理局：鐵路初由巡警維持站臺秩序，各地方巡防隊協助維持沿線治安。後以巡防隊保護不周，京漢（平漢）、京綏（平綏）等路始自設巡路隊。國民政府成立後，民國二十一年春於鐵道部之下設路警管理局，以爲全國鐵路警察事務專管機關。國有各鐵路分設警察署，分掌各路警務，隸屬路警管理局。

(二)交通警察總局：民國三十五年六月十九日，國民政府公布「交通部交通警察總局組織條例」，規定交通部為管理全國交通警察，設交通警察總局；於軍事上必要時，並受國防部之指揮。各鐵路管理局配置警務處，其他各交通機關與國營運輸管理機關均配置警務組。為擔任交通要點及沿線防護並實施水上暨鐵路、公路沿線巡弋，設交通警察總隊。抗戰勝利後，為東北鐵路之警衛業務，曾成立東北鐵路警察總局，後改為第二交通警察總局。

(三)臺灣省鐵路警察局：臺灣光復後，初設鐵路警察隊，隸屬警務處，民國三十六年四月改為臺灣鐵路警察署，未幾裁撤。三十八年十月，依照「臺灣省統一警察系統實施辦法」，改設臺灣省鐵路警察局，隸屬警務處。

(四)臺灣省公路警察大隊：臺灣省政府為維護公路交通安全，於民國四十一年一月將原公路局駐衛警察隊改制為臺灣省公路警察隊，至五十九年五月十六日擴充為大隊，隸屬警務處。

五、工礦警察機關

(一)礦業警察局(所)：民國四年，內務部、農商部會同擬定「礦場警察局所組織章程」，旋修正為「礦業警察組織條例」，惟時有設警察局、有設警察所者。國民政府成立後，「礦業警察規程」公布，有礦業權者於其礦區所在地得設置礦業警察所。

(二)工礦警察總(大)隊：臺灣光復後，所有礦場及國營事業機關之維護，由資源委員會商准內政部(警察總署)於民國三十六年設立工礦警察總隊負責，隸屬資源委員會。三十八年十二月底依照「臺灣省統一警察系統實施辦法」之規定，改組為臺灣省保安警察第二總隊，仍擔任工礦警察業務。此外，臺灣省政府為維護省(民)營工廠礦場安全，於四十四年元月將原各廠礦駐衛警察改編為臺灣省工礦警察總隊，隸屬警務處，至四十七年七月一日縮編為工礦警察大隊。七十年合併石門水庫及曾文水庫警察隊為臺灣省保安警察第四總隊。

六、森林警察機關

民國三十二年五月三日，內政部、農林部會同公布「森林警察規程」，惟該規程並未規定森林警察機關具體名稱。四十四年一月一日成立臺灣森林警察大隊，隸屬警務處，至四十七年七月一日裁併，有關森林警察業務統歸

各該管警察局負責辦理；警察局轄內各森林地區分駐（派出）所，應執行森林警察任務。

七、漁業警察機關

民國二十年六月二十七日，內政部、實業部公布「漁業警察規程」，規定漁業警察視區域之廣狹及事務之繁簡，酌設漁業警察局或漁業警察所，惟成立者不多。

八、稅務警察機關

民國二十年三月，財政部以緝私業務關係稅收，將舊有之緝私營隊，改為稅警，分設區及分區，其下設隊，執行任務。後中央於鹽務總局設鹽警管理處，地方在產鹽之省份設鹽警區部、分區部及鹽警查緝大中隊。二十六年以前，本有稅警團之設置，隸屬財政部；嗣後稅警團先後撤銷，改編為國軍，而代之以緝私署。臺灣光復後，臺灣鹽務管理局設有稅警隊，至三十九年七月改編為臺灣省鹽務警察總隊，隸屬警務處。自取消鹽稅後，該總隊任務改變，六十七年七月一日改制為臺灣省保安警察第三總隊。

第二節 警察機關組織

警察機關組織體制，依「警察法」之規定，分中央、省、縣市及直轄市各級警察機關。（表一、二）

一、中央警察機關組織

內政部掌理全國內務行政，對於各地方最高級行政長官，執行其主管事務，有指示監督之職責。全國警察行政為該部職掌之一，設警政署（司）執行全國警察行政事務，並掌理全國性警察業務；設中央警官學校，辦理高級警察教育及研究警察學術。

民國五十六年七月一日，臺北市改制為直轄市後，為統一指揮監督臺灣地區警察機關執行警察任務及加強戰地警政之實施與重建光復大陸地區警政之規畫，內政部奉行政院令指示籌畫成立內政部警政署，至六十一年七月

十五日，將警政司改制爲警政署。警政署隸屬內政部，承內政部部长之命，執行全國警察行政事務，統一指揮監督全國警察機關執行警察任務，並掌理「警察法」規定之保安、外事、國境、刑事、水上及鐵路、航空、工礦森林、漁鹽等全國性警察業務，並得報准設置與前項業務有關之各種警察機關。警政署設行政、教育、保安、刑事、經濟、消防、交通、戶口、外事、保防、督察、法規、聯絡、民防等業務科室，並有下列所屬機關：入出境管理局、刑事警察局、航空警察局、公路警察局、空中警察隊等。

中央警官學校隸屬內政部，辦理高級警察教育，研究警察學術，並依「大學法」有關之規定，兼受教育部之指導。依「中央警官學校組織條例」（民國六十五年三月二十五日修正公布）規定，該校設教務處、訓導處、編譯處、總務處、科學實驗室及畢業生輔導室、圖書室（館）、祕書室、醫務室等處室，並視實際需要，分設有關學系、班及研究所。

二、省及縣市警察機關組織

依「警察法」及其施行細則之規定，省政府設警政廳（處、科），並以設警政廳爲主。臺灣省仍沿舊制，於省政府設警務處，迄未改制爲警政廳（處）。警務處依法執行全省警察行政事務及掌理全省性警察業務，有關指導監督各縣市警衛之實施，應以省政府名義行之。處內設行政、保安、經濟、交通、戶政、外事、民防、消防、督察、保防、聯絡等主要科室。所屬機關如左：

（一）臺灣省警察學校：於民國三十七年四月一日由警察訓練所改制成立，爲全省警察基層幹部之養成教育機關，並辦理員警常年集訓教育及各種業務講習，實際爲負責臺灣與金馬地區中央及地方各警察機關警佐二階以下基層幹部之警察教育機關。

（二）各種警察隊及專業警察單位：有臺灣省保安警察第一至第四各總隊，直屬警察第一、第二兩大隊，刑事、公路兩大隊，鐵路警察局，基隆、高雄、臺中、花蓮四港務警察所，淡水水上警察巡邏隊，警察電訊所，警察廣播電臺，機械修理廠及民防指揮管制中心等；各種專業警察均隸屬警務處，並兼受各該事業主管機關之指揮監

督。

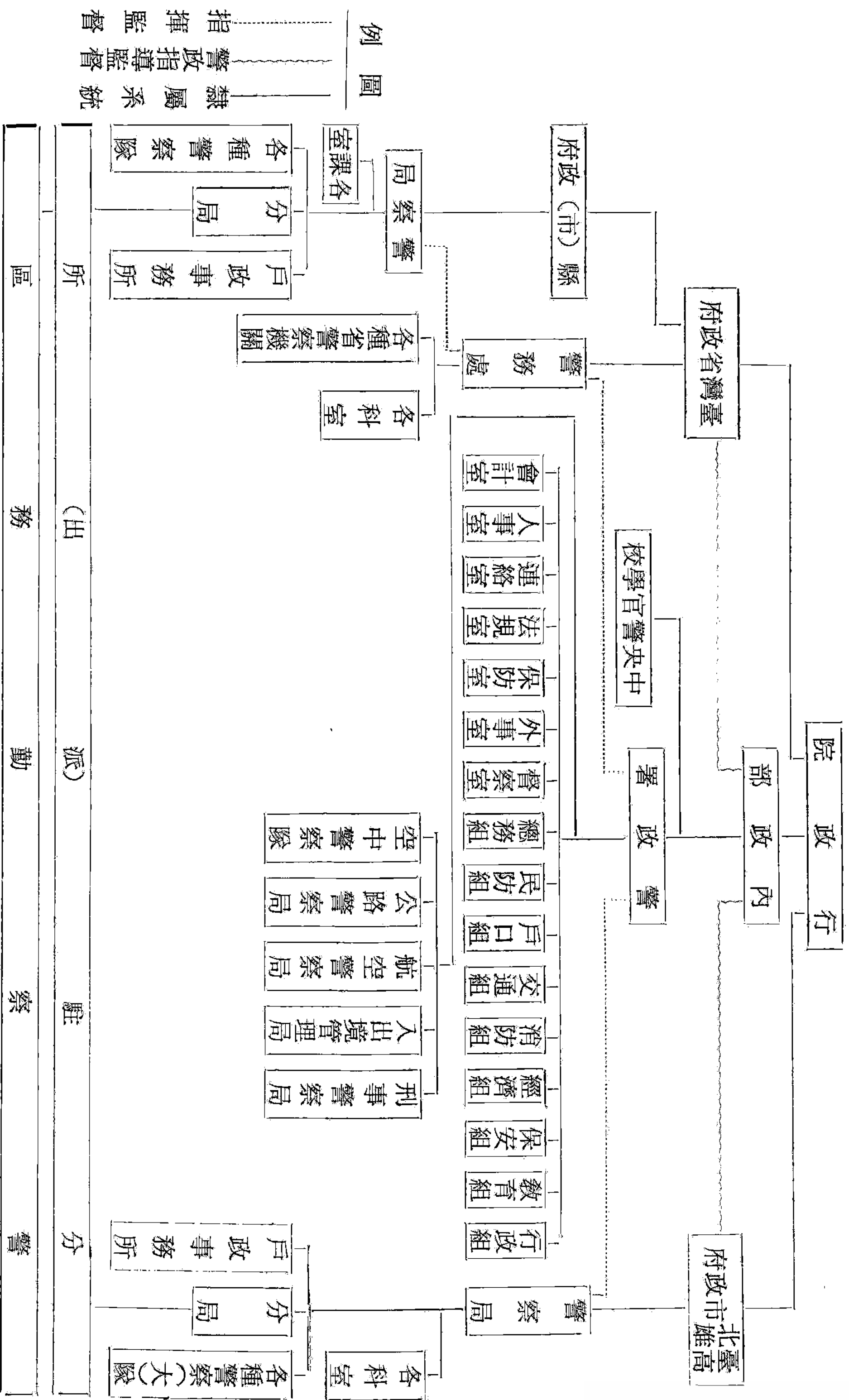
「警察法」並規定縣市政府設警察局（科），其施行細則規定，縣市政府以設警察局為主。

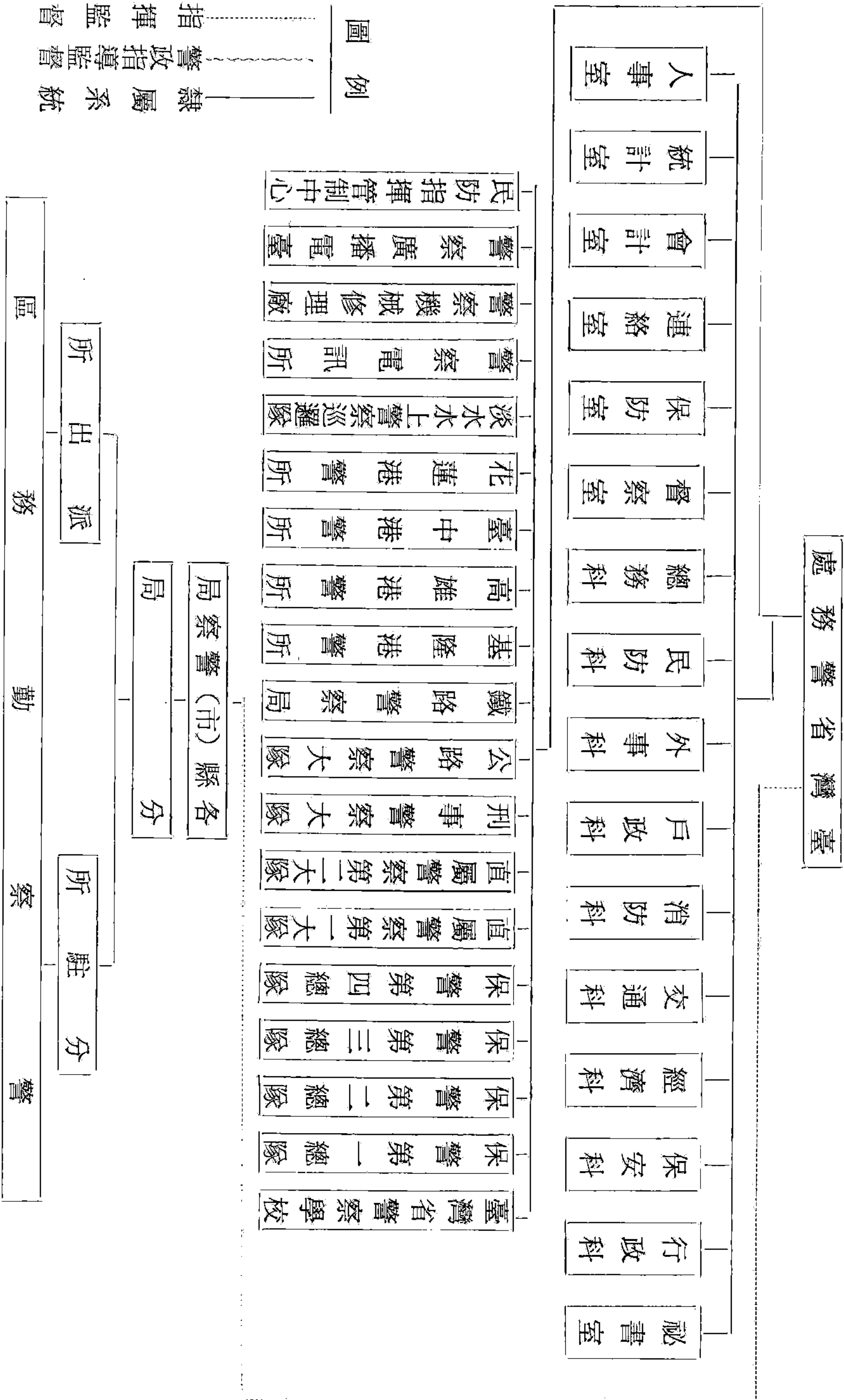
（一）臺灣省各縣市警察局：臺灣省各縣市政府設警察局，掌理警察、警衛、民防、動員及戶政事項，並受臺灣省警務處之指揮監督，其組織依「臺灣省各縣市警察局組織規程」之規定。各縣市警察局依各縣市轄區人口、面積、交通及治安情況區分為甲、乙、丙三種。警察局得視轄區治安情況，配合行政區域設置分局。縣分局編制區分為甲、乙兩種。警察局按其所轄之鄉、鎮、區、市設戶政事務所，掌理戶籍行政與戶口管理。

（二）福建省金門縣與連江縣警察局：金門縣政府警察局掌理全縣警察行政及業務，設督察室、行政課、刑事課、保防課、戶政課等單位。警察局於轄境內依各鄉鎮行政區域設警察所，並實施警察、民防、戶政合一體制，並於每一鄉鎮設戶政事務所，置主任。連江縣政府警察局於每一鄉設分駐所及戶政事務所。

民國五十六年七月一日、六十八年七月一日，臺北市、高雄市先後改制為直轄市。依「警察法」之規定，直轄市政府均設市警察局。警察局內設行政、保安、刑事、經濟、交通、戶政、民防、督察、外事、保防、聯絡等科室。臺北市警察局配合行政區設立分局，高雄市分設八個分局。警察局並於各區設戶政事務所，掌理戶籍行政與戶口管理。另警察局下設保安、刑事、消防及交通等警察大隊，暨少年、少女、衛生等警察隊。

表一 中央警察機關組織系統表（民國七十年）





表二 臺灣省警務處組織系統表（民國七十年）

第三章 警察教育

第一節 民初之警察教育

清光緒二十七年（一九〇一）創設警務學堂，旋於三十二年（一九〇六）改爲京師高等巡警學堂，辦理高級警官教育；同時附設教練所，訓練京師之基層巡警人員，正式辦理警官教育，亦爲我國創制高、初級兩級警察教育制度之濫觴。

一、警察學校

民國肇造，內務部接管京師高等巡警學堂，改名警察學校，並停止各省辦理警察教育，爲我國實施中央警察教育之始。該校爲培養高等警官設有正科班，並設巡警班，訓練基層警察人員。自開辦至民國三年十二月結束，正科班畢業者共一百三十五人，巡警班畢業者一千三百餘人。該校設校期間雖短，但對統一警察教育制度之建立頗有影響。

二、地方警察傳習所

自警察學校停辦後，北京政府爲督飭地方警政，急欲培養地方警察人力，實行警察教育與警政合一制度，內務部乃於民國四年一月將警察學校改爲地方警察傳習所，以訓練地方警察爲原則，實際爲全國性之警察教育機關。共辦理二年，畢業學生三班計三百四十四人。

三、警官高等學校

民國六年，內務部按照民國元年警察教育統一計畫，將地方警察傳習所改制爲警官高等學校，隸屬內務部，

其學制分爲正科與專科，修業期間正科爲三年，專科爲二年或一年。自創校至十六年止，始終維持此制。

四、地方警察教育

民國初年，各省有自辦警官學校或警官訓練班，以培養當地警察幹部；同時又辦理巡警教練所，培養警長警士。其訓練期間警官爲兩年至六個月；警長警士則由一個月至三、五個月不等。有僅設立巡警教練所或訓練班，培養警士及調訓警長或警官；訓練期間甚短，大抵爲二至三個月。

第二節 北伐後之警察教育

一、警察高等學校

民國十七年，國民政府將內務部警官高等學校改稱爲內政部警官高等學校。二十三年三月，遷校至南京。其學制分爲三種：一爲正科，三年畢業，先後招訓二十八班；二爲專科，分爲電氣、建築、警犬、指紋等班，二年或一年畢業，先後招訓六班；三爲講習班，三個月畢業。正科學生入學資格以高中以上畢業或軍官學校畢業或警士教練所畢業爲主。講習班以調訓全國各級警察機關現職人員爲限。其教學則文武兼修，理論與實務並重。通常學科占全期課程三分之二，術科占三分之一，生活訓練則採軍事管理。

警官高等學校自民國六年九月開班，至二十五年九月一日改制，二十年間計辦正科二十八班、專科六班，合計畢業員生三千一百零六人。

二、各省警官學校

清光緒三十二年（一九〇六），巡警部通令各省，按照「京師高等巡警學堂章程」分設高等巡警學堂，是爲各省警察教育之嚆矢。民國建立後，內務部令各省一律停辦高等巡警學堂，專辦警察初級教育。國民政府成立後，令各省開辦警官學校及警士教練所，並定有「警官學校章程」。惟以各省情形及財力不同，有成立警官學校者，

有成立訓練班或訓練所者，九一八事變後繼續辦理者僅有浙、滇、冀等省。茲以浙江省警官學校為例略述之。

民國十六年，浙江省政府成立後，注重培植現代化之警察幹部。十七年二月一日，浙江省政府會議通過設置浙江省警官學校，以民政廳長兼任校長，招考資格為高中及專門以上學校畢業，或具同等學力者。是年夏季招考正科第一期，並為配合中央裁減軍額，招考一般及浙籍退伍軍官，編為速成科，共計學生四百餘名。正科之修業期間為二年，速成科為八個月。此外，又辦有警官訓練班、巡官巡練班、特訓班（政治警察訓練）。該校自創設至二十五年八月合併於中央警官學校，八年間計辦正規警察教育十二期次，政治警察訓練三十期次；正科第一期至第四期畢業四百七十一人，速成科兩期結業二百二十七人，警官訓練班兩期結業七十七人，巡官訓練班四期結業三百五十人，特訓各班結訓八百三十二人，共一千九百五十七人。

三、中央警官學校

民國二十五年春，中央以各省市警察紛歧，警察教育至為紊亂，中央辦有「內政部警官高等學校」，遼寧、浙江、江蘇等二十省亦辦理警官教育，而辦理長期警官教育呈報中央有案者多達二百餘所。然體制未立，課程亦未統一。時李士珍甫自各國考察警政歸來，接任內政部警官高等學校校長，深切體認建國須先建警，而建警又必先統一警官教育。乃擬具計畫向內政部建議，在部擬「統一各省市警政綱要」中增列統一警官教育一項，嗣經行政院院會通過「整理警政原則」，於同年令頒內政部實施，要點如後：

- (一) 各省保安團隊自民國二十五年度起於三年內裁撤，所有保安團隊職務逐漸改由警察擔任。
- (二) 逐年裁減保安團隊節餘之經費，移作各縣辦理保甲及改革警察之用。
- (三) 各級警察機關之設置與組織務求畫一。
- (四) 鄉村警察未普遍設置之地方，得以保甲代行警察業務，以保安業務為限，不得處理違警案件。
- (五) 改良警察素質，警士程度應逐漸提高以高級小學畢業為最低標準。
- (六) 提高警察待遇，警士薪餉至少須達十元以上。全省各縣市警察經費由省政府調劑支配，倘經費不足得裁汰

不合格之官警。

(七)警官教育應統一於中央警官學校。將內政部警官高等學校改為中央警官學校，各省已辦有之少數警官學校應一律停辦，至現有警官之補習教育及特別訓練仍照部頒規定，由中央分期抽調，或由各省市集集中設班辦理。

(八)警士教育應由省（院轄市）依照部頒規程集中辦理。

(九)裁汰團隊所餘之槍械，應撥歸警察應用。

此九項原則，為我建警之重要文獻，影響極鉅。

民國二十五年夏，內政部函請警官高等學校校長李士珍擬具「中央警官學校組織規程」草案，呈經行政院八月四日院會修正通過，並指示兩項原則：（一）就警官高等學校合併辦理較有成效之浙江省警官學校，成立中央警官學校。（二）推請蔣中正先生俯兼校長，簡調原警官高等學校校長李士珍為教育長。二十二日，國民政府公布「中央警官學校組織規程」，該校於九月一日正式改組成立。

「中央警官學校組織規程」規定，該校隸屬內政部，置校長、教育長，教務、訓練、事務各處，訓育、編譯、畢業員生調查各室。該校學制分為本科（亦稱正科）及特科兩種。本科生招收對象為：1.高級中學畢業。2.在職警長警士已達一定年資以上。3.具有中學程度由各地主管機關初試送經覆試及格者。修業期限二年。特科生係由各省保送現職警察，予以訓練，訓練期間自兩月至一年。至民國二十六年十一月止，辦理正科一期，畢業六十六人；特科高級班一期，結業六十四人；教育講習班一期，結業四十七人；交通警察訓練班一期，結業五十三人；戰時警察訓練班一期，結業七十八人。

四、各省警士教練所

民國初年，各省之巡警教練所自立章則，程度不齊；十八年四月二十五日，內政部訂頒「警士教練所章程」，始趨統一。先後設所者有二十餘省市，其中廣東、福建、山西等省之教練所並訓練警官。至各地警長教育，大都與警士教育混合辦理，或在教練所附設警長班，或專設警長補習所。

第三節 抗戰期間之警察教育

一、中央警官學校

民國二十六年九月三日，中央警官學校奉令西遷湖南長沙。十一月十九日奉令再遷重慶。其學制仍分爲正科、特科兩種。正科招考對象中之由各地初試選送參與覆試方式幾已停辦，各班期皆以招考高中畢業生爲主，修業期限仍爲二年。特科學員以各班期種類繁多，各依教育宗旨而定入學資格，修業期限則由三個月至一年不等。學員程度、職階亦不同，依據實際需要辦理。

抗戰期間，該校不斷擴大訓練，迭有創新發展，並先後成立西北、東南兩警官班。在抗戰時期各種班期畢業結業學生計有：正科第二至第十五期共三千四百二十二人；警官訓練班第一至第七期共一千五百八十九人（包括東南、西北兩警官班）；教育補習班第二至第五期共一百四十四人；臺幹講習班、初級班等共九百三十一人（包括二分校）及高等研究班、外事班、刑事班等共七百三十九人。

二、中央警官學校特種警察訓練班

抗日戰爭開始後，中央警官學校校務委員會主任委員戴笠，爲培養政治、軍事、情報、警察四者兼長之幹部，經奉核准於民國二十七年成立中央警官學校特種警察訓練班。民國二十六年九月首先在湖南臨澧創班，選拔高中以上學生，施以嚴格訓練；又設中央警官學校蘭州特種警察訓練班。二十八年於重慶歌樂山磁器口，設特警班外事系。三十年底，於重慶設班訓練高級幹部，列入特警班爲高級系。三十一年二月於福建建甌設東南特種警察訓練班。三十三年十月復接受美國技術援助，在重慶設中美合作所特警班。三十四年爲因應抗戰勝利後開展東北及華北工作之需要，又在北平設班。各班之訓練前後七期，共畢業學生一萬二千六百五十九人；高級系四期共三百七十九人；外事系十期共六百零五人。

三、各省（市）警察訓練所

民國三十一年四月九日，內政部修正「警長警士教育規程」；九月十一日公布「各省市警察訓練所組織通則」。在首都及各省（市）設警察訓練所，所長由各警政主管機關長官兼任。

第四節 抗戰勝利後之警察教育

一、中央警官學校

民國三十四年八月抗日戰爭勝利，中央警官學校遷返南京，並接收偽警官學校。三十六年十月一日，國民政府主席蔣中正辭兼校長職，由教育長李士珍升任。該校與各分校分班實際教育學制如下表：（表三）

表三 中央警官學校與各分校分班實際教育學制表

復員軍官轉業警官			正科教育	區分	科（班）別	教 育（訓練）對 象（資格）	修業時間	備 註
研究班	警政高等班	中、少將以上復員軍官，經本校甄試合格者。	一、高級中學畢業經入學測驗及格者。 二、警長繼續服務二年以上，警士繼續服務四年以上，具有中學程度，由各地主管機關初試選送，經覆試及格者。	正科			二年，必要時得由校呈內政部核定增減之。	（一）其中正科十九期試辦三年制。 （二）分在校本部、西安、廣州、重慶、北平等分校辦理。
警政講習班	復員軍官中、上校經本校甄試合格者。	六個月	由校本部辦理。					
甲級警官班	復員軍官之上尉至少校經本校甄試合格者。	一 年	分別在校本部、上海警官班及西安、廣州、重慶、北平等分校辦理。					

專 業 警 官 講 習						特 科 教 育						訓練	
山地警察業務講習班	警察業務講習班	甲級刑事警察業務講習班	經濟警察業務講習班	乙級刑事警察業務講習班	督察業務講習班	行政業務講習班	警保班	初幹班	警官訓練班	監獄專修班	外事警察訓練班	教育講習班	乙級警官班
調訓全省各山地警察局服務之警官。	調訓臺灣省各縣市警察局刑警幹部。	調訓臺灣省各縣市警察局經濟課長。	調訓大陸來臺大專學生，施以刑事警察教育。	調訓臺灣省各縣市警察局督察長。	調訓臺灣省各縣市警察局分局長。	調訓東北各省保安部隊各級幹部加以訓練。	第五分校接收北平偽警校所招收而學歷不合於正科者，編為本班。	調訓未受警官教育而擔任警官職務者加以補訓。	高級中學以上畢業，經入學測驗及格者。	曾在國內外警官學校二年以上畢業或專科學校以上法政系、教育系畢業，並曾任警察教育工作二年以上者。	外國語文有基礎之青年經測驗及格者。	復員軍官之少尉至中尉級，經本校甄試合格者。	
一個月	一個月	一週	三個半月	一週	一週	三週至六個月	半年	一年	二年	一年	三個月	一年	
均由臺灣警官訓練班辦理。						僅東北分校辦理四期。	(一)畢業分發平津警局擔任警員工作。 (二)由北平分校辦理。	分別在校本部、各分校暨臺灣警官訓練班辦理。	(一)由校本部辦理。 (二)本班於民國三十六年九月奉令改稱正科十八期監獄組。	由校本部辦理。	由校本部辦理。	分別在校本部及重慶分校辦理。	

中央警官學校於抗戰勝利後畢業之班期、種類及人數，皆為各階段之冠。但以此一階段歷經播遷，文獻資料多因遷校而散失，考證困難。其尚可查考者，畢業學生班期人數計為：正科第十六期至二十一期共四千七百六十九人；警官班第八期至第二十期共一千五百零五人；軍官轉警之警政講習班及甲乙級警官班共一萬二千零九十二人；初幹班共一千四百三十一人。其他尚有業務講習之班期，自民國三十三年九月至三十九年十二月，共辦理七十七梯次畢業結業學員生達二萬三千四百一十三人。

二、中央警官學校分校

中央警官學校自民國三十三年起先後在西安、蘭州、廣州、重慶、長春、北平等地成立六所分校，畢業結業正科、特科及專業訓練班等學員生共一萬三千一百八十二人。各分校陸續成立後，皆展開各項教育訓練，辦理各種班期；嗣繼以大陸各地相繼失守，終至分校裁撤，本校停辦。

民國三十五年六月，內政部以抗戰勝利，特警班之訓練任務已告完成，呈奉國民政府核准，將特警班歸併中央警官學校。蘭州特警班由迪化分校接收。重慶特警班原由重慶分校接收，嗣以情況變更，該班於三十六年結束。北平分校奉令接收北平特警班，延至三十六年十二月始完成接收。

設於迪化之第三分校未獲新疆省政府之支持配合。民國三十五年八月，將第三分校與西安之第一分校合併遷至蘭州，接收蘭州特警班，並於三十六年十月三十日合併第一分校。民國三十五年十月第五分校（東北分校）以兼負訓練軍事幹部之任務，奉東北行轅政治委員會決定實行緊縮。三十七年，戰事逐漸南移，內政部鑑於中央警官學校與各分校難以繼續維持，乃電令該校：「於三十七年底前將第二、四、五分校結束，第一、三兩校先改為警官訓練班，至三十八年度再行歸併」。各分校遂相繼裁撤結束。

三、臺灣警官教育

民國三十三年臺灣光復前，中央警官學校即曾辦理臺灣警察幹部講習班與臺幹班學生隊、學員隊及臺幹初級班，先後儲訓幹部九百餘人，勝利後派遣來臺，接管臺灣警政。嗣因警官仍不敷用，乃以該批學員為基幹，依規

定成立臺灣省警察訓練所，附設警官訓練班，以應當時急需。惟此項訓練與內政部所頒行統一警官教育之規定不符，致畢業學員五百五十三名，無法取得「警官任用條例」規定之資格。內政部因決定由中央警官學校在臺灣設立警官訓練班，將臺灣省警察訓練所訓練之警官，再予分期調訓，補足一年之特科警官教育，完成其警官學歷。該班共調訓警官三期，結訓者二百七十七人。

臺灣省警官訓練計畫原係短期性質，乃協助臺灣省政府辦理，原預定至民國三十九年五月任務完成後即行結束，惟臺灣省警官中仍有五百餘名未受警官教育，併須以甄訓為理由，奉准續辦，訓練經費同時增加。民國三十八年底，大陸全面棄守，中央警官學校隨政府遷臺，接併該班在臺復課。嗣於三十九年六月該校雖奉令停辦，但該班仍賡續辦理。

四、中央警官學校及臺灣警官訓練班

中央警官學校於民國三十八年十二月歸併臺灣警官訓練班。三十九年三月一日正式接訓特科警官班十二期。中央警官學校臺灣警官訓練班隸屬內政部，辦理特科警官教育，繼續調訓臺灣省未受警官訓練之警官，每年半公費學員二百名，施以一年之警官教育。至四十三年，中央警官學校奉准在臺復校，又將該班歸併。該班共辦理各種講習班七班，結業學員生二百三十二人；警官班十一期，結業學員一千二百零四人。

五、省（市）警察學校

抗戰勝利後，展開建警工作，實施警員制（準備實施警勤區制），俾提高基層員警素質。民國三十六年十一月一日內政部頒行「建警試行警員制方案與試行警員制實施辦法」，並於十二月三十一日公布「警員警長警士教育規程」及「各省市警察學校組織規程」，並規定自三十七年至三十九年間分三期完成全面改制。惟以中共叛亂，影響改制之完成。

臺灣光復後，初於臺灣省政府警務處下設臺灣省警察訓練所，係民國三十四年十月二十七日成立。初期核定訓練一千六百名。十二月開始辦理短期警官訓練班、警官講習班及初級幹部訓練班，合計同時受訓之官警達一千

二百七十九人，均受訓三個月，即行分發。至三十六年底，由該所訓練結業分發之員警達七千六百九十八人。

民國三十七年四月一日，臺灣警察訓練所改制為警察學校，自民國三十四年十月至三十九年六月，其訓練成果有：警長、警士班辦理二十一期，畢業學生四千四百八十八人；警員班辦理六期，畢業學生一千二百六十九人；初級訓練班辦理十三期，畢業學生三千八百零九人；專業訓練班包括刑事、保安等講習班在內，結業學員計一千四百零一人。

第五節 復興基地之警察教育

民國三十九年六月，中央警官學校奉行政院令暫停辦理後，雖仍奉准續辦臺灣警官訓練班，僅能調訓現職人員，無法適應實際需要。

民國四十三年，內政部積極籌備該校復校，呈經行政院於七月二十二日院會議決：「中央警官學校准予恢復設立，但應以不增加國庫負擔為原則，呈奉總統核定後令行辦理。」旋奉總統電：「准照該院會決議辦理。」該校遂於十月十六日在臺北市復校，停辦四年之中央警官學校乃重新負起作育警察幹部之重任。六十六年九月，校址遷往桃園縣龜山鄉。

一、二年制正科教育

中央警官學校恢復設立，係指就前臺灣警官訓練班之基礎辦理，亦在原班經費許可範圍內設法實施。民國四十四年招考正科第二十二期新生；四十五年秋，奉准賡續辦理正科第二十三期；四十六年春招考正科二十四期之際，因籌畫辦理四年制大學部未果，乃奉准先行招考正科三年制。惟是年秋仍續辦正科二十五期二年制，並同時招考正科第二十六期四年制；但因校舍不敷，遂改為二年制與四年制輪流隔年招生方式。

「警察教育條例」明定可辦理專修科教育，民國五十三年六月十七日獲教育部函准備案，並規定新生應考資

格應切實依「警察教育條例」規定辦理。中央警官學校專修科二年制遂告確立，於七月開始辦理招收專修科第一期，仍照正科序列，編為正科第三十三期。五十五年七月，續辦正科第三十五期。

該校自復校至民國七十年止，辦理二年制正科七期（二十四期為三年制），畢業學生五百九十八人；二年制專修科十一期畢業學生共一千四百八十一人（尚有兩期在學）。

二、四年制大學教育

中央警官學校自民國四十六年初辦理三年制教育後，力圖制度改革，進而辦理四年制大學教育，亦獲內政部、教育部支持。七月開始試辦，招考首屆四年制新生一百二十名，列為正科第二十六期。並為爭取法令依據，使畢業學生可依法授予學位，乃積極修訂有關法令，於四十九年十一月一日由立法院通過「警察教育條例」，總統於十日明令公布實施，新警察教育制度從此確立，中央警官學校之大專學校地位及學制隨之確定。其學制為本科四年制及專修科二年制，依「大學法」有關之規定兼受教育部之指導；本科學生修業期滿，試驗及格經教育部覆核無異者，依法授予學士學位，開創中央警官學校之新頁。

中央警官學校正科四年制大學部成立之初，僅辦有行政警察及刑事警察兩學系，嗣因教育成效顯著，乃依據各實務單位之需要與委託，廣續擴充，依次遞增公共安全學系、獄政學系、犯罪預防學系（嗣與獄政學系合併，稱犯罪防治學系）、戶政學系、消防學系、交通學系、外事警察學系及役政學系等，使該校教育範疇由單純之警察教育，擴展為兼含情治、犯罪矯治、犯罪預防、兵役行政人才等整體安內幹部教育學府。畢業學生分發亦由警察機關兼及於情治機關、監獄、看守所、輔育院及兵役行政機關。

中央警官學校自民國四十六年招訓四年制大學部正科第二十六期至七十年底止，共招二十期，除正科第四十七期至第五十期畢業時間在七十一年以後外，共畢業學生二千二百七十人。

三、補修班統一學籍

內政部為統一畢業生學籍並提高警官素質，公布「統一警官學校學籍辦法」，令中央警官學校成立補修班，調

訓該校所有僅受一年教育之各班期學員及各省一年制之警官班畢業生補訓一年，完成專科教育後援予正科學籍。自民國四十六年七月至五十六年十一月，共辦理二十二期，結業學員二千五百八十八人。

四、警察業務補訓教育

「警察教育條例」明定：「現任警察人員之未受正常警察教育者，應補受警察業務訓練。其辦法由內政部定之。」民國五十年八月二十一日，內政部據此訂頒「警察人員補受業務訓練辦法」，分令中央警官學校及臺灣省警察學校據以實施。業務訓練班第一期於民國五十一年三月開訓，迄六十二年一月，共訓練九期，每期受訓四個月，結業學員六百二十四人。

五、警政研究所

民國五十九年一月，中央警官學校決定增設警政研究所，首期招考碩士班警察行政、犯罪矯治、刑事科學等三組研究生，每組二至四名，於八月底正式入學。嗣後並增設消防組。自五十九年開辦至七十年代止，共招考研究生十二期一百零五人，內有美國、奧地利及泰國籍學生十三人。

六、全國警官復訓教育

中央警官學校自民國五十八年起全面展開現職警官之調訓，辦理各種業務講習班。

（一）巡官講習班：係應臺灣省警務處之需要，自民國五十六年三月起共辦理十二期，每期受訓四個月，結業學員八百二十五人。

（二）分隊長講習班：係應臺灣省保安警察第一、第二總隊與鹽務總隊、工礦警察大隊及直屬警察大隊之需要，倣照巡官班辦理。共辦三期，受訓四個月，結業學員一百四十三人。

（三）行政幹部研究班與講習班：爲使各級警察行政幹部獲得進修機會，培養其行政管理及開展業務之能力，設置不同之行政研究班。

1. 高級行政研究班：辦理四期，自六週至八週不等，共結業二百零四人。

2. 行政幹部講習班：辦理兩期，講習兩個月，結業八十六人；又辦理行政暨保安警察幹部講習班五期，時間自四週至兩個月不等，共結業二百六十二人。

(四)各種警察業務、行政管理講習班：爲使各種警察業務幹部獲得進修機會，充實其從事專業所需之新學識與新技能，以提高警官素質，增進行政效率，分別舉辦各種幹部講習班。

1. 交通警察幹部講習班：共辦兩期，講習兩個月，結業一百二十四人。

2. 外事警察幹部講習班：共辦三期，講習四星期，結業一百一十六人；另辦外事警官班一期，講習六個月，結業二十人。

3. 刑事警察幹部講習班：共辦十五期，講習二週至六週，結業九百三十人；又辦刑事警察幹部專長訓練班五期，講習八週，結業二百四十五人。

4. 消防警察幹部講習班：共辦五期，時間自六週至二個月不等，結業二百五十七人。

5. 經濟警察幹部講習班一期，講習兩個月，結業四十六人。

6. 戶政幹部講習班：共辦十七期，每期四週至兩個月不等，結業一千零四十一人；又辦戶籍統計人員講習班六期，每期一週，結業六百七十人。

7. 安全幹部講習班：共辦三期，時間自二週至二個月不等，結業一百五十六人。

8. 督察幹部講習班：共辦二十期，時間自四週至二個月不等，結業一千二百一十八人；又辦督察幹部講習會四期，每期一週。

9. 人事幹部講習班：共辦六期，時間自四週至六週不等，結業三百四十五人。

10. 民防幹部講習班：共辦九期，時間自一週至四週不等，結業五百零一人。

11. 警察技能幹部講習班一期，結業三十七人。

12. 防情無線電修護班一期，結業二十人。

七、臺灣省警察學校

由民國三十九年至四十三年，此一階段中臺灣省警察學校兼負警官教育之責，調訓警官。

（一）警員教育：計自警員班第十期起至第二十五期止，共辦理十五期，畢業學生四千六百七十二人。

（二）警官講習：先後舉辦警察幹部講習班、安全幹部講習班及外事、經濟、行政等班十餘種。講習期間由一週至兩週。其中警察幹部講習班先後共辦理二十期，每期調訓學員一百至二百名，畢業學員共約三千餘人。

（三）代辦監獄官專修班：司法行政部為培養具有專科程度之監獄幹部，委託該校代辦監獄官專修班一期，共一百名，施以二年專科教育。畢業後由司法行政部分發，以監獄官任用，亦有擔任警察工作者。

自民國四十四年起至四十九年「警察教育條例」公布施行，此五年間，雖然由於中央警官學校復校，臺灣省警察學校集中全力辦理警員教育，但臺灣省警察學校仍承警務處督導辦理若干警官短期講習班，自四十四年二月招訓警員班第二十六期至四十九期於五十年四月畢業止，共辦理警員班二十四期，畢業學生三千三百七十一人。

自民國五十年至七十年止，因「警察教育條例」規定省市設立警察學校為初級警察教育機關，初級警察教育設警員班，分甲、乙兩種。臺灣警察學校即據此辦理警員班，每年訓練二或三期。自民國五十年一月招訓第四十九期警員班二隊至七十年十月招訓第一百期，加上第一梯次及限期服役警隊員班三期，合計畢業學生二萬六千零九十六人。

第四章 警察人員管理

警察機關必須設置具有各種專才、專業之職位，任用具有特定資格之公務人員以任其事，故為具有專才、專業學識人員之集合體。其人員管理立有制度。

第一節 初期管理制度

一、警察官之任用

民國建立後，警察官之任用與一般官吏採同一制度，有簡任、薦任、委任之分。至民國六年十月二十日，內務部通函各省區、各地方警察機關，以後遇有薦任或委任警察官出缺，均應儘先遴選警察學校畢業人員按資錄用。迨十三年八月「警察官任用暫行辦法」公布，任用標準較前嚴格。

民國十七年七月三日，國民政府公布「警察官吏任用暫行條例」，規定警察官任用資格三項：1.警察學校三年以上畢業者。2.法政學校三年以上畢業者。3.曾經警政或行政事務三年以上，著有成績者。並規定於警察訓練考試各辦法實施後，人員足敷任用時，即不再適用。

民國二十二年三月十三日，國民政府公布「公務員任用法」後，內政部過去制定之單行章則不復繼續適用，任用警察官均依該法辦理。惟不無困難，內政部乃與銓敘部會商訂定專法。二十四年十一月九日，國民政府據以公布「警察官任用條例」，規定各級警察官之任用資格及權限，始建立制度。在任用資格方面，省警務處長、院轄市警察局長得任用曾任少將以上軍官，首都警察廳長得以曾任中將以上軍官任用。該條例未規定事項，則適用

「公務員任用法」之規定，關於警察官之俸給、考績、退休、撫卹等亦均依公務員之規定辦理。

二、警察基層人員之派（錄）用

我國基層警察人員由巡捕（巡警）、巡長改稱警士、警長，程度不齊。民國十六年四月二十五日制定「警士教練所章程」，始有高級小學畢業或相當程度入警士教練所六個月畢業考試及格補充警士之規定。十七年五月三十一日，內政部公布「警察錄用暫行辦法」。二十四年十一月及三十一年九月先後公布「警士警長教育規程」及「各省市警士教練所組織通則」，凡警士警長之派用，均以受畢養成教育為資格要件。

抗戰勝利後，政府積極建警，提高警察素質，實施警員制，臺灣省另定「巡佐警員暨刑警隊員任用辦法」，規定警員分為兩等，一等警員須經警察人員考試及格，曾受警察教育經警官銓敘合格者，警官學校畢業及二等警員升用者；二等警員任用資格以警察學校警員班畢業者為限。

第二節 現行管理制度

民國六十五年一月十七日，總統公布「警察人員管理條例」，其施行細則於七月十五日發布。有關警察人員之管理，該條例未規定者則適用有關法律之規定，樹立完整之警察人員管理官規。

一、任官

警察人員採官職分立制，官受保障，職得調任，非依法不得免官或免職。警察官等為警監、警正、警佐，各分一、二、三、四階。任官要件如下：

（一）警察官任用年齡不得超過下列標準：1. 警佐四十歲。2. 警正四十五歲。3. 警監五十歲。但省（市）以上警察首長及現職升官等者，不受此項限制。

（二）警察官任用資格須具備考銓與教育兩條件。其考銓條件為：1. 警察人員考試及格者。2. 曾任警察官依法升

等任用者。3.「警察人員管理條例」施行前，曾任警察官依法銓敘合格者。其教育條件爲：警佐一階以上並須經警官學校畢業或訓練合格；警佐二階以下須經警察學校畢業或訓練合格。

二、任職

警察機關各級警察官之職缺，均以內部現職人員調派與升遷爲原則。至於警佐一階次職序職務如巡官、分隊長等出缺，除由內部現職人員依法調任外，均由中央警官學校本科、專修科或巡官班、分隊長班結業人員分發派任；警員及隊員則分發警察學校警員班畢業生派任。

三、考試

中華民國憲法規定公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者不得任用。「警察法」及「警察人員管理條例」對警察官之任官資格，即規定新任人員必須具有警察人員考試及格之資格。除高等考試與普通考試內之警察行政人員考試外，依「特種考試警察人員考試規則」，每年均舉辦特種考試警察人員考試一次。其類別爲：行政警察人員、外事警察人員、刑事警察人員、公共安全人員、犯罪防治人員、戶政人員、消防警察人員、交通警察人員等。

四、俸給

我國警察官官俸過去無特別規定，以前京師警察廳係適用民國元年十月十七日公布之「中央行政官官俸法」。各省各自爲政，並無畫一標準。十七年十一月十日，內政部公布「警察官官等暫行條例官等表」，規定警官俸額較文官爲低，引起不平，內政部復於二十三年五月二十五日公布「暫行警察官官等官俸表」。三十四年五月十四日，國民政府公布「警察官官等官俸表」。

自「警察人員管理條例」施行後，警察人員之俸給分爲本俸、年功俸及加給。加給分勤務加給、技術加給及地域加給三種。各階之年功俸較相當職級之一般公務人員爲高。

五、考核與獎懲

警察人員平時考核以忠誠、廉潔及工作成績為重點，考核項目有：1. 品德操守。2. 學識才能。3. 領導統御。4. 工作表現。5. 生活交往。考核又分為平時考核、年中複評、全年評鑑、專案考核。

獎懲是執行紀律之手段，必須做到公平、公開、適時、恰當。獎勵分嘉獎、記功、記大功及依法授予勳章、發給獎章或晉階、升職；懲處分申誡、記過、記大過及免職或免官。

平時考核除「警察人員管理條例」明文規定外，依內政部所訂「警察人員獎懲標準」行之。對職務或警察學術著有成績者，依「警察獎章條例」由內政部發給警察獎章。

警察人員違法失職情節重大者，其主管機關得依職權予以停職。停職人員經不起訴處分或判決無罪確定，其行政責任尚未構成法定免職情事者，應准其復職，並予補發停職期間之俸給。違法失職情節重大者，予以免職及免官。警察人員之考績，除「警察人員管理條例」規定者外，適用「公務人員考績法」之規定。

六、退休

警察人員之退休，除「警察人員管理條例」規定者外，適用「公務人員退休法」之規定，無警佐任用資格之警察人員退休，依「警察機關警佐待遇人員暫行管理辦法」辦理。

警察人員在執行勤務中，遭受暴力或意外危害以致心神喪失或身體殘廢退休者，其退休金除依規定按因公傷病標準給予外，另加發五至十五個基數。領有勳章、獎章者得加發退休金，並依「警察人員因公殘廢暨領有勳章獎章加發退休金標準」發給之。

七、撫卹

警察人員之撫卹，依「公務人員撫卹法」之規定。惟「警察人員管理條例」規定，警察人員在執行勤務中殉職，搶救災害、拘提或逮捕案犯勤務之一，遭受暴力或意外危害以致死亡者，比照戰地殉職人員加發撫卹金。

第五章 警察職權

民國元年起至北伐完成時止，各省警察體制不同，職權行使亦無定章，「內政部組織法」經十七年與二十年兩度修正後，中央警察機關之職掌始有較詳規定。所定內政部警政司職掌：(一)警察制度之釐訂，警察機關之區畫配置，警察官吏之任免考核獎懲。(二)警察教育訓練，水火災害消防，外事及特種警察與保衛團隊之編練並其職務權限等。(三)有關著作出版物及新聞雜誌之登記，以及戶口調查人事登記。(四)剿匪清鄉，集會結社，非常警察，違警處罰及危險物取締等。據此亦可概見地方警察機關之職掌。

政府遷臺後，基於中華民國憲法均權制度之規定，臺灣省政府就實況需要，將警察機關事權與業務作較明確之規定與畫分，對「警察法」有關職權之釐訂有重大影響。民國四十二年六月十五日「警察法」公布施行，規定警察依法行使下列職權：一、發布警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業、建築、市容整理、戶口查察、外事處理。八、其他應執行法令事項。

第一節 發布警察命令

警察命令係就其主要任務範圍，以行政規章發布方式，向不特定人表示其作為或不作為之意思，其效力及於全部管轄區域，為人民與警察共同遵守之規範。依據「中央法規標準法」發布警察命令，有依其法定職權訂定之命令（職權命令），如「廣告物管理辦法」；有基於法律授權訂定之命令（授權命令），如「自衛槍枝徵用辦

法」。警察命令不得違反、變更或牴觸中華民國憲法、法律及上級之警察命令。

第二節 違警處分

國家為維護社會公共安寧秩序及善良風俗，防止危害發生，有違警事件管轄權之警察機關，對於有違警責任之違警嫌疑人，經偵訊足認其行為構成違警者，科處違警罰之裁決，謂之違警處分。違警處分權之行使，依照「違警罰法」規定之程序行之。

我國「違警罰法」肇始於清光緒三十二年（一九〇六），倣照日本「刑法」違警罪而訂頒「違警罪章程」，嗣復擬訂「違警律草案」。其規範之違警行為有政務、公眾危險、交通、通信、秩序、風俗、身體及衛生、財產等八類，於光緒三十四年（一九〇八）四月頒布施行。

民國建立後，內務部於民國四年將「違警律」修訂為「違警罰法」。國民政府定都南京後，內政部於十七年五月再事整理修訂，國民政府於七月二十一日公布施行，仍名「違警罰法」。

「刑法」於民國二十四年公布施行後，較舊「刑法」精密完整，「違警罰法」受其影響須再行修正，內政部遂於二十六年春完成修正案，三十二年九月三日由國民政府公布，十月一日施行，於處罰程序規定較前周密，違警行為分妨害安寧、妨害風俗、妨害公務、誣告偽證及湮滅證據、妨害交通、妨害衛生、妨害他人身體財產等之違警罰等七章。

第三節 協助偵查犯罪與執行搜索、扣押、拘提、逮捕

警察人員偵查犯罪與執行搜索、扣押、拘提、逮捕，係基於「刑事訴訟法」及「調度司法警察條例」之規定，為輔助刑事司法作用，事實上對偵查犯罪擔負重大責任。偵查與預防犯罪乃警政工作重要之一環，經常投入

大量警力。

第四節 行政執行

「行政執行法」規定：「行政官署於必要時，依本法之規定，得行間接或直接強制處分。」警察機關為行政機關之一，為達維持社會安寧秩序之目的，依法得對人民行使強制權力，即警察強制。除法律另有規定外，依「行政執行法」之規定，有間接強制、直接強制及即時強制三種處分。

第五節 使用警械

警察人員使用警械，為其法定職權，但為不得已之警察強制作用。為恐影響人民身體與生命，故對使用警械制定法律加以嚴格限制，以防止警察人員濫用職權而保障人權。「警械使用條例」係民國二十二年九月二十五日由國民政府公布施行，五十七年十一月二十二日修正公布。依該條例規定，警察人員執行職務時，所用之警械為棍、刀槍及其他核定之器械。此種職權對特定人行之，使其實現警察上必要之狀態，以達指揮、自衛、保護、制止、鎮壓之目的。

第六節 警察業務

警察業務包括勤務執行與業務處理之警察處分及強制執行。其類別與繁簡，因社會需要而變更。民國初年至北伐前，警察僅在京師、省會或商埠所在衝要地區，鎮壓竊盜宵小，處理妨害風俗衛生以及簡單交通整理等項。國民政府奠都南京後，釐訂警察法制，在「內政部組織法」中，始有較詳規定。如：水火災害消防、外事、著

作出版物及新聞雜誌登記、戶口調查、剿匪清鄉、集會結社、非常警察、違警處罰及危險物取締等，皆屬警察業務。抗戰勝利實施五年建警計畫，於民國三十五年八月成立內政部警察總署。依該署組織法規定，警察業務又較前明確。政府遷臺初期，承襲「協助諸般行政之行政行為」觀念，一般行政機關於推行行政工作遇有困難或稍有阻力，即要求警察機關協助，甚至將若干與警察機關無關之工作，亦責由警察機關辦理，至四十二年「警察法」公布施行，對警察任務、職權均有明確規定。惟該法規定警察任務中有：「促進人民福利」一項，為警察輔助任務；又有「其他應執行法令事項」之規定，範圍概括，致警察業務日有增加。五十二年，行政院鑑於警察業務繁雜，乃核定「臺灣省政府簡化警察業務方案」，將原有業務歸納簡化為四十一種，但歷年有增有減，每種業務所包括之範圍仍廣，通常歸納為行政警察、保安警察、刑事警察、消防警察、交通警察、外事警察等六項。

第一項 行政警察

凡基於行政權作用而執行之各項警察工作為行政警察業務，簡稱行政警察。

一、正俗

我國歷史悠久，幅員遼濶，所謂不良風俗因時因地而異。民國以還，各級警察機關對娼妓與迷信神權均加適切管制。

國民政府奠都南京後，原則上禁止娼妓，由各地方官署訂頒單行規章管理。臺灣光復初期，臺灣省警務處為維護國民道德，保護公眾健康，乃積極執行肅娼。又於民國三十五年會同民政廳訂定「侍應生管理辦法」。三十八年訂定「特種酒家及特種酒家侍應生管理辦法」，四十五年三月再訂頒「臺灣省管理妓女辦法」。採集娼制，期以二年內取締完竣，惟成效不彰。

迷信鬼神由來已久，為改善此種不良習俗，內政部於民國三十三年訂頒「查禁民間不良習俗辦法」，但未能徹底執行。臺灣在日據時期，迷信之風甚熾，至三十七年十月臺灣省政府訂頒「臺灣省查禁民間不良習俗辦法施

行細則」。四十八年七月，臺灣省警務處爲改善民間祭典習俗暨節省婚壽喪葬浪費，復訂頒「臺灣省改善民間習俗辦法」，統一祭拜節日，限用祭品，實施以來，習俗稍見改善。

二、衛生

民國初年，衛生爲警察機關法定權責。北伐以後，衛生工作日趨專門化，警察機關工作重點偏於環境衛生之整理。都市警察局多附設衛生隊，負責打掃街道，其內勤單位則配合衛生行政機關，協助防疫保健工作。臺灣在日據時期，衛生工作全屬警察機關之職掌。光復後，衛生行政中屬於督導、執行及取締方面由警察機關辦理。至民國五十二年爲簡化警察業務，規定警察機關有協助違反環境衛生之取締及推行改善環境衛生、配合防疫、協助取締密醫偽藥、取締妨害飲食衛生、取締虐待動物等工作。

三、營業與建築

民國建立後，沿襲清末工巡總局舊制，在各級警察組織法令中，仍將營業與建築之若干事務列爲警察職掌，民國二十五年內政部公布施行之「省會警察局組織暫行規程」中有「關於營業建築事項」，三十五年國民政府公布之「首都警察廳組織法」中有「關於營業建築之依法處理事項」等，四十二年公布之「警察法」亦定有關警察業務之營業、建築事項爲警察職權。

(一)特定營業管理：各類營業與公共安寧秩序或善良風俗關係密切者，法令賦予警察機關管理之權。臺灣光復後始有特種營業之稱。民國五十一年四月十四日臺灣省政府將各業予以歸納，訂頒「臺灣省特定營業管理規則」，改稱爲特定營業，並減縮爲戲院業、旅館業、酒家酒吧茶室業、遊藝場業、爆竹烟火業、委託寄售及舊貨業、傭工介紹業、腳踏車修配及保管業、刻印業等。該規則對其申請設立、營業地區、營業時間、報告義務及各類應遵守事項與違反規定者之處罰，均有詳細規定。五十七年，政府爲端正社會風氣，訂頒「革新社會風氣計畫」，對特定營業之管理即採限制新設、加強管理、嚴格取締及寓禁於徵政策。

(二)違章建築取締：依「建築法」規定，主管建築機關在中央爲內政部、在省爲建設廳、在市爲工務局。取締

違反「建築法」之違章建築，原非警察機關職責。惟自民國三十七年至三十八年間，人口增加迅速，住宅短缺，民眾無力從事合法建築，遂致違章建築氾濫。基於政策要求，責令警察負責取締工作。四十二年七月二十七日，臺灣省政府訂頒「臺灣省各縣市警察機關取締違章建築實施辦法」，規定凡未經申請核定並領得建築執照以前擅自興工之私有建築，由各該警勤區警員負責取締，如起造人係軍人身分得請憲兵協助。四十六年十二月七日，內政部公布「違章建築處理辦法」，規定違章建築拆除隊由警察局指揮、監督。六十二年改隸警察局。

警察作用在維持社會安寧秩序，為有效達成維持治安之目的，內政部警政署於民國七十年研擬簡化警察業務方案，免除警勤區警員查報新違章建築及代為通知勒令停工等責任，報請行政院核准實施。

四、市容整理

（一）廣告物管理：廣告物之設立，關係都市市容景觀。民國十七年六月，內政部通令「張貼廣告標語處所式樣」；二十五年又公布「取締樹立廣告辦法」，規定須先領取許可證；五十六年三月一日再公布「廣告物管理辦法」，對廣告物之種類、廣告物文字圖畫之限制、文字書寫方式、申請許可證手續、樹立處所、有效期間等均有詳細規定。至七十年曾略加修正。

（二）攤販管理：民國三十三年十二月十二日，內政部公布「菜市場管理規則」，規定菜市場以市縣地方公營為原則，市每區及縣鄉鎮至少設菜市場一所。三十六年，臺灣省政府公布「臺灣省零售市場管理規則」，規定市場主管機關為財政廳，繼改為建設廳。流動攤販之取締亦由主管機關負責。四十一年三月二十六日，公布「臺灣省攤販管理規則」，分為固定攤販、流動攤販兩種；警察機關為其主管機關，負責攤販規畫、登記、發證、違規取締等工作。

第二項 保安警察

保安警察業務包括基於一般行政作用與基於軍事警備治安作用兩者，通常以保安警備涵蓋之。保安警察工作

有屬於維護性或管制性者。

一、維護性之保安警察

維護性之保安警察工作偏重於勤務運作，可分為下列三種勤務：

(一)警衛勤務：對特定人或特定處所實施之警衛工作，可分為1.一般警衛：對特定處所如機關、機場等之安全衛護。2.特別警衛：拱衛元首或特定人士之安全，對預謀或意外之危害及驚擾等行為所採防制措施之活動，如聯合警衛工作等。

(二)警戒勤務：在特定時間內對特定地區、場所或特別事故發生，所實施戒備之工作活動，如冬防期間、選舉期間之戒備、重大刑案現場警戒等。

(三)警備勤務：為防止不法分子或敵人侵襲，從事安全整備、處理非常事變、制壓暴亂等警備工作活動，如戰時警務工作、維護山地治安、實施保安檢查、疏處非法請願、疏處聚眾活動等。

二、管制性之保安警察

管制性之保安警察工作係對特定人、特定物、特定地、特定行為等實施許可管制與監護之行政行為，如自衛槍枝管理、狩獵管理、取締遊民乞丐及執行戒嚴任務。

(一)自衛槍枝管理：「刑法」對民間擁有兵器定有危險物罪，但仍須立法加以限制與管理。民國三十五年六月二十六日公布之「自衛槍枝管理條例」，規定人民及依法成立之機關團體，經核准得置自衛槍枝，但對種類及數量則加以限制。臺灣地區在日據時期不准民間持有自衛槍枝，光復後大陸軍民來臺日多，軍公人員攜帶無照槍枝及部隊無照槍枝流入民間，臺灣省行政長官公署乃公布「臺灣省徹底取締私槍辦法」及「臺灣省收購軍民私有械彈辦法」，配合實施，績效顯著，自衛槍枝登記數量急增。繼因治安上之必要，凡經依「自衛槍枝管理條例」規定查驗給照之甲、乙種自衛槍枝與彈藥，除派有駐衛警察之機關、團體所置用之槍枝外，省（市）政府經函准內政部核定，依「自衛槍枝徵用辦法」之規定，實施徵借。



(二)狩獵管理：爲保護珍奇鳥獸及維護自然界之生態平衡，且山區有軍事設施及水源電源等重地，獵具使用不當，亦足影響治安，故以「狩獵法」及其施行細則限制或制止狩獵行爲。對有關狩獵鳥獸之種類、狩獵方法與地區之限制及違法處罰，均作明細規定。自民國六十一年十月一日起，在臺灣地區實施全面停獵三年；違反者由警察機關嚴加取締並予懲處。嗣仍續行禁獵，惟執行成效未著。

(三)戒嚴任務之執行：「戒嚴法」規定戒嚴地域內最高司令官執行之事項，可責由警察機關執行。「臺灣警備總司令部組織規程」亦規定：「本部遂行警備治安任務，屬全省性及衛戍區者，指揮臺灣省警務處及臺北市警察局；屬於地區性者，由各地區警備司令部指揮其轄區內之各縣市警察局執行之。」將部分戒嚴任務規定由警察機關掌理，如山地管制、入出境管理係依據「戒嚴法」而發布之行政命令（「臺灣省區山地管制辦法」、「戡亂時期臺灣地區入出境管理辦法」）。此外，出版物之取締、集合遊行之處理等，均爲警察重要工作。

第三項 刑事警察

刑事警察業務係各級刑事警察局、科、隊之主管業務，包括違警處理、犯罪防制與偵查、刑事鑑識、協助司法機關執行保護管束及國際刑事警察合作等事項。

一、犯罪防制

政府播遷來臺，勵精圖治，經濟繁榮，工商發達，社會結構與民眾價值觀念丕變，犯罪案件明顯上升；且犯罪手法更趨殘暴，模式亦趨集體性與預謀性，預防犯罪遂成爲警察重要工作。除強化整體警察勤務之規畫實施及建立全民治安力量外，採取下列四種措施：(一)對於足以醞釀犯罪之場所，必須管理或取締。(二)對於有犯罪傾向之人，必須監視或疏處。(三)對於足資犯罪之物，必須管理或查禁。(四)對於具有犯罪傾向之行爲，必須管制或禁止。

(一)檢肅流氓：流氓滋生事端，妨害社會安寧與秩序。民國四十四年十月二十四日，行政院核定「臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法」。實施以來，對維持社會治安確有莫大助益。對流氓之處理，雖可依「刑法」保安處分及「

違警罰法」矯正處分有關規定辦理，但該辦法僅係行政命令，為符合中華民國憲法宗旨，乃研擬「動員戡亂時期檢肅流氓條例」草案，使維護治安、保障人權兩者兼顧。

(二)監管應注意分子：應注意分子包括慣竊、流氓、不良少年、出獄人、保護管束人、假釋人等，為使其改過自新避免再犯，於民國五十二年八月二十日由臺灣省政府公布「臺灣省各警察機關監管應注意分子辦法」，以訪問、調查、輔導、協助等作法，監控其行踪，誘導其向上，不再淪為犯罪。

(三)少年不良行為之預防：少年犯罪逐年增加，形成社會問題，為治安一大隱憂。臺灣省警務處於民國四十六年四月二十七日令頒「防止不良少年滋事實施巡邏勸導暫行辦法」；四十九年十月四日令頒「臺灣省警務處所屬警察機關調查不良少年應行注意事項」；五十二年七月九日令頒「各縣（市）警察局（所）取締不良少年組織作業程序」，並為貫徹「少年事件處理法」，訂頒「警察機關處理少年事件須知」。另依據行政院五十九年四月二十八日公布之「禁止青少年涉足妨害身心健康場所辦法」，分頒作業規定及「防止少年犯罪工作重點措施」等有關規定。至六十一年九月二十七日內政部、司法行政部、教育部依據「少年事件處理法」之規定，會同公布「少年不良行為及虞犯預防辦法」，並於七十年三月四日修正。

(四)宣導預防犯罪：為消弭犯罪意圖，提高人民自覺、自衛認知，增進警民合作，共同防制犯罪，乃實施宣導預防犯罪，每年舉辦防範犯罪宣導週，從灌輸民眾法律常識、預防犯罪知識，喚起大眾共同參與，使人人檢舉犯罪，戶戶守望相助，共同防制犯罪。

(五)防制竊盜與暴力犯罪：歷年來竊盜案件恆占刑案百分之五十以上，嚴重影響民眾財產安全；且暴力犯罪不斷增加，手法益趨殘酷，危害社會極大。民國六十一年十一月十八日，政府訂頒「有效防制竊盜方案」與研訂「臺灣地區全面防制竊盜與暴力犯罪方案」，結合政府各有關部門行政力量，配合全民參與，採行有效之預防措施，並取締職業性賭場、查捕逃犯、檢肅非法槍械、威力掃蕩及配合實際需要實施各種專案。

二、犯罪偵查

依「刑事訴訟法」規定，警察偵察犯罪，係協助檢查官偵查犯罪之職權。民國初年，警察機關已有犯罪偵查之雛形組織。國民政府於民國十七年成立內政部，其警政司即有掌理刑事警察業務之科；於警官警士教育則於加強科學技能訓練外，更加深偵察犯罪方法之探究。三十五年，警政司改制為警察總署，亦明定第四處掌理刑事警察業務，並在總署成立刑事實驗室，綜理全國刑事警察之技術督導協助事宜。該室成立後決定統一指紋制度，辦理捺印全國大赦人犯指紋等工作。同時將省市警察機關之司法科改制為刑事警察處或科，並將偵察隊改制為刑事警察隊。

臺灣光復初期，為緩和民眾厭惡日據時期刑警心理，廢棄刑警、刑事名義，在縣市警察局中，就原有司法部門設置便衣員警若干名，辦理刑事案件之調查採證工作；臺灣省政府警務處則於第二科設調查股、第三科設鑑識股，負責重大刑案調查防範，以及刑事設備指紋等資料管理。後因治安秩序日形混亂，乃於民國三十五年八月恢復刑事警察機構。三十六年臺灣省警務處設刑事室，另設刑事警官大隊，分區駐紮，保持機動；縣市以下設刑事科，配合行政系統，畫分區域，建立刑警責任區及全省犯罪指紋及現場指紋檔案，訂頒「司法機關與警察機關辦理刑事案件聯繫辦法」。三十八年，臺灣省政府警務處為適應事實需要，將刑事室、刑事警官大隊合併成立刑事警察總隊，事權統一，運用靈活，增加偵防功能。四十七年改設大隊。六十二年九月一日，內政部警政署配合組織編制之調整，將署內之刑事科改制，成立刑事警察局。

（一）處理犯罪記錄：犯罪資料檔可溯自警察總署刑事實驗室之蒐整犯罪資料。民國三十八年臺灣省政府警務處成立刑事警察總隊，其第一科下設紀錄股，專責犯罪記錄資料之蒐整，陸續建立刑案、指紋、照相紀錄表及前案前科、通緝逃犯索引卡等檔庫，提供偵辦刑案人員查詢運用。五十二年再建立監管資料檔。五十六年實施「犯罪紀錄辦法」，使犯罪紀錄之運用、蒐整更臻完善。刑事警察局成立後，設紀錄科，下分指紋、資料、統計三組。六十七年開發電腦作業，成立電子資料處理中心，將刑案、通緝逃犯、前案前科相繼輸入電腦。六十九年元月修訂「各級警察機關刑案紀錄辦法」，並研究修訂「處理犯罪資料查詢作業規定」。



(二)設置查贓中心：民國四十八年四月，臺灣省政府警務處頒行「查贓中心計畫」，在臺北、臺中、高雄三市警察局內分設北、中、南區三個查贓中心。凡發生刑案其失物有特徵者，均規定刊登失物查尋專刊，發布全省查贓，並登記製卡；易於銷贓場所之每日收入物品，均應填表送各地查贓中心與失物核對，對破案助益甚大。五十二年設置全省查贓中心於省刑警大隊；後廢查贓中心，改置贓物資料組。不久復於刑事警察局設臺灣地區警察機關查贓中心臨時編組，並將失物贓物資料輸入電腦以供有效運用。

(三)刑事情報聯繫：臺灣省政府警務處為加強刑案情報聯繫，增進破案效率，在刑警總隊時期曾設置八號分機。嗣刑警總隊改制為刑警大隊，於該大隊聯絡室設立刑案情報聯絡中心，並訂頒「刑事情報聯絡暫行規定」，日夜派員值勤。凡臺灣地區發生或破獲重大刑案，均以最迅速方法傳至該中心轉報及通報；如屬緊急立作適切處理，以發揮聯繫協調與支援之功能。刑警體系雖屢有變更，但此一制度始終如一。民國六十八年又訂「犯罪偵防通報實施要點」，刊行犯罪偵防通報，增強整體偵防。

(四)管制重大刑案：民國四十七年三月，臺灣省政府警務處訂定「重大刑案處理要領」，將兇殺、搶劫、勒索、重大竊案等十六種列為重大刑案，規定偵查處理原則、要領及各級單位、人員之權責等，務求迅速破案，歷經加強實施，惟重大刑案範圍調整為殺人、強盜、搶奪、強姦、擄人勒贖等五大類。

(五)檢警聯繫配合：定期召開檢警聯席會議，研商解決有關問題，各地檢處每週指派檢察官在警察局辦公一天，以便隨時指揮（導）辦案及解釋法令等。民國五十二年，警政單位令頒「臺灣省警察機關協助偵查犯罪互助聯繫辦法」，六十三年八月又訂「臺灣地區各級警察機關協助偵查犯罪執行事項」及六十九年訂定「警察偵查犯罪規範」，對於協助偵查犯罪、接受指揮或接受命令偵查犯罪，均有詳細規定。

第四項 消防救災

一、消防制度

民國初年，各地多爲民辦消防，如救火會、消防團、水會、水社、水局等，僅都市警察機構有設置常備消防隊。民國十八年四月二十七日，內政部訂頒「擴充消防組織大綱」，縣市公安局設消防組。三十六年，內政部訂頒「各級消防組織設置辦法」，將消防組改稱消防隊，由其他團體組織之消防則稱爲義勇消防。政府遷臺初期，各縣市警察局執行消防救災勤務，大部分仰賴民間之義勇消防組織。至四十七年，各縣市始在警察局內正式成立消防隊，設置專職人員，增加消防設備，消防工作步入正軌。五十四年七月一日，臺灣省政府警務處增設消防科，負責全省消防業務之督導與考核工作。六十一年，內政部警政署成立，設消防科負責全國消防業務之規畫、督導與考核。

二、消防救災工作

民國三十九年臺灣省政府公布「擴大防火宣傳辦法」，由火災搶救進而注重預防，其後於四十年所定「防空蓄水設備管理辦法」、四十三年之「消防安全檢查須知」及「取締藏置公共危險物品辦法」等，均重在預防。防救颱風、水災等天然災害，亦爲消防工作之重點。爲能使有關機關整體配合與全民參與，發揮總體力量，臺灣省政府於五十四年公布「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」。臺灣省政府警務處復於六十二年十月一日訂頒「臺灣省各級警察機關處理天然災害應行注意事項」。地方政府能力所不及者，可依國防部公布之「臺灣地區天然災害申請國軍支援辦法」之規定申請支援。五十九年並由國防部、臺灣省政府會銜公布「天然（緊急）災害申請國軍支援作業應行注意事項」，使地方政府與軍方更形密切配合。此外，內政部警政署蒐集各國「消防法」，正積極擬訂「消防法」草案，對火災預防、災害搶救、火災調查與鑑定、罰則等，均作具體規定。

第五項 交通警察

根據民國二十九年統計，除淪陷區及軍事車輛外，全國僅有各種大小汽車一萬六千四百二十九輛，且集中使用於大都市，故當時交通型態極爲單純，警察機關交通整理工作，仍在人力車、馬車及腳踏車之管理。三十二年

九月修正「違警罰法」，將妨害交通之行爲詳作規範，爲道路交通管理之主要規定。抗戰勝利後，首都警察廳鑒於南京市交通繁雜，爲維持交通秩序，減少車禍之發生，始有車巡隊之設置。

臺灣地區至民國三十六年底，全省僅有汽車四千七百七十輛，各項交通安全設施均極簡陋。四十年高雄市設立交通警察隊，可視爲全省交通整理工作之起步。五十年前後，經濟迅速成長，客、貨、汽車及馬達三輪車急劇增加，乃先後淘汰落後車輛。同時爲解決交通上日見嚴重之亂、擠問題，並加強管理，於五十七年二月五日由總統令公布「道路交通管理處罰條例」，交通部會同內政部陸續發布「道路交通安全規則」等子法；各級警察機關除加強交通違規取締工作外，並加強交通警察訓練、汽車駕駛人講習等措施。

民國六十年代，都會地區人口及車輛大量增加，交通問題益加嚴重。六十七年起，整理交通秩序工作列爲「改進警政工作方案」主要項目之一。內政部警政署遂以「臺灣地區警察機關加強交通秩序整理方案」爲基礎，另頒補充作業規定，以全面整理、重點生效原則，要求城市交通以秩序爲重點，公路交通以安全爲重點，檢討交通執法勤務規畫，配合逐級督導考核方法，以增績效。六十九年四月起，復逐次規畫大臺北、大高雄、大臺中、大臺南等地區性交通整理方法，督促警察機關通力合作，達成疏導地區性交通及增進行車秩序之效果。

第六項 外事警察

我國設外事警察始於民國二十年，由各地警察機關依實際情形酌設外事室、科、課或股，其任務以外人入境查驗、居住及遊歷之管理爲主。惟因在華外人享有不平等條約特權，管理工作效果不彰。三十一年十月十日，英、美兩國首先聲明廢除對我國之不平等條約，取消領事裁判權及在華特權。三十二年一月十日，正式簽訂中英及中美新約，其後各國亦陸續放棄不平等條約。新約簽訂後，內政部邀集外交部、國防部，先後修訂「中華民國境內外人出入及居留規則」、「外僑居留證填發規則」、「各省市停止外人遊歷居住實施辦法」、「外僑出境登記辦法」、「無國籍僑民居留規則」、「外國護照查驗辦法」。內政部警察總署於三十五年成立後，由第五處專

掌外事及國境警察業務。

臺灣光復之初，外事業務係於警務處設外事祕書辦理；各縣市警察局設外事科（課）員。嗣因適應業務需要，於警務處設股，民國三十六年改為科，並於有港口機場之六縣市警察局（所）增設外事股。迨韓戰爆發，美軍駐華軍援顧問團人員及眷屬來臺日增，外事業務日繁，於四十年間又將重要地區警察局（所）之外事股擴編為外事室，另於警務處成立外事警官隊，負責外勤勤務。四十九年十二月成立出入國境證照查驗站，執行出入國境證照查驗。五十九年一月十六日成立臺灣航空警察所，由該所第二科掌理國際機場證照查驗業務。六十一年七月十五日內政部警政署成立，下設外事室，掌理全般外僑管理業務。六十七年七月十二日，原航空警察所改制為內政部警政署航空警察局，其第二科掌理證照查驗業務。

外僑管理法規主要計有：「外國護照簽證辦法」、「外國護照查驗辦法」、「民用航空器過境乘客過夜住宿管理辦法」、「外人出入國境及居留規則」、「外僑居留證換發規則」、「臺灣地區外人短期停留管理辦法」、「外人重入境許可證核發辦法」、「外國籍船員登岸證核發細則」、「簡化外僑申請出境作業規定」、「雙重國籍華僑居留要點」、「外僑戶口查察實施規定」、「公民營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法」等。

（一）證照查驗：「外國護照查驗辦法」規定，於外國人出入或過境之處設查驗站，統一管理國境之出入檢查事宜。查驗人員均由外事警察擔任。查驗護照時，注意是否依照規定，得禁止其入境或應限制其出境者。

（二）外國人之居留與停留：外國人入境後欲居留者，須申請外僑居留證；於二十日內檢同護照或旅行證書、入境簽（許可）證或學生簽（許可）證，向當地警察機關申領外僑居留證，有效期為一年。持過境、觀光或商務簽（許可）證入境作短期停留者，內政部於民國五十六年一月七日發布「臺灣地區外人短期停留管理辦法」，分別准予停留兩週至六個月。

（三）外國人之出境：一般出境方面，外國人離境，除短期內再入境並經外交部或其指定機關給予重入境簽（許可）證者，得保留其原居留證外，應持護照或旅行證書向居留地警察機關辦理外僑出境登記，並繳銷外僑居留

證；限令出境與驅逐出境方面，爲維持社會安寧秩序，認爲外國人有某種情事或犯罪，得限令其出境、不許其居留國境或驅逐出境。至於「刑法」所定對受有期徒刑以上刑宣告之外國人得於刑之執行完畢或赦免後驅逐出境，則非限令出境與不許居留之行政處分。

(四)外國人之保護及涉外事件之處理：外國人進入我國境內，警察人員負有保護指導之責，對享有治外法權之外國人尤應特加保護，並予優禮及方便，以敦睦邦交，更不容許任何人侵害外國使領館。警察機關爲瞭解外僑情況保護其生命財產安全，得依法實施戶口查察。警察法令之效力亦及於外國人，「違警罰法」中規定：「在中華民國領域內違警者，不問國籍均適用本法。」惟享有治外法權者不適用。在我國領域內犯罪者，依「刑法」規定亦受我國刑事法之裁判。民事則依涉外民事法律適用法之規定。處理涉外案件，基於維護本國尊嚴及敦睦邦交之原則，除依國內法、國際法、條約等辦理外，一切手續均求迅速並予便利。

第六章 警察勤務及警察服制

第一節 警察勤務制度之沿革

警察機關爲達成警察任務，對所轄之警察機構與警察人員，經規畫以最嚴密之編組，並配以警用裝備、機具，使其按分配之勤務時間，循不同之勤務方式，執行各種警察工作之一切有規畫、有紀律、有效率，而有維護治安效果之實際活動，謂之警察勤務。

民國以來，警察人員服行勤務初無定制，由各地警察機關自行制訂。民國十七年九月始由內政部公布「警察須知」，十九年三月四日內政部公布「警長警士服務規程」，明示警察勤務重點在外勤。外勤之勤務方式爲守望與巡邏，但勤務分配多以點爲重心，著重於守望。二十三年，浙江省杭州公安局創立巡守互換制。同年夏浙江省警官學校學員生赴廬山實習巡邏區制。六月，江蘇省崑山縣公安局革新警察勤務，將巡邏區制更名爲警管區制，試行效果良好。二十五年七月二十五日，行政院公布之「各級警察機關編制綱要」即規定：各級局所警察勤務，以採用巡邏區爲原則，並得畫分若干警管區，爲警察擔任勤務之基本單位。

抗戰勝利後，中央在京滬一帶實施警管區制。民國三十六年八月三十一日，內政部令將警管區制改稱警察勤務區制（簡稱警勤區制），並於十一月一日公布「建警試行警員制方案」及「試行警員制實施辦法」，推行警員制與實施警勤區制。內政部於三十七年十一月二十五日公布「警察勤務試行通則」，亦採警勤區制。

民國三十八年，臺灣依「警察勤務試行通則」實施警員制及警勤區制，但無統一規畫。至四十二年六月，臺灣省警務處訂定「臺灣省各縣市警察局（所）勤務規則」，規定人口稠密地區之派出所（分駐所）勤務分配原



三：(一)勤務輪值採勤四息八制。(二)警員每人每日服勤以八至十二時為準。(三)視警力許可盡量加強巡邏勤務。(四)警員每日應有八小時睡眠。(五)佐警每週輪休半日，或每旬輪休一日。由此警察勤務大有改進。以後不斷檢討，除將該規則修正為「臺灣省警察勤務規則」，並數度加強勤務措施：

(一)加強四八巡守互換制之實施，實驗三日輪番之三班制。

(二)日新專案之實驗：民國五十一年十一月十一日開始實施，分為甲、乙兩案。指定分局就派出所存廢、擴大警勤區、區分共同勤務與個別勤務等，定期試辦，結果均有窒礙難行之處，未可採行。

第二節 警察勤務制度之建立

內政部依「警察法」規定，參照「警察勤務試行通則」、「臺灣省警察勤務規則」，與實際需要，研訂「警察勤務條例」草案，完成立法，於民國六十一年八月二十八日公布施行，警察勤務制度於焉建立。

一、警察勤務機構與人員編組

警察勤務之實施，以市縣警察局、分局、分駐所或派出所及其所屬警察人員為編組中心。警察勤務機構可區分為基本單位、執行機構及監督機構。

(一)基本單位：為警察勤務區，簡稱警勤區。警勤區應依據勤區查察工作目標、工作項目、工作要求及警勤區每月勤區查察時數，並參酌人口疏密，配合自治區域地區特性、治安狀況、交通狀況、面積大小等畫分之。

(二)執行機構：為警察分駐（派出）所負責所轄各警察區之規畫、勤務執行及督導。於都市人口稠密或郊區治安特殊區域，得集中機動使用警力，免設分駐（派出）所，將勤務人員集中分局，編為勤務組（班、隊），輪流服行動務。不論散在制之分駐（派出）所，或集中制之警察分局，應視轄區情形得將所有警勤區再分別組合為若干聯合勤務區，聯合輪服勤務。

二、警察勤務方式

警察勤務之安排，應有點、線、面之控制，晝夜無間。其勤務活動之重要方式有六：

（一）巡邏：爲警察人員在一定區域內，循指定路線（順線或逆線）作有規則定線巡邏，或不一定路線作無規則（亂線）巡邏，並依定時、不定時巡迴視察之勤務活動，以生嚇阻犯罪之作用。工作項目：1. 犯罪預防。2. 人犯查捕。3. 事故處理。4. 秩序維護。5. 市容整理。6. 安全保護。7. 排解糾紛。8. 接受民眾詢問及口頭報告。9. 其他有關政令執行及爲民服務事項。

（二）守望：爲警察勤務之據點，視事實需要設置崗位，或畫定區域，由警察人員站立、坐守或在一定短距離內流動瞭望，其工作項目：1. 警戒。2. 警衛。3. 管制。4. 受理民眾報告，解釋疑難。5. 整理附近交通秩序。6. 執行一般警察勤務。守望與巡邏勤務構成嚴密之警察勤務網。

（三）值班：警察人員在警察勤務執行機構內之指定位置值勤臺，擔任：1. 通訊聯絡，傳達命令。2. 接受民眾報告，申請及解答民眾詢問。3. 駐地安全維護。4. 簿冊保管與收發公文。5. 內務及環境衛生之整理。6. 其他指定事項。

（四）臨檢：服勤人員臨場檢查公共場所或指定處所，執行任務。其工作項目有：1. 公序良俗之維護：對違警、違規之勸導、制止及取締等。2. 犯罪預防：對可疑人、地、事、物之查察及盤詰等。3. 人犯查捕：對通緝犯、現行犯、準現行犯、逃犯之逮捕。4. 其他有關政令執行及爲民服務等事項。

（五）勤區查察：警察人員在共同勤務以外之時間，於警勤區內查訪視察一般情形或某特定目標事態等預防性勤務，執行下列工作：1. 戶口查察。2. 可疑地、事、物之查察。3. 情報布建與蒐集。4. 推展警民合作。5. 爲民服務。6. 推行必要政令。

（六）備勤：係警察人員在勤務執行機構內預備，隨時接受派遣工作。非經官長許可不得外出。

三、警察勤務時間

警察勤務之實施，晝夜執行，每日勤務時間為二十四小時。服行動務人員每日服勤以八小時為準，每週以四十八小時為度，必要時得酌量延長。

第三節 加強警察勤務之措施

「警察勤務條例」公布施行後，陸續有加強警察勤務重要措施。民國六十三年一月七日，臺灣省警務處訂定「紮根專案初期實施要領」，其努力改進者為：(一)健全基層組織，調整或增設派出所。(二)充實基層警力。(三)加強基層勤務，規定勤區查察以戶口查察為主。此一措施對基層警力之充實、警務之加強與社會安全之改善，已生良好功效。

民國六十八年二月十二日，內政部警政署訂定「革新警察勤務制度的初步構想」，並指定分局分別實驗都市警察勤務、城鎮警察勤務及鄉村警察勤務，從事改革實驗。

第四節 警察服制

警察依法執行任務，為顯示其執法人員之身分，必須穿著制服。清末規定警察制服：廳丞三品以下均用灰色帶有藍光之布，夏令用白色，肩袖章按等級用七至五道金瓣線盤結；尙書侍郎則仍翎頂袍褂。北京政府時期，曾制定「警察服制」及施行細則，規定服式分為大禮裝、禮裝、常裝三種，施行於民國十六年以前。

民國十六年十二月一日，國民政府公布「警察制服條例」。惟江、浙兩省先後呈報窒礙難行，內政部乃參照各省意見，本於質料以堅樸為主，重在國貨；徽章以醒目為主，重在簡明；顏色以耐久為主，重在全國一體之原則，另擬定「警察制服條例」，並於十七年十一月四日以部令公布通行，其中對帽、衣、褲、領章、制服顏色及

武裝帶與腰帶之顏色、大小、形式、官階區別等均有所規定。

民國二十三年「暫行警察官官等官俸」頒布施行後，官級增多，原定服制已難適用，乃由內政部修訂為「警察服制條例」，國民政府於二十六年七月二日公布施行，分警察服制為大禮服、常禮服及常服三種，警長、警士一律著用常服。警察常服冬季用黑色，夏季用黃色，地處酷熱之省市，夏季得用白色，均用中山裝式，佩用短劍，以袖章金線及綴星顯示官等官階。警察行政事務人員得按官級比照著用警察制服。

民國三十五年七月，內政部令全國警察機關擬具修改服制圖樣呈核，並廣徵京、滬、平、瀋等地警察機關意見，三十六年六月完成「修正警察服制條例」草案，於十一月十三日公布施行。警察服制除大禮服另訂外，分禮服、制服及夏季便服三種，領章以文字表示從事不同之警察業務，肩章則用以表示官等官階。臺灣地區警察人員夏季便服採用長、短袖青年裝式，其配件則依規定配戴。非現任正式警官、警員、警長不得著用警察制服。

民國五十二年，因受三軍制服改式、人事法規變更等影響，臺灣省政府奉准將警察服制加以改進，如上衣改為翻領、便服用長袖青年裝式、胸章係表示階級等。此後內政部即著手研修「警察服制條例」，尤其注意服式及顏色，著重於顯示莊嚴、醒目，易穿著且便於服勤。六十六年十一月二十四日，總統令將「警察服制條例」修正公布，立法體例益為簡明。

第七章 國際警察合作

國際警察合作，係各國警察透過國際警察組織或雙邊關係，以達緝捕逃亡國外之本國罪犯，交換執法經驗、資訊及警察學術交流之目的。我國警察與外國發生接觸始於民國十九年首次選派李謩等十人赴日留學一年。抗戰期間成立中美合作所，由美方派員訓練我國特警人員，繼有國際刑事警察組織、國際警察首長協會、國際高級警官協會及國際機場港口警察協會等國際性警察合作組織。

一、中美合作所

中美合作所設班訓練特警人員，係因應當時事實需要，於民國三十二年五月開始籌畫，美國聯邦政府主管部門選調派在聯邦調查局工作之詹森中校（C. S. Johnston）等五人，攜帶警用科學器材抵達重慶，遂成立特種警察訓練班，抽調曾受警察訓練者四十人接受訓練，後再增加人員、器材，擴大訓練，對戰時治安維護貢獻良多。

二、國際刑事警察組織

國際刑事警察組織（International Criminal Police Organization）簡稱 INTERPOL，是以刑事工作為主，以國家為會員單位之半官方國際組織，於民國四十二年正式成立。設祕書處，置祕書長一人，任期五年。設執行委員會，由該組織主席與三位副主席及九位執行委員組成。會員大會為該組織最高權力機構，每年開會一次。設國際中央局，為各會員國處理國際刑警事務之機構，並設顧問，任期三年。

國際刑事警察組織成立宗旨為：（一）依據世界人權宣言之精神，在不同國家法律範圍內，確定並促進各國刑警依據其國內法達成充分之互助。（二）建立及發展各種機構，以有效預防及消滅犯罪行為。

我國於民國五十年加入該組織，六十三年澳大利亞主辦該組織年會，拒不予我國代表簽證，經我國向該組織

抗議後，執行委員會票決一致通過易地舉行，六十五年、六十八年年會，我國雖遭困擾，但均順利解決。

三、國際警察首長協會

國際警察首長協會係以警察首長間交換資訊與經驗為主之國際警察組織。創於清光緒十九年（一八九三），會員分布六十七國。設會長一人，副會長六人，財務長一人；設執行委員會，由五十二人組成；並設有十六種委員會，研討增進警察學術及執行能力。總部設於華盛頓特區。

國際警察首長協會成立宗旨爲：（一）促進警察首長間資訊交換及感情交流。（二）提升警察執勤及指導員警工作至最高境界。我國自民國四十一年起歷屆警務處長均受邀參加該協會。

四、國際高級警官協會

民國四十年在法國梅茲市，由德、法、英、比、以、瑞士等六國創立。係一以歐洲爲主之國際警察合作組織，現有三十餘會員單位（含正會員及副會員），分布於三十一國。總部設於法國巴黎。設會長一人，副會長二人，祕書長一人，任期均爲三年；設大會、執行委員會，每年各舉行會議乙次。

國際高級警官協會成立宗旨爲：（一）本協會無政治、哲學及種族目的而純以友誼交流爲宗旨。（二）透過舉辦各種活動以討論及闡釋警察問題，交換專業經驗，增進警察服務之效率及效果。

民國七十三年，我國即以中華民國高級警官學術研究發展協會名義加入，並於該年十月獲選爲財務稽核委員。翌年，內政部警政署以高級警官協會中華民國分會名義加入爲正會員。七十六年，由我國舉辦該協會首次遠東區討論會。

五、國際機場港口警察協會

民國五十九年三月，歐美國家之港務警察首長在美國波士頓集會，討論加強國際警察首長聯繫、維護港埠治安、保護航運安全，進而鼓勵促進國際間水道繁榮而成立國際港口警察協會。六十三年，納入機場警察改組爲國際機場港口警察協會（International Association of Airport and Seaport Police），簡稱IAASP。設會長一人，



副會長三人。會長每年改選一次，循例由第一副會長晉升。設財務長一人，財務稽核委員六人，祕書一人，祕書長一人。每年舉辦年會、理事會乙次。總部設於倫敦。共有三十八個會員國，二百五十九個會員。

國際機場港口警察協會成立宗旨爲：(一)防制及偵查危害國際航運之犯罪。(二)研議防制國際航運詐欺問題。(三)謀求各國治安機構對航空、港埠之犯罪資料及情報交換。(四)促使國際貿易社團之合作，以謀求國際貨運之安全。

我國於民國六十七年加入該會。曾當選第三副會長，並升任爲第一副會長，亦曾主辦該協會第十七屆年會。

就我國參加之國際警察組織而言，國際刑事警察組織被迫不得以正會員身分參與；中共亦企圖擾亂國際警察首長協會、國際高級警官協會未果。爲因應此不利情勢，內政部在行政院及安全局、外交部協助下，於警政署成立「開拓國際警察合作專案」，以我國參加國際警察組織既有之關係爲主，輔以外國與我國警察單位締盟之關係，相互運作，加強合作，主動邀請與我國友好之警察首長或有影響力之警官來華訪問，或配合外交部既定之邀訪外賓計畫及駐外使領館推薦之外國情治首長，邀請渠等訪華，並爭取國際性警察組織在我國召開大會，以提升我國國際地位。

第十篇 衛生

第一章 概述

醫學旨在解除病人肉體之苦痛，起源甚早。我國古代醫學，周以前未脫宗教色彩，以巫術治病，繼而巫與醫合，故有巫醫之稱，後始醫巫分立。歷代醫事制度之可考者自周始，周禮天官載有醫師、食醫、疾醫、傷醫及獸醫之別；而醫師之中，有上士、下士、府、徒諸階級之分。降而秦有太醫令、太醫丞、侍醫之設。漢亦有太醫令丞、侍醫、太醫監、醫丞、醫工長及尚藥監之制，漢書且載有女醫。晉及南朝沿襲秦漢之制，北史始載有太醫正，北魏有太醫博士、太醫助教及侍御師、尚藥局諸名稱。而後周有太醫、小醫、下大夫之名，迄今北人稱醫家爲大夫者，或濫觴於此。醫學教育，自北魏之置太醫博士、太醫助教始；隋仍之，置醫學博士、助教各二人，按摩博士、祝禁博士亦各二人。至宋而益重醫學，有官纂太平惠民和劑局方、聖濟總錄等書。降而元史官志記載太醫院置廣惠司，秩正三品，掌修製御用回回藥物及和劑，以療諸宿衛士及京孤寒者；又置大都惠民局，秩從五品，掌收官錢，經營出息、市藥修劑，以惠貧民。明置太醫院院使一人、院判二人。清太醫院置院使一人、左右院判各一人，掌醫之政令。外國藥方及其醫術之傳入我國，溯自東漢末年佛教東來，漸有印度醫術傳入。至南北朝及唐以後，已有多種印度藥方之翻譯本行世，影響中國醫學思想甚大。

民國元年，內務部設衛生司，立四科分掌醫政、藥政、防疫、檢疫（初由海關兼辦）。八年，在北京天壇設立中央防疫處。十七年四月一日內政部設衛生司，十一月頒布「衛生部組織法」。十八年成立衛生部，內置總務、醫政、保健、防疫、統計等五司，並設立中央防疫處、中央衛生試驗所及衛生行政人員訓練所，頒布「醫師暫行條

例」、「藥師暫行條例」及「助產士條例」，以推進醫藥行政。二十年四月簡化機關組織，衛生部裁併於內政部改稱衛生署，二十五年十二月衛生署又改隸行政院。二十六年對日抗戰開始，為實行戰時體制，統籌軍民前後方衛生工作，於同年八月設置衛生勤務部，統轄軍醫署及衛生署。二十七年一月將衛生署改隸內政部，同時裁撤衛生勤務部。二十九年四月衛生署復改隸行政院。三十六年五月改組為衛生部。三十七年十一月戡亂戰事轉緊，三十八年由南京遷抵廣州，並改組為衛生署，隸屬內政部；同年九月，衛生署遷重慶，再縮編為內政部衛生司。三十九年一月該司隨部遷臺。六十年三月十七日擴編成立行政院衛生署。五十年間，因時勢所需，一再改組為部、為署、為司，歷經十次，計兩度為衛生部、三度為行政院衛生署、三度為內政部衛生署、兩度為內政部衛生司。公共衛生在於改進環境衛生，防制傳染病流行，實施個人衛生教育，與有組織之醫藥護理服務，及早期診斷與預防疾病，發展社會機能，以保障全民健康，藉使國民均能樂享健康與長壽。衛生行政即係通過行政措施、衛生法令、衛生教育等方法，以實現公共衛生之目標。

第二章 衛生行政組織

第一節 民國初年至抗戰之前

民國元年，內務部設衛生司，掌理傳染病預防、檢疫、醫藥業務、地方衛生行政、公共衛生及病院等事項。八年，成立中央防疫處，為我國有防疫行政主管機構之始。十年前後之衛生行政業務，多以緊急防疫、醫療救濟及禁煙禁毒等為主要工作，建立地方衛生行政機構次之。當時一般地方衛生工作係屬警察範圍，如北京及各省會之警察廳皆設有衛生處或衛生科，青島市於十一年在膠澳商務督辦公署保安處下設衛生科；上海市於同年成立淞滬商埠衛生局，十六年改稱淞滬衛生局，為市設衛生行政專管機構之首創。

民國十七年四月一日，內政部設衛生司。十一月四日改於行政院下設衛生部，設總務、醫政、保健、防疫、統計五司，以及中央防疫處與中央衛生試驗所二直轄機關。二十年四月，衛生部裁併於內政部改稱衛生署，設總務、醫政、保健三科。二十五年十二月，衛生署改隸行政院。

為健全地方衛生行政組織，推行衛生事業，民國十七年十二月一日國民政府公布「全國衛生行政系統大綱」，規定省設衛生處，市設衛生局。二十一年十二月，內政部依照「各地方情形設立衛生醫療機關方案」，通令各省辦理。二十三年四月九日，衛生行政技術會議通過「縣衛生行政方案」，規定縣設衛生院，區設衛生所，較大村設衛生分所，村設衛生員。至二十六年抗戰開始前，省設有衛生處或衛生實驗處者計有江西、湖南、甘肅、陝西、寧夏、青海、浙江、雲南等八省；院轄市設衛生局有上海、南京、青島、北平、漢口、廣州等市。

第二節 抗戰期間

民國二十六年對日抗戰開始，爲實行戰時體制，統籌軍民前後方衛生工作，於該年八月設置衛生勤務部，統轄軍醫署及衛生署。翌年一月，爲緊縮機構，復將衛生署改隸內政部，同時裁撤衛生勤務。二十九年四月衛生署復改隸行政院，五月公布「衛生署組織法」。

抗戰時期地方設置衛生機關情形：省設衛生處者計有江西、湖南、甘肅、陝西、寧夏、青海、浙江、雲南、廣東、廣西、福建、四川、貴州、湖北、河南、安徽、西康、新疆十八省。依民國二十九年六月行政院公布「省衛生處組織大綱」之規定，各省衛生處直屬於省政府，惟安徽、西康二省改隸民政廳。市設衛生局或衛生事務所者，院轄市計有重慶、西安二市，省轄市有貴陽、昆明、桂林、蘭州、成都、自貢、南昌七市。縣設衛生院者，二十七年計有八省二百零六單位；二十八年增加四省共有四百一十五單位；二十九年增加四省共有六百三十七單位；三十年增加安徽省共有七百四十單位；三十一年就以上十七省統計達七百九十四單位；三十二年再增加西康省共達九百六十六單位。迄至三十四年各省縣設衛生院者總計已達一千零一十三單位，地方基層衛生機構日趨健全。爲支援基層衛生機關及因應戰時需要，衛生署在抗戰期間曾先後成立公路衛生站多處及醫療防疫隊若干隊。

第三節 復員期間

自民國三十四年抗戰勝利起，進入復員階段。其時衛生工作，一面須斟酌國家復員及地方需要，調整戰時部署；一面須建立各醫療防疫及保健中心機構，推廣醫藥器材供應，以謀衛生事業之發展，促進公醫制度之實現。

民國三十六年五月，衛生署提升爲衛生部，設醫政、藥政、防疫、保健、地方衛生及總務六司，其中地方衛

生與藥政兩司爲經費所限未設置，業務由保健、醫政兩司分別兼管。其所轄衛生事業機關亦分別調整爲中央衛生實驗院；南京、重慶、廣州、天津及蘭州五個中央醫院；醫療防疫總隊、黑熱病防治處及南京、北平兩結核病防治院；上海、廣州、津塘秦、汕頭、廈門、海口、福州、青島海港檢疫所；中央防疫實驗處、中央生物化學製藥實驗處及藥品供應處；並於上海設藥物食品檢驗局，於七月設立南京精神病防治院。

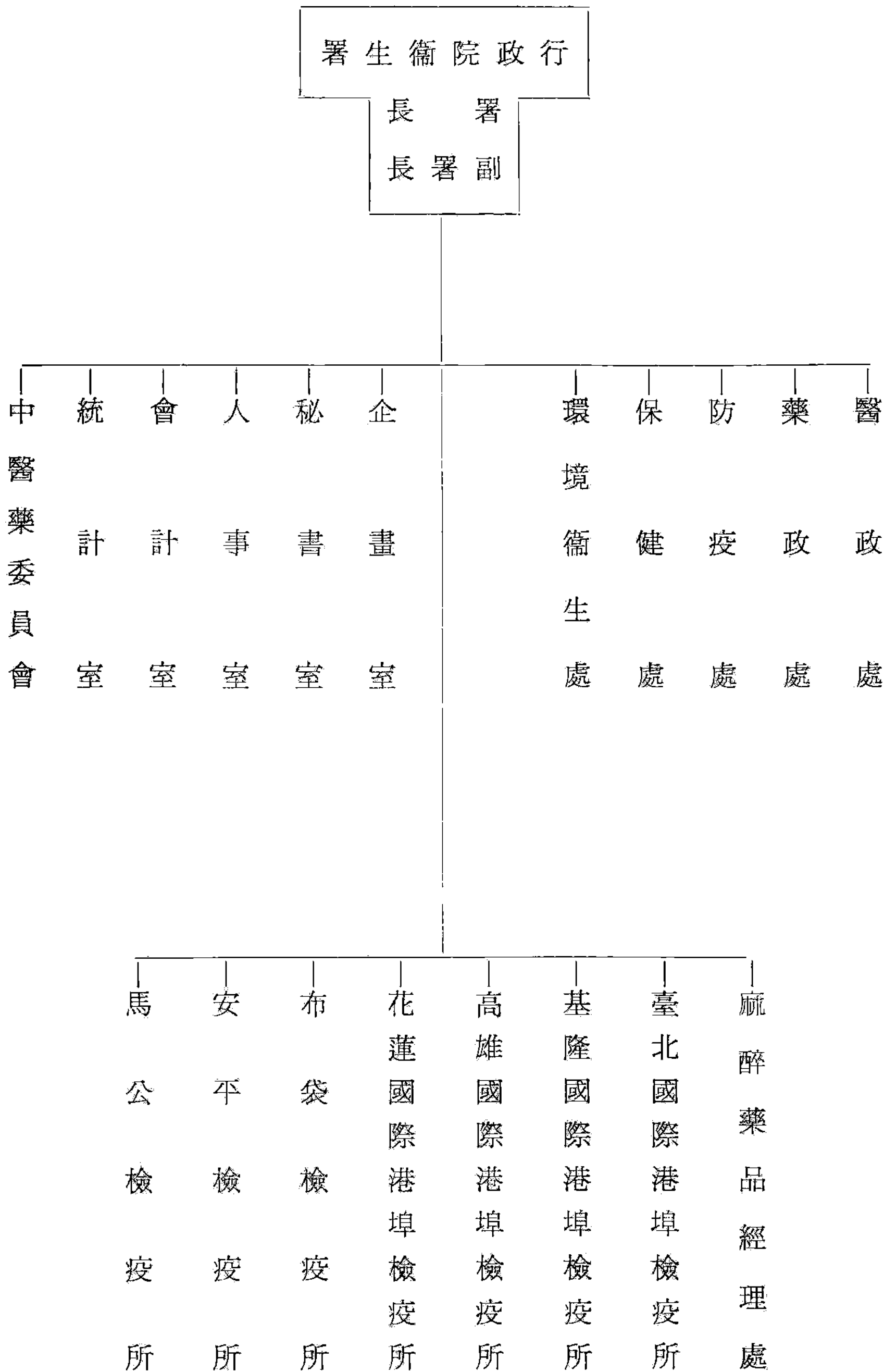
至民國三十六年底止，各省政府已設立衛生處者計有江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、福建、臺灣、廣東、廣西、雲南、貴州、河北、河南、山東、山西、陝西、甘肅、青海、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆等二十六省，各省轄衛生機關共有二百一十四單位。院轄市設衛生局者有南京、上海、北平、天津、青島、重慶、廣州、瀋陽等八市，西安市設衛生事務所，漢口市設科。省轄市設衛生局者有杭州、汕頭、湛江、貴陽、太原、長春等市；設衛生院者有長沙、衡陽、臺北、高雄、臺中、臺南、基隆等市；設有衛生事務所者計有徐州、南昌、武昌、成都、自貢、唐山、石門、濟南、蘭州、錦州等市；福州、廈門、桂林、昆明、西寧、吉林等市設衛生科。各院轄市衛生局所所屬衛生醫療機關計一百九十三單位，各省轄市衛生局所所轄衛生醫療機關計五十五單位，縣衛生院一千三百九十七所，縣衛生所十八所，設治局衛生所二十一所，特種區衛生所四所，區衛生分院三百五十二所，鄉鎮衛生所七百八十三所。

第四節 政府遷臺後

民國三十七年十一月，戡亂戰事轉緊，衛生部開始疏散。三十八年五月由南京遷抵廣州，並改組爲衛生署，隸屬內政部；九月遷重慶，再縮編爲衛生司。三十九年一月遷臺，同時撤退來臺之中央衛生事業機關，僅有中央衛生實驗院、麻醉藥品經理處及藥品供應處三單位。四十七年中央衛生實驗院裁撤。五十年以後，由於人口增加、經濟加速發展，衛生業務日增，乃於六十年三月十七日將中央衛生主管單位提升爲行政院衛生署，設醫政、

藥政、防疫、保健、環境衛生等五處與企畫室、中醫藥委員會、麻醉藥品經理處與臺北、基隆、高雄、花蓮國際港埠檢疫所及布袋、安平、馬公檢疫所。（表一）

表一 行政院衛生署組織系統表



第三章 醫政

第一節 醫事人員之管理

民國元年，太醫院裁撤，醫士、藥劑士業務之監督事項，由內務部衛生司掌理。十七年十一月，行政院下設置衛生部。十八年起，開始辦理醫師、藥劑師、藥劑生、護士等類醫事人員登記與統計。二十年四月，內政部衛生署設醫政司，掌理全國醫院、醫師、藥師、助產士、藥商等業務。三十六年，衛生部仍設醫政司。六十年，行政院衛生署成立，改設醫政處。

醫事人員之登記給證，向由中央主管衛生行政機構辦理，惟自民國十七年至三十八年，登記給證須經二十餘道手續，衛生部研擬簡化程序，改為只經八項手續，三十九年四月一日正式採用。各類醫事人員之管理，係依照「醫師法」、「藥師法」、「助產士法」、「牙醫師管理規則」、「護士管理規則」、「鑲牙生管理規則」、「藥劑生管理規則」、「外籍醫事人員領證辦法」等法規，凡請領醫事職業證書者，必先取得考試院頒發之各該醫事考試及格證書，始得向中央衛生主管機關請發醫事職業證書。四十年九月，為整理在臺各類醫事人員冊籍，配合動員需要，因規定凡在民國三十年以前領有前衛生署（部）之舊證書者，一律重新登記，換領新證書。截至七十年代，臺灣地區醫院診所醫事人員人數如附表。（表二）

為補救基層醫師之不足，民國六十四年秋國立陽明醫學院成立，每年招收公費醫學生一百二十名，畢業後分發醫療衛生機構服務。臺灣省政府並訂定實施「臺灣省地方醫護人員養成計畫」，招考山地離島優秀青年就讀醫學院，畢業後返鄉貢獻所學，以紓解偏遠地區醫事人員缺乏問題，提高基層醫療素質。

表二 臺灣地區醫院診所醫事人員人數表（民國七十年底）

省 市	人 數 稱													
	醫 師	中 醫 師	牙 醫 師	乙 醫 師	藥 師	藥 劑 生	護 理 師	護 士	助 產 士	醫 檢 師	檢 驗 生	鑲 牙 生		
臺 灣 省	七、四八	一、一七〇	一、〇〇一	三	四、二四	三、九四四	三〇〇	五、九三八	二、二七三	一九三	六	二五		
臺 北 市	一、七四	三三〇	六〇二		六三	三二	二八	一、一〇〇	五	元		三		
高 雄 市	一、〇五三	二一〇	二〇〇		五十四	五十六	七六二	二六六	一二五	四		三		
合 計	一〇、二四五	一、五九〇	一、八〇三	三	四、八四二	四、五三一	一、二〇〇	七、三三四	二、四四九	二六	六	一七〇		

說明：人數係以人為單位。

第二節 醫事人民團體

(一)紅十字會：我國紅十字會成立於清光緒三十年（一九〇四），當時名為萬國紅十字會上海支會；三十三年（一九〇七）改組為大清紅十字會；民國元年改稱中國紅十字會，同年獲得國際紅十字委員會正式承認；二十三年又改組為中華民國紅十字會。其業務分為賑災、施療及其他國內外災變之救護，並輔助政府辦理戰時傷病之救護及戰俘、平民之救濟與合於發展博愛服務事業宗旨之事項。

(二)中華醫學會：民國四年於上海成立中華醫學會，緣自伍連德、顏福慶、俞賓鳳等欲融歐、美、日、德各派醫師於一爐，乃發起醫學會。二十一年四月，與博醫會合併。其目的：1.使全國醫師聯合起來，有一共同組織。醫師於一爐，乃發起醫學會。二十一年四月，與博醫會合併。其目的：1.使全國醫師聯合起來，有一共同組織。2.對醫師職業發生興趣。3.使新醫學逐漸介紹國內，努力推進公共衛生、預防醫學。並刊行中華醫學雜誌。

(三)中國心理衛生協會：民國二十六年成立於南京，由國內心理學、教育學及醫學界人士所組成，以研究推進有關增進心理健康、防治心理疾病之學術與事業為宗旨。曾發行心理衛生叢刊，舉辦各項推廣心理衛生之學術性

活動，且經常與國外機構密切聯繫，推展協助心理衛生人才訓練與心理衛生問題之解答等工作。

(四) 中華民國防癆協會：民國四十七年在臺北市成立，以聯合全國熱心防癆之機關團體及各界人士協力推進全國防癆事業，增進民族健康為宗旨，致力於學校教職員工結核病防治計畫，補助貧苦病人醫療費用，普及防癆衛生教育與加強國際防癆工作之聯繫。其經費來源多為捐助、義賣及推銷防癆紀念郵票所得。

(五) 中華民國醫藥學會：中華民國醫藥學會係由全國留學回國和國內畢業之醫藥界人士所組成，成立於民國四年五月；總事務所在北京，十六年後遷至上海，改稱總會。其業務為研究醫藥學術上重要問題，並編訂醫藥名詞，調查寄生蟲病，研究國醫國藥，條陳醫事綱要等。

(六) 中華民國公共衛生學會：成立於民國六十一年十一月，以研究公共衛生，促進其發展，並加強國際間公共衛生團體之交流為宗旨。

(七) 中華民國婦幼衛生協會：成立於民國五十三年三月十八日，以策進婦女健康，確保兒童身心健全，從而改善家庭生活，促使社會進化為宗旨。

(八) 中華民國學校衛生學會：成立於民國五十年六月四日，以研究學校衛生並謀其發展及改進為宗旨。

(九) 中華民國醫師公會全國聯合會：民國十九年在上海成立，以增進醫藥技能、協助推行社會服務，並協謀醫療發展、民族保健、民生福利為宗旨。

(十) 其他醫事人民團體：其他醫事人民團體頗多，如：中華民國醫院行政協會、中華護士會、中國生理學會、中國微生物學會、中國病理學會、中華民國藥學會、中華公共衛生護士學會、神州國醫學會、中國家庭計畫協會、中華民國職業病學會、中華民國醫療諮詢服務協會、各專科醫學會等。

第三節 醫療設施

歐洲新醫學隨宣教士傳入我國，清道光三十年（一八五〇）已有醫院十座，至光緒十四年（一八八八）增至六十一座。光緒十五年（一八八九）中國首座麻瘋病醫院成立。民國七年，伍連德在北京興辦中央醫院，為國人自辦第一所公立醫院。十三年又在瀋陽創辦東北醫院，可容病床四百五十人之多。此外廈門有宏仁醫院、博愛醫院，寧波有市立第一醫院、江東醫院、普仁醫院、紅十字會醫院；北京有同仁會、北京醫院；杭州有浙江醫院、時疫醫院；濟南有濟南醫院。至二十三年，據中華醫學會之調查報告，全國共有四百三十所醫院，分布二十省，以江蘇九十一所最多。

對日抗戰以前，我國各類病床總數約三萬床，復員後積極恢復及增設，公立醫療機構病床已達四萬八千餘床，連同私立醫院診所在內，約在六萬床左右；以人口計算，每八千人有病床一張。

全國醫療設施可分中央、省市、縣公立及教會之醫療機構。中央醫療機構之設置，除醫療外，尚負有研究訓練及供應各醫療醫師之任務。至民國三十六年止，中央設置之醫療機構有南京、重慶、蘭州、天津等中央醫院及北平結核病、南京精神病、南京結核病等防治院。國立臺灣大學醫學院附設醫院於三十八年一月改制；行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民總醫院於四十七年七月成立。

民國三十四年十月臺灣光復，臺灣省行政長官公署民政處下設衛生局，各縣市政府設衛生院或衛生股，以掌理省及地方衛生行政及技術事項。三十六年，臺灣省行政長官公署改組為臺灣省政府，將原有之衛生局擴充改組為衛生處，直隸省政府。衛生處依據「中央衛生事業綱領」，擬定施政方針，並以農村為對象，推行全民保健事業。除在全省選擇部分縣市設置規模完善之省立醫療院及在各縣市中心設衛生院（民國五十年，除陽明山外，各縣市衛生院改制為衛生局）外，並全面建立基層衛生組織，在各鄉鎮區普設衛生所，而在偏僻山地村落設衛生室，構成衛生網，推動地方衛生工作。臺灣省政府衛生處並積極籌建各醫療機構，加強管理各有關醫事人員。按政府公布施行之醫事法規規定，醫師、藥劑師、齒科醫師、乙種醫師、助產士、護士各類醫事人員等，應先取得考試院核發各該業醫事人員考試及格證書後，再向內政部申請核發職業證書，然後向執業所在地縣市政府依照各

該業法令，申請執業，納入我國行政管理制度。茲將民國七十年臺灣地區醫院診所數目統計如後：（表三）

表三 臺灣地區醫院診所數目統計表（民國七十年）

附註	合計	金馬		高雄市		臺北市		臺灣省		中央	公立		別
		私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立		數	區	
臺灣省公立西醫診所係指公立機構附設之診所或醫務所，私立一般醫院包括綜合醫院、專科醫院在內。	五五		二		三	一三	五		三	二			綜合醫院
	四五七			五九		四〇		三六〇					一般醫院
	三八				二	二四	三		八				專科醫院
	三					三							中醫醫院
	六、三七	六		六三		一、〇六七		四、七四六	九三				西醫診所
	一、五七二	一		一一〇		二九七		一、二六三					中醫診所
	一、四九五	一		一五三		五〇一		八四二					牙醫診所
	一七三	四		三三		二二		一二六					鑲牙所
	三七三		九		二		一六		三三六				衛生所
	二四八												檢驗所
						二七		一七五					理

第四節 醫療行政法規

一、醫師法

爲確立醫師身分及業務上之義務，防止未具醫師資格人員執行醫療業務，保障病人權益，藉以提高醫療服務品質，增進國民健康，國民政府於民國三十二年九月二十二日公布施行「醫師法」。三十七年十二月二十八日總統令修正該法第二十六、二十七條條文。五十六年六月二日總統令修正全文爲四十三條，其末條規定，本法施行日期由行政院以命令定之。因無照行醫人員之出路問題有待解決，迄六十四年九月十一日始由行政院命令施行，至七十年代，本法共修正四次。同時修正相關子法多種，計有「醫師法施行細則」、「醫師懲戒辦法」、「醫師業務廣告管理辦法」、「齒模製造技術員管理辦法及國術損傷接骨技術管理辦法」。

二、醫院診所管理規則

- (一)民國三十三年九月二十一日衛生署訂定發布。
- (二)民國三十七年三月二十九日衛生部修正發布。
- (三)民國五十八年十二月十日內政部修正發布。
- (四)民國六十四年九月十日行政院衛生署修正發布，全文三十三條。
- (五)民國六十八年六月七日行政院衛生署修正第十條第一項第四款條文。

三、醫事檢驗人員管理規則

民國五十六年七月一日內政部訂定發布，全文十八條。

四、獎勵醫藥技術條例

- (一)民國三十年十一月三日國民政府制定公布，全文十七條。

(二)民國三十七年十二月二十八日總統令修正公布第三條條文。

(三)民國三十一年五月十五日衛生署、社會部會同訂定「獎勵醫藥技術條例施行細則」，全文七條。

五、鑲牙生管理規則

(一)民國三十三年十一月五日衛生部訂定發布。

(二)民國三十七年三月二十九日衛生部修正，四十七年內政部修正第二條條文。

(三)民國六十四年九月停止發給鑲牙生證書。

六、解剖屍體條例

(一)民國三年四月內政部公布「解剖規則」，全文五條，並公布「解剖規則施行細則」十條。

(二)民國二十二年六月九日內政部公布「解剖屍體規則」，全文十一條。

(三)民國三十七年十二月總統令公布「解剖屍體條例」，全文十一條。

七、其他

民國五十年一月內政部訂定發布「醫事人員及衛生醫療機構人員申請出國審查辦法」；五十二年內政部釐訂「使用放射性物質人員資格暫行標準」；六十七年四月教育部與行政院衛生署會銜發布「教學醫院最低設置標準」；六十九年十月發布「行政院衛生署監督醫事財團法人準則」；七十年六月行政院衛生署訂定發布「救護車管理辦法」以及「實習醫師制度實施要點」等。

第四章 藥 政

第一節 民國初年至政府遷臺前

民國以來，醫藥衛生事務歸內務部衛生司掌理。其法定職掌爲藥劑士業務之督查與藥品及賣藥營業之檢查等事項。京師警察廳設有衛生處，其管理事項除道路溝渠之清潔及保健、防疫外，兼司化驗事項。民國四年十一月，內務部依據「海牙禁煙公約」之原則，訂立「管理藥商章程」及限制使用鴉片、嗎啡等章程，對於藥商及藥品管理之原則初具。

民國六年，綏遠、山西各地發生鼠疫，政府除派員防治外，於疫癘平息後，爲加強疫政，於八年擇定北京天壇神樂署故址，設中央防疫處，專司傳染病之調查及預防，血清、疫苗之製造、檢查、鑑定、研究及病理檢查等。該處爲內務部所屬之惟一衛生技術機關，亦爲政府機關管理藥物品質之起步。

民國十七年，國民政府爲加強衛生行政，乃於是年一月一日改設衛生部。此後，爲應事實需要，陸續設置十三事業機關，其中與藥政管理關係密切者爲：

（一）關於實驗研究者，有中央衛生實驗院，該院並分設西北、東北、北平等三分院。

（二）關於生物學製品及藥品器材製造研究者，有中央防疫實驗處、中央生物化學製藥實驗處，其下復設有上海製藥實驗廠、衛生用具實驗廠、西北生物學製品實驗廠、東北製藥實驗廠、第一製藥廠、西北製藥廠、合川衛生用具修造廠。

（三）關於醫藥器材之接收、供應、化驗、鑑定及管理者，有中央衛生試驗院、戰時醫療藥品經理委員會、藥品

供應處暨重慶、天津、廣州、上海、蘭州各供應站與麻醉藥品經理處及附設製藥廠與接收國外捐贈醫療器材委員會。

(四)關於藥物食品標準鑑定者，有藥物食品檢驗局。

(五)關於醫藥衛生教育設施者，有中央藥物研究所。

民國二十年四月，衛生部改組為衛生署，隸屬內政部，藥政業務歸其醫政科兼管，辦理成藥管理、藥商管理及依藥典化驗原料藥品之審核。其時中央衛生機關除衛生署外，尚有衛生實驗處隸屬全國經濟委員會，專責辦理衛生實驗技術業務，處下分設九系，其中防疫檢驗系，辦理傳染病之研究工作、病理之檢討及撲滅方法之指導實施等工作，同時辦理各種血清之檢驗與市售各項生物學製品如血清、疫苗、痘苗之分析。化學藥物系則辦理各項化學及藥物之檢驗、分析、研究、試製國產藥物如麻黃素、維生素等。三十一年四月改組為中央衛生實驗院，隸屬衛生署。

衛生署與衛生實驗處之附屬機關共有八單位，前述中央防疫處即為其中之一。該處初隸於內務部，民國十七年隸於內政部，後改隸衛生部。十九年三月，國民政府公布「中央防疫處組織條例」；二十年四月，內政部衛生署成立，該處歸其指揮監督；二十二年十二月改隸全國經濟委員會衛生實驗處。

民國二十六年，抗戰軍興，實行戰時體制，於同年八月設置衛生勤務部，統轄軍醫、衛生兩署業務，統籌辦理軍民前後方衛生工作，成立戰時醫療藥品經理委員會，爭取美國醫藥援華，並向國外購運戰時急需之醫療器材。對衛生器材之管制及儲備，衛生署在抗戰以前，即訂有「非常區域救護辦法大綱」。三十年復頒布「戰時醫療藥品售銷登記管理辦法」，使器材之管理更臻嚴密。

民國三十六年五月成立衛生部，六月二十七日公布「衛生部組織法」。部設六司，藥政司為其中之一，亦為藥政單獨設司之始。法定藥政司掌理事項如下：(一)關於藥商及藥品製造之督導事項。(二)關於麻醉藥品、毒劇藥品及毒劇物之管理取締事項。(三)關於生物學製品之管理事項。(四)關於醫療用具之管理事項。(五)關於成藥之審驗取締

事項。(六)關於飲食物品及化粧品之管理事項。(七)關於「中華藥典」之修訂編纂事項。(八)關於醫藥用品生產之實驗及獎勵事項。(九)其他藥政事項。惟限於經費，藥政司暫未設置，該管業務暫由醫政司管理。

民國十六年九月二十一日，內務部制定公布「發給藥劑師開業執照暫行規則」、「發給調劑生開業執照暫行規則」及「發給配藥生開業執照暫行規則」，以為從事藥業人員之管理規範。三十二年九月，國民政府公布「藥劑師法」。三十四年七月又訂頒「藥劑生管理規則」，據此規則藥劑生亦得開設藥房，依醫師處方執行調劑給藥。

「中華藥典」於民國十八年開始編纂，翌年五月刊行，收錄之藥品分為生藥、無機藥品、有機藥品、生物學製品、藥劑試藥等。當時有鑒於現代物理、化學與醫藥科學，日新月異，進步神速，故規定每十年應改訂一次。至二十九年，雖屆改訂之期，因受戰事影響，未克辦理。直至四十八年始改訂第二版，計自第一版中刪除藥品二百九十七種，新增三百零二種，總計收載藥品六百八十一種。六十年行政院衛生署成立，即著手進行第三版修訂工作；六十九年「中華藥典」第三版修訂完成，計自第二版中刪除藥品二百八十二種，新增三百四十八種，總計收載藥品七百四十七種。

「麻醉藥品管理條例」於民國十八年十一月十一日制定公布，後經六次修正。二十四年七月麻醉藥品經理處成立，綜理全國麻醉藥品之輸入、製造及供應、稽核事宜。

第二節 臺灣光復及政府遷臺後

臺灣光復後，領有日本藥劑師證書者須一律換發我國證照，其執業者須向縣市衛生院請領開業執照。對於藥商管理，則有民國三十七年三月內政部修正公布之「管理藥商規則」，成藥管理有同月內政部修正公布之「管理成藥規則」。四十年夏另公布「臺灣省西藥管理辦法」，將藥品分為甲、乙、丙三類分別嚴格管制，並由衛生院

派員前往調查貼標。

民國三十七年一月，政府據藥商公會建議，訂頒「臺灣中藥商考詢辦法」，然未能實施。三十九年三月乃設立臺灣省各縣市臨時西藥商訓練班，成立臨時西藥種商，以整理既往之藥品零售商。藥商種類，依「管理藥商規則」之規定，分爲西藥商、中藥商、成藥攤販等三種。依「臺灣省藥商管理辦法」規定，則分爲西藥種商、臨時西藥種商、成藥調製商、藥品零售商、臨時中藥商、中藥種商等六種，合計臺灣省藥商共有九種。

民國五十九年八月十七日，總統令公布施行「藥物藥商管理法」，將藥品管理作更明確之規定，俾利執行，並整理或淘汰上述九種藥商。行政院衛生署於六十年成立後，將其中七種未合中央法令規定者納入新訂頒之「藥物整頓方案」，循「藥物藥商管理法」之立法精神，謀求解決途徑，其依臺灣省單行法規所設各類藥商，分按不同性質，以分期分區方式，逐步輔導改進。其不能改進者，則分別限期淘汰。該方案於六十二年十二月一日開始實施，至六十三年五月三十一日完成登記換發證照工作。訂定西藥種商及臨時西藥種商之營業期限爲二十年，屆期所有西藥種商及臨時西藥種商一律取消。臨時中藥商及中藥種商換發中藥商許可執照，並認屬「藥物藥商管理法施行細則」中所稱確具中藥基本知識及鑑別能力人員。藥品零售商及成藥攤販商則換發成藥零售商登記證，並依限完成。依「藥物藥商管理法」之規定，藥商種類計分西藥販賣業、西藥製造業、中藥販賣業、中藥製造業、醫療器材販賣業及醫療器材製造業等六種。

關於偽藥、禁藥之取締，自民國四十九年頒布「取締偽藥劣藥禁藥辦法」後，即由臺灣省政府衛生處會同警務處，組織取締偽藥督導小組，派員至各縣市督促推動工作。各縣市則自五十年起，分別組設藥品檢查隊，由衛生局及警察局雙方派員參加，按月抽查藥品。五十六年三月，臺灣省政府衛生處會同警務處及其所屬刑事及警察大隊成立臺灣省偽劣禁藥查緝中心，專責辦理查緝偽劣禁藥業務。六十五年九月爲加強對密醫之取締，並在不增加經費及人員原則下，將臺灣省偽劣禁藥查緝中心改制爲臺灣省密醫暨不法藥物查緝中心。臺北市及高雄市政制爲直轄市後，亦陸續成立密醫暨不法藥物查緝中心，積極消除不法藥物。

民國六十一年十二月二十八日，總統令公布「化粧品衛生管理條例」，明定化粧品界說，並規定「輸入一般化粧品應先申請中央衛生主管機關備查；輸入或製造含有醫療或毒劇藥品之含藥化粧品或化粧品色素，則應申請中央衛生主管機關查驗登記，經核准並發給許可證後，始得為之」，為對化粧品衛生管理之始。

民國四十七年，政府鑑於國內申領成藥、藥品許可證之製藥廠商多達一千二百餘家，而領有工廠登記證者僅七十餘家，餘均為家庭式小規模經營，且大多均乏嚴格管制品質，產品良窳不齊。為扶植國內製藥工業，必須徹底整頓。乃派員赴美、日考察觀摩並研訂「製藥工廠設廠標準」草案，對品質管制作一概括規定；並由中國生產力中心會同臺灣省衛生試驗所及製藥公會等舉辦品質管制講習，代訓所需技術人員。以試行結果良好，遂於四十九年底由臺灣省政府將該標準完成立法，公告實施。五十年春起，由行政院國際經濟合作發展委員會在衛生單位之配合下正式依該標準調查評估製藥工廠。其評級較低者，以六個月為一期，逐次改善；終至取消分級，悉以該標準作為評斷，將一千二百餘家各式製藥廠商，逐漸整頓為執行品質管制合於設廠標準之藥廠七百餘家。該設廠標準亦於屢經修訂後，於五十九年納入「藥物藥商管理法」，通行全國。

衛生部藥物食品檢驗局遷臺後，人員併入藥品供應處。民國四十四年，內政部應藥政管理之需要恢復設置藥物食品檢驗局；惟限於人力物力，暫僅設置化學藥品檢驗室及生物製品檢定室，從事輸入藥品查驗登記案件之檢驗及檢定。迄至四十七年九月裁撤，人員設備併入臺灣省衛生試驗所。六十年三月衛生署成立，將藥品供應處裁併。六十七年復應業務需要，以臺灣省衛生試驗所之人員、設備為主體，再度恢復設置藥物食品檢驗局。

第三節 藥政管理法規

一、藥物藥商管理法

（一）民國五十九年八月十七日總統令制定公布，全文九十條。

(二)民國六十八年四月四日總統令修正第二十四條、第二十七條及第五十四條條文。

(三)藥物藥商管理法施行細則：民國六十二年四月十四日衛生署制定公布，六十三年七月二十二日修正發布增訂二十二條，原第二十二條改為第二十三條，餘條依次遞改，六十八年五月三十一日修正全文七十五條。

二、麻醉藥品管理條例

(一)民國十八年十一月十一日國民政府公布，全文二十二條。

(二)民國二十年十一月七日國民政府修正全文二十二條，三十一年八月十一日國民政府修正公布全文十六條，六十二年六月十四日、六十八年四月四日修正公布第十條條文，六十九年七月二日修正公布第一條、第十三條，並增訂第十三條之一至三條文。

(三)麻醉藥品管理條例施行細則：民國三十三年二月二十三日行政院制定發布，四十八年、五十九年、六十四年、六十六年、六十八年修正發布。

三、藥師法

(一)民國三十二年九月三十日國民政府公布，全文三十七條。

(二)民國三十七年十二月二十八日修正第二十條、第二十一條，六十八年三月二十六日修正全文四十三條。

四、化粧品衛生管理條例

(一)民國六十一年十二月二十八日總統令制定公布，全文三十五條。

(二)民國六十八年四月四日總統令修正第十九條條文。

(三)化粧品衛生管理條例施行細則：民國六十二年十二月十八日行政院衛生署制定發布，六十八年修正發布。

五、其他

民國六十二年制定發布：「成藥及固有成方製劑管理辦法」、「原料藥分裝辦法」、「生物製劑管理辦法」、「藥物樣品贈品管理辦法」、「藥物製造工廠設廠標準」、「藥物製造工廠檢查辦法」、「藥品容器管理辦法」、

「臺灣地區含藥酒類管理辦法」、「藥用酒精供應管理辦法」。六十三年制定發布：「化粧品製造工廠設廠標準」。六十八年制定發布：「藥品查驗登記審查準則」。

第五章 食品衛生

第一節 食品衛生業務之發展

民國以來，食品衛生原屬警察業務範圍，民國十七年四月內政部設衛生司，始將食品衛生與營養業務列為該司職掌。自二十六年對日抗戰至三十四年抗戰勝利，除食品添加物、防腐劑、營養宣導仍由衛生機關主管外，屠宰業務由財稅機關辦理，食品工廠由實業部掌理，食品衛生檢驗由中央衛生實驗院及藥物食品檢驗局主其事。三十八年政府遷臺後，內政部衛生司之防疫科、保健科分別負責食品添加物查驗登記及推動國民營養業務。四十九年成立食品衛生委員會，負責督導食品衛生業務。地方則由臺灣省政府衛生處第二科（環境衛生）負責，四十九年十月該科設食品衛生股，五十一年臺灣省食品衛生委員會成立。六十年三月行政院衛生署藥政處設食品衛生科仍負責食品添加物查驗登記，環境衛生處負責食品工廠訓練與輔導，防疫處負責食品中毒之處理，保健處負責國民營養之宣導。六十一年九月成立藥物食品審議委員會，分八個工作小組，其中一組負責審查食品安全性及查驗登記。六十八年臺灣省彰化油脂廠多氯聯苯米糠油中毒事件發生後，食品衛生問題益受重視。六十九年十二月，行政院衛生署成立食品衛生安全諮議委員會。七十年七月行政院衛生署成立食品衛生處，設有查驗、安全、輔導及營養四科；同月一日起實施為期三年「加強食品衛生管理方案」。

第二節 食品之查驗

食品衛生檢驗業務，早期由中央衛生實驗院及藥物食品檢驗局辦理。惟中央衛生實驗院未隨政府遷臺，藥物食品檢驗局遷臺後人員併入藥品供應處，民國四十七年九月裁撤，人員設備併入臺灣省衛生試驗所。六十七年九月二十日將臺灣省衛生試驗所擴大改制為藥物食品檢驗局，改隸行政院衛生署。該局分設中部、南部及東部檢驗站，協助臺灣省各縣市衛生機構抽送之食品檢體代驗工作。臺北市、高雄市及臺灣省各縣市衛生局均設檢驗室，辦理一般食品檢驗項目，較特殊複雜者則送至藥物食品檢驗局檢驗。

第三節 屠宰衛生管理

民國十七年八月十五日，衛生部公布「屠宰場規則」，規定由中央及各省市地方衛生單位分層負責衛生業務，經檢驗、徵收屠宰稅、驗章後即可販售，禁止私宰。上海市衛生局則早在民國十六年十二月起即實施肉品檢驗，合格蓋戳放行，私宰及劣肉即予處罰，外地運來及輸出國外肉品則由實業部商品檢驗局負責檢驗。二十年四月二十日，實業部商品檢驗局公布「牲畜產品檢驗規程」。三十五年十一月七日，臺灣省行政長官公署公布「臺灣省各縣市屠宰場管理規則」，內容偏重稅收規定。四十一年十一月，臺灣省財政廳公布「屠宰衛生檢查規則」。五十五年十月二十五日，高雄市開辦電宰場，並試辦屠體分級拍賣制度。此新型屠宰場之衛生管理，中央為經濟部農業司、地方為農林廳，而舊型屠宰場仍由地方財稅單位或委託鄉鎮市公所之獸醫負責檢查。外銷冷凍豬肉工廠之屠宰衛生檢查，則由經濟部商品檢驗局辦理。六十年，開辦電宰業務。經濟部於六十一年十二月公布「臺灣地區新型屠宰場作業暫行標準」，六十三年七月十三日公布「屠宰衛生檢查規則」及六十四年一月十三日公布「臺灣地區新型屠宰場設置標準」，六十五年七月二十七日行政院衛生署依「食品衛生管理法」規定，公布「屠宰衛生檢查規則」，經濟部前訂頒之「屠宰衛生檢查規則」同時廢止，加強肉品衛生管理。

第四節 國民營養

民國十七年十一月，行政院設衛生部，部設保健司，國民營養之改善爲其重要職掌。政府遷臺後，重視國民營養問題，四十五年中央衛生實驗院邀集營養專家及從業人員，舉行國民營養研討會，會中倡導食用胚芽米。同年八月，內政部邀集有關單位會商推廣胚芽米，作成五項決議，分由有關單位辦理。同年並暫訂國人每月營養素需要量表。四十六年四月七日世界衛生節慶祝主題爲：食品與健康，舉辦營養展覽會巡迴展。五十九年內政部召開全國防疫暨國民營養會議，修訂國人營養素需要量。六十九年行政院衛生署再度修訂完成：建議國人每日營養素食取量表。爲建立營養專業人員制度，民國六十五年開始研擬「營養師法」草案、印製每日飲食指南手冊、製作營養教育教材、中華民國飲食指標以及食物營養與你宣導手冊，並從事各項營養調查。七十年，行政院衛生署邀集國內營養學者專家訂定中華民國飲食指標，並建議三大營養素應占每日熱量攝取量之比例，每日膽固醇、鹽分之攝取量，飽和脂肪酸與不飽和脂肪酸之比例等。

第五節 食品衛生法規

一、食品衛生管理法

(一)民國六十四年一月二十八日總統令制定公布，全文三十二條。

(二)民國七十年十一月二十日行政院衛生署訂定發布該法施行細則，全文二十四條。

二、商品檢驗法

(一)民國二十一年十二月十四日國民政府公布施行。

(二)民國五十四年五月二十五日、五十九年九月三日、六十五年十一月二日總統令修正公布。

三、屠宰衛生檢查規則

(一)民國六十五年七月二十七日行政院衛生署訂定發布，全文二十七條。

(二)民國十六年訂定「屠宰場規則」，十七年八月十五日公布其施行細則。三十五年、三十七年修正該規則。

四、其他

(一)「飲食用器具取締規則」、「清涼飲料水營業者取締規則」、「飲食物及其用品取締條例」、「牛乳營業取締規則」等，衛生部於民國十七年公布。

(二)「飲食品製造場所衛生管理規則」、「飲食物防腐劑取締規則」等，衛生部於民國十八年公布。

(三)內政部於民國五十六年公布「食品添加物規格標準」。「食品衛生管理暫行辦法」、「嬰兒食品暫行標準」、「飲食食品器具用洗潔劑衛生標準」等，於民國六十一年公布。「使用中藥材或營養添加劑製成之食品（飲料）管理要點」、「乳業管理規則」、「食物中毒案件處理要點」、「蔬菜殘留農藥容許量暫行標準」、「食品工廠建築及設備之設置標準」等，於民國六十二年公布。「食品衛生標準」、「食品添加物使用範圍及用量標準」、「食品器具容器包裝衛生標準」、「冷凍食品類衛生標準」等，於民國六十五年公布。「一般食品類及生物食品衛生標準」、「糧食類（米、花生、高粱）黃麴毒素限量暫行標準」等，於民國六十六年公告。

第六章 防疫

第一節 抗戰勝利前

一、抗戰前之防疫措施

民國元年，內務部衛生司設防疫科，辦理檢疫（初由海關兼辦）工作。二年，京師警察廳設衛生處，內設防疫科。四年，中華醫學會成立，後又成立中國防癆協會、中國微生物學會。六年，綏遠、山西各地發生鼠疫，政府於疫癘平息後，為加強疫症預防籌設中央防疫處，至八年三月成立於北京天壇，此乃中央有防疫行政主管機關之始。十年元月長春、二月桑園之鼠疫皆由該處派員防治。十五年，收回廣州海關檢疫權，並成立黃埔、南石頭二檢疫所。十七年，晉西發生鼠疫；二十年復發，延及晉、陝毗連各處，疫區至八縣之廣，內政部派員至疫區實地辦理防治工作。十九年上海時有天花及霍亂流行，病死者甚多，衛生部會同上海衛生機構及國際聯盟衛生組織代表組織委員會防治，收效很大。同年，衛生部公布「中央防疫處組織條例」，並收回海港檢疫自辦，於上海設海港檢疫總管理處。六月二十八日，衛生部公布「海港檢疫章程」。二十年夏，江淮河漢同時泛濫，災區西起武漢東迄蘇北，救濟水災委員會衛生防疫組、國際聯盟及洛克菲勒基金社均派員辦理災區傳染病防治、醫療工作。二十一年四月十六日國民政府公布「中央衛生試驗所組織條例」，成立中央衛生試驗所，隸屬內政部衛生署。九月，於全國經濟委員會下設中央衛生設施實驗處，二十二年十一月改為衛生實驗處，西北防疫處亦於同年五月三十一日設立。二十三年，住血蟲病分布於全國各省，山東、河北、山西、河南、陝西、江蘇、安徽各省流行黑熱病，衛生實驗處特設防治工作隊與淮陰黑熱病研究所，從事醫療及實驗防治工作。十月，第九屆遠東熱帶病會

議在南京舉行，有十五國參加。二十五年，衛生署提出完成我國公共衛生行政設施計畫，其中規定對傳染病之預防隔離設施、衛生工程以及治療防疫保健救濟事業，應統籌計畫，積極舉辦。

二、抗戰期間之防疫措施

抗戰時期，衛生署爲應戰時需要，設有防疫處、中央衛生實驗院、中央防疫處、戰時防疫聯合辦事處、西北防疫處、西北實驗院及漢宜渝檢疫所，國際聯盟並協助成立華中、華南、華北三區防疫團。民國二十七年六月，衛生署成立醫療防疫總隊部於長沙，並設醫防隊二十五隊、防疫醫院十所，在難民聚集地區及公路沿線，積極防治疫病。二十九年四月，行政院衛生署設防疫處。三十四年，衛生實驗處與公共衛生人員訓練所合併改組爲中央衛生實驗院。

第二節 抗戰勝利後

一、防疫行政

抗戰勝利後，民國三十六年五月衛生部設防疫司，中央衛生實驗院設西北、東北、北平三分院，醫療防疫總隊，黑熱病防治處及南京、北平二結核病防治院，天津、塘沽、秦皇島、汕頭、廈門、海口、福州、青島等海港檢疫所，二十六省設衛生處。六十年三月十七日，行政院衛生署成立，設有防疫處及臺北、基隆、高雄、花蓮、布袋、安平、馬公等檢疫所。至於地方機關，省市衛生處局第一科設防疫股，各縣市衛生局設有第一課負責防疫工作。

二、臺灣地區傳染病之防治

（一）霍亂之防治：民國三十五年，臺灣省發生霍亂，患者三萬八千零九十人，死亡二千二百一十人。五十一年七月間，有副霍亂疫癘由國外傳入，患者三百八十三人，死亡二十四人，經動員衛生醫療人力、物力迅即撲滅。



嗣以辦理全民霍亂預防注射、改善環境衛生、嚴格實施國際檢疫，後僅發現由疫區來臺船隻中十八例帶菌者，即予迅速處理，未再有病例發生。

(二) 瘧疾、日本腦炎及恙蟲病之防治：

1. 瘧疾之防治：臺灣地區之撲瘧計畫，係分四階段進行，民國三十五年至四十年為準備期，四十一年至四十六年為攻擊期（亦稱防治期），四十七年至五十三年為肅清期（亦稱監視期），五十四年開始為撲滅成果保全期（簡稱保全期）。歷年來雖有為數不少之移入病例，然未曾引發傳染。五十四年，經世界衛生組織鑑定宣布臺灣為瘧疾根除地區，成為世界上撲瘧成功之範例。

2. 日本腦炎之防治，臺灣地區日本腦炎防治重點為疫情調查、血清檢查、病媒管制及預防接種。五十六年，臺灣血清製造所開始生產日本腦炎疫苗，為臺北、桃園、新竹、苗栗四縣三至五歲兒童預防注射。五十七年起，全省二至四歲兒童預防注射。五十九年起，實施預防日本腦炎五年計畫，定二歲兒童為注射對象，第五年增辦三歲兒童追加免疫一劑。臺北市更於國民小學一年級再追加一次。六十四年起，實施第二期五年計畫，逐漸將注射年齡提早到一歲三個月之兒童。

3. 恙蟲病之防治：臺灣省傳染恙蟲病以澎湖為主要地區，蘭嶼亦有發生，民國四十四年十二月十五日臺灣省政府公布恙蟲病為應報告傳染病。

(三) 鼠疫及狂犬病之防治：

1. 鼠疫之防治：中央政府遷臺以前，福建省金門縣常為週期性流行之鼠疫所困擾。臺灣地區曾於民國三十四、三十六年發生鼠疫患者十餘人。四十一年成立金門聯合鼠疫防治處，派專家章德齡負責主持該處，作有計畫之徹底防治，鼠疫早已絕跡。

2. 狂犬病之防治：狂犬病自民國三十七年在臺灣省開始發生，四十年創最高紀錄，四十一年九月十九日公布狂犬病為法定傳染病。經加強防治工作、撲滅野犬、畜犬普遍實施注射狂犬病疫苗，四十八年起即未

再發生。五十五年八月三十日公布「臺灣省狂犬病防治辦法」，以加強防治。

（四）結核病及癩病之防治：

1. 結核病之防治：行政院衛生署於民國六十三年三月將開放性結核病及結核性腦膜炎列為報告傳染病，並自六十八年訂定「加強結核病防治五年計畫」，付諸實施。至七十二年，已排除於十大死因之外，死亡率由民國由六十五年的每十萬人口占十九點三二降為十人以下，開放性結核病人盛行率由千分之三降為千分之一。

2. 癩病之防治：民國三十四年十二月二十日成立臺灣省立樂生療養院，負責收容全省癩病患者，予以隔離治療。四十三年，臺灣省政府陸續於各地設立門診所，對非開放性患者給予居家治療；財團法人臺灣癩瘋救濟基金會同年成立，協助防治工作。臺北縣八里私立樂山療養院亦收治癩病患者。四十八年十月，臺灣省癩病防治委員會釐訂「癩病防治工作十年計畫」。五十一年三月十七日，臺灣省政府公布「臺灣省癩病（瘰癧）防治規則」。六十五年八月二十日，臺灣省政府公布「臺灣省加強癩病防治十年計畫」。根據抽樣調查，顯示臺灣省癩病患者因獲得適當醫治，已有減少趨勢。迄民國六十年癩病患者人數尚不及一萬人（包括潛伏期不自覺患者）。

（五）白喉、百日咳、破傷風及天花之防治：

1. 白喉、百日咳及破傷風之防治：民國四十二年臺灣血清疫苗研究製造所開始製造白喉、百日咳、破傷風三種混合疫苗。四十四年初，臺灣省對出生後六至二十四個月之嬰兒普遍實施預防接種；二月二十八日臺灣省政府公布百日咳及破傷風為應報告傳染病。四十八年起，對出生滿二、四、六個月之嬰兒普遍實施疫苗接種三劑，一歲半幼兒及國小一年級學童各再實施追加免疫一劑。

2. 天花之防治：臺灣省光復初期曾發生天花嚴重流行，經衛生醫療單位積極辦理防疫措施及普遍種痘工作後，於民國四十四年完全撲滅。六十八年，天花在地球上完全消失，並經世界衛生組織宣布於同年十二

月九日天花一症從國際檢疫傳染病中刪除，我國亦於六十九年停止種痘工作，並於七十年一月十九日在「傳染病防治條例」中將此病廢止管制。

(六)烏腳病之防治：烏腳病乃發生於臺灣省嘉南沿海區域之一種地方性疾病，主要原因為該地區飲用水來自深井，含砷量高。民國四十年，政府及民間展開防治工作，免費治療及輔導就業。六十一年四月成立臺灣省烏腳病防治小組，六十七年四月十一日成立烏腳病防治中心，專責烏腳病患者之診療、手術、復健及職能治療工作，並在該區裝設自來水系統，廢棄深井。

(七)其他傳染病之防治及相關業務：

1. 傷寒、副傷寒、細菌性及阿米巴性痢疾，因環境衛生、飲食衛生逐年改善，自民國三十九年起即趨下降。

2. 臺灣地區登革熱曾於民國三十一年至三十四年發生大流行，七十年七、八月又在屏東琉球鄉流行，十月撲滅。

3. 民國四十二年九月臺灣省衛生處成立性病防治中心，展開臺灣地區性病檢查治療工作。六十四年起由臺灣省婦幼衛生研究所辦理。

4. 為防止小兒麻痺症，民國四十七年開始沙克疫苗接種，五十四年改用口服沙賓疫苗。

5. 砂眼防治始於民國四十一年，由學童擴及民眾、軍人。

6. 民國七十年元月籌組肝炎防治委員會，八月實施「B型肝炎防治計畫」，展開肝炎防治工作。

第三節 防疫法規

一、傳染病防治條例

（一）民國三十三年十二月六日國民政府公布，全文三十五條。

（二）民國三十七年十二月二十八日總統令修正公布第三十一條及第三十二條。

二、國際港埠檢疫規則

民國十九年六月二十八日衛生部公布。

三、其他

民國二十七年三月十五日行政院公布「各省防疫委員會組織條例」（六十二年七月十日修正）。三十一年六月十五日公布「衛生署發給疫區防疫工作人員獎勵暫行辦法」。三十三年五月十三日公布「種痘條例」（三十七年十二月二十八日修正）。十二月五日行政院暨考試院公布「防疫人員染疫死亡時特給補助金辦法」。三十四年五月十日，國民政府公布「衛生部醫療防治總隊組織條例」（三十七年三月二十六日修正）。六十四年，行政院衛生署發布「國際港埠霍亂檢疫工作注意要點」。

第七章 保健

第一節 婦幼衛生

我國舉辦婦幼衛生事務，以民國十年北平市設立孕婦檢查所爲肇始，該所後併入北平第一區衛生事務所。十九年，北平市成立保嬰事務所，其後南京、上海兩市及江蘇、浙江、安徽、江西、陝西、甘肅、山東等七省，相繼辦理婦幼衛生工作。對日抗戰前各基層衛生機關及大部分衛生院均有助產士之設置。三十七年三月二十六日，國民政府修正公布「衛生部中央衛生實驗院組織條例」，院內設有婦嬰衛生組，掌理產前、產後衛生，婦嬰及兒童健康保護方法之設計與研究，各項婦嬰衛生機關之組設。至三十六年底止，全國各省市已成立產院者，計有福建、上海、南京、天津、貴陽、臺北等；成立婦嬰保健院所者，計有湖南、四川、廣東、甘肅、上海、北平、青島、廣州、瀋陽等省市。各縣衛生院任用助產士者計有江蘇等三十二省。四十一年臺灣省衛生處與世界衛生組織及聯合國兒童基金會簽訂合約，致力策畫臺灣省婦幼衛生工作；五月間臺灣省婦幼衛生委員會成立，負責推展臺灣地區婦幼衛生，四十八年改制爲臺灣省婦幼衛生研究所。五十五年，臺灣省開始辦理助產士下鄉執業計畫，在偏遠地區設立助產站，提高合格助產士安全接生之比率。

臺灣省婦幼衛生研究所完成之工作計畫，計有臺灣省獎勵助產士下鄉執業計畫、改進臺灣省婦幼衛生第一期至第三期五年計畫、改善臺灣省婦幼營養計畫、臺灣省學齡前兒童健康管理計畫等，使婦幼、婦女懷孕開始到學齡前期間有一貫性健康管理。其第一至第三期改進婦幼衛生五年計畫之實施，已普遍提高婦幼衛生工作之量與質。行政院衛生署於民國六十年成立，婦幼衛生由保健處主管，對全國婦幼衛生業務負有策畫、督導及評價之

責。成立以來，辦理之業務計有臺灣地區零至六歲兒童體位常模之建立、嬰幼兒每日飲食建議表之訂定、臺灣地區零至六歲兒童生長發展常模之建立、嬰幼兒健康檢查要點之訂定、先天性缺陷登記追蹤計畫等。

婦幼衛生為國民健康之基礎，經數十年之努力，婦幼健康大有改善，合格人員接生率至民國七十年已提高為百分之九十九點三，孕產婦死亡率已降低至每十萬活產兒只有十九人死亡，嬰兒死亡率亦降至千分之九，顯見成效。

第二節 家庭計畫

民國初年，我國出生率高，死亡率亦高，尚無人口壓力問題。政府遷臺以後，積極從事經濟發展，國民所得提高，環境改善，死亡率快速下降，出生率則仍維持高比率，致臺灣地區人口快速成長，造成對經濟發展成果相對抵消，政府始致力推展家庭計畫工作。民國三十八年至四十七年為推展家庭計畫萌芽階段，在此期間首先於三十八年由農業復興委員會發行安全避孕小冊，但輿論反應不佳。該會又於四十一年推行首次臺灣地區婦女生育率研究，指出人口問題之重要性。四十三年，民間團體中國家庭計畫協會成立，受農業復興委員會支援，在軍眷村及鄉村地區作小規模推動工作。

民國四十八年，臺灣省政府衛生處開始在南投縣部分鄉鎮推行「孕前衛生」，實為家庭計畫工作之先驅，其後擴大至全省一百二十鄉鎮。五十年，臺灣省政府衛生處與美國密西根大學人口研究中心、紐約人口局及農業復興委員會合作籌設臺灣人口研究中心，同時引進子宮內避孕器「樂普」；五十一年辦理「樂普推廣實驗計畫」，並將家庭計畫納入村里衛生改善計畫中，紅十字會人員開始參與家庭計畫工作，故自四十八年至五十二年可謂家庭計畫之試辦實驗階段。

民國五十三年，臺灣省政府衛生處成立家庭衛生委員會、民間團體成立中華民國婦幼衛生協會、內政部成立

人口政策委員會。五十五年臺灣省政府衛生處家庭衛生委員會更名為臺灣省家庭計畫推行委員會，又設人口研究中心。五十六年口服避孕藥納入推廣計畫。五十八年設立中華民國家庭計畫國際訓練中心，故自民國五十三年至五十六年可謂家庭計畫全面推行初期。

民國五十七年，行政院公布「臺灣地區家庭計畫實施辦法」，推行多年之家庭計畫始有法令依據，同時臺北市成立家庭計畫推廣中心。五十八年，公布「中華民國人口政策綱領」，內政部正式成立人口政策委員會，發布「臺灣地區家庭計畫實施辦法臺灣省施行細則」，臺灣省人口研究中心併入臺灣省家庭計畫推行委員會。六十年行政院衛生署訂定「推行家庭計畫五年計畫」。六十二年將家庭計畫列入國民中學健康教育課程內。

民國六十四年，臺灣省家庭計畫推行委員會改組，成立臺灣省家庭計畫研究所，將子宮環納入推廣計畫、家庭計畫列入高中高職女生軍訓護理課程。六十五年，配合經建六年計畫，「加強推行臺灣地區家庭計畫第一期三年計畫」開始實施。六十六年，全面推動工廠人口與家庭計畫巡迴教育工作。六十七年，省市立醫院開始免費提供結紮服務。六十八年，開始實施第二期三年計畫。七十年，家庭計畫工作人員納入正式編制，推行家庭計畫列入經濟建設十年計畫，為人力發展部門計畫重要項目之一。高雄市成立家庭計畫推廣中心。民國六十四年至七十年，可謂家庭計畫加強推行全盛期。臺灣地區人口粗出生率，至民國七十年已降低至千分之二十三，自然增加率亦降至千分之十八點一，淨繁殖率一點一五，使臺灣地區人口快速增加之壓力迅趨緩和。

第三節 衛生教育與學校衛生

民國元年以後，基層及學校衛生教育已陸續發展。十一年，新學制中規定高級小學必須授予衛生課，列為國民教育正式課程。十五年，北平市立第一衛生區事務所試辦城市學校衛生實驗，並草創學校衛生委員會。三年後，教育部與衛生部共同組成學校衛生委員會，公布「學校衛生教育實施方案」。二十年，政府首在國立中央大學

開辦衛生教育科，修業四年，授予教育學士學位。江蘇省立醫學院亦設衛生教育科，為一年之訓練。三十七年，衛生部、社會部、教育部會同公布「各省市衛生教育委員會組織規程」、「省市衛生教育委員會工作大綱」、「縣市衛生教育委員會組織規程」及「縣市衛生教育委員會工作大綱」，臺灣省政府即依規定成立衛生教育委員會，至六十一年裁撤。

民國三十九年，臺灣省政府教育廳借調衛生處技正一人擔任衛生督學。四十三年，教育部核定師範學校課程中，增列「學校衛生與健康教育」一科；八月，臺灣省立師範大學設立體育衛生教育系，四十六年分設體育組及衛生教育組，四十八年設衛生教育系，六十九年成立衛生教育研究所。民國四十八年，臺灣省政府衛生處設立衛生教育科。五十一年，臺灣省各縣市衛生局置衛生教育指導員，各鄉鎮衛生所亦均指定一人主辦衛生教育工作。五十六年七月，臺北市政府衛生局成立衛生教育科，各區衛生所置技士一人，辦理衛生教育及訓練工作；市立醫療院所，均設置衛生教育室，指派專人推動衛生教育。高雄市於六十八年改制為直轄市後，亦比照臺北市辦理。民國六十年，行政院衛生署由保健處第二科（後改為第三科）主辦衛生教育之策畫督導與評價，衛生教育體系於焉建立。

第四節 護理助產

我國護理事業始自來華外籍護士，清光緒九年（一八八三），傳教師馬女士來華傳教，為具有護士資格之第一人。宣統元年（一九〇九），信寶珠女士與外籍護士八人籌備成立中華護士會，民國三年在上海召開首次會員大會，二十一年改為中華護士學會，三十一年於四川更名為中國護士學會，五十九年更名為中華民國護士學會，六十年更名為中華民國護理學會，對我國護理教育及護理業務發展，影響至大。

民國四年，中華護士會舉辦護校畢業生會考。二十六年全國性護生畢業會考改由教育部接辦，抗戰時中斷。

政府遷臺後，考試院辦理護士、助產士檢覈，審查證件後發給考試及格證書，後改為檢覈面試。五十一年增列護理師檢覆面試，以專科以上畢業生取得護理師檢覈資格。自民國三十九年至七十年，經考試及格而向中央衛生主管機關領有護理師證書者計六千九百三十九人、護士二萬四千六百七十五人、助產士二萬零四百三十九人。

民國三年，核准註冊之護士學校，有福州馬高愛醫院、上海仁濟醫院、蘇州福音醫院、福州龍山婦幼醫院等附設護校，畢業人數不多。九年，北京大學設立護理學系，訓練護理教師與行政人才，後因戰事爆發停辦，三十二年於成都復校。民國二十一年政府在南京首創第一所國立中央護士學校。二十六年至三十四年抗戰期間，辦理軍護教育。二十七年由內政部衛生署主辦，會同紅十字會救護總隊、軍醫署、農村復興委員會辦理為期二個月之護理訓練，招收中學生擔任護理佐理人員。三十六年設立大學部護理科，同時臺灣地區設立第一所護理職業學校，分設護理及助產班，修業三年。三十七年改為四年制，護理助產合訓。四十三年創立臺灣省立護理專科學校，為高中畢業後之三年護理教育。五十二年，設立初中畢業後之五年制護理助產專科學校。五十三年又創二年制專科學校，提供職業學校畢業生繼續進修之機會。六十八年設立護理研究所，培育護理教育、研究及領導人才。至七十年代，臺灣地區共有護理研究所一所、護理學系六所、三年制專科學校一所、五年制專科學校七所、高級護理助產職業學校十一所、高級護理職業學校四所。

至於護理助產行政組織，民國三十八年內政部衛生司即設護理助產科；六十年行政院衛生署成立，醫政處設護理助產科（後改隸保健處）。臺灣省政府衛生處於民國四十二年設護理助產科。各縣市衛生局，自五十年至五十四年先後設置第五課即護理助產課。臺北市於五十六年改制為直轄市，原設之第五課改為第五科。高雄市於六十八年改制為直轄市，衛生局原設第五課改為第四科，至六十九年改稱第五科。

在護理助產法規方面，「助產士法」於民國三十二年九月三十日制定公布，三十七年十二月二十八日修正。「助產士法施行細則」於民國三十四年七月二十一日訂定發布，四十七年十二月十五日修正。「護理人員管理規則」係民國二十五年一月十七日由衛生署訂定發布，民國五十三年十一月三日修正。

第五節 牙病及慢性病之防治

一、牙病防治

我國高等牙科醫師之培養，始於民國三年華西協和大學醫學院增設牙科，同年美國教會亦在北京同仁醫院開設同仁醫院牙科專修學校，培養牙科醫師。六年，英美教會將成都華西協和大學醫學院牙科改制為牙醫學院，學制七年，畢業後授予牙醫博士學位。同年中華全國齒科醫學會在上海成立，為牙醫專業職業協會組織之始。八年中國保牙會成立。二十五年黃仁德對上海市高橋區小學實行牙齒檢查。二十八年司徒博在上海組設中國牙科醫學會。三十一年周大成對淪陷區農村學童齲齒之盛行率及常用食物進行調查。三十五年張滌生調查貴州的氟區居民斑點牙區情況。四十二年臺灣大學醫學院牙醫學系成立，四十四年招收第一屆學生十五名。五十一年該系與臺北市東門國小進行合作計畫，負責東門國小學童口腔衛生檢查與初級治療工作。五十六年正式實施牙醫師國家考試。五十九年世界衛生組織（WHO）派卡努生博士（Dr. Knutson）來臺，指導口腔衛生調查工作，由臺灣大學與臺北市政府衛生局合作舉辦臺北市口腔狀態調查。六十一年，臺灣大學與臺灣省政府在高雄與中興新村作飲水加氟齲齒防治。

二、慢性病防治

臺灣地區由於衛生醫療日趨進步，生活環境與健康狀況亦逐漸改善，居民平均壽命不斷延長，中老年人口持續增加。據統計，民國四十年男性平均壽命為五十三點一〇，女性為五十七點三二；至七十年，男性平均壽命為六十九點七四，女性為七十四點六四。造成居民之主要死亡原因亦有極大轉變，民國四十一年，主要死亡原因為急性傳染病、肺炎、結核病等；而至七十年時，主要死亡原因轉為惡性腫瘤、腦血管疾病、意外災害及心臟疾病等慢性疾病。早期之慢性病防治工作重點為結核病，民國三十六年時每十萬人中有二百九十四點四四人患有結核

病，經普遍接種卡介苗、X光檢查及驗疾發現病例，並對已發生結核病患給與免費藥物治療，至七十年已降至每十萬人口中有十三人。

民國六十年彰化基督教醫院、六十四年花蓮門諾醫院及六十五年臺北馬偕醫院，分別於醫院內之社區健康部門增加居家護理業務項目，提供該院出院病人居家後續性醫療照護服務，此為我國最早具有明定個案管理流程之居家護理服務。

第八章 環境衛生

第一節 政府遷臺前

環境衛生工作早期歸屬警察機關，且與防疫工作極為密切。民國十四年，由美國洛克菲勒基金社之資助，並與京師警察廳商定在北京內石一區創立第一衛生事務所，將環境衛生列為重要工作之一。十七年五月三十日，內政部公布「污物掃除條例」及「污物掃除條例施行細則」、「管理飲水井規則」、「清涼飲料水營業者取締規則」等，政府已開始重視環境衛生工作。十七年內政部設衛生司後，環境衛生亦為其職掌業務。三十六年「衛生部組織法」公布，環境衛生之督導列為防疫司職掌。民國三十四年臺灣光復後，各縣市清潔及一般環境衛生工作係由警察機關主辦，各項衛生工程則由各縣市工務局辦理，衛生機構僅處於協助地位。

第二節 政府遷臺後

一、環境衛生之行政管理

政府遷臺後，積極改善環境衛生工作。民國三十九年，臺灣省政府衛生處督促各縣市政府成立環境衛生委員會。十一年，內政部衛生司訂定「推行環境衛生運動實施辦法」，由各縣市分期辦理。臺灣省政府工作分配情形如下：（一）警務處：主辦垃圾水肥及污物之處理事項。（二）衛生處：主辦有關衛生特種營業之管理事項。（三）教育廳：主管學校衛生教育及學生協助環境衛生事項。（四）民政廳：推行民眾協助環境衛生工作及國民月會衛生宣傳事項。

(五)交通處：公路沿線公廁之增建事項。(六)建設廳：給水、下水道衛生工程設施事項。(七)新聞處：衛生工作宣傳事項。

民國四十二年起，內政部增列地方環境衛生經費，並改善垃圾、糞便等處理技術及訓練環境衛生主辦人員等，以改進地方環境衛生工作。四十四年，臺灣省成立環境衛生實驗所，負責辦理示範、實驗、研究等工作；二月，又成立臺灣省環境衛生指導委員會。四十五年成立臺灣省改善環境衛生督導團，定期與不定期督導考核各縣市改善環境衛生之有關事項，促進各機關學校切實注意環境衛生。四十八年，中央衛生實驗院裁撤，部分業務及人員移併臺灣省環境衛生實驗所及建設廳四區水質實驗中心。五十年以後，另增經濟部工業局主管廢氣、廢水及公害防治，經濟部水資源委員會負責水污染防治。五十六年，臺北市改制為直轄市，由原警察局衛生大隊、水肥處理委員會及市衛生局環境衛生股合併成立臺北市環境清潔處，從事垃圾、水肥清理及公害防治。六十年三月十七日，行政院衛生署成立，內有環境衛生處，其職掌為：(一)有關公共衛生設施、公共場所及食品加工廠之衛生指導及監督事項。(二)有關垃圾、水肥等污物處理之指導及監督，環境衛生、殺蟲劑之管理事項。(三)有關空氣污染、水污染及噪音等公害之研究、指導及監督事項。又為配合「水污染防治法」之公布實施，經濟部水資源統一規畫委員會增設水污染防治科，掌理水污染防治事項。六十三年，臺灣省政府建設廳成立水污染防治所。六十八年，高雄市成立環境保護處。

二、環境衛生之改善

民國十四年，北京內石一區創立第一衛生事務所，辦理環境衛生、飲水消毒、衛生教育等工作，為我國公共衛生事業之發軔。二十年成立內政部衛生署，環境衛生即其職掌之一。三十六年成立衛生部，有關環境衛生督導事項、給水及下水道有關衛生部分之設計及管理事項，由部內防疫司掌理，各省市衛生處局亦將其列入職掌。四十年十二月，總統蔣中正指示：應加強衛生行政，改善環境衛生。經有關單位成立檢查小組，對臺北、基隆兩市之環境衛生，予以檢查考核。四十三年，蔣總統又指示：加強推進臺灣省環境衛生工作。四十四年二月，臺灣省

政府成立環境衛生指導委員會。翌年成立臺灣省改善環境衛生督導團，督導考核各縣市改善環境衛生之有關事項。臺灣省政府並訂頒「臺灣省推行改善環境衛生考核競賽獎懲施行細則」。六十三年十月，「廢棄物清理法」及其施行細則制定公布。十二月倡導清除髒亂，剷除破壞環境衛生之不良習慣，同時積極推展下列措施：

（一）興建簡易自來水：臺灣省政府衛生處自民國六十四年至六十八年，依據所訂「改進環境衛生第二期五年計畫」，興建簡易自來水一百二十六處，受益人口十六萬四千四百四十人。至六十八年底，八百零七村里處簡易自來水工程完成後，移歸自來水事業單位管理；尙有三百二十一村里處部分，由臺灣省政府衛生處分期集中訓練或實施巡迴督導操作。

（二）飲用水之管理與水質之檢驗：1. 修改自來水水質標準及檢驗方法：修正水質標準，降低水中大腸菌類最大容許量，增列總三鹵甲烷及清潔劑等。2. 自來水水質檢驗：檢驗項目著重微生物、殘留農藥重金屬、放射性與其他有機物等雜質。3. 飲用井水水質檢驗及改善：由各縣市衛生局負責辦理經常性之查驗及指導消毒。4. 自來水氟化防齲示範：中興新村自來水加氟示範。

（三）水肥與垃圾之處理：民國六十年至七十年間興建屏東市、鳳山市二級水肥處理廠各一座，基隆市、臺中市一級及二級水肥處理廠各一座。自民國五十七年度全面廢除公共垃圾箱而改用住戶自行購置密蓋式家戶垃圾桶，並採定時定點收集方式。興建新竹縣竹北鄉新埔鎮合用一〇噸／日，新豐、湖口鄉合用三〇噸／日，宜蘭蘇澳鎮二〇噸／日之機械化分批填料式焚化爐三座，以及臺北縣新店、永和合用二二五噸／日之全機械連續式焚化爐一座。

（四）空氣污染防治：民國五十八年，基隆市、臺中市、高雄市及臺北縣畫定空氣污染管制區；至六十四年臺北市、宜蘭及桃園、新竹、苗栗、臺中、彰化、嘉義、臺南、高雄、花蓮等十一市縣畫定管制區，依據同年總統公布「空氣污染防治法」執行空氣污染防治工作。同年總統公布「中華民國臺灣地區環境空氣品質標準」。六十九年五月十七日，行政院核定「汽車廢氣排放最高容許量」，並自七十年施行。

(五)病媒之管制：1.家鼠防除：民國五十九年起全省實施「鼠害防治六年計畫」。六十九年行政院農業發展委員會召集省、市及有關單位成立臺灣區滅鼠工作小組，訂定全盤滅鼠計畫實施要點及工作預定進度，每年統一訂定滅鼠週，全面實施撲殺。2.撲滅蟑螂：自民國六十一年，由臺灣省實施撲滅蟑螂示範工作，以改善環境衛生。3.蒼蠅防除：六十九年起，辦理蒼蠅防除計畫，實施重點噴藥工作。

(六)環境衛生人員之訓練：至民國七十年底止，由臺灣省環境衛生實驗所舉辦之環境衛生人員訓練班，包括環境衛生稽查員班、水質檢驗員班、清潔隊幹部班、空氣污染防治人員班、環境衛生工程員班、村里幹事環境衛生訓練班、簡易自來水管理人員班、醫用放射性安全防護訓練班、鍋爐管理人員班、水肥處理管理人員班、水質檢驗員複訓班、環境衛生稽查員複訓班、環境衛生工程員複訓班等，受訓人數一千餘人。

第三節 環境衛生法規

(一)空氣污染防治法：「空氣污染防治法」未公布以前，各級政府曾頒訂行政命令採取管制措施，如民國四十四年「臺北市生煤使用管制辦法」，四十八年「高雄市生煤使用管制辦法」，五十六年「臺灣省環境衛生管理規則」第四章空氣衛生，五十七年「臺中市空氣污染管制執行辦法」、「基隆市煤煙管制辦法」，五十八年「臺北市空氣污染管制執行辦法」等。六十四年五月二十三日，「空氣污染防治法」公布施行，其施行細則於六十五年十月二十日公布。「臺灣地區空氣污染物排放標準」則於民國六十二年七月一日公布，「中華民國臺灣地區環境空氣品質標準」於六十四年十月一日刊登公報。

(二)水污染防治法：該法於民國六十三年七月十一日公布施行，主管機關為經濟部，目的在確保水資源之清潔，以維護生態環境，增進國民健康。其施行細則於六十四年五月二十九日核定公布。

(三)飲用水管理條例：民國十七年公布，六十一年十一月十日修正，主要內容為無自來水供應地區之水井衛生

管理。「飲用水管理條例臺北市施行細則」於六十四年十月二十日公布，「飲用水管理條例臺灣省施行細則」於六十五年一月十三日發布。「臺灣省自來水水質標準」於民國六十一年十二月一日公告。六十五年十月十六日修改，二十一日公告「基隆河工廠礦場廢污放流水標準」；十一月十八日修正為「臺灣省工廠礦場放流水標準」。

（四）廢棄物清理法：民國六十三年七月二十六日公布施行，六十九年四月九日修正。目的在有效清潔處理一般垃圾與水肥及事業廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康。「廢棄物清理法臺北市施行細則」於民國六十四年二月二十六日公布，「廢棄物清理法臺灣省施行細則」於五月二十一日公布。

第九章 中醫藥研究發展

第一節 政府遷臺前

中國醫藥起源甚早，周代已納入王官，東漢張機著「傷寒雜病論」，為我國醫藥臨床學樹立楷模，開後世藥物治療之先河。

民國十一年三月九日，北京政府公布「管理醫士暫行規則」，經地方警察機關考試及格，取得中醫士執照。十七年，各地方政府漸次施行中醫考試登記，以經中醫學校畢業為登記資格。十八年四月教育部公告，所有中醫學校改稱傳習所，不列入學制體系。衛生部又規定將中醫院改為醫室，同時禁止中醫參用西藥，惟十二月二十四日國民政府公布撤銷。二十年三月十七日在南京成立中央國醫館，陳立夫任理事長，焦易堂為館長；行政院並定是日為國醫節。同年，國際聯盟又設立中國醫藥研究委員會。二十二年法人德拉斐成立鍼灸學會。二十四年國際鍼灸學會成立。二十五年一月二十二日，國民政府公布施行「中醫條例」。七月三十日公布「施行中醫審查規則」，二十六年五月十日修正。二十八年，國民參政會通過「發揚中醫案」。三十一年在重慶建立中醫院。同年立法院通過「醫師法」，增列中醫條文。三十二年九月二十二日，國民政府公布「醫師法」，同時廢止「醫師暫行條例」、「西醫條例」及「中醫條例」。三十三年考試院開始辦理中醫師檢覈，六月十九日中醫師檢覈委員會首次開會，至三十七年二月共有中醫師二萬一千二百一十三人檢覈及格。三十四年五月，考試院公布「中醫師檢覈面試辦法」，規定以筆試、口試或實施考試方式行之，惟在政府遷臺前，並未正式辦理中醫師檢覈面試。三十五年五月，各省考銓處相繼成立；此後中醫師之檢覈業務，除首都地區仍由考選委員會辦理外，其他省區則由各

地考銓處辦理。十一月一日，首次辦理中醫特考，報名三千零九十一人，錄取三百六十二人。三十六年五月衛生部成立，設中醫委員會，掌理中醫事項，置委員八人至十四人，專員二人至四人，編審二人至四人，衛生部並就具有中醫學識者聘任之。

第二節 政府遷臺後

民國三十九年十月，臺灣省政府衛生處公布「臺灣省醫事人員甄訓考核辦法」。同年，考試院亦恢復舉辦中醫師特種考試。四十五年，立法院通過設置中醫學院及中醫藥研究機構案。四十七年十月，私立中國醫藥學院成立，並開始招生。五十二年十月二十二日，教育部成立國立中國醫藥研究所。五十四年，考選部核定私立中國醫藥學院醫科之畢業生，得依「醫師法」應醫師檢覈考試。五十五年，私立中國醫藥學院增設中醫學系，以培育中國醫藥人才。五十六年六月二日，總統令修正「醫師法」，六十四年九月十一日施行，新醫師法明定醫師及中醫師檢覈應具備之資格。

民國六十年七月二十日，「行政院衛生署中醫藥委員會組織規程」發布施行，其任務為：（一）策畫改進發展中醫、中藥事項。（二）國內外中醫、中藥團體及學者專家之聯繫事項。（三）中醫、中藥典籍之研究及編修事項等。委員會置主任委員一人、委員八人至十四人，就具有中醫、中藥學識者聘用之，並設中醫、中藥、鍼灸三組。六十一年，立法院通過修正「大學法」，增列中醫藥學系。同年一月十八日，行政院衛生署訂定發布「行政院衛生署中華藥典編修委員會組織規程」。六十二年行政院衛生署協調考選部，同意不必經由考試准予七千六百六十八家各類中藥商，具有中藥販賣業者資格。同年行政院衛生署頒訂「藥商整頓方案」，規定藥商管理法施行前之各類中藥商，應於六個月內持原執照向當地衛生局（院）申請換領中藥販賣業者許可執照，換領執照者可繼續營業至本人死亡為止，不得繼承。六十二年十一月，考試院同意中國醫藥學院中醫學系畢業生，於中醫師考試及格後，

准予參加西醫師檢覈面試。六十四年九月九日，行政院衛生署發布「國術損傷接骨技術員管理辦法」，規定凡領有縣（市）衛生院（局）接骨執照或民國五十六年六月二日前取得臺灣省國術會員證經查證屬實者，應於辦法公布三個月內申請領取國術損傷接骨技術員登記證。六十五年，行政院衛生署設立針灸研究發展小組。六十八年，行政院衛生署訂定「處理民間中藥驗方實施辦法」及「民間驗方處理要點大綱」，並成立民間驗方審查委員會。六十九年，中國醫藥學院成立中西醫院，供該校畢業生實習及臨床研究。七十年，行政院衛生署著手進行「中醫師典」與「中華民國中藥典範」之編輯工作。

第三節 中醫藥現代化

一、中醫現代化

(一) 人才培育：中國醫藥學院設有七年制中醫學系及學士後四年制中醫學系以培育現代中醫師人才。民國六十六年起，行政院衛生署與中國醫藥學院辦理中醫師現代醫學進修班。此外，考選部舉辦中醫師檢定考試與中醫師特種考試，以拔擢對國內中醫藥學術有研習之士。

(二) 中醫臨床研究：民國七十年起，行政院衛生署委託中國醫藥學院進行「中醫藥與針灸對肝炎之研究計畫」，為期五年，並辦理肝炎特別門診。

(三) 針灸現代化：自民國六十年開始推行針灸現代化工作，第一階段：自六十一年至六十四年為奠基期，係由行政院國家科學委員會設立針灸研究小組，偏重臨床研究；行政院衛生署自民國六十二年起委託中國醫藥學院進行「針刺止痛之實驗研究計畫」。第二階段：自六十五年至六十八年為發展期，由行政院衛生署設置針灸研究發展小組，推動發展工作，定期舉行中華民國針灸研討會，邀請國際人士參與以促進學術交流。第三階段：自六十九年起為成長期，由行政院國家科學委員會科技小組與行政院衛生署共同推動，以求針灸研究能有高度成長。

二、中藥科學化

(一)中藥藥材之研究：民國六十三年起，行政院衛生署與中國醫藥學院合作進行臺灣地區藥用植物分布調查、引種育苗、栽培等研究；七十年繼續實施，並分別由臺灣省農林試驗單位提供技術指導，於臺灣高山或平地進行試種。

(二)釐訂中藥材規格與標準：行政院衛生署委託醫學院進行中藥品質管制之研究、中藥炮製之研究、中藥材之鑑定研究、臨床常用中藥方劑之調查等計畫。

(三)中藥療效之研究：行政院衛生署委託臺北醫學院進行中藥對四氯化碳誘導肝炎療效之測定及中藥免疫調節作用之研究兩計畫。

(四)民間驗方之試驗：行政院衛生署訂定「民間中藥驗方實施要點」，並委託中國醫藥學院附設醫院及中華民國傳統醫學會及承辦中醫勞保醫院進行臨床療效之判定。

三、提升中醫藥學術

(一)中醫藥典籍之編纂：民國七十年起，行政院衛生署延聘海內外中醫藥學者專家二百人，分別著手編纂「中醫師典」、「中華民國中藥典範」。

(二)中醫藥學術交流：民國七十年，行政院衛生署補助中華民國中醫師公會全國聯合會辦理第一屆世界中國醫藥學術大會，邀請國內外學者專家共同探討中醫藥學術，以促進中醫藥學術交流。

第十章 國際衛生技術合作

民國以來，影響我國衛生技術之主要國際機構有：美國洛克菲勒基金社（Rockefeller Foundation）、國際聯盟（League of Nations）、世界衛生組織（World Health Organization）、聯合國兒童急救基金會（UNICEF）、美國醫藥助華會（ABMAC）、經濟合作總署中國分署（ICA, AID）、農村復興委員會（JCRR），以及美國夏威夷大學東西文化中心（E-WC）等。

民國十四年，美國洛克菲勒基金社贊助我國在北京創立第一衛生事務所，並選派優秀青年出國進修，帶動我國公共衛生發展。二十年，江淮河漢同時泛濫，該基金社調遣專家協助我國辦理傳染病防治及疾病醫療。聯合國兒童急救基金會於四十二年起對我國婦幼衛生工作所需之器材、營養品等補助甚多。美國醫藥助華會於民國二十六年成立，對我國提供醫療救助，並交換雙方優秀醫護人員，對提昇我國醫學及公共衛生教育，貢獻甚多。經濟合作總署中國分署亦提供我國優秀醫護人員出國進行，協助我國發展醫護人力。農村復興委員會對我國衛生所之改建、興建及家庭計畫工作協助甚多。國際聯盟與世界衛生組織對我國之衛生技術合作，影響尤為深遠。

民國九年國際聯盟成立，我國為創始會員國。十一年，國際聯盟派員來我國蒐集有關傳染病及預防措施資料，並提出國際聯盟願與我國進行海港檢疫合作事宜，惟當時國內戰亂不息，合作事宜未獲進行。十八年衛生部首度召開中外聯席防疫會議，請國際聯盟秘書處衛生股股長拉西曼講述各國防疫情形，供採擇施行。自十八年至二十八年，國際聯盟對我國技術合作方式，主要為遴派專家前來考察，提出改進建議供有關機關參考，其考察內容主要為：衛生及港口檢疫、公共衛生、醫學教育制度、港口醫藥救濟事務、瘧疾時發之原因、傳染病防治等，並協助衛生部成立中央衛生實驗處及南京中央醫院。二十二年以後，國際聯盟與我國在衛生方面之合作，偏於加

強衛生設施與衛生觀念之推廣。二十年、二十二年，長江、黃河水災；二十六年抗日戰爭發生，國際聯盟協助我國辦理傳染病防治及疾病醫療等工作，且籲請會員國提供疫苗、醫療資源，並撥款補助我國災後重建。

民國三十七年九月，世界衛生組織正式成立，我國為創始會員國；三十九年，因局勢及會費負擔過重，我國聲明退出，但其對我國援助計畫並未中斷。四十二年恢復與該組織之關係。世界衛生組織自成立以來，即不斷派遣專家協助我國防疫訓練、生化藥品製造以及衛生人員之進修，對我國臺灣地區之婦幼衛生、瘧疾防治、結核病防治、砂眼防治、性病防治、護理教育等，均作有計畫之協助。四十四年起更增加家庭計畫、環境衛生、心理衛生等協助計畫。我國對世界衛生組織及其他會員國亦有貢獻：截至民國六十年，核准有關防疫、防癆、衛生工程及其他公共衛生專家應世界衛生組織之聘，擔任顧問達二十餘人，各國來我國參觀、考察或接受公共衛生訓練者亦達千餘人。世界衛生組織西太平洋區亦曾在我國舉行下列重要衛生會議：民國四十年在臺北召開國際護理教育會議，四十五年在陽明山召開環境衛生會議，四十八年在臺北舉行第十屆西太平洋區域會議，五十一年在日月潭舉行世界衛生組織鄉村衛生服務討論會，五十六年在臺北舉行第二屆婦幼衛生會議及第十八屆西太平洋區域會議。

民國六十年，我國退出世界衛生組織，對國際衛生技術合作仍繼續努力：

（一）選派工作人員出國進修、考察：由行政院衛生署分別洽得國外有關衛生機構獎補金，或由政府資助選送優秀衛生人員出國考察、進修，以培植優秀衛生人員。

（二）儘量派員參加國際各有關專案會議，以加強我國在國際間活動與地位。

（三）邀請國際間有關之衛生學者專家前來訪問，並舉辦衛生研討會，或安排外籍衛生人員來華參觀、考察或受訓，以促進國際衛生技術合作。

（四）積極與外國建立醫療合作計畫：民國六十年以後有中沙醫療合作計畫、中斐醫療合作計畫、中日技術合作計畫、中美科技合作方案、中韓人口與家庭計畫人員交流計畫等，以加強國際衛生技術合作。

第十一篇 邊政

第一章 概述

第一節 邊政釋義

邊政係指邊疆地區之區域性治理而言。何謂邊疆，則須自地理與人文二者加以界定。（註一）

（一）地理邊疆：係以地理位置為標準，凡我領土沿邊疆域均是。興安、黑龍江、合江、松江、安東、遼寧、河北、山東、江蘇、浙江、福建、廣東、廣西、雲南、西康、新疆、臺灣等十七省及蒙古、西藏兩地方，均屬地理邊疆。其中包括陸疆與海疆，為國家陸防、海防之所在，故又稱為國防邊疆。惟習慣性未將海疆視為邊疆。

（二）人文邊疆：又可分為民族文化邊疆、政制邊疆。前者係以民族文化為標準，凡非漢族文化地區均屬之；後者係以現行省縣制度為標準，凡未歸入此政制者均是。蒙古盟（部）旗及西藏政教合一制度之「地方」，即屬此範圍。

依此則興安、黑龍江、合江、松江、遼北、吉林、嫩江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、青海、新疆、甘肅、西康、四川、雲南、貴州、廣西、廣東、湖南、福建、浙江、臺灣等二十四省及西藏、蒙古兩地方，均有大部分或局部邊疆民族居處其間者，均為人文邊疆範圍。

所謂邊政非僅消極應付邊疆地區所發生之事件，亦不限於邊務之處理，而應積極謀求安定邊疆社會，教育邊疆人民，從事建設開發，以造福邊疆，鞏固國防，為一項永恆之建設。

第二節 現代邊疆族系

我國係由多民族所構成，除少數自外國遷入者外，絕大多數是遠古時代出自同一祖源，其後向四方移徙，各為適應其環境，且經長久隔絕，形成體質與文化差異之許多民族。

我國民族之起源，雖不能確認源自四、五十萬年前之北京猿人，但一、二萬年前周口店山頂洞人，應是我國疆域內住民。至中石器時代，國境內文化分為兩大系統：即南方尼格羅種所代表之貨平式中石器文化，與北方蒙古種人所代表小型石瓣技術為主之中石器文化。北方系統逐漸演變為農業文化之華北新石器文化，形成中原文化主流，成為後來華夏族文化之初胚。華夏族係距今四千六、七百年前，黃帝軒轅氏合併眾多部落所形成，迄至堯、舜之五百年間，次第發明衣裳、宮室、杵臼、舟楫、棺槨、書契等，文明大進。後歷夏、商、周三代之治，兩千年間與三苗、九黎、鬼方、昆吾、嵎、萊、淮、島、微、盧、彭、濮、庸、蜀、羌、驩、荆、舒、吳、越等族相互融合。其間在東有漢藏語系與南島語系之分化，在西有漢藏語系本身再分化；亦即自新石器時代以後，華夏族與邊疆各族逐步分化，而中原之華夏族系亦不斷擴大，逐漸融合其周遭異族。至秦、漢兩代遂整合成強大之中原農業（華夏）民族，秦人、漢人之稱遠播四方。後因北方游牧民族南向之威脅，迫使華夏民族人口與文化南移，漸使南方各邊疆族羣同化；而北方游牧民族侵入華北後，亦被漢族文化所同化，歷經三國、魏、晉、南北朝，南下牧馬者逐漸改營農業，漢化更甚。及至隋、唐統一，南匈奴、羯、鮮卑、氐、羌各邊族已大部內向同化。唐末衰亂，歷經五代至宋，契丹、女真、蒙古各邊族相繼南下，但終多漢化融合。滿人入關統治二百六十八年亦多漢化。西南方面，則自漢武帝通西南夷，蜀諸葛亮定南中，至明清兩代之改土歸流，苗、夷各邊族亦逐漸融合。如此以漢族為中心，經四、五千年之融合，在內地成今日混合性「漢族」，民國七十一年，其人口占中國民族百分之九十三點三，各邊疆民族雖僅占百分之六點七，但因其特殊地理環境與歷史偶然事件之影響，演變為

部族名類繁多，民族系別極為複雜。

中國民族之分類一般依語言分類如次：

- (一) 漢藏語族——漢語系、揮(泰)語系、苗傜語系、藏緬語系。
- (二) 阿爾泰(金山)語族——蒙古語系、突厥語系、通古斯語系。
- (三) 南島語族——印尼語系——臺灣土著語羣、黎語羣、洞僚語羣。
- (四) 南亞語族——孟吉語系——崩伡龍語羣。
- (五) 印歐語族——伊蘭語系——塔吉克語羣。

依胡耐安教授「主地屬人」分類，我國現代邊疆族系如下：

(一) 東北疆——通古斯族系(十族)：滿洲、赫哲、奇里雅克、鄂倫春、奇勒爾、畢拉兒、索倫、錫伯、達斡爾，以及朝鮮(此族非通古斯族系)等。

(二) 北疆——蒙古族系(六種人)：喀爾喀(外蒙古)、察哈爾(內蒙古)、厄魯特(西蒙古)、布里雅特(北蒙古)，以及巴爾虎、烏梁海(此族另屬烏梁海族系)等。

(三) 西北疆——突回族系(十三族)：維吾爾、塔蘭奇、哈薩克、柯爾吉茲、烏孜別克、撒拉爾、塔塔爾、朶蘭、博洛爾、西喇古爾(裕固)、東干、羅布里克、塔吉克(此族另屬塔吉克族系)等。

(四) 西疆——藏族系(八種人)：藏(博)巴、康巴、洛巴、唐古特(保安)、果洛、嘉戎、估倥、羌人等。

(五) 西南疆——三族系六羣(三十一族)：

羅緬族系——
 羅麼羣：羅麼(彝)、麼些(納西)、窩泥、阿佻、栗栗、保黑(拉祜)、阿佻(獨龍)、怒子。

山頭羣：山頭(喀欽、景頗)、阿繫、喇倭、阿昌、馬喇。

僂僂羣：擺夷（傣）、民家（白）。

僂僂族系——仲僂羣：仲家（佈依）、僂人（壯）、沙人、儂人、黎人。

——洞水羣：洞（侗）家、水家、佯、伶、俚、僚（仡佬）、莫家。

孟吉族系——崩僂羣：崩龍、蒲人、佯僂、佯喇。

（六）南疆——苗僂族系（四族）：苗人、僂（瑤）人、畚民、蛋（蠻）民等。

（七）東南疆——臺灣土著羣（九族）：泰雅、賽夏、布農、曹、魯凱、排灣、卑南、阿美、雅美等。（註二）

第三節 邊疆政治制度

我國邊疆之傳統政治型態，可歸納為封建、神權及部落或部族三種類型。其主要制度則有：蒙古盟（部）旗、西藏政教合一、新疆伯克、西南土司等，簡述如次：

一、蒙古之盟（部）旗制

蒙古盟（部）旗制又稱札薩克制，係清廷仿照滿洲八旗制，以旗之色別黃、白、紅、藍、鑲黃、鑲白、鑲紅、鑲藍，作部勒部眾之兵制，逐漸成為典籍人民，寓戶籍於軍籍之政制。其組織體系如下：（表一）（註三）

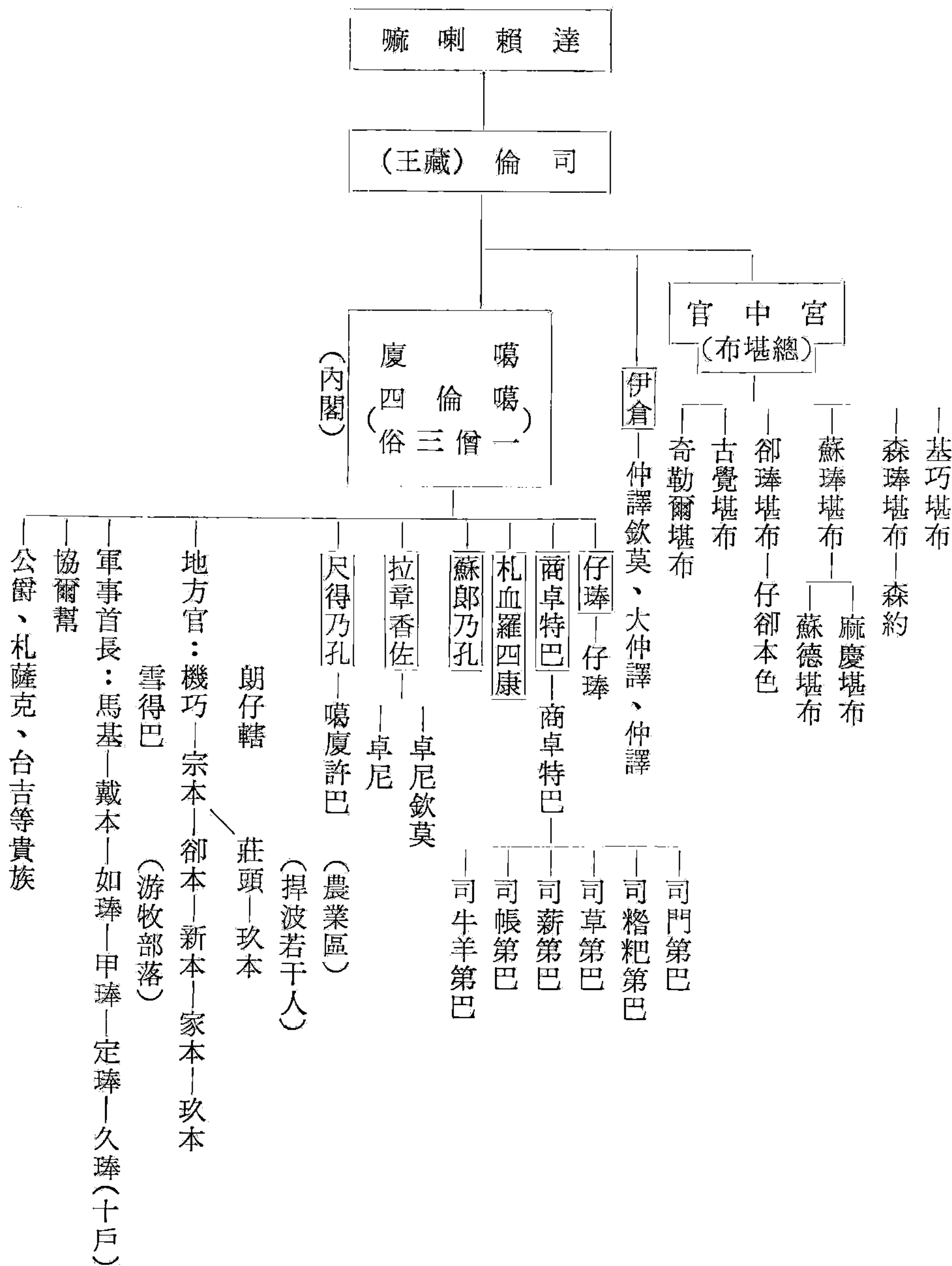
表一 蒙古盟(部)旗制組織體系表

名稱	員名	官要	主
盟 (Chigolgan)	旗 (Hosho)	蘇木 (Somo)	什長
省	縣	鄉鎮區	鄰
盟長一人	札薩克一人	佐領一人	
副盟長一人	協理台吉二人	驍騎校一人	
或另設	管旗章京一人	領催六人	
幫辦盟務一人	管旗副章京若干人		
兵備札薩克一人	印務參領一人		
	筆帖式若干人		
	包衣達一—四人		

二、西藏之政教合一制

西藏達賴爲全藏政教共主，其地方行政區畫爲宗（Rdzong），相當於縣。每宗若置宗本二人時，則一僧一俗。其他西藏各級政府官吏多採僧、俗並用原則，係屬世家喇嘛爲核心之政教合一制度。其組織體系如下：（表二）（註四）

表二 西藏政教合一制組織體系表



三、新疆之伯克制

清代之治理新疆，依各民族歷史、社會、文化之不同，而分設：州縣、札薩克（盟旗）、伯克三種行政制度。伯克制係將回疆當地之伯克官稱分定其秩品爵位，由朝廷加以任命之制度。其職稱職務如下：（表三）（註五）

表三 新疆伯克制職稱表

職類	伯	克	職	稱
一般行政	阿奇木伯克（統理所轄城村一切大、小事務，為諸伯克之冠）。 伊沙噶伯克（協同阿奇木伯克辦理庶務）、都爾噶伯克（阿奇木首領官）。			
田糧賦稅	噶雜納齊伯克、商伯克、克勒克雅伯克、巴濟吉爾伯克、多博伯克、明伯克、玉資伯克、鄂爾沁伯克、阿爾巴卻伯克、密圖瓦利伯克。			
水利	密喇布伯克。			
民刑軍警	哈子伯克、帕察沙布伯克、斯帕哈子伯克、哈喇都官伯克、哲博伯克、色依得爾伯克、都爾噶伯克、拉雅哈子伯克、喀魯爾伯克。			
工礦商	訥克布伯克、哈什伯克、克圖瓦爾伯克、依爾哈齊伯克、阿爾屯伯克、密斯伯克、巴雜爾伯克。			
宗教教育	茂特色布伯克、西布梯墨克塔布伯克。			
園藝	巴克瑪塔爾伯克。			
文書庶務	什和勒伯克、鄂克他克奇伯克、都官伯克。			

四、西南之土司制

土司係以土著之人分封官職、官等，世襲其職世守其地之官制；其歷史淵源甚長，探行地區亦廣。其制度大備於明代，歷清代延續至民國初年，迨民國二十年始明令廢止。明代分土官與土司兩類，其組織體系如次：

（一）土司（武）：宣慰使司（宣慰使從三品）、宣撫使司（宣撫使從四品）、安撫使司（安撫使從五品）、招討司（招討使從五品）、長官司（長官正六品）、蠻夷長官司（長官正六品）、蠻夷官、苗民官、千戶長、都司衛所等。

（二）土官（文）：軍民府、土州、土縣等。（註六）

明代土官（文職）初隸於吏部，土司（武職）隸於兵部，至洪武三十年（一三九七）改令全屬兵部。至嘉靖九年（一五三〇）復改以土官隸吏部驗封司，由各省布政司領之；土司隸屬兵部武選司，各省都指揮領之。時土司分布於湖廣、四川、廣西、雲南、貴州等省境內。至清代，分土司、土官土吏、土弁、土屯四類。

第四節 中央邊政機構

我國版圖遼濶，民族繁多，歷代皆設有掌理邊務之機關，如秦代設典客，漢初襲其制，景帝更名爲大行令，武帝時改稱大鴻臚。魏晉多沿前代，隋唐設鴻臚寺卿，統理典蕃、司儀、崇玄等三署。宋代初沿舊制，南宋廢鴻臚寺，併其職掌於禮部。元代設宣政院，置院使、副使、同知等官，掌理釋教僧侶與吐蕃事宜。明代亦有鴻臚寺之設，降至清初始改由蒙古衙門掌管，繼又擴充爲理藩院、理藩部治理。

民國成立，中央主理邊政機構並未統一，由蒙藏委員會主管未設省之蒙古、西藏兩地方之行政及興革事項。惟每項行政或興革，如外交、國防、教育、交通、司法行政等，各有其全國性主管部門。已設省地區之邊政輔導事項，更由內政部民政司地方行政科掌理。過去中央派駐邊疆地區之機構計有：國民政府所設西陲宣化使署、蒙旗宣化使署。此外，行政院所轄蒙古地方自治指導長官公署、綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治指導長官公署。蒙藏委員會設有駐平、駐藏辦事處及派駐蒙古各盟旗協贊人員、派駐邊地各調查組。教育部在邊疆各地設置國立大、中、小學及電影與社教工作團隊。交通部在邊疆各地設置郵政及電信局、所。以及行政院衛生署所設蒙古衛生院、衛生工作隊等，均係中央政府或主管邊政機關在邊疆之單位。並未專設主管邊政之機關，事權分散，難期協調，尤以蒙藏委員會與內政部之間爲甚。因此於民國二十二年會商決定，設「蒙藏委員會與內政部彙辦案件之標準」一種，原文如次：

（一）關於處理邊疆各種事務，以內政部、蒙藏委員會儘量互相商辦爲原則。

(二)蒙藏委員會處理蒙藏事務，凡與內政部職掌有關者（如整理土地、改定禮俗、辦理地方自治等事項），均應與內政部會商辦理。

(三)內政部處理邊疆各省事務，凡與蒙藏委員會職掌有關者（如蒙、藏、回曾設治各省之行政計畫，及其他行政有關蒙藏人民者），均應與蒙藏委員會會商辦理。

其後，行政院亦於民國二十三年第一七七次會議通過：「中央及地方主管機關對於處理蒙古盟旗事項權限畫分辦法」，通令有關機關遵行，原文如次：

(一)蒙藏委員會除依照本會組織法，掌理關於蒙古行政及各種興革事項外。前清「理藩部則例」所載關於蒙古各盟旗，設官、獎懲、銓恤、軍政、司法、宗教等事項，歷經照例辦理等，亦均係蒙藏委員會對於蒙旗直接主管範圍。嗣後遇有此種案件，應仍照向例由蒙藏委員會呈行行政院核辦。

(二)各蒙古地方自治政務委員會依照該會暫行組織大綱，規定辦理之事項，除應函中央主管部會者外，得由該會逕呈行政院核辦。

(三)關於處理盟旗事項，如發生權限問題及其他疑義時，由各主管機關隨時呈請行政院核定施行。
茲將蒙藏委員會沿革列表於後：（表四）（註七）

表四 蒙藏委員會沿革表

順序	設置年月	機構名稱	隸屬機關	主管業務	備考
1	民國元年四月	蒙藏事務處	內政部		
2	民國元年七月	蒙藏事務局	國務院		
3	民國三年五月	蒙藏院	總統府	職掌二十二省以外之蒙古與西藏政務。院設總裁一人、副總裁二人。	
4	民國十七年	蒙藏委員會	行政院	關於蒙古、西藏行政事項及各種興革事項。該會分設：總務、蒙事、藏事三處。	

第二章 蒙古

第一節 行政區域與體制

蒙古係地理稱謂，亦為民族稱謂。蒙古一語之意義，說法不一，如：銀子、永恆的河、蒙胡人、這條河的中心、鋼鐵、勇士等。（註八）

蒙古位在中國大陸北部，原無內外之稱，僅有腹部與背部之別。清代將先期歸附之南部蒙古（戈壁以南、長城以北地區）稱為內札薩克，即內蒙古；將後期歸附之北部蒙古稱外札薩克，即外蒙古（蒙古地方）；而將西部蒙古（寧夏、青海、新疆地區之蒙古）習稱西套蒙古或西蒙古。蒙古地方（外蒙）東起興安嶺西麓，西達天山東麓，北界蘇聯，南接察哈爾、綏遠、寧夏各省。

蒙古地方西部多湖泊，但河流均淺，功用不大。西北部山岳森林地帶礦產豐富，東北部水草豐美為良好牧場，東南部為可耕作之農業地帶，中央部分為極乾燥之內陸高原地帶，西南部係沙漠地區。蒙古高原海拔約一千二百公尺左右，為一寬廣高原盆地，亦為歐亞大陸心臟地區。漠南蒙古即俗稱之內、西蒙古，包括：綏遠、察哈爾、熱河三省，並廣及東北、寧夏、青海、新疆諸省蒙旗，已大部分成農業地帶。

蒙古行政區分清代及民國時期：

一、清代（註九）

（一）內蒙古

1. 由蒙古王公自行治理地區：計六盟四十九旗

(1) 哲里木盟——十旗

(2) 卓索圖盟——五旗

(3) 昭烏達盟——十一旗

(4) 錫林郭勒盟——十旗

(5) 伊克昭盟——七旗

(6) 烏蘭察布盟——六旗

2. 由清廷委任之蒙古官吏管轄地區：四部、三牧場、轄區一所

(1) 布特哈部

(2) 呼倫貝爾部

(3) 察哈爾部——八旗四羣

(4) 達里岡庄牧場

(5) 養息牧場

(6) 土默特部——二旗

(7) 多倫喇嘛印務處——轄區一所

3. 不屬於盟之旗：

(1) 伊克明安厄魯特旗

(2) 錫埒圖庫倫喇嘛旗（在卓索圖盟內）

(二) 外蒙古

1. 喀爾喀四部：計四盟——八十六旗

(1) 車臣汗部（克魯倫巴爾斯城盟）——二十三旗

(2) 土謝圖汗部（汗山盟）——二十一旗

(3) 三音諾顏汗部（齊齊爾里克盟）——二十三旗

(4) 札薩克圖汗部（畢都里雅諾爾盟）——十九旗

2. 科布多部：計兩盟

(1) 三音濟雅圖左翼盟（科布多蒙古）——十二旗

(2) 三音濟雅圖右翼盟（科布多蒙古或杜爾伯特部）——七旗（其中三旗由清廷任命之蒙古官吏管轄）

3. 唐努烏梁海地區——計五旗，五旗中之一旗亦在唐努山之東南。

以上1.及2.兩地區為蒙古王公治理之地方，3.為由清廷任命官吏（蒙古人）管理地區。

(三) 西部蒙古（清代有時將其列入外蒙範圍）

1. 獨立旗（不屬盟之旗，由蒙古王公治理）

(1) 阿拉善旗

(2) 額濟納旗

2. 青海蒙古（由蒙古王公治理）

(1) 左翼盟——十三旗

(2) 右翼盟——十六旗，其中一旗為喇嘛封地

3. 新疆蒙古

(1) 土爾扈特部（又稱烏納恩素珠克圖部，有時分三盟）——十旗

(2) 巴圖塞特奇勒圖部——三旗

(3) 青塞特奇勒圖部——五旗（有兩旗時由清廷派蒙古官吏治理）

以上(1)、(2)、(3)三部由蒙古王公治理。此外，在新疆塔爾巴哈臺附近之察哈爾、額魯特兩部及阿爾泰區之烏

梁海部則爲由清廷派蒙籍官吏治理之區域。

二、民國時期（註一〇）

（一）內蒙古：民國初年，北京政府仍沿清代對蒙政策，聲明對內蒙之行政區畫、制度等一律照舊，未加更改。但加強駐紮內蒙文武監督人員之行政權，改設熱河、察哈爾、綏遠、青海等特別區，並將一部分盟旗畫入甘肅及東三省內，因而在內蒙行政上形成雙重制度。民國十七年，國民政府明令將熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、青海設省，內蒙各盟旗羣情譁然，爲徹底解決盟、省間衝突，並決定未來內蒙各項建設，特於十九年召開蒙古會議，決議蒙古盟部旗組織法案，畫分盟、省權限，廢除清代之封建制度，實行民主。此一決議案經二十年召開之國民會議通過，並由國民政府明令公布，但未克實行。九一八事變爆發後，東部內蒙淪陷；二十二年秋，西部內蒙發生自治運動，繼於二十六年亦爲日軍所據。抗戰勝利，內蒙復爲中共占據，成立「內蒙古自治區」。

蒙古盟旗與省之範圍關係見中華民國史地理志，頁二九—三三。蒙古盟旗制組織體系見本篇邊政第一章概述第三節邊疆政治制度，頁五。

（二）外蒙古：清宣統三年（一九一一年），外蒙古在俄國主使下宣布獨立；民國十年政權歸國際共產黨羽翼之蒙古人民黨執掌；十三年成立「蒙古人民共和國」，實爲蘇聯之傀儡組織。嗣於我國抗日最堅苦時期，蘇聯要求我國承認外蒙獨立作爲其對日作戰之交換條件，我國迫不得已，於三十四年八月十四日派王世杰在莫斯科簽訂「中蘇友好同盟條約」，約內訂明：茲因外蒙古一再表示其獨立之願望，中國政府聲明於日本戰敗後，如蒙古之公民投票證實此一願望，中國政府當承認外蒙古之獨立，卽以其現在邊界爲邊界。惟此項「中蘇友好同盟條約」因蘇聯侵華益烈，不僅違約，且有背聯合國憲章，故我國於四十二年二月宣布廢止該條約，外蒙古之獨立亦告無效。

唐努烏梁海於「蒙古人民共和國」成立後一月，在蘇聯脅迫下，建立「唐努圖娃（拓拔）人民共和國」。至民國三十年十月，蘇聯取消此一國名，降爲一自治區，正式併入蘇聯版圖。

此外，在蘇聯境內之蒙古族亦多。額（厄）魯特蒙古，俄人稱為喀爾瑪克（Kalmyk），建有喀爾瑪克人民共和國。另有布里雅特蒙古（Buriat Mongol）人民共和國。另散居西伯利亞蒙古族亦不少。在東歐匈牙利之瑪札爾人（Magars），原屬匈奴族系，匈牙利即有匈奴人之含義。

第二節 民族文化與政策措施

第一項 民族文化

蒙古人以語言為準，一般分為三部分：1. 布里雅特人（或簡稱布萊雅），居於以貝加爾湖為中心之地區，包括巴爾虎人。2. 厄魯特人，居於西部山地、準噶爾盆地及青海。3. 喀爾喀人，包括居於外蒙喀爾喀及內蒙察哈爾之人，乃蒙古本支人。

蒙古語言係阿爾泰語族蒙古語系語羣之各種方言，屬膠著語多音節單音調，其主要方言可分為中部、北部、西部、東部及達斡爾等。傳統以遊牧為生，喀爾喀人、厄魯特人、巴爾虎人等均以畜牧為主，農耕為副；布里雅特人則以遊牧與狩獵為主。主要食品為肉類、乳製品及穀物。衣著長袍長靴。住蒙古包（ger），都市、寺廟、機關及農業地區已有固定之建築物。行以馬、駱駝與牛車。傳統信奉薩滿，屬自然崇拜泛靈信仰，後以信仰喇嘛（西藏佛）教為多。厄魯特阿拉善旗部分信仰伊斯蘭教（回教），巴爾虎人中除保有薩滿教外，仍多以喇嘛教為主，部分信奉基督教。各地蒙古人分述如後：

（一）喀爾喀蒙古（Kalka Mongol）：通常以居於大漠以北者為喀爾喀蒙古人或札薩克蒙古人，通稱外蒙古人；大漠以南者為內札薩克蒙古人，通稱內蒙古人。喀爾喀蒙古亦即蒙古本支人，居於外蒙古者約為一百二十萬人；居於內蒙古盟旗之設在熱河、察哈爾、綏遠、遼北、吉林、嫩江、青海等省境內者，約一百六十萬人。

(一)厄魯特蒙古(Erut or Ehrut Mongol)：一作額魯特蒙古，通稱西蒙古人。散居於青海、寧夏、新疆北部等地，而以青海爲聚居區；亦有厄魯特蒙古附居外蒙古、科布多、熱河、嫩江、興安、綏遠等處。部分遊牧爲生，大部分從事畜牧與農耕。其人口數因遊牧及散居地區過於散漫，估計約爲二十餘萬。

(二)布萊雅特蒙古：一稱布萊雅蒙古、布里雅特蒙古、布利亞蒙古，或簡稱之曰布略，通稱北蒙古人。居於興安省西部，人口不足一萬，以遊牧及狩獵爲主。其別支巴爾虎(Bartu or Baitch)，一作巴爾呼或巴魯虎，亦屬打牲部落，人口四萬餘。因信仰不同，而有陳巴爾虎與新巴爾虎之分稱。陳巴爾虎通稱巴爾虎，有巴爾虎旗，人口將近一萬；新巴爾虎有左右翼旗，人口約三萬餘。巴爾虎除遊牧外，亦有部分兼事農耕。(註一一)

第二項 政策措施

民國肇建，中華民國臨時大總統孫中山先生，於民國元年一月二十八日致電久居北京之外蒙古親王那彥圖等，希望「無分漢滿蒙回藏，相與共享人類之自由」，並提示俄人陰謀，促外蒙古同胞注意防範。二月十二日，清帝遜位，孫中山先生辭臨時大總統，推薦袁世凱繼任。自此時起至民國十七年止，由於北京政府政局不安，對蒙藏政務之推行殊少成就。志要如次：

一、頒布蒙古待遇條例

民國元年八月十九日，袁世凱總統頒布「蒙古待遇條例」：(一)嗣後各蒙古均不得以藩屬待遇，應與內地一律，中央對於蒙古行政機關，亦不用理藩殖拓等字樣。(二)各蒙古王公原有之管轄治理權一律照舊。(三)內外蒙古王公臺吉世爵各位號，應予照舊承襲，其在本旗所享有之特權，亦照舊無異。(四)唐努烏梁海五旗、阿爾泰烏梁海七旗，係屬副都統及總管治理，應就原來副都統及總管承接職任之人改爲世襲。(五)蒙古各地呼圖克圖喇嘛等原有之封號，概仍其舊。(六)各蒙古之對外交涉及邊防事務，自應歸中央政府辦理，但中央政府認爲關係地方重要事務者，得隨時交該地方行政機關參議，然後施行。(七)蒙古王公世爵俸餉，應從優支給。(八)察哈爾之上都牧羣牛羊羣

地方，除已開墾設治之處仍照舊設治外，可爲蒙古王公籌畫生計之用。(九)蒙古人通曉漢文，並合法定資格者，得任用京外文武各職。因此，自民初以迄民國十七年，蒙古地方政治制度與社會結構甚少變更。

二、在北京設蒙藏學校

民國二年，蒙藏事務局總裁貢桑諾爾布呈經袁世凱總統批准，將位於北京西城之清季咸安宮三學及原屬理藩部之蒙古學校加以合併，改爲蒙藏學校，以造就蒙藏青年。開辦後，各地蒙古子弟就讀者頗多。畢業或返回地方服務，或繼續升學，多有成就。

三、疏導外蒙古內向

對於外蒙古，袁世凱就任總統後即迭次致信哲布尊丹巴，勸其歸附中國，取消獨立，並特別任命久居北京之外蒙古親王那彥圖爲特使，與外蒙當局進行折衝。惟因外蒙方面畏懼袁總統，既無肯定答覆，亦未使那彥圖返回外蒙。民國元年十一月，外蒙與俄私定「庫倫條約」，北京政府除聲明不承認外蒙有權與外國訂立條約外，並開始與俄交涉，於二年十一月五日簽訂「中俄協約」及另件四款，協約要點爲：俄國承認中國在外蒙古之宗主權，中國承認外蒙古之自治權，中國得派大員一名及必要之屬員、護衛隊，駐紮庫倫；此外，中國政府亦得酌派專員，駐紮於外蒙古地方。但俄國不顧協約，竟於三年九月十七日與外蒙訂立有關修築鐵路及電信之兩項條約，取得優先修築之權利。

根據「中俄協約」及俄國之斡旋，中俄雙方在有外蒙代表參加之情形下，於民國三年九月在恰克圖開會談判，於次年六月七日簽訂「中俄蒙協約」，其要點爲：俄承認中國在外蒙古之宗主權，中國承認外蒙古之自治權，中俄兩國不干涉自治外蒙古之內政，並承認將科布多列入外蒙古自治區域內。根據此一協約，外蒙古乃由獨立改爲自治，袁世凱總統遂册封當時之外蒙領袖爲「博克多哲布尊丹巴呼圖克圖汗」，並在庫倫設蒙古都護使一員，在恰克圖、烏里雅蘇臺、科布多等地亦相繼成立佐理專員公署。

民國六年四月，陳毅接替陳籙出任蒙古都護使。此時俄國已因戰敗而爆發革命，其在外蒙古之信用與霸權完

全失墮，陳毅把握此一時機，與外蒙當局進行協商，疏導其內向排俄。陳氏在庫倫設中國銀行，以替代俄蒙銀行，並以防範俄境潰兵爲由，增加護衛兵額。七年，陳毅復與外蒙當局合作，由俄人手中收復唐努烏梁海。至是，陳毅乃勸導外蒙古取消自治，惟未被接受。

民國八年十月，北京政府任命徐樹錚爲西北籌邊使。徐氏到任後，力勸外蒙當局撤銷自治，經四閱月之折衝，卒爲外蒙政府所接受，簽署撤銷自治聲明，北京政府遂於十一月二十三日，以大總統名義發布命令，接受外蒙古自動撤銷自治之要求，並以金冊金印加封哲布尊丹巴爲「翊善輔化博克多哲布尊丹巴胡圖克圖汗」。十二月一日正式成立西北籌邊使署，而將都護使及副都護使裁撤。

民國九年七月，直皖戰爭爆發，皖軍戰敗，北京政府裁撤西北籌邊使署，任命曾駐外蒙之陳毅爲庫烏科唐鎮撫使，接替徐樹錚職權，另在烏里雅蘇臺、科布多、唐努烏梁海各設參贊一員。陳毅與徐樹錚前因對外蒙撤銷自治問題意見相左，懷有芥蒂，致使中央、庫倫當局失和，貽害邊局甚大。外蒙朝野見內地戰亂相繼，籌邊又不得其人，甚感失望。此時俄國共產主義革命勢力已擴至西伯利亞，帝俄謝米諾夫將軍之舊部溫琴男爵爲赤軍所迫，率其殘餘部隊退至外蒙邊境，正苦走投無路，適獲外蒙當局邀請，溫琴遂侵入庫倫。由褚其祥旅長率領之守軍二千餘人戰敗，陳毅及少數潰軍由庫倫北撤，經恰克圖返國，餘均戰死。時爲十年二月。三月，哲布尊丹巴等又宣布第二次獨立，重新成立政府。

由於溫琴所率部侵入外蒙，赤俄遂藉口協助掃清匪徒而向外蒙入侵。入侵前先以其培植之蒙古人民黨，於民國十年三月十三日在恰克圖組織「蒙古人民革命臨時政府」，以卻格都爾札布爲主席，蘇和巴圖爾爲「人民革命軍總司令」。七月六日，蘇軍會同蒙古人民革命軍占領庫倫，二十二日生擒溫琴。隨後，「慨然接受」外蒙政府「請求」，簽訂暫不撤退之所謂「蘇蒙軍事協定」。十一月五日復簽訂所謂「蘇蒙友好條約」，相互承認。北京政府遂對蘇積極進行交涉，並於十一年五月聲明外蒙古爲中國領土之一部分，同時否認俄蒙間所訂一切條約之效力。十二年一月二十日，孫中山先生與蘇聯駐華代表越飛於滬發表聯合宣言，其第四項：越飛君正式向孫博士宣

稱：俄國現政府決無亦從無意思與目的，在外蒙古實施帝國主義政策，或促其與中國之分立。十三年五月二十日，哲布尊丹巴逝世，外蒙古人民革命黨內受蘇聯支持之左派勢力獲得政權，宣布廢除君主制，實行共和，於六月十三日成立「蒙古人民共和國」。自此後北京政府遂依照孫中山先生與越飛之聯合宣言書，繼續與蘇聯談判外蒙問題，終無結果。

民國十七年北伐完成，國民政府對蒙藏問題極為重視，以各民族一律平等為治邊方針，一面設主管蒙藏地方政務之蒙藏委員會，延攬蒙藏及有關之邊疆人士，以處理蒙藏事務；一面溝通蒙藏文化，以重建中央與蒙藏之關係。

四、召開蒙古會議

民國十七年，國民政府明令將內蒙古各盟旗所在地設為熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、青海等省，一時引起蒙古族同胞不安，紛紛組織代表團，為保持盟旗制度等問題入京請願。十八年六月十七日，中國國民黨第三屆中央執行委員會舉行第二次全體委員會，討論蒙古與西藏問題，決議舉行蒙藏會議辦法為：「蒙古由各蒙旗長官及人民各推出代表若干人，西藏由達賴、班禪喇嘛及西藏人民各推出代表若干人，同來中央參加會議，並由中央指定若干人一律出席。會議之任務為報告蒙藏實際情況，討論關於推行訓政及蒙藏地方之一切興革建設事宜，呈請中央核定施行之。蒙藏委員會之委員，對於蒙藏會議應一律參加。此項會議，於民國十九年三月前舉行。」繼經中央政治會議決定，於十八年十一月召開蒙古會議，十二月召開西藏會議，由國民政府辦理。最後經行政院第二十九次會議決定交蒙藏委員會負責辦理。惟以西藏情形複雜，未能舉行，蒙古會議則於十九年五月二十九日在南京召開，以商討內蒙問題之解決辦法。於六月十二日開會，歷時二週，通過六十二案，最重要者為制定「蒙古盟部旗組織法」案。

五、確認蒙古盟旗制度

清代蒙古盟旗制度，其盟長與旗札薩克均自蒙古王公中簡放，世襲罔替，故又稱王公制度。民國元年及八年

北京政府兩次頒布「蒙古待遇條例」，規定蒙古王公原有之管轄治理權一律照舊。國民政府於十八年爲適應當時情況需要，乃將「大清會典理藩院事例」與「理藩院則例」交司法院解釋，認屬特別法之一，在未頒布新特別法令以前，得酌予援用。

民國二十年十月十二日，國民政府參酌蒙胞願望，制定公布「蒙古盟部旗組織法」。確立蒙古盟旗制度，廢除封建實行民主，對盟旗區域、蒙胞權利義務、盟旗政府及其民意機關之組織與職權、盟旗與中央及省縣之關係等，均有明確規定。

六、制訂蒙古自治辦法原則

民國二十年九一八事變發生。其後日本在我東北成立偽滿洲國，東北蒙古各盟部旗同時失陷，蒙古各盟部旗所受威脅日漸加重。又因「蒙古盟部旗組織法」受地方阻撓，未能切實推行，盟旗與省縣迭生糾紛，蒙胞牧地日蹙，生計維艱。內蒙部分盟旗領導人士發起自治運動，首由反日之錫林郭勒盟盟長索諾木拉布坦與該盟副盟長德穆楚克棟魯普（西蘇尼特旗王爵，通稱德王），召集該盟各旗首長，於二十二年六月二十六日在烏珠穆沁右旗開會，商討日軍壓境情勢下應採方針。一致決議聯合各盟旗實行自治，集體自衛。七月二十五日，再開會於烏蘭察布盟達爾罕旗百靈廟。由德穆楚克棟魯普及烏蘭察布盟盟長雲端旺楚克主持，通電根據孫中山先生遺教，實行自治，定於九月二十八日在百靈廟召開全蒙古各盟旗長官代表會議，延至十月九日開幕，到會者有錫林郭勒盟、察哈爾盟、烏蘭察布盟及額濟納、土默特兩特別旗，以及各團體之代表共九十一人，會期十五天。其決議爲：團結自衛，實行高度自治，成立蒙古自治政府，推舉雲端旺楚克爲自治政府主席，德穆楚克棟魯普爲政務廳長，綜理各盟旗政務。

行政院於接獲陳情後，提出於民國二十二年十月十七日院會討論，決議派內政部長黃紹竑及蒙藏委員會副委員長趙丕廉前往內蒙古巡視並交換意見。嗣擬訂蒙古自治方案，提經二十三年二月二十八日中央政治會議通過「蒙古自治辦法原則八項」，以補充前訂「蒙古盟部旗組織法」之不足，並設置蒙古地方自治政務委員會，以調節

盟旗與省縣之爭議。國民政府公布上述原則後，於三月二十八日公布「蒙古地方自治政務委員會組織大綱」及「蒙古地方自治指導長官公署組織大綱」，旋於四月二十三日成立蒙古地方自治政務委員會，任命雲端旺楚克爲委員長，索諾木拉布坦、沙克都爾札布（伊克昭盟盟長）二人爲副委員長，德穆楚克棟魯普等二十一人爲委員，德王兼任祕書廳長，並任命何應欽爲指導長官，但何氏未就任。

民國二十四年冬，日軍由熱河侵入張家口長城以外各縣及盟旗，察哈爾錫林郭勒盟被隔離於我政府控制地區之外，乃於二十五年一月二十五日，另設綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會於歸綏；七月二十一日明令取消蒙古地方自治政務委員會，改設察哈爾省境內蒙古各盟旗羣地方自治政務委員會於嘉卜寺，以德王爲委員長。

七、遷移成吉思汗陵

民國二十八年年初，日軍西侵益形猖獗，西蒙震動，此時伊克昭盟盟長兼成吉思汗陵寢奉祀官沙克都爾札布，被任命爲國民政府委員，於二月間抵達重慶就職。旋經國防最高委員會議核定：成陵安置地點以甘肅榆中縣興隆山太白宮爲宜，並派沙奉祀官爲起靈主祭官，派歸化土默特特別旗總管榮祥等七人爲起靈致祭官，派原守陵官貢布札布、蒙藏委員會蒙事處處長楚明善等爲護送專員，並指撥專款，責成專人進行準備，於六月十日開始移靈。七月初抵興隆山太白宮，將成吉思汗陵奉安於大殿中央。

八、外蒙古地位問題之處理

北京政府於民國十三年五月三十一日簽訂之「中俄解決懸案大綱協定」及其附件中，蘇聯承諾「即將蘇聯政府一切軍隊由外蒙盡數撤退」，但實則逐漸增兵，至十七年又私訂「關於蒙古鐵路條約」。日本成立偽滿洲國後，蘇聯恐日本勢力滲入外蒙，二十三年又私訂「蘇蒙紳士協定」，以對抗日本。而日軍計畫急圖進占外蒙，蘇聯則全力爭奪外蒙，日俄勢力衝突，於二十四年在北興安嶺呼倫貝爾部地區造成「諾門罕事件」。二十五年初，蘇聯一面與日本談判，一面與外蒙簽訂「俄蒙互助條約」，宣示其保護外蒙對抗日軍之決心，國民政府以其違反

中俄協定，一再提出抗議，惟以日本侵略日加急迫，對蘇無法作進一步行動。

民國三十四年二月，美國總統羅斯福、英國首相邱吉爾及蘇聯頭子史達林等在雅爾達簽訂密約，以維持「蒙古人民共和國」之現狀為條件之一，以交換蘇聯於歐戰結束後之二、三個月內共同參加對日作戰。不久羅斯福逝世，杜魯門繼任，未評估此項密約之後果，竟照會我國與蘇聯簽約，政府迫於當時情勢，終於日本宣布無條件投降之日，即同年八月十四日，與蘇聯簽訂「中蘇友好同盟條約」。本約之附件有兩件換文、四項協定、一項紀錄。在換文文內有謂「茲因外蒙古人民一再表示其獨立的願望，中國政府聲明：於日本戰敗，如外蒙古之公民投票證實此項願望，中國政府當承認外蒙古之獨立，即以其現在之邊界為邊界。」蘇聯在同一換文內亦聲明：蘇聯政府將尊重蒙古人民共和國（外蒙古）之政治獨立與領土完整。

外蒙當局接獲中蘇兩國通知後，決定在三十四年十二月二十日舉行公民投票，我政府派內政部次長雷法章、蒙藏委員會委員兼處長楚明善等前往庫倫觀察。採記名投票方式，在四十八萬三千二百九十一名投票者中，百分之九十七點八贊成，百分之二點二棄權。國民政府於三十五年一月五日公告外蒙古獨立。

「中蘇友好同盟條約」簽訂後，蘇聯屢次違約，諸如援助中共進行叛亂，一再拖延撤退其在我東北地區之軍隊，並掠奪東北軍事物資，訓練裝備中共軍隊，吞併外蒙領土唐努烏梁海等。我國以蘇聯違反「中蘇友好同盟條約」及聯合國憲章，乃於民國三十八年九月聯合國第四屆大會中提出控蘇案，四十一年二月一日聯合國大會表決通過，爰經立法院決議廢止該友好同盟條約，四十二年二月二十五日總統明令廢止該友好同盟條約及其附件。其中關於外蒙獨立之規定亦當然失效，從而外蒙仍為中國領土之一部分。

九、保障蒙籍人士參政

（一）訓政時期：民國二十七年四月，國民政府依據抗戰建國綱領，公布「國民參政會組織條例」，其有關蒙藏之條款為：國民參政會置參政員總額一百五十名，由曾在蒙古西藏地方公私機關或團體服務，著有信望，或熟諳各該地方政治社會情形，信望久著之人員中選任六名（蒙古四名、西藏二名）。蒙古籍參政員每屆均經選任。國

民政府原決定於民國二十五年召開國民大會，實施憲政。正籌備國民大會代表選舉間，因對日抗戰軍興而暫停。抗戰勝利後，雖有中共叛亂，政府仍決定召開國民大會，制定憲法。制憲國民大會於三十五年十一月十五日在南京召開，出席之蒙古代表二十五人，西藏代表十人。中華民國憲法中有關蒙藏各條文，均係尊重蒙藏代表意見而制定者。

（二）實行憲政以後：國民政府依中華民國憲法規定選出第一屆國民大會代表後，於民國三十七年三月二十九日在南京召開第一屆國民代表大會。茲將行憲後蒙古籍中央民意代表選舉情形，志要如次：

1. 蒙古選出之國民大會代表：蒙古地區國民大會代表，依中華民國憲法第二十六條規定，每盟選出代表四人，每特別旗一人。上項代表之選舉，依「國民大會代表選舉罷免法」第二十條之規定，設蒙藏選舉事務所，置選舉監督一人，以蒙藏委員會委員長充任。其下分設各區選舉事務所，各置選舉監督一人，以盟旗最高行政長官充任。實施選舉結果，各盟部與特別旗計選出國民大會代表金崇偉等五十七人。

2. 蒙古選出之立法委員：中華民國憲法第六十四條規定，立法委員應有蒙古各盟旗選出者。「立法院立法委員選舉罷免法」及其實施條例，規定選區畫分及名額分配。其選舉事務設蒙藏選舉事務所，比照國民大會代表之選舉成例辦理，共選出蒙古各盟部與特別旗立法委員德古來等二十二二人。

3. 蒙古選出之監察委員：中華民國憲法第九十一條規定，蒙古地區之監察委員由蒙古地方議會選舉之，蒙古各盟旗共八人。依「監察委員選舉罷免法」，確定聯合選舉區之畫分及名額之分配。另依其施行條例，由蒙藏委員會就各該區各旗政府分別召集旗民代表會選出；蒙古各聯合選舉區之選舉監督，由蒙藏委員會就各該盟旗首長中指定一人充任之。選舉結果，計選出于德純等七人。

（三）政府遷臺後之蒙藏業務：政府播遷臺灣後，蒙藏工作即本中華民國憲法所定基本國策，盱衡實際需要，按年釐訂施政計畫。其工作重點為：聯絡海外蒙藏同胞，擴大反共陣容；實施對大陸蒙藏地區宣傳，號召大

陸蒙藏同胞奮起反共；輔導在臺蒙藏青年升學就業；培植收復重建人才；規畫蒙藏政務，研擬收復重建方案等。



第三章 西 藏

第一節 行政區域與體制

西藏人自稱其地爲蕃，西洋人稱圖伯特（Tibet），即我國唐代所稱吐蕃之本音，或稱衛藏。宋仍其舊，元代稱土番或吐番、西番。明稱烏斯藏。吐蕃爲原語之表音字，其音義有下列幾說：（一）禿髮（Tufta）之語訛，亦拓拔之音轉。（二）應讀爲吐波，此與 Tibet 古音最近。（三）宜讀吐鉢（Bod），爲別於諸蕃，加一意譯吐字。（四）屬原語表音字，即指 Tu-bod，高原西藏（Stod-bod）之意。（註一二）

西藏地方位於我國大陸西部，地勢平均在海拔四千五百公尺以上，有世界屋脊之稱，爲我西陲屏藩。北鄰新疆，東北毗連青海，東接西康，南界不丹、錫金、尼泊爾，西南及西部與印度、克什米爾（Kashmir）相接。地處北緯二十七度至三十六度、東經七十八度至九十三度間，面積約九十餘萬平方公里（一說一百二十一萬平方公里）。喜馬拉雅山聳峙於南，亦爲西藏之南界。崑崙山橫亙於北，中以岡底斯山爲脊骨而分西藏爲南北兩部，山以北爲高原，乃純遊牧地區；山以南爲雅魯藏布江谷地，地勢較低，雨量亦多，適宜農耕，故藏民泰半集居於此一河谷地區，重要城市皆分布於此。因係高原，空氣稀薄，氣壓較低。

通稱之西藏包括阿哩（又稱阿里、喀里）、藏、衛三區域。藏又通稱後藏，衛又通稱前藏。拉薩爲前藏首府，日喀則（即札什倫布）爲後藏首府，兩地相距約五百餘華里。如由康定至拉薩，計程約四千華里，七十三站，沿途人烟稀少，道路險阻。如由西寧至拉薩，計程四千一百二十五華里，六十二站，沿路地曠人稀，且翻越山嶺。至於藏人散布地區，西藏而外尚有西康、青海及部分四川、甘肅等處。其傳統地方行政單位稱宗（Rdzong），全

藏約有九十宗（清通考輿地考則載爲六十六宗），宗相當於縣，其首邑爲拉薩。

西藏係上古三危地，虞舜流三苗於此，亦卽禹貢崑崙織皮西戎之一，漢魏時有西羌，晉隋以後有吐蕃，元明時之烏斯藏。其族源說法不一，國人多認係戎羌之後裔，屬氏羌系、藏系血統。元代卽將西藏列入管轄，清雍正年間設駐藏大臣，監督西藏政治。英人榮赫鵬（Col. Francis Younghusband）於清光緒三十年（一九〇四）入侵拉薩。民國成立，第十三輩達賴在英人慫恿下宣布獨立，並派兵進入川邊，直抵康定。時袁世凱總統乃命四川都督尹昌衡爲征藏總司令西征，雲南都督蔡鍔派兵協助，先後收復理塘、巴塘。第十三輩達賴除聯合外蒙共謀反抗外，並求援於英。英駐華公使朱爾典藉口調停，出面干涉。袁政府乃明令恢復第十三輩達賴封號，停止軍事行動，接受英國建議，於民國二年在印度西姆拉（Simla）開會，商討西藏問題，中、英、藏三方均派有代表。然會議無結果，陷入僵持，康、藏間時生糾紛。十六年國民政府定都南京，本國父遺教國內各民族一律平等之義，謀求重建與西藏關係。十八年二月蒙藏委員會成立後，卽派北平雍和宮藏籍喇嘛貢覺仲尼爲中央慰問西藏專員，第十三輩達賴極表歡迎。翌年貢覺仲尼返京復命，第十三輩達賴卽派其爲西藏駐京總代表，設立西藏駐京辦事處。二十二年，第十三輩達賴圓寂。次年，國民政府派參謀次長黃慕松爲致祭專使人藏，並留總參議劉樸忱駐藏辦事，爲以後設立駐藏辦事處之先聲。二十七年十二月二十八日，國民政府特派蒙藏委員會吳忠信委員長主持第十四輩達賴轉世事宜。吳委員長於二十九年二月二十二日在拉薩布達拉宮主持達賴坐床典禮。四月，蒙藏委員會駐藏辦事處正式成立，後英人曾在藏一再製造事端，以離間中央與西藏關係。抗戰勝利後，西藏態度又告好轉，曾於三十五年選派十位代表來京出席國民大會，參加制定中華民國憲法。三十七年三月二十九日第一屆國民大會在南京舉行，選舉總統、副總統，西藏選出之代表二十四人亦大都蒞京出席。中共占據大陸後，於四十年宣布其與西藏代表簽訂所謂「和平解放西藏協議」。四十五年四月二十二日，中共在拉薩成立「西藏自治區籌備委員會」。四十八年三月，拉薩掀起大規模抗暴運動。五十四年九月一日，中共成立「西藏自治區」迄今。

西藏傳統體制爲政教合一。唐季（西元七世紀）西藏松贊幹布王（Srong-Btsen Sgam-Po）雄才大略，臣服

鄰國，創製文字，制訂法律，修明政治，革新宗教，曾先後迎娶尼泊爾公主與唐文成公主。兩公主均虔誠好佛，佛法經像乃隨兩公主入藏，西藏漸成佛教重地，通稱其教為喇嘛教。（註一三）

元太祖賜封西藏薩迦（Sa Skya）派之袞迦寧波（mGon-Shya Zain-Po）為圖伯特國王。至元世祖入主中原，封西藏高僧八思巴（Hphags-Pa、亦薩迦派）以法王兼領藏王，開政教合一之先河。其後宗喀巴創立之格魯派興起，亦由宗教兼領政權。迄受追認之第一輩達賴以法王兼藏王，（註一四）第二輩達賴亦以教王攝領藏王，並設置第巴等俗官，（註一五）以處理兵刑賦稅各項政務，而以呼圖克圖掌管教務。（註一六）明末，青海顧實（固始）汗勢力伸張至西藏，第五輩達賴僅掌教權，及顧實汗死，達賴復掌政教兩權。有清一代，達賴之政教兩權，因駐藏大臣權限之擴大而時有分合，但在形式上其政教合一型態仍維持不墜。

迨辛亥革命消息傳抵拉薩，在藏川軍譁變，搶劫民居及喇嘛寺院，藏人大憤，引起武裝衝突。民國元年三月二十八日藏兵圍拉薩，藏兵與拉薩川軍衝突。五月十日，臨時大總統袁世凱任命前率兵入藏之川軍統領鍾穎為西藏辦事長官，但因正值雙方關係極度惡劣之時，藏兵與川軍一再衝突。十一月下旬，鍾穎終於被迫撤離拉薩，由江孜退至靖西，翌年春經印度回國。四月二日政府以陸興祺繼任西藏辦事長官，亦為藏方所阻，未能入藏。

民國二十二年十二月十七日，第十三輩達賴在布達拉宮圓寂，西藏推舉熱振呼圖克圖出任攝政，負責尋找轉世靈童，直至新輩達賴親政以前，攝理西藏政教事務。二十三年，國民政府派參謀次長黃慕松為專使，率團入藏致祭第十三輩達賴，留設一辦事處，以蒙藏委員會委員、專使團總參議劉樸忱為處長，但不過問西藏內外事務。二十九年，蒙藏委員會委員長吳忠信入藏主持第十四輩達賴坐床，回京以前，在拉薩設立蒙藏委員會駐藏辦事處，以隨行人藏之藏事處處長孔慶宗為辦事處長，職司承轉聯絡。攝政熱振旋遭藏中反對勢力壓迫，三十年二月舉榮增達札活佛以自代，繼於三十六年四月被捕，五月初慘遭殺害。三十八年大陸軍事逆轉，西藏藉故強迫中央駐藏人員撤離。三十九年十月九日，共軍陷昌都，藏軍主力瓦解，第十四輩達賴時僅十六歲，尚未達十八歲之親政年齡，然因時勢需要，乃提前於十一月十七日在拉薩親政，攝政榮增達札奉還政教，達賴復為西藏實際政教領

袖。

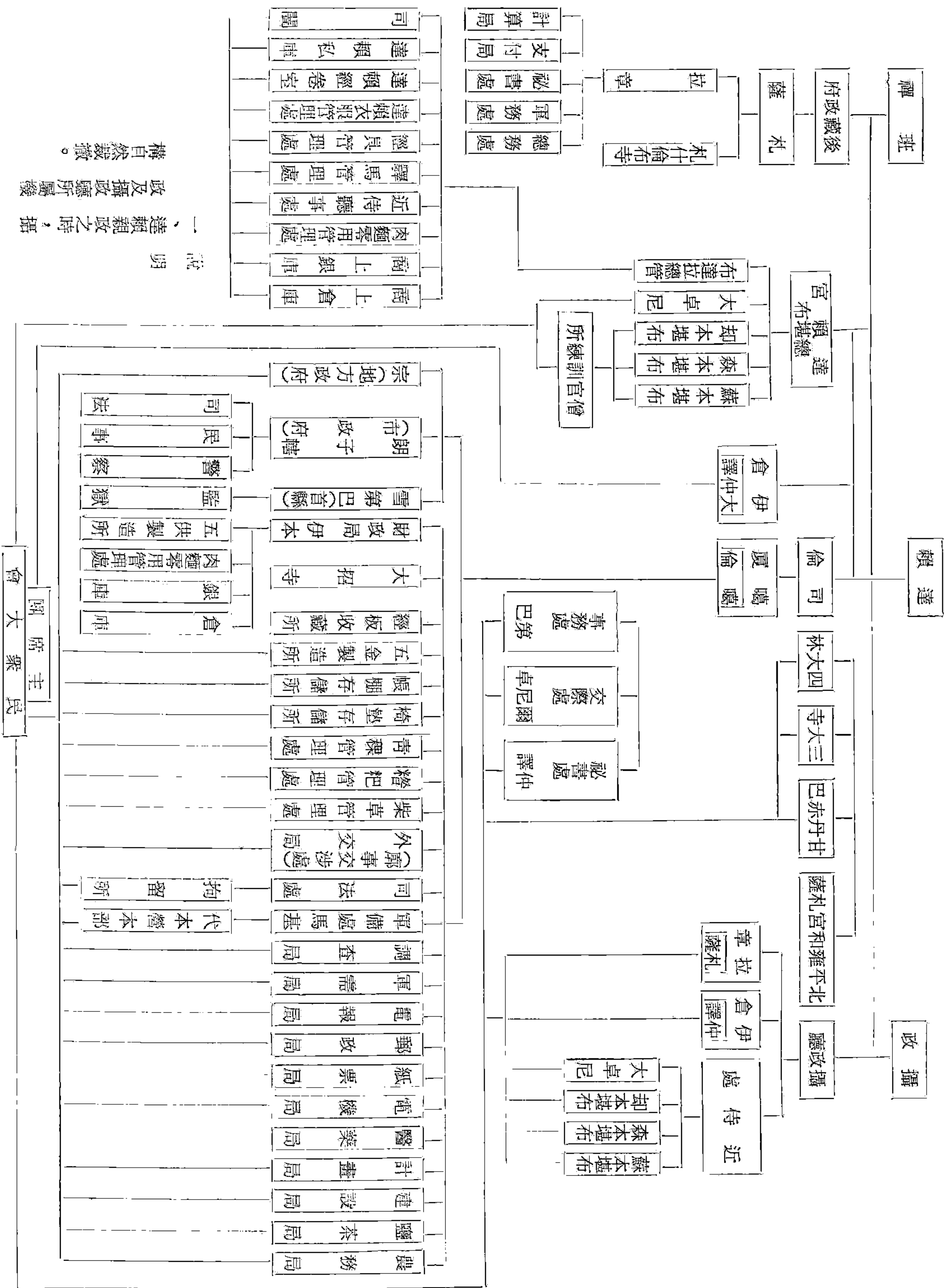
民國以來西藏地方行政組織如下：達賴總攬政教大權，其下分屬兩大部門：一為噶廈，辦理政務；一為伊倉，辦理教務。另有司倫一人，地位在噶廈之上，幫辦政務，相當於內閣總理。噶廈形同內閣，內設噶倫四人，一僧三俗，採合議制，例以僧官為首席。噶廈為西藏地方政府之核心，其下轄二十餘機關，分掌司法、行政各事務。次要政務由噶廈自行處理；重大事件則須擬具意見，呈由司倫核轉達賴裁決。熱振攝政期間，免去司倫，直接統領噶廈。熱振死後，恢復司倫一職，另增副司倫一人。伊倉內設大仲譯四人，均係僧官，凡關宗教事務均由大仲譯擬具意見，直接呈請達賴裁決。大仲譯亦即宗銓，與司倫同為第十三輩達賴創設之職位，權力甚重，惟在熱振攝政時，伊倉之意見均呈由噶廈轉呈攝政核定，大仲譯之地位與權力頓形低落。

此外又有民眾大會，以大仲譯四人及仔本四人為主席團，參加會議者為：全拉薩之僧俗官員、三大寺堪布、四大林呼圖克圖代表、工人團體代表。所有政府不能解決之重大問題，均交民眾大會，議案由達賴或噶廈交主席團提出，與會者並無提案權。會議亦不採討論方式，僅由主席團說明原案後，即徵求會眾之意見，與會者表示是或否外，並無發表意見之餘地，亦為第十三輩達賴所創設。

西藏原無專責辦理涉外事務機構，民國三十年，西藏阻築康印公路，不使中央力量進入金沙江以西康藏地區。三十一年七月六日宣布成立外交局，專責處理涉外事務，並函知蒙藏委員會駐藏辦事處，謂漢藏間事無鉅細，須向該局洽辦。

後藏政教久已由班禪掌管，設一札薩喇嘛代班禪理政。另設若干文武職官，分別處理政教事務，組織較拉薩簡單，職官員額亦較精簡。民國十二年，第九輩班禪與第十三輩達賴失和，出奔內地；二十六年，第九輩班禪在青海圓寂，靈骨至三十年始獲送回札什倫布寺。第十輩班禪於三十八年在青海坐床，迨中共入藏後，始進入西藏。在兩輩班禪離藏期間，後藏政教即由達賴委派之札薩主持。茲將西藏地方政府組織系統與西藏地方政府文武官員及職掌、後藏文武官員及職掌表列於後：（表五、六、七）

表五 西藏地方政府組織系統表



表六 西藏地方政府文武官員及職掌表

官別	名稱	職	掌	人數	備	考
政教領袖	達賴	總理全藏政教事務		一人		
攝政		在達賴喇嘛親政以前代理達賴總理全藏政教事務		一人	民國以來先後有熱振呼圖克圖及榮增達札活佛擔任	
文官	司倫	幫辦政務		一人		
文官	噶倫	總管全藏行政司法軍事事宜		四人	一僧三俗	
文官	仔本	掌管財政及計算事宜		四人	俗	
文官	商卓特巴	掌管財政及收支事宜		二人	即財政局長一僧一俗	
文官	朗子轄本	管理拉薩人民及街道		二人	即拉薩市長一僧一俗	
文官	協爾幫	掌理司法事宜		二人	即司法處長一僧一俗	
文官	雪第巴	管理布達拉一帶人民		二人	即拉薩首縣縣長一僧一俗	
文官	業爾倉巴	管青稞糧食		二人	一僧一俗	
文官	達本	管馬匹		一人	在達賴宮 俗	
文官	中譯	噶廈祕書		二人	在噶廈辦公處內 俗	
文官	卓尼	噶廈交際員		三人	同前	
文官	司門第巴	管門戶		三人	同前	
文官	司糴巴	管糴糶		二人	一僧一俗	

文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官	文 官
調查局長	軍需局長	電報局長	郵政局長	紙票局長	電燈局長	醫藥局長	計畫局長	建設局長	鹽茶局長	農務局長	司經板 第巴	司椅墊 第巴	司牛第巴	司帳第巴	司薪第巴	司草第巴
管噶廈交下之查辦或調查事件	管軍糧	管電報電話	管郵政	管印發紙幣	管電燈廠	管醫藥	貢獻政府意見	管房屋之建築修理	管鹽茶	兼管漢人	管經板	管椅墊	管牛羊廠	管帳棚	管柴斤	管草料
二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二
人	人	人	人	人	人	人	人	人	人	人	人	人	人	人	人	人
一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗	一僧一俗

文官	廓爾交涉員	辦理對廓爾喀交涉事宜	一人	
武官	馬基	卽總司令	二人	一僧一俗
武官	戴本	轄藏兵五百人	十人	俗
武官	如本	轄二百五十人	二十四人	同
武官	甲本	轄一百二十五人	四十八人	同
武官	定本	轄二十五人	二百人	同
武地方官	久本	轄十人	六百五十人	同
武地方官	宗本	掌管地方行政司法軍事稅收等	一百零二人	卽縣長舊稱大缺營官
武地方官	奚堆	同前	二十五人	卽小宗本舊稱小缺營官
宮中官	基巧堪布	管理達賴私人印信	一人	卽總堪布僧官
宮中官	森本堪布		同上	僧
宮中官	蘇本堪布		同上	同
宮中官	卻本堪布		同上	同
宮中官	大卓尼	傳達事務	同上	同
宮中官	布達拉總管	管一切雜物	同上	俗
宮中官	大仲譯	掌宗教事務	四人	僧

表七 後藏地方政府文武官員及職掌表

官別	名稱	職	掌	人數	備	考
政教領袖	班禪額爾德尼	管理後藏政教		一人	實際偏重宗教	
文官	札薩門罕	代班禪理政		一人		
文官	仔本	管理財政		不定		
文官	太中譯	祕書長		二人		
文官	大尼倉	管理總務		二人		
文官	大期奔	管理一切		四人		
文官	大卓尼	任交際		一人		
文官	巴奔巴	掌宗教儀式		一人		
文官	小尼倉	總務處辦事		二人		
文官	羅遠	管理喇嘛		一人	由班禪指派	
文官	雪第巴	管理札什倫布市民		二人	亦作希約第巴	
文官	卓尼	任交際		一〇人以上		
武官	如本	管兵		一二人		
武官	甲本	管兵		二四人	猶如內地之連長	
武官	納倉巴	未詳				

武官	定本	管兵	一二〇人	猶如內地之排長
武官	遐波得巴	未詳		
宮中官	一宮中官	管班禪宮中事	六人	

民國三十八年十月一日後，中共即進行入藏準備，將西藏地方畫歸「西南軍政委員會」管轄。三十九年十月，藏軍主力在昌都潰敗，中共即將藏境金沙江以西地區，畫設「昌都地區人民解放委員會」。十一月十七日，年僅十六歲之第十四輩達賴提前親政，曾出奔亞東企圖入印，但為印度所婉拒。哲孟雄、不丹皆不接納，乃派出代表於四十年四月二十九日至五月二十一日間，在北平完成所謂「關於和平解放西藏地方辦法的協議」。二十三日，雙方代表在北平簽字，西藏從此被中共統治。四十一年，中共護送第十輩班禪自青海入藏，並恢復第九輩班禪時被第十三輩達賴所剝奪之地位與職權。七月，在日喀則成立「班禪堪布會議廳委員會」，由班禪統治後藏。

民國四十八年三月十日，藏胞爆發反共抗暴運動，第十四輩達賴率領近十萬人逃亡印度。五十三年九月十八日，班禪亦被整肅。五十四年九月九日，中共宣告成立「西藏自治區人民政府」，全面控制西藏，設市一、專區五、縣七十、區三百八十三、鄉一千零九十。其後，又迭有變更。

西藏地方之傳統行政區畫稱為宗（即塞境之意），相當於縣。全藏約有九十宗，（註一七）宗分邊、大、中、小四種。每宗置宗本（一寫宗琿，又稱營官）一人或二人（二人則一僧一俗），任期三年，管理全宗事務，執掌地方民政、軍事、司法事務。在大宗或重要地區，置機巧（總管之意）一人，總辦三宗或五宗一切軍政事宜。宗設有宗本外，尙置：有爾（書記）、君勒爾（管倉庫者）、勒仲各若干人，幫理該宗事宜。宗下地方行政單位，在遊牧部落有：卻本（即鄉鎮長）、新本（即村長）、家本（管百戶）、玖本（管千戶）等地方首長。

西藏各級政府官吏，採僧、俗並用原則。其官吏出身如非資仲學校畢業，即須在仔康（計算）學校畢業。僧官親屬及世家子弟為喇嘛者，得入資仲學校；少數平民喇嘛，由別蚌、色拉、噶登三大寺保送者亦得入學。在資

仲畢業後即稱資仲，獲得候補僧官之資格。另世家子弟則多入仔康學校，畢業後稱仲科，可獲候補俗官之資格。此以世家喇嘛為核心，構成政治中心勢力，為西藏政教合一制度之特徵。

第二節 民族文化與政策措施

第一項 民族文化

藏族系包括：博（藏）巴、康巴、洛巴、唐古特、果洛、嘉戎、羌人、佔侏等人。

西藏人所操語言，屬漢藏語族藏緬語系藏康語羣各區域性或族支性方言，乃孤立語型單音節複聲調語言，可分為衛藏、康、安多三種方言。西藏文字係唐代藏王松贊幹布因崇信佛教，為繹述經典，乃由大臣圖彌三菩札仿效梵文（Sanskrit）而創製。屬拼音文字，由三十個字母所構成，有四個元音符號，藏文自左至右橫寫。

藏人在飲食上，以糌粑、牛羊肉、牛奶及酥油茶等為主食。以上身綢布長袖短褂，外著寬鬆長袍，右襟繫帶，男子穿褲，女子著裙為多，喜蓄辮戴首飾，足穿氊氊長靴或牛皮長靴。農業區壘石建屋，牧業區則住帳篷。傳統交通工具，乘轎而外，主要為犛牛、驢騾及馬。藏族原信奉泛靈信仰之棒（Bon 本）教，後信佛教融合棒教而成俗稱之喇嘛教。

藏族系人主要區分如左：（註一八）

（一）博巴（Bodpa, Poba）：又稱藏巴或衛巴，原為藏人自稱，自清代以來，對西藏南部沿雅魯藏布江流域從事農耕居民用此稱謂，漸為區域性專名。人口約百萬，農耕外兼畜牧。

（二）洛巴（Lopa）：係稱遊牧（牧羊）於西藏北部高原地區（號稱羌塘地區）之人。其人口數通常與博巴合併計算。純賴遊牧生活。



(三)康巴(Khamba)：康巴即康人之意，乃西康省境藏族系之族支稱謂，屬「人以地稱」。約有五十四萬人，兼營耕牧。

(四)唐古特(Tangut)：一作唐古忒，原屬蒙古人由吐蕃舊稱之音轉而對藏人之共稱。現則專指居住青海東部、南部及甘肅南部迤西臨潭、岷縣、卓尼等縣一帶藏族族支。唐古特聚居地區，別稱為安多、安木多或安姆多(Amdo)藏區。人口約六十萬，大都以畜牧或遊牧為生，狩獵為副業。

(五)果洛(Kuololo, Golok)：通稱果洛巴，分布於青海東南部、安多藏區東界，延及西康北部、四川西北邊境，性較強悍。人口約三十萬，以遊牧兼狩獵為生。

(六)嘉戎(Chiajung)：分布在四川靖化、懋功等大小金川流域一帶，約有二千人，以耕、牧為生。

(七)羌人(Chiang)：聚居於四川西北邊境松潘、黑水、汶川、茂、理等縣，約有二萬餘人，以農耕為生，並兼事狩獵與畜牧。

(八)古宗(Kuchung)：與康巴同支，散居於雲南中甸、德欽及滇康接壤地帶。約有三萬人，以耕牧為生。

第二項 政策措施

一、民族平等與優待

民國元年二月六日孫中山先生在南京成立臨時政府，不久，電告袁世凱「優待滿、蒙、回、藏等邊胞待遇條件」：(一)與漢人平等。(二)保護其原有之私產。(三)王公世爵概仍其舊。(四)王公中有生計艱難者，設法代籌生計。(五)先籌八旗生計，於未籌定之前，八旗兵弁俸餉仍舊支放。(六)從前營業居住等限制一律蠲除，各聽其自由入籍。(七)滿、蒙、回、藏原有之宗教，聽其自由信仰。八月頒布「西藏待遇條例」，更明示：(一)不以藩屬待遇西藏，而本五族共和，漢藏平等一家之旨待之。(二)達賴封號如舊。(三)現有土地治理權如舊。(四)各喇嘛俸給如舊。(五)儘量派任藏人治藏。(六)以西藏礦產維持藏人生計。(七)藏人通漢文者，得任為民國官吏。

二、保障西藏政教合一制度

西藏政教合一制，始於元世祖封西藏高僧八思巴以法王兼藏王。明清沿襲前制，清代增置駐西藏大臣，並確立達賴與班禪轉世之金奔巴瓶掣籤辦法。民國初年，為適應西藏地方特殊需要，將「大清會典理藩則例」列為特別法，在未頒布新法前得酌予沿用。民國十二年，第九輩班禪羅桑吐丹因與達賴失和，遂於十一月十五日藉沐浴之期，密率僧侶上差十五人離藏。次年入北京謁總統曹錕，報告西藏政局及整飭邊防意見。時以內憂外患，未遑多顧邊政，班禪遂周遊內地及東北、西北各地，宣揚佛教，甚獲禮遇，除封贈護國宣化廣慧大師外，國民政府於十七年十月三十一日任班禪為青海省政府委員，二十一年任為西陲宣化使，二十三年任為國民政府委員。民國二十二年十二月十七日，第十三輩達賴阿旺羅布藏塔布克嘉穆錯在布達拉宮圓寂，藏人遵照遺命向中央報喪。二十三年一月二十六日電告西藏駐京辦事處，在達賴未轉世未親政前，藏政經僧俗大會公舉熱振呼圖克圖攝理。行政院於三十一日照准。第十三輩達賴自清光緒二十一年（一八九五）至圓寂執政三十八年，其間與中央中斷和好關係達十八年，但臨終所書遺囑，以擁護中央恢復和好為訓，中央與西藏關係已見好轉。政府遂在南京為達賴舉行盛大追薦會，並特派參謀次長黃慕松為專使，入藏致祭。抵達拉薩當晚八時，率全體職員至大召寺禮佛，熬茶布施。九月二十三日，在布達拉宮舉行追封儀式，冊封達賴為護國弘化普慈圓覺大師。十月一日在布達拉宮達賴靈臺舉行致祭典禮。政府召開制憲國民大會時，西藏代表對政教合一制提出意願，因此中華民國憲法第一二〇條規定：西藏自治制度，予以保障。四十八年，藏胞掀起抗暴運動，總統蔣中正發表「告西藏同胞書」：我中華民國政府，一向尊重西藏固有的政治社會組織，保障西藏人民宗教信仰和傳統生活的自由。重申保障西藏政教合一制度。

三、西藏與中央互設辦事處

自清末以迄民國建立，西藏與中央之關係時斷時續。至北伐完成，中央與西藏之關係始重新建立。民國十八年二月，蒙藏委員會、西藏在京人士格桑澤仁及中國國民黨三屆二中全會先後建議：派員宣慰蒙藏，國民政府遂



派北平雍和宮藏籍喇嘛貢覺仲尼爲專員入藏宣慰。次年八月，貢覺由藏回京覆命，中央同意達賴設立駐京、駐平、駐康三辦事處，並任貢覺仲尼、降巴曲汪、阿旺札巴爲處長，負責傳達中央旨意及西藏對中央之意見。

民國二十三年，國民政府派黃慕松爲專使赴藏致祭第十三輩達賴。專使團離藏時留總參議劉樸忱及參議蔣致余駐拉薩辦事，以加強中央與西藏地方之聯繫。二十九年二月，中央特派蒙藏委員會委員長吳忠信赴藏，主持第十四輩達賴坐床典禮。離藏前經行政院准派行轅第一組組長卽藏事處處長孔慶宗爲蒙藏委員會駐拉薩辦事處處長，張威白爲副處長，恢復駐藏機構。

四、中央派員主持達賴坐床

西藏與中央之關係，民國十七年以後日臻改善。二十二年二月十七日第十三輩達賴圓寂，熱振呼圖克圖代攝西藏政教事務，委派三人分三路尋訪靈童。在西藏內部選有靈異幼童一人，在青海西寧塔爾寺選有靈異幼童一人，西藏駐京辦事處於二十七年九月呈報蒙藏委員會，請中央俯允該主持人員迅將靈童送來西藏參加金奔巴瓶典禮，並懇發給執照以利行程。蒙藏委員會擬定辦法並與西藏地方政府洽商後，呈報行政院會議通過。十二月二十八日，國民政府明令：特派蒙藏委員會委員長吳忠信會同熱振呼圖克圖主持第十四輩達賴喇嘛轉世事宜。吳委員長一行於二十九年一月十五日抵拉薩，始悉獲選靈童三人，僅拉木登珠至拉薩，據攝政熱振呼圖克圖具文呈報，西藏僧俗官民咸認其爲眞達賴化身，請轉呈中央核示。國民政府遂於二十九年二月五日令：青海靈童拉木登珠慧性湛深，靈異昭著，查係第十三輩達賴喇嘛轉世，應卽免予抽籤，特准繼任爲第十四輩達賴喇嘛，此令。又令：拉木登珠業經明令准繼任爲第十四輩達賴喇嘛，其坐床大典所需經費，著由行政院轉飭財政部撥發四十萬元，此令。第十四輩達賴坐床大典，乃於二十二日上午五時，在委員長吳忠信主持下，於布達拉宮舉行。

五、西藏參與制憲及行憲

民國三十五年十一月十五日在南京召開制憲國民大會，西藏代表十人參加制憲。中華民國憲法明定各民族一律平等，西藏應選出中央民意代表，西藏自治制度應予保障，以及確立扶助邊疆各族發展之基本國策。中華民國

憲法第二十六條規定：西藏選出國民大會代表，其名額以法律定之。「國民大會代表選舉罷免法」第二十條規定：西藏地方應選出國民大會代表十四人；設蒙藏選舉事務所，置選舉監督一人，以蒙藏委員會委員長充任，其下分設各區選舉事務所，各置選舉監督一人，在西藏則分別以噶廈及蒙藏選舉監督所指定之人員充任。選舉結果，選出十三人：土丹桑布、土丹策丹、降巴阿汪、丹巴彭錯、丹增唐恪、絳巴札喜、來希嘉錯、瑣朗汪堆、班覺陳列、貢布策林、恪登班巴、凱卓坦丹、生格達結。暫時旅居內地藏民選出國民大會代表十一人：滇增堅贊、拉敏益喜楚臣、計晉美、宋之樞、洛桑喜饒、羅圖丹、計羅秀英（女）、高洛桑、羅桑、明慈仁、丹巴。西康省藏族選出代表六人：陳強立、張化初、鄧珠娜姆（女）、賈孟康、葉崇俊、吳香蘭（伊西娜珍、女）。青海省藏族選出代表四人：章嘉、喜饒嘉錯、古嘉賽、韓樹蘭（女）。甘肅省藏族選出代表三人：楊復興、黃正清、楊世俊。四川省藏族選出代表一人：葉爾公成烈。雲南省藏族選出代表一人：多吉。

西藏地方立法委員選舉，依中華民國憲法第六十四條及「立法委員選舉罷免法」規定，應選出立法委員五人，結果僅選出三人：土丹桑巴（布）、絳巴阿汪、丹增唐恪。暫時旅居內地藏民選出委員五人：計晉美、蔡仁團柱、圖丹尼麻、洛桑堅贊、納旺金巴。青海省藏族選出立法委員二人：華寶藏、土觀呼圖克圖。西康省藏族選出委員二人：劉家駒、麻傾翁。甘肅省藏族選出者一人：楊生華。

西藏地方監察委員選舉，依中華民國憲法第九十一條規定，由西藏地方議會選舉之，名額為八人。依「監察委員選舉罷免法」，確定聯合選舉區畫分及名額分配，另依其施行條例，由噶廈召集代表二十名組織選舉會，暫居內地藏民由班禪堪布會議召集代表十二名組織選舉會。西藏地區選出監察委員：土丹策丹、丹巴彭錯、何巴丹（敦）、計宇結、拉敏益喜楚達（臣）、絳巴札喜等六人。西康省藏族選出委員一人：格桑悅希。青海省藏族選出一人：馮雲仙。

六、政府支持西藏抗暴

西藏於民國四十年五月二十三日與中共簽訂「關於和平解放西藏地方辦法的協議」後，淪入中共統治。至四

十八年三月十日，藏胞在久被迫害積憤下，爆發聲勢浩大之反共抗暴運動，第十四輩達賴喇嘛率領近十萬人逃亡印度。二十八日中共在拉薩設立「軍事管制委員會」，實行軍管，自當日起解散原西藏地方政府，由「西藏自治區籌備委員會」行使西藏地方政府職權，並由班禪代理達賴擔任籌備委員會主任委員；沒收私有財產，限制宗教活動，實行「勞改」、「下放」等。

面對西藏此種情勢，總統蔣中正於民國四十八年三月二十六日發表「告西藏同胞書」云：我中華民國政府，一向尊重西藏固有的政治社會組織，保障西藏人民宗教信仰和傳統生活之自由。又鄭重說明：西藏未來的政治制度與政治地位，一俟摧毀匪偽政權之後，西藏人民能自由表示其意志之時，我政府當本民族自決的原則，達成你們的願望。明示支持藏胞抗暴與自決權。

第三節 重要事件與法規

一、西姆拉會議

第十三輩達賴於清宣統二年（一九一〇）出走印度，辛亥革命爆發後，由印返藏，宣布獨立，同時派兵進犯川邊，直抵康定（原名打箭爐）。民國元年，總統袁世凱命四川都督尹昌衡為征藏總司令，率領川軍西進，達賴除聯合外蒙古共謀反抗外，並求援於英國。英駐華公使朱爾典遂藉口調停，出面干涉，向袁政府提出「中國不得干涉西藏內政」等五點抗議，且以「不承認中華民國政府」為要挾，以阻川軍入藏增援。袁政府不得已乃接受其要求，同時明令恢復第十三輩達賴封號，改征藏總司令為川邊鎮撫使，停止軍事行動，並以是否對藏用兵問題徵詢孫中山先生意見。孫中山先生堅決反對使用武力，以免激起外向，牽動內地，故主張頒布「西藏待遇條例」，派員入藏宣達政府保障西藏自治制度之誠意，促其取消獨立。袁政府同時接受英國之建議，於二年十月十三日在印度西姆拉開會商討西藏問題。中、英、藏三方代表與會，我國代表陳貽範、英國代表麥克馬洪(Lt. Col. Sir A.

H. Mac Mahon）、西藏代表爲噶倫夏札倫欽（Lonchen Shatra），主題在討論解決康藏界務。會議中英國力圖排除我國在藏主權。至三年四月二十七日，陳貽範深恐會議破裂，在有條件之下，暫在草約簽字。政府因此約對我傷害過大，不予批准。七月三日，英藏雙方竟逕行單獨簽字，擅自畫分西藏與印度界線（即所謂麥克馬洪線），導致會議決裂，未獲任何結果，而西藏與中央關係亦暫告中止。

二、喇嘛轉世辦法

達賴、班禪轉世制度，係以呼畢勒罕轉生，襲繼衣鉢。清乾隆五十七年（一七九二），以過去達賴轉世僅憑降神、占卦等方式行之，每易爲別具用心者所假借，常滋紛擾，因創立金奔巴瓶掣籤制度。此制係特製金瓶二隻，一置北京雍和宮，一置拉薩大召寺，凡轉世之呼畢勒罕（化身），如同時選獲數人，應各書其名入瓶中，掣籤以爲決定。如在北京舉行掣籤，則由理藩部尙書監督；如在拉薩舉行，則由駐藏大臣親臨監視。但若有靈異特著，全藏僧俗認爲確屬前一世達賴化身者，亦可由西藏地方政府具呈駐藏大臣轉請清廷特准免予掣籤。

民國建立初期，未更張上述轉世制度，及至民國二十五年，蒙藏委員會依據「管理喇嘛寺廟條例」，訂定「喇嘛轉世辦法」。二十七年呈奉行政院修正，其全文如左：

第一條：本辦法依據「管理喇嘛寺廟條例」第二條及第七條規定之。

第二條：達賴喇嘛、班禪額爾德尼、哲布尊丹巴呼圖克圖暨各處向來轉世之呼圖克圖、諾門汗、班第達、堪布、綽爾濟、呼畢勒罕喇嘛等圓寂後，均准尋認呼畢勒罕。其向不轉世之尋常喇嘛圓寂後，均不准尋認呼畢勒罕。

第三條：達賴喇嘛、班禪額爾德尼、哲布尊丹巴呼圖克圖暨各處向來轉世之呼圖克圖、諾門汗、班第達、堪布、綽爾濟、呼畢勒罕喇嘛等圓寂後，應報由該管地方最高行政機關轉報蒙藏委員會備案，由其高級徒衆尋找具有靈異之同年齡幼童二人以上，以爲各該喇嘛之呼畢勒罕候補人，報由該管地方最高行政機關轉報蒙藏委員會查核分別掣籤。

第四條：前條尋認之呼畢勒罕候補人，其在蒙古、新疆、青海、西康境內者，由蒙藏委員會令行該會駐平辦事處處長，與北平喇嘛寺廟整理委員會主任委員，會同北平雍和宮札薩克喇嘛，繕寫名籤，入於雍和宮供奉之金本巴瓶內，公同掣定。其在西藏境內者，由蒙藏委員會咨行駐藏辦事長官，會同達賴喇嘛繕寫名籤，入於拉薩大昭寺供奉之金本巴瓶內，公同掣定。呼畢勒罕候補人，如有在蒙古、新疆、青海、西康境內尋獲者，同時又在西藏境內尋獲者，或遇其他特殊情形時，其掣籤地點，均由蒙藏委員會臨時呈請核定。

前項掣籤時，如達賴喇嘛未經轉世，應由駐藏辦事長官會同班禪額爾德尼或護理達賴喇嘛印務人員行之。關於掣籤之儀注，依照向來慣例辦理之。

第五條：依照前條規定掣定之一人，即為某某喇嘛之呼畢勒罕，由掣籤人員報請蒙藏委員會查核轉呈備案，並咨行該管長官，轉飭知照。

第六條：前條所稱某某喇嘛之呼畢勒罕，應依照左列手續，將呼畢勒罕字樣裁撤，始為次輩某某喇嘛。

一、達賴喇嘛、班禪額爾德尼、哲布尊丹巴呼圖克圖之呼畢勒罕掣定後，由該地方最高行政機關呈請中央特派大員前往照料坐床，即於坐床之日，將其呼畢勒罕字樣裁撤。

二、章嘉呼圖克圖、噶勒丹錫埒圖呼圖克圖、敏珠爾呼圖克圖、濟隴呼圖克圖、那木喀呼圖克圖、阿嘉呼圖克圖、喇果呼圖克圖、察罕達爾汗呼圖克圖及其他駐京各呼圖克圖之呼畢勒罕掣定後，均於各該喇嘛到京謁見國民政府主席，由蒙藏委員會呈奉核准之日，將其呼畢勒罕字樣裁撤。

三、駐紮蒙藏等處之呼圖克圖、諾門汗、班第達、堪布、綽爾濟之呼畢勒罕掣定後，非俟各該喇嘛年至十八歲，經該管地方最高行政機關或盟長查明屬實，報請蒙藏委員會呈奉核准後，不得將其呼畢勒罕字樣裁撤。

第七條：凡呼畢勒罕候補人，禁止在達賴喇嘛、班禪額爾德尼、哲布尊丹巴呼圖克圖之親族中，及蒙古各盟旗現任長官之家屬內尋認。

第八條：指認青海察汗諾門汗之候補人，應就其屬下人等眾情悅服者指認之，不受前條之限制。

第九條：達賴喇嘛、班禪額爾德尼、哲布尊丹巴呼圖克圖圓寂時，其印信由該管地方長官咨報蒙藏委員會呈請派員護理，俟由中央特派大員會同該管地方長官照料坐床之日，呈明移授。

第十條：各呼圖克圖喇嘛等得有封號者，圓寂時，其印信交由該呼圖克圖喇嘛等之商卓特巴，於本廟內敬謹尊藏。如未設有商卓特巴者，交由該呼圖克圖喇嘛等徒眾中之達賴喇嘛，於本廟內敬謹尊藏。俟其轉世裁撤呼畢勒罕之日，由該管地方最高行政機關咨報蒙藏委員會呈明移授。

第十一條：喇嘛轉世後，應換給印冊者，由蒙藏委員會參照舊例，呈明辦理。

第十二條：凡轉世喇嘛，其前輩所得中央特給物品，除舊例可以使用者外，其餘非經蒙藏委員會呈奉核准後，不准擅用。

第十三條：本辦法自呈奉行政院核定後施行。



第四章 新疆

第一節 行政區域與體制

新疆地方古稱西胡，漢以降稱西域；清乾隆年間平定準噶爾部與回部，正式收歸版圖，始稱新疆，光緒十年（一八八四）建爲行省。

新疆位於我國大陸西北部，東北與蒙古爲界，東連甘肅，東南接青海，南隔崑崙山與西藏爲鄰，西南界克什米爾，西達帕米爾高原，西北界蘇聯中亞細亞，全省面積達一百六十餘萬方公里，約占全國總面積七分之一，爲全國第一大省。

光緒十年新疆建省，廢除原軍府制度，改設道、府、廳、州、縣體制，將天山南北兩路分設鎮迪、伊塔、阿克蘇、喀什噶爾等四道。民國初年，分爲八道，轄四十八縣、二縣佐、二設治局。即天山北路有四道：迪化道轄迪化、奇臺、昌吉、呼圖壁（昌吉）、阜康、孚遠、綏來、鎮西（廳）、哈密（廳）；伊犁道轄伊寧（寧遠）、綏定、精河（廳）、博樂（精河之大營盤）、霍爾果斯（綏定）；塔城道轄塔城（塔爾巴哈臺廳）、額敏（塔城）、沙灣（綏來西北境）、烏蘇（庫爾哈喇烏蘇廳）；阿山道轄布爾津河（布爾津河設治局）、承化（承化寺）、布倫託（縣佐）、布爾根河縣佐、哈巴河縣佐、吉木乃設治局、耳里匱設治局。天山南路則有：阿克蘇道轄阿克蘇（溫宿府）、溫宿、拜城、烏什（廳）、庫車（州）、沙雅；焉耆道轄焉耆（府）、輪臺、尉犁（新平）、婁羌、且末（于闐縣卡牆）、吐魯番（廳）、鄯善；喀什噶爾道轄疏勒（府）、巴楚（州）、疏附、伽師、莎車（府）、蒲犁（廳）、英吉沙（廳）、澤普（葉城坡斯坎）；和闐道轄和闐（州）、墨玉（和闐哈拉哈什）、

于闐、洛浦、皮山、葉城等。縣以下設區（千戶長）、鄉（百戶長、鄉約、保長）、村（十戶長、甲長）、組（托普）等基層組織。民國元年至十七年，楊增新任都督兼省長期間，新疆省政府組織包括：民政、財政、建設、教育四廳及祕書、警務兩處。二十二年金樹仁主政，取消軍務廳，增設農礦廳。翌年，又增設財政監察委員會、設計委員會、禁煙委員會、屯墾委員會、審計處、財政委員會等機關。省下畫分行政區，其下轄縣（設治局）。每行政區設行政長公署，就近處理各縣行政事項，除必須呈請省政府令行事項外，其他均由行政長直接處理。行政長公署組織，在祕書處之下設二至三科，人員視所轄縣分多寡、政務繁簡而定。

民國二十二年四月十二日，新政府成立後，從原有八區行政區另增加哈密區，而將全省畫分為九行政區：（一）迪化行政區：轄迪化、乾德、孚遠、奇臺、木壘河、鄯善、昌吉、呼圖壁、綏來、阜康等十縣，另七角井設治局。（二）塔城行政區：轄塔城、額敏、烏蘇、沙灣等四縣，另嘎斯托落蓋設治局。（三）伊犁行政區：轄伊寧、綏定、霍爾果斯、精河、博樂、鞏留等六縣。（四）阿山行政區：轄承化、布爾津布托海、清河、吉木乃等四縣。（五）和闐行政區：轄和闐、玉闐、墨玉、葉城、皮山、洛浦、策勒等七縣。（六）喀什行政區：轄疏附、疏勒、落東、葉爾羌、伽斯、巴楚、英吉沙、麥蓋提等八縣，另烏魯克賽檢都設治局。（七）阿克蘇行政區：轄阿克蘇、溫宿、阿瓦提、柯坪、烏什、拜城、庫車、沙雅、托克蘇等九縣。（八）焉耆行政區：轄焉耆、庫兒勒、輪臺、吐魯番、尉犁、婁羌、且末等七縣，另托克遜設治局。（九）哈密行政區：轄哈密、鎮西兩縣。以上九行政區，共計五十七縣、四設治局。後增至五十九縣、六設治局，以及巴圖塞特奇勒圖部中路和碩特三旗，烏納恩素球克圖部舊土爾扈特南部四旗、東路二旗、西路一旗、北路三旗，與青塞特奇勒圖部新土爾扈特二旗、新和碩特一旗、烏梁海七旗。至三十二年，縣及設治局增至七十有七。後又增至十行政區，分轄一市、七十四縣、六設治局，茲將新疆省所轄縣市列表如次：（表八）（註一九）

表八 新疆省所轄縣市表

行政區別	所轄	市	縣	名稱	縣市數
第一行政區 (迪化區)	迪化市、迪化縣、昌吉縣、呼圖壁縣、綏來縣、乾德縣、阜康縣、孚遠縣、奇臺縣、木壘河縣、吐魯番縣、鄯善縣、托克遜縣				十一市 十二縣
第二行政區 (伊犁區)	伊寧縣、綏定縣、霍爾果斯縣、鞏留縣、博樂縣、精河縣、鞏哈縣、溫泉縣、寧西縣(河南)、特克斯縣、昭蘇縣、新源設治局				十一縣 一設治局
第三行政區 (喀什區)	疏附縣、疏勒縣、英吉沙縣、蒲犁縣、烏恰縣、阿圖什縣、岳蒲湖縣、巴楚縣、伽師縣				九縣
第四行政區 (阿克蘇區)	阿克蘇縣、庫車縣、溫宿縣、烏什縣、新和縣、沙雁縣、阿瓦提縣、拜城縣、阿合奇縣、柯坪縣				十縣
第五行政區 (塔城區)	塔城縣、烏蘇縣、額敏縣、沙灣縣、裕民設治局				四縣 一設治局
第六行政區 (阿山區)	承化縣、富蘊縣、布爾津縣、福海縣、哈巴河縣、清河縣、吉木乃縣、烏河設治局、布爾根設治局、和瑩設治局				七縣 三設治局
第七行政區 (和闐區)	和闐縣、于闐縣、墨玉縣、皮山縣、策勒縣、洛浦縣				六縣
第八行政區 (焉耆區)	焉耆縣、尉犁縣、輪臺縣、婁羌縣、庫爾勒縣、且末縣、好和靖縣、和碩縣				八縣
第九行政區 (哈密區)	哈密縣、鎮西縣、伊吾縣、七角井設治局				三縣 一設治局
第十行政區 (莎車區)	莎車縣、葉城縣、宰城縣、麥蓋提縣				四縣

說明：縣、設治局因年代而稍有變動。

民國三十二年六月間，將行政長改爲行政督察專員，縣府組織則略同內地各省。另在邊防要地或有特殊需要之地設設治局，其地位與縣約略相等，置局長一人、佐理員若干人，受省政府指揮監督，處理區域內行政事務。除省政府外，另設邊務督辦公署治理軍務，署設祕書廳及參謀、政訓、副官、工程、國民訓練、糧服、邊務（後併入政訓）、交通等八處，受邊務督辦公署指揮之部隊，有陸軍數師、機械化部隊數旅，並設有軍官學校、兵工廠等。至三十四年始將邊務督辦公署撤銷。

第二節 民族文化與政策措施

第一項 民族文化

新疆民族眾多，主要有：維吾爾、哈薩克、漢、東干（漢回）、塔蘭其、柯爾克孜、蒙古、烏孜別克、塔吉克、塔塔爾、錫伯、索倫、滿洲、達呼爾、歸化俄等十餘族。其中維吾爾族爲新疆土著中之多數，約占當地土著百分之七十五以上。維吾爾其先族稱回紇，一稱回鶻，後稱畏兀兒、纏回等，民國二十三年經新疆省政府明令公布改爲現稱。茲將新疆主要民族及其文化特徵列表如次：（表九）（註一〇）

表九 新疆主要民族及其文化特徵表

序順	族 稱	分 布	人 口 數 (民國七十一年)(人)	生 活 方 式	宗 教 信 仰	語 言 文 字	備 註
1	維吾爾（纏回）	以南疆爲主、並展及北疆	五、九四九、六六一	農爲主、畜牧、部分手工藝、商	伊斯蘭教（回教）	阿爾泰語族突厥語系各地方言、維吾爾文	
2	塔 蘭 奇 伊 犁 一 帶		約一〇萬	農爲主、少數商或牧	伊斯蘭教	"	

14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3
歸化俄(白 俄)	漢	滿洲	索倫	錫伯	蒙古	塔塔爾	烏孜別克	塔吉克	柯爾克孜	哈薩克	東干(漢回 、回族)
塔城、伊 犁、迪化	南北兩疆	"	"	伊犁附近	北疆	北疆	南疆	蒲犁山區	南疆	塔城、伊 犁、承化	南北疆
二、六六二	五、二八六、五三三	九、一三七	約三千餘	二七、三六四	一一七、四六〇	四、一〇六	一二、四三三	二六、四八四	一一二、九七九	九〇三、三七〇	五七〇、七八八
農爲主、部分商	商爲主，近來農、 工、教、公均有	農牧	畜牧、農	農爲主、少數牧業	畜牧	商或農或牧	畜牧或農或商	畜牧爲主	畜牧爲主、部分農	畜牧爲主、少數農	農爲主、部分商
東正教(正 統派)	佛、道教	"	薩滿教	薩滿教	喇嘛教	"	"	"	"	"	"
俄羅斯語、俄羅斯文	漢藏語族漢語系、漢 文	"	"	阿爾泰語族通古斯語 系、滿洲文	阿爾泰語族蒙古語系 、蒙古文	阿爾泰語族突厥語系 、塔塔爾文	阿爾泰語族突厥語系 、烏孜別克文	印歐語族伊朗語系、 用維吾爾文	阿爾泰語族突厥語系 、柯爾克孜文	阿爾泰語族突厥語系 、哈薩克文	漢藏語族漢語系陝甘 方言、漢文
								此族屬白種人 阿爾匹尼東方 種型			

第二項 政策措施

民國元年起由楊增新主持新疆省政，標榜「保境安民」。楊氏本遜清舊吏，其行政措施一本清代遺制，內則愚民，外則封鎖。新疆當時已成立省議會，各民族均有省議員，議長公饒考尙吉（維吾爾族人），尙能勉維安定。迄十七年七月七日爆發政變，楊氏被樊耀南等刺殺於新疆俄文法政專門學校。金樹仁因平亂有功，受民眾擁戴主掌新疆軍政大權（省政府主席兼督辦）。自八日起，主政將近五載，一切措施皆係舊規，仍無法穩定局面，變亂頻仍，民怨沸騰。至二十一年四月十二日又生政變，金樹仁被逼出走，省政府改組，由劉文龍任省政府主席，盛世才爲督辦，後統由盛氏主持新疆軍政。時以局勢混亂，盛借重蘇聯力量陸續收平南北疆後，揭櫫六大政策：反帝、親蘇、民（族）平（等）、清廉、和平、建設；更宣稱實行八大宣言：實行民族平等、保障信教自由、實施農村救濟、整理財政、澄清吏治、擴充教育、推行自治、改良司法；又宣布九項任務：徹底勵行清廉，發展經濟和提高文化，避免戰爭、維持和平，全省總動員、努力春耕，便利交通，保持新疆永久爲中國領土，反帝反法西斯、永久保持中蘇親善政策，絕對保護各族王公、阿訇、喇嘛之地位與權利，建設新疆。並於二十四年、二十五年、二十七年召開三次全省人民代表大會，及二十四年、二十六年、二十八年召開蒙古代表大會，哈柯代表大會及蒙哈柯代表大會等，以增進彼此間之關係。三十年十一月一日頒布「區村制組織章程」，區村長均由民選，並普遍設立區村長訓練班，授予區村長自治權力。三十二年三月成立中央訓練團新疆分團，復有區縣訓練班之設，積極訓練區鄉（鎮）保甲長，對地方自治之準備有所助益。民國三十一年起，成立省、區、縣各級政務委員會，以各族之代表充任委員，藉以反映民意。

盛世才主新期間，曾仰蘇聯鼻息，民國三十三年，盛氏始反蘇聯而輸誠中央，內調爲農林部長，政府遂調第八戰區長官朱紹良兼代新疆省政府主席二個月（後由吳忠信接替）。此時蘇聯導演在新疆成立僞「東土耳其斯坦共和國」，全境騷然。三十三年九月，改調郭寄嶠主持新疆軍事，派吳忠信於十月十日接任新疆省政府主席，力

圖興利除弊，安定地方。召開省參議會，廣納各方意見，然新境混亂情勢仍未獲改善。三十五年三月，以西北軍政長官張治中兼任新疆省政府主席，張採遷就蘇聯、抑制漢人、寬縱土著原則，依據「伊寧事件和平解決條款」，組織新疆聯合政府，包括：麥斯武德、堯樂博士、艾沙、穆罕買德伊敏、賽福鼎·阿茲作夫、阿合買提江、喀斯莫夫，另有副主席鮑爾漢、秘書長劉孟純及迪化市長屈武等。其政治措施亦依上述「伊寧事件和平解決條款」辦理，如改組各縣參議會，民選縣長。然因糾紛甚多未能納入正規，張無法挽回頹局，於三十六年夏力薦伊犁籍維吾爾人麥斯武德繼任省政府主席以緩和伊寧、迪化之緊張局勢，但其仍以局勢複雜，無法應付而去職。三十八年初，張治中又舉鮑爾漢繼任省政府主席。鮑爾漢接事後，即公開準備迎降中共，當三十八年蘭州陷落，鮑爾漢、陶峙岳等即聯絡歡迎中共入新疆；九月間新疆陷共。此時堯樂博士一本擁護中央初衷，與中共繼續搏鬥，遂被任命為新疆省政府主席，輾轉於四十年春撤抵臺灣。

第三節 重要法規與文件

民國元年二月六日，南京政府電告袁世凱有關滿、蒙、回、藏各族待遇之條件，其要點如次：

- (一) 與漢人平等。
- (二) 保護其原有之私產。
- (三) 王公世爵概仍其舊。
- (四) 王公中有生計艱難者，設法代籌生計。
- (五) 先籌八旗生計，於未籌定之前，八旗兵弁俸餉仍舊支放。
- (六) 從前營業居住等限制一律蠲除，各聽其自由入籍。
- (七) 滿、蒙、回、藏原有之宗教，聽其自由信仰。(註二一)

北京政府沿襲滿清舊制，於民國二年一月公布「蒙、藏、回王公等年班事宜」、「駐京及年班來京蒙古王公廩餼條例」。國民政府成立蒙藏委員會後，於二十三年擬具「蒙藏地方長官及宗教領袖分班來京展觀辦法」，暨招待規則、賞賚辦法、展觀禮節等，呈行政院核准公布，其中包括「新疆回部領袖分班來京展觀辦法」。（註二二）

民國九年五月二十七日，楊增新與蘇聯簽訂「伊犁中俄臨時通商條件」，議定通商及關稅等問題。（註二三）十四年，因關稅關係，忽准蘇聯在塔城、迪化、喀什三處通商，其後蘇聯又派遣代理人至其他各處自由貿易，自此遂成無約通商之局面。二十年十月一日，金樹仁強令陳繼善與蘇聯特派員司拉烏司克祕密簽訂「新蘇協定」。直至二十二年六月金樹仁出走，中央派宣慰使黃慕松入新後，始得悉該協定全文。該協定係採換文方式，全文共七條，並附附件四號，政府認係喪權辱國文件，協定精神全不平等，業予宣告無效。其協定內容大約爲：（一）除原有之塔城、霍爾果斯、阿爾克塔木外，並開放圖魯阿提依、烏什、吉木乃爲通商口岸。（二）准俄商自由往來貿易。（三）關稅特別待遇。（四）新省各大城准俄設立貿易機關。（註二四）

此外，民國以來與新疆有關之條約計有：（註二五）

- 一、伊爾克斯唐中俄接線條款（民國二年十二月二十日）
- 二、霍爾果斯河畫界文據（民國四年六月十二日）
- 三、盛蘇五百萬金盧布貸款合同（民國二十四年五月）
- 四、中蘇合組哈密與阿拉木圖間定期飛航合約（民國二十八年九月九日）
- 五、盛蘇租借條約（民國二十九年十一月二十六日）
- 六、中蘇關於承買讓賣獨山子油井建築及設備合同（民國三十三年二月十六日）
- 七、伊犁事件和平解決辦法及第十條補充規定（民國三十五年一月、六月）
- 八、中蘇延長合辦中蘇航空公司（「哈阿」線）協定（民國三十八年五月三十一日）

第五章 臺灣山地

第一節 行政區域與組織

臺灣光復後，政府畫編鄉村鄰，建立鄉公所、村辦公處及鄉民代表會，各山地鄉公所分別於民國三十四年底至三十五年春成立，委派山胞充任鄉長、村長。全省山胞分布地區，計有十二縣，分三十鄉、一百六十二村；至六十年四月止，增為二百一十五村，其中山胞集居之山地村有一百九十六村，平地山胞集居之平地村有十九村，另居有平地山胞之鄉鎮二十五，表列如左：（表一〇）（註二六）

表一〇 臺灣地區山胞集居鄉鎮表

縣別	山地鄉	平地鄉鎮
臺北縣	烏來鄉	
宜蘭縣	大同鄉、南澳鄉	
桃園縣	復興鄉	
新竹縣	尖石鄉、五峰鄉	關西鎮
苗栗縣	泰安鄉	南庄鄉、獅潭鄉
臺中縣	和平鄉	

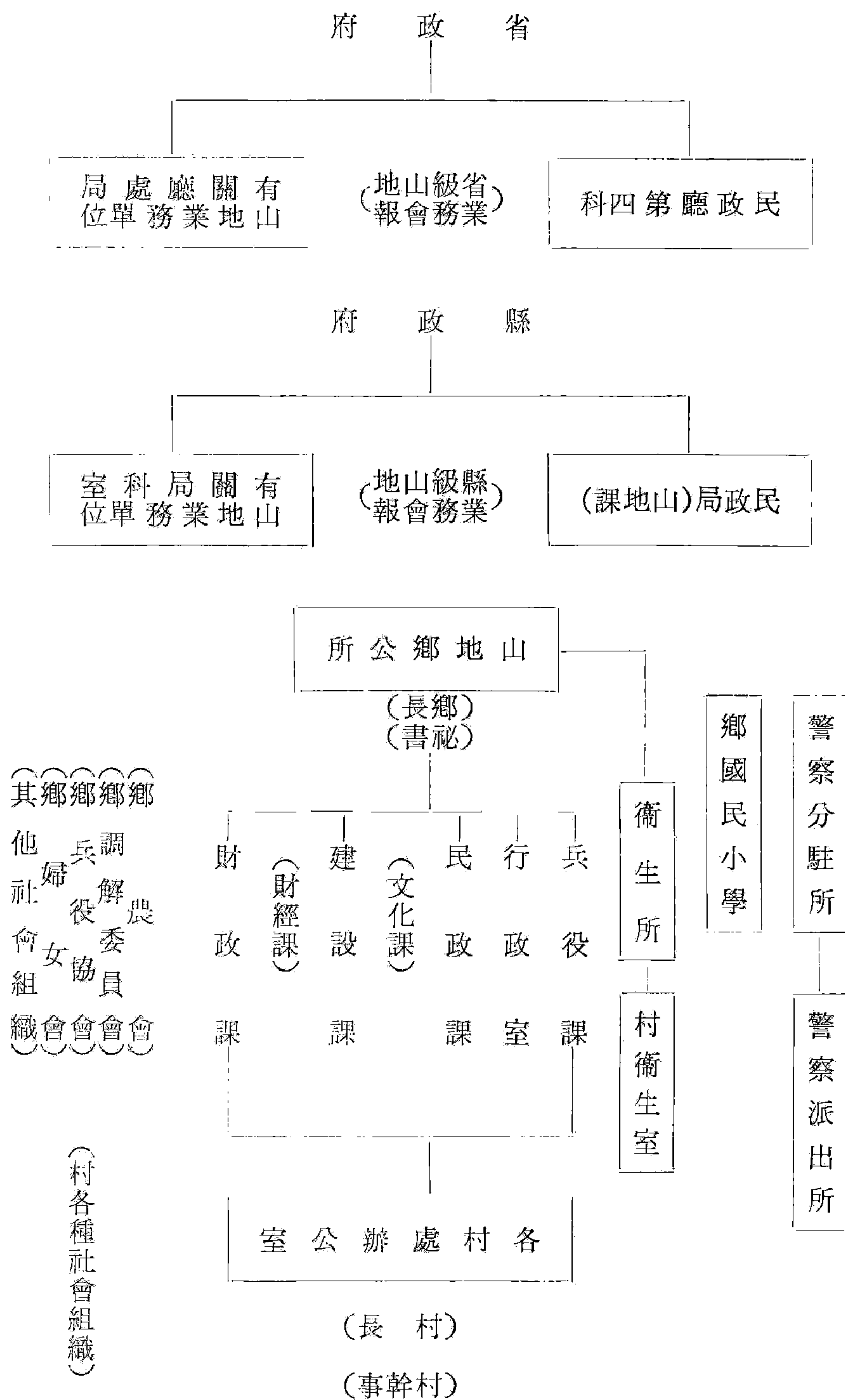
南投縣	信義鄉、仁愛鄉	魚池鄉
嘉義縣	吳鳳（阿里山）鄉	
高雄縣	三民鄉、桃源鄉、茂林鄉	
屏東縣	三地鄉、霧臺鄉、瑪家鄉、泰武鄉、來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉	滿州鄉
臺東縣	海端鄉、延平鄉、金峰鄉、達仁鄉、蘭嶼鄉	臺東市、卑南鄉、大武鄉、太麻里鄉、東河鄉、鹿野鄉、池上鄉、成功鎮、關山鎮、長濱鄉
花蓮縣	萬榮鄉、卓溪鄉、秀林鄉	花蓮市、吉安鄉、新城鄉、壽豐鄉、鳳林鎮、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉、玉里鎮、富里鄉

在行政上將山胞分爲山地山胞與平地山胞。前者係指原籍在山地行政區域內，其本人或直系尊親屬在光復前戶籍記載爲高山族者；後者係指光復前居住於平地行政區域，其原戶籍記載爲高山族並向政府登記者。

日據時期，山地行政業務由警察負責，光復後先由省警務處接管，至民國三十五年三月移交臺灣省行政長官公署民政處第一科山地股主管。臺灣省政府成立後，山地行政由民政廳接管，其有關業務則依性質由各廳處局分別掌管，而由民政廳定期召開山地行政業務會報，以爲聯繫配合協調。在縣則於縣政府民政局內設置山地課，配合聯繫縣政府各有關單位推行山地業務。在山地鄉設鄉公所、戶政事務所、衛生所、警察分局（或分駐所），各村設村辦公處、衛生室、警察派出所，辦理山地業務及地方自治事項。至於平地山胞輔導業務則由縣政府民政局山地課或山地行政課辦理，各平地鄉鎮市公所由民政課辦理，另置或臨時約雇家政及農事指導員負責辦理事務。茲將臺灣山地行政體制表列於後：（表一一）（註二七）



表一一 臺灣山地行政體制表



第二節 臺灣山胞及其文化特徵

臺灣山胞係臺灣山地同胞簡稱，是臺灣先住民族，一稱臺灣高山族、臺灣土著羣，除已漢化之平埔族外，大

可分為九族：操北部山地泰雅語羣方言者泰雅、賽夏兩種；操曹、排灣方言者曹、排灣、卑南、魯凱四族；操布農方言者布農族；操阿美方言者阿美族；操巴丹語羣方言者雅美族。

臺灣山胞各族之共同特徵為：體質屬直髮、黃膚、中圓頭、中窄鼻、中矮身之福摩薩型，語言屬膠著型、複音節、單聲調、南島語族印尼語系之福摩薩語羣各種方言，信仰泛靈或基督教、天主教。生產方式除蘭嶼雅美族以漁獵為主外，其他多營農耕，並兼事漁獵。茲將各族文化特質表列如左：（表一二）（註二八）

表一二 臺灣地區山胞文化特質表

族別		項目	親族系族	社會組織特性	物質藝術表現
泰雅	雙系親族	祭團組織	紡織圖案		
賽夏	父系	父系氏族	紡織圖案		
布農	父系	父系氏族及聯族			
曹	父系	父系氏族			
魯凱	兩可系	貴族階級	木石圖案雕刻		
排灣	兩可系	貴族階級	木石圖案雕刻		
卑南	偏於母系	貴族階級、年齡階級	刺繡服飾		
阿美	母系	年齡階級	服飾藝術		
雅美	雙系親族	漁團組織	木刻藝術、陶偶雕塑		

臺灣山胞各族，雅美族居蘭嶼島，其餘八族分布於中央山脈脊樑地帶，延展至東部地區。泰雅族散布於中央山脈偏北之南投、臺中、宜蘭、花蓮、苗栗、新竹、桃園、臺北等縣山區或毗連山區一帶，人口僅次於阿美族，



屬第二位。賽夏族分南北二支，南支居苗栗縣境，北支居新竹縣山區。阿美族散布於南起臺東，北至花蓮之海濱、縱谷平原。卑南族居地在臺東縣西南卑南溪與太麻里溪流流域山麓平地。曹族主支在嘉義縣阿里山半山區，中、南兩支散居於南投、高雄二縣境山區。排灣族東支散布於臺東縣南半部之半山區，西支散布於高雄、屏東兩縣東半部之半山區及山麓地帶。布農族散居於新高山之北、東、南三面山區，即花蓮、臺東兩縣境山區，以及南投、高雄、屏東三縣山區。魯凱族分布在屏東縣霧臺鄉及臺東、高雄兩縣山區。以上九族山胞居地廣達一萬五千八百平方公里，占臺灣總面積百分之四十四之山地行政區域，及二十五個平地鄉鎮市，其人口數於民國七十年為三十二萬餘人，占臺灣總人口百分之一點七。

第三節 山地政策與法規

臺灣山地政策係依據我國傳統政治文化、中華民國立國精神、中華民國憲法規定、國際公約，（註二九）以及山胞需要而訂定，其主要政策與施政原則為：

一、山地行政政策

依中華民國憲法種族平等之基本原則，保護並扶植山胞，積極發展教育與經濟，提高其文化經濟生活水準，增進其社會福利。

二、山地施政原則

- （一）尊重山胞傳統文化特色，循山地固有文化脈絡進行，培養其自信心，建立自立自發精神。
- （二）建立山胞國家民族意識及社會倫理道德觀念，培養自強自動進取之人生觀。
- （三）各項施政應有前瞻性之規畫與開創性之作爲，並求傳統文化與精緻文化融合發展。
- （四）各項計畫應作彈性適應及因勢利導之必要措施，促進多元參與及全面溝通。

(五)輔導措施應顧及山地社會因素及社會環境，因時因地制宜，肆應社會變遷多元化發展需要，隨時評估調整。

民國四十年，臺灣省政府頒布「山地施政要點」，明白指出：目前設施應以特殊方法為過渡，根據三民主義及政府基本決策，針對現實，本平等原則增進山胞之智能，扶植山胞之進步，俾能享受一切平等權利，以達全民自治之鵠的。四十二年，臺灣省政府訂頒「促進山地行政設計畫大綱」，提出山地平地化之目標，其要旨為：

(一)山地施政原則：

1. 提高山胞文化水準。
2. 改善山胞經濟。
3. 增進山胞健康。
4. 充實山地自治財源。
5. 僻遠貧瘠村落分期移住。

(二)山地平地化措施：

1. 按照山地各鄉地理、文化、經濟條件，分為甲、乙、丙三級，分別訂定促進山地平地化計畫，分期完成。

2. 經費重點補助：對於財源不足之鄉優先補助，其能自給自足者則逐年遞減補助，以求平衡。

3. 按各鄉進步程度，分區分年逐漸撤銷山地特殊行政。

民國五十二年，臺灣省政府又訂頒「山地行政改進方案」，明示基本政策：基於三民主義種族平等之基本國策，繼續保護扶植山胞，積極發展教育與經濟，以提高其文化經濟水準，增進其社會福利，促使早日與一般社會相融和，而採取下列基本原則，且為日後山地施政主要方針。（註三〇）

(一)對山胞之保護措施，限於必要程度，避免發生阻滯山胞進步之反效果。

(二)對山胞之扶植輔導，應因地因時而制宜，並持之以恆，循序漸進。

(三)積極培養山胞自立精神與能力。

(四)山地施政應兼顧客觀情勢之需要。

(五)山地特殊措施應分項分年逐漸解除。

在政治方面，於民國三十九年訂頒之「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」、「臺灣省各縣市議會組織規程」、「臺灣省各縣鄉鎮市民代表會組織規程」，以及六十九年公布實施之「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」中，對山胞皆定有保障名額，使能出任中央及地方各級民意代表與山地鄉地方自治團體之首長。規定每一山地鄉選出一名縣議員，限於山胞身分始得候選。平地山胞縣議員、鄉鎮縣轄市民代表亦定有保障名額。保障省議會山地籍省議員四名、中央民意代表山地籍國大代表二名、立法委員二名。並在省政府延攬山地籍人士出任委員，以參與省政決策。

在拔擢山地人才擔任公職方面，自民國四十五年起至六十五年止，舉辦十四屆山地行政特考，共錄取一千零八十九人。自六十五年起將其併入基層特考，設置山地行政、山地公共衛生護士等類科。

為加速山地社會經濟及文化之進步，臺灣省政府先後訂定：「臺灣省山地人民生活改進運動辦法」、「獎勵山地實行定耕農業辦法」、「獎勵山地育苗及造林辦法」、「山地保留地管理辦法」、「推行促進山胞開發利用山地保留地計畫」、「山胞生活輔導要點」、「臺灣省地方醫護人員養護計畫」、「加強輔導平地山胞改進生活計畫方案」、「加速山地保留地造林計畫方案」、「維護山地固有文化實施計畫」等，逐項推行，使臺灣山胞在教育、衛生保健、經濟生活、職業訓練與就業、住宅與家政、輔導移住、傳統文化維護等各方面均有改善進步。茲將有關臺灣山胞政治、經濟、社會文化建設之法規計畫等分列於後：

(一)政治建設方面：

民國三十五年 臺灣省山地鄉村組織規程

臺灣省各縣完成山地鄉村民意機關辦法

民國四十年 臺灣省臨時省議會組織規程

臺灣省臨時省議會選舉罷免規程

民國四十一年 臺灣省山地鄉公所組織補充辦法

戒嚴期間臺灣省山地管制辦法

特種考試臺灣省山地人民應山地行政人員考試規則

民國四十七年 臺灣省政府山地行政業務聯繫辦法

民國五十六年 臺灣省各縣政府推行山地行政業務聯繫辦法

民國六十九年 動員戡亂時期公職人員選舉罷免法（第十六、二十五、四十一條）

（二）經濟建設方面：

民國三十七年 山地保留地管理辦法

民國四十年 獎勵山地實行定耕農業辦法

獎勵山地育苗及造林實施辦法

民國四十二年 山地鄉公共造產實施計畫

山地鄉實施公共造產補充要點

臺灣省山胞征免租稅原則

山地鄉推廣家禽家畜蔬菜特產作物實施要點

民國四十三年 各縣處理山地財政收支注意事項

民國五十五年 促進山胞開發利用山地保留地計畫

民國五十八年 山地區山胞村落輔益道路設計畫

民國六十一年 加速山地保留地造林計畫方案

民國六十四年 輔導山胞創業生產貸款要點

民國六十五年 山坡地保育利用條例（第三十六條）

（三）社會文化建設方面：

民國三十七年 中等學校山地學生獎勵金給予辦法

山地學生獎學金考選辦法

民國四十年 臺灣省山地人民生活改進運動辦法

山地推行國語辦法

民國四十二年 辦理山胞移住應行注意事項

民國四十四年 輔導平地山胞生活計畫

民國四十五年 臺灣省山地同胞就業輔導辦法

民國五十三年 臺灣省加強山地教育實施辦法

民國五十五年 臺灣省山地籍學生投考大專院校優待標準

民國五十七年 改善山地教育實施計畫

民國五十八年 臺灣省山地暨離島地區醫護人員養成辦法

民國五十九年 臺灣省大專院校山地學生獎助金設置辦法

民國六十一年 加強平地山胞輔導工作實施計畫

民國六十二年 山胞家政推廣要點

民國六十五年 維護山地固有文化實施計畫

民國六十八年 加強輔導平地山胞生活計畫方案

民國六十九年 臺灣省山胞身份認定標準

民國七十年 臺灣省山胞生活輔導要點

各縣鄉鎮縣轄市山地青年生活輔導要點（註三一）

三、山地施政成果

臺灣省光復後，山胞在政府實施扶植輔導融和政策下，由落後之部落社會迅速步向現代社會，無論在人口品質數量、生活水準、經濟成長均有驚人進步。

世界學者公認：人口增加和壽命延長，是政治、經濟、社會、文化進步之綜合結果。自民國三十四年至五十九年之二十五年間，臺灣山胞人口增加約九萬六千餘人，增加率已達百分之五十七以上。民國二十三年，臺灣山胞平均壽命，男人為九點八歲，女人為十三點五歲；四十五年，山胞男人平均壽命為四十八點三歲，女人平均壽命為五十二點四歲。（註三二）山胞壽命之延長亦足說明其生活水準之提高。

王人英在其「臺灣高山族的社會文化接觸與經濟生活變遷」一文中，以教育、交際、衛生、娛樂支出合占總支出百分率為標定山胞生活水準之一項指數，即「其所占百分比愈高者生活水準愈高」。民國二十二年日據時代，臺灣山胞這幾項支出僅占總支出百分之七點二七，山胞經濟調查四十二年為百分之五點〇九，稍形降低，五十六年上升為百分之十七點八一，五十八年平地山胞經濟調查更升為百分之十八點八〇。這幾項支出是人類為營文化生活所支出之費用，臺灣山胞這幾項支出之上升幅度達二倍半左右，更足為其生活水準提高之另一證明。

（註三三）

人口素質之提高，可從教育程度之比較得到瞭解。民國四年，臺灣山胞無人就讀大專學校，就讀初中（職）學校者為百分之三點二八，就讀國民小學者百分之六十一點六五；五十六年，就讀大專學校者百分之零點一五，就讀高中（職）學校者百分之一點九八，就讀初中（職）學校者百分之四點六六，就讀國民小學者百分之七十四點六四。由此可看出臺灣山胞教育程度之提高情形。（註三四）

臺灣山胞財富主要依靠土地，次爲從事非農業之經濟活動，由於多年來改進山地農業，獎勵實施造林，並訓練山胞技藝，輔導就業之結果，山胞經濟收入、生產投資、所得、盈餘等，都逐年增加，其經濟改善顯而易見。

臺灣山胞收入，民國五十六年非農業收入每人平均收入一千零六十一元，與民國四十二年收入一百三十八點九〇元比較，其百分比增加百分之七點〇四，收入金額增達八倍之多；如按幣值計算，仍增加約三倍。（註三五）

臺灣山胞生產投資無論經營農業或非農業之生產支出，亦與年俱增。民國五十六年山胞經濟調查，其生產支出占山胞總收入百分之十九點六八，每人平均年支出七百八十九元，與民國四十二年山胞經濟調查百分之五點三五，每人平均年支出三十八點三〇元比較，其百分比增加約四倍，其金額增加則達二十倍，如按幣值計算增加仍達九倍。與日據時代高砂族調查僅占百分之二點一三比較，實有天壤之差。此項變動可說明山胞農業已踏上集約經營階段，而非農業之經濟活動亦顯著增加。

山胞所得隨其收入和生產投資之增加而提高。民國五十六年山胞經濟調查，山胞每人年所得三千二百二十一元，爲同年臺灣農家記賬報告平地農家每人年所得六千一百五十元的百分之五十二點三七，全國國民所得八千三百六十八元的百分之三十八點四九。而民國四十二年山胞經濟調查，山胞每人年所得僅六百七十六點六〇元，爲當年國民所得二千二百一十五元的百分之三十點五五，比較之下山胞所得金額增加約五倍，如按幣值計算增加仍達二倍。與國民所得比較則顯示其成長率較一般成長率更超出百分之七點九四之多。

山胞收支餘絀按民國五十六年山胞經濟調查每人平均年盈餘五百五十元，占總收入百分之十三點七〇，與民國四十二年山胞經濟調查每人平均年盈餘一百點五〇元比較，約增加五倍，按幣值計算增加約二倍。與日據時代僅占總收入百分之九點六七比較，則其百分比增加更多。（註三六）

第六章 其他邊疆地區

第一節 區域範圍與行政區畫

我國邊疆除蒙、藏、新疆及臺灣山地外，其他主要邊疆地區，概指東北、西北、西南等非漢族分布地域，以及海南島等海疆地區。

一、東北邊疆

東北九省爲通古斯族系分布地區，主要集中於大興安嶺以東之小興安嶺丘陵地、滿東丘陵地、長白山地及松花江下游、黑龍江以南烏蘇里江以西之黑烏平原，與依蘭以西之齊齊哈爾以南直至遼東灣，西以哲里木、昭烏達、卓索圖三盟爲限之松遼平原。

通古斯（東胡）族系包括兩系，一爲肅慎、靺鞨系；靺鞨以遊獵爲主，兼事養豬與耕種；一爲濊、貊系；以耕種爲主，兼事狩獵。通古斯族系於本區者有：滿族、赫哲、奇里雅克、鄂倫春、奇勒爾、畢拉兒、達斡爾、索倫、錫伯等族。其居地已縮小於合江、松江、嫩江、黑龍江四省，以及黑龍江、嫩江兩省與興安省交界地區。其文化特色爲操阿爾泰語族（Altatic family）通古斯語系之各種方言。滿族大都說國語，有滿文。其生活方式包含：農耕、畜牧、遊牧、漁、獵、採集，少數仍經營漁獵或遊牧，多已逐漸改營農業。其宗教原屬泛靈信仰之薩滿教（Shamanism），入居內地滿族已多改信佛教。其他各族概況，見中華民國史民族志。

清光緒三十三年（一九〇七），置奉天、吉林、黑龍江三行省。至民國十七年改奉天省爲遼寧省。二十一年日本侵占東北成立偽滿洲國，由溥儀執政，改變行政區畫。至抗日勝利後，中央又將東北三省分爲：合江、黑龍

江、松江、吉林、安東、遼寧、遼北、嫩江、興安等九省，面積共一百一十萬五千七百一十九方公里。省以下地方行政組織，與內地各省同。

二、西北邊疆

西北邊疆除新疆已述於第四章，不再贅述外，簡述甘肅、寧夏、青海三省如次：

(一)甘肅：古隴西地，一稱隴右，清始建省。青海、寧夏在未建省前，皆屬甘肅轄境。甘肅北接寧夏西北隅連外蒙古札薩克圖汗部，西連新疆，南鄰青海與四川，東鄰陝西。省內回教徒占其人口百分之三十五以上。新疆漢回（東干）即由陝甘移入，夏河縣拉卜楞為青海蒙、藏二族之宗教聖地。

根據民國七十一年中共之人口普查報告，甘肅省人口數為一千九百五十六萬餘人，以漢族、回族、藏族、東鄉族、蒙族之人數較多，其中漢族一千八百零二萬餘人、回族九十五萬餘人、藏族三十萬餘人、東鄉族二十三萬七千餘人、蒙族五萬餘人。

(二)青海：即西海，北接甘肅、新疆，東連甘肅、四川，南鄰西康、西藏，西與新疆、西藏相毗連，地勢高峻，為青康藏高原之一部分。青海原隸甘肅，民國十七年畫出原西寧府（西寧衛）轄境，建置青海省，省內有唐古特人、藏族達五十四萬八千人，蒙族二十九旗、一特別旗。

根據民國七十一年中共之人口普查報告，青海省總人口數為三百八十九萬五千七百餘人，其中漢人為二百三十五萬九千餘人、藏族七十五萬四千餘人、回族五十三萬三千餘人、土族十二萬八千餘人、撒拉族六萬多人、蒙古族五萬多人。

(三)寧夏：古羌戎地，民國十七年由甘肅畫出原寧夏府屬各縣合蒙古阿拉善額濟納二部地，置寧夏省。寧夏北接外蒙古札薩克圖汗部賽音諾顏部與綏遠，東連綏遠，東南隅連陝西，南與西皆接甘肅。省內以回教徒人數最多，約占全省人口百分之六〇以上。

據民國七十一年中共之人口普查報告，偽「寧夏回族自治區」（包括寧夏省部分地區及甘肅省銀川、吳忠、

固原等地區）人口總數爲三百八十九萬餘人，包括漢族二百六十五萬餘人、回族一百二十三萬五千餘人、滿族七千餘人。

三、西南邊疆

本區係指西康、雲南、貴州、廣西四省，以及四川、湖南、廣東三省之一部分與海南島而言。此區位於我國大陸西南及南部邊區，往昔大半屬徼外蕃服、蠻貊戎羌，以及羈縻府州之地，其西南及南邊與印度、緬甸、寮國、越南等國爲界，南臨南海，爲國防所繫。茲分述如下：

（一）西康：古屬西南夷地，民國二十三年中央設西康建省委員會，二十七年核准建省。二十八年元旦成立省政府，係由四川畫出原寧遠、雅州兩府屬地，並原康屬各土司地（喀本），境內居有約五十四萬藏族系之康巴，約占全省人口四分之一。又有羅羅族，較康巴爲多。

（二）雲南：原西南夷地，古稱百濮國，唐稱南詔，五代及宋稱大理。境內民族複雜，有爨、白、羅、緬、孟吉三族系，計：羅羅、麼些、窩泥、阿佤、傈僳、傈黑、阿侬、怒子、山頭（喀欽）、阿繫、喇倭、阿昌、馬喇、擺夷（傣）、民家（白家）、仲家、儂人、沙人、崩龍、蒲人、佯僳、佯喇等族。

據民國七十一年中共之人口普查報告，雲南省人口數爲三千二百五十五萬餘人，其中少數民族占百分之三十一點七。主要民族包括：漢族二千二百二十三萬餘人、彝族三百三十五萬餘人、白族一百一十二萬餘人、哈尼族一百零五萬餘人、壯族八十八萬餘人、傣族八十三萬餘人、苗族七十五萬餘人。

（三）貴州：古蠻夷地，今仍屬苗族聚居區，其人數比例約四苗與六夷之比，苗夷合計約當漢人十分之四。夷族爲統稱，其中以仲家最多，其次爲侗家、水家較少。

據民國七十一年中共之人口普查報告，貴州省人口數爲二千八百五十五萬餘人，其中少數民族占百分之二十六。主要民族包括：漢族二千一百一十二萬餘人、苗族二百五十八萬餘人、布依族二百一十萬餘人、侗族八十四萬餘人、彝族五十六萬餘人、水族二十七萬餘人。

(四)廣西：古百粵（越）地，境內民族繁多，計有僛、壯、苗、徭、僚、伶、侗、瑤、水、母佬諸族，其中以僛、壯族為主。

僛「廣西壯族自治區」，面積為二十三萬七千二百平方公里，據民國七十一年中共之人口普查報告，本區總人口數為三千六百四十二萬餘人，其中漢族二千二百四十八萬四千餘人、壯族一千二百三十二萬五千餘人、僛族八十六萬三千餘人、苗族三十三萬八千餘人、侗族二十二萬九千餘人。

(五)四川：古西南夷地。今四川省西北邊區係番戎所聚居之地，川滇康間大小涼山，為羅羅族生息中心地區。此外有藏、戎、羌、苗諸族散居其西北、西南及南部。

據民國七十一年中共之人口普查報告，四川省人口總數為九千九百七十一萬餘人，其中少數民族占百分之三點七。主要民族為：漢族九千六百零五萬餘人、彝族一百五十二萬餘人、藏族九十二萬餘人、土家族五十九萬餘人、苗族三十五萬餘人、羌族十萬餘人。

(六)湖南：古代三苗地，民國期間民族複雜，苗、僛、侗各族散布於本省西南部。據民國七十一年中共之人口普查報告，湖南省人口總數為五千四百餘萬人，其中少數民族占百分之四點一。主要民族有：漢族五千一百八十一萬餘人、苗族七十六萬餘人、土家族七十四萬餘人、侗族三十一萬餘人、僛族二十七萬餘人。

(七)廣東：古粵地，為我國南邊海疆，海南島雄峙其南，在國防上為我南方堡壘。其中邊疆民族主要有：北部連縣連山陽山之僛族，海南島之黎族與苗族。

據民國七十一年中共之人口普查報告，廣東省人口總數為五千九百二十九萬餘人，其中少數民族占百分之一點八。主要民族有：漢族五千八百二十三萬餘人、黎族八十一萬餘人、僛族九萬餘人、壯族八萬餘人。

第二節 行政制度與中緬未定界問題

一、土司制度

土司制度以土著之人分封官職官守，世襲其職世守其地。施行於廣西、雲南、貴州、西康、四川、湖南、青海、甘肅各省之部分地區。此制淵源甚早，歷經唐代之羈縻府州，宋元兩代之宣慰、宣撫、安撫使司，至明代制度大備，清循明制，清代土司制度如次：

（一）土司（武職）：

指揮使（正三品），以下分七等：指揮使、同知、僉事、千戶、副千戶、百戶、副百戶。

宣慰使（從三品），以下分四等：宣慰使、同知、副使、僉事。

宣撫使（從四品），以下分四等：宣撫使、同知、副使、僉事。

安撫使（從五品），以下分四等：安撫使、同知、副使、僉事。

招討使，分：招討使，副使。

長官司，分：長官司、副長官司。

（二）土官土吏（文職）：

土府廳，分六等：土知府（從四品）、同知、通判、推官、經歷、知事。

土州，分四等：土知州、州同知、州判、吏目。

土縣，分四等：土知縣、縣丞、主簿、典史。

（三）土弁（武職）：

土遊擊（從三品）一人、土都司（正四品）一人、土守備（正五品）十一人、土千總（正六品）五十九人、土把總（正七品）三十七人。

（四）土屯（武職）：

土屯守備、土屯千總等。

以上土司及土弁、土屯屬兵部，土官屬吏部管轄。清代土司分布於雲南、四川、廣西、甘肅、貴州等省境內，計有土司四百九十一名。（註三七）

民國初年，沿襲清代規制，有關土司事務由各該省政府自爲處置，國民政府始規定將土司承襲歸內政部禮俗司管理。民國二十年，內政部明令廢止土司，改土歸流，分設縣局其地，但各省未徹底實行，其中以雲南之處置較有計畫。四川川邊各土司，清末即經趙爾豐厲行改土歸流，其在今西康之土司已設置流官，後以四川局勢混亂，各土司乃乘時復起。甘肅、青海則以土司遠處邊徼，未能顧及，亦從未變革。貴州、廣西等地土司歸流及同化者日多，已全部淘汰，惟滇西南、川西南及西北、西康、青海等地，其土司名義固已廢除，其勢力仍殘存，至中共占據大陸後始被消除。

二、中緬界務問題

滇緬未定邊界原有南北兩段，民國二十四年，組織委員會勘察南段邊界。三十年六月十八日，中英雙方在重慶舉行畫界換文，解決南段界務；但北段仍懸而未決，在清宣統元年（一九〇九）、民國十八年片馬及江心坡問題發生後，此段未定界交涉未決。三十六年冬，中緬官員因邊界問題而發生誤會。我國外交部發言人於十二月二日發表聲明：關於滇緬界務，中英兩國曾於清光緒二十年（一八九四）三月訂有成約，除尖高山以南部分已由中英雙方先後會同勘定外，至尖高山以北一段，依照該約第四條規定：北緯二十五度三十五分之北一段邊界，俟將來查明該處情形稍詳，兩國再定界線。查約文所指之北緯二十五度三十五分之北一段邊界，即由騰衝至尖高山以北一段。此段界線，中、英兩國雖經數度交涉，迄未商得一同意之界線……。相信中國與獨立之緬甸，一本兩國人民友好和睦之精神及條約上之規定，不難循正當之外交途徑，求得合理合法與滿意之解決。但緬甸外交部發言人則稱：緬甸將於一月收回現構成緬甸及卡倫尼各邦一部之全部領土，而不顧中國對該地之要求。又稱：對任何以強力加諸其領土之情事，均將毫不遲疑進行防衛。中、緬兩國觀點互異，爲尙待解決之界務糾紛。（註三八）

註 釋

註一：胡耐安，邊政通論，頁一一—一四，臺北，臺灣商務印書館，民國五十九年；周昆田，邊疆論集，頁九—一五，臺北，啓明書局，民國四十八年；林恩顯，邊政通論，頁一一—一三，臺北，華泰書局，民國七十八年。

註二：胡耐安，邊政通論，頁一九—二六。

註三：林恩顯，邊政通論，頁一九九。

註四：同註三引書，頁二〇三。

註五：同註三引書，頁二〇六。

註六：同註三引書，頁二〇九。

註七：同註三引書，頁四七四、四七五。

註八：林恩顯，邊政通論，頁八〇。蒙古一語，在音譯上未有一致之看法，有如下幾種說法。

（一）讀「蒙故」（*Monggi*），係銀子之意。語出黑韃事略：「黑韃之國，號大蒙古。沙漠之地有蒙古山，韃語謂銀曰蒙古，因女真金，乃以銀號其國。」因銀可以克金，象徵蒙古人可取代金人之地位。

（二）讀「蒙赫·郭勒」（*Monghe Gol*），係蒙語永恆之河的意思，「蒙古祕史」姚從吾及札奇斯欽教授之合譯本作此解釋。係因為蒙古族原始居地在望建河之南。據黎東方教授認為望建河即額爾古納河、呼倫淖爾一帶，而此河相當長和寬，故曰「永恆的河」。

（三）讀「蒙兀兒」、「蒙兀勒」或「蒙古里」（*Mongol*），係蒙胡人之意。「胡」音在我國北方遊牧民族語言中就有「人」的意思，所以，蒙胡就是蒙人。而「兀」與胡同音。此係孟定撰「蒙古布特哈志略」之說法。

（四）讀「忙豁勒」，是蒙語這條河的中心的意。此外，另有鋼鐵（胡耐安所著「邊政通論」）和勇士（大英百科全書 *Mongols*）之說。

註九：參考札奇斯欽，蒙古之今昔（一），頁一八—二二，臺北，中華文化出版事業委員會，民國四十四年。

註一〇：林恩顯，邊政通論，頁八七—八八。

註一一：胡耐安，邊疆民族志，頁六七—六九，臺北，蒙藏委員會，民國五十九年。

註一二：林恩顯，邊政通論，頁九六。

註一三：參考歐陽無畏，喇嘛教，載「西藏研究」，臺北，中國邊疆歷史語言學會出版，民國四十九年；胡耐安，邊疆宗教，臺北，蒙藏委員會編印，民國五十年。

註一四：達賴 (Dalai)，蒙古語德廣如海或海之義。

註一五：第巴 (SDe-pa)，官長之音譯，係西藏地方官名，可指宗本、雪第巴及其他機關執事。在早期係達賴喇嘛管理宗教以外全藏政治事務之官。

註一六：呼圖克圖 (Hutukhtu)，蒙古語，意指明心見性，生死自主。即轉化之身，俗稱活佛。

註一七：另清通考輿地考載六十六宗。

註一八：胡耐安，中國民族志，頁一六七—一七一，臺北，臺灣商務印書館，民國五十三年。

註一九：陶道南，邊疆政治制度史，頁一七一，臺北，中華叢書編審委員會，民國五十五年。

註二〇：林恩顯，邊政通論，頁一一三—一一五。

註二一：劉學鈔，建國七十年，頁二四，臺北，蒙藏委員會，民國七十年。

註二二：同註一九引書，頁一六五—一六七。

註二三：袁同禮校訂，中俄西北條約集，頁八九—九〇，新疆研究叢刊第四種，一九六三年。

註二四：同註二三引書，頁九一—九三。

註二五：同註二三引書，頁八六—一二〇。

註二六：臺灣省民政廳，山地行政，頁一，油印本，民國七十年。

註二七：臺灣省政府新聞處主編，改善山胞生活，頁四八，民國六十年。

註二八：李亦園，山地社會問題，頁二五五。

註二九：係指國際勞工組織於一九五七年在日內瓦通過之「獨立國家內土著及其他部落與半部落人口之保護與融合公約」
(Convention Concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries)，一簡稱：土著及部落人口公約。

註三〇：中央研究院民族學研究所，山地行政政策之研究與評估報告書，頁七一—一一，臺北，民國七十二年。

註三一：臺灣省民政廳編印，臺灣省山地行政法規，民國五十六年；山胞生活輔導教材，山地行政法令摘編，民國七十一年。

註三二：臺灣省政府新聞處主編，改善山胞生活，頁一七三—一七五，臺灣省各界慶祝中華民國建國六十年紀念籌備委員會，民國六十年。

註三三：同前書，頁一七八—一七九。

註三四：同前書，頁一七七—一七八。

註三五：同前書，頁一八八。

註三六：同前書，頁一八八—一八九。

註三七：林恩顯，邊政通論，頁二一〇。

註三八：亞洲世紀，第二卷第一期，民國三十七年。

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

江蘇省 六十二縣、二市			縣（市）別		備	註
徐州市	民國三十四年十月以銅山縣治附近設置	江陰縣	無錫縣	民國元併無錫、金匱二縣為無錫縣	崇明縣	民國三十六年析崇明縣陳泗列島為設治局，三十八年升為縣
連雲市	民國三十四年十一月以東海縣連雲港改置	常熟縣	錫縣	民國元併武進、陽湖二縣為武進縣	南通縣	民國元改南通州為南通縣
鎮江縣	舊名丹徒縣，民國十七年七月改今名	太倉縣	熟縣	民國元併常熟、昭文二縣為常熟縣	海門縣	民國元改海門廳為海門縣
丹陽縣	民國元年合併上元、江寧二縣為江寧縣，十八年遷縣治於東山鎮	吳江縣	洋縣，民三改今名	民國元併太倉、鎮洋二縣為鎮洋縣	啓東縣	民國十八年由崇明縣析置
江寧縣		崑山縣	民元併吳江、震澤二縣為吳江縣	民國元併崑山、新陽二縣為崑山縣	靖江縣	民國十八年由崇明縣析置
句容縣		松江縣	民元併華亭、婁縣二縣為華亭縣，民三改今名	民國元併崑山、新陽二縣為崑山縣	江都縣	民國元併江都、甘泉二縣為江都縣
金壇縣		南匯縣	民元併華亭、婁縣二縣為華亭縣，民三改今名	民國元併崑山、新陽二縣為崑山縣	高郵縣	民國元改高郵州為高郵縣
溧水縣		上海縣	民元併華亭、婁縣二縣為華亭縣，民三改今名	民國元併崑山、新陽二縣為崑山縣	儀徵縣	民國元改泰州為泰縣
高淳縣		青浦縣	民元併華亭、婁縣二縣為華亭縣，民三改今名	民國元併崑山、新陽二縣為崑山縣	揚中縣	民國元改太平廳為太平縣，民三改今名
溧陽縣		金山縣	民元併華亭、婁縣二縣為華亭縣，民三改今名	民國元併崑山、新陽二縣為崑山縣	泰興縣	民國元改太平廳為太平縣，民三改今名
宜興縣	民國元年併荆溪、宜興二縣為宜興縣	奉賢縣	民元併華亭、婁縣二縣為華亭縣，民三改今名	民國元併崑山、新陽二縣為崑山縣	鹽城縣	民國元改太平廳為太平縣，民三改今名
吳縣	民國元年併元和、長洲二縣為吳縣，六年又將太湖、靖湖二廳併入	川沙縣	民元併華亭、婁縣二縣為華亭縣，民三改今名	民國元併崑山、新陽二縣為崑山縣	東臺縣	民國元改太平廳為太平縣，民三改今名
		寶山縣	民元併華亭、婁縣二縣為華亭縣，民三改今名	民國元併崑山、新陽二縣為崑山縣	興化縣	民國元改太平廳為太平縣，民三改今名
		嘉定縣	民元併華亭、婁縣二縣為華亭縣，民三改今名	民國元併崑山、新陽二縣為崑山縣	寶應縣	民國元改太平廳為太平縣，民三改今名

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

淮陰縣	舊爲清河縣，民三改今名	海寧縣	民元改海寧州爲海寧縣	諸暨縣	興縣
淮安縣	舊爲山陽縣，民三改今名	吳興縣	民元併烏程、歸安二縣爲吳興縣	鄞縣	
漣水縣	舊爲安東縣，民三改今名	杭縣	民元併仁和、錢塘二縣爲杭縣	定海縣	民元改定海州爲定海縣
泗陽縣	舊爲桃源縣，民三改今名	長興縣		鎮海縣	民國三十八年由定海縣析置
阜寧縣		於潛縣	民元改潛州爲於潛縣	嵊縣	
宿遷縣		餘杭縣		奉化縣	
東海縣	民元改海州爲東海縣	臨安縣		慈谿縣	
灌雲縣	民國元年四月由東海縣析置	昌化縣		象山縣	
沭陽縣		安吉縣		上虞縣	
豐縣		孝豐縣		新昌縣	
沛縣		德清縣		四明縣	民國三十七年八月析餘姚、上虞、嵊縣、新昌、奉化、鄞縣、慈谿等七縣邊區置縣
蕭山縣		武康縣		金華縣	民元改西安縣爲衢縣
郛縣	民元改郛州爲郛縣	嘉興縣	民元併嘉興、秀水二縣爲嘉禾縣，民三改今名	衢縣	
睢寧縣		嘉善縣		東陽縣	
浙江省八十縣、一市					
縣（市）別	備註	崇德縣	民元改石門廳爲石門縣，民三改今名	永康縣	
杭州市	民國十六年析杭縣縣治附近地設置	海鹽縣		蘭谿縣	
蕭山縣		平湖縣		義烏縣	
		桐鄉縣		浦江縣	
		餘姚縣		龍游縣	
		紹興縣	民元併山陰、會稽二縣爲紹興縣		

湯溪縣	武義縣	磐安縣	淳安縣	常山縣	遂安縣	開化縣	壽昌縣	建德縣	桐廬縣	分水縣	新登縣	富陽縣	樂清縣	黃巖縣	寧海縣	溫嶺縣	仙居縣	三門縣		
民國二十八年析縉雲、仙居、天臺、東陽、永康五縣邊區置縣			舊為新城縣，民三改今名																民元改太平廳為太平縣，民三改今名	民元併石浦、南田二廳為南田縣，二十九年將寧海、臨海二縣各一部併入，改稱三
天臺縣	永嘉縣	括蒼縣	平陽縣	瑞安縣	臨海縣	玉環縣	青田縣	龍泉縣	縉雲縣	景寧縣	慶元縣	松陽縣	雲和縣	宣平縣	遂昌縣	泰順縣	文成縣	安徽省 六十三縣、一市	縣(市)別	
門縣	民國三十八年由永嘉縣析置		民元改玉環廳為玉環縣				民國三十五年析瑞安、泰順、青田三縣邊地置縣													備
蚌埠市	懷寧縣	太湖縣	桐城縣	潛山縣	岳西縣	宿松縣	望江縣	六安縣	立煌縣	霍山縣	舒城縣	霍邱縣	阜陽縣	臨泉縣	太和縣	亳縣	渦陽縣	穎上縣	宿州縣	註
民國三十六年析鳳陽縣之蚌埠集置市	民國二十五年析舒城、霍山、潛山、太湖四縣邊地置縣				民元改六安州為六安縣				民國二十二年析六安、霍邱及河南省之商邱、固始等縣邊地置縣				民國二十三年由阜陽縣析置				民元改亳州為亳縣		民元改宿州為宿州縣	

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

蒙城縣	靈璧縣	五河縣	泗縣	嘉山縣	鳳陽縣	滁縣	來安縣	天長縣	盱眙縣	蕪湖縣	繁昌縣	郎溪縣	宣城縣	涇縣	廣德縣	當塗縣	南陵縣	休寧縣	歙縣	祁門縣	黟縣			
民國改泗州爲泗縣 民國二十一年析滁縣、來安、定遠、盱眙等四縣邊地置縣					民國改滁州爲滁縣			舊爲建平縣，民三改今名					民元改廣德州爲廣德縣											
績溪縣	旌德縣	婺源縣	銅陵縣	貴池縣	至德縣	太平縣	東流縣	石埭縣	青陽縣	巢縣	全椒縣	寧國縣	和縣	含山縣	無爲縣	廬江縣	壽縣	合肥縣	定遠縣	鳳臺縣	懷遠縣			
民國二十三年畫歸江西省， 三十六年又畫歸安徽省					舊爲秋浦縣，民國二十一年十月改今名			民元改和州爲和縣					民元改無爲州爲無爲縣			民元改壽州爲壽縣								
江西省 八十一縣、一市		縣（市）別	備	註	南昌市	南昌縣	新建縣	豐城縣	進賢縣	南城縣	黎川縣	南豐縣	廣昌縣	資溪縣	臨川縣	金谿縣	崇仁縣	宜黃縣	樂安縣	東鄉縣	餘江縣	上饒縣	玉山縣	弋陽縣
					民國二十四年七月析南昌縣治附近地置市			舊爲新城縣，民三改今名					舊爲瀘溪縣，民三改今名					舊爲安仁縣，民三改今名						

貴溪縣	鉛山縣	廣豐縣	橫峯縣	吉安縣	宜春縣	泰和縣	吉水縣	永豐縣	安福縣	遂川縣	萬安縣	永新縣	寧岡縣	蓮花縣	清江縣	新淦縣	新喻縣	峽江縣	分宜縣	萍鄉縣	萬載縣	高安縣	上高縣
舊爲興安縣，民三改今名				舊爲廬陵縣，民三改今名				舊爲龍泉縣，民三改今名				舊爲永寧縣，民三改今名				民元改蓮花廳爲蓮花縣							
宜豐縣	贛都縣	雲都縣	信豐縣	興國縣	會昌縣	安遠縣	尋鄔縣	龍南縣	定南縣	虔南縣	大庾縣	南康縣	上猶縣	崇義縣	寧都縣	瑞金縣	石城縣	九江縣	德安縣	瑞昌縣	湖口縣	彭澤縣	星子縣
舊爲新昌縣，民三改今名				舊爲長寧縣，民三改今名				民元改定南廳爲定南縣				民元改虔南廳爲虔南縣				民元改寧都州爲寧都縣				舊爲德化縣，民三改今名			
都昌縣	永修縣	安義縣	都陽縣	鄱陽縣	餘干縣	樂平縣	修水縣	浮梁縣	德興縣	萬年縣	奉新縣	靖安縣	武寧縣	銅鼓縣	湖北省七十縣、一市				武昌市	武昌縣	漢陽縣	鄂城縣	
舊爲建昌縣，民三改今名				民元改義寧州爲義寧縣，民三改今名				民元改銅鼓廳爲銅鼓縣												舊爲壽昌縣，民三改今名			
備				註				民國二十四年析武昌縣治附近置市				民元改江夏縣爲武昌縣											

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

嘉魚縣	蒲圻縣	咸寧縣	崇陽縣	通山縣	通城縣	大冶縣	陽新縣	漢川縣	黃陂縣	孝感縣	禮山縣	沔陽縣	黃岡縣	黃安縣	黃梅縣	蘄春縣	浠水縣	麻城縣	羅田縣		
							民元改興國州爲興國縣，民三改今名				民國二十二年析孝感、黃安、黃陂及河南之羅山等縣邊地置縣	民元改沔陽州爲沔陽縣				民元改蘄州爲蘄春縣	舊爲蘄水縣，民國二十二年改今名				
英山縣	廣濟縣	安陸縣	隨縣	雲夢縣	應山縣	應城縣	襄陽縣	鍾祥縣	京山縣	潛江縣	天門縣	荊門縣	當陽縣	遠安縣	自忠縣	南漳縣	棗陽縣	穀城縣	均縣	鄖縣	
原隸安徽省，民國二十五年畫歸湖北省			民元改隨州爲隨縣									民元改荊門州爲荊門縣			舊爲宜城縣，民國三十三年改今名					民元改均州爲均縣	
房縣	竹谿縣	竹山縣	保康縣	鄖西縣	宜昌縣	江陵縣	公安縣	石首縣	監利縣	松滋縣	枝江縣	宜都縣	長陽縣	興山縣	巴東縣	五峯縣	秭歸縣	恩施縣	宣恩縣	建始縣	利川縣
					民元改東湖縣爲宜昌縣	民元併江都甘泉二縣爲江陵縣															舊爲長樂縣，民三改今名 民元改歸州爲歸縣，民三改今名

國史館
Academia Historica

宣漢縣	大竹縣	渠縣	開江縣	達縣		武隆縣	涪陵縣	璧山縣	大足縣	銅梁縣	黔江縣	秀山縣	石柱縣	西陽縣	梁山縣	墊江縣	巫溪縣	開縣	萬縣	雲陽縣	巫山縣	南川縣												
舊爲東鄉縣，民三改今名					舊爲新寧縣，民三改今名					舊爲大寧縣，民三改今名					民二改西陽廳爲西陽縣					民二改石柱廳爲石柱縣														
富順縣	慶符縣	宜賓縣	瀘縣	蒲江縣	大邑縣	邛崃縣	青神縣	峨眉山縣	名山縣	忠縣	丹稜縣	眉山縣	威遠縣	榮縣	犍爲縣	夾江縣	峨邊縣	洪雅縣	樂山縣	鄧都縣	彭水縣	城口縣	萬源縣											
民二改瀘州爲瀘縣					民二改邛州爲邛崃縣					民二改忠州爲忠縣					民元改眉州爲眉山縣					民二改峨邊廳爲峨邊縣					舊爲太平縣，民三改今名					民元改城口廳爲城口縣				
通江縣	南充縣	閬中縣	資中縣	江安縣	納谿縣	合江縣	馬邊縣	屏山縣	隆昌縣	興文縣	長寧縣	高縣	彭山縣	古蔺縣	古宋縣	雷波縣	敘永縣	內江縣	井研縣	資陽縣	珙縣	筠連縣	南溪縣											
民元改資州爲資中縣					民三改馬邊廳爲馬邊縣										民三改雷波廳爲雷波縣					民元改永寧州爲敘永縣														

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

國史館
Academia Historica

雅安縣	原隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	漢源縣	舊爲清溪縣，民三改今名，隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	普格設治局	民國三十五年增置
蘆山縣	舊爲清溪縣，民三改今名，隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	冕寧縣	原隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	瀘寧設治局	民國三十五年增置
西昌縣	原隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	昭覺縣	民初由西昌縣析置，隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	金湯設治局	民國二十一年以上魚通地方設置，隸四川省，二十七年畫歸西康省
德昌縣	舊爲德昌設治局，民國三十四年升縣	會理縣	民二改會理州爲會理縣，隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	河北省 一百三十二縣、二市、二設置局	
鹽源縣	原隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	乾寧縣	民二改會理州爲會理縣，隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	縣(市)別	備註
天全縣	民二改天全州爲天全縣，隸四川省，民國二十七年畫歸西康省		民國三十四年增置	唐山市	民國三十六年析灤縣治所附近地置市
寧南縣	民國十九年由四川會理縣析置，民國二十七年畫歸西康省	鹽邊縣	民二改鹽邊廳爲鹽邊縣，隸四川省民國二十七年畫歸西康省	石門市	民國三十六年析獲鹿縣之石家莊與休門鎮置市
嘉黎縣	民二增置	越嶲縣	民二改越嶲廳爲越嶲縣，隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	臨榆縣	
碩督縣	民二增置	寶興縣	民國十八年以穆坪土司地置縣，隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	撫寧縣	
大昭縣	民二增置		民國二十一年由冕寧、越嶲、西昌三縣邊地析置，隸四川省，二十七年畫歸西康省	昌黎縣	
鄧柯縣	民二改舊登科府爲鄧柯縣	寧東設治局		樂亭縣	
白玉縣	民二改白玉州爲白玉縣			灤縣	
榮經縣	原隸四川省，民國二十七年畫歸西康省	寧東設治局	民國二十一年由冕寧、越嶲、西昌三縣邊地析置，隸四川省，二十七年畫歸西康省	遷安縣	
				盧龍縣	
				灤寧縣	
				寧河縣	
				天津縣	
				靜海縣	
					民國三十六年山灤縣析置

附表：一、中華民國各省轄縣(市)、設治局、盟旗一覽表

青 縣	大 城 縣	寶 坻 縣	武 清 縣	安 次 縣	滄 縣	南 皮 縣	東 光 縣	鹽 山 縣	慶 雲 縣	寧 津 縣	吳 橋 縣	玉 田 縣	遵 化 縣	豐 潤 縣	漚 陽 縣	薊 縣	平 谷 縣	密 雲 縣	興 隆 縣	通 縣	香 河 縣	大 興 縣	宛 平 縣
				舊爲東安縣，民三改今名 民元改滄州爲滄縣												民國三十六年由豐潤縣析置 民元改薊州爲薊縣			民國二十年由遵化縣析置 民元改通州爲通縣				
良 鄉 縣	房 山 縣	三 河 縣	懷 柔 縣	順 義 縣	昌 平 縣	涿 縣	固 安 縣	永 清 縣	霸 縣	新 城 縣	定 興 縣	涞 水 縣	易 縣	涞 源 縣	新 鎮 縣	河 間 縣	獻 縣	交 河 縣	阜 城 縣	景 縣	文 安 縣	任 邱 縣	肅 寧 縣
					民元改昌平州爲昌平縣 民元改涿州爲涿縣				民元改霸州爲霸縣				民元改易州爲易縣 舊爲慶昌縣，民三改今名 舊爲保定縣，民三改今名										
清 苑 縣	徐 水 縣	滿 城 縣	完 縣	望 都 縣	雄 縣	容 城 縣	安 新 縣	高 陽 縣	蠡 縣	定 縣	新 樂 縣	唐 縣	曲 陽 縣	行 唐 縣	阜 平 縣	無 極 縣	安 國 縣	博 野 縣	深 縣	饒 陽 縣	武 強 縣	武 邑 縣	
	舊爲安肅縣，民三改今名						民元改安州爲安新縣			民元改定州爲定縣							民元改祈州爲祈縣，民三改今名			民元改深州爲深縣			

衡水縣	安平縣	深澤縣	晉縣	東鹿縣	正定縣	獲鹿縣	藁城縣	欒城縣	高邑縣	趙縣	柏鄉縣	靈壽縣	平山縣	元氏縣	井陘縣	贊皇縣	南宮縣	冀縣	棗強縣	清河縣	故城縣	威縣	廣宗縣				
										民元改趙州爲趙縣										民元改冀州爲冀縣							
新河縣	寧晉縣	鉅鹿縣	平鄉縣	邢臺縣	任縣	南和縣	沙河縣	雞潭縣	隆平縣	堯山縣	臨城縣	內邱縣	大名縣	廣平縣	南樂縣	清豐縣	東明縣	長垣縣	濮陽縣	磁縣							
										舊爲唐山縣，民國十七年改今名										民元併太名、元城二縣爲大名縣，民三又將魏縣併入				民元改開州爲開縣，民三改今名		民元改磁州爲磁縣	
永年縣	邯鄲縣	曲周縣	成安縣	肥鄉縣	新海設治局		都山設治局		山東省一百零八縣、三市、二設治局		縣(市)別	濟南市	煙臺市	威海衛市	滕縣	嶧縣	鄒縣	滋陽縣									
										民國三十六年由滄縣、鹽山二縣析置		民國二十二年由遷安、撫寧二縣長城外地析置		備註	民國十九年析歷城縣治附近地置市		民國三十五年析福山縣地置市		民國十九年收回英租界地，設威海衛特別行政區，民國三十五年改市								

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

齊東縣	青城縣	高苑縣	曹縣	單縣	金鄉縣	城武縣	高密縣	諸城縣	昌邑縣	膠縣	掖縣	萊陽縣	即墨縣	平度縣	海陽縣	壽光縣	廣饒縣	臨淄縣	博興縣	蒲臺縣	泰安縣	萊蕪縣	寧陽縣				
民元改膠州爲膠縣																											
民二改平度州爲平度縣																											
舊爲樂安縣，民三改今名																											
肥城縣	新泰縣	蒙陰縣	復興縣	濰澤縣	濰縣	定陶縣	范縣	觀城縣	臨冠設治局	東萊設置局	山西省一百零五縣、一市				縣(市)別	備	註	太原市	陽曲縣	晉源縣	名						
民國三十七年析蒙陰、沂水、臨朐等三縣邊地置縣				民二改濰州爲濰縣		民國三十五年以在河北省內飛地設臨冠特區，三十六年改置設治局					民國三十七年以蓬萊縣長山八島析置							附近地置市			民國三十六年析太原縣治所			舊名太原縣，三十六年改今名			
榆次縣	太谷縣	祁縣	交城縣	文水縣	嵐縣	興縣	中陽縣	離石縣	徐溝縣	清源縣	岢嵐縣	汾陽縣	孝義縣	平遙縣	介休縣	石樓縣	臨縣	壺關縣	黎城縣	方山縣	長治縣	民國七年由離石縣析置					
舊爲寧鄉縣，民三改今名										民元改永寧廳爲永寧縣，民三改今名										民元由徐溝縣析置，民四仍併入徐溝縣，民六復置				民元改岢嵐州爲岢嵐縣			

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

長子縣	屯留縣	襄垣縣	潞城縣	平順縣	榆社縣	沁源縣	沁縣	武鄉縣	晉城縣	高平縣	陽城縣	陵川縣	沁水縣	遼縣	和順縣	代縣	懷仁縣	山陰縣	陽高縣	平定縣	昔陽縣		
				民元由潞城縣析置，民四仍併入潞城縣，民六復置		民元改沁州爲沁縣			舊爲鳳臺縣，民三改今名				民元改遼州爲遼縣		民元改代州爲代縣				民元改平定州爲平定縣	民元析平定州置樂平縣，民三改今名			
孟縣	壽陽縣	大同縣	右玉縣	左雲縣	平魯縣	朔縣	寧武縣	神池縣	天鎮縣	廣靈縣	靈邱縣	渾源縣	應縣	定襄縣	靜樂縣	五臺縣	崞縣	繁峙縣	保德縣	偏關縣	五寨縣	忻縣	河曲縣
						民元改朔州爲朔縣						民元改渾源州爲渾源縣	民元改應州爲應縣						民元改保德州爲保德縣			民元改忻州爲忻縣	
安邑縣	臨汾縣	洪洞縣	浮山縣	鄉寧縣	安澤縣	曲沃縣	翼城縣	汾城縣	襄陵縣	吉縣	永濟縣	臨晉縣	虞鄉縣	榮河縣	萬泉縣	猗氏縣	解縣	芮城縣	新絳縣	垣曲縣	聞喜縣	絳縣	稷山縣
					舊爲岳陽縣，民三改今名			舊爲太平縣，民三改今名		民元改吉州爲吉縣							民元改解州爲解縣	民元改絳州爲芮城縣					

沁陽縣	博愛縣	濟源縣	原武縣	修武縣	孟縣	溫縣	陽武縣	洛陽縣	陝縣	偃師縣	鞏縣	孟津縣	宜陽縣	登封縣	洛寧縣	新安縣	澠池縣	嵩縣	靈寶縣	閿鄉縣	盧氏縣	臨汝縣	魯山縣						
舊爲河南縣，民二改今名 民國十八年由沁陽縣析置 舊爲河內縣，民二改今名			舊爲永寧縣，民三改今名														民元改汝州爲臨汝縣												
郊縣	寶豐縣	伊陽縣	伊川縣											泌陽縣	桐柏縣	鄧縣	內鄉縣	新野縣	方城縣	舞陽縣	葉縣	汝南縣	正陽縣	上蔡縣	新蔡縣				
民國十八年由洛陽、登封、 臨汝、伊陽等四縣邊地析置 爲自由縣，二十一年改今名 民元改信陽州爲信陽縣			舊爲唐縣，民三改爲泚源縣 ，十二年三月改今名										民二改鄧州爲鄧縣				民元改裕州爲方城縣			舊爲汝陽縣，民二改今名									
西平縣	遂平縣	確山縣	羅山縣	潢川縣	光山縣	經扶縣	固始縣	息縣	商城縣	淅川縣	陝西省九十二縣、二設治局												長安縣	咸陽縣	興平縣	臨潼縣	高陵縣	鄂縣	藍田縣
民國二十二年由光山等縣析置						民元改淅川州爲淅川縣					備註 民國三十二年併咸寧、長安二縣，仍爲長安縣																		

涇陽縣	三原縣	整屋縣	醴泉縣	渭南縣	富平縣	銅川縣	耀州縣	大荔縣	朝邑縣	郃陽縣	澄城縣	白水縣	韓城縣	華陰縣	平民縣	潼關縣	商縣	蒲城縣	雒南縣	柞水縣	鳳翔縣	
民元改耀州爲耀縣							民國十八年由朝邑、華陰二縣析置				民元改潼關廳爲潼關縣		民元改孝義廳爲孝義縣，民三改今名									
岐山縣	寶雞縣	枸邑縣	郿縣	麟游縣	汧陽縣	隴縣	邠縣	南鄭縣	淳化縣	長武縣	華縣	乾縣	武功縣	永壽縣	沔縣	褒城縣	城固縣	洋縣	西鄉縣	寧強縣	嵐皋縣	
舊爲三水縣，民三改今名			民二改隴州爲隴縣		民二改邠州爲邠縣		民二改華州爲華縣		民元改乾州爲乾縣		民元改寧羌州爲寧羌縣，三十年改今名										民元改磚坪廳爲磚坪縣，民六改今名	
略陽縣	佛坪縣	鎮巴縣	漢陰縣	留壩縣	扶風縣	安康縣	平利縣	鎮坪縣	洵陽縣	白河縣	紫陽縣	石泉縣	寧陝縣	山陽縣	鎮安縣	商南縣	鳳縣	榆林縣	神木縣	府谷縣	橫山縣	葭縣
民元改佛坪廳爲佛坪縣			民元改定遠廳爲定遠縣，民三改今名		民元改漢陰廳爲漢陰縣		民元改留壩廳爲留壩縣		民國九年由平利縣析置				民元改寧陝廳爲寧陝縣				舊爲懷遠縣，民三改今名				民元改葭州爲葭縣	

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

膚施縣	安塞縣	甘泉縣	保安縣	安定縣	延長縣	延川縣	定邊縣	靖邊縣	綏德縣	米脂縣	清澗縣	吳堡縣	鄜縣	洛川縣	黃陵縣	宜君縣	宜川縣	龍駒設置局	黃龍設置局	甘肅省 六十九縣、一市、二設治局	縣(市)別												
蘭州市	皋蘭縣	景泰縣	臨洮縣	臨洮縣	臨夏縣	洮沙縣	寧定縣	永靖縣	和政縣	靖遠縣	榆中縣	渭源縣	定西縣	隴西縣	漳縣	臨潭縣	夏河縣	備	註														
民國三十年析皋蘭縣治所附近地置市	民二由皋蘭縣析置紅水縣，二十二年改今名	民二改狄道州爲狄道縣，民三改今名	民二改河州爲導河縣，民十七年改今名	民二由臨夏縣析置沙縣，民三改今名	民國八年由導河縣析置	民國十八年由臨夏縣析置	民國十八臨洮、臨夏二縣析置	民元改金縣爲金城縣，八年改今名	舊爲安定縣，民三改今名	民二由隴西縣析置	民二改洮州廳爲臨潭縣	民國十五年由臨夏、臨潭及	會寧縣	岷縣	天水縣	秦安縣	清水縣	徽縣	兩當縣	禮縣	通渭縣	武山縣	甘谷縣	西和縣	武都縣	西固縣	康縣	文縣	成縣	平涼縣	華亭縣	靜寧縣	民二改靜寧州爲靜寧縣
青海之循化縣析置拉卜楞設治局，十七年升爲夏河縣	民元改岷州爲岷縣	民元改秦州爲天水縣	舊爲寧遠縣，民三改今名	舊爲伏羌縣，民國十七年改今名	民二改階州爲武都縣	民二由舊階州縣析置	民十七年由武都縣析置永康縣，十八年改今名																										

隆德縣	民二由隆德縣析置	臨澤縣	民元改撫彝廳爲撫彝縣，民國十七年改今名	西寧市	民國三十四年析西寧縣治附近地置市
莊浪縣	舊爲安化縣，民三改今名	酒泉縣	民元改肅州爲酒泉縣	湟中縣	舊爲西寧縣，隸甘肅省，十七年畫歸青海省，民國三十五年改今名
寧陽縣	民元改寧州爲寧縣	金塔縣	民二由高臺縣析置		
正寧縣		高臺縣	民三由高臺縣析置毛目縣，十七年改今名	互助縣	民國二十年由西寧縣析置
合水縣		鼎新縣	民二改安西州爲安西縣	大通縣	原隸甘肅省，十七年畫歸青海省
涇川縣	民元改涇州爲涇縣，民三改今名	安西縣		疊源縣	民國二十年由大通縣析置
崇信縣		敦煌縣		樂都縣	舊爲碾伯縣，十七年改今名，原隸甘肅省，十七年九月畫歸青海省
鎮原縣		玉門縣	民國二十二年由臨洮縣析置		
靈臺縣	民元改固原州爲固原縣	康樂縣	康樂設治局，二十九年升縣	民和縣	民國二十年由樂都縣析置
固原縣	舊爲海城縣，民三改今名	西吉縣	民國三十年由固原、海原、隆德等三縣邊地析置	循化縣	民元改循化廳爲循化縣，原隸甘肅省，十七年畫歸青海省
海原縣	民元改化平州爲化平縣	會川縣	民國三十三年由臨洮、岷縣、漳縣、臨漳、渭源等邊地析置	共和縣	民國二十年由西寧、湟源二縣邊地析置
武威縣				同仁縣	民國二十年由循化縣析置
永昌縣	舊爲鎮番縣，十七年改今名	肅北設治局	民國二十七年由安西、玉門等縣析置	貴德縣	民元改貴德廳爲貴德縣，原隸甘肅省，十七年畫歸青海省
民勤縣	舊爲平番縣，十七年改今名	卓泥設治局	民國二十八年由卓泥土司地設置	化隆縣	民元改巴燕戎格廳爲巴戎縣，十七年改巴燕縣，原隸甘
張掖縣	民二由張掖縣析置東樂縣，二十二年改今名				
民樂縣					
山丹縣					

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

肅省，十七年畫歸青海省，二十年改今名	遼源縣	民元改丹葛爾廳爲遼源縣，原隸甘肅省，十七年畫歸青海省	玉樹縣	民國二十年由玉樹土司地置縣	稱多縣	民國二十七年由玉樹縣析置	都蘭縣	民國二十年由都蘭理事署轄地置縣	囊謙縣	民國二十二年由玉樹縣析置	同德縣	民國二十四年由貴德等縣析置	海晏縣	民國三十二年置海晏設治局，同年升縣	興海縣	民國二十八年由共和縣析置興海設治局，三十二年升縣	祁連設治局	民國二十八年由疊源縣析置	福建省六十七縣、二市	縣(市)別	備註	福州市			
五年復置	廈門市	民國二十二年由思明縣析置，二十三年撤廢，仍歸思明縣，二十四年廢思明縣仍置市	林森縣	民二併閩縣、侯官二縣爲閩侯縣，二十二年復析爲閩縣、侯官二縣，二十三年又併爲閩侯縣，三十二年改今名	古田縣	屏南縣	閩清縣	長樂縣	連江縣	羅源縣	永泰縣	福清縣	福鼎縣	拓榮縣	寧德縣	壽寧縣	周寧縣	民國三十四年以周墩特種區	民國三十四年以拓洋特種區改置	舊爲永福縣，民三改今名	舊爲龍巖州爲龍巖縣	民元改永春州爲永春縣	民元改平潭廳爲平潭縣	民三由舊思明縣析置	改置
	福安縣	平潭縣	金門縣	莆田縣	仙遊縣	晉江縣	南安縣	惠安縣	安溪縣	同安縣	永春縣	德化縣	大田縣	龍巖縣	長汀縣	寧化縣	上杭縣	武平縣	清流縣	連城縣	明溪縣	永定縣	舊爲歸化縣，二十二年改今名	舊爲歸化縣，二十二年改今名	舊爲歸化縣，二十二年改今名

雲霄縣	龍溪縣	華安縣	漳浦縣	南靖縣	長泰縣	平和縣	詔安縣	東山縣	海澄縣	漳平縣	寧洋縣	南平縣	將樂縣	沙溪縣	尤溪縣	順昌縣	永安縣	建甌縣	崇安縣	浦城縣	政和縣	松溪縣
舊爲雲霄廳，民二改今名		民國十七年由龍溪縣析置			民國四由詔安、漳浦二縣析置								民元併建安、甌寧二縣爲建甌縣									
邵武縣	泰寧縣	建寧縣	建陽縣	三元縣	永吉縣	光澤縣	臺灣省十八縣、三市		縣(市)別	備	註	基隆市	臺中市	臺南市	臺北市	宜蘭縣	桃園縣	新竹縣	苗栗縣	臺中縣		
民國二十九年由沙縣、明溪、永安三縣邊地析置						民國二十九年由建甌縣析置		原隸福建，二十三年畫歸江西省，三十六年仍畫歸福建省		民國三十五年置		民國三十五年置		民國三十五年置		民國三十九年由臺北縣析置		民國三十九年由新竹縣析置		民國三十九年由新竹縣析置		
彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	臺南縣	高雄縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	廣東省八十四縣、二市		縣(市)別	備	註	汕頭市	湛江市	南海縣					
民國三十五年置彰化市，三十九年析臺中縣地併置彰化縣		民國三十九年由臺中縣析置		民國三十九年由臺南縣析置		民國三十五年置嘉義市，三十九年析臺南縣地併置嘉義縣		民國三十五年置		民國三十五年置屏東市，三十九年析高雄縣地併置屏東縣		民國三十五年置		民國三十四年收回法人租借地廣州灣置市								

附表：一、中華民國各省轄縣(市)、設治局、盟旗一覽表

番 禺 縣	中 山 縣	順 德 縣	東 莞 縣	從 化 縣	龍 門 縣	臺 山 縣	增 城 縣	四 會 縣	始 興 縣	新 會 縣	三 水 縣	清 遠 縣	寶 安 縣	花 岡 縣	佛 岡 縣	赤 溪 縣	高 要 縣	德 慶 縣	新 興 縣	封 川 縣	惠 陽 縣	高 明 縣
	舊爲香山縣，民國十四年改今名					舊爲新寧縣，民三改今名							舊爲新安縣，民三改今名	民元改佛岡廳爲佛岡縣	民元改赤溪州爲赤溪縣	民元改德慶州爲德慶縣					民元改歸善縣爲惠陽縣	
開 建 縣	廣 寧 縣	恩 平 縣	開 平 縣	羅 定 縣	雲 浮 縣	鬱 南 縣	曲 江 縣	南 雄 縣	鶴 山 縣	潮 陽 縣	揭 陽 縣	饒 平 縣	樂 昌 縣	仁 化 縣	乳 源 縣	英 德 縣	翁 源 縣	連 山 縣	連 山 縣		陽 山 縣	澄 海 縣
					舊爲東安縣，民三改今名 舊爲西寧縣，民三改今名			民元改南雄州爲南雄縣										民元改連州爲連縣 民元改連山廳爲連山縣 民國三十一年析連山、陽山二縣邊地置縣				
茂 名 縣	電 白 縣	信 宜 縣	化 川 縣	吳 川 縣	梅 茂 縣	博 羅 縣	新 豐 縣	紫 金 縣	海 豐 縣	陸 豐 縣	龍 川 縣	河 源 縣	和 平 縣	連 平 縣	潮 安 縣	豐 順 縣	欽 縣	防 城 縣	合 浦 縣	惠 來 縣	南 山 縣	
			民元改化州爲化縣		民國三十六年以梅菪管理局爲縣		舊爲長寧縣，民三改今名 舊爲永安縣，民三改今名							民元改連平州爲連平縣 舊爲海陽縣，民三改今名		民元改欽州爲欽縣					民國三十七年以南山管理局改縣	

大埔縣	普寧縣	南澳縣	梅縣	五華縣	興寧縣	蕉嶺縣	廉江縣	海康縣	遂溪縣	徐聞縣	陽江縣	陽春縣	靈山縣	平遠縣	廣西省 九十九縣、一市				縣(市)別	備	註	
		民元改南澳廳爲南澳縣	民元改嘉應州爲梅縣	舊爲長樂縣，民三改今名	舊爲鎮平縣，民三改今名	舊爲石城縣，民三改今名					民元改陽江州爲陽江縣								桂林市	民國二十九年析林縣、靈川二縣地置市		
陽朔縣	百壽縣		永福縣	榴江縣	義寧縣	全川縣	靈川縣	資源縣			灌陽縣	龍勝縣	平樂縣	恭城縣	富川縣	賀縣	荔浦縣	修仁縣	昭平縣	鍾山縣	蒙山縣	
民元改永寧州爲永寧縣，民三改名古化，二十二年改今名			民國十三年由永福縣析置					民國二十五年由全縣、興安二縣析置			民元改龍勝廳爲龍勝縣								民國二十五年由富川、昭平二縣地析置	民元改永安州爲永安縣，民三改今名		
中渡縣	柳江縣	雒容縣	融縣	羅城縣	柳城縣	三江縣	來賓縣	象縣	興業縣	陸川縣	博白縣	鬱林縣	武宜縣	貴南縣	平南縣	桂平縣	信都縣	懷集縣	岑溪縣	容縣	藤縣	蒼梧縣
民元改中渡廳爲中渡縣	舊爲馬平縣，二十六年改今名					舊爲懷遠縣，民三改今名		民元改象州爲象縣			民元改鬱林州爲鬱林縣						民元改信都廳爲信都縣					

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

上思縣	那馬縣	上林縣	賓陽縣	果德縣	隆山縣	都安縣	武鳴縣	橫縣	永淳縣	隆安縣	綏象縣	扶南縣	邕寧縣	宜山縣	天河縣	思恩縣	河池縣
民元改上思廳爲上思縣	民元改那馬廳爲那馬縣	民三析武鳴縣屬土司地置縣	民元改賓州爲賓陽縣	民四析隆安、武鳴、恩隆三縣土司地併置爲縣	民四析武鳴、恩隆土司地置縣	民四析武鳴、恩隆二縣地置縣	民元改武緣縣，並併入思恩、武鳴二府爲武鳴縣	民元改橫州爲橫縣		民四析武鳴、都陽、恩隆等縣土司地置縣	民五以扶南縣屬土司地置縣	民元改新寧州爲新寧縣，民三改今名	舊爲南寧縣，民三改今名				民元改河池州爲河池縣
遷江縣	南丹縣	忻城縣	百色縣	田東縣	敬德縣	凌雲縣	西林縣	西隆縣	東蘭縣	天保縣	田陽縣	向都縣	鳳山縣	平治縣		龍津縣	憑祥縣
民國十三年以南丹土州改置	民國十七年以忻城土縣改置	民元改百色廳爲百色縣	舊爲恩隆縣，民國二十五年改今名	舊爲恩陽縣，民國二十五年改今名				民元改東蘭州爲東蘭縣	民元改奉議州爲奉議縣，五年改今名	民六析天保縣及田陽縣土司地置縣	民十五以鳳山土州改縣	民十五以上林土縣下旺土司地置思林縣，二十五年改今名	民元改龍州廳爲龍州縣，二十六年改今名				民元改憑祥廳爲憑祥縣
崇善縣	養利縣	龍茗縣	萬承縣	左縣	同正縣	鎮結縣	寧明縣	思樂縣	明江縣	靖西縣	鎮邊縣	雷平縣	上金縣	田西縣	樂業縣	萬岡縣	天峨縣
民元改養利州爲養利縣	民五析養利縣屬土司地置縣	民國十八年以萬承土州改置	民元改左州爲左縣	民元改永康州爲永康縣，民三改今名	民五析同正縣土司地置縣	民元改寧明州爲寧明縣	民五析寧明縣屬土司地置縣	民元改明江廳爲明江縣	民元改歸順州爲靖西縣	民國十七年以太平、安平、下雷三土司地置縣	民國十七年以上龍、金龍二土司地置縣	民國二十五年析西林、凌雲、西隆三縣地置縣	民國二十五年由凌雲縣析置	民國二十五年析鳳山、百色、恩隆三縣地置縣	民國二十五年析凌雲、鳳山、南丹三縣地置縣		

北流縣		附記：柳州、梧州、南寧三市，已奉准設置，但迄未成立。	雲南省 一百一十九縣、一市、十二設治局	縣(市)別		備註	富民縣	羅次縣	祿豐縣	易門縣	昆陽縣	玉溪縣	晉寧縣	呈貢縣	安寧縣	昆明縣	昆明市						
民元改萬安廳爲萬安縣，民三改今名							舊爲昆明縣，民國三十四年改名穀昌縣，三十七年請准恢復原名昆明縣 民元改安寧州爲安寧縣 民元改晉寧州爲晉寧縣 民元改新興州爲新興縣，民三改名休納縣，民五改今名 民元改昆陽州爲昆陽縣																
祿勸縣	武定縣	嵩明縣	昭通縣	永善縣	綏江縣	魯甸縣	大關縣	鹽津縣	鎮雄縣	威信縣	彝良縣	巧家縣	曲靖縣	平彝縣	宣威縣	霑益縣	會澤縣	馬龍縣	陸良縣	羅平縣	尋甸縣		
民元改武定州爲武定縣		民元改嵩明州爲嵩明縣	舊爲恩安縣，民二改今名		舊爲靖江縣，民三改今名		民二改魯甸廳爲魯甸縣	民元改大關廳爲大關縣	民國六年由大關縣析置	民二改鎮雄州爲鎮雄縣	民國二十五年由威信行政區改置	民二改彝良州爲彝良縣	民元改巧家廳爲巧家縣	舊爲南寧縣，民二改今名		民元改宣威州爲宣威縣	民元改霑益州爲霑益縣	舊爲會澤縣，民二改名東川縣，十八年復改爲會澤縣		民元改馬龍州爲馬龍縣	民元改陸涼州爲陸良縣	民元改羅平州爲羅平縣	民元改尋甸州爲尋甸縣
彌勒縣	華寧縣	江川縣	宜良縣	路南縣	瀘西縣	師宗縣	硯山縣	文山縣	馬關縣	西疇縣	廣南縣	邱北縣	富寧縣	建水縣	石屏縣	河西縣							
舊爲黎縣，民國二十年改今名		舊爲河陽，民二今名		民元改廣西州爲廣西縣，民國十八年改今名		民國二十二年由文山、廣南等縣析置硯山設治局，二十四年升縣		民三改開化縣爲文山縣	民元改安平廳爲安平縣，民三改今名	民國十八年由馬關縣析置		舊爲寶寧縣，民二改今名	民元改富州廳爲富州縣，十六年改今名		舊爲臨安縣，民三改今名	民元改石屏州爲石屏縣							

附表：一、中華民國各省轄縣(市)、設治局、盟旗一覽表



通海縣	曲溪縣	開遠縣	箇舊縣	蒙自縣	屏邊縣	金平縣	新平縣	元江縣	墨江縣	鎮沅縣	景東縣	雙柏縣	峨山縣	龍武縣	思茅縣	寧洱縣	江城縣
民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置
鎮越縣	車里縣	佛海縣	南嶠縣	六順縣	姚安縣	鎮南縣	祥雲縣	鹽豐縣	永仁縣	大姚縣	牟定縣	楚雄縣	元謀縣	鹽興縣	廣通縣	緬寧縣	
置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置	民國十八年由建水縣析置
雙江縣	景谷縣	鎮康縣	瀾滄縣	雲縣	鶴慶縣	劍川縣	洱源縣	賓川縣	永勝縣	華坪縣	寧蒗縣	大理縣	鳳儀縣	蒙化縣	漾濞縣	順寧縣	
民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置	民國十八年由瀾滄、緬寧二縣析置

蓮山設治局	盈江設治局	南屏縣	靖南縣	同春縣	德欽縣	中甸縣	麗江縣	蘭坪縣	維西縣	潞西縣	龍陵縣	保山縣	騰衝縣	鄧川縣	彌渡縣	雲龍縣	永平縣	昌寧縣
民國二十四年以盞達行政區改置	民國二十四年以干崖行政區改置	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設	民國三十八年核准增設
貴陽市	縣(市)別	備	註	貴州省七十九縣、一市	碧江設治局	福貢設治局	寧江設治局	耿馬設治局	滄源設治局	梁河設治局	貢山設治局	瑞麗設治局	隴川設治局	瀘水設治局	改置	改置	改置	改置
地置市	民國十九年析貴陽縣治附近	民國二十四年以知子羅行政區改置	民國二十四年以臨江行政區改置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置	民國二十四年以順寧縣析置
岑	黃	施	鎮	麻	安	長	甕	清	平	貴	開	息	修	龍	平	惠	貴	貴
輦	平	秉	遠	江	順	順	安	鎮	壩	定	陽	烽	文	里	越	水	筑	筑
縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣	縣
民國元改思州爲思縣，十九年	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣	民國元改黃平州爲黃平縣

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

天柱縣	臺江縣	錦屏縣	三穗縣	劍河縣	餘慶縣	鎭山縣	雷山縣	獨山縣	榕江縣	黎平縣	羅甸縣	都勻縣	平塘縣	從江縣
改今名	舊爲臺拱縣，三十年改今名	民二改開泰縣爲錦屏縣	民二置邛水縣，十五年改名 靈水縣，二十年改今名	民元改清江廳爲清江縣，民 三改今名	舊爲清平縣，民三改今名	民國三十二年析丹寨、臺江 二縣地置雷山設治局，三十 七年升縣	民元改獨山州爲獨山縣	民元改古州廳爲榕江縣	民二以舊黎平府直隸地方置 黎平縣	民元改羅斛廳爲羅斛縣，十 九年改今名	舊爲都勻府直隸地方，民二 置縣	民國三十一年併平丹、大塘 二縣爲平塘縣	民國三十一年併永從、下江	
荔波縣	丹寨縣	三都縣	興仁縣	興義縣	安龍縣	盤縣	關嶺縣	鎮寧縣	望謨縣	紫雲縣	貞豐縣	普定縣	郎岱縣	晴隆縣
二縣爲從江縣	民國三十年併丹江、八寨二 縣爲丹寨縣	民國三十一年併三合、都江 二縣爲三都縣	民元由普安縣析置新城縣， 民三改今名	民二以舊義興府直隸地方置 南籠縣，二十年改今名	民元改盤州爲盤縣	民元改永寧州爲永寧縣，民 三改今名	民元改鎮寧州爲鎮寧縣	民國二十九年析貞豐、紫雲 、關嶺、羅甸等四縣邊地置 縣	民元改歸化廳爲歸化縣，民 三改今名	民元改貞豐州爲貞豐縣	民元改郎岱廳爲郎岱縣	舊爲安南縣，三十年改今名		
普安縣	冊亨縣	畢節縣	大定縣	黔西縣	威寧縣	赫章縣	水城縣	金沙縣	納雍縣	織金縣	遵義縣	桐梓縣	正安縣	赤水縣
民三由貞豐縣析置	民二以舊大定府直隸地方置 大定縣	民元改黔西州爲黔西縣	民元改威寧州爲威寧縣	民國十九年由威寧縣析置	民元改水城廳爲水城縣	民國二十年由黔西縣析置	民國二十一年由大定縣析置	民元改平遠州爲平遠縣，民 三改今名	民元改正安州爲正安縣	民元改赤水廳爲赤水縣	舊爲鳳泉縣，十九年改今名	民國二十一年由正安縣析置	民國四年由仁懷縣析置	

遼寧省 二十二縣、四市		銅仁縣	民二以舊銅仁府直隸地方置	金縣	錦縣
		思南縣	民二以舊思南府直隸地方置	復平縣	民元改金州爲金縣
		松桃縣	民元改松桃廳爲松桃縣	蓋平縣	民元改復州爲復縣
		沿河縣	民二以舊思南府直隸沿河土司地置沿河縣	遼陽縣	民元改遼陽州爲遼陽縣
		江口縣	民二以舊銅仁府直隸地方置	撫順縣	民二以舊新民府直隸地置新民縣
		石阡縣	民二以舊石阡府直隸地方置	遼中縣	民縣
		玉屏縣	石阡縣	臺安縣	民三由遼中、黑山二縣地析置
		印江縣	舊爲安化縣，民三改今名	黑山縣	舊爲鎮安縣，民三改今名
		德江縣		北鎮縣	舊爲廣寧縣，民三改今名
				盤山縣	民元改盤山廳爲盤山縣
				義縣	民元改義州爲義縣
				錦西縣	民元改錦西廳爲錦西縣
				興城縣	舊爲寧遠縣，民三改今名
				綏中縣	民元改莊河廳爲莊河縣
				莊河縣	民元改岫巖州爲岫巖縣
				岫巖縣	
				鐵嶺縣	
				錦州市	民國三十六年置
				營口市	民國三十六年置
				鞍山市	民國三十六年置
				旅順市	民國三十六年置
				瀋陽縣	舊爲承德縣，民三改今名
				錦縣	民二改舊錦州府直隸地方爲
				縣	

安東省 十八縣、二市		縣(市)別	備	註
		通化市	民國三十六年置	
		安東市	民國三十六年置	
		通化縣		
		安東縣		
		鳳城縣	民元改鳳凰廳爲鳳凰縣，民三改今名	
		寬甸縣	舊爲懷仁縣，民三改今名	
		桓仁縣		
		輯安縣		
		臨江縣		
		長白縣	民元改舊長白府爲長白縣	
		撫松縣		
		濛江縣	民元改濛江州爲濛江縣	
		輝南縣	民元改輝南廳爲輝南縣	
		金川縣	民國十八年由柳河縣析置	
		柳河縣		
		海龍縣	民二改舊海龍府爲海龍縣	
		東豐縣	舊改東平縣，民三改今名	
		清原縣	民國十八年由開原縣析置	
		新寶縣	民三改舊興京府爲興京縣，十八年改今名	

附表：一、中華民國各省轄縣(市)、設治局、盟旗一覽表



綏芬縣	民國三十六年由穆稜、東寧二縣析置	同江縣	民二改舊臨江府爲臨江縣，民三改今名	遜河縣	，民二升縣 民國十八年以遜河地方置遜河設治局，二十年升縣
葦河縣	民國十一年由賓縣析置葦沙河設治局，十六年升縣並改今名	富錦縣	民六析湯原縣置綏東設治局，十八年升縣並改今名	奇克縣	民國十八年由璦琿縣析置奇克設治局，同年十一月升縣
延壽縣	民元改長壽縣爲同賓縣，十八年改今名	綏濱縣	舊爲蘿北設治局，民二升縣	烏雲縣	民五由蘿北縣析置烏雲設治局，十八年升縣
珠河縣	民國十一年由五常縣及舊同賓縣析置烏珠河設治局，十六年升縣並改今名	湯原縣	舊爲大通縣，民三改今名	佛山縣	民國十六年由蘿北縣析置佛山設治局，十八年升縣
合江省十七縣、一市		通河縣	民國十八年由通河縣析置鳳山設治局，三十六年升縣	嫩城縣	民二改舊嫩江府爲嫩城縣
		鶴立縣	民國三十六年由湯原縣析置	龍鎮縣	民元以龍門、安吉、烏古三鎮地方置龍門鎮設治局，六升縣並改今名
		林口縣	民國三十六年由穆稜、勃利二縣析置	孫吳縣	民國三十六年由璦琿縣析置
		黑龍江省二十五縣、一市		克山縣	民國四年由納河縣析置克山設治局，同年八月升縣
縣(市)別	備註	縣(市)別	備註	通北縣	民國四年由海倫縣析置通北設治局，六年升縣
佳木斯市	民國三十六年置	北安市	民國三十六年置	海倫縣	民二改舊海倫府爲海倫縣
樺川縣	民二改舊依蘭府爲依蘭縣	璦琿縣	民元改璦琿廳爲璦琿縣	綏楞縣	民四由綏化縣析置綏楞設治局，六年升縣
依蘭縣	民五由依蘭縣析置	漠河縣	民三以漠河總卡地置漠河設治局，民六升縣	慶城縣	舊爲餘慶縣，民三改今名
勃利縣	民二改舊密山府爲密山縣	鷗浦縣	民國十八年由呼瑪縣析置鷗浦設治局，同年十一月升縣	綏化縣	民二改舊綏化府爲綏化縣
密山縣	民元改虎林廳爲虎林縣	呼瑪縣	民元改呼瑪廳爲呼瑪設治局	望奎縣	民二由海倫縣析置望奎設治局
虎林縣	民五由同江、密山二縣析置				
寶清縣	民元改綏遠州爲綏遠縣，十八年改今名				
饒河縣					
撫遠縣					

附表：一、中華民國各省轄縣(市)、設治局、盟旗一覽表

明水縣	局，七年升縣 民國十二年由青岡、拜泉二縣析置明水設治局，十八年升縣	泰來縣	民二以杜扎二旗屯墾地置泰來設治局，民六升縣 民三由安達縣析置林甸設治局，六年升縣 民元改安達廳爲安達縣
拜泉縣	民國十二年由林甸、拜泉二縣析置依安設治局，十八年升縣	安達縣	民元改安達廳爲安達縣
依安縣	民國十二年由林甸、拜泉二縣析置依安設治局，十八年升縣	青岡縣	
訥河縣	民國十八年由克山縣析置德都設治局，三十六年升縣	肇州縣	民元改肇州廳爲肇州縣 民元改大賚廳爲大賚縣 民二改舊呼蘭府爲呼蘭縣 民元改巴彥州爲巴彥縣
克東縣	民國十八年由德都設治局析置克東設治局，三十六年升縣	呼蘭縣	民二改舊呼蘭府爲呼蘭縣 民元改巴彥州爲巴彥縣
鐵驪縣	民四以鐵山保地方置鐵驪設治局，三十六年升縣	巴彥縣	民元改巴彥州爲巴彥縣
嫩江省 十八縣、一市		木蘭縣	民十五年由龍江縣析置甘南設治局，三十六年升縣
縣（市）別	備註	甘南縣	民十五年由龍江縣析置甘南設治局，三十六年升縣
		富裕縣	民國十八年由龍江縣析置富裕設治局，三十六年升縣
齊齊哈爾市	民國三十六年置	東興縣	民國十七年由木蘭縣析置東興設治局，三十六年升縣
龍江縣	民二改舊龍江府爲龍江縣 民四由龍江縣析置景星設治，十八年升縣	泰康縣	民國十六年由安達、林甸、泰來三縣析置泰康設治局，三十六年升縣
景星縣	民四由龍江縣析置景星設治，十八年升縣	肇源縣	民國三十六年由郭爾羅斯後
熱河省 二十縣		承德縣	民二改舊承德府爲承德縣
縣（市）別	備註	興安省 七縣、一市	旗改置
		海拉爾市	民國三十六年置
呼倫縣	民二改舊呼倫府爲呼倫縣	奇乾縣	民九以奇雅河卡倫地方置奇乾設治局，十年升縣
室韋縣	民四置吉拉林設治局，民九升縣並改今名	雅魯縣	民國十四年以扎蘭屯濟心河地方置雅魯設治局，十八年升縣
臚濱縣	民元改臚濱廳爲臚濱縣	布西縣	民四以布西特哈地方置布西設治局，十六年升縣
索倫縣	民六以索倫山宣撫局轄地置索倫設治局，三十六年升縣	熱河省 二十縣	

灤平縣	平泉縣	隆化縣	豐寧縣	凌源縣	凌南縣	朝陽縣	阜新縣	建平縣	綏東縣	赤峯縣	開魯縣	林西縣	圍場縣	經棚縣	林東縣	寧城縣	天山縣
民元改平泉州爲平泉縣		舊爲建昌縣，民國三年一月改名塔溝縣，八月改今名 民國三十六年由朝陽、凌源二縣析置		民元改朝陽府爲朝陽縣		民元改赤峯州爲赤峯縣		民元改圍場廳爲圍場縣 舊爲經棚設治局，民三升縣 民國十四年由巴林左右二旗轄地置林東設治局，二十一年升縣		民國三十六年由平泉縣析置 民國十五年以阿魯科爾沁旗轄地析置天山設治局，三十六年升縣							
魯北縣	察哈爾省十九縣、一市		縣(市)別	備註	張垣市	萬余縣	赤城縣	龍關縣	懷來縣	陽原縣	懷安縣	蔚縣					
民國十三年由開魯縣析置魯北設治局，三十六年升縣					民國三十六年置張家口市，三十七年改今名 原隸河北省，十七年畫歸察哈爾省	原隸河北省，十七年畫歸察哈爾省	原隸河北省，十七年畫歸察哈爾省	舊爲龍門縣，民三改今名， 原隸河北省，十七年畫歸察哈爾省	原隸河北省，十七年畫歸察哈爾省	舊爲西寧縣，民三改今名， 原隸河北省，十七年畫歸察哈爾省	原隸河北省，十七年畫歸察哈爾省	原隸河北省，十七年畫歸察哈爾省					
延慶縣	涿鹿縣	張北縣	商都縣	康保縣	沽源縣	多倫縣	寶昌縣	新明縣	崇禮縣	尚義縣							
民元改延慶州爲延慶縣，原隸河北省，十七年畫歸察哈爾省	民元改保安州爲保安縣，民三改今名，原隸河北省，十七年畫歸察哈爾省	民元改張家口廳爲張北縣，民六設商都招墾設治局，七年升縣	民十二年設保康招墾設治局，十四年升縣	民元改獨石廳爲獨石縣，民四改今名	民元改多倫諾爾廳爲多倫縣，民六設寶昌招墾設治局，十四年升縣	民國二十三年由保康、商都二縣析置化德設治局，二十五年改新明設治局，三十六年升縣	民國二十三年由張北縣析置崇禮設治局，三十六年升縣	民國二十四年由商都析置尚義設治局，三十六年升縣									

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

綏遠省 二十縣、三市		縣（市）別	備	註
歸綏市	民國三十六年置			
包頭市	民國二十二年置			
陝壩市	民國三十二年置			
歸綏縣	民元改歸化、綏遠二廳爲縣，民二合併爲歸綏縣			
包頭縣				
薩拉齊縣	民元改薩拉齊廳爲薩拉齊縣			
清水河縣	民元改清水河廳爲清水河縣			
托克托縣	民元改托克托廳爲托克托縣			
晏江縣	民國三十一年析五原縣地置			
晏江設治局	三十四年升縣			
臨河縣	民國十四年析五原縣地置			
河設治局	十八年升縣			
米倉縣	民國三十一年由臨河縣析置			
狼山縣	民國三十一年由臨河縣析置			
狼山設治局	三十三年升縣			
武川縣	民元改武川廳爲武川縣			
固陽縣	民九析五原、武川二縣地置			
固陽設治局	十五年升縣			
東勝縣	民元改東勝廳爲東勝縣			
陶林縣	民元改陶林廳爲陶林縣			
五原縣	民元改五原廳爲五原縣			
涼城縣	民元改寧遠廳爲涼城縣			
興和縣	民元改興和廳爲興和縣			
集寧縣	民國十年析豐鎮、涼城、興和三縣置集寧設治局，十一年升縣			
和林格爾縣	民元改和林格爾廳爲和林格爾縣			
安北縣	民國十四年析五原縣地置安北設治局，三十一年升縣			
豐鎮縣	民元改豐鎮廳爲豐鎮縣			
寧夏縣 十三縣、一市、二設治局				
銀川市	民國三十四年置			
賀蘭縣	舊爲寧夏縣，三十一年改今名			
寧朔縣	原隸甘肅省，十七年畫歸寧夏省			
永寧縣	民國三十一年由賀蘭、寧朔二縣析置			
靈武縣	民元改靈州爲靈武縣			
鹽池縣	民二由靈武縣析置			
平羅縣				
惠農縣				
金積縣	民元改寧靈廳爲金積縣			
同心縣	民元改平遠縣爲鎮戎縣，十七年改名豫旺縣，二十七年改今名			
陶樂縣	民國十八年置陶樂設治局，二十七年升縣			
磴口縣	民國十八年由平羅縣析置			
中衛縣	民國二十二年由中衛縣析置			
中寧縣	民國十八年置			
紫湖設治局	民國十八年置			
居延設治局	民國十八年置			
新疆省 七十七縣、一市、四設治局				
迪化市	民國三十四年置			
迪化縣				
乾德縣	民國十七年由迪化縣析置			
奇臺縣	民國十九年由奇臺縣析置			
木壘河縣				
昌吉縣	民國七年由昌吉縣析置			
景化縣				

阜康縣	孚遠縣	綏來縣	沙灣縣	阿克蘇縣	柯坪縣	和豐縣	裕民縣	鎮西縣	哈密縣	伊吾縣	吐魯番縣	托克遜縣	鄯善縣	伊寧縣	綏定縣	鞏哈縣	寧西縣	溫泉縣	霍城縣
壁縣，三十七年改今名		民四由綏來縣析置	民二改舊溫宿府爲阿克蘇縣	民國十九年由阿克蘇縣析置	民國十八年置和什托落蓋設治局，後即升縣並改今名	民元改鎮西州爲鎮西縣	民元改哈密州爲哈密縣	民國二十六年析哈密縣地置	伊吾設治局，後即升縣	民元改吐魯番廳爲吐魯番縣	民國十八年析吐魯番地置托克遜設治局，三十三年升縣	舊爲寧遠縣，民二改今名							民三由綏定縣析置霍爾果斯
精河縣	博樂縣	塔城縣	額敏縣	烏蘇縣	昭蘇縣	蒲犁縣	阿合奇縣	河瓦提縣	溫宿縣	拜城縣	烏什縣	庫車縣	新和縣	沙雅縣	焉耆縣	庫爾勒縣	策勒縣		
設治局，三十三年升縣並改今名	民元改精河廳爲精河縣	民國九年由精河縣析置	民元改塔爾巴哈臺廳爲塔城縣	縣	民國七年由塔城縣析置	民元改庫爾喀喇烏蘇廳爲烏蘇縣	民國十九年由阿克蘇縣析置	民元改蒲犁廳爲蒲犁縣	民國十九年由阿克蘇縣析置	民元改烏什廳爲烏什縣	民元改庫車廳爲庫車縣	民國十九年由庫車縣析置托克蘇縣，二十九年改今名	民二改舊焉耆府爲焉耆縣	民國十八年置庫爾勒設治局，三十三年升縣	民國十八年由于闐縣析置				
鞏留縣	特克斯縣	輪臺縣	尉犁縣	婁羌縣	疏勒縣	巴楚縣	麥蓋提縣	烏恰縣	阿圖什縣	葉城縣	澤普縣	皮山縣	英吉沙縣	和闐縣	民豐縣	墨玉縣	且末縣	于闐縣	
民國二十一年由伊寧縣析置	民國二十六年析鞏留縣地置特克斯設治局，三十三年升縣	舊爲新平縣，民三改今名	民元改巴楚州爲巴楚縣	民國十一年由巴楚縣析置	民國十八年由疏附縣析置烏魯克恰提設治局，三十四年升縣並改今名	民國十一年由葉城縣析置	民元改英吉沙廳爲英吉沙縣	民元改和闐州爲和闐縣	民國三十二年由和闐縣析置	民豐設治局，後即升縣	民國八年由和闐縣析置	民國三年由于闐縣析置							

附表：一、中華民國各省轄縣（市）、設治局、盟旗一覽表

和靖縣	和碩縣	洛浦縣	承化縣	布爾津縣	福海縣	富蘊縣	吉木乃縣	哈巴河縣	青河縣	岳普湘縣			
民國十年以承化寺地方置縣 民國三置布爾津設治局，民八升縣 民三置布倫托海設治局，十一年升縣，三十年改今名 民國二十六年由布倫托海縣析置可可托海設治局，後升縣 並改今名 民國十九年置 民國十九年置 民國十九年置青格里河設治局，後升縣並改今名													
疏附縣	伽師縣	莎車縣	烏阿設治局	七角井設治局	新源設治局	布爾根設治局	海南特別行政區 十六縣、一市、四羣島	縣（市）別	海口市	澄邁縣	安定縣		
民國十八年由鄯善縣析置 民國三十三年置 民國二十六年由布倫托海縣析置						備註		民國三十八年置					
文昌縣	瓊東縣	陵水縣	樂會縣	臨高縣	儋縣	崖縣	萬寧縣	感恩縣	昌江縣	保臺縣	樂東縣	白沙縣	（四羣島）
舊爲會同縣，民三改今名			民元改儋州爲儋縣 民元改崖州爲崖縣		舊爲萬縣，民三改今名		舊爲昌化縣，民三改今名		民國二十五年置	民國二十五年置	東沙、西沙、南沙、中沙及附近島嶼		

附表：二、中華民國歷年戶口、性別比例與人口密度一覽表

地區	全						國	
	年 度 (民國)	戶 數	人口總數	男	女	性別比例 (女÷100)	人口密度 (平方公里)	備 註
	元 年	七、三三三、四六五	三七四、二三三、〇八六	二〇五、四八六、五八二	一六八、七三六、五〇五	一二三・八	—	中國經濟年鑑(內務部彙造)
	八 年	—	四三七、六七九、二二四	—	—	—	—	中國經濟年鑑(郵局調查表)
	九 年	—	四三六、〇九四、九五三	—	—	—	—	中國經濟年鑑(郵局調查表)
	十 年	—	四四三、三八二、〇〇〇	—	—	—	—	中國年鑑(海關調查表)
	十 一 年	—	四四七、一五四、九五三	—	—	—	—	中國年鑑(郵局調查表)
	十 四 年	—	四八五、五〇八、八三八	—	—	—	—	中國經濟年鑑(郵局調查表)
	十 六 年	—	四五七、七八七、〇〇〇	—	—	—	—	中國經濟年鑑(海關調查表)
	十 七 年	八三、八六五、九〇二	四四一、八四九、一四八	二四三、六四五、四六六	一九八、二〇三、六八二	一二三・九	—	申報年鑑(內政部彙編)
	十 八 年	—	四三八、九三三、三七三	—	—	—	—	中國經濟年鑑(海關調查表)
	二 十 三 年	—	四六二、一五二、八七四	—	—	—	—	申報年鑑(該社試編)
	二 十 五 年	八一、二四七、六二四	四三三、〇七七、七八五	二三一、八四五、七五八	一九四、四二九、七七四	一二九・二四	—	申報年鑑(該社編製)
	三 十 年	八一、三六〇、〇〇〇	四六七、三三〇、〇〇〇	二四〇、九七〇、〇〇〇	二〇七、九二〇、〇〇〇	一二五・九〇	—	國民政府年鑑(內政部統計)
	三 十 二 年	八一、七六〇、〇〇〇	四六七、六一〇、〇〇〇	二四〇、八四〇、〇〇〇	二〇八、二八〇、〇〇〇	一二五・六三	—	國民政府年鑑(內政部統計)
	三 十 五 年	八四、四五六、三七七	四五五、五九二、〇六五	二三六、二九七、六九八	二二五、五七二、三〇六	一一〇	—	中華民國六十年統計提要(內政部公布)
	三 十 七 年	八六、六三七、三二二	四六二、七九八、〇九三	二四二、九三三、六三八	二三〇、八八四、四五五	一〇九・五	—	中華年鑑(內政部公布)
								以上數字含部分估算者，均非精確，僅列參考。

附表：二、中華民國歷年戶口、性別比例與人口密度一覽表

中華民國六十八年統計提要
中華民國七十二年統計年鑑

臺							澎						
三十八年	一、三三二、九一六	七、三九六、九三一	三、七六六、〇一八	三、六三〇、九二三	一〇三・七二	二〇五・六九	三十八年	一、三三二、九一六	七、三九六、九三一	三、七六六、〇一八	三、六三〇、九二三	一〇三・七二	二〇五・六九
三十九年	一、三六八、六五四	七、五五四、三九九	三、八五三、七九九	三、七〇〇、六〇〇	一〇四・一四	二二〇・〇七	三十九年	一、三六八、六五四	七、五五四、三九九	三、八五三、七九九	三、七〇〇、六〇〇	一〇四・一四	二二〇・〇七
四十年	一、四四〇、七八七	七、八六九、二四七	四、〇二六、七〇八	三、八五二、五三九	一〇四・二六	二二八・八三	四十年	一、四四〇、七八七	七、八六九、二四七	四、〇二六、七〇八	三、八五二、五三九	一〇四・二六	二二八・八三
四十一年	一、四九二、四七六	八、一二八、三七四	四、一五六、四六九	三、九七一、九〇五	一〇四・六五	二二六・〇三	四十一年	一、四九二、四七六	八、一二八、三七四	四、一五六、四六九	三、九七一、九〇五	一〇四・六五	二二六・〇三
四十二年	一、五五二、九三三	八、四三八、〇一六	四、三三六、七〇八	四、一一一、三〇八	一〇五・二四	二三四・六四	四十二年	一、五五二、九三三	八、四三八、〇一六	四、三三六、七〇八	四、一一一、三〇八	一〇五・二四	二三四・六四
四十三年	一、五六八、〇四二	八、七四九、一五一	四、四八七、一九一	四、二六一、九六〇	一〇五・二八	二四三・二九	四十三年	一、五六八、〇四二	八、七四九、一五一	四、四八七、一九一	四、二六一、九六〇	一〇五・二八	二四三・二九
四十四年	一、六二九、二五七	九、〇七七、六四三	四、六四七、二〇七	四、四三〇、四三六	一〇四・八九	二五二・四三	四十四年	一、六二九、二五七	九、〇七七、六四三	四、六四七、二〇七	四、四三〇、四三六	一〇四・八九	二五二・四三
四十五年	一、六九五、四三三	九、三九〇、三八一	四、七九六、一九五	四、五九四、一八六	一〇四・四〇	二六一・一三	四十五年	一、六九五、四三三	九、三九〇、三八一	四、七九六、一九五	四、五九四、一八六	一〇四・四〇	二六一・一三
四十六年	一、七四六、〇二〇	九、六九〇、二五〇	四、九四二、五三四	四、七四七、七二六	一〇四・一〇	二六九・四六	四十六年	一、七四六、〇二〇	九、六九〇、二五〇	四、九四二、五三四	四、七四七、七二六	一〇四・一〇	二六九・四六
四十七年	一、八〇三、八二〇	一〇、〇三九、四三五	五、一一二、〇二八	四、九一八、四〇七	一〇四・一二	二七九・一七	四十七年	一、八〇三、八二〇	一〇、〇三九、四三五	五、一一二、〇二八	四、九一八、四〇七	一〇四・一二	二七九・一七
四十八年	一、八六八、五七七	一〇、四三一、三四一	五、三三六、五五五	五、〇九四、七八六	一〇四・七五	二九〇・〇七	四十八年	一、八六八、五七七	一〇、四三一、三四一	五、三三六、五五五	五、〇九四、七八六	一〇四・七五	二九〇・〇七
四十九年	一、九三九、七三三	一〇、七九二、二〇二	五、五二五、〇六二	五、二六七、一四〇	一〇四・九〇	三〇〇・一一	四十九年	一、九三九、七三三	一〇、七九二、二〇二	五、五二五、〇六二	五、二六七、一四〇	一〇四・九〇	三〇〇・一一
五十年	二、〇〇二、四九三	一一、一四九、一三九	五、七二五、四六三	五、四三三、六七六	一〇五・一九	三一〇・〇三	五十年	二、〇〇二、四九三	一一、一四九、一三九	五、七二五、四六三	五、四三三、六七六	一〇五・一九	三一〇・〇三
五十一年	二、〇六〇、五〇〇	一一、五一、七二八	五、九〇二、二二八	五、六〇九、五一〇	一〇五・二三	三二〇・二二	五十一年	二、〇六〇、五〇〇	一一、五一、七二八	五、九〇二、二二八	五、六〇九、五一〇	一〇五・二三	三二〇・二二
五十二年	二、一一八、二八一	一一、八八三、五三三	六、〇九七、六三四	五、七八五、八八九	一〇五・三九	三三〇・四五	五十二年	二、一一八、二八一	一一、八八三、五三三	六、〇九七、六三四	五、七八五、八八九	一〇五・三九	三三〇・四五
五十三年	二、一八七、六二二	一二、二五六、六八二	六、二九四、九三五	五、九六一、七四七	一〇五・五九	三四〇・八三	五十三年	二、一八七、六二二	一二、二五六、六八二	六、二九四、九三五	五、九六一、七四七	一〇五・五九	三四〇・八三
五十四年	二、二五七、〇三二	一二、六二八、三四八	六、四九一、五三九	六、一三六、八〇九	一〇五・七八	三五二・一七	五十四年	二、二五七、〇三二	一二、六二八、三四八	六、四九一、五三九	六、一三六、八〇九	一〇五・七八	三五二・一七

附表：二、中華民國歷年戶口、性別比例與人口密度一覽表

區							地						
七十年	三、八九五、一九六	一八、一三五、五〇八	九、四四八、七六六	八、六八六、七四二	一〇八・七七	五〇三・七六	五十五年	二、三三二、五九六	一二、九九二、七六三	六、六八四、〇〇六	六、三〇八、七五七	一〇五・九五	三六一・三〇
六十九年	三、七四四、〇二四	一七、八〇五、〇六七	九、二八八、一九九	八、五二六、八六八	一〇九・〇六	四九六・五八	五十六年	二、三八八、一五二	一三、二九六、五七一	六、八四一、一五五	六、四五五、四一六	一〇五・九八	三六九・七五
六十八年	三、五九三、〇五二	一七、四七九、三二四	九、一二六、九二五	八、三三二、三八九	一〇九・二七	四八五・五一	五十七年	二、四六五、九六五	一三、六五〇、三七〇	七、〇三〇、七八七	六、六一九、五八三	一〇六・二二	三七九・五九
六十七年	三、四三七、三九二	一七、一三五、七二四	八、九五六、五五七	八、一七九、一五七	一〇九・五〇	四七六・二三	五十八年	二、五四一、八六七	一四、三三四、八六二	七、五五四、一三一	六、七八〇、七三一	一一・四一	三九八・六二
六十六年	三、三〇七、三二四	一六、八二三、一二七	八、七九三、九五五	八、〇一九、一二二	一〇六・六六	四六七・一六	五十九年	二、六二〇、一〇五	一四、六七五、九六四	七、七三二、八六七	六、九四三、〇九七	一一・三七	四〇八・一一
六十五年	三、一八二、六四六	一六、五〇八、一九〇	八、六四一、〇四一	七、八六七、一四九	一〇九・八四	四五八・七九	六十年	二、七〇二、七九二	一四、九九四、八二三	七、八九五、一四〇	七、〇九九、六八三	一一・二〇	四一六・七四
六十四年	三、〇六六、六一一	一六、一四九、七〇二	八、四六三、四七六	七、六八六、二三六	一一〇・一一	四四八・八三	六十一年	二、七八一、三三五	一五、二八九、〇四八	八、〇三七、四一一	七、二五一、六三七	一一〇・八四	四二四・九二
六十二年	二、九五八、八四三	一五、八五二、三二四	八、三二四、九六七	七、五三七、二五七	一一〇・三三	四四〇・五七	六十二年	二、八六五、八〇一	一五、五六四、八三〇	八、一七五、三三七	七、三八九、五〇三	一一〇・六三	四三二・五八
六十二年	二、八六五、八〇一	一五、五六四、八三〇	八、一七五、三三七	七、三八九、五〇三	一一〇・六三	四三二・五八	六十三年	二、九五八、八四三	一五、八五二、三二四	八、三二四、九六七	七、五三七、二五七	一一〇・三三	四四〇・五七
六十一年	二、七八一、三三五	一五、二八九、〇四八	八、〇三七、四一一	七、二五一、六三七	一一〇・八四	四二四・九二	六十四年	三、〇六六、六一一	一六、一四九、七〇二	八、四六三、四七六	七、六八六、二三六	一一〇・一一	四四八・八三
六十年	二、七〇二、七九二	一四、九九四、八二三	七、八九五、一四〇	七、〇九九、六八三	一一・二〇	四一六・七四	六十五年	三、一八二、六四六	一六、五〇八、一九〇	八、六四一、〇四一	七、八六七、一四九	一〇九・八四	四五八・七九
五十九年	二、六二〇、一〇五	一四、六七五、九六四	七、七三二、八六七	六、九四三、〇九七	一一・三七	四〇八・一一	六十六年	三、三〇七、三二四	一六、八二三、一二七	八、七九三、九五五	八、〇一九、一二二	一〇六・六六	四六七・一六
五十八年	二、五四一、八六七	一四、三三四、八六二	七、五五四、一三一	六、七八〇、七三一	一一・四一	三九八・六二	六十七年	三、四三七、三九二	一七、一三五、七二四	八、九五六、五五七	八、一七九、一五七	一〇九・五〇	四七六・二三
五十七年	二、四六五、九六五	一三、六五〇、三七〇	七、〇三〇、七八七	六、六一九、五八三	一〇六・二二	三七九・五九	六十八年	三、五九三、〇五二	一七、四七九、三二四	九、一二六、九二五	八、三三二、三八九	一〇九・二七	四八五・五一
五十六年	二、三八八、一五二	一三、二九六、五七一	六、八四一、一五五	六、四五五、四一六	一〇五・九八	三六九・七五	六十九年	三、七四四、〇二四	一七、八〇五、〇六七	九、二八八、一九九	八、五二六、八六八	一〇九・〇六	四九六・五八
五十五年	二、三三二、五九六	一二、九九二、七六三	六、六八四、〇〇六	六、三〇八、七五七	一〇五・九五	三六一・三〇	七十年	三、八九五、一九六	一八、一三五、五〇八	九、四四八、七六六	八、六八六、七四二	一〇八・七七	五〇三・七六

大						陸					
三十八年	—	五四、一六七	二八、一四五	二六、〇三三	一〇八·二	五七·四	三十八年	—	一四、四三一	六四、六五三	三三、四六九
三十九年	—	五五、一九六	二八、六六九	二六、五七七	一〇八·一	五八·五	三十九年	—	一四、〇四八	六三、八二八	三三、五三六
四十年	—	五六、三〇〇	二九、二三一	二七、〇六九	一〇八·〇	五九·七	四十年	—	一三、五七九	五八、七九六	三〇、四六八
四十一年	—	五七、四八二	二九、八三三	二七、六四九	一〇七·九	六一·〇	四十一年	—	一三、七五四	六一、四六五	三一、八〇九
四十二年	—	—	—	—	—	—	四十二年	—	一三、五五三	六〇、二六六	三一、二四三
四十三年	—	—	—	—	—	—	四十三年	—	一四、四二〇	六五、九九四	三四、一九五
四十四年	—	—	—	—	—	—	四十四年	—	一五、三〇七	六五、八五九	三三、八八〇
四十五年	—	—	—	—	—	—	四十五年	—	一五、五三三	六七、二九五	三四、五七七
四十六年	—	—	—	—	—	—	四十六年	—	一五、六三七	六九、一七二	三五、五三三
四十七年	—	—	—	—	—	—	四十七年	—	一五、七五九	七〇、四九九	三六、一四三
四十八年	—	—	—	—	—	—	四十八年	—	一五、九五三	七二、五三八	三七、二一八
四十九年	—	—	—	—	—	—	四十九年	—	—	—	—
五十年	—	—	—	—	—	—	五十年	—	—	—	—
五十一年	—	—	—	—	—	—	五十一年	—	—	—	—
五十二年	—	—	—	—	—	—	五十二年	—	—	—	—
五十三年	—	—	—	—	—	—	五十三年	—	—	—	—
五十四年	—	—	—	—	—	—	五十四年	—	—	—	—

中華民國人口統計資料
（一九四九—一九八五）
單位：萬戶、萬人

附表：二、中華民國歷年戶口、性別比例與人口密度一覽表

地					區				
五十五年	一六、〇九八	七四、五四二	三八、一八九	三六、三五三	一〇五・一	七九・四			
五十六年	一六、三四二	七六、三六八	三九、一二五	三七、二五三	一〇五・〇	八一・三			
五十七年	一六、六七二	七八、五三四	四〇、二二六	三八、三〇八	一〇五・〇	八三・七			
五十八年	一七、〇七二	八〇、六七二	四一、二八九	三九、三八二	一〇四・八	八六・〇			
五十九年	一七、五二五	八二、九九二	四二、六八六	四〇、三〇六	一〇五・九	八八・四			
六十年	一七、九六二	八五、二九九	四三、八一九	四一、四一〇	一〇五・八	九〇・八			
六十一年	一八、二二三	八七、一七七	四四、八一三	四二、三六四	一〇五・八	九二・九			
六十二年	一八、五五五	八九、二二一	四五、八七六	四三、三三五	一〇五・九	九五・〇			
六十三年	一八、九〇六	九〇、八五九	四六、七七七	四四、一三二	一〇五・九	九六・八			
六十四年	一九、三一	九二、四二〇	四七、五六四	四四、八五六	一〇六・〇	九八・四			
六十五年	一九、七八七	九三、七二七	四八、二五七	四五、四六〇	一〇六・二	九九・八			
六十六年	二〇、二三五	九四、九七四	四八、九〇八	四六、〇六六	一〇六・二	一〇一・二			
六十七年	二〇、六四二	九六、二五九	四九、五六七	四六、六九二	一〇六・二	一〇二・六			
六十八年	二〇、九八六	九七、五四二	五〇、一九二	四七、三五〇	一〇六・〇	一〇四・〇			
六十九年	二二、三九六	九八、七〇五	五〇、七八五	四七、九二〇	一〇六・〇	一〇五・二			
七十年	二三、〇五七	一〇〇、〇七二	五一、五二九	四八、五五三	一〇六・一	一〇六・七			



中華民國史內政志（初稿）

七〇〇

編後記

內政爲國家行政之重要事項，包括民政、選舉、戶政、役政、社會、勞工、地政、營建、警政、衛生、邊政等，大都屬於內政部職掌。本館於民國七十七年間成立中華民國史內政志編纂委員會，在當時內政部部長吳伯雄先生支持下，聘請時任內政部政務次長劉兆田先生及中央選舉委員會秘書長居伯均先生共同擔任該志編纂委員會召集人（劉次長離職後，加聘政務次長陳孟鈴先生爲召集人）。此外，並聘請對內政素有研究或有實務經驗之專家學者擔任編纂委員，於七十七年一月十五日召開第一次全體編纂委員會會議，商議撰寫計畫、體裁、凡例、內容大綱。繼經召開六次全體編纂委員會會議，商定撰寫細節，推定各篇撰稿者，自三月起展開初稿撰寫工作。

本志初稿大致完成後，眾推前內政部常務次長高崑峯先生擔任統編工作，期使體例一致，繁簡相當。各篇完稿後，經高先生悉心整理定稿。惟本志仍屬初稿，缺失在所難免，且爲各編纂委員分別撰稿，於史料考證取捨，行文敘事，亦難免略有參差。尙祈各方多予指正，以便修訂補充，俾完成中華民國史內政志定本。

茲將本志編纂委員會委員、各篇撰稿者大名錄後，留爲紀念，並申謝意。

中華民國史內政志（初稿）編纂委員會委員名錄

職稱	姓名	經歷
委員兼召集人	陳孟鈴	內政部政務次長



委員兼召集人	劉兆田	前內政部政務次長
委員兼召集人	居伯均	內政部常務次長
委員	宋伯元	前內政部參事
委員	張爾璋	前內政部戶政司司長
委員	刁抱石	前內政部參事、役政司幫辦
委員	沈懷玉	中央研究院近代史研究所口述歷史組秘書
委員	周建卿	前內政部社會司副司長
委員	湯蘭瑞	前內政部勞工司司長
委員	洪慶麟	前勞工委員會副主任委員
委員	張維一	考試院秘書長 前內政部地政司司長
委員	陳立中	前警政署副署長
委員	李悌元	前衛生署副署長



委員	石曜堂	衛生署副署長
委員	林恩顯	國立政治大學訓導長 前國立政治大學邊政研究所所長
委員	楊德麟	蒙藏委員會委員
委員兼秘書	劉劍寒	前國史館特約纂修

中華民國史內政志（初稿）撰稿者名錄

篇次	撰稿者	備註
前言	高崑峯	
第一篇 民政	宋伯元	
第二篇 選舉	居伯均 宋伯元	
第三篇 戶政	張爾璋	
第四篇 役政	沈懷玉	



第五篇 社會	周建卿	
第六篇 勞工	呂繼增	
第七篇 地政	張維一	
第八篇 營建	營建署	
第九篇 警政	陳立中	
第十篇 衛生	李悌元	
第十一篇 邊政	林恩顯 楊德麟	
附表一	宋伯元	
附表二	國史館	
編後記	郭鳳明	

中華民國八十一年六月初版

中華民國史內政志（初稿）

編印者：國史館

定價：六五〇元

中華民國史內政志編纂委員會

召集人：陳孟鈴 劉兆田 居伯均

委員：刁抱石 石曜堂 宋伯元 李悌元

沈懷玉 周建卿 林恩顯 洪慶麟

陳立中 張維一 張爾璋 湯蘭瑞

楊德麟 劉劍寒

統編者：高崑峯

排校者：郭鳳明 銀劍玲 汪幼絨

出版者：國史館

地址：臺北縣新店市北宜路二段四〇六號

電話：二一七一五六三

承印者：華岡印刷廠

地址：臺北市陽明山華岡大功館

電話：八六一一八六三

翻印必究



版權所有

ISBN 957-9042-11-X

國史館
Academia Historica



中華民國史內政志（初稿）／國史館中華民國史內政

志編纂委員會編--初版--臺北縣新店市：

國史館，民81

面； 公分

ISBN 937-9042-11-X（精裝）

1. 政治制度—中國—民國（1912- ）

573.561

81002776



ISBN 937-9042-11-X

國史館
Academia Historica

