

胡昭華著

新縣制概論

商務印書館印行



MA
D693.62
1563

新
縣
制
概
論

胡
昭
華
著



3 2167 8243 7

序一

張羣

新縣制爲促進地方自治之基礎工作，關係我國憲政前途，極爲重要。本書就中國歷史上政治沿革利弊，新縣制之理論與實際，及各種關係問題，搜討甚詳，至足以備研討地方政治之參鏡；循閱一過，略題數語，用志贊佩之意。

中華民國三十一年四月序於成都

推行地方自治，建立憲政基礎，爲本黨一貫之主張；歷年以來，政治上一切有關之規劃設施，莫不以此爲努力之中心，惜以種種困難，成效尙未大著。二十八年九月縣各級組織綱要之頒行，爲我國基層政治建設之重大措施，亦卽我國地方自治推行之重要關鍵；自該綱要頒行以來，實施新縣制各地，雖均以全力推行，冀於期限內完成此項要政，以奠定建國之基礎；惟因對新縣制之立法精神，率少深刻之研究，致在實施上缺乏齊力共赴之趨向。例如有以新縣制之目的在求基層機構之健全者，故在實施上多偏於縣各級組織之調整；有以新縣制之實施，卽地方自治之開始者，故在實施上，自治條件尙未完成，卽着手縣各級民意機關之設立；此外，並有以新縣制之內容，包括管教養衛之一切設施者，故在實施上百事並舉，結果因缺乏重心，致無顯著之成效；而不知新縣制之實施，乃在於完成地方自治條件以進於地方自治，爲由訓政以達憲政之階梯；近雖各方迭有疏解，然斷簡零編，仍多闕漏。胡君有鑒於此，特抒所見輯爲專著，其內容除對綱要立法精神爲精確之闡揚，及提出新縣制實施之中心工作外，並對新縣制各種有關之實際問題，作詳細之研究。其自治財政與國民教育二項所擬之改進方案，頗足珍貴；如關於國民教育設施之擬議，悉以現時之人力財力爲前提，而非空洞之理論，果依該計劃先行

擇區實行，再行普遍實施，自能收事半功倍之效。最後著者並主張應以新縣制爲基準，調整現行省府與專署之組織，則尤有獨到之處。按胡君先人昌先生編著辭海，國人所宗；胡君爲高峽及格，平日喜研讀政治經濟教育等專著，現任職財政部，過去曾從事地方行政工作有年，對地方實際情形頗爲明瞭；因此，本書乃根據實際經驗，參酌學理，並加以家學淵源，秉承有自之編著長才而出之，故對中央立法旨趣與地方實際環境，均能顧及；內容豐富，條理明晰又兼而有之。用特介紹於國內學術界以爲研究新縣制之參考，並供從政者之借鏡。倘亦時有所樂聞歟！

民國三十一年春序於重慶小溫泉中央政治學校

新縣制自二十九年，全國已普遍開始實施。爲使此偉大之政治建設能推行盡利並早觀厥成起見，對其本身立法精神之所在，以及各種有關實際問題之解決方案，亟應有澈底之研討。三弟昭華有感於斯，遂於公餘之暇，根據最近考察實施新縣制縣份所得之實際資料，與夫過去從事地方行政工作之經驗，並參考各種有關之專門著作，及截至本年止中央頒布之有關法令，暨各種重要會議決議案，對此種偉大之政治建設作一較有系統之敘述。

本書內容共分五章，第一章爲緒論，乃依據 國父遺教詮釋地方自治之定義，並解釋有關之專門名詞，如均權制度與縣爲自治單位等；蓋欲研究任何政制，對其意義與範疇，首須認清，所謂治絲攝其端也。第二章略述新縣制頒行前我國縣政組織與地方自治之概況；因縣制在我國爲歷史之產物，且現行新縣制係從舊制度蛻變而來，欲澈底明瞭新縣制產生之歷史背景，則舊制度之沿革自不能不略加引述。第三章爲新縣制之理論與實際，乃闡揚縣各級組織綱要之立法精神，並論述各省實施概況，以期對新縣制有深刻之認識；惟係以問題爲中心，對原綱要條文次序，不免常有先後倒置之處。第四章陳述對新縣制實施後各種實際問題之意見及改進方案。蓋新縣制立法雖極爲完美，奈實施伊始，在事實上尙不無若干困難問題急待解決。例

知自治財政，國民教育，戶籍行政，合作專業等，均爲一切地方自治工作之基本工作，作者對此特加詳晰之研討；他如人事制度之確立，民意機關之設置，縣府內部，及省府專署組織之調整等，要爲當前急待解決之實際問題，作者對之亦均稍有涉及。第五章爲結論。惟本書既定名爲概論，關於各種實際問題僅能作概括之論述；三弟正着手整理各項實際資料，擬再爲專論作進一步之研討，第全部完成之期，似尙有待耳。

本書承 果夫先生題名， 岳軍先生及 潤生先生序端，謹代誌謝。本書在擬定大綱及初稿完成時，三弟雖曾將關於教育及調整省區各級機構部份送爲略加管見，惟迫於時間，未遑一一代爲鑑定，倉卒付梓，其前後疏漏舛誤之處，在所難免，尙希讀者指正，以供再版時之訂正，當亦三弟之所願也。

三十一年四月十七日序於重慶青木關教育部

目錄

375.2
217.6

序

第一章

緒論

..... (張羣 王德溥 胡紹軒)

第一節

均權制度

.....

第二節

縣為自治單位

.....

第三節

地方自治之定義

.....

第二章

新縣制預行前我國縣制與地方自治之概況

.....

第一節

北京政府以前之沿革

.....

第二節

國民政府成立以後之演變

.....

一

縣組織法

.....

二

縣制改革運動

.....

甲

縣政實驗

.....

乙

裁局改科

.....

丙

分區設置

.....

丁	推行保甲制度	五〇
三	地方自治之內容	五三
四	各省縣制與地方自治概況	五六
第三章	新縣制之理論與實際	六六
第一節	產生經過與理論根據	六六
第二節	內容與特點	七一
一	縣之性質區域與組織	七一
二	縣公民之資格與權義	七九
三	縣政府之組織與職權	八二
四	縣參議會之組織與職權	九一
五	縣財政	九五
六	區之性質與組織	一〇一
七	鄉鎮之組織與職權	一〇三
八	鄉鎮民代表會之組織與職權	一〇五
九	鄉鎮財政	一〇七
十	保甲	一一三

第三節	地方自治之實際	一一二
第四節	各省實施之情形	一三一
第四章	新縣制實施後各種有關實際問題之研究	一四一
第一節	縣府組織	一四一
第二節	人事制度	一四五
第三節	自治財政	一五五
第四節	國民教育	一七二
第五節	戶籍行政	一八一
第六節	合作事業	一九四
第七節	民意機關	二〇〇
第八節	省區組織	二〇五
第五章	結論	二一四
附錄		
1. 縣各級組織綱要		二二八
2. 縣參議會組織暫行條例		二三七
3. 縣參議員選舉條例		二三〇

4. 鄉鎮組織暫行條例	三三六
5. 鄉鎮民代表選舉條例	三四九
6. 縣各級組織關係圖	三五六
參考書目錄	三五二

新縣制概論

胡昭華著

第一章 緒論

第一節 均權制度

國家權力之分配，自其對於國內地域團體之存在中央集權與地方分權之善惡對照與凡統治權為國家所集中，不認國內有地域團體為統治主體而存在，所有國家行政全由中央派遣官吏自行管理者，為極端之中央集權。反之，承認國家之下層組織有地域團體存在，且其權力甚大，幾不若國家之攝政者，為極端之地方分權。但此二種權力分配方法，皆僅為趨兩極之觀念，在實際世界上固鮮有採用絕對集權之國家，僅任用少數官吏執行其職務者。則地方政治自無存在之必要。然世亦鮮有採用絕對分權制之國家，即一切地方事務皆悉固地交由自治團體，獨立而不受中央任何之控制；如此，則地方亦不成為地方，而為完全主權之國家矣。是以實際制度中，均權者存於二者之間，於某限度各具三者之要素，或者權力比較集中與偏於中央集權，或者權力比較分散，偏於地方分權，普通對前者稱為單一制，後者稱為聯邦制或邦聯制。

第一章 緒論

惟若過偏於中央集權或地方分權，則有畸重畸輕，得此失彼之虞，故國父主張我國應採用均權制度。所謂「均權制度」，即「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。」（見中華民國建設之基礎一文）爰於建國大綱第十七條規定：

「在此時期，憲政開始時期，中央與省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜性質者，劃歸地方。不偏於中央集權制，或地方分權制。」

中華民國訓政時期約法第五十九條亦有如此之規定。按中華民國建設之基礎一文中所言「權之性質」，即建國大綱與約法內所規定之「事務」，亦即所謂「衆人的政事」，並非指政府之治權；政事可均，而治權則不可均。蓋國父曾云：

「議者曰，國小民寡，可用中央集權，地大民衆，則非用地方分權不可。然土地之大小，不當以幅員爲差別，而當以交通爲差別。果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也；果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。中國今日若獨守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以爲治；若利用科學以擊交通，則感行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉？」

爰著實業計劃，以求我國水陸交通之得以開發，使中央得集中治權，而指臂相通。但論者復有以治權集中易流於專制者，故國父又云：

附註華著

「夫專制云者，與立憲爲對待之名詞。苟其立憲，雖集權何害？……權力之分配，不當以一中央或地方之成見，而須以其本身（即事務）之性質爲依歸。事之非爲舉國一致不可者，以

其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方；易地域的分類爲科學的分類，斯爲得之。

觀此，可知「均權制度」所均者乃中央與地方之政事，至中央之溢權則仍應集中於中央，而不在所均之列，是爲我國地方自治一待審之點。

第二節 自縣爲自治單位

縣政在我國歷史上，因係「牧民政治」，故無所謂獨立之地位。就其財政言，縣之租賦爲國賦，縣之經費亦統由國庫支給；就其事務言，則完全歸中央委辦之專務。自清末至國民政府成立前，中央雖陸續頒布各種自治法規，然實際上仍多屬官治之性質。例如光緒三十四年十二月憲政編查館奏核議城鎮鄉地方自治章程文內即云：

「自治者，所以助官治之不足也。民生所需，大經緯萬端，國家設官董治，僅挈大綱，非獨政體宜然，實以勢有不逮。若必下涉纖忽，悉爲小官代謀，設官少則虞叢脞，設官多則必至於煩擾。況山國澤國，利害亦必悉同，好雨好風，嗜欲尤多殊異，強以官府之功行一切之法，蓋本出於愛民，而受之者或反以爲不便。」

國父認爲欲完成建國大業，必先完成地方自治，而自治之着手，須以縣爲單位。嘗云：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固。」故於建國大綱中明訂規定「縣爲自治之單位」。

而確定其法律上之地位。省則僅居中央與縣之間，以收聯絡之效，而爲中央之行政區域，其官吏則爲中央之代理人。因此，建國大綱第十七條規定之專務有因地制宜之性質者，應劃歸地方，所謂地方，當係指縣而言。惟事實上過去縣之地位，仍爲單純省下一級之行政區域。蓋縣組織法中係規定縣政府於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。所謂地方自治乃僅指縣下之「區自治」及「鄉鎮自治」而言。於區自治施行法及鄉鎮自治施行法，規定區及鄉鎮之財政，而縣組織法中反無縣財政之規定。此不僅違背建國大綱之規定，削弱縣之地位，阻礙自治之推動，抑且助長省權之發展。半餘年來於實施中發生不少之流弊。

爲糾正此種錯誤起見，縣各級組織綱要及明白規定「縣爲自治單位」及「縣爲法人」。縣長除受省政府之指揮執行中央及省委辦事項外，其主要職務則爲受省政府之監督辦理全縣自治事項。按憲法草案亦有如此之規定。茲舉手冊十一月八日國民政府公布改訂財政收支系統實施綱要，依據同年三月中國國民黨五屆八中全會通過之「改進財政系統，統籌整理分配，以應抗建需要，而奠定自治基礎，藉使全國事業克臻平均發展案」，規定將全國財政系統分爲國家財政與自治財政；省級財政併入國家財政，原有省收支容納於國家總預算，省級預算不復存在。同年十二月第三屆全國政會議決將奉國行政劃分爲兩大系統，所有中央行政及省行政統屬於國家行政系統，其自治行政系統則以縣市爲單位。凡事務有全國一致之性質者，劃歸國家行政系統，有因地制宜之性質者，劃歸自治行政系統。由此，可知今後省將純爲中央之行政

區域矣。至於縣，則除一面爲國家行政之基層組織外，同時一面更爲地方自治之單位。易言之，即縣長一方爲中央政府之代理人，一方復爲執行地方自治事務之行政首長。

第三節 地方自治之定義

按歐美政制，因國家權力分配之不同，故對地方自治之觀念亦有廣狹二義。自廣義言，地方自治者，即地方人民管理地方公務之謂。其特質除自治職員爲無給職外，地方自治之作用爲執行國家之公務，而非獨立人格者之事務。所謂國家公務，範圍極廣，不限於行政事項，即立法、司法亦均有自治之作用。例如各級議會議員之參與立法，各級法院陪審員之參與司法，均屬自治性質之行爲，英美人之自治觀念即屬如此。

自狹義言，地方自治者，即自治團體管理其自身公務之謂。其特質爲自治目的上之事務非國家公務，而爲國家統制下一種獨立團體之事務，處理團體事務之吏員得以官吏充之，初不以名譽職爲限，歐陸之自治觀念，即屬於此。但其缺點易使自治團體離開中央獨立行使其職權，故歐陸各國均採用行政監督之方法，以節制自治權之行使。

上述二種地方自治之觀念，雖有廣狹之分，然均不適合於我國。蓋我國人民民主精神尙未充分發揮，採用英美方式爲事實上不可能，如採用歐陸方式，則北京政府時代已利用地方自治之名，而形成地方割據之狀態。且我國係三民主義國家，一切制度均須以實現三民主義爲最終

之目的，故所謂地方自治，其定義應爲：

「於國家監督之下，以一定區域爲自治單位，由其自立機關，以自管理區域內有關管教養衛衆人之事。」

因中央與地方既採「均權制度」，地方政府所應辦之事務，雖應由其自行辦理，使收因地制宜之效，然爲維持政權之統一起見，則必受中央之監督；至管教養衛四項，乃爲實行三民主義地方政府所應舉辦之事務也。

第二章 新縣制頒行前我國縣制與地方自治之概況

第一節 北京政府以前之沿革

一 歷代縣制沿革

我國縣制，由來已久，論其起源，則議論紛紛，莫衷一是。有謂係起自秦代者，其說乃根據新唐書地理志所載：「自秦變古，王制亡，始郡縣天下。」但按之史乘，縣治制度三代即已有之。周禮地官云：「縣正，每縣下大夫一人，各掌其縣之政令徵比，以頒田里，以分職事，掌其治訟，趨其嫁事，而賞罰之。」由此，可知所謂秦代始郡縣天下者，不過使郡縣成爲劃一之制度而已。按三代縣制設官，除「縣正」外，又有「縣師」及「縣士」，其職掌則爲「縣師主土地人民之政，以征野之賦貢」，「縣士掌野之戒令，獄訟。」

至春秋時，強凌弱，衆暴寡，大國征服小國以爲縣治，則數見不鮮。如左傳載：「楚滅陳，滅九國，皆縣之。」其次則爲分私家之田以爲縣治，如「晉分祁氏之田以爲七縣，分羊舌氏之田以爲三縣。」由春秋至於戰國，郡與縣之範圍歧異。春秋時，縣較郡大，故「上大夫受縣，下大夫受郡。」（見左傳）至戰國時，則郡大而縣小，如秦惠文王十一年，魏納上郡十五

縣，又姍甘茂謂秦武王曰：「宜陽大縣，名曰縣，其實郡耳。」

當時縣治長官之稱謂，極不一致。齊晉稱之爲大夫，魯衛稱之爲宰，楚則稱之爲尹或公。如論語云：「孔子爲中都宰，」「子游爲武城宰，」「舊令尹之政，必以告新令尹。」又左傳云：「諸侯縣公，皆廢寡人，」「趙衰爲原大夫。」

秦始皇統一中國後，廢封建爲郡縣，分天下爲三十六郡；郡下設縣，是爲郡縣制度。我國地方行政之二級制，即肇基於此。據漢書百官公卿表所載，秦之縣治分爲二等，即「萬戶以上爲令，秩千石至六百石；減萬戶爲長，秩五百石至三百石。」可知其分等之標準，乃按其戶口之多寡，現今縣等之分及縣長官俸之隨縣等而異，實亦導源於秦制，誠所謂「中國之政，得秦皇而後行。」（見夏曾佑著中國古代史）

秦以厲行中央集權，故縣令長雖下級地方官，但均由皇帝委任，並規定每年應各呈報其縣政於中央。縣所受制於郡者，惟監御史之監察，餘則悉與中央直接行之。至縣佐則有丞及尉，「縣丞佐令長以掌治其縣，縣尉職典治兵。」

漢之縣治長官，據後漢書百官志云：「每縣邑道、大者置令一人，千石；其次置長，四百石；小者置長，三百石；侯國之相，秩次亦如之。」是除令及長外，又有所謂「相」。按漢制對令長之入選甚嚴，故「郎官出宰百里，文學不輕授人。」縣之面積，據漢書百官公卿表所載，則仍因秦制，即「大者方百里，民稠則減，稀則曠。」至縣佐治人員，除丞及尉外，復有

主簿。縣丞佐理庶政，兼主刑獄囚徒，縣尉大縣二人，小縣一人，掌主盜賊，案察姦宄；主簿管理錢糧，鈎稽簿書。丞、尉多以本部人充任，而主簿則由令長自由調用；故三者雖同爲縣佐人員，而地位則各殊。此外漢末在凡出鹽、鐵多者之縣，設有鹽官、鐵官，以主鹽稅與鼓鑄；及凡有水池漁利與百工多者之縣，設有水官、工官，以主平水收漁稅及物稅；然各縣之所謂鹽官、鐵官、水官、及工官等，漢文獻通考所載，係「置吏隨事，不具縣員。」可知均係上級派遣縣，而並非縣所有之佐治人員。

漢末，中央失其統馭，地方漸形跋扈，以致州牧割據，造成三國鼎立之局。執政者未遑顧及政治，是以三國志內無百官志。惟魏志鄭渾傳：「太祖詔爲掾，遷下蔡長邵陵令。」可知三國時縣令長之稱，猶沿漢制。

晉之縣治，共有一千二百二十九，分爲上中下三等。大縣置令，小縣置長，仍承漢制。惟縣佐人員則廢丞，而存尉、簿，並增設諸曹，員額加多，超越前代。據晉書職官志所載：「有主簿、錄事史、主記室史、門下書佐幹、游徼、議生、循行功曹史、小史、廷掾、功曹史、小史、書佐幹、戶曹掾史、法曹、門幹、金倉曹掾史、兵曹史、史曹掾、獄小史、獄門亭長、都亭長、賊捕掾等員。戶不滿三百以下，職吏十八人，散吏四人；三百以上，職吏二十八人，散吏六人；五百以上，職吏四十人，散吏十八人；千以上職官五十三人，散吏十三人；千五百以上，職吏六十八人，散吏十八人，三千以上，職吏八十八人，散吏三十人。縣皆置方略吏四

人，洛陽縣置六部尉，江左以後，建康亦置六部尉，餘大縣置二人，次縣、小縣各一人。「其所謂職吏、散吏、方略吏，蓋如請之諸科房吏，典以庶人在官者充之。當時對於縣令長之地位極爲矜重，故凡「大縣令有治績，官報以大郡，不經宰縣，不得入台郎。」（見通典縣令條）

宋承晉制，無多變更，惟祿秩令于石者，第六品；六百石者，第七品；長五百石者，第八品；若縣爲國，卽置相。迄於齊、梁、陳三代，一遵舊貫。至縣佐治人員，亦大同小異。

北魏因以異族入統中華，而時虞不測，故對縣制有一特殊之改革，卽凡縣置三令長，其中皇室一人，異姓二人，使收制衡之效。並規定凡縣令能肅清一縣盜賊者，可兼理二縣，能治二縣者，則兼理三縣，並食其祿；三年則遷升郡守。按此種獎進之方法，實爲促進當時縣治之一主要原因。但其後因縣令長之人選濫雜，縉紳之流，恥居其位，無足稱矣。

北齊之縣制，據文獻通考所載：「縣制爲上中下三等，每等又有上中下之差，自上上縣至下下縣凡九等。然猶因循後魏，用人濫雜，至於士流恥居之。元文遙遂奏於武帝請革之，乃密令搜揚世胄子弟，恐其辭訴，總召集訓武門，宣旨慰諭而遣，自此縣令始以士人爲之。」是其縣制共分爲九等。且承後魏濫雜之餘，士流不屑爲令，經召集世胄子弟，宣告慰諭而遣，而縣職始重。

隋之縣治，共有一千三百五十五，各縣以開創或衝要與否爲標準而劃分爲上上、上中、上

下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九等，後於開皇十四年中將原分九等之縣級，而改爲上中下三等。至縣之官制，則一律道令而無長，故縣治長官之稱謂，至此乃歸統一。其佐治人員，據隋書百官志云：「上上縣令屬官有丞、中正、光迎功曹、光迎主簿、功曹、主簿、錄事、及西曹、戶曹、金曹、租曹、兵曹等緣，市長等員；合屬官佐吏五十四人。上中縣減上上縣五人；上下縣減上中縣五人；中上縣減上下縣六人；中中縣減上上縣五人；中下縣減中中縣一人；下上縣減中下縣一人；下中縣減下上縣一人；下下縣減下中縣一人。」其名額之多寡，乃係按縣級而定。

唐之地方行政區域，自表面觀之，似有道、府、州、郡、縣等數級之分，然考其實，則爲州縣或郡縣之二級制。因就道言，唐之道，係中央之監察區域，而非固定之地方行政區域；就府言，唐之府，係軍衛區域，或因帝都或行在等之關係，爲崇其制而稱，實則與州或郡同爲一級；至州與郡，在唐代則爲同一區域之兩稱，不過在唐代迭有更張，或改郡爲州，或改州爲郡。如武德時，改郡爲州，天寶時，改州爲郡，乾元以後，復改郡爲州。因此，故實際上唐之地方行政區域，仍爲州縣或郡縣之二級制。

唐之縣治，共有一千五百七十三，分爲赤、畿、望、緊、上、中、下七等；計赤縣三府共六縣，畿縣八十二，望縣七十八，緊縣百一十一，上縣四百四十六，中縣二百九十六，下縣五百五十四。其分等之標準，除京縣爲赤，京之旁邑爲畿外，其餘均以戶口多少及土地美惡而定；

開元十八年勅以六千戶以上爲上縣，三千戶以上爲中縣，不滿二千戶爲下縣。縣治長官，仍沿隋制，一律置令；其職掌據舊唐書百官志所載，爲「導揚風化，撫字黎甿，敦四人之業，崇五士之利，養鰥寡，恤孤窮，審察冤抑，躬親獄訟，務知百姓之疾苦。」縣佐有縣丞、主簿、縣尉，以及錄事、司功、司倉、司戶、司兵、司法、司士等七司，分職綦詳，其員額則視縣等而定其多寡。

唐代任官，承襲漢晉，據通典所載，「對於侍郎缺，必擇賞任刺史者補之；郎官缺，必擇賞任縣令者補之。」對於京官之諫議大夫、給事中、中書舍人等職，選任之限制甚嚴，「凡未曾任刺史縣令者，宰官不得擬議。」

宋之地方行政區域，有路、府、州、軍、監、縣，自表面觀之，似亦有甚多之等級，然考其實則仍爲二級制。蓋宋之路與唐之道相同，爲中央之監察區域，並非固定之地方行政區域。至府、軍、監，則各領若干縣，其不領縣者爲例外，府在特殊要地設置，軍監之設，係原於乾德初，節鎮所領支郡，皆直隸京師，得自奏事，不屬於諸藩，而節度之權輕。其後罷天下節鎮支郡之制。於是軍監與州郡同列（見歷代疆域表）。由此可知宋之地方行政區域，第一級爲府、州、軍、監，第二級則爲縣。

宋之縣制，除京、畿外，分爲望、繁、上、中、下五等。計四千戶以上爲望，三千戶以上爲繁，二千戶以上爲上，千戶以上爲中，不滿千戶爲下。縣置知縣事，有戎兵則兼兵馬部監或

押監。據于慎行筆塵云：「宋時大縣四千戶以上以朝官知，小縣三千戶以下選京官知；故知縣與縣令不同，以京朝官之銜知其縣事，非縣令也。逮後罷令，專設知縣，而知縣乃爲縣令之專名。」由此可知「知縣」之名，實導源於宋。其職掌據宋史職官志所載，爲「掌總治民政，勸課農桑，平決獄訟，有德澤禁令，則宣布於治境。凡戶口、賦征、錢穀、振濟、給納之事，皆掌焉。以時造戶版及催理二稅，有水旱則有災傷之訴，以分數蠲免；民以水旱流亡，則撫存安集之，無使失業；有孝悌行義聞於鄉閭者，具事實上於州，激勸以勵風俗。」此外，當時並特別注意農政，據文獻通考載：「政和二年，詔縣令以十二事勸課農桑：一曰效本業，二曰興地利，三曰戒游手，四曰懲時候，五曰戒苟簡，六曰厚蓄積，七曰備水旱，八曰戒宰牛，九曰置農器，十曰廣栽植，十一曰恤苗戶，十二曰無妄訟」。

按宋太祖之所以京朝官知縣事，雖爲其重視縣政，然實乃懲唐末藩鎮之患，而實行中央集權。但行之日久，人多願充京官，而怯於外放，馴至知縣難得其人，形成內重外輕之勢，後不得已乃採勸之法，即凡居要職者，必經歷地方官任。如文獻通考云：「天聖間，天下多缺官，而令選尤猥下，久不得調，乃爲縣令，人數言其病民；乃詔爲舉法，以重令選。凡知州，選轉使歲舉堪爲令者一人，或二人，自是人重爲令，令選稍清。」又云：「自政和以來，人皆重內輕外，士大夫皆輕縣令之選，吏部兩選不注者甚多；然後議所以增重激勸之法。宣和五年，縣令止差六十以下人。靖康初，詔初改官，必爲令。紹興七年，詔將寺監、丞、簿等任滿

已改官人，未歷民事者，各與堂除知縣一次，並備緋章服。」「二年（乾道二年）御筆，令後非兩任縣令，不除監察御史，初改官人，必作令。慶元初，復詔，除殿試三名省之外，並作邑。五年，又令大理許事官，已改官未歷縣人，並親民一次，著爲令。舊捕盜改官人，並試邑。自後，雖宰相子，殿試科甲人，無不宰邑者矣。」此外，任官並有一定程序，「爲縣令者，必爲丞簿；爲郡守者，必爲通判；皆有等差，未歷親民，不宜驟擢，因定知縣以三年爲任，非經兩任，不除監察御史。」由此，可見宋代吏治，已相當修明，故多名人出身縣令者，如寇準知巴東縣，知成安縣；范純仁爲襄邑令；周敦頤知南昌縣；程顥遷晉城令等，皆稱一時循吏（見續通典職官志）。

至縣佐治人員，則有丞、尉、簿等，隨事務之繁簡而分別設置，如凡縣不置丞，則由簿兼之；凡縣不置簿，則由尉兼之。

遼五京列峙，二百餘年，城郭相望，田野並闢。其地方行政組織，以府爲最高，所轄有州、有城，並有直轄之縣；州以統縣爲原則，但亦有統州者；縣有屬於府者，有屬於州者，更有屬於州之州者。其組織頗陳雜亂，似無定制。各縣除置令外，復有丞、簿、尉等與宋同。

金之地方組織，略同於遼，有府、州、縣。府有總管府、散府之別，前者設都總管，後者設府尹。州有刺史州、防禦州之分，前者設刺史，後者設防禦史，而階級則均同。縣分赤、京、劇、上、中、下六等，如大興、宛平等均爲赤縣，在諸京倚郭者爲京縣。三萬五千戶以上者爲

劇，二萬戶以上者爲次劇；萬戶以上者爲上縣，三千戶以上者爲中縣，不滿三千戶者爲下縣。縣以外又有城、鎮、堡、寨。設知城、知鎮、知堡、知寨分領之。縣各置令、丞、簿、尉，以簿、尉通領巡捕事。下縣則不置尉，以主簿兼之。

元之地方行政區域，有省、路、府、州、縣等，普通稱爲五級制，除省外，路、府、州、縣，皆置「達魯噶齊」爲長官，以蒙古人任之，而別置總管、知府、州尹、縣尹以爲之貳。縣以戶口爲標準分爲上、中、下三等，據元史職官志云：「至元三年，合併江北諸縣，六千戶之上者爲上縣，二千戶之上者爲中縣，不及二千戶者爲下縣；二十年又定江淮以南三萬戶之上者爲上縣，一萬戶之上者爲中縣，一萬戶之下者爲下縣。」考其所以因江淮南北而異者，蓋因居民稠稀之不同耳。至縣佐員額之多寡，則依縣級之不同而分別設置，計上縣除有丞、簿、尉各一員外，復有典史二員；中縣不置丞，餘悉如上縣之設置；下縣置佐如中縣，但民少專簡之地，則以簿兼尉。

明之地方行政區域，自表面觀之，雖有省、府、州、縣等數級，然考其實，則僅省、府、縣三級，因州有兩種，一爲直隸州，領有縣，其地位與府同，而直隸於京師或省；一爲屬州，卽爲府所統之州，其地位與縣同；是以州之地位，非與府同，卽與縣同，而不能自成一級，故實際上明之地方行政區域，可說是省、府、縣之三級制。其地方行政長官，除省有承宣布政使司及提刑按察使司外，府置知府，州置知州，縣置知縣。

明之縣制，以賦稅爲標準，分爲三等。凡糧十萬石以下者爲上縣，知縣從六品；六萬石以下者爲中縣，正七品；三萬石以下者，從七品；後並改正七品，惟京縣爲正六品。知縣之職掌爲「調劑賦役，養老祀神，貢士讀法，表善良，卹窮乏，稽保甲，嚴緝捕，聽獄訟。」（見續通考）據明史職官志云：「洪武元年，征天下賢才爲州縣職。敕命厚賜，以勸廉恥，又敕諭之，至於再三。十七年定州縣條例八事，頒示天下，永爲遵守。」又據續通典職官志云：「是時天下州縣官，廉能正直者，必遣行人，齎敕往勞，增秩賜金。」由此，可知當時政府之極圖吏治，其方法除一面征求天下賢才，以主縣政外，復一面對其成績優異者，予以獎進，是以仁宣之際，頗多循吏。惟至英憲以下，重刑輕外，而州縣又多不治矣。

至縣佐人員，則有縣丞、主簿、典史各一人，分掌糧馬巡捕及典移文書出納等事；儒學教諭一人，訓導二人，掌教誨所屬生員。此外，凡縣江河漁利多者設河泊所，以掌收漁稅，及縣中關津要害之處，則設巡檢，主緝捕盜賊，盤詰奸僞，並率徭役弓兵，警備不虞。

清之地方行政區域，有省、道、府、廳、州、縣等數級，但其中州仍明舊，有直隸州與普通州之分，其地位前者如府，後者如縣；廳則爲同知、通判所轄之地方，依清制，凡同知通判無轄境者，爲府之佐貳，有專管之地方者，其地方則爲廳。廳與州同，有直隸廳與普通廳之別，其地位前者如府，後者如縣；是以實際上清之地方行政區域，僅爲省、道、府、縣四級，而州廳則不能成爲固定之一級。按當時之所以有此種複雜之組織者，因滿清以異族入主中原，

外官衆多，滿人不敷應用，任用漢人，又未敢深信，故有此互相牽制之政策。其地方行政長官，除省有總督、巡撫（有僅設巡撫而無總督者，亦有僅設總督而無巡撫者），及道有分守道、分巡道（清末合而爲一）外，府置知府，州置知州，縣置知縣。縣屬於府，或屬於直隸州。嘉慶時有一千二百九十七縣。

知縣之職實爲一縣之政令，平賦役，聽獄訟，興教化，厲風俗，凡養老祀神，貢士讀法，皆躬親厥職而勤理之。凡州縣官受任之初，必先由吏部引見，以簡其才能。其在任者，閱俸五年以上，始許題陞，三年以上，始許題調；並任三年，政績卓著者，保題註冊，間有因事引見，書名存記，特用爲同知知府，以示鼓勵。其有曠職者，督撫劾奏，立卽黜退（見清朝通志職官略）。是以清代吏治，在順、康、雍、乾四朝，確有可觀，惟自道、咸以後，則仕途濫雜，其出知縣事者，除所謂正途卽考試出身者外，尙有「捐納」與「軍功」二種出身，以此種不諳吏治之人，使負一縣之實際政治責任，其地方政治之腐敗，自可想而知矣。

至知縣以下之人員，則可分爲兩大系統。卽一爲具有固定組織之吏員，如各科房、班房、縣承、典史、巡檢、吏目等是；另一系統爲與知縣同去留之隨從人員，如幕賓、家丁等是。茲將其職掌分述如左：

1. 固定吏屬 縣承掌權徵，典史掌監獄緝捕，巡檢掌彈壓秩序（如今日縣府之警佐），吏目管書吏，在科房之上。科房分吏房、戶房、禮房、兵房、刑房、工房。吏房掌職員之任免與

考勤，戶房管理財務、地畝、糧租、契稅、以及鹽務，禮房掌學務，兵房掌軍事，刑房司刑獄，工房管河道水利，以及其他工程。班房則分爲壯班、快班，與皂班。壯班掌捕賊，快班管緝盜，皂班卽知縣出行時跟轎護衛。

2. 隨從人員 幕賓分刑名與錢穀。刑名掌殺傷鬪毆及竊盜等訴訟，錢穀掌賦稅稽核報銷及錢債地畝等訴訟。家丁則有收發、前稿、候稿、班管、值堂、跟班、執帖。收發司收發公文，前稿司差票蓋硃，候稿值簽押房，班管總管管監人等，值堂則如現時之庭丁，跟班卽侍從，執帖則如現時之傳達。

民國成立，章制隨政體變更，地方行政組織亦多所改革，其最著者，爲廢府州，存道縣，由省而道，由道而縣，爲純粹之三級制（見二年一月公布之劃一現行各省地方行政官廳組織令）。其地方行政長官，省初置民政長，三年改爲巡按使，後又改爲省長，但實權則爲督軍所奪；道初置觀察使，三年改爲道尹，縣置縣知事。關於縣知事之任命，須由民政長呈由國務總理內務總長咨請大總統行之。其職權規定如左：

1. 依法執行縣內行政事務；
2. 依法得發布縣單行章程；
3. 遇特別重要事件，於詳道尹外，得選詳省長；
4. 得調用駐本縣警備隊。

。置縣知事公署，因省自爲政，故其組織頗不一致。有設內務、財政、教育實業三科，各科置主任者；有僅設一二兩科，由第一科掌內務及財政，第二科掌教育及實業，各科置科長者。此外，各縣復設有勸學所及警務局。警務局後改爲警察所，置所長一人，由縣知事兼理，警佐一人至三人，承所長之命管理全縣警察事務。

北京政府時代，對地方行政組織，除前述廢府州存道縣外，在縣下尚有一特殊之設施。卽於因區域遼闊，人口衆多，縣署治理難週之縣，得由省長聲敘理由咨請內務部呈經大總統核定，於縣轄境之要津地方設立「縣佐」之制度。縣佐由省長委任，咨陳內務部核准註冊。其職務規定如左：

1. 承縣知事之命，掌理巡檢彈壓，及其他勸災、捕蝗、堤防、水利等事務；
2. 承縣知事之命，指揮駐在地警察；
3. 得處理駐在地違警案件，但不得受理民刑訴訟案件。

按縣佐制度，在陝、川、滇等省，因幅員遼闊，交通阻塞，或僻處邊陲等特殊情形，故多行之，至其他各省則很少設立。惟北京政府時代，地方行政組織及名稱，雖有如上所述之變更，然實際上以吏治混亂，縣行政人員之品類複雜，故地方政治仍無顯著之進步。

二 地方自治之沿革

我國地方自治之見諸法律，而著爲典章，雖始在清末之預備立憲時代，然自治制度則濫觴

於周代鄉遂之制。所謂鄉遂，卽直隸於天子，而行自治制度之區域。卽王城爲中央政府，王城之外，郊甸之地，則爲自治之地方；外此爲公邑家邑，小郡大都；再外爲諸侯之國。故周代政治，爲諸侯之模範者，惟鄉遂二區，以鄉遂例天下，則天下之大，均可以鄉遂之法施之，是以孔子謂：「我觀於鄉，而知王道之易易也。」（見禮運）

鄉遂之組織，據周禮所載，爲「五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉。」又「五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄩，五鄩爲鄙，五鄙爲縣，五縣爲遂。」可見其組織名稱雖異而方法則同。各級自治人員多由民選，政府再就被選舉人加以任命，其職等於王官，而爲地方自治之領袖，所謂使民與賢，出使長之；使民與能，入使治之。據周禮所載：「鄉老二鄉則公一人；鄉大夫，每鄉鄉一人；州長，每州中大夫一人；黨正，每黨下大夫一人；族師，每族上士一人；閭胥，每閭中士一人；比長，五家下士一人。遂大夫，每遂中大夫一人；縣正，每縣下大夫一人；鄙師，每鄙上士一人；鄩長，每鄩中士一人；里宰，每里下士一人；鄰長，五家則一人。」計其數，六鄉一萬五千比，則爲比長者，卽有一萬五千人；六遂一萬五千鄰，則爲鄰長者，亦有一萬五千人。再閭胥、里宰各三千人，族師、鄩長各七百五十人，黨正、鄙師各一百五十人，州長、縣正各三十人，合鄉遂大夫十二人及鄉老三人，共三萬七千八百七十五人。按當時以方四百里之地，十五萬家之民，竟設如此衆多之自治職員而不嫌其冗者，據孫貽讓先生云，乃在於：「就其地之人，推舉而治其事，其情親而疏薄，舉凡官

吏儀制之文，供張之費，一切無之；而有專則其徵調賦斂刑政教治之詳，無不躬蒞之，事舉而民不擾，固其宜也。」（見周禮政要）

至鄉遂官之職掌，則可分教育、執法、財政、調查等項，撮述如左：

1. 教育 按司徒爲教官，所掌自治地外，卽以教育爲專職。據周禮所載，其教育之項目共有十二：「一曰以祀禮教敬，則民不苟；二曰以陽禮教讓，則民不爭；三曰以陰禮教親，則民不怨；四曰以樂禮教和，則民不乖；五曰以儀辨等，則民不越；六曰以俗教安，則民不偷；七曰以刑教中，則民不聽；八曰以誓教恤，則民不怠；九曰以度教節，則民知足；十曰以世專教能，則民不失職；十有一曰以賢制爵，則民慎德；十有二曰以庸制祿，則民興功。」觀此，可知無一事不含有教育之性質，且不專恃學校教育也。以鄉官所有學校推之，其學校數額之多，亦非後世所能及，因鄉官所屬黨州皆有序，六鄉一百五十黨，則有一百五十序；三十州則有三十序，總計已有一百八十所學校，再合六遂而計之，則共有三百六十所學校。此外，又據云：「遂大夫掌其遂之領令，以教稼穡。」是除文化教育之外，復兼施職業教育矣。

2. 執法 按周代政治，以法爲基本，自王公以至庶民，無不囿於禮法之中，故時時教民誥法，全國之法，靡首懸於象魏，任民觀覽十天。大抵州長屬民誥法，黨正以下率民讀之；黨正屬民誥法，則族師以下率民讀之；計一年中誥法之時，殆不下十五六次之多。六遂之官雖未嘗誥法，自亦與鄉無異。因鄉遂之民，無人不熟讀法令，故自少干犯法紀之事。

3. 財政 按周制，鄉師掌六鄉之賦貢，遂師掌六遂之賦貢，此均爲王朝之官；至閭里亦自掌征斂之事，如「里宰、待有司之政令，而征斂其財賦。」惟當時雖行錢幣，但鄉黨之公事，均征寶物而不征錢幣，故無所謂如現今自治財政之名義。此外，當時並有嚴密之財務行政制度，如「遂大夫、今爲邑者，歲終則會政致事。」「鄙師、歲終則會其鄙之政而致事。」是以人民之事雖多且繁瑣，然每屆年終，即使之層遞稽核，以備考績，則各級負責人員自不敢曠職，有所侵污欺隱之情事發生。

4. 調查 按周代校比之法，即現今之調查。因六鄉六遂之人畜車蓋旗鼓兵革以及田野稼器，無一不需調查，故有校比之法，以登載其多寡與高下。其經常之比，則由閭胥、里宰掌之；四時之比，則由族師、鄮長掌之，而黨正蒞之；鄉大夫、遂大夫再登其數於誓，而入於司徒。至三年之大比，則由州長、縣正掌之，而鄉遂大夫與其賢能。因鄉遂之官，於其所治之地，對任何一辜一物，均須調查清析，登錄詳明，故凡百政亦均由此而興。

右述對各級自治人員之職掌，其自治之程度已可略見一斑。按當時人民對國家除負有種種義務外，並享有其應享之權利，例如國家每有大事，則必予諮詢。周禮云：「小司寇掌外朝之政，以致萬民而詢焉。一曰詢國危，二曰詢國遷，三曰詢立君；其位，王南鄉，三公及州長百姓北面，羣臣西面，羣吏東面，小司寇擯以敘進而問焉，以衆輔之而辨謀。」蓋此即近代所謂之參政權也。

以上爲周代鄉遂制度，以其組織與現今之地方自治制度相埒，故引述稍詳。惟論者對周制一審頗多加以懷疑，但吾人則以爲非有來歷，斷不能冥思臆造創爲此等宏綱細目之書。蓋在周秦西漢之世，其著書者甚多，如孔、孟、管、墨、商君、荀卿，以及董仲舒、劉歆等，皆有意於創立法制，考其現今所存之書，非僅言立法之意，即粗舉治國之方，而無一書能包舉天下萬事萬物，一一爲之區分條理，又復貫串聯絡秩然不紊者；且後世之六典會典等，以有周官爲之模範，故易於著手，然猶不能及其精微也。

至秦漢以後，雖政尙專制，地方自治於典範中無足可述，然社會中則仍多自治之表現。其所表現者有二方面，卽一爲教化之自治，多賴鄉黨中負願望者爲之倡導；一爲宗族之自治，卽凡族中之事，如興教育、辦慈善、息訟爭、以及肅風化等，均多由族長辦理；蓋我國風尙素喜聚族而居，其有德望者，常足以領導羣倫感召萬衆也。宋元以後，地方自治專業則更有發展，如設社倉以備救荒，立鄉約以資公守，組里社以爲集會，創社學以資教育等，皆深合自治之義。按「社倉」之制，爲宋儒朱熹所創，其制以十家爲甲，甲推一首，五十甲推一人通曉農事者爲社首；而呂新吾氏則創「鄉約」之制，使民德業相勸，過失相規，禮俗相交，患難相恤；朱呂二氏之理想，至元代卽蛻變而爲合流。據元史載：

「至元七年，頒農桑之制一十四條，其一設社長。縣邑所屬村疇，凡五十家立一社，擇年高曉農事者一人爲之長。增至百家者，別設長一員，不及五十家者，與近村合爲一社，地遠人

疏不能相合，各自爲社者聽，其合爲社者，仍擇其數村之中立社長，以教督農桑爲事。凡種田者，立牌標於田側，書某社某人於其上，社長以時時視勸誡，不率教化，籍其名姓，以授提點官之責；有不敬父兄及凶惡者，亦然。仍大書其犯於其門，俟其改過自新，乃毀於終滅，不改，罰其代充本社夫役。」

此種社制，在當時曾發生極大之功效，故「終世祖之世，家給人足。」（見元史）「里社」之制，卽「立壇祀五穀神，而祈豐勸；祭畢，里人相與宴飲，並申抑強扶弱救貧之誓；」「社學」之制，卽「延師傅以教里中子弟，端養童蒙，崇正習俗，普及教育。」（見聞鈞天著中國保甲制度）有清一代，各地厲行救火、慈善、積穀及保甲等事業，亦均爲各地人民各就其區域內以爲公共之福利。是以我國往昔雖無地方自治之名，而確有地方自治之事實。

清末以內政腐敗，外患迭乘，革命潮流，瀾漫全國，清廷爲緩和民氣計，乃於光緒三十四年八月，頒布上諭，籌備立憲，並規定地方自治分年進行之程序：第一年公布城鎮鄉地方自治章程，第二年公布府廳州縣地方自治章程，第三年施行城鎮鄉及府廳州縣地方自治籌備事宜，第四年以後，依次改進；並預期於七年以內完成。是年十二月經憲政編查館奏准，先行頒布城鎮鄉地方自治章程及城鎮鄉地方自治選舉章程，其內容雖係完全抄襲日本之成文，但要亦爲我國有地方自治章程之始。宣統元年十二月復頒布府廳州縣地方自治章程，旋以京師地方與各省情形不同，又續頒京師地方自治章程及京師地方自治選舉章程。

按城鎮鄉及京師地方自治章程內所規定之自治事務，計有左列七項：

城鎮鄉教育事項；

1. 教育 中小學、蒙養院、教育會、勸學所、宣講所、圖書館、閱報社、及其他關於本城

2. 衛生 清潔道路、掃除污穢、施送藥局、醫院、醫學校、公園、戒煙會、及其他關於本城鎮鄉衛生事項；

3. 土木工程 改正道路、修繕道路、建築橋樑、疏通溝渠、設置公用房屋、路燈、及其他關於本城鎮鄉道路工程事項；

4. 實業 改良種植牧畜及漁業、工藝廠、工業學校、勸工廠、改良工藝、整理商業、開設農事場、防護青苗、籌辦水利、整理田地、及其他關於本城鎮鄉農工商務事項；

5. 慈善 救貧、恤養、育嬰、施衣、施粥、義倉、積穀、貧民工藝、救生局、救火會、義棺、義塚、保存古蹟、及其他關於本城鎮鄉慈善事項；

6. 公共營業 電車、電燈、電話、自來水、及其他關於本城鎮鄉營業事項；

7. 原有事業 依本地方習慣，向紳董經辦，素無弊端之各事。

8. 府廳州縣地方自治章程所規定之自治事務，則爲：

1. 地方公益事務，關於府廳州縣全體，或爲城鎮鄉所不能擔任者。

2. 國家行政或地方行政事務，以法律或命令委任自治機關辦理者。

至自治之監督，則城鎮鄉自治團體，由該管地方官監督；故該管地方官有解散城鎮鄉議事會、城鎮董事會，及撤銷自治職員之權；但須呈請地方最高行政長官之核准。解散或撤銷後，並須分別改選，城鎮鄉議事會須於解散後兩個月內召集；城鎮董事或鄉董，須於解散或撤銷後十五日以內，重行成立或選定。府廳州縣自治，則由本省督撫監督之，仍受成於民政部；其關係各部所管事務，並受成於各部。監督官署監督權之行使，其重要者有左列三種：

1. 得令府廳州縣報告辦事情形，並得隨時調閱文件，檢查會計；
2. 認府廳州縣之預算為不適當時，得減削之；
3. 得咨請民政部解散議事會。

京師地方自治監督，內外城各區，以各該區巡警長官為監督；外郊地方各區之監督，由步軍統領派員充之。此外尚有總監督，內外城各區屬於巡警廳丞；外郊各區則屬於步軍統領，但均受成於民政部。其監督方法，則與前述城鎮鄉及府廳州縣自治章程所規定者相同。

清代自治章程頒行後，各省多依據先後成立縣議會、縣參事會，及城鎮鄉自治會等各級團體；但因自治章程之頒行，以迄清廷之覆沒，其間為期不過二三年，故無成績可言。且清政府之舉辦自治，僅藉以遏止革命潮流，非有擴張民權之真意，故各種自治章程之內容，仍偏重於官治與紳治，離自治之真義甚遠也。

民初以干戈擾攘，中央對於地方自治，未遑顧及，是以各省自為法制，多有暫行鄉村制

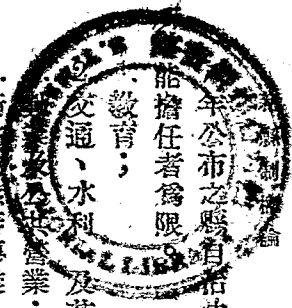
度。但其所舉辦者，仍不外清末所定城鎮鄉地方自治章程所列舉之各項。及袁世凱執政，為帝制自謀計，乃於三年二月頒令全國，停辦各級自治會，六月復下令停辦京師自治會，謂將頒行新制，遂於是年十二月二十九日頒布地方自治試行條例，依該條例之規定，為一級自治制，亦可謂之區自治。該條例公布後，袁氏復恐地方自治一經實施，即有礙帝制之實現，乃特於四年四月十九日公布地方自治試行條例施行細則，分地方自治之進行為三時期：第一期為自治事宜之調查，第二期為自治事宜之整理與提倡，第三期為自治事宜之實行。觀此，蓋無非欲藉以延緩實施之期限耳。但調查整理尚未着手，而帝制瞬即覆亡，是以該項條例，徒為歷史之遺迹而已。

民國六年一月，大總統公布地方自治令，認過去辦理自治成績未著，乃由於立法之未周，着內務各部迅將地方自治制度及舉行自治一切事宜，以適合國情民意為根本，分別厘定。迨至八年九月八日公布縣自治法，十年六月十八日復頒布縣自治法施行細則，及縣議會議員選舉細則。九年七月三日復以教令公布市自治制，及鄉自治制。故區自治一級為縣與市鄉之二級。

按三年公布之區自治制，規定之自治事務有二：

1. 本區衛生、慈善、教育、交通、及農工商事項，但屬於國家行政範圍者，不在此限；
依法令及監督官署委託辦理事項。

二、省制頒行前我國縣制與地方自治之概況



年公布之縣自治法，規定縣自治團體得處理左列各項事務，但以關係縣之全體或為市鄉

胎擔任者為限。

教育；
交通、水利及其他土木工程；

衛生及慈善專業；

其他法令屬於自治事務。

5. 其他法令屬於自治事務。

至自治之監督，依三年公布之區自治制，規定直接監督為縣知事，間接監督為地方最高行政長官及內務部。其監督方法，則分褒獎與撤退兩項，即自治職員著有勞績者褒獎之；如有濫越權限、違反法令，及妨害公益者，撤退之。八年公布之縣自治法，規定縣自治團體，以道尹為直接監督，道尹以上之行政機關為上級監督機關，其監督方式如左：

1. 道尹對自治團體得發命令或處分，如自治團體對命令或處分不服時得依法提起訴願；
2. 道尹認縣議會為違法、越權，或妨害公益時，得呈准上級監督官署解散之；
3. 監督官署得令縣自治團體為事務之報告，並調取文書簿據或實地視察其事務，核閱其出納；
4. 道尹對於縣參事會參事之懲戒，准用文官懲戒之規定。

至市鄉之自治監督，以縣知事爲直接監督，縣以上之行政機關爲上級監督機關。但京都市由內務部監督，其他特別市由地方最高行政長官監督。直接監督官署，有發布命令或處分之權，有解散市鄉自治會之權，有令市鄉長作事務報告之權。與縣自治法所規定者，大致相同。

第二節 國民政府成立以後之演變

一 縣組織法

國民政府成立後，定地方制度爲省、縣兩級制，廢除北京政府時代之「道尹」一級，及「縣佐」之特殊組織。至市則爲新設之制度，其地位或同於省，或同於縣。除十六年六月明令各省改「知縣」爲「縣長」，及十七年五月核准戰地政務委員會所擬訂之戰地各縣縣政府組織暫行條例外，復於十八年六月五日公布縣組織法，同年十月公布該法施行法，並定十月十日爲該法施行期。中經十九年七月七日一度修正，論過去縣制者，即依此立論。茲將該法之內容與缺點摘要論述如左：

甲 內容

1. 縣立法機關 縣之立法機關爲縣參議會，以縣民選舉之參議員組織之；任期三年，每年改選三分之一，縣參議會於區長民選時設立之。其職權如左：

(1) 議決縣預算決算及募債事項；

(2) 議決縣單行規則；

(3) 建議縣政興革事項；

(4) 審議縣長交議事項。

2. 縣行政機關：縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府委員會議決任用。任期三年，成績優良者得連任。凡籌備自治之縣已達建國大綱第八條所規定程度之縣，其縣長應由民選。縣政府設秘書一人，並依事務繁簡設置一科或二科，各置科長一人，科員二人至四人。縣政府之下，設公安、財政、建設、教育四局；必要時得增設衛生、土地、社會、糧食管理等局。各局設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任。公安局得於各區設公安分局，設分局長一人，其選任方法與局長同。各局如有縮小範圍之必要時，得改局為科，附設縣政府內。各局之職掌如左：

(1) 公安局 掌理戶籍、警衛、消防、防疫、衛生、救災及保護森林、漁業事項；

(2) 財政局 掌理徵稅、募債、管理公產、及其他地方財政事項；

(3) 建設局 掌理土地、農礦、森林、水利、道路、橋樑、工程、勞工及公營業等事項；

(4) 教育局 掌理學校、圖書館、博物館、公共體育場、公園及其他文化事業等事項；

(5) 衛生局 掌理衛生事項；

(6) 土地局 掌理土地事項；

(7) 社會局 理社會事項；

(8) 糧食管理局 掌理調節糧食事項。

縣政府設縣政會議，由縣長、秘書、科長、及各局局長組織之，以縣長爲主席。其職權如

左：

(1) 縣預算決算事項；

(2) 縣公債事項；

(3) 縣公產處分事項；

(4) 縣公營事業之經營管理事項；

(5) 縣長交議事項。

秘書及各科之職掌，依十八年九月內政部頒行之縣政府辦事通則規定如左：

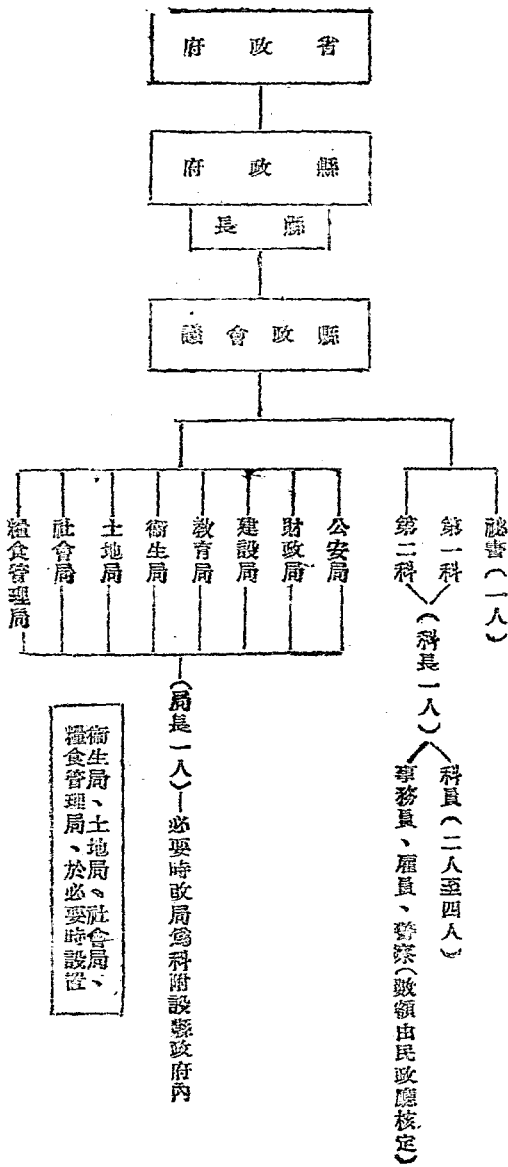
(1) 秘書處 掌理機要，總核文件、承辦職員進退，典守印信、縣政會議，及其他不屬各科雜事項；

(2) 第一科 掌理公安、教育、地方自治及選舉、地方保衛團、禁煙、風俗、宗教、典禮、社會救濟、著作出版、保存古物、收發文件、及不屬他科等事項；

(3) 第二科 掌理財政、建設、工商業、度量衡、編制預算決算、保管公物、統計、編存檔案、會計及庶務等事項。

第一第二兩科如設一科時，稱總務科；兩科專務，併歸辦理。改局為科之科，應以原局名為科名，其原有各科之公安、財政、建設、教育事務，應劃歸各該局所改之科辦理。

縣政府所屬局長、分局長、祕書、科長、科員及雇員等，皆係縣政府佐治人員，補助縣長辦理縣政；即各局亦為其補助機關（見內政年鑑）。茲將縣政府之組織系統，表列如後：



3. 縣以下之組織 縣以下分區、鄉（鎮）、間、鄰等級，分述如左：

(1) 區 區之立法機關為區民大會。區民大會以本區公民出席投票，行使選舉權、罷免權、創制權、複決權。區民大會於各鄉鎮分場開會，同日舉行，其會場主席由到會區民推定之（見區自治施行法）。區之執行機關為區公所，區長一人，管理區自治事務。區長由區民選任，並由縣政府呈報民政廳備案（在民選以前，由民政廳委任）。區民於選舉區長時，並選舉監察委員五人或七人，組織該區監察委員會，監察區財政，糾舉區長違法失職等。區公所雇用助理員及區丁，輔助區長辦理區務。區公所設區務會議，由區長、區助理員及本區所屬鄉鎮長組織之，以區長為主席。左列各事項須經區務會議之審議：

a 區公所經費事項；

b 區公產之處分事項；

c 區公約及其他單行規則之制定及修正事項。

(2) 鄉（鎮） 鄉鎮最高權力機關為鄉鎮民大會，由各該鄉鎮公民組成之。鄉鎮之執行機關為鄉鎮公所，設鄉長或鎮長一人，掌理各該鄉鎮自治事務；設副鄉長或副鎮長一人，襄助鄉鎮長辦理自治事務。鄉鎮長並得指定間長襄助自治事務。鄉鎮長副，均由鄉鎮大會選任，並由區公所呈報縣政府備案；如違法失職時，大會得罷免改選。鄉鎮大會於選舉鄉鎮長時，並選舉監察委員三人或五人，組織監察委員會，監察各該鄉鎮財政，糾舉鄉鎮長副違法失職等事

項。

(3) 閭鄰 五戶爲鄰，五鄰爲閭；閭、鄰各設居民會議。居民會議須有半數居民出席，始得開會，而由各該閭鄰長召集之。閭、鄰各設閭、鄰長一人，由各該居民會議選舉之。居民會議對閭鄰長有罷免改選權。

乙 缺點

1. 行政系統不明 依縣組織法之規定各局局長原由縣長就合格人員中保薦委任。行政院二十年五月九日頒行之各省廳縣局指揮權限辦法第二條亦規定縣政府下組設之公安、財政、建設、教育、及衛生、土地、社會、糧食管理等局，專由縣長指揮監督，但各局局長如無法定原因，不得隨縣長爲進退。是以法規上縣局間之行政系統本極分明。然實際上縣府下因分設各局，則「各縣政府高懸於上，各局分立，儼同割據；甚至事業進行，省府各廳直令各局，各局亦直呈各廳，均不經過縣長。各廳爲進行便利起見，率性直接委派各局長乃至各科長。事權既不統一，所有事業，自難通盤籌劃，而爲有步驟之進行。」（見第二次全國內政會議縣政改革案）是以省縣名爲兩級制，而實際上則形成省、廳、縣、局之虛四級制，此種行政系統不明，權力不集中之缺點，爲減損行政效率之一最大原因。

2. 組織太簡 現今國家之職務，已隨社會之變遷而日增，行政之活動，亦由消極而趨於積極，故傳統之行政機構往往失之於簡略，而不能與其職務相適應。況縣政府不是治官之機關，

而是直接與民衆接近之機關，其事務尤爲繁瑣，舉凡中央各部會，省政府各廳處所籌劃進行之事，以及轄境內各項有關管、教、養、衛之事項，概由縣政府辦理，誠所謂「一區之內，總司百政者，上爲宰輔，下爲州縣，雖尊卑異，其艱鉅則同。」依縣組織法之規定，縣政府除縣長外，祇有少數之佐治人員，而各局在事實上又成尾大不掉之勢，以此少數人員。縱極耳目之明，竭手足之力，亦恐情難周知，以之應付例行公事，或有未遑，自無暇致力於各種專業之推進。是以縣政府本身組織之太簡，亦爲過去縣制之一重大缺點。

3. 職權未劃清 因縣政府之職權，在縣組織法中未有明白之規定，故中央與地方之軍政機關，往往以縣政府權力財力所不能辦之事項而責之於縣，使縣政府成一無事不辦之機關，亦卽爲無事能辦之機關。按縣政府之上級機關，卽直接命令縣政府之機關，在平時卽有左列二十餘單位：

- | | |
|-----------|-------------|
| (1) 省政府 | (2) 民政廳 |
| (3) 財政廳 | (4) 建設廳 |
| (5) 教育廳 | (6) 全省保安司令部 |
| (7) 全省保安處 | (8) 國民軍訓處 |
| (9) 綏靖公署 | (10) 監察使署 |

(11) 專員公署

(12) 區保安司令部

(13) 軍管區司令部

(14) 師管區司令部

(15) 團管區

(16) 駐防軍最高指揮部

(17) 駐防軍軍司令部

(18) 駐防軍師司令部

(19) 駐防軍旅司令部

(20) 禁煙特派員公署

(21) 禁煙專員

右所列舉者，僅為平時之常設機關，而臨時時設時廢之不定機關，或戰時新添之特別機關，尚不在內。傳云：「一國三公，吾誰適從。」三公且不可，況此數十公乎？且上述各機關，對縣長有考成或任免權力者，每一命令到縣，均云專關重要考成之一，務須依限辦理具報，甲機關如此，乙機關如此，乃至所有此權力之機關，無不如此。其性屬軍事機關之命令，更屬急如星火，「貽誤戎機論罪」六字，幾成爲慣用語。縣政府處此環境，結果即造成「敷衍塞責」之政治。是以近年來對縣政改革，其所以成效甚微之原因固多，而縣政府本身之職權未有法文之明白規定，致上級機關牽掣太大，而影響其行政上之獨立性，實爲重要原因之一。

4. 民權運用方式不合實際 按真正民主之原則，選舉權自應普遍平等。近年來我國立法，

關於選舉權之規定，即係採取公民主義。凡公民達法定年齡，不分男女，除受消極之限制外，概有選舉權。依縣組織法及區、鄉鎮自治施行法之規定，對民權之運用方式，亦係採此主義。自縣參議員以至區、鄉鎮長及區、鄉鎮監察委員，均採直接民主制，由縣、區、鄉鎮公民直接選舉；此種立法，陳義固高，但以我國文化、經濟、及人民政治興趣，均極低落，而難於實行。且近來一般政治學者之意見，多不認選舉權為一種權利，而認為係一種公職，從事公職，乃是能力問題，而非每個公民之權利。揆諸我國情形，民主制度固不能不樹立，然亦不能不顧及事實進行高度之民主，故縣組織法等規定民權運用之方式，亦確有考慮之必要。

5. 縣財政未確定 縣市政府同為直接行政機關，應各有其本身之預算，惟在市組織法中有市財政一章，以規定市之財源稅收，而在縣組織法中，則無縣財政之規定。因之，縣財政在收入方面，因缺乏法律之保障，致演成省財政侵蝕縣財政之現象；在經費方面，則各省縣之事業費均極有限，而縣政府之行政費，又大都採用包辦制度，多則千餘元，少祇數百元。如以此種直接行政機關之行政經費與省廳方面監督機關之行政經費，兩相比較，以豫、鄂、皖、贛、四省二十二年度經常歲出預算為例，其相差由十餘倍以至數十倍（見二十三年七月三日蔣委員長電呈中央政治會議文）。顧亭林曾謂：「治人之官多則亂，治事之官多則治。」由此，即可推知當時政治之一斑了。按所以形成此種頭重腳輕、基礎不固行政組織之主要原因，蓋即縣財政之未經確定也。

6. 縣等之厘定不合實際 按縣等之厘定，歷代大都不外以面積、戶口、及財富為標準。如秦漢縣萬戶以上為令，減萬戶為長；南北朝時，縣大都以繁簡衡要分為九等，唐、宋除赤、畿外，有繁、重、上、中、下五等；元分上、中、下三等，皆以戶數為標準。明以糧額多寡分為上、中、下三等略於前述。據大清摺紳全書所載，清初亦分縣為三等，至雍正間，始將州縣缺分為「衝」、「繁」、「疲」、「難」。以此四字互相配合增損，分縣缺為「最要缺」、「要缺」、「中缺」、「簡缺」等類。即凡其地具備衝、繁、疲、難四字者，為最要缺，如具備衝、繁、疲、難四字之三者為要缺，如具備衝、繁、疲、難四字之二者為中缺，如僅具備衝、繁、疲、難四字之一者則為簡缺。民國初年，係沿用清制。考縣之分等，其用意當不外左列三點：

(1) 可作健全行政機構之標準 蓋縣為行政單位，其本身組織之大小，人員經費之多寡等，務必求其能與實際之需要相配合。否則若非組織不夠健全，人員不敷分配，經費不夠充實，則必陷於機關龐大，冗員叢多，經費浪費等之缺點。是以為使其機構能與實際相配合起見，故有劃分等級之必要。

(2) 可作選派縣政人員之參考 如清代之分州縣為最要缺、要缺、中缺、簡缺等之用意，即在依其缺之繁難簡易，而作政府選派州縣官人選之標準。按現今縣之分等，其用意當不僅在於縣長人選之選擇，並可依據各地之情況而分別物色其佐治人員。如其地之教育文化事業特別

發達，即須慎重教育科長與醫學之人選；如其地稅收極大，財政難理，即須慎重財政科長之人選；如其地爲工商業發達或爲墾殖區域，則須慎重建設科長與技士技佐之人選。因如此方能與實際之需要相配合，而縣政得以推行盡利也。

(3) 可作確定地方施政方針，因縣分等後，其本身情形已可見其大概，主持縣政者即可根據其需要，斟酌緩急，而定其施政方針，逐步實施。如此，則人力財力始不致虛耗。

觀此，可知縣之分等，實有其重大之意義。依縣組織法第四條之規定，各縣應按區域大小、事務繁簡、戶口及財富多寡分爲三等。此外，十八年公布之各省厘定縣等辦法，規定在原則上，各省厘定縣等，應各就本省情形，按各縣之面積、人口、財富三項，假定分數，以面積若干，人口若干，財富若干（依本縣之財源及賦稅收入）爲一分，平均計算，定其等級。惟實際上我國現今一千九百餘縣中，除各縣區域之大小、人口之多寡、及財富之盈絀外，尙有經濟、文化之差，都市、腹地之異，亦至爲懸殊，故三等分法絕難概括各地情形。且其所定標準，將經濟、文化、交通等情形一概抹煞，致與現時實際環境不合，而不能適應各地之需要。是亦爲該組織法本身之一缺點。

7. 縣以下組織不健全 我國各縣幅員，大者三四百里，小者百餘里；人民多者五六十萬，少者亦達十餘萬。依縣組織法之規定，除縣政府外，縣以下劃分爲若干區，各設區公所，以爲地方自治機關。其辦事人員除區長外，僅有少數雇用之助理員及區丁，輔助區長辦理區自治專

務，故實際上組織多不健全，而人選亦極濫雜，至經費則尤形短絀。一切政令均因縣以下組織之不健全，而無法推進。

二 縣制改革運動

自縣組織法頒行後，自表面觀之，雖已建立現代化之新機構，且特別注意於地方自治之運用與扶植，然經數年實行之結果，縣政組織既未能發揮效能，而地方自治之推行亦更未盡如所期；其由於環境及事實之關係方面固多，而前述制度本身之未盡切合實際，要為一重大之原因。是以各方為謀改善此項缺點，以健全地方基層組織起見，乃有縣制改革運動。茲、因誌述如左：

甲 縣政實驗

縣政實驗運動，導源於二十一年之第二次全國內政會議。以「縣政改善實為當務之急，但因我國幅員之廣，人民之多，宗教之別，習俗之殊，經濟文化之差，都市腹地之異，若以同一政令，普及全國，欲期推行無阻，詢屬不易；因擬就各省適當地點，設立縣政建設實驗區，以便集中人力財力，就各項事業之需要，權衡緩急輕重，詳定計劃，實際實驗，逐步推進。實驗區確有成效，其他各縣即可依照辦理，比附進行。」（見內政年鑑）爰於會中提出專案，附具各省設立縣政建設實驗區辦法，一併提經大會議決通過。旋由內政部呈由行政院轉請中央政治會議於二十二年七月議決准予備案，函由國民政府令飭施行。茲將該項建設實驗區辦法之內容，

撮述如左：

1. 實驗區之範圍 實驗區之範圍，原則上規定以縣為單位，但必要時亦得擴充為數縣。如各省為比較實驗之效果及便於觀摩起見，得就風土人情不同之地點，設立兩個以上之實驗區。實驗區不論以一縣為實驗單位，或以數縣為實驗單位，必須具有下列條件之一，始為合格：

- (1) 該區情形可代表本省一般情形者；
- (2) 交通便利，地位適中者；
- (3) 以前辦理自治，較有成績者；
- (4) 地方有領導人才，且能出力贊助者；
- (5) 實驗場所所有相當設備者。

再實驗區係對整個縣政事業之實驗，即舉凡財政、教育、實業、建設等廳主管之事，均應在實驗範圍之內。惟過去各省，每有誤認實驗區或實驗縣為民政廳直屬機關，其他各廳，或取旁觀態度，或且從而阻撓之，實屬重大錯誤（見設置實驗區注意事項第一）。

2. 實驗區之組織 實驗區之組織與一般縣政府不同，其特點有三：

(1) 實驗縣政府。為應事實上之需要，得設立縣政建設委員會。負責調查事實、訂定計劃、訓練人才、及實地試驗之責。

(2) 實驗區之行政範圍，在一縣者，由縣長負責；在兩縣以上者，由各該縣長負責，於必

要時，並得另組區公署，設區長官一人，總攬實驗區內一切行政事宜。縣長或區長官，由省政府選擇學識優良，經驗豐富之合格人員充任，區長官簡任。

(3) 實驗區之設施，在完成整個之縣組織，故對縣行政組織，及縣下之社會組織，均應加以注意。縣行政與地方自治不可勉強分立，整理縣行政，尤為實現縣自治之先決問題（見設置縣政實驗區注意要點第五）。

3. 實驗區之權限 實驗區內縣政府之權力，應比一般縣政府之權力擴大；實驗區執行中央及省之法令，確認為有礙難者，得斟酌變更之，但須呈轉中央核准備案。此外，內政部復於二十二年冬通電各省：「實驗區之長官或縣長，首貴有行政實權，既經慎選賢才，使其任專以後，在不抵觸法令範圍以內，省政府及各廳，可不必專事干涉。在設有行政督察專員之區域，尤宜寬假事權，俾得放手做去，以符實驗之本旨。且縣政建設，發端最難，舉凡政治經濟之一切設施，均須批亢擣虛，掃除障礙。試行之初，總不免對少數人士，有不利之處，好事者譁張為幻，藉故阻撓，省政府及各廳，遇有控訴實驗區長官案件，似不必專事查辦，以期阻力漸消，新政易於實現。」（見設置縣政實驗區注意要點第二）

至實驗區之事權，依該辦法第十五條之規定如左：

(1) 依法令屬於縣者；

(2) 雖非縣之事權，而有實驗性質者；

(3) 上級政府特別交辦者。

4. 實驗區之經費 實驗區之經費，應就地方收入款內，保留百分之五十以上充之。此所謂地方收入，即凡國家收入以外之一切省縣收入，均包括在內。

5. 實驗區之實施方式與程序 實驗區之實施方式與程序，應分行政整理時期與地方建設時期。

以上為各省設立縣政建設實驗區辦法之要點，各省已依照該項辦法實行者，計有浙江之蘭谿實驗縣，河南之輝縣禹縣縣政建設實驗區，雲南之昆明縣政建設實驗區，河北之定縣縣政實驗區，山東之濰縣鄒平縣政建設實驗區，廣西之賓陽縣政建設實驗區，江西之臨川實驗區，湖南之湘潭衡山縣政建設實驗區，及江蘇之江寧自治實驗縣；其中以定縣、鄒平、蘭谿、江寧等實驗縣區為最負盛名。

定縣與鄒平係同一性質，而蘭谿與江寧又屬同一性質。定縣與鄒平之相同處，即預先有一套理論，實驗區之目的，乃係藉政治之力量，以實現其理論。按定縣之實驗，是想以政治之力最實現晏陽初先生之所謂「四大教育」，即文藝教育，生計教育，衛生教育，公民教育。而鄒平之實驗，則是根據於梁漱溟先生之「村治哲學」，認定縣政建設工作，應從改進農村社會入手，而改進農村社會之工作，須用行政力量去推行。至江寧與蘭谿兩實驗縣則不然，因該兩縣之縣長及主要職員，同中央政治學校之師生，故其設施非為新主義之制度，乃為行政學上之

新方法。即先從改革^舊政府本身之組織入手，然後再以實驗精神整理各項行政，扶導人民行使自治，而期底於三民主義政制之實現。

乙 裁局改科

依縣組織法之規定，縣政府除縣長外，僅設祕書一人及科長一人或二人，一切行政則分由各局辦理，此乃仿照委員制之精神；在此種制度下之縣組織，其缺點除如前述外，且「各局駢立，規模擴張，更不能不分科設課，濫置職員，以張皇門面，於是地方經費，悉撥之以養此各局之冗官，尙虞不足。致各縣預算中，祇有機關費，而無事業費之可言。」（見二十三年十二月三十一日南昌行營訓令）是以當第二次全國內政會議，總裁提修改地方行政機關組織案，關於縣政府部份，其辦法第一條即：「縣政府各局，應改爲科，科長由縣長遴選合格人員任用，呈請主管廳加委；科員由縣長委任，呈報主管廳備案。」同時內政部之縣政改革案內亦云：「救濟之法，惟有將各局併入於縣政府，使政府成爲一整個機關，縣與局間，不另行文，各局長與科長祕書等均爲事務人員，由縣長遴選合格人員向省政府呈荐任用，受縣長之統一指揮。同時規定縣政府之各局科，以合署辦公爲原則。」（見內政年鑑）此爲縣政廢裁局改科之署辦公之基礎，當即由內政部錄案呈請行政院逕飭各省遵辦，各省接奉訓令後，有者立即決定原則交付實行，如河北、江蘇等省是。

除上述外，南昌行營以剿匪省份各縣爲集中權責起見，尤有裁局改科之必要，故於二十三

年十二月三十一日亦頒布有剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，訓令豫、鄂、皖、贛、閩等省政府，遵照辦理；並限於三個月內，一體實施具報備查。茲將其要旨撮述如左：

1. 集中權責 舉凡縣政府下現經設置之各局，一律裁撤，其職掌分別歸併於縣府各科；一切縣政設施，均由縣長總其成。縣府佐治人員，亦概由縣長遴荐，省府核委。

2. 充實組織 原有組織，稍加擴大，另為增科添員，並酌加行政經費。

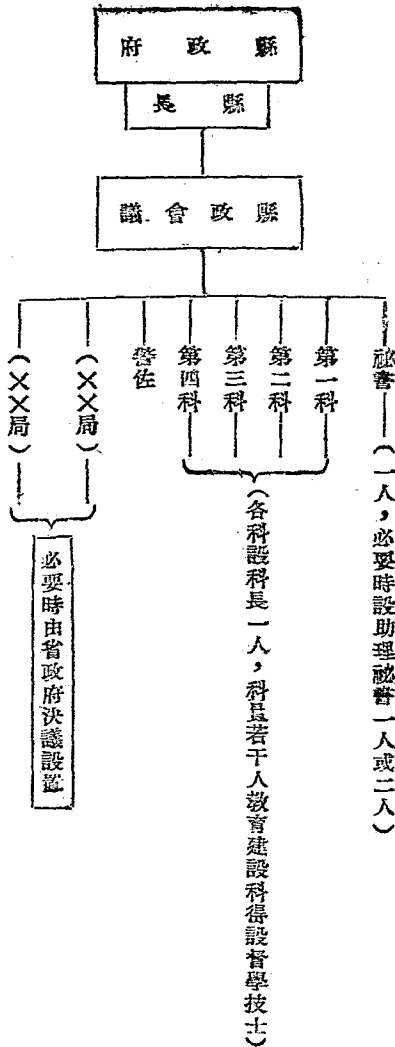
3. 教建合一 教育、建設同為今日救國之先務，二者輔車相依，關聯至切。故應併為一科，俾便統籌承辦。其佐治人員必須遴選專才充任，並得酌設督學、技士等職。

4. 警衛聯繫 各縣城鎮鄉現有之公安機關及警察，概行裁撤，改於縣政府內設警佐一人，各區設巡官一人；並於各重要鄉鎮派駐警長警士，分別秉承區長或聯保主任之命，就地指揮保甲職員及壯丁團隊，執行一般警察之職務，並負訓練保甲壯丁之專責，使自衛組織與警官編制聯成一氣。

5. 稅收統徵 除某項稅源數額特大，經呈准特設專局徵收者外，其餘無論省縣之正附稅捐，概由縣政府統一經徵，並得附設經徵處辦理。另設縣金庫，以為收解款項及保管劃撥之機關。

自該項裁局改科辦法，在豫、鄂、皖、贛等省實行後，頗見成效，行政院乃參照實際經驗，將原辦法大綱略予修正，於二十六年六月復公布縣政府裁局改科暫行規程，令飭各省施

行。此爲縣政府本身之一重大改革。按暫行規程與前述南昌行營頒行之辦法大綱，略有不同，即暫行規程第二條但書規定「在人口衆多，事務繁劇之縣份，有設局之必要時，得由省政府決議設置之。」此外，對縣政府設置之科數，亦無硬性之規定，可以擴充至四科以上。依該項暫行規程之規定，縣政府設縣長一人，祕書一人，必要時得設助理祕書一人或二人；各科設科長一人，科員若干人；教育建設科得酌設督學及技士等職。縣政府內另設警佐一人，警長、警士若干人。茲將其組織系統，表列如左：



丙 分區設署

縣以下之組織，依縣組織法及區自治施行法之規定，以區爲最高級。惟自施行以來，不特未見成效，且弊端百出，是豫、鄂、皖三省剿匪總司令部乃於二十一年八月間，制定剿匪區內各縣區公所組織條例，認定區長爲委任職，並規定其職掌如左：

1. 補助縣長執行其職務；
2. 宣達區內奉飭遵行之法令，及調查報告區內各種情況；
3. 監督指揮區內保甲人員執行其職務；
4. 依保甲條例及其他法令，應由區長執行之職務。

依上述規定，與縣組織法中區公所之性質，已完全不同。二十三年十二月二十八日南昌行營復制頒剿匪省份各縣分區設署辦法大綱，令飭剿匪省份遵照施行。接該項辦法大綱之精神，其區署已成爲純粹協助縣長深入民間推行政令之機關，實際等於縣政府之支部，猶之前述北京政府時代之縣佐，及現行行政督察專員公署之與省政府一般之性質。綜其要點有五如左：

1. 名稱改正 一律改稱「區署」，藉以表明爲官治之行政機關。
2. 組織擴大 除區長外，得設區員二人至四人，書記一人，助理書記一人，錄事二人，區丁二人或三人。

3. 提高地位 以有縣長資格者充任區長，並須迴避本籍；以有相當學識或經驗者充任區

員。

4. 明定職掌，所有區中保衛安寧、調查戶口、訓練民衆、指導合作、推行教育、清丈土地、實施工役、以及一切農村水利等建設工作，及區內衛生、公安、交通、經濟、財務之一切縣政，統由區長秉承縣長之命負責執行。

5. 經費增加 編制分爲三種，甲種區每月經費三百九十一元，乙種區每月三百二十六元，丙種區每月二百六十三元。

二十四年一月行政院准南昌行營函送上述辦法大綱，當經令飭內政部可否將該大綱通行各省參照辦理，詳議具復。內政部奉令後，以行營所頒辦法與本部在第二次全國內政會議時，所提改革縣政各案，不謀而合；惟行營辦法，本係爲剿匪省份而設，如以通行全國不能不稍事變通，因擬訂縣政府分區設置暫行通則，力求富於彈性，俾全國各縣均得適用，並提經行政院院會通過。按該項通則，對於區劃、職掌、人員、經費各項，均有原則之規定，茲分述如左：

1. 區劃 各省區制之劃分，少則五六區，多則十五六區；區數過多，殊屬分散人力財力。依分區設置辦法規定就原轄行政區域，劃分三區至六區，以符集中人力財力之原則。至劃區之標準，須參照下列各點辦理：

(1) 土地之天然形勢；

(2) 行政管理之便利；

- (3) 戶口與入口；
- (4) 鄉數與鎮數；
- (5) 工商業狀況；
- (6) 交通狀況；
- (7) 治安情形；
- (8) 公有產款狀況；
- (9) 建設計劃；
- (10) 人民習慣及其他特殊情形。

2. 職掌 因區署爲行政機關，而非自治組織，故其職掌亦係屬於行政範圍。照該暫行通則規定，區署依縣政府之指示，辦理下列各種縣行政事務，但對於民刑訴訟案件，不得受裁判。

- (1) 關於編查戶口、訓練民衆、保衛地方、及整理土地事項；
 - (2) 關於推進教育、衛生、合作、及農田水利事項；
 - (3) 關於宣達政令及調查報告區內各種情形；
 - (4) 其他縣政府認爲應交辦之重要事項。
3. 人員 按舊制區公所置有區長、助理員及雇員等，與區署制之設區長、區員、書記，原

無之；惟其委任程序及人選資格則不同。該暫行通則規定，區長由縣長提出呈請省政府委任，其人選須年在二十五歲以上，並具有左列資格之一者，始得充任：

- (1) 具有修正縣長任用法或補充縣長任用資格標準實施辦法內規定資格者；
- (2) 具有公務員任用法第四條各款資格之一，或曾任委任職一年以上著有成績者；
- (3) 曾受區長訓練並曾任區長一年以上著有成績者。

區員之任用，則由縣長遴委合格人員充之，或指派縣政府科員兼任。至區長、區員之待遇，須與各該縣政府科長科員之待遇相等。

4. 經費 按舊制區公所之經費，大都係由各縣地方款內之自治經費充之，其經費能否充足，全視地方稅收之能否旺收以爲定，故其經費常在不可知之數。分區設署辦法，對經費之籌措，極爲注意，故該通則規定區署之行政經費，應爲縣政府經費之一部，由縣政府編制預算，依法呈請核准。先就縣政府裁局改科節餘經費，及原有區公所辦公經費支配抵補，不敷之數，由省庫補助，不得就地籌措。其餘純粹地方公有款產，應用於地方公共事業者，由該區所屬鄉鎮，公推地方公正士紳，組織款產保管委員會管理。

丁 推行保甲制度

保甲制度，爲我國固有之組織，其名確定於王安石之保甲法，爲一種民衆自衛及補助行政之組織，其與自治制度之異點，即在性質上一爲自衛，一爲自治。此外，就組織系統言，二者

亦有顯明之區別。蓋自治組織，係分爲縣、區、鄉鎮、閭、鄰等級；縣下爲區，每縣劃區，不得少於五區，不得多過十五區；區下爲鄉鎮，由六百戶至一千戶組成之；鄉鎮之下爲閭，以二十五戶組成之；閭之下爲鄰，以五戶組成之。至保甲組織則分爲縣、區、保、甲等級；即十戶爲甲，十甲爲保（城區以二十五甲爲保），保之上爲區署，區內之保數無定額，區署之上爲縣，一縣以三區署至六區署爲度。

至區署下之所謂「聯保辦公處」，據二十一年八月豫、鄂、皖三省剿匪總司令部頒行之剿匪區內編查保甲戶口條例規定：「一鄉或一鎮住戶過多，經編成二保以上者，得由各保共設保長聯合辦公處，互推保長一人爲主任，但各保應行分別舉辦之事，仍由該保長負責。」由此可見其原非行政機構，亦非保甲之層級，不過爲保與保間之橫面聯繫。惟在贛、陝兩省，以一區內之保數過多，早以聯保（在贛省稱保聯）爲區與保間之中間階級，在他省亦有此種趨勢，但法律尙未加以承認。自整理川黔兩省保甲方案頒布後，始由法律承認聯保爲一種確定縱的層級，立於區與保之間，承區長之命，以指揮保長。茲爲簡明起見，將上述自治與保甲兩種組織之系統表解如左：



右表係就兩制組織系統上之比較，理論上原有其優劣，惟按之實際，則上述之自治組織頗不能適應目前我國之環境，其缺點除於前略爲述及外，豫、鄂、皖三省剿匪總司令部在推行保甲之訓令中，更具體指出其六點，茲撮述於左：

1. 區鄉鎮間鄰長，如一日未能依法選出，則所兼之區團長、甲牌長，亦無從負責；其他與自衛行政有關之章制，亦即一日無從實施。

2. 凡屬公民，一律行使四權，陳義誠高，然非目前漠視政治未經訓練之人民所能行使，尤非各區區蕩折流離之農村民衆所樂與聞。

3. 自治職員既由民選，必求結歡示好於羣衆，自衛職員，則負治安重責，凡遇羣衆或個人有妨害治安之行為時，必難行使職權，且失其制裁之威力，結果，自治自衛之使命，皆將無術以完成。

4. 按現行法制，非先健全自治之組織，不能專辦自衛之行政，設必欲辦好自治而辦自衛，恐自治固告成無期，而自衛亦隨之俱廢。

5. 區鄉鎮閭鄰長，事實上既不能選出，清查戶口，即無切實執行機關。

6. 現行法規，計達四十種之多，條文都九百五十七條，其他之施行細則，或單行法規，更不在內，似此繁密複雜，不但行使主權之民衆，無法瞭解，即承辦自治自衛之人員，亦莫不茫然。

因有上述各種缺點，故「爲籌變通之法，打開當前之困難，特舉辦保甲制度，先謀自衛之完成，再作自治之推進，所有鄉鎮坊閭鄰各種名目，暫不適用。」自保甲制度施行以後，對自衛方面，果著成效，故數年之間，推行幾乎普及全國，除原實行之豫、鄂、皖三省外，餘如江西、湖南、江蘇、浙江、福建、陝西、廣東等省，以及南京、廣州兩市，亦均先後舉辦。是以論者多主張將保甲制度容納於自治組織之中。二十三年十二月內政部關於自治保甲問題所提出之四項意見，亦主張「確定保甲爲自治組織中之編制，納入自治中代替閭鄰，合自治保甲爲一體。」二十五年中央地方自治計劃委員會，通過厘訂地方自治法規原則中，亦規定容納保甲於自治組織之中，使自治與自衛合而爲一，鄉鎮內之編制廢除閭鄰，改用保甲名目，以期組織統一，推行順利。立法院復根據該項原則，將縣市自治法及其施行法予以修正，並通過保甲條例，惟迄未正式公布，致保甲容納於自治之辦法，終未能實現。

三 地方自治之內容

國民政府成立後，陸續頒行之地方自治法規章則，計達四十餘種，條文都九百餘條業於前述，施行以來因各種原因而失敗，內政部乃於二十三年三月間將關於修正各種自治法規之意見，呈請行政院轉咨立法院修改；復檢查歷年推行困難癥結之所在，斟酌實際之需要，擬訂「改進地方自治原則」，呈轉中央政治會議通過，令飭各省市府一體遵辦。自該項原則通行後，內政部以其僅爲大體之規定，尙無詳細之說明，誠恐各省市對內容含義未盡明瞭，因再擬

具「改進地方自治原則要點之解釋」，以申釋該項原則爲一切自治法規之最高原則，然終以各省先後推行保甲，致地方自治無形普遍中止。

按各項地方自治法規章則中，其較重要者爲縣組織法，縣組織法施行法，區自治施行法，鄉鎮自治施行法，市組織法，鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法，縣參議會組織法，縣參議員選舉法，市參議會組織法，市參議員選舉法，及鄉鎮閭鄰選舉暫行規則等數種。茲將各級自治團體規定之自治事務，自治經費與自治監督，撮要分述如左：

1. 自治事務 依十八年國府公布區自治施行法及鄉鎮自治施行法之規定，區公所與鄉鎮公所，應辦之自治事務完全相同。茲列舉如左：

- (1) 戶口調查及人事登記事項；
- (2) 土地調查事項；
- (3) 道路橋樑公園及一切公共土木工程建築修理事項；
- (4) 教育及其他文化事項；
- (5) 保衛事項；
- (6) 國民體育事項；
- (7) 衛生療養事項；
- (8) 水利事項；

- (9) 森林培植及保護事項；
 - (10) 農工商業之改良及保護事項；
 - (11) 糧食儲備及調節事項；
 - (12) 墾牧漁獵保護及取締事項；
 - (13) 合作組織及指導事項；
 - (14) 風俗改良事項；
 - (15) 育幼養老濟貧救災等設備事項；
 - (16) 公營業事項；
 - (17) 區自治公約制定事項；
 - (18) 財政收支及公款公產管理事項；
 - (19) 預算決算編造事項；
 - (20) 縣政府委辦事項；
 - (21) 其他依法賦與該區應辦事項。
2. 自治經費 依照區及鄉鎮自治施行法之規定，區及鄉鎮之財政收入如左：
- (1) 區鄉鎮公產及公款之孳息；
 - (2) 區鄉鎮公營業之純利；

(3) 依法賦與之自治款項；

(4) 省縣或縣區之補助金；

(5) 鄉鎮之特別捐，惟其募集，須經鄉鎮民大會之決議。

3. 自治之監督 依縣組織法規定之區、鄉鎮、閭、鄰自治制，除縣政府爲重要監督機關外，區長由區民大會及區監察委員會監督。其監督範圍，即區民對於區公約及自治事項有創制及複決之權，區長違法失職時，區民得罷免改選之。區監察委員會對區公所財政之收支及事務之執行有不當時，得隨時呈請縣政府糾正之，區長違法失職時得召集區民大會糾舉之。鄉鎮長副鄉鎮長由鄉鎮民大會選任，並由區公所呈報縣政府備案。鄉鎮民大會對於鄉鎮公約及自治事項有創制及複決之權。鄉鎮長副鄉鎮長違法失職時，鄉鎮民大會得罷免改選。鄉鎮監察委員會對鄉鎮財政之收支及事務之執行有不當時，得隨時呈請區公所糾正之，鄉鎮長違法失職時，得召集鄉鎮民大會予以糾舉。至閭長、鄰長則各由本閭鄉居民會議選舉，選定後由鄉鎮長報區公所轉報縣政府備案。閭、鄉居民會議對閭、鄰長有罷免改選之權，鄉鎮公所認爲閭、鄰長違法失職時，得通告閭、鄉居民會議予以改選。

四 各省縣制與地方自治概況

甲 縣制組織

依縣政府裁局改科暫行規程之規定，縣政府設縣長一人，祕書一人，必要時得設助理祕書

一人或二人，各科設科長一人，科員若干人，教育建設科得酌設督學及技士等職。此外縣政府內並得另設警佐一人，辦理一切警察事務。惟以該項規程原非硬性之規定，且因各省各縣之經濟情況不同，治安與建設之基礎亦異，故雖在同一法規下之縣政府，而組織則各殊。在全國一千九百四十六個縣中（見二十五年七月內政部編印之「全國行政區域簡表」），各省除每縣均置秘書其職掌相同外，有實行全部裁局改科者，有仍照原組織法之規定而未裁局改科者，有實行局部改科者，即在同一改科或仍設局之省份，其設置之名稱、多寡與職掌亦不一致。茲分別舉例如左，以明新制頒行前各省縣制組織之一斑。

1. 全部裁局改科之省份 實行全部裁局改科之省份，計有安徽、江西、湖北、廣西、河北等省；其中安徽、江西、湖北三省各縣除設第一科掌民政，第二科掌財政，及第三科掌教育建設等相同外，安徽省各縣並有添置公安科者；江西省各縣之公安事務除繁盛之城市得設置，公安機關外，餘均於縣政府內設置警佐，秉承縣長命令，並受第一科指導，辦理全縣警政；湖北省各縣亦於三科之外，設置警佐一人，惟在行政督察專員公署駐在地之縣，縣政府不設警佐，公安行政由專署第二科兼辦；並規定教育行政由第四科兼辦；此外，各縣為整理財政得組織財務委員會。廣西省各縣一律設置四科，其職掌之劃分，計第一科掌總務、公安、自治、戶籍、及衛生保健等事項；第二科掌財政；第三科掌教育；第四科掌建設。河北省各縣縣政府設科之多寡，則依其縣等而不同：計一等縣設置六科，第一科掌民政、總務、第二科掌省財政，第三

科掌縣財政，第四科掌教育，第五科掌建設，第六科掌公安；二等縣置五科或四科，三等縣置四科或三科；其職掌之劃分，如置五科，則將教育、建設合併於第四科；如置四科，則除教建合併外，再將第二科所掌之省財政併入第一科辦理。

2. 未實行裁局改科之省份 仍照縣組織法之規定，而未實行裁局改科之省份，計有雲南、貴州等省，各縣政府除設置第一、第二兩科外，仍設有公安、財政、建設、教育等局。此外，漢省各縣並有團防局（保衛局）之設置。

3. 實行部份裁局改科之省份 實行部份裁局改科之省份，計有浙江、福建、河南等省，各縣除縣政府內設科外，均置有教育局，以辦理教育專業。其中閩、豫等省各縣均置三科，第一科掌民政、公安，第二科掌財政，第三科掌建設；浙省各縣則大都設置五科，第一科掌民政，第二科掌財政，第三科掌教育，第四科掌建設，第五科掌公安；此外，並於各大縣設置地政處，以辦理地政事宜。

觀上述，可知在新縣制頒行前，各省縣制組織已是亟形紛歧。此外，各縣復有因禁煙工作，設有禁煙委員會或禁煙科者，如江蘇、四川等省是。有因實驗性質，其縣制組織與一般縣政府迥殊者，如江寧與蘭谿等縣，均設民政、財政、公安、建設、教育、土地六科；鄒平與青澤等縣各設第一至第五科；而定縣則除設置民政、財政、教育各科外，復設有經濟科，以掌經濟、交通、及土木建設事項等是。有於一二三等縣份各置副縣長一人，以協助縣政者，如廣西

省是。有於縣政府之上設立訓政實施委員會，以爲計劃、指導監督之機關，並負責施行訓政時期之地方自治者，如廣東省之中山模範縣是。再自軍興以來，各省以兵役事繁，復多有於縣政府內單獨設置兵役科，以辦理兵役事宜者。此均爲縣組織法及縣政府裁局改科暫行規程之所無，殆亦試驗性質或因特殊情形之制度也（見二十八年新縣制頒行前各該省法令彙編）。

按中山模範縣係十八年成立，由胡漢民、戴季陶、吳鐵城三先生建議改中山縣爲模範縣。其理由即以該縣爲總理之故鄉，又爲廣東繁盛之區，乃擬定辦法八條，提向中央執行委員會通過，於是年八月一日正式成立，以唐紹儀爲縣長。其縣制組織除縣政府本身與普通縣大抵相同外，其最重要者厥爲前述之訓政實施委員會，該委員會組織大綱經數次之修正如左：

1. 中山縣訓政實施委員會，依照十八年二月八日國民政府第十九次國務會議，確定中山縣爲全國模範縣之決議，爲中山縣實施訓政建設模範之計劃指導監督機關。

2. 委員會由國民政府選派十五人組織之。

3. 委員會設主席一人，主持會務，由國民政府於委員中指定之。

4. 委員會每年至少開會一次，決定中山縣之訓政實施計劃；委員概無薪給，但於開會時間，得酌支出席費。

5. 中山縣實行年限，由委員會決定，呈請國民政府核准備案。

6. 中山縣縣長在訓政期內，由省政府任用，中山縣訓政實施委員會主席兼之。

7. 依據建國大綱十三條之規定，中山縣每年國省兩稅收入總額，至少須保留百分之二十五爲本縣地方行政之用，其用途分配由委員會審定之；但行政費與事業費應以四與六之比例，爲分配之標準。

8. 委員會對於中山縣訓政建設計劃之決議，除由會直接交中山縣政府照案執行外，並函達廣東省政府查照備案；但廣東省政府以該項議決與本省單行法令有抵觸時，得函請復議，結果與前項法令仍有抵觸時，省政府得呈國府爲最終之決定。

9. 委員會爲辦理事務，得設祕書處，置祕書一人，事務員若干人，由委員會派充之。

乙 地方自治

1. 一般之概況 我國自清末創辦地方自治，至二十一年豫、鄂、皖三省剿匪總司令部推行保甲運動，其中地方自治事業始終是有名無實，其失敗由於法制本身及環境等業於前論述外，然自治經費之無着，要爲一主要之原因，蓋經費爲事業之母，無經費則百事莫舉。自清末以來，地方自治經費，均以公款公產及苛捐雜稅爲主，前者被侵吞漁利，變賣殆盡；而後者則病民害政，且無俾於實際；此外雖有所謂公營事業收入之規定，然以我國地方之公營業向不發達，故又屬畫餅充飢。在此種經濟情況之下，欲期地方自治之辦理有成效，自屬不可能之事。且自推行保甲運動後，多數省份復將原有之自治經費移充保甲費。因此，二十一年第二次全國內政會議，對地方自治經費，曾特議決整理原則五項如左：

(1) 各縣原有自治經費，已移作別用者，應一律撥還仍爲地方自治經費。

(2) 各級自治機關之經費，在過渡期間，國家機關得以協款方法補助之；但補助金不得超過自治機關歲入總額百分之四十。

(3) 各級自治機關之經費，須實行預算決算制度，呈請上級機關核准，其已有人民建議機關者，並須先經過人民建議機關之同意。

(4) 監督機關對於下級自治團體賬目，認爲有審核之必要時，得隨時派人作非常審核，但須先日以文書通告該機關。

(5) 區以下各級自治機關，應有確定之財源，其收入之範圍，爲該團體公有財產之孳息，該自治團體公營事業之純利，人民請求官辦事務之特別費，各種公共事業之捐款及使用費，本區內之地主房主及企業家，對於公營事業直接受利之特別捐款，上級機關之補助金，附加稅，中央及省特許徵收自治款項，公債之募集，但祇限於事業費（見內政年鑑）。

依上述第一、二、五三項原則之規定，地方自治經費雖已開源不少，然所謂公有財產之孳息，及公營事業之純利，均屬無幾；而公債之募集，則尤難舉辦。故自表面觀之，地方自治經費雖已多開源，然實際上則仍以苛雜稅捐及規費等爲主要之收入。茲僅將新舊頒行前各省鄉鎮財政收入之來源分述如左：

(1) 江蘇：1. 自治經費，2. 保衛建設教育等費撥補。

(2) 浙江 甲、行政經費：1. 自治戶場，2. 縣鄉積穀倉兼營農倉業務之純利，3. 各區原有公產公款之孳息等。乙、專業經費：1. 各鄉鎮原有公款公產之孳息，2. 提用各鄉鎮廟會祠社財產之收益，3. 各鄉鎮公營專業之純利，4. 各鄉鎮保合作社之盈利。

(3) 湖北 1. 按保攤派，2. 田賦帶徵，比照商店營業稅徵收百分幾。

(4) 福建 由房地鋪捐項下撥給。

(5) 廣西 1. 鄉鎮公產收入，2. 鄉鎮經營墾植山林田地之收入，3. 鄉鎮公營其他事業收入，4. 縣或區撥給經費 5. 省庫或縣庫補助金。

(6) 貴州 分級徵收戶捐。

(7) 陝西 1. 列入預算內統籌，2. 攤派。

(8) 寧夏 1. 田畝捐，2. 羊捐附加。

(9) 青海 原有自治經費或其他關於保衛事項之經費，由縣府統籌分配（見新縣制頒行前各該省法令彙編或施政概況）。

右列為各省鄉鎮財政收入之一般情形，自表面觀之，其種類名目雖多，然實際之收入則甚微，其唯一可靠者，厥為按戶攤派之戶捐。查戶捐有粗分等級，但按之財政原理，實相違背。因此，致所謂自治事業均成有名而無實，且上列各省中鄂、閩、黔、陝、寧、青等省之鄉鎮一級，並經早改為自衛性質之聯保辦公處，即自治之名，亦不復存在。

2. 各地之自治實驗 前述爲各省一般之概況。此外，各地尙有不以自治制度爲準則，而別具目標之自治實驗，除各實驗縣區已於前略述不贅外，茲分別撮述如左：

(1) 定縣翟城村自治 按村里自治卽肇始於翟城村制，其創辦人爲米鏗三氏。初於本村創立國民學校，半日學校，及女子私塾三所，繼又增設高等小學，及女子兩等小學，不數年間，村民教育遂以普及。至民三孫發緒氏長定縣時，甚爲嘉許，曾賜以模範村之名，並推行於四境，因此縣政爲之一新，定縣亦得模範縣之名。

該村之組織，除以村治創辦人、村長、村佐、各街長、閭長、男女高小校長，以及各鄰長等組織村政會議外，並有村公所、檢舉委員會、息訟會等之機構。村公所設執行委員九人。執行委員下分設因利協會、公安協會、教育協會、建設協會、農林協會、財政專員及村政講習所等部份。各部份之下再分置各股，如因利協會分置合作、儲蓄、金融、救濟、副業等股，公安協會分置保衛、禁烟、禁賭等股，教育協會分置學校教育、社會教育、教育基金等股，建設協會分置建築、交通、衛生等股，農林協會分置研究、展覽、水利等股。

(2) 山西省之村治 按山西省之村治，起源於民三督軍閻錫山，因刺取「韓信將兵，多多益善」之義，標榜用民政治。五年適孫發緒以辦理自治有名，來長該省，與閻氏相輔爲政。孫氏到職後，卽注重村治，後因政爭去職，由閻氏自兼省長，繼續村治，改良編制，舉辦六政，強迫教育，提倡實業，不數年間，成效大著。因之，山西省亦獲模範省之榮譽。

該省村治之編制，爲五戶爲鄰，五鄰爲閭，百戶爲村，村爲自治之單位；於省設村政處，負指導村政全責。至自治之組織，除設置村民會議、村公所、息訟會，及村監督委員會外，並有興學會，以資助貧寒者之求學；信用合作社，以獎勵儲蓄及低利借貸；獎勤會，以嘉獎誠實勤勞之雇工負販；婚葬會，以周濟會員及貧民等項組織。

(3) 江蘇省各縣之自治實驗 按江蘇各縣舉辦自治實驗者，有崑山縣徐公橋鄉村改進區，鎮江縣黃墟鎮鄉村改進試驗區，無錫縣黃港實驗區，及吳縣善人橋農村實驗區等。

崑山縣徐公橋鄉村改進區爲上海中華職業教育社負責主持，於十七年成立徐公橋鄉村改進會，以教育爲中心，而以協助解決生計問題爲入手方法；遇事以農民爲主體，設法引起自動，從旁加以輔導，故各項事業頗有相當之成績。鎮江縣黃墟鎮鄉村改進試驗區爲江蘇實業廳與上海中華職業教育社合辦，由廳方擔任經費四分之三，而教育社則專任設計；並由省聘專家組織黃墟鎮農村改良試驗區委員會。無錫縣黃港實驗區爲江蘇省立民衆教育學院之實驗區。吳縣善人橋農村實驗區亦爲中華職業教育社於二十年開辦，並設有善人橋農村改進委員會以主持一切實驗事宜。

(4) 河南省各縣之自治實驗 按河南省各縣舉辦自治實驗者，有鎮平縣村自治，彰德縣中山村自治，及汲縣香泉寺鄉村教育實驗區等。

鎮平縣村自治，係以自衛爲中心，訓練民團，輪流服役。自治組織除設有自治委員會及自

治辦事處外，並有息訟會、感化院、平民工廠、各種合作社、平民醫院、農民借貸所等各項組織。辦理成績甚佳，有「路不拾遺」之風。彰德縣中山村自治，原為青年自動集會，以學校為中心，以改造農村；十七年經河南省政府選為試辦村。其最高權力機關為村民大會，村民大會之下為自治社執行委員會，分設娛樂、息訟、建教、公安、教育，及統計各股。汲縣香泉寺鄉村教育實驗區係二十三年開辦，以香泉寺、六度寺廟產為基金。其活動之原則為教養合一、文武合一、學治合一。至活動方法，則以農業科學技術，與農村土法融合，以增加生產；以合作主義，整理農村經濟，增進農民生計；以瑞士之民兵制，及長子當兵於農為模範，而訓練民衆；以保甲鄉約之精華，為舉辦下級自治之神髓。並設有小學七處，以及林場、苗圃、合作社、拳會等組織。

第三章 新縣制之理論與實際

第一節 產生經過與理論根據

一 產生經過

自推行保甲制度以後，對地方自衛，頗著成效，即對推動行政工作，亦較便利，惟官治色彩過於濃厚，民治力量無從表現。迄乎抗戰軍興，謀國者感覺地方組織機構，僅賴保甲尚不足以團結力量，集中意志，以應抗戰建國之需要，是以二十七年四月二日中國國民黨臨時全國代表大會所通過之抗戰建國綱領內規定：

1. 組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行。
2. 實行以縣為單位民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治社會的基礎，並為憲法實行之準備。

3. 改善各級政治機構，使之簡單化，合理化，並增高行政效率，以適合戰時需要。

右列三條之中，除第二條明揭地方自治條件須加速完成外，餘均與地方自治有關，蓋非改善各級政治機構，不足以完成地方自治，非推行地方自治，不足以團結全國力量。此為我國地

方自治史上最重要之轉變，因多年停頓之地方自治，又經全國最高權力機關之復行也。此固爲抗戰需要之促成，亦爲推行保甲之效果，如無保甲之基礎，則社會秩序不易維持，兵役要政無法推行，不但不能增強抗戰力量，恐亦無法避免過去之覆轍。

自該項綱領頒布後，改善各級政治機構，完成地方自治條件二事，即爲政治上最重要而最切要之問題，是以總裁於二十七年四月八日，中國國民黨第五屆四中全會時，曾有「改進黨務與調整黨政關係」之演講，並提出「縣以下黨政機構關係草圖」及「圖例釋要」，分黨務與行政兩部份，行政部份，關於縣以下各級機構，對過去縣組織有切要之改革，在最後一段會「本圖創制的大意，曾經過幾次仔細的審查，至少已把過去窒礙之點，有一個相當的解決，至於如何實施，和訂頒具體方案和法令，則應把握其要點，而勿拘泥於條目文字，悉心研究，俾臻於完善可行。」因此改革縣制，即成爲各方討論之中心；江西省並會劃定縣區試辦，福建、浙江等省亦經採其一部份訂立各項有關章則。二十七年十月，並經中央執行委員會及國防最高會議議決：

1. 將本案令知四川、湖南、江西、貴州、陝西五省政府，飭於所屬縣中，各選擇一二縣爲試辦縣份，並令其他各省省政府陳述在各該省內試辦意見；

2. 各試辦縣份之縣長，及縣黨部書記長人選，由中央決定，交由省政府、省黨部任用。
旋經第五屆中央執行委員會第五次全體會議議決：

1. 設置縣政計劃委員會；
2. 試辦新縣制之縣，應予增加；
3. 新制應由政府作成條例公布。

二十八年六月，總裁在中央訓練團黨政訓練班講演「確定縣以下地方組織問題」，內分黨政關係，行政組織及民意機關三部份，並說明爲講授此項方案起見，曾先後指定同志集合各方意見與經驗，詳加研討，並經指示，就原擬「縣以下黨政機構關係草圖」，加以訂正補充而成。空篇末復聲言：「最後有須特別提出者，本方案之制定，已經多次討論與研究，今後全國縣以下各級地方組織，應即依此爲根據。」

總裁對縣制改革之原則既已確定，當根據以擬具「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」，送中央執行委員會審定，交國防最高委員會秘書廳整理，依據方案，擬訂「縣各級組織綱要草案」，經國防最高委員會第一四次常會討論決定後，由國民政府於二十八年九月十九日公布施行，並規定本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部份，暫行停止適用。此爲我國地方基層政治機構之一重大改革，亦即我國地方自治之復活。

二 理論根據

任何一種制度之創立，決不是憑空產生，而一定有其歷史背景與理論之根據，新縣制之產生，自亦不能例外。因就歷史背景言，我國周代即曾有極完備之鄉遂組織，其後歷代對地方自

治專業，雖無政府之倡導，而人民始終是自發自動去推行，如立鄉約以資同守，組里社以爲集會，創社學以資教育，設社倉以備救荒等等，可知新制之頒行，實爲民間之需要。至縣制組織方面，自縣組織法頒行以來，因本身缺點太多，在實施中時爲各種實施法規所修正補充，致原組織法幾等於失效；而各種實施法令之內容，亦多因地制宜，初無一貫體系與明確之方針，是以縣制之澈底改革，亦爲事實上之必然。

就理論根據言，任何制度，如其指導之理論健全，然後其所產生之制度始能完善。按我國訓政時期約法及抗戰建國綱領，均經明白規定敬謹接受國父全部遺教，「五五憲章」復規定我國國體爲三民主義共和國，此均爲國家之根本大法，其他一切法規制度，自應據此以國父全部遺教爲最高之指導原則。因「新縣制創立之根本意義，即在爲澈底改善縣以下行政機構，堅強地方基層組織，促進地方自治專業，以奠定革命建國之基礎。」故其創立之指導原則，即爲國父對於地方自治之遺教，及前述總裁歷次對改進黨以下各級組織問題之訓示。

國父對於地方自治之遺教，極爲詳盡。茲分理論與辦法兩部份撮述如左：

1. 理論部份 理論部份多散見於各論著及演講中，如在地方自治開始實行法之最末一段即云：「此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣；中國古之治理，教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自養自教，而政府祇存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢、唐，保

民理民之責，猶未放棄，故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤屈；其後則並此亦放棄之，遂致國亡歿息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣。……民國人民當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成之高尙進步之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先做行；如是由一縣而推至各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立。有志之士，宜努力篤行之。」在此段遺教中，除一面說明地方自治之性質外，同時並啓示地方自治之偉大使命，讀後不但可明瞭地方自治之精義，且可認識國父對於地方自治基本思想之淵源。

國父對於基層政治組織亦極重視，而認爲是完成三民主義國家之最基本工作，如在自治制度爲建設之礎石一文中曾云：「今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙、藏亦能漸進，則至少可爲三千縣，三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎。」

至其他論著及歷次演講，如：

地方自治與責任心（民元前一年在潮州歡迎會演講）

辦理地方自治是人民的責任（民國五年八月二十日在杭州省議會演講），

中華民國建設之基礎（十一年爲上海新聞報三十週年紀念而作），

國民要以人格救國（十二年十月二十日對全國青年聯合會演說），

中國革命史第二章與第四章

等篇，對於地方自治之意義與重要，官治與自治之區別，及指示人民對於地方自治應盡之責任等等，均有極詳細之闡明，茲限於篇幅，未能全錄。

○辦法部份 遺教中對於地方自治之具體辦法，在建國大綱及地方自治開始實行法中，均有詳細列舉之規定。按建國大綱自第八條至第十八條，為地方自治建設之具體綱領，對地方自治方面之種種特點，均有明確之指示；而地方自治開始實行法則為指示辦理地方自治之程序及完成地方自治之條件，當俟第三節地方自治之實際中，再為引論。

第二節 內容與特點

縣各級組織綱要（以下簡稱綱要）全文共分總則、縣政府、縣參議會、縣財政、區、鄉鎮、鄉鎮民代表會、鄉鎮財政、保甲、附則等十章，都六十條；除於各級機構為詳密之規定外，對前述縣制之缺點，亦有具體而切實之改進。茲依次撮要論述如左：

一 縣之性質區域與組織

1. 性質 按建國大綱第十八條本規定以縣為自治之單位，而地方自治開始實行法中更云：「地方自治之範圍，當以縣為充分之區域。」二十三年二月中央政治會議通過之「改進地方自

治原則」，亦確定「縣與市爲地方自治單位。」是「縣」在我國整個政治機構中應爲自治體，且具有獨立之人格，原屬毫無疑義。惟縣組織法第三條係規定：

「縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。」

依此規定，則縣政府純爲國家之代理官署，既無法人資格，亦無地方自治權。其所有權限均爲國家委任之行政權，其中所含之行政自由裁量權及準立法命令權，不僅受法律之限制，亦且受命令之限制，結果自爲助長省權之發展與削弱縣之地位，而形成省縣間關係之不合理。此種省縣間關係不合理之現象，可就縣之權力與財力二方面觀之，自權力言，原應歸縣之行政自由裁量權，省府與各廳處或斬而不與，或與而濫加干涉；不應屬於縣之職務，又往往不顧事實強使執行，致使各縣縣長大都成爲有責無權之人，縣政府亦變爲無事不辦及無事能辦之機關，行政效率既無形減損，國家之設施愈感困難。自財力言，縣之組織既極爲脆弱，經費亦捉襟見肘，因一切政令之推行，省多責之於縣；國家辦理新政，復往往責令就地籌款，致國家之新政愈多，而地方遭誅求之累愈重。因此，故新制爲徹底調整省縣間此種不合理之關係起見，乃於綱要第一條及第五條明白規定「縣爲地方自治單位」，與「縣爲法人」，以確定縣之性質與地位。此外，在第七條及第十九條第一項則更爲具體之規定如左：

第七條第一項規定縣長之職權爲：

(1) 受省政府之監督，辦理全縣自治事項；

(2) 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。

第十九條第一項：

「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」。

依右規定，縣長之職權，係以辦理全縣自治事項為主，其受省政府之指揮執行中央及省委辦事項，應於公文紙上註明，是以別於本職應辦之縣自治事項。且辦理中央及省委託事項，係代辦性質，所需經費，應由國庫及省庫支給，縣收入將純用於縣本身之事務。在處理自治事務時，僅受省政府之監督，在執行中央及省委辦事項時，始受省政府之指揮，省縣間之關係，系統既清，權責分明。此為新制之一重大進步。

綱要第五條除規定縣為法人外，並規定「鄉（鎮）為法人」。所謂法人，有公法人與私法人之分。凡對於國家負有依照公法實行其目的之義務的，為公法人；反是為私法人（見胡長清著民法總則）。依此解釋，縣及鄉鎮自治團體則均為公法人。可自政治與法律兩方面觀之。即在政治方面，縣及鄉鎮除負有對國家執行其委任事務，及對地方積極促進其公益與消極保護私人合法權利等義務外，並享有左列之權利：

(1) 國家賦與之自治權（包括制定章則、規約，執行、管理公共事務，以及財政、監察、

調解等權)；

(2) 於法律規限內有獨立之意志；

(3) 得強劃本區域內之人民，遵行其合法之意志。

至在法律方面，則認為其具有人格，得為權義之主體。亦即除專屬於自然人之權義外，具有享受權利與負擔義務之能力。按此種權利，無論有無明文規定，在一般國家之地方自治團體，如英國之郡、村、市，及日本之市、町、村等，均可如此解釋（日本之府縣為例外）。

惟論者多以我國教育尚未普及，尤其在山鄉僻壤經濟落後之地區，如給予「法人」之地位，則不啻賦與未成年人以完全之行為能力，實行上不無問題。而不知所謂「完全自治之縣」，在建國大綱第八條已明白規定其必備之條件，即須其「全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功；而其人民曾受四權使用之訓練，完畢其國民之義務，誓行革命之主義。」按此種條件即縣及鄉鎮為法人之必備資格。至如何使其能具備此種資格，則在政府之扶植與督導，固未可以此等情形即懷疑本條之規定也。

2. 區域 綱要第一條除規定縣為地方自治單位外，並規定縣之「區域依現有之區域，縣之廢置及區域之變更，應經國民政府之核准。」按我國縣區，多沿歷代之舊，各縣幅員之大小，人口之多寡，均相去懸殊。例如江蘇省阜寧縣面積為二四、七〇〇方里，人口為一〇〇一、九〇〇名；川沙縣面積為四六六方里，人口為一三〇、二〇〇名，兩相比較，面積差距竟達五十

倍，人口數亦相差八倍餘。又如浙江省永嘉縣面積爲一一、三八九方里，人口爲七二一、七〇〇名；南田縣面積爲七三九方里，人口爲二二、五〇〇名，兩相比較，面積相差十五倍，人口數差額竟達三十二倍。江浙如此，若以邊疆各省與之相較，則所差自更甚。

我國縣區除人口、面積相差懸殊外，因其區域從未經澈底之整理，故又有所謂插花地、飛地、嵌地，以及其他犬牙相錯之地，此等畸形之地區於行政管理上亦極爲不便。例如在犬牙相錯之地，界限不明，對於徵收捐稅與征集壯丁，則每易發生爭執；且因管轄難明，故匪徒亦多乘機潛跡於此等地區之內。又如甲縣境內距乙縣數里或數十里，忽有乙縣轄地一段，此卽所謂插花地、飛地、及嵌地等名目，甲縣對此地段既不能行使其管轄權，則此地之居民卽須專事奔赴乙縣辦理。是以爲便於施政而爲自治單位起見，此等畸形之區域，均應加以積極之整理，本條雖規定縣之區域依現有之區域，但並非硬性之規定。

按整理行政區域，內政部曾先後頒布省市縣勘界條例及縣行政區域整理辦法大綱二辦法。勘界條例爲十九年所頒布，規定縣固有舊界太不明顯，因而發生爭議時，得重行勘劃，惟須依據左列七項原則：

- (1) 土地的天然形勢；
- (2) 行政管理的便利；
- (3) 工商業狀況；

(4) 戶口與人口；

(5) 交通狀況；

(6) 建設計劃；

(7) 其他特殊情形。

縣固有區域，遇有左列九種情事之一，於必要時，得變更編制，重行勘議界線：

(1) 因省或市行政區域的變更，必須裁併或改置；

(2) 固有區域與天然形勢牴牾過甚，有礙交通；

(3) 固有區域太不整齊，如插花、飛地、嵌地，及其他犬牙相錯之地，於行政管理上甚不

便利；

(4) 固有區域或狹或畸，與縣治距離太遠，或交通甚不便利；

(5) 面積過於狹小，或過於廣大；

(6) 戶口過於稀少，或過於繁密；

(7) 地方經濟力與鄰近各縣相差過甚；

(8) 警衛之支配，及自治區域的劃分，甚不適宜；

(9) 有其他特殊情形。

依右列規定，可知該項條例雖規定行政區域編制之原則，與縣區變更之條件，然其性質實

爲處理省市縣疆界糾紛之辦法，祇有消極之作用，而非積極整理疆界之法令。至整理辦法大綱則爲二十年三月所訂頒，規定縣區域如有前述九種情事之一，行政上感有重大不便時，應即切實加以整理，其整理辦法共有左列四種：

(1) 釐正 將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。

(2) 互換 爲管轄及地形上之便利，將毗連各縣地段，互相更換一部分或數部分。

(3) 劃分 土地遼闊縣份，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便治理。

(4) 歸併 割數縣之一部，新設縣治；或將舊治取銷，與他縣歸併，另成新縣。

右列四種整理辦法，頗爲周密，將來調整縣區域時，即可依據辦理。但以我國人民之地域觀念向極濃厚，過去劃分縣界時，往往發生爭議，鄰疆幾同敵國，大有寸土不肯讓人之勢，是以綱要爲慎重起見，乃於本條後段規定縣之廢置，及區域之變更，「應經國民政府之核准。」

3. 縣等 如前述我國各縣因幅員之大小，與人口之多寡等相去懸殊，故縣政府組織之規模，自應多具伸縮性，俾與實際環境相適應。爲補救此種客觀上之缺點，過去對於縣政府組織雖分爲三等，但實際應用時，仍有分等過少之感（參見第二章第二節）。是以各省乃有自行增多等級者，例如廣西省依該省各縣組織大綱，係分爲五等；浙江省於二十七年十二月間，以該省各縣原分三等，但中經十載，原定標準，多已變遷，因亦按當時之統計，以人口爲中心，次及面積，再次爲稅收，取累進遞減法核計分數，同時參酌各縣事務之繁簡，與施治之難易，將

其分爲三等六級。由此，可知縣等之增多，與標準之重訂，確乃事實上之需要，故綱要第二條規定：

「縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況分爲三等至六等，由各省政府劃分報內政部核定之。」

此種規定，不僅補救了過去抹煞經濟、文化、交通等實際情形之缺點，且較過去富強彈性的，各省在規定範圍內，斟酌運用，頗多伸縮之餘地。按其劃分方法，普通有左列二種：

(1) 按上述面積、人口、經濟、文化、交通等條件，列舉其細目，例如面積分爲耕地、山地、水地等；人口分爲戶數、人口總數、出生死亡率等；經濟以價值計算分爲生產總數、儲藏總數、稅收總數、消費總數等；文化分爲學校數、學生數、社會教育機關數等；交通分爲鐵路、公路、水路之里程，每年客貨運輸總數、交通工具數等；依此五細目，全省統計之數目爲基數（作一〇〇），再就各縣之統計，求出各縣在該基數中所占之比較，劃分縣等。

(2) 按前述細目求出各縣之平均數，以此平均數作爲中等縣，再依此標準，劃分縣等。

第二種方法雖較爲合理，惟各項細目係同等比重，例如面積一項，其面積廣大多屬未開發之荒野，與面積狹小地利盡闢之地方，均爲同等看待平均計算，似亦有未妥之處，是以吾人應以劃分縣等時，最好以人口數目爲基礎，以文化、經濟、交通及面積爲從屬，始覺平

4. 組織 自二十一年剿匪省份推行保甲制度以後，多數省份即取消自治式之鄉鎮制度，而代以自衛式之聯保制度，而其區域則大致符合。雖有少數省份，仍然保持自治式之鄉鎮，保甲亦即聯保之別名。近年各方共同之意見，多主張廢除區署而保留聯保，且更進而主張取消屬於保甲系統之聯保，而恢復農村自然單位屬於自治系統之鄉鎮。因此，故綱要第四條乃明白規定縣以下之組織，單位為鄉鎮，保甲為鄉鎮內之編制，鑄行政自治於一爐，納保甲於自治之中，此為新縣制之顯著精神。按過去縣之組織，縣下為區，區下始為鄉鎮，而本條則規定「縣之面積過大，或有特殊情形者，得分區設置。」此乃將區之性質變更，容後論述。

二 縣公民之資格與權義

1. 資格 縣公民之資格，依綱要第六條第一項之規定：

「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，為縣公民，有依法行使選舉罷免創制複決之權。」

由此，可見須具備國籍、年齡、及居住年限等三種積極之條件。茲分述如左：

(1) 國籍 即縣公民須具有中華民國之國籍。如係外國人在我國縣區域內居住，雖具備其他條件而未依國籍法之規定，取得我國之國籍者，即不得為我國國民，自更不得為我國公民，僅可稱為僑民而已。

(2) 年齡 卽縣公民須年滿二十歲。蓋童稚之年，知識尙未發達，自難以參與政治活動。按我國民法規定滿二十歲爲成年（見民法總則第十二條），所謂成年，卽法律上認爲意識力已完全成熟之年齡，因其意識力已完全成熟，故始得依其自己之智識判別利害而自爲法律行爲，本條係準此規定。

(3) 居住年限 卽縣公民須在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上。蓋以本地公民參與地方公務，首須對地方一切情形有相當之認識與了解，始有成績可言，是以於居住年限亦有相當之限制。按英、德等國均規定須居住一年以上方有選舉權，法國規定爲六個月以上，瑞士規定爲三個月以上；我國鄉鎮自治施行法則規定須居住一年或有住所達一年以上。本地公民對本地情形雖須有相當之認識，然以現時交通發達，人口異動頻繁，如限制過嚴亦非所宜，故本條對居住年限已較前減少一半，頗爲適合。

關於縣公民之資格，除上述積極之條件外，依同條第二項之規定，尙有其消極之限制。卽有左列情形之一者，不得有縣公民之資格：

- (1) 褫奪公權者；
- (2) 虧欠公款者；
- (3) 曾因贓私處罰有案者；
- (4) 禁治產者；

(5) 吸食鴉片或其代用品者。

褫奪公權，因臧私處罰有案，及吸食鴉片或其代用品者，均不得享有公民權，此係屬於法律上之限制。蓋人民凡因故意或過失犯罪者，其本身身心注必有缺陷，如仍令享有公民權，則難免復利用公民權而作不法之行爲，故須有此限制以示懲儆，並杜流弊。

關於虧欠公款之限制，其用意乃在革除一般人民之惡習。蓋以財政爲庶政之母，而我國各地稅收，自來積弊甚深。誠如總裁所云：「經手人員，固已爭以侵漁爲能事，即地方人民，或則倚勢抗繳，或則巧詐偷漏，亦復相習成風。至於地方士紳，其立身端正者，則自行完納爲止，其不知自愛者，則更以滯久爲常，對於公家收入之盈虛，大都漠不關心，秦越相視，故我國確有廣土衆民，而地方財政迄今未登正軌，地方事業始終不克發展，實由各地賢達人士不肯協助，地方政府亦未能率導當地人民履行公民應盡義務，有以致之。」（見確定縣以下各級組織問題講詞）按各國憲法均明白規定人民有依法律納稅之義務，我國訓政時期約法及憲草亦有如此之規定，故爲革除一般人民此種惡習起見，凡虧欠公款者，即不令享有公民權。

至禁治產者亦不得享有公民權，則爲生理上之限制。所謂禁治產人，即因心神喪失或精神耗弱，致不能處理自己事務時，法院得因特定人之聲請，宣告其禁治產。禁治產人無行爲能力（見民法總則第十四條十五條）。按無行爲能力人，於法律上絕對不能爲有效之法律行爲，因禁治產人在私法上既被認爲不能爲有效之法律行爲，故在公法上自更無參加地方公務之資

格。

權義、縣公民之權利，國父在民權主義上曾主張：「人民要有充分的控制政府官員管理政事的『權』；政府官員也必須有充分的治理政事造福全民的『能』。前者叫做政權，後者叫做治權。」蓋以人民必須有了政權，即對人之選舉、罷免、與對事之創制、複決四種直接民權，始可控制政府，防止專制，而達全民政治之理想。本條第一項規定縣公民「有依法行使選舉罷免創制複決之權」，其立法理由，即在於此。

在社會生活規律中，權利義務，本相對待，縣公民既賴地方自治團體而享有行使四權之權利，則同時亦應對其所屬團體，盡其應盡之義務，俾維持團體之存在與發展，是以建國大綱亦規定以「完畢其國民之義務」，為實行縣自治之條件（見第八條）。所謂國民之義務，依中華民國訓政時期約法第二十五條至二十七條之規定，即納稅、服兵役及工役、服從公署執行職權的行為等項。綱要以各該項義務應在國家根本法中分別列舉，故未予明白規定。

三 縣政府之組織與職權

1. 縣府組織 縣既經明白規定認為係「法人」，則其區域即可為權利義務之主體，並有其意思能力與行為能力，且必有其代表之官署，以表示及執行其意思。此種表示與執行意思之機關，在英國均為地方議會；而我國之地方政府則與法國之市制相同，表示法人意思之機關為地方議會，即通常所謂之民意機關；而執行法人意思之機關，則係同時為國家代理人之地方行政

首長，是以縣長一方爲中央行政之代理人，而同時又爲地方自治機關之構成部份。所謂縣政府，自法律上言，應包括縣長與議會兩種機構，然實際上，通常多僅以縣長爲縣政府之主體，茲亦分別論述。

按過去縣政府之脆弱無力，原因固多，而縣長力量之不集中，以及縣政府組織之不健全，實爲一最大之原因。自裁局改科辦法實施後，縣政府內部行政，對外均以縣長名義行之，縣政府集中權力之目的雖可達到，但以縣政府組織之過於簡單，致充實力量之目的，仍未能實現。且依新制縣之性質及地位與前不同，縣政府一方須執行國家行政，同時並負有完成地方自治之責，是更有充實其內部組織之必要。因此，故綱要第八條乃規定「縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科」；第九條復規定「縣政府置祕書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技士、技佐、專務員、巡官」等職。機構健全，人員充實，則各項要政自可順利推行，所謂「工欲善其事，必先利其器」，故此亦爲縣政改革之一重大進步。此外，第八、九兩條後段規定縣政府設科之多寡，及佐治人員之名額、官等、俸給、編制等，由各省政府依縣之等次及實際需要擬訂報內政部核定，是均具伸縮性，俾能適應各省不同之環境。

2. 縣長職權 縣長既一面爲中央行政之代理人，一面又爲地方自治機關之構成部份，則其專務自亦應分爲二種，即「爲執行國家之專務，一爲本身之專務。故綱要第七條第一項後段規定縣長之職權如左：

(1) 受省政府之監督，辦理全縣自治事項；

(2) 受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。

所謂「全縣自治事項」，係指地方自治團體本身之事務，亦即縣長以地方自治機關行政長之資格而享有之職權；所謂「中央及省委辦事項」，係指省政府因執行中央法令而委縣辦理之事務，亦即縣長以中央行政代理人之資格應盡之義務。

按國家之所以許可地方自治團體辦理本身各項自治事務者，英國政治學家拉斯基 (Laslett) 曾有極詳細之解釋：

「求民主政治之盡其用，第一事當注意者，一國內所謂問題，不徒中央有問題焉，同時有地方問題。此地方問題，惟由其感覺利害最切之地方人民決定之，且任其地方決定之。一區域之居民，有其共同目的，共同需要，倫敦之居民所關心者，倫敦之自來水，與倫敦之圖書館，此亦百萬之居民之共同利害也。若夫孟哲斯德市自來水捐之提高，與塞西克司市圖書館設備之不周，非倫敦居民中一人之所聞，亦非六百萬居民之所聞。於是吾人得一重要之觀念，是曰鄰里 (Neighbourhood)。惟其居住衣食於某地，而此某地利害之感觸於吾人者，自爲他處所不及，鄰里之利害起於地理者獨深，既有共同利害，應有所以屢足之法，其道有二：一曰出於自相集議，二曰出於旁人之強迫。出於自謀者，雖勞苦窮迫而無憾；出於代謀者，雖安坐享成而胸中常若有所不滿，後者之法，難於洞悉地方情形而適應之。意之隱顯，思之曲直，情之深

變，至其極，非身當其境者，未由一一合乎其度而表現之，故政令之出於中央者，決不能洞見隱微，而所以多失敗者，即在於此。惟其然也，中央政令，常不樂於因地制宜，惟知出之以道一風同；換言之，各地特有之色彩，非彼所能瞭解。政治之出於外鑠而不出於內發者，決不能引起本地居民之興趣與責任心，彼之所能激越者，乃人民之怨怒，非人民之自動的援助。中央政府所以爲人民代謀者，意非不善，且所以推行之者，亦勝於地方人民之獨立舉辦，然欲期於地方公民之共同參加，以達於至善之果，決不可得。」（見張士林譯政治典範）

國家雖許可地方自治團體辦理本身各項自治之事務，然以自治區域究爲國家行政區域之一部份，故應受國家之積極監督。依行政法學，監督官署對地方自治團體執行機關之監督權，約有左列六種：

(1) 監視權 卽監視自治團體之行政，查是否違背國家法令。例如調閱文卷，徵取工作報告，檢查會計，以及派遣視察人員檢閱其實況等是。

(2) 訓令權 卽基於監視權之行使，而命令自治團體爲某種行爲或不行爲。例如發覺自治團體之行政行爲，與中央法令有抵觸或擅權時，得命令其爲某種行爲或不行爲是。

(3) 行政處分權 卽自治團體行政上發生爭執時，監督機關得以行政手段處分之。

(4) 代執行權 卽自治團體對其應執行之事件，而不執行或不能執行時，得由監督機關代爲執行。

(5) 懲戒權 卽自治團體之職員，如有不法情事，監督機關得將其免職或交付懲戒。

(6) 批准權 卽自治團體如遇重大事件，在執行前應向監督機關請示，監督機關有批准與否之權。

本條第一項第一款既經規定省政府，代表中央對縣自治團體行使監督權，則在理論上對上述各種監督權，均能充分行使。依建國大綱及修正省政府組織法之規定，省係立於中央與縣之間，以收聯絡之效；省政府對於所屬機關之命令或處分之停止與撤銷，以認為有違背法令，逾越權限，或其他不當情形時，始得為之。是省政府對各縣之監督，即應本此使各縣在不逾越中央法令之範圍內，多有其裁量權。至省府內之各廳處，其任務係分掌省政府一部份之事務，其權限本於省政府，則對縣各種行政行為之批准停止撤銷或處分等，自尤當準此辦理。

至何者為縣自治事項，何者為中央及省委辦事項，則殊難為一明確之劃分。國父曾云：「軍事、外交、宜統一不宜紛歧，此權之宜屬中央者也；教育、衛生、隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣；同一教育也，濱海之區，宜側重水產，山谷之地，宜側重礦產或林業，是固宜予地方以措置之自由，然學制及義務教育年限，中央不能不為劃一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事實，猶當於某種程度以上屬之中央，某種程度以下屬之地方。」（見中華民國建設之基礎一文）是以綱要對此僅於本條第二項規定：「前項執行中

中央及省委辦事項，應於公文紙上註明之。但依綱要第十九條之規定，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。苟自治事項與委辦事項，無一明確之劃分，則即無法決定何者為國家事務，何者為自治事務，因而亦即無法決定何者應由國庫開支，何者應由縣庫開支。因此，故三十年十二月第三屆全國內政會議，乃有「劃分國家行政與自治行政系統，以確立地方自治基礎案」之決議。該方案對國家行政與自治行政劃分之原則與辦法，均有明確之規定，茲撮要分述如左：

甲 劃分原則：

(1) 全國行政劃分為兩大系統 所有中央行政及省行政，統屬於國家行政系統；其自治行政系統，則以縣市為單位。凡事務有全國一致之性質者，劃歸國家行政系統，凡事務有因地制宜之性質者，劃歸自治行政系統。

(2) 自治行政系統之釐定應保持充份之彈性 蓋政治較富於有機性，任何法令，苟過於剛性，均足以束縛其生長；且我國地方自治尚在萌芽，一切未有定型，故對地方自治團體權能之授與，尤應保有充份之彈性，俾一方面無害於國家意志之完整，及政策之協調；同時亦可以促進地方優性之發展，遂行地方自治團體存立之目的。

(3) 以單方列舉之方式釐定自治事務之範圍 按國家行政與自治行政系統之劃分，可採取各種方式。或採取雙方列舉之方式，而以未經列舉之事項歸中央；或是採取雙方列舉，而以未

經列舉之事項歸地方；或是國家行政列舉，自治行政概括之規定；或是國家行政採概括之規定，而自治行政加以列舉。爲配合我國地方自治之特性，以採取最後之一種方式爲宜。蓋我國地方自治顯著之特性有二：

1. 地方自治之推動，係自上而下，非若歐美地方自治之具有深長歷史者可比；故我國地方自治之推行，應注重人民自治興趣之啓發。

2. 我國地方自治之推行，其最大目的，在建立憲政實施之基礎，非若歐美各國早具備自治的地方政府，而後演進爲民主的中央政府者可比；故我國地方自治之推行，應注重人民自治能力之培植。

爲配合此兩種特性，故自治行政系統之釐定，以採取最後一種方式爲宜，俾於自治權能之授與中，發揮保育自治之作用。

乙 劃分辦法：左列各事項屬於自治行政系統：

- (1) 戶口調查登記事項；
- (2) 國民教育事項；
- (3) 地方財政事項；
- (4) 地方衛生保健事項；
- (5) 地方漁林畜牧保護改良事項；

- (6) 地方農產品改良運銷事項；
 - (7) 地方橋梁河堤水利興修建築事項；
 - (8) 地方道路街市修築事項；
 - (9) 地方電話架設事項；
 - (10) 地方合作事業經營監督事項；
 - (11) 地方圖書館體育館規畫設置事項；
 - (12) 地方公園及民衆娛樂場所規畫監督事項；
 - (13) 地方積穀振災濟貧育幼養老及其他地方救恤事項；
 - (14) 地方荒山荒地調查墾殖事項；
 - (15) 初步地價調查事項；
 - (16) 地方警衛消防事項；
 - (17) 地方風俗改良事項；
 - (18) 地方公墓規畫設置事項；
 - (19) 地方名勝古蹟調查保護事項；
 - (20) 其他依法授予之事項。
- 右列事項得依法增減，其未經列舉或依法授予地方之事項，統屬於國家行政系統。

爲尊重行政系統，及便利縣長行使職權起見，國民政府於三十一年二月五日特發給中央各機關及各部隊對縣政府行文用令限制辦法，規定中央各機關及各部隊對各地縣政府行文，除依照公文程式條例之規定辦理外，均須依照本辦法辦理。其要點如左：

1. 中央各機關及各部隊，如有必須縣政府辦理事務時，應經由省政府轉令遵辦，不得直接用令。

2. 各地縣政府遇有中央各機關及各部隊長官擅權濫發命令時，除拒絕接受外，並得呈省政府核辦。

3. 淪陷區域或作戰區內之戰區司令長官或集團軍總司令，及該防區內之駐軍軍長以上官員，關於作戰上之急緊情事，爲達成任務，指揮便利，對該管轄區內之縣政府，得直接用令，同時並應電達省政府查照；但其他尋常事務，仍按第三條（按即第一點）辦理。

4. 關於淪陷區或作戰區內之黨政工作事宜，戰地黨政委員會所屬分會及區會，對該管轄區內各縣政府，得直接用令，並應電達省政府查照；但已恢復建制，並經省政府接收之縣，不得援例。

5. 衛戍區或戒嚴區，綏靖區內之衛戍總司令，戒嚴司令，綏靖主任，關於衛戍戒嚴綏靖等軍事行動，爲統一指揮便利，對該管轄區內之政府得直接用令，並應同時電達省政府查照；但其他與軍事無關事件，不得援例。

6. 各省防空司令，關於防空緊急事宜，對於該省各縣政府得直接用令；但其他指導事項不得援例。

7. 因縣長兼任其他職務，該管上級機關，須直接用令時，應對其兼職爲之。

8. 關於濫發命令之官員，由該管上級機關分別議處。

9. 本辦法施行前所頒辦法，有與本辦法相抵觸者，自本辦法施行之日起失其效力。

10. 本辦法自公布之日施行。

如此，則過去因職權未劃清所發生之種種弊病，自可予減少（參見前章第二節）。

四、縣參議會之組織與職權

1. 組織 過去自治制度，對民權運用方式之規定，因過於偏重理想，與人民知識能力不相適應，致推行時發生障礙。爲顧及此種事實，故新制規定人民對於民權之直接行使，暫僅於出席保民大會一級，其餘均採代表民主制，鄉鎮成立鄉鎮民代表會，縣成立縣參議會。其選舉方法，除鄉鎮民代表會由保民大會直接產生外，依綱要第十五條之規定：

「縣設縣參議會，由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之；每鄉（鎮）選舉一人，並得酌加依法成立之職業團體代表爲縣參議員，但不得超過總額十分之三。」

是縣參議員係採間接選舉制，而由鄉鎮民代表會產生。此外，爲求增進國民經濟及發展地方事業起見，並酌加法定團體之代表，俾使區域觀念與職業利益，二者得有調劑之機會。按主

職業代表制之理由，乃以現值國民經濟時代，各地交通日漸發達，人民遷徙無常，而其利益並不以地區為基礎，而有以職業為基礎之趨向。例如甲地之農民與商人其利害未必一致，反之，乙地之農民與甲地之農民，乙地之商人與甲地之商人，其利害則常相一致，人民選舉議員組織民意機關之目的，在使其能代表本人之利益與意見，以為政府施政之指導原則。同職業之人民既有相同之利害關係，則議員之產生，自應以職業團體為單位較為合理。惟現時我國社會，交通尚未十分發達，工人商人之職業利害觀念，固漸臻濃厚，而大多數之農民，則仍然有強烈之地域觀念。且各縣職業團體，除商會外，其設立極不普遍，而組織亦多不健全；是以本條規定縣參議員之選舉，雖兼用區域代表制與職業代表制，然對職業代表之設置與否，係採柔性之規定，其但書亦有名額之限制。

職權 縣參議會之職權，依三十年八月九日國民政府公布縣參議會組織暫行條例之規定

如左：

- (1) 議決完成地方自治各事項；
- (2) 議決縣預算、審核縣決算事項；
- (3) 議決縣單行規章事項；
- (4) 議決縣稅縣公債及其他增加縣庫負擔事項；
- (5) 議決縣有財產之經營及處分事項；

(6) 議決縣長交議事項；

(7) 建議縣政興革事項；

(8) 聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項；

(9) 接受人民請願事項；

(10) 其他法律賦與之職權。

縣參議會議決之預算，及有關人民權利義務之單行規章，應報省政府備案，其審核之決算亦同。其議決事項，與中央法令抵觸者無效。

縣參議會與縣政府間之職權關係，依該暫行條例之規定，係採互相制衡主義，而以糾紛解決之權，付與上級政府。如縣參議會之議決案，縣長延不執行，或執行不當，縣參議會得請其說明理由，如仍認為不滿意時，得報請省政府核辦。縣長對縣參議會之決議案，如認為不當，得附理由送請復議，對復議結果，如仍認為不當時，其解決辦法，亦呈請省政府核辦。此種規定，使縣政府與縣參議會，有對等持平之關係，不偏不倚，允稱妥恰。

至縣參議會應否有選舉縣長之權，按各國立法例，對地方自治團體執行機關行政首長之產生，則頗不一致，有完全由其民意代表機關選舉者，有由民意代表機關選舉後，復經中央予以委任者，有由人民直接選任者，茲分述如左：

(1) 地方自治團體執行機關之行政首長，完全由其民意代表機關選舉。例如法國分權市制

之市長，即由市議會於每屆第一次常會時選出，及美國盛行之市經理制 (City-manager)，亦係由市議會聘請專家擔任市經理執行市政等是。

(2) 地方自治團體執行機關之行政首長，由其民意代表機關選舉後，復經中央政府予以委任。例如法國普魯士邦之市長，即先由市議會選定，再請中央政府予以委任。

(3) 地方自治團體執行機關之行政首長，由人民直接選任。例如美國各分權市及集權市之市長，即均由市民直接選任是。此外，如瑞士之市集行政委員會 (Communal Council) 之委員，亦係由市民大會予以選出。

依建國大綱第九條之規定，一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權。是俟憲政時期開始，關於縣長之產生，即應採取第三種方式由人民直接選舉。現值訓政時期，民權政治尚在發植發展，如由尚無政治訓練之人民選舉縣長，則自難望其抉擇適當之人選。且縣參議會既純為地方人民參與地方自治之組織，依前述縣參議會組織暫行條例之規定，其對縣長已有相當之控制力，將來自治進步，自更可加強其職權，使對縣長有充分之監督權。因此，故綱要第十六條乃規定：「縣參議會暫不選舉縣長。」

惟如此有一問題，即在縣自治完成以前，縣長雖仍由中央任命，使適合現時之實際環境。然至將來人民政治訓練進步，縣長應由民選時，則究係依建國大綱第九條之規定，採取前述第二種方式由人民直接選舉？抑依本條之規定採取前述第一及第二兩種方式，完全由縣參議會之

間接選舉？或經選舉後再由中央予以任命？蓋本條既云「暫不」，如照文理解釋，似將來縣自治完成以後，應許可縣參議會選舉縣長之權也。

五 縣財政

我國在民國以前，無所謂地方稅收，地方之收入即國家收入之一部份，而由各省按照認定款項解於中央；即遵照中央命令協助他省之款，及就地籌措事後報銷之款，亦均不能謂之有地方稅之性質。自至濤末籌備立憲，辦理自治，對於中央與地方稅源始微有劃分。北京政府跨代對於國地財政之劃分，亦頗致力，然以政局紛亂，自無條理可言。國民政府成立後，國地財政之劃分，始入一新階段。十七年公布劃分國地收支標準辦法，但此僅為中央與省地方之劃分，將田賦、契稅、牙稅、及營業稅等劃為地方之主要財源，即自此始。所謂地方係專指「省」而言。至於省縣之收支劃分，則由省自由酌定，於是演成今日縣之收入多賴省稅附加之現象。二十四年七月公布之財政收支系統法，始將省縣之財政加以劃分。依該系統法之規定，屬於中央之九種收入，多為有全國一致性質之間接稅。屬於市縣者，計有左列數種：

- (1) 土地稅；
- (2) 營業牌照稅；
- (3) 使用牌照稅；
- (4) 行爲取締稅；

(5) 房產稅^a

此外，該系統法於國地稅收上復能互相維繫，以收調劑均衡之效。規定中央之所得稅及遺產稅，省市縣各分得不同之百分率；市縣之土地稅，中央與省亦分得不同之百分率。歸省唯一之獨立財源為營業稅，而縣分得百分之三十；縣之房產稅，省亦分得若干，蓋乃一種錯綜配賦之稅收制度也。由此，可知該系統法實為較進步之立法，惜自公布後，數年來因種種原因迄未能見諸實行。但依新制，縣地方既為自治單位，復為行政機構上最基本之層基，如無數種可靠且富有伸縮性之稅收，而全恃過去之省稅附加，雜捐雜稅，以及臨時攤派為挹注，則所謂刷新縣政及推行自治事業，將又一如過去而等於具文。因此，故綱要第十八條乃將縣之收入確定為左列各項：

- (1) 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）；
- (2) 土地陳報後正附溢額田賦之全部；
- (3) 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成；
- (4) 土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）；
- (5) 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）；
- (6) 縣公產收入；

(7) 縣公營業收入；

(8) 其他依法許可之稅捐。

惟於此有應加以說明者，即第八款所謂「其他依法許可之稅捐」，前述財政收支系統法所定之營業牌照稅，使用牌照稅及行爲取締稅等，固應包括在內，但增稅手續，依二十一年七月國民政府頒行監督地方財政辦法第四條之規定，各縣非依法律不得變更稅目。遇有增減稅率，應由縣政府擬具計劃，在縣參議會未成立前，召集地方各法團公開討論，呈報財政廳審核，簽註意見呈請省政府議決令行，並咨送財政部備案。如縣參議會成立，並應先經縣參議會之議決。此外，中華民國訓政時期約法第六十二條及該辦法第六條並規定，各級地方政府，不得呈請舉辦有左列六種弊害之捐稅：

(1) 妨害社會公共利益；

(2) 妨害中央收入之來源；

(3) 複稅；

(4) 妨害交通；

(5) 爲一地之利益，對於他地方貨物之輸入，爲不公平之課稅；

(6) 各地方之物品通過稅。

按本條規定之主旨，爲指定縣地方之數種財源，並非稅收之嚴格劃分。三十年六月第三屆

全國財政會議爲徹底改進財政系統，俾便統籌整理分配起見，乃遵蔣同年三月中國國民黨五屆八中全會之決議，確定全國財政收支爲國家財政與自治財政兩大系統。凡應由全國統籌支配者，列入國家財政系統，其應因地制宜者，列入自治財政系統。省級財政則併入國家財政。

綱要第二十條規定：「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。」蓋縣地方之一般稅收，雖應能應付一般經常政費，但爲應付較大建設，或應付非常需要，往往非一般稅收所能支應。且有時其事業之利益，不但生當其時者能享受，並能及於下代，則下代之納稅者亦應分擔其費用，始爲公允。爲應付此等需要，其最普通之方法，自爲得依法募集縣公債之一途。按公債在實質上不能算作收入，因終須由地方償還本利也。

查行政院對於本條，曾簽具意見，認爲事實上頗多困難。略謂如以縣之現有正常收入每年撥充公債基金，必至妨礙縣專業之發展，如以所辦建設專業之收入爲基金，既屬緩不濟急，亦無確實把握。且募集縣債，易生攤派勒購之弊，流於苛擾。如不能如期償還，則縣爲法人，自可依法宣告破產，必至影響社會經濟，喪失政府威信。所持理由，頗值得考慮。但所提各點，多爲公債之管理與監督問題，非反對縣公債本身之論據。過去因一般人民之未能瞭解，事實上雖未能發生效果，然政府猶之私人，舉債並非惡事，要視其用途及償還之方法如何。吾人以爲應予縣政府以募集公債之權，其用途應限於生產事業或非常之需要。其一縣之總債額，不得超

過全縣一年之收入。其利率之限度，決議之手續，及償還之方法與年限，均應有詳妥之規定。至監督之機關，似應分別規定在若干數目以內，無妨爲省政府轉財政部備案；在若干數目以上，則應由省政府轉請財政部核准，以求統一全國財政政策，而免地方財政之紊亂。故舉債之權力依本條之規定無妨賦與縣，而事前事後之監督，則應絕對從嚴。

至經費方面，依綱要第十九條之規定，亦頗爲其體而合理。該條第一項規定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，除業於前論述外，第二項復規定：

「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，土地尙未闢闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助。」

因以往認縣政府爲純粹執行國家政令之機關，故其行政費不歸於縣地方，而出自省庫。但縣政府亦爲地方自治之政府，其行政費自應歸入縣地方預算，故本項前段規定凡經費足以自給之縣，其行政費由縣庫支給，實最爲妥當。

關於本項後段之規定，爲「補助金制度」。按中央補助金制，在英國最爲盛行，亦最有條理，其每年補助地方之費，幾達地方稅收之半數。（因英國地方政府除單一之救貧稅外，並無其他稅收，是以各項支出，尤其有關係人民幸福者，均由中央補助。）按補助金制之所以發生

偉大功效者，其故有三：

(1)使各地事業得平均發展。各地方政府財力不均，富庶者固可自給自足，發展自治；貧瘠者則無法支應，妨礙本身政務。故中央政府可分別實情，給予補助，以期各地方之平均發展。

(2)使貧苦階級不致加重負擔。地方政府支出日繁，而其獨立可靠稅源，大都僅有土地稅一種，土地稅大率為比例稅，即稅之負擔，貧富階級相同。如中央政府不予以相當之補助金，使其收支適合，則地方政府難免增加土地稅率，加重貧苦階級之負擔。

(3)使各種福利事業能趨劃一。教育救濟警察等項支出，關係整個國家人民文化與幸福，中央政府必須通盤籌劃，使全國人民同在一水準之上，故多給予特定補助金，俾地方政府對此項事業，能趨劃一。

在我國中央政府以款項補助省政府，已為常事，但無制度之可言，其補助與否，補助若干，往往基於政治上之理由。至中央及省之補助縣，亦異常紊亂，且大率為臨時性質，既無一定標準，又無一定數額。就現今各縣補助收入之性質言，計有行政費補助、混合補助、義教補助、兵役補助及特種收入補助等類。所謂行政費補助，即縣政府之行政經費，大半均由省府補助，貧瘠縣份區署經費，亦間有省補助者；所謂混合補助，即省政府給予特殊之補助，並不指定用途，而由縣政府自行支配者；所謂義教補助，即中央為使縣地方義務教育能普遍發展，提

高人民文化水準起見，給予地方之補助；所謂兵役補助，即縣政府因辦理兵役，中央所給予之補助；至所謂特種收入補助，即地方如有特殊出產，因而中央或省獲有大量稅收時，中央或省所撥給地方之補助；如浙江省紹興之箔類營業稅補助款，及湖北省應城之石膏稅補助款等是。

因此，故我國上級政府之補助下級政府，絕對應當使之制度化及標準化，即應由中央制定法律，俾中央之補助省市縣，省之補助市縣，以及縣之補助鄉鎮，均有法律可資依據。本項後段均定對於縣之補助，應由國庫或省庫發給之標準，極爲允當。中央之補助，僅限於縣之開發費；惟開發費之定義如何，其與一般事業費如何區別，則尙有待於將來之立法。至於對縣一般之補助，自應以由省庫補助爲原則，蓋省政府對於各縣之調查與監督，均較易於爲方也。

綱要第二十一條規定：「縣之財政，均由縣政府統收統支。」此乃因過去各縣採用專款制度，每項經費有其指定之來源；其有不敷者，則就他項經費中移撥，致報銷分隔，支出零亂，而無法表現財政真實之狀況。按此種專款之設立，乃淵源於北京政府時代，因軍閥干政，教育、司法等經費往往被撥充軍餉或歸入私囊，地方人士乃奮起力爭，要求劃撥專款以示限制，在當時確爲不得已之辦法，現政治既漸上軌道，則此種分割之辦法，自應予以革除。

③ 六 區之性質與組織

1. 性質 按分區設署之初，所謂聯保辦公處，如前章所述，本爲保與保間之橫的聯繫組

繼，其後在事實上及法律上均變爲區與保間之縱的聯繫，不但普遍設立，其主任亦不由保長互推，而由縣長委派，並定爲有給職。因聯保地位之變遷，使區署頓失其重要性，是以對區署存存之必要，乃發生疑問。行政層級過多，必致消耗力量，運用不靈，昔日區署直接指揮保甲，尙能發揮其功能，至聯保成爲一種確定行政層級，徵發、攤派、及一切重要政令之推行，多爲與區署職務相同之聯保是賴，於是爲避免辦事遲緩起見，縣政府往往令區又逕令聯保，是區署已演變成如省縣間之行政督察專員公署，職在承轉，有背設置之初意。況在幅員偏小，收入有限，聯保不多之縣份，亦必依法劃爲最低限度之三區，而在幅員遼闊之縣份，至多亦不能超過最高額之六區，一區轄境多或百餘里，以一區署治理之，仍感相當困難。例如四川省宜賓縣之第一區，轄二十二個聯保，是直比小縣爲大；汶川及筠連兩縣，則祇有七個聯保，丹稜縣六個聯保，雷波縣五個聯保，亦均強爲劃分三區，是以論者多主張廢除區署，擴大聯保之區域，以減少其單位，俾便於監督指揮，因性質上自衛式之聯保與自治式之鄉鎮不同，故網要第四條乃規定縣以下卽爲鄉鎮，以改革層級過多之弊。但如區域遼闊之縣，縣政府對各鄉鎮之指揮監督，事實上仍不免有鞭長莫及之處，爲顧及此種事實，故同條復規定縣之面積過大有特殊情形者，得分區設署。其劃分依第二十四條之規定，係十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）爲原則。第二十五條並明白規定其性質爲縣政府之補助機關，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。

2. 組織 區署之組織，依綱要第二十六條至二十八條之規定，除置區長一人外，設指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項，均爲有給職。區署所在地得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。並得設建設委員會，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。

七 鄉鎮之組織與職權

1. 組織 綱要第四第五兩條規定縣以下之單位爲鄉鎮，及鄉鎮爲法人，是認鄉鎮爲正式行政及自治單位，即一方辦理自治事務，一方推行國家行政。其組織依綱要第三十一條第三十二條，及三十年八月九日國民政府公布鄉鎮組織暫行條例之規定，鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長一人，受縣政府之監督指揮，辦理本鄉鎮自治事項，及執行縣政府委辦事項；並置副鄉鎮長一人或二人襄助之。鄉鎮長副鄉鎮長由鄉鎮民代表會就公民中具有左列資格者選舉。其任期爲二年，連選得連任。

- (1) 經自治訓練及格者；
- (2) 普通考試及格者；
- (3) 曾任委任職以上者；
- (4) 師範學校或初中以上學校畢業者；
- (5) 會辦地方公益事務著有成績者。

鄉鎮長副鄉鎮長被罷免時，由鄉鎮民代表依法改選；但在未定選舉施行日期之地方，其鄉鎮長副鄉鎮長之產生，則由縣政府遴選合格人員予以委任，如有違法失職情事，即由縣政府撤職另委。

鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股，每股各設主任一人。民政、文化、及經濟股之主任，得由鄉鎮長副鄉鎮長及中心學校教職員分別兼任；如事實上不能兼任時，則由鄉鎮長遴聘，但警衛股主任應由鄉鎮國民兵隊隊副兼任。此外，並規定各股視主管事務之繁簡及地方實際之需要，酌置幹事，除戶籍應由一人專辦外，得由中心學校教職員分別兼任，並置專任事務員一人或二人，如在經費不充裕之地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。按此種規定，論者多嫌其過於簡單，其實以我國農村環境經濟狀況而論，如在平時，尚不致有事務叢脞之虞；現為非常時期，政令之繁，倍於平時，故人員有不敷分配之苦，但各股與幹事之設置，原富有伸縮性，自可在限度內為之酌增，以適應特殊之環境。

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為原則。」

此即所謂「三位一體」制度，曾著效於廣西省及湖南省之衡山。雖為解決經費與人才問題之不得已辦法，然亦不無可議之處。蓋此三種職務之性質不同，所需資格自異；其責任繁重，

又恐非一人所能勝任；且中心學校與壯丁隊均受鄉鎮公所之監督指揮，不宜使行使監督權之鄉鎮長長之。是以本條第一項雖採納此種制度，而係暫時之性質，且第二項並規定在經濟教育發達之區域，中心校長原以專任為原則。

本條所謂壯丁隊，原係依據「縣各級組織關係圖」縣設壯丁總隊，區設壯丁聯隊，鄉鎮設壯丁隊，保設壯丁分隊，甲設壯丁班之規定；按軍政部於二十九年二月間曾將其改為縣設國民兵團，區設區國民兵隊，鄉鎮設鄉鎮國民兵隊，保設保國民兵隊，甲設甲國民兵班。是以事實上國民兵制度已代替了壯丁隊之組織。

2. 職權 關於鄉鎮之職務，綱要尚無明文為具體之規定。吾人以為如前述鄉鎮雖為自治單位，亦為行政單位；鄉鎮公所一方辦理自治事務，一方推行國家行政，但其人力財力均較縣政府薄弱，故不宜課以漫無限制包括管養衛四大項目中一切行政與自治之職責。其應辦及得辦事項，應明白規定，不能以縣政府之職務，即鄉鎮公所之職務，甚至不能謂鄉鎮公所之職務，節保甲之職務，應就其能力所宜，定其職責範圍。否則如已往之法令，對於各單位之職務羅列參端（參見前章所引列區、鄉鎮自治施行法關於自治事務之規定），而其內容又完全相同，殊難明其責任之所始終。

八 鄉鎮民代表會之組織與職權

1. 組織 鄉鎮民代表會之組織，依綱要第三十八條及鄉鎮組織暫行條例之規定，係由本鄉

鎮之保民大會各選舉代表二人組織之。其任期爲二年，連選得連任；如違法或失職時，卽由保民大會予以罷免，由該保候補當選人依次遞補；如無候補人，則依法另選，其任期以補足前任未滿之期爲限。鄉鎮民代表會置主席一人，由鄉鎮民代表互選充任。代表會於每兩個月開會一次，但如遇特別事故或鄉鎮民代表三分之一以上請求時，得舉行臨時會議，常會與臨時會均不得逾三日。

2. 職權 鄉鎮民代表會之職權，依鄉鎮組織暫行條例之規定，計有左列九項：

- (1) 議決鄉鎮概算、審查鄉鎮決算事項；
 - (2) 議決鄉鎮公有財產及公營事業之經營及處分事項；
 - (3) 議決鄉鎮自治規約；
 - (4) 議決本鄉鎮與鄉鎮間相互之公約；
 - (5) 議決鄉鎮長交議之本鄉鎮內公民建議事項；
 - (6) 選舉或罷免鄉鎮長；
 - (7) 選舉或罷免本鄉鎮之縣參議員；
 - (8) 聽取鄉鎮公所工作報告及向鄉鎮公所提出詢問事項；
 - (9) 其他有關鄉鎮重要專事事項。
- 鄉鎮民代表會議決之概算，應經縣政府核准，並編入縣概算；其審核之決算，應經縣政府

覆核，並公布之。此外，並規定凡議決事項與現行法令抵觸者無效。其與鄉鎮公所間之職權關係，亦係採互相制衡主義，而以糾紛解決之權，付與上級政府。卽代表會送請鄉鎮長執行之決議案，如鄉鎮長延不執行，或執行不當，代表會得請其說明理由，如仍認爲不滿意時，則可報請縣政府核辦。反之，鄉鎮長對於鄉鎮民代表會之決議案，如認爲不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認爲不當時，亦得呈請縣政府核辦。

九 鄉鎮財政

縣以下鄉鎮之財政，如何規定，實爲最困難，亦爲極待解決之問題。鄉鎮自治之失敗，原因雖多，而經費之拮据，實爲主要原因。確定鄉鎮財政最困難之點，卽爲稅源有限，分配不易。新制旣明認鄉鎮爲法人，而承認其爲自治單位，故綱要內立有鄉鎮財政一章。依第四十條之規定，其財政收入共有左列五項：

- (1) 依法賦與之收入；
 - (2) 鄉（鎮）公有財產之收入；
 - (3) 鄉（鎮）公營事業之收入；
 - (4) 補助金；
 - (5) 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。
- 按過去各省鄉鎮財政收入，未別之不外下列數種：

- (1) 原徵自治經費（田畝附加及保甲戶捐等）；
- (2) 公款公產孳息；
- (3) 公營事業盈利（各鄉鎮積穀倉之純利等）；
- (4) 房鋪捐（福建省）；
- (5) 羊捐附加（寧夏省）；
- (6) 其他雜捐與攤派。

至保財政，唯廣西省規定頗詳，而其鄉鎮之財源亦較充實，業於前章略為述及。茲為與本權之規定作比較研究起見，特併列如左：

鄉鎮財政收入：

- (1) 鄉鎮公產收入；
 - (2) 鄉鎮墾殖山林田地收入；
 - (3) 鄉鎮公營事業收入；
 - (4) 縣區撥給經費；
 - (5) 省庫或縣庫補助金。
- 保財政收入：
- (1) 區鄉鎮撥給經費；

(2) 村街公產收入；

(3) 村街經營墾殖山林田地收入；

(4) 村街公營事業收入；

(5) 人民捐助。

觀此，可知本條第一款所謂依法賦與之收入，即係參酌各省之實際情形而規定者，例如江蘇、青海等省之自治經費，保衛、建設等費撥充之鄉鎮經費；湖北省之田賦帶徵及比照營業稅額徵收之保甲捐等，均屬此類。此外，第四款規定之補助金制度，即係參照廣西省之實例而訂定者。

論者多謂鄉鎮公共財產之有無多寡不定，公營事業可由鄉鎮辦理者幾難尋其例，尙有待於開發；故此兩種收入缺乏可靠性。所謂依法賦與之收入，除與縣共有稅源或對於縣稅之附加外，其範圍亦極有限制。至第五款所列之收入，恐其流弊必大，因其仍將爲攤派之變象；且人民輸納捐稅，應有法律上之根據，今乃無異授鄉鎮民代表會及縣政府以自由課稅之權，則地方財政前途，仍將不堪設想，而所謂法治與自治，又成泡影。以上所云，均屬事實，但吾人以爲本條規定鄉鎮財政之收入，除第一、二、三、五各款外，尚有第四款補助金制度之規定可爲鄉鎮之主要收入，如鄉鎮之事務不過於繁瑣，則收支自可平衡，而不致有拮据之苦。至省縣之如何補助鄉鎮，自可援用前述中央及省補助縣之制度，而加以變通。按過去鄉鎮自治失敗癥結

之所在，除自治經費之拮据外，乃在規定自治職務之過繁，即所有鄉鎮自治之職務，係將縣區之職務，一路順抄，使鄉鎮甚至閭鄰之事務，亦與縣區職務相等，其結果因經費、人才兩感無着，非至敷衍怠誤不止。查西歐各國，關於地方自治團體職務之釐訂，大都依左列二種標準：

(1) 地方自治團體之能力大小；

(2) 事業本身之性質。

例如英國公路經營，原以城鄉區 (Urban and Rural Districts) 政府為主體，其後即改由行政郡 (Administrative County) 及城區負責，同時將下層地方團體之職務，極力縮小，例如 *Parish* 為英國地方最低級之單位，其組織極簡單，而事務亦極少。鄉區及城區職務，以衛生、救濟與教育為限；至其他公路、交通、建設、以及公共住宅建築等，則概由郡政府負擔。是以吾人亦主張鄉鎮之自治事務，應予嚴格限定，各項事務中，何者宜緩，何者宜急，均應審酌實際情形，釐訂其範圍，或竟規定以教育、兵役、衛生、合作等項為限。而且不可一如過去，使其應辦之事務，幾成無所不包，無所不有，致將來之結果，一無所成。此則吾人於建立鄉鎮財政時，所不可不注意及之者也。

此外，綱要第四十二條復規定：「鄉（鎮）應與辦造產事業，其辦法另定之。」此亦為鄉鎮主要財源之一。惟論者對造產之單位，究竟應以鄉鎮為單位，抑以保為單位，其意見頗不一致。主張以保為造產單位者，其理由謂保之單位比較小，對人民之利害關係較切，人民容易發

生興趣，因而樂於努力，故造產事半功倍，易於成功。主張以鄉鎮爲造產單位者，其理由則謂依綱要之規定，鄉鎮爲法人，應有財產，保爲鄉鎮內之編制，非獨立單位，不應有財產，故綱要內有鄉鎮財政而無保甲財政；且以保爲造產單位，太細碎，太繁多，有支離割裂之虞。此兩說均有理由，過去廣西省造產，係以村街爲單位，浙江省之保田亦係以保爲單位，湖北省亦有保田之提倡。但據內政部於二十八年冬派員赴桂省視察之結果，該省近有改以鄉鎮爲造產之趨勢。吾人則以爲依新制之規定，保甲既爲鄉鎮內之編制，保之一級自不能成爲一獨立之單位。在目前因鄉鎮公所之組織尙未健全，保之地位固屬重要，惟於公共財產造成之後，若予變更，即易引起糾紛，故於開始造產，自應以鄉鎮爲單位。如因環境或地域關係，適宜於保經營者，鄉鎮公所自得委託保經營，並以收益之一部份歸保。

至造產之種類，國父在地方自治開始實行法中曾云：

「長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣。長於織造者爲公家織布，則衣食足矣。長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣。」

自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事具備矣。

祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。」

由此，可知造產應因地制宜，因人制宜，因時制宜，各地不能一律。按「地方自治實施方案」內對造產之種類有列舉之規定（見本章第三節地方自治之實際），內政部所擬之鄉鎮及保

造產大綱兩草案，亦有規定，大致相同。按廣西省之籌建村（街）公產辦法大綱，所定舉辦事項，則有左列七項：

- (1) 公耕；
- (2) 舉辦村（街）倉；
- (3) 建造公共建築物；
- (4) 修築村（街）公共工程；
- (5) 經營牧畜事業；
- (6) 舉辦信用借貸；
- (7) 墾荒種植或經營公有園林。

除一二兩項必須舉辦外，其餘三至七各項，則由各縣按照各村街之實際情形斟酌舉辦；如地方經濟狀況，與上述各項不相宜者，並得呈明另行舉辦其他生產事項。吾人以爲造產之種類，在法規內不必爲列舉之規定，蓋我國幅員廣大，各地情形不同，勢難盡舉，縱有規定，亦不過爲提示作用耳。因各鄉鎮有自行選擇舉辦之自由，則方可收因地制宜，因人制宜，以及因時制宜之效。

綱要第四十四條規定：「鄉（鎮）財政之收支，由鄉（鎮）公所編制概算，呈由縣政府審核編入縣概算。」蓋因現時縣地方財政尙未整理就緒，鄉鎮組織亦不健全，鄉鎮財政之絕對獨

立，實非所宜，故有本條之規定，以俾縣政府對整個縣地方財政，得有統籌規劃之機會，而便於地方財政之整理也。

十 保甲

1. 編制。保甲之編制，過去係採硬性之十進位制，新制則不然。依綱要四十五條及五十三條之規定，保甲之編制雖均以十進為原則，然保可少至六甲，多至十五甲；甲可少至六戶，多至十五戶。是較舊制富於彈性，而有伸縮之餘地。蓋過去保甲之功用，祇在作內戰以寄軍令，以兵法步武其民；或祇在徵發攤派之便利，為其存在之理由。而現今保甲之功用，則已漸側重於推行下層自治與行政機構所應推行之政令，自不必強求整齊劃一仍囿於數學上之幾進位制也。

新制下之保甲既已非往昔之保甲制度，則其仍稱為保甲，或沿用原有自然社會單位之名稱，均不害於保甲之應有功用。是以綱要第五十六條規定：

「保之編制，原有名稱為村、街、墟、場等者，仍其舊；惟應逐漸改稱為保，以歸劃一。」

例如廣西省之基層組織，在鄉鎮之下即為村街，農村地方為村，城市地方為街；每村街以百戶為原則，村街之內則為甲。是該省所謂村街，與綱要所定保之範圍大致相同。按我國各省固有自然社會單位之名稱，除上述村街墟場之外，尚有集、莊、舍、里、堡、圍、圩、洲、

肅、寨、團、聚、峪、岔、壩、壩、壩、塢、堰、坪、埧、塢、堤、阪、崗、墩、壕、灣、港、溝、口、關、汝、沖、會、所等名稱（見十八年三月內政部復中宣部關於保甲運動之意見函）。此等名稱，如其範圍與保大致相同，解釋上自亦應准許暫仍其舊；惟依本條後段之規定，則應逐漸將其改稱為保，以歸劃一。

②組織 網要第四十七條第一項前段規定：

「保設保辦公處，置保長一人，副保長一人。」

又第五十四條第一項前段規定：

「甲置甲長一人。」

由此，可知保甲組織之負責人員為保甲長。惟過去對保甲長均無資格之限制，故其人選極為濫雜。李宗黃先生曾論其流弊如左：

（1）保甲長德能不足，領導民衆推行政令，因歷屆保甲長，給與人民之印象大壞，故一般鄉身自好之士，大多不願意擔任，於是保甲長不落於地痞流氓之手，就落在一般無知無能者之手。落於地痞流氓之手，自然無惡不作，落於老實無能之手，自然唯唯諾諾，百事廢弛。

（2）保甲長借勢凌虐舞弊貪污，正人君子既不擔任，而保甲長多落在一般地痞流氓手中，其作風自然不同，「君子道消」，自然「小人道長」，借勢凌虐，舞弊貪污，是其慣技（見服務月刊第一卷第二期）。

是以行政院乃於二十五年十一月特訂頒非常時期保甲長選用辦法，依該辦法第二條至第四條之規定，保甲長須有左列資格始得充任：

(1) 積極資格 卽國民年在二十五歲以上，四十五歲以下，有左列資格之一者，始得充任保甲長：

甲 保長資格：

1. 高級小學以上學校畢業，及與其程度相當者；
2. 曾任公務員一年以上者；
3. 曾任自治職員或辦理地方公益事務二年以上者；
4. 公正勇敢，有辦事能力及經驗者；
5. 在地方上辦理社會事業著有聲譽者。

乙 甲長資格：

1. 初級小學以上學校畢業者；
2. 粗通文字並熱心公益者；
3. 曾任自治職員，或辦理地方公益事務一年以上者；
4. 曾受國民軍事訓練者。

(2) 消極資格 卽凡有左列各項情事之一者，不得充任保甲長：

1. 在本地居住未滿六個月者；
2. 有不良嗜好者；
3. 有土豪劣紳行爲，曾受徒刑之宣告者；
4. 褫奪公權尚未復權者；
5. 虧欠公款尚未清償者；
6. 身有殘疾或過於衰弱者。

新制以保甲長既爲地方基層組織之負責人員，負有推行各項新政之使命，則其人選標準自應予以提高，故於第四十七條第一項後段規定：保長副保長，由保民大會就公民中具有左列資格之一者選舉，由鄉（鎮）公所報告縣政府備案。

- (1) 師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者；
- (2) 曾任公務人員或在教育文化機關服務二年以上著有成績者；
- (3) 曾經訓練及格者；
- (4) 曾辦地方公益事務者。

第五十四條第一項後段規定：甲長由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案。其積極資格依第五十七條之規定則尚有待單行法規之訂定。至保甲長之消極資格，本綱要雖未予規定，然第六條第二項應訂有公民之消極資格，則凡具有公民之消極資格者，自不得充任

保甲長。

論者多謂我國教育尙未普及，山鄉僻壤，文化落後，如依前述第四十七條之規定，則保長殊難其選。而不知爲潮底革除保甲長之流弊起見，對其資格實有從嚴予以限制之必要；且依該條之規定，原具伸縮性，如在山鄉僻壤文化落後之地區，自可以第四款資格選任，以資補救。

依第四十七條第一項之規定，保長固須由保民大會選舉，但在新制實施之初，保民大會組織尙未健全時，其任免程序不可無明文規定，是以同條第二項乃規定：

「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。」

保辦公處除置保長副保長各一人外，依綱要第五十條第一項之規定，尙設有幹事二人至四人，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擔任。按保幹事之所以規定須由國民學校教師兼任者，蓋「一則爲解決基層組織的人才與經濟問題，二則爲集中事權，增進教育在社會上的效率」也。（見總裁講確定縣以下地方組織問題講詞）惟各保貧富不同，事務更有繁簡，且保國民學校事實上亦未必能普遍設立，在貧瘠之保，事務既屬簡單，如亦須設置幹事二人至四人，雖係兼職不支薪給，然究嫌龐大無當。是以同條第二項復規定：

「在經濟不充裕區域，得僅設幹事一人。」俾能適應各地不同之環境。

3. 任務 關於保之任務，依「保應辦主要事務草案」之規定，計有左列二十九項：

照頒布圖式建築；

- (1) 未有國民學校者，從速設立；與保辦公處、壯丁隊部合併辦公。未有固定房屋者，依照頒布圖式建築；
- (2) 辦公處內部須設備完整，整理清潔，並張貼各種圖表；
- (3) 辦理戶籍人事登記；
- (4) 編組訓練甲乙級壯丁隊；
- (5) 指定壯丁守望班次；
- (6) 督促失學男女成人分別入保國民學校就學，以掃除文盲；
- (7) 保國民學校附近設置操場及小園林，種植菓樹林木，以爲保公園；
- (8) 保國民學校門前，須設置新聞張貼處，每週將時事新聞擇錄張貼；
- (9) 保辦公處所在地之街市，應依章修建管理；
- (10) 修建保道路與鄉鎮公所聯絡交通，臨河邊之保應修建碼頭；
- (11) 就所轄荒地中，圈定一定土地面積爲公共墓地；
- (12) 劃定保界址，於道路上樹立界牌，凡保範圍內之汽車路、人行路兩旁，一律由全保人民種植樹木；
- (13) 防止山林火災，及禁止牲畜踐踏樹木；
- (14) 築水壩、架水車、掘水塘，以灌溉田畝，作爲保公有產業；

- (15) 劃定保公有林場，種植樹木，以爲保公有財產；
 - (16) 清查保公有土地，以爲保公有財產；
 - (17) 籌辦保倉儲，及合作社；
 - (18) 籌辦保農產品比賽會，每年一次；
 - (19) 取締不合衛生之食品；
 - (20) 實施兒童普遍種痘，每年一次；
 - (21) 實行大掃除及撲滅蚊蠅運動；
 - (22) 整理水井，及河邊、溪邊、汲水處所，務求整潔，以重衛生；
 - (23) 改善民居住宅，勿使人與牛馬豬羊同住，以重衛生；
 - (24) 改善居民之牛舍，務求整潔，以免牛瘟；
 - (25) 籌劃改良手工業；
 - (26) 禁止私種、私售、私吸鴉片及吸食毒品；
 - (27) 禁止私開賭博；
 - (28) 切實取締游惰；
 - (29) 實施新生活運動、精神總動員及國民公約。
- 右列規定，頗稱具體而合於實際，惟實施時因城廂街市與鄉村不同，自應依地方之需要，

而分別緩急辦理。此外，該草案並規定其辦法，係以壯丁隊推動一切，其不能出力者，則須出錢或請人代工；所需物質材料，以由各甲各戶攤派繳納為主，如須購置，則由全保住戶攤派錢款購買，但徵工、徵料、派款等，均應先召集保民大會通過，始能執行。

4. 民意機關 保甲因係鄉鎮內之編制，其本身自非自治與行政之層級機構，而為鄉鎮之附庸組織；然既為鄉鎮之附庸組織，在實質上，亦即人民之自治團體，故應使之相當民主化，所謂「保民大會」、「戶長會議」及「甲居民會議」等，似即為保甲之民意機關。依綱要第五十二條之規定，保民大會之組織係由本保「每戶出席一人」，此為為一種聯戶會議之性質。蓋我國現尚為農業社會，家庭組織極占重要地位，家族之勢力，可支配各個構成份子，與若干工業國家以個人為單位之組織不同。按此種以戶為單位之選舉方法，不僅合乎我國當前之需要，即在其他國家，亦曾一度提倡。例如上次大戰時，法國即主張家長除投本人一票外，並可代其妻子與所有子女各投一票，考其用意，在鼓勵大家庭制，促進正在減退中之人口，並認為家族比個人更能代表國家真正之基礎，故主張議會選舉，應採以戶為單位之制度。此種提議，經多次在衆議院內提出，一九二〇年時並曾有二百名衆議員之連署。此外，在日本當一九二五年討論選舉法時，亦曾主張議會之選舉權，應限於家長行使，並不分其性別。觀此，以我國家族制度之發達，新制採取以戶為單位之選舉，是更有不可磨滅之理由也。

依鄉鎮組織暫行條例之規定，保民大會每月開會一次，由保長召集；遇有特別事故，由保

長或本保二十戶以上之請求，召集臨時會議。大會之職權計有左列八項：

- (1) 議決本保保甲規約；
- (2) 議決本保與他保間相互之公約；
- (3) 議決本保人工徵募事項；
- (4) 議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項；
- (5) 選舉或罷免保長副保長；
- (6) 選舉或罷免鄉鎮民代表會代表；
- (7) 聽取保辦公處工作報告，及向保辦公處提出詢問事項；
- (8) 其他有關本保重要興革事項。

保民大會決議事項，與現行法令抵觸者無效。其與保長間之職權關係，亦係採互相制衡主義，而以糾紛解決之權，付與上級政府。即大會之決議案，送請保長分別執行，如保長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿時，得報請鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。反之，保長對於保民大會之決議案，如認為不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果如仍認為不當時，亦得呈報鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。

至甲之民意機關，依綱要第五十五條及鄉鎮組織暫行條例之規定，甲設戶長會議，由本甲各戶戶長組織之，戶長有事故不能出席時，應派一人代表出席；戶長會議由甲長召集，每月開

會一次，必要時得甲長或二戶以上之請求，得舉行臨時會議。其職權計有左列五項：

- (1) 選舉或罷免甲長；
 - (2) 政令之執行事項；
 - (3) 本甲戶口之稽查填報事項；
 - (4) 本甲內之清潔衛生事項；
 - (5) 本甲內應與應革事項。
- 前項第一款甲長之選舉或罷免，由保辦公處報鄉鎮公所備案，其餘各款之決議案，則由甲長分別執行。此外，甲長認為必要或有本甲居民十人以上連名請求時，並得舉行甲居民會議，討論議決有關本甲重要與革事項。

第三節 地方自治之實際

新縣制在原則上應以國父對於地方自治之遺教為最高指導原則，業於前述。按建國大綱自第八條至第十八條，皆示辦理地方自治之準則，其大旨以縣為自治單位，每縣開始自治之時，先從調查戶口，測量土地，修造路，辦警衛等着手，然後規定地價，劃分各項權利與義務，舉辦救濟及各種生產與工商公共事業，由中央協助其發展。凡已成一完全自治之縣，即予以四權之行使，每縣地方自治政府成立後，得選國民代表，參預中央政事。

至地方自治開始實行法，係以清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校等六事，先行試辦；俟收效後，再舉辦農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，及保險合作等事。此外，對於自治區域以外之運輸交易，亦當經營，而使地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。

依上述建國大綱及地方自治開始實行法之規定，則完成地方自治之條件，至少應有左列數種：

1. 清戶口 網要中關於保甲之編制，卽屬編查戶口之方法，戶口年齡既調查清楚，有冊可據，則人民應享權利與盡義務之事，自易分別辦理。

2. 立機關 依網要之規定，自治機關有二類：一爲立法機關，一爲執行機關。前者如縣參議會、（鄉）鎮民代表會、保民大會、戶長會議或居民會議等是；後者如縣政府、鄉（鎮）公所、保辦公處等是。再執行機關之下，又當設立糧食管理局以供民食，其餘衣、住、行三種需要之生產製造機關，亦應逐漸設局管理。

3. 定地價 社會發達進步，影響於地價甚大。向爲僻壤者，交通開闢後，地價立即高漲，此種高漲，係由社會衆人之勞力所致，如不設法限制，則其利益盡歸少數地主所享受，不平之事，孰甚於此。限制之法，以定地價爲便，其價由地主自報，永以爲定，此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不得私相授受，將來所增之價，悉歸於地方團體之所有。

4. 修道路 道路者，文明之母也，財賦之脈也。凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規劃，以定地方之交通。人民應盡之工役，宜首先用之於此，而增全體人民之福利。

5. 墾荒地 公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利等，依建國大綱規定，皆應歸地方政府所有。土地荒蕪，殊遠地盡其利之旨，故所有荒地，無論有無人納稅，均限三年墾竣，否則予以充公，由公家開墾，所需工力，則由義務勞力爲之；所獲利益，用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫藥，與夫種種公共之需。

6. 設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費、書籍、以及學童之衣食，當由公家供給。依綱要之規定，於鄉鎮設中心學校，保設國民學校，即師此意而謀教育之逐漸普及，使人民均有受教育之機會，藉以提高國民知識程度，而運用四權之行使。

7. 量土地 測量土地，乃使用土地及整理地稅之要圖，亦爲清理地籍及確立產權之良法。定地價固足以防止地價高漲之利益爲少數地主所享受，但地籍情形，尙無法明瞭，必實行丈量乃可。丈量之法，可先令耕者陳報，再勘保界，插坵牌，給保圖，然後由清丈員按戶按坵丈量。丈量時應責令耕者及甲長負責引導，不得遺漏或隱瞞。丈量完竣，由政府出示公告，如有錯誤，在限期內准予更正，但一經公告確實後，即按坵發給營業執照。以後所有土地之移轉，均以此種執照爲憑。

8. 辦警衛 地方自治有關一切政令之推行，故鞏固治安為辦理自治之先決條件，亦即先有自衛力量，然後可言自治。鞏固治安之武力，不外警察、團隊及民衆自衛組織，故此三種武力平時務必嚴格訓練。依綱要之規定，於縣政府設軍事科及警佐，區署所在地得設警察所，鄉鎮設警衛股，保設警衛幹事，分別主持其事，編制上尙稱周密，如各級人員均能負責辦理，全縣警衛當然臻於妥善。

9. 辦合作 分配之社會化，是歐美社會最近之進化事業，其法由社會組織團體，來分配貨物，不必經商人之手，可免去商人賺佣金及消耗者所受之損失，如消費合作社是也。合作社制度發明後，消滅許多商店，解決一部份社會問題，為實行民生主義方法之一。按綱要第四條第二項對合作會略提及，其詳尙待另法規定。

10. 警交易、辦理地方自治，貴能發揮「雙手萬能」之精神，為地方造產生利，不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批款項，始能從事自治，故除大規模之工商事業，本縣資力不能發展與興辦，須由中央協助外，小規模之工商事業，當極力經營，如運輸交易之經營，即屬此例。按綱要第十八條第七款之縣公營事業收入，及四十二條之鄉鎮應興辦造產事業之規定，即為實行國父之主張，而恢弘自治事業。

以上為建國大綱第八條至十八條，與地方自治開始實行法中，所規定關於地方自治之條件，以及縣各級組織綱要遵照此項遺教之規定。但此均為原則上之確定，至三十年十二月第三

層全國內政會議，通過「劃分國家行政與自治行政系統，以確立地方自治之基礎案」，始將屬於自治行政系統之事項爲詳細之列舉（參見本章第二節）。此外，國防最高委員會亦曾組設地方自治實施設計會議，根據上述遺教及綱要詳爲研討，通過「地方自治實施方案」。該方案內將地方自治之實際工作，擴大爲十四項，各項均詳細規定其完成之標準。茲撮述如左：

1. 編查戶口：

(1) 原有戶籍及第一次人專登記辦理完竣；

(2) 繼續辦理戶口異動登記。

2. 規定地價：

(1) 全縣土地經過測量及登記，造有正式地籍圖冊，並經依法規定地價徵收地價稅，及土地增值稅；

(2) 在未能如期辦完土地測量及土地登記之縣，辦理土地陳報，造具臨時地籍冊；全縣土地分鄉分段大體規定其地價，並將原有土地賦稅加以釐整。

3. 開墾荒地：

(1) 全縣公私所有荒地，調查完竣，造具清冊；

(2) 公有荒地由各鄉鎮公所按其性質分別利用及管理；

(3) 私有荒地由各鄉鎮公所督飭土地所有人，限期施墾；其無力施墾或逾限不墾者，由縣

依最低地價，以徵收轉放於需要土地之人民，其地價得分期給付。

4. 實行遺產：

鄉鎮及保，因時因地利用當地民力、財力，從事公共遺產。其收益充作辦理地方自治事業之用。所謂遺產事業，包括農林、水利、漁鹽、畜牧、蠶桑、紡織、小礦業，及其他公共生產事業。如磚瓦窯、石灰窯、炭窯、水碾等類。

5. 整理財政：

- (1) 確立財務行政制度，按印公庫、會計、預算、決算、及審核等，均須依照規定辦理；
- (2) 整理地方收入，按即各項依法收入由縣政府整理達到規定之程度；
- (3) 確定人民監督地方財政之制度。

6. 健全機構：

- (1) 縣政府、鄉（鎮）公所及保辦公處，依照縣各級組織綱要之規定組織健全；
- (2) 縣參議會、鄉（鎮）代表會及保民大會依法成立。

7. 訓練民衆：

- (1) 縣各級組織幹部人員，全部經過訓練；
- (2) 民衆有參加保民大會一年以上之經驗；
- (3) 充分訓練民衆使用四權；

縣公民完畢其兵役、工役、納稅，及受教育訓練之義務；

(5) 縣公民依照規定舉行公民宣誓，領有公民證；

(6) 在非常時期各鄉鎮保屬行精神總動員，按照規定舉行國民月會。

8. 開闢交通：

(1) 縣與毗鄰各縣間之縣道，依照規定寬度標準，修築完成，以與省道銜接；

(2) 縣與鄉鎮間，及鄉鎮與毗連鄉鎮間之鄉鎮道路，依照規定寬度標準，修築完成；

(3) 縣與縣間，縣與鄉鎮間，及鄉鎮與鄉鎮間之電話網，設立完成，並與省長途電話聯

絡；

(4) 全縣養路組織之設置。

9. 設立學校：

(1) 每保設一國民學校，於必要時得聯合二保或三保設立；

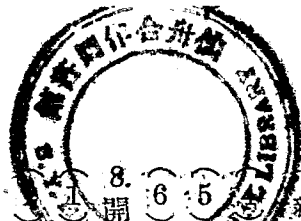
(2) 每鄉鎮設有中心學校；

(3) 縣或區設有六年制之中心學校；

(4) 保國民學校及鄉鎮中心學校附近，均設有民衆訓練、運動、娛樂、遊息場所；

(5) 學齡兒童入學者達全數百分之八十以上；

(6) 失學男女成年入學者，達全數百分之七十以上。



10 推行合作：

(1) 每保設有合作社，或合作社分社，於必要時得聯合二保或三保設立；
(2) 每鄉鎮設有中心合作社，保合作社得加入鄉鎮中心合作社為社員，於必要時，鄉鎮中心合作社得設保分社；

(3) 每縣設有合作社聯合社，於必要時，一或二以上之鄉鎮中心合作社，亦得設立聯合社；

(4) 各級合作社附設簡易農倉、或正式倉庫，辦理儲押，以流通金融，調劑民食；
(5) 發展生產、運銷、消費、保險、信用等各種合作事業，並以合作方式從事公共遺產，於必要時，並得成立專以經營某種事務為組織範圍之合作社及聯合社；

(6) 立縣合作指導制度，並提高合作指導人員之智識、技能及職權。

11 辦理警衛：

(1) 警保聯繫辦理完成；

(2) 各級壯丁隊訓練完成；

(3) 縣境內治安良好。

12 推行衛生：

(1) 鄉鎮保公共衛生場所之設置，如菜市場、公共浴場、公共廁所等；

(2) 各保設有簡便藥箱；

(3) 每鄉鎮設有醫務所，如必要時，得聯合數鄉鎮設立；

(4) 每縣至少設一衛生院或衛生所。

13. 實施救卹：

(1) 所有老弱殘廢寡孤獨傷病婦孺無所歸宿者，由本地方之鄉鎮或保負責收容安置，並妥為管理，不使遊蕩流落；

(2) 死亡掩埋、疾病醫療等事，無親屬處理者，由保辦公處或鄉鎮公所負責辦理；

(3) 統一並改善縣及鄉鎮之救濟或慈善機關；

(4) 監督並改善各地寺廟祠宇產業，使與辦各種社會福利事業。

14. 厲行新生活：

(1) 烟賭禁絕；

(2) 改良風俗，革除陋習；

(3) 獎勵節約及儲蓄；

(4) 使人民生活，在食、衣、住、行、育、樂中合理化；明禮義，知廉恥；

(5) 調解紛爭，和鄰睦族。

右列十四項實際工作，均為地方建設之必要工作，亦即地方自治自籌備達於完成必經之階

段，自表面觀之項目雖多，然其實均不出管、教、養、衛四項之範圍，如編查戶口、健全機構，即屬於管之範圍；訓練民衆、設立學校、厲行新生活，均屬於教之範圍；辦理警衛、推行衛生，均屬於衛之範圍，蓋二者之性質上雖一爲消極一爲積極，然目的則同爲加強民族之自衛；至於養者，則範圍更廣，如規定地價、開墾荒地、實行造產、整理財政、開闢交通、推行合作、實施救卹等等，均無一不在求改善人民之生活也。

此十四項實際工作雖可如上分析，俾得整齊完備向管、教、養、衛四大方針進行，但以管、教、養、衛四項，其本身原具有連環性而不可獨立分開，如屬管理範圍之編查戶口，即與衛的辦理警衛有關；屬於養之整理財政，亦牽涉管之範圍。因此有關聯性，故當實施時，即應分別輕重緩急而規定其中心工作。按此十四項中之最基本工作，即爲教育、合作、戶籍與地籍，如此四項基本工作辦有成效，則其他各項工作，自可順利推行。

第四節 各省實施之情形

自新制頒行後，行政院即於二十八年十月十九日頒布縣各級組織綱要實施辦法原則，分令各省遵行。其原則如左：

1. 本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣份，暫時不能施行者，得由該省政府呈請行政院核定，延期實施。

2. 各省政府應體察該省境內各縣之人力財力，分別先後規定其完成期限，但至遲應於六年內，全省各縣一律完成。

3. 綱要推行之順序，由縣而鄉（鎮）而保甲，至各項事業之進度，由省政府斟酌各縣地方情形分別規定。

四川省旋於二十八年十二月三十一日奉總裁令及行政院電飭改限三年完成，業於二十九年三月一日開始實施，爲各省之先；其他省份則定二十九年七月一日實施。可見我國地方自治已由停頓而進於制度之研討，由制度之研討，進而至於制度之修正，現更入於普遍實行時期，以上項原則第二項之規定，今後六年之內，將見全國地方自治之一律完成。

按二十九年正式開始實施新制之省份，計有四川、廣西、廣東、江西、河南、湖北、福建、浙江、甘肅、雲南、寧夏等八省爲普遍實施；廣東、河南、湖北、陝西、青海等省爲部份開始；如以縣數計算，則總共約有六百五十縣已經實施新制。各省實施之程序，均係準據原則第三項之規定，即首先健全地方自治之機構，與地方自治人員之調訓，再依據各地實際情形逐漸推進各種地方自治之事業。茲將各省一年來實施之情形，分別撮述如左：

一 機構之改造

爲健全地方自治之機構，故首先即應釐定縣等，次依照縣等分別充實縣政府組織，再次則

爲調整區署，改組鄉鎮公所，及編組保甲。截至二十九年年終，據統計上述六百五十縣，有百分之八十以上已將區署分別裁併或增設；有百分之五十以上已將鄉鎮組織予以充實。其最繁鉅之保甲編整工作，川、浙、青、寧等省亦已辦完。

至於縣政府之組織，各省大都於開始實施時，即首先予以改組。茲將川、桂、豫、粵、閩等省依照新制改組後之組織，分述如左：

1. 四川 川省各縣縣等除按面積、人口、經濟、文化、等狀況外，並注意各縣之特殊情形釐定爲六等。縣政府應設之科別依照新制之規定，教育、建設以分科爲原則，不分科之縣，合併設置教建科；社會科之設置，須依地方之需要及財政狀況而定，在未設社會科之縣，其專業併入教育科或教建科辦理；土地測量完成之縣增設地政科。各縣縣政府除祕書、科長、助理祕書、技士、政警隊長、政務警察及公役等依規定設置外，關於科員、事務員及雇員之設置，依左列規定：

(1) 一等縣設一等科員四人，二等科員四人，三等科員六人，共十四人；一二級事務員各七人，共十四人；雇員十六人。

(2) 二等縣設一等科員三人，二等科員三人，三等科員六人，共十二人；一二級事務員各六人，共十二人；雇員十四人。

(3) 三等縣設一等科員三人，二等科員三人，三等科員四人，共十人；一二級事務員各五

人，共十人；雇員十二人。

(4) 四等縣設一等科員二人，二等科員二人，三等科員四人，共八人，一二級事務員各四人，共八人；雇員十人。

(5) 五等縣設一等科員二人，二等科員二人，三等科員二人，共六人；一二級事務員各三人，共六人；雇員十人。

(6) 六等縣設一等科員二人，二等科員一人，三等科員二人，共五人；一級事務員三人，二級事務員二人，共五人；雇員十人。

在設置社會科之縣政府，增設一等科員一人，及一等事務員一人。在教建分科之縣政府，增設二等科員一人，及二級事務員一人。至督學設置之員額，須視各縣縣等及教育情形酌量設置，但不得少於原有之名額。此外，關於邊區各縣，如松、理、茂、懋、雷、馬、屏、峨等，因情形特殊，各該管專員縣長，均可呈請變通設置。

2. 廣西 桂省各縣縣等按照面積、經濟、文化、交通等狀況，暫分爲五等二級，俟中央制度各縣分等辦法頒布後，再逐漸改正。縣政府內分設民政、財政、教育、建設、軍備、地政、社會等七科，一二等縣並得增設農政科。其佐治人員除置秘書、科長、指導員（包括合作指導員）、督學、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官等外，必要時並得設置會計人員及電話管理人員。

3. 河南 豫省各縣縣等之劃分，以五等爲原則。各縣縣政府暫設民、財、教、建、軍五科。軍事科成立後，原有兵役科即裁撤；社會科事項暫分屬教、軍兩科辦理；如縣境全部或大部已辦土地清丈者，得設置地政科，否則其事項暫分屬民、財兩科辦理；各縣成立教育科後，原設教育局即裁撤；至原設有之警察局，則暫仍舊設置。

4. 廣東 粵省各縣縣等之劃分，除原一二三等各縣照舊列外，將原特三等縣改列爲四等縣，並將樂東、保亭、白沙三縣改爲五等縣。縣政府設科之標準如左：

(1) 一二三等縣政府，設民、財、教、建、軍五科。原有兵役科裁撤，社會科事務併入教育科辦理。

(2) 四等縣政府設民、財、教、軍四科。建設科事務併入財政科，社會科事務併入教育科。

(3) 五等縣政府設民、財、教三科。軍事科事務併入民政科，建設科事務併入財政科，社會科事務併入教育科。

(4) 各縣土地測量完竣時，不論縣等，均得專設地政科，在未設地政科以前，其事務由民政科兼辦。

至縣行政人員之名額除依規定設置外，於一二等縣加設助理秘書一人，襄辦秘書事務；在縣長兼軍法官期間內，一至四等縣，設承審員一人，審理屬於軍法及行政處分案件。

5. 福建 閩省各縣縣等依新制標準劃分爲三等。各縣縣政府設民、財、教、建、軍五科，但三等縣政務較簡者，則設民財、教建、軍事三科。地政、社會暫不設科，其專務分隸於民政及教育兩科。縣政府設警佐，現設之警察局所，於三年內逐漸裁撤，各區現設之警察分所，改爲警察所。縣經徵事宜，仍由經徵處辦理；縣財務委員會撤銷，其職掌暫由縣行政會議處理。（見各該省縣各級組織綱要實施計劃）

除上述外，各省因事實之需要，自三十年下半年起並多有於縣政府內增置糧政科者。至關於縣各級民意機關，上述各省則大都尙未設立。按三十年九月二十九日行政院第五三四次會議，曾通過「設立縣各級民意機關之步驟」如左：

(1) 各省實施新縣制二年以上之縣份，如省政府認爲可以成立鄉鎮民代表會及縣參議會時，得呈准行政院成立；

(2) 其未嘗實施新縣制及未成立縣參議會之縣份，卽由縣行政會議暫行代理其職權。是鄉鎮民代表會與縣參議會之設立須有二條件，一爲實施新制二年以上，一爲須省政府之認可；如具備此二種條件，始得呈准設立。

二 人才之調訓

實施新制，所需各級自治人員數額之大，實爲一重大問題。茲就保甲及鄉鎮所需人才言，據二十五年內政部統計：蘇、浙、皖、贛、鄂、湘、川、晉、豫、冀、陝、甘、粵、閩、桂、

瀋、黔、綏、寧等十九省已完成之保甲，共七十七萬九千五百八十一保。假定以十保爲一鄉鎮，上述十九省約有七萬八千鄉鎮長，七十八萬保長，七百八十萬甲長，若全國實施，再增加副鄉鎮長、副保長及鄉鎮保之幹事，數額實爲可觀。此外，每鄉鎮須設中心學校，每保須設國民學校，以全國各省計之，約有八十萬以上之學校單位，除原有師資可任用少數外，須增設師至少約六七十萬人，此項大量教師之培養，是亦一問題。

爲解決上述各級人才之困難，行政院原於二十八年十一月二十三日頒有縣各級幹部人員訓練大綱，依該項大綱之規定，其訓練機關，在中央者爲中央執行委員會訓練團（簡稱中央訓練團）；在省者爲各該省地方行政幹部訓練團，必要時得於行政督察區或合教區設立區訓練班。在縣者則爲各該縣地方行政幹部訓練所。其訓練之階層，規定如左：

(1) 縣長、教育（或社會）科長、及軍事科長，由中央訓練機關調集訓練，在中央未調集前，得由各省調訓。

(2) 縣政府祕書、科長、指導員（督學）、警察局長（或警佐）、技士及區長等，由省訓練機關訓練。

(3) 區指導員、鄉鎮長、副鄉鎮長、中心小學校長、鄉鎮公所各股主任及幹事，由省訓練機關，統籌在行政督察區域指定地點訓練。

(4) 保長、副保長、國民學校校長、甲長、及幹事，由縣訓練機關訓練。

(5) 甲長之訓練，得由縣訓練機關斟酌情形，分別派員於適中地點集合訓練。

因此，各實施新制省份，爲解決人才缺乏問題，大都先後依據該項大綱成立省、縣各級訓練機構爲大規模之訓練。除縣長大半由中央訓練團調訓外，截至二十九年年終，據統計各省受訓人員依粵、豫、閩、滇、青、寧不完全之數字，已在七萬四千一百餘人；其餘四川省訓練團曾舉辦四期，區訓練班曾舉辦三期；江西省之地方行政人員訓練，規模亦極龐大。如合併計算，則二十九年受訓人員，至少當在十萬人以上。

三 國民教育

按新制之目的，關於國民教育之設施，每鄉鎮至少須設一中心學校，每保至少須設一國民學校。據統計二十九年度依已有之報告，陝西省業已達到每鄉鎮設一中心學校及每保設一國民學校之目的；四川各縣鄉鎮中心學校改組之結果，已十分之九以上每鄉鎮有一中心學校，保國民學校計增設二萬四千九百二十八校，已平均有每兩保一校；河南省共增設中心學校一千一百八十一校，國民學校五千四百四十一校，達原計劃百分之九十以上；福建省公私立小學調整之結果，中心學校已有一千零六十六校，國民學校有三千九百九十五校，與預定數目亦相差無幾；即比較貧瘠之青海省亦增加中心學校十校，國民學校一百校。至其餘各省，尙缺乏詳細之參考資料，但據已有者之判斷，新制實行後一年內，國民教育之普及，在量的方面，實有飛躍之進展。

四 財政收入

關於省縣財政，除青海、河南、湖北、甘肅、寧夏等省情形未詳外，其餘四川、廣西、廣東、江西、福建、陝西、雲南等省，則均已依照實施計劃全部予以劃分；浙江省亦有孝豐等十餘縣劃分清楚。劃分以後，縣財政收入大致均有增加，例如四川省二十九年即增加二千七百餘萬，總為原數百分之九十以上。因縣財政收入之增加，故縣之獨立地位亦隨之提高（以上數目均係根據縣政計劃委員會之統計）。

其餘如衛生院之設置，合作社數目及業務之增加，戶口清查，戶口異動查報，及土地陳報之舉辦等方面，亦均有相當之進步，茲為篇幅所限，不一一列舉。

以上為實施新制各省一年來之成績，惟其材料大都係根據各該省之報告，是以實質上，上述各種成就或許亦多未能名實相符，例如三十年十二月第三屆全國內政會議，當各省市施政報告時，陝西省民政廳長即曾云：「新縣制雖然五十二縣全於本年五月完成，但其實質尚待詳加考察，各省恐怕也有同樣情形。」（見三十年十二月八日大公報全國縣政縮影一文）此外，根據各省之施政報告，當實施新制時，除人才與經費兩感缺乏外，尚有左列三種阻力亦亟待改進。

1. 鄉鎮以下之政治機構多為舊勢力所把持 此種舊勢力可分為二類：即一為土豪劣紳，多憑持經濟或政治之優越地位，飛揚跋扈，以包攬一切；一為地痞流氓，多仗非法結合為背景，

詐人民，魚肉地方，其勢力之龐大，在某些地方甚至可脅迫新委人員，其不能不與之同流合污。

在推行政令時，因工作中心太多，致力量不易集中。按新制之規定，縣之性質與地位原與過去不同，惟以實施伊始，故處處仍多受上級之限制。

捐稅攤派仍多，致新政尙不能引起人民絕大之信仰。按舊日地方政治之特色，爲雜捐雜稅及攤派，人民對於政治設施，只見徵款、徵糧、徵兵、及徵工，而不見其對地方有興利除弊之工作。新制實行以來，雖不少積極之建設，然對上述缺點，仍未能以革除。因此，卽不能引起人民之強烈信仰，推行時，僅憑自上而下，自不易收最大之效果。

第四章 新縣制實施後各種有關實際問題之研究

第一節 縣府組織

一 設科之多寡與各單位之調整

新制因鑒於過去縣制組織之缺點，有澈底實行裁局改科及撤銷所有駢枝機關之必要，故於綱要內第八條規定縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科；同時並以我國幅員廣大，各地情形不同，復規定其設科之多寡，及其職掌之分配，由各省政府依實際情形擬定，報內政部備案。按中央之所以將設科多寡及其職掌分配權交與各省，其用意乃完全在於顧及各地之特殊情形；惟因有此富於彈性之規定，故實施新制各省大都仍有設置三科或四科者，桂省則於各縣一律設置民、財、教、建、軍、地、社七科外，復於一二等縣增設農政科。夫分科多，固可機能一致，將同一性質之事務劃由一工作單位掌管，使事有專司，責有專歸，但如較貧瘠之省份，其最小之縣亦須負擔七科之經費，則縣財政似有難以負擔之慮；至農政事項如非事實上之必要，則盡可併入建設科辦理，而無須單獨設科以增加行政經費。

至分科少，如將教建二科合併等，自理論上言，雖為一機關內部職掌之分配問題，無足論

述；惟事實上過去縣政府之第三科，組織過於簡單，事務過於紛繁，以致人員不敷分配，有顧此失彼之虞；其主管人員普通僅有專長而無兼長，督學、技士雖負辦理之責，然各有其特殊之使命，且常從事外勤工作，故實際上常由科長一人負主持之責，現實施新制，教育事業之推行，既屬刻不容緩，而農林漁獵，蠶桑水利，以及促進墾務，指導合作等等，尤須積極進行。是以除因面積過小，人口過少，經濟過於薄弱，以及邊遠縣份等特殊情形，不能一一為設專科，自可就其性質相近者歸併於必設之科辦理外，普通各縣應以各設專科為原則，以符新制立法之用意。按在不能一一為設專科之縣份，各科之應如何歸併始較適宜，胡次威先生曾云：

「自治不能離開教育，要達到政教合一的理想，即應該將主管民政和教育的兩科，合而為一；縣財政之主要收入為田賦，整理田賦必先清查土地，土地清查完竣以後，則事務較簡，特設一科，未免浪費，尤其土地轉推收，非與財政部合作不可，所以應當併為一科。」（見二十三年九月二十四日東南日報縣政府制度酌實地試驗一文）

故主張民政科應與教育科合併，地政科應與財政科合併。其他各科如無設置必要時，自亦可以此類推，而就其性質相近者予以合併。至如不隸屬各科之其他機構，例如合作指導室、督學室、度量衡檢定室、無線電收音室、鄉村電話管理處、以及測候所等等之組織，則無論在是否一律設置專科之縣份，自應將其同一性質之事務，劃歸各科管理，以求增進行政效率而保科之完整。

除上述外，爲奠定各項地方自治事業之基礎起見，在祕書室下應增設調查室，專負各項調查之責；原有會計室應改爲計政室（參見本章第三節）；原有建設科應改名經濟科，蓋一切地方行政，就其積極改良方面言，均可謂之建設事業，現以建設名一科，實覺欠妥；且縣地方之應有行政以關於經濟方面爲多，國父曾云：「縣地方不止爲一政治單位，亦爲一經濟單位。」故如將其改名經濟科，則顧名思義，似確較建設科爲適當也。

二 國民兵團應改隸於縣政府

自抗戰軍興以來，爲兵員補充起見，軍政部會訂頒非常時期徵集國民兵及抽籤實施辦法。辦理國民兵之抽籤及徵集，因其事務紛繁，須有專人爲之負責，故二十七年五月行政院復頒行各縣市兵役科暫行組織規程，各縣市乃相繼據以成立兵役科，主管國民兵之抽籤及徵集事宜。此外，關於戰區及失陷地區之抗敵自衛，國民政府軍事委員會並會於是年春訂頒戰區及失陷地區國民抗敵自衛計劃綱要，規定各縣應編練國民抗敵自衛隊若干隊，另設縣司令部主持其事，司令由縣長兼，副司令另行設置，縣司令部與縣政府爲平行機關。

至二十八年三月八日，軍委會爲調整統一國民兵組訓辦法，確立國民兵制度，以遷建國建軍之目的起見，乃依據二十七年十一月長沙最高軍事會議關於國民兵主管權責裁決案，訂頒國民兵組織管理教育實施綱領，軍政部復於二十八年十月四日公布縣市國民兵團組織暫行條例。規定國民兵之編組，以縣市爲最大單位，設立國民兵團主持其事；以縣市長兼任團長，另設副

團長、團附、專務員、及副官等職員。國民兵團成立時，所有以前類似組織一律裁併，以資劃一。其業務則包括國民兵役適齡壯丁及年次國民兵之調查檢查，國民兵之地區及年次編組，常備隊之抽籤徵集編組訓練，自衛隊之召集訓練服役，後備隊預備隊之編組訓練管理與服役，以及地方警衛等事項。

依上述之規定，則國民兵團與縣政府內軍事科之職權，即不無衝突之處，蓋軍事科之職掌，在戰時為自衛團隊之編練，後方勤務及傷兵之管理等項，在平時則主持警衛武力，維護治安，以及其他有關軍事之事項。國民兵組織管理教育實施綱領係頒布於二十八年三月，縣各級組織綱要則頒布於同年九月，如依照綱要第六十條「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」之規定，是國民兵團之組織，在法理上似有尙待調整之必要。

此外，在實際運用上，國民兵團與縣政府之關係，既屬平行，則與縣政府內部之各科室自已缺少聯繫，如縣長公出由祕書代理縣務時，遇有必須為緊急之措施時，即感絕大之困難。蓋國民兵團團長公出，係由副團長代理，因代理縣長職務之祕書無權指揮自衛力量，而須公團平行之國民兵團，由代理團長職務之副團長決定調動部隊，則行政效率與效果自受其影響也。且根據近年來實施之經驗，國民兵團之大權因集中於副團長，事實上亦多不受縣長之指揮（見三十年十二月七日大公報載第三屆全國內政會議各省市施政報告）。是以吾人意見，為貫徹縣政一元化之立法精神起見，國民兵團之組織應即改隸於縣政府，除團長職務仍由縣長兼任外，其

副團長則應改由軍專科長兼任，俾便統一指揮，以增進行政效率。

第二節 人事制度

總裁云：「爲政之要，首在得人，人事之臧否，即效能高下與政治之成敗所繫。」至如何始能得人，則屬於人事制度之範圍。所謂人事制度，包括考試、甄審、訓練、任用、考核、罷免等項，其範圍極廣泛。茲爲篇幅所限，僅略將過去關於縣長縣行政人員任用之一般情形，以及今後原則上應行改進之點分述如左：

一 縣長

關於縣長之任用，共有縣長任用法與補充縣長任用法資格標準實施辦法二種。任用法係二十二年六月三日由國民政府公布施行，實施辦法則係二十三年六月，內政部以任用法所規定縣長應具資格限制較嚴，各省合於此項資格之人才甚少，爲顧及事實起見，特擬具補充縣長任用法資格標準，准其暫時於適用縣長任用法規定縣長任用法資格外，並得參用公務員任用法第三條規定之資格，以擴充各省選用縣長之範圍，經呈由行政院於二十三年九月一日公布施行。上述二法規定之資格如左：

1. 縣長任用法第一條 縣長非年在三十歲以上，具有左列各款資格之一者，不得任用。
- (1) 依法受縣長考試及格者；

(2) 高等考試行政人員考試及格，並曾任薦任官一年以上者；
(3) 在依法舉行縣長考試以前，各省考取之縣長，經考試院覆核及格，並曾任薦任官一年以上者；

(4) 在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校，研究法律政治經濟社會各學科，得有畢業證書，並曾任薦任官二年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者；

(5) 曾任簡任官一年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者；

(6) 曾任薦任官三年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者；

(7) 現任縣長，曾經內政部呈薦，復經銓敘部甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者；

(8) 曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

2. 公務員任用法第三條規定之薦任職公務員資格：

(1) 經高等考試及格，或與高等考試相當之特種考試及格者；

(2) 現任或曾任薦任職，經甄別審查或考績合格者；

(3) 現任或曾任最高級委任職三年以上，經甄別審查或考績合格者；

(4) 曾於民國有勳勞，或致力國民革命七年以上而有成績者；

(5) 在教育部認可之國內外大學畢業，而有專門著作，經審查合格者。

此外，尚有剿匪區內縣長任用限制辦公，依該辦法第二條之規定，其縣長資格如左：

1. 考試合格人員，係以考試院高等考試及格人員，與各省縣長考試及格人員，經考試院審核准者為限，其他人員不得以考試合格論。

2. 其他合格人員，以左列五項為限：

(1) 在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校，研究政治法律經濟社會各學科三年以上，得有畢業證書，並曾任薦任職三年以上者；

(2) 曾任縣長二年以上，確有政績，有公文書足資證明者；

(3) 曾任薦任職五年以上，卓著成績，有公文書足資證明者；

(4) 現任最高級委任職，有異常勞績，受有升級獎勵者；

(5) 曾任委任職七年以上，成績優異，於縣政確有研究，有公文書足資證明者。

右述公務員任用法第三條及剿匪區內縣長任用限制辦法第二條，規定縣長之資格，雖經降低，但事實上各省選用縣長，大都不依法律之規定，雖過去縣政府祇為國家之基層行政組織，對地方自治僅負監督之責，然中央及省之一切法令均由縣府執行，且辦理地方行政事務，與人民直接發生關係，所有人民之生計治安道德健康知識等，均視縣政之優劣為進退，是以縣長人選，如非具有一定之學識與才能確能勝任。按過去縣政之失敗，其縣長人選之太濫，實為一主要之原因。茲略舉一例，以見各省之一斑。如粵省共有九十七縣，據二十四年之調查，其中七十二縣之縣長人選統計如左：

1. 資格 計軍校畢業者十六人，廣東政治深造班畢業者十六人，大學畢業者十五人，師範學校畢業者五人，經濟政治法律系畢業者五人，其他八人，無資格者七人。

2. 保薦人 計軍人（包括軍長師長）保薦者三十人，民政廳保舉者十二人，考選者（即深造班畢業）十六人，政界要人保薦者七人，其他五人（見服務月刊第四卷第五、六期廣東縣政之檢討一文）。

觀此，可知過去縣長人選之濫雜，苟能得相當之保薦人，即可「暮爲拾糞夫，朝爲百里侯」。此外，總裁於二十五年四月間巡視贛、湘、鄂、川等省，觀察所得，並深覺「各地縣長年齡過老，暮氣太深，而且體格懦弱，精神萎靡，甚至駝背歪腰，五官不正，而其成績如何，可以想見。」（見二十五年四月二十日蔣院長電內政部文）

以上爲過去縣長人選方面不健全之情形，至若縣長任用之期限，則尤欠保障。例如河南省在十九年十一月至二十年十二月，全省一百十三縣中，竟更換縣長二百二十七次，任期最長者一日，最長者四百五十日；山西省自二十一年九月至二十二年八月，全省一百零五縣中，共更換縣長達七十三縣；浙江省自二十二年二月至八月，全省七十五縣，共調動縣長計二十二縣。此種縣府如傳舍，縣長如過客之情形，雖多受當時政局不定之影響，然亦由於縣人專制度之未經建立。其後政府注意地方政治之改良，並以縣長久任爲改良地方政治之決條件，是以各省任免縣長，較趨慎重。例如湖北省自十七年至二十三年各年更換縣長次數之趨勢，即可由左列

統計明之：

十七年	更換一二八次	十八年	更換一七五次
十九年	更換一三三次	二十年	更換一一四次
二十一年	更換一一八次	二十二年	更換七八次
三十三年	更換四八次（見湖北省調查與統計第五期）		

惟歷年更換次數雖逐漸減少，但仍未能使任期得到相當之保障，致使一般有學識有才能之士，均視縣政爲畏途，相率不敢問津。且不僅任期無保障，卽對卓著政績之縣長，亦無相當之出路。因此，故幾形成北齊時代所謂「至於士流，恥居百里」之風氣矣。

現實施新制，縣長除一面爲國家行政之代理人外，同時並爲執行地方自治事務之行政首長，其職務之繁重自不待言，是以中央對其人選尤須特別慎重，雖前述任用法規在未修改前無可議之處，但終較毫無限制者爲優。既任之後，對其任期亦須有確實之保障。故爲改造「士流恥居百里」之風氣起見，除保障任期外，首應提高其地位。茲分論如左：

1. 提高地位 按我國歷代凡吏治清明之時，對於縣令長之地位，均極尊崇。據前漢書循吏傳載，宣帝對於二十石之成績昭著者，「以璽書勉勵，增秩，賜金，或爵至關內侯，公卿。缺則選舉所表以次用之。」魏相、黃霸、龔遂等，皆以守令而位躋卿相。後漢秦彭在潁川，上輒賞賜錢穀，恩寵甚異。是以談吏治者，均盛稱兩漢，實非無因。又據宋史循吏傳序云：「南宋

孝宗定制，以三年爲任，非經兩任不得除監察御史，說者謂道乾吏治，所以獨高於近代者，以此也。」清初「拔擢廉吏如于成龍、彭鵬、陳瓚、趙申喬、陳鵬年等，皆由縣令落歷部院封疆，治理蒸蒸日上，於茲爲盛。」此爲我國歷代尊重地方官與地位之情形。至在歐美各國，亦不乏其例。如英、美、法等國議會議員，卽多數曾爲地方議會之議員。美國自一九一八年以終之五總統，由州長出身者，卽有三人（Wilson, Coolidge, Roosevelt）。卽著名之英國張伯倫父子三人，有位至部長者，有位至財相者，有位至內閣總理者，然彼三者固皆爲伯明宰（Birmingham）市長之出身也。因此，故欲改革過去不良之風氣，則首應提高縣長之地位。其辦法有三：

（一）增加待遇，使足養廉。美國行政法學家畢爾德（Board）曾云：「如果要希望吸收我們所盼望的人才參與政府工作，並且要進一步使這般公務員堅定他們對工作的信念，最好的方法是誘以可能的增薪及提高地位。」（見何魯成著行政管理）依我國「暫行文官官等官俸表」，縣長之官階原規定自薦任六級至簡任八級，薪俸自三百元至四百三十元，三十年九月二十七日後經國府明令修改爲自薦任六級至簡任六級，薪俸自三百元至四百九十元，此與中央院部會及省廳處之同級人員相較，其地位自不算低。惟事實上，過去除蘇、粵等富庶省份遵照實行外，餘各省以財力關係，均未照此規定，普通其薪俸則爲一百六七十元至二百八十元不等，甚至桂省少數縣份祇有八九十元者，此與中央及省各機關之同級人員相較，實太懸殊。且縣長因地位職務之關係，其薪俸除維持家庭生活外，尙須爲特別之支出，是以爲增高其地位俾吸收人才

計，爲堅定其工作信念俾能養廉計，均應設法使其實支待遇增高，否則，新制前途將仍不堪設想。按川省過去縣長薪俸一律實支一百八十元，自實施新制後即一律改爲三百元，此外，並按縣等規定其特別費自八十元至一百八十元，每級相差二十元。此種辦法，其他各省似亦有參酌規定之必要，如財力可能，自應仍依照中央之規定辦理，使一面可增高其地位，同時更可以養廉。

(2) 賞罰嚴明，以審是非 信賞必罰，爲策勵人員之必要條件。爲求新制之迅速推進，無論中央及省政當局對各縣長，必須綜覈名實，勤於按驗，本一定之標準，有功則賞，有過則罰，不稍厚彼薄此，有所歧異。

(3) 確定出路，俾策奮進 按第二章所述之漢制，郎官出宰百里，天子不輕以授人；晉制，不經宰縣，不得入爲台郎；及宋制，非兩任縣令，不除監察御史，初改官人，必作令等法例，現均可斟酌採用。由中央訂定中央與地方官吏對調之法規，將中央各院部會之簡薦兩種公務員，擇其年資較深，成績優良，並對地方事業有興趣者，分發各省市，其簡任者，以相當職務之廳處長、市長、行政督察專員或縣長（簡任）任用之。其薦任者，以相當職務之縣長任用之，此爲內官之外放。至外官之內調，即各省市之簡薦兩種公務員，以相當之官階，內調任用。如廳處長改次長或司長，縣長改科長秘書之類是。此外，並規定各縣縣長成績優異者，可升任行政督察專員，省府廳處長及中央簡任官吏。如此，不僅提高縣長之地位，確定其出路；

並可疏導中央人才之壅滯。且使中央之高級官吏，經歷地方官任後，可明民隱，以免過去中央法令多不切合實際之弊。

2. 保障任期 爲使縣長不致存五日京兆之心，徒事敷衍塞責，而能久於其任，致力於本身之職務，以促進地方行政效率起見，應切實保障其任期。漢宣帝嘗謂：「太守吏民之本也。數易變，則下不安，民知其將久，不可欺罔，迺服從其教化。」前漢書循吏傳本傳黃霸亦云：「數易長吏，送故迎新之費，及奸吏緣絕簿書，資財物，公私耗費甚多，皆當出於民。所易新吏或不如其故，徒相益爲亂。凡治道，去其太甚耳。」按縣組織法本規定縣長爲三年一任，依綱要第六十條規定，該綱要施行後各項法令與其抵觸之部份，暫行停止適用之反面解釋，其未抵觸之部份，當仍繼續有效，故行久任，原有法律之規定，祇待各省當局之努力奉行耳。

二 縣行政人員

欲樹立良好之縣政制度，並推進繁重之縣地方事業，自需要大批能以勝任之行政人員。除縣長外，全國各縣所需高級及一般佐治人員，包括各種技術人才，鄉鎮及保甲人員，以及小學教師，壯丁隊長等，其數額之鉅，誠不易估計。但吾人以爲此並非實施新制之嚴重問題，蓋如我國周代之鄉遂制度，以方四百里之地，十五萬家之民，其自治職員卽有三萬七千八百餘之設置（見第二章第二節），且現各級訓練機構並正爲大批之訓練。在目前而所成爲問題者，乃在訓練機構之如何在質的方面以補一般教育之不足耳。因新制縣政府之地位與前不同，除一面執

行國家行政外，同時並須推進地方自治事業，所有行政人員如非具備一定之條件，即難以勝此重任。茲僅就祕書及科長言，新制理想之祕書，應有具備法律知識，行政經驗與事物管理能力者充任。因其具有法律知識，及行政經驗，庶幾使縣政府之措施，不致有陷於違法越權之虞，同時並爲縣長及各科之法律顧問，及代表縣法人，以保護其利益。至事物管理，則因各省大都以庶務出納，以及不屬於他科室之事項，均劃由祕書室掌管。其理想之科長，則爲具備有專門知識與技能者充任。蓋近代之行政，已趨專門化，多非一知半解者所能充任，但所謂專門知識，自應分別職守論之，如民政科所掌之職務，種類過多，自難尋一兼長之長吏，即其他各科室，自亦應就其主要職務選任專家。此處所謂專家，即指對某問題有相當之研究認識與經驗之謂，自非普通一般所謂之專家也。

以上係就理想而言，惟事實上，過去各縣之佐治人員，多係東拉西湊。考其原因，即爲待遇之過低，一般學成之士，率多奔赴中央及省之各機關，致縣政府每每不易延攬適當之人才。按各省規定縣政府祕書科長之薪俸，大都僅六七十元或八九十元，其他人員自可想而知。川省實施新制後，曾將各縣佐治人員之待遇酌予提高。其薪俸數額計一二等縣祕書一六〇元，助理祕書八〇元，科長一四〇元，警佐、指導員、技士各八〇元，一等科員六〇元，二等科員五五元，三等科員五〇元；三四等縣祕書一四〇元，科長一二〇元，警佐七〇元，指導員、技士各八〇元，科員與一二等縣同；五六等縣祕書一二〇元，科長一〇〇元，警佐六〇元，其餘指導

員、技士、科員等均與一二等縣同。此外尚有一二級事務員、雇員及警長等員額，其薪給最低者祇二〇元（見四川省實施地方自治各縣縣政府職員月薪及辦公特別兩費數額比照表）。其待遇雖較前提高，然與中央之規定仍甚懸殊。按「修正暫行文官官等官俸表」內關於縣行政人員部分之官等官俸，三十年九月二十七日經國民政府修正公布如左：

1. 祕書 自委任五級一三〇元起，至薦任十級二二〇元止；
2. 科長區長 自委任八級一〇〇元起，至委任一級二〇〇元止；
3. 指導員督學技士警佐 自委任九級九〇元起，至委任二級一八〇元止；
4. 科員技佐區指導員 自委任十三級七〇元起，至委任六級一二〇元止；
5. 巡官事務員 自委任最低級五五元起，至委任十級八五元止。

是以實際上如規定其薪級過低，不僅不能養其廉，抑且降低其地位，蓋銓敘時雖可級俸不相等，但亦不能使其相差太遠也。因此，為改進前述理想與實際懸殊之缺點起見，今後似應切實注意左列二點：

1. 提高其地位，以求人才之下注 其辦法除切實遵照中央規定提高其待遇外，並應確定其出路，即凡縣政府之雇員、科員、科長、祕書等成績優良者，均可依次遞升。

2. 改善現行教育，使與新制需要相配合 按改善現行教育，使與縣各級組織需要人才相配合，並與各種專業相適應，是為最澈底之辦法。惟學校之培養人才非立時即能收其效果，故暫

時之補救方法，仍在各級訓練機關之應如何設法使其質之提高耳。

第三節 自治財政

如前二節所述，縱使組織臻於完善，人才達於理想，然如對於地方財政不加以積極之整理，則財源不僅不能應付舊有職務與新興事業，即維持其組織恐亦將感困難。蓋財政為庶政之母，任何一種機構與事業不先解決財政問題，即缺少其原動力也。查實施新制省份，對各項工作雖有相當之進展，但終未能達於理想之地步者，在縣地方財政本身原有左列三種因素：

1. 縣政府本來收入很少，較小縣份大半數須靠國省之補助；新制實施後，雖有省營業稅及其他事業費之補助，但仍不夠應付需要。

2. 各縣預算總數雖逐年略有增加，但增加部份之經費多用於行政經費，對事業費之百分比反是相當減少。

財政行政之管理制度尙未確立，收支較為混亂。

在右述情況之下，故不少地方仍沿用昔日苛雜攤派之方法為挹注，如此自不易引起人民對新制之信仰，人民對新制既無絕大之信仰，則各項新設施設皆不易收獲其最大之效果。故今後欲新制之推行順利，俾使各項工作得為積極之開展起見，對縣財政一項，則首須為積極之整理。按政府理財之手段，是以收支適合為原則，所謂支，即須能積極的充分發展事業與消極的防止

濫費；依此條件而籌措正當合理之收入，再加以適當之財務行政管理，使成爲整個健全之財政，辦理自治財政自亦不外乎此。茲依據此項原則，僅將縣地方財政之支出、收入、與財務行政管理三項提要分論如左：

一 縣財政支出

關於縣財政支出之種類，依三十年十一月八日國民政府公布改訂財政收支系統實施綱要附表乙之規定，計有左列十六項：

1. 政權行使支出；
2. 行政支出；
3. 立法支出；
4. 教育及文化支出；
5. 經濟及建設支出；
6. 衛生及治療支出；
7. 保育及救濟支出；
8. 營業投資及維持之支出；
9. 保安支出；
10. 財務支出；

- 11 債務支出；
- 12 公務人員退休及撫卹支出；
- 13 損失支出；
- 14 信託管理支出；
- 15 協助支出；
- 16 其他支出。

按政權行使支出，即縣公民及其代表對於縣行使政權，由縣庫之支出，及在訓政時期，中國國民黨行使政權，由縣庫之支出；行政支出，即縣政府及所屬各機關辦事人員俸給與一切辦公費用等之支出；立法支出，即縣立法機關之各項支出，如參議員之津貼與議會中之一切雜支等；教育及文化支出，即教育學術文化娛樂等事業及補助之支出；經濟及建設支出，即關於經濟交通實業勞工建設等縣事業及補助之支出；衛生及治療支出，即關於衛生保健防疫醫藥等縣事業及補助之支出；保育及救濟支出，即關於育幼養老救災卹貧贍給殘廢，及其他救濟事業之縣事業之支出；營業投資及維持之支出，即縣政府自辦或合辦之公營業投資及虧空填補等之支出；保安支出，即縣警察保衛消防等組織及其設備供給補助等由縣庫之支出；財務支出，即辦理縣公款收支管理，及縣公債募集償還等特種公務機關之支出；債務支出，即縣債券及賒借等債務之還本付息，及其抑扣申溢等之支出；公務人員退休及撫卹支出，即縣公務機關或事業機

關人員之退休金及撫卹金之支出；損失支出，即縣各機關關於貨幣票據證券之兌換買賣損失，及其他損失之支出；信託管理支出，即縣代管及代辦事項之支出；協助支出，即縣協助其他機關及補助鄉鎮公所之支出；其他支出，即指縣依法應為之其他支出。

上述各項支出之種類，在各國地方自治團體中，雖大致亦有相似之規定，但其支出之比例，則因各地自治進展之程度而異。例如自治較發達之國家如英、美、德、法等，其自治經費之支出多用於公共企業之經營；自治初創之國家如日本等，其自治經費之支出多用於教育文化事業。至我國實施新制之最大目的，因在於加速地方自治之完成，故除努力啓迪民智之教育文化事業外，同時更應注意其經濟建設衛生救濟等事業之普遍發展。二十四年七月國民政府公布之財政收支系統法第四十九條曾規定：

「教育、文化、經濟、建設、衛生、治療、保育、救濟經費之總額，其最低限度，在中央不得少於其總預算額百分之二十，省區或市縣不得少於百分之六十。」

惟此標準無論中央或地方過半均未能達到。關於縣之部份，據財政部二十五年度各省縣地方歲出分類之統計，上述各項支出共占百分之三七·二四。抗戰開始，因稅收之短少或停頓，更以抗敵自衛費用之增加，多數縣份對上列各種事業遂加忽視，甚至因而停辦，其比例數更形減低，據估計二十八年度鄰近戰區各縣之預算數，約僅占百分之十九左右。此實為實施新制時最值得重視之一實際問題，而有待於今後之積極改進。

至行政及公安等支出，在總支出中所占比例，則歷年皆甚大。如行政支出，在專款制時，並無固定來源，悉賴省款或其他經費之移補，而實際上多數縣份若以全部田賦附加之收入支付尙感不敷；其公安支出，尤占縣經費之最多數，據二十五年全國各縣歲出預算，江蘇省占百分之二十，浙江省占二十五。現實施新制，事務較前更繁，其組織之充實與經費之增加，乃必然之事，但如此等經費之比例過大，自又不免影響其他事業之發展，是以吾人意見，此類支出在比例上仍應使其相當縮小，此不僅可使其他各項事業得以充分之發展，且能養成政治上節約之美德。蓋現時行政上一切不經濟之措施，如駢枝濶關之虛糜經費等，因經費之縮減，自可予以合理之調整也。

關於政權行使支出，自國民政府奠都南京後，各級黨部經費，均由公庫動支列入預算，論者多有以此種規定為不合理者。但吾人以爲訓政時期，中國國民黨既負有以黨建國之歷史使命，在民意機關未成立前，各級黨部即應代爲行使政權（見中華民國訓政時期約法第五章訓政綱領）；且黨部之中心工作係組訓民衆扶植自治，而爲公務之一部份，其費用暫由公庫支給，自無不可；至將來憲政開始還政於民，其活動費自應責成黨員養黨，而不再由公庫動支。（按現正着手徵收黨員月捐，凡屬從事公務及社會事業之黨員，每月所入按照所得稅標準徵收月捐，以爲黨務費之基金。）

按縣黨部及全縣代表大會經費數目，各省不相一致，例如浙江省各縣多者月約千元，廣東

省賦則僅二三百元，年初編製預算時，因無適當之標準，致往往成爲黨政雙方爭議之焦點。是以要達到融黨於政，切實使黨政聯繫起見，在經費上應有澈底之解決，卽應由中央按照縣之大小，以爲專業之重要與否，規定適當之經費標準，以免各省縣在編製預算時無所適從，發生左右爲難之現象。但爲發展並加深黨之領導作用，應有充分之事業費，其生活費之比例則不宜過多。

二 縣財政收入

關於縣財政收入之種類，綱要第十八條已詳爲列舉，茲依據該條之規定，並參照現時各縣之實際情形，分整理舊收入與開闢新收入兩端，擇要論述如左：

甲 整理舊收入

1. 田賦、田賦有正附稅二種，正稅屬省，附稅屬縣。除一二省外，各省縣地方收入，均以田賦附加爲大宗。（據財政部二十五年各省市縣地方預算分類統計，田賦縣稅占全部收入百分之五十以上者，計有蘇、皖、贛、鄂、豫、魯、陝、甘、粵、等九省，其中以江蘇與山東二省之田賦爲最重。）

按田賦向爲國家稅，自十七年頒行劃分國地收支標準辦法，始劃歸地方，因之各省每有需用，卽大加增加田賦，以供支應，遂致賦則紛歧，附加雜出。中央爲整理計，曾督導各省舉辦土地陳報，惟因人力財力兩受限制，故僅完成二三四縣。至土地測量登記辦理完竣者，則更屬

寥寥。是以爲澈底整理計，三十年三月中國國民黨五屆八中全會曾通過「各省田賦暫歸中央接管，以便統籌而資整理案」，規定戰時各省田賦，暫歸中央接管。其理由如左：

(1) 各地田賦，賦則不一，輕重不平，而囿於所處境地，未能大舉革新。中央管理後，可積極統籌，尅期完成土地陳報，並辦理地價稅，俾賦則躋於公平，苛雜悉行廢止。

(2) 中央整理田賦後，按地價徵稅，收入可較現在遞增至四倍以上。於抵補原定額徵田賦外，並得斟酌各地方財政情形，酌予協濟，使地方管教養衛諸政切實推行，全國經濟建設亦因財政上之調劑盈虛，得平均遂其發展。

(3) 依建國大綱所定，各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，是田賦收入自不能專歸地方。若由中央管理，則中央統收統支必可爲合理之分配。

(4) 爲調劑各地軍糧民食起見，得由中央統籌，斟酌各地方供需情形，改徵實物，收儲運濟，俾產銷得其平衡，糧費賴以穩定。

(5) 田賦歸中央統收統支，則中央與地方財政之聯繫更臻密切，地方統制得在中興督導之下切實調整，所有互相抵觸之稅捐，自可一律取銷。

(6) 田賦歸中央統一徵收，其事務與經費，易臻於合理化經濟化。

同年六月第三屆全國財政會議乃根據上述決議案，規定於三十年下半年內將各省田賦一律收歸中央接管，行政院復於是年八月十九日第五二八次院會通過「財政部各省田賦管理處組

織規程」，及「財政部各縣市田賦管理處組織規程」。由此，可知中央對於接管各省田賦之機構，已有明確之規定。依各縣市田賦管理處組織規程之規定，縣田賦管理處並由縣長兼任處長。

至整理之辦法，第三屆全國財政會議並經決議為限期完成土地陳報，改善徵收制度及厲行推收等項。茲分述如左：

(1) 限期完成土地陳報 即決議自三十年七月一日起，限於三十一年年底以前，後方約五百餘縣，應一律完成。蓋整理田賦之有效辦法，經二十三年第二屆全國財政會議，決議實行土地陳報以來，經辦七年餘之經驗，而仍認其為唯一之有效辦法也。惟過去辦理土地陳報，各省之實施辦法多未能一致，且其原綱要規定之辦理程序，亦多與實際情形不符，因此，故本屆會議乃將其改訂為籌備、宣傳、調查、訓練、劃分區段、編查繪圖、業戶陳報、審查複查或抽查、公告、統計、改訂科則、造冊、及頒發土地管業執照等項新程序，俾各省一致遵行。

(2) 改善徵收制度 即決議須實行經徵、經收、稽核三部分立制度。按由同一機關兼負經徵與經收之責，即採經徵、經收、稽核三部分立制，如行之稍久，難免仍蹈舊日積弊覆轍；是以吾人意見，為改善徵收制度，最好能作到經徵與經收之劃分制度，即由各田賦管理處負責造冊、製串、通知、複核、發串與催徵等經徵之責，而由代理國庫之金融機關，或郵政機關負收、保管、調撥等經收之責，較為澈底。

(3) 厲行推收 即決議由各縣管理田賦機構內，須設有田賦推收部份，各鄉鎮並須添設推收員。蓋過去之空糧無地及有地無糧之現象，均由推收失據而來，爲維繫地籍冊與糧戶冊之永久完整，田賦推收制度之樹立，實確有其必要也。

除上述外，本屆會議並決議自三十年下半年起，全國田賦一律改徵實物，此不特軍糧民食，因以解決，即對財政與金融亦有極大之影響。蓋田賦徵收實物，據三十年度省縣賦額二三、二二三、三三三元計（每元以二市斗計），可徵獲稻穀四六、六四二、六六六市石，若每市石以國幣一百元計（四川省三十年度購穀官價每市石爲一百元），可得折價四十六萬萬餘元；若以最低價格每市石五十元計，亦可得折價二十三萬萬餘元；即以其平均數計算，亦可得折價三十三萬萬元（按此數較爲合理）。此就財政方面言，我國財政，每年關、鹽、統、及直接稅等國稅收入之全部，過去亦不過四五萬萬元，今以田賦一項即驟增加至三十三萬萬元，而國庫所增加之省庫補助金不過二萬三千元，其淨增加額爲三十餘萬萬元。因國庫可增加如此鉅額之稅課，故當勸之財政難關，自亦可化爲坦途。至就金融方面言，其影響則尤大。因政府既可無償取獲大量糧食，自可減少鉅額因徵購糧食而付之貨幣支出，貨幣支出既減少，同時並可以徵獲餘糧平價出糶，以吸收社會已發貨幣之流通額。如此，則緊縮通貨之金融政策，即可於無形中得以實現也。

2. 契稅 契稅本爲行政收入之一種規費（政府爲私人利益證明產權，執行一種特別之行爲

即印契)。所以名爲稅者，以其所收之費，超過規費之限度也。

按契稅之劃爲地方收入，遠在十二年曹氏憲法卽有規定，然其正式成爲地方收入，實在國民政府成立以後。現亦有正附稅之分，正稅爲省稅，附稅爲縣稅，間亦有省附加者。據二十五年度各省縣地方契稅收入預算數之統計，該稅縣附加在縣地方總收入中，多占百分之五以下，此實因民間私契不驗，及匿暗契價二重契紙所致。就前者言，因各省由財政廳所發之官契紙推銷不普遍，故十九皆用私契，未到萬不得已，不願到縣府投驗，鄉間不動產之買賣，因人民不諳法律常識，習以爲常，祇憑中保，不問契之紅白。就後者言，卽買賣雙方言明，由出賣人出具雙張契紙，一紙按照實價，一紙僞減價格，例如百元一畝之田僅作三十元，以便納稅。故爲增加稅收起見，該稅亦應爲積極之整理。其辦法有四：

(1) 普設官製紙分發行所，利用保辦公處組織之；並以推銷手續費歸保辦公處所有，在應繳契紙價項下扣解。

(2) 利用中心學校及國民學校設立民衆代筆處，爲買賣雙方繕寫契紙，並隨時宣傳。

(3) 組織不動產評價委員會，審查契價，及評定全縣各地土地價格之等級。

(4) 加重罰則，減低稅率，使全部私契可以投驗，稅收得以增加。

右述不過暫時之辦法，如土地法一旦實行，則卽應予以取消而徵收土地登記費。其範圍依法自不限於買賣土地，凡不動產之所有權、地上權、永佃權、地役權、典權、抵押權（皆物

權)之取得、移轉、變更、消滅，均應登記，否則即不得對抗第三人。所有權之登記費千分之二，其他千分之一，取費雖廉，而範圍頗廣。且因取費廉，則人民自樂於輸納而不致有隱價漏稅之弊。蓋登記費原為保證權利之一種規費，與具有強制性之契稅專以收入為目的者不同也。按現今辦理土地登記各省，既未取消契稅，而又多徵登記費，實為不合理之規定。

3. 牙當屠宰稅 牙稅包含牙帖稅及年認定額之牙稅(多用包徵制)。當稅亦有帖費及正稅之分，繳納當帖費多區分等則，當稅則按年繳納。屠宰稅以牛羊豬為限，因課稅目的物散漫，不易由政府直接徵收，亦多採包徵制；普通多為先納稅領照，再按所屠宰牲畜種類按頭收稅。以上三稅均為省稅，縣之附加亦多(屠宰稅依綱要規定全部歸縣)。

按牙當屠宰稅，本屬於以取締營業為目的之一種營業稅，以別於依資本額或營業額以增加收入為目的之一般營業稅。因就其納正稅而言，為營業稅之一種，就其請領行帖執照而言，又為營業牌照稅之一種。故應將此三稅取消，改徵營業牌照稅及普通營業稅，庶幾寓取締於收入之中，或逕名為取締營業稅或特種營業稅，高其稅率，以示與普通營業稅不同。如徵牙當屠宰稅，復徵營業稅，實覺重複。

4. 營業稅 營業稅為十九年新創之稅，因係抵補各省裁厘之損失，故完全定為省稅，依法不得有任何附加。但綱要中既明定以該稅百分之二十以上歸縣(第三屆全國財政會議改為百分之三十以上歸縣)，則如何整理營業稅，自為縣財政中所應討論之問題。按營業稅法之頒行，

至今已有一年之久，其中所規定者自與現時情形多有不盡切合之處，故極應予以改進，酌增稅率，以平均人民之負擔，並增加政府之稅收。

6. 房屋稅 現行各省房屋稅（綱要中規定為土地改良物稅，在土地法未實施之縣，則為房租稅），以浙江省之規定較為完備。該省將房屋稅分為兩種，一為后屋捐，一為住屋捐。店屋捐照每月租價百分之十五徵收，月租在一元以內者免捐；住屋捐則按月租價百分之十徵收，月租在兩元以內者免捐，捐稅一律由房主房客各半負擔。如係典屋已屋及租地建築之屋，則以鄰近者為比例定其租價。福建省房屋稅稅率最重，以二十五年而論，該省縣地方房租收入共為二、八五五、四五二元，約占總額百分之二十九強，而成縣財政之主要收入。江西省為二七、八、六四三元，占總額收入百分之三強；湖北省共為一、四〇九、九二六元，占總額收入百分之四。六，其他各省則大都占總額收入百分之四五。

按我國房屋稅，係以房屋之收益為課稅標準，其收益之多寡，則僅憑調查，而各縣之調查工作，又多非按年舉行。因徵收底冊常與現狀不符，故徵收時，多將稅票任意塗改，從中漁利。且調查不僅非按年舉行，即在舉行調查時，亦多全憑調查員之意見，因之調查員得上下其手，私受賄賂，任意估價。

為改革上述積弊起見，故房屋稅應每年調查一次，並行官摺制度，凡租賃房屋，必須購官摺，以便登記更正徵冊。此外，凡中央及省機關占用之房屋，亦應繳納此種地方稅，以利地方

收入。至該稅之負擔，爲徵收便利起見，在形式上及原則上應向占有者徵收，所有者自然同時亦可爲占有者；其最終由何人負擔，或其實際之轉嫁如何，自爲經濟上供求之一般原則所支配，絕非法令所能控制。

6. 公產收入 縣地方公產，可分爲兩種，一爲動產，一爲不動產。前者爲現金、票據、證券等；後者如田地、房屋等，考其成因約有左列四種：

(1) 廢署 即從前官署，因時事變遷，廢棄不用，而由縣政府保管者。此類公產，大都仍由公共機關借用，或另築房屋租與民用。

(2) 古跡 地方古跡，常有房屋田產，由縣政府保管，或作公共遊覽之所，或租與民用。

(3) 因公入案 即往昔地方政府依法沒收人民之款產，現仍由政府保管收益。

(4) 購買 即地方政府向人民購買之土地房屋。

(5) 捐贈 即人民捐贈政府之款產，作慈善救濟教育等經費之用者。此類款產各縣最多，其收益多依捐贈人意見，指作特定用途。

各縣公產既大半由捐贈而來，政府爲尊重人民意見起見，故特另設機關，聘地方士紳管理，藉取民信。惟因時間過長，負責人員良莠不齊，清廉者尙事整理以裕收入；貪婪者則視爲利藪，明爭暗奪，致使公產紊亂，無法清理。故爲切實整理以利地方收入起見，應重定此類公產之管理權，即改由縣政府直接管理，士紳祇可處於監督之地位。至管理機關之內部，則應分

動產管理、不動產管理、出納、會計、票冊等部份，使各有專掌，並收互相牽制之效。

乙 開闢新收入

由省獨占之營業稅，經網要之規定而變為與縣配賦之營業稅，雖為舊稅，而在縣地方視之，亦可謂為新稅，但已說明於前。故以下僅就縣應推行之營業牌照稅、使用牌照稅、行為取締稅，以及縣公營業等項分論之。

營業牌照稅與使用牌照稅 按牌照稅分為營業牌照稅與使用牌照稅二種，均屬於取締管理之性質，而為縣地方之良好收入。營業牌照稅中之菸酒牌照稅，已由中央劃為省稅。其他各種營業，含有應行取締及管理之性質者，凡設立、製造、或買賣，足以危害公共衛生、安全、以及風化等之營業，例如舞場、劇院、浴室、游泳池、酒精廠、屠宰場等，似均應由地方政府依法加以審查，發給許可憑證，方准開業。至肩挑小販，飲食攤床，均足以危及社會之秩序及人民之健康，亦應由地方政府發給許可執照，以示取締。惟收費應甚輕微，以卹商艱。

所謂使用牌照稅，即例如各種車船之牌照稅是。此等牌照稅，極應切實整理，其收入之數當不在少。惟應斟酌各地之風俗習慣，妥為規定，否則流於苛雜。例如英國之稅及使用男僕、法國之稅及使用鋼琴，以及各國地方政府之稅及養狗，則稍嫌繁瑣，皆不足為法。

行為取締稅 按行為取締稅中，其最顯著之例，即為律師證書費。其證書領自中央司法行政部，自非地方能課以取締稅，然由地方政府課以執業登記費，似為合理。醫生執業，亦應

由地方政府審查其資格，發給許可證書。至其他如遊覽之嚮導，及安置電燈瓦新鉛管之工匠，為謀人民之便利與安全起見，在各國多須領得許可執照，我國各地則尙少行之者。在我國社會中之江湖賣藝、星卜為生、以及媒婆、繻婆、娼妓、舞女等，均足以誨盜誨淫，妨害社會之秩序，但亦為社會之需要，不必概予禁止。故應由地方政府分別加以取締，發給許可證書，而按期徵收其相當數目之捐稅。再各種安全及名譽有疑問之場所，如劇院、舞場、娼寮、賣藝場等之使用幼童幼女，似亦應得地方政府之特別許可，凡此之類，例不勝舉。惟國家須先有此項法律之頒行，然後地方政府始得依據該項法律而行使其自由酌量之權，蓋官吏不能不依法律以限制人民之自由也。

3. 公營業收入 企業之應由公營，有二理由。就財政上言，縣地方政府之主要收入為賦稅，惟稅收有限，不能大量增加以適應支應浩繁之縣政，故當經營各項企業，期獲利潤，以為政府之財源。就社會政策上言，如企業具有獨占性，而歸私人經營，則獨占利潤為私人壟斷，易造成社會財富分配不均，故應由政府經營，以取之於消費者之利潤，仍由政府作各種事業返諸人民；其於社會人民福利有關之企業，如由私人經營，恐影響人民之幸福，是亦應由政府經營，以期保護。

按我國縣地方公營企業，極為幼稚，其所經營者大都為公共菜場、縣農場、以及縣紡織廠等類。其原因除縣財力薄弱不能經營較大之企業外，同時並因我國工商業未發達，尙未有資

本主義國家私人壟斷之現象。然為增加縣地方之收入起見，亦應擇易經營者先行經營，再逐漸推營其他各種企業。至所需之資本，則可從左列四方面籌措：

(1) 賦稅整理後之溢餘收入。

(2) 舉債。以賦稅為擔保，如需用外資，則依建國大綱第十二條之規定，由中央政府為之協助。

(3) 公有不動產之售價及公有現金。

(4) 公營企業之利潤。

三、財務行政

按現代各國，無論對中央財政或地方財政之所以須有完善之財務行政管理，而使收支與出納均有一定之程序者，蓋以有財無政仍非健全之制度也。是以綱要第二十一條至第二十三條，對縣之財務行政亦有左列原則之規定：

1. 縣之財政均由縣政府統收統支。

2. 縣預算及決算，在縣參議會未成立時，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，則應先送交縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定；但有必要時，得由縣長呈送省政府核准施行，再送縣參議會。

3. 縣金庫之設置及會計稽核，依法令規定辦理。

財務行政貴有內部牽制之組織，依我國現時各縣之財務管理制度，則除審計機構外，司行政者為財政科，司會計者為會計室，司出納者為地方金庫或各省地方銀行之分支行處；其審計部份雖無獨立單位，但事前有主計處任命之會計人員兼辦稽核，有地方民衆組織之機構例如財務委員會及款產委員會等之從旁監察；事後有各省審計處之文書送審，亦可為之補救。是以就各縣財務管理制度之系統言，其規模可說已大致具備；但就其執行上，則仍有不少之缺點而有待於今後之改進。按其最大之缺點即為統收統支之未能澈底，會計職權之未能發揮，審計人員之未能普遍，以及預算編送之未能按期等項。茲分述如左：

1. 統收統支之未能澈底。按各縣自籌之臨時收入，抗戰軍興後不可勝計，既不經過公庫，復不造送報銷，會計室無法探知記帳，審計機關亦鞭長莫及，致事後無形消滅。此外，省機關直轄縣屬機關之補助費，例如少數省份直撥縣立民教館之補助費，以及軍管區司令部發給縣國民兵團常備隊之經費，均係逕行取用，縣政府亦無法控制。

2. 會計職權之未能發揮。按會計人員一方受超然主計系統之任命，一方復須受縣長之監督指揮。會計法令嚴繁，動輒受交代責任之束縛；同時縣長之命令難違，亦無法堅守其立場。處此情形之下，除磨擦以外，祇有因循敷衍，致工作效能無形減低。

3. 審計人員之未能普遍。按收支款項數額與用途之是否適當，端賴審計稽核之功。今縣地方審計人員尙未設置，雖有其他部份代其職務，但終感其效能之未著耳。

4. 預算編送之未能按期 按預算爲執行收支之標準，猶工程之須有圖案然。今各縣往往年度早經開始，而預算尙未核定，甚有經半歲仍未確立者；其補救之法，則又多令各縣先行依上年度之預算，如有溢發之數，應由縣長及會計人員負擔賠償之責。此種矛盾與不合理之現象，實爲財務行政上最大之缺點。

爲改進上述缺點起見，吾人以爲除切實遵守綱要所定之原則外，所有縣政府之會計室應即改爲計政室，並規定縣之預算經縣參議會通過後，應專由省會計處負責審核之責。茲分述如左：

1. 原有會計室應改爲計政室 原有會計室改爲計政室後，除由主計機關派遣會計人員外，另由審計部派遣審計人員，視經費收支之繁簡定員額之多寡，其用人經費則列入縣預算財務項下。蓋如此，不僅其職務得以聯繫，經費得以節省，並可提高二者之職權與地位。
2. 縣預算應由會計處負責審核之責 即縣預算之審核，除先經縣參議會通過外，在省政府應專由會計處負責核定之責。蓋如此，始可免以往各機關因互相爭執，致影響核定之時間。

第四節 國民教育

總裁云：「立國之道，千頭萬緒，然着手所在，不外提高國民之道德智能與體力，養成人人皆爲健全之公民，俾人人皆能擔當應負之任務，然後生活得以改進，國力由此增強，故一

嘗以蔽之，即國民教育爲一切之根本是已。」由此，可知國民教育實爲各項地方自治工作中最基本之工作，如此項工作有相當之基礎，則其他工作即可順利推行。按諸現代文明國家，對於國民教育之普及，亦莫均不極端重視。例如德國係實施強迫教育最早之國家，現今德國教育普及之程度，已達極點。第一次歐戰前，俄國文盲，占百分之七十三，革命後蘇俄政府感於普及教育之重要，曾積極推行，據一九三三年之統計，全國文盲已減至百分之十。意大利在一九〇一年全國文盲佔百分之四十八，自墨索里尼執政後，盡力推行國民教育，至一九三一年，全國文盲竟減至百分之九。他如英、美、法、比、丹麥等國，推行普及教育，均有悠久之歷史，受教育之國民，均達百分之九十八以上。歐美諸國之所以富強，即在如此。我國自清末興學以來，對普及教育，雖曾一再計劃，但迄未能實現，以致地方自治未能完成，國家基礎未穩固。新制有鑒及此，乃特於綱要中明文規定每鄉鎮必設一中心學校，每保必設一國民學校，自實施以來，在量的方面，已有飛躍之進展（參見第三章第四節），此實爲新制最大之收獲。惟政治改造爲持久之事業，必須長期間之繼續努力，始能收其效果，且國民教育之普及，尤非短時間內所能奏效，是以吾人爲明瞭國民教育之實際情形起見，乃特赴實施新制之縣份作實際之考察，而結果則深覺一般中心學校與國民學校學生程度之低下，以及學校分佈之畸形等，實出意料，而成當前之嚴重之實際問題。認爲今後對國民教育之推行，除努力量之擴充外，尤當注意其質之提高。茲僅以某鄉實施國民教育之情形爲例，分述其一般之缺點如左：

第六保	二一	一四	四	四	四三	一	二	複式
第七保	八〇	五九	四八	二三	二一〇	四	四	單式
第八保	一三	一	一	〇	一五	一	一	複式
第九保	六七	四三	一八	二六	一五四	四	三	一二複式 三四單式
第十保	七八	六六	五〇	五二	二四六	四	四	單式

(以上二表係三十年五月實際調查之統計)

根據該鄉之實際情形，即可發現左列各種問題。

1. 各校班級不全，學生程度不齊。依據前表，各保國民學校，均無一下、二下、三下、四下等班級，所有一千一百餘學生皆讀一、三、五、七冊之課本。因此，致無形使各小學均變成如小學之學年制，結果所有學生之升級留級或降級即發生嚴重之問題。是以勉強升級者有之，犧牲學生寶貴時間而一次予以留級或降級一年者亦有之，據云此為本省各地小學之普遍現象，誠如斯欲使各級學生程度整齊劃一達到班級教學之目的，則殊屬困難。

2. 各校分佈地點不勻，學生走讀不易。因各保之區域多成長形，而各國民學校復多設在交通線上，是以不少學生家庭與學校之距離極遠，致學生走讀不易。例如上述各保學校，學生家住五六里或七八里以外者總計約占三分之一以上，而該鄉中心學校竟有學生家住十里以外甚至

十四五里者。此輩學生雖多半帶飯至校午餐，然早晚二次，亦須共行二三十里，以每里八分鐘計算（按成人普通速度為六分鐘一里），其每日犧牲之寶貴時間，須在三小時以上。至家住六里左右之學生則多回家午餐，往返共行四次，其所浪費之時間亦在三小時以上，此對兒童之身心殊有妨礙。

3. 各校學生多寡不一，教師勞逸不均。依據前第二表，各校學生總數為一千一百四十二人，教師總數為二十三人，平均每一教師應教學生五十八人。但以第八保國民學校一教師教十五人，第六保國民學校二教師教四十三人，與第七保國民學校一教師平均教學生六十一又二分之一人相較，則勞逸之程度懸殊。尤為不合理者，即第四保國民學校，只二教師而同時須在距離較遠之三教室上課，此與第六保國民學校二教師須同時在一教室內上課一樣之不可能。由此，可知教師與學生之分配，亦為一重要之實際問題。此外，在勞逸上中心學校與國民學校亦大不平等。例如該鄉之中心學校，學生總數為五百十六人，教師十五人，平均每一教師教學生三十四人，僅占國民學校三分二之數目，此頗易使人對國民學校教師發生輕視之觀念。

4. 各校均為春季始業，對時令教材之教學，發生問題。按各校所採用之課本，十分之九是商務、中華、世界等書局依照秋季始業所編訂者。例如該鄉中心學校四上學生在春季所讀第七冊國語中即有「十月十日」，「白雲歌」等課，三上學生所讀第五冊國語中即有「秋露」，「秋來了」，「中秋的菓品」，以及「蘆雁」等課。且因各校多在無形中採取「學年制」，故所有

兒童自一年級起即永遠須讀反時令之教材，六月談「雪」，春末講「秋」，在教學上殊成問題。

5. 各校教師缺少訓練，不諳教學方法 依照前表，各校多採複式教學方法，按複式教學法之精神，卽一班予以直接教學時，他班則予以間接教學。但實際上因各校教師多不明間接教學之意義，致使學生之學業受極大之影響。例如某教師會報告筆者，謂嘗對三四年級學生云彼等是最幸福的，因講五冊書時，讀七冊書者可以聽講，講七冊書時，讀五冊書者亦可聽講，言下甚爲得意。而不知其所實行之方法，適與複式教學之原理相反。此外，因各校教師多未受師資之訓練（該鄉各保國民學校之教師二十三人中，僅一人爲鄉師畢業），不知「默讀」在閱讀上之功效，致一班朗讀，他班卽無法講授。據統計各校採用朗讀者約占百分之九十五以上，其教學方法則多沿用注入式之「講」、「讀」、「背」，無論何科，絕少發問。

6. 各校校舍因陋就簡，不合教育原理 按各校校舍大都係借用廟宇或祠堂。例如第十保國民學校卽係租用一祠堂，學生四班，一在正殿，二在走廊周圍，有三班之距離空間，僅一天井，上課時各班之聲浪交相錯雜，混亂不堪，致影響學生之學業，不能使其專心。

以上六項缺點，係僅就教育較發達地區之實際情形而言，至其他邊遠各縣，則更可想而知。是以爲補救上述缺點俾國民教育得以如期普及，並使其其他各項工作順利推行起見，吾人會根據其實際情形，研究一最經濟而合理之改進方案，卽實施「散兵線式之教育方法」。（此名

謂爲筆者所創擬）所謂「散兵線式之教育方法」，係從學校之分佈與教室之改良着手，再及於教學方法之改進，學生之分配，教師之聘用與訓練，教材之處理，以及民教工作之推行等，茲撮要分述如左：

1. 學校之分佈 學校之分佈完全採取散兵線之形式。在人口密度相同之地區，校與校之距離相等，突破每保均設一所國民學校之整齊劃一，及每所學校必辦四班八班或十二班之學生集中制。換言之，即完全依照學齡兒童之分佈配設學校。例如前述第十條之國民學校有學生二四六人，教師四人，即可按原數分爲東西二所，學校分佈廣，學生離家之距離近，所浪費之光陰勢必減少。因各鄉鎮辦高級班者僅有中心學校一所，故學生多有家住十餘里而遠道求學之現象，如能將其散開分爲兩所三所或四所，則學生之時間亦必經濟。此外，高級班亦可視環境之需要配合國民學校設置，使達到至少每三保有一高級班。此不僅經濟學生之時間，並可補救讀完初八冊書之兒童於不得已中，復回讀初七冊課本之弊病。

2. 教室之改良 教室則採取「二聯式」。所謂「二聯式」，即在一長形或圓形之教室，中間隔一牆，牆之正中開一門，門下設講台，教師立於講台上前後兩半教室之學生均能顧及到。（按此與過去之二部制教室相仿，惟其門係開設於旁）教師於甲教室實施直接教學時，乙教室之學生則受間接教學。因甲乙兩組學生之視線隔絕，故其注意力必能集中。於實施複式教學上較爲方便。

3. 教學方法之改進 在實施新制近數年財政狀況下，自不能使每一中心學校或國民學校之班表均達到完全之地步，其補救之方法，唯有將所有不同程度之學生參雜容納在「三聯式教室」內予以複式教學，同時並可實行「學科彈性制」。因兒童對於各科之興趣不同，所以不宜固定的使其受學級之牽制。尤以國語算術二科，兒童之一致發展者甚少，或長於算術或長於國語，欲其同時升級，自為不合。故唯有就此等學科，按兒童程度之高低，分別編入各科之各級，同時上課，此即為「學科彈性制」，與中學所採用之能力分組制用意相同。此制可以減少各科目之牽制，就某科目之本身言，程度一律，教學上亦容易進行，而免除呆板停滯的弊病。（見胡漢華著學級編制問題）是以在「散兵線式」之國民學校中，如複式教學→教師須同時教四班程度不同之兒童時，國語、算術二科即可實行此制，使學生程度齊一，不僅便利教學，並能適應兒童之個性。

4. 學生之分配 如每鄉縱橫每隔四里有一學校，則規定各校學生為該校週圍二里以內各村莊之學齡兒童。其學生數額如在五十一人以上百人以下，則辦二班；百零一人以上，百五十人以下，則開三班，餘類推。但在人口密度過大之區域如街保或大村莊，則可單獨設立一校，在人口密度過小之區域，則校與校之距離可改為五六里或七八里，總之，學校之設置及學生之分配，須能與實際環境相適應。

5. 教師之聘用與訓練 教師全由中心學校校長聘任，中心學校校長應採專任制。各保國民

學校在三班以上者，設主任一人，否則由二校或三校聯合設某某聯校主任一人，主任及教師均受中心校長之督導。（按現各校教師均由縣府委任，雖規定須受中心校長之指導，但事實上各中心校長，並不能行使其職權。）國民學校教師應以三人教兩班為原則，於必要時，中心學校校長可將中心校教員與國民學校教員予以對調，即中心校之優良教師可調至班次較少之國民學校獨施教，國民校之低能教師可調至中心校，俾隨中心校長及其他教師學習。如此，則不僅使國民學校教師之地位提高與教學之能力增強，並可適應各國民學校班次增減時之需要，而使各校教師勞逸程度平均。

至教師之訓練，則可於寒暑假中由縣政府統籌辦理。按各校教師確有不少教學能力頗強者，所缺者即為教學上之技術問題，如能予以短期之訓練，則自可增進其施教之效率。

④教材之處理，如活葉式之教材一時不能實現，則春季始業學生採用秋季始業之課本時，如遇有關時令之教材，即可將秋季始業學生適合時令之教材提前向春季始業之學生講授。

以上六點，係就學校本身之改進而言，此外並可以「散兵線式」之學校為中心，辦理民教。按現各中心校及國民校僅達到任務之一半，即僅辦兒童教育而忽視了民衆教育。考其最大之原因為招生不易，留生困難。如以「散兵線式」之學校為中心辦理民教則較容易，蓋以民衆遷徙近容易上學，且必要時並可改為社會式之施教方法也。至校舍之建築，現時雖限於經費，然可奉行「雙手萬能」之鐵則，於農閒時征工為之。此外，並可鼓勵當地士紳捐資興築，縱不

能興築，亦可就原有之校舍予以改造。

國民教育既為地方自治最基本之工作，為補救現時之缺點起見，唯有實施上述之「散兵線式之教育方法」。蓋此種方法不僅可於現時經濟環境下提高其實質，及適應兒童之個性，並可從在質的提高中達成學校的星棋羅佈之局面。其實施之程序，可先由各縣設一國民教育示範鄉鎮，俟有成效後，再在其他各鄉鎮普遍實施。

第五節 戶籍行政

人民為立國三大要素之一，必須有翔確之記載，以為施政之依據；矧在民治國家，關於地方自治事項，均以人民為其主體，一切權利之享受與義務之履行，尤非有戶口冊籍，不足以資憑藉。故建國大綱及地方自治開始實行法，均以「調查戶口」為推行地方自治要政之首。例如普及教育，首須明瞭有若干學齡兒童與失學之成年男女，然後始能根據戶口清冊設立學校籌措經費；如墾荒、造林、濬川、築路等建設專業之推進，首須明瞭本地有若干人工可供利用，及計算若干人工始能完成，亦須根據戶口清冊方可擬定妥善之實施方案；如推行合作，首須明瞭社員之人數與其身家信用，然後始能成立各種性質之合作社；又如非常時期之國民總動員，亦首須根據人口統計資料，始能製成精密之計劃。由此，可知人口清查乃為發展民生及興辦一切社會專業之根本，而戶籍行政則為各項地方自治工作之基本工作。

戶籍行政既爲發展民生與興辦一切社會事業之主要依據，故現代任何國家均極重視，其較完備者，自推英、美、德、法等國。惟人口調查之事實，在我國古代卽已有之。如禹貢：「禹平水土，定爲九州，撫有民三百五十五萬三千九百三十五人。」是在三代時已有戶口調查統計。周禮秋官司寇：「司民掌登萬民之數，自生齒以上，書於版，辨於國中，於其郡鄙，及其郊野，異其男女，歲登下其生死。及三年大比，以萬民之數詔司寇，司寇獻之於王，王拜而愛之，登於天府。」是在周代戶籍行政已頗具規模，且有專官執掌矣。至三年大比之說，與現代各國每五年或十年舉行戶口普查一次之意義頗相類似。其後秦、漢、唐、宋以迄清初，均有戶口編查之舉。考歷代之所以重視戶口調查者，其用意當不外左列二點：

1. 徵收租稅 國家課稅全以戶口人丁爲準，所謂計夫授田依丁課稅。國家財源胥賴於此。
2. 徵發民力 如修治國家之道路橋樑，興築皇室之宮室園陵等，均須依據戶籍徵發民工。

清康熙五十一年，爲懷柔漢人以固其地位計，永定人丁定額，倡「盛世滋生人丁，永不加賦」之例，雍正年間，乃將丁稅攤入地糧，乾隆三十七年以後，此種調查乃逐漸廢弛。至光緒三十四年籌備立憲，乃復有清查戶口章程之頒佈，是爲有現代意義戶政制度之始。民國四年，北京政府會頒布戶籍法，但終未實施；迨國民政府成立後，復於二十三年四月修正戶籍法（原法係二十一年二月公布），其後並由內政部公布戶籍法施行細則及戶籍人事登記有關表冊簿籍，然以法制本身欠缺健全，亦始終未能實行。

依照戶籍法及施行細則之規定，內政部爲戶籍法之最高執行機關，主其事者爲民政司之戶籍科（按三十年十二月第三屆全國內政會議已決議改設戶政司）；在省政府之辦理戶籍人事登記機關爲民政廳，應在廳內設科辦理之，在直轄市、直轄區、或直轄地方，如威海衛行政區、東省特別區、及西藏、蒙古等地方，則應在市區地方政府內之社會局科等內設科或設股辦理之。縣政府或屬於省之市政府設治局等，應於縣市政府內之民政科設戶籍室專人辦理之。

每一鄉或一鎮爲一戶籍區，依綱要之規定，每鄉鎮設戶籍幹事一人，專辦其事。凡本鄉鎮內住戶，須由鄉鎮公所之戶籍幹事率領保甲長辦理。所有表冊，在鄉鎮公所設櫃存儲之，是以實際辦理戶籍人事登記，乃爲鄉鎮公所之戶籍幹事。惟戶籍幹事應隸屬何股，尙無明文規定，吾人以爲依照省縣各級戶政系統，自應指定隸屬於民政股，以便於指揮。保甲長爲協助鄉鎮公所執行戶籍人事登記，召集甲長及保民大會查詢核對戶籍人事變動之負責人員。若無保甲長或保甲長不負責任，則仍無從着手。是以保甲長所占戶籍人事登記之地位，極其重要，仍不可忽視。

至戶籍行政之內容，則可分爲戶口靜態調查與戶口動態調查二大類。前者在普查全國或調查一地方在某一瞬間之戶口靜止狀態，藉以編造人口統計，作爲施政及發展一切社會事業之根據。後者在調查用登記之方法，記錄戶口遷徙與人事變動之實況，以備編造戶口動態統計與證明人民在法律上之身份。茲分述如左：

八
1. 戶口靜態調查 我國歷代之戶口編查，大都屬於靜態調查性質。近年來各地所施行之保甲戶口編查，亦屬此類。蓋自二十一年豫鄂皖三省剿匪總司令部頒行剿匪區內各縣編查保甲戶口條例後，全國各省均先後仿行，編組保甲。惟其目的僅在嚴密民衆組織，增強自衛力量，且其技術過於粗陋，應用範圍亦失之褊狹。按戶口普查之主要意義，在於搜集並整理有關立國要素的人民之各種資料，以分析其國家社會之實況。其使命則甚爲重大。就人口學上言，如普查一國人口之性別、年齡、婚姻狀況、出生率與死亡率、以及人口分佈之狀態等，即可觀察民族國家盛衰興替之趨勢；就社會學及經濟學上言，如普查一國人民之家族、房屋、教育、職業、宗教等實況，即可觀察社會經濟發展變易之動向；就軍事及政治上言，如推行兵役、實施國民總動員，以及地政、公安、衛生、建設等庶政之推動，亦均賴戶口普查以供給充分而確實之資料。因此，故自一七九〇年美國舉行第一次全國戶口編查，嗣於每十年普查一次，英國因之，其他各國遂亦相率仿行，按時舉辦。英、意、奧、匈、荷、比、西、丹、挪、瑞、土、瑞典、美、墨、日等國，定爲每十年普查一次，德、法、希等國，則規定每五年普查一次，普查之後，隨即編造精密之統計。至各國普查之辦法，亦均精確嚴密。左列四點均有參考價值：

(1) 普遍迅速 按辦理普查之國家，率均規定「調查日」。如西、挪、比、荷、意等國，以十二月三十一日爲調查日；土國以十月二十八日爲調查紀念節；其他歐美國家之調查日，有採一月一日者，有揀耶穌誕日或復活節者，亦有擇定於六月底或七月初者，且均嚴格規定，須

將一切調查手續於二十四小時以內辦理完畢。例如土國一九二八年舉行之全國戶口普查，在十月二十八日下午十時半，全國三百九十縣縣長，皆能將其調查結果報達中央，其普遍迅速之情形，自可想見。

(2)「戶」有確定之含義。「戶」為調查人口之媒介；但「戶」與「家」之意義不同。「稱家者，謂以永久共同生活為目的而同居之親屬團體，」（見民法一一二條）故「家」之中，只限於「親屬團體」。如非親屬而居一家者，則必須「以永久共同生活為目的」，始得「視」為家屬。因此，故學理上對戶之解釋，有「血統的戶」與「經濟的戶」之區別，前者即民法中所謂之家，後者則係以營經濟生活為目的之同居團體，並無血統之關係或永久共同生活之目的。在歐美國家，對戶之定義，或採前說，或採後說，均有嚴格分辨之標準。

(3)人與屬籍有確定標準。按人口依性質可分為原籍人口、常住人口，及現住人口三類。各國於調查時，有採「屬地主義」者，有採「屬人主義」者，亦有兼用之者。前者係以調查時在場之現住人口為本地人口，便於調查、核算、統計，但不易求得常住人口之確實靜態。後者係以當地之常住人口為調查對象，可得常住人口之實況，具有統計參考之價值；但核算手續繁複，調查與統計人員需要較高之技術訓練，始克勝任。是以實際上各國多以現住人口為普查之標準，惟亦有以現住人口為基礎並同時算出其常住人口者，如德、法、義等國是。

(4)調查事項有明確之規定與詮釋。前國際統計協會會決議戶口調查事項，最少應包括姓

名、性別、年齡、與戶主關係、婚姻狀態、職業及地位、宗教、語言、讀寫知識、出生地、在常住地及調查地之事由、及盲聾啞白癡瘋癩等心身上不健全情形等十二項。按各國之調查事項雖因社會事業及人民生活之進步各有不同，然對於其所調查之項目，均無不規定有明確之界說；因此，調查時可少滋疑義，而減免不必要之糾紛。

2. 戶口動態調查 動態調查之最重要者，可分為戶籍登記及人事登記二類。戶籍登記注重戶口遷徙，其目的在於按戶定籍，以表明人與地之關係；人事登記則注重人事變動，其目的在於編造人口動態統計及作為人民身份之證明。分述如左：

甲、戶籍登記 依我國戶籍法之規定，可分為本籍住戶登記及寄籍住戶登記二類。

本籍者，即本籍住戶之戶籍所在地，又為家之成立處所。依戶籍法第四條之規定，中華民國人民依左列各款定其戶籍：

(1) 在一縣或一市區域內，有住所三年以上，而在他縣市内無本籍者，以該縣或市為本籍。依此規定，是在一縣或一市區域內縱有住所，若未達三年以上，或雖已達三年以上，而在他縣市已有本籍者，即不得以該縣為本籍。所謂住所，依民法第二十條第一項之規定，自係指已有住所並有久住之意思而言。故若無住所，而又無久住之意思者，自不得以住所論。例如出征地，雖為軍士所久駐，然究不能以此遂指該出征地為軍人之住所是。

(2) 子女除別有本籍者外，以其父母之本籍為本籍。按此係指未分戶居住者而言。若子女

已分戶或以其他原因而遷居，創設新戶者，自無須以父母之本籍爲本籍。

(3) 棄兒父母無可考者，以發現人報告地爲本籍。按此因棄兒父母之本籍無從查考，而又不得不爲其確定本籍，故以發現人報告地爲本籍。若其父母之本籍，尚可查考者，仍應以其父母之本籍爲本籍。

(4) 妻以夫之本籍爲本籍，贅夫以妻之本籍爲本籍，按此與民法第一〇〇二條規定，妻以夫之住所爲住所，贅夫以妻之住所爲住所，理由相同。蓋妻入於夫家，自應與夫有同一之本籍，贅夫入於妻家，自應與妻有同一之本籍也。

(5) 一人不得同時有兩本籍。按一人同時得有兩本籍，則於法律關係，每易發生紛雜錯亂之現象，於事實上殊非所宜，故限制一人不得同時有兩本籍。如凡以某縣市爲本籍者，即須將原來某縣市之本籍註銷。

寄籍者，係對本籍而言。所謂寄籍住戶，依戶籍法第五條之規定如左：

(1) 已有本籍而在他縣市內有住所或居所，滿六個月者，以該縣或市爲其寄籍。按依前述設定本籍，須在縣市區域內有住所三年以上，而在他縣市內無本籍者，始得以本縣市爲本籍。則凡在本縣市已有本籍，而在他縣市有住所或居所滿六個月者，自祇得以該縣市爲寄籍。所謂住所，依民法第二〇條之規定，須具備二要件，即須有久住於該一定地域之意思，並有住於該一定地域之事實。前者爲住所之主觀要件，後者爲住所之客觀要件，兩者不可缺一。至於居

所，則爲暫時居住之場所，通常以出於特定之生活目的者爲多。例如因求學而居於學校，因經商而居於商店所在地等是。

(2) 無本籍或本籍不明，而在一縣市內有住所或居所未滿六個月者，亦得以該縣市爲寄籍。按前者定爲須滿六個月，方可取得寄籍，此則未滿六個月亦可取得寄籍者，蓋前者已有本籍，無急需設定寄籍之必要；此則並無本籍，或本籍不明，自有急需設定寄籍之必要也。至無本籍或本籍不明之寄籍人，如在該縣市內繼續住居屆滿三年，則當然取得本籍，自不待言。

(3) 一人不得同時有兩寄籍。按此與前述一人不得有兩本籍之意義相同。

乙、人事登記及其項目 按人事登記事項，因各國之國情民俗及社會環境之需要不同，故從無一致之規定。我國人事登記，依戶籍法第二十四條之規定，爲出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承九項。每一登記事項需用一登記表，共分九表，由縣政府備製，加蓋縣印，分發鄉鎮公所備用。合之則爲一人專登記簿。分正副二本，副本存鄉鎮公所，正本存縣政府。

(1) 出生 出生者，卽人離母體而爲獨立生活之謂。蓋自然人之人格，始於出生，終於死亡。苟未至於出生，在法律上卽不得謂之爲人，亦不得享有一切權利，故民法上規定人之權利能力始於出生（見民法第六條）。至胎兒雖爲將來之人，但究屬母體之一部，不得享有私權。故須在出生時辦理登記手續，證明其爲何年何月何日何時出生，以確定其在法律上之地位。惟

於此有一例外，即胎兒以將來非死產者爲限，關於其個人利益之保護視爲既已出生（見民法第七條）。（按各國立法例，關於保護胎兒利益之範圍，有採絕對主義，無論何種利益均予保護未加限制者；有採列舉主義，關於特種利益，如繼承權及損害賠償權等始予保護者。我國民法則從前者，即關於胎兒一切利益均予保護。）

(2) 認領 認領者，即認領本人親生子女之遺失者，或認領非婚生子女爲本人親生子女之謂。其所以須舉辦認領登記手續，即爲確定認領者與被認領者之身份，及其權利義務之關係而加以保護也（見民法一〇六五條至一〇七〇條）。

(3) 收養 收養者，即收養他人子女之謂。如被收養者，將來爲其親生父母認領而取回時，或收養者，認被收養者爲子女時，均須依規定手續辦理（見民法一〇六六條至一〇六七條一〇七七條至一〇七八條及一一四二條）。所以必須登記者，亦爲確定收養者與被收養者之身份，及其權利義務之關係而加以保護也。

(4) 結婚 結婚者，謂具備法律上要件之男女，以終身結合爲目的之雙方的法律行爲也。所謂法律上之要件有二：一爲實質上之要件，二爲形式上之要件。實質上之要件有八：1. 須當事人之合意，2. 須屆結婚年齡，3. 未成年入結婚，須經法定代理人之同意，4. 須無近親之限制，5. 須不在受監護之中，6. 須爲一夫一妻，7. 須非相姦者，8. 須逾再婚禁止期間（見民法第九九六條至九九七條第九八〇條至九八一條及第九八三條至九八七條）。形式上之要件有二：

1. 應有公開之儀式，2. 應有二人以上之證人（見民法第九八二條）。所以必須登記者，即為確定雙方之身份，及權利義務之關係而保護之也。

(5) 離婚 離婚者，即在婚姻之有效期中，由於夫妻兩願，或基於法定判決而解除其婚姻關係之謂。所謂兩願離婚，即離婚係出於夫妻雙方之同意，並無其他條件。所謂判決離婚者，即有下列之事實，可由法律判決其離婚也。其事實為：1. 重婚者，2. 與人通姦者，3. 夫妻之一方受他方不堪同居之虐待者，4. 妻對於夫之直系尊親屬為虐待，或受夫之直系尊親屬之虐待，致不堪為共同生活者，5. 夫妻之一方，以惡意遺棄他方在繼續狀態中者，6. 夫妻之一方，意圖殺害他方者，7. 有不治之惡疾者，8. 有重夫不治之精神病者，9. 生死不明已逾三年者，10. 被處三年以上之徒刑，或因犯不名誉之罪被處徒刑者（見民法一〇五二條）。所以必須登記者，亦為表明雙方之身份，而確定其權利義務之關係也。

(6) 監護 監護者，即對於無行為能力之未成年人，或受法院宣告之禁治產人，為保護其身體，管理其財產，依據法律設定之職務也。蓋未成年入及禁治產人，或知能未全發達，或精神有所障礙，法律自應予以特別之保護。故凡此等人所為單獨之行爲，概使得以撤銷，以杜絕他人乘其缺陷，而侵害其權利。然此為消極之保護，如欲為積極之保護，則自必擇有完全能力者，負其監護，以補充其缺陷（見民法第四章法律行為監護各條）。所以必須登記者，即為確立其關係而保護被監護人也。

(7) 死亡。死亡者，爲自然人之終了。亦即生活絕對消滅之謂，應以呼吸及心臟全部終局之停止以定死亡之時期。凡人始於出生，終於死亡，其權利能力亦因死亡而歸於消滅。所以必須登記者，即爲確定事實而保護關係人之權利義務也。

(8) 死亡宣告。死亡宣告者，即因其人離去向來之住所或居所，行蹤莫明，經過一定期間後，法院因利害關係人之聲請而宣告其人爲死亡之謂。惟宣告死亡須有實質上及形式上之要件。實質上之要件爲1.須爲失蹤人之失蹤，2.經過一定之期間；形式上之要件爲1.須因利害關係人之聲請，2.須由法院爲死亡之宣告（見民法第八條至第十條）。所以必須登記者，即爲保護關係人之權利也。

(9) 繼承。繼承者，係指繼承人繼承被繼承者之權利義務而言。按其意義，各國法律之規定多不相同。如我國過去法律上之所謂繼承，係指繼承財產及繼承宗祧而言，歐美各國法律上之所謂繼承，則專指繼承財產而言，我國現行民法繼承編之規定，亦係專指財產之繼承。故所謂繼承，即繼承人承受被繼承者一切財產上權利與義務（見民法繼承編）。所以必須登記者，亦爲保護當事人及關係人之權利義務也。

由上所述，可知推行戶籍行政，實爲完成地方自治，刻不容緩之舉。除舉辦勸導調查外，尤須有靜態之調查，惟欲其能推行順利，吾人以爲現行基層幹部與法制本身，則非有合理之改進不可。茲撮要分述如左：

1. 戶籍行政之基層組織應予加強 因每一鄉鎮爲一戶籍區，實際辦理戶籍及人事登記者，爲鄉鎮公所之戶籍幹事。故爲有效之推進戶籍行政起見，雖須提高戶籍行政機關之設計精密與指導有方，及各級戶籍行政機關之層層督導與從嚴稽查，而根本之圖，仍在加強戶籍行政之基層組織，使能切實執行戶籍及人事登記之職務。其辦法除從速培植大批戶籍行政幹部外，吾人以爲在全國各級師範學校內，並應添授戶政法規、社會調查、及統計須知等類之選修科目，並爲使管教之真正聯繫起見，所有中心學校與國民學校之教員，亦應爲協助鄉鎮戶籍幹事執行戶籍及人事登記之人員也。

2. 登記事項應求其簡要 普查事項及人事登記事項之規定，除以用費經濟與結果正確爲原則外，對國民感情與社會習尚尤須隨時顧及。是以對於統計學上之不能、不許、不利三原則，均須竭力避免。按統計學上之所謂「不能」，即爲關於知識道德等抽象之事項；蓋知識道德屬於精神範疇，原無形質可尋，如欲求得其正確之統計結果，實不可能。所謂「不許」，即爲關於個人之私生活及其秘密事項；蓋涉及私人秘密事項，原爲辦理戶口普查及人事登記之大忌，如勉強執行，則其結果或將影響其他正當之調查事項。所謂「不利」，即爲關於在事實上雖屬可能，但一考其利害得失，則勞多利少甚或毫無代價。依戶籍法之規定，人事登記事項，共爲出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承等九項業於前述，但以我國之幅員廣大，交通不便，以及國民教育之不普及等客觀條件，辦理如此繁多事項之人事登記，非

惟不利，亦不可能。例如江蘇省於二十三年八月制定該省舉辦保甲各縣戶口異動查報暫行辦法，參照十八年內政部頒行之人事登記暫行條例，於出生、死亡、婚姻、繼承、分居、遷徙、失蹤等七項外，加僱傭一項，共爲八項。實施結果，以事項繁多，推行不利，而不得不於二十四年七月將該條例重予修正，將查報事項併爲出生、死亡、遷入、遷出四類。因此，故於辦理戶口普查及人事登記時，除積極方面應參酌前述各國之四項辦法外，在消極方面尤須留意避免所謂不能、不許、不利之三項原則，所有登記事項務必求其簡單切要以便於實施。

3. 全國戶口普查應定期舉辦 如前述歐美各國自十八世紀以來，莫不先後舉辦戶口普查，且依一定周期循環舉行。我國雖亦規定全國戶口每十年至少應普查一次，但迄今仍未見諸實行（見統計法第九條）。論者多謂我國舉辦戶口普查，有二種極大之困難，卽一爲國民知識之低下，二爲經費之浩大。吾人以爲在現狀下國民知識與經費兩方面雖有相當之困難，但其程度決不致嚴重到毫無辦法之境地。因就國民知識言，誠然一般知識水準之低下，使普查難期順利，但亦不無補救之法，例如廣西省戶籍及人事登記稽查指導辦法，規定縣政府於每月召集鄉鎮長會議，鄉鎮長於每月召集村街長開會時，及村街長每月召集甲長開會或召集民衆談話時，須將省頒辦理戶籍及人事登記之意義與利益，及辦理之詳細手續，仔細說明，層層轉告，以至家喻戶曉而後止。今如全國各省均能作此有系統之宣傳與解釋，則此種困難之程度自可予以減輕。此外，在中心學校與國民學校內亦可添授戶籍常識一科，以灌輸國民應有之戶籍知識。

關於普查之事項，爲應現時國民知識程度起見，亦可酌量減少，或暫僅規定姓名、性別、與戶之關係、年齡、職業、婚姻狀態等六項，至將來國民教育發達，普查技術進步，再將普查事項逐漸增多。就經費言，自表面觀之，似亦爲一重大問題，但實際不然。蓋以前參謀本部國防設計委員會試辦句容縣人口農業總調查爲例，據其事後報告，所需經費不過三千五百元，依該縣人口總數二七八、四二一人計算，平均每人的需一分二厘六毫。依此計算全國普查一次，根據「中華民國統計提要」全國人口總數四四四、四八六、五三七人，則所需經費亦不過五百六十萬元之譜，且有農業調查在內，如單獨舉辦戶口普查或尙不需此數。國家財政雖屬困難，但爲推行強政，此數當不致無力負荷。是以關於戶口普查之困難，事實上決不如論者想像之嚴重。祇須政府有舉辦之決心與計劃，實不難達預期之目的也。

第六節 合作事業

近代合作制度，不僅是一進步的組織社會生活之方法，且是一有遠見的改造社會生活之運動。蓋就其目的言，合作事業不是以賺錢及犧牲他人爲目的，而是以增進共同幸福，以「人人爲我，我爲人人」爲目的；就其構成分子之地位言，則合作社之每一分子所享受之權利均屬相同，而無一切由資產、階級、性別、及教育程度等區別，所造成人與人間社會地位不平等之現象。因其具有此種優點，故正好在三民主義民生主義之下發榮滋長。

國父嘗云：「分配之社會化，是歐美社會最近的進化學業。人類自發明了金錢，有了買賣程度以後，一切日常消耗貨物，多是由商人間接買來的，商人用極低的價錢，從出產者買得貨物，再賣到消耗者，轉手之勞，便賺許多佣錢，這種貨物分配制度，可以說是買賣制度，也可以說是商人分配制度。消耗者在這種商人分配制度之下，無形之中，受很大的損失。近來研究得這種制度，可以改良不必由商人分配，而由社會組織團體來分配，或者是由政府來分配。譬如英國新發起的消費合作社，就是由社會組織團體來分配貨物，歐美各國最新的市政府，供給水電煤氣以及麵包牛奶牛油等食品，就是用政府來分配貨物。」（見民生主義）又云：「此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作等事。」（見地方自治開始實行法）由此，可知合作事業，乃代替資本主義利潤制度之穩易簡捷辦法。易言之，即人民以自治力量，發展經濟與改善民生之良好辦法，亦即民生主義節制資本政策之實行。例如農業或工業合作，即可由各地農民或工人組織機關，聯合共同生產，以增加地方之農產品或製造地方之工業品。消費者即可聯合直接向生產者購買物品，供給各人之需要，以抵制商人從中牟利。銀行合作，即以信用為基礎，周轉金融，便利儲蓄，從事低利放款，可使一般人民免除高利貸之壓迫。交易合作，即以地方之出產品，共同販賣或交換。至保險合作，則可保護各項生產或消費合作之安全。是以總裁云：「我們要解決民生問題，必須努力經濟建設，經濟建設最重要最有效的方法，就是普遍推行合作制度，合作事業。」（見二十

四年九月十五日在峨嵋軍訓團講總理遺教六講)

按我國民間，原有類似合作制度之組織，如親友間之共同出資糾會，夥販夥製必需品，以及社會平倉等制度，頗與現時之信用、販賣、消費、儲藏等合作事業相仿；惟範圍狹小，人自為政，且非科學之法律組織，其內容方法究與現代之合作制度不同。民國八年，復旦大學教授露仙舟先生，首創上海國民合作銀行，是為我國合作運動之嚆矢。迨十七年十月國民黨中常會決議倡導七項運動，以合作運動為實現民生主義最有效之手段以來，各省對於合作事業之推動，乃不遺餘力，其進展頗為迅速；至二十年據中央統計處之統計，全國合作社共有二、七九六單位，社員共計五六、四三三人；其社數較多之省份為蘇、冀、浙、魯等省。後因長江大水災及國內之戡亂戰爭，社會經濟遭遇重大危機，中央為安定農村，改善農民生活起見，對合作運動更為積極，在豫、鄂、皖三省之進展尤為迅速；二十五年據中央農業實驗所之統計，全國合作社共有三七、三一八單位，社員人數增至一、六四三、六七〇人。抗戰軍興後，以需要之迫切，更使合作事業有了飛躍之進展。截至二十九年年終，據社會部合作事業管理局之統計，全國合作社及合作聯合社共有一三〇、四五六單位，社員共有六、七二二、一八二人，至三十二年二月底，全國合作社及合作聯合社共有一四〇、四一八單位，社員共有七、三五三、四七六人。僅兩個月之時間，合作社增加九、九六二單位，社員增加六三、二九四人。

關於合作法令，則先有江浙兩省分別頒行之合作社暫行條例，二十一年十月豫鄂皖三省剿

匪總司令部頒行剿匪區內各省農村合作社條例，至二十三年三月國民政府公布合作社法（二十四年九月一日施行，二十八年十一月修正），我國始有全國統一性之合作法令。二十九年八月九日行政院復公布有縣各級合作社組織大綱，按該大綱全文共二十八條，其要點有四如左：

1. 合作社之組織，以與縣鄉鎮行政區劃合一為原則，但必要時亦得變更。

2. 各級合作組織以兼營各種業務為原則，俟業務紛繁時得分別設置主管部門。

3. 保合作社之社員，以戶為標準，每戶必須有一人加入；鄉鎮合作社之社員，為鄉鎮公所所在地附近各保之公民，及同一鄉鎮內之各保合作社。

4. 關於推進之步驟，應先從組織鄉鎮合作社入手，然後逐漸推行到各保。

依此規定，則全國合作事業自可得到充分之發展。蓋除消滅過去合作事業係自由設立致有發展不平衡之現象外，並可使合作事業獲得最大政治力量之協助也。惟如前述全國合作事業之發展，在數字上雖有飛躍之進展，然在質量上吾人則以為其缺點仍多，如合作社之登記手續繁雜，會計簿記之未經統一，以及經營業務之尙未能達到理想之境地等，均有待於今後之努力。茲將今後應行改進之點擇要分論如左：

1. 縣各級合作社登記制度應予改善。按現行各省合作登記多由省合作機關之覆核，始發登記證，其手續雖稱嚴密，但往往往輾轉經年不能核發。且登記書表及登記事項過繁，雖專任人員亦不能迅速處理，故欲使登記制度能與事業發展適應起見，今後首須對此二點加以改善。其辦

法即各縣政府應設立專任登記人員，其登記書表經縣政府核准後，即發給登記證，不必呈省合作機關覆核，以免輾轉延時影響合作之發展。至登記事項尤應予以減少，如僅規定社名、責任、業務、社址、業務範圍、職員等項即已足夠，其他事項則由調查人員於調查表中核註，而不必詳列於登記報單，以省手續。

2. 縣各級合作社之會計簿記應有統一簡單之規定。按現各合作社所用之簿記系統紛繁，科目甚多，非會計專家不易着手。各省縣間彼此各異，有用中式簿記者，有用西式簿記者，亦有中西合璧改良式簿記者，而中式與西式簿記中更有新舊格式及單式複式等之不同；結果因帳項各異，除上級視察指導人員難於查考稽詢外，社與社間往來帳目之計算亦諸多不便。且此種繁複之簿記，不僅規模較小之合作社不能羅致會計專門人才為之處理，即其所有之表冊印刷費，亦非一般鄉鎮保合作社之能力所能擔負。故為使合作事業得普遍健全發展起見，縣各級合作社之會計簿記，中央亦應有統一簡單之規定。

3. 縣各級合作社應承辦地方各種經濟事業。按縣各級合作組織為縣各級組織中之養民機構，依新制之精神，則經濟建設實與政治等重。故吾人以為關於經濟建設部份，除必須由政府專設機關辦理者外，其一般關係國民生計之事業，如墾荒、造產，及外銷特產如桐油茶葉等之採集加工，日常必需品如食鹽穀麥等之分配儲備，凡不宜於私人經營，而又不宜於國營公營者，最好運用各級合作社組織舉辦，或以受政府委託之方式承辦。如此，則除政府方面可免增

設機關節省公帑，及合作組織方面得充實其業務外，在人民方面，亦可使其直接間接獲得利益。例如就農產品之加工言，因農產品多為原料品，非加工製造不足以應社會之需要，若加工製造手續能由農民辦理，則農民即可於原料價值外，增加加工製造之收入；而足以調劑農產物收入有季節性之缺點。此外，因合作社之經營此類工業，並可使逐漸達到「農村工業化」之目的。再如就食鹽之配銷言，因由縣各級合作組織辦理，則可改革過去鹽商操縱致往往造成鹽荒之現象，且食鹽品質單純，為最適宜於合作社經營之業務。惟此類委託辦理之經濟事業，須由中央妥為制定具體辦法，督導遵行，始能生效。如各級合作社之配銷食鹽，對其供銷之地域與供給之人口等，均應有詳細之劃定與明確之調查，否則極易發生養奸分潤之弊。

4. 縣各級合作社與農業技術應有密切之配合 開墾荒地增加生產，既為縣各級合作社重要使命之一，欲完成此項重大之使命，則必須與農業技術有適當之配合。按三十年來我國農業實驗研究，雖有相當成績，但一般農民並未受其實惠，故今後所有農業建設機關應儘量利用合作社為實施建設之基層機構。例如推廣優良之種子肥料農具等，即可以合作社為其實施之主要對象，合作社之生產貸款酌量改以此類實物貸放。農民在生產方面之真正需要，即為此類實物，若合作社之貸款改用此類實物貸放，則不僅直接可增加農業生產，並可間接防止其無益之浪費。

此外，關於各級合作社兼營之範圍，吾人以為亦應有明確之規定，蓋依大綱鄉鎮及保之合

作社均以兼營爲目標，此固爲我國社會環境之需要，但在採兼營方式之初，因各合作社之能力尙未充實，如兼營業務過於龐雜，則利少弊多自爲必然之結果。是以除縣聯合社技術人才易於集中，兼營業務可任其自由發揮外，對鄉鎮及保合作社均應有相當之限制。最好規定鄉鎮合作社第一年兼營業務不能超過三種，保合作社第一年不能超過二種，嗣後每年以增加一種爲原則，其能力特優之合作社如欲超出此範圍，卽須預先呈請縣政府之核准。至兼營之種類，自應因地制宜，就各該鄉鎮保客觀環境之實際需要，爲有計劃之選擇其應行發展之業務。總之，合作事業既爲經濟建設最重要最有效之方法，則各級合作組織之質與量必須同時發展，始可奠定新制經濟上之基礎。

第七節 民意機關

自二十九年十二月十六日公布縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例（三十年八月十五日修正），三十年八月九日復公布縣參議會組織暫行條例及縣參議員選舉條例後，關於縣民意機關之組織、職權、人選等規定，可說大體已臻完備。其內容除業於前章述及外，茲僅就縣參議會之權限與會期，及縣參議員之產生與任期二點分論如左：

1. 縣參議會之權限與會期 關於縣參議會之權限，依縣參議會組織暫行條例之規定，除一

而列舉其職權外（見第二條第一項），一面並受省政府相當之控制（見第二條第二項、第三條、第二十三條），此種控制可分爲二方面，即一爲行爲上之控制，一爲人員上之控制。就前者言，屬於行政監督權之範圍，即縣參議會之決議案如縣預算、有關人民權利義務之單行規章、縣決算之審核等，均應報由省政府備案；及其決議事項如與中央法令抵觸者，得宣告無效。（按此種無效之宣告，其權究應歸行政機關或司法機關，及由有此權機關自動之宣告無效，或須經人民之請求始宣布無效，均無明文之規定，惟依法理解釋，則省政府當有此項權力。）就後者言，則屬於懲戒權之範圍，即縣參議會之決議案如有違反三民主義或國策情事，得由省政府開明事實，咨由內政部轉呈行政院後予以解散重選。惟須注意者，此爲省政府以集體方式行使之懲戒權，至對於縣參議員個人得行使懲戒者，則祇有由原選舉之鄉鎮民代表會，或職業團體會員過半數之出席，出席人三分之二之議決始得予以罷免（見第七條）。

論者多以此種規定，因縣參議會受省政府之控制太大，與自治精神不無輕觸。所謂地方自治者，原屬程度上之問題，高度之地方自治，雖有其理論根據，但低度之地方自治，亦或合於事實上之需要，而決定其程度高低之因素，則爲各地之歷史背景，以我國過去失敗之先例及目前各地之情形，規定縣參議會須受代表中央之省政府較大之控制，實有必要。此外，爲逐漸增高人民知識，與提高其參政興趣，使能運用四權起見，吾人更以爲縣參議會之設置，除具備實施新制二年以上及省政府之認可二條件，經呈准成立後（見第三章第四節），關於其權力之

大小，並應經過一定之階段，使其逐漸擴大，免蹈過去躐等之弊。即在最初一階段內，縣參議會應完全屬於行政性質，故其權力僅限於建議與設計，蓋為防止地方土劣竊取民意操縱議會也。經過上述階段後，因人民政治知識與興趣已有相當時間之培養，故應進入第二階段，在此階段內，縣參議會應屬於行政兼立法之性質，即其權力除建議與設計外，並有若干事項之決議權。至最後一階段，因人民之政治認識與參政興趣，已從較長時間之實踐中達到自動自發之境地，故其權力亦可擴張到最高之限度，易言之，即在此階段內縣參議會已完全屬於立法之性質了。此三階段雖為縣參議會依法設立後，所必經之程序，然每一階段所經過之時間，則不能為硬性一致之規定，而須視各地不同之實際情形。如在文化發達人民知識水準較高之地區，第一及第二階段所經過之時間，自可盡量縮短；如在文化落後人民知識水準低下之地區，第一及第二階段所經過之時間，即須酌量延長。如此，則縣民意機關之設置，始不致重蹈過去失敗之覆轍矣。

至縣參議會之會期，依縣參議會組織暫行條例第十一條規定：「縣參議會每二個月開會一次，每次會期三日至七日，必要時得延長之。」依此規定，則縣參議會每年開會，共有四次之多，如為使縣參議員澈底明瞭縣政設施起見，開會次數自宜較多為佳；但按同條例第十八條之規定，縣參議員為無給職，僅在會內依照地方情形酌給膳宿及交通費，如須不時集合此等無給職之參議員，使其頻頻奔勞，事實上亦不無相當之困難，此在交通不便地區遼闊之縣，多次

會議之召集，自尤感不易。是以吾人以爲縣參議會最好以每年開會兩次爲宜。其開會之日期，似應仿各國成例，規定某月某日開某次會，以免議長掌握不必要之權力。此外，縣參議會並應有臨時會之規定，蓋每年開會次數既經減少，則其中間間隔自當加長，在閉會期內，如遇臨時必要事件，自得以召開臨時會以爲補救之辦法也。

2. 縣參議員之產生與任期 關於縣參議員之產生，依綱要第十五條，縣參議會組織暫行條例第五條，及縣參議員選舉條例第一條第二條第四條第七條第十條等之規定，係分爲區域選舉與職業選舉二種。區域選舉，由每一鄉鎮民代表會選出縣參議員一人，鄉鎮數超過一百之縣，得由數鄉鎮合選參議員一人；未滿七鄉鎮之縣，仍應選出縣參議員七人；其名額分配辦法，由省政府斟酌當地人口交通等情形爲之規定，並報由內政部備案。職業選舉，其名額不得超過縣參議員總額十分之三，以每一職業團體爲一單位，各自由職業團體合爲一單位，按會員多寡，比照分配其應出之名額；至少每一單位應分配一名，名額不足分配時，由各單位分別選出初選人會同複選，各單位初選人名額，比照其會員人數規定。至候選人之資格，則凡縣公民年滿二十五歲，經縣參議員候選人試驗或檢察及格者，均得被選爲縣參議員；但左列各項人員停止其被選舉權：

(1) 現任本縣區域內之公務員；

(2) 現役軍人或警察；

(3) 現在學校之肄業生。

選舉人及被選舉人，如於區域選舉職業選舉，均有選舉權或被選舉權者，應參加區域選舉，於職業選舉有二個以上選舉權或被選舉權者，應由本人於縣政府開始編製選舉人名簿之日以前，擇定其願參加之一個團體，逾期即由縣政府予以指定。

觀此，可知關於縣參議員產生之規定，本極完密。惟以我國現時一般之情形，人民因知識低下缺乏參政興趣，如不予以相當時間之培養與實踐，則其被士劣利用或操縱之危險，自所難免，是以吾人意見，對縣參議員之產生，似亦應分為三個階段，循序漸進。即在最初階段內，縣參議員之產生，應規定除一部份為黨政機關之負責當局外，其餘則由政府聘請地方公正士紳及各民衆團體之領袖充任；第二階段除規定一部份由人民之選舉產生外，其餘一部份仍由黨政當局充任；至第三階段，則縣參議員之產生，始可完全由人民選舉。

關於縣參議員之任期，依縣參議會組織暫行條例第六條之規定，為二年，連選得連任。按二年任期，本最適宜；但為減少選舉之耗費與爭議起見，最好將其任期酌予延長改為三年。蓋選舉一事，雖可訓練人民使其增加政治知識與興趣，然以我國現時情形，為節省人力物力之耗費，其選舉次數，實不宜規定過多；且依縣參議員選舉條例第二十九條之規定，縣參議員候補當選人之名額與當選人同。既有如此多數之候補名額，則當一次選舉，已可將地方人才廣事搜羅，自更無妨將其任期酌予延長也。

第八節 省區組織

我國行政組織最嚴重之病態爲上重下輕，即中央及省之組織失之過大，縣之組織失之過小，而形成畸形之發展。自新制頒行後，對整個國家行政基礎之縣一級既爲合理之改善，爲求貫徹整個立法精神起見，則所有建築於此基礎上之中央省及其他行政組織，自亦應依此爲基準予以合理之調整。茲僅就代表中央對縣爲直接督導之省政府及行政督察專員公署之組織，分論如左。

一 省政府

現行省級組織，依二十年三月二十三日國民政府頒行之省政府組織法第四條之規定：「省政府設委員七人至九人簡任，組織省政府委員會行使職權。省政府設主席一人，由國民政府就省政府委員中任命之。」此係採行合議制。按合議制最大之缺點，即爲權力分散而缺乏敏捷，近年來雖有合署辦公之規定，但實行均未徹底。蓋多數省份僅在表面上將原有省府各廳處合在一處辦公，及對外行文改用主席署名而已，並未能達到文書會計庶務等之統一與集中，使上對中央下對縣府成一整個之有機體。其組織除原有民、財、教、建四廳，祕書、保安、會計、合作、衛生五處，及最近增設之糧政局外，復有直隸中央之保安、軍區、防空三司令部。因各廳處之組織職權多未變更，故對縣之行文仍多有重複衝突之處；至保安、軍區、防空三部規定

統由主席一人兼任，事實上因主席專務紛繁，未能親理，且其工作性質又大體相同，故矛盾紛歧之現象，尤所難免；再如財政廳，現全國財政收支系統既經改變，則其組織自亦應隨其職掌予以合理之減縮。是以爲貫徹新制整個立法精神並改善現行龐大紛歧之組織起見，應即制頒「省組織法」，以確定其組織與職權。關於省政府之組織方面，吾人意見，除應改合議制下之主席爲省長及增設副省長一人襄理政務外，所有內部各單位，均應爲澈底之調整。即將民政廳改爲政務廳，原有秘書處與財政廳之職掌分別併入該廳；建設廳改爲經濟廳，原有合作管理處併入該廳；另增設軍事廳、地政、糧政、社會、警務、總務、人專六處，及秘書、專員二室，原有保安、軍區、防空三部及保安處之職掌均併歸軍事廳辦理，原有與新增各廳處之文書收發、繕校、檔案、典守印信、以及庶務出納等事務，統改由總務處職掌；人事處掌理全省公務員之任免與考核；秘書室設主任秘書一人、秘書若干人，掌理機要及綜核各廳處文稿；專員室設法制專員及行政督導專員各若干人，分司法律解釋，省單行規則法令之撰擬審核，及縣政督導事項；至教育廳、與衛生、會計二處，則仍舊設置。共計省政府之內部組織四廳六處二室如左：

1. 政務廳
2. 經濟廳
3. 教育廳

4. 軍事廳
5. 地政處
6. 糧政處
7. 社會處
8. 衛生處
9. 警務處
10. 人事處
11. 會計處
12. 總務處
13. 祕書室
14. 專員室

右列省政府之組織雖共有十四單位之多，但此係就原則而言，如無必要，各單位自可依據各省之實際情形，就其性質相近者予以合併。按論者多有以省府各廳處應與縣府各科相配稱者，而不知自縣政府裁局改科及省政府合署辦公後，在原則上省縣之關係即已為直接關係，省政府與各廳處所屬為縣政府，而非縣政府內之各科；縣政府內各科之主管長官為縣長，而非省政府內之各廳處，是以省府內之各廳處與縣府內之各科，實無使相配稱之必要，必要時自得各

彼地方之實際情形予合併。且各單位之內部機構，因文書、人事、庶務等之統一與集中，所餘僅主管部份，就表面觀之，或以省府之組織仍未減少，然其實則已爲大量之縮減也。至省長、副省長、及各廳處長、秘書、專員等之官階，吾人以爲除省長仍應照主席之官階敘簡任一級以便於職務上受中央各主管部之指揮監督，及副省長敘簡任二級外，其餘廳處長、秘書、專員等，則依其資歷分別銓敘。即廳長自簡任八級至簡任三級（按省長制下之廳，其地位原等於中央各部之司，但爲保留人才起見，故仍稱爲廳），處長、秘書、專員則自高級荐任至簡任五級。

二 行政督察專員

行政督察專員制度，肇起於剿匪區域。依二十五年十月十五日行政院修正公布行政督察專員公署組織暫行條例第一條之規定：

「行政院爲整頓政治、緩靖地方、增進行政效率起見，得令各省劃定行政督察區，設置行政督察專員公署，爲省政府輔助機關。」

觀此，可見其設置原爲輔助省政府督察難周之橫面伸張的權宜組織，並非具有普遍性永久性之縱面機構。惟現制各省大都不同是否需要，概將全省劃分爲若干區，普遍設置，即省附近行政力量可以直接彈監督之地方亦然。專員既不兼任縣長，又無特別任務，其主要目的爲輔助省政，監督縣政，此固爲其利之所在，然其弊亦由此而生。蓋省政府之政令與縣政府之呈

請，均必由專員轉達，結果則徒事公文呈轉，延緩時日，易誤事機。例如專員對於縣之請示，欲逕下決定，則在法令上其職權並不確定，往往與後來之省令衝突，故大都批以「仰候省府核示飭遵可也」；如縣府同時分呈省府與專員，當又批以「既已呈省，仰仍候省令辦理可也。」因有此種推諉疊架之弊，故現行專員制度之存廢，或應如何調整實爲實施新制所應極待解決之問題。按一般論者對此問題之解決辦法，有主張根本廢除專員制度者，有主張專員可存但不必設署者，更有主張擴大專署原有組織與轄區並提高其職權者。茲分論如左：

根本廢除現行專員制度 其理由除謂如在省縣間增設專署一級，則有違背建國大綱及中華民國訓政時期約法所定省縣二級之原則外，即以專員所掌行政督察事項，既屬省府職權，如將同一職權分設二機關，在行政上自不免有推諉磨擦之現象，故爲根本解決計，現行專員制度即應予以廢除。按此說僅注重於建國大綱與約法之規定，及專員制度現實之弊病，而忽略所以達到建國大綱與約法規定之策略，及如何匡救現實弊病之方法；況依行政督察專員公署組織暫行條例第一條之規定，所謂專署，原非有永久性之縱面機構，自不得謂其與省縣有同等之地位。

2. 專員可存但不必設署 其理由謂專員制度固有其功用，但因設置專署承轉公文並直轄處理事務，遂生種種流弊，如廢其署而存其職，則爲取其利而捨其弊，故專員制度可存但不必設署。按此說在轄縣甚少之省份如青、寧、康、察、綏等省，自可採行，惟在轄縣較多之省份，

則有時仍有鞭長莫及監督難周之感。

3. 擴大專署原有組織與轄區並提高其職權 其理由謂我國省區遼闊，交通不便，省縣間須有一行政組織爲之聯繫，自漢代以來歷代皆然，且現行專員制度之失敗，非爲創制之原意有所不善，而實由於體制之不陸與職權之不實，故爲改革現時之缺點起見，則專署之現行組織與轄區均應予擴大，專員之職權亦應予以提高。此外，並有主張擴大專署組織轄區與提高專員職權，以爲縮小省區之張本者。按此說多爲現任專員者之主張，其辦法雖在匡救現制之流弊，但僅能行於轄縣衆多之省份，如全國各省均須一律採行，則實有考慮之餘地。蓋在省會附近各縣設置專署管轄，不特徒專公文承轉，不若省府直接管轄之便利迅速，抑且構成行政上之重大浪費也。

至主張擴大專署組織與轄區並提高專員職權，以爲縮小省區之張本，其用意固善，惟省制在我國已有久遠之歷史，最近期中欲予縮小似爲事實所不可能。按過去所以倡縮小省區，雖爲現行省區劃分之不合理，但其最大原因，乃爲防止省權之龐大，致易形成尾大不掉之弊，所以形成此種尾大不掉局面之主要因素，又爲省握有獨立之財權，今既將省級財政歸併中央，則劃據之局除別有重大原因外，自難再行發生。且我國自漢唐以來，所謂部、道、路、省等之建置變遷，均係初由地位不定與權力有限之監察官，而變爲地位固定與職權龐大之方面官；至中央不能節制形成尾大不掉之局時，復變更其名目分裂其職權，或使返於不定之地位，然歷時漸

久，又成爲地位固定職權龐大之方面官，考其所以有此種循環之現象者，乃因我國幅員廣大，非有百十之中級機關，不能監督千百之下級機關，而百十之中級機關，散布於遼遠之地，中央仍有鞭長莫及之處，故又須有十餘或二十餘之上級機關爲之監察。今如將全國一百五十餘行政督察區，均酌予擴大其組織以爲縮小省區之準備，則將來爲施政之便利計，難免不在新省區之上再出現少數統馭之機關，而重蹈歷史上之循環圈。況縮小省區，除注意其歷史、文化、自然形勢、與交通、國防等情形，以爲行政管理之便利外，尤須注意其土地之肥瘠、人口之密度、與財賦之多寡等標準，以謀各省官力之平衡；在重劃行政督察區時，是否能悉依此等標準，亦屬疑問。蓋如依此等標準，則將有不少行政督察區須跨現行省區二省或三省之邊界也。是以吾人意見，縮小並調整現行不合理之省區，原極主張，但其數目不宜過多，且非有詳安精密之規劃不可；至現行行政督察專員制度，則確有調整改善之必要，惟不能即以此爲縮小省區之張本。

上述各種主張既各有利弊，爲取利捨弊起見，吾人認爲現行行政督察專員公署，除因特殊情形，得斟酌事實之需要量予設置，並確定其事權範圍及充實其組織外，其餘現設之專署應一律裁撤，以減少層級增進效率。茲將其辦法分述如左：

1. 設署之地區 即在離省府較遠督導難周，或有其他特殊情形如邊區戰區等之地方，由各省政府重行劃定轄區，分別設置專署。既經設置後，即應確認其爲省政府之代表，堅以信賴，

假以專權。除列舉若干重大事項須轉行省府核示外，餘均應有其裁決權，以免徒事公文承轉之弊。至署內機構，尤應特予調整使其充實，其組織及職掌如左：

1. 祕書室 掌理文書、機要、人事、庶務等及其他不屬各組之事項；

2. 政務組 掌理民政、財政、教育、經濟等及其他不屬於軍事之事項；

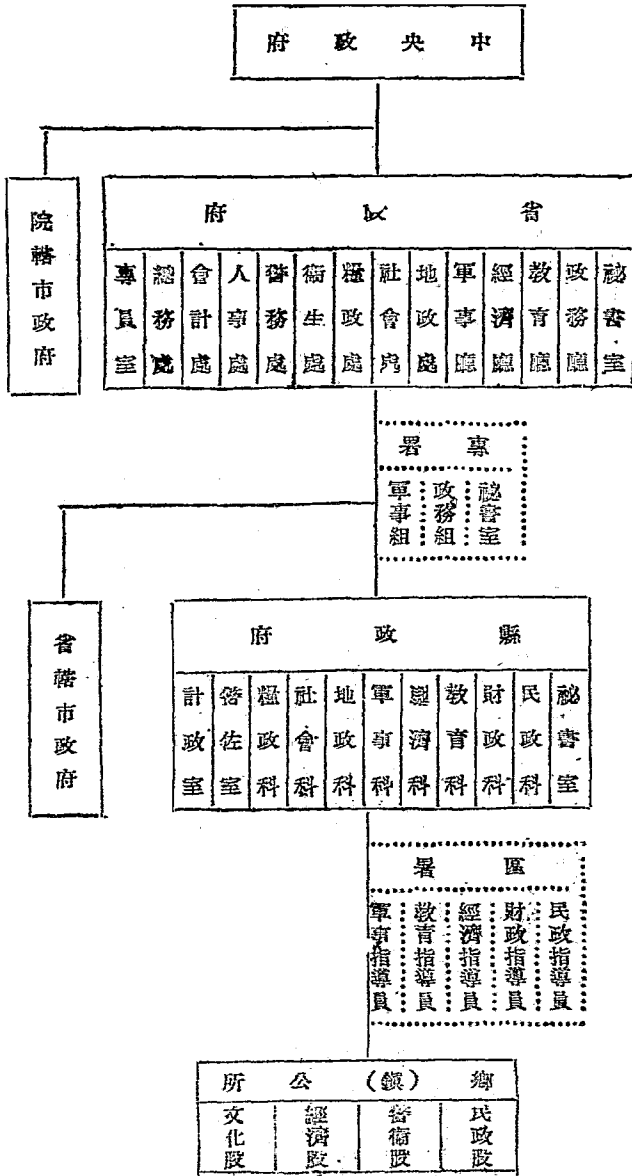
3. 軍事組 掌理原屬於師管區（按團管區已裁撤）及區保安司令部之事項。

祕書室設祕書一人，各組設組長一人，組員若干人；其官階除專員規定自簡任八級至簡任五級外，祕書組長組員均應與省府內部之祕書科長科員同，蓋專署原為輔助省政府之橫面伸張組織也。在實施新制之地區，為使其發生領導作用，加速完成地方自治起見，並得指定專員兼任縣長，其縣即為實施新縣制之示範縣，但此須特別慎重其人選。

2. 不設署之地區 即在距省政府較近或無上述特殊情形之地區，所有已設之專署應一律裁撤，以減少層級，增進效率；在此等不設署地區之縣，必要時，即由省府內之行政督導專員分區巡迴督導。如此，則不僅不與院頒行政督察專員公署組織暫行條例之立法精神相違背，且事實上省政府亦可收執簡馭繁之效也。

茲將調整後各級政府之體系與組織表列如左：

(參見第三章第四節及本章第一節第三節)



第五章 結論

綜上所述，可知我國縣制沿革，由來已久。數千年來歷代雖有因革損益，實無多大變更；其共同之現象，即每當政府注意縣治與尊崇縣令長之地位，則國勢亦隨之增強。清末籌備立憲，曾頒布各州縣城鎮鄉地方自治章程，抄襲日本自治法規，未及實施，而清社遽屋。民國初元雖亦陸續頒布各種自治法規，然不過模倣自治皮毛，對於根本制度，並無澈底之改革。

國父認爲欲完成建國大業，必先完成地方自治，而自治之着手須以縣爲單位，爰訂地方自治開始實行法，以爲初步實施之方法，嗣於建國大綱中，確定縣爲自治單位，一掃數千年縣制之舊觀。惟大綱所定均屬原則，而十八年公布之縣組織法將整個「縣自治」，截爲數段，致實施時發生諸多流弊，而有縣政實驗，裁局改科、分區設署，以及推行保甲制度等之縣政改革運動，以爲補偏救弊。然因先後訂定之各補充修正法規，均不相連貫，且各省實驗縣政所得方法，亦未能普遍倣行。值茲抗戰建國時期，更非改善政治基層機構，提高行政效率，不足以應戰時需要與奠定建國之基礎。因此，乃有縣各級組織綱要之頒行，確定縣爲國家政治基層機構外，同時並爲地方自治之單位，綱舉目張，優點特多，實爲我國縣政史上一大革新。在最近數年實施時，人才與經費雖兩感困難，但亦不無解決方法；惟國民教育一項爲各種工作之基礎，

今後尤應特別注意；其他如戶籍行政與合作事業等，亦須切實推行與改進。

根據各省實施之情形，各方面雖均獲有相當之成績，然因實施伊始，進行時自不免發生若干阻力與缺點。政治改造既為持久之事業，須繼續努力始能發生效果，則自應隨時設法予以改進，俾使此偉大之政治建設得早日完成，以奠定國家之基礎。茲將今後應行改進之點分述如左：

1. 鄉鎮以下之組織應予充實 「行新政用新人」，本為不易之理。惟根據一年來實施之情形，縣一級在人事上及組織上雖有極大進步，但鄉鎮以下則仍多為舊勢力所把持，如若干省份之鄉鎮長即多規定以原有之關係主任改任者。稗草不除，嘉穗不生，故今後應切實調整並充實鄉鎮以下組織，助長廉潔健全之新生力量。

2. 苛雜攤派應切實廢除 過去縣政之失敗，即每當推行一新政，苛雜攤派即隨之於後。故今後為增強人民對於新制之信仰起見，在最近數年財政上縱有困難，亦應從整理着手，所有一切苛雜與攤派應切實廢除，使不致再蹈以往之覆轍。

3. 貧苦人民生活應予救濟 為增強人民對新制之信仰，除切實廢除苛雜與攤派外，對一般貧苦人民之生活尤應設法救濟。蓋我國雖祇有大貧小貧之分，然富者田連阡陌，擁資億萬；貧者無立錫之地，生活失所憑藉。管子云：「衣食足然後禮義興」，令無衣無食之人參加政治，欲其發生興趣與效力，自屬不可能之事。現今無論都市與農村，貧苦民衆觸目皆是，苟政府能

設法予以救濟，使能解決最低限度之生活，則因其所生之信仰，自可發生鉅大之力量也。

4. 民衆教育應切實推行 新制中之國民教育原包括義務教育與民衆教育二部份，少數人士以爲國民教育即義務教育之另一名稱，實屬誤解。兒童雖爲將來國家之主人翁，但成年民衆亦今日國家之重要支柱。前者爲治本之教育，後者爲治標之教育，標本雖異，而重要則同，故今後除注意兒童教育外，尤須切實推行民衆教育。至其內容則應包括管教養衛四大項目，就「管」言，即實施公民訓練，促進其參政興趣，使能運用四權之行使，俾得從速完成設立縣及鄉鎮民意機關之條件。按此項最爲重要，蓋我國人民向抱「鑿井而飲，耕田而食，帝力於我何有」之態度，除完糧納稅外，不欲過問政治，而政府亦樂得以「不可使知之」之治術，而便於專制。數十年來雖推闡專制，建立民國，仍不知主權在民之旨，真正民意不但無從表現，反爲少數野心家所操縱，袁氏帝制，曹氏賄選，均爲最顯著之例。就「教」言，即使一般人民獲得必備之常識，如本國歷史地理之情形，以及近代都市及鄉村生活常識等。就「養」言，即各種生產技能之傳授，如農業改良，合作組織，農村手工藝等。就「衛」言，即健強體魄之鍛鍊，如衣食注行之力求整潔，國民體育之普遍倡導，以及國民自衛之軍事技能等是。由此，可知民衆教育之推行，實爲推行新制刻不容緩之舉。

5. 上級政府應有守法精神 自治機關執行中央及省委辦事項，應依法於公文紙上註明，綱要中原有規定。但如上級機關不能遵守，則不僅地方自治與國家行政爲之混亂，且因此而支付

之經費，中央及省既不承認，地方自應負擔，於是每增一政令，人民亦增一負擔，結果人民將視自治爲苛政。故今後欲新制之得以推行順利，上級政府尤須有守法之精神。

除上述五點今後應切實予以改進外，吾人並以爲省及縣之組織法亦應從速制定。蓋省級之組織法規，現祇有二十年三月二十三日國民政府頒行之省政府組織法，而無「省組織法」，不但該法自施行迄今已多變更，尤其自實施新制，以及財政收支系統改變，與田賦改歸中央接管以後，省之地位變動極大；今後省之性質如何，區劃如何，組織如何，以及其權責如何，似應以新制爲基準從速制定「省組織法」，俾予確定。至縣各級組織綱要則原爲過渡之法規，自實施以來，各省因事實關係，與原法條不無出入，例如國民兵團與軍事科職權之衝突及增設糧政科等；且綱要與縣組織法同時並存，亦有未洽，故似亦應就綱要依當前之事實，並未來之需要，例如建設科及會計室宜改爲經濟科與計政室等，將其酌加修正，定名爲「縣組織法」，並將原有之縣組織法明令廢止，以免重複。如此，則不僅新縣制得以順利推行，並可使建國大業早觀厥成矣。

中華民國三十一年四月胡昭華於江北人和場雷家院

附錄

1. 縣各級組織綱要 二十八年九月十九日國民政府公布 同日施行

甲 總則

- 一 縣為地方自治單位，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，分為三等至六等，由各省政府劃分，報內政部核定之。
- 三 地方自治之實施辦法以命令定之。
- 四 縣以下為鄉（鎮）；鄉（鎮）內之編制為保甲，縣之面積過大有特殊情形者，得分區設署，凡教育、警察、衛生、合作、徵收等區域，應與前項區域合一。
- 五 縣為法人，（鄉）鎮為法人。
- 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，為縣公民；有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。

有下列情形之一者，不得有公民之資格：

- (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。
- 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、地政、社會各科，設科之多寡，及其職掌之分配，由各省政府依縣之等次及實際需要擬定，報內政部備案。

九 縣政府置祕書、科長、指導員（督學）、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官，其名額官等俸給及編製，由省政府依縣之等次及實際需要擬定，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，報內政部轉呈行政院核定。

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）民代表會選舉縣參議員組織之；每鄉（鎮）選舉一人，並得

酌加依法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 縣參議會暫不選舉縣長，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爲房捐）；

(五) 營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前，爲屠宰稅全額，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、土地尙未開闢之縣，其所需開發經費，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，得由縣長呈送省政府核准施行，再送縣參議會。

二十三 縣金庫之設置，及會計稽核，依法令之規定辦理之。

戊 區

二十四 區之劃分，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。

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，為區的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）之劃分，以十保為原則，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。

三十一 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。

三十二 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，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，各股得酌量合併，或僅設幹事。

三十三 鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長之任期為二年，連選得連任。

三十四 鄉（鎮）長、鄉（鎮）中心學校校長、及鄉（鎮）壯丁隊隊長，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。

三十五 鄉（鎮）自行舉辦之事項，應經鄉（鎮）務會議議決方得施行。

三十六 鄉（鎮）務會議，由鄉（鎮）長主席，各股主任幹事均應出席，與所議事項有關之保長得列席。

三十七 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

三十八 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）依法賦與之收入；

（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，編入縣綱算。

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，如一村或一街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；但壯丁隊仍須分保編隊訓練。

四十七 保設保辦公處，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) 會辦地方公益事務者。

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爲原則。

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、文化各事務；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，以十戶爲原則，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。

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

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。

2. 縣參議會組織暫行條例 三十年八月九日國民政府公布
施行日期另以命令定之

第一條 縣參議會為全縣人民代表機關。

第二條 縣參議會之職權如左：

- 一、議決完成地方自治各事項；
- 二、議決縣預算，審核縣決算事項；
- 三、議決縣單行規章事項；
- 四、議決縣稅、縣公債、及其他增加縣庫負擔事項；
- 五、議決縣有財產之經營及處分事項；
- 六、議決縣長交議事項；
- 七、建議縣政重要事項；
- 八、聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項；

附 錄

十、其他法律所屬之職權。

縣參議會議決事項，及有關人民權利義務之單行規章，應報省政府備案，其審核之決算亦同。

第十三條 縣參議會議決事項，與中央法令抵觸者無效。

第十四條 縣參議會由鄉鎮民代表會選舉縣參議員組織之，並得加選依法成立之職業團體代表為縣參議員。

第十五條 縣參議員由鄉鎮民代表會選舉者，除選舉條例另有規定外，每鄉鎮一人，其未滿七鄉鎮之縣，亦應選出縣參議員七人，由職業團體選舉者，其名額不得超過總額十分之三。

第十六條 縣參議員任期二年，連選得連任。

第十七條 縣參議員得由原選舉之鄉鎮民代表會代表或職業團體會員過半數之出席，出席人數三分之二之議決罷免之。

第十八條 縣參議員於任期內，因事故去職時，由該鄉鎮或該團體候補當選人依次遞補，其任期以補足前任未滿之期為限。

第十九條 縣參議員如於一會期內均未出席，而無正當理由者，視為辭職，由該鄉鎮或該團體候補當選人遞補。

第十條 縣參議會置議長副議長各一人，由縣參議員用無記名投票互選之。議長或副議長因事故去職時，應依前項規定補選。

第十一條 縣參議會每三個月開會一次，每次會期三日至七日，必要時得延長之。

第十二條 縣參議會開會，由議長召集，第一次開會由縣長召集之。

第十三條 縣參議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長均有事故時，由參議員互推一人為臨時主席。

第十四條 縣參議會非有全體參議員過半數之出席，不得開會。議決案之表決，以出席議員過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

第十五條 縣參議員對於與本身有利害關係之議案，不得參與表決。

第十六條 縣參議會開會時，得請縣長縣政府祕書科長或其他負責職員列席報告或說明。

第十七條 縣參議會會議公開之，但主席或參議員三人以上提議，經會議通過時，得禁止旁聽。

第十八條 縣參議員為無給職，但在會期內，得按照地方情形，酌給膳宿及交通費。

第十九條 縣參議員在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。

第二十條 縣參議員除現行犯外，在會期內，非經縣參議會之許可，不得逮捕或拘禁。

第二十一條 縣參議會決議案，咨送縣長分別執行。如縣長延不執行，或執行不當，得請其說

明理由，如仍認爲不滿意時，得報請省政府核辦。

第二十二條 縣長對於縣參議會之決議案，如認爲不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認爲不當時，得呈請省政府核辦。

第二十三條 省政府對於縣參議會之決議案，認爲有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，咨由內政部轉呈行政院核准後，予以解散重選。

第二十四條 縣參議會置祕書一人，由省政府遴委，事務員書記各一人至五人，由議長派充之。

第二十五條 縣參議會開會期內，得向縣政府調用人員。

第二十六條 縣參議會議事規則，由內政部定之。

第二十七條 省轄市，市參議會之組織，準用本條例之規定。

第二十八條 本條例施行日期，以命令定之。

3. 縣參議員選舉條例 三十年八月九日國民政府公布
施行日期另以命令定之

第一章 總則

第二條 縣公民年滿二十五歲，經縣參議員候選人考驗或檢覈及格者，得被選爲縣參議員。

第三條 左列各款人員，停止其被選舉權：一、現任本縣區域內之公務員，二、現役軍人或警

察，三、現在學校之肄業生。

第三條 縣參議員之選舉，以民政廳廳長爲選舉監督。

第四條 於區域選舉職業選舉均有選舉權或被選舉權者，應參加區域選舉。於職業選舉有一個以上選舉權或被選舉權者，應由本人於縣政府開始編製選舉人名簿之日以前，擇定其願參加之一個團體，逾期由縣政府指定之，前項名簿開始編製之日期，應於十日前公告之。

第五條 縣參議員選舉事務，由縣政府辦理之。

第六條 縣參議員之選舉，全縣各鄉鎮及各職業團體應於星期日或例假日同時舉行。前項舉行日期，由縣政府決定，於十五日前公告之。

第二章 區域選舉及職業選舉

第七條 區域選舉，由每一鄉鎮民代表會，選出縣參議員一人，但鄉鎮超過一百之縣，得由數鄉鎮合選參議員一人，未滿七鄉鎮之縣，仍應選出縣參議員七人，其餘詳見選舉法，由省政府斟酌當地人口交通等情形定之，並報內政部備案。

第八條 鄉鎮民代表會選舉縣參議員，以鄉鎮公所爲投票所，由鄉鎮民代表會選出出席代表總額過半數之投票爲當選，選舉結果由鄉鎮公所報縣政府備案。

第九條 關於縣參議員選舉投票開票之事項，由縣政府辦理，其詳見選舉法，由縣政府互推三人至五人爲監察員，在場監視。

第十條 職業團體應出縣參議員之名額，不得超過總額之十分之三，以每一職業團體為一單位，各自由職業團體合為一單位，按會員多寡，比照分配其應出之名額，但至少每一單位應分配一名，名額不足分配時，由各單位分別選出初選人會同復選之，各單位初選人名額，比照其會員人數定之。

第十一條 參加職業選舉，以在選舉前依法成立之各職業團體之會員而實際從事該項職業三年以上者為限。

第十二條 職業選舉，應由縣政府編定各團體選舉人名簿，呈經選舉監督核定，於選舉前十五日公告之。

第十三條 職業團體之選舉，依左列之規定：一、農會之選舉採複選制，每一鄉農會選出三人為初選人，會同復選之，但一縣僅有一鄉農會時，由會員直接選舉之。二、漁會之選舉採直接選舉制，由會員直接選舉之。三、工會之選舉採複選制，每一工會選出三人為初選人，會同復選之，但一縣僅有一工會時，由會員直接選舉之。四、商會之選舉採複選制，由每一公會會員選出三人並由非公會會員合選三人為初選人，會同復選之，一縣有二個以上商會時，由各該商會之初選人，會同復選之。五、教育會之選舉採直接選舉制，由會員直接選舉之。六、自由職業團體之選舉採複選制，每一團體選出三人為初選人，會同復選之。但一縣僅有一自由職業團體時，由會員直接選舉之。

第十四條 職業團體之初選人以得票較多者爲當選。職業團體選舉縣參議員，由初選人複選者以得有初選人過半數之投票者爲當選，選舉結果無人當選者，應舉行再選，以得票較多者爲當選，由選舉人直接選舉者以得票較多者爲當選。

第十五條 職業選舉，應由縣政府就各該團體會所設投票所，並於各該團體代表中指定一人爲投票所事務主任，其他職員爲事務員，分任關於投票開票之事務，每一投票所設監察員三人至五人，在場監視，由初選人推選之，直接選舉者，由縣政府就該團體選舉人中指派之。

第三章 選舉人投票

第十六條 全縣區域選舉職業選舉應出之縣參議員名額由縣政府於選舉二十日以前公告，並製選舉票，分發各鄉鎮及各團體具領。

第十七條 投票時除投票人及投票所職員外，他人不得擅入投票場所。

第十八條 票廳應當場啓示，再將內層封固。

第十九條 票廳外層應於投票完畢後嚴加封鎖。

第二十條 投票人領取選舉票，應在選舉人名簿本人姓名下簽字或蓋章。

第二十一條 投票用無記名單記法行之。

第二十二條 投票人於投票場所內，關於投票方法得與事務員問答外，不得與他人接談。

第四章 開票及檢票

第二十三條 投票完畢，應即日開票，監察員應監視之。

第二十四條 檢查查數應與到場投票人名簿核對有無錯誤。

第二十五條 選舉結果，應由各鄉鎮與代表會及各職業團體投票所，連同選舉票報送縣政府查核。

第二十六條 縣政府查核選舉結果時，選舉監督或其代表應蒞場監視。

第二十七條 選舉票有左列情形之一者無效：一、寫不依式者；二、夾寫他事者；三、字跡模糊不能認識者；四、不用製發之選舉票紙書寫者。

第五章 當選及應選

第二十八條 區域選舉之當選人以本鄉鎮內之公民爲限，其由數鄉鎮合選參議員一人時，以參加選舉各鄉鎮內之公民爲限。職業選舉之當選人以各團體之會員爲限，會同複選時，以參加複選各團體之會員爲限。

第二十九條 候補當選人以得票次多數者定之，其名額與當選人同，票數相同時，以抽籤決定之。

第三十條 當選人及候補當選人姓名，應由縣政府分別揭示於各鄉鎮公所及各團體事務所，並通知各該當選人。

第三十一條 當選人願否應選，應於接到縣政府通知後七日內答覆，逾期不答復者，視爲願應

選，當選人願應選者，由選舉監督發給當選證書。

第六章 選舉無效當選無效及訴訟

第三十二條 有左列情事之一時選舉無效：一、選舉舞弊涉及選舉人名簿之人數達三分之一以上經法院判決確定者。二、辦理選舉違法經法院判決確定者。

第三十三條 有左列情事之一時當選無效：一、死亡；二、被選舉人資格不符經法院判決確定者；三、當選票數不實經法院判決者。

第三十四條 選舉無效經法院判決後應於十日內重行選舉。

第三十五條 選舉人認爲舞弊或當選資格不符，或落選人認爲應當選者，得提出訴訟，但應於選舉結果揭示後七日內爲之。

第三十六條 選舉訴訟應先於他種訴訟審判，並以一審終結。

第七章 附則

第三十七條 本條例之解釋權，屬於選舉監督。

第三十八條 縣政府於選舉完畢後十日內，將當選人候補當選人及選舉人姓名及選舉情形，呈報選舉監督，並將有效無效之選舉票保存之。保存期間爲六個月。選舉監督應將當選人候補當選人姓名呈報省政府轉報內政部備案。

第三十九條 省轄市市參議員之選舉，準用本條例之規定。

第四十條 本條例施行日期，以命令定之。

4. 鄉鎮組織暫行條例 三十年八月九日國民政府公布
同日施行

第一章 總綱

第一條 鄉鎮內之編制爲保甲，每鄉鎮以十保爲原則，不得少於六保多於十五保。每保以十甲爲原則，不得少於六甲多於十五甲。每甲以十戶爲原則，不得少於六戶多於十五戶。

第二條 鄉鎮之劃分，以人口、經濟、文化、交通等狀況爲標準。由縣政府擬訂，繪具圖說，呈請省政府核准施行，彙報內政部備案。現在之鄉鎮區劃如有歷史關係及自然條件不適於依前條規定編制時，得由縣政府酌量變通擬訂，繪具圖說，呈請省政府核准施行，報內政部備案。

第三條 鄉鎮區域發生爭議時，由縣長召集有關之鄉鎮長協商解決之。

第四條 凡兩個鄉鎮以上或鄉與鎮間，有共同利益之事項，得訂立公約聯合辦理之。前項公約之訂立或解除，由鄉鎮公所提交鄉鎮民代表會議決，在代表會未成立前，呈請縣長核准，但仍應提交鄉鎮民代表會追認。

第五條 凡縣公民應赴本鄉鎮公所舉行宣誓，經登記後，有依本條例及其他法令所定，行使選舉罷免創制複決之權。

誓詞如左：

○○○○誓以至誠，奉行三民主義，擁護國民政府，服從最高統帥，履行公民應盡之義務，分擔抗戰建國之大業，謹誓。

中華民國 年 月 日○○○立誓

第六條 縣公民宣誓後，經鄉鎮公所登記於公民宣誓名冊，連同誓詞，彙呈縣政府備案。

第二章 鄉鎮民代表會

第七條 鄉鎮民代表會，由本鄉鎮之保民大會各選舉代表二人組織之。

第八條 鄉鎮民代表會之職權如下：

- 一、議決鄉鎮概算，審查鄉鎮決算事項；
- 二、議決鄉鎮公有財產及公營事業之經營及處分事項；
- 三、議決鄉鎮自治規約；
- 四、議決本鄉鎮與鄉鎮間相互之公約；
- 五、議決鄉鎮長交議之本鄉鎮內公民建議事項；
- 六、選舉或罷免鄉鎮長；
- 七、選舉或罷免本鄉鎮之縣參議員；
- 八、聽取鄉鎮公所工作報告及向鄉鎮公所提出詢問事項；

九、其他有關鄉鎮重要興革事項。

鄉鎮民代表會議案之概算，應經縣政府核准，並編入縣概算，其審核之決算，應經縣政府覆核，並公布之。

第九條 鄉鎮民代表任期二年，連選得連任。鄉鎮民代表違法或失職，由保民大會罷免之。

第十條 鄉鎮民代表於任期內，因事故去職或被罷免時，由該保候補當選人依次遞補。無候補當選人時，依法另選，其任期以補足前任未滿之期爲限。

鄉鎮民代表，如於一會期內均未出席，而無正當理由者，視爲辭職，依前項之規定辦理。

第十一條 鄉鎮民代表爲無給職，但在開會期內，得酌給膳宿費。

第十二條 鄉鎮民代表會置主席一人，由鄉鎮民代表互選之。鄉鎮民代表會開會時，主席對於與本身有利害關係之事件，應行迴避。

第十三條 鄉鎮民代表會主席缺席或依前條第二項之規定迴避時，由出席鄉鎮民代表互推一人爲臨時主席。

第十四條 鄉鎮民代表會議場設在本鄉鎮公所所在地。

第十五條 鄉鎮民代表會，每兩個月開會一次，由主席召集之，如遇特別事故或鄉鎮民代表三分之一以上請求時得舉行臨時會議，會期均不得逾三日。

第十六條 鄉鎮民代表會非有本鄉鎮全體鄉鎮民代表過半數出席，不得開會，議案之表決，以

出席代表過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。罷免案之成立，應有出席代表三分之二以上之同意。

第十七條 鄉鎮民代表對於與本身有關係之議案不得參與表決。

第十八條 鄉鎮民代表會會議公開之。

第十九條 鄉鎮民代表提案以書面行之，但開會時，遇有必要事件，得爲臨時動議。

第二十條 鄉鎮長提交鄉鎮民代表會之案件，以書面行之。

第二十一條 本鄉鎮內公民向鄉鎮民代表會建議時，應有十人以上之連署。

第二十二條 鄉鎮長對於鄉鎮民代表會，負下列各任務：

一、佈置議場及辦理會議紀錄；

二、報告經辦事項；

三、答復鄉鎮民代表之詢問。

前項會議紀錄，得就鄉鎮公所職員調派兼辦之。

第二十三條 鄉鎮民代表會決議事項，與現行法令抵觸者無效。

第二十四條 鄉鎮民代表會決議案送請鄉鎮長分別執行，如鄉鎮長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認爲不滿意時，得報請縣政府核辦。

第二十五條 鄉鎮長對於鄉鎮民代表會之決議案，如認爲不當，得附理由，送請覆議，對於覆

議結果，如仍認為不當時，得呈請縣政府核辦。

第二十六條 縣政府對於鄉鎮民代表會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請省政府核准後，予以解散重選，並補報內政部備案。

第三章 鄉鎮公所

第二十七條 鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長一人，受縣政府之監督指揮，辦理本鄉鎮自治事項，及執行縣政府委辦事項，置副鄉鎮長一人或二人襄助之。

第二十八條 鄉鎮長兼任鄉鎮中心小學校校長及鄉鎮國民兵隊隊長。在經濟教育發達之區域，得不兼任鄉鎮中心學校校長。

鄉鎮長不得兼任保長或甲長。

第二十九條 鄉鎮長副鄉鎮長，由鄉鎮民代表會就公民中具有下列資格之一者選舉之，任期二年，連選得連任：

- 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、師範學校或初級中學以上學校畢業者；
- 五、曾辦地方公益事務著有成績者。

鄉鎮長選舉實施日期，由省府定之。

第三十條 鄉鎮長副鄉鎮長由鄉鎮民代表會選出後，呈報縣政府彙報省政府備案。

選舉鄉鎮長副鄉鎮長時，由縣長或其他代表蒞場監督。

第三十一條 鄉鎮長副鄉鎮長被罷免時，應即由鄉鎮民代表會依法改選。

第三十二條 在未定選舉施行日期之地方，其鄉鎮長副鄉鎮長得由縣政府遴選合格人員委任之，報省政府備案。

前項鄉鎮長副鄉鎮長違法或失職時，由縣政府撤職另委。

第三十三條 鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股，每股各設主任一人。民政股，文化股，經濟股各主任，得由鄉鎮長副鄉鎮長及中心學校教職員分別兼任，如事實上不能兼任時，得由鄉鎮長選聘。警衛股主任應由鄉鎮國民兵隊隊副兼任。

前項各股所屬之事務，由省府按照完成地方自治條件各鄉鎮應辦事務及縣政府委辦事務分別分配規定之，報內政部備案。

第三十四條 鄉鎮公所各股視主管事務之繁簡及地方實際之需要，酌置幹事，除戶籍應由一人專辦外，得由中心學校教員分別兼任，並置專任事務員一人或二人。經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。

第三十五條 鄉鎮公所辦理公共利益事項需用人力工作時，經鄉鎮民代表會之議決，得召集各

保長甲長，按保甲征調各戶居民共同辦理之。

第三十六條 鄉鎮公所辦理公共利益事項需用物資時，應編製計劃及概算，由鄉鎮民代表會議決，呈准縣政府列入縣概算，由鄉鎮公款開支。

第四章 鄉鎮務會議

第三十七條 鄉鎮務會議由下列人員組織之：

- 一、鄉鎮長、副鄉鎮長；
- 二、鄉鎮中心學校校長；
- 三、鄉鎮國民兵隊長，隊附；
- 四、民政警衛文化經濟各股主任及幹事；
- 五、專任事務員。

前項會議，本鄉鎮內與所議事項有關之保長待列席。

第三十八條 鄉鎮務會議之事項如下：

- 一、鄉鎮自行舉辦之事項；
- 二、關於鄉鎮中心工作之實施事項；
- 三、縣政府委辦事件之執行；
- 四、鄉鎮民代表會議決案之執行；

五、提交鄉鎮民代表會之議案；

六、出席人員之提案；

七、本鄉鎮內公民十人以上之提議。

第三十九條 鄉鎮務會議，由鄉鎮長召集，開會時鄉鎮長主席，鄉鎮長有事故時，由副鄉鎮長代理之。

第四十條 鄉鎮務會議每月開會一次，必要時得召集臨時會議。

第五章 保民大會

第四十一條 保民大會 由本保每戶推出一人組織之，其職權如下：

一、議決本保保甲規約；

二、議決本保與他保間相互之公約；

三、議決本保人工徵募事項；

四、議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項；

五、選舉或罷免保長副保長；

六、選舉或罷免鄉鎮民代表會代表；

七、聽取保辦公處工作報告，及向保辦公處提出詢問事項；

八、其他有關本保重要興革事項。

第四十二條 保民大會，每月開會一次，由保長召集之，遇有特別事故，由保長或本保二十戶以上之請求，召集臨時會議。

第四十三條 保民大會，非有本保各戶出席人過半數之到會，不得開會。議案之表決，以出席人過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。罷免案之成立，應由出席人三分之二以上之同意。

第四十四條 保民大會之出席人，對於本身有利害關係之議案，不得參與表決。

第四十五條 保民大會開會時，保長主席，保長有事故時，副保長主席，保長副保長俱有事故時，由大會推舉一人主席

第四十六條 保民大會閉會時，保長副保長對於與本身有利害關係之事件，應行迴避，由大會推舉臨時主席。

第四十七條 保長對於保民大會負下列各任務：

- 一、佈置議場及辦理會議紀錄；
- 二、報告經辦事項；
- 三、答覆出席人之詢問；
- 四、整理議決案件；
- 五、公佈大會決議案。

第四十八條 保民大會決議事項，與現行法令抵觸者無效。

第四十九條 保民大會決議案，送請保長分別執行，如保長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認爲不滿意時，得報請鄉鎮公所，轉呈縣政府核辦。

第五十條 保長對於保民大會之決議案，如認爲不當，得附理由，送請覆議，對於覆議結果如仍認爲不當時，得呈報鄉鎮公所，轉呈縣政府核辦。

第五十一條 鄉鎮公所對於保民大會之決議案，認爲有違反三民主義或國策情事者，得開明事實呈請縣政府核准後，予以解散，另行召集，並由縣政府呈報省政府備案。

第六章 保辦公處

第五十二條 保設保辦公處，置保長一人，受鄉鎮長之監督指揮，辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項，並置副保長一人襄助之。保辦公處應冠以所屬鄉鎮名稱。

第五十三條 保長兼任國民學校校長及保國民兵隊長，在經濟教育發達之區域，得不兼任國民學校校長。

保長不得兼任甲長。

第五十四條 保長副保長由保民大會就公民中具有下列資格之一者選舉之，任期二年，連選得連任：

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、會辦地方公益事務者。

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。

第五十五條 選舉保長副保長時，由鄉鎮長、副鄉鎮長或其他代表蒞場監督。

第五十六條 保長副保長被免職時，應即由保民大會依法改選。

委任之保長或副保長違法或失職時，由縣政府撤職另委。

第五十七條 保辦公處設民政、警衛、經濟、文化幹事各一人，民政幹事得由副保長擔任，警衛幹事由保國民兵隊隊附兼任，經濟或文化幹事得由國民學校教員擔任之。前項幹事若無相當人員時，得由一人兼任二職，在經過不充裕區域，得僅設幹事一人，均由保長延聘或由鄉鎮長商同保長延聘之。

第五十八條 保辦公處辦理本保公共利益事項，需要人力工作時，應召集各甲長按甲召集各戶居民共同辦理之。

第七章 保務會議

第五十九條 保務會議由下列人員組織之：

一、保長、副保長；

二、保國民學校校長；

三、保國民兵隊長、隊附；

四、保民政、警衛、經濟、文化各幹事。

前項會議，本保內與所議事項有關之甲長得列席。

第六十條 保務會議之事項如下：

一、議訂保甲規約；

二、保民大會議決案之執行；

三、提交保民大會之議案；

四、出席人員之提案；

五、本保內公民五人以上之提議。

第六十一條 保務會議由保長召集，開會時，保長主席，保長有事故時，由副保長代理之。

第六十二條 保務會議每月開會一次，於保民大會前五日召集之。必要時得召集臨時會議。

第八章 戶長會議

第六十三條 甲設戶長會議，由本甲各戶戶長組織之。戶長有事故不能出席時，應派一人代表

出席。

第六十四條 戶長會議之職權如下：

一、選舉或罷免甲長；

二、政令之執行事項；

三、本甲內戶口之稽查填報事項；

四、本甲內之清潔衛生事項；

五、本甲內應興應革事項。

前項第一款甲長之選舉或罷免，由保辦公處報鄉鎮公所備案。

第六十五條 戶長會議由甲長召集之，每月開會一次，必要時經甲長或二戶以上之請求，得舉行臨時會議，開會時，甲長主席，甲長有事故時或所議事項與甲長本身有利害關係時，由出席人推舉一人主席。

前項會議在甲長住宅或保辦公處舉行。

第六十六條 戶長會議，非有本甲戶長過半數之出席，不得開會，議案之表決，以出席人過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

第六十七條 戶長會議決議案，由甲長執行之。

第六十八條 甲長認為必要或有本甲居民十人以上連名請求時，舉行甲居民會議，討論議決有關本甲重要與革事項。

第九章 附則

第六十九條 鄉鎮應辦事項，鄉鎮民代表會議事規則，保應辦事項，保民大會議事規則，及鄉鎮保各項圖記式樣，均由內政部定之。

第七十條 本條例自公布日期施行。

5. 鄉鎮民代表選舉條例 三十年八月九日國民政府公布
施行日期另以命令定之

第一條 縣公民年滿二十五歲，經鄉鎮民代表候選人試驗檢覈及格者，得被選為鄉鎮民代表會代表。

第二條 下列各款人員，停止其被選舉權：

一、現任本鄉鎮區域內之公務人員；

二、現役軍人或警察；

三、現在學校之肄業生。

第三條 鄉鎮民代表之選舉，由各保保長召集保民大會舉行之。

第四條 選舉事務，由本鄉鎮公所指導各保保長辦理之。

第五條 各保選舉日期及時間，應於選舉前五日由鄉鎮長分別在該保保辦公處公告之。

第六條 選舉票應由鄉鎮公所製定，並加蓋鄉鎮公所圖記，分發各保備用，其式樣如附表之所定。各保選舉人到選舉場所後，應簽名於選舉人姓名簿，按簽名人數發給選舉票。

第七條 選舉用無記名單記式。

第八條 投票完畢後，應即當場開票。

第九條 當選人以得票數多者定之，票數相同以抽籤定之。候補當選人應以前項次多數補充之，其名額與當選人同。

第十條 選舉完畢後，應由鄉鎮公所指導保長，將當選人姓名、年齡、資歷、所得票數、連同選舉人姓名簿，選舉票，選舉經過，送請鄉鎮長彙報縣政府，由縣長確定各保當選人後，公佈其姓名及所得票數，並通知當選人及候補當選人。

第十一條 當選人願否應選，應於接到通知書三日內答覆，逾期不答覆，視為願應選。當選人不願應選時，即以得票次多數之候補當選人遞補。

第十二條 當選人願應選後，應由縣政府將當選人姓名列冊彙報省政府備案。

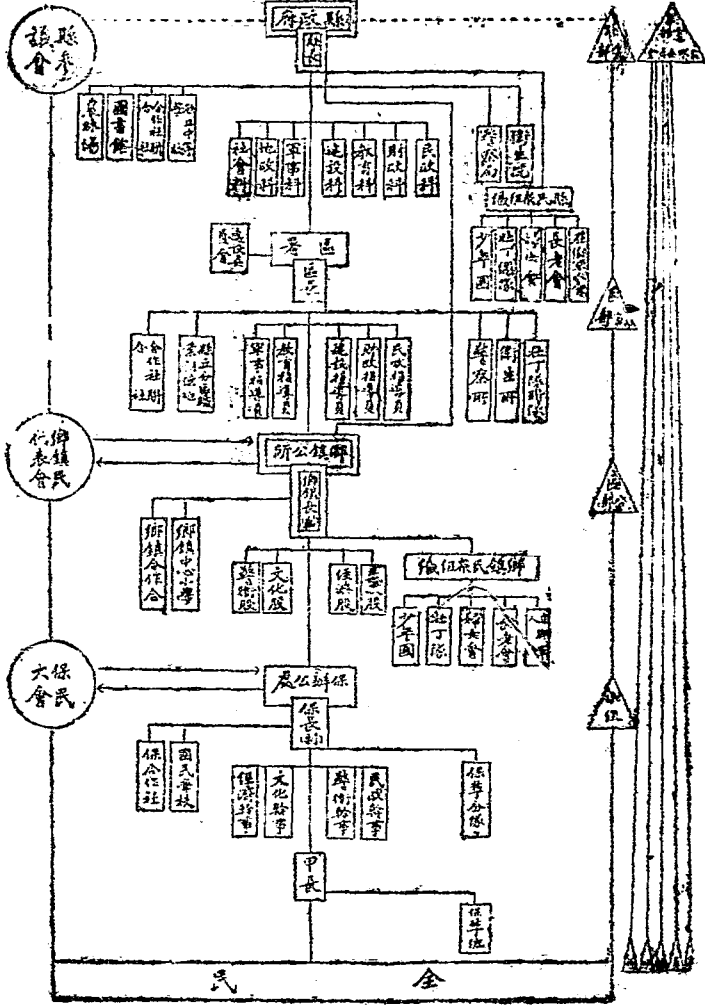
第十三條 當選人證書，由縣政府發給，其式樣依附表所定。

第十四條 本條例施行日期，以命令定之。

附表（略）

縣級組織關係圖

圖
錄



參考書目錄

書名

著作者

出版者

周禮

左傳

漢書：地理志、百官公卿表、百官志、循吏傳

晉書職官志

宋書百官志

隋書百官志

舊唐書百官志

宋史：職官志、循吏傳序

元史：地理志、職官志

明史職官志

清朝通志職官略

大清摺紳全書

文獻通考

總理遺教

總裁言論集

行政學之理論與實際

行政法總論

中國政制論

比較憲法

政治典範

中國保甲制度

現行保甲制度

劇匪地方行政制度

財政學

中國財政問題

賦稅論

教育原理

複式教學法

學級超制問題

參考書目錄

張金鑑

范揚

張明孫

王世杰

張士林

聞鈞天

程懋型

程懋型

尹文敬

朱俛

胡善恆

程其保

姚虛谷

胡漢華

商務

商務

商務

商務

商務

商務

中華

中華

商務

商務

商務

商務

商務

湖北省立實驗學校研究部

新編 法律叢書



小學教材之實際研究

中華民國訓政時期約法

中華民國憲法草案說明書

民法總則

民法物權

民法親屬

民法繼承

土地問題與土地法

統計學大綱

中國人口論

合作原理比較研究

中國合作經濟問題

內政年鑑

財政年鑑

國民政府公報

各省政府公報

胡漢華

阮毅成

立法院憲草宣傳委員會

胡長清

胡長清

陶彙曾

徐百齊

吳尙騰

金國寶

陳長蘅

彭師勤

壽勉成

湖北省立實驗學校研究部

商務

正申

商務

商務

商務

商務

商務

商務

中華

正中

中國合作學社仙舟先生紀念合作圖書館

借閱者注意

- 一 借書期限本埠社員以二十天爲限外埠社員以三十天爲限但本館遇需要時得隨時索回
- 二 借書如交郵寄還必須掛號
- 三 遺失或損壞須照市價賠贖
- 四 加意愛護
- 五 逾期不歸還者應照章受罰
- 六 還書時注意向本館索回借書證
- 七 借書人住址變更請即迅速通知本館
- 八 借書滿期請讀者自行注意本館於期前不另通知
- 九 請遵守本館借書規則

中華民國三十一年六月初版

* 版 翻 *
* 權 印 *
* 所 必 *
* 有 究 *

新縣制概論

渝版手工紙

定價國幣壹元陸角

(30224渝)

20.80

印刷地點外另加運費

著 者 胡 昭 華

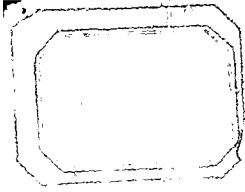
發 行 人 王 雲 五

重慶白象街

印 刷 所 商 務 印 書 館

發 行 所 商 務 印 書 館

各地



108