

本教班練訓資師育教民國

地 方 自 治

編 者 梁 驥

四 川 省 政 府 教 育 廳 印 行

地方自治

目次

| | |
|------------------|----|
| 第一章 地方自治的基本認識 | 一 |
| 第一節 地方自治的意義 | 一 |
| 第二節 地方自治的效用 | 二 |
| 第二章 地方自治與三民主義的關係 | 三 |
| 第三章 地方自治的組織 | 五 |
| 第一節 縣自治組織 | 五 |
| 第二節 市自治組織 | 八 |
| 第三節 縣市以下的自治組織 | 九 |
| 第四章 地方自治的工作 | 一三 |
| 第一節 清查戶口 | 一三 |
| 第二節 清丈土地 | 一五 |
| 第三節 修築道路 | 一七 |

| | | |
|-----|-----------------|----|
| 第四節 | 開墾荒地 | 一八 |
| 第五節 | 普及教育 | 一九 |
| 第六節 | 公共衛生 | 二〇 |
| 第七節 | 保甲警衛 | 二二 |
| 第八節 | 合作事業 | 二四 |
| 第九節 | 救濟事業 | 二五 |
| 第十節 | 勞動服役 | 二七 |
| 第五章 | 地方自治的經費 | 二七 |
| 第六章 | 地方自治的人才 | 三〇 |
| 第七章 | 辦理地方自治目前亟應完成的工作 | 三一 |
| 第八章 | 地方自治與抗戰建國 | 三三 |

地方自治

第一章 地方自治的基本認識

第一節 地方自治的意義

地方上的事由地方上的人自己處理，這叫做地方自治。換句話說：各地方人民，在國家主權之下，就中央所規定的區域內，組織地方團體，依共同的意思，合力辦理地方上一切的事務，這叫做地方自治。辦理地方上的事務，另外一種方式，是由上級政府派人辦理，這叫做官治，與自治性質不同。

地方二字本來和中央二字相對，省是地方，縣也是地方，省太大，由幾百萬人到幾千萬人不等；以太多的人來辦理地方自治，事實上困難很多，所以 總理在手訂建國大綱的第十八條確定以『縣』為自治單位。

地方自治團體，有自治權，在法律命令委託範圍內，處理其區域內之公共事務。這不是說牠可以為所欲為，脫離中央的統治而獨立。因為只有國家，才有最高的權力，地方自治團體，不過為國家政治組織之一部，其自治權仍由中央所賦予；不特不能與中央

法令抵觸，而且事事須受中央政府之節制，省政府之監督。要不然，他便不是自治團體，而爲另一小國家了。

第二節 地方自治的效用

總理以地方自治爲建國之基礎，曾謂：「蓋建設國家，譬如造屋，必先將舊料拆去，然後可建造新屋，而建造新屋，首重基礎，地方自治，乃建設國家之基礎。民國建設後，政治尙未完善，政治之所以不完善，實地方自治未發達；若地方自治既完備，國家即可鞏固。」總裁亦以推行地方自治，爲建國入手方法之一面，並視爲攸關根本之至計。地方自治爲甚麼這樣重要呢？因爲有下面幾個緣故：

一、自己的事自己管。大家的事大家負責，這是最合理的辦法。自己的好惡利害，當然自己最清楚，大眾的好惡利害，當然大眾最明白，讓他人來管，難免不以他人的利害爲轉移，縱使能免掉私心，完全爲大眾打算，有時候也是隔靴搔癢，不著實際，誠如總理所說：「官僚而賢且能，人民一時亦受其賜，然人亡政息，亦不旋踵；官僚而愚且不肖，則人民躬被其禍，而莫能自拔。」這是說自治才能奠定真實的大眾利益的。

二、國家領土過大，各地環境不同，施政不能一至，如由中央包辦，地方政治失其因地制宜之效，其結果上級命令不是行不通，便是敷衍搪塞，得不到好的效果。

三、愛鄉土是人類的天性，尤其離他本身越近的越覺得關係要更密切。地方自治即所以利用人們愛鄉土的情緒，由戶而甲，而保，而鄉鎮，而縣市，逐層參加地方公共事務，使他不至感覺痛癢無關，而漸漸養成其政治興趣。

四、總理主張的民權主義，要人民直接行使四種政權——選舉，罷免，創制，複決，這種直接民權之行使，只能適用於較小的範圍，地方大，人口多，就不便推行了，地方自治以縣市為單位，是行使直接民權最好的場合。

第二章 地方自治與三民主義的關係

國民革命的目的，在實行三民主義，建立民有民治、民享的國家。地方自治之推行，與三民主義有其密切的關係。因為要解決民族問題，必先實行自治，以有組織，有訓練的自治團體，作民族復興的基幹。要解決民權問題，先要重訓練人民，行使四權起點，四權的運用，即以地方自治之實施，為先決條件，自治工作；本來由一個地方而推行至于各縣，各省，以完成整個國家的民主政治，這就是民權主義的實現。要解決民生問題，先要由人民組織自治團體，以謀地方經濟事業，及公益事業的發展，然後衣食住行四大問題，才可各得適當的解決。茲再分別說明之：

(一)地方自治與民族主義：總理于民族主義講詞中，反覆申述，我國積弱的原因

，由于人民組織之缺乏；四萬萬人如一盤散沙，國家基礎置于散沙之上，國基焉能鞏固？要強國，必須先從團結着手；無組織則無從團結，更無從持久。地方自治之實行，為組織全民族最好之方法。以縣為單位，而鄉鎮，而保甲，層層節制；有系統，有依附，團結才能牢固，國家才能富強！

我國積弱的原因，又可以說由于人民重私利而忘公義。「各人自掃門前雪，那管他人瓦上霜」為個人主義之極端表現。古語說：「天下興亡，匹夫有責。」這是說國民對國家不負責任，國家如何能強盛？地方自治，就是將不團結之個人，引入集團生活之機體；本先公後私之精神，以發展團體道德；運用鄉鎮內部之保甲組織，「守望相助」以推助一切地方保衛工作；更本古代「救災卹貧」之善旨，從事地方救濟事業；國民人人負起建設地方之責，由縣而省，這樣，就能建設三民主義的新國家。

(二)地方自治與民權主義：民權主義的目的，在謀人民政治上之平等，使人人都能管理政事。凡與人民本身有密切關係之地方事務，應許人民過問，自治管理，然後人民才能從地方自治運用政權，凡縣地方自治團體中之議員，官吏；人民有權選舉，有權罷免；即不至如君權時代或軍閥時代之獨斷獨行；又人民有複決權，則對於違反人民公共利益之各種法案，議會不能擅自決定，必得人民之公意表決，始能施行；人民有創制權，有利于民衆之法律，人民可提出意見，有法定人數署名，即可交議會討論，由大會

議決，成爲法律，人民能在縣自治中行使上列四權，聯合所有自治之縣，而成一自治之省，各省地方自治完成後，民權主義即已實現。

(三)地方自治與民生主義：民生主義的目的，在從事經濟建設，解決人民衣食住行。凡各種物質上的需要，與地方自治關係最切，設學校、查戶口、辦警衛、修道路，以及養老育幼，救災、卹貧等，無一非民生主義應辦之事項，又如定地價，墾荒地，即爲平均地權的實施，各種合作事業之舉辦，即爲節制資本的實行，所以總理說：『地方自治不止爲一政治組織，亦且爲一經濟組織』。

第三章 地方自治的組織

第一節 縣自治組織

關於縣各級組織，國民政府于二十八年九月十九日公佈縣各級組織綱要，四川于二十九年三月一日起實施。

依縣各級組織綱要規定：「縣爲自治單位。」縣長(一)受省政府之監督，辦理全縣自治事項。(二)受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。這顯明指出縣政中心工作，爲辦理地方自治，中央及省委辦事項，不過附帶工作而已。縣分爲三等，至六等，依其面積、人口、經濟、交通、文化等標準由省政府劃分報內政部核定之。

依縣各級組織綱要第六條規定：『中華民國人民無論男女在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者為縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。』

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

縣自治團體分設執行機關，及議事機關，縣執行機關為縣政府，置縣長一人，副縣政，依四川省各縣縣政府組織規程之規定，縣政府設置左列各科室。

- 一、祕書室；
- 二、民政科；
- 三、財政科；
- 四、教育科；
- 五、建設科；
- 六、軍事科；
- 七、地政科；
- 八、社會科；
- 九、會計室。

前項各科室之設置，由省政府以命令定之，未設建設科之縣，其職掌併入教育科，稱教建科，在辦理土地陳報未設地政科之縣，其職掌併入財政科，未設社會科之縣，其職掌併入民政科，在未設警察局之縣，縣政府得設置警佐室，但警察人數不滿五十人之縣，祇設警佐，不設置警佐室。

縣政府得暫設合作指導室。

縣政府仍設置禁煙科，於禁煙工作完畢時撤銷之。

祕書室設祕書一人，各科設科長一人，會計室設會計主任一人，合作指導室設主任一人，警佐設警佐一人，各科室設置科員數人，依縣之等級定之。

縣議事機關爲縣參議會，由鄉（鎮）民代表會，選舉縣參議員組織之。每鄉（鎮）選舉一人，并得酌加依法成立之職業團體代表爲縣參議員，但不得超過總額十分之三，參議會暫不選舉縣長，其議長以由參議會自選爲原則，在縣參議會成立後，縣預算及決算應先送交縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定之。但有必要時，得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會。縣參議會之組織，職權，及選舉方法另定之。依四川省縣各級組織綱要實施上應注意事項第四條規定：「各縣縣參議會之設置，應俟保民大會鄉（鎮）民代表會組織完成後辦理之。」

縣議事機關，除縣參議會外，尚有縣行政會議，每兩星期開會一次。議決：（一）提

出於縣參議會之案件，(二)其他有關縣政之重大事件。又縣行政會議在縣參議會未成立前，仍得舉行。縣預算及決算應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准。

第二節 市自治組織

依市自治法，市分二種：一、隸屬於行政院之市，二、隸屬於省政府之市，凡一、首都，二、人口在百萬以上者。三、政治經濟上有特殊情形者。若不是省政府所在地，即可成立隸屬於行政院之市。又人口在三十萬以上，而工商業發達者，即可成立隸屬於省政府之市。

市自治團體，亦分執行機關及議事機關。市執行機關為市政府。設市長一人，總理市政。在籌備自治時期，直屬於行政院之市，其市長由行政院任命；直屬於政府之市，其市長由政府任命，市政府以下，設社會、警察、財政、工務、教育、衛生、諸局必要時經上級政府之核准，得增設地政、公用、港務等局，或合併酌減改局為科等，普通隸屬於省政府之市，以設科為原則。

市議事機關，在扶植自治時期，暫設市參議會，由市民選舉之市參議員組成之。關於市政興革事項，市政府得交議案於市參議會。市參議會亦得建議於市政府。市議事機關，除市參議會外，亦有市政會議，與縣政會議性質相同。

第三節 縣市以下之自治組織

縣市以下的自治組織，是地方自治的基本單位。依市自治法，及縣各級組織綱要，確定縣與市各為地方自治單位。縣以下為鄉鎮。鄉鎮內之編制為保甲。縣之面積過大，或有特殊情形者。得分區設置。區之劃分以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）為原則。區署為縣政府輔助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。市之下分區，區以下為鎮，鎮以內之編制，亦為保甲。依此規定，地方行政系統，只有兩級，縣市為一級；鄉鎮為一級，保甲只是鄉鎮組織的細胞，區署不過是縣府的輔助機關。不能自成一團體，所以縣各級組織綱要，只規定『縣為法人，鄉鎮亦為法人。』

縣各級組織綱要融合管教養衛於一爐，鄉（鎮）長鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊長暫以一人兼任；保長，保國民學校校長亦暫以一人兼任。以一人而兼負管教養衛之責，過去分裂牽掣之弊可以免除，而收步調齊一之效。但仍規定在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校或保國民學校各校長以專任為原則。

鄉（鎮）之編制，照規定以十保為原則，不得少於六保，多於十五保，惟川省特別規定，應儘量保留以「場」為中心優點，並充分注意其歷史關係，及自然條件。保之編制，以十甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲，仍應注意其歷史關係，及自然條件。甲

之編制，以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶，惟應儘量維持原有之十進制。

鄉(鎮)的執行機關爲鄉(鎮)公所，置鄉(鎮)長一人，副鄉(鎮)長一人至二人，(由省規定設副鄉鎮長及名譽副鄉鎮長各一人)由鄉民代表會就公民中，具有左列資格之一者，選舉之：

- 一、經自治訓練及格者；
 - 二、普通考試及格者；
 - 三、曾任委任職以上者；
 - 四、師範學校或初中以上學校畢業者；
 - 五、曾辦地方公益事務著有成績者。
- 川省對於鄉鎮長副資格除上述規定外，並加下列各款：

- 一、在聯保改鄉鎮時，現任聯保主任者；
 - 二、文理精通，鄉望素孚，而有本鄉鎮之保長過半數聯保負責保薦經縣長核准者；
 - 三、曾任高小以上學校校長二年以上，能有文件證明者。
 - 四、知識青年曾任黨務工作一年以上，而有文件證明者。
- 鄉(鎮)長副在未依法選舉以前，由縣政府上列各項法定資格人員中甄選，送區訓練班，訓練畢業後，委派之，如設副鄉(鎮)長二人，其一人應爲無給職，又鄉(鎮)長副中

須有一人爲本鄉(鎮)籍，鄉(鎮)長副鄉(鎮)長之任期爲二年連選得連任。

鄉(鎮)公所分設民政、警衛、經濟、文化四股，每股各設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉(鎮)長及鄉(鎮)中心學校教員分別兼任，在經費不充地方，各股得酌量合併，或僅設幹事，本省第一步，暫設民政、警衛、及經濟文化兩股，各股設主任一人，民政警衛股主任由副鄉(鎮)長兼任，經濟文化股主任專任各股，各設幹事二人，一人專辦戶籍，其餘由鄉(鎮)中心學校教員兼任。

鄉(鎮)公所分爲甲乙兩種，以所轄之保在十五個以上而公所所在地較爲繁盛，縣財政較爲充裕者，爲甲種。其所轄之保不及十五個，而公所所在地並不繁盛，縣財政較爲困難者，爲乙種。

鄉(鎮)議事機關，爲鄉(鎮)民代表會，其代表由保民大會選舉之，每保代表二人，鄉(鎮)民代表會，俟保民大會完成後舉行之。

保設保長辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會就公民中具有左列資格之一者選舉。由鄉(鎮)公所報告縣政府備案：

- 一、師範學校或初級中學畢業，或有同等學力者；
- 二、曾任公務人員，或在教育文化機關服務一年以上著有成績者；
- 三、曾經訓練及格者；

四、曾辦地方公益事務者。

川省對於保長副保長資格除上述規定外，並加下列各款：

- 一、曾任自治保甲職員小學教員，或辦理地方公益事務二年以上而有文件證明者；
 - 二、經小學教員檢定合格者；
 - 三、高級小學以上學校畢業，或有同等學力者；
 - 四、初級小學畢業，公正、勇敢、熱心公益、富有辦事能力，及經驗者。
- 在未辦理選舉以前，保長副保長由縣政府組織甄選委員會，由鄉鎮長擇選加倍人數，報請甄選合格，並加以訓練後，由縣政府委任之。

保辦公處，設幹事二人至四人，分掌民政，警衛，經濟，文化等事務，由副保長保國民隊附及國民學校教員分別兼任之，在經費不充裕區域，得僅設幹事一人，本省規定在設有國民學校之保，其保辦公處第一步暫設幹事一人或二人，分掌民政、警衛、經濟、文化事務，由副保長及國民學校教員分別兼任之。在未設國民學校之保，其保辦公處，僅設保長一人。

保議事機關為保民大會，每戶出席一人，保民大會應於保辦公處成立，及保甲編整完成後舉行。

甲設甲長一人，由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案，甲設戶長會

說必要時，並舉行居民會議。

第四章 地方自治的工作

第一節 清查戶口

清查戶口是以戶爲單位，調查其人口數目及其性別，年齡，婚姻，職業，教育程度等分配情形，以爲一切施政之張本。至戶籍登記則於上項作用外，更在確定人口屬籍；又清查戶口以後之戶口異動登記，或戶籍登記後之人事登記，均在致查並把握全國的人事變遷，爲國家一切行政的根本，現代國家，莫不視此爲要政而精密辦理之。

清查戶口與地方自治之機關至爲密切，總理在地方自治開始施行法中，列爲第一條應辦要務，如設立學校，應計算學齡兒童的多寡，辦理兵役，應調查適齡壯丁的確數；舉辦選舉，應先確定公民資格，而各人在社會上的法律地位，更不可不明瞭；司法官審判案件，當事人的身份，亦可作爲裁判的根據。總之清查戶口的效用至大，所有國家征兵、徵稅、辦理選舉、維持治安、保護個人權利、確定個人義務、皆依之爲根據。

清查戶口，由鄉（鎮）公所辦理，鄉（鎮）公所設幹事，中須有一人專辦戶籍，並設助理幹事二人襄助之。

查國戶口調查多以大批人員，於一日或數小時舉行之，因爲人口流動變化很大。今

日住此，明日移彼，調查時間一長，難免重複遺漏，我國鄉村地方，住居分散，雖不能於一日或小數內完成，亦應於可能的最短期間內。強制辦理。

辦理戶籍，應先舉行戶口調查，再辦人事登記，戶口調查，可每年續報一次，人事登記可每月或每旬造報一次；戶口調查應依內政部規定調查表式樣逐項填明，如詳細住址，戶主姓名，男女性別，已未婚嫁，有無子女，年齡及出生年月日，籍貫，所入何黨，住居年數，職業，教育程度，有無廢疾，槍枝種類及數目，以及戶主以外的親屬，共居關係，或傭工等。人事登記。應備人事登記簿，依戶籍法規定，分為出生，認領，收養，結婚離婚，監護，死亡，死亡宣告，繼承等九項。其中任何一種情形發生時，戶長將發生事由，報告鄉（鎮）公所按式填寫。

戶口調查後，根據各項調查表，將所轄戶口情形登記於戶口登記清冊，呈報縣市政府，按戶發給門牌，近年歐洲大陸各國，盛行年庚帶制度，人各一籍，證明其身份年齡等，而於法律上有效之身份憑證，我國戶口調查，尙屬創舉，可暫以戶為單位，發給門牌，以代年庚帶，貼於門首，以便抽查，如發現與表載不符，除將門牌更正外，並層報縣市政府，請求改正。

調查登記後，應依據調查表登記簿，各項記載，製成各種統計表，如人口總表，人口識字程度統計表，失學兒童統計表，職業分類表，人口婚姻狀況統計表，人口年齡總

計表，及出生死亡人事變遷統計表等，以爲決定地方自治及國家施政方針之依據。

清查戶口爲當前最重要之工作，現在我國究竟有多少人口，四川究竟有多少人口，始終無確實統計。要推動這種工作，第一要訓練大批辦理各級戶籍的人員，或將鄉（鎮）公所辦理戶籍之幹事，助理幹事等，分別集中訓練之；第二要切實宣傳，使一般人民了解辦理戶籍的意義，與登記的內容，和手續，使他們不致懷疑違抗，這樣才能順利的完成地方自治的初步工作。

第二節 清丈土地

民生主義的三大目標，一爲節制資本，一爲平均地權，而平均地權，必須先從整理土地入手，我國土地自明代後，迄未整理，有糧無地，有地無糧，地多糧少，地少糧多之現象，甚爲普遍；乃至征收田賦，官廳無底冊可憑，不得不假手於糧櫃櫃書之流，積弊之深，可想而知。

整理土地分下列幾個步驟：

一、清丈土地 清丈土地的目的，在切實明瞭各地的疆界，面積，形狀，由縣土地管理機關測量其區域內之土地範圍廣狹各如何，並區別其爲公有私有已耕未耕，平地，山地，沼澤，肥沃，磽瘠，以便按其性質，加以整理。測量方法，應儘量利用，最新科

學方法，及航空攝影術等，以省費用，清丈完畢後，編造地籍冊，以便進行土地登記。

二、土地登記 土地登記爲土地及其定着物之登記，凡所有權，地上權，永佃權，地役權，及抵押權之取得，設定，轉移，變更，或消滅，均依手續行之，土地登記的目的，在確定土地權利，以消除歷來的土地糾紛，而便利土地測量完竣後，方可舉行。登記的程序，係由權利人，義務人，或代理人提出申請書，申請登記，登記完畢後，由地政機關給予土地所有狀以爲憑證。

三、地價之申報及估計 申報地價，爲登記人申請時所申報的地價，估計地價，爲地政機關所估計的地價，地政機關先求得該同一區域內的最近地價，與申報地價平均，是爲標準地價；如人民無異議，即爲估計地價。否則，由地政機關與人民代表公斷之；公斷之地價，即爲估計地價。

四、征收土地稅 土地的申報地價，與估計地價，即爲征收土地稅的根據。土地稅分地價稅，及土地增值稅兩種，地價稅照估定地價，按年征收，土地增值稅，係照該地現時的估定地價，比原申報地價時所增加的實價計算，於土地所有權轉移或於十五年屆滿土地所有權，無轉移時征收之。

五、土地重劃 我國的多子繼承制度，把土地分成若干小塊，其結果不特不能應用**大規模的農業機械**，且**勞力浪費**，改進工事不易進行，阡陌佔耕地很多，對於土地的利

用損失亦大，土地重劃就是實施土地的交換，分合和改良地形，而達到土地充分利用之目的，依土地法規定重劃，由地政機關擬定計劃，得土地所有權人之同意後行之。

第二節 修築道路

總理說：「道路所經之地，則人口爲繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之繁榮」。「吾人欲由地方自治以圖文明進步，實難發達，非大修道路不爲功」。所以地方自治開始施行法，以人民義務勞力，首先宜用於修築道路，建國大綱規定以四境縱橫的道路，修築成功，爲地方自治完成條件之一。

道路有國道，省道，縣道，鄉道之分。省道，鄉道應由地方自治團體出資經營。縣道範圍有三種；一，由縣治達重要鄉鎮的道路；二，由縣治或重要鄉（鎮）達津滬鐵路工廠礦區或名勝地等的道路；三，與省道及重要鄉（鎮）相銜接的道路。鄉道的範圍有二；一，由此鄉（鎮）達其他鄉（鎮）的道路。二、各鄉（鎮）與學校工廠相銜接的道路。

道路寬度，縣道以七公尺爲宜。鄉道以六公尺爲宜。因經濟關係，普通多用碎石或煤屑修築之。道路造成後，須常加修補，方能保持原狀。最好的養路方法，在乎沿路居民能加愛護，如亢旱天氣，噴洒以水，使路面不致乾裂。大雨之後，去其積泥，使路面不致污損。其處凸凹不平，爲之剷填，使其平滑等。這需要使人民先明瞭道路的重要

，和護路的意義與方法。

城市及鄉鎮街市道路，應于車行道之外，另建人行道，以免人行與車行相混，妨礙交通，街市管理，亦應注意如店舖招牌不宜突出。小販不應沿街舖陳。行人車輛應靠左走。繁盛街道十字路口，應設交通警察，從事指揮，或裝設紅綠燈，以爲行止標誌；一切道路須有指路牌等，都是路政上應該注意的事。

第四節 開墾荒地

土地荒棄不用，是最不經濟的現象。我國荒地的面積和種類，尙無精確統計，但大量荒地的存在，並且與年俱增，却是顯著的事實，據日本伊藤武雄調查，中國荒地，一九一四年爲二五八、二三五、八七六畝。一九一八年爲八四八、九三五、七四八畝，五年之間，增加到兩倍以上，再以耕地面積來說，民國三年，農商部，調查全國耕地面積計一，五七八、三四七、九二五畝，民國二十一年，國民政府主計處，調查則僅有一，二四八、七八一、〇〇〇畝，減少了差不多五分之一，數字雖然不一定精確，而耕地之減少，却極明白。

將荒地儘量開墾，不特可使地盡其利，並且：一、將人口稠密地方的人民移到地廣人稀的地方去耕種；可以調節人口，杜絕匪患。二、能生產的土地增加，即所以增加國

家的財富。三、邊區荒地移民墾殖，更可收充實邊圉，消弭外侮之效。

關於一般荒地之開墾，地方自治施行法規定：「無人納稅，由公家收管開墾；有人納稅，不耕之地，抽什一重稅，如三年仍不開墾，當充公」。這是督促人民開墾的辦法，至若「山林川澤水利礦場悉歸公家所有。由公家開墾，開墾後一年，收成者，租與人民，數年或數十年收成者，由公家管理」，這是政府負責開墾的辦法。

墾殖事宜，應設墾務局主持其事，先調查荒地的數量，劃區分等，先闢上田，次及中田，下田，承墾人分農戶，及農業合作社，（二個農戶以上之組合）二種。每一單位開墾面積，以其收穫足供其生活，或其可能的自耕限度為限，在墾區內，應設農村信用合作社等，以流通農村的金融，在農民耕作閒暇時，更可施以相當教育，如設立學校、圖書館，或組織農民自衛團，以實施軍事訓練等。

第五節 普及教育

普及教育，是指全國國民都有受教育的機會，教育是國家的根本事業，一國的興衰、強弱、與國民的知識程度，有密切的關係，受過教育的人多，國家才能強盛，歐美一般先進國家，受教育的國民總在百分之九十以上，我國國民大多數皆為文盲，目不識丁，無怪國家的衰弱。

普及教育的方法，爲實施國民教育，國民教育分義務教育及失學民衆補習教育兩部份。在保國民學校及鄉（鎮）中心學校同時實施，全國自六足歲至十二足歲之兒童，除可能受六年制小學教育者外，應受四年或二年或一年之義務教育，全國自十五足歲至四十五足歲之失學民衆應分期受初級或高級民衆補習教育。

依教育綱目十九年四月公佈之國民教育實施條例規定我國國民教育之普及以五年爲期，自民國廿九年八月至卅四年七月止，分三期進行，最後達到每鄉（鎮）設立一中心學校，每保設立一國民學校，入學兒童達到學齡兒童百分之九十以上，入學民衆達到失學民衆百分之六十以上。

本省擬提前于三年內完成，亦分三期進行，每年一期，自民國廿九年八月至三十二年七月止，達到每鄉（鎮）一中心學校，每保一國民學校，並使失學兒童全部受教育，失學成人受教者達百分之九十五以上。

第六節 公共衛生

衛生是保持人類身體健康的意志。分個人衛生及公共衛生二種。個人衛生任憑個人自己講求，公共衛生、是公共機關爲多數人健康而經營之衛生事業，二者的關係，至爲密切；如個人雖盡力講求衛生，而一般民衆不知注意，處于不衛生的環境裏，沒有不致

累的。一個人得了傳染病，可以傳染給許多人，甚至波及全社會。同樣的道理，如只講求公共衛生，個人衛生不加注意，公共衛生也是弄不好的。

公共衛生的設施，歐美各國非常重視，我國衛生事業尙屬初創，除若干大都市外甚少成績，鄉鎮農村更談不到，關於衛生方面的設施，固然有的需錢太多，地方經濟能力負擔不起，但是也有許多輕而易舉，容易辦到的事。茲將地方自治團體對於公共衛生應有設施，擇要分述于後：

一、設立醫務機關 醫務機關爲衛生事業計劃，和設施的樞紐，城市中之公共傳染病院，助產醫院，衛生化驗所，鄉村中之農民醫院，保健所、種痘所、巡迴診療所等皆是。

二、舉行衛生宣傳 一般人沒有衛生的常識，衛生宣傳非常緊要，例如舉行通俗講演或展覽會等，最好利用電影幻燈，以增加人們興趣，或于通衢設立壁報，掲載關於衛生習慣，衛生行政法令，以及各種傳染病之預防，和治療方法等，以貫輸民衆之衛生知識。

三、改良公共場所 公共場所爲民衆聚集之處，如茶園旅店，浴室戲園，電影院等皆是。其建築設備管理各方面均應加以制限，如有危害公共衛生之處，即令其改良，或停止其營業。其他如學校，工廠等地方，亦應加注意其有不合衛生者，仍應飭其改正。

四、清潔街道河渠 街道須打掃清潔，排水溝應使暢通，河渠爲飲水之源，污穢醜，亟易傳染疾病，應加以疏濬整理，一切廢物，如垃圾、死動物等，當妥慎埋藏，禁止任意拋棄。

五、檢查取締售賣飲食物 飲食店應加檢查其有不合衛生之處，飭令改善，必要時，予以取締，其他如售賣死豬肉，牛肉、腐爛水果或其他不潔之物等，亦應嚴行制止。

六、撲滅老鼠蚊蠅 老鼠蚊蠅爲傳染鼠疫瘧疾霍亂的媒介，應予大量撲滅。根本辦法在防止其幼虫滋長，如不使積水及清潔廁所廚房等。

第七節 保甲警衛

保甲制度爲我國所固有。民國以來，廢而未行，總裁于二十年，督師贛垣，爲嚴密民衆組織，發揮自衛力量，奠定自治基礎起見，乃酌古斟今，製爲保甲規章，飭令江西先行試辦，爲民國以來我國正式實施保甲制度的嚆矢。實施以來，初僅行于剿匪區域，及其成效顯著，乃漸次推行于各省，並由清鄉，自衛遞變而爲實施管教養衛之重心。此後中樞幾經審議，復決定容納保甲于自治之中，于是保甲組織，遂成爲地方自治之基礎。其于我國之政治前途關係重大，值此抗戰建國之際，舉凡前方人力物力之補充後方秩序之安定，莫不賴于保甲組織之健全，其重要性較諸平時又且倍之。

保甲組織採十進制之原則，另設彈性規定，即每保以十甲爲原則，但不得少於六甲，多於十五甲，每甲以十戶爲原則，但不得少於六戶，多於十五戶，保甲區劃確定後，所有教育、衛生、合作、警衛、等區域均應力求合一，以期管教養衛各項工作，得以齊一步調，共同發展。

依照本省各縣壯丁隊訓練實施暫行規則第七條之規定：「凡年在十八歲以上四十五歲以下之壯丁，除法律准其免役服役者外均有受編爲壯丁隊服役之義務」，又第十一條規定：「壯丁隊之編成，以保爲單位，一保之壯丁，不論人數多寡，概編成一小隊，一鄉（鎮）有二保以上者，應合各保小隊，編成一聯隊，一區應合各聯隊編成一區隊，一縣應合全縣各區隊編成一總隊，各保小隊得分若干班，每班十人至十五人。班設班長，由保長指定本保甲長或退伍之保安隊丁，或幹練之壯丁充之」。并於第十六條規定：可以按當時實際需要，編組各項特種隊，如巡查、通信、守護、運輸、工程消防等隊，規定甲設壯丁班，保設壯丁分隊，鄉（鎮）設壯丁隊，區署設壯丁隊，聯隊、縣設壯丁總隊，層層統屬，即管子寄內政于軍令之意。總裁昭示我們：關於壯丁隊之編組，無論戰時平時，均屬重要，不可僅成爲訓練的組織形式，尤須注意訓練後的管理，與運用，因壯丁實爲全社會的中堅分子，一切地方自治事業，均可以之爲基幹而期完成。

據壯丁隊訓練實施暫行規則規定：壯丁隊之主要任務，在肅清零匪安遠地方。冬防

期內，或剿匪地帶，得由各縣政府統籌規劃，隨時抽調各鄉（鎮）壯丁集中駐紮，重要地點。平時如此，戰時即為國家的後備兵員。

第八節 合作事業

總理于地方自治開始施行法中規定：地方自治先就下列六事試辦，一、清查戶口；二、立機關；三、定地價；四、修道路；五、墾荒地；六、設學校。俟辦有成效，當逐漸推廣，及于他事，如「工業合作」「農業合作」「交易合作」「銀行合作」「保險合作」等事可知合作事業亦為地方自治團體之一重要工作。

在現代經濟制度下，發生了許多不合理的現象，經濟力量較小的人，受着資本的壓迫，和商人的盤剝，感覺種種痛苦。合作是用許多經濟力量較小的人聯合起來，用大家共同的經濟力量，來避免他人剝削的組織。

合作事業普通分下面三種：

一、消費合作 目的在解除消費者購買日常生活用品的困難，以低廉價格購得優越物品，中間商人之剝削，可以免除；

二、生產合作 目的在解除生產者生產上的困難，生產者聯合起來，集合資本，生產費用可以減少，生產工具可以改良；

三、信用合作 目的在解除農村之金融枯竭。合作社社員互相以信用爲担保，借貸經費資本，免受富豪高利貸之壓迫，其有多餘資本者，又可得有儲蓄之機會。

合作社的組織，分二種機關：一、議事機關，決定全社進行的方法和程序，即全體社員大會是。二、執行機關，執行、議事機關所決定的事項，即理事會是。三、監察機關監視執行機關的行動，即監事會是。入社社員不分股份多少，每人均有一表決權，這是與一般商業機關不同的地方。

依縣各級組織綱要規定，保設保合作社、鄉（鎮）設鄉（鎮）合作社，縣或區均設合作社，聯合社。可見合作事業在地方自治中之重要。

第九節 救濟事業

社會上有兩種人，應該救濟的，一種是有工作能力和志願而找不着工作的人。一種是因年老年幼或殘廢無工作能力的人，這種救濟，不僅是消極的從慈善方面着眼，積極的在使他們不致流離失所，挺而去險，破壞社會的安寧秩序。

他方救濟機關，爲地方救濟院；各縣市政府以及各鄉鎮人口，較爲稠密的地方，都應設立，其救濟範圍，重要的有下列各部門：

一、養老所 收容六十歲以上，無人奉養的老年人，他們在壯年的時候，已爲社會

服了幾十年的務，年邁無力工作，社會把他們收養起來，也是敬老報功之意。

二、孤兒所 收容六歲以上十五歲以下，無父母或親戚收養之幼年人，他們因年幼無力謀生，收養起來，授以生產技術，使將來能在社會上獨立生活。

三、殘廢所 包含肢體殘廢和盲啞三種，可利用其不殘廢的部份，給以相當之生產訓練，使他們仍能自謀生活。

四、育嬰所 收容貧苦或被遺棄之六歲以下的嬰孩，撫養至六歲以上，轉送入孤兒所。

五、施醫所 免費診療貧民疾病，並從事衛生防疫作工。

六、貸款所 貸款與貧民以爲生產資金，到期歸還，不取利息，或取極輕微之利。救濟事業僅能治標；根本救濟辦法，在能防患于未然，從預防貧窮災害和荒歉等着手。

預防貧窮，在積極發展地方生產事業，生產事業發達，勞動需要增加，勞動者之生活自然不成問題。

預防災害的方法，因災害種類而不同，天災如風雹，地震等雖不能絕對避免，預防得法，也可以減輕傷害，其他如水火災蟲疫癘等皆可以從水利消防除蟲衛生造林等事先爲預防。

荒歉原因大抵由於災害而來、預防災害得當，荒歉問題，亦可大部解決，另外如籌辦倉儲，必要時將積谷用以貸為平糶或散放，以資救濟，依縣各級組織綱要第四十六條規定，保即應設倉儲機關。

第十節 勞動服役

勞動服役，是為大衆服勞役而不希望有報酬的意思，從國家說，服工役是人民應盡的義務，從地方自治說，自己為自己服勞役，更是應該的事：

地方自治的工作很多，如自衛築路，水利，墾荒，造林等工程，都需要大量的人力與財力，我國財力缺乏，一切建設事業很感困難，但我們人力豐富，四萬萬五千萬人共輸勞役，就是建設的雄厚資本，也就是地方自治工作，能夠完成的保證。

勞動服役辦得不好，就成為病民的苛政；必須要公平，要能利用農隙工餘的時間，還要使老百姓明瞭勞動服役的意義，和重要然後人民才能樂於服役。

第五章 地方自治的經費

經費是一切事業的基礎。無經費則一切事業均無從舉辦。地方自治是由公民處理地方公共事務，其經費當然以出諸地方為原則，而地方自治所應舉辦之事業很多，經費遂

成爲重要問題。依建國大綱第十一條規定：「土地之歲收公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利皆爲地方政府之所有，照用以經營地方人民之事業，及育幼養老濟貧救災醫病與夫種種公共之需」。真正開闢財源的辦法，在興辦各種生產事業。

市財政收入，依市自治法之規定，有下列各項：一、市土地稅稅收百分之七十至八十五；二、市營業稅稅收在隸屬行政院之市爲百分之二十，在隸屬省政府之市爲百分之三十一；三、市公有財產之收入；四、市公營事業之收入；五、其他依法律應爲市有之收入。一般情形以租稅收入佔主要部份，租稅中又以房捐爲大宗。

市財政支出分政務，事業，債務三項，此三項中以事業費之支出爲最多。

縣財政收入，依縣各級組織綱要第十八條之規定，有下列各項：一、土地稅之一部，（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）。二、土地陳報正附溢額田賦之全部；三、中央劃撥補助縣地丁之印花稅三成；四、土地改良物稅；（在土地法未實施之縣爲房捐）。五、營業稅之一部；（在未依營業稅法改定稅率以前，爲屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十以上）。六、縣公產收入，七、縣公營業收入；八、其他依法許可之稅捐。

依四川縣各級組織綱要實施上應注意事項規定各縣之收入，除綱要第十八條第一款，第二款，第六款，及第四款，第八款，應即照辦外，（一）關於第二款土地陳報後，正

附溢額田賦之全部，應依照本省施政綱要，以其全部或一部，作為各該縣土地測量經費之用；（二）關於第五款營業稅之一部在未依營業稅法改定稅率以前，暫定為屠宰稅之全額。

各縣除地方教育經費保甲經費，國民兵團經費，及建設經費等，均應統籌作為實施新制之經費外，並應盡量裁併，不必要之機關，停辦不必要之事業，以其經費移作實施新制之用。

國家事務，及省事務之經費，如司法補助費，及省協同等費，（如解省聯立學校經費，國立學校雜款，及區立度量衡檢定所雜款等）均應改由國庫及省庫支給，不得再令各縣負擔，（省聯立學校及區立學校，應改為省立學校）。

原為縣事務而現由省府統籌辦理支給經費者，（如土地陳報之類）其調整辦法，另行專案決定。

凡經費足以自給之縣，其行政費及事業費應由縣庫支給，收入不敷之縣，即劃歸縣有之房租，及屠宰稅總額尚不足縣政府行政經費之縣，其行政費應由省庫補足之，事業費得由省庫酌予補助，人口稀少土地尚未開闢之縣，依照綱要第十九條第二款後段辦理，呈請國庫補助。

關於鄉（鎮）財政收入之規定，有下列各項：一、依法賦與之收入；二、鄉（鎮）公有

財產之收入，三、鄉鎮以營事業之收入；四、補助金；五、經鄉（鎮）民代表會決議征收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

按綱要實施上應注意事項規定鄉（鎮）財政應先由清理入手，再依照綱要規定逐步實施。

預算確定財政收支的範圍，應在會計年度，開始時編成地方預算，確立以後，財政的收支，才可適合，各種事業的計劃，亦因有固定經費，始能順利推行。決算是在會年度終了時編製，審查過去一年內的財政收支。是否恪守預算的範圍，預算決算計均由市縣政府編成，在參議會未成之時，應先經行政會議審定，再由縣長呈送上級機關核准預算確定後，地方自治團體為規定經費之支付，收入保管及登載等事，則有金庫制度之推行，在此種制度之下，地方自治團體之經費，平時均存儲於金庫之中，若欲動用，須經會計主任審核，其與預算符合者，簽字後照撥，如未列入預算，或數字不符者，須呈准上級主管機關後始能動用。

第六章 地方自治的人才

「人存政舉，人亡政息」「徒法不能以自行」可知辦理一事情，人的因素非常重要，地方自治，是否能推行盡制，人才問題不可忽視。

辦理地方自治的各級人員如由政府委派的，應該嚴格依着甄審訓練實習任用考核獎懲六個步驟，達到用人惟才，用人惟賢的目的。如由人民選舉的，亦應該按著所規定的資格辦理，不使濫等充數，土劣混跡，總裁諄諄以「選賢與能」，為開展地方自治之要訣，就是這個道理。

關於人才之訓練，中央整個計劃，為縣長，教育科長，軍事科長等，調中央訓練團訓練，縣府祕書，科長，區長等，調省訓練團訓練，鄉鎮長，副，及鄉鎮公所主任，幹事等，各專員區訓練班訓練，保長副及保幹事等，調各縣訓練所訓練，甲長由縣訓練所派員於適中地點集合訓練之。

從事地方自治的人，須具備以下三個標準：

- 一、須澈底明瞭自治的意義；
- 二、須明白其自身的地位和責任的重要；
- 三、須廉潔公正有竅幹，硬幹，苦幹，的精神。

第七章 辦理地方自治目前亟應完成的工作

本省訓練團，地方行政幹部訓練班，第一期開學典禮，總裁親臨訓示，謂地方自治，以經濟為基礎，目前幾件要緊的工作必須切實作到。

一、調劑物資，平定物價，從省政府起，以至地方保甲爲止，大家都要負擔這個責任，如何調劑地方供需，如何調查已有物資，如何評定日用物價，如何取締囤積居奇，使物價不致暴騰，民衆得以安定，政府即將頒佈有效的辦法，希望各位以後隨時注意，因地制宜，切實執行，盡到最大的努力。」本省現成立物價平準處，就是負責從事這種工作的。

二、發動運輸運動，加強運輸力量，我們現在各地方政府對於運輸毫不關心，而祇憂物價高漲，與經費欠缺，須知運輸不得其法，無論生產如何增加，無論物資如何充足，也決不能調劑有無配合環境的需要，現在物價高漲最大原因即是在此，總理說「物盡其用，貨暢其流」，就是要發達運輸功效，各地運輸方法和工具，視地方情形而不同，祇要悉心改善，去其阻滯，必能增加力量，以後省政府和自治團體，對於便移運輸，疏暢貨物的流通，要特別研究，尤其是各縣政府，務要研得各地實情，擬定具體計劃，切實推行。

三、協助農貸，本年中中央命令，中央交農四行，在四川舉辦一萬萬元的農民貸款，這樣大數字的經費，如果用得其法，今年一定可以爲川省同胞增加無窮的幸福，所以我們以後使這批農貸，能够合理支配，能够真正用到農民身上，來發展農村經濟，增進農民生產，地方各級政府，及其公務人員，大家務要切實規劃，負責推行，不要像過去一

樣，有了銀行，或合作社，貸款農民，而一般農民仍不能得到甚麼實際的利益，甚至還要受高利貸的痛苦。

四、「清丈土地，開闢公荒，實行地方自治項目中，有兩項在四川特別要注意的，就是清丈土地，開闢公荒。以後全省土地要加緊清丈，兩年的工作，要在一年作好，三年的工作，要在一年半完成」，「至於各處荒地，以後務要儘量開闢，現在不僅邊遠縣區有許多土地完全荒蕪，就是比較偏僻一點的地方，所有土地也沒有盡量利用，今後應如何加緊發動民力清丈土地，開闢公荒，來增加我們地方自治的經費，解除我們貧窮同胞的痛苦，大家要特別努力」。

總裁最後又指示：「還有幾件正在進行而尙待加緊努力來完成的工作，就是：一、健全兵役；二、協助清鄉；三、清查民槍；四、禁絕烟毒。關於健全兵役，要改良積弊，力求公平，鼓勵民衆自動應徵；關於協助清鄉，要發動保甲組織的力量，使地方人民互相糾察，自動檢舉，勿使匪類得以隱匿；關於清查民槍，我們現在要勸導民衆，迅速自動的登記，正式的編組，凡在政府已登記編組的民槍，不僅不許收繳，而且要予以切實保證，永爲地方自衛的武力；至於禁絕烟毒，現在已經收到很大的成效，但還沒有澈底完成。

第八章 地方自治與抗戰建國

在抗戰已步入艱苦的第四年度的現在，爭取最後勝利爲目前的中心工作，這時候談地方自治，是不是迂腐而合實際需要的呢？、總裁講三民主義之體系，與其實行程序說過：「我們目前既確定一面抗戰，一面建國，我們的希望，便要使抗戰勝利之日，即爲建國完成之時！所以我們必須加速進行訓政時期的工作，縮短訓政時期的時限，因之我們必須依據三民主義的一貫理論加速完成各種建國基層工作的建設」。所謂訓政時期工作，建國基層工作，即指地方自治之工作而言。

中國國民黨抗戰建國綱領丁項第十三條：「實行以縣爲單位改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的，社會的基礎，并爲憲法實施之準備」。完成地方自治條件，即所以增強抗戰中之政治的社會的基礎。

地方自治工作直接間接均與抗戰有關，如辦理警衛，造成地方武力，亦即爲國家武力之一部，調查戶口，嚴密人事登記，使漢奸無容身之所，修築道路，對於軍事運輸，增加便利，又如開墾荒地，舉辦救濟事業，或有關戰時糧食之生產，或有關傷兵難民的救濟，這些地方自治的工作，都是抗戰時期的要政。

總裁於二十六年十二月告全國國民書中說：「中國持久抗戰其最後決勝之中心，不在南京，抑且不在各大都市，而實寄於全國之鄉村與擴大強固之民心」，只有地方

自治工作，才能普及於全國鄉村，也就是抗戰最後勝利的保證。

中國國民黨臨時代表大會，對於政治報告的決議案中，也有一段說：「抗戰期間，須集中全國之人力物力與財力，以應國家非常之需，為達此目的，必須全國能集中民意，同一步伐，在地方能自治目衛秩序不紊；而一方面更應以軍事部勒之精神，利導民衆，就管教養衛四項為實際之練習，而加以訓練，俾地方自治之條件，得以加速完成，如此始能植憲政之丕基，亦以增厚國家之力量。」

由上面說明知道抗戰建國大業，同時併進，則抗戰中須加速完成地方自治工作，為當然之結論。

重要參考書

總理遺教：建國大綱地方自治開始施行法等部份

總裁言論：有關地方自治部份

中國國民黨抗戰建國綱領

縣各級組織綱要及其實施應注意事項 四川省政府民政廳編印

新四川月刊 第一卷第七期（四川省實施新縣制專輯）

地方自治之
理論與實施

黃永偉 拔提書局

地方自治淺說

孟森 商務印書館

地方自治概要

吳拯寰 三民公司

