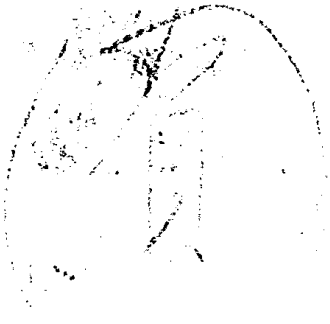


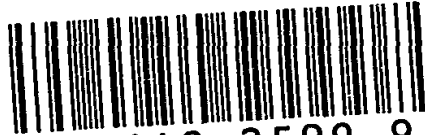
黃哲真著

地方自治綱要

林森



575.19  
164  
2

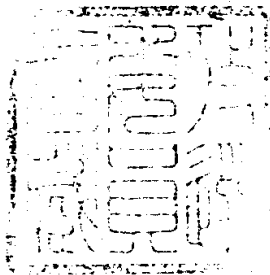


3 0648 2599 9

地方自治者人民共生共存之基  
礎也。行政之功能保障生存，  
法律之功能軌範生活，經濟  
之功能調節生計，教育  
之功能充實生命。斯四者得治，  
人民皆得其利矣。

黃哲真同志著  
地方自治綱要

陳天題



82325

鼓吹自治 藉奠邦基  
綱舉目張 效在實施

陳果夫題



蒙  
揚  
民  
治

余  
青  
塘  
題



## 黃序

自治非理論規章所能辦也。有體系之理論，完美之規章，而無具有自治能力之人民，則理論規章亦等於廢物。是書言理論釋規章之書也，胡以作？自治非今日所需要也，納粹之主義，棒喝之政治，獨裁統制之氣燄，正高入雲表，舉世界政論，方以干涉為中心，自治已成舊時代之名辭。是書言自治之書也，又胡以作？余曰：否否。夫舉國之多數人，無自治之能力，固不足以言自治。自治之理論規章，國中之多數尙缺研究，又安從生自治之能力。是書之作，為供給多數人研究自治之資料也，安可以不作？有強大國家力量之運用，亦必有明智的政治單位之接受，修治水利工程，至激成聯鄉械鬥之怪劇，整理衛生，又成為豪霸報復壓迫之工具。任何良好政治，一入腐化社會，性質立變。是書之作，為解釋自治之意義，以資改善政治單位之研究者也，又安可以不作？黃子哲真於舉世鮮談之時代，而成是書，其用心亦良深矣，爰為序表之。

黃展雲



## 劉序

吾國自治事業，已萌蘗於清季；民國成立，總理尤認爲民治基礎，闡發其意義，提示其重要，具見於建國大綱及地方自治開始實行法中。奠都南京以後，吾黨奉行遺教，對於自治，努力企圖，詳訂法規，嚴定程限，於人才則廣爲訓練，於縣政則列入考成；然而成效未著，距望尙遠者，其主要原因，則由於自治之精神與方法尙未爲一般所共喻，知之不明，行以弗達也。黃子哲真精習自治，欲以想望見於行事，前年余兼長福建民政廳，以安溪縣使實試，無何余去，黃子調漳浦縣，未及展布，遭變離職；近乃以欲躬試者而廣於口，著爲地方自治綱要，繁簡適中，啓示周詳，最爲特色者，則注重實際，以經驗融於理想之中，與尋常稗販不同，更與閉門冥造有異。苟人人手此一編，有如登程者，身處舟車中矣，其有利於自治之推行，豈尠也哉。黃子將印行，爰綴數語，以表企望！

劉通

---

地方自治概要



## 戴序

對於實施自治之懷疑者，動則曰人民程度不及，不足語自治也。吁！是何言耶？夫斐律濱之人民，其組織能力文化程度之低，世所知也；西班牙殖民政策之蹂躪垂數百年，無政治可言也。然迨脫離西班牙羈絆之後，美人許以自治之組織，其始雖僅具形式，如所選出之區議會議員，多數來自椰子園中之赤足農民，但不知政治爲何物，即識字者亦甚鮮，然歷數年後，人民有覺悟者日衆，舊習漸除，新才日增，至於今日組織之完備，庶務之修舉，已不後於先進之歐美矣，是余留斐三十餘年所目睹者也。夫以斐律濱文化之落後，人民能力之不及，尙可積漸扶植而上於自治之軌道；我中華民國神明之胄，文化歷史垂數千年，三代宗法之制度，唐宋鄉約之規範，均具有自治雛形而潛留於吾國人思想中，引而發之，立一的使之共赴，則奔走恐後，以求完成其鄉若鎮之自治者，必大有其人，自治之告厥成功，直一舉手事耳。曠而不辦，而反誣人民爲能力不及，不亦慎耶？

黃君哲真精研自治，歷主縣政，有聲閩中，近更本其學識經驗，草成地方自治綱要一書，徵序於余，余感黃君對於本黨重要政策能有所貢獻，而懼乎世之爲譏言以阻礙自治者之猶有人也，乃書所知以弁其端。

戴愧生二四、一二五、上海

---

地方自治綱要

## 自序

現在我們若想真個把社會改造起來，把民主政治的精神，像水銀注地無孔不入的一般貫徹到整個社會，自非從最根本最下層的地方做起不可。

「地方自治」便是這一種社會改造的方式，爲訓政時期工作的中心。在孫中山先生手訂的建國大綱和地方自治開始實行法中已舉其端；中國國民黨歷次全國代表大會和中央會議，也復迭有關於地方自治的決議；其在國民政府方面，關於各種自治法規，尤有詳細的釐定。但是，要推行地方自治，不能只靠幾條法令，法令可以禁止大家不做，不能勉強大家去做。因此，實行真正的自治，要一般人民有自治的志願；又要工作人員有自治的能力。要人民和人員有自治的志願和能力，便不能不從訓練入手。

這部書，是把民國十八年福建省政府聘我擔任區長訓練所功課的時候所編講義刪改成功的。其時，福建發生一六政變，訓練所停辦，我也以爲地方自治各處都已舉辦，這種紙上談兵的把戲，已沒有出演的意義，所以把它束諸高閣，未敢舉以問世。不料時至今日，地方自治實際表現於社會的在那裏？因覺得仍有修正付梓，使國人認識地方自治的真諦，以促進地方自治之實現的必要。雖然地方自治是一種繁複的學科，著者沒有高深的研究，但是爲了社會需要的迫切，也就大膽地發表了。

本書內容，於第一章介紹地方自治的一般意義；第二章敘述地方團體構造的成因；第三章敘述地方自治的監督作用；第四章敘述我國過去實施地方自治的概況，並循而理得其沿革；第五章則根據孫中山先生的遺教及政府法令，敘述現行地方自治制度，而對於過去實施狀況和今後改進辦法，也一一加以論列；第六章討論行政管理方法；第七章敘述自治事業的怎樣經營。其間理論和實際並重，雖未能將自治的各方面都有詳細的申敘；但書中各章，已把自治的主要部分包括無遺，而所有內容，又都是根據最近立法院新頒的各種縣市自治法規立論，實足予一般人民和辦理自治的人們懂得一切問題的如何應付。假使讀者能以本書為出發點，而努力於客觀條件的探求，羣策羣力，共謀地方自治工作的推進，使他日自治大業見於完成；而孫中山先生「促進民權發展」「政權歸諸人民」「人民參與中央政事」的企求，也能夠隨地方自治的完成而見諸實現，則著者之幸，無復有加了！

本書採用各種專著、公報、雜誌和日報的材料不少，得益良多，統此誌謝！

民國二十四年四月二十五日

黃哲真

# 地方自治綱要目錄

題辭 (三幅)

黃序

劉序

戴序

自序

第一章 總論……………一

第一節 地方自治的意義……………一

第二節 地方自治的性質……………四

第一款 地方自治的地位……………四

第二款 地方自治的功能……………六

目錄

第三款 地方自治的要素……………九

第三節 地方自治的產生……………二

第二章 地方自治團體的構成……………二六

第一節 區域……………二六

第一款 區域的性質……………二六

第二款 區域的變更……………一九

第三款 區域的整理和劃分的辦法……………二〇

第二節 人民……………三

第一款 住民和公民的區別……………三

第二款 公民的資格……………二四

第三款 公民宣誓登記的意義……………二六

第四款 公民的權利……………二九

第五款 公民的義務……………三五

|     |              |    |
|-----|--------------|----|
| 第二節 | 組織·····      | 三五 |
| 第一款 | 組織的根據·····   | 三五 |
| 第二款 | 組織的內容·····   | 三六 |
| 第三款 | 自治職員的性質····· | 四〇 |
| 第四節 | 自治權·····     | 四二 |
| 第一款 | 自治權的基礎·····  | 四四 |
| 第二款 | 自治權的作用·····  | 四四 |
| 第三章 | 地方自治的監督····· | 四九 |
| 第一節 | 監督權的作用·····  | 四九 |
| 第二節 | 監督的機關·····   | 五一 |
| 第三節 | 監督的形式·····   | 五一 |
| 第四節 | 監督權的內容·····  | 五三 |

第四章 我國地方自治的沿革……………七〇

第一節 黃帝時代的制度……………七〇

第二節 周代以後的制度……………七〇

第三節 漢唐時代的制度……………六一

第四節 五代以後的制度……………六一

第五節 元明時代的制度……………六二

第六節 清代制度……………六二

第七節 民國以來的制度……………七〇

第五章 我國現行地方自治制度……………七五

第一節 原則……………七五

第二節 實施狀況……………八三

第三節 改進計畫……………八六



|     |                  |    |
|-----|------------------|----|
| 第四節 | 新訂制度             | 一九 |
| 第五節 | (附)縣府裁局設科及分區設置辦法 | 二五 |
| 第六章 | 地方自治行政           | 二七 |
| 第一節 | 行政問題             | 二七 |
| 第一款 | 怎樣訂立完善的法律        | 二七 |
| 第二款 | 怎樣健全內部的組織        | 二七 |
| 第三款 | 怎樣得到開明的人民        | 二八 |
| 第二節 | 財政問題             | 二八 |
| 第一款 | 財政管理             | 二八 |
| 第二款 | 財政收入             | 二九 |
| 第三款 | 財政支出             | 二九 |
| 第四款 | 會計               | 二九 |
| 第七章 | 地方自治事業           | 三三 |

|      |           |     |
|------|-----------|-----|
| 第一節  | 調查統計      | 二〇三 |
| 第二節  | 戶籍        | 二一〇 |
| 第三節  | 警衛        | 二二二 |
| 第四節  | 教育        | 二三二 |
| 第五節  | 衛生        | 二三八 |
| 第六節  | 道路        | 二四九 |
| 第七節  | 土地        | 二五四 |
| 第八節  | 公用事業      | 二七二 |
| 第九節  | 農工生產      | 二七五 |
| 第十節  | 合作        | 二八一 |
| 第十一節 | 救濟        | 二八六 |
| 第十二節 | 城市規畫和鄉容改進 | 二九二 |

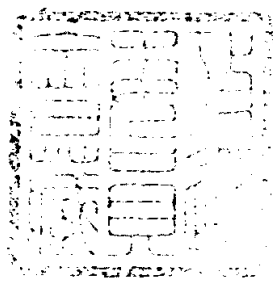
# 地方自治綱要

## 第一章 總論

### 第一節 地方自治的意義

民主國家政治上最大的目的，必然要做到「主權在民」，使人民能够本「自己事，自己做」的原則，共謀國家社會的發展，和個人生活的滿足。要做到「主權在民」，便先要完成地方自治。所以孫中山先生說過：「真正民治，是要民權主義能够極端做到，可以讓人民在本地自治，那纔完事……不能實行民權主義，便不能說是民治，不是民治，怎樣可以說是民國呢？」可見地方自治在今日政治社會的價值。歐美日本各國的政治，能够日見修明，便在於建立根本於地方；中國改造二十餘年，還不能够實現民治的建設，也在於地方自治的沒有基礎。因此，我們爲要實行「主權在民」，建設民有、民治、民享的國家，便不能不以實行地方自治爲切圖；而要人民能够運用四權，實施自治，尤不能不先使他們徹底了解地方自治的作用在那裏，和實施地方自治的方法是什麼。

自治的意義有兩方面——



一 廣義的自治 廣義的自治，便是政治上的自治；因為牠是以人民爲重的，所以也可以叫做「人民自治」。即無論什麼公共的事務，凡是和人民自己有利害關係的，都要親自去處理，或親自去參與，而不依賴國家所委任的官吏來支配的意思。這種觀念，實淵源於英吉利的國民性，當二百年前，歐洲各國君權最盛的時候，英吉利人民以其自由思想的激發，影響於整個的政治制度，不限於地方，不論行政、立法、司法，但使人民參與其間，即爲自治之實。不特英之下院，美之國會，可以稱做自治機關；而學者並因英國的內閣總理選自下院多數黨中，美國的總統舉自人民公意，也稱做自治機關；推之陪審員的參與審判，治安判事的職掌警察，也都視爲自治。因此，研究地方自治制度的人，一致承認地方自治是發源於英國，再由英國而傳播於北美和歐陸各國，最後才散佈到亞洲的。其實，這祇能說最早有地方自治制度的是英國，不能說一切現代各國的地方自治制度都是模倣英國。從形式上說，英美和歐陸各國的地方自治，自來各有其系統；即從精神上說，兩者的差別，也顯然的有廣義和狹義的不同。

二 狹義的自治 狹義的自治，便是法律上的自治；因為牠是以團體爲重的，所以也可以叫做「團體自治」。即國家內的團體，由國家界以法律上的人格，使其得以團體自身爲主，在一定限度內，有可以對國家主張獨立自營的權利，這是歐洲大陸的自治觀念。這個觀念，乃由於中世紀封建時代，諸侯互相攻伐，細於財政，以自治權和市民交換軍費，都市乘機要求各種自治之權，久之，遂完全脫離君權的支配，而成所

謂「自由市」；迨後，王室漸強，又以自治權爲交換品，聯合市民以削諸侯之權，於是都市之權益大，又成所謂「獨立市」。及至十七八世紀，封建頹廢，雖因君主專橫，實行中央集權的關係，都市獨立被其消滅；但壓迫愈甚，反動愈大，人民因受柏拉圖和亞里斯多德等政治學說和羅馬自然法學流傳的影響，自由思想爲之勃興，一方面要求個人政治上的自由，一方面要求地方團體政治上的自由；因此，在國家制度上既獲得立憲政治的頒佈，而在地方行政上，地方團體又獲得以獨立的人格爲自治行政的設施。這種思想，最初發生於法國，其間雖因大革命時期過趨極端，拿破崙破帝政之挫折；但自治基礎因而確定了。後來，德意志聯邦中普魯士便先承認市自治權，其餘各邦並漸承認鄉自治權，自治之名，遍播歐土，即英國也多少變更其原有的色彩，而美國更受這種思想的影響，融成今日的地方自治制度。

綜上兩說，地方自治的意義，實應以歐陸派主張的「團體自治」爲依歸。因爲地方自治的制度，即在近代民主政治之下，爲完成人民自治的作用，把全國劃分爲若干的自治單位，使當地之人，管理當地之事，一方面促進全國政治的發展，達到「主權在民」的目的；一方面使該自治單位的人民，就自治的作用，以完成其日常的政治、經濟和社會的生活。所以，國家政治，非地方自治不能完成，人民自治，亦非地方自治不能存在；而英國派主張的「人民自治」，則係指立憲政府的「自治」，以別於專制政府的「他治」而言，爲代議政治名詞的轉變，以表現「主權在民」的意思，範圍之廣，初非歐陸派主張的「團體自治」所可

比擬其萬一，和地方自治的作用根本不同。所以各國的地方自治，都是在國之下家之上，依人民程度和國體而決定其範圍的。我國的地方自治制度，以「縣」為自治之綱，以「鄉」、「鎮」、「閭」、「鄰」為自治之目，各予以獨立的人格，也便是以「團體自治」為中心的。

總之，地方自治是「團體自治」。人民於一國家之下，依國家法律之所規定，凡有不屬於中央的政務而為人民得以自為的，便可以以獨立的人格，不受國家的干涉，本自己意思，自行處理其本地方的各事；又以其利害的關係，非僅屬於個人，所以必以人民的集合體處理之，這個集合體，便叫做「自治團體」；而所有自治之權，則叫做「自治權」。

## 第二節 地方自治的性質

在不曾詳細解剖地方自治的內容以前，應將地方自治的性質詳細分釋一下：

### 第一款 地方自治的地位

一 自治行政和官治行政 自治便是自治行政的略稱；詳言之，便是自治團體所行的行政。國家的行政機關，可以分為兩種：一是行政官廳，一是自治團體，由行政官廳所行的行政，叫做官治行政；由自治團體所行的行政，叫做自治行政。行政官廳是國家直接的機關，沒有獨立的人格，其所發表的意思，是國家的

意思，自身並無獨立的意思，所以，官治行政，是國家自己直接所行的行政；反之，自治團體直接不是國家的機關，依法律的規定有獨立的人格，即為國家以外的公法人，所以其所發表的意思，是團體自身的意思，非直接國家的意思，可以為法律上權利義務的主體；不像行政官廳止是國權發動下的一個機關，既未在法律上取得公法上的地位，也不能進而主張什麼權利和義務。

然而國家何以將行政權的一部分授與自治團體而許其獨立運用呢？則無非是本分工合作的原則，而將自治行政當做自己行政，使之推行盡利而已。所以，自治行政可以說是國家的間接行政，而自治團體則為廣義的國家行政機關。

二 自治團體和社會團體 自治的性質，不但和官治完全相反；便是和普通的社會團體，也不一樣。因為自治的事務，不是私人團體的事務，更不是私人的事務，所以一個人管理自己私事，不能叫做自治；就是少數人以共同目的所管理的事務，雖然其所組織的也可以叫做團體，但仍不能叫做自治。原來，牠們的目的和自治的目的，根本不同，好像地方上各種社團和財團，雖然也可以在法律上取得法人的地位，和自治團體一樣的以處理其公共事務為存在的目的；但自治團體是在國家監督之下，以執行一般公共之行政為目的，而牠們則單以特定的一種或幾種事務為宗旨的，絕不能以構成國家組織的一般基礎，進而取得類似整個政治單位的地位。其次，所謂地域的關係，和自治團體也不同，在自治團體權力之下，凡居住或

寄留之人，當然都要服從其命令；而社會團體的基礎，則存於某項的團體員，不以地域為確定其可否為團體員的條件，所以其團體的權力，祇能行之於該團體以內，苟非其團體的一員，則雖然居留於該地域以內，仍和該團體無若何的關係。

## 第二款 地方自治的功能

地方自治的實施，對於人民的福利，國家的興盛，民族的繁榮，關係非常重大；在消極方面，既可以摧毀一切失却健全的和不合時代的惡制度和潛勢力，或是補救種種的缺陷；在積極方面，又可以得到下面種種的利益——

一 增進政治效能 國家的職務很多，一個中央政府萬不能管理全國各地所有的職務而運用自如；並且因為一國的區域過於龐大，或是歷史不同，或是地形隔絕，風俗扞格不入，休戚不能相關，國家對於此種所有純粹地方性質的事務，如果以劃一的政策，普遍施行於各地，必定發生許多困難；且地方上的事情，完全依靠官吏來治理，不但多所浪費，而他們也只注重於私人的地位，不肯替人民謀福利，所有種種設施，不過裝飾門面，敷衍民衆；其有心做事的，則不是未能熟悉民情，舉動背謬，便是地位不能安定，多存五日京兆之心，又那裏能夠得到實行？所以無論任何政體的國家，都有劃地分治的必要，使各地的人，能夠自動管理各地的事，把政治的力量，由上層移到下層，由中央移到地方，由少數人的主持移到全民的管理，一方



面既可以促進地方的建設，一方面又可以輔助國家的行政。原來地方自治爲民族精神的表現，地方民衆爲國家一切建設的根據，失其根據，便如空中樓閣，等於虛設。顧亭林說得好：「治天下者，始於一邑一鄉。」英國議會政治的成功，其主要原因，便在於能够建設健全的地方政治；瑞士平民政治的穩固，也在於能够樹立根本於地方團體。所以，我們如果把各個鄉鎮治理得好，全縣沒有治理不好的；各縣治理得好，一省也沒有治理不好的，推而至於全國，更沒有治理不好的道理。

二 訓練四權行使 我們要人民能够負起管理國家的責任，和實現民主政治的真諦，便要訓練人民能够行使四權。每個地方人民能够行使四權，便可以直接選舉真正賢明的人物，去當官吏和議員；直接罷免不稱職的官吏和議員；直接制定有益於公衆的法律；也便可以決定某種法律的存在或廢止。原來，一切政治的設施，有兩個重大的條件，一是「人」的問題，一是「法」的問題，人是辦理事情的動力，法是辦理事情的準則，這兩樣，對於事情進行的好壞，都有極大的關係。政治既是衆人公共的事情，自然該由衆人用公平正直的意識共同來解決，人民在政治上有了這四種權，則無論對「人」和對「法」，就都可以用公意去支配和制裁了。但四權的訓練，決不是學校式的教育，也不是宗教式的宣傳，而須從民衆行動上領導；尤須從民衆的利益上去發展其民權的要求的。所以，我們是應該設法使其入門，循循善誘，以地方自治的實施，爲他們練習政治的場合，有時時練習的機會，才可以滋長其政治的知識，增厚其政治的興趣，正確

其政治的觀念，由鄉鎮自治着手，次第完成，並進而實行管理國家的責任。蓋人民直接行使四權，雖止限於一縣以內的事，但人民不難以縣自治為手段，間接監督國家的政治。何以呢？中央政府受國民大會的監督，國民大會是由人民所選舉的，中央政府如有不妥當的地方，人民便可以要求國民大會加以制裁；國民大會不能盡職的時候，人民也可以隨時行使罷免權撤換國民大會的代表，這麼一來，最後決定權還是操在人民手裏，豈不是仍舊「主權在民」嗎？

三 團結民族精神 地方自治得以實施，則國家一切問題，都可以由人民負起責任來解決。這種情形，不但對內如此，對外，也是相同的。原來，中國地方佔全世界十五分之一的土地，和四分之一的人口，所以浸溺沉淪於國際次殖民地的地位，造成人類最可恥之歷史的緣故，即在於組織的缺乏，人民有如「一盤散沙」，而國家即建築於這「一盤散沙」之上。現在地方自治以縣為單位，而劃分區、鄉、鎮以及閭、鄰，便可以使全國的人民，都有所統系，有所節制，有所依附，同屬於一大民族組織之中。這麼一來，無論怎樣強大的國家，都不能壓迫我們；就是向來壓迫我們的國家，無論是一個，或是聯合幾個，我們拿全國民眾整個力量來抵抗，都可以把他們打倒！因為我們地方自治的基礎，如果做得很穩固，則不但可以團結人民為一氣，而社會的生產也得隨而增加，社會生產增加起來，國家富力，當然也就增加起來，國家富力一旦增加，則一切教育、文化、科學、工業等事業，也都能發展；那時候，對於國防的種種計畫和準備，都可以有很大的力量辦

起來。這樣，不但可以防禦中國受外來的壓迫，使國家得到很堅固很強盛的安定地位；而且可以使中國成爲世界上主持公道助弱抑強的國家。

四 解決民生需要 地方自治不但所以組織人民，鞏固國家的團結，以爲民族主義的堅決鬭爭；也不但藉以訓練人民對於政治的運用，以期民權主義的實現；實更爲施行民生主義諸政策的必要方法。原來，孫中山先生說過：「人類要能够生存，就須有兩件大事：第一件是保，第二件是養。保和養兩件大事，是人類天天要做的。保就是自衛……養就是覓食。這自衛和覓食，便是人類維持生存的兩件大事。」而這種保養的責任，都要由自治團體來負擔，所以牠「不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。」蓋政府的職務，已由消極的衛國保民的職務，擴大而爲積極的謀人民幸福的職務；政治的功用，在把衆人的事管理得好，經濟生活爲衆人生存上必要管理的事，所以，政治必須注目在經濟上。人民行使政權，正是要管理經濟上的事務，我們要實現一個互助共享的社會組織，便須由地方自治着手，集合當地的人力財力，一方面努力增加生產，一方面平均社會分配，解除經濟痛苦，消弭階級鬭爭，使人民的衣、食、住、行，以及養生、送死的一切生活的要求，完全達到滿足。

### 第三款 地方自治的要素

以上，約略提到地方自治的效用。但爲達到上述各種效用的充分表現，自治團體又不能不先具備下

## 列各種的要素：

一 自治團體應具公法人的資格，在國家監督之下，依自己的意思，用自己的機關，去執行自己的事務。自治團體既是人民自動的政治團體，更是包括在國家之中，自然要付牠以法律的地位，不然，消極的將無以對抗其他團體及個人，積極的將無以主張權利和義務，所以，牠的要素，第一，應具公法人的資格，用自己的機關，來決定和執行自己的意思。自治團體決定自己意思的方法，有以公民全體為決定機關的，有以公民所選舉的議會來作成自己意思的，普通以後者場合為多，所以議會便是自治團體的議決機關；至於執行機關，也有獨裁制和合議制的不同，但普通都是由於選舉的。因為自治團體是國家內的一種團體，並且受國家的委任去處理事務，當然要受國家的監督；但國家監督的程度，應該恰得其當，如果過於寬懈，便要失却全國的統一，過於嚴格，又要抹殺自治的意義了。

二 職員義務職 所謂職員義務職，即指自己本有行業的人來兼管自治事務，而不向國家或地方支取薪俸而言。自治的目的，在於由人民自動組織起來，以求自救，所以能夠於自己行業之外，再來兼辦自治的事務，實為自治行政上最理想的事情。這種服務制度，英國很早即已存在，雖然是因為義務職的人員，可以用於簡單組織的社會，不能用於複雜組織的社會，各國多有主張以治權交給專門人材，由考試制度以補助選舉之缺點的，但就「自己事，自己做」的原則說來，人民擔任名譽職的義務，還是實行地方自治

之精神的要素，因為義務職的自治人員，其工作時間祇佔其全工作時間的一小部份，初不妨害其藉以為生的職業，即為其服務公眾起見，最多也祇予以極少數的津貼，自然節省許多經費；而又因為他是地方的一份子，用地方的錢辦地方的事，以利害切己的關係，用一錢得一錢的益處，用一錢受一錢的監督，自然能涓滴歸公，力事撙節的。所以各國在自治法上也有規定義務職是人民一種應盡的義務而強制其擔任的。

三 自治經費由地方負擔 地方自治雖然是由義務職的人員辦理，不須多糜經費，但自治事務很多，而且多少要用到專門的人材，倘然沒有其必備的費用，則地方建設之理想的實現，仍然不可獲得；無如，自治團體不是國家直接的行政官廳，並且自治的性質和範圍，又多少具有地方的特性，自然地方經費由國家支出也不相宜，所以自治經費由地方人民負擔，也是實施自治必然的道理。

### 第三節 地方自治的產生

地方自治產生的原因很多，而歸結起來，則不外由於專制政體的失敗，和經濟變動的劇烈，人民生自治的意識，地方有自治的需要而已。其間幾種重要的原因是：

一 政治的原因 地方自治的興起，自然是代官治和他治的。但他治和官治的所以被人推倒，固然是由於世界潮流的所趨以及社會需要的迫切，而其自身失去維持的價值，也未始不是地方自治產生的

一個原因。換一句話說，原有政治如未失敗，還可以延緩牠的成功，原有政治一失敗，地方自治就因而成功了。其中可以分做三點來說：——

(甲)自由思想的發展——社會生活是受環境支配而生變遷，環境的養成，則受人類意識的支配。地方自治制度不自早發生，就是因為當時人類都沒有這種意識，把固有的權力讓與強者，甘為魚肉，供人宰割。他們過着這種生活，非特不以為非是，且視之為當然，就是有聰明的人敢於出來號召反抗，羣衆也祇毀他為邪說而排斥他；這樣，地方自治制度那裏能產生呢？至於現代就不然了，人民以政治為己有，以勞力為天職，不行自治而誰從？意識既已發展，需要隨以俱增，遂視地方自治為社會上一大問題。但這種意識的發展，絕非憑空而來，不外是由主義學說的傳播。蓋中世紀的時候，專制政府極其兇酷殘暴的能事，對於人民的壓迫，日甚一日，於是英國的洛克，法國的盧梭和孟德斯鳩等，便大聲疾呼，一面攻擊當時貴族政治的專橫無道；一面尊重個人的自由權利，而提倡民主主義。由他們少數學者的努力鼓吹，人民的智識，也就日有增加，因此，洛克的學說，便影響於美國的獨立；盧梭天賦人權的主張，便種因於法國的革命；而孟德斯鳩三權分立之說，於形成美國聯邦憲法之外，並用為諸邦各市組織的根據。以後，英國學者邊沁更倡樂利學說，他提出了最大的多數的最大的幸福的理想。彌勒也堅持其代議主張，以為惟全體人民的從政，是政治實際的發展；近之，蒲徠士在美國平民政治及現代民主政治兩大名著中，對於民主主義更多所發揮，他以

爲地方政治日見修明，則民主政治的前途，必有圓滿的結果。這種種的主張，都足以造成人民的思潮，而變更人民的意識；換一句話說，因爲革除君權的結果，由是就主張民治的精神，因爲貫徹民治的主張，由是就需要自治了。

(乙)羣衆能力的養成——需要固賴意識以養成，意識尤待能力而實現；地方自治的產生，雖然起因於人民意識的發動，但究竟是成功於羣衆能力的表現，這種能力養成的原因，則爲專制組織的利用。蓋壓迫愈利害，反抗也愈利害，歐美各國以其國內君主貴族的專橫，人民在這種生活情形之下，何能長久忍受下去，自然除了以革命的方式而力爭自治之外，是無路可走了，所以地方自治的演成，多半由於專制壓迫的發端。原來，地方自治固由社會需要而產生，而人民的能否明責任、守秩序，尤爲能否實施地方自治的先決條件。這種責任心和秩序心的養成，則大都基於專制組織的習慣，英儒羅素說過：「民主制度的由來，實因君主施其譎計，壓迫平民，使之組織機關，爲己服從；迨後無君主，而人民從政的習慣，就永久而不沒了。即北美合衆國爲各邦自由組織而成，似爲例外，但在十七世紀，其人民則已飽受英國的壓制。此我對於世界的理想，以爲將來必有一大帝國出而專制之後，才產生一最平等的共和國……」由羅素的話看來，可見君主的專制，中央的集權，固與地方自治旗鼓相對，各樹一幟，而其實前兩者非特不爲後者之敵，抑且有助於後者的地方。

(丙)官僚政治的失敗——官僚政治便是專制政治的餘波。好像今日諸共和國名義上固然是許由人民參加政治，可以免去專制政治的痕跡了，但不許地方人民自治其事，而仍舊由官吏把持的，也不乏例。這班官吏，平時深居簡出，既無與人民接觸的機會，自然不能明白民間的痛苦，以之治理人民事務，又那得不有削足適履的弊害？並且一般官吏的施政，很屬機械作用，雖明知惡法足以殃民，但因為職守的關係，大致總不敢稍稍有所變動，只好教人民供他們的犧牲，這是數見不鮮的事實。官治既有這種種弊害發生的可慮，而自治則為人民管理自己的事情，自動的謀地方上興利除弊的事宜，當然比他人切實得多，而有「利則趨之，害則避之」的可能性；人民比較之下，自然以為與其俯首帖耳受人的宰割，忍無可忍，倒不如大家振作起來，實行「自己事，自己做」的原則，羣策羣力，共謀地方的公務，既可以使公共事務日有進展的可能，又可以免去官治的種種弊害，這也是地方自治產生的一個原因。

二 社會的原因 在社會發展的過程中，當狩獵經濟時代，人類逐水草而居，沒有一定的住所，自治的觀念，甚為薄弱；到了農村經濟時代，雖已結合一地方人民，形成部落的組織，發生自治觀念，但是因為經濟足以自給，養成保守的習慣，對於自治組織的必備條件，還是沒有充分；直至工商發達時期，由農村經濟社會進化到都市經濟社會，在同一地方居住的人民，便感覺到彼此在生活上有互相倚賴的必要，於是自治的觀念，也覺需要起來了。好像產業革命以後，地方自治的發端，也就越加迫切，蓋十八世紀以前的英國，



牠的工商業原是落後的，而且一切權力都操於基爾特之手，不許自由經營，發生許多弊端，遂有產業革命的發生，其結果，工商業因之勃興；又以汽力使用於機器以代替勞力的關係，家庭工業破壞無餘，人民遂相率而居城市，資本漸次集中，資產階級的威權，一天顯著一天，人民的痛苦，也一天厲害一天，於是實行反抗起來，首先引起國會的代代表問題，像英國一八二二年釀成的國會議員擴充案，便是一個明例，從此政權的掌攬，由貴族階級而移於中等階級了。中級社會既為當日政治的人物，自然對於管理地方事務，很願意易以較佳的新政策，地方勢力便因此擴張起來；一面因為產業革命的結果，物質程度既日益進化，人民對於公共事務的舉作，自然也就日感需要，舉凡一切的工程、衛生、教育、救濟以及其他公用事業，無不急待舉辦，但要牠能够設施自如，自非歸由自治團體辦理不可。所以，這又是地方自治產生的一個原因。

上述各節，都是推促地方自治成功的原動力。但各種原動力，不必備具於一時，且也不必盡有於一地，苟得其主要的面而更有其他的旁因，也就可以奏效了。

## 第二章 地方自治團體的構成

構成地方自治團體的要素有四樣：第一，要有為公共目的而活動的人民；第二，要有國土內一定的土地；第三，要有表示和執行公共意思的機關；第四，要有國家賦予的自治權。因為如果沒有一定的土地，雖然有許多的人民，然而失却了活動的根據，便不能算是一個自治團體；至於沒有人民的一塊土地，不能成為自治團體，那更不容說了；如果有了人民，又有土地，而沒有表示和執行公共意思的機關，那又好像一羣無結合的人民，無從使其團結一致，為地方而努力；不過，單有人民、土地和機關，而沒有國家賦予的自治權，則祇和別的社會團體一樣，仍不能有特殊的權力，以發揮其自治的效能，也不能算是自治團體。所以，凡是自治團體都有這四種不可或缺的元素。現在把牠分別敘述於下：——

### 第一節 區域

#### 第一款 區域的性質

自治團體為地域團體，所以一定的地域，乃是構成自治團體唯一的要素，一方面既可以支配其區域內任何人民；一方面又可以排除其他同級自治團體自治權的行使。所以區域的劃分，實為自治行政的第

一、要政。其劃分的標準有三點：第一，是根據歷史的演進而來的，各地方的特別習慣，風俗和信仰，多是逐漸發展的，這種遺留下來的潛勢力很大，有時形成一種特別區域，不能強為分合的；第二，是根據天然的影響而來的，有的地方，因為地理上自然現狀的不同，生活的狀況，語言的種類，宗教的信仰和風俗習慣的養成，自然也就不同，這種山川阻隔的情形過甚的地方，也是不能強為分合的；第三，是根據於行政的便利而來的，這種劃分的辦法，不計及歷史的勢力和天然的影響，只以人口、民性等為標準。凡是基於歷史演進和天然的影響而劃分的，便很複雜籠統，基於行政上的便利而劃分的，便很整齊劃一。英國的區劃，是「郡」「區」「里」三級，除倫敦自成一特別區域外，尚有所謂「市」自成一羣，不受「郡」的干涉，不過，人口不滿五萬的「市」仍歸「郡」的管轄；「里」的一級，完全是因為宗教勢力衰微，由宗教區演成而為自治區的。法國的區劃，是「府」「團」「州」「里」四級，「府」「團」「州」的劃分是為行政的便利，「里」的劃分，是由於歷史的勢力而存在的。德國的區劃，是「省」「鄉」「團」「里」也是四級，但其東部數省有所謂「州」是由幾「里」所組織的，只是一種司法的區域。美國的區劃，也分「郡」「里」「區」「學校」四級，「里」包括「地方市」在內，這種區劃的方法，是根據歷史的勢力而來的，因為聯邦國的各邦，是先國家而存在，各邦都具有其特殊的習慣，風俗和信仰的。日本的區劃，最高區域是「府」，小的是一「縣」，平列不相統屬；下級區域是「市」和「町村」。中國的行政區域是「省」和「縣」，又有直隸

行政院與「省」並列的「市」和隸屬省政府與「縣」並列的「市」；至於自治區域的劃分，依立法院通過的縣自治法的規定，是以「縣」爲自治單位，「縣」之下「鄉」「鎮」爲一級，「鄉」「鎮」內的編制爲「閭」「鄰」，而縣政府所在地，則劃分爲和「鄉」「鎮」同級的若干「區」，各受「縣」的節制；「市」的地位在自治區域上說起來，也相等於「縣」，依立法院通過的市自治法的規定，「市」內分爲若干「區」，「區」以內的編制爲「閭」「鄰」，而其所屬的鄉村地方，則準用縣自治法的規定編爲「鄉」「鎮」。所以這樣區劃的理由，綜合說起來，「省」「縣」「市」是根據歷史的勢力和天然的影響劃分的，「鄉」「鎮」「閭」「鄰」等是根據行政的便利劃分的。

我們所以以縣爲自治單位的理由，便是因爲自治區域的大小，直接影響於自治本身的進展和國家之監督上的便利很大。假使區域過大，便容易釀成「尾大不掉」的毛病；而且人民一多，直接民權就不容易行使；加以彼此距離過遠，則精神渙散，意見紛歧，對於地方公共事務，更不易團結一致，以收協同共進之效，在國家監督及運用四權和自治行政的進行上，都要感到許多的隔膜和困難。所以瑞士以「州」爲行使四權實施自治的區域，最大的人口數不過五十萬，平均的面積不超過六百四十方里，相等於我國的「縣」，便是適合這個條件的。至於區域過小的時候，則許多單位林立，彼此容易因權限畛域等發生爭執，並且區域一小，財政上也難作充分的打算，必致感到任何事件，力量不夠，不能迅速興辦；在國家方面也必

定因爲自治單位的過多，不能執簡御繁的實施監督。現在我們以固有的縣行政區域定爲自治的單位，既不過大，也不過小；而於「縣」之下更劃分各級組織，以收指臂相應之效，這確是我們實施自治最適宜的規劃。

## 第二款 區域的變更

一 區域變更的種類 區域的變更，有廢置分合和境界變更的不同——

(甲) 廢置分合——廢置分合是由新自治區域的設置，或舊自治區域的消滅而來的變動。例如由不滿千戶的數個街市或村莊而編成的「鄉」「鎮」，其中村莊或街市的人口漸漸增加超過千戶時，各要分立成爲獨立的「鄉」或「鎮」，於是，把原來一個的「鄉」「鎮」，分爲數個獨立的「鄉」或「鎮」；反之，或者本來互相獨立的數個「鄉」或「鎮」，因爲天災、地變、時疫、移民等結果，人口大減，不能爲獨立的「鄉」或「鎮」，於是把各該「鄉」「鎮」廢併而成一「鄉」「鎮」；或本爲大鎮，後來因爲工商業發達，人口密集的結果，把四週「鄉」「鎮」合併而成爲「市」；市周的「鄉」「鎮」，因爲市區擴大的結果，編入於「市」等等，都是區域變更的原因。

(乙) 境界變更——境界變更和廢置分合不同。如果「鄉」「鎮」本身仍是各自獨立的「鄉」「鎮」，不發生廢置分合的問題；不過，相互間境界發生變動的時候，就叫做境界變動。例如「鄉」「鎮」

之一方發生膨脹的結果，爲自治行政上種種設施的便利起見，往往有要求對方把其區域的一部份劃入自方的情形，那時，兩方的境界，便非變動不可。

二 區域變更的方法 自治團體之有區域，也猶國家之有領土，不過，國家的領土，是主權所及的範圍，而自治團體的區域，乃是由國家賦予之自治權所及的範圍；國家領土的變更，國家得有主權以處理之，自治團體區域的變更，則必須得國家法律的許可或上級監督機關的核准。

三 區域變更後事務的轉移 「鄉」「鎮」因廢置分合或境界變更的結果，遂發生了以前「鄉」「鎮」的事務，將如何的繼承給新「鄉」「鎮」的問題。這個問題，極爲複雜，法律並無明文的规定，自應依照普通私法人間權利讓授或繼承的通例解決。又新「鄉」「鎮」的預算，自非從新編制不可，如果一時不及編制，應暫時作成預算，得縣長的許可而執行。至於前「鄉」「鎮」的預算之全部或一部，也應該從變動之時廢止；而變動前的決算，新「鄉」「鎮」尤應負責代爲辦理結束。

### 第三款 區域的整理和劃分的辦法

「縣」爲地方自治的單位，這等於「連」爲軍隊的單位一樣；連以下有「排」和「班」的下級幹部，縣以下也有「鄉」「鎮」「區」和「閭」「鄰」的各級下層組織。依縣自治法第三條的規定是：

「縣之下爲鄉鎮，鄉鎮內之編制爲閭鄰，十戶爲鄰，十鄰爲閭，十閭以上爲鄉或鎮；但依地方自然形

勢或習慣，鄉鎮之劃分及編制，得酌量變更之。

縣政府所在地方，得劃分爲若干區，區與鄉鎮同級，其編制亦同。」

「縣」既稱爲地方自治的單位，那麼釐定「縣」的區域，自然是自治行政最先的急務。但我國各縣區域，久沿舊制，至今參錯不齊，清末以還，所有「府」、「廳」、「州」、「縣」雖都改做縣治，而原有的疆界，一仍舊貫，究其缺點，實有多端：（一）犬牙交錯，界限不清，對於抽收稅捐，每易發生爭執，一遇命案，又以管轄難明，互相推諉，以致民間不免紛擾，兇匪得以潛蹤；（二）窮鄉僻壤則數縣不管，繁市鉅鎮則數縣共管，於是人民的保護不同，負擔各異；（三）甲縣境界距乙縣數里或數十里，忽有乙縣轄地一段，有所謂插花、甌脫、飛地、嵌地種種名稱，甲縣對此不能行其管轄權，而此地居民奔赴乙縣之賦役，也要感到極大的不便；（四）地方易治而轄地轉小，號稱難治而轄境轉大；（五）面積或狹或畸，道路不均，人民趨赴縣治，及縣政府發號施令，不免有遲速互異之感。所以內政部會頒佈縣行政區域整理辦法四項如下：——

- （一）釐正 將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。
- （二）互換 爲管轄及地形上的便利，將毗連各縣地段，互相交換一部分，或數部分。
- （三）劃分 土地遼闊之縣，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便治理。
- （四）歸併 割數縣之一部新設縣治，或將舊治取消，與他縣歸併，另成新縣。

要之，各國行政區域，可以分爲兩類：一爲整齊劃一，新興國家屬之；一爲散漫畸零，舊國屬之。所以，法美兩國行政區域最爲整齊，而英國則很畸零。原來，法國行政區域，自經大革命後，政府用雷霆萬鈞之力，強制劃分，一時雖見困難，而至今稱便。現在我國對於以前府、廳、州、縣壘床架屋之制，既已無存，自可乘此時機，根據辦法，一方面爲行政區域劃一系統，一方面爲自治系統上別開新局。

至於縣以下劃區的辦法，依內政部頒佈的各縣劃區辦法規定的標準是——

一、面積 按縣之大小，定區之面積，其平原地方，劃區宜大；倘係近山沿海以及島嶼地方，得特殊劃設，不限面積。

二、地形 各區地形，以整齊爲原則；如全縣地方參差，則依其形勢之便利劃分之。

三、戶口 戶口稀少地方，劃區宜大；戶口繁庶地方，劃區宜小。

四、交通 交通便利者，劃區宜大；否則宜小。

五、經濟狀況 地瘠民貧之區，務須劃區稍廣，以期減輕人民負擔。

六、人民習慣 人民習慣相差過遠者，不宜合區；如習慣相同，可以合辦公共事務者，則劃爲一區，

俾得共謀發展

## 第二節 人民



## 第一款 住民和公民的區別

自治團體是由全體人民構成的。這裏可以分做住民和公民來說，所謂住民，指居住於本地的人民而言；所謂公民，即指住民而兼享有參政權者而言。依理自治團體既為該地方的全體住民所構成，則公民權的行使，便應適用於該地方住民的全體；但因為自治也是一種行政，住民對於自治意義非有相當認識，而具有參與公務的適當資格，決不能運用自如，所以不能不作相當的限制。不過，住民雖不能享有參政的權利，而對於一般普通的權利，却不能剝奪，其應盡的義務，也不能不遵守；絕不因其未取得公民資格，即喪失其一般的自由，或喪失其公共設備的使用，及受免費義務教育和受地方救濟的種種權利；也不因其未取得公民資格，即可不服從公意，拒絕遵守一切法令及服役和納稅的種種義務。所以孫中山先生在地方自治開始實行法裏說：「不論土著或寄居，悉以住居是地為準，一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。」又指示具有下列情形之一者，得享權利而不必盡義務——

- (一) 未成年之人 悉有享受地方教育之權利。
- (二) 老年之人 悉有享受地方供養之權利。
- (三) 殘廢之人 悉有享受地方醫治供養之權利。
- (四) 孕婦 於孕育期內，免一年之義務，而享地方供養之權利。

總之，住民雖未必即爲公民，而公民必爲住民。公民和住民不同的地方，即在於公民的權利義務，除住民所能享受或遵守的，公民也能享受或遵守而外，還有參政權，此參政權之有無，即爲公民和住民不同的地方。

## 第二款 公民的資格

公民資格構成的要件，可以分做積極和消極兩方面來說。

### 第一項 積極的要件

積極的要件，即爲公民不可或缺的要件，必須是：（一）中華民國人民；（二）在本區域內居住一年或有住所達二年以上；（三）年滿二十歲。現在把牠分別敘述於下：

一 中華民國人民 一個國家中的國民，應限定屬於本國國籍的人民，則一個國家享有參政權的公民，更當限定屬於本國國籍的人民。因爲國家爲自衛起見，當然祇能給與本國人民參與政治的權利，暫時居留於中國境內的外國人，因爲種種的情形，萬不能和本國人有同樣的利害關係，所以公民資格的取得，也不能不有國籍的限制。至於歸化的外國人，雖然也可以取得公民的地位，但如果是受國籍法第九條的限制尚未解除的，仍不得有參政的權利。（國籍法第九條的規定是外國人取得中國國籍的，和隨同歸化人取得中國國籍的妻和子，都不許爲各級自治職員，但是滿了一定的年限——五年至十年——可由

內政部呈請國民政府把前項的限制解除。）

二 在本區域內居住一年，或有住所達二年以上，居住所以必須限制，即以參政權不但爲一種權利，同時也是一種義務，應如何求其行之有效，所以必須以了解所在地的情形爲先決條件。蓋以地方自治的推行，重在地方人民的團結，其在本地方沒有一定期間之住所的人，他和自治團體不發生密切關係，一旦使之參與公務，未免漠不相關。居住的時間，各國不同，英國爲六個月；美國則有幾邦爲一個月，有幾邦竟延長到兩年；此外也有不加限制的，祇以經過居住登記的手續就算合格。互相比較，自以設有限制爲宜，所以我們規定要在本區域內居住一年，或有住所兩年以上，才能够取得公民的資格。所謂「居住」，即指以久居的意思，住於一定的地域者而言。居住者既自始以久居的決心來居此地，對於當地的公共事務，自然容易發生愛護心，所以法律僅限一年滿後，便可給他參與當地公務的機會；反之，單是有「住所」而無久居的意思，或久居意思不明的人民，即比較的沒有愛護其本地方之心，如果便給他參與當地公務的權利，轉非所以慎重自治之道，所以法律特規定其公民資格的取得，較自始決心久居這裏的人民加長一倍的時間，使其發生更密切的關係，以增厚其愛護地方的觀念；同時也所以杜防不肖者臨時設置住所，以爲操縱或搗亂自治機關的機會和公民權的濫用。

至於「一人在二區域以上有公民資格時，則僅得於一區域行使公民權。」（立法院解釋例）

三年滿二十歲 人民非達到相當思慮成熟的年齡，必不能行使四權而使之盡善，所以設有年齡的限制。這種限制，各國不同，通常規定為二十一歲，像英法等國；也有規定為二十五歲的，像日本荷蘭等國。這種的限制，固然是很武斷，有許多人到了十八歲的時候，已經有了參政的能力；有許多人到了三十歲的時候，還沒有參政的能力；但是國家立法萬不能照顧到種種的例外，祇能為大多數的人民去着想，定出一個最適宜的標準。現在各國因為跟着時勢的變遷，和政治教育的發達，公民的年齡都有逐漸低下的趨勢，我國規定以二十歲為標準，就是這個緣故。

### 第二項 消極的要件

消極的要件，即為公民不可或有的要件；換言之，也即不得為公民的事由，或縱為公民而被停止公民權的事由。所以，人民凡有：（一）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）吸用鴉片及其代用品者。凡具有以上各項情事之一者，雖具有積極的要件，也不得為公民，享受公民的權利。此外，凡服務於政府的官吏，也有停止公民權行使的必要。現在把牠分別敘述於下——

一 有反革命行為經判決確定者 從前歐美各國的革命，因為是要爭個人的自由，所以要主張「天賦人權」；但是現在我國革命所要求的是國家的自由，決不能漫無限制，讓一般反對民國的人來破

壞民國，所以我們應該提倡「革命民權」，使凡賣國罔民以效忠於帝國主義和軍閥者，都不得享有公民的權利。

二 貪官、污吏、土豪、劣紳經判決確定者，貪官污吏不加剷除，他們不來反抗自治的進行，便來利用自治的組織，以行使其贖上欺下的種種勾當；土豪劣紳不加剷除，則他們不來反抗自治的進行，便是設法來操縱自治，直接造成地方特殊階級的地位，而荼毒鄉里，所以對於這些東西，都不許其取得公民的資格而有所活動。

三 褫奪公權尚未復權者 褫奪公權為從刑的一種。依刑法的規定，無期褫奪公權的，無復權之期；有期褫奪公權的，其褫奪公權的期限，自主刑執行完畢或免除之日起算，至期滿時即為復權。我們曉得，公民權是基於民主的要求，對於有國家構成分子資格的人而賦予的，倘因法定事由褫奪其構成分子的發言權時，則當然不能享有這種權利。所以，凡無期褫奪公權的，固不能取得公民的資格；即有期褫奪公權的，也非等到復權以後，不能取得公民的資格。

四 禁治產者 所謂禁治產者，即指其本人心神喪失，或精神耗弱，致不能處理自己事務，由本人配偶或最近親屬二人的聲請，受法院為禁治產之宣告者而言。這種人在私法上的一切法律行為，既然都由法定代理人去代理，則對於行使公權的行為能力，也不能不有所限制，至其回復常態，經法院撤銷其宣告

時爲止。

五 吸用鴉片或其代用品者 吸食鴉片或其代用品的，就私人言，爲不良的習慣；就社會言，爲地方的敗類，自不適用於爲公民的資格，而應該限制牠。

六 服務公職者 例如現役中或召集中的海陸空軍人以及和選舉事務有關的官吏，他們雖然原是公民，也未受公民權的停止；但如果許他們行使一般公民的權利，則不但有礙國家的行政，而且容易發生選舉上不公正的行爲。所以，對於服務公職的不得限制其公民權的行使。

### 第三款 公民宣誓登記的意義

公民資格取得的要件，既如上述，然而我們因爲是採取「革命民權」的緣故，所以「凡歸順之官吏，新進之國民，必當對於民國爲正心誠意之宣誓；以表示其擁護民國，扶植民權，勵進民生；必照行其宣誓之典禮者，乃得享民國之權利。」（見孫文學說第六講）又「凡失去國民之資格者，就是失去主人之資格。此等遊惰之流氓，就是國家人類之蝥賊；政府必當執法律以強迫之，必使此等流氓變爲神聖之勞工，得以同享民國之權利……」（見民生主義第四講）因此，公民權取得的方法有兩點：第一，凡新進的國民，照行宣誓之後，便得享受民國的權利；第二，凡失去國民之資格的，也只要能够悔過，誠意宣誓，服從民國，便得享受民國的權利。我們所以要舉行公民宣誓的理由，質言之，便是因爲公權的行使，影響於社會生活者極大，如果使

其自願捐棄一切私念，爲忠誠奉公之覺悟的表示，則一方面既受心理的制裁；一方面又有背誓的懲罰，自少明目張膽的濫用公權以自陷於罪戾的行爲。此外，又因爲人民雖具備了上述各種積極和消極的要件，並且經過宣誓手續有爲公民的資格；但如果光是宣誓而未經過登記，在法律上還算沒有取得公民的地位，所以公民宣誓以後，又應舉行登記才是。依縣自治法規定，公民的宣誓和登記，應於鄉公所、鎮公所或區公所舉行之。

#### 第四款 公民的權利

建國大綱第九條規定：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權；有直接罷免官員之權；有直接創制法律之權；有直接複決法律之權。」這便是公民的基本權利，也便是民治的精神條件。下面就這四種政權的內容敘述一下：

##### 第一項 選舉權

自治團體爲謀個人之共同的幸福而成立的團體，其團體的意思，仍不外自然人集合的意思。各個人既以平等的資格構成團體，則一切的個人，對於其團體的選舉權，當然有平等參加的機會。所以，我們對於自治團體的選舉權，是採取普通選舉制，和以前的代議政治的限制選舉不同。蓋（一）就性別方面說——女子和男子同爲國家構成的分子，其資格既同，則所享的權利，自然也不能獨異。所以德奧等國的憲法，

和英美等國的選舉法，大抵對於女子保障其與男子在同一條件之下，一律參加選舉；（二）就經濟方面說——英、美、日本、意大利等國，過去都有納稅資格的規定，這種以財產為選舉的標準，常使一國的政權為資產階級所霸佔，結果，他們所規定的法律，所做的事情，必定祇是為自身階級的利益打算盤，並不會替全體的人民去着想，所以，我們為保護多數無產階級的利益，和防止過激行動的發生，必須撤廢以財產為標準的規定；（三）就智能方面說——像日本、意大利和美國的數邦，大都規定須受一定程度的教育，或能自書姓名於選舉票，才有選舉的資格，這種限制於政治固不致為衆愚所左右而大開倒車；但我國則因為目下不識字的民衆，達百分之八十以上，在此訓政時期施行民權訓練，對於大部分不識字的人民，自不可盡諸訓練範圍以外，更不能因其不識字而不予以公民應得的權利，所以中央訓練部會解釋人民團體中不識字的代表，可由大會主席指定人員秉承該代表意見，代為填寫選舉票，絕不因其不善寫字而剝奪其選舉權。以上，是我國主張採行普通選舉的理由，但對於被選舉的，却非有點限制不可。因為孫中山先生民權主義的主張，選舉資格的取得，是基於「權」；被選舉資格的取得，是基於「能」；自治行政既和國家行政一樣的需要人材治理，則在普通選舉制度之下，同時又非限制被選舉人的資格不可。

自治團體的選舉大都是採取簡單易行的方法，世界各國除德國仍舊是採取比例代表制外，一般多用多數代表制；又因為自治團體的區域不大，人口又少，地方情形，人人熟識，所以，除美國有些地方外，大都



不採薦選方法；其大的市縣，各國雖然也有採取分區選舉制的，但仍以採取混合選舉制爲多；選舉時以投票爲原則，其他方式爲例外；選舉權以一人一票直接選舉爲原則。

## 第二項 罷免權

罷免權就是爲輔助選舉權行使盡利的工具。因爲人民選舉官吏或自治職員，原要他能够代表民意，爲社會謀福利；假使他不能代表民意的時候，如果我們沒有權力把他罷免，則只好讓他在任期以內爲所欲爲，所以爲貫徹選舉作用，實行「主權在民」起見，便應該使人民有權對於不稱職的官吏和自治職員，在其任期以內罷免他的職位。這麼一來，就可以來去都從人民意志，好比是一部新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動，不致於放得出拉不回了。

這種罷免的制度，在瑞士和美國最爲盛行；德國於一九一九年頒佈新憲法時，也就採取這種制度。瑞士的罷免權是一種人民解散議會權，僅能行之於議員的一方面；美國的罷免權，則不但可以行之於議員，並且可以行之於一切選舉的官吏，甚至對於裁判官也有罷免權。至於德國的罷免權，則祇能對大總統行之，而不能實行於大總統以外的官吏。

罷免權的行使，可以對某一人員行之，也可以對全體的人員行之，好像瑞士人民可以對於全院議員行使罷免權；美國則僅能制裁各個不稱職的議員。但此項人員的罷免，在其接事以後的一定時間內（三

個月六個月或一年不一定)不得行之;且一人以罷免一次爲原則,如果一次罷免而未獲到全體公民的通過,則該被罷免者於其任期以內不能再受罷免的提議。至於罷免案提出的人數,也有相當限制,其比例恆較直接立法所需要的人數爲多;關於表決也有兩種不同的限制,其一,贊成罷免人數,至少多於被罷免者的當選票數;其二,贊成罷免的人數,必須超過選民人數的二分之一。

要之,罷免權之行使,實爲人民監督自治職員的利器。但人民對於自治職員的行動,有辨識能力,深知誰爲應該擁護以及誰爲應該罷免而不濫用職權者固多;其不知道政治的真是非,而盲目受人愚弄,任意提出請求,要求公衆投票決定罷免者,也復不少,這種是多麼的危險!所以我們對於罷免權的行使,應該絕對慎重,先認清自治職員所辦的事業是否爲地方着想,如果牠是將來有效可收,那麼,眼前就許受着一些痛苦和犧牲,也不應存有怨望之見,亟以去之爲快;反之他是文過飾非,着意於營私舞弊的,則我們爲良心所驅使,決不能受情面的束縛或權利的誘惑而對他極力維持。這樣,才能够表現罷免的真價值而推動地方自治的進行!

### 第三項 創制權

現今的民主國家,多數還是採用代議制度的,由人民舉出代表,把職務付託代表,由代表照人民所表示的公意去行使。但近年來,各國議會所做的事,所立的法,都非常不滿人意;人民不信任代表的表示,到處

都有，所以人民又想恢復他們的職權，實行直接立法制度。

直接立法制度，是由人民直接制定各種法律，不必得到人民代表的同意；而人民代表所制定的法律，反須得到人民的同意，前者稱做創制權，後者稱做複決權。所謂創制權，就是人民有權集合法定的人數，要求議會修改法律或制定法律的權力；換言之，人民因為立法機關不尊重公意，放棄了制定各種需要的法律之責任的時候，便可以自己提出議案，讓立法機關通過，或要求交付人民表決，或更直接提出來交付人民去表決。所以，創制權是以人民居於主動地位參與立法的一種權利。至於人民行使創制權的辦法，或是連同草案送交議會請其議決，或是仍舊交給政府或議會去起草。依理，第一種辦法，自然較合民主的精神；但就實際上說起來，想得到一種有科學系統的立法，自然要靠專門人材來起草。所以創制權不宜與起草權合而為一，創制權固然要給與人民，但起草權則不妨讓之於政府。

創制權的行使，一般國家的自治團體，現在尙未達到普遍施行的程度；其已經施行的，又有種種方式的不同，就立法的對象說，有祇及於自治公約之決定的，有兼及於一般立法案的，兩者在美國和瑞士各地都已施行過了。惟無論其方式如何，法案的提出，必須詳細說明其內容，予人民以深切認識的機會；動議和附議的人數，也不宜過多和過少，（各國限制不一，瑞士要五萬選舉人的署名；德國要有十分之一選舉人的署名才得提出。）以免創制的輕率，而人民意思仍有盡量表現的機會。

#### 第四項 複決權

複決權也和創制權一樣，是人民的直接立法權。牠對於立法機關所議決的法律，有最後決定之權；換一句話說，就是立法機關所議決的法律，必須經過人民明示或默許的批准，才能發生效力。其目的即在於防止代表機關違背民意，對於不應制定的法律，妄行制定，所以把立法的最後決定權，放在人民的自己手中。

複決權首先創行於法國，當法國第一次革命的時候，革命志士受盧梭民治主義的影響，認憲法為民約，主張國家憲法須經人民批准，於是一七九三年由國民會議所制定的憲法，便首先交付人民來投票複決，開近代人民複決憲法的新紀元。十九世紀期內瑞士諸州和美國，因陸續採用此制；而後來德奧頒佈的憲法，也有行使公民複決的規定。其行使的方式有幾種：（一）是公民創決法案，不為立法機關採用而取決於公民全體的；（二）是立法機關通過某項法律，多數公民反對，要求交付複決的；（三）是立法機關通過某項法律，因該案關係重大，或有少數派議員依法動議，交付複決的；（四）是行政機關認某項法律為不當，主張交付複決的。這種種方式，同時全部採行，或採行一部，均無不可。此外，在地方自治公約中也有規定強制複決的，即凡立法機關所通過的法案，必須交付公民表決去取，然後才能發生效力。

以上，就是公民四種政權的說明，也就是公民全部權利的說明。總括說來，選舉權和罷免權是人民管

理官員的力量；創制權和複決權是人民管理法律的力量。人民有了這些力量，在自治團體內要推有本領的人出來做事，就可以行使選舉權，把他放出去；若是被選舉的人，不照大家的意思去做，就可以行使罷免權，把他拉回來；如果大家覺得應當辦理某項事情，就可以行使創制權，制定某種法律來進行；如果大家覺得從前議定的辦法，已不適用，就可以行使複決權，把從前所訂的法律廢除。漸次由鄉鎮而達於縣，這便可以完成地方自治了。

### 第五款 公民的義務

公民在自治團體既有上述各種的權利，但公民的權利，以團體的存在為前提，所以公民的愛護其團體，實與愛護其權利無異；而權利與義務，則為對等的名詞，公民既因此團體的存在而享有各種權利，則也當因團體的存在而負有各種的義務。

所謂公民應負的義務，便是下列的幾種：

- 一 服從的義務 公民對於國家一切法律、自治公約以及合法的命令強制等，都有服從的義務。
- 二 納稅的義務 租稅為國家的要需，而自治團體的經費，尤應出自地方負擔，所以凡屬地方人民，除老衰殘廢而生計困難的，得酌量減免以示體恤外，其餘都有負擔納稅的義務。
- 三 兵役的義務 募兵制為匪患的媒介，所以必採民兵制度，使兵不為社會所歧視，而得捍衛地方。

之實益。

四 勞役的義務 自治團體是個管事的機關，須要勞力經營的事件很多，所以人人有盡勞役的義務。照孫中山先生的意思是：「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。」其不願出勞力者，當納同等之代價於公家。」

五 擔任名譽公職的義務 公民受任公職，一面雖是權利，一面又是義務，絕不因其為名譽職的關係而有任意去就的可能。所以各國對於名譽職員的就職一層，都加以相當的限制，除非因：1 久病；2 因職業上或學業上常須出外，或須長期間之旅行者；3 年滿七十歲；或4 有其他正當理由者，當選以後，便有負擔就職的義務。

### 第三節 組織

#### 第一款 組織的根據

凡法人不如自然人之有生成的身體感官，必須先有組織而後才可以為權利義務的主體。好像國家應該先有組織政府的能力，而後才可以為政治的活動，私法人如公司等也應該先有董事、監督、經理等職員的分配，而後才可以着手於營業上的活動；自治團體既為法人的一種，也自然不能不有固定的組織。不

過，因為牠是以執行公共事務爲其存在的目的，其組織方法如何，直接可以影響於事務的進行；事務的良窳，又直接影響於國家的隆替。所以國家對於自治團體的組織，斷不能任其自由決定，而必須以法律規定其大綱的。

這種組織大綱產生的方式有下列幾種的不同：（一）特許狀式；（二）立法批准式；（三）立法機關制定式；（四）行政命令公佈式。所謂特許狀式，即往時國王特許設立的自由都市一類的自治團體，現在除英國還有一二城市是根據這種方式成立的，而外，已成爲歷史的陳跡了。所謂立法批准式，即由地方公民自行制定組織大綱，而經國家立法機關的批准，新近設立的自治團體，不乏根據這個方式組織的，尤其是英國西部最盛行這種辦法。所謂立法機關制定式，則爲今日最通行的制度，其中有幾種不同的方式：第一種，是由立法機關制定一種通則，頒行於一般自治團體，然後自治團體再根據之以制定施行法，現在英、法、德等國多有採取這種辦法的；第二種，是由立法機關制定幾種通例，而隨各市人民就中投票選擇一種，這種制度，也很盛行於美國的各邦，像紐約於一九一三年便制定七種，麻沙朱色也制定四種，都能够運用得很好；第三種，是由立法機關應地方的需要臨時制定的，美國也有幾邦採行這種制度。至於所謂行政命令公佈式，那是僅由行政機關命令公佈而不經立法手續的，這和民主主義根本不合，雖然各國也有採用的，但是在於沒有立法機關之前，權由行政機關公佈以暫試用而已。

在這幾種方式中，除已廢止不用的以外，究以那種最爲完善，應以地方自治的實際情形斷定之。所能說者，爲由立法機關制定通則，給地方去自行擬訂施行辦法，自較普遍適當。原來一國所有的自治團體，各個的事務未必相同，倘把關於自治團體之組織的全部或一部，全由國家以法律規定，到底是困難，而且就實際上說，也是不適當的。所以國家如果能够單行規定其通則，而把組織內容的範圍保留下來，讓各該自治團體按地方情形，切實來規定，倒反有利於進行。

## 第二款 組織的內容

自治團體主要的機關有三種：

一 議決機關 議決機關就是構成團體意思的機關。區域小的，以全體公民出席參加爲原則；區域大的，以公民選舉的代表出席參加爲原則。但依民權理論來講，終須能够由全體公民直接來負責才好。

二 執行機關 執行機關就是執行團體意思的機關。執行機關又可分爲直接機關和間接機關。直接機關是對人民負責的，間接機關則爲事務人員所組織而對直接機關負責的。執行機關有採取單獨制的，也有採取合議制的，大概人口衆多事務繁複的，多採單獨制；區域狹小事務簡單的，多採合議制。

執行機關的人員，本應由人民直接來選舉，但在初期的自治，民權尙未發達的國家，便不得不由政府指派或委任。像法國在十九世紀的前期，其市長或村長，便由中央委任；而英國縣自治的行政權，也自一千



八百八十年起，才由中央委任的治安判事移轉於由州議會選舉的州行政委員會的手裏；至於比利時、荷蘭、瑞典和日本的市長，則至今尚是國王委任。

三 監察機關 監察機關為監察自治行政的機關，多是採取委員制的。

因為議決機關和執行機關為自治團體最重要的組織，所以這兩種機關常常形成種種不同的制度，分析說來有六種——

(甲)市長議會制——此制通行於美國各市和歐陸的多數城市。牠是由市民直接或間接選出市長和議員，市長主持行政，議員主持立法，使執行機關和議決機關屹然獨立，得以互相監督，無異聯邦政府的一小雛形。

(乙)委員制 此制通行於美國各市，牠是由市民舉出若干委員，所有市政府權力，完全集中於委員會之手，委員會為行政機關，同時並為立法機關，市長只不過為委員會的主席，毫無其他的實權。

(丙)市經理制 美國凡主要的地方官，本來都是由人民選出，對人民負責；但最近盛行的市經理制，則打破這個觀念了。牠是由市民選出委員五人至七人，組織委員會來決定行政方針，製成法律和管理財政收支等事；至於事務的執行，則委員會全不過問，另以重金聘請專家負責，像商店中董事會的聘用經理一樣。這個簇新的組織，已發展到加拿大、愛爾蘭和西班牙了。

(丁) 議會委員制 此制行於英國及其殖民地。牠是以議會爲自治團體最高機關，行政則屬於其下的若干委員會當之，委員長由議會選任。牠的優點，即合立法行政爲一爐，而使行政首長受議會的節制；一面則於委員會之下設終身官制，以專門人材處理行政，不受議會變更的影響。

(戊) 行政集權制 此制行於法、德和日本等歐陸派的自治團體，爲各種制度中最普遍的一種。牠是由國家任命的官吏掌理行政，對自治團體祇負有限的責任，一方面是國家的行政官；一方面是自治團體的首長。所以議決機關雖爲人民代表所組成，可以自由作成團體的意思，但執行與否，仍操於行政首長之手，官權勝過民權，於自治的發展是很有妨礙的。

(己) 直接公民制 此制行於美國、新英格蘭各部的「區」和瑞士的若干「區」，爲各種制度中最不普遍的一種。牠是以自治團體的最高立法權屬於公民全體，而有一公民另選的委員會或首長執行行政事務。

以上，係就一般自治單位的組織而言。至於下級自治團體的組織，若範圍過小的，祇行行政首長制，如閭長鄰長之類；比較大的，才於行政機關之外，完成立法和監察制度，如公民大會和監察員一類的組織。要之，範圍愈大，組織愈複雜，範圍愈小，組織也就愈簡單了。

### 第三款 自治職員的性質

一 自治職員和官吏的區別 自治職員和官吏的區別，不在於其所擔任職務的不同，蓋官吏有擔任自治團體之事務的；自治職員也有擔任國家之事務的。又不在於其選任權之屬於國家或屬於自治團體的不同，蓋自治職員也有屬於國家委任的。統括說來，二者不同的地方：第一，在於選任權根據的不同，官吏的選任，其淵源常在國家的治權或政權；自治職員的選任，其根據在於自治團體的自治權，或國家對自治團體的監督權。第二，在於服務的對象不同，官吏對國家負服務的義務，自治職員對自治團體負服務的義務，其間官吏雖也有擔任自治團體之事務的，但仍是由國家而來的勤務，並非是自治團體的使用人；至於自治職員雖有時以國家機關的資格，處理國家所委任的事務，但仍是由自治團體而來的勤務，也非國家的使用人。

二 無給職和有給職 所謂無給職，即自己本有行業的人來兼管自治事務，而不受俸給的意思。他對於執行職務的勞力，是義務的，除有時略支辦公費外，別無生活費用的供給，故又稱為名譽職或義務職。不過，地方自治的本旨，雖以無給服務為原則，但如果是事務繁劇，決非有本業的人所能兼管得了，或者需用專門人材的時候，自可設有給職的人員來負責，所以，自治職員中也有無給職和有給職兩種的區別。

三 自治職員對於自治團體的法律關係 自治職員對於自治團體的法律關係，大概和官吏對於國家的法律關係一樣，而和普通人民對於自治團體的法律關係則不相同。他不光是盡了一般人民應盡

的義務而已，而對於自治團體所命令的任何事務，更有履行的義務。又因為自治團體是受國家的監督，所以，自治職員於服從自治團體的職務命令及懲戒權外，也應該服從國家之由監督權而來的命令。

#### 第四節 自治權

##### 等一款 自治權的基礎

自治團體既以公法人的資格，而為社會公益事務的經營，則凡一切的活動，便應以國家法律賦予的自治權為根據。自治權對於自治團體的關係，好像統治權對於國家的關係，國家統治權既有其至高無上的獨立性，則自治團體的自治權，在不和國家統治權抵觸的範圍內，也應當有其獨立行使的可能，這樣，才能够適應社會的生活，也才能够發揮自治的效能。法國自一七八九年，德國自一八零八年公布市自治法規，確定市自治權以後，兩國的自治即有特殊的進步；美國採用市自決制，市政府有充分的權限，辦理城市事務，市政也可以自由改革。所以，確定自治團體的自治權，實為發展自治事務的先決條件。

一 權力的分際 但自治團體的權力有採取中央集權制的，也有採取地方分權制的。中央集權，便是把政治上的權力，集中於中央；地方分權，便是把政治上的權力，分配於地方。換言之，中央集權便是把自治團體當做國家的一種附屬機關，牠的作用，不過是一種行政代理而已，一切行動，須得服從中央的命令。

和監督；地方分權便是把地方的事務，統歸自治團體去辦理，中央除保留其相當的監督權外，是絕對不以政府的權力拘束團體之行動的。這種中央集權制的地方自治，是法德等國所採取的；地方分權制的地方自治，是英美等國所採取的。然而，這兩種制度，都不能表現地方自治的真精神，何以呢？在集權的國家，中央既然具有廣大的權力，則自治團體就不能不在官僚操縱之下，只可認為變相的官僚政治；至於分權的國家，雖然可以自己處理地方事務，不受中央行政機關的干涉，比較有些作爲，但是常使國家的組織弛緩，國民的心理散漫，容易釀成割據的局勢。所以，使這兩種制度各不趨於極端，常常保持中庸的制度，實爲政治上最理想的事情。孫中山先生在建國大綱中主張均權制度，和中國國民黨對內政綱乙項第一條之規定：「關於中央與地方之權限，採均權主義。凡事有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜者，劃歸地方，不偏於中央集權制或地方分權制。」這便是折衷於集權分權而定的行政制度。因爲極端集權，國家領土廣大，一定管轄不易；極端分權，也易使國家權力不能統一，有政出多門之弊。如果採取均權制的地方自治，則不但可以彌補集權和分權的缺陷，並且可以收二者的長處，充分的表現自治的真精神。最近，英國地方自治，已經漸漸由地方分權趨向於中央集權的制度；法國地方自治，也已經漸漸由中央集權趨向於地方分權的制度，便是感覺這種需要，而力圖產生中央與地方的和協關係，以促進整個社會之幸福的。

二 行政的範圍 因集權分權的不同，於是乎其權限行使的範圍也就不同。大抵集權的國家，採取

概括主義；分權的國家，採取列舉主義。所謂概括主義，便是由國家把地方的權限，概括規定其原則，凡與此原則或精神不相違背的事務，而又不屬於中央範圍的，自治團體都得自由行之；反之，所謂列舉主義，則由國家把應屬於地方的權限，逐條逐項規定於法律，凡法律條文以外的事務，除別經國家立法的程序外，自治團體全不能做。但採取列舉主義的，雖然可以明白規定地方自治的權限，地方自治的活動，有固定的途徑，然而自治事務日漸繁多，列舉各項又或不足，要辦新興事業，苦無條文根據，也有不便之處；採取概括主義的，雖然把全國的事提出來，不准地方自己主張，餘則准其自由設施，能够格外的鼓舞地方事業的進步，然而地方過去沒有自治經驗，對於應興應革事宜，究屬何種，又恐茫無頭緒，舉辦之時，無從着手，結果，便使自治職員放棄責任，地方人民因循苟且的過去了。所以其間各有優劣的地方，我們應本均權制度的精神，兼收並蓄，依多數立法例，採中央列舉兼概括主義，把中央事權分別列舉出來，再用一條概括的條文，以免掛漏；同時，地方的事權，則除與中央共有權以外，全採概括主義。

## 第二款 自治權的作用

自治權的作用，不但可以及於團體的人民，並且可以及於團體區域內的事務。依自治作用的不同，自治團體因有如下各種的權限——

一 組織權 自治團體在組織法上，誠然須受國法的限制，但倘把組織的全部——都由國家以法

律規定，到底是很困難，而且就實際上說來，也是不適當的，所以自治團體究得根據其所有的特殊情形，享有多少根據自己的意思以實現其組織的權能。因此，除組織大綱的如何，有關事務進行的良窳，國家不取放任主義，必於法律內規定其內容，自治團體少有活動之餘地外，其機關內員丁的名額職務及待遇等，則保留有自由決定之權；而對於實行組織的行爲，如機關的組織，和職員的選舉或罷免等，除因籌備自治尙未完成的時候，應受國法的限制外，自治機關尤得以自由意志決定之。

二 立法權 自治團體本乎自治權以處理地方的公務，因公務處理的必要，便不能不有自行制定自治公約及一般章則的權限，以詳細規定其執行的範圍，立法的原則，以及人民權利義務的設定或限制等。其手續應由自治團體的議決機關起草，得公民的複決，由執行機關的公布而成立。公約爲一地方的最高法則，和國家的憲法一樣；其他自治章則亦爲實施一切事務的準繩，但其範圍以不與國家的法令相牴觸，和不侵及國家立法權和命令權的保留爲原則。換句話說，就是公約和一般章則的規定，不得違反國家的法律和命令，及法令已有明文規定的事項，公約和章則，也不得爲同樣的規定。

三 命令權 自治團體既有立法的權限，也應有發佈命令的權限。因爲法律的制定，只能及於一般，而不能及於細微，可以應付於通常，而不能應付於緊要；而命令的發佈，則較有彈性，足使自治職能運用自如。所以自治團體在不牴觸法律命令的範圍以內，也可以和國家一樣的享有命令發佈權，以補救立法事

業的不足。

四 執行權 自治團體爲增進地方全體人民的福利或團體本身的利益，應有事務的執行權。自治事務的性質，可以分爲（甲）固有事務和委任事務；及（乙）任意事務和必要事務兩方面來說明。所謂固有事務即爲自治團體存在之目的內當然含有的事務，其所以異於委任事務的地方，即在於一、固有事務僅執行法令範圍內一切自治事務；二、固有事務必係自治團體的資力所可舉辦的，好像縣自治法第五條所列各事項，都是自治團體的固有事務，如果不是有何過失和力有不及的時候，國家是不任意干涉的。至於委任事務，則爲自治團體依照國家法令的規定，或上級團體委任而處理的事務；換言之，即本非爲自治團體之存在目的之事務，所以國家於設立團體之初，並未條舉劃歸其辦理，不過於必要時臨時委任其處理而已。又所謂任意事務，即自治團體有設施之自由的事務；反之，而爲法律規定所應設施的事務，則爲必要事務。質言之，所謂任意事務，便是自治團體得計事情之緩急，審其可否然後設施的意思；至於必要事務，則不問其資力如何，凡屬必要的事務，便須立即舉辦，如果不履行此義務的時候，國家便可以強制的手段而使其履行。以上，便是固有事務和委任事務及任意事務和必要事務不同的地方。但我們必不可限定固有事務即爲任意事務，委任事務即爲必要事務，蓋委任事務，也有屬於任意事務；而固有事務也有屬於必要事務的。



此外，自治團體既為政治性質的地域團體，而政治的特性為強制執行，則為便利公務的執行起見，也必定要有懲戒及行政處分的權能，以實施制裁，使一般人民能忠實履行其義務，而達到增高行政效率之目的。

五 調解權 調解權便是自治團體的司法權。自治團體因為國家賦予調解的權能，所以對於人民間私法上法律關係的爭執事件，和初級管轄的直接侵害個人法益及告訴乃論的刑事事件，得先行調停和解；如果調停和解能够成立，便就發生法律的效力。要之，地方自治組織的團結力量，在中國目前的情況之下，情感的成分實在比較政治和經濟的成分更加重要，所以在鄉黨鄰里之間輯睦和氣，是最良好的風尚，偶然發生之利害的衝突或意見的爭執，最好以情理來調停和解，遇着專憑情理不能解決的時候，再來付諸法律解決，自治團體的調解機關，便是根據這個意思設立的。

六 監察權 自治團體對於事務的經營，固然要受上級機關和行政官廳的監督，但他們的監督，祇能就事務的外表，視其是否依法進行或違反法令，予以事前的指導督促，和事後的糾正而已。至於內部的日常行政，則常有鞭長莫及之處；而且自治事務的經營，應該因地制宜而活動，何者為適合團體的利益，非團體自身往往不能體會入微；況且上級機關或行政官廳若過於監督時，其結果必事事干涉，轉失自治的精神，所以於國家監督之外，特與自治團體自身以檢查財政，糾舉職員違法失職各種監察權，俾自行糾舉

---

地方自治綱要

彈劾，以貫徹自治的精神。

## 第三章 地方自治的監督

### 第一節 監督權的作用

自治團體的事務，固然是由自治團體的機關直接去執行，但無論其活動的範圍究達如何的程度，而自治團體的終局，既是依着國家之委任而處理地方事務的團體，則爲國家政治現象之一部，究不宜政出多門，也不宜競新立異。所以自治團體的如何組織，又其事務的如何處理，國家都不能不爲審慎的注意而加以監督。如果其所處理的事務違法越權的時候，便爲之糾正；或者應行的事務怠忽而不行，則強制其履行，俾可以於行政上的行爲得無瑕疵，而於保持地方特性之中，兼收統一之效。既所以防地方自治的超過範圍，成爲地方自主的現象；又可以防自治機關的放棄責任，成爲地方不治的現象。這種權能，即本章所述的自治監督權。

監督權的範圍，有下列幾種的不同——

一 立法監督 這是英美派採取的辦法。他們的地方自治，因爲是採取地方分權的緣故，對於自治團體的權限範圍，雖取列舉主義，悉依國家立法機關以立法手續付與，但既得國家的許可，便可以放手做去，祇須不侵犯國家權限，不超越法律範圍，中央政府便就不能過問。所以在形式上，限制雖很嚴；而實際上，

範圍則很大。譬如英國的縣參議會既掌握一縣的自治大權，即在財政方面除去少數例外，課征地方稅是毫不受限制的；便是美國各市，加拿大和澳洲的各鎮，德國的市也都有這種的權力，而瑞士則更有偌大的自治權了。

二 行政監督 這是歐陸派採取的辦法。他們的地方自治，因為是採取中央集權的緣故，對於自治團體的權限範圍，雖取概括主義，國家立法祇為原則的規定；但自治團體對於原則以內權限的行使，還應一一請求中央行政機關的核准，初非可以漫然行之；此外，又因中央對於地方長官握有命令權，並多予自治團體以直接的限制，所以在形式上範圍雖很大，而實際上限制則很嚴。譬如法國的地方長官都具雙重的資格，一方面是中央政府的代表，一方面是自治團體的首長，於是地方自治不但要受上級官廳的監督，即本地方的行政長官也有權可以干涉。而監督權的範圍又很廣，不但有節制行政財政之權；且有停止地方議會之權；至於國家元首則更有解散地方議會之權了。其次像中歐南歐和日本也都是在這個範疇以內，實無異於處處行使事前監督的權力，而不免有地方自治僅存形式的危險。所以上述兩種制度，似以立法監督為宜，但事實也有不盡然者，英國雖說採取立法監督制度，但因為中央和地方間的衝突日多，已逐漸趨重於行政監督的方式，增厚中央監督的力量；德國雖說採取行政監督制度，注重中央監督的權力，但地方自治活動的範圍，並未因此而遜於英美。所以，國家監督地方自治的方式，必須隨時隨地而決定，絕

不能固限於一例的。

三 司法監督 這是一種司法作用的監督，一方面固藉以防止地方當局的違法濫權；一方面則爲人民生命財產自由的保障。如果自治職員能夠奉公守法，司法監督好比沒有存在，設遇違法濫職，司法的干涉，即活現起來了。所以，自治職員執行職務，有構成犯罪行爲的時候，必須受刑事上的追訴；又或爲民法上的不法行爲因而負有損害賠償之責任的時候，也應受法院的裁判。這在地方自治上雖然很爲重要，但却是一種間接的監督權。

## 第二節 監督的機關

各國對於地方自治的監督，多半由於代表國家的行政官廳執行；而上級自治團體，有時也可以行使監督的職權。我們知道英美派中央的監督地方自治，像英國是由國會假手於中央各行政部的，如衛生、內政、教育、運輸各部及貿易和電力兩處，都有監督的權力；而尤以衛生部的權力最大，舉凡關於救濟貧窮、社會保險、境界變遷、募債借款、公共衛生各事項，都是牠的管轄範圍。至於歐陸派中央的監督地方自治，像法國雖然是陸軍、財政、訓練、農務、工商、內務和教育各部，也都有監督的權力，但內務部才握監督的實權；舉凡任免地方官吏、解散地方議會、考核地方行政、否決地方議決，俱由內務部執行，雖然總統仍握有一部份監

督的特權，但也不能不徵求內務部的同意。所以英國的衛生部雖然比較其他各部多負許多責任，仍是比不上法國內務部的獨頭專任的。

我國現制，以「縣」為地方自治單位，「縣」以上即為國家行政區域的「省」，所以縣自治的第一級監督機關為省政府的民政廳；第二級監督機關為國民政府的內政部；至於縣以下的「鄉」「鎮」「區」和「閭」「鄰」這三層組織，各遞上一層，為其第一級監督機關，而第二級和第三級的監督機關，也都是依此遞升的。

### 第三節 監督的形式

國家監督地方自治的方法，有下列幾種不同的形式——

一 事前監督和事後監督 這是以監督權發動的時期為標準的。所謂事前監督，便是國家於自治團體行使某種行為之前，以「認可」「許可」的方式，施以監督的意思，像查核豫算等，即為這種的監督；反之，所謂事後監督，則凡自治團體所為的特定行為或不當行為，如果國家放置不理，對於自治行政必無良好結果，所以不得不將其不當之處，予以矯正，例如取消議決機關的違法決議，執行機關的違法行為等都是。

二 積極監督和消極監督 這是以監督權發動的狀態為標準的。這兩種監督方式的運用，普通都以消極監督為常，蓋自治團體既受國家的委任，有辦理委託範圍內一切事務之權，祇要辦理沒有越權違法，國家自無干涉的必要；但有時有非干涉不可的，不干涉轉失地方自治的意義，則國家自非積極干涉不可，所以消極監督之外，又有積極監督的必要。

三 指導監督和保護監督 這是以監督權發動的目的為標準的。所謂指導監督，便是扶助自治團體使其行政走上軌道的意思。監督一語，本來含有消極的制裁作用，但當自治創始的時候，人民對於自治行政，毫無素養，則監督的作用，必由消極的制裁，轉為積極的指導。所以指導監督在這自治創始的時候，實為最緊要的一件事，必待自治逐漸發達以後，然後監督的力量，才能逐漸的減少。反之，所謂保護監督，則和自治的發達與否，無何重大關係，並且自治愈發達，而需要的程度也愈重大，例如自治機關有越權違法的時候，或對某事應為而不為的時候，監督機關便應設法為之矯正補助，使地方自治得循正途發展，而達於一般理想的目的。

#### 第四節 監督權的內容

依一般通例，監督權的內容不出下列的幾種：

一 監視權 監視權即為監督機關監視自治團體的行政和立法不違背國家法令的權力。這裏應該說明的，便是依縣自治法的規定，「鄉」「鎮」「區」都有監察員的設置，以自行行使監察權。監督機關在監察權範圍內，雖不得越權侵入；但是「鄉」「鎮」「區」的監察機關，究為團體內部的組織，屬於團體的一部分，如果監察機關明知違法或不知違法，為擁護團體自身利益而不為監察的時候，監督機關的監視權，便有發動的機會和必要了。監視權的內容，和自治團體自身的監察權相同，凡關於調閱文書，接收報告，檢查會計，以及於必要時實地檢閱等都是。

二 取消權和命令權 基於上項監視權，自治團體的立法和行政行為，若有牴觸和擅權的地方，監督機關自不能任其亂做，可取消其決議或行政行為，也可命令其為某種行為或不行為。

三 代議決議權 代議決議權就是對於自治團體的議決機關的議決所行的矯正權；也就是屬於地方議決機關之權限的事件，而由其他機關代為議決的意思。所以凡自治團體的議決機關議決某項事件雖不違法，但對於其他自治團體有政出多門之弊，或地方應有某項決議而不為決議的時候，監督機關都可以代為議決，以命令強制其執行。

四 行政處分權 監督機關對於某一自治團體因行政上發生爭執時，得以行政手段處分之。

五 代執行權 代執行權便是行政上的強制執行權。如果自治團體對於某一種應該執行的事件，



不肯執行或不能執行的時候，監督機關便可自己把牠執行或派員代行其職權。其間有一部分事務的執行和全部事務的代執行的分別，凡特定事務為該自治團體不能或挨延不為執行時的代執行，屬於前者；凡因種種原因，自治機關一時不能成立，由監督機關暫為處理其全部的事務，屬於後者。

六 解散權 監督機關凡遇自治團體有越權違法或發生糾紛的時候，可以把牠解散，於最短期間內另行成立新機關。這個解散權雖不是監督權的作用，但就政治立場來說，則為監督機關付諸公民裁判的方法，也所以補助監察權不及的地方。

七 懲戒權 監督機關對於自治團體的機關負責人發現其過失時，得為撤職或其他方法的懲戒；輕者也可以加以訓斥。被懲戒者不服懲戒時，可以提起訴願，以謀救濟的辦法。

八 認可權 監督機關對於自治團體的行爲，因為恐怕有越權違法以及不當或有害公益的情事，所以對於某項立法或行政，常有限制其必須先得容許，然後才行設施的規定；即因緊急關係不待監督機關的核准，逕自執行，事後仍應請求認可，如果請求而未得認可，則該行爲為無效，而該自治團體尤應負法律上的責任。

九 決定保留權 自治團體雖然有自行決定其意思之權，但也有一定事件，不依自治團體的自由意志而歸由監督機關決定的，這便是所謂決定保留權。這種決定保留權有三種：其一，以地方的意思為決

定之參考的，即關於自治區域的廢置分合和境界變更，並財產處分等事，必須觀察地方的意見而為決定；其二，使地方提出數案，而就中決定一案的，如選任自治職員的時候，由地方選民推舉若干候補人員，由監督機關決定其當選者；其三，不由地方的意見，全由監督機關決定的，如以某一公共處所充做自治機關，經官廳許可而決定的。

以上，便是行政官廳或上級自治團體監督地方自治的權力。此外，自治團體其自身雖也設有監察機關，以行使監察的職權，但因其為內部組織的平行機關，且監督權的行使，僅止於警告或舉發的範圍，而不及於上列各項的監督權，這在前面已經說過，這裏不復敘述了。

## 第四章 我國地方自治的沿革

「地方自治」這個名詞，在我國的出現，雖然是清季才由外洋輸入；但我們細考過去的史實，便知道自古以來，即以「鄉黨」之人，使治「鄉黨」之事，而以「保甲」「鄉約」制度，以達鄉黨相助之義，所以雖沒有「自治」的名稱，而早具「自治」的雛形了。現在把牠分期敘述於下：

### 第一節 黃帝時代的制度

我國地方自治制度的精神，遠在黃帝時代已經發生。有所謂劃土經井之制，即：「八家爲一井，一井就是一鄰；三鄰爲一明；三明爲一里；五里爲一邑；十邑爲一都；十都爲一師；十師爲一州。」牠的作用，便是「經土設井，以塞爭端；立步制畝，以防不足；八家爲井，井開四道而分八宅，鑿井於中，一則不洩地氣，二則無費一家，三則同風俗，四則齊巧拙，五則通貨財，六則存亡更守，七則出入相同，八則嫁娶相謀，九則有無相貸，十則疾病相救。」這種組織，實開後世地方自治的先河。但祇有自治的精神，而沒有明顯的規定，簡言之，僅是皇帝利用人民替他去盡義務的一種補助官治不及的設施，並不是准許人民行使民權的政治組織。

### 第二節 周代以後的制度

一 周代 比較具體的地方自治制度，要算周代。周禮的所謂「體國經野」即指王城遠郊六鄉的「比」「閭」「族」「黨」「州」「鄉」和郊外六遂的「鄰」「里」「鄧」「鄙」「縣」「遂」而言。依周禮司徒篇所載的是——

(甲) 王城遠郊設六鄉，其系統爲——

(一) 五家爲「比」，設比長一人，官級爲下士；

(二) 五比爲「閭」，設閭胥一人，官級爲中士；

(三) 四閭爲「族」，設族師一人，官級爲上士；

(四) 五族爲「黨」，設黨正一人，官級爲下大夫；

(五) 五黨爲「州」，設州長一人，官級爲中大夫；

(六) 五州爲「鄉」，設鄉大夫一人，官級爲卿，合一萬二千五百家。以外尙設有鄉師四人，官級爲

下大夫；又鄉老一人，管二鄉，官級爲公。

(乙) 王城郊外爲「甸」，設六遂，其系統爲——

(一) 五家爲「鄰」，設鄰長一人；

(二) 五鄰爲「里」，設里長一人，官級爲下士；

(三) 四里爲「鄩」，設鄩長一人，官級爲中士；

(四) 五鄩爲「鄙」，設鄙帥一人，官級爲上士；

(五) 五鄙爲「縣」，設縣正一人，官級爲中大夫；

(六) 五縣爲「遂」，設遂大夫一人，合一萬二千五百家。以外尚設有遂師四人，官級爲下大夫。遂人二人，官級爲中大夫。

按周代官員人數約五萬餘人，而鄉遂官居其半，自鄉遂大夫以下都叫做鄉官。牠的好處，即在於「就其地之人，推舉而治其事，其情深而祿薄，舉凡官吏儀制之文，供張之費，一切無之；而有事則其徵調、賦歛、刑政、教治之詳，無不躬蒞之，事畢舉而民不擾，固其宜也。」（孫詒讓周禮政要）

二 齊 周末，管子治齊，也是做照周代鄉遂之制，而得力於寄軍令於內政之法。所以牠的制度，可以分析之爲內政分治和軍政分治兩種。管子立政篇規定的是——

(甲) 內政分治——

(一) 分國爲五「鄉」，鄉有鄉師；

(二) 分鄉爲五「州」，州有州長；

(三) 分州爲十「里」，里有里尉；

- (四) 分里爲十「游」，游有游宗；
- (五) 分十家爲「什」，什有什長；
- (六) 分五家爲「伍」，伍有伍長。

平時師長、尉宗等的職權，便是盤詰各自範圍內人民的出入不時，和衣服不中以及眷屬羣從不順於常者；而遇孝弟忠信和賢良俊秀的份子，也應該依次報告，以備錄用。

### (乙) 軍政分治——

到了戰時則又摹倣周制「田賦出兵」之法，部勒民衆，寄鄉兵制於地方組織之中，實行：

- (一) 五家爲「軌」，五人爲伍，軌長帥之；
- (二) 十軌爲「里」，故五十人爲小戎，里有司帥之；
- (三) 四里爲「連」，故二百人爲卒，連長帥之；
- (四) 十連爲「鄉」，故二千人爲旅，鄉良人帥之；
- (五) 五鄉爲「帥」，故萬人爲一軍，五鄉之帥帥之。

要之，在管仲既設有井然不紊的地方制度，而又寓兵於農，這種兵民合一，將吏同途之法，便是使齊稱霸之道。

三 秦 在春秋時代，君主的威權，一天勝似一天，君主專制的局面愈發展，則民權的勢力愈衰弱，所以當七雄鼎峙的時候，鄉官制已經蕩然無存。雖然秦行商鞅什伍之法，以五家爲「伍」，使一人主之；十家爲「什」，也使一人主之，凡同伍同什之人，使互相告姦，如有隱匿不告的，相聯坐。這種制度，自秦始皇以後，直通行於前後兩漢；但其目的專在檢舉姦宄，已經比周制狹小得多了。至於廢封建，設「郡」「縣」，雖然也把地方制度變更一下，但「天威不遠顔咫尺」，循名核實，恐怕只是官治而非自治罷！

### 第三節 漢唐時代的制度

一 漢 漢興以後，牠雖然仍舊是承襲了暴秦的尊君政策，但對於人民的權利，比較還能稍爲顧及，有一種含有地方自治意義的新規定。所以三代以下，當以漢最完備，牠是封建與「郡」「縣」並重，而偏重於「郡」「縣」。郡下爲縣，萬戶以上置令，不滿萬戶者有長，而都以丞尉主簿佐之；縣以下又分爲「鄉」「亭」「里」的組織，以補什伍之制的不足。漢高二年「舉民年五十以上，有修行能率爲衆善者，置爲三老，鄉一人；擇鄉三老爲縣三老，與縣令丞尉以事相教，勿復繇戍，以十月賜酒肉，十里有亭，亭有長；十亭一鄉，鄉有三老，嗇夫游徼；三老掌教化，嗇夫聽訟，收賦稅，游徼掌巡游，禁盜賊。」這種制度，終漢前後，都是非常注意的。

二 晉 漢朝以後，亂多治少，所以當南北朝的時代，舊制蕩然無存。惟晉武帝以每縣戶五百以上都設「鄉」；三千以上設二鄉；五千以上設三鄉；萬以上設四鄉。鄉置耆夫一人；鄉戶每千以下置治書一人；千以上置吏佐各一人，正一人；五千五百人以上置吏一人，佐二人；縣率百戶，置里吏一人，其土廣人稀能隨宜四達，吏胥不得減五十戶。

三 北魏 北魏孝文帝用李冲之說，立三長，即五家爲一「鄰」，置一鄰長；五鄰爲一「里」，置一里長；五里爲一「黨」，置一黨長，各舉鄉人之強謹者充之，以查察所部，使課有常準，賦有常分。

四 北齊 北齊時代則合十家爲一「鄰」，比五十家爲一「閭」，百家爲「族黨」，一黨有黨族一人，副黨一人，閭正一人，鄰長十人。至於城邑坊市，一區或千戶以上，惟有里正二人，里吏二人（但不常設）；另有偶老四人，則爲民間私設職事，非官府所設置的，且都不過沿習北魏之制，惟圖版籍賦役之齊正而已。

五 隋 隋朝以五家爲「保」，五保爲「閭」，四閭爲「族」，各置正領之，以相檢察。但自此以後，其上的令、丞、尉諸職，即不再用本地人了。

六 唐 唐朝以三家爲「保」，四家爲「鄰」，百戶爲「里」，五里爲「鄉」。每里設置里正一人，使按比戶口、勸課農桑、稽察奸宄、催課賦稅。又在城市的爲「坊」，在田畝的爲「村」，坊置坊正一人，村置村正一人，其村滿百戶的增設村正一人，其村居滿十戶者隸入大村，不須別置村正，以上，都選官六品以下的



或清廉精幹的鄉民充之。綜自北魏以後的制度，大概都做周禮的「比」、「閭」、「鄰」、「里」制度；尤其是唐朝的里正，職權最爲廣大，更和周禮的閭正族師等相髣髴了。此外，還有所謂授田之法，府兵之制，地方制度更是逐漸發展，由純粹的捕盜辦差的地方自治，而進於具有共同生活意義的組織。

#### 第四節 五代以後的制度

一 五代 五代授田之制廢了以後，地方雖有「鄰」「保」等區劃；然而牠的職責，已經類似近代警察的作用，專在防禦盜賊，糾察不法。其間惟有周世宗時代，以五戶爲一「團」，團中選三大戶爲耆長，於糾舉奸盜之外，益以檢察民田的興廢，才有一些地方自治的作用。

二 宋 宋設衙前以執行官事；里正、戶長、鄉書等以課督賦稅；耆長有壯丁，以逐捕盜賊，承荷散從官等，以奔走驅使。但這種官吏，好像今日的差役吏胥，於中舞弊，大苦人民。太宗三年，雖在西京諸路，每縣選一農師，使勸稼穡，察民勤惰；但行之不得其法，不久也即廢止。及至神宗二年，才用王安石變法之說，一方面把這些舊制度毅然廢除；一方面又立保甲制度，其法：以十家爲「保」，有保長一人；五十家爲「大保」，有大保長一人；十大保爲一「都保」，有都保正一人，副保正一人，都由地方人民選舉。都保正教保正以武藝，使之轉教保丁，以之輪流備盜；一面又用唐制，以五家爲「鄰」，五鄰爲「保」，以之相互檢察。城市設坊正；村社

設里正村社三百戶以上設主首四人；二百戶以上設主首三人；五十戶以上設主首二人；五十戶以下設主首一人，以佐里正；置保丁以佐主首。每戶有兩丁以上的選一人爲保丁，每一大保，夜輪五人，任捕盜之責。凡在同保中，出入相助，守望相扶持；同保中有犯強盜、殺人、放火、強姦、略人、傳習妖術、造畜蠱毒等罪，知而不告者罰之；有窩強盜三人以上，經三日以上者，鄰保雖不知情，也科以失覺之罪。這種保甲制度，雖注意在訓練民兵，以救當時之弊；但推行的結果，於地方下層組織，也因此較以前完備得多了。可惜當時不乏反對阻撓的人，到了司馬溫公主宰的時候，竟以「國家承平，百有餘年，戴白之老，不識兵革，一旦賦畝之人，皆戎服執兵，奔驅滿野，耆舊嘆息，以爲不祥」的理由而罷斥牠。

### 第五節 元明時代的制度

一 元制：「郡」「邑」置千戶以防盜；「州」「縣」「城」相離五七十里，有住居至二千戶以上者，設立巡防弓手；不及二千戶者，依數差減。若無村居的地方，則於五七十里創立村舍，也須及二千戶。又定「村疇」五十家立一「社」，擇年高曉事者爲之長，增至百戶者，別置一員，不及五十家者，於數村合爲一「社」。社長依時勸課農桑，誠飭游蕩，防察姦宄，其職守範圍，較之宋之農師爲廣，而較里正爲狹，鄉民有不率教者，以其姓名告團頭守官責之；其有不敬父老及兇惡者亦然；若終歲不改過自新者，則罰其代充。

## 本社夫役。

二 明 自漢以後元以前，除王安石的一度變法外，法度漸壞，鄉村吏胥之名，雖尙保留，而制度却沒有什麼改良和擴充，不過奉長官的命令催科應差，實際上完全是一脈相承的官治行政而已；及至明朝的地方制度，才比從前完備得多，有地方自治的精神。其制以十家爲「甲」，百十戶爲「里」，其中十戶爲長，以丁糧多者當之，使分充甲長和里長，這便是所謂里甲之制。嗣後，又倣元制於河北諸縣設「社」，凡土著人民，每「里」分二「社」；屯田客民，每一「屯」分二「社」。至於自治事務的進行，除了有最重要的戶口調查，使男女老幼可以按冊稽查，和保甲制度可以撥邪僻防盜賊以外，關於公約方面的，有所謂「鄉約」，得按里規定，以期一里的親睦；關於集會方面的，有所謂「里社」，以祀五穀之神而祈豐饒；關於教育方面，有所謂「社學」，則由公共延聘教師，以教里中子弟；關於救濟方面的，有所謂「社倉」（按自漢以迄唐宋，已有常平倉、義倉及社倉之制，惟以明爲完備），以儲粟米而備荒年。此制當初行之，人民頗稱便利；但到了宣宗以後，選任失宜，致有不逞之徒，混跡其間，藉爲魚肉鄉里，箝制州縣之資，消失了制度的本意。所以後來又把「里甲」改爲「保甲」，像王守仁爲江西巡撫的時候，行十家牌法，十家編爲一「甲」，每家揭一小牌於門，詳載人丁名數、行業及其田種，以便稽查；周孔教爲江蘇巡撫的時候，以十家爲「甲」，「甲」置甲長，十甲爲「保」，「保」置保正保副，鄉間的保正保副，則以在城的保正保副爲之統率。至於水上的編

制，也像陸地，以船十艘爲一「甲」；而國家都不予地方以干涉，實較以前所行的保甲法猶有進步了。

## 第六節 清代制度

清初，復革明時里正制度，而行保甲之法。令州縣十家立一甲長，百家立一保正，一鄉立一保長；若有盜賊、逃人、姦宄等事，自鄰右報知甲長，甲長報知保正，保正報知保長，而申告於州縣衙門；若家有隱匿盜賊及其他之犯罪者，鄰右之人或甲長保正保長不爲報告，俱以論罪。但此係就一般規制而言，而當時領域既大，各方情形尤難一致，所以又有設「里」設「社」或設保衛團，而滿人區域，更別設領催，都是隨時隨地而不同。乾隆以後，則改稱甲長爲牌頭，而以甲長置於牌頭之上，保長則稱保正，居民十戶立一牌頭，十牌立一甲長，十甲立一保正，都由居民推選，而經地方官的委任，城市鄉村，皆遍設立。綜其任務，約分警察、戶籍、課稅三項，而尤以警察爲重，保甲之制，至此又已大備。此外，尙有耆老紳士之制，每縣分爲若干「鄉」，每鄉又分爲若干「圖」，「每鄉設鄉董一人或三人，每圖設圖董一人或二人，由地方公推而經縣知事的委任；辦理地方公益事務，如修橋、築路、河工，以及各種慈善事業如養老院、育嬰堂、卹養院等，每舉一事，由圖董集議商承鄉董執行。但這種制度，相傳日久，也變爲有名無實，徒託自治之名而行自私之實了。

以上，是我們三千多年來關於地方自治的史實。在秦以前，因爲政治和社會打成一片，人民和政府乃

無隔閡，像周之廣設鄉官，便是處於官治和自治之間，一方面代表人民說話，一方面代理政府辦事。但自秦以後，大都崇尚專制，只知保存其傳統勢力，而不知注意於社會問題，國家的重心，復由社會而移於政治，以政治權力，束縛社會的發展，雖存鄉官之名，却無鄉官之實，所以政治之中，有官治而無自治，人民除俯首帖耳，忍受官治的壓迫，以苟免罪戾為無上之幸運外，實已無政治活動之可言，更有何地方自治之足云！雖其間為消極的維持其生存計，也有以姓氏血統為本位形成的封建團體，去抵抗官治的壓迫，消極的保存一部分自衛能力，但一鄉之中，姓氏繁多，因其血統觀念的深刻，又常常演成對抗的局勢，而將此一鄉中之消極的自治力量分裂破壞無餘，不但不足以言抵抗官府，且將為官府所利用。是以近代以來，中國始終沒有一種下層組織，即有之，也不過為鄉里指定的一二自然人如耆老紳董之類，以供官府的驅遣與為應付差繇的便利而已。因其目的為消極的，所以一般人對於此項的人選，也毫不注意，於是率為下流所居，只知包攬詞訟，以魚肉鄉民，侵吞公款，以自肥私囊，逢迎官吏，恃勢欺人，因而造成今日土豪劣紳之一階級。至於地方上雖然也有各種會社的組織，但多以救濟防禦為目的而集合，仍不足以為積極的設施，故地方事業莫由舉辦，而鄉村遂成為無政府的狀態。和現在的地方自治制度來比較：第一，就性質上說——則今日的自治團體乃一地域團體，要以土地為構成的要素；以前的自治團體，則專依人而存在，直等於普通的一社團而已。第二，就精神上說——則今日的自治團體乃本自由思想的覺悟，依人民的要求而產生的；以前的自

治團體，則爲政府補行政之不及而設，以使人民盡其義務的，所以是他動的自治，非自動的自治，且非本於權利思想的自治，而爲義務觀念所生的自治。第三，就實際上說——則今日的一切自治活動，爲全民參政之表現；以前辦理自治的狀況，則爲人民放棄主權，養成一種特殊階級之形態。所以其意義非常狹小，可以說在清末改革以前，我國實行的地方自治，祇是一種未成文的畸形制度，其比較可以記載的，還是光緒三十四年下詔預備立憲以後的事。

清末，內政不修，外交失敗，一般人民受民治主義的傳播，認爲不是取法西洋，革新政治，實不足以圖存！光緒帝寤之，因於三十一年派遣專使前往東西各國考察政治；三十二年各專使歸國，即奏請宣佈立憲，清室遂於是年七月十三日下詔預備立憲，三十四年八月又下九年預備立憲之詔，這再接再厲的新政運動，和地方自治實有很大的關係。原來所謂西洋政治，便是立憲政治，立憲政治，便是民主政治，民主政治的初步和終程，則爲地方自治。所以九年預備立憲的詔書中，便規定以七年工夫，把地方自治辦理完成。所擬的程序如下——

第一年 (一) 頒布城鎮鄉地方自治章程。

第二年 (一) 籌備城鎮鄉地方自治，設立自治研究所；(二) 頒布府廳州縣地方自治章程。

第三年 (一) 續辦城鎮鄉地方自治；(二) 籌備州廳縣地方自治。

第四年 (一) 續辦城鎮鄉地方自治；(二) 續辦州廳縣地方自治。

第五年 (一) 城鎮鄉地方自治限年內粗具規模；(二) 續辦州廳縣地方自治。

第六年 (一) 城鎮鄉地方自治一律成立；(二) 廳州縣地方自治限年內粗具規模。

第七年 (一) 廳州縣地方自治一律成立。

這個計畫，是做照日本辦法，採取兩級制的，即(甲)「城」「鎮」「鄉」為初級自治團體；(乙)「廳」「州」「縣」為上級自治團體。城鎮鄉地方自治章程於光緒三十四年十二月二十七日公布，規定：(一) 自治區域——凡府廳州縣治城廂地方為城；其餘市鎮村莊屯集等地方，人口滿五萬以上的為鎮；不滿五萬的為鄉。(二) 自治機關——城鎮的議決機關為議事會，執行機關為董事會；鄉的議決機關為議事會，執行機關為鄉董。議員均民選，至於董事和鄉董，則由議事會就本地方選民中選任之。城鎮鄉地方各設自治公所，以為議事會及董事會或鄉董辦事之所；自治監督機關為各縣知縣或知州。(三) 自治事務——1. 教育，2. 衛生，3. 道路工程，4. 農工商務，5. 善舉，6. 公共營業，7. 籌集款項，以及8. 其他因地方習慣向歸紳董辦理，素無弊端之各事。

到了宣統元年，又因為京師地方和各地情形不同，另訂京師地方自治章程，適用於京師地方，內容也和普通的城鎮鄉地方自治章程相仿，不過規模較大一些而已。一面又頒布府廳州縣地方自治章程，規定

(一)自治區域——以各該現行區域為標準。(二)自治機關——得設議事會和參事會。議事會的議員，由於民選；參事會的組織，則為城鎮鄉所沒有，是由議事會的議員自選十分之二為參事員的。參事會的會長則為府廳州縣的長官，牠的職權，是為議事會以外的一種立法機關，議事會的議決，必須經過參事會的認可，才能實施；而一切自治事務，參事會也有權於議事會討論之後，加以複議。(三)自治事務——1. 地方公益事務，關於府廳州縣全體，或為城鎮鄉所不能擔任的；2. 國家行政或地方行政事務，以法律命令委任自治機關辦理的。

以上，便是清季辦理地方自治的概況。後來，雖因辛亥革命，清室推翻，對於原定計畫，不能依次進行；但當時各地的籌備自治機關，已經組織成立，有少數城鎮鄉和京師的地方自治，且有相當頭緒，不能不說是我國實行近代式地方自治的嚆矢！

## 第七節 民國以來的制度

民國成立，政體一變，萬象更新，對於地方自治，似乎應有一番的改革和發展了；無如袁世凱有心竊國，不得不抑壓民意，摧殘自治，把清末所頒布的各种地方自治章程取消；於是幾年來略已萌芽的地方自治事業，不但沒有什麼新的發展，而且遭了一番毀滅。雖在民國三年十二月二十九日曾頒布地方自治試行



條例規定：（一）自治區域——一縣的自治區域，得設四區至六區，其二縣以上合併之縣，得增至八區。前項的自治區，得分爲1.會議制，和2.單獨制兩種。自治區以該行政區域管縣若干，除該行政區域戶口總額，爲一縣戶口之平均額，再折衷以六區除一縣之平均額，爲一縣戶口之平均額，戶口滿一區平均額者爲會議制自治區，其不滿一區之平均額者爲單獨制自治區；戶口不滿一區之平均額，而能籌自治經費等於他會議制自治區者，也得爲會議制自治區；會議制自治區得分爲三級，以戶口多於一區之定額一倍以上的爲第二級，二倍以上的爲第一級；其有戶口稀少財力薄弱的偏僻村落，由縣知事詳請該管長官核准者，得緩設自治區。（二）自治機關——會議制自治區設區董一人，自治員六人至十人，組織自治會議爲議決機關，區董爲執行機關；單獨制設區董一人爲執行機關。自治員由本區選民選舉定額二倍經縣知事遴選充任，區董由本區選民中選出三人由縣知事擇一委任，均以兩年爲任期，區董期滿改選，自治員每年改選半數，任滿再被選的，都可以連任一次。區董的俸給，由縣知事核定之；自治員爲名譽職，但開會時得支辦公必需之費用；自治監督機關爲縣知事。（三）自治事務——1.本區衛生、慈善、教育、交通及農工商事項，但在國家行政範圍者不在此限；2.依法令及監督官署委託辦理事項。依照這種辦法，區以上的自治，無其他制度的規定，區以下的自治，亦無其他組織的可言，而一切決定之權都屬於縣知事，是從清季府廳州縣和城鎮鄉二級制改爲區自治的一級制，也不過是一種官治式的地方自治制度。而這種制度，猶且是袁氏爲

避摧殘自治的罪名，而藉以掩飾人民耳目的一種手段而已，絕無實行的誠意；所以隨又頒布地方自治試行條例施行細則，規定地方自治的試行，分做調查、整理與提倡，及實行三個時期，故意延遲時日，終袁之世，始終未見實行。

袁氏死後，北京政府復於民國八年九月七日頒布縣自治法，和民國十年六月十八日頒布縣自治法施行細則，規定：（一）自治區域——縣自治區域，以縣之國家行政區域爲其區域；（二）自治機關——縣的議決機關爲縣議會，其縣議員名額，在人口未滿十五萬以上的爲十名，十五萬以上的每三萬遞增一名，但至多以三十名爲限；議員任期三年；議會設議長副議長各一人，議員和正副議長均爲名譽職，但得由監督官審核給膳宿費。至於縣的執行機關則爲參事會，置會長一人，以縣知事任之；參事四人至六人，由縣議會選舉半數，由縣知事委任半數，其人選均以其有縣議員之資格的爲限，選任參事任期二年；會長參事均爲名譽職，但經縣議會的決議，得酌支津貼；前項自治職員，以道尹爲直接監督。（三）自治事務——1. 教育，2. 交通水利及其他土木工程，3. 勸業及公共營業，4. 衛生及慈善事業，5. 其他依法令屬於縣自治事務。但頒布之後未及實施，復於民國十年七月三日頒布市自治制和鄉自治制；隨後又於民國十一年九月九日頒布市自治制施行細則，這便是把以前的城鎮取消，改稱爲市，而成爲市鄉自治制度。（甲）市自治制規定的是：（一）自治區域——以固有的城鎮區域爲其區域，但人口不滿一萬人的，得依鄉自治制辦

理。市分下列二種：1. 特別市——內務部認為必要時呈請設立的；2. 普通市——除認定為特別市以外的都是。

(二) 自治機關——市的議決機關為自治會，其會員名額在人口未滿五萬的定為十名，滿五萬以上的，每增人口一萬遞加會員一名；但特別市至多以三十名為限，普通市至多以二十名為限，會員為名譽職，由市住民選舉之，以二年為任期，每年改選半數；設會長一人，會員及會長任滿再被選的得連任。市的執行機關為市自治公所，設市長一人，由市自治會就住民中具有市自治會會員被選資格的選舉之；特別市並設參事會，以1. 市長，2. 佐理員，3. 區董，4. 名譽參事員組織之，由市長為會長；牠的職務是：1. 議決提出於市自治會的議案，2. 議決市自治會所委托的事項，3. 議決市規則，4. 議決其他依法令屬於市參事會的事項；名譽參事員定額四人至八人，由市自治會就住民中有被選舉資格的選舉之；又特別市得設佐理員四人，普通市得設市董，輔助市長執行事務。特別市並得分區，每區設區董一名，承市長之名辦理區內自治事務；市長和其他自治職員，都是有給職的。其監督機關，普通市為縣知事，京都市為內務部，其他特別市則為地方最高行政長官。

(三) 自治事務——1. 教育，2. 交通水利及其他土木工程，3. 勸業，及公共營業，4. 衛生及救濟事業，5. 其他依法令屬於市自治事務。這算是民國以來，中央正式頒布的第一個正式市制。

(乙) 鄉自治制規定的：(一) 自治區域——以固有的區域為其區域。(二) 自治機關——鄉的議事機關為鄉自治會，會員名額在人口未滿五千之鄉定為六名，滿五千以上的，每增人口三千遞加會員一名，但至

多不得逾十名；會員爲名譽職，由鄉住民中選舉之，以二年爲任期，每年改選半數，設會長一人，會員及會長任滿再被選的得連任。鄉的執行機關爲鄉自治公所，設鄉長一人，由鄉自治會就本鄉住民中具有鄉自治會會員被選舉資格的選舉之，承縣知事的監督，於法令範圍內辦理本鄉自治事務；各鄉於鄉長外，可視事務的繁簡，設鄉董一人或二人，輔助鄉長，分任執行事務；鄉長和鄉董都是名譽職，但得由縣知事酌給公費。可是這兩種條例頒布以後，其時全國政治又值紊亂不堪，軍閥割據之勢已成，仍舊無法實行；雖其間各省軍政當局有倡聯省自治的，但不是目的不正，便是一知半解，而一般附和的人，也只是搖旗吶喊之徒，自己一點主見都沒有。結果，完全是爲少數人所利用，好像趙恆惕要驅逐張敬堯，竟高揭湘人治湘的旗幟；熊克武要驅逐滇軍，也假川人治川的名義，藉自治之美名，而行奪取地盤之手段，完全是一種掛羊頭賣狗肉的勾當，配不上我們回憶。直至民國十五年北伐軍興，十六年定都南京以後，自治潮流方急轉直下而入於現階段。

## 第五章 我國現行地方自治制度

### 第一節 原則

民國十六年，國民政府建都南京以後，即根據孫中山先生遺教，推行地方自治，於是我國的地方自治，乃劃一新時代而有長足進展的趨勢。考孫中山先生關於地方自治的具體計畫，凡二種：（一）建國大綱，（二）地方自治開始實行法。現在把牠分別錄述於下：

一 建國大綱 建國大綱 一共有二十五條，是孫中山先生所手訂的。自第八條到第十八條，都是關於地方自治方面的計畫；對於「均權」、「縣爲自治單位」、「權能分立」、「民有、民治、民享」的地方自治種種特點，都能有明確的指示，我國現行地方自治制度的真精神，可以說充分的表現出來。牠的條文是

（八）在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受訓練，權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選議員以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。

(九) 一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。

(十) 每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價收稅，並可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當為全縣人民所共享，而原主不得而私之。

(十一) 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫藥與夫種種公共之需。

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

(十三) 各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾，為中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得多於百分之五十。

(十四) 每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參與中央政事。

(十五) 凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆經中央考試銓定資格者乃可。

(十六) 凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為本省自

治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

(十七) 在此時期，中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。

(十八) 縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

二 地方自治開始實行法 地方自治開始實行法，也是孫中山先生所手訂的，這種計畫，是實行地方自治必然的程序。牠的原文是——

地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域；如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域。其志向，當以實行民權民生兩主義為目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以為斷。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，俟收成效後，陸續推及其他，其事之次序如左——

(一) 清戶口

(二) 立機關

(三) 定地價

(四) 修道路

(五) 墾荒地

(六) 設學校

(一) 清戶口——不論土著或寄居，悉以原居是地者為準，一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本為土著而外出者，其家族為之代盡義務，回家時乃能立享權利。地方之人，有能享權利

而不必盡義務者：其一，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，爲老年之人，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，爲殘廢之人，有享受地方醫治供養之權利。其四，爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘人人，則必當盡義務，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。每年清查一次，註明變更，列入年冊。

(一)立機關——戶口清查之後，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，初以簡便爲宜。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，必先供足地方之食，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，逐漸設局辦理。至於人民對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，每年當公布預算決算，並所擬舉辦之事業，



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，或數鄉村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團體，其地方發達進步，必有出人意料之外者。而其影響於土地必尤大；如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場。前者值元一畝之地，忽遇社會之進步發達，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，無思無慮而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人勞力致之也。以衆人之勞力焦思，以經營之社會事業，而其結果，則百數十之地主享其成，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，以何爲便乎？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，地主則照價納稅，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。而在吾人地方自治甫行之時，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，抽其十元之稅等是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買地土，悉照此價，不得增減。而此後土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受，原主無論何時，只能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公

有。如此則社會發達，地價愈增，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。此定地價一事，實我國民  
生之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲着手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地  
價之事，則地方全體，當擔負該縣以前所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用，由自治團體直接  
在省政府或中央政府訂明條例，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，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，即交通最便利之地，此又一證也。故吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發展，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於修築道路。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汽車爲度。此等車路，宜縱橫遍佈於境內，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，必有不可思議者矣。

(五) 墾荒地——荒地有兩種：其一，爲無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾；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、礦場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其一，爲一年收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。開荒之工事，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，錦綉山河矣。

(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，皆由公家供給。學校之等級，由幼稚園而小學、中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、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，各人盡所長，爲公家服一二月之義務，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，則房屋足矣。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，只肯各盡其長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。只要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機械，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，當注重於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必期製造精良，實業發達，此亦應有之事也。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，首當注意於學校也。

以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則「農業合作」、「工業合作」、「交易合作」、「銀行合作」、「保險合作」等事，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。此自治機關職務之大概也。

總而言之，此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化，政府則諉去教養之職務，而聽人民各家之自教自養，而政府只存一消極不擾民者，便為善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尚能禦強寇，對內尚能平冤屈，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，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣！今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍為滿清之亡國大夫，彼輩為政，惟知擾民害民為其所有事，罔識世界大勢，只顧自私自利，多行不義必自斃，當受文明潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當為自身計，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，以謀全數人類之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先做行，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！

由上面的遺教，我們可以看到地方自治在建國大綱已定其「綱」，在地方自治開始實行法中更定其「目」，「綱舉目張，對於地方自治的精義，已發揮盡致，實為我們政府和人民應該切實奉行的原則！

## 第二節 實施狀況

因此，國民政府先後頒佈下列各種法規——

（一）

（二）縣組織法 施行法 十八年十月十二日公布

（三）區自治施行法 十八年十月十二日公布

（四）鄉鎮自治施行法 十八年九月十八日公布

（五）縣參議會組織法 二十一年八月十日公布

（六）縣參議員選舉法 二十一年八月十日公布

(七) 市組織法十九年五月二十日公布

(八) 市參議會組織法二十一年八月十日公布

(九) 市參議員選舉法二十一年八月十日公布

(十) 鄉鎮坊自治職員選舉法及罷免法十九年七月十日公布

在敘述過去實施狀況以前，我們應先知道訓政時期的工作，都帶有預備或訓練性質，以人民的智識程度和政治教育為前提的自治事業，自然也不能一躋於理想的境地，所以在此時期的地方自治，實是在搖籃時代，必須靠官治來扶植培養的。關於一切的自治組織，自然還未至代表人民向政府說話的時代，而是代表黨和政府來訓練人民的時代，一直要等到人民已經懂得政權的行使，然後才能夠把整個的政權交給他們。這種過渡辦法，和歐美所謂真正的地方自治團體，固然不同；就是和孫中山先生所主張的地方自治團體——由人民直接立法，行使四權管理的地方自治團體，也有未合。因此，這一時期的地方自治團體，對於為保姆的行政官廳，時時發生許多繁瑣的聯繫，好像縣長省任非民選，縣參議會設立的延期，區長的縣遴省委等等都是。所以，像縣組織法、區自治施行法和鄉鎮自治施行法等，都是訓政時期暫行法規。這種法規，就是訓政時期政府領導人民籌備自治的準則，一到了籌備完成，憲政開始的時期，自應就過去經驗，另行修正頒行，以期達到最終的企求。現在就把縣市組織法所規定的自治組織的內容敘述於下——

一 縣的組織 「縣」稱自治單位，即為最上級的自治組織。但依縣組織法中所規定縣本身（除「區」「鄉」「鎮」組織以外）和性質觀之，一方面是自治團體，一方面又是省以下的行政區域。而除縣參議會為自治的組織而外，其他有自治色彩的地方又很少。所以在縣參議會實際組織以前，祇能謂為自治之候補者，實際上還是行政區劃，受省政府的指揮監督，為省政府的隸屬機關，無異於國家直接行政機關之一，事事須奉令而行，不能有獨立的人格和自治的意思。祇能認為達到真正地方自治之訓練民衆的工具，而不是一個真正民衆自治的機關。其規定是——

（甲）自治區域——縣分三等，依其區域大小，事務繁簡，戶口及財賦的多寡為標準，由省府定之，呈由國民政府公布。不過，縣的區域，在中國雖然是一種最小的行政區域，但和外國一比，歐洲有些國家，比我們的縣還要小；一縣人口最多的地方有一百萬以上，也比歐洲的小國人民來得多，如果這種大縣下面沒有組織，則自治的運用，恐怕仍要和一般人民隔開，成爲一種變相的官治。所以，縣之下還要再有組織，依縣組織法的規定，分做：（一）「區」，（二）「鄉」或「鎮」，（三）「閭」和「鄰」四級。「區」是最大的組織，鄰是最小的組織。每縣按其戶口及地方情形劃爲若干「區」，除因地方習慣或地勢限制及有其他特殊情形者外，每「區」以十「鄉」「鎮」至五十「鄉」「鎮」組成之；凡百戶以上的村莊爲「鄉」，百戶以上的街市爲「鎮」，其不滿百戶的編入爲鄉，但因地方習慣或地勢限制

的及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶，也得成爲「鄉」「鎮」「鄉」「鎮」至多不得超過千戶。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，如戶數不足時，仍得依縣政府的劃定，成爲「閭」「鄰」。

(乙)自治機關——(一)縣的方面——縣的議決機關爲縣參議會，於內政部核准區長民選時設置之。有議決左列事項之權：1. 關於籌備區長民選及完成縣自治事項；2. 關於縣單行規則事項；3. 關於預算決算事項；4. 關於整理縣財政收入，募集縣公債及其他增加縣民負擔事項；5. 關於經營縣公有財產及公有營業事項；6. 關於縣民生計及救濟事項；7. 關於促進縣教育及其他文化事項；8. 縣公民行使創制權提交審議事項；9. 縣長交議事項；10. 其他應興應革事項。縣參議員由縣公民直接選舉之，在人口未滿十五萬之縣爲十五名，超過十五萬，每人口三萬應增參議員一名。參議員爲無給職，並不得兼任本縣縣政府及其所屬機關公務員；任期二年，得再被選。參議會設議長副議長各一人，由參議員互選之。每三個月開常會一次，但經縣長或縣參議員五分之一請求，應即召開臨時會，常會和臨時會之會期，都不得逾一月。縣參議會會議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；縣長認縣參議會決議案不當時，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，應即提付公民依法複決之。縣公民對縣參議會得行使罷免、創



制、複決各權。縣的執行機關爲縣政府，於省政府指導監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。縣政府設縣長一人，綜理縣政，監督所屬機關及職員；凡籌備自治之縣，已達建國大綱第八條所規定之程度者，經中央查明合格後，其縣長應爲民選；但在民選之前，則由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府咨報任用之。縣長之下，設秘書一人，並依事務的繁簡，設置一科或兩科，（設兩科時，稱第一科第二科，如單設一科時，稱總務科。）科設科長一人，科員二人至四人，事務員和雇員若干人；又爲辦理催征、送達、偵查和調查等事項，得設政務警察；此外，縣行政事務的管理，則由公安、財務、建設和教育四局分任之，上列各局如有縮小範圍必要的時候，得呈請省政府改局爲科，附設於縣政府內；而於必要時，並得呈請省政府設置衛生、土地、社會和糧食管理各局，專管衛生、土地、社會和調節糧食等事項，各局或科設局長或科長一人，綜理局科事務。縣政府設縣政會議，爲縣行政的合議機關，由縣長、祕書、科長和各局長組織之。縣政會議開會時，以縣長爲主席，左列事項應經縣政會議之審議：1. 縣預算決算；2. 縣公債；3. 縣公產處分；和縣公共事業的經營管理等；又縣長認爲必要時，也得以其他事項提交縣政會議審議。（二）

區的方面——區的議決機關爲區民大會，於內政部核准區長民選後，由區長召集之，以本區公民出席投票行使選舉、罷免、創制、複決諸權。每年開會一次，如因特別事故，或區公民十分之一以上的要求，並得召集臨時會，會期都不得過六天。每次會議，應由區長負責召集；但關於區長本身的事件，應由區監察委

員會召集之；關於區監察委員本身的事件，區長延不召集時，則由過半數鄉鎮長聯名召集之。區民大會召集時，應在各鄉鎮分設會場，同日舉行，所以各會場的主席，也應由到會的公民臨時各自推定。大會的討論，以到會區公民過半數的同意決定之。區的執行機關為區公所，設區長一人，管理區自治事務。區長由區公民選舉之，任滿得再被選；但在開始籌備自治的時候，人民對於四權的訓練，尚無充分智識，還不能由區公民直接去選舉，所以第一任的區長，是先要由縣長就訓練考試合格的人員甄保三倍人數，提請民政廳審核擇委的。區長之下，設區助理員若干人，輔助區長辦理區務；此外，為辦理一切事務和繕寫文件起見，又得任用雇員若干人，而為執行各種區務起見，並應設置區丁若干人，為公所的使役，承公所職員之命，服一切勤務。區公所設區務會議，每月舉行一次，由區長召集區助理員，本區所屬鄉長或鎮長參加；並通知區監察委員列席監察。會議時，以區長為主席。下列事項，應經區務會議之審議：1. 辦理區自治施行法第二十六條第一款至第十九款之事項；2. 區公所經費事項；3. 區公產之處分事項和4. 區自治公約及其他單行規則之制定及修正事項。要之，區務會議即區自治事務之行政的合議機關，凡是區的固有事務，或委任事務中之必須增加地方負擔的事務，以及其他性質上不宜於區長專斷的事務，區務會議均有議決之權；議決後，交由區長去執行。區的監察機關為區監察委員會，於區長民選後設置之，在區民大會閉會後行使下列各職權：1. 監察區財政；2. 向區民糾舉區長違法失職情事。所以，區監

察委員會得隨時調查區公所之賬目和財產，如果認為財政的收支和事務的進行有不當的時候，便可隨時呈請縣政府加以糾正；而遇區長違法失職時，並得自行召集區民大會。區監察委員的名額為五人至七人，於選舉區長時一併選舉之；同時選出同數的候補監察委員，即以得票次多數者為當選，惟現任本區及所屬各鄉鎮的自治職員不得當選。區監察委員和候補監察委員為無給職，任期都是一年，連選得連任。區監察委員會每月開會一次；如有特別事故，得開臨時會。開會時要有過半數委員的出席，由各委員依當選次序輪充主席；臨時會的主席，則以上次開會時的主席任之，其決議須有出席委員過半數之同意。區的調解機關為區調解委員會，得處理鄉鎮調解委員會未曾調解或不得調解的：1. 民事調解事項；或2. 依法得撤回告訴的刑事調解事項。區調解委員的名額，及其候選資格，不加限制，於區公民中選舉半數，於各鄉鎮調解委員中選舉半數。前項委員，於區長民選前由區務會議選舉；民選後，則於區民大會選舉之，區長、區監察委員和所屬鄉鎮長，均不得當選。區調解委員為無給職；有違法失職的，在區長民選前，由區務會議罷免之，在區長民選後，則區監察委員得先請區公所停止其職權，然後再行提交區民大會罷免之。

（三）鄉鎮方面——鄉鎮的結合，都是依其原有的天然界限以及共同利害為準。則其地位既非在其下的閭鄰，側重於執行上級命令者可比；又非在其上的區，側重於居中聯絡者可比，實為地方自治最基本的組織。鄉鎮的議決機關為鄉民大會和鎮民大會，以本鄉或本鎮公民出席行使

下列各職權：1. 選舉及罷免鄉長或鎮長和其他職員；2. 制定或修正自治公約；3. 議決單行規程；4. 議決預算決算；5. 議決鄉公所或鎮公所交議事項；6. 議決所屬各閭鄰或公民提議事項。第一次鄉鎮民大會由區長召集之；嗣後，則由鄉鎮長召集之。如關於鄉鎮長本身事件，應由鄉鎮監察委員會召集之；如關於鄉鎮監察委員本身事件而鄉鎮長延不召集時，應由該鄉鎮過半數的閭長聯合召集之。常會每年舉行兩次；如有特別事故，或鄉鎮公民十分之一以上的要求，並得召集臨時會。會期都不得過六天，以鄉鎮長爲主席，但關於鄉鎮長本身事件，其主席應由到會公民另行推定之；至於第一次的集會，則以區長爲主席。大會的討論，以到會的鄉鎮公民過半數之同意決之。鄉鎮的執行機關爲鄉公所或鎮公所，各設鄉長或鎮長一人，管理各該鄉鎮自治事務；又各設副鄉長或副鎮長一人，襄助鄉長或鎮長辦理事務。如果該鄉鎮居民在五百戶以上的，並得增設副鄉長或副鎮長一人，此項應設名額，其第一次由區長決定；嗣後，則由前一次的鄉鎮民大會決定。鄉鎮長和副鄉鎮長的選任，在區長民選前，應由鄉鎮民大會選出加倍人數，報由區公所轉請縣長擇任；如果已經實行區長民選，那便由鄉鎮民大會直接選任了。鄉鎮長和副鄉鎮長爲無給職，任期都是一年，任滿得再被選。鄉鎮公所於鄉鎮長之下，並設事務員和鄉丁或鎮丁，其人數及待遇於自治公約中規定之；而鄉鎮事務繁多的時候，鄉鎮長也可以指定某一閭長襄助辦理。鄉鎮公所每月至少應開鄉鎮務會議一次，由鄉長或鎮長召集：1. 副鄉長或副鎮長，2. 各該鄉鎮所屬閭

長舉行，並應通知鄉鎮監察委員列席，以資監察；於必要時，也得通知鄰長列席。鄉務會議或鎮務會議的職權，除依法可以審議鄉鎮自治施行法第三十條第一款至第十九款的事項以外，別無明文，但其他事項，自然也和區務會議一樣的有權干預。鄉鎮的監察機關為鄉鎮監察委員會，其職權為：1. 監察鄉鎮財政；及2. 糾舉鄉長副鄉長或鎮長副鎮長及鄉鎮調解委員的違法失職情事。所以鄉鎮監察委員會得隨時調查鄉鎮公所賬目及款產，如果認為財政的收支及事務的進行，有不當的時候，便可以隨時呈請區公所糾正之；而遇鄉鎮長違法失職時，並得自行召集鄉鎮民大會。鄉鎮監察委員的名額為三人至五人，應設若干名，第一次選舉，由區長規定，以後則前一次的鄉鎮民大會規定。候選資格也和鄉鎮長一樣，由鄉鎮民大會於選舉鄉鎮長時，一併選舉之。同時選出同數的候補監察委員，即以得票次多數者為當選；鄉鎮監察委員和候補監察委員均為無給職，任期均為一年，連選得連任，但現任各該鄉鎮的自治職員都不得當選兼任。鄉鎮監察委員會每月開會一次，如有特別事故，得開臨時會，都由主席召集之。開會時，須有過半數委員的出席，由各委員依當選次序輪充主席；臨時會的主席，則以上次開會時的主席任之。其決議須有出席委員過半數之同意。鄉鎮的調解機關為鄉鎮調解委員會，其職權為：1. 調解民事；2. 調解依法得撤回告訴的刑事。鄉鎮調解委員的名額及其候選的資格，也和區調解委員一樣的不加限制，由鄉鎮民大會於本鄉鎮公民中選舉之，但鄉鎮長或副鄉鎮長都不得當選。鄉鎮調解委員為無給

職，如違法失職時，鄉鎮監察委員會得先請鄉鎮長停止其職務，再提交鄉鎮民大會來罷免他。（四）閭鄰方面——「閭」「鄰」為「鄉」「鎮」的下層組織，鄉鎮為全體閭鄰的總和。所以，閭鄰雖為有人格的團體，但和鄉鎮的關係，依然居於主從的地位，等於鄉鎮自治團體下面的兩級行政區劃，直接間接要受鄉鎮公所的指揮和監督。牠的議決機關為閭鄰居民會議，凡有鄉鎮公民資格的閭鄰居民，都有出席閭鄰居民會議，和選舉或罷免閭鄰長之權。此外，因為閭鄰沒有獨立監察機關的組織，所以關於閭鄰的監察權能，也由居民會議兼管之。但閭鄰居民會議如果有違反法令或自治公約時，鄉鎮長據閭鄰長的報告，得將居民會議的決議直接取消，或將其違反部份加以修正交給閭鄰長去執行。會議召集的方式有三：第一種，是由閭鄰長自行召集的，如果閭長應召集而不召集時，應由鄉鎮長召集之；鄰長應召集而不召集時，應由閭長召集之。第二種，是由居民要求召集的，凡閭有十戶以上，鄰有二戶以上的要求，閭長或鄰長應即召開各該閭鄰居民會議。第三種，是由鄉鎮長或閭長代行召集的，在閭長未選以前的第一次各閭居民會議，由鄉長或鎮長召集之；在鄰長未選以前的第一次各鄰居民會議，由閭長召集之。前項會議，各以召集人為主席，會期都不得逾一日，開會時，須有過半數的居民出席，其決議須有出席居民過半數之同意。閭鄰的執行機關為閭長和鄰長。他們沒有獨立經營事業的權限，只能够在鄉鎮長指導之下辦理：1. 法令範圍內一切自治事務；和 2. 縣政府區公所及鄉公所或鎮公所交辦事務。閭長和鄰

長由各該閭鄰居民會議選舉之，閭長由到會居民七人以上的推選；鄰長由到會居民三人以上的推選，經各該閭鄰居民會議出席居民過半數的同意即為當選。閭長和鄰長都是無給職，任期均為一年，聯選得聯任；但違法失職時，各該居民會議隨時有罷免改選之權。鄉鎮公所如認為閭長或鄰長有違法失職時，也得通告各該居民會議改選之。

(丙)自治事務——查縣組織法並未列有縣的事權，僅於規定各局的職掌中提及之，好像：1. 公安局掌理的是戶籍、警衛、消防、防疫、衛生、救災及保護森林漁獵等事項；2. 財政局掌理的是徵稅、募債、管理公產及其他地方財政等事項；3. 建設局掌理的是土地、農礦、森林、水利、道路、橋梁、工程、勞工、公營業等事項及其他公共事業；4. 教育局掌理的是學校、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。但因為組織法裏沒有財政一章的規定，地方收入完全握在省政府手裏，縣的財源不能確定，雖想措辦若干事業，但無米難炊，怎樣能夠促進自治呢？至於縣以下的自治事務，在區自治施行法第二十六條則列有區自治事項二十一項；在鄉鎮自治施行法第三十條又列有鄉鎮自治事項二十一項，其間所列事項完全相同。是：1. 戶口調查及人事登記事項；2. 土地調查事項；3. 道路、橋梁、公園及一切公共土木工程建築修理事項；4. 教育及其他文化事項；5. 保衛事項；6. 國民體育事項；7. 衛生療養事項；8. 水利事項；9. 森林培植及保護事項；10. 農工商業之改良及保護事項；11. 糧食儲備及調節事項；12. 墾牧、漁獵保護

及取締事項；13 合作社組織及指導事項；14 風俗改良事項；15 育幼、養老、濟貧、救災等設備事項；16 公營業事項；17 自治公約制定事項；18 財政收支及公款、公產管理事項；19 預算決算編造事項；20 縣政府或區公所委辦事項；21 其他依法賦與該區或該鄉鎮應辦事項。

二 市的組織 市和縣一樣的是自治單位；不過因為人民沒有自治素養的關係，所以政府也處處居於扶植指導的地位，要等到各區區長民選以後，由內政部根據各該市的報告，考核其戶口、土地、警衛、道路和人民使用四權情形，有合於建國大綱第八條規定完全自治縣的程度者，才能夠准其成為完全自治之市。下面把市的組織敘述一下：

(甲) 自治區域——市分兩種：第一種，是凡 1. 首都；2. 人口在百萬以上，而非省政府所在地；和 3. 在政治上經濟上有特殊情形，而非省政府所在地，具有以上各種情形之一者，得設隸屬於行政院的市。第二種，是凡 1. 人口在三十萬以上；2. 人口在二十萬以上，其所收營業稅、牌照費、土地稅，每年合計佔該地總收入二分之一以上；3. 人口雖在百萬以上，而為省政府所在地；和 4. 在政治上經濟上雖有特殊情形，而為省政府所在地，具有以上各種情形之一者，得設隸屬於省政府的市。市以下劃分為「區」、「坊」、「閭」、「鄰」，其組織和縣的「區」、「鄉」、「閭」、「鄰」大體相同，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」組成之。



(乙)自治機關——(一)市的方面——市的議決機關爲市參議會，於市長民選時設立之，有議決下列事項之權：1. 關於籌備區長民選及完成市自治事項；2. 關於市單行規則事項；3. 關於市預算決算事項；4. 關於整理市財政收入、募集市公債及其他增加市民負擔事項；5. 關於經營市公有財產及公有營業事項；6. 關於市民生計及救濟事項；7. 關於促進市教育及其他文化事項；8. 市公民行使創制權提交審議事項；9. 市長交議事項；10. 其他應興應革事項。市參議員由市公民直接選舉之，其名額在人口二十萬的市爲十五名；超過二十萬的，每人口五萬，應增議員一名，任期一年，得再被選。市參議員爲無給職，並不得兼任本市市政府及所屬機關公務員。市參議會設議長一人，副議長一人，由參議員互推擔任。每兩個月舉行常會一次；如經市長或市參議員五分之一的請求，並得召集臨時會。開會時由議長主席，議長有事故時由副議長代理主席，如果議長副議長俱有事故時，則由參議員互推一人擔任臨時主席，非有過半數參議員的出席，不得開議；議案的表決，應以出席者過半數的同意行之。市的執行機關爲市政府，依法令掌理本市行政事務，監督所屬機關及自治團體。市政府設市長一人，指揮監督所屬職員。隸屬於行政院之市，市長簡任；隸屬於省政府之市，市長簡任或委任。市長之下，設社會、公安（首都及省會所在地，關於公安事項，由首都警察廳及省會公安局掌理之，不另設局。）財政、工務各局，於必要時更得增設教育、衛生、土地、公用和港務各局，凡隸屬省政府的市，應設各局，如有縮小範圍的必要時，除公

安局外，得改爲科，各局或科設局長或科長各一人，分掌市行政事務。至於市政府內部則設祕書處，置祕書長或祕書一人，掌理文牘、庶務及其他不隸於各局或科掌理的事項；又設參事二人，掌理市單行規則或命令的纂擬、審查事項。市政府設市政會議爲市行政的合議機關，由市長、參事、局長或科長組織而成，市參議會成立後，並互推代表三人至五人出席市政會議；祕書長或祕書也得列席。市政會議，有議決下列各項之權：1. 關於祕書處及各局或各科辦事細則事項；2. 關於市單行規則事項；3. 關於市豫算決算事項；4. 關於整理市財政收入及募集公債事項；5. 關於經營市公產及公營業事項；6. 關於市政府各處局或科職權爭議事項；7. 市長交議事項；8. 其他重要事項。市政會議每月至少開會一次，由市長召集之。

(二) 區的方面——區的議決機關爲區民大會，於區長民選後由區長召集之。以本區的市公民出席行使選舉權、罷免權、創制權和複決權。每年開會一次，於各坊分設會場，同日舉行；如因特別事件得召集臨時會。前項臨時會，關於區長應迴避的事件，應由區民代表會的主席召集之。區的執行機關爲區公所，設區長一人，掌理區自治事務。區長由區民大會選舉之，任期一年，得再被選；但在坊公所未成立前，凡隸屬於行政院之市的區長，應由市長提請內政部委任之，隸屬於省政府之市的區長，應由市長提請省政府委任之。區長爲無給職，但得酌支辦公費。區公所於區長之下，得設區助理員若干人，輔助區長辦理區務；此外，爲繕寫文件及辦理其他事務起見，並得任用雇員及區丁若干人。區的監察機關爲區

民代表會及區監察委員。區民代表會於區長民選後設置之，由區民大會於每坊選出代表二人組織之，每年改選二分之一，如違法失職，得由各坊罷免之。區民代表會的職權爲：1. 審議區預算決算；2. 審議市政府或區公所交議事項；3. 審議坊公所提議事項；4. 審議代表提議事項；和 5. 其他應行審議事項。每三個月開會一次，由代表互推一人爲主席，開會時，應通知區長、區監察委員和所屬各坊坊長列席。如區長或主席或有代表三分之一以上的請求，得召集臨時會，每次會期均不得逾十日。至於區監察委員則由區民大會選舉二人，於區民代表會閉會時，行使監察職權。凡遇有下列情事，應即通知區民代表會主席召集區民代表會：1. 區公所財政之收入，有與預算不符或其他情弊；2. 區公所對於區民大會或區民代表會之議決案執行不力；3. 區長或區助理員有違法失職情事。區監察委員爲無給職，任期一年，得再被選，如違法失職時，可由區民代表會罷免之。

(三) 坊的方面——坊的議決機關爲坊民大會。以本坊公民出席行使下列各職權：1. 選舉及罷免坊長及其他職員；2. 議決坊單行規程；3. 議決坊預算決算；4. 議決坊公所交議事項；和 5. 議決所屬各機關或公民提議事項。坊民大會由坊長召集之，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。每年開會兩次，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；關於坊監察委員應迴避之事件，坊長延不召集時，由該坊過半數之閭長聯名召集之。坊的執行機關爲坊公所，辦理下列各事項：1. 坊民大會議決

交辦事項；2. 坊預算決算事項；3. 坊財政收支及公款公產公營業管理事項；4. 市政府或區公所委托辦理事項；5. 其他依法令所定應辦事項。坊公所設坊長一人（但坊無坊副），掌理坊自治事務，由坊民大會選舉之，任期一年，得再被選，待遇為無給職。坊公所事務，得由坊長指定閭長襄助辦理；如為繕寫文件或辦理其他事務起見，並得酌用雇員若干人。坊的監察機關為坊監察委員會，其職權為：1. 監察坊財政；和 2. 糾舉坊長及其他職員違法失職情事，而遇糾舉坊長違法失職時，並得自行召集坊民大會。坊監察委員的名額為三人至五人，於選舉坊長時一併選舉之；同時選出同數的候補監察委員，即以得票次多數者為當選，惟現任坊自治職員不得當選。坊監察委員及候補監察委員為無給職，任期一年，得再被選；如違法失職時，由坊民大會罷免之。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；主席由各委員依當選次序輪流充當，開會時，須有過半數委員的出席，其決議須有出席委員過半數的同意。坊的調解機關為坊調解委員會，辦理下列各事項：1. 民事調解事項；和 2. 依法得撤回告訴之刑事調解事項。調解委員由坊民大會於本坊公民中選舉之；但坊長不得被選。調解委員為無給職；有違法失職時，坊監察委員會得先請坊公所停止其職權，再提交坊民大會罷免之。

（四）閭鄰方面

——市的閭鄰也和縣組織一樣，各設居民會議為議決機關。凡是閭鄰居民，在市區域內繼續居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲的，都有出席資格。閭鄰居民會議分別由閭鄰長召集之；如有

十五戶以上的要求，閭長應召集本閭居民會議；有三戶以上的要求，鄰長應召集本鄰居民會議；其第一次各閭居民會議，則由坊長召集之，第一次各鄰居民會議，則由閭長召集之。前項閭鄰居民會，都以召集人爲主席。會議須有過半數居民出席；其決議須有過半數出席居民的同意。閭鄰的執行機關爲閭長和鄰長。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。其職務如下：1. 辦理法令範圍內一切自治事務；和 2. 辦理市政府區公所及坊公所交辦事務。閭鄰長分別由閭鄰居民會議選舉之，爲無給職，任期一年，得再被選；如違法失職時，由居民會議罷免之。

（丙）自治事務——市於不牴觸中央及上級機關法令範圍以內，辦理下列各事項：1. 戶口調查及人事登記；2. 育幼、養老、濟貧、救災等設備事項；3. 糧食儲備及調節事項；4. 農工商業之改良及保護事項；5. 勞工行政事項；6. 造林、墾牧、漁獵之保護及取締事項；7. 民營公用事業監督事項；8. 合作社及互助事業之組織及指導事項；9. 風俗改良事項；10. 教育及其他文化事項；11. 公安事項；12. 消防事項；13. 公共衛生事項；14. 醫院、菜市、屠宰場及公共娛樂場所之設置及取締等事項；15. 財政收支及預算決算編造事項；16. 公產之管理及處分事項；17. 公營業之經營管理事項；18. 土地行政事項；19. 公用房屋、公園、公共體育場、公共墓地等建築修理事項；20. 市民建築之指導取締事項；21. 道路、橋梁、溝渠、堤岸及其他公共土木工程事項；22. 河道、港務及船政管理事項；23. 上級機關委辦事項；24. 其他依法令所定由市辦理事項。又，市的財政

收入爲：土地稅、房捐、營業稅、牌照費、廣告稅、公產收入和公營業收入；此外並得募集公債。

綜上，我們就縣市各種自治制度的內容來講，雖有許多值得我們討論的地方，然而已經比較從前的顯然有許多進步的地方了。原來，清末襲用外國成法，各縣辦理自治，其目的仍在乎以官治監督自治，即納自治於官治之中，而限制民權的發展。好像城鎮鄉地方自治章程開宗明義即說：「地方自治以專辦地方公益事宜，輔助官治爲主。」可見只是一種紳治而非人民自治；至於民元以後，又因爲軍閥專政，政治受軍閥的支配，則不僅沒有自治，實並紳治而沒有了。所以今日的自治與清末以至民元以來的自治，名義雖同，而實際不能混爲一談，因爲：（一）從前北京政府所公佈的縣自治法，是以縣的區域爲行政區域，而現在則確定縣爲自治的單位；即不僅以縣爲行政區域，同時並爲「自治區域」。自治的縣，其人民有直接選舉、罷免、創制和複決的權。按「自治」就是「實行民治」的意思，所謂「民治」就是「實行民權的意思」，現在自治立法中，既把人民行使四權這一點列入，自是一個特色。（二）從前的自治法規，對於地方自治的根本條件，如人民自衛、民衆訓練、社會經濟，尤其是交通建設和平均地權等項，都不會加以注意；現在則以此等事項的完成，爲實行自治的重要條件，這是特色之二。（三）從前人民的選舉資格，和被選舉資格，是以納稅和學歷、行政經驗等爲標準，現行的法規，則明白規定實行革命民權，主張普通選舉，這是特色之三。（四）從前的自治，不僅是一種紳士的自治，而且是和中央隔絕上下不相貫連的，所以其結果，即使能實行

地方自治，也祇是零碎的分散的組織，既不和整個的國家利益相適合，更不能產生有權力的中央民意機關，以代表各自治團體的共同要求；現在則不然，在為規定自治法最高原則的建國大綱上曾規定：「在訓政時期，每縣地方政府成立之後，得選國民代表一員以組織代表會參與中央政事。」……這是特色之四。  
(參照大陸第一卷第五期甘乃光中國地方自治事業進行近況)

關於地方自治的實施，民國十八年國民政府內政部會規定其進程序為六年，年各一期，以民國十八年始至二十三年終；六年之中，又分為前後兩段，第一段為完成縣組織法時期，第二段為完成縣自治時期。完成縣組織，係指設立區鄉鎮公所，選舉閭鄰長而言；完成縣自治，係指全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，人民曾受四權訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義而言。這六年之中，中央和地方政府協力推進自治工作，確已盡了最大的努力，可是現在預定完成自治的期限已經屆滿，而能達到預期的成績者，卻不多見；即就辦理較優的省市來講，也不過僅僅做到劃分自治區域和籌設自治機關的兩步工作，而對於根本的自治事業，則多未舉辦。其實施狀況，依最近行政院向中國國民黨第四屆執行委員會第五次全體會議報告的是：——

(一) 地方自治之規畫——訓政時期，地方自治規畫之方案，如釐定自治系統，儲備人才，確定自治經費，肅清匪盜，整頓警政，調查戶口，完成縣市組織，訓練人民，初期丈量土地，舉辦救濟事業等項，在

四全大會後，均經督促各省市次第施行。其應行繼續督促辦理者，如辦理訓練人才機關，以養成全省市縣自治人才，整理土地、山林、礦產、水利，及地方公共事業之收入，以擴充自治經費；指撥專款，儲作各項建設費用，成立縣市參議會，舉行人民識字運動，訓練人民行使四權等事項，皆在積極督促辦理中。最近又以促進地方自治，除完成自治組織外，並應注重發展各種地方事業，故積極督促各省縣市政府，切實指導並督飭各區鄉鎮坊公所辦理社會調查及統計，嚴密保衛組織，實施民衆教育，教導農民組織各種合作社，籌設各縣農民銀行或分行，設立貸借所，農業生產儲蓄會，改良農具及農產品，修築堤壩、水閘、河流、道路、造林，及舉辦農業倉庫，實施衛生檢查等事項，以期改進民衆生活，使沾自治實惠。

(二) 自治制度之釐定——在現行自治制度之下，行政監督權與人民自治權，雙方並重，在訓政時期，人民尙未受四權使用充分訓練，行政監督尤爲重要。人民自治權及政府權之行使及其關係，在現行自治法規如縣組織法、市組織法、區自治施行法、鄉鎮（坊）自治施行法、鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法、縣參議會組織法、市參議會組織法、縣參議員選舉法、市參議員選舉法，等法規中，有詳細規定。最近復因直屬市參議會，與上級政府機關，法無明文規定，又四權使用法未制頒以前，人民對議員參議員之罷免權無由行使，乃由內政部擬訂直屬市參議會暫行監督辦法，及縣市參議員議員違法失職暫行處分辦法，呈經行政院核准施行。凡此所以藉行政監督權之行使，促進真正人民自治之實



現關於推行地方自治工作，中央與各地方之關係，在方針上亦有變更，因各種法規制頒後，以施行所得之經驗，覺現行法令，規定太過繁密，缺乏彈性，不甚適合各地方實情。故關於自治法令，決定中央應注重原則方面，並力求其富有彈性，使各地方得有伸縮之餘地，庶不致因徒求形式上之畫一，而忽略各地方之特殊需要，轉為推行自治之障礙。內政部根據是項原則，擬訂自治法規意見，由行政院咨立法院參考修訂，最近立法院除擬訂縣自治法草案，頗多採用。復由內政部斟酌各省縣市地方情形，分別擬定各省縣市地方自治改進辦法大綱，由行政院核定頒布，以為臨時改進各省市地方自治之進行，分扶植開始，完成三時期辦理。其進程序之擬定，皆與各地方以廣大之自由，以適應地方需要，而利自治推行。

(三) 自治區域之畫分及組織——自治區域之畫分，為辦理自治初步之急務。自縣市組織法頒佈後，經令由內政部督促各省市依法進行，並制定各縣畫區辦法，通令各省市遵照辦理。除四川、新疆、西康、甯夏、陝西無法辦理，又廣東、廣西等，由各該省政府另訂畫區辦法畫分外，其餘各省，均已依法辦理。祇以多數省份，或因匪患未靖，或因災歎頻仍，未能依原定限期辦竣。其辦理程度，有全省之區、鄉、鎮、閭、鄰、戶，均已畫編清楚者；有已經畫區，而鄉、鎮、閭、鄰亦將次完成者；有畫區已經完成，而鄉、鎮、閭、鄰尚未畫定者；有區、鄉、鎮、閭、鄰均在畫分之中者。現在已將畫編自治區域情形及畫定數目具報者，計有江蘇、

浙江、安徽、江西、福建、湖南、雲南、河南、河北、山東、山西、貴州、甘肅、遼寧、熱河、察哈爾、綏遠、青海等省暨南京、上海、北平、青島等市；其餘各省尙待督促進行。又關於畫分區域之規定，市縣組織法之規定，在區、鄉、鎮、坊、閭、鄰、戶之數目，均有嚴密之限制，缺乏彈性，障礙頗多，經將市縣組織法應行改正之處，由內政部呈轉立法院分別訂正。最近由內政部擬訂經中央政治會議通過之改正地方自治原則，規定縣自治組織爲縣及鄉、鎮、村兩級制，市採一級制，市以下如有鄉、鎮、村者得另爲一級。蓋鑒於以前自治組織，層次太多，職務重疊，且會議選舉頻繁，未免擾民，實有減少自治團體層級之必要。自治原則由行政院通行後，已有北平、天津兩市將自治組織遵照改組。近以縣市自治法行將制定，故未繼續積極推行，以免多事紛更。

（四）自治經費之籌畫——本院爲求地方自治易於進展起見，曾根據中央關於自治經費之各決議案，令由內政部督促各省遵照辦理。其辦法係由解省賦稅項下劃撥專款，作爲自治經費。內政部復於完成縣自治組織實施方案分年進程序表內，列有確定經費及臨時費兩目，分行照辦。其規定之大要，係將各縣市原有屬於各該縣市之地方收入數目，詳細臚列，編造自治經費預算，送由各該省政府審定。其有不敷者，再就屬於省府項下，呈請各該省政府核准劃撥。並由各該省政府從速另撥專款，妥爲保管，作爲自治事項建設費用。並通行各省政府，將規定成數及撥支辦法，先行報部查核。現在

已報尙在籌撥之中者，計有山西、福建、吉林、熱河、湖南、寧夏、青海、陝西、綏遠、四川等十省。至江蘇、安徽兩省，則以縣附加稅撥充。浙江、廣東兩省，則以省稅撥充。湖北省則以省稅三成縣稅七成撥充。山東省以縣附加稅作區公所經費，鄉鎮各公所經費，則由各地方自籌。貴州省由田賦項下劃撥，不敷之縣，由契稅屠宰稅撥支。河南、河北、江西三省，除由原有自治款項動支，及在田賦契稅附加外，不敷之數，再由各縣設法妥籌。新疆省由屠宰稅劃撥。察哈爾、黑龍江，只就原有自治經費規定，不再另籌。其他各省尙未具報。俟縣組織法完成後，即可遵照建國大綱之規定，整理土地、山林、礦產、水利及地方公共事業收入，作為自治經費。刻下各省市自治經費，雖尙感困難，而數量視以前已有增加，近更由內政部製就詳細之調查表，分送各省市，詳查填報，以便籌劃。

(五)自治人才之訓練——自治人才之訓練，與自治推行關係甚大，前經令由內政部依照完成縣自治實施方案分年進行程序表規定，督促各省辦理。並將區長訓練所條例、區鄉鎮現任自治人員訓練章程、自治訓練所章程、自治訓練分所規則先後頒布通行。各省先後設立區長訓練所者，計有河南、山東、河北、察哈爾、江蘇、江西、安徽、湖南、湖北、綏遠、熱河、貴州、新疆、青海、遼寧、吉林、黑龍江、陝西、雲南等省。曾將第一二三期辦竣者，計有河南、山東、察哈爾、河北、雲南等省。浙江省曾舉辦地方自治專修學校，先後畢業共有三班。至區鄉鎮現任人員訓練班，各省遵照開辦頗多，惟報內政部有案者，祇貴州省貴

定縣等二十七縣，及河北省、天津市而已。其他各省，或因軍事影響，或因經費困難，致籌設自治訓練機關較爲遲緩。現查由訓練所畢業之人員，出而任自治事務，往往鄉望不符，經驗缺乏，未著大效。此後對於區鄉鎮長副領袖人才，應就地方鄉望素孚，或有正當職業而能熱心任事者物色之，並加以相當之訓練，對於地方之各種協助人才，應分科或分組訓練，使其有專門技能，足以發展地方之自治事業。現在正依此方針督促各省市政府依照辦理，以充實自治人才。

(六)民衆行使四權之訓練——我國自治之特徵，爲人民直接行使四權，在訓政之初期，人民之自治能力尙屬薄弱，四權行使，驟難運用自如，故訓練民衆行使四權，實爲當務之急。前經令由內政部督促各省繼續辦理在案。惟查四權之訓練，手續繁重，非一蹴可及，現除由內政部照常督促各省市舉辦民衆識字運動，及廣設國民訓練講堂外，復督促各省縣市政府切實督飭各區鄉鎮公所，實施民衆教育，並指導協助民衆組織各種社會團體，藉增訓練民衆行使四權之機會。現在自治成績較優之市縣，其已經完成自治之組織者，人民已開始直接行使一部份之民權，計由人民直接使用選舉權選舉鄉鎮長者，有山西省及河南省之九十七縣，其他如江蘇、浙江、安徽、山東、河北各省之鄉鎮坊長，雖爲民選，但仍受擇委之限制。又由人民直接選舉坊長及坊監察委員者，有天津市，又由人民直接選舉市參議員區坊長及坊監察委員者，有北平市。最近貴州省、貴陽縣之參議員，亦均由人民直接選舉，其餘各

省，現均在準備進行中，不久之將來，當均可達到試行民權之時期。

(七) 縣組織之完成——完成縣組織，原定以民國十九年底爲限，旋各省以格於事實，一再展期。迄今各省情形，至爲不一，惟應辦事項，如編定縣等，組織縣政府，設立各局，以及劃定自治區，編定自治鄉鎮，委任區長，組織區公所，召集鄉民鎮民大會，成立鄉鎮公所，編定閭鄰，召集閭鄰居民會議等事，各省均已先後辦理，但因尙未完全辦竣，故未具報者爲數尙多。依過去之經驗，知各省之情勢不一，自治進程勢難一致，因由內政部就各省市地方情形分別訂定各省縣市地方自治改進辦法大綱，俾適合地方實情，以資改進；最近復頒行改進地方自治原則，規定辦理自治，分扶植、開始、完成三時期辦理。又關於籌設縣參議會爲完成縣組織之重要工作，已催促各省市從速辦理，現在已依照開始時期籌設縣議會者，有貴州省、貴陽縣；限定本年十月一律成立各縣參議會者，有雲南省；預定明年一月成立各縣參議會者，有貴州省；已經核定籌設程序，正在進行中者，有浙江、山東、河北等省；此外各省皆在籌備中。

(八) 市自治之進行——國民政府制定市組織法公布後，該項組織法所規定之應行辦理事項，經由內政部督促進行，截至二十三年止計區、坊、閭、鄰組織及戶口調查已經辦竣尙未報部者，有天津一市；已經劃分自治區，而坊、閭、鄰尙未編竣者，有上海及南京兩市區、坊、閭、鄰戶口將次編竣者，有威海

衛行政區及濟南市；廣州市則先已劃定一部分，其餘尙在調查籌劃中；其他各市，除漢口市因屬剿匪區域，現已停辦外，亦均在進行中。市參議會爲市民代表機關，實爲市自治組織之重要部分，北平市第一屆參議會已於去年成立，第二屆市議會經院議決定本年十一月成立，旋因中央執行委員會第一四一次常會決議，乃令行該市暫緩一年成立市議會；上海市以各自治下級組織尙未完成，亦於去年成立臨時市參議會；南京市亦擬籌設臨時市參議會，並擬定組織條例呈院核准，惟以尙有困難，現在尙未成立；濟南、天津、杭州三市之參議會籌設程序，已經內政部核准，現正積極辦理中，自當嚴加督促，以期早日成立。

### 第三節 改進計畫

基上所述，可見過去辦理自治的缺乏成績，固非無因；而其間尤以自治制度的未能適應實際環境，爲自治推行發生阻礙的焦點所在。因此，國民政府內政部遂根據各省市咨報辦理自治情形，並參酌法令事實，訂定各省市地方自治改進辦法大綱十五條，以爲各地推行地方自治的準則。其規定是——

(一) 確定縣市爲自治單位。在訓政時期，縣市政府所有設施，應注重由上而下，實行訓政，縣市行政與自治，須打成一片，不可勉強分開。

(二) 切實整理縣市行政充實縣市政府之組織與職權，增進行政上之效率，以爲實施地方自治之初步。

(三) 在訓政時期之區公所，應爲縣市以下之佐治機關，其一切進行事業，均須受縣市長之指揮監督。在此時期，區長及其他自治職員之選舉暫緩舉行。

(四) 區、鄉、鎮、坊劃分過細者，應酌量合併之，其劃分區域並宜與警區學區一致，以便聯絡辦事。各鄉鎮坊公所爲辦理特種事務時，並得聯合組織。

(五) 區鄉鎮公所，應酌置專門人員，以辦理各種地方建設事業。縣政府應隨時指派得力人員至區鄉鎮公所指導督促，必要時並得分區設置鄉村建設辦事處，以謀鄉村事業之發展；各鄉鎮公所爲事業上之需要，亦得隨時請求縣政府或區公所派遣專門人員指導進行，不另支薪，如在人材缺乏之地方縣政府及區公所，得分區分期指導之。

(六) 各縣市區長之委用，除已受訓練者外，得擇用當地負有聲望而熱心辦事之人員，其辦法由省政府另訂之。

(七) 現在立法院正在修訂各項自治法規，在新法規未公佈施行以前，民選鄉鎮坊長副及監察委員調解委員等，任期得酌量延長一年，其成績不良者，不在此限；其尙未民選鄉鎮坊長之地方，則一

律暫緩選舉，以免將來多所紛更。

(八) 縣市政府應於最短期內，切實指導並督促各區鄉鎮坊公所辦竣下列各種事項：

一、辦理社會調查及統計。

二、嚴密保衛組織。

三、實施民衆教育。

四、發展社會經濟，改進民衆生活。(縣市政府須指導農民組織各種合作社，籌設各縣農民銀行或分行，設立貸借所，農業生產儲蓄會，改良農具及農產品，修築堤壩水閘河流道路，造林，及舉辦農業倉庫，實施衛生檢查等。)

五、指導並協助民衆組織各種社會團體。(特別注意人民固有之組織其不善者應改進之利用人民固有團體之組織與經費，發展地方事業，並藉此養成人民互助合作之習慣，訓練四權之行使。)

(九) 每一自治公所，至少應辦一種地方事業。(應按照第八條第四項列舉各種事業，擇一辦理，以引起人民對自治之信仰。)

(十) 縣市行政經費與自治經濟，不能勉強分開，惟應確定預算，注重事業費，各項辦公費須儘量減



少。如經費困難，在農隙時，得督促各鄉鎮實施義務勞力制度，以舉辦各種地方事業。（其不能勞力者，得以相當代價免除之。）

（十一）舉辦各種事業，須酌量地方實際情形，分別先後次第實施，不可一律限期完成，徒重形式。

（十二）在鄉鎮坊長副已爲民選之地方，仍須兼用行政監督權，實行監督。（現在人民之訓練，尙未達到相當時期，人民之罷免權尙難行使，亦不宜輕用，故行政監督權甚爲重要。）

（十三）此後訓練自治人員，應選取各當地之成年而有相當資格者加以訓練，並特別注意民衆教育、合作組織、公共衛生、農業改良、人民自衛等課程，以造成專門事業人材爲目的，同時亦須按照區鄉鎮現任自治人員訓練章程之規定，訓練區鄉鎮坊現任自治人員。

（十四）本辦法大綱由各省市政府參酌地方情形，分別釐定實施辦法，咨報內政部備案。

（十五）本辦法大綱，由內政部呈請行政院備案。

以上辦法，當經院令暫准試行。但內政部復以現行法規和各省市實際情形多不相符，以致推行以來，扞格極多，若非亟求改良，終難獲得成效，所以除提出修正各種法規意見呈請行政院轉咨立法院修正外，更復檢查歷來各地方推行自治困難癥結的所在，斟酌現在需要，擬訂改進地方自治原則五項，呈由行政院核送中央政治會議，當於民國二十三年二月二十一日經該會提案審查，通過原則三項交由行政院頒

令各省市遵辦；其餘則送立法院參考。現在把此項改進地方自治原則審查結果錄下——

(一) 確定縣與市為地方自治單位。

縣為一級，縣以下之鄉鎮村等各自治團體均為一級，直接受縣政府之指揮監督。

市為一級，市以下如有鄉鎮村則均為一級，其組織與縣同。

在地域、人口、經濟、文化等情況特殊之處，得立為特例，設區為自治行政區域。

(說明) 縣以下之鄉鎮村等各為自治團體，其等級依人口多寡，或地面大小為定，各自治團體之人口增加至相當程度時，可升進其等次。各自治團體等次之不同，在於組織之範圍，而不在於權限，均直接受縣政府之指揮監督。其在地面廣大，或地處繁衝，人口衆多，經濟文化情況特殊，而附近鄉村，又素有共同關係之處，得立為特例，設縣與鄉村間之區，但非普通皆是耳。

(二) 地方自治之進行，分為三期如左——

一、扶植自治時期

縣市長依法由政府任命。

設縣市參議會，得由縣市長聘任一部份專家為議員，任籌備自治及執行之責。

鄉鎮村長等由各鄉鎮村人民選舉三人，由縣市長擇一委任。

## 二、自治開始時期

縣市長依法由政府任命。

縣市議會由人民選舉。

鄉鎮村長等由人民選舉。

## 三、自治完成時期

縣市長民選。

縣市議會民選。

鄉鎮村長等民選。

人民開始實行罷免、創制、複決各權。

(說明) 以時間論，明年四月為結束訓政，開始憲政時期。而以條件論，則現在全國尚無具備建國大綱第八條所規定之條件為完全自治之縣。故明年之開始憲政，祇能視為應於國難之必要，至於地方自治，仍應分為扶植自治、開始自治、完成自治各階段，循序漸進，務期達到完成自治之目的，不可躐等，致驚虛名，貽笑柄，故定其循序漸進之方法如上。

(三) 推行地方自治之程序及方式，應因時因地而有不同，中央祇宜為大體及富有彈性之規定。在

各縣及隸屬省政府之市，由省政府分別擬定程式，咨請內政部核准行之；在各直屬市，由內政部分別擬定程式，呈請行政院核准行之。爲適合各地方之特殊情形，及便利推行政令起見，每省至少應設置縣政建設實驗區一處，或分區設置實驗縣若干處，統一「政」「教」「富」「衛」各種組織與事業，以爲研究及實驗之中心，而期達到政治社會化、行政科學化之目的。

（說明）我國疆域廣闊，歷史悠久，各地方之經濟、文化、政教、風俗，迥然不同。就種族而言，原有漢、滿、蒙、回、藏五族之分，而苗、僮尚不在內；就經濟而言，則有農、工、商、牧各爲主要產業之不同；就文化系統而言，則有租界文化、都市文化、農村文化、部落文化之別。故凡一種法令，適於都市者未必適於農村；適於漢族者，未必適於蒙回；乃現行自治法規，竟欲以嚴密統一之程序與方式，施於各種情形不同之地域與人民，方柄圓鑿，豈能相容，削足適履，顧此失彼，無怪乎數年以來，一切法令，徒成具文，其勉强行之者，亦都生吞活剝，扞格難通，但見糾紛之徒起，絕無實效之可言，故特規定如上。

又，內政部所擬改進地方自治原則中下列兩項，請連同說明送交立法院。

（一）凡對於地方自治團體享有選舉、罷免、創制、複決等權之人民，應以曾受民權行使之訓練，而完畢國民之義務，誓行革命之主義者爲限。

（說明）現行自治法規，對於「誓行革命之主義」一語，規定綦嚴。即凡爲人民者，除其他條件外，

必須親簽誓詞，赴鄉鎮（或坊）公所舉行宣誓典禮，乃能取得公民權。結果徒成形式，民衆能自動親簽誓詞，正式赴場宣誓者，可謂絕無僅有，或則誓而不行，徒爲繁密，何補實際。至於「完畢國民之義務」一語，實關重要，而在現行法令，則又漫無規定，未免輕重不分。蓋所謂國民之義務，應包括納稅、受教育、服兵役、勞役及守法律等義務在內，若不盡此義務，則不能稱爲國民。本黨對內政策第四條僅規定：「實行普遍選舉，廢除以資產爲標準之階級選舉。」並非謂其一切應有之限制，（如納稅、受教育、服兵役、守法律等）可廢除也。至於「會受四權行使之訓練」一語，應指在訓政時期組織各種合法團體，（如合作社等）會受指導訓練者而言，凡此皆爲極重要之條件，而不可缺乏者，故規定如上文。

（二）其他各項原則，在建國大綱已經明白規定者，均應遵照辦理。

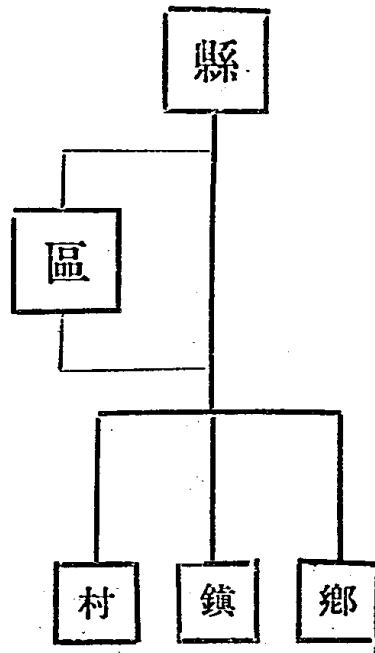
（說明）其他各項原則，如一、訓政開始時期之規定；二、自治創始時期之行政組織與事實；三、中央與地方政府稅收之劃分；四、縣市自治政府成立後國民代表會之組織；五、候選及任命官員資格之釐定；六、憲政開始時期之規定，及中央與地方權限之劃分等，均與地方自治之推行有重大之關係，尤宜切實注意，不可忽視。抑尤有進者，年來朝野人士，對於地方自治頗有誤解，蓋地方自治，實卽民治；民治與官治之別，僅在政權之誰屬。就縣政府言，縣長由上級政府委派者，爲官治；由縣民選舉者，

爲民治；至縣政府所辦之事業，不論官治與自治，實無二致，如縣議員及執行官吏，民選而後，則地方自治即取官治而代之，其所辦之事業，亦即一般之行政事務也。但歷來中央與各省所規定分期舉辦之地方事業，均另爲列舉，以致職權範圍，混淆不清。（本係一個系統，誤分爲兩個系統。）其尤爲誤解者，對於地方自治之推行，不論地方環境與人民程度之如何，而一律限期強行，此實不明軍政、訓政、憲政三個時期之重要，結果，非粉飾舊污，以爲新治，即發揚舊污，以遏新治，影響所及，殊非淺鮮，故特概括規定如上文。

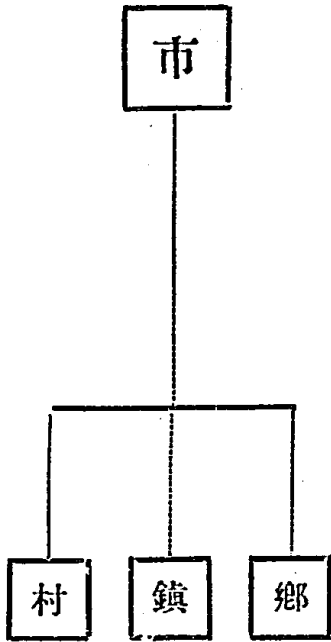
但以上原則，只爲大體上的規定，而無詳細具體的說明，內政部恐在立法院修訂自治法規尙未公布以前，各省市對於此項原則的內容涵義，未盡明晰，奉行有所困難，因又擬訂改進地方自治原則要點之解釋十三條，俾資明瞭，而利施行。它的原文是——

- （一）改進地方自治原則，爲一切自治法規之最高原則。現行自治法規及最近頒行之改進地方自治辦法大綱，不違本原則者，仍舊適用；如與本原則衝突者，應以本原則之規定爲標準。
- （二）現在各級自治組織，如與改進地方自治原則規定不符而不急須改革者，得俟立法院修訂法規公佈後，再行辦理，以免多所紛更。
- （三）地方自治團體組織系統：

縣爲一級，鄉鎮村爲一級，係兩級制；在情形特殊之處，可立特例，設區於縣與鄉鎮村之間，爲自治行政區域。其系統圖如下：



市爲一級，係採用一級制。但市以下如有鄉、鎮、村者，得爲一級，此爲變例，非必須設立者。其圖如下：



(四) 鄉與村之區別，凡地方人民聯合數村而成一自治團體者，爲鄉；聚居同一之村莊獨自成立自治團體者，爲村。

(五) 鄉鎮村自治團體，得依人口、區域等狀況，分爲若干等級。依等級而定其組織範圍之大小，但自治權限，則不因等級而有差異。

(六) 現有鄉鎮坊以下之閭隣組織，得由地方政府斟酌情形，變通辦理，不爲固定的統一的制度，故在本原則內不加規定。

(七) 現有縣市以下之區公所，除在人口、經濟、文化等情形特殊之處，得立爲特例仍繼續存在外，餘均一律取銷。如有必要時，得由縣市政府斟酌情形，臨時設置其他相當之組織（如鄉村建設辦事處之類）。但不爲地方自治團體，僅爲輔助縣市政府之機關。其組織方法及職權另訂之。

(八) 原則上所稱扶植自治時期，即實行訓政之時期。在此時期，政府須運用其行政權，由上而下，完成訓政時期初步之工作——如成立自治機關、辦理戶口調查、公民登記及訓練民衆等。

(九) 扶植自治時期之縣市參議會，原則上規定得由縣市長聘任一部份專家爲議員，其聘任之成分及其產生之方法，在法律未經規定以前，可由各省政府及直轄市政府分別擬定辦法，報經內政部核准行之。



(十)原則上所稱自治開始時期，即官督民治之時期。在此時期，人民之智識能力尙屬幼稚，政府仍須實施行政監督權，以期完成訓政。故在此期內，人民雖有選舉市縣參議員及選舉鄉鎮村長之權，而議員及鄉鎮村長等免職及違法失職處分之權，仍歸政府依法辦理。

(十一)原則上所稱自治完成時期，即憲政開始之時期。在此時期，建國大綱第八條所規定之條件，業已備具，訓政所應有之工作，業告完成，故政府實行歸政於民。

(十三)關於省以下各縣市之自治進行政序（如某縣市已達自治開始時期，某縣市尙在扶植自治時期，以及由扶植時期進至開始時期，由開始時期進至完成時期所需經過之時間等），由各省政府根據各縣市進行實況擬定，報經內政部核準備案後行之。

(十三)推行自治之程序及方式——如各期進行之事項及其進行之辦法等——在隸屬各省之縣市由各省政府擬定，報由內政部核准辦理；在直隸行政院之市，由各市政府先行擬定，報由內政部核轉行政院決定辦理。

#### 第四節 新訂制度

最近，國民政府立法院以訓政時期將屆滿，而各縣市的自治設施，尙無適當之法律以資應用，自應

秉承孫中山先生遺教及第三次全國代表大會所決議四點，復參照兩次全國內政會議決議案，及中央政治會議第三六九次會議通過改進地方自治法原則案，和根據各處實地調查之狀況，從事起草。當經於民國二十三年十二月十八日第八十五次院會通過將前頒縣組織法修正為縣自治法七十九條，縣組織法施行法修正為縣自治法施行法十七條，市組織法修正為市自治法七十條，並另訂市自治法施行法十六條。以前根據縣組織法制定之縣組織法施行法、區自治法施行法和鄉鎮自治法施行法，一律廢止，分別容納於縣自治法施行法之中，以為訓政、憲政兩時期過渡的辦法；市組織法修改為市自治法，其過渡時期的辦法，也規定於市自治法施行法之中，現在把上述各種新頒法規附錄於下——

## 一 縣自治法

### 第一章 自治區域

第一條 縣為自治單位，其區域依其現有之區域。

第二條 縣之廢置，及其區域之變更，應經國民政府之核准。

第三條 縣以下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為閭鄰，十戶為鄰，十鄰為閭，十閭以上為鄉或鎮，但依地方自然形勢或習慣，鄉鎮之劃分及編制，得酌量變更之。

縣政府所在地方，得劃分為若干區，區與鄉鎮同級，其編制亦同。

第四條 前條區域之劃定或變更，應經省政府之核准，並轉報內政部備案。

第三章 縣自治事項

第五條 縣自治事項如左：

- 一、縣戶口之調查登記事項。
- 二、縣地政事項。
- 三、縣財政事項。
- 四、縣交通水利及其他工程建設事項。
- 五、縣公營及合作事項。
- 六、縣警衛治安事項。
- 七、縣教育文化事項。
- 八、縣衛生事項。
- 九、縣保育救濟事項。
- 十、縣公有財產之保管及整理事宜。
- 十一、縣名勝古蹟之保存事項。

十二、其他屬於縣自治事項。

### 第三章 縣公民

第六條 中華民國人民，無論男女，在縣區域內繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，為縣公民，有出席縣民大會、本鄉鄉民大會、本鎮鎮民大會、本區區民大會，及行使選舉、罷免、創制、複決之權。

第七條 前條之宣誓登記，於鄉公所、鎮公所或區公所舉行，其辦法由內政部定之。

第八條 縣公民行使選舉、罷免、創制、複決四權之程序，另訂之。

### 第四章 縣民大會

第九條 縣民大會以縣公民組織之，行使選舉權、罷免權、創制權、複決權。

第十條 縣民大會每三年舉行一次，必要時得舉行臨時縣民大會，縣民大會於各鄉鎮區分設會場，同日舉行。

第十一條 縣民大會或臨時縣民大會，由縣長召集之，但因選舉或罷免縣長，或其他縣長應迴避之事件而舉行者，由縣議會議長召集之。

有全縣三分之一以上之鄉鎮區，均各有公民總數二十分之一以上之聯署，提請縣長或縣議會

議長召集臨時縣民大會時，縣長或議長應即召集之。

第十二條 縣民大會或臨時縣民大會，有全縣二十分之一以上之鄉鎮區，均各有公民總數十分一以

上之出席，出席公民過半數之同意，其決議始生效力。

前項決議，應由召集人公告之。

#### 第五章 縣議會

第十三條 縣設縣議會，由縣民大會選舉之縣議員組織之。

第十四條 縣議員之名額，在人口未滿五萬之縣七名，五萬以上未滿十萬者九名，十萬以上未滿十

五萬者十一名，十五萬以上未滿二十萬者十三名，每滿三萬增選縣議員一名，但至多不得過三十名。

第十五條 縣議員任期三年，連選得連任。

第十六條 縣議會職權如左：

- 一、議決縣預算及審核縣決算事項。
- 二、議決縣稅及增加縣庫負擔之契約。
- 三、議決縣有財產之經營及處分。

- 四、對於縣財政之審計事項。
- 五、議決縣單行規章事項。
- 六、向縣政府建議縣政興革事項。
- 七、議決縣長交議事項。
- 八、對於縣長質問事項。
- 九、受理縣民請願事項。
- 十、其他法律賦與之職權。

第十七條 縣議員不得兼任本縣縣政府及其所屬機關之職員。

第十八條 縣議員爲無給職，但在開會期內，得按照地方情形，酌給旅費。

第十九條 縣議會設議長副議長各一人，由縣議員用無記名投票法互選之。議長副議長因事故出缺時，應即補選。

第二十條 縣議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長俱有事故時，由議員互推一人爲臨時主席。

第二十一條 縣議會每半年開常會一次，但經縣長或縣議員三分之一以上之請求，應即召集臨時

會，

常會臨時會之會期，均不得逾一月。

第二十二條 縣議會非有過半數議員之出席，不得開議，議案之表決，以出席議員過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

第二十三條 縣議會開會時，得請縣長列席，報告或說明。

第二十四條 縣議會決議案咨送縣長執行，縣長認決議案不當時，得詳具理由，提交覆議，如出席議員三分之二以上仍執前議，縣長應即執行，如延不執行，縣議會得召集縣民大會，對於縣長為罷免與否之決定。

前項罷免如經縣民大會否決時，縣議會應即改選。

第二十五條 縣議員在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。

第二十六條 縣議員除現行犯外，在會期中，非經縣議會許可，不得逮捕或拘禁。

第二十七條 縣議員違法或失職時，由縣民大會罷免之。

第二十八條 縣議會設書記長一人，書記二人至四人，承議長之命，辦理記錄文書及會計庶務，縣議會在開會期內，得酌用僱員。

第二十九條 縣議會議事規則，由縣議會定之。

### 第六章 縣政府

第三十條 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，報經上級機關給予任狀。

縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者為限。

第三十一條 縣長之職權如左：

- 一、受省政府之監督，辦理全縣自治事務。
- 二、受省政府之指揮，執行中央及省之委辦事項。

第三十二條 縣政府公佈縣議會議決之縣預算決算，及縣單行規章。

第三十三條 縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令。

第三十四條 遇有非常事變，縣長得呈請省政府調用鄰近軍隊，並得逕向各該軍隊長官調用之。

第三十五條 縣長任期三年，連選得連任。

第三十六條 縣長違法或失職時，由縣民大會罷免之。

第三十七條 罷免案通過後，被罷免之縣長，應即解職，由縣議會推定代理縣長，於一月內召集縣民大會，選舉縣長。其任期自當選之日起算，縣長因受懲戒處分而免職者，準用前項之規定。



第三十八條 縣政府設左列各科。

第一科 掌理全縣戶口之調查登記及地政事項。

第二科 掌理全縣財政、公有財產、公營事業及合作事項。

第三科 掌理全縣實業、交通、水利及工程建設事項。

第四科 掌理全縣警衛、治安事項。

第五科 掌理全縣教育、文化及名勝、古蹟之保存事項。

第六科 掌理全縣保育、救濟及衛生事項。

其他關於縣自治及執行中央行政事項，得由縣長依其性質，分配各科辦理。

第三十九條 前條所列各科，如因必要情形，由縣政府視事務繁簡，收入多寡，提交縣議會議決，並經

省政府核准，得酌改科爲局，或減併科數。

第四十條 縣政府置祕書一人，助理員一人至四人，典守印信，辦理機要文件、庶務及其他不屬於各

科專管事項。

第四十一條 各科置科長一人，科員一人至五人。

第四十二條 縣政府因事務之需要，得酌用專門技術人員及僱員。

第四十三條 縣警察或縣保衛團之編制，由縣政府呈請省政府核定之。

第四十四條 縣政府職員任用資格及程序，另訂之。

第四十五條 縣政府因事務之必要，得由縣長召集縣政會議，會議時以縣長為主席。

前項會議，秘書、科長及有關係之鄉、鎮、區長均應出席。

第四十六條 縣政府辦事通則，由內政部定之。

#### 第七章 縣財政

第四十七條 縣之收入如左：

一、縣土地稅稅收百分之七十以上。

二、縣營業稅稅收百分之三十。

三、縣公有財產之收入。

四、縣公營事業之收入。

五、其他依法律應為縣有之收入。

前項各款收入不敷支出時，得請求國庫或省庫補助之。

第四十八條 前條收入，至少應以總額百分之六十，為辦理教育、文化、經濟建設、衛生治療、保育救濟

等事業之經費，不得移作他用。

第四十九條 縣公有財產、縣公營事業，非經縣議會之議決，並省政府之核准，不得抵押變賣，或爲其他處分。

## 第八章 鄉鎮區

第五十條 鄉鎮區之鄉民大會、鎮民大會或區民大會，以本鄉鎮區之公民組織之，開會時，以鄉鎮區長爲主席，但因選舉罷免鄉鎮區長，或其他鄉鎮區長應迴避之事件而舉行者，其主席由到會公民推定之。

鄉鎮民大會，如鄉鎮居民在二千戶以上者，得分設會場，同日舉行。

第五十一條 鄉民大會、鎮民大會或區民大會，每年開會一次，由鄉鎮區長召集之，如有特別事件，或由各鄉鎮區公民總數二十分之一以上之請求時，應召集臨時鄉民大會、臨時鎮民大會或臨時區民大會。

前項臨時會，如因鄉鎮區長應迴避之事件而舉行者，由本鄉鎮區之監察員過半數聯名召集之。

第五十二條 鄉民大會、鎮民大會、或區民大會，臨時鄉民大會、臨時鎮民大會、或臨時區民大會，須有

本鄉鎮公民十分一以上之出席，出席公民過半數之同意，其決議始生效力，前項決議，應由召集人公告之。

第五十三條 鄉民大會、鎮民大會或區民大會之職權如左：

- 一、選舉罷免鄉鎮區長，副鄉鎮區長，及鄉鎮區監察員。
- 二、議決本鄉鎮區自治規約。
- 三、議決與其他鄉鎮區間之公約。
- 四、議決鄉鎮區長交議事項。
- 五、議決鄉鎮區應行興革事項。
- 六、議決所屬閭隣提議事項。

第五十四條 鄉民大會、鎮民大會，有議決本鄉鎮預算決算之權。

第五十五條 鄉設鄉公所，鎮設鎮公所，辦理本鄉鎮範圍內關於第五條所列各款自治事項。

鄉鎮公有財產、公營事業及預算決算，由鄉公所或鎮公所管理，並編擬之。

第五十六條 區設區公所，襄助縣政府，辦理本區關於第五條所列各項自治事項。

區公所辦公費，由縣政府補助之。

等五十七條 鄉置鄉長一人，鎮置鎮長一人，區置區長一人，分別辦理前二條事務，鄉置副鄉長、鎮置副鎮長、區置副區長各一人，襄助鄉鎮區長辦理事務。

鄉鎮因事實上之必要，得增置副鄉長或副鎮長一人。

鄉鎮區長不能執行職務時，由副鄉長副鎮長或副區長代理之，副鄉長或副區長有二人時，以年高者代理之。

第五十八條 鄉長副鄉長，鎮長副鎮長，區長副區長，任期二年，連選得連任。

第五十九條 鄉長副鄉長，鎮長副鎮長，區長副區長，均為無給職。

鄉長副鄉長，鎮長副鎮長，經鄉民大會或鎮民大會之議決，得酌給公費。

第六十條 鄉公所鎮公所或區公所得置助理員，或酌用僱員。

第六十一條 鄉公所鎮公所或區公所為處理第五十五條第五十六條事務，得召集鄉務會議、鎮務會議或區務會議。

前項會議，鄉鎮區長、副鄉鎮區長及所屬間長均應出席，以鄉鎮區長為主席，鄉鎮區監察員得列席。

第六十二條 鄉置鄉監察員，鎮置鎮監察員，區置區監察員三人或五人，檢舉本鄉鎮區長及其他職

員之違法或失職。

第六十三條 鄉鎮監察員監察本鄉鎮財政對於鄉鎮財政之收支認爲不當時，得隨時報請縣政府糾正之。

第六十四條 前二條職權，得由監察員一人單獨行使之。

第六十五條 鄉鎮區監察員爲無給職，任期二年，連選得聯任。

第六十六條 鄉鎮區監察員不得同時兼任其他自治職員。

第六十七條 鄉公所、鎮公所或區公所，得調解本鄉鎮區民之民事，及依法得撤回告訴之刑事案件。

第六十八條 前條調解，應召集調解會，由左列人員出席。

- 一、鄉長、鎮長或區長。
- 二、監察員一人。
- 三、事件發生地之閭長或隣長。
- 四、兩造各推一人。

調解會開會時，以鄉鎮區長爲主席。

第六十九條 調解須得兩造當事人之同意，方爲成立。

第七十條 調解不得用法庭形式，並不得索取費用，受報酬及處罰。

第七十一條 鄉鎮區公民，年在三十歲以上，具有左列資格之一者，得為鄉鎮區長、副鄉鎮區長、鄉鎮

區監察員之候選人。

- 一、經自治訓練及格，領有證書者。
- 二、曾任小學以上教職員者。
- 三、曾在初級中學以上學校畢業者。
- 四、曾辦地方公益事務著有成績者。
- 五、曾任職業團體職員一年以上者。

第七十二條 鄉鎮財政收入如左。

- 一、依法賦與之收入。
- 二、鄉鎮公有財產孳息之收入。
- 三、鄉鎮公營事業之收入。
- 四、補助金。
- 五、經鄉民大會或鎮民大會議決徵收之臨時收入。

第七十三條 鄉鎮每年度預算決算案，應於鄉民大會或鎮民大會開會前十五日，揭示於公共處所，

經鄉民大會或鎮民大會通過後，應由鄉公所或鎮公所報縣政府備案，並公告之。

第七十四條 鄉鎮因遇重大災變，緊急支出超過預算時，應先經監察員過半數之同意，並提交鄉民

大會或鎮民大會追認，報縣政府備案，並公告之。

第七十五條 閭置閭長一人，隣置隣長一人，襄助鄉鎮區長，辦理本鄉鎮區自治事務。

第七十六條 閭長隣長為無給職，任期一年，由鄉鎮區長召集各閭隣居民推舉之。

第七十七條 年滿二十歲之男女，居住本閭隣者，為閭隣居民。

## 第九章 附則

第七十八條 縣自治法施行法另定之。

第七十九條 本法自公布日施行。

縣組織法自本法施行之日廢止之。

### 二 縣自治法施行法

第一條 各縣政府應於縣自治法公布後三個月內，依縣自治法第三條之規定，為鄉鎮區之劃分，及閭隣之編制，報省政府備案。



第二條 鄉鎮或區各冠以原有地名，或新定地名，間隣各冠以第一第二等號數。

編定戶口號數之門牌，以用本地木質為原則，其式樣由縣政府定之。

第三條 在縣自治法施行前，凡區公所管有款產及所辦自治事業，由縣政府接收辦理，或歸鄉鎮單獨或聯合接收辦理之。

第四條 在縣自治法施行前，凡依法取得公民資格者，為縣自治法第六條所定之縣公民。

第五條 縣自治法施行後第一次鄉民大會、鎮民大會或區民大會，由縣長召集之。

第一任之鄉長、鎮長或區長，由鄉民大會、鎮民大會或區民大會選舉三人，由縣長擇一充任。

第六條 縣自治辦有成績，經省政府核定者，得逕依縣自治法之規定，成立縣議會。

在未能成立縣議會之縣，暫設縣參議會，其組織及選舉，依縣參議會組織法及縣參議員選舉法之規定。

第七條 縣長未民選以前，其任用依縣長任用法之規定。

第八條 縣自治未完成前，縣長得派縣政府職員分赴各鄉鎮，協助人民辦理自治，不另支薪。

第九條 縣自治法第四十七條第一款所稱縣土地稅稅收百分之七十以上，在土地法未施行以前，為全縣田賦正附稅總額百分之六十以上。

第十條 縣自治法第四十七條第二款所稱縣營業稅稅收百分之三十，在屠宰稅、牙稅、當稅未依營

業稅法改定稅率以前，爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上。

第十一條 鄉公所或鎮公所應設於各該鄉鎮適中地點。

第十二條 依縣自治法選舉、罷免鄉鎮區長、副鄉鎮區長及鄉鎮區監察員，應由鄉民大會、鎮民大會

或區民大會主席報縣政府備案。

閭長、鄰長推定後，由鄉公所、鎮公所或區公所報縣政府備案。

第十三條 鄉民大會、鎮民大會或區民大會會議通則，鄉公所、鎮公所或區公所辦事通則，由縣政府

定之，其細則自定之。

第十四條 鄉公所、鎮公所或區公所圖記，由縣政府刊給之。

第十五條 鄉長、鎮長或區長民選後，應將圖記、文卷、契據、款項及一切物件，移交新任，新任接收後報

縣政府備案。

第十六條 全國縣自治之分期進程序，由內政部定之。

第十七條 本法自縣自治法施行之日施行。

縣組織法施行法、區自治施行法、鄉鎮自治施行法，自本法施行之日廢止之。

### 三 市自治法

#### 第一章 市之設置

第一條 凡人民聚居地方，具有左列情形之一者設市，得隸屬於行政院。

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，而為省政府所在地者，應隸屬於省政府。

第二條 凡人民聚居地方，人口在三十萬以上，而工商業發達者，得設市，隸屬於省政府。

第三條 市之廢置，及其區域之劃定或變更，應經國民政府之核准。

第四條 市分為若干區，區以內之編制為閭，鄰，十戶為鄰，十鄰為閭，十閭以上為區，但依地方情勢，得酌量變更之。

第五條 市所屬之鄉村地方，有特殊情形者，得編為鄉鎮，準用縣自治法關於鄉鎮之規定。

#### 第二章 市自治事項

第六條 市自治事項如左。

- 一、戶口之調查及登記事項。
- 二、育幼、養老、濟貧、救災等之設備及管理事項。
- 三、糧食儲備及調節事項。
- 四、勞工事項。
- 五、合作社及互助事業之組織及指導事項。
- 六、風俗改良事項。
- 七、振興國貨事項。
- 八、公安及消防事項。
- 九、市財政事項。
- 十、市有財產之管理及使用、收益、處分事項。
- 十一、市營事業之管理事項。
- 十二、地政事項。
- 十三、公共土木工程及其他建築營繕事項。
- 十四、市民建築工程之指導及取締事項。

- 十五、公用事業之設備管理及監督取締事項。
- 十六、港灣、河道、碼頭、倉棧、船舶之管理及取締事項。
- 十七、教育及其他文化事項。
- 十八、名勝古蹟之保存事項。
- 十九、公共衛生事項。
- 二十、其他屬於市自治事項。

### 第三章 市公民

第七條 中華民國人民，無論男女，在市區域內繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後爲市公民，有出席市民大會、本區區民大會及行使選舉、罷免、創制、複決之權。

第八條 前條之宣誓登記，於區公所舉行，其辦法由內政部定之。

第九條 市公民行使選舉、罷免、創制、複決四權之程序另訂之。

### 第四章 市民大會

第十條 市民大會以市公民組織之，行使選舉權、罷免權、創制權、複決權。

第十一條 市民大會每年一次，於各區分設會場，同日舉行。

第十二條 市民大會由市長召集之，必要時得召集臨時市民大會，市民大會或臨時市民大會因選舉或罷免市長，或其他市長應迴避之事件而舉行者，由市議會議長召集之。有全市公民總數二十分之一以上之聯署，提請市長或市議會議長召集臨時市民大會時，市長或議長應即召集之。

第十三條 市民大會或臨時市民大會，有全市公民總數十分一以上之到場投票，投票公民過半數之決定，始生效力。

前項決定，應由召集人公告之。

#### 第五章 市議會

第十四條 市設市議會，由市民大會選舉之市議員組織之。

第十五條 市議員之名額，在人口未滿三十萬之市為十一名，人口在三十萬以上者，每滿五萬增選市議員一名，但至多不得過五十名。

第十六條 市議員每年改選三分之一，連選得連任。

第十七條 市議會職權如左。

- 一、議決市預算及審核市決算事項。
- 二、議決市稅及增加市庫負擔之契約。
- 三、議決市有財產之經營及處分。
- 四、對於市財政之審計事項。
- 五、議決市單行規章事項。
- 六、向市政府建議市政興革事項。
- 七、議決市長交議事項。
- 八、對於市長質問事項。
- 九、受理市民請願事項。
- 十、其他法律賦與之職權。

第十八條 市議員不得兼任本市市政府及其所屬機關之職員。

第十九條 市議員為無給職，但在開會期內得酌給公費。

第二十條 市議會設議長副議長各一人，由市議員用無記名投票法互選之，議長副議長因事故出缺時，應即改選。

第二十一條 市議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長俱有事故時，由議員互推一人為臨時主席。

第二十二條 市議會每半年開常會一次，但經市長或市議員三分之一以上之請求，應即召集臨時會，常會臨時會之會期，均不得逾一月，一切議案，均應於期內審議。

第二十三條 市議會非有過半數議員之出席，不得開議，議案之表決，以出席議員過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

第二十四條 市議會開會時，得請市長列席報告或說明。

第二十五條 市議會決議案咨送市長執行，市長認決議案不當時，得詳具理由，送交覆議，如出席議員三分之二以上仍執前議，市長應即執行，如延不執行，市議會得召集市民大會，對於市長為罷免與否之決定，前項罷免案經市民大會否決時，市議員應即全體改選。

第二十六條 市議員在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。

第二十七條 市議員除現行犯外，在會期中非經市議會許可，不得逮捕或拘禁。

第二十八條 市議員違法或失職時，由市民大會罷免之。

第二十九條 市議會置書記長一人，書記二人至七人，承議長之命，辦理記錄、文書及會計、庶務。市議



會在開會期內，得酌用僱員。

第三十條 市議會辦事規則，由市議會定之。

#### 第六章 市政府

第三十一條 市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，報經該管上級機關給予任狀。

市長候選人，以經中央考試或銓定合格者為限。

第三十二條 市長之職權如左。

一、受上級機關之監督，辦理全市自治事務。

二、受上級機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第三十三條 市政府公布市議會議決之市預算決算，及市單行規章。

第三十四條 市政府於不牴觸中央或省之法令範圍內，得發布市令。

第三十五條 市長任期三年，連選得連任。

第三十六條 市長違法或失職時，由市民大會罷免之。

第三十七條 罷免案通過後，被罷免之市長，應即解職，由市議會推定代理市長，於一月內召集市民

大會選舉市長，其任期自當選之日起算，市長因受懲戒處分而免職者，準用前項之規定。

第三十八條 市政府設左列各局。

- (一) 社會局 掌理第六條第一款至第七款事項。
- (二) 公安局 掌理第六條第八款事項。
- (三) 財政局 掌理第六條第九款至第十二款事項。
- (四) 工務局 掌理第六條第十三款至第十六款事項。
- (五) 教育局 掌理第六條第十七款及第十八款事項。
- (六) 衛生局 掌理第六條第十九款事項。

第三十九條 市政府於必要時，經上級機關之核准，得增設左列各局。

- (一) 土地局 掌理第六條第十二款事項。
- (二) 公用局 掌理第六條第十五款事項。
- (三) 港務局 掌理第六條第十六款事項。

第四十條 前二條規定各局掌理之事項，如因地方特殊情形，必須變通者，得呈准上級機關，歸併他局辦理。

第四十一條 除第一條第一款及第二款之市外，其餘各市之市政府，均以設科爲原則，如有必要情

形，經市議會議決，並經上級機關核准，得改科爲局。

第四十二條 各局或各科，各設局長或科長一人，由市長呈請上級機關任命之，各局得分課辦事，每

課置課員一人至三人，以其中一人爲主任，各科置科員一人至四人，均由市長委任之。

第四十三條 市政府置祕書長或主任祕書一人，祕書一人至三人，由市長呈請上級機關任命之，典

守印信，辦理機要文件、庶務及其他不屬於各局或科掌理事項。

第四十四條 市政府因事務之需要，得聘用專門技術人員，及酌用僱員。

第四十五條 市政府因事務之必要，得由市長召集市政會議，會議時以市長爲主席，前項會議，祕書

長或主任祕書、局長或科長，及有關係之區長，均應出席。

第四十六條 市政府辦事通則，由內政部定之。

## 第七章 市財政

第四十七條 市財政收入如左。

- 一、市土地稅稅收百分之七十至八十五。
- 二、市營業稅稅收，在隸屬行政院之市，爲百分之七十，在隸屬省政府之市，爲百分之三十。

三、市公有財產之收入。

四、市公營事業之收入。

五、其他法律應爲市有之收入。

前項各款收入，不敷支出時，得請求國庫或省庫補助之。

第四十八條 前條收入，至少應以其總額百分之六十，爲辦理教育、文化、經濟建設、衛生治療、保育、救

濟等事業之經費，不得移作他用。

第四十九條 市公有財產、市公營事業，非經市議會之議決，並上級機關之核准，不得抵押、變賣或爲其他處分。

## 第八章 區

第五十條 區民大會以本區公民組織之，開會時，以區長爲主席，但因選舉、罷免區長，或其他區長應迴避之事件而舉行者，其主席由到會公民推定之。

第五十一條 區民大會每年開會一次，由區長召集之，如有特別事件，或區公民總數二十分之一以上之請求時，應召集臨時區民大會。

前項臨時會，如因區長應迴避之事件而舉行者，由本區之監察員過半數聯名召集之。

第五十二條 區民大會或臨時區民大會，須有本區公民十分一以上之出席，出席公民過半數之同意，其決議始生效力，前項決議，應由召集人公告之。

第五十三條 區民大會之職權如左。

- 一、選舉罷免區長、副區長及區監察員。
- 二、議決本區自治公約。
- 三、議決區長交議事項。
- 四、議決所屬閭鄰提議事項。

第五十四條 區設區公所，襄助市政府，辦理市自治事務。

區公所辦公費，由市政府支給之。

第五十五條 區置區長一人，副區長一人，任期二年，連選得連任，區長不能執行職務時，由副區長代理之。

第五十六條 區長、副區長為無給職。

第五十七條 區公所得置助理員，或酌用僱員。

第五十八條 區置區監察員三人或五人，檢舉本區區長及其他職員之違法或失職。

前項職權，得由監察員一人單獨行使之。

第五十九條 區監察員為無給職，任期二年，連選得連任。

第六十條 區監察員不得同時兼任其他自治職員。

第六十一條 區公所得調解本區區民之民事，及依法得撤回告訴之刑事案件。

第六十二條 前條調解，應開調解會，由左列人員出席。

一、區長。

二、監察員一人。

三、兩造各推一人或二人。

調解會開會時以區長為主席。

第六十三條 調解須得兩造當事人之同意，方為成立。

第六十四條 調解不得用法庭形式並不得索取費用，收受報酬及處罰。

第六十五條 區公民年在三十歲以上具有左列資格之一者，得為區長、副區長及區監察員候選人。

一、經自治訓練及格，領有證書者。

二、曾任小學以上教職員者。

- 三、曾在初級中學以上學校畢業者。
- 四、曾辦地方公益事務著有成績者。
- 五、曾任職業團體職員一年以上者。

第六十六條 閭置閭長一人，鄰置鄰長一人，襄助區長，辦理自治事務。

第六十七條 閭長鄰長爲無給職，任期一年，由區長召集各閭鄰居民推舉之。

第六十八條 年滿二十歲之男女，居住本閭鄰者，爲閭鄰居民。

#### 第九章、附則

第六十九條 市自治法施行法另訂之。

第七十條 本法自公布日施行。

市組織法自本法施行之日廢止之。

#### 四、市自治法施行法

第一條 市政府應於市自治法公布後三月內，就本市區域，依市自治法第四條第五條之規定，劃分及編制之，並繪圖報上級機關備案。

第二條 區及閭隣，各冠以第一第二等號數，但區得沿用原有名稱。

第三條 在市自治法施行前，凡區公所管有款項，及所辦自治事業，由市政府接收辦理之。

第四條 在市自治法施行前，凡依法取得市公民之資格者，為市自治法第七條所定之市公民。

第五條 市自治法施行後，第一次區民大會，由市長召集之，第一任區長，由區民大會選舉三人，由市長擇一充任。

第六條 市自治辦有成績，經該管上級機關核定者，得逕依市自治法規定，成立市議會，並選舉市長。市議會第一屆議員之改選，以抽籤定之，在未能成立市議會之市，暫設市參議會，其組織及選舉，依市參議會組織法及市參議員選舉法之規定。

第七條 市長未民選以前，隸屬於行政院之市，市長簡任，隸屬於省政府之市，市長簡任或荐任。

第八條 首都公安事項，歸首都警察廳掌理之，首都警察廳於市政府推行市政，有盡力協助之責。

第九條 市自治法第四十七條第一款所稱市土地稅稅收，在土地法未施行以前，為全市有土地稅性質之稅收。

第十條 市自治法第四十七條第二款所稱市營業稅稅收之一部，在屠宰稅、牙稅、當稅未依營業稅法改定稅率以前，隸屬行政院之市，為屠宰稅全額，及其他營業稅百分之六十，隸屬省政府之市，為屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十。



第十一條 依市自治法選舉罷免區長、副區長、區監察員，應由區民大會主席報市政府備案。  
區長、鄰長推定後，由區公所報市政府備案。

第十二條 區民大會會議通則，區公所辦事通則，由市政府定之，其細目自定之。

第十三條 區公所圖記，由市政府刊給之。

第十四條 區長改選後，應將圖記、文卷、契據、款項及一切物件，移交新任，新任接收後，報市政府備案。

第十五條 市自治進行政序，由內政部定之。

第十六條 本法自市自治法施行之日施行。

綜觀上列四種法規的內

其中重要的幾點是——

(一) 以前所頒各種自治法規，內容編列，極爲混亂，往往對於某一事件的規定，分別包括於數種不同的法規以內，不免使援用者感覺許多困難。現在把縣組織法修改爲縣自治法；市組織法修改爲市自治法，其涵義和範圍，自然比較妥當得多；而把原有的縣組織法施行法、區自治施行法和鄉鎮自治施行法這幾種附屬法，一併包括在縣自治法和縣自治法施行法中，也比較簡明得多；且以縣市自治法爲憲政時期的正式規制，縣市自治法施行法爲訓政時期的過渡辦法，在形式上既較整

齊劃一，而在運用上更是便利得多。

(二) 縣自治區域，以「縣」爲一級，「縣」之下，「鄉」「鎮」爲一級，「鄉」「鎮」內之編制爲「閭」「鄰」舊制「區」之一級完全刪除；又以縣政府所在地之城廂編「鎮」或一個城廂分割爲無數「鎮」於實際不合，爰參照第二次全國內政會議蔣委員長重新制定縣區鎮自治法規，區或鎮以下實施保甲制度案，及內政部追送意見，與舊日之府廳州縣自治章程以「府」「廳」「州」「縣」爲一級，「城」「鎮」「鄉」爲一級等制度，將縣政府所在地居民在千戶以上者劃分爲若干「區」，其不及千戶者亦得成爲一「區」，並明白規定「區」和「鄉」「鎮」爲同級；其間對於各級的編制，除「鄰」的一級略限戶數外，把原定各種硬性規定完全刪去。「市」的編制，也和「縣」的編制相同，是「市」爲一級，「市」之下，「區」爲一級，（市所屬之鄉村地方，有特殊形情者，也得編爲「鄉」「鎮」）「區」之內的編制爲「閭」「鄰」而將「坊」的名義取消。所以，「縣」「市」以下的自治組織，已把從前複級制的小單位，改爲一級制了。

(三) 舊法對於縣自治事項，並未列舉規定，處處須受上級機關之管束；而對於財政收支，尤無獨立權能，每辦一事，動須臨時籌款，影響於自治進行極大。新法能把縣市自治事項，予以列舉規定；又能確定財政收入，並規定縣市最少以收入百分之六十爲自治事業費，補救過去自治經費幾全部作

爲自治機關開支的流弊，自是一種進步。

(四) 新法於縣市代議機關——縣市議會之外，另設縣民大會及市民大會，爲縣市最高權力機關，予公民以運用直接民權之機會；同時對於縣市民大會和鄉鎮區民大會出席的法定人數與決議效力，更有明確的規定，使民意能獲充分表現，不致爲少數人所獨佔操縱，也是一種進步。

(五) 關於縣政府的組織，新法規定，除特經省政府核准外，一律改局爲科，以收統一事權，節省經費之效；至舊法應歸各科辦理的機要文件及庶務等事宜，也改由祕書和助理員來辦理，頗足糾正過去政出多門之弊。

(六) 新法，鄉鎮與區的組織完全一樣，不過區的性質是縣市自治行政區劃，區公所好像縣市政府的輔助機關，所以，鄉鎮有獨立財政，鄉鎮民大會有議決預算決算之權，鄉鎮監察員可以監察本鄉鎮財政，鄉鎮公所可以管理公有財產和公營事業，及編擬預算決算；而區民大會、區監察員和區公所則沒有此等職權，並且要由縣市政府補助其經費。

(七) 新法於監察和調解制度，也有變更。鄉鎮或區不設監察委員會，監察員得單獨行使職權，頗足以發揚監察精神；至於調解機關，新法也不採用固定組織，所謂調解會，便是一種就事而設的臨時會議，除鄉長鎮長、鄉鎮監察員、或區長，及事件發生地的閭長或鄰長兼理調解外，並許由兩造各推

一人或兩人參加。這個改革，比較以前那種調解委員會的固定組織，好得許多，既可免糜費和選舉的麻煩；又易使民衆接近，不致發生敲詐欺壓的弊病。

由上述的觀察，大體上新法比較舊法，自是優越得多；而立法者又以全國一千九百餘縣，各地情形不同，特規定全國自治之分期進行程序，由內政部定之，這樣一來，各地便可以按照規定程序，隨時推廣，不為條文所拘泥了。所以這些法規，可以說是最有彈性，適合實際的製作，將來一經公布施行，定然可以促進自治工作不少的！

## 第五節 (附)縣府裁局設科及分區設署辦法

一 縣政府裁局設科辦法 我們知道，過去各省縣政府所屬各局局長，率由其主管廳直接委充，於是各局局長以縣長是民政廳提委，本身也是廳委，各以受命之廳為護符，對於公務的處理，名義上雖說都仍商承縣長辦理，但不無各做各事之弊，常有某一局所已與其主管廳處商決若干事項，而縣長尙未得知其一二者，使整個縣政支離破碎，呼應不靈；而一面又因為機關的紛立，行政經費也過於虛糜，所以為統一指揮節省經費起見，中央乃有改局為科，合署辦公之議。一則予縣長以用人行政之權，一則使各局收分工合作之效，以增進行政之效率，為實施自治的初步。因此，國民政府軍事委員會委員長南昌行營特於民國

二十三年十二月三十一日頒布剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱，訓令豫、鄂、皖、贛、閩等省府，遵照辦理，並限於三個月內一律實施，具報備查。原訓令云——

「爲令遵事：查比年以來，縣政廢弛，成效莫覩，論者多歸咎於縣長不得其人，此雖爲原因之一端；然縣政府權責，不能集中，組織尙不完善，實亦有以致之。蓋現制縣組織法，縣政府僅設兩科，其下則分設公安、財政、教育、建設四局，各局局長，多由主管各廳指派，自成系統，各樹壁壘，對下則逕發局令，對上則逕報本廳，縣長高臨其上，既非自辟之掾屬，復多顧慮其背景，自無從充分行使監督指揮之權；即甲局與乙局之間，亦祇圖個別之發展，缺乏統一之意志，一縣之工作中心，殊無從確定；且各局既立，規模擴張，更不能不分科設課，濫置職員，以張皇門面，於是地方經費，悉撥之以養此各局之冗官，尙虞不足，致各縣預算中，祇有機關費而無事業費之可言，卽有賢良，何能奏績！」

本委員長深知此弊，前年督師江漢，曾由三省總部規定各縣政府裁局設科辦法，以一事權，而節糜費，業經通令施行在案。第查各省縣局，現仍有未能一律撤廢者；今省政府已實行合署辦公辦法，爲增進縣政效率，俾克上下連貫，運用敏捷起見，則縣制之刷新，自屬不容緩圖，爲特廣徵意見，詳加研慮，制定剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱，頒布施行。凡縣長權責，縣府組織及教育、建設、公安、財政之處理，均酌察實際，力謀適當之改善。

有應詳爲申明者：一曰，集中權責。舉凡縣政府下現經設置之各局，一律裁撤，其職掌分別歸併於縣政府中之各科管理，一切縣政之設施，悉由縣長總其成；縣府佐治人員，亦概由縣長遴荐省府核委，使成整個之機體，俾收指臂相使之實效。

二曰，充實組織。各局既裁之後，縣府事務，益加繁劇，其原有組織，自當稍加擴大，另爲增添科員；並酌加其行政經費，俾克延攬人才，共資佐治。

三曰，教建合一。教育建設，同爲今日救國之先務，二者輔車相依，關聯至切。本委員長自前年以來，卽迭有文告，揭櫫此旨，實期教育設備，與當地事業之供求適應。是以本大綱規定裁局以後，教育建設兩項事務，應併爲一科，俾便統籌承辦。該科之佐治人員，必須遴選專才充任；並得酌用督學及技師等職，相助辦理。

四曰，警衛連繫。查現代警察制度本爲工業國之產品，我國自做辦以來，除各都會及通商大埠尙感必要外，其在各縣之城鄉鎮，率處農村生活之環境，其居民亦多屬累世集居，強施現代之警制以管理之，匪特扞格不能相入，而經費人才，均慮不足，則組織設備，自亦無法完善，結果徒襲警察之名，而以散兵游勇或地痞流氓充數，瞠目不知其職責之所在，適爲魚肉民衆作奸犯科之工具，流弊之大，不可勝言！不知我國警政，自古以來，悉寄於保甲之中，今剿匪省份所辦之保甲及壯丁團隊，實卽農村之警

察，如能嚴密其組織，施以適當之訓練，並分派警官督率而教導之，則一切警察職務之執行，自可依之以為幫助，而盡利推行。是以我國警制之改革，不能襲他國之皮毛，實有因地制宜，以求適合當前環境之必要。故本大綱第六條各項中，特採警衛連繫辦法，各縣城鎮鄉現有之公安機關及警察，概行裁撤；即各縣所設之政務警察或司法警察，亦應大加淘汰，嚴限名額，酌給薪津，以免借名敲詐；祇於縣政府中設警佐，於各區署中設巡官，並於重要鎮鄉，派駐警長警士，分別秉承區長或聯保主任之命令，就地指揮保甲職員及壯丁團隊，執行一般警察之職務，並負訓練保甲壯丁之專責，使自衛組織與警官編配，聯成一氣，祇用少數之警官，扼要分布，而全縣之警察網，遂克構成。

五曰，稅收統徵。查現在之國稅、省稅及一切地方稅捐，名目繁多，除地丁、錢糧、契稅，向由縣政府負責經徵外，其餘各項，每因種類之不同，致稅局林立，同駐一縣之中，各自為政，不特虛糜鉅額之經費；而徵收人員到處焚索，其浮收者，或較公家之所得且累倍焉。故徵收之機關愈多，人民之痛苦亦愈甚；然凡遇滯納科罰及其他必要之處分，則仍須賴縣政府之助力，乃能執行，現制弊害顯然，誠有根本改善之必要。故本大綱第七條各項中，特為規定縣財政之改革原則，除該地某項稅源數額特大，經呈准特設專局徵收者外，其餘無論省縣之正附稅捐，概由縣政府統一經徵，并得附設經徵處辦理，依法應得之經徵手續費，概作縣政經費之補助。同時另設縣金庫以為收款、解款及保管、劃撥之機關，經徵處祇

司經征，而不收現；縣金庫則專收現而不經徵，權限劃分，各有專責，則已往經征人員交代不清、匿報、捲逃諸弊，自可逐漸廓除；而縣金庫之成立，亦可克盡調劑地方金融之效用。

以上五端，均為本大綱規定之要額，實即現在縣政改革之良規，務仰各該省政府共體斯旨，切實遵行。除以本大綱函達行政院，轉呈國民政府察核，暨行知各主管部查照備案，並分行外，合亟檢同剿匪各縣裁局改科辦法一份，令仰該省政府即便遵照辦理，並限於三個月內一體實施，仍具報備查為要。此令！

剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱

第一條 本行營為謀縣政府權力責任之集中，並充實其組織，以增進縣政府效率起見，特制定本大綱。

第二條 縣政府上行下行文書，概以縣長名義行之。

第三條 縣政府所屬公安、財政、教育、建設各局，現經設置者，概行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府中之各科管理。

第四條 縣政府置秘書一人，分設三科，以數字別之，各置科長，其各科職掌，除教育建設兩項事務，應併屬一科，以期密切合作外，其他各項事務，應按實際需要，妥為分配，並規定各科員額，由各



省省政府根據本大綱擬具縣政府組織規程，呈候本行營核定施行。前項因增科或增設員額所增加之各縣行政經費，並由各省政府分別縣份等級，妥擬開支數目，列表呈報本行營核定後，由省府支給之。

### 第五條

縣佐治人員，概由縣長遴選，呈經省政府嚴加審查，分別核委或備案。承辦教育建設事務之佐治人員，非具有各該項專門資格或相當之學識經驗者，不得選用。此項人員中，並得酌設督學及技師等級，以爲辦理教育建設事業之助。

### 第六條

公安事務，除工商繁盛、人口稠密之省市府所在地，及通商大埠外，各縣城鄉現有之公安機關及警察，概行裁撤，改於縣政府中設警佐一人，各區署中設巡官一人，並設警長警士各若干人，分別派駐重要鄉鎮之聯保辦事處，承縣政府之命，受各區區長及聯保主任之監督指揮，在各該區域內訓練保甲及壯丁隊，辦理保安、戶口、衛生、交通暨一切警察職務，並指派保甲職員及壯丁團體，分任地方工役，及協助各項警察事務之執行。前項警官之訓練任用，及保甲團隊之分派工役，與協助警務辦法，概由各省政府擬定，呈候本行營核定施行。各縣政府因催徵傳訊解案，而設政務警察或司法警察承辦者，應於可能範圍內，責令區署及保甲人員協助辦理，原有之政務警察或司法警察，由各省省政府依縣份等第，事務繁簡，規定名

額，酌給薪工，及出差時必要之旅費，不得需索人民，尤不得別設額外無給之政務警察，致滋敲詐，違者重懲。

第七條 縣財政事務，應依左列各項原則改革之。

(一) 各縣應徵之省縣正附稅捐，除該地某項稅源數額特大，經呈明准予特設專局征收者，概歸縣政府統一經征，得酌量情形，由主管科主辦或特設經徵處，受主管科之指揮辦理，其依法應得之經征手續費，概作補助縣行政經費，所有統一經征及經征手續費之分配辦法，暨經征處之組織，另訂之。

(二) 各縣財政之收入支出，及保管事項，現由縣財務委員會出納組所掌管者，概行劃出，設置縣金庫獨立辦理，凡已設縣金庫地方，現行剿匪區內，整理縣地方財政章程第三章所規定之財務委員會，應即改為專任審核機關，其辦法另訂之。

(三) 縣政府裁撤各局所節餘之經費，應移充本縣事業費及分區設署經費。

(四) 各縣原有之教育經費，或建設專款，在縣金庫統收統支之下，仍應另立項目，保持其獨立性質，不得挪充他用。

第八條 各省政府為實施本大綱，得制定各項細則，呈報本行營備案。

第九條 本大綱施行於湖北、河南、安徽、江西、福建等剿匪省份，由本行營函達行政院分別呈令備案，其他省份如認為有參照本大綱，實行各縣裁局改科之必要者，應呈請行政院核准。

第十條 本大綱未經規定事項，仍依現行縣組織法及其他有關係之法令辦理。

第十一條 本大綱自公布之日起三個月內，各縣一律實行。

二 分區設署辦法 依縣組織法規定，「區」為縣以下實施自治的單位。它的範圍，雖然是不大不小，可以為上層政府到民衆的中心樞紐；但劃區而治，轉使縣長和民衆少接近的機會，人民不易和縣治發生直接關係，影響於縣自治單位的原則；而鄉鎮也退處於區公所附庸的性質，有自治團體之名，而無實施自治之實；況區公所雖為農村社會和上級政府唯一的連鎖機關，但區不像「鄉」「鎮」一樣是民生需要自然形成的經濟區域，也只變為上級政府的經紀人或傳達人，並不能為地方自治的推動機關，從人民方面看來，區公所等於虛設；從政府方面看來，區公所無事可做。所以區的一級，實有取消的必要；如果是面積大、人口多的縣份，鄉鎮單位過多，駕馭不便，為整個縣自治運用靈活起見，仍有分區統率的必要時，則應變更區的性質，在訓政時期，視為鄉鎮指導機關，在憲政時期，視為鄉鎮聯絡和監督機關。要之，區的設置，應當視為縣自治的行政區劃，而非縣以下的自治單位，凡自治事業，不是鄉鎮去辦，便是由縣去辦，區長辦理的事，都是代表縣的執行，區只可以監督自治，而不應該辦理自治。最近，立法院通過的縣自治法，便把以前

的區制取消，而以縣爲一級，縣以下之鄉爲一級；至於市自治法也是和縣一樣，而以「區」的名義代「坊」已經把從前的弊端革除了。但國民政府軍事委員會委員長南昌行營以敷助縣政發展，設置純粹行政區域的「區」殊有必要，曾訓令各剿匪省份，令飭各縣改設區制，並爲避免與縣組織法前定區制混同起見，將區公所名稱改爲區署，製定分區設署辦法大綱及區署編制經費表，令即施行。茲將分區設署辦法原文錄下——

(甲) 改革舊制原因——「爲訓令事：查縣爲行政單位，自中央逮省之一切政令，悉由此下達於民衆；而我國各縣之幅員，大者三四百里，小者亦百餘里，民衆多者五六十萬，少者亦達十餘萬，在昔滿清之世，縣以下，尙多設縣丞、巡檢、分司等職，勉資佐治，然今之縣制，所以治理此廣土衆民者，僅恃一端拱縣城之縣長而已。依現行縣組織法，縣以下之各鄉，原定分割爲若干區，各設區公所，以爲地方自治機關。然組織既不健全，人選亦甚濫雜，經費則尤形短絀，地方民衆之視區長，無異昔日之團董莊頭，絕不特加尊重，於是地方士民之賢良者，多趨起引避；不肖者，則奔競而進，結果，各地區長大都爲貪污士劣所把持，助行政令則不足，壓迫民衆則有餘。故縣長與民衆之間，既無居間聯繫之樞紐，自失指臂相使之效用，以致一切政令，逮縣之後，即等於具文，無法推進，訓政數年，迄未能樹立憲政之基礎。職是之由，本委員長前年曾於豫鄂皖三省剿匪總部頒行區公所組織條例，並於頒發該條例訓令文中，

詳述過去區制之失當，及是後改善工作之方針，先就剿匪各省試改行革，兩年以來，於編查保甲戶口，徵求壯丁團隊諸項自衛要政，頗著相當成效。惟以區長人選，尙屬取材當地，區制規模亦未充實，以之積極敷助縣政之發展，仍感不足，爰更詳察地方之情形，周諮各省行政長官之意見，認定徹底改善區制，分區設署，實爲目前之要圖。茲特制定剿匪省份各縣分區設署辦法大綱，並附訂甲乙丙三種區署編制經費表，公布施行，以爲縣政確立下層之基幹。

(乙) 區制性質權力——區制之性質權力，均予根本改造，撮其要義，約有四端：一則，改正其名稱，凡舊時區公所或區辦事處，一律取消，不復沿用，而改稱爲「區署」，藉以表明此後「區署」乃爲官治之行政機關，絕非向日之自治組織，以矯正往昔區制之觀念，今後之地方下級自治，應在市鄉行之，於市鄉之區無與焉。二則，擴大其組織，增加其經費，區長之下酌設區員書記等職，輔以員司，且皆酌給適合鄉村生活之薪俸，俾能贍家以養廉。三則，提高區長區員之地位，以有縣長資格者，乃許充任區長，並須回避本籍，以有相當學識經驗者，乃許充任區員；而區長區員皆加以一定期間之訓練，藉以充實其治事之能力，且更保障其任期，確定其出路，凡區長區員任職著有成效者，得分別以縣長區長任用存記，既足鼓勵其前程之努力，更可儲備確有實地經驗之縣長人選。四則，明定其職掌，所有區中保衛安寧、調查戶口、訓練民衆、指導合作、清丈土地、實施工役，以及一切農村水利等建設工作，暨區內

衛生、公安、交通、經濟、財務之一切縣政，凡與管、教、養、衛有關者，統由區長秉承縣長之命，負責執行，其辦理是否得當，有無成績，則規定由縣長隨時分區巡視考詢，以爲獎懲之資。是故今後之區署，卽成爲純粹協助縣長深入民間推行行政令之機關，實等於縣政府之支部，系統分明，權責加重，益以完備其組織，慎重其人選，則行政效能，自可隨之而增進。

(丙) 區署經費來源——顧有以分區設署，恐地方財力不勝爲慮者，謂往日區公所經費，每月最多者不過百餘元，少者僅數十元，尙不免於短欠，今擴大其組織，依編制表規定，甲種區每月經費多至三百九十一元，最小之丙種區，亦達二百六十三元，彼此相較，驟增數倍，則此項所增之經費，自應預籌其來源。須知事關要政，如各省當局認爲必須實行，則統籌兼顧，移緩就急，卽不患無湊補之餘地。茲舉例證之：第一，省政府現已合署辦公，縣政府亦復裁局改科，則兩項節餘，已有相當之成數；第二，殘匪肅清後，地方團隊必須分別縮編，原有經費，亦自可略爲騰挪；第三，區公所既已撤消，各縣原有之自治附加稅，更可移爲區署之用；第四，地方教育及合作事業，既規定由區署承辦，則省政府原定之特種教育補助費，及合作指導員經費，亦可一律移撥；第五，區署經費雖較區公所增多，然舊制各縣劃區之數，原由四區至十區，而本大綱劃區之規定，則由三區至六區爲止，並規定縣政府駐在地之區署，其區長區員亦得由縣府職員兼充，是區數減少，則區費自能略增；如以上五項之抵補，仍感不足，自應由省

政府再籌補助。總之，分區設署，為健全地方行政之重要步驟，亦即厲行管、教、養、衛之樞紐所在，凡啓迪民衆，安定地方，促進建設，均將於此以致其成效，即或財政稍有困難，亦當通盤籌劃，摺彼注茲，以謀本制之實施，不可因噎而廢食。仰各該省政府以及各縣政府咸體此意，恪切遵行，分期改進，務依本大綱第二十二條之規定，於一年限期以內，在各省所屬各縣地方，辦理完成。

(丁) 區署應辦事務——關於區署應辦之事務，如農林、水利、衛生、築路、合作，及清丈土地、徵集工役等項，尤應由各該省政府主管廳處本據學理，斟酌地方情形，擇其切於實用，而推行便利者，分別編製簡明之小冊，分發各區署，加以指示，俾資遵循，除以本大綱函達行政院轉呈國民政府察核，暨行知各主管部查照備案，並分行外，合亟檢同各縣分區設署辦法大綱，暨附表一份，令仰該省政府即便遵照辦理，並轉飭所屬一體遵照，仍仰將奉文日期及施行實情具報備查。此令！

#### 剿匪省份各縣分區設署辦法大綱

第一條 南昌行營為修正剿匪省份各縣區公所，或區辦公處之職掌名稱，並充實其組織俾確能協助縣長，增進縣政效率起見，特製定本大綱。

第二條 各縣政府應依其轄境面積、地形、戶口、交通、經濟狀況、人民習慣，酌劃縣屬為若干區，但不得多於六區，少於三區，前項區劃，應繪圖列說呈由該管行政督察專員公署核轉省政府審定。

第三條 各區名稱以數字定之。

第四條 區設區署於區內適中或交通便利地點，定名為某縣第幾區區署，縣政府所在地之區署，得附設於縣政府內，區長區員並得派縣政府之職員兼任之。

第五條 區署設區長一人，承縣長之命辦理左列各事項。

- 一、 監督指揮所屬區員雇員，暨區內保甲及壯丁隊或團共義勇隊人員，執行其職務，駐在區內之保安隊，遇有必要時，亦得指揮之。
  - 二、 依保甲條例、民團整理條例、各省保安制度改進大綱及其他民衆組織之法規，組織訓練區內之民衆。
  - 三、 宣達區內奉飭遵行之法令，及調查報告區內各種情形。
  - 四、 依農村合作社條例保護區內各種合作社，並指導其社務業務之進行。
  - 五、 監督指導區內小學及民衆教育事業，並力謀小學校及民衆學校之普遍設立。
  - 六、 監督指導區內農林、水利之改進。
  - 七、 輔助縣長，執行區內戶口調查、土地清丈、工役分配，及其他衛生、公安、交通，暨一切應辦之縣政。
- 第六條 區署得設區員二人至四人，協助區長，處理一切區務，除選委會習軍事或警察者一人，派充本區巡官外，其餘區員應就有教育、合作或農林之學識經驗者，分別選充，其在祇設區員二人或三人之區署，不及分別選充時，應就略有兼長者選充之。
- 第七條 區署得設書記一人，助理書記一人，錄事二人，承區長區員之命，撰擬繕寫文書，及襄辦區署事務，設區丁二人或三人，承辦一切什務。

第八條 區長區員以年滿二十五歲以上，具有左列資格之一，而經省政府重加甄別，審查認為合格者，特設區政訓練班，施以三個月



之區政及軍事訓練後，依其畢業之成績，分別區長區員兩類，造冊分發各縣候選。

一、各省地方政務研究會或縣政研究會會員之及格者。

二、豫鄂皖三省剿匪總司令部核定預保縣長之合格者。

三、候選公務員考試或普通高等文官考試及格者。

四、曾在專科以上學校畢業，而服務黨政軍各機關，滿一年以上者。

五、曾在中等學校畢業，而服務黨政軍各機關或法定人民團體，滿二年以上，確有成績者。

六、曾受區長之訓練畢業者。

合於前項第一二三各款之資格者，得免受區長訓練，合於第四款資格而係專習軍警、教育、合作或農林專科者，得免受區員訓練，但現行各項重要法令，仍應加以一個月之講習。

第九條 區長區員之任用依左列程序行之。

一、區長由縣長就前條候選區長名冊中遴荐省政府委任之，但應迴避本縣原籍。

二、區員由區長就前條候選區員名冊中遴荐縣長核委，彙報省政府分交各主管機關備案，省縣政府對於呈請核委之區長區員人選認為不適當時，得予駁回，另飭遴荐或指名選令委派之。

第十條 有左列各款情形之一者，不得任區長區員。

一、有危害民國行為，曾受處刑之宣告者。

二、褫奪公權尚未復權者。

三、曾為赤匪脅從，雖經准悔過自新，而尚在察看管束期內者。

- 四、虧空地方團體或機關之公款，尙未清償者。
- 五、吸食鴉片或代用品者。
- 六、心神喪失不堪任事者。

第十一條 區長任期定爲三年，非受懲戒處分，不得撤換，但在第一年之試暑期中認爲成績不良或才不勝任者，不在此限。

第十二條 區署處理事務情形，該管縣長應依左列各款之規定，隨時親往或分區派員視察之，三個月內，每區至少必須巡視一次。

- 一、區長區員是否勤慎供職。
- 二、區內承辦各項政務所應依據之法規命令，及其進行方法是否明瞭，有無成績。
- 三、區長區員是否得區內民衆之信仰。
- 四、區署文書及物品之整理，是否得當，區內必應週知之法令，曾否宣達，其宣達之方法是否適宜。
- 五、經費是否依法徵收，及收支能否適合，有無侵蝕苛捐情形。
- 六、區內保安隊團隊人員輔助區長施行職務，是否得力。
- 七、區內戶口調查，是否確實，戶籍登記，是否周密，保甲及壯丁或團共義勇隊之編組，是否健全，自衛力量是否充實，能否運用。
- 八、區內自衛設備及警戒佈置，是否適宜。
- 九、區內鄉村會否普遍設立各種合作社，其社務業務之指導保護，是否適當。
- 十、區內小學及民衆教育會否普及，及推廣指導工作，是否適宜。
- 十一、區內農林、水利是否改進。

十二、區內土地清丈，會否實行，工役分配，是否適當。

十三、其他必須視察調查之事項。

前項各款巡視之情形，及對於區長區員加以誥誡嘉獎或其他之處分，各縣長應於每次各區視察完畢後，彙編巡視報告書，呈由該管行政督察專員公署，轉呈省政府查核。

第十三條 區署處理事務之情形，該管縣長應隨時定期召集區長或代表區長之區員到縣政府所在地，對各該區署承辦各事務，區內各情況及其他必要之事項，分別加以考詢，每隔一月，至少必須舉行一次，但依前條之規定，本月預定為輪往各區巡視之期，則本次考詢得行停止，或於巡視半月以前舉行之，前項考詢，應由縣長親行，但縣政府所屬各科之主管事務，亦得由各主管科長行之，各就主管事務之進行，促其注意，相與協議，並得指定與有關係之職員，為之說明。

第十四條 依前條規定，加以考詢，或促其注意，或與之協議，各事項應筆錄要領，編為考詢錄，每次由縣長呈由該管行政督察專員公署，轉呈省政府查核。

第十五條 各區應行興辦之事務，須遵照新頒法令實行，或現行法令，各區尙未明瞭者，縣長應定期召集各區區長區員，到縣政府所在地開講習會，就所頒法令之意義，辦理之程序，及其他必應練習之實務，分別講習之，務使徹底了解，確切遵行。

第十六條 區長任職至三年以上，經縣政府考核成績，認為優異者，應呈報該管行政督察專員公署，核轉省政府審定，凡已取得縣長資格者，即儘先任用，未取得縣長資格者，即以縣長存記任用，區員任職二年以上，經縣政府考核成績，認為優良者，得以區長存記，列入區長候選名冊中，儘先任用，前項區長區員，如有異常勞績為全省之最優越者，雖未滿任職年限，亦得特拔升用。

第十七條 區長薪俸暫定支給委任七級至委任四級，區員薪給暫定支給雇員薪給至委任五級，均得定期予以進級。

第十八條 區署最低經費，暫定甲乙丙三種，如附表之規定，除附設縣政府之區署兼職者不得兼薪外，餘均由各縣縣政府依縣份之

等次，暨各區地方之情形，任擇一種，比照編制，列爲縣預算之一部，依次呈經該管行政督察專員公署核轉省政府核定後，由縣政府就地方經費項下支給之，如有不敷，得由省政府補助，在該縣應解省稅內坐支抵解，非特經呈報省政府核准，不得向縣區內自行商取。

第十九條 區署由縣政府呈請省政府刊發木質鈴記一顆，以昭信守，文曰某縣第幾區區署鈴記，其尺度式樣，依照印信條例委任職之規定。

第二十條 爲保管區有款產及調解區民糾紛起見，得於區署附設區有款產保管委員會，及區民調解委員會，遇有必要時，亦得組織其他委員會，以促區務之進行，其一切組織規程，由區長擬呈縣政府核定施行。

第二十一條 本大綱施行細則由各省自定之。

第二十二條 本大綱公布後，自奉令之日起，各該省應將各縣現設之區公所或區辦事處，分爲三期，遵照本大綱分別改組，每期四個月，限於一年以內完成之，各省中如有尚未設區公所或區辦事處之縣份，應即分區設署，逕依本大綱辦理。

第二十三條 依本大綱改設區署後，豫鄂皖三省剿匪總司令部頒佈之剿匪區內各縣區公所組織條例，及江西省各縣區辦公處組織暫行條例，均即廢止。

第二十四條 凡施行本大綱之省份，其他普通法令有與本大綱相類似者，均暫緩施行，但不相抵觸之自治法規，仍得通用。

第二十五條 本大綱暫於湖北河南安徽江西福建等剿匪省份施行之，其他各省如認爲有參照本大綱實行分區設署之必要者，應呈請行政院核准。

(附)各縣區署甲乙丙三種編制暨每月最低經費表

| 項目        | 區別    |       |       |      |                  |      |
|-----------|-------|-------|-------|------|------------------|------|
|           | 甲種區   | 乙種區   | 丙種區   | 區長   | 區員               | 書記   |
| 合計        | 三九一元  | 三二六元  | 二六三元  | 六〇元  | 一七〇元             | 三五元  |
| 辦公費       | 五〇元   | 四五元   | 四〇元   | 六〇元  | 一七〇元             | 三五元  |
| 區丁        | 二四元   | 二四元   | 一六元   | 六〇元  | 一七〇元             | 三五元  |
| 助理<br>錄事書 | 五二元   | 三二元   | 三二元   | 六〇元  | 一七〇元             | 三五元  |
|           | 三人各八元 | 三人各八元 | 二人各八元 | (一員) | 五十元者一人<br>四十元者三人 | (一員) |
|           | 各十六元  | 六元    | 六元    | (一員) | 五十元者一人<br>四十元者三人 | (一員) |
|           |       |       |       | (一員) | 四十元者二人           | (一員) |

## 第六章 地方自治行政

### 第一節 行政問題

自治團體的工作，是否能夠圓滿適應社會的需求，便先要注意於效率的講求。要使行政效率增進，其間要素很多，但最緊要的是：第一，要有完善的法律；第二，要有適當的組織；第三，要有開明的人民。而這種種，都又互相關連，必要協合調諧的活動，才能產生很美的地方自治。好像法規為行為的標準，地方自治的實施，固應先要有完備的法規；但徒法不能以行，要行必定要人，又須有奉公守法的人員負責主持；不過完備的法規和忠誠努力的人員，也只能夠使地方自治在形式上實現而不能使地方自治在實質上完成，要地方自治的能夠靈敏工作，更非有健全的公民參加活動不可。

#### 第一款 怎樣訂立完善的法律

法規應重視實際情形，失之過高，地方機關不易企及；失之過狹，恐各方情形難以概括。我們知道，中國因為幅圓遼闊，交通阻塞，不但此省和那省的地方情形不同，即此縣和那縣也各有異。在此戶口稀密、經濟盈絀、文化高低以及其他種種情形絕不相同的環境之下，要以全國劃一的制度而推行任何的事業，事實上是不可能而且也不需要的。所以目前的自治工作，雖由政府領導人民去做，全國一致的可能性比較要

大一點；但因爲過求整齊劃一的結果，也不無拘泥文法，扞格難通的地方。要之，這種訓政時期的縣市組織，是政府扶植的，不能算是純粹的民意；而各地的情形又很複雜，將來實施的結果，也必彼此互殊。所以，將來最好由各地方自訂縣市自治法，就過去經驗整理改組，一面中央則採取「擇定市約制」就訓政經驗，訂定多種方式的組織大綱，以便各縣市自決採擇，而由中央審核施行。

其次，自治團體爲確定各種事務的執行範圍，和人民權利義務的設定或限制等，尤有自行制定自治公約和各種章則之權。普通關於規定人民在自治團體員的地位上所應受的權利的制限和義務之負擔的爲公約；規定經營自治事務的則爲規則或章程。牠的制定原則，第一，條文不能過多和過密，祇須撮舉其大意，原來牠的議決手續非常繁重，不便於隨時更改，如條文過多或過密，後來一遇阻礙或牴觸之事發生，必致陷於無可伸縮的地步；第二，規定自治事務的進程序，須富有彈性，以便隨時推廣，不爲條文所拘束。

#### 第二款 怎樣健全內部的組織

要如何而辦事敏捷，如何而人民稱便，更如何而用很少的金錢，做出很多的事情，便先要着意於行政組織的是否完善。所以，完善適當的行政組織，必須注意——

一 慎選人材 關於自治人員的候選資格，在各級自治法規上面雖有明確的規定，但在這個籌備自治的當初，希望他們能够腳踏實地的去做，更應求其能够：（一）明瞭國民黨的主義政綱，（二）常識

要豐富而正確，(三)頭腦要清晰而縝密，(四)有急公好義的德性，(五)有沉毅勇敢的精神，(六)有廉潔自持的操守，俾運用其全部的精神與智能，實施得乎其當，而為增加辦事效率，充分表現地方自治的效用和價值起見，又以選用專材為第一着。蓋孫中山先生說過：「我們革命，是為建設而革命，是為求政治社會改良和進步而革命。」但是我們要使政治改良，一定要使我們每個人的本身先改良；要使政治進步，一定要使我們每個人的本身先進步。因為智能低於職務，雖有志，不能逮；智能高於職位，只要能夠盡力，一定很能稱職的。從前政治的腐敗，一方面固然因為沒有法律，或者有了法律大家不去遵守，但同時也因為負擔政治責任的人，智能能力太薄弱，思想行動太頑固，太落後，由於薄弱、頑固、落後，政治才一天腐敗一天，一天不如一天。所以現在我們要不論地方的大小，事務的繁簡，都設法選用專家來主持，使他站在負責任的地位，一方面代表黨政府來訓練人民，一方面代表人民來經營開創新的事業。下面我們來討論關於這些人員訓練和任用的問題：

(甲)訓練問題——籌備自治，先要訓練人員。訓練的標的有三：(一)實際服務的精神陶鍊。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)為認識了解各種實際問題之智識上的開益。非有一番開益其智識上的工夫，則於各種實際問題，恐尚不易認識了解。(三)為應付解決各種實際問題的指示。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。必須受過了這三種訓練，而後服務自治工作，才能適得其當。內政部因此先後頒布各種訓練章程，通飭各省市注意訓練自治人員。依內政部前頒的自治訓練所章程規定的是：各省可以設立自治訓練所，直隸於民政廳，不限班數，以全省自治人材足敷應用爲止。凡（一）中國國民黨黨員，（二）初級中學畢業或與初級中學相當學校畢業者，（三）曾在國民政府統屬之機關辦理行政事務一年以上者，（四）曾辦地方公益事務具有經驗者，有上列資格之一而年滿二十五歲以上的，都可以應試入學。其課程爲：（一）三民主義，（二）建國方略，（三）建國大綱，（四）國民政府組織法——應講內容有五要點：1. 行政法之理論大要及各國行政制度之大要；2. 政權與治權區別之理論，總理特創五權制度之由來；3. 國民政府組織之系統及其權限；4. 國民政府各院部會施行計畫概要；5. 附省縣市政府之組織及其權限；（五）民法，（六）戶籍法，（七）團體法——應講內容有四要點：1. 團體組織之理論及集團心理之大要；2. 結社集會；3. 選舉；4. 會議，應詳細講述總理所著之會議通則；（八）地方自治——應講內容有六要點：1. 地方自治之原理；2. 西洋現代地方自治制度之歷史，各國市政之大要，各國農村制度之大要；3. 中國地方自治制度之歷史，（清末以來地方自治運動之經過，及各種地方自治草案之大要，並述過去地方自治運動所以失敗之原因）；4. 各國現行地方自治制度大要，（注重市政農村）；5. 現行地方自治法規大要；6. 總理自著之地方自治開始實行法詳解；（九）經濟財政概論；（十）合作社

論，（應講合作之理論及中國之合作制度歷史與三倉制度大要，各國之合作運動與現行制度大要，各種合作社組織法及其運用。）（十一）事業管理法，（十二）統計學，（十三）簿記學，（十四）地理學，（十五）測量學之大要及實習，（十六）軍事訓練。各縣市於必要時，並得設立分所。訓練期間定為二年，但第一屆得縮短為一年半或一年。學員畢業後，可以取得一、區長，二、區監察委員，三、區助理員；或一、鄉鎮長，二、副鄉鎮長，三、鄉鎮監察委員候選人的資格。此外，對於未經入所訓練的現任自治人員，則應依照內政部前頒的區鄉鎮現任自治人員訓練章程規定的辦法來訓練。章程規定的是：

第一條 區鄉鎮現任自治人員應依本章程訓練之。

第二條 應受訓練之自治人員如左：一、區助理員，二、鄉鎮長副鄉鎮長，三、閭長鄰長。

第三條 前條各自治人員，具有區自治施行法第四十三條第二款及鄉鎮自治施行法第十一條第一項第五款資格，領有證書者，得免訓練。

第四條 區助理員鄉長鎮長副鄉長副鎮長之訓練，由縣政府行之；閭長鄰長之訓練，由區公所行之。

第五條 訓練期間，區助理員鄉長鎮長副鄉長副鎮長二十日；閭長鄰長十日。民政廳得因地方情形，按前項期間延長之。

第六條 同一區公所之助理員，同一鄉鎮之鄉長與副鄉長，鎮長與副鎮長，及閭長與鄰長，均分期訓

練之。

第七條 在訓練期間，鄉長由副鄉長，鎮長由副鎮長代理，其間長職務，由鄉公所或鎮公所指定本間之隣長代理。

第八條 訓練區助理員鄉長鎮長副鄉長副鎮長之教員，就左列人員中指定或聘任之：一、曾受訓練之縣政府祕書科長及局長，二、區長，三、縣黨部委員，四、對於地方自治素有研究及經驗之人員。前項第三款第四款之人員須聘任之。

第九條 訓練間長鄰長之教員，由區公所就左列人員中指定或聘任之：一、曾受訓練之本區鄉長鎮長，二、曾受訓練之區助理員，三、本區黨部委員，四、對於地方自治素有研究及經驗之人員。前項第三款第四款人員須聘任之。訓練間長鄰長由區長主持教務，必要時並由縣政府派員協助之。

第十條 區助理員鄉長鎮長副鄉長副鎮長之訓練課程如左：一、黨義摘要，二、民權初步簡習方法，三、地方自治實施辦法，（以總理手訂之地方自治開始實行法爲根據，分述戶口、土地、警衛、道路、教育、財政、交通、實業、水利、山林、衛生、合作及救濟事業、識字運動等。）四、現行自治法規，五、民法及刑法要義。民政廳得因地方情形，於前項課程外，酌增其他課程。受訓練之人員，具有

鄉鎮自治施行法第十一條第一項第二款資格者，得免黨義之訓練。

第十一條 閭長鄰長之訓練課程如左：一、黨義淺說，二、會議要旨，三、地方自治要義，四、現行自治法規述要。民政廳得因地方情形，於前項課程外，酌增其他課程。

第十二條 訓練課本，由民政廳選定或編印，其詳略依訓練期間之長短定之。

第十三條 閭長鄰長之訓練，得因特殊情形，以講演方法行之。

第十四條 區助理員、鄉長、鎮長、副鄉長、副鎮長訓練期滿，應舉行試驗，凡及格者飭回原職，不及格者應補行訓練，其期間由縣政府定之。

第十五條 訓練事竣，縣政府應報由民政廳彙呈省政府轉咨內政部備案。

第十六條 訓練所需經費，由縣地方收入項下開支之。

第十七條 因施行本章程一切必要之細則，由民政廳制定，交由縣政府擬訂，呈經民政廳核定行之。

第十八條 本章程自公布日施行。

(乙)任用問題——地方自治應由訓練合格的人員來辦理，已如上述。但時至今日，內地封建思想和封建勢力的頑梗，還沒有全然滅絕，一般盤據鄉里的土劣，對於地方事情，雖不敢像以前的獨斷專橫，而仍多暗中活動，陰為操縱。甚至竟令子姪爪牙，承襲其業，名易而實則仍舊；亦有地方不肖，取舊有土劣而代之。

之，這兩者也都不懂自治的真意義，無心爲地方服務，僅知私利而罔恤公益，所不同的，只是名號和口頭禪而已，這類人物自行腐化而有爲惡的能力，可與營私舞弊而絕無改善自新之望。其次，因爲地方優秀份子，類喜宦游都市，而以促居鄉里爲可恥；老誠篤實之士，則又不善於奔走鑽營，無從取得工作的機會，益使地方事務，輾轉落入不肖份子之手。所以政府天天在提倡自治，人民天天在希望自治，而地方的依然不治如故！爲今之計，惟有嚴行取締地方豪劣的活動；同時提倡服務鄉黨的光榮，使一般智識階級向日奔走權門，爭逐宦海者，一變而爲努力下層工作之人，更使地方之才，不必遠離鄉井，都得量能致用，立功閭里；而對於鄉里老成篤實之士，尤須使有相當機會，參加工作。既經登用，則凡專職人員，務宜優其廩祿，庶可安其服務之心；過去地方事務的所以爲豪劣階級操縱者，一方固爲風會所趨，一方亦以經濟關係，蓋管理地方事務者，自來本無俸給，衣食於斯者，每用不正當的手段，魚肉侵吞而得，此爲自好者所不樂爲，所以必須求其挽救之道。又依現行自治法規所定自治工作人員的任期，普通都是一年到兩年，則時間短促，在任滿之前的幾個月，既須籌備下屆的選舉；選舉之後，又須忙於就職交替的手續，實際一兩年之中，能够給他辦理自治事務的時間有多少？況改選愈多，則人員愈存五日京兆之心，不易爲巨大的施展；而年耗許多選舉經費也不經濟，所以我們主張於保障任期以外，對於上級機關的工作人員還有延長任期的必要。

二、嚴密組織 自治團體在開始工作期間，一方面負劃分區域和指導民衆的責任，一方面更要

籌畫其區域內的各種自治事務，任務至爲重大，自非有健全的組織不可。所以對於機關的範圍如何始爲斟酌適當，也有再三考慮的必要，如果失之過大，則慮地方財力不勝；失之過小，則慮事務不克盡舉。牠的範圍，最好由小而大，牠的組織，則由簡而繁，依財力之發展，而收漸進之效，不宜鋪張於前，縮減於後，致令事務陷於半途停頓。至於內部工作，應合全機關之力，採用科學方法，解決行政管理上人事物的相互關係問題，達到行政工作上真善美的境界，實現行政規律上清慎勤之極致。其辦法可以：（一）指定必須提前解決或比較簡單的事項一二端，先試研究進行，如果結果圓滿，再推之于其他事項；（二）指定若干重要複雜事項，僅調查其現況，提出報告，比較批評其得失，聽各方自由改進，經過若干時期後再行調查，爲進一步的比較批評，似此辦法，不妨更歷數次，求得一最完善的結果；（三）凡有變更辦法，應詳查其未變更前各項有關係統計或其他資料，俟經過若干時期，再查取已變更後各項有關係統計或其他資料，以資比較，而顯示其收效的程度。

### 第三款 怎樣得到開明的人民

地方有開明的人民，也是使自治事業進步的一種要素。過去有以爲自治機關聘用專家主持，便免了教育人民以求其瞭解自治經營的必要，可謂謬誤至極。其實輿論必和地地方政策密結一氣，才能產生健全的團體；如果不許人民參議政事，就是把人民和自治機關的隔閡，越發擴大起來，將使自治事業，益發無法

進行。所以教育人民，使其徹底明瞭何爲自治，和自治如何經營；及贊助地方人民組織關於輔助地方自治進行的團體，實爲自治機關唯一的職責。

一 教育人民的方法 教育人民的方法有三種：第一，是宣傳；第二，是訓練；第三，是公佈。

（甲）宣傳——要人民有自治能力，先要人民有自治的思想和自治的信仰。所以，孫中山先生以爲：「其地之能否試辦（地方自治），則全視該地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。」可見地方自治實行的基礎，在地方人民的自治思想及智識；地方自治的宣傳，就是努力普及自治思想，也就是地方自治開始實行的先決條件。我們在籌備自治的當初，應該把現行地方自治的種種特點，所以和往昔官僚紳士式自治不同的地方，以及地方自治前途關係的重要，向人民盡量宣傳，以喚起人民的注意，並使人民徹底明瞭地方自治的利益，使實行的時候，不致發生阻力，而且使人民自動的起來協助。宣傳的辦法應該是：

（一）宣傳的主體 宣傳的主體，是指宣傳發動的機關而言，所以政府、黨部、學校以及各種民衆團體，都是宣傳的主體。我們要把這些機關團體，聯合起來，使之分工合作，以作強有力的宣傳機關；而尤以縣以下的自治區域如區、鄉、鎮、閭、鄰等，政府都要從速規畫起來，組織成立。這是地方自治最下層的發動機，地方自治運動，必須從這裏做起，才能發生實際的功能。

(二) 宣傳的客體 宣傳的客體，是指宣傳的對象而言。地方自治的目的，既然是要全體人民自動起來直接或間接管理公共事務，則宣傳的對象，自然不限於一部分的人民，而為人民的全體；尤其是這般佔有我國人口百分之八十以上的農工羣衆。他們歷受軍閥官僚土豪劣紳的壓迫最深，反抗壓迫的革命潛勢力也最大，更須努力向他們作普遍的宣傳，以喚醒最大多數的民衆，為地方自治的幹部。

(三) 宣傳的材料 宣傳的材料，約可分為數種：(甲)關於聽覺方面的——像演講、歌曲、留聲機、無線電播音機、評話等，都可以為宣傳的工具，實是一種收效最速的社會教育。(乙)關於視覺方面的——以文字宣傳為主體，而各種圖畫、電影、戲劇，也可以於娛樂之中，暗收宣傳之效。至於文字宣傳的材料，又可分為二類如下：

A 刊物的材料 如傳單、小冊子等。應該由宣傳發動機關編定下列各種刊物，分發各處，從事宣傳，像一、地方自治宣傳大綱，二、什麼是地方自治，三、孫中山先生關於地方自治的遺教，四、調查戶口說明書，五、測量土地說明書，六、整頓警衛說明書，七、修築道路說明書，八、四權行使說明書，九、訓政與自治等。

B 標語的材料 標語為最簡單而有效的宣傳資料，我們也不妨加以規定如：一、地方自治的目



的，是實行民權民生兩主義。二、地方自治是移官治爲民治。三、地方自治是訓政工作的重心。四、地方自治團體，不僅爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。五、地方自治以縣爲單位。六、清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校是地方自治開始的工作。七、打破重省輕縣的觀念。八、防止土豪劣紳把持自治機關。九、完全自治之縣，人民有直接選舉權、罷免權、創制權、複決權。十、國民要改變從前不問政治的故習。十一、國民要訓練運用四權。十二、實行地方自治要提倡合作事業。十三、實行地方自治要努力保甲運動。十四、實行地方自治要發展地方交通。十五、實行地方自治要開發各地產業。十六、實行地方自治要努力振興實業。十七、實行地方自治要積極發展國民體育。十八、實行地方自治可以解決我們衣食住行四大需要。十九、地方自治萬歲等。

(四) 宣傳的策略 一種民衆運動，宣傳如不得其法，時會收到相反的結果，因此我們便要特別注意到宣傳的策略。這裏就提兩點來說：(甲) 宣傳前應有的準備——關於組織方面，凡上述的各種機關和團體，事前須有接洽和集會，一切工作的分配和程序，都要預爲規定，布置妥帖，然後可收合作之效；關於物質設備，更不宜草率從事，務須考究新奇和精美，才能吸引人民，同時並可給予人民許多良好的暗示。至於宣傳者自身，服裝要樸素，態度要誠懇，對於宣傳資料的理論和事實，應徹底明瞭，才容易獲得人民的同情和歡迎。(乙) 宣傳時應有的注意——演詞應該着重事實，即有理論，也不可太抽

象，事事要涉及人民本身的利益，盡量指陳出自治的必要和辦法，使得他們感動而起堅強的信仰。演者並須屢入羣衆裏面，多和羣衆接觸，除了正式宣傳，還要竭力和觀衆或聽衆直接發生人的關係。

浙江省黨部前年爲喚起人民對於地方自治的注意，俾認識其意義，促進其實行起見，曾舉行地方自治宣傳週，分令各縣舉行。茲錄其宣傳要點如下——

第一日 宣傳地方自治的一般意義——（一）地方自治是實行民權民生兩主義。（二）地方自治是移官治爲民治。（三）地方自治團體不僅爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。（四）地方自治開始實行時，應舉辦之事項爲：1. 清戶口，2. 立機關，3. 定地價，4. 修道路，5. 墾荒地，6. 設學校。（五）其他關於地方自治的一般意義。

第二日 宣傳地方自治的組織——（一）地方自治的組織，以縣爲單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效；故應以重縣輕省之觀念，打破重省輕縣之舊觀念。（二）現行縣組織法，縣之下有區鄉鎮閭鄰等組織，欲求縣地方自治工作之完美，必須區鄉鎮等之組織健全，尤須嚴防土豪劣紳之把持操縱。（三）完全自治之縣，其人民有直接選舉罷免創制複決等權，得選舉縣長，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，自治機關之是否得力，自治人選之是否得當，關係於人民之本身，故人民必須及時習練四權之使用，養成將來運用政權之能力。（四）縣執行（現在爲縣政府）之

下，當設立多少專局，除如現行縣制之有財政、公安、教育、建設等局外，尤須注重於民生需要事項之管理，如設立糧食管理局，以及衣住行三種需要之生產機關，悉當歸地方支配，逐漸設局管理，然後不失運用民權，解決民生之本旨。（五）其他關於自治組織之具體辦法及重要意義等。

第三日 宣傳地方自治的設施——（一）詳細說明地方自治開始實行法所定之六項工作。（二）說明七項運動之重要及其概要。（三）說明縣自治完成之先，應將全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功。（四）說明完全自治之縣，土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼養老濟貧救災醫病，與夫種種公益之需，而達到民治民享之目的。（五）說明自治時期各縣之天然富源以及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦者，中央政府將協助其成功。（六）其他關於自治設施之辦法與理論。

第四日 宣傳四權的行使問題——（一）說明現在是民權時代，人民為國家之主人翁，應改變從前對國家放棄責任的故習，並須養成運用民權之智識與能力，方不至為人利用，陷於反革命而不自知。（二）說明民權主義中「權」「能」分開之意義。（三）說明四權之名稱性質。（四）說明運用四權之方式，在總理所著民權初步中，已有詳細規定，個個應該去學。（五）說明訓政時期，本黨

政府將派員到各縣協助人民籌備自治，訓練人民使用四權。(六)說明人民應就各種人民團體之組織集合及其他地方上各種會議中，實地練習民權之使用。

第五日 宣傳保甲運動，兼作劃共宣傳。

第六日 宣傳合作運動。

第七日 宣傳地方自治與訓政及憲政之關係——(一)說明地方自治是訓政時期的基本工

作。(二)說明訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際。(參看三全大會決議案)(三)說明訓政時期現已開始，茲值國內軍閥肅清，全國統一，正實施訓政完成自治之大好時機，國民應一致努力。(四)說明本黨決於二十三年底以前，完成全國縣自治工作，須國民自覺自勉，方能促其實現。

(乙)訓練——因為宣傳的結果，人民對於地方自治的意識和觀念，雖已有了相當的認識，但要使他們能夠運用民權以求自治，繼續的還要訓練他們得到相當的智識和能力，然後才能盡其所用。關於訓練的方法，除依法於區鄉鎮公所各設(一)國民補習學校，和(二)國民訓練講堂，以學校的方式來訓練人民的政治智能外，對於四權行使的訓練，尤屬必要。蓋我們訓練自治職員去協助人民籌辦自治，只是盡了上半截的功能，而使下半截的人民能夠積極而且熟練的行使選舉、罷免、創制、複決四種政權；並且使他們明白政權和治權的交互關係，可以運用政權去管理行使治權的政府，完全達到以人民管理政事的

目的，又有甚深的含義。其訓練的方法應爲：（一）民權初步的演習，最初使人民懂得怎樣開會，怎樣守秩序，應該怎樣在會場上發言，應該怎樣服從大會的決議；然後進而（二）試辦選舉；（三）實行直接立法。四權訓練有方，自治運動成熟，則地方自治開始實行，自然容易奏效得多了。

（丙）公佈——自治機關的經費，以人民負擔爲原則，而其設施的事業，也和人民有直接的關係；如果自治機關不能把所辦的事，公告社會，人民必難明白自治機關爲人民所謀的利益，誤會一生，人民的助力不能有望，自治機關的辦事，便要覺着困難。況且自治機關爲人民所謀的利益，都是根本遙遠的多，人民往往事先須受相當的損失，倘不知切實宣傳，多方解釋，則人民祇見一時的損失，不思將來的利益，必致誤會自治機關的設施而有所破壞。所以，歐美各國地方政府對於行政的宣傳，特別重視，使行政日有成績。公佈的方式，除行政消息和計畫，隨時公佈於新聞紙和發行周報月刊外；更有法規彙編、業務報告的各種刊物之印行；而能利用無線電播音臺和舉行各種講演會展覽會，尤可收巨大的效果。

二 人民團體的組織 民衆運動的主要意義，便是人民用自己的力量來謀生活的向上，遇着障礙便剷除或破壞，有了缺欠便創造或建設。這種運動必須具備的條件是自覺的意識，自決的態度，自動的能力，和互助合作的精神，把這些條件集中起來，所發生的力量加入到自治裏邊，地方的事業，才得到了動力，自治才有真正的意義，民權才有實際的表現。不然，要不藉民衆運動的力量來推進，在國家方面雖有自治

的設施，其結果則不外是虛偽的民治或官治的自治，而真實的民權的或民主的自治，還是沒有實現的可能！所以自治機關對於地方上一切法定的民衆團體——像商會、農會、工會、教育會等，都應該幫助他們組織起來，既可以鞏固自治的基礎，又可以排除一般不良份子的參加。此外，鼓吹地方公民成立研究自治的機關，尤爲必要。好像波士頓和紐約各市，都有地方調查會或地方研究會的產生，牠們是對於本城實際狀況，作透徹研究的機關。會中自有一班專心從事研究的人，對於地方各項事務，都留意考察，更依據他們所求得的材料，提出一種公允的、開明的、建設的理論！

最近，上海中華職業教育社主辦的各地農村改進實驗區，也都有農村青年服務團的組織，目的在使人人能自治，能合羣，視公事如己事，共謀地方的建設。而中華平民教育促進會在定縣的實驗，也有家庭會的發起，牠的方法是把全村大多數的家庭聯合起來，各家的分子，依其年齡和責任的不同，分爲五種集會：（一）家主會，（二）主婦會，（三）少年會，（四）閨女會，（五）幼童會。原來家庭一方面是國家社會進步的障礙，是自私自利的根源，如何而使之逐漸社會化，不爲大團體生活的障礙，這是發起家庭會的一個理由。同時，家庭是中國社會結構上最根本的組織，表現中國社會倫理的根本傾向，如何才能將中國的家庭所代表的倫理觀念，擴展到國家社會的範圍，這是發起家庭會的又一個理由。所以組織家庭會可以：（一）將各個獨立自私自利的家庭，化爲各家聯合互助的社會生活；（二）將各家天真熱烈狹小的

血族的生命愛擴大為鄉族國家的生命愛；（三）使農民從家庭的集會之中得到共同生活共同開會的練習；（四）從家庭會的組織達到全村男女老幼都同受四大教育——即文藝、生活、衛生和公民教育。這兩種的組織，都是值得我們提倡的。

## 第二節 財政問題

自治團體既受國家委託，以辦理自治事務為其存在目的，則凡經營各種事務所需的費用，自非自己籌畫不可。此外，又有所謂自治負擔的義務，自治負擔通常可以分為事務負擔和經費負擔兩種。所謂事務負擔，即國家行政官廳或上級自治機關委辦事項，其所需的經費，也非由團體負擔不可；至於所謂經費負擔，即事務仍由國家自己經營，但因其經營的事務，直接關係地方利益，國家遂把這事業的一部經費，令由該受益的地方負擔，所以自治團體於負擔自身事務所需的費用以外，又常常要供給這種自治負擔的經費。因為有着這種的關係，所以國家必須付予自治團體以管理財政的權能。

財政管理權的內容可以分為：（一）財政管理，（二）財政收入，（三）財政支出，和（四）會計四項來說——

### 第一款 財政管理

一 財產的分類 自治團體的財產，可以分爲下列的幾種：

(甲) 行政財產和收益財產——行政財產，便是具有行政上目的之財產。其間又可以分爲公用和公共用兩種的不同。(一) 如自治機關的基地、房屋等而具有公法上目的之財產，即爲公用財產。(二) 如學校、鐵路等，各項營造物而具有公用性質的財產，即爲公共用財產。至於收益財產，則爲具有收益目的之財產，如山林、田地等，得以孳息生利而充地方經費者。

(乙) 基本財產和普通財產——基本財產，便是不消費而僅使用其收益的財產；反之，則爲普通財產。基本財產又可分爲(一) 一般的基本財產；和(二) 特別的基本財產兩種。即前者的收益，可充一般經費的來源；後者的收益，僅充設置此財產之目的財源。

二 財產的管理和處分 自治團體對於財產的所有，和普通私法上財產所有者的地位相同。一樣的要受民法上關於所有權規定的支配，不過因爲自治團體是以公共利益爲其生存目的之公法人，所以關於一切財產處分，又要受公法人財產規定的支配。

第二款 財政收入

一切事務的進行，都以經濟爲先決問題。蓋嚴格以言，無經費即無事務，經費所以決定事務的成敗，自治事務爲人民起死回生的事務，自治經費，猶之病者之有需於醫藥，得之則生，不得之則死，病者還有一線



生機，必不惜因醫藥費而甘心犧牲其生命；以彼例此，則自治經費，等於救命經費，自應寬予措籌，量出爲入。蓋減少官治行政，發展自治事務，爲近代政治上一般的原則和趨勢，而在國民黨訓政時期，更以發展自治爲重要工作，故在自治方面的支出多一分，即人民多受一分的利益。這在不明財政學理的，或將以爲量出爲入，近於苛征浪費；而其實在自治方面取之於人民的，直接用之於人民，實無異以自己的金錢，經營自己的事務。要之，由人民自己負擔，固無所謂苛征；由人民直接支配，更無所謂浪費的。

自治團體財政的收入，有私經濟的收入和公經濟的收入的分別。私經濟的收入，也叫做私法上的收入，即自治團體以私法人的資格，對於其他經濟主體施行平等的經濟行爲所得的收入，像（一）財產收入，（二）事業收入，和（三）地方債等；公經濟的收入，也叫做公法上的收入，即自治團體以公法人的資格，對於該團體員強制其負擔，或由上級補助的收入，像（一）地方稅，（二）補助金，（三）手續費，（四）過怠金，和（五）義務勞力等。所以第二次內政會議規定區以下各級自治機關應有確定的財源，其收入的範圍如下：一、該自治團體公有財產之孳息，二、該自治團體公營業之純利，三、人民請求官辦事務之特別費，四、各種公共事業之捐款及使用費，五、本區內的地主房主及企業家對於公營事業直接受利之特別捐款，六、上級機關的補助費（正稅的分撥），七、附加稅，八、中央及省特准征收的自治專款，九、公債之募集（只限於事業費）等。茲撮要敘述於下——

(甲) 地方稅——地方稅之在地方歲收上，乃和稅外收入相對立，而佔其最重要的部份。蓋此項稅收，爲自治團體的強制收入，因其爲公共利益的使用，故人民都有其必須負擔的義務。關於地方財政範圍的大小，各國不同，採取集權制的，係以國稅的附加稅供給地方之用；採取分權制的，則由國家准許征收地方稅供給地方之用；此外，也有兩制並存的。至於稅收方面，大抵爲宅地稅、所得稅、遺產稅，或就特種物品課稅。我國現在便是採取分權的辦法，所以建國大綱規定：「各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾，爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。」財政部並劃關稅、鹽稅、煙酒印花、郵包等稅爲國家稅；劃田賦、屠宰、契牙、當等稅爲地方稅。但所謂地方，係泛指省縣而言，其間並無明顯區別，於是凡屬地方稅收，類爲省所濫削；即各縣雜捐之數額比較可觀的，也都攪諸省庫。縣所能征收的，祇是國稅省稅以外的稅或其附加（如田賦等）而已。以致收支失其平衡，自治難期發展。所以今後應把省縣的收支，詳細劃分，縣以下則實行統籌統支的辦法。其標準，依第二次全國財政會議規定的：（一）關於縣市的收支，當將原屬縣市及其區鄉鎮等者合爲一體，縣市以下不宜再加劃分，使縣市與其區鄉鎮等之財政，歸於統一；（二）關於稅收之劃分，當依稅捐種類分別歸屬，不宜以正稅附稅爲區分，其大宗稅捐，不能完全歸省或歸縣市者，按成數分配之，使省與縣市之財政，各得相當穩固之基礎；（三）關於支出之劃分，當以其機關及事業設施目的之所屬爲依歸，使各地人民權利義務，得相當之平均。

(四)省與縣市稅收劃分以後，彼此不得附加，以期各自整理；(五)省與縣市支收劃分以後，遇有必要，仍須互相協助，以期平均發展。

總之，地方稅既為地方歲入最重要的部份，則經費為一切事業之母，實施地方自治，自也不能不以確定地方稅收為先決條件。但如何而使地方稅收推行盡利，則必須：(一)勿近苛細；(二)稅率宜輕；(三)負擔平均；(四)以貨幣為征收物；(五)征收簡易；(六)無搜索盤查之煩；(七)各地有多量出產物者，得就該出產物酌量徵稅；(八)不礙生產之發展。至於將來土地清理完竣，廢除田賦時，又可依照孫中山先生地方自治開始實行政法規定，照地價百分之一征收地價稅和地價增益稅，以為地方自治經費。

(乙)公款公產的孳息——地方上的各項公款如：(一)各項廟會公款，(二)各種公益事業的公款，(三)學款，(四)其他各項公款；以及各種公產如：(一)廟宇及其田產，(二)公共房屋和田地，(三)荒地，(四)山林川澤，(五)礦產水利等，都應歸自治團體所管有，俾以其孳息而用為經營地方的事業。

(丙)公營業的純利——國家經營企業，在自由放任主義盛行時代，是認為侵害人民之自由權的；但在社會主義盛行的今日，則其經營的範圍，日益擴張，非但從社會政策上不得不承認之，即從財政方面來說，也漸有依賴之以為增加收入的趨勢。所以地方自治發達的國家，其公共企業往往隨自治的發達而

增加，凡有獨佔性質及爲私人之力所不能舉辦的，像自來水、電燈、煤氣、交通事業等，無不由自治團體經營管理。此項企業的經營，其初雖在謀公共的利益，但結果則足以補助經濟上的收入不少；而以此減輕人民租稅的負擔，又爲理想的企望。

(丁)補助金——自治組織日益鞏固，則自治事務日益紛繁，其經費便不得不日益膨脹；依普通自治團體的經濟能力，已難全部負擔，其貧瘠之區，更當有所困難，所以各國政府都有補助其自治團體的先例。過去我國政府關於補助自治團體經費的辦法，向不一致，及第二次全國內政會議才議決各級自治機關的經費，在過渡時期，國家機關得以協款補助之。但補助金不得超過歲入總額百分之四十。這種國家補助經費的辦法，在地方自治籌備之始，尙無其他固定收入的時候，以此維持，確是必要；但自治經費，以自力負擔爲原則，政府的補助多一分，即人民自治的能力和權力減一分；蓋就政治的作用而言，政府的補助自治經費，名義上爲發展自治，而實際上爲干涉自治，即預防地方自治權力過於發展，以至限制中央權力，所以借補助自治經費，以使用行政權力侵入自治範圍，好像近年英美分權制度的國家，對於地方自治，因恐其立法或司法的監督效用不足，便以增加協款爲由，而收中央箝制地方之實。所以我們主張地方自治經費，應完全由人民積極負擔，而逐漸廢除政府補助的制度。

(戊)其他收入——自治團體因執行公務所得的各種：(一)登記費、(二)檢定費、(三)特許

費、(四)免許費、(五)使用費；以及處分人民的過怠金和人民的捐助等，也都是地方財政的一種收入。雖各種收入為數甚微，但合而計之，每每也成了一種重要的進款。此外，又有以勞力為負擔之代價的。即像修築道路、建築公共房屋和保衛事項，凡要直接使用勞力的，有產階級固可以負擔財力以代勞力，不必盡加限制，而在無產階級也可以勞力為負擔的代價，其勞力的結果，便是自治經費的一種來源。

(己)地方公債——地方財政除却上述各種收入而外，既無其他來源，則一時忽需多額支出的時候，如果單是加重稅收，責令人民負擔，則不但力所不逮，且也時不我待，所以為調劑地方財政不礙自治事務的發展起見，自治團體得國家或上級機關的准許，可以募集地方公債。此項公債，即由自治團體依公共信用而負的債務，和其他各種收入的性質不同，他種公共收入於收得後即無償還的必要，而公債則於一定期間後有負擔償還的義務。所以由公債而來的收入，從長時間觀之，收入和償還，終必相殺無遺，實不可作為正當的收入；但從短時間看來，在財政上，實能資一時的彌補，則認為一種特別的收入，也無不可。不過公債既有到期償還的關係，則舉募之時，應即指定某種收入為擔保品，這不但有利於債權者的保障，也有利於募債者的進行；而募債的用途，也應限於公益和生產事業和非常事變的支出，絕不得投為行政費用。至於債額的大小，尤應等於必要支出的數額，不可浮募，以重人民的負擔。

以上，係指一般的地方收入而言。但我國財政，紊亂已極，無論國家地方，收入支出毫無準繩，公債信用，

掃地靡遺；而地方公有營業，更屬寥若晨星，有之也大半虧折，在此情形之下，而要自治專款咄嗟立集，未免難乎其難。所以先應就地調查舊日地方自治經費的實況，並各依地方情形，籌措過渡的辦法，然後依整理土地規定地價，和振興公共事業的結果，劃其收入若干成分，以供地方自治之需，果能循此程序，切實辦理，則經費有着，而地方自治可言推進了。

### 第三款 財政支出

各國自治行政的最大問題，即如何使每年度財政所入足敷所出？現代地方財政需要的增加，較人口和財富的增加，猶為迅速；即令同一行政的用費，也是一年比一年為多；而每年自治團體還要擴充其活動的範圍，以為人民造福，像從前歸諸私人的企業，現在多已變為公有了。所以自治團體固有事務的經費，不得不因之增加；而他方面又以國家的設施經營漸趨多端的結果，自治團體所受委任的國家事務日趨繁多，因處理這些委任事務之必要的經費，也自然隨之膨脹了。因此，自治團體歲出的種類有如下述——

- (一) 立法費——議員的津貼、和會中的一切雜費。
- (二) 行政費——辦事人員的俸給、和一切辦公的費用。
- (三) 警察費——地方保衛、和其他防禦水火的費用。
- (四) 衛生費——療病防疫一切公共衛生設備的費用。

(五) 教育費——學校和一切文化事業的費用。

(六) 救濟費——育幼、養老、濟貧、救災和其他救濟事業的費用。

(七) 建築費——修築道路、橋梁、隄防和其他土木工程建築的費用。

(八) 公營事業費——興辦公用事業的一切費用。

(九) 獎勵金——獎勵學術和農工商業的一切費用。

(十) 上級機關的負稅——自治團體應納的國稅和分擔上級機關的一切費用。

(十一) 公債費——每年償還公債本利的費用。

(十二) 其他法律明文規定的負擔和費用——如執行公務等。

以上，是就一般的分類而言。但因地方自治的程度不同，其各種支出的數額，也就不同。大抵自治最發達的國家像英美等國，重在經濟建設，所以自治經費的支出，多用之於公共企業的经营；像德法等國，也多用於交通機關和道路；至於自治尚在初創的國家，像日本等國，則重在啓迪民智，所以其自治經費的支出，便以用於教育爲多。

#### 第四款 會計

#### 第一項 預算

以上說過，自治團體的財政，應以量出爲入爲原則，對於一切支出，不可過於緊縮，致妨害自治事業的發展；但地方支出，究不可犯浮濫之病，既以浪費公帑，又重人民負擔，所以關於地方財政的收支，都有編製預算的必要，使實際上的收支，能如規定的標準。

一 預算種類 預算種類，可依下列規定：（甲）以性質爲標準的分爲：一、總額預算——即登載一切歲入總額的預算；二、純額預算——即扣除經征行政費用，僅登載純收入的預算。（乙）以時期爲標準的分爲：一、臨時預算——即本預算尚未議定，而年度已開始，爲事實上之便利，劃定一短時期從權施行的臨時預算；二、本預算——即一年度應行的預算，換言之，即正式預算；三、追加預算——即本預算已經提出，爲補救預算所不足，或應新生的事實而追加的預算。（丙）以範圍爲標準的分爲：一、總預算——即包括一切歲入歲出之全部的預算；二、分預算——即各部預算或類別的預算。

二 預算的編製 預算書的編製，應收支並舉，其分科的辦法有三種：第一種爲縱分法，即以機關而分；第二種爲橫分法，即以目的而分；第三種爲混合法，則把兩者混合兼用，尤能發揮縱橫兩法之長，所以多爲各國採用。編製時應注意會計年度，使本年度的歲出，以本年度的歲入充當；及本年度的歲出定額，不得移作他年度經費，以確立預算的收支計畫。會計年度，各國不一，英美法日各國係以一年爲一會計年度；德國聯邦中各小國和美國的數州，則以二年以上爲一會計年度，但多數都是採取一年制度，我國便是採取



一年制度的。至於會計年度的開始日期約有三種：（一）以一月一日為開始的——像法國比利時等；（二）以四月一日為開始的——像英國日本等；（三）以七月一日為開始的——像美國西班牙和意大利等。我國則規定自本年的七月一日起至翌年的六月三十日止為一會計年度，所以預算的製成，應在七月一日以前，由執行機關負責編製，經議決機關的議決，而後確定。預算中應設預備費，以備預算定額以外的臨時支出；如果未立預備費，而遇有緊急的支出或超過預算的支出，則須經議決機關的認可。例如鄉鎮的預算，除鄉鎮民大會自行制定外，應由鄉鎮公所編定，提出於鄉鎮民大會，經議決後，預算才告成立；應即呈報縣政府查核，至如緊急事件，須有預算外的支出的時候，也應提交大會追認；又如鄉鎮民大會對於必要支出，故意不列入預算時，縣政府並可以強制其編入於預算。

## 第二項 出納

預算一經議決，自會計年度開始之日，即發生效力，其施行收入和支出的事務，即為出納事務。各國關於經費的支出，都有一定的手續，大抵於預算及支出法令決定後，各機關便可以根據預算所許，依照手續，向發款機關支領，但發款機關支付的時候，應先注意此項支付命令是否已經審計機關核許。審計機關審核此項支付命令的時候，必須注意此項支出的用途是否為預算所定及與預算的數目相符；如果不在預算範圍或者超過預算的時候，便應拒絕簽字，以重計政。至於收支的經過，尤應實行公開，蓋財政一旦公開，

則人民的疑團盡釋，許多地方事務的進行，自然容易得多；而為達到財政公開的目的，則應以檢查的方法去監督。這個檢查的方法，依日本市町村制的規定有兩種：一種是定期檢查——每月舉行一次；一種是臨時檢查——則每年至少舉行一次，都是由市町村長和市町村會負責執行的。我國縣財政出納檢查之權，屬於縣參議會和縣長；至於區鄉鎮以次出納檢查的權限，則在監察委員會，不過上級機關也仍可以行使其檢查權的。

### 第三項 決算

決算乃對預算而言。蓋預算本為一種預測，其算定的收支不必定和實際的狀況相符，故必從客觀的事實上，決定實際的收支額的多寡，而後設立預算的目的，才是達到。若僅有預算而不講求監督其實行的方法，則難免收支浮濫，使預算等於具文，所以有預算制度，同時便應有決算制度，以使之充分表現其效能。

一 決算的程序 決算對於預算上收支之預定，含有使其確定的意義，既如上述，則決算便是預算的監督。預算的監督，可由上級機關對下級機關行之；也可由特定的財務司法機關對於財務行政機關行之；更可由立法機關對於行政機關行之，所以決算的內容，可以分為行政監督、司法監督和立法監督三種：

(一) 行政監督——便是主管機關於實行出納後的一定期間內，核定所屬機關之實際收支的意思；

(二) 司法監督——便是財政審計機關，對於自治團體編造的財政出入計算書，連同各機關的逐月計算

書和歲出歲入決算報告書，加以審查的意思；（三）立法監督——便是立法機關對於行政機關所提出的總預算，加以審查承認，而施行預算之最後決定的意思。依上所述，決算的程序，在理論雖然可以分爲三段，但各國各有小異，而尤以關於審計一段爲最甚。關於審計的方法，有兼取事前監督制的，有僅用事後監督制的；關於審計的效果，有採判決制的，有採參加意見制的；關於審計事項的範圍，有很狹的，有很廣的。

二 決算的編製 自治團體的決算，和預算一樣的要依會計年度由執行機關編製，經過立法手續而後成立。編製的方式，應依照預算的編製，分爲經常臨時兩門，其款項的次序，也應和預算上款項的次序相同，才能利於比較審查。又，編製的時候，除依預算的款式外，並應開具下列各事項的計算：

（甲）歲入之部

- （一）歲入預算額——即預算上所載的歲入額。
- （二）審定歲入額——即根據預算上的歲入科目，實行審定之額。
- （三）已收訖歲入額——即審定額中之已經收訖的。
- （四）歲入虧短額——即已收訖額，及未收訖額之和，比較審定額所生之差額。
- （五）未收訖歲入額——即審定額中之尙未收訖的。

（乙）歲出之部

(一) 歲出預算額——即預算上所載的歲出額。  
(二) 預算決定後增加歲出額——即預算上所未明載的歲出額，例如預備金的支出，或緊要支出等。

(三) 支付命令已發的歲出額——即支付命令已發，而實款尚未發出的歲出額。

(四) 轉入次年度歲出額——即轉入次年度使用的歲出額。

(五) 歲出剩餘額——即預定歲出和實際歲出相差之額。

審查機關對於決算書審查的結果，認為正當合法的，應解除出納人員的責任；如果認為不正當時，應通知該管長官處分；如果認為應賠償的，並須通知該管長官限期追繳。

## 第七章 地方自治事業

### 第一節 調查統計

孫中山先生說過：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事便是政治。」但管理衆人的事，錯綜複雜，那些應興應革，必須先有一大量的觀察，於事態變遷的比較，社會生活的狀態，完全明瞭，然後才能收事半功倍之效，而避應舉不舉及舉非所宜之弊。所以，地方自治的實施，先要有很正確的調查和統計，才能够切實有效的辦起來。

一 社會調查的意義 調查的門類，不可勝數，而社會調查則爲其中最重要的一部。牠是「以有系統的科學方法，調查社會的實際狀況，用統計的方法，整理搜集的材料，分析社會現象構成的要素。由此洞悉事實真相，發現社會現象之因果關係。然後根據調查之結果，研究計畫改善之方案。再按照社會狀況，以適當的展覽宣傳的手續，喚起民衆，使覺悟關於彼等自身待決的利害問題，使他們更進一步自動的及督促地方負責者，認真的、有效率的實行擬定的方案，解決社會問題。」（李景漢實地社會調查方法）

二 社會調查的範圍 社會調查的範圍，依中央頒佈的社會調查綱要規定的是——

（一）土地與人口——1. 耕地面積與荒地面積之比較情形。2. 官荒地畝與民荒地畝之比較情形。

形。3. 每畝田最高價格，最低價格與平均價格。4. 每畝地最高價格，最低價格與平均價格。5. 湖塘山丘等之最高價格，最低價格與平均價格。6. 公有土地有無管營機關，其狀況何似。7. 每畝土地過去稅收的情形。8. 無人納稅之荒地有幾何。9. 有人納稅而不耕之地有幾何。10. 自國民革命軍到達後，有無整理之耕地。11. 全縣戶籍總數。12. 男女老幼以及壯丁人口總數比較情形。13. 遊民乞丐等之人數。14. 曾否清查戶口，及其方法之概要。

(二) 產業與產品——1. 全縣生產力與生產額之統計比較。2. 全縣之天然富源。3. 大規模之工商事業。4. 出產品之名稱、種類及產量。5. 每年輸出數額及銷售場所。

(三) 交通與建設——1. 車輛及一切運輸情形。2. 最長度與最寬度之道路及其建築情形。3. 河道或魚港、商港之現狀及濬治的情形。4. 電話交通及電報交通的情形。5. 自國民革命軍到達後，有無新建築及關於河道與馬路之新計畫。

(四) 農業與農村——1. 灌溉、排水用具之設備有無改良。2. 有無採用西式農具及公共設備。3. 肥料種類來源及每種每石平均價格。4. 每年出產佔多數之農產物。5. 一般農村組織之情形及其特殊現象。6. 有否實行類似保甲等制度或其他自衛的組織與方法。7. 有否試行新的生產方法或舉辦農村合作事業。8. 一般農民之賃租方法。9. 一年中每畝平均之農產量及繳納租額之比較情形。10. 農

忙時期與尋常時期僱農工資之比較。11. 一般農民借貸之利率及期限、方法和種類等。

(五) 工業與工人——1. 全縣較大的工廠及其產品種類、製造能力。2. 工廠性質及其營業現狀。3. 手工業的類別及其盛衰原因和趨勢。4. 有無改良各種產品之新計畫。5. 一般工人待遇的各種情形。6. 全縣工人總數及其組織者之類目。7. 失業工人與在業工人之比較。8. 勞資雙方的感情如何，有無仲裁機關。

(六) 商業與商人——1. 每歲最易銷售之商品種類及名稱。2. 大部份商品之來源與銷售概況。3. 有無關於促進商業之新計畫。4. 有無新的商業事業之舉辦及其現狀。5. 商人團體有無組織，其組織之情形如何。6. 一般商人借貸之利率及期限、方法、種類等情形。7. 店員每月工資之最高額與最低額。

(七) 教育與風化——1. 全縣教育機關及教育行政機關之名稱與數目。2. 全縣教育經費之籌措與其清理保管等情形。3. 關於全縣受過小學教育、中學教育、大學教育或入私塾義塾者，以及成人識字者等等人數之統計。4. 在學青年與失學青年之比例。5. 有無公共閱報室、通俗圖書館、公共運動場及其他各種之設備情形。6. 農村教育發展之程度與困難。7. 職業教育發展之程度與困難。8. 有無實用科學上研究者與發明。9. 有無科學與文藝之集會結社與出版。10. 青年學生之體育訓練情

形。11. 一般人民喜信何種宗教，用何種儀式。12. 宗教信仰不同者有無惡感，教民與非教民有無衝突。13. 全縣大小廟宇數目及廟產之總額。14. 縣中公正紳耆與宿學之士，並舉示姓名及其人格學問上之特點。15. 每年賭風最熾時期及成年男子或婦女賭博者與全人口之比例。16. 男子或女人嗜酒與吸烟者各約佔全人口幾分之幾。17. 普通結婚年齡，採用儀式，以及蓄婦納妾童養媳或姦淫買賣人口等風氣。18. 普通舉行喪殯禮節之繁簡，裔子承繼遺產的習俗，以及待遇寡婦之習慣等情事。19. 有無婦女纏足，男子蓄髮等風氣，其人數約佔全人口幾分之幾。20. 有無迎神賽會或定期演戲等情事。

(八) 社會與公安——1. 有無育幼、養老、救災、濟貧等團體之組織，以及各種事業之辦理情形。2. 人民集會結社之團體性質及其名稱。3. 人民言論出版等情形。4. 全縣人民的食料是否足資供應。5. 有無為人民修養身心之娛樂機關之設置，以及改良情形。6. 每年有無災荒，何種災最烈，在何季候發生，與被害之程度，並有無防止方法。7. 人民每年死於疾病者，以何種為多，其原因何在。8. 民間疾病有無特別施救法術及素負盛名之醫士。9. 關於一切公法團體名稱、組織、經費及其工作情形。10. 有無民團或其他捍衛機關，其組織如何，編制如何，人數若干，槍枝總數，經費如何籌措，以及主管之人或機關等情形。11. 有無祕密性的人民團體，若青紅幫理教等，其勢力及影響何如。

(九) 財政與金融——1. 全縣每年財賦繳收總額。2. 每年忙漕正稅總額及其征稅方法。3. 有無



預征情事或其預徵之總額爲幾何。4. 每年地方有無其他各種附加稅之施行，並其名稱數量與徵收方法。5. 各種徵稅之計算法或有無弊端，以及有無有地無糧、有糧無地與不報免徵等事。6. 全縣金融流通情形，及最通行之紙幣名稱。7. 有無地方或私人發行之兌換券與他種紙幣，其全額若干，信用如何。

(十) 行政與司法——1. 鄉區之如何劃分，及鄉村間行政制度之實況。2. 行政與司法官吏之賢明與貪污。3. 懲治盜匪之工作。4. 懲辦土豪劣紳及共產黨之工作。

三 調查的方法 調查事業，極其複雜，調查時如果沒有相當的準備，即貿然進行，必致茫無頭緒，舉措失當，難得完滿的成績。所以：(一) 調查之先，必須確定目的和範圍——蓋許多沒有經驗的調查者，常常得不到美滿的結果，多半是因爲他開始調查的時候，只知道搜集材料，而對於他們當前的問題，因爲事前沒有正確的觀念，結果，把他們調查的能力分散了，範圍逐漸擴大了，而所得到的都是些無目的、無作用的材料，因此不能不確定其調查的目的和範圍。必要這樣，於調查的經費，才能够估計；所要調查的要素，才能不致發覺太遲，而終於不能補救；同時，我們不要得到的材料，也才可以不必多費心力財力，白白去調查。(二) 調查的順序，必須由簡入深——蓋統計的調查，雖貴於詳密，但其工作則有一定的順序。在初試辦時，必先從簡單入手；其後因業務的漸次熟練，而調查也才能够漸進於詳密。(三) 調查的時間，以愈短爲愈

好——蓋人類社會的現象，依時間和空間而時呈變化，所以在統計上的時間和空間，都很重要；對於調查的目的時間和調查的施行時間的距離，應力求其接近，愈接近則愈增其價值。（四）調查材料的來源，應力求準確——調查者不可依個人主觀的見解，而確定一種問題；也不可以一般的傳述，遽依為根據，應向當地各方面探問考察，以期得到確切的解答。而調查一種普遍性的問題，尤不可以少數人為根據，應向各方面徵集解答，而求其平均。至於調查的方式有三種：（甲）談話式——所以調查之先，應設法和對方聯絡感情，以免引起種種誤會，而有充分談話的機會。蓋談話式的調查，應用最廣，不能不力與當地的人民接近；談話的態度，尤宜懇摯和藹，少發議論，務使對方有陳述真情的機會；如對方談話時，忽而離題，認為無關調查時，可設法誘歸本題。（乙）觀察式——調查者當審度情形，於可能時，在談話而外，更當實地觀察，以與對方所解答者相印證。此外，對於各報章、雜誌和專著，也可以搜集許多有關的材料；而對於以前做同樣調查工作的方法和結果的報告，更有研究參考的必要。因為如此，最少可以發生三種利益：第一是，牠可以指示我們一個很有效率或很有價值的搜集方法；第二是，牠可以指示我們在進行中應有和或有的困難，使我們可以預先戒備或補救；第三是，我們可以利用以前的調查結果，消化之來供我們的應用。（丙）測量式——像房屋道路的寬窄，地勢的高低，地段的大小，面積的廣狹，為詢問所不能詳盡，觀察所不能確切的，得以測量方法調查之。

四 統計的方法 調查既畢，則其次的問題，爲統計的調製；但調製的大部分，則爲製表。製表是始於事實之蒐集，而終於事實之表章。所以統計方法，實際上不外乎下面三個步驟：（一）用直接或間接的調查方法，搜集原始或次級的材料；（二）用適當的分類、表列、平均、比例等方法，分析搜集來的材料；（三）用數字或圖畫，表示分析所得的結果。依統計法的規定，政府應辦的統計可分下列各種：一、基本國勢調查之統計，二、各機關職務上應用之統計，三、各機關所辦公務之統計，四、公務人員及其工作之統計，五、各機關認爲應辦之其他統計；自治團體自然也可以斟酌這種規定，按地方的需要，辦理本地方的各種統計。每一年度的統計，除必要時，得按季按月或按其他一定期間爲定；應自一月一日起至六月三十日及七月一日起至十二月三十一日，各爲半年度編製之。統計的公開程度分下列三種：（一）秘密類——除供給政府機關或公務人員及其他利害關係人的合法需要外，不得公開洩漏。（二）公開類——得供公眾閱覽及詢問。（三）公告類——應按規定時期及其他條件，於一定地域公告之。統計科目、單位、表冊、格式和調查編製方法，除專供特殊目的之用外，都應有統一的規定；財政統計的科目和單位，尤應和預算上和會計上所用的相同。

要之，自治事務的設施，非依實地狀況而定方針不可。但要明瞭人民的實地狀況，則捨統計方法莫屬。所以我們對於統計工作應特別注意，使一地情勢，瞭如指掌，種種行政的設施，能有系統的組織、科學的意

味；而無閉門造車，事倍功半之弊。

以上，係就一般的調查統計而言。以下再來討論戶籍的調查。

## 第二節 戶籍

戶籍的制度，不僅籍戶口，記年齡而已，實際上關係很大；在個人為私權的保障；在國家為庶政的權輿，考之東西各國，一切行政的設施，都是以戶籍為基礎的。所謂戶籍行政，乃指戶口調查和人事登記而言，前者所以明人口分配的狀況；後者所以定各方身分的所屬。調查既竣，繼以登記，則戶口必能詳確，於是政治的推行，如網在綱，有條不紊，便可以循序漸進了。

戶籍制度，起源甚早。泰西方面，在紀元前三千零五十年埃及便已舉行戶口調查，以考驗人民的財富，為築金字塔之用；至於近世，則以美國為最先，（其第一次係在一千七百九十年舉行）美國下議院的議員，依人民之數，以行選舉，調查戶口，載在憲法，且設永久的戶口調查局；於是調查戶口的宗旨，日益擴大，英法等以及其他各國，無不做行，而其方法也日臻完善。大抵英美定每十年舉行全國總調查一次；德法兩國，則規定五年一次；現在我國也規定每十年應實行全國普查一次。調查日期，有採取耶穌誕日或復活節的，因為這兩天人民都不出門；有取一月一日或十二月三十一日的，因為這兩天為一歲的首終；也有取六月

底或七月初的，因為這兩天居一歲的中間。調查時間，多是同時舉行，因為時間短促，則居民不多變動，調查結果，才能一致；各國通常都以一日為限，在此一日，全國總休息，人民不外出，交通一律停頓，靜待調查。前年土耳其舉行全國大調查，時在十月二十八日下午十時三十分鐘，九十縣縣長都能夠把其轄境內人戶調查完竣，報告於中央。民國二十年四月十八日申報也載有路透電稱：「倫敦街中昨夜十二時後，忽呈奇異景象，警察挾調查戶口之表格，在各處搜尋無家可歸之人，以免國家十年人口統計之稍有疏漏，凡臥於泰晤士河隄凳上者，及宿於救世軍之棲流所者，亦皆填入。又云，此次統計中，至少有一待決之殺人犯；又云，茶羅醫院在十二時以前十五秒鐘，適產一女，亦列入統計。」可見他們辦理的如何嚴密和靈敏！

我國戶口調查之法，始於夏而備於周。周禮所載有「三年大比」之制，禹之編查，在洪水治平之後，周之編查，在創國革新之始，無不具有政治建設的作用。隨後，由秦漢唐宋而至於清，也無不有戶口的編查；清更定戶部的職制曰：「正天下之戶籍。」並於大清會典規定：「現行例五年編審直省人丁一次。」但大都視為無足輕重。所以，我國人口究有多少，至今沒有切實的可據，以致大家無從得一真實的數目，祇是信口開河的說中國人有四萬萬，其實這個數目，乃是滿清乾隆時候調查得來的，乾隆以後，沒有調查，姑無論當時的調查是否確切，但已經過百數十年之久，也已完全失去其根據了。

所以戶口調查實為急不容緩的事，在訓政時期為內政重要工作之一，建國大綱和地方自治開始實

行法中已鄭重言之。蓋開始實行自治時，辦理戶口調查，便可以知道人口的總數，以及人口數分配的疏密，暨壯丁、學童、老幼、殘廢、有職業、無職業、識字和不識字者的區別總數；一面稽核戶口變動狀態，以明瞭其地人口的出生率、死亡率、婚姻率、遷徙、分戶、轉籍、就籍的狀況，為解決一切社會問題的標準。因為要實施種種自治，假使沒有精確的戶口調查，是一切都無從着手的。譬如調查一地的人口年齡和教育程度，就可以知道一地學齡兒童的數目，已就學和未就學的各有若干人，在未就學兒童較多的地方，便應當添設學校來普及教育；又譬如調查一地人口職業的有無，也就可以依統計所得結果，知道有職業的和無職業的各有多少，想法替無職業的人解決生計。況且經過戶口調查以後，每個家庭情形或生活狀況，都能够一一明白，其中誰是老而無依，誰是孤而無養，誰患殘廢不能生活，誰有嬰孩不能撫育，或者生病無力求醫，或者想做買賣又缺乏資本的，自治機關有了精確的調查統計，就可以逐漸計畫，徐圖補救；至於那些防止災荒、清除盜匪、移民墾荒等重大問題，也都可以藉此得到相當的解決。

一 辦理戶籍的機關 戶籍行政對於人民有直接的關係，如果一一由國家機關來掌管，不僅官吏和人民動多扞格，所需經費也復不少，所以各國制度，凡屬已經舉辦自治的地方，無不歸由自治機關去辦理，而尤以下級的自治機關負責獨多。好像我國對於戶籍行政，除未實施自治的地方，仍由公安局去辦理外，其已經實施自治的地方，則多由鄉鎮坊公所去辦理。鄉鎮坊公所辦理戶籍行政的好處有三點：（一）

鄉鎮公所範圍狹小，境內居民，非親即故，往來交際很密，見聞所及，耳目易週，可無隱匿遺漏之弊；（二）鄉鎮自治職員，大抵爲一鄉公正之士，衆望所歸，其言行易爲人所樂從，無謂的障礙可除；（三）鄉鎮公所既爲自治機關，人民易於接近，隔膜與誤會可免。至於每一戶籍管轄區域，應設戶籍主任一人，戶籍員若干人，掌理戶籍及人事登記事務。其主任應由鄉鎮長兼任之，戶籍員則由鄉鎮長就所屬自治職員指定兼任。以縣市政府爲直接監督機關，舉行調查登記的時候，應該注意下列的幾點：（一）要預定工作計畫的步驟，爲一切實施的準備。（二）對於辦理調查登記應用的各種簿冊表式，如戶籍登記簿（內分本籍登記簿、寄籍登記簿）、人事登記簿（內分出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、繼承、死亡、死亡宣告各爲一冊），須深切研究，有疑義時，應於調查期前呈請解釋。（三）要訓練鄉鎮閭鄰和其他協助辦理戶籍的工作人員，明瞭調查填表手續和辦理登記編製統計方法，應於訓練後假定最小區域實習，以便指導。（四）應注意宣傳方法，以能普及適合人民程度爲標準。除用標語圖表各種書面宣傳外，調查員並須說明調查戶口並不是徵兵籌餉，更不是抽稅加捐，完全是爲人民安全來調查戶口的，並不收什麼費用。如此辦法，即不難引起人民對於戶籍行政的深切體會。（五）調查員應以鄉鎮所屬的閭鄰長充任爲原則；但也可以函聘小學教職員和能通識文字的地方人士協助辦理。（六）實施戶口調查的時候，應先公佈調查日期，編製調查細則，然後按組分配調查表冊，於調查前三日通知各戶主，並將調查表送交各戶主收存；如能通識文字及

明瞭填表手續的，即自行填成，以備調查員再行查詢，如不能填寫，則由調查員代為填寫。(七)戶籍簿各有正副本，副本存本機關，正本呈報監督機關，至於各人所填表格，也應妥為保存，以備對照。登記也可變更及撤銷，如個人生活狀況或變更名號，則可請求變更；而遷移死亡，則可請求撤銷。登記時若有錯誤或遺漏，為求戶籍的正確起見，有誤必改，有漏必補，或由主管機關通告行之，或由本人請求行之，均無不可。若因登記而受辦理機關的不當處分，可向法院提出控告，請求救濟。(八)戶籍主任應依據戶籍登記簿，人事登記簿分別編造下列各項統計：1. 本籍及寄籍戶數人口性別年齡統計；2. 出生之男女及其父母年齡職業統計；3. 死亡之男女及其年齡職業與死亡原因統計；4. 死產及其性別與死產原因統計；5. 結婚與離婚之男女及其年齡職業統計；6. 男女之職業統計；7. 宣告死亡事件統計；8. 戶籍變更事件統計；9. 同一戶籍監督區域之遷居統計；10. 國籍變更事件統計；11. 僑居之外國人及其性別年齡職業國籍統計；12. 其他應行呈報事項。監督機關接到前項報告後，應即編造關於全縣的分類統計季報和統計年報各二份，呈報民政廳；由廳以一份存查，一份轉呈內政部。直屬行政院的市，應依前項規定，編造統計季報和年報咨送內政部。

二 戶口調查和人事登記辦法 戶籍的籍別，以縣市為單位。戶籍和人事之登記，以縣之鄉鎮區域和市之坊區域為其管轄區域。中華民國人民依下列之規定，定其戶籍：(一)在一縣或一市區域內有住所三年以上，而在他縣市內無本籍者，以該縣或該市為本籍；(二)子女除別有本籍者外，以其父母之本



籍爲本籍；(三)棄兒父母無可考者，以發現人報告地爲本籍；(四)妻以夫之本籍爲本籍，但一人不得同時有兩本籍。至於已有本籍而在他縣市內有住所或居住滿六個月者，以該縣或市爲寄籍；無本籍或本籍不明者，而在一縣市內有住所或居住滿六個月者亦同；但一人同時不得有兩寄籍。又，無中華民國國籍者，不得於中華民國領土區域內設定本籍；其在中華民國之縣市內有住所或居住滿六個月以上者，以該縣或市爲其寄居地。關於調查登記的辦法是——

(甲)戶口調查——戶口調查表分四種：第一種適用於普通住戶的調查，內分(一)姓名，(二)男女別，(三)已未嫁娶，(四)有無子女，(五)年齡及出生年月日，(六)籍貫，(七)曾否入國民黨，(八)住居年數，(九)職業，(十)宗教，(十一)教育程度，(十二)廢疾，(十三)其他事項各欄；戶主之外，對於親屬、同居、傭工等，均應按口逐條查填。第二種適用於在陸地無一定住所，以船爲家的船戶之調查。調查各欄，也和普通住戶的規定一樣。調查時應注意下列各點：一、凡戶不分正附，一家住數戶者以數戶計。同父兄弟雖分爨而仍同居者以一户計；異居者以各戶計。外姻或同族相依過度及友朋隻身寄居者，以一户計。店舖以一招牌爲一户；無招牌者以門面計；同一門面而有兩鋪基者以一户計；係兩鋪東者以兩戶計；前店後家如係家店同主者，以一户計；不同主者，以兩戶計。二、凡口包男女言，口數連戶主計算。養子爲養父戶內之口，贅婿爲女父戶內之口；傭工爲雇主戶內之口；相依過度者，爲扶養者戶內之口；友朋寄居者

爲受寄者戶內之口；店夥爲鋪東戶內之口。三、凡戶主指同居親屬之尊長者而言。凡兄弟同居者，以兄爲戶主；家無男丁者或有而未成年者，以婦女中最尊長者爲戶主。店舖以店東爲戶主；如店東不在店掌事者，以鋪掌爲戶主；合資店舖以掌店事之鋪東爲戶主，各鋪東均在店內期限相等者，以年長者爲戶主；前店後家同一主者，從其家之戶主。四、凡戶主以外人口，如係戶主之宗親，若母親姊妹，若弟與子孫及其配偶者等，均填入親屬格內，並註明稱謂。五、其餘親友等同居者均填入同居格內，並註明關係。六、雇工等則填入傭工格內，並註明關係。七、姓名不得用別號。戶主更不得以某堂某字號等公共名稱雜填；但婦女不便填寫者，婦人得以氏，女子得以長次等字代之；如係外國人或無國籍人應填其原名並附註譯名。八、籍貫欄內，本籍卽填本籍字樣，客籍須填明原籍，同省者註縣，不同省者省縣並註；如係外國人或無國籍人，則註其本國國籍或無國籍字樣。九、居住年數如係客籍，則填寄居年數。十、宗教應將所奉種類，分別註明。十一、教育程度，指曾否讀書及在何種學校肄業或畢業而言。十二、廢疾欄內應就盲啞瘋癩及其他廢疾，分別填註。十三、學齡兒童，應按現制改爲六歲至十二歲。以上都應由調查員逐一查明填註。至於第三種的調查表，則適用於寺院庵廟宮觀禪林洞廟等的調查。內分：（一）寺廟名稱，（二）僧道名稱，（三）姓名或法名，（四）男女別，（五）年齡及出生年月日，（六）籍貫，（七）曾否入國民黨，（八）住居年數，（九）剃度年月日，（十）其他事項各欄；住持之外，對於徒衆、傭工等，均應按口逐條查填。調查時應注意下列各點：一、僧道名稱，指僧尼道

士女冠而言，但以居住寺廟者爲限；若火居道士，應付僧人不居住於寺內者，則以普通戶口論。二、各寺廟住持以外僧道，均填入徒衆格內；其非僧道而供役使者，均填入傭工格內。三、姓名欄內，如道士之有姓名者，填其姓名；其不以姓名著稱者，填其法名。四、籍貫指俗家籍貫而言。五、各教堂教會及清真寺應與寺廟視同一律；但因本表所列僧道住持等名稱不適用於教堂教會及清真寺的規定，調查時自應分別改填其相當名稱；又徒衆一欄，亦應以住居該教堂教會或清真寺者爲限。其餘應行注意各點，可以參照第一表的規定辦理。又，第四種的調查表，則適用於各種公署兵營監獄習藝所學校工廠醫院祠堂會館公所等公共處所內分：（一）名稱，（二）公立官立或私立，（三）主管人姓名，（四）辦事人數（男）（女），（五）其他人數（男）（女）各欄。至於祠堂會館公所等內有住戶者，應以普通戶口論。

以上調查表格，適用於未施行自治規章的省市。至於已施行自治規章的省份，其戶籍登記的聲請，則應依照下列的規定：（一）凡一戶欲將本籍由一縣市移轉於他一縣市者，由家長向本籍地戶籍主任請求發給轉籍證書，並具聲請書二份，載明下列各款事項向新籍地之戶籍主任聲請之一、家長及家屬之姓名性別出生年月日及職業；二、本籍地及戶籍號數；三、新籍地該管鄉鎮坊之名稱。（二）在同一縣市内之戶，欲由一鄉鎮坊遷徙於他鄉鎮坊者，應由家長具聲請書載明戶籍號數及他鄉鎮坊之名稱，向原鄉鎮坊之戶籍主任聲請之。戶籍主任接到前項聲請書後，應即作成聲請人之戶籍謄本，送交他鄉鎮坊之戶籍主

任。(三)因聲請之遺漏或其他事由致無本籍或發生複本籍而聲請設籍或除籍者，應先經設籍地或除籍地監督官署之許可。(四)因分戶或其他原因而創設新戶者，得開具創設新戶之原因，聲請登記。戶籍登記，每戶用紙一份，每戶一號，應依管轄區域內之自治區劃，編訂號數分別記明於戶籍登記簿內，每戶用紙之首。登記簿用紙內登記下列事項：一、家長前家長及家屬之姓名性別出生年月日職業及本籍；二、成爲家長及家屬之原因及年月日，但因其出生而爲家屬者不在此限；三、家長與前家長之親屬關係；四、家長與家屬之親屬關係；五、由他家入爲家屬者，其原籍；六、家長家屬有變更時，其原因及年月日；七、有監護人時，監護人之姓名住所職業及監護開始終止之年月日；八、其他關於家長或家屬之關係事項。登記家長及家屬之姓名時，應依下列次序：1. 家長，2. 家長之配偶，3. 家長之直系尊親屬，4. 家長之直系卑親屬及其配偶，5. 家長之旁系親屬及其配偶，6. 其他家屬。直系親屬或旁系親屬間之次序，以親等近者爲先，親等同者，則依其出生之先後。

(乙)人事登記——人事登記依戶籍法的規定，計分出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承等項。茲分別說明於下：(一)出生 子女之出生，應於一個月內聲請登記，登記應標明：一、子女之姓名，出生年月日時，及出生地；二、父母之姓名、職業及本籍，但未經認領之非婚生子女，僅記載其母之姓名、職業及本籍；三、家長之姓名、職業及與出生子女之身份關係；四、父母無國籍者，其無國籍之原因；五、聲請登

記之年月日；六、聲請人非爲父母時，其姓名、職業及本籍。（二）認領 非婚生子女認領登記之聲請，應由認領人自認領之日起一個月內開具下列各項爲之一、子女之姓名、出生年月日及出生地；二、父之職業及母之姓名、本籍；三、子女爲家屬時，其家長之姓名、職業及其與子女之親屬關係；至於子女如係外國人時，除前項所列各款外，並應開具本人及其母之原國籍。（三）收養 收養登記之聲請，應由養父或養母自收養之日起一個月內開具左列各款事項爲之一、養父母及養子女之姓名、出生年月日、職業及本籍；二、養子女本生父母之姓名、職業及本籍，養子女爲棄兒時，其發見處所及領受人之姓名、職業或救濟機關之名稱；三、當事人爲家屬時，其家長之姓名、職業、本籍，及與養子女之關係；四、證明人之姓名、性別、職業及本籍；五、養子女爲外國人時，其原國籍。至於終止收養關係登記之聲請，應自終止之日起一個月內開具下列各款事項爲之一、養父母及養子女之姓名、出生年月日、職業及本籍；二、養子女本生父母之姓名、職業及本籍；三、當事人爲家屬時，其家長之姓名、職業、本籍及與子女之關係；四、證明人之姓名、性別、職業及本籍；五、收養登記聲請之年月日；六、收養關係終止之原因及年月日；七、養子女無家可歸時，其事由。前項登記之聲請人，因判決終止收養關係時，由養父母請求終止者爲養父母；由養子女請求終止者爲養子女；因同意終止時爲養父母及養子女。（四）結婚 結婚登記之聲請，應由雙方當事人自結婚之日起十五日內開具下列各款事項爲之一、雙方當事人之姓名、出生年月日、職業及本籍；二、雙方父母姓名、職業及本籍；三、雙方家長

之姓名、職業及與當事人之親屬關係；四、證人姓名、職業及本籍；五、結婚之年月日及所在地；六、有非婚生子女因結婚而取得婚生子女身分關係時，其子女之姓名及出生年月日；七、當事人之一方為外國人時，其原國籍；八、再婚者其前妻或前夫之姓名、職業、本籍及前婚姻關係消滅之年月日。（五）離婚 離婚登記之聲請，應由雙方當事人自離婚之日起十五日內開具下列各款事項為之：一、雙方當事人之姓名、出生年月日、職業及本籍；二、雙方父母之姓名、職業及本籍；三、雙方家長之姓名、職業、本籍及與當事人之親屬關係；四、離婚之年月日及所在地；五、協議離婚者其離婚之書面謄本，判決離婚者其判決書謄本；六、離婚應得法定代理人之同意，應附具同意之證明書類。（六）監護 監護登記之聲請，應由監護人自監護開始之日起十五日內開具下列各款事項為之：一、監護人之姓名、性別、出生年月日、職業、本籍及住所；二、受監護人之姓名、性別、出生年月日、職業及本籍；三、家長之姓名、職業、本籍及與受監護人之關係；四、監護之原因，及監護開始之年月日；五、為監護人之原因及其證明書類。又，監護人有更換時，新監護人除依前條規定聲請登記外，並應開具原監護人之姓名及其更換原因。至於監護關係終止時，監護人應於十五日內開具下列各款事項，請為監護關係終止之登記：一、受監護人之姓名、性別、出生年月日、職業及本籍；二、監護關係終止之原因及年月日。（七）死亡 死亡登記之聲請，應由下列次序之一的聲請人：1. 家長，2. 同居人，3. 死亡者死亡時所在地之房屋或土地管理人，4. 經理殮葬之人，於知其死亡之日起七日內，開具下列各款事項

爲之一、死亡者之姓名、性別、出生年月日、職業及本籍；二、死亡之年月日時及所在地；三、死亡之原因；四、死亡者配偶之有無、有配偶時其姓名；五、死亡者父母之姓名、職業及本籍；六、家長之姓名、職業、本籍及與死亡者之親屬關係；七、或停厝埋葬地。（八）死亡宣告 死亡宣告登記之聲請，應由聲請宣告死亡之人自判決確定之日起於十日內開具左列各款事項，附具判決書謄本爲之一、受死亡宣告者之姓名、性別、出生年月日、職業及本籍；二、受死亡宣告者之失蹤年月日；三、死亡宣告之年月日；四、家長之姓名、職業及與受死亡宣告者之親屬關係；五、受死亡宣告者爲家長時，其新家長之姓名、職業及與前家長之親屬關係。死亡宣告經撤銷時，應由聲請撤銷死亡宣告之人自判決確定之日起十日內提出判決書謄本爲撤銷登記之聲請。

（九）繼承 繼承登記之聲請，繼承人應自知悉其得繼承之時起二個月內開具左列各款事項爲之：

- 一、繼承人之姓名、性別、出生年月日、職業、本籍及所在地；
- 二、被繼承人之姓名、性別、出生年月日、職業、本籍及與繼承人之親屬關係；
- 三、繼承開始之年月日；
- 四、繼承人爲未成年人時，其法定代理人之姓名、性別、職業及本籍。如果繼承人爲胎兒時，繼承登記的聲請，則應由其母或監護人爲之，並應附載其母或監護人之姓名、職業及本籍。

### 第三節 警衛

舉辦自治，第一件要緊的事，便是整頓警衛，保衛治安；治安不能維持，人民就不能安居，人民生活既不安定，還說什麼自治？所以建國大綱第八條說：「……全縣警衛辦理妥善……始成爲一完全自治之縣。」可見得整頓警衛，保衛治安，是地方自治的重要工作之一。警衛有屬於政府者爲警察；有屬於人民者爲保衛團。茲分別說明如下：——

(甲) 警察

一 警察的意義 自古以來，保障人民的生命財產自由，即爲有組織社會的第一要務。社會愈嚴密愈進化，則此種保障愈週到；換言之，即人民生命財產自由愈得安全，而負責保障此安全者又都賴警察。所以警察實爲內務第一要政，有糾察奸宄，防止盜賊，化導民衆，指示風俗，救濟災害，維持交通各職責。在消極方面，則圖公共安寧秩序的維持；在積極方面，則謀公共生活幸福的實現，而爲達到此目的的方法，則不能不有強制人民服從的權力。這種權力，歐陸各國和英美各有不同，大抵英美各國視警察的功用，僅在於禁止種種有害公益的行動；而歐陸各國則以警察的功用，不僅在於禁止，一方面並應注意於預防，所以牠的任務，極爲廣泛，其中以法國爲尤甚，凡政府的一舉一動，無不直接和警察有關係，而爲英美等國所不及。此二制究以何種爲優，當視其實際需要以爲斷；不過警察的目的重在乎防危險於未發，弭禍患於無形，所以對於人民的行爲，與其制止於事後，還不如防備於事先，俾能達到刑期于無刑的主旨。



二 警察機關的組織 歐陸各國和英美各國對於警察的根本觀念既不同，其各地警察機關對高級政府的關係，也隨之而異。歐陸各國認警察行政為國家行政，警察長官都由中央政府任免之，對中央政府負完全的責任；其小城市的警察長官，雖由城市執行首長兼任，但執行首長執行警察責任時，係為國家代理人，仍應完全受國家的監督，一舉一動，都要聽命中央，實和地方自治的原則大相逕庭。至於英美各國，則因為人民對於地方自治觀念比較濃厚，所以警察都受市政府的管轄。好像英國一八五六年的法律便規定各市的警察行政，都歸由各市自由主持，但受中央的監督；這樣一來，各市便可以依其特殊的情形，舉辦適用的警政，實較歐陸制度好得多了。又，警察本身，通常約分三種：（一）制服警察——維持秩序；（二）偵探警察——查緝案件；（三）交通警察——指揮車輛。柏林市每居民百六十三人，設警察一人；巴黎市每居民三百五十七人，設警察一人；倫敦市每居民二百七十七人，設警察一人；芝加哥市每居民五百二十六人，設警察一人。

我國警政，向採日本制度，而日本又抄襲於德國，所以我們以前也和德國一樣的認警察行政為國家行政；直至國民政府成立以來，才於縣市組織法規定得由各縣市自行辦理。現制的組織，係於首都設警察廳；各市縣設公安局，掌戶籍、警衛、消防、防疫、衛生、救災及保護森林漁獵等事項。內部組織，大抵分為總務、行政、司法和衛生四科，及督察偵緝兩處；各區並得設立公安分局。但過去辦理警政，無不注意於城市，而置大

多數人民居住的鄉村於不願，致萑苻遍地，不可收拾。農村事業，無由發展。所以今後各地公安局除在衝要繁盛之區，採守望兼巡邏制外，應於各鄉村滿一千人以上或二千人以下的區域，設一警察巡邏區，以立警察基本組織，指定專任警察一人在該管區內輪流巡邏，舉凡戶籍調查、人事登記、水火災變、盜賊搶劫以及其他警察事務，都由此專任警察負報告或辦理的責任。在民國二十二年的時候，徐公橋鄉村改進區，試辦鄉村警察，據說頗有成績，這可以作為將來鄉村人民自辦警察的初步試驗。

三、警察處分 警察處分即警察為完成其職務而行的處分權。凡是（一）妨害安寧；（二）妨害秩序；（三）妨害公務；（四）誣告偽證及湮沒證據；（五）妨害交通；（六）妨害風俗；（七）妨害衛生；（八）妨害他人身體財產的各種違警案件，都可以根據違警罰法處罰。違警的罰則為主罰及從罰。主罰的種類是：（一）拘留——十五日以下一日以上；（二）罰金——十五元以下一角以上；（三）訓誡。從罰的種類是：（一）沒收；（二）停止營業；（三）勒令歇業。至於積極方面，更可以用許可、認可、特許、命令、禁令各方式，使某人為一定之行為或不行為；而對於檢查言論、搜查住宅、逮捕犯人、旁聽會議、強制執行等也都可以依法行之。要之，警察的目的，在乎維持公安，凡和地方公安有礙的事件，則警察得加干涉於人民；但干涉倘有過失，其受害者也可以還訴於國家，蓋國家既以強制手段委之警察，即當以救濟方法付諸人民。救濟的方法有二：一為訴願，凡警察機關有不當或違法的處分，損害人民的利益，被損害者可以向原處分機

關或上級機關請求更正其處分；二爲行政訴訟，如果人民對於警察機關的不當或違法的處分，已訴願至其上級機關而不服其決定時，便得以行政訴訟請求更正其處分。

### (乙) 保衛團

一 保衛團的效用和組織 我國現制的保衛團，即根據保甲制度設立的。按保甲制度在我國已有悠久的歷史，周秦宋明都有類似保甲制度的組織，前清也有保甲制度的法度，並非新奇制度，乃以增進人民自衛能力，輔助軍警維持治安爲宗旨。原來各地雖有軍警維持治安，但輻圓遼闊，調動無常，時有兵去匪來，此拏彼竄之患，兵之衛民，究不如民之自衛，自衛之道，即在於保甲制度的實行。所以編組保衛團，實爲綏靖閭閻的基本工作。舉辦之初，應從調查戶口和人事登記入手，依縣保衛團法的規定，凡二十歲至四十歲的男子，而非有（一）家無次丁；（二）殘廢；（三）心神喪失或精神耗弱；（四）在外有職業或任本地方公職；（五）在學校肄業各款情事之一者，都有入團受訓練的義務。其編制分爲預備團丁和常備團丁兩種。預備團丁不支餉糈，有事出而服務，無事退而爲農；常備團丁則須常川在團服務，負責維持治安。各縣保衛團的組織，以每閭爲一牌，由閭長爲牌長；以每鄉或鎮爲一甲，由鄉長或鎮長爲甲長；以每區爲一區團，由區長爲區團長；以縣爲總團，由縣長爲總團長，總團、區團及甲、牌於必要時，都得增設副長，分級設長，以統率之、清查之、約束之、勸導之。如各牌甲有匪類潛踪，須由該管牌長或甲長負責拿獲，送由區團長轉解官廳。

訊辦；如已潛逃在外，亦須將其姓名行踪，分別詳查，報由區團長注意偵緝，使團內匪類，無從插足。同時規定五戶聯保辦法，由各戶長親具連坐切結存案，以後如一戶犯法，其餘聯保四戶，應負查報責任；如不查報，則該管牌甲長都應受連坐處分。人民因利害切身，自能互相詰誡，互相糾察，一洗從前「各人自掃門前雪，莫管他人瓦上霜」的惡劣心理！

二 保衛團的訓練 以前各地保衛團的訓練，向不注意，遂致精神渙散，團結無力，一縣之內，各區各鄉，自爲主宰，甚至一村一姓，據爲私有，資以械鬥；編制參差，勒索無度，完全爲一種零碎分割的狀態；把持於少數土豪劣紳之手，官吏被其脅持，人民爲所壓迫，不惟無益，適成禍胎，語其腐敗情形，真如一團糝絲。所以應以嚴格訓練的方法，而使達於嚴密組織的地步。訓練的目標，在養成各個團丁純潔的思想，高尚的品性；和守紀律、重秩序的習慣，公忠愛國負責犧牲的精神；且於最短期間內授以一般軍事政治的常識，而期於應用。所以訓練的一般課目，必須包括：（甲）政治訓練——（一）公民常識，（中國歷史地理摘要，及國民對於國家社會的責任與其應盡的義務）（二）黨義，（三）民衆自衛組織綱要，（四）國恥史要，（五）軍人千字課，（六）其他。（乙）軍事訓練——（一）術科 1. 技術，（國術刺槍體操）2. 射擊，（預行演習實彈射擊）3. 制式教練，4. 戰鬥教練，5. 警戒勤務，6. 防空防毒臨時要務的演習，7. 行軍，8. 夜間教育，9. 工作實施，（除一般作業外，並練習碉寨的構築）10. 其他。（二）學科 1. 步兵操典摘要，2. 野

外勤務摘要，3.射擊教範摘要，4.工作教範摘要，5.陸軍禮節摘要，6.防空防毒教範，7.軍隊內務條例摘要，8.體操教範摘要，9.軍警懲罰法令摘要，10.衛生摘要，11.步兵夜間教育摘要，12.旗語，13.通信聯絡，14.警察服務須知，15.憲兵服務須知，16.其他。前項各種課目範圍，得視團員團丁的程度適當增減之，但都應以（一）公民常識，（二）軍人千字課，（三）警察服務須知，（四）憲兵服務須知等為最要課目。訓練要在每年一定的時期舉行，以不妨礙農作時間為原則。將全縣劃分若干區，抽調區內壯丁，更番訓練，更番退役；可以利用退伍的士兵長官為中心人員，擔任訓練工作。使能進為良兵之基礎，退為良民之模範，以軍人生活的精神，去為集團的工作。

三 廣西民團的成績 全國各地的保衛事業，算來當以廣西省辦理最有成績。據民國二十三年六月二十五日申報所載白崇禧氏報告的近況是——

一 廣西民團的組織迄今已改革過六次其系統分全省為八區統屬於總司令部區之下有縣縣之下有鄉，鄉之下有村，此為縱的組織。至於橫的組織，則有團務設計委員會，擔任民團的軍事、政治、經濟、文化等設計工作，省府亦派員參加；至職務之執行，不另設機關，關於政治的，歸總部政訓處主管，給養歸經理處，衛生歸軍醫處。每一民團區設一民團指揮部，每部亦有同樣組織，但比較簡單；縣方面更為簡單，祇設參謀副官等辦理一切，縣長兼民團司令，民團副司令則兼副縣長；區長兼後備隊長，鄉長兼

大隊長，村長兼隊長，目的在使民團政治軍事發生聯絡關係，在軍事直接受總部指揮，在政治上受省府之監督及指導；並爲溝通省縣起見，做舊日道尹制，設行政監督，由區民團指揮官兼。至民團訓練之目標有三：（一）軍事訓練在求得自衛能力；政治訓練在求得自治能力；生產教育在求得自給能力。從前縣以下的鄉村民團訓練，由軍事教官擔任，現在則設十八部幹部訓練大隊，定八個月畢業，所學各科目，除軍事外，有政治及生產教育，學員畢業後，本其所學，訓練壯丁，及辦理地方自治、農場、苗圃、農村倉庫等，使於自衛之外，還能自治自給。本此三點，從幹部大隊做起。在自衛方面，廣西有二萬四千餘村，每村有後備隊一隊，每隊一百人，全省有後備隊二萬四千隊，隊員二百四十餘萬人。自衛目的，不僅自衛地方，尚應衛省衛國。在自治方面，凡鄉長村長都應經過訓練，非經幹部訓練不能充任，務使有學識兼有下級軍官的技能；爲維持其生活計，規定村長每人月俸十五元，鄉長二十元，區長四十元。在生產教育方面，凡村長須有中等教育程度，或小學畢業，或經軍事訓練，曾受中等教育者，可兼小學校長或教員，受過軍事訓練者，可兼後備隊長。學校則厲行強迫教育，夜間設成年男女民衆學校；同時由農林局領導民衆造林，全省有二萬四千餘村，每村各有公有林，十年之後，可有數萬萬株林木，實行十年樹木，百年樹人之古訓。村長對於一村政治，負有建設之責，又可爲後備隊長，及小學校長或教員，將政治、教育、軍事（即民團訓練）三者打成一片。故桂省民團的實質，軍事祇佔全部十分之三，而政濟、經濟、

文化、則佔十分之七，並希冀將軍事的精神，推進政治、經濟、文化云云。

四 內政會議的新計畫 民國二十一年第二次內政會議，以廣西民團辦有成績，因倣其辦法，計畫擴大，並擬寓征兵制於保衛團之中。茲錄其辦法於後——

「（一）保衛團改稱爲人民保衛隊。（二）人民保衛隊採用徵兵制，不許傭人自代。（三）凡中華民國男子滿二十歲至四十歲者，均有編入人民保衛隊受訓練及服務之義務。（四）人民保衛隊分爲常備隊、預備隊、第一後備隊及第二後備隊四種。（五）常備隊之役期九個月，前六個月在營訓練，後三個月負訓練第一後備隊之責，期滿編爲預備隊；預備役期二年三個月，期滿退爲第二後備隊，未編入常備隊者，悉編爲第一後備隊；第一後備隊及第二後備隊，均以屆滿服役年齡爲止。（六）常備隊應就二十至二十四歲之壯丁徵集之，如人數過多時，由抽籤法定之。（七）有左列情形之一者，得免除其編入人民保衛隊之義務：一、殘廢或畸形者；二、心神喪失者；三、家無次丁，且應徵足致不能維持其家庭生活，而有確實證明者；（八）中等以上學校畢業，修軍事學科，得有證書者，得逕編入預備隊。（九）有左列情事之一者，得延緩其徵集之時期：一、現任本地方公職者；二、在學校肄業者；三、疾病中或病後不堪勞役者；四、因犯徒刑以上罪名，在偵查或審判中者；五、犯罪確定在徒刑執行中者；六、假釋出獄者，前項情形，延緩達常備隊徵集年齡屆滿時仍未終止者，逕編入第一後備隊。（十）人民保

衛隊之役期，雖已屆滿，得因非常事變或特別情事，以命令延長之。(十一)人民保衛隊之組織如左：

- 一、省於省政府之下，設省保衛委員會，管理全省保衛事務，正副委員長，由省主席民政廳長分別兼充；
- 二、省分若干區，區設區保衛指揮部，督理本區保衛事務，區保衛指揮官，由省保衛委員會薦請省政府任命；
- 三、縣設縣保衛指揮部，辦理全縣保衛事務，指揮由縣長兼任，副指揮由區指揮官指請省保衛委員會委任。(十二)區縣保衛指揮部置政治訓練主任政治指導員訓練員若干人，分任政治訓練之責。(十三)縣保衛指揮部得設徵募委員會，縣屬各區得設分會，掌理調查、編制本縣或本區內壯丁名稱，按期呈報，及徵集召集保衛隊各事項。(十四)常備隊之編制，每十人爲一班，每三班爲一排，每三班爲一中隊，合編爲若干大隊，由縣指揮副指揮統率之；預備隊及後備隊之編制，與常備隊同。(十五)常備隊每半期(四個半月)退伍二分之一，續征二分之一補充之。(十六)常備隊負協助軍警綏靖地方之責，以不出縣境爲原則，但因區指揮官之命令，在本保衛區內各縣執行其任務。(十七)預備隊後備隊平時居家執業，負清鄉之任務，遇有非常事變時，應立即集合應付。(十八)國家或地方遇有非常事變時，除調徵常備隊外，得命令召集預備隊後備隊。(十九)人民保衛隊之訓練，分軍事訓練及政治訓練，其科目由保衛委員會制定之，人民保衛隊應於適當時期，舉行檢閱，其辦法由省保衛委員會定之。(二十)預備隊每年訓練若干日；第一後備隊前三年每年訓練三個月，(每星



期十二小時）自第四年起，每年檢閱一次；第二後備隊每年檢閱一次。（廿一）人民保衛隊之旗幟服裝符號等，由內政部制定式樣頒行之。（廿二）常備隊之槍械，就原有公槍團槍撥充，不敷時就所有民槍徵用之，但平時仍返還於所有者。（廿三）各省保衛隊經費，由政府統籌支配之。（廿四）各級保衛機關，應由政府規定其預算，並按期呈報其決算，請省政府核銷。（廿五）常備隊服役期間，罹徒刑或私自逃亡者，其刑期或逃亡日數，不得算入役期之內。（廿六）人民保衛隊制度，各省得斟酌情形，分期分區行之。」

這個計畫，倘能切實執行，則不但地方可盡捍衛之責，有兵之實，無兵之名，節省許多軍備預算；而且可以以小規模的抽丁制，過渡而達於大規模的徵兵制，為我國根本改造陸軍的基礎，掃除使兵士為特殊階級的一種惡現象。

#### 第四節 教育

中華民國教育宗旨在於：「根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命為目的；務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。」但過去教育的破產，效率的低落，則為無可為諱的事實；致不知斷送了多少可造的青年，弄到中央和地方，對於許多事業，都有才難無人之嘆。譬

如地方自治的目的，在於實行民權和民生兩主義，實行民權主義，便要訓練人民行使四權，實行民生主義，便要盡力於物質建設，兩者性質雖不同，但對於教育都極有密切的關係。所以孫中山先生說得好：「學校者，文明進化之源泉也，必學校立，而後地方自治乃能進步，故於衣食住行四種人生需要外，首當注意於學校也。」

世界各國對於教育行政，雖然有採集權制的，像法國和西班牙、意大利、挪威等國，都漸趨於國家把握，以使其歸於統一與集中；但像英國、美國、德國、丹麥、瑞典和加拿大等多數國，則仍然劃歸地方執掌。所以自治團體也負有辦理教育的責任，雖然教育的宗旨，為國家所定，教育經費，也由國家限度，學制學規，尤非自治團體所能自己規定；但應如何勸學、獎學和辦學，以實現國家的教育政策，究非自治團體所能旁貸其責的。

自治團體辦理教育，依現制，除於區鄉鎮公所設立高初級小學和國民訓練講堂及國民補習學校（其分際即不識字者編入國民補習學校，稍識字者編入國民訓練講堂）外，並應酌量環境需要及負擔能力所及，極力提倡義務教育、識字教育和社會教育，以下略論各種實施的方法。至於中等教育、高等教育以及其他文化事業，固也不應有所忽略，但先急其急，究不是任何自治團體一時都能辦得到的，所以這裏暫時不加討論。

### (甲) 義務教育

我國人口，據民國十四年郵務管理局估計為四三六、〇九四、九五三人，依人口十分之一的比例計算，則全國應有學齡兒童四千三百萬人，除現在已經入學的以外，還有三千七百十九萬餘人沒有受到初等教育的機會。這偌大數額的學齡兒童，按照市鄉人口比例分配，城市約佔百分之十五，鄉村約佔百分之八十五，要使他們得到受教育的機會，就非加緊推進義務教育不可，尤其是要注意於鄉村的義務教育。所以當前第一問題，便是怎樣使之分配平均，能够給這大多數的失學兒童全體入學。

教育部最近曾頒佈第一期實施義務教育辦法大綱，和短期義務教育實施大綱。第一期實施義務教育的辦法是規定初級小學為義務教育，限令全國學齡兒童人人要受四年初級小學教育的義務，然後逐漸推行，便於提高至六年，以示永久之圖。其辦法：(一) 普設義務教育實驗區，城市及鄉村至少各設一區。(二) 義務教育實驗區至少收容全區失學兒童十分之一。(三) 義務教育實驗區，所設小學，除聘任合格人員為教職員外，得充分利用下列人員為教員或助教員：1. 當地師範學校或鄉村師範學校已屆實習時期之師範生；2. 已受相當訓練可為代用教員之私塾教師。(四) 義務教育實驗區小學校舍，除新建築外，得充分利用或借用下列各種房屋：1. 寺廟善堂公所；2. 教育機關；3. 宗祠餘屋。義務教育實驗區所有小學校舍之使用，應力求經濟，在晝間天晴時，並應充分利用露天之場地。(五) 義務教育實驗區小學制度，得

視地方情形，採用下列各種辦法：1. 全日制——招收學齡兒童多級或單級教學，修業年限均四年；2. 半日制——招收學齡兒童上下午分班教育，將全日功課緊縮於半日中修習之，亦均四年畢業；3. 分班補習制——招收不能入一二兩項之兒童，每兩小時（日間或夜間）分班教育，至少修習滿二千八百小時作為修業終了。（六）義務教育實驗區得指定已改善之私塾，作為代用小學。但因爲現在國庫空虛，師資缺乏，鄉間農民又須兒童幫助工作，若要使全國學齡兒童一律入學，四年間毫無間斷，事實上也難做到，所以又規定短期義務教育實施的辦法，爲大多數不能繼續在學四年之兒童作急切的救濟。這種辦法，是將義務教育年限，縮短爲一年的短期小學，純採分班制，使十歲至十六歲的年長失學兒童，即忙於作工務農的，也得抽暇求學。其課程一以識字爲目的，祇設國語一種，包括常識數學，使其特別簡易。這所以期其普遍設置，利於實行強迫，以應暫時之急，因爲現在全國失學的爲數過多，國事日亟，義務教育之推行，決不能任牠從容延緩，逐漸推行而不另作急切的補救。其辦法：（一）短期義務教育的實施，以鄉鎮坊公所爲主體。省市行政區、特別區和縣市區爲試驗與示範起見，應指定相當地點設短期義務教育實驗區，儘先辦理短期義務教育。（二）短期義務教育以特設的短期或小學及改良私塾內添設的短期小學班施行之；各機關團體和私人都有提倡或創設短期小學或短期小學班之義務。（三）短期義務教育實驗區內，凡年滿十足歲至十六歲的年長失學兒童都應入短期小學或短期小學班補受短期義務教育。（四）短期小學和短

期小學班都免收學費，所有書籍和學用品也以學校供給爲原則。(五)短期小學的校舍，應充分利用寺廟善堂公所宗祠和各種機關等公共場所，或借用場廠商店和私人住宅的餘屋。(六)短期小學或短期小學班採用分班教育制(上午下午夜間)，每日授課二小時(每小時以六十分計算)，修業年限一年，每年至少以上課二百七十日計算(五百四十小時)。(七)短期小學或短期小學班以識字爲目的，其課程設國語一種，並注重注音符號，其內容包括史地、公民、算術、自然等常識，課程標準另訂之。凡教員不明注音符號者，得暫免教授注音符號。(八)短期小學的教職員，除聘請合格人員充任外，應充分利用左列人員：1.當地師範學校或鄉村師範學校已屆實習的師範生；2.已受相當訓練可爲代用教員的私塾教師；3.當地公務人員；4.當地具有相當程度的人員；5.志願擔任教員並盡義務者。以上兩種辦法，自治團體提倡義務教育的時候，便可以依此標準推進。

### (乙)識字教育

智識爲人類進化的要素，而文字又爲獲得智識的津梁。從前政府對於識字運動，漫不注意，年復一年，而這班不識字的人民也年多一年，據調查全國識字的不過八七、二一八、九九〇人，約佔全人口百分之二十，不識字的乃有三四八、八七五、九六二人，約佔全人口百分之八十。他們因爲不識字的緣故，便缺乏其事，實上應具的智識、辦事能力和生產效率，都很低微；又因其不識字的緣故，所以共同的思想，無由輸進，政治

的興趣，無由養成團結能力和國家觀念，也很薄弱。國家有如斯目不識丁的國民，是何等嚴重的問題！我們常說歐美各國怎樣的富，又是怎樣的強，要知道他們富強的原因，就是他們國民受教育的人很多。據前幾年的統計，德國識字的人，佔全人口總數有百分之九九；法國有百分之九六·五；日本有百分之九五；美國有百分之九二·三；英國有百分之八六·五；就是意大利也有百分之六一·三；而我國依前面的統計只有百分之二〇，如果不發憤圖強，使全國識字的人數增加，增加到和他們的比率差不多，說句悲觀的話，我們終久要歸於天演淘汰的！

因此，我們不能不努力於識字運動，使自十六歲至六十歲的成年，都有讀書識字的機會。其辦法應該是：（一）各縣市組織國民識字訓練委員會，各區組織識字分會，各鄉鎮組織識字支會，各閭組織識字辦事處。（二）分期調查本區的教師人數姓名，不識字人數姓名住所，由上列機關負責，在實行強迫期前，將教者和被教者分別支配通知：1. 各閭就滿五十人地方設校，其不便設校和不適用班級制者，應廣設識字處問字處，或按教者一人被教者三人的標準，把教者和被教者逐一支配，採用流動教學辦法以代之；2. 教者由甲、黨員，乙、公務人員，丙、教職員，丁、塾師，戊、高級小學以上的學生和己、其他識字的人民充之，前項人員於必要時，仍須加以相當訓練。但如果不敷分配的時候，可以報請上級分會請求調派，教者過剩時，也應造冊呈報，以便調往他處；3. 負有教人的義務者，有特殊情形經證明後，得免除義務，但須納相當的代價於公

家。(三)設備力求經濟，務以最少之時間勞力與費用，獲得最大的效力。(四)課程於文字教育外，並應注重公民教育和生計教育。

### (丙)社會教育

社會教育以社會和全體人民為對象，以促進社會不斷的進展為目的；而為達到上述的企求，必須使人人「具備近代都市及農村生活之常識，家庭經濟改善之技能，公民自治必備之資格，保護公共事業及森林園地之習慣，養成恤貧防災互助之美德，及發展國民之體育。」所以牠的範圍最廣，責任最大，各地必須有中心機關，以為實施社會教育的場地；民衆教育館便是這種實施社會教育的中心機關。其組織內容，依部頒辦法是：(一)應舉辦關於健康、文字、公民、生計、家事、社交、休閒各種教育之事業。(二)因舉辦前項事業的必要，得設下列各部：一、閱覽部——書籍雜誌、圖表報紙之公開展覽，巡迴文庫、民衆書籍、閱覽所等屬之。二、講演部——固定講演、巡迴講演、化裝講演及其他宣傳屬之。三、健康部——關於體育者，如器械運動、球類、田徑賽、國術、游泳、兒童遊戲及其他運動屬之；關於衛生者，如生理醫藥、防疫清潔等屬之。四、生計部——職業指導、及介紹農事改良、組織合作社等屬之。五、游藝部——音樂、電影、戲劇、評書、棋奕各種雜技及民衆茶園等屬之。六、陳列部——標本、模型、古物、書畫、照片、圖表、彫刻、工藝各種產物博物館及革命紀念館等屬之。七、教學部——民衆學校、露天學校、民衆問字處、及職業補習學校等屬之。八、出版部——日刊、週

刊、畫報、小冊子及其他關於社會教育刊物屬之。以上各部，得視地方情形，全部設置或先設數部或酌量合併設置，如某項事業，已設有專管機關時，也得併入民衆教育館辦理。總之，社會教育的設施，乃是把教育擴充到社會去，所以必須根據於社會的需要，千變萬化，因時制宜，才能發生其巨大之效果。

## 第五節 衛生

衛生行政之目的，一在保護健康，以增進人民的平均歲數；一在預防疫癘，以減少人民的死亡原因。外國人因爲能够注重公共衛生的緣故，便得到這兩種的好處，例如種痘法未發達以前，由於痘瘡的死亡數爲百分之三十，而種痘厲行之後，則減至百分之三；又，由於下水道的改良，而傳染病日就減少，據英國的統計，則改良水道之後，傷寒病減少其半。可見一國的死亡率，並不是亘古不變的，是可以由人力而減低的。人民死亡率低的國家，不但可以表示那國家優美的公共衛生，而且足以顯出那民族進化的程度；人民死亡率高的國家，不但足以證明那國家公共衛生的廢弛，而且也是民族退化的一種表示！所以，我們要圖個人及公共的健康，要想避免疾病的痛苦，要免遭傳染病的慘劇，要謀國家地位的增進，要謀我們整個民族的健全，要除人類病天的慘害，都應該切實注意公共衛生，由自治團體來提倡和設備。關於衛生行政的實施，依內政部規定的方案，首應注意的是——



### (甲) 厲行防疫政策

衛生行政最大的方針，在預防疫症，所以公共衛生進行之始，首應對於檢疫、防疫注意厲行，以期病疫不致發生，民衆日就康強。其辦法：

一 厲行種痘 凡兒童種痘，應分兩期：第一期於出生滿三個月後一年以內行之，第二期於六歲至七歲以內行之。施種期間，應在每年三月至五月或九月至十一月爲適宜。每屆種痘時期，由衛生機關依其管轄區域的廣狹、人口的多寡，分設種痘局，兒童凡非因疾病或其他正當事由不於種痘期內種痘者，除限令補種外，並科其父母監護人或其他有保育責任之人以十元以下的罰金。

二 預防傳染病 傳染病卽下列急性各症：(一) 傷寒或類傷寒；(二) 斑疹傷寒；(三) 赤痢；(四) 天花；(五) 鼠疫；(六) 霍亂；(七) 白喉；(八) 流行性腦脊髓膜炎；(九) 猩紅熱。其預防的方法爲甲、清潔——卽敷設水道，掃除污物等，以維持土地和空氣的清潔。乙、注射——預防注射就是注射疫苗。預防某一種病的意思，俗語叫做打預防針，在醫學上叫做預防接種。這是因爲傳染病大部份都是由於病原菌作祟，只要有人預先注射防疫針，以後那就可以有抵抗疾病的力量了。丙、消毒——卽於傳染病流行之際，實行蒸氣消毒、煮沸消毒、染物消毒，及將有菌毒物燒毀，以消極的撲滅其病源。丁、隔離——將患傳染病者或有傳染病的疑似者，移置於傳染病院或隔離病舍，使之遠離於健康者；至於外來舟車，有時也應加

以檢查，如果有傳染病的疑似者，並可予以同樣的處分。

三 禁止露厝棺柩，並提倡公墓。國人迷於風水之說，惑於卜算之理，常數年或數月置靈柩於宅內者，此風甚熾，荒唐無理，急宜糾正；又或埋葬無主，久置靈柩於專舍，或因窮而無告，竟停薄棺於曠地，遺害衛生，莫此為甚，取締實不容緩；而一面為矯正舊俗和節用土地起見，尤宜擇地試辦公墓。

(乙) 厲行保健政策

衛生行政的最終目的，在保全人類健康。我國人民生活年齡，平均比各國為低，而疲癯殘廢之人，又觸目皆是，這實是國家衛生事業不發達的明證。所以關於保護孕產、講求育嬰、健康保險暨清潔檢查、飲料食品及其製造原料的檢驗取締，都應分別辦理，以期全國人民日臻健康。其辦法

屬於一般衛生的——

一 管理飲水 據科學家研究，凡最良的水，每一百萬分中所含溶解物不得到五百分，化合硫酸不得過一百分，化合鹽素不得過四十分，有機物不得過六十三分；至於水的硬度，最多不得過二十度，並且是含有鐵質者良，含有鉛銅砒等者劣。但我們用水向未達到這個標準，以致久用污水而發生了許多病症，其中尤以傷寒病為最普遍而可怕！所以我們對於飲水衛生，應該注意講求如下條件的達到：(一) 自來水——在十萬人以上的都市，最好能有自來水的設備。自來水應以地方公營為原則；如果無力舉辦，不妨依

法發行公債，或獎勵私人投資興辦，其獎勵辦法：1. 得將營業年限定為二十年至三十年；2. 五年以內，得由地方政府特許保息。至於出水應充分準備，除供給居民日常需用的水量外，還要預備緊急時的用水，如當乾燥季候火災救防等事。最良的自來水，不要有了顏色、污濁、氣味，三者如有其一，便不適用於用；而水質也不要太硬太軟，且含可以反對的化學鹽質在內。所以不時應提驗水質，並施行細菌化學檢驗，實行濾淨、殺菌各方法，使水質能極端純淨，以免除水中一切致病物體。（二）井水及河水——改良鑿井方法並修改舊井。井的構造，應依照下列辦法：1. 井壁須以堅密不透水物質建築，以防污水滲入井內；2. 井的深度至少應達營造尺三十尺以上，深井應達二百尺以上；3. 井口要加蓋；又，鑿井地點，應離廁所溝渠在營造尺一百五十尺以外。至於食用河水者，則因河流常混雜城市流來的穢水，易於發生玷污的危險，最不衛生，尤應訂定清潔方法，嚴加取締，以策安全。

二 管理飲食物 「病從口入」許多病都是從飲食上得來的。因為飲食雖是營養身體的原素，並沒有什麼害處；但如果飲食上不注意衛生，疾病就會從此發生，所以，我們必須注意飲食的清潔，適合衛生，然後才能保持安全。其方法是：（一）取締飲食物——凡關於有礙衛生的物品之營業，都應嚴加取締。左列各項飲食品不准販賣：1. 病死的禽獸類；2. 腐敗的水族類；3. 壞爛的蔬菜類；4. 污穢不潔的漿酪飲料類；5. 各項生熟麵食等類，已經變色變味或發生穢氣者；6. 各種糖果食品等類，已經陳蛀或污穢不堪者；7. 各

項生熟飲食品已爲蚊蠅及虫類聚集或爲塵灰等不潔物侵入者；8. 煊染各種有害性色素，或攪和一切妨害衛生之物者；9. 用污水或生水製造及含有毒性的糖精或防腐藥品者；10. 製造各種飲食物的原料已經腐敗變色或污穢不潔者；11. 製造各種飲食物的工人並不清潔，或患疹毒及皮膚病者；12. 調製或貯藏各種飲食物所用的器皿污穢不潔者；13. 應加紗罩紗廚之物而不設備者；14. 其他認爲與衛生確有妨害者。（二）

設置屠獸場和菜場——屠獸場就是供給屠殺以食用爲目的之牛羊豬等類獸畜的場所。屠獸場應由公家設立；如果由私人設立的，應經公家的許可，並限以一定的期限收歸公辦。已設屠獸場的地方，除供自用或有其他特別情形時，不得於屠獸場以外私宰，俾禁止有害衛生的食肉之販賣。屠獸場的位置，必須便於水之供給，溝之排泄；並須離學校、病院、公園水道水源一里以外之地。場內須分設繫留所、生體檢查所、屠宰室、檢查室、血液池、污水池、污物池、消毒所、廢物場，並附設隔離室等。此外，對於小菜場的設置，既可以減少一般商販的沿街叫賣，保持城市的美觀；又可以集合檢查，以促進食品的衛生，也是應該提倡的。

三 污物處置 污物包括塵屑、污泥、穢水、糞便四種，平均每人每天廢棄之物，約在一鎊左右，人口一多，便成了處置的問題。塵屑和污泥，應因地制宜使之毀滅；或利用牠填平死水塘和低窪的地面；或屯積偏僻場所，屯製肥料，不得屯積和人們住室較近的地方，而發生穢氣及蠅蟲。穢水和環境關係最密切，處置的方法，最好在住屋建築的時候，裝設陰溝；市街修建時，更應建築下水道；就是鄉村中對於穢水也應潑置距

人住屋較遠的地方去才行。至於糞便處置，因為我國仍利用其為農田的肥料，則較難一些，但無論如何，應建築和修繕適於衛生的公共便所；凡私人營業便所的設置，一律禁止，管理方面，就要勤掃除以避免臭氣和蠅蛆的產生。

四 害蟲問題 害蟲包括蒼蠅、蚊蟲、老鼠、蚤、虱、臭虫等。蒼蠅能傳染霍亂、傷寒、赤痢等病；蚊蟲能傳染瘧疾、黑熱症等病；鼠蚤能傳染鼠疫；虱能傳染斑疹傷寒，和回歸熱；臭虫叮人不得安息。這些害蟲，都應該有相當撲滅他們的計畫和防禦方法。家庭裏對於食物裝置紗罩，窗門裝置紗窗，床設蚊帳，這不過都是防禦害蟲方法的一部份；而在生物中，有專對這些害蟲進攻的，如雞、魚、鷹、蛤蟆、捕蠅虎，最喜吃蒼蠅，如田雞、蜻蜓、蝙蝠、蜘蛛、小魚、石龍等，最喜吃蚊蟲和子了，這都是和人們間接有益的生物，我們為要撲滅害蟲的關係，便應該對於這些益蟲加以保護。

#### 屬於醫藥管理的——

一 醫師藥師助產士舉行登記 各地醫師藥師及助產士固多，而濫竽充數者也不少，為維護人民健康起見，應舉行登記，俾執業的醫師藥師及助產士，一方面受公家法律上的保障，以順利其業務；一方面又受公家的管理，對公家盡相當的義務。

二 取締接生婆並授以消毒接生智識 我國助產事業，正在萌芽時期，而舊法接生的穩婆，在社會

上仍有很大的勢力；他們對於接生，墨守舊法，既沒生理衛生的常識，又不懂消毒接生的手續，孕婦和嬰孩，被他們害死的很多，如孕婦的產褥熱和嬰孩的破傷風，這都是因接生時不消毒而染得的。所以我們爲注重婦嬰衛生起見，對於接生婆應加以取締；而在過渡的時候，則先授以消毒接生的智識，以應社會的需求。

三 訓練看護士。

四 取締各種成藥，並稽查醫療藥品。

五 嚴禁江湖醫士，以邪術治病，並勸禁人民求神治病。

屬於醫藥治療的——

一 調查獎勵私人醫院 查各地很多私人設立的醫院或診所，其間也有設備較妥，成績很好的，此等醫院，論其組織，雖屬私人的事業，但其性質，則同爲救濟人民的疾苦，在原則上和公立醫院無分軒輊，似宜實地調查，分別獎勵。如果辦理優良的，儘可收歸公立，更事擴充，使人民益感便利；其不欲收歸公有而成績實堪嘉許的，則可加以獎勵或給以補助，使他們能夠體會公家的美意，而益加奮發！

二 籌設公立醫院或診療所 各地應普設公立醫院或診療所，如果事實爲難，各縣也應擇人稠地裕之區先行舉辦，漸次普遍於各地。

屬於保健事業者——

- 一 施行學校及團體的健康檢查。
- 二 指導病者家庭，授以衛生智識，施行公共衛生看護。
- 三 改良飯館、戲園、理髮館、旅館及其他有關公共衛生店舖的衛生事項。
- 四 創辦健康保險。
- 五 提倡國民體育。

(丙) 普及衛生教育

個人衛生、家庭衛生、社會衛生、團體衛生必同時並舉，衛生的基礎，才能鞏固，衛生的功效，才能推廣。所以要謀衛生行政的發展，必須喚起一般人民，使其對於個人衛生與公共衛生的關係，有明確的認識，而共同努力於衛生事業，方能有效。其方法是：

- 一 實行衛生宣傳 (一) 編訂衛生淺說及標語圖表，登載各報，並張貼各街衢；(二) 公共演講；
- (三) 舉行衛生運動；(四) 舉行衛生展覽會。
- 二 灌輸衛生教育 (一) 輔助各小學校養成學生衛生習慣；(二) 協同教育機關改善學校衛生課程。

(丁) 辦理生命統計

民族的繁榮和式微，關係於國家的存亡，至為顯著，而人口的死亡疾病，尤應有先事預防和事後補救之策。究應怎樣預防？怎樣補救？則賴有精確的統計，以為之標準。如某處人口死亡的原因，多在何處？某種病菌的發生，原因何在？都能調查明晰，對於一切預防救濟之法，和衛生經費的預算，即可依此規定，而不至稍有舛誤。所以，辦理生命統計實為公共衛生行政上最基本最緊要而不可或緩的事。

定縣的保健制度和縣立醫院的設立，以上係就一般的衛生行政而言。但我國醫師過少，而又分配不均，沿海都市比較為多，而內地鄉區，每有數百里之內無科學醫藥之設備的，所以今日辦理縣衛生行政的，應該要從治療入手，同時加入衛生工作，才能够適應人民的需要，增進行政的效能。這點，中華平民教育促進會在定縣的實驗，便能注意到，牠是以一村，聯村（區），和全縣三種區域為單位的，以村之保健員，區之保健所，縣之保健院聯貫而成一種制度。（甲）保健員——是由各村平民學校同學會荐送畢業同學於區保健所受相當的訓練來擔任：1. 報告生死；2. 水井改良；3. 普及種痘；和4. 救急治療。（乙）保健所——是聯村的組織，裏面有醫師一人，助理一人，牠的工作有劃定的區域；區域的劃分，要顧到人口、距離等標準。主要工作有四：1. 訓練並監督各村保健員；2. 實施衛生教育；3. 預防注射；和4. 逐日治療等。（丙）保健院——其實也就是全縣衛生教育和衛生建設機關。牠的工作有：1. 全縣衛生行政；2. 全縣衛生教育；3. 縣立醫院；4. 縣檢查室；5. 防止流行病疫；6. 學校衛生表證；7. 護士及助理員訓練；和8. 助產人員的訓練。根據



上面的介紹，可知這種保健制度，便是合乎治療、預防、和衛生教育及人材訓練爲一整個的衛生制度。

第二次內政會議會通過：「依照各地方經濟情形，設立縣衛生醫藥機關，以爲辦理醫藥救濟及縣衛生事業之中心案。」這種以縣爲單位的醫療衛生工作機關，規定名稱爲「縣立醫院」，牠所做的工作，如防疫、醫療、助產、衛生教育，以至戒烟事項，也可做。在鄉間劃區各設分診所，又置一護士或醫師巡迴工作；在村子裏並有救急員，訓練鄉村青年擔任生死報告、種痘、救急以及送病人到分診所或縣立醫院去治療等事項。這種辦法，和目下定縣所設的保健員、保健所、保健院等完全相同。既可以比照農民的生計力量，能够做到的來做；又可以按地方情形和習慣，因地制宜的來變更。這個方案的概要是：

(甲) 組織與經費 每縣依照各地方經濟的情形，設立縣立的衛生醫藥機關，以爲辦理醫藥救濟及衛生事業的中心；至於經費，應由縣政府負責籌畫，列入經常預算；必要的時候，可以組織分區診療所，暨巡迴診療團等，都由縣立醫院負責籌辦管理。

(乙) 工作計畫大綱 (一) 普及衛生工作——分住院治療，分區治療，巡迴治療，農村救急四種。當疾病的初起，較易診治，所以在每村設置救急處，治療輕性疾病；重病可轉送於分區診療所；特重的可運送入縣立醫院。(二) 普及預防工作——應辦甲、衛生調查及生命統計；乙、防止傳染及預防注射；丙、婦嬰衛生事項；丁、改良環境衛生；戊、推廣衛生教育。(三) 訓練初級衛生人員——如甲、助產

婆；乙、學校教員；丙、種痘員；丁、衛生稽查。

(丙)工作實施之程序 第一年——一、開辦縣立醫院(二十五床)；二、辦理婦嬰衛生事項及訓練助產婆；三、辦理學校衛生及學校教員衛生教育的訓練；四、訓練衛生稽查員，辦理生命統計；五、預防注射及訓練種痘員；六、普及衛生宣傳。第二年——一、繼續第一年工作加以擴充；二、開辦分區診療所；三、設立巡迴診療團；四、辦理改良環境衛生。第三年——一、繼續以前工作加以擴充；二、添設農村救急員。第四五年——一、舉辦公共娛樂及遊戲場；二、補充以前工作，完成五年計畫。

五年工作完成，每縣應有下列的設施結果：(甲)每村或附近數村，應有一、受訓練的產婆，她的職責是接生與報告生死；二、農村救急員，他的職責是救急、種牛痘、運用規定之藥品、治療輕性疾病、報告生死、宣傳衛生常識。(乙)分區治療所由護士負責管理，他的職責是治療輕性疾病、促進婦嬰衛生、訓練產婆接生、預防注射、辦理衛生宣傳、監督及協助農村救急員暨助產婆之工作、搜集所轄區內各村的生死報告。(丙)巡迴診療團，由醫師負責管理，他的職責是照規定時間巡視指導各區診療所工作，及在鄉村執行醫療事務，兼作檢查兒童體格，及孕婦嬰兒體格，診查其他疾病。(丁)縣立醫院由院長負責經營，設有內外婦產各科病房，治療疾病，並指導全縣衛生工作。

(丁)預算標準 (一)縣立醫院開辦費，所有修繕、藥品、器械、病人用具、辦公雜支，合計需洋三

千元；經常費分甲乙兩種，甲種月需一千四百餘元，乙種月需五百餘元。（二）分區診療開辦費約八百元，經常費月須二百五十元。

## 第六節 道路

交通爲文明之母，財富之源，所以最文明之國，卽交通最便利之國；我國最繁盛之區，也卽交通最便利之區，我們實施自治，自非積極發展交通不可。交通事業，計有多端，而最先急要的卻爲修築道路，所以建國大綱第八條規定四境縱橫的道路修築成功，爲完成縣自治條件之一；地方自治開始實行法也以人民義務勞力，首應用之於修築道路；實業計劃行動工程中也擬以造路爲允許地方自治的條件。要之，自治團體的道路行政雖不如國家道路行政的偉大和廣闊，但道路以通達爲要務，國家雖有偉大幹路，若無地方道路以輔之，究不能互相聯絡，以利交通。所以主持全國路政的，不能不通盤籌畫，顧及地方；而主持地方行政的，也不能不放大眼光，射及全國，使一國以內的幹路、支路、鄉村道路和城市馬路，都能脈絡相通，而益發顯其效能。

一、道路的分類 自近世產業革命以來，鐵路實爲運輸的重要工具。鐵路發達的結果，道路雖受有相當的影響；但仍不失其重要，鐵路猶之人體的大動脈，而道路則爲人體的微血管，實有互相爲用，共同發

展之妙。道路有國道、省道、縣道以及鄉道之分。國道是以國都爲中心而遍達於各省的；省道是一省與隣省交通的主要道路，二、重要城市、商埠、要塞、港口縱橫聯絡的道路；縣道是一、由縣治達於衝要各鄉鎮的道路，二、由縣治或重要鄉鎮達於港津、鐵路、工廠、礦區、名山、勝地的道路，三、與省道及重要鄉鎮相銜接的道路；鄉道是一、由此鎮達彼鎮各鄉村的道路；二、各鄉鎮與縣道及學校工廠相銜接的道路。各路的寬度，省道爲九公尺；縣道爲七公尺；鄉道爲六公尺。這種道路之外，還有市街馬路和鄉村道路兩種。城市馬路的構築，比較鄉村道路複雜，一般小城市馬路，固無多少分類問題；但在較大而工商業繁盛的區域，則必先從事於城市的設計，相度其形勢，擇定一市中心的地位，考慮此市與他市的交通，使住區和商場無過近過遠之弊；又必考慮未來的發展趨勢，然後乃進而區別其區域，確定其街道，何者爲通衢大道，何者爲尋常街巷，俾能因事制宜，以收事半功倍之效，而無浪費財力或不需要之弊。又，經營馬路，尤須顧及全局，路下的地道，水管和暗溝；表面的修鋪路軌、花木、電桿、路燈、電綫等物，都要籌畫出來，一方面要顧全往來旅客的便利，一方面尤要期沿路居民的安適，絕不可以像鄉村道路那麼的簡單。

二 道路的建築 查近代各國道路的改進，已有十幾種的多。最普通的是碎石路、花崗石路、煤磚路、柏油路和木塊路。因各種材料的不同，遂各表現其特點如下——

|     |     |    |    |     |       |
|-----|-----|----|----|-----|-------|
| 花崗石 | 木塊  | 煉磚 | 柏油 | 碎石  | 建造的經濟 |
| 碎石  | 柏油  | 木塊 | 煉磚 | 花崗石 | 修理的經濟 |
| 碎石  | 柏油  | 煉磚 | 木塊 | 花崗石 | 持久    |
| 碎石  | 花崗石 | 木塊 | 煉磚 | 柏油  | 清潔    |
| 花崗石 | 柏油  | 煉磚 | 碎石 | 木塊  | 不出鬧聲  |
| 柏油  | 木塊  | 煉磚 | 碎石 | 花崗石 | 安全    |

此外，我國內地近年來常用三和土以築路，也因其築造輕便，且有柏油路光滑的緣故；但三和土的性质，究有脆性，不耐重壓，常易破碎，致高低不平，妨礙交通。所以建築道路時的材料問題，應以其環境的適用為前提。就一般言之，鄉村道路，以碎石路為最宜，而城市道路，則應鋪以柏油，柏油之下，仍為碎石。

關於道路的修築，應於下列各條件求其滿足，才能够以最少的勞力和最少的費用，在最短的時間內達到交通運輸的目的：（一）方向——道路的方向，貴直短與平坦，二者不可得兼時，寧舍曲屈而務平坦。（二）坡度——道路固貴平坦，但實際上不易選擇，所以依學理經驗，定最大坡度和最小坡度，以為普通原則。坡度普通是依水平綫和路兩端比的，如百英尺之間，高下相差四英尺，坡度即為一比二五。最大坡度普通對於快速貨物為一比五〇，緩慢貨物為一比二〇；最小坡度普通是一比一二五至一比二〇〇。（三）

路寬——也叫路幅，依地方情形而異，但其最小寬度，應以同時能通過兩輛汽車或馬車爲度。孫中山先生在實業計畫中所規定各縣道路，即以同時能通過兩輛汽車爲支路，同時能通過四輛汽車爲幹路。是即至少也須有兩丈寬，兩旁各加人行道五尺，即共三丈寬。其在都市，必須數倍此數，如華盛頓的道路，最寬至一百六十英尺，倫敦的道路，最寬也有八十英尺。（四）路冠——路的中央高處，以使雨水流去者，叫做路冠。（也叫橫斷面）道路越好，路冠越小。土路最大爲高出四十分之一；柏油路最小爲高出八十分之一。（五）路床——路床以比近傍地盤較高爲宜，否則，降雨之後，路面沒在水中，殊爲不便。（六）路面——路面貴平滑而堅硬。因平滑則通過時費力少而車輛和道路損壞少；堅硬則不易破壞，足以維持平滑。（七）旁溝——要保持道路的免於雨水破壞，非妥設旁溝以排水不可。旁溝有排水溝、排水管、側溝各種的不同，可因地而異，以使道路乾燥爲主。（八）人行道——最好的道路，無論郊外和街市，必將車道和人行道分開。人行道的寬窄，依地方情形而異，大概佔全路三分之一至二分之一爲度，其建築必須平坦不滑、易乾、堅實、無灰、耐久爲主。（九）路旁行列樹——路旁行列樹，可以增加美觀，調和空氣，輔助排水，防止日光直射，並可增加收入，以補修路費用。（十）管理道路——道路的管理，也是路政的重要工作。大概分爲改築舊路、養路、修理、打掃、撒水等。

三 徵工築路和收用民地問題 修築道路，自治機關應勸導人民大家通力合作，有錢的出錢，沒有

錢的出力。依孫中山先生的主張，人民對於自治團體每人每年當出一個月或兩個月勞力，以爲公家服務。那麼，以我國人口這麼的多，和各地勞力過剩的現象，如果確照孫中山先生的計畫，都用來修路，則各地交通問題，便可以迅速地解決了。但徵工要有妥善管理的方法；否則，就過去各地辦理的經過觀察，也有許多困難不便之處，因爲：（一）前項徵工，類多工作不力，名說義務勞役，但每天仍要發給一角幾分的伙食，結果築路一方，代價轉比雇工所費更多；而時間的不經濟，和因此增加的各項額外消費，爲數更鉅，尙不在內。（二）民衆對於徵工的意義，還少認識，所築土路不能合用，築後每至陷壞，耗費時間和經濟更屬不貲。（三）雇工有包工頭的督促管理，徵工雖也有工隊長、段長、小段長和鄉鎮長、閭鄰長分任監督管理，和協助指導之責，但都是義務職，效能實等於零。所以，此後亟應精密研究，改善辦法，使得築路的計畫，可望早日實現。

又，修築道路，有時必須收用民地。依一般通例，收用之法有三：（一）贈與——私人有時因發展產業的計畫，特贈公家以築路的土地，使其沿路兩旁的地產，因築路而增加其價值；或自闢道路，贈與公家，以上自治團體都得以法令或命令收納之。不過，這種現象，究屬少見，所以地方收用土地，自仍以按價收買爲多。（二）購買——有時自治團體開築新道路，或拓修舊道路，雖然也可用購買的方法取得土地，但此究有困難的地方，因爲地方當局於收買土地時，私產的主人，便會提高價格，爭論之餘，全部計畫的進行，遂因之停

頓了。所以通常地方當局要得土地築路，多採取下列第三種的辦法。（三）沒收——第三種的辦法，便是沒收土地以供築路之用。沒收就是佔用的性質，乃藉一種最高主權以行使之，一切不受土地主人的束縛。這種以快刀斬亂麻的手段征收公用，在行政上自然便利得多；但其間也應以人民私有財產權爲重。凡其地必須收爲公用時，便應付以相當代價，庶不致有強奪私產之嫌，而利於一地者使極少數人獨蒙其損失。

## 第七節 土地

土地是構成國家的一種要素，凡國家的財富，人民的生計，庶政的推行，沒有一項不靠土地來做基本。所以古人有說：「有土斯有財。」又說：「仁政必自經界始。」可見土地行政，自古已很注意。孫中山先生因此於民生主義中首重平均地權的辦法，其目的在進私有爲國有，俾耕者有其田；其方法則照地價收稅，照地價收買和溢利歸公。所以建國大綱第八條規定在訓政時期全縣土地應測量完竣；第十條又規定：「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步，而增價者，則其利益，當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。」又國民黨政綱對內政策第十四條規定：「私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時，得依報價收買之。」又說：「地價定了之後，土地所增之價，要完全歸公，因爲地價高



漲，是由於社會改良，工商業進步所致。」原來地方自治的實行，地方必漸發達，而其影響於土地者最大，如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場，地價增漲而土地的壟斷以生，資本的專制以起，杜漸防微，豈容稍緩，是以平均地權爲解決民生問題的要政；而整理土地，則爲平均地權的階梯，值此推行自治之初，我們實在應該引爲先務的。

依據土地法整理土地，都爲土地登記、土地使用、土地稅、土地徵收四類，規定甚詳。所謂土地，即包括一切水陸和天然富源而言，凡中國領域的土地，屬於國民全體，人人得以合法手續取得土地私有權。但是附着於土地的礦，不因取得土地所有權而受影響；而（一）可通用的水道；（二）天然形成的湖澤而爲公共需用者；（三）公共交通道路；（四）礦泉水；（五）瀑布地；（六）公共需用的天然水源地；（七）名勝古蹟；及（八）其他法令禁止私有的土地，尤都不得作爲私有土地。私有土地可因地形而消滅，也可因地形變遷而依法取得新增土地所有權，或使用收益的優先權。凡未經人民依法取得所有權的土地爲公有土地；私有土地的所有權消滅時，也爲公有土地。公有土地所在地的地方政府有收益使用權，但有特別法律規定者不在此限。地方政府對於私有土地，也得酌量地方需要，土地種類和土地性質，依法限制其所有面積的最高額，有額外土地時，須分割出賣，否則，地方政府有權征收之。至於私有土地所有權的移轉，設定負擔或租賃，認爲有妨害國家政策者得制止之。下列土地尤不得移轉、設定負擔或租賃於外國人：一、農

地，二、林地，三、牧地，四、漁地，五、鹽地，六、礦地，七、要塞軍備區域及領域邊境的土地。

關於土地整理的事，地方政府得依法將不合經濟使用的土地面積，重行劃分，再依原來面積或斟酌價值分配於原土地所有人。又，土地未經測量的，地方政府必隨時舉行地籍測量和地質探險，俾確知土地面積的大小，及其使用的狀況，以爲整理土地的準備。下面把土地登記、土地使用、土地稅和土地徵收加以說明——

一 土地登記 依土地法規，未經依法爲地籍測量的土地，不得爲所有權的登記。如果是已經測量的土地，則其面積和使用的狀況，都已明白，便可以實行登記了。登記的目的，是釐正土地經界的錯誤，保障土地所有權的利益；政府方面自從土地登記後，對於全國的地畝，既有確實的數目，徵收便有穩固的預算。（一）登記種類——所有公有或私有的土地及其定着物之1. 所有權、2. 地上權、3. 永佃權、4. 地役權、5. 典權和6. 抵押權的取得、設定、移轉、變更或消滅，都應依法登記，未依法登記所有權的土地，不得爲所有權以外的登記。其因登記錯誤、遺漏或虛偽的受損失，除能證明其原因應歸責於受害人時，地政機關應負損害賠償的責任，如果地政機關拒絕賠償，則受害人得向法院告訴。（二）登記方法——登記應由權利人及義務人或代理人聲請之，但如果是：一、未經依法登記所有權的土地，爲第一次所有權登記，及因判決或繼承爲登記時，二、因徵收土地爲所有權移轉的登記時，和三、登記人因更名或住所變更爲登記時，都可

僅由權利人聲請之；此外如四、因官署或法定自治機關執行拍賣或公賣處分，為移轉的登記時，或五、就有土地為登記時，權利人都得請求該官署、自治機關或公有土地的保管機關作成登記原因證明書，囑託地政機關登記之；至如官署或法定自治機關自為權利人而為土地權利的登記時，也應取義務人的承諾書或他項證據，囑託地政機關登記之。聲請登記時，應提出下列文件：（甲）聲請書；（乙）證明登記原因文件；（丙）土地所有權狀或土地他項權利證明書；（丁）依法應提出的書據圖式；如果登記證明文件為確定判決書時，也得就判決書聲請登記。登記完畢時，應給聲請人以土地所有權狀；土地所有權以外的權利登記完畢時，應給聲請人以土地他項權利證明書。登記人或利害關係人於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面通知或聲請土地裁判所審判後，不得更正；又，未經依法登記所有權的土地，聲請為第一次所有權登記時，提出的聲請書、土地他項權利清冊契據及其他關係文件，應由契據專員審查，地政機關接受契據專員審查報告書後，應於三日內公告之，公告滿六個月無異議時，地政機關應即為所有權的登記，並依法為所有權以外的權利的登記；如果發生異議時，土地裁判所應於公告期滿後開始審理。（三）登記費——凡甲、為第一次所有權登記者，應按照其申報價值繳納登記費千分之二；乙、聲請為土地移轉設定、取得、變更或消滅之登記者，應1.依其賣價或估定價值，和2.依所有權以外的權利價值，繳納登記費千分之一；但丙、土地因重劃為登記時，則免納登記費。此外，如土地所有權狀和土地他項權利證明書，以及

更正登記、塗銷登記、更名登記、住所變更登記等，都要繳納登記費、抄錄費和閱覽費等。

二 土地使用 土地使用即指施以勞力資本爲土地的利用而言。政府得就國家經濟政策，地方需要情形，及其所能使用的性質，編爲各種使用地。凡其性質有宜於全國使用者，如江河、山嶽、湖沼、荒野等，宜由國家直接管理使用；有宜於人民使用者，如農田、園林等，宜由人民直接使用，以使土地生產上的效用，並使咸得其宜；更宜將土地的形類，別爲平原、山嶽、沼澤、肥瘠，按其性質作爲農業、林業、居住、交通之用，逐漸採用科學的方法以治理之。

政府就所能供用的土地編爲某種使用地後，除經地政機關核准，得暫爲他種使用者，不得供其他用途的使用。土地之在城市的爲市地，在鄉村的爲農地，茲分別敘述其使用的方法如下：

(甲) 市地——(一) 使用限制 市地爲市行政區域內的土地，於其使用得分爲限制使用區和自由使用區，惟自由使用區於必要時，也得改爲限制使用地。限制使用地關於下列事項應於市設計時分別定之：1. 土地及其建築物使用的限制；2. 各區段建築地有規定房屋建築線的必要時，其房屋建築線；3. 建築物的高度層數及其形式；4. 建築地段的深度和寬度；5. 建築物所佔土地面積和應留餘地，如果地段面積過小或其形式不整，不適於建築獨立房屋者，得禁止其建築，並斟酌接連地段情形，准由接連地段的所有權人請求依法徵收，或由原所有權人請求由市政府依法徵收。至於1. 全部或大部分未建築的建

築區，因路線通過致其中各地段有面積過小或形式不整，不適於建築房屋或其位置不臨街道的；和2. 一區段的建築物，因水火或其他的災變毀滅，或街道狹小有重劃之必要的，市政府都應於一定期間內重劃之。其繁盛區域內的空地，除因土地權利的糾紛未解決，致不能依限建築的以外，市政府得斟酌地方需要情形，規定二年以上的建築期限，逾期不建築的，得准需用土地人徵收建築之；其開始建築的期限，由徵收完畢之日起，不得超過一年，如超過一年而不建築，原土地所有權人復不要求買回的，市政府得為拍賣之。

(二)房屋救濟 市政府因管理土地，得及房屋救濟問題。市內房屋應以所有房屋總數百分之二為準備房屋，隨時可供租賃之用；準備房屋至繼續六個月不及房屋總數百分之一時，政府應即1. 規定房屋標準租金，不得超過土地及其建築物的估定價額年息百分之十二；2. 減免新建房屋的稅款，其租金不得超過建築用地及建築費總價額年息百分之八；3. 建築市民住宅，為房屋的救濟。自房屋標準租金施行以後，凡原定租金超過標準租金的，承租人得依標準租金額支付，原定租金少於標準租金的，依其原定。以現金為租賃之擔保的，其現金利息，視為租金的一部，前項擔保的現金，不得超過二個月租金的總額。出租人非因承租人1. 積欠租金；2. 以房屋供給違犯法令的使用；3. 違反租賃契約；和4. 過失使房屋損壞而不為賠償時，不得收回房屋。

(乙)農地——(一)耕地租用 以自耕（包括牧畜）為目的，約定支付地租使用他人的農

地者爲耕地租用。租用耕地期限屆滿時，除出租人收回自耕外，如承租人繼續耕作，視爲不定期限繼續契約。此項契約除因 1. 承租人死亡而無繼承人；2. 承租人非因不可抗力，繼續一年不爲耕作；3. 出租人收回自耕；4. 耕地依法變更其使用；5. 耕地的附屬物毀損消滅；6. 承租人轉租他人；7. 地租積欠達二年之總額的時候，不得終止之。出租人若出賣其耕地時，承租人有優先承買之權；至繼續耕作十年以上的耕地，如出租人爲不在地主時，承租人也得依法請求徵用其耕地。耕地因增加勞力資本的結果，致增加出產力或耕作便利者，爲耕地特別改良，承租人得自由爲之，但其費額應即通知出租人，退租時才好酌量收回。地租不得超過正產物收穫總額千分之三百七十五。出租人並不得預收租金及收取押租；耕地的地價稅由承租人代付的，應於地租內扣除之。承租人退租須於三個月前通知；契約終止，出租人應於一年前通知承租人；收回自耕的耕地再出租時，原承租人有優先承租之權。出租人和承租人雙方關於租賃事項發生爭議時，由地方法定調解委員會調解之，不服調解時，由主管地政機關決定之。(二)荒地使用 公有荒地之適合耕作使用的，除經政府保留或指定爲他種使用外，應由地政機關於一定期間內勘測完竣，分割地段，編爲墾荒區，由政府定期招墾。承墾人當以自爲耕作的中華民國人民爲限，承墾人分下列兩種：1. 家屬在十口以下的農戶，承墾地單位面積額，以其收穫足供十口的生活或其可能自耕的限度爲準，一農戶的承墾地以一個單位爲限；2. 三個以上農戶共同經營的農業合作社，其承墾面積總額，以每一社員承墾一個單

位計算，並得承領不超過總面積二分之一的準備地。承墾人請領荒地時，應具承領書，地政機關於核准承領後，應即發給承墾證書，承領人應於一年內實行墾殖。自墾殖之日起，並得無償取得其土地耕作權。此項土地應納地租，以總收穫百分之十五為最高額，但最初五年得免除之。如果荒地須有大規模的組織才能開墾的，地政機關應僅准代墾人承領。所謂代墾人，即向政府承墾荒地，墾竣後分配於農民而收回墾價者，所以代墾人不得享有其代墾土地的耕作權。代墾人請領荒地時，應具承領書，地政機關於核准承領後，應即發給代墾證書，其實施開墾的期限，不得逾一年；墾價分期支付，其年限也不得少於十年，墾價全部清付後，其代墾地區內的公共用地及其他公用物，為該區內全體農民所共有。至於編為農地的私有土地，應由主管地政機關限令其所有權人於一定期內實行開墾或耕作，逾期得由需用土地人呈請徵收之。

(丙) 土地重劃——上述市地或農地，如果因其各地段有面積狹小奇零，不合耕作的經濟使用，及建築或建築物因災變毀滅的，地政機關得施以交換、分合及地形改良的重劃；必要時，並得將公園、道路、堤塘、溝渠及其他建築物廢置，就其互相連接的土地，編為重劃地區。土地重劃由地政機關製定土地重劃計畫書、重劃地圖，並規定重劃地段的最小面積單位，呈請地方政府核定之；經核定後，應即通知各該土地所有權人，並於重劃地區公告之。自公告之日起，三十日內，如果所有權人半數以上，而其所佔土地面積除公有土地超過重劃地區總面積一半的表示反對時，地方政府應停止其重劃計畫。已重劃的土地，依照原有

地段的價值或面積為相當的分配，在可能範圍內，其分配並應依其原有位次分配，價值及面積的差額，以現金清償之；如因原有地段面積過小，致不能規定最小面積單位的，應補償其地價；但該地段為耕地而其使用人僅恃之為生活者，應以適合的地段分配之；其無力補償的地價，由政府補助之；其同一所有權人的數宗地段分散於重劃地區內者，也得合併為一宗地段。編入重劃地區的建築物，因重劃而毀損的，應給予相當的賠償；耕地的重劃，尤不得於收穫前為之。要之，土地重劃的目的，在使土地的效用益增其價值。譬如區域狹小的農田，犬牙交錯，耕作不便，縱有新式農具的設備，也無所應用，結果，生產力仍日就衰弱。如果我們能够把牠的疆界從新劃正，互相交換，則不但沒有奇零不合經濟使用，而反可以：一、使迂曲的道路改為直線，贅餘的荒徑開成田地，增加許多面積；二、使用新式農具，節省許多勞力；三、疏通溝洫，便利農田的灌溉。這麼一來，既可以使土地的歲收自然增加，又可以使地方平均發展，免去財力人力集中一區而阻礙他區事業的發展。

三 土地稅 為防止私人壟斷土地，以謀不當利得之企圖，並設法使土地本身非因施以資本或勞力改良結果所得的增益，歸為公有，其唯一最有效的手段，厥為按照地價徵稅和徵收土地增益稅。此項地稅全部為地方稅，凡土地及其改良物經各別估計及各別申報後，地方政府便得就其估計或申報的價值徵稅。其方法如下——



(甲)地價的申報和估計——凡由人民申報的土地價值，爲申報地價；由政府估計所得的土地價值，爲估定地價。地政機關爲地價的估計，應把區內所轄的土地，就其地價情形相近的，劃分爲若干地價區，每區地價除特別情形外，概參照市價或其申報地價爲平均計算。其因財政需要或經濟政策的必要而須提高地價的，也不得超過該區平均地價三分之一；其應減少的也是一樣。前項地價增加或減少，都應通告該所有權人，如該所有權人認爲計算不當時，得向主管地政機關提出異議，交付公斷。地政機關規定地價，除因地價有重大更變時，每五年從新估計一次。又，土地的改良物，分爲建築改良物和農作改良物；農作改良物價值的估計，以等於農作改良物附着的土地估定價值百分之十至百分之五十限度內爲農作改良物價值的標準；建築改良物的估計價值，不及其使用地段面積估定價值百分之十者，不視爲改良物。前項改良物估計價值，應以書面通知其所有權人，如該所有權人認爲估計不當時，得於通知書到達後十五日內提起異議，前項異議，經主管地政機關決定後，原異議人不服時，得要求召集公斷員公斷之。

(乙)徵收地稅方法——地方政府得就各種土地及其改良物按其實際情形，依法定稅率分等徵收之。地稅分地價稅和土地增值稅兩種。地價稅照估定地價按年徵收之，並得分期繳納。土地增值稅則照土地增值的實數額計算，於土地所有權移轉，或於十五年屆滿，土地所有權無移轉時徵收之；但鄉地所有權人的自住地和自耕地，于十五年屆滿無移轉時，不徵收土地增值稅。地價稅的稅率爲：(一)市改良地

爲估定地價千分之十至二十；(二)市未改良地爲估定地價千分之十五至三十；(三)市荒地爲估定地價千分之三十至千分之一百；(四)鄉改良地爲估定地價千分之十；(五)鄉未改良地爲估定地價千分之十二至十五；(六)鄉荒地爲估定地價千分之十五至千分之一百；各項市地和鄉地爲所有權人之自耕或自住的，得按稅額八成徵收之。土地增益的總數額，不及其原地價數額百分之十五，鄉地不及百分之二十者，不徵收土地增值稅。至於增價的稅率，則依其所增價的成數而定：(一)增價超過原價百分之五十或百分之五十以內的，徵收其增益百分之二十；(二)超過百分之五十的，就其未超過之百分之五十部份，徵收百分之二十，超過部份，徵收百分之四十；(三)超過原價百分之百的，就其超過百分之五十部份，徵收百分之六十；(四)超過原價百分之二百的，就其超過百分之二百部份，徵收百分之八十；(五)超過原價百分之三百的，就其超過百分之三百部份，完全沒收。其市地改良物納稅的稅率，最高以千分之五爲限，鄉地則免除之。又，以上地價稅和土地增值稅徵收時，所有權人爲不在地主者，則繳納地價稅除改良物外，應遞年增加其稅率，但不得超過該土地應納稅率的一倍；其土地增值稅繳納時，也得就其應繳稅額加倍徵收之，但不得超過其增價的實數額。至於下列土地如：1. 公有土地，2. 學校及其他學術機關用地，3. 公園，公共體育場用地，4. 農林試驗場用地，5. 公共醫院用地，6. 慈善機關用地，7. 公共墳場用地，8. 森林用地，9. 其他專辦公益事業用地，不以營業爲目的者；及因地方發生災難，或爲調劑社會經濟狀況時，得由

中央地政機關呈准國民政府免稅或減稅。

四 土地徵收 國家或地方因：1. 實施國家經濟政策；2. 調劑耕地；3. 國防軍備；4. 交通事業；5. 公共衛生；6. 改良市鄉；7. 公用事業；8. 公安事業；9. 國營事業；10. 政府機關地方自治機關及其他公共建築；11. 教育、學術及慈善事業；12. 其他以公共利益爲目的之事業，都可以依法徵收私有土地。徵收土地時，如果（甲）需用土地人爲國民政府直轄機關，及不屬於省政府管轄的市政府；（乙）興辦的事業屬於國民政府直接管轄或監督者；（丙）土地面積跨連兩省以上者；（丁）土地在不屬於省政府管轄的市區域內者，由國民政府行政院核准之。如果（甲）需用土地人爲地方各級政府或其所屬機關，及地方自治團體；（乙）興辦的事業，屬於地方政府管轄或監督者，由省政府核准行之。徵收程序，應由需用土地人擬具詳細計畫，並附徵收土地圖說，向上述規定機關，分別聲請核辦。國民政府行政院或省政府於核准徵收土地後，應即令知該土地所在地的地政機關；地政機關接到令知核准徵收土地案時，應即公告並通知土地所有權人和土地他項權利人，公告發出屆滿三十日爲公告完畢，公告完畢後十五日應即補償土地所有權人的地價。地價標準，或依估計或依賣價，視情形而定。如果因爲徵收土地致定着物遷移時，更須給予相當遷移費，受領遷移費人對於遷移費額有異議時，應先將其定着物依限遷移，始可要求公斷。被徵收土地於一切補償金發給完竣後，即爲徵收完畢，需用土地人有使用該土地之權；但此項土地如果不依核准計

畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用的，其原土地所有權人得要求照原徵收價額收回之；至如被徵收的土地再須出賣時，土地所有權人或他項權利人也有優先承受或照原價優先買回之權。

土地陳報的辦法 以上，是就整理土地的根本辦法而言。但整理要有一定的步驟，從調查、呈報、測量、清丈以至於登記造冊，要經過很長的時間；而且欲行土地登記，必須先行土地測量，這種基本的工作，姑無論經濟人材兩難辦到，也決非短時間所能完成。從前法國測量一百六十餘萬方里（華里）的土地，慘淡經營至四十年之久；最近日本測量朝鮮土地，起於明治四十三年，終於大正八年，計準備年餘，實施歷八年又十個月。我國土地五十倍於朝鮮，又限於經濟和人材，而要在短期間內（民國二十三年以前）完成精密清丈圖冊，未免有所困難，蓋據浙江一省的計算，已經要七年以上的時期，五千四百萬以上的經費才能完成，以此進而論全國或退而論一縣，又該要多少人力財力呢？所以在實行整個的計畫以前，應以治標方法，依建國大綱第十條規定由人民呈報地價，以備按價徵稅入手，實行土地陳報，俾以至省經費，至短時間，為第一步的整理，藉立自治之基，而開財政之源，再進而圖合乎經濟條件的要求，為全部整個的整理。這種土地陳報的辦法，前年浙江曾經辦過；而最近全國財政會議並通過土地陳報綱要如下——

第一條 本綱要遵照中央決議大綱，並參證行政院令發辦法製訂之。

第二條 各省辦理土地陳報，由財政廳會同省地政機關或由省財政廳（以下簡稱主管機關）辦

理。

第三條 各省境內凡公有及私有一切田地山蕩等土地，除道路橋梁河流城牆外，在依法辦理測量登記以前，均遵照本綱要據實呈報，以便政府編造徵冊更訂科則等事宜，營屯衛灶等項田地，由地方政府會同主管機關辦理陳報。

第四條 土地陳報，由主管機關令縣飭區督率鄉鎮公所辦理，縣區鄉鎮各設土地陳報辦事處。

第五條 陳報分爲：（一）冊書編查；（二）業戶陳報；（三）鄉鎮長陳報；（四）審核復查或抽丈；（五）縣府公告；（六）編造徵冊發給土地管業執照；（七）改訂科則等項程序。

（說明）業戶陳報，以戶爲經，卽戶領坵——外鄉之戶不得登入——每鄉陳報單合訂一冊，冊尾應統計本冊共若干戶，並地若干畝，內分坐落本鄉者若干畝，坐落外鄉者若干畝。（並註明某鄉）鄉鎮長陳報，以地爲經，卽坵領戶——外鄉之地不得登入——亦各鄉陳報單合訂一本，冊尾應統計本冊共地若干畝，並若干戶，內分住居本鄉者若干戶，住居外鄉者若干戶（各註明某鄉）以上兩冊，同時陳報，庶可互相比對，藉防欺隱，而免漏舛。此項單冊式，請部分別規定。

第六條 辦理土地陳報及改定科則，限期一年。

第七條 冊書依照糧戶，按鄉鎮自治區域，參照原有徵糧區域造就編查清冊，呈縣核發各區轉交鄉

鎮辦事處參考，其表式另訂之。同時由縣政府先期召集各區鄉鎮長會議，俾認識陳報意義，然後成立鄉鎮辦事處，分請公正士紳及公團法團暨學校校長教師，申說陳報意義，囑其分別預為勸導，務於實行陳報前，全縣人民完全明瞭陳報意義。

第八條 縣辦事處於業戶填報未開始前，印就陳報單及收據轉發鄉村辦事處分發各業戶，陳報單款目及收據式樣另訂之。

第九條 業戶於填報期限內，應檢同證明文件，逕赴鄉鎮公所呈驗分坵填報畝數地價等項，惟坵塊相連者得合併填報，戶在甲鄉地在乙鄉者，得由業戶逕向甲鄉填報核轉乙鄉彙轉；業戶在他縣或他省者，得派代表逕向縣辦事處填報。

第十條 業戶因交通不便，或其他特殊情形，未能於填報期內辦竣者，在未公告前，得准予逕向縣辦事處補報。

第十一條 呈驗之證明文件，應隨時驗明加蓋驗訖圖章，當場發還，並附給陳報單收據，將來憑據發給土地管業執照，土地管業執照式另訂之。

第十二條 各業戶陳報田地畝數，應按各地習慣以畝為準。如所報畝不及申載冊畝者，應由鄉鎮辦事處詳查原委，以免隱匿。

第十三條 各業戶報畝，遇有契載田地畝數多於折合畝數者，應據實列報其新增畝數，應由鄉鎮辦事處於陳報單冊備註欄內註明。

第十四條 各業戶陳報戶名，應用本人真實姓名，不得沿用舊日某記某堂等名號；凡屬公產或社廟義莊等田地，亦應詳註經管人或代表人姓名。

第十五條 土地陳報概不收陳報費及單證費，並准免貼印花。

第十六條 鄉鎮辦事處應於業戶填報期滿後十五日內，彙轉區辦事處；區辦事處亦於十五日內轉報縣辦事處。

第十七條 復查抽丈公告造冊給照及改訂科則，均由縣辦事處辦理。

第十八條 陳報清冊式樣，暨籌措陳報經費，改訂科則，厲行推收及改善徵收辦法另訂之。

第十九條 凡有地無糧或地多糧少之田畝，概不究既往，一律准予免費升科，不得徵收補糧費及手續費；無地之糧，即予開除。

第二十條 未稅契據准予緩期投稅，並免徵罰金。

第二十一條 陳報後田地加多新增之收入，悉數撥抵減輕田賦附加之用；如再有餘，均撥充地方事業經費。

第廿二條 凡依限陳報或延期陳報者，准於第一年田賦項下分別增減其稅額百分之十至二十以示懲獎；其隱匿不報之土地，於陳報結束後，由鄉鎮公所暫管，如經過三年，仍無人過問者，視為無主土地，作為地方公產，其暫管期內之孳息及作為公產後之收入，均同前條辦法，悉數撥充地方事業經費暨抵補田賦附加之用。

第廿三條 土地管業執照，除坵塊相連者得併發一張外，均按坵發給，不收執照費。

第廿四條 各省辦理土地陳報，得就地方人力財力分期分區舉辦，其區域及日期並應由主管機關先期報請財政部察核備案。

第廿五條 各縣有左列情形之一者，得免予舉辦：（一）已舉辦清丈登記，或已着手清丈而在三年內可期完成者；（二）已辦土地陳報，土地調查或其他清賦事宜著有成效者。其正在辦理本條第二項事務者，應一律改照本綱要辦理。

第廿六條 辦理土地陳報，得由主管機關先期訓練或遴選專門人材，分赴各縣切實指導，並得會同地政機關釐定專章，考選有測繪學識或經驗人員，登記給照，准在各縣執行測丈業務，以便人民於必要時，委託測丈田畝。

第廿七條 辦理土地陳報，遇有產業爭執時，應由區鄉鎮調解之；調解不洽，由縣政府核定，其已提出



訴訟者仍由司法機關辦理。

第廿八條 無契土地，確經長期和平佔有四鄰，證明合於民法之規定者，即依規定辦理。

第廿九條 凡對於公地或他人產業冒認陳報者，除查明註銷陳報外，並依法辦理。

第三十條 凡阻撓土地陳報者，依法治罪。

第卅一條 辦理土地陳報人員，由縣政府考核獎懲之。

第卅二條 凡經辦土地陳報事務人員，如有舞弊行為者，依法治罪。

土地陳報是否能夠辦理得好，我們可以拿以前福建省營前模範農村試辦的經過做個例證。牠的報告是：「本村糧書，積習甚壞，鄉民日受魚肉，極爲痛苦。本村開辦後，即將營前縣佐之糧書取消，而八匡冊等因年久失修，已全部遺失，糧書雖有底冊，在彼視爲祕本，不肯交出，實則即使交出，彼等私設之記號，亦無從捉摸，若利用彼等爲引導，則不免仍蹈覆轍。乃決自行按鄉調查，派員於各鄉設調查事務所，通知人民之有田產者，來所報告，並照所報田畝上中下則之屬，計算應繳丁糧數目，給單交其帶回，到期照數完糧。另填木製牌一件，面書田畝號數，囑其暫保存，俟調查田畝時，豎立田中，以便識別該坵田畝會否報告完糧。初辦時，懷疑懼者以爲若報告之法不行，則錢糧將無從徵收，此項辦法，極爲危險；惟民衆對於糧書之騷擾，久已厭惡，聞整理之法，多數表示贊成，自行來所報告者，現已達十之八九。可知人民之覺悟，實能推動政務之進

行也。

本村徵收錢糧，本擬令其自行到村金庫報繳，惟地方遼遠，村民往返，頗感不便，乃由各區人衆中擇其有聲望者委爲徵收員，分赴各鄉徵收，就徵收額中，給以百分之十二以作費用，不施壓力，亦鮮抗繳者。

從前徵收丁糧，名目繁多，有銀有米有附加捐串票費等，多數人民不知計算之法，但任糧書之剋剝而已。本村現改一條鞭制，每田一畝，上則徵九角，中則八角，下則七角，最下六角，載在串票上面，鄉民均能按自己所有之田覆核，絕不受人隱蔽，故無不稱便。從前民有買賣時，被人欺騙，田賣而糧存者；亦有沙灘塌陷，或水道變遷，田畝荒蕪，無一畝之田，而負完糧之責者，自改辦糧稅後，全行取銷。本村改用一條鞭法後，平民均極便利，惟鄉中勢豪並糧書黨羽，則極力破壞，並以錢糧加收三成等詞，捏控於省政府，實則遍查各鄉人民，均屬有減無增，江左里有二畝餘之田地，從前完糧至十三元，今則一律平均。去年曾晤三一學校教員林君，渠云係唐安人，在鄉尙有田畝，乃詢其現收糧額，比從前有無增減，渠云相去無多，從前大約每畝拆算須銀一元耳。此君係中學校教員，糧書亦不敢加以欺騙者，可證實其有減無增。

至於公家實際收入，在營前縣佐時代，歷年解廳不外一萬三千八百元；本村成立後，一經清理，在第一年登記時即有一萬七千元，其間陸續補報，至民國二十二年已可徵至二萬二千六百元矣。」

## 第八節 公用事業

公用事業，即指佔用地方公產，又有天然的專利或獨佔性，而以供給人民日常生活的事業而言，例如自來水、電燈、電力、煤氣、電話、電車或長途汽車等，便是這種供給人民日常生活的事業。我們要想避免私人的藉此牟利，或藉此以荼毒地方，必須公有公營，至少也當公督私營，才能够以最低的代價爲最大的服務。因爲這種事業，既爲地方人民所必需，而辦理的時候，又須佔用屬於公共的道路，譬如煤氣事業，須於市街下面滿裝汽管；電氣事業，也須於市街上面裝設電桿；電車，則不獨須於市街之上鋪設軌道，更須於市街兩旁架設電桿，此外，都又須享有收買任何私產的特權。但這些特權的取得，非經政府特許不可，如以此等事業付諸私人或公司，許其如一般企業的自由經營，則結果定然發生許多困難；或竟因陋就簡，爲社會所詬病，所以，不是公家經營，最少也要公督民營，才能够打破這個難關，而維護公共的幸福。

一 公督民營的方法 公督民營的方法，即地方的公用事業，由私人集資興辦。但其性質如在同一區域內不適宜於並營的，非認該原有營業的設備能力確已不能再行擴充至足供公用的需要時，於同一營業區域內不得有同一事業的設立。民營公用事業的創辦和投資，所在地區域內的人民都有優先之權。興辦之前，必須訂立章程請求主管機關批准，章程一經批准，即由該主管機關發給特許權證。特許就是專利的意思，因爲公用事業非其他各種事業可比，如商辦不能收效，公家便可以收回自辦，所以此項特許權證多半載明對此公用事業所允的權力和所加的責任，一方面許予在三十年的限期內照章營業，一方面

則予以種種的限制，如（一）非經核准不得變更其名稱、組織及營業計畫；（二）不得移轉營業權於他人，並不得加入外股或抵借外債；（三）全年純利達到實收資本總額百分之二十五時，其次年度應減少收費或擴張設備；（四）管理不盡或設備不周，致妨礙用戶利益及損害社會安全時，得限令改良或處分之。但此不過係就一般原則而言，公督民營的性質，既讓私人經營，則同時又須注意於經營者的利益，不可限制過嚴，致所營事業不能發展，而致破產，公私兩蒙其害。又，民營公用事業收歸公營時，應按其現有資產總額，照專家的評價給付；前項評價有異議時，則由地方法院派員三人，地方自治團體和商會各派二人組織評價委員會審定之。

二 公有公營的方法 公有公營的方法，即指地方公用事業，不由私人經營，而由地方機關自籌資本辦理並負經營之責。自來對於公用事業主張公營的，即以公用事業具有天然獨佔性質，公有公營可以不如民辦性質的一味以營業為目的，致事業和人民都不易得到鞏固的保護；而創辦時的股本也比私人容易募集，且可省去若干開辦費和逾額利息；此外，有時更得合各樣公用事業於一處，而經營的資本雄厚，規模也大，工人待遇，易於改良。但反對的則以公有公營，人人不以事業的盈虧，視為切身利害，浪費必大；又因為事業由於公營，主持者類多官僚習氣，不知講求效率；而在下的工人，以管理渙散，又多要挾行動，容易失敗，自在意中。所以我國歷來的公營事業，無不瀕於破產；即美國的市營公用事業，近來也多已失敗而轉

租於私人。由此可見公有公營的方法雖爲一般理論的中心，仍屬利害參半，必如何而後稱爲至善，實在值得我們先予考慮的。

三 公營或民營的決定 我們以爲公用事業的應歸公營或民營，必須看各該地的環境和需求，依下列標準決定之：（甲）如地方財政豐富，又有專門人材可以辦理專門事務的，應採公有公營的辦法；（乙）如地方財政困乏，又不能以專門人材辦理專門事務的，應採公有公營的辦法；（丙）如實行公督民營後，公用事業公司對於定價和服務工作上或出品，都不能使人民滿意，而公司又屢抗命令，不肯改善，則安全圓滿的辦法，惟有直接歸於公有公營之一法；即使地方財政並不充裕，也應該發行公債，或仍轉租於其他私人經營之。

## 第九節 農工生產

我國農工業的不振，已爲一般社會的病態，假使不想設法改良，則民困國貧，將何以解決此經濟壓迫的痛苦，所以獎勵農工生產，實爲目前急迫切要之圖。

### （甲）農業方面

我國自古以農立國，農民佔全國人口百分之八十五以上，田額有二十餘萬萬畝之多，國家收入如田

賦、財產稅、煙酒、糖、牲畜、織品等稅及關稅、鹽稅等，直接間接大半出之農民，而農業尤爲工商業的基礎。蓋農工商三者，雖分離各自爲業，但有互相協助的效能；且工商業的發達，尤必須農業爲之基礎而後可。試先自工業言之，凡製造原料，仰給於農產物者十之八九，所謂「農以生之，工以成之」者，當非謬論。美國法國工業發達，而同時極力提倡農業；英國日本地屬島嶼，偏重工商，而仍向國外找殖民地，以作原料的生產場。我國工業，現尙幼稚，雖無統計可稽，但言其大概，則如糖、油、絲、茶、烟葉、紡織、造紙等業，也無不爲農產品。更就商業和交通來說，各國通商和運輸，大抵以農產品佔其大量，如國外貿易，農產國的輸出，工業國的輸入，都多爲農產物；國內的貿易，雖因各國文明不同而有差異，但以全國計之，食品的流轉，實居最多，而其他工業品也仍多以農產品爲原料，所以農產品必爲國內貿易的主要品。可是我國農業的現狀如何？則因：（一）農民無知識；（二）農具不改良；（三）農民無資本；（四）農村無組織，和苛捐雜稅壓迫的緣故，弄到農村淒涼的狀態和農民痛苦的慘情，令人不寒而慄！然而救濟的方法應如何？「自當以改良農村組織，增進農民生活」爲標的。我們曉得，歐戰大破壞以後，世界各國無不注意於農業的改進，像瑞士的糧食專賣；意大利的小麥競爭；德國的農業保護法；英國的農業制度改進；蘇俄的五年計畫，都是很收效的。按他們以工業經濟爲基礎的國家，而積極發展農業的企圖已如此；則我們以農業經濟爲基礎的國家，又豈可以等閒視之。所以我們爲普及農業科學知識、增高農民技能、改進農業生產方法、改善農村組織、農民生活和促進

農民合作起見，應依據修正農業推廣規程的辦法，於各縣設農業指導員一人或數人，副指導員和農村合作指導員若干人，斟酌各地實際需要情形，實施下列農事推廣事宜——

(甲) 推行農林試驗研究機關及農林學校之成績——(一) 供給優良種子樹苗及畜種；(二) 普及優良的農林經營方法；(三) 普及優良的農家副業之原料與方法；(四) 普及優良之農具與肥料；(五) 普及蟲害病害之防除方法；(六) 推行其他成績。

(乙) 提倡並扶助合作社的經營及改良——(一) 宣講關於合作社一切規定法令之解釋應用；

(二) 指導其組織及改良；(三) 其他關於合作社事項。

(丙) 直接或間接舉辦下列各事項——(一) 各種農業展覽會；(二) 農產品比賽會；(三) 農產品陳列所；(四) 農具陳列所；(五) 巡迴展覽；(六) 各種農業示範（與農家合作示範等）；

(七) 各種兒童農業團；(八) 農業討論週；(九) 農民參觀團；(十) 農民聯歡會；(十一) 農民談話會；(十二) 森林保護運動；(十三) 提倡並扶助正當農業團體之組織；(十四) 農林實地指導；(十五) 育蠶指導；(十六) 農村示範人材之培養；(十七) 其他關於農業指導及提倡事項。

(丁) 為增進智識及技能，得舉辦下列各事項——(一) 鄉村農林講習所；(二) 鄉村婦女家政

講習會；(三)農林講習班；(四)農林夜校；(五)農林函授科與農林函詢及辦事處面詢；(六)巡迴講演、特殊講演、幻燈講演、及農林影片之演放；(七)提倡扶助鄉村公共書報閱覽處，及巡迴文庫之設立。

(戊)提倡並扶助鄉村社會之改良，與農村經濟之發展——(一)提倡扶助模範新村之設立，及新村制度之施行；(二)提倡扶助農民組織各種農事或農村改進會或改建委員會；(三)促進鄉村道路之改良及發展；(四)促進鄉村衛生之改良；(五)指導農家家庭之改良；(六)指導鄉村之正當娛樂；(七)扶助失業農民；(八)提倡並指導鄉村房屋之改良；(九)扶助農村正當自衛事項；(十)提倡扶助農村倉庫之設立，及食糧之儲蓄與調劑；(十一)其他鄉村社會之改良，與農村經濟之發展事業。

(己)提倡並扶助墾荒，造林，耕地整理，及水旱防治。

(庚)實施關於農家調查及統計，並編輯農業淺說報告農林教育畫及他種定期不定期出版品。  
(辛)直接或間接舉辦種子種畜或樹苗繁殖場圃。

關於上述農業示範的辦法，實為一種最好的宣傳方式。現在我們從事農業推廣的起初，應該對此加緊進行。中華平民教育促進會在定縣實驗的表證農家制度，和中華職業教育社在徐公橋各區實驗的特



約農田制度，也就是實行這種農業示範的辦法。所謂表證，即是表演證明之意；牠是以其試驗所得的一種可靠的新法，——例如新棉種，或除病害藥粉，或養某一優種家畜之類——教給一家農民，叫他們照法去做，而和他相約，當其試行之後，如果有利便歸他們，賠錢則由公家供給。這麼一來，許多農家自能有利而做行，影響於農業的推廣很大，實在是值得大家做辦的。

要之，「在目前情形之下，我們要解決民生問題，還談不到機器的方法增加生產，祇要把農村實際問題一一解決，農村自可繁榮，農民的生活自可安定；如果農村繁榮，農民生活安定，則全國工商業也隨着迅速的發展，國富可以增加，國力可以充實。」（陳果夫先生談話）

### （乙）工業方面

我國工作缺乏，生產艱難，人民救死不暇，更何自治足云！所謂無恆產者必無恆心，便是這個道理。所以自治團體對於地方上的一般遊民，當強制其勞動，宣傳藉業謀生之利，游惰坐食之害，務使家喻戶曉，不再發生寄生階級於社會。一面，則從速地設立民生工廠，製造人民需要物品，並救濟失業工人。資本自千元至若干萬元，視工廠的大小或地方的情形定之，由地方政府設法籌集，或撥公款，或由私人集資經營，都無不可。但工廠的種類，務求因地制宜，先由製造消費品入手，因為消費社會，為實業的中心，而供給消費的需要，係實業的急務；如果製造的物品，不能應消費的需要，則銷流必滯，難免不能發展或虧本倒閉之患，而致違

背經濟政策，影響於民生的進行！

又，自治團體對於地方上的各種工廠，無論其為公辦或民營，都得按照工廠的性質，適用各種法令，予以獎勵及維持。至於工廠的管理，工人的待遇，也都應該體察社會情形，和參考科學方法，隨時酌定其適應的辦法。牠的原則必須是：（一）實行規定最低限度的工資，和最高限度的工作時間——因為資本家剝削勞動者的方法，不外增加勞動時間，減少工資，和加緊勞動速度的三種方法。所以政府除要規定勞動的速度外，便要增加勞動者的工資，和減少其工作時間，以改良工人生活，和改良工人的待遇。（二）注意工廠管理——又，注意工廠管理，和勞動保險，也是可以謀勞動者的福利，並且可以限制資本集中的傾向，因為工廠的設備如果惡劣，不僅於勞動者的衛生極有妨礙，且時有生命的危險，而使用危險動力或機器，以及製造化學品的工場，更足以危險工人的生命，所以政府應注意於工廠的管理，派定檢查人員，以取締惡劣的工場，而免除工人生命的危險。（三）提倡勞動保險——至於勞動者因為工資過低，每日所得工資，僅足勞動者個人的生活，一遇失業，則生活就立即不能維持；一染疾病，更無力可以醫治；如果不幸而竟死亡，不特遺族沒有給養的財產，即安葬也沒有用費，為免除勞動者上述種種的痛苦，政府應設立失業保險、疾病保險和死亡保險等勞動保險制度，其保險金應由資本家、政府和勞動者，共同負擔。（四）其他——如確定工人分紅制、承認罷工權等，也都是必要的辦法。

以上單就農工生產直接間接各方面言之。此外，和農工生產有關的商業，自治團體也應該以提倡、獎勵、鼓吹的方法，使其發展。所以對於開設商場、創立銀行、舉行商品展覽會或陳列所等，也都應該起來創辦。

## 第十節 合作

合作運動的理論，完全建築於倫理的和經濟的兩個立足點。一方面利用人類互助的本能，養成「合作者」所謂「我爲人人，人人爲我」的習慣，一方面利用經濟學的原理，圖謀消費者的自身的解放，依進化的程序，用和平的方法，以求達到打倒資本主義的目的。所以孫中山先生在地方自治開始實行法論及地方自治團體，謂於自治開始的六事辦有成績以後，並應辦理各種合作事業。這種事業，在自治團體辦起來，是很容易的，化錢不多，而人民直接感受的利益却很大；且因此可以樹立地方自治的基礎。因爲地方自治是地方人民自己管理自己的政治與經濟的組織，由合作事業的經驗，可以訓練民治精神，實習公民行爲，改良風俗習慣，以養成自助自立自衛的團體觀念，而培植地方自治的根基。所以我們對於合作事業，是應該提倡實行，以期彼此提携推進的。

一 合作社的種類及其性質 合作社爲法人，其業務的分類如下：（一）農業合作——爲謀農業的發展，置辦社員生產上公共的需要和設備，及社員生產產品的聯合推銷者，如農村生產合作社、運銷合作

社、利用合作社等。(二)工業合作——爲謀工業的發展，置辦社員製造上公共的需要和設備，及社員製造品的聯合銷推者，如工業生產合作社、運銷合作社、利用合作社等。(三)交易合作——爲生活上的給養，置辦生產品和製造品，以供社員的消費者，如消費合作社、供給合作社等。(四)銀行合作——爲謀金融的流通，以低利貸放生產製造必要的資金於社員；以較高的利息，收受社員的存款和儲金者，如信用合作社、合作銀行等。(五)保險合作——爲謀相互的扶助，對於社員和社員間的災患、疾病、養生、送死，及其所經營事業的災害，作保險的行爲者，如牲畜保險合作社、人壽保險合作社等。

以上各種合作事業經營的性質，雖是不同，但牠們主要的目的，却在於來救濟現代專以營利爲目的之經濟組織的缺陷，使由生產者和消費者雙方的聯絡，以免除寄生階級的商人從中漁利，即生產者不致受其操縱和壓迫，消費者也不致被其榨取和宰割；並以和平、節儉、公允、自立和互助的方法，來消除商業戰爭，防止大企業獨佔，調和勞資衝突，絕滅高利貸，而平允經濟的利潤。惟其如此，所以能利用環境，謀偉大的建設，有偉大的成功，而不須重大的犧牲。現時這種組織，差不多已經普遍全世界了。牠的重要原則是：(一)合作社資本的對外關係；可分甲、有限責任，乙、保證責任，丙、無限責任三種。(二)合作社和一般商業不同，其盈餘非爲利潤的新獲，實爲多收的歸還，既無所得，稅無從生，所以可以免徵所得稅及營業稅，並得呈由各主管機關核免其他稅捐。(三)合作社社員對於社股的認購，至少須購一股，至多不得過若干股；但

其性質完全爲人的結合，而非資本的結合，所以每一社員不問其出資多至如何，都不得以此資格，要求有一票以上的表決權。(四)合作社股金不派分利息，即有，也不得多於市面最低的利率。(五)營業所得的餘利，除却開支攤提公積金及支付利息外，須用以謀會員的福利或社會事業；派分時，須以會員的購買額(購買合作社)借款額(信用合作社)生產額(生產合作社)爲標準，以救濟分配不均的弊害。(六)合作社社員的人數，應在七人以上；其入社資格，也應限於二十歲以上的中華民國國民，並居住於合作社區域內，有正當職業，而無惡劣嗜好或受法律處分者爲合格；加入以後，如果沒有危害合作社的行爲，不得開除其社員資格，但社員則保留有自由退出的權利。(七)無資購買股票之人，也應使之加入合作社，即以其此後因與合作社交易所應得的餘利，逐漸扣抵爲股金(專指消費合作社)。(八)貨品須依市價發售，以避免商人的仇視，且借此得以增多公積金。(九)消費合作社初以分配及謀社員的便利爲原則，以漸謀業務的擴充，並聯絡其他合作社，最後尤須能自製造所需的貨品。(十)最後的目的，在能供給會員以一切需要品，尤其是要能够支配生產市場，鼓勵社員擴充社務，成立各地合作社。要之，合作社組織之後，必然的生產許多附帶的事業，合作社越好，其附帶事業越多，這種附帶事業的效用，實有駕乎本來事業的效用而上之之勢。好像河北省各種合作社，牠們於本身社務之外，自動經營的附屬事業很多，大半含有公益的性質，像共同耕種、改良喪葬、戒煙、戒賭、戒酒、修橋補路、改良餽贈、植樹、自衛、辦平民學校、救濟貧困、施

種牛痘以及紀念國際合作紀念日等，都是值得人家做效的。

二 合作社的組織 我國的合作運動，還祇有十多年的歷史，基礎異常薄弱，成績自很幼稚，近年因農村瀕於破產，政府的相當提倡，才較有幾分的起色。所以我們對於各種合作事業，應該積極的提倡，並且根據一般環境，尤應以農業合作為急要。因為我國農民佔全國人口百分之八十五以上，而農村的崩潰日甚，其原因全在於農民缺乏聯絡協作的精神，所以弄到天災人禍，頻年為患，流離失所，比比皆是，我們要解決農民生活問題，必先從改良農業以增加其生產量入手。而改良農業，增加生產，唯一的方法，就是要他們能够合作起來，組織起來，集合多數人的勞力資本組織合作社，共同利用，共同生產，夫如是，則生活問題必不難解決，農村經濟也日趨於富裕了。好像印度於三十年前，政府對於農村金融，向不注意，而鄉間放債者，多重利盤剝，農民受經濟的壓迫，也無可如何，卒至多數淪於債海之中而莫由自拔，向為自耕農者，一變而為佃農，再變而為僱農，終至於流離失所，到處都是；後來地方熱心人士，因提倡農業合作以調劑農村金融，更利用合作方法，以機器應用於農民生產，於是羣起模倣，到現在，全印度的農村合作社已有五萬多處，社員達一百六十餘萬人，農村經濟，全然恢復。又像丹麥，在一八七〇年時候，受各國產業革命的影響，發生經濟上劇烈的競爭，大起恐慌，後卒以厲行農業合作，替農業上開一新局面，而形成今日農業發達的現象。所以改良我國農業，增加生產，自非提倡農業合作不可。至於提倡農業合作，對於各種合作社的組織，雖然

都有必要，但最先應由信用合作社入手，然後再來逐漸推及他種的合作社才好。因為信用合作社於農民的需要比較迫切，而又比較的容易經營；一俟農民團結堅固，經營能力增進以後，自然就可以兼營他種合作社了。華洋義賑會在河北一帶處理農村合作事業，便是採取這種辦法而行之有效的。

自治團體關於各種合作社的組織，應派人到各處去調查、宣傳、指導並加以保護扶助，使一般人民在經濟生活上能夠得到平等。其方法是：（一）調查——自治團體要指導人民辦理合作社之先，第一應該注意於調查。要看一看這個環境是否適宜於這種組織，（好像地方上要有重利盤剝的痛苦者，然後方組織信用合作社；有貨物運輸的不便者，然後方組織運輸合作社等。）又，這種組織成立以後，能否希望其發達，要是不適宜，就不必辦。（二）宣傳——合作事業在我國尙屬初創，所以進行以前，必須注意於宣傳。使一般人民明瞭合作社的目的及辦法，由漠視而注意，由注意而了解，由了解而參加，心理上起了反應，然後組織才能有成功的希望。（三）指導——自治團體於調查宣傳以後，便可以指導人民實行組織。指導的要點為：1. 開會程序；2. 擬訂章則；3. 計畫辦法；4. 選舉職員；5. 呈請備案。關於章程應載明名稱、目的、組織、區域、社址、社股金額及繳納方法，第一次繳納金額，贏餘的處分及損失的負擔，公積金的規定，社員資格和入社出社的規定，社務執行的規定，預定的成立時期及解散事由等。此外，凡遇人民對於各種合作社或其他各種問題有疑義時，自治團體職員隨時應負解釋的責任，使合作的真義，深入民間而去除其辦理上的困難。

難(四)設立實驗合作社——各種合作社要求其能組織完善，進行順利，固須指導有人，但也須有模範以供參考。所以自治團體應看地方情形需要，設一實驗合作社，一方面既可以供給需要，一方面更可以把它試驗所得，為各社的參考。

## 第十一節 救濟

建設的首要是在民生，民生的積極方面，是應力謀衣食住行的滿足；而消極方面，則必實施社會救濟政策，以求民生的安定，所以建國大綱第十一條規定，關於育幼、養老、濟貧、救災、醫病等公共事業，均為地方政府所應經營的事務。所謂救濟行政，我國自古有之，周有慈幼、養老、振窮、卹貧、寬疾、安富之政。漢文有振窮及養老之令，景帝務農蠶以蓄積備災，章帝勸農業以廩贍饑民，宣帝置常平倉，隋置義倉，令民間每秋家出粟麥一石，以備凶年。唐以後，更勵行常平倉及義倉社會之制，義倉社會和常平倉的辦法，大略相同，但一則為地方團體的賑恤事業，一則為國家的舉辦。宋更置三倉一院，即常平倉、惠民倉、廣惠倉和福田院，常平倉所以平穀價，惠民倉和廣惠倉所以養貧病老幼，福田院所以收養孤獨殘廢。此外，尚有屬於地方舉辦的，如朱子的社倉，所以維民食；和屬於私家舉辦的，如范仲淹的義莊，所以濟族人。元之恤政，也依宋制設常平倉，而益以恤囚之典。明時備荒之政，也做唐宋之制；而更有鄉約以訓導鄉民，有里社以抑強扶弱，有社倉以濟民



食，有社學以教子弟。降及於清，乃益大備，其由國家舉辦的，一爲救荒，如辦饑荒、虫害、水災之事；二爲卹窮，如收養孤老和開習藝所；其由地方舉辦的，則有社倉、遷善公所、育嬰堂、清節堂、義學、施醫局、埋葬局、平糶局、施粥廠和其他施衣施米之類；其由宗族舉辦的，有義莊和族學。綜看歷代的救濟行政，除周時的教養兼施，爲扶掖貧民自營的根本善制外，類多側重於治標，而不注意於治本；且代久年杳，沿習以來，所司任務，俱屬廢，就各地最普遍設置的育嬰、養老、施醫三機關而言，如育嬰則寄養於外，三四小兒，合一乳母，病疾死亡任之，雖然名爲育嬰，育之義無有了；養老幾爲乞丐的收容所，否則也和棲流相等視，養之義無有了；施醫尤可笑，主其事的以局董爲地盤，以施送便藥爲惟一的職務，所謂醫之義更無有了！

一 救濟院的設立 要之，過去這種社會救濟事業，實已名存實亡，毫無一顧價值，所以內政部有設立救濟院辦法的頒行。凡各省省會、特別市、市政府和縣、市政府所在地，均須設立，其各縣、鄉、區、村、鎮人口較繁處所，也得設立，以教養無自救力的老幼殘廢人，並保護貧民健康，救濟貧民生計。其用意，在使已辦救濟事業的地方，都照此辦法改組，統一組織。其重要之點有二：（一）確定行政長官對於救濟事業的責任——原來我國救濟事業，類多出於紳辦，其產本爲公產，其款也多出於政府的補助，或出於稅賦的附加，而公家則僅有監督的虛名，無管理的實權，遂致救濟事業入於少數人之手，私相授受，無人顧問，現在依救濟院章程所規定，則直屬政府機關有任用人員、稽核賬目、決定興革的實權，責任既專，改進自易，於地方救濟事

業的成績，定然進步得多。(二)合併同一性質的各種事業——過去救濟事業，類多同一地方設有同一性質的機關多處，人力財力分而不聚，糜費多而成功少。按照救濟院的組織，則在同一地方僅有一院，一院之中分爲六所：甲、養老所 收養六十歲以上無力自救而又無人撫養的男女；乙、孤兒所 收養六歲以上十五歲以下貧苦無依的幼年男女；丙、殘廢所 收養殘廢的男女；丁、育嬰所 收養貧苦和被遺棄的男女嬰孩；戊、施醫所 治療貧民疾病，並補助衛生防疫各行政；己、貸款所 救濟貧民貸與營業資金。六所之中，原來尙未舉辦的，可以暫缺，而已經辦有數處以上的，務使按其性質，分別歸併，如此，則一所有一所的事業，釐然劃分，管理自較便易，籌款募捐也必因目標顯明，通力合作，而收事半功倍之效。

二 救濟事業的設施 救濟事業的設施，因社會的複雜而愈趨繁多，現在把重要的幾點說明如下

(甲)防貧和救貧——貧窮的原因，以失業爲主要原因，我們要救濟貧窮，必先救濟失業，使社會上沒有一個失業的人，貧窮的總會減少了許多。失業的救濟，應分兩種辦法：一種是治標的，就是由政府設立專門介紹職業的機關，凡有失業的職工，都可以到這介紹機關來報到掛號，政府下令各行各業和各機關各場所，凡是需要人材，必須通知職業介紹所，託其遴選，由其介紹。這種辦法，在日本已經行了多年，自此機關成立，社會上平白減少了許多貧窮的人。另外一種是治本的，就是由政府積極的努力國內的建設事業，

使社會上這般失業的，都有了消納的地方，失業者既有了職業，豈會貧窮？即使一時發生了其他致病的原因，也沒有多大關係，受累並不厲害了。至於家庭的負累，雖然也是貧窮的原因，但我們可以使家庭中不能生產的分利者變做生產的人，一面使家庭中實在不能生產的人，由國家來公養公育，那麼，家庭中致貧的原因，也就消失沒有了。

(乙) 防災和救災——災害有水、火、旱、蟲、風、雹、地震之別。其中除風、雹、地震外，都可以用人力避免或減輕之，如對於溝渠清理、河堤修造、消防器具、除蟲設備、森林培植等，都所以預防水、火、旱、蟲的方法。所以地方團體為公共幸福和免除貧窮痛苦計，應從事於災害的預防；萬一不幸而災害發生時，則不能不努力於救濟事務，以期受難者痛苦的減少。是以衣食住行的供給，都應有充分的準備，如平時的積穀，即其一端。積穀者，乃為賑糶、賑貸、賑給而設。所謂賑糶，即昔日的平倉制，在豐年以貴價糶穀，凶年以賤價糶穀；所謂賑貸，即昔日的社倉制，在凶年時許民向倉貸穀，俟收成後加息以償；所謂賑給，即昔日的義倉制，在凶年給穀於極貧之民，而不責其償還。依各地方倉儲管理規則的規定，各地方為備荒卹貧設立的積穀倉，分為縣倉、市倉、區倉、鄉倉、鎮倉和義倉六種，地方各機關都應分別舉辦之。此外，對於貯蓄罹災救金，以備不時救恤災民等，尤為地方應辦之事。

(丙) 出獄人的保護——社會裏的犯罪，大部分是經濟的，少數是屬於性的，最少數是屬於先天性

的低能和精神的缺陷。這就是說犯罪的最大原因是社會的。所以犯罪事件的發生，不是犯罪者單獨的責任，社會也不能不分擔其責任，對於罪犯的處置，決不容用報復和壓制的手段，是應該用救濟的方法，於在獄時則優予待遇，於出獄後則設法保護。這種保護出獄人制度，在一七七六年最初行之於美國，繼而各國無不做行保護之法，第一須證明其已經改過向善；其次即為其介紹工作，俾孤立無援的出獄人得自儕於人羣，以謀生活，不致有累犯的發生，以貽害於社會。

(丁)感化不良少年——少年人知識未豐，經歷不足，易致犯罪或墮落；然其所以犯罪或墮落，初非明知故犯者可比，司法當局凡遇此等犯罪的人，應該設法來感化他。感化的方法有家庭感化和集合感化的不同，前者是送與本人家庭或其他適當之家，使其執行感化教育的方法；後者則送與感化院或其他實施感化教育機關，使其執行感化教育的方法。感化院收容的是：(一)審判機關認為須入懲罰所的不良少年；(二)行爲不良，無適當親權執行人，且院中認為有入院必要的少年；(三)其親權者或保護人呈請入院而經院中認可的少年；這幾種不良少年，都是感化教育的對象者。至於感化教育的方針應為：(一)道德判斷——要養成少年有精確地判斷善惡的能力；(二)品行的陶冶——要使少年實際的體驗道德上的善惡；(三)生活技能的磨練——要養成少年有營獨立生計的能力。第一，是知的教化；第二，是情意的陶冶；第三，是意志的磨練。有第一第二的教化，不良少年知由惡入善的路，且樂於爲善；有第三的陶冶，

不良少年能由惡入善，感化的目的可以達到。

(戊)殘廢和疾病的救濟——因殘廢而貧窮，在個人方面是無法救濟的。因為殘廢已成了不治之症，失了生活的本能，祇有希望地方設立寄養機關來收容，才可以免去生活的痛苦。這些人，重的自然無條件的養住了便算完事；輕的還可以利用來做簡便的工作，使他們都能够生產，不致僅成社會的分利者，而可以減少社會上一部份貧窮的人。至於疾病的救濟，則應由地方注重衛生事業，使全人民都有衛生的常識，以減少生病的機會；同時可由公家設立醫院，免費診治經濟能力薄弱的人，並送給藥品。總之，在未生病之前，應設法為之預防，既生病以後，則設法為之診治，不使人民因疾病而影響於生活。

## 第十二節 城市規畫和鄉容改進

### (甲)城市規畫

城市規畫，就是計畫城市全部或一部之營造的科學，其目的在於能够因此規畫而建設一種安適、健康、效率、美麗的城市。所以凡在計畫新城市的建築或舊城市的改良時，對於這城市的船塢、車站、市街、地道以及其他交通上一切佈置和各種轉運的經營，都是牠的範圍以內的事。至於溝渠、水管、電線、路燈的設置計畫；公共建築的營造術和配置法；公園、遊戲場的地勢以及娛樂的中心地帶，亦極重要；而私人房屋的建

築取締，關於市民日常的幸福和健康很大，尤不當稍有疏忽，都應為通盤的籌算，而確立整個的計畫，然後依照這個計畫，逐步進行。這樣規畫之利有六：（一）預定圖樣，有確實標準，工程不須更正；（二）不須更正，則建築費用，所省很多；（三）於市內重要的建築或事業，都審慎周詳，不致有需要者不辦，不需要者反而舉辦之弊；（四）有一定的計畫，所建築的對於美觀上，自多研究，所以都能美麗可愛；（五）對於建築物或所辦事業，和公共衛生的關係，有密切的調查和研究，所以建築的或所辦的事業，不致和衛生有礙；而又因為（六）有分區制度，把各種區域如工商住宅等區，劃分清晰，可以甲、預定道路溝渠系統，以為依次建築的標準；乙、按照各區的需要，為特別的設備，並使各適其所，不相混雜擾亂；丙、依其緩急，分全區為實行區和預備區，後先進行，俾免因財力短絀，有顧此失彼之虞；和工程浩大，有力小任重之嘆！要之，實行城市規畫，便是所以視地之宜，因事之利，預定其計畫，陸續視經濟的情形，和人民的需要，兼籌並顧，依此實行，以樹立良好市政的基礎的。

#### 下面略論城市規畫的辦法——

一 調查和測量 在設計之前，應先解決的，即調查和測量問題。凡要決定新城市的計畫，對於舊有街道、房屋、水利、交通和其他社會狀況、財政經濟狀況，都要詳細調查。且對於全市地形和公私土地面積，尤應詳加測量，製成極精確的地圖，才可以供設計時的參考。

二 市街的規畫 調查測量以後，必擇定一市中心的位置，必考慮此市和他市的交通，必使住區和市場無過近過遠之弊；又必考量未來的發展趨向。凡此種種，都已熟審詳籌之後，於是進而確定其市街的系统。市街的系统，通常有棋盤式和脈狀式的不同，所謂棋盤式的，便是縱橫都取直線，交線處都成直角，建築地段都成長方形，這種型式比較簡單整齊，美國各地大都採用此制。所謂脈狀式的，（或稱蛛網式）則為較新的型式，此制的街道，不一定是採取直線，也不注重整齊方正的形式，一般的街道，都是斜行的，或是彎曲的，街道交織的時候，適如脈狀或蛛網一樣。這兩種市街系統，各有長短的地方：棋盤式的街道，佔地較為經濟，行路的方向也易認辨，但是在形式上未免過於呆板，尤其是在交通上，覺得不很便利，譬如自東南角走到西北角去，因為缺少斜線的緣故，就要多走不少的路，所以在大城市裏，要使各個中心區相互連接，棋盤式的街道是不適用的；至於脈狀式的街道，因為不受固定形式的拘束，就可以自由設計，而於風景上，又因為有了曲折的道路，增進了許多的美感，不過曲折過多的時候，交通也不甚便利，行路的方向也不易捉摸。至於脈狀式的道路，雖然佔地較多，但並不是一定不經濟，因為彎曲道路，可以避開貴價的建築地段，又可以免除過高坡度的填築費，比較起來，或者更可以便宜一些。所以就大體上來講，脈狀式自較優於棋盤式。惟各個城市的地勢不同，交通需要和其他各種要素也各不同，我們在設計時，不妨參酌各種型式，以適合實際的需要。

三 運輸的規畫 城市要有完善的運輸設備，必須具備了下列各種要素：（甲）水岸的利用——世界大城市，差不多都是建立在可以通航的水岸上，所以水岸的利用問題，實是辦理市政的不能不極力講求的。這個問題，不是說有適於船舶下碇的水岸即算了事，凡是一個良好的港岸，自然還要一、對於風波，船舶得安全停泊，二、有完全的處理出入貨物必要的設備，三、附近有造船所及修船渠，四、有安置危險物燬發物之所，此外，又要有五、和港岸相聯絡的鐵路、運河、道路等完備的交通機關。（乙）鐵路的聯絡——鐵路終點，散佈各處，毫無聯絡，貨物和旅客從城這邊到城那邊，每年多耗的運輸費，實為一大宗的損失，至於束縛運輸的自由流動，更是為害不淺。所以，完善的城市計畫，必使鐵路有相當聯絡，更要破除車站佈置失當妨害地方安適的種種困難。通常各國大城市中的鐵路車站，都按貨運客運而分立，貨運車站規模宏大，宜設於地廣人稀的地方，客運車站，則務逼近城市的中心。

四 建築的規畫 （甲）公共建築——公共建築是全市人民的公產，和市民有密切的關係，所以牠的位置，關於一市的發展很大，不能不依其性質而妥為位置，好像（一）市政府、郵政局和法院等機關，應該集中於交通便利，衆人易到的中心地方；（二）學校、圖書館、運動場、警察所和救火機關，應該就社會需要的實際分置各區；（三）像醫院、浴場、自來水廠應該依其特別性質而位置於相當地方。（乙）私有建築——各城市人民的住宅，因地皮建造的昂貴，常趨於黑暗擁擠，不適合於衛生，而易於燃燒種種弊害，



是以計畫民房，當加以管理及限制。住宅區周圍以內以保持幽靜為第一要義，使減少車馬的通過，並多植樹木，使全區成為園林化。

五 娛樂的規畫 城市的公園約分兩種：第一為市外的天然公園，即就市外保存一片廣大的公地，通常都在城外傍山沿水或依海岸地方設置；現代城市規畫所以將富於自然之美或山水明媚地方保存起來的目的，是因城市的發達迅速，預留以為將來之用。第二為市內的公園，即就市內的曠場而設計；這種公園又可分為兩種：一是草地公園，四週環植各種樹木，旁設遊椅以供市民休息怡情之所，人煙稠密的地方，最需要這種小公園；二是普通公園，這種公園，大於草地公園，各種的設備也比較的完全，應設置於住宅區的附近，每一城市都應該視地方的大小而設置若干處所。此外還有遊戲場以及戲院等，也是公共娛樂之一。這些雖然多是由於私人經營，含有營業的性質；但市政當局也應該居於指導監督的地位，我們在規畫城市的時候，並該一併計畫在內。至於公共運動場和健身房的建築，是關於國民體育訓練的中心處所，也是不可少的。

### (乙) 鄉容改進

世界各國對於鄉村的經營，莫不富有精當、堅實、偉大、嚴整、清潔、衛生和美觀各點，如瑞士和日本的布置整潔，其美景幾不可勝舉；而返顧我國所居的鄉野怎樣，盡都卑污陋劣，廢然待亡，便是因為不注意於鄉

村的整理，所以近人紐永建氏曾極力提倡改進鄉容，注意地方外表上的優美，以爲改進鄉村的入手。牠的辦法，並不要侈言設備，也不必多興建築，僅須從輕而易舉者做起，即應由清潔、整齊、衛生、美觀入手，然後依經濟的發展，興趣的提高，逐漸進而求利便、正確、堅固、偉大各優點，發揮鄉村固有的特式，以完整其鄉容。

鄉容的整理，應分別緩急，次第舉行。其急應整理的爲：（一）廁所的改良和便器的隱蔽；（二）肥料、灰糞、汗水的儲藏和整理；（三）舊物廢物及垃圾的堆放和處置；（四）收穫物的儲藏和加工；（五）畜養場的隔離和整潔；（六）廚房和燃料的處置；（七）操作場的整理；（八）浣洗晒晾物的定所。以上各種應分爲各家的，全村或隣村公共的，謀各種儲存和整理的妥善。這第一步改進鄉容的工作實現以後，於是可以再進一步而爲房屋和地區的整理：（一）房屋外部、牆壁、門窗、屋面如有殘破、雜亂、欹斜、汗損之點，應隨時修正清除；（二）物件排列的方法；（三）籬落的完整；（四）場地的平潔；（五）其他水邊、場邊、籬邊一切用地和隙地的整理；（六）竹樹花草的布置和天然邱壑的整理。以上爲居住地的應行整理事項，如果人人能够注意辦到，則無須興特別的建築，謀新奇的布置，而鄉容已無不優美。至於鄉村四週的環境，像：（一）道路橋梁的殘缺破壞之整理；（二）河港的淤塞和岸灘的蕪穢者之浚葺；（三）坟墓的殘破和露棺、草棺、厝屋的未葬者的修除安葬；（四）草地林場的蕪雜散亂者之修正；（五）河邊路邊和其他一切地區之不宜耕種尚未栽植者的分別花草和色彩林形色林等謀美觀和生利的栽植；（六）農耕

地和非耕地的整治；（七）公共遊賞的林場、草地、遊息地、體育場的設置，也都應該次第進行。以上可以由地方自治團體嚴格監督，精勵力行，分別緩急難易，酌定期限，實施改革，務期污穢、雜亂、殘破、腐敗的景象，不再發生於鄉村之間，既可以使鄉村日趨發達，又可以防遏城市的畸形發展！

地方自治綱要

地方自治綱要終

二九八

# 市行政學綱要

董修甲著 第一冊三元

創辦市政，爲重要建設之一，國內各大學均設有市政學一科，專事研究；現在坊間尙少此種專書出版，以供參考。董修甲先生歷任各省建設事務要職，學識經驗俱富，特編此書，內容之精審合用，毋待贅言，全書分十二章，都二十萬言。凡關於市政之設計，公安，衛生，工務，司法，社會，教育，財政諸大端。無不詳爲敘述，並附錄參考書及問題多種，以資研討。

以前負行政之責者，乃以法規的解釋及立法材料的研究爲能事，對於如何可以增進行政的能率，皆認爲行而自知，毋待特別研究，凡此種種，實係錯誤的觀念。本書主旨，在開闢行政上的新途徑，提高行政的能力，而爲我國現有唯一的一部行政學書。全書共分八章：第一章述行政學的意義，第二章述行政學的方法，第三章述行政學的範域，第四章述行政學的本質，第五章述行政學的要素，第六章述行政的發達，第七章述行政的地位，第八章述行政的組織。譯文信實，且極流暢，足供各大學政治系及法律系採作教本或參考書之用。

## 行政學總論

蠟山政道著  
黃昌源譯

第一冊  
六角半

# 中華書局

# 中華書局出版

## 現代憲政論

章淵若著 一元

章淵若先生專治公法學，歷任各大學法學教授、院長有年。本書都二十餘萬言，分上下兩編：上編總論吾國憲政之特質，憲政之癥結，以及今後制憲之基本原則與特殊問題；次論近代憲政改造之最新原理，以及近世憲法之最新趨勢。下編爲本論，首論制憲之一般原理，次論人民權利義務之基本原則，立論超脫傳統之法學窠臼，而尤針對吾國社會之特情；次論中央制度與地方制度，對於吾國歷年爭訟不已之總統制、內閣制、委員制、集權、分權諸問題，頗有獨到之貢獻。最後論制憲與民生、民族之關係，尤爲本書之特色。

## 金鳴盛著 五權憲政論集 一元五角

本書係蒐輯著者最近數年來爲各雜誌撰述關於五權憲法之論文編輯而成。其編排次序，以論述整個制度或泛論五權憲法之性徵者居首，論述政權與治權之運用者次之，而殿以地方制度及自治問題等篇。內容計收集論文三十四篇，均自爲起訖，對於五權憲政中之重要問題，如國民大會、政府體制、均權制度及地方政制等，均有專篇論述，至於憲法起草中各案內容，亦有專篇批評，可由此窺見憲法起草過程中進步之跡象。故本書足供研究五權憲法者及大學法科參考之用。

# 人口論綱要

全書二十萬言，內容包括：人口問題與人口政策，定期人口調查與人口登記統計，人口之增加與人口增加率，人口增加的生物法則，人口限制與人口壓力，人口與食源，工業原料與人口之將來，人口的地理要素，都市人口之集中，嬰孩死亡率，平均壽命，人口保存率，結婚率，離婚率，生產率，人口存餘率，生命指數，公共衛生，生育節制，人口密度，人口時中點，人口之品質，人口結構與分配，人口之遷徙，人口的國際關係，二十世紀以前之人口理論，近三十年之人口理論等等；末附中國人口問題研究舉例，人口專門名詞英漢對照及數百種英、德、法、意各國人口研究參考書籍。材料新穎而豐富，統計圖表極多，極便研究。本書不單是一部「人口論」，並且是一部「人口研究入門」，因為本書的目的，不是僅使讀者讀完本書後，能得種種關於人口問題的知識，同時使讀者更能得到研究之興趣及可以獨立研究之新方向，故寫作態度，正合世界上最新的趨勢。

許仕廉著  
精裝一冊 二元

# 人口問題

〔常識叢書之一〕

吳應編  
一冊二角五分

本書首述人口之現狀及其增減之原因與利害，次討論關於人口學說，而以各種政策法則等殿其末，語語詳實，讀之可增進關於人口之常識不淺。全書附列統計表二十餘種，凡學說、政策、法則等，俱參以統計法，持論精當，見解卓特。

中華書局發行

版出局書華中

# 各國政治制度

【一之書叢際國】

角九·册一·著彪符 炯幼楊

中國文化建設協會主編「出版界」第五十八期  
出版專業委員會

張天佑先生對本書之評贊：

「……我們要研究政治制度，除掉根據孫總理的主義學說，以及現在國民政府五院制實際的經驗以外，筆者以為世界各國的政治制度尤應有深切的瞭解和研究的必要。且人類的進步，由於不踏前人的歧途；過去及現在的事實，都是我們指路的明燈，那麼楊幼炯符彪兩先生合編的「各國政治制度」一書，實有鄭重地推薦於讀者諸君的必要！在這一本祇有十二萬言左右的書裏，質量之豐富，是值得我們異常驚異的。首先敘述各國的沿革，次述各國現在的政治機構，對各國國家之起源與盛衰遞嬗之過程，以及其整個的政治組織，如立法行政司法等機關之機能與構成，政黨之本質與消長等，都加以扼要的說明。所以我們讀了這一本書後，對於各國之國情，政治制度變遷之因果，以及政治組織之現狀等，都可以有一個明晰的認識，有了這一個基本的認識以後，然後返顧中國的現狀，以及憲法草案上之規定，我們非但可得一比較的觀察，而且可以得到評斷其是非的正確的結論來，祇須你對於政治經濟略有基礎的話。」

同時我覺得這一本書決不應僅介紹給一般的大中學生，而應該介紹給一般的公民的，因為希望自己做一個完美的公民，盡公民的責任，非要有公民的基本訓練不可，這一本書，可以說是每一個國民所應讀，尤其在這憲法草案已頒佈而尚未實行的現在……」



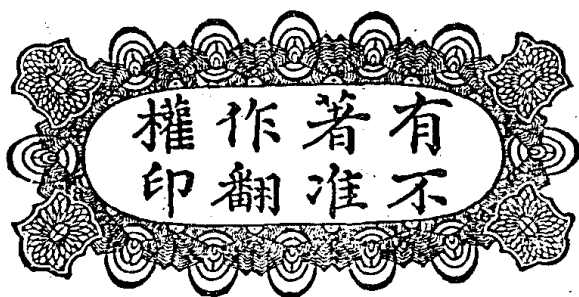
國民政府內政部註冊二十五年 三月十六日執照警字第六九九三號  
民國二十四年十月發行  
民國二十五年三月再版

地方自治綱要 (全一冊)

◎

實價 國幣 九角

(郵運匯費另加)



著者 黃 哲 真

發行者

中華書局有限公司  
代表人 路錫三

印刷者

上海 中華書局印刷所

總發行處 上海福州路 中華書局

分發行處 各埠 中華書局

(九三七九)

標商冊註

