

李宗黃編著

中國地方自治概論

正中書局印行



由國家圖書館數位化、典藏

清文處長 指示







李宗黃編著

中國地方自治概論

正中書局印行



575.192  
8273

# 中國地方自治概論 目次

序 言

英譯序言

第一章 地方自治之理想 ..... 一

第一節 革命建國的理想 ..... 一

第二節 地方自治的理想 ..... 五

第二章 地方自治之歷史 ..... 一

第一節 概 說 ..... 一

第二節 黃帝時代的地方自治 ..... 一

第三節 周代的地方自治 ..... 二

第四節 春秋戰國時代的地方自治 ..... 六

第五節 秦漢時代的地方自治 ..... 九

第六節 魏晉六朝時代的地方自治 ..... 二二

第七節 隋唐時代的地方自治 ..... 二四

目 次

一

006288



第八節	宋代的地方自治	二五
第九節	元代的地方自治	三三
第十節	明代的地方自治	三六
第十一節	清代的地方自治	四〇
第十二節	民國時代的地方自治	四五
第十三節	地方自治實驗運動	一〇九
第十四節	地方自治的歷史教訓	一二三
第十五節	結語	一二九
第三章	地方自治團體之組織	一三一
第一節	概說	一三一
第二節	省(市)的組織	一三七
第三節	縣(市)的組織	一四九
第四節	鄉(鎮、區)的組織	一五八
第四章	地方自治團體之事業	一六七
第一節	概說	一六七
第二節	省的事業	一六七

第三節	縣的事業	一七〇
第四節	市的事業	一七八
第五節	鄉（鎮）保的事業	一八〇
<b>第五章 地方自治團體事業之重心</b>		
第一節	工作程序	一八三
第二節	地方自治的前提	一八五
第三節	地方自治的中心	一九四
第四節	地方自治的重心	二〇一
<b>第六章 地方自治與農民</b>		
第一節	地方自治與農民的關係	二二一
第二節	以「組織農會」為中心「發展農民組織」	二二二
第三節	以「健全機構」為核心「刷新農村政治」	二二五
第四節	以「規定地價」為重心「改革農村土地」	二二六
第五節	以「推行合作」為起點「改善農村經濟」	二三〇
第六節	以「推進衛生」為要務「推進農民福利」	二三二
第七節	以「農業推廣」為據點「建立現代農業」	二三四



第八節	以「興修水利」為基點「提高農民生活」	二三六
第九節	結語	二三九
第七章	地方自治之動力	二四一
第一節	概說	二四一
第二節	建立地方人事制度	二四二
第三節	建立地方行政三聯制度	二五四
第四節	建立工作競賽制度	二六二
第五節	結語	二七三
第八章	地方自治前途之展望	二七五
第一節	概說	二七五
第二節	美化人生	二七七
第三節	美化都市	二八三
第四節	美化鄉村	二九四
第五節	結論——極樂世界	二九八

# 中國地方自治概論

## 自序

我在民七考察日本地方自治，民八創辦昆明市政後，即對地方自治，不斷的信仰，不斷的研究，不斷的實行。民九以還，尤以實現國父地方自治開始實行法之理想，為余畢生精力盡瘁於斯之誓願。三十年來，由淺入深，由近及遠，由中而西，由博而約，由思想而行動，由理論而實際，由一人的探討，變為數千百人的探討，由局部的團體，變為全國性的團體，看書數千百種，論文四五百篇，受教訓者三萬餘人，聽講演者數百萬眾，自春徂冬，無間寒暑，人一能之己百之，人十能之己千之，不畏難，不氣餒，朝於斯，夕於斯，造次必於是，顛沛必於是。心有思，思地方自治，眼有視，視地方自治，口有道，道地方自治，手有動，動地方自治，足有行，行地方自治，研究之範圍愈廣，則興趣愈益濃厚，躬行之時間愈久，則浩氣愈益壯闊。雖未



能像孟子「吾善養吾浩然之氣，其為氣也，至大至剛，以直養而無害，則塞於天地之間」之最高境界。亦漸達到朱子「即凡天下之物，莫不因其已知之理，而益窮之，以求至乎其極，至於用力之久，而一旦豁然貫通，則事物之表裏精粗無不到，而吾心之全體大用無不明矣」之初步成功。

卒之精誠所至，金石為開，既承政府之信任，復蒙專家（四百餘人）之協作，除考察二十一省市（江浙皖贛桂粵湘鄂滇黔川豫魯冀察綏京滬平津青島），實驗各級（鄉鎮縣市省）自治，為中央草訂自治綱領，為行政院完成縣政計劃外，並著有日本地方自治，雲南市政計劃，模範之廣州市，市政指南，縣政救國論，農村自治實驗記，考察江寧青島鄒平定縣紀實，縣政問題，縣各級組織綱要要義，憲政與地方自治，新縣制之理論與實際，現行保甲制度，地方自治人員手冊，主滇回憶錄等書，以為宣傳之資料，及訓練教材之用。銅山東鳴，洛鐘西應，愛鄉愛國，誰不如我，地方自治之能由播種而萌芽而長成，新縣制之能由設計而執行而考核，蔚成抗戰建國時期之大觀者，僉認為與上述運動，不無有相當之影響。而日本帝國主義之侵略與共產國際第五



縱隊之猖獗，亦均認為與我國地方自治之未完成，自衛力量之未樹立，有重天之關係。

現憲法既經頒行，省縣自治通則亦將頒佈，地方自治的前途，有如旭日之東昇，進入新的時代，各省各縣均將根據此法典，廣泛的積極的推行地方自治，恢復新縣制時代蓬蓬勃勃突飛猛進之舊觀，亟需深入淺出，取精用宏，仁者見仁，智者見智之專書，以為喚醒民衆，發動民力，統一意志，集中力量之利器，乃以畢生之學驗，五年之歲月，著成中國地方自治總論，共為二十五章，一百卅一節，四十五萬餘言，全書有理想，有主宰，有靈魂，有重心，有對象，有前途。發掘中國四千餘年固有之美性與潛在力量，貢獻吾人卅年內言之紀錄與心血之結晶，分之則各自獨立，合之則成一整體，堪為各級人員，各校教師，領導地方自治，教導地方自治之精神食糧與行動簡則，（因篇幅較多，印刷困難，稍緩再出）又慮其不能普及於各基層組織及各級訓練機關也。復取地方自治之理想，地方自治之歷史，地方自治團體之組織，地方自治團體之事業，地方自治團體事業之重心與夫地方自治之動力，地方



自治與農民，地方自治之展望八章四十五節合為一書，名曰中國地方自治概論，先行出版，以期灌輸普通常識與各階層，而畢訓政憲政之功成於一役。

本書完成之次序，也有簡述之必要，民國三十三年，我受中央幹部學校之聘，為研究部教授地方自治課程，每週二時，前後一年，由申慶璧助教執筆紀錄，共約七萬餘言，本擬應各生之請，作為本校叢書，因當時預備工夫既不充分，而參考書籍亦屬無多，對於本問題精義之未盡發掘，組織之未臻具體，而理想之歸趨，與印證之事實，均覺掛一漏萬，缺陷殊多，未便即時付梓，遺笑當世。乃搜集吾三十年來之全部著述，並購辦重要書籍數百種，除主漢時，無暇晷外，每當「清明在躬，志氣如神」之時（每日清晨六時至八時），無不悉心研討，振筆急書，還都以後，尤為積極，所需各種資料，復請申慶璧同志分向各大圖書館廣為採擷，五年之間，三易原稿，至卅八年雙十節，此「有理想有展望有主宰有靈魂有重心有對象」之全書，始告完成，發揮中華民族五千年來大聖賢大英雄大政治家大學問家自覺自動自強之美性，與夫中華民國無量數仁人志士學者專家，不惜革命流血犧牲奮鬥所爭取之美



麗憧憬，其中良法美意，高尚思潮，不僅可供後人楷模，且亦堪為全世界之矜式。文化無國界，天下本一家，原擬併出英文版本，貢獻與歐美各國，乃因人力財力，兩有未逮，祇得暫為中止，希望中外人士，投袂而起，爭先譯述，以供各國研討本問題者之參考，併擬於此書出版之後，即漫遊東西各邦，講述中國地方自治，刻畫中國未來民主自由獨立強盛之美麗圖案，因歐美各盟邦均希望我們成為民主自由獨立強盛之中華民國，除美國最近與我國合組農村復興聯合委員會已有初步認識外，多誤認為祇需公佈憲法，成立聯合政府，則強盛即可立至；其實新中國之湧現，純視地方自治有無基礎，能否完成以為斷。自力更生者，固不可棄近圖遠，而善意助我者，亦不應捨本而逐末。因此之故，當然有向歐美各邦講述之必要。同時更應實地考察，續撰「各國地方自治總論」，吸取新的氣象，新的精神，新的作風，新的技術，以供我國之借鏡，然後從頭做起，重新做起，大聲喚起民衆，普遍發動民力，並聯合世界上以平等待我之各民族，共同奮鬥，相互合作，奠定中華民國萬年有道之基，同謀中華民族萬代無疆之幸福，不僅要「跟蹤追擊」，「併駕



齊驅」，而且要「迎頭趕上」，「後來居上」，這就是千秋不朽之大業，萬古常新之盛事，願與吾全國同工同志，羣趨一的，共同勉旃。

最後尚有兩事在此說明，第一、這本書經過了三十年的千錘百練萬苦千辛，始敢出而問世，其中一字一句，均係言行的紀錄，心血的結晶，且集合衆人之長，以為自己之長，集合各專家之意見，以為自己之意見，尤其集合歷代之經驗，以為自己之經驗，雖不能謂之為「行之四海而皆準，百世以俟聖人而不惑」，然頗富有時代精神，歷史性質，尚非一人之言，一家之言。但現在的世紀，為人民世紀，現在的時代，為羣衆時代，一種專家學術須須集體研究，始可蔚為大觀，故吾十分希望，而且十分歡迎我們中國地方自治學會各分支會全體會員，及中外學者專家，毫不客氣的予以建設性的評判，以為攻錯修正之資料，使此書成為一國之言，世界之言。第二、申慶璧同志，同學十餘年，懃懃懇懇，始終無間，造詣極為深刻，此書之出版，得其助力最多，而吾妻梁瑞莫同志亦有不少之裨益，併應在此向兩位同學同志，表示極誠懇的謝意。

中華民國三十八年雙十節李宗黃序於臺北寓所



## PREFACE

\*

I made a survey of the local government of Japan in 1918 and launched the first municipal government of Kunming (Yunnan) in the following year. Since then, having been convinced of the importance of local self-government, I have ceaselessly studied and endeavored to promote it. In fact, I have dedicated my entire life, since 1920, to putting into practice the ideal which is embodied in Dr. Sun Yat-Sen's "Program for the Establishment of Local Self-Government" in China. For thirty years I have engaged myself in this task, proceeding gradually and making steady progress. Through hard and persistent labor which involved reading thousands of volumes, writing hundreds of dissertations and giving numerous lectures to innumerable persons, I have been able to turn my personal interest into a sort of popular movement. Encouraged by the ever-increasing number of converts, I applied myself even more closely to my study; with the widening of the scope of my study, my interest in it became even more intensified; and the longer I applied myself to my task, the more I was aware of its significance.

I am grateful indeed for the assistance rendered me by many friends who are well versed in this matter, and by the confidence the Government placed in me. I have been given the opportunity of investigating the local governments of twenty-one provinces and cities, including Kiangsi, Chekiang, Anhui, Kiangsi, Kwangsi, Kwangtung, Hunan, Hupei, Yunnan, Szechuan,



Honan, Shangtung, Hopei, Charhar, Suiyuan, Nanking, Peiping, Shanghai, Tientsin, and Tsingtao; conducting experiments in the various grades of local government, viz., province, city, district, country, and village; formulating a set of principles of local government, and completing, for the Executive Yuan, a project of reorganizing district government. In addition to these, I have written, for instruction and propaganda uses, a number of works, namely, "The Local Self-Government of Japan," "A Project for city Governments of Yunnan," "The Model city of Cantor," "A Guidebook for city Governments," "An Essay on District Government as a Means of National Salvation," "A Record of Experiments in Village Self-Government," "A Factual Record of Investigations into the Governments of Kiangning, Tsingtao, Tsouping, and Tinghsien," "Problems of District Government," "The Essentials of District Government and Its Sub-Organizations," "Constitutional Government and Local Self-Government," "The Pao-Chia System," "A Handbook for Local Government Personnel," and "Reminiscence of My Yunnan Administration." It is flattering to learn that the spread of the movement for self-government and the realization of the New District Government have been attributed by some to the influence of my humble endeavors.

The Japanese invasion temporarily interrupted the advance of our movement. But it must be admitted that both Japanese Imperialism and world Communism could perpetrate their acts of aggression, precisely because self-government had not attained its fullest development and, as a consequence of this, the people's power of self-defense had not been sufficiently



established. Now our Constitution has been promulgated and laws relating to provincial and district self-government are soon to follow. It is desirable and certainly possible that our movement will make new gains. In order to make clear the significance of self-government and draw the attention of the people to it, I have ventured to write the present volume.

This "General Treatise on the Local Self-Government of China," which comprises twenty-five chapters, a total of more than four hundred fifty thousand words, represents the labor of over five years based upon the study and experience of a lifetime. It should prove useful, I hope, to all persons engaged in the building up of our self-government system. It would afford them reference materials for study and guiding principles for action. It may also be useful to teachers in the various educational institutions, who are at all interested in the political construction of our country. Due to printing difficulties resulting from the size of this volume, its publication has to be postponed for a while. I have however prepared an abridged edition of it, entitled "Introduction to the Local Self-Government of China," based on the first, fifth, tenth, eleventh, twelfth, twentieth, twenty-fourth and twenty-fifth chapters of this book, which is now submitted to the reader.

It may be necessary to give a short account of the circumstances under which this book was prepared. In a sense, it may be regarded as a direct outgrowth from a course of lectures given to graduates students of The Central Kan-Pu College in 1944. I lectured twice a week for a full year. Mr. Shen Ching-Pi, my assistant, made notes of my lectures, which



eventually ran into seventy thousand and odd words. At the request of my student I consented to publish them in the College Series. Upon maturer consideration, however, I changed my mind: I felt that they were products of inadequate preparation and insufficient reference, and consequently constituted a work of incomplete exposition. To publish it in the form which it then assumed would surely make it a laughing-stock. Therefore I began anew and patiently rewrote the whole thing. I ransacked various libraries, bought hundreds of volumes, and re-examined all my previous writings. Every morning, between six and eight o'clock, I studied and wrote, practically without interruption. During five years I have completely rewritten my manuscripts three times. Now I am glad that it is ready for publication, that I am able to furnish my country-men a book which may help them in the task of China's political construction.

I regret that I cannot at present undertake the task of preparing an English edition of this book. I shall welcome translations of it, and be very thankful to anyone who renders me this service. For I think that it would be advisable to offer to our western friends a reliable reference book on this important subject. Friendly nations of America and Europe have indicated the hope that China will become a free, independent democratic country. Unfortunately, however, aside from the United States whose participation in the China Joint Commission On Rural Reconstruction indicates her understanding of the problem, they erroneously believe that their hope will materialize as soon as a constitution is promulgated and a coalition



government formed by all political parties is set up. As a matter of fact, a new and truly democratic China can appear only when the foundation of self-government is firmly laid. I regret, too, that I did not have the good fortune of personally investigating the self-government systems of western countries. Such an opportunity would supply me with valuable data for a book on comparative local government—a useful reference to those engaged in developing our own local government.

One more thing I wish to make clear. Although the conclusions drawn in this volume are the results of personal experience and reflection, many of them, I believe, represent objective truths which transcend the narrow sphere of private sentiment. They should therefore be able to stand the scrutiny of reason. I most sincerely invite discussion and criticism, so that my views may be further developed and possible misjudgments rectified.

My indebtedness is too extensive to enumerate, but I must express my thanks to Mr. Shen Ching-pi whose untiring assistance and scholarly ability rendered the completion of this book possible, and to my wife, Liang Jui-ming, who has given me much encouragement and help.

Li Tsung-huang

Taipei, Taiwan, China

October 10, 1949,





# 第一章 地方自治之理想

## 第一節 革命建國的理想

人爲萬物之靈，其所以能生存能進化，在於對前途有瞻望，對行爲有意志，對生活有理想。三者之中，而以對生活有理想爲根本，必須生活有了理想，才會對前途有瞻望，有了追求理想生活的願望，才能下追求理想的決心，本此決心而行爲，卽爲對行爲有意志。人類之所以能將獸性變爲人性，由自然之奴隸變爲宇宙之主宰，社會由草莽進而爲文明，國家由神權遞嬗爲民權。推本溯源，皆由於人類對生活有理想，且不斷的追求理想生活所致。因此我們可以說理想是事實之母，理想是創造文明的源泉。

人類因爲天生秉賦的不同，而有先知先覺，後知後覺，不知不覺之分，因爲地理環境的不同，而有遊牧生活，漁獵生活，農工生活之別。更因爲聰明才力與生活情形之差異，而產生理想之紛歧。從個人方面說：聖賢之倫，則以「爲天地立心，爲生民立命」爲理想。帝王之輩，則以「彼可取而代之」，「大丈夫不當如耶？」爲理想。英雄之流，則以「叱咤風雲」，「縱橫天下」爲理想。將相之徒，則以「仕宦而至將相，富貴而歸故鄉」爲理想。至若高人逸士，以桃花源爲理想。匹夫匹婦，以升天堂爲理想。耶教中人以入天國爲理想。道教中人，以至「蓬萊」「仙島」爲理想。佛教中人，以至極樂世界爲理想。



想。從團體方面說：儒家者流，志在「經綸天下之大經，立天下之大本，贊天地之化育」，而其理想則在各得其所，各遂其生的「大同世界」。道家者流，志在「清虛無爲」，「反樸歸真」，而其理想則在「出入相望，雞犬之聲相聞，老死不相往來」之「小國寡民」。總而審之，理想雖爲人人所同具，但有爲己爲人，爲國家爲民族爲世界之不同，亦卽有高下之分，公私之辨，科學與玄學之別。吾人治學經世，須立定脚根，洞澈「上下五千年」翱翔「縱橫九萬里」，方能邁進光明之路，不入黑暗之門。

現代科學的進步，人與人間的關係，已經密切到不可分開的程度，四海已結成一家，中國已結成一人，個人活動的地盤，已超出一家一鄉，甚而超出一縣一省的範圍。每一個人不但是國家的主人，而且是宇宙的主宰，係以無窮大的空間爲舞台，以無限長的時間爲旅程。每一個人都要將增進人類的生命，創造宇宙繼起的生命，引爲己任。我們在國家民族的大團體中，只是國民的一分子，民族的一分子，不能脫離國家民族而獨立，也不能脫離國家民族而生存。因此我們生活的理想，應與國家民族的理想相合一，直言之，就是要以國家民族立國的理想爲理想，除此而外，都不算是正確的理想。

中國立國的理想是什麼？依照中華民國憲法第一條的規定：「中華民國基於三民主義爲民有民治民享之民主共和國。」那末三民主義就是中國立國的理想。遵照 國父在三民主義中的昭示，是要發揮中華民族的眞精神，濟弱扶傾，成一個大同之治，而目前的任務，則在於創造一個爲民所有，爲民所治，爲民所享的三民主義富強康樂的新中國。 國父的全部遺教，都是建立三民主義富強康樂的新中國的方案。其內容雖包羅萬象，而其大體的輪廓，不外左列諸大端：

一、富強的中國 中國的富， 國父在實業計畫中有一個具體的計畫，照此計畫實施，已經足以



使人民「一律享受近代人民之樂」，但國父猶不以此爲滿足，故又說：「前之六大計畫，爲吾欲建設新中國之總計畫之一部耳。」（均見實業計劃結論）。在自治制度爲建設之礎石一文中又說：「建設成功，猶人人得家資千萬，且可保子孫萬代之幸福。」新中國之富，由此數語可以推想之。至於中國之強，國父在民族主義中也提出過一個標準，就是要「恢復到頭一個地位」，要「用固有的道德和平做基礎，去統一世界，成一個大同之治。」簡單的說：三民主義的新中國，富是世界第一，強也是世界第一。

二、康樂的中國 人類的生活程度，分爲需要程度，安適程度，繁華程度三級，三民主義的新中國對於人民的食、衣、住、行、育、樂六大需要，先由人人有飯吃，人人有衣穿，人人有屋住，處處有路行，人人有書讀，人人有娛樂的需要程度，逐步提高，以至於繁華程度，進入處處是「桃源樂土，錦繡河山」的美境。

三、統一的中國 遵照國父臨時大總統就職宣言，第一爲「民族之統一」，要「合漢、滿、蒙、回、藏諸地爲一國，和合漢、滿、蒙、回、藏諸族爲一人」。第二爲「領土之統一」，要「樞機成於中央」，「經緯周於四至」。第三爲「軍令之統一」，要所有一切軍隊，均係「由共同之目的，以爲共同之行動」。第四爲「政令之統一」，要「中央與各省之關係，調劑得宜，大綱既絜，條目自舉」。第五爲「財政之統一」，要「國家經費取給於民，必期合於理財學理」。

四、民主的中國 不僅要作到「政治的民主」，同時要做到「民族的民主」，「經濟的民主」，成爲十全十美的民主國家，不僅具有民主之名，而且確有民主之實。



五、獨立的中國 對外獨立自強，國際地位平等，對內人人站在水平線上，民族地位平等，政治地位平等，經濟地位平等，由不平等達到真正的平等，由次殖民地達到挺然的真正獨立。

六、自由的中國 對內在法律之內，人人有居住，遷徙，言論著作，秘密通訊，信仰宗教，集會結社等充分之自由。對外則犧牲個人的自由，以爭取國家民族之自由。

上列六端，為三民主義富強康樂的新中國之輪廓，一俟三民主義富強康樂的新中國實現之後，即以此為基礎與歐美盟邦合作，促進世界大同之治，詳細言之，由中國的為民所有，為民所治，為民所享，擴而充之，以至於世界的為民所有，為民所治，為民所享。以中國的富強與康樂為基礎，以達到世界的富強與康樂，以中國的統一與民主為柱石，以支撐世界的聯合與民主，以中國的自由獨立與平等為堡壘，以保障世界的獨立自由與平等。要想此項偉大的理想實現：第一要完成地方自治，以鞏固三民主義富強康樂的新中國基礎，第二在實現「國際共同發展中國實業計劃」，以免除世界的「商業戰爭」，為大同世界築地盤。此種旋乾轉坤的理想，既博大，又精深，在政治思想中另闢溪徑，別具一格，不落別人窠臼。並可「放諸四海而皆準，百世以俟聖人而不惑」，不僅將支配全中國億萬斯年的人心，亦且將支配全世界億萬斯年的人心，這種遠大的理想，先是只有先知先覺的 國父一人所創造發明，篤信力行，初聞是說者：「不以為大逆不道而避之，則以中風病狂相視，」——見心理建設有志者事竟成章，——民國成立以後，目為理想難行者仍多，即黨員亦所不免，故 國父在心理建設自序中，很感慨的說：

本可從此繼進，實行革命黨所抱持的三民主義五權憲法，與夫革命方略所規定之種種建設宏



模，則必能乘時一躍而登中國于富強之域，躋斯民于安樂之天也。不圖革命初成，黨人即起異議，謂予主張者理想太高，不適于中國之用，衆口鑠金，一時風靡，同志之士，亦惑焉。

現三民主義，不維革命黨員在率先奉行着，即全中國及全世界有識之士，亦多深切瞭解。依建國大綱第八條之規定，中華民國的國民，必須誓行革命的主義，始可取得公民資格，新縣制推行以後，各地已紛紛舉行公民宣誓，三民主義富強康樂的新中國之理想，已由先知先覺之創造發明，經後知後覺的做效推行，不知不覺亦願竭力樂成。直言之，已由國父一人之理想，擴大爲中國國民黨之理想，由中國國民黨之理想，擴大爲全中華民國國民所同具的理想。今後我們同仁的責任，則在於領導全國人民，從事於推行地方自治的工作，促進三民主義富強康樂的新中國之建設，使三民主義早日「實行於中國，宏揚于世界」！

## 第二節 地方自治的理想

中華民國立國的理想，既是三民主義，地方自治是建國的基礎，自應以立國的理想爲理想，因此中國的地方自治是以三民主義爲理想，直言之：地方自治是以實現三民主義富強康樂的新中國促進世界大同之治爲理想。進一步言之，國者縣之積，縣者國之基，世界者國之積，國者世界之基。惟有實現以縣爲單位的地方自治，始有「爲民所有，爲民所治，爲民所享」的新縣政，有「爲民所有，爲民所治，爲民所享」的新縣政，而後才有「爲民所有，爲民所治，爲民所享」的新國家與新世界，這個理想，究竟如何始能實現，可從四方面來說明：



一、由自管而管國以實現統一的中國。要有安定的環境，才能創造偉大的事業，以個人而言，要「安居」才能「樂業」，以社會而言，要「安全」才能「進步」，以國家而言，要「安定」，才能「建設」，這是一定不移的道理。稽考中外的歷史，個人的安居，社會的安全，國家的安定，都由於國家的統一，若分疆裂土，自相魚肉，國家永無統一之望。孟子說：「天下烏乎定，定于一」，又曰：「不嗜殺人者能一之」，其實古時國家的統一，都是以少數英雄，用武力做工具，征服多數平民而獲得的。統一之後，復以專制為護符，以少數的「勞心者」，統制多數的「勞力者」，因此我們一提到統一，就會連想到「戰爭」與「專制」，「殺人盈城」，「殺人盈野」，「文字獄」，「誅九族」，等等事實，所以古代的統一，完全是用平民的鮮血來寫成的。所謂「不嗜殺人者能一之」，不過是王道的理想而已。從前的統一，既然是少數壓迫多數，多數服從少數，服從的人，不是心悅誠服，只是力量不夠，一到力量雄厚之後，統一的基礎即根本動搖，所謂「秦失其鹿，羣雄共逐」，「天下大勢，分久必合，合久必分」，就是這個道理。故所謂統一，除湯放桀武王伐紂而外，並不是真正的統一，而是一時的征服。現在的時代，不是英雄的時代，而是人民的世紀，要使少數服從多數，以多數的平民去驅使少數的英雄。統一的基礎，不是建築在英雄的刀尖之上，而是建築平民的手掌之上。換句話說：要以地方自治制度，來發布人民的自治力量，要以人民的自管來代替政府的統制。以民主集權，來代替專制極權。現在政府的責任，是要先使人民能自己管理自己。能自動的守紀律，自覺的負責任，進而自己組織地方自治政府，自己管理自己地方的事務，再進而選舉代表管理國政。使人、事、時、地、物、五者，均能遵循一定的準繩，而由人民自己管理，即中央統治權，亦由人民代表組織的國民大會來行使，這個國家，才算真



正的統一，永遠的統一。

二、由自教而教人以實現民主的中國獨立的中國 遵照 國父的指示，要實現民主的中國，獨立的中國，就要實現民權主義。要人人都能根據民權主義，行使主人的權利，使人人能獨立，人人能平等，就要決定於人民知識程度的高低。要提高人民的知識程度，就要使教育發達。 國父曾在地方自治開始實行法中說：

學校者，文明進化之源泉也，必學校立而後地方自治乃能進步，故於衣、食、住、行四種人生需要之外，首當注重於學校也。

由此可見地方自治特別注重教育，依照 國父主張，自治區內之男女皆有受教育之權利，除正規之幼稚園，小學，中學，大學之外，並設公共講堂，夜學，圖書館等，以教育成年失學之人，如此及齡兒童能受義務教育，成年民衆能受補習教育。輾轉傳授，以先知覺後知，以先覺覺後覺，使全民皆學。於是智識程度增高，政治興趣濃厚，自然能行使四權，參與國政，民主的中國，可以實現。教育發達，人民程度提高，在消極方面，力量大者，不會壓迫力量小者，力量小者，亦不甘受力量大者之壓迫。在積極方面，人人深明「人生以服務爲目的，不以奪取爲目的」之意義，能力大者爲千萬人服務，次者爲十百人服務，最小者亦當爲一二人服務。人人都站在水平線上發展自己的才能，獨立的平等的中國，即可實現。換一句話說：就是民權主義，才可實現。

三、由自養而養人以實現康樂的中國富足的中國 國父說「地方自治團體不僅爲一政治組織，並爲一經濟組織」，地方自治開始實行法中，可以說十分之九是在談地方經濟建設。理想的地方自治區



域，是「桃源樂土」，「錦繡河山」。地方自治在經濟方面的措施，先利用勞工神聖，雙手萬能之方法，使人民自力更生，能自己養自己。同時更進一步，提倡義務勞動，長於農事者為公家耕田，長於織造者為公家織布，長於木工石工者為公家造屋，使人人有飯吃，人人有衣穿，人人有屋住，將禮運上「老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡、孤獨、廢疾者皆有所養」的理想，變成事實，則全民富足康樂，民生主義即可實現。

四、由自衛而衛國以實現強盛的中國自由的中國 國家是人民聚積而成的，要有強盛的人民，才會有強盛的國家，有自由的人民，才會有自由的中國。再具體言之，如何能富國，是要由自養起。如何能民主獨立，要由自教起，如何能統一，要由自管起，而如何能強盛，當然由自衛起，我在憲政與地方自治一書中曾明白的指出兩點：

自治必以自衛為前提，不於自治中培養自衛力量，則人民生命財產，毫無保障，而高談民主自由，即毫無實際意義。

自衛必以自治為基礎，然後自衛力量才能成為人民的力量，否則自衛力量龐大，人民權利即有被侵害的危險。

故我主張，凡適齡壯丁，應受軍事訓練，適齡婦女，應受看護訓練，全民皆兵，為地方自治完成之必要條件，果能如此，則由自衛而衛鄉、衛省、衛國，自衛力量強固，國防實力雄厚，內而戡亂，外而禦侮，均綽有餘裕，民族獨立，不成問題，民族主義，即可實現，而富強的中國，自由的中國，自可建立。

綜上所述，建立三民主義富強康樂的新中國，爲革命建國的理想。實現三民主義富強康樂的中國，爲我國地方自治之理想。故地方自治完成之日，亦即革命建國理想實現之時！

註 此章應與總論地方自治之真諦，地方自治之理論，地方自治與三民主義及本書最後一章，即地方自治前途之瞻望併觀，更爲實際，更有意義。









# 第二章 地方自治之歷史

## 第一節 概說

中國的地方自治，以現在來說，係以縣爲單位。惟考之史乘，縣長向由中央政府任命，而辦理之事，亦多係委辦事項，縣之一級，在歷史上不能認爲地方自治。歷史上縣之地位，擬在地方自治團體之要素一章中再爲說明，茲將縣以下類似地方自治之制度，分黃帝，周代，春秋戰國，秦漢，魏晉六朝，隋唐，宋代，元代，明代，清代等節叙於前，而以民國實驗運動及歷史教訓等節殿其後，以爲追溯過去創造現在奠定將來之一助。

## 第二節 黃帝時代的地方自治

中國的地方自治，據歷史的記載，黃帝時的井道制度，已播其種，夏殷因襲而成之井田，已奠其基，至於周之鄉遂，已燦然大備。所謂井道之制，創自黃帝，其制八家爲井，井爲一鄰，三鄰爲朋，三朋爲里，五里爲邑，十邑爲都，十都爲師，七師爲州，據文獻通考卷十二所載：

黃帝始經土設井，以塞爭端；立步制畝，以防不足。井開四道，而分八家。鑿井於中，一則不洩地氣，二則無費一家，三則同風俗，四則齊巧拙，五則通貨財，六則存亡更守，七則出入



相司，八則娶嫁相媒，九則有無相貸，十則疾病相救。是以情性可親，生產可均，均則欺凌之路塞。親則鬥訟之心弭，既牧之於邑，故井爲一鄰，鄰三朋，朋三里，里五爲邑，邑十爲都，都十爲師，師七爲州。

所謂「井爲一鄰，鄰三朋，朋三里，里五邑，邑十都」係自治之組織。「同風俗，齊巧拙，通貨財」係自治事務。「存亡更守，出入相司，嫁娶相謀，疾病相救，」均係自治的精神條件，至「鬥訟之心弭」，「欺凌之路塞」則係指自治之效果。殷末周初所行之井田制，即係由此制演變而來。

### 第三節 周代的地方自治

周代的地方自治，根據周禮暨其他書籍之紀載，可得而言者有二：即井田制，鄉遂制，井田制係沿井道制之舊，大致盛行於周初。鄉制係王城近郊所行之制度，遂制係王城郊外所行之制度，今合稱爲鄉遂制，此制以比鄰爲細胞組織，普通亦稱爲比鄰之法。茲依次分叙於后：

一、井田制 井田之說，初見於孟子，次見於周禮，其他大多皆本此推闡而來，井田的組織，孟子所載與周禮所載又稍有不同，據孟子云：

方里而井，井九百畝，其中爲公田，八家皆私百畝，同養公田，公事畢，然後敢治私事。

周禮則稱爲「九夫爲井」，至於井以上的組織，孟子未載，周禮比較詳細，文云：

九夫（按：文獻通考，田賦考載，周文王在歧，用平土之法以爲治人之道，地著爲本——地著，安土之意，故建司馬法，六尺爲步，步百爲畝，畝百爲夫……）爲井，四井爲邑，四邑爲



丘，丘十六井，出戎馬一匹，牛三頭。四丘爲甸，甸出長轂一乘，戎馬四匹，牛十二頭，甲士三人，步卒七十二人。

根據前面兩項敘述，我們對井田制即可有一個明晰的概念。這種組織不僅是政治組織，並且是經濟和國防的組織。簡單點說，就是一種管教養衛合一的組織。就管言，八家爲井（照孟子所說）四井爲邑，四邑爲丘，四丘爲甸，共六十四井，合五百一十二家，均可以層層節制。就養言，井田本身是以養爲基礎，公私經濟均可解決。就衛言，五百一十二家的團體，有兵車一乘，甲士三人，戎馬四匹，牛十二頭，步卒七十二人，治安可以無慮。可以說是生活條件與戰鬥條件一致的政治制度。這種制度的精神據孟子所說：

死徒無出鄉，鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦。

這種精神，也就是地方自治的精神。

二、鄉遂制 鄉制五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉。比設比長，官階下士；閭設閭胥，官階中士；族設族師，官階上士；黨設黨正，官階下大夫；州設州長，官階中大夫，鄉設鄉大夫，官階爲上大夫。此制與軍制合一。在軍制上，比爲伍長，閭爲司馬，族爲卒長，黨爲旅帥，州爲師帥，鄉爲軍帥。

遂制五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄩，五鄩爲縣，五縣爲遂。鄰設鄰長，里設里長，鄩設鄩長，縣設縣師，遂設遂大夫，仍係與軍制合一，官階與軍制之名稱，均與鄉制相同。爲易於明白起見，列表如次：



周代鄉遂制度簡表

階官	制軍	遂			鄉		
		長首	織組	名級	長首	織組	名級
上大夫	軍帥	遂大夫	五縣 (二二五〇〇家)	遂	鄉大夫	五州 (一二五〇家)	鄉
中大夫	師帥	縣師	五鄙 (二五〇〇家)	縣	州長	五黨 (二五〇〇家)	州
下大夫	旅帥	鄙師	五鄙 (五〇〇家)	鄙	黨正	五族 (五〇〇家)	黨
上士	卒長	鄙長	四里 (一〇〇家)	鄙	族師	四閭 (一〇〇家)	族
中士	司馬	里長	五隣 (二五家)	里	閭胥	五比 (二五家)	閭
下士	伍長	隣長	五家	隣	比長	五家	比

自鄉遂大夫以下，各級首長均係由人民選舉，而受天子之命。其職務如左：

(一) 校比——即調查。

(二) 法治——教民知法守法。



(三) 教育——司徒爲教官，士大夫爲教師。

(四) 聯合——導民互助。

(五) 作民——徵集人民從事義務勞動。

(六) 徵斂——代中央政府徵收賦稅。

各級組織均有很重大的作用，我們可引周禮地官大司徒的一段來說明，原文云：

令五家爲比，使之相保；五比爲閭，使之相受；四閭爲族，使之相葬；五族爲黨，使之相救；五黨爲州，使之相調；五州爲鄉，使之相賓。

所謂「相保」者：就公言，就是現在的「聯保連坐」，就私言，就是「善則相勸，過則相規」。「相受」之「受」字，爲容納的意思，說明白點，就是互相尊敬之意。「相葬」，是遇有喪葬的時候，互相幫助的意思。「相調」之「調」，「救濟」之意，即是遇有災難互相救濟。「相賓」就是共同尊敬一鄉之賢者。至於地方教育，當時甚爲重視，教育制度，亦秩然有序，州所設之學校，名「序」，黨所設之學校，名「庠」，閭所設之學校，名「塾」，皆爲普通人民所進之學校。兒童自八歲至十四歲入小學，教以長幼之序，洒掃應對之節，禮，樂，射，御，書，數之藝。州長於正月之吉，各率其州之民而讀法，以考其德行道義而勸之，以糾其過惡而戒之。黨正於四時之孟月吉日，則囑其民而讀法，以勸善戒惡。春時則里正鄉長，於閭塾教耕作。冬時則閭中之年老致仕，及有德者，訓閭民以道德。可見不但注重學校教育，同時社會教育亦甚重視。又詳考禮記內則篇，婦女受孕即講究胎教，出生之後，會飲食，即教以飲食之禮，能言語，即教以應對之節，能行爲即教以行爲之儀，家庭教育之規劃，亦至詳備。由此看來，



周代的鄉遂制，是管教養衛合一的地方自治制度，完全以人類進化之原則——互助——為基礎，實在是最理想的制度。

#### 第四節 春秋戰國時代的地方自治

春秋戰國時代，郡縣以下的地方組織，各國不一，有國與野，都與鄙的劃分，大抵各國相同——國與都相當於周代之鄉，野與鄙相當於周之遂——見於典籍，可得而考者計有左列各國。

一、魯 左昭公十八年傳有「使野司寇各保其徵（證也）」之句，魯既有「野司寇」之官，自然有地方組織。

二、宋 左襄九年傳有「宋災……二師（左師右師）令四鄉正敬享」之句，既有「鄉正」之官，自有鄉之組織。

三、楚 左昭二十三年傳：「沈君戊曰：『正其疆場，修其土田，險其走集，親其民人，明其伍候』——伍與候均為官名，伍當為伍長之屬，候當為候吏之類，依此而論，縣以下的地方組織當不止一級。

四、齊 齊國的制度依照管子小匡所說分為「國制」與「鄙制」兩種：

(一) 國制 五家為軌，十軌為里，四里為連，十連為鄉，三鄉一帥。軌有軌長，里有里司，連有連長，鄉有良人。



(二) 鄙制 五家爲軌，六軌爲邑，十邑爲率，十率爲鄉。軌有軌長，邑有邑司，率有率長，鄉有良人。

齊國所行之制，係「作內政寄軍令」，上列兩種制度係以軍令相配合。據管子小匡篇說：

管子對曰：作內政，而寓軍令焉。……鄉有行伍，卒長則其制令，且以田獵，因以賞罰，則百姓通於軍事矣。……是故五家爲軌，五人爲伍，軌長率之；十軌爲里，故五十人爲小戎，里有司率之；四里爲連，故二百人爲卒，連長率之；十連爲鄉，故二千人爲旅，鄉良人率之；五鄉一師，故萬人一軍，五鄉之師率之。

由此一段話，可見齊制，內政與軍令，完全是合一的。依照管仲的建議：「士農工商四民者，國之石民也。不可使襍處，襍處則其言囂，其事亂。是故聖王之處士，必於閭燕；處農，必就田墾；處工，必就官府，處商必就市井。（見小匡）」用現在的話來說，士農工商不使襍處，必須劃定「文化區」，「農業區」，「工業區」，「商業區」，各業各有一定的地方。因此齊國的制度也是國防與民生合一的制度。其結果當然可以達到管子「卒伍之人，人與人相保，家與家相愛。少相居，長相游，祭祀相福，死喪相恤，禍福相憂，居處相樂，行作相和，哭泣相哀。是故夜戰其聲相聞，足以無亂。晝戰其目相見，足以相識。驩欣足以相死。是故以守則固，以戰則勝……」的目的了。茲根據前述資料將齊國「作內政寄軍令」的地方組織列表比較於后：



作內政寄軍令制度簡表

軍			內政					
首長	編制	級名	制			制		
			長首	織組	名級	長首	織組	名級
師	一〇〇〇〇人	軍					三鄉(六〇〇〇家)	帥
良人	二〇〇〇人	旅	良人	十率(三〇〇〇家)	鄉	良人	十連(二〇〇〇家)	鄉
連長	二〇〇〇人	卒	率長	十邑(三〇〇家)	率	連長	四里(二〇〇家)	連
里司	五〇〇人	小戎	邑司	六軌(三〇家)	邑	里司	十軌(五〇家)	里
軌長	五人	伍	軌長	五家	軌	軌長	五家	軌

五、秦 史記秦本紀及商鞅列傳，記商鞅變法聚諸小鄉為一縣，并以五家為伍，十家為什，萬戶



爲縣。伍有伍長，什有什長，縣滿萬戶者設縣令，不及萬戶者設縣長。什伍連坐之法，商君書言之甚詳，其原文云：

令民爲什伍，而收相司連坐，不告奸者腰斬，告奸者與斬敵者同賞，匿奸者與降敵同罰。連坐之法，自此始，爲地方自治中自衛之法寶，地方組織具此精神，更加充實。

## 第五節 秦漢時代的地方自治

西漢地方組織，係沿秦之舊。十里爲亭，十亭爲鄉。亭設亭長，鄉設三老，有秩（嗇夫），游徼，其職權如左：

一、三老 掌教化——凡有孝子、順孫、貞女、義婦、讓財、救患、及學士可爲民模範者，皆匾表其門，以資褒揚。

漢時除三老之外，尙有孝悌、力田之設置。設孝悌以爲做人的榜樣；設力田以爲做事的榜樣。前漢書文帝紀云：

十二年三月詔曰：孝悌天下之大順也。力田爲生之本也。三老衆民之師也。……其遺謁者（官名）勞賜三老孝者，帛五匹，孝悌力田二匹。……及問民所不安，而以戶口率，置三老、孝悌、力田、常員，各率其意，以導民焉。

又後漢書章帝紀云：

（章帝詔）三老尊年也。孝悌淑行也。力田勤勞也。



內中三老制度最爲具體，鄉有三老，縣、郡、國均有三老，而且上一級的三老，都是自下一級的三老之中選擇，政府選擇時甚爲慎重，禮遇亦甚優渥，顧炎武日知錄云：

漢世於三老，命之以秩，頒之以祿；而文帝之詔，俾之以各率其意以導民。嘗曰：「爲三老者，多忠信老成之士也。」上之人所以禮之者甚優；以人之自好，而賢才亦往往出於其間。新城三老董公，遮說漢王爲義帝發喪，而遂以收天下。壺關三老茂，上書明戾太子之冤，史冊炳然爲萬世所稱道。

漢代重視三老，更可以推想到當時重視教育情形。稽之史冊，漢時的地方學校，有官學與私家學之分。在郡國，名曰「學」，置經師一人，元帝時，置五經百石卒史。邑侯國的學校，名曰「校」，置經師一人。設在鄉的學校，名曰「庠」，置孝經師一人。設在黨的學校，名曰「序」，置孝經師一人。至私人所設的學校，或名爲「小學」，或名爲「書館」，成績往往在官學之上。

二、有秩（嗇夫） 掌聆訟收賦稅，有秩，直屬郡守，嗇夫則直屬縣，民間訴訟由嗇夫處理，兵役之服役免役次序，由有秩嗇夫編排。賦稅由有秩嗇夫收解。嗇夫之職，當時政府甚爲重視，嗇夫本身亦有所表現，顧炎武日知錄云：

漢時嗇夫之卑，猶能得以自舉其職，故爰廷爲外黃鄉嗇夫，仁化大行，民但聞嗇夫，不聞郡縣（見後漢書卷七十八爰延傳）。而朱邑自舒桐鄉嗇夫，官至大司農，病且死，屬其子曰：「我故爲桐鄉吏，必葬我桐鄉，後世子孫奉嘗我，不如桐鄉民」，及死，其子葬之桐鄉西郭外，民共爲起家，立祠，歲時祠祭，至今不絕。（見漢書循吏傳）二君者，皆其縣人也。必易地而官，

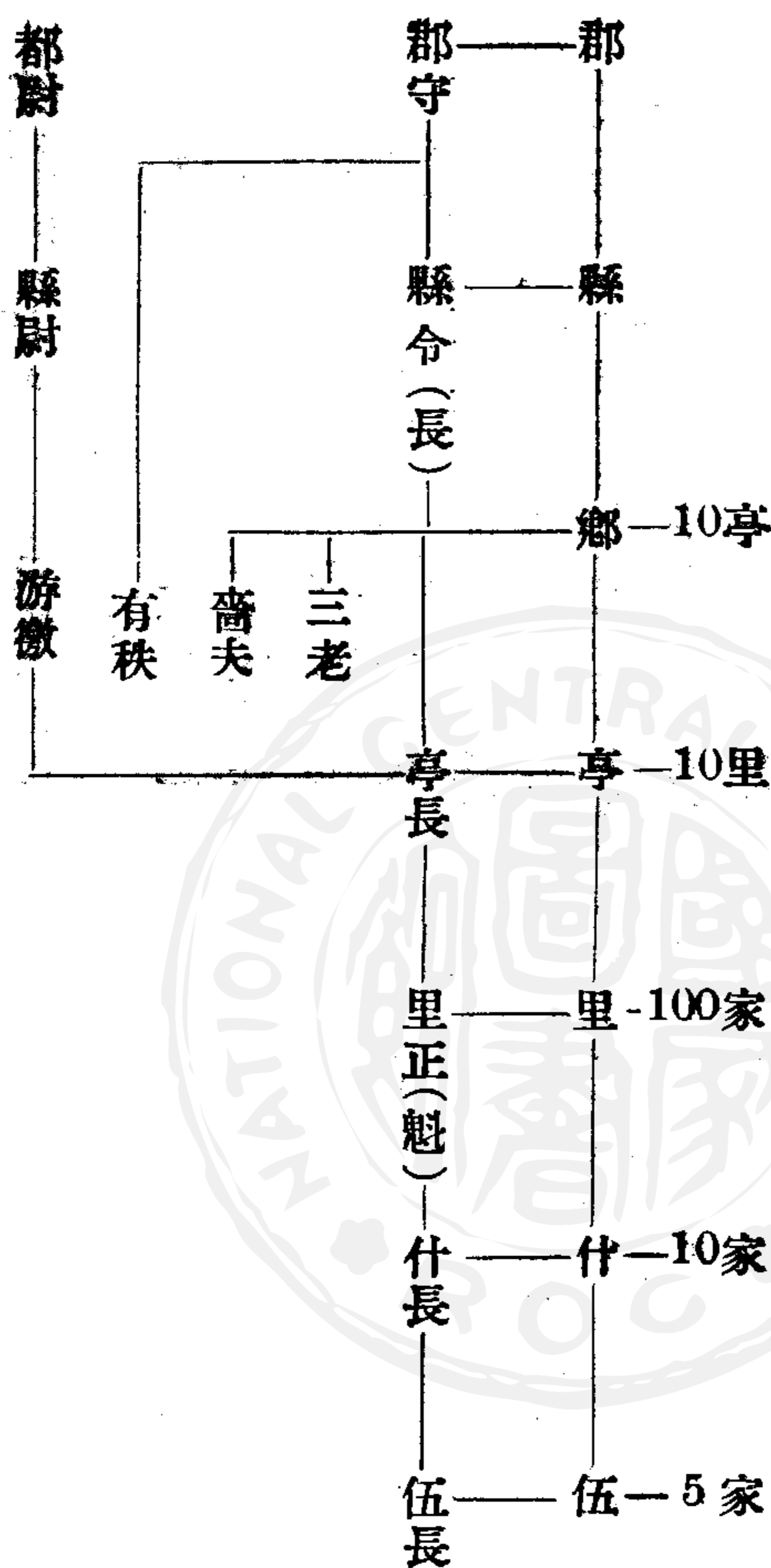


易民而治，豈其然哉！

三、游徼 掌徼（音繳）循禁司姦盜，直隸於縣尉，屬於軍事系統。

漢代縣以下的重心在鄉，與現在的鄉（鎮）為縣以下的單位同。三老、有秩、游徼，分掌教、養衛之職，職責分明，尚稱健全。至於後漢略有改變，以五家為伍，十家為什，百家為里，十里為亭，十亭為鄉。伍設伍長，什設什長，里設里魁。亭鄉之組織與前漢同，茲為便利閱覽起見，繪圖如次：

漢代地方組織系統圖





漢代鄉亭制度，鄉之一級較歷代爲完密，對政治之貢獻甚大，顧炎武先生日知錄，曾讚鄉亭制度說：

夫惟一鄉之中，官之備而法之詳，然後天下之治，若網之在綱，有條而不紊。至於今日一切蕩然無有存者。且守令之不足任也，而多設之監司，監司之不足任也，而重立之牧伯。積尊繁重，以居乎其上，而下無與分其職者；雖得公廉勤幹之吏，猶不能治，而況託之非人者乎？而唐柳宗元之言曰：「有里胥而後有縣大夫，有縣大夫而後有諸侯，有諸侯而後有方伯連帥，有方伯連帥而後有天子。」由此論之，則天下之治，始於里胥，終於天子，其灼然者矣，故自古及今，小官多其世盛，大官多其世衰，興亡之途罔不由此。

漢代的地方自治，除上列所述外，尚有一種常平倉的制度，在穀賤時以高價收買，便利農人，穀貴則減價售賣。使穀價常平，以便人民。在縣以下實施的情形，雖不可考，但其用意，與國父地方自治開始實行法中所說：「而其首要，在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少供一年之糧食，地方之農產，必先供足地方之食……對於人民需要之食物，永定最廉之價……」之遺訓完全符合。此種制度，創始於戰國時魏國之李悝，漢時耿壽昌，向宣帝建議，施行以後，效用甚大，歷代因之，至清始漸趨毀泯。

## 第六節 魏晉六朝時代的地方自治

三國時代縣下爲鄉，鄉設有秩三老、百石、第八品。鄉小者置有秩嗇夫、百石、第九品。鄉下有



亭長、伍長，大抵沿兩漢之舊制，而稍增損。及魏亡，晉成統一之局後，戶口在五百戶以上之縣，皆置鄉。三千戶以上置二鄉，五千戶以上置三鄉，萬戶以上置四鄉。鄉置嗇夫一人，不滿千戶之鄉，置治書吏一人，千戶以上置吏佐各一人，正一人。五百以上置吏一人，佐二人。鄉以下百戶爲里，置里吏一人，里之下爲鄰，普通稱爲里鄰制度。

宋齊梁陳均沿漢之舊制。五家爲伍，設伍長；二伍爲什，設什長；十什爲里，設里魁；十亭爲鄉，設鄉佐、三老、嗇夫、游徼各一人。惟梁天監中於縣置鄉豪各一人，掌搜薦，大致等於現在的指導員。

後魏五家爲鄰，鄰設鄰長；五鄰爲里，里設里長；五里爲黨，黨設黨長，四年一造戶籍，分置州郡，稱爲三長制。此制施行對於推行政令，頗著功效。後魏所行均田之制（北魏行均田制，諸男夫十五以上受露田——無廬舍樹木者，謂之露田——四十畝，婦人二十畝……），亦因三長制成立，清理民戶，立定基礎，始有實施可能。行之既久，弊竇又生，編制又改爲分百家爲四閭，每閭分爲二比，惟三長之名，則照舊。

北齊以十家爲鄰，五十家爲閭，百家爲族黨，鄰設鄰長，閭設閭正，族黨設族黨一人，副族黨一人。

後周之制，畿內與畿外編制相同，名稱稍異。畿內五家爲保，保有保長；五保爲閭，閭有閭正；四閭爲族，族有族正。畿外設里正，比閭正；黨長比族正。



### 第七節 隋唐時代的地方自治

隋制亦有畿內畿外之分，畿內編制，五家為保，二十五家為閭，百家為族，五百家為鄉。保設保長，閭設閭正，族設族長，鄉設鄉長。畿外編制，十家為里，五里為黨，里設里正，黨設黨長，茲列簡表於后：

隋代地方組織簡表

外 畿			內 畿		
長 首	織 組	名 級	長 首	織 組	名 級
			鄉 長	五族 (五〇〇家)	鄉
			族 正	四閭 (二〇〇家)	族
黨 長	五里 (五〇家)	黨	閭 正	五保 (二五家)	閭
里 正	十 家	里	保 長	五 家	保

唐制四家為鄰，五鄰為保，百家為里。鄰設鄰長，保設保長，里設里正，里之上在城邑者為坊，



在鄉村者爲村，坊設坊正，村設村正。坊與村均以地區爲標準，所轄家數各不相同。轄戶數滿五百者，則成爲鄉（百里爲鄉），有吏制之，里正之職，爲按比戶口，課植農桑，檢查非爲，催驅賦役，防禦盜賊等。坊正掌坊門鎖鑰，督察非奸，村正與坊正職掌相同，至村居不滿十家者，不另設村正，隸入鄰近大村。此種制度，直沿用至五代，始改爲以百戶爲團，選三大戶爲耆長，五代會要團貌條云：

周顯德五年十月詔，諸道、州、府令團、併鄉村，大率以百戶爲一團，選三大戶爲耆長。凡民家之有姦盜者，三大戶察之，民田之有耗登（按卽豐歉之意）者，三大戶均之。仍每及三載，卽一如是。

唐代學制，有州學、縣學、鄉學、私學之分。州、縣、鄉學，均爲官學，私學爲百姓所自立。隋唐時代已有義倉之設，據隋書云：

開皇五年長孫平奏……令諸州百姓及軍人，勸謂當社共立義倉。收穫之日，隨其所得，勸課出粟及麥於當社告倉窖貯之。卽委社司執賬檢校，每年收積勿使敗損，若時或不熟，當社有飢饉者，卽以此穀賑給。又十六年二月二日，又詔：社會准上中下三等稅，上戶不過一石，中戶不過七斗，下戶不過四斗。

## 第八節 宋代地方自治

宋代地方自治，大別之爲保甲制度與鄉約制度兩種，茲分述於后：

一、保甲制度 保甲制度創自王安石，保甲制度之起源與作用，安石曾在熙寧五年上五事劄子



中云：

保甲之法，起於三代丘甲，管子用之齊，子產用之鄭，商君用之秦，仲長統用之漢，而非今日之立異也。

註：丘甲爲春秋時魯國制度。據綱鑑易知錄稱「辛未十有七年（魯成公元年）春三月，魯作丘甲（十六井爲丘，四丘爲甸，甸出甲士三人，今使丘出之，書作丘甲譏重斂矣）。

又云：

然而天下之人，鳧居雁聚，散而之四方，而無禁也者，數千百年矣。今一旦變之，而使什伍相維，鄰相屬，察姦而顯諸仁，宿兵而藏諸用。……

所謂「什伍相維」，即是組織民衆的意思，「察姦而顯諸仁」，即警察的作用，「宿兵而藏諸用」，即是「寓兵於民」。安石的保甲法，我們可分組織與訓練兩部來說。

先說組織。依照熙寧三年頒布之保甲法，其內容如左：

（一）十家爲保，五十家爲大保，十大保爲都保，同保不及五家者附於他保。有自外入保者，收爲同保。俟滿十家乃另編一保。

（二）保置保長，大保置大保長，以戶主強壯者充之。都保置都保正一人，副一人，選素孚衆望者各一人充之。

（三）每戶有兩丁以上者，選一人爲保丁。附保有兩丁以上，有餘丁，而壯勇者亦附之。

（四）不在禁內之兵器，許保丁習之。



(五)每一大保夜輪五人禁盜，凡告捕所獲以償從事者。

(六)凡同保中有犯強盜、殺人、放火、強姦、略人、傳習妖教、造畜蟲毒等罪，知而不以告者，罰之。但非法律所聽糾者，無得告發。

(七)有窩藏強盜三人以上，經三日以上者，鄰保雖不知情，亦科以失覺之罪。

(八)此法先行諸畿甸，以次推及諸路。

次說訓練，宋史記安石訓練保甲以爲民兵之法云：

熙寧二年十一月，始立府界集教大保長法。以王中正狄諮兼提舉。府界教保甲大保長，總二十二縣爲教場十一所。大保長凡二千八百二十五人。每十人一色事藝，置教頭一，凡禁軍教頭二百七十，都教頭三十，使臣十。弓以八斗、九斗、一石爲三等；弩以二石四斗、二石七斗、三石爲三等；馬射八斗、九斗爲二等。其才力超拔者爲頭等，當教時月給錢三千，日給食，官予戎械戰袍，又具銀櫟酒膠爲犒賞。

三年大保長藝成，乃立團教法，以大保長爲教頭，教保丁焉。凡一都保相近者分爲五團，卽本團都副保正所居空地聚教之，以大保長十人藝成者襄教，五日一週之，五分其丁，以其一爲騎，二爲弓，三爲弩。

由這一段史實中我們知道，安石保甲的訓練，有兩種：一種是集教，用以訓練大保長，一種是團教，用以訓練普通壯丁。集教卽是今日的壯丁幹部訓練，團教就是今日的壯丁訓練。

組織就是以兵法部勸民衆，責人民自己管理自己，保衛自己，用不着再有警察的組織，這是安石



自己所說的「察奸而顯諸仁」的作用。訓練是「寓兵於民」以自衛，就是安石「宿兵而藏諸用」的作用。此制施行之後，成效甚著。史稱元祐之政，「天清地明，全國歡欣。」大半是實行保甲法所致。反對派的蘇子瞻致滕達書亦說：

吾儕新法之初，輒守偏見，至有異同之論。……今聖德日新，衆化大成，回視向之所執，益覺疏矣。

二、鄉約制度 此制在宋時似尙未普遍推行，僅係學者提倡。其中最著名者爲呂氏鄉約，係呂和叔（名大鈞）所訂，四朝學案紀其事云：

橫渠（姓張名載）倡道於關中，寂寥無有和者。先生於橫渠爲同年友，心悅而好之。遂執弟子禮。於是學者靡然知所趨向。橫渠之教，以禮爲先，先生條爲鄉約，關中風俗爲之一變。范侍郎育表其墓曰：唯君明善志學，性之所得者盡之心，心之所得者踐之身，可謂至誠敏得者矣。

鄉約內容至爲詳備，茲摘錄其大要如左：

(一) 德業相勸

甲 德，謂見善必行，聞過必改。能治其身，能治其家，能事父母，能教子弟，能御僮僕，能肅政教，能事長上，能睦親故，能擇交遊，能守廉介。……

乙 業，謂居家能事父兄，教子弟，待妻妾。在外則事長上，接朋友，教後生，御僮僕。至於讀書治田，營家濟物，畏法令，謹租賦。……



右件德業同約之人，各自進修，互相勸勉，會集之日，相與推舉，其能者書於籍，以警勵其不能者。

(二) 過失相規

甲 犯義之過六：

- 1 酗酒鬥訟——告人罪惡，意在害人。……
- 2 行止逾違——踰禮違法。……
- 3 行不恭遜——侮慢齒德，持人短長。……
- 4 言不忠信——爲人謀事，陷人於惡。……
- 5 造言誣毀——誣人過惡。……
- 6 營私太甚——與人交易，傷於掎克。……

乙 犯約之過四：

- 1 德業不相勵。
- 2 過失不相規。
- 3 禮俗不相成。
- 4 患難不相恤。

丙 不修之過五：

- 1 交非其人。
- 2 遊戲怠惰。



- 3 動作威儀——進退疎野，及不恭，不當言而進言，當言而不言。……
- 4 臨事不恪——正事廢忘，期會後時。
- 5 用度不節。

右件過失，同約之人，各自省察，互相規戒，小則密規之，大則衆戒之。不聽則會集之日，值月以告於約正，約正以義理誨諭之，謝過請改，則書於籍，以俟其復，爭辯不服，與終不能改者，皆聆其出約。

(三) 禮俗相交

甲 尊幼輩行凡五等：

- 1 尊者——長於己二十歲，在父行者。
- 2 長者——長於己十歲以上，在兄行者。
- 3 敵者——上下不滿十歲者，長者爲稍長，少者爲稍少。
- 4 少者——少於己十歲以下者。
- 5 幼者——少於己二十歲以下者。

乙 造請拜揖——規定普通拜會之禮。

丙 請召送迎——規定普通燕會之禮。

丁 慶吊贈遺——規定慶吊之禮。

右禮俗相交之事，值月主之，有期日者爲之期日，當糾集者，督其違慢，凡不如約者，以告於約



正，而詰之，且書於籍。

(四) 患難相恤

甲 水火——遣人或親往救且弔之。

乙 盜賊——近者同追捕，有力者爲告官司，家貧則爲之助出募賞。

丙 疾病——問(慰問)、訪、醫藥、助養疾之資。

丁 死喪——助幹辦、贈賻、借貸。

戊 孤弱——代管、教、救濟。……

己 誣枉——解救，代爲鳴冤。……

庚 貧乏——救濟。……

右患難相恤之事，凡有當救恤者，其家告於約正，急則同約之近者爲之告約正，命值月徧告之，且爲之糾集而繩督之。凡同約者，財、物、器用、車馬、人僕、皆有無相假，若有不急之用，及有所妨者，則不必借，可借而不借，及逾期不還，及損壞借物者，論如犯約之過，書於籍。鄰里或有緩急，雖非同約而先聞者，亦當救助，或不能救助，則爲之告於同約而謀之，有能如此，則亦書其善於籍，以告鄉人。

朱熹著有增損呂氏鄉約，末并附有讀約之禮，見朱子全集卷七十四。

三、書院 宋代教育，除州學、縣學、私塾之外，還產生一種大教育家所倡導的書院制度，開後世書院的先河。在宋代有名的書院，計有(一)石鼓書院(在湖南衡陽)，(二)白鹿洞書院(在江西廬山)，(三)



嵩陽書院（在河南登封），（四）嶽麓書院（在湖南善化），（五）應天書院（河南商邱），（六）茅山書院（在江寧）據通考學校考稱江寧茅山書院。

四、社倉 社倉之制，宋時甚為盛行，朱子大全內有建寧府崇安縣五夫社倉記、婺州金華縣社倉記、建寧府建陽長灘社倉記、建寧府建陽縣大闡社倉記、邵武軍光澤縣社倉記、浦城縣永利社倉記、常州宜興縣社倉記、建昌軍南城縣吳氏社倉記。此制由朱熹首倡，宋史第一百七十八卷紀其事云：

淳熙八年浙東提舉朱熹言：乾道四年，民艱食。熹請於府，得常平米六百石賑貸。夏受粟於倉，冬則加息計米以償。自後隨年斂散，歉蠲其息之半，大饑則盡蠲之。凡十有四年得息米造倉三間，及以元數六百石還府，見儲米二千一百石，以為社倉，不須收息，每石只收耗米三升。以故一鄉四五十里間，雖遇兇年，人不闕食，請以是行於倉司。時陸九淵在敕令局，見之嘆曰：社倉幾年矣，有司不復舉行，所以遠方無知者，遂編入賑恤。

至於詳細辦法，宋史註云：

凡借貸者十家為甲，甲推其人為之首，五十家則擇一通曉者為社首。每年正月告示，社首下都結甲。其有逃軍及無行之人，與有稅錢及衣食不闕者，並不得入甲。其應入甲者，又問其願與不願？願者開具一家大小口若干，大口一石，小口減半，五歲以下不預請，甲首加請一倍，社首審查虛實，取人人手書，持赴本倉再審無弊，然後排定甲首，附都簿（按：為寫上都簿之意）。載某人若干石，依正簿分兩時給。初當下田時，次當耘耨時。秋成還穀，不過八月三十日足。濕惡不實者罰。



五、義莊 宋范仲淹買良田數千畝，收租儲之，凡族中嫁娶喪葬而力不能舉者，輒贍給之。

## 第九節 元代地方自治

元代的地方組織分爲兩部份：一爲里制，一爲社制，里之組織即沿唐之舊制，以四家爲鄰，五鄰爲保，百家爲里，里有里長。社之組織以五十家爲原則，選立社長，戶數可因地制宜量爲增減。據元新史食貨志二：

諸縣所屬村疇，五十家爲一社，擇年高曉農事者立爲社長。增至百家者，另設社長一員。不及五十家，與附近村合併爲一社。社遠人稀，不能相合者，各自爲一社者聽。

里長與社長的職權不同，里長則實行國家委辦事項，社長則辦理地方自治事項，通制格條云：

官司并不得將社長差占（按即專門差使之意），別管餘事，專一照管教勸本社之人，務勤農業不致惰廢。如有不肯聽從教勸之人簿記姓名候提點官到彼，對社衆責罰。所立社長與免本身襍役。年終考較有成者，優賞。怠廢者，責罰。社長却不得因而騷擾，亦不得率領社衆非理動作，聚集以妨農時，此外聚其餘，聚衆作社者，並行禁斷。若有違犯，從本處官司就便究治。國家委辦事項與地方自治事項劃分清楚，分別由兩個組織來執行，從前面這一段語中我們已明明白白的看得出，大元通制條格理名條下有世祖至元二十八年發布之至元新格更說得明白，原文云：

諸理民之務，禁其擾民者，此最爲先。凡里公使人等，從各路總管府，擬定每事設法關防，毋致似前侵害百姓。



諸村主首，使佐里正催督差稅，禁止違法。

諸社長，本為勸農而設，近年以來，多以差科干擾有失元立社長之意，今後凡催差辦集，自有里正主首，其社長使勸課。

社內有游蕩好閒，不務生理，累勸不改者，社長須得對眾舉明量示懲戒。

諸假託靈異妄造妖言，佯修善事，夜聚明散，並凡官司已行禁治事理，社長每季頒一誠諭，使民知恐，毋陷刑憲。

諸義倉本使百姓豐年貯蓄，歉年食用，此已驗良法，其社長照依元行，當復修舉。

諸論訴婚姻、家財、田宅、債負、若不係違法重事，並聆社長以理論解，免使荒廢農務，煩擾官司。

元代社的最大任務在於繁榮農村，其工作項目，有左列諸端。

一、設立學校 每社設立學校一所，擇通曉經書者為學師，農暇時令子弟入學，教以孝、弟、忠、信，課程為孝經、小學、大學、論語、經、史等。

二、設立義倉 每社設一義倉，由社長主持，遇豐年按戶儲積，以備荒年，由社長與社戶商量收儲方法，以免損壞。并規定政府不得借貸，動支，經過車馬，亦不能取用。

三、興修水利 由政府派員會同熟悉水利人員分別查勘，准許民衆量力開引，至在近處無水的田地，鑿井以備水旱。

四、強迫造林 規定除疾病或無土地者外，每人每年栽植桑棗二十株，或在房屋附近栽桑二十株



以養蠶。不宜桑棗地方改種同數榆柳等樹，另種菓果每丁十株，皆以活者爲數。由所在官司報告，不確實者予以懲處。

五、開墾荒地 教諭人民各隨風土所宜及時從事農作，糾正人民苟且之習，以防田地荒蕪，所有荒閒之地，悉數分給人民，先給貧民，次及餘戶，免使荒蕪。

六、提倡農村副業 近水之家，許鑿池養魚，及雞鴨之類，及栽種蓮藕，雞頭，菱角，蒲葦等以助衣食。

七、防止虫災 在有蝗虫孳遺地方，由政府派員分別視災地面，若在熟地，併力翻耕。在荒坡大野，禁止燃燒荒草，以備來春蝗虫發生時分，不分晝夜，派員監視，就草燒除。

八、獎善罰惡 社長對勤務農桑，增置家產，爲人孝友者，向政府保舉，考察確實後，量加優恤，若社長所保不實，亦行責罰。對不務本業，游手好閒，不尊父母教導，以及一切兇徒惡黨之人，先予叮嚀教訓，如仍不改，則記其姓名，候提點官到時，對社衆審問屬實後，於門首粉壁用大字書寫：「不務本業，游惰兇惡」等名稱。如平日知恥改過，卽由社長呈請毀其粉壁，如終歲不改，罰其代充本社佚役。

此種制度實行之後，尙見成效，元史云：

至正七年仍分佈勸農官巡行郡邑，察舉勤惰，後頒農桑之制十四條，設社長官……司長以教督農民爲事，……自是每歲申明其制，終世祖之世，家給人足。

除此之外，元初尙有一種箝制漢人之制度，其法每二十家編爲一甲，以韃靼人爲甲主，據徐大焯



燼餘錄云：

初元之定鼎，編二十家爲一甲，以北人爲甲主，衣服飲食爲所欲，童男少女爲所命，自盡者不知凡幾。

此爲壓迫漢人之組織，不能以地方自治視之也。

## 第十節 明代地方自治

明代地方自治有糧長、里甲、里社、社倉、社學、鄉甲約、鄉約、里老、十家牌等制，糧長爲收錢糧之組織，里甲爲民衆組織，里社爲祭祀之組織，社倉爲救恤組織，社學爲教育組織，鄉甲約爲教衛合一之組織，鄉約爲社教組織，里老爲調解糾紛之組織，十家牌係陽明先生所首創，行於南贛一帶的制度。茲分叙於后：

一、糧長 明洪武四年，初以糧萬石設糧長、糧副各一人，令代收租賦。

二、里甲 里甲之制，始自明洪武十四年，其制以一百一十家爲一里，惟名稱不同，在城中者謂之坊、在近城者謂之廂，在鄉村者謂之里，坊鄉里各設里長一人，十一戶爲一甲，內選一人爲甲首。人口不滿一百一十戶之區，其甲首直屬於鄉長。明代創制此制之目的，在執行國家政令。

三、里社 爲祭祀組織，有社會教育之深意存於其中。其法爲每社擇潔靜之地，立壇一所，以祀五穀五土之神，而祈禱豐登。祭祀以後，一里人民即藉此宴會。當其宴會之時，推一人起立朗誦扶弱抑強，互相協助的誓言，其詞曰：「凡我同里之人，各守禮法，勿以勢力以凌羸弱，違者則先治之，



然後經官。貧無所依者，則周給其家三年。有婚姻喪葬則量力相助，違衆議及爲各種非爲者不准入會」。

#### 四、社倉 明史食貨志云：

弘治中，江西巡撫林俊請建常平及社倉。嘉靖八年，乃令各撫按設社倉，令民二三十家爲一社，擇家殷實有行義者一人爲社首，處事公平者一人爲社正，能書寫者一人爲社副。每朔望會集，別戶上、中、下出米四斗至一斗有差……歲一察覈，倉虛罰社首一歲之米，其法頗善，然其後無力行者。

#### 五、社學 俞正燮，癸巳存稿：

明重修會典卷七十六學校事例云：

洪武八年詔有司立社學。十六年詔有司不得干與民間社學。正統元年，詔社學俊秀向學者，許補儒學生員。春明夢餘錄府學云：萬曆初改提督學校官勅諭，凡提督去處，卽令有司每里每鄉俱立社學，年一考校，仍免爲師之徭役……

#### 六、鄉甲約 呂叔簡（卽呂坤號心吾）實政錄鄉甲約篇云：

勸善懲惡法本相因，而鄉約保甲，原非兩事。……鄉約之所約者此民，保甲之所保者亦此民。約主勸善，以化導爲先，保主懲惡，以究詰爲重。議將鄉約保甲總一條編（按卽合而爲一之意），其法凡本縣及寄莊人民，在城在鎮，以百家爲率，孤莊村落以一里爲率，各立約正一人，約副一人，選公道正直者充之，以統一約之人。約講一人，約史一人，選擇善書能勸者充之。



，以辦一約之事。十家內選九家所推者一人爲甲長，每一家又以前後左右所居者爲四鄰，有過由四鄰勸化，不從則告甲長轉告約正，書之紀惡簿，有善書於紀善簿。

鄉約內容係按地方情形分別規定，但必須遵守聖諭，以期一里人民之親善與和睦。各自慎重其身，不爲邪教所染，不要藏匿盜賊等爲主旨。此外依照聖諭，復於每月中擇定一日，在寺觀社廟等公共處所，由里長，甲長等會同里中高年長者共誦聖諭，以相警惕，聖諭凡二：一爲大浩之篇，一爲教民榜文，誦讀聖諭以後，並宣講鄉約，保甲等規約。

#### 七、鄉約 以王陽明先生之南贛鄉約爲例：

同約中推年高有德爲衆所服者一人爲約長，二人爲約副，又推公正果斷者四人爲約正；通達明察者四人爲約史，精健廉幹者四人爲知約；禮儀熟習者二人爲約贊。置文簿三扇，其一扇備寫同約姓名，及逐日出入所爲，知約司之。其二扇一書彰善，一書糾過，約長司之。同約之人，每一會出銀三分，送知約，具飲食，立約所於道里平均之處，擇寺觀寬大者爲之。彰善者其辭顯而決，糾過者其詞隱而婉，不能改者糾而書之，又不能改然後白之官。同約之人執送之官，明正其罪。勢不能執，戮力協謀官府，請兵滅之。通約之人，凡有危疑難處之事，皆須約長會同約之人與之裁處，區畫必當於理，濟於事而後已，不得坐視推託，陷人於惡，罪坐約長約正諸人，親族鄉鄰一應鬭爭，不平之事，鳴之約長等公論是非。

#### 八、里老 鄉間更有所謂老人，專理詞訟。日知錄引太祖實錄：

洪武二十七年四月壬申，令有司擇民間高年老人，公正可任事者，理其鄉之詞訟，若戶婚，



田宅，鬪毆者則令里胥決之。事涉重者，始白於官。若不由里老處分，而逕訴於官，此謂之越訴也。

又日知錄注

宣德七年正月乙酉，陝西按察僉事林時，言洪武中天下邑里，皆置申明旌惡二亭，民有善惡則書之，以示勸懲，凡戶婚，田土，鬪毆，常事，里老於此剖決。

九、十家牌 十家牌爲王陽明先生所首創，其法以十家爲一牌，不設專管的人，每日輪流一人管理十家之事，即管理的責任由十家所共負。是一種最理想的集體負責制度，陽明先生在十家牌的文告中說：

在城居民每家各置一牌，備寫門戶、籍貫，及人丁之數，有無寄住暫宿之人，揭於各家門首，以憑官府查考。仍編十家爲一牌，開列各戶姓名，背寫本院告諭，日輪一家沿門按牌審查動靜。倘有面目生疎之人，蹤跡可疑之事，即行報官究理。或有隱匿，十家連罪，如此則庶民不敢縱惡，奸僞無所逃形。

又說：

凡置十家牌，須先將各家門面小牌挨審的實，如人丁若干，必查某丁爲某官吏，或員生，或當某差役，習某技藝，作某生理，或過某房，出贅，或有某殘疾，及戶籍田糧等項，俱要逐一審查的實。十家牌編排既定，照式造冊一本，留縣以備查考，及遇勾攝及差調等項，按冊處分，更無躲閃逃漏。一縣之事如視諸掌。每十家令挨報甲內平日習爲偷竊及嚇唬（按卽恐嚇之意）教



峻等項不良之人，同具不致隱重甘結狀。官府爲置舊圖新簿，記其姓名姑無追論舊惡，令其自今改行遷善，果能改化者，爲除其名。境內或有盜竊，卽令此輩互相挨緝，若係甲內漏報，仍併治同甲之罪。又每日各家照依牌或輪流沿門曉諭，覺察如此，卽奸無所容，而盜賊亦可息矣。在十家牌之外，又增立保長以率衆禦盜賊，陽明先生在申諭十家牌法增立保長中說：

編置十家牌，爲照各甲不立牌頭者，所以防脅制侵擾之弊。然在鄉村遇有盜賊之警，不可以無統紀，合立保甲督領，庶衆志齊一……於各鄉村推選才行爲衆信服者一人爲保長，專一防禦盜賊，平時各甲詞訟，悉照諭牌，不許保長干與，因而武斷鄉曲，但遇盜警，卽仰保長統率各甲設謀截捕。其城郭鄉村坊巷，各於要地置鼓一面。若鄉村相去稍遠者，仍起高樓置鼓其上，遇警卽登樓擊鼓。一巷擊鼓，各巷應之，一村擊鼓，各村應之。但聞鼓聲，各甲各執器械齊出應援，俱聆保長調度。或設伏把隘，或並力挾擊，但有後期不出者，保長公同各甲舉告官司，重加罰治，若鄉村各家皆置鼓一面，一家擊鼓，各家應之，尤爲快便。

十家牌是治本的办法，設立保長是治標的办法，標本兼治，地方治安卽可無虞。

## 第十一節 清代地方自治

清代地方自治可分保甲、社學、鄉約等制，簡述於后：

一、保甲 清初先沿明保甲制之舊，後略改制度，以十家爲牌，設牌頭一人，亦稱甲長。十牌爲一甲，設甲長，亦稱總甲。十甲爲保，設保長，亦名保正。順治十七年各省改保長爲里長，或社長，



其組織不全一律。康熙四十七年，特設補助條例規定：

每戶設印信紙牌一張，書姓名，丁口於其上，外遷則註明所往，遷入則稽其所來。面生可疑之人，非盤詰的確，不許容留。十戶一牌頭，十牌一甲頭，十里一保長，若村莊居戶不滿法定之數，就其少數編之。無事遞相稽查，有事互相救應。保長甲頭牌頭皆不得借端魚肉衆戶。

至乾隆二年又改制。沿用比、閭、什、伍、遺法。並另設「地方」一名，以管理戶籍、婚嫁、田土、催糧、拘捕犯人等事。嗣後各省設正副鄉約的如湖南，有改保甲爲團練的如順天府，十戶爲牌，設牌首。十牌爲甲，設甲長。十甲爲團，設總團，副總，並有設社長的，如山西定十村爲一社，社長民選。

## 二、社學 皇朝通考云：

雍正元年定各州縣設立社學義學之例，舊例各州縣於大鄉巨鎮各置社學，凡鄉子弟年在十二以上二十以下，有志學文者，令入學肄業，至是復經申定將學生姓名造冊申報學正，按臨（按即實地按驗之意）時如有能文入學者，社師賞優。

三、社倉 清代亦有社倉義倉之設。康熙十八年曾令各省設立社倉義倉。由本鄉自推敦重善良之人，管理出陳入新，春貸秋償等事宜。不過成效不甚顯著。康熙十年晏斯盛請設商社疏曾云：「竊民間社倉久經奉旨推行」。又乾隆八年推廣社倉之義疏云：「其間奉行社倉者，除虛報數目，及全未有倉外，或爲一鄉各設一倉……」云云，可見一般。

四、鄉約 順治十六年令直省舉行鄉約之法於同約之鄉村中，擇素行醇謹，通曉文義者爲約正，及約副，司講，司書等。每月朔望聚集公所宣講六諭——「孝順父母」，「恭敬長上」，「和睦鄰里」，「



教訓子弟」，「各安生理」，「無作非爲」，以廣教化。康熙九年增爲十六款，其內容如左：

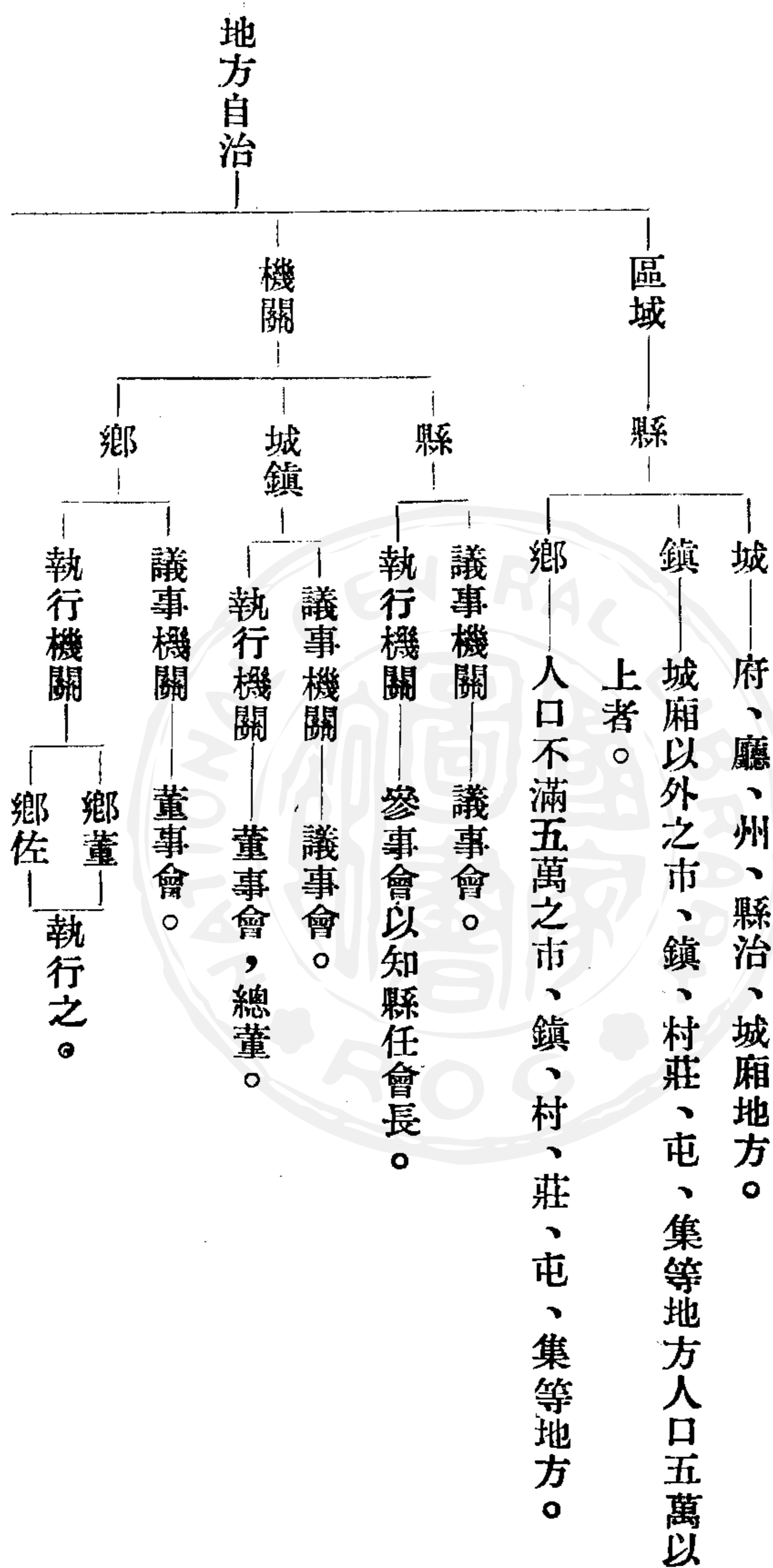
- (一) 敦孝弟以重人倫。
- (二) 篤宗族以昭雍睦。
- (三) 和鄉黨以息爭訟。
- (四) 重農桑以足衣食。
- (五) 尚節儉以惜財用。
- (六) 隆學校以端士習。
- (七) 黜異端以崇正學。
- (八) 講法律以儆愚頑。
- (九) 明禮義以厚風俗。
- (十) 務本業以定民志。
- (十一) 訓子弟以禁非爲。
- (十二) 息誣告以全善良。
- (十三) 誠匿逃以免株連。
- (十四) 完錢糧以省催科。
- (十五) 聯保甲以弭盜賊。
- (十六) 解讎忿以重身命。



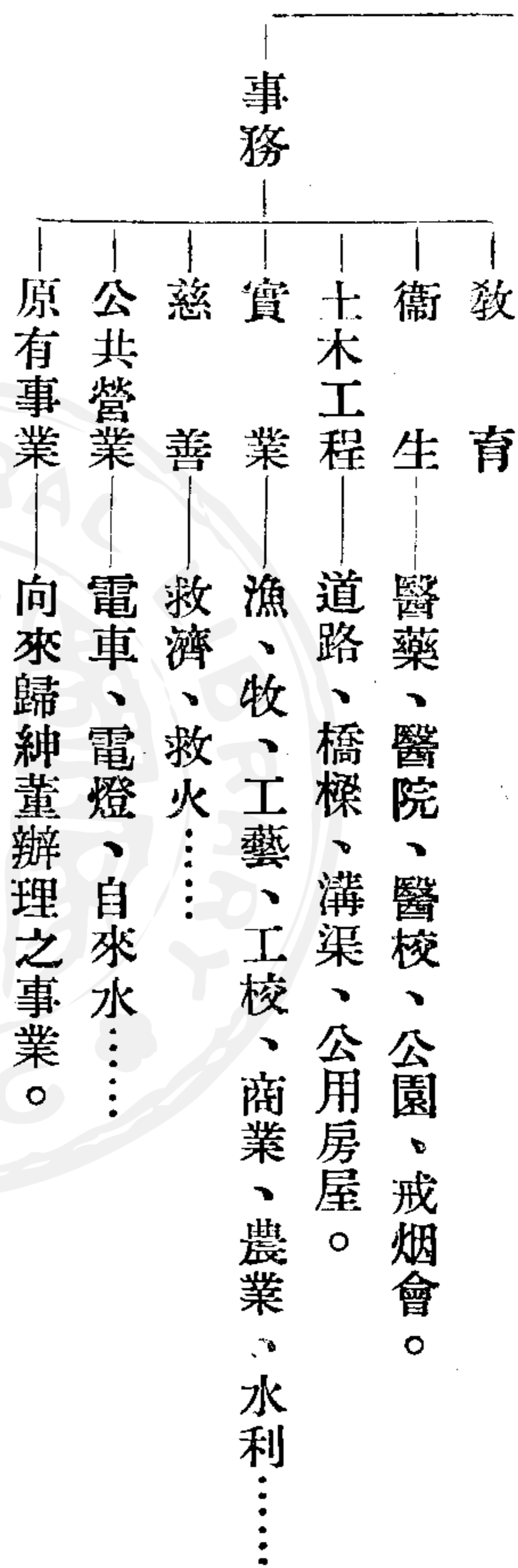


清之末季，革命潮流瀾漫全國，清廷爲緩和民氣計，乃於光緒三十四年八月宣布籌備立憲。先後頒布城鄉地方自治章程，府廳州縣地方自治章程，京師地方自治章程等，尙未見諸實施，清廷遂亡。茲爲便利研究起見，將縣以下的制度列表於后：

清末縣以下地方自治簡表







清末雖有各種地方自治章程之頒布，其實在緩和革命的一種手段，並無推行地方自治的決心，當時地方自治制度，亦不過為補助官治之不足，尚不能認為真正的地方自治，光緒三十四年十二月憲政編查館奏，核議城鄉地方自治章程文內云：

自治者所以助官治之不足也。民生所需，經緯萬端。國家設官董治，僅挈大綱，非獨政體宜然，實以勢有不逮，若必下涉纖忽，悉為小官代謀，設官少則虞胥叢，設官多則必至於煩擾。況山國澤國，利害不必悉同；好風好雨，嗜物尤多殊異。強以官府之力，行一切之法，意本出於愛民，而受之者反以為不便。

由此可見地方自治之名稱，雖然自清末城鄉地方自治章程之頒行，始正式見於中國的政治制度，但清末的地方自治與我們現在的地方自治完全不同。就本質言，清代的地方自治在助官治之不足，現在的地方自治，則以民治為依歸。就目的言，現在的地方自治，以實現三民主義為目的，清代的地方自治



，則以減少官治的障礙爲鵠的。兩者固迥然有別也。

## 第十二節 民國時代的地方自治

民國時代，自開國迄今，雖僅三十八年，然地方自治制度演進，遠過於民國前之數百年。綜合起來，可以分爲北洋政府時代與國民政府成立時代的兩大階段，茲分別簡述於后：

### 壹 北洋政府時代

地方自治爲中國革命運動主潮之一，遠在民國紀元前七年，中國同盟會宣言中卽有如是發布：

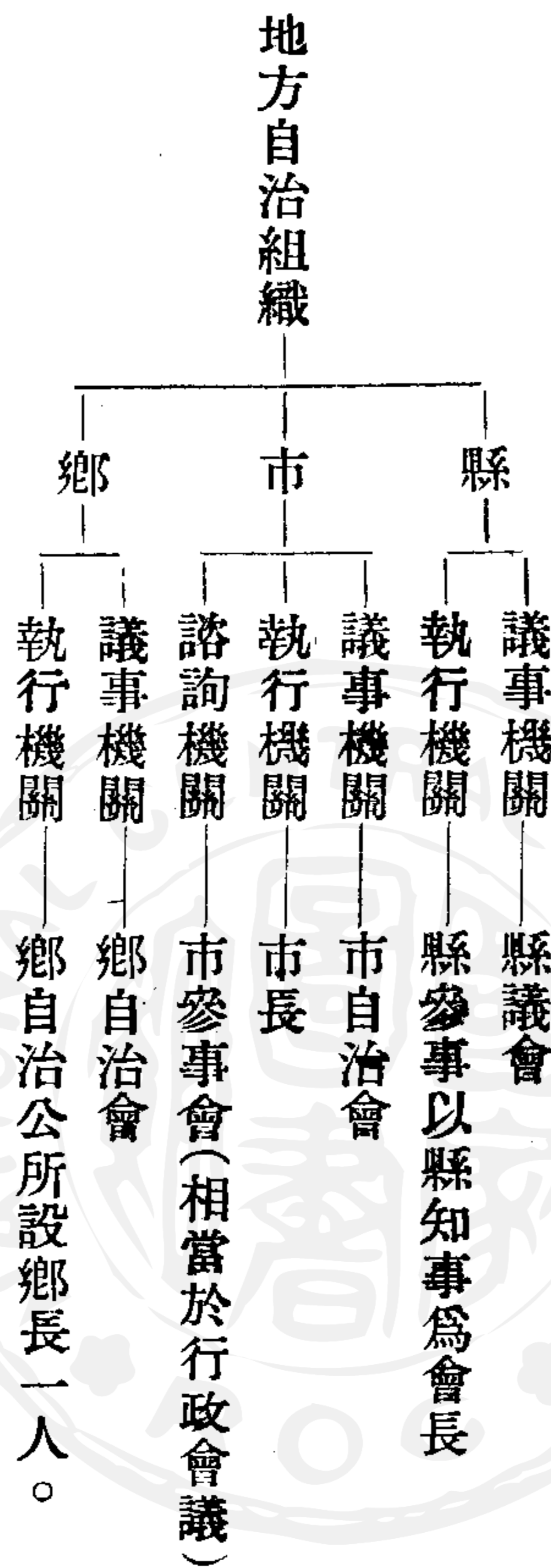
第二期爲約法之治，每縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地之人民，地方議會議員及地方議會行政官，皆由人民選舉。

民國成立，地方自治理應由萌芽而成長。乃國父任臨時大總統不久，卽讓位於袁世凱，袁氏表面雖擁戴民國，內心却在盜竊民國。雖經雲南首義，帝制推翻，但繼袁氏而起者，亦多承襲其作風，因之各級主政者，多不知地方自治爲何物，卽號稱新學者流，亦往往一知半解，加以民智未開，政治腐敗，貪官污吏，土豪劣紳，更以地方自治爲掩護，肆行其魚肉良善，武斷鄉曲之故技，此爲地方自治之黑暗時期。

其經過情形，當民國初年中央未頒有地方自治制度，各省多自爲風氣，均以清末所頒各項章程爲準。袁世凱恐自治發展，有碍其野心，乃於民三通令停辦自治會，但爲掩飾人民耳目計，於同年十二



月頒布地方自治施行條例，僅為區一級之自治，翌年四月十九日，公布地方自治試行條例施行細則，分地方自治之進行為三時期：第一期為自治事宜之調查。第二期為自治事宜之整理與提倡。第三期為自治事宜之實行。觀此可知袁氏與滿清政府如出一轍，均不願實行地方自治。嗣後於民國六年公布地方自治令，八年公布縣自治法，十年頒布縣自治法施行細則，縣議會縣議員選舉及市自治制鄉自治制等，將袁逆時代之區自治一級制，改為縣與市鄉兩級制，其組織略如下表：



北京政府時代，雖有地方自治制度之頒布，事實上並未認真實行，而實行的地方，亦並未見效。仍屬白紙黑字，無裨實際。

依照縣自治法之規定，縣之一級，採國家行政區域與地方自治區域並行制：「自治區域，以縣之國家行政區域為其區域。縣之國家行政區域有變更時，縣自治區域亦隨同變更。」自治事項，亦僅限於左列各項：



- 一、教育；
- 二、交通水利及其他土木工程；
- 三、勸業及公共營業；
- 四、衛生及其他慈善事業；
- 五、其他法令屬於自治事務。

在此時期，市自治逐漸發展，爲一值得記述之事。我國之有市的制度，爲時甚早，但未能積極發展，光緒卅四年，滿清政府頒布之城鎮鄉自治章程，所規定之城，卽今日之所謂市。辛亥革命以後，江蘇臨時省議會，有江蘇省暫行市鄉制之決議。市的名稱，始用於政治制度，大抵亦以城鎮鄉自治章程爲藍本。至於大都市中，以市爲名，而首先創辦市政者，爲今之北平。京都市政公所，係於民國三年三月間奉令籌備，同年六月一日成立，由內務總長朱啓鈴兼督辦，其次則爲廣州與昆明兩市。民國七年十月廣州設市政公所，以楊永泰爲總辦，魏邦平爲幫辦，曹汝英爲坐辦。國父回粵，軍府重開決意實施新政。十年二月成立廣州市政廳，以孫科爲首任市長，規模治績，爲全國冠，余曾著有模範之廣州市一書，以紀其事。至昆明設市，籌備於民國七年十月一日，成立於八年五月六日，名曰雲南市政公所，以省會轄區爲市區，設於翠湖之湖心亭內，以督辦會辦名義主其事。李宗黃爲首任督辦，秦光第爲會辦（原任省會警察廳長）。李宗黃在任不滿二年，訂有雲南市政初期計劃，延攬各種專家，以平民生計社會事業等爲施政中心。市容方面，除修理市內馬路，闢置公園之外；並建築昆明市至碧雞關之汽車路，辦理路政學校，以訓練工程人才，教育方面，設立市立小學二十所，半夜學校十所。



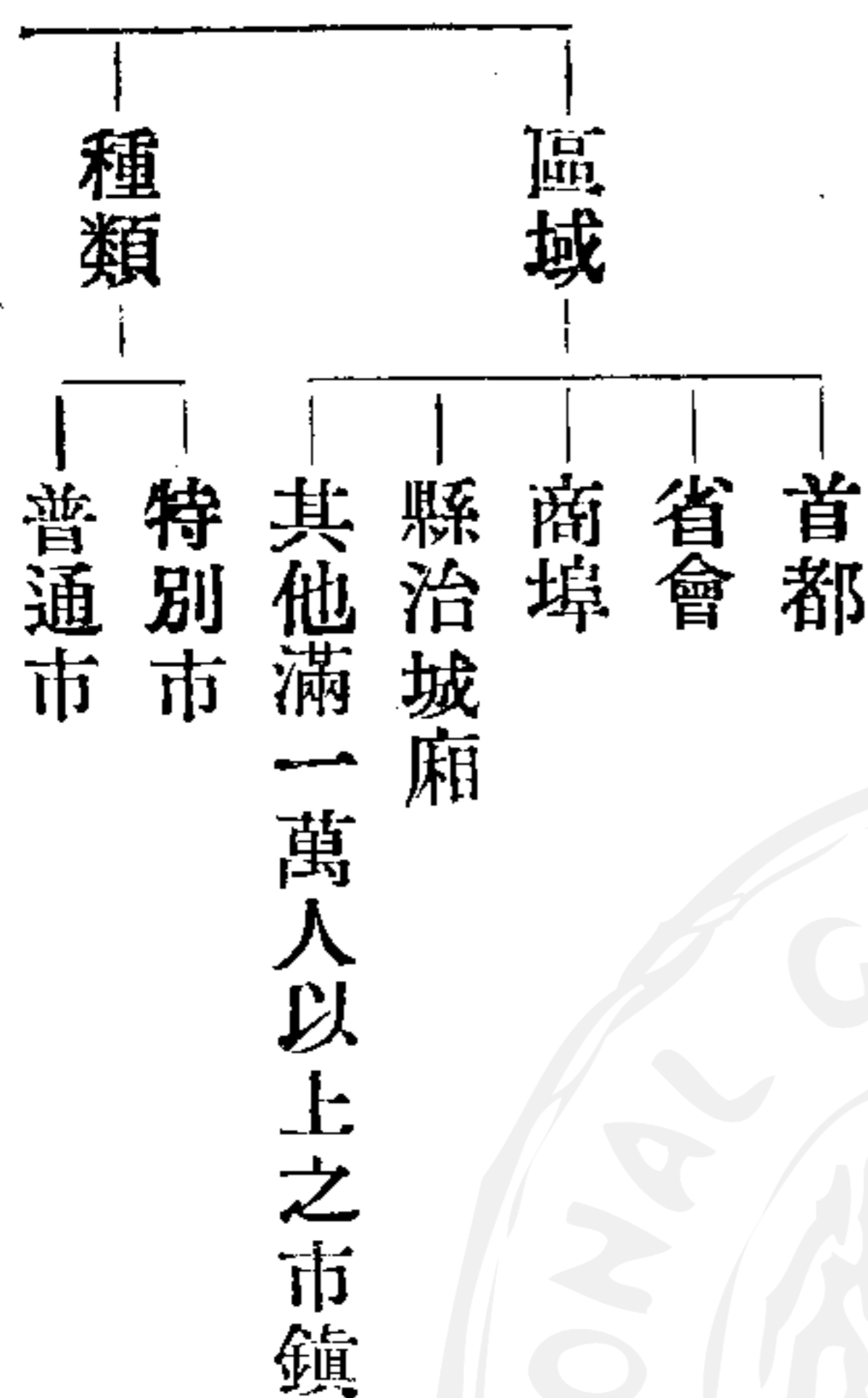
民生方面，特設有公鹽局公米局，以平抑物價。設救濟院，平民工廠，以教養窮而無告之貧民，並辦有市政雜誌宣講所閱覽室等，以開發民智，時李宗黃年方三十三歲，所用之人多東西洋留學生無過四十歲者，工作精神，極為發皇，時人稱之為少年市政公所。與市民水乳交融，契合無間，推行一切政令，頗能收指臂之效。其他如區公所之設立，警士之訓練，衛生之講求，無一而非為昆明市政稍奠其基。當時通行的市之制度及法令規章，直至民國十年七月，北京政府始有市自治之公布，十一年九月，又有市自治施行細則之公布。此時之所謂市，已成爲一自治團體，如市自治制第一條規定：

市自治團體，以固有之城鎮區域爲其區域。

其第四條規定：

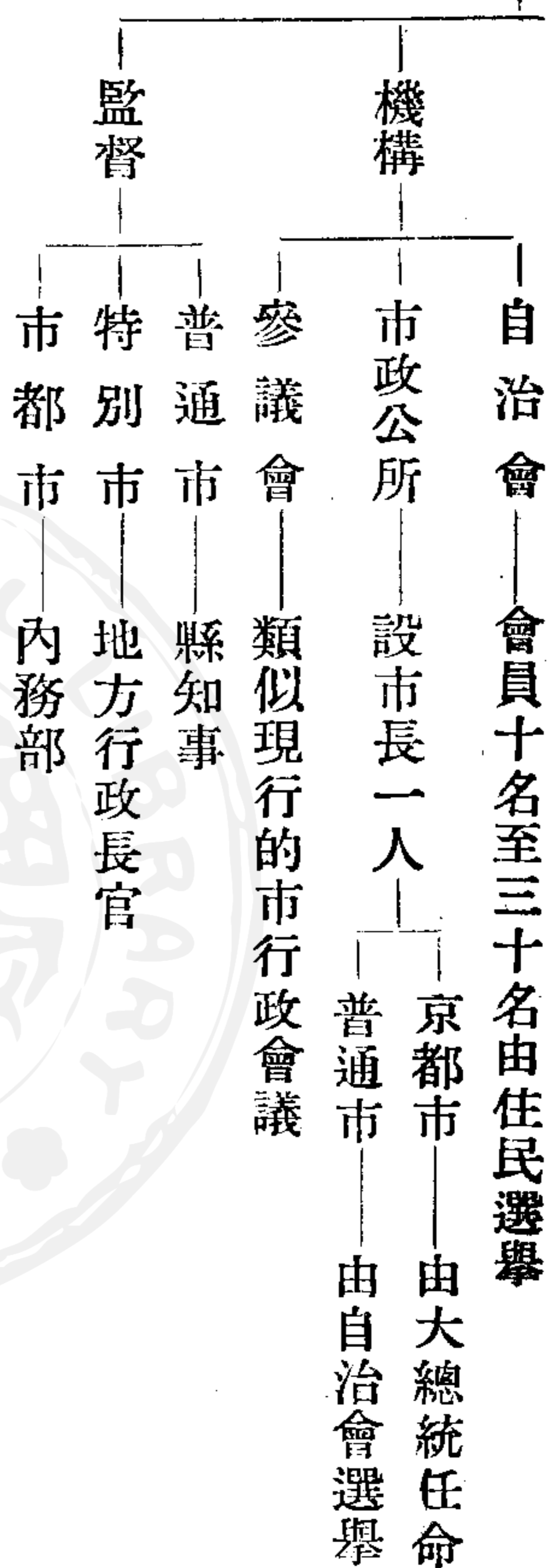
市爲法人，承監督官署之監督，於法律範圍內辦理自治各項事務。

茲將此制之要項列表於后：





# 市自治



至於省之一級，自元代設省以至於中華民國憲法頒布之日為止，均屬中央行政區域，本無自治之可言。惟自滿清光緒三十四年六月頒行諮議局章程，各省設立諮議局後，各省有採集輿論，表達民意之機關。鼎革以後，諮議局之制度廢止，民國元年九月四日公布省議會議員選舉法，十月二日公布選舉法施行細則，民國二年四月二日公布省議會暫行法，各省遂根據以成立省議會，當時一般人均認為係縣以上之上級地方會議，稱之為省自治。民國二年十一月袁世凱解散國會，停開省議會，曾經一度停頓，至五年八月始行恢復。依照當時頒布之制度，省議會設於省行政長官駐在地，置議長一人，副議長二人，均由議員互選之，負維持秩序，整理議案及對外代表之責，議員由人民選舉，省議會之職權如左：

- 一、議決本省單行條例，但以不抵觸法律命令為限。
- 二、議決本省預決算。



- 三、議決省稅及使用規費之征收，但法律命令有規定者不在此限。
  - 四、議決省債之募集，及省庫負擔之契約。
  - 五、議決本省財產及營造物之處分并買入。
  - 六、議決本省財產及營造物之管理方法，但法律命令有規定者不在此限。
  - 七、答覆省行政長官諮詢事件。
  - 八、管理本省人民關於本省行政請願事件。
  - 九、得以關於本省及其他事件之意見，建議於行政長官。
  - 十、其他依法律命令，應由省議會議決事件。
- 在此時期，主政者既毫無實行地方自治之決心，一切地方自治制度，不過作為粉飾太平之工具，且缺乏一種中心思想以充實制度之精神，因此這一時期的地方自治制度，只有軀殼，而無靈魂，祇見其害，未見其利，謂之黑暗，亦不為過。而市自治方面，已發現些微曙光，亦為不可掩之事實。

## 貳 國民政府時代

國民政府，是中國國民黨依照約法所組成的訓政時期之政府，地方自治，是中國國民黨的基本工作。遠在民國初年，即提倡地方自治。故國民政府雖成立於民國十六年，而探討國民政府時代之地方自治，可以追溯至民十六年以前。就中以民國九年 國父所著之地方自治開始實行法及十年創辦廣州市自治，十三年頒布國民政府建國大綱，與中國國民黨政綱，確定縣為地方自治單位，并詳定地方自



治應辦之事項，爲重要之發軔關鍵。國民政府成立後，制度規章計畫，幾經變革，燦然大備。其最要者：（一）爲縣組織法之頒布；（二）爲編查保甲戶口條例之實施；（三）爲新縣制之推行，茲分期叙述於左：

### 一 縣組織法時期

國民政府成立以後，本國父手訂的建國大綱地方自治開始實行法，積極規劃地方自治制度，同時中國國民黨亦以執政黨的地位，對地方自治之實施，積極從事指導與督促。在此時期最重要的決議案計有左列各項：

- 一、地方自治與建設案——第三次全國代表大會議決。
- 二、確定地方自治之方略及程序，以立政治建設之基礎案——同前。
- 三、完成縣自治限期——定二十三年底以前，完成縣自治案——第三屆二中全會。
- 四、訓政時期完成自治實施方案，內政部主管事務分年進程序案——中央政治會議第二〇七次會議通過。

五、地方自治指導綱領案——第四屆中央執行委員會第七十一次常務會議通過。

政府方面，公布的法規，最主要的爲縣組織法，並曾因實施後發生困難，計修改三次之多，民國十七年九月十五日公布，民國十八年六月五日修正公布，民國十九年七月七日再修正公布，其組織法共七章五十三條，其他附屬或有關法規四十餘種。茲將該法規之層級列表如左：

### 縣組織法地方自治區域層級變更簡表



法別		級別	
民國十七年九月公布所規定者	第一級	縣	自治單位，其區域依固有之區域。
民國十八年六月修正案規定者	第二級	區	縣以下按戶口及地方，分劃為若干區，每區至少以二十村里組織之。
	第三級	鄉	百戶以上之鄉村為村，其不滿百戶者，得聯合數村編為一村。但因地方習慣，或受地勢限制，及其他有特殊情形地方，雖不滿百戶，亦得成爲村里。
里		百戶以上之市政地方爲里，其不滿百戶者，編入村區域。	
民國十九年再修正所公布者	第一級	縣	同右
		區	每區以十至五十鄉鎮組織之
	第二級	鄉	同右
		鎮	同右
	第三級	閭	同右
		鄰	同右
		鄉	不得越過千戶，各冠以原有地名，或新定地名。
		閭	各冠以第一或第一號數。



茲為明瞭當時縣各級組織起見，并依照再修正之縣級組織法，列表於后：

縣各級組織簡表

項別	層			級	
	縣	區	鄉(鎮)		
行政系統	縣	區	鄉(鎮)	閭	鄰
編制	原有之行政區域	十至五十鄉鎮	百戶以上之村莊為鄉，百戶以上之市街為鎮。	二十五戶	五戶
議事機關	縣參議會	區民大會	鄉鎮民大會	居民會議	居民會議
執行機關	縣政會議	區務會議			
	縣政府——各局	區公所	鄉鎮公所		
監察機關	民選縣長	區長	鄉鎮長	閭長	鄰長
		區監察委員會	鄉鎮監察委員會		

縣組織法中，并未明定縣自治事項，僅於第十六條規定，各局職掌如左：

- 一、公安局 掌戶籍、警衛、消防、防疫、衛生、救災及保護森林，漁獵等事項。
- 二、財政局 掌徵稅、募債、管理公產、及其他地方財政事項。



三、建設局 掌土地、農礦、森林、水利、道路、橋樑、工程、勞工、公營事業等事項，及其他公共事業。

四、教育局 掌學校、圖書館、博物館、公共體育場等事項，及其他文化社會事業。

至於區與鄉鎮之自治事項，在區自治施行法第二十六條及鄉鎮自治施行法第三十條曾詳細列舉，茲列表於後：

區自治事項及鄉鎮自治事項簡表：

區自治事項	鄉鎮自治事項	備考
一、戶口調查及人事登記事項	同上	一、十九年七月修正區自治施行法第二十六條規定：「左列事項，區公所於現行法令或區民會議交辦之範圍內，分別自行辦理或委託各鄉鎮辦理，由區長執行之。」
二、土地調查事項	同上	
三、道路橋樑公園，及一切公共土木工程建築修理事項	同上	
四、教育及其他文化事項	同上	
五、保衛事項	同上	



六、國民體育事項	同上
七、衛生療養事項	同上
八、水利事項	同上
九、森林培植及保護事項	同上
十、農工商業之改良及保護事項	同上
十一、糧食儲備及調節事項	同上
十二、墾、牧、漁、獵、保護及取締事項	同上
十三、合作社組織及指導事項	同上
十四、育幼養老濟貧救災等設備事項	同上
十五、風俗改良事項	同上

二、十九年七月修正鄉鎮自治施行法第三十條規定：「鄉公所或鎮公所，於現行法令區自治公約，及鄉民大會或鎮民大會決議交辦之範圍內，辦理左列事項，由鄉長或鎮長執行之。」



十六、公營事業事項	同上
十七、區自治公約制定事項	十七、自治公約擬定事項
	十八、財政收支及公款公產管理 事項
	十九、預算決算編造事項
	二十、縣政府及區公所委辦事項
	二十一、其他依法賦予該鄉鎮應 辦事項

在此時期，市自治制度，先有民國十七年七月間公布之市組織法與特別市組織法。凡人口在二十萬以上之都市，得依所屬省政府之呈請國民政府之核准建為市。凡人口在百萬以上，或其他情形之都市，及中華民國之首都，得依國民政府核准建為特別市。至十九年五月間，重行公布市組織法，將原有之市組織法與特別市組織法合為一爐，取銷特別市的名稱，改為直隸於行政院之市與隸屬於省政府之市兩種，茲依據市組織法之規定列一組織簡表於后：

市組織簡表



市

組織

系統

種類

市政府

區坊十  
閭廿  
五鄰  
五戶

隸屬省政府之市

直轄行政院之市

社會局  
公安局  
財政局  
工務局  
教育局  
衛生局  
土地局  
公用局  
港務局  
秘書處

特殊情形除外

首都  
人口在百萬以上者  
在政治經濟上有特別情形者

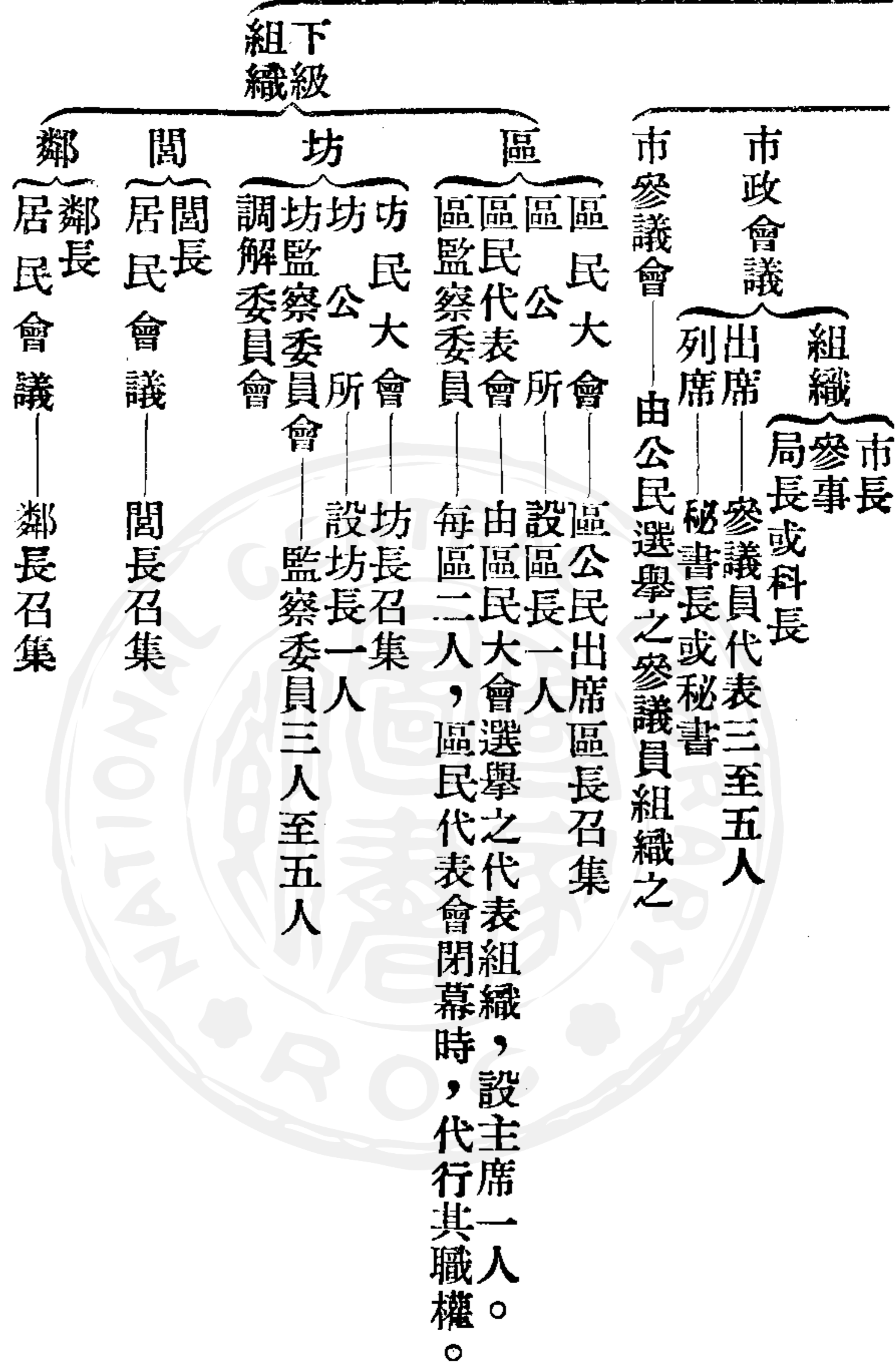
人口在三十萬以上者  
人口在二十萬以上者  
其所收營業稅牌照費，每年合計占該地收入二分  
之一以上者  
人口在百萬以上者  
在政治經濟上有特別情形者  
在省府所在地者

社會局  
公安局  
財政局  
工務局  
教育局  
衛生局  
土地局  
公用局  
港務局  
秘書處

必要時，經上級機關核准增設。

首都及省會所在地不設，另設首都警察廳，及省會警察機關掌理。







- 市自治事項，市組織法，特列專章，依照第八條之規定，計有左列二十四項：
- 一、戶口調查及人事登記事項。
  - 二、育幼養老濟貧救災等設備事項。
  - 三、糧食儲備及調節事項。
  - 四、農工商業之改良及保護事項。
  - 五、勞工行政事項。
  - 六、造林、墾牧、及漁獵之保護及取締事項。
  - 七、民營公用事項監督事項。
  - 八、合作及互助事業之組織及指導事項。
  - 九、風俗改良事項。
  - 十、教育及其他文化事項。
  - 十一、公安事項。
  - 十二、消防事項。
  - 十三、公共衛生事項。
  - 十四、醫院、菜市、屠宰場及公共娛樂場之設置及取締事項。
  - 十五、財政、收支及預算決算編造事項。
  - 十六、公產之管理及處分事項。



- 十七、公營事業之經營管理事項。
  - 十八、土地行政事項。
  - 十九、公用房屋、公園、公共體育場、公共墓地等建築修理事項。
  - 二十、市民建築之指導取締事項。
  - 二一、道路、橋樑、溝渠、堤岸、及其他公共土木工程事項。
  - 二二、河道港務及船政管理事項。
  - 二三、上級機關委辦事項。
  - 二四、其他依法令所定由市辦理事項。
- 二十三年二月中央政治委員會通過改進地方自治原則，係針對此一時期之弊病而發，原文如次：
- 一、確定縣與市為地方自治單位：  
縣為一級，縣以下之鄉鎮村等，各自治團體，均為一級，直接受縣政府之指揮監督。  
市為一級，市以下如有鄉鎮村，則均為一級，其組織與縣同。  
在地域人口經濟文化等情況特殊之處，得立為特例，設區為自治行政區域。
  - 二、地方自治之進行分為三期如左：

(一) 扶植自治時期

縣市長由政府任命；

設縣市參議會，得由縣市長聘任一部份專家為議員；



鄉鎮村長等，由各鄉鎮村人民選舉三人，由縣市長擇一委任。

(二)自治開始時期

縣市長依法由政府任命；

縣市會議由人民選舉；

鄉鎮村長等由人民選舉。

(三)自治完成時期

縣市長民選；

縣市議會民選；

鄉鎮村長等民選；

人民開始實行罷免創制複決各權。

以上三期之進行政序，由各省市市政府決定，報經內政部核準備案。

三、推行地方自治之程序及方式。

推行自治，應因時因地而有不同，中央祇宜作大體及富有彈性之規定，在各縣及隸屬省政府之市，由省府分別擬定程式，咨請內政部核准行之，在各直屬市，由內政部分別擬定程式，呈請行政院核准行之，為適合各地方之特殊情形及便利推行政令起見，每省至少應設置縣政建設實驗區一處，或分區設置實驗縣若干處，統一「政」「教」「富」「衛」各種組織與事業，以為研究及實驗之中心，而達到政治社會化，行政科學化之目的。



此一時期之地方自治制度，大體均根據國父之遺教，惟組織鬆懈，陳意過高，與人民智識程度相去過遠，故不能發揮實際的效果與民主的力量。但地方自治之精義，已大昌明於世，已建立非地方自治不足以建國，非地方自治不足以救民之堅強信念，余常謂此一時期為地方自治播種與萌芽時期。

## 二 編查保甲戶口條例時期

「保甲制度」在我國雖然有悠久的歷史，但收到實效的絕少，在古代只有周公、管仲、商君、王安石，在近世只有王陽明、曾國藩、胡林翼等幾個人。民國以來，保甲制度少有人提及，到北伐成功，鑒於盜匪橫行，非實行保甲制度，不足以肅清匪患，遂有保甲運動之規定。民國十八年九月十三日國民政府正式明令各省政府，限期舉辦保甲，其原文云：

近來各省長官鑒於共匪之不易剿除，輒以為軍隊單薄所致，常謂非有若干之兵力，不能維持某處之治安，此種心理，實為謬誤！以兵治匪，實為治標救急之圖，決非正本清源之計。有時匪患猝至，誠非調集部隊，迅速進剿，不易撲滅；然常有兵至則匪去，兵去而匪又來，清源之道，實別有在。無紀律之兵，亦只能止匪擾害，不能絕匪之根株。軍隊集中訓練，則配佈難周，仍易為匪乘；分散佈防，則紀律易弛，且將與匪同化。故以兵治匪，乃不得已而為之，非可恃為長治久安。欲絕匪之根株，仍宜由舉辦保甲，清查戶口入手，人民能自動防匪，而匪徒不能混跡於鄉村城市之中。茲由政府頒佈鄉鎮自治施行法及清鄉條例，并限期清查戶口，通令各省辦理。應請各省政府，嚴切責成各縣長，限期三個月至半年，將全縣保甲一律辦竣，同時亦



將戶口調查清楚，列爲考成。其有藐視法令，延不奉行者，應以縱匪治罪。當茲訓政開始編遣實施之際，各省宜以此爲第一要政，切實執行，庶幾匪患根本肅清，民生日臻康樂，有厚望焉！雖曾雷厲風行，但未見收實效。

民國二十年六月陸海空軍總司令蔣先生，認爲要肅清匪患，非民衆組織健全有自衛能力不可，遂劃定剿匪區修水等四十三縣，編組保甲，清查戶口，同時將原有鄉鎮閭鄰等自治組織，一律停辦。至二十一年豫、鄂、皖三省剿匪總司令部勦匪計劃，訂爲「三分軍事七分政治」後，遂制定剿匪區內編查保甲戶口條例，令豫、鄂、皖三省實施，匪區非匪區一律編組保甲。推行以來，頗著成效，可說是保甲制度的復興，嗣後即有多數省份，或以環境需要，或以奉令遵辦，相繼推行。當時頒佈的重要條例有四：一爲剿匪區內編查保甲條例，二爲剿匪區內縣區公所組織條例，三爲剿匪省份各縣分區設署組織大綱，四爲各縣政府裁局改科辦法大綱。對縣以下各級組織，均加以改造。保甲編組以戶爲單位，戶設戶長，十戶爲甲。甲設甲長，十甲爲保。保設保長。保以上設聯保主任，聯保以上設區署。這時辦理保甲的目的，完全是在自衛，並將自衛，從自治中分化出來，頒發上面四種條例時，豫、鄂、皖三省剿匪總司令部，有道訓令，詳述改革的原因，內中有四要點云：

- 一 自治與自衛分開：先謀自衛之完成，再作自治之推進。
- 二 團與練畫而爲二：保甲制度，只屬於團的一方面；若編練武裝民兵，則必斟酌地方鎗枝，經費，人才之標準而定。改編與訓練之方法，當另以條例定之，不在保甲範圍之內。
- 三 編組保甲調查戶口一氣呵成：初步只須決定戶數及戶長，以爲推定保甲長之根據，一切



戶口及其變遷，則俟保甲長確定後，即責令詳切確報。

四 確定區長立於縣長與保甲長之間：一面補助縣長執行職務，如縣政府之支部；一方就近監督指揮保甲長執行職務，以爲縣長之耳目手足，所有鄉鎮坊閭鄰各項名目，暫不適用。

訓令末述此制之精神云：「層級務求其減少，條文務求其概要，手續務求其簡單，體會熟練，不難旦夕觀成。」總司令蔣於民國二十二年十一月間，對此時的保甲制度亦有扼要的評語。其言曰：

就保甲制度而言，管子以治齊，商君以強秦。其明戶籍，除奸宄，維治安，既已奄有現代警政之長，而守望相助，力役相濟，匱乏相調，則又儼然有現代組織民衆與經濟合作之意，程伯淳之治留城，朱文公之建社會，成績斑斑，具可考見。而王陽明之剿匪江西，即賴厲行「十家牌法」，以奏肅清之功。此其立制之精，運用之善，信可準之百代而不惑。今剿匪各省，均定舉辦保甲爲基本要政，實已鑒古證今，權衡至當，非無故也。

軍事委員會委員長南昌行營成立，接管三省剿匪總司令所管政治事務，曾於二十三年八月頒發整理保甲團隊辦法六項，有關保甲者計有四項：

- 一 限令每保設學校一所，即以教師兼負該保文書責任。
- 二 實行保甲規約，應用保甲會議。
- 三 慎重區長人選，指定居民充任確定任期（充當保甲長之人，在規定期限內，不准託詞引退，庶使民衆漸知區保甲長之重要，而鄉里自好者，亦不薄之而不爲也）。
- 四 各區應於保甲完成後添設戶籍吏，專負人事統計彙報之責。



經此次補充，保甲制度更加充實，添設戶籍吏，尤爲重要。若人事變動之後，不加登記，則數月之後，全失其效。蓋清查戶口爲凡百庶政之根本，戶口不確實，其他更無從談起。

二十四年七月，行營復將前三省剿匪總司令部，所頒剿匪區內編查保甲戶口條例，予以修正，名曰修正剿匪區內編查保甲戶口條例。字面修正的地方頗多，手續亦較完備。如原頒條例，對編組後之保甲運動，如何處置，并無規定。修正條例中，特加一條云：「保甲編定後，戶口遇有增減，應於每年度開始前，分別按照規定數目，增設或減併。」其他尙多。不及縷述，惟精神并未變動（關於剿匪時期的保甲制度，程懋型先生著「現行保甲制度及現行保甲制度續編」較詳，讀者如欲深究，可資參考。該書係中華書局出版）。

抗戰以後，委員長重慶行營，復根據剿匪區內編查保甲戶口條例施行以來的經驗，與戰時的要求，釐訂整理川黔兩省各縣保甲方案，內容較修正剿匪區內編查保甲戶口條例，更加充實，更加進步。新縣制之保甲編查辦法，亦多採用之。爲節省篇幅起見，此地不多述。茲僅引頒佈時訓令中之二段，以見一般，其首段云：

查保甲制度，爲團結民衆，發揮自衛能力之唯一組織，亦卽訓練民衆，奠定自治基礎之唯一途徑。前在剿匪期內，施行此制，頗著成效。現值軍興時期，持久抗戰，尤非團結民衆，無以安靖後方共濟國難。而團結民衆，端賴保甲組織之健全，允宜積極整理，以宏效能。爰採取前頒各種保甲法令之精神，針對邊區情形，制定整理川黔兩省各縣保甲方案草案，并不憚博訪周咨，先期令發各省政府各專員簽註意見，悉心審查，分別採納，以期切合實際情形，推行無碍。



其末段云：

須知此次編整保甲之目的，在擴大自衛之範圍，健全自衛之組織，增強自衛之實力，舉凡持久抗戰，復興民族，剝復之機，所關甚鉅。凡各級官吏，務須仰體斯言，迅赴事功，考成所繫，獎懲隨之；不得視同具文，稍事因循，致干咎戾。本委員長有厚望焉！

在南昌行營未創編保甲之前，關於民衆自衛的主要法規，國民政府曾頒佈兩種：一種是保衛團法，民國十八年七月十三日公佈；一種是清鄉條例，同年九月十八日公佈。保衛團法，以「增進人民自衛能力，補助軍警維持治安」爲主旨（見保衛團法第一條）；清鄉條例，以「肅清全國匪源，厲行訓政」爲主旨（清鄉條例第一條）。兩法的運用，均以自治組織爲骨幹；保衛團縣以下的負責人，均以自治人員兼任；清鄉任務，也須由自治人員完成。當時地方自治尚在草創時代，故成效甚少。豫、鄂、皖三省剿匪總司令部，於頒發剿匪區內編查保甲戶口條例時，曾列舉七項意見，評判此制之難行：

一 各級自衛行政，由各級自治行政人員兼辦，則自治組織不健全，自衛規章亦無從實施。

二 自治組織，法重貫徹全民政治之精神，非未經訓練之人民所能行使，則自衛組織亦隨之無從實施。

三 自治組織，事事均直接關係個人，匪特一盤散沙無從把握，且恐絕對無法應付目前嚴重糾紛之環境。

四 依現行法規，非健全自治之組織，不能專辦自衛之行政，恐自治告成無期，而自衛亦隨之俱廢。



五 依保衛團法之規定，團與練合而不可分，致成遍地似是而非之軍隊。

六 清查戶口，既由清鄉局督率各級自治首長辦理，在各級自治組織未健全前，無切實負責機關，此項要政，迄無成就。

七 中央頒佈自治自衛之本法及附屬法，計四十種九百五十七條，有間接關係者尙不在內，民衆與承辦人，恐對此均覺茫然。

在此時期辦理自治的省份，是遵照國民政府所頒法令及內政部所訂法規；辦理自衛的省份，是照三省剿匪總司令部所頒的條例。事權不一，抵觸之處，自所難免。

民國二十三年，南昌行營創編之保甲，已著成效，多數省份或以環境需要，或以奉令遵辦，相繼推行。中央盱衡時局，內則匪勢猖獗，外則強鄰肆虐。地方自治固爲樹立民治之大計，南昌行營主張先辦保甲，也爲治標要圖。中央政治會議，遂於四三二次會議決議：

地方保甲工作。關係地方警衛，爲地方自治之基礎，應由行政院，通令各省市政府提前切實辦理。

內政部并根據此原則開陳左列四項調整意見：

一 確定保甲爲地方自治基本組織，容納保甲於地方自治中，以保甲代替閭鄰，以鄉鎮代替聯保。

二 取消保衛團，依保甲編組壯丁隊代替之，其警備地方之常備武力，則另代之以保衛團隊。



三 保甲組織，應屬於民政廳，壯丁隊及保安團隊，一併由省保安處辦理，省保安處直屬於省政府。

四 暫行停止戶籍法之施行，依照編查保甲條例辦理戶籍及人事登記，但應按照戶籍法，將該項條例酌加補充。

二十三年十二月行政院會議，決定容納保甲於地方自治之原則。二十五年二月十七日中央地方自治計劃委員會通過「厘訂地方自治法規原則八項」，其中關於保甲者為「容納保甲於自治組織之中，鄉鎮內之編制為保甲」，後由中常會核轉政治委員會通過。九月十八日立法院會根據此原則，制訂保甲條例四十二條。二十六年七月二日，復加以修正為四十條，但均未公佈。

依照縣組織法之規定，區為自治團體。剿匪區內各縣區公所組織條例，剿匪省份各縣分區設署辦法大綱，則將區變成督導區域，區公所為縣政府之派出所。施行有效之後，中央採行其意，制訂各縣分區設署暫行規程。二十五年十月行政院第二八二次會議通過，二十六年六月三日公布，關於區之劃分，規程第二條規定如左：

各縣縣政府，應依其轄境面積、地形、戶口、交通經濟狀況及地方習慣，將縣行政區域，酌劃為三區至六區，設立區署。

關於區署的職權，規程第五條規定如左：

區署設區長一人，承縣長之命，辦理左列事項：

一、關於所屬區員巡官僱員暨區內保甲壯丁隊等之監督指揮事項。



- 二、關於區內民衆之組織及訓練事項。
  - 三、關於中央與省縣法令之執行宣達，及區內現況之調查，報告事項。
  - 四、關於區內合作事業之指導事項。
  - 五、關於區內小學及民衆學校之籌劃設立，及監督指揮事項。
  - 六、關於區內農林水利之改進事項。
  - 七、關於區內戶口調查，土地清丈，工役分配，衛生，公安，交通之執行事項。
  - 八、關於區內各職業團體之監督指導事項。
  - 九、關於縣政府交辦事項。
- 駐在區內之保安隊或警察隊，遇有必要時，區長得指導之。

裁局改科辦法大綱之主旨，在於謀縣政府權力之集中，並充實其組織，以增進行政效率。施行之後，頗有效果，中央政府亦感覺縣政府之組織，龐大臃腫，指揮不靈。乃於二十五年十月行政院第二八二次會議通過，二十六年六月三日公布之縣政府裁局改科暫行規程，即係根據軍事委員會委員長南昌行營頒行「各縣政府裁局改科辦法大綱」實施之結果，而擬訂適應此種需要所產生的過渡辦法，其用意已明白規定於第一條：

現行縣組織，未經修正公布以前，行政院爲謀縣政府權力責任之集中，并充實其組織，以增進縣行政效率起見，特制定本規程。

其第三條規定裁局改科的要點，原文云：



縣政府所屬公安、財政、教育、建設各局，現經設置者，應行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府現設之科，或另設各科辦理，但人口衆多事務繁劇之縣分，有設局之必要時，得由省政府決議設置之。

要而言之：在此時期的各種制度，其主旨在於簡化機構，集中力量，充實組織，以增進行政效率，裁局改科之制，實行之後，權力集中於縣政府，使省之各廳，認縣以下之各局爲直屬機關，縣以下之各局，認省之各廳爲頂頭上司之畸形現象，予以重大改善，尤爲政治上分級負責之先導。

同時二十四年冬，中國國民黨召開第四次全國代表大會於南京，鑒於地方自治尙須重新規劃，乃決定於中央執行委員會內成立地方自治計劃委員會，推中央委員方覺慧擔任主任委員，李宗黃擔任副主任委員並兼專門委員會主席，聘專家百五十人，經兩年之努力，對於地方自治，曾作具體而微的計劃，以期逐步推行，並制成厘訂地方自治方規原則八項如左：

- 一 容納保甲於自治組織之中，鄉鎮內之編制爲保甲。
- 二 視地方環境之需要，分別訂定自治施行之程序。
- 三 地方自治組織系統，縣市以下均爲一級。
- 四 縣政府因地域人口經濟文化，及其他特殊情形，得呈經上級機關核准，設區指導自治事務。
- 五 保甲既經容納自治之中，縣保衛團法，應即廢止。
- 六 完成自治之期限，應酌量各地情形，變通辦理，不必强行劃一。



七 戶籍法應參照縣市自治法及其關係法規，速予修正。

八 自治事務，在省應由民政廳掌管。

並制定地方自治綱領草案，內分戶口、組織、訓練、財政、警衛、土地、水利、公路、農業、工業、合作、衛生、社會調查、慈善救護等十四門。關於各部門之方針、組織範圍、業務程序、經費等，均有簡括之規定，更將根據此規定，以制定各項方案，使地方當局即無自治專長，祇須人手一冊，皆可按圖索驥，以策事功，業經由中央常會轉交政治委員會，交行政院、軍事委員會、經濟委員會三機關審查，適值抗戰軍興，尙未通過，即行擱置。而本會亦奉令暫行停辦，地方自治之推行，亦因而遭受阻礙。

此綱領之擬定，在中國歷史上佔一新頁，後來新縣制之一切設計，均多以此爲準，將來當附錄於以供史家之參證。

### 三 新縣制時期

地方自治之推行，雖因抗戰的影響，而遭遇阻礙。但在抗戰期中，深感於地方自治之未能實施，無法喚起民衆，發動民力，加強戰鬥的力量，先有抗戰建國綱領之頒布，後有縣各級組織綱要的推行，所謂縣各級組織綱要，一般人簡稱之爲新縣制，並決定普遍實施，限期完成，在地方自治史中，放一異彩，在政治制度史上，創一奇蹟，實值我們大書特書，茲爲便利敘述起見，分爲下列七段：

一、新縣制之產生 蔣總裁在二十七年舉行之中國國民黨五屆四中全會開會，有「改進黨務與調整政治關係」之講演。當時即下令恢復中央地方自治計劃委員會，以宗黃任主任委員，宗黃曾主持過



中央地方自治計劃委員會，鑒於在黨的系統之下，所計劃之方案，送經政府實施，經過層級太多，減低行政效率，乃建議改隸行政院，並請行政院副院長任主任委員，宗黃自願副之，則計劃實施合而爲一，自可收事半功倍之效，總裁深以爲然。同年五屆五中全會通過「縣以下政治組織實施案」，第一項規定，設置縣政計劃委員會。二十八年春，蔣總裁復有「確定縣各級組織問題」之講演，同時並由國防最高委員會聘請張群、李宗黃、蔣廷黻、甘乃光、雷殷、胡次威、黃右昌、王先強、盧鑄、吳國楨、陳方、程懋型、魯佩璋、浦薛鳳、黃少谷、陸雲章、陳念中、楊君勤等十餘人，起草縣各級組織綱要，以張羣爲召集人。公推李宗黃、黃右昌、雷殷、王先強四人爲起草人，以李宗黃爲召集人，楊君勤兼紀錄。總計開小組會議五次，全體會議九次，起草完竣，卽呈請蔣總裁核定，交國防最高委員會通過，送由國民政府正式公布。

二、新縣制之內容 縣各級組織綱要，分爲十項六十條，對於縣各級組織、人事、財政、工作四大部門均有具體之規定爲地方自治史上最重要之文獻（附最後），其詳細內容，各章均有闡述，茲併將縣各級組織關係圖刊載於后：











三、新縣制之計劃 新縣制是一個革命的縣政制度，特設縣政計劃委員會來主持其事。縣政計劃委員會於二十八年六月成立，依照縣政計劃委員會組織條例之規定，原以行政院副院長張羣爲主任委員，因張任國防最高委員會秘書長，無暇兼顧，爲便於聯繫起見，而以內政部長何鍵周鍾嶽兩人先後兼任，副主任委員一職，則派李宗黃擔任，專負實際責任。自二十九年十一月四日起，即主任委員亦由李宗黃兼代，先後任委員者爲張維翰、雷殷、王先強、劉燧昌、劉振東、瞿菊農、陳念中、朱玖瑩、周毓瑄、何慧青、張鴻鈞、徐恩曾、蕭逸、陳國均、溫崇信、祁雲龍等十五人。除委員外，職員僅二十四人，經費每月不過八千餘元，余念革命者，本來以赤手空拳創造新的天地，乃本先賢聞雞起舞枕戈待旦之精神，以余之政治哲學（黨政軍工作要訣）爲經，以三化（革命、軍事、學校）之方式爲緯，積極從事於健全機關，充實本身之工作，並以精神勝物質，人事補天工之要訣，加強幹部訓練延攬優秀人才，禮聘地方自治專家，即專門委員約二百人，以前中央地方自治計劃委員會專門委員爲骨幹，分爲法制、人事、財政、戶口、警衛、教育、土地、合作、農業、工業、交通、水利、衛生、社會救濟、社會調查、行政管理等十六組，開始作全盤之計劃，除親自主持委員會外，各組開會，余均出席指導，計開委員會三十二次，會務會議一百二十七次，專門委員會九十四次，小組會議九十七次。專門委員會各組，以行政管理組成立較後，爲完成包羅甚廣之行政管理辦法，分三組分別起草，財務小組由聞亦有先生領導，漏夜開會趕辦，熱忱至足感人。溯自成立至撤銷，僅兩年另四月，總計審議方案二十種，法規三十二種，擬定方案法規四十六種，編纂叢書九種，講義四種，須知十二種，期刊四種，闡揚新縣制的論文四十四篇（單指本人自撰者言），視察報告五種，統計六種。當時全國的



輿論及陪都各報，多認爲奇跡，國防最高委員長及行政院蔣兼院長，均明令嘉獎，茲將行政院嘉獎令（三十年十一月十六日勇一字第一八二三一號訓令）錄後：

本院縣政計劃委員會兼代主任委員李宗黃，在職兩載，擘劃縣政，成績昭著，應予嘉獎，以勵助勤，此令。

縣政計劃之迅速完成，係余應有之職責，何敢告勞，除對本會專任委員職員予以記功晉級外，尤其對於純盡義務之委員及專門委員，更應明是非，彰公道，永誌不忘，乃將其到會次數之多寡與成績優異成績良好者分爲兩類，呈請行政院獎勵，原文云：

查本會委員祁雲龍、張鴻鈞等，及聘請之專門委員黃右昌、陳長衡等六十二員，到職以來，贊助計劃，卓著勞績，中以委員祁雲龍，專委兼組長黃右昌、陳長衡、鄧裕坤、孟壽椿、壽勉成、錢天鶴、宋彤、金寶善，兼副組長鄒樹文、朱爲珍、康時振、徐世大、許世瑾，專門委員黃湘、蕭慶雲、張守存、師連舫、程子敏、劉威鳳、王祖祥、嚴鏡清、包華國、程方、李雲、丁潤身、蕭學泰、夏貞立、汪克廷、古貫郊、曹鍾瑜、沈宗瀚、葉謙吉等三十三員，對應出席之會議，每次均熱烈參加，成績特優，委員張鴻鈞、蕭逸，組長趙祖康，副組長吳大鈞、鮑德澂、王世穎，專門委員齊紱、李飛鵬、趙汝吉、高顯鑑、胡士祺、彭師勤、徐中齊、鍾靈秀、李萬里、胡奎齡、鄒序倫、牛錫光、晏華璋、徐幼川、蕭明新、洪懷祖、陳葆仁、吳華甫、陶鳳山、刁培然、戴應觀、王洸等二十九員，出席會議次數，均在過半數以上，成績亦屬良好，且該員等均爲兼職，純盡義務，効力黨國，熱忱可嘉，對本會貢獻頗大，若不從優獎勵，實無



以彰公道。現本會工作，大體完成，奉 令於本月結束，所有出力人員，理合報請 酌予獎勵，以彰有功，謹繕具該員等出席會議次數統計表一冊，備文呈送，仰祈賜鑒核行！

其出席次數，未及過半者，委員（詳前）請行政院函謝，專委由本會逕謝，附名單：（太少者從略）

- 一、法制組：龐鏡塘、錢清廉、袁平凡、唐鴻烈、王殿之、但 燾、于望德、李尙友。
- 二、人事組：鄧翔海、張壽賢、劉光炎、丁潤身、蕭次尹、劉慶長。
- 三、財政組：衛挺生、趙棟華、王 煜、聞亦有、高向杲、張國正、郭壽華、王世鐸、崔永楫。
- 四、戶口組：陳 達、鄭堯拌、朱君毅、黃厚端、唐 毅。
- 五、警衛組：張宗良、俞運佳、青 偉、李士珍。
- 六、教育組：吳研因、唐惜分、包華國、李立藩、李中襄、梁瑞葵。
- 七、土地組：劉岫青、梅光夏、寧伯晉。
- 八、合作組：鄭達生、楊 智、李鳳鳴、徐日琨、尹樹生、侯厚宗、孫其銘。
- 九、農業組：馮一飛、朱允鈞、喬啓明、毛雝、毛慶祥、趙葆全、馬 策。
- 十、工業組：魏文光、鄭禮明、張文潛、陳俊時。
- 十一、交通組：本組出席委員，均極踴躍，全組均列在請獎單內。
- 十二、水利組：胡品元、原素欣、葉明升、楊保璞、陳湛恩、王華棠。
- 十三、衛生組：韓雲峯、孫明鐸。
- 十四、社會救濟組：南映庚、傅伯羣、陸晶清、陳逸雲。



十五、社會調查組：組長陳之邁，副組長吳景超，委員張純明、孫本文、吳文暉。

十六、行政管理組：許協揆、陳立本、李元凱、馮石竹、朱度恢、沈鵬、楊飛熊、王昉、閔文匯、

莫萬章、朱如淦、劉國明。

當時縣政計劃委員會，爲使所計劃之法規方案切合實際起見，曾在該會所在地之遺愛祠鎮從事實驗，聯合該地各機關團體學校各派代表一人，組織遺愛祠鎮地方自治輔導委員會，輔導鄉鎮公所辦理編整保甲，籌設學校，訓練國民兵隊，設立合作社等，竭力爲民衆興利除弊，雖爲時甚暫，尙著成效，茲將輔導委員會簡則錄下：

(一)爲謀本鎮地方自治輔導之發展，並便利本鎮各機關學校團體協助民政，辦理自治事業起見，特由各機關團體學校各推代表一人，聯合組織遺愛祠鎮地方自治輔導委員會。

(二)輔導方式採因勢利導，適合需要，并以十分善意出之，絕對避免干涉嫌疑。

(三)本會地址暫設行政院縣政計劃委員會。

(四)本會由各代表推定主任一人，副主任二人辦理日常事務。

(五)本會每兩週開會一次，時間臨時酌定，但有必要時召開臨時會。

(六)關於應行輔導事項，如有必要時，得由聯合之各機關團體學校酌量加派職員參加，但以極短時間爲限。

(七)本簡章未盡事宜，得隨會務之進展隨時修改。



以計劃委員會職員，即區分部黨員爲中心，將所有職員分配至鄉鎮公所、保、甲各級爲助理員，除規定每月以兩半日到所配屬之單位服務外，在公餘之暇，均可自動前往聯絡、調查、協助，每月尾并開檢討會一次，檢討本月工作，討論下月計劃，因此該鎮工作進行甚快。鄉鎮中心學校、合作社、保壯丁隊，均得迅速成立。本會並單獨成立社會服務處，空襲服務隊，爲人民服務，成績卓著，經重慶市黨部考核，縣政計劃委員會區分部列特等第一，國民政府區分部列特等第二。宗黃則擔任第一保第一甲助理員，甲長爲章樹清，業屠宰，我隨時至其家，協助推行政令，并訪問甲內居民，甲長及居民亦可隨時到我家，要求協助一切，久而久之，黨員與民衆，儼如水乳之交融。卅五年四月還都，全鎮人民，惜別依依，并擬設宴餞行，余恐勞民傷財，諱言行期，僅留信一封，并捐國幣三萬元與該鎮中心小學以作紀念，原信云：

遺愛祠鎮長及各保保長公鑒：幸託 仁里，八載於茲，山靈識我，木石有情。矧平日守望相助，親善是勗。今當遠離，能不依依！復以此地爲新縣制創制之所，他日新縣制發揚光大，貴鎮即係孕育發祥之地。新縣制在民國固可紀念，而貴鎮在中國尤可紀念。茲特稍分廉俸，立碑紀念，并以所餘三萬元，捐助 貴鎮爲興學之資。希望羣策羣力，共謀建設。務使地以人傳，人以事彰。俾 貴鎮成爲最有歷史意義之一鎮，是即宗黃區區之微意也。臨別前夕，耑此即頌公祺，附法幣叁萬元。

李宗黃拜啓 四，廿四。

由此可見，當時一般公務員同志，不僅能從事計劃，並能躬行實踐，媲美前賢「遺愛在民」之旨，使遺愛祠鎮名符其實，亦係地方自治史中一段小小佳話。



宗黃於縣政計劃完成，自行撤銷之後，奉命在中央聯合紀念週（三十年十月六日）作一報告，題爲「縣政計劃之完成及其實施要領」，以紀其事，照錄如下：

主席各位同志，今天兄弟奉令報告，題目是「縣政計劃之完成及其實施要領」，包括 總理遺教 總裁訓示和工作報告，爲便利起見，想把他分爲縣政計劃委員會之產生，縣政計劃之根據與方式，縣政計劃與縣政建設，縣政計劃之經過與完成，縣政計劃之實施與要領，及結論五段，作簡略的報告如下：

#### 一 縣政計劃與縣政建設

「縣」卽 國父所說的「縣爲自治單位」之縣，又云「政者衆人之事」，可見一縣的衆人之事，謂之縣政，「計」卽設計之計，卽孫子「始計第一」之計，「畫」卽繪畫圖表之意，合起來講，卽 國父所說「從知識構成意象，從想像而生出條理，本條理而籌備計畫，按計畫而用功夫，則無論其事物如何精妙，工程如何浩大，無不指日可以落成之意。」合言之，卽將一縣衆人之事，設計出來，製成圖樣，使辦理縣政工作的人，可以按圖索驥，計日課功，謂之縣政計劃。

中國國民革命之目的，在求中國之自由平等，亦卽在建設一光華燦爛之新中國。建國要怎樣建法呢， 國父已經告訴我們，中華民國建設之基礎在地方自治，地方自治當以縣爲單位， 國父說：「吾夙定革命方略，以爲建設之事，當始於一縣，縣與縣聯以成一國。」這就是說，要建國就要先從建設縣做起。要把建國譬作築屋， 國父有一段很警關的話指示我們，他說：「中國人普通心理，以爲無論甚麼事，都要從上做起，譬如造房子，下面沒有動土，沒有做牆



基，便老早搭一個空架子，先要上樑，上了樑之後，然後再做下部……不知外國人做大房子是要先築一層很堅固的屋基，從下做起，然後一層加一層，便做成一所高大的洋房。」又說：「三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之叢樓，不難建立。」由此可知建設這一所大房子的方針，國父已明白指出，可惜他沒有看到這所大房建設成功便逝世了。

總裁繼承 國父遺志，把握這個大方針，於數十年革命演進中，親身體驗出一個建設基層政治的根本方案——縣各級組織綱要，澈底改革縣以下各級政治，以適應抗戰建國的需要。有如一位偉大的工程師，按照 國父的理想，設計出這樣一個總的圖樣。

現在大方針是有了，總的圖樣也有了，緊接着一步就是我們要如何去按照這個總圖，再把它詳細的繪製補充起來，那裏應該築屋基造花園，那裏應該開個窗子，那裏應該是臥室，是廚房，一一區劃繪製好了，然後再交給職工們去照圖興築。這個工作是甚麼呢？就是縣政計畫工作，也就是我們縣政計畫委員會應盡的職責。

至其涵義，現代計劃，本分爲經濟計劃與政治計劃兩種，縣政計劃，究屬於那一種呢？普通人看來，以爲必定屬於政治計劃，但遵照總理論斷，「吾所主張之地方自治，不僅爲政治組織，而且爲經濟組織。」是則縣政計劃，不僅單純的政治計劃，而且是經濟計劃。總理曾經說過：「中國統統患貧，不過分大貧小貧而已。又說「建國之首要在民生」，我們根據遺教，針對現實，尤側重於經濟建設，此中涵義，我們似應首先認識的。

## 二 縣政計劃委員會之產生



縣政計劃委員會之設立，係原始於第五屆五中全會所議決之「縣以下政治組織實施案」，第一項之規定設置縣政計劃委員會而產生，因中央黨部原設有地方自治計劃委員會，但以設計方案，須由中常會交政治委員會通過，交國民政府再交行政院，輾轉費時，適總裁在四中全會有「改進黨務與調整黨政關係」之演講後，即演進而為「確定縣各級組織問題」，改革新縣制，事在必行，故建設縣政計劃委員會，直隸於行政院，以期敏活。縣政計劃委員會並於二十八年六月二十六日正式成立，設正副主任各一，主任委員為兼任，委員十一人，八人為義務職，三人為專任職，下設視察專員五人，辦事員雇員九人，實際大小員工，專任者不過十八人，經費每月八千一百元，組織極經濟簡單，責任又比較重大，只有戰戰兢兢，惟恐隕越，以精神勝物質，以人事補天工，無日無時不在殫精竭慮，以期達成任務。自九月十九日縣各級組織綱要頒布後，二十九年元旦，行政院復後下令全國普遍實施，限三年完成，本會即於此期間，依據綱要，從事附屬法規方案之擬訂，及實施計劃之審核，到現在合計有二年零四月之時日，此即本會產生之略史。

### 三 縣政計劃之根據與方式

我國自清末舉辦自治，至今垂三十餘年，滿清不過假借民意機關，實行專制政策，談不上自治。至民國初元，北洋軍閥割據自私，亦不足以言自治，即本黨北伐成功，雖頒布「縣」「市」組織法，銳意實行自治，然亦因由專制驟變共和，舊污未去，新治難生，且以軍事頻興，未能專心致力於地方自治，過去舊縣政上的系統紊亂，內容空虛，法律繁複諸病根，尙未能一掃而空。



，故雖經十餘年之努力奮鬥，基層政治仍未建立，不能完全喚起民衆，發動民力加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國之基礎，而達到總裁抗戰建國之願望，所以有縣政計劃委員會組織條例之頒布，其職掌即在擬訂新縣制有關之法規，並審議與視察改進等項，其計劃根據爲五：（一）總理遺教，即三民主義建國大綱，地方自治開始實行法等。（二）總裁訓示（本會曾編有「總裁地方自治言論」正續兩輯）。（三）中央歷屆議決案（包括各次代表大會各屆全會及執行委員會等）。（四）抗戰建國綱領。（五）縣各級組織綱要等。並根據過去之病根，訂定矯正之方式如下：（一）具體化，即對於全盤縣政，爲整個之計劃，雖名稱之微，亦需就其歷史習性設法劃一，一掃過去系統紊亂政出多門之弊。（二）實際化，即所擬訂之法規，必力求合乎我國國情，適應民間需要，以免閉門造車之弊。（三）簡單化，即對於一切法律條文，力求簡單，一掃過去法令紛繁之弊，正吻合行政院長對本會各委員「縣政計劃宜切實簡當」之訓示。

#### 四 縣政計劃之經過及完成

本會工作，可分爲「審議」「計劃」和「編纂」三部分，審議是對各方擬訂的法規方案，加以審核正的工作。計劃是對於有關縣政設施。予以設計規劃的工作。編纂則是對縣政內容，尤其是新縣制實施要領及普通常識予以普遍而正確的宣傳工作。後附完成工作一覽表，就是這樣分類的，現在一一說明如下：

一、審議部分：審議的工作，分爲「奉交審議」和「奉召審議」兩種，奉交審議，是奉到上級交下的計劃，提供我們的意見。奉召審議，是奉到上級命令對某一計劃，須遣派代表參加討論。



審議的對象，大別之爲「方案」和「法規」兩種，在過去兩年之內，曾經奉召審議過十九省「縣各級組織綱要實施計劃」，和十七省的「縣政府組織規程」。同時奉交審議的有「各省厘訂縣等辦法」和「縣政府分區設置規程」等十五種法規。不過有一點應當提明的，就是無論是奉交審議，或是奉召審議，我們的意見都要經過會務會議討論決定，然後再作整個的貢獻，可以說無論對任何一條法規方案，我們的意見是統一的，集中的，只有全會整體的意見，沒有個人或代表私人的見解，所以本會陳述的意見，多蒙行政院採納。

二、計劃部分：計劃是本會的中心工作，本會的全部精力即集中這一部份，因爲我們感覺到縣政包括之範圍至爲廣濶，可謂事務紛繁，百端待理。乃羅致各方專家成立專門委員會，下分十六組，即法制、人事、財政、戶口、警政、教育、土地、合作、農業、工業、交通、水利、衛生、行政管理、社會救濟、社會調查等，每組專門研究設計一個問題，成績都非常良好，現在爲適應縣政機構及簡明起見，把十六組所擬定的法規，合併爲七部門，即民政、財政、教育、建設、軍事、地政及社會等，另外在這七類尚不能包括的，作爲其他一類。民政類，共擬訂法規方案等十二種，財政類六種，教育類二種，建設類七種，軍事類二種，社會類八種，地政類四種，其他有五種，總計四十六種。其中教育和軍事兩類比較少些，其原因，教育類留待後面詳說，軍事類，則因本會曾擬有「縣各級壯丁隊組織大綱」呈送行政院核定，嗣奉令關於壯丁隊之組織，即適用國民兵團之規定，國民兵團既已有系統的法規頒佈，本會已無重複擬定之必要。此後無論任何一縣舉辦任何一件事業，皆可有所遵循而不致再有徬徨歧路盲目實施之



弊。

三、編纂部分：編纂工作，本來並非本會明定的職掌，但因在此實施新縣制之際，經過細心體察，感覺到一般人，不但對於新縣制的理論和內容尚沒有深刻的瞭解，就是從事縣政的工作人員，也有不少仍然認識不夠的，因而深感宣傳之重要，特集中同志精力，於每日早晚自修時間，致力於此項工作，兩年以來，曾編有九種縣政叢書，四種講義，十二種須知，四種期刊四十四篇論文（指我個人），五種視察報告，六種統計圖表，皆甚受社會之歡迎。叢書銷路很廣、各方函索者極多，論文一項，總共約五十餘萬字，刊載於各種雜誌，除盡宣傳之功效外，尚獲稿酬千餘元。這些都是各同志心血的結晶，也是對黨國特別的報効。

總而言之，我們這兩年來的計劃工作，雖不能謂為有特別成就，然亦不無重要收穫，這些收穫之所以獲得，除各級長官督導有方外，則有賴於「計劃程序之周密，計劃重心之樹立」，和「計劃體系之嚴整」。現在再分析說明如下：

一、計劃程序 我們確守的計劃程序，即每一法規之規定，先要由會務會議根據三項所述決定原則，然後按其性質，分交專門委員會，各組詳細研討，按照方式，擬成具體辦法條文，再交會務會議審議，提交委員會議通過，呈請行政院核定公布，必要時並得先分送各省省政府及附近縣政府徵詢意見，甚而派員赴附近各縣召集縣行政人員開座談會，然後由會務會議和委員會議通過呈院核定。惟因如此，所擬定之法規方能具體化、實際化、簡單化，合乎我國國情，適應地方需要，而免閉門造車之弊。



二、計劃重心 我們選定的計劃重心，在經濟建設，雖着重於關係立國根本，施政要素之戶口、地政、財政、教育、合作、人事、農業、交通等八部門，但其重點，仍在經濟建設。關於戶口一項，特訂有「縣戶口普查條例」，「戶口異動查報條例」，「修正戶籍法施行細則」等三種法規，以期澈底解決戶口問題。地政一項，特訂有「縣土地測量登記標準」，「縣土地使用統制方案」，「縣佃農保障方案」，「創定自耕農標準」等四方案（地稅改革方案，因土地申報尚未辦竣，尙待內政部擬訂），以期解決民生問題之大部份。財政一項，訂有「縣財政整理綱領」、「縣財政整理辦法」、「鄉鎮財政整理辦法」、「鄉鎮財產保管委員會章程」、「縣地方財產清理委員組織章程」及「縣參議會決議縣預算決算辦法」等四法規，以期縣鄉鎮財政得有合理之解決。教育一項，訂有「縣立初級中學設立標準」、「縣職業訓練班規程」等二法規，加以審議之「國民教育實施綱要」、「鄉鎮中心學校暫行規程」、「保國民學校暫行規程」、「縣教育行政實施綱要」與編纂之師範學校，簡易師範學校、地方自治課程標準、師範學校地方自治建設課程標準等，如此則縣以下教育問題，即可獲一適當之解決。合作一項，訂有「縣各級合作社組織大綱」、「縣各級合作社組織工作計劃綱領」、「中央省縣合作金庫，與合作社物品供銷處籌設大綱」等三法規，則縣合作事業均可獲充分之發展，農業一項，亦訂有「縣農業推廣所組織大綱」、「縣農林場組織章程」、「縣水利建設實施辦法」等三法規，則對於農業之改進與發展，亦可有重要之補助。交通一項，訂有「縣道路修築及管理辦法」、「縣航道管理辦法」、「縣辦電話設置辦法」，則對於縣之交通，即可大體完成。惟人事一項，因上級主張暫維現狀，故所計劃縣長任



用法」及審議之「修正縣行政人員任用條例」等，一時恐未能公佈，這是人事法規尙未具體化，也是本會深以為憾的地方。但將來縣政之能否建設成功，人事制度關係極大，所以我們的見解，人事制度必須建立，最好由內政部補擬人事規章，或由中央設計局將中央省縣文官制度（即人事制度）予以詳密之厘定，至於我們的主張，經兩年來之經驗及考慮，已有具體之改進意見，俟有機會、當以論文發表，以貢獻於上級及主管機關，而填補本會計劃重心僅有之缺點。

三、計劃體系 我們訂立計劃體系，也有值得說明的，這些計劃，初看似乎是頭緒紛繁，實際却屬一體，可以說分之則各自獨立，合之則成整個體系，其要點則在使全盤縣政計劃之具體化，不但具體化，而且簡單化，遵照「總裁「宜少訂法規，多編須知」之手令，對於一切法律條文，力求簡單，一掃過去法令紛繁之弊。其有事務繁複非法律條文所能盡其詳的，則另訂綱領或方案，因法規有強制性質，綱領方案則可分別為適宜之措置，係標準性質，較富彈性。其主管事務更為繁複，有非一二種法規綱領所能包容詳載的，則又加編須知，就是就各種法規綱領的重要部份，以及實施的手術技術，加以補充說明，以求易於瞭解。例如以衛生工作來說，先訂有「縣各級衛生組織大綱」，繼補充以「縣衛生工作實施綱領」，更補編以「縣衛生須知」，有了這樣目的一致，詳略不同的三種方法，即使沒有此項專門知識的人，也可以細心體會，按圖索驥，指日觀成，而不致再發生法不能行或行不通的弊病。其中須知一種，關係尤為重要，對之亦格外注意，現已編有十二種，中以「縣長須知」，凡六萬言，其對象為縣長科長，至少在萬人以上。有「鄉鎮長須知」，約八萬言，對象為十六萬正副鄉鎮長，加上鄉鎮公所各股幹



事，至少當在五十萬人左右。還有「公民須知」，對象當然是四萬萬七千萬人。「縣行政管理須知」，在以之統一全國各縣府人事、庶務、文書、財務之行政，對象尤難悉舉。（以上三種，經行政院擱置，始終未公佈或印行）要言之，無非貫輸以革命精神，現代常識，以指引公務人員，開導全國人心，共同邁入縣政建設之途程。但是因為受人力和時間的限制，各項須知尙嫌不足，希望行政院將來繼續編訂，以求齊備。本會因仰體時艱，已自行呈請於本月底提前結束。前面已經談到縣政計劃工作，本來非常繁重的，何況是一樁創舉的事業，自難求得如何的天衣無縫，盡善盡美，但全部的計劃，含有四種特點：其一是主義與計劃貫通，完全是依據三民主義的最高原則而擬定。其二是中央省縣鄉鎮貫通，完全是本着上下一貫的政治體制。其三是理論與事實配合，沒有一個計劃是憑空懸揣。其四通才與專才配合，沒有一個計劃不是求普通常識與專門技術及實際經驗之合一。所以我們敢相信含有這四種特點的計劃，雖不中亦不遠矣。

本會的組織既經濟簡單，時間又這樣短少，何以能完成此項重大工作，則全賴中央常會總裁，主席，本院正副院長，各院院長之督促指導，而主席林公與孔副院長，均承蒞會親為賜示，以及各省各縣各機關團體之合作，並靠自會內會外所聘二百位專門委員之協助，這些專門委員，均係中央五院、各部會、各學術機關、各社會團體、各項問題之專家，以及附近各省市縣地方之實際負責的人士（如縣長科秘），有實際經驗的佔百分之七十，富有各種專門學識技能的，佔有百分之三十，自中央以至省市縣之專門人才，多已羅致在內，此外在各院部會，雖然聘有專家，尤恐不能代表其原有機關之意見，復請各院部會派代表參加。總計連專門委員和代表



及本會專員組員約爲二百二十餘人，兩年以來，均能仰承政府德威，精誠團結，互助合作，充分表現民主集權的精神，始終不懈，攜手並進，共赴一的，所以才能有此僥倖成就，計劃提前完成。而各種專門委員會正副組長，如黃右昌、陳長衡、金寶善、壽勉成、趙祖康、錢天鶴、宋彤、孟壽椿、吳大鈞、鄧玉坤、朱爲珍、鄒樹文、康時振、許世瑾、徐世大、鮑德徵等，領導熱忱，尤爲感佩，深爲國家民族慶賀，爲本黨政府領袖慶賀。

##### 五 縣政計劃之實施要領

縣政計劃，現已大體完成，以後就是實施問題，關於這問題，以前實施時，所有計劃方案，均由中央規定，各省照行，像以前內政部所定「主管事務分年進度程序表」（卽是六年訓政）之類，但是結果都落了空，完全沒有做到。中央鑒於以前的失敗，行政院特別訂定新縣制實施的原則三項如次：

第一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣份，暫時不能施行者，得由省府呈請行政院核定延期實施。

第二、各省政府應體察該省境內各縣之人力、財力，分別規定其完成期限，但至遲應於三年內全省各縣一律完成。

第三、縣綱要推行順序，由縣而鄉（鎮）而保甲，至各項事業之進度，由省府斟酌各地方情形分別規定。

這三項原則，都富有極大的伸縮性，並且實施計劃是由各省自行擬定，呈由中央核准，各縣依照各省實施計劃擬定本縣計劃，呈由省府核准，行政院根據各省計劃，加以督導考核，這



是實行上一個極大的進步。自二十九年，除淪陷區的東北四省及各特別市外，未實施者僅有西藏及新疆兩省區，暫緩實行者，有綏遠、山西兩省，未能實施者，有為特殊原因所阻撓的河北、察哈爾及蘇北、陝北，其餘十九省均已於二十九三十兩年普遍實施或分期實施以後，各省均能努力進行，空氣為之一變。二十九年各省實施新縣制後之成果，據不完全的報告，關於機構之改進，人事之訓練，國民教育之發展，省縣財政之劃分，均有極大的進步，但同時也遭遇不少的困難，發生不少的缺陷，應該改進之處甚多，在這短短時間內，不能詳細檢討。兄弟曾有「新縣制之實施與改進」一文，在中央週刊第四卷六期及在去年九月三十一日的大公報上發表，各位同志若感興趣，請自行翻閱，現在只好化繁為簡，把下列三點，作為改進的要領。

(一)要有革命幹部。縣綱要是實行三民主義的工具，縣綱要當然是革命的縣綱要，「行新政用新人」，為政治的通例，何況革命事業，實行革命主義和新縣制，自非革命的信徒和革命的幹部，絕不會忠實履行，甚或陽奉陰違，暗中阻撓。故由中央、省、縣、以至鄉（鎮），非有革命的幹部，切實去執行不為功。縱從廣義來說，亦必須錄用信仰三民主義，或受過革命訓練的人充任各種工作，與革命幹部開誠合作，始能勝任愉快。至於革命幹部的培養補充，最重要最根本的辦法，是由學校培養訓練，使學校所培養訓練出來的學生，即係各級所需要之實務人才。惟是此法雖好，不能應目前之需要，目前可以救濟之辦法有二：第一為就地取才。所謂就地取才就是就原有機關職員中選拔，就原有各級黨部同志中選拔，就全縣知識份子中選拔，就各鄉（鎮）自然領袖中選拔。古人說「十室之邑必有忠信」，只要負責者處處虛心，不患無才。第二為



就地訓練，所謂訓練，不但是指各級開班訓練而言，兄弟以爲除中央省區縣之訓練而外，應由機關主持人，以革命化、軍事化、學校化的方法，不斷的訓練，視機關爲幹部訓練所，成就必大，今人常作才難之嘆，其實才何嘗難，全在負責者之能用與不能用，善選與不善選，會教與不會教耳。程子謂：「天地生一人，自足了一世之用，但恨人君不能盡用天下之才，此其所以不能大治。」真是至理明言，毫不我欺。我們的主義，是革命的主義，我們的計劃，是革命的計劃，我們的民權，是革命的民權，以後無論各級用人，或短期訓練，或學校教育，均應以此爲鵠的，培養成大量的革命幹部。總裁認定周公、王安石爲我國兩大政治家，周公禮賢下士，故開八百年基業，王安石則成就殊少，因爲王安石無幹部之故，此可爲鐵證。

(二)要厲行工作考核。所謂考核，應包括督導獎懲之妙用及功能。總裁在行政三聯制上言之已詳，行政院亦有新縣制督導考核辦法之核定，勿庸贅言。語其覈要，可分爲兩截：前截爲督促指導，卽遇有錯誤，爲之糾正，遇有困難，爲之排除，遇有缺點，爲之補正。中央考核省，省考縣，縣考核鄉（鎮），必要時中央得抽查縣，省得抽查鄉（鎮）。後截爲獎懲，卽法家綜核名實，信賞必罰之意。凡歷史上之大政治家，如管子治齊，商鞅治秦，孔明治蜀，皆用此方法而收奇效。新縣制之推行，亦不外此，更應加強，卽將設計執行考核，一氣貫通，以策非常事功。

(三)普及工作競賽。工作考核，爲長官的獎勸，工作競賽，爲社會的鼓勵，考核則耳目有限，時間有限，容易取巧規避，獎勸有時而窮，競賽則十日所視，十手所指，名譽所關，可以啓



發自發、自動、自強之精神，其工作如水銀瀉地，無空不入，效力至為偉大，工作競賽，如蘇聯兩次五年計劃之成功，全賴於此。吾國古代如漢朝之賢良方正，為人才競賽；王陽明之旌善牌，瘴惡牌，為道德競賽；社會上所行之龍舟競渡，可謂體育競賽。吾人應遠師先民，近效蘇聯，並應擴而充之，普遍實施，以盡推行新縣制之能事。推行方法，縣政計劃委員會已擬有「縣工作競賽辦法」及拙著「展開新縣制的工作競賽」（見三十年九月十二日掃蕩報），不再贅敘。

「得人者昌，失人者亡」，歷史具在，可以覆按。「幹部決定一切」，故第一應注意幹部，尤應注意革命幹部。明是非，嚴賞罰，為治國平天下之大經，欲改造政治上之風氣，非從獎一以勸，懲一以警百入手，不易收到宏效，勵行工作考核，列為第二。工作競賽啓發人努力向上，可以轉移社會之風尚，故列為第三。以上三項係以革命幹部施行儒家精神，法家手段，果能靈活運用，澈底實施，在實際工作中，排除一切困難，補正一切缺陷，則以個人愚見，縣綱要之推進，端賴此為極大動力。

## 六 結 論

新縣制能否實行，關係吾國成敗，民族盛衰，本黨得失。現縣政計劃既經完成，實施又得要領，則中央政府在血火教訓中，所創制之新縣制，即建國之基本工作，必能如期完成，使中華民國長治久安，而達到總理所說「萬年有道之基」的理想。希望各級政府領袖，各界同工同胞共起而圖之。附行政院縣政計劃委員會工作一覽表







# 行政院縣政計劃委員會

審議		計劃	
方案	法規	民政	財政
<ul style="list-style-type: none"> <li>一、貴州省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>二、陝西省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>三、廣西省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>四、河南省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>五、福建省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>六、甘肅省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>七、青海省縣各級組織綱要實施計劃</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、各省厘定縣等辦法</li> <li>二、縣政府分區設置規程</li> <li>三、修正縣行政人員任用條例</li> <li>四、縣政會議規則</li> <li>五、縣參議會參議員候選人考試條例</li> <li>六、鄉鎮保甲等章程十四種</li> <li>七、鄉鎮民代表會選舉規則</li> <li>八、修正戶籍法施行細則</li> <li>九、鄉鎮遺產辦法</li> <li>一〇、征收房捐通則</li> <li>一一、國民教育實施綱要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、縣參議會組織條例</li> <li>二、縣參議員選舉條例</li> <li>三、鄉鎮組織規程</li> <li>四、保甲編整辦法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、縣財政整理綱領</li> <li>二、縣財政整理辦法</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>八、廣東省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>九、西康省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>一〇、安徽省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>一一、湖北省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>一二、雲南省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>一三、江蘇省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>一四、山東省縣各級組織綱要實施計劃</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一三、鄉鎮中心學校暫行規程</li> <li>一四、保國民學校暫行規程</li> <li>一五、縣教育行政實施綱要</li> <li>一六、浙江省縣政府組織規程</li> <li>一七、福建省縣政府組織規程</li> <li>一八、四川省縣政府組織規程</li> <li>一九、廣東省縣政府組織規程</li> <li>二〇、安徽省縣政府組織規程</li> <li>二一、湖南省縣政府組織規程</li> <li>二二、青海省縣政府組織規程</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>五、戶口普查條例</li> <li>六、戶口異動查報條例</li> <li>七、縣各級衛生組織大綱</li> <li>八、縣衛生工作實施綱領</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>三、鄉(鎮)財政整理辦法</li> <li>四、鄉(鎮)財產保管委員會章程</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>一五、江西省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>一六、湖南省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>一七、浙江省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>一八、寧夏省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>一九、四川省縣各級組織綱要實施計劃</li> <li>二〇、四川省實施縣各級組織綱要三年計劃大綱</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>二二、寧夏省縣政府組織規程</li> <li>二三、河南省縣政府組織規程</li> <li>二四、湖北省縣政府組織規程</li> <li>二五、廣西省縣政府組織規程</li> <li>二六、甘肅省縣政府組織規程</li> <li>二七、陝西省縣政府組織規程</li> <li>二八、江西省縣政府組織規程</li> <li>二九、貴州省縣政府組織規程</li> <li>三〇、江蘇省縣政府組織規程</li> <li>三一、西康省縣政府組織規程</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>九、縣警察組織大綱</li> <li>一〇、縣政府指導員指導辦法</li> <li>一一、縣工作競賽辦法</li> <li>一二、縣各級組織名稱牌式樣劃一辦法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>五、縣地方款產清理委員會組織章程</li> <li>六、縣參議會審議縣預算決算辦法</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>一、縣農業推廣所組織大綱</li> <li>二、縣農林場組織章程</li> <li>三、縣水利建設實施辦法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、縣立初級中學設置標準</li> <li>二、縣職業訓練班規程</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>四、縣工業推進辦法</li> <li>五、縣道路修築及管理辦法</li> <li>六、縣航運管理辦法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>七、縣辦電話設置辦法</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>一、縣各級壯丁隊組織大綱</li> <li>二、在鄉軍人會組織規程</li> </ul>	



四、新縣制之特質 新縣制係對舊縣制而言，舊縣制發生了毛病，才以新縣制來醫治，新縣制就等於醫治縣政毛病的藥方。舊縣制的毛病最普通的約有五點：第一是理論紛歧複雜；第二是事權不集中；第三是縣地位不確定；第四是財政未上軌道；第五是法令過於繁雜；第六是不切實際需要。要是加以歸納，可以「理論龐雜，系統紊亂，內容空虛，法令紛繁」十六字可以盡之。新縣制就是針對這些病根而開的藥方，照這個新藥方服藥，就可以把它的病根一掃而光。因此新縣制是極健全的縣政制度，具有四種特點：「理論統一，系統分明，內容充實，法令簡單。」以救過去之弊，並將此四種特點，充分表示在縣綱要六十條之中，茲簡述如左：

（一）理論統一 中國自提倡地方自治以來，實際工作做的很少，但五花八門的理論，却層出不窮。如政教合一呀，建教合一呀，政衛合一呀，某某政策呀，某某主義呀，你來一套我來一套，各執一端，互相攻訐，究其實際，多係一知半解，偏而不全。總裁有見於此，特根據中國的政治哲學，順應世界的新潮流，將管、教、養、衛四字定為新縣制的理論與實際的指導方針，遂將風靡一時一地的理論予以統一起來，並且使人人都向管、教、養、衛的理論下行動——詳見下章地方自治的理論章——這種新的理論，在地方自治史上，不但佔在「承先」的地位，同時也佔在「啓後」的地位，但是挽救了一時的弊病，而且奠定了永久的根基。

（二）系統分明 舊的縣制，縣政府的上級機關不知其數，縣長兼職最少亦在二十餘個，自縣各級組織綱要頒布後，縣政府的上級機關只有一個省政府，至多亦不過加一個負軍事責任的機關，如綏靖公署或衛戍司令部之類，將不知其數的上級機關二十個以上的兼職，加以歸併或取消。茲再根據縣各



級關係圖（附前）更進一步加以分析：

甲、先從行政系統來說，確定縣為自治單位並為法人，縣以下雖有區、鄉（鎮）、保甲的名稱，但其重點却是建築在鄉（鎮）一級，區之一級為特設而非必設，縱設亦係縣政府之分府，並非真正之一級。確定鄉（鎮）為縣以下的基本單位，並確定為法人，解決幾千年來所未解決的問題，保甲為鄉（鎮）之細胞組織，亦非獨立之一級，系統井然，有條不紊，與以前之五級制，迥然不同，即民衆組織，民衆團體，亦莫不層次清楚，上下貫通。

乙、再就黨的系統與政的配合來說，縣黨部與縣政府，區黨部與區分部，區分部與鄉（鎮）公所，小組與保，脈絡極為貫通，對事業的推動，亦係齊頭併進，凡在政府與民意機關任職之黨員，一律須聽黨的命令，從事融黨於政等工作，詳細情形載「縣各級黨政關係調整辦法」，此地毋庸細說。

丙、其次就民意機關方面來說，保民大會與保辦公處，鄉（鎮）民代表會與鄉（鎮）公所，縣參議會與縣政府配合極為適當，系統亦極分明，訓練民衆行使四權，實行民主監察制度。

（三）內容充實 舊縣制下的縣政府，最多不過四科，實際辦事的人也沒有幾個，區署只有一個區長，幾個助理員，鄉（鎮）更少，最多只是一二人；保更有名無實，新縣制下的縣各級組織，則大不相同，充實異常。茲分述於後：

甲、就行政系統言 以縣一級來說，縣政府本身有民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會七科；附屬機關有衛生院、警察局、縣立中等學校、合作社聯合社、圖書館、農林場等；民衆組織方面，有在鄉軍人會、長老會、婦女會、國民兵團、少年團等；民衆團體方面，有農會、工會、商會、



教育會等。區署有民政、財政、建設、教育、軍事指導員五人，附屬機關有衛生所、警察所、縣立分區職業訓練班、合作社聯合社等；民衆組織則有區隊等，均較舊縣制之規定爲充實。鄉（鎮）一級，鄉（鎮）公所本身有民政、經濟、文化、警衛四股，附屬機關有鄉（鎮）中心小學校、鄉（鎮）合作社、鄉（鎮）民衆組織及民衆團體與縣級完全相同。鄉（鎮）一級可以說是具體而微的縣，最爲充實，在軍隊上連爲戰鬥單位，在政治上，鄉（鎮）應爲政治的單位，其重要與連相同。保辦公處，有民政、警衛、經濟、文化四個幹事，並有國民學校、保合作社、保隊等附屬組織。看縣各級組織系統表，我們可以得一結論；越在下層，組織越嚴密，人員越充實，力量越廣大，事業越實際；與古人所說「大官多則國亂，小官多則國治」，若合符節。不僅以內部充實是務，而且以事業爲重，並且使組織與事業融合而爲一體，從組織就可以見事業，但我們運用的時候，應小而大，由少而多，分別緩急，逐步開展，切忌組織龐大，濫竽充數，使政費過多，致事業無從發展。

乙、再就民意機關來說，也是異常充實，保國民大會直接行使四權，每戶出席一人，人人有行使四權的機會，切合我國農村社會的要求。蓋我國社會組織，以家庭爲基礎，家長即可代表全家，每家只出席一人，可以減少人力的消耗。鄉（鎮）民代表，雖係間接行使四權，但鄉（鎮）民代表每保二人，由保民大會選舉，極爲普遍。縣參議員由鄉（鎮）民代表大會選舉，民權亦極普遍。縣參議會照規定暫不選縣長，無選舉、罷免兩權，僅有創制、複決兩權，但有選省參議員之權，仍能行使三權，此爲訓政時期最切實之民權制度，且爲喚起民衆，發動民力的最好場合。

(四) 法令簡單 舊的縣政，壞處固多，最大弊病，則在法令紛繁；而新縣制則反其道而行，以法



令簡單醫治之。因爲要法令簡單，才有伸縮性，實際性，如第十三條後項「縣政府所無之機關不得設置」，第六十條「本綱要施行後各項法令與本綱要抵觸之部分暫時停止適用」，僅此兩條，省却多少不必要的事。縣政計劃委員會從事設計，亦係本此原則，力求簡單，每一事業，只定一法規；法規所不能盡者，定一標準之方案；方案所不能詳者，編一詳盡之須知；惟一切均應以法規爲本，方案須知只是標準性質，可因時、因地、因人而酌量變通。譬如前段所引報告的：以衛生工作來說，「既訂有『縣各級衛生組織大綱』，繼補充以『縣衛生工作實施綱領』，更補編以『縣衛生須知』，有了這種目的一致，簡略不同的三種東西，即使沒有此項專門知識的人，也可以細心體會，按圖索驥，指日觀成，而不致發生法不能行，或行不通的弊病，「非法令簡單，絕不能適應地大、物博、人衆的中國，非法令簡單，絕不能使因法令繁複所累的縣政走上軌道，這是可以斷言的。

新縣制之所以有價值，就是因爲它有這四種特點，它是中國最新的地方政治制度，也是世界嶄新的政治制度，它完全是根據着中國的社會環境，中國的歷史傳統而創造出來，與過去許多生吞活剝的抄襲外國制度絕不相同。它是抗戰以來，在血的教訓中，全國進步的成果，因爲在日本帝國主義的軍事侵略之下，我國過去基層政治機構的不健全，充分表現出來有改革的必要。政府感覺迫切，民衆感覺迫切，所以終於產生了新縣制。我們現在已經根據新縣制，計劃出一套新法令、新方案，爲地方政治開一新紀元，爲中華民國開一新天地。

縣各級組織綱要，爲新縣制之母法，根據母法而計劃出來之法令，最重要者，如縣政府組織規程，分區設署規程，鄉（鎮）組織條例，縣參議會組織條例等等辦法，均應逐一研討，以養成全國公務



人員奉公守法之新風氣。

五、新縣制之實施 新縣制之實施，分爲左列三項簡述於后：

(一) 實施原則 以前地方自治之推行，一切計劃方案，均由中央規定，各省照行，像以前內政部所訂「主管事務分年進度程序表」（即是六年訓政）之類，但是結果都落了空，完全沒有做到。中央鑒於以前的失敗，行政院特別訂定新縣制實施的原則三項如次：

第一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣分，暫時不能施行者，得由省府呈請行政院核定，延期實施。

第二、各省府應體察該省境內各縣之人力、財力，分別規定其完成期限，但至遲應於三年內全體各縣一律完成。

第三、縣綱要推行順序，由縣而鄉（鎮）、而保甲，至各項事業之進度，由省府斟酌各地方情形分別規定。

這三項原則，都富有極大的伸縮性，各省可遵照此項原則自行擬定實施計劃，呈由中央核准，各縣依照各省實施計劃，擬定本縣計劃，呈由省府核准，行政院根據各省計劃，加以督導考核，這是實行上一個極大的進步。

(二) 實施方案 至於縣政工作，自舉辦地方自治以來，都沒有確定過，以致從事地方自治工作的人員，都無所適從。現在則大大不同了，我們首先將自治工作尋出，使事業與組織配合，以便各省有所遵循。三十年十月五日行政院公佈的地方自治實施方案，其甲項規定的地方自治條件，共有下列十



四項：

- |           |            |           |
|-----------|------------|-----------|
| (一) 編查戶口  | (二) 規定地價   | (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 |           |

各項之中，以實行造產包括最廣，如農林、水利、漁鹽、畜牧、蚕桑、紡織、小工礦業等均在其內，至於進度如何，期限如何，應由內政部規定標準，俾各省依據此標準訂定計劃，再照計劃督導考核，必須分層負責，限期完成。我們可以說以上十四項，都是新縣制應辦理的實際問題，縣以下的精神建設與物質建設，整個的都包括在內。

(三) 實施重心 上列十四項，要想樣樣都辦，人力才力都來不及，即令勉強舉辦，亦必致百廢俱舉，一事無成。因此本末先後，輕重緩急，必須分明，財政爲庶政之母，有自治財政而後有自治行政；自衛爲自治之基，能自衛始能自治，換言之，就是不能安居，即不能樂業，故認定「整理財政」與「辦理警衛」爲實施新縣制之兩大前提。又教育爲文明進化之源泉，合作爲發展經濟之捷徑。戶口爲一切計劃之張本，土地爲維持生活之根源，故認定「設立學校」與「推行合作」「編查戶口」「規定地價」爲實施新縣制之四大中心。辦理此項工作者，果能左手握着教育，右手握着合作，左足踏住戶籍，右足踏住地籍，則才財益備，無往不利。而「建國之首要在民生」，地方自治之重心在經濟，不管推行那一項



工作，都要側重經濟，最後應認定經濟建設為各項建設之重心——詳見本書地方自治事業之重心章——苟明乎此，依次邁進，自可收「一綱舉、萬目張」，「一本立，萬事理」之奇效。

(四) 實施成果 截至三十五年底止，各省實施新縣制之成果，略如左表：

各省實施縣各級組織綱要及推行地方自治成績概況表 材料時間三十五年

省別	各省所轄縣市局數	實施新縣制之縣局數	調整後現設區署數	已建立鄉公所數	已建立保甲處數	業經編整之甲數	已辦理編查戶口之縣市局數
總計	一五七	一三五	九二	四、六四〇	四三、八七〇	四、九七、三四五	一、二九二
江蘇	三	元	三八	七、七三三	三九、〇三三	七〇、一八七	三
浙江	九	七	二九	二、九九八	三三、九八四	三、五六、六六〇	七
安徽	三	三	五	二、〇三八	一九、二五九	二〇、九六八	二
江西	八	八	一七	二、〇三〇	一九、七二五	一九、二五三	八
湖北	三	七〇	三	一、四五一	一八、三五一	二二、二九九	七
湖南	九	六	一	一、五五六	二〇、五二五	二、六四、四四〇	六
四川	一	一	一	四、五二七	六三、八二六	六、五七、〇一五	一
西康	三	三	三〇	三、三三〇	二二、三〇〇	二、五、一五五	三
山東	一	一	九	六、三三八	七〇、三〇〇	七〇、一一六	二



省別	已整理財政之縣市局數	縣各級民意機關之建立情形				辦理警衛	
		成立縣民意機關縣市局數	共計	參議會	臨時參議會	設有警察局之縣數	設有警佐室之縣數
河南	二二	五	七	一三六七	二八,二六三	三〇五,七六五	九七
陝西	四	八	一	九〇三	六,八四二	一三五,八六四	八一
甘肅	三	九	七	七六三	六,九九二	七,〇六二	七〇
青海	三	九	一	二六三	二,二一九	一三,〇八一	一五
福建	六	六	一	八九九	一〇,三八七	一三三,九二二	六
廣東	一〇三	九	八	三,三五一	四,二二九	五〇〇,三二八	九
廣西	一〇四	一〇	三	一,八八八	一九,〇五三	二〇五,〇三三	一〇一
雲南	一元	一三	一	一,四三三	一三,二三三	一三三,三五五	二九
貴州	八	九	七	一,四二五	一三,二二六	一三七八六七	八〇
綏遠	三	二〇	九	三,四六	二,三四八	二五,三四四	一一
寧夏	一六	三	一	一,四〇	一,〇七七	一〇,九七二	一六
總計		一四八	一三三	二六五	二九,〇七九	三三四,四〇〇	三三一
江蘇		六三	一	六三	三,〇〇一	三,四〇四	一四〇



浙	江	安	徽	江	西	湖	北	湖	南	四	川	西	康	山	東	河	南	陝	西	甘	肅	青	海	福	建	廣	東	廣	西	
七	七	三	三	八	四	三	三	六	六	一	二	七	七	一	一	二	二	六	六	三	三	三	六	六	一	一	一	一	一	
七	七	三	三	八	四	三	三	六	六	一	二	七	七	一	一	二	二	六	六	三	三	三	六	六	一	一	一	一	一	
一	一	五	五	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	
二,九二七	二,九二七	一,三八九	一,三八九	二,〇三〇	二,〇三〇	一,四〇三	一,四〇三	一,五五六	一,五五六	四,五二七	四,五二七	二,四六六	二,四六六	一	一	一,三四一	一,三四一	八六九	八六九	七六二	七六二	二六三	二六三	八九九	八九九	三,一〇三	三,一〇三	一,七九七	一,七九七	
三,九八四	三,九八四	二,六四二	二,六四二	一,九〇〇	一,九〇〇	一,七九二	一,七九二	二,〇五五	二,〇五五	六,三二六	六,三二六	一,九九八	一,九九八	一	一	二,四〇四	二,四〇四	六,七二九	六,七二九	六,九五九	六,九五九	二,二六	二,二六	一〇,三六七	一〇,三六七	四,六四〇	四,六四〇	一,九〇三	一,九〇三	
七	七	三〇	三〇	八	八	三	三	六	六	五	五	一四	一四	元	元	二〇八	二〇八	七	七	一四	一四	一	一	六	六	八	八	三	三	
一	一	六	六	一	一	三	三	一	一	六	六	元	元	一	一	三	三	二	二	四	四	七	七	一	一	一	一	一	一	一



省別	設立學校		開闢交通		推進衛生			
	已成立中心學校校數	已設立國民學校校數	已修縣道之公里數	已修鄉鎮道之公里數	已設立縣衛生院數	已設立區衛生分院數	已設立鄉鎮衛生所數	
雲南		113	103	10	116	11,000	113	1
貴州		8	8	1	145	13,184	63	1
綏遠		3	8	4	259	1,949	8	1
寧夏		4	4	1	140	1,057	3	1
總計	3,035	2,078	4,257	4,279	1,710	37,372	963	
江蘇	1,033	2,195	1	1	36	1	1	1
浙江	2,762	1,435	1	1	76	1	1	25
安徽	1,977	9,087	728	1,233	54	4	4	1
江西	2,209	1,687	5,035	4,899	82	37	37	66
湖北	1,695	1,312	3,552	2,333	70	1	1	8
湖南	1,777	2,460	3,224	1,871	6	9	9	9
四川	5,194	3,949	8,192	8,750	24	3	3	6
西康	192	1,063	1,950	1,135	6	1	1	3



第二章 地方自治之歷史

總計	省別	推行		合作	開墾荒地之市畝數	縣各級行政幹部人員訓練人數	國民兵訓練人數
		已設立縣區合作社數	已設立鄉鎮合作社數				
1,101						3,100	3,896,283
寧夏		80	357	—	—	3	—
綏遠		93	101	—	—	2	—
貴州		1,564	6,053	3,130	6,030	6	4
雲南		1,429	7,987	—	—	13	15
廣西		1,694	14,899	6,898	9,087	9	3
廣東		3,336	16,643	1,333	1,027	9	46
福建		1,247	4,074	—	—	6	20
青海		1	667	—	—	5	—
甘肅		89	5,833	—	—	5	3
陝西		1,326	13,336	4,444	4,744	5	29
河南		2,267	17,431	2,591	1,701	9	50
山東		337	1,781	—	—	2	—



江蘇	1	295	189	935	1
浙江	4	105	108	1100	168,109
安徽	30	130	309	673	1,35,477
江西	26	184	1	2,035	467,772
湖北	108	71	4,644	3,803	506,637
湖南	19	49	5,656	9,281	5,180,874
四川	30	1635	835	6,537	968,376
西康	1	34	48	3,099	193,299
山東	1	4	63	7,101	178,627
河南	7	83	5,498	36,936	972,950
陝西	50	861	2,683	35,283	2,190,439
甘肅	5	53	3,035	1,736	100,586
青海	1	24	3	1	24,797
福建	24	62	4,990	36,189	334,280
廣東	11	600	879	22,133	1,103,521



寧夏	九	八	五四八	六〇五	一
綏遠	三	二五	四九四	六〇七	八〇七五
貴州	五	一〇九	三六〇	三三〇〇	一〇九四一六
雲南	三六	二四	二二七〇	三二二六	六四六九四
廣西	二	七六	六二五	一三七四	一六九七六四

材料來源：根據各主管部造送資料。

說明：國民兵訓練人數欄，除江西湖北等省，係三十五年度數字，廣東省係三十五年度上半年數字，其餘各省尙未報齊，本表暫以三十四年度材料，填列補充。

就上表所列數字與未實施新縣制以前，大有天淵之別，然按之實際，仍不免百廢俱舉，務廣而荒以及空虛而不切實之弊，但突飛猛晉，爭先恐後之精神，實為歷史上所罕見之事實。

六、新縣制之示範 三十二年七月九日，中央政府曾令各省應選擇一二成績優良之縣市為示範，通飭本省黨政人員，前往考察觀摩，以資改進，經內政部擬訂示範縣市之選擇條件，及示範標準，呈請行政院備案，原文如次：

- (一) 示範縣之選擇，以非因人力財力特殊優裕，而辦理自治及行政事項成績優良者為原則。
- (二) 繁衝大縣及貧瘠小縣，均不宜於示範，應擇可代表一般情形者。
- (三) 一省之內如設置兩個以上之示範縣，應擇條件不同之地方。
- (四) 辦理某種事業著有成績之縣，得指定為某種事業示範縣。



(五) 示範縣以實現地方自治開始實行法及建國大綱第八條所規定之程度為標準。  
 (六) 示範縣不得請求上級機關，特別增加經費及人員。  
 (七) 各省示範縣之選擇及其計劃大綱，由省府定之。  
 (八) 各省示範縣決定設置時，應由省府開具縣名成績概況，合於示範之條件及其進行步驟，送部備案。  
 (九) 示範市之設置，比照縣之規定。  
 截至目前為止，各省選擇之示範縣，計五十餘縣(市)，茲列表於后：

各省示範縣(市)名稱一覽表

省	別	示 範 縣 市 名 稱	備 考
江	西	萍鄉 南康	
四	川	開縣 彭縣 廣元 內江	
廣	西	蒼梧 全縣 都安 遷江	
廣	西	柳城	合作事業示範縣
河	南	靈寶	教育示範縣
河	南	內鄉	治河警衛民衆教育示範縣
河	南	鄧縣	農田水利示範縣
陝	西	咸陽 褒城	
廣	東	連縣 龍川	



綏遠	湖南	浙江	安徽	湖北	雲南	福建	甘肅	貴州	新疆	青海
臨海	溆浦 攸縣	寧海 昌化 永嘉 黃岩	霍邱 歙縣	恩施 鄖縣	宜良 玉溪	仙遊 沙縣 長汀	蘭州 慶陽 天水	遵義 玉屏 德江 畢節	貴陽市 貴筑 清鎮 安順 黃平 天柱 安龍	西寧 樂都

上述示範縣制，雖已實行數年，但政令並未貫徹，既未加以考核，亦無特殊成績，似將隨實驗運動而告失敗，最妥善辦法，莫過於決定工作標準，實行競賽辦法，令各省各縣普遍實施，俟年終勵行考核，按其結果，分別獎懲成績特優者，予以示範或模範名義，成績較劣者予以撤職或明令申斥，如此互相觀摩，互相鼓勵，行政效率，自然提高，地方自治，自易實現，在工作中求表現，在黑暗中創



光明，比之在你來試驗，我來示範，其成敗得失，當然不可以道理計。

七、新縣制遭遇的困難 就九年來推行新縣制的經驗，新縣制所遭遇的困難問題，可以分爲下列三類：

(一)新縣制法令本身的問題，顯而易見的有三個：

甲、在新縣制中壯丁的組訓，係以壯丁隊負責辦理。但在新縣制未頒佈前，已有國民兵團的組織，經過很多次的爭論，才決定將壯丁隊的組織改爲適用國民兵團的組織。惟國民兵團係軍事系統，副團長與縣長磨擦很多，最後，總裁始決定將國民兵團納入新縣制的系統。

乙、依照縣綱要第二十九條之規定，「鄉（鎮）劃分以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保」，但事實上根據原有自然單位劃分，超出這個數目的鄉（鎮）很多，經過割裂以後，發生許多的爭執與不便，似應仿照第四十六條關於保的規定「在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校，合作社及倉儲等機關，推舉保長一人爲首席保長以總其成」之例，另有一個自然鄉（鎮）或縣轄市的規定，以濟其窮。

丙、依照縣綱要第五十三條的規定：「甲之編制以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶」，但照我國一般村落的情形，每一自然單位，戶數不止一甲，又不及一保的最低甲數之村落，且此村落隔彼一村，距離較遠者爲數甚多，如按照規定編組，這一村的力量，勢難集中使用，似亦有仿照第五十三條置首席保長之例，置一首席甲長以總其成，而收集中力量之效的必要。

(二)不會靈活運用新縣制法令所發生的問題，關於這類問題，顯而易見的有下列三個：



甲、縣綱要第八條規定「縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科」，第二十二條規定「鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟、文化四股」，第五十條規定「保辦公處設幹事二人至四人」，立法原意本係規定事業發展後最大限度的組織，但一般運用的人不明此意，一着手，即全部成立，甚至有超出規定的（如成立糧政科是），致成坐吃山空，無事可辦的現象。

乙、縣綱要中對於區之規定，係特設而非必設，總裁在確定縣各級組織問題中說得明白：「縣與鄉（鎮）之間，則為較有彈性之規定，因地制宜，於必要時可分設區署，以為上下聯繫的機構。如無此需要，則鄉（鎮）可直轄於縣政府。」但多數的人不知道立法的原意，有的把區署全部裁撤，有的將舊有的區署全部保留，都是錯誤的。

丙、縣綱要第三十四條規定「鄉（鎮）長、鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊長，暫以一人兼任之」，四十九條規定「保長、保國民學校校長及保壯丁隊長，暫以一人兼任之」，兩條都有「在經濟教育發達之區……校長以專任為原則」的但書規定。就是普通所謂的三位一體的制度，其用意本在「為解決基層組織的人才與經濟問題，並為集中事權，增加教育在社會上之效率起見。」（見總裁確定縣各級組織問題），條文本身亦規定得十分活動，但是一般運用的人，都看得太死，主管民政部份的人，爭執要鄉（鎮）長兼校長；主管教育部份的人，爭執要校長兼鄉（鎮）長，或不准鄉（鎮）長兼校長。細究原文，縣綱要所企求的三位一體，係教養衛均統一於「管」之下，孰兼或不兼，都要看情形而定，毫無爭執的必要。

（三）因政治情勢發展而增加的困難問題，顯而易見的有下列二個：



甲、照縣綱要第十三條的規定「縣政府組織規程所無之機關不得設置」，但是因為政治情勢的發展，縣以下的機構日漸增多，如糧政科及某某室之類的先後成立，使甫經調整好的縣政組織，又漸漸的變為臃腫不靈了。

乙、縣綱要的縣財政章，已經將縣財政由省財政附庸的地位，變而為獨立的財政。第三次全國財政會議後改訂收支系統，更劃撥遺產稅二成五，增撥營業稅由百分之二十以上改為百分之三十以上，並規定縣得推行營業牌照稅，使用牌照稅及行爲取締稅，使新縣制的財源更加擴充，地位更加穩固，這是有利於新縣制的。惟近來中央直接在縣設縣稅局與田賦管理處，代收縣稅，又將縣財政的獨立精神破壞了，這種措施是適應現時的情勢，權宜的處置，一定是要重新予以考慮的。

以上數點是我們在工作經驗中所覺得應當設法彌補的。但是我們對新縣制的本身，絕不能因為尙有缺陷而發生疑慮，減低信心，仍要忠誠的信奉，努力去推行，我們的經驗中所獲得的意見，只有留供將來頒訂省縣自治通則，及省縣自治法時作爲參考，現時所碰到的困難問題，要在運用上謀解決，工作中去克服。

在此時期，市的制度亦有變革，依照三十二年五月十九日公佈市組織法之規定，分爲院轄市與省轄市兩種，院轄市即第三條所規定之市，原文云：

凡人民聚居地方，具有左列情形者設市，受行政院之指揮監督。

一、首都。

二、人口在百萬以上者。



三、在政治、經濟、文化上有特殊情形者。

省轄市即第四條所規定之市，原文云：

凡人民聚居地方，有左列情形之一者，得設市，受省政府之指揮監督。

一、省會。

二、人口在二十萬以上者。

三、在政治、經濟、文化上地位重要，其人口在十萬以上者。

市以下，第一級爲區，區之編制爲保甲，十戶至三十戶爲甲，十甲至三十甲爲保，十保至三十保爲區。除市政府之組織較縣爲大外，其餘大體與縣相彷彿。

上列各項計畫，各種規章，均詳載縣政計劃委員會出版之縣政計劃年報第一二期。各機關團體及各大圖書館，都會寄贈，欲知其詳，可借參閱，即可窺其全貌。

### 第十三節 地方自治實驗運動

地方自治爲 國父「順乎天理，應乎人情，適乎世界之潮流，合乎人群之需要。」而創造的政治制度。在民國前七年所發表的中國同盟會宣言中即主張：

每縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地之人民；地方議會議員及地方行政長官，皆由人民選舉。

但辛亥革命成功之後， 國父任臨時大總統不久，即讓位於袁世凱，以後中國即步入軍閥政客官僚橫



行的天下，致使以民治爲依歸的地方自治制度，雖有其名，而無其實。國民革命成功，全國統一，國民政府雖有實行地方自治的決心，先後頒佈地方自治各項法令，但內憂外患，交相侵迫，只能從事於救亡圖存之治標工作，至於國家百年大計的地方自治，亦無暇顧及。然而民對地方自治的需要，自經國父啓迪之後，日見增加。因之地方自治實驗運動，遂應運而生，廿一年冬，內政部舉行全國內政會議通過各省設立縣政建設實驗區辦法案，廿二年七月由行政院送請中央政治委員會核定。同年八月十六日正式公布，原辦法共計卅一條，其總綱云：

一、各省爲改進地方人民生活，實施地方建設起見，得據本辦法之規定，設立縣政建設實驗區。——以下簡稱實驗區。

二、實驗區之範圍，原則上以縣爲單位。但必要時，亦得擴充爲數縣。

三、實驗區著有成效後，應隨時推廣及於他縣，必要時得呈准於本實驗區內設立訓練機關，負責訓練各項建設人員，以供其他各縣辦理縣政建設之用，其辦法由各省斟酌地方情形訂定之，咨准內政部查核備案。

四、各省爲比較實驗之效果，並便於觀摩起見，得就土風民情不同之地方，設立兩個以上之實驗區。

五、實驗區之選定，以其有左列條件之一者爲合格。

(一)該區情形可代表本省一般情形者；

(二)交通便利地位適中者；



(三)以前辦理地方自治較有成績者；

(四)地方有領導人才且能出力贊助者；

(五)實驗場所所有相當設備者。

六、各省實驗區之選擇及其計劃大綱，應由省政府會議決定之。

七、各省擇定實驗區，決定設置時，應由省政府開明實驗區設置地點，管轄範圍，及其進行步驟，咨請內政部轉呈行政院備案。

八、各省自治籌備委員會，對於實驗區進行事項，有輔助考查之責。

上項辦法頒行之後，各省多已照章設置，惟對設置實驗縣之本旨，多所誤會，內政部乃於二十二年十月，舉出要點六項，通電各省參考，原文云：

一、實驗區之建設事業，係整個的縣政府事業，舉凡財政教育實業建設等廳主管之事，均應在實驗範圍，過去各省每有誤認實驗區或實驗縣為民政廳直屬機關，其他各廳或取旁觀態度，或且從而阻撓之者，實為重大錯誤，此應注意者一也。

二、實驗區之區長官，或縣長，首貴有行政實權，既經慎選賢才使其任事，以後在不抵觸法令範圍以內，省政府及各廳，可不必事事干涉，在設有行政督察專員之區域，尤宜寬假事權，俾得放手做去，以符實驗之本旨。且縣政建設，發端最難，舉凡政治經濟之一切設施，均須批亢擣虛，掃除障礙，試行之初，總不免對少數人士，有不利之處，好事者譁張為幻，藉故阻撓，省政府及各廳，遇有控訴實驗縣長案件，似不必事事查辦，以



期阻力潛消，新政易於實現，此應注意者二也。

三、實驗縣政府其組織既須較一般縣政府加以充實，更須舉辦各種建設事業，自應有擴充之經費，故部頒辦法第一九條，規定實驗區之經費，應就地方收入款內，保留百分之五十以上充之，此所謂地方收入，係對於中央收入而言。凡係中央收入（即國家收入），以外之一切省縣收入，均應包括地方收入以內，按其總數合計，保留百分之五十以上，以充實驗縣經費，始敷各種縣政建設之用，有認地方收入爲省稅以外之縣有公款收入，實屬誤會，此應注意者三也。

四、所謂實驗云者，係以制度與事業爲實驗，非僅選賢與能而已。某種制度或某種事業之推行，經過相當實驗時期，在甲區著有成效者，即可依次推廣於乙區丙區，以及於全國，而後實驗之功效始大，否則人存政舉，人亡政息，有治人而無治法，仍不脫我國古代政治家窠臼，殊非本部設置實驗區之初意，此應注意者四也。

五、實驗區之設施，在完成整個的縣組織，故對於縣行政組織，與縣以下之社會組織，均應加以注意。縣行政與地方自治，不可勉強分立，整理財政，尤爲實現縣自治之先決問題，其次縣政府及其下之各種組織，須側重經濟之效用，凡妨碍經濟發展之組織，即應取消或改善之，一切組織，須使其成爲發展社會經濟之組織，不可徒託虛名，忽視實效，此應注意者五也。

六、此次設置實驗縣之目的，在形成一個最低限度的標準縣，以供他縣或他省辦理縣政建設



者之借鏡，只須達到此程度，實驗縣之人事已畢，並非萃全省之人力才力，盡用之於此一縣，藉以裝點門面，倘一縣畸形發展，其他各縣均望塵莫及，難以取法，亦與本部主張設置實驗縣之本旨不相吻合，此應注意者六也。

市的地方自治，以北京、廣州、昆明創辦最早，前面業已述及，而地方自治的實驗運動，則先由民間的發動，而引起政府的實驗，再由政府的實驗，而增加民間的興趣，有識者流，有志之士，一時風起雲湧，有如雨後春筍，而實驗的範圍，亦由一村一區，擴大而為一縣。究其實驗的動機與方法，及其成敗得失，雖不能盡如人意，但對地方自治之貢獻，亦有其不可磨滅之處，故略加敘述，以供後人之參考，並使曾為地方自治而努力者，永留於學者與國民之心靈，使後之來者，聞風興起，以完成未盡之工作，為節省篇幅起見，列二簡表於后：

一、地方自治實驗區簡表

省別	實驗區名稱	實驗目的	主持人	成立年月	附註
河北	翟城村（屬於定縣）	建立全民政治之基礎。	米迪剛 米階平	民國紀元 前六年	為我國開創村治最早的地方，至民國四年，即有模範村之稱，後為平教會的實驗村。
江蘇	徐公橋鄉村政進會（崑山縣境）	促成鄉村自治，教育普及，生計充裕，娛樂改良為宗旨。	中華職業教育社	民國十五年	原由中華職業教育社、中華教育改進社、平民教育促進會及東南大學農科合組董事會，後各機關退出，由中華職業教育社單獨經營。



	<p>棲霞新村(南 京棲霞山) 俞塘改進區 (上海) 黃巷實驗區 (無錫)</p>	<p>以鄉村師範為活動之中心 謀黨政教合一，由教育以謀三 民主義政治之實行。 普及民衆教育，促成地方自治 ，以期發展鄉村經濟，改善農 民生活。</p>	<p>棲霞鄉 村師範 鈕永建 江蘇省立 教育學院</p>	<p>民十九年 八月 民國十九 年</p>
<p>浙江</p>	<p>東鄉自治會 (蕭山)</p>	<p>遵行 國父所揭示的地方自治 ，達到民權民生二目的，並應 蕭山東鄉民衆建設的需要起見 ，在黨的指導之下，職業不同 的民衆團體，使構成政治經濟 的嚴密組織。 試驗辦理並普及鄉村全民教育 最經濟最有效之一切方法。</p>	<p>沈玄廬 浙江省立湘 湖鄉村師範</p>	<p>民十七年 六月(同 年二月成 立衙前村 自治會)</p>
<p>河南</p>	<p>中山村(安陽)</p>	<p>浙東生活改進 試驗區(蕭山)</p>	<p>孫以軒</p>	<p>民國十四年</p>
<p>山西</p>	<p>東陽莊農村改 進會(太谷)</p>	<p>喚醒村民，辦理村政。</p>	<p>銘賢學校</p>	<p>民國廿一 年</p>



四川	北碚峽防團務局		盧作孚	民國八年	後改爲嘉陵江、三峽新村建設實驗區。
廣東	平山村自治實驗區(惠陽)		惠陽鄉村師範學校	民國二十二年四月	
福建	五里亭改進區(閩侯)		福建教育廳	民十九年	
湖北	青山農村改進社(漢口)		漢口聖公會		
安徽	烏江農業推廣實驗區(和縣)		金陵大學主辦	民十四年	
雲南	鶴慶縣逢密實驗鎮	完全依照 國父的地方自治開始實行法及縣組織法，實行民選鎮長。	李宗黃	民廿一年	李氏著有農村自治實驗記，詳述其事。

附註：右表所列私人倡導之實驗區，僅就足以代表一格者列舉，其他尚多，因篇幅有限，不能一一臚列。

二、地方自治實驗縣簡表

省名	縣名	實驗情形	縣長	成立年月	附註
----	----	------	----	------	----



江蘇 江寧縣	以成立廉潔有力之政府為要件，(一)裁局改科，(二)擴大鄉鎮，(三)設自治指導員，分區巡迴指導，及整理財政，整飭公安，並設實驗區鄉鎮等。	梅思平	民廿二年	為中央政校師生共同主持，中央為使自治之實驗合於三民主義之地方自治起見，特將江寧縣直隸中央，並派中央執行委員李宗黃為指導員，惟梅逆佯假自治之名，陰行自利之實，在實驗史上，留下一大污點。
浙江 蘭谿縣	實施之原則與方針，大抵與江寧縣同，並注重下列三點： (一)政教合一(二)校社合一(三)使學校與社會打成一片(三)教養兼施。	胡次威	民廿二年	亦為中央政治學校師生所共同主持，著有相當成效。
河北 定縣	以政教合一之方式，一面依政治力量，直接活動，一面藉教育以啓迪民智，訓練並組織民衆，使感覺自身需要，從事於建設工作，所採教育方式有三： (一)學校式——以個人為對象，(二)社會式——以團體為對象，(三)家庭式——以家庭為對象。	霍六厂	民國廿二年	定縣之自治實驗，肇始於霍城之村治，中華平民教育促進會，乃於十五年選定此有歷史性之鄉村為平民教育實驗區，至民國廿二年，河北省政府根據全國內政會議之決議案，以定縣為實驗縣，仍以平教會人員晏陽初主持其事。



山東	鄒平縣	<p>主要目標，則為提倡智識分子下鄉，以本地人辦本地事，而其實驗的工作，則為（一）地方行政改革，（二）地方自治，（三）社會改進，而以鄉農學校為中心。</p> <p>先借政治力量推動社會，然後以教育啓發其自覺，確定「政教富衛合一」之原則。</p>	徐樹人 王炳程	民國二十一年	為梁漱溟所領導的山東鄉村建設研究院實驗區。
河南	鎮平縣	<p>倡導「地方主義」，亦稱「自救主義」，實行「自衛自治自富」的三自政策，以達到「夜不閉戶，路不拾遺，村村無訟，家家有餘」的目的，以民團為民衆組織的中心，由自衛以進於自富的領域。</p>	彭禹廷	民國十七年	由彭禹廷個人所倡導，別庭芳等繼之，擴充至內鄉淅川兩縣，為實驗縣中成績最著，基礎最固者。
四川	新都縣	<p>（一）健全機構——包括縣鄉鎮保甲，旨在完成一切建設工作實施之前提，（二）充實民力，</p>		民國二十六年四月	由中華平民教育促進會晏陽初主持。



	貴州	定番縣	——培養人民的知識力、生產力、生存力，以達到自管自教自養自衛之目的。	民國廿七年	係由農村建設協會主辦，該會前身爲華北農村建設協進會，由燕京、南開、金陵、清華四大學及協和醫學院與平教會等六機關合組而成。
廣東	中山縣	紀念國父，設爲全國模範縣，設縣訓政實施委員會負責。	唐紹儀 (主席)	民國十八年二月	大致根據晏陽初梁漱溟兩氏的主張方法，與其他各處的經驗，先從事於人才的訓練，再從事於農村之實際建設。

附註：右表所列實驗縣，僅就足以代表一格者列舉，其他如湖南之衡陽，廣西之賓陽，雲南之昆明，湖北之孝感，山西之陽曲，均爲實驗縣，因篇幅有限，未能臚列。又河南之鎮平、內鄉、浙川，雖未由政府給與實驗縣之名稱，但對地方自治甚有貢獻，特列鎮平爲代表。

本人自創辦昆明市政後，對於地方自治的動態及實驗，曾不斷的加以重視，民國廿三年間，擔任中央直屬江甯實驗縣指導員的時候，並曾領導過一批研究地方自治的同志，何慧青、周補天、宋鼎、許啓桂、杭梯山、陶亮臣等，前往無錫、崑山、鄒平、定縣、青島等地考察，歸來之後，即將考察心得，著爲「考察江甯、青島、鄒平、定縣紀實」一書，對當時幾個重要實驗縣的工作，曾作客觀的評價，主持中央地方自治計劃委員會時，並曾視察江、浙、皖、贛及華北五省的地方自治，民國三十



二年，復考核滇、黔、湘、贛、桂、粵六省，所集資料甚多，惟爲篇幅所限，難免遺珠之嘆。在此種實驗運動聲中，事實上的成績如何，見仁見智各有不同，驟難下確切評語，惟在理論上值得稱述者，尙不乏人，爲便利研究起見，略加介紹如次：

一、三民主義的地方自治 從事於鄉區實驗的，在浙江有沈玄廬先生領導的蕭山東鄉自治，在江蘇有鈕永建先生領導的上海俞塘改進區，在雲南有李宗黃領導的鶴慶逢密鎮自治，從事於實驗縣的，在江蘇有江甯，在浙江有蘭谿，均有其相當的成效。均以實現三民主義的地方自治爲目的。其中以沈玄廬領導的東鄉自治爲最早（十七年），知道的人亦多。僅略述之，以概其約餘。查東鄉的自治，肇始於衙前村自治，該村自治會章程，第一條云：

爲促進三民主義之實現，五權憲法之實施起見，遵奉建國大綱及地方自治開始實行之指示，在黨的指導之下，職業不同之民衆，使構成政治經濟的密切組織，試辦村自治。

在開會之初，沈先生對大家說：

我們要明白鄉自治會組織系統，必先明白村自治組織法。在地方自治開始實行法，總理說：鄉村有二三十里，也可組織自治會。組織自治會是民衆黨化，就是民衆主義化，主義民衆化……自治就要以融化階級消滅階級鬭爭，使他們聯絡成政治的經濟的密切關係。共同來管理自己的事，建設良好社會的原則。

可惜沈先生將自治會組織起來之後，不久即被刺身死，令我們從事地方自治的人，有「出師未捷身先死，常使英雄淚滿襟」之感。



二、鎮平的地方主義論 此係彭禹廷先生於民國十七年所創辦鎮平自治的主張，有時稱爲自救主義，有時稱爲地方革命，論其實，實爲地方自治。彭禹廷先生曾說：

孫中山先生提倡「國民革命」，是以三民主義爲工具的；我們提倡「地方革命」，也要有主義，也要有工具。我們的「地方革命」，既然是由中山生先的「國民革命」來的，自然也離不開中山的「三民主義」，不過三民主義是以國家爲單位，我們整個的拿來用，似乎不甚相宜；所以我們必須把三民主義縮小了，才合實用。怎樣縮小法呢？我們要把中山的三民主義縮成「一縣的三民主義」——見鎮平縣自治概況二〇二頁。

又說：

我們的自衛主義，卽民族主義；我們的自治主義，卽是民權主義，我們的自富主義，卽是民生主義；合而言之，我們的地方主義，卽 總理的三民主義也。——同前一九〇頁。

由上列這兩段話看來，彭禹廷先生的地方主義，實際上就是地方自治。

同時尙有內鄉之別廷芳，浙川之陳舜德，鄧縣之甯洗古、丁叔衡，均應運而興，蔚成宛西四縣之地方自治，在抗戰戡亂中，著有驚人之奇績，爲吾人所應極端贊揚者也。

三、平教派的理論 平教派係指晏陽初先生於民國廿二年所領導的平民教育促進會，着眼點在平民教育，而以「除文盲作新民」爲目的，以政教合一爲方式，用社會式、學校式、家庭式三種活動，實施文藝教育以救中國之「愚」；實施生計教育以救中國之「窮」；實施衛生教育以救中國之「弱」；實施公民教育以救中國之「私」。而其步驟，則爲「調查」，「研究」，「實驗」，「表演」，「推行」。亦係地方自



治之一體。

四、鄉建派的村治說 我們在此地所說的鄉建派，是指梁漱溟所領導的組織，梁先生所領導的一部分人，在民國十八年的時候，曾在河南辦過一個村治學院，多半係受鎮平的影響而興起的，可惜不上一年，就因省局變動而停歇了。不久山東省政府很注重這個問題，他們就在山東，成立了一個「鄉村建設研究院」，並以鄒平、荷澤兩縣為實驗縣，以梁氏主持其事，他們的主張，我們只要看一看山東鄉村建設研究院成立旨趣書，就可明白，原書有云：

題目便是開闢正常形態的人類文明，要使經濟上的富，政治上的權，操縱於社會，分操於人。其綱領則在如何使社會重心從都市移於鄉村。鄉村是個小單位社會，經濟組織，政治組織皆天然要造端於此的。一切果從這裡建造起來，便大致不差。恰好鄉村建設要走合作的路，那是以人為本的經濟組織；由是而政治亦自形成為民主。那末，所謂富與權操於人人，更於是確立。現在所急的，是如何遵着這個原則，以培起鄉村經濟力量，鄉村政治力量；這培起鄉村力量的工夫，謂之鄉村建設……力量，一在人的智能，二在物資；而作用顯現要在組織。凡所以啓發智能，增植物資，促進組織者，都是我們要作的。然力量非可由外鑠，鄉村建設之事，雖政府可作，社會團體可作，必皆以本地人自作為歸。

梁先生的這種主張，他自己雖然說，與地方自治不同，但我們拿地方自治開始實行法來對照，實在逃不出地方自治的範圍。

五、職教派的「富政教三位一體」說 職教派係指黃炎培先生所領導的中華職業教育社，他們直接



參加試驗的地區，有崑山的徐公橋，鎮江的黃墟，蘇州的善人橋等處。他們理想的農村，是「土無曠荒，民無游蕩，人無不學，事無不舉，全村民家呈康樂和親安之現象。」而其試驗的目標以「農民生活」為中心，標「富教政三位一體」口號；以增加生產為致「富」手段，以普及教育為施「教」之目的，以組織團體為訓「政」之辦法；而在一方面注力時，同時顧到其他二方面的改進。

六、廣西的「三自政策」與「三位一體」 廣西縣政的改造，開始於民國廿二年，發端在鎮平自治之後，廣西在改革縣政過程中，所標舉的「自衛、自給、自治」、「三自政策」，據倡導人白崇禧先生為我言受鎮平自治很大的影響。所謂「自衛」，就是「如何增強人民自衛」；所謂「自給」，就是「如何充實人民自給」；所謂「自治」，就是「如何扶植人民自治」。在改革的過程中，廣西為了解決經濟的困難，實行政令的統一，樹立以政治為中心的行政體制，使無組織的社會變為有組織社會起見，曾創行「基層三位一體」的制度，簡單的說：就是以一個人來兼任鄉（鎮）村（街）長，民團後備隊，大隊長，隊長，鄉（鎮）中心基礎，村街國民基礎學校校長。曾經表現了很好的成績，後來縣各級組織網要制訂，曾採取了一部份的理論與實踐作參考，亦很值得我們稱述的。

但自實驗以來，往往標新立異，發現不少毛病。蔣總裁在行政三聯制大綱中剴切的說：

這幾年，各地方長官並不是沒有努力，不過想做事的都是想試行新花樣，你來一套，我來一套，所以地方行政的進步，就為這新花樣犧牲不少。行政工作是有時間性的，要繼續不斷前進的，否則，就要不進則退了。所以政治上的試驗，是有其相當限度的。我見到這個毛病，所以在地方政治上，我手訂了新縣制，以為各省實施的標準，免得你來試驗，我來試驗，如像區的



存廢問題，翻來覆去，使老百姓無所適從，政治陷入循環的圈。

現在地方自治的實驗運動，已成過去，在實驗的過程中，所得的經驗，只有國父的地方自治思想站得住，立得穩，我們計劃地方自治，就是擴大國父的遺教，並融會各色各樣的精髓，與夫一技一藝之心得，而加以整理，成爲全套的理論與實踐，以指導社會，貢獻國家。祇要我們忠誠的信仰，不斷的實行，要在工作求進步，要在競賽中求示範，不久的將來，自能獲得真正的地方自治的成功。

## 第十四節 地方自治的歷史教訓

古人謂：「其源遠者其流長」。又曰：「水之積也不厚，則其負大舟也無力。」余之不惜連篇累牘，詳述地方自治之歷史，無非在證明地方自治，爲中華民族天賦之本性，推行地方自治，爲順天應人之事，使我同志同工，加強信心，迅速的誕登彼岸。現在地方自治制度，已明定於中華民國憲法及省縣自治通則中，成爲人民的基本生活，更應當根據歷史的教訓，充實地方自治制度，推進地方自治事業，以完成建國之基本工作，吾人從上述十三節中，所得之種種教訓，不一而足，歸納起來，約爲左列七項：

一、中國固有的地方自治，係以鄉鎮爲單位，其優點爲容易表達民衆的意志，而其缺點則爲範圍太狹，不易發揮自治的效能。

二、中國固有的地方自治，係以人類共同生活爲基礎，採取政治與經濟合一的組織。



三、中國固有的地方自治，自秦漢以後，多半是一種社會的組織，沒有取得法定職權，因此沒有驚人的成績。

四、中國固有的地方自治，偏重於精神方面，亦即重視道德的發揚，而忽略物質的建設，關於有關自治團體生存的財政問題，亦從未解決，因此演出「徒善不足以爲政」及「有縣政鄉政而無財政」的現象。

五、中國固有的地方自治，係以完成國家的建設爲理想，而忽略地方基層的建設，所有管教養衛，當然上下脫節，無法一氣貫通。

六、中國固有的地方自治，以中國的倫理哲學爲基礎，其發展方面偏重情理，流弊所及，只注重人治而忽略法治。

七、中國固有的地方自治，以性善的學說爲基礎，因此只有執行的機稱，而缺少監察的民意機構。

右列七項，既有優點復有缺點，今後應當發揚優點，拋棄缺點，故我們所得之教訓，就其犖犖大者而言，可以分爲左列七大項：

- 一、地方自治區域，應以鄉（鎮）爲基本，以縣（市）爲單位。
- 二、地方自治組織，應以經濟爲重心，以政治爲骨幹。
- 三、地方自治權限，應照均權制度澈底劃分。
- 四、地方自治團體，應有充足的財源，完備的制度。



五、地方自治事業，管、教、養、衛合一運用。

六、地方自治團體，治人治法同等重要。

七、地方自治機關，決議執行，分立合作。

茲依次分別簡述於後：

一、地方自治區域，應以鄉（鎮）為基本，縣（市）為單位。我國歷代之地方政治制度，自周代起即有縣、鄉兩級之劃分。在周代鄉與遂同級，在縣之上。自後鄉之一級即在縣之下，以迄於今。綜觀史冊，縣之一級，向為行政組織，縣以下，始屬於自治組織。故本章敘述地方自治之歷史，至鄉而止。未及於縣，自治區域既僅以鄉為單位，其區域甚狹，範圍甚小，事業亦不易成長，因之地方自治雖播種於數千年前，但迄未建立制度，蔚為風氣。猶如將一條蛟龍置於淺水之中，不僅不能發揮其活力，且會滅殺其生命。我們細讀中國歷史，歷代的地方行政制度雖不一致，但以縣為地方行政單位，自秦漢以迄明清，則莫不相同。而縣以下的組織，亦大體係以鄉或類於鄉之組織為基本。根據歷史的教訓，放大自治之區域，應以縣為單位，而以鄉鎮為基本單位，可以說最合乎國情的，憲法未明定縣為自治單位，實係美中不足。

二、地方自治組織，應以經濟為重心，以政治為骨幹。地方自治的起源，導源於黃帝時之「井道」，此種制度，可以說是一種原始的政治制度與經濟制度的混合組織。其目的是着重在經濟。如「立步制畝，以防不足。」以及「不洩地氣」，「無費一家」，「齊巧拙」，「通貨財」，「有無相貸」，「疾病相救」，「生產可均」……（詳見本章第一節）。無一而非經濟。周代所行的井田制度，也是自治制度之雛形，



完全以經濟為基礎。宋以後的保甲制度，論其創制之動機，本在於自衛，但朱熹按保甲之法，行社會之制，使保甲與社會相互表裏，可見在古時候的地方自治制度完全是以經濟為重心，以政治為骨幹的，因此「地方自治團體不僅為一政治組織，並為一經濟組織」。實係古代自治制度之遺意。今後的地方自治亦應以經濟為重心。

三、地方自治權限，應照均權制度澈底劃清 古代的政治，完全以人為中心，所謂「為政在人」，各級行政機關的權限，也是因人而異，行政長官的野心大，機關的權限也因之增大，反之行政長官的野心小，機關的權限，也會因之縮小，就行政長官的能力說，也是如此。可以說古人行政機關的權限與行政長官的能力與野心，恰成一正比例。可以無限放大，也可以無限縮小。中央與地方的權限也是如此。所以地方自治的範圍，從沒有確定過。國父有見及此，首先確定「均權制度」，在地方自治開始實行法中，列舉六事，建國大綱中並規定完成標準，及至新縣制實施後，而有地方自治實施方案之頒行。中華民國憲法將省（市）與縣（市）的權限，已經根據均權制度，明白列舉，今後更應詳細劃清，使地方自治，有明白列舉之法權。地方自治有了法權，即等於有了自衛的武器，有了自衛的武器之後，才可以保障地方自治的生存，圖謀地方自治的發展。

四、地方自治團體，應有充足的財源完備的制度 我們中國一向提倡精神文明，在個人以「不事生產為榮」，在國家與團體，以不講求理財之道為樂，故：「德者本也，財者末也」之說。在此種觀念之下，地方自治團體，從無固定財源，即使有少數樂善好施之士，出而捐助，亦往往因管理不善，流入私人之荷包。實則「財政為庶政之母」，財政為個人與團體之生存要素，中國地方自治不發達，



即係缺乏此項要素之所致，今日的地方自治制度，所以要規定充足的財源，設計完善的制度，即係爲此。

五、地方自治事業，管教養衛合一運用 古代之地方自治，以「經濟爲重心」，「政治爲骨幹」，前已言之，所謂「政治」就是「管」，「經濟」就是「養」，馬端臨文獻通考自序曾說：

考周禮地官，黨正，各掌其黨之政令，教治。孟月屬民而讀法，祭祀則以禮屬民。州長掌其州之教治政令。考其德行道藝，糾其過惡而勸戒之。然後知黨正，卽一黨之師也。州長卽一州之師也。以下之爲比長，閭胥，上之爲鄉，遂大夫，莫不皆然。

這就是「教」之範疇，至於依照「井田」出「戎馬」，「長轂」——兵車——「步卒」，「甲士」又是「衛」的條件，而且「井田」本身，就是一種「防禦工事」，因爲先民的發祥地，是在北方平原，遭遇的敵人，就是北方的游牧民族，井田之制，卽可以阻礙戰馬的馳騁。因此可以說古時候的地方自治團體，也就是具體而微的小國家——「管」——「有教無類」的學校——「教」——規模宏大的農場——「養」——裝備齊全的軍隊——「衛」——是「政治」的，「文化」的，「經濟」的，「國防」的合一組織，地方自治團體的領袖，不單是政治的首長，同時是學校的校長，家族的家長，軍隊的官長，用古人的話來說，就是「作之君」，「作之師」，「作之親」，我再補充一句，可以說是「作之帥」。現在的地方自治事業，將「管」、「教」、「養」、「衛」合而爲一，就是發揚古代地方自治的精神，而加以現代化明朗化罷了。

六、地方自治團體，治人治法同等重要 中國的政治制度，係以中國的倫理哲學爲基礎，其重心係在修明人與人間，人與團體間的關係。中國的地方自治，亦係以中國的倫理哲學爲基礎，其重心亦



係在修明人與人間，人與團體間的關係。由「井道制」之「出入相司」，「嫁娶相媒」，「疾病相救」起，以至於「鄉約制度」之「德業相勸」，「過失相規」，「禮俗相交」，「患難相恤」止，都是遵循同一途徑。中國的倫理偏重在「人情」與「天理」，而忽略「國法」，因此地方自治亦偏重「情」與「理」而忽略「法」，極其所致，則只注重「治人」，而忽略「治法」，成了「人存政舉」，「人亡政息」之現象。地方自治制度，既往往因人而異，沒有一定之法律為準繩，遂不能發榮滋長。故發源雖早，進步甚遲，現在的地方自治，應將「治人」與「治法」看為同等重要，即可以糾正以往的弊病。

七、地方自治機關，議決執行，分立合作 我國研究人性的學說，雖有主張「性善」，「性惡」，或「善惡混合」，或「無善無惡」之不同，但是認「性善」的人則居多數，因此在政治上的設施，大都假定人人為君子。不但不攻人之惡，而且要隱惡揚善。表現在地方自治制度上的，只有執行的機關，而無監察的機關。結果作了壞事，無人檢舉，往往好人失勢，壞人得勢。所謂小人道長，君子道消，國家興衰，地方理亂，悉由於此，現今的地方自治制度，則異於是，先假定人人可以為善，可以為惡，在地方自治團體之內，成立決議與執行兩種機關，使之分立合作，決議機關，一方面表達人民的意思，助長執行機關為善，溝通執行機關與人民間之意見。一方面則實行民主監察，使善人敢於積極為善，使惡人不但不敢作惡，而且要進一步勉為善人，勉為善事，這樣一來，地方自治團體，才可以有利而無弊。

上列七項，是我們研究中國地方自治所得的教訓，也就是今日的地方自治之新興基礎。國父曾說：「吾國舊有地方自治，前日克強先生詳言之，本舊基礎而加以新法，自能發揮數千年之美性」



——見自治制度爲建設之基礎——即是昭示我們今日的地方自治，應當根據歷史的教訓。以往的新縣制，與現在省縣自治通則，因爲這兩種都是根據歷史的教訓而創制的。今後我們更當本新縣制推行的經驗，而創訂憲政時期的省縣地方自治制度。

新縣制之推行，業經九載，在全世界烽火漫天中，據三十五年之統計，而有如此成就，實爲歷史上之奇跡。惟日本投降後，建國工作真正開始，更應走上坦途，然而事實上反而消沉起來，成爲一蹶不振之勢，要想從新振作，困難殊多，好在憲法已經頒布，我們革命建國理想，已有了具體的輪廓。供我們大踏步前進，這真是很可慶幸的事。

## 第十五節 結語

本章共十五節，業將中國歷代地方自治之演變，不厭求詳，加以敘述，其成敗得失，自可一目了然、吾人正宜警惕過去，策勵將來，爲中華民國開一新紀元，爲中華民族創一新天地，省縣自治通則頒布後，各省各縣均可根據通則制定省自治法與縣自治法，果能以以往抗戰建國之精神，發動全國民衆無比的潛力，必能畢訓政憲政之全功於一役，吾人當站在學術的立場，革命的立場，加強全國地方自治學會之組織（附註），揚起各省縣地方自治的大纛，號召廣大的智識青年與革命民衆，從事於地方自治的積極運動，自信不久之將來，或能以學術的風氣，轉移社會風氣，復以社會的風氣轉移政治風氣，銅山東鳴，洛鐘西應，人之爲善，誰不如我。「桃源樂土，錦繡山河」之前途匪遙，要在我先知先覺，後知後覺，不知不覺之全體同胞幹的精神如何耳。



附註：中國地方自治學會，於卅三年三月一日在重慶成立，業經成立分會者有十四省，成立縣支會者二百餘處，會員超過二萬人。辦有地方自治專刊，已出至三卷二期，並出有叢書多種。現正籌設地方自治學院，及地方自治研究所，決糾合同工同仁，作廣大之社會運動，以溝通政府與民間之情愫，而期地方自治之早日完成，有志之士，盍興乎來！





# 第三章 地方自治團體之組織

## 第一節 概說

組織是一切制度的精髓，是一切事業的基礎。組織健全，則制度的推行，容易成功，事業的發展，容易見效。可以說有組織，就有力量，有了健全的組織，就可以獲得成功的保證。

地方自治團體之組織，即指地方自治團體之構造。我常常說：天地間組織得最完備的，第一是人體，人體的構造最複雜，但是運用最靈便，五官四肢，五臟六腑各有專司，平時各守崗位，只要是一受神經的指揮，即可迅速動作。第二是機器，一部機器，各部分都有一定的功用，只要差了一個螺絲釘，即可致整部機器的死命。第三是軍隊，在軍隊之內，層層節制，只須一聞號音，即可一致行動。三者之中，人體的組織出諸天然，機器的構造與軍隊的構造均出諸人爲。地方自治團體的組織，最好能兼三者之長，而去其短，憲政時期地方自治團體的組織，憲法中只規定輪廓，詳細的構造須省縣自治通則頒佈，始能窺其全貌，目前尙難加以剖視，惟新縣制是最進步的地方自治團體的組織法規，可以借來說明。關於新縣制的組織，我在地方自治之理論與實際一書，曾有新縣制之機構一篇，茲錄於后以代說明：

機構兩字的意思，就是機器的構造。現在世界上有許多種機器，因爲功用不同，所以構造也不一樣，即令功用相同，而構造上的差別，也可以使效率分出大小。新縣制正好像是一部進步



的機器，這部機器的構造如何？特點如何？這在運用新縣制以推動基層政治建設時，是需要首先認識清楚的。

中國平常有句話，說是「事在人爲」。意思就是說只要有能幹的人，就決無不成功的事。所以在政治上有人治主義的一說，以爲政治的成敗，全在乎能否得人，有治人，然後才有治法，無治人，有治法也毫無用處。這種主張，完全忽視了工具的意義，完全是一種英雄思想，不要說成功不易，即令能成功，也不過是人存政舉，人亡政息，決不能垂諸久遠的。

政治機構對於效果的重要，正好像機器對於生產力的重要一樣，孔子說過：「工欲善其事，必先利其器，」沒有進步的機器，決不會有進步的生產力的。農業社會是靠鐵器的發明而成立，近代大規模工業生產是靠使用蒸氣機與電力而完成，石器時代也產生不了深耕的農業，手工勞動時代也產生不了近代大工業。在政治上也有同樣情形，封建社會因封建制度的完成而穩固，近代工業社會因民主制度的成立而隨以發展，把落後的封建制度放到近代工業社會中，固必格格不入，就是把進步的民主制度放到封建社會中，也必鑿柄難容。某種政治目的要靠某種政治機構來完成，也正好像某種商品要靠某種機器來製造一樣，撇開機器不能談生產，撇開政治機構，也不能談政治效果。

我國過去的政治機構，有個很大的毛病，就是頭重腳輕，成爲一種倒立寶塔形。中央和省，組織權力都很龐大，縣以下的行政機構，則羸弱不堪，平時不能造福人民，一遇變亂，則土崩瓦解。中國歷史上亂多治少，地方行政機構的不健全，實在是個很大的原因。



北伐完成以後，中央就開始注意縣政改革，由立法院擬訂了一套新的縣政法規，重要的有縣組織法，縣組織法施行法，區自治施行法，鄉鎮自治施行法，及縣保衛團法等，完全是根據着地方自治的精神。各縣機構內均分爲民意機關及行政機關兩個系統。民意機關在縣有參議會，在區有區民大會，在鄉鎮有鄉鎮民大會，在閭鄰有閭鄰居民會議。行政機關在縣爲縣政府，除縣長外，內設秘書及一科或兩科。另設公安財政建設各局，必要時並得呈請設立土地社會及糧食管理局；在區爲區公所，在鄉鎮爲鄉鎮公所，在閭鄰爲閭鄰長。至於民衆武力，一方面則依縣保衛團法，縣設總團，區設區團，鄉鎮設甲，閭鄰設牌。這一套法規，精神雖好，但因不切當時社會需要，所以頒佈以後，大都被束之高閣。其實即令拿去實行，在當時的環境下，也是行不通的。

以後爲了軍事的目的，南昌行營又陸續公佈了一套縣政法規，精神注重在先完成人民的自衛力量。主要的有剿匪省份縣政府裁局設科辦法大綱，剿匪省份各縣分區設署辦法大綱，剿匪區內各縣編查戶口保甲條例。行政院以這爲根據，另外公佈過一次縣政府裁局改科暫行規程及各縣分區設署暫行規程。所謂自衛式的縣政機構，就是由這幾種法規共同構成。其組織在縣政府則設三科，無公安局之縣，另設一警佐。關於地方收支保管及稽核事宜，依剿匪區內整理地方財政章程，由財務委員會處理。在區長屬於行政官吏。在鄉有鄉鎮公所或保聯合辦事處，置鄉鎮長或聯保主任，事實上形成區以下的又一級。在保設保長，甲設甲長，甲以下每戶設戶長一人，統率全戶。從縣到戶，步步設防，層層節制，形成一條鞭式的行政系統，使奸宄無法藏



身，以消弭地方隱患。關於地方保衛，各級又均設有壯丁隊的組織，專負其責。

自衛式的行政機構，在各省實施的比較認真，抗戰以前若干省份治安上能粗獲平定，也就是本制度的成效。但這制度官治意味太重，用以安定社會則有餘，用以發動民力則嫌不足，在今日抗戰建國同時並進的形式下，實嫌效力缺乏，需要加以改革。

過去中國的地方政治機構，既有頭重腳輕的毛病，改革後的自治與自衛兩種方式，各也有弱點，在這抗戰建國的偉大時期，要完成政治上的偉大任務，必須有一套適用的地方行政機構才行。新縣制的產生，就是因應這個需要而來，就整體觀察，這套機構有下面三種特色：

第一、基礎鞏固，內部充實 以前縣行政機構，是全國行政機構的枝葉；現在的縣行政機構則是全國行政機構的根幹，地位既有顯著的不同，組織上自也有很大的差別。以前的縣行政機構是空虛的，羸弱的，愈低級愈不健全。新縣制的縣政機構則一掃此種缺陷，由縣政府以至保甲，無不就其工作範圍，從組織上予以充實。縣政府之下，除掉獨立的衛生院、合作社、圖書館、農林場及學校外，可以設置民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會等七科。縣的輔助機關為區，區署之內可設民、財、建、教、軍等指導員。區以下為鄉鎮，是縣自治體內具體而微的獨立自治體，鄉鎮公所設鄉鎮長，副鄉鎮長各一人，除兼中心學校校長，壯丁隊長外，其下另設民政、經濟、文化、警衛四股，負責推行各項自治工作。鄉鎮之下，以保甲為其細胞組織，保辦公處設保長副保長，及民政、經濟、警衛、文化四股幹事，保國民學校校長及壯丁隊長，亦由保長兼任。甲設甲長，統率全甲各戶。除此之外，在縣和鄉鎮都還有民意機關和民



衆組織，縣民意機關爲縣參議會，鄉鎮民意機關爲鄉鎮民代表會。縣鄉的民衆組織爲在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊，少年團等。行政機構的充實，加強了縣的力量，民意機關和民衆組織的成立，鞏固了民權的基礎，縣政機構從此才真正建立在全民之上，才真正有資格作爲推進地方自治的實體。所以我們認爲新縣制機構上最大的特色，就是其基礎鞏固，內部充實。

第二、管教養衛，統一運用 無論就私人生活或國家生活上看，管教養衛四大原則，都是一不可。所以最進步最理想的政治，應該使此四者並行不背，「中國古時保民理民，教養兼施，漢唐以來則委去教養之職務」，故此種最完善的政治，不惟漢唐以後未曾做到，即近代先進國家，仍然未完全實用。十八年以來政府的種種縣政改革，以及各方的縣政實驗，都已注意到管教養衛聯繫的重要，但仍沒有良好政治機構，使管教養衛都能賴以推行順利。直到縣各級組織綱要公佈，這理想才算得到實現。在新縣制之下，縣長的權力不惟可及於縣政府內各科，而且直貫至鄉鎮保甲，在鄉鎮之下，則鄉鎮長保長都兼任學校校長，壯丁隊長，而鄉鎮合作社及保合作社，亦分別受鄉鎮長及保長的管轄。這樣從縣政府以迄保長，過去分立的管、教、養、衛各工作系統乃得一氣呵成，統一運用，以行政推動教育、生產、自衛工作的發展；以教育、生產、自衛工作的發展，來健全充實行政的內容，使民族生存，人民幸福，得以順利的向前邁進，而完成理想的政治。

第三、具備民主集權精神 最進步的政治，在運用上沒有不是採取民主集權制的方式的，因爲民主集權制，既可以使每個公民，都有參加政治的機會，又可以使治權的運用，不至發生互



相牽掣，行動滯緩的毛病，新縣制以前的縣政機構，在自治方式是民主而不集權，在自衛方式是集權而不民主，兩者都有缺點，不合進步的政治原理，新縣制則不然，它是集權的，同時也是民主的，新縣制下的縣政府，鄉鎮公所及保甲長，其權限之廣，力量之大，均為空前所未有，但另外和縣政府，鄉鎮公所及保甲長平行的，還有民意機關的縣參議會，鄉鎮民代表會及保民大會，戶長會議，對於縣政府，鄉鎮公所及保甲長實行監督及建議之權，並且規定鄉鎮長保甲長都由民衆選舉，更可表現民權主義的精神，或者還有人認為新縣制機構上的民主精神，表現還不夠，縣參議員既非民衆直接選舉，而且權力過小，但要知道：這是我們實行民權主義的初步，以後隨着人民智識的提高，民主的精神還要一天天擴大的。

以上說明了新縣制機構上的特色，以下再就新縣制的機構，就其組織上加以解剖。新縣制的機構，在橫的方面加以解剖時，可以分爲兩級，就是縣一級，鄉鎮一級。區署僅是縣的補助機關，保甲則是鄉鎮以內的細胞組織，都不能單獨成爲一級。這是與過去的縣、區、鄉、鎮、保形成四級的情形，是大不相同的。

在建國大綱中，僅有縣爲自治單位之規定，爲什麼現在縣以下，又設鄉鎮一級，亦賦予獨立的自治權力呢；因爲中國的縣區，幅員較大，人口有些多至四五十萬或百萬以上，幾乎與美國區域較小的一州相埒，以之作爲自治單位，實有相當困難。現在縣以下另設鄉鎮一級，爲基本單位，在一定限度內，亦使其享有獨立的自治權力，使基層政治充分發展。至於區署，則可設可不設，純視地方需要，即令設置，亦只是代表縣政府執行指導監督任務，並非獨立自主權



力，所以區署以內職員，名義上全是指導員，而民意機關及民衆組織，在區一級亦付缺如。鄉鎮以下的保甲，形式上雖是一級，實則爲鄉鎮內之編制，決不能脫離鄉鎮而獨立的。

從縱的方面加以剖析，則新縣制的機構可以分爲三個體系，即行政機構體系，民意機關體系，和民衆組織體系。行政機關體系，在縣包括有縣政府各科，縣立中學，合作社聯合社，圖書館，農林場，衛生院等，在鄉鎮包括鄉鎮公所及內部各股，鄉鎮中心學校，鄉鎮合作社。區和保是縣與鄉鎮行政機構具體而微的形式。民意機構體系，在縣有縣參議會，在鄉鎮有鄉鎮民代表會，在保甲有保民大會及戶長會議。又把民衆組織加入到縣政機構內，是這次新縣治的最大特色，這個體系，只縣與鄉鎮級才有，包括在鄉軍人會、長老會、婦女會、壯丁隊及少年團等，使全民皆有自發自動的機會。

在專制時代，民意機關是根本不存在的；在資本主義的民主國家內，民意機關與民衆組織是與行政機構對立的，只有在新縣制之內，這三個體系才結成一體，如鳥之翼，如車之輪，互相協助而不互相衝突，可以最有效的方法推動自治工作而不致影響工作的進展。縣長應兼壯丁總隊長（現改爲國民兵團長），鄉鎮長保長均兼壯丁隊長及中心學校或國民學校校長，在民選的條件下，鄉鎮長還可兼任鄉鎮代表大會主席，這在組織的運用上，可以說最完密不過了。另外保甲鄉鎮組織，均採取十進制爲原則，寓軍事於行政之中，即管子作內政寄軍令之意，使國家一切計劃設施，都以國防爲中心，這也是新縣制的獨特精神。

新縣制的機構是中國有史以來最完善的機構，是最合乎當前環境要求的機構，所以我們現在



必須首先把這機構建立起來，以謀國家的長久治安，不容有絲毫懷疑猶豫的餘地。假如社會環境，因時代之進展而漸有變更，因而這機構亦感到有不適用的地方時，應隨時紀錄下來，加以研討，呈獻給中央或省當局，等到若干年以後，根據着各方實習的經驗及研究的結果，再送立法院制訂，使這一套良好的制度，更加完善，更加充實，但在若干年以內，我們對於新縣制的機構，應用最大的決心加以建立，不容有一絲一毫猶豫，信口開河，妄談修改的。

## 第二節 省（市）組織

### 壹 概述

我國現行之省制，已有數百年的歷史，早經形成一國政治之中心，為聯絡中央與縣間的一主要環節。但無論為中央行政區域，抑為地方行政區域，均係官治行政之主體。國父在建國大綱中，認為係地方自治之擴充，其條文如左：

凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期。國民代表會得選舉省長為本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮——第十六條

現憲法認省為自治團體，就實際情形言，尙未到成熟時機，但與國父革命民權之旨并不違背。如憲法中對於省組織之規定，共為三條，原文云：

省得召集省民大會，依據省自治通則，制定省自治法，但不得與憲法抵觸。



省民代表大會之組織及選舉，以法律定之——第一一二條。

省自治法，應包括左列各款：

- 一、省設省議會，省議會議員由省民選舉之。
- 二、省設省政府，置省長一人，省長由省民選舉之。
- 三、省與縣之關係。

屬於省之立法權，由省議會行之——第一一三條

本此規定，省民代表大會與省議會可以說是省的決議機關，省政府是省的執行機關。又依照憲法第二十六條之規定，國民大會代表，除區域代表之外，尚有職業團體及婦女團體代表，值茲科學進步，技術發達之際，而又當民主潮流澎湃，人民集會結社極度自由之時，社會組織亦甚重要，故省之組織應分爲：決議機關，執行機關，社會組織三段，縣（市）鄉（鎮）之組織，亦依此體系而敘述。

## 貳 決議機關

一、省民代表大會，爲制定省自治法而召集，將來不外下列四種代表：

- (一)區域代表 以縣（市）爲單位，依人口的比例，定代表之名額，每縣最少一人。
- (二)職業團體代表。
- (三)婦女團體代表。
- (四)少數民族代表——限於有少數民族的地區。



各項選出的代表，以佔區域代表的三分之一為原則，其職權大略按照憲法第一一二條的規定，依據省縣自治通則，制定省自治法，并修改省自治法。

二、省議會 依照憲法第一二四條「屬於省之立法權，由省議會行之」之規定，省議會為全省立法機關，亦即代表人民的議事機關，其職權應較現在的省參議會為大，其議員生產的方法大約不外下列四種：

(一)依行政區域產生的議員，以縣(市)為單位，每縣(市)一人。

(二)依職業團體產生的議員。

(三)依婦女團體產生的議員。

(二)(三)兩項名額，佔區域代表名額的十分之三。

(四)依少數民族產生的名額 以族為單位，依人口的比例，定代表之名額，每族至少三人。

關於職權方面，將來可作如左之規定：

- 一、議決省政興革事項；
- 二、議決有關人民權利義務之單行規章事項；
- 三、議決省稅，省公債及其他增加縣庫負擔等事項；
- 四、議決省預算審核省決算事項；
- 五、議決省有財產之經營及處分事項；
- 六、議決省長交議事項；



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、其他法律賦予之職權；

至於省議會與省政府間，職權之平衡，可依左列二原則辦理。

(一)省議會決議案，咨送省政府執行，如省府延不執行或執行不當，得請求說明理由，如仍認為不滿意時，得報請行政院核辦。

(二)省政府對於省議會之決議，如認為不當時，得附理由送請復議，對於復議結果，如仍認為不當時得呈請行政院核辦。

### 叁 執行機關

省政府可設委員九人至十五人，由省長徵得省議會之同意任命之，組織省政府委員會，開會時以省長為主席，左列事項，應經省府委員會之決議：

一、關於省令之發布事項；

二、關於省單行法規之制定事項；

三、關於增加或變更人民負擔事項；

四、關於地方行政區劃之確定及變更事項；

五、關於全省預算決算事項；



- 六、關於省稅省公債事項；
- 七、關於處分縣公產或籌劃省公營事業事項；
- 八、關於執行國民政府委託事項；
- 九、關於地方自治監督事項；
- 十、關於省行政設施或變更事項；
- 十一、關於地方保衛事項；
- 十二、關於省政府所屬全省官吏任免事項；
- 十三、省長交議及委員提議事項；
- 十四、其他省府委員會，認為應決議事項。

省長之下，可設秘書長一人，為省政府之幕僚長，佐理省長，領導僚屬，處理日常事務，兼設左列各廳處，處理行政：

- (一) 秘書處
- (二) 計政處（辦理歲計、會計、統計事項）
- (三) 民政廳
- (四) 財政廳
- (五) 教育廳
- (六) 建設廳



(七)警保廳(處)

秘書長及廳處長均以省府委員兼任，並依事實需要，可設左列各機構，隸屬於有關之廳；

(一)地政局

(二)合作局

(三)社會處

(四)衛生處

(五)省銀行

為謀行政效率之增進，所有機構，以合署辦公為原則，一切文書，由秘書處總收總發，並以省長名義行之，並由有關廳處局長均得副署。至於現行的行政督察專員制度，應視為省政府之一派出所，在省區未縮小前，得視實際的需要准予設置。

### 肆 社會組織

社會建設，為地方自治五項建設之一，而社會建設之表現，在於組織之嚴密。向來言地方自治者，對於社會組織，頗多忽視，這是一個很錯誤的觀念。蔣總裁在「確定縣各級組織問題」一書中，有如左之論斷：

須知各級民衆團體，雖僅為地方輔助的組織，但就全部機構而言，却正像一架整套的機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則不能發動，故今後各級民衆團體，不但不能因其為地方輔助



組織而忽畧，而且必須努力，使之健全充實，靈活運用。

可見民衆團體之重要。我國係以農立國，農民約在百分之八十，農民之問題最多，亦惟有農民自身能團結奮鬥，始可解決農民問題。今後如欲建國必成，必須以工建國，使農業工業化，並需大量的技術工人，個個發奮，人人圖強，建立自己之工會。教育界之任務，在於「人盡其才」，商人之任務，在於「貨暢其流」，教育會與商會均應即早建立，婦女佔全國人口之半數，假如全國婦女同胞不能早日解放，參加建國大業，即等於一個人人生，中了半身不遂之病一樣的危險，因此民衆團體中，更宜注意及此，茲分叙於后：

一、省農會 依照農會法之規定：「農會以發展農民經濟，增進農民知識，改善農民生活，而圖農業之發達，并協助政府，關於國防及生產等政令之實施爲宗旨。」而農會的任務，在於指導農民，并協助地方自治團體，分別進行左列事項：

- (一) 關於土地水利改良事項；
- (二) 關於種籽肥料及農具之改進事項；
- (三) 關於森林之培植及保護事項；
- (四) 關於水旱病蟲災害之預防及救濟事項；
- (五) 關於糧食之儲積及調劑事項；
- (六) 關於農業貸款之推行事項；
- (七) 關於農業教育及農村教育之推行事項；



八)關於治療所，托兒所及養老，濟貧事業之舉辦事項；

(九)關於公共圖書室，閱報室之設置事項；

(十)關於公共娛樂之舉辦事項；

(十一)關於農業及農民之調查統計事項；

(十二)關於政府機關之諮詢及委託事項；

(十三)關於農村及農業之發展改良推廣事項；

(十四)合於農會宗旨的其他事項。

至於農會的組織，分爲鄉農會，區農會，縣農會，市農會，省農會五種。省農會或院轄市農會設理事九人至二十五人，監事三人至七人，由會員大會選舉，理事得互選三人至五人爲常務理事，常務理事并得互推一人爲理事長，監事得互推一人爲常務監事。

二、省工會聯合會 依照公會法之規定：「工會以增進工人知識技能，發達生產，維持改善勞動條件及生活，並協助政府關於國防及生產等政令之實施爲宗旨。」而其任務在於：

(一)團體協約之締結修改或廢止；

(二)會員之職業介紹及職業介紹所之設置；

(三)會員儲蓄，勞工保險，醫院診治及託兒所之舉辦。

(四)生產，消費，購買，信用，住宅等各種合作社之組織。

(五)職業教育及其他勞工教育之舉辦；



(六)圖書館及書報社之設置；

(七)出版物之印行；

(八)會員懇親會俱樂部及其他各項娛樂之設備；

(九)工會或會員間糾紛之調處；

(十)勞資間糾紛事件之調處；

(十一)關於勞動法規之規定改廢事項，得陳述其意見於行政機關及立法機關，並答覆行政機關及立法機關之諮詢；

(十二)調查工人家庭生計、經濟狀況及其就業失業，並編制勞工統計；

(十三)各項有關於改良工作狀況，增進會員利益之事業；

(十四)其他法律規定之職務。

工會之組織，分爲產業工會與職業工會兩種，產業工會以同一產業之工人組織之，職業工會以同一職業之工人組織之。工會之區域以縣（市）之行政區域爲限。同一縣（市）之產業工會或職業工會，合計滿七個單位，或不滿七個單位而會員人數超過五千人時，得組織縣（市）總工會，在省則設省工會聯合會。均適用工會的規定。職員之設置參考本章縣（市）之組織一節。

三、省商會聯合會 依照商會法之規定「商會以圖謀工商業及對外貿易之發展，增進工商及公共福利爲宗旨。」其任務爲：

(一)籌設工商業之改良及發展事項；



- (二) 關於工商業之徵詢及通報事項；
- (三) 關於國際貿易之介紹及指導事項；
- (四) 關於工商業之調處及公斷事項；
- (五) 關於工商業之證明事項；
- (六) 關於統計之調查編纂事項；
- (七) 得設辦商品陳列，工商業補習學校，或其他關於工商業之公共事業；
- (八) 遇有市面恐慌等事，有維持及請求地方政府維持之責；
- (九) 辦理合於商會宗旨之其他事項。

商會之區域以各該縣市之區域為區域，繁盛之鎮亦得單獨或聯合設立。而商會之組織，以同業公會為基礎。在省設立全省商會聯合會，其職員之設置，適用縣商會之規定。

四、省教育會 依照教育會法之規定「教育會，以研究教育事業，發展地方教育并協助政府，推行教育政令為宗旨。」而其任務為：

- (一) 關於地方教育之研究設計及建議改進事項；
- (二) 關於增進人民生活上知識之指導事項；
- (三) 關於地方教育之調查統計及編纂事項；
- (四) 舉辦各種教育研究會及學術講演會；
- (五) 舉辦各種教育事項；



- (六)關於一般教育事項得建議於教育行政機關；
- (七)處理各主管官署委辦或諮詢事項；
- (八)辦理其他合於教育宗旨的事項。

教育之組織，在鄉（鎮）為鄉（鎮）教育會，在縣（市）為縣（市）教育會，在省為省教育會，上級教育會以其下級教育會為會員。省教育會或院轄市教育會設理事九人至二十五人，監事三人至七人，由會員大會選舉，理事互選三人至五人為常務理事，常務理事得互選一人為理事長，監事得互選一人為常務監事。

五、省婦女會 依照婦女會組織大綱之規定「婦女會以喚起婦女之國民責任心，提高其道德與智能，參加國民革命，增進自身及國家之福利為宗旨。」其任務如左：

- (一)關於一切改良婦女生活及其習慣事項；
- (二)關於發展女子教育事項；
- (三)關於發展女子職業教育事項；
- (四)關於婦女運動各種調查事項；
- (五)關於婦女運動宣傳事項；
- (六)關於健全家庭組織及改善事項；
- (七)關於民族生存之母性健全事項；
- (八)關於保障婦女人權事項；



(九)關於婦女救濟事項；

(十)關於發展社會公益事項。

婦女會之組織，在省爲省婦女會，在縣（市）爲縣（市）婦女會，縣（市）以下得設分會，省婦女會職員之設置，詳見縣市婦女會節內，茲不另贅。

以上僅舉社會組織中之犖犖大者而言，其他如漁會，律師公會，醫師公會，新聞記者公會等等。不能一一悉舉。社會日漸進步，而法團亦日漸增多，人與人間之關係，同一職業之關係，較之同一地區之關係日漸密切，以同一職業爲單位之自治，將較以同一地區爲單位之自治容易推行。因此職業團體在地方自治團體中之地位，將日益重要。以本節所述之五團體而論，農會即係農人之自治團體，工會即工人之自治團體，商會即商人之自治團體，教育會即教育界之自治團體，婦女會即婦女界之自治團體。我國社會向以士、農、工、商見稱，婦女佔全國二分之一，若農會、工會、商會、教育會、婦女會均能健全并能自治，則自治基礎可鞏固，自治事業可發展，而日進於理想之境域。

### 第三節 縣（市）的組織

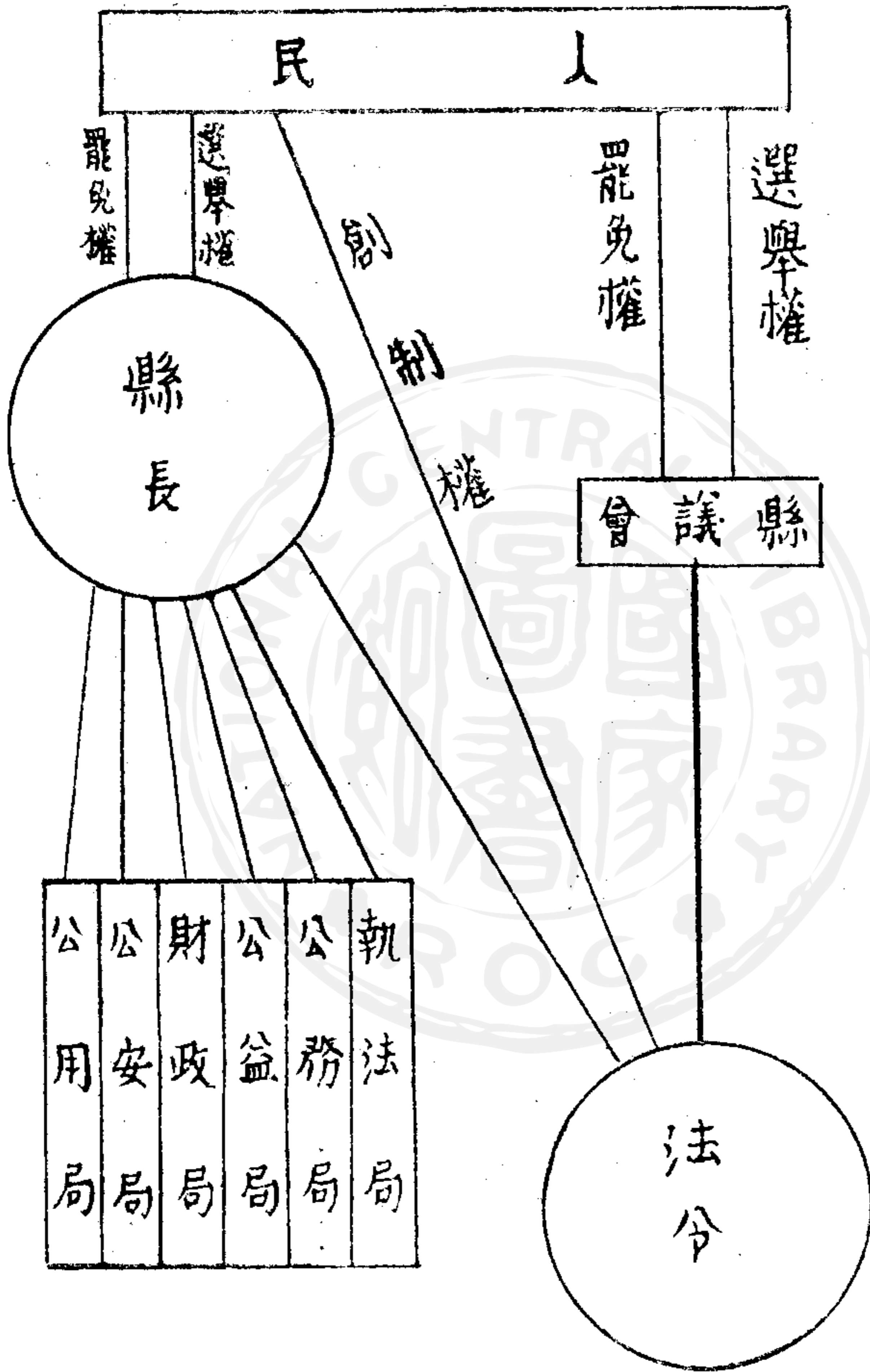
#### 壹 概述

國父在地方自治開始實行法中說：

「戶口既清之後，便可從事於組織自治機關，凡成年之男女，悉有選舉權，創制權，複決權，罷免權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員以組織立法機關並執行機關



。執行機關之下，宜設許多專局，隨地方所宜定之，初以簡便為主。  
又於自治制度為建設之礎石一文，繪美國在民國二年初行之最新之自治機關圖，其圖如左；





並在圖後加以說明云：

「圖中最高者爲人民，可見人民之實有其主權也。其下一爲縣議會，人民舉議員二十六人，行使其立法權，而該城之七十萬人共守之，一爲縣長，亦由人民選舉，根據議會所定之法令以支配六局。」

二十八年頒佈之縣各級組織綱要，即係根據 國父遺教制定與美國之最新地方自治機關圖比較，更有創獲甚多。

依照縣各級組織綱要加以分析，中國現行地方自治團體亦可以分爲三大系統，即決議機關，執行機關，社會組織。憲法關於縣的組織有如左的規定：

縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法抵觸——第一二二條。

縣設縣議會。縣議員由縣民選舉之。屬於縣之立法權，由縣議會行之——第一二四條。  
縣設縣政府，置縣長一人，縣長由縣民選舉之。——第一二六條。

前一二條的規定是設置決議機關，後一條的規定是設置執行機構，社會組織在憲法中雖無明文，但依據「人民有集會結社之自由」的規定，將來仍有一定的系統。依次分述如次：

## 貳 決議機關

依照憲法的規定，縣的決議機關有二：第一爲縣民代表大會；第二爲縣議會。



一、縣民代表大會 縣民代表大會的組織，不外左列二種：

(一)區域代表 每鄉鎮各二人。

(二)縣民衆團體代表(包括職業團體及婦女團體)佔區域代表的三分之一。

縣民代表大會，其職權按照憲法第一二二條之規定，根據省縣自治通則，制定縣自治法，并修改縣自治法。

二、縣議會 依照憲法第一二四條「屬於縣之立法權，由縣議會行使之」之規定，縣議會爲全縣立法機關，亦即代表人民的議事機關，所有組織與現在的參議會相做繫。議員的產生不外下列三種：

(一)代表區域的議員 代表區域的議員，以鄉鎮爲單位，每鄉鎮選舉一人。

(二)代表職業團體的議員 佔區域代表十分之三。

(三)代表婦女團體的議員 佔區域代表與職業團體代表總和的十分之一二。婦女佔人口二分之一，在一般婦女教育不發達情況下，應作此權宜規定，以資補救。

至職權方面大略如左：

(一)議決地方自治各事項；

(二)議決縣預算審核縣決算事項；

(三)議決縣單行法規事項；

(四)議決縣稅、縣公債及其他增加縣庫負擔等事項；

(五)議決縣有財產之經管及處分事項；



- (六) 議決縣長交議事項；
  - (七) 議決縣政府興革事項；
  - (八) 聽取縣政府施政報告，及向縣政府提出詢問事項；
  - (九) 接受人民請願事項；
  - (十) 對於縣長任用高級佐治人員之同意事項——依法律之規定；
  - (十一) 其他法律賦予之職權。
- 至於縣議會與縣政府之關係，依左列二項平衡之：
- (一) 縣議會決議案，咨送縣長分別執行，如縣長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如認為不滿意時，縣議會得報請省政府核辦。
  - (二) 縣長對於縣議會之決議案，如認為不當時，得附理由送請覆核，對於復議結果，如認為不當時，得呈請省政府核辦。

### 叁 行政機關

縣行政機關，依憲法第一二六條之規定：「縣設縣政府，置縣長一人，縣長由縣民選舉之」，在區域遼闊之縣得分區設署，以爲縣政府之補助機關，茲分別敘述於后：

- 一、縣政府 縣長之下，另設辦理行政及事業之機構，并以簡單爲主。
- (一) 辦理行政機構 以經常設置左列各單位爲原則：



甲、秘書室

乙、人事室

丙、主計室

丁、審計室

戊、民政科

己、財政科（局）

庚、教育科（局）

辛、建設科（局）

壬、警衛科（局）

癸、社會科（局）

（二）辦理事業機構

甲、縣立中學。

乙、縣民教館。

丙、農業推廣所。

丁、工業推廣所。

戊、企業局——辦理食、衣、住、行之生產，運輸銷售事項。

己、縣合作社聯合社。

辦理事業機關，以設置左列各單位為原則：





庚、縣銀行。

辛、衛生院。

至於縣長之職權，依照憲法第一二七條之規定係辦理左列事項：

(一) 辦理縣自治事項；

(二) 執行中央及省委辦事項。

縣長爲集思廣益起見，應以縣府辦理行政及事業各機構之首長及其他高級職員組織縣政會議，每兩星期開會一次，由縣長主席，討論左列事項：

(一) 奉命辦理事項；

(二) 準備提出縣議會之事項；

(三) 其他有關縣政之重大事項。

二、區署 區署爲縣政府輔助機關，等於縣政府之派出所，爲適應環境之需要而特設，並非普遍設立者，其組織及職權如左：

(一) 組織 設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等項。並得設建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士擔任委員，爲區內鄉村建設之研究、設計、協助、建議之機關，由區長担任主席。

(二) 職權 代表縣政府督導各鄉(鎮)辦理各項行政及自治事務。





## 肆 社會組織

蔣總裁在確定縣各級組織問題中，曾經將屬於社會的組織分爲民衆團體，與民衆組織兩種，何謂民衆團體？何謂民衆組織？他的分別在什麼地方，看他下面這段話，就可知道：

前者注重職業爲劃分的標準，後者則爲依年齡及性別而區分的綜合組織。以國家需要言，則綜合組織宜先成立。……以民衆需要言，則職業團體宜早健全。……

茲依縣各級組織關係圖所載分述於左：

### 一、民衆組織 民衆組織，計有左列四種：

(一)縣(市)在鄉軍人會 在目前尙未正式頒布組織法令，余主持縣政計劃委員會時，所擬定之在鄉軍人會組織草案，規定「以團結在鄉軍人，嚴守紀律，砥礪學術，服務地方，效忠國家爲宗旨。」在鄉軍人會，在縣(市)爲縣(市)在鄉軍人會。設會長一人，副會長一人至三人，主任幹事一人，幹事五人至七人，除主任幹事，以縣(市)政府軍事科長兼任外，餘均由會員大會，或代表大會選舉之，任期一年，連選得連任。

(二)縣(市)長老會 長老會組織法令未頒布，無可資敘述之法令。縣政計劃委員會，擬定之長老會組織章程草案規定「長老會，以團結長老，表率民衆，啓迪後進，崇尚民族氣節，促進地方自治爲宗旨。」其組織由下而上，爲縣(市)與鄉(鎮)兩級。縣(市)長老會設理事五人或九人，由會員大會或會員代表會推選，任期一年，連選得連任，互推常委理事一人或三人，其中互推一人爲主



任，執行日常事務。

(三) 縣(市)婦女會 依照婦女會組織大綱之規定：設理事五人至九人，由會員大會或代表大會選舉之，並互選常務理事一人至三人，執行日常業務。縣政計劃委員會曾有婦女會組織規程草案之擬定，雖未正式公布，但可供參考，其第一條規定宗旨云：「——婦女會，以團結婦女提高智識技能，發展服務精神，增進婦女幸福，完成國民責任為宗旨。」并規定縣(市)婦女會設理事五人或九人，監事三人或五人，均由會員大會或代表大會選舉之。任期一年，連選得連任。并互推常務理事一人或三人 其中互推一人為主任，推舉一人為常務監事，執行日常事務。

(四) 少年團 少年團之組織法令，亦未頒布，縣政計劃委員會，擬定之少年團組織規程草案，規定：「——少年團 以團結少年，健全思想，養成常識豐富，人格高尚，體格強壯，智、仁、勇兼備之國民為宗旨。」規定每縣(市)以組織一團為限，分區設署之區設區隊，團長由縣(市)長兼任。

二、民衆團體 民衆團體，最主要，最普遍的有左列四種：

(一) 縣(市)農會 依照農會法之規定，縣(市)農會，設理事五人至九人，監事一人至三人，由會員大會選舉之，得由理事互選一人至三人為常務理事。常務理事為三人時，得選一人為理事長，監事為三人時，得選一人為常務監事。

(二) 縣(市)總工會 依照工會法之規定，工會之區域，以縣(市)之行政區域為其區域。分為產業工會與職業工會兩種，工會設理事五人至九人，監事一人至三人，由會員選舉之。理事得互選一



人至三人爲常務理事，并得就常務理事中，選定一人爲理事長。監事爲三人時，并得選一人爲常務監事。每一縣（市）兩種工會合計在七單位以上，或會員超過五千人時，得成立總工會。

(三) 縣（市）商會 縣（市）商會設執行委員（最多不得逾二十一人），監察委員（最多不得逾十一人），均由會員大會選舉之，執行委員得互選常務委員，並就常務委員會選舉一人爲主席。

(四) 縣（市）教育會 縣（市）教育會，設理事五人至九人，監事一人至三人，均由會員大會選舉。并得由理事互選一人至三人爲常務理事。常務理事爲三人時，得互選一人爲理事長，監事三人時得互選一人爲常務監事。

#### 第四節 鄉（鎮、區）的組織

##### 壹 概 述

鄉（鎮）內之編制爲保甲，市內之區與鄉（鎮）同。在鄉（鎮）係編戶爲甲，編甲爲保，編保爲鄉（鎮），在市內之區，則係編戶爲甲，編甲爲保，編保爲區。組織情形，大約相同，茲合併論列於后：

##### 貳 決議機關

鄉（鎮、區）民意機關，甲設戶長會議或居民會議。保設保民大會，鄉（鎮）設鄉（鎮）民代表



會。茲分述於后：

一、甲決議機關

(一) 戶長會議 甲設戶長會議。

甲、組織 由本甲各戶之戶長組織之。

乙、職權

1 選舉或罷免甲長。

2 政令之執行事項。

3 本甲內戶口之稽查填報事項。

4 本甲內之清潔衛生事項。

5 本甲內應興應革事項。

丙、會期 每月一次

(二) 甲居民會議 甲長認為必要或有本甲居民十人以上之連名請求時舉行甲居民會議，討論議決有關本甲重要興革事項。

二、保民大會

(一) 組織 每戶推出一人組織之。

(二) 職務

甲、議決本保保甲規約。



- 乙、議決本保與他保之間相互之公約。
- 丙、議決本保人工徵募事項。
- 丁、議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項。
- 戊、選舉或罷免保長副保長。
- 己、選舉或罷免鄉鎮民代表。縣（市）民代表。
- 庚、聽取保辦公處工作報告，及向保辦公處提出詢問事項。
- 辛、其他有關本保重要興革事項。
- (三) 會期 每月一次。
- 三、鄉（鎮）民代表大會
- (一) 組織 由本鄉鎮之保民大會各選代表二人組織之。
- (二) 職權
- 甲、議決鄉鎮預算審核鄉鎮決算事項。
- 乙、議決鄉鎮公有財產及公營事業之經營與處分事項。
- 丙、議決鄉鎮自治規約。
- 丁、議決本鄉鎮與其他鄉鎮間相互之公約。
- 戊、議決鄉鎮長交議及本鄉鎮內公民建議事項。
- 己、選舉或罷免鄉鎮長。



庚、選舉或罷免本鄉鎮之參議員。

辛、聽取鄉鎮公所報告及向鄉鎮公所提出詢問事項。

壬、其他有關鄉鎮重要興革事項。

(三) 代表任期 二年。

(四) 會期 三月一次。

### 叁 執行機關

鄉（鎮、區）之行政組織，在鄉（鎮、區）為鄉（鎮、區）公所，在保為保辦公處，在甲為甲長，茲分述如次：

一、鄉（鎮、區）公所

(一) 組織 置鄉（鎮）長副鄉鎮長一人至二人，下設民政、警衛、經濟、文化四股，各設主任一人，各股視主管事務之繁簡，及地方實際之需要，酌置幹事。除戶籍應有一人專辦外，得由中心學校教員分別兼任，並置專任事務一人或二人。經費不充裕地方，各股酌量合併，或僅設幹事，另設左列各單位：

甲、鄉（鎮、區）中心學校；

乙、鄉（鎮、區）合作社；

丙、鄉（鎮、區）造產委員會；



丁、國民兵鄉（鎮、區）隊；

戊、鄉（鎮）衛生所；

己、鄉（鎮）調解委員會。

并於鄉（鎮、區）長之下設鄉（鎮、區）務會議，以左列人員組織之：

甲、鄉（鎮、區）長、副鄉（鎮、區）長；

乙、鄉（鎮、區）中心學校校長；

丙、鄉（鎮、區）合作社理事長；

丁、鄉（鎮、區）造產委員會主任委員；

戊、鄉（鎮、區）國民兵隊長，隊附；

己、鄉（鎮、區）衛生所主任；

庚、各股主任及幹事；

辛、專任事務員

有關所議事項之保長，得通知列席，討論事項如左：

甲、鄉（鎮、區）自行舉辦事項；

乙、關於鄉（鎮、區）中心工作之實施事項；

丙、縣（市）政府委辦事項之執行；

丁、鄉（鎮、區）民代表會決議案之執行；



戊、提交鄉（鎮、區）民代表會之提案；

己、出席人員之提案；

庚、本鄉（鎮、區）公民十人以上之提案。

(二) 職權

甲、辦理本鄉（鎮）自治事項。

乙、執行縣政府委辦事項。

(三) 鄉鎮長副鄉鎮長任期 二年。

二、保辦公處

(一) 組織 置保長一人，副保長一人，下設民政、警衛、經濟、文化幹事各一人。并另設左列單位：

甲、保國民學校；

乙、保合作社；

丙、保國民兵隊；

并於保長之下設保務會議，以保長副保長主管單位首要幹事組織之，有關甲長得通知列席。應行

討論之事項如左：

甲、議定保甲規約；

乙、提交保民大會之議案；



- 丙、保民大會決議案之執行；
  - 丁、出席人員之提案；
  - 戊、本保公民五人以上之提議。
- (二) 職權
- 甲、辦理本保自治事項。
  - 乙、執行縣政府委辦事項。
  - (三) 保長副保長任期 二年。
  - 三、甲長 甲設甲長一人，由戶長會議選舉之，執行戶長會議決議案。

#### 肆 社會組織

鄉（鎮、區）社會組織，與縣（市）社會組織，大約相同，茲分述如左：

一、民衆組織 民衆組織的法規，政府多未頒佈，茲依余主持縣政計劃委員會時所擬草案，簡述於后：

- (一) 鄉（鎮）或市區在鄉軍人會 設正副會長各一人，幹事三人至五人，由會員大會選舉，任期一年，連選得連任。
  - (二) 鄉（鎮）或市區長老會 設理事三人或五人，由會員大會推選之，任期一年，連選得連任。
- 并互推常務理事一人，執行日常事務。



(三) 鄉（鎮）或市區婦女會 設理事三人或五人，設監事一人或三人，由會員大會選舉，連選得連任并互推常務理事一人，監事三人者，互推常務監事一人處理日常事務。

(四) 少年團 市區設區隊，鄉（鎮）設鄉（鎮）隊，保設保隊，以各該區鄉（鎮）保長任隊長、隊附，以曾受軍事訓練或童子軍訓練人員充任。以十六人爲一班爲原則。

## 二、民衆團體

(一) 鄉農會或市區農會 設理事三人至五人，監事一人，由會員大會選舉，理事得互選一人爲常務理事。

(二) 鄉（鎮）或市區教育會 設理事三人至五人，監事一人，由會員大會選舉之，任期二年，連選得連任。理事得互選一人爲常務理事。







# 第四章 地方自治團體之事業

## 第一節 概說

地方自治團體之事業，就是研究地方自治團體應該做些什麼事，關於這些問題，表面上似乎與中央與地方權限劃分章有衝突，但揆之實際，兩者是不相同的。簡單點說：中央與地方權限章中，是討論地方自治團體，如何取得權？如何運用權？本章則是討論地方自治團體，應該做些什麼事？如何去做這些應該做的事？

地方自治的事業在何處去尋找呢？最重要的，當然以國父的遺教，建國大綱，省組織法，新縣制及憲法等作根據。為敘述方便起見，分爲（一）省的事業；（二）縣的事業；（三）市的事業；（四）鄉（鎮）的事業，並依據地方自治的理論，歸納爲管、教、養、衛四大項目。

## 第二節 省的事業

民國二十年修正公佈之省政府組織法第十條規定民政廳的職掌十項；第十一條規定財政廳的職掌五項；第十二條規定教育廳職掌五項；第十三條規定建設廳的職掌四項；第十四條規定實業廳的職掌十一項。以今日的情形看來，雖然不完全是省地方自治團體的事業，但是很可以供制定省地方自治團



體事業的參考。

憲法第一〇九條，規定省立法并執行的事項，共計十二項，爲今後省地方自治團體事業之惟一依據，茲分別歸納，分析於後：

一、關於管者 憲法一一三條第三項，省設省政府，置省長一人——卽是管之最高機關，將來省自治法制定，必有各廳處局，分掌各項事業。

二、關於教者 爲「省教育」（第一〇九條一項）省教育可以分爲左列兩種：

（一）學校教育 於省會所在地，及行政督察專員公署所在地，應各設一省立普通中學之外，並應設立省立師範學校，農業學校，工業學校，商業學校各一所，商業學校應特別注重合作人才之培植。

（二）社會教育 於省會所在地及行政督察專員公署所在地，設一民衆教育館，包括圖書館，博物館，各種文物陳列館等。

三、關於養者 項目最多，計有左列各項：

（一）省財產之經營及處分（二項）

（二）省財政及省稅（七項）

（三）省債（八項）

（四）省銀行（九項）……………省金融

（五）省實業（一項）

（六）省交通（一項）



- (七)省公營事業(四項)
- (八)省合作事業(五項)
- (九)省農林(六項)
- (十)省水利(六項)
- (十一)省漁牧(六項)
- (十二)省工程(六項)
- (十三)省慈善事業(十一項)
- (十四)省公益事業(十一項)

### 省經濟

養的項目，雖有十四項之多，但歸納起來，實則只有「財政」、「金融」、「經濟」三大體系。第十項「省慈善事業」列於「省經濟」之體系內，或有人認為不適當，但依憲法第十五條之規定，「人民之生存，工作權及財產權應予保障。」凡屬血氣之倫，均應使之各遂其生，只要有工作能力者，均應使之有工作可做。換言之，不僅要消極的做到「鰥、寡、孤、獨、廢疾者，皆有所養。」而且要做到「鰥、寡、孤、獨、廢疾者，皆有所用。」救濟事業的性質已經變了。因此地方自治團體對於人民的救濟，已經不是「恩惠的給予」，是盡「應有的義務」，而一般人民接受救濟，也不是「搖尾乞憐」，是享「應有的權利」。所以救濟事業，列為經濟體系之內，是千該萬該的。

#### 四、關於衛者 有左列兩部份：

(一)省衛生 省衛生規定於第一〇九條一項，除於省政府所在地及專員公署所在地，各設立省立



中心衛生院之外，應特別注意於全省衛生人才之培育與醫政之措施，並統籌醫藥之製造、運銷等，以求醫藥之充分供應。

(二)省警政之實施 規定於第一〇九條第十項。除全省性之公路、水道、以及森林、鑛業、漁業警察由省直接辦理外，並應注重全省之警察教育。

以上各項，僅係略加分析，至於每一項，在省應如何辦理，或應載於省縣自治通則之內，或詳定於各省、縣自治憲法之中，尚須專家學者，從長計議。

### 第三節 縣的事業

我國向以縣為自治單位，向以縣為地方自治之主體，研究縣事業的文獻亦特別多，而首先應注意的為 國父的遺訓。 國父手訂的地方自治文獻，最重要的有地方自治開始實行法和建國大綱第八至第十八各條。在地方自治開始實行法中，明定出來的工作有六項，連同其他所指示的共為九項，就是清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校，和設農場，鑛業，合作等，在建國大綱第八條至第十八條中所規定的地方自治事項，共有七種，就是一、全縣人口調查清楚，二、全縣土地測量完竣，三、全縣警衛辦理完善，四、四境縱橫之道路修築成功，五、人民受四權使用之訓練，六、完畢國民義務，七、誓行革命主義。另外對於地方財政之收支，也特別提出，認為地方自治事項之一。以上各項完全做到的時候，就算完成自治之縣，人民可以選舉議員，議立一縣之法律，選舉縣官，執行一縣之政事。



蔣總裁於民國二十六年七月對廬山暑訓團所講推進地方自治為建國入手方法一文裡面，對於 國父規定的縣事業曾有相當補充，原文說：

依照建國大綱所規定，在訓政時期應該由政府協助人民籌備自治，這協助籌備的意義，就是要先舉辦地方的事業，奠立自治之基礎，這些事項，總理在建國大綱及地方自治開始實行的中，早有詳明的規定，現在斟酌事實之需要，再為補充幾項如下：甲、調查戶口，乙、測量土地，丙、辦理警衛（包括推行保甲）丁、開闢交通，戊、普及教育，己、墾荒造林，庚、修製水利（築堤開渠掘井濬河均屬之）辛、推行合作（盡力推行生產、消費、信用、運輸等各種合作事業）。

後來到二十八年五月，蔣總裁在中央訓練團講的三民主義之體系及其實行程序裡面又曾把地方自治的內容詳細的闡明過一次，在這次講演裡他說：

這一時期（即訓政時期）的實際工作，可總括之曰建立地方自治，地方自治照我的研究所得，應該包含五項建設，就是：一、心理建設；二、倫理建設；三、社會建設；四、政治建設；五、經濟建設。

當時他對這五項建設還有很詳細的說明，現在因篇幅關係，不及全部引證，只簡單的解釋一下：心理建設就是國民精神建設；倫理建設就是民族道德建設；社會建設就是訓練民衆行使四權及組織保甲，政治建設就是健全縣各級行政機構，經濟建設就是實行實業計劃及地方自治開始實行法所列舉的各項基本工作。



我們把總裁這兩次講演中所講的地方自治事項合併起來，和 國父在地方自治實行法與建國大綱中所舉列的一加比較，就可以看出，已有不少的補充，譬如把修治水利明白列出來，把心理建設和倫理建設也列入地方自治事項之內等皆是。而現行的地方自治實施方案，（三十年十月五日行政院公佈）中的甲項，即「地方自治條件及其完成標準」則更爲詳明，茲照錄如次：

地方自治條件及其完成標準

條件

完

成

標

準

一、編查戶口 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。

二、規定地價 一、全縣土地經過測量及登記，造有正式地籍圖冊，並經依法規定地價，徵收地價稅，及土地增值稅。

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，並將原有土地賦稅加以釐整。

三、開墾荒地 一、全縣公私所有荒地荒山調查完竣造具清冊。

二、公有荒地荒山由各鄉（鎮）公所按其性質分別利用及管理。

三、私有荒地荒山由各鄉（鎮）公所督飭土地所有人限期施墾及造林，（其無力施墾或逾期不墾者，由縣依最低地價加以徵收轉放於需要土地之人民。其地價得分期分給之。其無力造林或逾期不造林者，依森林法第四十五條之規定辦理）。



四、實行造產 一、鄉（鎮）及保因時因地並依照現行有關之法令規定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，造產事業舉例如下：

1 農林，2 水利，3 漁鹽，4 畜牧，5 蠶桑，6 紡織，7 小礦業，8 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。

五、整理財產 一、確立財務行政制度（公庫會計預算決算及審核制度依照規定辦理）。

二、整理地方收入（各項依法收入由縣政府整理達到規定之程度）。

三、確立人民監督地方財政之制度。

六、健全機構 一、縣政府，鄉（鎮）公所，及保辦公處，依照縣各級組織綱要之規定組織健全。

二、縣參議會，鄉（鎮）民代表會，保民大會依法成立。

三、完成各業組織。

七、組訓民衆 一、縣各級幹部人員全部經過訓練。

二、民衆有參加保民大會一年以上之經驗。

三、充分訓練民衆使用四權。

四、縣公民完畢其兵役、工役、納稅及受教育之義務。

五、縣公民依照規定舉行公民宣誓，領有公民證。



六、縣公民分別參加組織職業團體或社會團體。

七、完成職業團體及社會團體幹部與會員之訓練。

八、在非常時期各鄉（鎮）保厲行精神總動員，按照規定舉行國民月會。

#### 八、開闢交通

一、縣與毗鄰各縣間之縣道，依照規定寬度標準修築完成，以與省道啣接。

二、縣與鄉（鎮）間及鄉（鎮）與毗鄰鄉（鎮）間之鄉鎮道路，依照規定寬度標準修築完成。

三、縣與縣間，縣與鄉（鎮）間及鄉（鎮）與鄉（鎮）間之電話網，及與省長途電話聯絡，皆應依照現行法令規定辦理，並完成之。

四、全縣養路組織之設置。

#### 九、設立學校

一、每保設一國民學校（於必要時得聯合二保或三保設立之）。

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。

#### 十、推行合作

一、每保設有保合作社或保合作分社（於必要時得聯合二保或三保設立之）。

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之鄉（鎮）合作社，亦得設立聯合社）。

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造產（於必要時得成立專以經營某種事務為組織範圍之合作社及聯合社）。

六、確立縣合作指導制度，並提高合作指導人員之智識技能及職權。

## 十二、辦理警衛

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、縣境內治安良好。

## 十三、推進衛生

一、依縣各級衛生組織大綱之規定，於縣政府所在地設立衛生院，如人力、財力確屬困難者，得比照衛生分院之編制設置，仍應按期充實，以期達到衛生院之標準。

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，但以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）設置之。

四、每保應設衛生員及設置保健藥箱，如保衛生員尚無相當人員派充時，應先就有



國民學校之各保儘先設立之。

五、衛生院及分院所員工之工作，應按照縣各級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。

### 十三、實施救卹

一、所有老弱、殘廢、鰥寡、孤獨、傷病、婦孺無所歸宿者，由本地方之鄉（鎮）或保負責收容安置，妥為管理，不使遊蕩流落。

二、死亡、掩埋、疾病、醫療等，無親屬處理者，由保辦公處或鄉（鎮）公所負責辦理。

三、統一並改善縣及鄉（鎮）之救濟或慈善機關。

### 十四、厲行新生活

一、烟賭禁絕。

二、改善風俗革除陋習。

三、獎勵節約及儲蓄。

四、使人民生活在食、衣、住、行、育、樂中合理化，明禮義、知廉恥。

五、調解紛爭和鄰睦族。

憲法第一一〇條，對於縣事業之規定，可分析歸納如左：

### 一、教——縣教育（一項）



(一) 縣財產之經營及處分(二項)

(二) 縣財政(六項)

(三) 縣稅(六項)

(四) 縣債(七項)

(五) 縣銀行(八項)

(六) 縣實業(一項)

(七) 縣交通(一項)

(八) 縣公營事業(三項)

(九) 縣合作事業(四項)

(十) 縣農林(五項)

(十一) 縣水利(五項)

(十二) 縣漁牧(五項)

(十三) 縣工程(五項)

(十四) 縣慈善事業(十項)

(十五) 縣公益事業(十項)

縣財政

縣金融

縣經濟

### 三、衛

(一) 縣衛生(一項)

(二) 縣警衛之實施(十項)



就憲法所規定之原則與地方自治實施方案之規定，加以比較，地方自治實施方案尙稱具體，嗣後縣事業之舉辦，自應根據憲法重加制定，地方自治實施方案，當有新的損益。

### 第四節 市的事業

現行市組織法對市的事業沒有規定，依憲法中之規定：「直轄市之自治，以法律定之。」（第一八條）「市準用縣之規定」（第一二八條），市的事業，雖沒有規定，但根據「市準用縣之規定」一句看來，市的事業也可做照所列舉縣的事業根據市的情形，簡列於後：

#### 一、管

- (一) 戶口調查及人事登記
- (二) 市容整理

#### 二、教

- (一) 市教育文化
- (二) 民衆組訓
- (三) 名勝古蹟

(一) 市財產之經營及處分

(二) 市財政

(三) 市稅

(四) 市債

(五) 市銀行

市財政

市金融



(六)市實業

(七)市交通

(八)市公用事業

(九)市公營事業

(十)市合作事業

(十一)市農林

(十二)市水利

(十三)市漁牧

(十四)市工程

(十五)市慈善事業

(十六)市公益事業

#### 四、衛

- (一)市衛生
- (二)市警衛實施

直轄市與省轄市，在行政地位上，雖各有不同，但在事業上只有大小之不同，並無根本之差異，無再分列之必要。

市經濟



## 第五節 鄉（鎮）保的事業

憲法之規定，只及於縣，未及於鄉（鎮），惟依照現行法令之規定，鄉（鎮）為法人，而鄉（鎮）之地位甚為重要，逆料將來仍是法人，保雖非法人，但為鄉（鎮）內之細胞組織，亦應有其事業，茲依據卅一年七月內政部頒佈之鄉（鎮）保應辦事項（計三十四項）的規定分列於后：

### 一、管

（一）辦理戶口調查及戶籍人事登記。

（二）調解紛爭。

### 二、教

（一）辦理國民學校及中心學校。

（二）登記學齡兒童及失學兒童。

（三）辦理成人補習教育及職業訓練。

（四）辦理民衆教育館、體育館及其他民衆娛樂場所。

（五）籌集國民教育基金。

（六）改良風俗，革除陋習。

（七）保護名勝古蹟。

### 三、養



- (一) 預防天災人禍。
- (二) 賑災、濟貧、育幼、養老。
- (三) 調查整理地方公有款產。
- (四) 調查登記公私荒山荒地。
- (五) 改進漁、林、牧、畜。
- (六) 改良農產品，改良運銷。
- (七) 改進手工業。
- (八) 舉辦農工產品比賽。
- (九) 興辦各種造產事業。
- (十) 興修橋樑、河堤、堰、閘、池塘。
- (十一) 修築保護四境道路。
- (十二) 修築街市。
- (十三) 架設保護鄉村電話。
- (十四) 創立合作社，經營各種合作事業。
- (十五) 協助調查地價。
- (十六) 獎勵節約儲金。

#### 四、衛



- (一) 設立衛生所及保健藥箱。
- (二) 提倡滅蚊滅蠅運動。
- (三) 取締不潔飲食品。
- (四) 設立公墓。
- (五) 掩埋露尸露骨。
- (六) 禁烟、禁賭、取締游惰。
- (七) 編組國民兵隊。
- (八) 維護地方治安。

市內之區，與縣之鄉（鎮）同，其應辦事業，可以準此推行。

以上我已經把省、縣、市、鄉（鎮）、保的一般事業，一一列舉出來，但是以目前中國的情形而論，樣樣事都是應當辦的，但是人才不够分配，經濟到處拮据，要是樣樣都辦，可說沒有一件辦得成功，爲了使地方自治推行有效，勢不得不根據環境需要，而有輕重緩急之分，以期不辦則已，一辦必成。欲期一辦必成，就要明白古人：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣」的道理。何謂「本」，用現在的話來說，就是「重心」。要想工作能順利推行，就是要抓着「重心」。能够把「重心」抓到，即可收「一網舉，萬目張」，「一本立，萬事理」，之效。地方自治的重心在什麼地方，一言以蔽之，就是經濟建設，當於下章詳細論之。



# 第五章 地方自治團體事業之重心

## 第一節 工作程序

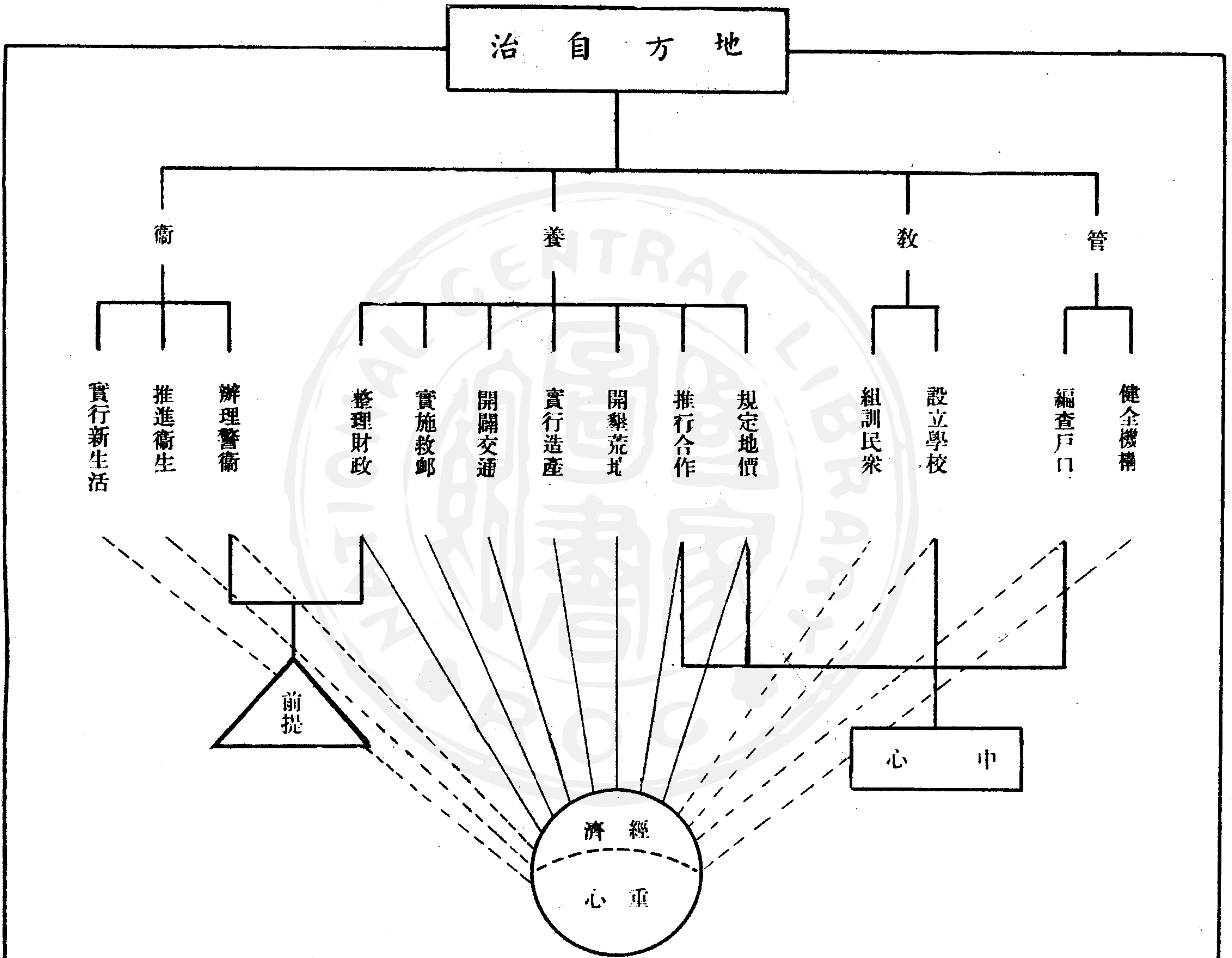
大學上說：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣。」又說：「其本亂而末治者否矣。其所厚者薄，而其所薄者厚，未之有也。」這一段話，是古人教人做事的最科學的方法，也就是工作程序，「本」就是「重心」的意思，「厚」是「重」的意思，「薄」就是「輕」的意思。合起來解釋，就是一件物體。有一部分是「重心」，有一部分不是「重心」，做一件事情，有開頭，有煞尾，我們做事，一定要抓着重心，一定要知道，本始所先，末終所後的道理。抓着重心，就好像用槓桿的時候，有了支撐點，能以四兩撥千斤。要是抓不着重心，應當看得「重」的，把他看得「輕」了，應當看得「輕」的，反而把他看得「重」了，那麼這件事情，一定是辦不好的。地方自治工作，是一種最基本最繁重的工作，但是能分清本末先後，能够按部就班的去做，也就可以計日課功，按時收效的。我經了多年的研究和實驗，認定地方自治的重心，是經濟建設。中國地方自治之倡導，遠在滿清末年，屈指計之，已有四十餘年之歷史。最近二十年間，經國民政府積極興辦，制度規章，粲然大備。然究其實際，仍乏驚人之成就，深為全國人民所關心，而吾輩以此為終身事業者，更應獨居深念，多方探討。一言以蔽之，尋不到重心，實為主要原因之一。因此曾將主辦之地方自治專刊第二卷一期慎重考慮，精心設計，出一經濟中心號，以為全國努力之目標，希望我同志同工，一致力行，尤希望我中



央與地方當局，予以採納，創為制度，垂為令典，以發展最普遍、最廣大之國民經濟建設，而實現吾人最高尚最迫切之理想。並本先後緩急輕重之意，確定那些是應首先推行的，那些是特別注重的，首先推行的，我給它一個名詞叫做「前提」，特別注重的，我給它一個名詞叫做「中心」，并曾出創刊號，專闡揚這個問題。但中心與重心不同，中心是指工作中特別重要的部份。重心則指全部工作的重點。如確定經濟為地方自治的重心，不是單指辦幾件經濟事業而言，而是無論那一部門的工作推進，都要以實現這一部門為目的，在此情況之下，工作之推進，有如天體之運行，經濟好像太陽，其他工作好像行星，不管如何行動，都是要圍繞着太陽。直言之，只有經濟建設是目的，其他工作都視為達成此一目的的手段。吾之所謂「前提」與「中心」，「重心」，不管在省也好，在縣（市）也好，在鄉（鎮）也好，都是一致適用的，為敘述方便起見，特製一地方自治實施程序表附后，徵引地方自治實施方案來加以說明，希望讀者無拘泥於文字，舉一反三可也。



表序程施實治自方地



國中新的樂康強富義主民三現實(的目)







## 第二節 地方自治的前提

### 壹 概 述

國父說：「人類要能够生存，就須有兩件最大的事，第一是保，第二是養。」在地方自治十四項工作之中，我們亦覺得辦理警衛和整理財政，是推行地方自治的兩大前提，所謂警衛，包含兩方面的意義，在消極方面是維持地方秩序的安寧，而積極方面則為民力的發動。中國社會由於近百年來戰爭連綿，以及帝國主義侵略下而發生的經濟破產，以致農村秩序，率多不安，人民生活，常常受到盜匪威脅，生命財產，尚多朝不保夕，不能安居，何能樂業，不能自衛，何能自治，故在推行上，自必發生極大的困難。且自日本投降以後，中共又實行武裝暴動，愈演愈烈，整個民族均陷於生死存亡的緊急關頭，於是喚醒民衆，發動民力，更成爲全國上下緊急要務。所以居今日而言推行地方自治，則警衛工作的完成，實爲首要前提，只有在警衛辦理完善，自一地方言，人民能够安居樂業，自全國言，中共的武力叛亂能够有效制止以後，地方自治的各項事業，才能在有計劃有秩序中進展。

### 貳 警 衛

一、須了解警衛工作的原則 警衛的任務，既是一方面要確保社會秩序的安寧，一方面要發動民力以捍衛國家。那麼他的具體工作也就可以分爲兩方面，即一方面是消極的防止奸宄，消弭盜匪，一方面是積極的組訓民衆，樹立人民的武力。關於防止奸宄，消弭盜匪的方法，社會常常過於重視懲罰



和鎮壓，在某些嚴重情形下，這本來也是最有效的，但如果即把他奉為辦理警衛的最高原則，則未免錯誤。地方自治的警衛，是以達到自治為主要目的，消極的警衛不過是一種不得已的手段而已，倘為一時的需要，而即濫施懲罰和鎮壓，則人民的自治精神，亦必大受摧殘。所以辦理警衛，一方面須以大無畏的精神，來處置一切破壞秩序阻撓政令的罪行，一方面更須隨時注意培養人民的守法奉公自覺自動的習慣。中國古來有句話，說是一「揚湯止沸，不如釜底抽薪。」這正可以作為消極的警衛工作的原則。至於組訓民衆，樹立人民武力，則更須完全本乎自發自動的精神去進行，使每一個人都從個人身家的利益了解到民族的利益，從保衛生命財產的重要，了解到保衛民族國家的重要，即是從自治自衛的基礎上，把人民組織起來，學習軍事的常識與技能，以擔負衛國衛家衛地方的責任。只有這樣，所謂喚醒民衆，發動民力的任務，才可以真正達到，地方自治的精神，才可以貫徹到警衛方面來。

二、須了解警衛工作的辦法 警衛工作因為有消極方面和積極方面的兩種意義，所以現在辦理警衛工作的方式，共有三種，即警察、與國民兵、保甲是也。根據現行法令，其組織任務等如下：

(一)警察：省設警保處，縣政府設置警佐，人口衆多之縣區，縣得設警察局，區署所在地得設警察所，鄉鎮公所得設警察股，保設警衛幹事。其任務為關於警察之編練調遣，考核獎懲，裝械管理及勤務配備，關於戶口調查，保安、正俗、消防、交通、衛生、及農林漁獵名勝古蹟之維護，關於違警處理及司法協助與法令之推行，關於保甲長之協助等，這主要是以維持地方治安為目的。

(二)保安警察隊及民衆自衛隊 我國過去的地方自衛機關，配屬於省的有全省保安司令部，配屬的有區保安司令部。地方自衛武力屬於省的有保安團或保安營，屬於縣的則有保安隊。縣各級組



織綱要規定縣設壯丁總隊，縣以下則設區隊鄉（鎮）隊保隊。嗣因適應抗戰的需要，復改爲國民兵，縣設國民兵團，縣以下則設區隊鄉（鎮）隊保隊。國民兵之組織，凡年滿十八歲至四十五歲的役齡男子，除服常備兵外，均應加入。其編組辦法，分地區編組及年次編組兩種。地區編組以甲爲最小單位，按區鄉鎮保甲之系統，編區隊、鄉鎮隊、保隊、甲班，以區長、鄉鎮長、保長爲隊長，并各設隊附，甲長爲班長，爲管理召集服役之領導人；年次編組，係按役期年次爲準，以出生年次爲隊別，分編十八歲至四十五歲各年隊，如民國元年出生者爲民元隊，民國二年出生者爲民二隊，爲訓練召集及征調服役之用。其訓練依地區編組者以保爲單位，保長負召集責任，爲普通訓練；依年次編組者，由後備隊召集之，爲集合訓練。國民兵之區鄉鎮保各級部隊爲國民兵團基幹組織，定期作會操比賽並實施下列各事：實施精神總動員之訓練，宣讀國民公約及誓詞，并檢查有無違反公約情事，實施新生活之訓練，啓發其國家民族之觀念，激發其同仇敵愾之思想，講解應服兵役勞役之義務與光榮等。同時國民兵團亦負責維持治安，並得組成偵察、清鄉、防空、盤查、通信、交通、運輸、工務、消防、救護等任務班，這主要是以動員民力，完成警衛的積極任務爲目的。

依照現行法令之規定，屬於省的保安隊與警察已併爲保安警察隊。今後全省的治安應由保安警察隊來負主要的責任。至於全縣的警衛武力，除國民兵團之外，各縣又有民衆自衛隊之組織，似嫌重複，應裁併其一。茲依照現行法令，簡述其要點於次：

甲、保安警察隊 依照省保安警察隊組織條例第二條之規定，其任務如左：

1. 清剿匪類；



2. 鎮壓地方變亂；
3. 有關治安必要地區之警備；
4. 有關倉庫廠場之駐衛；
5. 其他有關治安部隊之調派事項。

依照該項條例第三條之規定，其編制分爲左列各種：

1. 保安警察總隊；
2. 直屬保安警察大隊；
3. 直屬保安警察中隊。

每省適應地方實際需要，組織若干警察總隊，分駐於全省重要地區，並組織直屬警察大隊或中隊配屬於行政督察專員區，受專員兼保安司令之指揮監督，負全區的治安責任。

乙、民衆自衛隊 依照各縣民衆自衛隊組訓規程第一條之規定，其目的爲：「爲適應國家總動員之需要，動員全國各縣市民衆武力清剿共匪綏靖地方起見，特制定本規程。」至其組織，依照該規程第二條之規定，計有左列二種：

1. 自衛隊 以不脫離生產爲原則，均無餉給。每保編成一中隊，每鄉（鎮）區編成一大隊，每縣市編成一總隊。機關及工商團體員工，如各單位壯丁人數在五十人以下者，應各參加其住所之保中隊編組，超過五十人以上者，應編成一中隊，二中隊以上編成一大隊，稱爲獨立第幾大（中）隊，直屬於自衛總隊部。



2. 常備自衛隊 在動員清剿共匪時期，各縣市得視實際需要，及地方財力，編組有餉給之常備自衛隊。縣市得設一至九個常備自衛中隊，鄉（鎮）區得設一個常備自衛班，如無必要可不設置。

依照該項組織規程第四條之規定，各縣市十八歲至四十五歲之壯丁除依兵役法應行免役、禁役、緩役者外，凡有兩丁之戶出一丁，五丁之戶出二丁，超過五丁之戶，每滿三丁出一丁，參加自衛隊編組。常備自衛隊，原挑選自衛隊之精壯者，編組訓練之。依第六七兩條之規定，民衆自衛總隊長，由縣市長兼任，自衛大隊長，由鄉（鎮）區長兼任，中隊長由保長兼任。常備自衛隊各級幹部，應選本籍有軍事知識之人士充任。至就其任務言：依該項規程第八條之規定，民衆自衛隊以使用於本縣爲原則；自衛隊之任務，以清剿零匪，警衛地方及情報、嚮導、運輸、通訊、警戒、監察、工程、救護爲主。常備自衛隊之任務，以機動剿匪，配合國軍及保安部隊作戰爲主。

以目前情形而論，保安警察之改編，與民衆自衛之組織，都是適宜之措施。惟聞各省又將保安警察隊變爲保安團，未免變更過速，貽「朝令夕改」之譏，而縣以下的自衛組織，余意現在既爲戡亂建國的需要，而有「縣民衆自衛隊組織規程」之頒布，國民兵團之各項法令應即廢止，但是國民兵團在制度方面有其特點，在抗戰中曾有不少的成就，應本「兵可百年不用，不可一日不備」之義，根據「作內政，寄軍令」之原則，採國民兵團之特點及其施行之經驗，修正現頒之縣民衆自衛隊組織規程，使成爲永久組織，普遍組織，以奠定長治久安之基礎。

（三）保甲：保係保衛，甲係甲冑，創始於三代，管仲用之伯齊，商鞅用之雄秦，子產用之強鄭，



王安石用之以新宋，王陽明用之以治贛，寓有作內政寄軍令之作用。新縣制師其意，而加以擴充，加以興革，不僅爲自衛衛鄉之成法，抑且爲自治治國之良規。果能遂行，則人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，人人自衛，家家甲冑，保保武裝，雖無警察之名，而有警察之實，寓民兵於保甲之中，其效用當益廣大。欲知其詳，請參閱拙著現行保甲制度——中華書局出版。

三者之中，應以警察爲中心，除此以外，凡不正常的武力，應一律裁撤，卽就此三種，逐漸調整，使之統一，使之充實，而達到自衛衛國之實效。

### 叁 財 政

和警衛同樣重要的還有財政，古人謂「財政爲庶政之母」，俗語有「萬事非錢莫辦」。所以要推行地方自治，財政有無辦法，便也是一個重要前提。警衛工作是要在客觀環境上造成地方自治推行的條件，而財政的整理，則是從主觀上增強自治的力量。

一、整理自治財政的原則 中國財政制度，在民國以前，一切統一於中央，全國財賦皆爲皇帝一家所私有，而大半則爲經手之貪官污吏所吞沒，並無國地系統的劃分。而且因爲預決算制度缺乏，收支俱無標準，所以情形非常紊亂，而以縣一級爲尤甚，地方收支大權，實際皆操於胥吏之手，以致浮收、中飽、浪費，種種弊端不一而足。民國十七年，國民政府開始劃分地方財政收支系統，但所謂地方財政，仍係以省爲單位，縣不過爲省之附庸，故縣財政仍未得到根本整理；直至民國二十八年頒布縣各級組織綱要，民國三十年中央改訂財政收支系統法，縣財政的獨立地位，才正式確立。然而稅源



短少，征收制度又不嚴密，而另一方面自新縣制實施後，行政自治事務均日趨繁多，開支不斷增加，以致入不敷出的現象，極爲顯著，甚至許多重要事務，都因限於經費，無法進行，而言地方自治者，遂莫不視財政困難，爲工作開展莫大限制。民國三十五年，又重加劃分，增加稅源，但是仍不敷用。

但自治財政難關，果真是無法打開的麼？自然不是的，困難當然很多，但如果認真的加以整理，縱然不能說一切應付裕如，至少亦不至於捉襟見肘。整理自治財政的原則，當然亦不外乎開源節流，剔除中飽，減少浪費，不過這裡面後兩項尤其重要。開源需要增加稅目，但這牽涉到國地財政收支系統之劃分，節流需要減少事業項目，這也足以妨碍自治的推行，所以這兩項都比較困難。自然開源之中，如在省創辦公營事業，在縣擴大地方造產，也是很有效果的，但第一須先有投資，第二收效也總在半年一年以後。節流之中，凡減少不必要的事務也是應該的，但所節也終竟有限，最能收速效的，莫如剔除中飽和減少浪費兩項。由於財務行政制度的不健全，過去地方財政收入，實際有效用於事業方面的，通常不過三分之一，其餘三分之二，皆爲中飽及浪費所侵蝕，只要能真正把中飽剔除，把浪費減省，即以現有的收入，至少定可增加到二倍以上的數目，則一切開源節流的手段，便更可以行之有效了。

二、整理自治財政的方法 依據前述原則，整理自治財政的方法，可以分爲五項，即健全機構，調整收支，整理稅捐，成立銀行和實施造產，其第一期應達到以下標準：

(一)健全機構：古人云「工欲善其事，必先利其器。」要想縣財政上軌道，首要管理縣財政的機



構，充實健全，調整之原則如左：

甲、財務行政採用分立牽制制度，分別設立行政、公庫、會計、審核四項機構，每一權由一機構行使之，徵收機構亦應一元化，以免分歧。

乙、省縣財務行政，由財政廳（科）負責辦理，省縣歲入歲出之歲計會計由會計處（室）負責辦理，省縣收入由徵收機關負責辦理，省縣現金票據證券之出納保管及移轉，由省縣公庫負責辦理，省縣各級組織之收支之審計，由審計機關辦理，若有民意機關地方，凡預決算，并應送請通過，實行民主監察。

至鄉鎮方面，則應限期成立鄉鎮財產保管委員會。此外對於財務人員之任用、訓練、獎懲，尤應特別注意，治法治人，雙方並重，貪污之毒素掃除，廉潔之風氣建立，中飽絕跡，財政充裕，可望達到。

（二）調整收支：裁減一切不必要之機關或冗員，其性質相近者盡量予以歸併。減少不必要之公文與事務的開支，停辦或緩辦不急切之事業。凡需用大量人力之建設事業，應盡量根據雙手萬能原則，動員自治人員及民工完成之。以上數點如能做到，支出必可大省。然後根據收支平衡之原則，編制省縣鄉預算，對財政為有計劃之使用，凡非預算所列支出，絕對避免使用。這樣一來，省縣鄉財政的基礎，便可確立。如真為事業需要而必須增加支出，那末無論請求上級補助也好，請求增征正當稅捐也好，都較易辦到了。

（三）整理稅捐：省縣市征收稅捐，應由征收機關直接徵收，不得招商包徵，但為納稅人便利，及



嚴密稽徵，得視轄境大小及稅源分布情形，於適宜地點，設置徵收分機關，或省委託縣征收機關，或縣委託鄉鎮公所代徵。經徵與收款，在稅收機關，應嚴格分立。人民有欠納自治稅捐者，應督促徵收機關限期催繳，其有利用權勢，抗不交納者，由縣市政府傳案追繳，並得查明其財產，請司法機關強制執行。屬於自治財政系統之各項法定稅捐，各縣有未經開征者，應以中央頒行之征收通則暨本省征收章程，一律開征，並可開闢新稅，則財政來源，必可增加至十倍以上，達到自給自足之境界。

(四)成立銀行：「現代經濟，以金融為事業之中心，現代政治，以金融為財政之機樞，」為流通全縣金融，集中全縣資本，統一使用，靈活分配，並可以代理金庫計，應從速成立縣鄉銀行，補助省銀行之不逮，以為開闢利源之中樞。

(五)實施造產：鄉鎮應利用轄境內之公有土地、財產，實行造產事業，其目標應以獲取收益相當於鄉鎮歲出二分之一為標準。此外為充實地方公教員警食糧，並宜經營公耕，每保至少以六市畝為原則，至於造產之項目，主要有以下各種：一、墾殖公有田地，建立公共農場；二、開墾山地植林，利用荒土隙地，每戶每年各種樹若干株，建立鄉鎮公有林場；三、修築魚塘，選擇適當地點，建立鄉鎮公共魚塘；四、建立水車水碾，選擇適當地點，建立鄉鎮公共水車水碾；五、創辦公共工廠，提倡家庭手工業，建立鄉鎮公共工廠；六、創辦公共牧場，提倡牧畜。總之實施造產不止為財政目的，而且為經濟目的，不止係臨時性，而且有永久性，要在各縣因時因地而制其宜，發揮最大效能。至於省與縣則應舉辦公營事業，以增收入。其餘如規定地價，辦理合作，均為開闢財源，發展經濟之措施，不在此地說明。果能照以上方法辦理，則凡百庶政皆可推進，「有縣政而無財政，有組織而無事業」之



弊，可以從此結束。

註：本項與本章第四節參項「健全地方財務制度以排除地方經濟建設之障礙」，及第十三章地方自治團體之財政，雖詳略不同，而所論的對象則仍爲一，不免有重複之處，若將其一一刪除，即不能保持章節之完整，故仍其舊。

### 第三節 地方自治的中心

#### 壹 概 述

警衛與財政兩大前提有了基礎之後，地方自治的其他工作，便都可以逐步推行了。不過如前所云，地方自治的工作，一共有十餘種之多，如果不分輕重緩急，同時並舉，則縱以人力財力豐裕之處，也必致因力量分散，而一無所成。因此，對於各種自治工作，又必需斟酌環境需要，定出中心項目，集中力量辦理，然後才可以收到實效，以中國現在各地情形而言，當前地方自治的中心工作，應以教育、合作、戶籍、地籍四項爲最切要。

#### 貳 教 育

教育爲培養人民自治道德知識能力的最好方法。所以教育無疑問的是現在地方自治中的第一中心工作。國父曰：「學校者文明之母也，必須學校立，而地方自治乃能進步。」無論辦何種事，總離不了教育，更離不了受過教育的人。蔣總裁說：「建立革命武力，教育經濟軍事三者之中，教育尤爲重



要。」數十年來，我國有識之士，不斷提倡自治，政府亦不斷以此相號召，而自治成績終覺過少者，主要原因便在人民自治知識不够。近年以來，由於抗戰及國民教育推行的關係，社會文化水準，逐漸提高，然而大多數農村人民，仍屬文盲，字尙不識，對於政權的行使，自更困難，這實在是我們建國過程中最要解決的一點。因此，我們現在必須以一切方法來推行農村的教育工作，提高農民的文化程度，喚醒農民的政治道德，政治意識，培養農民的政治能力，並教育農民接受各項新的生活方式與新的生產技術，只有把這些完全做到，中國才能從次殖民地地位，翻過身來，才能使三民主義的革命目標完全實現。

國父在地方自治開始實行法中，主張實行普遍的國民教育和生產教育，並採取夜校方式，以推進成人教育。現在政府對教育的推行，除設各級學校以治其本外，尙定有組訓民衆辦法以治其標。關於學校的設立，地方自治實施方案中規定應達到以下六項標準：一、每保設一國民學校，二、每鄉鎮設一中心學校，三、縣或區設有六年制之中心學校，四、保國民學校附近設有民衆訓練、運動、娛樂遊息場所，五、學齡兒童入學者達全數百分之八十以上，六、失學男女入學者達全數百分之七十以上。訓練民衆應達到的目標爲：一、縣各級組織幹部人員，全部經過訓練，二、民衆有參加保民大會一年以上之經驗，三、充分訓練民衆行使四權，四、縣公民完畢其兵役工役納稅受教育訓練之義務，五、縣公民依照規定舉行公民宣誓，六、在非常時期各鄉鎮保厲行精神總動員，按照規定舉行國民月會。至於辦理這些事項應依據的法規，則重要者有辦理縣各級教育行政注意事項，國民教育實施綱領，鄉鎮中心學校設施要則，保國民學校設施細則，國民學校法及縣各級幹部訓練大綱等。



但是地方自治人員，對於教育工作應特別注意到一點，就是地方自治下的教育和普通學校教育，在性質上是不大相同的，學校的教育多以學科爲重，而地方自治範圍內的教育，則更注重於人格的陶冶，政權的行使，普通學校教育，通常多限於教室以內，而地方自治範圍內的教育，則「以社會爲對象，以一切事物爲教材，」在生活細則中，隨時隨地施教，「所以在普通學校之中，先生與學生竟有對立的現象，而在地方自治中，則先生與學生必須打成一片。」這就是自治教育的特色，從事自治的人員，每人都應了解這一點，不僅在形式的教育中，而應在一切自治事務的處理中，以示範的精神，來影響人民，這樣教育，才可以發揮出最大的作用。

### 叁 合 作

教育而外，最重要的，是經濟建設，而經濟建設中以合作最爲需要，蓋合作制度是近代政治經濟謀求合理改進的一個重要發展。自資本主義經濟表現弱點以來，這種具有現實意義的社會生活改造運動，便日益澎湃高漲，而在三民主義的革命過程中，它所居的地位尤爲重要。國父在民生主義中，曾一再闡明合作的重要性，而地方自治開始實行法，則又明定農業、工業、交易、銀行、保險等合作爲自治團體的主要業務。由此，我們推行地方自治時，應對之特別予以注意。以發揚地方自治合理生產、合理分配的經濟改造精神。

地方自治完成標準，對於推行合作一項，規定至少應達到以下目標：一、每保設有合作社或合作分社，二、每鄉鎮設有中心合作社，三、每縣設有合作社聯合社，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，調劑民生，五、發展生產、運銷、消費、保險、信用等各種合作社事業，並以合作方式從事公共造產，六、確立縣合作指導制度，並提高合作人員之知識技能及職權。現在推行縣以下的合作事業，主要應依據的法規為縣各級合作社組織大綱，這是以過去數十年來合作推行的經驗，及根據地方實際環境而訂出的辦法，他不惟人人為我，我為人人，而且家家入社，協作共享，不是自由的，而是強制的，不是單營的，而是兼營的，他在世界合作史上具有獨特的精神，他的組織，規定有以下各點：一、合作社以與縣鄉鎮行政區域合一為原則，二、各級合作事業組織以兼營各種業務為原則，三、保合作社的社員，以戶為標準，每戶必須有一人加入，鄉鎮合作社的社員，為鄉鎮公所所在地附近各保的公民及同一鄉鎮的各保合作社，四、推行步驟，應先從組織鄉鎮合作社入手，然後推及於各保。

合作事業的推行，是一件最與人民福利有密切關係的工作，一方面可以打破過去商人及豪紳地主對於農民的剝削，一方面又可以促進農業生產的高度發展，只要推行得當，則民生主義的目標不難於此求其實現，不過現在各地的合作社，多不免流行幾種毛病：一、把合作社變成私人的營利機關，二、把合作社變成豪紳地主剝削人民的工具，三、多數各自為謀，不能與鄉鎮保配合發揮廣大而普遍的效能，這都完全使合作社失去其本來意義，以後必須注意改正，打破商人豪紳的把持及各自為謀的弊病，把合作事業在人民的監督之下，改造成為大多數人民謀福利的工具。我前年考核湘、桂、粵、贛、滇、黔六省黨政，深入民間，考察民隱，人民一致呼聲，歡迎合作農貸耕牛保險，故定合作為第二中心工作，此事辦有成效，即應講求整個經濟建設。



## 肆 戶 政

戶政工作就是要把自治團體內的人口，詳爲登記，以爲行使權利，分擔義務之依據。地方自治的主體爲人民，而人民之年齡、性別、身份、職業各有不同，出生、死亡、遷入、徙出，日有變化，如不詳爲登記，則權利義務之確立，必感困難，故欲使地方自治有效推行，戶口工作，實爲重要基礎。按近代各國之戶口行政，主要有兩種，一爲靜態的戶口普查，每五年或十年舉行一次，爲國勢調查之基礎，用以顯示普查時期，全部人口靜態之真象，一爲戶口異動查報，此又可分爲兩部分，一爲比較有永久性的戶口及人事登記，一爲比較臨時性的戶口異動查報，前者注意法律人口，係就本籍及寄籍戶口之變動而爲登記，後者注重現實人口，係就暫居或寄居戶口之變動而爲查報。戶籍及人事登記，注重在說明一縣市內每一自然家庭，及其同居家屬之籍貫與身份變更，用以確定其在公法上與私法上之權利義務，並供國家經常政治設施之參考。戶口異動查報，則在記明一地戶口之隨時變易增減，遷徙往來，以供維持公安防緝奸慝及辦理緊急衛生救濟之參考。地方自治的戶口工作，主要的爲戶口異動查報，但無普查爲基礎，則異動查報即無所依據，所以地方自治團體的戶口，又必以戶口普查的結果爲前提，而在普查未實行時，亦須先以簡單方法，求得一靜態基礎，而後辦理異動登記始有根據。

現行辦理戶籍法規，主要的有戶口普查條例，戶籍法，戶籍法施行細則，保甲戶口編查辦法，及非常時期重要城市戶口查報登記暫行辦法等。戶口普查條例爲規定全國或一地區舉行普查之法規，戶籍法及戶籍法施行細則，爲規定戶籍及人事登記之法規，保甲戶口編查辦法爲在普查未實行前，編定



地方戶口冊之簡易辦法，非常時期重要城市戶口查報登記暫行辦法，則為臨時性戶口異動查報之根據。這幾項法規，對於戶口工作已規定得非常詳細，而戶籍法及戶籍法施行細則，內容尤為精當。地方自治推行時，只要一查法令，則辦理戶口工作的途徑，便可全部了然。

不過戶政的推行，不純粹是一個辦法問題，而乃是一個事實問題。過去因為人民方面，對於現代戶口登記意義，多不了解，而政府施政，除於徵兵徵工時援引戶口冊為根據外，於人民應享之權利義務，每多忽略，因此戶政的基礎，極不健全，今後欲使戶政有效推行，除健全縣鄉各級戶籍機構人事外，尤應特別注意喚醒人民對現代戶口工作的了解，一如其了解產權之重要性一樣，同時應切實依據戶口冊籍，以規定人民行使自治權力之資格，只有這樣，戶口工作推行的難關，才可以打開。

## 伍 地 政

土地行政的意義有兩方面，一為地籍整理，是實行土地稅的根據；一為保障佃農，扶植自耕農，是實行耕者有其田的先聲。地籍整理包含土地測量（或清丈）及地價申報二者，為地政的基本工作，保障佃農扶植自耕農則為保護農民利益，調和地方自治團體經濟關係，實現民生主義的初步方法。國父於建國大綱，地方自治開始實行法，及民生主義講演中，對於地籍整理及保障佃農扶植自耕農，曾一再指示其重要性，而於定地價一事，尤其認為是地方自治的根本大事。蓋土地迄今，尚為我國人民的最大財富，如地籍不能清理，土地分配及使用不能得合理調整，土地稅之負擔不能依社會原則而訂定，則不惟公私糾紛，無以消弭，且將使三民主義的民生革命失其意義。



現在關於土地行政的法規，重要的有土地法、土地法施行法、土地政策戰時實施綱要、非常時期地籍整理實施辦法、非常時期地價申報條例、查定標準地價辦法等。按照以上各項法規規定，土地整理的程序爲第一步實施測量，第二步舉行登記，第三步規定地價，第四步修造坵戶冊籍，第五步照價抽稅並實行土地增值稅。但測量登記工作至爲繁鉅，中國幅員廣大，辦完尙需時日，而田賦制度，積弊甚深，所以財政當局爲了整理田賦增收，又定有土地陳報實施綱要。現在各省一面在辦地籍整理，一面也在辦土地陳報，而後者辦理的範圍尤廣，倘能推行得宜，實無異於一種簡易地籍清理。關於保障佃農扶植自耕農，在土地法及土地政策戰時實施綱要中均有規定，惟具體程度，還嫌不夠，而各地方行政當局，對此尤少注意。

地政的推行，是一件非常困難的事，因爲如果只注意地籍的清理，則與人民利害關係較疏，自難得到人民全力協助，如果要實行累進抽稅及保障佃農與創定自耕農，則必危及地主利益而碰到有力反對。十餘年來，我國地政工作，鮮有成效，其故就在於此。今後推行地方自治，必須以大多數人利益爲出發，尤其佃農自耕農之利益，一面加強技術及人力的準備，積極謀測量登記的進行，一面以民主的方式，把大多數人的力量組織到地方自治團體來，以革命的手段克服地主的阻撓反對，這樣才能造成各項土地法規實施的環境，而爲人民謀福利，尤其爲農民福利的地政工作，才可以澈底的推行。

以上四項中心工作，如能認真推進，並獲有確實基礎，則地方自治的其他工作，自然而然的可以連帶順利進展，而逐漸達到完成的境地了，至於市的自治，則戶政一項，向由警察辦理，成績比較稍好，可併入前提警衛一項之內，其中心工作應加入工務、社會、衛生，而將合作併入社會之內，定爲



五項中心工作。蓋市爲政治經濟軍事交通之中樞，人口稠密，情形複雜，如市區規劃，防空設備，上下水道，以及平民生計，社會事業，減少死亡，增進健康等等，均非設有專管機關，定爲中心工作，不足以使我國都市，成爲現代化之理想都市也。

### 陸 結 語

關於地方自治的前提和中心工作，上面已明白的指出，但在此要特別聲明的，這並不是說其他各項不甚重要，我們從事政治工作的人，要眼光遠大，氣魄雄偉，更要權衡至當，執兩用中，如地方交通不便，就要開闢交通，如地方食糧不足，就要注意農業，地方患病人多，就要積極推進衛生等等，兵法曰：「知己知彼，百戰百勝。」總要因時因地而制宜。果能以「擇善固執」，「貫徹始終」的精神，左眼盯住財政，右眼盯住警衛，左手握着教育，右手握着合作，左脚踏着戶籍，右脚踏着地籍，大刀濶斧，邁步前進，自然「水到渠成」，「無往不利」，其餘問題，均可迎刃而解，不惟地方自治可以提早完成，即憲政的實施，亦可開闢一條光明的前路。

## 第四節 地方自治的重心

### 壹 概 述

經濟建設，經緯萬端，若果百廢俱舉，必致一事無成。目前所急者，厥爲（一）確認經濟爲地方自治重心，以促進地方經濟建設的發展；（二）健全地方財政制度，以排除地方經濟建設的障礙；（三）樹



立地方金融系統，以活潑地方經濟建設資金；（四）確定地方經濟體制，以奠定地方自治的基礎。茲分別簡述於後：

## 貳 確立經濟為地方自治的重心，以促進地方經濟建設的發展

教育、經濟、軍事為國家的三大要素，也是立國的三大柱石。不愧為「國力之源」。在建國的過程中，三者同等重要，理應平衡發展，不能畸輕畸重。惟就「本末」「先後」之義，加以分析，富裕之後，教育易施，足食之後，足兵不難——「既富矣，又何加焉？曰：教之。」「善人教民七年亦可以即戎矣。」——而三者之中，重心尤在經濟。書經上說：「德為善政，政在養民。」國父制定建國大綱，首揭「建國之首要在民生」。手訂地方自治開始實行法，確定「地方自治團體，不僅為一政治組織，並為一經濟組織。」蔣總裁訂經濟建設為地方自治中五大建設之一，其理在此。我國經濟向來落後，國家的根本危機，即在於經濟殘破，國民生活日益窘迫，經八年來強敵的摧殘，四年來內亂之影響，經濟大半崩潰，全國大多數同胞，在飢餓線上掙扎，已頻於死亡的邊緣。國家受經濟之壓迫，其危險程度，較政治軍事的壓迫尤有過之，有識之士，怒焉憂之，從前我們救亡的口號是「軍事第一」，現在我們救亡的口號，應當是「經濟第一」了。

國民政府成立以來廿二年間，朝野人士，也曾認發展經濟為國家重要之圖，仍然於事無補，經濟之危機如故，推其原因固多，經濟制度與政治制度同樣患着「頭重腳輕」的毛病，實為主要因素。政



治上的「頭重腳輕」病，因為縣各級組織綱要的頒佈，已經有了醫治的方案，經全國上下七年來的努力，雖然沒有完全醫好，但是已經醫好了十分之六七，只要繼續努力，一定會完全痊癒的。而經濟上的「頭重腳輕」病，遠在民國廿四年，蔣總裁即開了「國民經濟建設運動」的藥方，直到如今尚沒有切實實施，因此此病不僅毫未減輕，而且日益沉重，幾乎到了病入膏肓不可救藥的地步。國父以造屋的道理來喻建國，認為要建堅固的房子，不能先從上樑始，要學西洋造房的方法先從築地盤起，從事經濟建設，也是一樣的道理。明白點說：國家經濟建設，應以地方經濟建設為基礎，要建設國家經濟，一定要先建設地方經濟，最低限度，亦應與地方經濟建設配合進行。在目前的措施，只是注重中央，把地方完全忽略了。譬如以主持經濟的機構來說：在中央有最高決策機關——最高經濟委員會，分別主持行政的機關有財政部、經濟部、交通部、郵電部、地政部、農林部、及屬於社會部的合作事業管理局……辦理經濟事業的機關有資源委員會、物資供應局……這些機關都很龐大，人員很多，經費也很多，主管的業務也很廣泛。到了省，就只有財政廳、建設廳、地政局、合作事業管理處，跟着人員少，經費也少。到了縣就更不像話了，雖然縣政府內設有財政科、建設科、地政科、合作指導室，但多有名無實。經濟也是如此，大的中央把持，小的省級抓去，無利可圖的才輪得到縣。一國的經濟如像一棵大樹，國家的經濟如枝如葉，如花如果，地方的經濟，如根如幹，只求枝葉茂盛，花果鮮美，而不向根幹澆水施肥，那有這種道理。

我們要建設國家經濟，首先要建設地方經濟，而建設地方經濟的根本要圖，可以從地方自治和經濟建設兩方面來說明。



就地方自治說：地方自治團體本身就是經濟組織。國父手訂地方自治開始實行法，列舉的六事，如「定地價」「修道路」「墾荒地」，這三項是百分之百的經濟建設，其他三事表面不是經濟建設，事實上也是爲了經濟建設。如「清戶口」之目的，是在辯明誰應盡義務，誰應享權利？應盡義務而不盡義務者，停止一切權利，與經濟建設之關係，至爲密切，如「立機關」之首要爲「糧食管理局」，「其餘衣、住、行、三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理。」還是爲了經濟建設，又如「設學校」一項，國父曾說：

學校之目的，於讀書、識字、學問、知識之外，當注重於雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必期製造精良，實業發展，此亦學校所有事也。

可見「設學校」之重心亦偏在經濟，再看民國卅年行政院公佈的自治實施方案，規定地方自治的條件十四項，如「規定地價」，「開墾荒地」，「實施造產」，「整理財政」，「開闢交通」，「推行合作」，「實施救卹」七項，是百分之百的經濟建設，其餘雖非經濟建設項目，但直接間接都與經濟建設有關，由此可見地方自治離不了經濟，離了經濟，可以說就不成其爲地方自治了。

就經濟建設言，蔣總裁分析中國經濟枯竭的原因說：

中國國民經濟枯竭疲敝之所由，爲人與物之脫節，人與事之脫節，生產要素與生產事業間之脫節，……見國民經濟建設運動之意義及其實施。

同時並指出中國國民經濟更生之道路說：



欲謀中國國民經濟之更生，非先喚起廣大之自覺不可，非使人才或人力與天然資源發生極密切之關涉不可，非使各種人力與生產要素為全體適當之配置與全民共同之結合，而使為有效之發揮不可……見同前。

要想除去國民經濟枯竭的原因，開闢國民經濟更生的道路，實行地方自治是一個最根本的辦法，地方自治團體之內，人人能從事於經濟之開發，即係「喚起廣大之自覺」的實施。即係「人才或人力與天然資源發生極密切之關涉」，亦即係「各種人力與生產要素為全體適當之配置，與全民共同之結合」。

為今之計，要挽救國家目前的經濟危機，應先醫治經濟上的「頭重腳輕」病，將點的經濟建設，擴為面的經濟建設，配合地方自治，確立「縣為經濟建設」單位，縣無經濟建設之能力者，應由中央依照建國大綱第十二條之規定：

各縣之天然富源，以及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府為之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各佔其半。

切實予以扶助，而地方自治團體之工作，亦應以經濟事業為重心，運用一切的人力與物力，以促進經濟事業之發展。至於經濟建設方案，關於國家經濟建設的大方針大政策，已有「實業計劃」，關於地方經濟建設的方針與政策，國父的地方自治開始實行法，與總裁的國民經濟建設運動之意義與實施，已有很正確的指示，地方政府亟應根據指示，因時因地詳密計劃，而力求其實現。



### 叁 健全地方財政制度以排除地方經濟建設的障礙

地方財政制度與地方經濟建設的關係，可以從積極與消極兩方面來觀察，從積極方面來說，財政為庶政之母，經濟事業本身固然可以充裕財政，但在經濟事業未舉辦之前，絕對少不了財政的支持，如地方財政上軌道，庫有餘款，經濟事業始有資本，可以達到蓬蓬勃勃發展的地步，這是不言而喻的。從消極方面來說，財政政策與經濟政策相適應，明白點說，就是賦稅政策，應當是培養稅源，不是「殺雞取卵」與「竭澤而漁」。因此之故，健全地方財政制度，就成為促進地方經濟建設第一個課題，建立地方財政制度，目前最重要的有下列四項：

一、充實地方財源，依照收支系統的規定，縣（市局）的收入計有左列各項：

#### （一）稅課收入

- 甲、營業稅 百分之五十。
- 乙、土地稅 百分之五十。
- 丙、契稅 未依土地法舉辦土地登記之區域徵收之。
- 丁、遺產稅 百分之卅。
- 戊、土地改良物稅 在土地法未施行之區域為房捐。
- 己、屠宰稅。
- 庚、營業牌照稅。



辛、使用牌照稅。

壬、筵席及娛樂稅。

(二) 工程受益費。

(三) 罰款及賠償收入。

(四) 信託管理收入。

(五) 財產孳息收入。

(六) 財產售價收入。

(七) 營業盈餘及事業收入。

(八) 造產收入。

(九) 補助收入。

(十) 特別課稅收入 指經民意機關通過省政核准報經中央備案之課稅。

(十一) 收回資本收入。

(十二) 捐獻贈予收入。

(十三) 公債賒借收入。

(十四) 其他收入。

修正財政收支系統法規定的縣(市局)財源，較之縣各級組織綱要暨改定收支系統實施綱要的規定，已經多得多了，但是要是以此來辦理地方自治，還相差得太遠，尤其邊遠小縣，所規定的稅課收



入，或則數目太小——如營業稅——或則根本無稅源——如娛樂稅——實在不能適應這萬端待理的局面，應當積極的充實，充實之道甚多，其主要者，有左列各項：

(一)劃分縣鄉財源，在目前的鄉鎮的財源，都被縣全部收去，縣(市)因為可以勉強應付，所以就不去增闢財源，鄉(鎮)因恐再闢財源之後，又被縣(市)掠奪，雖有法可設，也不肯設法，應確定縣鄉財政自力更生的原則，將縣鄉財源予以劃分，救過去之弊病，奠新生之始基，茲試擬由縣劃分與鄉鎮之數額如下：

- 甲、土地稅之一部，在現時為地價稅，土地增值稅，或田賦契稅，撥現得數百分之二十。
  - 乙、房捐百分之五十。
  - 丙、屠宰稅百分之廿。
  - 丁、營業牌照稅百分之五十。
  - 戊、使用牌照稅百分之五十。
  - 己、筵席稅及娛樂稅百分之五十。
  - 庚、遺產稅撥縣分得之百分之卅。
  - 辛、印花稅撥縣分得之百分之卅。
  - 壬、財政租賃所得稅撥縣分得之百分之卅。
  - 癸、財產出賣所得稅撥縣分得百分之卅。
- 除此而外，鄉鎮原有公產收益，亦應撥百分之廿。



(二)增闢縣鄉鎮財源 依照修正收支系統法的規定，各縣可以徵收「特別課稅」，但依本人的研究，應特別注意於造產，及增置公產，茲舉列于左：

甲、開發山林川澤，鑛產水力，以及其他天然富源。

乙、經營大規模之工商事業及運輸事業。

丙、創辦地方性的專買事業。

丁、國家統治或專買物品，統交縣各級合作社經售，以合法利潤撥為自治財源。

戊、擴大公產範圍，舉凡公有土地，除已由國家及省利用者外，使用收益概歸縣（市），無人繼承之財產及市廟財產，亦應列為縣市財源，在邊遠縣份應設立縣、鄉（鎮）保公田，其收益以佔全部預算二分之一為原則。土地之來源，分由大地主捐贈，或縣募集公債購置，或省撥款購置等辦法。

二、節省地方開支，開源與節流，是中國理財的一貫方針，但是二者必須並行，開源之後必須繼之以節流。要想達到地方節省開支的目的，必須實行（一）實行支出劃分，（二）實行預算百分比。我國過去的毛病，中央要舉辦一種事業，總是中央一紙命令到省，省「等因奉此」，「合行令仰遵照」到縣，縣又依樣葫蘆轉到鄉（鎮），有無此人力，有無此財力，上級總是不管，要想地方財政健全，應嚴格劃分支出，并且要切實執行，確實做到國家事務由國庫開支，省事務由省庫開支。如須由縣鄉（鎮）代辦，必須編具委託預算交縣鄉（鎮）執行，做到縣款用於縣，鄉（鎮）款用於鄉（鎮）之後，始可以做到獨立之境域。能獨立而後可以言預算，有預算而後可以謀健全，故必須實行支出劃分。現在無論中央政府與地方政府，其任務都是為人民辦事。節省開支，固然要緊，為人民辦事，更是



要緊。要想兩者都能兼籌並顧，惟一的方法，就是實行「預算百分比」，這個方法 蔣總裁曾經說過：

我們各級政府不是沒有預算，不過大都不懂得控制預算的道理……以後要做計劃政治或計劃經濟，那就是要依據現在的抗戰建國綱領，分別緩急，指定每年度的中心工作，由此中心工作將歷年來的預算作成百分比，如教育佔百分之幾，內政又佔百分之幾等，然後詳細研究本年應注重者何事，應廢置者何事，而增減預算的百分比——見行政三聯制大綱。

這種辦法，我們如能切實照着辦理，經費就可用在最有用，最急需的地力，可以做到以最小的經費，做出最大的事業來。

三、健全財務行政制度 現在財務行政制度，係採取分立聯綜制度，其要點如下：

(一)行政系統 在縣為財政科，其職掌執行財務行政上之收支命令，並辦理縣以內之稅務、金融、公債等財政上之措施。另設徵收處徵收稅捐。

(二)主計系統 在縣為會計室，其職掌為主管歲計、會計事務。

(三)公庫系統 在縣為縣庫，其職掌為經管現金，票據，證券之出納、保管、移轉及契據等之管理事務。

(四)審計系統 在縣應設審計室，主辦事前與事後之審核及稽查事務。

此種制度，已行之有年，除審計系統，尚未普及於縣，目前僅派員抽查外，其餘三項大體已具規模，今後只須再加充實，善為運用即可。惟就本人研究所得，上列所述，僅係財務制度之形式，若就



財務行政制度之實質觀之，財務行政，可以分爲左列三個部門：

- (一) 財務設計——即現行的預算制度。
- (二) 財務執行——即預算之執行，包括收支命令之頒發，公庫之出納等事務。
- (三) 財務考核——審計制度。

右列三部門在目前是各行其是，聯不起來，應依照行政三聯制之精神，加以改造，特別先注意一個「聯」字，再更進一步，發揮行政三聯制之「一貫性」與「聯環性」暨「平衡性」。

四、確定財務監督制度 我國政治之腐敗，最大的原因，由於官吏貪污，財務方面尤爲貪污之淵藪，要想澄清財政方面之貪污，首應確定財務監督制度，而此一制度要全國上下一致努力，並且要有組織的行動，使財務人員在衆目睽睽之下，不敢爲非，才容易肅清，因此財務行政監督制度，可分爲

1. 治權的監督，
2. 政權的監督。

今僅言治權的監督，依照五權憲法的精神，可以分爲左列五種。

(一) 行政監督 即上級財務行政機關，對下級財務行政機關之監督。

(二) 立法監督 財務法規及預算，須經立法機關的通過，執行財務法規及預算的時候，立法機關應隨時質詢。

(三) 司法監督 即司法機關對於違背財務法令及貪污行爲之檢舉與懲辦。

(四) 考試監督 此爲對財務行政人員的監督，財務行政人員之考銓，保障，均依法辦理。

(五) 監察監督 此爲監察機關之彈劾、糾察、建議。

右列五項，在現行制度之下，本來是理所當然的，惟多未能盡到責任，今後望各機關除積極負起



責任之外，還要聯合一致，集中力量，共赴事功，政權的監督，即指各級民意機關的監督，各級民意機關，除了切實依照行使法律所賦予的職權外，並且應當獎勵民衆檢舉，如人民勇於檢舉，在人民心目中，目所視，十手所指之下，雖有貪官污吏，亦不敢公然爲惡，則財政上之積弊，可以廓清，財政上之來源，亦可以藉此蓬蓬勃勃的發展。

#### 肆 樹立地方金融系統以活潑經濟建設資金

現代政治，以金融爲財政之樞紐。現代經濟，以金融爲事業中心，金融之於財政經濟，猶如血脈之於人身，必須流通活潑，始可運用自如，現下縣金融方面，雖有縣銀行之設置，但中央——省縣間及縣與縣間之聯繫，均嫌不夠，同時資金缺乏，業務甚難展開，不惟有名無實，而且人民方面，只受其害，未蒙其利——股金由民衆分攤，而往往爲狡狴者所憑藉所吸收，作爲囤積居奇，或放高利貸之工具——沒有達到縣銀行所應負的責任。今後改進之道，約有下列三端：

一、樹立地方金融系統 現在我國財政收支系統，分爲中央、省（市）縣三級，財政金融互爲表裡，而其運用，則在於相互配合。故應樹立與地方財政配合之地方金融系統，以縣爲金融單位，在縣設縣銀行，在鄉（鎮）設辦事處，爲地方銀行之主體，省銀行爲縣銀行之銀行，負各該省縣銀行之統籌、聯繫、管理、輔導等責任。在中央銀行內設地方銀行監理處，負各省地方銀行之統籌、聯繫、管理、輔導等責任。使國家銀行與地方銀行脈絡貫通，地方銀行因中央銀行之輔導，固可日趨健全，而中央銀行，亦可因地方銀行之普遍發展，而基礎更加堅固，故地方銀行之發展，不惟與中央銀行不衝



突，且可收輔車相依，相得益彰之效。

二、統一地方金融機構 我國金融機構之設置，極不平均，有的縣份，國家銀行、省銀行、商業銀行、縣銀行、合作金庫等全部設立，成了銀行林立現象。有的縣份，則一個金融機構都沒有，這種畸形現象，有亟待改正的必要。爲使金融平均發展起見，除了經濟特別繁榮的縣份以外，每縣以設一縣銀行爲原則。國家銀行、省銀行、合作金庫的業務，都可委託縣銀行辦理。如此權責分明，力量集中，既可以輔助地方銀行的發展，又可以免掉金融事業偏枯的現象。

三、充實縣銀行力量 依照縣銀行法第八條之規定，縣銀行營業範圍如左：

- (一) 收受存款。
- (二) 有確實擔保品爲抵押之放款。
- (三) 保證信用放款。
- (四) 匯兌及押滙。
- (五) 票據承兌或貼現。
- (六) 代理收解款項。
- (七) 經理或代募公債、公司債、農業債券、及實業債券。
- (八) 倉庫業。
- (九) 保管貴重物品或有價證券。

又依照縣銀行第十條之規定，縣銀行放款之範圍如左：



- (一)關於地方倉儲之放款。
- (二)關於農林工鑛及交通事業生產用途之放款。
- (三)關於興辦水利之放款。
- (四)關於經營典當小押之放款。
- (五)關於衛生設備事業之放款。
- (六)關於地方建設事業之放款。

依照縣銀行法第十一條之規定：

縣銀行得代理縣以下之公庫。

又依照縣銀行法第十二條之規定：

縣銀行得與中央、中國、交通、及中國農民銀行暨省市銀行或其他縣縣銀行訂立契約，代理約定事項。

由這些規定看起來，縣銀行的業務，已經很廣泛，但是在事實上沒有一個縣銀行，達成他的任務，其主要的理由，第一是資金缺乏，第二是人才缺乏，因此不能同國家銀行、省銀行、商業銀行競爭，今後要使縣銀行，能够達成他的任務，首先要由國家銀行聯合起來，共同一致，輔助縣銀行的發展，解決他的資金問題，與人才問題，充實他的力量，使之能自覺自動，迅速的發展起來。

## 伍 確立地方經濟體制以建立地方經濟建設基礎



地方自治團體，既是「不僅是一政治組織，並為一經濟組織」，可以說地方自治團體，是政治與經濟的混合組織，經濟建設自然是地方自治的重心，也可以說經濟建設是地方自治的內容。我們檢討推行地方自治工作，自新縣制頒行之後，可以說發展相當的迅速，但詳加考核，政治方面的進展較快，經濟方面的進展較慢，而且快慢之間，相差甚遠，政治方面進步之快，猶如千里駒之飛馳，而經濟方面進步之慢，則似蝸牛之遲遲其行，兩者完全不能配合，若欲救此弊，最急切的莫過於「確定地方經濟體制」，而這一個問題的重點，可以分為下列兩方面來敘述：

一、厘訂各級造產法 地方自治團體既然是政治與經濟的混合體，地方經濟事業的經營，應當與政治組織的層級相配合，直言之，省以下的行政系統，既分縣（市）鄉（鎮）保，那麼就應當省（市）造產、縣（市）造產、鄉（鎮）造產、保造產才對，目下關於造產的法令，計有卅一年頒布的鄉鎮造產辦法，三十四年十二月頒布的市造產辦法兩種，鄉（鎮）造產辦法，係以鄉（鎮）為主體，該辦法第一條明明白規定：

為謀鄉鎮民共同福利及自治經費之增收，依據縣各級組織綱要第四十二條之規定，制定本辦法。

該項辦法雖然在第三條把保帶上一筆，但是保並不是主體，原文云：

鄉鎮造產，以鄉鎮為單位，但得分保經營之。

至於市造產辦法的主旨，該辦法第一條中，有明白規定，原文云：

為充裕自治財源，建設地方經濟，以謀都市之繁榮，增進市民福利計，特制定本辦法。



該項辦法。名為市造產辦法，但就其內容而言，實係區造產，該項辦法第三條云：

市造產以區為單位……

就現行法令加以檢討，在地方各級組織中，只鄉（鎮）有造產的依據，在市各級組織中，只有區有造產的依據。為適應現時的需要，應當厘訂一種省（市）縣（市）鄉（鎮）（區）保共同適用的造產辦法，名稱可訂「省縣（市）各級造產法」，其主要的內容，可以分為左列各項：

（一）規定各級造產的範圍，鄉（鎮、區）造產的範圍，可以現行鄉鎮造產辦法及市造產辦法的規定為標準，保造產的範圍，應力求單純，縣（市）造產的範圍，依照地方自治開始實行法及建國大綱的規定，予以確定，省與縣大同而小異，可以說只有範圍的大小，而無本質的差別，可併為一談，茲試擬於左：

甲、省縣（市）造產的範圍

1. 開發鑛產——包括煤、鐵、銅、錫等鑛。
2. 開發水力——包括興辦電廠水利等。
3. 開發森林——包括造林、鋸木等。
4. 發展交通——包括汽車、電車、輪船、輪渡、馬車等。
5. 發展工業——包括飲食工業、衣服工業、居住工業、行動工業等。
6. 發展商業——以有易無。
7. 公用事業——包括電燈、電話、給水等事業。



8. 其他足以增進人民福利，增裕財政收入之事業。

乙、鄉（鎮區）造產的範圍：

1. 公營市場——如菜場、屠場、商場等。

2. 公營工廠——如紡織、碾米、麵粉、油榨、磚瓦、印刷、造紙、農產加工等小規模手工業。

3. 公營福利事業——如公寓、公共食堂、住宅等。

4. 公共娛樂場——如戲院、茶社、社交會堂、俱樂部等。

5. 農林畜牧場——如花圃、苗圃、茶圃、菓圃、魚塘、乳牛場等。

6. 建築水車、水碾、水磨等。

7. 其他利於鄉（鎮區）經營之事業。

丙、保造產範圍：由保就鄉（鎮區）造產範圍內，選擇利於經營之事項經營之。

（二）選擇事業之原則，我國各地情形不同，縣與縣間，鄉（鎮）與鄉（鎮）間，懸殊甚大，因此事業範圍，應規定得寬廣，供各地區能因地制宜，因時制宜，但必須確定選擇的標準，決定興辦的次第，其原則如左：

甲、當地民生迫切需要者。

乙、適合當地人力與物力者。

丙、有利可圖而收效較宏者。

丁、已有基礎或籌備不難者。



(三)資金來源 要舉辦經濟事業，不能沒有資金，其資金的來源，擬定為左列六項：

甲、地方公款。

乙、地方公產——不能變賣。

丙、銀行借款。

丁、上級政府補助費。

戊、發行股票。

己、義務勞動。

(四)經營方式 經營方式，可以分為三種：

甲、公營——各級政府獨資經營。

乙、官商合辦——官股須在百分之五十以上。組織公司辦理。

丙、合作經營——組織合作社辦理。

(五)監督方法 監督的方法，分為兩種：

甲、行政監督——本機關，及上司機關的監督。

乙、民主監督——各級民意機關的監督。

以上五項，僅就犖犖大者列舉，其他如純益之分配。事業之擴大與縮小等，均應一一詳密規定，以期有所準繩。

實行公共造產，即係實施集體的經濟建設，亦即大處着眼，小處着手的方法，其功用有二：一為



政治的功用，一為經濟的功用、就政治言：地方自治的真精神，在於地方自治團體內之人民，不僅在人人爭應享的權利，同時也要人人盡應盡的義務。實施公共造產，即本「貨惡其棄於地也，不必藏於己；力惡其不出於身也，不必為己」之理想，訓練人民獻身為羣，捨己為人，由發展人與人間的經濟關係，而擴張到人與人間的政治關係。就經濟的功用言：公共造產，提倡雙手萬能，使人人均有以勞力供獻國家的機會，可以免除資金的困難，而不影響國民的生計，並可以積少成多。我國向稱男耕女織，若每一男子能平均為地方自治團體增種稻谷一石，全國每年即可獲二萬萬餘石。若每一女子，能平均為地方自治團體增織棉布一疋，全國每年即可獲二萬萬餘疋，即可以「足民食」，「裕民衣」。每保每年養魚一百斤，則全國可得八千萬斤，逐年增加魚類不可勝食。每保每年造林一萬株，全國即可得八萬萬株，逐年增加，則木材不可勝用。此不過略舉一二小例，只要運用得當，消極方面可以增加地方自治團體之收入，積極方面即可以為人民造飯碗，提高生活水準，完成富強康樂的國家建設。

二、設立地方經濟事業機關 工欲善其事，必先利其器，我們要想地方經濟事業發達，地方經濟建設機構的設立是必要的。國父在地方自治開始實行法中曾這樣的說：

執行機關之下，當設多少專局，隨地方之所宜，初以簡便為主，而其首要，在糧食管理局：  
：糧食一類，當由地方公局買賣，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘「衣」「住」「行」三種需要之生產製造機關，悉當歸地方支配，逐漸設局管理。

由此可見，國父對地方經濟事業機關的重視，在目前各地的經濟，均甚枯竭，設立龐大的經濟機關，如經濟委員會之類，尚非其時，擬充實省縣（市）設計考核委員會，由省縣（市）政府聘請縣（



市）政府外之經濟專家，及省縣（市）參議會代表參加，耑負省縣（市）經濟事業之設計監督考核之責，另設企業局負執行之責，企業局之組織，視業務之多寡，而訂其大小，企業局之負責人，由省縣（市）政府徵求縣（市）參議會之同意任命之。鄉（鎮、區）設鄉（鎮、區）經濟委員會，由鄉（鎮、區）公所，徵求鄉（鎮、區）民代表會同意聘任之，負鄉（鎮、區）經濟事業之設計、監督、考核之責。而鄉（鎮、區）經濟事業之興辦，由鄉（鎮、區）公所全權辦理，不另設機構，至於保經濟事業之興辦，由保民大會推選專人負責，不另設機構。

### 陸 結 語

現代的政治，是以經濟為基礎的政治，而經濟的目標，則在於滿足人民食、衣、住、行之四大需要，以達到經濟的民主，吾人既已認縣為自治單位，實行分縣自治，以實現自治的民主，今後吾人當更進一步，仰體 國父之意志，認定縣為經濟單位，實行分縣建設，以實現經濟的民主，地方經濟經緯萬端，言其要項，則為政府與人民分工合作，共謀發展，茲編所論，謹就目前地方政府所應為者，扼要簡述，可以說是經濟建設之基礎，也可以說是經濟建設的要務。至於民營經濟事業之獎勵與扶助，亦為政府所不能推諉之任務，更望地方政府，善盡職責，使公營民營配合進行，則地方經濟建設固可計程課功，國家經濟基礎亦可藉以早日鞏固，由枯竭而變為繁榮，由貧弱而變為富強。



# 第六章 地方自治與農民

## 第一節 地方自治與農民的關係

中國以農立國，農民人數最多，貢獻最大，向為國家柱石。稽諸史乘，農民問題素為古聖先賢，聖君賢相所重視。學派有農家之流，國家有重農之策。教育宗旨，讀書耕田並重；道德標準，孝弟力田並行。中央設后稷之官，地方置力田之員。皇帝每年有躬耕之儀，朝廷按時派勸農之使。然而，論功勞，農民為民衆之首，論地位，農民乃民衆之末，生活最苦，智識最低，亙古如斯，迄未變更者，何故？余畢生研究得一結論，即由於農民無政治權力以自管；無教育機會以自教；無經濟力量以自養；無堅固組織以自衛，以致政治腐敗，農村破產，永墮入萬丈深淵，而不能自拔。

中國國民黨領導國民革命，素以扶植農民為一貫之政策；國父上李鴻章書中首揭「農政有官，則百姓勤，農務有學，則樹畜精，耕耨有器，則人力省」之義。在耕者要有其田的訓話中，並說明農民為革命之基礎。其第一次全國代表大會宣言正式宣布：「國民革命之運動，必恃全國農人工人之參加，然後可以決勝。」「國民黨即為農夫工人而奮鬥，亦即農夫工人為自身而奮鬥。」並鑑於歷代重農政策之缺點，確定「改良農村組織，增進農民生活」之政策，十六年三月二屆三中全會通過之農民問題決議，規定農民協會應為區鄉自治機關之中心，嗣後常有類此決議。三十四年第六次全國代表大會復制定農民政策綱領與農業政策綱領，均以地方自治為基礎，而達到保障農民權益，提高農民地位；



發展農村經濟，提高農民生活；建立現代化農業，實現三民主義之新農村社會爲目的。更於地方自治決議案中明定：「此後地方自治，應以農人工人爲基礎，並確定扶植農工爲縣（市）施政之重心，改善其生活，提高其智識，使能全體參加地方自治之活動，以深植地方自治之基礎。」分析言之，在縣則以扶植農人爲施政之重心，在市則以扶植工人爲施政之重心。此次賢明之決定，將地方自治與農民深相結合，一方面以農民爲骨幹，鞏固地方自治之基礎，一方面以地方自治爲方法，求農民問題之解決，使農民爲地方自治而努力，亦卽爲解決自身問題而奮鬥。使地方自治以解決農民問題爲對象，亦卽爲實現地方自治理想而工作。

余生長農村，平生爲地方自治而努力，爲農民而奮鬥。深知地方自治，爲政治隆污之所關；農民問題，爲國家興亡之所繫。歷代國家之衰，莫不由於基層政治之空虛，外侮一至，土崩瓦解；歷代朝廷之亡，莫不由於農民之困窮，挺而走險，不可遏止，故認爲地方自治一日不完成，則政治之基礎一日未奠定，農民問題一日不解決，則國家之基礎一日不鞏固。而地方自治與農民問題，並非截然不同，漠不相關，實係一體之二面，可以同時完成，且惟有使農民參加地方自治，則「國父」桃源樂土，錦綉江山」之地方自治理想，始可實現。惟有用地方自治解決農民問題，而「保障農民權益，提高農民生活，實現三民主義新農村社會」之目的，始可達到（見農民政策綱領一條）。因此本章以地方自治爲經，以農民政策爲緯，而研究地方自治與農民之相互關係。本章站在整個國家民族的立場研究自治之推行，研究農民政策之實施，本「提綱挈領」之意，摘出關係最大而足爲地方自治與農民問題之根本者，分爲左列七方面論述：



- 一 以「組織農會」為中心，「發展農民組織」；
- 二 以「健全機構」為核心，「刷新農村政治」；
- 三 以「規定地價」為重心，「改革農村土地」；
- 四 以「推行合作」為起點，「改善農村經濟」；
- 五 以「推進衛生」為要務，「推進農民福利」；
- 六 以「農業推廣」為據點，「建立現代農業」；
- 七 以「興修水利」為基點，「提高農民生活」。

先集中全力將上列七項問題解決之後，再推而廣之，其他問題必能迎刃而解，中國幾千年未建立的基層政治，必可迅速建立；中國幾千年懸而未決的農民問題，必可根本解決，期望全國上下，共喻斯旨，振奮革命精神，以期個個為推行地方自治而努力，人人為解決農民問題而奮鬥。

## 第二節 以「組織農會」為中心「發展農民組織」

國父在民生主義中說：「中國的人口，農民是佔大多數。」又在耕者要有其田中說：「農民是中國的一個極大階級。」據三十七年七月份內政部人口局編製的全國戶口統計表（見三十七年七月十五日中央日報），全國人民的戶數為八七、二八三、五一三戶，全國人口為四六三、四九三、四一八人，據農林部的統計，農民為六三、二二一、〇〇〇戶。三三一、八四二、〇〇〇人。——見三十七年編農林統計手冊表二，各省農戶與農民——農民佔全國人口的比例，約為百分之七十二。而事實上因為組織



不堅固，政治意識太低落，力量之薄難以想像。故貪官污吏視爲宰割的目標，土豪劣紳認爲魚肉的對象。國父因此在耕者要有其田中指示解決農民困苦「獨一無二的解決方法，便是先勸農民結團體」。——就是要一般農民不要從前的舊思想，要有國家的新思想。有了國家的新思想，才可以脫離舊痛苦。要一般農民有新思想，都能够自己來救自己的痛苦，還是要農民自己先有覺悟。」如何才能達到此項目的，就要「組織農民」和「訓練農民」。地方自治實施方案中規定有「組訓民衆」一項，農民的組訓自然包括在內。該項包括甚廣，在目前都是必要的。惟是農民的智識水準較低，爲生活而勞動的時間較多，加以地區散漫，負擔太重，組織意識，組織能力均較缺乏，雖依照現行地方自治法規之規定，農民除必須參加農會與鄉鎮保甲之地區組織外，老農須參加長老會，壯農須參加國民兵團，少農須參加少年團，農婦須參加婦女會，然究其實際，或則有名無實，或則尚未通行，爲今之計宜化繁爲簡，確定農會爲農民的中心組織，先將農會組織好，再求發展，截至目前爲止，農會的會員僅一五、五、四八、三一五人——見三十七年農林統計手冊表五〇，各省市農會會員及農民福利社數，僅佔農民人數百分之三強，而且這很少的組織，比較各種職業團體爲空虛，甚至爲土豪劣紳所把持所利用，今後除加緊組織之外，尙須注意左列四點：

一 使農會成爲農民領導的組織——農會的負責人須爲「直接從事農業生產之人民」，防止農會爲地主，土豪劣紳，地痞流氓所把持。

二 使農會成爲農民經濟的組織——凡是有關農民的經濟事業，均以農會爲中心。農會本身亦應有經濟力，以扶助農民。



三 使農會成爲農民互助的組織——守望相助，疾病相扶持，本爲農業社會的美德，農會應發揮此項美德，使農民的組織，植基於互助，組織始能堅固。

四 使農會成爲農民更生的組織——要想農民問題解決，主要的是農民的自力更生。因此農會的組織，不是爲了政府的易於統制，而是爲了農民的自力更生。

農會的組織必須從上列四點着眼，農會始能成爲農民的團體。否則不是空虛無力，毫無作用，就會變成野心家所利用，而爲出賣農民的幌子。

組織之後，即須加以訓練，以擴大組織的效果，提高國家觀念，民族意識，政治之警覺。依照現行法令之規定，農民參加的訓練，計有內政部主管之公民訓練，教育部主管之成人補習教育，國防部主管之國民兵訓練，農林部主管之生產技術訓練。以農民有限之精力，難忍受此項複雜之訓練。應將四訓合一，減少訓練之障礙，加大訓練之效果。依余多年之經驗，應將四種教材合編公民須知一種，用最實際的材料，以最簡短最淺顯之問答體編撰，於一定時間內全國知識界動員，將此一次教畢，先作掃除文盲，然後再圖掃除文盲，實爲作新民作新農必要之舉——余主持縣政計劃委員會時，曾編擬一種呈行政院，未蒙採擇施行——如此使組織不致落空，訓練不致落空，而達到即組織即訓練或訓練以後組織，組織以後訓練之完滿境地。

### 第三節 以「健全機構」為核心「刷新農村政治」

我國農村爲城市附庸，農民，等於土紳牛馬，農村政治向不健全，土豪劣紳因緣而生與貪官污吏



相勾結。武斷鄉曲，魚肉鄉民，無惡不作。中國國民黨第二次全國代表大會宣言中認土豪劣紳「爲封建制度之餘孽，其在鄉間自爲刀俎，而以人民爲魚肉，爲害於人民，甚於盜賊。」因此我國的政治愈到下層，愈是黑暗，抗戰後土豪劣紳多營援而任鄉（鎮）保甲長，借口徵兵，徵工，徵糧魚肉人民，更加兇橫，濫打，濫罰，濫押，濫殺，到處皆是，農民益加痛苦，農村益形凋蔽。復蘇農民，繁榮農村之唯一方法，端賴刷新農村政治，以「肅清妨碍農民之惡劣勢力，懲治貪污土劣。」

國父手訂地方自治開始實行法於「清戶口」之後，即繼之以「立機關」，故刷新農村政治，當以「健全機構」爲核心。依照地方自治實施方案「健全機構」一項，規定完成之標準爲「縣政府鄉（鎮）公所及保辦公處，依照縣各級組織綱要之規定組織健全」。「縣參議會、鄉（鎮）民代表會、保民大會依法成立」。「完成各業組織」，照此規定機構健全之後，爲人民謀福利的執行機關與代表民意的民意機關，相互配合，執行機關不敢爲惡，土豪劣紳無從施其技倆。更依鄉鎮調解委員會組織規程之規定，成立鄉鎮調解委員會，調解民刑事項，以減少貪官污吏剝削的機會。並應依照農民政策綱領之規定，一方面「訓練農民行使四權」。一方面「選拔並培養優秀農民，使成爲農村自治幹部，」以農民來領導農民，充實農村領導力量，推進農村清明之政治，使農村之主權爲全體農民所共有，農村之事業爲全體農民所共管，農村的利益爲全體農民所共享，使土豪劣紳，消聲匿跡，完全脫離城市附庸之地位。

#### 第四節 以「規定地價」爲重心「改革農村土地」



中國的農民是各種職業中生活最苦的人，與世界農民比較，中國的農民也是最苦的。國父曾說：「大家都知道，中國把社會上的人是分成士、農、工、商、四種，這四種人比較起來，最辛苦的是農民。」又說：「就我個人的心理比較，從前俄國農奴所受的痛苦較少，現在中國農民所受的痛苦要厲害得多。」——均見耕者要有其田——而使農民生活最苦的原因，最重要的是受地主的壓迫。

據我國農林部三十七年出版之農林統計手冊表三十五，各省農佃分佈內之統計，平均自耕農百分之四十二，半自耕農佔百分之二十五，佃農百分之三十三，除自耕農不受地主壓迫外，半自耕農與佃農均受地主壓迫，因此農民中受地主壓迫的總數佔百分之五十八。

按照我國土地法第一七七條之規定，地租不得超出產物千分之三百七十五，但實際上各地的地租都超過此數。抗戰以來各省地權變動概況所載四川三十三年度行谷租之處，水田平均每市石之田爲三斗七升。行分租之地，爲產地收穫物之五成，自田賦改征實物之後，地租增加甚多，據童潤之先生璧山附郭四鄉區農村社會經濟狀況調查一文中所載：

平均每老石田地之租額爲舊制六斗二升，即每市畝之租額爲一市石零二升，依成計算，租額爲收穫額之六成二，……這是租約上所規定的租額；不過實際上每石水田未必能真收穫一石，年有豐歉，而租額不變，則佃戶吃虧。但通常亦有減租情事，本調查除詢租約上規定之租額外，並查明實際收穫量及實際租額，其中有未減租者，有減租者，實際租額佔實際收穫量之成數，依調查所得，其平均數量六、六，即每收穫一石佃戶須繳六斗六升……最奇特的一點是租額有往往超過收穫量的總額的，如城西鄉的最高租額竟達百之一五〇，城南鄉有達一二〇的，



此項佃戶除繳納其全部正產收穫物外，尚須以副產充抵不足的部分。

此文載四川省銀行經濟研究處編四川經濟季刊二卷一期，大抵各地的情形都是一樣。

地租之外尚有押租，雖依照土地法的規定，係在禁止之列，但實際上仍尚盛行，至押租的數目各地不同，據童潤之先生的調查：

本調查所接觸之佃農及半自耕農共一百五十二戶，曾繳押金者共一百二十一戶，佔所有租戶百分之八十四……在戰前，璧山七十四戶平均每市畝所付之押金為二十七元，中數為十六元，最高為一百八十四元，最低為一元二角。在今年（三十三年）五個新佃戶，平均每市畝所繳押金為二三六二、八〇元，中數為二九四一、二〇元，最高押金近三千元。——見前文——

農人所付的押租，戰前的平均數量二十七元，照戰前的利息月利二分計算，二十七元子金年為六元五角八分，大約可買谷一石三斗（市石），加上正租每市畝約需二石五斗，詳加計算佃農終歲的血汗，完全為地主而犧牲。

其他如地主家有事，佃農須去服勞役，地主自耕田者，佃農須將地主田地耕完，再為自耕，農民之命運真所謂「樂歲終身苦，凶年不免於死亡」也。

農業政策綱領針對此種病症，規定兩項對策，一為「依據平均地權及耕者有其田之原則，調節農地分配，規定標準地租，限制耕地之使用、招租、分租、承繼及公私土地所有權之移轉。」（七）一為「保障佃農，扶持自耕農，推行累進制地價稅，征收地主超額土地，并清理荒地配與無耕地或耕地不足之農民。」（八）這兩項措施見諸實行之後，土地問題可以解決地主之壓迫可免。要使此項政策



能够實施，就要以「規定地價」爲重心，依照地方自治實施方案之規定完成標準，做到「全縣土地經過測量及登記造有正式地籍圖冊，並經依法規定地價征收地價稅及土地增值稅，」否則農村的土地即無從改革。

以余廿餘年的經驗，從創辦雲南昆明市政起，即認爲改革土地爲解決農民問題之關鍵，前主持縣政計畫委員會時曾擬訂「整理土地方案」四種——縣土地測量登記標準方案，縣佃農保障方案，創定自耕農標準方案，縣土地使用統制方案——以期標本兼治，惜未經中央即時採擇施行爲憾。近數年農村破產，土地兼併之風益烈，改革益不容緩，爲今之計，應即採左列兩項措施：

一 用經濟的力量扶持農民的自力更生 指定中國農民銀行，切實充分負扶植農民的責任，凡自耕農之陷於高利貸不能自拔者，應低利貸款扶助復蘇，使不再淪爲佃農，凡佃農之需要土地者，應低利貸予款項助其購置，逐漸升爲自耕農。

二 用政治的力量厲行二五減租或三七五減租，並禁止地主的自由加租 土地租賃契約必須經地政主管機關之登記，依法限制租率，不得自由增加，並絕對禁止押租。

並同時依照中國國民黨第一次全國代表大會宣言：「農民之缺乏田地，淪爲佃農，國家當給以土地，資其耕作，並爲之整頓水利，移殖荒徼，以均地力」之宣示，從速規劃，早日實現耕者有其田之主張。



## 第五節 以「推行合作」為起點「改善農村經濟」

據中華民國統計提要農村借款一表之統計浙江、江西、湖北、湖南、四川、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、寧夏十五省，借款的農民佔全體農民百分之五十九。其中以青海為最高，佔百分之六十七。陝西次之，佔百分之六十五。湖南、雲南、寧夏又次之，佔百分之六十四。浙江貴州二省最低，佔百分之五十，以此類推，全國有三千七百零四萬六千家農民須借債度日，農村經濟急待改善，由此可見。

至就借款的來源分析，平均銀行佔百分之二十一，錢莊佔百分之三。典當佔百分之八。商店佔百分之十三。合作社佔百分之二十七，私人佔百分之二十四，就利率分析，平均月利計信用借款百分之四·六。保證借款百分之五·二。抵押借款百分之五·八。合會借款百分之四·九，合作社借款百分之二·八。私人借款百分之七·六。以向私人借款利率最高——百分之三·五至百分之三·九。——合作社借款利率最低——百分之二·五至百分之三·四——及至三十五年以後，通貨膨脹，子金達三四角，且有借拆息者，農民以有限之收入，何能填此無底之深淵。要是不急謀補救，農民的血汗將為地主與商人吸乾。中國國民黨在第一次全國代表大會宣言中即宣布「農民之缺乏資本至於高利借貸，以負債終身者，國家為之籌設調劑機關如農民銀行等，供其匱乏。」抗戰勘亂以來農村經濟益形崩潰，除此而外，尚須有更進一步的措施。

就目前的情形言，我們要想挽救目前農村的經濟，財政方面要發展縣（市）鄉（鎮）的資本，使



地方自治經費不完全仰給於捐稅。即必須取之於民的，亦應使負擔合理，在政治方面要「嚴禁高利貸，澈底取締對農民之一切剝削」，在經濟方面，要謀合作社之發展。三者之中當以推行合作為起點。蓋惟有以合作為起點，使政府的經濟力量與農民的經濟力量合而為一，始能使自治經濟迅速發展，早日收效。

縣以下的合作組織，是依照縣各級合作組織大綱之規定辦理，此項法規係余主持縣政計畫委員會時約集合作專家，共同厘訂的。本「人人為我，我為人人」的理想，而以「家家入社，協作共享」的姿態表現。其精神不全是自由的帶有強制性。其業務不單是專營的，而可以兼營。普遍成立之後，農民不單是不受剝削，而且消費可以減少，收入可以增多。因此農民政策綱領曾規定「發展農村合作金融，改善農貸辦法，使資金融通之實惠，普及於切需的農民。」（十二）「倡辦公營農場與合作農場，並建立農村合作網，以實現農村經濟社會化」（十一）前者，即注重在減少農民的剝削，後者，即注重在增加農民的收入。

地方自治實施方案中「推行合作」一項，除規定縣鄉（鎮）保各級合作社均須全部建立之外，並規定「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」，「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造產，於必要時得成立專以經營某種事務為範圍之合作社，及聯合社。」依照標準完成，則農村經濟必可改善。惟截至三十四年二月底止，全國已成立之縣聯合社僅三八四社，社員社七、七六三社。全國鄉（鎮）保合作社六六、二九二社，社員九、四一五、三七〇人、入社戶數僅佔百分之十一（連非農人在內），股金計縣聯社七四、二八



三、二六六元。鄉(鎮)保合作社九、四一五、三七〇元，共計八三、六九八、六三六元，每戶僅攤到一元強，股金若此，空虛可知。(截至三十五年底止縣區合作社已達一、二〇二社，鄉鎮合作社一三、四四三社，保合作社七四、四一〇社，股金社員等數字不詳故暫照上列數字分析)。至於農業生產合作社據農林部三十六年度的統計，共為七九、六三三社，其中專營者二六、一七三社，兼營者五三、四六〇社，——見農林統計手冊表五一各省市農業生產合作社數——為數尤少，而內容益形空虛。祇可謂之點綴，尚無實惠可言，實難擔負改善農村經濟之重任，如欲立見速效，須行左列三法：

一 以金融的力量增裕合作社之資金——指定銀行貸款合作，以足夠的資本。

二 以經濟的力量充實合作社之業務——規定若干經濟事業，指定由合作社興辦，如土產之運銷，特產之加工等。

三 以財政的力量輔助合作社之發展——規定若干征實物品，由合作社經售，如糧、棉之類。除此而外，更以政治的力量規定完成的期限，並普及工作競賽提前完成。

## 第六節 以「推進衛生」為要務「推進農民福利」

農民政策綱領中對於農民福利之推進，規定甚詳。計有「提倡農村公益建設防止災害」，「改進並推廣農村救災、恤貧、安老、育幼等設施」，「切實普及農村醫藥衛生設備」，「創辦社會保險，促進農村固有互助制度，舉辦農村職業指導，改良雇傭農民之待遇及生活」，「提倡農民體育及正當娛樂並改進其營養」，見一四至一八——各項之中，以推進衛生最為重要。



余在新縣制與衛生一文中（見新縣制之理論與實際），曾經大聲疾呼的說過：「沒有健康的人民，就不會有強盛的民族；要光大我們的民族，就必需注意民族的衛生。」我國現在雖已站在四強之列，但是「東亞病夫」的綽號尙沒去掉。過去的衛生機關只是在幾個城市設立，沒有推進到農村。自縣各級衛生組織大綱頒布之後，截至三十五年度止，推行新縣制的一、五、六、七縣中，已設立縣衛生院一、二一〇所，衛生分院三七一所，衛生所九八三所，數量與質量均相差甚遠。可見衛生雖已到縣（市），尙未普及到農村，尙須進一步的努力。國父在民族主義中說：「百年以來，美國人口增多十倍，俄國增多四倍，英國增加三倍，日本增加三倍，德國增加兩倍半，最少的法國也增多四分之一，而我國却無增加。」而且身體很弱，壯丁有百分之六十不適於兵役，我國人口之所以不增加與身體衰弱的原因，就是由於不注意衛生，疾病蔓延，一般死亡率特高，與歐美進步國家相較，多至一倍以上。而嬰兒死亡率則較歐美高至四倍。產婦死亡率高至三倍，所以不能增加。——參看新縣制與衛生——因此我們爲了鞏固國防必須向農村推進衛生，古人說「有人斯有土，有土斯有財，有財斯有用。」爲了增加生產亦必須向農村推進衛生，因此總裁在中國之命運實行實業計畫最初十年內所須完成之各項表，特將衛生列入，茲將該表所列有關數字摘抄於后：

項 目	全部工作量	最初十年內工作量
大衛生院	二〇〇所	一〇〇所
縣衛生院	二、〇〇〇所	二、〇〇〇所
鄉鎮衛生院	一六〇、〇〇〇所	八〇、〇〇〇所



又實行實業計畫最初十年內所需各級幹部人才之數目表內亦將衛生人才列入，茲摘錄於後：

項 目	數 目
醫科畢業（大學或專科）	二三二、五〇〇
高初級醫藥或護士學校畢業	一、〇七〇、〇〇〇
助產學校畢業	二二五、〇〇〇
合 計	一、五二七、五〇〇

該表所列全部幹部總數計二、四六四、二〇〇人，衛生人才佔百分之六十二強，其重要可知。因此農民的福利事業應以衛生為要務，依照地方自治實施方案的規定標準完成，有完善的衛生設備，農民的身體自然健康，有健全的農民，農民的福利事業，才能有所附麗。

### 第七節 以「農業推廣」為據點「建立現代農業」

農業推廣制度之重要，著者在新縣制與農業一文中——見新縣制之理論與實際——其中有一段話說：「在新縣制下之機關的設立，是極為嚴格的，凡非絕對必需，決不容其存在，所以有許多機關，實行新縣制後都被取銷，惟對農業推廣所則特予設立，足證其關係縣政的重要，我們希望縣行政人員，都重視這一點，尤其是推廣人員，應特別注意本身使命的重大，而予以積極的推進。」我之所以重視農業推廣，完全本國父昭示我們的「迎頭趕上」的精神。中國雖然是農業的先進國家，同時也就是農業落伍的國家。而且落後得很遠，要想與各國並駕齊驅，悠哉游哉的固然趕不上，就是跟踪追擊，也



趕不上。果然用「迎頭趕上」的法寶，則不僅能與各國並駕齊驅，而且還可以「後來居上」。

如何才能後來居上，據我的研究，一方面要採取各國之長，一方面還要自己發明。有了發明之後不但是要持「得一善，拳拳服膺而弗失之」的態度，並且要用「速於置郵而傳命」的方法去擴大，使一傳十，十傳百，百傳千，千傳萬。這就是推廣制度。國父分人類為先知先覺，後知後覺，與不知不覺，農業推廣制度在農業上是站後知後覺的地位，其使命是「做效推行」先知先覺的「創造發明」，使後知後覺「竭力樂成」。

中國國民黨六全大會制訂的農業政策綱領，開宗明義就說：「農業建設依三民主義的原則以建設現代化農業。」在第四條中說：「擴大試驗研究，樹立推廣制度，引用機械動力與科學技術，以增進農業生產」，可見農業推廣制度，實係落伍的農業達到現代化農業途中的一個據點，以此據點為憑藉，就可以向四方八面推進。

要使中國的農業現代化，我曾在新縣制與農業一文中曾經指出「生產技術的改革與生產基本的改革，是互為影響的兩個因素」，認定「中國農業之所以落後，農民之所以貧困，一方面因由於生產技術的不進步，但另一方面農業生產的不合理，農民的缺乏組織與教育，也是一個很大的原因，現在發展中國農業，不單從一方面進行改革，須雙管齊下，同時並進，然後才可望追蹤世界上最進步的農業國家。」農業的改革是多方面的，因此推廣也是多方面的。依照縣農業推廣所組織大綱第二條之規定，共計十八項，舉凡食糧作物，及工藝作物等，耕地面積之增加，優良農具、肥料、種子、樹苗、魚苗、及種畜之推廣。植物病害、水災、及獸疫防治之推進，已有成效，農業改良方法之推廣，各級農



會之輔導，合作事業，公共造產，農村金融事業，農業運銷及調劑之協助，農業倉庫，耕畜保險，小本借貸之倡導等等，可以說凡是農業有關範圍，都在推廣之列。包括甚廣。但是推行之時，決不能同時並舉。必須因時因地而制其宜，先由近及遠，由小而大，由易而難，先重要再及於次要，逐步推進，始易收效，而達到建立現代化農業之目的。

## 第八節 以「興修水利」為基點「提高農民生活」

我國一般的習慣，說起話來，將飲食二字連在一起的時候，總是飲字在食字之先。——如「渴思飲，飢思食。」「飲食男女，人之大欲存焉」，「鑿井而飲，耕田而食」。——事實上也是「飲水」比較「吃飯」重要。國父曾在民生主義中說：「我們單靠吃飯不吃水，是不能夠養生的，一個人沒有飯吃，還可以支持過五六天，不至於死。但是沒有水吃，便不能夠支持五天。一個人有五天不吃水，便要死。」再詳加研究人類賴以為食品的動物與植物，沒有水也不能生存。水實在是人類生存最重要的材料。更遠溯人類的歷史，文化的發祥地都是在河流的兩岸，——埃及的金字塔建築在尼羅河沖積的沃土上，巴比倫是孕育在幼發拉底和底格里斯兩河間，東方兩大古國，中國和印度文明花朵的初開，——在黃河流域，——在恆河平原——水也就是產生文明的搖籃。因此我曾在新縣制與水利一文中肯定的說：「歷史在告訴我們，誰最會利用水，誰就可以站在人類文明的最高峯！」

地方自治也是和水結下不可分的關係。從地方自治的歷史言：地方自治肇始於黃帝時代的井田，據我個人的研究，井田含有兩方面的意思，一方面是以井的形狀來劃分田。一方面，是以一口井水所



能灌溉的區域爲一組織單位。考查北方各省除臨近河流的地方而外，水很少，鑿井的工作也不很易，非一人兩人之力可成，必須群策群力，於是發生組織。因此我們可以說地方自治導源於水利的興辦與控制也不爲過。從地方自治的實行來說，地方自治最重要目的爲實行民生主義，在民生主義的原則下，要實行耕者有其田，惟是依照農林部的統計全國耕地面積，僅一、四一〇、七三一、〇〇〇畝，平均耕地面積每農戶二二、五一市畝，每農民僅四、二五市畝見農林統計手冊表一各省耕地面積——以全國土地來平均每畝所產小麥不及一三七市斤，稻谷約三四五市斤——見農林部編農林手冊表六各省主要農作物產量估計——在此情形之下要提高農民生活，先要擴充耕地。而我國廣大的西北，又屬地廣水稀，因此要擴充耕地必須興修水利。蔣總裁對水利問題亦極重視，對今後水利的發展，曾於中國之命運中，列有詳細的數字，茲摘錄如次：

項 目	全 部	工 作 量	最 初 十 年 內 工 作 量
水 運			
通行輪船者	三〇、〇〇〇公里	一八、〇〇〇公里	
通行帆船者	五〇〇、〇〇〇公里	二〇〇、〇〇〇公里	
新闢運河通輪船者	五、〇〇〇公里	一、〇〇〇公里	
設商埠	一、二〇〇處	七〇〇處	
防洪隄防	一八、六六〇公里	一八、六〇〇公里	
灌溉	二五〇、〇〇〇、〇〇〇市畝	一〇〇、二〇〇、〇〇〇市畝	



## 水力

一〇〇、〇〇〇、〇〇〇瓩

二、〇〇〇、〇〇〇瓩

這項工作是一種最艱鉅的工作，單靠政府的力量是不容易完成的，以灌溉一項而論，由二十七年四月至三十四年三月止，八年間全國完成的水利工程計六十五處，灌溉面積一、二〇九、八六一畝，此外尚有局部放水的四處，灌溉面積爲二八七、五〇〇畝，兩項合計共爲一、四九七、三六一畝，每年的進度約爲十八萬七千餘市畝，以此爲例，假如規定最初十年內工作量一萬萬市畝，須五百五十餘年，始能完成。要是中央地方合力來辦就比較容易，如三十六年度各省貸款興辦大型農田水利工程，三十六年度完成者卽有一、三二七、〇六六畝，又如各省興辦小型農田水利已完工程受益田畝三十五年度爲一六、二五一、五二九市畝，三十六年度爲一八、六三二、〇一一畝，卽爲明例。要是進一步配合地方自治發動民力來辦理，更屬事半功倍。依照估計全國共有八十萬保，一萬萬市畝，用八十萬保來分擔，每保平均只攤得一百二十五市畝，一年就可以完成，其他亦可類推。

水利問題解決，農民問題就解決了大半。何以故呢？

國父在民生主義中；提出七個增加生產的

方法：第一個是機器問題，用意是「用機器抽水，把低地的水抽到高地，高地有水灌溉，便可以開闢來耕種」。第二是肥料問題，主張用水力來發電，用電力製造人工硝爲肥料。第六是運送問題，提倡採用最便利的水運。第七是防災問題認爲防止「水旱兩災的治標辦法，都是要用機器來抽水，和建築高堤與浚深河道」。七個方法之中，有四個是有關水利的問題，其他如水力發展之後，以電爲動力，人工可以節省，有電可照明，燃料可以節省。水中可以養鱉，魚塘內可以植菱藕，農村副產可以增加，農民的生活自然可以提高。因此興修水利是提高農民生活的基點。



## 第九節 結語

總觀上列各項，已用真憑實據，將地方自治與農民問題的眞諦，尋找出來。所舉七項地方自治與農民的關係，僅就其犖犖大端，關係根本者而言。其實地方自治方案十四項，無論何項均與農民有關，無論何項必須農民參加而後才可以實現。總而言之，地方自治需要農民，農民亦需要地方自治，惟有農民參加之地方自治，始爲眞正的地方自治。亦惟有在地方自治中求農民問題之解決始得澈底之解決，惟重要之關鍵須有革命的政府，用革命之手段，一切的一切乃能遂行。如發展農民組織，利於農民而不利於土劣，苟社會部長爲土劣，必不使農民組織發展。又如刷新農村政治，利於農民而不利於貪官，苟內政部長爲貪官，必不讓農村政治刷新。改革農村土地，利於佃農而不利於地主，苟地政署長爲地主，必不容農村土地之改革。改善農村經濟，利於農民而不利於資本家，苟農林部長爲資本家，必不樂農民經濟之富裕，其他均可類推，中央如此，地方亦復如此，故健全革命政府又爲實行地方自治與解決農民問題之前提，各級政府果能注意及此，確定扶植農工爲縣（市）工作之中心，並以革命的政府領導革命的農民，合成雷霆萬鈞之力，解決歷史上永未解決之問題，奠定國家萬年有道之丕基，永保萬代子孫無疆之幸福。







# 第七章 地方自治的動力

## 第一節 概說

古人有言：「工欲善其事，必先利其器」。地方自治是一種政治制度，要想這種制度能够完滿的實現，迅速的完成，除了健全制度的本身之外，尚須有一套完善的推進機器，亦即地方自治的動力，把他推着前進，據我的經驗，地方自治的動力，最重要的有左列三部份：

一、建立地方人事制度 依照 國父在地方自治開始實行法的指示，清查戶口之後，就是立機關，必須機關健全，而後地方自治事業始易進展。而機關是由人組織的，機關的動作，也就是人的活動。 國父在民權主義中曾說：

行政機器，完全是用人組織成的，種種動作，都是靠人去活動。

因此古人說：「爲政在人」，「得人者昌，失人者亡」，又說：「徒善不足以爲政，徒法不能以自行。」歸根結底，要地方自治團體健全，先要地方自治政府健全，要地方自治政府健全，先要人事制度健全，故建立各級人事制度，實爲推進地方自治的首要之圖。

二、貫徹行政三聯制，現代的政治係計畫的政治，須有整個的計畫，全盤的打算，不能枝枝節節，東塗西抹，頭痛醫頭，脚痛醫脚。現在的政治，同時也是科學的政治，須實事求是，腳踏實地，日新又新，精益求精。蔣總裁創制行政三聯制，即係使國家的建設，在嚴密計畫下來執行，以免紛歧零



亂，矛盾衝突，有始無終之弊。尤其是要綜核名實，信賞必罰，根絕中國政治上推、拖、擱的官僚習氣，造成迅速、確實、廉潔有爲的萬能政府。地方自治爲國家的基礎建設，故第二應貫徹行政三聯制。

三、普及工作競賽 抗戰工作連續八年，勝利之後，中共發動內亂，亦逾三載，人心已到極度麻痺的地步。地方自治工作至艱且鉅，以極度麻痺的人心來擔任既艱且鉅的工作，實在是當前建國的暗礁。工作競賽制度，基於人類自覺自動好勝向上的心理，激發其蓬蓬勃勃的突飛猛進的朝氣，以提高行政效率，轉移社會風氣，並可藉此識拔優秀人才，實爲醫治人心麻痺的良好藥劑，故普及工作競賽，亦爲地方自治切要之圖。

以上三項，建立人事制度，着重於人事的管理，「天生人才，必有用」，務使之各得其所，各如其份，貢獻其知慮與能力於地方自治。貫徹行政三聯制，着重於工作的管理，使人與事配合，經費與工作配合，而達到以少數的人力與財力，完成大的工作，以極短的時間，控制極大的空間。普及工作競賽，着重於精神的動員，要使人人發奮，個個圖強，以精神來戰勝物質，以人力來彌補天工。合而言之，係以現代科學方法及儒家精神法家手段，合爲一爐，凝爲一體。苟能靈活運用，徹底實施，可在一切工作中糾正錯誤，排除困難，補正缺點，無論任何問題，均可迎刃而解，茲分述於後：

## 第二節 建立地方人事制度

### 壹 人事制度的重要性



法治與人治，在中國政治思想史上始終是一個爭論不決的問題。法治主義者說：「有治法而後有治人」，人治主義者則說：「有治人而後有治法」，雙方雖表面上都不抹煞對方的重要，但卻各以爲這一種的重要性，可以壓倒另一種，而且均持之有故，言之成理，不過誰先誰後，誰輕誰重呢？我以為還是人重於法，因爲法是由人定出來的，而其利弊得失的制定與運用，終非靠人不爲功。

不過，過去的人治主義者以爲僅靠個人正心修身就可以做到治國平天下，也是不夠的。個人的正心修身，誠然是政治的起碼條件，但管理衆人之事究竟與管理個人有別。要使政治能達到理想境界，除掉個人正心修身以外，還須講求使大家都能正心修身的道理與方法，這就要靠良好的制度與法律。所以近代的政治思想，除掉注重修己立人選賢與能以外，還要注意人事行政的改革，這種趨向，我們可以稱之爲新人治主義。

蔣總裁在他著「政治的道理」一書中，對於人治的精義，曾有一段極清徹的說明，最足以表示新人治主義的趨勢及其中心思想。他說：

若說政治的極致，則不外使人人各盡其力，各得其所，各遂其生，而政治的首要，還在於得人，在使有道德有能力的人，和各種事業配合起來，而得人的先決條件，就是要我們擔負各級政治，尤其基層幹部，要先把自已修養成成功完滿的人格。我們自身有了完滿的人格，才能吸引有能力的人才，訓練出各級勝任的人才，能够踐履篤實的去行。

這段話包括了兩個要點：一是要從事政治的人，應先把自已修養成完滿的人格，一是使有道德有能力的人，和各種事業配合起來。如果從現代人事行政的意義來說，則前者可以說是人事管理的問題，後



者可以說是人事制度的問題。

新的人治主義與舊的人治主義有其截然不同之點，舊人治主義是個人的，唯心的，注重執政者的天才與意志，所以其成效也是偶然的、遲緩的，而其所以受到法家的攻擊，也就爲此。新的人治主義就不然了，它把人治的中心從個人變到集體，從唯心變到科學，從倚賴少數執政者的天才與意志，變爲謀求全社會的各種人材與事業的配合。蔣總裁在解釋哀公問政，「文武之政，布在方策，其人存則其政舉，其人亡則其政息」一段時說：「這裡所謂人，並不是指個人，乃是指多數人，必須有明瞭這個政治的原理和價值的人，然後良好政治，才有人來運用，才有人來實行。」新人治主義的集體性。可以說是指出無遺了。新人治主義，既由個人的變成集體的，那末他的內容自然也就由唯心變成科學的，因爲不用科學的原理，科學的方法，就絕對不能把許多人化爲一個集體，於是新的人事行政，便在新人治主義之下應運而生了。新人事行政的主要意義，乃在把個人的政治，化爲大多數人的政治，把道德的政治，化爲事業的政治，使個人與道德，在新的政治環境之下取得更高級的形態，而達到兩項目的的方法，就是樹立健全的人事制度，和執行嚴密的人事管理。人事制度包括着人員的考試任免、升遷、銓敘、考核、獎懲，人事管理則注重每個工作人員的勤惰、進修、能力、操行、責任心等。以人事制度的樹立，來謀求人才與事業的配合，而以人事管理方法，來督促每個人的修身立德，這樣大多數人才的力量，就都能得到施展與發揮了。

沒有優秀的人才，是不會有良好的政治的，無論舊時代也罷，新時代也罷，政治的中心，總脫不了人，所以得人與用人，總是每一位大政治家所最關心的問題。而在政治內容日趨廣泛複雜的現在，



尤其呈現出更重要的意義。

地方自治，是一件偉大的政治改革，它實行的效果如何，將全視乎能否得人。而目前各省所一致感到的最大困難，也就是縣級人才的不够，縣級的人事沒有制度化，如何樹立健全的縣各級的人事行政，便成爲極重要的問題了。也就是建立地方自治團體中的人事制度的重點。

## 貳 地方人事行政之檢討

前事不亡，後事之師，我們要籌劃將來，一定要明白過去，檢討現在。照目前的情形來說，省人事行政比較上軌道，縣之一級極爲紊亂。現在縣各級組織之感到人才不足的現象，其原因一方面固然是由於過去中國教育太過落伍，未能培養出足够的行政人才；另一方面也是過去政府對縣以下人事行政，未能積極注意，以致人才不能下注。關於前一項原因，那是屬於整個教育政策，甚至整個國民文化程度問題，非簡單辦法所能補救，但關於後一項原因，改革實較爲容易。而且如能認真改革，其效果也很快的就可以收到。所以現在我們只就這一面略加研究。

要謀求改革的辦法，首先我們應略檢討一下過去縣人事行政的缺點之所在。

過去關於縣行政人員任用的規定，主要有兩種法規，一是二十二年公佈的修正縣長任用法，一是二十四年公佈的縣行政人員任用條例。這兩種法規適用的範圍，只限於縣長，縣政府秘書，縣政府科長或局長，縣政府科員，縣政府技術人員。除此之外，區鄉鎮各級人員，便都未包括於縣行政人員之內。而且由於前者的資格規定過嚴，後者對於執行的規定過於空疏，所以事實上各省都未遵照實行。



關於縣長的任用，豫鄂皖三省剿匪總部曾另規定有剿匪區內縣長任用暫行限制辦法，各省援用較多，但實際上仍各省有各省的特別規定。嗣二十三年行政院又公佈「補充縣長資格任用標準實施辦法」，對縣長任用資格及任用程序，除修正縣長任用法外，並規定得參用公務員任用法及剿匪區內縣長任用暫行限制辦法，於是三種法規便有了同等效力。不過資格雖儘量放寬，而各省實際仍多變通，並未能樹立一定的規制。縣長的任用尚且如此，其他縣政府的科長科員及區鄉鎮各級人員，自然更是漫無標準了。

從過去數年來各省對縣行政人員任用的實際情形加以研究，就可看出來在人事制度上，至少有以下幾項很顯明的弱點：

一、缺乏詳密一貫的制度 修正縣長任用法及縣行政人員任用條例所規定的範圍，只限於縣政府，不惟鄉鎮或保一級未包括在內，而且連區一級也未顧及，鄉鎮尚可勉強說自治範圍，但區公所分明是縣政府的派出組織，如何可以不包括在內呢？至於縣行政人員任用條例，除掉列舉任用資格外，對於任用程序的規定，極為籠統，各地遵行不遵行，根本便無嚴格限制，所以單就法規本身看，已經有這樣重大缺點，如果再觀各省歷年實施情形，則更呈現出法令紛繁，朝令夕改的大觀。制度的更張既如此紛紜，人事的變遷自更可想而知，人人不能久於其位，縱令有傑出的人才，亦不易表現成績了。

二、區鄉鎮工作人員地位不明完全根據地方自治原則而制定的縣組織法，既因環境所限，未能實施，後來的區鄉鎮保甲組織，無論在性質上與權力上，都已與真正自治團體有別。按照實際運用情形，勿寧都可說只是縣政機構的一體。但區鄉鎮各級工作人員究竟是自治人員，抑還是行政人員呢？



政府未見有明白規定，縣行政人員任用條例既未把他們包括在內，似乎是屬於自治人員了，但其任免，獎懲及服務，又大致都和行政人員相近。如果說是行政人員吧，但行政人員的許多權利，他們又享不到。這種不明不白的地位，使許多優秀人才，都望望然而去，因為從事這種工作，既不能養成自己的政治資格，也不能獲得行政人員與人民的尊敬。依我的意見，縣既為自治單位，則縣行政人員與自治人員，應一律稱為自治人，較為簡明恰當。

三、重上輕下之風積重難返。中國過去政治，歷來就有頭重腳輕的病象，人才完全集中到上級，而下層則任令胥吏上下其手，影響所及，使有志之士竟認從事下層工作為卑微可恥。而政府所訂官階官等各種辦法，又推波助瀾，特別優於上層而苛於下層，於是基層工作，益無人問津。南京奠都以後，政府雖盡力提倡地方自治，但此種積弊，仍未能根本革除。中國政治人材，本即缺乏，再加以爭向都市發展的趨向，基層政治工作，自然便要感到無人來做了。

人事制度的建立，是實施有效人事管理的前提。過去人事制度既如此不健全，則完密的人事管理自無從談起，在這樣的人事狀況下，要使一切政治設施，能得到積極有效的推行，誠憂憂乎難矣。

### 叁 建立地方人事制度的原則

建立地方人事制度，依照國父遺教，目標只是一個「人盡其才」，而其方法，則有三個，第一是「教養有道」使「天無枉生之才」；第二是「鼓勵有方」，使「野無抑鬱之士」；第三是「任使得法」，使「朝無倖進之徒」。要想將國父的遺教整個的表現在人事制度之中，依我的經驗，應當注意下列四項



原則：

一、人才下注 我們一說到地方自治要怎樣才能來完成。但我們總不免一來就深深感到在基層組織中，第一是缺乏錢，第二是缺乏人，所謂人財俱無，基層組織只有一個空殼，人才及有錢的人，都只想向都市、省、中央跑，只想做大官，不願爲小官，人才向旁的地方去求發展，試問在基層組織中的管教養衛的工作，找什麼人來舉辦？我以爲國家的人事制度，不論是地方上的任何人，在中學或大學畢業以後，至少都要轉回家鄉去做一年的工作，就如中央軍校畢業的學生，畢業後要到連裡做見習官一樣，沒有一年經歷的人，在銓敘時不予銓叙。同時在選舉的人員中，也一定要將擔任基層職務，列爲候選人資格的試驗與檢覈應具備的資格之一，這樣一來，可以使他們深知民間疾苦，基層組織的重要，使他們不致忘去根本，同時還可以使他們的工作能力，知識經驗，加多加強，另一方面，就是地方上向外分散的人才，集中於都市省，或中央的多數人（就是縣、省、中央政府中最少限度，都可以裁去三分之一的人），用裁遣互調的方法，讓他們回縣鄉去，回到基層組織中去工作，如此才能真正做到人才下注，一切事業，才可以逐漸興辦，但仍然必須政府訂成一種法制，才能實現。

二、人才上升 人才下注做到了後，仍要補之以人才上升，因爲，一個優良的人才，在做了十年、二十年的基層工作以後，當然不免有不甘寂寞，力求進步的意念，如加壓抑，必致一無成就，地方自治工作，我們不能說純粹盡義務，在待遇方面，應該由國家給以俸給，訂立官等，並且要做到同工同酬；在任用方面，要建立遞級晉升的制度，由鄉鎮保長，升至科長，縣長，縣長可以升至專員，專員可以升至委員，廳長，主席；在選舉方面，要建立遞級選舉制，鄉鎮民代表，可以升至縣議員，省



議員，國民大會代表，立法委員，監察委員等，一層層的升上去，然後直到中央，並要定成爲制度，使基層組織人員，都有上升的機會。其次國家更要訂定一種獎懲的方法，競賽的標準，在一定辦法中，一定時期內，去加以競賽考核，在鄉鎮、縣、省、中央都是一樣。鄉鎮與鄉鎮間，縣與縣間，那些鄉鎮，那些縣份能夠興利除弊？解決了數百年久懸未決的問題，可以示範的，我們就可以獎勵他算是一個模範的鄉（鎮）、模範的縣（市），或是模範的鄉（鎮）長，或是縣（市）長，有特殊功績的，這個鄉長或縣長就可稱他爲一個鄉鎮英雄，縣政英雄，讓他受到全縣，或全省全國的崇敬。這樣，自然人才輩出，否則，我們的基層組織，不知埋沒了多少無名英雄，豈不可惜？各級都有英雄，人才自然就會興起，這是建立基層政治中不可少的舉措。

三、教育與人事配合 現在社會上一般的現象，是「學非所用」，「用非所學」，結果造成人人無事，事事無人。這種情形，完全是由於教育與人事制度沒有配合的結果。

因此確定縣各級組織問題上曾經說過：

今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相適合，既使學校教育不致空疏無用，又使青年學子得有廣大的出路，爲獎勵與保障此項人員，須另訂各種辦法，以資遵守。現時各級人員的訓練與分發任用等項，尙多缺乏系統之計畫，今後當予以矯正。

這是一種最重要的措施。依我的見解，我們要想行政效率高，一定要以專家來辦政治，要使政治成爲專家政治，就要教育與人事行政密切配合，不但要做到「學以致用」的目的，而且要更進一步做到「學而優則仕，仕而優則學」。明白點說，辦學校的，要根據事業的計畫造就人才，辦人事行政的人，



一定要根據學歷來任用人才。並且要進一步做照軍事教育之例，設一最高學府，使一般優秀的公務人員能有機會進修，使一般從事公務的人員，先以學理來印證事實，後以經驗印證學理，使理論與實際溝通，學術與行政併進。

四、選舉與任用配合 在現行制度之下，公務人員之選舉與任用，是沒有配合的，直接了當的說，就是說選舉的人員，其資歷在任用時不予計算，選舉與任用是分途的。依照憲法的規定，選舉與任用，也是不能配合的，關於選舉部份，依照第一三〇條及第一三一條如左：

……除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。

本憲法所規定各種選舉之候選人，一律公開競選。依此規定，對選舉人員的限制是很寬的，至於任用人員則規定較嚴，依照憲法第八十五條及第八十六條之規定：

公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試，非經考試及格者，不得任用。

左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務人員任用資格。二、專門職業及技術人員執業資格。

從這兩方面來看，選舉人員與任用人員，根本上是分途發展的，在將來一定要設法使之配合，使選舉人員有擔任任用公務員之機會，任用人員也有擔任選舉人員的機會，而作到實際的溝通，使選舉人員與任用人員互相諒解，議決機關與執行機關相互合作，免除無謂的糾紛，與不必要的猜忌，對於候選人之資格，並應予以考銓，對於民主政治的前途，是有很大的裨益的。



## 肆 建立人事行政的要點

新縣制的實施，已使整個縣政機構，煥然改觀，它要求更多的人才，要求更高的行政效率，所以健全人事行政，以適應新的需要，便更成爲刻不容緩的事。

建立健全的地方自治下的人事行政，也和推行一般的人事行政一樣，要從人事制度與人事管理兩方面着手，而人事制度尤爲重要。因爲有了合理的人事制度，全國人材才可以適當的分配到縣政工作中來，而後人事管理才可以有人認真執行。否則人才不下注，一般縣政機構都缺乏健全的幹部，那末人事管理，縱有完善辦法，也是不容易付諸實施的。

樹立地方自治人事制度的途徑，可以分爲兩方面：一、制定妥善的縣長任用法，以健全縣政的領導，憲政實施後，要定縣長民選，二、規定周密的縣自治人員任用法，以充實縣政的幹部；並促成政治人才的下注。關於縣長的任用與民選法，在地方自治中應該注意以下各點：

一、資格應依照建國大綱第十五條之規定，限定必須考試合格人員，方能充任。而考試方法，亦應加以改善。即以應付保薦爲目的的考試，必須廢除，而另採以選拔優秀人才爲目的的考試。所謂優秀的縣長，須才德兼備，學驗俱優，而因此考試縣長，也應特別注重經驗。如係專門學校畢業，應有服務縣政兩年以上之經驗，方可參加。其非專門以上學校畢業人員，則如曾擔任區長以上職務四年以上者，亦應取得應考資格。必如此，而後考取的縣長，方可圓滿的把縣政任務擔負起來。

二、縣長分發任用之權，應依建國大綱規定，統一於中央。分發員額，應加以限制，藉免仕途擁



擠，長奔競夤緣之風。至候用縣長之訓練，關係亦極重要，應由內政部統籌辦理。

三、縣長須普遍實習，以期貫通中央與省之意旨，而增進其效能。候用縣長如未有在中央各機關任事經驗者，在訓練期間，宜分派行政院各部會實習，其未在省縣服務者，亦應於分發到省時分配到各廳處及縣政府實習，俾對於上下情況，徹底了解，執行職務時才不致有違背中央政策或不明下情之虞。

四、縣長之任用，既特別慎重，則任用之後，亦自應妥予保障，凡試署縣長，非經中央核准，不得任意停職或免職。其實授縣長，在任期內更非依法不得停職免職，即調任亦應先報請中央核准。

以上所指，自然是適用於新縣制之實施，而縣長尙未實行民選的期間。但即令將來完全實行民選，關於考試，訓練，銓敘之權，亦仍應完全屬於中央，而普遍先行實習的規定，亦仍有其不可磨滅的價值。

關於一般縣行政人員，則應完全根據新縣制的內容，重新加以規定。爲了獎勵人才到下層服務，爲了使基層政治人員均有發展其天才的機會，則新的縣行政人員任用條例，較舊的條例，應增加以下各種規定：

一、縣行政人員之範圍，除縣政府內之秘書、科長、科員、及技術人員外，應將區長區指導員及事務員亦行列入，庶可包括週密。

二、爲使各級行政人員知有努力之途徑計，應規定鄉鎮長副及鄉鎮各股幹事，有相當年資，優良成績者，可取得區署指導員及縣政府科員事務員之任用資格。而區署指導員及縣政府科員事務員，有



相當年資成績優良者，亦可取得區長及科長之任用資格，推而至於科長區長有相當年資成績優良者，又可取得縣長之任用考試資格。依次遞升，有條不紊，使下層有功人員，亦可有升遷之路，而後可鼓勵其向上奮勉之心。

三、縣行政人員之任用程序，過去各省有由縣長遴員請委，有由省府直接委派，兩法各有利弊。在此人員儲備未足之期間，宜折衷辦理。即縣行政人員應先經甄審合格，依法訓練，然後由省府分類編造名冊，分發各縣，再由縣長就冊列人員，遴請省政府加委，這樣縣長既不致濫用私人，而仍可指揮如意。

四、凡經考試甄審及其他合法手續任用之縣行政人員，均應予以保障，以免人事時生變動，影響工作。

五、鄉鎮爲現在政治的最基層組織單位，無健全的鄉鎮即無健全的縣政，無健全的縣政，國家即失其鞏固的基礎。故欲求國基鞏固，必須把更多的人才，分配到鄉鎮來，因此我以為除以上各點應規定於縣行政人員任用條例內外，爲鼓勵人材下注，並使全國各級政治人員俱能明瞭農村實況計，更應進一步像我前面所說必須仿照軍隊人事制度，任何軍校畢業學生必須先從少尉排長服務起之辦法，於公務員任用法中規定，凡中等以上學校畢業之學生，其欲取得公務員之地位者，須先到鄉鎮服務一定時期（一年至二年），然後方有銓敘資格，軍隊人事制度，爲最優良的制度，如能師「作內政寄軍令」之意，將其納入政治組織，則基層政治人材，才不至長感缺乏，而上層政治人員，亦不至會有不知民間疾苦之憾了。



在健全的人事制度樹立之後，進一步更應注意於嚴密的人事管理。因為社會是日在進步，服務社會的人自亦必須與日俱進方可不至落伍。而嚴密的人事管理，就是提高行政效率，促成集體進步的有效方法。所以在地方自治中，對於人事管理的各方面，都應參酌事實，詳密規定，使全國縣政人員的考勤、進修、獎懲，均有一定規制可循，而後人事的健全，才可以永遠保持。至於人事管理的內容，多屬於技術問題，此處不詳加論列了。

這次世界大戰，英國於毫無準備之下，受強敵嚴重襲擊，而苦撐三年，仍能使其帝國保持於不墜，論者多歸功於文官制度的優良。我們在戰後來推行地方自治，則欲其基礎永遠鞏固，人事行政的建立，實更為重要。因為沒有良好的人事制度，則一切政治上改進與建設，均隨時會有變質或落空的危險。

### 第三節 建立地方行政三聯制制度

#### 壹 概述

頭重腳輕的畸形政治，與敷衍塞責的官僚作風，支配了中華民族過去的整個歷史，成為障礙進步的兩個礁石，使中華民族在一治一亂中，顛沛流離了五千年，并曾遭兩次亡國的慘痛，前清末葉，外患益深，幾乎斷送整個中華民族的生命。幸五十年來因有中國國民黨及革命民衆作中流之砥柱，挽狂瀾於既倒，國脈民命賴以轉危為安，不平等條約亦得以徹底廢除。歷代大政治家雖不乏高瞻遠矚之輩



，力圖清除此障礙之礁石，但頭痛醫頭，脚痛醫脚者居多，徹底澄清根本治療者絕少。如周代之比閭族黨制，管子之軌里連鄉制，王安石之保甲法，王陽明之十家牌，其力圖醫治頭重脚輕病之顯著者也。法家之綜核名實信賞必罰（考核），諸葛武侯之集思廣益（設計），事必躬親（執行），嚴刑峻法（考核）；張居正之謀在於衆，斷在於獨（設計），實事求是，而不採虛聲（執行），稽其實，作於始必考其終（考核），其醫治敷衍塞責病之顯著者也。惜均建於人治基礎之上，終以「人亡政息」之故，僅曇花一現，即歸寂滅，其他具有是項理想者，有其德而無其位，或有其位而無其德，僅行之一時而有功，施之一地而有效，甚或行之而不著焉，亦所在多有，終無一人能振臂一呼，萬山響應，措中國於長治久安者。國父具有旋乾轉坤的理想，先著地方自治開始實行法以造其端，繼頒建國大綱以行其後。蔣總裁繼承遺志，先創新縣制以治頭重脚輕之病，繼創行政三聯制以絕敷衍塞責之風，實行以來，成效大著，從表面上看，兩制雖分爲二，而理想與精神則屬一貫，此應首先認識者也。

## 貳 地方自治與行政三聯制的目的及其相互關係

地方自治的目的在於實現三民主義，行政三聯制的目的在於加強設計執行考核三方面工作之聯繫，以奠定計劃政治與計劃經濟的基礎，兩者的性質大體如此；分別予以剖析。

地方自治有下列四方面的意義：

一、從地方自治的作用看，他是根據均權制度而制定的最完備的地方行政制度。



二、從地方自治的實施看，他是根據時代迫切需要，實行三民主義最進步的方法。

三、從地方自治的時代使命看，他是一本革命精神，醫治頭重脚輕畸形政治最有效的藥方。

四、從地方自治的內容看，他是根據建設程序，規定訓政時期過渡到憲政時期最完備的方案。

行政三聯制也有左列四方面的意義：

- 一、從行政三聯制的作用看，他是根據分工合作原理，實行計畫政治最基本的制度。
  - 二、從行政三聯制的實施看，他是根據時代迫切需要，增進行政效率最澈底的方法。
  - 三、從行政三聯制的時代使命看，他是一本革命精神，醫治官僚政治最有效的藥方。
  - 四、從行政三聯制的內容看，他是根據權能分立學說，建立萬能政府最完備的方案。
- 綜合來觀察，地方自治與行政三聯制均以實現三民主義爲目的。就三民主義來看，地方自治是目前實行三民主義的具體方案，行政三聯制是由現實到達三民主義必經之階梯，我在前面說兩制雖分爲二而理想與精神則屬一貫，其原因在此。

蔣總裁在行政三聯制中曾舉新縣制（訓政時期的地方自治）爲例，講計畫與預算時說：「現在實行新縣制，我所以規定各省要於三年內完成，就是要顧到財力人力的準備步驟，亦可以說是以計劃符合預算的辦法。」講分級負責制時說：「現在我手訂的新縣制，仍然採取裁局改科的原則，就是這個道理。」講政績交代辦法時又說：「我手訂了新縣制，以爲各省實施的標準，免得你來試驗我來試驗。」由此我們可以知道，新縣制是政治制度中充滿行政三聯制精神的一種地方行政制度，也就是最易實行政三聯制的一種地方行政制度。這兩種制度，先天就有了關係。至就新縣制實施而論，大體上



是根據行政三聯制的精神的，如各省在實施新縣制之前，擬定實施計畫請中央核定，這就是設計。各省根據此設計必須如期完成，這就是執行。在地方自治實施方案中規定：「關於地方自治實施之考核，應切實依照各省實施縣各級組織綱要督導考核方案之規定辦理，各省政府及內政部並應將考核結果依照黨政工作者考核辦法第四第五兩條所規定之考核程序，逐級呈核」，這就是考核。新縣制推行以來，短短的前三四年間，即有不少的成果，可以說得力於設計執行考核三部門者居多，因為新縣制是一種革命的制度，需要縝密的計畫（設計），不容因循苟且，需要貫徹始終（執行），不容互相推諉，需要循名責實（考核），不容粉飾鋪張。新縣制又是一種科學制度，一切工作需要「本條理而籌備計畫」（設計），「按計畫而用工夫」（執行），「按工夫而求實效」（考核），省縣自治通則頒布後，必有省自治之制訂，而省自治之制訂，亦應具有行政三聯制之精神，可以說：以行政三聯制推行地方自治，則地方自治完成，可以加高速度，兩者之關係，儼如汽油之於汽車，再就行政三聯制之實施而論，行政三聯制須全憑各級組織，各種部門，各項事業，始能發生效力，則恰如魚之於水，不可一刻分離，其密切有如此者。

### 叁 建立省縣行政三聯制度

要推行行政三聯制，必須使之制度化，建立省縣行政三聯制，最重要的有左列五項：

一、設立省縣級設計考核機構 在不增加經費負擔狀況下，於省府內成立省級設計考核委員會主持設計考核工作。其人員即就現負執行責任人員中（如視察指導員督學等，最為相宜。）遴選經驗學



識豐富者加以訓練後派兼或專任，使設計執行考核三者，在人事上打成一片，精神上融為一體。

二、建立省縣政府的幕僚長制 省、縣政府是一個具體而微的中央政府，或省政府，事務至為紛繁，過去的慣例，省政府秘書長的地位低於各廳廳長，縣政府秘書與各科科長的地位大略相同，不能如意的指揮各科科長，今後在省應該提高秘書長的地位，成為省主席的幕僚長，在縣應提高秘書的地位，或設置主任秘書，使成為縣長的幕僚長，有處理內務的全權，讓主席、縣長多有時間注意較大的問題，如設計執行考核等，並不斷出外巡視督導。

三、建立分層負責制 推行地方自治的工作，異常繁雜，從事推行地方自治的人員，責任亦極重大，必須一人發揮二人以上的效用，工作始能迅速完成。增加行政效率的方法，以實行分層負責制為最要。蓋分層負責制確立，即可減少不必要的呈轉手續，又可使有其權者必負其責，使之無可推諉，以杜絕敷衍塞責之風。

四、建立分級負責制 分級負責制，就是要維持機關的完整性，明白點說，一個機關要他負責，就要在一定的限度之下，畀予處理一切事務之全權，減少不必要之干涉與牽掣，新縣制本來是具有分級負責制的精神的制度，縣各級組織綱要第五條規定「縣為法人，鄉（鎮）為法人。」就是確定縣與鄉（鎮）的完整性。第七條規定「前項執行中央及省委辦事項應於公文紙上註明之。」第十三條規定「縣政府組織規程所無之機關不得設置」，就是在防止縣之完整性被破壞。但是直到現在各方面對於此種分級負責的精神，尙未完全認識，使縣各級組織均不能充分行使職權，成為有責無權，影響縣政前途至大，今後各級負責人，務須嚴格遵守，使縣各級組織，確能分級負責，充分行使職權。新省



自治法之創制，亦應特別注重此點，使省府各廳處爲省政府之一部，不是中央各部會的分支機構。

五、建立分級考核制 分級考核是與分級負責相呼應的，要真正的做到「綜覈名實」的地步，除了實行上級監督機關的復核，與上級直轄機關的考核外，並且要實行機關自身的考核，機關自身的考核，就是分級考核。必須每一個機關能自己考核自己，並能考核其下級機關，然後各級負責的政治，才可以建立，各級的工作效率，才可以增高。

#### 肆 省縣實行政三聯制之要點

制度建立之後，當更進一步，研究行政三聯制之實施，其要點如次：

一、設計 省縣的全部工作，要根據中央政府的施政方針，適當地環境需要，配合當地人力物力，各部門都集中在大原則之下而制定。縱的方面要上與中央，下與鄉（鎮）保甲脈絡貫通，橫的方面要省與省，縣與縣，鄉（鎮）與鄉（鎮），保甲與保甲，都有密切之聯繫。計畫本身要縝密週到，不可疏漏，並須條理分明，無涉攏統。一面要有總的設計，一面要有部份的設計，即每一職員亦須個別擬定計畫，限以進度，使計畫確可爲按圖索驥計程課功之張本。其重點尤在：1. 應與預算配合，2. 確定中心工作二者，因爲能與預算配合，則工作不致受經費的影響而停頓，確定中心工作則可以革除目下「百廢俱舉一事無成」的毛病。

二、執行 執行的要訣，首在革除官僚作風，省主席縣長以下各級主官應以身作則，領導工作，須絕對依據計劃，使人事配合，權責分明。縱的方面要分層負責，橫的方面要由分工合作，進而爲連



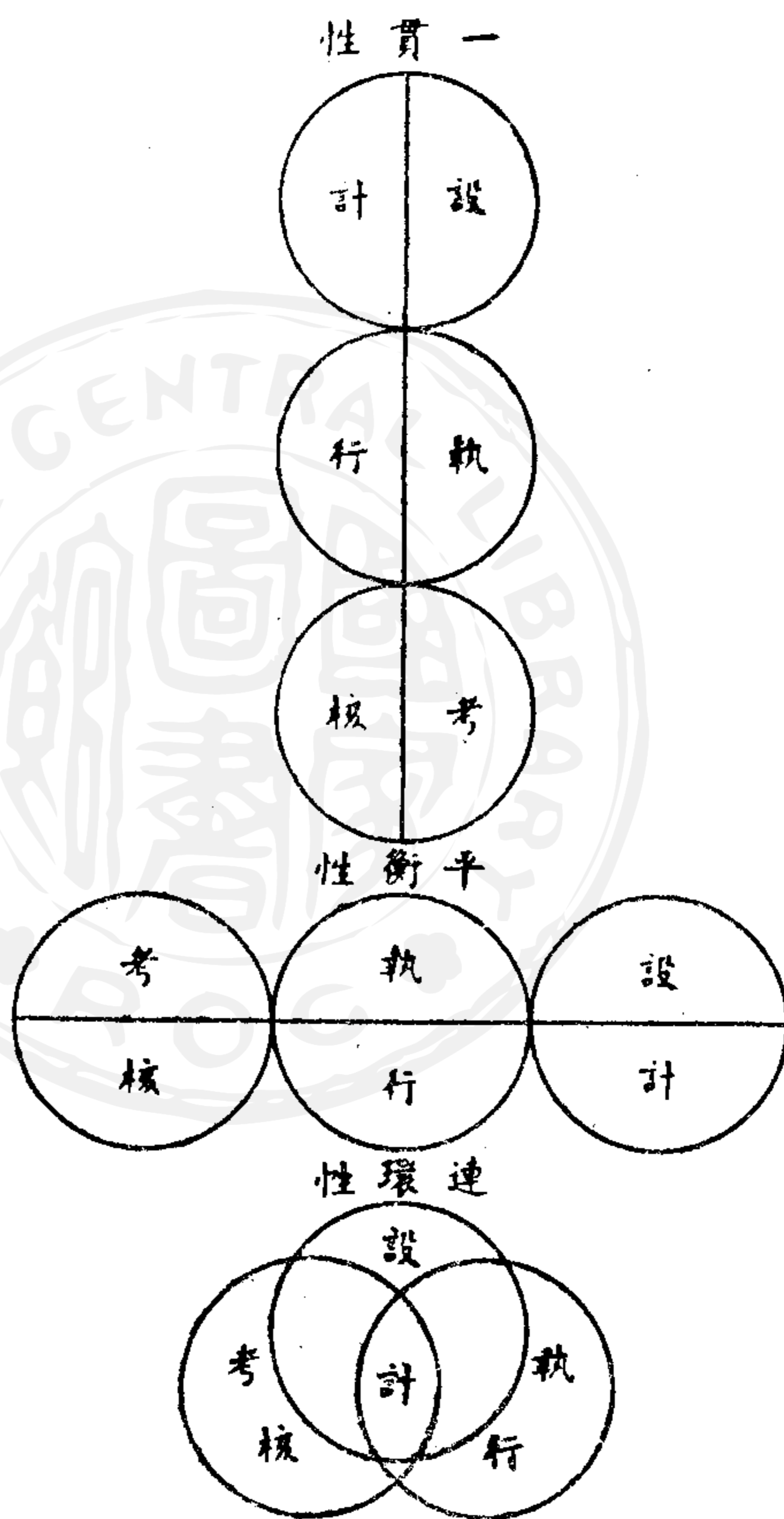
帶負責，並提高工作興趣，使人人有達成計劃的信念與決心，一方面控制時間，時時檢討得失，勿虛擲一分一秒之光陰，一方面控制預算，勿浪費金錢。縱橫聯繫，勿空耗人力，把握重心，勿倒置輕重。總之須一絲一毫不放鬆，一點一滴須做到，並實行工作競賽，提前完成。

三、考核 考核問題，拙著「考核工作之檢討與改進」（載三民主義週刊三卷十期），曾提供具體意見，並應依照各省實施縣各級組織綱要督導考核方案辦理，考核時應先分別考核，繼之以綜合考核。不單憑書面報告，要在實施按驗，不單憑實際效果，要詳察其實際環境，才能循名責實，尤應與設計配合，如考察經費支出是否收到最高的效果？中心工作是否達到預期？考核之後，不惟要嚴定標準衡量高下，而且要分別功過，施行獎懲，獎懲可分為團體的與個人的兩種，團體的獎懲，如考核結果，其成績優越者，則予以模範名義，令附近各縣前往觀摩，或全省全國前往觀摩，個人的獎懲，在以個人為對象，其妙用在獎一人而萬人歡，懲一人而千人懼，罰自上始，獎自下始，若考核後而不加以獎懲，所謂「有功不賞，有過不罰」，「善善而不能用，惡惡而不能去」，其危害之大，較之不考核為尤甚。

三聯制中設計，執行，考核三者，並非三個不同的制度，實係不可分的一個整體。欲知其性，試閱下圖：



表圖質性制聯三政行



就其工作上的程序言，是整個工作的三個階段，由設計而執行而考核，先後次序絲毫不紊，具有一貫性；就其工作的地位而言，是整個行政中的三種效用，設計執行考核，同等重要，難分輕重，具有平衡性，就其工作上的運用言，是一個整體的三面，設計、執行、考核，互相為用，相輔相成，具有



連環性。三者的中心在「行」，三者的精神在「聯」，在制度上是聯繫的。在工作上人事上時間上亦復如是。並且要依照設計以執行以考核，而執行與考核始有標準；以執行的經驗作為下次設計與考核的根據，設計考核始有進步；以考核糾正設計執行的錯誤，設計執行始益精確，必須如此，設計始可益加周詳，執行始可益加澈底，考核始可益加嚴密，同時地方自治之推行，亦可計日課功突飛猛進，提前完成。

#### 第四節 建立地方工作競賽制度

##### 壹 工作競賽的定義及其目的

工作競賽是 蔣總裁為適應革命的需要，爭取抗戰勝利和建國成功而創造出來的，並明定為「革命的運動」，是一種最後的綜合運動，對於革命建設，有極大的貢獻。工作競賽的定義，因創行未久，有加以簡單解釋的必要。就字面來說「工」是「功勞」，「作」是「創造」，「競」是「疆」的意思，「賽」是「比較」的意思。合起來講，就是比較創造的功勞誰疆，謂之工作競賽，但這種解釋不  
够明顯具體，我們應再找幾段話，予以淺顯的解釋。

##### 一、蔣總統說：

我們沿海一帶的土諺，對於農夫工人的勞作，都叫做作生活，你今天做了生活沒有？就是問你作了工沒有。——見行的道理。



二、又說：

工作競賽，是將運動比賽之辦法，擴充於農工業及其他各業，藉以增進生產，加強工作效率。——見工作競賽制度大綱。

三、又說：

工作競賽，是一種革命的運動，我們要發動工作競賽來革除舊習慣，創造新精神，使人人努力，個個奮發，鑄成一個堅固戰鬥體，才能爭取抗戰的勝利和建國的成功。

我們將三段言論綜合起來，可以得一又淺顯又具體的定義如下：

用運動比賽的方法，擴充於生活的各方面，使人人努力，個個奮發，鑄成一個堅固戰鬥體的革命運動，就叫做工作競賽。

工作競賽的意義現已明白，當更進一步來研究工作競賽的目的是什麼？

三民主義是革命建國的最高準繩，革命的一切行動，都是為實行三民主義，工作競賽就是要縮短實現三民主義時間的一種利器，因此，工作競賽的總目標，總理想，就是實現三民主義富強康樂的新中國。換句話說，就是要在最短時間，用工作競賽的方法，變貧弱為富強，變困苦為康樂，變舊的中國為新的中國之意，過程中所發生的作用，則有左列三項：

一、**提高工作效率** 就是要以最少的時間，控制最大的空間，以最少的力量，做出最大的事功，根本掃蕩政治上推拖攔的官僚作風，明白點說，就是要達到「一人當作二人用」，「一時當作二時用」，「一物當作二物用」的目的。



二、轉移社會風氣 中國社會上的壞風氣，就是新生活運動所指出來的煙、賭、娼、及懶惰、虛偽散漫、遲滯、與精神總動員所指出來的自私自利，苟且偷安，醉生夢死，紛歧錯雜等之惡劣習慣。我們最好以工作競賽的自覺自動，互助合作，生龍活虎的蓬蓬勃勃的朝氣以替代之，而轉移社會風氣。

三、選拔優秀人才 古今人才，都是在工作磨練出來的，因為工作是生命的紀錄，沒有工作，就不能表現生命的力量，行爲是人格的註解，沒有行爲，就不能證明人格的偉大。普及工作競賽之後，人人均有表現的機會，而且範圍甚廣，不僅在政治上可以選拔人才，並且可以本「行行出狀元」之意，也可以在各業中選出英雄，久而久之，善者上升，惡者下沉，賢者在位，能者在職。國父念茲在茲的「人盡其才」，「選賢任能」之目的可以達到，由於上述的三種作用，自然「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流事竟其功。」而實現我們三民主義富強康樂的新中國之總目標。

## 貳 工作競賽之理論

有革命的理論，才有革命的行動。工作競賽，既是革命的運動，當然有他的完整的理論體系，以我個人所見，係以左列三項爲因素而創制的：

一、以中國固有的競賽的精神爲源泉 中國的哲學上原有競賽理論，如「天行健，君子以自強不息」。「苟日新，日日新，又日新。」「人一能之己百之，人十能之己千之。」中國的政治上原有競賽理論的制度，如中庸上說：「日省月試，既稟稱事，所以勸百工也。」周禮上說：「佐受而受獻功，比其大小與麤良，而賞罰之。」以及漢代之舉孝弟力田，賢良方正。中國教育上，原有競賽精神，



如孔子教人「見賢思齊」，孟子教人「舜何人也，余何人也，有爲者亦若是。」中國考試制度，就有狀元，會元，解元，案首之類。中國的社會上，原有競賽的方法，如狩獵，角射，龍舟競渡，與擺擂台等等。可見競賽的制度，在中國早已露其端倪，且有充分競賽的精神，及相當的競賽的方法。

二、以三民主義競賽精神爲基礎 三民主義就是以國爲競賽單位的理論，在三民主義中，處處告訴我們要與各國「並駕齊驅」，「超過外國」，「後來居上」，「迎頭趕上」，「駕乎歐美之上」，「駕乎各國之上」，都是充滿競賽精神的表現，而且三民主義，是以求生存爲目的，所以說「民生是歷史的重心」，故我們工作不止爲生存而競賽，而且爲互助而競賽，爲服務而競賽。我們不僅求本民族之生存，還要求世界各民族之共存。

三、以世界已行的競賽方法爲借鑑 世界現行的增進工作效率的方法，最重要者，有蘇聯的斯太哈諾夫運動，美國的工商管理，英美的科學管理，德國的科學化運動，均各有其優點，亦各有其缺點，我國的工作競賽，應取其所長，去其所短。

中國的工作競賽的理論，係以上述三種爲源泉，爲基礎，爲借鑑，而以力行哲學爲骨幹，所構成的一種完整的體系。統而言之，可以稱之爲三民主義的工作競賽。

過去無論矣。即與現代各種工作競賽理論相較，亦自有他的獨特精神，如現在世界上的工作競賽，可以大別爲資本主義的競賽，社會主義的競賽，三民主義的競賽三種。資本主義的競賽，以追求利潤爲目的，以個人爲出發點，政府採放任政策，任人民自由競賽，結果弱肉強食，「富者田連阡陌，貧者地無立錐」，致造成階級的糾紛。社會主義的競賽，是以勞働階級爲出發點，國家採統制政策，



在整個組織整個計劃之下，由工人與工人間，生產集團與生產集團間，自願訂立合同，互相競賽，優勝者由政府予以獎勵，劣敗者由政府予以公佈，促進社會主義成功。三民主義的工作競賽與兩者均有不同，是以實現三民主義富強康樂的新中國為目標，是以全民為出發點，在整個計劃整個的組織之下，由個人與個人，團體與團體，區域與區域，相互競賽，優勝者，服千萬人之務，造千萬人之福，弱小的，服一人之務，造一人之福，至於相互競賽的團體與團體間，區域與區域間，個人與個人間，則可依照 蔣總裁所說，「有缺點互相幫助改正，有長處互相觀摩發揚。」在競賽中互助，在互助中競賽，以求國家的富強，全民族的康樂，而進世界於大同，故三民主義的工作競賽，在各種競賽理論上，制度上，是獨具一格，可以說是最進步最中和的了。

### 叁 工作競賽實施要點

現在已經將工作競賽之定義，目的，理論說明完竣，今再更進一步研討實施的要點：

一、競賽範圍 工作競賽的範圍，比較廣泛，舉凡黨政軍民的工作，無一而不可以競賽。 蔣總裁曾在精神總動員週年紀念致詞中說：

我們不論是作戰，是行政，是從事教育訓練，是努力生產建設，也不論是戰區，是後方，所有中央地方，縣區，鄉村，機關，學校，工廠，農場，都應厲行工作競賽。

又在第一屆全國工作競賽給獎典禮致詞中說：

即於建國過程中，舉凡經濟、政治、社會、文化諸種建設，亦須於競賽制度之建立，始克顯



其偉大之功能。

就兩段致詞，加以分析，競賽的範圍包括心理建設，倫理建設，社會建設，政治建設，經濟建設五大類。心理建設競賽，目前似應以國民教育爲中心；倫理建設競賽，目前似應以掃除煙、賭、娼及實行禮義廉恥爲中心；社會建設競賽，目前似應以組訓民衆，推進衛生爲中心；政治建設競賽，目前似應以地方自治爲中心；經濟建設競賽，目前似應以生產建設爲中心，以奠立初步之堅定基礎。

二、競賽方法 蔣總裁在精神總動員週年紀念致詞中說：規定競賽標準，約定競賽單位，看誰做得多，誰做得好，誰做得快，誰做得確實，誰的物美，誰的價廉，誰浪費最少，誰出品最精，乃至誰節約，誰儉樸，誰清潔，誰整齊，誰最有紀律，誰最能互助。

從這一段致詞中分析，工作競賽的方法，可判定爲數量競賽，品質競賽，速度競賽，準確競賽，成本競賽，節約競賽，整潔競賽，紀律競賽，技術競賽，效果競賽，安全競賽，互助競賽等十二種競賽。競賽時，或舉行一種，或同時舉行兩種以上，須因時，因地，因事而制其宜，並非一成不變。

三、競賽核心 要使工作競賽，蓬蓬勃勃的發展，必須有核心以起發酵的作用。蘇聯斯太哈諾夫運動，導源於共產主義禮拜六勞動運動與突擊運動。而共產主義禮拜六勞動運動係列寧所號召而爲莫斯科喀山鐵路共產黨支部首先響應的，突擊運動，由於列寧格勒共產主義青年團所發起，兩者都是有主義，有信仰之前進黨員，以身示範的。蔣總裁在工作競賽制度大綱中亦曾規定做照蘇聯「突擊隊」的辦法，組織「服務隊」，中國國民黨黨員或革命民衆，應各站在自己崗位，在工作競賽中，起核心作用，與示範作用。



四、競賽重心 工作競賽，一時普遍推行，容易務廣而荒，應以實業計劃為重點（即經濟建設）地方自治（即新縣制）為基礎，以塔為喻，地方自治為基層，實業計劃為上層，以阿彌陀經為喻，地方自治為黃金鋪地，實業計劃為七寶莊嚴，以收「一網舉，萬目張，一本立，萬事理。」之效。

五、競賽步驟 至於推進的步驟，亦宜層次分清，按步就班，腳踏實地，先由己而人——即由主辦競賽機關，先行競賽，再及於其他機關，由主持競賽的人，先行競賽，再及於他人。其次由小而大，由易而難，由近而遠，由點而面，由示範區域，再及於普通區域，由中心工作，再及於普通工作，由重要工作，再及於次要工作，如投石於水使波浪一層一層的擴大起來。

六、競賽配合 工作競賽須與有關各部門配合，始易收效，主要的有左列各項：

（一）競賽與技術配合 使工程師與工人密切結合，凡是工人，均須受技術訓練。

（二）競賽與設計考核配合 根據設計實施競賽，根據考核，制定標準。

（三）競賽與宣傳配合 斯太哈諾夫運動之成功，得力於宣傳者甚大，斯太哈諾夫掘煤奇蹟發現（增加十四倍），五天之內傳遍於全蘇聯，五年之內實行於全蘇聯，我們亦應藉宣傳擴大效果。

（四）競賽與訓練配合 凡是訓練機關，教育機關，均須教授此門功課，以宏造就而廣流傳。

實施要點，不只此五項，因篇幅關係不能詳細敘述，本人另著有工作競賽之理論與實際一書，一俟出版再請指正。

#### 肆 工作競賽之成效



我國工作競賽之推行，肇始於卅一年工作競賽推行委員會之成立，因係新興業務，尚須經過試驗，爰定三十一年為試驗期間，以陪都為示範區域，卅二年始逐漸推及於各省，並定於七月七日舉行全國給獎典禮，卅四年余曾一度擔任工作競賽委員會主任委員，對推行項目及受獎單位，曾作過一次檢討，計三十二年度為二十九種，受獎團體三二四個，受獎個人五八六人。三十三年度為五十七種，受獎團體為五八〇個，受獎個人六九四人。三十四年度為五十二種，截至三十四年八月底止，受獎團體三九一個，受獎個人五五二人，受獎單位較一二兩期未見增加，主要原因為東南及豫鄂等省成績，因戰事關係，均未送到，歷年競賽成績，大體均有進步，以三十三年度而論，可以特別提出報告的，在交通事業方面，郵政汽車節省汽油競賽，自二十九年自動推行以來，始終不懈，而且一年比一年進步。歷年節約汽油七十六萬餘加侖，折價達十五萬萬元以上，隴海鐵路寶雞修理廠，在三十一年因推行工作競賽，大修機車二十四輛，較平時增加一倍半，三十二年又增加三十六輛之紀錄，三十三年原定標準為四十八輛，因隴海鐵路東段戰事關係，減少工人百分之二十五，仍完成了三十二輛之數，重慶輪渡公司，節約省煤競賽第十二號渡輪用煤，僅佔估定量百分之四四·九九。生產事業方面，農業生產競賽，以中央農業試驗所指定各縣鄉農戶種植兩季稻，四川北碚朝陽鎮之袁守權君等種植兩季稻較土種每畝每年增加產量三五二市斤，增加率達百分之六十六以上，為前所未有的。工業生產競賽，陪都各紗廠推行工作競賽已逾三年，競賽成績，年有進步，如細紗落紗一項，三十一年落三十二錠紗之最高紀錄為三十六秒，三十二年已減至一七·三秒，三十三年則為十四秒，而沙市紗廠之刑惠雲女士，參加三十一、三十二、三十三年細紗粗紗落紗及廠際競賽，均得第一。真是女中豪傑，巾幗英雄。中



央汽車配件製造廠之任振元君，車製汽車配件縮短時間百分之四十七，均為最新紀錄。社會文化，機關業務各方面，凡是參加競賽的，都有顯著的進步，未能一一詳敘。

說到獎勵方面，凡是成績最優，有全國性的始呈請國防最高委員會頒給獎狀，競賽委員會因鑒於國家名器，不可輕易假人，三十四年僅請發二十四張，計生產事業方面農林生產競賽補獎，三十二年度廣東、江西、陝西、四川、甘肅、湖南六省政府各得一張，三十三年度陝西、湖北、甘肅、貴州、江西、福建六省各得一張，又三十二年度省際生產競賽總成績，湖南省政府第一，三十三年度江西省政府第一，各得一張，交通事業方面，交通部郵政總局，隴海鐵路寶鷄機廠，重慶輪渡公司各得一張。機關管理方面，水利委員會，銓敘部各得一張。四川省政府參加田賦和積谷競賽各得一張。食鹽徵益競賽，江西省政府得一張。警政競賽，陝西省政府獨得一張。其餘獎狀，均由該會發給。並發給獎金、錦旗、書翰、書籍以及各機關贈送之獎品等，卅四年因鑒於員工待遇較低，特呈請 委員長發給獎金一百萬元。實行之後，收效甚廣。但鑒於國帑不可虛糜，標準極嚴，僅發出八十七萬餘元。就這幾年推行效果看來，凡工作均可競賽，一經競賽，即有效果，所可惜者，工作競賽的制度，尙未為多數機關所認識，所採用，而範圍方面亦尙不够廣，效果方面亦尙不够大，尤有待於今後作更大更多之努力。

## 伍 改進意見

該競賽委員會成立之初，蔣總裁曾說：「現在推行工作競賽的機構，業已正式成立，主持有人



，前途偉大。」對該會寄有很大的希望，檢討歷年以來的工作，雖已有相當的進步，但距希望還相當遼遠。針對目前需要，改進之道最大者，有左列二項：

一、擴大運動，工作競賽的推行，要配合建國的工作，擴大運動，其要點為：

(一)擴大範圍 過去偏重於生產交通，社會文化，機關業務，似應擴充至軍事社會各部門，各主管機關均應指定中心工作一二項，先行推行。

(二)擴大地區 除原有推行地區加以擴充外，收復地區，均須次第推行，臺灣及東北九省，已有工業基礎，條件較備，推行較易，川滇等省，恐受復員影響，生產萎縮，均應特別注意。

(三)擴大宣傳 除繼續出版工作競賽月刊及叢書外，並應以全國的新聞雜誌為對象，請其協助宣傳，更與全國宣傳機關，訓練機關，教育機關合作。編輯工作競賽教材，普及競賽教育，關於此點，應與中宣部，新聞局教育部，及各級政府，黨部直接辦理之報紙，特別協作互助。

工作競賽基於自覺自動的精神，本應由下而上，惟在創始之初，應由上級機關以身作則，始易推動，過去尙未注意及此，對於國民政府及五院本身，除僅發動實業計劃研究競賽之外，其餘尙未推行，應自動舉行一二項，並逐步推進，藉資倡導。

二、建立制度 建立制度，係多方面的，現擇最要的三項說明：

(一)組織 工作競賽的對象係全國全民，工作競賽會的本身，組織甚小，僅等於普通機關的一科，似應擴大組織，於行將成立之設計考核處內，設一競賽局，以便主持全國的競賽。減少推進工作的困難，主持工作競賽者應決定工作競賽由本身作起，實施無人不競賽，無事不競賽，無時不競賽，無



地不競賽，無物不競賽的普遍運動，希望於最短期間內，成爲人才的機關，廉潔的機關，發生最大之力量，並於各級設計考核委員會內一律設競賽組，完成競賽的組織體系。

(二)獎勵 要競賽收持續不斷之效果，必須建立依次晉升的獎勵制度，擬將獎章分爲五等，獎品，三民主義，國父傳記爲主。希望凡優勝人員，均能效法 國父優勝者依工作競賽制度大綱之規定，予以特別酬報。成績特優者，予以最大的榮譽稱號。競賽第一團體依其參加競賽項目，給予模範名義，如參加地方自治競賽第一者，在省爲地方自治模範省，縣爲地方自治模範縣，鄉爲地方自治模範鄉，競賽第一之個人給予英雄名義，其方式有二：一、參加各業競賽第一者，稱爲中華某業英雄，如中華陸軍英雄，海軍英雄，空軍英雄，農業英雄，工業英雄之類，二、爲對三民主義有特殊功勳者，依其性質稱爲中華民族英雄，民權英雄，民生英雄，並由中央政府給獎，以示隆重，期望在此最高榮譽激勵之下，團體競爲範模，個人競爲英雄。

(三)組織優勝人員 蔣總裁對優勝人員之希望，甚爲殷切，在第一次全國工作競賽給獎典禮致詞中說：「發煌競賽之光輝」加諸優勝人員之肩上，應組織工作競賽優勝人員聯誼會，將歷屆優勝人員，團結起來，一方面扶助優勝人員自修，益求德能之增進與群力之發展，一方面即以之爲核心而擴大至各部門，益求實效之普遍，則上述之希望，即可實現。

(四)法制 工作競賽係新興事業，創始之初，無先例可援，一切法令規章，容或有其未盡妥善之處，應本五年來實施之經驗，從新厘訂，以期適應今後工作之需要。

其他應行改進之處尙多，應集中精力，將此二項辦竣，再爲力圖改進。



## 第五節 結語

人事制度、行政三聯制、工作競賽三者，合為地方自治之動力，其作用有如鼎之三足，各有其特殊之效能。人事制度，知其重要者已多，行政三聯制與工作競賽，施行未久，真知者尙少。其實行政三聯制與工作競賽，在政治上有其顛仆不破之真理。抗戰前後六七年間，在實施方面已收到相當之效果。主其事者為中央設計局與黨政工作者考核委員會、向隸屬於國防最高委員會，似欠合理，乃由本人提出建議，設置設計考核處，直隸國民政府，下設設計、考核、競賽三局，業經立法院採納、通過設計考核處組織條例。惜政府自信力弱，猶豫不決，迄未付諸實施。大有「知之未真，行之不力」現象，縱令制度良好，亦將受其影響，余因不能得行其道，遂堅決辭職而去。行憲以後，相繼裁撤，各級政府之機構雖依然如故，等子有手足而無頭腦，甚難發揮效能。但其精神，則永遠存在，苟能取其精神，略其形式，善為運用，仍可發生無比之潛能，成爲推行地方自治之絕大動力。







# 第八章 地方自治前途之展望

## 第一節 概說

中華民族，爲富於偉大理想之民族，其政治哲學獨到之處，往往爲歐美先進各國所不及。同時具有實踐偉大理想之潛在力量，無論工程如何浩大，事物如何巧妙，均有魄力使之實現，長城運河指南針印刷術其尤著者也。現世界進步，一日千里，如再加以周密計劃科學方法，則建設國家與改造世界，均可運用我民族的理想與潛力，得到完滿的成功。

本書首章揭出之「革命建國的理想」與「地方自治的理想」，實爲中華民族各個人理想之總滙，亦可由全民族之心力物力以實現之，即本書各章之論據，無論一字一句，均可坐言起行。其理想雖分爲二，實係整體之兩面，互相倚存，互爲因果，在實行之際，中央與地方，必須視爲一體，地方與地方，亦必須聯成一氣，則地方自治之成績即爲建國成績之一部份，而建國成績亦即爲地方自治成績之綜合。故建設開始，自應有一整套之計劃，在中央應設置國政設計委員會，在省（市）應設置省（市）政設計委員會，在縣（市）與鄉（鎮）應設置縣（市）鄉（鎮）設計委員會，聘請專家，負起設計責任。各級設計之方案，均應以三民主義建國大綱，中華民國憲法，省縣自治通則爲經，實業計劃地方自治開始實行法，以及新縣制之各項法規計劃方案爲緯，再以各種專家之意見，各種團體之統計充實之。方案之性質，應盡可能將政治經濟社會熔爲一爐，精神與物質聯成一貫，使心理建設與物質建設同



時並進，畢政治革新，經濟改造，社會重建之功於一役。在時間方面，總的綱領，應高瞻遠矚，作百年大計，分期時，應按照中國三載考績，六年再考，九年大考之例，訂三年或六年爲一期，以便按圖索驥，計程課功。世世代代，子子孫孫均可向同一目標前進。以收「迎頭趕上」「後來居上」之實效。

國政方面，非屬本書範圍，略而不論，茲僅就地方自治部分申論之。

中華民族，爲最富於自治性之民族，且具有數千年自治的經驗，其所以未能發揮天賦的自治性能者，實因專制淫威，重重壓迫，未能定爲制度，垂爲令典之所致。國父領導國民革命，以地方自治爲建國的基礎。復經國民政府發揚光大，地方自治的理論，業經深印於全國人心；地方自治的制度，業經實行於全國各地，基礎業已建立。並已明定於憲法，成爲千秋萬世應遵循的康莊大道。展望前途，正如旭日東昇，光芒萬丈。

中國政治哲學的真諦，完全以人爲本，一切措施，要適合人類的需要。一切大權，要健全的人來掌管。並以倫理爲基礎，從事修明人與人間的關係，使人生美化。其次認定土地爲人類生命之源，政治的措施，在於地盡其利，在於「貨惡其棄於地」，因此孟子主張：施行仁政，必自經界始。國父手訂建國大綱：「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價。」其目的即在耕者有其田，住者有其宅外，務使土地合理的使用，有效的使用。尤其要美化土地。因地方自治爲政治之基層工作，其基本精神，亦在於是。申言之：地方自治之目的，即在於美化人生，美化土地，而土地美化的工作，因爲所在地區的不同，又可分爲美化都市與美化鄉村。我們要想人生美化，都市美化，農村美化，更須以實業計劃的內容，充實地方自治。



## 第二節 美化人生

美化人生，一方面固要使人類的生活，由「需要程度」，「安適程度」，而進入「繁華程度」。同時要由人類的自助自存，互助互存，而達到「各得其所，各遂其生」的目的。用中國固有的政治哲學來說明：就是「人不獨親其親，子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥、寡、孤、獨、廢疾者，皆有所養，男有份，女有歸……」。要怎樣才能達到這個目的呢？愚意可從善政設施、與一般設施兩方面來說明：先從善政設施說起，古今來大政治家提出的方案很多，而以管子上所說的九惠之教，為最具體。所謂九惠之教，據入國篇所述，計為左列九事：

一、老老 設置掌老之官，辦理敬老之事。年七十以上者，一子不服役，國家三月送肉一次。八十以上者，二子不服役，國家二月送肉一次。九十以上者，全家都不服役，每月送肉一次。死時國家給以棺槨，生時子弟美其膳食，遂其所欲，供其所需。

二、慈幼 設置掌幼之官，辦理慈幼之事。士民家貧，不能育幼者，三幼之家，婦人不服役，四幼之家，全家不服役，有五幼之家，國家派一人為之裸母，並給與二人之食，直至能自行管事而後止。

三、恤孤 設置掌孤之官，辦理恤孤之事。父母死，子女無人養者，由國家責成已死者之親故代養，養一孤者，一子不服役，養二孤者，二子不服役，養三孤者，全家不服役，掌孤之官，並須隨時前往視察，察其飲食，視其健康。



四、養疾 設掌養疾之官，辦理養疾之事。凡耳聾、眼瞎、喑啞、足跛、手缺不能自存者，由國家收而養之，一切衣食均由國家供給，至病愈而後止。

五、合獨 設掌媒之官，辦理婚姻之事，取無妻無夫者而配合之，並予以田宅，使有室有家，三年後而為國家服役。

六、問疾 設掌病之官，專管問疾之事。年九十以上者，每日慰問一次，八十以上者二日問一次，七十以上者三日問一次，普通人五日問一次，疾病重者，長官親往慰問。

七、通窮 設通窮之官，專管通窮之事。凡窮夫婦無居處，窮賓客絕食糧者，由所在地之鄉黨向上報告，報告者有賞，不報者有罰。

八、振困 凶年、減刑、赦罪、散發倉庫中之粟，以振救人民之困窮。

九、接絕 人民因公積勞病故，或為戰爭死亡沙場者，由國家撥款，責令死者之親友，為其立祠。

九惠之制，創立雖已數千年，但在今日，仍有其相當價值。味其精義，並無一國辦到如此境界。文王發政施仁，必先窮而無告者。今後吾國推行地方自治，亦應特別注重上列九事。具體言之：應師「老老」之意，設置各級「敬老院」，使「老有所終」，師「慈幼」「恤孤」之意，設置各級「育幼院」，使「幼有所長」。師「養疾」，「問疾」之意，設置各級「衛生院」，使「廢疾者，皆有所養」，師「通窮」，「振困」之意，設置各級「互助院」——互助為人類之天性，救人為人類之天職，國家之責任。聰明才力愈大者，應為弱小者服務，聰明才力愈小者，最低限度，亦應自立自助。因此吾



人主張將現行之救濟院，改爲互助院，以維護人類的尊嚴。——使「窮而無告者」「困頓無依者」皆有所歸，師「合獨」之意，設置各級「婚姻院」，使「內無怨女，外無曠夫」。師接絕之意，盡量利用宗祠家廟，及忠烈祠，以安慰先賢先烈在天之靈，而表達崇德報功之旨。

至於就一般設施來說，則應根據 國父實業計劃中的工業計劃，發展左列各項工業，以滿足人類的各項需要：

一、發展糧食工業使食者有其糧 地方自治團體，對食物之生產、貯藏、運輸、製造、保存、分配等，均應以科學的方法，有計劃的爲之。在省設立省糧食工業公司，在縣（市）設立縣（市）糧食工業公司，在鄉（鎮）設立鄉（鎮）糧食工業公司。先經營主食品，如米、麵、逐漸經營副食品，如魚、肉、乳、蛋、菓、蔬。再及於飲料，如茶、酒等。並遵照 國父在地方自治開始實行法中的指示：

量地方之人口，儲備至少足供一年之糧食，地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之  
外地……對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食之外，餘人得按口購糧，不准轉賣  
圖利；地方餘糧，則由公局轉運，售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。

如此一來，即可免除「朱門酒肉臭，路有凍死骨」之不平現象，而達到「食者有其糧」之境地。

二、發展衣服工業使衣者有其布 地方自治團體，對衣服之主要原料棉、絲、麻、毛、皮等之生產、製造、運輸、分配等，均應以科學的方法，有計劃的爲之。在省設立省衣服工業公司，在縣（市）設立縣（市）衣服工業公司，在鄉（鎮）設立鄉（鎮）衣服工業公司，以當地所產之原料，加以製造，並以其地之所有，向他處易其所無。對於人民所必需之衣料，永定最廉之價，以免除「富者重裘



不煖，貧者鶉衣百結」之不平現象，而達到「衣者有其布」之境地。

三、發展居室工業使住者有其宅 地方自治團體，對於建築材料之生產及運輸，居室之建築，家具之製造，家用物之供給，均應依科學方法，有計劃的爲之。在省設立省居室工業公司，在縣（市）設立縣（市）居室工業公司，在鄉（鎮）設立鄉（鎮）居室工業公司。有計劃的協助人民興建居室，一切居室均由政府縝密計劃，依照各種地形，分爲若干式樣，依照人民財力，分爲若干等級，按照式樣、等級，大規模的製作，各種門窗戶壁磚瓦棟樑，力求成本減少。富有者，責成依照定式自行建造，由政府派員指導，中等之家，則責令組織建築合作社，分期建造，赤貧者，則由政府與銀行合組公司興建租給，依照成本及輕微利息，由住屋者按期繳納租金，俟租金足以償付本息時，所有權即爲住者所有，以免富者「瓊樓玉宇」貧者「地無立錐」的不平現象，而達到「住者有其宅」的境地。

四、發展行動工業使行者有其車 國父在實業計劃第五計劃中說：

人生時期內，行動最多。每人之有行動，故文明得以進步。……個人之行動，爲國民之重要部分……吾儕欲行動敏捷，工作較多，必須自動車爲行具，但欲用自動車，必先建大路。

因此，在同一計劃中主張：「按每縣人口之比率，以定造路之里數」，並「爲允許地方自治條件」。在地方自治開始實行法中亦說：

道路者實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規劃，以定地方之交通，而人民可以戮力從事道路修築……此等車路，宜縱橫遍布於境內，並連接於鄰境，築就之後，宜分段保管，時時修理，不使稍有損壞，如有水路交通，並宜時時修理保



存，無使稍有積滯，務期水陸交通，兼行並到。

近年以來，各級政府對造路工作，都很注意，所興修的國道、省道、縣道、鄉（鎮）道，都已經有不少成就。但是沒有遵照 國父的計劃發展行動工業，因此成了有路無車的現象，人民盡了修路之義務，而無利用道路之權利，今後地方政府應迅速組織行動工業公司，除依照 國父的計劃：

設立製造自動車之工場，最初用小規模，後乃逐漸擴張，以供給四萬萬人之需要。所造之車，當合於各種用途，為農用車、工用車、商用車、運輸用車等，此一切車，以大規模製造，實可較今日者更廉，欲用者皆可得之。

此外並須將現行用於城市鄉村之人力車、牛車、馬車、以及航行小河小湖上之木船等，均須加以改良，以迅速省力為度，至於不人道之肩輿、滑杆、人力車等，應逐漸廢除，以期行者有其車，表現人類在交通上之平等。

五、發展印刷工業使讀者有其書 國父在地方開始實行法中曾說：

凡在自治區內之少年男女，皆有受教育之權利。地方政府除供給物資食糧之外，尚應廉價供給精神食糧，須視各地方之需要與地方之物力，設置各級印刷工業公司，對於印刷所需之紙張，油墨、印模等，均須依據科學方法，有計劃的為之。以供給廉價的書籍、報紙、雜誌，以達到人人有書讀之境界。革除教育上之不平等。

六、發展娛樂工業使樂者有其器 蔣總裁曾經在 總理遺教六講中說過：

正當的娛樂可以調暢心神，沒有娛樂，生活便要流於枯燥厭倦，因而不免轉向悲觀消極之一



途。所以我們在第一步使人民足衣足食之後，便要注重「樂」。

古時的政治家與教育家都主張禮樂並重，就以古時教人的「六藝」而論，「樂」、「射」、「御」都是「樂」的成份居多。我平生認為「娛樂」為生活上之重要部份，無論居家與主持機關，都要規定「娛樂」的時間，預備娛樂的器具，聘請娛樂的教師，使大家在工作之餘，都置身在快樂的空氣中，民間主要的娛樂如戲劇、電影、音樂、球戲、下棋等，都應當使之全國普遍，依我的經驗，國術亦為最好之娛樂，希望國術家與音樂家合作，使國術舞蹈化，則極易普遍，更為有趣，我與何雲樵（名鍵），李麗久兩兄及五子在廬山蓮谷創作夜深沉劍，歡樂歌拳，以及太極推手等，真是歌舞合一，堪登大雅之堂，比歐美跳舞，高出萬倍，惜無人繼起，未能定為國舞，深為可惜。吾嘗謂跳舞為一種潮流，與其阻遏，不如迎順，與其跳外國之舞，放浪無度，不如跳中國之舞，攻防自如，惜中國教育當局不明此理，坐令淫靡之風，終于潰決，無法誘導。至於戲劇、電影與音樂，亦應加以改良，能寓教育於娛樂之中。以音樂而言，除一般歌詞之外，並應因地因人而制作，使國有國歌，省有省歌，縣有縣歌，市有市歌，鄉有鄉歌，鎮有鎮歌，族有族歌，家有家歌，社有社歌，會有會歌，……戲劇，電影亦如此。使快樂的種子，普遍散佈。地方政府應特別設置各級娛樂工業公司，對於戲劇所需之工具，電影所需之膠片、攝影機、放映機，音樂所需之樂具，球戲所需之球類等，下棋所需之棋子，國術所需之器械，以及收音機，留聲機等，均須依科學方法，有計劃的大量生產運銷，廉價普遍供給，使凡需娛樂者均有其器，以削平娛樂上的不平等。

上舉六項，係在滿足人民實際所需要之物質生活，使人民均能以最廉之價格，獲得基本生活之所



必需，除此之外，更須教導人民具備基本生活的素養，就是說：教導一般人民曉得怎樣吃飯，怎樣穿衣，怎樣住房，怎樣走路……明白點說：就是要使地方自治區域內的一般人民的食、衣、住、行、育、樂，都能合乎新生活的規律，表現四維八德的精神——關於這點，請參讀五大建設章，此處不另重叙。

### 第三節 美化都市

現代都市，為社會進步經濟發達的表徵，都市的數目與人口，均與時俱增，如英國城市人口自一八五一年至一九二一年七十年間，佔全國人口總數比例，由百分之四十五增至百分之八十，美國城市人口，自一八八〇年至一九三〇年五十年間，佔全國人口總數比例，由百分之十五增至百分之五十一，蘇聯城市數目，自一九二六年至一九三六年十年中，由二千九百一十個增至四千一百一十個，即增一千二百個。我國現因經濟尚未開發，都市的數目尚不算多。

全國院轄市與省轄市縣轄市一覽表：

- 一、院轄市十二 南京 上海 北平 青島 天津 重慶 大連 哈爾濱 漢口 廣州 西安 瀋陽
- 二、省轄市五七 徐州 連雲(蘇) 杭州(浙) 蚌埠(皖) 南昌(贛) 武昌(鄂) 長沙 衡陽(湘)
- 成都 自貢(川) 福州 廈門(閩) 臺北 基隆 新竹 臺中 彰化 臺南 嘉義 高雄 屏東
- (臺) 汕頭 湛江(粵) 桂林 柳州 梧州 南寧(桂) 昆明(滇) 貴陽(黔) 唐山 石門(冀)
- 濟南 威海衛 煙台(魯) 太原(晉) 蘭州(甘) 銀川(寧) 西寧(青) 包頭 陝壩(綏) 張



家口(察) 錦州 營口 鞍山 旅順(遼) 通化 安東(安東) 四平(遼北) 吉林 長春(吉林)  
牡丹江 延吉(松江) 佳木斯(合江) 北安(黑龍江) 齊齊哈爾(嫩江) 海拉爾(興安) 迪化(新)

註：豫陝熱三省無省轄市

三、縣轄市二 宜蘭 花蓮 屬臺灣省臺北花蓮二縣，為全國獨有之市。

但 國父實業計劃實行之後，不僅北方大港，東方大港，南方大港，都是大都市，就是二三等港，漁業港，以及各鐵路公路，航路系統的中心和終點，都要成為大都市或二三等都市，這些都是地方自治的領域，因此美化都市，是地方自治最主要的工作。應乘此都市尚未發達之時，創立很好的基礎，以為新興都市的楷模。

歐美的都市是資本主義下的產物，只是少數人的樂園，這個樂園，是以大多數人的骨血為基礎而建築的。明白點說，就是吸收農村人民的血液，來營養少數的人。而且在都市中，貧富的懸殊，也特別大。一面是「朱門酒肉臭」，一面是「路有凍死骨」。一面是「園林深鎖」，一面是「貧無立錫」。一面是「酣歌恒舞」，一面是「痛苦呻吟」。甚至一牆之隔，即為「天堂」「地獄」之分野。可以說，現在的都市，簡直是萬惡之淵藪，應當予以澈底的改造。依我的經驗，要想現在的都市美化，應當特別注意下列七項：

### 壹 確定都市種類

現在的市，依照市組織法之規定，分為院轄市，省轄市兩種。將來似可於此兩種都市之外，增加



縣轄市一種，凡縣城所在地之人口在五萬人以上，及人口在五萬以上之鄉鎮，均可設市，隸屬於縣政府。

## 貳 確定都市理想

要美化都市，就應當懸一都市的理想。我以為中國的都市，應當是三民主義的新都市的建設，除按照地勢及人口分布狀況，儘量配合區保自治單位之外，自應依照下列三項原則：

一、國防與民生合一 都市建設，一方面要合乎國防的需要，一方面要合於民生的需要。簡言之，就國防言，沿江沿海的都市，一切的建設，應着重於海軍的需要，在沿鐵路公路的都市，一切的建設應着重於陸軍的需要。頭二等的大都市，一切的建設，應着重於空軍的需要。使一遇戰爭，都市即可為海、陸、空軍的根據地，同時一切工業設施，宜於分散而不宜於集中，最合要求者，平時可以化零為整，戰時可以化整為零，以減少戰爭的損害。就民生言，都市的一切公共的設施，都需要注意一般平民的生計，社會的事業力求平民化，社會化，而其首要則為定地價，使都市增益的地價歸公，並使都市的土地有計劃的使用，革除現在富有者廣廈萬楹，貧者地無立錐的不平現象，逐漸達到「市地市有」，「住者有其宅」的地步。

二、都市與農村合一 現在的市制，都市與農村，為截然的兩個世界。都市日益發展，農村則日益衰落，完全佔在兩個極端，同時都市因為人口增加，受了土地的限制，有如老鼠鑽牛角，逾鑽逾



尖。今後都市的建設，應力求都市與田園合一，市內之綠地帶，不得少於建築面積之一倍或兩倍。現在市中心區之綠地帶，應絕對保留，如為私有者，應限制使用，或由政府征收，至於四郊之農業地帶，儘可能擴張為市區。最澈底合理之辦法就是設市的地方，不必再設縣，設縣的地方，不必再設市，（指省轄市）至綠地帶之範圍，應包括左列各種：

（一）公園；

（二）園林大道；

（三）農地；

（四）林地；

（五）廣場；

（六）河流湖沼——如蘇錫一帶可引水入城。

綠地帶與建築物，應有適當的配合，不能集中一地，須疎落有緻。並更進一步，使都市與農村互相調劑。在精神上，要以農村樸實的精神，貫注都市；要以都市現代的設備，分設農村。在運用上，要以都市的財力，改善農村的生活，要以農村的人力，改善都市的設備。公園之建設，亦可用小橋流水，竹籬茅舍，加以點綴，使富於農村情趣。如此一來，都市的居民置身於自然的懷抱，隨時可享大自然之美。而其首要則在於擴大市的區域，在市縣分離的地區，並應使之合而為一，以免蹈畸形發展之弊。

三、精神與物質合一 精神建設與物質建設，表面上看來，好像是不同的，但詳細研究，實際是



一體的二面，可以混爲一體。譬如都市的房屋建造是屬於物質建設，但是我們在建築房屋之先，有一個很縝密的計劃，於整齊之中湧現出藝術化來，又如種花植樹，是一種物質建設，但能整齊美觀，也就可表現精神，其他可以類推。依我的意見，每一個都市，除學校與行政區配合，並普設公園，體育場等外，必須有兩個規模宏大的「自然館」與「人文館」。以「自然館」而言：院轄市的自然館內，應當有全國的模型一個，陳列或培植全國的動物、植物、礦物在內，使一般同胞進入「自然館」，就如同親歷國土，目睹錦繡河山一樣。省轄市，縣轄市，應當有一省一縣之模型，一省一縣之動、植、礦物，使人民知道一省一縣的自然情況，以提高人民的愛國愛鄉觀念。以「人文館」而言：院轄市的「人文館」，應當陳列全國的歷史文物，全國的社會風俗，一省一縣的「人文館」，應當陳列一省一縣的歷史文物，一省一縣的社會風俗，使人民珍貴本國本省本縣的歷史文化，提高民族的精神，國家的觀念。

如能辦到上列三項，則少數個人享樂的都市，即可變爲全體同胞共享的樂園，向以吸吮農村血液而存在的都市，即可變爲服務全體民衆的場所。

### 叁 確定都市的區劃

爲使都市的建設，合於理想，院轄市與省轄市均須有一定的規劃，約可分爲左列五區：

一、政治區 掌握管教養衛的各級行政機關，均以設置在一區爲妥善，儘可能就市中心區劃定爲原則。



二、文化區 爲專科以上的學校及各項教育機關所在的地區，儘可能就市中幽靜地區劃定爲原則。

三、商業區 爲全市交易的所在，儘可能就原有繁盛的地區劃定爲原則。

四、工業區 爲具有特殊性質之工廠所在地區，應儘可能就市區邊緣劃定爲原則。最宜分佈於市郊或河流之下遊地帶，工廠週圍應永留工廠二倍或三倍以上之綠地帶。

五、住宅區 爲一般市民居住的地區，應儘可能就市中寬廣的地區劃定爲原則。應與工業地帶絕對分離。

上列市區域之建築及建築物之使用，以不妨害各該區之安寧與便利，每區應配設相當之中小學校、圖書館、消費合作社、醫院、警察、公寓、社會服務處、影戲院、公共體育場、公園、兒童樂園、郵政局、電信局、電話局等，以便利人民。

#### 肆 確定市區的道路系統

道路與都市的關係猶如血脉之於人身，血脉不通，足以致人的死命，道路不通，亦可致市的死命，因此於分區之先後，即應確定道路系統，至於如何確定，始可適應都市之要求，茲依照收復區域城鎮營建規則之規定，簡述於后：

一、道路的規劃，應依據左列原則：

(一)方格式道路與放射式道路——即斜角市道路——應併同採用。



(二)應開闢環城路或沿河堤路。  
(三)應儘量採用直綫。  
(四)應減少主要幹道上之橫道。  
(五)應避免兩條道路以上之交叉集中。  
(六)應顧及基地地段建築上之便利，道路與道路間之基地面積，其較長一面之寬度，應規定如左：

甲、一般城區 一百公尺至二百公尺；

乙、商業區 六十公尺至一百二十公尺；

丙、住宅區 八十公尺至一百五十公尺；

丁、工業區 一百五十公尺至三百公尺。

(七)應依當地地形及交通需要，不限於一定規則形狀。

(八)主要幹路方向，應儘可能與當地一年中最多之風向相同。

(九)過境公路交通，應另闢路線，不得穿過市區。

二、道路之等級 道路依其使用性質分爲：(1)交通路，(2)商業路，(3)居住路三種。至其等級，分爲左列六種：

(一)園林大道 指市內之大道或貫通道路系統中之主要幹線之道路而言，其寬度除人行道外，應在六行車道以上。



(二)幹路 指聯絡各區及貫通道路系統之主要幹線之道路而言，其寬度除人行道外，應在四至六行車道之間。

(三)路 指各地區主要街道，其寬度除人行道外，應在雙行至四行車道之間。

(四)街 指各地區之次要街道，其寬度除人行道外，應為雙行車道。

(五)里 指不能通行汽車之路，其寬度為三至六公尺。

(六)巷 指僅能行人之路，其寬度為一公尺至三公尺。

至於較小之都市，不能具備此項規模者，亦應本此原則予以縮小，但絕不能漫無系統。在臨河流之市區，並可酌引河流通過市區，以調節空氣。行道樹之種植，亦宜事先規劃，不必全市一樣，最好能各街不同，或一街間種兩種以上之樹木，使富於變化，增加美觀。

### 伍 確定建築規模

市區的各项建築，應有一定的規模，分類規定其式樣，房屋的種類大別為左列諸類：

一、公有建築 公有建築，包括左列各項：

(一)省、市、縣政府及其附屬機關。

(二)省、市、縣議會。

(三)法院及郵政、電訊機關。

(四)省、市、縣銀行。



- (五)省、市、縣立中小學。
  - (六)省、市、縣公園
  - (七)省、市、縣立民衆教育館。
  - (八)省、市、縣忠烈祠先賢祠。
  - (九)省、市、縣衛生院及療養院。
  - (十)省、市、縣立運動場及游泳池。
  - (十一)省、市、縣立圖書館及博物館。
  - (十二)省、市、縣敬老院、育幼院、互助院、託兒所等。
  - (十三)省、市、縣禮堂。
  - (十四)市、縣合作社。
  - (十五)其他。
- 二、公用建築：
- (一)戲院。
  - (二)電影院。
  - (三)音樂院。
  - (四)俱樂部。
  - (五)公寓、旅社等。



(六) 飯館等。

(七) 游泳池。

(八) 其他。

三、住宅 應照市區之計劃分別制定式樣等級。

以上各項，現行法令中除縣政府、縣參議會已有縣政府建築規則，縣參議會建築規則可資遵循，其他各項大抵多無規定，應由主管機關，迅予規定若干等級，若干式樣，以資選擇，規定時應事先詳密計劃，而以適合衛生、經濟、便利、美觀為原則。

### 陸 確定公用事業

市區內的公用事業，最重要的有左列各種：

一、自來水 自來水，等於都市的血，要是沒有自來水，都市的生存，就遭受威脅。現在的都市不是沒有自來水，就是「自來水不清」。應切實辦理，充分供給。

二、電燈 都市有電燈，就等於都市有眼睛，現在大多數的都市，辦理不善，「電燈不明」成爲普遍的現象，應切實辦理，充分供給。

三、電話 都市的電話，等於都市的「口」「耳」，要是沒有電話，就是「啞子」和「聾子」的都市，現在大多數的都市，雖有電話，但是「電話不靈」爲普遍的現象，也是應該切實改善辦理。

四、公共車 公共車等於都市的「脚」，要想行動敏捷，公共車輛應有充分的供給，在目前的情形



而論，公共汽車、電車、馬車，均宜兼用。

市政當局，應當集中力量，先把上列四項辦好，再及其他，上列四項，以公辦為原則，如財力不足，亦可招商辦理，但須嚴格監督，以便利人民為目的。

### 柒 都市的衛生設施

一個人要常保健康，就需要講求衛生，都市與人相同，也是要講求衛生，其最重要的衛生設備，有左列各項：

一、下水道 等於人類的排泄器官，必須暢通，否則就會影響市區的清潔，市民的健康。

二、公廁所 應適宜的配合，革除隨地便溺的惡現象。

三、公醫院 在市區應適宜的配合，在公醫院未實施前，私人醫院之設置，私人診所之開業，私人藥房之開設，均需在指定的地區。最好由市政當局有計劃的建造房屋，廉價租與合格醫師，作為診所，藥商作為藥房。

四、公澡塘 適當的配置於各地。

除此之外，糞便之處理，垃圾之運輸，亦應由政府統籌，有計劃的實施，以免污穢滿街，臭氣揚溢。

本節所論，僅就其犖犖大者列舉，如消防設備，崗亭建置，菜場管理，公墓設立等，均須在整個市政計劃中予以解決，則零亂的都市、污穢的都市，即不難變為清潔的都市，美化的都市。



## 第四節 美化鄉村

我國以農業立國，農民佔百分之七十，農村佔全國土地百分之九十以上。人民活動的最大領域是農村。整個的中國好像一顆樹，都市是樹上的燦爛之花，鄉村則是枝、葉、根、幹。必須枝、葉、根、幹、暢茂，美麗的花，始有附麗。因此，美化農村的工作，較之美化都市尤其重要。余意要想美化農村，在各項基礎事業開始建設之時，即應從事於整個之設計，以鄉鎮為單位，以保甲為基石，無論精神建設與物質建設，均規定原則，各鄉鎮保，依此原則，按山川之形勢，自然之狀況，加以點綴，使鄉村本身，即成爲一個廣袤無邊的花園。同時並發展公用事業，使鄉村人民，亦可同享都市設備的幸福。美化農村的工作，可分爲下列各項：

一、建鄉原則 建鄉原則，理想方面，是與都市大同小異的，竟可靈活運用，而「國防與民生合一」，「精神與物質合一」。則幾乎完全一致，就前者言，每一個鄉村，在平時爲人民「安居樂業」的所在，在戰時則爲「穩紮穩打」的營寨。就後者言，鄉村中的一切物質建設，應當符合整齊清潔，簡單樸素的精神，現有的一切寺廟庵觀，應予以改造，使成爲人民遊憩社交之所。即人民種植林木，樹藝五穀，亦宜教以一定的規則，養成重規矩的習慣。其與都市不同者，爲「都市與農村合一」，在都市則爲「都市田園化」，在鄉村則爲「田園都市化」，亦即農村都市化，即係指在鄉村應當有都市設備之謂。

二、分區設計 鄉村建設，全盤計劃之中，應當有分區的設計，鄉村的區域，大概可以分爲左列



三種：

(一) 山間。

(二) 平原。

(三) 水濱 指沿江沿海而言。

因爲所在的地區不同，各項情形不同，一切計劃，均因之而異。例如山間鄉村，樹木較多，一切建築，自應以木爲主。平原則樹木稀少，一切建築自應以磚瓦爲主。水濱鄉村易肇水患，應有防水設備，其餘可以類推。

三、鄉村交通 鄉村交通，最主要的爲陸路，其次爲水路，以目前而論，目前的鄉村道路，以能通行馬車、牛車、及手推車爲最重要，可以便利運輸，節省人力。水運爲最省錢的運輸，除現有航道應力加保護，勿使圩滯，未通水道迅速修濬之外，將來開辦水利時，如在平原，溝渠宜深，以能行小船爲度，除灌溉之外，兼有運輸的便利。此外更須普設郵局，每鄉（鎮）應有一代辦所。每保應有一郵箱。

四、鄉村建築 鄉村建築，可分爲公有建築，私有建築兩種，在鄉鎮有左列各種：

(一) 鄉（鎮）公所。

(二) 鄉（鎮）合作社。

(三) 鄉（鎮）中心學校。

(四) 鄉（鎮）倉庫。



(五) 鄉(鎮)農場。

(六) 菜市場。

(七) 自衛隊部。

(八) 警察所。

(九) 消防隊。

(十) 衛生所。

(十一) 鄉賢祠。

屬於保之公有建築，應有左列各項：

(一) 保辦公處。

(二) 保國民學校。

(三) 保合作社。

(四) 保倉庫。

(五) 保農場。

(六) 自衛隊部。

(七) 警察分所或派出所。

(八) 公共廁所。

(九) 墓園。





在各項公有建築中，鄉（鎮）公所是全鄉鎮民衆政治活動的中心，地點須適中，交通須便利，並須在戶口衆多，地勢高曠，經濟發達，文化較高的村莊內，最好能位居全鎮全村的中心，較易收坐鎮中樞，控制各方之效。爲使管教養衛各項事業便於聯繫起見，鄉（鎮）公所，中心學校、合作社、倉庫、農場、警察所、消防隊、衛生所等，均宜建築在一處。在此區域內，應建能容千人以上之禮堂一座，平時作爲學校禮堂，遇羣衆大會時，作爲會場，遇節氣，則可演戲放電影，並可出租與辦理紅白喜事之人家作爲禮堂或祭堂，應有寬廣體育場一方，作爲民衆的體育場，應有圖書館一座，學校與民衆共同使用。鄉鎮公所房屋的構造，本體的結構，仍法中國固有的衙門式，有照壁，有頭門，有兩廊，有庭園，要均衡整齊，深遠堂皇，至於如何固基，如何採光，如何通氣，如何隔絕聲浪，則應採西洋的建築式，至於四週及隙地，則應廣植花木，由園藝專家縝密設計，要做到莊嚴活潑兼而有之的優美境地。保辦公處亦可依此原則設計，將範圍縮小。至於私人住宅，大半是人畜雜居，既不美觀，又不衛生，一定要設計若干式樣，分爲若干等級，指導人民，予以改善。在地勢平坦的地區，宜擴大村寨。房屋與菜園須在一地，以符「五畝之宅，樹之以桑」的古訓。

五、鄉村公用事業 鄉村公用事業，最主要的有左列各種：

（一）電話 鄉村電話，應普遍全縣，除鄉（鎮）保辦公處，均應設置電話之外，凡三十家以上的村莊均應有電話一具，另附設收音機一個，一方面作爲民衆收聆新聞音樂之用，一方面作爲政府廣播政令之所，人民的消息，自然靈通。社會的安寧，亦可增進。

（二）電燈 地方政府，應訂購大量的小型發電機，訓練大量的電器工程人才，凡在百戶以上的鄉



村，及其附近，均應裝置電燈。

(三)公共車 各鄉鎮均應有交通工具，視各地的情形定其車輛的種類，如地方富庶，人口衆多者，應有公共汽車通行，人口少者，亦應有公共馬車。如有河流通航的地方，並應有公共汽船，或公共木船。

除上各項而外，要想農村優美，首應有計劃的造林，何處宜植松柏？何處宜植翠竹？何處宜植桃李？何處宜植楊柳？何處宜槐？何處宜漆？均須有總的計劃。使美觀與實用併重。指示人民執行。並更進一步計劃，何處建一亭？何處宜建一閣？何嶺宜造一樓？何山宜造一塔？以資點綴。則處處都是花園，處處都是美麗的圖畫，當余主持縣政計劃委員會時代，因時間的短促，鄉鎮建設計劃只完成政治部分，物質建設部分尙付缺如，其後政府雖有鄉鎮營建綱要之頒布，亦嫌過於簡略，尙希主管機關，更進一步詳細計劃。以實現 國父「桃源樂土，錦繡河山」的理想。

## 第五節 結論——極樂世界

「成仙」「成佛」爲一般宗教家對人生之理想。「天堂」「極樂世界」，爲一般宗教徒對世界之理想。「仙」與「佛」之所以爲一般宗教家羨慕者，即在於生活安適，無憂無慮。「天堂」與「極樂世界」之所以爲一般宗教徒羨慕者，即在於凡履此土者「祇有衆樂而無衆苦」，吾人所主張之地方自治，澈頭澈尾的要表現「美化人生」，「美化都市」，「美化鄉村」，即是個個爲仙爲佛，處處是「天堂」，「極樂世界」，具體言之：阿彌陀經所載極樂國的情景云：「……何故名爲極樂，其國衆生無有



衆苦，但受諸樂，故名極樂。……極樂國土，七重欄楯，七重羅網，七重行樹，皆是四寶周而圍繞。……有七寶池，八功德水，充滿其中，池底純以金沙布地。四邊街道，金銀、瑠璃、玻璃合成，上有樓閣，亦以金銀、琉璃、玻璃、瑠璃、赤珠、瑪瑙而嚴飾之。池中蓮花，大如車輪，青色青光，黃色黃光，赤色赤光，白色白光，微妙香潔。……常作天樂，黃金爲地。晝夜六時，雨天曼陀羅華，其土衆生常以清旦各以衣絨盛衆妙華，供養他方十萬億佛。卽以食時還到本國飲食，……微風吹動，諸寶行樹，及寶羅網，出微妙音，譬如百千種樂同時俱作。聞是音者，自然皆生念佛、念法、念僧之心，成就功德，如是莊嚴。」此本是佛家的玄想，三民主義的新中國實現，此種玄想，卽可變成事實，實業計劃完成，地方自治實現，民食足，民衣裕，民居安樂，民行便利，卽「衆生無有衆苦，但受諸樂」也，邊防鞏固，外侮不敢侵凌，卽「七重欄楯，七重羅網」也，中部、北部建造森林，卽「七重行樹」也，田園都市化，都市田園化，則遍地「七寶池」「八功德水」也。普設無線電收音機，卽「常作天樂」「百千種樂同時俱作」也，地盡其利，寶藏興焉，卽「黃金爲地」也。「設新式市街各具公用設備」，「以科學計劃，建築中國一切居室」，卽可比擬「四邊街道，金銀、琉璃、玻璃合成」也。交通開闢，天涯咫尺，卽可做照「十萬億佛卽以食時還到本國飲食」也。總之，三民主義富強康樂的新中國建設成功，則中華民國處處皆爲極樂國土，中華民國人民，個個都是阿彌陀佛。

總而言之，地方自治，爲吾國人實現共同理想的政治制度，亦卽吾國人解決基本生活的最優良方案，希望全國同胞「人人發奮，個個圖強」，各盡其職，各獻所能，採納吾「幹！幹！幹！無時不可幹，無地不可幹，無人不可幹，大幹大成，小幹小成，祇要肯幹，無事不成」的政治哲學，埋頭苦幹二



三十年，必能實現「三民主義富強康樂新中國」之理想，以奠定民國萬年有道之基礎，創造子孫萬代  
無疆之幸福！





## 中國地方自治總論出版預告

著者根據中國數千年歷史，體察憲法及新縣制的精神，順應世界民主潮流，本三十餘年研究心得與力行經驗，著成「中國地方自治總論」一書，約五十餘萬言，堪供各級政府施政及各界同胞實行之參考，不久即行出版，其目次如左：

### 序 言

### 英譯序言

- 一、地方自治之理想
- 二、地方自治之真諦
- 三、地方自治之效能
- 四、地方自治之學理
- 五、地方自治之歷史
- 六、地方自治之理論
- 七、地方自治之事權劃分
- 八、地方自治團體之性質
- 九、地方自治團體之要素
- 十、地方自治團體之組織
- 十一、地方自治團體之事業
- 十二、地方自治團體事業之重心
- 十三、地方自治團體之財政
- 十四、地方自治團體之監督
- 十五、地方自治團體之四權行使
- 十六、地方自治與三民主義
- 十七、地方自治與五大建設
- 十八、地方自治與憲政
- 十九、地方自治與民主
- 二十、地方自治與農民
- 二一、地方自治與工人
- 二二、地方自治與婦女
- 二三、地方自治與中國青年
- 二四、地方自治之動力
- 二五、地方自治前途之展望



# 李宗黃最近著作一覽

## 新縣制之理論與實際

中華書局出版  
定價國幣四元八角

## 憲政與地方自治

正中書局出版  
定價國幣一元五角

## 縣各級組織綱要要義

正中書局出版  
定價國幣五角五分

## 現行保甲制度

中華書局出版  
定價國幣三元六角

## 黨政軍工作要訣

文化服務社出版  
定價國幣三十四元四角

## 地方自治人員手冊

青年書店出版  
定價國幣一元

## 主滇回憶錄

中國地方自治學會出版  
定價國幣二元五角

全書分總論分論結論三編：凡二十餘萬言，總論敘述一般必要之理論，共十三篇；分論闡揚實際各種專門問題，共二十二篇；結論檢討過去與現在之得失，指陳今後改進方案，共四篇，為新縣制實施以來，最具體最權威之著作。

全書五萬餘言，檢討中國與各國憲政與地方自治之史實，而歸結於中國所需要之憲政與地方自治，為研究此兩項問題者必讀之書。

全書計十三章，凡五萬餘言，以縣綱要產生及時代性等各種有關問題開其端，縣各類特點貫其中，實施辦法殿其後，尤為研究新縣制實施新制者首先必讀之書。

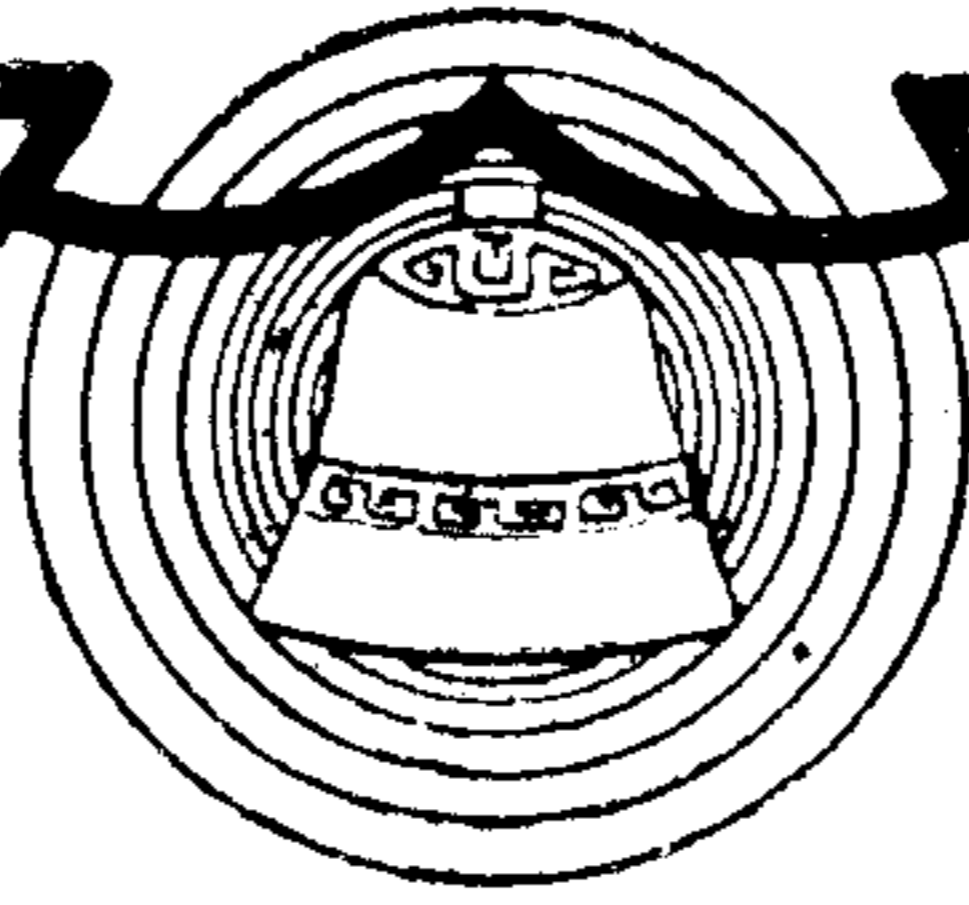
全書凡八章五萬言，對現行保甲制度歷代之演進，補救，運用，以及不正確之理論之糾正，與保甲前途之展望等，均有極精詳之闡述，為我國基層建設最有價值之書，不僅可供各級行政人員及鄉(鎮)保甲長之參攷，即全國黨政軍民，亦應人手一篇，坐言起行也。

作者參加國民革命，從事黨政軍工作，已三十餘年，公暇常集古聖先賢之格言，與國父之言論，擷其各家精華，參以個人之經驗，創造做人做事之原理，三原則，成功立業之要道，曰六綱領，誠為從事進德修業，提高行政效率，完成非常建設之秘訣，全書十一章，凡六萬餘言，各界革命幹部，不可不讀。

全書十一章，凡六萬餘言，用深入淺出之通俗文字，灌輸地方自治之基本常識，使於日常生活中，深植自治思想，具備自治修養，習慣民主作風，並將世界各國實施地方自治與中國實施地方自治作一比較，而指陳其得失，尤為全國地方自治人員及全國國民必讀之書。

全書二十綱七十目，共二十二萬言，簡述雲南省政府改組，整頓內務，革庶政，新施政綱領，移風易俗，尊賢敬老，登選人才，注重邊政，等諸大端，堪供主持省政者有力之參攷。





版權所有  
翻印必究

中華民國三十八年十一月興初版

中國地方自治概論

全一冊 基本定價壹元貳角伍分

(外埠酌加運費匯費)

編著者 李 宗 黃

發行人 南 維 嶽

印刷所 正 中 書 局

發行所 正 中 書 局



國立中央圖書館



0006288

