

地方自治要述

冷雋編著

正中書局出版

冷雋著

地方自治述要

正中書局出版



3 0648 2671 6

575.19
775
2

地方自治述要目錄

陳序

徐序

自序

第一章 地方自治的原理……………一

第一節 自治的定義……………一

第二節 自治的判別……………二

第三節 自治的由來……………五

第四節 自治的性質……………九

第五節 自治的作用……………一二

第二章 地方自治團體的要素……………一七

目

錄

一

第一節 區域……………一七

一 區域性質……………一七

二 區域劃分……………一八

三 區域變更……………一九

第二節 居民……………二〇

一 住民……………二〇

二 公民……………二一

甲 積極的限制

乙 消極的限制

丙 公民的義務與權利

第三節 自治權……………二二

一 立法權……………二四

二 司法權……………二四

三 行政權……………二五

四 監察權.....三八

五 考試權.....三八

第三章 地方自治團體的機關.....四一

第一節 議決機關.....四一

一 縣參議會.....四二

二 區民大會.....四五

三 鄉民或鎮民大會.....四六

四 閭鄰居民會議.....四七

第二節 執行機關.....四八

一 縣政府.....四九

二 區公所.....五一

三 鄉鎮公所.....五三

四 閭長鄰長.....五五

第四章 地方自治團體的活動 五七

第一節 公安事務 五七

第二節 教育事務 五九

第三節 財政事務 六〇

第四節 建設事務 六二

第五節 公營事務 六三

第六節 衛生事務 六五

第七節 救濟事務 六七

第八節 委辦事務 六八

第五章 地方自治團體的監督 七一

第一節 監督權產生的根據與價值 七一

第二節 監督權行使的範圍與機關 七一

第三節	監督權行使的方式	七二
第四節	監督權行使的方法	七三
第六章	各省自治實驗概況	七七
第一節	河北省定縣翟城村村治情形	七八
第二節	浙江省蕭山縣衙前村村治情形	八二
第三節	山西省村治情形	九六
第四節	山東省鄒平縣鄉村建設情形	一〇〇
第五節	廣東省中山模範縣自治情形	一一六
第六節	河南省各縣自治實驗情形	一二〇
一	鎮平縣村治	一二〇
二	彰德縣中山村村治	一二三
三	汲縣香泉寺鄉村教育實驗區	一二五

第七節 江蘇省各縣自治實驗情形……………一二七

一 崑山縣徐公橋鄉村改進區……………一二七

二 鎮江縣黃墟鎮鄉村改進試驗區……………一三一

三 南匯縣界溝鄉實驗區……………一三七

四 無錫縣黃巷實驗區……………一五五

五 吳縣善人橋農村實驗區……………一六〇

六 江寧自治實驗縣……………一六三

第七章 各國地方自治制度……………一七五

第一節 英制……………一七五

第二節 法制……………一八〇

第三節 德制……………一八三

第四節 美制……………一八六

第五節 日制 一九〇

第八章 結論 一九五

第一節 認識地方自治的重要 一九五

第二節 確定地方自治工作的核心 一九六

第三節 訓練地方自治的人才 一九八

第四節 增加並保障地方自治的經費 一九九

附錄 關於地方自治的法規 二〇三

一 地方自治開始實行法 二〇三

二 自治分年進行程序表 二〇八

三 市組織法 二一八

四 縣組織法 二四五

五 縣組織法施行法 二五三

六	縣參議會組織法·····	二五六
七	縣參議會選舉法·····	二五九
八	區自治施行法·····	二六八
九	鄉鎮自治施行法·····	二七九
十	鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法·····	二九五
十一	鄉鎮間鄰選舉暫行規則·····	三〇四

陳序

地方自治爲訓政時期之主要工作，訓政之能否完成，憲政之能否實現，胥視地方自治之成績如何以爲斷。建國大綱中已剴切言之矣。自全國統一，推行訓政以來，瞬將五稔，各省市對於地方自治工作，雖已粗具規模，而仍少所成就，其故固不止一端，而從事工作者缺少充分之知，當爲一大原因。冷雋人同志迭主縣政，孜孜於地方自治之研究者，有年，今緒錄其研究所得，先爲是篇，吾知此篇之出，必予實際工作者一大幫助，俾今後自治之推行，得有孟晉之成績，可斷言也。披覽一過，喜爲之序。

陳立夫

廿三年十二月

地方自治述要

徐序

總理遺訓有曰「民國建設後政治所以不完善實地方自治未發達若地方自治既完備國家即可鞏固」又曰「政府有政府之責任人民有人民之責任人民所當引爲責任者當先從辦理地方自治着手」謹誌訓辭心長語重足知地方自治之爲訓政期間基本工作亟待完成良無疑義否則三民主義之實現且將因之深蒙影響蓋人民不能自治卽無從參預國政遑足以言民權之發展而在此匪患漸弭萑苻未盡農村凋敝社會机惶之際人民非有充分自治能力何足以安定秩序致力興復而樂享其民生至言民族主義則安內攘外古有明訓必先勵行自治乃能鞏固國家已爲最顯著之共信事實矣是以中央督促於上各地籌行於下地方自治之爲救國根源已成公認惟如何乃能推行盡善確收良果則問題重要尤須亟加研究也管見所及必有苦心專志之士致力於是準據國情參酌習俗旁稽廣考精研博究然後出其心得互相攻錯析疑決難以是明確之知施諸努力之行始足以達到成績完善之目的同志冷君雋人對於地方自治問題研究有素心得尤豐茲以經年斫力著成「地方自治述要」一書付梓問世內容甚富足供研考余佩其卓志曷以大成尤望是書公世以後宏著鼓舞興趣之功廣收闡發精微之效則其裨益於地方自治事業之進展豈淺鮮哉是爲序

中華民國二十三年仲冬徐恩曾謹序

地方自治述要

自序

中國國民黨所倡導的國民革命運動已到達到了訓政時期的階段，而訓政時期能否圓滿的結束，全繫於地方自治能否完全成功。故地方自治是訓政時期中最重要的一種工作，其推行的結果如何，有賴於本黨同志及全國國民公同的努力，試看第三屆中央執行委員會第二次全體會議宣言有云：『訓練人民行使四權，實施自治，為訓政時期主要工作。』又云：『凡吾黨同志苟自認為總理忠實之信徒，即應以全副精神全部能力貢獻於地方自治之推進。』由上引證，可知國民黨對於自治如何的注意，而黨員們應如何努力了。

然而推行自治必更要研究自治，現在坊間關於研究自治的書籍委實太少了，這不能不說在訓政時期中一樁莫大的憾事。

編者幾年前已有編輯地方自治述要一書之意，惟以人事與環境的牽累，常使有願莫償。茲於百忙之中參考各書，並將編者前在上海江寧兩縣縣長任內對自治人員講演的稿件及近在內政部搜集的關於實際自治的材料整理編排，成爲此書。其中錯誤遺漏的地方在所不免，海內明達不吝加以嚴正的指教與批評，是爲編者所萬分盼望的事。

最後對於內政部張科長國幹同志供給自治的實際材料，左谷清同志幫同整理稿件，併附數語以鳴謝忱。

地 方 自 治 述 要

地方自治述要

第一章 地方自治的原理

第一節 自治的定義

地方自治這個名詞，在英語中爲 Local Selfgovernment，關於它的定義，各國學者的解釋多有不同。茲將三種重要的界說，分述如下：

德國學者蓋泥士特 (Rudolf von Gneiss) 說：『地方自治者根據國家的法律，以地方之負擔籌辦其經費，而以名譽職之職員，辦理地方行政事務。』

日人清水澄在行政法泛論裏說：『自治云者，公共團體，以自己的機關，處理屬於團體以內之行政事務是也。』

前內務部所編之地方自治講義裏說：『自治云者，非國家之直接行政，乃於國家監督之下，由地方團體依其一己之獨立意志，而處理其一己之事務之謂也。』

第一種定義注重法律上國家賦予地方之權限，及以地方經費辦理地方事務，均甚正確，惟所謂名譽職職



員，卻非自治的必要條件。在英國早年的地方自治的制度，有所謂治安吏（Justice of Peace）者，辦理地方事務，是名譽職，（蓋泥士特受英國早年政制的影響，故對自治有如是之定義。）但不過是一種習慣，因為後來地方團體的事務，愈趨愈繁，非有固定的專任職員，不足以應事實的需要，故名譽職不能成為自治的條件。所以這個定義不甚妥當。

第二種定義注重地方機關，亦很合理，惟所指的機關，究不知是那種機關。因為地方機關，最重要的有執行與議決兩種，清水澄君所指的究是那一種，字句上不甚明顯。因為完全的地方自治，兩種機關非同時兼有不可。所以這種定義失之太狹，亦不能認為滿意的解釋。

第三種定義注重國家監督及地方團體的獨立意志。既有國家監督，而又曰獨立意志，則此種獨立意志，當然只限定法律範圍以內的事情，只是法律上的獨立意志，不是政治上的獨立意志，故不認為一種政治的自治定義。

根據以上三種自治的定義，我們姑且試下一綜合的定義：

「地方自治是地方公共事務，依據國家法律，由代表人民公意的機關的議決，而由執行機關處理的意思。」

第二節 自治的判別

自治的意義在上文已有解釋，就是地方公共事務由地方人民共同處理，假如地方上的事務是由官廳裏委任官吏或由地方紳士來處理，那就是適與自治相反的官治或紳治，但是也有人不能判別自治與官治紳治對待的不同，故有聲述的必要。同時仍有一般人容易把自治與自立分治混合在一起，不能分出實質的不同，似乎也不能忽略，故將關於自治的對待與含混，分別述明如下：

甲、對待的不同

(一)自治與官治的判別 要知國家官吏行使政權，因為他是代表君主或政府的施政，所以官吏心目中祇是為君主或政府的利益所拘囿，對於人民的利益是不會顧及的。可知官治在事實上的弊端很大，決不為現代人民所取。然自治適相反，是地方團體中的自治員，為增進地方幸福的直接目的的行政，與官廳的官吏為保護君主或政府的利益的行政是截然不同的。這裏的顯著異點，是官治的構成分子為官廳和官吏，自治的構成分子為自治團體和自治員。而且官治是集權的作用，自治是均權的作用，官治是人民為被動，自治是人民為主動；官治是專制的表現，自治是民治的基礎，兩者的地位是對待相反的。

(二)自治與紳治的判別 地方自治既是指地方人民共同處理地方公共事務而言，然假如表面上施行地方人民共同管理地方公務的自治，而實際上由少數地方紳士假借名義把持一切，使人民反處於被治的地位，這是尸自治之名，行紳治之實。在這種假自治的紳治之下，使神聖的自治事業，不但不能推進反受意外的障

礙，且更有變成土劣敲詐魚肉之工具的危險。民國初年袁世凱專政時代所試辦的各省自治，其自治的機關與實權，多操在一般所謂紳士的土劣手裏，弊端百出，故無任何成績之可言。如今吾人所陳說的自治應與紳治有別，而為一種真正自治團體及其份子所構成的自治。所以紳治與自治是對待的名詞，紳治是被動的，自治是自動的；紳治是地方公務，由紳士階級代辦，自治是地方公務由人民自己處理；紳治是假的自治，適足妨礙自治的發展，真的自治才是解放人民的救星。

乙 含混的不同

(三)自治與自主的判別 自治是地方團體間接施行國家的政務，而為自己生存的目的，也就是自己處理自己的事務，不受他人的干涉。這裏所謂自己的事務，是由國家所賦與的，纔得為團體的生存目的而處理的地方事務。所謂不受他人的干涉，也僅僅是說在法律範圍內，不受無故的摧殘，不是離開國家的監督避去中央的節制，以致權力沒有限制的。自主的說法是一種團體直接施行自己的政務，就是以自己的法律而為存在的根據，與自治的間接施行國家政務不同。由此可知自治團體的權能是由於國家的賦予，凡地方的行政規條與法律，皆淵源於國家的憲法，沒有絕對自主權，不過在行政方面得自行處理，不受中央政府的積極干涉，所謂自治權是自主團體的權能概為自己所固有，含立法本能，得用自己意思，定一己的組織，不受何方的監督和統制，所謂自主權是主從關係既有這樣的不同，自然不能混為一談的。

(四)自治與分治的判別 分治云者，是地方分權的意思，分權是對集權而言，集權者就是說一個國家的中央政府權力集中太甚，使隸屬的地方政府，毫無自由與權限可言，往往生出地方政府的不滿。故政治學說上有一種分權主義的發明，是專對集權政府而言。(吾國前數年李石曾等亦曾倡過分權合作的主張，但以不合國情而自然消滅。)然此種分權式的分治決不能與自治相混。分權只能做到地方政府分治而已，未必能做到地方人民處理自己事務的自治，這是最顯明不過的事實。吾國在清末在民國，各省都曾保持過分治的局面，然結果沒有一省能實行自治。故分治與自治不能相混。

第三節 自治的由來

凡一政治制度的產生與變革，必非偶然的，必有其時代背景並隨着人類意識的演進而演進的。自治之所以產生，也就是這一種進化的自然趨勢。時代進化既然能影響政治制度的產生與變革，所以研究自治的由來，就需要從時代的演進中去探求：

(一)各種學說的鼓動 自治的發生第一要算受民權思想的影響很大。英儒洛克(Locke) 法儒盧梭(Rousseau) 因為當時君主專制，壓迫人民極爲兇殘，乃著書鼓吹民權思想，反對君主主權，提倡民主革命，並創有天賦人權說。美國的獨立，就是受洛克學說的影響，法國的革命，就是種因於盧梭的主張。同時又有法儒福

爾特 (Voltaire) 及孟德斯鳩 (Montesquieu) 也大聲疾呼，提倡民權；而孟氏的三權鼎立學說，成爲美國聯邦憲法和各邦市的組織根據。

在盧梭的民約論裏有以下極明顯有力的主張：『無論何人，不能無故享有他人所不能享有的權力，也沒有無故服從他人的義務。自主自立自由平等和民主的大義，乃是社會契約的大原則，所以人們當着營謀本來的生活，力圖發達的時候，若有設計妨害的人，不問是政府也罷，僧侶也罷，貴族也罷，都應該給他打倒以達最後的目的，以這種目的而反抗或革命是正當的，是合法的。現社會的組織，乃是剝奪天賦幸福的東西……』又說：『社會原是由個人相互的契約而成功，是依公衆的意思來保護他生命財產的，這個意思的表現，就是法律。社會的統治權，在於人民全體，國王畢竟是人民的公僕。』這是當時攻擊專制政治的橫暴和尊重個人的自由權利的犀利的民權主張。

從此以後更有英儒邊沁 (Bentham) 倡出樂利學說，認爲凡佔有最大多數者，乃享最大的幸福。彌勒 (Mill) 的代議政治也認爲惟全體人民的公同從政，乃政治實際的發展。皆是造成人民思潮，而變更人民意識的學說。

以上各種學說雖然足以啓發意識，並足以鼓動心志，僅屬於自治的間接功效，後有對於自治之直接提倡者，有普魯士的蓋尼斯特 (Gneist) 及美國的羅偉 (Lowell) 兩氏的平民政治主張。而蓋氏的學說在當時

已風行於大陸，俾斯麥的地方改良計劃，就是以蓋氏的主張為根據。此外如伯倫司利如羅斯爾都是為自治鼓吹。至晚近又有馬克思的社會主義學說興起，而鼓吹其職業自治和勞工自治等主張。這都是不能忍受君主或貴族的支配，而始有人民從政的主張。也可以說是政治制度的實際的發展，而自治潮流在各種學說的鼓動中就一發不可收拾了。

(二)經濟問題的影響 社會的改造因為由於經濟的變遷，即是政治法律各問題，也不能出於這原理範圍之外。故在自治的來源上，經濟問題的影響也是脫不了的。如十八世紀英國的產業革命就是一例。在十八世紀以前，英國的工商業是適用着基爾特 (Guild) 的獨占制度，操着製造買賣的一切權力，不准他人在行規以外去自由經營。後來因為法國尼德蘭 (Netherland) 新教徒工業的侵入，才改良了英國工業的品質，而且也改變了英國的工業制度。工商業既有進展，原有的獨占制度才被擊破，而自由經營的觀念，才得入工商人的腦子，產業革命就從此起來。

在產業革命之後破壞了家庭手工業，代之以興的是機器，人民由鄉村歸於城市，資本由分散而集中，而個人的財產所有權佔有重要地位。首先引起英國國會的代表擴充問題，如英國千八百二十二年的議院擴充案就是的。從此將貴族制度漸改為人民代表制了。

實業制度的興起，既然能引起自治問題，而實業制度的結果，實在說起來就是自治釀成的絕大機會。因為

城市中工商業發達，在這城市裏的許多公共事業和公共問題，自然都是要解決的。例如公衆衛生，路政，濟貧，教育各項事務，都是地方事務的重要者。假如都待國家處理，必不能使之盡善，現在經濟方面，既已造成了這種環境，社會方面自然也發生了這種需要，所以人民不得不有自治的主張和要求了。

(三)特權政治的壓迫 自治之所以能興起，固然由於世界趨勢和社會需要，然而要不是政治制度本身的壓迫，也決不會有這樣的成就。

歐洲各國在中世紀，貴族階級在政治上經濟上和社會上都有特權。君主的專橫殘暴無以復加，專以種種稅役剝削人民，以供貴族階級的享受。人民遭受這種重大的壓迫，自然他們的貧窮達到了極點，遇到荒年，祇有死於飢寒。歐洲政治的黑暗，在法國革命之前所表現的，尤其顯著。人民生活在那種情形之下，自然感受到強烈的苦痛，這苦痛的反映就是如何獲得自理的理想，在這一種思想之下，逐漸的鬱積起來，那有不發生自治的革命運動。

自治制度之所以完成，實由於特權階級放蕩專橫所致，試觀歐西史書的記載，當能明其究竟，而德國在二十世紀之前，君主當國，猶有特權階級的存在，視一般平民爲奴隸。如夏皮羅 (Schapiro) 說：『德國的民衆是國家的奴隸，國家是他們的暴虐的主人，他們的自由和生命，都爲國家這個名義犧牲完了。』這思想的膨脹，就是加速走上自治的途徑。

第四節 自治的性質

地方自治的性質，換言之，就是地方團體的性質。因為地方團體是地方自治的主體，在第一節中已有詳細的說明，故探討地方自治的性質，就是探討地方團體的性質。

地方團體云者，就是居住在一國內的一定區域的人民，依其共同目的而形成的。一種組合體，其性質如何，姑從兩個方面說明之：

一、法律方面

地方團體是人民依其共同目的而形成的組合體，惟其活動法律上並不視為個人行為，而視為組合體本身的行為，故在法律上稱為法人。

所謂法人者，就是法律上有人格而為權利義務之主體的意思。法律上除自然人被認為權利義務之主體者外，尚有一種法人。此種法人有意思能力與行為能力，同自然人一樣的被認為權利義務的主體。地方團體就是這種法人。法人有兩種，一種是私法予以人格的法人，就是私法人；另一種是公法予以人格的法人，就是公法人。私法人是依私人的意思而組成的團體，公法人是依國家社會的意思而組織的團體。

公法人就是公共團體，私法人就是私人團體。地方團體是公共團體之一種，故是一種以區域為基礎的公

法人。

地方團體既是在法律上是一種公共團體，然與其他公共團體有何區別，亦有說明的必要。

所謂公共團體，或公共組合，乃爲人類依共同目的而組成者，並不一定有地域的限制，使一個地域內的人民都成爲組合構成的份子，但須一定組合員作其成立的要素。縱使帶有地域性質之公共團體，如上海總工會等類，惟其組合權力只能達於構成該組合的各個份子，而不能使各該地人民俱爲其份子，而受其統治，故其地域或爲該組合一種目的表示而已，如上海總工會爲謀上海工人的利益而設立；或爲組合份子之資格限制而已，如上海工人方能加入上海總工會，地方團體雖同爲公法人，其性質却有不同。地方團體具有地方團體法人之特質是以一定的地域爲基礎。地方團體在其區域範圍以內，能行使國家所賦予的自治權，凡居住於其區域內的人民，無論農工商學都爲其構成團體的份子，亦都有服從其法律及受其統治的義務，故地方團體之與地域關係，亦猶國家之於領土關係，總之，公共組合具有普通組合團體的性質，其權力僅及於組合員。而地方團體具有領土團體的性質，其權力能對全體區域內人民行之。

二、政治方面

地方團體是一種以地域爲基礎的公共團體，與僅以人爲基礎的公共團體或組合有所區別，已如前述。同時在政治上它與私人團體的不同，全由對國家關係的不同，而區別云，茲將公私兩種團體對國家的關係分別

說明。

第一從對本身的目的上說

公共團體是執行國家目的，而私人團體是執行私人目的。譬如縣區鄉鎮等地方團體其所執行的事務，都是國家自身應辦的事務。國家因幅圓廣大，地方事務，兼顧不到，或因其他困難，乃委托地方團體去辦，故地方團體所辦事務的目的上都含有國家的性質。私人團體中固然也有承辦國家事務的，但其目的多少帶點私人目的。如私立學校固為辦理國家事務的一種團體，但其主辦人或主辦團體，同時也要這個學校達到某種私人特殊的目的。（如注重體育或偏重管理等類）這是目的之執行上顯出公共團體與私人團體的區別。

其次從目的之賦予上亦可分別出公共團體與私人團體的區別。公共團體的目的是國家賦予的，辦理國家所委托的事務。固然公共團體的事務除國家委托者外，尚有其他本身固有的事務，但此類固有事務，在目的上亦是國家賦予的，因為縱是本身固有的事務，若不得國家以法律的賦予，本身亦不能擅自舉辦，私人團體則不然，其目的是私人賦予的。譬如某甲捐資五百萬元組織救濟團體，救濟災荒，但這個團體救濟災荒的目的是某甲賦予的。這就是公共團體與私人團體不同的地方。

第二從對國家的義務上說

公共團體對於國家有執行其賦予目的之義務與責任，故其對於國家有直接利害關係。而私人團體則反

是，私人團體所辦理的事務，在法律上對國家並不負有何種義務，故其辦理成績如何對國家亦不負任何責任。這就是公共團體與私人團體對國家的義務關係上的不同之處。固然，現代國家對私人團體的監督日趨嚴密，但其監督的範圍與程度，究與對公共團體者不同。譬如前述之救濟團體，如其辦理腐敗，國家自可起來積極干涉，但其干涉的結果，究不能如對公共團體那樣的澈底與完全。

第三從對團員的權力上說

公共團體既是執行國家的目的，故國家特賦予一種自治權。這種自治權在公共團體的區域內，能行使最高的統治權。而這種統治權之於團員，亦猶國家統治權之於人民，換言之，公共團體與其團員間有一種命令與服從的關係。譬如公共團體依國家法令，能強制團員納稅，能強制團員服兵役，以及其他種種對團員強制的權能。但此種為國家所承認的強制權能，在私人團體方面，絕對沒有被承認的餘地，故私人團體對於團員惟有一本自由意志，沒有強制可能。

由此觀之，公共團體與私人團體間最重要的區別，全繫於統治權的有無；有之為公共團體，無之則為私人團體。

第五節 自治的作用

地方自治的意思，我們在前幾節中已有了概括的認識，現在要再研究國家辦理地方自治的作用何在，換句話說，地方團體爲什麼要自治權呢？我們的回答就是地方自治在政治上有下列幾種利益：

(一) 建立民主政治的下層基礎，根據孫總理的政治解釋：『政就是衆人的事，治就是管理，所以管理衆人的事就是政治。』政治既是管理衆人的事，當然以人民自己管理自己的事，來得切實，但人民最初管理自己的事，自己首先要有負擔政治的知識與能力。地方自治就是養成人民參政知識與能力的最好方法。因爲有了地方自治，人民方有參政的初步練習。練習久了，人民自然對政治得着實際的知識與能力，乃至養成一個參政的習慣。真正民主政治的基石，於以確立。所以孫總理說：『三千縣之民權猶如三千塊之石礎……積五年十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成，彼時更有發揮特殊之能力，令此三千縣者各舉一代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統，其對於中央之立法，亦得行使其修改之權……於是國本立。』由此可見，地方自治的完成，就是建立民主政治的基礎。

(二) 增加地方的行政效率：國家區域廣闊，所屬各地方自有風俗人情種種的不同，政府欲劃一治理，往往不切實際。尤其在中國這樣幅員廣大的區域內，各地方有各地方的特殊需要，要想劃一治理，更感困難。故在官治之下，中央施政方針每每與地方扞格不入，而使行政上不能獲得優良的效率。況且行政官吏嘗視與地方事業並無切身關係，亦每每不能熱心辦理。這是我國歷來政治上最大的缺憾。要知在自治制度下，地方人辦地

方事，非惟通達當地民情，因地制宜，使地方事業，易於舉行，且休戚與共，關係密切，其辦理地方事業，自更熱誠，而況凡百事業，羣力易舉，集合地方廣大力量，根據地方特殊需要，而從事地方政治的推進，其效率自較往昔增加，故地方自治能增加地方行政的效率。

(三) 排除地方的貪官污吏 在官治之下，人民處在被治的地位，一切地方行政大權都操在少數官吏手裏，而無說話的餘地。於是官吏只要能迎合上峯，保持祿位，便無所顧忌，為所欲為，貪污之事，視為家常便飯。縱有上級機關，監督周密，亦難明察秋毫，清除淨盡。然而實行地方自治，此種官吏貪污橫行現象，自能逐漸免除。因為自治實行以後，地方事歸地方公民辦理，官吏威權盡失，並可絕迹於地方，縱或一時尚有官吏制度存在，人民處在嚴格監督地位，貪污之舉，必因有所畏懼而消除。況且自治實行以後，久而久之，官吏心理亦要大變，知為民衆公僕，為民衆而服務，非為民衆主宰，為發財而作官，這樣一來，地方貪污之風，可以免除，而地方政治方有清明的一天。

(四) 避免政治上的獨斷與割據 往昔的政制不良的現象，不是中央集權過甚，流於獨斷，便是地方分權過甚，形成割據，因為中央集權的結果，往往使一個人或少數人對地方政治採獨斷獨行的政策，不容許人民有表示意志或需要的機會。其弊害非僅剝奪人民參政的權利，且使地方政治革新愈益困難。同樣在各地方割據的局面之下，分散國家完整統一的權利，剝奪地方上人民應有應享的權利，作威作福，無法無天，使國家與人民

俱蒙莫大的損害。如我國唐末之藩鎮，民初之督軍，便是這種割據的典型。如果我們實行地方自治，一方面使地方全體人民親自管理地方政事，換言之，凡事權之有因地制宜的性質者，統歸地方自治團體主辦，則集權之甚的獨斷政治的危害自可避免。一方面，地方事既由地方自治團體主辦，地方大權操在全體人民手裏，縱有人欲藉地方割據，亦不可能，故割據局面，亦無由產生。

地方自治述要

第二章 地方自治團體的要素

地方自治團體構成的要素有三，一爲區域，二爲居民，三爲自治權。現分述於下：

第一節 區域

區域是地方團體構成的要素，無區域便不能成其爲地方團體，所以地方自治團體的有區域，猶如國家的有領土，自治權的行使不能出於區域範圍之外，猶如國家的政權不能出於領土範圍一樣，按建國大綱所規定「縣爲自治之單位」是地方自治的區域以一縣爲單位，縣以下的區鄉鎮，是地方自治的屬體，而縣之上的省，照建國大綱的規定，「立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」這裏的區域，當然以一縣的區域爲標準，然而縣的組成，又是基於區鄉鎮的集合，現在所述，就是以一縣爲地方自治團體，而包括區鄉鎮在內，而說明其據有的本質：

(一)區域性質 前面說過，區域是地方自治團體的構成要素，其性質猶如領土是構成國家的要素一樣，無領土便不能成爲國家，無區域便不能成爲地方自治團體，故關係十分重要。這是對地方自治團體區域性質應該認識的第一點。

其次，地方自治團體的區域與國家的行政區域在原則上說，是應分別開來，但事實上每每就是一個區域，依縣組織法第一條規定，「縣之區域依其現有之區域」是縣為地方團體的區域，同時又為國家的行政區域。這是地方自治團體的區域性質應該明瞭的第二點。

再次，地方自治團體必有一定的區域範圍，而後自治權的行使，纔有限度，否則何項為甲自治團體的事務，何項為乙自治團體的事務，便不能劃分確定，所以甲自治團體不得在乙自治團體內行使自治權，乙自治團體，也不得在甲自治團體內行使自治權，必得有其各別的區域限制，然後纔能各不相侵。譬如甲縣不能對於乙縣住居課稅，必得有其縣界的限制，纔能確定誰為甲縣住民，誰為乙縣住民，而後課稅纔不致錯誤。不過，有一點要聲明的，就是關於縣與縣間有共同利害關係的事業，却不能各守區界，各自為謀。如同貫通各縣的交通事業，穿越縣境的水利事業，橫跨鄰縣的開礦事業等類的公共事業，均應會同他縣共同經營。總之地方團體的區域，是含有地方事務分割作用的性質。這是對於區域應該明瞭的第三點。

(二)區域劃分 地方區域的劃分，不是偶然的，是由於人民的自然需要結合而成，從家庭而宗族而部落的逐漸組織，同時受着歷史的演變，地理的影響，和人事的需要，於是部部落而結成單一的國家。國家成立後，或就人民固有習慣，或就地理天然形勢，對於所屬各地方，可為行政區域的劃分。但亦有為行政便利起見，劃分行政區域的，如德之縣為執行警政而設，法之州則以便利執行司法事務選舉而設。我國地方自治以縣為單位，縣

之區域劃分，爲行政便利起見不加變更，卽以固有的縣區劃分爲標準。

縣以下的劃分爲區、鄉、鎮、閭、鄰。區以十五至五十鄉鎮組織之，百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉。百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入鄉。但有特殊情形的地方，縱不滿百戶者，亦得成爲鄉鎮。鄉鎮居民以二十五戶爲閭，五戶爲鄰，但因地勢或其他情形而戶數不足時，仍得成爲閭鄰。

我國地方區域的劃分，依法規定如此，其目的無非要分清地方自治團體的事權，而在行政便利上可以增加地方事務分工合作的效率。

(二)區域變更 地方自治團體的區域，有時候也可以依其環境的需要而變更，不過這種變更，必須要照法定的手續辦理，因爲地方區域的變更，不單在當地發生很大的影響，對於中央整個行政也有關係，所以不得不慎重行之。按之區域變更，不出於兩種：一是區域廢置，將原有的自治團體廢止，而另設置新自治團體的意思。例如甲鄉合併乙鄉區域，並將乙鄉廢止之是，或甲鄉與乙鄉合併而成爲丙鄉，或將甲鄉分開而爲新的乙鄉與丙鄉等是。二是區域變動，將原有的自治團體區域擴大或縮小的意思。例如甲鄉的一部份割讓與乙鄉，或乙鄉割讓一部份與甲鄉，而擴大或縮小其現有區域等類是。然而區域的廢置或變動，是否合於事實環境的需要，以及與其他自治團體的利害關係如何，所以都要依法定的手續來決定，以免發生有害的行爲，這就是自治團體的區域非依法律不得變更的理由。在我國法律上有明文規定的，縣的廢置及縣區域的變更，依縣組織法第二

條規定，須由省政府咨內政部，呈行政院請國民政府核准，方能實行。

區及鄉鎮區域之劃定及變更，依縣組織法第八條規定，須由縣政府呈請省政府核准定之，並由省政府咨內政部備案。惟在區的區域變更時，依區自治施行法第三條規定，須同時由縣政府召集有關係之區長會議，繪圖說明，呈報省政府核准。同樣在鄉鎮區域變更時，依鄉鎮自治施行法第三條規定，須由區長召集有關係之鄉長或鎮長會議，繪圖說明呈請縣政府轉報。

第二節 居民

居民為構成地方自治團體要素之一，在自治團體的構成分子上所居的地位極為重要，一切自治團體的活動和生存，都是依賴於居民。而實質上居民對於自治團體在貢獻能力的價值上可分為二：一為住民，所謂住民，是指在區鄉鎮內有住所的人而言，其義務方面，應能分任自治團體的負擔，權利方面，可以共用區鄉鎮的財產和營造物。一為公民，所謂公民，是在住民中具有法律規定的資格的人，如受過相當的教育，對於地方自治意義，有深切的瞭解，能為自治活動幫助的，而享有選舉罷免創制複決四權。現在分述於下：

一 住民

所謂住民，是生活在地方自治團體的區域內所有的人民，不過有兩個要件，必須有住所，同時要有生活的

根據，譬如旅行性質，或暫居性質，因為他的生活根據在另一地域，都不能稱為該區的住民。又如學生求學於某地，雖然寄寓數年，但是他的生活中心，仍在他的鄉里，所以同樣不能認為某地的住民。不過在國家憲法上人民有生活和居住的自由，所以無論到何處生活和居住，任何地方團體不能強其居住或拒絕其居住。住民除有以上居住自由外，對於地方的權利和義務，有必須享受和負擔的。地方所設辦的公共事業，如車輛，公園，體育場，醫院等，住民有共用這些公共設備及財產的權利。同時就有負擔地方稅的義務，如在該區域內有動產與不動產設置或經營的，當然要課以地方稅，即使住民沒有產業的設置或經營，但因為既是住民，也應有相當程度的負擔，這是對於地方應盡的義務。

二 公民

所謂公民，是地方自治團體的區域住民中有一定法律的資格的，因為參與地方自治事務，必須具有自治知識和行使民權的能力，所以不得有法律資格的限定，一般法律的規定有兩種方式。

甲、積極的限制

(一)國民資格 因為沒有國民資格的，當然也沒有公民的資格，怎樣才有國民資格呢？就是要有中華民國的國籍。因為雖是一個自治團體內的住民，而沒有國籍，不能算做一個國民。取得國籍，才有做公民的基本資格。故鄉鎮自治施行法第七條關於公民資格第一句就說中華民國國民，換言之，就是說中華民國的國民，才有

公民的資格。但是外國人依國籍法取得中華民國的國籍者，亦得爲公民。

(二)年齡 因爲地方團體的公民，不但有選舉權，而有被選舉爲區鄉鎮的名譽職的權利，同時還有其他政權，如罷免、創制、複決等權的運用，若是沒有相當成熟年齡的男女，是不能擔負的。所以一般對於公民的年齡都有限制，如德爲二十歲，英爲二十一歲，瑞典爲二十三歲，日本爲二十五歲，我們中國依鄉鎮自治施行法第七條規定，無論男女須年滿二十歲。

(三)居住年限 公民權必須要有居住年限的限制，因爲住民在區鄉鎮居住沒有經過一個相當期間，那末和地方自治團體沒有發生相當的密切關係與情感，而使之參與地方事務，恐怕有痛癢無關和意識隔閡的弊病。同時因爲一般社會生活複雜，人口異動頻繁，對於居住期間的限制，也不能太長，所以吾國於鄉鎮自治施行法第七條規定，居住期間爲一年，或有住所達二年以上，還覺適當。

(四)宣誓登記 住民合乎以上國籍、年齡、居住年限等三種資格，依前法第七條還要履行宣誓登記的手續，方能完備公民的資格。公民宣誓的處所，是在鄉公所或鎮公所舉行，宣誓的誓詞規定的是「某某正心誠意，當衆宣誓……擁護中華民國，實行三民主義，採用五權憲法……此誓。」誓詞的意思，就要公民忠於民國主義，憲法，而防止有叛逆的行爲。其他如教育程度、財產資格、生活能力等等的限制，我國都沒有採用。因爲國內教育不普及，遽然的加以限制，恐怕無形中將一般人的公民權剝奪；至於財產資格，在現在的經濟狀況之下，更是不

必要的，何況資本主義社會，在今日有已成過去之勢，就是生活能力的限制，也是多餘的，參加政治的活動，不一定要以生活能力來判斷他的資格，這是很明顯的。

乙、消極的限制

以上是說取得公民資格的積極條件，但僅僅有積極條件還嫌不夠，爲防止公民中不良份子參加，在消極方面，爲反革命者，精神病者，惡嗜好者，又都應該限制他們公民資格，以期全數公民都爲住民中的優秀份子，而使自治得到真正的成功，故鄉鎮自治施行法第七條規定，有下列情事之一者均不得享受公民應享的權利：

(一)有反革命行爲經判決確定者：從前歐美各國革命，人民爭取自由平等的口號，有所謂天賦人權之說，意思是說人類的自由平等是自天生的，故大家權利義務都是一樣。但國民黨根據第一次全國代表大會宣言指明民權主義與天賦人權殊科，而求適應革命的需要，謂之革命民權。在這原則之下，如一般反革命的官僚，軍閥，及一切反對民國的個人或團體都無享受民權的資格。鄉鎮自治施行法第七條規定，有反革命行爲經判決確定者，不能享有公民權利，其意義卽在於此。

(二)貪官污吏土豪劣紳經判決確定者：貪污土劣不能享有公民的權利，理由是很簡單的，因爲貪官污吏是政治上剝削人民的敗類，使革命政治無法推進；土豪劣紳是社會上壓榨人民的蠹虫，使革命民權無由伸張。這幾種人都是良善的人民的公敵，他們互相勾結，狼狽爲奸，無非使純正的人民做他們的魚肉，故在革命民

權原則之下，他們是沒有資格享有公民的權利的。

(三)褫奪公權尙未復權者：褫奪公權，就是人民犯了某種刑事罪名，或有危害民國的罪名，而經法庭判決，褫奪公權若干年者。褫奪公權的年限，沒有一定，大概視其案情大小罪名輕重來決定的。在公權褫奪而尙未恢復的期間，公民的權利不能享受的。因為不能享受公民的權利，就是對犯罪者一種法律上的處罰行為是含有懲戒意思的。

(四)禁治產者：禁治產者，就是沿用民法上所稱之禁治產者，指喪失心神之常態者而言，換句話說，就是有精神病態者。何以禁治產者不能享有公民權利呢？因為這種人在民法上是認無行為能力者，其在私法上一切法律行為既須法定代理人代理，則在公法上若認爲能享公民權利，是又認之爲具有行為能力矣，豈非很不合法嗎？鄉鎮自治施行法第七條規定，禁治產者不能享有公民權利，其故在此。

(五)吸食鴉片或其代用品者：鴉片之爲害，夫人皆知。總理拒毒遺訓中一再說：『吾人要與鴉片勢不兩立，要與鴉片宣戰。』蓋總理痛於中國國權之喪失，國勢之積弱，均由鴉片輸入，尤其因鴉片戰爭啓其端倪，故於深惡痛絕之餘，遺示後輩要與鴉片決鬥。而今公民中限制吸食鴉片者參加，一方面是遵守總理遺訓，一方面表示神聖的自治不能容有煙民的混入。至吸食鴉片代用品者，如吸食紅丸白麵等類者，其爲害之深，造毒之烈，尤甚於鴉片百倍，更在排除之列。

丙、公民的義務與權利

上面是說公民的資格，有積極的與消極的兩種限制。而在公民資格取得後，接着就要明瞭公民義務與權利是怎樣，這兩個問題，是相對的，並立的。因為凡事有權利必有義務，有義務方享權利，公民亦是一樣。他必須盡了相當的義務，然後才能享受相當的權利；反過來說，他如要享受權利必要盡些義務。故權利義務，是兩個相對並立的東西。茲分述如下：

1. 公民義務 公民義務，就是公民在法律上應負的責任。茲分述於后：

(一) 納稅的義務 納稅無論在中外各國都定為公民首要的義務，因為徵稅是地方財政的大宗收入，亦是維持一個地方團體最重要的原素。譬如地方上的公安，交通，衛生，建築，救災等等的設備，享受利益的是人民自己，而維持此種公共設備的經費，地方團體本身不能產生，必然的有賴於人民的納稅，所以納稅是公民應盡的義務。公民不應隱瞞或避免應納的稅額，要知道對地方多一點貢獻，就是對自己安全多加一層保障。到了納稅的時候，應該迅速繳納，不宜有意稽延，而妨害地方事務的進行。因為妨害地方的事務，也就是妨害公民本身的利益。

(二) 服兵役的義務 在近代國家制度上服兵役的義務，都規定為公民應有的天職。因為人類生活是不能離開國家，這種團體的生活，猶如細胞不能離開有機體一樣。我們既是在國家這種團體生活裏維持生存的，

那末我們對於國家就應有維護的責任。國家爲對付外患與內亂，而保持其存在起見，乃有軍事的組織，而此組織需要公民的服役，方有偉大的力量。故往往國家規定平時人民在某種年齡的時候，都有服短期兵役的義務，以訓練公民的軍事知識與作戰技能，而備於國家一旦對外宣戰的時候，能使全國皆兵。

(三)償還外債的義務 國家爲謀建設或其他正常作用而籌借的外債，全體公民不但應該承認而且負責償還外債的義務。因爲國家既經過完備的法律手續舉借外債，而且這種外債，又是從事爲人民謀福利的建設事業而舉借的，我們全體公民，自應承認這種對外債務，就是全體人民的債務，而爲一種負責的償還，這也是公民的義務。

(四)担任自治職員的義務 地方團體的自治職員，也是每一個公民應該担任的義務。因爲地方公民是地方自治的原動力，自治團體的事務，每一個人都有去當選的資格，故對於自己當選爲自治職員，當然不能推却的。何況自治職員所担任的職務，都是與公民有切身利益與關係的事務。對於這些事務，如其大家都抱着不關痛癢的態度，試問地方公益的事務，還教誰去辦呢？故公民中除有特殊原因，不能担任自治職員者外，其他對於自治職員，都有担任的義務。

2. 公民權利 就是公民行使選舉罷免創制複決四種直接民權。茲說明於后：

(一)選舉權 選舉權是公民固有的權利。因爲我們就是組成國家有機體的細胞，所以國家的生活，就是

我們的生活。因此我們就有積極參與國政的責任。而要得到參政的地位，就要得到參政權。選舉議員或官吏，乃是一種參政的方法，故選舉權乃是一種參政權。茲將我國地方自治團體的公民的選舉權與被選舉權，分述如下：

a 縣長之選舉 依縣組織法第十二條規定，『籌備自治之縣，已達建國大綱第八條規定之程度者，經中央查明合格後，其縣長應由民選。』是公民有縣長的選舉權與被選舉權。不過在縣長選舉法未公布以前，對於縣長選舉的具體的方式，尙不能臆斷，故暫從略。

b 區長及區監委之選舉 依縣組織法第二十九條公民有選舉區長之權，及同法第三十一條有選舉區監察委員之權，同時依區自治施行法第六條公民年滿二十五歲有被選舉爲區長及區監察委員之權。惟須有下列資格之一者：

- 一、候選公務員考試或普通考試及格者；
- 二、曾任中國國民黨區黨部執監委員或各上級黨部重要職員滿一年者；
- 三、曾在國民政府統屬之機關任委任官一年或荐任官以上者；
- 四、曾任小學以上教職員或在中學以上畢業者；
- 五、經自治訓練及格者；

六、曾辦地方公益事務有成績經縣政府呈請省政府核定者；

七、曾任鄉長副鄉長鎮長副鎮長或鄉鎮監察委員一年以上者；

八、有鄉鎮自治施行法第十一條第二項各款情事之一者，雖具前項資格，仍應停止當選。

c 鄉鎮長副及鄉鎮監委之選舉 依縣組織法第四十二條有選舉鄉鎮長副之權，及同法第四十四條有選舉鄉鎮監察委員之權，依鄉鎮自治施行法第十一條公民年滿二十五歲有被選為鄉鎮長副及鄉鎮監察委員之權。惟須具有下列資格之一者：

一、候選公務員考試或普通考試及格者；

二、曾在中國國民黨服務者；

三、曾在國民政府統屬之機關任委任官以上者；

四、曾任小學以上教職員或在中學以上畢業者；

五、經自治訓練合格者；

六、曾辦地方公益有成績經區公所呈請縣政府核定者；

d 縣參議員之選舉 依縣參議會組織法第四條，公民有選舉縣參議員之權，及依縣參議會選舉法第四條，公民年滿二十五歲有被選為縣參議員之權，惟須具有下列資格之一者：

- 一、曾在初級中學以上學校畢業者；
- 二、經自治訓練及格領有證書者；
- 三、曾在職業團體任職一年以上者；
- 四、曾辦地方公益事務著有成績者。

(二) 罷免權 罷免權就是人民對於所選舉的議員或官吏，發現其不能代表民意時，以相當人數的發起，經全體公民投票，由公民罷免之之權利。因為公民所選出的議員或官吏，原為代表人民謀福利，如果他們有違法失職的情事，就失去為人民謀福利的作用，故不能繼續聽其任職而罷免之。茲將我國地方自治團體的公民應享的罷免權及其運用程序，分別說明如下：

a 區長之罷免 依縣組織法第三十條公民對於違法失職的區長，得依法定手續投票罷免之，但究竟關於區長罷免之程序如何，以至今尚未有法律明文規定，故從略。

b 鄉鎮長副及鄉鎮監委之罷免 依鄉鎮自治職員選舉及罷免法第三十三條規定自治職員有違法失職情事，由全體公民百分之三十以上人數之親自簽名，得提出罷免案。

罷免程序，茲根據同法略述明之：(1) 審查提案 罷免案提出後，如何罷免鄉鎮長副，由鄉鎮監察委員會審查，如係罷免鄉鎮監察委員，由區監察委員會審查。前項審查僅限於審查罷免案有無違背三十三條之規定，

無違背者，提交大會公決。(2) 派定職員 罷免於大會五日內，由區公所派定罷免監理員一人，投票管理員開票管理員若干人，並呈報備案。(3) 投票 投票紙分白藍二色，應記載被提出罷免案者之姓名職務，凡贊成罷免案者投白票，反對罷免案者投藍票，均應簽名於投票紙。罷免案經投票公民過半數贊成時，始為確定。

(三) 創制權 創制權是 總理手訂的直接民權之一，牠與世界其他各國採用的創制權，微有不同。其主要目的是補救立法機關的不足，因立法機關往往不能製定順從民意的法案，使民衆利益有受危害的可能。因此有創制權運用的產生。創制權的內容如何呢？總理說：「如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權自己決定出來，交到政府去執行，關於這權，叫作創制權。」質言之，民衆感覺到有補足立法機關的缺點而謀自身法益保障的必要時，就可依照法定手續創制一種特殊的法規，這就是創制權的實行。

至創制權施行具體的程序，我國尚無法律明文規定，故說明從略。但世界各國對創制權運用的程序，大致先要有選民總數百分之幾的（有百分之五的，有百分之八的，有百分之三十的）法定人數起草一種法律草案，這種草案，或依法律規定，直接提交全體公民投票表決，通過後立刻發生法律效力；或間接提交當地的立法機關議決，通過後亦即成為法律。前者謂為直接創制權，後者謂為間接創制權，其發生的效力，完全一樣。

(四) 複決權

複決權就是公民對於立法機關所議決的法律，有最後的決定權。換句話說，在複決制度之下，立法機關所

議決的法律，要經過公民明示或默許的批准，才有效力。

複決權和創制權不同。因為所謂創制權乃是公民不得立法機關許可，自動創制法律之權，其作用乃建設的，積極的複決權不過公民就立法機關所已行者以為投票罷了。所以牠的作用乃是保守的消極的。

複決權大約可分為四種：

第一，為諮詢的複決權。就是立法機關要有某種提案，例如修改法律，就須將應否修改法律的一問題，付公民表決。經公民的許可，然後進行修改。所以諮詢的複決是行使於事前的。

第二，批准的複決權。就是立法機關對於某種法律案，已為具體的決議，但須將法律的內容，佈於人民，而求其批准。所以批准的複決權，是行使於事後的。

第三，強制的複決權。就是一切法律，均須得公民明白的表示批准，方生效力，是帶一種強制的性質的。

第四，任意的複決權。在這個複決權之下，普通法律原則上，不須公民明白的表示批准，只要逾一定期間，（時期長短，隨時而異。）在這一定期間之內，公民沒有提出請求複決，就算公民已行默許的批准，該項法律，就生效力。

以上是將複決權的性質，作用，及種類作一個概括的說明，至於我國雖已規定了自治團體公民應享複決權的原則，但對於複決權行使之具體的程序，尚無法律明文規定，故權從略。

第三節 自治權

自治團體除區域與居民外，第三個要素就是自治權，區域與居民構成團體之後，如沒有自治權，則猶之有土地人民而沒有主權，不能成爲國家的一樣，不能成爲自治團體，故自治權對於自治團體的關係，猶之主權之於國家。自治權是處理自治團體固有內部事務的權力，但是自治團體本是國家的部分，並不是獨立的個體，所以地方自治權的產生，固由於本體的需要，實際上是國家所賦與的。所以自治團體活動的範圍，僅以國家的法律命令所委任者爲限，所以自治團體必須在不超越國家法律命令立場上才有相當獨立的意思和權能。國家與自治團體不同的地方，就在這里。

綜上所說，我們知道自治團體的自治權是國家所賦予的，換言之，自治團體的自治權，必須經過國家之承認而後纔有的。現在我們要進一步研究自治權的範圍，究竟國家承認到什麼程度，程度透澈了，才會明白自治權的實際形態。要解答程度的問題，先要明瞭國家與地方的行政作用。

國家事務在中央者爲中央行政，在地方者爲地方行政，現代國家的行政制度，有採取中央集權者，有採取地方分權者。如有它的歷史的根據與時代的背景，決不是偶然或隨意產生的。所以在甲國原爲地方行政，在乙國或屬中央行政；在乙國原爲中央權限，在甲國或屬地方權限。譬如聯邦國的美國各邦，因爲邦是成立在聯邦

之先，而國家權限是由各邦讓給的，所以各邦爲鞏固自身的地位起見，往往關於重要的權限，絕對不肯讓給聯邦政府，而由自身保留起來。再如法國中央政府每管理純粹的地方事務，如道路修理一事就是明例。更有中央集權主義的關係，將地方權限，縮至極小範圍者。以上乃美法兩個國家的中央集權與地方分權不同的方式。然而一個國家的政權，究竟以平等爲原則，不能只在權勢上競爭，可以依國家施行而有效的，劃歸中央處理，依地方團體施行而有效的，讓給地方處理，視事務之性質，而定中央與地方處理的權限，才不違反時代精神和現世的條理標準。我國就是採取地方與中央均權主義的，是不偏不倚的辦法。總理曾說：『關於中央及地方之權限採均權主義，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權。』譬如國防，外交，郵電，軍事等重要國事，條理上必須一致，所以由中央行之，如火災，疫症，秩序的保衛，學校，橋樑，醫院的設置，水利事業救濟事業等，雖由地方行之，但在條理上並不偏向於一方。至於租稅，教育等事務，因爲在效力上兼及於全國及地方，所以要使中央和地方分別處理才行。總之，中央與地方權限的分配要均，不使偏倚，同時要適應環境的需要，和顧及國家與地方的雙方便利與利益。

國家與地方的行政作用既明，則再進一步探討國家與地方權限分配的具體形式，由這形式中，可以看見治權的範圍，究竟能爲國家承認到什麼程度。茲就我國五權憲法的五種治權的立場，來試述國家與地方權限的分配形式如下：

(一)立法權 在聯邦國家如德國，其地方立法權操在聯邦政府；而同樣聯邦國的美國，就不相同，各邦有各邦的立法權。然而地方握有廣大的立法權，在國家法律上說，不能劃一施行，實予人民極大的不便，在政治效率上說，也是極不應有的現象。國家採用立法集權，是因感覺法律有整齊的必要，如民刑法，商法，法院組織法，以及關於國防，外交，郵電等事業的立法，都應由國家規定。然而同時亦有不以劃一為必要的，各地方衛生，救火，開河等事業的立法，各職工介紹所，勞工保險院等立法，都可由地方分權。我國是單一國家，其地方自治團體的立法分權，如縣政府依縣組織法第五條，僅能於不抵觸中央及省的法令範圍內，得制定縣單行規則。同法第九條區鄉鎮亦僅得於不抵觸中央及省縣法令規則之範圍內，制定自治公約，又建國大綱第一條，「……得選舉議員。以議立一縣之法律，……」故縣組織法第二十五條縣參議會之職權中，亦規定有議決縣單行規則之權。這都是立法權分給地方團體的事實。不過地方立法權的運用，不能抵觸中央立法權的絕對尊嚴而已。

(二)司法權 司法權在我國及英法等單一國內純歸中央，地方團體，不得自立法院，或干涉司法行政，以礙國家司法之統一與獨立。司法權既歸中央，故司法經費之籌措，司法人員之任免，統由中央政府主持。德國對於城鎮鄉有容認其設置城鎮鄉裁判所者，但此項裁判所，只能裁判關於「價格未超過六十馬克之財產上的請求案件，」我們於此不能逕認地方團體有司法權。此外德國最高法院人員，由上院推荐中央政府任命外，餘則任命權操於邦政府之手，與英法略異。美國則各邦司法權分立，一切司法權皆非中央政府所有。因美以聯邦

國家而採立法分權，故其司法亦採分權。

司法分權實在不是一種好的制度，其缺點不勝枚舉，茲舉其要者，約有兩端：

a 在司法分立的制度下面，自然審判制度各處皆有不同，訴訟程序亦有種種的歧異，所以法律平等原則，亦自不能保持，而人民更感到種種不便了。

b 司法權既經各地分立，則司法經費必歸地方負擔，司法人員必由地方選出，則法官處決案件時，徇情弊溺職之處，必為不可避免的事情。

我國現行地方自治制度，地方團體是沒有司法權的，不過區鄉鎮公所，為杜息爭端與減少訴訟起見，都有調解委員會的設立，這種調解委員會的性質，是輔助司法機關，於人民法院均有益處。調解成立，其效力等於司法判決，但如調解不成，仍然可以依法起訴。

(三) 行政權 地方團體自治權中的行政權，是地方團體權限中最重要的一種，因為行政權的行使，包括地方事務的全部。國家劃分有地方性質的事務，歸地方團體辦理，就是賦予地方團體以行政權的範圍。這種範圍的性質，各國地方制度的規定，大同小異，不過範圍的大小，略有分別而已。依我國現行政治制度，中央保留軍政，外交，造幣，關稅，郵電，以及其他全國一致性質的事務，而地方團體於不抵觸中央及上級機關法令範圍以內，其行政權所許的職務有左列各種：

甲 關於維持治安的：

- 一、戶籍事務；
- 二、警衛事務；
- 三、消防事務；
- 四、森林漁獵墾牧之保護事務；
- 五、交通秩序之維持事務。

乙 關於財政收支的：

- 一、財政收入事務；
- 二、財政支出事務；
- 三、管理公產事務；
- 四、預算決算編造事務。

丙 關於教育文化的：

- 一、學校事務；
- 二、圖書館，博物院，公共體育場，公園等事務；

- 三、書報雜誌之審查與取締事務；
- 四、小學教師之檢定事務；
- 五、私立教育文化機關之監督與取締事務；
- 六、風俗改良事務；
- 七、娛樂事務。

丁 關於公共事業與營業的：

- 一、道路橋樑溝渠堤岸建築事務；
- 二、河道港務及船政管理事務；
- 三、民營公用事業監督事務；
- 四、土地礦產森林水利等事務；
- 五、農工商業之改良與保護事務；
- 六、公共汽車，電燈，自來水，及其他公營業事務。

戊 關於衛生救濟的：

- 一、公共衛生事務；

地方自治團體的要素

二、醫院菜市屠宰場之設立與取締事務；

三、傳染病之預防及救護事務；

四、育幼養老救貧救災事務；

五、糧食儲備及調查事務。

(四) 監察權 國家監察權在各國中央大都操於立法機關，如各國議會都有彈劾權的；在各國地方團體除人民或代議機關的監察權外，不另設立監察機關。在五權分治的我國除中央設有監察機關——監察院——

——執行獨立的監察權外，在地方團體依現行自治制度於不妨礙中央行施最高的監察權以內，亦得設立監察機關，分施相當的監察權。試看縣組織法第三十一條：「各區區民於選舉區長時，得選舉監察委員五人或七人組織該區監察委員會。其職權如下：一、監察區財政，二、向區民糾舉區長違法失職等事。」又同法第四十四條：「鄉民大會或鎮民大會於選舉鄉長鎮長時，並選舉監察委員三人或五人組織監察委員會，其職權如下：一、監督各該鄉財政，二、向鄉民鎮民糾舉鄉長副鄉長或鎮長副鎮長違法失職等事。」這就是地方團體的區鄉鎮分施監察權的明證。

(五) 考試權 按考試制度是 總理根據我國舊時固有的科舉制度而加以改革的一種新的制度，其目的在拔取真才，為政府充實行政能力，其權限並訂為立國的五大治權之一，是我國政治上的特色。依建國大綱

第十五條，「凡候選及任命官員無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格乃可。」便可見考試權並無分立的餘地，而地方團體當然沒有考試權的。

地方自治述要

第三章 地方自治團體的機關

地方自治團體，是地方人民集合的稱謂。在法律解說上，是具有公法人的資格。它在不抵觸國家法令以內，是具有獨立的意思，而其意思的施行，必有機關爲之決定和執行。決定自治團體意思的就是議決機關，執行議決機關所決定的意思的就是執行機關。

議決機關與執行機關，爲地方自治團體最重要的組織，已如前述，惟因各國風俗習慣不同，故兩者相處的地位，相互的關係，因國而異。茲爲縮短篇幅起見，不擬作詳細的申述，僅就我國自治團體，兩種機關對立的組織概況，分誌於下：

第一節 議決機關

所謂地方自治團體的議決機關，在我國現行制度上，係採用直接民主制與間接民主制兩種辦法：一、就是全體公民直接議決團體的意思，所以也稱直接民主制。二、就是因爲這種直接民主制只宜行之於區域較小，住民不多，集會便利的地方，如其區域過大，住民衆多，集會困難的地方，不得不用公民選出代表組織代議機關，所以就稱間接民主制。在我國議決機關的制度，係採用間接民主制，如公民選出議員組織代議的縣參議會，縣

以下的區鄉鎮閭鄰係採用直接民主制，如區民大會，鄉民大會，鎮民大會，以及閭鄰居民會議，都是各該級自治團體的議決機關，由公民直接議決自治團體的意思的。茲將各級議決機關的內容略述如下：

一 縣參議會

縣參議會是一縣公民的代議機關，換言之，就是一縣公民間接議決意思的機關，其在現行自治法制上所處的地位非常重要，茲分述其內容如后：

第一、縣參議會的組織：縣參議會是由地方公民選出參議員（關於參議員的選舉資格見第二章內公民權利）組織的，其構成之大要如下：

（一）定額以縣有居民的數量為標準，在人口未滿十五萬之縣為十五名，超過十五萬的縣，每增加人口三萬得增加參議員一名，由此遞增至三十名為最高定額。

（二）縣參議員的任期有兩年有三年，必以法律定明，以保障其地位，而使其得盡厥職。

（三）縣參議會設議長及副議長各一人，由縣參議員用無記名投票法互選，任期同參議員。

（四）縣參議會每三個月開常會一次，遇必要時可舉行臨時會，但須經參議員五分之一或縣長之請求，議長及副議長個人不得召集臨時會。

（五）縣參議員及議長副議長，都是名譽職但在開會中，得酌給旅費膳費。

(六)縣參議會得置書記二人至三人，由議長委任，書記承議長之命，辦理文書、會計、紀錄等事務，至薪金額數及辦事細則，由縣參議會規定。(參閱附錄中縣參議會組織法。)

第二、縣參議會的職權其大要如下：

(一)制定縣單行法：縣自治團體在不抵觸中央法令之下，可以制定縣單行法規，其效力僅及於該縣一地，此項單行法，由縣參議會制定之。

(二)議決縣預算、決算及縣公債之募集，一年經費的收支估計及收支結算，以及縣公債的募集，均須由縣參議會議決施行。

(三)議決縣自治團體的財產及公有財產的經營及處分：縣自治團體的財產是其本身所需用的議場、衙署等建築物；公有財產是供給一般羣衆使用的公物，如道路、醫院、學校、圖書館、公園等，像這種種的經營及處分，都要由縣參議會的議決，纔爲有效。

(四)關於縣民生計及救濟事項的議決：如籌辦工廠，救濟失業，開發水利，礦產以濟民生，他如設立養老、育幼等救濟事業，都要由縣參議會議決交給縣長辦理。

(五)關於促進教育及其他文化事項的議決：如隨時注意縣教育是否普及；或增設中小學校及民衆學校，以促進縣教育的發達，他如辦理報社舉行演講會展覽會或扶助人民文化事業的發展，都是由縣參議會的

議決施行。

(六)其他依法令屬於縣參議會的事項，在中央法令範圍內，一切縣自治團體的自治事務，或是由國家委任縣自治團體的事務，都要由縣參議會議決。

第三、縣參議會的議事方法也有一說的必要：

(一)縣參議會的議案，縣參議員均可提出，但須二人以上的連署，縣長可單獨提出一切議案。

(二)開會時要有參議員過半數之出席，議案表決，要以出席參議員過半數之同意，始得成立。可否同數時，由議長決之。

(三)縣參議會議長為當然主席，議長遇有事故時，副議長為主席，議長副議長同時缺席，由參議員互推一人為臨時主席。

(四)凡議案涉及參議員本身或其親屬者，該員不得參與表決。

(五)縣參議會開會時，縣長及其他自治職員得列席陳述意見，報告政情。

(六)議案提出討論時，須經過三次朗讀，第一讀為審查內容，第二讀為逐條逐款的議決，第三讀為全案的表決。

(七)縣參議會的會議是公開的，但有特別情形由主席或參議員三人以上提議，經會通過，得禁止旁聽。

二 區民大會

區民大會是一區公民的議決機關，採用直接民主制，由一區內全體公民集會直接議決共同的意思。這種意思最能表現出公民真正的主張，不像間接民主制，容易發生流弊。茲將區民大會的內容，分析如下：

第一、區民大會的召集，依縣組織法第三十二條規定，於內政部准區長民選後，由區長召集之。每年開會一次，於區長滿任一個月前舉行。如有特別事件，或公民十分之一以上之要求時，應召集臨時會，惟前項臨時會如關於區長本身事件，應由區監察委員會召集之。關於區監察委員本身事件，區長延不召集者，應由過半數之鄉鎮公所聯名召集之。

第二、區民大會的職權，依區自治施行法第十七條有下列的規定：

- 一、行使選舉權罷免權創制權複決權。
- 二、製定或修改區自治公約。
- 三、審核預算決算。
- 四、審議縣政府交議事項。
- 五、審議區公所或區務會議議交事項。
- 六、審議所屬各鄉鎮公所或公民所提議事項。

第三、區民大會之開會，依區自治施行法第十條規定，區民大會開會得分若干會場，但分場開會須同日舉行。各會場應於每案詳記並宣佈可決否決之人數或票數，再由各會場主席集合區公所核算總數，定其決議或通過。開會各會場主席，由到會區公民推定，會期不得過六日。

三、鄉民或鎮民大會

鄉民大會或鎮民大會，和區民大會一樣，是鄉鎮公民直接的議決機關，其範圍雖較區民大會為小，但其運用却比區民大會更為靈活，而表現民意亦更為澈底。茲略述鄉鎮大會的內容：

第一、鄉民或鎮民大會的職權，依鄉鎮自治施行法第二十一條規定，有下列的幾種：

- 一、行使選舉權，罷免權，創制權，複決權；
 - 二、製定或修正自治公約。
 - 三、審核預算決算。
 - 四、審核上級機關交議事項。
 - 五、審議本鄉公所或鎮公所及鄉務會議或鎮務會議交議事項。
 - 六、審議各閭鄰或公民提議事項。
- 第二、鄉民或鎮民大會之召集。鄉鎮自治施行法施行後，第一次鄉民或鎮民大會，由區長召集之，即以區長

爲主席。其後由鄉長或鎮長召集之，每年開會二次，其第一次大會於鄉長或鎮長任滿一個月前舉行，如有特別事件，或鄉鎮公民十分之一以上之要求時，亦得召集臨時會。惟前項臨時會關於鄉長或鎮長本身事件，應由監察委員會召集之。關於監察委員會本身事件，鄉長或鎮長延不召集者，應由各該鄉鎮過半數之閭長聯名召集之。

第三、鄉民或鎮民大會之開會，除第一次鄉民或鎮民大會由區長爲主席外，其後每次開會均以鄉長或鎮長爲主席，但關於鄉長或鎮長本身事件，其主席由到會公民推定。鄉民或鎮民大會，開會期間不得過六日。會議通則由縣政府定之。

四 閭鄰居民會議

閭或鄰居民會議是自治團體中最下層的議決機關，其範圍雖甚狹小，然其精神並不減於上級議決機關，或能過之。茲述其重要的數點如后：

第一、閭或鄰居民會議之職權，約有下列數種：

- 一、決定閭長或鄰長辦理法令範圍內一切自治事務。
- 二、選舉及罷免閭長或鄰長。
- 三、聽取閭長或鄰長辦理事務之經過情形的報告；
- 四、聽取閭長或鄰長關於本閭或本鄰經費收支的報告；

五、籌集本閭或本鄰有必要時之需用經費。

第二閭或鄰居民會議之召集：除鄉鎮自治施行法施行後，第一次各閭居民會議由鄉長或鎮長召集之，第一次各鄰居民會議由閭長召集者外，其後閭鄰居民會議，由閭長或鄰長召集之，如有十戶以上之要求，閭長亦應召集本閭居民會議。有二戶以上之要求，鄰長亦應召集本鄰居民會議。閭長不能召集居民會議時，由鄉長或鎮長召集之，鄰長不能召集居民會議時，由閭長召集之。

第三、閭或鄰居民會議之開會：閭或鄰居民會議開會須有過半數居民出席，其決議亦須有出席居民過半數同意。開會時以各該閭長或鄰長為主席，但關於閭長或鄰長本身事件，其主席由到會居民另行推定。開會時期不得過一日。

第二節 執行機關

地方自治團體的執行機關，在自治法制上比較議決機關還重要。因為地方行政如僅有執行機關而無議決機關，尚可勉強辦理；如僅有議決機關而無執行機關，地方行政根本無法進行，所以執行機關是比較重要的。至於執行機關有單獨制合議制及折衷制的區別，我國從縣起直到最下層的自治團體都是採用單獨制的，取其辦事敏捷的優點，茲分別說明之。

一，縣政府

縣政府是地方自治第一級的執行機關，是採用單獨首腦制的，故其代表就是縣長。縣長在現代行政制度上講就是一個縣自治單位的專任首領，其能力之大小，人品之良惡，智識之高低，對於地方團體事業前途之成敗，具有莫大而深切的關係，故按諸常理，應該由地方人民直接選舉縣長，以執行一縣之政事。縣長民選，有幾種好處，第一他必是地方上全縣人民最信任的人，在道德學問品行方面必得人家信仰而能表現自治精神。第二縣長既是由人民選舉的自然亦可以由人民罷免的。有罷免權的行使，縣長要做惡亦有所顧忌。第三縣長既由地方人民選舉的，他必能明瞭地方人民的需要而思有以滿足之。總之，縣長無論在那方面說，均應由人民直接選舉。惟我國自治推行的程序，尚未達到建國大綱第八條規定的程度，故縣長的民選，一時雖不易達到，然實行日期當亦不在很遠。

縣政府是一縣的執行機關，縣長是一縣的專任首領，已見前述。其執行政務的機關，除縣政府本身的秘書科長以及其他職員組成一個指揮監督的機關外，當有下列統屬的各局：

- (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)財政局掌征稅，募債，管理公產，及其他地方財政等事項。
- (三)建設局掌土地，農墾，森林，水利，道路，橋樑工程及其他公共事業的建設等事項。

(四)教育局掌學校，圖書館，博物院，公共體育場，公園及其他文化社會事業之促進等事項。各局的設置要以地方情形需要而定，如地方事業發展，而有必要時，亦可再添專局，如衛生，土地各局。反之，如地方事業縮小，亦可改局爲科，附設於縣政府裏面。

縣長的職務，就是縣自治團體的行政事務，也就是執行縣參議會一切議決案的事務。可分述如下：

(一)掌理全縣行政事務。如公安，財政，建設，教育，救恤，衛生，調節糧食等行政事務是。

(二)縣參議會議決案的執行以及應行事務的交議。縣參議會的一切議決案均交由縣長執行，如縣長認爲不能執行時，得聲明理由送交覆議，如經覆議仍交執行時，應依議辦理，不然即交全縣公民複決之。縣長在責任方面，也有列舉議案，交縣參議會議決。

(三)縣長得依法令及縣參議會之議決發布縣令。

(四)縣長得編制預算決算案送交縣參議會議決。縣的歲出歲入在會計年度開始時，必先編制預算案，送交縣參議會審核議決，蓋無論國家或地方對於歲入歲出的預計，均應十分尊重，以合量入爲出之旨。所以預算案的編制，是縣長應有職務，而送交縣參議會議決，又是法定的手續。決算案的制定是年終必有的事務，而爲會計一年的結束行爲，同時必送交縣參議會認可，以完成法律的責任。

(五)掌理縣自治經費的出入。縣自治經費支出方面，如自治職員的薪金，參議員的旅膳費，以及一切公有

設備的開支，更有臨時費的支出等；收入方面，如公有不動產的收租，地稅，營業稅，附加稅，公益捐，罰金，縣公債等，均歸縣長掌理。

(六) 監督所屬自治行政。縣長對於所屬區、鄉、鎮自治事務，遇有辦理不善或不盡職守的地方，均有督促和指導的責任。

此外要補充一句的，就是與縣立於同等自治地位而多少帶點特殊性者，就是市。市的議決機關是市參議會，市的執行機關是市政府。市的議決機關與執行機關的組織，大致和縣的兩個機關相似，故不重述。

二，區公所

區按照縣組織法第六條以戶口及地方情形分割若干區，除由地方習慣或地勢限制，及其他特殊情形者外，每區應以十五至五十鄉鎮組織之。這是區的區域之法律的規定。

第一區公所的組織：區置區公所設區長一人，由區民大會選任（關於區長選舉資格詳第二章公民權利）任期一年，連選連任，並設區助理員若干人，協助區長處理區務。（其名額與生活費由區長呈請縣政府核定之）區公所為繕寫文件等事，得酌用雇員若干人。（其名額與生活費由區務會議決定）并為執行區務起見，得設置區丁。（其名額由縣長定之）

第二區公所的職權：區公所依現行法令或區民大會議決交辦的範圍內，得辦理下列事項：

- (一) 戶口調查及人事登記事項;
- (二) 土地調查事項;
- (三) 道路, 橋樑, 公園, 及一切公共土木工程, 建築修理事項;
- (四) 教育, 及其他文化事項;
- (五) 保衛事項;
- (六) 國民體育事項;
- (七) 衛生療養事項;
- (八) 水利事項;
- (九) 森林培植, 及保護事項;
- (十) 農工商業之改進, 及保護事項;
- (十一) 糧食儲備, 及調節事項;
- (十二) 漁獵保護, 及取締事項;
- (十三) 合作社組織, 及指導事項;
- (十四) 風俗改良事項;

(十五)育幼，養老，救災，濟貧，等設備事項；

(十六)公營業事項；

(十七)區自治公約制定事項；

(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)縣政府委辦事項；

(二十一)其他依法賦予該區事項。

第三區監察委員會：區設區監察委員會，由區民大會選舉區長時，選舉區監察委員五人或七人組織之。任期一年，(得再連任)其職務是監督性質：

(一)監督區財政；

(二)向區民糾舉區長違法失職等事。

第四區調解委員會：區公所附設調解委員會，由區民大會於區公民中選舉半數，於鄉鎮調解委員會中選舉半數之調解委員組織之。凡鄉鎮調解委員會未曾調解或不能調解之事項，均得由區調解委員會辦理。

三，鄉鎮公所

鄉鎮的區域，依縣組織法第七條規定，凡縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉。百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿者編入鄉，但因地方習慣，或受地勢限制，及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶者，亦得成爲鄉鎮。

第一、鄉鎮公所之組織：鄉置鄉公所，設鄉長一人，副鄉長一人，鎮置鎮公所，設鎮長一人，副鎮長一人，（但鄉鎮在百戶以上者，每增百戶，增設副鄉長或副鎮長一人）均由鄉民或鎮民大會選任之。（關於鄉鎮長副選舉資格詳第二章公民權利）任期一年，得再被選，爲無給職，但得酌支辦公費。鄉鎮公所得置事務員及鄉丁鎮丁，其人數職務及待遇，於自治公約中規定之。

第二、鄉鎮公所及職權：鄉鎮公所於現行法令，區自治公約，及鄉民或鎮民大會決議交辦之範圍內，所辦的事項，與區公所辦理的事項完全一樣，故不列舉，不過多一件區公所交辦的事項罷了。

第三、鄉鎮監察委員會：鄉鎮各設監察委員會，由各該鄉民或鎮民大會於選舉鄉鎮長副時，選舉監察委員三人或五人組織之。任期一年，連選連任。其職權是監察性質：

（一）監察各該鄉鎮財政；

（二）向鄉民或鎮民糾舉鄉鎮長副違法失職等事。

第四、鄉鎮調解委員會：鄉鎮公所各附設調解委員會辦理（一）民事調解事項；（二）依法得撤回告訴之刑

事調解事項。是項調解委員會，由鄉民或鎮民大會於鄉鎮公民中，選舉委員若干人組織之。

四、閭長隣長

閭隣是自治團體最下層的組織。依縣組織法第十條規定鄉鎮居民以二十五戶爲閭，五戶爲隣，但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時，仍可由縣政府之劃定成爲閭隣。

第一、閭隣の組織與職權：閭設閭長一人，隣設隣長一人，由閭隣居民會議選任之，任期一年得再被選。其職權如下：

(一) 辦理法令範圍內一切自治事務；

(二) 辦理縣政府區公所及鄉公所或鎮公所交辦事項。

第二、閭隣長與閭隣居民會議：閭隣長就是閭隣居民會議的主席，但閭隣居民會議在討論關於閭隣長本身事件時，其主席由到會居民另推。閭隣長辦理自治事務，除奉鄉長或鎮長委辦者外，須得各該閭隣居民會議同意。而辦理事務的經過亦須向居民會議報告。閭隣長並須將經費收支情形報告居民會議，但閭隣居民會議如有違反法令或自治公約時，閭隣長得報告鄉鎮公所核辦。

地
方
自
治
述
要

第四章 地方自治團體的活動

地方自治團體的活動形態，從其事務的處理上可以表現出來。因為從處理事務的範圍中，即可看出自治團體的活動。

現在從我國各種自治法規中歸納出來自治團體應有的事務處理，分項說明，使讀者對於自治團體的活動形態，有一個概括的基本的認識。

第一節 公安事務

公安事務的作用，就是維持地方自治團體的公共治安。為什麼公共治安要維持呢？因為吾人社會生存第一個要件，就是需要生命財產的保障。有了這種保障，然後立己立人，才能達到生命最高的目的；然如保障不固，社會形成無政府狀態，使人民的生命財產陷入危險的境界，非特生活價值全失，即想生活亦不可能了。自治團體的公安事務，就是根據人民的安全保障而設有的事務，其目的在使人人安居樂業，不受絲毫危險。

公安事務的內容，本有許多方面可說，茲僅就重要的幾點，略述於下：

(一) 警衛 警衛的作用就是防止盜匪。盜匪是一個社會的病態表現，有了他們的活動，人民就失掉了安

全的保障，故盜匪防止是公安事務中最重要的一點。談到消滅盜匪的治本方法，固然有待社會多方面的改造，但在目前治標方法的消極防止，乃是一種不得已的維持治安的辦法。

(二)戶籍 戶籍調查是推行自治工作的首要工具，而於維持公安尤有莫大關係，因為必須明白一個區域內人口的確數及其生活家庭財產等狀況，然後才能為人民謀作福利的事業，同時在治安方面亦必須明白所在區域人口的確數及其生活等狀況，然後盜匪才不會混雜其間而不知覺。戶口調查明白以後，還要時時舉行人事的出生死亡婚嫁遷移等項的登記，以便隨時增刪戶口冊籍的記錄。

戶籍調查在縣的區域方面，往往由區鄉鎮自治團體代辦，在首都與市的區域方面，大致由公安機關辦理。我認為戶籍調查在世界各國的制度上，都是定為公安機關的職責，我國亦應如此。縣區域內代庖的辦法是不妥的。

(三)消防 消防照現行法規是歸於公安事務範圍裏面。牠的作用就是防止火災。因為火災也是人民生命財產上的一種禍害，故有防止的必要。現在自治團體的公安機關大致都有消防的設備。

(四)保護 公安事務中之保護工作就是對於地方事業之森林、漁獵等加以保護的意思，因為森林漁獵等事業關係地方利益甚大，而容易為不良份子破壞，故公安機關要加以負責的保護。

(五)交通 公安事務中還有一種重要的事情，就是維持交通。交通維持在現代物質文明發達的社會中，

實是一件很麻煩的事務。因為交通新器具（汽車）的發明，使行人無形中增加了一種性命的危險，尤其在都市裏真有所謂『馬路如虎口』的險狀。公安機關為保障行人安全起見，有交通規則的訂定，交通警察的設置，總之對於交通的維持，認為也是一件重大的事務。

第二節 教育事務

教育事務在政策上講全國應有劃一的標準，換句話說：國家教育政策應該有一個統一的方針，不能隨地方自治團體的意思而改變其整個性的，譬如我國教育政策是拿三民主義作方針的，無論什麼地方團體，都沒有改變此種方針的權限。至於教育事業，其有全國一致之性質者或為地方能力所不能辦者，自應劃歸國家去辦。茲將地方自治團體所能辦的教育事業，分述如下：

（一）普通教育 所謂普通教育就是中小學校教育。中小學是地方上極需要的普通教育，因為除了為研究高深學問而進大學外，個人的教育程度，最普通的是要受中小學教育，才能做一個健全國民。故地方團體對於中小學校極力增加與擴充，不能絲毫疏忽的。

（二）職業教育 職業教育是自治團體的教育機關應辦的一種教育，在中國亦是很重要的一種教育。其目的在養成學生生活的智識與技能，以冀將來在社會上不至得不到相當的職業。現在社會失業或無業的學

生太多了大半的原因都是爲了以前在學校時未學到實際生活的技能，以致後來無路謀生，這是現中國一個嚴重的問題。自治團體的教育機關都有廣設職業學校的計劃。

(三)義務教育 義務教育，自治團體亦是不能放棄的，因爲我國貧苦的人民太多了，他們的子弟當然無力去進貴族式的學校，故地方教育機關要照現行規章多設義務學校，以容納貧苦的子弟。

(四)補習教育 補習教育亦是重要教育之一，因爲中國人民百分之八十以上不識字。爲補救此種缺點起見，地方教育機關乃有補習教育的創立，以冀成年人得到教育的機會。

(五)社會教育 社會教育是補救其他各種教育的不足而設立一種社會化的教育。如地方教育機關所主辦的通俗教育館，民衆圖書館，動植物園，公共演講所等，都是社會教育的實施。

其他如教育機關主管的健康教育，如公共體育場，游泳池，國術館亦頗重要。再如不良書報的取締，平民兒童婦女讀物的編印，私塾的取締，娛樂場所的改良，都是屬於自治團體的教育事務，茲不贅述。

第三節 財政事務

財政是維持一個團體存在的最重要的原素，故自治團體的財政事務亦是很重要的一部份，茲將財政事務的內容，分別述之。

(一)徵稅 徵稅是財政上最重要的事務，因為稅捐徵收起來，才能維持自治團體的存在，自治團體法定的應徵稅捐及收入有下列的數種：(一)土地稅，(二)營業稅，(三)廣告稅，(四)房捐，(五)牌照捐，(六)公產收入，(七)公營業收入，(八)其他依法規特許征收之稅捐。

(二)募債 地方團體得依法募集公債，但此項公債必須有建設的用途，而且須經地方議決機關的同意，上級機關的核准，才能募集的。大致因地方團體財政的困難，而同時又感到建設的刻不容緩，才有這種募債的辦法。至於公債的數額視需要情形而定，但上級機關得核減之。

(三)管理公產 地方公產，財政機關負有管理的責任，此種公產往往為數很鉅，其收益大致都用在地方的公益方面。如救貧，育幼，養老等經費都由公產的收益維持。財政機關對於公產既有管理的職責，故對其收益部分，亦有支配的權限。

四，編造預決算

甲、預算之編造

地方團體的預算大致都由財政機關編造而交由議決機關的參議會議決，但後者只有修正權沒有增減權。預算經審議核定後，即內外宣佈，而本年度的出納，即根據預算的估計為標準，其效用就是使歲入與歲出兩相適合。故在預算編造的時候，要分歲出與歲入兩部分。

編造預算要注意的地方，分述如下：（一）地方預算分歲出歲入兩類，每類中可分經常臨時兩門。逐年常有的各項收支列入經常門，非逐年常有的各項收支列入臨時門。（二）凡特別收支，即非常有的收支，應於說明欄內，詳細註明。（三）各機關歲入預算應與歲出同時編造，有臨時收支者，臨時預算應與經常預算同時編造。（四）歲入歲出預算，均以國幣銀元爲本位。

乙、決算的編造

預算是收入以前的事，決算是實行收支以後的計算，它的樣式是相同的，不過前者是預擬，後者是結果。兩相對照，可以明白歲入歲出的差額實情。決算編造後，即交議決機關的參議會議決認可，並得公佈。

第四節 建設事務

建設是一個自治團體爲人民直接謀利益的事務，故其關係，異常重要。自治團體要在建設事務上特別努力，才能得到人民熱烈的擁護，因爲建設事務是實際的工作，其成績的優劣，任何人都能看得見的。茲將重要的幾種，略述於后：

（一）道路 人民感於從甲地到乙地交通不便，由於道路的不築，故自治團體就得建築廣闊的大道，以供人民來往的便利。何況一個地方的繁榮，往往也靠道路的發達，助其成功。至於城市的街道，爲便利行人起見，當

開寬的須開寬，常修理要修理，都是道路建設的重要工作。

(二)橋樑 倘有河流橫阻於通都大邑中，爲最使人厭惡的事情，兩岸來往的不便，顯然是地方上的缺憾。所以自治團體就得設法把橋樑架設起來，使地方交通，更爲滿意。橋樑工程和道路工程同樣，是自治團體重要的建設工作。

(三)河道 河道也是交通工具之一，如果淤淺阻塞，就需要疏濬，使舟輪暢行無阻。還有如其地方原有的河道交通尙覺不敷應用，或因農田尙需更多的水量，則自治團體還須多開河道，以應社會的需要。

(四)建築 建築也是地方需要的建設事務。其用途或爲供貧民居住的平民住宅，或爲供人遊憩的公園，或爲供人運動的體育場，或爲供人埋葬的公墓，均係地方上需要的建築，自治團體應舉辦的事務。

其他如溝渠堤岸等公共土木工程亦屬重要，權且從略。

第五節 公營事務

所謂公營事務就是以地方自治團體的經費，經營各種實業，而以增進地方財富或人民福利爲目的的營業。因爲地方實業的開展，有的惟恐被私人所壟斷，有的爲個人財力所不及，所以由地方自治團體公營，比較最爲適當，而況地方自治團體對於促進地方實業的責任，也是不容推諉的。茲將公營事業的種類，分述於后：

(一)造林 地方自治團體視其所屬區域內有可以造林的地方，要造大規模的森林，非特可以於若干年後收獲很大的利益，且能防制水災，調和氣候。故大森林的植造，與地方人民有莫大的好處，何況我國森林向來不多，所以建築工程所需的木料，大多採自外國，金錢的外溢，着實驚人。現在自治法規規定的造林事業，地方自治團體無不在設法舉辦之中。

(二)開鑛 鑛產在我國向來很豐富，差不多各省都有優良的鑛區，除了私人團體開採者外，地方自治團體，要集合一個地方的資本，或聯合幾個地方的資本，自己開採，因為團體的財力究竟比較私人的財力要來得大些，財力既大，自然事業也容易辦些。我們中國顯然缺乏，現代工商業國家所必需的煤鐵等鑛產，地方自治團體要積極集資開採天然財源，以應國家的需要。

(三)合作事業 合作社的組織，是在農村中調劑金融，增加生產力，改良生產工具，減低消費量，以及其他種種與農村直接受益的事情。故其組織與指導，地方自治團體都負很重要的責任。合作社最急於要組織的，當為下列的幾種：第一信用合作社，其目的在收集社員的存款，一面在對社員以低利的放款，以免私人的金融組織的盤剝。第二生產合作社，其目的在研究生產方法與工具的改良和生產物品質的評價與改進，故社員生產力藉以增加，生產工具賴以改良，並使社員利用新式生產工具。第三運銷合作社，其目的在避免運輸商人與販賣商人的中間的剝削。其辦法就是由生產者自己組織運銷合作社，自己運輸，自己銷售，與消費者直接發

生關係，不許中間人的分利。第四消費合作社，其目的在免除奸商漁利，直接向生產者購買日常消費的物品，而再以廉價賣給社員。因為由合作社的財力，每次可以購買大量的物品，其成本自然便宜。

(四)公用事業 地方自治團體，對於地方人民日常最需要的公用事業，也要分別舉辦。如自來水，自來火，及電氣的供給，電話，電車，及公共汽車的設備。這種種公用事業，在我國日見發展的地方上，其需要亦日漸迫切，所以地方自治團體要分別的舉辦起來。不過這些事業，雖是供給地方人民的使用，但須納相當的代價，故多少帶點商業性質。

此外要聲明的，即本節所述地方自治團體所主辦的公營事業，亦有私人或私人團體所主辦的，即所謂民營公共事業，但地方自治團體得加以法定的監督。

第六節 衛生事務

所謂地方自治團體的衛生事務，是指公衆衛生而言。公衆衛生關係全社會人民的健康，至重且鉅，故亦爲重要事務之一。茲將公衆衛生的事務，分別略述如下：

(一)傳染病之預防與急救 社會上的傳染病，妨害公衆健康，極爲劇烈，而傳染之速，亦至驚人。消滅的辦法，唯有事前的預防，和事後的防止蔓延兩種。傳染病的種類很多，如天花，霍亂，猩紅熱，白喉，鼠疫等名目。這種傳

染病的產生，不是由於外地傳來，就是由於本地產生。外地傳來的，要實施入境檢疫的辦法，去防止再生；本地產生的，要隨時注意公共場所的清淨，和消毒的實施，去防止蔓延。如街道的掃除，溝渠的清除，垃圾的焚燒，蚊蠅的撲滅，廁所的消毒，並對於人民普遍實施預防注射，如種痘，打防疫針等。再對於受疫病人排洩物的消毒或燒燬，及隔離治療等，都要注意。

(二)醫院，菜場，屠宰場之設置與取締 地方自治團體除對於傳染病的預防與急救外，要創立公衆醫院，以極低廉的用費（或竟免費）容納病人，要設置菜場，及屠宰場，以極清潔的設備，防止食物的污穢。對於醫院，菜場，屠宰場，規定嚴格的管理方法，內部若有不衛生的地方，並須嚴格的取締；對於私人舉辦的醫院，更須行使監督與取締的規定。務使合乎公衆衛生的要旨。

(三)飲料飲食物之檢查與取締 人民飲料大致有用自來水的，有用井水的，為維持公衆衛生起見，要時常檢查自來水的質量，而對於井水，尤不可疏忽檢查的工作。因為我國各地的飲料大多數都用井水，其關係民衆的健康，至為重鉅，故對檢查井水的工作，更要格外注意。

至於飲食物檢查與取締，亦關係公衆衛生，故同在進行之列。如檢查鷄，鴨，魚，肉及其他市場食物，有無污物的沾染，有無腐爛的形狀；又如瓜果，蔬食之壞爛或不熟者；漿酪飲料之陳腐或污穢不潔者等類，皆在檢查取締之列。再如以飲食物為營業的，如酒店，飯店，以及小館小攤等等，亦皆為檢查取締所不能忽略的處所。

(四)醫師之檢定與藥劑之化驗 醫師產婆固是地方社會上所需要的治病接生人員，但其間技能的優劣，學識的深淺，以及道德的高低，都有檢定的必要，檢定合格，發以營業執照，否則應加取締。因為醫師產婆關係一個地方全人民的健康，至為重大。良醫固可活人，庸醫亦可殺人，故須嚴加檢定。

至於醫治疾病的藥劑，更有化驗的必要。因為藥劑不良，雖有良醫治病，亦難奏效，故對於藥劑出品，要有化驗的工作，使劣藥不至混跡社會，遺害人間。這種化驗的設備，（如醫藥化驗所，）地方自治團體，所不能忽略的。

第七節 救濟事務

在目前社會制度下面，一般無依無靠的老幼殘廢，觸目皆是，而遭受水火風旱等災的貧民，年年皆有，要想避免這種悽慘的現象，除事前根本設法防止這種現象的產生而外，事後地方自治團體的救濟，亦是不可少的事務。救濟事務的種類，約有以下的數種：

(一)濟貧 貧苦人民是地方上最可憐的份子，因為人一貧窮，則身心各方面，都呈病態，實是社會隱患，倘不加救濟，社會治安，要受很大的影響。故要設立貧民借本處，貸其資本，使其經營小本商業，如不能經商，送往平民工廠作工，或送往各種工程處做工，務使社會沒有一個貧苦游閒的人民。

(二)養老 凡年老貧苦之人失去工作精力而又無供給衣食之可靠者，地方自治團體要設立養老院，以

收容此種貧苦無依的老年。此外還有殘廢的人，無生存能力，亦要同樣救濟，如任其忍飢挨餓，委實不合人道。

(三)育幼 一般孤苦的幼兒其被棄，或因社會制度不容其生存而被棄，（如私生子）或因父母無力扶養而被棄，或因盲啞低能而被棄。這種兒童社會上應有安置的地方，以重生命。除慈善家設立救濟機關外，地方自治團體也要設立孤兒院，盲啞院，育嬰堂等類的機關，以救濟之。

(四)救災 社會上災害的來臨，是不能預知而又為最不幸的事情，如水，火，風，旱等一旦發生，人民生計，立刻斷絕，故對於這一般羅災的人，總要有一個救濟的辦法，如施衣，施粥，散錢等類的振濟，都是一時募集而來，不過是救急辦法，效力甚微，最好要從預防方面着手，比較有力，如豐年積穀，平時儲蓄救災基金等，以備萬一。

(五)謀業 謀業就是失業救濟。失業在中國真是個嚴重問題，如果試想社會失業人數，真能不寒而慄。社會失業人數愈多，國家愈不安寧。故地方自治機關要有失業救濟的辦法。這種辦法積極的應為發展生產，推廣工商業，籌辦大規模工廠等事。容納失業民衆，但這些事往往非地方財力所能及，故須國家整個計劃。然而消極的辦法，如職業介紹所的設立，失業津貼金的籌集，都是地方自治所能舉辦的事業。

第八節 委辦事務

地方團體本身應有的事務，已如前七節所述，茲尚有委辦事務一種，略再陳之。

所謂委辦事務者，以其未包含有地方自治團體存在的目的，而為自身以外的特殊事務，其來源約有二種：
一、由於國家委辦者，二、由於上級機關委辦者。

(一)關於國家委辦者：即由國家委托地方自治團體所辦的事務。如征兵，如征收國稅，如水災救濟及其他在地方上所辦的事務，均須委托地方自治團體全權辦理，或由國家辦理，而委由地方自治團體從旁協助。

(二)關於上級機關委辦者：即由上級機關委托地方自治團體所辦的事務。如征收省稅，如補助省立學校經費，如協助省辦農場工作，以及其他所委辦的事務，或由地方單獨辦理，或由省方辦理而由地方自治團體協助進行。

地方自治述要

第五章 地方自治團體的監督

第一節 監督權產生的根據與價值

地方自治團體是承受國家賦予的職權而處理地方行政事務，在公法上是具有相當獨立的人格與相當獨立的意思的，前數章中已詳言之。然這種事務本身却為國家之機構的活動，自無疑義，惟活動的範圍容易隨意擴大，發生流弊，必有相當限度的節制，而後地方自治，縱有不良份子或野心家操縱或把持，也不至越出本來權限之外，形成半獨立或半自主的狀態，致礙國家的統一與完整。這種限度節制的確立，便是國家監督權產生的根據。

其次，地方事務既是國家事務中分割的一部份，則國家為增進全國政治利益起見，對於地方自治團體所處理的事務之優劣與勤惰，因其間接直接關係國家的利害至為重大，不得不加以嚴重的注視，而依法保留監督的權能，蓋必如此，地方自治事務，乃能因有鞭策而日趨於優良勤奮的發展；否則，地方自治團體，因無國家的干涉，對事務的處理上容易發生浪漫怠惰之失職的情事，這是國家監督權產生的又一根據。

第二節 監督行使的範圍與機關

國家對地方自治團體行使監督權的根據，既已明瞭，我們進一步研究監督權的範圍與機關。國家對地方自治團體，雖是保留着監督的權限，以免後者有越權或失職的違法情事，但監督權的行使，究竟要有一定的範圍，換言之，國家必須依照法定的範圍，對地方自治團體行使法律認可的監督權。否則監督權濫用起來，非特造成中央過分集權，且將致地方自治徒具虛名而已。所以監督權，法律上確定其範圍的目的，就是一方面使國家不至濫用權限，而造成壓迫地方自由的惡果，一方面使地方不致越權或失職，而仍然保持着相當的自由。

其次，監督權的行使，在理論上說，應屬於國家，但國家究係一種名義上的稱謂，實際上仍須有監督機關。至於監督機關的制度，各國大都由代表國家的官廳或上級自治團體充任監督機關，按我國現行制度，亦是如此，縣之第一層上級監督機關為省政府，第二層上級監督機關為內政部，第三層上級監督機關為行政院，至於縣以下之三級自治團體區、鄉鎮、閭鄰，各以其上級三層機關為監督機關。

第三節 監督權行使的方式

監督權的實施於地方自治團體的方法，不外事前監督與事後監督的兩種。所謂事前者，是防範行為於未然；事後者，是糾正行為於已然。前者是積極的，後者是消極的。其目的無非在監督地方自治團體越權失職的情事，茲分別述之：

(甲)事前監督：所謂事前監督者，即國家對於自治團體之行為尚未成立以前，加以一種預防的意思。譬如上級官廳或上級自治團體，對下級自治團體的預算保留審核與強制之權，如把不必要的支出剔除和把必要的支出列入，就是一種對於地方財政上的事前預防濫用的方法。其次，上級官廳或自治團體，對於下級自治團體的意思議決，保留最後決定之權。或竟代下級自治團體議決後者，應議決的事項。再次，上級官廳或自治團體對於下級自治團體選舉的職員，保留最後選定之權，如我國現行制度，縣長對於選出加倍之鄉鎮長副保留最後擇任之權。以上幾種事實，均屬此種監督的性質。

(乙)事後監督：所謂事後監督，即國家對地方自治團體已成立的行為，認為不當或不正時，得加以一種糾正的意思。譬如下級自治團體有越權失職的違法行為，而經查明實屬者，上級官廳或自治團體，得宣布其行為無效，或糾正其行為，或懲戒其構成此種行為之自治職員。其次，上級官廳或自治團體對下級自治團體的決算保留最後審核承認之權，使地方財政實支實收的確數，受事後嚴密的監督。

第四節 監督行使的方法

國家對地方自治團體得依法行使最高的監督權，已如前述，但其行使的方法，亦有研究的必要，茲試述之：

(一)立法監督 所謂立法監督即地方自治團體的職權均有法律明文的詳細規定，而由立法機關行使

監督的權限。

最早採用國家對於一切地方自治團體之立法監督的是英國。其地方自治團體的立法監督機關，就是中央立法機關的國會，國會於其所頒佈的法律中明白列舉出地方自治團體的組織、職權、人員以及其他應行注意的事項，使地方自治團體在法律的範圍內保持獨立的人格。雖是遇有特殊緊急事故時或國會在閉會期間，得由行政機關對地方自治團體發佈臨時命令（Provisional Orders），以救濟時間或金錢的損失。但於事後或國會開幕後亦須加以追認的手續。至理論上追認案遭否決者，當然無效，但實際上殊少此例。再英國立法監督的行使，固頗完善。但晚近趨勢英國對國民經濟政策之措施，亦兼採行政監督了。

其次美國各邦對於地方監督權的行使，亦採用立法手續，其地方的職權完全明白列舉出來的法案，叫做普通法案（General Legislation），其應付特殊情形的法案，叫做特殊法案（Special Legislation），地方自治團體必須在法定的範圍內行使職權而不能有所超越。即遇特殊緊急事務時，無論如何亦須經特殊法案的程序，方能生效。邦的行政機關，縱為一邦行政的最高組織，但無權監督地方的行政。

（二）司法監督 所謂司法監督，即司法機關對於地方行使監督權的意思。具體說來，就是司法機關有解釋關於規定地方機關或其人員的職權的法律之權，有處分地方機關或其人員的違法失職之權。換言之，關於地方事務的法律，意義上發生爭持時，司法機關得有最高的解釋權，又如地方機關或其人員負有違法失職的情

事，司法機關得依法予以處分，不過這種權限之行使，在英美為普通法院，在德法為行政裁判所。

德法行使司法監督權的就是行政裁判所。這種裁判所，是介在司法與行政間的一種機關，專門受理官吏或地方團體獨立與特殊觸犯行政法規的訴訟。但其流弊，往往使行政官吏與地方團體以不受普通法院官轄而為所欲為，於是放肆亂法的習慣養成，而法律平等的原則，亦被破壞無遺。

英美則對官吏或地方團體犯罪行為一概委由普通法院受理，亦即將司法監督權委於普通法院行使，並無所謂行政裁判所的設立，表示法律平等待遇。官吏或地方團體違法失職而經人告發者，均交法院審理，而施以相當的懲罰。至法律外的政策問題或其他問題，均非法院所計及的。

(三) 行政監督 所謂行政監督，即國家行政機關對地方行使監督權的意思。德國法國多採用行政監督，其國家對地方職權不採列舉主義而採概括主義，故又稱大陸派的監督。法國中央行政機關的內務部行使監督權，其範圍頗為廣大，如（一）請求總統罷免地方議員權，（二）請求總統解散地方議會權，（三）規定地方議會開會日期，（四）審核地方預算與公債權，（五）對於地方法案因其執行須經中央許可，致有否決權。以上各種行政監督權，表面上雖由中央內務部行使，然實際上則由各州州長秉承內務部的意志而行使，故州長又算國家的代表兼理地方事務。至於市長是由人民選舉為地方自治團體的代表，但同時亦兼理國家事務。故其行事須受州長的指揮而不能違背後者的意志，至代表國家的州長之任免權，操於中央行政機關，而代表

地方的市長雖由人民選任，但必要時中央行政機關亦保留解職之權。

德雖與法同派，但德制却不似法制之嚴厲，蓋除大體相同外，德之地方法案否決權，並不完全握於官吏之手，而由縣委員會，或團體委員會主持，其次德之市長與市參事會會員等，雖由中央行政機關任命，但其解職須有行政裁判所的判決，此亦與法制小異的地方。

至於我國目前所行之監督地方自治團體的方法，亦偏重於比較活動的行政監督。蓋立法監督如美國所行者略嫌呆板而無活動敏捷的彈性，同時司法監督只限於消極方面的補救而無其他有效的動作，亦覺不妥。行政監督雖有造成行政官吏左右地方自治進行與減少人民自治能力的可能，但究竟這種可能性是人為的問題，不是制度的問題。而況行政監督對於素無自治經驗與習慣的國家與人民，較為適宜，乃是不可否認的事實。

第六章 各省自治實驗概況

本來嚴格地說到本國各省自治的情況，是無從說起的，因為中國人民數千年來在封建勢力專制之下，一般愚民政策實施的結果，思想單純，不但不知民權是何物，即對政治也不了解，所以認為國家只是少數人的私有物，老百姓根本不能過問。這種思想深印於一般人的腦中，而使封建勢力能在中國存在了二千餘年，一直到辛亥革命成功，纔算推倒了，可是封建的殘餘勢力，還是很活躍，對於人民的壓迫，欺詐，不減往昔，所以有袁世凱的地方自治試行條例的頒布，查其內容，不過藉自治之名而行官治之實，簡直是對於人民施行一大欺騙，毫無自治價值可言。可見軍閥政治根本不要人民自治，不過因世界潮流所趨，以及社會所需要，又不能完全置之不顧，纔弄出一種非驢非馬的自治制度，實行對人民的欺騙。以後就是山西閻百川的自治，仍是官治的一種，山西所以要施行自治，它的動機，並不是求人民本身政治的實現，實在是為它的統治便利起見，這在它的制度上是很明顯的：如區長由縣知事直接委任，村閭長由村民選出加倍人數，呈縣知事擇任，並沒有區民或村民大會的規定，一切區或村的行政，都由區長或村長秉承縣知事的意思辦理，這完全是變相的官治，從那裏說得上地方自治呢？

由於歷史的關係，同時由於軍閥專政的關係，使得中國人民對於政治不能發生好感，因此，從消極到厭棄

到痛恨，政治與人民，永遠隔一條鴻溝，地方自治的實施，終於成爲一大理想。然而事實上有不盡然的，我們看到河北定縣翟城村的自治，山東鄒平縣的鄉村建設，以及河南鎮平縣的鄉村自治，從人民自身的發動中而使得一縣一村的自治。這是人民本身的覺悟，實在還是有相當的先覺者在領導。其餘有平民教育，民衆教育，或文物等個別團體對於一鄉一村的試驗，都有相當的效果和成績，不過這限度是極小的，在地方自治的整個問題上還是沒有多大幫助。現在各省都注意到地方自治這一問題的重要，相繼的成立了許多實驗區域，如江蘇的江寧實驗縣，浙江的慈谿實驗縣……等，可見地方自治還在試驗時期，不過從鄉村進而到城市罷了。國內的地方自治的現象如此，所以要說到各地自治的實情，實在是無從下手，因爲這種雜亂無章的一村一鄉的自治試驗，在地方制度上，沒有一個系統可尋，何況有的還是從教育及自衛上發展的，實際上還不是在地方治與不治的問題。現在只好就所有的材料將各地的自治情形概括的說一說，使得研究本書的對於國內自治有一個簡括的認識而已。

第一節 河北省定縣翟城村村治情形

河北省定縣爲平民教育的實驗區域，全縣人民識字者佔總人口百分之三十以上，在國內任何一縣是找不出能超過這比例的。教育有這樣的成績，人民知識日增，其他事業當然的一律隨之提高，定縣的政治，在該省

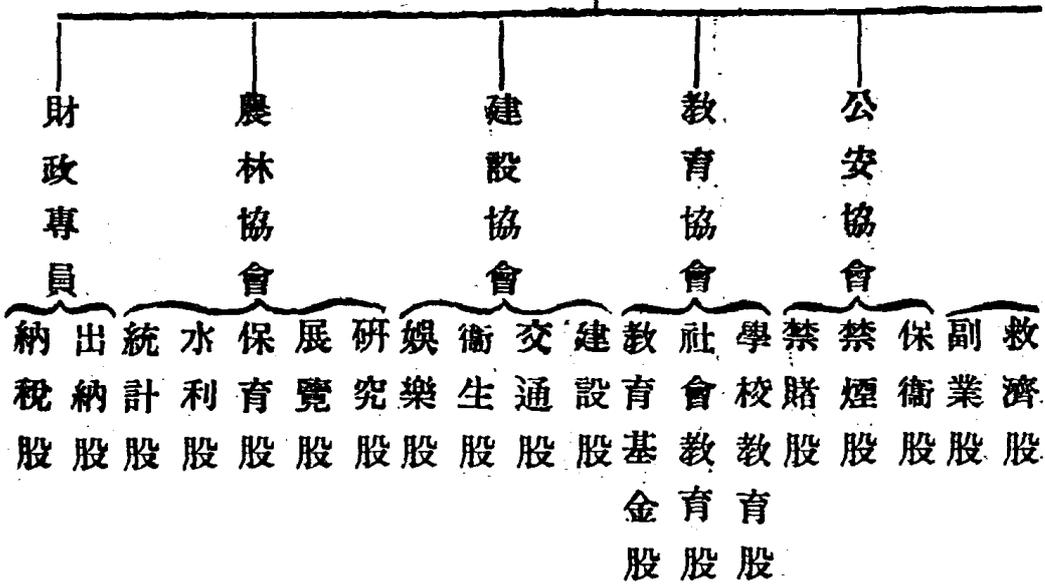
向來就是很有聲譽的，自然不是偶然的事情。翟城是該縣東鄉的一小村，離城有三十餘里路遠，該村自治發生於前清末年，有米迪剛米階平兩兄弟爲該村人，曾留學日本，返國後願與鄉人辦村治，無奈當時鄉人守舊性重，不爲所動，而米氏兄弟始終不懈，爲村中教育、農事及建設努力，終於得到鄉人的瞭解，在民國三年並得縣知事孫發緒的贊助，村治基礎纔漸確立，到民十年後，村治成效大著，全村人民，都能生產，都有飯吃，教育更見普及，很少有不識字的。因此，翟城的自治實爲我國村治的最早者。

翟城村制的組織如何，當然爲我們所急欲知道的。該村設村民會議，爲村治最高權力機關。村民會議閉幕後，由村政會議代行一切職權。村政會議由下列人員組織之：（一）村治創辦人，（二）村長佐各街長閭長，（三）男女高小校長，（四）各鄰長。（只參加擴大會。）並互推主席一人，總理會務，每月開會一次，一切村務由該會議議決交執行機關施行，遇有臨時事件得由主席召開臨時會。

執行機關爲執行委員會，以村長佐及村政會議主席等九人組織之，前爲村長，現改委員制，委員爲名譽職，除執行村政會議議決案外，並指揮各鄰閭長進行各項自治事務。此外有檢舉委員會爲執行機關及附屬機關的監督。又有調解委員會專爲村民的爭訟而設。執行機關及其附屬機關系統如下表：

合作股
儲蓄股
因利協會
金融股

執行委員會



(一) 因利協會，掌經濟事務如合作社儲蓄會等。由執行委員及財政專員等十五人充任幹事組織之。

(二) 公安協會，掌警務及禁煙禁賭事項。設幹事九人由村公所各職員兼任。(三) 教育協會，掌村教育事務。該村有男女兩級小學校各一所，男女育才學校各一所，男女平民學校十二處；另有平民講演社，平民問字處，平民圖書館，平民閱報所等設置。設幹事十五人，互選正副幹事長各一人，管理日常事務。(四) 建設協會，掌一切有益公共事業的建設事項。設幹事九人，並設正副幹事長各一人，各任期二年。(五) 農林協會，掌農業改進及生產增高事項。選任有農事經驗及學識者九人為幹事，互選幹事長一人及副幹事長二人，主持事務，各任期二年，並得連選連任。(六) 財政專員，掌出納事務，由幹事九人任之，互選司賬一人，助理司賬二人，辦理賬册事務。

此外有村政講習會，為該村村政唯一宣傳機關，會員包含各自治機關職員，各閭鄰長，及一般稍具知識村民。講師由村治創辦人，小學校長，駐霍平教會職員等担任。

村中經費是從廟產所得及人民捐助而來，每月有三千餘元至四千元之收入，大多數用在教育方面，計占三千二百元，公安費三四百元，餘則用之於公共事業的建設。該村除男女小學校四所及平民學校十二處外，尚有女子師範一班，學生有三十人，附近各地小學教育，都是從這裏造就的。現該村十一歲至二十四歲的男女，識字者佔百分之六十以上。

錄該村村制組織大綱之重要數條如左：

本村村制，按照本大綱，以立全民政治的基礎。

本村編爲十五閭，七十四鄰。

本村設立村政會議，以左列各項人員組織之，議定全村各項事務及推選辦理村務各項人員，其簡章另定之。

一、村治創辦人：

一、村長佐各街長閭長：

一、男女高小校長：

一、各鄰長（只參加擴大會）

村公所設執行委員九人，辦理全村執行事務，其簡章另訂之。

本組織大綱，由村民會議通過施行，期間以一年爲限，期滿另行議改。

第二節 浙江省蕭山縣衙前村村治情形

浙江省蕭山縣距杭州百餘里，人民性質敦厚，出產豐富，大都以農爲生。衙前村在該縣的東鄉，面積有一百四十方里，人口約一萬餘，都是務農爲生。

該村自治的發動，是本黨先進沈定一先生爲實現黨的政策而發起，所以一切自治施行的方案，完全以建國大綱及總理所訂的地方自治實行法爲根據，而以區黨部區分部爲推動原力，我們看沈定一先生所草擬的衙前村自治籌備會成立宣言裏的話，就可以知道。『試辦衙前村自治，是遵照 中山先生的遺教產生，在縣黨部核准之後舉行，在區分部指導之下實施。』這是本黨自治政策在浙江實施的第一聲。

衙前村的自治，並不是以衙前一村爲自治區域，實際上他們是以蕭山東鄉一區爲其試辦自治的範圍，不過以衙前村爲推動自治的中心罷了。在這裏人才是很完備的，沈定一先生是本黨中央委員，其他工作人員差不多都是在黨的高級幹部工作過的，而且很有決心願在這鄉村中工作，肯耐勞，能吃苦，所以自治成績很可觀。不幸沈定一先生被反動份子刺死，就失掉了中堅人物，工作上遂鬆懈了不少。

這裏的自治機關的最高組織，是東鄉自治會，爲該鄉各自治村的上層機關。黨部是站在指導和監督的地位，不能直接指揮各自治團體。各村設村自治會，爲村治的執行機關，由村民大會選舉執行委員組織之。村自治會之下設統計、建設、教育三股，分別管理村自治事務。每股各設若干處或局及小學娛樂等機關如左：

統計股：管理（一）戶籍處，（二）登記處，（三）調查處，（四）測量處，（五）編纂處，（六）估計處，（七）製表處。

建設股：管理（一）衛生局，（二）道路局，（三）森林局，（四）水利局，（五）公墓局，（六）丐工局，

(七)消防局，(八)糧食局。

教育股：管理(一)鄉師訓練所，(二)平民小學，(三)托兒園，(四)安老局，(五)印刷局，(六)息爭局，(七)俱樂部。

茲再附錄各股工作大綱及其意義如下：

(一)統計股工作大綱及其意義

(甲)大綱

- 一 凡住居本自治區域內各業人民，一律有受調查及到會登記的責任。
- 二 經過調查登記的手續者即發登記證。
- 三 除現有的乞丐及失業者經登記後，即以含有強迫性的工作機會，使得生活外，此後，凡無職業無生產能力者，皆不能混入本自治區域內居住。
- 四 一切人口，土地，現金，貨物，糧食，及生產能力，皆須詳細調查登記。
- 五 一切自治政策的實際施設，依統計的結果，次第施行。

(乙)意義

- 一 人口問題，為人類生存必須解決的困難問題。生活有無好壞，政治的理亂，民族的盛衰，人口問題，不單

是起因結果，而且在不斷的進化中間，也是一切重要問題的中心，統計是為明瞭此問題所包含的一切質量的數目。

二 新建設的設計，斷不容許非科學的籠統思想和隨緣而觸發的片斷工作，所能着手。一切物質的非物質的質量和數量，必須有具體的認識，然後才能運用三民主義的原則，着手改造。一切詳細的進行法則進行的先後次序，也必須有統計可根據，纔能規定。

(二)建設股工作大綱及其意義

(甲)大綱

一 在籌備自治六個月期內，分爲三期：(一)計劃期，(二)調查統計期，(三)建設期。這三個性質不同的時期，不是截然畫得開，最初的計劃，只是一個大體，到調查統計後，才有精密的具體計劃。實際的建設，必須依具體的計劃進行。

二 實際的建設工作，必須村民的覺悟及實力程度，為工作進行之遲速及工作內容的複雜與簡單的標準。

三 有不必等統計的結果，便有必須進行的工作，如測量處，道路局，消防局，自治會會所等類。但這種建設事業，也必得有物質上最小限度的整備，尤其應該審察社會需要的緩急，作次第進行的標準。

(乙) 意義

- 一 自治會本身的使命，是在使各個職業不同的民衆團體結合，在政治的同一關係上增加不可分離的密切性，這政治組織的密切性，必須靠實際的建設，才能表現出來。
- 二 自治的建設，一是測量民衆的能力，一是促進民衆政治的能力。
- 三 政治組織的目的，是在促進生產能力的增加，到政治組織籌備完成期間，即經濟組織開始活動時期，由全民衆共同活動的組織，不惟可以根本消滅社會革命的危險，並且可以建立民衆的文化。
- 四 一般籠統或片段的觀念與觀念，頑固的守舊和暴動的驚新乃至一切悲哀寂寞的感傷，都由缺乏具體的建設設計所致。革命的破壞，其目的完全在建設，離開了建設的破壞，完全違反革命的原理，所以建設專業，不惟建立新的人生觀，并且足以療治籠統和偏仄的思想上的病理。

(三) 教育股工作大綱及其意義

(甲) 大綱

- 一 養成三民主義化的優秀分子，漸次使三民主義民衆化，民衆三民主義化。
 1. 養成獨立的生活能力；
 2. 培植創造的精神；

3. 培養組織的能力；

4. 健全的體魄，樸實的生活，建築在藝術的興趣上面。

二 根據本黨對內政策第十三條，實施含有強迫性的向普及方面前進的教育。

1. 教學做合一；

2. 優生的先進；

3. 掃除文盲。

(乙) 辦法

一 設立鄉村師資訓練所，養成平民學校的教師人才。

二 聘請或邀請專門學者，為長期巡迴的指導，或遇一問題或有機會的指示。

三 辦理平民學校，以成績卓著辦法較為完善的小學為中心，指導各平民學校的進行。凡在本身自治區域範圍內，劃為若干平民教育區，（平民教育區，以附近兒童方便於赴學為標準）任何一村一家，皆屬所有的平民學校。

四 平民學校，務求其能適合於所在範圍的民衆經濟能力，其任務，（1）訓練兒童，（2）成年的補習。

五 平民學校的初級期設備，在所在地民衆能力不能勝任時，自治會得酌量補助，經常費亦然。

現在就要說到該村的自治事務了，他們既然分了許多局或處，認真的在幹，所以不能不把各局處的工作介紹一點，他們認為最切要而最大的工作就是戶口調查，所以他們最努力的也就是戶口調查，而最有成績的也就是戶口工作。其他有土地測量工作，合作社事業，以及托兒園森林局等建設，都是很有價值的鄉村事業。特分述於下：

1. 戶口處 戶口處是專負戶口責任的機關，它的工作是一切調查戶口的計劃及指揮工作人員出發調查等事務。其餘登記，製表編纂各處，都是分工合作的。但是在這一個鄉村自治會的經濟上，絕不能僱用多數調查員，這工作是由全體自治人員義務擔負的。他們對於調查戶口的辦法訂得非常詳細，有東鄉自治戶籍章程，東鄉自治會戶籍章程施行細則，東鄉自治會戶籍局訓練調查戶口生計人員綱要現在摘其組織和辦法及調查人員訓練各要點於左：

一 關於組織方面

本鄉戶籍以鄉自治會戶籍局為主管機關；鄉之下，設村自治會戶籍局，指導及督促各村落組長，辦理該村自治區域內各該村落戶口之調查，及登記事務。

村自治會戶籍局職員，及村落組長，暫均由村自治會委任，呈報鄉自治會備案。

村落組長及其家屬之身分登記，由村自治會戶籍局為之，村自治會戶籍局職員及其家屬之身分登記，由

鄉自治會戶籍局爲之；鄉自治戶籍局職員及其家屬之身分登記，由鄉自治會派員爲之。

各村自治會戶籍局，設立主任一人，幹事一人，主任由自治委員兼任之。

村自治會區域內各村，各設組長一人；如戶口繁多之村落，并得酌量添設副組長。

村落組長及副組長，聽村自治會之指揮監督辦理各該村落內之戶籍事宜。

各村落組長由村自治會酌給公費。

鄉自治會戶籍局隨時派員往各村自治會戶籍局或各村落視察辦理戶籍情形；遇有工作怠緩，辦理不合者，得隨時督飭指正，並報告鄉自治會議處。

本會戶籍局，爲調查便利起見，特將全部調查人員，分爲民族、民權、民生三隊，每隊分五組，每組四人，加警士一名，共五人，并指定一人爲組長。每隊指定一人爲隊長。每人每天將調查完成之表格，送交組長，由組長考查其謬誤，隔日彙送隊長。隊長每三天將各組長送到調查表，查察其有無謬誤，即轉送至戶籍局。

二 關於辦法方面

戶籍人員，於調查前，應將村落住戶依次編訂門牌。門牌編訂次序，照村落坐向，以自東而西，自南而北爲原則。

同一門內，有數戶者，如經濟各係獨立，按戶編訂門牌；一家有數門者，按正門編號。

固有門牌號碼之間，別建新屋，另立一門；或舊有房屋，劃分數字，另立新戶者，就鄰戶號碼，或原戶號碼，冠以甲、乙、丙、丁字樣，但適在號碼終止處所者，繼續編列。

戶籍人員於調查時，就門牌記錄填寫戶口生計調查表，編列與門牌相同之號碼。

門牌以村落為單位，全鄉門牌編訂完竣，應編製『門牌對號簿』。

一村調查完竣，須依門牌號碼次序，按戶檢查，有無缺漏錯誤，詢明補填或更正之。

凡為各項登記之報告者，須親赴村落組長處據實報告，親自或由組長或另由填寫人依照報告，按項詳細填記。

前項報告人，組長，填寫人，均須在登記表上簽名蓋章。

戶主及監護人，對於本戶同居或所監護之人，負報告登記之義務。

登記報告人，若非登記事件本人時，須於登記表附記欄內，載明本人之關係，及代為報告之緣由。

戶籍人員辦理登記事項，當事人認為處置不當者，得向主管機關申報，經查明屬實後糾正之。

登記人員若認當事人之申報為無理由時，得向主管機關聲述意見。

三 關於調查人員的訓練

甲 調查計劃

此次調查，既如此重大繁複，自不能稍事疏忽，致不詳實。故每組調查員出發調查之先，不可不預定一種計劃。計劃的目的，就是時間要經濟；工作要有預算。跑到一村，應先定該村總住戶約數；從何處開始調查較為便利；調查人員應如何分配；至何處午膳，何處晚餐；每日照填寫十五份，算約需幾日可以完了。所帶表冊文具及一切應用物品，不可過多，致累行裝；亦不可太少，以免臨時不敷，致勞跋涉，調查塘外時尤須注意，因該處住戶，大都零落散佈，聚集一處者頗鮮。故出發調查及編訂門牌時，應如何起訖，始可免往返之勞，而居戶仍無遺失，次序依舊井然。總之，我們既然擔任這種工作，必須盡力的設法完成，一有閒暇每組即應互相討論，以求其調查之詳實完備。

乙 調查手續

計劃既定，然後着手調查手續，調查手續，首重宣傳。將此次調查戶口生計，完全是為全鄉民衆設保障免糾紛謀幸福的意義，用很誠懇的態度，反覆說明，使民衆明瞭，不致發生誤會。宣傳既畢，可以黏貼臨時門牌，黏貼臨時門牌時，須注意之事如左：

(1) 依照戶籍章程，一律以『自東而西』『自南而北』為原則；且須從一面計數，不可兩邊相互編號；一律先編左面，後編右面。

(2) 臨時門牌上，『村』字之右，寫村名，其左寫小村名，例如『衙前村衙前』『衙前村衛家』『錢清村

錢清」瓜瀝村瓜瀝」長巷村魚池頭」等。

(3) 第號之數字，均須用大寫。如壹，貳，叁，肆，伍，陸，柒，捌，玖，拾，佰，仟，萬等。

(4) 臨時門牌黏好，即應將該戶門牌號碼，記入小冊內，以備編訂正式門牌之用。每小村落未經歸併者，自為起訖；如已歸併者，照歸併後編訂。

(5) 臨時門牌，一律實貼在門坊左沿，以便查勘，編訂正式門牌。

門牌編定即行分頭調查，於戶口生計表上，即寫某某村某某第幾號門牌，千萬不可遺漏。并於其後註明調查月日。至於填寫呢，則一律用鋼筆藍墨水且必須用正楷不得潦草粗率。每人一戶調查完全，即須從頭至尾再行問訊，核對所填有無錯誤。如有錯了，即行更正；然後才去調查第二戶。一天調查結束，每組亦須互相訂論本日工作上的缺憾，以便明日調查更正。

丙 調查時的態度和德性

調查人員出發調查時，無論問訊宣傳，均須具有下述的態度和德性：

(1) 和藹，各村住民，遇有不明此次調查的意義，或不受調查的時候，均宜用和藹誠懇的態度，反覆宣傳，使他了解此次調查的重要。如遇強硬的居民，亦宜很和氣的勸導，明白應對，切不可持性爭執，致妨公務。

(2) 耐煩，調查時，如遇戶主在外工作，婦孺不明家庭一切狀況，則工作人員應即設法催歸，或詳細問訊，反

覆的告以此次調查戶口生計的作用，是完全爲住戶本身謀利益的等意義；切不可糊塗塞責，亦不可遺漏不填，而失此調查的本意。

(3) 端莊，工作人員出發調查時，須有良好的道德。要知調查戶口生計的目的，原爲我全鄉民衆謀福利；若調查人員舉動不端正，言語不莊重，使民衆驚惶恐惡，不獨有傷本人道德，而於本會的名譽，亦有絕大妨害。

總之我們既然接受了這個調查的使命，必須任勞任怨，有始有終的求其毫無疵瑕。

2. 測量處 自戶口調查工作完竣後，從事前項工作的人員就轉到測量土地的工作。除測量處派出指導人員外，還訓練了百餘農民參加工作。全村土地經過這樣積極測量之後，纔知道全村面積爲一百四十四方里，東自滙頭張西至凌家港橫亘十八里，北自海塘小河南至西小江直長八里。田畝、山地，均經測得確數，私人、公有，亦經劃分妥當。惟疆界圖表，分割辦法，附件很多，不能一一介紹。

3. 衛生局 他們對於衛生是能特別注意的，所以特設專局負責管理。該局對於衛生事務，分門別類，規劃很詳，如公衆衛生，市政衛生，學校衛生，職業衛生都有細則規定，使羣衆依照着去做，同時關於衛生上必要知識的宣傳，也很努力。已設立的有公共醫院一所，對於已病的醫治，未病的預防的責任，由這一所醫院去辦理。道路的清潔，設有清道夫管理洒掃。飲食物的商店有專員檢查。家室的衛生，也設有專員負指導責任。其他關於病因

調查，死亡統計，均有專人負責辦理。

4. 森林局 森林局的成立，是專注意造林工作，衙前的鳳凰山，就是該局工作的對象。現在該山的樹山及土地，統由該局經營和管理，逐年種有樹木很多，私人砍伐的事已不再見。開闢了上山的大路，山頂築有中山紀念碑，一切建築已漸漸公園化了。

5. 印刷局 印刷局雖早已成立，還只能印刷自治會各種宣傳品和表格各件，因為經濟關係一切設備未見完全。可是每天的事務已經很忙了，以商務性質言，還很有盈餘的。

6. 丐工局 丐工局的設立，原使全村的乞丐，走入自能生活的途徑。可是一般乞丐懶惰成性，不願過有規律的生活，所以一聽到丐工局的設置，都以為是拘束他們生活的，早在事前溜到外鄉去了。等到丐工局佈置妥當，衙前村已經不見一個乞丐的影子。

7. 託兒園 自治會在衙前村辦了一所託兒園，收入託養兩歲至六歲的兒童，加以適當的教養，兒童入園，要檢驗體格，並得繳納託兒費每月六元，半年一次繳納者，減收三十元。更有減費免費的辦法，對於社會事業有相當功績，而經濟上實無力繳納，又必須託兒者，始有減費或免費的可能。

託兒園設主任一人，管理全園事務，下分寄宿，教育，縫衣，飲食各部，以保姆若干人分別擔任之。兒童的教養，以年齡的大小，分為數組教養之，教養的方法，視年齡的大小，各有不同。

8. 合作社 (一) 衙前改良蠶種販賣第一合作社。這合作社完全是自治會爲保障農民的利益而創辦。自治會對於這一項工作很費了許多宣傳和組織的氣力。在衙前村以前養蠶的種子，叫嶧縣種，質量很壞，養出蠶繭來，只賣到三角錢一斤，不但不能與外商競爭，即在生產上，也覺得太吃虧。所以浙江勞農學院對於蠶種的改良很是努力，在蕭山縣特別設立幾個蠶業指導所，做改良蠶種的實際工作。這時自治會就乘機在衙前宣傳並使一般農民信任，就組織了這一個合作社，爲實際的贊助工作。從此衙前農民都用改良種，因爲所出蠶繭確比從前良好，價值也高了一倍以上。蠶繭的出賣，統由合作社經理，免掉一切商行的剝削，合作社的盈餘，按照農民出賣的多少，分別發給股票，以作合作社的股本，所以歷年來衙前村的農民得益不少。(二) 信用合作社。一切組織的主體是農民協會，社員也就是農民協會的全體會員，每股一元，由會員自由認定，更有竹筒儲蓄辦法，每家設置一只，每月底派人持簿收積存入信用合作社，滿洋一元作爲一股。凡是社員有生產上的需用，可以照章往合作社借貸，所以現在衙前村農民已不受高利貸者的剝削了。收款，貸款，章程都由農民協會議決施行，但是社員大會有修正的權限。(三) 販賣合作社。是販賣各種實用物品與會員，以免中間商人的剝奪，衙前村因爲消費的量不大，日常的只有書籍文具販賣，他種貨物還未經營。其他有糧食販賣，是有季候的，如春季的菜麥販賣，冬秋的米糧販賣等爲該合作社的經營。盈利的分配辦法和甲項一樣。

第三節 山西省村治情形

山西省的自治，在過去是有一時榮譽的，自治機關最高的是山西省政府村政處，統治全省的村政，所以有人說山西省的自治，只是村治，就是一鄉一村的自治；而省和縣仍是官治，也可以說是軍治，在鄉村編制簡章裏有一條：『村長副應由村民會議加倍選出，由區報縣擇委，委定後呈報總司令部備案。』從這一條可以知道山西省的自治制度，不過是軍事集權下的村治而已。省之下雖有縣或區的分劃，實際上是沒有自治性的，而山西省一切自治法規，也直接說明村治的。

山西省村治是從民國七年開始，到十四五年以後，村政就漸漸廢弛了，到現在是完全失敗了。失敗的原因，很明顯，所謂自治要完全離開他治的關係，而山西省村治是在省政府村政處的提攜下生存的，省政府村政處的組織無疑的是少數人的，官僚性的，根本對於村政沒有切身利益，他們的目的，只是做官，絕未夢想到擔負着實現自治的責任，所以對於村治並不關心，只是要怎樣實現他們的法令，為唯一的原則。這樣一味以維持上層組織的村治作用，自然經不起政海的激盪，所以在閻百川總司令沒有心思顧到內政的時候，上面一鬆懈，下面失掉維繫力量，就軟坍了。

關於山西省村治制度及情況述之於左：

上面已經說過，統治全省村政的機關，是省政府村政處。該處設處長一人，副處長二人，由省政府直接委任，承省長的命令辦理村政及禁煙事務。下置秘書一人及第一第二第三各股，分理文件收發村政考核禁煙法令等事務。各股設股長一人及股員若干人，第三股有軍署委員二人參加。此外設一編輯部，專管會議紀錄編製表冊，發行刊物等事務，設主任一人，編輯員若干人。又設村政視察員若干人，密查員若干人，分發各縣考查村政的成績。

現在說到村的編制和組織：

1. 編制方面 山西省村的編制以百戶為最低限度，如果一村或一莊不滿百戶，得聯合其他村莊，共編一村。但有特別情形不滿百戶的村莊，也可以成為一村。村設村長一人，村副一人，其戶數較多者，增設村副一人至四人。

村內居民以二十五家為閭，設閭長一人；五家為鄰，設鄰長一人。如因居住便利或不易分配等關係，在二十五家以上五十家以下，或不滿二十五家的也成為一閭；在五家以上十家以下，也得成為一鄰。閭鄰應各按次序冠以數目字樣，如第一閭第二閭第一鄰第二鄰之類。

2. 組織方面 每村的組織，按事務的性質，設（一）村民會議，（二）村公所，（三）息訟會，（四）村監督委員會，分別處理全村事務。

村民會議，村內居民年在二十歲以上者都可出席村民會議，如以村中習慣每戶出一人亦可。但有下列各款之一者，不得出席村民會議：（一）品行不端營私舞弊確有實據者；（二）販吸鴉片金丹及含有嗎啡等毒質者；（三）窩賭及賭博者；（四）窩盜及竊盜者；（五）有精神病者；（六）曾受刑事處分尙未復權者；（七）因故被村民會議議決不准參與會議者。村民會議的職權：（一）選舉村長副及村監督委員息訟會公斷員；（二）省縣法令規定應議事項；（三）行政官廳交議事項；（四）村監督委員會提交事項；（五）議訂及修改村禁約及一切村規事項；（六）村長副請議事項；（七）本村興利除弊事項；（八）村民二十人以上提議事項。村民會議每年舉行一次，遇有特別事項，可隨時召集臨時會，均由村長召集之。

村公所，為執行村務機關，由村長副及閭長組織執行人員會擔任之。其職務如：（一）行政官廳委辦事項；（二）村民會議議決事項；（三）其他一切應行執行之村務；（四）報告職務內辦理情形及特別發生事件。村長副由村民會議選舉之，任期一年，資格以曾參與村民會議而樸實公正粗通文字且年在二十五歲以上者為合格。惟須由村民會議加倍選出，由區報縣擇任之。閭長於每年新村長接事後，十日內由本閭居民推選之。村公所下之各項事務如：收款，積谷，保衛團，學務等，於每年春間由村長副召集各閭村長互選數人，分別擔任之，但須受村長副的指揮。遇有重要事務，村執行人員會不能解決者，須須交村民會議議決執行之。

息訟會，由村民會議於村民中選舉公斷員五人或七人組織之。並互推會長一人，主持該會事務，任期均為

一年，連選得連任。該會職務爲調解訟事，除命案外，凡兩造爭執事件請求調處者，均得公斷之。公斷時以公斷員多數取決可否，同數時由會長決定之。公斷後如有不服者，聽其自由起訴。兩村人民有爭訟時，由兩村公斷員合組臨時公斷會處理之。

村監督委員會，由村民會議於村民中選舉五人或七人組織之，其職務爲：（一）清查村財政，（二）舉發執行村務人員之弊端。監督委員會發現執行村務人員有違法舞弊等情事，可報區轉縣核辦。監督委員任期一年得連選連任。

山西省村治的一般情形，現在也來說一說：

山西省鄉村人民的集居，大半有宗族關係，如一村數百戶人家，或爲閻氏一族，或爲楊姓一宗，也有兩姓合爲一村或三姓合爲一村。總之宗族觀念很深，張姓與王姓不睦，趙姓與嚴姓不和，爲極尋常之事，自從村治實施以後，這種無意思的爭訟，已經完全消滅，這是村治的最大效果。

教育爲第二件值得稱贊的事業，每村至少有男女小學各一所，至四五所，以人口多寡而定。各校設備雖有差等，多半精神還好，兒童是很少失學的，各校一律不收學費，但也有自願送二三元。對於小學教員另外有與學會的組織，專以資助貧寒者爲唯一任務，使各安心教學。每村有講堂一所，隨時舉行通俗演講，並做識字運動，有多數村莊，成年男女都能粗通文字。

社會事業有信用合作社的設置，一方獎勵人民儲蓄，一方免貧民受高利貸的剝削。不過有的村莊組織不完備或經理不善，往往爲品性惡劣者所利用，使得這個組織失敗的。

其次有獎勵會，凡傭工誠實耐勞動奮者，均有得到嘉獎的機會，獎勵辦法，以贈現金爲多。該會對於負販貧苦者，也可供給資金。有婚葬會，該會的組織同合作社，基金由會員積聚而來，除周濟會員的婚葬費外，對於貧民的婚葬，也是周濟的。

此外有一個特別的團體，叫做善堂，也是自治機關的一種事業，他們利用「先天教」人組織的，每逢朔望，開堂講善，對人宣傳善事，獎勵儉素，並有時爲村人調停爭端，也很有效果。因爲「先天教」的人吃齋念佛，俗稱善人，所以一般民衆對之很有信任心。

各村對於教育既很注意，而於人民生計也能重視，如設置各種救濟貧民事業，使得一般人民都有就業的機會，所以在山西的鄉村中，很少游手好閒的人，當然盜竊的事，也就沒有了。可惜這種村治的成績，因爲施行的方法錯誤，在上層機關督促鬆懈的時候，無形的消失了，到現在已找不出往昔的成效，少數的保持原狀，那是例外的。

第四節 山東省鄒平縣鄉村建設情形

山東省政府爲本省的鄉村建設，經政務會議之決議，設立山東鄉村建設研究院。於二十年三月間開始籌備，先設籌備處於濟南，旋由省府擇定鄒平縣爲院址，並劃鄒平縣爲實驗縣區。

縣境東西四十三里，南北八十里，在濟南東一百七十里，東離膠濟路周村車站三十里。

該院入手辦法即注意培養鄉村自治，及鄉村服務人才，以爲指導鄉村建設的基礎。故訓練部學生第一屆先就濟南道屬之二十七縣舉行招考，除指定試驗縣特別招生四十名外，餘每縣招收八人至十人，共招二百八十八人。

鄒平縣所注意的是鄉村應如何改進的問題，所以積極從事鄉村建設研究，及鄉村服務人才的造就，同時人才應用這一個試驗區域，以期逐漸推廣各縣各鄉，完成全山東的自治事實。他們

分子，非走回鄉間不可，看山東鄉村建設研究院設立旨趣中說的：「鄉村向來

都市佔了上風的，有知識的人均奔向都市，鄉村乃愈加錮蔽愚昧，亦愈加沒
上的壓榨與經濟上的剝削亦愈甚。智力與金錢與權勢，三者原是相連環的，
時都市人染接歐風，生活慾望愈提愈高，政治上各色愈出愈多，經濟上手段
。因既無工商業爲對外生財之道，都市人生活的奢費自唯仰給於鄉村。
無所托，軍政學界的生存競爭愈烈，大局的擾攘益無底止。因果相

中愈感貧枯；過剩的過剩，貧乏的貧乏，兩趨極端，其勢愈亟，其象愈

這只說到鄉村中沒有知識分子，所以受都市迫害的情形。以下又說到鄉

都市過剩的知識分子，好象沒得用處。然而挪到鄉村來，其作用自現，即無知

大作用：（一）鄉村最大病症是愚蔽，從他的一知半解，總可替鄉下人開一

識幾個字；（二）鄉村最大缺憾，是受到禍害沒有理會，不似都市人疲鈍忍

耐，第一種作用好比為鄉村擴增了耳目，第二種作用，好比為鄉村添了喉舌。如果

只說及作士大夫的便宜，則我想此兩種作用是一定見出的。尤其是回鄉的人多了，此作用

必自然發生無疑。果真化除得幾分鄉村人的愚昧，果真鄉村人受到禍害能呼喊出來，中國民族前途便已有了

希望，鄉村建設便算成功了一半，其作用還不偉大麼？若是較有能力的知識分子，其在鄉間將見出第三種更進

一步的作用；那便是替鄉間謀畫一切建設事宜，好比為鄉村添了腦筋一樣。『這就是他們走入鄉村最重要的

見解，也可以說他們就是去做鄉村腦筋的。再走下去就是他們所要做的工作方針：『但照天然的順序，則經濟

為先，必經濟上進展一步，而後纔有政治改進教育改進的需要，亦纔有作政治改進教育改進的可能，如其不然，

需要不到，可能性不夠，終是生強的作法。……所謂鄉村經濟的建設，便是前所說之促興農業。此處所謂農

業，並概括有林業，蠶業，茶業，牧畜，養魚，養蜂，各項農產製造等——一切鄉村間生產事業皆在內。所謂促興農業，

又包括兩面的事；一是謀其技術的改進；一是謀其經濟的改進。技術的改進，是求生產的品質與數量有進益，諸如改進種子，防病，除蟲，改良農具，改良土壤，改良農產製造等事皆是。經濟的改進，是求生產費之低省與生產值之優厚；一切爲農家合算着可以省錢，或合算着多賺錢的辦法皆是。其主要者即爲各項「合作」，爲信用合作，產業合作等。這兩面的改進，自是相連相需之勢。即技術上的改進，每有需合作纔能舉辦者；而合作了，亦會自求其技術的改進。二者交濟，農業之發達是很快的。農業果然興起，工業相因而俱來，或應於消費的需求。徑直由消費合作社舉辦；或爲農產原料之製造，由產業合作社而舉辦。其鑛冶等業，則由地方自治團體經營之，由此而來的工業，自無近代工業所釀成的危害，在適宜情形之下，農民并可兼作工人。近代工人生活機械之苦，於此可免。那是文化上更有意義的事。」山東的鄉村改進由於以上的意義，決定了工作進行的方向，省政府派這一班願意到鄉村工作人員到鄒平來，每月花費九千元以上的經費，在該縣辦了一所山東鄉村建設研究院，一切鄉村改進工作都是由該院推動的，鄒平爲該院所在地，同時爲該院試驗區域，現在就將該院工作情形述之如左，也可見鄒平鄉村的建設的情況了：

山東鄉村建設研究院，直隸於山東省政府，設院長副院長各一人，由省政府直接任命；下設研究，訓練兩部，各設主任一人，商承正副院長指導各該部學生作業事宜。又試驗縣區設主任一人，由該縣長兼任，秉承院長副院長辦理，該縣鄉村建設試驗事宜。院長之下設總務爲辦理文書，會計，出版，庶務各事，設主任一人掌理之。

至於工作進行情況，在山東鄉村建設研究院設立旨趣及辦法概要中述之很詳，錄之如下：

本院所要作的事，是一面研究鄉村建設問題，一面指導鄉村建設的實施。本院內部組織，即準此而爲：（一）鄉村建設研究部；（二）鄉村服務人員訓練部；（三）實施鄉村建設的試驗縣區。

鄉村建設研究的命意，約有兩層；一層是普汎地提倡這種研究，以爲學術界開風氣；一層是具體地研究本省各地方的鄉村建設方案。大概初創之時，以前層意思爲多；漸漸纔得作到後一層。——因爲這不但要萃集各項專門人才，並且要有幾個機關協同着作才行的。此項研究生的招收，原是要受過高等教育者爲合格；不過亦不願拘定大學專門畢業的資格，致失獎勵知識分子轉向鄉村去的本意，所以又有同等學力的規定。大抵以具有較高知識，對於鄉村問題向曾留意者爲合適。其研究程序，先作一種基本研究；——那便是鄉村建設根本理論的研究。次則爲專科研究；隨着各人已往學識根底的不同，和現在興趣注意的不同，而自行認定一科或數科研究之。例如原來學農業的，就可以從事於農業改良研究，而現在有志於鄉村教育的，就可以從事於鄉村教育研究。各科的範圍寬狹不同，細目亦得別爲一科。但科目的認定，必得研究部主任的審量許可，作業的進行，須聽部主任及教師的指導。本部課程，除間有必要外，不取講授方式；或各別談話，或集衆討論；並於南北各大學聘有特約導師擔任指導，以函授行之。修業期限，規定二年；但於修業期間，得以研究結果，提出論文，經部主任及導師評定合格者，亦得請由院長核准，予以提前結業。

此項研究部學生，差不多都要到覓求職業的時期，頗難再由家中供給費用。所以本院定章，除供給膳宿外，並給予津貼每月十元；其學有專長者，在適宜情形下，並得在院中兼職兼課（訓練部功課）要無非植進有志扶助苦學之意。將來學成結業，自本院希望言之，實以留院服務為期。因本院訓練部第二期必須擴充辦理，正多需才之處。以是本院學則，於此有『酌留本院服務』及『呈請省政府錄用』之文。

本院第一屆招生，研究部限招三十名。并以一切費用均出公家供給之故，其省藉即限於山東本省。但為提倡這種風氣起見，外省自備資斧，請求附學者，亦得酌量容納；其名額不得逾本院學生十分之一。

鄉村服務人員訓練部和特定之試驗縣區，是從『指導鄉村建設的實施』那一面工作而來的兩個機關。我們對於實施鄉村的進行計劃，第一步要預備到鄉村服務的人才。這不須說，當然是要就地取材的；其條件略如下開為合適。

（一）世代居鄉，至今其本人猶住家在鄉村的——這是為他不失鄉村生活習慣；尤其緊要的，是為他熟諳鄉村情形。

（二）曾受過相當教育（略如初中），具有普通知識——非有知識和運用文字的能力，不能為公眾作事。

（三）年紀在二十歲以上，三十五歲以內。——這是為年力正當可以有為，而又不要太年輕。

大概果能具此三條件的人，多是在鄉村教過學或曾任鄉村公職者；亦可說是於鄉村服務有些經驗者。因

其受過相當教育年達二三十歲，而沒有升學或作事於前，則其末後居鄉的幾年，總不免要作點事的，其升學或作事在外而新回鄉的，成數必然很少。前項悶守鄉村的，誠未必是俊才；然在這知識分子回鄉尙未成風氣的今日，舍此更無可求，後一項新回鄉的，或有英發之士；而多年在外，情形隔膜，亦是缺欠。無論那項人，非經一度訓練之後，總還不能担任鄉村建設的工作。此所以有鄉村服務人員訓練部之設。所要訓練於他的，約計有三：

(一) 實際服務之精神陶鍊。——要打動他的心肝，鼓舞他的志趣，鍛鍊他的吃苦耐勞，堅忍不拔的精神；尤其要緊的，是教以謙抑寬和處己待人之道。

(二) 爲認識了解各種實際問題之知識上的開益。——非有一番開益其知識的功夫，則於各種實際問題恐尙不易認識了解。

(三) 爲應付解決各種實際問題之技能上的指授。——例如辦公事的應用文，辦合作的應用簿記，辦自衛的軍事訓練等。

必須受過了這三項訓練，而後鄉村服務人才的條件才能完具。因此本院於訓練部的課程，有五大部之安排。

甲 黨義之研究：概括三民主義，建國大綱，建國方略，及其他等目。

乙 鄉村服務人才之精神陶鍊。

丙 鄉民自衛之常識及技能之訓練；概括自衛問題研究，軍事訓練，拳術，及其他等目。

丁 鄉村經濟方面之問題研究；概括經濟大意，農村經濟，信用生產消費各項合作，簿記，社會調查及統計，農業常識及技術，農業製造，水利，造林，及其他等目。

戊 鄉村政治方面之問題研究；概括政治大意，現行法令，公文程式，鄉村自治組織，鄉村教育，戶籍土地各登記，公安，衛生，築路，風俗改良，及其他等目。

我們爲實行『就地取材』所以對於招生特別仔細；爲訓練得有實功，所以對於課程不得不認真。所謂招生特別仔細的，就是訓練部學生的招收，由招考委員會分組出發到各縣，召集當地人士，宣布鄉村建設的意義和本院進行的辦法，喚起地方上人的同情願來參加，而後分區就近攷試。——其如何分區分屆招生辦法詳後。所謂課程認真的，則有部班主任制，和一年到頭不放假的辦法。

本院訓練部學生以四十名爲一班，班置班主任，對他一班的學生之身心各方面的活動，皆負有指導照管之責，凡學生精神之陶鍊，學識之培益，身體之保育鍛鍊等，固爲自身各樣的課程作業，但必以班主任的指導照管作個訓練的中心。所以班主任有『應與學生同起居共飲食』『以時常聚處爲原則』的規定。學生每天都要自己寫日記；這日記亦是班主任爲之閱改。各班學生成立其自治團，凡經本院劃歸該部自行辦理之教務，庶務，衛生，清潔等事；亦都是在班主任指導之下，進行自治。各班主任之上，更由部主任總其成。——是所謂部班主任

任制。

訓練部課程期以一年結業；這一年到頭是不放假的。不但不放寒暑假，並星期例假及一切紀念節假都沒有，一則是因爲功課多，而修業期短，不得不加緊。一則是農家生活除農假外，沒有那天放假停功之說；本院期在養成鄉村人才，於此不合農業社會的習慣，應予矯正，在此一年之中，每日二十四小時生活，依晝作夜息分爲兩大段，排定公共生活時序表，全院遵守。例如自某時起床，盥漱，朝會，健身拳術，早餐，作業，午餐，作業，晚餐，洒掃作業，寫日記，夜息爲止；大家同作同息。計午前，午後，晚間，三個作業段共八小時。這雖似太緊張，行起來却亦很自然。因所謂作業包括種種活動，不定是講課讀書。尤其是星期日多爲出院外的活動，如野外操練，巡迴講演，鄉村調查等。

仔細取材之後，猶恐學生中有難於造就的，所以有隨時甄別辦法。本院學則規定，「學生在修業期間，本院得隨時就其資性體質思想行爲，加以甄別而去留之。」認真訓練之後，臨時結業，猶恐其有出外作事難副所期者。因而本院學則有規定云：「本院期在培養實地服務人才，凡學生結業，必須具有解決鄉村各種問題之知識能力及勤勞奮勉之精神；其修業期滿而不足以副此者，本院得緩予結業。」

以上都說是本院如何預備鄉村建設人才的辦法。但這招生訓練之事，山東全省一百另七縣實不能同時舉辦，此其困難有二：

(一)本省各地方情形不同——魯西不同魯東，魯南不同魯北——要同時了解他，研究他，替他想辦法，勢所來不及；而這是在訓練學生時，多少要指點給他的。尤其是在指導實施時，要幫他解決地方上的問題；普汎的照顧，萬照顧不到。

(二)訓練後回本地作事者，每縣人數若過於單數，則事情不易進行。假定每縣有十人左右，同受訓練，便達一千餘人；本院人力財力一時似均有不及。

因此，本院計劃劃分區域，分期次第舉辦。其區域即以本省舊日行政區之四道爲準。現在第一屆招生，即就第一區舊濟南道屬二十七縣先行辦理。將來第二屆或就第二區濟寧道屬辦理；或力量寬裕，第二三區合併舉辦。亦不一定。

第一屆之二十七縣，除指定之試驗縣特別招收四十人外，每縣招取人數規定八人至十人；其總數約爲三百以內。招考委員會擬分五組出發；分赴各縣宣傳後，就濟南，鄒平，蒲台，惠民，奉安五地點舉行考試，其報名手續，考試項目等，另詳招生簡章。

在儲備人才的時候，即應就一地方試行鄉村建設；這有兩層用意：

(一)是訓練學生不徒在口耳之間，更有實地練習試做之資。

(二)是以此爲各縣鄉村建設的示範；以此爲本省鄉村建設的起點。

故此特由本院請省政府指定一縣爲本院之試驗縣區。此試驗縣區的條件要以地點比較適中，縣分不過大，不甚苦而亦非富庶，不大衝繁，而交通又非甚不便者爲合適。現已奉省政府指定，在離膠濟路周村站三十餘里之鄒平縣。照本院組織大綱規定，本院院址應即設置於此，并以該縣縣長兼本院試驗縣區主任。縣長人選亦經發表；將來尙須成立一委員會，以爲設計進行之機關。

又在訓練上爲學生實地練習之資，在鄉村建設上爲各地示範者，尙有本院農場。農場場址亦隨本院置於試驗區內。舉辦之初，規模有限；必須應於實際需要次第擴充之。例如棉業試驗，牧畜試驗，蠶桑試驗，或若其他，審其爲地方所切需，陸續添辦。或商請省政府農礦廳舉辦，協同進行。我們總希望有個可以爲試驗縣區及第一區其他二十六縣，農業技術改良上之一研究指導機關的農場。

然我們對於建設進行，頗主張先側重經濟上種種合作；其確實計劃，此時尙不能言。我們將先舉行兩個調查工作：（一）試驗縣區的農村經濟調查；（二）第一區其他二十六縣的農村經濟調查。前一調查工作，有訓練部的本縣學生四十人爲助，當易進行。後一調查工作，擬向縣政府請款舉辦。必此兩調查辦完，如何建設，方有計劃好商量。

至若建設的實施，在第一屆學生訓練期間，所可着手者只限於試驗縣區。在第一屆學生結業回鄉服務時，其他二十六縣始能着手。訓練部各縣學生回鄉如何服務，與各縣建設實施從何着手，殆爲一個問題。本院於此，

有兩種策畫。假使各該縣政府秉承省政府命令，於此鄉村建設之事從上面有所興舉（例如縣農場、縣農民銀行、縣自治籌備事宜、縣辦民衆教育等類）自應照本院學則所規定，分派各地方或發交本縣服務；其回鄉，在本院指導之下，自行辦理一種『鄉農學校』爲宜。此種『鄉農學校』的辦法，隨時解決當地問題，俾信用漸孚，事業自舉。

其次還有許多鄉村改進計劃，大都是對於農產品的改良，可見他們的鄉村建設是着重於經濟的，不過從教育入手罷了，其計劃有：（一）本院試驗縣區鄉村小學教師假期講習班生活指導計劃，（二）推廣鑿井計劃，（三）本院農場進行計劃，（四）試驗縣區種籽改良計劃，（五）試驗縣區雞種改良計劃，（六）試驗縣區美棉設計，（七）試驗縣區蠶業改進設計，（八）試驗縣區病蟲害防治設計，（九）棉花五年育種計劃，（十）玉蜀黍五年育種計劃，（十一）小麥五年計劃，（十二）輸種試驗計劃，（十三）遺傳試驗計劃，（十四）施肥試驗計劃。

他們工作的第一步既是從教育入手，所以有鄉村建設研究院的創辦：一方面集合專門人才，從事研究；一方面訓練到鄉村服務的人才，實行他們增加鄉村腦筋的志願。研究部第一期招生三十名，都是大學或專門學校畢業程度，且有已在社會服務多年。訓練部第一期招生二百八十人，都爲中學程度，也有服務社會多年的。該院在鄒平的工作，重要的有下列幾種：

1. 鄉村小學教師講習班 該院成立爲使鄉村人民了解該院對於鄉村改進的意義起見，想藉鄉村中小學校教師有意無意的傳達，所以開辦不久的時候，就舉辦了這講習班，召集全縣鄉村小學教師，三百數十人，分兩期講習，每期一月，時間雖短，而所討論的問題，很切要，很簡潔，如鄉村學校所應注意的問題，鄉村教育的意義是什麼，目前鄉村問題的嚴重性及小學教師應有責任等，并定有密切的聯絡辦法，務使小學教師受此次講習後，感覺他們生活意義的重大，及了解他們在鄉村中地位的重要，簡接爲鄉村改進的宣傳，使一般農民先有了好的印象，以期該院工作進行上得到地方人士的同情和贊助。

2. 農品展覽會 鄉村的改進，以農業爲先，在改進之前，尤必須明瞭鄉村中的農產狀況，所以有這農品展覽會的舉辦。一方面固爲觀察農產品的成份，另一方面也是明瞭農民的生活和心理，以爲他日實際工作的參考，和目前研究的材料。這展覽會是每年舉行一次，以秋季爲適宜時期，產品徵求，即由各鄉村小學教師普遍通知，並由縣政府通告各區鄉一律參加。除本地農產品爲主要展覽品外，還要各大學農科及山東實業廳徵集農產品參加陳列。開幕後很能引起鄉農的注意，每天到會參觀的在一萬和二萬人之間，從這裏給農民認識了他們工作的實際情形。閉幕後，對於產品優良的，分別以匾額、條屏、對聯等做獎勵品，在這獎勵品的字句上，也含有宣傳的意義，竭力向農民做開導的工夫。

3. 鄉農學校 這學校不僅是教農民讀書的，它是負着推動鄉村事業的中心責任。抱着「教學做」合一

的宗旨。由該院訓練部主任領導該部學生，實地工作，於二百戶以上的村莊，就設立鄉農學校一所，由村中稍有聲望者請出七人至十三人組織校董會，校長於校董會中推出，學生都是成年的農民，在第一期只辦三個月，作為該院訓練部學生的實習，所以教師由該院學生擔任。他們對於這一次的實習很重視，看他們的實際活動：

- （一）各區設立中心鄉農學校，以為本區內各鄉農學校活動的中心，並為本區推動工作的樞紐。
- （二）設總巡迴導師，由該院教授擔任之，指示各區教育進行，督察各區實際工作，及擔任各區中心學校專科講演。
- （三）中心鄉農學校設主任導師一人，導師一人或二人，試導員若干人。試導員，由院長和主任導師商派研究部學生充任。他們的功課並不一定，主要的是識字和講演，並隨各區的情形而定事業的進行，如某區有匪患，就注重自衛的組織。某區宜種植，就領導農民研究種植，並設法解決所有困難。也有隨時而定的，如當蠶汛之時，就指導如何養烘，如何販賣等事。當植棉時候，就教他們講如何改良，如何育種等事。所以鄉農學校，雖是教育機關，實際上是負責推動鄉村事業的任務。該院員生僅站指導地位，做事業的設計和推動工作，而實際的進行，是以本鄉村人為主，使得鄉村領袖和一般鄉農有密切的合作，共同擔負本鄉的改進事業。

4. 造林 由院聘造林專家指導學生在黃山東坡劃地八十五畝，播種橡樹種籽二萬餘坑，每坑五十粒，又指導學生會同縣建設局組織南馬山等九莊九處林業公會，共有會員四千五百餘人，造林面積達一千五百餘畝，種植柏楊槐榆等一萬九千四百五十株。

5. 推廣植棉 經第一次農品展覽會審查之結果，認為第六區最適宜於種植棉花，且原有舊棉種亦有良好可以推廣者，因由本院準備美棉種籽五千餘斤，發給全區各區各表證農家二百餘戶，並隨發種棉淺說兩本。當此下種除草等重要工作時，受院農場指導之指導。又由農場派員指導各村鄉校董事會組織各該村棉花種籽交換所，將表證農家之棉種，推廣於其他農戶。至所收之新棉，並組織運銷合作社，由該農場代為設法銷售。

6. 推廣蠶種 第三區農民原均習於飼蠶，因不知採用新法，加以近年來桑樹發生害蟲，而繭價又受商人之操縱，飼蠶者反受重大損失。該區鄉農學校，查明此種情狀後，而為設法補救。由該院蠶桑班學生，分赴各鄉校成立蠶桑表證所七處，擬定蠶種催青及秋育養育合作辦法，並擬籌設烘灶一處，實行賣繭工作。

7. 其他工作 該院除以上工作外，還有許多他種事業，如提倡畜種，組織合作社，普遍鑿井，調查戶口，巡迴講演，編輯刊物，添購圖書等工作，都能得到本地人士的信仰，所以成績也是很可觀的。

該院在該縣，一面研究，一面試驗，無論導師，學生，均能和農民一樣吃苦，說到做到，給該地人民創出不少的利益和幸福，而該院與鄉人聯絡方法，也特別週到，所以極能獲得鄉人的幫助，而工作進行也就益發順利了。

8. 附錄山東鄉村建設研究院組織大綱暨組織系統表。

第一條 本院直隸於山東省政府，定名為「山東鄉村建設研究院。」

第二條 本院研究鄉村自治及一切鄉村建設問題，並培養鄉村自治及鄉村服務人才，以期指導本省鄉村

建設之完成。

第三條 本院設鄉村建設研究及鄉村服務人員訓練兩部，並由省政府暫指定一縣為試驗縣區。院址即設於試驗縣區內。

第四條 本院設院長、副院長各一人，由省政府任用之。院長主持全院事務，副院長襄助院長處理事務。院長因事不能執行職務時，由副院長代理之。

第五條 本院研究訓練兩部各設主任一人，商承院長、副院長指導各該部學生作業事宜。

第六條 本院各部學生每三十名至四十名為一班。每班設主任一人，襄助部主任指導學生之學行試驗及實習。

第七條 本院試驗縣區設主任一人，由該縣縣長兼任之，秉承院長、副院長辦理該縣鄉村建設試驗事宜。其組織及辦事各章則另定之。

第八條 本院總務處設主任一人，商承院長、副院長督飭本處事務人員分左列各股辦事：

- 一 文書股，
- 二 出版股，
- 三 會計股，
- 四 庶務股，

總務處共用事務員四人，書記三人。辦事細則另定之。

第九條 本院附設農場一處，設主任一人，技士二人。主任商承院長副院長掌理全場場務，技士承主任之命，

分任技術並管理場內一切事宜。場內組織章程及辦事細則另定之。

農場主任及各技士均兼本院教員，負指導學生作業及農事推廣之責。

第十條 本院置圖書館一處，設管理員一人，主管本院圖書事宜。其辦事細則另定之。

第十一條 本院設院醫生一人，主管本院醫藥衛生事宜。

第十二條 本院為商榷院務，特設院務會議，為院長副院長諮詢機關。以院長，副院長，各部部长，班主任，試驗

區主任，總務處主任，農場主任，及院長特約之教員一人至三人組織之，其會議規程另訂之。

第十三條 本院各主任及事務人員由院長副院長任用之。教員由院長副院長聘任之。但各主任須兼教員。

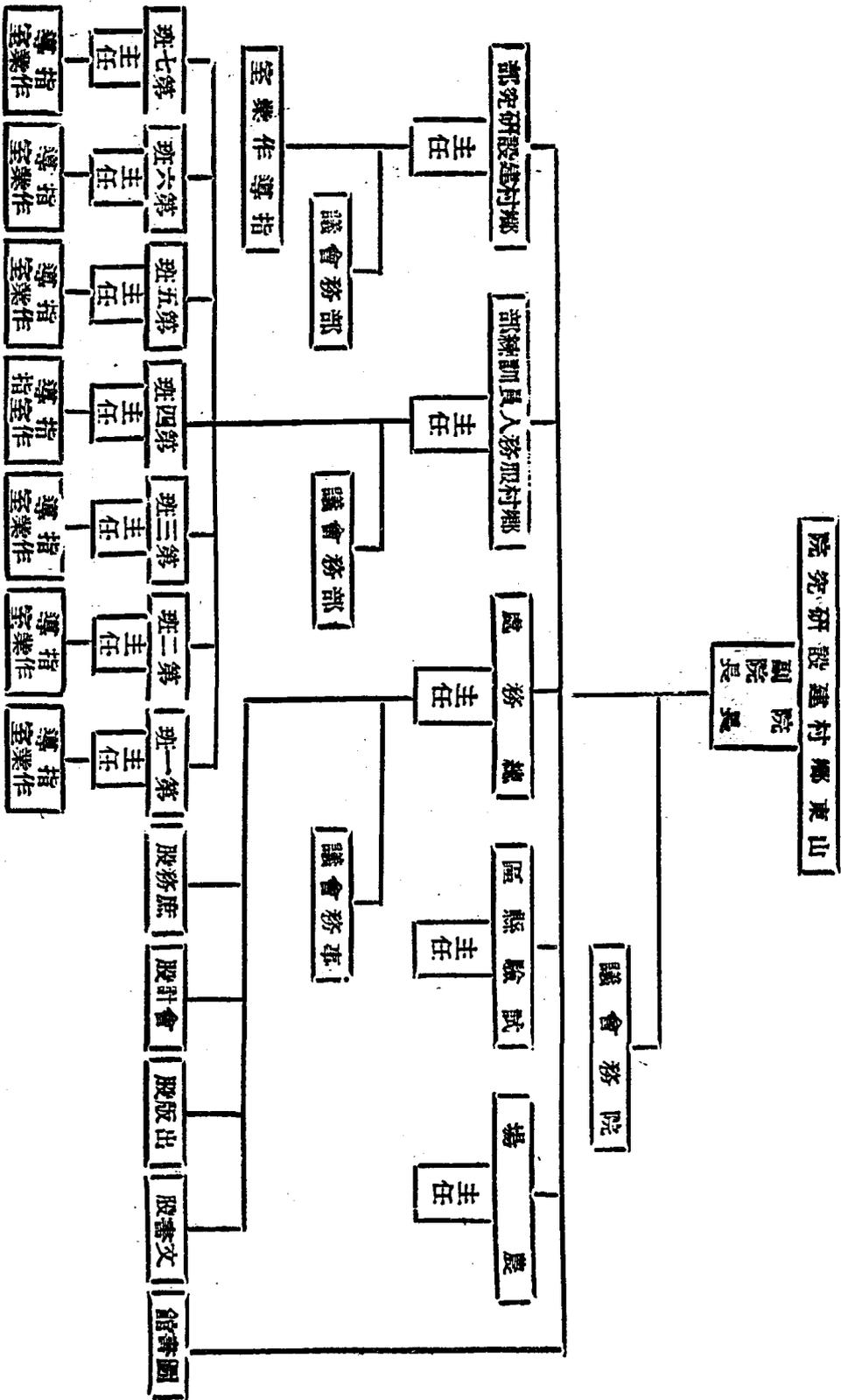
第十四條 本組織大綱如有未盡事宜，得呈請省政府修改之。

第十五條 本組織大綱自山東省政府批准公布之日施行。

第五節 廣東省中山模範縣自治情形

中山縣為本黨 總理之故鄉，中央為紀念 總理的誕生地起見，乃定該縣為模範縣，並設立該縣訓政實施委員會，為建設模範縣的計劃指導監督機關，並負責施行訓政時期的地方自治。由國民政府於民國十八年

表 統系織組院究研設建村鄉東山



各省自治實驗概況

二月八日任命唐紹儀等十五人爲訓政實施委員會委員，並指定唐紹儀爲該會主席。委員會至少每年須開會二次，決定該縣的訓政實施計劃。委員會下設秘書處，置秘書一人，事務員若干人，由委員會派充之。

訓政實施委員會成立後，除計劃一切自治事務外，爲實施區鄉鎮自治工作起見，於民國十八年十月設立縣自治籌備處。又相繼設立區公所籌備處九處，鄉鎮自治籌備處五十餘處，當即製定各種單行法規，並擬定十九年份工作進程序。

在此時期工作情形有：（一）詳查各鄉鎮區域地址，編定各鄉鎮原有地名或新名。（二）調查各區鄉鎮戶口，曾製定表格規則等。（三）成立自治人員訓練班，養成自治人才，即分發各區鄉鎮工作。（四）改編原有警衛隊及民團練丁爲保衛團。（五）清理警衛隊積欠餉項。（六）清查盜匪及剿辦。（七）頒發禁煙禁賭的獎懲規則，並成立戒煙院。（八）提倡識字運動，並編發自治刊物。（九）成立國民補習學校及國民訓練講堂。（十）清理各區鄉鎮市街及渠道，舉行家屋大掃除。

各項自治事務正待相繼進行，於民國十九年四月奉命將縣自治籌備處結束，所有自治工作統交縣政府辦理。

縣政府繼續接辦全縣自治事務，首先成立區公所，因各區公所均已籌備就緒，即委出區長九人，分別負責辦理各該區自治事務；並令各區區長籌備各鄉鎮自治，自十九年五月起至二十年年底止，各鄉鎮公所籌備成立

者有三百五十餘處。各閭鄰區域尙在劃分中，故自治制度屆至二十年底猶未完成。

自治事務移交縣政府接辦後，因各區向來均受土匪騷擾，故積極從事於警衛隊的編練，計全縣有二百零九隊，隊士計六千六百二十四人，由縣政府直接統率指揮，迨各區區公所正式成立，即由各區自治機關接管，訓練成爲該縣唯一自治成績。

其他繼續辦理戶口調查，於縣政府設立統計股積極規劃，指定各區鄉鎮公所，會同各警區辦理。後因執行不力和人事變遷，未見成績。

至於修築道路，只有石岐鎮公所築有孫文中路一條，餘均絀於經費未辦。其他合作事業及救濟事業，或限於人力，或限於財力，均未能實現。

附錄中山縣訓政實施委員會組織大綱

第一條 中山縣訓政實施委員會，依照十八年二月八日國民政府第十九次國務會議確定中山縣爲全國模

範縣之決議，爲中山縣實施訓政建設模範縣之計劃指導監督機關。

第二條 委員會由國民政府選派委員十五人組織之。

第三條 委員會設主席一人，主持會務，由國民政府於前條委員會中指定之。

第四條 委員會每年至少開會二次，決定中山縣之訓政實施計劃。

委員概無薪給，但於開會期間，得酌支出席費。

第五條 中山縣訓政實施年限，由委員會決定，呈請國民政府核準備案。

第六條 中山縣縣長，在訓政期內，由省府任用中山縣訓政實施委員會主席兼之。

第七條 中山縣行政及建設事業經費，由國省兩庫，每月撥付三萬元，其用途分配，由委員會審定，但行政費與事業費，應以四與六之比例為分配標準。

第八條 委員會對於中山縣訓政建設計劃之決議，除由會直接交中山縣政府照案執行外，并函達廣東省政府查照備案。

第九條 委員會為辦理事務得設秘書處置秘書一人，事務員若干人，由委員會派充之。

第十條 本大綱自公布之日施行。

第六節 河南省各縣自治實驗情形

一 鎮平縣村治

河南省鎮平縣多山地，平原很少，每年所產食糧，尚不夠本地的需用，所以居民多依手工業為生，全縣有石工，玉工，織綢等就地製織運銷各地，另有漆工，竹工，均奔走外省各地，春出冬歸，以謀一年的生活。

該縣的自治是從自衛上動手的，因為該縣既多山，容易聚匪，在十八年八月間，土匪竟攻入縣城，大肆搜劫，地方糜爛不堪，統計損失約有六百四十多萬。土匪離城並綁去男女萬餘人，鎮平自遭此浩劫後，原氣大傷，復受貪官污吏的榨取，自不能忍，適有該縣人彭錫田字禹廷者係河南省立村治學院院長，對於村治素所篤信與研究，於此時返里，眼見家鄉糜爛情景，當然不能袖手旁觀，更加許多人的環求，是沒有不出而為鄉里報命的理由。他的工作開始，是從自衛入手，首先令全縣各區普及調查戶口，調查完畢後，開始編練民團，於鄉間募集壯丁一千八百人，編成一混成團，以四個月為訓練期，訓練期滿，自由回家，仍各做原來職務，於每月終集合檢閱一次。並募第二期訓練，期滿如前，再募第三期，期滿募第四期，至第四期期滿，募第五期，現已完成五期，即五團兵力約八九千人，槍械服裝悉由公給，在訓練時，公給膳食，每月給零費一元，在此五期訓練中，每一期退伍，可自由離鄉，如此輪流不息，人人有服兵義務，而負擔毫不增加。退伍者仍各務農，而現役者必須為工，如築路、造林等，鎮平全縣縣道、鎮道、鄉道，皆寬廣平坦，井然有條，道旁植樹少有枯萎者，並設有染織工廠，以資從事生產，該縣常備團員千餘人，分駐城鄉，每名月給錢十五千文，待遇雖低，各團員深明大義，願為鄉里服務。

該縣除積極訓練民團，籌辦自衛外，同時對於自治事務，也能切實進行，惟組織尙未完備，全縣有自治村二百餘，各區村閭隣長，都由民選，縣區村各設息訟會。現述之如下：

縣設自治委員會，有委員二十餘人，為施行自治的意思機關，每月開會一次，一切自治法規和自治方案，均

由該會議決。另設自治辦事處，設主任一人，執行自治委員會的議決案，並監督各區自治事務。該辦事處，設宣傳、調查、事務、財務、建設五股，分理各項事務。

縣再設息訟會，為調解爭訟的第三級機關，凡不服區村息訟會之調解者，均可訴之縣息訟會，故自二十一年迄二十一年六月縣府未收一訴狀。

縣設有感化院，凡判決囚禁者，即送該院作工。

區村長副均由民選，在縣自治委員會的監督及依區村民衆大會的意思，處理各該區村自治事務。各區村自治經費，由全縣自治辦公處明白規定，並一律於月終之日向該處具領，不得隨意取之民間。此項自治經費，在錢糧收入項下開支。

區村各設息訟會，各由民選公斷員三人，及區村長副共五人組織之。鄉人如有爭執，可購訴訟紙，訴之村息訟會，代價只二百文，如經判決有不服者，可照樣訴之區息訟會，也只要二百文就行。區息訟會有打罰之權，但罰金不得過百元，村息訟會無打罰權。至盜匪案件，則由民團軍法處辦理。

該縣教育很是發達，有中學及鄉村師範各一所，完全小學十六所，初級小學二百五十所，每年教育經費十餘萬元，除學田收入外，尚有各種捐稅附加，足供一年開支。此外各鄉村有平民學校六十處，由附近小學教員義務擔任教授，課程趨重實際應用方面。各區或村間有閱報處及民衆圖書館的設置，以供民衆自由閱讀。

公共事業方面，有道路築造及修理，菜市糧市的興辦。又有造林場植樹四十餘萬株。平民工廠，婦女草帽工廠等的經營，紡織廠也在興辦中。其他又有各種合作社，農民借貸所等組織。各區有平民醫院設置，掛號僅收百五十文，也有免費的。

該縣村治成績極佳，實為一般的事實，這都是彭禹廷先生努力提倡及親身督率之功，而鄉人對彭也極為信仰愛戴，能羣策羣力從事，所以數年來，已有「路不拾遺」之風。自治的效用，在鎮平實極明顯。

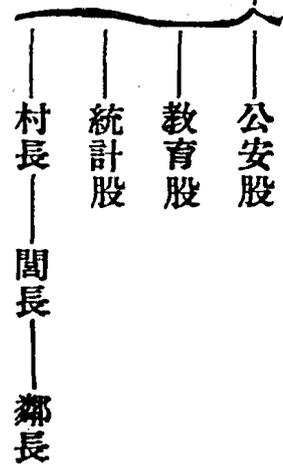
二 彰德縣中山村村治

1. 設立經過 中山村原名西司空村，在河南彰德縣城西約八里之地，住宅五十餘所，居民一百五十戶，只六百餘人，以務農者為最多，村民勤勞樸實，均能自食其力。最初由該村青年數人，籌備振華小學，以學校作中心，去改造農村，並聯合全村青年組織青年社，實行改革工作，成績優良，為村中年老家長所信仰。村中一切事務，均能聽從青年社指導，自此村政日益可觀，至民國十七年經河南省政府選為試辦村，並改為中山村。

2. 組織系統 中山村自治社之組織系統如左：



村民大會——自治社執行委員會



所謂監督團，即中華農村促進社，換言之，中山村即中華農村促進社的試驗區，該社係由青年社逐漸改組擴大而成立，其活動方法分做三個時期，頗有足述者：

(一)爲利用環境時期 因爲一般農民心目中認定學生或青年只會擺洋架子，或沾染不良習慣而鄉村老學究又以爲學生會讀白話文，寫白話信，所以對於從事農村工作之青年，初必無信仰心。該社利用此種心理，乃提倡戒紙烟，早起，實行吃苦耐勞，並讀四書，於是頗引起鄉民的信仰。

(二)爲改造環境時期 既得鄉民信仰，於是禁止賭博，破除迷信，舉行識字運動，婦女放脚運動，衛生清潔運動等項工作，鄉民絕不反對。

(三)爲征服環境時期 例如使農民有組織，能團結有生產力，有自治力，能夠利用各種科學的工具和方法。

改造中山村的原動力爲中心小學，舉凡村政的改革，教育的普及，建設的計劃，經濟的發展以及生活的改

良，作物的研究，無一不受該校全體師生的指導。中心小學係由振華小學改組而成，其經費來源，爲：（一）該村宗祠社地六畝作固定經費，（二）教育局補助，（三）董事臨時捐。

該社所辦事業甚多，茲列舉數項如左：

（一）救濟無業貧民 1. 用自治社名義，介紹入工廠作工，2. 熱心公益者助田二十畝，由自治社分給貧人耕種。

（二）維持治安 1. 由全村二十歲以上四十歲以下壯年，組一自衛團，每夜輪流守衛，以防土匪。2. 村民如有糾紛發生，有息訟會專司調解及判斷，絕不易發生訟事。

（三）設立農事試驗場 租地數畝，開辦農事試驗場，試驗結果，美棉甚佳，於是農民對於試驗和改良漸知注意。

（四）舉辦合作事業 消費合作社，灌溉合作社，儲蓄合作社，均已辦有成績，其他買賣合作社生產合作社等組織，亦次第舉辦。

該村因教育經費特多，農民知識較附近各村爲高，因此能作高效率的生產者，農產收穫量，亦較附近各村爲高。

三 汲縣香泉寺鄉村教育實驗區

各省自治實驗概況

香泉寺在汲縣西北四十里之太行山麓，實驗區即以該寺爲中心，以左近三十村組織之。

創辦人是王怡珂於二十年三月籌備成立，經費以香泉寺六度寺廟產爲基金。有小學七處，教師十餘人，茲將其活動原則、方法以及事業，略述如左：

一 活動原則：

- 甲、教養合一。（養外無教，教外無養。）
- 乙、文武合一。（無人不學，全村皆兵。）
- 丙、學治合一。（鄉校爲村民會場，鄉師爲村會主席。）

二 活動方法

以農業、科學技術與農村土法融合，以增加生產。以合作主義整理農村經濟，增進農民生活。以瑞士之民兵制及管子寓兵於農爲模範而訓練民衆，以保甲鄉約之精意爲舉辦下級自治之神髓。

三 事業概況：

- (1) 各班學生各組織成一林業合作社，在香泉寺周圍成立四個林場，另設一苗圃，專育果苗。
- (2) 規定每一學生非種成一千株樹，不許卒業。以後所種之樹，所生之利即歸該學生作生活費。此外每一小學種桑二百株，養蜂二箱，以裕教員生活。

(3) 春日養蠶，初夏放假收麥，事畢仍上課。以麥桿作學校手工原料，自做草帽。秋冬以後，挾槍入山打獵，兼巡視山林。

(4) 以香泉寺為推廣改良畜種中心機關，而先使學生改良家畜，漸及於各全村。

(5) 消費合作社，信用合作社，亦已興辦，並指派民衆學生，往他村學織染。

(6) 農事畢業後，辦民衆學校七處，師生共謀樂利，無閒暇以為賭博，無誤會以起爭訟，已收自治之利。

(7) 舉行朔望打靶，並立會練習拳術，使人人可以為兵。此種拳會，村村皆有組織。

第七節 江蘇省各縣自治實驗情形

一 崑山縣徐公橋鄉村改進區

江蘇崑山縣徐公橋鎮的鄉村改進區，是上海中華職業教育社負責主持的。該鎮在崑山縣境的東北，與青浦縣接壤，離安亭鎮三里餘，改進區域計有三十一方里，包括六個小鄉鎮；徐公橋是比較稍大的一個鎮市，故該改進區域即以此名之，其他鄉鎮的名稱為三浦鄉，安亭鎮，虬濱鄉，馬澤鄉，逢善鄉等，僅祇包含一村至五村。三浦鄉稍大，於二十年始加入，計有十一個村。而徐公橋鎮有十六村，故以徐公橋鎮為最大。總計各鄉有四十二村，人口共計二千九百七十九人。（二十年所調查。）職業大都為農，雖有少數為工為商為士者，然均未能全脫農民

的成份。游手好閒者至二十年度已無一人。自從鄉村改進工作進行以來，生產增加，經濟較裕，習俗改正，費用較省，農民均可溫飽，其他也有相當職業，所以這小小區域，不但烟賭絕跡，竊盜亦終年不聞了，已有「天下太平」的氣象。

他們的自治機關，是徐公橋鄉村改進會，十七年四月成立，由中華職業教育社聯絡該地方中心人物所組織。以教育為中心，而推動其他事業的改進。看他們所取的態度：「（一）一切改進事業，以教育為中心，而以協助解決生計問題為入手方法；（二）遇事以農民為主體，設法引起自動，從旁加以輔導。」在這種方法和態度，努力經營了數年，果然有了不少的成績。現分組織與事業兩部說明如后：

1. 組織方面 鄉村改進會由會員所組織，凡改進區之成年男女，瞭解該會宗旨，有志改進鄉村，熱心社會事業者，均得為該會會員。該會最高權力機關為全體會員大會。會員大會下設委員會，由委員九人，候補委員三人組織之。但中華職業教育社得推出委員四人，其餘委員五人及候補三人，均由會員大會選舉之，並互推主席一人，任期均為一年。委員會下設辦事部，並設主任一人主持之，下分總務、建設、農事、教育、保安，各股辦事。

在該區域以內，並可設立分會，但須經過總會委員會的認可。分會有會員大會，會員大會下設幹事會，辦理分會事務。

會員大會每年舉行二次，由委員會召集之，其職權：（一）審查委員會的報告；（二）修改會章；（三）提

議並決定區域內應行舉辦的事業；(四)選舉委員及候補委員。

委員會每月開會一次，由委員會主席召集之，其職權：(一)規劃該會進行事宜；(二)決定辦事部的請議案；(三)評議辦事部工作效能，並加指導與協助；(四)陳述意見於中華職業教育社。

該會經常費由中華職業教育社担任，但以逐年酌減歸地方自籌為原則。會員不納會費，但自願捐助者，亦所歡迎。該會預決算，由辦事部編製，經委員會通過後報請中華職業教育社核定之。

分會設立已有七處，每年開會員大會兩次，每月開幹事會一次，其職權同總會。幹事會設幹事三人或五人，由會員大會選舉之。互推主任幹事一人，主持分會事務。幹事會分總務、建設、教育各股辦事。

此外有：(一)經濟稽核委員會，為稽核會內賬目而設，委員會定為五人，由鄉村改進委員會辦事員中推出之，為義務職。(二)款產保管委員會，為保管款產單據賬冊而設，由鄉村改進會委員推舉五人組織之，期任一年，同為義務職。

2. 事業方面

(一)市政建設：在道路方面，已築有公安路、觀瀾路、有光路、鴛鴦路、徐珠路等石路；又有徐梅路、徐珠路、珠天路、陸景路等泥路。而橋樑修建的已有二十餘座。在衛生方面，全區廁所一律改建，街道隨時洒掃，並逐時督飭住宅的清潔。在交通方面有電話處、郵政代辦處、黃包車等的設備。其他有民衆晒衣場、停車處、佈告處等設置。

(二)農事改進：有自辦農場一所，計田二十畝，供實地研究和試驗之用；有苗圃一處，佔地九分許，種樹苗七千餘枝。有養鷄場一所，飼來格亨種鷄數十隻，每鷄每年產卵最高率為二八二枚，並向該區農家推廣，以期改良鷄種。改良種子及推行新農具，指導農家選種並介紹別地好種，並推行有實效的新式農具如打稻機，碾米機，彈花機等。有測候所，測驗氣候，每日報告。舉行耕牛比賽，在二十年四月舉行過一次。麥作展覽，在二十年六月舉行過一週，陳列標本百餘種，參觀農民三百餘人。有信用合作社，社員九十餘人，每年冬末，春初放款，秋熟收款，每年放出有二千至三千餘元，都能如數歸還。有公共倉庫，逐年儲藏糧食，有一萬元至三萬元的糧食儲存着。

(三)教育建設：有公立及私立小學五所，兒童入學者已有三分之二；有教育會議，以該區小學教員及與教育有關係人員為會員，每月開常會兩次，討論各項教育問題；每學期結束有勸學員分區勸導未入學兒童入學；有各種集會，如運動會學術比賽會等的舉行。此外對於民衆教育，有民衆學校的設立，農民教育館的創辦，民衆茶園，通俗講演，公共閱報處，通俗格言牌，民衆問字處，常識展覽會，嬰孩幸福會，民衆音樂會，托兒所等等有關民衆教育的事業。

(四)保安事業：有保衛團一百二十人，冬季每夜出防，團員都是農民自任。各村有消防隊，全區有消防會，以防火災。有公共醫診所，完全施診，對貧苦病者贈藥。有警鐘，每天早，午，晚打三次，報告時刻，遇有特別事故，也可鳴鐘告警。

二 鎮江縣黃墟鎮鄉村改進試驗區

江蘇省實業廳（前爲農礦廳）爲設立農村改進試驗區，特與上海中華職業教育社，合辦黃墟鎮的農村改進事業。按黃墟鎮爲鎮江縣一個鄉村市集，面積有五十三方里，人口共有五七七四人。農民占百分之四十二。五，工兼農占百分之二十六。五，商兼農占百分之三十。五，士兼農占百分之二，物產豐富，農民生活尙稱優裕。

該鎮農村改進區，直接受江蘇省實業廳的指揮辦理，經費由該廳補助四分之三，餘由地方籌措。中華職業教育社不過參加工作並爲之設計而已。其權力機關爲黃墟鎮農村改良試驗區委員會，由實業廳聘請專家九人組織之。委員會下設執行、設計、監察三部，執行部設委員五人，執行實業廳命令及委員會一切決議；設計部設委員三人，釐定各種改進計劃，編造預算決算，接受試驗報告等事項；監察部設委員三人，監督事業進行，審核預算，考核工作人員勤勞。外設指導員一人至三人，由委員會函請實業廳聘任，指導全區事業的進行。並由各村，推定代表若干人，組織村民代表會，助理委員會一切工作的進行。委員會爲工作便利起見，就改進區中心地點辦事處，函請實業廳任命幹事若干人，辦理該區一切改進事宜；辦事處下設建設、農礦、村政、教育、保安五種委員會，分理各項應辦事務。

該區改進事業，概係中華職業教育社所設計，故與上項所述崑山徐公橋鎮的鄉村事業大同小異，現分述

如下：

1. 建設事業 (一) 修築該鎮直達車站道路一條及土壩五道。(二) 測量水準幹線一條支線九條及水塘八百零三個。(三) 興建全區橋樑。(四) 建立作息鐘，按時而鳴，以爲全區農民作息的標準。(五) 建公共倉庫，以供農民堆積產品之用。(六) 建公共禮堂，以爲農民婚喪喜慶之用，藉可改良舊俗。

2. 農墾事業 (一) 設立農事試驗場，以爲種子、肥料農具等的試驗。(二) 設立育蠶指導所，招收農家婦女，入所學習技能，並派人分往蠶戶實行指導。(三) 提倡造林，於各處山崗曠地，種植桑槐各樹，計有一七二〇一九株。(四) 開採山石，該區馬跡山所產青石，宜於燒石灰，已擬定開採辦法。(五) 舉行各種農事獎進辦法，如農品展覽會，農品陳列所，農事講演會等多次。(六) 提倡副業，如改良豬種，及養雞、養蜂等方法，並按時舉行比賽會。(七) 其他關於農具的推行，虫害的驅除，俱曾積極辦理。

3. 村政事業 (一) 舉行戶口調查，農事調查，以及田畝清丈，現在全區人口及學齡兒童等數目，均已查清，職業成份，生活狀況，均有相當明瞭，田畝數目，也有數字可查。(二) 舉行村民代表會及村民大會，以及選舉村長和運用四權，均已具有相當成效。(三) 合作社的組織，有信用合作社，社員七十二人，放款二千餘元。(四) 慈善事業的設置，有醫藥局一處，施診施藥。有救濟失業委員會，救濟鄉民失業。(五) 立村况牌三十八處，並舉行村事日記。

4. 教育事業 (一) 於各村設立小學或就原有學校增加學級，學童就學者已日漸增多。(二) 設立民衆夜校及半日校各一所，勸導農民入學識字，因常用種種獎勵方法，農民均樂於就學。(三) 設立閱報社一處，並舉行識字運動，立信條牌等民衆教育事業。(四) 設立公共體育場一處，教授國技，音樂，舉辦消寒會，納涼會等娛樂事業。(五) 舉行通俗講演，化裝講演，改良風俗民情，增加一般農民知識。(六) 設立小公園一處，以供村民游息。(七) 成立青年勵志團，指導青年讀書遊戲等事。

5. 保安事業 (一) 組織自衛團，就全區壯丁分期訓練，現有常備團員百餘人，均爲本鄉農民被徵而來。(二) 指導住戶衛生，或口頭宣傳，或以圖示意，民衆住宅，已清潔萬倍，公共衛生有該會隨時注意，道路的清潔及河塘的檢驗，均有專員辦理。(三) 設立公墓，已就該區劃定空地，爲公共營葬之所。

以上是該區從十八年到二十年終所辦的各種事業；而於二十一年起又將全區分爲三小區，每區指定一村做中心，其分區情形如下：

村。
第一區以大塘灘爲中心，屬邵家，馬灣，東灣，八畝山，小塘灣，林家，山南，上黃墟，陳灣，沈家，東山，郭家，陳家十三

村。
第二區以許家爲中心，屬橋沿，大葉廟，小朱家，小大葉，大灣，樓安場，下荆家，芮坐，西黃墟，陸家，省莊，華家十三

第三區以下廟頭爲中心，屬天地灣上廟頭，後山，官莊，溝上，門寺，大缺，東莊，八村。

各中心村設專任指導一人，由各幹事分別担任，以期集中能力爲該分區辦理改進事務。並須每週至少親往各村兩次實施指導。

各專任指導員，每月集會一次，集會地點分期輪流。各服務員，每半月分區舉行一次，每月聯合舉行一次，地點亦取輪流制。

各分區改進計劃，由專任指導就各分區情形擬定之。分述如左：

1. 大塘灣改進事業計劃 (一) 改進私塾，與原有塾師合作，予以實力上的幫助，而不妨礙其職務。(二) 舉行通俗演講會，各種展覽會，農產品評會，利用時機，規定舉行日期，並參加娛樂事項，以引起農民的興趣。(三) 擇寬大牆壁寫信條格言，使村民早夕接觸，藉收潛移默化之效。(四) 擇一忠實而肯聽指揮之農家，引種改良作物，及改良家畜，所有損益，由改進會負責。(五) 特約農田改良小麥，棉花，桑園等。(六) 改進村容，如修築道路，隙地種花，提倡清潔等。

2. 許家村改進事業計劃 (一) 提倡合作事業，如信用，生產等。(二) 舉辦特約農田，如麥田，棉田等。(三) 推廣優良種苗，如棉種，麥種，桑苗等。(四) 引種特用作物如金針，薄荷，除虫菊等。(五) 振興農家副業如養豬，養魚等。(六) 定期舉行通俗講演。(七) 改良私塾。(八) 設立閱書報社。(九) 立格言牌，信條牌。(十)

(一) 築修道路。(十一) 聯防自衛。(十二) 舉辦特約農家，指導家政，教學書算，改良農事。(十三) 提倡儉德儲蓄，改良婚嫁禮儀，辦理聯村積穀。

3. 下廟頭改進事業計劃 (一) 組織通俗演講隊 (聯合青年勵志團) 定期演講，同時參加娛樂，(留聲機，幻燈等) 以引起農民的興趣。(二) 改進塾師教學材料及方法，同時塾師須受相當的指導。(三) 活動教學，利用農暇，由會派員，每日上午或下午教學二小時。(四) 舉行農事集會，如農產物出產時，舉行農產物品評會及展覽會。(五) 特約農家，改良種麥，植桑，種棉育蠶等。(六) 改進村容，如修築道路，栽培樹木，種植花草。(七) 提倡清潔，張貼衛生標語。(八) 贈送藥品，如金雞納霜丸，痢疾藥，十滴水等。

附錄黃墟鎮新村建設大綱

- 一、黃墟新村，本着富教政合一主義以改進農友們整個生活為標準；
- 二、拿富做改進農村的基礎，是解決農村經濟的，包含衣，食，住，行諸問題；
- 三、拿教做改進農村的方法，是促進農村文化的，包含德，智，體，羣諸問題；
- 四、拿政做改進農村的原則，是發展農村自治的，包含區，村，閭，鄰諸問題；
- 五、改進事業分為五類：一曰村政，二曰農墾，三曰教育，四曰建設，五曰保安；
- 六、村政方面，注重清丈田畝，編查戶口，舉辦合作，籌募基金，訓練村民運用四權，指導組織自治團體等；

七、農墾方面，注重墾荒，植桑，造林，推行新農具，發散改良苗種，提倡農家副業，防病除蟲，採石燒灰，指導種植飼畜方法等；

八、教育方面，注重推廣民衆教育，並及義務教育，內容均包含道德教育，文字教育，健康教育，休閒教育等；

九、建設方面，注重改良農田水利，建築道路橋樑，改良交通用器，裝置四鄉電話等；

十、保安方面，注重訓練鄉村警察，訓練自衛團士，勸戒煙賭，提倡衛生，育幼，養老，濟貧，救災，醫病等；

十一、一切經費，以出自地方爲原則，或由辦事處直接經營生產事業，自謀供給，但試驗期中，由農墾廳酌量補助；

十二、改建事業，由農墾廳聘請專家九人組織黃墟農村改良試驗區委員會，負責辦理；

十三、委員會分設計，監察，執行三部，掌決定一切計劃並檢查辦事處之進行成績；

十四、委員會爲辦事便利起見，函請農墾廳聘任指導員一人至三人，指導全部事業之改進；

十五、委員會就改進區中心地點設辦事處，函請農墾廳任命幹事若干人，聯合各機關團體及地方人士，

執行一切改進事宜；

十六、各村推定代表若干人，組織村代表會，建設一切興革事宜，並執行辦事處委辦之事件；

十七、辦事處舉辦重大事業，均聯合地方人士組織各種委員會分別籌備進行，每完成一事，即交地方接

辦；

十八、在試驗期最後一年，全村民，依正式規定選舉各項自治人員，組織自治公所；

十九、改進事業，暫定六年完成，最後一年，須達到土無曠荒，民無遊蕩，人無不學，事無不舉，全區悉呈康樂和親平安之現象；

二十、試驗期滿，地方自治亦籌備完成，委員幹事等，儘三個月內解職，而授政於自治公所，於是黃墟新村建設之大功告成。

三 南匯縣界溝鄉實驗區

界溝鄉的改進，是江蘇省民政廳以實驗鄉自治爲目的，而辦理的。界溝鄉屬於南匯縣第七區，離上海甚近，過浦三十分鐘即達。全鄉計有三百三十七戶，人口約有二千人。

該鄉的自治，完全是試驗性質，根據國民政府所頒布的自治法規，爲鄉自治的實地試驗，所以由江蘇省民政廳主持之，並定該鄉爲界溝實驗鄉。開辦於民國二十年十一月十二日，不幸受上海「一二八」中日戰事影響，於民國二十一年二月十二日停辦，爲期僅有三個月，實無何項成績可言。惟該實驗鄉成立緣由，組織情況，及事業計劃，甚爲詳盡，茲介紹於后：

1. 成立緣由 南匯縣政府一方面根據 總理的地方自治開始實行法所說的：「當一縣辦有成效，他縣

先仿行……』以及三大大會通過之『確定地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎』案內所說的『地方自治之籌備，宜逐漸推行，不宜一時併舉。』覺得要自治成功，必先要鞏固鄉自治；要鄉自治成功，必須設立實驗鄉。他方面從經驗觀察的信念上，亦有下列的幾點：

(一) 中國的鄉，何止十數萬，其情勢又各懸殊，自治的程度，斷不能同等速度進行，故認為鄉自治有分頭進行的必要。

(二) 鄉村自治法令，究否完全能行，應以極少數的鄉翻覆試驗各省奉頒的法令，有無窒礙難行之處。

(三) 鄉公所的職掌繁複，欲藉個個鄉公所自身担任創制自治公約及其他規程章程的責任，實為極難的事，必先創造一個帶試驗性質的鄉公所試訂，並試行各種應有的規章，方能成爲一個完善的藍本。

(四) 要鄉自治完成，必得完成教育爲第一個階段。而在國內絕對不能尋出以自治爲目的而教育的一個實例，更尋不到其行走的路線，故於實驗鄉中實施有目的的義務教育，國民補習等教育。

(五) 自治成功不止解決政治問題，兼以解決經濟問題，故自治亦所以爲經濟的連鎖關係。應尋求一個方法來適應與推進，所以認爲應該先選擇一個鄉，來試立農民經濟的基礎。

2. 組織情況 該鄉設立鄉公所，直隸於縣政府。設鄉長一人，由民政廳令委員長兼任之，總攬該鄉事務。又設副鄉長二人襄助鄉長辦理本鄉事務，一由縣長就其所屬之現任公務員遴選。一由縣長就本鄉具有公民資

格，熱心地方自治人士遴選，均呈由民政廳委任之。鄉長副鄉長，均爲無給職。

鄉公所設主任一人，由鄉長呈請縣政府委任之，承鄉長之命，總辦所內一切事務，下分總務，組織，宣傳，訓練，保安，教育，建設，農事，衛生，社會各股辦事。各股置股長一人，股員若干人，由鄉長視事實情形，就縣屬公務員，或本鄉間鄰長，或本鄉具有公民資格的熱心地方自治人士，遴選任之。

鄉公所因事業之設計進展與改良，得設各種專門委員會，其種類與委員，由鄉長分別規定聘任之。再該鄉舉辦一切事業所設立之專任機關，其首長，由鄉長遴選呈請縣政府委任之。

在實驗時期，該鄉調解委員會的調解委員由鄉長就本鄉具有公民資格的公正人士，遴請縣政府委任之。該鄉實驗時期，定爲二年，實驗期滿之前三月，應即依法辦理選舉，於期滿之日，實驗鄉鄉長，應即將一切移交與選舉之鄉長，而恢復鄉之常態。

3. 事業計劃

甲、總務部份

- (一) 編制預算決算：以每半年爲一期，前三月將後一期之預算編成；後三月將前一期之決算編成。
- (二) 統計：搜集各股所辦之事實，一一爲之統計。
- (三) 基金：預計實驗二年後之本鄉，當已應有，在恢復鄉之常態以後，自不能再倚仗本鄉以外之的款。或其

他補助金，以維持本鄉局面，是非有長久之計不為功，除教育事業，仍由縣款繼續維持外，所有鄉公所經常費，及一切事業費，均應由鄉自籌，實驗終結前三月，擬先設法籌募本鄉基金一萬五千元，以備每年獲得至少八厘利息之一千二百元，以此一千二百元，長期維持本鄉局面，縱有拮据，當屬有限。

(四)鄉務會議，本會議由鄉長副鄉長，及所屬之閭長組織之，每月開會一次，必要時得開臨時會議。

乙、組織部份

(一)組織閭鄰：本鄉閭鄰雖已編組成就，但日久不免變遷，且實驗鄉開辦之始，閭鄰乃基本組織，尤非整一不可，擬重行編組之。

(二)調查戶口：二十年春，本鄉曾舉辦戶口調查一次，擬於本鄉開始實驗時，再為調查一次，以臻詳實。

(三)訂立閭鄰標識：於編組閭鄰後，將各閭各鄰，訂立標誌，以期界址清楚。

(四)公民宣誓登記：本鄉本已辦過宣誓登記，茲為喚醒鄉民之特別注意於自治起見，擬再辦理一次。

(五)遴委並選舉閭鄰長：本鄉閭鄰長選舉，尙未舉辦，擬於閭鄰編組之後，即行遴委閭鄰長，俟四權訓練達到相當程度時，即行試辦選舉。

(六)製發居住證：依照法定格式，製發居住證，以資每戶均有詳實之稽考。

(七)製發公民證：依鄉鎮自治施行法第七條，凡中華民國人民，無論男女，在本鄉區域內居住一年，或有住

所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後才爲本鄉公民，是項公民，發給公民證。

(八)編訂門牌：依戶口調查結果編列門牌，以藍地白字之琺瑯鉛皮爲之。

(九)人事登記：戶口調查之後，卽行舉辦人事登記，舉凡出生死亡，分居遷徙，失踪，婚姻，繼承，離婚，退繼，婚姻無效，立繼無效等，均卽繼續舉辦。

(十)製定公約：本鄉在實際時期，製定公約，昭告鄉民，共同遵守，是項公約，亦卽爲實驗期滿之自治公約之張本。

丙、宣傳部份

(一)界溝鄉公報：先擬定爲週刊，必要時亦得改爲月刊，或三日刊，內容分(一)特載，(二)法規，(三)會議錄，(四)公文，(五)雜俎，(六)大事記，(七)新聞，本鄉三百三十七戶，每戶分送一份。

(二)壁報：於適當處所多製壁報，按時張貼，滬報及本鄉新聞公告。

(三)宣傳七項運動：中央規定七項運動，按時舉行之。

一、識字運動，聯合教育股舉行之，以發展一般人的教育；

二、造林運動，聯合農事股舉行之，以開發荒地；

三、造路運動，聯合建設股舉行之，以開發交通；

- 四、合作運動，聯合農事股舉行之，以發展農民經濟；
- 五、保甲運動，聯合保安股舉行之，以安定地方秩序；
- 六、衛生運動，聯合衛生股舉行之，以發展國民體育；
- 七、國貨運動，聯合社會股舉行之，以提倡製造購買國貨。

丁、訓練部份

(一)紀念週：平時紀念週，於鄉公所舉行之，每月之第三週鄉公所應聯合本鄉各機關團體，於適當處所舉行聯合紀念週，每月第一週，鄉公所應廣召鄉民，於國民訓練講堂，舉行擴大紀念週。

(二)選舉權訓練：先就本鄉各法定選舉，試行假選舉，務使鄉民對於選舉之真義與方法，有深切之了解，然後就閭鄰試行真選舉，閭鄰選舉完整，再進而為鄉的各項選舉。

(三)創制權訓練：創制權之行使，在中國尚無先例，擬先製定各項規則試行假創制，務使鄉民對於創制真義及方法，有深切之了解，然後就閭鄰試行真創制，閭鄰創制完整，再進而為鄉的各種創制。

(四)複決權訓練：複決權之試行，在中國亦無先例，擬先製定規則試行假複決，務使鄉民對於複決權之真義與方法，有深切之了解，然後就閭鄰試行真複決，閭鄰複決完整，再進而為鄉的複決。

(五)罷免權訓練：罷免權之試行，在中國亦無先例，擬先製定規則，務使鄉民對於罷免權之真義，有深切之

了解，然後就問鄰試行真罷免，問鄰罷免完整再進而為鄉的各種罷免。

(十六)鄉民談話會：無一定時間，無一定地點，無一定界限，舉行鄉民談話會，以期三民主義之原理，四權運用之方法，宣播之於談話中。

戊、保安部份

(一)界溝鄉保衛團：本鄉保衛團，本屬於第七區，團稱甲，今本鄉在實驗時期，改直隸於總團部，擬將保鄉團，即改稱界溝鄉保衛團，保衛團於改組後，即積極加以政治及軍事訓練，並不時演習實彈射擊，務達到平時足以保衛鄉里，有事均可應募兵役之目的。

(二)武裝鄉丁：設鄉丁四人，其二辦理政務，其二為武裝鄉丁，辦理警衛事務。

(三)消防團：購備救火機器，組織消防隊，以防火災。

己、教育部份

(一)界溝初級小學：界溝初級小學，為界溝鄉實施義務教育之中心學校。查本鄉已入學兒童三十四人，未入學兒童二二二人，共二百五十六人，小學校之一切設備，擬即以二百五十人為標準，計劃辦理之。

(二)界溝國民補習學校：依鄉鎮自治施行法，十歲至四十歲之失學男女，應受國民補習學校，或國民訓練講堂，一年半之教育，國民補習學校，每星期至少應有十小時之課程，國民訓練講堂，每星期至少應有四小時之

課程，查本鄉十歲至四十歲之男女，計九六九人，內中幾全係失學者，現擬於此九六九人中提選三分之一，即三二三人，使受國民補習學校教育，三分之二，即六四六人，使受國民訓練講堂教育，雙軌並行，以期必於二年之內完成之。

(三)界溝國民訓練講堂：國民訓練講堂，有二作用，一為教育十歲至四十歲的六四六人（參閱上節）之場所，一為舉行鄉民大會或其他集會之用。查本鄉二十歲以上之人口計一千零五十七人，是項訓練講堂之建築，擬即以能容千人計劃建立之。

庚、建設部份

(一)鄉公所：於鄉之中央建立鄉公所一處，為辦公之用。

(二)界溝鄉地圖：界溝鄉地圖於測量完竣後繪印之，並分散於各閭各鄰，務使每戶常備一份。

(三)鄉道：本鄉道塘橋與張江柵之幹道，及本鄉縱橫鄉道均計劃修築之。

(四)橋樑：本鄉橋樑均係舊式，既難暢通車輛，又不足以保持永久，擬將接通幹道橋樑，改做鋼骨水泥，或就原有加以整理。

(五)河溝：水利為農民之急務，使本鄉境內處處可得溝通河渠之利，本鄉開始實驗後，即行測量應行通濬之河溝而通濬之。

(六)路燈：於鄉間要道之處，均裝置路燈，以便行人。

(七)指路牌：於本鄉各處，遍立指路牌，以資識別。

(八)鄉鐘：備大鐘一架，裝置於鄉公所附近，每日上午六時與下午六時，均鳴鐘六下以報時間，如遇鄉間發生事故，則鳴亂鐘，以爲齊集鄉民一致抵禦之信號。

(九)界溝公園：就鄉之中央部分，酌量計劃公園一處，以備鄉民遊覽。

(十)界溝公墓：建築公墓一處，以免公私坟墓之漫無秩序。

(十一)界溝模範住宅：舊式農民住宅，不合衛生，新式住宅，雖合衛生，但爲一般人之經濟力所不能及，茲擬設立極端衛生而極端經濟之模範住宅一所，爲農民仿效之用。

(十二)測候所：氣候預知，爲農民之基本要件，本鄉擬就高岡之地，設立測候所一處，以利農民。

辛、農事部份

(一)界溝農業改良場：於本鄉之中心地點，建立農業改良場一處。

(二)各種合作社：總理說，地方自治團體，不止爲政治組織，並爲一經濟組織，合作社，實爲農民經濟發展之惟一工具，本鄉當特別注意辦理云。

(三)界溝林：第一步先就鄉道之兩旁，排列植樹，第二步選擇本鄉之相當地點，植樹成林。

(四)農具農產陳列室：將新式農具及本鄉農產，陳列於一處，以資提醒農民注意改進。

(五)界溝農民借貸所：擬從省農民銀行，以最低利息，借入現金，作為借貸所本金，然後再由借貸所，以低利轉借與農民。

(六)散給改良種子：農民多忸於習慣，不事種子之改良，現在入手改良方法，只有無條件的散給改良種子，先獲有結果，然後可期推行無阻，此節當與國內各改良農業機關，合作辦理。

壬、衛生部份

(一)界溝醫院：於鄉之中央，設立醫院一所。

(二)界溝清潔隊：鄉長為總隊長，閭長為隊長，鄰長為分隊長，每戶出隊員一人，規定章則，按時按地打掃清潔，並實施清潔檢查，以期全鄉無一垃圾之地。

(三)防除蚊蟲會：鄉間蚊蟲最多，蠅次之，擬糾合各閭各鄰，盡量設計，預防撲滅。

(四)施種牛痘：每年至少舉行一次。

(五)登記與訓練產婆：鄉間最不科學的便是產婆，先為登記，再訓練之。

(六)界溝公共浴室：備置清潔衛生浴堂一所，為鄉民沐浴之用。

(七)界溝公共廁所：農民糞便，率多隨地為之，不合衛生已極。茲擬于人口較密處，設置公共廁所。

癸、社會部份

(一)土地測量：本縣未辦清丈，故本鄉之土地從未測量，但測量必須機械，尤須專門人才，是故若由本鄉自行舉辦，殊非易易，擬商請上海各大學，工學院學生，前來本鄉測量，在學校得一實習機會，在本鄉則僅有招待之勞，而使達到土地測量目的。

(二)土地調查：土地調查，本鄉尙未辦過，擬於土地測量完竣後，即行舉辦土地調查。

(三)社會調查：社會調查，爲辦理一切社會事業之張本，惟茲事有專門技術性質，擬與上海各大學校商權，聯合舉辦之，以期學術化，標準化，而并經濟化，調查綱要，可依照中央黨部通過之社會調查綱要辦理。

(四)定地價：土地調查與測量完畢，即將田畝之地價規定，或即呈准上級政府實行照價收買，照價徵稅。

(五)設計鄉民副業：副業之確立，實家給人足之捷徑，亦實鄉民之純利，本鄉爲詳密之社會調查後，確立副業種類，設計勸導鄉民採納之。

(六)界溝鄉糧食管理委員會：民以食爲天，食糧未可稍忽，擬照江蘇省管理食糧試行規程之區的組織，設立界溝鄉糧食管理委員會，辦理如下之事件：

一、調查編制鄉民總額冊，與食糧消耗總額冊；

二、調查編制鄉食糧生產總額冊；

三、編制鄉糧食盈虧統計冊；

四、保管基金；

五、保管倉穀。

(七)界溝救濟院：於鄉境內設立救濟院一所，辦理育幼養老濟貧救災事項最小限度，先辦成養老所育嬰所。

(八)界溝儲蓄銀行：籌集資本，創立界溝儲蓄銀行，一方面為鄉民現金之寄托，一方面又可流動並集中現金，為各種公共營業之用。

(九)界溝鄉職業指導所：職業指導，原期失業者得有職業，需求工作人員者，得有合意之工作人員，本鄉之職業指導所，即附設於鄉公所，或其他公共場所內，不另設機關。

(十)界溝調解委員會：在實際時期，本鄉調解委員會之委員，由鄉長就本鄉具有公民資格之公正人士，請縣政府委任之，是項委員會，實為減少訟累之惟一機關，擬提前組織之。

(十一)界溝鄉婚喪改良會：關於婚喪之事，平時訓練，并勸導鄉民，勿過奢華，勿過簡陋，務使合於省費莊嚴二大原則，而以婚喪之鄉的集團化，為着手之方法。本鄉組織，擬聯合本鄉之熱心於風俗改良之公民為之。

(十二)界溝公共喜慶堂：即於國民訓練堂臨時設備應用之，擬不另行建築。喜慶所用常備物品，由鄉公所

常備之。

(十三)界溝公共喪祭堂：即於國民訓練講堂，臨時設備應用之，擬不另行建築，喪祭所用常備物品，由鄉公所常備之。

(十四)茶園登記：本鄉境內之茶園一律辦理登記，登記之要件，一為不得窩藏煙賭，一為須備本鄉公所製定標語或其他教育設備。

4. 附錄界溝實驗鄉章程

第一條 南匯縣為所屬之三百五十五鄉，均能達到三民主義化的鄉之總目標起見，特擇定界溝鄉，先作實驗。

第二條 前條所述之鄉，稱為界溝實驗鄉。

第三條 本鄉實驗的口號為：

- 一、普化三民主義；
- 二、訓練四權使用；
- 三、嚴密閭鄰組織；
- 四、查編戶口土地；
- 五、實施普及教育；

六、發展農民經濟；

七、開發水陸交通；

八、辦理完善警衛；

九、舉辦社會事業；

十、增進國民健康；

第四條 本鄉置公所直隸於縣政府。

第五條 本鄉設鄉長一人，由民政廳令委縣長兼任之，總攬本鄉事務。

第六條 本鄉設副鄉長二人，襄助鄉長，辦理本鄉事務，一由縣長就其所屬之現任公務員遴選，一由縣長就本鄉具有公民資格，熱心地方自治人士遴選，均呈由民政廳委任之。

第七條 鄉長副鄉長，均為無給職。

第八條 鄉公所設主任一人，由鄉長呈請縣政府委任之，承縣長之命，總辦所內一切事務。

第九條 鄉公所設左列之十股。

一、總務股；

二、組織股；

- 三、宣傳股；
- 四、訓練股；
- 五、保安股；
- 六、教育股；
- 七、建設股；
- 八、農事股；
- 九、衛生股；
- 十、社會股；

第十條 各股置股長一人，股員若干人，股長由鄉長呈請縣政府委任之，股員由鄉長委任之。

第十一條 各股股長股員，得由鄉長視事實情形，就縣屬公務員，或本鄉閭鄰長，或本鄉具有公民資格之熱心地方自治人士遴選任之。

第十二條 鄉公所在縣政府之核准範圍內，辦理左列事項：

- 一、組織并監督指揮閭鄰事項；
- 二、戶口調查及人事登記事項；

各省自治實驗概況

- 三、土地調查事項；
- 四、道路橋樑公園及一切公共土木工程之修築事項；
- 五、教育及其他文物事項；
- 六、保衛事項；
- 七、國民體育事項；
- 八、衛生療養事項；
- 九、水利事項；
- 十、森林培植及保護事項；
- 十一、農工商業改良及保護事項；
- 十二、糧食儲備及調節事項；
- 十三、墾牧漁獵保護及取締事項；
- 十四、合作社組織及指導事項；
- 十五、風俗改良事項；
- 十六、育幼養老濟貧救災等設備事項；

十七、公營業事項；

十八、公約擬定事項；

十九、宣傳事項；

二十、財政收支及公款公產管理事項；

廿一、預算決算編造事項；

廿二、縣政府委辦事項；

廿三、其他依法賦與本鄉之應辦事項。

第十三條 鄉公所對於本鄉境內舉辦之一切事業機關，有完全指揮監督之權責。

第十四條 在本鄉境內舉辦之一切事業機關之首長，由鄉長遴選，呈請縣政府委任之。

第十五條 在實驗時期，本鄉調解委員會之調解委員，得由鄉長就本鄉具有公民資格之公正人六，遴請縣政府委任之。

第十六條 鄉公所得聘任專家為顧問，顧問得開指導會議，由鄉長召集之。

第十七條 鄉公所因事業之設計進展與改良，得設專門委員會。其種類與委員，由鄉長分別規定聘任之。

第十八條 本鄉財政收入，為左列之七種：

- 一、本鄉公產公款之孳息；
- 二、本鄉公營業之純利；
- 三、依法賦與之自治款項；
- 四、呈准之國省補助金；
- 五、縣經費；
- 六、自由捐；
- 七、特別捐；

第十九條 本鄉於實驗時間，得製定公約。

前項公約，由鄉公所擬定，呈經縣政府轉呈核准行之。

第二十條 本鄉實驗時期，定為二年。

第二十一條 實驗期滿之前三月，本鄉應即依法辦理選舉，於滿期之日，實驗鄉鄉長，應即將一切移交與選舉之鄉長，而恢復鄉之常態。

第二十二條 鄉公所之圖記，由縣政府頒給之。

第二十三條 本章程之修改，由縣政府呈准行之。

第廿四條 本章程自縣政府呈准公布之日施行。

四 無錫縣黃巷實驗區

1. 設立緣由 江蘇省立民衆教育學院同人以爲民衆學校應劃定區域，卽以一村或一區爲學校，以自治組織自治事業爲教材，以期人民於最短期內能具備自治之能力，而能熱心於自治之事業。但以完成自治爲鵠的之民校，係屬創舉。其組織教材，教法，及需要經費的確數，都要經過精密的實驗，方能推行全國，所以爲審慎起見，第一步只劃一村爲實驗區，希望二年內將一村的教育普及，自治完成，並將試驗所得的結果，準備第二步劃一區一縣爲實驗區，而使一區一縣的教育普及，自治完成，而第三步普及全國民衆教育便有把握。計劃既經決定，乃於民國十八年三月，選定黃巷爲實驗區區址，籌備成立。

2. 面積與人口 全區面積約八百畝，一個村，一百六十五戶，男三百九十九人，女三百八十一人，共男女七百八十八人。

3. 經費預算 依照十八年度預算，經臨合計一千一百〇四元，列入教育學院預算內，薪工不另支出。

4. 組織系統 隸屬於江蘇省立民衆教育學院，實驗部分總務，教導，研究三科。設總幹事一人，總轄各科，設主任幹事一人，幹事若干人。

5. 實驗宗旨 實驗民衆教材及教法；實驗民衆教育之組織及行政；實驗民衆教育之師資及訓練；實驗普

及民衆教育之方法；實驗民衆教育與籌備自治工作聯合進行之方法；分析實驗結果，並研究改進與推行之方法。

6. 舉辦事業

(一) 社會調查 分地勢、人口、經濟三項。人口方法，分戶數、人口、職業、入學兒童、失學兒童、不識字青年及成人各類詳細調查。經濟方面關於分別的觀察，分租佃、僱傭、借貸、買賣、稅捐等類調查，並將調查所得製成統計圖表。

(二) 健康教育

(1) 爲謀區內村民患病求診者之便利，並實施健康教育起見，由教育學院原設之民衆醫院在實驗區辦公地點，設分診處，按日由民衆醫院主任及醫士輪流蒞處診視。所用藥品，概由民衆醫院配給。此外爲養成村民清潔習慣，每月十五日舉行清潔運動一次，由民校學生宣傳清潔的重要，掃除公共場地及道路，各家由自己負責掃除，並舉行逐戶檢查，且藉此聯絡感情。

(2) 十九年度夏天，施打防疫針，逐戶半勸半拉，結果一夏未發瘟疫。

(3) 舉行小運動會，使健康教育得普及於一般老農老工。

(三) 家事教育

(1) 爲着手實施家庭教育起見，揀擇三家爲模範家庭，加以種種指導，獎勵及宣傳，以爲大衆取法。

(2) 因爲兒童死亡率增高，所以鄉村中提倡兒童保育，極爲需要，乃舉辦本區兒童幸福展覽會。事前加以口頭或文字的宣傳，引起村民注意，而屆時村民仍多存着懷疑的態度，及見陳列着許多獎品，始引起與賽的興趣。

(3) 爲求明瞭民衆生活情形，要使教育者和民家打成一片，要指導改善民衆生活，要辦科學化的社會調查。希望得到準確的結果，隨時舉行家庭訪問。

(4) 十九年三月成立托兒所，入所兒童有二十餘，因無特殊的房屋，設備甚簡單。

(四) 生計教育

(1) 改良春蠶種，秋蠶種，改良稻種，麥種，均得到良好成績，足使農民信仰。

(2) 陳列作物種子及農事掛圖於大禮堂內，使農民認識各種作物的優良種子及產地，有採用各種作物的優良種子的興味，暨明瞭農業上舊方法的弊病，和各種新法的成效。

(3) 蠶桑調查結果，得知蠶桑指導的進行與改良種之提倡不容或緩，於是舉行秋蠶指導與秋蠶展覽會。

(4) 組織信用合作社之初，因社員未能按時繳股，未真切認識合作社的重要，社員互信不強，種種原因，另行改組後，因向農民銀行無錫分行接洽借款未成，社員大失所望，陷於停頓。

(五) 政治教育

(1) 黃張聯村改進會 先由實驗區指導成立黃巷改進會，設執行委員五人，候補執委三人，成立後辦理打水交涉，解決追租案，疏濬河道等事，頗能表現改進會的力量。因此相鄰之張巷村，亦欲仿照黃巷組織改進會。經聯會籌備會議後不久即成立黃張巷聯村改進會，設執委七人，候補執委二人，推定秦柳方為主席。成立後進行事項甚多，如向絲廠交涉不得虐待女工，請求教育局來區設立小學，整理蠶坑，清潔道路，添裝路燈，請准劃黃巷為特別鄉，推薦鄉長副，請撤懲凌虐村民崗警，捐款募工築路，請鄉長整理公款公產等等，尤以請准核減佃農應繳租額一案，為村民最所信仰。其後因修築自黃巷至張巷一路，黃巷與張巷爭奪很微薄的利益，造成聯村改進會的分裂，而在黃巷方面則因此吸收許多新會員，一村的團結，更形鞏固。

(2) 鄉公所 鄉公所是着手訓練人民的唯一機關，亦即是地方自治的發動機。為實施政治訓練便利起見，實驗區覺有把黃巷單獨列為一鄉的必要。於是由院長高踐四總幹事俞慶棠函請無錫縣長竟得同意。並由改進會推薦鄉長副，成立鄉公所。中間的工作，如解決糾紛調查戶口舉辦人事登記，修築道路，應付難民，推定閭長鄰長等事，均由鄉公所與改進會共同辦理。其他如組織調解委員會，整理公產，禁賭禁烟，舉辦平糶，強迫識字，亦均由改進會與鄉公所，共同辦理。

(3) 總理紀念週 總理紀念週就是村民大會，藉此機會，可以練習開會的儀式，訓練開會的秩序，了解黨

國旗的意義，明悉總理偉大的人格，明瞭總理遺囑的意義，知道本國本縣的時事，明白本村各種事業的意義，並得增進關於政治上的常識，練習當衆發言。

(4) 新年活動 借新年作種種宣傳的活動，以冀達到下列目的：(一) 提倡國歷，(二) 破除迷信，(三) 以正當娛樂，代替不正當賭博，(四) 紀念民國成立。

(六) 言語教育

(1) 壁報 用淺顯的語體文，傳佈國內國外以及本省本縣本村的消息，養成村民注意時事的習慣，練習文字的應用。

(2) 閱書報處 內設書籍，報紙，畫報，一般村民都是在隨便玩玩之中，看見了書報和圖畫，才引起看的興趣。

(3) 演說 教學語文的唯一方法，便是創造和找尋說話的機會，使村友練習演說。該區於民衆學校班上，討論問題時，使他們很自然的練習當衆發言，作爲演說的初步。其後每遇舉行典禮或集合時，就作爲練習演說的機會。

(七) 文字教育

(1) 強迫識字 凡十二歲以上二十歲以下之男女，須一律入黃巷民衆學校。每週就學十小時，書籍用物

概由校內供給。無故缺席一星期者，由縣公安局派警征收愚民捐三角，在鄉公所作地方公益費。

(2) 流動教學 每日午後四時至六時，在訪問時期施教，每日教生字二三個，教材自編。

(八) 社會教育

(1) 裁制吐罵。

(2) 改良服式。其最簡易者如帽子必須戴正，頸下紐扣必須扣牢等。

(3) 擇交遊 如拜仙，(老頭子) 結交「白相人」，這種習氣，警戒村民不得傳染。

(4) 組織社交團體 每利用念佛婆在觀音菴裏集會，逐漸改良宗教的信仰，同時寓有社交的作用。

(5) 其他如合作，尊老，忠恕等等亦隨時遇機訓練。

(九) 休閒教育

(1) 民衆俱樂部 部內設有音樂團農工業餘劇社，檯球會，說書會，弈棋團社，書畫欄等。

(2) 開演電影 是找到民衆乘機實施教育的妙法。

(3) 說書 利用吾國素有的娛樂，民衆很歡迎的說書來發揮教育。

五 吳縣善人橋農村實驗區

1. 設立動機 中華職業教育社於二十年二月在蘇州開第七屆專家會議時，議決在善人橋辦農村實驗

區，並推定張仲仁、李印泉、胡春藻、江問漁、廖南才等為籌備員。

2. 籌備經過 籌備員與縣當局及本區熱心人士組織善人橋農村改進委員會，於三月十七日開第一次會議，公推張仲仁為主席委員。嗣後進行調查工作，並聘專家設計及劃區籌費問題。四閱月，稍有端倪。七月聘丁超為總幹事。本年一月丁超辭職，挽留無效，變更幹事部制，主任由張主席委員暫兼，至八月另聘朱慰元擔任，經九月二日委員會之通過，並議定八月起為正式成立，過去一年為籌備工作結束。

3. 區域人口 全區面積計五都三十二圖，共一百四十六、二五方里，大小一百九十八村，全區人口就上年調查為一萬五千六百三十一人。

4. 經費來源 本會成立之始，先向前建設廳孫廳長，請求開辦費一萬元，嗣呈請指撥，孫廳長只准二千元，本會挪墊幾窮，幸後任董廳長蒞任，續撥三千元，經本年二月結算虧累甚鉅，旋向省廳請撥經費，承董廳長提出省政府會議通過，自二十一年度起，准予在吳縣建設經費項下，年撥五千元。

5. 氣候與出產 全區氣候溫和，多濕，七八月間氣溫，華氏最高九十度左右，一二月間，降至華氏冰點十度左右。早霜在十月中旬，晚霜在四月底。雨量以梅雨期最多。土壤黏劣，地勢傾斜，沿山農田，藉山水池水灌溉，遇旱則受害不淺。農作物以稻麥為主產，油菜蠶豆為副產，樹屬喬桑林木為混淆。勞力方面因自耕農居多，並不缺少，唯女子勤於男子，客農勝於本農。（客農多常熟江陰一帶人）

6. 農民副業。焦山鎮一帶，農民兼業石匠，產石銷滬各地。塘灣農民兼營車木器小工藝出品甚多，銷上海一帶。馬崗石產硯石，附近業製硯者有十數家，銷路以東三省爲最多，日本朝鮮亦不少。（九一八事變後銷路銳減）塘口頭，吳家塘，接駕塘小河上等數村，兼擡山橋，春秋兩季，生涯最盛。沿山農民於農閒時，刈草販賣。在中秋清明左右，降雨後，採松菌售於市，蔣巷唐岡等鄉農民，於秋末冬初，兼營羊肉業。刺繡，養蠶，全區風行，現正設法改良。

7. 事業計劃 本區面積既廣，事業設施頗感鞭長莫及，於本年八月起，分區辦理改進工作，以本會各小學校爲中心，就附近二方里以內，五六村左右，劃爲一區，共七個分區，事業現狀，略述如下：

（一）借貸所 本年一月份舉辦，借款用途爲施肥，養蠶，戽水，特殊四種。總計借出三千二百九十八元四角八分，收還一千三百七十二元〇六分。

（二）農家調查 在二十年曾舉行一次，茲於本年九月起分區詳細覆查，現將結束者，計甯邦塢上堰村塘灣等四十餘村。

（三）農家訪問 農家有喜慶或特殊事項，職員每月工餘之暇，即舉行訪問。平時相見如家人，並時有疑難問題待決，或委託代辦事項。

（四）創設農場 場地十四畝，分作物，蔬菜，試驗，林木，育苗五區。場內生產，除供推廣種子苗外，完全出售，充

本會經費。

(五)成立合作社 已成立總社一處，社員二十二。塘灣分社一處，社員十五人。其他尙待指導組織，本年已辦共同厚水，購買豆餅，販賣生絲糙米等等。

(六)濬河修橋 征工疏浚大王廟河浜，現在開始工作，尙有塘灣及顧家鄉一帶淤塞小浜，已與該地農友集議，不日興工。又張氏官橋稍有損壞，由本會會同區公所及合成福利兩汽車公司，合資修理。

(七)衛生消防 本會原設診療所，開辦一載，現以地點及經費關係，暫告停頓。明春擬重行設法舉辦，會內備有簡單藥品，如十滴水金雞納霜等，贈送農民。每年舉行兩次衛生運動，並施種牛痘。至於消防工作，亦非常注意，鎮上原有舊式消防器，鏽舊難用，現擬設法組織消防委員會，從事進行。

(八)教育設施 全區計有縣立初級小學四所，本會自辦初級小學一所。全區在學兒童計三百五十三人，縣教育局令立農民教育館一所，上半年辦有民衆夜校七所，學生三百四十人，本學期已續辦四校，學生約一百五十人。此外關於教育者，有通俗講演民衆茶園，問字代筆處，並常舉行識字運動，及改良私塾等工作。

(九)其他事項 其他如辦理保安，修路，造林，改良農業，介紹副業等工作，無不積極努力。其組織方面，尙有調解委員會，農品展覽會，蠶業指導所，經濟稽核委員會等組織。

六 江寧自治實驗縣

各省自治實驗概況

江蘇省政府爲推行地方自治起見，於民國廿二年二月特劃江寧縣爲自治實驗縣，任命中央政治學校教員梅思平爲第一任縣長，同時中央政治學校復派遣大批學生隨同梅縣長到縣工作，一年餘以來除舊佈新，成績斐然。

該縣面積東西計二百五十華里，南北計三百華里，共七千五百餘華里。東界丹徒句容，東南界溧水，西南界安徽當塗，西北沿大江與江浦接界，北與京市相連，東北隔大江與六合儀徵相望。

該縣氣候，屬海洋性，每年雨量尙稱調勻，故氣候上無酷暑酷寒之患。夏季溫度最高可達華氏一百一十度，冬季溫度最低者，約在華氏零下二十度左右。

該縣交通，亦頗發達。陸路交通有鐵道公路兩種：京滬鐵路由京至龍潭段全在第一區範圍內。將來京粵鐵路完成，其由南京至安徽當塗一段全在該縣九十兩區範圍內。公路方面，京蕪路經過上述該縣九十兩區；京建路經過十、四、八各區；京杭路經過一二兩區。水道交通濱江之一、九、十各區，專恃長江航運，內河水道交通以秦淮爲主幹，現有京湖京溧兩航線，一由南京到湖熟，一由南京到溧水，計有小汽輪四艘，分班行駛。

該縣戶口經去年調查，計全縣普通住戶爲一一六、九一六戶，人口爲五六二、〇六四人。此外寺廟庵觀，機關學校等公共場所爲一、一二四戶，計一七、七〇三人，均未計入。至人民職業，其百分比，難以確定，大概務農者最多，業工商者次之。其餘職業則佔絕對少數。

該縣行政組織，較諸未改爲自治實驗縣時，其異點有三：一、設縣政委員會，此係指揮監督機關之異於普通各縣者。二、併局爲科，此係內部編制之變更者。三、縣政府會議，此係普通各縣之縣政會議，因與縣政委員會之簡稱的縣政會議容易相混，故略易其名者，茲分別述明如下：

一、縣政委員會 前面說過，縣政委員會爲該縣縣政推行的指導監督機關，由江蘇省政府聘任委員九人至十三人組織之，並於委員中聘任正副委員長各一人。至於該縣縣長之任免，亦由縣政委員會提請江蘇省政府行之。

二、室科之組織與職掌 該縣縣政府除成立秘書室兼掌事務管理外，共分六科爲：(一)民政科，(二)財政科，(三)公安科，(四)建設科，(五)教育科，(六)土地科。至於各科職掌的分配，略如以前各局：

(一)民政科掌理地方自治及選舉，地方保衛團，社會救濟，戶籍，宗教，禮俗，著作出版，保存古物等事項。

(二)財政科掌理征稅，募債，管理公產，預算決算之編造，審核款項之出納，保管收支之登記及其他地方財政事項。

(三)公安科掌理警衛，消防，防疫，衛生，救災及保護森林，漁獵等事項。

(四)建設科掌理農礦，森林，水利，道路，橋樑，建築公用事業及農工商行政事項。

(五)教育科掌理學校，圖書館，博物館，公共體育場，公園事項及其他文化事業。

(六)土地科掌理土地調查、測丈登記、釐定經界事項。

三、縣政府會議 此會議之組織，係參照縣組織法所規定之縣政會議，每星期舉行一次，其審議之事項

如左：

1. 縣預算決算事項。
2. 縣公債事項。
3. 縣公產處分事項。
4. 縣公共事業之經營管理事項。
5. 提出於縣政委員會事項。
6. 各科相關事項。
7. 縣長交議事項。

此外該縣與省政府之關係，異於普通各縣者，尚有兩點：一、省政府對於該縣行文，概以府文行之。二、該縣對於省政府令辦之事，遇有特殊困難情形時，得敘明理由呈請展緩執行。

以上是說明江寧縣的行政組織的內容，至於一般行政實施概況，容再分別述之。

甲 財政概況

一、過去情形 自南京市政府成立以來，各種雜稅多歸市有。江寧百分之九十以上，屬於田賦。田賦項下忙漕蘆課，正附併計，每年應征總額計一百零七萬元，但自民國十六年以來，實收數目，平均每年收入三〇二、一九〇元，約為應征額百分之三十弱。

二、改革經過 自二十二年二月改制以來，乃將財政切實整理。在消極方面，肅清不良糧幕，掃除黑暗糧櫃，淘汰惡劣糧差，法辦侵佔舞弊人員。在積極方面，舉辦土地陳報，改組征收機關，甄別征收人員，廢除代完制度，整頓科則，廢除銀米，嚴厲催征，改良征冊執照及辦事方法。雖有惡劣勢力反對破壞無所不用其極，然卒賴政府人民通力合作，田賦改革終有相當的成功。

三、現在狀況 在收入方面，除自二十二年二月十一日起至同年九月十四日止，征起前任殘餘二十一年度欠糧二十萬外，自九月十五日起至年度終了，約可收足九十五萬元左右，可達應征總額百分之九十以上。此外尚有契牙，屠宰，錫箔各稅，及公產行政等項收入，年約四萬元至五萬元，併田賦計之數約百萬。此二十二年度整理後之概況。

乙 警衛概況

一、警政 二十一年度各警察局警士約有二百餘名，警察隊警士約有二百餘名，為一與一之比。二十二年度警察局警士增添二百名，共計四百名，警察隊仍二百名，為二與一之比。二十三年度警察局警士又增二百

名，共計六百名，警察隊仍二百名，爲三與一之比。

二十二年度警察局隊的設備方面，計增添七九步槍二百支，木殼槍七十支，百郎林手槍一百零二支，手機關槍二支，馬十五匹，摩托車兩架，黑單制服，黑夾制服，黑棉大衣，各八百五十套。

二、保衛 各區團設立團士教練所，遵照團士抽調辦法，如一百戶以下之鄉鎮，每二年抽調一人，一百戶以上二百戶以下之鄉鎮，每年抽調一人，二百戶以上四百戶以下之鄉鎮，每年抽調二人，以後每加二百戶，增抽一人，至一千戶以上，每年抽調六人。由各區團造送壯丁名冊，抽調訓練。二十二年度，各區共計常備團士約六百餘人。

丙 教育概況

一、學校教育

1. 縣立小學 計有縣立學校一百二十一所，教職員二百九十一人，學生一萬一千餘人，學級二百三十九級。

2. 私立學校 現全縣共有三所，學生二百零五人，教職員六人，學級五級。

3. 鄉鎮立學校 全縣共有一百零二所，學生四千零八十人，教職員一百零二人。

4. 中心學區制度 全縣共分十學區，每學區於二十二年度起設立中心小學一所。一面就地指導監督區

內各小學及私塾，謀行政上之便利，同時則做示範工作，爲區內各小學之表率。

5. 實驗小學 該縣原有實驗小學四所，現除燕子磯實驗小學外，餘三所均改爲中心小學，另於新縣治所在地，籌設土山實驗小學，故全縣現有實驗小學二所。

二、社會教育

該縣社會教育係由學校主辦，現全縣有學校農場七十六所，運動場九十五所，閱書報處，詢問處，代筆處各一百二十所，民衆學校一百零三班，學生約四千五百七十餘人，民衆茶社三十所，壁報八十二所，民衆公園三十所，民衆集會場二十一所。

三、私塾

該縣原有私塾總數共七百六十五所，在塾兒童共一萬四千二百六十餘人，經兩次檢定後，合格塾師僅四百餘人，其不合格者，一律不准設塾，合格者隨時督令改進，期能達到補助義務教育之不及。

四、視導制度

廢督學教委名稱，另設教育視導員六人，由縣政府教育科直接指揮，視導範圍及於縣立小學，私立小學，鄉鎮立小學，私塾以及學校所辦之社會事業，與以前視導之僅及學校教育者有別。中心小學校長亦負責視導全區各小學及私塾。

五、師資與經費

該縣曾舉行師資登記，登記結果，經審查合格者現任小學教員中一百九十三人，非現任八十七人。現該縣又設立小學教員輪流講習所及鄉鎮立小學教員訓練班，按照該縣教育方針所需人才，分期輪流訓練，為期三月至六月。

該縣二十二年度教育經費，共約十九萬元，其分配數目如左：

縣立小學 一一〇、〇〇〇元

鄉鎮立小學 一〇、〇〇〇元

社教事業 五〇、〇〇〇元

師資事業 一五、〇〇〇元

教育行政 四〇、〇〇〇元

丁 建設概況

一、道路 築路工程，築棲龍路，由棲霞山至龍潭，長五公里；築京湖公路，由南京至湖熟，長二十八公里；築東丹路，由東善橋至小丹陽，長三十公里，現已築成東善橋至陶吳鎮一段。另又翻修和燕路，由南京和平門至燕子磯，路長七公里。

二、水利 水利建築工程，其著者，有牛王閘，橋頭閘，湯水閘三座，次要者，全縣計有二百餘座。浚河工程以南河工程爲最大，河長十五公里，挑挖土方達三十萬方。堤工以修北河口至棉花地新堤爲大，土方六萬餘方。

戊 農業改良概況

一、農業改良區 在第六區設改良麥作稻作區，在第九區設改良棉作區，改良種由中央大學農學院供給。

二、治螟事務所 治螟工作先在五六兩區試辦，俟有成績，再普及他處。

三、金融救濟處 在第六區湖熟鎮設立農民抵押貸款所一處，資本二十萬元，係縣府與上海銀行合組而成，放款月息一分四厘，營業極爲發達。此外尚有全縣合作社放款，由南京農民銀行辦理，放出款項達十餘萬元，其月息爲一分。

四、合作社組織 全縣依章設立合作社，共一百二十三社。以種類言，消費合作四社，養魚合作九社，養蠶合作七社，墾植合作四社，林業合作一社，農業運銷合作一社，養豬合作一社，信用林業合作二社，信用養魚合作五社，信用兼營農產儲押合作十四社，單營信用合作七十四社。以上各社經縣政府指導成立者，計共有社員三千六百七十六人，每社平均有二十九人強。各合作社認購股金總數爲二萬零八百四十六元，公積金總數爲一千五百零八元九角。

五、蠶桑實驗區 第八區設立蠶桑實驗區辦事處，本年度春蠶放下改良蠶種二萬四千張，得收鮮繭約四萬担以上。

六、農場 整理前農業改良場，在第五區增設淳化墾植農場，自治實驗區增設農牧示範場。（另有私立農場五處，經呈縣備案。）

己 自治推行概況

一、自治指導員制 由縣於每兩區或三區設自治指導員一人，前往各該區指導區政。

二、設立實驗區鄉 將第九區改爲自治實驗區，并組織設計委員會，又將第一區和平萬山兩鄉改爲農村改進實驗鄉。

三、合併區鄉鎮 該縣原有十自治區，除將二三兩區併爲第二區外，並將全縣二百九十五鄉鎮合併爲一百零九鄉鎮，以資整理。

四、廢除閭鄰制 閭鄰組織在系統上固屬整齊劃一，但因戶數限制綦嚴，反使自然之村落，爲不自然之劃分，因與鄉民習慣生活不合，行政效率亦無形中受其影響，故於鄉鎮之下改置村里，即無此弊。

庚 社會事業概況

一、糧食管理 該縣糧食如米麥，連年豐收，當地米麥，外受洋米傾銷，內感運輸困難，不免穀賤傷農，加以

糧食行抽取佣金，成本增高，無法輸售。現擬籌設糧食管理處，舉辦食糧行登記，以資取締，並組織運銷合作，以謀推銷，辦理各種倉儲，以資平糶，勵行穀米檢查，以利生產。

二、救濟孤貧 現有養濟院一所，每月由縣府發給孤貧口糧一百三十餘元。

三、公共衛生 全縣各鎮市地方，對於公共衛生已與內政部衛生署合作，分別在江寧鎮，湯山，上新河，萬山鄉成立衛生所；在板橋，西善橋，孝陵衛，六郎鎮，燕子磯等處設衛生室，另於各警察所指定衛生警察一名負取締妨害衛生之責。

四、民衆娛樂 縣民過去無正當娛樂，往往耽溺於嫖賭煙三種嗜好中，現經將娼賭煙禁絕後，在各重要市鎮設置收音機，傳播各種新聞音樂。

地方自治述要

第七章 各國地方自治制度

第一節 英制

談到各國地方自治的歷史，以英國發達最早，其原因約有幾種：（一）古時英國受羅馬帝國的統治，比大陸較淺，故比較少受羅馬帝國中央集權的影響，是以古代地方自治制度得以繼續發展。（二）英國雖然亦經過短期的中央集權，但民權思想發達，國會成立很早，地方政權尚未十分受專制政體的摧殘。（三）先前英國因地理上關係，交通不便，人民的地方觀念濃厚，酷愛個人自由，熱心地方自治，遂成英國人民的第二天性。有人說英國立憲政體的基礎，就是建築在地方自治上面，確有相當理由。

英國現行自治制度，分爲三級，爲郡（County）區（District）里（Parish）是有一種都市和郡同級的爲都市（County Borough）區分鄉區（Rural District）鎮區（Urban District）和區同級的有一種叫市（Borough）這種地方組織是從歷史上逐漸改造過來的，因爲英國本有治安吏（Justice of peace）的制度，代郡長行使國王的命令，治安吏是從地方高尚人民中選任的，爲名譽職，除服從法律外，不受政府的指揮，有地方自治的色彩。到一八三二年以後，又增加許多特別區域，如救貧區（Poorlaw Unions）學校區（School Districts）衛生區（Sanitary Districts）道路區（Highway Districts）埋葬區（Burial Districts）等。

這種組織很複雜，職權又不一致，因此有改革地方制度的各種議論，而有一八七二年及一八七五年的公共衛生案，分一國爲衛生區與農衛生區，免去地方區域事情的增多；次有一八八二年之市組織法，規定了都市的組織及權限，又有一八八八年的地方政府案（Local Government Act）又名郡議會法，地方政府的區劃，纔見整齊。又於一八九四年通過區里議會法（District and Parish Councils Act）郡市及郡的組織法確定後，地方制度的系統就有了法律的依據。當時英格蘭依據以上的法律劃分爲六十二個行政郡（Administrative Counties），六十一個郡市（County Boroughs）每郡或都市都設有一議會，議會有立法權，同時掌有行政權，這是英國地方國體組織的特色。郡之下分若干區，在鄉間的爲鄉區，在交通便利的街市，沒有成爲都市是鎮區，區設區議會，區之下又分爲若干里，里設里議會，里之人口少者可設里民大會。現分都市自治制度與鄉邑自治制度來說：

一、都市自治制度 英國的市制度有兩種，一種是和郡並立的郡市（County Borough）一種屬於郡下的市（Municipal Borough），不過在組織上是一樣的，都是行議會制。市議會就是地方政府的主體，操有立法權及行政權，一切地方事務，由市議會議決後，即由議會所組各行政委員會執行。

市議會的組織份子，有普通議員（Councillors），長老議員（Alderman）及市長（Mayor）等三種人。普通議員的人數，按市大小而定，最少者僅有九人，最多者也有一百四五十人。選舉方法，由市民直接投票選出，

任期三年，每年改選三分之一。普通議員的資格：（一）具備選民資格；（二）居住在都市十五哩以內的；（三）納地方稅的。至一九〇七年起女性也有被選舉權了。長老議員由市議會中選舉之，但有限有普通議員資格的，就是任何市民都可當選。不過這長老議員的設置，原爲（一）對於民選稍有節制；（二）免使具有學識經驗者被直接選舉所遺漏。額數當普通議員三分之一，任期六年，每三年改選一半。職務與權限，和普通議員同。普通議員如果當選長老議員，該議員之缺，得由市民選出他人補充之。市長是由市議會中選舉之，無論議員或非議員都可當選，任期一年，得無限制連任，爲無給職，但有公費；沒有否決法律及任免部屬和指揮部屬的權限，不過對內是一個會議的主席，對外是一個全市的代表而已。

市議會每年至少須開會四次，但也有每月或每週開會的。大部分的事務都由各行政委員會去討論，然後纔免市議會作最後的否或決。市議會所設各委員會以一市的地方事務的繁簡而定，有（一）警務委員會，（二）教育委員會，（三）財政委員會，（四）衛生委員會，（五）土地委員會，（六）市場委員會，（七）道路與溝渠委員會，（八）自來水委員會，（九）電車委員會，（十）水利委員會，（十一）公園委員會，（十二）公共墓地委員會，（十三）圖書館委員會等，依市之大小與需要而設立，自六七個至二十以上不定。

市的一切權力，雖然集中於市議會，而實際的行政責任，都在各行政人員，是項行政人員，都是專門人才，他們的職務是終身的，如市書記，必須法律專家；市會計，工程師，警察長等都是有經驗的專門人才，這些人員，不能

出席市議會，但得出席各該管委員會，可以對各委員會貢獻意見。因為這些行政人員都是專門人才，對於所管理的事務，有專門學識和經驗，所以各委員會對於他們的意見及計劃，也很能重視，行政人員和各委員會很密切很合作，所以英國的市議會制的成功，差不多就在這一點。上海公共租界的政治制度，差不多是一樣的，所不同的，一稱議會，一稱董事會而已。

二、鄉邑自治制度 所謂鄉邑，是除都市以外一切的地方而言。這些地方不如都市人口的密集和事務的繁雜，不過在區域的分別上有三級，為郡、區、及里，各級地方機關都是議會制，與市的組織差不多，現分述如下：

1. 郡 說到英國的郡之區域，不能不先明白在行政郡以外，有一種舊有的郡 (Historic county)，它是依歷史而存在的，計有五十二處，所以治安吏及舊郡長，仍由國王任命，在政治上只是一個衆院選舉區，判裁判轄區及征兵區罷了。這裏所說有自治性質的是行政郡 (Administrative Counties)。在英格蘭及威爾斯有六十三郡，在蘇格蘭有三十三郡，面積最少九十三方哩，至最大二千六千方哩不等，人口最少一萬至最多百萬以上。郡議會同是由普通議員及長老議員所組成，法定人數為七十五名，但可依區域的大小而增加。長老議員當普通議員六分之一，任期與選舉同市，外可由議會中選舉一議長，為會議時之主席，地位同市長，議員及非議員，均可當選。依法定每年必須開會四次，所以對於地方事務，多由所屬之各委員會分別辦理，比較市各行政委員會更有獨立的性質，計有財政、教育、救濟、土地、農業、房舍、公共衛生等十餘委員會的組織。同時有郡書記，郡會

計，測量師，土地經理員，度量監察員，衛生吏等行政人員，負責實際行政的責任，是項人員的職務，都有永久性而不隨政治的變遷為進退。

現在再將郡議會的職權列舉如下：(一)委派行政人員。(二)保管公共財產如房屋，道路，橋樑，瘋人院，職業學校等。(三)征收地方稅，募集地方債，以及一切費用的支出權。(四)發給各種牌照權，(買酒牌不在內)。(五)管理公共衛生權。(六)保護幹路支路及河水的清潔權。(七)執行保護漁業，飛鳥，及昆蟲法規權。(八)管理初等中學及專門教育權。(九)防禦牲畜傳染病權。(十)規定小土地之租有權。(十一)提議私人法案或請求臨時命令權。(十二)管理救貧法行政權。(十三)合辦警察權。(十四)製定法令權。(十五)監督鄉區行政權。

2. 區 區是屬於郡的地方團體，有鎮區和鄉區的分別，同有區議會議員沒有普通和長老的分別，三年選任一次。鎮區的組織和都市差不多，不過在範圍上小得多，同時須受郡的監督，人口從幾百人到幾萬人不等。鎮區議會的職務，是管理郡議會以外的事務，大都是衛生方面的，如飲水，傳染病，溝渠，路燈等的設置及改良一切事務。在大的鎮區有管理小學教育及發佈關於衛生及其他事務的法令，並可提出私人法案於國會。行政方面也是由各委員會及行政人員等分別執行。鄉區議會的職務主要也只是衛生事務，比鎮議會更不重要，行政也由委員會及固定職員等擔任，人口也有幾百人到幾萬人，而面積有二千五百英畝到十五萬英畝的。

3. 里 里是地方自治的基本組織，是原來的教區，一切里行政本來是由教堂執掌的，里在鎮區中沒有行

政作用，現在所說是鄉區的里。里設里民會議，處理本里一切事務，人口在三百以上，得郡議會的許可得設里議會，選議員五人至十五人組織之，任期三年，其職務，如管理里有財產，衛生，池沼，草地及土地分配等事務。

第二節 法制

法國的地方團體，在區域上只有兩級，一爲州（*Department*），一爲市（*Commune*），不過在州之下有縣（*Arrondissement*）的劃分，縣之下又有區（*Canton*）的劃分。這兩個區域實際上只是爲選舉，徵兵，司法等作用所設，而地方自治的區域，實質上僅屬州和市了。法國的地方自治也有它的歷史關係，在羅馬時代，地方行政卽有議會的設置，然議員是世襲的，地方制度沒有自治的規定；到十六世紀，中央集權復盛，地方制度仍沿用羅馬帝國的官治集權，到一千七百八十九年大革命之後，國會將舊時行政區域廢棄，分全國爲八十三州，重行劃分地方區域爲縣，區，市各級，地方制度也根本改革，給人民以自治大權，一反中央集權治而爲地方分權治。到拿破崙時代，法國的政治，雖然恢復了中央集權，可是地方區域，仍沒有什麼變更。一千八百七十年第三共和國成立，國會操一切大權，民主精神，更爲顯著，地方自治權，逐漸擴充，一八八四年國會又通過市組織法，一切市鎮鄉村都通用，所以法國市的組織，無論大小或城市鄉邑都差不多的。上面已經說過，法國的地方區域，雖有州，縣，區，市四級，而有自治實質的只有州和市，縣和區，因爲沒有地方行政關係，所以不說，現述州和市的自治制度。

如左：

一、州自治制度 州設州議會，由議員十七人至六十七人組織之，每區可選舉一人，任期六年，每三年改選一半，爲無給職，每年開會兩次，但得中央政府的命令，或議員三分之二請求時，得召集臨時會，其職權限於地方事務的範圍，而由國會的法令逐一規定了。如（一）議決直接稅率；（二）批准地方公債；（三）維持公路及其他公共工程；（四）設立專門學校培養師資；（五）設置救濟院，瘋人院等慈善機關；（六）州議會爲中央政府與地方官廳的顧問機關，有發表意見權；（七）有監督各所屬自治團體的行政權。

州議會設議長一人，副議長若干人，除爲開會時之主席外，並管理議會本身之事務，如保管及辦理文件與會場管理等等。更有州委員會（Commission Departmentale or Permitt Delegation）的設置。由議會中選出議員四人至七人組織之，每月開會一次。該委員會爲州議會的委托機關，以爲地方政府的監督。州議會及委員會的設施，中央政府得否認之，必要時更得解散之，這是法國行政集權制的政治特點。

州有州長，爲地方行政的最高官吏，由內務部推荐，由大總統任命之，一方面代表中央執行一切州的政事，一方面接受地方意見的地方事務的執行首長。同時中央政府可以隨時下令免職，大都隨政治而轉移，他的權力很大，舉凡一切行政事務集於一身。如一切法案均須州長同意。始能提出議會討論，管理一切經費的支出；任免一切州政府所屬官吏，代表州法人資格締結一切契約；監督各市的地方自治及市長的行政。州長之下還

有一個參事會，由中央政府任命三人組織之，爲州長的顧問機關及掌理初級行政裁判事務而設。

二、市自治制度 法國的地方區域是沒有城市和鄉村之分的，所以市是地方的基本組織，全國除巴黎里昂之外有三萬七千多個，人口從幾百人到數十萬人不等。也是議會制，市議會按市之區域大小由議員十人至三十六人組成，任期四年，爲無給職。年二十一歲的男女住市內滿六個月者卽有選舉權，年二十五的公民，或納市稅者，並未受公權的停止處分的，及非地方官吏，現役軍人和教員，家僕者，均有被選舉權。市議會須於每年二月，五月，八月，十一月，開會四次，州長及市長有權召集臨時會。其職權如：（一）議決市預算及各項稅率；（二）議決市公債的發行；（三）關於市行政綱要的决定等事務。不過有許多事務還要受州議會的限制，如課稅權的限制，財政建設的批准等，而中央政府對市議會更有解散權。此外也有市委員會的組織，但是並不執行任何事務，不過爲市政方面的監督罷了。

市設市長一人及副市長一人或數人，副市長額數以人口而定，二千五百以內者一人，一萬以內者二人，以下每增二萬五千加一人，至十二人爲止。市長副市長於市議會中互選之，任期四年，均爲無給職，但得支公費，市長有兩層資格和州長一樣，一方面是中央行政官吏，一方面是地方的行政首長，市議會對於市長一經選任後，在任期未滿不能罷免其職務，但市長受州長的監督很嚴，如失職時，州長可下暫時停職令，中央政府可罷免之。市長的主要職權，如主席市議會，任命地方官吏，公布法律與命令，編制地方預算，管理財產及支出，管理警

察及公共衛生等事務。副市長爲市長的佐理員，分任各部事務，而直接執行各種事務者爲一切聘任職員，是項職員多專門人才，故委任都有一定的規則，不能隨意任免。

第三節 德制

德國爲聯邦國家，政治的組織以邦爲主體，各邦中以普魯士爲最大，說到地方自治制度當然要以普邦爲代表。普邦區域，在邦之下爲省(Province)，省之下爲區(Government District)，區爲政府行政而設，無自治可言。再下爲縣(Rural Circle)縣之下又分爲里(Parish)。地方區劃雖有四級，實際上只有省，縣，里，有自治權，所以仍是三級。此外有市(Urban Circle)與縣的地位是相等的。普邦的自治制度受英國的影響很大，因爲當普法戰爭失敗的時候，極端感到地方制度的不善，首先從都市方面改革起來，英國爲地方自治的先進國家，所以普邦的地方制度的改革很多是受英國影響的。到了一千八百七十年又經格尼士特的改革(Graust Reforms)以及歐戰後民權擴張，男女平等，地方制度就更趨向於自治了。不過在普邦的自治制度是和法國的自治制度差不多，地方政府一方面是執行中央行政事務，一方面管理地方自治事務。有的區域由一機關分理中央與地方兩項行政，有的區域也各置機關並行中央與地方事務的。現分述省，縣，里及市各自治制度於下：

一、省自治制度 普邦現有十四省，人口從三十餘萬到六百萬不等，每省置中央行政代表——省長 (Oberpresident) 一人，由中央直接任命，執行全省之中央政務，更置省參事會 (Provinzialrat)，由內部任命一人為終身官，由省委員會選出人民五名合組之，任期六年，以省長為主席，其任務除為地方行政裁判機關外，並為限制省長權力機關，因省長的一切行政未經省參事會同意，不發生效力，這是關於中央行政事務，不必詳述。施行地方政務的有地方機關，省有省議會，於省議會之外，有執行機關為省委員會 (Provinzial Committee) 及省行政官 (Provincial Director)。省議會由各市縣選舉代表組織之，額數按各縣市人數為定，任期六年，每三年改選半數，為無給職，資格有法律規定，並有財產的限制，每兩年開會一次，其職務有(一)議決省法令；(二)通過預算案；(三)關於經濟農業的計劃；(四)關於道路河川的修浚與保持等事項；(五)關於地方事業如文化、社會等事務的設置與保管；(六)自治機關執行人員的推進。省議會雖有以上事務的表決權，可是猶須中央政府作最後的批可，始能成立，而中央於必要時有解散省議會之權。

省委員會，由省議會選舉議員或非議員七人至十四人組織之，任期六年，每三年改選半數，亦為無給職，並由省議會選委員長一人，為該會之主席，省委員會除按省議會的議決案執行外，無獨斷權。

省行政官為執行省委員會一切命令的公吏，同時為全省公吏的監督，由省議會選出之，但須經中央的認可，任期六年或十二年，為有給職。

二、縣自治制度 普邦的縣，雖爲自治團體，但與省同，同爲中央行政區域，不過兩種行政機關是不分的，其組織有縣議會，縣委員，縣長三機關。每縣人口從一萬至二十萬不等，縣公民的資格，年滿二十，在本縣區域居住滿六個月及享有一切公權者。

縣議會由縣公民選舉議員若干人組織之，每縣議員額數極少者有二十五名，六年改選一次，其任務也不外對於地方事務的表決權，如行政綱要，經費之支出，徵收捐稅，公共事業之興辦等，均須縣議會的議決。

縣委員會，由縣議會於公民中選舉六人組織之，任期六年，在中央行政方面，爲補助縣長的機關，在地方行政方面，爲執行縣議會的議決案的機關。

縣長是由中央政府所任命，爲終身官，直屬於政府行政區之下，代表中央政府，執行中央政務，同時爲地方代表，直接受縣議會的節制，如省行政官在省的地位相同。總之，縣長爲中央行政官吏，而又爲地方自治的執行機關，具有兩層資格。更爲縣議會及縣委員會的主席，實際上權力是很大的。

三、里自治制度 普邦的里制，並不一致，所以組織各有不同，有的區域採代議制度，如里議會的設立，有的直接制，如一切事務決於里民大會是，更有舊日之田莊 (Manor) 者，與里的地位相等，而莊主卽里長，其職權只屬於一人。

里又有鄉鎮之分，而鎮之大者，有二萬五千戶口以上，又直屬於省，不受縣的節制，關於市，下項再說，現只舉

鄉之里述之：

里有里民大會或代表會（亦稱里議會）為里的議決機關，凡里中所自治事務，皆由里民大會決定之，交由里長執行。

里長由里民大會選舉，並得縣長的認可，任期六年，為義務職，里長執行自治事務，直接受縣長的節制，並兼有管理國家警察之職務，有臨時拘留及處罰一切違背他的命令者。

四、市自治制度 普邦的市自治制度，與省、縣略有不同，其組織除市議會外，有參事會執行一切地方事務，市長不過參事會的監督而已。

市議會由市公民分區選舉議員組織之，額數有十餘人至百餘人不等，任期六年，每兩年改選三分之一，其任務為決定市行政綱要及選任執行地方事務人員。

參事會（Administrative Board）由市議會選任之，數額當議會人數四分之一，任期六年，任務與市議會同，市議會一切議決案，須通過參事會，方為有效，而參事會有行政權，能節制並指揮各部地方事務。

市長由中央任命之，任期十二年，為有給職，為參事會的主席，沒否決權和任命權，是中央行政的代表，是地方自治之首長，其職務只是監督和指導所屬行政人員，並不直接去管理行政事務。

第四節 美制

美國的地方制度，和法國一樣，因為也是一個聯邦國家，各邦制度較德國尤為複雜，所以沒有提出一個標準的可能，大約可以分出市（Cities）郡（County）鎮（Township），及自治村（Village）四種自治制度。按美國一向是一個民主國家，地方制度雖然是採自英國，可是到達美境後，因為歷史的和環境的關係，自然的與這民主政體起融化作用，所以美國的地方制度是各個分立的，也像各邦政府在中央政府之下分立的形式差不多，不能像英國的地方團體直隸於中央之下，形成一貫的系統。而組織也不能像英國集中權限於議會，美國雖也是議會制，可是議會只有立法權，行政權屬於民選的行政公吏，和中央政治的組織是一樣的分權制。總之，英美的地方制度，各有其中央政治組織的形式，就只是這一點不同。現分述美國地方自治制度如左：

一、市自治制度 美國的市，在地方制度上，很佔有重要的地位，不過制度也極不一致，有市長市議會制，市委員會制，及市經理制三種：

1. 市長市議會制 這制度是議決權和執行權的分立，市長由全市人民直接選舉，任期各州不同，普通是兩年，也有四年的，可連任，為有給職，他的權限很大，獨負一切市政的執行責任，有委派市重要人員之權。市長之下設各局分任市政事務，各市有十二個至三十個局的設置，如法律局，財政局，警察局等，各局局長須有文官資格，由市長任命。

市議會由人民直接選舉議員組織之，紐約芝加哥有七十餘人，而波士頓只有九人，數額不一致，任期有二

年有四年，爲有給職，年額自一千至三千美金不等。市議會得互選議長一人，任期一年，常會有每月一次，或半月一次，也有週一次的。並另組各種委員會，辦理通常事務，如財政委員會，辦理捐稅法令事項；警政委員會，辦理公安法規事項；衛生委員會，辦理檢查，清潔等法令事項。其職權包括一切市政法令規則的制定，以及監督各局的行政而已。

2. 市委員會制 這制度創自蓋爾威司登（Galveston），不是美國普通的市的組織制度，實際上也只是十萬以內人口的中等市適用，而於一九〇三年，纔有這新的制度出現。按蓋爾威司登的制度，由市民選舉五人組織市委員會，以得票最多數爲市長，只爲該會的主席，並沒有他種特別權力，其餘四委員分任各行政局長，爲財政局，警察局，公產路政局，上下水道局。一切市政法規及政務執行，均由市委員會單獨辦理。任期兩年，也有四年，兩年改選半數的。

3. 市經理制 這制度是從市委員會中產生的，因爲見到市委員會的制度，有事務責任分散和行政員經驗不足的弊病，所以委員不負行政責任，另外聘請一富有行政經驗的人員，爲市政經理，担負市行政責任，人選不限於本市住民，任期由市委員會決定，市公民有罷免權的節制。不過後來的市委員會的組織，也有超過五個人以上的，所以已成爲變相的議員了。市經理可以出席委員會，陳述意見，但無表決權。除此，一切行政的管理，官吏的支配，都是他應有的職分。

二、郡自治制度 美國的郡制，各邦不同，有自治制度可言的，只是在南部和西部各邦，面積多數在四百方哩和六百方哩之間，大的區域，也有四千以上而達於二萬方哩。人口有數百人至數百萬不等，但大都是三四萬人。

郡的普通組織是郡議事會 (County Board)，大的郡是各鎮選舉的代表組織之，額數在二十和三十之間，小的郡是由人民直接選出的，三人至七人不定，任期有二年有四年。郡沒有行政長官，一切地方事務及監督行政吏的權限，都在郡議事會。如行政，司法，治安，教育等事項。

除郡議事會之外，另由人民選舉若干郡行政吏，各自分立，辦理郡之行政事務，任期有二年或四年，此種民選行政吏，都是由於政黨的便利而選出的，所以沒有政治經驗，而形成美國郡政治的黑暗。郡行政吏的名目，如書記，會計，推事等分理登記，選舉，課稅，訴訟等事件。

三、鎮自治制度 美國的鎮制，在新英格蘭及中部是佔有自治單位，面積在二十及四十方哩之間，人口從數千到十萬以內不等，大都是鄉村區域。

鎮有鎮民會議，每年舉行一次，直接決定一切鎮的事務，及選舉鎮務委員，三人至九人，執行鎮民會議的議決案。同時又選舉鎮書記，會計，警官等職員，分掌各種事務，如戶口，及人事登記，經費支出及管理，捐稅征收，治安，違警等事項。而中部各州，也有不常舉行鎮民會議的，鎮務一概由民選的公吏去辦理。

四、自治村 自治村在新英格蘭是包括在鎮之內，其他各州是沒有形成市的，都是叫自治村，直屬於郡之下，人口大約在一萬以內。村的組織只有一個管理委員會，由村民選舉五人至七人組織之，辦理村的自治事務。有的也用村長制，而管理委員會的地位，正如村議會了，對於村長有很大的節制權。村自治事務，也不外治安、街道、房舍的管理及經費的支出等項。

第五節 日制

日本的地方制度，昔年是模倣我國的區劃，採取封建制度，到明治維新以後，封建制度，纔被廢棄，而倣效歐西各國，逐漸施行自治制度，然大體是近於大陸制度，而偏於中央集權。其地方區劃，直屬於中央的為府為縣，府指區域大者，如東京，京都，大阪是，縣是區域小者，全國有四十二縣，而北海道又稱為廳，府縣之下分郡和市，郡之下分町村，町如我國鎮。以後覺得郡制是多餘的，沒有存在的價值，於大正十二年由國會廢止，所以現在的是府縣及市町村兩級制。現即將日本的府縣及市町村自治制度，說明於左：

一、府縣自治制度 府縣各有代議機關的議會，由人民選舉議員組織之，額數以府縣之大小而定，四年改選，每年開會一次，遇必要時得開臨時會。府縣議會的召集權在府縣知事。府縣議會雖有議長及副議長的設置，但只能行使它的本身事務，如議場管理及任命等事，其他還有一點，就是同數表決權。府縣議會的權限，為府

縣法令的決定權及行政監查權。

日本的公民權的資格，這裏附帶一說，女子無公民權，男子年滿二十五歲，有職業並須有獨立家庭，曾在區域內兩年以上，而納地方稅者，以及未曾受地方公款救濟或受刑事處分者，均得爲公民，而享有選舉權及被選舉權。

府縣各設參事會，由府縣知事及名譽職參事會員十人組織之，府縣知事爲當然議長。府縣參事會爲行使府縣議會的委任事務，有時也立於代議地位，因爲議會往往在發生臨時要緊事務時，而不及召集，卽由參事會爲議決機關。還有一要點就是參事會爲行政上的裁判機關。參事會的召集權，屬於府縣知事，府縣知事在議長地位，至可否同數時有裁決權，但沒有會員的投票權。

府縣的執行機關，各有府縣知事，爲中央政府所任命，爲中央行政機關而兼有地方團體的性質，所以和法國的州長有同樣的地位，而爲中央集權的顯著事實。府縣知事的職權，除府縣的一切應有行政權以外，對於府縣參事會有違法或越權的議決時，依內務省的指揮，得取消其議決；反之，應議決事件而不議決時，依內務省的指揮，有原案執行權；以及遇有緊急事件，而由參事會議決，委託知事自由處分者。

更有補助機關的設置，一爲府縣知事所委任的行政官員，以助府縣行政的。二爲中央政府所任命以補助地方行政而設的。三爲府縣議會所設置的市顧問，可受知事的委任經營一切營造物，及處理臨時事務等。

二、市自治制度 市是屬於縣之下的區域，爲自治組織的單位，人口至少有三萬人，而最多也有二百萬的。地方團體的機關和府縣制度差不多，有市議會爲議決機關，有市參事會爲代議決機關，更有市長爲執行機關。市長之下也有補助機關。

市議會由市民選出議員所組織，數額最少也有三十人，市公民資格同府縣公民，四年一改選，除議決市法令規則爲其私有的權限外，還有法律所規定的處理他項事務之權，如（一）選舉市長，市助役，收入役及參事會員；（二）市財政之監查；（三）對於執行機關及監督機關可提出意見，或應其諮詢而表示意見等。市議會設議長及副議長，由議員互選之，開會由議長召集之，但遇必要時，由議員半數以上的請求開會時，得舉行臨時會議。議長於可否同數時有決定權。

市參事會，由市長市助役，及由市議會中選舉六人至十二人合組之，市長爲當然議長，每年改選一次，權限同府縣參事會。

市長由市議會選出三候選人，提呈中央政府擇一任命，爲有給職。市長執行中央行政時，只受上級機關的指揮和監督；執行團體事務時，即受同級議決機關的監督。市長對於議決機關有違法或越權的議決時，有取消議決或付之複議權，在緊急時期並有專決權。

市長的補助機關，人選均由市議會選舉之。有市助役，爲助理市長行政者；收入役，爲經管市會計事務；市願

問，爲名譽職，受市長之委託辦理市內公共事業或調查事務。

還有一個市之屬體爲區，區置區長一人，有的爲名譽職，也有的爲有給職，都不過是市參事會及市長的助理員罷了，沒有獨立的地位，因爲是由市長的推荐而經市議會決定的。

三、町村自治制度 町村爲屬於府縣的鄉鎮地方區域，人口從一百餘至七八萬不等，同時有議會式的議決機關及首長制的執行機關，所缺的就是沒有參事會代議機關。

町村各有議事會，由地方公民選舉議員組織之，數額各不同有八人至二十人不等，公民資格同府縣。議長由町長兼任，開閉會都是町長決定的，如有議員半數以上的要求時，可召集臨時會。議長也有同數可決權。町村議會的權限同市議會的規定，但無參事會爲代議決和委託機關。

町村各置町村長，由町村議會選舉而經府縣知事認可者，任期四年，但爲名譽職。其職務固須執行議決機關的法案，但同時須行使上級官廳的法令，如兵役，戶籍，土地收用，及道路事項。然於議會的決定也有異議權，甚至取消議會已決定的法案。

町村長之下，各有補助機關的設置，員役與額數與市略同，也是爲補助町村長行使地方事務的。

第八章 結論

關於地方自治的全部顏面，想讀者諸君看完了前幾章以後，總可認識了相當的輪廓。茲於本章中再將編者對於地方自治的意見，提供出來，一方面作為本書的結論，一方面備讀者諸君的參考。

第一節 認識地方自治的重要

地方自治是民主政治的基礎。翻開歐美民主政治的歷史，就可以知道民主政治的產生與發展完全基於地方自治的開拓。英國的立憲政體組織的完備與運用的完善，就是因為英國地方自治的產生比他國較早，其發達也比他國較快。英國在十七十八世紀的時候，人民不滿意郡長的專橫，乃由國王改置一種洽合民情的行政制度，即任命地方上一位德高望重的人，代國家管理地方的行政與司法事務。這就是治安吏的制度，已具有雛形的地方自治的色彩，迨後由社會各方面的發達，尤其是工業革命的興起，國家應人民的需要，陸續的製定了許多郡市自治法令，遂成今日地方自治模範的國家。其他如法美德諸國的地方自治，其產生或有早遲，其發展或有快慢，其形式或有異同，然其為各個國家立憲政體肇基的事實，却是一樣。

我國自辛亥革命以後，二十多年來空空的掛了一塊民國的金字招牌，而實際上民主立憲的政治，精神一

點也未表現出來。其原因固然由於十幾年來軍閥統治的結果，但一般智識份子與普通人民本身之未明與未做民主政治的基本工作——地方自治，亦未始不是重大原因。

自從十七年本黨統一全國以後，雖然中央政府根據總理遺訓，及本黨一貫的政策，來協助地方人民辦理自治的開始工作，雖然近年來更有少數有志之士，繼政府之後，在窮鄉僻壤中，陸續的豎起了實驗地方自治的巨纛，來倡導時代的偉大工作，然而這究竟是政府與少數志士的工作而已。廣大的民衆，很少自動的參加，依然保持着幾千年不管政治的舊習，這是民主政治的前途上何等重大的危機，不可忽視的危機。

我們今後不談民主政治則已，否則，我們要堅決的確信推行地方自治，便是建設民主政治的工作起點，而起點中的起點，便是要人民認識地方自治。因為必須先認識地方自治，而後才能努力地方自治。

第二節 確定自治工作的核心

前面說過地方自治工作的起點，是要人民認識地方自治，但如何能使人民認識自治呢？要解答這個問題，必先要明白人民爲什麼不認識自治。人民不認識自治的原因很多，然最重要的，就是受智識與生活兩重壓迫的影響。人民智識淺薄，使其意識上不能夠了解地方自治的意義，同時生活的困苦，使其時間上精神上不容許從事地方自治的工作。這便是人民不認識地方自治的原因，亦即是地方自治的根本障礙，我們如其不把此種

障礙剷除，地方自治的工作簡直無法推進，然而我們用什麼方法掃除這種障礙呢？我以為最妥善的方法，莫如對症下藥，確定地方自治工作的核心，那就是說推行地方自治，應從普及教育及增加生產入手，因為教育與生產，是地方自治的兩大柱石，我們非從此着手，自治的房屋是不容易建設起來。

人民因其智識缺乏，教育是需要的；因其生活困難，生產是需要的。教育普及了，使人民都有豐富的智識，自然會認識自治的必要，並會自動的起來要求自治。生產增加了，使人民都有充裕的經濟生活，而後在時間與精神上，才有要求自治的可能。故教育及生產事業，必須推進到相當的程度，地方自治才能澈底的成功。我們之所以要確定地方自治工作的核心者，其故在此。

現在地方自治的工作，照縣、區、鄉、鎮的組織法的規定，似嫌過多。自然這些工作都是應該做的，似亦應該列舉出來，但以人事與環境的關係，教育與生產的事業，尤應特別提出來為自治工作的核心。集中地方團體全副的力量與精神向此核心的工作以赴之，三五年後，地方自治必有長足的進展，決無疑義。當然這裏所謂努力核心的工作，並非他事一概不管，不過說教育與生產工作特別注重而已。因為深恐工作愈多，而沒有先後緩急之分，前途就愈感困難。

總之要想地方自治澈底的成功，必須普及教育，使人民在主觀的意識上，自動的認識地方自治的意義，必須增加生產，使人民在客觀的環境上，自動的感覺到地方自治的需要，然後地方自治，不待政府的協助或志士

的倡導，自會由人民舉辦起來。

第二節 訓練地方自治的人才

地方自治工作的核心確定以後，還要訓練地方自治的人才。這種人才的訓練，完全爲了協助人民辦理自治。因爲我們人民智識淺薄，非有專門自治人才領導進行，地方自治不易迅速的成功，過去推行地方自治，久而無功之一部份原因，與人才缺乏大有關係。所以自治的進展，非常遲緩，其結果徒供土劣愚弄，而無若何的成績。這種情形如再延長下去，非特自治的前途障礙橫生，且恐人民更對自治發生誤解，而有厭棄的危險。

自然訓練人才以協助人民自治並非根本辦法，但在我國特殊環境中的人民，從被治走到自治途徑的過程中，人才的領導進行，未始不是使自治加速度的進展的動力。人民在自治的專門人才領導之下，認識自治的重要，學習自治的能力，以至於脫離專門人才的領導，而自己起來辦理自己的事務，則自治的目的才算完全達到。

至於訓練人才的方法，山東鄒平鄉村建設研究院訓練學生的軌範，頗足仿效。他們訓練人才的方法，非常週密而完備，但大致不外精神與學科的兩個方面，茲略述之。

在精神方面，他們於每日朝會及課外餘暇，時時把經史要義，及中國歷史及著名人物的言行爲學生講說。

鼓勵他的精神，開發他的力量，而以師生的人格感化，做精神陶鍊的根本方法。

在學科方面，他們訓練部的作業課程，大別分爲下列數部：（一）黨義的研究，（二）村民自衛的常識及技能，（三）鄉村經濟方面的問題的研究，（四）鄉村政治方面的問題的研究，（五）鄉村社會方面的問題的研究。按照以上大綱，分配各項課程。更於學生畢業的三個月前，由學生自由擇定自己所要專心研究的問題，分科研究，以期便於應用。

以上就是精神與學科兩個方面的大概，其他尚有課外訓練，軍事訓練等等名目，亦可在仿效之列。至於訓練人才的機關，却不必拘於該院的形式，或辦自治人員養成所，或辦自治學院，均無不可。

第四節 增加並保障地方自治的經費

經費爲事業之母，凡事必須有經費的維繫，才能恆久的存在。自治事業亦是如此，必須自治經費的確立無移，而後前途的發展才有希望。因此我們僅僅確定了自治工作的核心，僅僅訓練了自治工作的人才，對於自治發展的前途上還嫌不夠，我們更須使自治經費的確立充裕，而後自治之發展，可操左券。

地方自治經費在各地的現狀下，雖經政府酌量各地的情形分別予以確定，但確定的數額非常微小。譬如江蘇的上海縣總算是個著名的縣份，依十九年度的預算其自治經費每月僅有二千餘元，以六個區公所及一

百餘個鄉鎮公所支配計算下來，區公所最高的預算每月亦僅支二百元左右，鄉鎮公所每月更僅支六元而已。再如同省的江寧縣亦是個很重要的縣份，依二十年度預算其自治經費每月約有四千餘元，雖較上海縣增加一倍，但其區鄉鎮公所的數額亦較上海縣增加一倍，故其經費支配的情形，與上海縣亦無多大的差別。

依照上述情形，就可明白我國各縣地方自治經費的短拙現狀。試想區鄉鎮公所的經費保持如此微小數額，豈但辦不了什麼事業，就連機關的行政維持亦覺困難了。所以要想推進目前地方自治的工作，對於自治團體的經費必須設法使其相當的增加，然後自治工作才能推動並發展起來，否則如照現在不死不活的狀態延長下去，徒費國家公帑擺鋪場面而已。

自治經費不特應該增加，並須予以相當的保障，因為有些地方往往容易發生挪移自治經費的事實。試想自治經費既已如此短拙，而再加以無理的挪移，則簡直等於宣告自治的死刑了。故自治經費在必要時還須加以相當的保障，使其不受任何的損失。

不過在這裏或者有人要說：增加自治經費，不是要增加人民的負擔嗎？而人民負擔已重，不能再增加了。我的答覆是增加自治經費如可能時自然要避免增加人民的負擔，但如不可能時，人民負擔的增加，並不是沒有代價的事，有代價的負擔，在現代政治的立場上說是必要的，是正常的，所以現在的問題，不是人民負擔增加的問題，而是如何廢除不必要不正當的人民負擔而代以必要正當的負擔的問題。

以上是編者對於實施地方自治的淺薄意見，不過在本書編成以後發生的拉雜感想而已。尙望海內明達，予以嚴正的指教。

地方自治述要

附錄 關於地方自治的法規

一 地方自治開始實行法

地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域。其志向，當以實行民權，民生兩主義爲目的。故其地之能否試辦，則全視該人民之思想，智識，以爲斷。若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之。俟收效後陸續推及其他。

其事之次序如左：

(一)清查戶口， (二)立機關， (三)定地價， (四)修道路， (五)墾荒地， (六)設學校。

(一)清查戶口 不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準。一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本爲土著而出外者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利，否則於回家時以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不必盡義務者；其一，則爲未成年之人，或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之；此等人悉有享受地方教育之權利；其二，爲年老之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之；此等人悉有享受地方供養之權利；其三，爲殘疾之人，有享

受地方醫治供養之權利；其四、爲孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘人人，則必盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故於清查戶口時，須分類登記之。每年清理一次，註明變更，列入年冊。

(二)立機關 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，當設立多少專局隨地方所宜定之。初以簡便爲主，而其首要，在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少足供一年之糧食，地方之農產，必先足供地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公局買賣，對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，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。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，至於人民對於地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定，每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度；其不願出勞力者，當納同等之代價於公家。自治機關，每年當公佈預算決算，並所擬舉之事業，以求人民同意。

(三)定地價 如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，必有出人意料之外者，而其影響於地方，必尤大。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場；前者值數元一畝之地，或遇社會之進步發達，其地價乃增爲數百元數千元一畝者不等。有其地

者不勞心，不勞力，無思無維，而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力，焦思以經營之社會事業，而其結果則百數十之地主享成。天下不平之事，孰過於此。此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，何以爲便乎？當十年前英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官，以估定時價，經官估定之後，地主則照價抽稅，值百抽幾。如地主以爲估定太高不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關以專理之。英人視之以爲便利。而在吾人地方自治甫行之初，倘效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便，其法以地價之百分抽一爲地方自治之經費，如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者抽其一元之稅，值千元者抽十元之稅等是也。此爲抽稅之一方，隨地主之報多報少。所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手不能私相授受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之。不平之土地壟斷，資本專制，可以免却；而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形。此定價一事，實吾國民民生根本之大計。無論地方自治或中央經營，不可不以此爲着手之急務也。而由地方自治以舉辦此定價之事，則地方全體當担負該縣以前所納之地丁錢糧。所餘則歸地方自治之用。由自治團體，直接在省政府，或中央政府訂明條約，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央。如全國能行此則中央

之財賦當增加不少矣。

(四)修道路 道路者，文明之母也，財賦之脈也。試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，即交通最利便之地，此又一證也。故吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動。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修築道路，所謂人民義務之勞力宜首先用之於此。道路宜分幹路支路兩種：幹路以同時能往來通過兩輛自動車爲度。此等車路，宜縱橫徧佈境內，並連接於鄰境。築就之後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通，兼行並到。道路一通，則全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有不可思議者也。

(五)墾荒地 荒地有兩種：其一爲無人納稅之地，此等荒地，當由地方開墾。其二爲有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林沼澤水利鑛場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜與私人自種。其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。開墾之工作，則由義務勞力爲之。如是數年之後，自治區域，當可變成桃源樂土，錦繡山河矣。

(六)設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利；學費書籍以及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而發，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂文庫夜學，爲年長者養育智識之所。或疑經費無從出，此不足憂也！以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費，如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，爲公家服一二個月之義務；長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣。長於織造者爲公家織布，則衣食足矣。長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣。如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成功。自治區之人民，各有雙手，祇要肯各盡其長，則萬事俱備矣。不必於窮鄉僻壤搜刮難得之金錢，籌集大批之款項始能從事於自治也。祇要人人能知雙手萬能，勞功神聖足矣。至於手力不能到之處，則以我輩手力所產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足，則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書識字學問智識之外，當注意於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做效，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人。必期製造精良，實業發達。此亦學校所有事也。學校者文明進化之泉源也。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。

以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事，爲地方自治團體所應辦者，則「工業合作」「農業合作」「交易合作」「銀行合作」「保險合作」等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易當由

自治機關設專局以經營之。此卽自治機關之大概也。

總而論之，此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織，近且文明各國政府之職務，已漸由政治家兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務而聽各家自教自養，而政府祇存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐保民理民之責，猶未放棄，故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤屈，其後則並此亦放棄之。遂致國亡政息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒三百餘年，可謂慘矣。今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍爲清朝之亡國大夫，被等爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔識世界大勢，祇顧自私自利，多行不義必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基。宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先倣效，如是由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立，有志之士宜努力篤行之。

二 自治分年進程序表

內政部擬定的訓政時期完成縣自治實施方案分年進程序表，經中央第二百零七次政治會議通過，由國民政府行政院飭遵，在六年以內，按照自治工作的緩急輕重，以定實施的次第。

該表進行的程序共分六期：

十八年份爲第一期；

十九年份爲第二期；

二十年份爲第三期；

二十一年份爲第四期；

二十二年份爲第五期；

二十三年份爲第六期。

該表內容共分九大綱領。

甲、釐定自治系統：

(一)劃一縣市制廢除道及縣佐，限十九年份辦竣；

(二)確定自治組織，第一步預定縣市組織法，第二步督促各省依法組織，十九年份辦竣。

乙、儲備自治人才：

(一)考試訓練及任用地方行政人員，十九年份以前督促各省設立地方行政人員訓練機關，考試及訓練縣長以下地方行政人員，二十年份至二十二年份繼續考試及訓練地方行政人員，監督各

省依法定程序，任用地方行政人員，

(二) 考試訓練及任用地方自治人員：

十八年份，由內政部商承考試院考試區長，或由考試院酌量情形，委託各該省政府辦理，同時由內政部監督各省政府訓練區長，其鄉鎮閭鄰長之訓練，由省府分飭所屬各縣市政府辦理，並得分區爲之；

十九年份：

一、各省訓練合格人員分派各縣市；

二、區長分期訓練完畢，陸續派用；

三、各縣市訓練鄉鎮辦理自治人員；

四、各區訓練各閭鄰辦理自治人員，初期訓練完畢。

二十年份至二十三年份，各省縣市繼續辦理訓練機關，養成全省縣市自治人材。

丙、確定自治經費：

(一) 確定經常費：

十八年份凡縣市原有屬於各該縣市之收入，應一律作爲自治經費，由各縣市政府將其收入數

目，詳細臚列，編造自治經費預算書，送由各該省政府審定，其有不敷者，再就屬於省賦稅項下呈請各該省政府核准劃撥。

十九年確定縣市地方及自治經費數額。

二十年份至二十三年份，就整理土地，山林，鑛產，水利以及地方公共事業之收入，擴充地方行政及自治經費。

(二) 確定臨時費：

十八年份，分行各省，從速指定收入，儲備辦理自治各項臨時經費。

十九年份，分行各省，將劃分縣區市區，成立區鄉鎮各公所，及自治選舉各必要費用，限期籌齊。

二十年份至二十三年份，就整理土地，山林，鑛產，水利及公共事業各收入，按期指撥專款，儲作各項臨時費用。

丁、肅清盜匪：

(一) 肅清股匪：

十八年份釐定各省劃區剿匪辦法，呈請中央派隊嚴剿，同時實行清鄉。

十九年份完成清鄉。

(二) 整頓團務：

十九年份至二十年份，一方化除地方不正當團會，由地方實行改編或編練地方保衛團。

(三) 肅清匪源：

自十九年份至二十三年份，籌設各種工廠，籌辦修路，濬河，開鑛等事業，以安插無業游民，同時實行開墾。

戊、整頓警政：

(一) 劃一警察編制並確定其經費：

十八年份

- 一、編制縣市公安局；
- 二、劃設公安分局；
- 三、劃設分駐所及巡邏區；
- 四、編練警察；
- 五、釐定各級公安警官及警士數額；
- 六、編定警察預算；

七、確定警察經費。

十九年份

一、嚴行考核各級公安機關之成績；

二、擴充各項警察之設備；

三、同上年份第二三四五六七各款。

二十年份至二十三年份，繼續嚴行考核各級公安機關之成績，擴充各項警察設備，並編練警察隊。

(二)統一警官警士之任用及訓練：

十八年份

一、考核警官警士之任用；

二、督促各省籌備訓練機關；

三、審定警察訓練課本。

十九年份，除繼續辦理上年份所辦各項外，並督促各訓練機關切實訓練。

二十年份，繼續考核警官及警士之任用，督促各訓練機關切實訓練。

附

錄

二十一年份至二十三年份，警官及警士，非經考試及訓練合格者，概不錄用。

(三) 整頓特種警察：

十八年份至十九年份

一、釐定各種特務警察規程；

二、分別考核實施獎懲。

二十年份至二十三年份，繼續分別考核，實施獎懲。

已、調查戶口，其要目：

(一) 預備期內辦理戶口調查

十八年份

一、各縣市依照戶口調查統計報告規則及表式，辦理戶口調查；

二、依前款調查結果，以爲按照縣市組織法劃定區鄉鎮閭鄰之根據。

十九年份至二十一年份，各縣市依照人事登記條例及表式，辦理各項人事登記。

(二) 正式辦理戶口大調查

自二十年份起辦理

一、依照戶籍法組織或指定辦理戶籍機關；

二、劃定戶籍經費；

三、開始大調查。

二十一年份，各縣市舉辦初期戶口大調查，確定人民之權利義務，本年份初期調查完畢。

二十年份至二十三年份，依照戶籍法繼續辦理。

庚、完成縣市組織，訓練人民，其要目

(一)組織縣市政府

十八年份，依照縣市組織法，釐定縣市等級，改組縣市政府。

十九年份，縣市政府及各局組織完竣。至二十三年份，實行縣市長民選，完成縣市自治，縣市人民

使用四權。

(二)組成區鄉鎮閭鄰

十八年份，整理各縣市疆界，依縣市組織法劃分區及鄉鎮各自治區域。

十九年份

一、劃定各區域之區公所，選派區長；

- 二、劃定鄉鎮成立鄉鎮公所，選任鄉長鎮長；
- 三、各鄉鎮選任鄉鎮監察委員，成立鄉鎮監察委員會；
- 四、各鄉鎮所定閭鄰，選任閭長鄰長；
- 五、區鄉鎮閭鄰完竣。

二十一年份至二十二年份

- 一、各省府，斟酌各地方情形，咨准內政部實行區長民選；
- 二、實行區長民選時，並選組區監察委員會；
- 三、實行區長民選時，並選舉縣參議員，成立縣參議會；
- 四、實行區長民選時，鄉長鎮長之選任罷免，由鄉民大會或鎮民大會，直接行之。

四、實施訓練

十八年份

- 一、縣市政府，協同黨部提倡識字運動；
- 二、編訂白話刊物，廣為宣傳；
- 三、縣市政府派員，分赴各地舉行巡迴講演。

十九年份至二十三年份

- 一、區鄉鎮閭鄰成立後，由區鄉鎮閭鄰各長，協同黨部共任宣傳工作，並厲行人民識字運動；
- 二、繼續十八年份二三兩款。

辛、初期清丈土地：

(一)養成清丈人材

十八年份咨行各省市籌設養成清丈人材之局所，養成清丈人材，至十九年份前兩個月辦成。

(二)釐定清丈土地法規，並籌設土地專管機關。

十八年份

- 一、呈請行政院咨立法院頒布土地登記法，釐定各種清丈土地規則；
- 二、咨行各省市籌設土地專管機關，同時飭縣成立土地局；
- 三、實行初期清丈。

十九年份至二十年份

- 一、各縣市組織清丈隊，備置清丈一切用具；
- 二、實施土地登記，同時報價；

附

錄

三、各縣市實施清丈。

二十一年份至二十二年份，各縣市繼續辦理清丈。

二十三年份完成各縣市清丈，並預備編製全國土地總冊及圖記。

壬、舉辦救濟事業：

(一) 固定救濟事業

十八年份就各縣市現有之慈善機關，分別整頓。

十九年份各縣市籌設救濟院。

二十年至二十三年份，各區鄉鎮就養老，育幼，救貧，救災事項，擴充辦理。

(二) 臨時救濟事業

十八年份辦理賑災，實施工賑。

十九年份以後，各省有被災者隨時辦理。

三 市組織法

十九年五月二十日國民政府公布

第一章 總則

第一條 市冠以所在地地名稱爲某某市。

第二條 凡人民聚居地方具有左列情形之一者，設市得直隸於行政院。

一、首都；

二、人口在百萬以上者；

三、在政治上經濟上有特殊情形者；

具有前項二三兩款情形之一，而爲省政府所在地者，應隸屬於省政府。

第三條 凡人民聚居地方具有左列情形之一者，設市隸屬於省政府。

一、人口在三十萬以上者；

二、人口在二十萬以上其所收營業稅，牌照費，土地稅每年合計占該地總收入二分之一以上者。

第四條 市區域之劃定或變更，依左列之規定：

一、隸屬於行政院之市，由行政院呈請國民政府決定之。

二、隸屬於省政府之市，由省政府呈請國民政府決定之。

第五條 市劃分爲區，坊，閭，鄰，除有特殊情形者外，鄰以五戶，閭以五鄰，坊以二十閭，區以十坊爲限。

前項區坊閭鄰均各冠以第一第二等次序。

第六條

中華民國人民，無論男女在市區域繼續居住一年以上，或有住所達三年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，為各該市之公民，有出席居民大會，坊民大會，及行使選舉，罷免，創制，複決之權。有左列情形之一者不得享有前項之權。

- 一、有反革命行為經判決確定者；
- 二、貪官污吏土豪劣紳經判決確定者；
- 三、褫奪公權尚未復權者；
- 四、禁治產者；
- 五、吸用鴉片或其代用者。

市公民在該市區域內，無論遷入任何區域，自登記移轉之日起，均有公民權。

第七條

宣誓須親自簽名於誓詞，赴坊公所舉行宣誓典禮，由區公所派員監督，其誓詞如左：

○○○正心誠意，當衆宣誓，從此去舊更新，自立為國民，盡忠極力，擁護中華民國，實行三民主義，採用五權憲法，務使政治修明，人民安樂，措國基於永固，維世界之和平此誓。

中華民國

年

月

日簽名立誓

在坊公所未成立時，前項宣誓典禮於區公所舉行之。

第二章 市職務

第八條 市於不抵觸中央及上級機關法令範圍以內，辦理左列事項：

- 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、糧食儲備及調查事項；
- 四、農工商業之改良及保護事項；
- 五、勞工行政事項；
- 六、造林墾牧漁獵之保護及取締事項；
- 七、民營公用事業監督事項；
- 八、合作社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之編造事項；
- 十六、公產之管理及處分事項；
- 十七、公營業之經營管理事項；
- 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；
- 二十一、道路橋樑溝渠隄岸及其他公共土木工程事項；
- 二十二、河道港務及船政管理事項；
- 二十三、上級機關委辦事項；
- 二十四、其他依法令所定由市辦理事項；

第三章

市財政

第九條 左列各款定爲市財政收入。

一、土地稅；

二、房捐；

三、營業稅；

四、牌照費；

五、廣告稅；

六、公產收入；

七、公營業收入；

八、其他依法規特許徵收之稅捐；

前項第一款第二款收入法律別有規定者依其規定。

第一〇條 市得依法募集建設公債。

第四章 市政府

第一一條 市設市政府，依法令掌理本市行政事務，監督所屬機關及自治團體。

第一二條 市於不抵觸法令範圍內，得發布市令制定市單行規則。

附

錄

第一三條 市政府設市長一人，指揮監督所屬職員。

第一四條 市政府設左列各局。

一、社會局，掌理第八條第一款至第十款事項；

二、公安局，掌理第八條第十一款至第十四款事項；

三、財政局，掌理第八條第十五款至第十八款事項；

四、工務局，掌理第八條第十九款至第二十二款事項；

第一五條 市政府於必要時經上級機關之核准，得分別增設左列各局。

一、教育局，掌理第八條第十款事項；

二、衛生局，掌理第八條第十三款十四款事項；

三、土地局，掌理第八條第十八款事項；

四、公用局，掌理第八條第七款至第十七款事項；

五、港務局，掌理第八條第二十二款事項。

第一六條 首都及省政府所在地之市，均不設公安局，關於公安局掌理事項，分別由首都警察廳或省會警察機關掌理之。

第一七條 隸屬於省政府之市，應設各局，如有縮小範圍之必要時，除公安局外得改爲科。

第一八條 隸屬於行政院之市，各局設局長一人，簡任或薦任，隸屬於省政府之市，各局或各科設局長或科長一人，薦任或委任。

第一九條 市政府設祕書處，掌理文牘，庶務及其他不屬於各局或各科掌理事項。

市長簡任之市，設祕書長一人，簡任或薦任，市長薦任之市，設祕書一人，薦任或委任。

第二〇條 市政府得設參事二人，簡任或薦任，掌理市單行規則，或命令之纂擬審查事項。

第二一條 各局或各科及祕書處之職員名額，除本法已有規定者外，應規定於各該市政府組織規則中，其組織規則，由上級機關核定之。

第二二條 市政府因事務之需要，得聘用專門技術人員。

第二三條 市政府得酌用僱員。

第五章 市政會議

第二四條 市政府設市政會議以左列人員組織之。

一、市長；

二、參事；

三、局長或科長。

市參議會成立之後，得由市議員互選代表三人至五人，出席市政會議。秘書長或秘書應列席市政會議。

第二五條

左列事項，應經市政會議議決。

- 一、關於秘書處及各局或各科辦事細則事項；
- 二、關於市單行規則事項；
- 三、關於市預算決算事項；
- 四、關於整理市財政收入及募集市公債事項；
- 五、關於經營市公產及公營業事項；
- 六、關於市政府各處局或科職權爭議事項；
- 七、市長交議事項；
- 八、其他重要事項。

第二六條

市政會議每月至少開會一次，由市長召集之，以市長為主席。

第二七條

市政會議議事細則，由該會議定之。

第六章 市參議會

第二八條 市設市參議會，由市民選舉之參議員組織之，任期三年，每年改選三分之一，市參議員爲無給職。市參議會組織法，及市參議員選舉法另定之。

第二九條 市參議會於區長民選時設立之。

第三〇條 關於第二十五條第二款及第八款事項，應由市參議會議決，在市參議會閉會期間，除由市單行規則預算決算及募集市公債外，得由市政府會議議決執行，再交市參議會追認。

第三一條 關於市政興革事項，市政府得交議於市參議會，市參議會亦得建議於市政府。

第三二條 市參議會設議長副議長各一人，由市參議員互選之，任期一年，得再被選。

第三三條 市參議會每年開常會兩次，但經市參議員五分之一之請求或議長認爲必要時，應召集臨時會。

第三四條 市參議會議事規則由市參議會另定之。

第七章 區民大會

第三五條 區設區民大會，於內政部核准區長民選後舉行之。

第三六條 區民大會，以本區之市民出席投票行使選舉權，罷免權，創造權，複決權。前項選舉罷免創制複決之程序，另以法律定之。

第三七條 區民大會各分坊分設會場同日舉行。

第三八條 區民大會每年舉行一次由區長召集之，如有特別事件得召集臨時大會。

前項臨時大會關於區民應迴避之事之事件，應由區民代表會之主席召集之。

第三九條 區民大會規則由市政府定之。

第四〇條 區民大會鈐記由市政府之上級機關頒給之。

第八章 區公所

第四一條 區設區公所，置區長一人，掌理區自治事務。

第四二條 區公所辦理左列事項。

- 一、區民大會決定應辦事項；
- 二、區民代表會議決交辦事項；
- 三、區預算決算編製事項；
- 四、區財政收支及公款公產公營業管理事項；
- 五、市政府委託辦理事項；
- 六、其他法令所定應辦事項；

第四三條 左列各款定爲區財政收入。

- 一、區公款及公產之孳息；
- 二、區公營業之純利；
- 三、依法賦與之自治款項；
- 四、市補助金；
- 五、其他經區民代表會議決之收入。

第四四條 區財政之收支應於每月終公布之。

第四五條 區長由區民大會選舉之，任期一年得再被選，其中途被選者，以繼滿原任所餘之任期爲限。

區長選定後應報由市政府彙呈上級機關備案，區長違法失職時，由區民大會罷免之。

第四六條 公民年滿二十五歲，具有左列資格之一者，得爲區長之候選人。

- 一、候選公務員考試或普通考試高等考試及格者；
- 二、曾任中國國民黨區黨部執監委員或上級黨部重要職員滿一年者；
- 三、曾在國民政府統屬之機關任委任官一年或薦任官以上者；
- 四、曾任小學以上教職員或在中學以上畢業者；

五、經自治訓練及格者；

六、曾辦地方公益事務著有成績，經市政府呈請上級機關核定者；

七、曾任區民代表會代表坊長坊監察委員一年以上者；

受國籍法第九條之限制，尙未解除者，不得爲前項之候選人。

第四七條

前條候選人由區公所隨時調查登記，並於每屆選舉前三月造具候選人表冊呈報市政府，經市政府准定後，即行公布，其公布時期不得遲於選舉前一個月。

候選人表冊應分別載明候選人姓名年齡資格住所及登記爲市公民之時期。

第四八條

有左列情形之一者，雖具有第四十六第一項各款所列資格，仍應停止當選

一、現任軍人或警察；

二、現任職官；

三、僧道及其他宗教師；

第四九條

在區長民選前，隸屬於行政院之市，區長由內政部委任之，隸屬於省政府之市，區長由省政府委任之。

委任前項區長准用第四十六條之規定由市長提出人選。

第五〇條 前條之委任區長違法失職時，市政府得請原委任機關罷免之。

委任區長違法失職，市政府不呈請罷免時，得由各該區過半數坊長聯名具呈市政府及原任機關，陳述必須罷免之理由。

第五一條 委任區長應於一年內召集坊民大會成立坊公所。

區內坊公所完全成立六個月後，由內政部派員視察情形，核准區長民選。

第五二條 民選區長因事故不能執行職務時，其期間在二個月以內者，由所屬各坊坊長互推一人代理之，在

二個月以外者，除推定代理人外並應改選。

第五三條 區長改選後，舊任區長應將鈐記、文卷、款產、契約及一切物件造冊移交新任，新任接收後，應具接收冊結，呈請市政府轉報上級機關備案。

第五四條 區長為無給職，但得給辦公費。

前項辦公費之額數，由區民代表會決定之。

第五五條 區公所得用助理員，輔助區長辦理區務。

前項助理員由區長遴請市政府委任之。

第五六條 公民具有左列資格之一者，得被遴委為區助理員。

一、公務員候選考試或普通考試及格者；

二、經自治訓練及格者；

三、中學以上畢業或有相當程度者；

四、專習法政一年以上得有證書者；

五、曾辦自治事務一年以上，確有成績明瞭黨義者。

第五七條 區助理員之名額及生活費，由區長呈請市政府核定之，但在區民代表大會成立後，其呈請應根據

區民代表會之決定。

第五八條 區公所為繕寫文件及辦理其他事務，得酌用僱員。

第五九條 區公所每屆月終，應將所辦事務列表呈報市政府。

第六〇條 區公所辦事規則由市政府定之。

第六一條 區公所鈐記由市政府之上級機關頒給之。

第九章 區民代表會

第六二條 區於區長民選時，設區民代表會，由區民大會選舉之代表組織之。

前項代表為無給職，每坊舉二人，每年改選二分之一，代表違法失職時，由各坊罷免之。

第六三條 區民代表會設主席一人，由代表互選之。

第六四條 區民代表會代表候選人資格，準用坊長候選人資格之規定。

第六五條 區民代表會之職權如左：

- 一、審核區預算決算；
- 二、審議市政府或區公所交議事項；
- 三、審議所屬坊公所提議事項；
- 四、審議代表提議事項；
- 五、其他應行審議事項。

第六六條 區民代表會開會時，應通知左列人員列席。

- 一、區長；
- 二、區監察委員；
- 三、所屬各坊坊長。

第六七條 區民代表會每三個月開常會一次，如區長或主席認為必要或有代表三分之一以上之請求時應召集臨時會。

前項常會及臨時會由主席召集之，每次會議期間不得逾十日。

第六八條 區民代表會議事規則由該會定之。

第六九條 區民代表會鈐記由市政府之上級機關頒給之。

第十章 區監察委員會

第七〇條 區設區監察委員二人，於區民代表大會閉會時，行使監察職務，任期一年得再被選。

區監督委員由區民代表會於每年第一次開會時選舉之，如有違法時，由區民代表罷免之。

第七一條 區監察委員遇有左列情事，應通知區民代表會主席召集區民代表會。

- 一、區公所財政之收入有與預算不符或其他情弊；
- 二、區公所對於區民大會或區民代表會之議決案執行不力；
- 三、區長或區助理員有違法失職情事。

第七二條 區監察委員得隨時調查區公所之賬目及款產事宜。

第十一章 坊民大會

第七三條 坊設坊民大會其職權如左：

- 一、選舉及罷免坊長及其他職員；

二、議決坊單行規程；

三、議決坊預算決算；

四、議決坊公所交議事項；

五、議決所屬各閭鄰或公民提議事項。

第七四條 坊民大會對於前條事項，以出席公民過半數之同意決定之。

第七五條 坊民大會以坊長爲主席，但關於坊長應迴避之事件，其主席由出席公民推定之。

第七六條 坊民大會由坊長召集之，每年開會二次，其第一次大會於坊長任滿一個月前舉行，如有特別事件，得召集臨時會。

前項臨時會關於坊長應迴避之事件，由坊監察委員會召集之，關於監察委員會應迴避之事件，坊長延不召集者，由該坊過半數之閭長聯名召集之。

第七七條 坊民大會會議規則，由市政府定之。

第七八條 坊民大會圖記，由市政府頒給之。

第十二章 坊公所

第七九條 坊設坊公所，置坊長一人，掌理自治事務。

附

錄

第八〇條 坊公所辦理左列事項。

- 一、坊民大會議決交辦事項；
- 二、坊預算決算編製事項；
- 三、坊財政收支及公款公產公營業管理事項；
- 四、市政府或區公所委託辦理事項；
- 五、其他依法令所定應辦事項。

第八一條 坊公所應附設調解委員會辦理左列事項。

- 一、民事調解事項；
- 二、依法得撤回告訴之刑事調解事項。

第八二條 前條調解委員會由坊民大會於本坊公民中選舉調解委員若干人組織之，但坊長不得被選。調解委員會之組織規則及調解委員會選舉規則，由市政府定之。

調解委員違法失職時，坊監察委員會得先請坊公所停止其職務，再提交坊民大會罷免之。

第八三條 坊公所應設左列教育機關。

- 一、小學及國民補習班；

二、國民訓練講堂。

前項教育機關得由各坊聯合設立之。

第八四條

坊公所應使達學齡之男女，均受小學教育，十二歲以上之失學男女，在四年以內，均受國民補習班或國民訓練講堂一年半之教育。

前項國民補習班，每星期至少應有十小時之課程，國民訓練講堂，每星期至少應有四小時之講演，其課程及講演之主要科目如左：

一、中國國民黨主義；

二、自治法規；

三、世界及本國大勢；

四、本市詳情。

第八五條

坊公所於人民舉行第七條規定之宣誓典禮後，除登記其為市公民外，應將誓詞及公民名冊呈報市政府備案。

前項登記在坊公所未成立時，由區公所辦理之，登記機關於市公民登記後，發覺其有第六條第二款情事之一者，得呈請市政府取銷其資格。

附

錄

第八六條 左列各款定爲坊財政收入。

- 一、坊公款及公產之孳息；
- 二、坊公營業之純利；
- 三、依法賦與之自治款項；
- 四、市補助金；
- 五、其他經坊民大會議決之收入。

第八七條 坊預算決算經坊民大會議決後，應報由區公所轉呈市政府備案。

第八八條 坊財政之收支應於每三個月終公布一次。

第八九條 本坊公民年滿二十五歲，並具有左列資格之一者，得爲坊長候選人。

- 一、候選公務員考試或普通考試高等考試及格者；
- 二、曾任中國國民黨區分部以上委員或職員者；
- 三、曾任國民政府統屬之機關委任官職以上者；
- 四、曾任小學教職員或在中學以上畢業者；
- 五、經自治訓練及格者；

六、曾辦地方公益事務，著有成績，經區公所呈請市政府核定者。

受國籍法第九條之限制尚未解除者，不得為前項候選人。

第九〇條 前項候選人由坊公所隨時調查登記，並於每屆選舉二個月前，造具備選人表冊報由區公所轉呈市政府，經市政府核定後，即行公布，其公布時期不得遲於選舉前一個月，候選人表冊應分別載明候選人姓名年齡資格住所及登記為市公民之時期。

第九一條 有第四十八條各款情事之一者，雖具有第八十九條第一項各款所列資格，仍應停止當選。

第九二條 坊長任期一年，得再被選，其中途被選者，以繼滿原任所餘之任期為限。

第九三條 坊長因事故不能執行職務時，其期間在二個月以內者，由所屬各閭長互推一人代理之，在二個月以外者，除推定代理人外並應改選。

第九四條 坊長應將任期內之經過情形報告坊民大會。

第九五條 坊公所事務得由坊長指定閭長襄助辦理。

第九六條 坊長於調解委員會辦理第八十一條各款事項不能調解時，應根據調解委員會之報告報由區公所轉呈市政府，並函報該管司法機關。

第九七條 坊長改選後，舊任坊長應將圖記文卷款產契約及一切物件分別造冊移交新任，新任接收後，應具

接收冊結報由區公所轉呈市政府備案。

第九八條 坊長爲無給職，但因情形之必要時得支辦公費。

前項辦公費由坊民大會議定之。

第九九條 坊公所爲繕寫文件或辦理其他事務得酌用僱員。

第一〇〇條 坊公所辦事細則由區分所定之。

第一〇一條 坊公所圖記由市政府頒給之。

第十三章 坊監察委員會

第一〇二條 坊設坊監察委員會，由坊民大會選舉坊監察委員三人或五人組織之。

前項監察委員違法失職時，由坊民大會罷免之。

第一〇三條 坊監察委員會得設與監察委員同數之候補監察委員以得票次多數者當選。

前項候補監察委員應列席坊監察委員會，監察委員缺額時，以候補監察委員補充之。

第一〇四條 第八十九條至第九十一條之規定，於坊監察委員候選人準用之。

第一〇五條 坊監察委員會之組織如左：

一、監察坊財政；

二、糾察坊長及其他職員違法失職情事。

- 第一〇六條 坊監察委員會每月開會一次，如有特別事件得開臨時會，均由主席召集之。
- 第一〇七條 坊監察委員會開會時，由各委員依當選次序輪充主席。
- 第一〇八條 坊監察委員會得隨時調查坊公所之賬目及款產事宜。
- 第一〇九條 坊財政之收支及事務之執行有不當時，坊監察委員會得隨時呈請區公所糾正之。
- 第一一〇條 坊監察委員會糾舉坊長違法失職情事，得自行召集坊民大會。
- 第一一一條 坊監察委員會應設於坊公所所在地。
- 第一一二條 坊監察委員會經費由坊公所支出之。
- 第一一三條 監察委員及候補監察委員任期一年，得再被選。
- 第一一四條 坊監察委員會委員不足法定人數無可補充時，由坊民大會補選之。
- 第一一五條 補充或補選之監察委員，以繼滿原任所餘之任期為限。
- 第一一六條 現在坊自治職員不得當選為監察委員或候補監察委員。
- 第一一七條 監察委員為無給職。
- 第一一八條 坊監察委員會會議規則及辦事規則，由該委員會定之。

第一一九條 坊監察委員會圖記由市政府頒給之。

第十四章 閭鄰

第一二〇條 閭鄰經第一次編定後，閭增至超過三十五戶，減至不滿十五戶，或鄰增至超過七戶，減至不滿三戶時，應由坊公所於每年閭長或鄰長任滿一個月前改編之。

閭鄰改編後，應由坊公所報由區公所轉呈市政府備案。

第一二一條 閭鄰各設居民會議。

前項居民會議，閭鄰居民無論男女在市區域內繼續居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲，除有第六條第二項各款情事之一者外，均有出席資格。

第一二二條 閭鄰居民會議須有過半數居民出席，其決議須有過半數出席居民同意。

前項居民會議以各該閭鄰之閭長或鄰長爲主席，但關於閭長應迴避之事件，其主席由出席居民推定之。

第一二三條 閭鄰居民會議分別由閭長鄰長召集之，如有十五戶以上之要求，閭長應召集本閭居民會議，有三戶以上之要求，鄰長應召集本鄉居民會議。

第一二四條 閭長不能召集居民會議時，由坊長召集，鄰長不能召集居民會議時，由閭長召集之。

前項閭鄰居民會議以召集人爲主席。

第一二五條 閭鄰有需用經費之必要時，由閭鄰居民會議決定籌集之。

第一二六條 閭設閭長一人，承坊長之命，辦理閭自治事務，鄰設鄰長一人，承閭長之命，辦理鄰自治事務。

第一二七條 閭長鄰長分別由閭鄰居民會議選舉之。

第一二八條 閭長選舉由坊長監督之，鄰長選舉由閭長承坊長之命監督之。

第一二九條 閭長選舉日期由坊長決定之，鄰長選舉日期由閭長報請坊長決定之。

前項選舉日期，坊長除於五日前公布外，並報由區公所轉呈市政府察核。

第一三〇條 閭鄰居民會議開會時，應置居民姓名簿，由出席者，簽一到字或符號於其姓名之下。

第一三一條 閭長選定後，由本閭居民會議主席報告坊公所，鄰長選定後，由本鄰居民會議主席報告閭長轉

報坊公所，統由坊公所彙請區公所轉呈市政府備案。

第一三二條 閭長鄰長之職務如左：

一、辦理法令範圍內一切自治事務；

二、辦理市政府區公所及坊公所交辦事務。

前項第一款事務閭長鄰長應分別提由閭鄰居民會議決定之。

第一三三條 閭長應將辦理事務之經過情形，報告於本閭居民會議及坊公所。

第一三四條 閭長應將經費收支報告於本閭居民會議及坊公所，鄰長應將經費收支報告於本鄰會議及閭長。

前項收支除報告外每半年公布一次。

第一三五條 閭長鄰長任期一年得再被選。

第一三六條 閭長違法失職時，由本閭居民三分之一之糾舉，經居民會議過半數之同意，即應罷免；鄰長違法失職時，由本鄰居民三分之一之糾舉，經居民會議過半數之同意，即應罷免。

第一三七條 閭鄰居民會議細則，由市政府定之。

第一三八條 閭鄰圖記由坊公所頒給之。

第十五章 附則

第一三九條 市政府於本法施行三個月內，依第五條之規定分割其市為若干區坊閭鄰，並分別呈報上級機關。

第一四〇條 委任區長之機關接到前項呈報，均應於一個月內，依第四十九條之規定委任各該市之區長。各市區長就職後，應於三個月內分坊辦理人民宣誓，戶口調查及人事登記。

前項戶口調查及人事登記之程序表，由內政部定之。

第一四一條 內政部於市區長民選一年後，應據各該市之上級機關冊報，考核其戶口土地警衛道路及人民

使用四權情形，有合於建國大綱第八條規定完全自治縣之程度者，准其成爲完全自治市。

第一四二條 區及坊財政之收入不敷支出時，得彙造預算，呈請市政府補助之。

第一四三條 區民大會區公所區民代表會之鈐記，坊民大會坊公所坊監察委員及閭鄰之圖記，其文質形式

大小，均由內政部定之。

第一四四條 本法施行期間以市自治完成之日爲限。

第一四五條 本法自公布之日施行。

四 縣組織法

國民政府十八年六月五日公布國民政府十九年七月七日修正公布

第一章 總則

第一條 縣之區域，依其現有之區域。

第二條 縣之廢置及縣區之變更，由省政府咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之。

第三條 縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。

第四條 各縣縣政府，按區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡，分爲三等，由省政府編定咨內政部，呈行政院，請國民政府核准公布之。

第五條 縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行規則。

第六條 各縣按戶口及地方情形，分劃爲若干區，除因地方習慣或地勢限制及有其他特殊情形者外，每區應以十鄉鎮至十五鄉鎮組成之。

第七條 凡縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入鄉，但因地方習慣，或受地方限制，及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶，亦得成爲鄉鎮。

鄉鎮均不得超過千戶。

第八條 區及鄉鎮區域之劃定及變更，由縣政府呈請省政府核准行之，並由省政府咨內政部備案。

第九條 區鄉鎮得於不抵觸中央及省縣法令規則之範圍內，制定自治公約。

第一〇條 鄉鎮居民以二十五戶爲閭，五戶爲鄰，但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時，仍得依縣政府之劃定成爲閭鄰。

第二章 縣政府

第一一條 縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府議決任用之，綜理縣政，監督所屬機關及職員，縣長資格另定之。

縣長任期三年，成績優良者得連任。

第一二條 凡籌備自治之縣，已達建國大綱第八條規定之程度者，經中央查明合格後，其縣長應由民選。

第一三條 縣政府設秘書一人，並依事務繁簡設置一科或二科，各科置科長一人，科員二人或四人，其設科多寡及科員額數，由省政府定之，並報內政部備案。

秘書科長，由縣政府呈請民政廳委任，科員由縣長委任，並報民政廳備案。

第一四條 縣政府得僱用事務員及僱員。

第一五條 縣政府得設置警察，辦理催送徵達偵緝調查等事項，其名額由民政廳核定之。

第一六條 縣政府下設左列各局：

- 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，掌征稅募債管理公產及其他地方財政等事項；
- 三、建設局，掌土地農墾森林水利道路橋樑工程勞工公營業等事項，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公園等事項，及其他文化社會事業。

右列各局，如有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局爲科，附設縣政府內。

第一七條 縣政府各局各設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之。

第一八條 縣公安局事項，得於各區設立公安分局處理之，公安分局設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之。

第一九條 關於縣政府所屬局長，分局長，科長，科員，及其他佐治人員之資格，任用，及待遇，保障，另以法律定之。

第二〇條 各縣政府所屬各局之組織，及權限，除法令別有規定外，由各省省政府定之，並咨內政部備案。

第二一條 縣政府設縣政會議，以左列人員組織之：

- 一、縣長；
- 二、祕書及科長；
- 三、各局局長。

縣政會議開會時，以縣長爲主席。

第二二條 左列事項應經縣政會議審議：

- 一、縣預算決算事項；

二、縣公債事項；

三、縣公產處分事項；

四、縣公共事業之經營管理事項。

縣長認為有必要時，得以其他事項提交縣政會議審議。

第二三條 縣政會議規則，由該會議議定之。

第二四條 縣政府辦事通則，由內政部定之。

第三章 縣參議會

第二五條 縣設縣參議會以縣民選舉之參議員組織之，任期三年，每年改選三分之一。

縣參議會組織法及選舉法另定之。

第二六條 縣參議會之職權如左：

一、議決縣預算決算及募債事項；

二、議決縣單行規則；

三、建議縣政興革事項；

四、審議縣長交議事項。

第二七條 縣參議會於區長民選時設立之。

第四章 區公所

第二八條 區置區公所設區長一人，管理區自治事務。

第二九條 區長由區民選任，並由縣政府呈報民政廳備案。

第三〇條 區民對於區公約及自治事項，有創制及複決之權，區長違法失職時區民得罷免改選之。前項之創制複決及罷免程序，另以法律定之。

第三一條 各區區民於選舉區長時，並選舉監察委員五人或七人，組織該區監察委員會。其職務如左：
一、監察區財政；

二、向區民糾舉區長違法失職等事。

第三二條 區長民選於本法施行一年後，由省政府就各縣地方情形酌定時期，咨請內政部核准行之。

第三三條 在區長民選實行以前，區長由民政廳就訓練考試合格人員委任之。

第三四條 依前條委任之區長違法失職時，縣長得呈請省政府罷免之。

第三五條 區公所得用助理員，輔助區長辦理區務。前項助理員，由區長選請縣長委任之。

第三六條 區公所執行區務得設置區丁其額數由縣長定之。

第三七條 區公所設區務會議，以左列人員組織之。

一、區長；

二、區助理員；

三、本區所屬鄉長及鎮長。

區務會議以區長爲主席，至少每月開會一次，由區長召集之。

第三八條 左列各事項須經區務會議審議：

一、區公所經費事項；

二、區公產之處分事項；

三、區公約及其他單行規則之制定及修正事項。

第三九條 區自治施行法另定之。

第五章 鄉鎮公所

第四〇條 鄉置鄉公所，設鄉長一人，鎮設鎮公所，設鎮長一人，管理各該鄉鎮自治事務，鄉鎮各設副鄉長副鎮長一人，襄助鄉長鎮長辦理事務，但鄉鎮在五百戶以上者，得增設副鄉長或副鎮長一人。

第四一條 鄉公所或鎮公所事務，得由鄉長鎮長指定閩長襄助辦理。

第四二條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長由鄉民大會選任，並由區公所呈報縣政府備案。

第四三條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長違法失職時，鄉民大會或鎮民大會得罷免改選之。

第四四條 鄉民大會或鎮民大會於選舉鄉長鎮長時，並選舉監察委員三人或五人組織監察委員會，其職務

如左：

一、監督各該鄉鎮財政；

二、向鄉民鎮民糾舉鄉長副鄉長或鎮長副鎮長違法失職等事。

第四五條 在區長民選實行以前，鄉民大會或鎮民大會選舉鄉長副鄉長或鎮長副鎮長時，應選出加倍之人

數，報由區公所轉請縣長擇任，並由縣長彙報民政廳備案。

第四六條 依前條規定，委任鄉長副鄉長鎮長副鎮長違法失職時，鄉民大會或鎮民大會應報由區公所轉請

罷免，但縣長亦得自行罷免之。

第四七條 鄉鎮自治施行法另定之。

第六章 閭長鄰長

第四八條 閭設閭長一人，鄰設鄰長一人，分掌閭鄰自治事務。

第四九條 閭長鄰長，各由本閭鄰居民會議選舉，選定後，由鄉長鎮長報由區公所轉報縣政府備案。

第五〇條 閭鄰居民會議對於閭長鄰長有罷免改選之權，鄉鎮公所認為閭長鄰長違法失職時，得通告閭鄰居民會議改選之。

第五一條 依前條規定，閭長鄰長罷免改選時，應由主管鄉鎮公所，報由區公所轉報縣政府備案。

第五二條 閭長鄰長之選舉方法及任期，於鄉鎮自治施行法中規定之。

第七章 附則

第五三條 本法施行日期另以命令定之。

五 縣組織法施行法

中華民國十八年十月二日 國民政府公布

第一條 縣組織法施行政序，除關於區自治及鄉鎮自治，依區自治施行法鄉鎮自治施行法外，均依本施行法之規定。

第二條 各省府奉到縣組織法施行日期命令後，應於左列期限內，完成縣之組織。

- 一、江蘇，浙江，山西，河北，廣東五省，限於十九年六月終完成；
- 二、江西，安徽，湖北，湖南，福建，山東，河南，遼寧，吉林，陝西，雲南，廣西十二省，限十九年八月終完成；

附

錄

二五三

三、四川，貴州，甘肅，新疆，黑龍江，熱河，察哈爾，綏遠八省，限十九年十月終完成；

四、寧夏，青海，西康三省，限於十九年十二月終完成。

第三條 各省如因特別故障不能於前條期限內完成縣組織時，各該省政府應詳敘理由咨請內政部呈由

行政院轉請國民政府核准展期；但除前條第四款所列各省外，其展期均不得逾兩個月。

第四條 各省政府於第二條所定期限內，除依縣組織法第四條編定縣爲三等呈請公布，並依十一條提出

縣長人選呈請任命外，應通令各縣依同法第十三條至第十八條及第二十一條之規定，分別完成縣政府之組織。

第五條 各縣政府奉到縣組織法施行日期命令後，應於兩個月內，依縣組織法第六條第七條之規定，劃定

各自治區，編定各自治鄉鎮。

前項自治區劃定後，各省民政廳，應於一個月內，依同法第三十三條之規定委任區長。

第六條 區長就職後，應於一個月內，依縣組織法第八條及第三十五條第三十六條之規定，劃定鄉鎮區域，并組織區公所。

第七條 區長就職後，應於本施行法第二條各款所定最終期限之兩個月前，依縣組織法第四十四條第四十五條之規定，召集鄉民大會，鎮民大會，選舉鄉長副鄉長鎮長副鎮長鄉鎮監察委員，依同法第四

十條第四十一條之規定，組織鄉公所鎮公所。

第八條 鄉鎮公所成立前，區長應於各鄉設立鄉公所籌備處，各鎮設立鎮公所籌備處。

前項籌備處由區長於各鄉鎮公民中聘任若干人爲籌備委員，辦左列事項：

一、戶口調查及人事登記事項；

二、鄉鎮自治施行法規定，在鄉鎮公所成立前，應由區公所辦理之一切事項。

前項戶口調查及人事登記之程序表格，由內政部定之。

第九條 鄉長鎮長就職後，應於兩個月內，依縣組織法第十條及第四十八條第四十九條之規定，劃定閭鄰，

分別召集閭鄰居民會議，選舉閭長鄰長。

第一〇條 完成縣組織之一切費用，由縣政府依省政府所定標準，彙報核銷。

第一一條 各區公所及鄉鎮公所財政之收入不敷開支時，區公所得彙造預算，呈由縣政府轉請省政府補助之。

第一二條 縣組織法施行一年後，省政府依同法第三十二條之規定，應派員考查各縣區鄉鎮組織情形彙報

內政部并將其合格者咨請核准區長民選。

第一三條 區長民選核准時，應依縣組織法第二十九條至第三十一條之規定，召集區民大會，選舉區長區監

督委員，並依同法第二十五條之規定，組織縣參議會。

第一四條 內政部於各縣區長民選一年後，應據各省政府冊報，考核其戶口土地警衛道路及人民使用四權情形，有合於建國大綱第八條規定之程序者，准其成爲完全自治之縣。

第一五條 區民大會區公所區監察委員會之鈐記，鄉民大會鎮民大會鄉公所鎮公所鄉監察委員會鎮監察委員會及閭鄰之圖記，其文質形式大小，均由內政部定之。

第一六條 凡以前各縣之區村里或其他編制與縣組織之規定不合者，應即改正。

第一七條 本法於縣組織法施行之日施行。

民國十七年十月內政部公布之縣組織法施行時期，及行政區村里閭鄰成立期限一覽表，自本法公布之日廢止。

六 縣參議會組織法

二十一年六月十八日立法院修正通過

第一條 縣參議會之組織，除縣組織法已有規定外，依本法之規定。

第二條 縣參議會爲全縣人民代表機關。

第三條 縣參議會有議決左列事項之權：

- 一、關於籌備區長民選及完成縣自治事項；
- 二、關於縣單行規則事項；
- 三、關於縣預算決算事項；
- 四、（保留）
- 五、關於經營縣公有財產及公有營業事項；
- 六、關於縣民生計及救濟事項；
- 七、關於促進縣教育及其他文化事項；
- 八、縣公民行使創制權提案審議事項；
- 九、縣長交議事項；
- 十、其他應與應改革事項。

第四條 縣參議員由縣公民直接選舉之，縣參議員選舉法另定之。

第五條 縣參議員之名額，在人口未滿十五萬之縣為十五名，超過十五萬者，每人口三萬應增參議員一名。

第六條 縣參議員之任期二年，得再被選。

第七條 縣參議員於任期內，因事故去職時，由候補當選人依法遞補，其任期以補足前任未滿之期爲限。

第八條 縣參議員不得兼任本縣縣政府及所屬之機關公務員。

第九條 縣參議員爲無給職，但在開會期內，得按照地方情形酌給旅費。

第一〇條 縣參議員於一會期內，無正當理由而缺席至五次以上者，視爲辭職，即由候補當選人遞補。

第一一條 縣參議員對於縣政府，不得保薦人員，或有其他請託情事。

第一二條 縣參議會設議長副議長各一人，由縣參議員用無記名投票法互選之，議長或副議長，因事故出缺時，應依前項規定，即日補選。

第一三條 縣參議會開會時，主席議長有事故時，副議長主席，議長副議長俱有事故時，由參議員互推一人爲臨時主席。

第一四條 縣參議會每三個月開常會一次，但經縣長或參議員五分之一之請求，應即召集臨時會，常會臨時會之會期，均不得逾一個月。

第一五條 縣參議會非有過半數參議員之出席，不得開會，議案之表決，以出席參議員過半數之同意行之，可
否同數時，取決於主席。

第一六條 縣參議會議案，與參議員本身有關係者，非經參議會之許可，不得與議。

第一七條 縣參議會會議公開之，但主席或參議員三人以上提議，經會議通過時，得禁止旁聽。

第一八條 縣參議會開會時，得請縣長局長或科長列席報告或說明。

第一九條 縣參議會決議案，咨送縣長分別執行，如縣長延不執行，或執行不當時，縣參議會得呈請該管上級機關核定之。

第二〇條 縣長認參議會之決議案不當時，應即詳具理由，送交覆議，如全體參議員三分之二以上仍執前議，而縣長仍認爲不當時，應即提付縣公民依法複決之。

第二一條 縣公民對於縣參議員得依法行使罷免權。

第二二條 縣公民對於縣參議員得依法行使創制權。

第二三條 縣公民對於縣參議會之決議，得依法行使複決權。

第二四條 本法施行日期及其區域，以命令定之。

七 縣參議會選舉法

二十一年七月十八日立法院第一九四次會議通過

第一章 總則

附 錄

第一條 本法依縣參議會組織法第四條第二項之規定制定之。

第二條 縣參議員之名額，依縣參議會組織法第五條之規定。

第三條 凡依法爲縣公民者，有選舉縣參議員之權。

第四條 有前條選舉權之公民，年滿二十五歲，具有左列資格之一者，得被選爲縣參議員。

一、曾在初級中學以上學校畢業者；

二、經自治訓練及格領有證書者；

三、曾在職業團體任職一年以上者；

四、曾辦地方公益事務著有成績者。

第五條 有左列情事之一者，不得有選舉權及被選舉權。

一、褫奪公權者；

二、禁治產者；

三、吸用鴉片或其代用品者。

第六條 左列各款人員停止其選舉權及被選舉權。

一、現任本縣區域內之公務員；

二、現役軍人或警察，
左列各款人員停止其被選舉權。

- 一、現任小學教職員；
- 二、現在小學之肄業生；
- 三、僧道及其他宗教師。

第七條 縣參議員之選舉，以原有自治區爲選舉區，每區應選舉縣參議員名額，以人口比例定之，選舉區中有按人口比例不敷，選出參議員一名或於選出若干名外，仍有另數，致參議員名額分配困難時，應比較各選舉區另數之多寡，將餘額依次歸另數較多之區選出之，如二區以上人數相同時，以抽籤定之，各選舉區縣參議員名額之分配，由縣選舉委員依前二項之規定，擬定請選舉監督核准公告之。

第八條 縣參議員之選舉，以民政廳廳長爲選舉監督。

第九條 縣參議員之選舉事務，由縣選舉委員會辦理之。

第一〇條 縣選舉委員會，以縣長爲委員長，各區區長爲委員。

第一一條 縣選舉委員之辦事規則，由民政廳定之。

第一二條 縣參議員之選舉，應於星期日或例假日行之，其日期由選舉委員會擬定，請選舉監督核定公告之。

第一三條 縣參議員之選舉，各選舉區應於同日行之。

第二章 選舉人名冊及登記

第一四條 縣選舉委員會，應於選舉期前，按選舉區造具選舉人名冊。

第一五條 縣選舉委員會，應於辦理登記十日前，將各選舉區選舉人姓名榜示承認，如有錯誤或遺漏時，得於榜示後五日內向各該分鎮公所聲明更正。

第一六條 縣選舉委員會，於選舉期三十日前，在各分鎮公所設立選舉人登記事務所，辦理選舉人登記事務，以鄉鎮長為登記事務員。

第一七條 登記事務員之職務如左：

- 一、掌管事務所之啓閉；
- 二、審查登記者之是否合格；
- 三、保管選舉人名冊；
- 四、維持事務所秩序；
- 五、其他與登記有關係之事項。

第一八條 縣選舉委員會，應於開始辦理選舉人登記五日前，將登記程序於各分鎮廣為揭示之，登記期間，以十日為限，連星期日在內。

第一九條 縣公民赴選舉登記時，經登記事務員審查合格，應給與選舉證一張，選舉證由登記事務員署名。

第二〇條 縣公民應登記事務，不服登記事務員之審查時，得於五日內聲請縣選舉委員會決定之。

第三章 選舉人投票

第二一條 選舉人投票，各以本鄉鎮為投票區。

第二二條 縣選舉委員會於選舉時，分設投票所於各鄉鎮公所，以所長為投票所事務員。

第二三條 投票所事務員之職務如左：

- 一、掌管投票所之啓閉；
- 二、發給投票紙；
- 三、保管投票團及投票人名簿；
- 四、維持投票所秩序；
- 五、選定投票監察員；
- 六、其他與投票有關係之事項。

第二四條 縣選舉委員會，應編定各選舉區之投票人名簿，並按定式製定投票區，分交於各投票所，投票人名簿應載明選舉人姓名性別年齡籍貫及住所或居住。

第二五條 縣選舉委員會，應按照定式製成投票紙，分交於各投票所。

第二六條 投票人，以列名於其本投票區之投票人名簿者為限，但被選舉人，不限於本鄉鎮之公民。

第二七條 投票所，原投票人投票監察員及本所事務員外，他人不得擅入。

第二八條 投票人應親到投票，於領投票紙時，繳驗選舉證，並在投票人名簿所載本人姓名下簽字。

第二九條 投票人每人祇領投票紙一張。

第三〇條 投票用無記名連記式行之。

第三一條 投票人於投票所為關於投票方法，得與事務員問答外，不得與他人接洽。

第三二條 投票所事務員，應於投票人投票前，將投票區當場啓示，隨將區之內層封固，非至開票不得再啓。

第三三條 投票人選舉票應自寫自投，但不能自寫者，得請本投票所臨時指定代書人於投票監察員監視下代寫之。

投票人將票投入區後應即退出。

投票人如有冒替及其他違反法令情事，投票所事務員得制止其投票，當事人應將經過情形，報告

縣選舉委員會。

第三六條 投票完畢時，應將票櫃之外層加封鎖。

第三七條 每一投票區設投票監察員十人，管理投票時，一切監察事務，由投票所事務員就投票人名簿，所載選舉人中選定年齡最長及最幼者三人充之，前項監察員應儘先投票，在場監察非至投票完畢，封鎖櫃之外層後，不得離投票所。

第四章 開票及檢票

第三八條 各投票區投票完畢後，即日由投票所事務員及投票監察員共同將投票櫃送至各該區公所，由區長依投票櫃送到之先後，順序開票，開票時各請投票監察員均應蒞場監視之。

第三九條 各區長於開票完畢後，至遲於翌日將各該選舉結果，連同所有選舉票送縣選舉委員會核對公告之。

第四〇條 縣選舉委員會於核對各選舉區選舉結果時，選舉監督或其代表應蒞場監視之。

第四一條 縣選舉委員會於檢票時，應將票數於投票人名簿簽到人數對照。

第四二條 凡選舉有左列情形之一者無效。

一、寫不依式者；

二、夾寫他字者；

三、字跡模糊不能認識者；

四、不用製定之投票紙書寫者。

第五章 當選及應選

第四三條 當選人以在各該區選舉區得票較多數者定之，票數相同時，以抽籤定之，候補當選人應以前項次多數者充之，其名額與當選人同。

第四四條 各選舉區當選人及候補當選人確定後，縣選舉委員會，應將當選人候補人姓名及所得票數分別榜示於各區之鄉鎮公所並通知該當選人。

第四五條 當選願否應選，應於接到通知三日內答復，逾期不答復者，視為不願應選，當選通知書交到當選人住所或居所時，視為當選人接到通知之日，當選人願應選者，由選舉監督發給當選證書。

第六章 選舉及當選無效

第四六條 有左列情事之一時選舉無效。

- 一、選舉人名冊因舞弊涉及該冊選舉人達三分之一以上經法定判決確定者；
- 二、選舉辦法違法經法定判決確定者。

第四七條 選舉區之選舉無效與其他選舉區無涉。

第四八條 選舉無效經法定判決後，應於十日內重行依法選舉。

第四九條 有左列情事之一時當選無效：

一、死亡；

二、被選舉人資格不符經法庭判決確定者；

三、當選票數不實經法庭判決確定者。

第五〇條 當選無效或當選人不願應選時，應以各該選舉區候補當選人依次遞補之。

第七章 選舉訴訟

第五一條 選舉人確認辦理選舉人有舞弊及其他違法情事時，得於當選人姓名榜示後五日內，向該管司法機關起訴。

第五二條 選舉人認當選人資格不符，或票數不實，及落選人確認所得票數應當選而未當選時，得以前條之規則起訴。

第五三條 選舉訴訟應先於各種訴訟審判之，並以一審爲止。

第五四條 關於選舉之犯罪，依刑法處斷之。

附

錄

第八章 附則

第五五條 本法有未盡事項發生疑義時，由縣選舉委員會呈請選舉監督決定之。

第五六條 縣選舉委員會，應於選舉完畢後十日內，將選舉經過情形，呈報選舉監督，並將選舉票分別有效無效，附送選舉監督保存之，其保存期間為二年。

第五七條 縣選舉委員會，應將當選人候補當選人姓名，呈報省政府轉咨內政部。

第五八條 本法施行日期，及區域以命令定之。

八 區自治施行法

十八年十月二日國民政府公布十九年七月七日國民政府修正公布

第一章 總則

第一條 本法根據縣組織法第三十九條制定之，其施行期間，以縣自治完成之日為限。

第二條 區之分劃及編成，依縣組織法第六條之規定，並各冠以第一第二等次序。

第三條 依縣組織法第八條之規定，劃定區之區域，由省政府派員協助縣政府辦理，變更區域時，由縣政府召集有關係之區長會議繪列說呈核。

第四條 凡二區以上有共同利益之事項，訂立公約，聯合辦理之。

前項公約之訂立及解除，在區長民選前，由關係各區區長提交區務會議決議，在區長民選時，由關係各區區長提交區民大會決議。

第五條 經區公所或鎮公所登記為鄉鎮公民者，即為區公民，有出席區民大會及行使選舉罷免創制複決之權。

第六條 區公民滿二十五歲，具有左列資格之一者，得為區長及區監察委員之候選人。

- 一、候選公務員考試或普通試考及格者；
- 二、曾任中國國民黨區黨部執監委員或上級黨部重要職員滿一年者；
- 三、曾在國民政府統屬機關任委任官一年或薦任官以上者；
- 四、曾任小學以上教職員或在中學以上畢業者；
- 五、經自治訓練及格者；
- 六、曾辦地方公益事務有成績，經縣政府呈請省政府核定者；
- 七、曾任鄉長副鄉長鎮長副鎮長或鄉鎮監察委員一年以上者；
- 八、有鄉鎮自治施行法第十一條第二項各款情事之一者，雖具有前項資格，仍應停止當選。

第七條 受國籍法第九條之限制尙未解除者，不得爲前條之候選人。

第八條 第六條之候選人，由區公所隨時調查登記，並於每屆選舉前三個月，造具候選人表冊呈報縣政府，經縣政府核定後，卽行公布，其公布時期，不得遲於選舉前一個月。

候選人表冊應分別載明候選人姓名、年齡、住所及登記爲鄉鎮公民之時期，並將其合於第六條第一項之一款或數款資格，具體載明。

第九條 在區長民選前，區長之委任及罷免，依縣組織法第三十三條第三十四條之規定，但區長確有違法失職之事實，縣政府不呈請罷免者，得由該過半數鄉鎮長簽名召集鄉鎮長會議，互推一人爲主席，經議決後，得由各鄉鎮公所聯呈縣政府及省政府，陳述必須罷免之理由。

第一〇條 在區長民選時，區長之選任及罷免，依縣組織法第二十九條第三十條之規定。

第一一條 區務會議之組織及會議，依縣組織法第三十七條之規定。
前項會議應通知區監察委員列席。

第一二條 依縣組織法第三十一條之規定，區監察委員爲五人或七人，其第一次名額，由區務會議決定之，以後由前一次之區民大會決定之。

第一三條 前條監察委員會之候補監察委員準用鄉鎮自治施行法第十七條之規定。

第一四條 區監察委員違法失職時，由區民大會依法令程序罷免之。

第一五條 區長之俸給在委任時，由縣政府呈請省政府核定之，在民選時，由縣政府根據區民大會之決議，呈請省政府核定之。

區監察委員爲無給職，但因情形之必要，得支辦公費，由縣政府根據區民大會之決議，呈請省政府核定之。

第二章 區民大會

第一六條 區民大會，依縣組織法第三十二條之規定，於內政部核准區長民選後，由區長召集之。

第一七條 區民大會，以本區公民出席投票，行使選舉罷免創制複決權。

第一八條 區民大會以到會區公民過半數之同意決定之。

第一九條 區民大會於各鄉鎮分場開會，同日舉行，其各會場主席，由到會區民推定之。

第二〇條 區民大會各會場投票後，由各會場主席會集區公所計算總數，宣布投票結果。

第二一條 區民大會由區長召集之，每年開會一次，於區長滿任一個月前舉行，如有特別事件或區公民十分一以上之要求時，應召集臨時會。

前項臨時會，關於區長本身事件，應由區監察委員會召集之，關於區監察委員會本身事件，區長延

不召集者，應由過半數之鄉鎮公所聯名召集之。

第二二條 區民大會開會期間不得過六日。

第二三條 區民大會會議通則另定之。

第二四條 區民大會鈐記由省政府頒給之。

第三章 區公所

第二五條 區公所應設於區內適中或交通便利地點。

第二六條 左列事項，區公所於現行法令或區民大會決議交辦之範圍內，分別自行辦理或委托各鄉鎮辦理，由區長執行之。

一、戶口調查及人事登記事項；

二、土地調查事項；

三、道路橋樑公園及一切公共土木工程建築修理事項；

四、教育及其他文化事項；

五、保衛事項；

六、國民體育事項；

- 七、衛生療養事項；
- 八、水利事項；
- 九、森林培植及保護事項；
- 十、農工商業之改良及保護事項；
- 十一、糧食儲備及調節事項；
- 十二、墾牧漁獵保護及取締事項；
- 十三、合作社組織及指導事項；
- 十四、風俗改良事項；
- 十五、育幼養老濟貧救災等設備事項；
- 十六、公營業事項；
- 十七、區自治公約制定事項；
- 十八、財政收支公款公產管理事項；
- 十九、預算決算編造事項；
- 二十、縣政府委辦事項；

附

錄

廿一、其他依法賦與該區應辦事項。

第二七條 關於前條各款事項，均應召集區務會議決議之。

第二八條 區公所準用鄉鎮自治施行法第三十二條之規定，附設區調解委員會。

凡鄉鎮調解委員會未曾調解或不能調解之事項，均得由區調解委員會辦理。

第二九條 區調解委員會由調解委員若干人組織之。

前項調解委員於區公民中選舉半數，於各鄉鎮調解委員中選舉半數，在區長民選前，由區務會議選舉之，在區長民選後，由區長大會議選舉之，區長區監察委員及所屬鄉長或鎮長均不得被選。

第三〇條 區調解委員會之組織規則，由縣政府定之。

調解委員違法失職時，在區長民選前，由區務會議罷免之，在區長民選後，區監察委員會得先請區公所停止其職務，再提交區民大會罷免之。

第三一條 區公所除設立高級小學外，並應於區公所所在地設立國民補習學校，及國民訓練講堂。前項國民補習學校國民訓練講堂，其課程講演之時間與主要科目，準用鄉鎮自治施行法第三十五條規定。

第三二條 區公所對於各鄉鎮設立之國民補習學校，及國民訓練講堂，應儘先補助其經費，並應派員分赴國民訓練講堂講演主要科目。

第三三條 區長之職務，依縣組織法第二十八條及本法之規定。

第三四條 委任區長任期一年，其確有成績者，得連任，但至內政部核准民選時，不在此限。

第三五條 民選區長任期一年，得再被選，其中途被選者，以繼滿原任所餘之任期為限。

第三六條 民選區長因事故不能執行職務時，其期間在二個月以內者，由區務會議推定鄉長或鎮長一人代理之，在二個以外者，除推定代理人外，並應改選。

第三七條 區長應將任期內之經過情形，以書面報告區民大會。

第三八條 區長應提出上年度決算及次年度預算於區務會議。

第三九條 區居民有左列情事時，區長得分別輕重緩急報告區務會議，或呈請縣政府處理之：

一、違反現行法令者；

二、違反區自治公約或一切決議案者；

三、觸犯刑法或與刑法性質相同之特別法確有證據者；

有前項第三款情事，遇必要時，區長得先行拘禁之，除報告區務會議及呈報縣政府外，並應即函送該管司法機關。

第四〇條 區長於區調解委員會辦理本法第二十八條事項，不能調解時，應根據區調解委員會之報告，呈請

附

錄

縣政府並函報該管司法機關。

第四一條 區長改委或改選後，舊任區長應將鈐記文卷款產契約及一切物件，分別造冊，移交新任，新任接收後，應即具結收冊結，呈請縣政府轉報省政府備案。

第四二條 區助理員之職務及任用，依縣組織法第三十五條之規定。

第四三條 區公民具有左列資格之一者，得被選委為區助理員。

- 一、公務員候選考試或普通考試及格者；
 - 二、經自治訓練及格者；
 - 三、在中學畢業或有相當程度者；
 - 四、專習法政一年半以上得有證書者；
 - 五、曾辦自治事務一年以上確有成績明瞭黨義者。
- 第四四條 區助理員之名額及生活費，由區長呈請縣政府核定之，但在區長民選後，其呈請應根據區民大會之決議。

第四五條 區助理員得分股辦事。

前項分股於自治公約中規定之。

第四六條 區公所爲繕寫文件等事得酌用僱員。

第四七條 僱員之名額及生活費，由區務會議決定之。

第四八條 區丁之職務及額數，依縣組織法第三十六條之規定。

第四九條 區公所每屆月終，應將所辦事務列表呈報縣政府。

第五〇條 區公所鈐記由省政府頒給之。

第五一條 區公所辦事通則由省政府定之。

第四章 區監察委員會

第五二條 區監察委員會於區長民選後設置之，其組織及職務依縣組織法第三十一條之規定。

第五三條 區監察委員會開會，準用鄉鎮自治施行法第四十八條至五十條之規定。

第五四條 區監察委員會，得隨時調查區公所之賬目及款產事宜。

第五五條 區公所財政之收支及事務之執行有不當時，區監察委員會得隨時呈請縣政府糾正之。

第五六條 監察委員會糾舉區長違法失職時，得自行召集區民大會。

第五七條 區監察委員會，應設於區公所所在地。

第五八條 區監察委員及候補監察委員，任期一年，得再被選。

第五九條 區監察委員會委員不足法定人數無可補充時，應由區民大會補選之。

第六〇條 補充或補選之區監察委員，以繼滿所餘之任期為限。

第六一條 現任本區及所屬各鄉鎮之自治職員，不得當選為區監察委員。

第六二條 區監察委員會之辦事細則，由各該委員會自定之，其鈐記由省政府頒給之。

第五章 區財政

第六三條 區財政之收入為左列各種：

- 一、區公產及公款之孳息；
- 二、區公營業之純利；
- 三、依法賦與之自治款項；
- 四、省縣補助金。

第六四條 區預算決算經區務會議決議後，應由區公所呈請縣政府核定彙報省政府備案。前項預算決算經縣政府決定後，應公布於區公所所屬各鄉鎮公所。

第六五條 遇有緊急支出超過預算，應提交區務會議追認，並呈請縣政府核定後公布之。

第六六條 區財政之收支應於月終公布之。

第六章 附則

第六七條 本法施行日期以命令定之。

九 鄉鎮自治施行法

十九年七月七日國民政府修正公布

第一章 總則

第一條 本法根據縣組織法第四十七條制定之，其施行期間，以縣自治完成之日爲限。

第二條 鄉鎮之編成，依縣組織法第七條之規定。鄉鎮冠以原有地名或新定地名。

第三條 依縣組織法第八條之規定，劃定鄉鎮區域，由縣政府派員會同區長辦理，變更區域時，由區長召集有關係之鄉長或鎮長會議，繪圖列說，呈請縣政府轉報。

第四條 鄉鎮各依其原有區域，其聯合各村莊或街市編成之鄉，以所屬村莊或街市原有區域爲準。

第五條 鄉鎮區域不明或發生爭議時，由區長召集有關係之鄉長鎮長協商後，呈請縣政府決定之。

第六條 凡二鄉或二鎮以上，或鄉鎮間有共同利益之事項，得訂立公約聯合辦理之。

前項公約訂立及解除，由鄉公所提交鄉民大會或鎮民大會決議，在大會未開時，得呈請區公所核

附

錄

准行之，但仍須提交大會追認。

第七條

中華民國人民無論男女，在本鎮區域內居住一年或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，為鄉鎮公民，有出席鄉民大會，或鎮民大會，及行使選舉罷免創制複決之權。有左列情形之一者，不得享有前項所定之權：

- 一、有反革命行為經判決確定者；
- 二、貪官污吏土豪劣紳經判決確定者；
- 三、褫奪公權尚未復權者；
- 四、禁治產者；
- 五、吸用鴉片或其代用品者。

第八條

宣誓須親自簽名於誓詞，赴鄉公所或鎮公所舉行宣誓典禮，由區公所派員監誓，其誓詞式如左：

○○○正心誠意，當衆宣誓，從此去舊更新，自立為國民，盡忠竭力，擁護中華民國，實行三民主義，採用五權憲法，務使政治修明，人民安樂，措國基於永固，維世界之和平此誓。

中華民國

年

月

日

簽字

立誓

在鄉公所或鎮公所未成立時，前項宣誓典禮於鄉公所籌備處或鎮公所籌備處舉行之。

第九條 人民宣誓後，鄉公所或鎮公所除登記其為鄉鎮公民外，應將公民名冊呈報區公所，並將誓詞及公民名冊彙請區公所轉呈縣政府備案。

在鄉公所或鎮公所未成立時，由區公所登記，並造具公民冊，連同誓詞彙報縣政府備案，俟鄉公所或鎮公所成立，即將公民表冊移交。

第一〇條 鄉鎮公民經登記後，鄉公所或鎮公所發覺其有第七條第二項各款情事之一者，得呈由區公所轉請縣政府取銷其鄉鎮公民資格。

第一一條 鄉鎮公民，年滿二十五歲，有左列資格之一者，得為鄉長副鄉長鎮長副鎮長及鄉鎮監察委員之候選人：

- 一、候選公務員考試或普通考試高等考試及格者；
- 二、曾在中國國民黨服務者；
- 三、曾在國民政府統屬之機關任委任官以上者；
- 四、曾任小學以上教職員或在中學畢業者；
- 五、經自治訓練及格者；
- 六、曾辦地方公益事務著有成績經區公所呈請縣政府核定者。

有左列情事之一者，雖具有前項候選資格仍應停止當選：

- 一、現役軍人或警察者；
- 二、現任職官；
- 三、僧道及其他宗教師。

第一二條 受國籍法第九條之限制尙未解除者，不得爲前條之候選人。

第一三條 第十一條之候選人，由區公所或鄉公所隨時調查登記，並於每屆選舉前三個月，造具候選人表冊二份，一呈區公所，一呈區公所彙報縣政府，經縣政府核定後，即行公布，其公布時期，不得遲於選舉前一個月。

第一次候選之調查登記及呈報公布，均由區公所依前項規定辦理，俟鄉公所或鎮公所成立，應即將候選人表冊移交。

候選人表冊，分別載明候選人姓名年齡住所及登記爲鄉鎮公民之時期，並將其合於第十一條第一項之一款或數款資格具體載明。

第一四條 鄉長副鄉長或鎮長副鎮長之選任，在區長民選實行以前，依縣組織法第四十五條之規定，在區長民選實行以後，依縣組織法第四十二條之規定。

副鄉長或鎮長之名額，依縣組織法第四十條之規定，第一次由區長決定之，以後由前一次之鄉民大會或鎮民大會決定之。

第一五條 鄉民大會或鎮民大會罷免鄉長副鄉長或鎮長副鎮長，在鄉長副鄉長鎮長副鎮長由縣長擇任時，依縣組織法第四十六條之規定，在鄉長副鄉長鎮長副鎮長完全民選時，依縣組織法第四十三條之規定。

第一六條 在鄉長鎮長由縣長擇任或完全由民選時，鄉民大會或鎮民大會，均得依縣組織法第四十四條之規定，選舉監察委員。

第一次監察委員之名額為三人或五人，由區長決定之，以後由前一次之鄉民大會或鎮民大會決定之。

第一七條 監察委員會得設與監察委員同數之候補監察委員，以得票次多數者為當選。

候補監察委員應列席監察委員會，監察委員缺額時，以候補監察委員補充之。

第一八條 監察委員違法失職時，鄉民大會或鎮民大會依法定程序罷免之。

第一九條 閩鄰居民，無論男女在區內居住，一年或有住所達二年以上，年滿二十歲，除有本法第七條第二項各款情事之一者外，均有出席閩鄰會議，及選舉或罷免閩長鄰長之權。

無出席居民會議之資格者，不得被舉為閭長鄰長，閭長鄰長之選舉及罷免，依縣組織法第四十九條至五十一條之規定。

第二〇條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長及鄉鎮監察委員均為無給職，但因情形之必要，得支辦公費，前項辦公費，

由區公所根據鄉民大會或鎮民大會之決議，呈請縣政府核定之。

第二章 鄉鎮大會

第二一條 鄉民大會或鎮民大會之職權如左：

- 一、選舉及罷免鄉長或鎮長及其他職員；
- 二、制定或修正自治公約；
- 三、審議單行規程；
- 四、議決預算決算；
- 五、議決鄉公所鎮公所交議事項；
- 六、議決所屬各閭鄰或公民提議事項。

第二二條 鄉民大會或鎮民大會以到會公民過半數之同意決定之。

第二三條 鄉民大會或鎮民大會，以各該鄉長或鎮長為主席，但關於鄉長或鎮長本身事件，其主席由到會公

民推定之。

第二四條 本法施行後之第一次鄉民大會或鎮民大會，由區長召集之，即以區長爲主席。

第二五條 鄉民大會或鎮民大會各鄉長或鎮長召集之，每年開會二次，其第一次大會於鄉長或鎮長任滿一個月前舉行，如有特別事件，或鄉鎮公民十分一以上之要求時，應召集臨時會。

前項臨時會，關於鄉長或鎮長本身事件，鄉長或鎮長延不召集者，應由各該鄉鎮過半數之閭長聯名召集之。

第二六條 鄉民大會或鎮民大會開會期間不得過六日。

第二七條 鄉民大會或鎮民大會通則，由縣政府定之，其圖記由縣政府頒給之。

第三章 鄉鎮公所

第二八條 鄉鎮公所依縣組織法第四十條之規定爲鄉公所或鎮公所。

第二九條 鄉公所或鎮公所應設於鄉鎮適中地點。

第三〇條 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：

一、戶口調查及人事登記事項；

- 二、土地調查事項；
- 三、道路橋樑公園及一切公共土木工程建築修理事項；
- 四、教育及其他文化事項；
- 五、保衛事項；
- 六、國民體育事項；
- 七、衛生療養事項；
- 八、水利事項；
- 九、森林培植及保護事項；
- 十、農工商業改良及保護事項；
- 十一、糧食儲備及保護事項；
- 十二、墾牧漁獵保護及取締事項；
- 十三、合作社組織及指導事項；
- 十四、風俗改良事項；
- 十五、育幼養老濟貧救災等設備事項；

十六、公營業事項；

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；

廿一、其他依法賦與該鄉鎮應辦事項。

辦理前項第一款至第十九款事項，須先由鄉務會議或鎮務會議議決之。

第三二條 鄉鎮公所每月至少開鄉務會議或鎮務會議一次，由鄉長或鎮長召集左列人員出席，以鄉長或鎮

長爲主席：

一、副鄉長或副鎮長；

二、各該鄉鎮所屬閭長。

前項會議應通知監察委員列席。於必要時，並得通知鄰長列席。

第三三條 鄉公所或鎮公所應附設調解委員會辦理左列事項：

一、民事調解事項；

附

錄

二、依法得撤回告訴之刑事調解事項。

第三三條

前項調解委員會，由鄉民大會或鎮民大會，於鄉鎮公民中選舉調解委員若干人組織之，鄉長副鄉長或鎮長副鎮長，均不得被選。

調解委員會之組織規則，第一次由區公所提交鄉民大會或鎮民大會決定之，以後得由鄉公所或鎮公所提交鄉民大會或鎮民大會修正之。

調解委員違法失職時，監察委員會得先請鄉公所或鎮公所停止其職務，再提交鄉民大會或鎮民大會罷免之。

第三四條

鄉公所或鎮公所應設立左列教育機關：

- 一、初級小學；
- 二、國民補習學校；
- 三、國民訓練講堂。

前項教育機關得聯合他鄉鎮設立之。

第三五條

鄉公所或鎮公所，應使達學齡之男女，均受初級小學教育，十歲至四十歲之失學男女，在四年以內，均受國民補習學校，每星期至少應有十小時之課程，國民訓練講堂每星期至少應有四小時之講

演，其課程及講演之主要科目如左：

一、中國國民黨黨義；

二、自治法規；

三、世界及本國大勢；

四、本縣詳情。

第三六條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長之職務，依縣組織法第四十條及本法之規定。

鄉長或鎮長，不能執行職務時，由副鄉長或副鎮長代理之，如副鄉長或副鎮長有二人以上時，互推一人代理之。

第三七條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長，任期一年，得再被選，其中途被選者，以繼滿原任所餘之任期為限。

第三八條 在區長民選實行時，由縣長委任之，鄉長或鎮長任期未滿，亦應改選。

第三九條 鄉長或鎮長應將任期內之經過情形以書面或口頭報告於鄉民大會或鎮民大會。

第四十條 鄉長或鎮長應於每年第一次鄉民大會或鎮民大會，提出次年度預算及上年度決算，本法施行後之鄉鎮第一年度預算，由區長提出鄉民大會或鎮民大會。

第四一條 鄉鎮居民有左列情事時，鄉長或鎮長得分別輕重緩急報由縣政府或區公所處理之；

附

錄

一、違反現行法令者；

二、違抗縣區命令者；

三、違反鄉鎮自治公約或一切決議案者；

四、觸犯刑法或與刑法性質相同之特別法者。

有前項第四款情事，鄉長或鎮長得先拘禁之，除分別呈報區公所及縣政府外，并應即函送該管司法機關核辦。

第四二條 鄉長或鎮長於調解委員會辦理本法第三十二條各款事項不能調解時，應根據調解委員會之報告，呈報區公所或函報該管司法機關。

第四三條 鄉長或鎮長改選後，舊任鄉長鎮長應將圖記文卷契約及一切物件，分別造冊移交新任，新任接收後，應具接收冊結報由區公所核轉縣政府備案。

第四四條 鄉公所或鎮公所，得置事務員及鄉丁或鎮丁，其人數職務及待遇於自治公約中規定之。

第四五條 鄉公所或鎮公所圖記由縣政府頒給之。

第四六條 鄉公所或鎮公所辦事細則，由縣政府定之。

第四章 監察委員會

- 第四七條 鄉監察委員會或鎮監察委員會之組織及職務，依照縣組織法第四十四條之規定。
- 第四八條 監察委員會每月開會一次，如有特別事件，得開臨時會，均由主席召集之。
- 第四九條 監察委員會開會時，由各委員依當選次序輪充主席，臨時會主席以上次開會之主席任之。
- 第五〇條 監察委員會，須有過半數委員出席，其決議須有過半數出席委員同意。
- 第五一條 監察委員會得隨時調查各該鄉鎮公所之賬目及款產事宜。
- 第五二條 鄉鎮財政之收支及事務之執行有不當時，監察委員會得隨時呈請區公所糾正之。
- 第五三條 監察委員會糾舉鄉長或鎮長違法失職情事，得自行召集鄉民大會或鎮民大會。
- 第五四條 監察委員會，應設於各該鄉鎮公所在地。
- 第五五條 監察委員及候補監察委員任期一年，得再被選。
- 第五六條 監察委員會委員不足法定人數，無可補充時，應由鄉民大會或鎮民大會補選之。
- 第五七條 補充或補選之監察委員，以繼滿原任所餘任期為限。
- 第五八條 鄉長或鎮長完全民選時，監察員亦應同時改選。
- 第五九條 現任各該鄉鎮之自治職員，不得當選為監察委員。
- 第六〇條 監察委員會辦事細則，由該委員會自定之，其圖記由縣政府頒給之。

附

錄

第五章 財政

第六一條 鄉財政之收入爲左列各種：

- 一、各該鄉鎮公產及公款之孳息；
- 二、各該鄉鎮營業之純利；
- 三、依法賦與之自治款項；
- 四、縣區補助金；
- 五、特別捐。

第六二條 鄉鎮募集特別捐，應由鄉民大會或鎮民大會議決之。

第六三條 鄉鎮預算決算，由鄉民大會或鎮民大會通過後，應呈報區公所查核彙轉縣政府備案。
前項預算決算應於開會五日前，送達各該鄉鎮公民。

第六四條 遇有緊急支出超過預算時，鄉公所或鎮公所應提交鄉民大會或鎮民大會追認。

第六五條 鄉鎮財政之收支，應於每三個月終，公布一次。

第六章 閭鄰

第六六條 閭鄰之組織，依縣組織法第十條之規定，並冠以第一第二等號數。

閭鄰經第一次編定後，閭增至超過三十五戶，減至不滿十五戶，或鄰增至超過七戶，減至不滿三戶時，應由鄉公所或鎮公所於每年閭長或鄰長任滿一個月前，改編之。

閭改編後，應更正全鄉鎮或全鎮各閭之號數，鄰改編後應更正全閭各鄰之號數，統由鄉公所或鎮公所報由區公所轉呈縣政府備案。

第六七條 閭鄰各設居民會議，開會須有過半數居民出席，其決議須有出席居民過半數同意。

前項居民會議，以各該閭鄰之閭長或鄰長為主席，但關於閭長鄰長本身事件，其主席由到會居民推定之。

第六八條 閭鄰居民會議，由閭長或鄰長召集之，如有十戶以上之要求，閭長應召集本閭居民會議，有二戶以

上之要求，鄰長應召集本鄰居民會議。

本法施行後之第一次各閭居民會議，由鄉長或鎮長召集之，即以鄉長或鎮長為主席，第一次各鄰居民會議，由閭長召集之，即以閭長為主席。

第六九條 閭長不能召集居民會議時，由鄉長或鎮長召集之，鄰長不能召集居民會議時，由閭長召集之。

前項閭鄰居民會議，以召集人為主席。

第七〇條 閭鄰居民會議之期間，不得過一日。

第七一條 閭鄰有需用經費之必要時，以各該閭鄰居民會議之決定籌集之。

第七二條 閭長承鄉長或鎮長之命，掌理本閭自治事務，鄰長承閭長之命，掌理本鄰自治事務。

第七三條 閭長依縣組織法第四十一條之規定，襄助鄉長或鎮長辦理主管之鄉公所或鎮公所事務。

第七四條 閭長鄰長之職務如左：

一、辦理法令範圍內一切自治事務；

二、辦理縣政府區公所及鄉公所或鎮公所交辦事務。

前項第一款事務，閭長鄰長應提由本閭居民會議或本鄰居民會議決定之。

第七五條 閭長應將辦理事務之經過情形，隨時報告本閭居民會議，及鄉公所或鎮公所。

第七六條 閭鄰居民會議有違法令或自治公約時，閭長或鄰長得報告鄉公所或鎮公所核辦。

第七七條 閭長應將經費收支，隨時報告於本閭居民會議及鄉公所或鎮公所，鄰長應將經費收支，隨時報告本鄰居民會議及閭長。閭鄰經費收支，除前項報告外，每半年應公布一次。

第七八條 閭長由到會居民七人以上之推選，鄰長由到會居民三人以上之推選，經各該閭鄰居民會議過半數之同意，即為當選。

第七九條 閭長選舉由鄉長或鎮長監督之，鄰長選舉，由閭長承鄉長或鎮長之命監督之。

第八〇條 閭長選舉日期，由鄉長或鎮長決定之，鄰長選舉日期，由閭長報請鄉長或鎮長決定之。

第八一條 閭長選定後，由本閭居民會議主席報告鄉公所或鎮公所，鄰長選定後，由本鄰居民會議主席報告

閭長轉報鄉公所或鎮公所，統由鄉公所或鎮公所彙報區公所，轉呈縣政府備案。

第八二條 閭長鄰長任期一年，得再被選，其違法失職者，依縣組織法第五十條之規定，隨時改選之。

第八三條 閭鄰居民會議通則，由縣政府定之，其圖記由鄉公所或鎮公所頒給之。

第七章 附則

第八四條 本法施行日期以命令定之。

十 鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法

十九年七月十九日國府公布

第一章 總則

第一條 鄉鎮坊自治職員之選舉及罷免，除縣組織法，鄉鎮自治施行法，及市組織法規定者外，均依本法之規定。

第二條 本法稱自治職員謂左列各員：

附

錄

- 一、鄉長副鄉長及鄉監察委員；
- 二、鎮長副鎮長及鎮監察委員；
- 三、坊長及坊監察委員。

第三條 本法稱候選人，謂依法有前條所各自治職員候選資格者。

稱當選人，謂前項候選人已足法定票數而當選為前條所各自治職員者。

第四條 本法稱大會，謂鄉鎮自治施行規定之鄉民大會，及市組織法規定之坊民大會。

第五條 本法稱公民，謂鄉鎮自治施行法規定之鄉公民，及市組織法規定之市公民。

第二章 選舉

第六條 自治職員選舉日期於大會之議事日程中定之；但因罷免而改選時，不在此限。

前項議事日程，應於距大會開會七日前，公告或送達於各公民。

第七條 區公所，應於選舉前五日內，派定選舉監理員一人，投票管理員若干人，並呈報備案；

本鄉本鎮或本坊之公民，不得為前項監理員或管理員。

第八條 選舉監理員，指導並監督管理員，辦理投票開票事宜。

第九條 投票管理員之職務如左：

一、掌理票匭投票紙及投票人名簿；

二、保持投票時之投票秩序。

第一〇條 開票管理員之職務如左：

一、計算投票數目；

二、檢查投票真偽；

三、決定投票之是否合法；

四、保持開票時之開票秩序；

五、保存選舉票。

第一一條

大會議事日程送傳前十五日內，鄉公所鎮公所或坊公所應將公民姓名公告於本公所門首。在公告後五日內，有遺漏或錯誤者，得由本人或關係人聲請更正。

前項更正之聲請，應取其憑證爲之。

經更正之公民名冊，應補造二份，一呈區公所，一由區公所呈縣政府或市政府備案。

第一二條

經前條公告期滿，鄉公所或坊公所應按照公民名冊，造具投票人名簿，分別記載姓名性別年齡及居所。

附

錄

第一三條 凡年齡或居住期間，至大會開會時，屆滿而適合於公民資格之規定者，得於公民姓名公告之前，舉行公民宣誓而登記之。

第一四條 距大會開會十五日前，具有候選人資格而依鄉鎮自治施行法第十一條第二項，或市組織法第四十八條之規定，停止當選者，其停止當選原因已不存在時，得取具憑證，聲請免除停止當選之限制。鄉公所鎮公所或坊公所接受前項聲請後，除公告外，應報由區公所轉呈縣政府或市政府核定之。

第一五條 自治職員之選舉，應依左列規定分次舉行：

- 一、鄉民大會，先選舉鄉長，次鄉監察委員；
- 二、鎮民大會，先選舉鎮長，次鎮監察委員；
- 三、坊民大會，先選舉坊長，次坊監察委員。

前項第一款第二款鄉長鎮長之選舉，以得票次多數者為副鄉長或副鎮長。

第一六條 投票紙及投票甌，應由區公所按照定式製成，於距大會開會七日前，發交鄉公所鎮公所或坊公所。投票紙應記載所有候選人姓名，其名次先後以抽籤定之。

第一七條 公民於選舉日領取投票紙時，應先在投票人名簿所載本人姓名下簽名。

第一八條 自治職員之選舉用無記名投票，按照應選出之名額，於候選人姓名上加圈。

前項應選出之名額，於縣組織法第四十五條之規定，加倍人數適用之。

第一九條 自治職員之選舉，以得票比較多數者爲當選。

第二〇條 投票時，除關於投票方法，得與大會主席，選舉監理員，及投票管理員問答外，不得與他人接談。

第二一條 公民投票，倘有冒替及其他違背法令情事，選舉監理得商請大會主席，令其退出。

第二二條 選舉監理員，於投票完畢後，應先令投票管理員退出，會同開票管理員開票，即日宣佈投票結果。

第二三條 檢票時，應先將所投選舉票總數與投票人民簿查對。

第二四條 凡已當選爲自治職員之一種者，不得同時當選爲其他自治職員。

第二五條 選舉票有左列各款情事之一者作廢：

一、所選舉之人多於應選出之名額者；

二、不依式加圈或夾寫其他文字或符號者；

三、不用大會所發投票紙者。

第二六條 當選人非有左列理由之一者，不得辭退：

一、久病；

二、因職業上或學業上常須出外或須長時之旅行者；

三、年齡滿七十歲者；

四、有其他正當理由，經區公所認可者。

第二七條 大會主席與自治職員當選人確定後，除公告外，應呈由區公所遞報上級機關。

第二八條 選舉有左列情事之一者無效：

一、投票人名簿所載公民姓名及投票紙所載候選人姓名，因舞弊而牽涉全數人員經判決確定者；

二、辦理選舉違背法令經判決確定者；

選舉無效時，應一律改選。

第二九條 當選人有左列各款情事之一者，由次多數遞補，無次多數時，應即補選：

一、辭退；

二、死亡；

三、候選人資格不合經判決確定者；

四、當選票數經判決確定者。

第三〇條 公民遇有左列情事之一時，得於當選人確定公告後，十日內，向法院起訴：

- 一、確認大會主席選舉監理員投票管理員或開票管理員有舞弊或其他違背法令之行為者；
- 二、確認當選人資格不合或票數不實者；
- 三、確認本人所得票數應當選而未當選者。

第三一條 法院對於自治職員之選舉訴訟，應先於其他訴訟事件審判之。

第三章 罷免

第三二條 左列之二種罷免案，均應提交大會公決：

- 一、鄉監察委員會鎮監察委員會或坊監察委員會依法糾舉時；
- 二、有法定人數之公民簽名提出罷免案，經審查無誤時。

第三三條 自治職員如違法失職情事，由全體公民百分之三十以上人數之親自簽名，得提出罷免案。

第三四條 鄉長鎮長或坊長之罷免案由鄉鎮坊監察委員會審查，鄉鎮坊監察委員會之罷免案，由區監察委員會審查。

前項審查僅限於審查罷免案，有無違背前條之規定，無違背者，提交大會公決之。

第三五條 罷免應於大會開會前五日內，由區公所派定罷免監理員一人，投票管理員開票管理員各若干人，並呈報備案。

第七條第二項之規定，於前項情形准用之。

第三六條 罷免監理員之職權，准用第八條關於選舉監理員之規定。

第三七條 投票管理員之職務，准用第九條之規定。

第三八條 開票管理員之職務，除用第十條第一款至第四款之規定之，並應保存罷免票。

第三九條 第十二條第十六條第一項第十七條第二十條至第二十三條之規定，於罷免准用之。

第四〇條 罷免案，合於第三十二條各款之規定而距大會開會期間逾二個月者，應召集臨時大會。

第四一條 提出罷免案之公民，得附具理由書，被提案之自治職員，亦得提出答辯書，但均以三百字為限。

前項理由書，應連同罷免案於距大會開會十五日前送達各公民，答辯書應於距大會開會七日前送達各公民。

第四二條 投票紙分白藍二色，應記載被提出罷免案者之姓名職務，凡贊成罷免案者投白票，反對罷免案者投藍票，均應簽名於投票紙。

前項投票應設副匣，投白票者將藍票擲入，投藍票者將白票擲入。

第四三條 罷免案，經投票公民過半數贊成時，始為確定。

第四四條 罷免票有左列情事之一者作廢：

- 一、未簽名或非親自簽名者；
- 二、夾寫其他文字或符號者；
- 三、不用大會所發投票紙者。

第四五條

罷免案確定後，大會主席應宣告改選，即以罷免監理員為選舉監理員，罷免之投票管理員開票管理員，為選舉之投票管理員開票管理員。

前項改選，於監察委員有候補監察委員補充時，不適用之。

第四六條

大會主席於罷免改選確定後，除分別公告外，應呈由區公所遞報上級機關。

第四七條

罷免有左列情事之一者無效：

- 一、投票人名簿所載公民姓名，因舞弊而牽涉全數人員經判決確定者；
 - 二、提出罷免案之法定人數不實經判決確定者；
 - 三、辦理罷免違背法令經判決確定者；
 - 四、罷免案贊成票數不實經判決確定者；
- 罷免無效時改選一併無效。

第四八條

公民或被罷免者，遇有左列情事之一時，得於十日內，向法院起訴：

一、確認大會主席罷免監理員投票管理員開票管理員有舞弊或其他違背法令之行為者；

二、確認提出罷免案之法定人數不實者；

三、確認罷免案贊成票或反對票數不實者。

第四九條 法院對於自治職員之罷免訴訟，准用第三十一條之規定。

第五〇條 刑法關於妨害選舉罪之規定，於妨害罷免准用之。

第四章 附則

第五一條 本法施行後之第一次選舉，凡本法所定由鄉鎮公所或坊公所辦理之事項，應由區公所辦理之。

第五二條 本法施行細則，由內政部定之。

第五三條 本法施行期間，關於鄉鎮者，以縣自治完成之日為限；關於坊者，市自治完成之日為限。

第五四條 本法施行日期以命令定之。

十一 鄉鎮閭鄰選舉暫行規則

十九年二月二十五日內政部公布

第一章 總則

第一條 鄉長副鄉長鄉監察委員，鎮長副鎮長鎮監察委員，及閭長鄰長之選舉除依縣組織法及鄉鎮自治施行法規定外，依本規則定之。

第二條 本規則於選舉法未公布或區長民選前，適用之。

第三條 鄉長副鄉長鄉監察委員，鎮長副鎮長鎮監察委員，由鄉民大會投票選舉，閭長鄰長由閭鄰居民會議分別推選之。

第二章 鄉鎮選舉

第四條 鄉鎮選舉，以曾依照鄉鎮自治施行法第七條第八條宣誓登記之鄉鎮公民為鄉鎮選舉人。

前項選舉人，應由鄉公所或鎮公所按照鄉鎮自治施行法第九條公民名冊，備置選舉人名簿。

鄉公所或鎮公所未成立時，前項選舉人名簿，由區公所辦理。

第五條 鄉鎮選舉，應就鄉鎮自治施行法第十一條至第十三條，曾經縣政府核定公布之候選人，選舉之。

第六條 鄉鎮自治施行法施行後，第一次鄉鎮選舉日期，由區公所決定，報縣政府備案，鄉公所或鎮公所成立後，每次鄉鎮選舉日期由鄉公所或鎮公所呈請區公所決定，報縣政府備案。

鄉鎮臨時選舉，其選舉日期，由區公所報經縣政府決定之。

鄉鎮選舉日期，除臨時選舉外，應於選舉前三十日公布之。

第七條 鄉長副鄉長鄉監察委員，或鎮長副鎮長鎮監察委員，各以同票選舉之。

第八條 選舉票由區公所按各鄉鎮分別印製，將本鄉或本鎮之候選人名，印於票內，再於票內候選人名下分列鄉長副鄉長鄉監察委員或鎮長副鎮長鎮監察委員各格，以便選舉人按名選舉。

第九條 選舉票應加蓋區鈐記。按選舉人名簿所列人數，當由鄉公所或鎮公所轉送鄉民大會或鎮民大會，但有其他情形時，依左列各款辦理：

一、鄉鎮自治施行法第二十四條或第二十五條第二項後半段，經區長或各閭長召集鄉民大會或鎮民大會者，前項選舉票，即由區公所逕送鄉民大會或鎮民大會。

二、依鄉鎮自治施行法第二十五條第二項前半段，由監察委員會召集鄉民大會或鎮民大會者，前項選舉票，由區公所發交監察委員會轉送鄉民大會或鎮民大會。

第一〇條 投票區由區公所製發。

投票區於選舉後，仍繳區公所保管之。

第一一條 選舉前三日，應由區公所派定發票監察員投票監察員開票監察員，分別監察發票投票開票事宜，其人數由區公所定之。

前項監察員不得以本鄉或本鎮居民充任。

第一二條 選舉前一日，由鄉民大會或鎮民大會推定發票管理員、投票管理員及開票管理員，分別管理發票、投票開票事宜。其人數由大會定之。

第一三條 選舉時，由發票管理員當同發票監察員，按照選舉人名簿，依次唱名，由選舉人親在簿內簽字後，發給選舉票一紙。

發票管理員及發票監察員，應開具發票及餘票清單，將餘票及選舉人名簿，交由鄉民大會或鎮民大會報區公所查核。

第一四條 選舉時由選舉人依左列程序，以無記名連記法，在選舉票內擇定候選人，即於其名下各格內，分別職務，填寫十字作為選舉符號。

一、鄉長或鎮長應加選舉二人，其副鄉長或副鎮長，應依鄉鎮自治施行法第十四條第二項決定之人數，加倍選舉若干人。

二、鄉監察委員或鎮監察委員應依鄉鎮自治施行法第十六條第二項決定之人數選舉三人或五人。

前項選舉辦法，應於選舉前三日，由區公所宣示之。

第一五條 選舉票經選舉人記入選舉符號後，即當同投票管理員及投票監察員自行投入投票函。

第一六條 投票前應由鄉民大會或鎮民大會主席當同投票管理員及投票監察員對衆將投票匣開驗，俟投票後，即由投票監察員將匣封鎖，與投票管理員共同保管之。

第一七條 投票後，應於同日在選舉場舉行開票，但投票人數滿一千人以上時，得展至次日舉行，開票時刻，由鄉民大會或鎮民大會主席決定宣布之。

第一八條 開票時，由保管投票匣之投票管理員及投票監察員，將票匣交由開票管理員及開票監察員，當衆驗明封識，再啓匣門。

第一九條 開票時，由開票管理員當同開票監察員將各被選人姓名及被選人職務，當公宣布，並分計票數於票數計算表。

第二〇條 被選人以得票多者爲當選，但所得票數不及選舉人數十分之三時，不得當選。

第二一條 當選人名次以得票之多寡爲序，票數同者，由鄉民大會或鎮民大會主席當場抽籤定之。

第二二條 被選人於二種或三種職務均可當選者，按其所得票數依左列辦理：

一、均佔最多數時，首以鄉長或鎮長爲當選，鄉監察委員或鎮監察委員次之；

二、有一最多數時，以最多數者爲當選；

三、均非最多數而有一爲鄉監察委員或鎮監察委員時，以鄉監察委員或鎮監察委員爲當選；

其爲鄉長及副鄉長或鎮長及副鎮長者，以鄉長或鎮長爲當選。

第二三條

凡同居之家屬或同居之店員，不得同時爲鄉鎮選舉之當選人，其同時當選者依列辦理：

- 一、當選之職務不同者，首以鄉長或鎮長再鄉監察委員或鎮監察委員爲有效；
- 二、當選之職務相同者，以得票多者爲有效；票數相同者，由鄉民大會或鎮民大會主席當場抽籤定之。

第二四條

鄉長副鄉長鄉監察委員鎮長副鎮長鎮監察委員如無當選人，或當選人不敷法定人數，應於當日或次日補行選舉。

第二五條

選舉票有左列情事之一者，由開票監察員報經鄉民大會或鎮民大會主席查核宣告全部分或一部分無效：

- 一、不用區公所所發加蓋鈐記之票紙者，全票無效；
- 二、在候選人名下連畫二格至三格之符號者，其被選人無效；
- 三、超過應選舉之法定人數選舉多人者，其本格內之各被選人均爲無效；
- 四、選舉符號不合定式或不在正常地位者，其被選人無效；
- 五、於選舉票內任意塗改者，其塗改之被選人無效。

第二六條 選舉如有舞弊情事，除由縣政府轉送法院核辦外，並宣告選舉無效，另行定期選舉。

第二七條 當選人宣布後，由鄉民大會或鎮民大會依左列程序報由區公所轉報縣政府辦理。

一、當選人鄉長或鎮長，按當選次序開具前列二人姓名，請由縣長擇委一人，發給委任狀。

二、當選之副鄉長或副鎮長，依決定額數按當選次序加倍開具前列當選人姓名，請由縣政府照額擇委，各發給委任狀；

三、當選之鄉監察委員或鎮監察委員，依決定額數按當選次序開具前列當選人姓名三人或五人，請由縣政府備案，各發給證書，同時並按當選次序，將次多數當選人開具候補監察委員三人或五人，報請縣政府備案。

第二八條 投票管理員及投票監察員應具投票錄，開票管理員及開票監察員應具開票錄，將投票及開票情形分別記載，交由鄉民大會或鎮民大會報區公所查核，其選舉票並送區公所存查，俟一年後銷燬之前項投票錄及開票錄，並送鄉公所或鎮公所備查。

第二九條 區公所於各鄉鎮選舉辦畢後，應將各鄉鎮發票投票開票各數及選舉情形彙報縣政府備案。

第三章 閭鄰選舉

第三〇條 閭鄰選舉以具有鄉鎮自治施行法第十九條資格為選舉人或被選人。

第三一條 閭鄰選舉以推選方法定之。

第三二條 閭長選舉應於鄉鎮選舉後半個月舉行，鄰長選舉應於閭長選舉後十日內舉行，其日期依鄉鎮自治

治施行法第八十條決定公布之。

第三三條 閭鄰選舉違法時，由鄉公所或鎮公所報經區公所核辦，並令改選。

第四章 附則

第三四條 本規則如地方特別情形施行實有窒礙時，得由民政廳呈准內政部變通辦理。

第三五條 本規則自公布日施行。



物版出新局書中正

變態心理學	蕭孝燦	精裝大洋二元
現代人口問題	柯象峯	精裝大洋三元
最近歐洲政治史	袁道豐	精裝大洋二元五角
中國土地新方案	殷震夏	平裝大洋二元
最近政治思想史	薛品源	平裝大洋二元
唯生論	陳立夫	甲種實價六角 乙種實價四角
國學入門	蔣梅笙	九角
教育研究法	朱智賢	一元四角
英國與其殖民地	姚定塵	一元
掀天動地的蘇俄革命	陳樂橋	八角
水滸傳與中國社會	薩孟武	六角
興國英雄加富爾	王開基	九角
中國小說的起源及其演變	胡懷琛	四角
兒童音樂故事	胡懷琛	二角
西康	宋壽昌	一元六角
風箏	梅心如	四角
	陳淨風	四角

川遊漫記	陳友琴	四角五分
現代外交家傳記	周子亞	三角
近代各國外交政策	周鏡生	五角
中國今日之邊疆問題	凌純聲	三角五分
軍縮戰債賠款問題	袁道豐	四角
世界軍備	史無弓	五角五分
山地行軍	鄒陸夫	一角五分
戰鬥綱要表解	彭萊父	七角
積極防空	周鐵民	一元二角
期待	王平陵	四角五分
毋寧死	方于	六角
恨世者	趙少侯	三角
波蘭的故事	鍾憲民	六角五分
偏見集	梁實秋	六角

新生活叢書已出二十種
每種實價一角五分

中華民國廿四年十二月拾五日收到

星 徽

版權所有

(79)

中華民國二十四年三月初版

地方自治述要 全一冊

實價大洋一元四角

(外埠酌加運費滙費)

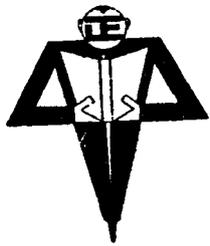
編著者 冷 雋

發行人 吳 秉 常

發行者 正 中 書 局

總店 南京太平路 分店 南京鼓樓

印刷者 正 中 書 局



地方自治述要：實價大洋一元四角