

黨政小叢書 李宗黃著

縣各級組織綱要要義

正中書局印行

自敘

新縣制實我國劃時代的政治建設，我們要研究它固爲當然，它的內容，但首先要曉得我們現在，其爲何代，甚麼國家，我們的主義、國策等等。必先曉得了這些淵源，然後才不致本末倒置，因果乖錯。因此特將本問題分爲兩部分。一編將與本問題有關的時代背景，及三民主義、抗戰建國綱領、管教養衛等，各爲一章。二加闡述，名爲通論；第二編將本問題分析爲縣鄉（鎮）保甲各級，分章說明，而以實施辦法殿後，名爲各論。至所取材料，俱以 整理遺教，及 總裁言論爲主體，而以各項補充法規及個人心得爲輔助。因條文繁多，不能悉皆一一說明，僅擇其特別重要的，加以詮釋引伸，故名之爲縣各級組織綱要要義。湖 縣各級組織綱要頒布後，國人批評研究者雖多，尙乏有系統之著述，作者不敏，妄述其間，遺漏錯誤之處，在所不免，希閱者有以指正之是幸！民國二十九年九月

李宗海 縣政行政院縣政計畫委員會。

新機器

一 新機器是建國的基本工作

二 新機器是建國的基本工作

第四章 縣名教員組織綱要與憲政

一 憲政運動之經過

二 縣綱要與憲政之關係

三 縣綱要是達到民主的捷徑

四 努力實施新縣制完成憲政

第五章 縣各級組織綱要與管教養衛

一 管教養衛在中國政治上的演進

二 縣綱要中的管教養衛

三 管教養衛之連貫性

第二編 各論

各論

……

……一七

……一八

……二〇

……二五

……二五

……二六

……三〇

……三二

……三三

……三三

……三五

……四一

……四三

一	盤訂辦法原則	……	八五
二	各省實施計劃	……	八七
第六章	結論	……	九三
附錄	縣各級組織綱要	……	九七

■
 ■
 ■

第一編 通論

第一章 縣各級組織綱要之產生及其時代性

一 制訂之經過

縣各級組織綱要之制定，係導源於民廿七年四月八日 總裁出席五屆四中全會時發表改進黨務與調整黨政關係之演詞，並附有黨政關係草圖及圖例釋，以說明之。總裁並聲明：「此係設計草案，至於如何措之實施和訂頒具體方案與法令，則希望勿拘泥於條目文字，悉心研究，俾臻於完善可行」云云。自此演詞發表後，曾引起海內學者專心之注意與研究，各地方如閩浙等省，多將此案採入各種法規中，江西且制定縣分試辦。中央方面，

由國防最高委員會與中央執行委員會共同議決，令知川、湘、贛、陝、黔等五省，各擇一縣試辦。旋經中常會核定縣以下治政實施提案，內容分爲（一）設置縣政計畫委員會規劃施行；（二）增加試辦新縣制之縣分，每省增至六縣或一縣；（三）新縣制應由政府作爲條例公布。於四中全會經第四次會議決議，交中央政治委員會，從速統籌，決定施行。可見此問題，需安與人心趨向，已由理論而進於實施。惟此項圖案，重申闡明黨政關係，對於縣以下各級地方組織，只是帶附及，尚無具體之規定。至廿八年四月，中央訓練團黨政訓練班爲講授此項課目，決定此項方案起見，曾由總裁指定同志專家，集合各方意見與經驗，詳加研究，並親加指導，將原草案草圖，加以訂正補充，改爲確定縣以下各級組織問題。其重要點分爲：甲、黨政組織方面：卽將縣黨部以下機構與行政層級配合，將黨員監察網直屬於縣黨部監察委員會；乙、行政組織方面：定縣爲自治單位，鄉（鎮）爲縣以下的基本單位，保爲（鄉）鎮的，胸組織，鄉（鎮）保長、校校長及壯丁隊長，由一人兼任；丙、民意機關方面：設各級民意機關，各賦予相當權力，以增加人民參政與起及能力。經此修訂，此案始漸具體化。後改爲改進縣以下地方組織確立自治基礎案，復經總裁提陸

中央執行委員會核定，交國防最高委員會依據方案，擬定縣下級組織綱要。國防最高委員會即有原參加人，及有同各機關詳加審議，除甲項黨外，即將乙丙兩項製成十章六十條之縣各級組織綱要（以下簡稱縣綱要），交行政院審議，簽訂意見。行政院審議簽復後，經國防最高委員會第十四次常會通過，送國民政府於廿八年九月十九日公布。此縣綱要制定之經過也。

二 時代之背景

凡一種制度之產生，必有歷史、國情以及時代需要爲其背景，決不是偶然發現的。若使只偶然發生，縱用盡移山倒海氣力，恐難望其推行，卽勉强能推行，亦是一時的，決難望其永久。縣綱要根據我國五千年來歷史國情，並不像過六的地方自治，將歐、美、日本的學說生合硬搬來，不論他能消化與否，一吞活食下去。他在歷史上的事例，可以說，不勝書，今略舉二則，爲衆人所習知的：一就是管子作內政守軍令，軌里連鄉的編制，二、就是王安石所倡行的保甲法。這種方法，前幾年蔣委員長曾在勦匪區內行之有效的。這

是歷史的根據，不是舶來品，也不是憑空杜撰出來的。至於他的時代性，可以列舉如下：

(一) 抗的需要 抗戰已逾三載，敵人既存亡我之決心，我亦非將敵寇驅出國境不足以圖生存。此後長期戰爭，政治更重於軍事。如要大量兵力之補充，而縣各級國民兵隊之編練，即是以源源接濟。需要明恥教戰，同仇敵愾，而縣各級學校即足以完成其任務。希望一籌散沙之民衆，成有組織之團結，而縣各級鄉(鎮)保甲之編組即足以達到目的。希望資源充足，來源不絕，鄉(鎮)造產，保造產，即足以長期供給，不虞匱乏。此爲應抗戰需要非縣網要無以健全基層組織，而支持長期抗戰也。

(二) 統一的鞏固 自抗戰以來，吾國情形與過去大不相同之點，即國家實現了真正統一，全國人才言已集中在政府領導之下，全國黨派皆宣布在三民主義旗幟之下，及蔣委員長領導之下，共同奮鬥。國家此種狀態能永久支持，不特抗戰必勝，且可決定永無外患之侵陵。故宜乘此千載一時之機，有一良善之制度，納人民於軌範，奠定長治久安之基。否則今之聞鸞鑿者，安知悔去而不重演？縣網要法美意良，如各級民意機關之組織，各級首長之逐漸採取選舉，皆爲趨向民主之路徑前進，下層組織既健全，不惟國本斯固，即

內憂外患亦未嘗可免，此爲鞏固統一，亦非需要縣網要之實施不可。

（三）民衆之自覺。吾國人習性多「各人自掃門前雪，不管他人瓦上霜」，對於政治活動，向不感興趣。自敵寇來侵，始漸感覺無組織，無團結，各自爲謀，各不相顧，實非救亡圖存之道。當認識國家的重要，政治的重要；復加以政府機關之向鄉村疏散，知識分子之深入民間，更普遍的給予人民優良的政治教育。從前請他來參加政治，他都不願來，現在願來了，就應有一種適當的制度，投其所好，因勢利導，自然事半功倍，而縣網要即正當其機，適合其需要！

（四）經濟之變遷。過去中國經濟的權威，都是操縱在幾個大都市內，自抗戰發生，前方的都市大半淪落，後方的都市，多半遭轟炸而冷落，經濟中心遂自然而然的移到廣大的農村內，經濟之變遷，政治制度，自應隨之配合，而助長其發展。縣各級合作社各級產業教育，交通建設，職業教育等，皆爲迎合此種趨勢而產生，足以調劑金融，扶植生產事業，以資農村經濟之發展。

以上各點目的，即可見縣網要實爲時代之要求，應運而產生。願或有謂：縣網要之產

生誠如子所云：亦不違翻古代之陳賈，應一時特別之需要，未足以言現代化。但吾再以現代國家證之。蘇俄之蘇維埃，約等我國鄉（鎮）公所。其鎮蘇維埃主席之下，即設消費合作辦事員，及婦女、財政、土地、衛生、教育、體育、社會、體育等辦事員。內分消費合作、婦女、財政、土地、衛生、教育、體育、社會團體等股。即以日本而論，日本之村町約等我國之鄉（鎮），村長下有兵事、戶籍、稅務、土地、學務、土木、助產、庶務、衛生各系，並有民事、軍事、農事、經濟、教育、救濟等組織，與縣網要中鄉（鎮）公所內分民政、經濟、文化、警衛四股，及鄉（鎮）中心學校、鄉（鎮）合作社等各種民衆組織，均大同小異。此可見縣網實考諸往古而不悖，徵之中外而皆同，實現代最新之良好制度。

三 法律之地位

縣網要之合乎時之需要，已如前述，但在法律上之地位究竟如何，亦有研究之價值。按吾國為三民主義國家，建國綱及地方自治開始實行法所昭示地方自治之內容甚詳，此雖為不成文法律，但我國縣政之最高法理，無論何種法令，均應依此為準則，不能逾越。

縣綱要即根據此而產生，其在法律上之地位，自屬鞏固不拔。倘此固不足為據，吾更引約法以證之。現在憲法尚未頒布，訓政時期約法即一州之根本法，約法第八二條：「各縣組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定籌備事項」。是約法既明文規定籌備地方自治，應執行建國大綱第八條規定之事項，則為實行建國大綱第八條所規定而產生之法律，自為約法所許可，毫無疑義。

黃右昌先生，亦曾就縣綱要在現代法律上有所論列，略謂：現代法律，隨社會的進化，人民的需要，因於舊有分類之外，發生新的分類。縣綱要為現代的產物，其在現代法律上的地位約屬下列各種：（一）屬制定縣制、縣政的根據法。即以縣綱為制縣政及地方自治法規的母法，其補充及附屬法規為子法。（二）屬於過渡法。即由訓政以達憲政的過渡法，德國在韋瑪憲法公布前，一九一九年三月四日曾頒布一種過渡法。（三）屬於團體法。團體法社會法為對立名詞，縣綱確為地方自治團體，並認縣為法人鄉（鎮）為法人，大部分為一種團體法。（四）屬於經濟法。經濟法形成為特別法規實為現代之趨勢，尤以德國為甚。蓋以私法的規定，而常用公法的手段為德國最新的立法技術。

此種組織之內容，皆公法。私法之所合編而成。實為推動公法、私法的界限之一大關鍵。國家在地方自治行政法內云：「地方自治團體不僑為一政治組織，並為一經濟組織」，縣綱亦在名稱合作制、各級造產等，其縣綱大部分均屬於經濟法也。（五）屬於實行縣制縣政之一辦法。一般法與特別法為對立的名稱，施行於全國領域之內與國民全體及一般事項者，為一般法；施行於特定區域、特別身分、特定事項者，為特別法。國防最高委員會決縣綱要實為三原則，令各省普遍實施，即表示其為一般法也（其詳見縣政月刊第一卷第一期附圖）。一縣綱要制定的經過及其精神與在现代法上的地位」。此就法理上觀察，亦合乎現代精神也。

第二章 縣各級組織綱要與三民主義

我們是三民主義的國家，一切政治法令，自然以三民主義為根據，此係就普通法律而言，對於縣綱，不特是依據而已，並且是為三民主義而制定的，可以說是實行三民主義的工具。因此我們以黨治國，已經有了十餘年，尙未能完全實現三民主義，其中雖因內憂外

患之交迫，但基層政治未能做好，也三個大原因。正如國父所說：「三千餘縣猶三千塊礎石也，礎石不堅，則國不固」。縣網完全健全，健全基層組織的，故可以說是實行三民主義的工具。但這話究竟對不對，我們可以將三民主義分析綜合比較一下，便可明白。先分開來說。

一 關於民族主義的

三民主義中的民族主義，其主要目的有二：（一）華民族自求獨立，（二）中國各民族一律平等。而達到這兩個目的途徑，則是：1 化家族為國族，2 恢復固有地位——道德知能，3 認識民族處境之危險，4 增加人口生殖率。

縣網中那點和以上的目的相同？第一，就化家族為國族上說，新縣制就是以「密保甲及各項民衆組織為手段來求實現的。古語說：「國之本在家」，我們利用此點，在保甲的組織內，確定戶為單位，把戶長的地位予以新的確定，使代全家，出席保民會議及戶長會議。至中國家族思想，本來是濃厚的，頗足以阻礙人民國家意識的發展，因此又

把保甲的行政組織，改爲一種生活，在邊疆保甲的場合，與此不同。國民生活發生聯繫；同一行政組織，同一生活，同一國民生活，這便是邊疆保甲除黨外生活外，更參加一些社會生活，使保甲而外，人民的生活，也與黨有密切的聯繫，使黨與邊疆保甲的主氣，統一，使保甲，有地位，有責任，有義務，使保甲與黨有聯繫，使黨與邊疆保甲的教育手段求，目的，固有道德的與境，固有知識的與境，以及一般國民生活處境的危險，主要之潛憂由。教育的不普及，和過去教育之離破碎，從其形式，饒之內容所致。

（二）網要的教育，以全體國民爲對象，以社會爲學校，其實，上一切事物現象爲教材，注重喚起民族意識，提高國民觀念，訓練國民如何做人，如何辦事。換句話說，新制度的教育，乃是民衆的教育，在治的教育，這種教育的發生，自然可以從復固有道德知能，及認識民族危難，達到自救救國的目的。第三，就人口問題來說，中國人口問題之所以日趨嚴重，其原因除一政治、經濟壓迫外，即人民體質衰弱，死亡率甚大之故，而推其所以致此者，卽不注重衛生之故。應潮安一方面派員行戶口調查，以明顯現時各地人口實際狀況，一方面更特別規定普設衛生機構，以增進人民健康，減少死亡率。這兩件工作的嚴格實行，就

可以他我們所受的人口壓迫，這種論點。

最後保衛民族之存以獨立，乃民族主義之首要目的。尤其在抗戰時期，應加增軍事力量，以粉碎敵人的侵略。縣制是在抗戰時期創制的，所以含有不少的軍事意味。國民兵團（卽壯丁隊）的組織，在新縣制中佔着很重要的地位，卽是使從壯丁訓練入手，做到全國皆兵之標準，以達到保衛民族的大目的。

二 關於民權主義的

三民主義中的民權主義，是以全民政治爲目的，以人民政治地位一律平等爲內容，以權能分圖爲方法的民主主義。據着這個原則，縣制法中也規定了他基本的實現步驟。第一，就實現全民政治：1. 應以保甲制爲基礎，保，保長大會，直接行使國權，鄉鎮有鄉鎮民代表會，縣有縣民代表會，爲實行國權之機關。不過在調查民意政的過渡時期，暫採用代表制，一以訓練民權之作用，一以避免過繁。待縣制完成，即可實現民權直接行使國權的全民政治。2. 保甲制民代表會直接選舉，可算是人民獲得了管理政治的初步權力，以後逐

漸擴大。在縣的範圍內，人民管理政治的權力，即可發達到充分的地步。第二，就政治地位平等說：縣綱要第六條規定：「凡中華民國人民，無論男女，在縣一域，住居六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十五歲者為縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權」，依民族、性別、階級、職業等的區別。凡是公民，都可以享受公民應享的權利，人民政治地位平等，在這裏可以說完全實現。第三，就權能劃分來說：縣綱要的縣（鎮）、保及各級組織，都是採取權能分開的形式。縣參議會、鄉鎮民代表會、保民大會都是有權的機關，縣政府、鄉鎮公所、保辦公處則是有能的機關。這種權能的劃分，不惟伸於地方，治的推行，而且便於民權主義的進一步發展。

三 關於民生主義的

三民主義 民生主義，其目的是要解決人民的衣食住行問題，使人民能各安其生，各得其所，均無貧，均無寡，安無傾。而達到目的的手段，則平均地權節制資本二者。

縣綱要怎樣推行民生主義呢？第一，就平均地權來說：平均地權開始實行，應該自

土地測量入手，而土地測量即爲新縣制所首先要完成的工作。土地測量，後繼續應做的是土地登記、土地報價、土地徵稅。這些點在縣綱要縣財一章中，也已有所規定。縣政府特設有地政科，專司其事，遵照中央的土地政策，決其保障佃農，創定自耕農，土地增益收歸國有，統制土地使用等方案，以達到耕者有其田。第二，就節制資本說：節制資本的意義有兩方面：一限制私人資本；二發展國家資本。中國現在只有大貧和小貧之分，雖中心任務在發展國家資本，但節制私人資本亦不能不未雨綢繆。縣綱要規定合作社應普遍設置，其目的就在以合作方式，來阻止私人資本的無限膨脹。且合作社的種類非常之多，倘能普遍發展，人民不惟可以避免資本家的剝削，而且還可以成爲發展生產事業的推動力。至在發展國家資本一方面，在縣的範圍中做的當然在發展縣公營事業。對於這一點，縣綱要縣財政章內列有縣公產收入、縣公營事業收入兩項，即代表示縣政工作應積極從事公共遺產。因爲民生主義的根本精神，就是「造現在的產，其將來的產」；也就是說在我國生產事業未發達到高度以前，他是以遺產爲中心的。

最後我們再把縣綱要和三民主義綜合起來，作一個體的觀察，然對縣綱要與三民主

的關係，便更難自問回答了。三民主義不是三個主義拼湊而成，縣綱要也不是用零碎的工作拼湊而成。三民主義和縣綱要本身，是各自有其整體的生命。實行三民主義須把握三民主義的整體，實施縣綱要一樣也得把握縣綱要的一體，只有從一體方面去把握，在不行的時候才可以犧牲不利，才可以置之則廢六合，捨之則遺藏於密。三民主義的生命在那裏？在縣綱要中。縣綱要的生命在那裏？在管、教、養、衛。理解三民主義，必須從六府建國觀念去理解；理解縣綱要也必須從管、教、養、衛來理解。徹、徹下，一氣貫地。這樣才能識出三民主義的連貫性，才識出縣綱要的一貫性，而不致把他們看成分裂的東西。不至於在實行中只注意到片面的技術，而忽視了相互聯貫的總體。

我們認識了上面一整體以後，並且還認識三民主義的連貫性與縣綱要也是互相連貫的，縣綱要的一貫性與三民主義也是互相貫通的。如像縣綱要所表現的是全部三民主義，所以縣綱要中的每一工作，無一不以三民主義為對。譬如普及教育一項，固可以恢復固有道德功能，又可以訓練人民行使權利，就除民族主義以外，又實行了民權主義。又如合作事業的發展，固可以節制私人資本，但亦可以作為抵禦帝國主義經濟侵略的武

器，且可以在經濟組織中訓練人民行使權利。這又是實行民族主義和民權主義了。如此之類，不勝枚舉。不用之妙，在乎一心。管、教、養、衛之活，亦復如是。舉一反三，實在當局。

只有把擬定三民主義的適應性和縣綱要的一貫，才可以使縣綱要確實成為實行三民主義的有效工具；也只把縣綱要當作實行三民主義的有效工具，縣綱要的時代意義，才可以更加鮮明，更加充實。

第三章 縣各放組織綱要與抗戰建國

一 抗建綱領之意義與縣綱要之關係

想曉，抗建綱領與縣綱要之關係，當先略明抗建之意義。在前時有人說我國國力未充，祇宜忍耐，應從準備完全，方於抗戰。但國人痛心疾首，五十餘年，志在亡我，安能聽我從建設。自七七事變發生，敵人心必喪，此，已無待言餘了。又不說「抗

戰，卽一直抗戰，建國是戰勝以後的事，方能雙管齊下，兩者並重。其實現代戰爭係國力的賭賽，我建國，未完全，物質落後，若不謀積極建設，以資補充，將何能長久支持，以期最後勝利。所以建國時代，大會宣言：「非抗戰，民族之存且不保，自非以建國之大業之進行，而非建國則自力無以爲實，將何以捍衛而達到最後之勝利，抗戰建國之精義，此兩語足以盡之。總之，我們準備沒有完成，抗戰自必萬分艱苦，但爲求國之民族的生存，及支持長抗戰，必須在抗戰中同時發動全國的人力財力，加緊建國的工作，既不能等待建國完成後來抗戰，也不能等待抗戰後來建國。今日來談建國，固然因交通阻礙，軍事關係，更增困難，然較之過去軍事受敵人的干涉阻力，又容易得多了。中央因此種種原因，特頒布抗戰綱領，定爲今日戰時之最高國策。

我們明白了抗戰的意義，是爲排除建國的障礙而抗戰，爲增加抗戰力量而建國，便可知縣綱要與抗戰綱領的關係及其重要性了。因爲現在既然是需要一面抗戰，一面建國，前方抗戰需要人力、物力、智力，後方建國卽在供給人力、物力、智力。舊縣制既不能負此任務，新縣制卽應進而產生，其各級機能均專以集中人力，增加物力，培植智力爲中心

工作。現第二期清戰軍事上已漸入堅守爲攻之時，凡在收復之地，亦應有一種健全之制度，加強其政治組織，以期抗戰勝利之日，即能有基礎之時，亦非縣綱不能勝此重任。可知縣綱之任務，既從抗、中、建建國的成功，在建國中爭取戰勝利，既具有與去各種縣組織不同的內容，更有適合於建國形勢的獨特精神。今特略述其重要性於後。

二 縣綱要是抗戰的新武器

我們在倭戰時，是全面戰爭，持久戰爭，爭取主動。因此對付敵人不僅在軍事上，而於政治、經濟、文、各方面，都要在整個國策之下，加緊建立，齊頭並進，以充實國力，適應軍事需要。縣綱要是政治、最良的工作，也是生聚教訓、明恥教戰最具體的國策。就組織上說，縣綱下鄉（鎮）甲俱採十進制，即採軍事上的編制，統一組織，層層節制，使成千成萬組織團結一盤散沙之民衆，成爲有組織且係軍事之現代國民。無論在戰區，在淪陷區，使敵祇能占領我土地，不能奪取我民衆，其力量何等偉大。又就各級國民兵隊而言，據內政部二十七年五月甲統計，全國有八萬八千九百二十三鄉（鎮），七

十七萬九千餘人，六百四十六萬八千餘甲，每一編入國民兵一小隊，則為七十七萬九千餘隊，每隊四五十人計，共計三千八百九十萬人。又加「鄧」級（即中法受吳楚之軍事訓練，合計得一百二十四萬人）共得一千八百萬人，源源不絕，榮發何線（此數五列軍閥佔國兵有八十分之一）其目的何？不見？以「國」，有功，或？當何區區一寇之足憂？「我全之止」，當「國心」，其「吳楚」此等等列之軍武器，打倒強敵敵人，爭取抗戰勝利，勝利！

三 綱要 是建國的基本工作

總裁在國民參政會第五次大會開幕詞有云：「我們要完成抗戰使命，得到最後勝利，不在軍事上勝負，而在政治的、經濟的建設工作如何，要決定我們的抗戰前途，所以從今天起，我們同人，應從積極方面，使精神物質，均集而充實，政治、經濟和社會一切建設，都迅速發展」，就這一段話來講，可以說抗戰階段的戰爭，建國工作而重於抗戰。總裁是領導抗戰的最高領袖，他的觀察、判斷，當然十分的正確。但何謂政治的、經濟的建設，

則本屆五中全會實言之較詳，略云：「所謂政治經濟者，要在嚴明賞罰，綜覈名實，集中力量，增進效率，加強民衆組織，統一民衆行動，解除人民痛苦，改善人民生活……關於經濟建設，不僅不抗戰應負所繫，亦建國成敗所關，必當依於戰時人民生活之需要，分別輕重，斟酌緩急，實行統制經濟，調節物資之生產消費。舉凡抗戰必要之重工業、礦業，民生日用必需之輕工業、手工業，急要之鐵道、航空線、公路等，應竭力之所能，努力興舉；更以鞏固幣制，流暢金融，促公私經濟之發展。他如農林、畜牧之改進，內地蘊藏之開發，後方各省生產力之增加，尤當合政府人民一切實業技術之力，切實加緊推行。此種經濟建設，固爲抗戰之實力，亦爲實行民生主義之基礎」。此爲政治和經濟建設中之大要，亦可以說是建國的必工作。但將從何處着手呢？國父說：「今建中華民國與古不同，必須而立其後，永不傾仆。故必先築地盤於人民身上，不自政府造起，而自人民造起」。又說：「三千餘縣之民權賴三千塊之石礎，堅則五十層之崇樓，不難立建。可見國父已明認建國應由下及人民做起。總統繼承國父遺教，始有綱要之頒訂，專以引起民衆，發揚自力，加強地方組織，促進地方自治，奠定革命建國之基礎爲主

旨。蓋察於我，過去對於軍事努力、惟均注意於一層，至於官民建塔，僅知上梁豎柱，而忽於下層之建築；因根本既不同意，自然起一颶風雨之飄搖震撼。自日戰發生以後，一層政治即已空虛無力。縣綱，即爲針此症，發，於應認爲建國之基本工作。現在抗戰的中心任務，是加速政治經濟的建設，而縣綱要又爲此其層政治經濟建設的發動機；所以我們要迅即新制制的完成，爭取建國成功，抗戰勝利！

四 縣綱要是建國綱領的實施

由上可知縣綱要與抗戰建國之重要。今再引抗戰綱領有關之各條文，與縣綱要對照之，則除抗戰綱領中包括中央與省範圍較大外，凡屬於縣以及社會民衆者，縣綱要無不應有盡有，一氣貫通。惟縣綱要多係法律條文，少言政策及事業，特再以總纂所講之確定縣各級組織問題一以證之。蓋此講論即縣綱要所由產生也。

軍事「一九、調練全壯丁，充實民衆武力，補充戰區部隊」。「十、指導及協助各地武裝人民，在戰區司令長官指揮之下，與正式軍隊合作，以充分發揮保衛國土，捍禦外侮

之本能」。縣綱要卽有各級壯丁隊（現改爲國民兵隊）之編練，遠師寓兵於農之旨，近法全民皆兵之制。

政治 「十三、實行以縣爲單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強地方。並加速地方自治條件，以鞏固抗戰中政治的基礎」。縣綱要第一條卽規定縣爲自治單位；縣級組織問題乙項第一款「確定保鄉鎮之構成分子，並加以充實」。保甲卽爲自衛組織，今納保甲自治，卽加強自治組織，增厚自衛能力。「十四、改善各種政治機構，使之簡單化、合一化，並增高行政效率，以適應戰時需要」。縣綱要於縣政府裁局改科，統一事權，又以區署爲縣政府輔助機關，不認爲一級，及充實鄉鎮組織及保甲之基層組織皆屬之。

經濟 「十七、經濟建設，應以軍事爲中心，同時注意改善人民生活」。縣綱要「有行政組織，均採軍事組織之精神，而經濟設施亦當然以防爲中心。又確定縣各級組織問題說明第七云：「總理指示地方自治組織，應爲一政治、經濟性質之合作體，……自應注重人民的公共遺產」。又說明第二云：「今本圖規定區設職業訓練班，皆皆向此途而進，期教

自與生活密切之組織，片一「民生公共生活」之教育，其生活組織「片一」之語，自應改善人民生活。「十八、只靠刀鋸草料，治不窮病，食不飽，衣不暖，路不通，利」。

縣綱，各級均設有合作社，惟「縣綱」中，則無一語。故其綱目云：「合作社以鄉鎮為單位，各保得一分地，各保領一分利，便領得物品。糧食管理，事務重要，應特設『庫』」。又說明第七云：「全國在農的，可長保領，保領單位，由『民自管理，各合作社辦理農產運銷，並當發展，並理抵押借款』」。由綱目第十八條全相同。「十九、開發礦產，樹立重工業的基礎，鼓勵重工業的經營，並發展『地之手工業』」。本條所云重工業，當然非一縣之力所能為，而重工業則縣之組織問題，乙項第二款第五目謂：「為增進人民職業技能及發展地方工業起見，各縣應設『需要，於區設設職業訓練班』」。且縣有縣公營事業及生產方案，鄉鎮及村有生產辦法，即「適應民、民、濟之意」。

民衆運動 二十、發動民衆，組織民衆團體，各級民衆團體，政府補充之，使有錢者出錢，有力者出力，民衆團體之組織，由民衆團體組織，題說明第四云：「民衆團體組織，須注重由下而上，逐級健全，蓋民衆團體同，然後乃可發生效驗，在平

時固可藉此輔助政令的推行，在戰時亦易由此達到軍事的要求」，與本條用意全同。二十
七、加強民衆之國家意識，使在輔政政府，肅一反動，對於漢奸及行懲辦」。縣各級組織
問題說明第四云：「各級民衆團體，除僅爲地方補助組織，但就地方全部機構而言，卻
正像一架整套之機器，雖繁且附，亦不可或缺。故今後於各級民衆團體，不但不能因
其爲地方補助組織而忽視，且必須使之健全充實，靈活適用」。此可見縣綱要對於加強民
力之注意。至於肅清反動，則俟甲中之氣氛漸生，已足以發揮其效用。卽現在
之「降蕃脫術」及所謂「第五軍隊」，亦可謂甲中之武力以防止之。

教育 二二八，及訂定教育行政及教材，並行臨時章程。縣各級組織問題，明第二云：

「今既規定各級國民學校，各級職業及師範中心小學等，應照兒童與成人班次校制，
將所有學校，荒校，特設等，均合而爲一，並從速推行學生制度，務期一週時間內，使全
國人民，普受最低限度國民教育。如此辦法，既足以集中人力財力，又可以使學校
教師，便於其擔任教職，並加各級學校之時間，臨時章程二二九，訓練
各項專門技術人員，與以適當之分配，以應其需要」。縣各級組織問題說明第六項云：

「各地方各軍事，如倉庫保險、糧食運銷、農田水利、漁牧繁殖等，均須由會受相當專門訓練者擔任之。此項地方軍事，既經日寇發展，則人才自必隨之而下注，且將漸感供不應求」，亦即此意。「三十、訓練青年，俾能服務於戰區農村」。「三十一、訓練婦女俾能服務於社事業」，縣各級組織問題說明第六云：「各級學校教育與地上組織及事業之需要相適合，既使學校教育不致空疎無用，又使青年學子得有廣大出路」。又訓練婦女，則各級學校，既有婦女部，各級民衆組織，又有婦女會，即專爲教練婦女服務社會之用。

由上可知抗戰建國綱要「抗戰建國關係之重要」，所以總裁說：「縣政機構的重心在我們今後抗戰、國前途的進程中，是一級最關重要的工作」，洵非虛語。由此我們可以總結一句，三民主義是我們革命建國的最高原則，抗建綱領是我們革命建國的最新方略，新縣制是實行三民主義抗建綱領的最良好工具。我們站在新縣制的立場上應認清目標，要以前方將士死鬥的精神，來完成新縣制的任務，則新縣制完成之日，即抗戰勝利時，亦即建國告成之日！

第四章 縣各級組織綱要與憲政

一 憲政運動之經過

欲知縣各級組織綱要與憲政之關係，當先明吾國憲政運動之原委。吾國憲政運動，遠在本黨國會時代。因總理革命之目的，在建立民有民治民享之國家，故始終主張民主憲政。於最 黨的時候，即以施行憲政列爲綱之一。如八九五年香港與小會言，即有「民爲邦本，本固邦寧」的主張。一九〇五年同盟會宣言：「制定中華民國憲法，人人共守。民國元年國民黨組織宣言：「吾黨以求完成共和憲政治爲志者也」。民國十三年總理手建國綱一條「國民政府本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國」。最後總理北臨終時，胡希同志同奮門，對三民主義五權憲法實現。總理逝世後，黨同志爲實踐總理遺教，曾於廿年召開國民大會，討論政時約法，以爲憲政過渡辦法。廿一年民黨召開三中全會決定廿四年三月召開國民大會，決憲法，並

決交由立法機關通過。此項決議，經國民大會通過，由國民大會轉請中央執行委員會，於二十二年開辦憲法草案之編纂。此項決議，係由國民大會第二十二次會議，於五月廿九日，決議五項原則。始於五月廿九日，由國民大會通過。自是日起，國民大會即開始編纂。及，展期至廿六年十一月廿九日，國民大會，又有由中央執行委員會，於廿七年三月臨時代表大會決定，設國民參政會，聘請各方人才，為國事。廿八年一月廿六日，復自決決議限於廿九年十一月召開國民大會，以行其召集國民大會，行其召集國民大會之目，完成建國未竟之功。於此可見，國民大會，是有其劃時代之意義。國民大會，其意義有三：一，樹立真正民主政治。同時國民黨始，是站在時代之前，自負其力，為民主政治之實現。此吾國憲政運動之略史也。

二 縣綱要與憲政之關係

總理所主張的憲政有幾個人不之點，就是不尚空談而有具體的辦法。第一，便是根據民權主義，權兩分一之說，實現五權憲法，完成徹底的民主政治。第二，是以縣為自治單位，分縣自治，完成革命建國的基本工作。縣綱要便是以縣為自治單位的地方自治，誘導

基層政治民主途徑，可算是憲政的基本工作。國父說：「地方自治者，國之礎石也，不堅則國不同一。憲政之基礎是建築在地方自治上面，地方自治的基礎又建築在各級組織上面，縣網網就等於建築的同樣，實、縣網網的人員就等於工匠，要縣各級工作人員依照同樣認真努力，然後地方自治才能真正完成，才能真正實現憲政。」可知縣網網要實古憲政的重要部分。今再一時期上、法律上、事實上說明其關係如左：

(一)時期的關係 國父分全國程序為軍政、訓政、憲政三時期。現地方自治未完成，當然在訓政時期。惟有些人以為抗戰發生，應即入軍政時期的；有以為訓政已十年，應進入憲政時期。這幾說似乎都言之成理，但這一時期名稱雖有異，目的則皆為實現三民主義。我們看這三時期 容、軍政時期的任務是宣傳主義，同化人心；訓政時期的任務是訓練人民，行使四權，實行革命主義。在這兩工作大得完成，就全國人民已公決奉行三民主義了，才能進入憲政時期，開國民大會，決憲法。這時期憲政當然是三民主義的憲政。總裁說：「現在為抗戰之實行軍政，為抗戰之實行訓政，以我國人意見，促成憲法之實行。訓政不但不相妨礙，而且相輔相成的。」可見這三時期，並無顯明的界線。總裁又於確定縣各

級組織問題說：「訓政憲政的訓練，僅有程度之不同，並無根本之差異。故訓政必須引起民衆之政治，而其生長，然訓政之實施，能不肯憲政的目的，由訓政以達憲政，仍能一日無間。」縣綱是市訓政進入憲政的過渡時期，他便是訓練民衆，行使國權，引導民衆的參政志趣，唯一便，便是結束訓政，開始憲政。因為要結束訓政，就要加速完成地自治的工作；要開始憲政，也非加速完成地方自治不可。因此縣綱卻介於兩時期之中，在訓政時間可以引發民衆的參政志趣，在憲政的實施，在憲政時期仍可繼續推行，結束訓政未完的工作。在訓政的後期，和憲政的初期，他都像梁裏的甘蔗，是少不了的！

二 法律的關係 縣綱在法律上與憲政關係，皆於「五方憲草」求之。憲草第一〇四條第二項「地方自治事項以法律定之」，縣綱即規定「地方自治事項，當以憲法所許可。再就其條文內容比較之，憲草第一〇三條「縣自治地位」與縣綱第一條相同。第一〇四條「凡事有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項」，縣綱對於地方自治事項即同此規定。第一〇五條縣民關於縣自治事項，依法行使審判複決之權。對縣長及其他自治人員，依法行使「罷免之權」，縣綱第六、第十六、第四十七、及五十四各

條俱與之相同。第一〇九條「縣長辦理縣自治，並受省長之指揮執行中央及省縣事項」，與縣綱第七條相同。惟一〇六條及一〇八條，縣及縣長之選舉任期，略有出入，但精神相同，僅步驟略異，在達到憲政階段，祇須名稱上、時間上略加修正，即可適合。此等條文之定，雖屬草案，但已經公布，徵求全國研究，大都同意，此後諒少更動，且又皆根據於三民主義，建國大綱，更少修正之餘地。

(二)事實的關係 國民黨四屆三中全會於廿一年十二月在南京開會宣言：「國民黨於訓政完成以後，實現憲政，還政權於民。可見憲法告成而歸政於民，不特是總理所主張，就是本黨繼承遺教，到現在還是一樣的不變的。訓政尙未完，憲政基礎未奠立，人民未受四權之行使，未受黨義之薰陶，便授權於民，就同北洋政府時代，我們也有約法憲法，也有參眾兩院，但縱有憲法也虛偽而不合國家需要的憲法，縱有國會也是不會監督政府代表民意的國會，縱有議員也祇知道進出搶亂賭博營利的議員，我們將何法以善後？國父致力於國民革命，手訂建國大綱，所以必須要規定訓政，就因為根據這類事實教訓，認為要產生健全的憲政，造成真正民有民治民享的國家，非先從基本完成憲政條

件不可。我現在要談憲政，這話經驗是不應忘掉的，此在勢有不能進行憲政者。但時代的「輪」使個人不得不進政之途徑，故在事實上，須有一種工具，能使個人與團體進政之途徑與憲政，在詞義途徑並非行商同礎，憲政而前進，並在事實上使非需要階級不可了。他可以在民衆大隊之後，與行行，遇有步法錯亂者矯正，落伍者收容，使行能者不致調者，得有容餘以整齊步伐，總向前進，無論先頭部隊到達何處，都可以踴躍得上，不至脫隊。以團體，憲政階段爲止，他的責任始算解除。此在由詞政進入憲政中，事實上實有需要階級之必要。

三 縣綱要是達到民主的捷徑

總裁在第三次參政會議閉詞中說：「本會的历史使命，是要建立民主政治的基礎，尤其是建立永久的真正的民主政治基礎。這一點中在第一次開會的演說詞中，已經提到了。總理倡導三民主義，其目標主義的終目的，就是民主政治。一國的人民如果不能關切他自身的幸福，管理他們自己共同的事務，就是說如果人民不能積極參加政治的

話，他們就不能造成鞏固的國家。所以世界上最有力量鞏固的政治，一定是建築在民意之上，一定是以人民之利害爲利害，人民的視聽爲視聽。總理的民權理想，是造成一個民有民治民享的國家，古今中外，理無二致。此可見 國父 總裁所主張的憲政，是真正的民主立憲，而不是有名無實而虛飾共和。我們返觀憲草綱要，憲草充滿民主精神，固人人皆知，無待頌述，要綱要之可貴，也就是具有時代精神，能建設民主政治的基礎，進入憲政的階段。關於此點，我們可分兩方面來述敘：（一）民權機關方面，縣綱要由戶長會議而促民大會，由鄉民代表，而縣會議，而縣選舉方法，先由間接民權入手，以達到直接民權。由戶長會議選出山長，每戶選出代表一人，組成民大會，固以戶爲單位；本鄉鎮內之民大會，由代表二人，組成鄉民代表大會，各鄉鎮民代表曾選舉縣參議員一人，組成縣會議，則固以戶爲單位也。蓋一練行四權，而後可以樹立憲政基礎，而進於民主政治理想。本縣縣會議政務委員會，均遵照此項原則，但縣綱要第十七條，縣會議，暫不選舉議長，而由縣會議選出議長，以求行政連續，仍由委任，此雖多使人感不愉快，但發展。但吾人對於過去之經驗，當 民衆受 推行之經驗時遠

行政，其責任之所在，必歸於行政當局。例如預算之編制，則歸於議會，較之現代政治，必為民主之進步。而地方自治之完成，亦當以此而為標準。此亦所謂「民治」之在。此環境之下，此種方法，為向民主最高之途徑，若在此而見其途徑，必有欲速則不達之弊。

四 努力，施行縣自治完成憲政

此國難之嚴重的問題，一切均屬第一。但二十八年六中八會，一面議決定召集國民大會；一面議決「緊急政治建設」。就中以「要實為真」的憲政，非完成地方自治不可，要完成地方自治，非實「縣制」不可。現在「縣制」已普遍實施，此制「是督促訓政，達到憲政最良的方法，這個方案不能迅速完成，才是憲政最要問題。所以以為大家與「閉門車」在室內談談憲政，還不如去到縣裏就「制」的範圍內努力，確是推遲憲政之實際工作。全國人才既多用一分精力到「縣制」上去，則真正之憲政，就可提早實現一日。全國人，能把精神都用到「縣制」的實際工作中，腳踏實地，身力行，把地方生產事

業做好，國民教育普及，民團警組織健全，三民主義灌輸在全，思想生活中，凡建國大綱第八條所說，都一一做到了，那時憲政自然會實現的，而且實現後才能堅實可靠。若希望熱心縣政的人士，都能不此用工夫，『誠』前政治上有大需要，『識』惟其完以。縣制乃是憲政的保障，把聰明才力專心一致的用到縣網去實施上去，結束訓政，推進憲政，完成革命建國的大使命！

第五章 縣各種組織綱要——管、教、養、衛

一 管、教、養、衛在中國政治上的演進

縣網的中心，作便是管、教、養、衛，當於各節內述之。惟管、教、養、衛，各級的應一氣貫通，所以不如三個或連，或為簡明。茲先述管、教、養、衛的本身問題。管、教、養、衛的本身，可以說是一套完整的中國政治哲學。中國古代大學者、大政治家的言論裏面，凡是講到為政之道，地方，大都離不開管、教、養、衛的範圍。如書經說「德

維善政，政正其民」，可見是及古而始政治論。又如論語上子貢問政，孔子說：「足食足兵，民信之矣」。孔子在衛國時，子貢問曰：「政在何處？」曰：「政在信」。其後像「善人教民七年，亦可以即戎矣」，「保民而王，莫不能也」，這不基明即提出教、養、衛三個大原則嗎？不過在古代政治理論中，教、養、衛並沒發展成爲有系統的政治哲學，大都是散見的，片斷的，或者把他用別處幾段落。譬如孔子和冉有的問答，就不免把「庶」「富」「教」分成三段。而負最高行政責任的皇帝，又往往把這一個最好的政治哲學，棄置不顧。所以我國文化上雖有一樣優良的政治哲學，始終未能把他光大起來。

直到 國父講地方自治問題的時候，才指出這優良政治哲學的歷史價值，說是：「中國古之治理，教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務，而任人民各家之自養自教，政府祇存一消極不辱民者，便爲善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對、尚能強寇，對內尚不委屈」。所以 國父在說明地方自治團體性質的時候，說他所建議的團體，「不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織」。換句話說，也就是保民理民，教養

實施的團體。保 意義是甚麼？就是衛。理的意思 是甚麼？就是管。所以 國父的地方自治，實在就是以管、教、養、衛為其最高政治哲學的。

總裁在領導建國的艱苦過程中，徹底了解到中國這個優良政治哲學的歷史價值，所以直接了當的提出管、教、養、衛 個字，完全應用到一切實際工作中，作為政治建設的指導方針，並教育全國黨政軍工作人員及全國民衆，使各方面的工作，都一致向這四個目標前進。因為這個政治哲學是淺近的，切合實際的，同時又是古聖先賢一貫道統之所在，所以全國上下便極容易接受，而且迅速的實行了。

二 縣綱要中的管教養衛

關於管教養衛 總裁所講演的極多，都是因事因人而施，對象不同，講法就異。我們非專論管、教、養、衛，也用不着引來說，今天講綱要，我們就單把 總裁所講的「確定縣各級組織問題」中關於管、教、養、衛的話，引來做個管例，解釋就夠了。試舉如下：

關於「管」的 縣綱要全「機構」只談至是管的工作，各級政「組織」有重要的改變。

過去民、財、教、警、軍、存、各成獨立系統。指揮既不一致，聯絡也很不夠，所以行政效率便非常之低。對於民衆團體和社會事業，現行行政方法，是毫無計劃，一任人民之自發自動，所以有些地區民衆團體很健全，社會事業很發達，有些地方則甚廢弛沒有。這許多現象，當是符合於近代行政的行政管理原則。現在的新縣制，則把以前的弊病，完全革除，重新按照科學的行政原理原則，規定工作系統，把全縣一的統一起來，把散漫的組織起來。縣區鄉保，每一層一層立起一個強有力之工作單位。尤其重要的是縣參議會，鄉鎮民代表會，和民大會的設置，由民衆直接接洽。指揮行政工作，實行民主監察制，這許多改變，均係根據管的精神而來的。總裁說：「各級地方組織，均採十進之原則，或謂在實行時，不無困難，實則此，為本黨重要規定之一，不可忽視。蓋各級組織範圍，既經確定，則一切計劃，施設，均置，在，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言，國家之大，事業之繁，平時固須有嚴密之組織，戰時尤為必需。譬如軍中組織，每一上級單位，管理之級單位，數目，均有一定限度，科學的行政管理，亦必須有不可逾越的法則。今為便利實施，已為設有強性的規定，如鄉鎮之劃分，以六保至十五保為範

團，其餘各級，亦類此標準。至於固有村街墟場之不易分離者，亦可爲有程度的聯合組織，辦理事務，但分保編制，仍須維持。凡此一切，均於統一之中仍寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府，儘可按照實際需要，斟酌編配，無庸一一呈准。但如過此彈性，即不能容許，若以去紛歧雜沓，必至於統理」。

關於「教」的，更是縣綱要的一個很大特色。在縣綱中，不僅規定設立各級學校，施行教育工作，不只要督促教育的人員，利用一切社會活動，擴大教育範圍，加深教育的力量，而且行政人員，也以教育爲方法。總說說：「今後行政人員，必須重視教育，以教育爲方法，達一革命建國之目的；其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材，注重訓練國民如何做人，如何做事。本黨總理所昭示革命建國之真義，以及地方自治開始實行法中所列糧食管理、土地管理」等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。六圖案既規定鄉鎮保幹事由學校教師兼任，意即爲此。否則一如過去的學校教師，僅爲課堂之講課，於出校後之學生，及校外之社會環境如何，均不注

意。在邊疆地方，教育之推行，尤有首肯之必要。邊疆不啻若，不啻稅，不實行新生活，這個原則，固由來。教育之應盡教育，不得敷衍了事。又如地方自治開始實行法中，指「四化」之目的，其讀法為「字」當注「性」高，力求實用，凡能助經手生產之機械，或當仿照而不依違於「故」地方，故應注意工作技能，與製造簡易機器之教學。此不僅為提倡科學教育，實為「行」民生主義之重要方法。今於大綱內規定區設職業訓練班，實皆為向此途徑而設，實教育與生活能切實聯成一氣。至於過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通學校之外，更有民衆學校、短期小學、鄉村學校、特種教育等辦法，為補救一時權宜規定，固無不可；今既規定各保普設國民學校，各鄉（鎮）普設鄉（鎮）中心學校，則應採兒童與成人分班合校制，將所有「教」、「社」、「特」教等，均合而為一，並盡量採行導生制，務期於短時期內使全國人民普受最低限度之國民基礎教育。如此辦法，既足以集中人力財力，又可以復學於教師，便於指導民衆，參加各項地方事務。如此教育與自治，方能合為一體，而不再分離。這種合教育與自治為一體的辦法，不就是由「教」的指導精神而來嗎？

關於「養」的，乃是人生最主要的問題，因而也就是縣綱要所極注意的問題。「養」的解決，雖然不能全靠地方性質的事業，然而地方性的生產與分配之合理的普遍解決，對於人民的生活，也可以盡到很大的供求。縣綱要中合作社所占的地位非常重要，這就是要以消費、生產、運輸、信用等各種合作社爲「養」的中心，達到民生問題合理的解決。總裁說：「總理指示地方自治組織，應『爲一政治及經濟性質之合作團體』。故所謂經費的來源，自應注重人民的公共遺產，不應過多仰給於捐稅。譬如全國各地公有遺產，爲數甚多，大都仍由私人包攬經營，任意侵蝕，浪費，殊可惋惜。今後應將此類遺產，改爲公管，切實整理，所以其收益，純作全鄉（鎮）或全保公有經費。如係公有田地或學田，且可利用此項田地，作爲公辦農場，由學校指導，爲改良農產，訓練民衆農林技術之用。一姓一族之遺產，不應固定辦法。如此辦理，不僅收入可以增加，且因人民共同耕種，改良結果，可以立即推行，其從此項遺產者，亦宜劃歸青年自治，由河流之塔，照此辦理，並當運用義務勞力方法，以之增加收入。此外，債權之清理，均宜由鄉（鎮）或保爲一位，由人民自行管理。各合作社宜由區派員協助，一當財長之命，以理抵押貸款，即其盈利的一部

分，作為地方行政的實效。如：「不僅經費不問題，地方自治事業，亦將隨之而發達」。

關於「衡一的縣網」也一樣不會忽視。縣網要「以戰期間的產兒」根二精神就在於「發動」力，加強地方組織」。所以在全「工作系統工作範圍內，都「涵着衡一的意思」。最明白的「現則有」點：第一，保、鄉（鎮）、縣都「壯丁隊」組織，把民間的分散力量集中起來，形成一個「軍事集團」。第二，民衆團體的發展，如在鄉軍人會、婦女會、少年團等的成立，使民衆均分別歸屬「堅固」組織內，使工作易「完成」，這就是所謂「衡一」之精神。總裁說：「民衆團體組織，須注重「下而上」，遂設健全，蓋必基「穩固」然後乃可發揮效能，在平時則可藉此協助命令的推行，在戰時亦易由此達到軍事上的要求。過去各級民衆團體（如農會婦女會等），往往僅「縣城空懸招牌」很少發生作用者，其原因固多，而折導人員未能深入下層工作，積極協助發展，實爲主要原因。須知各級民衆團體，雖僅爲地方輔助之組織，但就地方「部」構而言，卻正像一套整套之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則便不能發動。故今後各級民衆團體，不但不能因其爲地方輔助組織而忽略，而且必須努力使之健全充實，靈活運用。壯丁隊之組織，無「在戰時平時，均屬重要，不

可成爲訓練的組織形式，尤須注意訓練後的整理與應用。因壯丁分子實爲全部社會的中堅，一旦具有政治訓練，均可以成爲基礎的建設。總理遺教所示「挽手應世」者，亦當以此爲訓練時不可不軍中，「於公於私均應盡忠」，並須顯升，務使以爲社會中的有用分子，而增加其活力。

三 管教養衛之連貫性

從上面這幾點，我們可以看出來，縣制的全部工作，也可以說就是管、教、養、衛的工作，縣綱要中管、教、養、衛，是不分開的，抽去管、教、養、衛的精神，縣綱要就要空了。這是一加來殼，所以在一這一點，我們又可說縣制就是管、教、養、衛政治的實踐。

《縣制》的管、教、養、衛，又字字與總理遺教一貫性。總理說：「各級組織均以總理遺教爲最高之指導，合作、自治、行政、教育、各事，均以管、教、養、衛各項十分之伸縮如後，共同發展」。當以總理遺教爲最高指導，得用一兼，

如設備、校、訓、育、才、德、體、智、美、勞、等、各、一、衛、一、校、之、中、教、育、人、才、之、民、生、事、業、訓、練、發、展、注、意、手、高、能、工、作、長、進、及、製、造、簡、易、機、器、等、教、育、訓、練、其、他、各、項、共、同、之、務、則、其、其、一、衛、一、校、之、中、經、費、來、源、須、取、於、公、民、之、財、產、或、校、捐、等、營、公、共、財、務、以、可、以、收、納、為、學、校、經、費、其、他、保、甲、壯、丁、之、經、費、亦、由、取、納、於、營、之、財、人、即、是、「管」、「養」、「教」、「養」、「衛」。衛的方面，如壯丁之訓練、及公民訓練、均管、運用、須為自治事業的基本部、須注意職業訓練、及公民訓練、具「衛」之中、又有一「管」、「教」、「養」、「衛」。可管、教、養、衛是整個的，分而、則、各、自、一、明、此、乃、任、務、活、運、用、各、等、自、如、而、收、效、最、大、效、益。

由此、們、可以、一、管、論、：「管、教、養、衛、乃、一、高、效、整、體、之、治、哲、學、」
 基本之治管、
 是管、
 對、最、基、礎、的、實、現。

第二編 各論

關於縣組織之來源及其與民主義、自治憲政等之關係，已略爲說明，現在已說明縣綱要之內容來了。縣綱要本文分甲乙丙丁等四項，計六十條。今特分爲縣、鄉鎮、保甲三章，而以「總則」，「癸」兩節合爲縣綱要之特點一章。縣綱要實施計畫爲一章，而結以第六章，就各段文中擇其要義，略加引伸，至普通所習知者，均略而不論。惟須知各條之要義，尤當以縣綱要之本義爲準，總裁一確定縣各級組織問題中說：「夫縣之根本精神，在於發起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以原實革命目的爲依歸。」此實爲該中要義，必認此爲，乃可逐節詳釋綱要各條文。今分章伸述如後。

第一章 縣各級組織綱要（特訂）

本章係就縣綱要「甲總則」一至六條，及「乙附則」五十九至六十條，八條中提出其特別應注意者，分爲：（一）縣爲自治單位，（二）縣之組織與編制，（三）縣爲法人，鄉鎮爲法人，（四）縣之地位，共四點，加以解釋，以資爲輔，並將縣綱要條文亦省去，而僅標條文數字；閱者如欲知條文，可查其原文，參閱附錄綱要本文即知。

一 縣爲自治單位

綱要最精采之點，就是開宗明義第一條規定縣爲自治單位。縣爲自治單位，本是建國大綱所規定，但舊縣組織法第二條規定：「以設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治」，不承認地方自治，而只承認縣行政，可知過去縣制，不是一個自治單位，只是一個行政單位。總理之所以否定張縣爲自治單位，就是因爲是到到其更進到一個自治單位。且查其組織要素，形骸、賦、稅、沅、明、備，

它的區畫越分明，地位越發白，已成不可更改的趨勢。我們假定不以縣為單位，從小地方而說，以區為單位則嫌太過小，而區各區各，各縣則以其區為自治單位，例如縣組織綱要第二十八條「區設區公所，設區長一人，掌理區自治事務」；所謂「區」者監督地方自治，即指監督區以下而言。但因區「指不起自治的重任」所以弄得「於不類」，成了承上轉下的收發公文機關。區的範圍小了，我們再從大的方面着想，以省為單位；但省又嫌其太大而難於著手。吾國現在政治，一方面少數集權，其層層皆，一方面需要絕對統一，如以省為單位，易生尾大不掉之弊，使中央與地方間，難求平均權之效用。惟縣之地位，介乎兩者之間，大小適中，及是有為，所以「總理特設縣管地方自治單位」惜過去地方自治法規，未體察及此，今應編擬新法規，此不能不算是新縣制的一個大進步！

二 縣之等級與區制

過去各縣的等級，多分一二三等，實則全國各縣就面積的大小，人口的多少，事務的繁簡，民口的貧富程度，官本二三等。今擬定第二條，定為「縣按面積、人口、經濟、交

通、文之、縣、鎮、鄉、村等一，其實係指其行政首長而言，規定縣等，不必一定要分六等，以此三等之意義，一般讀者或不明瞭，有誤認劃劑有三等之縣長使有一級之地位；有誤認係指縣長之階級而言，由前說明，縣等係官等，由後一則認縣縣之八等為平均指一級，其實此而多增等級，殊為增等之意義了。蓋多分等級之意義，在於視地方之程度，定縣政機構之設備（如五六等縣分科少），政策之實施。原條文簡略，若不出其意所在，行政院得近公布之各等縣政辦法，於外等規定，極為嚴密。如前三條：「縣之等級依照其面積、人口、經濟、文化、交通各項假定分數之總和編定之一。又，條規定有下列情形之一者：（1）毗連國界，（2）地處海濱，（3）孤懸海外，（4）居民複雜，（5）在國防上特重要，除總和外，得提高其等級。可知嚴密分等之價值。將來等級較高之縣，不一定即有較重之負擔，而有一望之縣長亦未必即任高級之縣等。

一之劃。原有區、鄉、鎮（或聯鄉）之甲等、層級太多，組織遂形繁密。現縣綱要第四條規定：「縣以下，鄉（鎮）、鄉（鎮）之制，均為保甲制。省去區之一級，而僅有縣鄉鎮三級，其組織亦力求簡易集中，其利益當必較前章中論之。今將 總裁對此問題

四 縣制要點特性

過去縣之級別，不特全國不一，而且省不一，縣位不統一，人才不集中，財政未上軌道，法令頗多複雜，不特官制不一，而且代辦制、縣制、特種官制，討一見新縣制（實施）之弊病，而生，以其計，故去其舊，而求其新，根據目前之實際情形，規定了新的內容，一掃過去之弊病，而求其統一，它本身具有五種特性，就是統一性、需要性、買辦性、傳統性、適應性，合其意，即說：

第一，統一性。表現：縣制要中二種單的特性，就是統一性。按照縣制要之規定，縣和鄉鎮之兩級組織，但事實上，區以上分上，區以上，個人標準上得到了統一，而且在財政上及行政觀念上，也一律的得到了統一。第一縣的地位，統一標準，統一區域畫分，統一區間之區，統一財政，統一用人標準，統一之，即由一而為一，統一了。在縣制要之目前之統一性，即：一、統一標準，二、統一標準，三、統一標準，四、統一標準，五、統一標準，六、統一標準，七、統一標準，八、統一標準，九、統一標準，十、統一標準，十一、統一標準，十二、統一標準，十三、統一標準，十四、統一標準，十五、統一標準，十六、統一標準，十七、統一標準，十八、統一標準，十九、統一標準，二十、統一標準，二十一、統一標準，二十二、統一標準，二十三、統一標準，二十四、統一標準，二十五、統一標準，二十六、統一標準，二十七、統一標準，二十八、統一標準，二十九、統一標準，三十、統一標準，三十一、統一標準，三十二、統一標準，三十三、統一標準，三十四、統一標準，三十五、統一標準，三十六、統一標準，三十七、統一標準，三十八、統一標準，三十九、統一標準，四十、統一標準，四十一、統一標準，四十二、統一標準，四十三、統一標準，四十四、統一標準，四十五、統一標準，四十六、統一標準，四十七、統一標準，四十八、統一標準，四十九、統一標準，五十、統一標準，五十一、統一標準，五十二、統一標準，五十三、統一標準，五十四、統一標準，五十五、統一標準，五十六、統一標準，五十七、統一標準，五十八、統一標準，五十九、統一標準，六十、統一標準，六十一、統一標準，六十二、統一標準，六十三、統一標準，六十四、統一標準，六十五、統一標準，六十六、統一標準，六十七、統一標準，六十八、統一標準，六十九、統一標準，七十、統一標準，七十一、統一標準，七十二、統一標準，七十三、統一標準，七十四、統一標準，七十五、統一標準，七十六、統一標準，七十七、統一標準，七十八、統一標準，七十九、統一標準，八十、統一標準，八十一、統一標準，八十二、統一標準，八十三、統一標準，八十四、統一標準，八十五、統一標準，八十六、統一標準，八十七、統一標準，八十八、統一標準，八十九、統一標準，九十、統一標準，九十一、統一標準，九十二、統一標準，九十三、統一標準，九十四、統一標準，九十五、統一標準，九十六、統一標準，九十七、統一標準，九十八、統一標準，九十九、統一標準，一百、統一標準。

事實情形，而「訂了限」則更顯其必需而重要的。

第二，單行法規的範圍，應縮小一方面；一方面應選擇行使的單行法規；一方面是法令及其他法規應予保留者。前者，規定有保民大會，每戶一席一人，右縣鄉議員，每鄉一席一人，左縣鄉議員，每鄉一席一人，庶幾非常單行法規，可以免去許多無謂紛爭。屬於後者，如定「地方自治六條」，其中少寫着：「本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部分，暫行保留，逾期，即行廢止，如有五十條，九百餘條之多，極難紛歧，不可名狀，則其斤斤於此，則其於自治，現在縣制，亦有這條規定，可算是「過去積累下的障礙」，一筆勾了，為地方政治開闢出一條光明大道，在種種紛亂中表現着最偉大的價值。

假使我們能「單行法規」的規定，那就更可以看出這單行法規的重大意義。過去為什麼會有那麼多的「單行法規」？為什麼「單行法規」的紛歧法令，時時在「這不認不認」是整個政治上面的一項障礙？為什麼「單行法規」的紛歧法令，時時在「這不認不認」是整個政治上面的一項障礙？為什麼「單行法規」的紛歧法令，時時在「這不認不認」是整個政治上面的一項障礙？

第四，伸縮性。伸縮性是指行政機構的，而又指行政人員而言。在行政機構方面，伸縮性多，有伸縮自如之說，所謂伸，伸縮向上，為伸，縮統一，漲潮要中規，伸縮性的規定，主要看行政機構是否分級及是否分級（六條第一條）。區前盡分以十乃至卅餘為限（卅五條），鄉（鎮）區前每級位都自十至二十，伸縮在廿五條、四十條），縣政府、區公所、鄉（鎮）公所，均屬分級各組，而大小，亦皆規定。伸縮餘地。其在學校校長等臨時專任，縣政府過必要時可不經縣議會通過，而徑先送呈省府核定，這都是避免有事無事上無有的伸縮。

第五，連環性。連環性是指行政的統一表現。為事上統一統一的，就工作上說則是連環的。因為管、教、養、衛四項工作，雖其說由一中心統指揮運用，但性質上仍不相同，仍各有一獨特的對象和範圍，所以系統一指揮之下，既須統一運用，縣各級組織的連環性。在這種連環性中，其性質與用途，又各有不同，如教育、衛生、社會、福利、中環、無中心之說，其性質與用途，又各有不同，如教育、衛生、社會、福利、中環、無中心之說，其性質與用途，又各有不同。至於人口穩定，或一村一街為

一自然單位的地方，又規定得聯合設立學校合作社及倉庫等，這又是連環性的另一表現。

新縣制之所以有價值，新縣制之所以有生命，就是因爲他具有這五種特點。他比中國原有的地方政治制度，更是世界上最行的政治制度。他完全是根據中國的社會環境、中國的歷史傳統而創造出來的，與過去許多生吞活剝的抄襲外國制度絕不相同。但是抗戰以來，在血的教訓中，全國進步的覺悟，因爲在日本帝國主義的軍事情略之下，我國過去基層政治機構的不健全，充分表露出來，改革的必要。領袖感覺迫切，黨感覺迫切，政府感覺迫切，民衆感覺迫切，因爲全國都感覺迫切，所以終於產生了這次的新縣制。

第一章 縣

本章由縣綱要，條規至廿八條止，共二十二條，均包括之。縣政府，內、縣參議會，丁、縣政，戊、區事項。今就此文字量重之點，略示了明的分爲：（一）縣政府，（二）縣民意機關，（三）縣財政，（四）區之組織，（五）縣建設，（六）縣民衆組織六節，分述如下。

一 縣政府

縣網 縣政府之組織，自應上依憲法之規定，其責任，係規定縣政府職權組織及用人行政等，其特別之規定，當有如下：

1 縣網要第七條規定其權限，除劃定地方自治外，於執行中央及省市等事項，必須於公文紙上，明有「這項限制，縣政府與中央、關聯，便完全盡心清楚；從前省對縣可以漫無限制的發布命令，至此也可以得一種保證了。

2 縣網要第八條縣政府裁局設科，於民財教育之外，更增設軍事、地政、社會等科，使縣長職責日專，力量集中，可以實行政府的計畫，無所掣肘。惟有人懷疑以縣政府組織至七科之多，恐其費用過分之財力所能勝任；但縣既分六等，仍隨各縣的等級而酌為增減，自無此弊。又有懷疑局可以獨立行使職權，改為會計對外不負責任，職權不免縮小；然用縣長名義對外用局之名義對外，究竟效力孰小孰大，此又不辨自明矣。

3 過去縣政府，常有縣長之私邸。內部人員可以隨縣長之意思以定多寡。縣行政人員之任免、待遇、考核等，皆由治縣人員而定，不用法律。不經一定之銓選手續，任用後之待遇，亦無一定之官俸俸給，賢能者既無保障，貪污者亦無所懼，任免無方，賞罰不

明，何能責以事功？縣政之無進步，此為最大原因。今縣綱要第九條，縣行政人員之官俸俸給之編制，皆須由省府依縣之等次及實際需要擬定，報內政部核准，第十條縣長縣行政人員之考試、甄審、訓練、任用、考核、罷免，皆依法律之規定；若規定完善，應用適宜，於新縣制之推行，裨益甚大。

4 過去縣長，以事繁責重，常有一縣長而印、餘類之多者。今綱要所定，凡屬地方自治應辦事項，甚至軍事，在縣範圍以內的，俱可由縣長命令統一執行，第十三條復規定縣政府組織規程以無一機關，不得設置；權責既盡一，可免繁雜叢脞之弊。

二 縣民意機關

關於縣民意機關設立之意義，總裁在確定縣各組織問題說：「民意機關方面，選級設置保甲大會、鄉鎮民代表會、縣參議會，並各賦予相當權力，以增加人民參政興趣及能力，藉以擴大民力，造成民治國家。」又於省民意機關方面說：「為增進人民參政之志趣，在本縣應自合一切原理，以期人民養成管理政治能力起見，應定期成立縣以下

各級議會自由，是與自治之權力」。可見因訓練民衆行使「權，引起民衆對政治之興趣，並之採取方法，而有各「議事機關之」。所謂「民衆訓練」，由第十五條至十七條，即係本此旨而訂定。今此三條中，比較重要者，特以兩點，說明如下：第一點，第十五條縣「議員之選舉，除每鄉（鎮）選舉一人外，職「門戶亦得參加選舉。關於此點，總裁曾加說明：「爲增進國民經濟及發展地方事業，特令縣各議會規定得酌加法定職責團體的代表，且使區長觀念與職業利益，二者必有調劑（確立縣各級組織問題說明第五項），即可知其重要。第二點第十六條規定「縣參政員暫不選舉縣長」，此不免有人懷疑爲不肯開放之權者，但總裁曾於確立縣各級組織問題說明第五項云：「各級議事機關之建立，爲訓練民衆的最好場所，亦爲實行民主政治的必要條件」，既云民主政治，將來必屬民選無疑。且於說明第一項更云：「或謂中國教育尚「普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難；實則民衆主義之政治，原植基於民衆，苟「待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂革命「種，還有甚麼意義？民權行使，必須從實際中加以訓練」。觀上所述，可知政府之意純在於求穩健計，不欲蹈躐等欲速之弊耳！

三 縣財政

縣網委丁縣財政所載十八至廿三條，均關係縣財政事項，今擇其比較重要的，略舉其要義：

1 過去縣財政，多附屬於省財政內，縣經費俱由省庫支出。並無獨立之財政。現縣為地方自治單位，又規定縣為法人，自應有獨立之財政，所以十八條規定土地稅等八項盡為縣收入。良以新制推行，百政待舉，需要經費倍增，取之於國庫，則督藏空虛，取之於民，則民力不勝，故將此等稅捐劃歸為縣財政，倘能整理得法，保管得宜，支出合理，則為數亦頗不菲，足以有為。

2 過去國家行政與地方事務，多混雜不分，所有地方經費，縣當局為移緩就急計，常以應付上峯令辦之事件，地方事宜更感無米為炊。現十九條特規定國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫開支，不得責令就地籌款。將地方自治家政費分清楚，而不能口給之縣，仍得由國庫及省庫補助，地廣人稀之縣，其開發經費除由省庫支給外，並得由國庫

補助，使有裕之餘，亦不但不財力，而得均荷之發展。國家不特動用縣之經費，而縣則可動用國家之經費，此可見中央實屬地方自治之一班。

3. 樹立縣財政制度：迨於縣財政之發展，一方面自有獨立之財政，一方面尤貴有健全之財政制度，以助其發展，丁縣財政各任務能致力於此，如廿一條即建立統收統支制；二十二條即建立預算決算制度；廿三條即建立縣公庫及會計審計制度。縣財政既統一，事先有預算，中間復有監督之會計手續及公庫收支，事後復有決算審計，自可使縣財政走上軌道，不致淪於收發無風潮，消滿歸公之效。

四 區之機構

關於區之設置，一般政學界，以其層級太多，介於縣與鄉（鎮）之間，反形窒礙，多有主張廢棄的。惟以吾國縣的區域廣闊，大者方千餘里，小的也不下數百里，縣長對於距離稍遠之區，實有鞭長莫及之慨。故通商口岸、巡警等佐雜人員之設，苟能運用得當，亦有存在之必要。此所以縣綱要仍有區署之設置。戊區二十四至廿八條均關於區之畫

五 縣建設

本章所論之縣建設，係包括教育、縣經濟、縣警察、縣衛生等而言。按縣之一級的教育、經濟、警察、衛生等，縣綱要條文中，無規定，惟見於圖表，此可作為有力參考。又有補充法規，陸續公布。今特將條文所無，補充法規所有者，略伸其義如左：

1 縣教育 係指各級教育而言，其意義已見章縣圖。與管教育者中。惟此則單指縣之一級。此一級除由教育科專辦教育行政外，據圖表所載，則有縣立中等學校及圖書館等。中等學校包：(一)普通中學，(二)職業學校，中等師範學校等。皆視各縣人口之多寡，需要之緩急，學生之有無以為設立之標準。但一低限度，每縣應立一初級中學，以為一縣之最高文化機關。凡各鄉(鎮)六年制小學畢業者，免費送入肄業，畢業後其不升學者，即在本縣服務。校內並得附設縣立圖書館，以保存並擴充一縣之文化，而為實施民衆教育之中心機構。至經濟文化發達之縣，並應設獨立之圖書館及中等學校。

2 縣經濟 關於縣經濟之意義，已詳上。縣綱要與管教育圖內。這裏所說的，係就圖

表中之合作社及農場而言。今分述如下：(一)合作社已由縣政計畫委員會擬訂縣各級合作社組織大綱(已由政府公布)，其目的在發展國民經濟之基本機構，與其他地方自治工作密切配合；縣則設縣合作社聯合會，以知(鎮)合作社為社員，縣合作、聯合社並得設辦事處於各區。(二)農場現已由縣政計畫委員會擬訂縣農業推廣所組織大綱，農場組織章程草案，呈請行政院審核，業呈公布。縣農場任務：(子)舉行各種農林、漁牧對於本縣風土之適應試驗；(丑)繁殖優良種子、樹苗及種苗；(寅)舉辦試驗工作；(卯)協助推廣工作等。

3 縣警察 縣警察原係設局，但自我局改科後，警察自不能例外，惟圖表所載仍有警察局之設。縣政府所擬之縣警察組織大綱草案(在呈核中)，則於縣政府、警佐一人，以資辦理警察事務。現依據各地方情況，大抵已擬設置警察局之縣，在事實上不易裁撤者，仍可暫予保留，而不另局一縣，則選置警佐。

4 縣衛生 縣衛生條文中，已有衛生區之規定，即圖表中亦有衛生院之設。縣政計畫委員會特根據此擬定縣各級衛生組織大綱(已由政府公布)，其系統為：1 縣設衛生院，

2 區設衛生員，區公所設衛生員，其區公所衛生員，衛生所設院長一人，隸屬於縣政府，兼管區公所之衛生，並即由縣衛生所派員分文，其任務爲（1）指導協助各級衛生機關技術及設施事項，（2）宣傳清潔工作，（3）推行痘預防疫，（4）改善縣環境衛生、學校衛生及婦孺衛生等。

六 縣民衆組織

縣民衆組織，依國憲所列，爲有鄉、人會、長老會、婦女會、壯丁總隊、少年團等。確定縣各級組織問題，分民衆組織與民衆團體爲兩種。民衆組織卽上列各會團，民衆團體，有農會、工會、商會、教育會等。約我於確定縣各級組織問題說明第四項說：「民衆團體，民衆組織的區分，前者注重職業爲區分的標準，後者則爲依年齡及性別而區分的綜合單位。依國憲規定，則三合組織，宜先成立，尤以壯丁隊及婦女會之需要最爲迫切；以民衆團體言，則職業團體，宜早健全。尤以農、工、高等團體與發展國民經濟建設運動有密切關係者爲最必要。故今後應卽就此最迫切與最要素者先行著手，以昭緩急。其次

兩者間的差別，在於民衆組織注重編組與訓練，民衆團體則注重指導與監督」。民衆組織注重編組與訓練，乃依年齡性別，分爲在鄉軍人會、長老會、婦女會、壯丁隊、少年團等，而尤以壯丁隊爲最重要，均用軍事組織，作軍事訓練。最近中央頒發國民兵編制管理教育實施綱要，以縣設民衆團，以團長團長團長，團民團之下，設常備隊、自衛隊、備役幹部會三種；常備隊以自衛隊、補用隊、民衆教育有徵集之；自衛隊爲備地方警衛之用，已將國民兵爲徵集者，願充之，編爲幹部會以高中以上學生受過軍事教育，經考試合格者，充其用。團長按區分設，保甲系統，設區隊、鄉（鎮）隊、保隊、甲班，以區鄉鎮保長爲隊長，團長由區長或鄉長充之，其代表壯丁隊，團長總要關於此等條文，也將加以修正。此項國民兵之組織，管理，訓練，及役，則歸於軍政部主管；其教育之規畫及檢閱，則歸於軍訓部；其教育訓練及教育，則歸於政治部；其與軍文、軍訓、政治、教育、內政部有關事宜，則由內政部會同辦理。其前於下等之編組訓練，更允密而進步。

至在鄉軍人會、長老會、婦女會、少年團等組織，縣政府或縣民衆團體亦已擬有草案，正與有關部分商酌中，不久當可頒行。其具縣民衆組織之各項法規，行將漸次完

備，而民衆運動，則民衆團體可以依據。

第三、鄉鎮

縣以下設鄉鎮的，真，可以說是要求（鎮），也可說縣綱要的精神，寄託，就是鄉（鎮）了。因為過去，設鄉鎮最爲健全，容虛，就是鄉鎮這一級，這一級不好，所有國定的法令，地方的一定，無論如何因得高，叫，響，一到（鎮）便了功，說，氣，不把這一級做好，連叫基層組織不會建，而收效的進步，不絕，希薄的。現，縣綱要上的區之一級是取消了，並且承認鄉（鎮）縣以下的基本單位，也（鎮）爲法人，鄉（鎮）的地位是提高了。但權將地位提高仍是空的，我們須看它的内容。鄉（鎮）所組織完備，是不用說的，此，有鄉（鎮）財政，有鄉（鎮）民衆代表，有鄉（鎮）中心學校，有鄉（鎮）合作社，有鄉（鎮）民兵隊，及鄉（鎮）長青會，婦女會，農、工、商、教育等，因，非常完備，並等於一個小型的縣。府，也不像是一個基本組織。總共說：「中縣以下，構級健全，層層銜接，脈絡貫通，才級機動力最能如身何臂臂使指的靈活運用，一直貫注到民衆身上，

而且越是在下層的。組織越嚴密，力量越充實，完全自成一座寶塔的機構。惟有這樣的鄉（鎮）組織才名副其實，方能達到這目的。本章目錄網裏第二十九條起至三十四條止，包括一庚、鄉（鎮）民代表會，「辛、鄉鎮財政」各節，特公為1鄉（鎮）之畫分，2鄉（鎮）之組織，3鄉（鎮）民意機關，4鄉（鎮）財政，5鄉（鎮）建設，6鄉（鎮）民衆組織六節，分述如次：

一 鄉鎮之畫分

鄉（鎮）之畫分，據綱要二十九條之規定：「鄉（鎮）之畫分，以十保為原則，不特少於保，多於十保。」此規定原富有彈性，以伸縮。但現有鄉（鎮）區畫，因歷屆關係自然條件，彼此往往有不合於綱要之鄉（鎮）組織。現擬定此一條，對於此會有救濟辦法，即「保以十保為原則，三十保為限，由省政府或縣政府，都核准辦理」，此蓋根據總 議 三 縣 張 省 政 府 說 明 第 三 節：「鄉（鎮）之畫分，以十保為原則，其餘各縣亦類此標準。……凡此一均，均求於此一之中仍富有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府

儘可按照實際需要，斟酌辦理。如前一二三四五。其在因特殊原因，出現彈性之外，自當先求核確，以期有利無損於地方。

又鄉鎮公所，其後因時勢之變，而有其變更之舉。未嘗規定。鄉鎮組織規程草案於此語曾有謂之。其後因時勢之變，而有其變更之舉。未嘗規定。鄉鎮組織規程草案同製成，有置置者，自應召集一協同區域政府決定之。此亦無決區域爭議必要不可少之條文。

二 鄉鎮之組織

鄉鎮地位的高低，內容的充實，已如前述，今再列舉縣綱要關於鄉鎮公所組織的特點如次：1. 據縣綱要第三十一條之規定，設置鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，俱由鄉鎮民代表會按法定之資格選舉。自選舉實施日期又另以命令定之，則言未有明令以前，鄉鎮長須經過一度之委任，因此實屬創舉，試行之初爲求健全發展，此實必要之步驟。2. 第三十二條鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人，幹事

若干人，並須有一人專辦戶籍，即示機關地方自治開始實行法清查戶口之意，以戶籍爲鄉（鎮）之中心工作也。3 鄉（鎮）中心學校教員得分別擔任幹事主任等職，既可省經費，又可使政教合一，辦事便利。4 經費不充裕地方，各股得的量合併或僅設一幹事，這伸縮性所以便於貧瘠之地，亦不致發生祖產而濫從一辦。5 三十四條鄉（鎮）長、中心學校校長、壯丁隊長可由一人兼任，二位一體，非爲節省經費，亦可使事權統一，辦事便利，故在經濟教育發達之區，校長儘可兼任，而區長仍舊兼主任，卽此原因。6 十五條鄉（鎮）自行舉辦之事項，必須經過鄉（鎮）協會議，所以防止鄉（鎮）長專制包辦之弊。7 三十七條鄉（鎮）長、二鄉（鎮）長以下人員均須訓練，所以健全幹部，於法治中仍側重人治之意。

三 鄉鎮民意機關

關於鄉（鎮）民意機關，縣制二度修正之民意代表第三十八至四十四條規定極爲簡要。至此次設立之意義，第一，總共有三種民意機關，即直選兩條五項說：「爲去鄉（鎮）長甲

長的人選在外國，這產生於而不盡思慮，甚至損害人民，為上級機關所不易明察者，今一均為這等不負責任，以為可欺。目前現有的上級督察機關，數有限，耳目難周，而最與人民發生關係的保甲鄉（鎮）保長耆幹，為免因此等人員假借命令，殃民而已，則採用民意調查制度，實為最有效的辦法。是各級民意機關，不僅是一個議事機關，而且是一個民意監察機關。第二，民意在官民合作之下直接負責辦理地方公益的事業，行使國權，可以增加人民政治的興趣。經說：「各級議事機關之建立，為訓練民衆的最好場所。」這不僅是訓練機關，而且是訓練機關。此舉是各級民意機關俱有的通性，但鄉鎮是地方自治的重心所寄，他是介乎兩端之間的一個重要機構，他一方面可保民大會的視察，一方面是縣參議員產生的機關，故於此特別說明。第三，條文平亦有微意。應特、目的：三十八條鄉鎮民代表會代表，由保甲大會選舉，這是由於我們現在社會有一種病，就是優秀的人民，大都不願從事於鄉行運動，地方層級越低，人才越缺乏。我們辦地方自治的目的，要以本地的人，辦理本地的事，若本地方的才智之士不願在本地方辦事，那就失了地方自治之意義了。所以特定鄉（鎮）民代表必由保民大會

選舉。選舉的資格，也有規定，須當過保民大會的代表，使人要當鄉鎮民代表，必須先在保內活動。照參議，也是如此，而從鄉（鎮）民代表會產生，就是使人民要想在城市作政治活動，必先在鄉村中將基礎做好，方有把握。第四，三十條鄉（鎮）民代表會的主席，如鄉鎮長是選舉的，即得兼主席。過去行政機關都認民意機關是監督自己，妨礙自己的；民意機關也是認自己是防範政府，制政府機關，因此形成對立的形態，無論用何種方法化除也化不了。現鄉鎮長，由鄉鎮民代表會選舉的，鄉鎮民代表會的主席，就是鄉鎮長，他同一個是議決機關，一個是執行機關，是分工合作的，是一體的兩面，這種對立的形態，自然無形消滅了。

四 鄉鎮財政

鄉鎮之有獨立財政，也是縣綱要內創舉，為過去鄉鎮所無。查鄉鎮財政四十一至四十四條，均關鄉鎮財政之規定。良以縣綱要既明鄉鎮為法人，自應有獨立之財政，並得自行支配，以發展其鄉鎮內應興應革之事業，方能收鄉鎮自治之實益。但

鄉(鎮)多自負之。其自負之程度，自不能不視財力。亦不能不視人民負擔，則以後經費來源，當如何籌措，亦係一項重要之問題。及自十四年，鄉鎮遺產事業以充之。關於此兩條，所規定，亦係以自負之程度而定。其自負之程度，見於章程要義管收一節內，政府擬定之鄉(鎮)自治條例第十四條，自應遵守。其具體情形，前經縣制實施條例絕對禁止攤派，增加人民負擔。自當遵照。其自負之程度，應以縣制實施條例之規定之一鄉(鎮)民代表會議徵收之臨時收入，仍等於攤派之程度。其自負之程度，應以縣制實施條例之規定之一鄉(鎮)民代表會議徵收之臨時收入而出於民衆獎勵者，自當例外。今既規定由鄉(鎮)民代表會議通過，必係為公共福利之事業，與強制攤派者不同，否則鄉(鎮)民代表會議無自願加增自己負擔的道理。

四十一—兩條所定之鄉(鎮)財源，苟整理有方，生財有道，鄉(鎮)財政，自可裕如；但亦須確定鄉(鎮)財政制度。自應管有方，應用得法，始稱盡善。四十三條之設鄉(鎮)財產保管委員會，固係四條之編列概要等，即係確定鄉(鎮)財政制度之張本。縣政計畫委員會特根據之擬訂鄉(鎮)財政整理辦法草案及鄉(鎮)財產保管委員會章程草案，於鄉(鎮)財政之整理保管，固源清流，均有具體之規定，現尚在呈核中。

五 鄉鎮建設

本節所言之鄉(鎮)建設，係指鄉(鎮)中心學校、鄉(鎮)合作社、及鄉(鎮)衛生所、鄉(鎮)警察而言。今簡述如次：1. 鄉(鎮)中心學校分小學部與民教部，小學部依照小學之編制，自一年級起至六年級止。分五歲至六年、四歲或兩年之教育。民教部設置初高級成人班，及初高級婦女班。中心學校除為所在保辦理民教教育外，並為本鄉(鎮)各保國民學校畢業生升學之所，並負輔導各保國民學校之責。2. 鄉(鎮)合作社以保合作社為社員，社員大會為最高權力機關。按合作事業，本應由人民自由經營，惟合作事業，為解決農村經濟之必要手段，占地方自治之地位。故在民衆不知合作利益之時，稍帶強制性質。如縣各級合作社組織大綱第四條所規定：「縣各級合作社之推選，以鄉(鎮)為中心，先就每鄉(鎮)設鄉(鎮)級合作社，並推普及之保合作社組織，以達到每保有一社，每戶有一社員為原則」。此可見其略具强制性。又可見鄉(鎮)級合作社在設合作社之重要。3. 鄉(鎮)衛生所。既未見於縣綱之條文。亦不見於簡章。惟縣各級衛生組織大綱系統中，於鄉(鎮)有衛生所之

設置，此項大綱，經公布，自應設置。此衛生所隸屬於衛生院，兼受鄉（鎮）長之督促，辦理各鄉（鎮）之衛生保健等事項，在衛生分所所在地，可免設置。所內設主任一人，由衛生院遴派，下設生員，由山鄉（鎮）公所幹事或中心學校教員曾受衛生訓練者兼充之。4 鄉（鎮）警察，亦同鄉（鎮）衛生，不見縣制要條文，也不見於圖表，惟縣警察組織要綱亦有鄉（鎮）警察之規定，由山（鎮）公所設警衛股主任一人，以曾經訓練合格巡官或警長人充任。按鄉（鎮）區域人口及社會情形，每保設警衛幹事一人，以曾經訓練合格巡官或警長者充任之；分駐保辦公處，即以駐在地一保或二保之轄境為警管區。警衛股主任，受鄉（鎮）長之指揮監督，並承上級機關之命，以鄉（鎮）公所名義辦理警衛、戶口、保安、正俗等事項。

六 鄉鎮民衆組織

關於民衆組織，已詳上章第六項縣民衆組織內，其內容組織，大概相同，即鄉（鎮）民衆組織，亦有長老會、婦會、在鄉軍人會、壯丁隊、少年團等。惟壯丁隊現改為國民兵鄉（鎮）隊，內容略異。據國民兵團鄉鎮保各隊組織規程之規定：（一）鄉（鎮）隊以所

縣、鎮隊編成之，直隸於區隊，其有不合區隊部之編制者，由區民兵團直轄之。(2)
鄉(鎮)隊設隊長一人，由鄉(鎮)長兼任之，附一人，其大鄉(鎮)內受軍事訓練之合格人員充之，必要時並得其警衛股主任兼任。(3)鄉(鎮)隊部，即附設於鄉(鎮)公所內，並於所屬國民兵每月召集操比賽一次。區隊部之分隊、偵察隊、預備隊，縣內部分管備隊、自衛隊等不同。但鄉(鎮)隊部，為維持治安，視依鄉(鎮)之需要，將所屬國民兵分別組成偵察、清鄉、防空、盤查、通信、交通、運輸、工務、消防等各種任務分隊，或任務班，亦屬鄉(鎮)隊部辦理之。

第四章 保甲

保甲原為自衛，現已容納在自治中，因此有些人以為保甲既變為自治，以前的清查戶口、保甲規約、連保連坐切結等，應該一除，否則便失了自治之意義。有些人以為保甲的精神，便在於查戶口、保甲規約、連保連坐切結，如此則保甲，保甲一作用既失，何必容納於自治。其實自治與保甲，雙方各有其適合之一。雙方各有其適合之一。但此們四個問題，須先曉得

改甲為保，乃自治的起端，是在民國二十一年。該年內政部編訂保甲法，以圖匪患內
地軍制編訂保甲自治組織，不記國籍籍人，隨地編人，乃保甲法之保甲制度，公布劇
國內各省縣保甲法甲戶法條例，二十五年內政部發行營口加蓋正，其任務重在檢查戶口，警戒
匪患，守護交通，維持地方秩序，全屬自衛性質，並非自治組織。初推行於隴、鄂、皖、
蘇、湘、閩、不、甯、廣、不、廣、甯、南、三、省、之、間、浙、江、贛、陝、甘、魯、三省之二的
省分，均係極感行政辛勞之省份肅清匪患。吾國基層組織，極形薄弱，此次抗戰之得以維
持，亦深賴其力，故保甲制度過去的成功。一方面對象係保甲制度之適合環境需要，一
方面可表示保甲之效用。

縣綱要之所，保甲納入，就是因為他過去有這些功績；制度對的則以為這是剿匪的
東西，我們現在是黎自治，並不是剿匪，所以不要保甲之名聲可用，但不能用「清查戶
口」「保甲規約」「總保連生切結」等一類東西，作者以為保甲之所以有效，就是因為有
這些總保，若去了這些，它就不是一道屏障，貼在自治上，自治便會變得好的。其中如
「清查戶口」，目的便在清查戶數戶數，這種種壞人，無論在治時或時都有，治之則最

的產。一國之強弱，全視其政治最良之制度。北宋以不亡而亡國，古今惜之，並痛恨腐化與國於不置。一裁軍，一軍費與光復其地。一治民。一法然。於用兵制，今更進一步，編入自治中，以加強自治組織，增厚自衛力量，除了歐美的奴隸學者，非歐美的法言不敢言，非歐美的法行，敢行者外，是無可非議的。

額上我，可以得一結論，即保甲既納入自治，自當并保甲的精神（即「清查戶口」）「保甲規約」（「保甲連坐切結」）而同時加入。若以此，恐妨礙人民自由，不合自治精神，則無論歐陸任何良善政制，無有如中國過去人民之自由者，而一切制度皆可以不用，聽其自然而作。日人而思，為懷氏之民，與反對此制度最烈者，厥為歐人，但歐人占領之處，仍用保甲組織武民衆，可見保甲制度之利刃，亦用之則可以防身自衛，我不用於人取得，反可用以制我生命。我們拿來自衛嗎？拿敵人來制我嗎？我們必先決定了這大前提，然後可再談以下的編制機構等問題。

保甲（鄉鎮）的細胞組織，本非一級，以其性質重要，為行文便利，故另為一章。又保甲雖一列，但任一整體，甲屬於保甲，非鄉鎮之並列為二物，此是讀者所宜知。

的。本章由縣編要至保，第四十五條起至五十八條止，共十四條，分爲（一）保甲之編制，（二）保長公處之組織，（三）保長之職權，（四）保之考績，（五）甲長與戶長一節，略叙如左。

一 保甲之編制

保甲之編制 據縣編要第四十二條及五十三兩條之規定，俱取十進制爲原則，不得少於六多於十五，簡言之，合於軍事之制。其不足六戶，不能編甲之戶，保甲編整辦法草案規定爲特編甲。不滿六戶無保可編者，保甲編整辦法規定爲特編保。此外則分爲普通戶、船戶、寺廟戶、公共戶、外僑戶。如是分類編制，其逆人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保的目的。在人口稠密地方一村或一街村自然單位，雖有上下之伸縮性，仍皆不能包括，若無法救濟，勢必割裂，依四十六條之規定，至無法畫分時，仍可不必強爲離析，儘可以二保或一保爲一細胞組織，就保長甲長之普通保長一人統管事務，除壯丁隊仍分保編隊訓練外，其保民學校、合作社、倉儲等機關仍可聯合設立，以免生硬割裂之弊。本

長，由該會選出之，其任期以一年為限，其任期屆滿時，由該會再行選出之。其保長由主席，大會議決事項，與中其有法律合規者，無效。如有違反之長，或或國策相背，鄉(鎮)公所得呈請縣政府將其撤散，另行召集。

(二)保民大會之職權 (甲)選舉罷免保長，(乙)召集罷免保長(鎮)民代表會之代表，(丙)議決本保公平規約，(丁)議決大保與其他保間相互規約，(戊)議決本保人土籌募事項，(己)聽取保辦公處工作報告及保辦公處詢問事項，(庚)議決保長之交議事項，(辛)保公民提議事項。

右為保民大會之職權。明白規定其權之行使。又規定選舉或罷免保長，尚保長及鄉鎮民代表會之代表時，非有代表三分之二以上之出席，出席三分之二以上之通過，不生效力；罷免案之提出，非須有代表總額三分之一以上之出席，又須有該議案之保長，副保長者，保長，副保長出席，以防濫用其權，妨礙職權。且其月評，並有調和行使職權之初，不能不如此規定，以符實際也。

四 保建設

保建設事業，根據保甲法及保甲條例之規定，保長由保務會議，盡量物色保民，請其擔任，藉以維持地方之治安。保長之公薪，均由各負責督，並視實際需要，統籌管理。保長之職責，分列如下：(1)保民名目之多，難以詳舉，今將見於縣縣保甲條例中各項規定問題及關係者，分列如下：(2)保國民學校，(3)保合作社，(4)保衛生團體，略述如下：

(1)國民兵保隊 國民兵保隊即保壯隊，據國民兵法及縣鄉鎮保甲條例部組織規程所載，保隊之組織以所屬甲國民兵編成之，直隸於鄉鎮隊，設保隊長一人，保長兼任。保隊附一人，由保長會受軍事訓練合格人員委任之。保隊附員等衛警等，必要時得一人兼任。保隊之即設於保務公處，其訓練場亦得與保學校或民衆訓練場同一場所。

保隊之訓練，由國民兵部管，教育訓練法及國民兵法普通訓練，依地區為編組，以保長為召集員，以各保隊長為召集員，並每月召集國民兵月會一

該戶之具可一民字者爲一。加以社內股分依實際情形，於兩年內分期繳納，但一次應繳數額，不得少於總額百分之十。又凡社股，必要時得以勞力折現金繳納之，勞力應充作股金，亦准股分制以生兩層分取法者。

(一) 保衛社 保衛生 業 組織 縣政府縣級組織問題說：「保應設簡便之藥箱，由保團員 被檢驗檢出選擇 入 加以訓練，使之管轄各執事簡單之醫療，並種痘事宜。若一保或一特字之游民，可聯合數保行之。縣各級衛生組織大綱關於保衛生之規定，較爲具體。保衛生團 由衛生行政會之加，衛生訓練之保團委派之，受衛生所之指揮監督，以保長之督導，辦理本保衛生事宜，計：(甲)檢查道路溝渠廁所之清潔，隨時督促各甲各戶清理掃除；(乙)爲保內兒童及成人種痘；(丙)治理保學生壯丁居民之損傷，急救及各種輕微疾病；(丁)凡有疫病發生時，即飛報上級衛生機關；(戊)查本保各戶人口之出生死亡，彙報上級衛生機關；(己)利用時疫宣傳衛生意義；(庚)介紹重要病症至附近衛生機關治療。此外並設保健藥箱一個，備有必需藥品，以備輕症治療。」

五 甲長與戶長會議

「縣綱要」第十四條：「甲設甲長一人，由戶長會議選舉」，又第十五條：「甲設戶長會議，必於時時選舉甲長戶長會議之組織如左：(一)選舉之組織，由本甲內各戶之戶長組織之，如戶長有事不能出席者，由派或全人代表一人出席。(二)戶長會議之職權：(甲)本甲內戶口之稽填報登記事項。(乙)本甲內之清潔衛生事項。(丙)甲長之選舉、罷免事項。(丁)政令之執行事項。戊)本甲內應興之革事項。戶長會議，由甲長主席，每月開會一次，由甲長召集，並可在甲長住宅內舉行。議決之案，由甲長執行之。甲長認有必要時，或由本甲居民十人以上之連名請求，得請甲居民會議討論本甲內重要興革事項。甲內之實權完全操於戶長會議，甲長僅為各戶長之代表，負執行之責任而已。

至於甲內的組織，以戶長為單位，而不以個人為單位。是由於我國社會組織，幾千年來一貫相承，均以家為中心，而不是以個人為中心。蓋以我國現時尚為農業社會，家庭是一個生產單位，在社會上極占重要地位。家長的力量可以支配家庭的一切。與現在工業國

家以個人爲單位之組織全不相同。所以甲內最，及的戶長會議，以負有責任的戶長爲代表，其立是應其全出於公民權利，但爲得自治之權利推行，一應先例，地方自治開始時，都找地方上負有責任的人參加政治，然不再非推及其他的人。

第五 縣各級組織綱要之實施

一 擬訂辦法原則

當綱要頒布後，行政院即擬定實施辦法原則三項，令各省遵照，各製實施計畫，呈請行政院核准施行。其原則如左：

一、本綱要各省應同時普遍實施，但有特殊情形之部分，暫時不能施行者，得由該省政府呈請行政院核定，延一施行。

二、各省政府應例定該省境內之人力、財力，分別先後，規定其完成期限，但至遲應於三年內全省各縣，一律完成。

一、原則。二、要點。三、深淺彈性。使吾國得因地制宜之便焉。蓋吾國地人物博，人口衆多，各省情形不一，其行政之舉動，亦因之不同。若強爲一體，弊論有各行之空規遠謀，也。包羅萬象，則必多空隙，而無從漏卮格之弊。惟令各省自行設計，則其妥當，比其一

一、編訂標準。編訂之初，自當多有籌備試驗之時，而此種分區實施，自屬宜免之事。自定範圍，區宜先。區既定後，並無一定之標準。故各省之編訂，推其延遲之具。故原則

決定除有特殊之弊，須另呈核擬以資施外，俱皆備實施。此種編訂要完及期間，

原定六年，經中央核准定爲三年。定在時間上，或不至過促。但編訂要完及戰時國而

產生。若太過長，時雖既不在此，且吾國人多延緩性，每臨虎頭蛇尾之議。時限越延，越

足以增長人之延緩之心。故不應當創始之初，衆人心多延緩之習。縱知限由廣施行，既可

以表示應付之決心，又可以迅速完成。此其第一總之，自編訂要頒布後，最重要之問題，

即在實施問題。應如何之如何有決心，其有實施成，如無如何之原則。自是表現無餘。

除實施辦法原則外，內政部又奉准由該廳擬定自治實施辦法會議，擬訂地方自治實施方案，呈請該會核定。六項實施方案與實施辦法原則不異，內容分兩部分：（甲）為地方自治條件之完成標準；（乙）為實施及考核。甲完成標準內計有：1 編查戶口，2 規定地價，3 開墾荒地，4 實行造產，5 整理財政，6 健全警備，7 訓練民衆，8 開闢交通，9 設立學校，10 推行合作，11 辦理警備，12 推進衛生，13 實施救濟，14 厲行節約等十四項。乙實施標準，即由各省政府擬定標準，製成進度表，由內政部（銜）逐項考核，以檢出內政部派員赴各省指導督促考核。故實施辦法原則可爲各省制定實施計畫之根據，而實施方案則爲施政成績考核之根據。

各省實施計畫

各省擬定實施辦法原則後，各省根據此三原則，擬定各省縣綱要實施計畫，呈請行政院核定。行政院接獲此類計畫，即以縣自治、財政、教育、經濟、軍政各部及縣政計畫委員會各派員分赴各省督察，各省難以情形不同，時有出入，大致均因擬定縣綱要，且

平之充實，均有具體計畫。而且各級民意機關，各級民衆組織，均有基礎，只須略加改造，即可適用。並開鄉（鎮）長副鄉（鎮）長保甲長均於二十九年六月內實行民選。其現行縣制與縣綱要抵觸部分，均由省政府下令改正。

4 貴州 黔省爲較貧瘠之地，亦擬有實施計畫，呈請中央核示。其內容係以二十九年內爲籌備期間，從事於人員之培養與訓練，及地方財政之整理籌措。自三十年起，分期實施。聞中央仍優促普徧實施，限二年內完成。

5 陝西 秦省之實施計畫，已呈中央核定，內容係分期分縣完成，將全省分爲三期，統限於三十一年底完成。第一期實施縣分爲廿五縣，第二期爲廿三縣，第三期爲廿七縣，最後爲陝北十七縣。於工作方面，每期均有具體規定。

6 河南 豫省實施計畫，內容分爲三期，每期均爲一、六個月。第一期二十九年三月起，實施縣分爲一、二等縣；第二期自二十九年九月起，實施縣分爲三、四等縣；第三期自二十九年三月起，實施縣分爲五、六等縣；期限三年完成。在每期進行之步驟，極爲詳盡，有條不紊。該省三面臨敵，實施之難，自當倍於他省，尙能如此，可

知事有人爲。

7 編制 隨省實施。其內容分爲：(一)地方自治機構，(二)地方自治人員，(三)地方自治事業，(四)地方自治經費四項。均依據綱要，參合本省情形而規定。甚少出入。均於二十九年一月普遍實施，限三年內完成。

8 浙江 浙省之實施計畫，俱根據綱要而定，惟中間於時間稍有含混之處，已經行政院明白指示修正。如原計畫於縣參議會未明定設置期間，縣各級事業分三期舉辦，均未定自何時起，經指定自二十九年起，於三年內完成。又鄉(鎮)保長之選舉，亦准暫用圈定辦法，但在三年內，必須依照綱要辦理。

9 甘肅 隨省實施計畫，分兩年半進行，全省各縣，除卓尼肅北夏河環縣合水等另案呈請延期實施外，餘分爲三期辦理：第一期由廿九年七月至十二月，第二期由三十年一月至十二月，第三期由三十一年一月至十二月。所請延長之縣，已經行政院核准。

10 廣東 粵省實施計畫，俱依照綱要辦理，並就各縣之物力、財力、環境關係，定於一年內完成。曲江南雄東昌始興仁化乳源連山陽山連縣開平高要河源豐順普寧與寧茂名合浦

台山梅縣等十九縣。於二十九年四月一日由曲江縣開始實施，其餘依照計畫，妥為準備，以利實施。以後各縣，均依照行政院所定期限於三年內一律完成。

11 青海 青省地處邊遠，且其省府，對於縣綱要未能如內地省分施行之易，如縣財政與鄉（鎮）財政，實施計畫中竟稱難以畫分。行政院仍令其設法充實，期於三年內能達到畫之目的。區署之設置，該省僅能置指導員一人至二人，行政院亦令其逐漸充實。惟玉樹、六縣及通海等三設治局，情形特殊，准予延期實施。

12 兩康 康省情形，與青海略似，該省呈請於三十年開始實施，本年作為籌備期間，並請將丹巴等十八縣及寧東、金湯兩設治局暫緩實施，餘俱照縣綱要辦理，均經行政院照准。

13 安徽 皖省之實施計畫，共分為五項：（1）健全縣各級組織，（2）訓練縣各級幹部，（3）確立縣鄉（鎮）財政制度，（4）實施管、教、養、衛各項事業，（5）建立縣各級民意機關等。所有應辦各項工作及方法，均分別列舉，甚為詳細，經行政院審核，略有修正，令依照實施。

14 湖北 鄂省自鄂省自治籌備委員會成立後，各縣行政院籌備處正。如於縣政府內設管理員，改政令手續，則各縣之進步，均受其益；惟各縣民意機關應迅速成立，以及警佐地位應予提高，區區政委員有志的設置等，均分別修正，令其遵照辦理。

15 雲南 滇省實施計畫，經行政院審核，大致尚完善，惟縣財政及鄉鎮組織略有差正。如縣財政業以耕地稅全部畫歸縣財政，其他則未詳，行政院則令其於普通營業稅及屠宰稅等，仍須依照縣綱要畫作縣財，房捐亦應分別實施，以裕縣收入。鄉鎮公所僅設幹事一人或二人，鄉鎮長以下均為無給職，均指示其應予充實，並酌加待遇。

16 江蘇 蘇省多陷為游擊區，但該省仍呈送實施計畫，分為三期實施，於廿九年六月開始，以後各同六個月，實施一期。第一期計宜興、溧陽等廿一縣；第二期計金壇、句容等十六縣；第三期計鎮江、丹陽等廿四縣；均限於三年內完成。

以上共計有十六省，此外尚有江西及寧夏二省。江西於推行新縣制甚為努力，且素有成績，惟尚無實施計畫呈送。寧夏近亦在實施計畫呈送，惟該省僅有十縣，人口僅七十

萬，故雖普遍實施，如期完成，內容多有通融之處，不能與內地各省一概而論。

第六章 結論

我們看第一編通論，已將網要之產生、時代背景、及與三民主義抗建綱領以及憲政等等之關係詳加說明；第二編各論，已將縣各級組織機構及其應辦事業，敘述完盡。至此我們可以得一結論：就是各級的組織嚴密，結構緊湊，真可如總裁所說「像寶塔形式一樣，越到下層力量越大，可以如身之使臂，臂之使指，而貫徹到民衆身上，一矯從前頭重腳輕之弊」。次看各級民意機關，也是像寶塔一般，越下層則參加的人越多，職權範圍越寬廣。如戶長會議，或甲居民會議，其參加的戶和所有的職權，其範圍俱大於保民大會；而保民大會之範圍，又大於縣參議會。次看各級建設，也是如此，下至保的一級，約百家人口，就有民政、警衛、文化、經濟各幹事之設置，及國民學校、合作社、國民兵隊、管教委衛俱全，儼然一個小型政府，也是如寶塔形式，越到下層越堅實。再看民衆組織，是則重國民兵隊，雖不能如鄉、區、縣之分定各種隊，但區是其他運用分區備隊、

極端深，……分……等隊，……保甲召集的單位，基本的訓練，他能使百十八之至四百萬的……，是保隊，甲班，而且如一發動機一樣，使全體民衆，職業不論農工商，性別不分男女，年齡不論老幼，發動機關一響，皆隨之發動，制度之良，殆無有再勝於此的。全國同胞同志，若能一體同心，充分利用，實可以使全民皆學，全民皆生，全民皆兵，而達劫抗戰必勝，建國必成的目的。

又在實際上觀察，從前的人，多以人才財力的兩種缺乏爲憂。但貧瘠如青海西康等省，亦能實行。則其他省分，可知必不會感到十分困難。蓋關於人才問題，中央爲推行順利起見，事先曾調集各省省委廳長各縣縣長，予以訓練，其他省以下縣區鄉（鎮）保甲訓練，均有具體的計畫，由各省分別實施訓練。又以後學校造就人才，皆將針對社會的需要，則政治上自不感人才的缺乏，而畢業的學生也有出路，教育亦可因而發達。於經費問題，縣鄉（鎮）財政審分，中央會嚴格執行，如此次各省所呈送的實施計畫，於縣鄉（鎮）財政稍有出入者，皆予糾正，又有各級附產事業，以爲輔翼，若行之得宜，則生產事業逐漸發達，自治經費自不覺缺乏。是自治事業以生產發達而進展，生產事業亦以自治進展而

更難發達，可知才財皆不成爲問題也。

● 貴後縣綱要在制度上、機構上、實施上皆無問題，而全在人的問題。總裁於確定縣各級組織問題最後說：「最後有須特別提出者，本方案之制定，已經過多次之討論與研究，今後全國縣各級地方組織，即應以此爲根據。惟有治法，仍賴有治人，丁茲大難當前，正我民族存亡絕續之交，希望吾黨同志，及全國同胞，大此方案，抱定決心，普遍推行，其有困難問題，亦必於實行中求其解決，不容再有徘徊瞻顧，畏難苟安，則我國基層政治的基礎，方可奠定，而我國大業也就爲憑依了。」可知現在已不是制度的好壞問題，實行的難否問題，而全是人的問題，即「事在人爲」，肯力行不肯力行的問題。故總裁最後特於人的問題三致意說，卽有困難，亦必於實行中求解決，不容再徘徊瞻顧；又在四川省地方訓練團地方行政幹部訓練班講演推進地方自治的基本義也。也是希望受訓人員能成爲健全的地方行政幹部，竭智盡責，奮發革命精神，與辦地方事業，促進地方自治，完成新縣綱的實施。使在三年之內，人人都有衣穿，有飯吃，有屋住。我們負推進縣政責任的幹部，和全國同胞，果能深諳此意，利用此良好工具，推進基層政治，三年之內完成新縣

制。使家始入是，五年十年之間，達國民有民治共享之目的，使中國成爲富強康樂之國，是很容易的事。

附錄

縣各級組織綱要

甲 總則

一 縣為地方自治單位，其區域依其現有之區縣，縣之廢置及區域之變更，應經國民政府之核准。

二 縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等，由各省府畫分，報內政部核定之。

三 地方自治之所施辦法，以命令定之。

四 縣以下爲鄉(鎮)，鄉(鎮)內之村制爲保甲，縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設置。

凡教育、警察、衛生、合作、徵收等區域，應與前項區制合一。

五 縣爲法人，鄉（鎮）爲法人。

六 中華民國公民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者，爲縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。

有下列情形之一者，不得有公民資格：（一）褫奪公權者；（二）虧欠公款者；（三）曾因贓私處罰有案者；（四）禁治產者；（五）吸食鴉片或其代用品者。

乙 縣政府

七 縣設縣政府，置縣長一人，其職權如左：

一 受省政府之監督，辦理全縣自治事項；

二 受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。

三 辦理執行中央及省委辦事項，應於公文紙上註明之。

八 縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，設科之多寡，及其職掌之分配，應由各省府依縣之等次及實際需要擬定，報內政部備案。

九 縣政府設秘書、科長、指導員（督學）、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官，其

名額、宣導、俸給、及編制，由省政府依縣之人口及實際需要擬訂，報內政部核定之。

十 縣長縣行政人員之考試、甄審、訓練、任用、考核、罷免，依法律之規定。

十一 縣政府設縣政會議，每兩星期開會一次，議決左列事項：

一 提出於縣參議會之案件；

二 其他有關縣政之重大事項。

縣政會議規則由內政部定之。

十二 縣行政會議在縣參議會未成立前，仍得舉行。

十三 縣政府組織規程，由各省省政府訂定，報內政部轉行政院核定。

縣政府組織規程所無之機關，不得設置。

十四 縣政府辦事規則，由各省省政府定之，報內政部備案。

丙 縣參議會

十五 縣設縣參議會，由鄉鎮民代表會選舉參議員組織之。每鄉鎮選舉一人，並得

附加依法成立之職業團體代表為縣參議員，但不計超過總額十分之二。

十六 縣參議員暫不選定縣長，縣參議員之選長，以由縣參議員自選為原則。

十七 縣參議會之組織、職權、及選定方法另定之。

丁 縣財政

十八 左列各款為縣收入：

一 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金額）；

二 土地陳報修正附溢額用賦之全部；

三 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成；

四 土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房租）

五 營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前，為屠宰稅全額及其他營業稅

百分之二十以上）；

六 縣公產收入；

七 縣公營業收入；

八 其他依法許可之稅捐。

十九 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，其日常開支經費，除省庫撥付外，不足之數由國庫補助。

二十 縣政府應建設上之需要，經縣參議會之決議，及省政府之核准，得依法募集縣公債。

二十一 縣之財政，均由縣政府統收統支。

二十二 在縣參議會未成立時，縣預算及決算，應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准。

在縣參議會成立後，縣預算及決算，應先送縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定之。但有必要時，得由縣長呈送省政府核准施行，再送縣參議會。

十二 縣令府之咨、及會計、稽核、依法令之規定辦理之。

戊 區

二十四 區之畫分，以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）為原則。

二十五 區署為縣政府輔助機關，代為縣政府指導各鄉鎮，辦理各項行政及自治事務。在未設區署之區，由縣政府派員指導。

二十六 區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項，均為有給職，非甄選訓練合格人員，不得委用。

二十七 區署所在地，得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

二十八 區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士，擔任委員，為區內鄉村建設之研究、設計、協助、建議之機關，由區長擔任主席。

己 鄉鎮

二十九 鄉（鎮）之畫分，以十保為原則，不得少於六保，多於十五保。

三十 鄉（鎮）之畫分，及保甲之編制，由縣政府擬定，呈請省政府核准施行，擬擬內政

部備案。

三十一

鄉(鎮)公所。置鄉(鎮)長一人，副鄉(鎮)長一人至二人，由鄉(鎮)民代表會就公民中具有左列資格之人員選之：

- 一、經自治訓練及格者；
 - 二、普通考試及格者；
 - 三、曾任委任職以上者；
 - 四、師範學校或初中以上學校畢業者；
 - 五、曾辦地方公益事務著有成績者。
- 鄉(鎮)長選舉實施日期，另以命令定之。
- 二十二 鄉(鎮)公所設民政、警衛、經濟、文書四股，各股設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉(鎮)長及鄉(鎮)中心學校教員分別擔任，並應酌設專任之事務員。

經費不充裕地方，各股得互合併，或僅設幹事。

二十 鄉(鎮)長、副鄉(鎮)長之任期以三年為限，連選得連任。

二十一 鄉(鎮)長、鄉(鎮)中心學校校長、鄉(鎮)民代表會主席、各以一人兼任之。

在經濟教育發達之區域，鄉(鎮)中心學校校長以專任為原則。

二十二 鄉(鎮)長、副鄉(鎮)長、鄉(鎮)中心學校校長、各以專任為原則。

二十三 鄉(鎮)民代表會議，由鄉(鎮)長主席，各股主任、主任均為列席，其所議事項有關於保

長，得列席。

三十七 鄉(鎮)長、副鄉(鎮)長、及鄉(鎮)公所職員之調度辦法另定之。

庚 鄉(鎮)民代表會

三十八 鄉(鎮)民代表會之代表，由保長大會選舉之，每保代表二人。

三十九 鄉(鎮)民代表會之主席，如鄉(鎮)長由鄉(鎮)民代表會選出者，得由鄉(鎮)長兼

任之。

四 十 鄉(鎮)民代表會之組織、職權、及代表之選舉方法另定之。

辛 鄉(鎮)財政

四十一 鄉(鎮)財政收入如左：

一 減法賦與之收入；

二 鄉(鎮)公有財產之收入；

三 鄉(鎮)公營事業之收入；

四 補助金；

五 經鄉(鎮)民代表會決議徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

四十二 鄉(鎮)應興辦造產事業，其辦法另定之。

四十三 鄉(鎮)設鄉(鎮)財產保管委員會，其章程另定之。

四十四 鄉(鎮)財政之收支，由鄉(鎮)公所編製概算，呈由縣政府審核，編入縣概算。

壬 保甲

四十五 保之編制，以十甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲。

四十六 在人口稠密地方，如一村或一舍為自然單位，不可分離時，得就二保或三保聯合

設立國民學校，合作社，及倉儲等機關，推舉保長一人為首席保長，以總其成，

附

錄

但駐丁隊仍須分保區附設。

四十七

保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保長大會就全民中且有列資格之

一者選舉，由鄉（鎮）公所報告縣政府備案；

一 師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者；

二 曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者；

三 曾經訓練及格者；

四 曾辦地方公益事務者。

在未辦理選舉以前，保長、副保長由鄉（鎮）公所推定，呈請縣政府委任。

四十八

保長、副保長任期二年，連選得連任。

四十九

保長、保國民學校校長、保壯丁隊長暫以一人兼任之。

在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專任為原則。

鄉（鎮）中心學校，保國民學校之名稱，得沿用現行法令之規定。

五十

保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化等事務，由副保長及

國民學校教員分別擔任之

在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。

五十一 保長、副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之。

五十二 保民大會每戶出席一人，其組織及職權另定之。

五十三 甲之編制，以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶。

五十四 甲置甲長一人，由戶長初議選舉，由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案。甲長之訓練辦法另定之。

五十五 甲設戶長會議，必要時並得舉行甲居民會議。

五十六 保之編制，原有名稱爲村、街、墟、場等者，得仍其舊；但應逐漸改稱爲保，以歸畫一。

五十七 關於保甲之各種章則另定之。

五十八 保甲戶口之編查另定之。

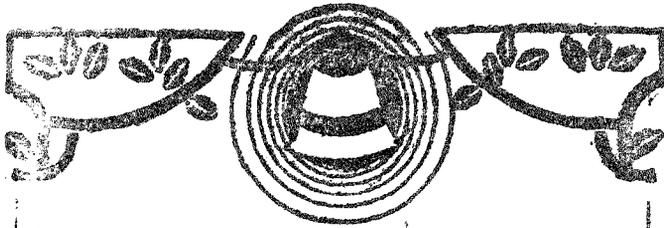
癸 附則

附 錄

五十九 本綱要自公布之日施行。

六十 本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部分，暫行停止適用。

附縣各級組織關係圖



版權所有
翻印必究

中華民國三十年五月初版

縣各級組織綱要要義

全一册

實售國幣

一分

(外埠郵加運費在內)

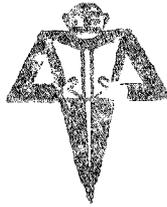
編著者 李宗黃

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(1342)



本館印

。 20