

地方自治概要

胡次威 著

上海昌明書屋發行



3 1798 8358 6

序

昌明法政函授學校校長郭元覺先生會來函約請筆者草擬地方自治法規及地方行政問題兩科的講義，筆者當即復函贊同，因為這兩科不但函授學校有其必要，尤其是在縣長考試及高等考試均已將他列為必要的考試科目，如能藉此寫成兩本講稿，公諸大眾，也可以省得參加考試的同人們，多看許多無甚系統的法令或著作。

筆者最先着手寫作的，是地方自治法規，所遭遇着的困難是：自從民國二十八年公布縣各級組織綱要以後，中央所制頒的一些地方自治法令，不是偏而不全，便是漫無系統，要想依據這些法令寫成一本書講義，能够使人讀過之後，得到具體的瞭解，確實不很容易。筆者經過詳細考慮之後，才擬定一個寫作綱目，將本書分為緒論及地方自治組織法規，地方自治人事法規，地方自治事務法規，地方自治財政法規等四章；并且立意：凡是偏而不全的法令，祇能據我所知的便中指出，留待中央將來的補充；對於漫無系統的法令，則就我的見解，理出一些頭緒，加以扼要的敘說。我想這樣的寫法，至少是相當忠實，不會使閱讀本書的同人們走於歧途。

我在前段說過，這些地方自治法規，本來是直接間接本着縣各級組織綱要所制頒的，可是政府現正準備行憲，將來憲法施行以後，我國現行的地方自治勢將有一種新的轉變。這轉變，便是省各縣將來制定省自治法或縣自治法所必須準據的省縣自治通則。筆者因為職務關係，曾參加內政部省縣自治通則的起草工作，先後草成了兩種草案，這兩種草案能否獲得中央採納，固然還不知道；但是至少這是

地方自治法規 序

二

對於行憲以後的地方自治的一種看法，因此筆者特意將這兩種草案作為本書的附錄。
中華民國三十六年七月一日胡次威識於內政部

地方自治概要目錄

序.....一

緒論.....一

一 地方自治的需要.....一

二 地方自治的派別.....一

三 地方自治的定義.....二

四 縣自治與鄉鎮自治.....二

五 現行各種地方自治法規.....三

第一章 地方自治組織法規.....四

第一節 概說.....五

第二節 議決機關的組織.....五

第一款 縣參議會的組織.....六

一 縣參議會的組織.....六

二 縣參議會的職權.....七

三 縣參議會的議長副議長	八
四 縣參議會的會期	九
五 縣參議會的會議	九
第二款 鄉鎮民代表會的組織	一〇
一 鄉鎮民代表會的組織	一〇
二 鄉鎮民代表會的職權	一〇
三 鄉鎮民代表會的主席	一一
四 鄉鎮民代表會的會期	一二
五 鄉鎮民代表會的會議	一二
第三款 保民大會與戶長會議居民會議	一三
一 保民大會	一三
二 戶長會議	一五
三 居民會議	一六
第三節 執行機關的組織	一六
第一款 縣政府的組織	一六
一 縣政府的組織	一七
二 縣政府的職權	一八
三 縣政府的辦事	一九

四	縣政府的縣政會議	一九
五	縣政府的分區設署	二〇
六	縣政府與縣政府平行或屬於縣政府的行政機關	二一
第二款	鄉鎮公所的組織	二二
一	鄉鎮公所的組織	二二
二	鄉鎮公所的職權	二三
三	鄉鎮公所的辦事	二四
四	鄉鎮公所的鄉鎮務會議	二四
五	鄉鎮公所的調解委員會	二五
第三款	保辦公處的組織	二六
一	保辦公處的組織	二六
二	保辦公處的職權	二七
三	保辦公處的保務會議	二八
	地方自治人事法規	二八

第一節	概說	二八
第二節	議決機關的人事	二九
第一款	縣參議會的人事	二九

一	縣參議員的選舉 (一)縣參議員的候選人 (二)選舉名簿的編製 (三)辦理選舉事務的機關 (四)區域代表的名額及選舉方法 (五)職業代表的名額及選舉方法 (六)縣參議會的選舉日期 (七)選舉人的投票 (八)開票及檢票 (九)當選及應選 (十)選舉無效當選無效及選舉訴訟	三二七
二	縣參議員的任期	三二七
三	縣參議員的權利	三二七
四	縣參議員的罷免	三二七
第二款	鄉鎮民代表會的人事	三八
一	鄉鎮民代表的選舉 (一)鄉鎮民代表的候選人 (二)辦理選舉事務的機關 (三)鄉鎮民代表的名額及選舉方法 (四)鄉鎮民代表的選舉日期 (五)選舉人的投票 (六)開票 (七)當選及應選	三八
二	鄉鎮民代表的任期	四〇
三	鄉鎮民代表的權利	四一
四	鄉鎮民代表的罷免	四一
第三款	保民大會	四一
第三節	執行機關的人事	四二
第一款	縣政府的人事	四二
第一目	縣長的任免	四二

一	縣長的考試	四二
二	縣長的訓練	四四
三	縣長的任用	四四
四	縣長的待遇	四六
五	縣長的考核獎懲	四六
第二目 縣行政人員的任免		
一	縣行政人員的考試	四九
二	縣行政人員的訓練	五一
三	縣行政人員的任用	五一
四	縣行政人員的待遇	五三
五	縣行政人員的考核獎懲	五五
第二款 鄉鎮公所的人事		
第一目 鄉鎮長副鄉鎮長的選舉罷免與任免		
一	鄉鎮長副鄉鎮長的選舉	五七
二	鄉鎮長副鄉鎮長的罷免	五七
三	鄉鎮長副鄉鎮長的任用	五八
四	鄉鎮長副鄉鎮長的考試	五九
五	鄉鎮長副鄉鎮長的訓練	五九

六	鄉鎮長副鄉鎮長的撤免	六〇
七	鄉鎮長副鄉鎮長的考核獎懲	六〇
第二目	鄉鎮幹部的任免	六二
一	鄉鎮幹部的考試	六二
二	鄉鎮幹部的訓練	六三
三	鄉鎮幹部的任用	六三
四	鄉鎮幹部的考核獎懲	六三
第三款	保甲人員	六四
一	保長副保長的選舉罷免與任免	六四
二	保幹部的任免	六五
三	甲長的選舉罷免	六六
	第三章 地方自治事務法規	六六
第一節	概說	六六
第二節	管的事務	六八
第一款	編查戶口	六八
一	戶口調查	六八
二	戶籍登記	七一

三	戶口統計	七二
四	製發國民身分證	七三
第二款	規定地價	七五
一	土地測量	七五
二	土地登記	七六
三	地價申報	七八
四	徵收地價稅	七九
五	徵收土地增值稅	八〇
第三節	教的事務	八一
一	設置及管理	八二
二	編制及設備	八二
三	課程及教材	八四
四	教職員的名額及資格	八四
五	經費的支給及比例	八五
第四節	養的事務	八六
第一款	推行合作	八六
一	縣各級合作社的組織系統及業務	八七
二	保合作社	八八

三	鄉鎮合作社	八八
四	縣合作社聯合社	八九
第二款	實施救卹	八九
一	救濟範圍	九〇
二	救濟設施	九〇
三	救濟方法	九一
四	救濟費用	九一
第五節	衛的事務	九二
第一款	辦理警衛	九二
一	一般事項	九二
二	縣警察	九三
三	區警察	九三
四	鄉鎮警察	九四
第二款	推進衛生	九四
一	縣各級衛生組織及經費	九五
二	縣衛生院	九五
三	縣衛生分院	九六
四	鄉鎮衛生所	九七

五 保衛生員·····	九七
第六節 自治事務的考核·····	九八
一 考核程序·····	九八
二 考核標準·····	九九

第四章 地方自治財政法規····· 一〇〇

第一節 概說·····	一〇〇
第二節 整理自治財政·····	一〇一
一 整理稅捐·····	一〇一
二 清理公有款產·····	一〇二
三 調整收支·····	一〇三
四 健全財政機構·····	一〇四
第三節 興辦造產事業·····	一〇四
一 造產單位·····	一〇五
二 造產事業·····	一〇五
三 造產資金·····	一〇六
四 造產人力·····	一〇六
五 造產收益·····	一〇六

第四節 自治財政的收入及支出	一〇七
第一款 自治財政的收入	一〇七
一 稅課收入	一〇七
二 中央稅分配收入	一〇八
三 省稅分配收入	一〇八
四 地方行政收入及公產收益	一〇八
五 特別課稅收入	一〇九
六 補助收入	一〇九
第二款 自治財政的支出	一〇九
一 自治機關支出	一〇九
二 自治事務支出	一一〇
三 財務債務損失及信託管理支出	一一一
四 協助及補助支出	一一一
五 第二預備金	一一一
第五節 自治財政的預算及決算	一一二
第一款 自治財政的預算	一一二
一 縣預算科目	一一三
二 縣預算編製原則	一一四

附錄

三 縣預算編審辦法.....	一一四
第二款 自治財政的決算.....	一一六
一 決算的編造.....	一一六
二 決算的審核.....	一一七
三 補充辦法的擬訂.....	一一八
一 省縣自治通則草案(甲案).....	一一九
二 省縣自治通則草案(乙案).....	一四一

地方自治概要

緒論

一、地方自治的需要

自治，是對官治說的。人民的事，由國家設官來管理的，叫做官治。反之，人民的事，而由人民自治來管理的，便叫做自治。就現在各國的情形說，無論是君主國家或民主國家，專制國家或共和國，單一國家或聯邦國家，差不多都由官治進步到自治。為什麼要由官治進步到自治？固然有很多而不一而足的理由；但是我以為無論什麼政治制度，都離不開事實的需要。那末，為什麼需要自治呢？就是因為一個國家面積如此之大，人口如此之多，地方情形又如此複雜，如其一的一由國家設官治理，不但不勝其煩，而且照顧不周，還不如授權給人民，由其自行管理，國家祇處於指導監督的地位，來得省力省事，而切合實際。這便是地方自治由於事實需要而來的重要原因。這原因，可以說是非常的平凡，而為各國所共同，也就是地方自治永不磨滅的真理。

二、地方自治的派別

世界各國的地方自治，大體上可以分為兩派：一派是英美各國的地方自治；一派是大陸各國的地方自治。這兩種地方自治最重要的區別有二、其一、大陸各國的地方自治，係以團體為自治的本位；英美各國的地方自治，則以個人為自治的本位。其二、大陸各國的地方自治，其範圍祇限於立法及行



政；英美各國的地方自治，則不限於立法及行政，而及於司法。本來地方自治起源於英美的，大陸的地方自治則由英美抄襲而來。因為是抄襲，自然免不了斟酌國情加以變通，於是大陸的地方自治便自成一派。但是這兩種不同的地方自治，因為時勢的推移，已逐漸趨於一致，而沒有多大的區別。就第一點說，英美地方自治已帶有團體的色彩；就第一點說，大陸地方自治已進入司法的領域；（如採用陪審制度是）這便是這兩種派別趨於一致的證明。

三、地方自治的定義

地方自治既有兩種不同的派別，他的定義自然不能一樣。我國的地方自治，自前清末年以來便是抄襲大陸各國的，那末，他的定義應該是：以地域團體爲法人，在國家監督之下，法定範圍以內，辦理其自治事務的，叫做地方自治。所謂地域團體，就是以一定的地方區域爲其構成要素的團體。其所以稱爲地域團體者，蓋在有別於社員爲其構成要素的社團，與以財產爲其構成要素的財團。此一地域團體，爲法律上之人格者，即所謂法人。既爲法人，則不但可以享權利，負義務；且其行爲足以發生法律上之效果。前者，即所謂權利能力；後者，即所謂行爲能力。是項地域團體，既有權利能力與行爲能力，縱而可以辦理其一己之事務，即自治事務。但是他所辦理的事務，是由國家以法律的方式所授與的，所以係在法定範圍以內，辦理其自治事務。又自治之所以不同於自主者，自治須受一定之監督，而自主則否，所以他係在國家監督之下，辦理其自治事務。

四、縣自治與鄉鎮自治

我國在前清末年辦理地方自治的時候，對於地方自治，係採取二級制，即府廳州縣自治與城鎮鄉自治。在民國三年曾經試行過一級制，即區自治。在民國八年又採取二級制，即縣自治與市鄉自治。及

到民國十七年則一反從前的辦法，採取五級制，即縣、區、鄉鎮、闓、隣五級制。縣以下的層級，這樣繁複，實在是一個很不聰明的辦法；因此，在民國二十八年又由五級制回復到前清末年的二級制。所謂二級制，即縣爲一級，鄉鎮爲一級。縣與鄉鎮同爲地方自治團體，同在辦理地方自治，就他的關係說，縣應該是上級自治團體，或上級自治；鄉鎮應該是下級自治團體，或下級自治。一般人常說縣爲自治單位，如果縣爲自治單位，那末，我們可以說鄉鎮便是自治的小單位。但是這是就現在情形說的，將來憲法施行以後，省也是一個地方自治團體，而在辦理地方自治，那末，將來我們應該說：省是上級自治團體，或上級自治；縣是中級自治團體，或中級自治；鄉鎮是下級自治團體，或下級自治了。

五、現行各種地方自治法規

現行有關地方自治法規，爲數之多，至足驚人。可是最基本的，要算國民政府在民國二十八年八月九日所公布的縣各級組織綱要，及行政院在民國二十八年十二月五日所公布的縣各級組織綱要實施辦法原則。縣各級組織綱要，一共是十章，六十條，他是縣與鄉鎮自治的基本法。實施辦法原則，一共是三條，他是這一基本法的施行法。後來中央各機關根據縣各級組織綱要所公布的附屬法規，據內政部所編印的自治法規選輯，已在一百五十種以上。雖然有這許多有關地方自治的法規，但是我們覺得不但雜亂無章，沒有一個完整的體系；並且有許多很關重要的法規，一直到今天還沒有明令頒行。在這種情形之下，要編著一部像樣的地方自治法規，自然是相當的困難。我現在打算分爲四大部分：一、地方自治組織法規，二、地方自治人事法規，三、地方自治事務法規，四、地方自治財政法規，就現行縣與鄉鎮自治敘述一個具體的輪廓。

茲將著者最近兩年來有關地方自治的著作開列如左，以供讀者參考。

- 一、縣自治法論
 - 二、省組織法論
 - 三、四權行使法論
 - 四、參議員選舉實務
 - 五、參議會組織實務
 - 六、縣自治提要
 - 七、鄉鎮自治提要
 - 八、怎樣實施新縣制
 - 九、民國縣制史
 - 十、民意機關法規解釋彙編
 - 十一、地方自治實施方案法規彙編
 - 十二、省政問題
 - 十三、鄉鎮自治
 - 十四、論政書錄第一輯
 - 十五、論政書錄第二輯
- 正中書局出版
正中書局出版
正中書局出版
商務印書館出版
商務印書館出版
大東書局出版
大東書局出版
大東書局出版
大東書局出版
大東書局出版
大東書局出版
四川省訓練團出版
四川省訓練團出版
四川省民政廳出版
四川省民政廳出版

第一章 地方自治組織法規

第一節 概說

縣與鄉鎮均爲地方自治團體，他同自然人一樣，具有法律上的人格。可是要知道，人之所以爲人，有決不可少的兩種機能：一種是決定其意思的機能，這便是我們的腦經；一種是執行其意思的機能，這便是我們的手足。現在既認爲地方自治團體是人，那末，自然有爲他配置這兩種機能的必要。就縣地方自治團體說：決定其意思的機能，便是縣參議會；執行其意思的機能，便是縣政府。就鄉鎮地方自治團體說：決定其意思的機能，便是鄉鎮民代表會；執行其意思的機能，便是鄉鎮公所。縣參議會與鄉鎮民代表會，可以稱爲縣與鄉鎮地方自治團體的意思機關，議事機關，議決機關，或立法機關；縣政府與鄉鎮公所，可以稱爲縣與鄉鎮地方團體的執行機關，或行政機關。縣與鄉鎮地方自治團體有了這兩種機關，才算是一個人，才能說得上他是一個法律上的人格者。

可是這就純自治的理論及現在的情形說的，如果依照國父的遺教及中華民國憲法的規定，除了上面所說的這一套見解而外，還應該有更進一步的說法。所謂更進一步的說法，就是縣參議會（實在應該叫做縣議會）與縣政府，鄉鎮民代表會（實在應該叫做鄉鎮議會）與鄉鎮公所，都是縣與鄉鎮的治權機關。除此而外，在縣還有一個縣民大會的政權機關；在鄉鎮還有一個鄉鎮民大會的政權機關。國父在政治制度上有一個偉大的發明，叫做權能分開。所謂權能分開，就是人民有權，政府有能。何以說人民有權？就是人民有選舉、罷免、創制、複決四種政權，可以管理政府，所以人民有權。何以說政府有能？就是政府有行政、立法、司法、考試、監察五種治權，可以爲人民辦事，所以政府有能。人民的四種政權，上自中央，下至地方，都可以行使，不過省以上是間接行使，縣以下是直接行使，縣民大會與鄉鎮民大會，是人民直接行使政權的機關，所以叫做政權機關。政府的五種治權，在中央

五種俱備，在地方（省縣鄉鎮）則祇有立法與行政兩權，而沒有司法權考試權及監察權，縣參議會與鄉鎮民代表會，是政府行使立法權的治權機關，縣政府與鄉鎮公所，是政府行使行政權的治權機關，所以合而名之曰治權機關。中華民國憲法便是大體上根據國父的遺教所制定的，因此我說：依照國父的遺教及中華民國憲法的規定，還應該有更進一步的說法。

如果上面所說的這些看法不錯，我們還有兩點應該特別加以說明：第一、縣參議會與縣政府，鄉鎮民代表會與鄉鎮公所，既同為地方自治團體的機關，且均屬於治權機關的範疇，那末，這兩個機關應該充分的合作，以免再蹈前清末年以來議會與政府互相對立磨擦的覆轍。第二、為正名起見，縣政府應該改為縣長公署，鄉鎮公所應該改為鄉鎮長辦公處，縣參議會與縣長公署合起來叫做縣政府，鄉鎮民代表會與鄉鎮長辦公處合起來叫做鄉鎮政府。這些意見，都沒有經人說過，我且提出來供給學術上及立法上的參考。

第二節 議決機關的組織

第一款 縣參議會的組織

關於縣參議會的組織，在縣各級組織綱要祇是規定：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，并得酌加依法成立的職業團體代表為縣參議員；但不得超過總額十分之三。這種規定，不免過於簡單，因此國民政府在民國三十年八月公布一種縣參議會組織暫行條例，為之補充。這條例，一共是二十八條，就他的內容說，他所規定的，不僅祇是縣參議會的組織，舉凡縣參議會的有關事項均規定在內。茲就是項法規說明其內容如左。

一、縣參議會的組織

縣參議會，係由區域代表與職業代表組織而成。區域代表，由鄉鎮民代表會選舉，每鄉鎮一人，占縣參議員縣額的十分之七。職業代表，由依法成立的職業團體選舉，占縣參議員總額的十分之三。這兩種代表應該怎樣的選舉？等到本書的第二章再說。此處所要特別指出的，就是我國現在的縣參議會組織，是採取的區域代表制與職業代表制。一個議會，除了採取區域代表制之外，應該兼採職業代表制，甚至完全採取職業代表制，這本來是第一次歐洲大戰以後的一種潮流。可是這潮流已成過去，憲政時期的縣議會是不是仍然兼採職業代表制？實在值得我們慎重的考慮。

二、縣參議會的職權

縣參議會既是縣地方自治團體的議決機關，所以縣參議會最大的職權便是議決權，其次是建議權，其次是監察權，其次是接受請願權。縣參議會的議決權，一共有六種，即：一、議決完成地方自治各事項；二、議決縣預算，審核縣決算；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、議決縣有財產的經營及處分事項；六、議決縣長交議事項。所謂建議權，就是建議縣政興事事項。所謂監察權，就是聽取縣政府施政報告，及向縣政府提出詢問事項。所謂接受請願權，就是接受人民請願事項。

縣參議會的議決權，固然相當廣泛；可是也有一定的限制。他的限制是：一、縣參議會議決的預算，審核的決算，及有關人民權利義務的單行規章，應報省政府備案。二、縣參議會議決的事項，不能與中央法令抵觸，其抵觸者無效。三、縣參議會議決的事項，不能違反三民主義或國策，否則省政府得開明事實，咨由內政部轉呈行政院核准，予以解散重選。

又縣參議會的議決案，應送由縣長分別執行，這是縣政府係縣地方自治團體的執行機關當然的結

果；但是這其間也有分辦。所謂分辦，就是：一、縣長對於縣參議會的議決案，如延不執行，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。二、縣長對於縣參議會的議決案如認為不當，得附理由，送請覆議，對於覆議結果，如仍認為不當時，得呈請省政府核辦。其所以須報清或呈請省政府核辦者，一則在避免縣參議會與縣政府的正當衝突，一則在加強省政府對於縣參議會的監督權。

三、縣參議會的議長副議長

縣參議會，應設置議長副議長各一人，由縣參議員用無記名投票法互選。在議長或副議長因故去職時，仍由縣參議員用無記名投票法另行補選。無記名投票法，係對記名投票法而言。被選舉記名，選舉人不記名的，叫做無記名投票法。被選舉人記名，選舉人亦同樣記名的，叫做記名投票法。無記名投票法，是一種進步的投票法，因為選舉人不記名，可以保持選舉的祕密。能够保持選舉的祕密，然後才能保持選舉的自由。議長副議長的職權，在擔任縣參議會的主席。即縣參議會開會時，由議長主席；議長有事故時，由副議長主席。必得議長副議長均有事故不能主席時，才由縣參議員互推一人為臨時主席。其實議長副議長，尤其議長的職權，并不祇此，縣參議會組織暫行條例沒有一種具體而概括的規定，這不能不說是立法上的疏漏。

縣參議會除設置議長副議長之外，還應該設置祕書一人，由省政府遴委；事務員書記各三人至五人，由議長派充。縣參議會祕書，由省政府遴委，這是一種過渡的辦法，照理說，應該與事務員書記一樣，由議長派充。縣參議會在開會期內，如果因為職員不敷，還可以向縣政府調用人員，暫時幫忙。

四、縣參議會的會期

縣參議會，係每三個月開會一次；每次會期，爲三日至五日；但是必要時可以延長。因爲縣參議會係每三個月開會一次，每年便可以開會四次，所以祇有常會，而沒有臨時會，也沒有駐會委員會。這種規定，不甚妥當。我以爲應該改爲每六個月開會一次；必要時可以召開臨時會；在閉會期間可以設置駐會委員會。

五、縣參議會的會議

無論何種議會的開議及表決，均有法定人數的限制，縣參議會也是一樣。依照暫行條例的規定：縣參議會，非有全體參議員過半數的出席，不得開議。議案的表決，以出席參議員過半數的同意行之；可否同數時，取決於主席。縣參議會的開議及表決，均以過半數的人數爲已足，這在學理上叫做過半數法。可否同數，取決於主席，這在學理上叫做主席的二重表決權。可是要注意的，縣參議員對於與本身有害關係的議案，不得參與表決。這在學理上叫做表決的迴避。要是不迴避，就不能得到表決的公正。縣參議會開會，應該公開舉行；但是如果事關機密，也可以由議長或參議員三人以上的提議，經會議通過後，禁止旁聽。禁止旁聽的會議，在學理上便叫做秘密會議。又參議會原可以聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問；因此，縣參議會在開會時，得請縣長，縣政府秘書、科長、或其他負責職員列席報告或說明。所謂其他負責職員，在解釋上係指縣政府所屬的職員而言。如係中央及省政府所屬的職員，即使駐在該縣，也沒有列席縣參議會而爲報告或說明的必要。

縣參議會應該怎樣的議事，是一件大事，因此內政部特意在民國三十二年六月公布一種縣參議會議事規則。這規則，一共二十七條，是一些關於議事程序的規定。無論何種議會，他的議事規則，本來

應該自己訂定，由內政部公布一個通行全國的縣參議會議事規則，這也是一種不得已的過渡辦法。又是項議事規則規定得相當簡單，要是沒有規定的地方，無妨引用 國父所著的民權初步，爲之補充。

第二款 鄉鎮民代表會的組織

縣各級組織網要關於鄉鎮民代表會的規定，也非常簡單，因此國民政府特意在民國三十年八月公布一種鄉鎮組織暫行條例，對於鄉鎮民代表會特立專章，即第二章。這一章，一共是二十條，就他的內容說，與縣參議會組織暫行條例十之七八均屬相同，這也許因爲鄉鎮民代表會與縣參議會同爲地方自治團體議決機關的緣故。茲說明其內容要點如左。

一、鄉鎮民代表會的組織

鄉鎮民代表會，係由本鄉鎮的保民大會各選代表二人組織而成。鄉鎮民代表應該怎的選舉？等到本書的第二章再說。此處所要特別提到的，就是我國現在的鄉鎮民代表組織，是採的區域代表制，而沒有兼採職業代表制。關於這一點，與縣參議會的組織頗不相同。

二、鄉鎮民代表會的職權

鄉鎮民代表會既是鄉鎮地方自治團體的議決機關，所以鄉鎮民代表會最大的職權是議決權，其次是選舉罷免權，其次是監察權。鄉鎮民代表會的議決權，一共是五種，即：一、議決鄉鎮自治公約；二、議決鄉鎮自治公約；三、議決鄉鎮自治公約；四、議決本鄉鎮與他鄉鎮相互間的公約；五、議決鄉鎮長及本鄉鎮內公民建議事項。鄉鎮民代表會的選舉罷免權，一共是兩種，即：一、選舉或罷免鄉鎮長；二、選舉或罷免本鄉鎮的縣參議員。所謂監察權，與縣參議會相同，就是聽取鄉鎮公所工作報告及向鄉鎮公所提出詢問事項。我們如果與縣參議會的職

權作一比較，爲縣參議會所有而爲鄉鎮民代表會所無的，有建議權及接受請願權。爲鄉鎮民代表會所有而爲縣參議會所無的，有選舉權及罷免權。其實依照省參議會組織條例的規定，縣參議會原有選舉或罷免省參議員的職權，不過沒有將他訂入縣參議會組織暫行條例，這不能不說是立法上的疏漏。至於鄉鎮民代表會可以選舉或罷免鄉鎮長，而縣參議會所以不能選舉或罷免縣長，這是因爲縣各級組織綱要有如下的規定：縣參議會暫不選舉縣長。既無權選舉縣長，當然就不能罷免縣長。

鄉鎮民代表會的議決權，也有一定的限制。他的限制是：一、鄉鎮民代表會議決的概算，應經縣政府核准，并編入縣概算；其審核的決算，應經縣政府覆核，并公布之。二、鄉鎮民代表會議決的事項，不能與現行法令牴觸，其牴觸者無效。三、鄉鎮民代表會議決的事項，不能違反三民主義或國策，否則縣政府得開明事實，呈請省政府核准，予以解散重選。

又鄉鎮民代表會與鄉鎮公所，如因議決案的執行發生爭執，爲避免正面衝突，可以報請或呈請縣政府核辦。即：一、鄉鎮公所對於鄉鎮民代表會的議決案，如延不執行，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。二、鄉鎮長對於鄉鎮公所的議決案，如認爲不當，得附理由，送請覆議；對於覆議結果，如仍認不當時，得呈請縣政府核辦。

三、鄉鎮民代表會的主席

鄉鎮民代表會，應該設置主席一人，這是當然的。可是應該由什麼人擔任主席？縣各級組織綱要與鄉鎮組織暫行條例規定得不同。在前者規定：鄉鎮民代表會的主席，如鄉鎮長係由鄉鎮民代表會選出者，得由鄉鎮長兼任。在後者規定：鄉鎮民代表會的主席，則由鄉鎮民代表互選。這兩種規定，自然以後者比較妥當。不過怎樣的互選？並沒有明文規定，我以爲在解釋上應該與縣參議會選舉議長副議

長一樣，採取無記名投票法。鄉鎮民代表會祇有主席，而沒有副主席，如果主席因故缺席，或因所議事件與本身有利害關係而告迴避，則由出席鄉鎮民代表互推一人為臨時主席。鄉鎮民代表會開會時，主席對於與本身有利害關係的事件，應該迴避，就是一種很好的規定，可惜縣參議會組織暫行條例對於這一點沒有明文。

四、鄉鎮民代表會的會期

鄉鎮民代表會有常會與臨時會。常會，是每三個月開會一次，由主席召集。臨時會，於遇有特別事故，或鄉鎮民代表三分之一以上的請求時舉行，也由主席召集。無論常會臨時會，他的會期均不得超過三日。

五、鄉鎮民代表會的會議

鄉鎮民代表會的開議及表決，與縣參議會相同，也是採的過半數法。即：鄉鎮民代表會，非有本鄉鎮全體鄉鎮民代表過半數的出席，不得開議。議會的表決，以出席代表過半數的同意行之，可否同數時，取決於主席。但是這就普通議案說的，對於罷免案的表決，則採絕對多數法。即：罷免案的成立，應有出席代表三分之二以上的同意。這種規定，可以說是一般立法的通例。又鄉鎮民代表對於與本身有利害關係的議案，不得參與表決。鄉鎮民代表會開會，應該公開舉行。都是一個議會應有的規定。此外，鄉鎮長對於鄉鎮民代表會應該報告經辦事項，及答覆鄉鎮民代表的詢問，與縣長及其他負責職員對於縣參議會應為報告及答覆一樣。

內政部為使鄉鎮民代表會議事有所準據，曾於民國三十二年六月公布一種鄉鎮民代表會議事規則。這規則，一共是二十七條，就他的內容說，幾乎與縣參議會會議事規則沒有什麼出入。就立法體例說，

似乎也不應該對於每一個議會頒行一種議事規則。

第三款 保民大會與戶長會議居民會議

因爲縣各級組織綱要曾經規定：保設保民大會；甲設戶長會議，必要時并得舉行居民會議；於是鄉鎮組織暫行條例便分別加以補充，并將保民大會與戶長會議定爲專章。本來縣各級組織綱要，關於縣以下的組織係採縣與鄉鎮二級制的，保甲祇不過是鄉鎮內的編制，可是保既設置保民大會，甲又設置戶長會議及居民會議，這樣一來，很足以使人誤會保甲是鄉鎮以下的層級，保民大會與戶長會議居民會議便是這兩個層級的議決機關。我以為祇好這樣解釋：保民大會與戶長會議居民會議，是爲訓練人民行使四權的臨時辦法，而不是保甲的議決機關，更不能因此便認爲保甲是鄉鎮以下的層級。我們說明了保民大會與戶長會議居民會議的性質之後，再敘述他的內容。

一、保民大會

甲、保民大會的組織 保民大會，係由本保每戶推出一人組織而成。這一規定，有兩點須要說明：其一、每戶所推出的一人，最好須爲公民。所謂公民，就是要具有法定的積極資格，而沒有法定的消極資格。法定的積極資格爲：一、中華民國人民，無論男女；二、在本保居住六個月以上，或有住所達一年以上；三、年滿二十歲。法定的消極資格爲：一、褫奪公權；二、虧欠公款；三、曾因贓犯處罰有案；四、禁治產；五、吸食鴉片或其他代用品。其二、出席保民大會的，祇是每戶一人，而不是每戶所有的公民都出席參加。就這一點說，關於政權的行使，顯然不够普遍。但是我以爲這是一種過渡的辦法，將來如果還有保民大會，應該是全保所有的公民都出席參加，必得這樣，才是一個名符其實的保民大會。

乙、保民大會的職權 保民大會的職權，也有所謂議決權，選舉罷免權及監察權。其議決權，一共是四種：一、議決本保保甲規約；二、議決本保與他保相互間的公約；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。其選舉罷免權，一共是兩種：一、選舉或罷免保長副保長；二、選舉或罷免鄉鎮民代表會代表。所謂監察權，即：聽取保辦公處工作報告，及向保辦公處提出詢問事項。保民大會的議決權，也有一定的限制，即：一、保民大會議決的事項，不能與現行法令牴觸，其牴觸者無效。二、保民大會議決的事項，不能違反三民主義或國策，否則鄉鎮公所得開明事實，呈請縣政府核准，予以解散，另行召集。又保民大會與保辦公處如因議決案的執行發生爭執，可以報請或呈請縣政府核辦。即：一、保辦公處對於保民大會的議決案，如延不執行，或執行不當，得請其說明理由；如仍認為不滿意時，得報請鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。二、保辦公處對於保民大會的議決案，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，得呈報鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。

丙、保民大會的主席 保民大會開會時，以保長為主席，保長如有事故，以副保長為主席；保長副保長如俱有事故，則由大會推舉一人為臨時主席。又保民大會開會時，保長副保長對於與本身有利害關係的事件，應該迴避，另由大會推舉一人臨時主席。為就保民大會的職權說，幾乎大部分與保長副保長的本身有利害關係，我以為與其隨時迴避推舉臨時主席，還不如就由保民大會另外推舉主席來得妥當。

丁、保民大會的會期 保民大會，也有常會與臨時會。常會，是每月開會一次，由保長召集。臨時會，於遇有特別事故，由保長或本保二十戶以上的請求時召集。常會及臨時會的會期，在鄉鎮組織暫

行條例並沒有明文規定，不過據我所知，很有在一日以上的。

戊、保民大會的會議 保民大會開議及表決的法定人數，也同縣參議會及鄉鎮民代表會一樣，採過半數法。即：保民大會，非有本保各戶出席人過半數的到會，不得開議。議案的表決，以出席人過半數的同意行之，可否同數時，取決於主席。但是對於罷免案的表決，則採絕對多數法。即：罷免案的成立，應有出席人三分之二以上的同意。又保民大會出席人對於與本身有利害關係的議案，不得參與表決，這也是應有的規定。此外，保長副保長對於保民大會還應該報告經辦事項，及答覆出席的詢問。

二、戶長會議

甲、戶長會議的組織 戶長會議，係由本甲各戶的戶長組織而成。戶長如有事故，不能出席，應該委託一人代表出席。各戶的戶長，不一定是公民，我以為就訓練人民行使四權這一點說，不是規定非得是公民才能够充任戶長；便是規定如其戶長不是公民，應得由公民一人代表出席，來得妥當。

乙、戶長會議的職權 戶長會議的職權，相當簡單，即：一、選舉或罷免甲長；二、政令的執行事項；三、本甲內戶口的稽查填報事項；四、本甲內的清潔衛生事項；五、本甲內應興應革事項。關於甲長的選舉或罷免，應該由保辦公處報請鄉鎮公所備案，這是鄉鎮公所對於戶長會議的一種監督。此外，祇是規定戶長會議的議決案，由甲長執行，如因執行發生爭執，則沒有解決的辦法。

丙、戶長會議的主席 戶長會議開會時，由甲長主席；甲長如有事故，或所議事項與甲長本身有利害關係，則由出席人推舉一人為臨時主席。

丁、戶長會議的會期 戶長會議，也有常會與臨時會。常會，是每月開會一次，由甲長召集。臨時會，是在必要時，由甲長或三戶以上的請求召集之。常會與臨時會的會期，都設有明文規定，這因為

所議事項相當簡單，應該議完卽了，所以無須明定會期。

戊、戶長會議的開議及表決 戶長會議，非有本甲戶長過半數的出席，不得開議。這是關於開議法定人數的規定。議案的表決，以出席人過半數的同意行之，可否同數時，取決於主席。這是關於表決法定人數的規定。甲長的罷免，既設有特別人數的限制，那末，在解釋上關於罷免案的成立，以有出席人過半數的同意爲已足。

三、居民會議

關於居民會議，規定得非常簡單，祇是說：甲長認爲必要，或有本甲居民十人以上的連名請求，舉行居民會議，討論議決有關本甲重要事項。據我所知，是項居民會議，各地方都很少舉行。

第三節 執行機關的組織

第一款 縣政府的組織

縣各級組織綱要關於縣政府的組織，雖然規定爲一章，卽第二章，一共是八條，卽第七條至第十四條；其實真正關於縣政府組織的規定，祇有三條，卽第七條至第九條。除此以外，中央又並沒有公布得有一種關於縣政府組織的法規。爲什麼採取這種辦法呢？因爲在立法當時，覺得各縣的面積、人口、經濟、文化、交通等等狀況，非常懸殊，如果縣各級組織綱要規定得過於詳細，或者由中央另外公布一種縣政府組織法規，在適用上必定感覺困難；所以縣各級組織綱要將訂定縣政府組織規程的權限界之各省政府。卽：縣政府組織規程，由各省政府訂定，報內政部轉呈行政院核定。這樣一來，我國現在有三十五省，就應該有三十五種不同的縣政府組織規程。在這種情形之下，要就全國各省的縣政府組織，就一個綜合敘述，很不容易。因此，本書祇能就縣各級組織綱要及其有關法規，爲

一個概括的說明。

一、縣政府的組織

什麼是縣政府的組織？其說不一。我以為縣政府是由縣長，縣政府的補助機關，及縣行政人員組織而成的。就縣長說，依照縣各級組織綱要的規定，縣設縣政府，置縣長一人，由此可見我國縣地方自治團體的執行機關，係採取的獨任制，而不是合議制。這便是縣政府與縣參議會的重大不同之點，因為縣參議會是採取合議制的。就縣政府的補助機關說，依照縣各級組織綱要的規定有二：一為縣政府內部的補助機關；一為縣政府外部的補助機關。前者，為民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科。各縣縣政府設科的多寡，由各省政府依照縣的等次及實際需要擬訂，報內政部備案。談到縣的等次，依照縣各級組織綱要的規定，各縣原可以按照面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分為三等至六等。行政院為使各省釐定縣等有所準據起見，還在民國二十九年四月公布一種各省釐定辦法。這辦法一共是六條。各縣縣政府設科的多寡，既可依照縣的等次及實際需要擬訂，因此，不但一等縣與二等縣不同，就是同一縣等的縣政府也有出入。可是據我所知，多數的縣政府大都是設置五科，即民政科、財政科、教育科、建設科及軍事科。因為一縣的事務，相當繁多，必得設此五科，才不至於有所貽誤。後者，便是各區的區署。關於區署，在縣各級組織綱要特別規定了一章，即第五章，以此本書也另立一目，容後再說。其次，就縣行政人員說，依照縣各級組織綱要的規定，縣政府設置祕書，科長，指導員，督學，警佐，科員，技士，技佐，事務員及巡官。其名額，官等，俸級及編制，由各省政府依照縣的等次，及實際需要擬訂，報內政部核定。縣政府的祕書科長等等，在現行法令都叫做縣行政人員。一個縣政府究竟設置多少人員？他與縣的等次，縣政府設科的多寡及實際

需要有關。據我所知，各縣縣政府所設的人員，大約在三十人與一百人之間。

二、縣政府的職權

縣政府的職權，應分兩點說：一點是縣長的職權；一點是各科的職掌。就前者說，依照縣各級組織綱要所定，縣長的職權有二：一、受省政府的監督，辦理全縣自治事項；二、受省政府的指揮，執行中央及省委辦事項。第一種事項，在學理上叫做自治事務，或固有事務；第二種事項，在學理上叫做國家事務，或委辦事務。自治事務，是對國家事務說的；固有事務，是對委辦事務說的；這是幾個互相對待的名稱。縣是一個地方自治團體，照理說，他所辦理的，應該完全是自治事務；可是國家事務，中央及省既不能够在各縣設置機關辦理，自然祇好委託縣政府代為執行，因此，縣長便有這兩種的職權。但是第一種事項，係縣地方自治團體的固有事務，所以縣政府辦理這種事務，祇受省政府的監督；第二種事項，係地方自治團體的委辦事務，所以縣政府執行這種事務，應受省政府的指揮。監督與指揮的區別怎樣？頗難有一個明確的定義。我以為干涉的範圍乃程度比較狹小而輕微的，叫做監督；干涉的範圍及程度比較廣泛而深刻的，則無妨叫做指揮。就各科的職掌說，民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會等科的職掌，究竟怎樣？在縣各級組織綱要並沒有明確規定，而把這種職掌分配的權限，畀諸各省政府。即縣政府各科職掌的分配，由各省政府依照實際需要擬訂，報內政部備案。好在縣各級組織綱要係以性質名科，而不是以番號名科，顧名思義，他已為各科職掌劃定了一個具體的範圍。據我所知，國民政府在民國十八年六月公布的縣組織法，及內政部在民國十八年九月公布的縣政府辦事通則，對於各科局的職掌規定得相當仔細，各省政府之擬訂縣政府各科職掌，大概都以這兩種法規為範本。不過如果嚴格的說，這兩種範本也不很妥當。因為縣既是一個地方自治

團體，他所辦理的，應該以自治事務爲主，從而關於縣政府各科職掌的分配，應該以民國三十年十月行政院所公布的地方自治實施方案爲準據，才是最適當的辦法。

三、縣政府的辦事

縣政府應該怎樣的辦事？他與縣參議會應該怎樣的開會？同一重要。關於縣參議會應該怎樣的開會？除了在縣參議會組織暫行條例規定若干原則之外，我在前面說過，還公布了一種縣參議會議事規則。可是關於縣政府應該怎樣的辦事？在縣各級組織綱要祇是規定：縣政府辦事規則，由各省政府定之，報內政部備案。我以爲這種規定是當然的，因爲縣政府組織規程既由各省政府擬訂，那末，縣政府辦事規則，自然沒有在縣各級組織綱要詳加規定，或者由中央另外公布一種縣政府辦事規則的必要。但是據我所知，各省政府所定的縣政府辦事規則，在大體上是抄襲民國十八年九月內政部公布的縣政府辦事通則，而加入一些有關行政三聯制，如幕僚長，分層負責及分級負責等新穎的規定。

四、縣政府的縣政會議

在縣各級組織綱要曾經規定：縣政府設縣政會議，縣政會議規則，由內政部定之。因此，內政部在民國二十九年五月公布一種縣政會議規則。這規則，一共是五條。就縣政會議的組織說，他是由下列人員組織之：一、縣長；二、國民兵團副團長；三、縣政府祕書科長；四、縣政府指導員；五、縣政府警佐；六、縣政府督學；七、縣政府技士；八、縣政府會計員；九、縣金庫主任；十、其他經縣長指定的人員。由此可見縣政會議出席人員的廣泛。就中要特別提到的，是國民兵團副團長。縣設國民兵團，由縣長兼團長，另設一個副團長，這是縣各級組織綱要公布以後的事。他與軍事科的關係，最

初是國科并存，嗣後是廢科存團，到現在則是廢團存科。既有廢團存科，那末，就沒有所謂團長副團長了。就縣政會議的職權說，他應討論的事項如下：一、奉令辦理的事項；二、縣政府及國民兵團應辦的主要事項；三、準備提出縣參議會的議案；四、其他有關縣政的重大事項。縣政會議，是每兩星期開會一次，由縣長召集，并為主席。如縣長有事故時，由縣政府祕書代理主席。縣政會議，係縣政府內部的行政會議，他所討論的事項，雖然相當廣泛；可是所為的議決，祇是提供縣長參考。

五、縣政府的分區設署

縣政府分區設署，是例外，而不是原則。因為依照縣各級組織綱要的規定，可以分為三種情形：一種是一縣所轄的鄉鎮不滿十五者，無須分區；一種是一縣所轄的鄉鎮在十五以上三十以下者，雖可以分區，但是不一定設署；還有一種是縣的面積過大，或有特殊情形者，既可以分區，又可以設署。所以我說：縣政府的分區設署，是例外，而不是原則。這是一種比較進步的規定，因為如果縣以下一律分區設署，不但沒有必要，且足以阻礙鄉鎮地方自治的進行。縣政府既可以分區設署，行政院為使各縣有所準據起見，特意在民國二十九年四月公布一種縣政府分區設署規程。這規程，一共是十五條，就他的重要內容說，不外三點。其一、區設區署，為縣政府的補助機關，代表縣政府督導區內各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。這是關於區署性質的規定。由此可見區署與縣政府的各科，同為縣政府的補助機關，他之所以不同於各科者，祇是區署係在縣政府之外，各科則在縣政府之內。其二、區署設置區長一人；指導員二人至五人，分掌民政、財政、教育、建設、軍事各種事務；因為事務的繁簡，還可以酌置雇員二人至五人，區丁二人至四人。這是關於區署組織的規定。其三、區可以設置建設委員會，為區內鄉村建設研究設計協助建議的機關，以下列人員組織之。一、區長及區署的民政財政教

育建設軍事各指導員；二、由區長聘請區內聲望素著，并熱心地方公益的人士五人至七人。已設有區建設委員會的區署，凡是辦理區內的衛生農田水利森林道路橋樑，以及農村經濟的建設事業，均應該先交區建設委員會詳加討論，擬具方案，由區署報請縣政府核准施行。這種規定，相當的理想，據我所知，一個區署，而設置建設委員會的，并不很多。因為區署他本來祇是縣政府的補助機關，要單獨的辦理建設事業，實在困難。

六、與縣政府平行或屬於縣政府的行政機關

自來各地都有一種濫設機關的毛病，機關愈設得多，不但虛耗公帑，事權紛雜，其結果是工作無法推動，誰也不負責任。在草擬縣各級組織綱要時，便有見於此，所以特意規定：縣政府組織規程所無的機關，不得設置。可是事實上并不如此，在縣各級組織綱要施行不久，便先後產生了很多與縣政府平行或附屬於縣政府的行政機關。因此，行政院特意在民國二十九年三月公布一種調整各縣地方行政機構及縣長兼職令，大加調整。依照這一命令，應該調整的各縣地方行政機關，一共是二十三個；應該調整的縣長兼職，一共是十七個；這真是一個驚人的數字。這些機關及兼職，是就中央法令說的，其依據地方法令所設的機關及縣長的兼職，還沒有法子統計。因此，行政院提示了四個原則，由各省自行依照調整。這四個原則是一、凡地方特設的機關，含有監督地方政務性質，或為溝通政府與人民間意見而設者，俟縣參議會成立後，一律裁撤。二、依事務性質無庸特設機關，可劃歸縣政府各科辦理者，原設機關應即裁撤。三、依事務性質雖應特設機關，但不必由縣長自理者，可改由縣政府高級職員兼任。四、依事務性質有特設機關必要，且涉及縣政重要與革者，仍由縣長兼任。各縣地方行政機關及縣長兼職，經過這次調整以後，雖然大加減少，可是據我所知，在這幾年當中，又添了不少

的機關，應該還要大刀闊斧的切加調整。

第二款 鄉鎮公所的組織

縣各級組織綱要關於鄉鎮公所的組織，曾經規定為一章，即第六章，一共是九條，即第二十九條至第三十七條。在鄉鎮組織暫行條例則擴充為兩章，即第三章及第四條，一共是十四條即第二十七條至第四十條。可以說已經規定得相當詳細，但是據我所知，各省都制定得有單行規章為之補充。因為縣各級組織綱要及鄉鎮組織暫行條例關於鄉鎮公所的組織，均富於彈性，要是沒有單行規章為之補充，在適用上必感到相當的困難。茲就組織綱要及暫行條例關於鄉鎮公所組織的規定，說明其內容如左。

一、鄉鎮公所的組織

鄉鎮公所，係由鄉鎮長副鄉鎮長，鄉鎮公所的補助機關，及鄉鎮自治吏員組織而成。就鄉鎮長副鄉鎮長說，依照組織綱要及暫行條例的規定，鄉鎮設鄉鎮長一人及副鄉鎮長一人或二人。我們要知道，鄉鎮公所除了鄉鎮長之外，縱然設置副鄉鎮長一人或二人，可是他仍然是採取的獨任制，而不是合議制。就這一點說，與縣政府的組織相同，其不同於縣政府組織者，不過鄉鎮公所設有副首長，縣政府沒有設置副首長而已。又據我所知，鄉鎮公所大都設置副鄉鎮長一人，設置副鄉鎮長二人的，殊不多見。因為設置副鄉鎮長一人，已沒有多大的用處；設置副鄉鎮長二人，更是多餘了。就鄉鎮公所的補助機關說，依照組織綱要及暫行條例的規定有二：一為鄉鎮公所內部的補助機關，一為鄉鎮公所外部的補助機關。前者，即鄉鎮公所所設的民政、警衛、經濟、文化四股。就這四股與縣政府的七科比較，顯然是別創一格。他的立法用意，在求其與鄉鎮公所的管教警衛四種工作相配合。即民政股的工作在管，文化股的工作在教，經濟股的工作在養，警衛股的工作則在衛。但是這

四股，并非每一個鄉鎮公所都非設置不可，要是經費不很充裕，也可以酌量合併，甚至於一股都不設置，而祇設幹事。我說：鄉鎮公所的組織富於彈性，這便是一個很好的證明。後者，便是各保的保辦公處。關於保辦公處，在暫行條例特別規定了一章，即第六章，因此本書也另立一款，容後再說。其次，就鄉鎮自治吏員說，鄉鎮公所的自治吏員，有股主任，幹事及事務員。鄉鎮自治吏員這一名稱，是我給他取的。自治吏員與自治人員不同，因為自治吏員，係由於委任，自治人員則出於選舉。如果嚴格的說，在將來縣長出於民選以後，縣長以外的其餘人員，也應該叫做縣自治吏員，而不是縣行政人員。一個鄉鎮公所應該設置多少自治吏員？在組織綱要及暫行條例都沒有明文規定。但是有三點可以注意。其一、鄉鎮長兼任鄉鎮中心學校校長及鄉鎮國民兵隊長；在經濟教育發達的地方，也可以不兼鄉鎮中心學校校長。這就是所謂管教衛三位一體制。這一制度，是廣西所創始的，據我所知，並不是一個很好的制度。因為一個鄉鎮長並不是三頭六臂，沒有法子可以兼任三種職務。其二、民政股、文化股及經濟股主任，得由鄉鎮長副鄉鎮長及中心學校教員分別兼任；如事實上不能兼任，得由鄉鎮長遴聘。警衛股主任，則必定由鄉鎮國民兵隊長附兼任。其三、鄉鎮公所各股視主管事務繁簡及地方實際需要，酌置幹事，除戶籍應有一人專辦外，得由中心學校教員兼任。就二三兩點看，鄉鎮公所所設的自治吏員，幾乎十之七八都是兼任，這實在是一種有名無實的辦法。因為鄉鎮的工作既繁，兼職又沒有待遇，其結果，不是有名無實，是什麼？可是有些職務是兼任，有些職務也可以專任，這又是鄉鎮公所組織富於彈性的又一個證明。

二、鄉鎮公所的職權

鄉鎮公所的職權，應分兩點說：一點是鄉鎮長的職權；一點是各股的職掌。就前者說，依照鄉鎮組

織暫行條例所定，鄉鎮長的職權有二：一、受縣政府的監督，辦理本鄉鎮自治事項；二、受縣政府的指揮，執行縣政府委辦事項。鄉鎮長的職權，與縣長的職權，可以說沒有什麼區別。這兩種職權的性質，已在前面說過，茲不再贅。至於副鄉鎮長，他祇是在襄助鄉鎮長辦理本鄉鎮自治事項及執行縣政府委辦事項，而沒有固定的職權。就各股的職掌說，民政、警衛、經濟、文化等股的職掌，究竟怎樣？在組織綱要及暫行條例均沒有明確規定，但是暫行條例曾經這樣的規定說：各股所屬的事務，由省政府按照完成地方自治條件各鄉鎮應辦事項，及縣政府委辦事項分別分配。他已為鄉鎮公所各股的職掌指示了一個具體的分配原則。

三、鄉鎮公所的辦事

鄉鎮公所的辦事，應該怎樣？他與鄉鎮民代表會的議事，應該怎樣？同一的重要。我在上面說過，內政部為使鄉鎮民代表會議事有所準據起見，曾經在民國三十二年六月公布得有一種鄉鎮民代表會議事規則；可是在組織綱要及暫行條例對於鄉鎮公所應該怎樣的辦事？則一字未提。這并不是立法上的疏漏，因為中央的用意，與縣政府辦事規則一樣，應該由各省政府依據一般法理，斟酌實際情形，自行擬訂。可以說，這也是一切立法多留彈性的一種趨勢。

四、鄉鎮公所的鄉鎮務會議

在縣各級組織綱要曾經規定：鄉鎮自行舉辦的事項，應經鄉鎮務會議議決。又：鄉鎮務會議，由鄉鎮長主席，各股主任幹事均應出席。因此，鄉鎮組織暫行條例，特別將鄉鎮務會議規定為一章，即第四章。這一章，一共是四條。就鄉鎮務會議的組織說，他是由下列人員組織之。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。是項會議，凡是本鄉鎮內與所議事項有關的保長，都可以列席。就鄉鎮務會議的職權說，他應討論的事項如下：一、鄉鎮自行舉辦的事項；二、關於鄉鎮中心工作的實施事項；三、縣政府委辦事件的執行；四、鄉鎮民代表會議決案的執行；五、提交鄉鎮民代表會的議案；六、出席人員的提案；七、本鄉鎮內公民十人以上的提議。鄉鎮務會議，由鄉鎮長召集，開會時，由鄉鎮長主席；鄉鎮長有事故時，由副鄉鎮長代理。又：鄉鎮務會議是每月開會一次，必要時得召集臨時會。鄉鎮務會議，與縣政會議的性質相同，而是鄉鎮公所內部的行政會議。所以無論在組織方面，職權方面，都與縣政會議相差不多。

五、鄉鎮公所的調解委員會

調解糾紛，是我國鄉里固有的美德，在民國初年山西辦理村治的時候，便有息訟會的組織。內政部與司法行政部在民國三十二年十月所會同公布的鄉鎮調解委員會組織規程，即是一種很好的民刑訴訟調解法。這規程，一共是二十五條，規定得非常得體。就調解委員會的組織說，調解委員會設調解委員五人至九人，由鄉鎮民代表會選舉鄉鎮內具有法律知識的公正人員充任。在鄉鎮民代表會未成立以前，則由鄉鎮務會議推舉。但是鄉鎮長及副鄉鎮長不得被選為調解委員，因為調解委員會係受鄉鎮公所的監督，辦理民刑事調解事項，如果鄉鎮長及副鄉鎮長被選為調解委員，則失去監督的意義。調解委員會置主席一人，由調解委員推舉；如主席因故不能出席，得委託其他調解委員代理。就調解委員會的職權說，調解委員會對於任何的民事事項，都有權調解；但是須受下列兩種限制：一、已經法院受理的民事案件，調解後，須依法定程序向法院聲請銷案；二、依民事訴訟法正在法院調解的事項，不得同時另行調解。其次，對於刑事事項，則限於得撤回告訴的妨害風化罪，妨害婚姻及家庭罪，傷

害罪，妨害自由罪，妨害名譽及信用罪，妨害秘密罪，竊盜罪，侵占罪，詐欺背信罪，及毀棄損壞罪。其已在法院提出告訴者，在調解成立之後，告訴人應向法院撤回其告訴。據我所知，要是調解委員會的調解委員能得其人，確實可以收到息訟的效果。

鄉鎮調解委員會，是鄉鎮公所之附屬機關；可是鄉鎮公所之附屬機關，并不祇一個鄉鎮調解委員會。此外，還有鄉鎮財產保管委員會，鄉鎮遺產委員會等等，我想等到在別的地方再說。可是我覺得鄉鎮的人材既不甚多，鄉鎮的經費又屬有限，除了鄉鎮調解委員會之外，似乎沒有設置其他附屬機關的必要。

第三款 保辦公處

我在上面說過，保甲係鄉鎮內的編制，那末，如果嚴格的說，保實在不應該有所謂保辦公處。如果保有保辦公處，而又有保民大會，便很足以使人懷疑到保是鄉鎮以下的一級。可是依照組織綱要及暫行條例的規定，保不但有保民大會，并且還有保辦公處。在這種情形之下，我們祇可以說保辦公處是鄉鎮公所的補助機關。就他的性質說，很像縣政府所設的區署。并且我們保辦公處的設置是一種過渡辦法，他也同區署一樣，到了相當時期是會取消的。茲就組織綱要及暫行條例關於保辦公處的規定，敘述其內容如左。

一 保辦公處的組織

保辦公處，係由保長副保長及幹事組織而成。就保長副保長說，依照組織綱要及暫行條例的規定，保設保辦公處，置保長一人及副保長一人。可是我們要知道，保辦公處雖然設置保長副保長各一人，但是他仍然是採取的獨任制，而不是合議制。關於這一點，與鄉鎮公所之設置鄉鎮長副鄉鎮長完全相

同。至於保辦公處是不是要設置副保長，我以為也有問題。就幹事說，依照組織綱要及暫行條例所定，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，由保國民兵隊附兼任；經濟或文化幹事，得由保國民學校教員擔任。這些幹事，如果沒有相當人員，得由一人兼任二職；在經濟不充裕的地方，還可以祇設幹事一人；均由保長延聘，或由鄉鎮長商同保長延聘。從表面上看，似乎一個保辦公處除了保長副保長之外，還有四個幹事；但是這四個幹事，有三個就可以兼任；並且在經濟不充裕的地方，還可以祇設幹事一人。因此我們可以說，關於保辦公處的組織，不但是過於富於彈性；而且是非常的空虛，他正如鄉鎮公所組織一樣。此外，還有一點也與鄉鎮公所相同，就是：保長兼任國民學校校長及保國民兵隊隊長；在經濟教育發達的地方，可以不兼保國民學校校長。這也是實行的所謂管教衛三位一體制。他的效果如何，可很難說。

二、保辦公處的職權

保辦公處的職權，應分兩點來說：一點是保長的職權；一點是幹事的職掌。就前者說，依照鄉鎮組織暫行條例所定，保長的職權有二：一、受鄉鎮長的監督，辦理本保自治事項；二、受鄉鎮長的指揮，執行縣政府委辦事項。這種規定，可以說是完全仿照縣長與鄉鎮長的職權而來的，是否妥當，自然是很成問題。因為如果保辦公處是鄉鎮公所的補助組織，他祇能協助鄉鎮長辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項。至於副保長，則在襄助保長辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項，而沒有固定的職權。就幹事的職掌說，民政、警衛、經濟、文化等幹事的職掌，究竟怎樣？固然沒有明確的規定，但是無疑的，民政幹事所職掌的是管，警衛幹事所職掌的是衛，經濟幹事所職掌的是養，文化幹事所職掌的是教。而有待於各省省政府擬定單行規章時，妥為分配。

三、保辦公處的保務會議

保辦公處，也與縣政府及鄉鎮公所一樣，而有一個內部的行政會議。這會議，叫做保務會議。就他的組織說，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。是項會議，凡是本保內與所議事項有關的甲長，都可以列席。就他的職權說，保務會議應討論的事項如下：一、議訂保甲規約；二、保民大會議決案的執行；三、提交保民大會的議案；四、出席人員的提案；五、本保內公民五人以上的提議。保務會議，由保長召集；開會時，由保長主席；保長有事故時，由副保長代理。保務會議，是每月開會一次，於保民大會開會前五日召集之；必要時，得召集臨時會。

第二章 地方自治人事法規

第一節 概說

人事與組織，在地方自治同一的重要。要是就有治法無治人的觀點說，人事的重要性，還遠在組織之上。因為組織祇是一種制度，如果沒有很好的人事為之運用，也不會產生很好的結果。

就一般法理說，一個地方自治團體的人員，可以分為兩種：一種是自治人員，即地方自治團體的人員而由於選舉的，叫做自治人員。一種是自治吏員，即地方自治團體的人員而出於任命的，叫做自治吏員。前者，在我國現行法律稱為公職人員；後者，在現行法律則稱為公務人員。如果這種分類不錯，那末，就縣地方自治團體說，縣參議會的參議員，應該是自治人員；縣參議會的秘書，事務員及書記，應該是自治吏員。縣政府的縣長，應該是自治人員；縣政府的秘書，科長及科員等等，應該

是自治吏員。再就鄉鎮地方自治團體說，鄉鎮民代表會的代表，應該是自治人員；鄉鎮代表會辦理會議紀錄的人員，應該是自治吏員。鄉鎮公所的鄉鎮長副鄉鎮長，應該是自治人員；鄉鎮公所的股主任幹事及事務員，應該是自治吏員。區署及保辦公處的人員，可以照此類推。

可是在現在的情形，并不如此。就縣地方自治團體說，除了縣參議會之外，縣政府的縣長，并非由於選舉，而是與縣政府的祕書，科長及科員等等同樣的出於任命。因此，縣長應該是自治吏員，即公務人員；而不是自治人員，即公職人員。再就鄉鎮地方自治團體說，除了鄉鎮代表會之外，鄉鎮公所的鄉鎮長副鄉鎮長，既可以由於選舉，也可以出於任命。因此，必得是由於選舉的，才是自治人員，即公職人員；如係出於任命的，則是自治吏員，即公務人員。區署的人員，一律出於任命，自然都是自治吏員。保辦公處的保長副保長，與鄉鎮公所的鄉鎮長副鄉鎮長相同，有時是自治人員，有時是自治吏員。

因爲如此，所以在現行法律對於縣政府及鄉鎮公所的一套人事法規，與在沒有實行地方自治以前，幾乎完全相同。但是我以爲這是一種暫時辦法，在將來縣長及鄉鎮長副鄉鎮長由於選舉以後，而有重行調整這一套人事法規的必要。不過我們要注意的，縣長及鄉鎮長副鄉鎮長除了辦理本縣及本鄉鎮的自治事務之外，還要執行中央及省縣的委辦事務，就執行委辦事務這一點說，如果執行不力或執行不當，那末，中央及省縣政府對於縣長及鄉鎮長副鄉鎮長應該予以適當的制裁。

第二節 議決機關的人事

第一款 縣參議會的人事

一、縣參議員的選舉

地方自治法規

第二章 地方自治人事法規

關於縣參議員的選舉，在縣參議會組織暫行條例第五條規定：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，仍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，祇此一條，自然無法適用，因此國民政府在民國三十年八月九日特別公布一種縣參議員選舉條例。這條例，一共是七章，四十條，茲述其內容如左。

(一)縣參議員的候選人 依照縣參議員選舉條例第一條規定：縣公民年滿二十五歲，經縣參議員候選人試驗或檢覈及格者，得被選為縣參議員。這便是關於縣參議員候選人資格的規定。什麼是縣公民，已在前面說過，茲不再贅。縣參議員候選人之不同於縣公民者有二：一、須年滿二十五歲；二、須經縣參議員候選人試驗或檢覈及格。試驗或檢覈，是考試的兩種方法。縣參議員候選人須經考試，這是根據國民政府建國大綱第十五條的規定而來的。即：凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。因此，國民政府特意在民國三十二年五月十七日公布一種省縣公職候選人考試法，又在民國三十三年九月十五日公布省縣公職候選人考試法施行細則，及省縣公職候選人檢覈辦法。過去所辦理的，是簡易的檢覈，而不是比較繁雜的試驗。可是因為民國三十六年一月一日公布的憲法沒有公職考試的規定，已由國防最高委員會議決，各種公職檢覈均暫行停辦。我們預料：將來縣參議員的候選人，將如國大代表及立法委員候選人一樣，如經一定數額以上選舉人的簽署，或由政黨提名，即可登記為候選人。且其年齡，將由二十五歲減到二十三歲，因為憲法第一三〇條後段曾經規定：年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。

凡具備上述資格者，固得被選為縣參議員，但是在選舉條例第二條還有這樣的規定：下列各種人員，停止其被選舉權：一、現在本縣區域內的公務員；二、現役軍人或警察；三、現在學校的肄業

生。這是關於停止被選舉權的規定。這些人員，如當選為縣參議員，則其當選應為無效。換一句話說，就是等於沒有當選。

(二)選舉名簿的編製 縣參議員的選舉事務，依照選舉條例第五條規定，應該由縣政府辦理；那末，關於選舉名簿的編製，自然也應該由縣政府負責。不過在現行法律，關於縣參議員的選舉，既有區域選舉，又有職業選舉；既有選舉人，又有被選舉人；編製選舉名簿，更是沒有一種明確標準，則很容易發生重複的毛病。因此，選舉條例特意在第四條第一項規定：於區域選舉或職業選舉均有選舉權或被選舉權者，應參加區域選舉；於區域選舉職業選舉均有被選舉權者，或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，擇定其願參加的一方，通知縣政府，逾期則由縣政府指定。又在同條第二項規定：前項名簿開始編製之日期，應於十日前公告之。其所以須事前公告者，係在促起選舉人及被選舉人的注意。此外，選舉條例第十二條對於職業選舉還有一種特殊的規定。即：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，於選舉十五日前公告之。依照選舉條例第三條規定，縣參議員的選舉，係以民政廳長為選舉監督，縣政府所編製的各團體選舉人名簿須呈經民政廳長核定，是不是徒然的曠時廢事，頗有問題？

(三)辦理選舉事務的機關 依照選舉條例第五條所定，辦理縣參議員選舉事務的，固然是縣政府；可是區域代表，是由鄉鎮民代表會所選出；職業代表，是由職業團體所選出；因此，各該鄉鎮公所及職業團體也免不了要承辦一部分的選舉事務。所以選舉條例在第九條規定：關於縣參議員選舉投票開票的事務，由鄉鎮公所職員任之，并由出席的代表互推三人至五人為監察員，在場監視。又在第十五條規定：職業選舉，應由縣政府就各該團體會所設投票所，并於各該團體代表中指定一人為投票所事

務主任，其他職員爲事務員，分任關於投票開票的事務；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。

(四)區域代表的名額及選舉方法 依照選舉條例第七條規定：區域選舉，由每一鄉鎮民代表會選出縣參議員一人；但鄉鎮數超過一百之縣，得由數鄉鎮合選縣參議員一人，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定之，并報內政部備案。又第八條前段規定：鄉鎮民代表會選舉縣參議員，以鄉鎮公所爲投票所，用集會的方式行之。由此我們可以知道，區域代表的名額，是每鄉鎮一人，但不得少於七人，多於一百人。因爲有了這一但書，內政部特意公布一種，各縣過多過少鄉鎮合選縣參議員辦法。這辦法，一共是十一條，便是用來解決此一問題的。要依我的意見，這種但書的規定，不但沒有必要，并且可以引起無謂的糾紛。其次，區域代表的選舉方法，是採取的間接選舉，而不是直接選舉。因爲他是由鄉鎮民代表會選舉的，而不是由人民選舉的。又因爲鄉鎮民代表的人數無多，所以又規定用集會的方式行之。這種集會，通常叫做選舉會。既是規定用集會的方式行之，在解釋上自然應該依照鄉鎮組織暫行條例第十六條第一項的規定，非有本鄉鎮全體鄉鎮民代表過半數的出席，不得開選。

(五)職業代表的名額及選舉方法 依照選舉條例第十條及第十一條規定：職業團體應出縣參議員的名額，不得超過總額十分之三，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，比照分配其應出的名額；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複選之，各單位初選人名額，比照其會員人數定之。參加職業選舉，以在選舉前依法成立的各職業團體會員，而實際從事該項職業三年以上者爲限。又第十三條規定：職業團體的選舉，依下列方

法辦理：一、農會的選舉，採複選制，每一鄉農會選出三人爲初選人，會同複選之；但一縣僅有鄉農時，由會員直接選舉之。二、漁會的選舉，採直接選舉制，由會員直接選舉之。三、工會的選舉，採複選制，每一工會選出三人爲初選人，會同複選之；但一縣僅有一工會時，由會員直接選舉之。四、商會的選舉，採複選制，每一公會會員選出三人，由非公會會員合選三人爲初選人，會同複選之，一縣有二個以上商會時，由各該商會的初選人會同複選之。五、教育會的選舉，採直接選舉制，由會員直接選舉之。六、自由職業團體的選舉，採複選制，每一團體選出三人爲初選人，會同複選之；但一縣僅有一自由職業團體時，由會員直接選舉之。由此我們可以知道，職業代表的名額，是至多不得超過縣參議員總額十分之三。而以這十分之三的名額，按照會員人數多寡，分配於農會，漁會，工會，商會，教育會及自由職業團體。據我所知，這種規定，在適用上實在感覺非常的困難。因爲這些團體的會員人數，有時相差得非常懸遠的緣故。其次，職業代表的選舉，有的採直接選舉制；有的採間接選舉制。前者，如漁會及教育會是；後者，如農會，工會，商會及自由職業團體是。其所以採取兩種不同的選舉方法者，這與各團體會員人數的多寡有很重要的關係。又因爲每一團體的會員人數相當衆多，所以係由縣政府就各該團體會所分別設置投票所舉行選舉。關於這一點，我已在前面提到過。

(六)縣參議員的選舉日期 依照選舉條例第六條規定：縣參議員選舉，各鄉鎮及各職業團體應於星期日或例假日同時舉行。其選舉日期，由縣政府決定，於十五日前公布之。關於選舉日期有可注意的三點：一點是應於星期日或例假日舉行。因爲必得如此，選舉人才有投票的餘暇。一點是各鄉鎮及各職業團體應同時舉行。因爲必得如此，才可以減少選舉的毛病。還有一點是選舉日期應在十五日前公告。因爲必得如此，才可以促起選舉人的注意。

(七)選舉人的投票 談到選舉人投票，在選舉條例規定了下列幾點：其一、縣參議員名額的公告，這是選舉條例第十六條前段所規定的；全縣區域選舉職業選舉應出的縣參議員名額，由縣政府於選舉二十日以前公告之。其二、選舉票的製發，這是選舉條例第十六條後段所規定的；由縣政府印製選舉票，分發各鄉鎮及各團體具領。選舉票的統一製發，這是一種比較進步的辦法。因為這樣，可以減少選舉的毛病。其三、投票人領取選舉票的手續，這是選舉條例第二十條所規定的；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。其四、投票的方法，依照選舉條例第二十一條規定；投票，用無記名單記法行之。這叫做無記名投票法。無記名投票人，是對記名投票法說的。被選舉人記名，選舉人不記名的，即無記名投票法。被選舉人與選舉人都記名的，即記名投票法。無記名投票法，是祕密投票法的一種。因為這樣，才可以達到選舉自由的目的。其五、票匱的啓示及封鎖，這是選舉條例第十八條及第十九條所規定的，即：在未投票以前，票匱應當啓示，再將內層封固；在既投票以後，票匱外層應嚴加封鎖。前者所以表示選舉的公開；後者，所以保持選舉的祕密。其六、投票場所秩序的維持，這是選舉條例第十七條及第二十二條所規定的，即：在投票時，除投票人及投票所職員外，他人不得擅入投票場所。投票人在投票場所內，除關於投票方法得與事務人員問答外，不得與他人接談。

(八)開票及檢票 關於開票及檢票，在選舉條例依照開票及檢票的程序規定了下列幾點：其一、是第二十三條所規定的；投票完畢，應即行開票，監察員應監視之。其二、是第二十四條所規定的；檢查票數，應與到場投票人名簿核對，有無錯誤？其三、是第二十五條所規定的；選舉結果，應由各鄉鎮民代表會及各職業團體投票所連同選舉票，報送縣政府查核。其四、是第二十六條所規定的；縣政

府查核選舉結果時，選舉監督或其代表應蒞場監視。這都是些當然的規定，其義甚明，無須多贅。就中最關重要的，是第二十七條。這一條規定說：選舉票有下列情形之一者，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、不用製發的選舉票紙書寫者，據我所知，選舉票的有效無效，在事實上最成問題。尤其是書寫破選舉人的姓名，往往因爲一筆一劃之誤，便發生很大的爭執。在中央的解釋，已經由嚴而寬。我以為應該以從寬解釋來得妥當。因爲就事實說，我國的國民教育，一直到現在還沒有普及，對於文字的書寫不能過於認真。又就第二十七條第一款的規定說，必得字跡模糊到了不能認識的程度，其選舉票才應該無效。

(九)當選及應選 在選舉條例關於當選規定了四點：其一、是第八條後段所規定的：鄉鎮民代表會選舉縣參議員，以得出席代表總額過半數的投票者，爲當選。選舉結果，無人當選時，應舉行再選，以得票較多者，爲當選。又在第二十八條第一項規定：區域選舉的當選八，以本鄉鎮內公民爲限；其由數鄉鎮合選縣參議員一人時，以參加選舉各鄉鎮內的公民爲限。其二、是第十四條所規定的：職業團體的初選人，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的投票者爲當選。選舉結果，無人當選時，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。又在第二十八條第二項規定：職業團體的當選人，以各該團體會員爲限。會同複選時，以參加複選各團體的會員爲限。凡是法律上規定以得票過半數爲當選者，叫做過半數法。凡是法律上規定以得票較多數爲當選者，叫做比較多數法。區域代表與職業代表的選舉，有時採過半數法，有時採比較多數法，這是因爲情形不同，而有他的立法理由的。其三、是第二十九條所規定的：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，以抽籤定之。在選

舉法上特設候補當選人的規定，是一種比較進步的辦法。因為這樣，可以減少補選的麻煩。其四、是第三十條所規定的：當選人及候補當選人姓名，應由縣政府分別揭示該鄉鎮公所及各團體事務所，并通知各該當選人。在選舉條例關於應選祇規定了一條，即第三十一條所規定的：當選人願否應選，應於接到縣政府通知後七日內，答復；逾期不答復者，視為願應選。當選人願應選者，由選舉監督發給當選證書。凡屬公民，均有服公職的義務，所以當選人願否應選，如逾期而不答復，即作為願應選。不過應選是一回事，應選後，辭職又是一回事，當選人在應選以後，自然仍有辭職的可能。可是在外國法律也有明文規定不許隨便辭職的。

(十)選舉無效當選無效及選舉訴訟 關於選舉無效，規定於選舉條例第三十二條，即：有下列情事之一時，選舉無效：一、選舉舞弊，涉及選舉人名簿的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。選舉無效，是全部的選舉均屬無效，所以第三十四條規定：選舉無效，經法院判決後，應於十日內重行選舉。關於當選無效，規定於選舉條例第三十三條，即：有下列情形之一時，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，經法院判決確定者。當選無效，是當選人本人的當選無效，而不是選舉的全部無效，所以不必重選，祇是由候補當選人遞補便可以了。關於選舉訴訟規定於選舉條例第三十五條及第三十六條，即：選舉人確認為選舉舞弊，或當選資格不符，或落選人認為應當選者，得提起訴訟；但應於選舉結果揭示後七日內為之。選舉訴訟，應先於他種訴訟審判，并以一審終結。選舉訴訟，由法院管轄，這是一種正常的辦法。因為這樣，可以得到裁判的公正。選舉訴訟，先於他種訴訟審判，并且祇有一審，這也是一種很好的規定。因為這樣，可以減少訴訟的糾纏。可是一審終結的案子，依照現行

民事訴訟法的規定，還可以提起再審之訴。

二、縣參議員的任期

關於縣參議員的任期，規定在縣參議會組織暫行條例第六條，即：縣參議員任期二年，連選得連任。與這一條有密切關係的還有兩條：有一、是第八條所規定的：縣參議員在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。依次二字，毫無意義，因為候補當選人的名額與當選人同，祇有一人，而沒有次序之可言。其二、是第九條所規定的：縣參議員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。所謂一會期，就是第十一條所規定的：縣參議會每三個月開會一次，每次會期三日，至七日的整個會期。

三、縣參議員的權利

關於縣參議員的權利，在縣參議會組織暫行條例一共規定了三條。其一、是第十八條所規定的支給公費的權利，即：縣參議員為無給職，但在開會期內，得按照地方情形，酌給膳宿及交通費。其二、是第十九條所規定的發言及表決對外不負責任的權利，即：縣參議員在會議時所為的言論及表決，對外不負責任。其三、是第二十條所規定的不受逮捕或拘禁的權利，即：縣參議員除現行犯外，在會期內，非經縣參議會的許可，不得逮捕或拘禁。第一種權利，是一般的權利；第二第三兩種權利，是特殊的權利。這些規定，都是各國立法上的通例。因為可以支給公費，那末，在境遇不甚寬裕的縣參議員，才不致放棄出席會議的權利。因為在會期有言論及身體的特殊自由，那末，一般縣參議員才可以善盡其職權，不致有所顧慮。

四、縣參議員的罷免

關於縣參議員的罷免，在縣參議會組織暫行條例第七條曾經規定說：縣參議員，得由原選舉的鎮鄉民代表會代表或職業團體會員過半數的出席，出席人三分二的議決罷免之。選舉與罷免這兩種辦法，原屬相輔而行。這便是國父所說的，既可以放出去，又可以拉回來，才是最進步的民權。不過在目前縣參議員的選舉是間接的，所以縣參議員的罷免也是間接的。還有一層，關於縣參議員的罷免，祇此一條，在適用上自然不够；可是一直到現在為止，中央並沒有公布一種縣參議員罷免條例，足資依據。這不能不說是立法上的缺漏。

第二款 鄉鎮民代表會的人事

一、鄉鎮民代表的選舉

關於鄉鎮民代表的選舉，鄉鎮組織暫行條例祇是在第七條規定：鄉鎮民代表會，由本鄉鎮的保民大會各選代表二人組織之。鄉鎮民代表究竟應該怎樣的選舉？國民政府在民國三十年八月九日還公布得有一種鄉鎮民代表選舉條例。這條例，一共是十四條，茲述其內容如左。

(一)鄉鎮民代表的候選人 依照鄉鎮民代表選舉條例第一條規定：鄉鎮民年滿二十五歲，經鄉鎮民代表候選人試驗或檢覈及格者，得被選為鄉鎮民代表會代表。這便是關於鄉鎮民代表候選人資格的規定。此處要特別提到的，就是依照鄉鎮組織暫行條例第五條及第六條的規定，凡是縣公民須赴鄉鎮公所舉行宣誓登記。因此，內政部在民國三十一年二月二十三日還公布了一種公民宣誓登記暫行辦法。可是因為最近公布的憲法已多有公民宣誓登記的規定，業經內政部呈行政院核准通知各省停止辦理了。其次，關於鄉鎮民代表候選人的試驗及檢覈，也與縣參議員的試驗及檢覈一樣，由國防最高委員會議決，暫行停辦。

凡是具備上述資格者，固得被選為鄉鎮民代表；但是在選舉條例第二條有這樣的規定：下列各種人員，停止其被選舉權：一、現任本鄉鎮區域內的公職人員；二、現役軍人或警察；三、現在學校的肄業生。這便是關於停止被選舉權的規定。他與縣參議員選舉條例關於停止被選舉權的規定，祇有一點不同。即一為現任公務員，停止其縣參議員的被選舉權；一為現任公職人員，停止其鄉鎮民代表的被選舉權。

(二)辦理選舉事務的機關 依照選舉條例第四條規定：選舉事務，由本鄉鎮公所指導各保保長辦理之。那末，我們可以知道各保保辦公處便是辦理鄉鎮民代表選舉事務的機關。

(三)鄉鎮民代表的名額及選舉方法 關於鄉鎮民代表的名額，依照鄉鎮組織暫行條例第七條規定，是每保二人。他之所以不同於縣參議員的，就是祇有區域代表，而沒有職業代表。關於鄉鎮民代表的選舉方法，依照選舉條例第三條的規定，是由各保保長召集保民大會舉行之。因為選舉鄉鎮民代表所召集的保民大會，通常叫做選舉會。是項選舉會，也與普通會議一樣，依照鄉鎮組織暫行條例第四十三條第一項的規定，自然是非有本保各戶出席人過半數的到會，不得開會。

(四)鄉鎮民代表的選舉日期 依照選舉條例第五條規定：各保選舉日期及時間，應於選舉前五日，由鄉鎮長分別在各該保辦公處公告之。他之所以不同於縣參議員選舉者，有二：其一、公告選舉日期的法定期間，比較短促。其二、舉行選舉的日期，不限定是星期日或例假日。這因為一保的地區並不很大，保民大會容易召集的緣故。

(五)選舉人的投票 關於選舉人的投票，在選舉條例規定了下列三點：其一、選舉票的製發，這是選舉條例第六條第一項所規定的：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。其二、是選舉人領取選舉票的手續，這是選舉條例第六條第二項所規定的：各保選舉人到選舉場所後，應簽名於選舉人名簿，按簽名人數發給選舉票。其三、投票的方法，這是選舉條例第七條所規定的：選舉，用無記名單記式。所謂無記名單記式，就是前面所說的無記名單記法。

(六)開票 選舉條例關於開票的規定，祇有一條，即第八條所規定的：投票完畢後，應即當場開票。

(七)當選及應選 關於當選，在選舉條例規定了三點：其一、是第九條第一項所規定的：當選人，以得票數較多者定之，票數相同，以抽籤定之。其二、是第九條第二項所規定的：候補當選人，應以前項次多數者充之；其名額，與當選人同。其三、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、候補當選人後，公布其姓名及所得票數，并通知當選人，候補當選人。這一條規定頗足以使人誤會的，是由縣長確定各保當選人及候補當選人。這也許是因為鄉鎮民代表選舉而沒有設置監察員，選舉票之有效無效無法認定的緣故。關於應選，在選舉條例規定了兩點：其一、是第十一條所規定的：當選人願否應選，應於接到通知書三日內答復，逾期不答復者視為願應選。當選人不願應選時，以得票次多數的候補當選人遞補。其二、是第十二條及第十三條所規定的：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；并由縣政府發給選證書。

二、鄉鎮民代表的任期

關於鄉鎮民代表的任期，規定在鄉鎮組織暫行條例第九條第一項，即：鄉鎮民代表任期二年，連選得連任。與鄉鎮民代表任期有關係的，還有兩點：其一、是第十條第一項所規定的：鄉鎮民代表在任

期內因事故去職，或被罰免時，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。其二、是同樣條第二項所規定的：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，由該保候補當選人遞補；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。

三、鄉鎮民代表的權利

關於鄉鎮民代表的權利，在鄉鎮組織暫行條例祇規定了一條，即第十一條所規定的：鄉鎮民代表爲無給職；但在開會期內，得酌給膳宿費。

四、鄉鎮民代表的罷免

關於鄉鎮民代表的罷免，在鄉鎮組織暫行條例第九條第二項曾經規定：鄉鎮民代表違法或失職，由保民大會罷免之。又在第四十三條第二項後段規定說：罷免案的成立，應有出席人三分之二以上的同意。鄉鎮民代表的罷免之不同於縣參議員的，就是前者須有一定的罷免事由，即違法或失職，後者則否。但是這兩種罷免都有一個共同的缺點，就是規定得過於簡單，而沒有另外公布一種罷免條例。

第三款 保民大會

依照鄉鎮組織暫行條例第四十一條的規定：保民大會，由本保每戶推出一人組織之。因此，我們可以知道，保民大會的出席人雖然由各戶推舉，但是并不限定每次會議都是某人出席，所以他既無任期，又無須實行罷免，可以說沒有人事之可言。我們爲避免誤解起見，不能不在此提到。

第二節 執行機關的人事

第一款 縣政府的人事

第一目 縣長的任免

依照 國父遺教，縣長應該出於人民的直接選舉或罷免，因為建國大綱第八條有這樣的規定，在訓政時期，各縣辦理地方自治達到一定程度者，可以選舉縣官，執行一縣的政事。可是依照縣各級組織綱要第十六條前段的規定，則縣參議會暫不選舉縣長。這自然是初辦自治的一種權宜辦法，要是辦理地方自治達到一定程度，縣政府的縣長，必得出於人民的直接選舉。人民既可以選舉縣長，當然也可以罷免縣長，這便是一個完全自治之縣應有的作法。縣長既然暫時不出於人民的選舉，所以縣各級組織綱要特意在第十條規定說：縣長的考試、甄審、訓練、任用、考核、罷免，依法律的規定。所謂法律的規定，便是現行法律有關縣長考試、甄審、訓練、任用、考核、罷免的各種規定。本目即就這些規定作一個簡要的說明。

一、縣長的考試 關於縣長考試，現行有效的法律，是國民政府在民國二十四年九月七日所公布的縣長考試條例，這條例，一共是十二條，就他的重要內容說，不外下列六點：其一、關於考試區域者，縣長考試，原則上應該分省舉行，但是有特殊情形時，也可以聯合兩省舉行。其二、關於考試期間者，各省縣長考試，原則上應該每三年舉行一次，但是考試院認為必要時，也可以變更。其三、關於應考資格者，凡是中華民國國民，年在三十歲以上，有下列各款資格之一者，都可以應縣長考試：一、高等考試行政人員考試及格者；二、曾經各省荐任職考試及格，并由考試院覆核及格者；三、曾任縣長一年以上，有證明文件者；四、有考試法第七條第一款第二款資格，并曾任荐任職或與荐任職

相當職務一年以上，或委任職二年以上，有證明文件者；五、曾任簡任職，有證明文件者；六、曾任委任職二年以上，有證明文件者；七、曾任最高級委任職四年以上，有證明文件者。所謂考試法第七條第一款第二款資格，即：公立或立案私立大學，獨立學院或專科學校畢業，得有證書者；教育部承認的國外大學、獨立學院或專科學校畢業，得有證書者。不過要注意的，以上所說，是應縣長考試的積極資格；依照國民政府在民國二十四年七月三十一日所修正公布的考試法，凡有下列各款情事之一者，不得應任何考試，當然也不得應縣長考試。即：一、褫奪公權者；二、虧空公款者；三、曾因贓私處罰有案者；四、吸用鴉片或其代用品者。這便是應縣長考試的消極資格。其四、關於考試科目者，縣長考試，分第一試，第二試，第三試。第一試注重學理的應用，第二試注重本省實際問題及建設方案，均用筆試；第三試注重應考人的經驗及才識，則以口試行之。第一試的科目，爲：一、黨義；（建國方略、建國大綱、三民主義及中國國民黨第一次全國代表大會宣言。）二、國文；（論文及公牘）三、憲法；（憲法未公布前，爲中華民國訓政時期約法。）四、行政法規；五、民法及刑法；六、經濟學及財政學。第二試的科目，爲：一、地方自治及地方行政；二、地方財政；三、本省實業；四、本省教育。其五、關於分數計算者，縣長考試分數的計算，第一試平均分數占百分之五十，第二試平均分數占百分之三十，第三試平均分數占百分之二十，合計滿六十分爲及格。其六、關於考試事宜者，舉行縣長考試時，關於考試事宜，設典試委員會及試務處辦理。典試委員會，以典試委員長一人，典試委員五人至十人組織之。試務處，置處長一人，以各該省政府主席任之；在聯合兩省舉行考試時，以考試所在地省政府主席任之。

在縣各級組織綱要所說的甄審，本來就是一種變相的考試，不過據我所知，各省自訂縣長甄審辦

法，辦理縣長甄審的，倒不在少數，可是一直到現在為止，中央還沒有規定得有一種統一的縣長甄審辦法。

二、縣長的訓練 依照縣各級組織綱要第十條的規定，縣長訓練，係在考試甄審之後，任用之前，那末，這種訓練，當然是候用縣長的訓練。可是依照行政院在民國三十二年五月三十一日所修正公布的縣各級幹部人員訓練大綱，原則上則是現任縣長的訓練，但是也可以招收具有法定資格的非現任人員受訓，及格後，依法舉行考試，初試及格人員受訓期滿，舉行再試，及格後，由主管機關依法任用。關於訓練的機關，依照大綱所定，縣長由中央訓練委員會訓練團訓練之；在未調訓以前，也可以由各省市地方行政幹部訓練團訓練之。關於訓練的期間，縣長的訓練期間為一個月至兩個月。關於訓練的方法及內容，除了縣各級幹部人員訓練大綱有所規定外，中央執行委員會還在民國二十九年十一月公布得有一種全國各訓練機關訓練綱領。這綱領，一共是九章，六十一條，是一種規定得非常具體而又明細的訓練法規。關於受訓期間的待遇，因現任人員與非現任人員而不同，即：現任人員經甄審合格者，在訓練期內，仍留原職，支原薪；并由原服務機關及訓練機關分別支給來回程旅費。非現任人員在訓練期內，得由訓練機關酌給膳宿服裝等費。關於受訓後的保障，則明定為：受訓人員經訓練及格依法任用後，應依法予以保障，非有過失或違法事件，不得撤換。本來任何公務員都應該予以保障，這種規定，可以說是沒有保障的情況之下的特別聲明。

三、縣長的任用 關於縣長的任用，國民政府在民國二十二年六月三日公布得有一種修正縣長任用法。這任用法，一共是十五條，就他的內容說，其關於積極資格者，縣長非年在三十歲以上，具有下列各款資格之一者，不得任用：一、依法受縣長考試及格者；二、高等考試行政人員考試及格，并會

任荐任官一年以上者；三、在依法舉行縣長考試以前，各省考取的縣長，經考試院覆核及格，并會任荐任官一年以上者；四、在教育部認可的國內外大學、獨立學校或專門學校研究法律、政治、經濟、社會各學科，得有畢業證書，并會任荐任官二年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者；五、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；六、曾任荐任官三年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者；七、現任縣長，曾經內政部呈荐，後經銓敘部甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者；八、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。前項各款人員任用的順序，應先就具有第一款資格的人員任用之，第一款的人員不敷任用時，始得任用具有第二款資格的人員，其餘依次遞推。由此可見，縣長雖然要依法考試，可是縣長的任用，則有八種廣嚴不同的資格，不過依法受縣長考試及格者，可以儘先任用罷了。其關於消極資格者，凡有下列各款情事之一的，不得任用為縣長：一、褫奪公權者；二、虧空公款者；三、曾因贓私處罰有案者；四、吸用鴉片或其代用品者。這與考試法所定應考人的消極資格，完全相同。縣長的任用，分為試署及實授，其關於試署者：一、縣長的試署期間為一年。二、試署期滿，考核成績優良者，予以實授；其成績不良者免職。三、縣長在試署期間內，如省政府認為應予免職或停職，應先開具事實，專案咨經內政部核定行之；但情節重大者，得由省政府先予停職，再行報部。四、具有上述第一款至第七款積極資格之一，曾任縣長二年以上，著有成績，經獎敘有案者，也可以不經試署，即予實授。其關於實授者：一、縣長的實授期間，以三年為一任。二、縣長在實授期間內，除自請辭職，或遇縣治合併所非依公務員懲戒法經付懲戒或對付刑事裁判，依法應停職或免職者，不得停職或免職。三、實授縣長在任期內，不得調任。四、實授縣長任期屆滿，成績優良者，應予連任，或升任

等級較高之縣。五、實授縣長滿六年，已支荐任最高級俸，而成績特別優異者，得以簡任職待遇。可是無論縣長的試署及實授，均應由省政府函咨內政部轉咨銓敘部經審查合格後，再由內政部呈請行政院轉呈國民政府任用。由此可見，政府對於縣長任用特別的重視。

四、縣長的待遇 縣長既出於國家任用，當然有其應有的待遇。關於縣長的待遇，有兩種法令足資依據：一種是暫行文官官等官俸表；一種是行政院在民國三十三年一月七日所公布的改善縣行政人員待遇辦法。就官等官俸表說，縣長的官等，是由荐任六級到簡任五級；縣長的官俸，是由三百元到五百二十元。就待遇辦法說，縣長也與其他縣行政人員一樣，可以依照省級公務員的標準發給生活補助費及食米或代金。此外，還有三點特別的待遇：其一、試行縣長養廉金制度，由各省政府酌定全省各縣縣長每月養廉金額，按月發給。其二、縣長經依法考核，成績特異者，得由省政府報請內政部，核轉行政院，以專員存記。其三、縣長實授任滿，成績優異，并有修正公務員任用法第二條各款資格之一者，得敘為簡任職。所謂修正公務員任用法第二條各款資格，就是：一、現任或曾任簡任職，經甄別審查或考績合格者；二、現任或曾任最高級荐任職二年以上，經甄別審查或考績合格者；三、曾任政務官二年以上者；四、曾於中華民國有特殊助勞，或致力國民革命十年以上而有助勞，經證明屬實者；五、在學術上有特殊的著作或發明，經審查合格者。可是致力國民革命十年以上而有助勞這一資格，因為政府即將實施憲政，業已取銷了。

五、縣長的考核獎懲 關於縣長考核獎懲所準據的法規，是國民政府在民國三十三年十二月二十八日公布的縣長考績條例。這條例，一共是二十一條，就他的內容說，所謂縣長的考核獎懲，計有兩種：一種是平時的考核獎懲；一種是年終的考核獎懲，就是一般所說的年終考績。關於前者，祇規定

了三點：其一、省政府各廳處及其他有關機關，對於縣長平時工作成績認爲有予獎懲必要時，應會同民政廳擬具辦法，送請省政府委員會會議決定後，由省政府咨報內政部及主管部會查核備案，并由內政部轉咨銓敘部備案。其二、縣長的平時獎懲，以嘉獎記功記大功爲限，其懲處，以申誠記過記大過爲限。嘉獎或申誠三次，作爲記功或記過一次，記功或記過三次，作爲記大功或記大過一次，功過得互相抵銷。其三、縣長平時獎懲，於年終考績時，應就其工作分數酌予增減。其所以規定得如此簡單，是因爲平時獎懲，乃不得已而爲之。最好以實施年終考績未得妥當。關於後者，則規定得相當詳細，以言考核的種類，計有兩種。一種是工作考核，卽：縣長的工作成績，由省政府依該省縣本年度行政計畫及其進度表，參酌各該縣政務的繁簡難易，列舉事項，訂定百分比總標準，以爲考核根據；并得就全省各區實際狀況擇其類似之縣分爲若干組，每組訂定同一標準，分別考核。是項總標準，應由省政府制度，於每年度開始一個月內公布，并咨報內政部核准，轉銓敘部分別備案。省政府各廳處及其他有關機關，則各就其主管或有關部門的各項工作訂定百分比標準，送由省政府彙核，附載於百分比總標準之內。是項分標準的計算，以各該部門各項工作分數的總和，再以各該部門在總標準內應占的比率乘之，卽爲各該部門工作成績的總分數。每一主管或有關機關所定的縣長工作成績百分比、在縣長工作成績百分比總標準內，在戰時不得多於百分之二十五，少於百分之二；在平時不得多於百分之二十，少於百分之五。各主管或有關機關分配縣長工作成績百分比時，其性質相同者，應合併爲一單位。至於縣長平時工作成績的根據，則係由省政府各廳處及其他有關機關就下列各項資料分別詳加記錄而來：一、主管機關主管巡視的報告；二、各有關機關的視察報告；三、督察人員的報告；四、縣政府行政工作報告；五、縣長巡視報告；六、各縣辦理重要事件的報告；七、其他足供查

核的資料。還有一種是操行考核，縣民的操行，由省政府各廳處長官詳加考察臚列事實，報請省政府查核，交民政廳詳細記錄。其他有關機關對於縣長的操行如有意見，也可以臚列事實，送民政廳查核，以爲年終考績的根據。以言縣長年終考績的程序，又可分爲初核，覆核，審定及決定。初核，由省政府組織縣長考績委員會辦理，是項委員會，以省政府委員，各廳處長，祕書長及其他有關機關長官爲委員，并以民政廳廳長爲主席。每屆年終，由省政府各廳處及其他有關機關將各縣縣長的工作成績，依照規定，填具縣長工作考核表，送請縣長考績委員會查核。另由民政廳將各縣縣長的操行成績，依照規定，填具縣長操行考核表，同樣的送請縣長考績委員會查核。縣長考績委員會收到各種縣長考核表以後，再調取各機關平時考核縣長的記錄，依照各項考核標準，詳加考核，分別評定分數等項與獎懲，填具縣長考績表，連同考核表，送請省政府主席覆核。縣長的考績，經省政府主席覆核後，再將縣長考績表及考核表咨請內政部審定。內政部根據平日長官巡視及派員視察或考核結果，如認爲原擬分數及獎懲辦法確有未當，可以附敘理由或事實咨回原省政府查明改正，也可以逕由內政部改正。內政部審定完畢以後，然後才轉請銓敘部核定登記。縣長年終考績的結果，則係依其工作分數，評定等次，以定獎懲，即：八十分以上者爲一等，荐任晉二級，簡任待遇者晉一級。七十分以上者爲二等，荐任晉一級，簡任待遇者給以一個月俸額的一次獎金。六十分以上者爲三等，留級。不滿六十分者爲四等，降一級。不滿五十分者爲五等，免職。於評定工作成績等次時，并應就操行分爲甲乙丙三等評定等次，工作成績列四等以上，其操行列甲等者，加給工作成績總分數至十分；列乙等者，不予加分；列丙等者，其工作成績以五等論。我們讀完了這些規定之後，可以知道政府對於縣長年終考績的特別重視，要是能够照此認真辦理，自不難達到『信譽名實，信賞必罰』的目的。不過事

實上究竟怎樣？那可一言難盡了。

第二目 縣行政人員的任免

在現行法令，所謂縣行政人員，有兩種不同的涵義：一種是指縣長以外的縣行政人員而言；一種則連縣長也包含在內。此處所謂縣行政人員，係就第一種涵義說的。依照縣各級組織綱要的規定，縣行政人員包含甚廣，舉凡縣政府的祕書，科長，指導員，督學，警佐，科員，技士，技佐，事務員及巡官，皆屬縣行政人員。又在現行法令，縣行政人員皆由於政府的委任，而不出於人民的選舉。所以縣各級組織綱要第十條規定：縣行政人員的考試，甄審，訓練，任用，考核，罷免，依法律之規定。而這些法律，都是以任命為基準的法律，與縣長考試，甄審，訓練，任用，考核，罷免等法律的立法用意完全相同。縣行政人員應由於政府的任命，此不但在現在如此，就是將來憲法施行以後，也還是如此。因為在憲法上祇是規定縣長應由縣民選舉，而沒有規定縣民選舉縣行政人員。既沒有規定縣民選舉縣行政人員，當然縣行政人員應該由於政府的任命。茲就現行法律有關縣行政人員考試，甄審，訓練，任免，考核，罷免的各種規定，分別說明如左。

一、縣行政人員的考試 在過去，對於各種縣行政人員曾經規定得有各種不同的考試辦法。及到縣各級幹部人員訓練大綱公布以後，因為是項大綱曾經規定：招收非現任人員受訓時，應依法舉行考試，於是考試院特意在民國三十一年十月公布一種縣各級幹部人員考試規則，將各種不同的考試辦法予以統一規定。這規則，一共是十六條，并附有各種應考資格表及考試科目表。就他的內容說，不外下列四點：其一、關於縣行政人員的種類者，即：下列各種人員為縣行政人員：一、普通行政人員；二、財務行政人員；三、教育行政人員；四、建設人員；五、軍事人員；六、警察行政人員；七、社

會行政人員；八、經濟行政人員；九、土地行政人員；十、衛生行政人員；十一、戶政人員；十二、統計人員；十三、會計人員；十四、其他各種訓練的縣行政人員。我們由此可以看出，縣各級幹部人員考試規則所規定的縣行政人員，較之縣各級組織網要顯然要廣泛得多。這在事實上，一個縣政府也確實有這些各種各樣的縣行政人員。其二、關於各類考試的性質者，即：縣行政人員的各類考試，為普通考試，適用普通考試各條例所定的應考資格及考試科目，或選用附表一至四所定各該類考試的應考資格及考試科目，必要時，並得於公告前呈准考試院變更或增減之。又：各省訓練團如需招收公營事業人員，也可以舉行普通考試或特種考試，適用各該考試規則所定的應考資格及考試科目，如不能適用，或無規則可資依據時，得於公告前呈准考試院規定之。其三、關於考試的核定公告者，即：各省政府或訓練機關應於每次舉行考試前三個月擬具下列事由，報由考選委員會轉呈考試院核定公告：一、考試日期；二、考試地點；三、考試種類；四、應考資格；五、考試科目；六、擬取名額；七、訓練期間；八、其他應行公告事項。其四、關於初試及再試者，即：考試均得分為初試及再試，初試分體格檢驗，筆試及口試，體格檢驗不合格者，不得應筆試及口試。筆試總分數及口試分數合計為平均分數時，筆試占百分之八十，口試占百分之二十。初試及格後，送由訓練機關訓練，訓練期滿，舉行再試。再試，就訓練科目考試之。再試成績應與初試及訓練成績合計，初試及再試成績各占百分之四十，訓練成績占百分之二十。但是初試及格人員已在各該省訓練機關受訓結業，其訓練課程相當者，得由各省政府或訓練機關報請考試委員會轉呈核准，免予受訓，或准以學習成績代替，逕應再試。考試之分為初試及再試，係始於司法官考試，現在各種考試均屬如此，這是考試法上一種很大的進步。縣行政人員考試，也與縣長考試一樣，須設置機關辦理，即：縣行政人員考試，由考試院組織

典試委員會辦理，但是也可以由考試院派員，或交由各省政府，或訓練機關辦理之。考試辦理完竣以後，尚須依法將辦理情形，連同規章表冊等，報由考選委員會轉呈考試院備案。

二、縣行政人員的訓練 關於縣行政人員的訓練，規定於縣各級幹部人員訓練大綱，在原則上係調訓現任人員，但是也可以招收具有法定資格的非現任人員受訓，關於這一點，與縣長的訓練完全相同。招收具有法定資格的非現任人員受訓，須經過初試及再試，依照縣各級幹部人員考試規則所定，縣行政人員再試及格後，其分甲乙兩級者，甲級得依法以科長、縣指導員及其他相當職務分發任用，乙級得依法以科員、區指導員及其他相當職務分發任用。縣行政人員考試之不分級者，得依考試成績及服務成績比照前項規定辦理。關於這一點，比縣各級幹部人員訓練大綱較為具體，在訓練大綱所謂由主管機關依法任用，便是依照考試規則的規定而任用。至甲級與乙級，在應考資格及考試科目均不相同，其詳請查閱縣各級幹部人員考試規則各種附表，茲不多贅。此外，縣行政人員與縣長的訓練有一重大不同之點，即：縣長由中央訓練委員會訓練團訓練之。在中央未調訓以前，可以由各省地方行政幹部訓練團訓練之；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，則由各省地方行政幹部訓練團訓練之。其餘均與縣長的訓練相同，無須再說。

三、縣行政人員的任用 關於縣行政人員任用所準據的法令，為國民政府在民國二十四年十二月七日所公布的縣行政人員任用條例。這條例，一共是十四條，就他的內容說：所謂縣行政人員，為下列各種人員：一、縣政府祕書；二、縣政府科長或局長；三、縣政府科員；四、縣政府技術人員。我們由此可以看出縣行政人員任用條例所規定的縣行政人員，與縣各級組織綱要及縣各級幹部人員考試規則所規定的縣行政人員頗有出入，這不能不說是立法上的紛歧。這條例所規定縣行政人員，除縣政府

祕書無須限定資格之外，其餘人員都有資格的限制，即：縣政府科長或局長，應就具有下列各款資格之一者，并具有與其所任職務相當的學識或經驗者，任用之：一、經普通考試及格，或與普通考試相當的特種考試及格，曾任委任職一年以上者；二、經相當於普通考試的考試覆核及格，曾任委任職一年以上者；三、現任或曾任委任職一年以上，經甄別審查或考績合格者；四、現任或曾任縣政府科員，繼續服務三年以上，而成績優良者；五、曾於普通考試舉行前，在內政部備案的各省縣政訓練機關畢業，并曾任委任職一年以上者；六、曾在主管教育機關認可的專科以上學校畢業，并曾任委任職一年以上者；七、曾致力國民革命五年以上，而有成績，經證明屬實，并曾在主管教育機關認可的中等以上學校畢業者。其次，縣政府科員，應就具有下列各款資格之一，并具有與其所任職務相當的學識或經驗者，任用之：一、具有縣政府科長或局長的資格之一者；二、經普通考試及格，或與普通考試相當特種考試及格者；三、經相當於普通考試的考試覆核及格者；四、曾致力國民革命五年以上，而有成績，經證明屬實，并有相當學識者；五、現任或曾任縣政府辦事員或書記，繼續服務三年以上，而成績優良者；六、曾在主管教育機關認可的中等以上學校畢業，并曾任行政事務一年以上者；七、曾任小學教職員一年以上者；八、會辦地方自治二年以上，確著成績，并有相當的學識者；九、於普通考試舉行前，在內政部備案的各省縣政訓練機關畢業者。以致力國民革命一定年限以上，為任官資格，這原是訓政時期的特殊辦法，這辦法，現在已經取銷了。再其次，縣政府專門技術人員的任用，則適用技術人員任用條例。縣政府的技術人員，當然是委任職，依照國民政府在民國二十四年十一月八日所公布的技術人員任用條例，委任職技術人員，應就具有下列各款資格之一者，任用之：一、經普通考試各種技術人員考試及格，或與普通考試相當的特種技術人員考試及格者；二、現任或

曾任委任職技術人員，經甄別審查或考績合格者；三、在立案的中等以上職業學校畢業，并在國營專業機關曾任與委任職相當的技術職務二年以上，著有成績者；四、在立案的中等以上職業學校畢業，并在各官署曾任與委任職相當的技術職務四年以上，著有成績者；五、在教育部認可的國內外專科以上學校畢業者；六、在認可的中等以上職業學校畢業，并在主管官署登記的營業場廠實習四年以上，或繼續擔任技術工作二年以上，著有成績者；七、各種專門職業人員經依法領有證書，并繼續執行職務三年以上，著有成績者；八、在認可的中等以上職業學校畢業，或具有同等學力，并曾任與所擬任職業相當的職務一年以上，著有成績者；九、曾任有關技術的雇員五年以上，成績優良者。我們由此可以看出，各種縣行政人員，雖然要依法考試，可是在任用時，并不限於考試及格人員，不過依照縣行政人員任用條例所定，縣行政人員應先就考試及格分發人員儘先任用，可算考試及格人員尚有一種優先任用權。至縣行政人員應該怎樣的任用？依照條例所定，縣政府祕書，由縣長呈請省政府任免；其餘的人員，則由縣長遴選合格人員，呈請省政府委任。省政府委任各種縣行政人員，還要按月列表，彙報內政部銓敘部備案。此外，對於考試及格的縣行政人員還有一種特別保障，即：縣行政人員經考試及格依法任用者。非依法不得停職或免職；但違法或失職者，得由縣長先令停職，派員暫行代理，仍呈省政府核准，依法交付懲戒。其實如果要厲行人事制度，凡是縣行政人員，無論其是否考試及格，一經依法任用以後，都應該予以保障。關於這一點，尤其在將來實行縣長民選以後，最關重要，否則便有讓成分贓制度的可能。

四、縣行政人員的待遇 縣行政人員的待遇，見於暫行文官官俸表，就祕書說，他的官等，是委任五級至荐任六級；他的官俸，是一百三十元至三百元。就科長，區長及警佐說，他的官等，是委

任五級至委任一級；他的官俸，是一百三十元至二百元，就助理秘書說，他的官等，是委任七級至委任一級；他的官俸，是一百一十元至二百元。就督學及指導員說，他的官等，是委任七級至委任二級；他的官俸，是一百一十元至一百八十元。就科員及區指導員說，他的官等，是委任十級至委任四級；他的官俸，是八十五元至一百四十元。就技士說，他的官等是委任七級至委任二級；他的官俸，是一百一十元至一百八十元。就技佐說，他的官等，是委任十級至委任四級；他的官俸，是八十五元至一百四十元。就巡官及事務員說，他的官等，是委任十六級至委任八級；他的官俸，是五十五元至一百元。可是自抗戰發生以後，因為物價不斷的上漲，任何公務員都感覺生活困難，無法維持；所以行政院特意在民國三十三年公布一種改善縣行政八員待遇辦法，這辦法，一共是九條，一直到現在還是繼續有效。這辦法，有三條是關於改善縣長待遇的，已在前面說過；其關於改善一般縣行政人員待遇者，計有四點：其一、縣行政人員的俸薪，應按照暫行文官官等官俸表辦理，其原級俸薪少於所規定者，應分別依法調整。其二、縣行政人員的生活補助費及食米或代金，得比照省級公務員的標準發給，并參酌省級公務員戰時生活補助標準辦理。其三、縣行政人員依法考績可以晉級加薪者，應按期辦理。其四、縣支配；其較貧縣份，并予補助。其三、縣行政人員依法考績可以晉級加薪者，應按期辦理。其四、縣政府祕書具有修正公務員任用法第三條各款資格之一、或會銜委任最高級，經考績優良者，得銜為委任職；但每縣政府以一人為限。所謂修正公務員任用法第三條各款資格，即聘任職公務員資格：一、經高等考試及格，或與高等考試相當的特種考試及格者；二、現任或曾任職，經銜銜合格者；三、現任或曾任最高級委任職三年以上，經銜銜合格者；四、曾於中華民國有助勞，或致力國民革命七年以上，而有成績，經證明屬實者；五、在教育部認可的國內外大學畢業，而有專門著作經審查合格者。

縣政府祕書可以敘爲荐任，這算是對於縣政府祕書的一種特別優待；其實我以為凡是行政人員具有荐任職資格者，都可以敘爲荐任，不必限於縣政府祕書，更不必限於每縣政府一人。因爲這樣，才可以鼓勵人材的下注。

五、縣行政人員的考核獎懲 中央對於縣行政人員的考核獎懲，並沒有規定得有一種特別辦法，在解釋上自然是適用國民政府在民國三十四年十月三十日所公布的公務員考績條例。這條例，一共是二十一條，并附得有一種附表。就他的內容說，關於公務員的考績也分爲兩種：一種是平時的考核獎懲；一種是年終的考核獎懲，就是所謂年終考績。就前者說，即：各機關主管長官平時對於所屬公務員，應就其工作操行及學識隨時嚴密考核，根據確實事實，詳載記錄。如須獎懲，則有一定的限度，即：平時獎勵，以嘉獎、記功、記大功爲限；平時懲處，以申誡、記過、記大過爲限。其平時有特殊功績應記大功，或有重大過失應記大過者，還要由本機關主管長官隨時詳載確實事實，報由銓敘機關核定。又：平時考核成績在八十分以上，或不滿六十分者，各機關應於每年六月及十二月底將考核結果，詳報銓敘機關備查。平時的考核獎懲，可以影響到年終的考核獎懲，即：平時嘉獎或申誡三次者，考績時作爲記功或記過一次，增減其總分數一分；平時記功或記過三次者，考績時作爲記大功或記大過一次，增減其總分數三分；但增加後之總分數，不得超過一百分。就年終考績說，則有下列數點應該注意：其一、參加考績的公務員，以任現職至考績時滿一年，并於考績表冊送達期間經依法審查合格者爲限。任現職不滿一年，或不及送審而未逾法定期間，得以在同一機關所任經審查合格的同官等，或自聘用派用人員管理條例實施後登記有案的相當官等職務，合併計算爲一年者，予以考績。其具有法定情形者，并得視爲在同一機關任職。其二、公務員考績，分初核覆

核，由各機關主管長官就高級職員中指定若干人組織考績委員會，并以一人爲主席，執行初核，主管長官執行覆核；但長官僅有一級，或因特殊情形不能組織考績委員會者，得逕由長官考績。考績委員會執行初核，應斟酌被考績人員直接長官的意見，比較本機關全部被考績人員成績，根據平時記錄及獎懲，於考績表內評定分數，報由主管長官覆核，決定獎懲。考績表經主管長官覆核後，依其官等，成績等次及總分數，編冊密封彙送銓敘機關核定登記。公務員考績分數或獎懲銓敘機關認爲有疑義時，得派員查核，或通知本機關詳敘事績，或提出確實證明。公務員考績獎懲經銓敘機關核定後，即通知本機關分別辦理；并得於次年一月分起執行。其三、公務員考績，分工作，操行、學識三項，以分數評定之，每項最高分數爲：一、工作五十分；二、操行二十五分；三、學識二十五分。依此評定各項分數，合計爲總分數，列八十分以上者爲一等，七十分以上者爲二等，六十分以上者爲三等，不滿六十分者爲四等，不滿五十分者爲五等，依隨表的規定定其獎懲。列一等人員，簡任委任各不得超過該官等參加考績人數三分之一；但各該官等有餘數滿二員時，得加列一前者一員，各該官等參加考績人數不滿三員時，仍得有一員列一等。列一等人員如超過前項規定，由銓敘機關分別就各該官等總分數較少人員核減之；總分數相同者，就考績清冊名列較後人員核減之。總分數列三等以上者爲合格，列四等以下者爲不合格；但列三等以上，而工作不滿三十分，操行或學識有一不滿十五分者，仍爲不合格，分別酌予申誡，記過或減俸。若任委任晉至各該官等最高級人員已滿三年者，給予簡任若任存記，由銓敘部頒發存記狀。公務員因考績應降級，而無級可降者，依其級差數額比照減俸。公務員因考績應晉級，而在考績年度內已依公務員銓敘條例第七條或其他法律的規定晉級者，改給獎狀；但若任委任人員晉一級者如考績應晉二級時，仍得增晉一級。這些規定，都非常的機械，據我所

知，非老於辦理考績者，不能辦得恰到好處，其四、公務員繼續在本機關任職五年以上，經三次考績均列一等等者，由銓敘部呈請考試院給予獎章。曾在戰地服務人員，對於抗戰直接有關工作，能按照任務確實完成，卓著效績者，除給予獎勵外，並得依勛章條例授予勛章。公務員在同一機關繼續服務滿十年，經五次考績均列一等等者，除授予勛章外，並得給予一個月俸額以內的一次獎金。其五、經考績合格的公務員，在退職時，還可以請由原服務機關轉請原考績機關發給考績合格證明書。

第二款 鄉鎮公所的人事

第一目 鄉鎮長副鄉鎮長的選舉罷免與任免

依照縣各級組織綱要第三十一條第一項的規定，鄉鎮長副鄉鎮長，應由鄉鎮民代表會就公民中具有一定資格選舉之。那末，鄉鎮長副鄉鎮長依法應該出於鄉鎮民代表會的間接選舉。可是依照同條第二項的規定，鄉鎮長副鄉鎮長選舉實施日期，另以命令定之。那末，在未以命令規定選舉實施日期以前，鄉鎮長副鄉鎮長自然應該是由於縣政府的委任。國民政府在民國三十年八月九日所公布的鄉鎮組織暫行條例便是根據這一立法用意，規定了兩種不同的辦法：一種是鄉鎮長副鄉鎮長的選舉及罷免；一種是鄉鎮長副鄉鎮長的委任及撤職。茲依此規定說明其內容如左。

一、鄉鎮長副鄉鎮長的選舉 依照鄉鎮組織暫行條例所定，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畢業者；五、會辦地方公益事務，著有成績者。就這一點說，與縣各級組織綱要的規定完全相同。於此，有一問題尚須說明，即依照國民政府所公布的省縣公職候選人考試法，與考試院所公布的省縣公職候選人考試法施行細則及省縣公職

候選人檢覈辦法，須乙種公職候選人考試及格者，才可以為鄉鎮長副鄉鎮長候選人，過去便是照此辦法辦理的。可是公職候選人考試，現已由國防最高委員會議決暫時停辦，那末，在解釋上凡是具有上述資格之一者，不再經過公職考試，即可為鄉鎮長副鄉鎮長的候選人。

鄉鎮長副鄉鎮長應該怎樣的選舉？在鄉鎮組織暫行條例僅祇規定：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。又：選舉鄉鎮長副鄉鎮長時，應由縣長或其代表蒞場監督。除此而外，一直到現在為止，中央並沒有如像鄉鎮民代表選舉條例一樣，公布一種鄉鎮長副鄉鎮長選舉法，這不能不說是立法上的重大疏漏。不過據我所知，各省省政府為適應實際上的需要，大都制定得有關於鄉鎮長副鄉鎮長選舉的單行法。

二、鄉鎮長副鄉鎮長的罷免 鄉鎮長副鄉鎮長既然出於鄉鎮民代表會的選舉，當然也可以由鄉鎮民代表會予以罷免，因此在鄉鎮組織暫行條例有鄉鎮民代表會罷免，鄉鎮長副鄉鎮長的規定。可是鄉鎮長副鄉鎮長應該怎樣的罷免，在同條例祇是規定：鄉鎮長副鄉鎮長被罷免時，應由鄉鎮民代表會依法改選。中央一直到現在為止，也與鄉鎮民代表的罷免一樣，而沒有一種鄉鎮長副鄉鎮長罷免法，這無可諱言的是立法上的重大疏漏。這種疏漏，不僅鄉鎮長副鄉鎮長為然，其他自治人員的罷免，也是如此。

三、鄉鎮長副鄉鎮長的任用 依照鄉鎮組織暫行條例規定，鄉鎮長副鄉鎮長的選舉實施日期，由省府定之，在省府尚未規定選舉實施日期以前，其鄉鎮長副鄉鎮長得由縣政府遴選合格人員委任，報省政府備案。這便是實施縣各級組織綱要以後，鄉鎮長副鄉鎮長仍可以由縣政府任用的法律根據。所謂合格人員，在解釋上凡是經過鄉鎮長副鄉鎮長考試合格及訓練及格的人員，都是合格人員。我以

爲鄉鎮長副鄉鎮長的考試訓練，與鄉鎮長副鄉鎮長的任用，具有不可分離的關係。

四、鄉鎮長副鄉鎮長的考試 關於鄉鎮長副鄉鎮長的規定於縣各級幹部人員考試規則，這種考試，是特種考試，其應考資格及考試科目，均有一定，但是必要時，也可以在公告前呈准考試院變更或增減。就他的應考資格說，凡具有下列資格之一者，都可以參加鄉鎮長副鄉鎮長考試：一、經普通考試及格，或與其相當的特種考試及格者；二、曾任委任職及其相當職務二年以上，有證明文件者；三、曾在認可的高級中學或其他同等學校畢業，得有證書者；四、曾在認可的初級中學或其他同等學校畢業，并曾在各機關團體或學校服務二年以上，有證明文件者；五、曾在認可的高級小學畢業，并曾任鄉鎮幹事或保長以上職務三年，有證明文件者；六、曾在各機關團體或學校服務四年以上，有證明文件者；七、經自治訓練及格，并辦理自治工作二年，成績優良，有證明文件者；八、會辦理地方公益事務四年以上，著有成績，經證明屬實者。就他的考試科目說，則僅祇下列三種科目：一、國文（論文及公文）；二、三民主義及建國大綱；三、公民。其餘情形，與縣行政人員的考試相同，已在前面說過，茲不再贅。

五、鄉鎮長副鄉鎮長的訓練 在縣各級組織綱要會經規定，鄉鎮長副鄉鎮長的訓練辦法，另定之。鄉鎮長副鄉鎮長究竟怎樣的訓練，則詳見於縣各級幹部人員訓練大綱。他與縣行政人員的訓練有兩種重大不同的點，即：一、縣行政人員，係由省地方行政幹部訓練團訓練之；鄉鎮長副鄉鎮長，則由區地方行政幹部訓練班訓練之，在不設區訓練班者，分別由省地方行政幹部訓練團或縣地方行政幹部訓練所訓練之。二、縣行政人員的訓練期間，爲一個月至兩個月；鄉鎮長副鄉鎮長的訓練期間，則爲一個月至三個月。其餘情形，與縣行政人員的訓練大體相同，無須再說。

六、鄉鎮長副鄉鎮長的撤免 依照鄉鎮組織暫行條例所定，委任的鄉鎮長副鄉鎮長，如有違法失職情事，由縣政府撤職另委。這是一種當然的規定，與鄉鎮民代表會選舉的鄉鎮長副鄉鎮長，得由鄉鎮民代表會能免的立法用意是一致的。

七、鄉鎮長副鄉鎮長的考核獎懲 此處要特別提到的，內政部在民國二十二年六月一日曾經公布得有一種各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例，這條例，一共是十四條，在同年九月十六日修正過一次，一直到現在為止，還是繼續的有效適用。就他的內容說，其關於獎勵事項者，為：辦理地方自治人員有下列事實之一者，應查核情節，酌予獎勵：一、宣揚黨義，訓練民衆，指導人民團體組織，確著成效者；二、應用調查統計方法，斟酌人民需要，擬定地方自治實施計畫，并能按照步驟逐漸推行者；三、辦理土地測量，戶口調查及人事登記，均能如期完成，且詳審正確者；四、辦理地方保衛，協緝盜匪，全境安甯者；五、遇有非常事故，能隨機應變，保持境內秩序者；六、提倡民衆教育，改良私塾，使全境人民識字達百分之五十以上者；七、興辦農田水利職務，已見功效者；八、修築道路、橋梁、堤岸、及疏濬水道、與其他交通事項，著有成績者；九、荒地開墾，每區在千畝以上，每鄉在百畝以下者；十、改良業佃契約，并辦理各種調解事務廉明公正者；十一、勸導植樹，每鄉在二千株以上，每區在二萬株以上者；十二、提倡并指導組織各種生產、消費、運銷等合作社，使人民生活改善者；十三、境內人民已無設立賭場、及吸種鴉片、或其他代用品者；十四、境內人民已無蓄婢、納妾、纏足、穿耳、束胸等情事者；十五、境內已無淫祠、淫祀、及迎神賽會等不良風俗者；十六、辦理倉儲積谷，足敷全境三個月以上的民食者；十七、提倡服用國貨、及改良各種土產，確著成績者；十八、倡辦新式農工商業、及其他公營事業，卓著成績者；十九、倡辦民生工場、及其

他救濟事業，使境內無游民乞丐者；二十、倡導國民體育，及各種衛生清潔運動，并預防災疫，確著成效者；二十一、整理公款公產，滌除積弊，并籌集公積金，以爲自治事業經費者；二十二、設備各種農業倉庫，調劑糧價及農村金融，并使全境無高利借貸盤剝農民者；二十三、辦理賑務異常出力，使境內災民無流離失所者；二十四、熱心任事，勤儉自持，且在任內無一次控案，經查明確有騷擾者。其關於懲戒事項者，爲：辦理地方自治人員有下列事實之一者，應查核情節，酌予懲戒：一、違背黨綱黨義，措置乖謬者；二、違法舞弊，杳有實據者；三、越權罰款，或未經呈准擅自募捐者；四、因循敷衍不思振作，或畏難藉故率請更調者；五、奉行法令不力，貽誤要公者；六、把持地方，不洽輿情者；七、疏於防範，致釀成事變，發生重大損害者；八、擅挪公款，在一百元以上者；九、有不良嗜好者；十、縱容員役，凌壓民衆，或挑撥民衆感情，致釀事故者；十一、有其他不稱職情事者。我以爲獎勵事項也好，懲戒事項也好，均採取很瑣碎的列舉規定，尤其是前者至達二十四款之多，這實在是一種很笨拙的辦法。其關於獎勵種類者，爲：一、傳令嘉獎；二、記功；三、記大功；四、加俸或升級；五、給與獎章或褒狀。其關於懲戒種類者，爲：一、申誡；二、記過；三、記大過；四、減薪或降等；五、停職或撤職查辦。其關於考核辦法者，爲：上、上中、中、中下、下五等。一、試列上等等者，記大功或加薪；二、連考上等等者，升敘或給予褒狀；三、考列上中等等者，記功或傳令嘉獎；四、考列中等等者，留職；五、考列中下等等者，申誡或記過；六、考列下等等者，免職；連考中下等等者，以考列下等論。其關於考核期間者，各縣政府對於地方自治人員，每年考核兩次，於六月底及十二月底行之。但是遇有特別事件時，也可以隨時專案呈報辦理。我們看完了這些規定以後，覺得這樣的考核獎懲辦法，適用於委任的地方自治人員則可，如適用於選舉的地方自治人員，似乎有

些過火。這在將來立法上是很值得考慮的。

第二目 鄉鎮幹部的任免

通常所謂鄉鎮幹部，有三種不同的涵義：一種是凡是鄉鎮公所的人員，都叫做鄉鎮幹部；一種是鄉鎮公所的人員，除了鄉鎮長副鄉鎮長之外，才叫做鄉鎮幹部；還有一種，不但鄉鎮公所的人員，叫做鄉鎮幹部，并且將保甲人員也包含在鄉鎮幹部之內。本書則係採取的第二種涵義，那末，此處所謂鄉鎮幹部，指的是鄉鎮公所各股主任，幹事及事務員。這些人員，在現在固然是由於鄉鎮公所的委任；就是在將來憲法施行以後，我以為也應該由於委任。因為嚴格的說，這些人員，是鄉鎮公所的自治職員——通常叫做自治吏員，而不是一般所說的自治人員。這些人員既是自治職員，所以在現行法令當然有他的考試、訓練、任用以及考核獎懲，茲分別說明其大要如左。

一、鄉鎮幹部的考試 關於鄉鎮幹部的考試，規定於縣各級幹部人員考試規則，這種考試，是特種考試，其應考資格及考試科目，均有一定，但是必要時，也可以在公告前呈准考試院變更或增減。就鄉鎮公所各股主任及幹事的應考資格說，凡具有下列資格之一者，都可以參加各股主任及幹事的考試：一、有鄉鎮長副鄉鎮長應考資格者；二、曾任委任職及其相當職務一年以上，有證明文件者；三、曾在認可的初級中學或其他同等學校畢業，得有證書者；四、曾在認可的高級小學畢業，并曾在各機關團體或學校服務二年以上，有證明文件者；五、曾在認可的初級小學畢業，曾任甲長及保辦公處幹事以上職務二年，有證明文件者；六、曾在各機關團體或學校服務三年以上，有證明文件者；七、經自治訓練及格，并辦理自治工作一年成績優良，有證明文件者；七、會辦理地方公益事務三年以上著有成績證明屬實者。就各股主任及幹事的考試科目說，為：一、國文（論文及公文）；二、三民

主義淺說；三、常識。第一第二兩種科目，還可以測驗行之。其餘，則與鄉鎮長副鄉鎮長的考試相同，無須詳說。

二、鄉鎮幹部的訓練 因爲縣各級組織綱要曾經規定：鄉鎮公所職員的訓練辦法，另定之；所以縣各級幹部人員訓練大綱特地規定了各股主任及幹事的訓練辦法。關於各股主任及幹事的訓練機關，訓練期間，以及其他訓練辦法，均與鄉鎮長副鄉鎮長的訓練完全一樣。

三、鄉鎮幹部的任用 關於鄉鎮幹部的任用，在鄉鎮組織暫行條例僅祇規定：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員分別兼任，如事實上不能兼任時，得由鄉鎮長遴聘。所謂遴聘，當然是遴選適當人員，而加以聘任。我以爲這種規定，有兩點不很妥當：一點是，各股主任，是自治職員，應該名正言順的由鄉鎮公所遴選合格人員即經過考試合格訓練及格的人員，予以委任，而不是由鄉鎮長遴聘。還有一點是，除了各股主任之外，其餘的人員，如幹事及事務員等，究應由鄉鎮長遴聘，抑應由鄉鎮公所委任，沒有明文規定，這不能不說是立法上的疏漏。可是據我所知，各省大都訂定得有鄉鎮幹部的委任辦法，并且相當嚴格，如果不是如此，那末，關於鄉鎮幹部的考試訓練，便沒有多大的用處。

四、鄉鎮幹部的考核獎懲 關於鄉鎮幹部的考核獎懲，一直到現在爲止，中央並沒有公布得有一種可資準據的法令。縱然公布了一種各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例；可是這條例所謂地方自治人員，係指的區長，鄉鎮坊長及保甲長等各級人員，而不能適用於鄉鎮幹部。我以爲鄉鎮幹部既然是委任的自治職員，也應該有一套考核獎懲的辦法，在中央沒有統一規定以前，最好由各省另訂單行辦法，爲之補充。

第三款 保甲人員

在現行法令，對於保甲人員，與鄉鎮人員一樣，也儼然的另成一套人事體制，因此我以為說到執行機關的人事，有另設一款予以說明的必要。不過在立法體例上，保甲人員與鄉鎮人員的規定大體相同，無須一一的細說。

一、保長副保長的選舉罷免與任免 保長副保長，係自治人員，照理是應該出於選舉的，所以鄉鎮組織暫行條例曾經規定：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、曾受訓練及格者；四、會辦地方公益事務者。保長副保長應該怎樣的選舉？同條例僅祇規定：選舉保長副保長時，由鄉鎮長副鄉鎮長或其代表蒞場監督。中央一直到現在為止，並沒有公布一種保長副保長的選舉法。保長副保長既出於保民大會的選舉，當然也可以由保民大會予以罷免；可是應該怎樣的罷免，同條例僅祇規定保長副保長被罷免時，應由保長大會依法改選，中央一直到現在為止，還沒有公布一種保長副保長的罷免法。這些立法上的缺陷，我以為祇好由各省依據選舉罷免的一般原則，自訂單行辦法，予以彌補。

保長副保長，依法固然出於保民大會的選舉；但是依照鄉鎮組織暫行條例的規定，在未辦理選舉以前，則由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任。因為保長副保長可以由於委任，於是有保長副保長的考試、訓練、撤免等等辦法。就考試說，保長副保長的考試，規定於縣各級幹部人員考試規則，他的應考資格及考試科目，以及其他一切，均與鄉鎮幹部完全相同。其次，就訓練說，保長副保長的訓練，規定於縣各級幹部人員訓練大綱，他的訓練機關，是縣地方行政幹部訓練所；他的訓練期間，是一個

月至三個月；其餘則與鄉鎮幹部的訓練相差不多。就撤免說，依照鄉鎮組織暫行條例的規定：委任的保長副保長，如有違法或失職情事，應由縣政府撤職另選。這也是一種當然的規定。

保長副保長的考核獎懲，應該適用各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例，因為依照是項條例的規定，是可以適用於保長副保長的。不過我以為還是以適用於委任的保長副保長，比較妥當。

二、保幹部的任免 此處所謂保幹部，是指保辦公處的民政、警衛、經濟、文化等各種幹事。這些幹事，在現在是由於委任，我以為將來也應該由於委任，因為他是自治職員，而不是自治人員。保幹事既是自治職員，所以在現行法令，有考試、訓練、任免及考核獎懲的規定。就考試說，保幹部的考試，規定於縣各級幹部人員考試規則，其關於應考資格者，為：一、有鄉鎮幹部應考資格者；二、曾任委任職及其相當職務六個月以上，有證明文件者；三、曾在認可的高級小學畢業得有證書者；四、曾在認可的初級小學畢業，并曾在各機關團體或學校服務一年以上，有證明文件者；五、有初級小學畢業的同等學力，曾任甲長及保辦公處幹事以上職務一年，有證明文件者；六、曾在各機關團體或學校服務二年以上，有證明文件者；七、經自治訓練及格者；八、曾辦理地方公益事務二年以上，著有成績，經證明屬實者。其關於考試科目者，為：一、三民主義問答；二、常識問答。各種科目，均得以口試行之。其餘與保長副保長的考試同。就訓練說，保幹部的訓練，規定於縣各級幹部人員訓練大綱，其關於訓練機關者，為縣地方行政幹部訓練所。其關於訓練期間者，為一個月至三個月。其餘，與保長副保長的訓練同。就任用說，依照鄉鎮組織暫行條例的規定，保辦公處的幹事，如無相當人員，得由一人兼任二職；在經濟不充裕區域，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。我以為延聘不如委任來得妥當，否則保幹部的考試訓練便沒有什麼意義。就考核獎懲說，

我以為保幹部既由於委任，應該有他的考核獎懲；可是一直到現在為止，中央並沒有公布得有一種保幹部的考核獎懲辦法，這自然應該由各省自訂辦法，為之補充。據我所知，各省都大多訂得有是項辦法，因為這是事實上的迫切需要。

三、甲長的選舉罷免 依照縣各級組織綱要及鄉鎮組織暫行條例的規定，甲長由戶長會議選舉或罷免。又：甲長的選舉或罷免，由保辦公處報鄉鎮公所備查。但是甲長應該怎樣的選舉罷免？一直到现在為止，中央並沒有公布得有一種甲長的選舉罷免法。這幾乎是中央立法上一貫的重大疏漏。此外，在現行法令，甲長也有考試，訓練及考核獎懲。就考試說，甲長的考試，規定於縣各級幹部人員考試規則，所有應考資格，考試科目，以及其他一切情形均與保幹部相同。就訓練說，甲長的訓練，規定於縣各級幹部人員訓練大綱。其關於訓練機關者，係得由縣地方行政幹部訓練所斟酌情形，分別派員於適中地點集合訓練之。其關於訓練期間者，則不得超過五日，但遇特殊情形時，也可以分別增減之。其餘詳見是項大綱，茲不贅。就考核獎懲說，甲長的考核獎懲，規定於各縣辦理地方自治人員考核獎懲暫行條例，其詳已於前面言之，無須再說。甲長既是出於選舉，我以為關於考試、訓練及考核獎懲的規定，是否妥當，頗有問題？這也許是起草有關法令的時候，忘却甲長是出於選舉吧。

第三章 地方自治事務法規

第一節 概說

依照縣各級組織綱要規定：縣設縣政府，置縣長一人，其職權為：一、受省政府的監督，辦理全縣自治事項；二、受省政府的指揮，執行中央及省委辦事項。又依照鄉鎮組織暫行條例規定：鄉鎮設鄉

鎮公所，置鄉鎮長一人，受縣政府的監督指揮，辦理本鄉鎮自治事項及執行縣政府委辦事項。保設保辦公處，置保長一人，受鄉鎮長的監督指揮，辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項。但是什麼是縣自治事項？鄉鎮保自治事項？在組織綱要及暫行條例均設有詳細規定。對於前者，祇是在組織綱要規定說：地方自治實施辦法，以命令定之。對於後者，也祇是在暫行條例規定說：鄉鎮保應辦事項，由內政部定之。因此，行政院在民國三十年十月五日特意公布一種地方自治實施方案，這便是地方自治實施辦法。內政部在民國三十一年七月一日又特意公布一種鄉鎮保應辦事項，這便是鄉鎮保的自治事務。

就地方自治實施方案說，他所列舉的自治事務，一共是十四項五十九目，可以說是應有盡有，而是一種龐大而複雜的自治事務法規。再就鄉鎮保應辦事項看，他所列舉的自治事務，達到三十四種，并且還特別的標明說，這是應辦的主要事項，凡是其他鄉鎮保認為應行舉辦的事項，都在鄉鎮保應辦事項之列。我們看完了這兩種法規，真感覺有些悚然，要是就我的意見說，在地方自治實施方案中，何種事務應由縣辦理，何種事務應由鄉鎮辦理，已經規定得非常清楚，祇須各司其事的認真辦理即可，除了地方自治實施方案之外，實在沒有另外制定什麼鄉鎮保應辦事項之必要。何況保祇是鄉鎮內的編制，而不是鄉鎮以下的層級，他所辦理的事務，就是鄉鎮的事務，尤其不應該在鄉鎮應辦事務之外，還有保的應辦事務；否則必將使人誤會保不是鄉鎮內的編制，而是鄉鎮以下的層級。

我們再就地方自治實施方案所列舉的自治事務看，所謂十四項，便是：一、編查戶口；二、規定地權；三、開墾荒地；四、實行造產；五、整理財政；六、健全機構；七、組訓民衆；八、開闢交通；九、設立學校；十、推行合作；十一、辦理警衛；十二、推進衛生；十三、實施救卹；十四、厲行新

生活。如果依照一般政治設施的四大項目，即管、教、養、衛的四大項目，予以分類；我以為屬於管的，應該是三項，即：一、編查戶口；二、規定地權；三、健全機構。屬於教的，應該是三項，即：一、組訓民衆；二、設立學校；三、厲行新生活。屬於養的，應該是六項，即：一、開墾荒地；二、實行造產；三、整理財政；四、開闢交通；五、推行合作；六、實施救卹。屬於衛的，應該是兩項，即：一、辦理警衛；二、推進衛生。可是在這十四項自治事務中，又有四種的特殊情形，須加說明：一種是已爲一般人所習見習聞，而無須特加敘述者，如厲行新生活是。一種是本書已在他處的提到，而無須再加敘述者，如健全機構及組訓民衆是。一種是現行法令尙未周備，而無法爲之敘述者，如開墾荒地及開闢交通是。還有一種是財政的事務，應該在地方自治財政中再爲敘述者，如實行造產及整理財政是。本章便在這樣的認定之下，決定了他的寫法。至於鄉鎮保應辦事務，我在上面說過，已包含於地方自治實施方案之中，自然用不着再說。

第二節 管的事務

第一款 編查戶口

依照地方自治實施方案的規定，編查戶口這一自治事務，包含了兩個子目，即：一、原有戶籍及第一次人事登記辦理完竣；二、繼續辦理戶口異動登記。編查戶口所準據的主要法規，計有兩種，一種是國民政府在民國三十五年一月三日修正公布的戶籍法；一種是行政院在民國三十五年六月二十一日公布的戶籍法施行細則。前一法規，是八章，六十一條；後一法規，一共是六章，四十條。茲就這兩種的重要內容，說明如左。

一、戶口調查 在戶籍法曾經規定說：辦理戶籍登記，得先辦戶口調查。因此在施行細則將戶口調

查特別規定爲一章。這種規定，非常的妥當。因爲戶口調查，是戶口的靜態調查，戶籍登記，是戶口的動態登記；要是沒有戶口調查，則戶籍登記無從着手，要是沒有戶籍登記，則戶口調查無法經常的保持正確。而戶口調查應該在戶籍登記之前，所以辦理戶籍登記應該先辦戶口調查。施行細則關於戶口調查的規定，計有下列數點：其一、什麼是戶口調查？戶籍法所稱的戶口調查，係指不是在戶口普查時期，爲實施或整理戶籍登記起見，所舉辦的戶口靜態調查。辦理戶口調查的區域及時期，由內政部或省政府決定。其由省政府決定者，應報內政部備案。其二、戶口調查與保甲編組的關係怎樣？自從豫鄂皖三省剿匪總司令部將調查戶口與編組保甲打成一片以後，一直到現在爲止，這兩件工作遂發生不可分離的關係。因此施行細則特意的規定，辦理戶口調查，應由省政府或省政府令飭縣政府訂定調查日。戶口調查開始前，應先編組保甲，已編組保甲之縣，得於戶口調查時整理甲戶次第；但保的編制經確定後，非由省政府核准，不得變更。編組或整理保甲，應於調查日後十日內完成。其三、保甲的編制怎樣？關於保甲的編制，係以戶爲單位，十戶爲一甲，十甲爲一保；如有增減的必要，得以六戶至十五戶爲一甲，六甲至十五甲爲一保。編組保甲，應該依照自然形勢及歷史關係劃分他的管轄範圍。并由甲的一端設定標準起點，按戶順序編組，或由標準起點按戶順序向兩旁或四週伸延編組。至於保甲名稱及戶的次第，則以數字定之，各保就全鄉鎮所轄保數，各保就令保所轄甲數，各甲就令甲所轄戶數，依序編稱。其四、戶的區分怎樣？在現行戶籍法係採用的二分法，即將戶區分爲二：一、共同生活戶，凡普通住戶及陸上無一定住所所以船爲家的船戶，均屬之。二、共同事業戶，凡商店、寺廟、公署、學校及其他公共處所，均屬之。在這兩種的戶內，如有性質不同的戶附屬者，應依其性質分別立戶，共同事業有名稱的，應該標明他的名稱。又各戶在甲內的次第，凡共同生活戶較多

的區域，應以共同事業戶編列在共同生活戶之後；共同事業戶較多的區域，應以共同生活戶編列在共同事業戶之後；如其不便區分，也可以混合編列。至於船戶，則就常泊的縣境內分段編組，依其戶數甲數或保數附隸於常泊處陸地的甲保或鄉鎮。其五、戶口的調查怎樣？在保甲及戶的次第編定以後，應該按戶發給木質或竹質戶籤，註明保甲及戶的番號，並於調查日起，按戶查口，填寫戶口調查表，全區域的調查，至遲應調查日起十日內完成。戶口調查表，得以戶籍登記聲請書代替，由調查人員填寫，仍由被調查人的戶口或其代理人簽名或畫押。共同事業戶的調查，得僅調查其實際居住的人數，仍查報其總數，並得以登記聲請書發交被調查之戶令其填寫。這都是為辦理調查便利起見的變通辦法。又戶籍法對於人口區分為三種：一種是常住人口，即本籍現住人口，遷出未變更本籍的人口，及居住滿一年得設寄籍的人口。凡遷出未變更本籍的人口，應該明其區域及時期。一種是現住人口，即調查日在所查戶內的人口。還有一種是流動人口，即調查日在所查戶內，但居住未滿一月，并來去無定的人口。在戶口調查時，常住人口及現住人口均應該調查，流動人口則應另紙註明。要是這幾種人口弄不清楚，或者填寫錯誤，很容易發生人口的重複或遺漏。其六、戶口調查表填寫的次序怎樣？在共同生活戶填寫的次序，為：一、戶長；二、戶長的配偶；三、戶長的直系尊親屬；四、戶長的直屬卑親屬及其配偶；五、戶長的旁系親屬及其配偶；六、其他共同居住人。在共同事業戶填寫的次序，為：首填戶長，依次填寫其共同事業人，戶長另有居所者，應該註明。凡同戶的人口，應記載於同一聲請書內，如一張不敷，得接用續頁。填寫時，應筆畫分明，如有更改，應於更改處加蓋調查人的名章。記載年月日的數字，應用大寫。被調查人的姓名，應用其本名。戶口調查完竣以後，各保應由鄉鎮公所派員覆查，鄉鎮以上的區域，應由該管上級撥關派員抽查，并旋即辦理戶籍登記。

二、戶籍登記 什麼是戶籍登記？依據施行細則的規定：戶籍法所稱的戶籍登記，謂下列各種登記：一、籍別登記；二、身分登記；三、遷徙登記；四、流動人口登記。這四種登記，都叫做戶籍登記，可以說是現行戶籍法的一種創作，是否妥當，我以為頗有問題。這四種登記的內容怎樣，則詳見於戶籍法，其關於籍別登記者，計有三種：一、種是本籍登記，凡中華民國人民本籍，依下列的規定：一、子女除別有本籍者外，以其父母的本籍為本籍；二、棄兒父母無可考者，以發現人報告地為本籍；三、妻以夫的本籍為本籍，贅夫以妻的本籍為本籍；四、陸上無住所，向在船舶上居住者，以船舶的常泊地為本籍；五、僧道或其他宗教徒，無本籍或本籍不明者，以住所的寺院所在地為本籍；六、在救濟機關留養，無本籍或本籍不明者，以救濟機關所在地為本籍；七、僑居國外人民，以未出國時的本籍為本籍。可是無論何人，都不得同時有兩個本籍。因為如果同時有兩個本籍，便無法確定他的法律關係，這與民法上一人不得同時有兩個住所的立法用意，相差不多。一種是設籍登記，凡合於下列各款情事之一者，應為設籍登記：一、出身者；二、因結婚、離婚而轉籍者；三、因被認領、收養或其關係終止而轉籍者；四、原無本籍，而在一縣內居住三年以上者；五、由他縣遷入，有久住的意思者；六、外國人取得中華民國國籍，或中華民國人民回復國籍者；七、死亡宣告撤銷；八、因其他原因致無本籍者。已有本籍，而在他縣內有住所或住所一年以上者，以該縣為寄籍；但一人不得同時有兩個寄籍。在戶籍法上，除本籍之外，又承認其有寄籍，其法律關係已屬相當複雜，所以特別規定一人不得同時有兩個寄籍，以示限制。還有一種是除籍登記，凡合於下列各款情事之一者，應為除籍登記：一、死亡，或受死亡宣告者；二、喪失中華民國國籍者；三、遷往他縣，有久住的意思者；四、因結婚，離婚而轉籍者；五、因被認領、收養或其關係而轉籍者；六、因其他原因應除籍

者。戶籍法上的籍別登記，就是地方自治實施方案的戶籍登記，因為戶籍法已將戶籍登記用作各種登記的總名稱，所以將原來的戶籍登記改為籍別登記。其關於身分登記者，計有下列七種登記：一、出生登記，凡出生及發現棄兒者，應為出生的登記。二、凡認領非婚生子女者，應為認領的登記。三、收養登記，凡收養他人子女為子女者，應為收養的登記。四、結婚登記，凡結婚者，應為結婚的登記。五、凡離婚者，應為離婚的登記。六、死亡登記，凡死亡者，應為死亡的登記。七、死亡宣告登記，凡受死亡宣告者，應為死亡宣告的登記。除此以外，各省政府於必要時，得令各縣辦理監護登記及繼承登記。如果各種登記都辦理齊全，一共便是九種的身分登記。戶籍法上的身分登記，就是地方自治實施方案的人事登記，因為這種登記的效用，在證明登記人的身分，所以改人事登記為身分登記。其關於遷徙登記者，計有兩種：一、遷出登記，凡遷出原戶籍管轄區域，在一個月以上，不變更所屬之籍者，應為遷出的登記。二、遷入登記，凡由他戶籍管轄區域遷入，在一個月以上，不變更所屬之籍者，應為遷入的登記。其關於流動人口登記者，即：遷出原戶籍管轄區域，未滿一個月，不變更所屬之籍者，應為流動人口的登記。由此我們可以知道，在戶籍法上所規定的戶籍登記，一共是十五種：屬於籍別登記者三種，即本籍登記，設籍登記及除籍登記。屬於身分登記者各種，即出生登記，認領登記，收養登記，結婚登記，離婚登記，死亡登記，死亡宣告登記，監護登記及繼承登記。屬於遷徙登記者兩種，即遷出登記，遷入登記。再加上流動人口登記，一共是十三種，這可足夠複雜了。至於各種登記的聲請怎樣辦？各種登記的變更，更正及撤銷怎樣辦？在戶籍法及其施行細則規定得非常詳細，讀者可參考而知，無須詳說。

三、戶口統計 無論戶口調查也好，戶籍登記也好，他的主要目的，是在藉此知道戶口的確實數

字，用作各種施政的根據，所以戶口統計非常重要。關於此事，在戶籍法施行細則特別規定了一章，叫做戶口統計。就他的內容說，不外兩點：一點是戶口調查統計怎樣辦；一點是戶籍登記統計怎樣辦。就戶口調查統計說，其一、戶口調查結果，應統計的事項爲：一、人口性別統計；二、籍別統計；三、年齡統計；四、教育程度統計；五、職業統計；六、婚姻狀況統計。這些事項，在戶口調查表中均已有的，祇須加以統計即得。其二、所有統計事項，均以現住人口爲準；但在同一省或同一縣境內，其調查或登記非於同時辦理者，其人口數重及性別應分別爲現住人口及常住人口的統計。又常住人口之統計，凡遷入在一年以下者，及遷出在一年以上者，應不列入；其遷出在一年以下者，遷往外縣外省或外國的人數，應於統計表中分別註明。因爲如此，才不發生人口的重複或遺漏。其三、戶口調查辦理完竣之日，鄉鎮公所應編製全鄉鎮戶口初步統計表，載明現住人口及性別，呈送縣政府，編製全縣戶口初步統計表，呈送省政府。又戶口調查辦理完竣後，縣政府應根據查填的登記聲請書，依照應統計事項編製統計表，以一份發交鄉鎮公所，一份呈送省政府，彙編全省戶口統計，報內政部。就戶籍登記統計說，其一、戶籍登記結果，分爲每月統計及每年統計，每月應爲戶籍登記的統計，每年應爲下列事項的統計：一、籍別統計；二、年齡統計；三、教育程度統計；四、職業統計；五、婚姻狀況統計。其二、戶籍登記統計，縣政府應根據鄉鎮公所彙呈登記聲請書的謄本，依照應統計事項編製統計表，以一份發交鄉鎮公所，一份於每月十日以前及每年一月以前呈送省政府，彙編全省統計，報內政部。這都是些手續上的規定，看來似乎簡單，可是據我所知，能够完全辦到的，并不很多，因在事實上有些不能辦到的困難。

四、製發國民身分證 製發國民身分證，是現行戶籍法的一種特有的規定，而爲過去戶籍法之所

無。爲什麼現行戶籍法要特設製發國民身分證的規定呢？這因爲自抗戰以來，後方各省多頒發一種居民身分證，以爲居民往來及配售物資的憑證；又因爲依照公民宣誓登記暫行辦法，一般公民經過宣誓之後，還須發給一種公民登記證，以爲行使四權的依據；與其這樣的繁複，倒不如祇製發一種國民身分證，來得妥當。可是製發國民身分證，并不簡單，所以戶籍法規定說：已辦戶籍登記的地方，可以發給國民身分證，或經內政部核准以戶籍謄本代之。依此規定，那末，在已辦戶籍登記的地方，製發國民身分證，固然可以；就是不製發國民身分證，也是可以的。但是既是可以製發國民身分證，因此戶籍法施行細則便特別規定了一章，叫做國民身分證。就他的內容說，其一、製發國民身分證之縣，由縣政府統籌製備，發交鄉鎮公所，在戶籍登記後定期填發。填發國民身分證，由鄉鎮公所編訂號碼，查填完竣，彙呈縣政府審核蓋印後，發還鄉鎮公所轉發受領人。其二、國民身分證，每人一份；但初次製發時，未滿十八歲的人民，除請求發給者外，得不發給。國民身分證製發後，除毀損滅失及原未發給應予補發者外，無須定期換發；其效用及於各地，并無須隨地換發。其三、國民身分證，應載明姓名、性別、出生年月日、本籍、住址、教育程度及公民資格，并黏貼照片，或指紋。男性，并在服役年齡者，應載明其經歷及役別。其四、國民身分證所載事項有變更時，應呈由所在地鄉鎮公所就原欄改正，加蓋戶籍主任名章；有毀損時，應呈由鄉鎮公所轉呈縣政府換發新證；如有滅失，應取其保甲長或公民二人以上的證明，請求補發；爲死亡登記者，應將原證繳還鄉鎮公所。上項規定，除未製發國民身分證之縣外，其原證非本管區域所製發者，當地鄉鎮公所仍應受理。繳還的國民身分證，由鄉鎮公所呈送縣政府註銷；原證非本管區域所製發者，得由接受的縣政府送交該管縣政府註銷。我以爲爲一定要製發國民身分證，固然未嘗不可；可是須要實行施行細則的規定：國民身分證製發

後，所有公民登記證，居民身分證及其他類似的身分證，應即廢止。不過事實上并不如此，如像國民政府最近公布國民大會代表選舉罷免法及其施行法，立法院立法委員選舉罷免法及其施行法，在公民登記後，尚須發給選舉證。這樣一來，我們不但覺得有些重複，并且沖淡了製發國民身分證的實際效用。

第二款 規定地價

依照地方自治實施方案的規定，規定地價這一自治事務，包含了兩個子目，即：一、全縣土地經過測量及登記，造有正或地籍圖冊，并經依法規定地價，徵收地價稅及土地增值稅。二、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，并將原有土地賦稅加以釐整。前一子目所規定的是土地測量，後一子目所規定的是土地陳報。土地陳報，在抗戰前有不少的地方辦過，在抗戰中及抗戰後，辦理的地方似乎不多。我以為整理土地的辦法，縱然辦理土地測量費時費事，可是還是他比較正確，并且可以正正堂堂的徵收地價稅及土地增值稅。因此本書祇談土地測量及徵收地價稅與土地增值稅，對於土地陳報及釐整土地賦稅略而不提。

談到土地測量及徵收地價稅與土地增值稅，他所準據的主要法規，計有兩種：一種是國民政府在民國三十五年四月二十九日修正公布的土地法：一種是國民政府在同年同月同日修正公布的土地法施行法。前法，一共是五編，二百四十七條；後法，一共是五編，六十一條。這是有關土地政策及其實施辦法的重要法典，幾於無所不備，無所不包。可是本書所要引述的，祇是關於土地測量，土地登記、及徵收地價稅與土地增值的重要部份。

一、土地測量 土地測量，在土地法叫做地籍測量，就他的內容說，規定得非常簡單。其一、地籍

測量，應依照下列次序辦理：一、三角測量；二、圖報測量；三、戶地測量；四、計算面積；五、製圖。這是一些當然的手續及次第，如其不是如此，便不能得到地籍測量的成果。其二、地籍測量，由該管省市縣政府辦理者，其實施計劃應經中央地政機關核定。中央地政機關，便是現在的地政部。其三、地籍測量，如用航空攝影測量，應由中央地政機關統籌辦理。航空攝影測量，在抗戰以前，江西省曾經辦過，據我所知，所得的成果，似乎并不很好。其所以須由中央地政機關統籌辦理者，自然有他的整個打算。其四、地籍測量實施規則，由中央地政機關定之。據我所知，中央地政機關，一直到現在為止，還沒有制定這樣的地籍測量實施規則。

二、土地登記 土地登記，是地籍測量後，必須經過的手續，因為這樣，才可以確定土地的所有權。土地登記，在土地法上叫做土地總登記，就他的內容說，不外下列數點：其一、關於辦理登記的次序者，即：土地總登記，應依照下列次序辦理：一、調查地籍，二、公布登記區及登記期限；三、接收文件；四、審查并公告；五、登記發給書狀并造冊。每一登記區接受登記聲請的期限，不得少於兩個月。又：土地總登記辦理前，應將該登記區地籍圖公布之。這些手續，都是對於辦理登記機關說的。其二、關於登記聲請人者，即：土地總登記，由土地所有權人在登記期限內，檢同證明文件聲請之；如係他項權利的登記，應由權利人及義務人共同聲請。是項聲請，得由代理人為之；但應附具委託書。公有土地的登記，由原保管或使用機關囑託該管市縣地政機關為之；其所有權人欄，應註明為國有，省有、縣有或鄉鎮有。無保管或使用機關的公有土地，及因地籍整理而發現的公有土地，由該管市縣地政機關逕為登記；其所有權人欄，應註明為國有。和平繼續占有約土地，依民法第七六九條或第七七〇條得請求登記為所有人者，應於登記期限內，經土地四隣證明，聲請為土地所有權的登

記。其三、關於審查公告者，即：市縣地政機關接收聲請或囑託登記之件，經審查證明無誤，應即公告之；無保管或使用機關的公有土地，及因地籍整理向發現的公有土地，逕爲登記者，也應照此辦理。聲請或囑託登記，如應補繳證明文件者，該管市縣地政機關應即限期令其補繳。市縣地政機關審查結果，如認爲有瑕疵而被駁回者，登記聲請人得向該管司法機關訴請確認其權利，如經裁判確定，還可以依據裁判再行聲請登記。已逾登記期限，無人聲請登記的土地，或經聲請，而逾限未補繳證明文件者，其土地視爲無主土地，由該管市縣地政機關公告之；公告期滿，無人提出異議，即爲國有土地的登記。其四、關於異議及調處者，即：土地權利關係人，在公告期間內，如有異議，得向該管市縣地政機關以書面提出，并附具證明文件。如因異議而生土地權利爭執時，應由該管市縣地政機關予以調處；不服調處者，應在接到調處通知後十五日內，向司法機關訴請處理；逾期不起诉者，即依原調處結果辦理。又：合法占有土地人，未在登記期限內聲請登記，亦未在公告期間內提出異議者，即便喪失其占有的權利。其五、關於發給書狀者，即：聲請登記的土地權利，公告期滿，并無異議，或有異議，業經調處成立，或裁判確定者，應即確定登記，發給權利人以土地所有權狀，或他項權利證明書。土地所有權狀，應附以地段圖。關於確定登記的面積，還應該按照原有證明文件所載四至範圍以內，依實際測量所得的面積登記之。證明文件所載四至不明或不符合者，如測量所得面積未超過證明文件所載面積十分之一，應按照實際測量所得的面積予以登記；如超過十分之二，其超過部份，則視爲國有土地；但是可以由原占人優先繳價承領登記。又：每一登記區，應依照登記結果，造具登記總簿，由市縣政府永久保存，以備查考。其六、關於登記效力者，即：因登記錯誤，遺漏或虛偽，致受損害者，由該地政機關負損害賠償責任；但該地政機關證明其原因應歸責於受害人時，不在此限。登

記人員或利害關係人，於登記完畢後，如發見錯誤或遺漏，非以書面聲請該管上級機關查明核准，不得更正。又：地政機關所收登記費，應提存百分之十，作為登記儲金，專備賠償之用。地政機關所負的損害賠償，如因登記人員重大過失所致者，應該由該登記人員償還，撥歸登記儲金。損害賠償的請求，如經該地政機關拒絕，受損害人還可以向司法機關起訴。由此可見，土地登記，在法律上具有絕對的效力，這是土地法的重大特點。因為必得如此，才能够使登記人對於土地登記具有無上的信心。

三、地價申報 土地登記辦理完畢以後，便是地價申報。就土地法關於地價申報所規定的內容說，計有下列數點：其一、關於地價申報的程序者，即：市縣地政機關辦理地價申報的程序如下：一、查定標準地價；二、業主申報；三、編造地價冊。其二、關於查定標準地價者，即：地價調查，應抽查最近兩年內土地市價或收益價格，以為查定標準地價的依據；其抽查宗數，得視地目繁簡，地價差異為之。依據調查結果，就地價相近，及地段相連，或地目相同的土地，劃分為地價等級；并就每等級內抽查宗地的市價，或收益價格，以其平均數或中數為各該地價等級的平均地價。每一地價等級的平均地價，再為該管市縣地政機關報請該管市縣政府公布，則成為標準地價。土地所有權人對於標準地價認為規定不當時，如有該區內同等級土地所有權人過半數的同意，得於地價公布後三十日內，向該管市縣政府提出異議。市縣政府接受是項異議後，應即提交標準地價評議委員會評議。其三、關於申報地價者，即：土地所有權人聲請登記所有權時，應同時申報地價；但是祇可以為標準地價百分之二十以內的增減。土地所有權人如認為標準地價過高，不能申報地價，也可以聲請該管市縣政府照標準地價收買其土地。可是土地所有權人聲請登記，而不同時申報地價者，則以標準地價為法定地價。其四、關於重新規定地價者，地價申報滿五年，或一年屆滿而地價已較原標準地價有百分之五十以上的

增減時，得重新規定地價。這些規定，都非常週密而妥當；不過據我所知，規定地價是一件很不容易辦理的工作，在開辦土地稅之始，爲使土地所有權人樂於納稅起見，所規定的地價，大約要比市價低至三分之一，及至二分之一。

四、徵收地價稅 地價申報辦理完畢以後，便是徵收土地稅，所以土地法有這樣的規定：每一市縣辦理地價申報完竣，應即編造地價冊及總歸戶冊，送交該管市縣財政機關。編造地價冊及總歸戶冊，送交該管市縣財政機關，便是準備徵收土地稅。地價稅，是土地稅的一種，依照土地法所定，徵收地價稅的辦法，不外下列數點：其一、關於徵收期間者，即：地價稅，照法定地價，按年徵收一次，必要時，也可以分兩期徵收。所謂法定地價，就是土地所有權人依照土地法所申報的地價。其未申報地價者，則以標準地價爲法定地價。其二、關於稅率者，即：地價稅，照法定地價，按累進稅率徵收，而以法定地價數額千分之十五爲其基本稅率。土地所有權人的地價總額，未超過累進起點地價時，依上開稅率徵收；超過累進起點地價時，則依下列方法，累進課稅：一、超過累進起點地價在百分之五百以下者，其超過部分，加徵千分之二。二、超過累進起點地價百分之一千以下者，除按前款規定徵收外，就其已超過百分之五百部分加徵千分之三。三、超過累進起點地價百分之一千五百以下者，除按前款規定徵收外，就其已超過百分之一千部分加徵千分之五，以後每超過百分之五百，就其超過部分加徵千分之五，以加至千分之五十爲止。我們平心而論，地價稅的稅率，較之田賦徵實，并不算高。其三、關於加徵空地稅荒地稅及不在地主的地價稅者，即：私有空地經限期強制使用，而逾期未使用者，應於依法使用前加徵空地稅。是項空地稅，不得少於應繳地價稅的三倍，超過應繳地價稅的十倍。私有荒地經限期強制使用，而逾期未使用者，應於依法使用前加徵荒地稅。是項荒地稅，不得

少於應繳的地價稅，超過應繳地價稅的三倍。不在地主的土地，其地價稅，應照應繳之數加倍徵收。這些規定，就土地使用的觀點說，我以為是非常得體的。其四、關於納稅人者，即：地價稅，向所有權人徵收之；其設有典權的土地，則由典權人繳納。不在地主的土地，其地價稅，得由承租人代付，在當年應繳地租內扣還。我國徵收田賦，本來就有跟土尋糧的辦法，不在地主的地價稅由承租人代付，便是這個道理。

五、徵收土地增值稅 土地增值稅，是土地稅的一種，土地增值而須徵稅，在平均地權上有其重大的意義，這是誰都知道的。就土地法關於徵收土地增值稅的規定說，計有下列數點：其一、關於徵收期間者，即：土地增值稅，照土地增值的實數額計算，於土地所有權移轉時，或雖無移轉而屆滿十年時徵收之。是項十年期間，則自第一次依法規定地價之日起計算。其二、關於土地增值總數額者，即：土地增值總數額的標準，依下列規定：一、規定地價後，未經過移轉的土地，於絕賣移轉時，以現賣價超過原規定地價的數額為標準。二、規定地價後，未經過移轉的土地，於繼承或贈與移轉時，以移轉時的估定地價超過原規定地價的數額為標準。三、規定地價後，曾經移轉的土地，於下次移轉時，以現移轉價超過前次移轉時地價的數額為標準。原規定地價及前次移轉時的地價，叫做原地價。原地價，如遇一般物價有劇烈變動時，市縣財政機關應依當地物價指數調整計算之，並應經地方民意機關的同意。其三、關於稅率者，即：土地增值稅的稅率，依下列規定辦理：一、土地增值實數額，在原地價百分之一百以下者，徵收其增值實數額百分之二十。二、土地增值實數額，在原地價數額百分之二百以下者，除按前款規定徵收外，就其已超過百分之一百部分徵收百分之四十。三、土地增值實數額，在原地價百分之三百以下者，除按前兩款規定分別徵收外，就其超過百分之二百部分徵收百

分之六十。四、土地增值實數額，超過原地價數額百分之三百者，除按前三款規定分別徵收外，就其超過部分徵收百分之八十。所謂土地增值實數額，係指就土地增值總數額中，除去免稅額而言。又土地增值實數額，還應該減去土地所有權人爲改良土地所用的資本，及已繳納的工程受益費。其四、關於納稅人者，即：土地所有權的移轉爲絕賣者，其增值稅向出賣人徵收之；如爲繼承或贈與者，其增值稅向繼承人或受贈人徵收之。規定地價後十年屆滿，或實施工程地區五年屆滿，而無移轉的土地，其增值稅向土地所有權人徵收之。前項土地設有典權者，其增值稅得向典權人徵收之；但於土地回贖時，出典人應該無息償還。徵收土地增值稅，這就是 國父遺教所說的漲價歸公，本來是一種很好的土地政策；可是據我所知，一直到現在爲止，各地方似乎還沒有徵收過土地增值稅。

第三節 教的事務

本節所要敘述的，祇是設立學校。依照地方自治實施方案的規定，設立學校這一自治事務，包含了五個子目，即：一、每保設一國民學校，必要時，得聯合兩保或三保設立之。二、每鄉鎮設一中心學校。三、保國民學校附近，鄉鎮中心學校附近，均設有民衆訓練、運動、娛樂、遊息場所。四、學齡兒童入學者，至少達全數百分之五十以上。五、失學男女成年入學者，至少達全數百分之四十以上。這其中最關重要者，還是第一第二兩目，即設立保國民學校及鄉鎮中心學校。他所準據的，有兩種法令：一種是國民政府在民國三十三年三月十五日所公布的國民學校法，這法令，一共是二十五條。還有一種是教育部依據國民學校法所公布的國民學校及中心國民學校規則，這規則，一共是二十三條。在這兩種法令所說的國民學校，就是保國民學校；所說的中心國民學校，就是鄉鎮中心學校，統而名之曰國民學校。依照國民學校法的規定，國民學校在實施國民教育，而實施國民教育，應該注重國民

道德的培養及身心健康的訓練，并授以生活必需的基本知識及技能。又：國民教育爲六歲至十二歲的學齡兒童應受的基本教育，及已逾學齡未受基本教育的失學民衆應受的補習教育。這些規定，已經說明了國民教育的教育方針及其內涵，茲再就這兩種法令敘述其重要內容如左。

一、設置及管理 就設置說，國民學校及中心國民學校的設置，應照下列規定辦理：一、國民學校，以每保設置一所爲原則。二、保的區域遼闊，或有其他特殊情形者，得增設國民學校，與原設的國民學校以數字區別之。三、保的戶口密集，或有其他特殊情形者，得聯合兩保或兩保以上設置國民學校一所。四、一鄉鎮內，應於適當地點設置中心國民學校一所，負輔導該鄉鎮各保國民學校之責。五、鄉鎮區域遼闊，或國民學校較多者，得增設中心國民學校，與原設的中心國民學校以數字區別之，分任輔導各保國民學校之責。六、鄉鎮戶口密集，或有其他特殊情形者，得聯合兩鄉鎮或兩鄉鎮以上設置中心國民學校一所，負輔導各該鄉鎮內各保國民學校之責。關於國民學校及中心國民學校的設置，可以說是相當具有彈性的。就管理說，國民學校及中心國民學校的管理，應照下列規定辦理：一、國民學校及中心國民學校，隸屬於各縣市政府，或院轄市主管教育行政機關。二、國民學校及中心國民學校，應於每學期開始後一個月內，將全校組織概況，學級編制，教職員名冊，兒童名冊等，呈報主管教育行政機關備查，并將學級編制，兒童名冊，分送保辦公處，鄉鎮公所備查。三、國民學校與保辦公處，中心國民學校與鄉鎮公所，應取得密切聯繫。我始終以爲這種規定，是立法上的重大錯誤，因爲無論就法理上說，就事實上說，國民學校應該隸屬於保辦公處，中心國民學校應該隸屬於鄉鎮公所。

二、編制及設備 就編制說，國民學校及中心國民學校的編制，應照下列規定辦理：一、國民學校

及中心國民學校，均分設兒童教育，失學民衆補習教育兩部。一、國民學校的兒童教育，以僅設初級，即自一年級起至四年級止四個學級爲原則，必要時，得增設高級，即五年級及六年級兩個年級，分別收受保內六足歲至十二歲的兒童，施以四年或六年的基本教育。三、中心國民學校的兒童教育，設高初兩級，即自一年級起至六年級止六個學級，除收受學校所在保，及附近未設有國民學校各保六足歲至十二歲的學齡兒童，施以四年或六年的基本教育外，弄得收受本鄉鎮內各保國民學校初級畢業生，施以基本教育。四、國民學校及中心國民學校辦理失學民衆補習教育，得分高初兩級成人班及婦女班，應在兒童班上課時間外，按照季節選擇適當時間上課，初級班收受自十五足歲至四十五足歲的失學男女，施以四個月至六個月的補習教育。五、國民學校及中心國民學校，均得視當地實際情形，分別酌收超過十二足歲至未滿十五足歲的失學兒童，施以兒童教育或失學民衆補習教育。六、國民學校及中心國民學校的學級編制，以用單式爲原則，每學級學額，以五十人爲度，至少二十五人。七、國民學校及中心國民學校兒童入學時，應依其年齡、智力、學力等，分別編級。又失學民衆入學時，應依其性別、學力、分別編級，必要時，并得依其職業，分班教學。八、國民學校及中心國民學校，均得依照幼稚園設置辦法，附設幼稚園。這些規定，都非常妥當；可是據我所知，最難辦理的，還是失學民衆補習教育，能够辦得有聲有色的，似乎不多。至於國民學校及中心國民學校能够附設幼稚園的，更是鳳毛麟角了。就設備說，國民學校及中心國民學校的設備，應照教育部所頒布的設備標準辦理，對於下列各點，尤應切實注意：一、選擇校址，對於地位環境，務求適宜，并須便於擴充發展。二、校舍建築，務求質樸堅固，適於教學管理及衛生。三、運動場、工場、農場、校園等面積，均須足敷應用。四、兒童所用桌椅，務須適合身長比例。五、清潔、衛生及醫藥等設備，務須隨時注

意改進及添置。這些都是教育法及管理法上應有的規定，能不能辦到，那要看學校的經費怎樣了。

三、課程及教材 就課程說，國民學校及中心國民學校的課程，應照下列規定辦理：一、國民學校及中心國民學校兒童班，其各科課程及教學實施方法，應依照教育部所公布的小學課程標準辦理。各年級教學科目，在一、二、三、四年級爲：團體訓練，音樂，體育，國語，算術，常識，圖畫及勞作；五六年級爲：團體訓練，音樂，體育，國語，算術，社會，自然，圖畫及勞作。二、國民學校及中心國民學校成人班及婦女班，其各科課程及教學實施方法，應依照教育部所頒布的民教部課程標準辦理。教學科目，在初級班爲：國語，公民，常識，算術及音樂；在高級班爲：國語，公民，常識，算術，音樂，職業及常識。三、國民學校及中心國民學校所附設的幼稚園，其課程，應依照教育部所頒布的幼稚園課程標準辦理。就教材說，國民學校及中心國民學校的教材，應照下列規定辦理：一、國民學校及中心國民學校兒童班、成人班、婦女班的各科教材，應用國定本教科書，或教育部審定的課本。二、各地地方性教材及補充讀物，應由省市主管教育行政機關或當地主管教育行政機關編輯，呈請上級教育行政機關核定。三、國民學校及中心國民學校幼稚園的教材，並得由學校或當地主管教育行政機關依照部頒幼稚園課程標準編述。這裏有兩件事須要特別提到的：其一、國定本教科書已由教育部定期開放。其二、我以爲最要緊的，還是地方性的教材及補充讀物。

四、教職員的名額及資格 就教職員的名額說，國民學校及中心國民學校設置教職員名額，應照下列規定辦理：一、國民學校及中心國民學校，各置校長一人。二、中心國民學校，置教導主任一人；國民學校的學級數達六學級以上者，亦得置教導主任一人。三、國民學校及中心國民學校兒童班，每

學級置級任教員一人，并得斟酌情形設置專科教員；但平均每兩學級的教員人數，應以三人爲度。

四、國民學校及中心國民學校成人班及婦女班，以每兩班置教員一人爲度，如每班置教員一人，應酌兼兒童班專科教員。五、國民學校及中心國民學校所附設的幼稚園，置教員一人，其設置教員人數，應照幼稚園設置辦法辦理。六、國民學校及中心國民學校，得單獨或聯合設置校醫或護士，其有六級以上者，得酌設事務員；但須呈請主管教育行政機關核准。就教職員の資格說，國民學校及中心國民學校教職員の資格，應照下列規定辦理：一、凡具有下列資格之一者，得爲國民學校及中心國民學校教員：（一）師範學校畢業者；（二）舊制師範學校本科，或高級中學師範科或特別師範科畢業者；（三）高等師範學校，或專科師範學校畢業者；（四）師範學院，或大學教育學院教育科系畢業者。二、國民學校及中心國民學校教員無上述各款資格之一者，應受主管教育行政機關的檢定。三、具有上述各款資格之一，或經檢定合格的教員，服務二年以上，具有成績者，得爲國民學校及中心國民學校校長。四、具有上述各款資格之一，或經檢定合格的教員，服務一年以上，具有成績者，得爲國民學校或中心國民學校教導主任。五、幼稚師範畢業，或具有上述各款資格之一，及經檢定合格的教員，對於幼稚教育富有經驗或研究者，得爲幼稚園主任。合於這些資格的人，叫做合格人員，國民學校及中心國民學校校長，要找教員，祇能在合格人員中遴選聘任；可是如合格人員不敷，也可以遴聘具有相當資格者爲代用教員。在待遇上，自然是代用教員低於合格教員。

五、經費的支給及比例 國民學校及中心國民學校的經常費，應由縣市主管教育行政機關統籌支給。這因爲國民學校及中心國民學校係隸屬於各縣市政府的緣故。所有各項用費的支配，除中心國民學校另列輔導經費外，原則上應照下列百分比辦理：一、教職員薪金，約爲百分之二十；二、圖書、

儀器、運動器具等設備費及衛生費，約為百分之二十；三、實驗、研究、文具、水電、薪炭等消耗費，約為百分之十；四、參觀、旅行、保險及教師福利等特別費，約為百分之五十。此外，還有三點值得注意：其一、國民學校及中心國民學校經費支給標準，及學校經費開支公開審核辦法，應由省市教育行政機關，呈請教育部備案。其二、國民學校及中心國民學校應會同保辦公處及鄉鎮公所，依照教育部所頒布的基金籌集辦法，籌集學校基金，並組織基金保管委員會保管運用。其三、國民學校及中心國民學校均不得收取學費或雜費，其必需的教育用品，得由學校發給，或由學校或地方教育行政機關組織消費合作社，照成本價格售與兒童。就第三點說，這便是國民教育稱為義務教育的另一種涵義，是很值得重視的；不過據我所知，似乎沒有一個國民學校或中心國民學校而沒有向學生收取學費或雜費，並且還有很多是巧立名目，任意的榨取。

第四節 養的事務

第一款 推行合作

依縣地方自治實施方案的規定，推行合作這一自治事務，包含了六個子目，即：一、每保設有保合作社，或保合作分社，必要時，得聯合兩保或三保設立之。二、每鄉鎮設有鄉鎮合作社，保合作社得加入鄉鎮合作社為社員，於必要時，鄉鎮合作社得設保分社。三、每縣設有合作社聯合社，於必要時，二或二以上的鄉鎮合作社也可以設立聯合社。四、各級合作社附設簡易農倉或正式倉庫，辦理儲押，流通金融，調劑民食。五、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，得成立專以經營某種事務為組織範圍的合作社及聯合社。六、確立縣合作指導制度，並提高合作指導人員的智識，技能及職權。他所準據的主要法令，是行政院在民國二十九

年八月九日所公布的縣各級合作社組織大綱。這大綱，一共是五章，二十八條。不過談到合作，當然還有兩種法令，非常重要：一種是國民政府在民國二十三年三月一日公布，民國二十四年九月一日施行的合作社法；一種是前實業部在民國二十四年八月十九日公布，同年九月一日施行的合作社施行細則。所以在縣各級合作社組織大綱曾經這樣的規定說：本大綱未規定事項，依合作社法的規定。但是本書仍以縣各級合作社組織大綱爲之，說明應該怎樣的推行合作；因爲這大綱是配合縣各級組織綱要及地方自治實施方案所制定的。

一、縣各級合作社的組織系統及業務 就縣各級合作社的組織系統說，他與縣各級組織綱要的各級組織，大體上是緊相配合的。即：縣合作社聯合社；二、鄉鎮合作社；三、保合作社。其在分區設置之縣，則由縣合作社聯合社於各該區設置辦事處。又、在人口稠密地方，如鎮或村街，爲自然單位不可分離時，得就數鎮或數保聯合設立合作社。關於縣各級合作社的推進，也有一定程序，即：縣各級合作社的推進，應以縣與鎮爲中心，先就每縣每鎮設縣鎮合作社，并逐漸普及各保合作社組織，以達到每保一社，每戶一社員爲原則。就各級合作社的業務說，他係採取的兼營制，所謂兼營，就是各級合作社得就信用、供給、生產、運輸、消費、公用、保險等七種業務，經營兩種以上的業務。但爲舉辦某種合作事業，必要時，也可以成立專營合作社或聯合社，另定其業務區域。各級合作社採兼營制者，一律用保證責任，保證責任的保證金額倍數，由各社自行訂定，但至少不得少於所認股額的五倍。所謂保證責任，就是社員以其所認股額及保證金額爲限，負其責任的意義。此外，合作社的責任，還有所謂有限責任，無限責任。社員以其所認股額爲限，負其責任者，謂之有限責任。合作社財產不足清償債務時，由社員連帶負其任者，謂之無限責任。在縣各級合作社組織大綱祇規定採兼營制

的各級合作社，一律用保證責任，那末，採專營制的各級合作社究竟用何種責任制度，自然應該任其自由選擇了。

二、保合作社 關於保合作社的組織，有可注意者數點：其一、關於社員者，即：保合作社，由住居各該保具有公民資格的各戶長加入之；戶長如果不是公民，得以該戶具有公民資格者一人，加入合作社。保合作社之所以各戶一人為社員者，這因為要達到每戶一社員的緣故。其二、關於社股者，社員認購社股，得依實際情形於兩年內分期繳納；但成立時，第一次應繳納數額，不得少於所認股金總額十分之一。是項社股，必要時，並得以勞力折合現金繳納之。以勞力折合現金，繳納社股，這是一種很能切合實際的規定。其三、關於分社者，保合作社，於必要時，得設立分社。是項分社，置社長一人，由保合作社理事會就社員中選任之，並得設會計員、事務員，由社長遴請理事會任用之。不過據我所知，保合作社之成立分社的，似乎并不很多。因為每保設立一個合作社，已經是相當的吃力了。其四、關於解散者，即：保合作社，非有下列各款情事之一，不得解散：一、與他合作社合併；二、破產；三、解散的命令。這顯然是對於任意解散的一種限制。

三、鄉鎮合作社 關於鄉鎮合作社的組織，有可注意者數點：其一、關於社員者，鄉鎮合作社的社員，計有兩種：一種是個人社員；一種是團體社員。即：鄉鎮合作社，以鄉鎮公所所在地及附近各保具有公民資格的各戶長，或該戶具有公民資格者，與各保合作社為社員。前者即個人社員，後者即團體社員。尤其團體社員之加入鄉鎮合作社，帶有一種強制性質，即：保合作社，應加入鄉鎮合作社為社員。無論個人社員，團體社員，一經加入鄉鎮合作社以後，若非依法解散，不得任意出社。又：專營業務的合作社，如果不另自組織合作社也可以加入鄉鎮合作社為社員。這也算是團體社員的一種。

專營業務合作社加入鄉鎮合作社以後，除非是另自組織聯合社，也不得任意請求出社。其二、關於最高權力機關者，即：鄉鎮合作社，以社員大會為最高權力機關。可以說這是一種當然的規定；可是團體社員怎麼辦？關於這一點，曾經特別的規定說：保合作社出席鄉鎮合作社代表，由社員大會就社員中推選。其出席代表人數，由鄉鎮合作社以章程定之，同一合作社所屬各社代表人數，必須相等。其三、關於分別經營者，即：鄉鎮合作社，因為業務的需要，得分部經營。鄉鎮合作社分部經營業務時，其各部會計應予獨立。會計獨立，可以藉此保障本社與分部在業務上的盈虧能此不受影響。

四、縣合作社聯合社 關於縣合作社聯合社的組織，有可注意的幾點：其一、關於社員者，縣合作社聯合社，以各鄉縣合作社為社員。這是合作社聯合社應有的涵義；不過鄉鎮合作社之加入縣合作社聯合社，帶有強制的性質，即：鄉鎮合作社，應加入縣合作社聯合社為社員。其出席於縣合作社聯合社的代表，除理事主席為當然代表外，應由社員大會就各社員代表中推選。所有出席代表人數，由縣合作社以章程定之，同一合作社所屬各社代表人數，必須相等。又：專營業務的合作社或聯合社，也可以加入縣合作社聯合社為社員。但是一經加入以後，除非是另自組織聯合社，不得任意請求出社。其二、關於區辦事處者，縣合作社聯合社設區辦事處時，各處得各設主任及事務員等職員，依聯合社章程及理事會決議，辦理各項事項。這在上面說過，必得是分區設置之縣，才可以設置區辦事處。其三、關於分部經營者，即：縣合作社聯合社，因為業務的需要，得分別經營。縣合作社聯合社分部經營業務時，其各部會計應予獨立。這與鄉鎮合作社分部經營完全相同。

第二款 實施救卹

依照地方自治實施方案的規定，實施救卹這一自治事務，包含了六個子目，即：一、所有老弱、殘

廢、鰥寡、孤獨、傷病、婦孺、無所歸宿者，由本地方的鄉鎮或保負責收容安置，妥為管理，不使遊蕩流落。二、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。三、統一并改善縣及鄉鎮的救濟或慈善機關。四、監督并改善各地寺廟祠宇產業，使與辦各種社會福利事業。五、縣成立兒童教養所，鄉鎮并酌設教養分所。六、救卹經費，應妥籌之。他所準據的，有兩種主要法令：一種是國民政府在民國三十二年九月二十九日所公布的社會救濟法，這法令，一共是五章，五十三條，一種是行政院在民國三十三年九月五日所公布社會救濟法施行細則，這細則，一共是十八條。茲述其重要內容如左。

一、救濟範圍 古人曾經說過：『博施濟眾，堯舜其猶病諸』，自此社會救濟自有一定的範圍。他的範圍是：合於下列各款規定之一，因貧窮而無力生活者，得予以救濟：一、年在六十歲以上，精力衰耗者；二、未滿十二歲者；三、妊婦；四、因疾病、傷害、殘廢、或其他精神上身體上的障礙，不能從事勞作者；五、因水旱，或其他天災事變，致受重大損害，或因而失業者；六、其他依法令應予救濟者。但是有兩種例外：其一、對於遭受非常災變的災民、難民、所為的緊急救濟，其受救濟人以上面所列者為限。其二、得受救濟者，如有受扶養的權利，其扶養義務人具有扶養能力時，得不予救濟；但有迫切情形者，不在此限。

二、救濟設施 關於救濟設施，相當的廣泛，即：救濟設施，分為下列各種：一、安老所；二、育嬰所；三、育幼所；四、殘疾教養所；五、習藝所；六、婦女教養所；七、助產所；八、施醫所；九、其他以救濟為目的的設施。各種救濟設施，由各縣市視其實際需要及經濟狀況分別舉辦。中央及省亦得酌量辦理；其設置救濟院者，得於院內分辦各種救濟設施。鄉鎮財力充裕者也可以舉辦各種救

濟設施。以上是就政府說的，可是我國過去各地方的救濟事業，還是團體或私人舉辦的多；因此特爲規定：團體或私人亦得舉辦救濟設施；但應經主管官署的許可，並且有觀察及指導之權。同時，主管官署對於團體或私人辦理的救濟設施，應予保護，其成績卓著者，應予獎勵。如辦理不善，得令其改進，其違反法令情節重大者，并得令其停辦。

三、救濟方法 關於救濟的方法，多種多端，大體言之，不外下列各種方法：一、救濟設施處所內的留養；二、現款，或食物，衣服等必需品的給與；三、免費醫療；四、免費助產；五、住宅的廉價或免費供給；六、資金的無息或低息貸與；七、糧食的無息或低息貸與；八、減免土地賦稅；九、實施感化教育及公民訓練；十、實施技能訓練及公民訓練；十一、職業介紹；十二、其他依法令所定的救濟方法。受救濟人究竟應該適用那種方法予以救濟，這自然依受救濟的需要而不同。關於此點，在社會救濟法的第三章救濟方法，規定得非常詳細，讀者可以參看，無須詳說。

四、救濟費用 關於救濟的費用。因政府與團體或私人而不同。即：救濟設施，由縣市舉辦者，其費用由縣市負擔；由中央或省舉辦者，其費用由中央或省負擔，由鄉鎮舉辦者，其費用由鄉鎮負擔。并且應該列入中央或地方預算。縣市舉辦的救濟事業，還可由中央予以補助。其次，救濟設施，由團體或私人舉辦者，其費用由各該團體或私人負擔。團體或私人辦理的救濟設施卓有成績者，也可以由主管官署酌予補助。但是無論政府辦理的救濟設施，團體或私人辦理的救濟設施，有三個共同之點：其一、救濟經費，不得移作別用。其二、各種救濟設施，得於設置時籌募基金，其因事業發展而須擴充設備者，并得增募基金；但團體或私人舉辦的救濟設施，非經主管官署核准，不得向外募捐。這因爲如果毫無限制，很容易發生流弊。其三、救濟設施，應由主辦人將收支款項，及辦理實況，按月公

布，并分別造具計算書及事實清冊，呈報主管官署查核。

第五節 衛的事務

第一款 辦理警衛

依照地方自治實施方案的規定，辦理警衛這一自治事務，包含了三個子目，即：一、警保聯繫，辦理完成。二、每鄉鎮國民兵隊，每保國民兵隊訓練完成。三、境內治安良好。這其中有兩個要點：一個是怎樣的辦理警察；一個是怎樣的組訓國民兵。可是關於國民兵的組訓，因為兵役法修正公布未久，舊的國民兵組訓法令業已失效，新的國民兵組訓法令尚未頒行，無從說起。此處所要說的，祇是怎樣的辦理警察。怎樣的辦理警察所準據的主要法令，是行政院在民國三十年三月二十一日所公布的縣警察組織大綱，這大綱，一共是五章，二十條，茲說明其要點如左。

一、一般事項 在縣警察組織大綱總則這一章，所規定的是各級警察機關一般事項。他一共規定了四點：其一、關於警察人事者，縣警佐或警察局長由縣政府依法遴選合格人員，呈請省政府委任之；警察訓練員、督察員、警察所長、所員、巡官，由縣政府依法遴選合格人員委任，并呈報省政府備案。警佐的待遇，與科長同。其二、關於特務警察者，縣特務警察隊，或政務警察，一律予以整理訓練後，改編為警察隊；保安隊，應逐漸予以整理訓練後，改編為警察隊；承縣政府之命，受警佐或警察局長的指揮監督，辦理全縣警察事宜。其隊長，由警佐或警察局長兼任。這一規定，在統一警察組織及事權上非常重要。其三、關於違警處罰者，違警處罰，以由縣政府、警察局、區警察所處理為原則；但在距離遼遠，交通不便地方，得授權鄉鎮公所辦理。鄉鎮公所承辦違警處理，無論罰金、拘留或勞役，均由鄉鎮公所警衛股主任報告鄉鎮長核辦，事後并應即時以書面呈報區警察所復核；但距離

縣政府較近者，得逕報縣政府復核，仍應於每月月終列表彙報區警察所備案。鄉鎮公所處理違警事件，還應該在每月月終列表榜示。其四、關於警察經費者，即：警察經費，應編入縣預算，不得就地攤派。因為警察經費如果可以就地攤派，那末，警察就沒有法子可以行使職權。

二、縣警察 關於縣警察，在縣警察組織大綱規定了三點：其一，縣政府置警佐，辦理全縣警察事務；但在地域衝要，人口衆多之縣，得設警察局。其業務範圍如下：一、關於全縣戶口調查，保潔、考核、獎懲事項；二、關於全縣警察的裝械管理及勤務配備事項；三、關於全縣戶口調查，保安、正俗、消防、交通、衛生、及農林漁獵，名勝古蹟的維護事項。四、關於違警處理及司法協助事項；五、關於全縣保甲長及國民兵隊訓練的協助，暨警察與保甲工作聯繫的規畫指揮事項。六、其他警衛事項。其二，縣警佐室，得視各該縣環境的需要，酌置科員、訓練員、督察員、辦事員及合格警長、警士、受警佐的指揮，辦理內外勤務事務。其三，警佐對外文，以縣長名義行之；但對縣屬各級警察人員，得爲工作上的指示。我們要特爲說明的，在縣警察組織大綱是以設警佐爲原則，設警察局爲例外；可是就最近的趨勢看來，則是以設警察局爲原則，設警佐爲例外了。

三、區警察 關於區警察，在縣警察組織大綱規定了三點：其一、區署所在地，得設警察所，承縣政府之命，及區署的指揮監督，辦理全區警察事務。其業務範圍如下：一、關於全區警察的裝械管理、配備、及警衛部署事項；二、關於全區戶口調查、及保安、正俗、交通、衛生、防護、及農林漁獵，名勝古蹟的維護事項。三、關於全區的違警處理及司法協助事項；四、關於全區警察與保甲的聯繫、訓練、指揮、運用事項；五、其他警衛事項。其二、區警察所設所長一人，所員一人，合格警長警士若干人，并得因環境需要設置督察員及巡官。區警察所長還可以兼任區署軍事指導員。其三，警

察所長對外文，以區長名義行之；但在業務工作範圍內有所指示時，得逕行命令區屬各級員警。

四、鄉鎮警察 關於鄉鎮警察，在縣警察組織大綱祇規定了兩點：其一、鄉鎮公所的警衛股主任，以曾經訓練合格巡官或警長人員充任之；保辦公處的警衛幹事，以曾經訓練合格警士充任之。其二、警衛股主任，受鄉鎮長的指揮監督，辦理警察事務，其對外文書，以鄉鎮長名義行之；但縣政府或區署在警衛業務工作範圍內有所指示時，逕行命令之。依照縣警察組織大綱的立法用意，鄉鎮不另設警察機關，而是以警衛股主任辦理警察事務，這種規定，相當的合理。不過因為時勢的推移，到現在為止，不少的鄉鎮已經有了警察派出所或分駐所。

第二款 推進衛生

依照地方自治實施方案的規定，推進衛生這一自治事務，包含了六個子目，即：一、依縣各級衛生組織大綱的規定，於縣政府所在地設立衛生院，如人力財力確屬困難者，得比照衛生分院的編制設置，仍應按期充實，以期達到衛生院的標準。二、區署所在地，或擇適當地點，設立衛生分院。三、每鄉鎮設立衛生所，但如一時人力財力物力不充裕時，應先擇重要鄉鎮或聯合數鄉鎮設立之。四、每保應設衛生員，及設置保健藥箱，如保衛生員尙無相當人員派充時，應先就有國民學校的各保儘先設立之。五、衛生院及分院所員工的工作，應按照縣各級衛生組織大綱及縣衛生工作實施綱領，按步實施之。六、每縣鄉鎮保，應籌有衛生事業基金。他所準據的法令，計有兩種：一種是行政院在民國二十九年五月十日所公布的縣各級衛生組織大綱，這大綱，一共是六章，二十三條。一種是行政院在民國二十九年十二月九日所公布的縣衛生工作實施綱領，這綱領，一共九章，五十四條。茲就前一法令說明其要點如左。

一、縣各級衛生組織及經費 就縣各級衛生組織說，縣如改善全縣衛生，增進居民健康，依照各級組織區域，設置下列衛生機關：一、縣爲衛生院；二、區爲衛生分院；三、鄉鎮爲衛生所；四、保爲衛生員。這些衛生機關，應該視一縣的人力財力物力，依照所定標準，分別設置，而不是一下子就一齊設立的。就經費說，縣衛生經費，應確定數額，列入縣預算。

二、縣衛生院 關於縣衛生院，在縣各級衛生組織大綱規定了四點：其一、關於隸屬者，縣設衛生院，隸屬於縣政府，兼受省衛生院的指導，辦理全縣衛生行政及技術事宜。其二、關於人事者，衛生院置院長一人，由縣長商承省衛生處長，遴選國內外醫學專科以上學校畢業，領有中央頒發的醫師證書，并具有下列資格之一者，呈請省政府委派之：一、曾受公共衛生專門訓練者；二、具有相當臨床經驗，且在國內公共衛生機關服務一年以上者。衛生院置醫師一人至三人，公共衛生護士一人至二人，護士四人至八人，助產士二人至四人，藥劑員一人至二人，檢驗員一人至二人，衛生稽查二人至四人，事務員一人至三人，及衛生員若干人。醫師護士助產士及藥劑員，均以領有中央頒發的證照者充任；公共衛生護士及衛生稽查，均須受有各種專門訓練者充任；衛生員，以初中或高小畢業，而受有半年至一年的衛生訓練者充任。除醫師由衛生院長遴選，呈請縣政府委派，并轉呈省政府備案外，餘均由衛生院長委用，呈報縣政府備案，并分報省衛生處備查。一個衛生院要設置這許多人員，資格上又有限制，自然是相當的困難，因此特別規定：人員的數額，得由縣政府呈請省政府核准，酌量增減之。其三、於職掌者，縣衛生院的職掌：爲：一、擬具全縣衛生事業計劃；二、承辦全縣衛生行政事務；三、造報全縣衛生經費預算及決算；四、指導視察，并協助各衛生分院及衛生所的技術及設施事項；五、訓練初級衛生人員；六、實施醫療工作；七、推行種痘及預防注射，并辦理關於傳染病的預

防及遏止事項；八、辦理全縣學校衛生及婦嬰衛生；九、改良全縣環境衛生，及街道房屋的清潔事項；十、管理全縣醫藥事項；十一、辦理全縣生命統計。十二、研究及防止全縣的地方病；十三、編製衛生宣傳材料，并推廣民衆衛生急救知識；十四、辦理其他有關衛生事項。我們看完了這些職掌，便可以知道，這一機關。爲什麼不叫醫院，而叫衛生院。其四、關於設備者，衛生院應設門診部，及二十至四十病床的病房，辦理門診治療，住院治療，巡迴治療等，除直接診治病人外，并收治各衛生分院及衛生所轉送的病人，在傳染病時，得設傳染病室，實行隔離治療。這可以說是一個衛生機關最基本的設備，但是各地方因爲財力不足，還是感覺困難，所以特別規定說：縣經費不充裕的地方，得由縣政府呈經省政府核准，暫行比照衛生分院的組織設置之。

三、縣衛生分院 關於縣衛生分院，在縣各級衛生組織大綱規定了三點：其一、關於縣屬者，衛生分院，隸屬於衛生院，受區長的督促，辦理全區一切衛生保健事項；但是在衛生院所在地，可以不必設置。其二、關於人事者，衛生分院置主任一人，由衛生院長遴選領有中央頒發的醫生證書者，呈請縣政府委派；并酌置公共衛生護士、護士、助產士、衛生稽查及衛生員，均由衛生院長委用，呈報縣政府備案，并分報省衛生處備查。其三、關於職掌者，衛生分院的職掌，爲：一、診療疾病及處理衛生所轉送的病人，遇有必須住院及負重病人不能自行處理時，應介紹至衛生院或其他就近的醫院診治；二、傳染病的處置隔離及報告；三、推行種痘及預防注射，并舉行各種防疫運動；四、改良水井，處置垃圾，撲滅蚊蠅，及其環境衛生的改善；五、推行婦嬰衛生，辦理安全助產；六、辦理學校衛生及衛生宣傳；七、辦理生命統計；八、指導并協助衛生所，辦理各項衛生保健工作；九、辦理其他有關衛生事項。

四、鄉鎮衛生所 關於鄉鎮衛生所，在縣各級衛生組織大綱也規定了三點：其一、關於隸屬者，衛生所隸屬於衛生院、兼受鄉鎮長的督促，辦理全鄉鎮的衛生保健事項；但是在衛生分院所在地，可以不必設置。其二、關於人事者，衛生所置主任一人，由縣衛生院長遴選具有下列資格一者，呈請縣政府委派：一、護士會受公共衛生訓練者；二、助產士會受公共衛生訓練者；三、醫事職業學校畢業者。但是在經濟困難的地方，也可以其他會受相當技術的人員充任。衛生所得酌置衛生員，由衛生院長委派；但是也可以鄉鎮公所幹事，或中心學校教員，會受相當衛生訓練者兼任。其三、關於職掌者，衛生所的職掌，為：一、處理輕微疾病，及急救其遇有不能自行處理的病人，應介紹至就近衛生機關治療；二、推行安全助產及婦嬰衛生；三、助理學校衛生；四、推行種痘、防疫注射，及傳染病的緊急處置與報告；五、報告出生及死亡；六、改良水井，處置垃圾、撲滅蚊蠅、及其他環境衛生的改善；七、衛生宣傳。

五、保衛生員 關於保衛生員，在縣各級衛生組織大綱規定了兩點：其一、關於人事者，保衛生員由衛生院長就會受相當衛生訓練的保民委派之，受衛生所主任的指揮監督，及保長的督促，辦理本保衛生事宜。其二、關於工作項目者，保衛生員的工作項目，為：一、檢查道路溝渠廁所的清潔，隨時督率各甲各戶整理掃除；二、為保內兒童及成人種痘；三、處理保學生壯丁居民的損傷急救，及各種輕微疾病；四、凡有疫病發生時，即飛報衛生所，在未設衛生所地方，逕報衛生分院或衛生院；五、調查本保各戶人口的出生死亡，彙報衛生所，在未設衛生所地方，逕報衛生分院或衛生院；六、利用時機，宣傳衛生意義；七、介紹重要病症人至附近衛生機關治療。據我所知，各地方能够設置衛生院，衛生分院或衛生所的，已不甚多，其設置保衛生員的，似乎更少，要說重要的話，一個保衛生員

比其他衛生機關還要來得重要。

第六節 自治事務的考核

關於地方自治實施成績的考核，也是地方自治實施方案中的重要部門，可是他規定得非常簡單，祇是說：關於地方自治實施成績的考核，應切實依照各省實施縣各級組織綱要督導考核方案辦理，各省政府及內政部并應將考核結果，依照黨政工作考核辦法第四第五兩條所規定考核程序遞級呈核。因此我們不能不知道各省實施縣各級組織綱要督導考核方案究竟規定些什麼。這方案，是內政部在民國三十年七月二十八日所公布的，曾經在民國三十一年二月十八日修正過一次，全文是四章，二十條，并附有各種表式。茲述其重要內容如左。

一、考核程序 關於考核程序，計分兩點：一點是書面報告，一點是實地檢閱。就書面報告說，鄉鎮公所應逐月將實施成績表報縣政府查核；縣政府據以逐月將實施成績表報該管行政督察專員公署，轉呈省政府；省政府再據以將實施成績表每三個月彙報內政部。就實地檢閱說，縣政府對各鄉鎮。除隨時由指導員分區督導外，每年應定期實行各鄉鎮實行成績總檢閱一次。檢查結果，應即作成各鄉鎮年度成績比較表，分別呈報公布，并應按照各鄉鎮成績優劣，明令獎懲彙報省政府備查。省政府對各縣，除隨時督同該管行政督察專員公署督導考核外，每年應定期派員分赴各縣，舉行各縣實施成績總檢閱一次。檢閱結果，應即作成各縣年度成績比較表，分別咨報公布，并應按照各縣成績優劣，明令獎懲彙報內政部備查。內政部對各省實施成績，每年應定期派員分赴各省考核，并轉赴各縣抽查考核。考查結果，應即作成各省年度成績比較表，分別呈報公布，并應按照各省成績優劣，明令獎懲。報請行政院備查。這些規定，都非常的週到，如果能够認真實行，對於地方自治確有莫大的裨益。

二、考核標準 關於考核標準，因省、縣、鄉鎮而不同，即：內政部對各省的考核標準爲：一、省政府主管新縣制的機構，是否健全？各級主管人員對於新縣制的認識是否深切？二、新縣制實施成績，與各該省原定縣各級組織綱要實施計畫及進度，是否相符？三、對於各縣的督導考核，是否切實？四、對於實施過程中所發生的困難及問題，能否隨時解決改進？五、省頒各項補充辦法，是否完備妥善？六、其他內政部認爲應加考核者。省政府對各縣的考核標準爲：一、縣政府的組織，是否健全？各級主管人員對於新縣制的認識，是否深切？二、對於計畫及命令的執行，是否確實？三、實施成績與月報表，是否相符？四、對於各鄉鎮的督導考核，是否切實？五、限期實施的事項，是否如限確實完成？六、其他省政府認爲應加考核者。縣政府對各鄉鎮的考核標準爲：一、鄉鎮公所的组织，是否健全？鄉鎮長對於新縣制的認識，是否深切？二、對於計畫命令的執行，是否確實？三、各種應辦的事業，是否如限完成？四、實施成績與月報表，是否相符？五、各種會議，是否認真舉行？六、其他縣政府認爲應加考核者。關於考核的標準，可以說規定相當詳盡，不過有時候因爲列舉得過於瑣細，反而成了官樣文章罷了。此外，還有兩點，值得注意的：其一、各級政府的考核，除了應該注意這些標準而外，還要特別注意縣各級民意機關的建立，及四權行使運用情形。所謂縣各級民意機關，當然指的是縣參議會及鄉鎮民代表會；保民大會及戶長會議乃至居民會議，祇是一種集會性質，而不是民意機關。其二、各級政府的考核，同時應該指示困難問題的解決，及實施辦法的改進。這是一種很進步的規定，因爲通常的考核，祇是消極的，如果能够指示困難問題的解決，及實施辦法改進，則不是消極的，而是積極的。其所以這樣者，是在寓輔導於考核之中。

第四章 地方自治財政法規

第一節 概說

在縣各級組織網要沒有公布以前，縣財政祇是中央或省財政的附庸，鄉鎮則沒有所謂財政。所謂縣財政是中央或省財政的附庸者，因為當時主要的財政收入是田賦，這田賦的本身，不是屬於中央，便是屬於省，而縣祇是就田賦附加若干的縣經費。田賦的附加，自然有一定的限制，因為如果附加過重，很容易影響正當的徵收。田賦附加既有一定限制，那末，縣經費如不敷用，自然祇有乞靈於各種苛捐雜稅了。這便是在縣各級組織網要沒有公布以前縣財政的大概情形。

及到縣各級組織網要公布以後，縣有縣的財政，鄉鎮也有鄉鎮的財政，這是縣與鄉鎮同為地方自治團體，且同為法人的當然結果。就縣財政說，依照縣各級組織網要所定：下列各款為縣收入：一、土地稅的一部，在土地法未實施之縣，各種屬於縣有的田賦附加全額；二、土地陳報後，正附溢額田賦的全部；三、中央劃撥補助縣地方的印花稅三成；四、土地改良物稅，在土地法未實施之縣為房租；五、營業稅的一部，在未依營業稅法改定稅率以前，為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上；六、縣公產收入；七、縣公營業收入；八、其他依法許可的稅捐。我們須要特別注意的，這些收入，應該完全用作自治經費，所有國家事務及省事務的經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支。不但如此，在收入不敷之縣，還由省庫酌量補助；人口稀少，土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，還由國庫補助。就鄉鎮財政說，依照縣各級組織網要所定，鄉鎮財政收入為：一、依法賦與的收入；二、鄉鎮公有財產的收入；三、鄉鎮公營事業的收入；四、補

助費；五、經鄉鎮民代表會決議徵收的臨時收入，但須經縣政府的核准。這便是縣各級組織綱要公布以後縣與鄉鎮財政的大概情形。

縣與鄉鎮既有獨立的財政收入，當然有他的支出；既有他的收入支出，當然就有他的預算決算；同時縣與鄉鎮的財政應該怎樣整理，還有他的整理辦法。在縣各級組織綱要又特別規定說：鄉鎮應與辦造產業，於是鄉鎮造產便成了鄉鎮財政收入的重要來源。這就是本章對於地方自治法規所欲敘述的一個大體輪廓。

第二節 整理自治財政

依照地方自治實施方案的規定，整理財政為自治事務的一種。這一自治事務，包含了三個子目，即：一、確立財務行政制度，即公庫、會計、預算、決算及審核制度，均應依照規定辦理。二、整理地方收入，即各項依法收入，由縣政府整理，達到規定的程度。三、確立人民監督地方財政的制度。他所準據的法令，是行政院在民國三十四年二月所修正公布的整理自治財政辦法。這辦法，一共是八章，四十六條。茲述其重要二點如左。

一、整理稅捐 關於整理稅捐，依照整理自治財政辦法所定，計有下列數點：其一、關於法定稅捐者，凡屬於自治財政系統的各项法定稅捐，如屠宰稅，土地改良物稅或房租、營業牌照稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅等，其未經開徵者。應依照現行法令一律開徵；但是如果地方情形特殊，確無某種稅源，也可以經省政府核准，免予開徵。各縣原徵的法定稅捐其徵收方法不符規定。或稅率超過一定限度者，應該完全依照現行章程則改正。其二、關於法定稅捐以外的稅捐者，凡各縣原徵各項法定稅捐以外的稅捐，應由省政府斟酌稅捐性質及地方需要情形，報由財政部核定，分別裁廢。其三、關於徵

收方法者，各縣徵收稅捐，應將經徵與經收嚴格分立；但爲便利納稅人繳款起見，應由縣庫派員住在徵收機關辦理收納。又：各縣徵收稅捐，應由徵收機關直接徵收，不得招商包徵；但爲便利納稅人投稅及嚴密稽徵起見，應視轄境大小及稅源分布情形，在適當地點設置徵收分機關，或委託鄉鎮公所代徵。其四、關於欠納稅捐者，人民欠納各項自治稅捐者，應由縣財政整理委員會督促徵收機關，限期依法催繳。依照整理自治財政辦法，各縣爲整理自治財政，本來就應該成立一個縣財政整理委員會，行政院在民國三十一年十二月九日還公布得有一種縣市財政整理委員會組織章程，督促徵收機關催繳欠納稅捐，祇是他的職權之一種。

二、清理公有款產 關於清理公有款產，除了整理自治財政辦法有所規定外，他所準據的法令，還有一個清理各縣市公有款產規則。就他的內容說，計有下列數點：其一、什麼是應清理的公款？依照清理規則，縣應清理的公款；爲：一、縣各種事業的基金；二、縣及所屬機關貸與私人或團體的公款；三、縣所屬各機關歷年應解的經費結餘，或經收的各項收入；四、縣公有事業或公營事業歷年未解的盈餘；五、縣稅捐經手人或包商歷年積欠的稅款；六、縣公產承租人歷年積欠的租金；七、縣歷年被人侵占或虧挪的公款；八、其他屬於縣所的公款。至於怎樣的清理，在清理規則規定了若干辦法，可以參看。其二、什麼是應清理的公產？依照清理規則，縣應清理的公產，爲：一、縣及所屬機關管有的公產；二、鄉鎮及自治團體管有的公產；三、公立學院醫院管有的不動產；四、人民捐獻的不動產；五、荒廢寺廟的不動產；六、戶總歸公的不動產；七、依法沒收的不動產；八、縣境內無主的土地。縣境內的國有公產，未經中央或省機關使用及收益者，也一併由縣清理。至於怎樣的清理，在清理規則規定了若干辦法，可以參看。其三、因清理公有款產而生的收入怎樣處理？依照整理辦

法，縣因清理公有款產而生的收入，除款屬本年度的收入，或應歸入特種基金存款外，應一律以清理款產臨時收入暫存公庫，俾作撥付因整理自治財政而生的各項臨時支出。是項清理款產臨時收入，經撥付各項臨時支出後的餘款，應於整理委員會結束時歸入縣收入總存款。此外，縣公有款產經清理完竣後，應由縣政府設置公有款產管理委員會統一管理。因此，行政院在民國三十三年五月七日特意公布一種縣市公有款產管理委員會組織規程。又：鄉鎮公所對於轄境內未經查覺的公產，或依法應歸公有的款產，應隨時提出報告於公有款產管理委員會。祇是由鄉鎮公所查覺報告還覺得不夠，因此，行政院在民國三十一年十二月九日還公布一種各縣市清理公有款產獎勵舉發辦法，獎勵人民舉發。

三、調整收支 關於調整收支，在整理辦法規定了下列數點：其一、關於預算編製者，縣的一切收支，均應列入縣的總預算依法送核。鄉鎮的一切收支，均應由鄉鎮公所編具單位概算，呈送縣政府審核編入縣的總預算。這便是縣與鄉鎮預算的性質及關係，關於這一點，是由縣各級組織綱要規定而來的。其二、關於收支平衡歲出支配者，依照整理辦法，就前者說，各縣每年度的收入與支出，應以自相平衡為原則。這是縣有其獨立財政，而又尤一級預算應有的規定。就後者說，縣歲出的分配，應以全境的管教養衛事業平均發展為原則。這是一種注意的規定，他祇是一個原則，自然各縣是可以斟酌地方實際情形加以變通的。其三、關於增加收入的支配者，各縣因整理財政增加的收入，除特種基金外，應用於下列事項：一、完成每鄉鎮設立中心國民學校一所及每保設立中心國民學校一所的經費；二、鄉鎮造產所需的必要經費；三、救卹孤貧及改善地方各級公教人員待遇的經費；四、充實警衛力量及衛生設備的經費；五、設立縣銀行所需的資金，但縣境內已有國家銀行或其他公私銀行無另設縣銀行之必要者，可以不設。至於縣銀行應該怎樣的設置？國民政府在民國二十九年一月二十日公布得

有一種縣銀行法。其四、關於收支不能適合的解決辦法者，縣內各項事業經費增加，而收支不能適合時，應依下列原則辦理：一、停止一切不急需的事業；二、裁減一切不必要的機關或冗員，其性質相近的機關能歸併辦理者，應即歸併；三、凡需用大量人力的建設事業，能微調民工辦理者，應盡量依法微調；四、請求上級政府給予補助。我以為最有把握的，是切實實行上述第一第二兩款的辦法。因為盡量徵用民力，很容易發生毛病，請求上級政府補助，也不見得就能解決財政上的困難。

四、健全財政機構 關於健全財政機構，在整理辦法規定了下列數點：其一、關於公庫者，各縣一切收支的將約劃撥及支付，應悉由縣庫依公庫法的規定辦理。在未依公庫法成立縣庫之縣，應依核定三年完成縣庫計畫成立。其二、關於歲計會計者，各縣一切歲計會計事務，應由縣會計室依照縣市政府會計室組織規程辦理。在未設會計室之縣，應於開始整理後一年內，由省政府會計處遴選適當人員報請國民政府主計處委任會計主任組織之。其三、關於審計者，各縣一切收支的事前審計。事後審計，及稽察事宜，由審計處派審計人員辦理之。各縣設有財務委員會辦理財務審核事務者，應於設置審計人員後撤銷之。其四、關於財務人員者，各縣一切辦理財務的人員，應具備法定資格。各縣財務人員的資歷，應於整理財政期內，由縣財政整理委員會逐一審查，作成審查報告，送由縣政府呈報省政府轉送銓敘機關備案。其五、關於鄉鎮財產保管者，鄉鎮應依法設置鄉鎮財產保管委員會。在未設鄉鎮財產保管委員會的鄉鎮，應於開始整理後三個月內組織之。鄉鎮財產保管委員會的組織及其職權怎樣？內政部與財政部曾於民國三十一年十月三日會同公布得有一種鄉鎮財產保管委員會組織章程。

第三節 興辦造產事業

依照地方自治實施方案的規定，興辦造產事業，為自治事務的一種。這一自治事務，包含了三個子

目，卽：一、鄉鎮及保，因時因地，并依照現行有關法令，利用當地民力財力，從事公共造產，其收益充作辦理地方自治事業之用。造產事業爲：（一）農林；（二）水利；（三）漁鹽；（四）畜牧；（五）蠶桑；（六）紡織；（七）鑛業；（八）其他公共生產事業，如磚瓦窯、石灰窯、炭窯、水碾等。二、應視造產性質，每年酌令成年男女參加公共造產工作若干日。三、造產收益，應指定至少百分之五十撥充地方國民教育經費之用。他所準據的主要法令，是行政院在民國三十一年五月六日所公布的鄉鎮造產辦法。這辦法，一共是十二條。

各地方辦理造產事業，曾經發生了不少的毛病，因此，內政部特地擬具鄉鎮造產改進原則三點，於民國三十六年三月一日呈奉行政院核准施行。這三點原則，是：一、辦理著有成績者，仍繼續興辦，隨時報核。二、辦理成績未著，或滋生流弊者，應即停辦。三、尙未開始辦理者，可能緩辦。過去辦理鄉鎮造產著有成績者，既然是仍舊繼續興辦，那末，鄉鎮造產辦法究竟規定些什麼？還有說明的必要。

一、造產單位 鄉鎮造產，以鄉鎮爲單位，但是也可以分保經營之。既是叫做鄉鎮造產，那末，顧名思義，當然是應該以鄉鎮爲其經營的單位。不過要注意的，是項造產事業，并不是由鄉鎮公所辦理，而是由鄉鎮公所組織造產委員會負責經營。這一委員會，是以鄉鎮長、鄉鎮公所經濟股主任、鄉鎮中心國民學校、鄉鎮合作社主席、鄉鎮農場主任，暨其他有關機關人士組織之，并由鄉鎮公所指定其中一人爲主任委員。因爲這樣，在消極方面，便不至有人操縱把持；在積極方面，才可以得到大家的幫助。

二、造產事業 關於造產事業，在地方自治實施方案已有所規定，可是造產辦法則規定得比較詳

細。卽：各鄉鎮應因時因地，就下列各種事業選擇一種或數種切實經營之：一、墾種鄉鎮公有田地；二、開墾公有土地，栽植茶桐桑竹，及其他各種林木；三、修築鄉鎮公有魚塘；四、建築水車水碾；五、創辦鄉鎮公營工廠，興辦各種小規模手工業，如紡織造紙；及磚瓦窯石灰窯等；六、創辦公有牧場，飼養牛羊鷄豕等畜類；七、其他鄉鎮認為利用經營的各種生產事業。我們看完了這些規定，可以說是應有盡有，要是真能够認真辦理，未始不是一個增加鄉鎮財政收入的良好方法。

三、造產資金。關於造產資金，在現行法令有三種來源：一種是整理財政辦法所規定的，各縣因整理財政所增加的收入。一種是鄉鎮造產辦法所規定的，學校的基金及原有興款學產。可是學校如其運用基金或原有學款學產興辦造產事業，仍得由中心國民學校主持辦理，不過所經營的生產事業，雙方應避免重複。還有一種是中國農民銀行的放款，關於此事，四聯總處還特別公布一種土地金融配合新縣制促進鄉鎮造產實施準則。據我所知，這三種資金的來源，在前兩種來源，幾乎是畫餅充飢，在後一種來源，不但手續條件非常煩苛，而且所貸的款項也微乎其微，無濟於事。

四、造產人力。依照造產辦法所定：鄉鎮造產所需的人力物力，得向本鄉鎮內居民徵用；但須經鄉鎮民代表會議決，在鄉鎮民代表會未成立前，應報經縣政府核准。因此，內政部在民國三十三年五月十日還特別公布一種推行國民義務勞動配合鄉鎮造產實施辦法。這辦法，又是根據國民政府在民國三十三年十二月四日所公布的國民義務勞動法及行政院在民國三十三年四月十八日所公布的國民義務勞動法實施細則而來的。興辦造產事業，專靠徵用人民，是不够的；何況徵用人力還可以發生很多的毛病。

五、造產收益。關於造產收益，在造產辦法規定了兩點：其一、鄉鎮造產的收益，至少以百分之五

十撥充國民教育經費。關於這一點，在地方自治實施方案已經有了明文規定。其二、造產收益的動用，應以其孳息部分為限，不得變賣產業或消耗資金。關於這一點，係在保障造產事業的永續存在，其用意是很妥當的。不過據我所知，鄉鎮造產的收益并不很多，如果要如整理自治辦法的希望，鄉鎮造產應獲取收益相當於鄉鎮歲出二分之一為最低標準；而此最低標準，應儘速完成，至遲不得逾三年，那可是痴人說夢，除了以造產為名，實行派款之外，試問還有什麼辦法。

第四節 自治財政的收入及支出

第一款 自治財政的收入

關於自治財政的收入，在縣有縣的財政收入，在鄉鎮有鄉鎮的財政收入，其詳見縣各級組織綱要，他的內容，我在前面說過。可是自從縣各級組織綱要公布以後，除了鄉鎮財政收入，甚為空洞，原無所謂而外，關於縣財政收入，在法令上則經過兩次的變遷：一次是國民政府在民國三十年十一月八日所公布的改訂財政收支系統實施綱要；一次是國民政府在民國三十五年七月二日所公布的財政收支系統法及財政收支系統法施行條例。現行有效的，便是財政收支系統法及其施行條例。財政收支系統法，一共是十四章，四十六條，并有三種很重要的附表；施行條例，則僅祇有寥寥的六條。就財政收支系統法的內容說，所謂財政收支系統，係分為下列三級：一、中央；二、省及院轄市；三、縣市及相當於縣市之局。而於鄉鎮或市區財政，僅祇規定：應該分編單位預算，列入縣市局總預算之內。我們可以顯然看出，在目前情況之下，鄉鎮財政似乎無足輕重。因此，本款祇能依照財政收支系統法敘述縣自治財政收入，究竟有些什麼？

一、稅課收入 依照財政收支系統法，各縣的稅課收入，為下列的五種：其一、土地改良物稅的收

入，在土地法未施行的區域，則爲房租的收入。其二、屠宰稅的收入。其三、營業牌照稅的收入，所謂營業牌照稅，係指戲院、旅館、酒樓、茶園、飯店、球房、屠戶及其他依法應該徵收的營業牌照稅。其四、使用牌照稅的收入，所謂使用牌照稅，係指舟車牌照稅及其他因使用地方公有財產應該徵收的牌照稅。其五、筵席及娛樂稅的收入。這五種收入，是一個縣地方自治團體獨立的收入，也可以叫做獨立的稅課收入。此外，在土地法未施行的區域，還應該徵收契稅，契稅的收入，也是縣稅的收入。

二、中央稅分配收入 由中央稅分配的收入，計有兩種：其一、土地稅的收入，土地稅爲中央稅，依照財政收支系統法，應該以總收入的百分之五十分配給縣。土地稅，在土地法未施行的區域，叫做田賦，這是縣財政收入的一種最大來源。其二、遺產稅的收入，遺產稅爲中央稅，依照財政收支系統法，應該以總收入的百分之三十分配給縣。不過遺產稅開辦的時間不久，並且徵收困難，雖然以總收入的百分之三十分配給縣，可是對於縣的財政收入，並沒有多大幫助。

三、省稅分配收入 由省稅分配給縣的，祇有營業稅這一種，依照財政收支系統法，省應該以營業稅總收入的百分之五十分配給縣。在這物價不斷上漲的時候，各省營業稅的收入，相當可觀，以總收入的百分之五十分配給縣，據我所知，他的收入，僅爲次於田賦、屠宰稅，而處於第三位的地位。

四、地方行政收入及公產收益 依照財政收支系統法，屬於這一類的收入，不下十種：其一、工程受益費的收入，凡是各縣爲經辦道路、堤防、溝渠及其他土地改良工程，而徵收的工程受益費都是。其二、罰款及賠償的收入，凡是各縣的公務機關因執行懲罰而收入的罰鍰，沒收財物，及因損害而要求的賠償金都是。其三、信託管理的收入，凡是各縣依法爲信託管理時的所入都是。其四、縣有

財產孳息的收入，凡是縣有財產所生孳息的收入都是。其五、縣有財產售價的收入，凡是縣有財產及其所孳生的物品，縣公務機關及事業機關或組織所生產的物品，與應用品中賸餘或廢棄的物品，其售價都是。其六、縣行營業盈餘及事業的收入，凡是縣營銀行及其他金融事業，縣營運輸及其他交通事業，縣營電氣及其他公用事業，縣營林墾事業等，所獲的盈餘或收入都是。其七、造產收入，凡是鄉鎮造產所獲的收益都是。其八、收回資本的收入，凡是各縣收回其營業或非營業循環基金全部或一部分的基金都是。其九、捐獻及贈與的收入，凡是各縣所受人民及其他的捐獻、贈與、遺贈都是。其十、公積除借的收入，凡是各縣發行的公積收入，與借入金錢及除入貨物的價格都是。這許多收入中，據我所知，其屬於地方行政的收入者，實微乎其微；其屬於公產的收益者，因為公產無多，公營業又不及十分發達，其收入的數字也很有限。

五、特別課稅收入 特別課稅收入，係指一般稅課收入，即土地改良物稅、屠宰稅、營業牌照稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅、契稅等收入以外的課稅收入。依照財政收支系統法，特別課稅的徵收，應由民意機關通過，并經省政府核准，呈報中央備案，方得為之。其立法用意，無疑的是在防止各地方苛捐雜稅的復活。

六、補助收入 所謂補助收入，凡是各縣所受省或中央補助的收入都是。依照財政收支系統法，各上級機關為求所轄的各區域間，教育文化，經濟建設，衛生治療，保育救濟等事業的平均發展，可以對於下級政府給與補助，因此補助收入便成了縣財政收入的一種。

第二款 自治財政的支出

關於自治財政的支出，就目前情形說，當然應以財政收支系統法為依據。可是在財政收支系統法祇

是規定中央、省及院轄市，縣市及相當於縣市之局的財政支出；對於鄉鎮財政的支出究竟是什麼？則沒有明文規定。這因為財政收支系統法係採取中央、省、縣三級財政收支系統的原故。但是財政收支系統法對於縣市財政的支出，也曾提到兩個原則：一個原則是：鄉鎮或市區的各類費用，應依類分別列入各該縣市局的經費預算。還有一個原則是：鄉鎮區的支出，應占縣市局預算百分之五十至百分之七十。有了這兩個原則，那末，我們雖然祇是敘述縣自治財政的支出，關於鄉鎮自治財政的支出也就可以瞭然了。

一、自治機關支出 依照財政收支系統法，各縣自治機關的支出，為下列的三種：其一、政權行使的支出，凡是縣公民及其代表對於縣行使政權，由縣庫的支出都是。又：在訓政時期，中國國民黨行使政權，由縣庫的支出，也是政權行使的支出。可是這一支出，因為行將行憲，已由中國國民黨費支給，不再由縣庫支出了。其二、行政的支出，凡是縣政府及其所屬機關的各項支出，除另有科目列舉者外，都是。其三、公務人員退休及撫卹的支出，凡是各縣公務機關及事業機關或組織人員退休及撫卹金的支出都是。據我所知，目前各縣最大的支出，是行政支出，幾乎占了全部支出的一分之五以上。

二、自治事務支出 依照財政收支系統法，屬於這一類的支出，計有下列七種：其一、教育及文化的支出，凡是關於教育、學術、文化、娛樂等縣事業及補助的支出都是。其二、經濟及建設的支出，凡是關於經濟、交通、實業、勞工、建設等縣事業及補助的支出都是。其三、衛生的支出，凡是關於衛生、保健、防疫、醫藥等縣事業及補助的支出都是。其四、社會及救濟的支出，凡是關於育幼、養老、救災、卹貧、贍給殘廢，及其他救濟事業等縣事業及補助的支出都是。其五、保安及警察的支

出，凡是縣警察、保衛、消防等組織，及其設備、供給、補助等由縣庫的支出都是。其六、縣營業及鄉鎮造產基金的支出，凡是縣自辦或合辦的營業投資及維持的支出，與鄉鎮造產的支出都是。其七、鄉鎮臨時事業費的支出，這一支出，係根據整理自治財政辦法而來的，因為他曾經規定：縣為因應鄉鎮臨時事業需要，得於縣總預算內酌設鄉鎮臨時事業費。鄉鎮有了臨時事業費，便可以減免此外的攤派，這種規定，是很有意義的。以上這些支出，據我所知，不是教育及文化的支出占第一位，便是保安及警察的支出占第一位，其餘的支出，則有名無實，少得可憐。

三、財務債務損失及信託管理支出 依照財政收支系統法，屬於這一類的支出，計有下列四種：其一、財務的支出，凡是各縣辦理公務收支、管理，及縣公債募集、償還等特種公務機關的支出都是。其二、債務的支出，凡是各縣債券及賒借等債務還本付息，及其折扣申溢的支出都是。其三、損失的支出，凡是縣屬各機關關於貨幣、票據、證券的兌換、買賣損失，及其他損失的支出都是。其四、信託及管理的支出，凡是各縣代管及代辦事項的支出都是。以上這些支出，據我所知，均不甚多；不過近年以來，各縣因為收不敷支，債務的支出，倒成了很重要的支出。

四、協助及補助支出 所謂協助及補助支出，凡是各縣協助省或其他政府，及補助鄉鎮公所未經明定其用途的支出都是。依照財政收支系統法，本來上級政府可以由其他下級政府取得協助金；可是就目前情形說，各縣協助省或其他政府的，幾乎絕無僅有；而補助鄉鎮公所未經明定其用途者，即一般預算的補助，倒成了各縣最大的支出了。

五、第二預備金 第二預備金，是對第一預備金說的，在縣政府第一級機關單位預算之內所列的預備金，叫做第一預備金；在縣政府總預算之內所列的預備金，叫做第二預備金。第一預備金，相當於

預算總數的百分之一至百分之二；第二預備金，則相當於總預算總數的百分之一至百分之三。支用第二預備金，依照預算法所定，須有下列情事之一者乃可：一、本機關或其所屬機關依法律增加職務或事業致增加費用時；二、依法律增設機關時；三、所辦事業因重大事故致費用超過法定預算時。

第五節 自治財政的預算及決算

第一款 自治財政的預算

談到縣自治財政的預算，照理應該適用國民政府在民國二十年一月一日施行，民國二十六年四月二十七日曾經一度修正的預算法，及國民政府主計處在民國二十七年九月二十三日公布的預算法施行細則。可是預算法及其施行細則詳於中央政府，省政府及院轄市市政府的預算應該怎樣擬定、審議及執行；對於縣政府的預算，在預算法祇規定了兩條，即：縣政府每年應擬編下年度總概算書，於七月一日前送請縣政府審定。省政府收到是項總概算書後，應交各主管機關簽注意見，由省政府會議審定，其計劃及概數，於九月一日前發還之。又：經審定以後，縣政府應擬定預算，送縣議會審議，縣議會未成立時，送省政府會議審定之。是項預算經縣議會議決或省政府會議審定後，由縣政府於十二月一日前公布，并由省政府彙送中央主計機關、中央審計機關及財政部備查。因為預算法公布在前，縣各級組織綱要公布在後，就是這兩條規定，也與縣各級組織綱要的立法精神殊不相合。因此國民政府在民國三十二年七月先後公布了三種法令：一種是縣市預算科目實例；一種是縣市地方總預算書編製原則及書表格式；還有一種是戰時縣市預算編審辦法。這三種法令，一直到現在還是繼續的有效。但是鄉鎮預算，一直是單位預算，他應該是由縣政府審核，編入縣預算，所以這許多法令都是就縣預算的立場所規定的。不過鄉鎮預算既是單位預算，自然無須求其收支平衡，平衡收支的責任，應該由縣政

府負之，這是我們須要特別注意的。茲就上述三種法令說明其內容要點如左。

一、縣預算科目 依照縣市預算科目實例，將縣預算科目分為兩大類別：一、歲入來源別預算科目；二、歲出政事別預算科目。歲入來源別預算科目，又分為兩大部分：一、歲入經常門常時及臨時部分；二、歲入特殊門。歲入經常門常時及臨時部分，計分十二款，第一款稅課收入，共分五項；第二款分配縣市國稅收入，共分四項；第三款國稅附加收入，祇一項；第四款特賦收入，共分三項；第五款懲罰及賠償收入，共分六項；第六款規費收入，共分兩項；第七款信託管理收入，共分兩項；第八款財產及權利的孳息收入，共分六項；第九款收有營業的盈餘收入，祇一項；第十款公有事業收入，祇一項；第十一款補助及協助收入，共分兩項；第十二款地方性的捐獻及贈與收入，共分兩項；第十三款其他收入，共分兩項。這其中，因為民國三十五年七月二日公布財政收支系統法，第一款至第三款的各項內容已有所變更，讀者參閱即知，無須詳說。歲入特殊門，計分五款：第一款財產及權利的售價收入，共分三項；第二款收回資本收入，祇一項；第三款收回基金收入，祇一項；第四款公債收入，第五款賒借收入，均不分項。歲出政事別預算科目，也分為兩大部分：一、歲出經常門常時及臨時部分；二、歲出特殊門。歲出經常門常時及臨時部分，計分十四款：第一款行政支出，共分五項；第二款教育文化支出，共分五項；第三款經濟及建設支出，共分四項；第四款衛生支出，共分三項；第五款社會及救濟支出，共分五項；第六款保安支出，共分三項；第七款財務支出，共分三項；第八款債務支出，共分兩項；第九款公務員退休及撫卹支出，不分項；第十款補助及協助支出，共分三項；第十一款信託管理支出，祇一項；第十二款其他支出，共分兩項；第十三款鄉鎮臨時事業費支出，祇一項；第十四款預備金，不分項。歲出特殊門，計分五款，第一款營業投資及基金的支出，第

二款有永久性財產購置支出，第三款權利購置支出，第四項債務支出，均不分項。

二、縣預算書編製原則 依照縣市總預算書編製原則及書表格式，關於縣總預算書的編製，提示了下面幾個原則：一、各縣擬編年度總預算，應附施政計劃及財政狀況說明書。二、各鄉鎮收支，應由鄉鎮公所編製鄉鎮單位預算，送由縣政府審核，彙編於縣總預算之內。三、各單位機關的支出，均應分目列明，但是如果單位過多，還應該加註說明，或另編附表。三、各科目具有概括性質者，應該在可能範圍內編列分配細表。四、所列的預算書式，係舉例性質，實際上不需要的科目可以省略。又：按照事實需要，如有未經舉列的科目，可以依其性質列入相當款項之內。五、各省政府核定各縣總預算，應該附具核查意見，并彙編歲入總表，歲出總表。是項歲入歲出總表，應該依照核定後的數字編列。其實這些原則，有的是現行法令已經規定過的，如像第一第二兩原則。有的是一些注意的規定，如像其餘各項原則。

三、縣預算編審辦法 中央既公布一種縣市地方總預算書編製原則及書表格式，同時又公布一種戰時縣市預算編審辦法，其實這兩種法令是可以合併的。就編審辦法的內容說，計有下列數點可以注意：其一、關於預算科目者，他不懂重複的說，縣預算科目，應按照縣市預算科目實例的規定編列。其二、關於收入的編列者，各項稅課收入的編列標準，為：一、土地改良物稅或房租，按照本縣實際情形，及租金增減趨勢，估計編列；二、屠宰稅，按照本縣屠宰牲畜情形，及肉類價格增減趨勢，估計編列；三、營業牌照稅，按照徵收通則的規定，與本縣實際情形，估計編列；四、使用牌照稅，按照徵收通則的規定，與本縣實際情形，估計編列；五、筵席及娛樂稅，按照徵收通則的規定，與本縣實際情形，估計編列。中央分配給縣的國稅收入，應該按照修正中央分配國稅處理辦法的規定編列。

各縣如定編製預算期限，而分配國稅數字尙未核定，可以由縣政府參照上年度分配國稅數目，暫行編列。國稅附加收入，應該參照核定各該項國稅收入總額，按照附加比例，估計編列。縣徵收特賦，應先依法定程序經核定後，再以核定數列入預算；但因時間匆促，不及預經核定程序者，得於提出預算案時，同時提出徵收特賦案請求核定。所謂特賦，就在現行財政收支系統法上的工程受益費。至其他的各項收入，則按照徵收章程，參酌實際情形，估計編列。這些規定，對於編製縣預算確有很大的幫助。其三、關於支出的編列者，縣財務支出，應該就縣徵收機關與縣庫所需的經費，核實編列；縣稅捐山國稅機關代徵者，所需徵收費應該按照稅收數以百分之五計算，編列於信託管理支出。其四、關於鄉鎮收支的編列者，鄉鎮的收支，應該由鄉鎮公所分別擬編單位預算，於八月底以前，呈送縣政府審核，列入縣總預算統收統支；其未如期編送者，由縣政府代編列入。又：縣預算應該按照各該年度預算總額百分之五至百分之十五編列鄉鎮臨時事業費一款，由鄉鎮按照專業需要編具計畫及預算，呈經縣政府核准支用，并呈報省政府備查。到了這裏，可算對於鄉鎮單位預算及鄉鎮臨時事業費的編列，才作了一個明白的交代。其五、關於縣預算的議決核定及公布，縣政府每年應擬編下年度施政計畫及總預算書，於九月底以前送請省政府核定。是項施政計畫及總預算書，并應先送縣參議會議決；在縣參議會未成立前，應先提交縣行政會議通過。省政府應於每年十一月底以前，將本省各縣下年度施政計畫及總預算書分別核定，發交各縣政府遵照，將核定總預算書公布之；同時彙編全省各縣施政總計畫及各縣總預算書各五份，分別呈送行政院、主計處、及內政財政兩部、中央設計局備查。其六、關於收支不平衡的調整，各縣總預算的收支，如能平衡，固無問題；如果不能平衡，則由省政府負責調整。其七、關於預算不能如期成立的補救辦法，年度開始時，如預算尙未成立，各縣政府對於

必須繼續支用的各項經費，得延用上年度預算；其新增經費如有支付之必要者，須先呈請省政府核准。關於這一點，可以說是一般預算不能如期成立時的通常解決辦法。

這裏要特別提到的，國民政府在民國三十六年六月十七日曾經公布了一種縣市參議會在地方自治未完成前對於縣市財政監督辦法，就中有兩點與縣預算的編審很有關係：其一、縣總預算應先送縣參議會作初步審議後，由縣政府加具意見，呈請省政府核定，飭縣政府執行，并由縣政府將核定案報告縣參議會。其二、縣總預算已屆呈送時期，因有特別事故發生，縣參議會不克及時召集審議，得由縣政府先呈省政府核准施行；但應通知縣參議會，開會時如有意見，可逕向省政府參考。依照後法優於前法的原理，自然應該適用這一辦法的兩點規定。此外，還有兩點與經費的動用有關：其一、縣預算所列第二預備金，在省政府規定範圍內，得由縣政府先行動支，彙報縣參議會，并呈報省政府備核。其二、中央及省庫補助地方專款的用途，應由縣政府遵照中央及省令辦理，并報告縣參議會。這兩點規定，是在加強縣參議會對於縣自治財政的監督權。

第二款 自治財政的決算

關於縣自治財政的決算，中央並沒有公布何種特別法令，依照應該是適用國民政府在民國二十七年八月九日公布，定於民國三十一年一月一日施行的決算法，及國民政府與審計部在民國三十一年一月一日所會同公布的決算法施行細則。這兩種法令的內容相當繁重，茲就其關重要的點說明如左。

一、決算的編造 關於決算的編造，有可注意的數點：其一、各機關各基金決算的報告，與其編送、查核、及其綜合編造，除決算法另有規定外，依照會計法關於會計報告程序的規定。其二、機關別及各特種基金的單位決算，由各該單位的主管機關編造。編造時，應按其實況，備具其執行預算的

各表，并附有關執行預算的其他會計報告，執行預算經過的說明，執行施政計畫、事業計畫、或營業計畫經過的說明，及有關的重要統計。我們由此可見決算的編造，是够麻煩的。其三、公庫的決算報告，由公庫主管機關分下列二期公告之：一、初步報告；二、終結報告。其所以須要編造公庫的決算報告者，爲的是政府主計機關有所核對查考。其四、政府主計機關應就各單位決算及公庫決算的報告，參照總會計簿籍的記錄，編成總決算書及總說明書。至此，決算的編造才算完成。

二、決算的審核 關於決算的審核，有可注意的數點：其一、各機關的決算報告，由主辦會計人員編就，經機關行政長官簽名蓋章，分別呈送該上級機關及審計機關；其駐有審計人員者，并應先送審核，附加審查意見。不過據我所知，目前各縣尚沒有駐有審計人員，將來自然是應該有的。其二、彙編單位決算的機關接到各決算報告後，應即查核彙編；如發見其報告有不當或錯誤，應修正彙編之，并通知原編造機關。其三、各級政府總決算書編成後，應送各該管審計機關爲最終的決定。可是依照最近公布的縣市參議會在地方自治未完成前對於縣市財政監督辦法，縣總決算經該管審計機關審定後，還要報告縣參議會。其四、審計機關爲最終審定時，如對於決算有修正的主張，應即通知報告決算的機關，限期答辯；逾期如不答辯，即視爲同意修正。其五、審計機關於最終審定後，應彙造審定數額表，爲最終的審查報告。其六、縣政府的總決算，經最終審定後，應送請省政府公告之。一縣的總決算，經過編造，審核，公布，還要報告縣參議會，便算辦理完成。但是審計機關最終審查報告，認爲不能核准的部分，省政府還應該分別爲下列的處理：一、應賠償的收支，尙未執行者，移送公庫主管機關執行之；二、應付懲處的事件，依法移送該管機關懲處之；三、未盡職責，或效能過低，應予告誡者，通知其上級機關長官。

三、補充辦法的擬訂 依照決算法所定：關於縣決算事項，爲決算法所未規定者，由各該省政府擬訂補充辦法，送請國民政府主計處會同審計部核定。關於縣決算，中央既沒有如縣預算一樣，規定了許多特別的辦法，而決算法又將擬訂補充辦法的權畀予各省政府，我以爲在此厲行決算的時候，各省政府應該趕速從事補充辦法的擬訂。

一、省縣自治通則草案(甲案)

本案總說明

一 本案遵循之原則

一 根據 國父遺教 國父對於地方自治指示甚多，而其具體主張，則爲地方自治開始實行法，其精義不在規定自治事項，而在提示地方自治以實行民權民生兩主義爲目的，由此成立之自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織，而地方人民，悉盡義務，同享權利，相互合作，從事地方建設，以實現三民主義新社會，凡此重要指示，俱應奉爲本案之最高準繩。

二 依據憲法規定 憲法爲國家根本大法，凡人民之權利義務，中央與地方之權限及地方制度等，在憲法內已有明確規定，省縣自治通則自應依據憲法之所定及其精神之所在，審慎釐訂。

三 參照過去經驗 國民政府成立後，爲推行地方自治先後頒布多種自治法規，第因創行伊始，未能盡與實際環境及事實需要相脗合，以致成效未彰，引起各地之縣政改革運動，辦法紛歧，優劣互見，中央爲奠定政治基礎起見，爰參酌各地實驗成果，損益取捨，制定縣各級組織綱要，施行以還，尙著績效，本案釐訂之始，於此歷史經驗，應有深切之體認。

二 本案之內容要點

本案依憲法所定，爲各省縣制定省縣自治法之依據，卽爲省縣自治法之母法，是以本案內容，不宜過詳，但亦不宜過簡，凡各省縣所應共同遵守者，悉應納入，其須因地制宜者，則委之於省縣自治法，以此本案於統一規畫之中，仍具有甚大之彈性，茲述其內容要點如左：

- 一 確定自治團體之性質。
- 二 確定鄉鎮之地位。
- 三 規定居民及公民之界限，質其對於自治團體之權利義務。
- 四 規定劃分自治事項之標準。
- 五 規定自治權行使之限制，及自治團體相互間爭議之解決方法。
- 六 訂明各級民意機關之組織及職權。
- 七 訂明各級自治執行機關之組織及職權。
- 八 確定地方自治人員之人事制度。
- 九 確定自治財政制度，及委辦事項所需經費之分擔。
- 十 訂明自治監督之機關，及監督權行使之方法。

第一章 總則

第一條 本通則依照中華民國憲法第一百零八條第一項第一款制定之。

第二條 省縣鄉鎮均爲法人，各於上級政府監督之下，法定範圍以內，有處理自治事務之權責，中央及省縣事務，得分別委任省縣與鄉鎮執行之。

(說明)(一)省縣鄉鎮既均爲自治團體，應即具有法人資格，故本條前段特爲標明，惟其自治權行使之範圍，不能漫無界限，故本條訂明「各於上級政府監督之下，法定範圍以內，有處理自治事務之權責。」

(二)至於中央及省縣事務，自以由中央及省縣直接辦理爲宜，惟因事實所限，有不能不委任省縣與鄉鎮執行者。爲免推卸責任，特訂明如本條後段。

第三條

省之區域依其現有之區域，省之設置廢止及區域之變更，由中央政府決定之。

縣之區域依其現有之區域，縣之設置廢止及區域之變更，應由省政府報經內政部轉請核准。

(說明)本條第一二兩項係規定省縣自治區域之範圍，及省縣之設置廢止暨區域變更之核定程序，俾行政區劃有所變更時，自治區域隨之變更，二者趨於一致。

第四條

縣得按面積人口經濟文化交通等狀況酌分等次，由省政府釐定，報經內政部備案。

(說明)我國縣之分等，由來已久，始則分爲三等，繼則分爲二等至六等，均覺過於硬性，故本案不爲强行規定，以便各省依據事實需要，自行酌定。

第五條

縣以下劃分爲鄉鎮，鄉鎮內之編制以法律定之。

(說明)(一)查過去及現行自治法規，均定鄉鎮爲縣以下之一級，縣各級組織綱要並明定鄉鎮爲法人，此種規定甚爲妥洽，良以我國縣境率甚遼闊，在此廣大區域中，鄉鎮則形成各個之自然小單位，以其爲縣以下之一級，固極適當也。故本案特於本條前段規定「縣以下劃分爲鄉鎮」並定鄉鎮爲法人。(參照本案第二條)

(二)鄉鎮內之編制，在縣組織法採用閭鄰之制，縣各級組織綱要定爲保甲，廣西編爲村

街，臺灣則爲村里，究以何者爲宜，自須顧及各地習慣，妥爲擬訂，故本案暫予保留，以便詳爲規劃。

(三)在縣與鄉鎮間，依縣組織法及縣各級組織綱要均有區之一級，前者設區公所，後者改爲區署，按縣各級組織綱要制頒於抗戰方殷之際，爲加強督導鄉鎮執行政令，區署之設置，自屬必要，惟今後實行憲政，此一虛級，當以不設爲宜，俾鄉鎮得以充分發揮其自治之權能，其因情形特殊必須設置者，則可暫設臨時機構，以資因應，故本案對於區署不爲規定。

第二章 居民及公民

第六條 凡中華民國人民，現居省縣區域以內者，均爲省縣居民。

(說明)本條定明居民之意義，而以現居爲要件，不問其居住時間之久暫及設有住所與否，至鄉鎮、居民在解釋上當包括於縣居民之內，無須特設規定。

第七條 居民應盡之義務如左：

- 一 服國民義務勞動之義務。
- 二 遵守自治章程及規約之義務。
- 三 繳納自治稅捐之義務。
- 四 其他依法應盡之義務。

(說明)人民對於國家之權利義務，已如憲法所定，本條所規定者，係居民對於地方自治應盡之義務，其第一款「服國民義務勞動之義務」一係遵照地方自治開始實行法所爲之規定，其餘各款，

則意義甚明，無待煩言。

第八條 居民應享之權利如左：

- 一 對於地方之公用設備，有使用之權利。
- 二 未成年者，有享受地方教養之權利。
- 三 殘廢及年滿六十歲以上之居民，無力生活者，有享受地方供養及醫療之權利。
- 四 孕婦於孕育期內，無力生活者，有享受地方供養之權利。
- 五 其他依法應享之權利。

（說明）本條規定居民之權利，第一款所謂公用設備，如公用電燈、自來水、電話、公立醫院、公園、圖書館、體育場、公共電車、汽車等均是，居民對於此種公用設備，應有使用之權利，為各國法律之所同，其餘各款，則係遵照地方自治開始實行法所為之規定。

第九條 居民在省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，而無左列情事之一者為公民：

- 一 犯刑法內亂外患罪經判決確定者。
- 二 曾服公務而有貪污行為經判決確定者
- 三 褫奪公權尚未復權者。
- 四 受禁治產之宣告尚未撤銷者。
- 五 吸用鴉片或其代用品者。

（說明）本條規定公民之積極與消極的資格，係參照國民大會代表選舉罷免法第五條及其施行條例

第二條所爲之規定，惟消極資格中原定有「有精神病者」一款依照民法所定凡因心神喪失或精神耗弱，致不能處理自己事務者得聲請宣告禁治產，已可包括於第四款之內，故本案不再另列，又禁治產之原因消滅時應撤銷其宣告，(民法十四條二項)故第四款加「尙未撤銷」字樣。

第十條 公民除負擔居民之義務，享有居民之權利外，在省享有選舉罷免之權，在縣享有選舉、罷免、創制、複決之權。

前項公民權於同一事由，不得在兩地行使。

(說明)(一)本條規定公民之權利義務，除與居民所同者外，其在省享有選舉、罷免之權，在縣享有選舉、罷免、創制、複決之權，係遵照憲法第一一三條、第一二二條、第一二四條、第一三三條所爲之規定，至公民在鄉鎮應享有四權，在解釋自可包括於「在縣」之內，無須特設規定。

(二)本條第二項所定，因公民資格之取得，有居住或住所兩種條件，故一人得於兩地享有公民權，又於區域選舉職業選舉，及婦女團體選舉，均有選舉權者，均不得限制其在兩地行使，以符合民權平等之原則，故本案特爲規定「前項公民權於同一事由，不得在兩地行使。」

(三)關於公民應享有之被選舉權，憲法第一三〇條已有規定，故本案不再列入。

第三章 自治事項

第十一條 省縣自治事項，分別依照憲法第一百零九條及第一百十條之規定，依左列標準劃分之：
一 依其事務之性質。

二 依其事務之階段。

三 依其地方之習慣。

縣與鄉鎮之自治事項，應依前項所定標準劃分之。

〔說明〕憲法第一〇九條、及第一一〇條，已將省縣應辦之自治事項，分別列舉，今後省縣當可有所遵循，惟省縣自治事項之分際如何，例如省教育，縣教育，究以何者屬省，何者歸縣，似應有一劃分之標準，本案依照均權精義，特訂定標準凡三，俾將來制訂各種自治法規時有所依據，至縣與鄉鎮之自治事項，亦當以此標準為明確之劃分。

第十二條 省縣鄉鎮辦理地方自治事項，不得違反中央政策及法令，並應與中央施政方針相配合。

〔說明〕省縣鄉鎮各於上級政府監督之下，法定範圍以內，有處理自治事務之權責，已如本案第二條前段所定，願其辦理自治事項，仍須與中央政策法令及施政方針互相配合，俾於發展自治之中，仍無礙於國家建設之統籌進行。

第十三條 省與省間發生事權爭議時，由內政部提出行政院會議解決之。

縣與縣間，或縣與鄉鎮間，發生事權爭議時，由省府解決之。

鄉鎮與鄉鎮間，發生事權爭議時，由縣政府解決之。

第四章 自治組織

第一節 省民代表大會

第十四條 省得召集省民代表大會，依據本通則制定省自治法，但不得與憲法牴觸，修正時同。

省民代表大會之組織及省民代表之選舉，以法律定之。

(說明)(一)本條係照憲法第一一二條所定，並於第一項末定明「其修正時亦同」蓋省民代表大會既非常設機關，若省自治法制定施行後有需修正時，自應召集省民代表大會爲之。

(二)省民代表大會代表之任務，依憲法規定，僅爲制定省自治法，省自治法經制定後，其任務即告終了，故省民代表毋庸規定任期，如因修正省自治法召集省民代表會，其代表當另行選舉。

(三)至於修正案之如何提出，本草案似不予規定，可於省民代表大會組織法中定之。

第二節 省議會

第十五條 省設省議會，省議會議員由省民選舉之，每縣市一名，其人口逾一百萬者，增選議員一名，並酌加職業團體及婦女團體代表。

省議會議員之任期二年，連選得連任。

(說明)(一)省設省議會，省議會議員由省民選舉之，係根據憲法之所定。

(二)省議會議員每縣市至少應有一名，但我國縣市大小不一，人口較多之縣，自應增加名額，以示平允，而省議員人數亦不宜過多，故特規定人口逾一百萬之縣市增選一名。

(三)民意機關應參加職業團體及婦女團體代表，已無疑義，至其名額，俟於省議會組織法中規定之。

(四)本案第二十二條既規定省長之任期爲三年，爰將省議員之任期定爲二年，使之互相參差，以利施行。

第十六條 省議會之職權如左：

- 一 議決省自治事項。
- 二 議決省單行規章事項。
- 三 議決省預算及審核省決算事項。
- 四 議決省稅省公債及其他增加省民負擔事項。
- 五 議決省公有財產之經營及處分事項。
- 六 議決省政府提議事項。
- 七 聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項。
- 八 接受人民請願事項。
- 九 其他依法賦予之職權。

(說明)查各國地方議會之職權有二，一爲立法權，一爲監察權，而立法權中又可分爲一般事項之立法及財政之立法，本條特仿各國成例規定省議會之職權凡九，本條第一、二款屬一般立法權，第三、四、五各款屬財政立法權，第七款則爲監察權，就其職權範圍言之，已屬相當廣泛，如能善爲運用，其成效固至可觀也。

第十七條 省議會設正副議長各一人，由省議員用無記名投票法分別互選之。

第十八條 省議會每半年開會一次，由議長召集，經省長或省議員三分之一以上之請求時，應即召集臨時會。

第十九條 省議會休會期間，得設省議會駐會委員會，由省議員互選五人至九人組織之，其任務以聽

取省政府各種報告，及省議會決議案之實施經過爲限。

(說明)省議會休會期間，應否設置駐會委員會及其任務如何，論者意見不一，本案以省議會既係每半年開會一次，自以設置駐會委員會，較爲適當，故特參照省參議會組織條例之規定，於本條明定省議會休會期間得設駐會委員會，而其任務以聽取省政府各種報告，及省議會議決案之實施經過爲限，以期兼顧。

第二十條 省議會設祕書處承議長之命，辦理省議會一切事務。

第二十一條 省議會之組織及省議員之選舉、罷免以法律定之。

第三節 省政府

第二十二條 省設省政府，置省長一人，綜理省務，由省民選舉之，任期三年，連選得連任一次。

(說明)省設省政府，置省長一人，由省民選舉之，係依照憲法之所定，關於省長之任期過長過短，均非所宜，經斟酌再三，定爲三年，並以連選得連任一次爲限，以防流弊。

第二十三條 省長得由省民罷免之，罷免案通過後，被選舉之省長應即去職，由民政廳(司)長代理其職務，於一個月內依法選舉省長。

省長因受懲戒處分而免職或因他故出缺者，準用前項之規定。

(說明)(一)依照本案第二十六條，省政府原有設置祕書長之規定，顧本條所以規定被罷免之省長去職後，由民政廳(司)長代理其職務而不由祕書長代理其職務者，良以祕書長爲省長之幕僚長，例須同其進退也。

(二)省長因受懲戒處分而免職，或因他故出缺者，其情形相同，故本條第二項規定準用前

項之規定。

第二十四條 省長因事故不能執行職務時，由祕書長代理之，祕書長亦因事故不能執行職務時，由民政廳(司)長代理之。

第二十五條 省政府之職權如左：

一 辦理省自治事項。

二 執行中央委辦事項。

三 監督縣市自治。

第二十六條 省政府置祕書長一人，簡任，承省長之命，處理事務並指導所屬機關及職員。

(說明)省長綜理省務，責重事繁，應有幕僚人員爲之襄助，而此幕僚人員之地位與職權，依照行政三聯制，當駕乎其他佐治人員之上，故本案特設本條規定。

第二十七條 省政府設祕書處(室)暨民政財政教育建設等廳(司)各置主管人員一人均簡任，分別綜理各該廳(司)處(室)事務，並監督所屬機關及職員。

省政府於必要時得設其他事業機構。

省政府之組織，依其事務繁簡及財政情形，由各省政府訂定提請省議會通過後，送內政部轉呈行政院備案。

(說明)(一)省政府之單位，依民國二十年修正省政府組織法所定，原僅有祕書處民財教建四廳，於必要時得增設實業廳及其他專管機關，其後陸續設有地政局衛生處社會處警察處及田賦糧食管理處等機關，組織龐雜，支出浩繁，時論病之，本案斟酌再三，特於本條第一、二兩項規定

省政府設祕書處(室)及民財教建等廳(司)，於必要時得設其他事業機構復於第三項規定省政府之組織，依其事務繁簡，及財政情形由各省省政府訂定提請省議會通過後逕內政部轉呈行政院備案，一律採取彈性之規定，並授權各省自訂，以便切合實際。

(二)省以下之行政督察區制、本案以為將來已無設置之必要，其因情形特殊必須設置者，則可暫設臨時機構，應應，故本條不予規定。

第二十八條 省政府得設省會議，由祕書長及各廳(司)處(室)主管員出席，以省長為主席，凡省務重要事項，均應提出會議討論。

(說明)省政府既採取首長制，當不復有省政府委員會之存在，惟省長職責繁重，欲使各項工作均有週密之考慮，勢所難能，故本案規定省政府得設省務會議，以收集思廣益之效，其所討論議決之事項，僅供省長參考，決定權則屬之省長，事屬當然，無待贅言。

第二十九條 省長之選舉罷免以法律定之。

第三十條 各廳(司)處(室)主管及其以下人員，均為公務員，應依照公務員有關法令辦理。

(說明)本條規定自治職員之人事制度，凡各廳(司)處(室)主管及其以下人員均為公務員，應依照公務員有關法令辦理，以免因省長更迭隨之進退，致陷自治事務於停頓。

第四節 縣民代表大會

第三十一條 縣得召集縣民代表大會，依據本通則制定縣自治法，但不得與憲法及自治法牴觸，修正時同。

縣民代表大會之組織及選舉，以法律定之。

(說明)參照關於省民代表大會之說明。

第五節 縣議會

第三十二條 縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之，每鄉鎮一名，並酌加職業團體及婦女團體之代表。

縣議會議員之任期二年，連選得連任。

(說明)參照關於省議會之說明。

第三十三條 縣議會之職權如左：

- 一 議決縣自治事項。
- 二 議決縣單行規章事項。
- 三 議決縣預算及審核縣決算事項。
- 四 議決縣稅縣公債及其他增加縣民負擔事項。
- 五 議決縣公有財產之經營及處分事項。
- 六 議決縣政府提議事項。
- 七 聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項。
- 八 接受人民請願事項。
- 九 其他依法律賦予之職權。

(說明)參照關於省議會之說明。

第三十四條 縣議會設正副議長各一人，由縣議員用無記名投票法分別互選之。

第三十五條 縣議會每四個月開會一次，由議長召集經縣長或縣議員三分之一以上之請求時，應即召集臨時會。

(說明)(一)依照縣參議會組織條例所定，縣參議會係每三個月開會一次，會期過於頻繁，縣政府與縣參議會均受其困，故本案特酌定為每四個月開會一次。

(二)縣議會以區域較省為小，且可召集臨時會，故本案不設縣議會駐會委員會。

第三十六條 縣議會置祕書一人，承議長之命，辦理縣議會一切事務。

第三十七條 縣議會之組織及縣議員之選舉罷免，以法律定之。

第六節 縣政府

第三十八條 縣設縣政府，置縣長一人，綜理縣務，由縣民就縣長候選人中選舉之，任期三年連選得連任二次。

(說明)(一)縣設縣政府置縣長一人，由縣民選舉之，係依照憲法之所定，惟應否有縣長候選人，不無疑義，本案以縣長綜理縣務，素稱親民之官，比之省長，其地位雖低，其職責之重要，實屬過之，似以定有候選人為當，至候選人應具備之資格如何？當於選舉法中妥為規定。

(二)縣長之任期，本案斟酌現行法令，定為三年，而其連任次數以二次為限，較省長為長，蓋望其能久於其職也。然若連任次數過多，亦非所宜。

第三十九條 縣長得由縣民罷免之，罷免案通過後，被罷免之縣長應即去職由民政科(局)長代理其職務於一個月內依法選舉縣長。

縣長因受懲戒處分而免職或因他故出缺者，準用前條之規定。

(說明)參照本案第二十三條之說明。

第四十條 縣長因事故不能執行職務，由祕書長(或祕書主任)代理之，祕書長(或祕書主任)亦因事故不能執行職務時，由民政科(局)長代理之。

第四十一條 縣政府之職權如左：

- 一 辦理縣自治事項。
- 二 執行中央及省委辦事項。
- 三 監督鄉鎮自治。

第四十二條 縣政府置祕書長(或祕書主任)一人，荐任，(或委任)承縣長之命處理縣務，並指導所屬機關及職員。

(說明)參照本案第二十六條之說明。

第四十三條 縣政府設祕書室暨民政財政教育建設等科(局)各置主管一人，均委任(或荐任)。

縣政府之組織，依其事務繁簡財政情形，由各縣縣政府訂定，提請縣議會通過後，報經省政府核准轉咨內政部備查。

(說明)參照本案第二十七條之說明。

第四十四條 縣政府得設縣務會議，由祕書長及各科(局)室主管人員出席，以縣長為主席，凡縣務重要事項，均應提出縣務會議討論。

(說明)參照本案第二十八條之說明。

第四十五條 省長之選舉罷免以法律定之。

第四十六條 各科(局)室主管及其以下人員，均爲公務員，應依照公務員有關法令辦理。
(說明)參照本案第三十條之規定。

第七節 鄉鎮民大會

第四十七條 鄉鎮設鄉鎮民大會，行使左列職權：

- 一 選舉罷免縣議會議員，鄉鎮公所鄉鎮長。
- 二 創制複決本鄉鎮自治規約。

鄉鎮民大會召集辦法由縣政府訂定，呈報省政府備案，轉咨內政部備查。

(說明)鄉鎮設鄉鎮民大會，爲鄉鎮之政權機關，直接行使選舉罷免創制複決四權，用以深植民權訓練之基礎，至其召集辦法，則由縣政府訂定，呈報省政府備案，轉咨內政部備查，即可無須多所束縛。

第八節 鄉鎮民代表會

第四十八條 鄉鎮設鄉鎮民代表會，由鄉鎮內之編制單位各選舉代表一人組織之，任期二年連選得連任，其職權如左：

- 一 議決鄉鎮自治事項。
- 二 議決鄉鎮自治規約事項。
- 三 議決本鄉鎮與他鄉鎮間相互之公約。
- 四 議決鄉鎮預算及審核鄉鎮決算事項。
- 五 議決鄉鎮捐稅及其他增加人民負擔事項。

六 議決鄉鎮財產之經營及處分事項。

七 議決鄉鎮長提議事項。

八 聽取鄉鎮公所工作報告及向鄉鎮公所提出詢問事項。

九 接受人民請願事項。

十 其他依法賦予之職權。

(說明)(一)鄉鎮民代表會實即鄉鎮議會，但爲避免議會一詞引用過多起見，仍依現行法令稱爲鄉鎮民代表會，由鄉鎮內之編制單位各選舉代表一人組織之，並以鄉鎮區域遠較省縣爲小，職業團體及婦女團體代表之產生，可即於區域內一併選舉，不必另爲規定。

(二)鄉鎮民代表之任期，依照鄉鎮組織暫行條例第九條所定，規定爲二年，連選得連任，並不加次數之限制。

(三)鄉鎮民代表會之職權，與省縣議會之職權，大體相同。

第四十九條 鄉鎮民代表會設主席一人，由鄉鎮民代表用無記名投票法互選之。

第五十條 鄉鎮民代表會每一個月至三個月開會一次，由鄉鎮民代表會主席召集，經鄉鎮長或鄉鎮民代表三分一以上之請求時，應即召集臨時會。

(說明)鄉鎮民代表會之會期定有較大彈性，以期適應各地方之需要。

第五十一條 鄉鎮民代表會之組織及鄉鎮民代表之選舉罷免，由縣政府訂定，呈報省政府備案，轉咨內政部備查。

第九節 鄉鎮公所

第五十二條 鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長一人，由鄉鎮民選舉之，任期二年，連選得連任，其職權如左：

一 辦理鄉鎮自治事項。

二 執行中央及省縣委辦事項。

(說明)(一)依照鄉鎮組織暫行條例第二十七條後段規定，鄉鎮原可置副鄉鎮長一人或二人，第自施行以還，成效未著，甚至發生相反之作用，故本案擬不設置副鄉鎮長。

(二)鄉鎮長之任期及職權，係參照鄉鎮組織暫行條例之所定。

第五十三條 鄉公所設幹事，鎮公所設股，其組織依事務繁簡財政情形，由縣政府訂定，提請縣議會通過後，呈報省政府備案，轉咨內政部備查。

(說明)關於鄉鎮公所之組織，依照鄉鎮組織暫行條例所定，係設民政警衛經濟文化四股，每股各設主任一人，幹事若干人，並置專任事務員一人或二人，在經費不充裕地方，各股得酌量合併或僅設幹事(條例第三十二條及第三十四條)自施行以來，各地多以財力匱乏，人材難得，或則鋪張機構，徒耗公帑，或則人員缺乏，有名無實，未能收到預期之效果，本案以鄉鎮情形不同，並參照過去經驗，規定鄉公所設幹事若干人，鎮公所始可分股辦事，其組織則依事務繁簡財政情形由縣政府訂定，提經縣議會通過後呈報省政府備案，轉咨內政部備查。

第五十四條 股長及其以下人員，均為自治事務職員，其任用考核獎懲等規則，由縣政府訂定，呈報省政府備案，轉咨內政部備查。

(說明)參照本案第三十條之說明。

第五十五條 鄉鎮公所得設調解委員會，其組織之職權以法律定之。

〔說明〕按鄉鎮調解與司法有別，其目的在於息訟便民，我國施行此制已久，成效甚著，故本案特為規定。

第五章 自治財政

第五十六條 省縣鄉鎮財政之劃分，以法律定之。

〔說明〕憲法第一〇七條第七款規定，國稅與省縣稅之劃分，由中央立法並執行之，究應如何劃分，自有待於將來法律之規定，惟鄉鎮既為法人，亦應有獨立之財政，故本條特規定及之。

第五十七條 中央事項之委託省縣執行者，省事項之委託縣執行者，縣事項之委託鄉鎮執行者，所需經費，應由國庫省庫及縣庫分別負擔，或由各該上級機關指定合法財源。

省縣鄉鎮辦理自治事項，如財力確屬困難，應由國庫省庫或縣庫酌給事業補助費。

〔說明〕(一)中央事項之委託省縣執行者，省事項之委託縣執行者，縣事項之委託鄉鎮執行者，所需經費，應由國庫省庫及縣庫分別負擔，自為當然之理，縣各級組織綱要對於此項經費分撥方法，曾有嚴格規定(參照綱要第十九條)惟國事多艱，中央與省財政均感困難，未能按照規定實行，竊以為與其縣的過高，名實不符，不若依照事實妥為規劃，故本案於本條第一項末段規定「或由各該級機關指定合法財源」以期兼顧。

(二)本條第二項規定，事業補助費，但以省縣鄉鎮辦理自治事業，財力確屬困難者為限。其補助對象，為自治事業，而非行政經費，以期貧瘠之省縣鄉鎮，亦得充分發展其自治事業。

第五十八條 省縣鄉鎮辦理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，不得少於總預算總額百分之六十。

(說明)民國二十四年七月二十四日公布之財政收支系統法，曾經規定教育文化經濟建設衛生治療保育救濟經費總額，其最低限度，在省區域或市縣不得少於總預算總額百分之六十，立法用意甚善，故本案特為採用。

第五十九條 省縣應依法儘速完成征收會計公庫審計等財政制度。

第六章 自治監督

第六十條 省自治監督機關為內政部，縣自治監督機關為省政府，鄉鎮自治監督機關為縣政府。

第六十一條 各級自治監督機關，得為左列各款之處置。

- 一 審核預算決算工作計劃工作報告及有關人民權利義務之單行規章。
 - 二 視察業務進行情形，必要時得調閱有關文卷賬冊。
 - 三 考核工作成績，依法予以獎懲。
 - 四 對於自治中心工作得代決定，必要時得代執行。
- (說明)(一)監督事項大別之有三：即對於人事之監督，對於財政之監督，對於事務之監督，本案特分款規定。

(二)故大陸法系對於自治監督有代執行及代列預算款目兩項，內政部在二十一年第二次內政會議所提地方自治改革方案，亦有此主張，故本案特為規定「對於自治中心工作得代決定，

必要時得代執行」而以對於自治中心工作爲限，以免濫用，至代列預算款目一項，可概括於審核預算之內，不予另列。

第六十二條 省縣鄉鎮自治人員，如有違法失職情事，應依公務員有關法令辦理。

(說明)本條所定省縣自治人員，係指民選之省長縣長鄉鎮長及本案第三十條第四十六條之公務員與第五十四條之自治事務人員而言，蓋民選之省長縣長鄉鎮長有兩重身份，一面執行自治事務，一面執行國家委辦事項，如有違法失職情事，固得由省縣民罷免之，但上級監督機關爲糾正其違法失職起見，不得不保留此種監督權限，至其他之自治事務人員，應依公務員有關法令辦理，俾任免獎懲均有常軌，又屬理所應然。

第六十三條 省縣議會與同級政府之爭議，鄉鎮民代表會與鄉鎮公所之爭議，均由各該上級自治監督機關解決之。

(說明)省縣議會與同級政府爲執行職務發生爭議，事所難免，故本案特參照省參議會組織條例第二十二條，縣參議會組織條例第二十二條之規定，訂明由上級監督機關解決之。以利自治業務之推行。至鄉鎮民代表會與鄉鎮公所發生爭議時，其解決辦法自屬相同，無須特爲規定。

第六十四條 省縣議會鄉鎮民代表會之決議，如違背憲法經司法院解釋無效仍不遵守者，上級自治監督機關得遞級呈准予以解散重選。

(說明)本條規定對於民意機關之監督方法，良以憲法爲國家根本大法，自治團體之議決事項，自不得與憲法相違背，若不幸而有此等情事發生，依照憲法規定，經司法院解釋無效仍漫不遵守，上級自治監督機關爲維護憲法之尊嚴，自不得不遞級呈准予以解散重選，本條之設，一在

補救處理違憲事件之窮，一在警惕各級民意機關之越權。

第七章 附則

第六十五條 市及設治局準用本通則之規定。

第六十六條 本通則之施行程序日期及區域以命令定之。

(說明)我國幅員廣袤，人口衆多，各地經濟文化交通等情形至爲懸殊，邊遠省區，尤屬顯著，將來自治之施行，其日期區域及程序均非分別詳審釐訂不可，故特設本條之規定。

二、省縣自治通則草案(乙案)

本案總說明

一 中國需要統一，根據歷史教訓，分則亂，合則治，所以憲法規定單一制政體，最合國家與人民一致之要求，我國地廣人衆，各地生活狀況與風俗習慣極不相同，少數民族，又須尊重其平等地位，所以憲法規定省縣(市)及邊疆地方實行地方自治，得爲因地制宜之設施，亦最合國家與人民一致之需要。

二 省縣自治組織，憲法已有原則之規定，省縣自治事業，憲法亦有顯著之劃分，省縣自治法則，須依照中央制定之省縣自治通則訂定之，是各省縣因地制宜實行之地方自治，依法須受中央政府之監督，以求平均普遍之發展，既不偏於地方分權，亦不偏於中央集權，而爲中央與地方之均權。

三 省縣既各得制定自治法，省縣長又規定爲民選，故省縣區域皆不宜過大，五千餘萬人之四川與三千五百餘萬人之江蘇，皆難產生，全省一致之自治法，亦不易選出，適宜之省長，縮小省區乃爲必要之措施，爲避免爭執糾紛起見，省區變更之權，應由中央政府執行，其方案必更合於國家與地方之要求。

四 鄉鎮爲地方自治之基層組織，亦爲一切自治事業之基礎，必鄉鎮自治組織健全，鄉鎮自治事業發達，省縣地方自治方能生根結實，方能開展無窮，故應確定鄉鎮爲法人，建立其地位，劃分其財政，充實其業務，從以鄉鎮自治組織爲建立三民主義新社會之樞機。

五 地方自治團體，不僅爲政治組織亦並爲經濟組織，省縣鄉鎮各應爲政治經濟之合一體，今後各級政府之政治設施，一律應以人民生活爲惟一任務，而生活之改善，又須以增進生產爲首要工作，故定合作社爲自治組織之核心，以組織之力量與合作之精神爲基點，發揮雙手萬能之效用，增加生產，改良分配。

六 鄉鎮合作組織，應依自然環境與生活習慣完成之，故於農民經營生產之村莊，成立農業生產合作社，經營合作農場，於人民日中爲市之集場，成立鄉鎮合作社經營公營市場，並於鄉鎮村莊之合作社內，逐漸穩定土地，關係改良土地，利用進一步調整耕地面積，達成農業機械化。

七 鄉鎮以下之合作組織，應爲改造社會，實行全民政治之基本力量，在治安不定之地方，暫以自衛方式訓組民衆，鄉村內之壯年男子，均應參加自衛工作，在社會秩序已定之地方，合作社應即健全充實，男女社員均應參加生產及運銷工作，於各種自衛及經濟活動之中，卽爲實施國民教育及公民訓練之機會，完備之合作組織，遂將今日之保民大會國民兵隊成人教育班等融合爲一，由是完成經濟平等社會平等政治平等之社會。

八 縣爲合作組織之聯合體，應以經營全縣之民生工業及特產製造爲其主要任務，故縣應運用全縣合作力量與金融力量，發展糧食工業、衣服工業、居室工業及運輸工業，並經營特產製造與公用事業，以完成民生主義之建設。

九 省爲區域經濟經營之主體，一面接受中央政府之委託，一面聯絡若干縣市辦理區域性之經濟事業，使國家建設與地方建設，皆能順利完成。四川都江堰之水利工程，江蘇太湖之水利工程，福建合江等省之森林培植，江西湖南等省之麻布製造及寧夏青海等省之畜牧改良等，皆須由省主持

供給人才經費及機械技術，方得完成。

十 省縣鄉鎮既皆為政治經濟之合一體，而以民生建設為首要，則省縣鄉鎮之業務機構，各地自當依其需要而定，不必一律，福建僑務發達，宜設僑務機構，合江森林發達，宜設森林機構，江浙蠶絲發達，宜設蠶絲機構，冀豫棉業發達，宜設棉業機構，省如是縣亦如是，於是各地得充分發揮其自動之精神，在人才經費許可時，各地得分別以其力量，經營教育文化及衛生社會等事業建設新社會。

十一 業務機構之設置，應採銀行或企業組織之精神，絕對商業化，不但力求自給自足，並應以其合法之利潤，擴展業務，推廣服務之範圍，故省縣之業務機構，應與行政機構分開，於省縣政府內專設政務廳及政務處，分別主辦省縣人事文書財務及主計等日常行政，其分處設科之組織，則由各該省縣自定之，以求適合地方之環境。

十二 省縣鄉鎮各級自治組織，除辦理自治業務外，尚須辦理委辦事項，然若如今日之現象，仍以縣鄉鎮長辦理征兵督糧徵工募款等委辦業務，則民選之縣鄉鎮長，將為賢者所不為，故本案規定以行政機構兼辦委辦事項，而以各級警察機構負執行之責，警察機構逐漸健全以後，警員能完全熟習其勤務，區之業務，則在自治機構協助之下，警察固可執行其任務，不易違法作惡，自治機構，亦可作有力之監督。

十三 省縣經常之立法機關，為省縣議會依憲法之規定，職權相當廣泛，省縣長又皆為民選，亦皆對人民負責，故兩者間之關係，應明白確定，以期相因相成相得益彰，藉使各種可能僵持或糾紛之局面，得有解決之方法，本案以上級政府為仲裁機關，而以人民意志為依歸，即係此意。

十四 省縣鄉鎮卽爲政治經濟合一體，鄉鎮尤屬顯然，則各地居民及公民均應分別參加生產製造運銷分配多種合作組織，亦即參加各種經濟活動，最低限度，將使野無遊民人無棄材漸消經濟上之不平而後，古之所謂士大夫，今之所謂知識份子，皆可不必流爲有階級之士紳，亦不必作爭權於朝爭利於市之行爲，鄉鎮一級既定合作社爲主要選舉單位，則一切人民必須參加合作組織，況合作組織之生產與分配活動，足以改善人人之生活，人人必逐漸樂從而參加之。

十五 省縣鄉鎮之教育衛生社會福利等事業，應由各級自治機構以合作生產及分配業務盈餘之利潤辦理之，在合作經營尙未發達之先，省縣鄉鎮應有其自給自足之財政，收入支出益應重新予以合理之劃分，使各級自治機構，能有合法之收益，以財政建立經濟，以經濟培養財源，以期建設事業不斷推進，社會改造終底於成。

十六 自治組織既以生產爲中心，則辦理自治業務之人員，應以技術人才爲主，其任用與保障均非現行之人事制度所得範圍，應即分析各級職員之性質，予以分類分等，然後澈底改善人事制度，引用人才安定其生活，發揮其技能，使各級組織成爲辦理事業之有機體，以爲人民服務，不因首長之更替或政治之變動，而受絲毫之影響。

第一章 總則

第一條 本通則依據中華民國憲法第一百零八條第一項第一款制定之。

第二條 省之區域，依其現有之區域，省之設置廢止及區域之變更，由中央政府定之。

縣之區域以其現有之區域，縣之設置廢止及區域之變更，由省政府報經中央政府核定之。

(說明)本條第一、二兩項規定，省縣自治區域之範圍及省縣之設置廢止暨區域之變更，由中央政府核定，蓋於均權制實施以後，省縣自治範圍相當廣泛，而省縣長又爲民選，故省縣自治區域，必須重新調整，省區尤須縮小，此項調整與縮小之權，由中央保持可爲適時適宜之措施。

第三條 省縣爲法人，鄉鎮亦爲法人，鄉鎮區劃依自然環境及生活習慣定之，省縣鄉鎮自治事業之劃分，依憲法第十章各條之規定，由中央政府核定之。

(說明)鄉鎮爲地方自治基本組織，縣各級組織綱要並定鄉鎮爲法人，故本案首即規定「省縣爲法人，鄉鎮亦爲法人」蓋欲確定鄉鎮之地位，強化組織充實其內容，使鄉鎮爲實施社會改造建立三民主義新社會之基礎，鄉鎮一級能健全，省自治方能開展，國家建設方易完成。

第四條 省縣鄉鎮之自治組織爲政治經濟合一體，以經營民生事業爲自治事務之中心，各就其區域內地方之需要，確立經營計劃，由各該上級機關核定。

(說明)本條規定省縣鄉鎮均爲政治經濟合一體，而以經營民生事業爲自治事務之中心表示，今後政治之主要任務，在改善人民之生活，而以生產與分配之經濟活動，爲政府設施之內容政治，若脫離經濟政府即無存在之價值，此爲當前我國國計民生需要之所在，亦最合國際間經濟發展之潮流也。

第五條 省縣鄉鎮自治事業之經費，以獨立自給爲原則，由省縣鄉鎮自籌不足時，由上級政府統籌補助，委辦事項之經費，由上級委辦機關支給之。

省縣鄉鎮財政之劃分及收支系統，以法律定之。

(說明)省縣鄉鎮均爲法人，自應有獨立之財政收入，並受法律之保障，俾鞏固自治財政之基礎，

本條第一、二兩項特規定省縣鄉鎮之財政應予劃分，其自治事業經費，應獨立自給，惟中央劃分國家財政與省縣財政時，應予地方以充足之稅源，關於委辦事項之經費規定，由上級委託撥關支給，不由地方籌措，以免加重人民負擔，影響自治經費，為扶助貧瘠地方自治事業之推進，並依據憲法第一百零九條第三項及第一百四十七條之旨規定，自治事業經費不足時，由上級政府統籌補助，以謀省與省縣與縣及鄉鎮與鄉鎮間事業之平衡發展。

第六條 居民在省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公民，其權利義務如法律之規定。

居民之權利義務，由省縣自治法訂定之。

第二章 省自治組織

第七條 省得召集省民代表大會，依據本通則制定省自治法，但不得與憲法牴觸，修正時同。

(說明)依據憲法第一百十二條規定「修正時同」四字。

第八條 省設省議會，議員由省民選舉之，任期二年，連選得連任，其職權如左。

- 一 議決憲法第一百零九條省立法事項。
- 二 議決省自治法修正案之提出事項。
- 三 議決省單行規章事項。
- 四 議決省預算及審核省決算事項。
- 五 議決省政府提議事項。

六 聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項。

七 接受人民請願事項。

(說明)本條各款規定省議會之職權，第一款係依據憲法爲省立法權之行使，第三、四、五、六、七各款爲一般立法機關固有之職權，故予補充規定，至第二款「議決省自治法修正案之提出事項」意在便利省自治法之修訂，蓋省民代表大會非常設機關，代表平日散處各地集體意見不易表達，其職權僅爲「制憲」對於行政實施，不無隔膜，省議會爲常設立法機構，對省自治法在行政措施上反映所見較爲真切，故授權對省自治法得提出修正案於省民代表大會，使是項基本法之修訂，得以適應時機，其修正意見經議會初步討論與選擇，必能益臻完善，以供省民代表大會採擇，尤爲便利。

第九條 省議會之組織及省議員之選舉罷免，以法律定之。

第十條 省政府置省長一人，由省民選舉之，任期三年，連選得連任一次，其職權如左。

一 指揮監督所屬執行省議會決議事項。

二 指揮監督所屬執行中央交省執行之事項。

三 監督縣市自治。

(說明)本條規定省長之任期及職權，關於任期定爲三年，連選得連任一次，決不嫌過短，省長可以相當發展其懷抱，亦不嫌過長，三年或六年，即可新陳代謝一次。

第十一條 省長對於省議會之決議，如認爲窒礙難行，應於該決議案送達省政府後，敘明理由，送請省議會復議，復議時如經出席議員三分之二維持原案，省長應即接受或呈請行政院核定。

(說明)本條立法用意，參看總說明第十三項。

第十二條 省長有左列情事之一者，應即去職，依法改選。

一 觸犯刑法經判決確定者。

二 違反中央重要政策足以妨礙國家主權者。

三 違反人民利益釀成重大事端者。

(說明)本條規定省長應行去職之條件，其第二第三兩款情節重大，自應由中央政府依法處置。

第十三條 省長之選舉罷免，以法律定之。

第十四條 省長因故不能執行職務，由省政府政務廳長代理之，其期間不得逾三個月。

第十五條 省政府內之組織，依左列各款之規定。

一 省政府設政務廳，辦理全省民政總務人事會計統計等經常行政及不屬於其他專管機構之事項。

二 省政府為適應省區域內財政教育經濟衛生地政農林等事務之需要，經省議會決議分設各種專管機構。

三 省政府設警保處辦理全省警察及治安事項。

國家委辦事項，由省政府分交各機關辦理不另設機構。

(說明)憲法規定省為自治體，省政府之性質已非單純行政機關，其所屬廳處尤不宜視為中央部會之分枝機構，本條規定省政府組織劃分全省事務，為(一)經常行政(二)建設事業與(三)維持治安三大類，以政務廳掌理民政總務人事會計統計等事務，以警保處掌理全省警察及治安事務，至經濟文化等事業則因地制宜自行規定，應設機構，普通行政組織求其簡，建設事業組織求其

專，以期一地方行政趨於專業化、技術化，不受普通行政之牽制，尤爲本條精神之所在。

第十六條 省自治組織，除依憲法第一〇九條辦理之自治事項外，應以左列各項爲中心事業。

- 一 配合國家經濟建設計劃，受中央政府之委託，辦理省區域之水利交通農林工礦等事業。
- 二 應各縣市之聯合請求，辦理二縣以上區域性之水利交通農林工礦等事業。
- 三 爲謀省內各縣市經濟事業之普遍發展，省應負責辦理有關人才技術資金工具及管理方法之供應事項。

（說明）本條用意見總說明第九項。

第三章 縣自治

第十七條 縣得召集縣民代表大會依據本通則制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法牴觸，修正時同。

第十八條 縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之，任期二年，連選得連任，其職權如左。

- 一 議決憲法第一百十條縣立法事項。
- 二 議決縣自治法修正案之提出事項。
- 三 議決縣單行規章事項。
- 四 議決縣預算及審核縣決算事項。
- 五 議決縣政府提議事項。
- 六 聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項。

省縣自治通則草案（乙案） 第三章 縣自治

七 接受人民請願事項。

第十九條 縣議會之組織及縣議員之選舉罷免，以法律定之。

第二十條 縣政府置縣長一人，由縣民選舉之，任期三年，連選得連任一次，其職權如左。

一 指揮監督所屬執行縣議會決議事項。

二 指揮監督所屬執行省政府交縣執行之事項。

三 監督鄉鎮自治。

第二十一條 縣長對於縣議會之決議，如認為窒礙難行，應於該決議案送達縣政府後，敘明理由送請縣議會復議，復議時如經出席議員三分之二維持原案，縣長應接受或呈請省政府核定。

第二十二條 縣長有左列情事之一者，應即去職，依法改選。

一 觸犯刑法經判決確定者。

二 行政措施違反國家或人民利益釀成重大事端者。

第二十三條 縣長之選舉及罷免，以法律定之。

第二十四條 縣長因故不能執行職務時，由縣政府政務處長代理之，其期間不得逾三個月。

第二十五條 縣政府之組織，依左列各款之規定。

一 縣政府設政務處分置科室，辦理民政財政教育建設總務人事會計統計等行政事務，及國家與省委辦事項。

二 縣政府為辦理各項自治事業，得因地制宜，斟酌人力財力，分別設置業務機構。

三 縣政府設警察局，辦理全縣警察及治安事項，並協助辦理國家及省委辦事項。

第二十六條 縣自治組織，除依憲法第一一〇條辦理之自治事項外，應以左列各項為中心事業。

一 經營縣單位之民生工業，如糧食工業、衣服工業、居室工業及運輸工業。

二 經營縣單位之特產製造工業。

三 經營縣內公用事業。

四 輔導各鄉鎮經營公營市場，並輔導各村莊經營合作農場。

第四章 鄉鎮自治

第二十七條 鄉鎮之基本組織，為合作農場、合作工廠及職業團體。

鄉鎮人民之有勞作能力者，均有分別參加各種生產製造運輸分配合作組織之義務。

(說明)保甲制度，原以編組民衆為自衛組織，迨新縣制實施，將保甲組織定為鄉鎮內之編制，雖存保甲之名，已非保甲之實，而保之一級實際成為地方自治基本單位，因保甲之構成，非以自然環境與生活習慣為條件，未能發揮經濟性之作用，復以戰時辦理徵兵督糧等募款委辦業務，失其自治本意，歷年各方檢討結果，僉認為有改革之必要，茲依據自治組織，為政治經濟合一體之原則，特於本條確定鄉鎮之基本組織為合作農場與合作工廠，又恐此項直接勞動生產之組合，一時不易普遍成立，故規定各種職業團體，亦為鄉鎮之基本組織，更謀鄉鎮人民之有勞作能力者，有分別參加各種合作組織之義務，以期人人參加生產與分配組織之活動，將來即以此定其公民身分，此種辦法之意義，已詳於總說明第五第七第十四各項，茲不復贅。

第二十八條 鄉鎮設鄉鎮民代表會，以合作農場、合作工廠及職業團體為單位，各推舉代表一人組織

之，任期一年，連選得連任，其職權如左。

一 議決自治規約。

二 議決鄉鎮學校之設置及基金之籌劃事項。

三 議決鄉鎮公共衛生之設施事項。

四 議決鄉鎮社會福利之設施事項。

五 議決鄉村交通電訊之修建事項。

六 議決鄉鎮預算及審核鄉鎮決算事項。

七 議決鄉鎮經費之籌劃事項。

在合作農場、合作工廠及職業團體，未普遍組成之區域，得就鄉鎮內之編制單位選舉代表，組織鄉鎮民代表會。

(說明)本條主旨，在以合作農場、合作工廠及職業團體為單位，推舉代表組織鄉鎮民代表會，使經濟性組織，成為促進地方自治之力，即以合作組織，辦理教育衛生及社會福利等事業，本條第二項規定，在合作農場、合作工廠及職業團體未普遍組成之區域，得就鄉鎮內之編制單位，選舉代表，乃係目前權宜之措施，以便逐漸完成合作組織，過渡到全國劃一之階段。

第二十九條 鄉鎮民代表之選舉及代表會之組織，以法律定之。

第三十條 鄉鎮設鄉鎮長一人，由鄉鎮民選舉之，任期一年，連選得連任，其職權如左。

一 執行鄉鎮民代表會決議事項。

二 執行縣政府交辦事項。

(說明)本條規定鄉鎮長任期一年，表面似嫌太短，實欲於較小之區域內以每年一次之選舉，實施公民訓練，但對連任次數不加限制，係使賢能者能久於其任之意。

第三十一條 鄉鎮長之選舉罷免，以法律定之。

第三十二條 鄉鎮公所之組織，由鄉鎮長依照自治法擬具規程，提經鄉鎮民代表會通過，呈請縣政府核定之。

第三十三條 鄉鎮依法設置鄉鎮警察機構，辦理警衛，並協助辦理委辦事項。

第三十四條 鄉鎮自治組織，應以經營合作生產與分配事業為中心，鄉鎮以公營市場為主，村莊以合作農場為主。

(說明)本條規定鄉鎮合作組織經營之經濟事業，意義至為深遠，內容至為豐富，非簡單說明，所能達意，概括言之，乃欲於全國各地普遍存在之墟集市場，加以合理之組織與管理，變土瘠劣紳把持之交易市場，為合作分配之組織，辦理農業倉庫及信託事業，經營農產品運銷及加工事業，改良並推廣農業生產等業務，鄉鎮以下，則利用村莊之自然單位，使一切生產者，依法組織合作農場，以合作之力量，完成土地分配之改良，土地利用之改善，合作生產之推進，農村副業之創辦等。全國村莊集場，如能解決土地問題，增加農業生產，改良農產品之運銷，則我國民生由經濟之基礎，完全奠定工業化，亦可完成全國性之建設計劃，乃可順利實施。

第五章 附則

第三十五條 各級自治團體，除民選自治首長外，各級事務人員之任用及保障，分別以法律定之。

(說明)本條規定各級自治團體人員之任用及保障，除民選自治首長，應依各該選舉罷免法之規定，省縣政府職員，應依公務員任用法之規定，鄉鎮公所職員，依現行自治法規爲自治人員，其任用及保障，均須另以法律規定，其意義在使未來自治組織之職員，多爲技術人員，除普通行政常識而外，應各有其專長，於是目前人事制度下之任用待遇考績獎懲保障等辦法，皆有重新考慮規定之必要，務使人人樂於在位，人人得盡其才。

第三十六條 省自治監督機關，爲內政部縣自治監督機關，爲省政府鄉鎮自治監督機關，爲縣政府監督辦法，以法律定之。

第三十七條 市及設治局，準用本通則之規定。

第三十八條 本通則之施行程序日期及區域，另以命令定之。

中華民國三十六年十二月一版

地方自治概要

基本價十五元 外埠酌加郵費

本 有 作 不 翻
書 著 權 得 印

著 者 胡 次 威

出 版 者 昌 明 書 屋

發 行 人 駱 賓 孫

印 刷 者 昌 明 書 屋

總 發 行 所 上海 建國西路四七八號 昌 明 書 屋

分 發 行 所 上海 河南路一三七號 福州路三三八號 廣 益 書 局

