



以便民服 務帶動全 般內政工 作之精進

張豐緒

內政部的工作，包括非常廣泛，諸如：民政、戶政、地政、役政、警政、社會、勞工、營建、人口政策、著作權審定、職業訓練、社區發展等等，但內政工作具有一項共同的特性，那就是不但每一項工作，和民衆的生活及權益，關係密切，而且與社會大衆的福利及進步，息息相關，所以，內政部的任何一項措施決定，可以說都對民衆有直接的影響，因此我們所作的決定是不是正確，所爲的措施，是不是適當，便顯得非常的重要。

五項中心工作效果良好

內政部今年的中心工作，有五項，就是實施平均地權，辦好五種選舉，加強社會福利、興建國民住宅、確保社會治安，由於全國民衆的合作、各級內政工作同仁的努力，以及省市各機關的重視及支持，可以說這五項工作執行中的情形，都相當的順利及良好。

一年來本部對加強便民的工作，特別重視，我確認：便民並非政府對民衆的優惠而是政府應該做的事。內政業務，主要的就是在爲全國民衆提供方便良好的服務，也是要爲地方各級行政機關，提供適當有力的服務。

過去差不多有廿年的時間，我都是在地方工作的，所以曾經深切的體受到民衆所要求於政府的，可以說非常簡單，不過是給予服務而已，而進一步要求於政府的服務品質，也只是只要乾淨和簡便快捷就行了——這也就是我們行政人員所常常說到的，要提供有效率的便民服務。

去年我奉調到內政部服務以後，曾首先對與民衆生活及權益，有最密切關係的戶政、地政、營建等三方面的法令規章，以及作業觀點加以瞭解分析，因而發現到：雖然在理論上，能够面面俱到，在作法上也能夠四平八穩，但還未能深切把握住最重要的一點，那就是：在環境演變，社會進步的情況下，民衆實際的需要到底是什麼？地方政府在執行便民工作上的實際困難在那裏？還缺乏具有深確性的體認。

而不可否認的，大家還受着一種不正常現象的影響，那就是：凡是涉及到可以發揮管理權的事情，大家有興趣，並且引經據典的去爭；而對於涉及到要負責任的事情，大家不但要計較誰該負責，而且找法規，翻例子去推。

這兩種情形，可以說都是阻礙便民服務工作根本上的缺失，也構成影響行政效率的主要因素。

加強便民工作列爲當前大事

因此，我把加強便民工作，列爲本部當前的大事，並決定三項原則，同時策進。這三項原則，同時策進。

這三項原則是：

- 一、從建立新的觀念開始；
 - 二、從革新內政法規起步；
 - 三、從注重小處着手進行；
- 現在，先就建立新的工作觀念方面的情形，加以說明，

(一)凡是與地方民衆有關的事，不要再以「想當然耳」的直覺想法，去作決定，下指示，規定民衆如何去做，而要注重瞭解地方的實際情況，抱着「我們這樣作，對民衆的好處到底在那裏」的觀念，去策劃工作，解決問題。(二)本部的主要作爲之一，是爲地方政府解決問題的，爲全國民衆增進利益的，而不是增加問題的，加添麻煩的。

(三)在擬訂辦法規定之時，顧慮本身未來作業的方便，固然重要，顧慮民衆的方便，更爲重要。而且要注意到如何激勵民衆養成進取自律的習性，尤其不要爲了防止可能發生的少數問題，而先來束縛大多數的人民。

便民目標循着三條途徑

根據這些觀念，我決定了兩個便民的目標：

1. 減少民衆到機關奔波的次數。
 2. 縮短民衆在機關停留的時間。
- 同時，並決定循着三條途徑，向這兩個目標進行，就是：

1. 從吸收新觀念新知識中，來創新工作方法，提高辦事效率；
 2. 從簡化法令規章、手續中，來解除自設束縛，迅捷工作流程；
 3. 從使用科學的器材中，來減少擴充傳統設施的浪費，保持作業公平正確；
- 關於革新內政法規方面的情形。
- 除了有正確的服務觀念以外，作好便民工作，在基本上還牽涉到兩個問題，一是法令手續的簡化問題

，一是執行態度的良好問題，法令手續是不是能够簡化，責任當然主要在中央，執行態度的能不能够良好，主要的責任則在地方，這是非常明顯的事實。

對於法規的制訂，院長就曾一再說過：「訂定法令規章，一定要使人看得懂，作得到，辦的人容易，申請的人一目了然，也就是要看起來簡單，作起來方便，而且合情合理」。

全面革興內政法規

院長最近最近更指示：「政府制訂法規之目的，是「興利」，法規條文應規定如何做好工作，但傳統上多着眼於「防弊」，處處作過多的「約束與限制」，以致影響預期的效益，此一基本觀念，今後須研究改正」。

過去一年中，本部是分作四個方面，同時進行內政法規的革新工作的：

1. 蒐集基層意見：本部曾經在去年十月十六日，訂定「基層單位執行內政法規所遭遇之實際困難問題調查表」一種，分送省市政府及議會，縣市政府及議會，與鄉鎮市區公所及省市各級漁會，農會及本部各業務主管單位，共計七百四十六個單位，請其就現行的四百四十六種內政法規，(其中法律九十九種，規章三百四十七種)，提出修正意見等資料，我們調查表中，對目前法規列舉了八項困難因素是：(1)內容不够完備者；(2)程序太繁手續複雜者；(3)規定不合實際者；(4)名稱、用語、定義與實際情形不符者；(5)其規定依目前情形無法執行者；

(6)子法未配合母法修正者；(7)地方單行法規與中央法規抵觸者；(8)其他。在發出的七百六十四份調查表中，本部在限期內共收回四百廿份，其中臺北市的區公所所有百分之九十三·七五份寄回，省市及縣市政府寄回的平均也達百分之八一·八一，只是各級議會，除了臺灣省議會、臺南市議會、臺北及屏東縣議會等四個單位，寄回以外，其餘的都沒有回答。

在寄的調查表中，以省市及縣市政府，表示意見者為最高，達百分之八八·八八，次為各級農會，達百分之五二·二九，最低的，則為各級鄉鎮市區公所，只有百分之二一·五九。

在九十九種法律類的內政法規中，提出意見，認為有問題存在的，計有卅六種，在三百四十七種規章中，則有八十種被提出意見，

建立以興利為主的法規

以法規的類別來分析，對地政類法規的意見最多，達百分之七十二，次為戶政類，達百分之四十八，再次為營建類，達百分之卅二。

本部已將這項調查，加以詳確的統計分析，我們非常珍視這項調查，同時也願藉此機會向提出寶貴意見的單位，表示謝意。

2. 重點緊急個案檢討：這是為了適應迫切的需要，我們已經作的，多偏重在地政、戶政營建等三方面，以最需要即行解決的問題為主。

3. 分類彙編內政法規：為了便於各級工作人員的執行，更為了便於民衆的明瞭及申辦事情的方便

，自今年元月起，本部將現行內政法規，統一分類彙編，最重要的，是要將本部所有的法令解釋也收集進去，不僅讓辦事人員作為辦事的公開依據，也讓民衆能够全部都知道，以避免同類事情有不同的處理方式和標準，因為執行法令只有一個標準，合此標準則行，不合此標準則不行，絕無特殊。這項法規彙編的工作，預定到明年全部完成，目前除了警政類已經出版，社會類及地政類已經在印刷中之外，現正著手編印的，有戶政、勞工、營建等三類，預計可以在今年年底完成，其餘民政、役政、組織等三類，則在明年全部辦好。

4. 執行革新內政法規方案：這是本部全面性進行內政法規革新的作法，其目的在以進步的觀念，為民服務的立場，以及要把工作作好的前提下，建立以興利為主旨的內政法規。

第一期則先以地政、戶政、營建等三類內政法規的革新為目標，每一類我們預期以三個月的時間審查檢討，我在前邊報告調查所得的基層意見，當為我們審查的重要參考。

我們將堅決把握以下的重點：來執行這個方案。

(一)保障民衆權益，不僅消極的不侵害民衆權益，更要積極的增進民衆權益。

(二)建立良好的工作制度，製造高度的工作技術，提高工作效能。

(三)尊重政府首長的權責，賦予最後裁決的權力，擴大政府服務功能。

(四)政府應做的事，由政府主動去做。

(2)民衆不易做的事，由政府去做。
(3)非必須要民衆做的事，不要民衆去做。
(四)簡明快速。

(1)憑一份申請書，即可申請政府辦事，非有必要，不用附表，用附表要以一種附表為限，附表要簡單明白。

(2)一次申請，可解決一事。

(3)一件事，祇須向一個機關申請，辦理一種手續，經過一個程序。

(4)一件事涉及二個以上機關的，由主辦機關與其他機關配合。

(5)一次申請，一次辦好。

(6)每一件事都要定明處理限期，迅速快捷，節省人民辦事的時間。

(六)簡化行政管制。

(1)減少備查、備案、核定、核准的範圍。

(2)能授權下級政府辦理的事，授權下級政府辦理。

(3)下級政府能自行處理的事，放手由下級處理。

(4)沒有管制限制必要的事，不必加以管制限制，沒有法律管制限制的事，不以行政命令管制限制。

(5)廢除不必要的調查、複核、保證、證明、切結等手續。

審查的結果，在本部職權範圍以內，可以改善的，我們當本於職權，立即執行，涉及重大政策或其他權責方面者，自要照着法定的程序去辦理。

從小處着手加強便民措施

我來自地方，深知很多事情在中央的作業人員看來，是很小的事情，但在地方看來，都是很大的問題，比如一個鄉鎮農會理事，甚至會員資格的認定，在本部的社會司來說，這是很平常的事，但是，在發生這一個問題的鄉鎮來說，就不是那樣的簡單了，這可能引起一個地方的激烈爭論，更甚至可能影響到一個農會的安定；又比如已被海水倒灌的海邊農田，早已經成了漁塢，而在區域計劃法實施以後，列為農業區，如若民衆繼續養魚，便是違法，而事實上叫民衆把早已經變成的漁塢，改種農作物，是絕對辦不到的，有些官員說，這是法令規定，民衆可以到別的地方搬泥土來改良漁塢，但不能變更規定，這樣作民衆當然是很痛苦的，又比如南投縣的一位鎮民代表寫信告訴我，受委託辦理「印鑑證明」書時，除了有委託書外，一定還要委託人的身份證，這太不合理，因為，正因為委託人外出謀生，才託人辦理，否則，自己如若在家，用不着託人代辦，而法令又規定外出要隨身攜帶身份證，當事人外出謀生，怎麼能將自己的身份證再交給代辦人呢？但是，這種情形雖屬事實，那是法令規定的，不能更改。又比如省建設廳四度向本部函請，將縣市鄉鎮住宅區的市場建蔽率，比照商業區的建蔽率計算，以及另外請求市場二樓以上的用途，可以擴大到爲住宅使用，但還在法令規定，都是不可以的，諸如以上這些問題，還有很多，看起來問題都很小，但我深知這些問題所給予民衆和地方政府

的壓力及困擾，是很不輕的，因此遇到這種問題，我除了以接近民衆，瞭解地方，與同仁互勉外，再加檢討及研究以後，都已經分別加以解決，有的是授權地方處理，有的是直接處理，這種情形，使我有一個深切的體會，那便是我們爲國效命爲民服務的行政人員，能以坦蕩嚴肅的心情，來奉行法令，與能够以道德的勇氣來負起責任，是同等的要。

我相信所有從政的主管負責同志，每天都會收到陳情書或訴說困難及提供革新意見的民衆來信，有些可能是油印的到處寄發，而且，他提出的問題，沒有與法令相合的，因爲，依法辦通的事，他們不會陳情不會投訴，但這些不合法，可能是法令不合時宜，也可能是主辦人的看法不能令他們心服，所以我認爲，這些來信，不是全部都沒有道理的，但對於匿名的檢舉或人身攻擊的函件，向來不予重視，然而對於述說困難的來信，尤其是與本部職掌有關的，一定要查明，最近，我就收到很多提供戶政革新意見的來信，非常有價值，這充分說明民衆對政府革新的支持和信心，實在是非常使人感動的。

勇于負責一案一案求改進

本部全體同仁，一年來就以堅守法令，勇於負責，自小處着手的精神，協調、會商、檢討，一案一案的去求改進，憑着不怕作的小，就怕作得少的信心，作不停的努力。

綜括起來，在地政方面，已作的有：

1. 訂頒「土地登記權利人印鑑設置暫行規定」

，使民衆不要因爲辦土地權利登記，在去地政事務所之前，先奔波及等待在鄉公所，請領印鑑證明。同時，我們仍在繼續研究，廢止印鑑證明的可行性；

2. 訂頒「土地登記名義人住址變更登記簡化要點」；

3. 訂頒「臺灣光復初期，誤以死者名義申辦土地登記處理要點」；

4. 訂頒「土地登記案件駁回應行注意事項」；

5. 擬訂完成「土地登記專業代理人管理辦法」；

6. 簡化不必要的土地買賣登記保證手續。

本部對這個問題，非常重視，最近經過一次多方面的檢討，已經決定先行簡化四項土地登記的保證手續，就是原來需要找保證人的，不要找保，由當事人自己保證就可以了。

這四種登記是：

一、單獨申請土地登記需要找別人作保。

二、土地登記原因文件或土地權利書狀不能提出而需要找別人作保。

三、土地建物所有權第一次登記，而不能提出必要文件，原來規定應由鄉鎮村里長等，爲當事人出具之保證書。

四、土地所有權狀及土地他項權利證明書因滅失請求補給，需要找別人作保。

我們知道，這些保證手續，看起來，是相當有道理的，但實際檢討起來，並沒有多大意義，但是，辦理這些保證書的手續，往往給民衆帶來十分的困擾，比如有些保證書是要村里長出的，但民衆辦

起來，就感覺很困難，因為現在住民流動性大，不像過去農村中，當村里長的幾乎認識甚或瞭解村里的每一個人，現在要村里長作牽涉到財產的保，他對你不但了解，甚或根本不認識，他們當然有顧慮，因此，便發生了要想找村里長出保證書，必須要先找村里長的熟人，先為村里長立下一個作明保的暗保，像這種充分顯示着「防弊性」的規定，不但否定了應辦手續中主要文件的價值，其本身尤其缺少意義，但却為民衆帶來很多麻煩和困擾，實際上說起來，土地不是家禽金鈔，被詐騙轉讓，馬上有無影無踪的危險，如若惹起訴訟，便很麻煩，事實上土地所有權狀的產生，已經經過了層層手續，而為了分割買賣，再附帶很多只有專辦人員才弄得明白的手續，民衆怎會感到方便而不痛苦呢？因為社會越繁榮，人口越增加，尤其是都市中的土地的變動性，就會越大，轉手及分割的機會也越多，我認為，假若我們的管理辦法和觀念再不檢討改進簡化，那麼相信各地地政事務所的人員經費再增加，辦公處所，尤其檔案倉庫再擴充，也永遠會感到有不足適應的情況。

其次在戶政方面，所作的改進措施有：

1. 訂頒「簡化戶政規費實施要點」，民衆不必再因繳納戶政規費久等，而辦事人員也免去臨時寫收據的工作負擔。
2. 簡化行職業及教育程度登記程序，民衆減少奔波，戶政事務所減輕擁擠，作業也方便。
3. 減少戶籍謄本數量，最近即可奉核定實施，但屬於本部職權的比如辦理出入境證手續的

多種戶籍謄本，已由本部先行公佈決定免用。

4. 將原由戶政事務所主任核定的廿五個工作項目，授權承辦人決定，以加速工作流程。
 5. 計劃實施選從一地申報辦法，正由本部會同各有關方面，澈底審慎研究中。
- 在營建工作方面，我們已經採取的革新措施，則有：

1. 廢止「特種建築物申請許可超高建築辦法」，就是卅五尺以上的建築不必再報到本部來，授權給省、市政府核辦；
2. 訂頒「實施區域計劃地區建築管理辦法」；
3. 修正「建築師及營造業人員申請出國辦法」。廢除不必要的煩瑣規定，同時，並增訂包工業負責人出國考察辦法；
4. 放寬院轄市及省轄市住宅區可以興建觀光旅社；
5. 修正「都市計劃公共設施保留地臨時建築使用辦法」，以增進土地所有人之權益。
6. 訂頒「都市計劃分區發展優先次序劃定原則」及「公共設施保留地分期分區開闢計劃及處理方案」；
7. 提高都市計劃案件審議效率，我們知道，都市計劃對於地方發展，民衆權益有密切關係，案件一經提出便應該迅速決定，所以，本部決定增加都市計劃委員會定期會議，開會次數，來朝著有案件即處理的境地努力；
8. 訂頒「都市計劃公共設施保留地立體多目標

使用方案」，發揮土地使用價值，並進而減輕地方政府財政上之負擔；

9. 核准涉及私權糾紛之建築物先行接水接電，以減少民衆之損失，以及整個資材之浪費，和疏減今後建築商與委建人間之問題。

其他，為照顧勞工，本部已提先將勞保條例修正案完成，已送請立法院審議中，同時，為了照顧貧苦征屬，也特別修訂「臺灣地區貧困征屬就醫減免費及補助辦法」。

無官不是公僕 無官不是民

最後，我表示一點個人在工作中的感想：我們加強便民工作，可以說是為國為民，但我認為也可以說是為了我們自己，這話怎麼說呢？我覺得今天的政府官員、民意代表、黨工同志，除了民意代表以外，不論公務員和黨工同志，都有服務年齡的限制，假若我們作官僚，不重視便民工作，只想管理別人，最多也只能管到我們滿六十五歲的時候，人生七十才開始，我們六十五歲退休了，便一定還有一段很長的時間受別人來管，因為這種管的辦法和風氣，是我們留下來的，我們當官時，不會感到不便民的痛苦，但事實上我們不可能當官一輩子，假如我們現在不改進、不便民，自己終有一天也有吃苦的時候，作好便民工作，對國家社會民衆有貢獻，就是對我們自己，也有自己種樹自己乘涼，自己終會享受到自己今天辛勞的成果，每當想到這個情形，便能更深一層的體受到：無官不是公僕和無官不是民，這兩句話的崇高意義。