

當前鄉鎮基層行政的病象

董 翔 飛

前 言

地方自治的主要目的，在經由當地公民決定，利用本地資源，完成地方建設，增進人民福利，實現老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養的大同社會。台灣地區自民國三十九年實施地方自治，已二十四年，依照「台灣省各縣市實施地方自治綱要」之規定，鄉鎮縣轄市均為地方自治團體，鄉鎮縣轄市長及鄉鎮縣轄市民代表，均由人民選舉產生，並得以其自己意思，處理地方事務。但二十餘年來，由於鄉鎮基層環境多已變遷，而基層組織尚未能配合調整，以致基層行政問題叢生，地方建設緩慢，鄉鎮自治事業亦未見蓬勃而充份的發展。

行政院蔣院長在六十二年十一月十二日執政黨四中全會報告行政工作時，曾坦率的指出當前的行政工作，有如下五個缺點：(一)組織功能不夠靈活，(二)行政效率不夠理想，(三)基層組織不夠健全，(四)政治風氣不夠清明，(五)團隊精神不夠貫徹。同月十四日召見參加四中全會的縣市長、縣市議會議長時，再度提及這五個行政上的缺點，可見當前的基層行政及基層行政組織，已經到了必須通盤檢討與徹底改革的時候。

為了解當前鄉鎮基層的實際景象，筆者月前曾走訪花蓮、台東、屏東、高雄、桃園、台北等

六縣市二十餘鄉鎮縣轄市區及若干村里辦公處，訪問的對象包括鄉鎮縣轄市區長，代表會主席、秘書、課長、國民學校校長、總幹事、主計員、人事管理員、市場管理員、村里長、村里幹事、以及鄉鎮民代表等，訪問的地區也包含了各種不同的類型，計有農業區、商業區、新興工業區、文化區、農牧區、以及山地與海濱等，雖均屬選用，但均極具代表性。

研究工作，除非是對準實際問題，否則對問題之解決，是沒有用的。本文即對準當前基層組織的實際問題而形成的，也可以說是對當前的基層的病象，做了一次徹底的診斷與透視。全文計分為兩個段落：一、當前鄉鎮基層行政的病象。二、抒解鄉鎮行政癥結的根本途徑。我人竭誠的希望由於本文的提出，能對當前基層環境有所改善，組織功能得以充份發揮，使政治確能往下生根，進而開花結果。

一、鄉鎮地位之爭議

台灣省自民國三十九年實施地方自治，鄉鎮縣轄市即已取得法人的地位，依照自治綱要之規定：縣以下為鄉鎮，鄉鎮亦為法人。鄉鎮縣轄市設鄉鎮縣轄市公所，置鄉鎮縣轄市長一人，由鄉

鎮縣轄市公民選舉之，任期四年，連選得連任一次。鄉鎮縣轄市設鄉鎮縣轄市民代表會，鄉鎮縣轄市民代表由鄉鎮縣轄市公民選舉之，任期四年，連選得連任。但若十年來，由於鄉鎮事權的變遷，財政的枯竭，以及地方派系的傾軋等因素，致使鄉鎮原已取得的法人地位，發生了動搖。而大多數人士認為，鄉鎮縣轄市長似乎是沒有選舉的必要，同時代表會也可以取消，其理由是：

(一)依照憲法的規定，鄉鎮並非實施地方自治單位，而台灣省各縣市實施地方自治綱要，僅係行政命令，並無憲法上的依據，所以鄉鎮長改為委派並不與憲法抵觸。

(二)鄉鎮現有的自治事權極為脆弱，鄉鎮公所目前的事權，除了辦理選舉、村里民大會、貧民救助、以及役男身家調查外，其餘如戶籍管理、地籍登記、土地測量、國民教育、鄉村衛生、鄉鎮稅收等，則均非鄉鎮事權範圍，鄉鎮團體祇有自治團體之名，而無自治團體之實。

(三)鄉鎮財源枯竭，且無固定稅收，每一鄉鎮幾乎均賴上級政府予以補助，最高甚至補助達百分之九十四以上者，鄉鎮既為自治團體，然無獨立充裕財源，致難以推動地方建設，深為一般民眾所不滿。

四鄉鎮民代表素質低落，且每年祇開會兩次，每次十天，（包括例假在內），對鄉鎮自治的推進，鮮能發生監督的功能，甚至反成為地方建設的阻力。現每一代表會編制秘書一人，課員一人，工友一人，加上代表開會支出，全有每年合計約支出億元以上，地方負擔極為沉重。

(四)鄉鎮縣轄市長選舉區較小，容易導致地方派系傾軋影響地方團結，復以地方派系恩怨之作祟，或利害關係之衝突，代表會對公所之預算及工作計劃，常發生抵制及杯葛之情事，鄉鎮縣轄市長抱負，難以充份施展。

基於以上理由，地方人士反映應請政府有關當局重視這些事實，從速修訂自治法規，將鄉鎮縣轄市長改為委派，鄉鎮縣轄市民代表會同時取消，其預算由縣政府根據地方實際需要，統籌編列，廢止補助制度，如此鄉鎮再不愁無錢辦事，而鄉鎮建設亦將會出現新的局面。但亦有部份人士反對將鄉鎮改為虛設，而主張仍維持選舉的型態，其所持理由是：

(一)選舉乃民主政治之最高型態，本省鄉鎮縣轄市長由人民選舉，已行之有年，如驟然改為委派，無疑的將減少地方公民的政治參與，且將影響民權的伸張，與憲法保障民權之意旨是否相符，亦值得慎重考慮。

(二)憲法雖然規定縣為自治單位，而沒有提及鄉鎮，但縣各級組織綱要已明定「縣以下為鄉（鎮）」，「縣為法人，鄉（鎮）為法人。」「鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，設鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人，由鄉（鎮）民代表會就公

民中選舉之。」台灣省實施地方自治，繼續規定「鄉鎮為法人」，可謂縣各級組織綱要之延續，旨在拓展民權的範疇，擴大人民的政治參與，與憲法並無顯著之抵觸。

(三)如謂鄉鎮長選舉，常常會形成地方若干派系，同時由於派系的存在，嚴重的影響到地方建設。從事實上說，派系似乎是伴隨著選舉而來，但這祇是一種過渡時期的現象，吾人可透過不斷的訓練，不斷的教育，不僅可化派系於無形，且會變成民主政治中一種具有積極意義的制衡力量。可見鄉鎮縣轄市長的選舉，不在於派系的發生，而在於如何通過制度納派系於正途，矯正派系的缺點，使其以地方利益為重，就不必在乎派系的存在了。

(四)民選的鄉鎮長，間有不能完全稱職，將地方建設工作做得井井有條者，但若以此構成必須委派的理由似乎是不充份的。因為各種透過選舉產生的公職人員，包括縣市長，民意代表在內，都不免有類似之情事，但自不能因噎廢食，而主張停辦選舉改為官派，似可從政黨提名提高素質著手，絕不可因少數人的表現，一時的不如理想，而動搖了已經實行選舉多年的自治根基。

(五)實行地方自治的目的，旨在使公民的意見，透過選舉得以充份的表達，本省實施這種制度，已具備了相當的規模，似無法否定歷屆地方基層選舉所培育的民主精神，已逐步深入民心，且為民主政治作了良好的實踐。我們既已決定實施地方自治，而且已順利的邁開了步伐，就應當順著這個方向推展，何況選舉是公民的基本權利，

進步的國家祇有使其充份發揮功能，絕少有隨時剝奪和限制的例子。二十世紀，是民主的世紀，政府應盡量為人民開拓民主生活的領域，而不應把行了二十多年的民選制度，再改為由政府委派，這完全是「開倒車」的做法，將會嚴重的影響民主政治的發展。

二、組織結構之病象

(一)內部單位零亂：現行各鄉鎮市區公所組織，因鄉鎮縣轄市、區地位性質不同，其內部建制亦不一，如區公所設民政、財政、財經、兵役三課；縣轄市公所設秘書室、民政、財政、建設、兵役等課；鄉鎮公所設民政、財政、建設、兵役等四課，山地鄉另設文化課，均不設秘書室。鄉鎮市區公所均設人事管理員、主計員、研考員、及安全管理員（現以人事助理員名義辦理人事查核），此外尚有公共造產委員會，都市計劃委員會，租佃委員會，調解委員會，以及兵役協會等。（按村里又有村里民服務小組、仁愛工作隊、守望相助睦鄰小組、小康計劃推行小組、環境衛生執行小組以及社區理事會等組織，名目繁多，而小組主要成員多屬村里長與村里幹事，功能交錯，組織重疊）兼以鄉鎮長、村里長監督難週，咸以應儘量予以歸併統一，尤以人事管理員、主計員、研考員以及文書管理、庶務、出納、印信等均可合併成立行政室，以縮小控制幅度。

(二)聯合服務中心形同虛設：目前全省各鄉鎮市區公所，依照省令一律設置聯合服務中心，工作人員均係由現有人員中抽調組成，而人民對公所需求，承辦人員原可直接洽辦，經服務中心多一層

洽轉，反覺不便。蓋服務中心人員為人民所能提供之服務內容，亦祇是引導、介紹、或代為申請表格而已，如此服務，究竟有無必要，似值得考量。再鄉鎮公所原本就是最接近民衆的服務機關，於服務機關中再設置服務單位，在體制上也值得商酌，聞台灣省政府已考慮改設詢問台，或予廢止。

(二) 缺乏溝通協調路線：鄉鎮縣轄市公所，依照規定應定期召開鄉鎮市務會議，其組成份子除內部單位主管及附屬機構主管為成員外，其餘轄區境內警察分駐所、派出所主管、國民學校校長、衛生所主任、稅捐分處主任亦均應列席與會。但實際上這些附屬機構主管很少出席，或僅派代表參加，或根本缺席，所以鄉鎮諸多自治活動，由於事先缺乏充分的溝通，而不能達到預定的效果，同時鄉鎮縣轄市長的所謂指導監督功能，也就無從發揮了。

三、人事制度之瑕疵

(一) 人事制度的脫節：各鄉鎮市區公所員額編制，尚係民國四十二年間所定，迄今已二十餘年，雖客觀環境多已變遷，但編制員額始終並未調整，致發生人事脫節的現象，試以台北縣三重市為例，四十二年原核定編制為六九人，當年所轄人口數為四六、三五二人，六十二年十二月底人口數已達二六三、二二七人，較二十年前計增加二一六、八七五人，增加幅度幾達五倍以上，而編制祇增加五人；又以永和鎮為例，四十二年編制員額為三十一人，當年所轄人口僅一六、二四四人，六十二年十二月底人口已增至一一五、三九

四人，計增加一〇四、一五〇人，增加率雖幾近七倍，但員額編制仍停滯在二十年前的原有狀態，復以近些年來，新興業務不斷增加，如社區發展、九年國民教育、鄉村環境衛生、以及小康計劃等，均非現有人力所能負荷，致普遍出現臨時人員的現象。迄至本(六十三)年一月底止，台灣省各鄉鎮經核准有案之臨時約僱人員已達四〇一人，台北市廿一人。再以基隆組織編制，原即缺乏客觀的標準，例如屏東市現有人口一七〇、七三三人，預算總數四一、二六六、九〇〇元，編制員額為七十七人，但三重市現有人口二六三、二二七人，預算總額一〇六、九九八、一八二元，不論人口與預算均較屏東為多，但編制員額僅七十四人，較屏東市尚少三人；又如豐原鎮人口一〇九、五四五人，預算總額二二、二一五、〇〇〇元，新店鎮人口一三、八七〇人，預算總額為二八、一〇三、九八三元，豐原鎮之人口與預算雖較新店鎮為少，但豐原鎮編制五十三人，而新店鎮編制僅有三十五人，其他鄉鎮亦有類似情形，亦足見人事制度的脫節現象，已經普遍的存在。

(二) 人員不足與人才缺乏：目前基層組織普遍均呈缺額無人遞補的現象，其中尤以技術人員為甚，究其原因，不外以下數端：

1. 由於人事法令的限制，人員出缺，必須分發考試及格人員，然考試及格人員，每多不願下鄉服務以致缺額久懸未能解決，此種現象，尤以偏遠地區為最。比如花蓮市公所建設課長出缺經年，該所曾經先後徵求九十餘位大學土木工程系畢業，並經考試及格人員，結果其中祇有一人回

信願意考慮，但當其獲悉初任尚須試用，且待遇每月祇三千多元時，最後還是「婉謝」了事。內升又因現職課員多未具有六職等資格(按課員多為四等，必須參加五職等升等考試及格始得權理)，致該缺一直久懸而由技士暫行代理。根據統計，目前台灣省各鄉鎮市區公所計有一、一七〇人出缺，佔總員額百分之七、三，台北市計有一六六人出缺，佔總員額百分之十二。

2. 職位分類所設職系過嚴，不能適應基層需要，蓋鄉鎮公所人員編制有限，且所掌業務極為單純，除技術性在需難致技術人員如土木技士、獸醫担任外，餘如民政、財政、兵役，皆屬一般性業務，祇要稍具法令常識，即可勝任，如過份強調「適才適所」，在基層組織反會發生停滯，僵硬與不能適應之感。高雄市某區公所里幹事出缺，曾選用一大學法律系畢業、普通考試及格者充任，結果竟因「所學與所任職性質不符」，而遭銓敘機關駁。一個法律系畢業的大學生，而且還通過了國家考試及格，竟沒有資格担任一個四職等的村里幹事，豈非笑譚。

(三) 一般五職等(課員)以下人員出缺，因職位太低，申請分發，無人問津。大專畢業，高等考試及格，雖具有六職等資格，但於試用期間，不得權理高一職等之主管職務，而內升又因現任課員，或限於職系(如高雄市旗津區民政課長出缺，擬調用兵役課資深課員升任，但因職系不同而作罷)，或限於職等(一般課員均係四職等或五職等)亦不能升任，致每一鄉鎮市區公所均有課長出缺的現象。四、五職等出缺無適當合格人員

遞補，雖可循僱用「職務代理人」途徑以資補救，然以必須具有大專以上學校畢業（台東、花蓮、澎湖已放寬可僱用高中畢業人員）者，始得僱用，限制過嚴，且僱用程序繁複，致仍有大批空缺無法補實之情事。

四、曾任公務人員經銓敘合格者，依法未具分類職位公務人員任用資格，如高雄縣燕巢鄉秘書，曾任民政課長十四年，經銓敘合格（委任）調任秘書後，實施職位分類，現擬再調任民政課長，却無法回任，此亦足以說明，職位分類在基層組織中，所帶來的另一困擾。

五、村里幹事原規定一村里設一人為原則，然村里所轄戶數大小不一，大者多達二千戶，小者尚不及百戶，差距懸殊甚遠，而都市里較集中，鄉村則部落分散，面積大小不一，現行制度，統一規定每一村里設一幹事，工作負荷頗有勞逸不均，況若干鄉鎮，尤其是區公所大多調用部份村里幹事，在公所專辦兵役業務（按台灣省共調用七九六人，台北市共調用二一六人，影響村里基層工作至鉅），又以村里幹事服勤管理缺乏統一規定，有些鄉鎮規定，半天在公所，半天下村里，有些規定只需每週到公所一次，其餘均在村里，然以村里每無固定辦公場所，亦乏嚴格有效查勤制度，每多發生閒散事情，如何有效運用此一龐大人力，發揮其服務地方的功能，已為當前基層人事管理上的另一課題。

六、現行職位分類制度，不適宜於鄉鎮基層環境，因為：

1. 鄉鎮市公所人少事雜，一個人往往要兼辦

數種性質不同的業務，有時為了趕辦某一特定業務，必須動員所有人員，協力以赴，若必須每類設一職位，不僅調動有失靈活，且亦發生僵硬與浪費之情事。

2. 依照現行職位分類法令，如實施職位分類機關人員出缺，不但須考試及格方得進用，且現職人員調整工作指派或升遷亦須受職系、職等的限制。例如高雄縣甲仙鄉公所經建行政職系第六職等建設課長懸缺已久，而農業行政職系第五職等技士無法升補，原因是該技士係以「准予技術人員任用」，依照規定不得辦理升等存記，無法取得第六職等任用資格，致使建設課主管職位無法遞補，其他鄉鎮亦有類似情形。

3. 基層行政機關如課員、村里幹事、辦理員等職位，均歸級甚低，而升遷機會又少，考試及格人員多不樂於屈就，間或有之，亦無非是把基層當作暫時的跳板，俟機再行他調而已。在態度上既已「心不在焉」，又焉能有好的工作表現？

（四）用人難，用技術人員更難：目前基層組織不僅普遍感覺到用人困難，尤以用技術人員更難。鄉鎮公所現有編制，技術人員一向很少，如花蓮縣萬榮鄉面積六百平方公里，有數萬筆土地，編制僅有一位技士負責，除圖表作業外，尚須赴實地調查，實無法勝任，土木技士、林務技士、獸醫人員亦然。而且技術人員缺額，自技術人員任用條例停止適用後，無考試及格人員可資分發，嚴重影響地方基層建設。

（五）人員素質低落：台灣省鄉鎮市區公所現有人員一四、七三五人，平均年齡為四三·四歲六十二年

十二月統計，其中四〇至五四歲者有九、四四三人，佔總數百分之六四·〇八人，另就學歷加以分析，在所有基層人員中，大專以上學校畢業者有一、二八八人（其中軍警學校佔七八八人，專科學校一四七人）佔總人數百分之七·六六，而初中國小畢業者仍佔百分之四七·五六，其餘高中畢業者六、六〇人，佔百分之四四·七九。根據此項資料顯示，全省基層人員素質，仍以初高中畢業所佔比率極高，而真正大學畢業者僅一八八人，也就是說在一百個人中，祇有〇·八人，此正說明「人才下鄉」的政策，亟待重新檢討與評估。

再以台北市為例，全市十六個行政區，民政、社經、兵役三課課長平均年齡為五十一歲，教育程度：國小畢業者三人，佔百分之六·二五，初中畢業者十二人，佔百分之二五，高中畢業者十八人，佔百分之三七·五，大專畢業者三人，佔百分之六·二五，軍校畢業者十二人，佔百分之二五。從以上統計，初中以下者計佔百分之三十一點二五，幾達三分之一，素質亦有偏低的現象。台北市政府為提高區公所幹部素質，曾於六十二年九月訂頒「台北市區公所主管人員選用原則」，規定除具備基本任用資格外，新任區長應為年齡五十五歲以下，高考或大專以上學校畢業。課長應為年齡五十歲以下，高中以上學校畢業。惟上開標準，僅適用於新任，遇缺始得適用，是欲普遍提高基層人員素質，仍須假以時日。

四、自治權實之空乏

鄉鎮市公所究應為人民做些什麼？事實上文

能做些什麼？於論及基層組織功能時，也是必需觸及到的問題。

(一)法定的自治事項：依據行政院民國六十年六月廿八日台六〇內字第五八四五號令准備查之「台灣省各縣市實施地方自治綱要」之規定，鄉鎮縣轄市已取得法人的地位，有其完整的事權，辦理鄉鎮自治事務。同綱要第十五條規定，鄉鎮縣轄市之自治事項計有1.鄉鎮縣轄市自治之規劃；2.村里區域之調整；3.鄉鎮縣轄市公職人員選舉罷免；4.鄉鎮縣轄市教育文化；5.鄉鎮縣轄市衛生事業；6.鄉鎮縣轄市水利、農林、漁牧事業；7.鄉鎮縣轄市交通事業；8.鄉鎮縣轄市公用及公營事業；9.鄉鎮縣轄市造產事業；10.鄉鎮縣轄市財政事項；11.鄉鎮縣轄市合作事業；12.鄉鎮縣轄市公益慈善事業及社會救助與災害防救事項；13.與其他鄉鎮縣轄市合辦之事業；以及14.其他依法賦予之自治事項等十四種之多，然而這僅是法規的一面，事實上鄉鎮國民學校的人事悉由縣府直接任命，並由縣府直接監督，鄉鎮縣轄市公所除了必須負擔國校教室修建費之補助外，即無其他任何關連，也難怪花蓮縣玉里鎮黃鎮長曾感慨的說：「難道自治綱要中所謂鄉鎮教育文化事業的解釋，就是由鄉鎮公所負擔國校教室的修建而已？」。又自治綱要雖規定鄉鎮縣轄市可辦理衛生事業，但主管鄉鎮衛生的鄉鎮衛生所，亦竟與鄉鎮公所毫無關連，而直接隸屬於縣政府之衛生局，鄉鎮長對於鄉鎮衛生事業，既無法參與策劃，對於鄉鎮衛生機構亦無指揮監督之權，則被列為鄉鎮自治事項的鄉鎮衛生事業又在那裏？又如戶

籍管理，原為鄉鎮自治團體不可缺少的自治事權，國父在地方自治開始實行法中，首先提到「清戶口」為地方自治的事業，蓋戶政乃供給行政，一切庶政措施，幾均與戶政有關，諸如選舉人名冊的編造，及齡役男名冊的過錄，身家調查，學童分發學區，義務勞動以及貧民調查與救助等，在在均須依賴戶籍資料，是鄉鎮公所設戶籍課專司戶籍之掌握與管理；但自實施戶警合一後，戶籍資料已移由縣警察分局接管，致鄉鎮縣轄市公所對其境內人口狀況，異動情形，竟無從掌握與瞭解，必須利用公餘假日，向戶政事務所抄錄，不僅影響行政效率，且亦割裂鄉鎮事權，此種現象尤以戶政事務所已遷離鄉鎮公所者最為明顯，地方居民公務接洽，或退伍軍人還鄉報到，以前祇要到鄉鎮公所一個地方，就可以辦妥，如今勢須往返公所與分局之間，費時費力，迭有煩言。

(二)實際上能做些什麼？根據各鄉鎮縣轄市公所辦事細則所規定的職掌，以及部份鄉鎮公所職員所填工作項目調查表資料歸納分析，目前鄉鎮公所的實際工作計有：

1.民政及教育事業：(1)關於自治行政者：中央及地方公職人員選舉、罷免之主辦與協助；村里民大會、鄰里長會議、里幹事會議、戶政會議、民政服務會議、守望相助及其他村里鄰會議之督導；村里鄰區域之劃分、新建房屋門牌之編號；村里鄰長之訓練；民衆糾紛之調解；寺廟登記之核對；禮俗、國民生活須知、禮儀規範之輔導以及環境衛生督導與維護等；(2)關於教育行政者：國民小學學區劃分及適齡兒童入學之查報通知

；國民學校校舍零星修繕；失學民衆補習教育（如媽媽教室）之查報通知；鄉鎮體育活動之推行；協助查禁不良書刊；戲劇查驗登記核轉及外台戲之證明。(3)關於社會行政者：貧民調查、登記及證明之核發；貧民施醫券之核發；貧民救濟金之轉發；小康計劃之推行以及自立自強戶之連繫；社區發展之規劃輔導；國民義務勞動之推行；禁烟禁毒事項；國民住宅申請之核對；公墓管理及墓地使用許可證明；托兒所之督導。(4)關於土地行政者：「三七五」減租土地移轉申請撤銷租佃關係及糾紛之調解；農地重劃之協辦；「自耕農證明」案之會查；公有耕地承租；廢耕之查勘及征收租金事項；人民申請鑑定不動產價值。(5)關於民防及防護業務：民防及防護隊之組訓與動管理；防空防護；民防宣傳；防情設施；警政協調事項等。

2.財政業務：稅收及非稅收入之劃解登帳及單照管理；公有財產之登記、查勘、管理、租賃及出售；稅捐稽征之協辦；協辦田賦、地價稅、土地增值稅、房屋稅及營業稅之發單催征及其舊欠稅之配合法院強制執行；協助筵席稅、娛樂稅、綜合所得稅、牌照稅之查征，及私宰之查緝；田賦、土地災歉及單季田初勘與會同復勘及完稅證明之發給等。

3.建設業務：(1)、關於公共工程方面者：鄉鎮市路、橋涵及下水道之修築與保養；小型水利工程修築維護及河川管理；公園、路燈、自來水等公共設施及社區發展小型工程之修築維護；協助都市計劃之規劃；有關建築物管理及各種證明之核

發。(2)、關於農牧及水產方面者：各種農作物需肥面積調查證明；協助查核農民申請貸款及補助；指導農民施肥及病蟲害防治；特種作物推廣；配合水土保持工作站進行水土保持計劃轉知農民實施山坡地平台階梯以免土壤流失；有關農業基本資料調查統計；協助推行農業機械化與農業之管理；產地證明之發給；公路行道樹之管理與公私有林砍伐申請之受理；牛籍管理、畜牛出入境移轉通報及事故牛隻屠宰處理；養豬頭數查報及家畜家禽瘟疫結核病防治及疫苗之注射；協助管理動物藥品、家畜保險及人工授精；農牧綜合經營專業區家畜保健衛生管理；畜產及水產物推廣及品種改良。關於工商方面者：商業登記案件之核對會查及工商普查之會辦；不二價運動之協辦及批發零售市場之管理；度量衡稽察之協辦；戰時軍用物資調查等。

4、兵役業務：役男身家調查、異動管理及兵籍資料卡之建立；役男體檢、抽籤、征集及護送入營；役男緩征處理；在營軍人潛逃查緝通報及調查；國民兵訓練與異動管理；勤務隊編管；退伍軍人歸鄉登記列管；後備軍人異動登記及臨時召集；教育召集，點閱召集冊報通知；後備軍人出國、回國、死亡及免、禁役轉除役之處理登記；貧困征屬優待、扶助、救助、就醫之調查轉報與補助金救濟金之轉發；征屬與他人發生糾紛之調解；役男陣亡、病故傷殘之處理，留守業務連繫及管理，以及兵役宣傳及各種證明等。

以上所列鄉鎮公所之工作項目，雖洋洋大觀有百項之多，但若細加分析，或僅屬辦理實地調

查層轉或實地查勘作事實之認定發給證明，或僅屬傳遞分發查催者居多，其中雖或多或少與人民有切身利害關係，但主動積極為人民謀福利事項極為有限。例如在農村，農民最需要政府協助者為農貨、肥料、農產運銷、農產品推廣、水利灌溉、產業道路之開闢與維護，以及天然災害之防止，這些事項，除產業道路及天然災害防止外，均非鄉鎮公所所能為力，而另有農會及水利會辦理，但這兩個團體，似乎未能為人民提供最佳之服務，而產業道路及天然災害之防止救護，鄉鎮公所在人力財力缺乏的情形之下，亦始終很難有好的建樹。

又如，在城區，市民對政府最迫切需要者，可能為各項公共建設及環境衛生之維護、水電瓦斯之提供，大眾交通之服務，但這些與人民生活關係最密切之公用事業，均非目前市鎮公所所能經營，如電係屬電力公司，自省成立自來水公司後，鄉鎮飲水亦改為由省統一經營，而大眾交通亦多由省公路局或縣客運所獨佔，而鄉鎮市公所在這方面所能提供的服務，也就極為有限了。至於大多數市民經常所接觸的戶籍異動、出生登記、職業變更、身份證明、土地測量、繳納稅捐、工廠登記、營業事業登記以及建築執照申請、幾乎與鄉鎮公所均無直接關係，事實上目前鄉鎮公所所能做的，除了辦理選舉、村里民大會、貧民救助、發送稅單、役男身家調查以及國民兵異動管理之外，似乎就再也找不到什麼了。由於鄉鎮公所的職權日漸萎縮的結果，在人民心目中，鄉鎮公所已經是一個毫無作為，虛有自治之名，而無

自治之實的自治團體。

五、自治財源之枯竭

(一)鄉鎮歲入及歲出之分析：鄉鎮自實施地方自治後，已取得法人地位，理應有足夠之財源，發展其自治事業；然目前鄉鎮財政情形，極為枯竭，亦無屬於鄉鎮自己的固定稅收，端賴上級政府補助，影響鄉鎮自治事業發展至鉅。根據資料分析，在全省三四五個鄉鎮市區中，除省轄市之區因無獨立財政，悉由政府統籌編列預算外，其餘鄉鎮縣轄市，幾無一不靠縣政府的補助，可謂相當困難。試以六十三年度各鄉鎮縣轄市歲入歲出預算總數，補助收入，行政支出，即可窺其梗概：

1 大多仰賴補助：全省鄉鎮收入共廿七億七千萬元，其中稅課收入十三億六千五百萬元，佔總收入百分之四九·三；補助收入八億二千三百萬元，佔百分之廿九·七；規費收入六千四百萬元，佔百分之二·三；財產收入一億八千四百萬元，佔百分之六·六；其他收入三億三千四百萬元，佔百分之十二·一。在補助收入中佔歲入百分之九十以上者，有二十二個鄉，均為山地鄉；佔百分之八〇以上未達百分之九十者，有十一個鄉，其中五個是山地鄉；佔百分之七十以上未達百分之八十者有十二個鄉；佔百分之六十以上未達百分之七十者，有二十三個鄉，其中三個為山地鄉；佔百分之五十以上未達百分之六十者，有二十九個鄉；佔百分之四十以上未達百分之五十者，有三十二個鄉鎮縣轄市，其中包含三十五個在市內；佔百分之三十以上未達百分之四十者

有五十三個鄉鎮；佔百分之二十以上未達百分之三十者，有六十九個鄉鎮市；佔百分之十以上未達百分之二十者，有四十個鄉鎮（市）；補助收入未達百分之十者，有二十個鄉鎮市。

2. 行政支出極為龐大：鄉鎮預算在歲出方面計有政權行使、行政、民政、財政、教育文化、經濟建設、交通、衛生等科目，其中以行政支出（即人事費及辦公費）所佔比率極大，六十三年鄉鎮稅課收入僅十三億六千五百萬元，而人事及行政辦公費竟達十八億一千四百萬元，稅收不足以因應人事及經常辦公費之需要，在全省三四五個鄉鎮市中稅收夠人事費支出者，僅有九個，佔總數三分之一弱。稅收不夠人事費支出者計二一九鄉鎮，佔總數三分之二強。以上係就行政支出與稅課收入分析，若再就行政支出與歲出比率分析，發現行政支出佔歲出百分之六十以上，未達百分之七十者，有七個鄉鎮，其中二個為山地鄉。行政支出佔歲出百分之五十以上，未達百分之六十者，有四十個鄉鎮，其中十四個為山地鄉；行政支出佔歲出百分之四十以上，未達百分之五十者，有一〇五個鄉鎮，其中有十個是山地鄉。行政支出佔百分之三十以上未達百分之四十者，有九十三個鄉鎮，其中有三個為山地鄉。行政支出佔百分之二十以上，未達百分之三十者，有五十三個鄉鎮（市），其中有一個是山地鄉；行政支出佔百分之十以上，未達百分之二十者，有十一個鄉鎮市；行政支出未達百分之十者僅有四個鄉鎮市。根據以上支出情形來看，幾乎有一半鄉鎮縣轄市的行政支出，佔整個歲出的百分之五十以上，其中

部份鄉鎮甚至高達百分之六十二以上；在剩下的百分之五十中，其用途還是非常廣雜的，包括政權行使、經濟建設、交通、環境衛生以及教育文化等方面，而其中能直接投資在經濟建設與改善人民生活環境的費用，可以說已經是寥寥無幾，「用人費比重太大」，這恐怕是導致地方建設緩慢，鄉鎮自治事業不能蓬勃發展的主要根源。

(一) 鄉鎮財政困難的原因：鄉鎮財政之所以落入如此困境，其原因約有下列數端：

1. 地價稅未能如數撥給：鄉鎮之稅課，田賦、遺產稅、房屋稅、地價稅、屠宰稅、娛樂稅、筵席稅、契稅等，並非依據財政收支劃分法，而係按照自治綱要規定之比例撥給，惟其中地價稅原規定鄉鎮應得百分之三十，但自實施九年國教後，鄉鎮此項稅收，限定以五十六年度查定標準百分之三十計算，五十六年以後增收之部份，全部轉列九年國民義務教育基金。如五十九年度地價稅，各縣總收入為二億六千五百六十三萬二千元，如以百分之三十計算，各鄉鎮應得八千餘萬元，然實際僅分配三千二百二十二萬七千元，短收四千七百八十一萬三千元，實為近些年來，鄉鎮財政困難主要原因之一。

2. 戶稅停徵的影響：自實施地方自治以來，戶稅一直是鄉鎮最大的收入，自五十七年一月停征之後，雖以田賦百分之三十及房屋稅百分之四十劃歸鄉鎮，然兩者合計，大多鄉鎮仍低於原有戶稅收入之數額，尤以房屋稅起征額提高後，部份鄉鎮收入更受影響。

3. 乙種車輛使用牌照稅改歸縣庫：使用牌照

稅原規定百分之六十，屬於鄉鎮縣轄市，但自五十八年度起，已改歸縣庫，目前鄉鎮已無此項稅目收入。

4. 田稅收入常因災歉而不穩定，尤以實施都市平均地權之鄉鎮，此項收入就更形減少。

5. 契稅收入，台灣省自普遍實施都市平均地權後，都市計劃區內土地之異動登記，改課增值稅，已列為省縣庫收入，而非鄉鎮所有，至其偏僻之農村土地，復因工商發達，人力及資本日漸轉入都市，致買賣行為漸少，契稅亦隨之銳減。

6. 娛樂稅收入，因大眾傳播事業發達，鄉間電影院戲院多已門可羅雀，營業額一落千丈，多數戲院多已關門或改營他業，而被列為鄉鎮主要財源的娛樂稅也就寥寥可數了。

(二) 不容忽視的造產事業：欲發展自治事業，完全依賴稅收還是不夠的，最積極的方法，莫如推行鄉鎮公共造產。目前台灣省政府已經在有計劃的輔導推廣公共造產，且已有穩固之基礎。目前台灣省已有十四個縣，三〇二鄉鎮縣轄市實施公共造產，台灣省政府曾撥新台幣七千萬元作為造產基金，低利貸款，循環運用，先後已使用造產資金新台幣八千八百八十二萬一百八十五元，造產面積一萬七千四百九十五公頃，現存造產價值估計在新台幣四億元左右。屏東縣恒春鎮公所六十二年造產收入，已有二百多萬，佔總收入三分之一強，但總嫌不夠普遍，且缺乏大量資金，如能建立制度，繼續有效推廣，鄉鎮財政將可突破當前的困境，而有一片新的景象。