



清初之「阿里山離縣治十里許，山廣而深峻。番剽悍，諸羅山、哆囉嘓諸番皆畏之；遇諸塗、趨引避匿。」<sup>97</sup>這可能因通事的剝削有關，故有周鍾瑄、梁文科的改革。但至清領中期時，「阿里山八社生番通事爲之長，可以與彼頭目商議安撫。各生番俱受約束，不敢私出生事。」<sup>98</sup>

## 二、晚期設林圯埔撫墾局管轄阿里山與中路原住民

康熙五十四年(1715)閩浙總督覺羅滿保(?-1725)，「提報生番歸化疏」載，始有南路山豬毛(屏東縣三地鄉一帶)等10社原住民內附投城歸化。至乾隆年間，鳳、嘉2邑則有安撫原住民之法，嘉義責成阿里山8社原住民通事與彼頭目商議安撫。乾隆三十一年(1766)十一月在彰化設臺灣府「北路理番同知」，職責爲管理「民番」交涉，實則爲「熟番」而專設的「理番」機關。

光緒元年(1875)六月沈葆楨奏，請改設南路同知片，將北路同知改爲中路，移紮內山水沙連，始加「撫民」二字，轉爲以「生番」爲對象之治理機關。職責除沿襲舊「理番同知」外，尙須管理漢人之刑名錢穀等事宜。設「招撫局」從事「開山撫番」。三年(1877)丁日昌(1823-1882)擬定之「撫番開山」善後章程，所設之「撫番公局」、「招墾局」及置撫墾委員，是爲設置專責治理「生番」機關之嚆矢。

十二年(1886)劉銘傳(1838?-1897)設「全臺撫墾總局」於大嵙崁(今桃園縣大溪鎮)，直隸於巡撫。並於原住民界各要關設「撫墾局」，局下設分局，辦理「撫番」事宜。又在「撫墾局」與分局下，附設「換番官市局」或「換番貨市局」辦理原住民之物品交易，並以官費饗宴原住民。<sup>99</sup>

當時斗六門(今雲林縣斗六市)縣丞陳世烈設撫墾局於林圯埔雲林坪(今南投縣竹山鎮)，積極開發中路山區，當時「郡番、巒番、單番50有3社均內附，薙髮輸誠。此爲最悍之族，而跳梁於中路山谷者也。」<sup>100</sup>

97 周鍾瑄，《諸羅縣志》，頁173。

98 陳淑均，《噶瑪蘭廳志》(臺中：臺灣省文獻委員會，臺灣歷史文獻叢刊，1993年6月)，卷五，風俗，頁236。

99 此段概述參閱王世慶，〈日據初期臺灣撫墾署始末〉，《臺灣文獻》第三十八卷第一期(1987年3月)，頁203。

100 蔣師轍等纂修，《臺灣通志》，頁452。

## 肆、日治時期

日本據臺，原住民事務屬民政局殖產部主管。由各支廳或民政支部之出張所處理原住民事務。之後設置衙署以便管理。

### 一、林圯埔撫墾署

#### (一) 林圯埔撫墾署的設置

明治二十九年(1896)四月，日人恢復施行民政，參酌清代舊制設「撫墾署」，隸屬臺灣總督管理。職責：原住民之撫育、授產、取締事項，原住民地之開墾事項，關於山林、樟腦製造事項。簡言之，即要撫育教化原住民，同時興起原住民地之各項事業，以確立經營臺灣之基礎。共設11處，其中「林圯埔撫墾署」，管轄區域為嘉義、雲林兩支廳內。其編制分為庶務、會計2股。員額：署長主事1人(奏任)，書記3人，技手(技士、技佐)2人(判任)，通譯生1人(判任)，雇員2人。

五月，通飭接辦各地方廳過去所主辦之有關撫墾事務，「林圯埔撫墾署」由技手西田又二代理署長(任期1896.5.26—9.11)，於七月二十七日開辦。初暫在臺中縣廳內之雲林支廳內辦公，九月八日移至林圯埔，九月九日在林圯埔開始辦公。齋藤音作任署長(任期1896.9.11—1898.2.14)。

三十年(1897)五月，總督乃木希典(1850—1912)調整行政區域為六縣三廳，縣、廳之下設「辦務署」，由地方縣、廳主辦，各「撫墾署」移委縣知事、廳長管理，知事、廳長得在必要之地區設置撫墾署「出張所」(即支署，又可稱辦事處)。其中「林圯埔撫墾署」歸嘉義縣轄。

#### (二) 所辦事項

##### 1. 原住民地之調查

二十八年(1895)十一月中旬，臺灣民政支部雲林出張所所員立花司馬率憲警深入轄內阿里山等社作原住民情調查。二十九年(1896)三月有白井少尉之阿里山原住民地調查報告，即佐藤少尉之原住民租調查報告，對阿里山方面之原住民租調查尤詳。林圯埔撫墾署設立後，至三十年(1897)十二月，曾調查事項有：原住民情、原住民社



戶口、原住民語、原住民社之衛生、原住民社之境界、撫墾署境界、森林植物、森林動物、植物帶、山林副產物、關於樟腦製造、開墾地、地理、地質、氣象、森林等調查；又繪製管區內五萬分之一地圖。

## 2. 關於原住民物品交換事項

林圯埔撫墾署設有物品交易所，初暫准許通事、社丁經營，並發給執照。訂有申請物品交換處理內規。三十年(1897)五月發給交換許可執照者有漢人10人，均係清末即從事該交易行業。交易所係在經營者之自宅。交換之原住民產品有鹿茸、鹿肉、鹿皮、鹿鞭、鹿筋、豹皮、熊皮、茯苓、金草、金錢草、木耳、香菇、臺仔米、綠豆、土豆、苡仁等。原住民交換之必需品為烏布、咪吱、淺布、鐵鍋、銅鍋、斧頭、鐮、番刀、火藥、鹽、針、線、布料、酒甕、鈕釦等。



圖2-5 鄒族頭目

資料來源：嘉義縣政府提供。

說明：日治時期所發行之「臺灣生番人頭目」像，穿著為鄒族傳統服飾。

## 3. 關於原住民授產事項

林圯埔撫墾署也教其轄內原住民機織繡箔等手工，並勸導製作農具。因嘉義地方之農具、手車、板車軸、犁柄、油榨木、土壠齒等粗工具，均仰賴於原住民地，乃訓練原住民加工製作。

## 4. 關於開築原住民地道路事項

雲林支廳至林圯埔4日里(1日里合4公里)。

## 5. 關於原住民地開墾事項

在清代領有墾單從事開墾者，有林圯埔街蔡永岱等8人。但至二十九年(1896)底截止，並無人提出申請。因此林圯埔撫墾署於三十年(1897)六月二十一日，召集蔡永岱等8人，告知其清代准墾者均已

失效，如欲繼續開墾其原來之開墾地，應再依法令提出申請，否則不准成爲開墾者所有。

#### 6. 關於製造樟腦事項

林圯埔撫墾署管區內從前製造樟腦者，有張汝珍、陳上達等9人，其中8人係外國商人投資者。撫墾署成立後，該業者均採取觀望之態度，不提出申請製腦。三十年(1897)三月三十一日截止前，始一同提出申請製腦。乃從七月四日起，派員檢查腦寮，前後費64天調查完畢，並發給檢查後之木製牌照。製腦業者有張汝珍(腦場在樁塗、頂樁塗)、鄭有三(腦場在嶺腳、油車坑、竹仔崙)、曾君定(腦寮在蠻大社、小牡丹、勢格社、九芎根)、蔡永岱、蘇振芳、陳上達、陳紹唐、江傳發、鄭振安等9人。共有腦寮168處，鍋數5,709個。製腦業者與原住民有關之腦寮有23處，製腦業者均贈送物品給當地原住民。

### 二、「辦務署」之第三課辦理

三十一年(1898)六月，總督兒玉源太郎廢撫墾署，將原住民事務劃歸「辦務署」第3課接辦。無論平地、山地均在其辦務署及支署警察統治之下。計有17「辦務署」。其中臺南縣有：嘉義、蕃薯藔(今高雄縣旗山鎮)、阿緱(今屏東縣屏東市)、潮州庄、東港、恆春等6個「辦務署」。<sup>101</sup>

### 三、設警察駐在所管理

三十四年(1901)行政區劃分爲20廳，轄有「番地」者包括嘉義廳等共13廳，廢止原設之「辦務署」。原住民事務歸廳之總務課掌理。三十六年(1903)爲謀統一原住民事務，以警務課統一管理。<sup>102</sup>即直接由警察統治原住民地區。阿里山自三十九年(1906)在山美設立警察駐在所以來，<sup>103</sup>在各地陸續增設駐在所。依大正十一年(1922)嘉義郡之警察區劃，日本對嘉義郡原住民之管理，警察員額配制共有駐警部補2名、巡查14名。<sup>104</sup>先後設立的警察

101 此段概述參閱王世慶，〈日據初期臺灣撫墾署始末〉，前引期刊，頁203-243。

102 宋增璋編著，《臺灣撫墾志》，上冊(南投：臺灣省文獻委員會，1997年6月)，頁257。

103 王嵩山總編纂，《阿里山鄉志》，頁169。

104 臺南州役所編，《臺南州概況》，頁267。



官吏派出所，依〈表2-8：嘉義郡駐原住民區之警察區劃〉，有2個監視區、8個派出所。

表2-8 嘉義郡駐原住民區之警察區劃

警察課分室及 警察監視區		派出所駐在所	管轄區域
第十二 監視區		達邦警察官吏派出所 砂米箕警察官吏派出所 頂笨子警察官吏派出所	達邦社、知母勝社、角端社、石埔有社、流勝社、無荖咽社、竹腳社、砂米箕社、勃子社、獺頭社、頂笨子社、繁頭社、樟樹社、殺送社、落鳳社
竹崎警察 課分室	第十三 監視區	ララチ警察官吏派出所 阿里山警察官吏派出所 十字路警察官吏派出所 糞箕湖警察官吏派出所 蛤里味警察官吏派出所	ララチ社、イムツ社 阿里山作業地一圓 小梅庄之一部，ララチ社之一部， 知母勝社之一部 竹崎庄之一部 小梅庄之一部

資料來源：臺南州役所編，《臺南州概況》，頁203。

#### 四、阿里山森林的開發

阿里山森林發現於明治三十二年(1899)；早期阿里山地區之開發便是以林業經濟為主軸。由於阿里山山脈山岳重疊、溪流湍急、不適流材，當時負責開發事務的大倉組，原擬利用曾文溪以流材、伐出枕木，沒有成功。又試圖鋪設木道輕鐵亦不成。三十六年(1903)臺灣總督府投下20,000日圓規劃蓄才大要及運材鐵道線路後，逢日俄戰爭財政窮困而決定民營。三十九年(1906)藤田組獲准經營，乃調查森林，開鑿鐵路。越2年，由於資金不繼而停止。臺灣總督府再改為官營，並得到議會的協贊；四十三年(1910)總督府以1200,000日圓向藤田組買收，支出鐵道鋪設費2650,000日圓，事務費1090,000日圓，繼承阿里山森林事業的經營。這一年「阿里山作業所」官制發布，大正四年(1915)設備完竣。<sup>105</sup>

105 王嵩山總編纂，《阿里山鄉志》，頁169。

## 第二目 保甲制度

### 壹、明鄭時期

明鄭時期，漢人大量遷移臺灣，當是時所推行的保甲制度，依連橫《臺灣通史》記，大致為「臺灣當鄭氏之時，草昧初啓，萬庶偕來。廣土衆民，蔚爲上國，此則鄉治之效也。當是時，布屯田之法，勵墾土之令，徠避難之民，拓通海之利。故能以彈丸之島，收亡國、擁諸王、奏群賢、建幕府，以與清人爲難；此固已得霸王之道矣。經立，委政勇衛陳永華，改東都爲東寧，分都中爲四坊，曰東安、曰西定、曰寧南、曰鎮北。坊置簽首，理民事。制鄙爲三十四里，置總理，里有社；十戶爲牌，牌有長；十牌爲甲，甲有首；十甲爲保，保有長；理戶籍之事。凡人民之遷徙、職業、婚嫁、生死，均報於總理。仲春之月，總理彙報於官。考其善惡，信其賞罰。勸農工，禁淫賭，計丁庸，嚴盜賊。而又訓之以詩書，申之以禮義，範之以刑法，勵之以忠敬，故民皆有勇知方。此則鄭氏鄉治之效也。」<sup>106</sup>至於今嘉義縣境，似乎尙無里甲之遺制。

### 貳、清領時期

#### 一、保甲

清廷實行保甲政策，遍於全國，始於順治，初爲總甲制，繼爲里甲制，皆10戶1甲，10甲1總，城市曰坊，近城曰廂，在鄉曰里。康熙四十七年(1708)申令10戶立1牌頭，10牌立1甲頭，10甲立1保長，戶給紙牌1張，「出則明注并往，入則稽其所來，」「無事遞相稽查，有事互相救應。」造冊呈報，以稽戶口。<sup>107</sup>

康熙三十三年(1694)時，今嘉義縣境已有「甲制」，五十六年(1716)已有「保制」，一直至清領結束臺灣行政區劃皆有「保」的區劃(參閱第一篇第二章)。可說保甲制度在清領時期一直存在著。

#### 二、團練

保甲制度能否實踐保鄉衛民的作用，在於保甲區域人民的態度。六十年

106 連橫，《臺灣通史》，頁555-556。

107 洪慶麟，〈臺灣戶政制度之沿革〉，《臺灣文獻》第十八卷第二期(1967年6月)，頁97。





(1721)朱一貴擾攘年餘，民心惶惶，當時籌策善後之藍鼎元，代總兵藍廷珍(1663—1730)上書于閩浙總督覺羅滿保〈請行保甲責成鄉長書〉，「臺疆遼闊已極，臺民不馴特甚，皆內地作奸犯科，逋逃萃止，豺心鼠性，隨處欲張。邇者此路地方，竊劫頻聞，涓涓之勢，漸不可長。……茫茫千里，星星塘汛，勿論移鎮澎湖，必致覆餗，即駐臺亦難高枕而臥也。」認為漢移民是臺灣亂源所在，正規軍亦難免不保，所幸實行保甲制度，「所望二三賢能文職，振奮精神，以實心行保甲之實政。家家戶戶，自為清革，使盜賊無自而生。聯絡聲援，守望相助。……雖不設立官兵，亦何不可。」但當時「但今保甲之法，久已視為具文，虛應故事，莫肯實心料理。」故鼓勵訓練團練，作為保衛地方的基本武裝力量，「團練鄉兵，亦是靖盜一法。……鄙人愚見，以為作賊可以欺官，不可欺民，能避巡兵，不能避鄉里。莫若因其勢而防範之。」其方法是各縣各鄉分別設立大鄉總、鄉長，且賦予榮銜與職責，「就各縣各鄉，簽舉一幹練勤謹、有身家、顧惜廉恥之人，使為鄉長。就其所轄數鄉，家喻戶曉，聯守望相助之心，給之遊兵以供奔走使令之役。……又設大鄉總一、二人，統轄各鄉長，督率稽查，專其責成。鄉長有生事擾民、縱容奸匪、緝捕不力、救護不齊等弊，大鄉總稽察報查，如有失察，一體同罪。是雖無鄉兵之名，而眾志成城，不啻有鄉兵之實。」

「北路諸羅，設鄉長十二名；立大鄉總二名分轄之。每鄉長一名，為給養遊兵四名；大鄉總一名，給外委千把總銜劄以榮其身，准養遊兵十名。其遊兵名糧，每月銀一兩、米三斗，就官莊內支給，以為贍養之資。」

最後則說明鄉長、大鄉總的職責與獎懲：「凡地方有竊劫盜賊，就各鄉長跟要，限期緝獲，解官究處。初限不獲，拘遊兵比責。再限不獲，鄉長罰月量工食，戴罪圖功。三限不獲，拘鄉長正身重懲，大鄉總計不過1次。凡盜賊不能緝獲至3次者，鄉長責革，大鄉總追銷外委職牌，以示懲勸。……大鄉總能幹練辦公、勤謹，3年無過犯，有綏靖地方實蹟，量行擢用，以示鼓勵。」<sup>108</sup>

又上〈請權行團練書〉，「以為當今之時，宜急訓練鄉壯，聯絡村社，以補兵防之所不周。家家戶戶，無事皆農，有事皆兵，使盜賊無容身之

108 藍鼎元，《東征集》（臺北：臺灣大通書局印行，臺灣文獻史料叢刊，1987年10月），頁60-62。

地。……鄙人不識時務，權爲擅專，會商道府，檄縣暫行聯絡鄉社之法，以固人心。早晚逸賊盡獲，地方大定，即爲撤去，仍行鄉約化導，設義學以教誨之。」<sup>109</sup>可說官方治民之道，最終仍須以文治教化，團練仍是權宜之計，保甲之制，概歸頹廢，及至乾隆二十二年(1757)以保甲長，類由市井無賴之徒承充，乃諭令「士民公舉誠實識字及有身家之人充之，其一切戶婚，田土催糧，拘犯等事，另設『地方』一名承值，至巡更看棚等役，民間以次輪充。」<sup>110</sup>

道光二十二年(1842)鴉片戰爭後，簽訂江寧條約，開放五口通商。時任臺灣兵備道徐宗幹(1796—1866)特立〈全臺紳民公約〉，以防英國人入境臺灣，其緣由：「臺灣非該夷應到之地，……此地既未准設立碼頭，豈容任其雜處？如我百姓爲夷人所用，是逆犯也，是犬羊之奴也；餓死亦不肯爲。我百姓不爲他用，不但無罪，而且有功。……風聞夷人欲於臺地貿易，如果成事，貽禍無窮。習教惑衆，是子弟罹其害也；占地蓋房，是居民遭其殃也；霸攬貨稅，是商賈絕其生計也；買用男婦，是子女受其荼毒也。臺地孤懸海外，無可徙避；亟宜及早圖之。」其方法：一曰：勤瞭望。一曰：聯聲勢。一曰：查奸細。一曰：選壯丁。「平日無事時，各街各鄉除鰥寡孤獨及家無次丁外，每家各出一丁，年歲約在五十以下、二十以上；殷實紳商，各自添備，不拘定數。先造名冊，存於各義首處；仍各自生業。一旦有事，一呼即至。」一曰：籌經費。一曰：備器械。<sup>111</sup>

光緒九年(1883)法越構釁，詔令各省籌備防務，兵備道劉璈(?—1889)於十年(1884)二月擬〈議辦全臺團練章程由〉，議劃全臺，鼓勵舉辦團練以資保鄉。「臺灣孤懸海東，地處繁要。現在海防吃緊，亟應舉辦團練，以資保衛。……查團練不外富者出資，貧者出力。欲禦外侮，先清內奸。此大致也。臺屬紳民，素稱仗義，值此時事孔棘，尤當踴躍急公。祇因前次辦團，苦無章法，未免有名無實，流弊滋多。茲議量資捐勇，費不虛糜；按練成團，局無虛設。……除分別詳報移行外，合將議定章程，刊示曉諭，爲此示

109 藍鼎元，《東征集》，頁64。

110 洪慶麟，〈臺灣戶政制度之沿革〉，前引期刊，頁97。

111 徐宗幹，《斯未信齋文編》（南投：臺灣省文獻委員會，臺灣歷史文獻叢刊，1994年5月），頁413-415。





仰全臺紳商士民人等，一體遵照辦理。」其方法：

- 一、量地設局，期歸省便也。府、縣城內均設一團練總局，其向分東、西、南、北、中五團者，各舉團總1人，酌併總局經理。城外各鄉，大約以周圍3、40里設1分局。粵籍聚居者，准另設「粵團」；閩籍族大而聚者，亦准分設「族團」。惟零星小莊小族，應附入各鄉團局。
- 二、編造丁冊，以備稽查也。團總團佐，傳諭各莊總理頭人，查開該莊戶口若干，壯丁若干，係何行業，用何軍器，照另頒冊式，造具清冊兩分，一送總局，一存本局。
- 三、勇分等次，統歸操練也。捐勇分別爲：義勇、練勇、團勇。
- 四、約資捐勇，期歸著實也。以家資之多寡，定捐勇之等差。
- 五、由團選練，由練選義也。現議冊式，須分別16歲以上、40歲以下壯丁，方註團勇。團總先傳應捐各戶到局，勸將勇數捐定，即由各捐戶就附近各莊團勇內挑選練勇，再就練勇內挑選義勇，其口糧歸各捐戶自給。另造名冊，送局彙報備查。
- 六、應用軍裝，各自備製也。惟火藥一項，應由團總等另造鎗礮手名冊，須用若干，准赴軍裝官局稟頒分給。
- 七、駐局辦公，准抵捐數也。
- 八、各局費用，計練折收也。
- 九、操練日期，宜隨時加減也。
- 十、衣旗分色，俾易辨別也。
- 十一、准告奮勇，備選將材也。民團自衛身家，原不調令出戰。在城守城，在鄉守卡，此民團本分事也。如有武藝出色、膽略過人、自願赴敵打仗者，准其自告奮勇，隨同官兵打仗。
- 十二、計功定賞，以昭鼓勵也。
- 十三、查拏內奸，以斷接濟也。

十四、罪准功贖，寬予自新也。

十五、設局練團，嚴禁爭訟也。此次辦團，應責成團總、團佐，妥為約束。有敢藉團糾眾械鬪、搶奪者，即照軍法從事。凡本團戶婚、田土口角細故未經告官者，准由團總、團佐秉公理息，不准武斷。如已經告官成訟，團總、團佐即應自愛，概不得干預、把持扛幫，違者斥革。

十六、計資請獎，以作士氣也。

以上各條，係屬大致。如有尚須變通及未盡事宜，准各團身隨時商明總局，妥議稟辦。<sup>112</sup>

終清領時期臺灣皆有行保甲制度，但平時人員的訓練，從每遇民變發生時，官方束手無策，一等民變平息後，官方再痛定思痛，加強團練，以便提高保甲素質，可知保甲制度在平時的訓練方面成效不彰。

## 參、日治時期

### 一、保甲與壯丁團

日本據臺初期，在過渡期間，新制未頒。至明治三十一年(1898)八月總督府通過「保甲條例」7條及「保甲條例施行細則」12條，其施行規則：甲約以10戶，保約以10甲編成，保設保正，甲設甲長。甲長由甲內選舉，經保正轉請所轄辨務署認可。保正由保內選舉，經所轄辨務署轉請地方官認可。甲之壯丁團由甲之壯丁編成，保之壯丁團由保內各甲壯丁團編成，或合數保編成一壯丁團。團長受所轄辨務署長、支署長或上級團長之命指揮部下。副團長襄助團長之職務。壯丁團得互相應援，地方長官認為壯丁團有害公益者，得令其解散。保甲及壯丁團所需費用，由其轄區內人民負擔。

保甲制度，為保持地方安寧，保及甲之人民負連坐責任，得處以罰金或科料，保甲規約中，得設褒賞及過怠金，保甲負責人違背職務者，地方長官得予懲戒之。懲罰為100圓以下罰金、撤職及申誡3種。保甲為警備匪徒并水



火災，得設壯丁團。<sup>113</sup>

表2-9 三十六年(1903)七月嘉義廳管內保甲數及壯丁團職員、壯丁數

地區別	保	甲	壯丁團數	職員數	壯丁數
嘉義	38	496	38	38	2,482

資料來源：賴子清、賴明初纂修，《嘉義縣志》，卷三，政事志，頁349。

四十五年(1912)改正保甲條例，大正十年(1921)三月改正「保甲條例施行細則標準」31條，規則更爲詳細，如：明訂未滿20歲、非保甲內居住家長、曾受懲役以上之刑者，不得爲保正及甲長。壯丁團由區域內庄民17歲以上，未滿50歲之男子體壯行善者充任。

規定保正及甲長之職務如：調查戶口，取締境內出入者，警戒風水火災，搜查土匪強盜等，預防傳染病，矯正鴉片弊害，清掃道路橋墩，并補修破損，招募官役人夫，取締山野林火，土地測量標記保管，硝石買賣取締，保甲過怠處分，褒賞救恤，害蟲之驅除，獸疫預防，鐵道線路，電報線、電話線保護。經費收支及預算決算並賦課徵收，風俗改良，保持地方安寧等。<sup>114</sup>

十一年(1922)，嘉義郡的新巷聯合壯丁團及東石郡的太保聯合壯丁團被選爲優良壯丁團。<sup>115</sup>

十二年(1923)以後有關嘉義郡及東石郡之保甲數及壯丁團統計如〈表2-9 大正十二年(1923)以後有關嘉義郡及東石郡之保甲數及壯丁團〉。

十二年(1923)之嘉義郡數據包括嘉義街(今嘉義市)。昭和四年(1929)以後之統計數據，可說是今嘉義縣(當時嘉義郡與東石郡)在當時的數據，保數在390左右，甲數在3,660左右，壯丁團有69，壯丁約3,100至3,400之間。

113 洪敏麟主編，《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》(臺中：臺灣省文獻委員會，1978年12月)，第二冊，頁230-233。

114 洪敏麟主編，《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》，第二冊，頁286-292。

115 臺南州役所編，《臺南州概況》，頁275。

表2-10 大正十二年(1923)以後有關嘉義郡及東石郡之保甲數及壯丁團

郡別 — 保甲	嘉義郡				東石郡				合計			
	年度	保數	甲數	壯丁團	壯丁	保數	甲數	壯丁團	壯丁	保數	甲數	壯丁團
1923	254	2,514	48	1,903	181	1,759	30	1,680	435	4,473	78	3,583
1926	—	—	—	—	181	1,764	28	1,801	—	—	—	—
1929	199	1,904	40	1,512	—	—	—	—	—	—	—	—
1930	—	—	—	—	182	1,769	28	1,582	—	—	—	—
1932	205	1,847	40	1,527	—	—	—	—	—	—	—	—
1933	—	—	—	—	182	1,758	28	1,790	—	—	—	—
1934	209	1,886	41	1,579	182	1,769	28	1,582	391	3,655	69	3,161
1935	211	1,907	41	1,616	182	1,758	28	1,580	393	3,665	69	3,196
1936	211	1,907	41	1,616	182	1,758	28	1,790	393	3,665	69	3,406
1937	211	1,907	41	1,616	—	—	—	—	—	—	—	—
1938	211	1,900	41	1,644	182	1,758	28	1,700	393	3,658	69	3,344
1939	—	—	—	—	182	1,758	28	1,700	—	—	—	—

說明：一、嘉義郡之「甲數」以「甲長」數計。

二、昭和五年(1930)嘉義街改制為嘉義市。四年(1929)之統計數目，應依五年(1930)分治後的數據。

資料來源：大正十二年(1923)度資料：臺南州役所編，《臺南州概況》，大正十二年本，頁207。昭和元年(1926)至十四年(1939)資料：嘉義郡役所編，《嘉義郡概況》，(一)、(二)，昭和五、八、十、十一、十二、十三、十四年版。東石郡役所編，《東石郡要覽》，(一)、(二)、(三)、(四)，昭和三、七、九、十、十一、十二、十四、十五年版。

## 第二節 戰後時期基層行政組織變革

### 第一目 嘉義市區公所

#### 壹、區公所的成立

民國三十四年，原屬日治時期郡的區域設置區署，為縣政府的輔助機關。區署設區長1人，代表縣政府，督導各鄉鎮，辦理各項行政及自治事項，區內設總務、民政、建設等3課，各置課長1人，分別掌管各項行政及自治事項。



區署設警察所，置所長1人，鄉鎮置鄉鎮長、副鄉鎮長各1人，下設總務、財務及經濟等3股，各置主任1人，下有幹事事務員若干人，戶籍幹事1人、戶籍員、事務員等若干人。<sup>116</sup>

嘉義市政府於民國三十四年十二月十五日派陳福財等8人為區長，各區長於十六日即分別前往各區，偕同部分工作人員進行接管事宜，並籌組區公所內部組織，各區均於十二月底接收完畢，籌組完成，各區公所於民國三十五年一月一日宣告成立，將原區公所更改名稱，如表2-11。

表2-11 嘉義市各區公所成立概況表

改稱後區公所名稱	區長姓名	區公所所在地	原有區名稱 (光復前名稱)	成立日期	改稱日期	備註
東門區區公所	陳牛港	嘉義市中山路	東區區公所	民國35年 1月1日	民國35年 3月28日	
西門區區公所	陳福財	嘉義市民族路	西區區公所	同上	同上	係八獎 區區長 兼任
南門區區公所	賴淵平	嘉義市共和路	南區區公所	同上	同上	
北門區區公所	陳安成	嘉義市民權路	北區區公所	同上	同上	
東山區區公所	吳水茂	嘉義市新店街	山子頂區公所	同上	同上	
北鎮區區公所	王文林	嘉義市北鎮街	北社尾區公所	同上	同上	
竹圍區區公所	林振	嘉義市西平街	竹圍區公所	同上	同上	
八獎區區公所	陳福財	嘉義市南安街	下路頭區公所	同上	同上	

資料來源：趙璞等著，《嘉義縣志·卷十一·自治志(一)》，頁36-37

省長處公署，以嘉義市人口面積顯感甚小，在民國三十五年特電：「臺南縣屬水上、太保兩鄉應全部劃歸嘉義市管轄」。因此於六月十七日將原臺南縣屬的水上編入嘉義市，原鄉公所改為水上區公所。十一月一日嘉義市政府將市內8個區(如前表)改編合併為4個區，即將原東門、東山兩區合併為新東區，西門、竹圍兩區合併為新西區，南門、八獎2區合併為新南區，北門、北鎮2區合併為新北區，連同水上區、太保區，改編為6個行政區。

116 趙璞等著，《嘉義縣志，政事志，卷三》，頁16。



## 貳、區公所組織

各區公所置區長1人，在初次行政區域調整後的新東區、新西區、新南區、新北區、水上區、太保區等6區時，市政府各增派副區長1人，各區公所設總務、經濟、財務、民政、戶政5股，民國三十五年二月八日，省長官公署公布《臺灣省省轄市區公所組織規程》第11條：區公所置總務、財務、經濟3股，由區長指定助理員分別擔任。區公所戶籍，由區長指派人員，專員辦理。因此民政、戶政兩股合併為戶籍人員。民國三十七年八月二十三日省公布《省轄市區公所辦理細則》後，各區公所除維持財務、經濟2股外，再增設民政、文化2股。

各區公所視人口多寡及轄區範圍大小置助理員4至10人，雇員3至6人不等，市政府根據各區所轄里數、鄰數、交通情形核定組織人數。

## 參、區公所編制

各區公所設區長1人，副區1人，總務股設主任1人，幹事2至4人，事務員1至3人。財務股設主任1人，幹事1至3人，事務員1至2人。經濟股設主任1人，幹事1至3人，事務員1至2人。此外設戶籍幹事1人，戶籍員1至3人，事務員1至2人。

各股幹事、事務員，由區長以事務繁簡，適當調整，不得超出編制內各股合計的總員額。各區公所職員人數如表2-12。<sup>117</sup>

表2-12 嘉義市各區公所員額表

區別	區公所職員人數	所轄里數	所轄鄰數	備註
新東區	17	29	203	
新四區	19	47	350	
新南區	17	29	252	
新北區	19	42	284	
水上區	23	27	206	
太保區	21	18	180	
總計	116	192	1475	

資料來源：趙璞等著，《嘉義縣志·卷十一·自治志(一)》，頁40。



## 肆、區公所職權

區為法人，受市政府的指揮監督，辦理地方自治事項，並執行中央及省市委辦事項。

區長、副區長、各股主任、助理員等，凡編制內的職員，在辦事細則中均有詳細規定其職責。區長受市政府的監督指揮，辦理本區自治事項及執行市政府的委辦事項。副區長則襄助區長辦理本區自治事項，區長因故不能執行職務時，由副區代理。其他各股人員，均依照組織規程分別設置，依照辦事細則分工，分別辦理行政事務。<sup>118</sup>

### 第二目 各區所轄里的組織

鄉(區)以下組織，鄉以下為村，區以下為里，村里以下編組為鄰。

民國三十五年一月一日各區公所成立後，奉省政府命令，將日治時期市轄22保，221甲的保甲制度及名稱廢除，改編為221里。里(村)長為無給職，由里(村)民大會就公民中選舉，任期2年，受(鄉)區長的指揮監督，辦理村里自治事項及執行委辦事項。同年十一月一日將8個行政區，縮編為4個區，將221里改編160里。如附表：

表2-13 嘉義市各區、里的行政區域表

區別	管轄里	備註
新東區	東山、東門、東安、大街、重光、東曠、中和、東仁、成仁、東平、雲樂內安、太平、雲霄、溫和、雲西、檜村、新店、後莊、圳頭、盧厝、鹿寮短竹、長竹、東川、王田、頂莊、中莊、下莊、寧海、志航	31里 (民國35年)
新西區	武垣、平安、初陽、建國、郵政、農安、一德、思明、大業、巽山、府路中庸、義德、雙福、功科、學圃、康莊、義昌、柳濃、盡榮、福松、和平曉芳、自治、書院、民安、爽文、光明、驛站、菜園、建設、集英、振興力行、育英、導民、文化、華明、培元、任重、致遠、翠岱、自強、小湖福全、三民、西平、磚磘、劉厝、港坪、頭港、大溪、溪厝	53里
新南區	涵洋、祠後、祐民、蘭井、文昌、崇文、雙忠、三多、安平、平和、鎮南南石、朝陽、龍山、新興、神農、光復、春園、新開、宣信、興南、芳草頂寮、安寮、興村、豐年、新華、光路、車店、湖內、護國	31里

118 趙璞等著，《嘉義縣志·卷十一·自治志(一)》，頁40。

新北區	臺拓、泰安、北城、諸北、萬安、新民、仁武、社口、仁和、北辰、北杏、榮檜、國華、羅北、社內、福祉、復興、民生、新榮、慶昇、通運、竹文、慶昌、湖濱、長安、北榮、北香、順天、保安、北園、村中、北湖、蒼松下埤、烏岫、竹村、竹圍、合興、大興、重興、新厝、湖邊、香湖、後湖、茗藤	45里
水上區	水上、水頭、吳竹、大堀、大崙、塗溝、巷口、粗溪、下寮、三和、三鎮、靖和、南和、美源、龍德、順興、溪州、柳林、柳鄉、內溪、寬士、忠和、義興、南鄉、國姓、三界	26里
太保區	太保、後莊、春珠、前潭、後潭、崙頂、安仁、東勢、新埤、藍埤、港尾、田尾、北新、南新、麻寮、過溝、瓦厝、埤鄉	18里

資料來源：趙璞等著，《嘉義縣志·卷十一·自治志(一)》，頁41-42。

里設里辦公處、置里長、副里長各1人，幹事1至2人，受里長的指揮監督，掌理各項事務，由於當時經費有限，幹事大多由副里長及國民學校教員兼任，學校教員兼任者經常於晚間到里辦公處辦公。全市221里中(於三十五年十一月一日將全市221里縮為160里，連同水上、太保共204里)，僅有8人係由區公所抽出的專任人員，擔任有給職的里幹事，其他均為兼任。

民國三十八年中央政府遷臺後，臺灣省地位更形重要，省政府為配合戡亂國策，依據《兵役法》規定，在全省各地村里辦公處分別設置國民兵隊部。副隊長由里幹事兼任，未設里幹事的里，設里隊附1人，專責辦理。民國三十九年，實施地方自治初期，廢除副里長，規定里辦公處置幹事或幹事兼隊附1人，列入區公所編制，由區公所遴選合格人員，徵得里長同意後，報請市政府派充之。<sup>119</sup>

### 第三目 鄉鎮公所組織

鄉鎮村里的基層組織在日治時期，由於組織機構過於龐大，其編制不得不稍為擴大，以便使其已有的業務基礎，得以繼續推行。戰後初期依照臺灣省行政長官公署的規定，分別設立鄉鎮公所。

鄉鎮公所設置鄉鎮長1人、副鄉鎮長1人(一等鄉鎮設副鄉、鎮長2人)，均由鄉鎮民代表會選舉之。其下設有總務、財務、經濟等3股，每股置主任1人。另依據中央法令設置國民兵隊部，辦理民衆組訓、在鄉軍人管理工作。

<sup>119</sup> 趙璞等著，《嘉義縣志·卷十一·自治志(一)》，頁42-43。侯暢等編，《臺灣省地方自治誌要》(臺中：臺灣省地方自治誌要編輯委員會，民國54年11月)，頁362。



國民兵隊部置隊長1人，由鄉鎮長兼任，隊附1人專任，遴選有軍事學識人員充任，其員額編制表如下：

表2-14 民國三十六年嘉義縣各鄉鎮公所員額編制表

職別	鄉鎮等級			職掌
	一等	二等	三等	
鄉（鎮）長	1	1	1	綜理全鄉鎮事務
副鄉（鎮）長	2	1	1	協助鄉鎮長綜理全鄉鎮事務
總務股主任	1	1	1	秉承鄉鎮長副鄉鎮長之命，主辦地方自治社會衛生地政教育文書人事統計不屬財務經濟兩股事項
幹事	6	5	4	協助總務股主任分掌總務股各事項
事務員	6	5	3	承股主任幹事之命辦理總務股各事項
財務股主任	1	1	1	秉承鄉鎮長之命主辦財務稅務會計及其他財政事項
幹事	5	4	3	協助財務股主任分掌財務股事項
事務員	5	3	2	承股主任幹事之命辦理財務股各事項
經濟股主任	1	1	1	秉承鄉鎮長副鄉鎮長之命主辦農林水利營建土木工商金融畜產漁業其他建設事項
幹事	6	5	4	協助經濟股主任分掌經濟股各事項
事務員	6	5	3	承股主任幹事之命辦理經濟股各事項
戶籍幹事	1	1	1	秉承鄉鎮長、副鄉鎮長之命，主辦戶政事務
戶籍員	5	4	3	協助戶籍幹事辦理戶政事務
事務員	4	3	2	承戶籍幹事戶籍員之命辦理戶籍事務
合計	50	40	30	

說明：一、各股幹事事務員，得由鄉鎮就本鄉鎮各股事務之繁簡，適當調整，不得超出編制內各股合計之總名額。

二、人口三萬以上及區署所在地為一等鄉鎮，人口一萬五千以上及三萬者為二等鄉鎮，不及一萬五千者為三等鄉鎮。

三、一等鄉鎮僱用工役八人，二等鄉鎮僱用工役六人，三等鄉鎮僱用工役四人。

四、表列員額係最高數，人口較少之鄉鎮，事務較簡者仍須視事實需要，設置較少人員以省開支。

資料來源：趙璞等著，《嘉義縣志，自治志(一)，卷十一》，頁266。

表2-15 民國三十六年嘉義縣各鄉鎮（原屬臺南縣轄時）等級表

區域別	民國三十六年年底各鄉鎮現住人口數	鄉鎮等級
朴子鎮	27518	一等
布袋鎮	33393	一等
大林鎮	23338	二等
民雄鄉	26455	一等
溪口鄉	15332	二等
新港鄉	25609	二等
六腳鄉	32788	一等
東石鄉	30341	一等
義竹鄉	28823	二等
鹿草鄉	16748	二等
太保鄉	14565	二等
水上鄉	22684	二等
中埔鄉	18509	二等
竹崎鄉	23150	二等
梅山鄉	16425	三等
番路鄉	7916	三等
大埔鄉	2375	三等
吳鳳鄉	5487	三等

### 第三節 實施地方自治後的組織變革

#### 第一目 縣轄市嘉義市公所

鄉鎮與縣轄市雖同屬於縣以下的單位，均為法人，但縣轄市人口較為集中、工商發達，市公所組織與鄉鎮公所組織自然有所不同。省轄市的區公所，因區公所並不是法人，故區長於四十九年改由政府任命，其組織又與鄉鎮、縣轄市公所等組織不同。

民國三十九年十一月二十九日嘉義縣轄市市公所成立，原官派市長陳國喜，因另有他就而辭職，由嘉義縣主任秘書張德永暫代。四十一年二月十七日縣轄市選舉市長，賴淵平當選市長，隨後市長為何茂取、蘇玉衡、方輝龍、許世賢、阮志聰等。<sup>120</sup>





縣轄市公所組織，幕僚長不稱為總幹事而改稱秘書，同時依所管轄人口比例，人口在50,000以下者，設置助理秘書1人；人口在超過100,000以上者，得設置助理秘書2人、技正1人、技士1至3人、主計員、主計佐理員、人事管理員各1人，分別掌理都市計畫、會計、統計、人事等業務。原設警務課撤銷，有關警政及自衛事項，改由當地警察分局受縣轄市市長的指揮監督，其餘則比照鄉鎮區公所組織通則設置之。

縣轄市員額設置，依省政府規定：人口在50,000人以下者最高不得超過46人；50,000人以上者，每超過5,000人增加編制1人，最高不得超過66人。<sup>121</sup>

市公所置市長1人綜理政務，並指揮監督所屬機關及職員。市警察分局對市政的推行，並兼受市長監督。衛生所國民學校及各市級人民團體，應受市長監督。

秘書1人承市長之命襄理市政，助理秘書2人，承市長之命協助秘書辦理市政。市公所設秘書室掌理文書、出納、庶務、印信、典守及不屬其他各課事項。其他民政、財政、建設、戶籍、兵役等5個課及人事管理員、主計員，其職掌與鄉鎮公所相同。<sup>122</sup>

民國四十九年省政府考量地方政府不同的社會、文化及政治、經濟背景、發展情況等因素，決定將原有的《臺灣省鄉鎮公所組織通則》、《臺灣省各省轄市區公所組織通則》、《臺灣省縣轄市公所組織通則》分別修訂為：《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》、《臺灣省縣轄市公所組織規程準則》、《臺灣省各省轄市區公所組織規程準則》等法規，經中央政府核定後，於民國四十九年六月公布施行。

調整後的市公所組織：市公所置市長1人綜理市政，並指揮監督所屬機構及職員，置主任秘書1人，承市長之命襄理一切事務。必要時，得置秘書1至2人承市長之命，協助主任秘書辦理指定的事務，並設有秘書室、民政課、財政課、建設課、戶籍課、兵役課，分掌各項事務。

121 侯暢等編，《臺灣省地方自治誌要》，頁374。

122 趙璞等著，《嘉義縣志·卷十一·自治志(一)》，頁274-275。

此外，並設置主計員1人、主計佐理員1至2人。人事管理員1人承市長之命，依法辦理主計及人事事項，員額、設置依舊。<sup>123</sup>

民國七十一年七月一日縣轄嘉義市公所改制為省轄市，經行政院會正式通過按期實施升格，首任代市長由原縣轄市第9屆市長許世賢改任。市治仍舊使用原市公所，而警察、衛生2局暨稅捐稽徵處則暫時以縣市合署辦公。<sup>124</sup>

## 第二目 鄉鎮縣轄市公所

民國三十九年臺灣省各縣市行政區域重新調整，由8縣9市改為16縣5市，同時將縣的區署1級予以撤銷，原屏東、嘉義、彰化、新竹等4個省轄市的市區，改為縣轄市。<sup>125</sup>

民國三十九年十一月臺灣省政府依據《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》第32條規定，針對鄉鎮市公所組織加以重新調整。於民國四十年一月十七日經行政院核准訂定公布施行《臺灣省鄉鎮區公所組織通則》。

依據該通則，將鄉鎮公所的副鄉鎮長制度廢除，另設置總幹事一職，承鄉鎮長之命襄理一切事務。同時將原有的總務、財務、經濟等3股，調整為民政、財政、建設、總務等4課。股主任則改為課長，並設主計員一職。

此外，明定鄉鎮公所人員除總幹事、總務課長得隨鄉鎮長同進退外，其他人員均應依法給予保障。調職、免職時須敘述理由報請縣政府核准。

鄉鎮公所的員額設置，廢除等級分別制，授權鄉鎮長視各地實際需要及財力自行辦理，但必須先提經鄉鎮民代表會通過後，再行報請縣政府核准。

《臺灣省鄉鎮區公所組織通則》施行後不久，由於各地人口增加及流動頻繁，戶籍工作日形忙碌。省政府乃應嘉義縣政府請求，經提鄉鎮市民代表會的通過，准予另外設置戶籍課。

至民國四十一年九月，全縣19個鄉鎮區公所，除吳鳳鄉以外，均先後設置戶籍課。吳鳳鄉公所合併財政、建設2課，另成立經濟課。此外又設立文

123 侯暢等編，《臺灣省地方自治誌要》，頁377-378。

124 邱奕松，《朴子市志》（嘉義：嘉義縣朴子市公所，民國87年2月），頁114。

125 侯暢等編，《臺灣省地方自治誌要》，頁374



化課、技士及技工等人員。村的戶籍業務歸由村幹事兼辦，每村則不設戶籍員，其餘均比照鄉鎮區公所組織通則設置。<sup>126</sup>

## 壹、四十年代鄉鎮縣轄市公所的組織變革

臺灣省政府為健全基層組織、加強自治行政，曾於民國四十一年派員到嘉義縣各鄉鎮市考察，對鄉鎮市的組織機構、人事、業務等資料廣為收集。同時參考各方面的建議，針對缺點制定了《健全鄉鎮村里基層組織綱要》。並分別修訂若干法規，諸如：《臺灣省鄉鎮公所組織通則》、《臺灣省各省轄市區公所組織通則》、《臺灣省縣轄市公所組織通則》及《臺灣省鄉鎮(市)區公所人員工作內容及遴用標準說明書》、《臺灣省自治幹部訓練辦法》等。於民國四十二年十一月間先後呈請行政院核准公布施行。<sup>127</sup>

嘉義縣政府於民國四十二年底，依省政府所頒《健全鄉鎮村里基層組織綱要》，督導各鄉鎮市公所改組完成。重要規定如下：

### 一、授予鄉鎮縣轄市長統一監督鄉鎮市級各機關及人民團體的權力

鄉、鎮市長監督鄉鎮轄區內各警察派出(分駐)所(縣轄市長得監督所在地的警察分局)、衛生所、國民學校、農會、漁會等機關權責範圍。同時上述機關團體對其直屬上級機關行文時，假如內容涉及鄉鎮市自治事項時，必須將副本抄送鄉鎮(市)公所，作為聯繫之用。這種作法糾正了以往各機關一條鞭式的指揮，割裂地方自治現象，對鄉鎮市公所的業務推展，提供相當大的幫助。

### 二、簡化鄉鎮公所內部組織

在鄉鎮未改組前，鄉鎮市公所內部單位眾多，又有若干機構與鄉鎮市公所平行，主管由鄉鎮(市)長兼任。但大多各自為政，不受鄉鎮長的指揮監督，頗影響工作的推展。省府新的改革是：

1. 撤銷總務課，原有的業務，例如：文書、出納、收發、事務等工作，由秘書指派專人辦理。
2. 撤銷鄉鎮(市)區國民兵隊部，改設置兵役課，納入內部組織。

126 趙璣等著，《嘉義縣志·卷十一·自治志(一)》，頁269-270。

127 侯暢等編，《臺灣省地方自治誌要》，頁375。

3. 撤銷戶室，戶籍業務歸戶籍課辦理，以簡化鄉鎮區公所內部組織，有助事權的統一。

### 三、統一鄉、鎮、市區公所編制員額的設置標準

以往鄉鎮市區公所的編制員額，並沒有統一標準，主要是由各地視財務與需要，授權鄉鎮(市)區長自行決定。造成單位人少卻事情多或人多卻事情少的不合理現象。新的辦法規定：

#### (一) 鄉鎮公所部份

1. 人口在5,000人以上者(未滿5,000人者以5,000人計算)，員額定為20人，每超過2,000人增設1人。
2. 員額設置除依上項人口比例計算外，凡面積超過80平方公里者，每超過20平方公里，增設1人，最多不得超過10人。
3. 交通不便與偏僻地區，其員額得增設1至3人。
4. 工商業特別發展鄉鎮，其員額得增設1至2人。
5. 耕地面積在4,200公頃以上的鄉鎮，其員額得增設1人。

#### (二) 縣轄市公所部份

人口在50,000人以下者，以46人計算，超過50,000人部份，則每超過2,500人得增設1人。由於嘉義市是縣府所在地，其員額得增設1至5人。

#### (三) 區公所部份

凡人口在10,000人者，其員額為18人；如超過10,000人者，每增加4,000人，得增加1人，其餘類推。

從上述規定，可見鄉鎮市公所員額增設主要是以人口、面積為標準外，還兼顧耕地面積、交通情況及工商業發達等條件。

### 四、鄉、鎮、市區公所內部員額分配及增設技術人員名額

改組前的鄉鎮市區公所內部員額，大都由鄉鎮(市)區長自行決定，缺乏統一標準。此外原有的《臺灣省鄉鎮區公所組織通則》中並沒有技術人員一



職，以致鄉、鎮、市區的土木、獸醫、畜牧等工作，缺乏專門人才辦理。新修正的法規則增列技術人員，訂為技正、技士、獸醫等。各鄉鎮市公所若需要技術人員，則由各鄉鎮市視實際情形決定。在缺少技術人員時，得呈請省政府分發其所需的專業人才或統一招考。

### 五、健全人事，調整自治人員為公務員，任免、銓敘、考績、獎懲均依法辦理

過去鄉鎮村里工作人員，均稱自治人員，敘薪雖比照公務員辦理，但轉任其他機關時，其原先在鄉鎮服務的年資則無法採算。以致一般稍有學識能力者，多視鄉鎮工作為畏途，即使仍任職鄉鎮市村里者，亦大都將其視為暫時性質，一有機會即另謀他途，難以招攬優秀人才。因此改制後的法規，特別規定鄉鎮市人員改為公務員，一切銓敘核薪，均依一般公務員相關法令辦理。

此外，鄉鎮市公所的幕僚長(總幹事)改稱為秘書，官等提高為委任或薦任，最高薪資至薦任1級。課長、主計員等最高薪資至委任1級；幹事、助理幹事改稱為課員，事務員改稱為辦事員，底薪提高與縣政府課員、辦事員相同，村里幹事、戶籍員亦提高至委任四級。

對不合格人員亦增列淘汰機制，例如：新的法令規定鄉鎮市村里現職人員，於銓敘不合格時，准予試用1年，1年之後如仍有不合任用資格者，即解職之或調整到較低的職位。同時訂定《鄉鎮(市)區公所工作人員遴用標準》，規定各項人員任用資格，以作為聘用的依據。

### 六、劃分縣市鄉鎮村里職權、確立分層負責制度

鑑於政府各層級體制，往往產生權責混淆、遇事推諉的情況，在新的改制上，特別要求縣市政府必須依照省縣市分層負責實施辦法規定，擬訂縣市與鄉鎮區分層負責實施辦法，明定各級人員應負的責任，以作為辦事的依據。

### 七、加強基層組織，增設鄰長、戶長會議

依《臺灣省鄉鎮區公所組織通則》，僅設有村里民大會的制度，但村里民大會每戶1人參加時，人數仍稍嫌過多，且對開會缺乏經驗，很難在會中



有效解決問題。新的法規，則以鄰召開戶長會議、以村里召開鄰長會議，加強村里鄰的聯繫。

## 八、分別釐訂縣市、省轄市區、鄉鎮公所組織通則

省政府原僅制訂《臺灣省鄉鎮區公所組織通則》，縣轄市除另訂補充規定外，亦適用上述通則。但鄉鎮、縣轄市、省轄市的區公所的性質不同，鄉鎮為法人，有獨立的行為及財源；縣轄市則無論在交通、文化、經濟及工商業發展上，均較鄉鎮為優，區公所為市政府的分支機構屬於虛級性質。在適用上仍有困難，因此將鄉鎮與縣轄市、省轄市區公所的組織通則分別釐訂。

## 九、充實村里最基層組織，規定村里幹事設置標準

村里辦公處組織原是以2至5個村里成立聯合辦公處，設有幹事1至2人，但各地因為經費無著落，大多均未設置。即使有少數設置者也大多集中在鄉鎮(市)區公所辦公。新修訂的綱要對此特定規定：村里管轄數在300戶以上者可以設置專任幹事1人，並將原來的村里國民兵隊附名稱取消，一律改稱為村里幹事，分發村里辦公，鄉鎮公所不得藉任何的理由調其工作。此外，除縣市及省轄市區的各里，仍可斟酌情形，設置里聯合辦公處外，其餘各鄉鎮原設有的村里聯合辦公處亦被取消。村里辦公費原規定列入鄉、鎮、市區公所預算，也改為按月撥給村里使用。<sup>128</sup>

民國四十二年(1953)臺灣省政府公布《臺灣省鄉鎮公所組織通則》，此次修正的目的乃在於將之前臺灣省各鄉鎮縣轄市區公所共同適用的組織通則，加以獨立劃分，依照行政機關的不同，制定不同的組織通則，以便適用於各級行政機關。此時鄉鎮公所的內部單位便由原先的民政、財政、建設、總務4課，改為民政、財政、建設、戶籍、兵役等5課。

嘉義縣依上述規範在四十二年重新調整鄉鎮公所組織結構如下：鄉鎮公所置鄉鎮長1人，綜理鄉鎮政務，並指揮監督所屬機關及職員。警察派出所(分駐)所對推行鄉鎮自治事項，應兼受鄉鎮長的指揮監督。

衛生所、國民學校及各人民團體，應受鄉鎮長的監督。秘書1人承鄉鎮長之命，襄理一切事務。並設下列各課，分掌各項事務：



- (一)民政課：掌理自治、地政、教育、社政、合作、衛生、禮俗及其他有關民政事項。
- (二)財政課：掌理財務、稅務、公債、公款、公產及其他有關財政事項。
- (三)建設課：掌理農林、漁牧、糧政、工商、水利、交通、土木工程、自來水及營建工程，暨其他有關建設事項。
- (四)戶籍課：掌理戶籍登記、戶籍統計、國民身份證、國籍、印鑑及其他有關戶籍事項。
- (五)兵役課：掌理兵役行政、在鄉軍人管理、國民兵組訓及民防業務事項。

另外，再設有主計員及人事管理員1人，承鄉鎮長之命分別依法辦理主計、人事事項，關於文書、出納、庶務及不屬於其他各課事項，由秘書承鄉鎮長之命，指定專人辦理並指揮監督，<sup>129</sup>依據四十三年度調整編制員額共58名。<sup>130</sup>

嘉義縣政府奉省政府命令再次修正《臺灣省鄉鎮公所組織通則》及《臺灣省縣轄市公所組織通則》第2條條文，將原規定「鄉鎮警察派出(分駐)所、嘉義市警察局對鄉鎮市政的推行，應兼受鄉鎮市長的指揮監督」。一段修正為「對協助鄉鎮市公所執行上級政府委辦事項，應兼受鄉鎮市長的指導，對協助鄉鎮市公所辦理自治事項應兼受鄉鎮市長的監督」。

民國四十九年(1960)六月四日，臺灣省政府將原先的《臺灣省鄉鎮公所組織通則》更名為《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》，讓鄉鎮公所內部組織編制，可依當地實際需要作適度的調整。

嘉義縣就依民國四十九年臺灣省政府重新修訂的《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》及《臺灣省縣轄市公所組織規程準則》兩種法規，將兵役課：掌理兵役行政、在鄉軍人管理，調整為後備軍人管理，同時將民防業務改為軍勤業務。

129 趙璞等著，《嘉義縣志·卷十一·自治志(一)》，頁270-274。

130 邱亦松，《朴子市志》(嘉義：嘉義縣朴子市公所，民國87年2月)，頁128。

鄉鎮衛生所原直屬於縣衛生院，但新修訂的法規則調整為：鄉、鎮、市衛生所改隸於鄉、鎮。此外，原《臺灣省鄉鎮市公所組織通則》第11條規定：編制、員額由鄉鎮市公所，依照省頒員額標準訂定員額編制表，提經鄉、鎮、市民代表會通過，報請該管縣政府，核轉省政府核備。改為修訂後的《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》第11條：「鄉鎮市公所編制員額，由鄉鎮市公所依照省頒員額標準訂定員額編制表，報請該管縣政府核轉省政府核備，鄉鎮市公所於呈報前項員額編制表時，並同時函知鄉鎮市民代表會」。<sup>131</sup>調整法條目的主要著眼於讓鄉鎮公所內部組織編制，可以依據當地實際業務需要作適度運用。<sup>132</sup>

依四十九年《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》，有關鄉鎮公所組織調整部份，其修改內容如下：<sup>133</sup>

- (一) 鄉鎮公所置鄉鎮長1人，任期4年連選得連任1次。
- (二) 鄉鎮公所置秘書1人，委任或薦任，承鄉鎮長之命襄理一切事務。
- (三) 各課置課長1人，委任或薦任承鄉鎮長之命，辦理各課主管業務。
- (四) 鄉鎮公所應設公共造產委員會及調解委員會，其組織依有關法令規定辦理。

此外，鄉鎮公所仍設置民政、財政、建設、戶籍及兵役等五課，亦保留主計員及人事管理員各1人，編制、員額依舊。<sup>134</sup>

## 貳、五十年代鄉鎮縣轄市公所的組織變革

民國五十八年七月一日政府依據《戡亂時期臺灣地區戶政改進辦法》，實施「戶警合一」制，將原有的戶籍課改為戶政事務所，並將原有的戶籍課人員及業務交由戶政事務所管理，原戶政業務歸警察單位職掌。<sup>135</sup>

民國五十九年五月十四日《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》再度修改，

131 趙璞等著，《嘉義縣志·卷十一·自治志(一)》，頁275-276。

132 顏尚文等編著，《續修澎湖縣志·卷四·政事志》，頁16。

133 楊萌芽等編著，《民雄鄉志》，頁89。

134 候暢等編，《臺灣省地方自治誌要》，頁378。

135 吳振漢總編纂，《大溪鎮志》(桃園縣：大溪鎮公所，民國93年)，頁248。楊萌芽等編著，《民雄鄉志》，頁89。張永田等編，《烏日鄉志》(臺中縣：烏日鄉公所，民國94年10月)，頁22。



其中比較重要的規定如下：

- 一、鄉鎮公所置鄉鎮1人，任期4年，連選得連任1次，綜理鄉鎮政務，並指揮監督所屬機關及職員。在同一鄉鎮轄區內之警察分局、分駐所、派出所對協助鄉鎮公所執行上級政府委辦事項，應兼受鄉鎮長之指導，對協助鄉鎮公所辦理自治事項，應兼受鄉鎮長之監督。  
衛生所及各附屬機關，應受鄉鎮長之指揮監督；國民學校及各鄉、鎮及人民團體，應受鄉鎮長之監督。
- 二、鄉鎮公所置秘書1人，委任或薦任，承鄉鎮長之命，襄理一切事務。
- 三、鄉鎮公所設下列各課，分掌各項業務：
  - (一)民政課：掌理自治、地政、教育、社政、合作、衛生、禮俗及其他有關民政事項。
  - (二)財政課：掌理財務、稅務、公債、公款、公產及其他有關財政事項。
  - (三)建設課：掌理農林、漁牧、糧政、工商、水利、交通、土木工程、自來水、及營建工程暨其他有關建設事項。
  - (四)兵役課：掌理兵役行政、後備軍人管理、國民兵組訓及軍勤業務事項。
- 四、各課置課長1人，委任或薦任，承鄉鎮長之命，辦理各該課主管業務。
- 五、鄉鎮公所設置主計員1人或主計室，主計室置主任1人、主計佐員1人至2人，主計室主任委任或薦任，主計員及佐理員均委任，承鄉鎮長之命，依法辦理主計事項。
- 六、鄉鎮公所置人事管理員1人，委任，承鄉鎮長之命，依法辦理人事事項。

七、鄉鎮公所置技士1人至5人，委任，承建設課長之命，辦理各項建設之技術設計、指導事項。

八、鄉鎮公所置獸醫1人至3人，委任，承建設課長之命，辦理家畜保健及獸疫防治事項。

九、鄉鎮公所置課員、辦事員若干人，均委任，並得酌用雇員若干人。

### 參、六十年代鄉鎮縣轄市公所的組織變革

民國六十四年六月九日臺灣省政府將原先的鄉鎮及縣轄市公所兩種組織規程，重新合併為《臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則》。<sup>136</sup>

六十八年一月九日臺灣省政府再次修訂《臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則》法規，重要條文如下：

一、縣轄市公所置主任秘書1人，職位列第8職等；鄉鎮公所置秘書1人，職位列第7等，分別承鄉鎮縣轄市長之命，處理事務。

二、縣轄市公所設下列各課、室分掌有關事項：

(一)民政課：掌理一般行政、自治、地政、民俗、公共造產、教育文化、衛生行政、一般社政及社區發展等事項。

(二)財政課：掌理財務、公產及協助稅捐稽徵等事項。

(三)建設課：掌理農林、漁牧、糧食、農產品批發、市場管理及公用事業等事項。

(四)工務課：掌理土木工程、都市計畫、公共建設、交通、觀光、水利、自來水及營建管理等事項。

(五)兵役課：掌理兵役行政有關事項。

(六)秘書室：掌理文書、庶務、出納、印信、法制、研考、便民、服務及不屬其他各課室事項。

(七)人事室：掌理人事管理及人事查核事項。





(八)主計室：掌理歲計、會計及統計事項。

在鄉鎮公所的组织部份則分別設置民政課、財政課、建設課、兵役課、人事管理員、主計員。人事管理員在員額35人以下的鄉鎮公所不予設置，人事管理及人事查核業務，則交由鄉鎮長指定人員辦理。

三、縣轄市公所各課、室，置課長、室主任(秘書室主任由主任秘書兼任)各1人；人事室置副主任1人。鄉鎮公所各單位，置課長、室主任、人事管理員、主計員各1人，均承鄉鎮縣轄市長之命，辦理各該管業務。

#### 肆、七十年代鄉鎮縣轄市公所的組織變革

民國七十年臺灣省各鄉鎮市公所組織、編制再度調整，七十年六月十三日省政府修訂《臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則》，其中重大的改革，是依照人口數的多寡來調整政府組織架構。也就是說，人口在40,000人以上者，可將原有的人事管理員及主計員編制改設為室，有關農林漁牧及糧政等事務，從建設課獨立出來，另設農業課。<sup>137</sup>

依民國七十四年十月十八日所修訂通過的《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》，其中對鄉鎮縣轄市的設置在第35條及37條有粗略的規定：「鄉鎮縣轄市設鄉鎮縣轄市公所，置鄉鎮縣轄市長1人，由鄉鎮縣轄市選舉人選舉之，任期4年，連選得連任1次。山地鄉鄉長候選人以山地山胞為限」。

鄉鎮縣轄市長職權有2項：一是辦理鄉鎮縣轄市自治事項；二是執行上級政府委辦事項。

鄉鎮縣轄市公所應依前項準則，訂定組織規程，報縣政府轉報省政府核備。

民國七十七年六月二十七日針對《臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則》，又再度作了部份修訂。

重要規定如下：

一、鄉鎮公所置秘書1人；縣轄市公所置主任秘書1人，分別承鄉鎮縣

137 吳振漢總編纂，《大溪鎮志》，頁249。

轄市長之命，處理事務。

二、鄉鎮公所組織單位，依下列規定辦理：

- (一)轄區人口100,000人以上者，設民政、財政、建設、兵役等四課及人事室、主計室。
- (二)轄區人口10,000人以上未滿100,000人者，設民政、財政、建設、兵役及人事室(或人事管理員)、主計室(或主計員)。
- (三)轄區人口未滿10,000人者，設民政、財經、兵役三課及人事管理員、主計員。轄區農業人口10,000人以上及農地面積1,500公頃以上者，得增設農業課。

三、鄉鎮公所各單位分掌事項如下：

- (一)民政課：掌理一般行政、調解服務、自治、地政(山地鄉除外)、禮俗宗教、公共造產、教育文化、環境衛生、一般行政、社區發展、醫療補助、急難救助、山胞生活改進及協助民防等事項。
- (二)財政課：掌理財務、公產、出納及協助稅捐稽徵等事項。
- (三)建設課：掌理掌理土木工程、都市計畫、公共建設、交通、觀光、水利、簡易自來水、營建管理、違章建築查報、市場管理、公用事業、小型排水設施、簡易工商登記及2樓以下建築管理事項(山地鄉公所財經課並掌理地政、山地保留地管理與開發利用及便民服務)。
- (四)農業課：掌理農林漁牧生產、農業推廣、糧食農產運銷及農情調查等事項。
- (五)兵役課：掌理兵役行政有關事項。
- (六)人事室(人事管理員)：掌理人事管理及人事查核事項。
- (七)主計室(主計員)：掌理歲計、會計及統計事項。



依規定設農業課的鄉鎮公所，相關事項，由建設課掌理之；人口未滿10,000人的鄉鎮公所，相關事項由財經課掌理之。

四、鄉鎮公所置課長、人事及主計室主任(或人事管理員及主計員)，人事室並置副主任；分別承鄉鎮長之命辦理各該管業務。下置技士、技佐、獸醫、課員、辦事員、書記、人事助理員及主計佐理員。

人口超過60,000人之鄉鎮得設置專員1人，協助秘書處理事務及執行交辦事項。

縣轄市公所置課長、室主任(秘書室主任由主任秘書兼任)；人事室並置副主任，分別承縣轄市長之命，辦理各該管業務，下置秘書、技正、技士、技佐、獸醫、課員、辦事員、書記、人事助理員及主計佐理員。

### 伍、八十年代鄉鎮縣轄市公所的組織變革

八十年八月二十九日臺灣省政府再次修訂準則。相關規定如下：

一、鄉鎮公所置秘書1人；縣轄市公所置主任秘書1人，分別承鄉鎮縣轄市長之命，處理事務。

二、鄉鎮公所組織單位，依下列規定辦理：

(一)轄區人口100,000人以上者，設民政、財政、建設、兵役4課及人事室、主計室。

(二)轄區人口10,000人以上未滿100,000人者，設民政、財政、建設、兵役4課及人事室(或人事管理員)、主計室(或主計員)。

(三)轄區人口未滿10,000人者，設民政、財經、兵役3課及人事管理員、主計員。

轄區農業人口10,000人以上及農地面積1,500公頃以上者，得增設農業課。

依規定設人事室者，以鄉鎮公所員額50人以上，並合於中央、地方各級機關人事室主任列等標準表，規定者為限。

主計室之設置比照人事室設置辦理。

三、鄉鎮公所各單位分掌事項如下：

(一)民政課：掌理一般行政、調解服務、自治、地政（山地鄉除外）、禮俗宗教、公共造產、教育文化、環境衛生、一般社政、社區發展、醫療補助、急難救助、山胞生活改進及協助民防等事項。

(二)財政課：掌理財務、公產、出納及協助稅捐稽徵等事項。

(三)建設課：掌理土木工程、都市計畫、公共建設、交通、觀光、水利、簡易自來水、營建管理、違章建築查報、市場管理、公用事業、小型排水設施、簡易工商登記及2樓以下建築管理事項(山地鄉公所財經課並掌理地政、山地保留地管理開發利用及便民服務)。

(四)農業課：掌理農林牧生產、農業推廣、糧食、農產運銷及農情調查等事項。

(五)兵役課：掌理兵役行政有關事項。

(六)人事室(人事管理員)：掌理人事管理及人事查核等事項。

(七)主計室(主計員)：掌理歲計、會計及統計等事項。

「文書、庶務、印信、法制、國家賠償、研考、便民服務及不屬各單位事項，由秘書承鄉鎮長之命，指定人員辦理，並指揮監督之」。

依規定未設農業課之鄉鎮公所，相關規定事項，由建設課掌理之；人口未滿10,000人之鄉鎮公所，相關規定事項，由財經課掌理之。

四、鄉鎮公所置課長、人事及主計室主任(或人事管理員及主計員)，人事室並置副主任；分別承鄉鎮長之命辦理各該管業務。下置技士、技佐、獸醫、課員、辦事員、書記、人事助理員及主計助理員。人口超過60,000人之鄉鎮得置專員1人，協助秘書處理事務及執行交辦事項。



五、縣轄市公所置課長、室主任(秘書室主任由主任秘書兼任)；人事室並置副主任，分別承縣轄市長之命，辦理各該管業務，下置秘書、技正、技士、技佐、獸醫、課員、辦事員、書記、人事助理員及主計佐理員。

八十二年十一月五日省政府再次修訂組織規程準則。本次修改條文主要在增設政風室，政風室的設置比照人事室的設置辦理；掌理政風業務事項。

此外廢除人事主任及主計主任、人事副主任、人事助理員及主計佐理員等單位名稱。

八十八年八月十二日內政部依據《地方制度法》第62條規定，另外再頒訂《地方行政機關組織準則》共32條。依此準則各鄉鎮公所可以另定鄉鎮公所組織自治條例。該準則在民國八十九年七月二十六日、九十一年七月十一日、九十一年十一月六日及九十五年五月十日先後作了幾次的修改。

這次組織準則的頒訂和以往組織規程準則，比較重大的改變在於：

(一)人口在300,000人以上的縣轄市，得增設副市長1人，以機要方式任用(第19條)。

(二)山地鄉鄉長以山地原住民為限(第19條)。

(三)鄉鎮市人口未滿30,000人者，置秘書1人；人口在30,000人以上，未滿60,000人者，置主任秘書1人、秘書1人；人口在60,000人以上，未滿100,000人者，置主任秘書1人、秘書1人、專員1人；人口在100,000人以上，未滿200,000人者，置主任秘書1人、秘書1人、專員2人；人口在200,000人以上，未滿300,000人者，置主任秘書1人、秘書1人、專員3人；人口在300,000人以上，未滿500,000人者，置主任秘書1人、秘書1人、專員4人；人口在500,000人以上者，置主任秘書1人、秘書1人、專員5人；鄉鎮市公所除主計、人事、政風主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管，均由鄉、鎮、市長依法任免之(第19條)。

(四) 鄉鎮市公所課、室的設置標準：人口未滿5,000人者，不超過六課、室；人口在5,000人以上，未滿10,000人者，不得超過七課、室；人口在10,000人以上，未滿30,000人者，不得超過八課、室。人口在30,000人以上，未滿100,000人者，不得超過九課、室；人口在100,000人以上，未滿150,000人者，不得超過十課、室；人口在150,000人以上，未滿300,000人者，不得超過十一課、室；人口在300,000人以上，未滿500,000人者，不得超過十二課、室；人口在500,000人以上者，不得超過十三課、室。如情形特殊，得不設課、室。鄉鎮市公所得依業務發展需要，設所屬機關(第20條)。

(五) 編制與員額：各鄉、鎮、市公所以八十八年七月一日的編制員額總數，為其總員額基準數，以該基準數加下列規定增加員額的和，為各鄉鎮市公所的員額總數：人口未滿30,000人者，最多增加3人；人口在30,000人以上，未滿60,000人者，最多增加5人；人口在60,000人以上，未滿100,000人者，最多增加10人；人口在100,000人以上，未滿200,000人者，最多增加15人；人口在200,000人以上，未滿300,000人者，最多增加20人；人口在300,000人以上，未滿500,000人者，最多增加30人；人口在500,000人以上者，最多增加50人(第24條)。

八十九年七月二十六日的版本，在組織、員額及編制上，並沒有作任何的調整。

八十九年十一月二十六日政府正式廢止《臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則》。

## 陸、九十年代鄉鎮縣轄市公所的組織變革

九十一年七月十一日針對組織準則的修訂，主要是在第5條第2項中增列「前項所屬機關以協調統合業務或處理特定事項，採合議制方式運作者，其名稱定為委員會」及第15條部份。至於在鄉鎮縣轄市的結構上，無論在組織、員額及編制上，並沒有作任何的調整。