

中華民國十八年二月

促進地方自治計劃書

內政部編印

# 促進地方自治計畫書目次

## 緒言

- (一) 普遍宣傳
- (二) 規定成統系之地方自治法規
- (三) 確定自治經費
- (四) 各省設立籌辦自治機關
- (五) 選派合格人員協助自治
- (六) 劃定區村里區域清查戶口
- (七) 組織區村里閭鄰各自治機關
- (八) 確立自治事務進行之程序
- (九) 完成縣自治

## 結論

目 次

11

# 促進地方自治計劃書

## 緒言

按照建國大綱之規定，訓政時期。實以完成地方自治爲最要之工作，而完成手續，則在訓導民衆行使四權，協助人民籌備自治，以促成完全自治之縣爲指歸。

復就 總理所著地方自治開始實行法之規定而言，地方自治，應依次進行之事，爲清戶口，立機關。定地價，修道路，墾荒地，設學校六項。而後及於農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作，以及各項救濟事業，其擬定之施行範圍，則以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村、而附有縱橫二三十里之田野者、亦可爲一試辦區域、

依上述之規定、簡括說明之、訓政時期地方自治之促進辦法、須先定以下之步驟：

- 一．釐定地方自治之成統系的法規、俾各省各地方由一致之途徑、訓導民衆、實行自治、
- 二．以縣爲單位之地方自治、爲實行自治事業便利計、於縣以下。尙須有分疏之區劃、以完成自治機關之組織、而取經分繪合、指臂相關之效、
- 三．政府必須先訓練考試合格人員、分赴各縣、協助人民籌備自治、以期脈絡貫通、而民衆行使四權、乃由之實現、而完成自治、

考之國民政府公布之縣組織法中、關於地方自治之規定、暨縣組織法分期施行一覽表、則實行地方自治之次第、應有以下之程序：

- 一、劃定自治區域、設立區公所及區監察委員會
- 二、選舉村里長、成立村里公所、及村里監察委員
- 三、選舉閭鄰長

區長在民選實行以前、尙爲自上而下籌設之自治機關、以協助人民進行自治、必至區村自治事業、進至相當程度、而區長改爲民選以後、其程序乃變爲

- 一、實行閭鄰之自治
- 二、完成村里之自治
- 三、完成區之自治
- 四、縣長由縣民選舉罷免
- 五、完成縣之自治

惟是我國幅員廣大、各省地方之政治、經濟、文化狀況、各有不同、就上述規定而言、促進地方自治、固有一定之標準與軌範、然具體實行之計劃、以及完成之先後、則事實上不能盡同、茲特

就大體程序、暨重要節目、撮敘概略、以示準繩、規劃之未周，施行之不當、仍俟他日、以時釐正焉。

### (一) 普遍宣傳

吾國民衆，與政治隔離，由來已久，對於政治設施，既無智能，尤乏親感，今欲扶植而訓導之，以行使其直接政權，必先有以開發其心，使知民主政治精神之所在，從而了解其自身地位，以引起政治之興趣，然後訓政工作，乃得而施，本部成立之初，即發表文告關於民主國家之真詮，剖切致詞，以告民衆，茲當地方自治籌備開始，尤當致力於斯，最近編訂民衆須知，及宣傳綱要等，對於民治要義，闡說特詳，此等刊物，擬於最短期間，頒發各省，廣爲分布，責成地方行政人員，切實講演，並於派員分赴各縣，協助人民籌備自治時，同時付以宣傳自治之任務，俾與協助工作，相輔而行，總之宣傳目的，在於啓發人心，不嫌其瑣，不厭其煩，乃克有濟也。

### (二) 規定成統系之地方自治法規

在訓政時期，地方自治，既須由政府協助人民進行，自應有成統系之法規，爲此一時期之軌範，其縣以下區劃村里閭鄰，及其組織綱領，除依照國民政府頒布之縣組織法辦理而外，尙應規定區暨村里自治施行條例，區長村里長各選舉法，至於自治施行期間，各省各地方，因特殊情形，而

須規定相當之單行章則者，應由省府依法規定，泊夫訓導民衆，能以行使四權，議立自治法規之時，而一切自治事務，辦理完竣者，乃爲完成自治。

### (三) 確定自治經費

自治經費之來源，概要言之，爲(一)公產公款之收入，(二)地方營業收入，(三)地方稅，(四)政府之補助，(五)公債等，但我國財政，紊亂已久，無論國家地方，收支出入，毫無準繩，公債信用，掃地靡遺，而地方公有營業，更屬寥若晨星，有之亦大半虧折，在此情形之下，而欲自治專款，咄嗟立集，殆莫乎其難矣，現擬先行通令各省調查舊日地方自治經費實況，並各依地方情形，擬具此後籌措辦法，送部查核，釐定標準，然後依整理土地，規定地價，及振興公共事業之結果，劃其收入若干成分，以供地方自治之需，果能循此程序，切實辦理，則經費有着，而自治事業，可言進行矣。

### (四) 各省設立籌辦自治機關

地方自治開始時期，關於一切積極工作，須由政府預爲籌辦，並爲指導其方法，然後自治進行，乃有依據，惟事體甚繁，擬於各省設立地方自治促成會，隸屬於省政府民政廳之下，籌辦地方自治，以專責成，其任務依自治事務進行之程度，分爲以下三期，至於此項委員會之組織，由內政

部另以條例定之。

1, 籌備時期 即對於地方自治之基礎，如區域之劃分，戶口之調查，區村里閭鄰之組織，以及自治經費之籌定等，均應籌辦就緒。

2, 指導時期 籌辦事項既經就緒，則對於地方自治應進行之各事，如道路，水利，警衛，教育，等設施，以及人民試行政權等，示以方法，加以指導，並協助之，以漸趨於合理之途徑。

3, 考查時期 自治事務次第實行，則更派專員分赴各縣，調查其進行狀況，隨時糾正之。

倘某縣自治事務已得圓滿之成績，即承認其人民有實行選舉，罷免，創制，複決之權，迨一省全數之縣，皆達完全自治時期，即憲政開始時期，則此籌備機關，即行結束。

#### (五) 選派合格人員協辦自治

照縣組織法施行程序令之規定，各省成立區公所之期限，最前者為十八年二月，最後者為十八年五月，在此期中，中央行政人員訓練處畢業之員，應派赴各省縣，同時各省行政人員訓練所畢業之員，應派赴各縣鄉協助辦理，劃分自治區，暨籌畫編村里，分閭鄰，及指導依法選舉村里長閭鄰長，各事項，其有辦理區村自治已具規模之地方，其各級自治機關之現任職員，亦應查照內政部頒行之現任地方行政人員訓練章程，加以黨義及定期之訓練，務期担任辦理自治人員，關於地

方自治之要義，本黨主義之精神所在，以及實行自治事業之適當辦法，均能深切瞭解，身體力行，並不時由省縣政府派員巡查指導，殊塗同歸之效，庶可幾焉。

(六)劃定區村里區域清查戶口

依縣組織法，區之組織，以村里爲單位，村里閭鄰，以戶口爲單位，是戶口不先清查，則村里閭鄰之數，無憑確定，區之領域，無由劃分，卽自治範圍，莫能指其界限，故調查戶口，實爲辦理自治之始基，惟我國戶口，久無精確調查，內政部已經另令規定，於十七年年終，將各省戶口，調查完竣，作爲初次之統計，各省於此次調查戶口時，卽劃編區村閭鄰，事實上容或不能同時辦竣。然劃編區村閭鄰，與戶口之調查，必須互相協力，若者可以爲村，若者可以爲里，是否有聯合之必要，及聯合某村爲適宜，悉可依戶口數目，以爲標準，如是根據戶口，編定閭鄰，積而爲村爲里，積村里而爲區，推而至於一縣，其戶口查清之日，卽全縣各級自治機關可以確定之時，事半功倍，便何如之，然後就各區及各村里管轄之區域，測量面積，確立界線，繪製圖說，使彼此界限分明，對於權責問題，無相爭互諉之弊，但此事繁重，必須責成專員，會同縣政府，召集各當事區域之負責人員，詳爲勘查，依其地形，交通狀況，天然界限，歷來習慣，以及土地之所有權等條件，公平劃定之。

### (七) 組織區村里閭鄰各自治機關

區村里閭鄰之界限既定，應即成立各級自治機關，以利進行，惟區及村里閭鄰之編制，以戶口爲根據，其步驟宜自下而上，至於機關之設立，則宜由整而分，以便督率，其步驟先設立區公所，區長除依職權，管理一區之自治事務外，並督促指導村里公所之成立，同時成立村里民大會，及監察委員會，先行試用選舉監察之權，迨村里自治組織完竣並由區長之監督，與村里長副之協助，成立閭鄰，及閭鄰居民會議。

各級自治機關之職權，及公所人員之產生，悉照縣組織法及區村里自治施行條例之規定，依自治事務進步狀況，受協助人員之指導，與省立籌備機關之認可，漸次推進，以能完全行使政權爲指歸，至於行使政權之法，當另有詳細規定，茲不贅焉。

### (八) 確立自治事務進行之程序

自治事務，種類甚多，凡與法律不相抵牾，而爲地方人民公衆利益之所在，皆可起而謀之，惟關於辦理自治之基礎條件，與夫增進公衆利益所不可缺之事業，則可次爲先後，述其概要焉。

1. 人事登記 戶口之增減變化，與自治區域，至有關係，故經初次編查戶口之後，凡遇人口之出生，死亡，婚嫁，遷徙，以及家庭之分析等，皆應隨時登記，以期明瞭地方居民羣居之狀

況，此在戶籍法未實行以前，即宜行之。

2. 警衛事業 各縣除設立公安局外，各村里間，亦應分辦警衛事務，以期周密，擬先行設立村里保衛團，或各村自辦，或數村合辦，依資力與地方情形，斟酌爲之，此項保衛團，受縣區之監督，編制訓練，與鄰近保衛團及公安分局聯合警衛，互爲協助，如遇稽查緝捕等事，聲氣既通，呼應自靈，迨地方自治完成之後，此項保衛團，即可召集村里壯民編練之，平時除定期訓練外，各安其業，一有警耗，立可集合，以視僱傭性之團丁，其效力當遠過之。

3. 修治道路河流 先設縣道幹線，繼設支線，及村里道線，依需要之緩急，次第修治或開闢之，使全縣道路，成爲絡網，四境縱橫，無不便利，至於河流，除交通外，更有灌溉及發生動力之功能，與生產事業，關係尤大，疎濬而利用之，未可忽也。

4. 教育 男女兒童，一達學齡，強制入學，對於貧兒，應加補助，每村至少先設小學校一處，以能容納所有學童爲度，此外利用農閒或夜晚，藉學校課餘之暇，對於失學之壯年，施以補習教育，務期成年之人，皆有相當知識，則政治之訓練，自易接受。

5. 合作社 信用合作社，生產合作社，及消費合作社等均爲農村經濟之所必需，就中爲我國鄉間所切要而辦理較易者，首推生產合作社，故試辦之初，宜先着手於此，至於詳細辦法，當

編印專刊，以說明之。

6. 公共營業 如荒地之開墾，林木之種植，鑛產及製造業之經營等，當各按地方所宜，分別舉辦，既可容多數失業之人，而盈餘所入，更爲增進地方利益之資，不可不圖也。

7. 救濟事業 幼而孤者，老而獨者，當設救濟院負養育之責，壯而貧者，則爲代謀相當工作，以能維持其生活爲最小限度，至於設醫院以防疫疾，建義倉以備災荒，凡以爲貧民設想，使失業失業者，皆能享有生活上必要之條件，而保障其健康與安適者，要當及時代謀，必人人得所，而後可與言政治。

8. 公衆衛生 如公共浴池，公共運動場，以及公園等之設備，斟酌資力，次第舉辦。

9. 羣衆娛樂 對於賭博秧歌等一切不良之習慣，絕對禁除，而代以正當之游藝，既可陶冶性情，得精神之安慰，更能改善風俗，杜奸盜之厲階。

以上就自治事業之屬於具體方面者，舉其大凡，先之以自治之開始籌備，繼之以羣衆之物質需要，漸進而爲健康娛樂之務，亦進行上應取之步驟也。

### (九) 完成縣自治

凡一縣自治，依總理所訂關於完成地方自治應具備之條件，在省立籌備自治機關籌備監督之下，

並受所派專員會同縣政府之指導協助，循序進行，人民漸能不假外求，而措置得當，並能實行國民之權利與義務，各個具有健全國民之資格，如建國大綱第八條之所示者，始成爲一完成自治之縣。

於此須經過一必要之手續，即派員調查自治成績，如第四章所述第三時期是，其調查方法如下：

一、先對全縣作大量觀察。

二、次對區及村里，調查各種事業之成績，並視察人民試行四權之程度。

三、如一區中各村里達到完成自治時期，對此一區，作一詳明之紀錄。

如此一縣中全數之區，皆得上述之紀錄時，由調查專員，報告籌辦自治機關，審核無誤，呈由省政府以命令確定爲一完全自治之縣，而縣民得完全行使其政權，是爲縣自治之完成。

#### 結論

地方自治經歷之過程，與應辦之事務，大略如右所述，至於細微之節目，臨事之措施，則在當其屆者，於理論事實，並顧兼籌，方能有濟，惟是地方自治，爲民衆之事業，其實行也，以民衆爲動員，若風氣未開，民智不足，雖由在上者舉辦自治，實亦官治而已。

且自治目的，在於人人爲健全之國民，而同時尤須人人得滿足之生活，亦唯人人有滿足之生活，

乃能進而爲政治之活動，故生產事業，實爲最要之條件，然天然物產，開發需費，苟無相當財力，雖有賢者，莫如之何，況教育警衛等事業，在在需費，更非徒手所能集事。

就上所言，地方自治之促成，當以普遍宣傳，與確定經費，爲最切要之二事，舍此二者，而汲汲於形式之求，實難獲相當之成效，負籌備之責者，其注意焉。

促進地方自治計畫書