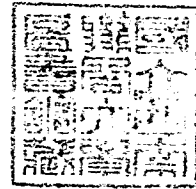


4252

行政院縣政計畫委員會主編

縣政叢書第四種

自治史料徵輯會



# 地方自治之理論與實際

正中書局印行



## 序言

現「縣各級組織綱要」已頒布，本會已將此項綱要及「總裁對於「縣以下黨政機構關係圖」之講演，輯為本會叢書第三種，刊布流行。惟吾國自清季倡辦地方自治，至今十餘年，其間理論紛紜錯雜，不名狀。本黨既以三民主義建國，宜有三民主義之地方自治理論及實際，以資準繩。宗黃今春，黨政訓練班，講述地方自治，因搜集「總理遺教及總裁言論」有關地方自治者，彙合為地方自治理論，並附以「總裁創製「縣以下黨政關係綱要」之基本精神」，以期統一地方自治理論。並就「總理地方自治開始實行法，及手訂之建國大綱，與「總裁關於地方自治之歷次演講及前余所主持之中央地方自治計畫委員會，所擬訂之地方自治綱領中，所尋出之各種實際問題」合編為一縣以下行政機構及黨政關係之建立一書作為講題，以顯現地方自治之全貌。今特改名為「地方自治之理論與實際」，作為本會縣政叢書第四種，俾全國辦理地方自治者，知本黨所推行「民主義之地方自治與實際，實有一貫之理論，與具體之措施，庶幾理論統一，行動一致，於推行新縣制或不無小

序

言

一



3 2169 7657 5

MT  
D693.62  
1555

荷也。

中華民國二十八年十月一日李宗黃序於行都行政院縣政計畫委員會







## 第一 概說

本書原名「縣以下行政機構及黨政關係之建立」於本年四月二十五日在中央訓練團黨政訓練班講演，原詞如下：

今天我們開始演講自治，開宗明義，應先講演這個問題，因為本問題，係總裁檢討過去針對現在，而苦心研究創製的，實為厲行地方自治之根本問題，我們要把地方自治，作一個綜合的研究，系統的敘述，也要先講演這個問題。

在未開講之先，關於本題有兩種基本的認識：第一，本題共分三次來講，第一次講本案理論，由兄弟擔任；第二次講本案說明，由王先強同志擔任；第三次講本案實施，由雷殷同志擔任；然後再根據實際項目，如土地、財政、警衛、禁煙、管理、合作、戶口、衛生、教育、體育等十問題，分別延請各位專家來講。務使各位聽講後，假如是辦理地方自治的，可加深一層的確信，未辦過地方自治的，也有深切的常識，這是總裁根據十餘年的經驗，加以徹底改良而所得的結晶。第二，什麼叫做地方自治？其定義如何？我們必須

要首先明白，中外學者聚訟紛紜，我們略舉數例，作為參考，然後再下定義。

一「不煩政府官吏，而由人民代表出而執行一切公務之謂」。——英國學派所下定義。

二「遵照國家的法律，以地方稅支費用，而以名譽職員，辦理的地方行政」。——德國學者赫來斯特所下定義。

三「自治云者，公共團體以自己的機關，處理屬於團體以內之行政事務是也」。——日本學者清澤澄所下定義。

四「自治云者，非國家之直接行政，乃於國、監督之下，由地方團體依其「自己之獨立意志，而處理其區內之庶務之謂也」。——我國內政部所編之地方自治講義內所說。

我們是三民主義共和國的國民，中國國民黨黨員，總理的信徒，無論研究什麼問題，歸根結柢，自然不能離開「總理的遺教」。總理說：「縣為自治單位」，又說：「治者管理也」，總而言之，則所謂自治，就是「自己管理自己的事務之謂」。演繹開來，就



是一個人或一家管理自己或一家的事務。便是個人一家的自治。推而至於一鄉一區一縣，管理一鄉一區一縣的事務。便是一鄉一區一縣的地方自治。我們明白上面所說的兩個基本問題，然後才能提綱挈領，順着次序，再講演其他的問題。

## 第二 理論

### (1) 總理對於地方自治的理論

總裁說：「有革命的理论，纔有革命的行動」。我們講地方自治，也要遵照這個意思，就是說「有自治的理論，纔有地方自治的實行」。講演到這個理論，要有五種根據：一、應根據 總理遺教；二、應根據 總裁訓示；三、應根據中國的國情；四、應根據全民的需要；五、應根據抗戰的經驗。何以要根據中國國情及全民需要？因為，我們是中國人，我們來辦理中國的地方自治，當然以中國國情及全民需要為出發點，中國國情及全民需要，不僅是現實問題，而且應以歷史的眼光來觀察，要從過去的先生生活習慣中，尋出我們現代生活所必需各種條件，好的竭力保存發揚，缺者徹底改善充實，以符歷史進化的公例，而實現中華民國所必需的現代國家新理想——地方自治。

關於這兩個問題，因時間關係，未能詳述。但 總理一切遺教，尤其是三民主義，是

「繼承五千年傳統的民族文化，針對中華民族當前的環境要求，吸收世界上最進步的文明思想，再經過四十年革命經驗的歷煉而發展的，可說奔行之百世而皆華，是世界上最進步最完備的主義」（見 總裁「總理遺教」第六講）。而地方自治開始實行法，及建國大綱第八條至第十八條，又是我國實行三民主義最優美之良好方法，也是我們實行地方自治的寶典；其次，再講到抗戰的經驗，總裁不僅是 總理的繼承者，而且是抗戰最有經驗者，所以我們祇要根據 總理 總教的理論，來作一番研究，就可以把中國國情及全民需要和抗戰的經驗，完全了解了。

總理對於地方自治之理論，可由其數次講演中得知其精義所在。

一 見於「自治制度為建設之礎石」看（載總理全集）：

（1）「自治者民國之礎也，礎堅則國固，國固則子子孫孫同享福利」。

（2）「地方自治為建設之礎石，以架屋為譬喻，西人建屋，多注重下層，先築地盤，故可造崇樓數十層。吾國建屋，多注重上層。先行上樑，故稍高即廣崩頽。政治亦然。先僅注意中央政府總統總理，而不注意下級自治，故國基不固」。

(3)「今建中華民國，與古不同，既立以後，永不傾仆，故必築地盤於人民身上，不自政府造起，而自人民造起」。

(4)「三千餘縣之民權，（連帶藏在內）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，為民國築此三千塊之石礎，必可有成」。

二 見於「中華民國建設之基礎」者（戴總理全集）：

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

三 見於「中國革命史」者：

「以縣為自治單位，所以移官治與民治也，今既不行，則中央及省仍保其官治狀態，專制舊習，何田打破」。

四 見於「國民要以人格救國」者（戴總理全集）：

(1)「兄弟所主張的地方自治，是要在兵事完結以後，把全國一千六百多縣，都盡翻

分開，將地方的事情，讓本地人民自己去治，政府毫不干涉」。

(2)「諸君學成救國，必須要存『湯以七十里，文王以百里』而王的心思，用很小的地方做根本，施以良好的政治，才可以治中國，諸君學成了的人才，再去教普通人。一民以自治知識，須要學教士傳教的方法，慢慢做去」。

上面這些理論，就是要叫我們明白地方自治之重要，及宜治與民治之別。必需築地盤於人民身上，讓本地人民自己去治，更叫我們要以『湯以七十里，文王以百里』，從小處做起的忍耐精神，堅毅力量，以教士傳教的方法，慢慢做去，為民國築此三千塊之石礎。祇要我們大家服務弗失，埋頭苦幹，決沒有不成功的道理。此外尚有最重要最具體之理論，見於「地 自治開始實行法」最末一段者：

「此所論之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治地，「教」養「兼施」，後世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自教自養，政府祇存一消極不擾民者，便為善政矣。及至漢唐，「保民」「理民」之責，猶未放棄，故對外尚能禦強寇，對內尚能

平冤屈，其後則並此亦放棄之，遂致國亡政息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣！今雖光復祖業，創造民國，而執政者仍為清朝之亡國大夫，彼輩為政，誰知擾民害民為其所有事，罔識世界大勢，祇顧日私自利，多行不義必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當為自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基。宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進步之自治團體，以謀全數人民之幸福，當一縣辦有成效，他縣必爭先倣行。如是，一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立。有志之士，宜努力篤行之」。

大家要特別注意「政治組織與經濟組織」「教養兼施」「保民理民」「立民國萬年有道之基」「採最新之理想」幾句格言。此種正確高遠的見解，一則為淵源於典籍，一則係由天聰所創獲。大禹謨載：「德惟善政，政在養民」，此為吾國自有政治史以來原始的政治理論，其後如禮運大同篇「大道之行也……」一章，管子「倉廩實則知禮義，衣食足而知榮辱」之名言，越生勾踐「十年生聚，十年教訓」之遠規，以及「子貢問政，子曰，足食，足

兵·民信之矣」，「子適衛，冉有僕。子曰：『庶矣哉！』冉有曰：『既庶矣，又何加焉？』曰：『富之。』曰：『既富矣，又何加焉？』曰：『教之。』」這些傳統的思想，傳統的中國政治哲學，就是「總理地方自治之理論」所從出；又因其先知先覺，天縱之聖，故能為國家謀萬年有道之根基，為子孫謀萬代之幸福。

## (2) 總裁對於地方自治之理論

總裁對於地方自治之理論，一方面根據總理遺教之精義，一方面根據南昌行營之設施，我們在各種著作中，最易尋出一貫之理論。現按年月先後，引幾段在下面：

一 地方自治為攸關根本之至計 「總理關於建國程序，與實行地方政治之遺訓，實為萬古不易之精義，亦為實現真正民權之唯一途徑」，「中正以為今後政治設施，宜集中於地方自治之積極推進，完成其組織，充實其基礎，中正以之督率各省，各省以之督率縣區，務使訓政及早期成，而民權真能實現，此又攸關根本之至計也」（十九年國慶紀念告全國同胞書）。

二 地方自治之推進必以中樞政治之修明爲基礎。「當此軍事善後着手整理；且注全力於剿匪滅共，完成地方自治之時的行政部分，仍不免有滯沓因循，紛歧凌亂之現象，則政治之革新，終不能與軍事之進步相應，匪共終不能肅清，地方自治更無從推行。蓋剿共剿匪之工作，軍事祇能治其標，政治方能清其本，而地方自治之推進尤以中樞政治之修明爲之基礎，行政效率低落，卽不啻爲匪共造機會，中樞政象廢弛，又何以爲地方楷模」（十九年十一月二十五日在國府大禮堂行政院各部職員演講）。

三 建國工作以地方自治爲根本。「此爲總理特具之幻見，吾人旣已接受總理遺教，而努力奉行，則今後卽應以建國大綱爲人人必備之課本，而於其第八條所規定之調查戶口、丈量土地、辦理警衛、修築道路四者，尤應以加倍之努力，儘量促成」。「吾人正須以團體競賽之精神，各自爲奮迅之前進，甚望諸代表加緊倡導，與各同胞互相策勵，省達於縣，縣達於鄉，父詔兄勉，一致爲地方自治之促進，此爲國家建設最基本的要件，三民主義之實現，將視此爲關鍵。蓋必自治



事業，一一興辦，而後對於行政之使用，方得歸着於具體之事實，而不流於空虛」（二十五年五月十七日在國民會議閉會式講演）。

四 要恢復民族的自治力 「中國古代無論地方與個人的自治力，本來是很發達的。人民守禮相助的習慣很普遍，地方自治的組織規律很嚴明，對於個人自治工夫，尤為注重，我們必須把我們民族固有的自治力恢復起來」（二十六年七月十八日在廬山訓練團講「建國運動」）。

五 禮運篇為地方自治之圭臬 「我們看禮運一篇，自始至終不主張個人有『為己』的權利，而祇有『盡己』的義務，這是『地方自治』的法則，亦是『地方自治』的圭臬。而地方自治的功効，就是對於社會上所有的人，必使之有所終，使之有所長，使之有所變，而大多數壯健分子，則要使之有所用。書經上說：『匹夫匹婦，不獲自盡，民主國與成厥功』。這更是說『地方自治』的効用，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，就並沒有達到」（二十八號四月十七日在中央訓練團黨政訓練班講詞「政治的道理」）。

六 真正的地方自治就是古時的仁政 「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，救濟人民之痛苦。爲政之

要，就在於竭盡能力，定出方法和計畫來救治人民困乏與痛苦。禹思天下有溺者

猶已溺之，稷思天下有飢者猶已飢之，這是擔負政治責任的人應有的覺悟。古

時，以矜寡孤獨四者爲天下之窮而無告者，文王發政施仁，必先此四者，這四種

人有的是老而無依，有的是幼而無恃，古時候因爲要使沒有一夫不獲其所，對這

些人是首先顧恤得很週到的。現在的「地方自治」，亦就要特別注意此點，才能

說是真正的「地方自治」(同上)。

以上六段，極言地方自治之重要，中樞與地方負責者，都應有極大之努力與覺悟，與總理所見大致相同。其最令我們大家特別注意的，就是「要恢復民族自治力」一段。二十年來我看過地方自治的書，不下數百種，但有許多洋八股式的學者，均言中國向無地方自治，其實中國地方自治沿革及事業，在歷代史書中，觸處可見，我已另有專書，無暇在此詳說，若數典忘祖，且卻自信，何能革命，何能自治，所以 總裁這一般訓示，真是鑿鼓

晨鐘，發人深醒，至於地方自治的洪水要務，總裁在南昌行營時已確定爲「教」「養」「衛」三字，關於這三個字，總裁具體的共講過四次，第一次在二十三年二月五日出席浙江省政府擴大紀念週，第二次在同年十二月五日出席南昌行營擴大紀念週，第三次在二十五年五月十六日高級行政人員會議席長，第四次在二十六年七月十八日，向廬山訓練團學員訓話，到第三、四次復加入「管」之一字，其講得透徹而有力，現記一、二、三次大綱列入，而以第四次所講之全文，殿其後，其次序如左：

### 一、教養衛

- (1) 教（教育）——以便全體國民，明禮義，知廉恥，負責任，守紀律爲本。
- (2) 養（養育）——以使全體國民，具四「食衣住行」四項基本生活之修養爲本。
- (3) 衛（保衛）——以便全體國民，能嚴守紀律，服從命令，確能團結一致爲本。

### 二、教養衛

- (1) 教之要義，「一」明禮義，知廉恥，負責任，守紀律。
- (2) 養之義，「一」食衣住行「四項基本生活之整齊清潔，簡潔樸素。

(3) 衛之要義，爲「嚴守紀律，服從命令」，團結精神，共同一致。

三 養教衛管

(1) 養——(經濟)：

甲 力求收支平衡，提高法幣信用。

乙 發揮苦幹精神，努力生產建設。

(2) 教

甲 先求實的改良，再謀量的發展。

乙 尊師重道，端長士風，以轉移風氣，振作人心。

(3) 衛——(保衛)：

甲 應建設最低生存基礎的國防。

乙 保甲與壯丁訓練實施之要點。

丙 裁撤團保與改良和充實警察之必要。

丁 注重國民體育與公共衛生。

(4) 管——(管理)：

甲 法度完密，部勒整齊。

乙 管理一切，統治一切。

四 管教藝術

(1) 關於「管」者——管理的訓練 我們中國過去最忽略管理，其實管理，乃是一種最重要的學問。我們對人、對物、對地、對事，都需要有嚴密的管理，就人事關係而言，所謂監督、指導、分配、調遣、考核，都是管理的要項，至於對事、對地、對物，亦無不需要嚴密的管理，而後事無廢弛，地無曠廢，物無遺棄。在西洋有科學管理的專門學問，我們中國因為沒有這種的素養，一般不知道管理的重要，所以一切不能確實，一切不能嚴密，一切不能合作支配和運用，所以一切無謂的浪費消耗，不知道國家一年要花費了多少的財物與人力等等。我們要培養國民能力，就要實施管理的訓練，使從各種實際事項或實際工作中，領略管理的重要，具備管理的能力。

(2) 關於「教」者——常識的訓練 「教」就是教育，我們救國建國都少不了教育的

力量，而關於培養國民能力，在各級的教育中間，應一致注意常識的訓練。我們過去教育上的缺點就在於好高騖遠，不切實際，不知世界上最宜用的事物，一定是最平凡的部分。我們受過高等教育的人儘有許多連普通極粗淺的常識都不知道，所以國家得不到專家的助力，所以我們認為，國民教育上，應以常識的訓練為基礎，常識充足的國民，必然是能擔負實務的國民。

(3)關於「養」者——生產的訓練 養是發展經濟，充裕民生的意思；在國家就地方來說，就要發達公共的產業；就個人說，就要增加生產的能力。我們國家貧弱到此地步，建國運動中所需要的國民，必須是具備生產能力的國民。所以我們要就各種情形之下，對一般國民施以一種產業生產的訓練，養成勞動的習慣，革除其倚賴游惰的惡習，至少限度也要使農業和工業生產，達到本國自給的程度。

(4)關於「衛」者——國防的訓練 衛就是自衛，我們國家要達到完全獨立，必須人民完全具備自衛的能力，小之則保衛鄉里，大之則保衛國家，所以自衛能力的養成，應以國防的訓練為主，而尤要者，在提高其對於國家民族的觀念，犧牲奮鬥的精神，並養成其

服從紀律的習慣。

由上細看，就可知道管教養衛之精義，且內容方面逐次均有補充均有改進。茲再引用總裁關於「管」之效用一段要言，以爲理論之終結。

「凡在我們管區以內，如有尺土之荒蕪而不使生產，一事之腐敗而不能改良，一物之廢棄而不能利用，尤其是如有一游惰頹蕩之人而不能教導成材，有一老弱殘廢之人而不能安設得所，有一賢能忠信之士而不能拔識以盡所能，便都是我們治國教民者莫大的恥辱。必須竭忠盡智，做到『人盡其才，地盡其利，物盡其用，事盡其功』，完成『管』『教』『養』『衛』四大建國的基本要務，然後纔算達到現代政治人員的本務，纔可以真正建立一個現代的國家」。

總理 總裁的地方自治之理論，我們徹頭徹尾的細心研究，總是一貫的。假使總理猶在，必掀髯而笑曰：吾道一以貫之，所謂「先聖後聖，其揆一也」。

### (3) 對於 總理 總裁地方自治理論之補充說明

兄弟在此兩節之末，作一補充的說明，使諸君藉此知道：一、管教養衛於統一理論上有絕大的關係，二、管教養衛應聯合運用始能發揮最大的效力。

一 關於前者，早年我擔任市政，長過交通，對於自治，即發生極大興趣，故對地方自治認為可以作終身事業，曾經不斷的研究。就是我一「解甲歸農」，「棄軍就政」，也大半因此原故。近六七年来，承 總裁及 中央之命，叫我擔任此下層工作，我非常感幸！並考察過十六省市，不時著論鼓吹，專書曾出四種，深覺各地實驗自治，大有各自為政之勢，如鎮平內鄉之三自政策、三擇主義，定縣之三方式、四教育、六建設，鄧平等處之政教合一等，所見既不相同，辦理亦自有異，若為實驗研究性質尚可，若以之定為政策，垂為政令，不惟難求進步，且恐反多障礙，即與國家統一，亦不無影響，亟應有劃一整齊之必要。乃體 中央及 總裁意旨，由中央地方自治計畫委員會，集合專家，歷次研討，愈認應訂「地方自治政策」以統一地方自治之理論，繼以政策二字，恐與本黨政綱之對內對外政策相混，乃決改為地方自治方針，前後經半年之久，至二十五年四月十八日決定地方自治，應以「教」「養」「衛」為中心；其方針如左：



(1)「教」的方面，以發揚民族精神，增進公民智能爲目的。

(2)「養」的方面，以建設國民經濟，充實人民生活爲目的。

(3)「衛」的方面，以養成自衛能力，維護地方安寧爲目的。

方針既定，乃上呈中央，管束本屆十九次常會通過，令行各省市地方自治推進委員會一體遵行，而行營方面，亦已有教養衛之宣示，最近管教養衛，業已遍行全國，此後各省應遵一貫之理論，一定之大道，整齊步伐，共趨一的，諒不致再有標新立異，自招紛歧之弊。

二 關於後者，管教養衛，已引 總裁迭次的講述，我想我們每個同志均可徹底明瞭，以後並盼人人篤信，個個力行。茲再就其基礎要義與其目的聯繫，加以解釋闡揚，增進大家的確信。所謂管，就是「管理」，目的爲政治建設。所謂教，就是「教育」，目的爲文化建設。所謂養，就是「養生」，目的爲經濟建設。所謂衛，就是「保衛」，目的爲軍事建設。要達到各種建設的目的，必需打成一片，連環運用，則事權統一，力量集中，始能發揮最偉大之效用。所謂管，就是管人，如何的教，如何的養，如何的衛。所謂教，

就是教人，如何的管，如何的養，如何的衛。所謂養，就是養人，如何的管，如何的教，如何的衛，所謂衛，就是衛人，如何的管，如何的養，如何的教。縱的方面有一貫性，橫的方面有連環性，有時分工，其實合作，有時相反，其實相成，而最重要之前提，則為先行自管，然後管人，先行自教，然後教人，先行自養，然後養人，先行自衛，然後衛人，並應以禮義廉恥為基礎要義。這種克己復禮的忠恕之道，就是我國古聖先賢的工夫，也就是總理總裁的革命精神，我們是三民主義的信徒，有志氣的黨員公務員，不可不徹底的自信的！

#### (4) 總裁創制本圖案之基本精神

中國自漶清至北京政府，均曾籌辦過地方自治，因歷史社會種種原因，不過頒了些法令規章，掛起了自治招牌，弄得五花八門，天翻地覆，但究其實，仍是貪官污吏土豪劣紳由上而下變本加厲的官治或紳治，我們老百姓，只有吃自治的虧，未嘗享自治的福，以致政治腐敗，社會紛亂，民生日益痛苦，國家日益危殆。自本黨定都南京以來，始根據總

理設教，頒布自治法規，厲行地方自治，自南昌行營倡導後，全國風從，各省自治成績，均有相當進展。然因內憂外患，紛至沓來，加以黨的本身，殊欠健全，黨的主義，未能貫徹，組織未盡完善，黨政未能協調，政治上未上軌道，民力未曾發動，一切計畫，自少如期完成，諸般設施，尙難齊頭併進。總理謂：「有非常之破壞，應有非常之建設」，我們綜核名實，檢討過去，實有深切自反，徹底更張之必要。

總裁以一身繫天下之安危，負抗戰建國之重任，一切感覺，都較任何人爲急切，故有本圖案之創制，原有圖案，已屬體大思精，自第二次之改進，益覺完美充實，但其根本精神，則仍與原來無異，僅有一二事實，與現在改進圖案，略有不同，茲遵照改正，加以講解如下：

本圖創制的意義，完全爲適應當前「抗戰」「建國」最迫切的要求而發。因爲我們要達到抗戰必勝，建國必成的目的，其最大關鍵，必須全國民衆，第一，都有國家民族的熱烈意識，和充分的公民能力。第二，都有極嚴密的組織訓練。第三，對農工生產專業及地方建設，都有極迅速的前進。必須具備了這三種條件，然後纔談得上充實國力民力，纔配

和敵人長期抗戰，纔可以建立現代強健的國家。可是我們負有領導民衆責任的黨政機構和工作人員，就過去情形而言，實在免不了矛盾、衝突、空虛、散漫種種病態。如果不將這全副機件，徹底整理一番，將工作效率，人事管理，重新加以振作，簡直沒有建成本上要求的希望。縣是自治單位，鄉村是民衆集合中心。換句話說，卽是一切黨政事業的基層。我們要改進黨政，使臻健全，自非先從縣以下的地方着手不可。爲着對症下藥起見，才有本圖的擬訂。其根本精神，包含着三種最重大的意義：

一 改善縣以下黨政各級機構，使自上而下，遞級健全，層層銜接，脈絡貫通，黨政兩方各級的機構力量，都能如身使臂，如臂使指，的運用靈活，一直貫注到民衆身上，而且越是在下層的，組織越嚴密，力量越廣大，完全建成一個寶塔式的機體。所以在本圖區鄉（鎮）兩級中，都是格外充實。尤其是「鄉鎮公所」一級，爲前此行政制度所無，本圖特別創設，卽是這層意義最明顯的表現。換言之，就是要對已往黨政機構「頭重腳輕」「上粗下細」的弊病，根本加以改造。

二 調整黨政兩方面互相關係，將各方應盡的職責，應守的本分，和工作的要項，都明確

規定，劃清界限。務使各有專守責成，而又能夠互相輔助，互相爲用。在「管教委衛」共同專業範圍之內，黨部負着宣傳、導和促進的責任，地方政府負着執行的責任，一體兩面，不唯各不相犯，而且齊頭並進，協力合作，彼此相互關係，就如一部汽車的汽油（黨）和推進器（政）一般。所以本圖中，規定黨以「黨團活動」，透過各級行政機關，同時在各級行政機構中，也規定幾種專業負責人員，必須由本黨同志擔任。此外更規定黨政密切聯繫的方法，深信經過這樣合理的調整，黨政關係，當可以變而爲水乳交融，通力合作，以達到共同的目的了。

### 三

振發民衆自覺自勵的精神，使民衆在黨政人員合作的領導指示督促之下，直接負責辦理「管教委衛」各項專業，要他知道這些專業，全是自身利害榮枯所關，應該自己來做，不應該由政府強迫來做。凡一切專業，一切組織，都應由人民自己負着管理的責任，同時更在縣設參議會，鄉鎮設代表會，保設保民大會，使人民對於一切政令的推行，都有表達意見的機關，使地方一切設施，都能依着民意的反映，而獲得適當的改進，迅速的推動。使民衆和黨政事業的關係，如同水蒸氣和雨露關係一般，由地面江

河的水蒸氣蒸發醞釀而成雨露，復由雨露下降於地面江河再蒸發而為水蒸氣，相互交  
流，循環為用。相信經過這種歷練之後，有一個相當時期，民衆對於政治的興趣和認  
識，自然能提高水準以上，自治的基礎，也自然得到很確實的建立。那時訓政即可完  
成，憲政即可實現。

## 第三 實際

### (1) 總理對地方自治實際問題之遺教

總理對於地方自治之全部理論，已詳上節，由理論而產生之具體辦法即實際問題，首推地方自治開始實行法及建國大綱第八條至第十八條。地方自治開始實行法，分爲左之六項，兄弟已把他製成表解，供諸位朝夕揣摩。

#### 一 清戶口

(說明)爲一切設施之根據，自戶口清查後，除幼年老人殘廢孕婦享權利外，其餘悉盡義務，同享權利。

#### 二 立機關

(說明)爲管理衆人之事的樞紐，依次行使四權，設立糧食管理局，謀糧食之儲備(至少一年)與均足。

### 三 定地價

(說明) 爲民生根本之大計，其法曰報地價，依價抽稅，照價收買，不特可解決自治經費問題，且爲平均地權之必要設施之步驟。

### 四 修道路

(說明) 爲文明之母，財富之源，公幹支路兩種，並宜兼顧水利交通，於治匪統一，均有密切關係。

### 五 墾荒地

(說明) 無人納稅之地，與有人納稅未耕之地，以義務勞力一律開墾，不難於數年之後，使地盡其利，把自治區域變成「桃源樂土，錦繡河山」。

### 六 設學校

(說明) 爲文明進化之源泉，凡少年男女，同受教育，一切均由公家供給，其經費由義務勞力籌足之，注重雙手萬能，力求實用，爲世界教育最高之理想。



除上面所列的，我們尚可推廣數項。

七 農田水利（由修道路墾荒地兩項引出）

八 開鑿造林（墾荒地項內引出）

九 各種合作（原文後所列）

建國大綱第八條至第十八條，有如左之規定，兄弟也創圖表，供諸位作座右銘。

八 在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以

(2) 全縣士紳首事；

(3) 全縣警衛辦理妥善；

(4) 四境縱橫之道路修築成功；

(5) 人民曾受國庫使用之訓練；

(6) 完畢國民之義務；

(7) 實行革命之主義。

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。

要工作，關係國計民生，與地方自治開始實行法所例各項，相互發明益臻完備。我們負地方之責者，究竟做到若干，當要自己明白，應該徹底真知，猛省急進，來補我們的過失。第七項因爲我們的政權，是「革命政權」，非了解革命主義實行革命主義的人，決無自治之資格，更無公務員之資格，吾執政的同志，應當特別注意，不可祇圖方便，隨便用人。

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

上條是說明人民除達到前條之六事外，並充分行使四權，方能完全自治。

十 每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政

府則照價徵稅，並可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步，而增價者，則其利益，當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

上條所說是平均地權的重要方法，亦就是達到民生主義及「土地國有」之必要步驟，但現在幾乎完全未做到。

十一 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，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。

上條說明應用種種方法，開發地方富源，以爲辦理一切公共事業之需，使「民生樂利，萬物得所」，決不要非錢莫辦，遇事袖手，致貨棄於地，民困於野。

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

十三 各縣對於中央政府之負擔，當以每歲之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民

代表定之；其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

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

上三條，意思明顯，不必加以說明。

十五 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。

上條意思，是：不惟官吏要考試銓定，就是議員亦須考試，這種非人才不聽任官吏，非人才不能為議員之制度，實為現代政治的極則。可惜尚未全部實施，現在一般人議論，均感人才不足，其實何地無才，祇要排除任用私人習慣，改用考試方法，絕沒有無人用的道理，程子謂「天地生人，自足了一世之用，但恨人君不能盡天下之才，此其所以不能大治」，真是一代名言。

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

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

十八 縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

上三條，意思明顯，亦不必加以說明。

地方自治開始實行法所列六事，與建國大綱所列各條，應互相爲用。總理之意，自治事業，以敦養衛益顧爲祕寶，以雙手萬能爲萬應靈藥，「不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批款項，始能從事於自治」，與 總裁說「所以我們做事，以不花錢爲本，是政治上最大的要訣」相同（以江蘇蕭縣縣長姚雪懷爲喻，彼能和縣黨部發動全縣民力，以三千元之資，開築價值五十萬之水利工程）。我想這一本書，是我們同志同胞及公務人員必讀之書，已經 總理條分縷析的昭示於前，最緊要的，就是把政治與經濟，打成一片，以立國家萬年有道之基。總裁逐條逐句的闡明於後（詳總理遺教六講第二講內），最扼要處，就是把 總理所志講的「育」「樂」兩字發揮出來，以作我們的南針，但總括一句。我們對建國大綱及地方自治開始實行法，究竟完全明白沒有？實行到了幾成？實有猛省之必要。自今以後，我們一息尚存必須知行合一，表裏如一，始終如一，擴而充之，神而明之，必自我先，勿落人後，達成我們救亡復與完成革命最基本之任務。

「社」總理關於地方自治言論除提要所引外，尚有「地方自治之重要」，「地方自治爲社會進步之基礎」，「建設民國要從下面做起」，「辦理地方自治是人民的責任」，「地方自治問題」等五篇，詳在總理全集。

## （2）總裁對地方自治實際問題之訓示

總裁所有理論，略如上述，由此理論而發生的實際行動，除在南昌行營所創辦之編查保甲、民衆組織、壯丁訓練、分區設署、民團整頓、保安改進、農業推廣、教育改良、土地整理、合作組織、衛生設施、分區督察、合署辦公、以及新生活運動、勞動服務、實施軍事管理、學生訓練等等，已在剿匪爲中心之三年當中，奠定了我國復興之基礎外，試看建國運動中入手方法之第一項，即可一目了然。

一 推行地方自治 依照建國大綱所規定，在訓政時期，應該由政府協助人民籌備自治，這協助籌備的意義，就是要先舉辦地方自治事業，奠立自治的基礎。這些事項，總理在建國大綱，及地方自治開始實行法，早有詳明的規定，現在將所事

實之需要，再爲補充幾項如下：

(甲)調查戶口，(乙)測量土地，(丙)辦理警衛(包括推行保甲)，(丁)開闢交通，(戊)普及教育，(己)墾荒造林，(庚)修治水利(築堤開渠掘井澆河均屬之)，(辛)推行合作(盡力推行生產消費信用運輸等各種合作事業)。

除此以外，總裁還有「三民主義之體系及其實行程序」之講演，並附詳圖，把地方自治的內容詳細加以闡明，曾說：「這一時期，即訓政時期的實際工作，可總括之曰建立地方自治，地方自治照我的研究所得，應該包括五項建設，就是：一，心理建設，二，倫理建設，三，社會建設，四，政治建設，五，經濟建設」。總裁對這五項建設還有很詳細的說明，現在因爲時間關係，不及全部引證，只簡單的解釋一下，心理建設就是國民精神建設，倫理建設就是民族道德建設，社會建設就是訓練民衆行使四權及組織保甲，政治建設就是健全縣各級行政機構，經濟建設就是實行實業計畫及地方自治開始實行法所列表的各項基本工作。

我們把 總裁這再次演說中所指示給我們的地方自治事項合併起來和 總理在地方自

治開始實行治與建國大綱中所列舉的一加比較，就可以看出 總裁對地方自治事項，實在有很大的補充，譬如把修治水利明白列出來，把心理建設和倫理建設也列入地方自治事項之內，都是非常有意義的。

### (3) 前中央地方自治計畫委員會所擬訂之地方自治綱領

前中央地方自治計畫委員會，曾經一百多個專家之研討，費去一年有半之時光，製定「地方自治綱領」，業蒙中常會核轉政治委員會，交行政院軍委會經委會三機關審查，因七七事變擱置，雖未正式通過，實可為辦理地方自治研究實際問題者，有力之參考。茲將綱領附後，因時間關係，不及詳細說明。

### 地方自治綱領草案

總理手訂建國大綱第八條，有「在訓政時期政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥



善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完舉其國民之義務，嘗行革命之主義者，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，始成爲一完全自治之縣」之規定。惟人口如何調查，土地如何測量，警衛如何辦理，道路如何修築，以及如何訓練人民使用四權，在在均宜有綱領之頒布，以爲推行地方自治之準則。本會有鑒於此，特依據 總理遺教及 中央歷次決議案，並斟酌各地實際情形，制定地方自治綱領如左：

## 戶口之部

### 一 方針

以確知全市縣戶口之數目、分配、結構、屬籍、身分、及其變動情形爲目的。

### 二 範圍

(1) 戶口普查；

(2) 戶口及人事登記。

### 三 辦法

(1) 戶口普查之組織，人員之訓練，及其進行之步驟，應依中央制定之國勢普查法規辦理，以國民政府主席府為最高監督及指導機關。

(2) 戶籍與人事登記之組織，人員之訓練，及其進行之步驟，應依中央制定之戶籍法規辦理，以內政部為最高監督及指導機關。

### 四、程序

(1) 各縣市政府應先辦戶口普查，以便編造靜態統計，並為第一次戶籍登記之根據。

其已辦戶籍登記者，仍應舉辦普查一次。

(2) 各縣市政府已為前款之普查後應即繼續戶籍與人事登記，並按期編造動態統計。

(3) 在省府舉辦全省戶口普查時，凡縣市尚未舉辦第一款事項者，即以省政府所辦之普查代之。

(4) 在中央政府舉辦第一次全國戶口普查時，凡省市縣尚未舉辦第一款或第三款之事項者，即以中央所辦之普查代之。

- (5) 各縣均已辦第一款及第二款之事項者，嗣後所有戶口普查，統由中央定期舉辦之。
- (6) 一省已辦完戶口普查後，其所屬各縣市應一律舉辦第二款所列事項，中央已辦竣第一次全國戶口普查後，所有全國各市縣應一律舉辦該款所列事項。

## 二 經費

- (1) 各縣市單獨舉辦戶口普查時，其經費以自籌為原則，但中央或省得酌予補助。
- (2) 各省市單獨舉辦戶口普查時，其經費以自籌為原則，但中央得酌予補助。
- (3) 中央政府辦理全國戶口普查時，其整理經費統由中央籌措，但調查經費應由各省市縣協助。
- (4) 各市縣辦理戶籍與人事登記及編造統計所需之經費，均由各該市縣自行籌備。
- (5) 前款統計應送中央集中整理彙編，其整理經費由中央籌備。

## 組織之部

### 一 自治團體組織之調整

(1) 縣爲自治單位，縣以下鄉鎮區爲一級，市準用關於縣之規定。

(2) 縣以下之村莊地方爲鄉，街市地方爲鎮，縣政府所在地爲區。關於鄉鎮區之劃分，最低限度應爲千戶(卽十保)以上，最高則不設限制，鄉鎮公所應設於各鄉鎮適中地點，縣政府所在地，除有特殊情形，以設一區公所爲原則。

(3) 區與鄉鎮同級，以前區公所管有財產及所辦自治事業，歸鄉鎮區分別或聯合接收辦理之，其不能歸鄉鎮區者，由縣政府接收辦理之。

(4) 縣自治未完成前，縣長得派員並商同縣黨部派員分赴各鄉鎮協助人民辦理自治，不另支薪(地方自治推進會議如已成立，應請該會議逕行辦理)。

因地域、人口、文化、經濟及其他特殊情形，得呈經上級機關核准派會經訓練合格之人員，分區(或各鄉鎮聯合辦事處，由各省省政府斟酌當地情形定之)指導自治事務，認爲縣政府之補助機關，其名稱用數字排列。

## 二 自治團體內之編制

縣之鄉鎮區以下，市之區以下，其編制均用保甲，以戶爲單位，原則上均以十進，

十戶爲甲，十甲爲保，十保以上於縣則爲鄉鎮或區，於市則爲區。此種編制，因地方自然形勢或習慣，均得變通辦理之，但不妨與學區或警區合而爲一。

關於編制保甲事務之施行，如保甲規約、保甲會議、壯丁隊之編制及訓練互保連坐切結等屬於編組方面者，於市有必要時，亦準用之。

### 三 保甲長推舉

(1) 縣自治未完成前，甲長由本甲內各戶戶長公推；保長由本保內各甲甲長公推（但保甲長應以曾受訓練之人員爲合格）。至自治已有相當之成績，人民已受門牌權使用之訓練，保甲長由鄉鎮區長召集所屬保甲內公民推舉之。公民權之取得，須經宣誓登記，其辦法則由內政部定之。

四 保甲與學校及警察之關係

(2) 縣自治未完成前，鄉鎮區長由保長公推三人報請縣市政府擇委一人。

(1) 每一鄉鎮區，至少設一完全小學及一民衆學校爲原則。小學校長或民衆學校校長及教職員得兼任保長。

(2) 關於調查戶口，人事登記，在扶植自治時期，除未設警察之鄉鎮由保甲辦理外，保甲與警察應行通力合作；人民只負報告自治團體，縣長只負報告省政府之責任。至自治開始時期，以逐漸移歸鄉鎮辦理為原則。

### 五 完成自治機構之程序

(1) 在未能成立縣市議會之縣市，暫設縣市參議會，負法定籌備完成地方自治之責任。其組織及選舉，依縣市參議會組織法及縣市參議員選舉法之規定。

(2) 縣市未設參議會以前，得設地方自治推進會議，受省地方自治推進委員會之指導暨督。其組織依二十六年一月十四日第五屆中央常務委員會三十三次會議通過之縣市地方自治推進機關組織通則之規定。

(3) 為謀政治組織與經濟之聯繫，得設聯合機關，其辦法另定之。

### 六 縣政府之組織

(1) 縣政府為整個的行政機關，其組織以設科為原則，並須合署辦公，縣長之任用，在自治未完成前，依縣長任用法之規定。

縣佐治人員及專門技術人員之任用，依縣行政人員任用條例及技術人員任用條例之規定。

(2) 縣長受省政府之監督指揮，辦理全縣自治並執行中央及省委辦事項。

(3) 各省現設之自治實驗縣，應明定實驗年限。

## 訓練之部

### 一 目標

訓練之目標，應以發揚民族精神為中心，增強一般國民之國家觀念，養成國民之善良道德與自治自衛之知識能力；俾能行使四權，盡忠國家，服務社會，為健全國民。

### 二 範圍

(1) 實施訓練之範圍，應包括兒童、青年及成人三者，其形式分社會民衆訓練及學校教育兩方面。舉凡各省已有之壯丁訓練、公民訓練、婦女訓練及保甲長訓練等，

應設法使之辦一。

學校教育宜使與社會民衆訓練溝通，以求二者之通力合作，共謀地方自治之進展。

(2) 訓練內容，應包括三民主義、語文、政治及自衛四種。

三 組織

(1) 社會民衆訓練組織應分三級。

甲 以鄉鎮爲起點，每鄉鎮設一民衆學校，辦理民衆訓練事宜。經費困難地方，可與短期小學合併或就原有小學內附設成人班，實施訓練。各鄉鎮學校除從事原有教育工作外，對於兒童及青年訓練應特別注意。

乙 各自治區應設一中心民衆學校，轉導全區訓練事宜。爲各鄉鎮示範計，中心民衆學校須附設一民衆學校，辦理區內某鄉鎮之民衆訓練事宜。設有民衆教育館之地方，得以民衆教育館代替中心民衆學校。

經費困難地方，得與區內完全學校合併辦理。

丙 全縣之民衆訓練事宜，應組織一全縣民衆訓練委員會辦理之。由縣政府暨各



部及軍訓機關組織之。

(2) 省立民衆教育館應對於其所屬區內各縣之民衆訓練事宜，負輔導及實驗之責。

各級民衆教育館之工作與民衆訓練應謀密切聯絡，必要時得兩相合併。

(3) 各地方學校教育之組織均依國家之教育法令。

#### 四 實施程序

(1) 實施訓練應從鄉鎮起，各鄉鎮應廣設小學，使所有兒童或少年均在小學受國民之基本教育。除此之外，凡十六歲以上四十五歲以下之男子均應入民衆學校受訓三個月，女子應入婦女班受訓。

(2) 民衆學校訓練應注重：1 三民主義之講解，2 基本文字之補習，3 現代生活常識之灌輸，4 行使四權之訓練，5 體格之鍛鍊，6 軍事技術之訓練。

婦女訓練，軍事科目，可改爲看護。

(3) 依地方自治之組織劃爲若干區，將受訓民衆詳細調查，按鄉鎮保甲編爲若干隊，分期抽調輪流訓練之。

- (4) 所有訓練日期及時間，以不妨礙人民之作業爲要。
- (5) 各地實施民衆訓練，應逐年推廣，儘五年內普及全國。
- (6) 學校教育與民衆訓練取同一步調進行。
- (7) 各級學校實行生活指導，指導師制以導師與學生各合組爲若干生活團。
- (8) 一切訓練務期與實際生活相接觸，並謀軍隊家庭及社會之聯絡。

## 五 師資教材

- (1) 各鄉鎮民衆學校訓練師資，應由各省市政府將全省分區訓練之，招收初中以上學校畢業之學生（或同等學力）予以短期嚴格訓練，期滿後派回各鄉負責民衆訓練之責。中心民衆學校師資，由各省市政府於省會所在地，招收高中以上學校畢業生（或同等學力）訓練之。

學校師資依現行學制之規定培養之。

- (2) 教材由中央指定分發各省，至補充教材，可由各省縣市按照地方特殊情形補充課本。學校公民課本，由中央組織一學校公民教科書編譯委員會編輯，並擬定各種

公民教材，廢除現行高初中公民課舊標準及由書局編輯政府審定之辦法。

## 財政之部

- 一 地方自治之財政設施，應以縣市為單位，除整個計畫之推進。
- 二 各縣市，應依滿收滿支之原則，編制確實之預算。
- 三 縣市地方預算及決算，須得民意機關同意，在縣參議會未成立以前，應由縣政會議審議，再由縣長呈省核定。
- 四 縣市參政會成立以後，依法議決之預算及決算，如與中央或省之單行法令無牴觸者，省政府不得修改。
- 五 縣市地方稅收，應依據財政收支系統法及其施行條例之規定，訂期分別實施。
- 六 縣市地方稅收，應依逐級機關與收款機關分立，金庫制度應分別定期設置。
- 七 縣市地方財務行政，應歸統一，不得分割。
- 八 縣市地方財務監督制度應逐漸樹立，分期實行會計稽核制度及聯綜組織法。

九 縣地方經費得依各地方需要，確定百分比率，凡以前專款制度，即應取消。

### 警衛之部

#### 一 方針

(1) 增進人民自衛能力。

(2) 樹立地方警備基礎。

#### 二 方式

以曾受公民訓練之壯丁，輔助警察，擔任地方警備及自衛。

#### 三 組織

已受訓練之壯丁除應服兵役外，組織義勇壯丁隊，縣(市)長兼總隊長，當地警衛長官兼副隊長，鄉(鎮區)長兼鄉(鎮區)隊長，保長兼保隊長，依都市或鄉村之需要，各分別組織必要任務班。

#### 四 自衛準備

左列事項，由縣（市）政府（總隊）設計執行或宣傳獎勵之：

- (1) 積糧 標準保管動用等事項；
- (2) 武器 公私購置保管等事項；
- (3) 堡寨 建築充實保管等事項；
- (4) 交通 建築連接保護破壞及征發器材等事項；
- (5) 偵察通訊 偵察網及通訊網設施事項；
- (6) 防空 警備設備及關於救護等事項；
- (7) 人才 訓練管理事項。

## 土地之部

### 一 方針

土地行政爲實現民生主義平均地權之根本政策。

### 二 土地行政之組織

(1) 正式清理地籍機關

甲 土地測量機關 三角測量由省地政機關統籌辦理，圖根測量及戶地測量，由省地政機關組織縣測量隊分縣辦理，縣測量隊之編制及儀器之設置，由省地政機關負責，惟業務經費，出自縣地方，縣測量隊兼受作業地方縣政府之指揮，俟全縣戶地測量完竣後撤銷，以後如有查勘或復丈事宜，由縣地政機關辦理之。市土地測量，由市地政機關辦理之。

乙 土地登記機關 戶地測量完成一區以上時，縣應即成立土地登記處，分區辦理土地第一次登記，縣土地登記處隸屬於縣政府，俟本縣各區土地第一次登記完畢撤銷，以後之土地登記事宜，由縣政機關辦理之。市區土地登記，由市地政機關辦理之。

(2) 簡易清理地籍機關，辦理土地陳報及整理田賦，得設臨時辦事處負責辦理，縣辦事處以縣長爲主辦人，分區辦事處以鄉鎮長或聯保主任爲主辦人。

市區不適用簡易清理地籍辦法。

(3) 經當地行政機關，將土地登記完竣，應即於縣政府內，依法設立縣地政科或地政局，依法定股籌辦經常土地行政事宜。

市地政機關，應於市政府成立時，依法設置。

(4) 土地裁判機關，在土地裁判所未成立以前，土地登記程序進行中，土地權利之爭議，得由法定調解機關調解之。

調解不協時，即由地方司法機關受理，惟應先於各種訴訟審判之，並限二審終結。訴訟費除審判費照修正民事訴訟費用規則之規定減半徵收。

### 三 地籍之清理

(1) 正式程序，依照土地測量實施規則之規定，就縣市土地分區舉辦測量，以小三角測量為基礎，完成戶地測量，隨就測量完竣之區，以次分區依法辦理土地登記，一面編制縣市土地登記簿，一面頒發土地權利書狀，對於縣市地籍狀態作總清理，對於全縣土地公私各種權利，從新加以確定，辦理測量所需經費，縣市政府得預收土地登記費及書狀費充之。

(2) 簡易程序 各縣在辦理土地測量以前，如有必要情形，得依照辦理土地陳報綱要所規定之原則，對於地籍作簡易之清理，編造地畝冊，以供整理田賦之用，簡易清冊地籍，以不經測繪地圖工作，程序簡單，費用節省，並不向人民收費為原則。已經辦理測量之地方，應即依法辦理土地登記，勿庸再辦土地陳報，如址多複雜，不經測繪地圖不能進行清理地籍之地方，應即按正式程序，辦理測量登記以免業務重複。

市區地籍之清理，不得採用簡易程序。

#### 四 地稅之改革

(1) 根本辦法 業經辦理土地測量登記之地方，應即依據土地登記之結果，依法定程序所規定地價，並按地價法訂新稅率，呈准舉辦地價稅及土地增價稅。

(2) 治標辦法 在未辦理土地測量登記以前，而已辦理簡易清理地籍工作之地方，應即依據臨時地畝冊，改定田賦清冊，清理積弊，確定納稅人，平均人民擔負，同時重訂賦率，廢除苛雜，改良征收制度，並確定土地過戶推收辦法，以為正式清



理地籍之準備。

## 五 土地使用之統制

(1) 積極的統制 地方政府，應根據地方情形，爲對於所轄之土地，分別規定其用途並督促爲充分之使用。

(2) 消極的統制 地方政府，對於土地不正，及不合理之使用，應依法加以限制或禁止，如劃定限制使用區(土地法一四八、一四九條)，提定土地使用最小面積之單位(土地法第一七四條)及實施土地重劃(土地法第三編第四章)等是。

## 六 佃農之保障

地方政府，應依照土地法之規定，限制佃租之最高額(一七七條)限制撤佃(一八零條)禁止轉佃(一七四條)禁止預收佃租及收取押租(一七七條)並厲行其他有利於佃農之條文。

## 七 自耕農之補助與制定

地方政府，依據土地法第三三六條第一項或第十四、第十五條之規定，得征收私有土

地或逾限之原有土地，以爲創定自耕農之用，其地價得分期付給之。償付期間不得短於十五年，長於三十年，同時應於可能範圍內，以公家財力補助自耕農，發展生產，並補助佃農逐漸取得土地，以期達到耕者有其田之目的。

## 水利之部

### 一 方針

地方水利，應注重農田水利以謀農產之增加；其次則應發展航運以謀運輸之便利。

### 二 地方水利之範圍

依照中央統一水利行政及事業辦法綱要，凡水利關涉兩省以上者，應由中央水利總機關統籌辦理，關涉兩縣以上者，應由各省建設廳統籌辦理，關係一縣者應由各縣自行舉辦。

### 三 地方水利機關之組織

各縣政府，關於水利建設事項，得設專科主管。其縣行政經費不甚充裕者，亦應酌設

水利技術人員主管水利事項，至興辦事業時，如缺乏技術人材，應請求建設廳或省水利機關派員指導，各鄉鎮區公所應酌量情形與組織農田水利委員會，主持各該鄉鎮區農田水利建設事項，由縣主管機關派員指導之。

#### 四 地方水利之事業

地方水利事業，應以興利防災為主，關於興利者，如濬河、濬渠、開塘、鑿井、設閘、造林等，關於防災者，如築堤、防汛、排水等，均應由各縣先訂計畫，呈准省水利機關核准，再行興辦，其他如水文測驗、水道測量等，所以供水利建設計之依據者，均應受水利機關之指導辦理之。

#### 五 地方水利之經費

地方水利經費，應就左列各項，酌量情形，分別指撥或籌集之。

- 1 地方建設經費；
- 2 受益地畝比例攤派之款項；
- 3 縣政府或省政府之協款；

4 發行地方公債。

六 地方水利之實施

地方水利專業之實施，應用人民勞動服務或徵工方法辦理，均限於農隙時爲之，並應利用合作辦法，指導人民興辦水利事項。

七 給水排水之調整

在農田水利未能推行盡利之前，關於給水排水事項，應由地方主管水利機關舉辦調查登記後，設法調整，妥爲分配。遇有糾紛時，應先由鄉鎮區農田水利委員會，鄉鎮區調解委員會，爲公平之調解。

八、水利技能之訓練

鄉村師範學校，應酌量情形，編授水利常識學科，中小學校鄉土教材內及辦理自治人民訓練或公民訓練時，亦應將水利常識列入課程，俾接近之水利技能，普及於民衆。

九 地方官吏之考成

地方官吏，對於興辦水利負提倡指導之責，是否能盡職責，關於水利興廢者甚重，故應特訂考成辦法，嚴厲執行，以示懲勸，而重水政。

## 公路之部

### 一 地方公路之性質

道路交通，爲一國政治經濟建設之必具條件，蓋傳布政令，鞏固國防，普及教育，發展經濟，靡不惟交通便利是賴。建設地方公路，尤應注意於繁榮農村，開發地方，並擴大其聯絡效用，以爲推進地方自治之基礎，故地方公路之建築，應以集合當地民衆之人力、資力，以最經濟之設計與最少量之費用完成之。而其利用，應以各種車輛及其他陸路運輸工具均可暢利通行爲宜。

### 二 地方公路建設之範圍

凡關全國系統之公路，由中央公路主管機關統籌興築。凡關各省系統之公路或中央飭省分修之路線，除由省主管機關直接實施工程外，並得由省府責成所經各縣協助修

築。凡屬各縣系統之公路，應由各縣自行興築，惟路線計畫預算暨實施辦法，仍須呈經省主管機關之核定，並受其監督指揮。各市區之公路，應秉承其主管機關參照各縣公路同樣辦理。

### 三 地方公路建設之組織

地方公路建設，在縣市應由建設局或特設公路建設委員會主持辦理，各縣行政經費不充，則應於縣政府建設科或酌設公路工程人員主管之。至興辦工程時，如缺乏技術人員，應請求省主管機關派員協助，各鄉鎮區公所或其他法團，應組織築路委員會，協助縣政府辦理徵工訓練督修等事宜。各縣如有商民集資組織汽車公司倡辦公路者，應由縣政府轉呈省府報請中央核准立案，並得視其辦理情形呈請獎勵之。各市區內公路，應視市政府之組織，由主管局或科直接辦理。

### 四 地方公路建設之經費

地方築路及養路經費，應就下列各項，酌量情形，分別請撥或籌集之。

(一) 地方建設經費；

(2) 中央或省府協助(此項經費應以艱巨石方及大橋經費爲限)；

(3) 受益者攤費(此項攤費限於公路行經城市區域內適用之)；

(4) 發行地方築路公債；

(5) 地方捐助。

### 五 地方公路工程之標準

公路實有統系，工程應具標準，否則有失統一聯絡之效用。地方公路之系統，應由各縣以全國或本省公路系統爲基幹，注意農村經費。自行擬具繪製路線圖暨實施程序表，呈由省主管機關核定。實施各項工程標準，應由省主管機關參照中央規定之標準，製定標準圖說，頒發各縣遵照。

### 六 地方公路工程之實施

地方公路工程之實施，應儘量利用農隙徵工，參照法令徵工辦理之。路線必須經過測量，收用地畝，應代呈請免糧，並規定其造地價辦法。

### 七 公路之修養

已成公路之修造，亦可按保甲制度組織民衆養路隊，協助原養路機關辦理之。

#### 八 地方公路之運輸事業

地方公路建築完成後，得由縣市政府自辦或招商辦理運輸事業；其目的方面應注意聯絡交通，開發地方；一方面應注意民衆之福利及生產之推銷。各公路與鐵道水道或其他公路啣接者，應商洽辦理聯運。公路交通標誌及一切行車設備，務期建設完備。行車管理及員司訓練，應力圖進確周密。對於行車旅客，及公路行人安全，尤須特別注意。

#### 九 地方築路常識之訓導

鄉村師範及中心小學校，應酌量情形，授授公路工程及交通運輸常識之學科，辦理公民訓練或自治人員訓練，亦應將上項常識並加編公路利益及築路須知列入課程，以便一般民衆及各自治指導人員對於築路之需要，深切了解。對於普通工程標準施行方法，亦具相當知識，關於公路交通安全常識，尤應時予宣講，遍及鄉村，俾衆週知。



## 農業之部

### 一 方針

- (1) 增進農業產量；
- (2) 流暢農產運輸，調劑產供求；
- (3) 提高農產品質，劃分農產等級。

### 二 組織

- (1) 各縣應酌設農產推廣所，並得斟酌當地情形，分區設置農業推廣分所。其建設經費不甚充裕者，應於縣政府內設置農業指導員，辦理農業推廣指導事宜。
- (2) 縣農業推廣所或農業指導員，應隨時與該縣附近之中央或省立農業試驗研究機關農業學校切實分工合作，其所需農業之材料及技術方面，得由中央或省立試驗研究機關及專科以上農業學校供給協助之。

(3) 農業推廣所之指導人員或縣政府之農業指導員，須由中等以上農業學校畢業生之

具有相當經驗者充任。此項推廣人員，應由省主管機關，予以在職進修之機會，並由農業教育研究機關輔導訓練之。

### 三 農業改進機關之業務

- 縣農業推廣所或縣政府農業指導員之業務，就左列各項視地方實際需要情形酌定之：
- (1) 檢定並推廣優良種子、稻畜及樹苗；
  - (2) 指導製造並推廣優良農具及肥料；
  - (3) 指導並協助蟲害、病害及獸疫之防治；
  - (4) 提倡農村副業並指導其技術及經營方法之改進；
  - (5) 倡導摩倉之設立及其設備之改良；
  - (6) 指導並協助農村合作社之進行；
  - (7) 倡導並協助應用合作方式，施行農田灌溉；
  - (8) 舉辦各種合作示範農田（或特約農田）、農產展覽會及有關農業之講演；
  - (9) 舉辦種子、種畜、樹苗、場圃或示範農田，以繁殖優良種品，舉辦地方比較試驗；

(10) 實施訓練農民，以增進其智識技能；

(11) 其他關於農業改進事項。

前列各項業務，在可能範圍內，應使農民作具體組織，以爲進行之基礎，並應與農會、合作聯合社、鄉鎮區公所、社會教育機關、鄉村學校及農業金融機關，密切聯絡進行之。

#### 四 農產運銷

農產運銷，應倡導農產運銷合作社以經營之。政府方面，當設法便利農產運輸，改良農產交易組織及程序，設立各種農產倉庫，以統暢農產運銷，調劑供求。

#### 五 農業生產資金

(1) 農業生產資金之供給，以信用合作社爲基礎。各縣應酌設合作銀行或農民銀行、農民借貸所等金融機關，以供給低利資金，俾用於農業生產事業。並提倡農業保險，以維護農事之發展。

(2) 倡導癡癩人民依照農實業法設立農民倉庫，以流通農村金融，調劑農產供求。

## 六 改進農產品質

爲提高農產品質，劃分農產等級，除由農政主管機關研究規定農產等級標準，並實施檢驗取締外，縣農業機關，應指導協助農民實施下列諸項。

(1) 檢定農作物優良品種，並指導農民採用；

(2) 指導農民依照政府規定之農產等級標準，實施農產分級及加工；

(3) 提倡改進農產加工之設備，以改進產品之品質。

## 七 增加耕地面積

各地應該依土地法及其他有關之法令實施墾殖，於規定年限內，開墾完竣。如有必要，並得依土地法之規定實施耕地重劃，以擴充耕地面積，增加農產產量。

## 八 促進農民組織

爲樹立農產改進之永久基礎，農民應依法組織農會及合作社等團體，並得依事實之需要，爲各種改進農產之組織。

地方政府，除予以指導監督外，得酌量補助經費。

## 工業之部

### 一 範圍

(1) 各種手工業；

(2) 應用簡單機械之各種輕工業。

### 二 方針

(1) 增進地方工業生產效率；

(2) 減低各種工業製成成本；

(3) 利用各地之特殊原料；

(4) 促進各地工業與農商業之合作；

(5) 提高工業品質，並規劃成品標準；

### 三 組織

(1) 以各縣之鄉鎮或市區為單位，聯合同業組織聯營機關，必要時得於縣市政府所在

地或工商業重要區設立總機關。

(2) 在各縣市設立民生工廠，依照實業內政兩部會頒之設立工廠辦法進行，受縣市政府之監督指導。

(3) 各縣市民生工廠，得斟酌情形，附設工業研究處，研究各該地方工業之改進及其技術事項。

(4) 各縣市視地方需要，應設鐵工廠(或在民生工廠內設立鐵工部)，其不能單獨設立者，得聯合數縣設立之。

(5) 各民生工廠研究處，應與省工業試驗所，及中央工業研究機關，並中等以上工業學校，切實合作。

#### 四 任務

(1) 指導組織工業運銷合作事宜；

(2) 改良各地方工業之製品及其生產設備；

(3) 調查各地方工業之實際產銷狀況；

- (4) 研究本縣市原料之效用及其在實際之經濟價值，以建設新工業；
- (5) 介紹已成就之試辦與研究結果於本縣市地方工業界，並指導當地應用方法；
- (6) 指導各業使用簡單機件及經濟之合理化；
- (7) 訓練各業之指導員及技工。

## 五 獎勵

各縣市政府，得於每年預算內，列入工業獎勵費一項，獎勵各該縣市改進工業之確有成績者。

## 合作之部

### 一 方針

合作事業，為實現民生主義之基本政策；推行自治，應以合作事業為其經濟方面之中心工作。人民自力未充之時，應以政治力量促進其發展。

### 二 組織

- (1) 在維持健全組織之原則下，對於以鄉鎮為區域之單位，合作社應力求其普遍發展，並按實際需要，提倡區聯合社及縣聯合社之組織，完成省以下合作社之系統。
- (2) 縣政府設科處理合作行政事項，不能設科時，得設合作指導員。

### 三 業務

- (1) 合作社業務應使消費與生產兩者得均衡發展；
- (2) 生產運銷合作，應注重大宗特產；
- (3) 合作社應注重農村副業之發展；
- (4) 有限或保證責任之合作社，因事實上之需要，除信用業務外，得兼營兩種或兩種以上之業務；

### 四 教育

- (5) 合作社之股金公積金及儲金，應積極鼓勵其增加；
  - (6) 合作事業並應顧及教育與自衛兩端。
- (1) 合作常識，在鄉村師範應列入必修課程，在中小學校應列入公民或社會科目教材



中；

- (2) 地方自治人員之訓練及公民訓練，應注重合作精神之陶冶及合作常識之灌輸；
- (3) 利用鄉村師範及小學校寒暑假分別在市鎮及鄉村舉辦合作講演會。能自辦講演會者應予以指導及協助，以資鼓勵。

## 五 促進

- (1) 爲補助合作事業之發展，地方政府，應籌設或獎勵地方金融機關，供給合作資金上之便利；

- (2) 地方合作事業促進機關，應就健全之合作社選擇品行淳良，能力充足之社員，使之輪流擔任指導工作；

- (3) 縣自治機關，在省合作事業主管機關指導之下，應負協助責任，辦法如左：

甲 本縣設合作指導員時協助其工作；

乙 本縣未設指導員時負指導合作之責；

丙 提倡合作教育如宣傳週講習會等；

丁 對於合作設施及人事與替報告於上級自治機關，俾得向主管機關爲改善之建議。

## 衛生之部

### 一 方針

- (1) 增進民族健康；
- (2) 增加平均壽數；
- (3) 減少死亡比率。

### 二 組織

- (1) 縣政府設科，掌理衛生行政事項，縣政府所在地設衛生院，鄉鎮設衛生所，辦理醫藥保健實施事宜。
- (2) 縣政府不能設科時，得設衛生指導員；不能設衛生院時，得設衛生所。
- (3) 市之人口在百萬以上者，市政府應設衛生局，其在百萬以下者，設衛生科或衛生

局，但均分別設衛生所，其轄有鄉鎮者亦同。

### 三 經費

- (1) 縣衛生經費，應占全縣行政總經費百分之五以上。
- (2) 市衛生經費，應占全市行政總經費百分之五至百分之十六。
- (3) 環境衛生改善，如上下水道、屠宰場所、井廁改良、糞穢處置及道路溝渠清潔等設備費，應視各縣市之實際需要，於各項建設專業總經費中規定之。

### 四 衛生工作人員及公民之訓練

- (1) 初級衛生工作人員，如衛生員等，應注意其工作必需之技術訓練及實習。
- (2) 公民之衛生訓練，應注重衛生常識及非常時期之救護訓練。

### 五 工作範圍及步驟

- (1) 工作範圍，分醫藥救濟及保護預防兩項，應同時並重。
- (2) 擬定分期推進步驟，並注重與其他各項自治工作，如教育、農業、合作，及其他各項建設專業，聯絡並進。

## 社會調查之部

### 一 調查單位

社會調查，爲一切施政之基本工作，此項工作之實施，各縣市應依其轄境、面積、地形、戶口、交通、經濟狀況、人民習慣酌劃區域，以爲調查單位，而利進行。

### 二 調查人員

擔任社會調查之人員，各縣市得組織委員會，委員人選，可請地方黨部人員、士紳、警察、官吏及小學校長、教員充任之。此項人員，均爲無給職。爲推行工作便利起見，事先得予以短期之訓練。

### 三 調查內容

(1) 政治：如地方負責之人品、家庭、教育程度及其在社會所處之地位；公共事業如何舉辦，經費如何籌集，民衆如何組織、如何訓練，有無公民智識及國家觀念，地方上有無息訟會及輿論機關等之組織。

(2) 經濟：如蓄積、地形、氣候、土壤、人口、職業分配、謀生方式、生活程度（包括生活費之研究）、土產、輸出品、輸入品、交通工具、金融組織、商店種類、農工商等之組織及其職務，過去十年經濟生活之變化等。

(3) 文化：如文化機關團體之組織負責人，及娛樂種類、娛樂季節、娛樂組織、民衆過節辦法、娛樂費用等。

(4) 社會：如人民具有結社、團體性質之名稱，有無社會救濟機關，祕密性的團體及災荒救濟辦法等。

(5) 家族：如人民之組織，家屬與家長之關係，婚姻情形及家庭儀節（包括婚、喪、喜、慶等禮俗），家庭教育，家族有無糾紛及解決之方法，家庭財產之分配及繼承之方式，祠堂組織及職務，家譜，宗規及有無潮婆、蓄婢、纏足、蓄婢等惡習慣。

(6) 教育：如識字者之數目，受過舊式教育及新式教育之數目，教育機關之種類，教育經費，教材，教師來源及資格，民衆教育如何推行，義務教育如何推行。

(7) 宗教：如廟宇寺觀之數目及作用（如觀音送子、華陀醫病），淫祀種類，廟產數

目，及興辦公益事業，民衆對宗教之態度及其儀式等。

(8) 其他：如地方人民最感痛苦者係何事，何種事宜應當立即改革等。

#### 四 調查結果

地方調查工作，規定若干時間舉行一次，其報告應由縣市政府彙集整理，製成統計報告，照當地方施政之根據。此項報告，並應呈送省府，省府亦應綜合全省各縣百報告，加以整理，以爲全省施政根據。

### 慈善救護之部

#### 一 方針

慈善救護事業，應在復興民衆工作中救濟之三大任務下進行之。積極方面，進行救濟與保護工作；積極方面，須使被救濟保護者增進智識及從事生產。

#### 二 應辦事項

(1) 經常的 如設立救濟院、養老院、殘廢教養院、乞丐教養所、育嬰所、孤兒院、

貸款、職業指導及介紹所、倉庫、平民醫院（包括衛生及醫藥推廣）、瘋人院、義務埋葬等事項。

(2) 臨時的 如舉辦天災救濟、戰時急救、瘟疫急救等事項。

以上事項，各縣官得視人力財力妥為舉辦。

### 三 組織形式

各縣官設置救濟會，直隸縣官政府；各區鎮鄉鎮農分會，直隸區鄉鎮公所。一切民衆救濟機關之工作，應由各區鎮鄉鎮農分會或救濟會辦理。各縣官與鄉鎮鄉公所公益之公正人士，及保甲長，均應參加救濟會之人員，並受救濟會之指揮，該救濟會應負責任。

### 四 經費來源

- (1) 政府撥備的款，列入預算，此項之撥款，應按各區鎮鄉鎮農分會百分之十等補助之；
- (2) 鼓勵民衆捐助捐款；
- (3) 寺廟祠堂之財產收入，依法酌量利用之；
- (4) 整理民房遺留之財產產權稅利等。

## 五 工作步驟

原則上先從各大城市及一等縣着手，再向各小城市及二三等縣進行，縣之進行並以縣之城廂爲起點，縣市慈善救護總會設置後，應先就一地方之慈善救護機關統籌整理之。

縣市慈善救護會注意：

(1) 隨時定期調查，並研究各慈善救護機關之工作情形及其改進方法；

(2) 戰時急救之設備及救護方法之宣傳。

政府對於自動舉辦慈善救護事業之熱心人士，應加以鼓勵。

## 六 同時提倡工作

(1) 社會保險；

(2) 儲蓄與節約；

(3) 舉辦各種養老金。

舉凡物質方面，增加國民生活能力，促進國民經濟建設，精神方面，提倡公民道德，改善生活環境等意見，各市縣慈善救護會，均應隨時呈請政府審議施行之。



## 第四 結論

上面我們已把地方自治的定義理論，及本問題的創制精神與實際問題，業經一一講解明白，接着就由各位專家繼續分門別類的來講授各項實際問題。我想經過這一次講授，各位對於心理建設，自然有進一步之領悟，對於地方自治，必定有一種切實的真知。我們中國國民黨黨員，或為國民黨治下的公務員，負有救國建國的重任，大目標是三民主義，小目標是教養術，要深深知道「一切地方建設專業，應以國防建設為中心」。即管子作內政寄軍令之意，「無論為管教養術，均應以本黨為主宰，負起領導與推進的責任，並應糾合全國志士仁人為民前鋒」，發動全民力量，共同奮鬥「先天下之憂而憂，後天下之樂而樂」；要把歷史上遺傳的做官觀念（大意謂中國向為官治，官僚習氣太重，動輒壓迫老百姓，多存發財的觀念），輕視人民的心理（一般官吏多謂人民程度不足。其實我們何嘗不是人民，在我之意，全國最好的士可為善的，第一是老百姓，第二是由百姓徵出來的士兵，真正程度不夠，人品不齊的，還是官吏，誤國殃民的，多屬官吏），以及不良的根性惡習，掃除



## 參考書

### 一 總理遺教

- (1) 地方自治開始實行法
- (2) 建國大綱
- (3) 自治制度爲建設之礎石
- (4) 中華民國之基礎

### 二 總裁訓示

- (1) 復興民族之要道
- (2) 建國的行政
- (3) 總理遺教六講

地方自治之理論與實際

(4) 建國運動

(5) 其他關於黨派政治之言論

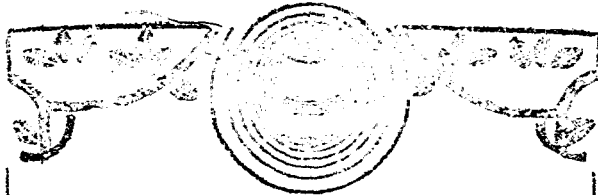
# 地方自治開始實行法表解

目的	性質	方針	範圍	實	行	方	法			
實行三民主義	地方自治團體不止為一政治組織，亦並為一經濟組織。	保民理民教養兼施（管教養衛）	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、以一縣為充分之區域。</li> <li>二、聯合數村附有二三十里之田野者亦可為一試辦之區域。</li> </ul>	<p>清戶口</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、每年清理一次。</li> <li>二、不論土著或寄居，以現居一地為準，一律造冊，列入自治之圖說，悉盡義務，同享權利。</li> <li>三、凡六歲以上之成人，及老年殘疾孕婦等，得享權利，不盡義務。</li> </ul>	<p>立機關</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、成年之男女，悉行選舉權，創制權，複決權，罷官權。</li> <li>二、由人民選舉職員，其職立法機關，執行機關，糧食管理局（至少儲備一年之糧），以及衣住行等需之管理機關，依其法律辦理。</li> <li>三、人民對地方自治之義務，每人每年須出一月或兩月之勞力，不願出勞力者，須納相等之代價。</li> </ul>	<p>定地價</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、地價由地主自定，按價值百抽一，作為地方自治經費。</li> <li>二、土地買賣，由公家經手，房屋之買賣，公家並得酌定價收買。</li> <li>三、地價取入，除以之補丁徭額外，以二成歸中央，餘悉作自治經費。</li> </ul>	<p>修道路</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、人民對於勞力，悉皆應用以修築道路。</li> <li>二、道路分幹路支路兩種，幹路以同時能通過兩輛自動車為度，支路以同時能通過兩輛自動車為度。</li> <li>三、水路交通宜隨時修理，分段保管。</li> </ul>	<p>墾荒地</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、每人自墾之地，由公家開墾，墾後不耕之地，課以值百抽十之稅，至開墾完竣之日止，二年以後不墾者充公。</li> <li>二、山林、沼澤、礦產，悉由公家經營。</li> <li>三、墾墾一年有收成之地，留租為之，數年或數十年始有收成者，由公家管理經營，俱以義務勞力為之。</li> </ul>	<p>設學校</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、凡自治區域內之少年男女，皆有受教育之權利，教育經費，以義務勞力充之。</li> <li>二、學校之等級，分幼稚園、小學、中學、大學等。</li> <li>三、設公共講堂、書庫、夜校，為年長者受教育之加。</li> <li>四、教育之目的，除讀書、識字、知識、學問外，並注意手工實業，力求實際。</li> </ul>	<p>其他</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、設農場，以及工業、交易、銀行，保險等合作社。</li> <li>二、對於自治區域以外之運送交易，由自治機關設專局以經營之。</li> </ul>

中華民國二十八年四月二十五日李宗黃製

# 建國大綱中關於地方自治部分表解

附註	縣與省之關係	縣與中央之關係	自治				
			自治程度	地理處理	財政用途	富源開發	財政負擔
<p>本表解前條國民政府建國大綱自第八條至第十八條，皆係對臨時完成地方自治之工作。</p>	<p>一、縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以聯絡格之。</p> <p>二、凡一省全數之縣，皆選完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為本省自治之督督，至於省內之國家行政，則省長受中央之指揮。</p>	<p>一、每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參與中央政事。</p> <p>二、凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆選中央考試院定資格乃可。</p>	<p>一、全縣人口調查清楚，</p> <p>二、全縣土地測量完竣，</p> <p>三、全縣戶口整理完竣，</p> <p>四、區域自治之基礎，</p> <p>五、人民受四權之訓練，</p> <p>六、先立自治機關，</p> <p>七、先行革命主義，</p>	<p>一、地價由地主自報，地方政府照價徵稅。</p> <p>二、政府需用土地，可隨時照價收買。</p> <p>三、土地因政治改良社會進步所增之價，歸全縣人民共享。</p>	<p>一、土地之徵收，</p> <p>二、地價之增進，</p> <p>三、公地之生產，</p> <p>四、山林川澤之息，</p> <p>五、礦產水力之利，</p>	<p>一、天然富源之開發</p> <p>二、大規模工商業之舉辦</p>	<p>一、以每縣之歲收百分之十，不得少於百分之十，不得加於百分之五十，為中央歲費。</p> <p>二、其數目多少，每年由國民代表定之。</p>
			<p>如本縣實力不足，須外資經營者，當由中央政府協助之，所獲純利，中央與地方政府各占其半。</p>	<p>歸地方政府所有，以為經營地方人民事業，及育幼養老濟貧救災醫病等公共之需。</p>	<p>議員一議立一縣之法律。</p> <p>縣官一執行一縣之政事。</p>		



版權所有  
翻印必究

中華民國三十年二月初版

縣政叢書第四種

地方自治之理論與實際

全一册 實價國幣四角

(外埠酌加運費匯費)

編者

行政院  
行政計畫委員會

發行人

吳秉常

印刷所

正中書局

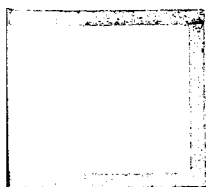
發行所

正中書局

1930

404-34

10



本紙圖

0.40