

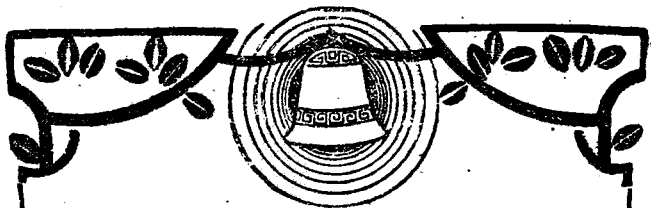
行政院縣政計畫委員會主編

縣政叢書第三種

縣各級組織綱要

古之史也
印

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十年十二月渝初版
中華民國三十五年五月滬一版

縣政叢書第三種

縣各級組織綱要

全一册 定價國幣六角

(外埠酌加運費匯費)

編訂者

行政院
縣政計畫委員會

發行人

吳乘常

印刷所

正中書局

發行所

正中書局

(1331)

序言

縣各級組織綱要公布，本會職司計劃，自當廣爲刊布，以期推行盡利。惟此項組織綱要，實導源於總裁講演之「確定縣各級組織問題」，由此講演而制成今日頒布之「縣各級組織綱要」，中間雖屢經改進，而原文之精義仍在，今特將此項演講除有關於黨務者從略外，餘均附錄如後。俾從事地方自治者，知本組織綱要產生之原委，及其精神所在，而有所準則。

行政院縣政計劃委員會謹誌 二十八年九月三十日

縣各級組織綱要

甲 總則

- 一 縣爲地方自治單位，其區域依其現有之區域，縣之廢置及區域之變更，應經 國民政府之核准。
- 二 縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等，由各省府劃分，報 內政部核定之。
- 三 地方自治之實施辦法，以命令定之。
- 四 縣以下爲鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制爲保甲。縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設署。凡教育、警察、衛生、合作、征收等區域，應與前項區域合一。
- 五 縣爲法人，鄉（鎮）爲法人。
- 六 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，爲縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。

有下列情形之一者，不得有公民資格：（一）褫奪公權者；（二）虧欠公款者；（三）曾因贓私處罰有案者；（四）禁治產者；（五）吸食鴉片或其代用品者。

乙 縣政府

七 縣設縣政府置縣長一人，其職權如左：

一、受省政府之監督，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。

前項執行中央及省委辦事項，應於公文紙上註明之。

八 縣政府設民政、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，由各省府政府依縣之等次，及實際需要擬定，報內政部備案。

九 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、俸級及編制，由省政府依縣之等次，及實際需要擬定，報內政部核定之。

十 縣長、縣行政人員之考試、甄審、訓練、任用、考核、罷免，依法律之規定。

十一 縣政府設縣政會議，每兩星期開會一次，議決左列事項：

一、提出於縣參議會之案件；

二、其他有關縣政之重大事項。

縣政會議規則由內政部定之。

十二 縣行政會議在縣參議會未成立前，仍得舉行。

十三 縣政府組織規程，由各省省政府訂定，報內政部轉呈行政院核定。

縣政府組織規程所無之機關，不得設置。

十四 縣政府辦事規則，由各省省政府定之，報內政部備案。

丙 縣參議會

十五 縣設縣參議會，由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之，每鄉（鎮）選舉一人，並得酌加依法成立之職業團體代表為縣參議員，但不得超過總額十分之三。

十六 縣參議會暫不選舉縣長，參議會之議長，以由縣參議會自選為原則。

十七 縣參議會之組織、職權、及選舉方法另定之。

丁 縣財政

十八 左列各款爲縣收入：

- 一、土地稅之一部（在土地法未實施之縣各種屬於縣有之田賦附加全額），
- 二、土地陳報後正附溢額田賦之全部；
- 三、中央劃撥補助縣地方之印花稅 成；
- 四、土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）；
- 五、營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）；
- 六、縣公產收入；
- 七、縣公營業收入；
- 八、其他依法許可之稅捐。

十九 所有國家事務及省事務之經費，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，其行政費及事業費，由縣庫支給；收入不敷之縣，由省庫酌量補助；人口稀少土地尙未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數由國庫補助。

二十 縣政府應建設上之需要，經縣參議會之決議，及省政府之核准，得依法募集縣公債。

二十一 縣之財政，均由縣政府統收統支。

二十二 在縣參議會未成立時，縣預算及決算，應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准。

在縣參議會成立後，縣預算及決算，應先送交縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定之，但有必要時得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會。

二十三 縣金庫之設置，及會計、稽核，依法令之規定辦理之。

戊 區

二十四 區之劃分以十五鄉(鎮)至三十鄉(鎮)爲原則。

二十五 區署爲縣政府輔助機關，代表縣政府督導各鄉(鎮)，辦理各項行政及自治事務。在未設區署之區，由縣政府派員指導。

二十六 區署設區長一人，指導二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事、等事項，均爲有給職，非甄選訓練合格人員，不得委用。

二十七 區署所在地，得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

二十八 區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士，擔任委員，爲區內鄉村建設之研究、設計、協助、建議之機關，由區長擔任主席。

己 鄉鎮

二十九 鄉(鎮)之劃分，以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保。

三十 鄉(鎮)之劃分，及保甲之編制，由縣政府擬定，呈請省政府核准施行，彙報內政部備案。

三十一 鄉(鎮)設鄉(鎮)公所，置鄉(鎮)長一人，副鄉(鎮)長一人至二人，由鄉(鎮)民代表會就公民中具有左列資格之一者選舉之：

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、師範學校或初中以上學校畢業者；

五、曾辦地方公益事務著有成績者。

鄉(鎮)長選舉實施日期另以命令定之。

三十二 鄉(鎮)公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉(鎮)長及鄉(鎮)中心學校教員分別擔任，並應酌設專任之事務員。

經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。

三十三 鄉(鎮)長、副鄉(鎮)長之任期為二年，連選得連任。

三十四 鄉(鎮)長、鄉(鎮)中心學校校長、及鄉(鎮)壯丁隊隊長，暫以一人兼任之。

在經濟、教育發達之區域，鄉(鎮)中心學校校長以專任為原則。

三十五 鄉(鎮)自行舉辦之事項，應經鄉(鎮)務會議議決，方得施行。

三十六 鄉(鎮)務會議，由鄉(鎮)長主席，各股主任幹事均應出席，與所議事項有關之保長得列席。

三十七 鄉(鎮)長、副鄉(鎮)長、及鄉(鎮)公所職員之訓練辦法另定之。

庚 鄉(鎮)民代表會

三十八 鄉(鎮)民代表會之代表，由保民大會選舉之，每保代表二人。

三十九 鄉(鎮)民代表會之主席，如鄉(鎮)長由鄉(鎮)民代表會選出者，得由鄉(鎮)長兼任之。

四十 鄉(鎮)民代表會之組織、職權、及代表之選舉方法另定之。

辛 鄉(鎮)財政

四十一 鄉(鎮)財政收入如左：

一、依法賦與之收入；

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、經鄉(鎮)民代表會決議徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

四十二 鄉(鎮)庶與辦造產業，其辦法另定之。

四十三 鄉(鎮)設鄉(鎮)財產保管委員會，其章程另定之。

四十四 鄉(鎮)財政之收支，由鄉(鎮)公所編製概算，呈由縣政府審核，編入縣概算。

壬 保甲

四十五 保之編制，以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲。

四十六 在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位，不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校、合作社、及倉儲等機關，推舉保長一人爲首席保長，以總其成，但壯丁隊仍須分保編隊訓練。

四十七 保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會就公民中具有左列資格之一者選舉，由鄉（鎮）公所報告縣政府備案：

- 一、師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者；
- 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。

四十八 保長，副保長任期二年，連選得連任。

四十九 保長、保國民學校校長、保壯丁隊長暫以一人兼任之。

在經濟、教育發達之區域，國民學校校長以專任爲原則。

鄉（鎮）中心學校，保國民學校之名稱，得沿用現行法令之規定。

五十 保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長國民學校教員分別擔任之。

在經費不充裕區域得僅設幹事一人。

五十一 保長、副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之。

五十二 保民大會每戶出席一人，其組織及職權另定之。

五十三 甲之編制，以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶。

五十四 甲置甲長一人，由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案，甲長之訓練辦法另定之。

五十五 甲設戶長會議，必要時並得舉行甲居民會議。

五十六 保之編制，原有名稱為村、街、墟、場等者，得仍其舊，但應逐漸改稱為保，以歸劃一。

五十七 關於保甲之各種章則另定之。

五十八 保甲戶口之編查另定之。

癸 附則

五十九 本綱要自公布之日施行。

六十 本綱要施 後各項法令，與本綱要牴觸之部分，暫行停止適用。

附縣各級組織關係圖

附錄

確定縣各級組織問題

(總裁在中央訓練團黨政訓練班講演)

我在二十七年四月八日第五屆四中全會時，曾有「改進黨務與調整黨政關係」之講演，其中附有「縣以下黨政機構關係草圖」，並加「圖例釋要」以說明之。余當時聲說此不過爲初步設計的草案，至於如何措之實施和訂頒具體方案與法令，則希望勿拘泥於條目文字，悉心研究，俾臻於完善可行。又此項圖案，本重在闡明黨政關係（故命名爲黨政關係圖），對縣以下各級地方組織，只是連帶提及。自經此項草案草圖發表之後，曾引起諸同志與學者專家們很多的注意與研究。且有若干地方已在試驗推行中，這實在是可喜的現象，亦可見各地方需要改革的迫切。最近中央訓練團成立黨政人員訓練班，爲講授此項課目及確定此項方案起見，曾先後指定同志集合各方意見與經驗，詳加研討，並經我

的指示，已將原草案草圖，加以訂正補充，其重要點在於：（一）黨的方面將區分部與鄉（鎮）組織配合，而於保甲之下分設小組，以便與行政層級相配合，並將黨員監察網直屬於縣黨部監察委員會，以期周密。（二）縣為地方自治單位，按其面積、人口、經濟、文化、交通等狀況分為三等至六等。至地方下層組織則確定鄉（鎮）為縣以下基本的單位，保或村街為鄉（鎮）的細胞組織。縣與鄉（鎮）之間則為較有彈性之規定，因地制宜，於必要時可分設區署，以為上下聯繫的機構，如無此需要，則鄉（鎮）可直轄於縣政府。鄉（鎮）與保之間亦審度地勢為較有彈性之規定，在人口稠密之處，如一村或一街為自然單位，無法劃分時，不必強為離拆，儘可以二保或三保為一細胞組織，設置首席保長，統管事務，以免生硬割裂之弊。為解決最重要的經費與人才問題，所有鄉（鎮）及保（或村街）的幹事，均由學校教師分別擔任，所有鄉（鎮）保學校校長及壯丁隊長均暫由一人兼任，以收管教養衛合一之效。但經濟教育發達的區域，自治事務紛繁，鄉（鎮）中心學校校長，及保的國民學校校長，仍以專任為原則，期集中責職而免兼顧困難，並將民衆分別組織，使能擔負各項工作，以適應實際之需要。（三）民意機關方面，遞級設置保民大

會、鄉鎮民代表會、縣參議會，並各賦予相當權力，以增加人民參政興趣及能力，藉可發揮民衆力量，造成民治國家。茲再逐項約略加以說明：

甲 縣各級黨政關係調整辦法（從略）

乙 行政組織方面

一、縣爲自治單位，按各縣之面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等。一方受省政府之監督，辦理全縣自治事項；一方受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。

1 縣之區域，依其現有之區域。縣之廢置，及變更區域，應由中央核准。縣設縣長一人，下設祕書、科長、指導員、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官等人員，分掌民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會等事宜。設科之多寡，及其職掌之分配，由各省省政府依縣之等次，及實際需要擬定之，其名額、官等、俸給、及編制，亦由省政府依縣之等次，及需要擬定之。

2 縣設縣政會議，議決有關縣政之重大事項，以及關於提出縣參議會之案件。縣行政會議，在縣參議會未成立前，仍應舉行。

3 縣政府組織規程，應由各省省政府擬訂，呈經中央核定。

二 區爲縣政府之補助機關，代表縣政府，督導各鄉（鎮），辦理各項行政及自治事務，應重在靈活運用。

1 區之範圍，以六鄉（鎮）至十五鄉（鎮）爲原則，全縣鄉（鎮）數，不及十五個者不設區署，其鄉（鎮）直轄於縣府，但在邊遠地方，或情形特殊之區域，其設區者，每區之鄉（鎮）數，得酌量變更之。

在未設區署之縣區，由縣政府派員指導。

2 區署設區長一人，下設指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事宜，均係專任，爲有給職，並須由上級機關，甄選訓練合格人員委用之。區長人選以有本縣籍貫者爲原則；其資格與待遇於法律中定之。

3 區署所在地得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

4 區得設鄉（鎮）建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士，充任委員，為區內鄉村建設之研究、設計、協助、建議之機關，由區長擔任主席。

5 為增進人民職業技能，及發展地方工業起見，各縣應斟酌需要，於區設置職業訓練班。

6 區除設置實額之警察外，另設壯丁聯隊部，負責統制管理各鄉（鎮）之壯丁。必要時，並得抽調壯丁，特別編組訓練。

7 區應聯合各鄉（鎮）合作社，成立合作社聯合社，內分若干部門，辦理各種合作事業，並由縣派員駐區，常川督導。

三 確定鄉（鎮）為縣以下之基本單位，特別充實其組織。

1 鄉（鎮）之劃分，以六保至十五保為原則，並應顧及歷史關係，及自然條件，其劃分及保甲之編制，均由縣政府擬定，呈省核准施行，並報中央備案。

2 鄉（鎮）公所之幹部、除鄉（鎮）長而外，設副鄉（鎮）長一人至二人，由鄉（鎮）民代表會，就規定資格之公民中選舉之，下設民政、警衛、經濟、文化四股。各

股設主任一人，幹事若干人，均由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教師，分別擔任，並應酌設專任之鄉（鎮）事務員，但經費不充裕地方，得酌量合併設股，或僅設幹事。

鄉（鎮）長副鄉（鎮）長之選舉實施日期另以命令定之，其任期，均定二年，連選得連任。

3 鄉（鎮）各設中心學校，均包括兒童、婦女、成人三部份，內分初級班與高級班，校長壯丁大隊長鄉（鎮）長暫由一人兼任，所有學校教師均分任各項訓練及指導工作。鄉（鎮）各項事務，亦均由學校教師，輔助鄉（鎮）長處理之，校內之高級班，應注重訓練民衆，使能擔任戶籍、衛生、合作等事務爲準。

在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長，以專任爲原則。

4 合作社以鄉（鎮）爲單位（各保得設分社），各鄉（鎮）並應設倉庫，以便儲押物品。糧食管理事務重要，應特設分庫。

5 鄉（鎮）壯丁大隊隊長，應斟酌需要，按時抽調各保壯丁除精壯者，輪流到鄉（鎮）

()受高一級之訓練，兼擔負各項警衛任務，期滿返隊，一面做壯丁隊的下級幹部，一面負責推行保內各項自治工作，如此輪流抽調訓練，不僅警衛力量可以增強，地方各項事業，亦可隨之發展。至縣警察局所在之鄉鎮，設有派出所者，亦須兼受鄉（鎮）長之指揮，以收合力之效。

6 鄉（鎮）設鄉（鎮）務會議，由鄉（鎮）長主席，各股主任幹事均應出席，有關所議事項之保長，得列席。

7 每一鄉（鎮）或聯合數鄉（鎮）設立醫務所一所，其醫員應以西醫充任，但在西醫人才缺乏時，得暫以中醫任之，以求省費，如不可能時，亦可暫聯合數鄉鎮共設一所。

四 確定保為鄉（鎮）之構成分子，並加以充實。

1 保之組織以六甲至十五甲為原則，置保長一人，副保長一人，由保民大會，就規定資格之公民中選舉，由鄉（鎮）公所，報縣備案，在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉（鎮）公所推定，呈報縣政府委任。保設保辦公處，上設幹事二人至四人，分

掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長、及國民學校教師，分別擔任，在經費不充裕之保，得僅設幹事一人。

保長副保長，任期均定二年，連選得連任。

2 保所應辦事務，應由保務會議，盡量物色保民幫同擔任，藉以促進地方建設工作。

3 保所辦之各項事業，鄉（鎮）公所、區署、及縣政府，均應負責監督，並視實際需要，統籌辦理與補助，逐漸完成之。

4 各保均設國民學校，保長保壯丁隊長校長暫由一人兼任，並應包括兒童、婦女、成人三部份，使民衆教育、與義務教育，打成一片，普遍的提高人民知識與技能。國民學校教師，除擔任教課外，並負責協助保長，指導民衆，管理各項事務。

在經濟、教育發達之區域，國民學校校長，以專任爲原則。

5 保合作社分社社員，以戶爲單位，社長由社員選舉，保長亦得被選兼任。

6 保辦公處、壯丁隊、及國民學校，必須儘先同時成立，並須在一處辦公，以便推動各項事務。

7 在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位，不可分離時，得就二保或三保爲一聯合組織，但最多不宜超過三保，其學校及合作社及倉儲等，均可合併設置。壯丁隊仍須分別編隊，並就保長中推選一人爲首席保長，組織聯合辦公處，以總其成。

8 保應設置簡便之藥箱，由國民學校教職員中，選擇一人，加以訓練，使之管理，及執行簡單之醫療，並種痘等事宜。若一保或一時未能辦到，可聯合數保行之。

9 甲之組織，以六戶至十五戶爲原則，置甲長一人。甲應設戶長會議，必要時並得舉行甲居民會議。

甲長由戶長會議選舉，由保辦公處報鄉（鎮）公所備案。

10 保之一級組織，原有名稱爲村街場等者，得仍其舊，但應限期逐漸改稱爲保，以歸劃一。

丙 民意機關方面

一 爲增進人民參政之志趣，並本教、學、做合一之原理，以期人民養成管理政治能力起

見，應定期成立縣以下各級議事機關，並賦與相當之權力。

二 保設保民大會，選舉保長，鄉（鎮）設鄉（鎮）民代表會，選舉鄉（鎮）長（其資格標準依法律之規定），以期達到地方政治之理想標準，並可藉此建立民主監察制度。區不設民意機關，縣設縣參議會，為全縣之民意機關。

三 為民權運用之靈活，縣參議員由鄉（鎮）民代表會選舉產生，每鄉（鎮）議員一人，並得酌加依法成立之職業團體代表，以期區域與職業選舉二者兼顧。鄉鎮民代表，則由保民大會選舉之，每保代表二人，保民大會，暫定每戶出席一人，由合於法定標準者任之。

四 鄉（鎮）保長以選舉方式產生者，均得分別擔任各該議事機關主席，縣參議會，暫不選舉縣長，其議長，以由參議會自選為原則。

五 在縣參議會未成立時，縣預算及決算應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准。

在縣參議會成立後，縣預算及決算應先送交縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定

之，但有必要時，得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會追認。

說明

1 本案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎。或謂中國教育，尙未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難，實則民權主義的政治，原植基於民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂「革命民權」，還有什麼意義？民權行使，必須從實。中加以練習，訓政的意義便在於訓練人民行使四權。訓政與憲政的劃分，僅有程度上之不同，並無根本上之差異。故訓政必須引發民衆的參政志趣，而遂其生長，然後訓政的實施，始者不背憲政的目的，由訓政以達憲政，仍能一貫無間。所謂自治開始時期與完成時期的解釋，意義也在於此，這便是本案重新確定的要義。

2 爲解決基層組織的人才與經濟問題，並爲集中事權，增進教育在社會上之效率起見，除在經濟教育發達區域之鄉（鎮）中心小學校長，及保國民學校校長，均以專任

爲原則外，其他所有鄉（鎮）保長、學校校長、壯丁隊隊長均暫以一人兼任之，今後行政人員，必須重視教育，以教育爲方法，達到革命建國之目的；其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。本黨總理所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「糧食管理」「土地管理」等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。本圖案既規定鄉（鎮）保幹事由學校教師兼任，意即爲此。否則一如過去的學校教師，僅爲講堂內之講課，於出校後之學生，及校外之社會環境如何，均不注意，在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵，不納稅，不實行新生活，這個原因，便是由於教育者未能盡其應盡之職責。今後亟須糾正，又如地方自治開始實行法中，指示「學校之目的於讀書識字之外，當注意雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生產之機械，我當仿照而不依靠於人」。故今後地方學校亦應注意工作技能，與製造簡易機器之教學。此不僅爲提倡科學教育，實爲實現

民生主義的重要方法，今於本圖內規定區設職業訓練班，實皆爲向此途徑而進，使教育與生活，能切實聯成一片。至於過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學之外，更有民衆學校、短期小學、鄉村學校、特種教育等方法，爲補救一時權宜規定，固無不可；今既規定各保普設國民學校、各鄉（鎮）普設鄉（鎮）中心學校，則應採兒童與成人分班合校制，將所有義教、社教、特教等，均合而爲一，並盡量採行導生制，務期於短時期內使全國人民普受最低限度的國民基礎教育。如此辦法，既足以集中人力才力，又可以使學校教師，便於指導民衆，參加各項地方事務，如此教育與自治，方能合爲一體，而不再分離。

8 各級地方組織，均採十進制之原則。或謂在實行時，不無困難，實則此亦爲本案重要規定之一，不可忽視，蓋各級組織範圍，既經確定，則一切計劃設施，如設置學校，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言。國家之大，事業至繁，平時固賴有嚴密之組織，戰時尤爲必需。譬如軍事組織，每一上級單位，管理下級單位的數目，均有一定限度，科學的行政管理，亦必須有不可逾越的法則。今

爲便於實施，已爲較有彈性的規定，如鄉鎮之劃分，以六保至十五保爲範圍，其餘各級，亦類此標準。至於固有村、街、墟、場之不易分離者，亦可爲有限度之聯合組織辦理事務，但分保編制，仍須維持。凡此一切，均求於統一之中仍寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府，儘可按照實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准。但如過此彈性，即不能容許，若過於紛歧雜沓，必至難於統理。又各級組織範圍確定以後，所有教育、衛生、合作、警衛等區域，均應力求合一，以期管教養衛各項工作，得能齊一步調，共同發展。

4 關於民衆團體及民衆組訓問題，過去多年，竟未能臻于健全，實可痛惜，茲依新案規定，有以下數點，須加說明：（一）爲民衆團體與民衆組織的區分，前者注重職業爲劃分的標準，後者則爲依年齡及性別而區分的綜合組織，以國家需要言，則綜合組織，宜先成立，尤以壯丁隊及婦女會之需要，最爲迫切；以民衆需要言，則職業團體，宜早健全，尤以農工商等團體，與發展國民經濟建設運動有密切關係者爲最必要，故今後立即就此最迫切與必要者，先行着手，以明緩急，其次兩者間的差

別，在於民衆組織。注重編組與訓練，民衆團體，則注重指導與監督。(二)民衆團體組織，須注重由下而上，逐級健全，蓋必基礎穩固，然後乃可發揮效能，在平時固可藉此輔助政令的推行，在戰時亦易由此達到軍事上的要求，過去各級民衆團體(如農會婦女會等)，往往僅在縣城空懸招牌，很少發生作用者，其原因固多，而指導人員未能深入下層工作，積極扶助發展，實爲主要原因。須知各級民衆團體，雖僅爲地方輔助的組織，但就地方全部機構而言，卻正像一架整套之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則便不能發動，故今後於各級民衆團體。不但不能因其他地方輔助組織而忽略。而且必須努力使之健全充實，靈活運用。(三)壯丁隊之編組，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅成爲訓練的組織形式，尤須注意訓練後的管理與運用。因壯丁分子實爲全部社會的中堅。一切地方自治事業，均可以之爲基幹而期完成。總理遺教所示「雙手萬能」者，亦重在此。訓練時亦不可僅重軍事，對於公民及職業的訓練，並須顧及，務使成爲社會中的有用分子，而增加其活力。

5 各級議事機關之建立爲訓練民權的最好場所，亦爲實行民主政治的必要條件。過去

鄉（鎮）、保、甲長的人選，產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至殘害人民，爲上級機關所不易糾察者，今後均得運用民主方法，以爲補救，目前現有的上級監察機關，人數有限，耳目難周，而最與人民發生關係者，卽爲鄉（鎮）保長等基幹人員。爲免除此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實爲最有效的辦法。至於保民大會的出席人員，以戶爲單位，乃爲初步簡便之計，亦因目前我國尙爲農業社會，與若干工業國家之以個人爲單位者，實有不同。又鄉鎮代表會的代
表，係由保民大會直接產生，鄉鎮以上的議員，則採用遞級選舉方法。不用直接方法，以期簡捷易行。復次，爲增進國民經濟及發展地方事業，特於縣參議會規定得酌加法定團體的代表（當以職業團體爲限，其名額假定不得超過百分之三十），且使區域觀念與職業利益，二者得有調劑。

6 爲基層幹部人才問題。此項人才，應於事前多加儲備。今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相適合；既使學校教育，不致空疏無用，又使青年學子得有廣大的出路。爲獎勵與保障此項人員，須另定各種辦法，以資遵守。現時各級人員的

訓練與分發任用等項，尙多缺乏系統之計畫，今後亟當予以矯正，務須按照規定標準辦理，不得紊亂。最重要者，爲各縣地方的人才，應以在本籍地方服務爲原則，地方各項事業（如倉庫保險、糧食運銷、農田水利、漁牧墾殖等），均須由曾受相當專門訓練者，擔任之。此項地方事業，既經日益發展，則人才自必隨之而下注，且將漸感供不應求，可斷言。

7 爲經費問題。總理指示地方自治組應，應「爲一政治及經濟性質之合作團體」。故所謂經費的來源，自應注重人民的公共遺產，不應再多仰給於捐稅，譬如全國各地公有款產，爲數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊爲可惜。今後應將此類款產，改爲公管，切實整理，卽以其收益，純作爲全鄉（鎮），或全保公有經費。如係公有田地或學田，且可利用此項田地，作爲公共農場，由學校指導，爲改良農產及訓練民衆農業技術之用。一姓一族之公產亦應酌定辦法。如此辦理，不僅收入可以增加，且因人民共同耕種，改良結果，可以立刻推行。其無此項田產者，亦可劃闢若干山場，或河流池塘，照此辦理，並當運用義務勞力方法，以增加

收入，此外倉儲積穀，均可以鄉（鎮）或保爲單位，由人民自行管理，各合作社辦理農產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，卽以其盈利的一部分，作爲地方事業經費。如此不僅經費不生問題，地方自治事業，亦將隨之而發展。爲應目前的需要，在以上地方公共收入尙未敷用時，應卽注意以下數項之規定：（一）鄉（鎮）公所有獨立性之稅捐。（二）縣之財政，應依照財政收支系統法，將省縣財政，重行劃分，並應酌定辦法，以期縣應得之比例分期擴增。（三）貧瘠之縣應由省府特予補助。

最後有須特別提出者，本方案之制定，已經過多次之討論與研究。今後全國縣各級地方組織，應卽以此爲根據。惟有治法，仍賴有治人。丁茲大難當前，正我民族存亡絕續之交，希望吾黨同志，及全國同胞，本此方案，抱定決心，普遍推行，其有困難問題，亦必須於實行中求其解決，不容再有徘徊瞻顧，畏難苟安，則我國基層政治的基礎，方可奠定，而建國大業也就得所依據了。

