

14
D68
81

新县制浅说

福建
省圖書館藏

付
五
新
縣
書
制
淺
說



福建省保安處印行

福建省图书馆
藏书

福建省圖書館
藏書

警察指導讀物序

黃珍吾

警察責任的重大，與工作的繁重，這是衆所共知，無庸贅言。惟其如此，所以我們從事警察工作的同志，更應忠勇廉誠，以赴事功。

本省自民國二十五年建警以來，迄今六年，設警的地方，由二十餘縣區，普遍到全省，全省的警官由數百人增加到一千餘人，無論就上開的數字來說，或對於整個福建政治的表現來說，都可以大膽的講一句本省的警政，已有了相當的基礎。可是我們決不能以此自滿，更不敢以此自負。我們應該知道，這不過是整個中國警察事業中最薄弱的一環，我們今後要以更大的努力，來加強這一環，來促進整個中國警察事業。

時代巨輪不斷地轉動，科學的進步，更是日新月異，警察是時代的前驅，民衆的前鋒。學開事業，有如逆水行舟，不進則退，全省的警察工作同志們！應如何憂勤惕勵，及時努力。總理訓示我們：



0730047

「革命的基礎，在高深的學問」。蔡子民先生也曾說過：「革命不忘讀書，讀書不忘革命」。總裁且手訂黨員必讀書目，通令本黨全體同志一致研讀。不過警察工作，事涉專門，除閱讀一般書籍外，尤須研究警察專門學術，始克完成其重大使命。方今強寇壓境，文化事業備受摧殘，印刷出版，困難倍增，坊間警察書籍，有如鳳毛麟角，而實際需要，又迫不及待，在這萬難的當中，只好以發行小冊子的方式來補救，這是「警察指導讀物」產生的原因。編纂刊行事宜，是由本處警務科同志主其事，月出一種，按時寄發。凡我同志，均應稟於本身職責的重大，認識當前環境的困難，勤閱深究，身體力行，是所厚望。

新縣制淺說目次

(一) 引言.....	一
(二) 近十年來縣制的變革.....	二
(三) 新縣制推行期間的縣.....	四
(四) 縣以下的政治機構.....	六
(五) 新縣制形成的要素及其特性.....	一五
(六) 新縣制的幹部問題.....	一九
(七) 新縣制的財政問題.....	二二
(八) 結論.....	三三
附 錄	
一、縣各級組織綱要.....	三三
二、蔣總裁關於確定縣各級組織問題說明.....	三一



福建省圖書館藏

新縣制淺說

(一) 引言

地方政制問題，爲一國政制上之根本問題，其優劣利弊，影響於國家治亂盛衰存亡者至大且鉅！我國自清末以來，卽倡行地方自治，於今三十餘年，不獨理論紛雜，主張各異，抑且時倡時止，迄未實現；乃至地方政制應如何建立，仍爲近年學者聚訟紛紜的一個嚴重問題。抗戰開始以後，地方組織的重要性，尤感迫切，如不能進一步以與時代相配合，不僅消極的不能適應抗戰軍事的需要，而且積極的有貽誤建國前途之虞。因之政治配合軍事的要求，一時引起國人的熱烈研討，而於地方政制的改進，尤爲一致所急切的期冀，在民國二十七年四月間，中國國民黨臨時全國代表大會，所通過了的抗戰建國綱領，關於政治部份曾經規定：「實行以縣爲單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練加強其能力並加速完成地方基礎，以爲憲法實施的準備；改善各級政令機構，使之簡單化，合理化並增高行政效率，以適應戰時需要」。同年四月八日，總裁復在第五屆中央執行委員會第四次全體會議提出了一「改進黨務和調整黨政關係」一案，其中並附有一「縣以下黨政機構關係草圖」，並加「圖例釋要」，曾經中央執行委員會及國防最高委員會決議，交由行政院訓令川、陝、黔、湘、贛五省，各擇兩縣試辦。不過當時提出的意見及草圖，僅屬初步的計劃，復經指定人員擬就改進縣以下地方組織，確定自治基礎方案及縣各級組織關係圖，經國防最高委員會秘書處，根據上項方案，擬訂縣各級組織綱要和縣各級組織綱要實施辦法，經國民政府在二十八年九月間公布

自從縣各級組織綱要頒布以後，各省各縣實施新縣制，就莫不依此為一種準則了。

(二) 近十年來縣制的變革

自國民政府成立以來，我國縣制的變革，極為頻繁，大約可分為三個系統。第一個系統，為民國十八年間公布的縣組織法縣組織法施行法區自治法施行法及其他關係法規。這時期的縣制，縣設縣政府及縣參議會，縣政府下分設公安、財政、建設、教育等局，縣參議會於內政部核准區長民選時，暨置之。縣參議員由縣公民依人口比例多寡，直接選舉，縣以下分(一)區(二)鄉或鎮，(三)團(四)鄰四級，每縣按其戶口，及地方情形，分為若干區，每區以十鄉(鎮)至五十鄉(鎮)組織之，百戶以上的村莊為鄉，百戶以上的街市為鎮，二十五戶為團，五戶為隣，區及鄉鎮以區民大會及鄉鎮民大會為最高權力機關，團鄰則有團鄰居民會議，區鄉團鄰長，由區鄉鎮民大會及團鄰住民大會選任。這時期，縣雖稱為自治單位，但就其性質觀之，一方如區是自若單位，一方面又是省以下的行政區域，除參議會為自治的組織外，其他有自治色彩的地方，可說是很少，牠受省政府的指揮監督，為省政府的縣廳總署，並無獨立的人格，自然不能說是真正民衆自治的機關。第二個系統為二十三年間中央政治會議通過施行的改進地方自治原則。內政部同各省市辦理地方自治成績欠佳，關於區鄉團鄰之組織，經費之支配，自治人員之任用，縣市參議會之設置，重要事業之推進，均待籌商切實改革辦法，曾於二十二年間分電山東、河北、浙江、北平、南京等市，報告辦理自治實際狀況，及進行程度，以為參攷擬訂改進地方自治原則呈請頒布施行。這時期的縣制，因為感到

前此自治組織層級過多，全國制度過於劃一，及實施期限過促等，所以確定縣爲一級，鄉鎮村爲一級，係屬漸級制，庶僅在情況特殊之外，設立視爲特例，至地方自治之推行，分爲扶植自治時期，自治開始時期，自治完成時期，每省至少應設縣政建設實驗區一處，統一管教養衛各種組織，與專業，以爲研究及實驗之中心以期達到自治社會化行政科學化之目的。同時並規定推行地方自治的程序及方式，中央僅作大體及富於彈性的規定，而由各地方自行擬定程式。第三個系統，爲二十三年十二月間南昌行營頒佈鄉區的省份各縣政府裁局改科辦法大綱，劃匪省份各縣分區設置辦法大綱及其他關係法規，劃匪省份當時因爲威到縣制有種種缺點：(1)縣政府本身機構的缺乏靈活，因爲縣政府之下，設立教育建設財政公安各局，各局對於主管事項，上可對主管應處行文請示，下可指揮所屬機關，縣政府僅成承轉機關，對於各局不能收指臂相使之效；(2)各區公所名義上雖屬自治機關，但因經費之支絀，人才之缺乏，對於自治事務均無從進行；(3)閭鄰組織鬆懈，有名無實，所以由南昌行營頒布劃匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱規定集中權責，充實組織，乾連合一，警衛聯繫、稅收統徵等五大端，將縣屬各局，一律裁撤改科，縣政府上行下文書概以縣長名義行之，同時頒布劃匪省份各縣分區設置辦法大綱，將各縣依其面積，地形，戶口交通，經濟狀況，酌劃爲若干區，但不能少於二區，多於三區，區設區長，承縣長之命，辦理區政，其施行區域，爲豫鄂皖贛閩等省，施行以來，確收權力責任集中，組織充實，增進縣政效率之效。又遠在廿一年豫鄂皖三省劃區總司令部公布劃匪區內各縣編查保甲戶口條例，廿四年經南昌行營予以修正，其組織十戶爲甲，十甲爲保，保長甲長籽務，若重在檢查戶口警戒匪患，維持地方秩序，均由縣政府派充，把以前自治性質，變爲官法性質，藉以糾正閭鄰鬆懈的組織。這三項

規定之推行，確能補救當時縣各級組織的各種缺陷。

以上三個系統，雖各種法規，均有其適應環境的性質，但僅十年之內，縣制一變再變，備極紛繁，就法律立場上言，我們總感覺得有左列三種的缺點：（一）複雜矛盾；每一系統內的各種法令，多如牛毛，性質均不相同，但均無一廢止，雜然並陳，複雜矛盾，不一而足，不獨人民無從瞭解，就是政府裏面人員，也覺得援引困難，自然更談不到推行順利了；（二）變化無常：地方制度本來具有比較固定的性質，地方人民對於業已熟悉的制度，常不願多所變更，但我國自縣組織法公布後，有改進地方自治原則均頒布和南昌行營時期軍事區域的地方制度的推行，往往此一法規實行未久，而另一法規又告產生，為奉行新法令，不得不變更已成之規模，影響所及，不獨浪費人力財力，而且易啓人民不良的印象；（三）缺乏統一中央的制度，已紛紛歧，但各省為適應特殊環境起見，又多自創立制度，如山西的村制，廣西的甲村街鄉鎮區制，及廣東的聯鄉制，（施行不久即廢），於是縣地方制度，遂造成空前未有的紛亂現象，有人稱為「無法律狀態的縣」，實不為過。

（三）新縣制推行期間的縣

縣為地方自治的單位，除了抗戰期間內明白規定外，總理手訂的建國大綱內已早揭示，按建國大綱第八條曾經規定：在訓政時期，政府當派曾經訓練及格之人員，到各縣協助人民，籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，各縣土地測量完竣，各縣警察廳辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四種使用之訓練，而完畢其國民之義務，暫行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議定一縣之法律，始成為一完

第一次全國內政府會議開辦無遺；因此在二十三年十二月，軍事委員會委員長南昌行營，曾頒布了剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱。到了二十六年六月，行政院復頒佈了縣政府裁局設科暫行規程，縣各級組織綱要的厘訂，就根據上項的原則而裁局設科了。

縣政府的設科，根據一般的觀察其優點有五：一、權力集中行政效率提高；二、便於合作與督導；三、節省行政經費；四、公文呈轉簡便迅速；五、處理事務絕無意見紛歧互相抵觸的地方。

2. 縣行政人員：縣政府縣長除由省府遴選合格人員一人綜理全縣政務，指揮監督所屬職員與附屬機關外，並設置秘書一人，助理秘書一人，科長五人至七人，科員十五人至二十二人，指導員一人至六人，督學一人至三人，技士二人至四人，技佐一人至三人，會計員一人，會計佐理員一人至三人，警佐一人，巡官一人至三人，事務員十一人至十六人，雇員十人至十三人。

縣政府設政務警察，警長一人，政警十人至三十人。上述縣行政人員除政務警察及雇員外，都由縣長遴選合格人員，呈由該管區行政督察專員公署，核請省政府依法委用。至於會計員，會計佐理員則由縣政府遴選合格人員依法委任。

(四) 縣以下的政治機構

(甲) 區

1. 區的劃分——區為縣的支體，也就是各鄉聯鄉鎮的聯合體。區的設立，其性質就等

於縣政府的補助機關，因鄉鎮幅員太大，照料不易，故特設區署，協助縣政府的不足。在行政系統上係屬虛級，不另設民意機關。按縣各級組織綱要第四條所規定，縣的面積過大或有特殊情形的，得分區設署，因區係虛本位的緣故未規定為法人，因此也不能夠具有財政權。至於設區的標準，按縣各級組織綱要第二十四條所規定，以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則，如果戶口不滿十五鄉鎮以上，那就不設署；因為我國的縣，面積大者幾達千餘里，就是以人口說來，例如湖南和廣東兩省，一縣的人口總有八十萬以上的，因為這樣的緣故，想在大縣未實行分區設署，協助縣政府推行政令，並負監督的責任，除此當然也有所例外，我們可以看到「總裁所說：『在邊遠地方或難治區域，得特設區署，此所謂屬於特殊情形的範圍』。至於本省各縣區亦在調整，除已裁了一部分外，其餘的想能次第的裁減。

2. 區署的機構：——區署設區長一人，民教指導員，財建指導員及軍事指導員各一人，另設書記一人，分別掌理民、財、教、建及軍事等事項，都是有給職，非甄選訓練合格人員不得任用。區長並兼任國民兵區隊隊長，軍事指導員，就兼任國民兵區隊附。

區長承縣政府之命指揮所屬，且綜理全區督導的事項，由縣政府遴選年齡在二十五歲以上，具有下列八項資格為合格：

1. 經普通放試或與普通放試相當的特種放試及格；
2. 曾任委任職銜敘級合格者；
3. 教育部立案之專科以上學校畢業；
4. 高中以上學校畢業，曾任有關或團體服務成績優良者；
5. 在普通放試舉行前，曾在內政部備案的各省縣政訓練機關畢業並曾任委任職一年以

上；

6. 曾致力國民革命五年以上，著有成績經證明屬實，並曾任中等以上學校畢業；

7. 曾任縣政府科員三年以上成績優良者；

8. 曾任區指導員或鄉鎮長二年以上成績優良者，一經訓練合格，都得呈由行政督察專員公署，轉請省政府委充該區區長。

區指導員的遴選，除了具有上項區長遴選資格之一適合而外，如中等學校畢業；軍事學校畢業或曾任中尉以上的武職者都得充任。至於收發、繕校、譯電、管卷、監印及庶務等之職務，就由雇用的書記來担任。

3. 區的附屬機關：按縣各級組織綱要第四條第二項規定，凡教育、警察、衛生、合作、征收等區域，應該和前項區域合一；在二十七條又明文規定，區署所在地可設警察所，受區長的指揮，執行地方警察的任務又第二十八條所規定，區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著的人士來担任委員，以作區內鄉村建設的研究、設計、協助、建議的機關，足見區署雖說不是法人而具有財政權，然而本身尚對機關仍屬是有功。

除了上述的警察所，區建設委員會而外，尚有衛生所，國民兵區隊部，縣立分區職業訓練班以及合作新聯合社，都屬區署的附屬機關。

重於區警察所的任务，在执行地方警察任务，照戰時警察方案，區警察所係担任維持一區的地方治安，如清查戶口，偵緝匪徒，鎮壓暴動及空襲警戒，此外還要組織民衆、訓練民衆，防止漢奸及協助徵工，徵兵，收發宣傳物料統制等事，都是警察所所應該执行的任務。至於區建設委員會的設置，因總裁對於區的事業，要把管教養衛聯成一氣，然後區制的效果

用才能明瞭不過區不是自治體，且無民意機關，因此設置建設委員會，委員就聘請區內聲譽素著的人士來担任，以作一區內鄉村建設的研究、設計、協助、建議的機關，並作區署和縣政府的諮詢。

(乙) 鄉鎮

1. 鄉鎮的劃分——按縣各級組織綱要的規定，縣為一個自治的單位，因鄉鎮是民衆集會的存在，所以特別創制鄉鎮一級，以鄉鎮為縣自治單位的組織體，鄉鎮公所收官治民治融為一體，以為縣政機構的重心，民主政治樹立的始基，而其主要的目的，在使矯正過去地方行政機構頭重腳輕的弊病，而要它自上而下遂被健全，運用靈活。鄉鎮之劃分照縣各級組織綱要第二十九條以十保為原則，不得少於六保，多於十五保。

2. 鄉鎮公所的機構——照縣各級組織綱要第三十一條，鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人，由鄉（鎮）民代表會，就公民中具左列資格之一者選舉之。

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。

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，須有一人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別担任，並應酌設

專任之事務員。經費不充裕地方，各股得酌量合併，或增設幹事。

第三十五條規定，鄉鎮自行舉辦的專項，應該經鄉鎮務會議議決，才可以施行。換句話講，鄉鎮自行舉辦的專項，除了受縣政府的指揮監督，尚須處理鄉鎮自治團體本身的自治事項。

(丙)保甲

1. 保——在組織規程第九條明文裏規定保辦公處四幹事是分掌民政、警衛、經濟、文化、等專務，不是像過去無論民政上的征兵，派款、調解、戶籍、禁烟、積谷、衛生；教育上之義務教育，成人教育、娛樂、體育；經濟上之交通、水利、道路、森林、墾牧；警衛上之守則、放哨、偵探守察，以及協助軍隊後方的勤務，招待軍隊的過境都集中在保長一人的身上。此輩在組織上充實保辦公處，所有管、教、養、衛各項的職務，都有承辦人負責，上下相承分工各作，當不致專事集中於保長一人身上，保長得有餘力以發動民衆組織民衆，訓練民衆了。

2. 甲——按縣各級組織綱要五十四條，甲設甲長一人，由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉鎮公所備查。由此可見甲長的產生，亦復尊重人民的選舉權而由戶長會議選舉。至於此後甲長的需要訓練，當由各縣地方行政幹部訓練所訓練，也不必贅述。

至於戶長會議和甲居民會議，在縣各級組織綱要五十五條也經明文規定了。運用四權在文化水準低落的公民裏，祇有先從小範圍着手練習。戶長會議的效能在能選舉甲長，而甲居民會議的任務，就是凡甲長辦不頭的一甲事務，由保長，副保長親重該甲召集甲居民會議來解決。所以戶長會議和甲居民會議，是人民熟練四權實行自治之最好場所。

535474



0730047

(五)新縣制形成的要素及其特性

縣各級組織網要形成的幾種要素，分述如左：

(一)總理遺教

總理遺教，總理手創的建國大綱，及地方自治實行法為我國縣政的最高原理，任何法令，均應以此為依據，以此為終極的目的。建國大綱第十八條規定：「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以及連絡一切之効」縣在法律上，已明定為地方自治單位地方自治開始實行法規定，縣自治事務的內容：(1)清戶口(2)立機關(3)定地價(4)修道路

(5)墾荒地(6)設學校：又建國大綱第八條規定，自治的程度：(1)全國戶口調查

楚(2)全縣土地測量宅地(3)全縣警衛辦理完妥(4)四境縱橫之道路、修築成功

(5)人民會受四權使用之訓練，完畢其國民之義務，(6)施行革命主義，凡此規定，均為

進地方政治經濟文化建設之基本原則，此為新縣制形成要素之一。

1(二)總裁言論 總裁關於新縣制的的講，約分數次，其主要者為「縣以下黨政機

構草圖圖例釋要」改進黨務與黨政關係」確定縣以下地方組織問題」等講稿。

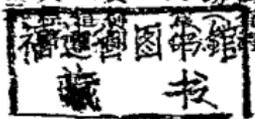
稿稿，對於(1)發動民力加強地方組織地方自治事業，(2)解決基層組織的人才與

(3)人民團體及民衆訓練，(4)縣各級組織經費之來源各種問題，均有明確之指

此為新縣制產生要素之二。

(三)歷史的啓示

我國古代兵民不分，寓兵於農，所謂寄內政於軍令，使人民生活條件，與自衛戰鬥條件一致，這是我國數千年來的立國精神，如固有比鄰之生，沒有細官制度，唐有保甲制度，宗有保甲制度，明有里甲法等，名稱雖各不一，體制亦有不同，但其健全



層組織的精神，初無二致，此爲新縣制形成要素之三。

(四)時代的要求 自抗戰發生後，我們遭變了空前的外寇蹂躪，全國人民爲爭取獨立自由與敵作戰，我們惟一的目的，就是外抗強權內求統一，所以綱要中對於這兩種精神表現得特別明顯，如民衆之組織，鄉鎮保甲之編制，均是力求軍事上運用之便利，又各級組織的一致，人員的選用，財政的籌劃，均於彈性中力求統一，此爲新縣制形成要素之四。

(五)國內外的實例 蘇聯地區蘇維埃，等於我們的縣政府，農村蘇維埃，等於我們的鄉公所，其農村蘇維埃組織，主席之下有財政土地教育衛生等八個辦事員，有類於我們鄉公所所經濟文化等各股幹事，又朝鮮區內的保甲制度，廣西的三位一體制，及各省之實驗縣實驗區等，均爲綱要實際的參證，此爲新縣制形成要素之點。

以上五種，就是新縣制產生的根源，所以新縣制是上承歷史的啓示，下應時代的要求，遵照總理遺教，總裁言論，吸收國內外優良制度的劃時代的產物，其重要性不言而喻了。我們既言明白了新縣制的形成要素，其特性如何，自有進而一編的價值，茲分別於下：

第一點特性，就是重新確定縣爲地方自治單位。本來建國大綱第十八條規定：「縣爲自治之單位」，縣的地位本已確定，但中華民國訓政時期約法以爲縣自治程度，曾未成熟自暫不賦縣以自治單位的地位，在第八十一條規定：「縣設縣政府，受省政府之指揮，總理全縣政務」，把縣作爲單純的地方行政單位，同時縣組織法，也因為地方自治開始實行法有「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數鄉村而附其縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域」的規定，所以認爲地方自治之範圍，聯合數鄉亦可爲一試辦區域，以區爲自治單位，及以縣爲一行政區域，受省政府之監督指揮，於是縣原來的地位

就發生腐化。這無疑的是助長省的權力的集中，削弱了縣的地位，不獨違背建國大綱的規定，而且埋下了不少的弊根。現在綱要第二條規定：「縣為自治之單位」又在第五條規「縣為法人」，縣的性質固之確定，這不能不說是新縣制的最大進步。

第三點特性，就是變更區的地位。縣組織法及區自治法施行法均規定區為縣以下最高的二級，有區公所為執行機關，區民大會為議決機關，區可說是地方自治單位。二十三年間，中央政治會議通過施行的政進地方自治原則規定又有不同。牠一面確定縣為自治單位，一面規定鄉鎮村各自治團體為一般，把「區」之一般，根本取消，不過在地域人口經濟文化等情況特殊的地方，得設區為自治行政區域而已。惟南昌行營剿匪時期公布了剿匪罪省份各縣分區設置辦法大綱後，區的一級又復活了，但這是地區，完全是一個行政單位，變縣長為區長，與縣組織法規定的「區為自治單位」的性質，完全不同，不久行政院公布了各縣分區設置暫行規程，把這制度，又推及於各省。現在綱要第四條規定：「縣以下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為保甲，縣之面積適大或有特殊情形者，得分區設置」，第二十五條規定「縣署為縣政府補助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務，在來設區署之區，由縣政府派員指導」，似此區不僅是外形上變更，性質上也根本不同。從此「縣以下鄉鎮一級制」的目的達到了，地方自治的推行，定得到許多便利。

第三點特性，就是提高鄉鎮的地位。縣組織法及區自治法施行法規定鄉鎮的組織，有鄉民大會及鄉鎮公所，沒有獨立的鄉鎮財政，鄉鎮的地位固已非常重要，但因區的一般存在，其性質大致與鄉鎮相同，使鄉鎮與縣政府實際隔離，變成區的附庸了。現在綱要內對於鄉鎮的區域性質及組織，均有變更。(一)區域：縣組織法規定鄉鎮編制以滿一百戶為原則

，最大限度不得超過一千戶，現在每鄉鎮以一千戶為原則，最大的限度，可達至三千三百七十五戶，因為區的一般，已不存在，鄉鎮成爲縣以下惟一的單位，牠的區域如果和以前一般，力量自然也小，就無法發揮其獨立的機能；（二）性質；鄉鎮爲法人，確定鄉鎮爲縣以下惟一的自治單位，在自治的推行上，可得到良好的影響；（三）組織；過去鄉鎮公所僅有一個鄉鎮長，和一個或兩個副鄉鎮長，力量非常薄弱，現在鄉鎮公所除設鄉鎮長一人和副鄉鎮長二人或二人外，尙設民政警衛經濟文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，組織已經比以前擴大得多，此外在鄉鎮公所管理之下，尙有在鄉軍人會，長老會，婦女會、壯丁隊、少年團、及鄉鎮中心學校，鄉鎮合作社，這種組織不愧是一個自治的基本單位。

第四點的特性，就是採取三位一體的制度。綱要第三十四條規定：「鄉（鎮）長鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊長，暫以一人兼任之，在經濟教育發達之區域，鄉鎮中心學校校長，以專任爲原則」，又第四十九條規定：「保長及保國民學校校長保壯丁隊長，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爲原則」這便是把管教養衛的責任，歸由一人負責，以下事權，在廣西行之數年，已著成效，現在新縣制使用此種精神，在中國今日人才經濟而感缺乏的時候，可說是解決困難的根本辦法。但教育是一種專門的事業，對於經濟教育發達的區域，鄉鎮保學校校長自然應當專任一人辦理。

第五點特性，就是保甲與自治會流。保甲制度，係由宋代王安石創立，此種優點，在保保統甲，甲統戶，構成層層節制的體系，使克寄軍令於內政，以達自治之目的。自治制度爲近代民主政治之產物，其優點在於喚起民衆，集中人力，從事於政治之建設，奠定全民政治之基礎，我國人民素形散漫，缺乏組織，剿匪時期保甲制度之推行，已收相當成效，此時

利用這種保甲制度，來推行自治力量，不僅便利自治的推行，而且在今日民衆智識未發達的情況之下，也是一種補救的辦法。

第六點特性，就是富於彈性，我國現有二千縣左右，這二千左右的縣區域的廣狹，人口的多寡，財政的盈絀，事務的繁簡，差別甚大，創制法規自應多具伸縮性，使與實際環境相適應，我國過去地方政制的規定，失之過於硬性，所以有許多創足適應的情形，現在綱要對於縣的等級，及區鄉鎮保甲的劃分，均有極彈性的規定，使其因地制宜，不致陷於機械的劃分。

第七點特性，就是縣各級民意機關組織的變更。過去縣制，對於民意機關，均採直接選舉制，如區民大會，鄉鎮民大會，保民大會等，這種制度理想過高，拿到人民知識幼稚的我國，目下想行不通，現在新縣制規定保設保民大會，採用直接民權，其餘鄉鎮民代表會，及縣參議會，均係選舉代表組織之，則屬間接民權。又縣參議會除區域代表外，省加入職業代表，也與以前不同。

(六)新縣制的幹部問題

新縣制固然確立了，但道制度的改進能否發生預期的果，猶須視得人與否。往往有同樣的政制，在甲地推行盡利，在乙地弊端百出，這不是政制本身有什麼好壞，完全看推行政制的人怎樣。古人說：「爲政在人」，又說「惟有法治仍賴有治人」，可見幹部問題是政制施行的根本問題。依縣各級組織綱要的規定，縣政府有縣長，秘書，科長，指導員，督學，警佐，科員，技士，技佐，巡官，事務員，區署有區長，及民財務建軍等各指導員，鄉鎮公

總鎮長制，和民政警衛經濟文化四股主任，及幹事，保甲有保長副，民政警衛經濟文化事，及在甲的甲長，雖然各縣所需的人數，可按其縣等和實際需要，酌量增減，但效去年十一月四日重慶各報載某專家的談話，估計實施新縣制，全國共需縣工作人員約一千一百一十八萬七千三百六十七人，我國過去的縣制，多是頭重腳輕，高級人員，所需數額，尚不甚多，現在要把這倒置塔翻過來，成爲一座正置的寶塔，充實縣鄉鎮保甲的組織，人才的需要，當然加倍迫切。「行新收用新人」，這些新人應如何產生呢？關於解決這些基層幹部問題，有治標和治本兩種辦法：

(甲) 治標的方法

(一) 選拔 新縣制施行後，區已不是縣以下應有的一級，則各省區署人員，自然有許多應在裁撤之列，這些被裁撤人員經過選擇後予以相當的講習，自可依其資格經驗派充縣政府科長科員，或鄉鎮長。並將現有的優良鄉保主任，加以講習派其充任鄉鎮長。同時可用登記及致詢的方法，就地選拔賢任。孔子說「十室之邑，必有忠信」，現在各縣中自然有許多人才可以羅致，所以對於舊的人員之選用，不可過於遷就事實，致舉選賢與能之略。

(二) 訓練 現在社會上有許多學校畢業的學生及其他合格人員沒有出路這些人經放選後，予以訓練，派充縣各級幹部，確均是優良的人選，但訓練的期間不可過短，因爲訓練的目的，莫陶治和鍛鍊台手要求的人，所以必需有相當時間，如果僅有兩三星期的訓練，不獨耗費財力，亦想無成效可言。廣西的縣政改革，得力於訓練，他們現在的鄉鎮村街長，雖然沒有達到標準的程度，但這些基層幹部，都是由民團幹部學校經六個月至二年的時間訓練出

本的。至於訓練的內容，應分一般訓練及特別訓練兩種，一般訓練，注重於精神訓練及軍事訓練，特殊訓練，注重於地方自治，地方建設，技術訓練，及業務演習等；前者旨在加強公民教育的效能，使其對於新縣制具有極大的信仰，願以終身從事於此種實際工作，後者着重於業務上知識的增進，加強其從事行政的基本能力。但訓練機關，應該特別注重教師的人選，這些教師無論在學問上，政治認識上，及個人品性上，都要確是充任領導的人物，其對於擔任課程，要有特別的專長，這樣方能引起被訓練者的敬重，而收訓練的實效。同時在可能內，要使訓練機關與大中學間任一地，利用大中學一部份的師資及設備，以增進訓練的功効。

(乙) 治本的方法

(一) 推行實用教育 過去教育和政治脫節，學校教育的人才，未必便是政府需要的人才，同時學校畢業的學生，或到失業恐慌，而教育機關反有才難之嘆，這種矛盾的現象，現在還是存在，我們要解決這種困難，必須使政治與教育互相配合。今後中學大學文法科的學生，一律授以合乎實際需要的有關學科，並且就教育中養成一到鄉村去」的風氣，我國過去的青年學生，往往不屑與鄉人為伍，不願做鄉村的事，紛紛集中於城市，鄉村轉成空虛，於是士劣乘虛而入，弄到基層政治無法推行，所以想永久充實地方自治工作的基礎，如就人才着想，就是造成一種新的風氣，使一般青年，以自發自動的精神，來擔任地方基礎的工作。我們要造成這種風氣，必須由社會上各界的領袖，極力提倡，對於從事鄉村工作稍有成績者，即優予獎勵，同時更社會輿論，造成崇獎從事基層工作人員的心理。則風行草偃，收效必大。自抗戰以還，各都市相繼淪敵，許多青年，都回到鄉村去了，教育當局，應該抓住這個

機會，根據新強制的需要，改進整個的救濟計劃，使根本上解決基層的供求問題。

二八

(二) 確立人事制度 我國人事行政，素稱紊亂，屬員多隨長官同進退，長官之好惡，成爲屬員升降之標準。風氣所及，大家郡及活動逢迎吹拍公能事，工作的成績，反居於不重要的地位，雖然中央及各省當局，對於人事行政現已有相當的改善，且資格成績優良之上，反棄開曹，而逢迎待進之輩，高居要職的現象，仍是難免，這不能說是政治的污點，所以確立人事制度的前提，第一要選任用的人員，一定要經過考試錄取及訓練合格，一經予以任用，非依法律不得免職。第二嚴行考核獎懲，以成績的優劣，爲獎懲與懲戒之標準，使俸進之士，無插足的機會。第三訂訂格的俸給，上下級公同待遇，差額不宜過大，並須以格同工同酬之原則，這些條件，雖然極爲普通，但也頗爲重要，我國基層幹部的任用考核俸給，過去都無一定的標準，所以今後總鎮保甲長，一定要依法任用，一掃過去不良的現象。就總鎮保甲長的考核獎懲說，他們辦的本身帶利應辦的工作，縣政府即予考核，才只就催科應差得力與否，以爲考核獎懲的標準，自愛者，因應差催科既難討上級之好，復易成民怨之藪，大多規避不前，求卸方後，所以今後總鎮保甲長的考核獎懲，應該偏重於自治工作。在實行民選以前，應有升格的規定，如經考核成績優良者，可按級提升，此項工作人員，對前途既存有希望，推行職務，自是爲力。就總鎮保甲長的俸給說，向來各地鄉鎮保甲長，多是無給職，若有些徵辦公費，所以有人拿一管教發四件事，衣食住行一元錢」的一句話，來嘲笑基層工作人員，也可見我國基層政治的矛盾了。中國漢代的三老嗇夫，是地方基層工作人員，但他們的待遇，是很優厚，賢才往往出於其間，漢代鄉官制度成績的優良，自非偶然。又今日歐洲及日本的基層工作人員，多半有薪俸或津貼，而俄國的農村蘇維埃主席每月薪俸且

約洽華幣八十元，所以今後要羅致賢才，充實基層自治的工作，各鄉鎮保甲長，自應酌予相當俸給以維生活，雖然有人聲到我國農村破產，財政支絀，此項經費無從籌措，但如能整理地方財政，興辦公共造產事業，將來地方收入，自必增加，各工作人員的薪給，自可如意解決了。

(七)新縣制的財政問題

一切事務的進行，都以經費為先決條件，無經費即無事務可言，我國前清專制時代，只有國稅，並無地方稅，民國二年國地稅法頒行，規定以正稅附加為省稅，地方稅之有稅無實自此始，國民政府成立後，即有劃分國地稅的明令，田賦，契稅，營業稅，牙稅，當稅，屠宰稅，鄉鎮地方收入，地方稅源乎此，形勢發展，但這裏所謂「地方」係對中央而言，省縣財政，仍未分離，自財政收支系統法公布後，即將營業稅，由縣市分得之土地稅，房屋稅，營業牌照稅，使用牌照稅，行為取締稅，由中央分得之所得稅，遺產稅，以及由省分給之遺產稅，劃歸縣稅，但此法公布已久，迄未施行，現在縣各級組織構要業已施行，縣與鄉鎮均為法人，與前此之行政區域性質大不相同，當前縣與鄉鎮間財政，如何劃分，自為一般所重視，茲特分述如左：

(一)縣財政 依縣各級組織構要之規定，縣之收入，可分如左列各款：

甲、縣之確定收入：(1)土地稅之一部(在土地法未實施之縣名稱屬於縣有之田賦附加金額)(2)土地陳報修正附額田賦之全額，(3)中央劃撥補助地方之印花稅三成及菸草土地改良稅(在土地法未實施之縣為房租)，(5)營業稅之一部(在未依營業稅法以前為原

宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）〔6〕縣公產收入。（7）縣公營業收入〔8〕其他依法許可之稅捐；

乙、縣政府經辦之國家及省事務之經費，應由國庫及省庫支給；

丙、收入不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少，土地尚未開墾之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助；

丁、其應建設上之需要，經縣參議會之決議，及省政府之核准，得依法募集縣公債。關於縣財政尚有幾點說明：

一、縣之確定收入部分。土地稅各項多未推行，土地陳報後正附溢額田賦，因各省辦理土地陳報，尚未普遍，溢額要屬有限，重印花稅及土地改良物稅，則更屬無多，所以縣收入除田賦附加及營業稅之一部外，仍應注重發展縣公產及縣公營業收入。縣公產的收入，可分為公款公產兩部分，公款如各項廟會公款，各種公益事業的公款，學款，及其他公款是，公產如廟宇田產，公共房屋和田地，及山林水利等是。縣公營業的收入，地方自治發達的國家，公營事業隨自治的發達而增加。凡有獨佔性質及私人之力所不能舉辦的，都由自治機關辦理，如自來水電燈，煤氣，交通事業等是。

二、募集縣公債部分。縣財政收入有限，一時因建設止忽需鉅額支出，如果加重稅收，責令人民負擔，不獨力有未逮，也恐緩不濟急，所以在調劑地方財政不碍自治事務發展的原則下，縣政府經縣參議會之決議，及省政府之核准，得募集縣公債，在參議會未成立前，募集公債，自應經縣行政會議之議決，但公債於一定時間後，有償還之義務，僅可作為一時的彌補，並非正當的收入。

三、國庫及省庫補助之部分自治事務紛繁，其所需經費，自屬可觀，縣政府收入有限，全部負擔，勢非可能，所以收入不敷及人口稀少土地尚未開發之縣，可由省庫及國庫酌予補助。此種補助，在自治籌備時間，因地方上無固定稅收，固有必要，但自治經費應以自身負擔為原則，政府的補助多一分，即人民的自治能力和權力減一分，所以理想的地方自治制度，經費完全由地方負擔。

(二) 鄉鎮財政 依縣各級組織綱要之規定，鄉鎮收入，可分為左列兩類：

甲、鄉鎮之確定收入：(1) 依法賦予之收入，(2) 鄉鎮公有財產及公營事業之收入，(3) 補助金，(4) 鄉鎮民代表會議決徵收之臨時收入但須經縣政府之核准；

乙、鄉鎮興辦造產事業之收入；

關於鄉鎮之財政，總裁在確定縣各級組織問題說明中，曾指示「經費的來源，自應注重人民的公共遺產，不應再多仰給於捐稅，譬如全國各地公共遺產，為數甚多，大都仍由私人包辦，經營，任意侵蝕或浪費，殊為可惜，今後應將此項款項，改為公營，切實辦理，即以其收益，作為全鄉或全保公有等項」。鄉鎮財政確定的收入，雖然不多，但應側重公共遺產，運用壯丁隊的集體力量，督於勞動服務，建設地方產業，不獨可以增加地方的收入，同時也可發展公有的資本，茲參照確定縣各級組織問題說明，及廣西省公共遺產辦法，將公共遺產的種類列舉各項：

1. 舉辦倉庫及公共建築物，收取資金；
2. 經營牧畜事業，如牧牛養魚養蜂等；
3. 實行公耕，利用公有土地或帶田，作為公共農場，從事耕種造林；

4. 設立合作社，舉辦信用借貸；

5. 修築公共工程，如築塘築壩及架設水車等；

6. 墾荒植樹或經營公有園林。

此外關於縣鄉鎮財政問題，尚有一點意見：縣財政之基礎，乃建立於國民經濟之上，如何解決縣鄉鎮財政問題，不應僅求之於縣財政之本身，而應求之於縣政建設，以達國民經濟發育生長之目的。所謂縣政建設，消極方面，應努力地方治安之維持；吏治之整飭，民衆健康之促進，農業災荒之預防，積極方面，應努力於農業資金之調劑，農業技術之改進，農村交通之發達，工商事業之獎勵，地方公有事業之興辦。如果縣政建設，能有相當的成效，則縣鄉鎮財源，自應能用之不盡取之不竭了。

(八) 結論

一種政制的成敗，不是政制本身的問題，是要看政制在實行上能否發生良好的效果；所以同是一種政制，因為實行上有澈底與不澈底之差別，其所發生的效果，往往不能相同。我國過去的縣制，有人解爲「無法律的狀態」，這些紛歧，複雜，善變的現象，在縣各級組織綱要施行後，業已不復存在了。現在，我們雖然制定了這種優良的地方政制，如果不能切實推行，那牠還是一紙具文，不會發生什麼良好的效果的。

我國有一種很不好現象，就是一種法律公布後，便算是完畢了牠的任務，好像一種法律的成敗，便決之於這法律的本身，其他均非所問，所以有許多良好的法律，在公布時，社會上便轟動一時，推崇備至，時過境遷就不復爲人所注意，其實行程度如何，更非所計了。

所以我們對於新編制具有的許多優點，不應該覺得滿意，我們應該本着新縣制的規定，切實推行，使這許多優點都能夠發生作用，成爲世界上最優良的地方政制，才算是達到我們的目的。在這地方經濟困難教育不普及的我國，來推行這種地方政制，自然會遇到許多困難問題，我們對這些問題，應該遵照 總裁的意旨，在實行中求其解決，不應再行徘徊瞻顧，畏難苟安，其府政治之基礎，一經確立，則建國大業的告成，自可指日而待了。

附 錄

一、縣各級組織綱要

甲、總則

- 一、縣爲地方自治單位，其區域依其現有之區域，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，由各省府劃分，報內政部核定之。
- 三、地方自治之實施辦法，以命令定之。
- 四、縣以下爲鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制爲保甲，縣之面積過大，或有特殊情形者，得另區設署。凡教育警察衛生合作征收等區域，應與前項區域合一。
- 五、縣爲法人，鄉（鎮）爲法人。
- 六、中華民國人民，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、列情形之一者，不得有公民資格：(1) 褫奪公權者；(2) 虧欠公款者；(3) 曾因賍私處罰有案者；(4) 濫治財者；(5) 吸食鴉片或其他代用品者。

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。

前項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、財政、社會各科，設科之多寡及其職掌之分配，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂，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，其名額官等俸級及編制，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂，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、縣政府縣政會議每兩星期開會一次，議決左列事項：

一、提出縣參議會之案件；

二、其他有關縣政之重大事項。

縣政會議規則，由內政部呈之。

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政府訂定，報內政部轉呈行政院核定。縣政府組織規程所無

之有關不得設置。

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、縣設參議會，由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之，每鄉（鎮）選舉一人，並得

酌加依以成立之職業團體代表為縣參議員，但不得超過總額十分之三。

十六、縣參議會暫不選舉議長，縣參議會之議長，以由縣參議會自選為原則。

十七、縣參議會之組織職權及選舉方法另定之。

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全額）

二、土地陳報後，正附溢額田賦之全部；

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捐）。

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；

丙、其他依法許可之稅捐。

十九、所有國家事務及省軍務之經費，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，其所需開發經費，除省庫發付外，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。

廿一、縣之財政，均由縣政府統收統支。

廿二、在縣參議會未成立時，總預算及決算，應先經縣政府討論審定，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交縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定之。但有必要時得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會。

廿三、縣金庫之設置及會計稽核依法令之規定辦理之。

戊、區

廿四、區之劃分以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）為原則。

廿五、區署為縣政府補助機關，代表縣政府督導各鄉（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。

廿六、區署設區長一人，指導員一人至五人，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任用。

廿七、區署所在地得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

廿八、區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士擔任委員，爲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

廿九、鄉（鎮）之劃分以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保。

三十、鄉（鎮）之劃分及保甲之編制，由縣政府擬定呈請省政府核准施行，彙報內政部備案。

三一、鄉（鎮）設鄉（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一者選舉之：

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、會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。

三二、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，均有一人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別擔任，並應設專任之事務員。

經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。

三三、鄉（鎮）長副鄉（鎮）長之任期為二年，連選得連任。

三四、鄉（鎮）長鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊長長，暫以一人兼任之，在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長以專任為原則。

三五、鄉（鎮）自行舉辦之事項，應經鄉（鎮）務會議議決，方得施行。

三六、鄉（鎮）務會議由鄉（鎮）長主席，各股主任幹事均應出席，與會議事項有關之保長得列席。

三七、鄉（鎮）長副鄉（鎮）長及鄉（鎮）公所職員之訓練辦法另定之。

庚、鄉（鎮）民代表會

三八、鄉（鎮）民代表會之代表由保民大會選舉之，每保代表二人。

三九、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。

四〇、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

四一、鄉（鎮）財政收入如左：

一、依法賦與之收入；

二、鄉（鎮）公有財產之收入；

三、鄉（鎮）公益事業之收入；

四、補助金；

五、經鄉（鎮）民代表會議決議征收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

四二、鄉（鎮）應興辦造產事業，其辦法另定之。

四三、鄉（鎮）醫藥（鎮）財產保管委員會，其章程另定之。

四四、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

四五、保之編制以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲。

四六、在人口稠密地方如一村或一街爲自然單位，不可分難時，得創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爲首席保長，以輔其成，但壯丁除仍須分編保

隊訓練。

四七、保護保辦公處，置保長一人副保長一人，由保民大會就公民中具有左列資格之一者選

舉，由縣（鎮）公所報告縣政府核辦：

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。

在未辦理達此以前，保長副保長由鄉（鎮）公所推定，呈請縣政府委任。

四八、保長副保長任期，全連連得連任。

四九、保長國民學校校長保長丁或長暫以一人兼任之。

在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專任為原則。

鄉一級中心小學保國民學校之名稱得沿用現行法令之規定。

五〇、保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政警衛經濟文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任之。

在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。

五一、保長副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之。

五二、保民大會每戶出席一人，其組織及職權另定之。

五三、甲之編制以十戶為原則，不得少於六戶多於十五戶。

五四、甲置甲長一人，由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案。

甲長之訓練辦法另定之。

五五、甲設戶長會議，必要時，並得舉行甲居民會議。

五六、保之組織或自名稱為村街墟場等者得仍其舊，但應逐漸改稱為保以歸劃一。

五七、關於保甲之各種章程另定之。

五八、保甲戶口之調查另定之。

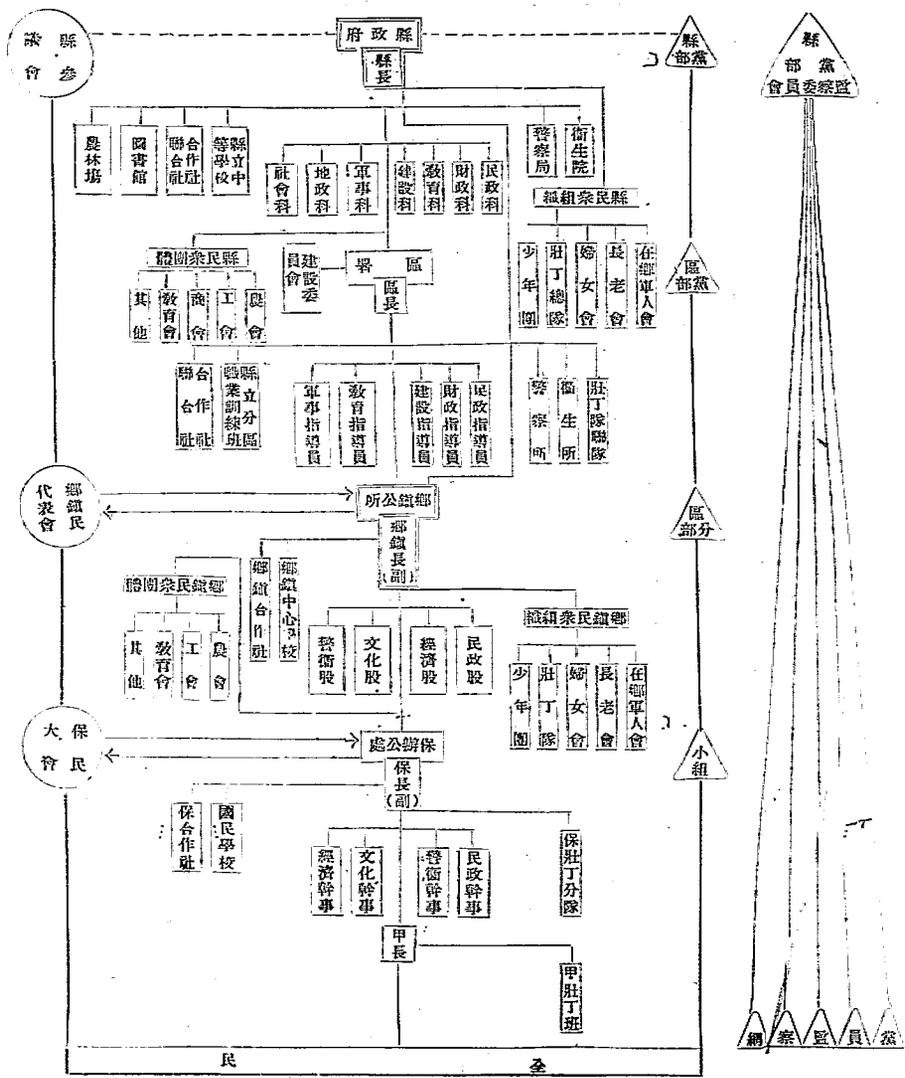
癸、附則

五九、本綱要自公布之日施行

六〇、本綱要施行後各項法令與本綱要抵觸之部份暫行停止適用

附縣各級組織關係圖

縣各級組織關係圖



一、蔣總裁關於確定縣各級組織問題說明

一、本案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎。或謂中國教育，尙未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難，實則民權主義的政治，原植基于民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂「革命民權」，還有什麼意義？民權行使，必須從實際中加以練習，訓政的意義便在于訓練人民行使四權。訓政與憲政的劃分，僅有程度上之不同，並無根本之差異。故訓政必須引導民衆的參政志趣，而遂其生長，然後訓政的實施，始能不肯憲政的目的，由訓政以達憲政，仍能一貫無間。所謂自治開始時期與完成時期的解釋，意義也在于此，這便是本案重新確定的意義。

二、爲解決基層組織的人才與經濟問題，並爲集中事權，增進教育在社會上之效率起見，除在經濟教育發達區域之鄉（鎮）中心小學校長，及保國民學校校長，均以專任爲原則外，其他所有鄉（鎮）保長，學校校長，壯丁隊隊長均暫以一人兼任之，今後行政人員，必須重視教育。以教育爲方法，達到革命建國之目的；其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力于民衆之組織與訓練，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要義，以及地方自治開始實行法中所開列「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。本國案既規定鄉（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，僅爲講堂內之講員，于出校後

之學生，及校外之社會環境如何，均不注意。在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵，不納稅，不實行新生活，這個原因，便是由於教育者未能盡其應盡之職責，今後亟須糾正，又如地方自治開始實行法中，指示「學校之目的在於讀書識字之外，當注意雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生產之機械，我當仿照而不依靠于人」。故今後地方學校亦應注意工作技能，與製造簡易機器之教學，此不僅為提倡科學教育，實為實現民生主義的重要方法，今于本國內規定區設職業訓練班，實皆為向此途徑而進，使教育與生活，能切實聯成一片。至于過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學之外，更有民衆學校，短期小學，鄉村學校，特種教育等方法，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，將所有義教，社教，特教等，均合而為一，並盡量採行導生制，以期于短期內使全國人民普受最低限度的國民基礎教育。如此辦法。既足以集中人力才力，又可使學校教師，便于指導民衆，參加各項地方事務，即此教育與自治，方能合為一體，而不再分離。

三、各級地方組織，均採十進制之原則，或謂在實行時，不無困難，實則此亦為本案重要規定之一，不可忽視；蓋各級組織範圍，既經確定，即一切計劃設施，如設置學校，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，事業至繁，平時固類有嚴密之組織，戰時尤為必需。譬如軍事組織，每一上級單位，管理下級單位的數目，均有一定限度，科學的行政管理，亦必須有不可逾越的法則。今為便於實施，已為較有彈性的規定，如鄉鎮之劃分，以六保至十五保為範圍，其餘各級，亦類此標準。至于國

四

有杜絕，城坊之不易分離者，亦可為有限度之聯合組織辦事務，但分條編制，仍須維持。凡此一切，均求于統一之中仍寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府，儘可依照實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准，但如過此彈性，即不能容許，若過于紛歧錯雜，必至難于統理。又各級組織範圍確定以後，所有教育衛生合作警衛等區域，均應力求合一，以期管教賽衛各項工作得能齊一步調，共同發展。

關於民衆團體及民衆組訓問題，過去多年，竟未能臻于健全，實可痛惜，茲依新案規定，有以下數點，須加說明：（一）為民衆團體與民衆組織的區分，前者注重職業為劃分的標準，後者則為依年齡及性別而區分的綜合組織，以國家需要言，則綜合組織，宜先成立，尤以壯丁隊及婦女會之需要，最為迫切；以民衆需要言，則職業團體，宜早健全，尤以農工商等團體，與發展國民經濟建設運動有密切關係者為最必要，故今後當即就此最迫切與必要者，先行着手，以見緩急，其次兩者間的差別，在于民衆組織，注重編組與訓練，民衆團體，則注重指導與監督。（二）民衆團體組織，須注重由下而上，逐級健全，蓋必基礎穩固，然後乃可發揮效能，在平時固可藉此補助政令的推行，在戰時亦易由此達到軍事上的要求，過去各種民衆團體，如農會婦女會等，往往僅存縣城空懸招牌，很少發生效用者，其原因固多，而指導人員未能深入下層工作，積極扶助發展，實為主要原因，須知各級民衆團體，雖僅為地方補助的組織，但就地方全部機構而言，却正像一架整齊之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則便不能發動，故今後于各級民衆團體，不但不能因其他地方補助組織而忽略，而且必須努力使之健全充實，靈活運用。（三）壯丁隊之編組，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅成為訓練的組織形式，尤須注

五、各級辦事機關之建立為訓練民權的最好場所，亦為實行民主政治的必要條件。過去鄉（鎮），保，甲長的人選，產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至殘害人民，為上級機關所不易糾察者，今後均得運用民主方法，以為補救，目前現有的上級監察機關，人數有限，耳目難周，而最與人民發生關係者，即為鄉（鎮）保長等基層人員，為要防此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實為最有效的辦法。至于保長大會的出席人員，以戶為單位，乃為初步簡便之計，亦因目前我國容為農業社會，與若干工業國家之以個人為單位者，實有不同，又鄉（鎮）代表會的代表，係由保民大會直接產生，繼續以上的議員，則採用遞級選舉方法，不用直接方法，以期簡捷易行。復次，為填補縣民經濟及發展地方事業，特于縣參議會規定得配加法定團體的代表，（當以職業團體為限，其名額假定不得超過百分之三十）且使區域觀念與職業利益二者得有調劑。

六、為基層幹部人才問題。此項人才，應于前多加儲備，今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相適合，既使學校教育，不致空疏無用，又使青年學子得有廣大的出路。為獎勵與保障此項人員，須另定各種辦法，以資遵守。現時各級人員的訓練與分發任用等項，尚多缺乏系統之計劃，今後應當予以矯正，務須按照規定標準辦理，不得紊亂，最重要者，為各縣地方的人才，應以在本籍地方服務為原則，地方各項事業，（如倉庫保險，糧食運銷，農田水利，漁牧墾殖等）均須由曾受相當專門訓練者擔任之。此

七、

項地方事業，既經日益發展，則人才自必隨之而下注，日將漸感供不應求，可斷言者。爲經費問題。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，不應再多仰給于指稅，譬如全國各地公有財產，爲數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊爲可惜。今後應將此類財產，改爲公管，切實整理，即以其收益，純作爲全鄉（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，作爲公共農場，由學校指導，爲改良農產及訓練民衆農業技術之用。一姓一族之公產亦應規定辦法，如此辦理，不僅收入可以增加，且因人民共同耕種，改良結果，可以立刻推行。其無此項財產者，亦可劃闢若干山場，或河流池塘，照此辦理，並當選用義務勞力方法，以增加收入，此外倉庫儲積穀均可以鄉（鎮）或保爲單位，由人民自行管理，各合作組織應運銷，並當附設農倉，辦理押放款，即以其盈利的一部分，作爲地方事業經費。此不僅經費不生問題，地方自治事業，亦將隨之而發展。爲應目前的需要，在以上地方公共收入尙未敷用時，應即注意以下數項之規定：（一）鄉（鎮）公所有獨立性之稅捐。（二）縣之財政，應依照財政收支系統法，將省縣財政，重行劃分，並應酌定辦法以期應得之比例分期擴增。（三）貧瘠之縣應由省政府特予補助。

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，應即以此爲根據。惟有辦法，仍賴有治人，丁茲大難當前，正我民族存亡絕續之交，希望吾輩同志，及全體同胞，本此方案，抱定決心，普遍推行，其有困難問題，亦必須於實行中求其解決，不可再有徘徊瞻顧，畏難苟安，則我國基府政治的基礎，方可

~~29603~~

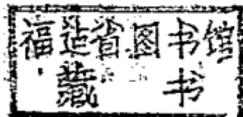


535474

奠定，而建國大業也。就所得所依據了。



三六



非賣品

警察指導讀物第七種

新縣制淺說

中華民國三十一年七月出版

編輯者 福建省保安處警務科

發行者 福建省保安處

印刷者 精益印刷所

福建三元

MS
D683.5
235

D
B.5.
5.