

教育部審定

師範學校  
高級中學

地方自治



M4  
D911-43  
1  
2

教育部教科用書編輯委員會編

師範學校  
高級中學

地方自治

國定中小學教科書七家聯合供應處印行



3 0791 1846 3

## 編輯要旨

- 一 本書係遵照教育部三十一年九月公布之師範學校地方自治課程標準編輯。
- 二 本書亦可供高級中學選科業務管理科目內之地方自治學科之用。
- 三 本書主旨在闡明三民主義地方自治之理論與實際，使學生了解地方自治與建國之關係，具備推行地方自治之知能及熱情，以便領導民衆推動自治工作。
- 四 本書立論，完全根據 國父遺教、蔣主席言論及中央國策。
- 五 本書取材以政府最近頒布之法令印章爲主。
- 六 本書每章之後附有作業及參考書，以供教師學生討論研究之用。
- 七 本書教學之時，應由導師預定進度表，妥爲支配之。
- 八 本書教學時，除討論研究外，尤應利用參閱、調查、實習、參與等方法，使學生能得到實際經驗，適應地方環境。
- 九 本書教學時，教師應隨時注意政府新頒法令及實施報告，以便適應時代之進步。

# 目次

第一章 地方自治之意義	……	一
第一節 地方自治之定義	……	一
第二節 地方自治之構成	……	三
第三節 地方自治之效能	……	五
第四節 地方自治之目標與理想	……	八
第二章 三民主義地方自治	……	一二
第一節 國父對於地方自治之遺教	……	一二
第二節 蔣主席對於地方自治之言論	……	一九
第三節 地方自治與訓政憲政	……	二三
第四節 三民主義地方自治之特點	……	二五
第三章 我國地方自治之沿革	……	三一
第一節 民國成立前後之地方自治	……	三一

第二節	民國十七年後地方自治制度之改革	三〇
第三節	現行地方自治制度	三九
第四章	地方自治執行機關之組織及職權	四七
第一節	縣政府	四七
第二節	區	五一
第三節	鄉(鎮)	五二
第四節	保甲	五八
第五節	縣各級組織之內務管理	六〇
第五章	地方自治民意機關之組織及職權	六七
第一節	縣參議會	六七
第二節	鄉(鎮)民代表會	七一
第三節	保民大會及區長會議	七四
第六章	地方自治各級幹部人員	七八
第一節	甄選及訓練	七八

第二節	任用及待遇	八二
第七章	地方自治之實際工作(上)	八八
第一節	綜述	八九
第二節	編查戶口	九三
第三節	規定地價	九九
第四節	開墾荒地	一〇三
第五節	開闢交通	一〇四
第六節	辦理警衛	一〇九
第七節	整理財政	一一五
第八章	地方自治之實際工作(下)	一二八
第一節	實行造產	一二八
第二節	推行合作	一三三
第三節	推行衛生(附國民體育)	一三九
第四節	設立學校	一四三

第五節 祖訓民衆……………一五九

第六節 厲行新生活……………一五六

第七節 實施救卹(附褒揚與優待)……………一五九

第九章 地方自治之經費……………一七二

第一節 地方自治經費之來源及其原則……………一七二

第二節 縣自治經費……………一七五

第三節 鄉(鎮)自治經費……………一八〇

第十章 地方自治之監督……………一八五

第一節 督……………一八五

第二節 考核……………一九〇

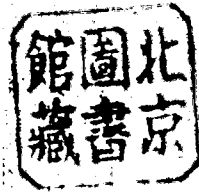
第三節 獎懲……………一九八

# 第一章 地方自治之意義

## 第一節 地方自治之定義

地方自治早發源於歐洲近種發於美國及瑞士，通常有廣狹兩義：

一、廣義之自治 廣義之自治，即所謂政治上之自治，以人民為重，故亦可稱為「人民自治」。凡公共事務與人民自己有利關係者，無不由國家專任官吏支配，而由人民親自處理或親自參與。在此種意義下，自治之範圍極為廣闊，不僅指地方制度，同時亦不限於行政方面，即國家公務員以專任官或兼任，不問其為中央或地方行政，國家或地方機關之立法，以及司法上陪審員所參與之陪審制度，均歸之為自治。此派以英國為代表，在昔英國人所稱自治，即人民自己處理或參與自己利益之公共事務之謂。德國學者格來斯特別稱之曰「地方自治」。英國學者之正宗，較研究英國之地方制度而地方自治之定義為：





「地方自治，即依據國家之法律，以地方稅收擔負經費，而以名譽職員處理其行政事務之謂。」

二、狹義之自治。狹義之自治，即所謂法律上之自治，以團體爲重，故亦可稱爲「團體自治」。即國家內之團體，由國家賦予法律上之人格與地位，獨立處理其地方上之事務，此乃歐洲大陸之自治觀念。中世紀時城市因在經濟上占優越地位，取得自治特權，其後雖以中央集權之故，城市獨立自治之地位消失，但法國大革命之結果，却大大地種歷史之傳統基礎。俟德意志聯邦中普魯士首先承認市自治權，其餘各邦亦漸承認自治權，自治之名，遂遍歐洲全土，而美國更受此種思想之影響，遂成今日之地方自治制度。

以上所述，關於地方自治之兩種意義，代表地方自治思想發展上之兩大主流。此兩種自治觀念，其發生各有其時代背景，因之所形成之實際制度亦有所不同。不過時代演進，各國已有採納他國制度之精神而截長補短，在形體上漸趨接近，所謂人民自治與團體自治，業在各個國家內同時並行，於是地方自治一詞，亦即容納政治、法律的兩種意義，故現時所謂地方自治，係指地方自治團體，即地方公共事務而言。地方人民可藉地方自治團體之組織，參與地方公共行政，此種團體，具有獨立或半獨立之意思，獨立活動，以達地方人民處理事務之目的。

我國歷史自古以來，即以「鄉黨」之人，使治「鄉黨」之事，而以「保甲」、「鄉約」制度，以達維

黨相助之義。如周之比鄰法，漢之鄉亭制度，唐之保鄰制度，宋之保甲法，明之里甲法等，可謂均於社會之基層組織中，以出入相友，守望相助，疾病相扶，共圖治理，互相保證爲主旨，雖無自治之名，卻已具地方自治之雛形，充分表現自治之精神矣。

至於我國現行地方自治制度，則以縣爲單位，縣與鄉（鎮）爲法人，由中央政府賦予自治權，中央與地方採均權制，凡事務有全國一致者，概責者責歸中央，有因地制宜者，盡歸地方。人民達法定資格，得以參與自治團體組織，使用四權，以管理地方政府，推行地方公共事務，以建設民有、民治、民享的三民主義新中國，故地方自治之定義應爲：

「在國家統治下一定區域內，依據法律之許可，並受國家之監督，由各該地方自治團體辦理各該地方之公共事務，以實現三民主義者，謂之地方自治。再以三民主義的解釋，如地方係對中央而言，自己也治，顧父說：「治者，管理也」，則所謂地方自治最簡當的定義應爲：「地方上的人，自己管理自己地方上的事務，謂之地方自治」。

## 第二節 地方自治之構成

構成地方自治之要素有四：第一，要有爲公共目的而活動之人民；第二，要有國土內一定之區域；第

三、要有表示與執行公共意思之機關；第四、要有國家賦予之自治權。茲分述之如左：

一、人民 地方自治爲使地方之人治地方之事，故人民爲地方自治構成之基本要素。蓋團體爲一種人之集合，地方自治倘無人民，即無所謂團體矣。地方自治所欲實現者，爲徹底之民主政治，亦即民有、民治、民事之全民政治，地方自治事業，不但爲人民利益而設施，而且根據民意而推行，是則人民爲地方自治之主體也。地方自治團體應集合之人，並非由於特別關係，而能依居住一定區域之事實爲其集合之基礎，因此地方自治團體所轄區域範圍內之人民，均爲其構成分子。

自治團體雖是由全體人民而構成，但仍可分爲住民與公民二種，所謂住民，係指居住於本地之人民而言，所謂公民，係指具備法定資格而享有參政權者而言。其所以如此畫分者，因地方自治爲一種地方公務之推行，住民對於自治意識，雖應普遍而具有參與公事務之相當資格，決不能運用自如，以故不能不作相當之限制。不過住民雖不應享有參政之權，而對一般普通應享權利，如自由權、使用公共設備權、受國民教育及地方救濟種種權利，卻不能加以剝奪。其應盡之義務，如遵守法律及服務、納稅種種義務，亦不能因而拒絕。故國家對於地方自治開始實行法中說明，除未成年之人、老年之人、殘廢之人及孕婦得享相當權利而不必盡義務外，其餘者不論土著或寄居，悉以居住是地爲準，一律造冊，列入自治團體，悉盡義務，同享權利。

二 區域 地方自治團體必有國土內一定之區域爲其管轄之範圍。地方自治團體雖在其所轄區域內可以支配其人民，並排除其他同級自治團體自治權之行使，但其區域爲國家領土之一部分，關於土地之最高所有權仍屬於國家，且又爲國家之行政區域。故地方自治區域之畫分變更，均以國家法律之認可或上級監督機關之核准爲主。

三 機關 地方自治團體在法律上具有公法人之資格，在國家法令以內應具有其獨立思想及行爲之能力，其表示公共意思之機關爲民意機關或稱爲議事機關，其執行公共意思之機關爲執行機關。民意機關區域小者，以全體公民出席參加爲原則，但依民權主義之理論，終以由全體公民能行使直接民權爲理想。執行機關之人員，亦以由人民直接選舉爲原則，不過人民對於民權之運用，尙未達訓練成熟時期，則以上級政府委派爲過渡辦法。

四 自治權 自治團體既以公法人之資格以執行公務爲目的，則一切活動自必有其自主權，否則無所謂自治。故國家恆以法律賦予地方以自治權，在不抵觸國家統治權之範圍內，允許其獨立行使自治之權。

### 第三節 地方自治之效能

地方自治制度，為現代民主國家所普遍實行；在我國尤為迫切需要，現將其主要功能分述如左：

一 培養團體精神自衛衛國知能。奠定獨立自由基礎。地方自治之實施，可使人民統一於基層政治組織之下，負責管理地方公務，如此則全國人民皆有所統系，有所節制，有所依恃，同屬於一大民族組織之內，成為堅固之大團體。且地方自治為組織民衆之中心，改善民衆自衛組織，施以國防訓練，以充實民衆武力，養成自衛衛國知能。平日可以保衛鄉土，維持地方治安，以建設安居樂業之家鄉，戰時則動員全國力量，衆志成城，執干戈以衛社稷，為國家民族之獨立自由而奮鬥，以建立富強康樂之國家。

二 訓練人民知能促進民主政治。民主政治之實現，須人民有參與政治之知識與能力，地方自治團體即為訓練人民之場所。三民主義關於政治建設之最終目的，為確立全民政治，建設實政國家，我國政治之應以民主為目的，已為業經確立之事實，而地方自治之實施，實為民主政治必須具備之根本條件，地方自治一面為民主制度之學校，同時亦為民主制度之基礎。國民運用立憲政治所須具備之能力，可於地方自治中得到實際之訓練，人民必先在地方法上學習作公民之責任與義務，學習自治之技術，民權之運用，然後始能窺其在廣大範圍中發揮自治之能力，蓋地方自治之範圍，較為狹小，一切事務，均與日常生活有關，人民對之較為關心，倘能利用此種對於地方事務之興趣，使之參加地方政治，提高其對於公共事務之關切心，發展其對於政治之責任心，啓發其創造進取之才能，則以後對於範圍較大，內

審較複雜之國家政治，亦必有增加之負擔與能力，必如費長士政治治能完善運用，否則人民對於公共事務，漠不關心，缺乏團體精神，對於民權之運用亦毫無興趣，則所謂民主政治，勢將徒託空言，為少數野心家所操縱利用，決難有完善之效果。

三 均衡中央與地方權限，免除獨裁或割據之弊。現代政治非中央過於集權，流於獨裁，即分權過甚，形成割據，獨裁與割據，均非良好之政治。前者使人民受專制之痛苦，後者破壞國家之統一。地方自治為中央政府就其權限之一部分，分授於地方，使能因地制宜，處理地方性質之事務。我國中央與地方權限之畫分，以均權為原則，即「凡事務有全國一致者，悉歸中央，有因地制宜之實質者，盡歸地方，不屬於中央集權與地方分權」(注一)。所謂不屬於中央集權與地方分權者，即權限之畫分，應依事務之性質而定，超過限度之集權與分權，均不能認為合理。此種劃分可以調節中央與地方之權衡，而避免獨裁與割據之弊害。

四 補助國家行政增進政治效率。中央與地方既採取均權原則，中央授與地方以自治權，則各地人民可以因時、因地而制宜，以處理地方性之事務，發展地方事業。如此不但能顧及地方之特殊情況，適應地方需要，且地方事務，由地方自由裁量，中央自不必再作不切實際之勉強干涉，亦無需公文往返，艱轉偵遞，耗費時日，減低效率。再則中央與地方原屬本於一體，休戚與共，設地方事業已達完善境地，則

國家建設自必蒸蒸日上。故地方自治，不但能輔助國家行政，更可促進政治效率。

五 選舉實能實現責任政治。地方自治為實施民權之基層組織，地方政治操之於人民，發揚人民力量，處理地方公務。公務人員，無論屬於執行機關，其主要者均由人民選舉。地方公務之發展與否，與人民自治齊瘁相關，在選舉時自然選賢舉能，使為政得人。而被選者在取得地方人民熱烈擁護之條件下，亦必激發其為公服務之思想，遵從人民之公意，盡力負責推助一切公務，以實現責任政治。

六 發展經濟充實民生應應民衆需要。鄒韜奮謂「地方自治團體，不止為政治組織，亦應為一經濟組織」(注二)。即地方自治不僅須訓練人民行使政治權利，以實現全民政治，而尤須發展生產以解決建設之首要民生問題。故地方自治必須注意開發農林、興辦民生。就個人說，如人民均能刻苦耐勞，有增加生產之能力，各竭其力，各盡其能，就地方說，如興辦農工，推廣水利，補造公產等，以增加富力。如此則人民經濟力量充實，衣食住行，以及養生送死一切生活需要，亦均得滿足。

#### 第四節 地方自治之目標與理想

國父曾詔示吾人：「三民主義，吾黨所宗，以建民國，促進大同」。但欲實現三民主義，達到建國目的，以促進大同世界，必有一定之方法與步驟，而地方自治實為最具體之工具與必經之階段。我國傳統本

政治軍事、修身、齊家、治國、平天下，是自下而上，由近及遠。蓋欲奠立國家永久之基礎，必須先謀下層基礎之鞏固。地方乃接近人民之政治單位，亦即國家之基礎。欲國家富強，必須各地方均能自治。故三民主義爲建國之最高原則，而地方自治則爲實現三民主義建國之必要政策。在建立富強康樂之中華民國以後，即可進而擔負抑強扶弱之責任，促世界於大同。

於此可知地方自治與三民主義實有密切之循環性。要求三民主義之實現，必須積極推行地方自治，而推行地方自治，則以三民主義爲其最高之目標與理想。

爲深切明瞭地方自治與三民主義之關係起見，茲分述如下：

一 地方自治與民族主義 民族主義是委實現中華民族在國際地位之獨立與平等暨世界各弱小民族一律平等。地方自治之實施，即在一、編查戶口，確定戶籍，國籍及公民之權利義務，以爲施政之依據。無論靜態動態，均宜在國家嚴密管理之下，使各鄉所能，各得其所。二、辦理警備，將全民武裝起來，國家無事，則在地方負警備之責；一旦有事，則全體動員，爲國家效死輸衛，以達自衛衛國之目的。三、推進新生活，消極方面，減少死亡率，積極方面，增加平均壽限，增進民族健康。四、實行新生活，爲我國精神改造之革命運動，這是心理建設的實行，倫理建設的基礎，社會建設的要務。以上四項果能一一實現，則民族精神鞏固，民族力量團結，自然化小我爲大我，化家族爲國族。於是集合全民族之偉大力量，以恢復民族地位。



保障民族生存。更進一步聯合並援助世界被壓迫民族，共同奮鬥，以求得各民族之一律平等，而世界大同之理想可期矣。

二 地方自治與民權主義 民權主義在實現全民政治使人民政治地位一律平等。地方自治之實施，即在加強各種組織，使由一鄉、一縣、一省以至於全國，形成有組織、有系統最堅強之國家。所有全國人民，無分種族、性別、階級、職業，凡具公民資格者，必然加入一種組織，接受一種訓練。普及國民教育，提高文化水準，直接行使民權，管理地方政府，間接行使民權，參與中央政事。建立一全民政治，萬能政府，實行憲法之治。總之，地方自治是實行民權主義之手段，而民權主義又為地方自治之目標，實有互相聯繫之關係。

三 地方自治與民生主義 民生主義在解決人民之食、衣、住、行諸問題，使人民經濟地位一律平等。建設之首要在民生，國家在地方自治開始實行法開宗明義即謂「其志向當以實行民權、民生兩主義為目的」。所以地方自治不僅須對人民盡「保」之責任，且須盡「養」之責任。在地方自治實施之中，以規定地價，權平均地權之基礎，以推行合作、公共造產，作節制資本之張本，並以整理財政，開闢交通，實施救卹，開墾荒地，修治水利，推廣農業，發展工礦等，以開發地方經濟，充裕人民生活，謀縣單位食、衣、住、行、樂、育之合理解決，所以求民生主義之實現也。

注釋

注一 見 國父遺教十綱第十七條

注二 見 國父地方自治開始實行法

作業

- 一、何謂廣義的地方自治並舉例以說明之。
- 二、何謂狹義的地方自治並舉例以說明之。
- 三、我國現行地方自治制度之定義應該如何。
- 四、廣成地方自治之條件為何。
- 五、何以促進民主政治須訓練人民知識。
- 六、試說明過分集權或分權之流弊。
- 七、為何地方自治可以實現責任政治。
- 八、說明地方自治應以三民主義之實施為標準之理由。

參考書報

一、李宗黃三民主義的地方自治（三民主義半月刊四卷二期）

二、陳柏心地方自治與新縣制第一（新報）

地方自治之意義

- 三、地方自治第一章（中央訓練委員會）
- 四、黃書地方自治綱要第一章、第二章（中華書局）
- 五、劉 憲地方自治之研究第一章（青年書店）
- 六、劉 憲新縣制綱要淺說第一章（國民圖書出版社）
- 七、胡昭 新縣制綱要第一章（商務）
- 八、李宗 新縣制與三民主義見新縣制講演集（行政院籌政計畫委員會）
- 九、黃 部三民主義地方自治的理論與實際見時代思潮第四十五、六期
- 十、李宗 黃部三民主義之理論與實際（中華）

## 第二章 三民主義地方自治

### 第一節 國父對於地方自治之遺教

國父創造三民主義以救中國，並以地方自治為實現三民主義之基礎。其手訂之建國大綱、地方自治開始實行法以及有關地方自治之遺教，乃實行三民主義最具體之方法，亦為實行地方自治之寶典。

一 國父對於地方自治之理論 國父對於地方自治之理論，可由其歷次講演中得其精義之所。

在分析之約有下列三端：

(一) 地方自治爲國家建設之基礎。集人而成社會，社會發展之最高形式，卽爲國家。欲國家政治修明，基礎穩固，成爲富強康樂之國，必須從基層政治建設著手，使全國人民均成爲健全有爲之分子，願爲國家負責，能爲國家負責，故 國父屢次諄諄以實行地方自治爲建國之基礎，詰誦國人。茲擇要恭錄數則於下：

1 「地方自治者，國家之礎石也，礎不堅則國不固」。

2 「今請以建屋喻建國可乎？中西人築屋有一大異之點，可於其舉行典禮見之。國人築屋先上梁，西人築屋先立礎，上梁者注目於最高之處，立礎者注目於最低之地，注目處不同，其效用自異。吾人做事當向最高處立志，但必以最低處爲基礎，最低之處，卽所謂根本也。國之本何在乎？古語曰：『民爲邦本』，故建設必自民始」。

3 「三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必有可成」。

4 「當知中華民國之建設，必當以人民爲基礎，而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治」。

5 「民國人民，當自爲計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基」。

。一政治與社會互有關係，而政治之良窳，必導源於社會。欲社會進步而行地方自治，譬如造屋之先奠基礎，而地方自治，即其基礎也。」（注一）

（二）地方自治爲難，固必經過程。國父以爲革命目的，在於實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。於手訂建國大綱時，分革命建設爲軍政、訓政、憲政三個時期，循序漸進，以完成革命之工作。訓政時期之主張工作，即實行地方自治，訓導人民，以過渡於憲政時期，設不盡訓政階段之地方自治工作，革命必致失敗。國父亦曾屢次闡明此意，茲恭錄數則於下：

1 辛亥之役，數月以內，即推翻四千餘年之君主專制政體，暨二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力不可謂不巨。然至於今日，三民主義之實行猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以爲建設也。蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰。不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，非墨守放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自覺。前者之大病，在革命之破壞不能了斷；後者之大病，在革命之建設不能進行。」（注二）

2 一軍政時期及訓政時期，所最先著重者，在以縣爲自治單位，蓋必如是，然後民衆有所託始，主義在民之規定，便不致成爲空文也。今於此忽之，其流弊遂不可勝言。第一，以縣爲自治單位，所以多官

治於民治也。今既不行，則中央及省仍保存官治狀態，其訓誓習何由打破？第二，華之務在於人民之安如。一縣以內之事，縣自治尙未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧不知津涯？第三，人口清，戶籍釐定，沿縣自治最先之務，此專既辦，然後可以言選舉。今分後顛倒，則所謂選舉適爲劣紳土豪之求官途徑，無怪選舉舞弊，所在皆是。第四，人民有縣自治以爲標準，則總而論與國事，可以綽綽然有餘裕，與分子構成團體之學理，乃不相違，苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武人及官僚之手。以上四者，情勢顯然，預時約法，既知規定人民權利義務，而於地方制度，付之闕如，徒滔滔於國家機關，此所謂台九州之鐵錘成大鑿者也」(注三)。

(三) 地方自治爲實現全民政治之方略。地方自治既爲建國之基礎，又爲必經之過程，而其最後目的，則爲實現全民政治之三民主義國家，不然，則徒託民治虛名，對於人民有害無益，故地方自治又爲實現全民政治之方略。國父對此曾加說明，茲恭錄於下：

1 我們要想真正以人民爲主，造成一個羈乎萬國之上的國家，必須要國家的政治，做成一個「全民政治」(注四)。

2 一無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現，無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實也(注五)。

二 國父對地方自治實際問題之遺教 國父對於地方自治之重要理論，已如上述，由理論而產生之具體辦法，即實際問題，尤為實施地方自治之準繩。國父對地方自治實際問題之指示，其中最為具體者，有建國大綱地方自治開始實行法等。

建國大綱乃 國父所指示建國之具體方案，第一條至第四條，宣佈革命之主義及內容，第五條以下，則為實行之方法與步驟。六、七兩條，標明軍政時期之宗旨，第八條以至第十八條，標明訓政時期之宗旨，以完成地方自治為目的。第十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必須之條件與程序。現將有關地方自治部分恭錄於下：

第八條：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之人員，到各縣協助人民籌備自治。其程序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，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，實行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲「完全自治之縣」。

第九條：「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，有直接復決法律之權。」

第十條：「每縣開始自治之時，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，若則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

第十一條：「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之惠，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病與夫種種公共之需。」

第十二條：「各縣之天然資源，以及大規模之工商事業，本縣之實力不能發展與興辦而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之權利，中央與地方政府各得其半。」

第十三條：「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收，每年由國家代表定之。其限度不得少於百分之十，不得多於百分之五十。」

第十四條：「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一人，以組織代表會，參預中央政事。」

第十五條：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。」

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

第十七條：「在此時期，中央與省之權限，採均權制度，凡若有全國一致之性質者，盡歸中央；有因於制宜之性質者，盡歸地方；不偏於中央集權與地方分權。」



第十八條：「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」

此外，國父更訂定地方自治開始實行之法，具體指示應如何辦理地方自治，地方自治開始實行之法，首先說明：

「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二、三十里之田，野考，亦可爲一「自治區域」。」

地方自治在原則上是以「縣」爲單位，但小於一縣之區域，亦未嘗不可嘗試。此 國父參酌各國自治之經驗與中國之情形而定，至於地方自治開始實行之時，所應確立標準者爲下列六項：

- 1 清戶口；
- 2 立機關；
- 3 定地價；
- 4 修道路；
- 5 墾荒地；
- 6 設學校；

以上六事如辦有成效，再逐漸推廣舉辦其他有益於國計民生之事業，例如創辦各種合作社，如農會、

合作、工業合作、交易合作、保險合作及經營運輸貿易之合作等事。合作事業不但可以發展經濟，解決民生問題，而且在政治上與社會上可以使人民之精神團結，行動統一，力量集中，即可以造成健全之現代社會，而為新政治上之堅固基礎（注六）。

## 第二節 蔣主席對於地方自治之言論

蔣主席繼承 國父革命大業，繼志述專，對 國父所提倡之地方自治，在理論上發揚光大，在實踐上努力推行。凡所訓示，均為體用俱備，本末兼顧，實集地方自治之大成。現僅彙集 蔣主席有關地方自治之言論分別述之：

一 蔣主席對於地方自治之理論 蔣主席對於地方自治之演講與論著頗多，除開揚 國父之遺教外，並根據力行經驗發為精緻之理論。現將其重要者分錄於下：

（一）地方自治為實行主義之起點 一建設的首要就在民生，而建設的方法，就是要從實行地方自治做起。也可以說實行地方自治就是我們真正實行主義的起點」（注七）。

（二）推行地方自治為建國入手方法 一現在要講明建國工作的入手方法，因為建國是一件十分浩大的工作，所以我們必須從最扼要處認定其入手之方，才不致勞而無功。這入手方法可分兩方

面來講：(一)就國家所由組成之地區單位上說，我們要推行地方自治。(二)就國家所由組成之人民方面而言，我們就要用教育與訓練的方法來培養國民能力」(注八)。

(三)禮運篇為地方自治之圭臬。「中國政治哲學的最高目的，在使人盡其才，各得其所，各遂其生，關於這一點，我們可以禮運一篇作重要的參考。中國的政治理想，是側重義務而不側重權利的，是主張服務和互助共濟的，是主張多所生產創造而少所消費的，是主張以能力強者的勞動，支持能力弱者的生存的，是著重人與天然爭，而蔑視人與人爭的，總之是主張不侵不奪的，安樂共存時，看禮運上所謂：『人人不獨親其親，不獨子其子』，這種博愛思想，已經夠明顯了，下面的一段更是重要，我們要注意他所謂：『老有所終，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養』。就是說：對於能力已衰退的或未長成的，以及無依無靠而疾病痛苦的，要以公共的力量去供給他，養育他，扶持救濟他。但是對於壯者卻不說有所養，而說：『壯有所用』，接着又說：『男有分，女有歸』，可知對於一般能力壯健的，都要養成他們勞動服務，不論男女，都要使他們有所貢獻於生產。所謂『有所用』，就是要人盡其才，人盡其力，為自己的生存和公眾的福利而服務。『貨不必藏於己』，但『惡其棄於地』，『力不必為己』，但『惡其不出於身』，這兩個『惡』字，可見得那時的政治理想，就以開發天然為人生本務，以游惰和自私為眾所共棄的惡德。如果天然的資源不開發，不論是墾荒棄了的，卻是人人共有的恥辱，如果有了力量，不為公眾而使用，

就要接受公其的歸案，這裏是天下爲公，協作互助的和平世界，人類最高尚，最完滿的大同社會。我們心  
道一篇，自始至終不主持個人有『爲己』的權利，而祇有『盡己』的義務，這是地方自治的原則，亦  
是地方自治之圭臬。而地方自治之功效，就是對於社會上所有的人，必要使之有所終，使之有所長，使之  
有所養，而大多數的健壯分子，則要使之有所用。書經上說『匹夫匹婦不獲自養，民主罔與厥功』，這  
更是說地方自治的效用，不能使有一個男子或女子沒有貢獻能力的機會，否則國家政治的目的就真  
沒有達到」（注九）。

（四）要恢復民族之自治力 「中國古代無論地方與個人的自治力，本來是很發達的，人民守  
望相助的習慣很普遍，地方自治的組織規律很嚴明，對於個人的自治工夫，尤爲注重。我們必須把我們  
民族固有的自治力恢復起來，才能實現民權的平等，所以我們必須提高人民的知識和經濟地位，培養  
國民的政治能力，從實際上訓練人民有管理地方事務和行使四權的能力，而後民權才有堅實的基  
礎」（注一〇）。

二 蔣主席對於地方自治實際問題之指示 蔣主席繼承 國父遺志，擔當革命建國大業，對地  
方自治之推行，不遺餘力，十數年來，本力行經驗，對實際問題多所指示，實今後實施地方自治之指針，現  
將最重要部分述之於下：

(一) 確定縣各級組織問題 地方自治之進行，須賴自治組織之健全。我國現行地方自治組織，所依據之縣各級組織綱要，即遵照 蔣主席 確定縣各級組織問題所指示而制定者。其內容大要及經過情形，下章述之。(注一)

(二) 指示自治中心工作 蔣主席 對地方自治中心工作之指示頗多，其中最重要者有下列三項：

1 三項基本要務 蔣主席 在地方自治的基本要務中說：「自治的基本要務，第一就是新生活運動及勞動服務運動，第二就是國民經濟建設運動，第三就是國民精神總動員。我們如果有新生活運動、禮義廉恥的精神，再能夠刻苦耐勞，為社會勞動，為民衆服務，實行新生活的六項準則，就有了自治的精神，就可以改造國民的生活，建立自治經費的基礎。我們如果有了實行國民經濟建設運動的決心和能力，就可以促進國民經濟生活的初步改善，進而發展民生，完成各種物質建設。我們如果能依照國民精神總動員的綱領和實施辦法去做，一切教育就可以徹底改造，整個社會也可以建設起來」。(注二)

2 四種主要工作 地方自治之主要任務，在實行主義，建設國家。所以建國的基本工作，也就是地方自治之主要工作。蔣主席 對於建國基本要務，既完成管、教、養、衛之理論系統，又指示管、教、養、衛之實施方法。現行地方自治即根據 蔣主席 此種指示，在組織上，與此四項主要工作相配合，並與教育與訓

練之方法，造成地方自治下之健全公民，使人人均能自信、自強、自治、自愛、自衛、自修、自勵。

3 五大基礎建設 蔣主席又以五大建設為訓政時期地方自治之實際工作。云：「地方自治與政的研究所得，應該包含五項建設。就是（1）心理建設，（2）倫理建設，（3）社會建設，（4）政治建設，（5）經濟建設。心理建設與倫理建設屬於民族主義的範圍居多（倫理建設又為社會與政治建設的前提，與民權主義亦有關係），社會建設與政治建設屬於民權主義的範圍居多（同時亦與民生主義有關）。至第五項經濟建設，則為實行民生主義的股本。這五項建設，實際是互相關聯而互為因果的。尤其是心理建設與倫理建設有表裏不可分離的關係，社會建設與政治建設，也有密切的互為因果的關係。所以從事倫理建設的時候，要注意到心理建設，從事於政治建設的時候，也同樣的要注意到社會建設，不但如此，就是經濟與社會，經濟與政治建設，也有密切的關係（注一三）。

### 第三節 地方自治與訓政憲政

建國大綱規定建國程序，除軍政時期之破壞工作外，要經過訓政時期之地方自治工作，以達憲政之目的，所以地方自治與訓政、憲政具有密切之關係。

一 地方自治為完成訓政之具體工作 訓政乃從軍政達到憲政必經之階段，在軍政時期要完

成建設，扶植民治，所以一訓政時期之宗旨，茲指導人民從事於革命建設之進行，——先以縣為自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始為真正之人民自治，異於偽託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完善，人民亦可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣。（注一四）。由此觀之，訓政時期之主要工作為地方自治，地方自治事業之實現，即訓政工作之完成。

二 地方自治為憲政之永久基礎 三民主義之實現，五權憲法之施行，既是中國建設建設之最高理想。要實現此種理想，自非一點可幾，必須有切實可行之步驟，艱難困苦之奮鬥，方可以奠定民治之基礎。否則徒有虛名，理想之三民主義新中國，仍無由實現。辛亥革命之所以失敗，國父曾慨乎言之，以為「辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以為可以奠定民國之基礎，而不知乃適得其反。論者見臨時約法施行之後，不能有利於民國，甚至並臨時約法之本身效力，亦已銷失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤然從事於憲法之制定，以為藉可改臨時約法之弊，會不知癥結所在，非由臨時約法之未善，乃由於未經軍政訓政兩時期，而即入於憲政（注一五）。蓋人民未經訓練，又未養成自治能力，勢必產生諸多流弊。第一流弊，在舊污末，由蕩漶，新治末，由進行，第二流弊，在飾舊污以為新治，第三流弊，由發揚舊污，壓抑新治。更端言之，即第一，民治不能實現，第二，為假民治之名，行專制之實，第三，則並民治之名而棄之。

也。此所謂事有必至，理有固然者」(注一六)。

復次，地方自治不僅為完成憲政之方法與條件，即憲法頒布之後，憲政開始之時，地方自治事業仍須努力推行。蔣主席對此曾作確切之說明：「促成憲政和實施訓政，不但不相妨害，而且是相需相成，

……所謂訓政的具體工作，當然是實施地方自治，訓練人民行使四權，但是訓政的意義，卻是要訓練人民，使其備足以擔當國家政治的資格……將來雖在憲法頒布之後，我們還是不能放棄訓政工作」(注一七)。所以地方自治實為憲政之永久基礎。

由上所述，可知中國憲政之實施，設遠超其必須遵守之程序，不但憲政建設不能成功，而且易陷國家於危境。故希望憲政制度之完善，必須加緊訓政時期之地方自治工作為憲政樹立永固之基礎也。

#### 第四節 三民主義地方自治之特點

地方自治既為完成訓政之主要工作，又為奠立憲政永固之基礎，換言之，亦即實現整個三民主義之工具。三民主義革命既有其特殊之哲學基礎，歷史條件與社會環境，則三民主義之地方自治，自亦有其特殊之點，而與他國之地方自治不同。現分論之如下：

一 以民生為重心 三民主義之哲學基礎為民生哲學。國父謂：「民生為歷史的中心」，「民



生爲社會進化的重心，「建設之首要在民生」，「爲人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命而革命」（注二八）可見民生問題之解決，乃國民革命之崇高目的，亦建政運動之歷史使命。中國憲政之完成，須對內完成實質之統一，對外求得國際地位之平等。在此時代，全國人民均能平等自由協力於全民福利之增進，以求整個民族優美高尚生活之形成。

所謂全體國民優美崇高之生活，即食、衣、住、行、業、育六種生活需要能得平均普遍之滿足。此種生活之滿足，必須經過自治組織，先求全民族之統一與團結，經過自治訓練，再求全民政治知能之提高與普及；更進一步，經過自治建設，樹立一種合理之經濟制度，以達到全民生活之滿足。所以三民主義地方自治之特點，不僅在恢復民族地位，訓練民權運用，而其最終目的，在解決民生問題，以民生主義之實用爲核心。

二 以建設爲基礎 三民主義之革命以完成憲政爲目的，已如上述，而憲政之實現，又必以建設爲基礎。訓政時期之地方自治，即爲憲政準備下建設之條件。關於此點，顧父及蔣主席已詳爲略示矣。

三 以革命民權爲準則 三民主義地方自治之民權行使，乃採用革命民權，不但反革命，反民國者不能享受民權，「蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享受，必不授此權與反對民國之人，使得以破壞

民權」(注一九)即民國人民亦須遵憲國大綱第八條之所規定：「在訓政時期……而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，暫行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議事會以議立一縣之法，始成爲完全自治之縣。」是則 國父不但主張地方之人，必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利(注二〇)而尤以暫行革命之三民主義爲人民享用政權之條件也。

四 以權能爲分爲原則 權能之爲分，爲三民主義地方自治之最大特點。在政治學上有二問題，爲歷來公法學者所不能解決者：一爲人民與政府之關係應如何調和，二爲政府職權之範圍及其運用與配合應如何規定，因此二者不能根本解決，致在學說及制度上發生若干紛歧錯雜之現象。國父權能區分之學說與五權憲法之創立，卽所以解決此種眩惑之點。

國父主張權能區分，以改變人民對於政府之態度，並根據此原則，建立一萬能政府，完全歸人民運用，爲人民謀幸福。國父嘗謂：「在我們的計畫之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分開成兩個，一個是政權，要把這個大權，完全交到人民的手裏，要人民有充分的政權，可以直接管理國事，這個政權，便是民權；一個是治權，要把這個大權，完全交到政府機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務，這個治權，便是政府權。」像這樣的分權，就是把政府當作機器，把人民當作工程師，人民對於政府的態度，就好比是工程師對於機器一樣(注二一)。如此人民與政府之關係，實是最適當之配合。故地

方自治組織分民意機關與執行機關，前者代表政權，後者代表治權。

至於民權之運用，則以地方自治爲基礎。「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」管理中央政府，則於「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，參預中央政事。」直至「全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之。」「憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有制訂權，有複決權。」（注二二）。故國民大會爲行使政權之最高機關。治權之運用，則由中央政府設立五院：一爲行政院，二爲立法院，三爲司法院，四爲考試院，五爲監察院。如此政權與治權之運用，即「蔣主席所謂：「政權爲全國人民所共有，治權爲全國人民公意所選託，而後第一步達到建國完成的目的，進一步實現大同之理想，而後全部三民主義的目的乃可完全告成。」（注二三）。

五 以世界大同爲理想 三民主義之最高理想爲「天下爲公」，故三民主義之地方自治，不能要求中國之獨立自由與民生樂利，且以人類全體幸福爲依歸而終結於「世界大同」。

注釋

註一 以上參閱 國父自治制度爲建國之礎石及中華民國建國之基礎。

- 注二 見 國父制定建國大綱宣言。
- 注三 見 國父：中國革命史第四章。
- 注四 見 國父：國民要以人格救國。
- 注五 見 國父：中華民國建設之基礎。
- 注六 參閱 國父：地方自治開始實行法。
- 注七 見 蔣主席對黨政訓練班第一期開學訓詞。
- 注八 見 蔣主席：建國運動。
- 注九 見 蔣主席政治的遺囑。
- 注一〇 見 蔣主席：建國運動。
- 注一一 參閱 蔣主席：確定縣各級組織問題。
- 注一二 見 蔣主席：黨政訓練班第一期開學訓詞。
- 注一三 見 蔣主席：三民主義之體系及其實行程序。
- 注一四 見 國父：制定建國大綱宣言。
- 注一五 參閱 注一四。

二 三民主義地方自治

注一六 見 國父中國革命史第四章

注一七 見 蔣主席在滬說與廣東調政

注一八 參閱 戴季陶新民主主義之哲學著述

注一九 見第一次全國代表大會宣言

注二〇 參閱 國父地方自治開始實行法

注二一 參閱 國父民權主義第六講

注二二 參閱 國父遺囑大綱

注二三 見 蔣主席三民主義之傳承及其實行程序

作業

- 一、根據 國父遺教說明地方自治與建國之關係。
- 二、根據 國父遺教說明地方自治與全民政治之關係。
- 三、詳讀地方自治開始實行法，並說明六項工作之要旨。
- 四、根據 蔣主席言論說明地方自治與實行主義之關係。
- 五、蔣主席對於地方自治實施問題之主要指示為何？

六、說明地方自治與憲政之關係

七、何以三民主義地方自治以民生為重心

八、權能委分在民權之運用上有何特點

參考書報

一、國父三民主義（中央宣傳部）

二、國父建國大綱（中央宣傳部）

三、國父地方自治開始實行法（據中央宣傳部出版建國大綱）

四、總理地方自治遺教（行政院縣政計畫委員會）

五、總裁地方自治言論（行政院縣政計畫委員會）

六、總裁言論選集卷五（中央訓練委員會）

七、李宗黃新縣制之理論與實際（中華）

八、李宗黃憲政與地方自治（正中）

## 第三章 我國地方自治之沿革

三、我國地方自治之沿革

三

## 第一節 民國成立前後之地方自治

我國地方自治之沿革，雖可遠溯周代之比鄰法，但近代式之地方自治制度，則係發軔於清末年。現將民國成立前後之地方自治，略述如下：

一 清末之自治制度 前清末年，外患迭乘，國勢日蹙，清廷遂不得不籌備立憲以緩和革命空氣，而地方自治亦即隨立憲運動而發生。光緒三十四年公布城鎮鄉地方自治章程，宣統元年又公布府廳州縣地方自治章程，此乃我國有史以來地方自治成文法規頒行之始。其辦法要點如下：

(一) 自治區域 省以下以府、廳、州、縣為上級自治團體，以城、鎮、鄉為初級自治團體。府、廳、州、縣各以其固有之行政區域為標準，城、鎮、鄉之區分，則以府、廳、州、縣所在之城、鎮、鄉地方為城，其餘按人口之多寡區分，人口在五萬以上之地方為鎮，人口未滿五萬之地方為鄉。

(二) 自治機關 城、鎮之議事機關為議事會，執行機關為董事會；鄉之議事機關為議事會，執行機關為鄉董。議員均由民選，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。府、廳、州、縣亦設議事會，議員人數，以所屬地方人口總額為標準，並由議員中互選參事，組織府、廳、州、縣參事會，以地方長官為會長，並為副議事機關。府、廳、州、縣長

官爲執行機關首長，置自治委員若干人，輔佐長官，執行自治事務。

(三)自治事務 在城、鎮爲處理學務、衛生、道路、工程、農工商務、慈善公益、救助貧乏、養育孤兒、保存古蹟及向由紳董辦理事項。在府、廳、州、縣爲執行地方公益事務，關於府、廳、州、縣全體，或爲城、鎮、鎮不能擔任事項，以及以法令委託自治機關辦理之國家行政或地方行政事項。

二、民國成立後之地方自治 民國成立以後，各省地方自治大抵仍襲前清之舊，且省自爲政，未有統一辦法。民國三年袁世凱帝制自爲，通令各省停辦自治會，另擬地方自治試行條例及施行細則，其用意在於防止地方自治團體之反對帝制。至將地方自治之施行，分爲調查、整理及提倡與實行三時期，意在藉以延緩自治之進行。及袁氏覆亡，北京政府復於民國八年九月頒布縣自治法，十年六月頒布縣自治法施行細則及縣議會議員選舉規則，十年七月公布市自治制及鄉自治制。關於自治制度大要如下：

(一)自治區域 縣自治區域，以國家行政區域爲區域，市以固有之城鎮區域爲區域，係指一萬以上人口之市鎮而言，又分特別及普通兩種。鄉自治區域，亦以固有之區域爲區域。

(二)自治機關 縣議事機關爲縣議會，設議員十人至三十人，由人民選舉之。縣執行機關爲參事會，參事四人至六人，由縣議會選舉半數，由縣知事委任半數，並以縣知事爲會長。市、鄉議事機關爲市、鄉議會，議員人數：普通市以二十人爲限，特別市以三十人爲限，鄉以十人爲限，均由人民選舉之。



行機關普通市爲市長及市董，特別市爲市參事會，由市長、佐理員、區董、名譽參事組織之。鄉爲鄉自治及所設鄉長及鄉董一人至二人。各級自治機關之監督，以道尹爲縣自治之監督，縣知事爲市、鄉自治之監督，特別市則以地方最高行政長官爲監督。

(三)自治事務 在縣爲處理教育、交通、水利、土木、勸業、公共營業、衛生、慈善及遵照其他法律屬於縣自治範圍內之事項。在市、鄉則均規定於法令範圍內辦理各項自治事務，其職權較縣自治團體爲廣泛。

## 第二節 民國十七年後地方自治制度之改革

民國十六年國民政府建都南京，十七年統一全國，負有完成 國父遺教之中國國民黨，其國民政府即積極從事於地方自治之執行，於是我國地方自治制度乃畫一新時代而日趨進展。國民政府依據黨之決議，於民國十七年公布縣組織法，十九年公布市組織法，並先後頒行各項補充法規，以釐定地方自治制度及改革方案，直至二十八年九月縣各級組織綱要頒布止，關於地方自治制度之改進，約可畫分兩個階段：

一 第一階段 自民國十七年起，至二十三年底止，大體可列爲二階段，其中主要之法規，有縣

辦法、縣組織法施行法、區自治施行法、鄉鎮自治施行法、縣參議會組織法、縣參議員選舉法、市組織法等。二十三年公布之改進地方自治原則，則爲此一階段內自治制度上之重要演變。現簡單說明其內容如下：

(一) 縣自治制度

1 自治區域 縣爲自治單位，縣以下分爲區、鄉（鎮）、闾、鄰四級。除特別情形外，每縣至少四區，至多不得超過十區，每區以十至五十鄉（鎮）之總面積。百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者，得聯合各村編爲一鄉。百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入爲鄉，但鄉（鎮）不得超過千戶。居民二十五戶爲闾，五戶爲鄰。

2 自治機關 縣各級自治機關之組織，大要如下：

(1) 縣議事機關爲縣參議會，於內政部核定區域民選時設置之。其職權爲：議決縣預算決算、整理縣財政收入事項、議決單行法規、建議縣政改革事項以及建議縣長交議事項等。縣執行機關爲縣政府，設縣長一人，由省政府任用，綜理縣政，監督地方自治事務及所屬機關職員。凡籌備地方自治已達建綱大綱第八條所規定之程度者，縣長應由民選。

(2) 區議事機關爲區民大會，以本區公民出席，行使選舉、罷免、創制、複決諸權，每年開會一次。區

執行機關爲區公所，設區長一人，管理區自治事務。區長由區民選舉之，在人民對於四權之訓練，尙無充分知識，未直接民選以前，由民政廳就考試合格人員委任。區監察機關爲區監察委員會，於區長民選時設置之，監察區財政及向區民糾舉區長違法失職等事。區公所附設調解委員會，調解鄉（鎮）調解委員會未會調解或不能調解之事項。

(3) 鄉（鎮）議事機關爲鄉民大會或鎮民大會，其職權爲選舉及罷免鄉長或鎮長及其他職員，制定或修正自治公約，議決單行規程，審核預算決算，議決鄉（鎮）公所交議事項以及所屬區鄉或公民提議事項等。鄉（鎮）執行機關爲鄉（鎮）公所，設鄉（鎮）長一人，及副鄉（鎮）長一人至二人，管理鄉（鎮）自治事務。鄉（鎮）監察機關爲鄉（鎮）監察委員會，監察鄉（鎮）財政並向鄉民（鎮民）糾舉鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長違法失職情事。鄉（鎮）公所附設調解委員會，辦理民事調解事項，及依法得撤回告訴之刑事調解事項。

(4) 區、鄉爲鄉（鎮）之下層組織，其議事機關爲區、鄉居民會議，有選舉或罷免區、鄉長之權及使行監察權。區設區長一人，鄉設鄉長一人，分掌區、鄉自治事務。

## (二) 市自治制度

1 自治區域 關於市以下自治區域，分區、坊、閭、鄰四級。除有特殊情形外，鄰以五戶，閭以五鄰，坊以

二十萬區以十坊爲限，市分兩種：凡人口衆多地方，有下列情形之一者稱特別市，直隸於行政院：（1）首都；（2）人口在百萬以上者；（3）在政治上、經濟上有特殊情形者。有下列情形之一者稱普通市，隸屬於省政府：（1）人口在三十萬以上者；（2）人口在二十萬以上，而其所收營業稅、牌照稅、土地稅每年合計占該地總收入二分之一以上者。

## 2 自治機關 市自治機關大體與縣相似，略述如下：

（1）議事機關：市爲市參議會，區爲區民大會或代表大會，坊爲坊民大會，團鄰爲居民會議。

（2）執行機關：市爲市政府，區爲區公所，坊爲坊公所，團鄰爲團長及鄰長。

綜上所述，就各種自治制度之內容而言，雖尙有可討論之處，然比較以前顯有進步。至於地方自治之實施，民國十八年國民政府內政部曾規定其進行程序爲六年，自十八年開始至二十三年終止。六年之中，中央與地方政府協力推進自治工作，確已盡最大之努力，但因經費籌措不易，或人才訓練不足，有時僅顧書面之應付，而忽略實際之工作，離理想之目的尙遠。於是內政部乃根據歷來各地方推行自治困難癥結之所在，斟酌事實需要，擬定改進地方自治原則，經立法院通過，由行政院通令各省市遵辦（注1）。

二 第二階段 自二十三年底起，至縣各級組織綱要公布時止，又爲一階段。在此階段中，根據通

去經驗，關於地方自治制度之改革，其顯著之事實有二：

(一) 縣自治法之訂定 民國二十三年十二月十八日第八十五次行政院會議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，與自治施行法及鄉鎮自治施行法，一律廢止，分別容納於縣自治施行法之中，以爲訓政、黨政兩時期過渡之辦法；市組織法改爲市自治法，其過渡時期之辦法，亦規定於市自治法施行法之中。此四種法規之內容，對於以前縣、市組織法及其他各種施行法中不妥之點，已盡量改革，力求完善。

(二) 保甲制度之推行 保甲制度，最初推行於鄂、贛、湘等匪區內省分，係依照匪區內各縣編查保甲戶口條例辦理，至二十三年十一月，經中央政治會議決議，通令各省辦理，遂成爲一普通制度。其要點如下：

縣以下分區設置，設區長一人。鄉（鎮）內之編制爲保甲，代替原來之區、鄉。每保十戶，每甲十戶，依戶口習慣、地勢及其他特殊情形編組。保設保長，甲設甲長，甲長由本甲內各戶公推，保長由本保內各甲長公推。凡大鄉（鎮）經編成五保以上者，應設保長聯合辦事處，由保長互推一人爲主任，在住戶稀少之鄉（鎮），應聯合其他鄉（鎮）設保長聯合辦公處，但其距離在二十里以內者爲限。保甲之任務，備

實於保甲間各戶之互相糾察，預防匪患，用以確保地方之治安。此種制度，以後多為各省組織編制所採用。

### 第三節 現行地方自治制度

現行地方自治制度，乃根據民國二十八年九月所公布之縣各級組織綱要之規定辦理。普通縣之為新縣制，是別於舊縣制而言。至民國三十二年五月十九日，國民政府又公布修正市組織法五十條，以為市自治之遵循，但除該法有規定者外，仍準用關於縣自治之規定。

一 縣各級組織綱要概述 縣各級組織綱要全文共分總則、縣政府、縣參議會、縣財政區、鄉（鎮）、鄉（鎮）代表會、鄉（鎮）財政、保甲、附則等十章，共六十條。除縣各級執行機關、民意機關之組織及職權、縣自治財政及自治工作等，留待以下各章詳為討論外，現將其內容要點分述如下：

（一）縣之性質與縣政府地位之確定 縣各級組織綱要規定縣為地方自治單位及縣為法人，以確定縣之性質。復次，將自治事務與行政事務加以區別，執行中央及省委辦之行政事務，須於公文紙上註明。縣於處理自治事務時，僅受省政府之監督，在執行中央及省委辦事項時，始受省政府之指揮。縣

政府在執行自治事務時，爲地方自治團體之執行機關，但在執行中央及省委辦事務時，又爲國家地方行政組織。

(二) 縣等之增加 過去各省多將縣分爲三等，頗感不甚適宜。現縣各級組織網要規定，縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等，由各省政府畫分，報內政部核定。比較過去較有彈性而富伸縮之餘地。

(三) 縣各級執行機關之充實 除縣政府因事實之需要分設各科外，縣各級組織網要對於區、鄉(鎮)公所、保辦公處之內部組織均加以確定，較以前充實，以便與工作能切實配合。

(四) 縣各級民意機關之設置 民意機關爲使行民權之機構，倘地方民意機關不能設置，則所謂自治，勢將徒託空言。縣各級組織網要規定縣設縣參議會，鄉(鎮)設鄉(鎮)民代表會，縣設縣民大會，甲設戶長會議或甲居民會議，以使行民權，推進自治。

(五) 縣駁枝機關之裁併 過去駁枝機關隨意設置，虛糜公款，阻礙縣政進行，流弊頗大。縣各級組織網要特別規定，縣政府組織規程所無之機關，不得設置。

(六) 縣及鄉(鎮)財政之確定 縣各級組織網要對縣及鄉(鎮)財政之收入來源，均作具體之規定，以確立自治經費之基礎。

(七) 縣公民資格與權益之規定 縣各級組織綱要規定：凡中華民國人民無論男女，在縣區域內居住六個月以上或有住所達一年以上，年滿二十歲者，為縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。但有下列情形之一者，不得有公民資格：1 褫奪公權者，2 虧欠公款者，3 曾因隲私處罰有案者，4 禁煙產者，5 吸食鴉片或其他代用品者。

二、縣各級組織綱要製定之經過 保甲制度推行以後，對地方自衛，頗著成效，即推動行政工作，亦較為便利，但官治色彩過於濃厚，民治力量無從表現。迄乎抗戰軍興，謀國者咸對地方組織機構，俾賴保甲尚不足以團結力量，集中意志，以應抗戰建國之需要，故民國二十七年四月二日中國國民黨臨時全國代表大會所通過之抗戰建國綱領政治篇內，對政治之改革，曾作具體之指示（注一）。

自該項綱要頒布以後，改善各級政治機構與完成地方自治條件兩事，即為政治上最重大而切要之問題，蓋非改善各級政治機構，不足以完成地方自治，非推行地方自治，不足以團結全國力量，是以蔣主席於二十七年四月八日，中國國民黨第五屆四中全會時，曾有一「改進黨務與調整黨政關係」之講演，並提出「縣以下黨政機構關係草圖」及「圖例釋要」，其中行政部分，關於縣以下各級機構對過去縣組織有切要之改革。

二十八年六月，蔣主席在中央訓練團黨政訓練班講演「確定縣以下地方組織問題」，內分黨



政關係、行政組織及民意機關三部分，並說明爲講授此項方案起見，曾先後指定同志，集合各方意見與經驗，詳加研討，並經指示，就原擬「縣以下黨政機構關係草案」，加以訂正補充而成。

蔣主席對於縣制改革之原則既已確定，當經擬以擬具「改進縣以下地方組織確定自治基礎方案」及「縣各級組織關係圖」，送中央執行委員會審定，交國防最高委員會秘書廳整理，依據方案，擬定「縣各級組織綱要草案」，經國防最高委員會第十四次常會討論決定後，由國民政府於二十八年九月十九日公布施行，並規定此綱要施行後，各項法令與此綱要抵觸之部分，暫行停止適用，此實我國地方基層政治機構之重大改革，亦即我國地方自治之有力組織也。

三 縣各級組織綱要之理論基礎 由縣各級組織綱要製定之經過觀之，此綱要既非憑空虛構，亦非割裂舊有法規雜糅而成。此乃蔣主席多年根據 國父地方自治之精神，以及實際之施政經驗，精心研究之偉大成果。並經多數專家參加意見之後始告完成。其中聯絡三民主義之宏深理想，更貫通蔣主席抗戰建國同時並進之偉大精神。現將其理論之根源分述之如下：

(一) 根據國情 我國歷代對於地方基層組織均甚重視，如同有比鄰之法，漢有鄉亭制度，唐有保鄉制度，宋王安石創立保甲，明有里甲法等，名稱雖異，編組亦有區別，但其健全基層組織之精神，則屬一貫。且歷史更予吾人以證明，凡基層組織健全之時，國家一定強盛；反之，基層組織敗壞之時代，國家

必於衰弱。宋世運北方宗族廢弛而致覆亡。後世史學家歸爲係由於王莽石「保甲法」未得實行之故。我國在抗戰建國期間，頒布各級組織綱要，以健全基層政治組織，即應接受政治上之優良傳統方法與歷史之寶貴教訓。

(二)根據民間需要 中國歷史上不但有關於自治優良之傳統方法，且古聖先賢對自治亦多力事提倡，如禮運篇足爲地方自治之圭臬，大學所謂修齊治平之道，以及「君子慎獨」，「君子自強不息」之名言，均深合自治之精神，而周朝之「出入相友，守望相助，疾病相扶持」，尤爲自治精神之表現。迄於近代，由於世界潮流之影響，文化水準之提高，以及政治、經濟、社會各方面之進步，全國人民均深切了解實現民主政治爲建國之最高理想，而推行地方自治爲實現民主政治之惟一方法。自縣各級組織綱要頒布之後，全國人民均踴躍擁護，即可知其如何適合於民間之需要。

(三)根據 國父遺教 國父遺教中，對於基層政治組織及地方自治問題極端重視，認爲完成三民主義國家之最基本工作，前已述明，茲分析縣各級組織綱要之內容，其主要特色，如以縣爲自治單位，健全基層組織，實行民主集權制，及「保民理民，教養兼施等」，均爲根據 國父遺教而製定。

(四)根據 蔣主席指示 蔣主席遵奉 國父遺教，適應時代要求，累積歷年革命之經驗與建設之成果，深切認識革命建國之基礎，非喚起民衆，發動民力，加強地方組織，完成自治事業不可，故先完

成縣各級組織問題之理論體系，而成爲縣各級組織綱要製定之藍本。

注釋

注一 改進地方自治之原則，要點如左：

1 確定縣與市爲地方自治單位。(1) 縣爲一級縣以下之鄉(鎮)、村等各自治團體均爲一級，直接受縣政府之指揮監督。(2) 市爲一級市以下如有鄉(鎮)、村則均爲一級，其組織與縣同。(3) 在地域、人口、經濟、文化情況特殊之處，得立爲特例，設區爲自治行政區域。

2 地方自治之進行，分爲三期：

(1) 扶植自治時期

縣、市長依法由政府任命。

縣、市參議會得由縣、市長聘任一部分專家爲議員，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。

(2) 自治開始時期

縣、市長依法由政府任命。

縣、市參議會由人民選舉。

鄉(鎮)、村長等由人民選舉。

(3) 自治完成時期

縣市長民選。

縣市參議會民選。

鄉(鎮)村長等民選。

人民開始實行罷免、創制、複決、複選。

3 推行地方自治之程序及方式，應因時、因地而不同，中央應宣示方針及富有彈性之規定。

注二 完竣逐漸經濟政治編制改革政治之要點，規定如下：(一)實行以縣為單位，改善並健全民眾之自衛組

織，廣以訓練，加強其能力，並加進完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的基礎，並為憲法實施之

準備。(二)改善各級政治機構，使之簡單化、合理化，並增高行政效率，以適合戰時需要。

### 作業

一、試述袁世凱對地方自治之態度。

二、民國十六年以前之地方自治有無成績？

三、民國十六年以後對地方自治制度之改革約分成幾個階段？

四、試略述改進地方自治原則之要點。

五、民國二十三年以後，各省各縣組織綱要公布時，對地方自治制度有何改革？

三 我國地方自治之沿革

六、試論各省自治之程度及其規定之性質與地位。

七、何謂縣自治？何謂市自治？

八、試論自治之程度與自治之程度有何規定？

九、試論自治之程度與自治之程度有何規定？

十、何以國法法令之規定應根據自治之程度而論之？

十一、試明人民何以需要自治？

十二、試論自治之程度與自治之程度有何規定？

參考書目

- 一、各省自治條例要（二十八年九月十九日國民政府公布）
- 二、各省自治條例要（二十九年四月三十日行政院頒發）
- 三、修正市組織法（三十二年五月十九日國民政府公布）
- 四、李宗黃：新縣制之理論與實際（中華）
- 五、陳伯心：地方自治論（中華）
- 六、黃真：地方自治條例要（中華）
- 七、朱子英：中國縣制史綱下篇（獨立出版社）

八、中華地方自治通論第八章（附錄）

九、發克商憲（全考資料第三卷）（明恥牛月刊）

十、縣地方自治第三章（訓練委員會）

十一、胡昭華：新縣制編論第二章第三章（廣濟）

十二、李宗慎：新縣制講義集（行政院縣政計畫委員會）

## 第四章 地方自治執行機關之組織及職權

### 第一節 縣政府

一、行政組織 縣政府之行政組織，依縣各級組織綱要之規定組織之。縣政府設縣長一人，設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，設科之多寡及其職掌之分配，由各省政府依縣之等次及實際需要擬定呈報內政部備案。縣政府置秘書、科長、指導員（督學）、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官，其名額、官等、俸給及編制，由省政府依縣之等次及實際需要擬定呈報內政部核定。

二、縣長職權 縣長為縣政府之主官，按縣各級組織綱要之規定縣長職權如下：（一）受

四、地方自治執行機關之組織及職權

省政府之監督，辦理全縣自治事項；（二）受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。縣長一方面為地方自治團體之執行者，同時又為中央行政之代理人，所謂「全縣自治事項」，係指地方自治團體本身之事務，亦即縣長以地方自治機關行政首長之資格而應有之職權；所謂「中央及省委辦事項」，係指省政府因執行中央法令而委縣辦理之事務，亦即縣長以中央行政代理人之資格應盡之義務。

三 縣政會議 依縣各級組織綱要之規定，縣政府設縣政會議，以縣長、團長、兵團團長、縣政府秘書、科長、指導員、警佐、督學、技士、會計員、縣倉庫主任以及其他經縣長指定之人員組織之，每兩星期開會一次，由縣長召集，並為主席。如縣長有事放時，由縣政府秘書代理主席。開會時討論下列事項：（一）奉令辦理之事項；（二）縣政府及國民兵團應辦之主要事項；（三）準備提出縣參議會之議案；（四）其他有關縣政之重大事項。

四 縣行政會議 依縣各級組織綱要之規定，在縣參議會未成立前仍舉行縣行政會議。以縣長、縣政府秘書、科長、指導員、會計員、縣倉庫主任、各區區長、縣立中等學校校長以及由縣長聘請本縣熱心地方公益士紳六人至十人組織之。每年開會兩次，由縣長召集之，並為主席。如縣長有事不出席時，由縣政府秘書代理主席。開會時討論下列事項：（一）省政府及行政專員公署交辦事項之執行；（二）預製收支概算；（三）縣長交議事項；（四）出席會員提議事項；（五）地方法定團體之建議經費。

二人以上連署介紹提出之事項。縣行政會議開會時由縣長事辦呈請行政專員公署核辦。開會之議決案由縣政府專案呈請省政府及行政專員公署核准執行。

五、一般設施 縣為自治單位，故新縣制之主要職責為辦理全縣地方自治，一般設施即應以全縣之人力、物力、財力推行地方自治為任務。其主要事項如下：

- (一) 戶口調查登記事項；
- (二) 國民教育事項；
- (三) 地方財政事項；
- (四) 地方保健衛生事項；
- (五) 地方漁、林、畜牧保護改良事項；
- (六) 地方農產品改良運輸事項；
- (七) 地方橋梁、河隄、水利興修建築事項；
- (八) 地方道路、街市修築事項；
- (九) 地方電話架設事項；
- (十) 地方合作事業經營監督事項；

四 地方自治執行機關之組織及職權



- (十一) 地方圖書館、體育場規畫設置事項；
  - (十二) 地方公園及民衆娛樂場所規畫監督事項；
  - (十三) 地方糧穀、振災、濟貧、育幼、養老及其他地方救卹事項；
  - (十四) 地方荒山、荒地調查墾殖事項；
  - (十五) 初步地價調查事項；
  - (十六) 地方警衛、消防事項；
  - (十七) 地方風俗改良事項；
  - (十八) 地方公墓規畫設置事項；
  - (十九) 地方名勝古迹調查保護事項；
  - (二十) 其他依法授予事項；
- 六 與所屬各機關之聯繫 縣政府爲一縣最高之行政機關，對於本縣地方自治事業及地方行政負整個責任，欲提高效率，達成任務，縣政府對所屬各機關，須有密切聯繫，以收分工合作之效。其聯繫方法分爲監計、執行、考核三方面，亦即行政三聯制之適用於縣者也。茲略述之：
- (一) 監計方面 縣政府以及縣屬各機關，每年均應有一詳細計畫，以作施政之方針。而計畫之

定應根據地方實際情形辦理。故縣政府應將區所屬各機關共同辦理之業務進行計畫。

(二) 執行方面 計畫之執行，縣政府又處於領導地位。為專業推行之順利與有效計，縣政府應隨時派員予所屬各機關以指導，並為之解決各項困難問題。

(三) 考核方面 執行結果，應加考核，以明瞭是否與原定計畫相符。故縣政府應考核所屬各機關事業推行之狀況及其工作成績，而予以合理之獎懲。

## 第二節 區

一 區之畫分 縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設置。區之畫分，以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）為原則，由縣政府畫定範圍，層轉省政府核准，並報請內政部備案。區域併之手續亦同。

二 區署之組織 區署為縣政府之補助機關，代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務。在未設區署之縣分，由縣政府派員指導。區署置區長一人，由縣政府於甄選訓練合格人員中，遴請省政府委派。置指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項，由區長於甄選訓練合格人員中，遴請縣政府委派，並報省政府備案。指導員之設置，以地方需要及財政狀況為標準，得一人兼任數職，軍事指導員應由區國民兵隊附兼任。區署因事務繁雜，酌設僱員及區丁，並因辦理建設事業之需要，

酌量技術人員。區署所在地得設警察所，受區長指揮，執行地方警察任務。

三 區長職權 區署之組織既為縣政府之補助機關，代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務，則區長職權，即代表縣長辦理地方行政並督導各鄉（鎮）推進自治事務。

四 區職業訓練班 縣各級組織關係圖中會規定各縣應分區設立職業訓練班，招收現在從事或志願就業，或應需就業者，不限男女年齡資格，施以技術之訓練。其目的在運用教育方法，灌輸知識，培養技能，並訓練公民道德，以增進人民生產能力，及改善職業生活。

五 建設委員會 區建設委員會，為區內鄉村建設研究、設計、協助、建議之機關，以區長及區署內民政、財政、建設、教育、軍事各指導員，會同由區長聘請之區內學望素著並熱心地方公益人士五人至七人組織之。由區長召集，並為主席。另置副主席一人，由會員推選。主席、副主席及會員均為名譽職。已設有區建設委員會之區署，辦理區內衛生、農田水利、森林、道路、橋梁以及農村經濟之建設事業，均先交區建設委員會詳加討論，擬具方案，然後由區署懇請縣政府核准施行。

### 第三節 鄉（鎮）

一 鄉（鎮）之身分 縣各級組織要規定鄉（鎮）為法人，可見鄉（鎮）為縣以下地方自治

治組織中之主要機構。依鄉（鎮）組織暫行條例之規定，鄉（鎮）內之編制為保甲，每鄉（鎮）以十保為原則，不得少於六保，多於十五保，至於鄉（鎮）之劃分，以人口、經濟、文化、交通等狀況為標準，由政府擬定，繪具圖說，呈請省政府核准施行，彙報內政部備案。鄉（鎮）區域發生爭議時，由縣長召集有關之鄉（鎮）長協商解決之。

二 鄉（鎮）公所之組織 鄉（鎮）公所設鄉（鎮）長一人，受縣政府之監督指揮，辦理本鄉自治事項及執行縣政府委辦事項，並置副鄉（鎮）長一人或二人襄助之。鄉（鎮）長得兼任鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）國民兵隊長，但不得兼任保長或甲長。鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長由鄉（鎮）民代表會議，就公民中具有下列資格之一者選擇之：（一）經自治訓練及格者；（二）普通考試及格者；（三）曾任委任職以上者；（四）師範學校或初級中學以上學校畢業者；（五）曾辦理地方公益事務著有成績者。鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長任期二年，連選得連任，如被罷免時，即由鄉（鎮）民代表會依法改選。鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長選舉實施日期，由政府以命令定之，在未定選舉實施日期之地方，由縣政府遴選合格人員委任，報省政府備案，如有違法或失職時，由縣政府撤職另委。

● 鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟、文化四股，每股各設主任一人，民政、文化、經濟各股主任得由鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長及中心學校教職員分別兼任，如事實上不能兼任時，得由鄉（鎮）長遴聘，警

衛股主任應由鄉(鎮)國民兵隊附兼任。各股所屬事務，由省政府按照完成地方自治條各鄉(鎮)長應辦事務及縣政府委辦事務分別分區規定，報請政府備案。各股副主任事務之繁簡及地方實際需要酌置幹事，除戶籍應由一人專辦外，得由中心學校教員兼任，並置專任事務員一人或二人，經費不充裕地方，各股得酌量合併或僅設幹事。

三、鄉(鎮)長職權 鄉(鎮)長之職權，於鄉(鎮)組織暫行條例中規定為「受縣政府之監督指揮，辦理本鄉(鎮)自治事項及執行縣政府委辦事項」，故鄉(鎮)長亦為一方面辦理自治事務，一方面推行國家行政。惟鄉(鎮)人力、財力均較縣政府薄弱，自不能漫無限制。包括管、教、養、衛四大項目中一切行政與自治之職責。關於自治事務之推行，屬於全鄉(鎮)應辦者，由鄉(鎮)長率領鄉(鎮)公所全體職員及全鄉(鎮)居民以所有財力、物力辦理之。屬於各保應辦者，由鄉(鎮)長指導督促各保辦公處以各該保所有財力、物力、人力辦理之。

四、鄉(鎮)務會議 鄉(鎮)務會議，由下列人員組織之：(一)鄉(鎮)長、副鄉(鎮)長；(二)鄉(鎮)中心學校校長；(三)鄉(鎮)國民兵隊長、隊附；(四)民政、警衛、文化、經濟各股主任及幹事；(五)專任事務員。除以上人員出席外，鄉(鎮)內重要諸事項有關之保長得列席。鄉(鎮)務會議，由鄉(鎮)長召集，並為主席。鄉(鎮)長有事故時，由副鄉(鎮)長代理。每月開會一次，必要得

召集臨時會議鄉（鎮）務會議請下列事項：（一）鄉（鎮）自行舉辦事項；（二）關於鄉（鎮）中心工作之實施事項；（三）縣政府委辦事項之執行；（四）鄉（鎮）民代表會議決案之執行；（五）提交鄉（鎮）民代表會之議案；（六）出席人員之提案；（七）本鄉（鎮）內公民十人以上之提案。

五 一般設施 縣為自治單位，鄉（鎮）又為自治之基本單位，縣為法人，鄉（鎮）亦為法人。但鄉（鎮）之自治工作，必須與縣有明顯之畫分，凡屬於全縣性質之自治事項，可由全縣之人力、物力、財力擔負。屬於鄉（鎮）自治事項，則由各鄉（鎮）之人力、物力、財力辦理之。如此權限既請，事有專責，辦理當較有成效。現將內政部公布之鄉（鎮）保應辦事項，列舉如下：

- 鄉（鎮）保險執行二級官署之委辦事項外，其應辦之主要事項如左：
- （一）辦理戶口調查及戶籍人事登記；
- （二）編組訓練國民兵隊；
- （三）維護地方治安；
- （四）預防天災人禍；
- （五）振興濟貧，育幼養老；
- （六）辦理國民學校及中心學校；

四 地方自治執行機關之組織及權限

- (七) 調查登記學齡兒童及失學兒童；
- (八) 辦理成人補習教育及職業訓練；
- (九) 辦理民衆教育館、體育館及其他民衆娛樂場所；
- (十) 籌集國民教育基金；
- (十一) 調查整理地方公有款產；
- (十二) 調查登記公私荒山荒地；
- (十三) 改進漁林畜牧；
- (十四) 辦理農產品改良運銷；
- (十五) 改進手工業；
- (十六) 舉辦農工產品比賽；
- (十七) 興辦其他各種造產事業；
- (十八) 興修橋梁、河堤、堰閘、池塘；
- (十九) 修築保護四境道路；
- (二十) 修築街市；

- (二十一) 架設保護鄉村電話；
- (二十二) 創立合作社，經營各種合作事業；
- (二十三) 協助調查地價；
- (二十四) 設立衛生所及保健藥箱；
- (二十五) 提倡滅蚊、滅蠅運動；
- (二十六) 取締不潔飲食；
- (二十七) 設置公墓；
- (二十八) 掩埋露屍、露骨；
- (二十九) 禁煙、禁賭、取締游惰；
- (三十) 改良風俗，革除陋習；
- (三十一) 獎勵節約儲蓄；
- (三十二) 調解紛爭；
- (三十三) 保護名勝古迹；
- (三十四) 其他鄉(鎮)，保認為應行舉辦之事項。

四 地方自治執行機關之組織及職權



#### 第四節 保甲

一 保之編制 保爲鄉（鎮）內之編制，亦即鄉（鎮）之構成分子，凡縣及鄉（鎮）之自治事業，多由保執行之，而執行能否得當，與其效果如何，則以保之編制是否健全爲斷，故保雖非自治之一級，亦無法人資格，然其編制關係縣及鄉（鎮）自治事業之成敗者甚大，不能不加以深切注意。

按縣各級組織綱要之規定，保之編制以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲。保之編制原有名稱爲村、街、場等者，仍其舊；惟應逐漸改稱爲保，以歸畫一。保之區域畫分，與鄉（鎮）區域畫分相同，以適應環境需要爲主。畫定之後，即按保立界牌，按甲編訂門牌。

二 保辦公處之組織 保辦公處置保長一人，受鄉（鎮）長之監督指揮，辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項，並置副保長一人，襄助之。保長得兼任國民學校校長及保國民兵隊長，在經濟教育發達之區域，不得兼任國民學校校長，保長亦不得兼任甲長。保長、副保長由保民大會，就公民中具有下列資格之三人選舉之：（一）師範學校或初級中學畢業者，或有同等學力者；（二）曾任公務人員，或在教育文化機關服務一年以上，著有成績者；（三）曾經訓練及格者；（四）曾辦地方公益事務者。在未辦理選舉以前，保長、副保長由鄉（鎮）公所推定，呈請縣政府委任，保長、副保長任期二年，連選得

連任無被褫職之虞。應即由保民大會依法改選。委任之保長，副保長違法或失職時，由縣政府撤職另委。

保辦公處設民政、警衛、經濟、文化幹事各一人，民政幹事得由副保長兼任，警衛幹事得由國民兵隊隊附兼任，經濟或文化幹事，由國民學校教員擔任之。前項幹事若無相當人員時，得由一人兼任二職。在經濟不充裕區域，得僅設幹事一人，均由保長延聘，或由鄉（鎮）長商同保長延聘之。

三 保務會議 保務會議由下列人員組織之：（一）保長，副保長，（二）保國民學校校長，（三）保國民兵隊隊長，隊附，（四）保民政、警衛、經濟文化各幹事。除以上出席人員外，本保內與所議事項有關之甲長得列席，保務會議由保長召集，並為主席，保長有事故時，由副保長代理之。保務會議每月開會二次，於保民大會前五日召集，必要時得召集臨時會議。保務會議開會時討論下列事項：（一）議定保甲規約；（二）保民大會議決案之執行；（三）提交保民大會之議案；（四）出席人員之提案；（五）本保內公民五人以上之提案。

四 保長職權 保長主要職權為受縣（鎮）長之監督與指揮，辦理本保自治事項。保長可就本保人力、財力、物力指導全體人民辦理本保應辦事項，其重要者，已詳前節。

五 甲之編制 甲為保之組成細胞，依縣各級組織綱要之規定，一甲之編制以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶。即甲應以十進制為原則，即十戶為一甲，但在戶口密集之地（如城市及邊鎮）

得採甲最高數，以十五戶爲一甲，在戶口稀少之地，得採甲最低數，以六戶爲一甲。至保額餘之戶不滿一甲者，六戶以上得立一甲，五戶以下併入鄰近之甲。

六 甲長職權 甲設甲長一人，由戶長會議選舉，並由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案。甲長爲甲內法定執行人員，受保長之監督指揮，辦理本甲內各項自治事務。

### 第五節 縣各級組織之內務管理

一 文書處理 縣各級組織之推行庶政，茲業成績，管理內務，調度人事等，均有賴於公文之來往。因此欲增進行政效率，對文書處理，必須採用科學方法。文書處理之繁簡，雖因縣各級組織之權責範圍大小而異，要皆不外公文程式、行文手續及檔案管理三部分。現以縣政府爲例，列舉如下：

(一) 每日收到文電，由收發人員分別點收，拆封，檢由，編號，註明收到日期，並依式逐次登記於收文簿。

(二) 文電登記單，送由秘書處其性質，分別加蓋「承辦科室」及「緊要」「次要」「尋常」等小標於文面左上，分送各科室擬辦。

中央或省委辦之文件，應於文面左上角加蓋「中央委辦」或「省委委辦」之戳記。

(三) 到文室而有縣署簽發、密啓、密呈、機密或電文上有勅譯、密譯等字樣者，應逕呈縣長核閱，不得先行開拆或翻譯。

(四) 到文附有款項、有價證券或人犯贖物者，應由收發人員分送主管科室驗收處理。

(五) 凡電報、速件、密件，應隨到隨送，普通公文，每日分上午下午兩次送閱。

(六) 職員承辦文件，緊急者應隨到隨辦，至遲不逾一日，次要者不得逾二日，尋常不得逾三日，但有特殊原因，呈經縣長核准者不在此限。

(七) 各科室簽擬辦法時，遇有重要或疑難事項，應先向縣長請示辦法，再行辦理。

(八) 凡關涉兩科室以上之事件，應會商辦理，並由關係較重之科室主稿，送其他有關科室會商。

(九) 各科室對於「中央及省委辦」之文件，須另立簿登記，辦稿時，應於文中敘明，並於稿面右上角加蓋「中央委辦」或「省委辦」之戳記。

(十) 職員擬辦稿件，須據其性質，加蓋「緊要」「次要」「尋常」小戳於稿面右上角，並應將要登入送稿簿，依次送由主管人員及秘書核核，轉呈縣長判行，所有推稿、核稿、判行，均須蓋用名章。

送稿簿面分三色，緊要宜用紅色，次要宜用藍色，尋常稿用白色。

(十一) 稿件經縣長判行後，再送還主管科室覆閱，轉送繕校，印、封、發，電報逕送翻譯拍發，原稿

卷送歸卷，但機密文件，其一切手續，由縣長指定委員辦理。

(十二) 凡發出文電，由收發人員分別案由，編號，註明發出日期，並依式逐項登記於發文簿。

(十三) 案卷之歸檔，應按各科室之職掌，制定案卷分類表，待卷員收到歸檔文件後，逐件彙登成卷，逐誌卷名，並照分類編號，另於卷首置目錄表，將訂入文件，順次登記。

前項卷宗，應置櫃保管，依其類別詳細登記。

卷內。  
(十四) 凡敘述二案以上之文件，原件應裝於關係較重之卷內，並另錄分存片，附於各該有關之

(十五) 中央或省委委辦之文稿，應另行分類，立卷保管。

(十六) 職員調卷，應撰具調卷證，交由管卷員執行，俟送還原卷時收回。

(十七) 凡與縣屬各機關接洽公務，應儘量利用電話，並置電話收發簿，由通話人員即時記錄，編號，並蓋章註日期，必要時，得根據記錄函稿或存卷。

(十八) 關於文書處理之稽核，應由庫書管內有關人員，按旬編製未辦文電旬報表，按月編製文電處理月報表，呈送縣長核閱。

二 財物管理 財物管理乃以科學方法管理機關之財產與物品，其目的在使物盡其用，以增加

行政效率管理之方法，現亦以縣政府為例，列舉如下：

(一) 財物之購置或營造，應由各科室主管人員填具請求購置單，或擬具計畫圖樣，送由秘書室轉送主辦會計人員，按照預算審查後，呈經縣長核定，交庶務人員辦理。

前項購置或營造，其價值總額在五百元以上者，應依公告招標手續辦理之。

(二) 財物經購置或營造後，其價值總額在五百元以下者，由縣長自行派員驗收，在五百元以上者，應呈請省政府派員驗收，並由驗收人員出具驗收證明單，作為報銷附件。

(三) 關於土地、房屋、塲圃、舟車、牲畜、器具、圖書、儀器、裝械、機件等財產之保管，由秘書室分類編號，置財產登記簿，及財產置放地點登記表，將財產之種類、名稱、字號、單位、數量、金額等分別登記。

前項財產置放登記表，應填兩份，一貼置放地，一存秘書室備查。

(四) 關於文具、印刷品、消耗品等物之保管，由秘書室置物品登記簿，將物品名稱、數量、單位、金額，分別登記。

(五) 各科室職員領用物品，應填具領物單，由各該科室主管人員核明章後，再由保管人員核實，並登記於物品登記簿。

(六) 秘書室每月月底應編印財產增加表、財產減損表及現存物品表，附於該月預算內，並於年

將糧粟財產目錄，附於該年度決算內，依法送核。

(七) 縣長交代時，應將縣政府所有之財物，全部移交，不得遺漏。

三 人事管理 人事管理乃以科學方法管理公務人員之運用、訓練、考核、升遷、懲戒、保障、待遇、退休、撫卹及其他一切關於公務人員之事務，其目的在謀為政得人，而人盡其才，以增加行政效率。縣政府及其所屬各機關之人事管理，應設立人事室或於秘書室設人事管理員，受縣長之命及省長核處之監督指揮，辦理下列人事管理事項：

- (一) 關於縣政府有關人事規律之擬定事項；
- (二) 關於縣政府職員送請銜敘案件之查催及擬議事項；
- (三) 關於縣政府職員考勤之紀錄及訓練之計畫事項；
- (四) 關於縣政府職員考核、考成之籌辦事項；
- (五) 關於縣政府職員撫卹之籌擬及福利之規畫事項；
- (六) 關於縣政府職員任免、選調、懲獎及其他人事之登記事項；
- (七) 關於縣政府職員俸級之擬定事項；
- (八) 關於縣政府需用人員依法舉行考試之建議事項；

- (九) 關於縣政府人事管理及改進事項；
- (十) 關於所屬機關人事案件之依法核辦事項；
- (十一) 關於人事調查統計資料之搜集事項；
- (十二) 關於銓敘機關交辦事項。

作業

- 一 縣政府科室及人員之設置以何為標準？
  - 二 縣政會議與縣行政會議有何不同之點？
  - 三 試說明縣在縣各級組織中之地位與性質。
  - 四 區建設委員會之功能為何？
  - 五 試述鄉（鎮）之畫分標準。
  - 六 試表列鄉（鎮）公所之組織系統。
  - 七 鄉（鎮）鄉會議之職權如何？
  - 八 試述保甲之重要性。
  - 九 試擬一鄉（鎮）公所文書處理程序。
- 四 地方自治執行機關之組織及職權



部編師範高中地方自治

十 人事管理之目的為何？

十一 試擬一預用物品單。

參考書

- 一 人事管理條例（三十一年九月公布）
- 二 福建省公務員管理規程（福建省政府公報二三一七號）
- 三 縣行政管理辦法草案（縣政計畫年報第二輯）
- 四 縣政會議規則（二十九年五月二十八日內政部公布）
- 五 縣政府行政會議規程（十七年十月十一日內政部公布）
- 六 縣政府分區設置規程（二十九年四月三十日行政院公布）
- 七 鄉（鎮）組織暫行條例（三十年八月九日國民政府公布）
- 八 市縣地方自治籌備行政辦法（二十年九月一日內政部公布）
- 九 李宗黃：縣政組織綱要要義（正中）
- 十 李宗黃：現行保甲制度（中華）
- 十一 陳柏心：地方自治與新縣制第六章（商務）
- 十二 雷：地方自治第五、六、七章（中央訓練委員會）

- 十三 胡昭寧：新縣制概論第三章（廳務）
- 十四 邱昌濬：廣西縣政第三章（桂林文化供應社）
- 十五 蕭文碧：縣政制度研究第二章至第六章（獨立出版社）
- 十六 劉適誠：新縣制概要第三章至第八章（國民圖書出版社）
- 十七 四川省政府：新縣制民政法規第一輯
- 十八 浙江省民政廳：縣各級組織綱要浙江省第一年實施報告
- 十九 雷殷：三民主義行政論第五章（廣西建設研究會）
- 二十 羅文賓：行政效率研究第四章第六章（廳務）
- 二十一 羅明新：新縣政之管理（正中）
- 二十二 王世憲：人事管理（廳務）

## 第五章 地方自治民意機關之組織及職權

### 第一節 縣參議會

縣參議會為全縣人民代表機關，其組織、職權以及縣參議員之選舉、罷免及候選入考試等，約述如

五 地方自治民意機關之組織及職權

六七

下：

一 組織 縣參議會由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之，並得加選依法成立之職業團體代表為縣參議員。縣參議會設議長、副議長各一人，由縣參議員用無記名投票互選之。縣參議會每三個月開會一次，由議長召集，每次會期三日，必要時得延長之。開會時由議長主席，議長有事故時，副議長主席，副議長均有事故時，由參議員互推一人為臨時主席。縣參議會設秘書一人，由省政府遴委，事務員、書記各一人至五人，由議長派充。

二 職權 縣參議會職權如下：（一）議決完成地方自治各事項；（二）議決縣預算、審核縣決算事項；（三）議決縣單行規章事項；（四）議決縣稅、縣公債及其他增加縣庫負擔事項；（五）議決縣有財產之經營及處分事項；（六）議決縣長交議事項；（七）建議縣政興革事項；（八）聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項；（九）接受人民請願事項；（十）其他法律賦予之職權。

縣參議會議決之預算及有關人民權利義務之單行規章，應報省政府備案，其審核之決算亦同。縣參議會議決事項，與中央法令抵觸者無效。

縣參議會須有全體議員過半數之出席，始得開議；議案之表決，須經出席參議員過半數之同意，可否同數時，取決於主席。開會時得請縣長、縣政府秘書、科長或其他職員報告或說明。縣參議會會議公開。

但主席或參議員三人以上提議，經會議通過時，得禁止其聽。

縣參議會決議案，咨送縣長分別執行；如縣長延不執行，或執行不當，得請其說明理由；如仍認爲不當時，得報請省政府核辦。縣長對於縣參議會之決議案，如認爲不當，得附理由，送請覆議。對於覆議結果，如仍認爲不當時，得呈請省政府核辦。省政府對於縣參議會之決議案，認爲有違反三民主義或國策儲事者，得開明事實，當由內政部轉呈行政院核准後，予以解散重選。

三、參議員候選人之考試 凡縣公民年滿二十五歲，經縣參議員候選人考試及格者，得被選爲縣參議員。考試方法，分試驗及檢覈二種。檢覈除審查資格外，得舉行測驗或會議式試驗。其有下列資格之一者，得應縣參議員候選人之試驗：（一）有普通考試應考資格者；（二）經自治訓練及格者；（三）曾辦理地方自治或公益事務者；（四）曾任職業團體或其他人民團體職務者；（五）曾任小學教職員者；（六）曾在初級中學或同等學校畢業者。具有下列資格之一者，得應縣參議員候選人之檢覈：（一）曾任鄉鎮民代表者；（二）有委任職之任用資格者；（三）有普通考試應考資格並有社會服務經歷三年以上者；（四）經自治訓練及格並有社會服務經歷三年以上者；（五）曾辦理地方自治或地方公益事務三年以上，著有成績者；（六）曾任職業團體或其他人民團體職務三年以上，著有成績者；（七）曾從事自由職業三年以上者。縣參議員候選人之試驗，考試院得委託各省政府辦理之。試

驗以筆試行之，其科目如下：（一）國父遺教；三民主義及五權憲法；（二）國文；（三）本國歷史地理；

（四）公民；（五）地方自治法規概要。縣參議員候選人之檢票，由考選委員會指派職員，組織檢票委員會，常期辦理，但測驗或口試於必要時得委託各省政府辦理之。於請檢票者，應呈報下列各件：（一）聲請檢票履歷書；（二）保證書；（三）公民證及各種資格證明文件；（四）最近四寸正面脫帽半身相片四張。

四 參議員之選舉及罷免 縣參議員之選舉，依縣參議員選舉條例行之。由縣政府辦理，而以民政廳長為選舉監督。下列各款人員停止其被選舉權：（一）現任本縣區域內之公務員；（二）現役軍人或警察；（三）現在學校肄業學生。茲將選舉方法略述如左：

（一）區域選舉及職業選舉 1. 區域選舉，由每一鄉（鎮）民代表會選出縣參議員一人，但鄉（鎮）數超過一百之縣，得由數鄉（鎮）合選參議員一人，未滿七鄉（鎮）之縣，仍應選出縣參議員七人，其名額支配辦法，由省政府斟酌當地人口交通等情形定之，並報內政部備案。選舉時以鄉（鎮）公所為投票所，用集會方式行之，以得出席代表總額過半數之投票為當選。選舉結果，無人當選時，應舉行再選，以得票較多者為當選。縣參議員選舉投票開票之事務，由鄉（鎮）公所職員任之，並由出席代表互推三人至五人為監察員，在場監視。職業選舉，由職業團體所選出縣參議員之名額，不得超過總

額十分之三，以每一職業團體爲單位，各自由職業團體合爲一單位，按會員多寡，比照分配其應出之名額，但至少每一單位應分配一名，名額不足分配時，由各單位分別選出初選人會同複選之。參加職業選舉，以在選舉前依法成立之各職業團體之會員而實際從事該項職業三年以上者爲限。選舉時，應由縣政府，就各該團體會所爲投票所，並於各該團體代表中指定一人爲投票所事務主任，其他職員爲事務員，分任關於投票開票之事務。每一投票所設監察員三人至五人，在場監視。

(二) 投票及當選 全縣區域選舉，職業選舉，應選出之議員名額，由縣政府於選舉前二十日以前公告，並製選舉票，分發各鄉（鎮）及各團體具領，投票用無記名投票法行之。區域選舉之當選人，以本鄉（鎮）內之公民爲限，其由數鄉（鎮）合選一人時，以參加選舉各鄉（鎮）內之公民爲限。職業團體之當選人，以各該團體之會員爲限，會同複選時，以參加複選各團體之會員爲限。候補當選人，以得票次多數者定之，其名額與當選人同，票數相同時，以抽籤決定之。

縣參議員如有違背民意或不行爲時，得由原選之鄉（鎮）民代表大會或職業團體會員過半數之出席，經出席人數三分之二之議決罷免之。

## 第二節 鄉（鎮）民代表會

鄉（鎮）民代表會爲全鄉（鎮）人民之代表機關，其組織、職權及代表之選舉、罷免、約述如下：

一 組織 鄉（鎮）民代表會，由本鄉（鎮）之保民大會各選代表二人組織之。鄉（鎮）民代表會置主席一人，由鄉（鎮）民代表互選之。主席缺席時，由出席鄉（鎮）民代表互推一人爲臨時主席。議場設在本鄉（鎮）公所或其所在地。代表會每三個月開會一次，由主席召集之。如遇特別事故或鄉（鎮）民代表三分之一以上請求時，得舉行臨時會議，會期均不得逾三日。

二 職權 鄉（鎮）民代表會職權如下：（一）議決鄉（鎮）概算、審核鄉（鎮）決算事項；

（二）議決鄉（鎮）公有財產及公營事業之經營及處分事項；（三）議決鄉（鎮）自治規約；（四）議決本鄉（鎮）與他鄉（鎮）間相互之公約；（五）議決本鄉（鎮）長交議及本鄉（鎮）內公民

建議事項；（六）選舉或罷免鄉（鎮）長；（七）選舉或罷免本鄉（鎮）之縣參議員；（八）聽取鄉

（鎮）公所工作報告，及向鄉（鎮）公所提出詢問事項；（九）其他有關鄉（鎮）重要興革事項。鄉

（鎮）民代表會議決之概算，應經縣政府核准，並編入縣概算，其審核之決算，應經縣政府覆核並公布之。

鄉（鎮）民代表會開會時須有本鄉（鎮）全體鄉（鎮）民代表過半數之出席，始得開議；議案之表決，以出席過半數之同意行之，可否同數，取決於主席。罷免案之成立，應有出席代表三分之二以上

之同意。鄉（鎮）民代表及鄉（鎮）長之提案，均以書面提出爲原則。鄉（鎮）公民提出建議時，應有十人以上之連署。

鄉（鎮）長對於鄉（鎮）民代表會，負有下列各任務：（一）布置議場及辦理會議記錄；（二）報告經辦事項；（三）答覆鄉（鎮）民代表會之詢問。

鄉（鎮）民代表會決議案，送請鄉（鎮）長分別執行，如鄉（鎮）長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認爲不滿意時，得報請縣政府核辦。鄉（鎮）長對於鄉（鎮）民代表會之決議案，如認爲不當，得附理由，送請覆議，對於覆議結果，如仍認爲不當時，得呈請縣政府核辦。縣政府對於鄉（鎮）民代表會之決議案，認爲有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請省政府核准後，予以解散重選，並補報內政部備案。

三 代表之選舉與罷免 鄉（鎮）民代表選舉事務，由鄉（鎮）公所指導各保保長辦理，茲將被選舉資格及選舉方法分述如下：

（一）被選舉資格 縣公民年滿二十五歲，經鄉（鎮）民代表候選人考試及格者，得被選爲鄉（鎮）民代表。其考試方法亦分試驗及檢覈二種。鄉（鎮）民代表候選人應試資格與縣會議員候選人應試資格相同。至候選人之檢覈，須具下列各款資格之一者，始得應試：（一）曾充任保民大



會出席人者；(二)曾任任小學教職員三年以上者；(三)有普通考試應考資格並有社會服務經歷一年以上者；(四)經自治訓練及格並有社會服務經歷一年以上者；(五)曾辦理地方自治或地方公益事務一年以上者；(六)曾任職業團體或其他人民團體職務一年以上者；(七)曾從事自由職業一年以上者。

下列各項人員，停止其被選舉權：(一)現任本鄉(鎮)區域內之公務人員；(二)現役軍人或警察；(三)現在學校之肄業生。

(二)選舉方法 鄉(鎮)民代表之選舉，依照鄉(鎮)民代表選舉條例行之，由各保長在召集保民大會時舉行。選舉票由鄉(鎮)公所製定，分發各保備用。選舉用無記名單記式投票完竣後，應即當場開票。當選人以得票較多者定之，票數相同，以抽籤定之。候補當選人以得票次多數者補充，其名額與當選人同。選舉完竣後，應由鄉(鎮)公所指導保長，將當選人姓名、年齡、資歷、所得票數，連同選舉人名簿、選舉票、選舉經過，送請鄉(鎮)長彙報縣政府，由縣長確定各保當選人、候補當選人後，公布其姓名及所得票數並通知當選人、候補當選人。

### 第三節 保民大會及戶長會議

一 保民大會：保民大會為全保之民意機關，其組織及職權如下：

(一) 組織 保民大會由本保每戶推出一人組織之。每月開會一次，由保長召集之。如有特別事故，由保長或二十戶以上之請求，召集臨時會議。開會時，保長主席，保長有事故時，副保長主席，保長、副保長俱有事故時，由大會推舉一人主席。保長、副保長對於本身有利害關係之事件，應行回避，由大會推舉臨時主席。

(二) 職權 保民大會之職權如下：1 議決本保保甲規約；2 議決本保與他保間相互之公約；3 議決本保人工徵募事項；4 議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項；5 選舉或罷免保長、副保長；6 選舉或罷免鄉（鎮）民代表會代表；7 聽取保辦公處工作報告及向保辦公處提出詢問事項；8 其他有關本保重要與章事項。

保民大會須有本保各戶出席人過半數之到會，始得開議。議案之表決，以出席人過半數之同意行之。可否同數時，取決於主席。罷免案之成立，應有出席人三分之二以上之同意。出席人對於與本身有利害關係之議案，不得參與表決。

保長對於保民大會，負有下列任事：1 布置議場及辦理會議紀錄；2 報告經辦事項；3 答覆出席人之詢問；4 整理議決案件；5 公布大會決議案。

保民大會決議案，送請保長分別執行，如保長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如認爲不滿  
意時，得報請鄉（鎮）公所轉呈縣政府核辦。保長對於保民大會之決議案，如認爲不當，得附理由，送請  
覆議；對於覆議結果，如仍認爲不當時，得呈報鄉（鎮）公所，轉呈縣政府核辦。鄉（鎮）公所對於保民  
大會之決議案，認爲有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請縣政府核准後，予以解散，另行召  
集，或由縣政府呈報省政府備案。

二 戶長會議 甲設戶長會議，由本甲各戶之戶長組織之，戶長有事故不能出席時，應派一人代  
表出席。戶長會議之職權如下：（一）選舉或罷免甲長；（二）政令之執行事項；（三）本甲內戶口之  
稽查填報事項；（四）本甲內之清潔衛生事項；（五）本甲內應興應革事項。關於甲長之選舉或罷免，  
應由保辦公處報鄉（鎮）公所備案。戶長會議由甲長召集之，每月開會一次，必要時經甲長或三戶以  
上之請求，得舉行臨時會議，開會時，甲長主席。甲長有事故或所議事項與甲長本身有利害關係時，由出  
席人推舉一人主席。會議地址，在甲長住宅或保辦公處舉行。

戶長會議非有本甲戶長過半數之出席，不得開議。議案之表決，以出席人過半數之同意行之。可否  
多數，取決於主席。戶長會議決議案，由甲長執行之。

甲長認爲必要或有本甲居民十人以上之連名請求時，舉行甲居民會議，討論議決有關本甲重要

- 一 縣參議會之組織如何？
- 二 縣參議會何以無選舉或監督縣長之權？
- 三 縣參議會決議案如何執行？
- 四 試表鄉鄉（鎮）民代表會之組織及職權。
- 五 何以區各級民意機關之代表須經考試？
- 六 罷免案之成立何以須經出席人數三分之二以上之同意？
- 七 查閱所在地之保民大會，記述其情形並各書所感。
- 八 戶長會議之職權如何？

參考書目

- 一 陳仲心：地方自治與新縣制第六章（商務）
- 二 劉 濤：地方自治之研究第二章（青年書店）
- 三 劉道誠：新縣制綱要淺說第三章至第八章（國民圖書出版社）
- 四 羅文哲：縣政制度研究第二章至第六章（獨立出版社）
- 五 地方自治民意機關之組織及職權

- 五 訓令各省縣自治籌備會第三年(附錄)
- 六 附錄 地方自治第五卷第七次(中央訓練委員會)
- 七 訓令各省縣自治籌備會第三年(附錄)
- 八 訓令各省縣自治籌備會第三年八月九日國民政府公布
- 九 訓令各省縣自治籌備會第三年八月九日國民政府公布
- 十 附錄(續)組織暫行條例(三十年八月九日國民政府公布)
- 十一 附錄(續)民代表選舉法(三十年八月九日國民政府公布)
- 十二 附錄(續)公職候選人考試法(三十二年五月十七日國民政府公布)
- 十三 附錄(續)民代表候選人考試暫行條例
- 十四 附錄(續)民代表候選人核辦法

## 第六章 地方自治各級幹部人員

### 第一節 甄選及訓練

一 甄選 甄選者，指一切政之成否，皆在得人，事之成否，皆效能高下與政治之成敗所繫一也。  
(在) 故地方自治各級幹部人員之甄選，固為地方自治事業之成敗，頗為重要。

凡甄選及任命官員，無論中央或地方均須中央考試院核定資格，此為憲法大綱所昭示。且各級幹部亦須受甄選及行政人員之考選，固須依法律之規定，可見縣各級幹部人員之任用，均須經過甄選之甄選，其主要方法為考試及口試兩種。

(一) 縣長 縣長之考試規定分省縣行，得由省政府呈請，經考試院之核准，並派員典試，依憲法考試條例辦理之。此外各級對於縣長人選，可舉行甄選手續，組織甄選委員會，依據中央頒布之公務員任用法，修正縣長任用法，補充其在口試資格甄選等辦法，擬具辦法舉行之。凡願任縣長者，可依法申請甄選，除審查學歷資格外，並注意其政治經驗，並察其思想、道德、能力、態度、識量、辦事條理等甄選手續，可分為資格審查、體格檢查、筆試及口試四項，全部及格者即可錄取。

(二) 各級幹部人員 除縣長外，縣行政人員如財政、教育、建設、社會、衛生等行政人員以及地(鎮)、保、甲幹部人員之人選，亦以考試或甄選辦法決定之。考試手續，應依考試院公布之縣各級幹部人員考試條例行之。縣行政人員由省政府甄選後，縣行政人員甄選委員會依法辦理之，其辦法與縣長之甄選大致相同。(鎮)、保、甲人員之甄選，由各縣政府組織甄選(鎮)保甲人員甄選委員會辦理之。甄

審手續，亦可分審查資格、體格檢查、筆試及口試四項。凡願任縣行政人員或鄉（鎮）保甲幹部人員者，均可依法申請甄審。

二 訓練 縣各級幹部人員經過甄選之後，須加以訓練，以補充其工作能力與技術，並振發其精神，俾工作效率可以增加。除戶籍幹事之訓練另照內政部頒發之各省市戶政幹部人員訓練暫行辦法，以專業訓練外，其餘自治人員由行政院遵照 蔣主席訓詞的日與的訓練實施綱要之訓示，頒布縣各級幹部人員訓練大綱，以作訓練實施之標準。茲將要點分述如下：

(一) 訓練目的 在使受訓人員了解抗戰建國要旨，充實管、教、養、衛、能，以養成推進戰時工作，與完成地方自治之幹部人員。

(二) 訓練機關 訓練系統分爲中央訓練、省訓練、區訓練、縣訓練四種階層。中央訓練機關爲中央訓練團。縣長、教育、社會及軍事等科科長，由中央訓練團分期調集訓練之。省訓練機關爲地方行政訓練團。縣政府縣長（中央尙未調訓或考取者）、秘書、科長、指導員（科長）、警察局長或警佐、技士及區長等，由地方行政訓練團分期調集訓練之。區訓練機關爲某某省地方行政幹部訓練團。區訓練班。區指導員（鎮）長及副鄉（鎮）長，中心小學校長，鄉（鎮）公所各股主任、幹事及戶籍幹事由省訓練機關統籌指定地點，設區訓練班，分期調集訓練之。縣訓練機關爲地方行政幹部訓練所，保長、副保

長、國民小學校長、甲長及幹事，由地方行政幹部訓練所分期調集訓練之。

(三) 受訓人員 受訓人員分抽調現任人員與招收非現任人員兩種。現任人員，以分期抽調，分班訓練為原則。受訓時須先舉行甄審，甄審合格者，始准受訓。非現任人員，以招收有法定資格之人員為限，受訓前須受入學試驗。

(四) 訓練課程 訓練課程大別之分為兩種：1 一般訓練，注重思想與身體之訓練，科目分為精神訓練、政治訓練、服務訓練、軍事訓練。2 分組訓練，注重行政能力與技術之訓練。科目分為地方自治與地方建設、行政中心工作與有關法令及其重要問題之精密檢討、技術訓練、業務實習。其詳細教程，則由各訓練機關就受訓人員之需要，酌量規定，務以精神與形式、意志與能力並重為原則。

(五) 訓育 訓育之實施方式，除精神訓練外，注重小組討論、個別談話、各項競賽、自任指導等項。受訓人員，以國民精神總動員綱領、國民公約、黨員守則、軍人訓誡及新生活運動須知、節約運動大綱為信條與戒條。

各級訓練機關，在實施訓練時，並負甄選調整之責。因現任之各級幹部人員，不免有用非其才或大才小用，或賢者不得其位，能者不得其職，反而不賢者在位，不能者在職，是則均須加以調整，更換職務與工作，務使人盡其才，才盡其用，工作與能力相配合，始能發揮行政之效率。



受訓人員畢業之後，不發或一原機關服務，調任機關對畢業後之指導，亦應重視，以期教學做合一。指導範圍可分區域指導及進修指導兩種，前者着重於工作方法之指示及專業人員之培養，後者着重於政治理論之研討及具體問題之解答。指導方法，可組織進修指導團，定期指導或發行書報刊物，並設訓練班。

## 第二節 任用及待遇

一 任用 縣各級幹部人員之任用，以確實與能為原則，既經甄選與訓練之後，即須依法任用，以發揮其賢能，並促進地方自治之進行。任用之時，須依照公務員任用法或特定法規之規定，如縣長之任用，依照修正縣長任用法，縣行政人員須依照縣行政人員任用條例辦理之。其最主要條件，即擬任用之人員，必須具備與其所任職務相當之法定資格及學識經驗，而後任用之。現將縣各級幹部人員任用手續，略述如下：

(一) 縣長 縣長之任用，分試署(一年)及實授(三年)兩種程序，各省任用縣長，普通經民政廳提出考選會考選，先行試署(法定三個月)，由省政府或其縣政府負責考選，並同擬明文件，咨送內政部咨請發給證書發給合格後，由內政部呈行政院轉呈國民政府任用之。

(二) 縣行政人員 縣行政人員除會計主任或會計員、會計佐理員由省政府遴選合格人員充任外，餘均由縣長遴選合格人員，呈請省政府轉咨省檢處審查合格後，依法委任之，職員即由縣政府雇用之。

(三) 區長 區長之任用，由縣政府遴選合格人員，呈由該管專員公署轉請省政府核委之。

(四) 區指導員 區指導員之任用，由區長遴選合格人員呈請縣政府核委之。

(五) 鄉(鎮)人員 鄉(鎮)長、副鄉(鎮)長由鄉(鎮)民代表大會選舉之，在鄉(鎮)民代表會未成立前，由縣政府遴選合格人員委任之，各股幹事由鄉(鎮)長遴選本縣公民中之合格人員，呈請縣政府核委之。

(六) 保長副保長 保長、副保長由保民大會選舉之，在保國民大會未成立前，由鄉(鎮)公所遴選合格人員呈請縣政府委任之。

二 待遇 縣各級幹事人員既經任用，必給以相當待遇，庶能使其安心服務，努力供職，以增加行政效率，所謂待遇，就廣義言之，可包括薪俸、保險、福利及撫卹等而言。分述之如下：

(一) 薪俸 薪俸係國家給予公務員保全品格，維持生活之費額，蓋公務員對於國家負有專心服務，忠勤奉公之責任，同時負有守廉潔，保持品格之義務。國家為期其完全履行此種義務，不能不給予

與其職位相當之薪俸。所以薪俸之受領，乃公務員公法上之權利。我國現行一般文職公務員之薪俸，適用修正暫行文官官等官俸表，內關於縣長及縣行政人員部分之官等，官俸如下：

1 縣長 自薦任六級三〇〇元起至簡任六級四九〇元止；

2 秘書 自委任五級七三〇元起至薦任十級二二〇元止；

3 科長區長 自委任八級一〇〇元起至委任一級二〇〇元止；

4 指導員督學技士警佐 自委任九級九〇元起，至委任二級一八〇元止；

5 科員技佐區指導員 自委任十三級七〇元起，至委任六級一二〇元止；

6 巡官事務員 自委任最低級五五元起，至委任十級八五元止。

中央雖有如此規定，但按之各省實際情形，秘書科長之薪俸，大部僅一百四十元至一百六十元之間，待遇仍極低微，致縣政府每有不易延攬適當人才之歎。

鄉（鎮）保甲人員之薪俸，尙無畫一辦法。若鄉（鎮）長副鄉（鎮）長，倘非出於民選，而其所執行者，尙有一部分為縣政府委辦之事務，不能認為純粹之自治人員，故仍以給予定額之薪俸為宜。但在鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長實行民選之地方，鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長，既為名譽職，尙可自由經營其他業務，則以改薪俸為公費，或津貼為原則。至於鄉（鎮）其他職員，如股主任、幹事及事務員等，除兼任者外，均以

給予特優假滿賞(注二)。至特保甲人員多為兼職或名譽職，不支薪俸，不計保甲長在任期內亦得享受之下列待遇：1.子女在當地公立小學肄業者，免收學費；2.得酌量減免臨時捐款；3.直系親屬患病得在當地公立醫院免費治療。

(二)保障 為增進縣各級幹部人員之責任心與專業心起見，法律自應予以保障，以資鼓勵。修正縣長任用法規規定：「依本法當選縣長者，在任期內除自請辭職或遇縣治合併外，非依公務員懲戒法經付懲戒或付刑事審判依法應停職或免職者不得辭職或免職」，縣行政人員任用條例規定：「縣行政人員經考試合格依法任用者，非依法律不得停職或免職」。法律上對縣各級幹部人員已有保障之明文，上級長官自不得任意處分。

(三)福利 舉辦福利事業，可以改善公務人員之生活，使其精神上獲得強大之慰藉，因而引起其辦事之興趣。縣各級幹部人員之福利事業，可舉辦下列三種：

- 1 衛生 醫藥設備、體育等團之。
- 2 經濟 儲蓄、團體保險、消費合作社等屬之。
- 3 娛樂 俱樂部、音樂會、旅行等屬之。

(四)撫卹 縣各級幹部人員，因年老退休，或因公殘廢而不能繼續工作以及因公死亡者，得按

法令享受撫卹。撫卹公平時與職階相當，撫卹其遺孀，死亡之原因及情形而分別給予其本人或遺族以一次卹金，年卹金或醫藥費。

注釋

注一 見 蘇主臨差政通要（蘇省督編彙集）

注二 鄉（鎮）公所人員之待遇，各省不同，分列如下：

四川省 鄉（鎮）長月支五十元，副鄉（鎮）長月支四十元，股主任月支三十元，幹事月支二十元，戶長助理幹事月支十五元。

甘肅省 鄉（鎮）長月支二十元，幹事月支十五元。

廣西省 鄉（鎮）長月支十二元至三十六元。

浙江省 鄉（鎮）長月支（公費）十九至二十四元，股主任月支津貼二元至四元，幹事月支津貼五元至十元，事務員月支薪每十八元至三十五元。

附錄

一 縣各級幹部人員或遺孀之主要方法有幾？

二 縣行政人員或遺孀之主要如何？

三 試述訓練機關之地位及受訓人員之種類。

- 四 購換後何以並全區通曉之實
- 五 購換之過程可分幾段
- 六 受調人員請願之何種手續
- 七 購換任用之手續如何
- 八 購換人員任用之手續如何
- 九 公務員之薪俸應以何爲原則
- 十 試述對公務員獎勵之意義
- 十一 何以公務員應加以保障
- 十二 試述公務員福利事業之重要點

參考資料

- 一 縣各級幹部人員簡章大綱（二十八年十一月二十三日行政院頒發）
- 二 修正縣長任用法（二十二年二月二日國民政府公布）
- 三 補充縣長任用資格標準實施辦法（二十三年九月一日行政院公布）
- 四 縣行政人員任用條例（二十四年十二月七日國民政府公布）
- 五 技術人員任用條例（二十四年十一月八日國民政府公布）

六 地方自治各級幹部人員

- 六 修正暫行文官官等官階表（三十年九月二十七日國民政府公布）
- 七 警察官任用條例（二十二年六月十五日國民政府公布）
- 八 縣長考試條例（二十四年九月七日國民政府公布）
- 九 專員縣長警察局長筑政殖墾特種標準（二十七年八月十九日行政院頒令）
- 十 戰時鄉（鎮）保甲長暨保主任因公傷亡給卹實行標準（二十八年十二月五日行政院頒行）
- 十一 李宗黃新縣制之理論與實際（中華）
- 十二 董 毅：三民主義行政論第四章（廣西建設研究會）
- 十三 憲文哲：行政效率研究第四章（商務）
- 十四 邱昌濬：廣西縣政第四章（桂林文化供應社）
- 十五 胡昭華：新縣制概論第四章（商務）
- 十六 胡次克：鄉鎮自治第三章（四川省訓練團）
- 十七 王次甫：十年來之江西民政（雲南政十年）

## 第七章 地方自治之實際工作（上）

## 第一節 綜述

一 地方自治工作之種類 民國三十年十月行政院制定地方自治實施方案，通飭各省實施，其中包括下列十四項主要工作：

- (一) 編查戶口
- (二) 規定地價
- (三) 開墾荒地
- (四) 實行造產
- (五) 整理財政
- (六) 健全機構
- (七) 組織民衆
- (八) 開闢交通
- (九) 設立學校
- (十) 推行合作
- (十一) 辦理警衛
- (十二) 推進衛生
- (十三) 實施救卹
- (十四) 厲行新生活

二 各項工作對於完成地方自治之關係 地方自治乃實行三民主義，完成國家建設之基礎，故地方自治之完成，即建國工作之完成。而如何完成地方自治之條等，則有賴於上述各項工作之推行。蓋無實際建設工作，自難以完成地方自治，而非實行地方自治，則不能實現三民主義之建設，其關係至爲



重要上述十四項工作，既對實現整個三民主義均有密切關係，非可截然分開，但為便利起見，仍以民族主義、民權主義與民生主義為中心，分述之如下：

(一) 關於民族主義建設事項：

1. 編查戶口 編查戶口為地方自治之首要工作，一切施政計畫，均應以此為根據。不惟確定戶籍、國籍，而且確定人民之權利與義務。國父在地方自治開始實行法中，言之綦詳。蓋唯有戶口編查清楚之後，全國戶口均在政府嚴密管理之下，始能使全民各盡所能，各得其所，則民族精神，自然凝結，地方自治，始可進行。

2. 辦理警衛 辦理警衛，維持地方治安，以訓練人民自衛衛國之能力。如警衛辦理不妥善，則盜賊橫行，地方治安既成問題，一切自治工作必無法推行矣。故辦理警衛以保衛地方之安寧秩序，為刻不容緩之舉。且人民有自衛之能力，一旦國家有事，亦可顯露從軍，保衛國家。

3. 厲行新生活 厲行新生活，恢復固有道德，以增強人民之民族意識。訓練人民革除生活上一切不良習慣，使之明禮義，知廉恥，有合理化、藝術化、生產化、軍事化之新生活。不但地方自治易於推行，而且民族意識亦能增強。

4. 推進衛生 推進衛生，以促進民族之健康發育。民族之健康與否，影響民族生命之發育及延續。

者，則吾國人民，亦多病弱，因之人口數目日見遞退，迨受人口壓迫，國父於民族主義中，早已警悟吾人。地方自治團體，應普遍發達，公共衛生事業，增強國民體質，則民族健康，可日望增進，而人口數量亦可日漸增多矣。

## (二) 關於民權主義建設事項：

1 設立學校 設立各級學校，培養各級幹部，訓練全民行使四權，使之各具有現代公民之資格。國父謂：「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」(注一)，即此之謂也。

2 組織民衆 組織民衆，健全民衆組織，訓練民衆能力，以增進其自治治事之知能。民衆之組織與訓練，關係於地方自治者尤鉅。民衆必須有組織，始能有發揮團體力量之機構；民衆必須經過訓練，始能有運用民力之知能。故民衆組織之訓練與訓練，民衆團體之指導與監督，以及縣各級幹部人員之訓練，皆所以訓練其組織與管理之知能，而增加其自治治事之能力者也。

3 健全機構 各級自治機關，必須組織嚴密，管理合法，以發揮其功能，故無論各級執行機關或議事機關，以及其他人民團體，均須使其機構健全，始能靈活運用，完成任務。

## (三) 關於民生主義建設事項：

1 整理財政 整理財政，設立財務行政制度，合理管理收支，以發顯經濟效率。各級自治經費，必須

有良善之財務行政制度，始可使錢無虛糜，取於民者仍能用之於民，發揮經濟效能，以推進自治事業。

2 規定地價 規定地價，徵收地價稅及土地增價稅，以增加自治經費。地價規定之後，地方政府不但可以照價徵稅，並可以照價收買或徵收土地增價稅。如此則土地因政治社會之進步而增價者，其利益為全縣人民所共至，故規定地價不但為平均地權之張本，亦為增加自治經費之泉源。

3 開墾荒地 自治區域之荒地，以及山林、沼澤等，應由公家管理，用義務勞力開墾之，以盡地利，而增加生產。國父云：「如是數年或數十年之後，自治區域，當可變成桃源樂土，錦繡河山矣！」（注二）。

4 實行共產 締造共產為經濟建設之基礎，地方自治團體除開墾荒地外，尤應注意公共建設，以增加地方財富，充裕人民生活及自治經費。

5 開闢交通 交通發達，不但民行便利，且道路、電話、電報、郵遞等設備完善，可以傳播文化，發展實業。國父謂：「吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不為功！」（注三），即此之謂也。

6 推行合作 依民衆之需要舉辦生產、消費、運輸、保險等合作事業，達到貨暢其流，物盡其用之目的，以改善民衆生活。故國父於地方自治開始實行法中對六項工作之外，特別著重合作事業之興辦也。

7 實施教育 各地當以公共力量舉辦教育，將老弱廢疾、愚魯、孤獨、痲瘋、等，或予以收養，或救

以職業，務使各得其所，各遂其生，以達大同之理想社會。

## 第二節 編查戶口

一 編查戶口之意義與作用 地方自治之基礎，賴組織為保甲，保甲之組織，則以戶為單位，統編總保甲，應同時調查戶口，則編查戶口者，即編總保甲，清查戶口之謂也。其主要作用，約有左列數端：

- (一) 可知居民之身分，以確定其權利與義務。
- (二) 可知各地方男女選民之狀況，以為自治選舉之權輿。
- (三) 可知各地方成年文盲及學齡兒童之數目，以定設立學校之計畫。
- (四) 可知各地方壯丁人數，以作徵兵徵工之根據。
- (五) 可知各地方人口之年齡、性別、職業分配狀況，以作組訓民衆之準備。
- (六) 可知各地方人口分布之疏密及農民之質量，以定土地之分配。
- (七) 可知各地方人口職業狀況及經濟組織之形態，以定經濟統制之方略。
- (八) 可知各地方人口之實情，嚴防奸宄，以謀警衛組織之健全。
- (九) 可知各地方人口出生率與死亡率之比例，以定衛生保健之準備。



明	說	計合	
		男	女
中華民國 年 月 日 戶長	<p>1 戶別欄 就編查辦法第五條所規定之戶分別填入。</p> <p>2 籍籍欄 戶長以下各行填戶內人口，如戶長之妻即填「妻」字，餘類推。</p> <p>3 婚姻狀況欄 尚未婚已婚經寡等。</p> <p>4 教育程度欄 按畢業或肄業學校名稱及識字不識字或能寫作。</p> <p>5 廢疾欄 有者填廢疾名稱，無者填「無」字。</p>	口口	口口
		現住男	他住男
表或或徐押		口口	口口
第 頁			

七 地方自治之實際工作(上)

3 調查方法 戶口調查方法通常分爲住戶填報法及調查員代填法。我國各地因適應目前情形，多採用調查員代填法，其優點有三：(1) 在教育未普及及人民知識較低之區域，頗爲便利。(2) 可免項目過多，不能虛高之弊。(3) 調查員經過訓練，填寫比較盡一清楚準確。調查員於舉行調查時，應約同當地保甲人員，詢問過去保甲編查情形，觀察該地自然形勢，依照編查順序，挨戶查口，查填戶口調查表，以期達到口必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保之目的。

4 調查原則 調查時應遵守下列工作原則：(1) 普遍，即挨戶清查；(2) 確實，即逐項詳實查填；(3) 一致，所查之事項，須不矛盾，不歧異；(4) 完整，即不重遺，不遺漏。

5 調查後之整理 各保戶口調查完竣後，應逐訂成冊，另繕一分送鄉(鎮)公所，由鄉(鎮)公所編定鄉(鎮)保次第，繕成冊，另繕一分送縣政府，由縣政府編製全省戶口統計表呈送省政府，由省府編製全省戶口統計表咨送內政部。

(二) 戶籍之編制 戶籍之編制，應依照各機關編制要之規定，即保之編制，以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲；甲之編制，以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶。如此則戶歸於甲，甲歸於保矣。現將編制戶籍之要項分述如下：

1. 戶之分類 戶，同一住所，同一主管人，共同生活，共同營業，或共同財產者爲一戶。其區分如下：

(1) 普通戶、凡住戶、舖戶等均屬之；(2) 墾戶、凡在陸上無一定住所、以船爲家者均屬之；(3) 寺廟戶、凡寺、院、庵、宮、觀、禪林、洞、剎、教堂、教會、清真寺均屬之；(4) 公共戶、凡公署、兵營、監獄、學校、工廠、祠堂、公所及其他公共處所均屬之；(5) 外僑戶、凡外國人住戶均屬之；(6) 特種戶、凡同一編查區內、五里以內不滿一甲、十里以內不滿一保之零星居戶等均屬之；(7) 臨時戶、凡流動靡常之戶均屬之。

2. 戶之編制 編戶爲最重要、最繁重之工作、在編戶時應設定標準起點、順序挨戶編製、發給門牌、除普通戶外、門牌上應注明各該戶之性質、並依確定戶之次第、按戶立甲、按甲編保、各保應就各村、街之自然單位編定、或合併數村、街編爲一保、但不得分割本村、街之一部編入他村、街之保、保額餘之戶、不滿一甲者、六戶以上另立一甲、五戶以下併入鄰近之甲、其他戶額依下列之規定編製之：

(1) 零星居住在鄰近五里內無甲可併時、三戶以上不滿六戶者、得編爲特種甲；二戶以下附隸於鄰近之甲內、在鄰近十里以內無保可併時、三甲以上不滿六甲者、得編爲特種保；二甲以下附隸於鄰近之保內。

(2) 船戶應就其常泊之境內河、湖、海面分段編查、附隸於常泊處陸地之甲、不滿六甲者、附隸於常泊處陸地之保、已編成保者、均附隸於常泊處陸地之保(續)。

(3) 臨時戶均編爲臨時保甲、不滿六戶者、附隸於所在處或鄰近之甲、不滿六甲者、附隸於所在



地或鄰近之保，已編成保者，尚附屬於所在地或鄰近之鄉（鎮）。

(4) 老內原有居民暫時他往者，應保留其保戶之番號。

(5) 寺廟戶、公共戶及外僑戶均附屬於所在地或鄰近之甲內，不另編甲。

(6) 船戶（依地方情形視為普通戶者除外）、寺廟戶、公共戶、外僑戶、特種戶及臨時戶附屬於

鄉（鎮）保甲之數目，得不受限制，但各該鄉（鎮）保甲內之原有戶數，仍應滿足法定數目。

(7) 保甲編定後新增之戶，暫附於所在地或鄰近之甲內編為臨時戶，俟保甲重新編定時，依法辦理。

(三) 戶口異動之登記 保甲戶口編查完竣之後，應繼續辦理戶口異動登記。戶口異動登記者，即在戶口調查以後戶口發生變動，人戶將變動事實報告戶政機關登記之謂也。蓋戶口調查祇能明瞭在某特定時間之人口狀態，調查以後之生死消長，遷徙增減，變動無常，如不隨時登記，改正戶口冊，則過去之戶口調查即屬勞而無功，故戶口異動登記，頗為重要。現將戶口異動登記之要項分述如下：

1. 登記種類 戶口異動登記，按戶籍法之規定，戶籍及人室登記之種類，頗為繁多。現各地多依照修正戶籍法內各縣戶口異動登記辦法之規定辦理，分為下列四種：

(1) 出生（包括婚生、非婚生）。

(2) 死亡(包括老死、病死、自殺、他殺、戰死、死亡宣告等)。

(3) 遷入(包括分居、全戶遷入、迎娶、離婚歸來、入贅、認領、收養、養養、入繼、退繼歸宗、家人歸來、借工等)。

(4) 遷出(包括分居、全戶徙出、出嫁、離婚別去、出贅、被入收養、遺棄、出繼、退繼別去、家人外出、解僱、失蹤等)。

2 呈報及登記手續 戶長或其他代理人於各該戶發生戶口異動之五日內，應用口頭或書面(按異動種類填寫戶口異動報告表)報告甲長轉報保長逕予登記，或逕報保長查核登記。各保保長應將各項異動事實填入戶口冊，改正保甲冊查冊，另繕保戶口異動登記簿及保戶口遷移更正單各一分，轉報鄉(鎮)公所查核，再由鄉(鎮)公所彙報縣政府。

3 查報方法 戶口異動登記，本應由人民自動呈報，惟民智未開，曉諭難周，且習慣未成，辦理尤屬不易，為補救此種缺陷計，各省亦多規定由辦理戶口異動登記人員負責查報。縣政府及鄉(鎮)公所戶籍幹事應分期下鄉抽查，而保甲長則應按期挨戶抽查，以求其正確。

### 第三節 規定地價

一 規定地價之意義 土地爲人類生存不可或缺之要素，亦爲構成國家之基本要素，凡國國民生均以土地爲本。古人所謂「有土斯有財」，又謂「仁政必自經界始」，可見土地問題之嚴重，不可不謀一適當之解決也。國父對土地問題尤爲注意，於民生主義中首重平均地權之實施，其法爲規定地價，地價規定之後，照地價收稅，照地價收買，使土地因政治改良與社會進步所增之價，歸爲公有，不得爲地主所私，以達變私有爲國有，使耕者有其田之目的。

二 規定地價之準備工作 規定地價之前，應先舉辦土地測量及土地登記。茲附各項程序於下：  
(一) 土地測量 土地測量爲規定地價之第一步工作。其測量方法須依地籍測量規則辦理之，測量之程序如左：

- 1 三角測量。
- 2 邊線測量及交會測量。
- 3 戶地測量。
- 4 計算面積。
- 5 繪圖。

(二) 土地登記 土地測量調查完竣時，即按戶分發土地登記申請書，指導土地所有權人或其

代理人查對原圖及畝分填寫申請書，辦理登記手續。現將登記之目的、程序等分述之：

1 登記目的 登記之目的，第一為明瞭土地客觀之狀況，如名稱（坐落）、地位（四至）、面積、用途（種類）、價值、四鄰土地狀況、現時使用狀況、定着物情形等之記載。第二為明瞭土地主觀之狀況，即土地權利關係，如所有權或其他權利屬於何人之記載。

2 登記種類 所有公有或私有之土地及其定着物之（1）所有權、（2）地上權、（3）永佃權、（4）地役權、（5）典質與（6）抵押權之取得、設定、移轉、變更或消滅，均應依法登記。未依法登記所有權之土地，不得為所有權以外之登記。

3 登記程序 土地登記之程序如下：（1）登記之申請：凡登記者應由權利人及義務人或代理人申請之。申請登記時，應提出下列文件：（甲）申請書、（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）依法應提出之書據圖式、地政機關（即縣地籍整理委員會）接收申請書時，應對申請登記事項，加以嚴密之調查，並製作調查筆錄。（2）登記之實施：申請登記經調查完畢以後，應即行登記。所謂登記，即依照申請書內所列事項，並根據調查筆錄所調查或更正之情形，逐項記載於登記簿。（3）登記之結束：登記簿記載完畢之後，應給申請登記人以土地所有權或土地他項權利證明書，並將申請時所附文件發還。（4）登記之更正：登記完畢後，如發現登記錯誤或遺

派時，非以書面通知或申請土地裁判所審查後，不得更正。

三 規定地價 規定地價之方法，按現時地價，按條例辦理之。凡舉辦土地測量，登記之地方，應同時申報地價，其程序如左：

(丁) 查定標準地價 標準地價由縣(市)地籍管理機關指派估價人員一人，並聘請各該縣(市)農會、工會、商會、教育會、主管征稅機關及參議會代表各一人，組織標準地價評議委員會評議之。

在評議標準地價之前，應由縣(市)地籍管理機關調查地價，抽查最近二年內土地市價或收益價格，以爲查定標準地價之依據。調查結果，就地價相近，地段相連之土地，部分爲地價區，並就每區內抽查土地之市價或收益價格，爲總平均計算，求得該地價區之平均地價。

每地價區之平均地價，由標準地價評議委員會評議，經主辦機關核定爲該地價區之標準地價，並於開始土地登記前分區公布之。

(二) 業主申報 業主申請登記土地所有權時，應同時按照標準地價申報地價，但得爲百分之二十以內之增減。設業主於土地登記時未申報地價者，即以標準地價爲其申報地價。

(三) 編造地價冊 各縣(市)於每登記區地價申報完竣，應即編造地價冊二分，存地籍管理機關及主管稅收機關，並應即舉辦地價稅及土地增價值稅，其原有田賦及附加捐稅不再徵收。

#### 第四節 開墾荒地

一 墾殖荒地之意義 荒地乃指可利用而未利用或已利用而不利用之土地，若以耕地而論，即可耕而未耕及已耕而又荒蕪之土地。我國可耕而未耕之土地，尙無精確之統計，據一般估計大約在四萬萬畝左右（注四）。大好土地令其荒蕪，殊爲可惜，故地方自治團體，應將全縣公私有荒地完全墾殖，儘量盡其利。

二 墾荒之方法及程序 墾殖荒地之方法及程序如下：

（一）墾荒區之編定 墾荒之前，應將全縣公私有荒地調查清楚，造具清冊。公有土地之荒地，適合於農作使用者，應先經查詢測量，分畫地段，編爲墾荒區。使墾荒區內之土地足供將來耕作之用，故於耕作之地段以外，凡道路、溝渠以及其他耕作上所需要之公共用地，均應先爲籌定，且應盡先承墾人之住宅用地，以備將來招墾後分配於各承墾人。

（二）承墾人之標準 墾荒區內之土地，由縣政府定期招墾。承墾人之資格以自爲耕作之中華民國人民爲限，或爲家屬在十口以下之農民，或爲三個以上農戶共同經營之農業合作社。

（三）承墾地而積及限期 荒地招墾之目的爲：使耕者獲得耕地以盡其力，使荒地迅速墾熟以盡其利，使農戶能滿足其生活需要。故承墾地之面積及開墾期均應加以限制。墾荒地之單位

面積額，以其收穫足供十口農戶生活或其可能自耕之限度為準。一農戶之承墾地，以一個單位為限。承墾人為農業合作社時，以每一社員承墾一個單位計算。開墾期限，應自承墾人受領承墾證書之日起，在一年以內，為開墾工作之實施；至墾竣年限，應視荒地之性質及墾荒工程之難易，酌量情形規定之。

(四) 承墾人之權利及義務 公有荒地之承墾人自墾竣之日起，無價取得其土地耕作權，其土地之所有權仍為國家所公有，此為實現土地國有私營辦法之初步，且其耕作權為永久性質。承墾人對已取得耕作權之土地，應繳納地租，其租額以不超過土地產物收穫總額之百分之十五為限。此項地租，最初可免納五年。

(五) 代墾辦法 公有荒地，因墾荒工程較大，必須有大規模之組織始能開墾者，可用代墾辦法。此法由代墾人向政府承領荒地，出資開墾，墾竣後將所墾之地分配於農民，由農民分期償還墾價，此乃使資本與勞力雙方合作以發展土地效能之法也。

(六) 私有荒地之取締 私有荒山荒地，應限令其所有權人於一定期間以內開墾，耕作或造林，逾期時可由需用土地人依法請求徵收之。

## 第五節 開闢交通

一 開闢交通之意義 交通爲文明之母，富庶之基，且爲一國政治、經濟、建設之所關，蓋傳佈政令、鞏固國防、普及教育、發展經濟，靡不惟交通之便利是賴。國父在民生主義中，特別提示「行」一論，固屬關係民生之重要，且在建國方略物質建設一章內，釐定建築百萬英里之公路，十萬里之鐵路及開發各地河港航運等計畫，以爲致力建國工作之藍本。蔣主席亦曾在建國大綱行政講詞內特別指示發展交通之重要，謂：「開發交通，爲推進一切政治、經濟、軍事與教育、文化各種事業之基本要務」。今欲建立地方自治，完成建國基礎，則對縣單位交通建設之實施，實應積極推行也。

二 縣道路之修築 交通之開闢以修築道路爲首要，固於地方自治實行法中，曾詳言之，又於建國大綱中定民行爲民生四大需要之一，並以四境縱橫之道路建築成功爲完成縣自治條件之一。 (一) 修築道路之方法 道路之建築，必有其主持機構，充足經費及實施計畫等，以便逐步完成。茲分述如下：

1 道路機關之設立 主持全縣修築道路之機關爲縣政府之建設科，但築路爲地方建設之要務，必得全體地方人民之協助，方可積極進行，所謂羣策羣力，衆擎易舉也。故修築道路可以籌開全縣修路會議，聘請地方負有聲望之紳董及熟悉路政者出席商酌，擔負籌備經費之責與計畫工程事宜。

2 道路修築計畫 一切建設事業必須有詳密之計畫，修築道路亦然。關於全縣計畫，應將全縣縣道、



鄉(鎮)道之路線選擇,修築時期,經費籌措及工程設計等,應為規畫,以便分期修築,逐漸完成全縣道路網,至於興修某一主要道路之前,亦應有一具體計畫,如路線選擇,測量標準,計畫標準,施工辦法,經費來源方法,徵用土地辦法,徵募人工辦法,經費預算以及開工與完成日期等,均應詳細規定,依照實施。

3. 修築道路經費。籌措築路經費之主要方法有三：(1) 公債法,即發行築路公債,建築之資,取貸於人民,予以一定之利息,限期收回。(2) 預算法,即將每年應付款項,規定於預算案內。(3) 攤派法,道路修成,各人所得利益不同,即以所得利益為比例,分別攤派。上述方法,究應採取何者,可視地方實情而定。

4. 道路修築之標準及實施。道路之建築,必須適合一定之標準,可始達便利交通之目的。關於道路修築之標準,國父地方自治開始實行法對各縣道路修築作原則之規定,即以同時能通兩輛汽車為標準,同時能通兩輛汽車為幹路。近接縣鄉(鎮)應建實施綱要之規定,縣鄉(鎮)道路,由縣政府規定,其準備幹路,報請省政府核定,分年建築之。其修築設備之標準如下：1. 縣鄉(鎮)間幹道,其寬度平地不得小於六公尺,山地不得小於四公尺,舊有道路改為幹道,其寬度不足者,應比照前項規定拓寬之。2. 縣鄉(鎮)間幹道路面,應以條石碎石塊石碎磚沙礫或其他適當材料鋪墊路底,須較低於路心,以便排水。3. 凡縣鄉(鎮)間道路建築物,應在三十公尺或一百公尺以上者,應加拓闊至少六公尺。

寬之支路。4. 道路兩旁，均應栽植樹木，兩旁居民，應負保護之責。修築之標準既已釐定，建築之時，一舉一動，應依據標準計畫，以期趨於一致。

三 道路之管理與經營 道路修築完成之後，尚須隨時修養，以免損壞；而運輸事業之發展，有利民生，尤屬重要。

(一) 道路修養 新路築成，即應注意修養，蓋不加修養，道路即隨時有破壞之處也。修養之法，其主要者可有下列數端：(1) 設置護路組織：修路工作有分段管理而設修路隊者，有分區管理而設護路區者。縣內重要道路，可設修路隊，實修道士，擔任巡查修治之責。其他鄉(鎮)道路，可分區查察，沿路保甲組織護路區，分段修護修理所轄路段之道路。(2) 行道樹之栽植：沿道路兩旁，依一定之距離與位置，栽植樹木，謂之行道樹，其目的在遮翳路基，降低路面，減殺風力，清鮮空氣，既與行人以快感，復促進道路之美觀。縣內道路，可分別督促沿路各保甲分段栽植之。(3) 車輛之限制：獨輪小車，鐵輪大車，負載重，輪極窄，車過之後，即生一軌，雖石塊鋪成之路，亦將為之破壞，故縣內重要公路，為駛行汽車，便利交通計，不能不予以限制。至於鄉(鎮)道路，則應視情形而定。

(二) 運輸事業之發展 運輸事業，可使貨暢其流，關係民生至鉅。關於全國運輸事業之管制，自有交通機關為之主持，而縣政府之職責，則地方自治團體所有事也。如何發展運輸事業，可舉辦下

有實事：(1) 組織運輸機構，健全縣運輸管理機關，以統籌其事。(2) 舉辦汽車運輸，縣有主要公路，可呈准省公路局，籌設汽車運輸公司，購置車輛定期行駛，以利民行而便運輸。(3) 發展農運，可於省縣運輸管理處管轄之下，組織農運管理站，利用農暇人財之力，轉運貨物。(4) 舉辦聯運，可與省道、鐵道、水道運輸機關取得聯絡，訂定聯運章則，舉辦聯運，以加速運輸效率。

四 縣航道建設 縣航道之建設，以發展運輸與水利為主，建設方法略述如下：

(一) 航道建設之範圍 縣航道之疏濬，除已有中央及省水利機關辦理者外，應由縣政府計畫辦理。

(二) 航道之防護 凡有妨礙航路之舉動，由縣政府予以禁止或取締，凡縣航道築路、碼頭、絞灘工程、航路標誌及其他有關水利建築物，由縣政府與鄉(鎮)、保甲長，加以保證。

(三) 船舶之管理 縣航道內各種船舶，除依法應由主管航政機關管理者外，其餘概由縣政府管理之。

(四) 碼頭之管理 碼頭之壘理修繕，公共渡口及渡船，碼頭秩序及方夫，均由縣政府負責管理。

五 縣電話建設 電話乃近代極簡單、極經濟、極便利之交通工具，歐美各國早已普遍設置，在我

兩縣僻縣分向待舉辦，急應迎頭趕上。關於大規模之電話設備，中央及省均有專管機關辦理，縣境內電話建設，應由縣政府負責辦理。

(一) 電話建設之範圍 各縣應於其轄境內設置市內及鄉村電話。

(二) 縣辦電話之設施 縣辦電話之線路機件，須依照交通部所頒布之各種規則辦理之。

(三) 縣辦電話之營業 縣辦電話之營業應詳定章程，呈由省政府轉交通部備查。

(四) 縣辦電話之維護 電話及線路須隨時切實注意查修，鄉村線路尤應分段派工維護。

(五) 縣辦電話之聯絡 縣辦電話得視當地情形之需要與交通部辦長途電話，或市內電話以及鄰近縣市電話取得聯絡通話，以便消息靈通。

## 第六節 辦理警衛

一 地方保衛之重要 推行地方自治，必先維持地方治安，否則人民即不能安居樂業，人民生活既不安定，尙有何自治可言？故建國大綱有一全縣警衛辦理妥善，始成爲「自治之縣」之規定，可見辦理警衛，以維地方秩序，乃地方自治重要工作之一。

二 辦理警衛之方法 負有地方治安之責者，有警察、保甲及國民兵團，三者如能辦理妥善，則地

方治安可以無虞矣。

(一) 辦理警察 警察之主要任務，在消滅方面，為預防犯罪，維持社會秩序，保護人民生命財產。在救護方面，為勸戒民衆，教導社會，轉移社會風氣，增進社會福利。地方警察機關之設置，應依縣警組組織大綱之規定辦理。縣設警佐室或警察局，置警佐或警察局長一人，區設警察所，置所長一人，鄉（鎮）設警衛股，設股主任一人，各設有巡官、警長、警士若干人，以負警察勤務之責。警察機關既關係地方治安，非常重要，欲辦理妥善，須注意下列數事：1. 慎選警士，嚴加訓練，並提高其待遇；2. 充實警察公用設備，如武器、服裝及日常警備用具等，力求完善；3. 嚴加督責與考核，使盡職責。

(二) 編組保甲 保甲制度乃最完善之人民自治組織，以民衆自己力量實行自衛。現行保甲組織，一為縱的部勒，一為橫的聯鎖。縣轄區鄉（鎮），以區鄉（鎮）轄保，以保轄甲，以甲轄戶，層層節制，一貫到底，具有一以當百，以臂使指一之機能。此所謂保甲之縱的部勒。同時又有保甲公約及聯保連坐辦法，保甲各戶互相勸導，互相監督，具有一共同擔保，相互責任一之精神。此所謂保甲之橫的聯鎖。保甲具此縱橫兼備之優點，實警衛地方之主要組織，而必須使之健全也。

關於保甲之編制，前已述及，茲將連坐保甲以保衛地方之方法分述如下：

1. 辦理聯保連坐切結 聯結所以相勸，連坐所以相制，可以預防盜賊，保衛地方。其辦法即各戶

長應聯合甲內他戶戶長，至少五人，共具聯保連坐切結，聲明結內各戶，互相勸勉監視，遵守保甲規約，並無勾結及窩藏漢奸，開設盜匪或栽種鴉片，製造毒品，私藏軍火及擾亂地方治安等情。如有違犯，他戶應負隨時勸誡，監視或密報之責，倘徇情隱匿，除當事人應依法治罪外，其餘各戶亦均須連坐治罪。取具此種聯保連坐切結，由甲長將政府規定格式面交各戶戶長，依照格式填寫簽名，並由甲長簽押，以昭慎重。此種辦法如能切實施行，在消極方面，自可納人民之行動入於正軌，以達安定社會秩序之目的。

2 協訂保甲規約 保甲規約(注五)為民衆實行團結互助之規律，為保甲精神之所寄託，對於地方治安之維持，尤多幫助。所以各地於整編保甲，清查戶口完畢，保辦公處成立時，應由各保保長召開保務會議，協商保甲公約，共同遵守。其範圍除規定自治事項之推進外，並注意於治安之維持，如下：

- (1) 關於入境、出境人口之檢查取締事項；
- (2) 關於水、火、風災之警戒及救護事項；
- (3) 關於內亂、外患或漢奸、間諜、盜匪之警戒通報及搜查事項；
- (4) 關於自衛訓練或其他自衛工事之建築事項；
- (5) 關於過境公路或本區域內應備支線之修築及電桿、橋梁與一切交通設備之守護事項；
- (6) 關於改良風俗、破除迷信及名勝古蹟之保護事項；

(7) 關於煙毒、賭博及其他不良嗜好之戒除事項；

(8) 關於其他維持地方安寧秩序及促進地方自治事項。

(三) 訓練國民兵 國民兵乃以十八歲至四十五歲之男子充之，依據兵役法之規定，國民兵有服任地方治安之責任。其組織以縣（市）為單位，組織國民兵團，縣（市）長兼任團長。縣以下按區、鄉（鎮）、保、甲之系統，以其各單位內之國民兵編為區隊、鄉（鎮）隊、保隊、甲長班、鄉（鎮）保長班、鄉長班、甲長為班長（見附圖）。國民兵隊對地方治安所負之職責如下：

1 關於間諜、漢奸之查緝及防止；

2 關於匪患之警戒、剿捕及搜查；

3 關於水、火、風災、空襲之警戒及救護；

4 關於幫會、匪黨之偵查及禁止；

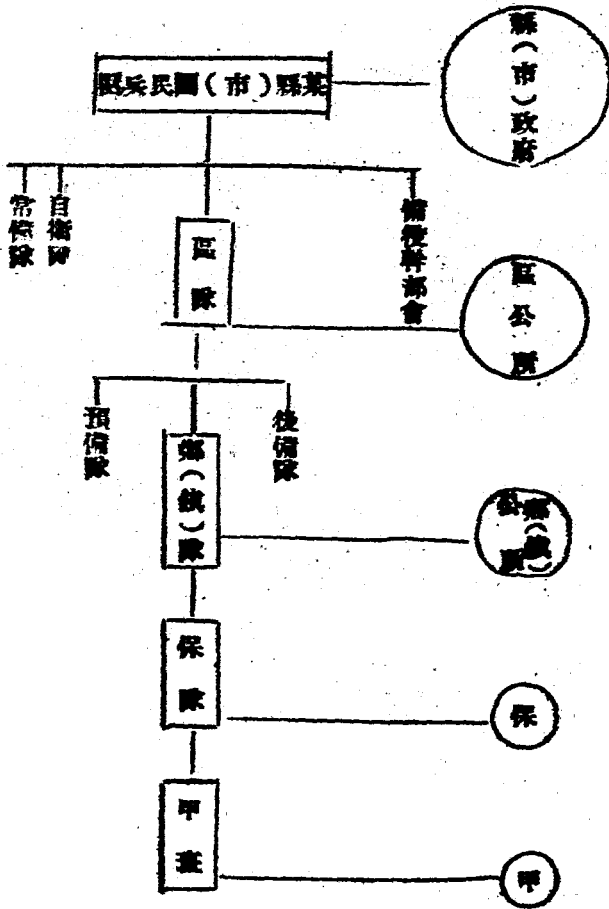
5 關於境內出入人民及留客寄宿之檢查及取締；

6 關於旅店、公共場所及攜帶違禁物品之檢查及取締；

7 關於竊盜、吸食毒品、私販鴉片、賭博之查緝；

8 關於門牌之禁止及辨解；

國民兵團組織系統圖



七 地方自治之實際工作(上)



9 關於道路、橋梁、電桿、電線及其他一切交通設備之守護；

10 關於森林、河隄之保護及防範；

11 關於其他保持地方治安之必要事項(注六)。

國民兵既負有保護地方之責，且有進而衛國之義務，故國民兵應依國民兵教育綱要予以嚴格之訓練(注七)。

(四) 警察保甲國民兵之聯繫 警察、保甲及國民兵均負有地方治安之責，所以三者應有密切之聯繫，彼此互助，以收相得益彰之效。依警察保甲及國民兵聯繫辦法之規定，彼此聯繫方法如下：

1 職務上之聯繫 為工作上之便利起見，國民兵、警察、保甲之主要負責人員於必要時，採兼任制。例如縣之國民兵團團附與縣警察局局長或警佐，區之區隊附與區警察所長，鄉(鎮)之鄉(鎮)隊附與警衛股主任及保之保隊附與警衛幹事，均得以一人兼任之。

2 訓練上之聯繫 國民兵、警察及保甲人員之訓練，亦應取得聯繫，不但可以節省人力、物力，且可使彼此互相認識，互相了解，便於工作之聯繫。聯繫之方法如下：(1) 訓練工作之相互協助，例如國民兵團團附長、團附與縣警察局局長或警佐互相協助，訓練全縣保甲、警察、國民兵以及縣以下各級負責人與之互相協助辦理訓練事宜。(2) 訓練內容之相互聯絡，例如各級警察之常年教育，應列授保甲及

兵役法令警備村事業各課目區長鄉（鎮）長保甲長之訓練應列授警備及兵役常識各級國民兵之訓練應將政治訓練軍事訓練與警察訓練三者並重。（3）訓練方式之合併舉行例如各種紀念日訓練機關在可能範圍內將警察保甲國民兵三種人員合併舉行。

3 工作之聯繫 警備工作之相互聯繫共維地方之治安尤為重要其聯繫之方法如各級國民兵受各級隊長隊附之指揮與警察保甲密切合作負責維持本區域內之治安各級警察機關切實訓練保甲及國民兵之編組訓練及指導等事項。

### 第七節 整理財政

一 財政收支系統 各國財政大部分為中央財政與地方財政二層我國從前未建中央財政與地方財政之分清楚至民國十七年財政會議召集第一次全國財政會議始確定縣（市）財政制度但此時縣（市）財政仍未脫離省之附庸地位民國二十四年國民政府公布財政收支系統法始確定縣（市）財政制度直至民國三十年十一月國民政府公布改訂財政收支系統實施辦法重新劃分財政收支為國家財政與自治財政兩系統縣（市）財政之地位到此始有完善獨立之制度至於國家財政與自治財政之區別及省縣院轄市（除自治財政收支部分外）之一切收入支出自治財政以備（市）為

單位包括縣(市)、鄉(鎮)之一切收入支出。

二 健全財務行政機構 欲使縣財政走上軌道，首須充實健全縣財務行政機構。我國縣財政之管理，採用分立聯綜制度，以收互相牽制之效。其組織分行政、出納、會計、審計四大系統，各自行使其職權。財務行政由財政科負責辦理；縣出納由縣公庫負責辦理；縣會計由會計室負責辦理；縣審計之審計，由審計機關負責辦理。上述機構，除財政科各縣均已設置外，其餘大抵未盡健全。中央公布新運自治財政綱要，規定各縣(市)應設財政整理委員會，負責整理各縣(市)自治財政。關於健全財務機構之辦法如下：

(一) 縣(市)一切收支，應依公庫法規定，由代理縣(市)庫之銀行辦理。未成立縣(市)庫之縣(市)，應自實施新縣制後，一年內，依核定三年完成縣庫制計畫成立，並斟酌各鄉(鎮)實際需要，籌設縣(市)分庫。

(二) 縣(市)之一切歲計會計事務，應由縣(市)會計室依據縣(市)政府會計室組織規程辦理。未設會計室之縣(市)，應於開始整理(全國縣自治財政自民國三十二年一月一日起分三期)——每六個月——整理之。後一年內，由省政府會計處遴選適當人員，報請國民政府主計處委任會計主任組織之。

(三)縣(市)一切收支之事前審計，事後審計事宜，應由審計處派審計員駐縣審計。(市)縣政府委員會辦理財務審核事務者，應於設置審計人員後撤銷之。

(四)縣(鎮)應依法設置庫(鎮)財產保管委員會。未設縣(鎮)財產保管委員會之縣(鎮)，應於開始整理後三個月內組織之。

各項財務行政機構健全之後，財務管理即可合乎科學方法而趨於正軌，使財源其用增加行政效率。

三 縣財政之整理與增籌 整理財政不但須健全機構，合法管理，且須設法將縣山政加以整理與增籌，以開闢財源，茲分述如下：

(一)縣財政之整理 整理縣財政之項目，應包括整理捐稅，清理公有財產及清理債務等。

1 整理捐稅 自治財政系統內之法定稅捐，如屠宰稅，房捐，煙稅及娛樂稅，集郵牌照費，賭博牌照費等，除地方情形特殊，確無某種法定稅源，經省政府核准予開征者外，均應遵照中央法令及本省稅收規則一律開征。各縣(市)原征法定稅捐以外之捐稅，由省政府酌情形，報由財政部分別核准。人民欠納之稅捐，應由縣(市)財政整理委員會督促徵收機關追繳，其利用權勢，抗不繳納者，由縣(市)政府傳達並得查明其財產，請司法機關強制執行。

2 清理公有資產 所有地方公產、公款及其孳息或生產物均在清理範圍之內，如：(1) 應收未收之各項公款；(2) 隱匿佔占各項公產；(3) 窮挪把持之各項公款；(4) 管理地方財務之未清帳目等，均應由縣(市)財政整理委員會依清理縣市公款產暫行通則，加以清理。

3 清理債務 凡縣以前年度所負之債務，均應由縣政府公告債權人，於一定期限內，依同條件，逕向縣政府整理委員會查案清理之，經審查已屆清償期者，依法應為清償，而並未清償時效者，即由縣政府清償之。

(二) 縣財政之增辦 縣財政之增辦，除清理後增加之公款、公產，應組織公有款產管理委員會，妥為經營，以增收入外，餘如創辦公營事業，實施造產，均應盡力為之。

四 預算決算之編製 預算為財務行政之起點，為年度收支之預計及歲計之準繩，決算為財務行政之終點，為執行預算結果之表現，亦即為監督預算實施之工具，二者決一不可，故應行編預算制度，亦必厲行決算制度也。

(一) 預算之編製 我國現行預算之編製，大別分為編造、議決、公布及執行四項，其中編造與議決兩項尤關重要。

編製預算之機關 預算之編製，應由政府科會同會計室，受縣長之指揮辦理之。

2. 編製預算之根據 編製預算除依照預算法改訂財政收支系統實施綱要及縣各級組織綱要關於自治財政部分及臨時縣(市)預算編製辦法之規定外，並應注重下列各點：(1) 縣政府下年度預算(2) 上年度預算決算及收支狀況(3) 當前社會經濟情形。

3. 編製預算之形式 預算之形式即其內容如何分類編組定名，亦即預算科目問題。預算科目分歲入、歲出，又分為經常與特殊兩門，各門復分為常時部分及臨時部分，各部分內又分為款與項。其詳細科目應參照縣(市)預算科目實例，並比照財政收支系統分類表關於自治財政收支各款之規定辦理之。

4. 預算預算之程序 我國會計年度現採用曆年制，即自一月一日起至十二月三十一日止為一會計年度。故預算應於十二月底以前，經過合法手續公布之。現行縣(市)政府預算編審之程序，依照臨時縣(市)預算編審辦法之規定如下：

(1) 縣政府每年應擬編下年度施政計畫及總概算。鄉(鎮)之收支亦應於事竣前編就概算，列入縣預算。其縣鄉(鎮)財政尚未盡分之縣或已盡分而未經送鄉(鎮)概算者，則由縣政府代編列入。編成之總概算應先送交縣參議會議決後，再準同編成計畫於九月底以前送請省政府核定。參議會尚未成立時，即提交縣行政會議通過後，呈請省政府核定之。

(2) 省政府於十一月底以前，將所屬各縣(市)下年度施政計畫及總概算書，分別核定，發交各縣(市)政府遵照，將核定總預算公布之。同時彙編全省縣(市)施政總計畫及縣(市)總預算書五分，分別呈送行政院、中央設計局、主計處、內政部及財文部備查。

(3) 年度開始時，如預算尚未成立，各縣(市)政府對於必須繼續支用之各項經費，得延用上年度預算，其新增經費，如有支付之必要者，須先呈請省政府核准。

(二) 決算之編制 決算所以審核實際收支與預算收支之實況，暨預算之執行也。編制之應於年度終了後，將全年度收支實況，按照預算之科目逐一編定，送縣參議會審定後，呈省或府審核，並轉送審計機關審核之。

關於總決算編製之內容，除一部分與預算相同外，並須開具左列各項：

歲	入	歲	出
歲入預算額		歲出預算額	
查定歲入額		補加預算額	
已收訖歲入額		已發支付飭書之歲出額	
歲入虧短額		轉入下年度歲出額	

憲政機關入額 國庫補助

五 縣(市)管理公產及捐稅征收 公產必須妥善管理，捐稅必須依法征收，始可增加地方收入，發展自治事業。茲分述如下：

(一) 縣(市)公產之管理 縣內(包括所屬鄉「鎮」及機關學校)一切公產，經過徹底清理之後，即應組織公有財產管理委員會，統一管理。其管理手續應將所有公產登入公產登記簿，並詳定管理方法，務使能達增加生產及收入，而免被侵佔之目的。

(二) 縣(市)捐稅之征收 過去各省地方捐稅之征收，向無統一機構，因之弊害叢生。現時政府根據第三次全國財政會議統一征收機構之決議，於各縣(市)普遍設立縣(市)稅務征收局，辦理各縣(市)之國家財政各稅外，並代征縣(市)自治財政各稅，由納稅人直接繳入縣(市)庫之銀行，歸入縣(市)庫收總存款戶。其征收手續，依照整理自治財政綱要第七、第八兩條之規定如下：

1 縣(市)徵收稅捐，經征與收款須嚴格分立，但為便利納稅人繳款，應由縣(市)庫派員駐在徵收機關收納之。縣(市)征收稅捐，應由征收機關直接征收，不得招商包征，但為便利納稅人投稅及繳納，應視轄境大小及稅源分布情形，於適宜地點設置徵收分機關或委託鄉(鎮)公所代征。

六 縣(鎮)財政之管理與支配 按縣各級組織綱要規定，不但縣為法人，鄉(鎮)亦為法人。



不但縣有財政，鄉（鎮）亦有財政。所以鄉（鎮）財政之管理與支配亦應求其妥善，以便充裕（鎮）事業之經費。鄉（鎮）財政，以由縣通籌經費，交鄉（鎮）自行管理為原則。鄉（鎮）財政管理權之支配，亦實行四權分立制度，以鄉（鎮）公所司財務行政權，縣分庫司出納權，縣政府派駐鄉（鎮）會計人員司會計權，鄉（鎮）民代表會司審核權。至於管理手續分述如下：

（一）鄉（鎮）財政之收支，應於每年度開始前，由鄉（鎮）公所編擬概算，交鄉（鎮）民代表會議決通過，呈送縣政府審核，彙編縣預算，轉呈省政府核定進行。

（二）鄉（鎮）財政之收入，應由經管機關簽發憑單，持交納款人持赴縣分庫繳納，取得真據。

（三）鄉（鎮）財政之支出，應由鄉（鎮）長按照預算或法令簽發支付命令，交領款人持赴縣分庫，由縣分庫依法畫撥或撥付。

（四）鄉（鎮）財政之收支，由鄉（鎮）公所按月造收入交出計算書，交由鄉（鎮）民代表會審核無異，呈送縣政府覆核備案。至年度終了，由縣政府彙編預算決算，呈送省政府審計。

注釋

注一 見 國文地方自治綱要

注二 同上

注三 同注一

注四 見吳文顯論中國人地比率（震旦學報一卷三期）

注五 參閱：關區內各縣清查保甲戶口條例及四川省各縣警察保甲清查戶口實行辦法

注六 參閱縣（市）國民兵團各級維持治安辦法

注七 參閱國民兵值勤管理教育實行辦法六綱

作業

- 一 試述編查戶口與民族主義之關係。
- 二 試述普及教育與民族主義之關係。
- 三 試述實行遺產與民生主義之關係。
- 四 編查戶口之意義如何？
- 五 調查戶口之原則如何？
- 六 何以應辦戶口異動登記？
- 七 戶口異動登記之手續如何？
- 八 何以須整理地籍？
- 九 說明規定地價之作用及方法。

七 地方自治之實施（上）

部編師範高中地方自治

- 十 何以須墾殖荒地？
- 十一 何謂代墾辦法？
- 十二 試代擬各原籍縣之築路計畫。
- 十三 修築道路之主要方法有幾？試詳述之。
- 十四 如何辦理縣運輸事業？
- 十五 說明警衛與地方自治之關係。
- 十六 編組保甲何以能維持地方治安？
- 十七 試擬一保甲規約全文。
- 十八 何謂聯防組織，有何優點？
- 十九 試擬鄉（鎮）預算草案。
- 二十 說明決算之功用。

參考書目

- 一 戶籍法（三十年十二月十二日國民政府公布）
- 二 修正戶口法施行細則
- 三 戶口普查條例（三十年二月十三日國民政府公布）

- 四 非常時期重要城市戶口查報登記暫行辦法（二十九年八月十日行政院公布）
- 五 編保甲戶口調查辦法（民國三十年九月八日行政院公布）
- 六 土地法（民國十九年六月三十日國民政府公布）
- 七 土地政策戰時實施綱要（三十年十二月二十二日第五屆中央執行委員會九中全會通過）
- 八 禁鴉片管理辦事處組織規程（三十一年十一月四日行政院公布）
- 九 非常時期鴉片管理實際辦法（三十一年七月五日行政院公布）
- 十 戰時鴉片管理條例（三十二年十月十七日公布）
- 十一 戰時地價申報修例（三十二年十一月二十五日國民政府公布）
- 十二 戰時測量規則
- 十三 標準地價評定委員會組織章程（三十一年五月二十七日行政院准備案）
- 十四 非常時期居民移徙條例（三十年二月十四日行政院公布）
- 十五 汽車管理規則（二十八年九月十五日交通部呈准行政院備案）
- 十六 乙種汽車管理規則（二十八年九月十五日行政院公布）
- 十七 汽車駕駛人管理規則（二十八年九月十五日行政院公布）
- 十八 公路徵收汽車運費規則（二十八年十月二十三日行政院公布）

七 地方自治之實際工作（上）

- 十九 警察組織大綱（三十年三月二十一日行政院公布）
- 二十 國民兵組織管理教育實施綱要（二十八年三月八日軍事委員會公布）
- 二十一 國民兵組織管理教育實施辦法大綱（二十八年九月四日行政院公布）
- 二十二 縣（市）國民兵團組織暫行條例（二十八年十月四日軍政部公布）
- 二十三 國民兵團區鄉（鎮）保甲制部編組織規程（二十八年十月二十七日軍政部公布）
- 二十四 警察保甲及國民兵團訓練辦法（二十九年一月十九日行政院公布）
- 二十五 非常時期維持治安緊急辦法（二十九年七月二十四日國民政府公布）
- 二十六 違警罰法（三十二年九月國民政府公布）
- 二十七 非常時期各地舉辦保運坐注意要點（二十七年一月二十八日行政院公布）
- 二十八 修正警士警長教育規程（二十五年九月十六日內政部公布）
- 二十九 國民兵教育綱要（二十九年五月十八日軍事委員會公布）
- 三十 預算法（二十六年四月二十七日國民政府公布）
- 三十一 決算法（二十七年八月九日國民政府公布）
- 三十二 財政收支系統實施綱要（三十年十一月八日國民政府公布）
- 三十三 公庫法（二十七年六月九日國民政府公布）

- 三十四 縣市稅務征收局組織暫行條例（三十一年七月三十日公布）
- 三十五 鄂（鎮）財產保管委員會組織章程
- 三十六 縣（市）政府會計室組織規程
- 三十七 審計法（二十八年三月四日修正公布）
- 三十八 清理各縣市公有款項暫行規則（三十一年十二月九日行政院公布）
- 三十九 縣事縣（市）預算暫行辦法修正案（三十一年四月二十二日通令）
- 四十 縣鄉經營建設實施綱要（三十二年四月內政部頒令）
- 四十一 胡昭華新縣制概論第四章（商務）
- 四十二 黃官風地方自治綱要第七章（中華）
- 四十三 丁嘉善戶口調查要綱（商務）
- 四十四 四川省民衆廳戶政人員手冊
- 四十五 吳德勝土地問題與土地法（商務）
- 四十六 朱寶華土地法理論與注釋（商務）
- 四十七 陳光前交通行政（中央訓練委員會）
- 四十八 安徽省建設廳交通建設（道路專號）

七 地方自治之實際工作（上）

四十九 蔣 漢警察行政法（應聘）

五十 李士登 任職辦理查術（正中）

五十一 朱傳鏞 地方獄政學（正中）

五十二 蕭明新 警察之管理（正中）

五十三 羅文曾 行政倫理（商務）

五十四 李宗黃 警察訓練之理論與實際（中華）

## 第八章 地方自治之實際工作（下）

### 第一節 實行造產

一 公共造產之意義 經濟為國家之生命力，亦地方自治之基礎。發展勞動服務，建設國民經濟，增加地方生產，以足民衣食為目前之急需。地方自治團體應本「國父」「雙手萬能」之遺教，造林墾荒，養魚畜牧，努力地方生產，行之數年，可以取給無窮，而民生之樂利可期矣。

二 縣經濟建設事業之興辦與改進 縣經濟建設事業之舉辦，以因時因地利用民力財力，從事其造產，其收益充作辦理地方自治事業之用為原則。規模較大，屬於全縣性質者，應由民政科主持，協同有關各科辦理之。除增加生產外，更含有示範及推廣作用，以求全縣生產事業之改進。現將應舉辦之重要事項，分述於下：

(一) 農林 設置農業推廣所，辦理製肥、選種及改良農作方法等事。設置林場，培植林木，修築各鄉(鎮)擴大造林運動之用。並隨時派遺農林技術人員分赴各鄉(鎮)督促指導改進事宜。

(二) 水利 修治全縣水利，如修築堤防，開闢水渠，架設水車水碾，興辦灌溉工程。

(三) 墾殖 凡墾內荒山荒地，均應分墾殖區，招墾墾民前往墾殖。

(四) 漁牧 發展漁牧事業，如設置漁塘，培植魚苗，分發各鄉(鎮)提倡養魚，設置牧場，畜養牛、羊、豬等，並推廣優良品種。

(五) 礦產 調查境內礦產，籌設礦場以圖開採之。

(六) 工業 設置工廠，改良手工工業，如紡織工業、木工、鐵工、鹽滷、造油、製糖、製粉等，可依地方需要辦理之。

三 鄉(鎮)造產辦法 鄉(鎮)為縣以下之基本單位，且有其獨立之財政，故公共造產，即應



以鄉（鎮）為基本單位，以開闢鄉鎮財政之源泉。

（一）實施原則 鄉（鎮）公共遺產應依照下列諸原則：1 公共遺產以開發地方經濟，充實民生，及確立自治財政為目的；2 鄉（鎮）應因時因地利用義務勞力，發動公共遺產，非有事實上之必要，以不支費用為原則；3 公共遺產，以鄉（鎮）為單位，但得分保經營之，並以辦理利益豐厚，收效迅速，管理簡易之產業為主；4 規模較大之遺產事業，非一鄉（鎮）人力物資所能舉辦，或因地理及習慣關係，得聯合數鄉（鎮）協力辦理者，其所得利益按各鄉（鎮）所出人力物資多寡比例分配之；5 公共遺產有關技術上之設計與指導，可由鄉（鎮）公所報請縣政府派員指導辦理。

（二）管理機構 公共遺產之進行，除由縣政府監督指導外，可依照行政三聯制之原則，由下列機構辦理之。

1 設計機關 公共遺產之設計事項，可由鄉（鎮）公所負責計畫宣傳與物資勞力之調查統計等事，所擬計畫提交鄉（鎮）民代表大會通過之後，呈送縣政府核准施行。

2 執行機關 公共遺產之執行事項，應於鄉（鎮）公所組織公共遺產委員會經營之，以鄉（鎮）長、鄉（鎮）公所經濟股主任、鄉（鎮）中心學校校長、鄉（鎮）合作社主任、鄉（鎮）農會主任，暨其他有關機關之人士為委員，並由鄉（鎮）公所指定其中一人為主任委員。

1 審核機關 公共遺產之審核事項應歸縣(鎮)財政保管委員會主管，負責公共遺產收支之監督審查及遺產進度之考核事項。

(三) 資金籌集 鄉(鎮)遺產之資金籌集可分下列三種方法：1 公有財產之收益；2 向紳商募集；3 銀行洽商貸款；4 公費籌備百分之二十撥充遺產基金。

(四) 遺產種類 鄉(鎮)遺產可就下列各種事業選擇一種或數種切實經營之：

- 1 經營公有農場；
- 2 開墾公有荒地；
- 3 開墾公有山地(植種茶、桐、桑、松、竹及其他植物)；
- 4 修築公有漁塘；
- 5 創辦公有牧場(飼養牛、羊、雞、鴨、豬等畜類)；
- 6 創辦公營工廠，採辦各種小規模手工業(如紡織、造紙、製糖、農具、麵粉、榨油、製燭、磚瓦、石灰等)；
- 7 公營市場倉庫；
- 8 修築水庫水澆。

八 地方自治之實施工作(下)

9 開採公有礦產

10 其他鄉(鎮)認為利於經營之各種生產事業

上述事業應以公營農場或墾種荒地為首要，皆循舉辦，其餘可視地方環境及實際需要，逐項或合併舉辦推廣之。

(五) 實施程序 公共造產之前，應由鄉(鎮)公所迅速調查統計足供造產之人力、財力、物力及土地等，根據調查結果擬定實施計畫，呈報縣政府備案。同時應注意宣傳工作，使鄉(鎮)民徹底瞭解公共造產要義，以收實效。然後由鄉(鎮)公所、公共造產委員會依照計畫擬具詳細辦法，切實推行之。

(六) 盈餘分配 公共造產品及收穫物變價收入，除收回資金外，其餘盈餘，應按百分之五十作國民教育經費，其餘百分之五十亦以充作其他自治事業之經費為原則。

四 保造產辦法 公共造產雖以鄉(鎮)為主要單位，然保為鄉(鎮)之構成分子，故鄉(鎮)不能離保而存在，亦即鄉(鎮)不能離保而首造產，故保公共造產完成，新鄉(鎮)造產之基礎穩固，至保為鄉(鎮)內之編制，保之人力、財力、物力及土地，亦即鄉(鎮)之人力、財力、物力、土地也。鄉(鎮)公共造產之推行，其性質屬於保之範圍內者，可分保行之。

分保造產之辦法，可由鄉(鎮)公所協同公共造產委員會依照各保之實際情形，擬定詳細計畫。

令各保辦公處召集保民大會討論實行之。

## 第二節 推行合作

一 合作之意義 何謂合作？自廣義言之，人類爲求生存而營互助合作之集體生活。社會愈進步，需要互助合作之處亦愈多，其最高形式如國家組織。故 國父謂：「社會國家者，互助之體也。」（注一）。由此可見社會國家之組織以及一切事業，均由千百萬人之通力合作而成也。若就狹義言之，通察所謂合作，乃指一種經濟制度而言，即聯合相當人數，應用科學之組織，共同經營之方法，以平等互助爲原則，共謀經濟利益與生活改善之謂。合作事業之格言，即「我爲人人，人人爲我」，「各備爲全體，全體爲各個人」，充分表現合作之真諦。依此而組織成之團體曰合作社。合作既以共同利益爲目的，而不以個人私利爲前提，故合作事業皆推進民生政策之基本工作。辦理地方自治，管、教、養、衛四應兼顧並施，而推行合作，實爲地方自治之經濟基礎。誠如 蔣主席所稱：「合作事業有成效，然後地方自治才能確立」也。

二 合作社組織種類及資金 合作社之組成，必須經法定手續，而其種類則依組織之目的而異。至於合作業務之發展，則更須有充分之經費而後可。現分述於下：

(一) 合作社之組織 組織合作社之一般手續如下：

八 地方自治之實際工作（下）

- 1 發起籌備 合作社有相當人數發起即可舉行籌備會籌畫一切事宜。
- 2 開創立會 籌備事項完竣即可召集全體社員舉行創立會。
- 3 舉行理監事會 理監事經創立會選出後應即宣誓就職然後分別舉行理事會及監事會。
- 4 呈請登記 合作社成立時應於創立會後一個月內按照規定手續向所在地主管機關（在縣為縣政府）為成立之登記。
- 5 開始業務 以上手續均經完竣領到登記證之後即可開始營業。

4 年終結算 合作社於業務年度終了時應做一次總結算以便檢討過去營業情形。

(二) 合作社之種類 合作社之業務種類甚多通常有下列數種：

- 1 生產合作 生產合作可分為兩大類：一為農業生產合作即利用合作方法從事農業之經營如作物合作、養蠶合作、養魚合作等；一為工業生產合作即以勞動者之集體力量建設工廠礦業等項購原料施行共同之生產。生產合作之目的在免除資本家之剝削而享受生產者應得之利益。
- 2 消費合作 消費合作即利用共同購買方法將社員日用必需品直接向批發商或生產者大批採購然後分配於社員藉以免除中間商人之剝削以得到價廉物美之貨品。

3 信用合作 信用合作為平民融通資金之最良方式對外可將個人之積蓄儲蓄為共同之儲蓄

大信用以有利條件借取資金，對內可吸收社員游資，培養積蓄習慣，積蓄資金，要其業務與一般銀行相同，惟因採民主管理方式，並以改善社員之生產與生活為目的，故社員得受其實惠。

4 運輸合作 運輸合作，即利用合作方法，徵集社員自行生產物品，加工或不加工，直接運銷於市場，以免除消費者之剝削，增加貨價收益。

5 供給合作 供給合作，即利用共同購買方法，向外購入生產上之必需品，如農具、肥料、種籽、肥料等，加工或不加工，分售於社員使用，以減低生產用品之進貨成本為目的。

6 公用合作 公用合作，即利用合作方式，設備生活上之設備，供社員消費上之長期利用，如合作住宅、合作食堂、合作茶室、合作理髮室、合作託兒所、合作療養院等是。

7 保險合作 保險合作，乃大多數人為預防各種危險之發生，而互相結合，先繳納保費，積成巨款，遇有被保險者發生危險時，即以補償，其所收保費，依危險之多少而為，故可達較一般保險公司之取費為低。

(三) 合作社之資金 合作社資金，為發展合作業務之命脈，無資金即無合作事業可言，故合作社合作為然。合作社資金本以自籌自足為原則，但在我國生產業後，農村經濟困苦之際，故扶持合作事業之進展，合作資金除自籌外，政府與金融機關當與以補助貸借，使合作資金充足，以促進合作事業之

效率。我國合作社之資金，依社會部合作事業管理局所發表三十二年年底統計數字，股金方面，總計爲三〇〇,二〇九,三一九元，貸款方面結欠數爲八〇二,三七六,〇四四元（此係結欠數，全年貸出總額當在此數之上），全部週轉資金當在十二萬萬元以上，至貸款機關過去甚爲繁雜，步調亦極紛歧，自銀行專業化後，國家銀行之農貸業務集中，中國農民銀行主辦各地合作金庫，亦多由該行補設，然未嘗能配合合作事業發展之處仍多，社會部爲遵照中央指示，建立自主之合作金融體制起見，比年均積極從事中央合作金庫之籌建工作，並遵奉行政院訓令與財政部籌備處聯合籌備委員會，現中央合作金庫條例立法院已於三十二年九月十八日正式通過，合作金庫條例施行細則，行政院亦於三十三年三月間公布，中央合作金庫成立之期，當在不遠，今後金融之運用，必更靈活，對合作事業之推進，裨助甚多。

三、合作社之責任 合作社對外舉債，社有財產不足清償時，社員自應負責，其責任種類有三：一、爲有限責任，即社員對合作社所應負債務上之責任，僅以其所任股金爲限。二、爲無限責任，即社員對合作社所負責任，須以其個人自有之財產連帶負責。一爲保證責任，即於所認股金之外，尚須負擔所認股金若干倍之責任，以爲保證，其倍數於章程中規定之。

四、新縣制下之合作社 合作社爲發展國民經濟，改進社會經濟制度之基礎，合作社在新縣制下，占非常重要之地位。中央爲使縣各級合作組織，配合新縣制之實施起見，特頒布縣各級合作社組織

本辦法規定縣各級合作社之組織系統如下：(一)縣合作社聯合社；(二)鄉(鎮)合作社；(三)保合作社。現將其組織要點分述於下：

(一)保合作社 保合作社為縣各級合作社組織之基層組織，同時亦為與地方自治工作密相關合共同發展之經濟機構。以每保一社，每戶一社員為原則，使人人均有享受合作利益之機會。但有時因地方自治單位不能分離時，可聯合數保設立一社。遇有必要時，亦可設立分社。

保合作社之業務，採兼營制，凡借用生產、供給、運輸、消費等均可經營，不過初次成立，知識、經驗、人力、財力均屬有限，切勿好高騖遠，最好使當地最需要者，先行舉辦，俟圖發展。

保合作社規模甚小，資力有限，應加入鄉(鎮)合作社為社員，以取得業務上之聯繫。

(二)鄉(鎮)合作社 鄉(鎮)合作社為縣各級合作社組織推進之中心，任務非常重大，對下逐層普及各保合作社之組織，對上完成縣聯合合作社之組織。

鄉(鎮)合作社之社員，有個人社員、法人社員兩類，共有下列四種：

1. 個人社員 凡鄉(鎮)公所所在地及附近各保，具有法定資格者，均可加入鄉(鎮)合作社為社員，不另組織保合作社。

2. 法人社員 (1) 保合作社；(2) 專營業務合作社；(3) 不以營利為目的之法人。



鄉(鎮)合作社之組織手續，與一般組織之手續相同。鄉(鎮)合作社既為各級合作機關之中心，故其經營事務，亦應作為合作之樞紐，採兼營制，各種業務以互相配合，分別經營。

(三)縣合作社聯合社 縣合作社聯合社為縣各級合作組織之最高一級。由各鄉(鎮)合作社及專營合作社或聯合社組織而成。

縣合作社聯合社，至少有鄉(鎮)合作社兩所以上，始許設立。其最高權力機關為社員代表大會，其代表由社員中選舉之。社員代表大會以下，設理事會、監事會，並由理監事合組社務會，負責議決、執行及監督一切社務與業務。

縣合作社聯合社，亦採兼營制度，經營業務，可視業務性質分部經營，各部會計應予獨立。在分區設署縣分，可於各區設置辦事處，各處可設主任、事務員及技術員等職員，依據縣聯合社章程及理事會之決議，負責辦理該區內各項事務。

五 合作社之成功要件 合作之運至明，合作之實並亦至顯，但吾人欲使合作社成功，有三大要件，不可不特別注意：一曰組織第一，訓練第一，即組織務求其健全，訓練務求其普遍，切實培養社員之合作意識與職員之服務精神。二曰事業至上，計畫至上，即組織一合作社必須先有一種事業理想，不能僅為合作社而組織合作社，且此項事業，必須有切實計畫求其實現。三曰目標集中，力量集中，即合作社之

工作雖有中心，集中全體社職員之力量於此中心之目標，庶幾輕重本末，不致紛亂，而成功亦即可有把握。

### 第三節 推進衛生（附國民體育）

一 公共衛生之推進 公共衛生之實施，一在防禦疾病之侵襲，減少人民死亡，一在促進健康之保持，延長人民壽命。以達延續民族生命之目的。現舉其重要性及設施方法，分述如下：

（一）公共衛生之重要 溯自近世科學昌明以來，衛生知識日漸增加，方法亦日見便利，各國對於公共衛生之設施，無不積極推進，成效頗著（注四）。我國民衆對於公共衛生，素不講求，國民體質日見衰弱，致死亡率竟達千分之二九·一七，在各國中爲最高，故每年死亡人數達一千三百六十餘萬。再就平均壽年說，我國人口之希望壽年不過三十五歲，較之美、英、丹麥、荷蘭、瑞士等國，平均壽年在六十歲以上者，相去甚遠，此不但爲國民經濟上之重大損失，亦即民族生命之重大損失。今後地方自治團體應極力推行公共衛生事業，使國民之體格增強，健康克保，其擔當大事之力量與執行工作之效率，日見其提高，平原有以自衛，戰時無可衛國，因之民族之獨立空間，生產之效率，將大開，實乃以富強人民，爲國家之繼，是其成舉，不傷強身，而更強種，不俟爲個人之長壽，而更爲民族之永存。

(二) 公共衛生之設施 公共衛生之推進應設衛生機關以舉辦衛生事業。

1 公共衛生機關之設置 依縣各級衛生組織大綱之規定應視縣之人力財力物力設置各級衛生機關推行衛生事業縣設衛生院區設衛生分院鄉(鎮)設衛生所保設衛生員至於市則設衛生局或衛生科區設衛生事務所。

2 公共衛生事業之推行 公共衛生機關設置以後即應積極展開衛生工作其重要者有下列數項：

(1) 注意環境衛生 環境衛生影響國民之健康頗鉅我國民素對環境之衛生不知講求故衛生機關應特別注意環境衛生之管理其工作如管理飲水食物處理污物撲滅蚊蠅及鼠類等有害動物清潔街道房屋以及其他環境衛生之改善。

(2) 預防傳染病 傳染病之蔓延為害最烈故公共衛生推進之始應對檢疫防疫工作注重推行以期疫病不致發生民衆日就康強其重要辦法為厲行種痘及其他各種預防接種注意清潔以防傳染病之發生設已發現傳染病應即迅速撲滅以防其蔓延。

(3) 實施醫療工作 疾病之發生總難完全免除則醫療工作不可缺少衛生機關應設立醫院及診療所以便民衆前往診察。

(4) 推行婦嬰衛生 我國產婦嬰兒之死亡率特高，即因忽視婦嬰衛生及接生方法守舊所致。衛生機關應設立產院，任用助產士辦理產前檢查，安全助產，產後檢查，推進婦嬰衛生運動，並訓練產婆，改良接生方法。

(5) 舉辦衛生教育 民衆缺乏衛生知識，為推進公共衛生之最大障礙，故應舉辦衛生教育，如衛生宣傳，衛生展覽，衛生比賽等，使民衆明瞭公共衛生之重要及方法。

(6) 辦理生命統計 生命統計為明瞭人口出生，疾病，死亡之實況及死亡之原因，以作推進衛生工作之根據，衛生機關應經常辦理生命統計。

(7) 辦理學校衛生 衛生機關應協同教育行政機關推行學校衛生，在學校內實施種種衛生工作，以減少學生之疾病，確保學生之健康，且養成學生之衛生知識，習慣與態度，以增進學生之學習效率，使學生之德，智，體各方面獲得均衡之發展。

二 國民體育之推進 國民體育之實施，以鍛鍊國民體格，培養民族正氣，達到全國國民具有自衛衛國之能力為目的。現將其重要性及設施方法，分述如下：

(一) 國民體育之重要 國民體格之強弱，為國家盛衰之主要因素，歷史已有例證。古希臘斯巴達民族對於人民之健康最為重視，凡體格不良者禁止其結婚，畸形或體格弱之嬰兒，則毅然投入深

山大澤中。每一兒童須受嚴格之體格訓練，所以十餘歲之青年，已能執干戈而衛社稷，其民族之強盛，自為必然之事實。我國國民素有懦弱之惡，與列強相較，大有遜色。故蔣主席曾詔示吾人云：「國民如果沒有強健的體魄，便沒有強健的精神，何以來盡國民的責任。如此，國家便不能強盛，民族便不能復興。要使國強盛，民族復興，就非使國民的體魄強健不可。」（注三）。可見國民體育之普遍實施，以增進國民體格，實為復興民族之要圖。

(二) 國民體育之設施 國民體育設施之主要方法，可分為設備及活動兩種：

1 設備 國民體育場之設置，為實施國民體育之主要場所。縣應設縣立體育場一所，鄉（鎮）應與鄉（鎮）中心學校合辦簡易體育場一所。場內應就環境需要及經濟能力，置分國術場、田徑賽場、球場、拳擊運動場等。並設置各項運動器具，如刀、槍、劍、棍、弓、箭、石球、球類、鞍馬、浪板、滑板、沙箱、雙槳、木馬、吊環、繩竿、繩梯等。設置以後，須注意管理，並指導民衆應用。

2 活動 實施國民體育之日常工作，為使民衆參加體育活動，鍛鍊其體格，陶冶其品德，以達成整個體育教育之目的。

(1) 日常指導 體育場應設指導員，對參加活動之民衆，依其年齡、性別、能力、興趣等，予以切實之指導，以求健全與技術上之進步，而增高其參加體育活動之興趣。

(2) 組織訓練 爲使民衆運動興趣持久計，在日常指導之外，應視體育場設備及民衆活動情形分別加以組織，如游泳隊、早操隊、國術隊、田徑賽隊及其他各種球隊等，在一定時間，按其程度之高下，作有系統之團體訓練。

(3) 運動比賽 在指導訓練之外，應舉行運動比賽，舉行比賽之目的，一在提倡民衆之運動風氣，一在表現訓練成績與運動方法。比賽之種類，可分運動會、球類比賽、競技比賽等。在鄉村中對競技比賽，尤有提揚之價值，例如划船、爬山、放風箏、踢毽子、跳繩、雜角、舉重等單項比賽，車水比賽、划船比賽、插秧比賽、推土車比賽、採摘比賽等農事競技比賽。因此種比賽輕而易舉，適合鄉村環境，且富有工作競賽之精神也。

#### 第四節 設立學校

一 縣教育實施方針及設校計畫 縣主席謂：「立國之道，千頭萬緒，然著手所在，不外提高國民之道德、智力與體力，養成人人皆爲健全公民，俾人人皆能擔負應負之任務，然後生活得以改進，國力由此增加，故一言以蔽之，即國民教育爲一切之基本是已。」（註五）可見教育實爲國家百年大計，乃復興民族建設國家之基礎，故縣各級組織綱要之頒行，即採政教合一之精神，以教育爲督導之中心，縣

教育之實施自須根據國家政策、教育理想以及社會需要，確立方針及計畫，以爲設施依據，而求其急進之普及。

(一) 實施方針 縣教育實施之方針，其主要各點擬定如下：

1 縣教育之實施，應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，注重民族意識、國家觀念、國民道德之培養，並使人與日兼身，使康之訓練，並應切合實際需要，養成人民自治之能力，授以生活必需之知識技能。

2 管教兼衛，爲地方自治之指導方針。縣教育之實施，應厲行管合一（即政教合一）、教養合一（即建教合一）、教衛合一（即文武合一），蓋管合一，即可教人如何管理人，事時地物，適應政治上之需要；教養合一，即可運用教育力量，配合生產建設，促進民生發展；教衛合一，自可矯正過去重文輕武，民氣消沈不振之弊。

3 縣教育之實施，應由量之普及到質之提高爲普及國民基礎教育，自宜廣設學校，使自治區域內之男女均有受教育之機會。但祇顧量之增加，不顧質之改進，則教育程度必致低落。故應先求量之增加，普及，再求質之改進充實。

4 縣教育之實施，應實行計畫教育，即根據社會環境及需要，對全縣教育訂定遠近計畫之方案，與

身期實施之計畫，務期以最經濟之人力物力及時間，獲最大之效果。

(二) 設校計畫 縣教育實施方針既已確定，則應據之以定全縣之設校計畫，以便循序漸進。不過計畫之製定，須切合實際，具體易行，庶免閉門造車之譏。故計畫之製成，必經周詳之手續。

1 詳細之調查 調查係一切事業之最初步工作，必有切實之調查，始可明瞭實情，據以為設計之根本。

2 精密之統計 調查與統計，是互相為用，不容分開者，祇有調查而無統計，則所謂調查者，毫無意義。故調查之後，須繼之以統計。對於縣內與設立學校有關之各部門，均有完全詳細之統計數字，然後方可據此定適宜方案。

3 審慎之研究 調查統計工作完畢之後，分析研究工作亦不可少。將調查統計之結果，經審慎之研究，探討其原因，決定其對策，然後可以從事製定具體之計畫矣。

經過上述之準備工作，即應詳擬分年設校實施計畫，現以國民教育為例，述之如下：

(1) 概況 凡與設立學校有關之實況，均須詳為列入，如鄉(鎮)數、保數及人口數、學齡兒童數、失學成年民衆數、已有小學數、學級數、及入學兒童數、已有民衆學校數、學級數及學生數、未入學兒童數及失學民衆數、現有小學教師及合格教師數等。



(2) 課程程序 各縣各鄉(鎮)保設立學校之分年實施程序，可以三年或五年為一階段，將各年度應設立學校之種類、數目，詳為規定，務期能如期實現，達到預定之目的。

(3) 師資訓練 規定分年訓練師資之數目、經費及方法等。

(4) 經費籌集 規定經費之來源、籌集方法及核算數目等。

(5) 強迫入學 規定督促入學之方法。

(6) 輔導 規定輔導組織及實施方法、鄉(鎮)中心學校輔導區、學校辦法等。

二 教育經費之整理與籌集 教育經費為推進教育文化事業之重要條件，欲教育進步，必須有充實經費與合理之支配。故教育經費之整理與籌集，須應別注意。

(一) 經費之整理 縣教育款產之整理，其主要方法有二：

1 清理縣有教育款產 縣教育經費之來源各地不一，如科舉時代之學田及津貼員生之卷燭膏火等費，各地書院之產，興學以後地方撥歸學校之廟產、祠堂及其他地方公產、公款等。因來源複雜，以前管理又不得法，以致流弊叢生，必須加以徹底清理。清理之方法，由縣財政整理委員會依據民國二十六年中央公布之各縣市清理教育款產辦法及民國三十一年行政院公布之清理各縣公有款產暫行通則辦理之。凡經清理項益之收入，應仍作為辦理教育之用。

7. 保障教育專款 保障教育經費，為中國國民憲政及臨時約法內規定之國策，全國上下，自應一致遵守。但有縣各級預算，編列預算後，其中有一縣財政由縣政府統收統支」之規定，於是遂有「統收統支」之立法原意，政府教育經費，移在別項，影響教育事業甚大。中央有鑒於此，曾於中華民國第五屆中央執行委員會第九次全體會議通過「地方行政機關統收統支法」，擬用教育經費妨礙教育事業，應予糾正案」。行政院據此，復於三十一年四月通令除切實遵行前項議案外，並規定：(1) 教育專款，應成立特種基金（另立專戶），但仍列入預算。(2) 保國民學校及鄉（鎮）中心學校基金籌集辦法，第十六條所稱基金，保管委員會，在本辦法未修正前，仍舊辦理。縣地方教育經費之保障，既有法令上之根據，故原有地方學款、產租息及原指教育經費各種賦稅、徵費之稅收，均應全部撥充地方國民教育經費，不得藉口統收統支移作別用。

(二) 經費之籌集 教育經費不但求其保障，且應努力籌集，以求逐年增加，增籌之法如下：  
1 請求省府及中央撥款補助。

2 提倡私人捐資興學；

3 發動產興學；

4 學校基金依教育法及地方自治法之規定，保國民學校及鄉（鎮）中心學校基金籌集辦法辦理之。

八 地方自治之實際工作（下）

三 學校與地方自治之關係 蔣主席曾謂：「所有組織民衆，實行地方自治之使命，完全以小學爲中心。」可見學校與地方自治之關係至爲密切，即應切實發揮學校之功能，以完成地方自治之使命。

(一) 學校應爲訓練民衆之中心 「人民會受四權使用之訓練，而完成其國民之義務，實行革命之主義」，爲地方自治完成最主要條件之一。在地方自治開始之時，地方人民之文化水準尚低，知識能力自然未達上述標準，則學校應爲訓練民衆之場所。學校教師應爲訓育全民之導師，不但教之讀書識字，舉凡國民應有之知識、道德、能力，均應予以指導，使成爲地方自治下健全之國民。

(二) 學校應爲地方建設之中心 地方建設之工作爲管、教、養、衛四項，學校必須成爲社會之中心，由此中心以發動整個地方之各項建設事業。換言之，即學校必須成爲地方政治、文化、經濟、軍事等各項建設總推動機關。學校不但應教導民衆如何自治，如何自學，如何自養，如何自衛，且須與民衆打成一片，推動管、教、養、衛各項建設工作，以奠定地方自治之基礎。

四 學校教職員協助地方自治工作之方法 學校既爲訓練民衆及地方建設之中心，則全校教職員對地方自治工作之協助，實爲實無旁貸協助之法，約有下列數端：

(一) 分任自治職務 分任地方自治之職務，爲學校教職員協助地方自治之最直接而有效者。故縣各級組織綱要有條(鎮)中心學校及縣國民學校校長及教職員均可兼任鄉(鎮)保甲自治

## 職權之規定。

(二) 宣傳自治知能 欲地方自治推行順利，必須地方人民對地方自治有充分之認識與知能，學校教職員可利用學校之一切設備，如禮堂、圖書、儀器等，各種集會如國民月會、國父紀念週等，對地方人民宣傳地方自治之理論與方法，以啓發人民自治之知能。

(三) 貢獻自治意見 有關地方自治之興革事項，學校教職員應對之作深刻之觀察，透徹之研究，彙成具體而切實之意見，貢獻地方自治機關，為地方興利除害。

(四) 協助自治技術 地方建設工作之興辦，如合作、墾荒、造林、築路、造產等，均需要較為專門之技術，學校教職員可各就所長，盡力協助，以解決其實際困難。

五、教育與管養衛生之聯繫 教育既為一切地方建設之基礎，則教育與管養衛生工作之聯繫，實為重要，蓋唯有教育與管養衛生工作密切合作，始可發揮整個地方自治之效能。其聯繫之方法，即前述「政教合一」、「文武合一」、「建教合一」三原則，作適當之配合與運用。

(一) 教管合一（即政教合一） 所謂教管合一，不僅指用教育手段，達到政治目的，且須使政治機構教育化，而促進教育之發展。換言之，即不僅以教育力量，教導民衆如何做事，如何做人，使成爲地方自治下之健全公民，更要使各級自治人員深受教育之熏陶，力行自我教育，自我管理，充實基層幹部。

之學識技能，進而認識教育之重要，並以全力推行教育。

(二) 教衛合一 (即文武合一) 地方人民除民團運用之訓練外，尤須注意於軍國民教育之訓練，凡屬壯丁皆須受軍事訓練，教以軍事紀律，培養其尚武精神，啓發其愛國精神，統一其思想意志，在集體訓練下，增強其衛鄉衛國之力量。欲達此目的，唯有實施文武合一之軍事化教育，始克有濟。

(三) 教養合一 (即建教合一) 國父謂：「學校之目的，於培養之材，當注意其千萬能，凡協助雙手生產之機械，我當仿照而不依靠於人。」故今後教育必須注重本國生產技能與體力之訓練，使能達建教合一之目的。

六 文化事業之推廣 學校為地方文化之中心，無論鄉(鎮)中必學校或縣國民學校均應利用之，兼辦社會教育，推廣文化事業，其主要工作略舉如下：

(一) 編貼壁報畫報 應由學校按日採擇重要新聞，以通俗文字，簡明圖畫，編成壁報或畫報，張貼於當地適當地點以供衆覽。

(二) 開放書報室 學校應將書報閱覽室開放，供給民衆閱覽，並指導其閱讀，且可聯絡其他鄉(鎮)保學校，採取巡迴交換書報辦法，以資進閱者興趣。

(三) 舉行體育日 星期日已定為體育日，學校應擴大體育活動，利用學校場所，運用集會方式

或藝術表演方式，如舉行音樂、戲劇、電影、播音、幻燈等活動，以陶冶民衆之德性。

(四) 舉行通俗演講 可定期在學校或其他公共場所舉辦，集合民衆聽講，灌輸各項普通知識。

(五) 提倡民衆娛樂 如舉行民衆同樂會，設備戲琴等娛樂用具，供民衆使用，以改進民衆之休閒生活。

(六) 普及民衆體育 由學校發起組織運動會，利用學校場所，鼓勵民衆參加，以收體育普及之效。

## 第五節 組訓民衆

一 組訓民衆之重要 抗戰建國大業之完成，有賴於全國民衆之意志集中，力量集中。如何集中其意志與力量，唯一有效之方法爲組織民衆，訓練民衆。蓋民衆爲國家之基礎，民力爲抗戰建國之動力，必須民衆加以組織，使之集中統一於強固團體之下，始能表現其固有之力量，必須民衆加以訓練，使之具有必備之知識，始能明瞭使用其力量之方法。中國國民黨爲使全國人民集中意志，統一行動起見，曾於抗戰建國綱領之政治、教育、經濟及軍事各綱領中，均有注重民衆組織與訓練之說明，以發揮管教養衛之基本力量。故地方自治之實施，應努力於民衆之組訓工作，不但可以運用民力以推進地方建設，且

可奠定國家萬年有道之基。

二 組訓民衆之目標 民衆組訓既屬重要，則於實施組訓民衆之先，應有確切之目標，以爲組訓工作之依據。組訓民衆之目標擬定如下：

(一) 使全國民衆依職業、志趣、年齡或性別之不同，分別加以組織，使各有其隸屬之團體，以協助地方自治，完成有組織、有生機的社會，在戰時更可便利政府管制，厲行動員。

(二) 使全國民衆具備民族意識，熟諳民權行使，增進工作知識，奠定三民主義之基礎。

三 組訓民衆之實施方法 欲達組訓民衆之目標，即應依據法令，籌設漫之民衆切實加以組織與訓練。其重要方法如下：

(一) 公民宣誓 公民宣誓爲效忠黨國、誓行主義之積極表示。凡具有公民資格者，應赴本鄉(鎮)公所宣誓，經登記後，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。依內政部制定公民宣誓登記暫行辦法之規定，其主要點如下：

1 宣誓日期 宣誓日期，除由鄉(鎮)公所酌定外，得於舉行國民月會時合併舉行之。

2 宣誓典禮 宣誓典禮，在鄉(鎮)公所舉行，以鄉(鎮)長爲主席，其儀式如左：

(1) 全體肅立

(2) 唱黨歌

(3) 向國黨旗及 國父遺像行三鞠躬禮

(4) 主席恭讀 國父遺囑

(5) 主席領讀誓詞宣誓者舉右手自行唱名循聲朗讀

(6) 主席訓詞

(7) 宣誓人訓詞

(8) 禮成

3 宣誓誓詞 宣誓人應向鄉(鎮)公所領取誓詞親自簽名或蓋章於誓詞後,宣誓後繳鄉(鎮)公所。其誓詞如下:

○○○誓以至誠奉行三民主義,擁護國民政府,服從最高統帥,履行公民應盡之義務,分擔抗戰建國之大業。謹誓。

中 華 民 國 年 月 日 . ○ . ○ . ○ 立誓

4 公民證及公民冊 公民舉行宣誓後,鄉(鎮)公所應按名發給公民證,並造具公民名冊二份,分保登記,一份存鄉(鎮)公所,一份連同誓詞,呈縣政府備案。



(二)自治公約 自治公約為訓練民衆實行團結互助，自治自衛之唯一有效辦法。其重要者如保甲規約、節約公約、造屋公約等，均應有鄉（鎮）長指導各保甲訂立具體、淺顯、簡單、易行之公約。訂立之後，即由保甲長隨時督促指導，切實執行，其實行而不徹底，或尙未實行者，應檢討其原因，設法改善或促其實行。

(三)民衆組織 民衆組織為依年齡及性別而區分之綜合組織，包括國民兵團、在鄉軍人會、長老會、婦女會、少年團等組織，此等組織應注意其編組及訓練，以適應國家需要。

1. 編組 民衆組織以縣（市）為單位，其組織系統因性質之不同而有分別，大致以地域為範圍，分縣及鄉（鎮）兩級，例如縣長老會與鄉（鎮）長老會。各種民衆組織，除當地政府為主管機關外，並分別受當地中國國民黨黨部、三民主義青年團或軍事機關之指導監督，例如少年團應受所在地三民主義青年團部管轄等是。

2. 訓練 編組完整，即須繼之以訓練。其訓練方法，最好先訓練其幹部，然後由幹部負責訓練其會員或隊員。訓練時應兼顧精神訓練、軍事訓練、生活訓練、服務訓練、生產訓練等，務使每人成為社會之有用分子，並為國家健全公民。

(四)人民團體 人民團體乃依職業或志趣而分別組織之團體，包括農會、工會、商會、自由職業

團體及各種學術文化慈善團體等。此等團體與發展國民經濟建設運動或文化事業有密切之關係，應注意指導監督，以適應社會之需要。

1 指導 人民團體之成立、整理或改組，均應由縣政府派員指導之，以期達於健全之境地。凡成立人民團體，應依非常時期人民團體組織法之法定程序辦理之。人民團體經發起人申請許可組織，縣政府應即派員指導，執行下列各項任務：

(1) 指導發起人依法定手續推舉籌備員組織籌備會，並呈報縣政府備案。

(2) 指導籌備會擬章程草案，章程內應載明下列事項：一、名稱；二、宗旨；三、區域；四、會址；五、任務或事業；六、組織；七、會員入會出會及除名；八、會員之權利與義務；九、職員名額、權限、任期及選任、解任；十、會議；十一、經費及會計；十二、章程之修改。

(3) 指導籌備會徵求會員，並審查其資格。

(4) 出席發起人及籌備會議。

(5) 指導籌備會召開成立大會。

(6) 指導該團體造具會員名冊、職員略歷冊，連同章程呈報縣政府備案。

設因人民團體發生糾紛，或新法令頒布時，縣政府為使人民團體組織健全計，應派員指導、整理或

#### 八 地方自治之實際工作（下）

改組之。

2 監督 人民團體之一切活動應受縣政府之指導監督，如有違反三民主義之言論及行為，或違法等情事發生時，縣政府得酌情分別予以警告、整理或以解散處分。

## 第六節 厲行新生活

一 新生活運動要義 新生活運動爲 蔣主席所倡導之生活革命運動，其理想乃以軍事化、生產化、合理化（藝術化）爲中心目標，以「禮、義、廉、恥」爲生活規律，以「整齊、清潔、簡單、樸素、迅速、確實」爲實施原則，在不斷努力實踐之中，求全國人民精神徹底改造，以奠定新中國之基礎。

二 厲行新生活與地方自治 新生活運動，蔣主席認爲係地方自治基本要義之一，曾云：「我們如果有新生活運動禮、義、廉、恥的精神，才能刻苦耐勞，爲社會勞動，爲民衆服務。實踐新生活的六項準則，就有了自治的精神，就可以改造國民的生活，建立自治穩固的基礎（注六）。」且蔣主席屢次對新生活運動之文告及演講詞內所指示之主要工作，亦均與地方自治工作互相配合，例如：

（一）新生活運動週年紀念告全國同胞書中，指示人民實踐新生活須：1 實施民衆之訓練與組織；2 促進社會合作事業之組織；3 加緊各種社會教育之普及。

(二) 新生活運動六週紀念廣播詞內，列舉新生活實施要項：1. 廣行精神總動員，策進戰時生活；2. 動員兵役建設，尊敬受傷戰士；3. 協助肅清煙毒，增進國民健康；4. 促進國民經濟，增加戰時生產；5. 喚起婦女同胞，推進婦女新運。

(三) 新生活運動九週紀念廣播詞內，指示新生活運動應有之努力：1. 切實戒除賭博；2. 徹底肅清煙毒；3. 普及節約儲蓄；4. 推進衛生體育；5. 協助全國總動員。

(四) 新生活運動十週紀念廣播詞內，勉勵全國同胞：1. 改革精神生活，加強抗戰力量；2. 廣行善舉，實行義務勞動。

由上所述，可見新生活運動，不但為地方自治之基礎，且亦為推行自治工作之核心。

三、如何推進新生活運動 新生活運動與地方自治之關係既如此密切，自應切實推行。其方法約有下列諸端：

(一) 以身作則推己及人 推行新生活運動，自應先求本身確實奉行，然後始可逐漸普及民衆。古人所謂「其身正，不令而行」，又稱「君子之德風，小人之德草，草上之風必偃」。即此之謂。故地方自治之幹部人員，無論縣長、秘書、科長以至里鄰（鎮）保、甲長，均須能實踐新生活之條件，作人民之表率，庶可形成一新生活合理化之自治地方。

(二) 要以宣傳與教育方法指導人民實行。舉行新生活，應利用宣傳與教育之方法，隨時隨地指導人民實行。例如召集鄉民開訓話，訓導鄉(鎮)保甲長時，舉行保民大會，甲居民會議時，以至於各種紀念日，民衆集會時，均應以新生活運動之訓導，切實灌輸入會者，有無違反新生活運動之規定，以養成每個人持久不變之習慣，然後新生活運動方能普及。

(三) 以競賽方式鼓勵人民實行。教導與宣傳仍偏於被動方式，更進一步應以競賽方式鼓勵人民自動實行，因競賽爲促進效率之主要方法也。各地方應訂定團體或個人競賽方法，使科與科，鄉(鎮)與鄉(鎮)，保與保，甲與甲，或個人與個人互爲競賽，以養成自發自動習慣，發生觀摩仿效作用，由一人一戶而達到全縣，全省，全國，皆能厲行新生活之目的。

(四) 以新生活運動與地方自治事業相配合。蔣主席曾指示新生活運動之主旨，要與地方自治工作相互配合，今後自應將新生活運動之力量，切實配合於各項地方自治事業內，如編查戶口，規定地價，開闢荒地，實行耕產，整理財政，健全機構，訓練民衆，開闢交通，設立學校，推行合作，辦理警衛，維護衛生，實施救師以及其他自治事業等，然後一切自治事業方能蒸蒸日上，新生活運動亦格外充實而日進有功。

(五) 以新生活運動與國民經濟建設運動，國民精神總動員及全國總動員運動相配合。此數

項運動所具備之條件雖各有不同其目的則均為完成抗建大業故必須左右逢源脈絡相通。蔣主席對此早有訓示「新生活運動所以奠定民族之精神之基礎而國民經濟建設運動則所以充實民族之物質之基礎」國民精神總動員運動之目標為：1 國家至上，2 民族至上，3 軍事第一，4 勝利第一，5 意志第一。其方法為督促全國人民能徹底改造其精神實踐救國之道。力行建國之信仰。至於全國總動員運動，蔣主席在新生活運動八週年紀念廣播詞內特別強調「應以新運方法為基礎，深入社會廣為輔導」故實際分析之新生活運動與其他各項運動均互相關聯而必須表裏一致，著頭並進，方能發揮最大效能。

### 第七節 實施教郵（附褒揚與優待）

一 救卹事業之重要 救濟事業亦為地方自治團體所應注意者。蔣主席曾闡述救濟之意義，謂「我國古時政治哲學特別注重於疾病痛苦困窮的救濟。古時所謂仁政就是要發動人民的力量，救濟人民的痛苦。為政之要，就在於竭盡能力，定出方法和計畫，來救濟人民的困乏與痛苦。禹思天下有溺者，猶已溺之，稷思天下有飢者，猶已飢之，這長擔負政治責任的人應有的自然。古時以矜寡，鰥，獨，廢，為天下之窮而無告者，文王發政施仁，必先此四者。這四種人，有的是老而無依，有的是幼而無養，古時侯國

爲要沒有一夫不獲其所，對這些人是首先顧慮得周到的。現在辦理地方自治亦要特別注重此點，才能說是真正的地方自治（注七）。所以地方自治團體應依照建國大綱第十一條之規定，經營實功，兼濟貧、救災、醫疾等公共事業，以使人民各得其所，各遂其生。

二、救卹事業之實施 地方自治團體對救卹事業之實施，應基於運大同之理想，民生主義之原則，以責任觀念代替慈善觀念，以積極方法代替消極方法，求三民主義社會政策之實現，茲分述之如下：

（一）救濟之對象 受救濟者可分爲下列三種：1 貧窮救濟：凡因貧窮而無力生活之老人、童嬰、妊婦、殘疾者、失業者均屬之。2 災難救濟：凡遭受非常災變之災民難民均屬之。3 矯正救濟：凡性善、品行不良，具有犯罪傾向，有矯正之必要者均屬之。

（二）救濟之方法 辦理救濟事業，應視受救濟人之需要，採用適當之方法，依其性質，可分爲院內救濟、院外救濟二種。院內救濟爲一定救濟設施處所內之留養、醫療、助產、感化、教育、公民訓練、職業訓練等，院外救濟爲現款或食物、衣服等必需品之供給，住宅之廉價或免費供給，資金糧食之無息或低息貸與，減免土地賦稅，實施職業介紹等，均以扶植受救濟人自力更生爲目的，俾化無用爲有用，變消費爲生產。

(三) 救濟之設施 依救濟對象及方法而定，則救濟事業之範圍至為廣泛，各地方自治單位應辦救濟院，按照地方需要，酌設左列各所：

- 1 安老所
- 2 育嬰所
- 3 育幼所
- 4 殘廢救養所
- 5 習藝所
- 6 婦女救養所
- 7 助產所
- 8 施醫所

9 其他以救濟為目的之設施

至災難救濟，亦應未雨綢繆，如籌置義倉以備荒歉，注射疫苗以防傳染，他如兵災、火災、大都會事出倉猝，損失慘重，尤應實施緊急救濟以應需要。

五 褒揚與優待之意義 尚忠勇，崇信義，為我民族之固有道德，以是忠臣義士代有所聞。國父

八 地方自治之實際工作（下）



倡導國民革命以來，殺身成仁，捨生取義之革命先烈，不絕於吾抗戰軍興，盡忠盡國，保護社會而殉職者，踴躍捐軀，而毀家紓難者，更不乏人。或作轟轟烈烈之犧牲，或作慷慨慨之捐輸，此民族正氣之偉大表現，除中央明令褒獎外，地方自治團體亦應力事褒揚，以樹立良好楷模，轉移社會風氣。

四 褒揚與優待之舉辦 凡對社會國家有特殊貢獻及功勳者，地方自治團體均應設法褒揚之。其重要事項如下：

(一) 出征軍人之鼓勵 我國對日抗戰，實行徵兵，各地壯丁，均踴躍服役，出征殺敵，諸多可敬可佩之事迹，如親送獨子入營，兄弟爭服兵役，勸夫投筆從戎，以及傷愈官兵，請求重上前線者，一時傳為佳話。此等事實，豈可任其湮沒，不予以物質或精神之鼓勵，以增加其殺敵取果之勇氣。鼓勵之法，可組織地方慰勞團，募集金錢及實物，籌備游藝或戲劇，至傷兵醫院或國民兵團部慰勞。遇有過境軍隊或應征入伍之壯丁出發時，均應舉行盛大歡送會，以啓發其忠勇之情緒。

(二) 出征軍人家屬之優待 出征軍人親冒槍林彈雨，保衛國家，後方人士，對其眷屬應予以優待，使免後顧之憂。依照中央公布之優待出征抗敵軍人家屬辦法之規定，縣（市）政府及自治團體應組織出征抗敵軍人家屬優待委員會，負責辦理關於優待之事項。其辦法應將出征軍人家屬狀況詳加調查，列具表冊，分別予以下列之優待：

1 出征抗敵軍人家屬除擔負法定賦稅外，得減免各項臨時捐款。

2 出征抗敵軍人家屬得免服勞役並優先享受一切公益設施。

3 出征抗敵軍人家屬有下列情形之一者，得由保長、甲長或逕向優待委員會請求救濟：

(1) 生活不能維持者；

(2) 疾病無力治療者；

(3) 死亡不能葬埋者；

(4) 子女無力教養者；

(5) 遭遇意外災害者；

前述情形應迅速查明，酌予金錢、物品或其他救濟。

4 出征抗敵軍人在應召前所負之債務無力清償者，得展期至服役期滿後第二年内清償，在服役

期內其家屬願以維持生活之財產、債權不得請求強制執行。

5 出征抗敵軍人或其家屬承種耕作之場，或自住之房屋，在服役期內出租人不得收回或改租與

他人。

6 出征抗敵軍人因作戰陣亡，或受重傷致成殘廢時，除依法領受津貼及遺孀外，其家屬得繼續

享受特辦法所規定之優待，至其子女成年爲止，無子女者至其配偶死亡爲止，無配偶及子女者，至其直系血親尊親屬死亡爲止。

(三) 公忠義烈之褒揚 保衛國家而抗敵殉難之官民，或保護地方而有特殊功績之人士，其可歌可泣之事實與公忠義烈之精神，應力事褒揚，以作社會之模範。褒揚之主要方法爲設立忠烈祠，及建立紀念坊碑，以資紀念。依照抗敵殉難忠烈官民祠祀及建立紀念坊碑大綱之規定，合乎下列條件之官民，均應加以褒揚：

1 抗敵殉難忠烈官民，有左列情形之一者，得入祀忠烈祠，並得建紀念碑或紀念坊：

- (1) 身先士卒，衝鋒陷陣者；
  - (2) 殺敵致果，建立殊勳者；
  - (3) 守土盡力，忠勇特著者；
  - (4) 臨難不屈，或陷陣負傷不治者；
  - (5) 其他抗敵行爲足資矜式者。
- 2 抗敵殉難忠烈人民，有左列情事之一者，得入祀忠烈祠，並得建立紀念碑：
- (1) 偵獲敵軍重要情報者；

- (2) 組織民衆協助軍隊工作，執行軍隊命令者；
- (3) 刺殺敵人或漢奸者；
- (4) 破壞敵人重要交通線者；
- (5) 焚毀敵人倉庫者；
- (6) 破壞敵偽崗樓鐵道者；
- (7) 被捕不屈者；
- (8) 救護抗敵官兵者；
- (9) 組織民衆實行國民公約者；
- (10) 其他忠勇抗敵者；

忠烈祠除首都及省會設立外，各縣政府所在地應設立一所，鄉（鎮）公所在地，如有公共寺廟，亦得設立之。祠內設烈士牌位，並應徵集烈士之遺像、遺物、有關文獻等，開陳列室以供瞻仰。每年七月七日，應由當地長官及機關團體代表舉行公祭，以資紀念。

附錄

一 見 國父孫文學說第四章

八 地方自治之實際工作（下）

注二 見社會部合作事業管理處出版之三十二年度各省市合作事合作工作報告

注三 見陳誠教育之旨意及我國體育的改造引 蔣主席稿

注四 例如美國官公共衛生未發達之前，傳染病甚重，自實行強迫種痘，每十萬人口中每年驟天花而死亡

者，由九十人減至四五人，消釋自來水採集，十萬人口中每年驟出寒而死者，由八十餘人降至二三人，十

六世紀時，歐洲人民平均壽命僅有十九歲，續後注意公共衛生之實施，平均壽命代有進步，十七世紀二十

五歲，十八世紀三十二歲，十九世紀四十歲，今已增至五十歲以上，美國十六世紀二十一歲，十八世紀三十

四歲，一九〇〇年四十九歲，一九二一年五十八歲，今則雖六十歲

注五 見 蔣主席告全國小學教師及各界人士書

注六 見 蔣主席二十八日三月一日黨政訓練班第一期開學訓詞

注七 見 蔣主席政治的處理

作業

一 縣經濟建設之事項有幾？

二 鄉（鎮）造路實施之原則如何？

三 鄉（鎮）造路之種類如何？

四 試擬一鄉（鎮）造路計畫書。

- 五 體育之辦法應如何？
- 六 國民體育之組織程序。
- 七 保合社與鄉（鎮）合作社之性質有何不同？
- 八 縣合作社聯合社之任務如何？
- 九 試舉實例以說明國民體育之重要性。
- 十 國民體育應有之主要活動為何？
- 十一 公共衛生應有之主要設施為何？
- 十二 縣教育實施之原則應如何？
- 十三 試代擬一本縣（即各生原籍）設校計畫。
- 十四 保障縣教育經費獨立有何法律根據？
- 十五 學校教育應如何協助地方自治工作？
- 十六 以宣傳地方自治知能為中心，由全班同學編出壁報一期。
- 十七 試申論民衆組織之重要性。
- 十八 民衆組織與人民團體之區別如何？
- 十九 申述改良社會習俗之必要。

## 八 地方自治之實際工作（下）

二十 人才調劑之辦法應如何？

二十一 如何鼓勵出征軍人？

二十二 試舉所知本縣公忠誠烈之事蹟。

二十三 說明救卹事業之重要性。

二十四 救卹事業之主要方法如何？

二十五 救卹事業主要設施如何？

參考書

一 鄉(鎮)造產辦法(行政院公布)

二 強制造林辦法(行政院六〇二次會議通過)

三 縣農業推廣所組織大綱(三十年八月行政院公布)

四 縣農林場組織章程(三十年八月行政院公布)

五 合作社法(二十九年十一月十七日國民政府公布)

六 縣各級合作社組織大綱(二十九年八月九日行政院會議通過)

七 修正國民教育法(三十年九月九日公布)

八 國民教育法(二十八年九月十一日教育委員會)

- 九 分期改善國民體育場辦法要點（三十一年四月十八日教育部通令）
- 十 縣級衛生組織綱領（二十九年五月十日行政院公布）
- 十一 清潔用炬運動推行辦法（新生活運動總會頒布）
- 十二 國民教育實施綱領（二十九年二月二十一日教育部公布）
- 十三 保國民學校設施要則（二十九年四月八日教育部公布）
- 十四 鄉（鎮）中心學校設施要則（二十九年四月八日教育部公布）
- 十五 保國民學校及鄉（鎮）中心學校基金籌集辦法（二十九年六月十四日教育部公布）
- 十六 非常時期人民團體組織綱領（二十八年五月十九日公布）
- 十七 人民團體組織方案（二十二年六月十五日第四屆中央執行委員會第七十五次常會通過）
- 十八 人民團體捐募辦法（二十三年四月二十六日第四屆中央執行委員會第二十八次常會通過）
- 十九 戰時民衆之組織與訓練實施要項（中央黨部組織部擬定）
- 二十 農會法（二十六年五月二十一日國民政府公布）
- 二十一 社會法（二十一年八月五日國民政府公布）
- 二十二 工會法（二十二年七月二十日國民政府公布）
- 二十三 商會法（二十七年一月十三日國民政府公布）

八 地方自治之實際工作（下）



二十四 婦女會組織法綱（二十一年九月十五日第四屆中央執行委員會第二十二次常會通過）

二十五 公民宣誓登記規則（二十五年六月二十七日內政部公布）

二十六 人民團體職員選舉規則（三十一年六月十三日社會部公布）

二十七 人民團體登記辦法（三十一年三月二日社會部公布）

二十八 指導人民團體改組辦法（三十一年三月二日社會部公布）

二十九 人民團體推行國民精神訓練員及新生活運動工作實施綱要（三十一年二月三日社會部修正公布）

三十 修正勸報災款規程（二十八年四月三日行政院公布）

三十一 非常時期救濟難民辦法大綱（二十六年七月七日行政院公布）

三十二 戰地守土契約條例（二十七年三月二十五日公布）

三十三 人民爭執傷亡撫卹實施辦法（二十八年七月二十九日公布）

三十四 忠烈祠設立及保存辦法（二十九年九月二十日行政院公布）

三十五 抗敵勸導忠烈官民祠祀及建立紀念坊碑辦法大綱（二十九年九月二十日行政院公布）

三十六 傳待出征抗敵軍人家屬辦法（第三四六次行政院會議通過）

三十七 慰問出征軍人家屬辦法

- 三十八 征農田地義代耕辦法（三十年八月軍政部通行）
- 三十九 蔣主席新生活運動綱要
- 四十 李宗黃新舊制之理論與實際（中學）
- 四十一 王銘三鄉（鎮）生產研究（四川省訓練團）
- 四十二 壽勉成怎樣組織各級合作社（正中）
- 四十三 于樹德合作之理論與經濟（中華）
- 四十四 社會部合作事業管理局關於各級合作社組織須知
- 四十五 鄒公魯民衆體育實施法（正中）
- 四十六 歐陽五非常時期之國民體育（中華）
- 四十七 李延慶中陽縣村衛生問題（商務）
- 四十八 王庚健時疫教育實施法（上海勤僑）
- 四十九 馬世英生命統計方法（正中）
- 五十 曾慶夫地方教育行政（商務）
- 五十一 馮學富中國教育行政大綱（商務）
- 五十二 鄭有守等國民教育（商務）
- 八 地方自治之實際工作（下）

五十三 楊汝熊：國民教育通論（正中）

五十四 教育法：國民教育法令彙編（正中）

五十五 徐明麟：抗戰與民衆組織（商務）

五十六 陳昭志：抗戰與民衆訓練（商務）

五十七 蔣委員長新生活運動綱要

五十八 章任璣：優待出征軍人家屬法規彙編（正中）

五十九 陳慶雲：社會救濟行政（正中）

## 第九章 地方自治之經費

### 第一節 地方自治經費之來源及其原則

一 地方自治經費之來源 地方自治事業之推進，關係整個地方人民之福利，當悉應以地方全體之力量爲之。但一切事業之興辦，首賴有充足之經費，此所以行政計畫必須與經費預算相配合，始克有濟。過去地方自治事業之未見成效，其原因固不止一端，而缺乏自治經費，則爲最主要之原因。我中央

自縣各級組織綱要公布以後，爲加強地方自治之施行計，復將國家財政與自治財政畫分清楚。其財源畫分之原則，爲宜於地方者，歸之地方，宜於中央者，則歸中央。地方缺乏適當之財源，則中央分其收之餘，以資補助。於是地方既有獨立之財權，且有其收支範圍，地方自治之經費自可充裕，而地方自治事業，亦可順利推行矣。

關於地方自治經費來源之種類，若以其收入之性質爲標準，可分爲私經濟收入與公經濟收入兩種。現分述如下：

(一) 私經濟收入 私經濟收入，亦稱私法上之收入，或私權收入，即地方自治團體以私法之資格，對於其他經濟主體，依據經濟原則，施行平等之經濟行爲，交換所得之收入是。此種收入，如地方財產收入、公營事業收入等是。

(二) 公經濟收入 公經濟收入，亦稱法上之收入，乃地方自治團體以公共團體之資格，對於其團體人員施行從屬關係之經濟行爲，而獲得之收入。此種收入，如地方稅、使用費、規費等是。

公經濟之收入，僅須完成立法及行政行爲，即可向人民徵收。然租稅等收入之增加，祇源於社會經濟之活躍，而社會經濟之活躍，又端賴公營事業之發展。因此現世各國地方收入，多有由依賴租稅收入，而趨向於發展公營事業收入之勢。故吾國地方自治經費之來源，而在整理租稅，但尤須注意於公營事業。

業之推進，不但可增加私經濟方面之收入，減輕人民直接負擔，且可促進生產，繁榮農村，以培養稅源。公共產合作事業之推進，即此故也。

二、地方自治經費之原則。地方自治經費之來源，大多數直接間接取之於民。其使用之目的，在於發展地方自治事業，造福民衆，即所謂用之於民。所以地方自治經費之處理，極應優善，以發揮經濟之效能。處理之原則，約有下列數點：

- (一) 預算制度應確實成立，收入與支出，應依照行政計畫配置籌畫。
- (二) 經費之收入，應不超過人民之負擔能力，而且負擔須求其普遍、公允、合理。
- (三) 經費之支出，欲求經濟有效，各項支出之分配，應根據行政方針與行政計畫，妥為籌畫。
- (四) 取之於民者，果能用之於民，則多亦無妨，否則雖取之不多，亦屬有害，欲貫徹此原則，應注意下列數點：  
1. 多用於發展民衆謀利益之積極行政，少用於消極行政。  
2. 多用於謀專業發展之費用，少用於維持組織之費用。  
3. 專謀少數人或差等性某區域利益之費用，不能由一般人民負擔。  
4. 根除浪費中飽之弊弊。

(五) 自治經費應由縣政府統收統支。

(六) 量出爲入與量入爲出之原則。雖各有利弊，然現代國家大多以量出爲入爲原則。我國目前

仍以量入爲出爲原則。實不能適應今後建國之需要。設自治工作大體完成，財政制度已經確立，人民奮新力量亦逐漸養成，則自治經費採用量出爲入之法，較爲合理。

## 第二節 縣自治經費

一 縣收入 縣自治經費收入之種類，縣各級組織概要第十八條及改訂財政收支系統法第四條，要會作詳細之規定，分述於下：

(一) 依照縣各級組織概要第十八條之規定，縣收入有下列各項：

- 1 土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種原屬於縣有之田賦附加金額）；
  - 2 土地陳報後所附溢額田賦之全部；
  - 3 中央查撥補助縣地方之印花稅三成；
  - 4 土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）；
  - 5 營業稅之一部（在未改營業稅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）
- 6 縣公產收入。

7 縣公營業收入；

8 其他依法許可之稅捐。

(二) 依據改訂財政收支系統實施綱要之規定，縣收入如下：

1 課稅收入：

(1) 土地改良物稅（在土地法未實施前仍稱房捐）；

(2) 屠宰稅；

(3) 營業牌照稅；

(4) 使用牌照稅；

(5) 行爲取補稅；

(6) 土地稅之一部（在未依土地法徵收土地稅前爲田賦及契稅）；

(7) 中央直接遺產稅二成五；

(8) 中央直接營業稅三成至五成；

(9) 中央直接印花稅三成。

2 特賦收入 縣爲經辦道路、堤防、溝渠及其他改良工程而徵收之特賦均屬之。

3. 贖金及賠償收入 縣公務機關因執行懲罰而收入之贖金及因損害而要求之賠償金均屬之。  
4. 規費收入 縣公務機關為執行各項行政事務依法徵收之規費及縣所屬之事業機關規費。合法之收費均屬之。例如度量衡檢定費、食用用品及動物檢定費、海濱管理費等。乃屬於商業交通之規費。證明、登記、特許、許可、建築設計之證書、以及埋葬墓碑之設立等費。乃屬於司法及警察之規費。

5. 信託管理收入 縣為公務員私人或機關團體代管或代辦事務發生之收入。均於縣所屬之收入均屬之。

6. 財產及權利收入 縣有財產所孳生之物品、縣公務機關及事業機關或機關所屬之物品。其應用物品中廢餘或廢棄之物品售價、縣有土地、縣有森林、縣有水陸交通之道路及設備、縣有建築物及其他土地改良物、縣有有形無形財產之租金或使用費及縣發賣權與其他縣營事業權對於承攬經營者所取之特許費、縣所有現金、票據、證券所發之利息、折扣申溢及換益餘、紅利及其他利潤之收入均屬之。

7. 公有營業及事業之盈餘收入 縣營銀行及其他金融事業、縣營運輸及其他交通事業、縣營電氣及其他公用事業、縣營製造、林業、畜牧事業等所獲之盈餘均屬之。

8. 補助收入 縣所受中央補助之收入均屬之。

九. 地方自治之經費



9 地方性之捐獻與贈與收入。縣所受地方人民之捐獻及其他贈與均屬之。

10 財產及權利售價收入。縣有不動產或物品售價收入以外之動產及其他縣有權利之售價均屬之。

屬之。

11 收回資本收入。縣收回其營業或非營業循環基金全部或一部分之資金均屬之。

12 公債收入。縣發行公債及其他負債證券之收入均屬之。

13 賠償收入。縣不以經券借入之金錢及賒入貨物之價權均屬之。

14 其他收入。縣依法應有之其他收入均屬之。

二 縣支出。縣既有收入當然有支出，依據改訂財政收支系統實施綱要之規定，縣支出有下列

各項：

(一) 政權行使支出。縣公民及其代表對於縣行使政權由縣庫之支出均屬之，在訓政時期中

國民黨行使政權由縣庫之支出亦屬之。

(二) 行政支出。縣政府及所屬各機關之各項支出，除另有稱謂外均屬之。

(三) 立法支出。縣立法機關之各項支出，如參議員之津貼與議會中之一切雜支等均屬之。

(四) 教育及文化支出。教育、學術、文化、娛樂等之縣專業及補助之支出均屬之。

(五) 籌辦及建設支出 關於經濟交通實業勞工建設等縣事業及補助之支出均屬之。  
(六) 衛生及治療支出 關於衛生保健防疫醫藥等之縣事業及補助支出均屬之。  
(七) 教育及救濟支出 關於育幼養老救災恤貧雜給殘廢及其他救濟事業之縣事業及補助之支出均屬之。

(八) 營業投資及維持之支出 縣政府自辦或合辦之營利事業投資及貯空填補之支出均屬之。

(九) 保安支出 縣警察、保衛、消防等組織及其設備供給補助等由縣庫之支出均屬之。

(十) 財務支出 縣辦理公營收支管理及縣公債募債償還等各種公務機關之支出均屬之。

(十一) 債務支出 縣債券及賒借等債務之還本付息及折扣申途之支出均屬之。

(十二) 公養員退休及撫卹支出 縣公務機關及事業機關或組織人員之退休金及撫卹金支出均屬之。

商海屬之。

(十三) 損失支費 縣各機關關於信託、存款、證券之存摺買賣損失及其他損失之支出均屬之。

(十四) 信託管理支出 縣代管代辦事項之支出均屬之。

(十五) 協助支出 縣協助其他機關及補助鄉(鎮)公所之支出均屬之。

(十六) 其他支出 縣依法應爲之其他支出均歸之。

依照縣各級組織綱要第十九條之規定：「所有國家事務及空事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支。凡經費足以自給之縣，其行政費及事業由縣庫支給，收入不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數由國庫補助。」本條規定之意義，一方面解除縣政府對於國家事務之負擔（省事務現亦在國家事務之列），另一方面確立縣自治經費應由縣自籌自給之原則，而同時對於貧瘠或未開發之縣分，分別由中央給予補助。

### 第三節 鄉（鎮）自治經費

縣各級組織綱要既明定鄉（鎮）爲法人，鄉（鎮）爲維持其組織機構及發展自治事業起見，自有其獨立經費收支之必要，故縣各級組織綱要特設專章以規定之。惟過去鄉（鎮）經費爲縣財政之負擔，在新縣制實行之際，縣與鄉（鎮）財政應如何畫分，以及鄉（鎮）財政之收支系統，中央尙未有確切之明白規定。茲有各省擬實際情形分別規定，如廣西之鄉（鎮）收入編置程序，湖南省之管轄鄉（鎮）地方籌款通則，江西之縣鄉（鎮）財政畫分原則等，均便使鄉（鎮）財政，由縣財政內畫分，達於完全獨立地位。現僅就有關材料，將鄉（鎮）自治經費之收支分述如下：

一、鄉（鎮）收入 鄉（鎮）財政之收支，可採量出爲入原則，先按自治事業進行計畫書之費用，編造鄉（鎮）年度支出概算，決定收入辦法，編造鄉（鎮）年度收入概算，力求入必敷出俾能適應自治事業之需要。依縣各級組織綱要第四十一條之規定，鄉（鎮）自治財政收入如下：

(一) 依法賦予之收入；

(二) 鄉（鎮）公有財產之收入；

(三) 鄉（鎮）公營事業之收入；

(四) 補助金；

(五) 鄉（鎮）民代表會議議決徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

上述五種收入，按建立鄉（鎮）財政辦法大綱草案之解釋，其內容如下：

(一) 依法賦予之收入 鄉（鎮）依照中央法令或單行法所賦予之收入均屬之。

1 屠宰稅之附加 鄉（鎮）範圍內之屠宰稅，照正額附加三成作爲該鄉（鎮）收入，但各省賦

屠宰稅，有曾經查撥或附加作鄉（鎮）及保甲經費者，應合併計算，如已滿三成之數不得再加。

2 營業牌照稅之提成 按照現行法令，應行取締之營業，均應辦營業牌照稅，鄉（鎮）公所可協

助調查，營業牌照稅三成，作爲鄉（鎮）收入。

3 監理不動產權轉移之手續費 不動產之買賣其監理事務由鄉(鎮)公所承辦照費收取百分之二作爲鄉(鎮)公所收入。

4 其他收入 中央及省依照法令設定之鄉(鎮)收入。

(二) 公有財產之收入 此項財產以鄉(鎮)所有者爲限若財產雖在鄉(鎮)範圍內而已經各級政府提辦公益事業如學校基金、農林場之類不得畫撥保甲公有財產應歸所屬之鄉(鎮)。

1 不動產之收入 鄉(鎮)所有土地森林及建築物之租金、產出各項收益均屬之。

2 動產之收入 鄉(鎮)所有動物及農產、工品、商貨之孳息果實售價等收入均屬之。

3 公物之收入 鄉(鎮)所有之現金、股票、證券、所獲利息餘利均屬之。

(三) 公營事業之收入 鄉(鎮)公營事業須經縣政府之核准。

1 金融事業之收入 鄉(鎮)所辦信用合作社及其他金融事業之餘利均屬之。

2 交通事業之收入 鄉(鎮)所營運輸、電話之餘利、修築道路、橋梁、渡之特賦均屬之。

3 公用事業之收入 鄉(鎮)所營墾荒、造林、農場、工廠、倉舍及水利設備等項資產所獲之餘利均屬之。

均屬之。

(四) 補助金 鄉(鎮)經呈上級政府撥款補助或將應徵之稅收撥充補助均屬之。

1 稅收提成 中央查核縣之國稅，由縣收入再提若干成爲鄉（鎮）收入。  
2 縣補助金 貧瘠鄉（鎮）所有收入不敷必要費用時，應由縣補助之。  
（五）臨時徵收募借之收入 鄉（鎮）臨時徵收募集或賒借，非經鄉（鎮）民代表會議或縣政府之核准，不得爲之。

1 公益捐；

2 勸募收入；

3 賒借收入 賒借收入之用途，應以遺產或救災爲限。

二 鄉（鎮）支出 鄉（鎮）支出以經辦鄉（鎮）事務爲範圍，分列如下：

（一）政權行使支出 鄉（鎮）民代表會、保民大會等費用均屬之。

（二）行政支出 鄉（鎮）公所、各保辦公處之經費等均屬之。

（三）教育文化支出 鄉（鎮）中心小學、保國民學校、社會教育等費均屬之。

（四）經濟建設支出 鄉（鎮）經辦交通、工商及遺產建設等費均屬之。

（五）衛生支出 鄉（鎮）之保健、防疫、治療、清潔等費均屬之。

（六）公安支出 鄉（鎮）警衛經費及國民兵經費等均屬之。

#### 九 地方自治之經費

- (七) 救卹支出 鄉(鎮) 養老、育幼、倉儲等費均屬之。
- (八) 財務支出 鄉(鎮) 經徵、保管、出納等費均屬之。
- (九) 預備金 開會、救災及其他臨時等費均屬之。

條文

- 一 試辦區國家財政與自治財政畫分之理由。
- 二 試辦區地方自治經費使用之原則。
- 三 何以自治經費應取量出為入之原則。
- 四 縣代辦國家及省事務之經費可否由縣庫支取。
- 五 實府之縣分何以應由中央補助。
- 六 縣典簿(續)經費應否查清,其理由何在。
- 七 調查附近鄉(鎮)公所之收支情形。

參考資料

- 一 改訂財政收支系統實施綱要(三十年十一月八日國民政府公布)
- 二 建立鄉(鎮)財政辦法大綱草案(職甘肅省鄉鎮人員手冊)
- 三 修正中央分配縣市國務處理辦法(三十一年四月十四日行政院通令)





國在此訓政時期，扶植地方自治之進展，對地方自治團體之監督與輔導尤為重要。

督導二字之意義，就字面言，督為監督，備實消極，不使其逾趨軌範；導為輔導，偏重積極，使其克盡職責以冀事功。歐美各國由於人民要求自治，故在政府方面，多注重於監督；我國則為訓政，在訓練並扶植人民自治，故在政府方面，應注重於輔導。

一 督導之機關 地方自治督導權之行使機關，各國不同，普通計有：

(一) 立法監督 英、美對於地方自治團體之監督，採用立法監督之方法，其最高監督權之使用機關，英為國會，美為各州議會。

(二) 行政監督 德、法及其他大陸諸國，多採行行政監督，其最高監督權之行使，則屬於國家最高行政機關，如內務部或聯邦省長等。

(三) 司法監督 司法機關對於地方自治團體行使監督權之機會極少，至多不過對於失職違法之地方自治職員加以處分而已。在英、美此種監督權之行使屬於普通法院，在德、法則屬於行政裁判所。

照我國現行制度，地方自治督導權之行使，側重於行政督導。其督導機關，縣之上第一級為省政府，第二級為內政部，第三級為行政院。至於縣以下之自治團體，區、鄉（鎮）、保、甲、堡，各以其上級機關為直

接督導機關。各省設置之行政督察專員制度，在行政上雖有督導之性質與作用，但僅限於行政之工作效能，並未具行政組織之層級關係。

## 二 督導之形式 實施督導之形式，可分監督與輔導兩種。

(一) 監督 監督之形式，又可分為事前監督與事後監督。前者即在地方自治團體之法案或行為尚未成立以前，加以防止之意。如對於下級地方自治團體之法案或行為，事前經過督導機關加以審核，用「認可」、「許可」等形式表示之。後者即督導機關對於下級地方自治團體已經實施之法案或行為，認為不當，或違背國家主義者，加以糾正或制裁，如取消其違法行為，解散其民意機關，懲戒其違法行為之自治職員或強制代為執行等。

(二) 輔導 輔導即對地方自治團體加以督促指導之意。必使其一切組織活動均能趨於正軌，以發揮自治效能。此種形式，大多於事前或當時行之。如自治機關開會時，上級機關派員出席指導，推行自治工作時，上級機關派員協助指導等是。

## 三 監督權之內容 依一般通例，監督權之內容，有下列數種：

- (一) 檢查權 為檢查地方自治團體有無違法行為，督導機關可隨時調檢其案宗及簿籍。
- (二) 取消議決權 地方自治民意機關之決議，如督導機關認為違法或越權時，得停止其執行。

而取消其決議。

(三) 緊急處分權 如違法越權之決議，業經地方自治團體加以執行，督導機關得逕行緊急處分，頒布命令，停止其執行。

(四) 代議決議 地方自治民意機關，對於違法越權之決議，屢經糾正，不加改訂，則督導機關得代其議決。

(五) 代執行權 地方自治執行機關對於某項應執行而不執行或無從執行時，督導機關有代其執行之權。

(六) 解散權 地方自治團體如有重大違法行為，不受督導機關之糾正，得由督導機關解散之，重行組織。

(七) 懲戒權 地方自治團體之職員，如有不法情事，督導機關得將其免職，交付懲戒。

(八) 批准權 地方自治團體，如遇重大事件，執行前應呈請督導機關核准備案，督導機關有予以批准與否之權。

四 輔導之事項 輔導之主要事項有下列數種：

(一) 組織輔導 督導機關督促指導所屬地方自治團體之執行機關及民意機關使有合法合理之

組織，以健全機構。

(二) 訓練輔導 督導機關督促指導所屬地方自治團體，對各級自治人員訓練及人民團體訓練均有優良之方法與教材，以加強訓練之功能。

(三) 工作輔導 督導機關對所屬地方自治團體之業務，予以方法上、技術上之指導，使其工作得以順利推行。

(四) 研究輔導 督導機關督促指導所屬地方自治團體研究地方自治各項問題，以俾有所改進。

五 輔導之方法 在訓政時期，政府對地方自治之督導，除監督地方自治團體奉公守法，不得違越軌範外，應注意於積極方面之輔導工作。

(一) 訂立完密之輔導計畫 計畫為辦法之最先步驟，一切事業不能例外，然事業之進行，不難於計畫之訂立，而難於計畫之如何完密。輔導工作之實施，尤賴有完密之計畫，蓋不如是不足以使工作人員切實進行，而業務之進行，亦不能按步發展，有條不紊。

(二) 組織巡迴輔導團 為實施輔導自治工作，可組織巡迴輔導團，省政府對縣自治之輔導，可由省政府委員或秘書長及有關人員組織之，縣政府對各鄉（鎮）自治之輔導，可由縣長指定縣政府

醫書、科長、醫學、技士、指導員組織之。按照預定計畫，分赴各地輔導。

(三) 組織自治研究會 輔導團所到之地，應發動當地自治團體職員及熱心公益人士，組織地方自治研究會，討論地方自治之理論及本地自治事務之實際問題。

(四) 舉行座談會 輔導團所到之地，可召集自治工作人員舉行座談會，討論業務推進之方法，督促指導其實施。

(五) 舉行自治講座 縣政府對各鄉（鎮）之輔導工作，各縣可選擇適當地點舉辦自治講座，定期聘請專家，講述地方自治問題，召集附近鄉（鎮）自治職員及人民前往聽講，俾對地方自治有深切之了解。

(六) 編印輔導刊物 督導機關應編印定期或不定期的書報刊物，登載有關地方自治之理論、方法、法令及各地自治實況，分發各地自治團體，以備地方自治人員之參考與進修。

(七) 組織觀摩團 策勵地方人員組織觀摩團，赴鄰縣或鄰鄉（鎮）參觀，以便相互觀摩，研究改進。

## 第二節 考核

一 考核之意義及其重要 考核制度乃行政三聯制之最後一項，對行政效率之促進最關重要。蔣主席於行政三聯制大綱中曾謂：「執行而不考核，則真正執行到什麼程度，無法知道，如此執行確有成效，亦不能繼續持久，貫徹到底的。」又謂：「在執行當中，或執行之後，要嚴密考核，不許那一部分有官僚主義，祇知應付的毛病，然後再將執行和考核的結果，作為下次擬定計畫的參考。」考核工作之重要，於此可知。而蔣主席對地方自治工作之考核，尤為重視，曾云：「新縣制為推行地方自治與實行三民主義的基本工作……因此，我們考核人員每到一地，必須特別注重當地黨政機關對新縣制實施的情形與進度，作為考核之重點。」（注一）。所以地方自治之考核，實為監督自治之主要工作。

二 考核之程序 地方自治之考核，首重行政考核，應以「分級考核」為主。「分級考核」之意義，蔣主席曾解釋謂：「拿考績來講，各機關應該自己先做考核的工作，然後可以呈送上級機關。換句話說，就是要實行『分級考核』的辦法。如果中央政府直接考核到縣政府的工作，則省政府不但無事可辦，並且中央政府形同虛設，所以應該實行『分級考核』的辦法，然後可以與執行上的『分級負責制』相配合，建立各級負責的政治，工作效率才可以增加。」（注二）。可見「分級考核」實為考核精神之所寄，而具有下列各種功能：（一）切實而正確；（二）便於指示與糾正；（三）收分工合作之效；（四）使設計執行易於察驗與改進。故地方自治考核之程序，第一為本機關自身之考核，第二為上級

實際機關之考核。依各省實施縣各級組織綱要輔導考核辦法之規定，各級直轄機關之考核：(一) 各省之實施成績，由內政部考核之；(二) 各縣之實施成績，由各該省政府督同該管行政督察專員公署考核之；(三) 各鄉(鎮)之實施成績，由各該縣政府考核之。

三 考核之範圍 地方自治考核之主要事項有三：

(一) 工作考核 根據工作計畫以考核其進展程度及實際效果。如果依據施政計畫，以考核其中心工作與辦事業之進度及其效果等。

(二) 經費考核 根據預算決算考核其經費支用在工作上是否發生預期之效果。如考核自治經費之管理，支配是否合理，而達事業成功之目的。

(三) 人事考核 根據組織法令考核其人員支配是否適當，並能符合分層負責之精神。如考核該縣各級組織是否完整，人員分配能否適當，並是否各盡其職責。

四 考核之標準 考核之先，應釐定確切之標準，以作考核之遵循。其考核標準(注三)如下：

- 1 省政府主管新縣制之機構是否健全，各級主管人員對新縣制有無深切之認識。
- 2 新縣制實施成績與各該省原定縣各級組織綱要實施計畫及進度是否相符。

3 對各縣之督導考核是否切實。

4 對實施過程中所發生之困難及問題，能否隨時解決改進。

5 省領之各項補充辦法，是否完備妥善。

6 其他內政部認為應加考核者。

(二) 省政府對各縣之考核標準為：

1 縣政府之組織是否健全，各主管人員對新縣制有無深切之認識。

2 對計畫及命令之執行是否確實。

3 實施成績與月報表（注四）是否確實。

4 對各鄉（鎮）之督導考核是否切實。

5 限期實施事項是否如限確實完成。

6 其他省政府認為應加考核者。

(三) 縣政府對各鄉（鎮）之考核標準為：

1 鄉（鎮）公所之組織是否健全，鄉（鎮）長對於新縣制有無深切之認識。

2 對計畫命令之執行是否確實。



各種應辦事項是否如限完成。

4 實施成績與月報表是否相符。

5 各種會議是否認真舉行。

6 其他縣政府認為應加考核者。

除上述標準外，並應特別注意縣各級民意機關之建立及四權行使運用情形。

五 考核之方法 地方自治考核之方法，依考核程序，可分為對機關自身之考核，如縣政府、鄉

(鎮)公所對自身工作之考核；及對下級機關之考核，如省政府對縣政府工作之考核，縣政府對鄉

(鎮)公所工作之考核。現分述之如下：

(一) 各機關自身之考核 依照黨政工作考核辦法第四條之規定：「各機關對於所執行之事

項，應先自行考核，注意工作效率及經費、人事之配合是否適宜，隨時改進，據實紀錄，依法造報。並於年度

終了時，根據自身考核之結果，造具年度政績比較表，呈送上級直轄機關考核。」所以各機關應斟酌實

際情形，自行擬訂工作考核實施細則，以求考核之嚴密與實在。其主要方法有二：

1 督察式之考察 督察式之考察，各機關要能：(1) 決定評明之工作進度，(2) 決定應切之

工作分配表，(3) 對各單位人員之工作實況有詳確之記載，(4) 將工作實況與原定進度作統計

比較，如有差後者設法督促補救，務使符於原定進度。至作首長者尤須能盡考察之責任，在消極方面，須使每一工作人員均能遵守團體紀律，不相侵越，無所廢弛，以收分工合作，異軍同功之效果；在積極方面，須鼓舞振發每一工作人員之服務精神，使之踴躍熱烈，以共赴專功。執行首長須切實盡其領導發動之功能，確能作身先部屬之表現，並切實考察各部分人員之工作勤惰優劣，而以之為實行賞罰之根據。

2. 檢討式之考察 檢討式之考察，各機關可舉行工作會報或工作檢討會，其會議事項如（1）檢討上週工作，所有命令、文告與工作事實相互核對，改正其缺點、弱點，並指示以後工作方針；（2）審核工作人員之優劣功過；（3）計畫新工作之實施程序。檢討之結果，填具工作進度檢討報告表，以備上級機關之考核。

經過上述方式之考核，每到年度終了時，自易繪具年度政績比較表，呈送上考機關。

#### 附年度政績比較表

編製機關

(第一頁)

工作類別	工作項目	工作計畫	工作實施	比上		備考
				年度	情形	

編製日期

年

月

日

編製機關負責人

(二) 對下級機關之考核 對下級機關之考核，最主要之方法亦有二：

1 審核工作報告 為明瞭各機關一般工作情形，必須經常注意各機關工作報告之審核，以考核其是否依照計畫，符合工作進度。如實施成績月報表、年度政績比較表以及某種事業進度表等。

附某種事業進度表

編製機關

(第 頁)

工作項目	預定計畫	實施成績	困難情形及 改進意見	上級機關 考核意見	備 考

編製日期 年 月 日 編製機關負責人

2 派員實地考察 派員實地考察為最切實，最有效之考核方法，可分兩種：一為定期考察即年度政績之考察；二為隨時考察，即工作進度之抽調。如縣政府對各鄉（鎮）除隨時派指導員分區指導考察外，每年應定期舉行各鄉（鎮）實施成績總檢閱一次（注五）。檢閱時可組織考察團或檢閱團主持之。為發揮考察實效，必須於出發檢閱之前，先將被考核機關之（1）工作計畫；（2）各項工作報告；（3）法令或某上級機關規定應辦事項；（4）其他特辦事項，逐一研究清楚，分門別類製成考察

綱要，並據考察時有關文件裝訂為一手冊，以作實地考察對證之根據，庶免僅憑主觀走馬看花之弊。在考察之際，除與主管人員談話，俾能明瞭實際情形外，更須尋求統計數字、參考資料，注意地方環境、歷史沿革，以便比較研究，求得正確之結論。

### 第三節 獎懲

一 獎懲之意義 行政考核之目的在促進行政效率，然欲達此目的，考核之後必須繼之以嚴明之賞罰。考核而無賞罰，考核即毫無意義。賞罰不根據於考核，賞罰亦不生效。「綜核名實」與「信賞必罰」必須互為使用，方能發揮政治之高度效能。蓋行政考核之主要部分為「人」之考核與「事」之考核。「事」之推進由於「人」，所以「事」之考核，固所以明瞭事業之進度，亦所以明瞭主管人員之功過，作「人」之考核之根據。有功者獎之，使之益加奮勉；有過者懲之，使之知所警惕。能如此，則工作效率必日見增加也。

二 考核與獎懲 獎懲之實施，根據於考核，通常謂之考績。地方自治各級人員之考績，採「分層負責」制度。縣長之考績，應由省政府負責辦理；縣行政人員之考績，應由各該級直轄機關負責辦理，最後呈請縣長核定實施之。

(一) 縣行政人員之考績。縣行政人員之考績可根據非常時期公務員考績暫行條例辦理之。應由人事管理人員對於每一職員之考勤逐一記載。每人之工作狀況及操行學識應於每月月終由本人及主管長官分別填明。經縣長核閱後，送交人事管理人員登記。所謂工作狀況必須填明工作之件數，辦事遲速勤惰優劣之情形，以及重要工作之內容。操行一項，須分別填明公私行為，是否守紀律，是否實踐，或勸導他人實行精神總動員實施事項，新生活須知或節約運動大綱，並記明其專績。學識一項，必須填明能否勝任職務，讀書有無心得，研究問題有無精到見解，並記明其專績。

每到年終，即根據平時考核之記錄，舉行考績。縣政府秘書、科長及各室主任、局長、室長、主任、指導員、督學、由縣長直接考覈。縣政府技士、科員、事務員、區指導員，由各該主管人員初覈，由縣長復覈。初覈完竣，即行填具考績表，呈請省政府轉送銓敘機關核定施行。

考績之評分為工作占五十分，操行學識各占二十五分。總分數在八十分以上者晉級，六十分以上者不予獎懲，不滿六十分者降級或免職。總分數滿六十分者為合格，但工作不滿三十分，操行或學識不滿十五分者，仍以不合格論，應酌予懲處。評分之標準，在非常時期公務員考績暫行條例第四條有明白之規定。

縣行政人員中，如有特殊功績，或能挽救地方之危害，或增進地方之福利者，應由縣長呈報事實，呈

請省政府特別予以獎勵。

(二) 鄉(鎮)保甲自治人員之考績 關於鄉(鎮)保甲自治人員考核之方法，與縣行政人員略有不同。依照各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例第四條之規定，每年考核兩次，於六月底及十二月底，分別舉行。在平時縣政府各主管科室對於鄉(鎮)自治人員辦理之工作成績，每月均應有詳細之記載，此種記載，應有具體之事實與詳細數字。其來源有二：1 由區長或縣指導員逐月詳報；2 由縣長出巡或主管科室直接派員考核所得之報告。各主管科室應於每月月終後十日內，將各鄉(鎮)人員每月成績登記冊呈送縣長核閱後，交付人事管理人員整理登記。至於保甲長之工作，平時應由鄉(鎮)公所負責考查記錄。每屆六月月終或十二月月終，鄉(鎮)人員由區長或該管區之縣指導員填具考核表，將應獎應懲人員，開具姓名、職別及事實，呈送縣政府。經各主管科室核簽意見後，由人事管理人員彙核，加具意見，呈送縣長核定施行。保甲人員則由鄉(鎮)長填具考核表，送請區長或縣指導員初核後，再依上述程序，由縣長核定辦理。鄉(鎮)保甲人員，為數甚多，如果一一填表考核，恐為事實所不許，自可將應予獎懲人員開列，其他不予獎懲者，可於文中敘明，不必逐一填表。但上級人員得抽查平時記錄，或派員實地覆核，以免疏漏或偏徇。

自治人員之獎懲標準，在各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例第五條、第六條，有列舉

之規定。至於獎懲之辦法爲：

- 1 考列上等等者記大功或加俸。
- 2 連考上等等者升級或給予褒狀。
- 3 考列中上等等者記功或傳令嘉獎。
- 4 考列中等者留職。
- 5 考列中下等等者申誡或記過。
- 6 考列下等等者免職，連考中下等等者以考列下等論。

三 懲戒之施行 地方自治機關之職員如有違法或廢弛職務或其他失職行爲時，上級監督機關得依法將其免職交付懲戒。懲戒程序依公務員懲戒法之規定辦理之。懲戒程序之開始，由監察院將彈劾案連同證據移送該管省地方公務員懲戒委員會。縣行政人員及各級辦理自治人員得由縣長聲述事實，連同證據呈請省政府轉送地方公務員懲戒委員會審議。懲戒機關或地方長官認爲情節重大時，得令先行停止被懲戒人之職務。懲戒機關接受案件後，一面派員或委託行政司法官署調查事實，一面將原文件抄送被懲戒人，並指定期間，命其提出申辯。於必要時，得令其到場質詢。懲戒機關認爲懲戒事件有刑事嫌疑者，應即移送該管法院辦理。同一行爲，如已經法院決定不起訴或處分或免訴無罪之



宣告時，仍得爲懲戒處分。懲戒處分，共分五種。

- (一) 免職，並於一定期間停止任用。
- (二) 降級，並限定於二年內不得進級。
- (三) 減俸，減其俸百分之十或二十，其期間得爲一年以下。
- (四) 記過，並規定一年內不得進級，一年內記過三次者，應予減俸。
- (五) 申誡，以書面或言詞爲之。

被付懲戒人，如果未受免職之處分或科刑之判決，應仍照常供職。倘已受停職處分，並許其復職，補發停職期內的俸給（注六）。

定標

注一 見 蔣主席懲戒考核之責任與工作要旨。

注二 見 蔣主席行政三原則六綱。

注三 見各省實施縣各級組織綱要督導考核辦法方案。

注四 詳類之月報表式見各省實施縣各級組織綱要督導考核辦法方案。

注五 同註三。

注六 考考公務員懲戒法全部條文。

作類

- 一 地方自治何以須加督導？
- 二 我國督導機關對於地方自治何以應偏重輔導？
- 三 試編一縣政府輔導鄉（鎮）自治計畫。
- 四 試說明考核之作用。
- 五 何謂「分級考核」制？
- 六 試述籌備自身考核之主要方法。
- 七 試述實地考察之作用及其方法。
- 八 獎勵之作用為何？
- 九 試述縣行政人員之考覈方法。
- 十 試述鄉（鎮）保甲自治人員考覈之方法。
- 十一 懲戒之意義何在，及其程序如何？

考考考報

- 一 黨政工作考核委員會考核彙刊第一、二期。

十 地方自治之監督

- 二 各縣市辦理地方自治考核及獎懲暫行條例（三十三年五月一日內政部公布）
- 三 各省實施縣各級組織綱要督導及考核方案（三十年七月十八日內政部公布）
- 四 公務員懲戒法（二十年六月八日國民政府公布）
- 五 黨政工作考核辦法（三十年六月十六日國防最高委員會第六十次常務會議決議通過）
- 六 公務員服務法（二十八年十月二十三日公布）
- 七 公務員懲戒法（二十二年十二月一日國民政府修正公布）
- 八 非常時期公務員考核暫行條例（二十八年十二月八日國民政府公布）
- 九 工務員每月工作操行舉職成績紀錄表（二十九年四月二十五日發給部製）
- 十 公務員考核獎懲條例（二十四年十一月一日國民政府公布）
- 十一 考核公務員工作舉職操行實施辦法（三十年二月二十二日國民政府准予備案）
- 十二 黨主席行政三聯制大綱（戰時教育會議案）
- 十三 黨主席黨政考核之責任與工作要旨（戰時教育會議案）
- 十四 簡明新黨政之管理第二章（正中）
- 十五 黨政地方自治第十章（中央訓練委員會）

中華民國三十三年七月成都嘉樂紙本第一版

師範學校 高級中學 地方自治 一册

定價肆角壹分捌釐

遵照 教育部核定 實售國幣拾玖元陸角

外埠另加運費匯費

本書經  
教育部  
特許印  
行不得  
翻印

主編者 國立編譯館

編輯者 王滄偉

校閱者 王政詩 王蔚佐 吳明龍 李宗黃 哈雄文

洪蘭友 黃厚端 楊君勳 閔鈞天 蔣天華

劉海城 蕭明新 內政部 財政部 教育部

國民體育委員會 衛生署

(以姓名筆畫為序)

國定中小學教科書七家聯合供應處

重慶便興路十五號

印刷者 兼

505  
104032  
X

