

特 載

內政部施政報告

邱部長創煥67年10月在立法院
第62期內政委員會會議之報告

主席、各位委員先生：

貴院六十二會期內政委員會會議，創煥奉派到內政部服務後，首次向貴委員會提出施政報告，深感榮幸。內政部職掌廣泛，業務繁劇，且有其固有的特色：

——與人民生活、財產等關係至為密切，為人民日常所接觸與關注，民衆反應也最爲敏感，事無巨細，必須時時刻刻注意便民、保民、利民，加強爲民服務。

——與政府各部會業



——業務開支狀似消費，實係間接的生產，況增進社會福利爲政府施政共同目標，但內政部本身並無財源，要有財政主管機關的諒解與支持，方能發揮應有的職能。

往昔注重官治，認人存政舉、人亡政息爲治道的常軌，爲期百官各得其所各盡其職，乃序吏部爲六部之首。現代實行福利政治，以內政修明，人民安樂爲庶政開展的起步，遂列內政爲各部之先，其職責重大，不敢菲薄。但上述四點特色盤根交錯，形成業務的特色，也存在工作條件上的限制，業績不易顯現，倡言興革，尤非一蹴可就。所幸經歷任部長及全體工作同仁的努力，更賴各位委員多年來的策勉指導，業務已有堅實的基礎。各位多年來主理內政立法，卓識灼見，實爲此一方面的權威，於創煥言更是諸多先進，佇待請益者正多，今天謹就本部重要業務推行情形，及三個多月來與部內各同仁共同檢討策劃的努力方向，提出簡要報告，敬請各位委員指正。

壹、健全基層組織，加強爲民服務

政策的實施要透過基層，基層單位是民衆的接觸點，狀如毛細管之於細胞

務息息相關，必須充分聯繫協調，更須抱默默耕耘，功成不居的胸懷，爲有關機關業務做好必要的先行工作，並提供順利開展業務的安定環境，負起鞏固庶政基礎的任務。

——大部分業務要透過省市政府轉行基層單位實施，必須把握政策的正確性與實施的可行性，也賴地方機關的合作配合，方能期待應有的績效，從而易言革而效至，立竿而見影。

，要管道暢通，細胞方能充分得到滋潤，從而健全基層，至關重要。基層功能的發揮，首須基層公務人員抱犧牲奉獻精神，忠貞為民服務；次則應健全基層組織，充實其工作條件。正確觀念的樹立，需透過長期不輟的教育宣導；工作條件的充實，則須針對各地方實況，隨時檢討改進。本部於民國六十二年及六十五年，曾對臺灣省各縣市及各鄉鎮市組織及員額，予以加強。惟在貫徹政策要求上，尚未臻理想，各方面寄望改進，仍極殷切。行政院孫院長就任伊始，特提示切實研討，邊擬具研究計畫，並聘請學者專家成立專案小組，對鄉鎮縣縣市及村里基層組織，作深入之研究，預定在最短期間內，研提有效可行的改進方案。

戶政業務攸關人民身分、譜系、住所及財產繼承關係，為每一個人日常所接觸。年來對於簡化申辦手續、登載事項及戶籍謄本等，著力甚多，實效為各方讚許。今後除一本便民要求繼續改進外，為因應需要擬全面換發戶口名簿，加強其功能，於必要時亦可影印代替戶籍謄本。對於以往倉促之間所登記之錯誤，專屬姓名筆劃，親屬關係微小問題而竟久不能更改者，擬訂定辦法限期受理更改，俾登載錯誤者得正名分，以期心安。最近籌辦六十九年戶口及住宅普查，以獲得最新確切的資料，供建設之參據。

在土地登記方面，自十月十日起在各地政事務所設置「特約土地登記代理人」，收取極少費用，為人民代辦各種土地登記及複丈案件之申請手續，以加強為民服務，並藉此刺激民間代書，自動提高服務水準，減少收費。預定試辦二年，如成效良好即行建立正式制度。

貳、辦理增額選舉，宏揚憲政功能

本年增額中央民意代表選舉，包括僑選立監委員，共應選出國民大會代表五十六名，立法委員五十三名，監察委員十五名，合計一百二十四名。辦理選務之中央、省市及縣市各級選舉事務所已自七月十八日起，依法次第成立，職司選舉監察的「選舉監察職務辦公廳、處」也自八月一日起陸續設置，積極展

開工作。創煥奉命兼任主任委員，當遵照蔣總統在民國六十一年任行政院院長時提示：「當茲國際局勢動盪不寧，國家處境面臨艱難的今天，來辦理這次選舉，不但顯示了國家堅毅強固的意志和政府銳意革新的決心，同時也符合了海內外同胞一致的願望。因此我們一定要……確實辦好這次選舉，使其成為民主政治的示範，以鞏固和強化全民團結的基礎。」堅守下列原則辦好選舉工作：一、確實做到團結和諧：值茲國難當頭，我們反共復國的基本國策堅定不移，堅守民主陣容的信念與日彌增，固應以鞏固復興基地為本，全民精誠團結，遵照蔣總統提示「大家一定要能在選舉中發揮同舟一命，肝膽相照的精神」，在和諧融洽的氣氛下，辦理選舉，以符增選的本旨。

二、守法、節約，端正選風：民主與法治是一體的兩面，必須相輔相成。今後本部將運用大眾傳播工具啟發候選人的競選活動，均能崇法、守法，祛除選舉金錢的惡習，刷新選舉的優良風氣，為民主政治樹立楷模，共同達成選賢與能的目的。

三、堅持公開、公正、公平的原則：選務工作同仁一定遵守蔣總統的提示：「我們辦理選舉的基本態度，是不分黨派、地域、背景，對所有候選人一視同仁。只要是中華民國守法的公民，從事合法的競選活動，一定會受到法律公平的保障。」本諸嚴正、審慎、超然的立場，來辦好選務的工作。

總之，此次選舉為當前國家的要政，行政院孫院長提示：政府期望候選人提供建設性的政見，反映多數民衆意願的言論與貫徹國策的主張；也期望全體選民本於理智的判斷，對於候選人的政見與言論能作客觀的分析與抉擇，投下神聖的一票。更希望輿論界與大眾傳播事業起誘導民意，反映民意的責任，以選舉帶動政治革新，達成宏揚憲政功能的目的。

參、運用人力資源，加速國家建設

我國近年工商企業迅速發展，職業結構隨之變動，農業人口所佔比例逐年遞降，而工業就業人口則相對增加，至六十六年已達三七%。如將交通服務業受雇人數併計，則勞工人數要超過二百萬人，為各業就業人口之冠。為發揮其

工作潛能，以盡最多數就業人口之才，工作技能之提高，服務意願之激發，就業機會之輔導等，自屬刻不容緩之要務。

另一方面，從人口年齡結構統計觀察，十五歲至六十四歲具工作能力人口佔六二・〇%，人口負擔指數尚達一六三%，仍嫌偏高。倘僅計算勞動力則其比率只有三六・二二%，即使全部就業，亦屬偏低，何況失業率尚有一・三一%，理應加速職業訓練與就業輔導，投進更多人力於建設，充分活用人力資源。

本部職掌勞工行政、勞工福利及職業訓練，因應上述趨向與需求，積極推進業務，今後仍將循此方向，加強策劃辦理，舉其重點以言；

——職業訓練方面，依據院頒「推行職業訓練五年計畫」，分年訂定職業訓練實施方案，培訓各類技術人力。六十七年度辦理技工養成訓練五、五八四人。六十八年度預定技工養成訓練六、五三五人，技工在職訓練二萬人。為建立職業訓練制度，並已擬具「職業訓練法」草案，即將報請行政院核議後送請貴院審查。

——就業輔導工作，臺灣省及臺北市本年一月至六月，計輔導三萬一千六百餘人就業。近經擴增就業服務站，並籌設全國就業交換中心，以加強就業輔導。目前正研訂「國民就業服務法」草案，以建立就業輔導健全制度，以備將來辦理失業保險時，可以相輔運用。

——勞工安全衛生方面，自六十三年度實施安全衛生法後，依法加強執行，並由內政部訂頒附屬法規二十七種，擴大檢查範圍，加強職業病防治，辦理安全衛生訓練，普通宣導簡請事業主與勞工共同注意。據統計勞工因工災害已逐年降低，收到初步效果。

——職工福利方面，經普遍勸導依法提撥福利金，放寬動支範圍，受益職工及眷屬達五百九十八萬餘人。此外，加強鹽礦工各項福利設施，推動分紅入股制度，職工福利已日見改善。

——為增進勞資關係，於本年九月廿五日召開全國勞資關係研討會。研討如何增進勞資關係，革新勞工保險醫療制度，擴大興建勞工住宅，以及改進職業訓練，推動技能檢定等當前迫切需要而易從速解決之問題，均獲具體結論，

正分別推動實施中。

至於勞資關係、勞動條件、勞工福利等完整體制之建立，正待「勞動基準法」之制訂，為各方面所關切督促，本部正從國家整體利益觀點，勞資合作原則，及繼續經濟發展三個基本原則，列入六十八年度立法計畫，積極協調研擬中。

人力資源是國家建設的基本動力，當前勞工人數已超過二百萬人，如以每人扶養三人計，則其人數要超過八百萬人，從福利政治觀點言，自屬應特別照顧的大眾，實應寄予特別的重視。近年趨向，私營企業雇用人數增加極為迅速，至六十六年達總就業人口的四七・五五%，為政府機關雇用人數的四倍。今後當針對此種事實，加強執行上述工作，尤應以民營企業員工為對象，本於勞資合作原則，勸導以工廠為學校，以工廠為家庭，增進勞工福利，俾無產業者，均能置產，小產業者變為中產，堅定恆心，貢獻於國家建設。

肆、強化土地利用，實現地利共享

土地資源與人力資源為國家建設的兩大支柱，要能相輔運用。臺灣地區土地面積僅三萬六千平方公里，做為復興基地，寸土不啻寸金，必須充分開發利用，以盡其利。地利共享政策為 國父所創，亦為政府所特別重視，推行多年，著有實效。內政部掌理地政及營建業務，遵循既定政策，切實執行，年來推行的重要業務有下列各項：

一、確保地籍資料：對原有地籍圖妥善保管，惟現存圖籍製作已歷七十年，經久使用，圖紙變質，破損過多，且當年測量精度較差，現時應用，常發現土地現況與地籍圖記載，有不能完全符合的現象，亟須辦理重測，以建立永久性確切資料。此項工作自六十年起訂定十三年計畫，預定分三期完成。第一期五年計畫將於明年六月執行屆滿。檢討以往辦理情形，重測結果有與原圖相符合者，亦有比原圖面積增加或減少情形。此類面積變動土地，多為地主所諒解接受，完成所有權狀換發手續。但間亦有提異議，須經協調，極少數或竟提出訴訟者。今後改進方針，當根據過去辦理經驗，除地籍圖破損較多部分繼續重

測外，儘量配合土地重劃辦理，以期公平而免紛擾。

二、全面實施平均地權：依平均地權條例，擴大實施面積，第一梯次規定地價土地一、〇八〇、二四四公頃，於上年度順利完成，地價申報率達九九·九五%第二梯次土地面積四八萬公頃，於九月一日公告地價，九月二日起三十天期間接受申報，十月一日截止，申報率達一〇〇%所申報地價有八成以上，以政府規定者為準，俱見人民對平均地權政策的擁護，而地政人員備極辛勞，準備週詳，服務到家，也為提高績效的因素。

三、策訂區域計畫：將原分七個區域併為北、中、南及東部四個區域，策訂區域計畫。北部及中部地區已初步完成，正由本部審慎核議中。當特別注意土地資源之保育利用，人口及產業活動之合理分佈，以健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，藉符立法旨意。

四、實施都市計畫：配合各地區發展需要，為改善居民生活環境，促進都市均衡發展，隨時辦理。近為提高都市土地利用價值，特訂定「都市計畫公共設施保留地多目標使用方案」，於本年八月二十八日發布，以期充分運用公共設施保留。都市計畫規定土地使用類別，對土地所有權人的權益影響至大。為期公平並避免奔走鑽營，今後將盡量運用市地重劃方式辦理，以使利益與負擔趨於均衡。

五、策劃新市鎮開發：為適應經濟繼續發展趨勢，有效抑制大都市人口之過度膨脹，提供良好居住環境及有計畫的開發山坡地，預定開發五個新市鎮，以應需要：

林口新市鎮，初期容納二十萬人，終極目標四十五萬人。

臺中港新市鎮容納五十萬人。

大坪頂新市鎮容納二十萬人。

澄清湖新市鎮容納十五萬人。

南崁新市鎮容納十五萬人。

以上五個新市鎮開發後，可容納鄰近過分集中人口一百四十五萬人，當督促地方政府加速進行。

伍、建立社會安全，增進全民福利

全民福利的增進，是三民主義立國的目標，社會安全制度的建立，乃全民福利主要的部分，而社會保險制度的實施，則為憲法所明定，亦為各位委員先生所特別關注催辦者。本部業務多涉及人民福利，除已分別提及者外，對勞工保險及一般社會福利的重要措施為：

改進勞工保險業務方面，經修改勞工保險條例，從增加及放寬保險給付、分開普通與災害保險費率、加強保險基金運用等各項重點加以改進，於本年五月間由行政院函請貴院審議。嗣因尚有待斟酌之處，經行政院商准貴院同意撤回，再行研擬，已從（一）健全業務體制，提高勞保局地位；（二）革新勞保醫療給付方式；（三）加強私立學校技工、司機、工友保險，以及降低女工老年給付年齡規定四項修改，報請行政院函轉貴院審議。勞工保險被保險人至本年八月底止，已達一、九九七、九五七人，是當前人數最多的社會保險，為增進勞工福利，並奠定全民保險的基礎，今後當負起中央主管機關應有的職責，督促承辦機關切實改進，敬請各位委員先生指教並支持。

社會福利方面，對於兒童福利、社會救助、社區發展等，均輔導省市府加強辦理。其中社區發展已接近完成階段，社會救助經省市府全力推行小康、安康計畫，尤具績效；兒童福利經依兒童福利法辦理，亦具效果。近年來國人營養提高，醫療衛生改進，國民壽命日益延長，老年人口與年俱增，必須加強老人福利。本部為建立老人福利制度，經請專家完成「老人福利問題之研究

」，並根據研究結果，擬具老人福利措施與法案，預定儘可能納入六十九年度立法計畫，以期加強增進老人福利。

國民住宅旨在輔導中低收入民衆置產，解決居住問題，六年經建計畫列爲十二項重要建設之一，加速興建。六十五、六十六年度已興建完成一八、九八二戶，六十七至七十年將繼續興建八九、三六六戶，逐年增加，大量建設，以利民居。以往興建國宅遭遇之困難，厥爲資金缺乏，土地難覓，暨主辦機構人力不足等。依據調查資料，臺灣地區今後二十年內預估住宅需要量爲二百萬戶，平均每年需建十萬戶，其中較低收入家庭所需住宅約三萬戶，應由政府負責興建。爲順利開展業務，公有土地以盡量提供興建國宅爲原則，已調查列卡管制；資金經多方面商洽籌措，並成立中央國宅基金管理委員會；主辦機構則於最近協調加強，在省市政府設立國民住宅局、處，縣市政府設置國民住宅局、科，增加人員編制，統一事權，全責推行國宅業務。

此外對於偏遠地區民衆生活的照顧，殘障福利之加強，公私立救濟機構業務之督促評鑑，社會工作人員制度的建立等，亦均分別規劃或加強實施，從多方面增進全民福利，充裕民生。

陸、健全人民團體，加強合作組織

人民團體與合作社場，係依民衆意志結合的組織，目前各級人民團體有七、一五九單位，會員四、八七四、八一一人，各類合作社場有四、一一一單位，社員二、四〇九、八一七人，遍佈於社會各行業、各階層。團體組織是政府機關以外的社會有力結合，以其團體之多，會員社員之衆，運用得宜與否，對社會大眾有極大的影響。本部輔導民衆團體，將以發揮三大功能爲目標：

——政治性功能各人民團體一致響應國策，協助政府推行行政、政令。

——社會性功能結合會員社員，倡導並推動社會革新，維護傳統美德，端正社會風氣，並率先示範爲社會楷模。

——業務性功能健全各該團體之會務、業務，遂行設立宗旨，並加強爲會員服務。

以上三點爲輔導各團體的共同目標。在各類團體方面，遵照蔣前院長指示，訂頒「加強輔導工商業團體組織及業務實施要點」，由經濟部會同本部設置督導小組，加強輔導各工商團體。

宗教團體尙屬健全，但教堂寺廟爲數甚多，良莠不齊，假宗教美名做不正當活動也時有所聞，爲加強輔導，確保宗教正常活動，真正保障信仰自由，經修改監督寺廟條例，訂爲「寺廟教堂條例」草案，列入六十八年度立法計畫，預定於最近期間報請行政院核議。

此外對各重要團體均經常輔導，督促依法改選，全國工業總會甫於本月六日改選竣事。與五百多萬農民關係最爲密切之各級農會，理監事任期即將屆滿，爲期辦好改選工作，加強爲農民服務，正會同有關籌辦改選輔導事宜，俾能符合建設農村，造福農民之要求。

柒、加強社會治安，配合國防戰備

兵源的掌握供應，軍人權益的確保增進，旨在配合國防戰備需求。總統蔣公指示：「兵役行政是國家安全建設的首要行政」，在國際情勢混亂，共產匪徒侵奪意圖日亟的今天，提供兵源、照顧軍人徵屬，安定生活、激勵士氣，至關重要。現行兵役制度已建立穩健基礎，惟業務牽涉廣泛，一方面要滿足軍事需求，另一方面也要兼顧社會安定及人民權益，同時更須配合國家全般政策的發展。因此法令規章的修訂，業務程序的簡化，兵役服務的加強等，均有待

積極研究，以期精益求精。本年度經辦理四十八年次役男身家調查，提高軍人家屬生活扶助發放標準，並訂頒「國民兵組織管理、教育、訓練服役規定」，及「六十八年度國民兵訓練計畫大綱」，以統一做法，加強業務。

警察的職責，為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利，日常與民衆接觸最多，其服務態度、工作效率、操守品德等無不為人民所關注，影響民衆的觀感。因此加強為民服務，增進民衆信心，應從改進警察風紀及業務開始。行政院於本年八月通過改進方案，其目的即在求警察工作的徹底改進，內容分為革新警察行政維護警察風紀兩大部分。

革新警察行政方面，旨在加速推展警察工作現代化，內容包括：簡化警察業務，強化刑案偵查整體功能，整理交通秩序，充實消防設施，增加警察員額，建立良好的警民關係，警察裝備現代化及人事教育制度現代化八項。其中建立良好的警民關係，是要透過立信、服務、溝通的手段來達成，期以良好的警民關係，結合民衆與警察力量，達成防制犯罪，安定社會的任務。警察組織裝備現代化，則要使勤務指揮系統現代化，基層警力機動化，並檢討革新警察勤務制度，以因應現代科學化犯罪設備，俾能及時防制犯罪維護治安，均極關重要。維護警察風紀方面，係以消除利用職權圖利行為作為整建的目標，從風紀情報、整建編組、人事配合、違紀處置、連帶責任五項着手改進，以維良好風紀，樹立警察威信，切實為民服務。

至警察教育方面，中央警官學校遷建後，各項教育設備已符合現代化警官教育之需求，將繼續充實師資，發揮高度教育功能。現正籌擬警察學校教育程度的提高，並加強學生精神教育，培植具備學識修養且能適應現代化設備，並具正確觀念之警政人才。

內政部業務涵蓋甚廣，以上僅就重點工作提出報告，其他業務限於時間，未能一一提及。蔣總統曾提示：「內政部的工作，負有保護國民的生命，保護

國民的財產與保障國民的自由三項重要任務」，深感職責重大。孫院長於就任後也加強督促改進業務，並要求研擬多項改進方案，期待甚切。今後除遵照指示，承繼以往建立的基礎，本於上述檢討與改進方向努力外，針對社會發展需要，尚有幾點工作亟待深入週詳研究：

——完成選舉立法，健全選舉法制，切實改進選舉，以宏揚民主憲政功能。

——全面改進地政業務，以確保地籍資料，充分發展地利，確實便民利民三項要求為目標，改進業務並檢討現有地政機構與人員經費配備，健全組織，充實工作條件。

——革新戶政業務，簡化應用書表與申報手續，改善辦公環境，保持戶政完整資料，便利人民應用，並配合治安要求。

——研究公積金制度，輔導民營企業與受雇員工提撥退休、撫卹基金，健全財務，撫卹遺孤或安定退休後生活。

——研擬社會安全完整制度，配合國家建設與社會需要，逐步擴大實施，實現民生主義的理想。

——改進營建管理，研究適度建蔽率與市容配置，改進居住環境，美化都市建設。

以上六點，為現階段內政業務推展上所急切需要，當分別緩急，及早辦理。創煥不敏，當以兢兢業業，朝惕夕勵的心情，誠正負責，抱犧牲奉獻的決心，以工作為生活，與同仁共苦甘，發揮團隊精神，以蔣總統就職時所提示復興建國的共同方向——充實國家力量，增進國民生活，擴大憲政功能，確立廉能政治，做為努力的總目標，期底於成。敬請各位委員先生多多指教。

謝謝！