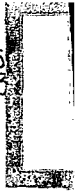


四川省圖書雜誌審查證蓉甲字第十號  
中華民國二十九年元月出版

# 新縣制各級組織的理論和實施

成都 新新新聞報館 編印  
文化服務部

575  
653



新新新聞報館

## 文化服務部最新出版

有關地方自治兩種叢書

羅文謨先生主編

### 地方自治重要參考材料

每本價洋貳角

羅文謨先生爲四川省臨時參議會秘書長，四川省地方自治促進會委員，因鑒於四川爲本省主官將實施新縣制，特搜集地方自治重要參考材料，凡十數種，上至總理遺教，總裁言論，中國國民黨有關地方自治宣言決議，旁及國府公佈之法令規章，都數萬言，編爲專書，由本報文化服務部出版，凡我國民均應人手一冊。

熊子駿先生特著

### 縣地方自治問題總檢討

每本價洋伍分

熊子駿先生係本報旬刊主編，精研政治經濟，近本研究考察所及，對縣地方自治實施問題，作一總的檢討，指明現在地方土所需要的是什麼自治，有無實現之可能，及實行的準則，從理論上加以檢討，洵爲研究新縣制的重要資料。

# 序

籌劃很久的新縣制各級組織綱要，行政院已通令全國，於本年元旦起，開始實行，此在我們抗戰建國過程中，實爲一種偉大工作，查實施新縣政組織綱要的主要意義，不外下列三端：（一）建設人民政治教育，完成自治工作，傳達圓滿憲政之途徑。（二）力謀人民公共福利事業，增強人民健康。（三）增強縣的生產，與切實辦理國民基礎教育。足見我們要實行憲政，完成建國，這一種新政的推行，是「許成功，不准失敗」，質言之，這不是空口說空話可以了事，而是要實實在在的行。

總理說：「修明內政，是建立強盛國家的鎖鑰。」我們在抗戰之初所感到的便是我們是一個落後的國家，我們的國力實在不如我們的敵人，老實說，我們自己所欠缺的是強大的武力，所以敵人敢於侵略我們，我們不能否認強大的武力，是強大國家的重要原素，不過所謂強大的武力，必須依於「修明內政」，纔有真實穩定的基礎，總理倡導革命，建立民國，目的在求中國之自由平等，而建國大綱使首先提出「建設之首要在民生」，凡其所陳，如軍政，訓政，憲政時期之劃分，地方自治之完成，無一不以刷新內政爲核心，總理建國之主旨在此，革命的目的也在此，我們這一次抗戰，是與建國同時並進，要使抗戰勝利之日，即是我們建國本業完成之日，而刷新內政，則爲建國之基本工作，我們要由此發揮我們抗戰的力量，我們要由此奠立憲政基礎。

實施縣各級組織綱要，以改造基層政治，鞏固憲政基礎，這是本年度地方政治重要命題之一，我們知道總理建國的方略，完全著意於民政的建設，所以辦好地方自治以整飭地方政治，便是實施政治的中心，而由訓政轉移到憲政，也斷然以完成地方自治爲前提。我們知道一個國家——尤其是民主國家的組織，并不是由上而下，而是由下而上的，必須有清明穩定納地方，纔能建築起堅強有力的中央，中國立國，所以能如此。



3 1798 7876 8

2192  
D693621  
1189

久。也得力於地方自治，不過從前所謂地方自治，祇是畸形的發展，不能使全民來參加，結果不免失敗罷了，自從清末預備立憲，曾經先後頒佈「城鎮鄉地方自治章程」，及府廳州縣自治章程（直到民國二十一年，綜合政府頒佈關於縣政改革的法規，計達四十餘種之多，而條文則有九百多條，各省依據中央法令而制定的施行細則或單行規程尚不在內。這些法令規條，不可謂不詳備，然而為甚麼這三十多年來，我們縣政本身的改革，還不會收到實際效果呢？這就由於那些法令規條，既不切實際之需要，而我們更不會切切實實的去做，所以我們訓政工作，無法完成。憲政基礎，無由奠定，現在我們爲了要在抗戰過程中，完成建國大業，我們一面要提早實施憲政，一面更要努力從事訓政，實施縣政組織綱要以改造基層政治。實爲當前重要而艱鉅的工作，依照中央規定，完成之期，雖以三年，我們却不能不努力猛進縮短日程。

新頒之縣各級組織綱要，係根據總理遺教，總裁講演，并爲證以學理經驗和事實的需要而製成的，實施起來無疑地是我們政治上的重大的改革，但是不管是一種法令規條，好到怎樣的程度，而他的本身並不是萬能的，重大的前提，便要實踐而求經驗，從經驗中得教訓，韓非子說得好：「國無常強，無常弱，奉法者強，則國強，奉法者弱則國弱」，國家民族的無窮希望，縣各級組織綱要之推行，已成爲重要基點之一，我們盼大家認清環境與需要，腳踏實地的努力幹去。

值此縣各級組織綱要，實施伊始，他的實際和理論，是每一個國民應該研究的，我們要以「知」而「行」，以求實際與理論的統一，我們編輯此書的目的，便是應同胞的實際需要，并作爲廿九年新年中，贈給新新聞讀者一種禮物，新政治的光輝，正在我們的目前閃爍着，願大家珍重這一份禮物，願大家共同來發揚這新政治的光輝，以完成抗戰建國的偉大任務。

# 國民政府建國大綱

三 國民政府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國。

二 建設之首要在民生，故對於全國人民之衣食住行四大需要，政府當與人民協力共謀發展之發展，以是民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計劃之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。

三 其次為民權，故對於人民之政治知識能力，政府當訓練之；以行使其選舉權，行使其罷免權，行使其創制權，行使其複決權。

四 其三為民族，故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自治，對於國外之侵略強權，政府當抵禦之；并同時修改各國條約，以恢復國際平等，國家獨立。

五 建設之程序分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。

六 在軍政時期，一切制度，悉隸於軍政之下；政府一面用武力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義，以開化全國之人心，而促進國家之統一。

七 凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。

八 在訓政時期，政府當派會經訓練合格人員分赴各縣，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，四民教育之進修成效；而其人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉官員，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。

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

十 無窮得自治之時，亟須先規定地價。土地之價，其法由地主自報之，地方政府照價徵稅，并可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當為全體人民所共享，而原主不得而私之。

十一 土地之徵收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆地方政府之所有，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。

十二 各縣之天然富源與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，當由中央政府之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各占其半。

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

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。

十五 凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試院定資格者乃可。

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

十七 在此時期，中央與省之權限採均權制度，凡事務有全國一設之性質者，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 縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

十九 在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院以試行五權之治。其序列如下：曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。

二十 行政院暫設如下各部：一內政部，二外交部，三軍政部，四財政部，五農墾部，六工商部，七教育



# 中國國民黨抗戰建國綱領

(民國廿七年四月公佈)

中國國民黨領導全國從事於抗戰建國之大業，欲求抗戰必勝，建國必成，固有賴於本黨同志之努力，尤須全國人民戮力同心，共負担負，因此本黨有請求全國人民捐棄成見，破除畛域，集中意志，統一行動之必要，特於臨時全國代表大會製定外交軍事政治經濟民衆教育各綱領，詳決公佈，使全國力量得以集中團結，而實現總動員之效能，其綱領如左：

## 甲 總則

(一) 確定三民主義暨總理遺教，爲一般抗戰行爲及建國之最高準繩；(二) 全國抗戰力量，應在本黨及蔣委員長領導之下，集由全力，奮圖邁進。

## 乙 外交

(三) 本獨立自主之精神，聯合世界上同情於我之國家民族，爲世界之和平正義，共同奮鬥；(四) 對於國際和平機構，及保障國際和平之公約，盡力維護，並充實其權威；(五) 聯合一切反對日本帝國主義侵略之勢力，制止日本侵略，樹立並保障東亞之永久和平；(六) 對於世界各國現存之友誼，當益求增進以擴大對我之同情；(七) 否認及取消日本在中國領土內以武力造成之一切偽政治組織，及其對內對外之行爲。

## 丙 軍事

(八) 加緊軍隊之政治訓練，使全國官兵明瞭抗戰建國之意義，一致爲國効命；(九) 訓練全國壯丁，充實民衆武力補充抗戰部隊，對於悲憤同國効力驅場者，則按照其技能，施行特殊訓練，使之保衛祖國；(十) 指導及援助各地武裝人民，在各戰區司令長官指揮之下，與正式軍隊配合作戰，以充分發揮保衛鄉土捍衛外侮之效能，並在敵人後方發動普遍的游擊戰，以破壞及牽制敵人之兵力；(十一) 撫慰傷亡官兵，安撫



殘廢，並優待抗戰人員之家屬，以增高士氣，而為全國動員之鼓勵。

#### 丁 政治

十二，組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行；十三，實行以縣為單位，改善並健全民衆之自衛組織。施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並為憲法實施之準備；十四，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；十五，整飭綱紀，責成各級官吏忠勇奮鬥，為國犧牲，並嚴守紀律，服從命令，為民衆倡導，其有不忠職守，貽誤抗戰者，以軍法處治；十六，嚴懲貪官污吏，並沒收其財產。

#### 戊 經濟

十七，經濟建設，以軍事為中心，同時注意改善人民生活，本此目的，以實行計劃經濟，獎勵海外人民投資，擴大戰時生產；十八，以全力發展農村經濟，獎勵合作，調節糧食，並開墾荒地，疏濬水利；十九，開發礦產，樹立重工業基礎，鼓勵輕工業的經營，並發展各地之手工業；二十，推行戰時稅制，澈底改革財務行政；二十一，統制銀行業務，從而調整工商業之活動；二十二，鞏固法幣，統制外匯，管理進出口貨，以安定金融；二十三，整理交通系統，舉辦水陸空聯運，增築鐵路，公路，加開航線；二十四，嚴禁奸商壟斷居奇投機擄縱，實施物品平價制度。

#### 己 民衆運動

二十五，發動全國民衆，組織農工商學各職業團體，改善而充實之，使有錢者出錢，有力者出力，為爭取民族生存之抗戰而動員；二十六，在抗戰期間，於不違反三民主義最高原則，及法令範圍內，對於言論出版集會結社，當與以合法之充分保障；二十七，救濟戰區難民及失業民衆，施以組織及訓練，以加強抗戰力量；二十八，加強民衆之國家意識，使能輔助政府肅清反動，對於漢奸嚴行懲罰，並依法沒收其財產。

## 庚 教育

二十九，改訂教育制度及教材，推行戰時教程，注重於國民道德之修養，提高科學的研究，與擴充其設備；三十，訓練各種專門技術人員，與以適當之分配，以應抗戰需要；三十一，訓練青年，俾能服務於戰區及農村；三十二，訓練婦女，俾能服務於社會事業，以增加抗戰力量。

## 蔣總裁講演確定縣以下地方組織問題

余於二十七年四月八日第五屆四中全會時，曾有一改進黨務與調整黨政關係之演說。在該講演中附有一縣以下黨政機構關係草圖一並加一圖例釋要一以說明之，余當會聲說「此不過為初步設計草案，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（故命名為黨政關係圖），對於縣以下各級地方組織，只是運帶述及。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，這實在是很可喜的現象，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，為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，并經余指示，已將原草案草圖，加以訂正補充。其要點在於（一）黨制方面，於原有區分一下增設小組，以便與行政層級相配合，並將黨員監察網直屬於縣黨部，以簡化黨制。（二）地方下層組織方面，確定鄉鎮為縣以下之基本單位，保為鄉鎮之構成份子，均特別加以充實。縣與鄉鎮之間，應為較有彈性之規定，因地制均宜可分設區署或鄉鎮建設聯合辦事處，以為上下聯繫之橋樑，其無此辦事處之地方，鄉鎮可直接歸於縣政府。鄉鎮與保之間，亦為較有彈性之規定，在人口集結地方，如一村或一街為自然單位，不易分離時，可以二保或三保為一聯合組織，設置首席保長。五甲以下

每一自然單位時，設置首屆甲長，統管事務，以免生傾割裂之弊。為解決最重要之經費與人才問題，所屬學校及保之幹事，均由學校教師分別担任。所有鄉鎮保學校校長及壯丁隊長，均由鄉鎮保長兼任，且以收管教養衛合一之效。并將民衆全體組織起來，分別担任各項工作，以應實際之需要。（三）民意機關方面，選級設置保民大會，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。茲特將訂正新圖附錄於後，並提要加以說明。

## 甲 黨政關係方面

（此段從略）

## 乙 行政組織方面

區為縣之分體或各關係鄉鎮之總合體，應重在靈活運用。

1 區之範圍，以六鄉鎮至十五鄉鎮為限，全縣之鄉鎮數在十五個以下者，可免分區，其鄉鎮直轄於縣府。但在邊遠地方，或難治區域，得特設區署。

2 縣之鄉鎮數在十五個以上者分區，以設區署為原則，在未設置區署之縣份，由縣政府派員分區指導，并得因事實上之需要，設置鄉鎮建聯台辦事處。

3 區署設區長一人，下設指導員二人至五人，分掌民政財以建設教育軍事等事宜，均係專任為有給職，并須由上級機關甄選訓練人員委用之，區署代為縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。

鄉鎮建聯台辦事處之組織，為各鄉鎮區內縣屬機關（加警察分局中心學校等）之聯合體，同時為縣與鄉鎮之聯繫機關，其主任人員一可由縣指導，或於其他區內縣屬機關首長擔任之，重在輔導聯繫，分工合作，尤側重於整個鄉村建設工作之發展。

4 區署或鄉鎮建設聯合辦事處所在地，應酌設警察局所，受區長或鄉鎮建設聯合辦事處主任之指揮，執行地方警察任務，警察管轄區域應與自治教育等區域合一。

5 區得設鄉鎮建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士担任之，為區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，由區長或主任担任主席。

6 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。

7 區與鄉鎮保各級亦同採用管教養衛聯合組織辦法，在衛的方面，除各區設置定額之警察外，另有壯丁隊聯隊部，負責統制管理各鄉鎮之壯丁，必要時并得抽調壯丁，特加訓練為自衛隊。在養的方面，可聯合各鄉鎮合作社，成立合作社聯合社，內分若干部門，辦理各種合作事業，并由縣派員駐區當川督導，縣之農民銀行或合作金庫，亦均應分區設立辦事處，為農村經濟組織之中心，在教的方面，縣應分區設立一個較大規模之高級小學，以為全區兒童升學之準備，并應有國民會場及大操場，至少須能容納五百人至一千人，其他如衛生等之指導，農業之推廣，繁殖農場之設置等，亦均宜分區辦理，受區長或鄉鎮建設聯合辦事處主任之指示監督。如此，使「管教養衛」聯成一氣，然後區制效用乃能顯現。

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限，並應顧及歷史關係及自然條件。

2 鄉鎮公所之幹部，除鄉鎮長而外，設副鄉鎮長一人至二人，下設民政經濟文化警衛四股，各股設主任一人，幹事若干人，均由副鄉鎮長及鄉鎮中心教師分別担任。

3 鄉鎮各設中心學校，均包括婦女兒童成人三部分。內分初級班與高級班，校長得由鄉鎮長兼任，所有學校教師均分任各項訓練及指導工作。鄉鎮各項事務，亦均由校長教師補助鄉鎮長處理之，校內

之商毅班，唯注重訓練民衆，使能担任戶籍，衛生，合作等事務爲準。

4 合作社以鄉鎮爲單位（各保設分社），各鄉鎮并應設倉庫一所，以便儲押物品，（糧食管理，事務重要，應特設分庫）

5 鄉鎮壯丁組織，由鄉鎮長兼隊長，并應斟酌需要，按期抽調各保壯丁隊之精壯者，輪流到鄉鎮受高一級之訓練。兼担负各項警衛任務，期滿返回，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，蓋縣警察局所在鄉鎮設有派出所者，亦須兼受鄉鎮長之指揮，以收合力之效。

### 三 確定保爲鄉鎮之構成分子并加以充實。

1 保之組織以六甲至十五甲爲限，置保長一人，副保長一人，設保辦公處，下設幹事二人至四人，分掌民政經濟文化警衛各事務，由副保長及國民基礎學校教師分別担任。

2 保之各項幹事下列戶籍，土地，衛生，財政，經濟，社會，警衛等項事務，由保務會議盡量徵色保民分別担任，

藉以促進地方建設工作。

3 保下所列各項業，鄉鎮公所區署及縣政府均應負責指導監督，并視實際需要統籌逐漸辦理之。

4 各保均設國民基礎學校，由保長兼校長，並應包括婦女兒童成人三部分，使民衆教育與義務教育，打成一片，普遍的提高人民之智識與技能，國民基礎學校教師除兼任教課外，并負責協助保長指導民衆管理各項事務。

5 保合作社分社社員以戶爲單位，社長由社員選舉，保長亦得破選兼任。

6 保社丁隊由保長兼隊長。

保辦公處，壯丁隊，及國民義務學校。必須儘先同時成立，并須在一處辦公，以便推動各項事務。在人口稀結地方，如一村或二街為自然單位，不可分離時，得就二保或三保為一聯合組織，但最多不宜超過三保，學校及合作社均可合併設置。壯丁隊仍須分別編隊。并就保長中推選一人，為首席保長，組織聯合辦公處，以繼其成。

甲之組織以六戶至十五戶為限，置甲長一人設甲辦公處，如在五甲以下為一自然單位，不可分離時，得設首席甲長，以總其成。甲應設戶長會議，必要時並得舉行甲居民會議。

保之一級組織，原有名稱為村，甸，場等者，得仍其舊。

### 丙 民意機關方面

為增進人民參政興趣，并本政權合一之原理，以期人民養成管理政治起見，應定期成立縣以下各級議事機關，并試與相當之權力。

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，以期達到議會與行政一元化之理想標準，并可藉此建立民主監察制度，區不設民意機關，應設縣參議會，為全縣之民意機關。

三 為民權運用之靈活，應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，以期區域與職業選法二者兼顧。鄉鎮民代表，即由保民大會選舉之，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。

鄉鎮保長以選舉方式產生者，均得分別担任各該區事務機關主席。縣參議會暫不選舉縣長，其議長以由參議會自選為原則。

由以上說明看來，可知本國案內審之大概。雖尚有着手部分，必須為吾黨同志及全國同胞明告者，茲不

再詳細闡述如下：

其一 本案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方自治，促進地方自治事業，以奠定革命建國之基礎，至爲適應當前國家民族之需要與需要，自無待說，或者有人發生疑問，以爲中國教育尚未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難，實則民權主義之政治，原植基於民衆，苟必須教育普及之後，乃許人民參加政治，則所謂「革命民權」，尙復有何意義？須知民權行使，必須從實際中加以練習，訓政者，即訓練人民行使四權之意，訓政與憲政之劃分，僅有程度上之不同，并無根本上之差異，故訓政必須引發民衆，參與興趣，而遂其生長，然後訓政之實施，始能不肯憲政之目的，由訓政以達憲政，乃能一貫無間，所謂自治開始時期與完成時期之稱釋，亦復如是，此爲本案中新確定之要義所在，亦須詳察者。

其二 或有人以爲鄉鎮保長兼任校長，及學校教師兼任鄉鎮保幹事等職務，亦不無困難，實則此項規定，乃爲本案實行之先決條件，在解決基層組織之人才與經費問題，固必須如此，爲集中專權，增進教育在社會上之效率，亦必須如此。過去關門式之教育，已不能適用於現在。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，以實際上之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中所教糧食管理土地管理等事務，與夫以前中央頒佈之七項運動辦法，均應在教育範圍之內，以團案既規定鄉鎮保幹事，由學校教師兼任，復於學校教育之外，規定各種社會工作，如新生活俱樂部，合作社，倉庫等，意即此，否則一如過去之學校教師，僅爲講堂內之講課，而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，不當兵，不納稅不實行新生活者仍如故。此實由於教育者未盡其盡職之職責，亟須糾正，又如地方自治開始實行法中指示鄉村學校，應注重工作技能與製造職業之教學。此不僅爲辦借科學教育，實爲

實現平民主義之重要方法。今於本圖內規定鄉鎮學校設高級班，區下設「職業訓練班」，實皆為同途徑而進行，使教育與生活，能切實聯成一片，至於過去基層教育，亦嫌複雜，於普通小學以外，更有民衆學校，短期小學，鄉村學校等種種教育等辦法，為補救一時權宜規定，固無不可。今既規定各保普及國民基礎學校，各鄉鎮普及鄉鎮中心學校，則應採取人與兒童合校制，將所有義務教育，特教等，均合而為一，並應盡量採行導生制。務期於短時期內，使全國人民，皆受最低限度之國民基礎教育。如此辦法，既以集中人力財力，又使學校教師，便於指導民衆，參加各項地方事務。故教育與自治，實為一體而不可分離者。

其三 各級地方組織。均採十進之原則。或有人以為實行時不無困難，實則此亦為本案重要規定之一，不獨經視。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，事務繁，平時固難有嚴密之組織，戰時尤為必需。譬如軍事組織，每一上級單位管理下級單位之數目，均有一定之限度。科學的行政管理，亦必須有不可能逾越之法則。今為便於實施，已為較有彈性之規定，鄉鎮之劃分以六保至十保為範圍，其下各級，亦類此標準。至於內有村街不易分割者，亦可為有限度之聯合組織，辦理事務，但分開編制，仍須維持，凡此一切，均求於統一中有彈性性，亦在此彈性範圍之內，各級政府，儘可按照實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准；但若以此彈性，即不能容許。蓋恐過於紛亂難於統理也。又各級組織範圍確定之後，於教育，衛生，合作，警保等區域，均應力求合一，以期管教兼備各項工作，得能齊一步調，共圖發展。

其四 關於民衆團體及民衆組訓問題。過去多年，竟未能臻於健全，實可痛憤，茲依新案規定，有以下數點須加說明：（一）為民衆團體與民衆組織之區分。前者注重以職業為劃分之標準，後者則為依年齡及性別而區分之綜合組織。以國家需要言，即綜合組織宜先成立，尤以壯丁及婦女之需要，最為迫切。以民衆需要言，則職業團體，宜先健全，尤以農工商等團體，要發展國民經濟建設運動，有密切關係者，最為必要。



。故今後宜即就此最迫切與必要者，先行着手，以明緊急，其次兩者之差別，在於民衆組織，注重編練與訓練，民衆團體，注重指導與監督，前者以保爲單位，以其人數較多，屬於秘密組織，而便於訓練與管理，後者以鄉鎮爲單位，以其人數較少，且易於分立也。(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。在平時固可藉此補助政令之推行，在戰時亦易由此達到軍事上之要求，過去各級民衆團體(如農會，婦女會等)往往僅在籌款空懸招牌，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，雖僅爲地方補助之組織，但就地方全部機構而言，實如一整套之機器，此種條件，亦屬不可缺者，今後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，不可僅成爲訓練之組織，尤須注意訓練後之管理與運用。因壯丁份子，實爲全部社會之中堅，一切地方自治事業，均可以之爲基幹而完成之。總理遺教所示「雙手萬能」者，亦寓在此。訓練時亦不可僅重軍事，對於公民及職業之訓練，并須顧及，務使成爲社會中之有用份子，而增加其活力。

其五 各級議事機關之建立，爲訓練民權之最好場所，亦爲實行民主政治之必要條件。過去鄉鎮保甲長之人選，產生困難，或產生行而不能盡忠職守，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，以補救之。現時之上級監察機關，人數有限，耳目難周，而最與人民發生關係者，即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，實爲最有效之辦法。至於保民大會之出席人員，以戶爲單位，乃爲初步簡便之計，亦因目前我國尚爲農業社會，與若干工業國家之以個人爲單位者，實有不同。又鄉鎮代表會之代表，係由保民大會直接產生，鄉鎮以上之議員，則採用遞級選舉方法，不用直接選舉方法，以期簡捷易行，復次，爲求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之代表(當以職業團體爲限，其名額假定不得超過百分之二十)，且使區域觀念與職業利益二者得有調

簡。

其六 爲各層幹部人材問題。此項人才，應於事前多加儲備。今後各級學校教育，當與地方組織及籌備之需要相適合，既使學校教育，不致有疏虞，又使青年學子，得有廣大之出路，爲獎勵與保障此項人員，須另定各種辦法，以資遵守，現時各級人員之訓練與分發任用等項，尙多缺乏系統計劃，今後亟當予以矯正，務須按照規定標準辦理，不得紊亂。最重者，爲各縣地方之人才，應以在本籍地方服務爲原則。地方各重要事業（如倉庫，保險，糧食，運銷，農田，水利，漁牧，墾殖等），均須由會同相當專門訓練者担任之。此項地方事業，既經日益發展，則人才自必隨之而下注，日將漸感供不應求，可斷言者。

其七 爲經濟問題。總理指示地方自治組織，應「爲一政治及經濟性質之合作團體」，故所謂經費之來源，自應注重人民之公共造產，不應再多仰給於捐稅也。譬如全國各地均有產款，爲數甚多，大都仍由私人包辦經營，任憑侵蝕或浪費，殊爲可惜。今後應將此類產款改爲公管。如實收理，即以其收益純作爲全保或全村公有經費。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，如此辦法，不僅收入可以加增，且因保民共同耕種，改良結果，可以一列推行。其此項田產者，亦可劃歸若干山場，或河流池澤，照此辦理，此外倉儲穀穀，均可以保甲鄉鎮爲單位，由人民自行管理。各合作社辦理農產運銷，并當附設農倉，辦理抵押放款，即以盈餘之分，作爲地方事業經費。如此不僅經費不生問題，地方自治事業一部亦將隨之而發展矣。爲應目前之需要，在以上地方公共收入，尙未敷用時，應即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，將省縣財政實行劃分。（三）貧瘠之縣，應由省庫特予補助。

最後，有須特別提出者，本方案之制，曾經多次之討論與研究，今後各縣以下各級地方組織，應即以此爲根據，備有治法仍頗有餘人，茲者文當當即，至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，督導推行。自有困難問題，不必須於實行時，求其解決，不容再有徘徊瞻顧，畏難苟安者。至於縣政府之組織及其他有關部分，為本圖案所未及備者，當另行規定，並須與本圖案內容，求其聯繫，以利實施，余今所言者，暫止於此。溯自本黨革命建國，已有年矣，迄今國家基礎未固，民力未充，余時引以為憾。自今以後，吾黨之同志，及全國之同胞，其各急起直追，一發努力，以獲年痛苦之改觀，謀黨國基礎之確立，再接再厲，毋怠毋忽，有厚望焉。

## 蔣總裁講演政治建設之初步

我們知道：地方自治是政治建設之初步，也就是三民主義的國家建設的基本。因為地方自治是國家建設的基本，十分重要。所以，總理替我們訂好一個「地方自治開始實行之法」，具體的指示我們應如何來辦理自治開始實行之法，「地方自治開始實行之法」裏面首先講：「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域。如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域」。地方自治在原則上是以一縣一為單位，但小於一縣的區域，亦未嘗不可以試辦；這是總理參酌外國自治的經驗和中國的情形而定的。至要自治開始實行的時候，所應儘先舉辦的事業，約為下列六件：

第三，清查戶口。戶口的調查統計，這是推行自治的根本工作，現在只有各割匪省區採行保甲制度，或行清查戶口，但因一般行政人員辦事仍舊不免敷衍塞責，很少是辦得實在收到實效的。如果一個地方連戶口進不能調查確實，其他一切自治行政，民衆組織，政治建設等事，都不會辦得好的。所以大家第一要認真切實清查戶口，先辦好這件事情，以為辦理自治的根據。

第二，設立自治機關。這是推行地方自治，須設立必要的機關來辦事，其中最要緊的就是糧食管理局。和各種合作社的設立。其目的在統制所屬區域的糧食，藉以調劑糧食分配，避免一切壟斷及饑荒的弊害，現

在各縣統統要設立社會或積穀局。就是這個意思，這一件事你們各專員縣長要特別注意辦好，此外，還要因地制宜，規定并實行人民義務勞動，使地方人民用自己力量，為公共服役，來做地方建設的事業。總理說：「每人每年當出一個月或兩個月的勞力，隨人民之志願，立法規定。」現在行營規定的徵工制度，其目的亦即在此。因為人民的勞力，就是國家的資本，我們如此貧弱的社會和國家，只有藉人民勞力來完成各種建設事業。所以人民服役，是國民經濟建設最重要的前提，這一點也全靠大家切實研究，還要因地制宜，以身作則，領導一般民衆去做。

第三，定地價。因社會之發達進步，地價必有增無已。如果土地之增價，歸之私人，則社會公共之努力無所獲益，而地主反不勞而坐享其利，天下不平之事，未有甚於此者。所以總理說：「地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。」定地價之法，予以為當由地主自定之為便。其法以地價之百分抽一為地方之經費。此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減。而將來所增之價悉歸於地方團體之公有，如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富。不平之土地壟斷，資本專利，可以避免，而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形。此定地價一事，實吾國民民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此為清手之急務也。這種辦法，就是民生主義中，「平均地權」的實行。平均地權，是總理最大的創造，也是我們政治經濟上最重要的學問，同時又是解決民生問題最重要的一個辦法。大家要曉得：經濟的基本要素，不外三種。一種是人（勞力），一種是土地，一種是資本。照古人所講：「有人斯有土，有土斯有財，有財斯有用」的話，當然一切都是以人為主，但我們不可忘記，土地實為一切生產之本，不僅為政治經濟之基礎，實為人類社會生存之根據，所以政治人員不可不研究土地，則一切政治經濟之設施，必不能有所成功。現在中國除極少數地區之外，一般的都可說是土地而無地政，因此一切政治經濟的建設和發展，根本上感到極大的困難，所以今政府一方面要竭力去定地價，以平均地權為目的；一方面又須指導抹切人民改良土

地，使產增加生產。

第四，修道路。總理說：「道路者，文明之母也，財源之脈也。……故吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不為功。……道路者，實地方文野貧富所由關也。……地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規劃，以定地方之交通；而人民可以戮力於修築道路。所謂人民義務之努力，宜首先用之於此。……」道路是交通的要件，與經濟的榮枯，文明的開墾，社會的興衰，國家的強弱，皆有莫大之關係；所以修築道路，發展交通，是一切建設事業的前提，亦即我國政治上一種最緊要的工作。現在我所倡導的徵工築路的辦法，就是實行總理所指示利用人民義務努力來築路的具體辦法。

第五，墾荒地。總理說：「荒地有兩種：其一為無人納稅之地，此種荒地，當由公家收管開墾；其二為有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣為止，如三年後仍不墾，則當充公，由公家開墾。……開墾之工事，則由義務努力為之。……」前兩句已經講過，土地為生產之源，如果有土地而任其荒廢，就失了經濟的價值，國計民生便受到損失，現在我們中國人民之所以貧困，原因當然很多，但根本的一種，還是地利未盡之故，不僅有很多肥沃的土地，未曾盡量開墾；即現有的耕地，也荒蕪不少，重以水利不修，災患頻至，荒地日見增多，民生更加困苦，這實在是由於我們一般負地方責任的官吏放棄職責所造的惡果。今後我們要使民生問題得到解決，使社會趨於繁榮，務必講求「地盡其利」之道。首先就是要竭力開墾荒地。無論如何，總要設法將開墾當地的土地來發活，地由人民，這是地方政治最基本的要務，前面我講政治建設的目標已經根據總理遺教，說明我們講政治建設，不僅要「地盡其利」，同時更要做到「人盡其才，物盡其用，俾暢其流」。在此處關於「人盡其才，物盡其用」，更有一點意思，想順便說的，就是社會上一般乞丐和殘廢人，我們應該的好方法安置他們，好好利用他們來做發達生產的工作，使能化無用為有用，移消費為生產，不但不以為這些乞丐囚犯，皆是老弱廢人，不堪使用。其實只要我們，更能設法教

發，使之健全，如其品善爲支配，無論怎老的人，必有其用，與其坐在那裏，徒然吃飯，要好得多了。如異國無盡民，而目用得其當，這就是真正做到了人盡其才。再則對於一切物品，我們不要好好使用，不可隨便毀損，用到破舊的時候，就想方法去修理。到最後實在不能修理，還可以廢物利用，將殘餘的材料改做別的東西，使無用的又變有用。追求盡物之用而後已，現在一般人使用的物品，尤其使用公共物品，差不多完全不知道愛惜，隨便用壞了就丟去，毫不顧及物力的艱難，國家的貧困，真是和寶國一樣的罪過！我們中國人既不能積極的發展生產，又不能消極的節制消費，所以要窮迫到現在這個地步！我們一般負責政治責任的人，一定要以身作則，切實來改革這個通病。

第六，設學校。總理說：「凡在自治區域之少年男女皆有受教育之權利」，由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已，教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，爲年長者養育知識之所，或經費無從出，此不足憂也；以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費，如仍不足，則由義務勞力之內參加，或五日或十日以至一月，則無不足矣。……自治區之人民，皆有雙手，祇使各盡其長，則萬事具備矣。……學校之目的，於讀書識字學問之外，當注意於「雙手萬能」，力求實用。……學校者，文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步。……故於食衣住行四種人生需要之外，首當注重於學校也。……總理在民生主義中前部講「分配社會化」的三大要點——平均地權和節制資本；後部講民生四大需要——食，衣，住，行。不過民生的全部，除此四大需要以外，還有「育，樂」兩種需要，總理雖然沒有詳細講到，但是我們從「總理生平的言論和著作中，即可以體會出來。即如剛纔所引的一段話，就是指示我們：除食衣住行四種需要之外，更當注意「育」字。所謂「育」，是包括「養育」與「教育」兩種意義而言。養育的目的：就是要使「老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養」。換言之：就是要使人民都能有飯吃，有衣穿，不受流離凍餒之苦。教育的目的：就是要使人民無不道德，學問，能力，都能够得到。

健全的發展，成爲完完全全的國民。在消極方面使不做盜賊不爲非作歹，貽害社會國家；在積極方面使能盡其才智以貢獻於社會國家，爲人羣社會來謀福利。總理對於教育，注重實用，更提倡「勞作創造」<sup>1</sup>，倡實「雙手萬能」，這確是我們教育最高的原則，凡有教育責任的人，應該特別注意。其次所謂「樂」，就是正當娛樂的意思，正當的娛樂可以調暢心神，沒有娛樂，生活便要流於枯燥厭倦，因而不免轉向悲觀消極之一途，所以我們第一步使人民足食足衣之後，便要注重「樂」。古來無論政治或教育，都是禮，樂兼重，禮謂「禮，樂，射，御，書，數」六藝中的「射」與「御」到現在還是最好的娛樂。此外還有各種俱樂部，舞獅，球戲，國畫，戲劇，音樂，都是正當的娛樂。現在一般民衆一年到頭，一天到晚，簡直沒有一點娛樂，他們的生活上，實在太單調無味了。我們無論如何，總要使人民於日常生活之中，有相當餘暇得到正當娛樂，使他的精神上有所慰藉。總須使全體民衆「食，衣，住，行，育，樂」六大需要能够解決，纔算是民生主義實現了。我們要做到這件事並不算難，只要根據「因民之利而利之，擇其可勞而勞之」的原則，想種種有效的方法努力去做，一定可以逐漸達到目的。譬如說民國元年以前，社會上雖然不能進步，但因有比較長久的太平時期，所以各地方都設有養老院育嬰堂這一類養育的機關，此外還有其他慈善和救濟的機關，所以乞丐盜匪很少。到民國以後禍亂時作，這類機關，漸漸減少了，到現在幾於不可多得。爲什麼從前的人能够辦，現在我們就不能辦呢？這完全由於我們現在一般負政治和社會責任的人，只顧自私自利，忘了民衆的痛苦，不盡自己的責任。我們以後大家應該以「己飢已溺」爲懷，竭盡心力來拯救一般飢寒交迫的痛苦民衆，然後可告無愧於社會國家。這件事請只要大家有錢的多出一點錢，有勢力的多出一點勞力，自不難辦到。請到民衆的娛樂。更不難辦，例如教民衆每天在休息的時候，或射箭，或騎馬，或彈唱。這都不需要多少錢，而且一般他容易。尤爲容易，只要教他們唱得音調合拍，節奏整齊，就可以令人提起精神，和悅心志。雖然「一」字，設備的精美完備，總可逐漸步進。語云：「事在人爲」，我們如

能立志去做。天下任何事情沒有不能成功的。尤其我們中國處此異常貧困緊迫時期之中，一切建設，如動需鉅額經費纔能舉辦，那便什麼事都永無成功的可能。所以我們做事以不存錢爲本，是政治上最大的要訣。要辦得：我們的勞力，就是金錢。能運用勞力，勤儉篤實，刻苦耐勞，雖無資本，亦必能生產和創造一切事物。所以大家不要忘記大學上「有人此有土，有土此有財，有財此有用」以及「總理所說的一人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」這幾句格言。所謂人，地，財三種經濟的要素就是政治的基礎。政治上沒有別的祕訣，就在如何管理與運用三種要素？而三者之中又以人爲首。只要使人能盡其才智，竭其心力，則地未有不盡其利，物未有不盡其用，一切生產建設都很容易成功。這一段話是講民生問題中「育」與「樂」兩部分的問題，這兩個問題，總理沒有講到就去世了，我很想詳細加以補充發揮，又感覺時間太不夠，今天附帶講了一點，還希望大家再來擴充民生的精神，舉一反三，多多研究。

以上係根據總理遺教說明地方自治開始實行時，所應首先舉辦的六件事務。這六件辦好之後，再可要漸推廣，舉辦其他種種有益於國計民生的事業。例如創辦各種合作事業，如農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作，及經營海陸貿易的合作等事。合作事業不但可以發展經濟，解決民生問題，而且在政治和社會上，可以使人民的精神能够團結，行動能够統一，力量能够集中，即可造成健全的現代社會，而爲新政治上的堅固基礎。總之，地方自治各種事業，都是救亡復興，完成革命，最基本的急務，大家回去以後，不啻人家辦不辦，由你一鄉一縣一地方先辦起來，只要實心實力，一定可以收到成效。一個地方的自治事業能够成功，其他各鄉或各縣自必爭先做行，如此便可以風動一時，很快的使全省乃至全國煥爲一新的建設起來！關於「地方自治開始實行法」的意義，大概如此。



# 國府公佈縣各級組織綱要

## (甲) 總則

- (一) 縣為地方自治單位，其區域按其固有之區域，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為三等至六等，由省政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) 縣以下為鄉(鎮)，鄉(鎮)內之編制為保甲，縣之面積過大且有特殊情形者，得分區設置，凡教育警察衛生合作征收等區域應與前項區域合一；
- (五) 縣為法人，鄉(鎮)為法人；
- (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為縣公民，其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，曾因賭私應罰有案者；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于公文紙上註明之；
- (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，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂，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，其名額官制俸級及編制，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂報內政部核定之；
- (十) 縣內縣行政人員之考試甄選訓練任用及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各；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，由省省政府訂定之，報內政部備案。

### (丙)縣參議會

(十五)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，并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)縣參議會暫不選舉議長，縣參議會之議長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)左列各款為縣收入，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，中央對縣補助縣地方之印花稅三成，四，土地改良物稅。(在土地法未實施之縣為房租)，五，營業稅之一部。(在未依營業稅法改定稅率以前為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)所有國家專務及省專務之經費應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府，就地項款開支，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，(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後，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)為原則，(二十五) 區署為縣政府補助機關，代表縣政府督導各鄉(鎮)辦理各項行政及自治事務，在未設區署之區，由縣政府派員指導，(二十六) 區署設區長一人，指導員二人至五人。分掌民政財政建設教育軍事等事項，均為有給職，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，受區署之指揮，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担任委員，為區內鄉村建設之研究設計，協助建議有關，由區長擔任主席，

### (己) 鄉鎮

(二十九) 鄉(鎮)之劃分以十保為原則，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) 會辦地方公益事業著有成績者，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并應設專任之事務員，經濟不充裕地方各股得酌量合併或併設幹事(三十三) 鄉(鎮)公所設鄉(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應出席，所議事項有關之保長列席(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，由保甲大會選舉之，每保代選二人(三十九) 鄉(鎮)民代表會之主席如鄉(鎮)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)公務事業之收入，四，補助金，五，經鄉(鎮)民代表會決定之收入，但須經縣政府之核准。(四十二) 鄉(鎮)應舉 生疏事業其辦法另定之。(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，概算是由縣政府審核編入縣概算。

### (壬) 保甲

(四十五) 保之編制以十甲為原則，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鄉為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，推舉保長一人為首席保長，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，或在教育界文化機關服務一年以上，著有成績者，三，曾經訓練及格者，四，會辦地方公益事務者，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。(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，曾以一人兼任之，在發達之區域，國民學校校長以專任為原則，鄉(鎮)中心小學保國民學校之名稱得沿現行法令之規定。

五十)保辦公處附設幹事二人至四人，分掌民政警衛經濟文化各事務員。由副保長及國民學校教員分別擔任之在經費不充裕之區域，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，必要時得舉行居民會議。(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)關於保甲之各種章程另定之。(五十八)保甲戶口之編查另定之。

(癸)「附則」

(五十九)本綱要自公佈之日施行(六十)本綱要施行後各項法令與本綱要抵觸之部分暫行停止適用。

(完)

縣各級組織綱要實施辦法

國防最高委員會第八次常會通過

甲 各省府實行本綱要應有之準備工作

于 本綱要頒行後省政府主席應以召集省政府委員會議決定左列各事：

- 一 依照本綱要擬定該省縣政府組織規程報內政部轉呈行政院核定。
- 二 依照本綱要訂定該省縣政府辦事規則報內政部備案。
- 三 依照本綱要核定該省縣之收支，核定縣收入支出概算，推行會計審計制度，整理縣財政，逐漸普及於鄉(鎮)，使縣及鄉鎮地方自治經費得以確定。

四 依照本綱要確定鄉(鎮)經費使鄉(鎮)成為地方自治團體，發展地方自治事業。

五 財政困難之縣，由省政府分別決定補助費，使得平衡發展，

以上一至五款，各省政府應於奉到本綱要後三個月內辦理完竣，分別具報備查，

省政府辦理以上事項完竣後，即召集各區行政督察專員，各縣縣長會議決定左列各事：

一 決定各鄉(鎮)公所，共同應辦事項，其主要者并附以完成期限。

二 決定各保辦公處，共同應辦事項，其主要者并附以完成期限。

三 決定鄉(鎮)以下各級人員最低生活費支給之標準。

四 決定鄉(鎮)公所保辦公處公費支給之標準。

五 決定鄉(鎮)公所，中心學校，壯丁大隊部，及保辦公處，保國民學校，保壯

式標準，但暫以利用原有公共處所為原則，

六 決定鄉(鎮)公所，鄉(鎮)中心學校，鄉(鎮)壯丁大隊部，及保辦公處，國民學校，保壯

丁隊之設備標準(如黨國旗，總理遺像，國民政府主席肖像，領袖肖像，法令書籍，辦公工具

等，皆為設備上不可缺少者)。

以上一至六款，限各省政府於奉到本綱要四個月至六個月內辦理完竣，彙報備查，并即指導督

促各縣政府辦理乙項執行之準備工作。

各級政府執行本綱要應之準備工作：

一 各縣縣長從速依法整理各該縣政府職員之人選而健全之。

二 應分區并設立區署之縣應即設立區署并依法慎選人員充任各項職務。

三 計算全縣辦理本綱要有關之法令圖籍表冊紙張等，應用之數量妥為製備。

四

案合縣政府及區署職員將整理本綱要有關之法令圖籍表冊，及整理出方之程序等，詳為講解指示，務使切實學習澈底明瞭期能完成其任務不能勝任者，應隨時考察更換以妨礙工作之進行。

五 案合縣政府及區署職員訓練時須施以精神總動員及新生活運動之訓練使之感覺興趣並增進工作效率  
六 在本階段進行工作期中，各行政督察專員應輪流分赴所屬各縣，切實指導督促考核。

以上一至六款，限各省政府各行政督察專員，於奉到本綱要六個月至八個月內，切實督導各縣政府辦理完成呈報省政府轉報備案，并督導各縣辦理左列各事，

七 各縣政府依法整理縣屬原有之各聯保主任，或各鄉鎮長之人選而健全之，  
八 召集原有各聯保主任，或鄉（鎮）長至縣政府，（大縣分區召集）將辦理本綱要之法令圖籍表冊，以及理由方法程序等，詳為講解指示，務使切實學習，澈底明瞭，以完成其任務，其不能勝任者，應隨時考察更換以免妨礙工作之進行。

九 召集原有各聯保主任或鄉（鎮）長訓練時，施以精神總動員，及新生活運動之訓練，  
十 在本階段工作進行期中，各行政督察專員應輪流分赴所屬各縣政府各區署切實指導督促考核。

以上七至十款，限各省政府各行政督察專員，於奉到本綱要八個月至九個月內，督導各縣政府辦法完竣，報告省政府彙報備查，并即時由各縣縣長督率所屬職員，如科長科員區長區指導員等定期分赴各鄉鎮切實督導辦理內項各事，

十一 鄉（鎮）保主要工作之開始及程序，  
十二 由縣政府或區署派員督飭指導原有各聯保主任，或鄉（鎮）長將原有戶籍冊簿以及新製成之表冊暨應用之紙張簿據等類，親至各保詳解指導，各保甲長先行切實學習調查填報繪圖等工作，再依照規定式樣重新編查整理，須使甲必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，保必歸鄉（鎮）。

五

由縣政府或區署派員督飭指導原有各聯保主任，或鄉（鎮）長將原有戶籍冊簿以及新製成之表冊暨應用之紙張簿據等類，親至各保詳解指導，各保甲長先行切實學習調查填報繪圖等工作，再依照規定式樣重新編查整理，須使甲必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，保必歸鄉（鎮）。

由縣政府或區署派員督飭指導原有各聯保主任，或鄉（鎮）長將原有戶籍冊簿以及新製成之表冊暨應用之紙張簿據等類，親至各保詳解指導，各保甲長先行切實學習調查填報繪圖等工作，再依照規定式樣重新編查整理，須使甲必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，保必歸鄉（鎮）。

膠奉聯傳辦公處名稱一律改為鄉(鎮)公所，其在農村地方曰鄉，在城市地方曰鎮。

二 在戶口重新編制之後，應即繼續編單，辦理戶籍異動登記，如有出生死亡遷入徙出，必須取證報告，如在國界上及接近敵人佔領區域，并應辦理國民登記，(能每戶有一證明書上貼戶主及該戶成年人之照片更佳)經過編查後，每保造或保戶口冊正副二本，正本送鄉(鎮)公所，副本存保辦公處。戶籍冊重新編查整理後，并將各保各鄉(鎮)之區域依照圖式加以調查整理，製成保與鄉(鎮)簡圖使保鄉(鎮)內之田地山塘，皆有所屬有關負責管理。

四 戶籍區域整理完竣即由縣政府重新委定鄉(鎮)長，副鄉(鎮)長壯丁隊長，鄉(鎮)中心小學校校長(除副鄉鎮長外均暫由一人兼任之)其學校人員應加充實一切應有之設備及圖書冊籍并須完成鄉(鎮)長委定鄉(鎮)公所，改組完成時鄉(鎮)長副鄉(鎮)長，即親身分赴各保，率同原有保甲長依照規定召集，各戶戶長開保民大會選舉鄉(鎮)民代表會代表，(每保選代表二人)，組織鄉(鎮)民代表會。

六 保民大會選舉鄉(鎮)民代表會代表時，并選舉保長副保長由鄉(鎮)長呈請縣政府加委，保長副保長選出後，即由保長副保長分甲召集甲民會議重新選舉甲長彙報鄉(鎮)公所，由鄉(鎮)公所彙報縣政府備案，保長副保長應督飭甲長辦理左列各事：

- 一 查報本甲戶口異動
- 二 宣導推行政府法令
- 三 教導甲內居民做工受訓練并入學校
- 四 教導督促甲內居民從事公益辦理本保及本鄉鎮應辦之事項
- 五 教導甲內居民奉公守法並檢舉犯法行為

九 甲長選出後，由各甲長重新整理全甲戶長名冊，以一份存甲，一份報告保長，由甲長督飭各戶長。



隨時辦理下列各事。

一 隨時報告本戶人口之異動 二 教導本戶人口服從政府法令 三 教導本戶人口做工受訓練并

入學校 四 教導本戶人口從事公益事業辦理本保本鄉鐵道之事項 五 禁止本戶人口犯法行為

保長副保長選出委定後，即由鄉（鎮）長副鄉（鎮）長指導督率各保長按照新編成之，保戶口冊將

二十歲以至三十五歲之壯丁，編成甲級壯丁名冊三十六歲至四十二歲之壯丁編成乙級壯丁名冊，再

按甲乙級壯丁名冊，分別召集甲乙級壯丁，編成保之甲乙級壯丁隊。

十一 保甲之甲乙級壯丁隊編成後，保長副保長即召集保民大會，擇定公共房屋，（如廟宇祠堂等），修

改應用成立保國民學校分別勸告強制收容保內之失學成人男女，及齡兒童，入校就學，若無公共房

屋時，可先選保內富戶較寬之房屋暫用，或擇日全保人民，先行搭蓋茅屋暫用。再由全保居民出錢

出力，征工征料，從新建築其課棹坐凳即暫由就學人自備

十二 居民稠密之地方，如一村一街為自然單位，不可分離時得就二保或三保聯合設立

保之甲乙級壯丁隊編成後，即由保長於不妨害農村作業時間，於早晨或晚間就地集合，實施以新生

活運動及精神總動員之訓練，其保長會受軍事訓練者，並應施以簡單之軍事操練，

十三 保辦公處保國民學校成立後，每保應於可能範圍內設置簡便之藥箱一自選擇保國民學校教職員一人

稍加訓練使之管理藥箱執行簡單之醫療及執行種痘，若一時未能辦到則可聯合數保行之每一鄉（鎮）

或聯合數鄉（鎮）設立醫務所一所，其醫藥員應以四醫主任但在西醫人才缺乏時得暫以中藥任之

十四 縣政府應商請辦理農村貸款之各金融機關，於每保或數保設置合作分社一所，辦理信用消費生運

館倉庫等合作事業，每鄉（鎮）應設合作社一所以總其成。

十五 鄉（鎮）保經費無充分著落時應由鄉（鎮）長督促保長召集保民大會清查本保之公產公款及無主之

十六 田地山塘爲本保之公有財產，由縣長或區長督促鄉（鎮）長召集鄉（鎮）民代表會清查本鄉（鎮）之公產公款，及無主之田地山塘爲本鄉（鎮）之公有財產以其孳息爲本保及本鄉（鎮）之自治經費由保長召集保民大會決定本保之生產事業，由保民共同造成本保之公共產業，由鄉（鎮）長召集鄉（鎮）民代表會決定本鄉（鎮）之生產事業，由鄉（鎮）造成本鄉（鎮）之公共產業，以其每年所得之孳息爲本保及本鄉（鎮）之自治經費。

十七 鄉（鎮）與區及鄉間須各架設電話，其已有者并須隨時整理，以便隨時用電話處理庶政以減省用文書往來之繁費遲滯，而求事半功倍之效。

十八 鄉（鎮）與區與縣間之道路亟應修築，以便行人能行腳踏車，則便利於推行政務更多，其便於農產物之運輸更不待言，至於鄉（鎮）與保間之道路，亦應逐步推廣修築以利民行。

以上十八款皆爲整理鄉（鎮）保政務之初步工作，并爲督教整衛之基本工作，此種工作應限各省政府於奉到本綱要于十二個月內指導督促，各行政專員各縣縣長并由各行政督察專員縣長指導督促區長及鄉（鎮）保甲長辦理完成之。

丁

鄉（鎮）保工作推進之方法

丙項十八款爲鄉（鎮）保開始之主要工作，應即速完成，以奠定自治基礎，其最繁雜之工作，如整理土地工價等應於十二個月後行之，至於鄉（鎮）保間應辦之事項，自不止此，惟各事不能同時并舉，且因環境不同需要各異亦不一列舉，但於此有須注意者，即應如何方可以推進其工作，而達到逐漸完善之希望是也問題甚大，今僅列其主要者如左。

一 每三個月，由縣政府或區署召集鄉（鎮）長會議一次，切實檢查有無違反新生活運動，及精神總動員之規定，并宣讀國民公約誓詞，講解精神之改造報告時事，并討論本縣正在應辦事項，如何推行

- 二、以促進鄉（鎮）長之自覺自動自治
- 二 每兩月由鄉（鎮）長召集保長會議一次，切實檢查有無違反新生活運動，及精神總動員之規定，并宣讀國民公約誓詞，講解精神，改造，報告時事，檢討本鄉（鎮）生產消費風俗各項問題，并討論本鄉（鎮）正在處理事項如何進行，以促進保長之自覺自動自治。
- 三 每月由保長召集甲長及保民大會各一次，切實檢查有無違反新生活運動，及精神總動員之規定，并宣讀國民公約誓詞講解精神之改造報告時事檢討，本保生產消費風俗各項問題，并討論本保正在處理如何進行以促進甲長及全鄉公民之自覺自動自治。
- 四 鄉（鎮）中心學校保國民學校於舉行紀念週時，檢查有無違反新生活運動，及精神總動員之規定，并宣讀國民公約誓詞，講解精神之改造報告時事，及時事以促進學生之自覺自動自治。
- 五 鄉（鎮）中心學校及保國民學校教職員學生，每星期一早晨，須出外巡行宣傳，以國民公約誓詞為宣傳要旨，如見人民有違反新生活運動之規定者，勸告其遵守以促進一般人民之自覺自動自治，鄉（鎮）保甲長應予以保障，及不斷之勉勵，使其樂於任職，發生興趣，過去鄉（鎮）保甲長多為警役兵隊上官所凌虐辱罵，故社會咸賤視之，潔身自好之士，每每不願充任，今應一反其所為（一）不准凌虐辱罵違者處罰。（二）鄉長行政督察專員，以及省府委員主席縣長至縣或下鄉時，應召集鄉鎮保甲長坐談可飽時并應公同與之聚餐以改變一般人之視綫，與心理提高鄉鎮保甲長之地位使其自尊自信自愛而自身興奮，（三）須有維持其必要生活之生活費，
- 七 由縣以至區署鄉鎮保長及其所屬人員，以及甲長之工作，上級機關每年須定期訓練并按期下鄉訓練指導督促，每年新辦事項，并應將其理由辦法程序，編輯成書，以為訓練實習之資料及辦事之指針
- 八 出縣以至區署鄉鎮保甲各級應辦及所辦之事項，應由上級機關每年審核一次，凡工作有成績者嘉

獎記功賞或拔擢，無或縱者申誠記過降級罷免

九 各保辦理主要事項，須其保民大會各鄉（鎮）辦理主要事項須提出，鄉（鎮）民代表會各鄉辦理主要事項，須提出縣參議會，或縣行政會議報告辦理該事項之理由辦法程序使之共同信仰一致努力  
十 省政府委員主席縣長行政督察專員縣長，以及區長每三個月應分赴各地視察指導督促考核各級工作人員工作，并召集民衆訓話，宣導實施精神總動員，及新生活運動，告以國難嚴重，必須犧牲金錢勞力精神將鄉鎮保應辦之事項辦完，以共同努力救國自救，使之自覺自動自治，

十一 凡甲長辦不通之事，由保長或副保長或其協助人員，親至該保召集保民大會協助保長辦理之，凡保長辦不通之事，由鄉鎮長副鄉鎮長或其協助人員，親至該保召集保民大會協助保長辦理之，凡鄉鎮長辦不通之事由縣長或區長或縣政府區署之職員親至該鄉鎮協助鄉鎮長辦理之，凡縣長辦不通之事，由行政督察專員親至該縣召集縣參議會協助縣長辦理之，若有重大困難，而其事又為必須辦理者，由省政府委員主席副長親往視察真象，設法處理，切勿專以文書往來，更擱時日，敷衍了事，

十二 凡舉辦一事上級人員皆須以身作則例如禁止人民賭博若縣長本身及縣政府人員有賭博情事則禁令便不能行如新生活運動精神總動員等亦莫不然推之須要人民出錢出力之事若由上級人員做起無不立成經驗歷科歷歷不爽譬如用兵作戰指揮官親臨前敵則三軍振奮雖強敵當前亦將望風披靡用兵作戰如是用民治事何莫不然語曰「其身正不令而行其身不正雖令不從」又曰「君子之德風小人之德草草上之風必偃」即此意也凡我從事政治工作之同志皆應深為體念庶可減少工作之困難而能取得最大之收穫

### 新縣制與地方自治

周鍾嶽

「縣為自治之單位」，此為 總理遺教所昭示。又云「今假定民權以縣為單位，吾國今不止二千縣，如

蒙蔽亦能漸進，則至少可爲三千縣，三千縣之民權。猶三千塊石礎，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，而以極忍耐之力並行之，竭五十年之力，爲國民築此三千之石礎，必可有成。故縣政建設，爲建設三民主義國家之政治社會的始基。過去地方行政制度，忽視下層基礎，致有頭重腳輕之弊，自治之工作難行，訓政之成效未著。總統有見於此，在二十七年四月八日五屆四中全會時乃有一「改進黨務與調整黨政關係」之演講。旋即以此演講，制定「縣各級組織綱要」。現已由國民政府明令頒布施行。此在改革地方行政，完成自治，實施憲政各方面，均有重大之關係與深遠之意義。茲當新憲制度編擬之時，誠就過去推行自治情形，及本綱要之特點，與夫今後自治工作之動向，分別予以檢討，以爲推行新政之參考焉。

### 一 過去自治工作之回顧

自民國十七年奠都南京，宣布訓政開始後，關於地方自治工作，悉依「建國大綱」，及「地方自治開始實行法」之規定推行之。十七年九月先後公布縣組織法及市組織法，並繼續制定與地方自治有關之法規章則，凡四十餘種。悉由內政部督促施行。第三屆中央執行委員會第二次全體會議議決，在民國廿三年以前完成縣自治，內政部遵令定「訓政時期完成縣自治實施方案內政部主管事務分年進行程序表」督促各省市依照辦理。其要點爲：進行程序分爲六期，自民國十七年份起廿三年份止，每年爲一期。其實施事務分爲十大綱領：一，釐定自治系統。二，儲備自治人材。三，確定自治經費。四，肅清盜匪。五，整頓警政。六，調查戶口。七，完成縣市組織。八，訓練人民。九，初規清丈土地。十，舉辦救濟事業。此外在規劃進行方面，十七年十二月內政部召集之第一期民政會議，廿年一月召集之第一次全國內政會議，及二十一年十二月召集之第二次全國內政會議，對於縣組織之完成及自治工作之推進，均有詳細討論及具體辦法。二十二年十月間，內政部以各省市辦理自治，頗感困難，如市以下區坊闔鄰之組織，經費之支配，自治人員之任用，市參議會

之籌設，重要事業之推進，以及各縣地方自治之進行，均待籌辦辦法，以資改進，會電山東、河北、浙江、江蘇等省，北平、南京、青島等市，着派負責人員來部，報告實際狀況，及進行程度，爲之擬訂各該省市之單行地方自治改進辦法大綱，更就該經派員來部之各省市書報辦理情形，及同一困難所在，爲之另行擬定「各省縣地方自治改進辦法大綱」，以輔導各省市自治工作之進行。至二十三年三月間，內政部以當時通行之各種地方自治法規，與各省市實際情形，未盡適宜，乃檢在進行困難癥結之所在，並斟酌實際環境之需要，擬訂「改進地方自治原則」。此項原則，定爲一切自治法規之最高原則，對於原有制度，改革頗多，語其要點，爲減少自治組織之層級，確定縣爲一級，鄉鎮村爲一級，係兩級制，市爲一級，係採用一級制，但市以下如有鄉村者，得爲一級。地方自治之進行，分爲扶植時期，自治完成時期，每省至少應設置縣政建設。實驗區一處，或分區設置實驗縣若干縣，統一政教養衛各種組織與事業，以爲研究及實驗之中心，而期達到政治社會化，行政科學化之目的。惟自二十一年起，剿匪省份，以事實需要，首先改辦保甲，各省亦相繼仿行，於是各省市之推行自治者遂漸減少。內政部以爲保甲時代所要求，自治乃百年之大計，二者應相輔而行，未可偏廢，故主將保甲容納，自治之中，明定保甲爲自治之本組織，以確立地方自治制度。此猶就釐定法規而整辦法方面以言之也。

至於各省市過去自治推行之實際情形，亦可略述其大要。自十七年中央通令各省籌辦地方自治後，除四川新疆極少數省份，因情形特殊，無從辦理者外，其餘各省，均先後舉辦，惟因各地情形不同，致推行之程度，亦互有差異，就自治區域言，縣以下之自治區，除少數邊遠省份外，大都已經確定，鄉鎮劃分完竣者，已佔多數，閭鄰編制，完成者亦復不少。就自治組織言，依法於劃分區域完成後，即應委任區長以組織區公所，次爲鄉鎮坊公所之籌設，以及閭鄰長之選舉，惟各省市對於自治組織之進行，因環境之不同，遂致遲速不一。大抵區公所鄉鎮公所，各省多已成立，惟普遍與否，則頗不一致。自「改進地方自治原則」通行後，

因自治系統改爲二級，於是進行方式，各不相同，或將區坊公所取締，或將區改爲縣市行政輔佐機關，或則仍維原狀，體系至爲紛歧。就自治訓練言，各省對於自治人員之訓練，大抵以限於經濟，不能同時舉行，又因區公所組織最早，故多先行舉辦區長訓練所，以應事實之需要。當時各縣市之區長，多爲會受訓練及格之人員。此外對於公民訓練，亦有着手進行者。就自治經費言，是時正當軍事之後，各地元氣未復，財政困難，籌款不易。繼而匪亂相乘，災荒迭見，其能籌撥充裕款項，充作自治經費者，實爲少數。然各省市仍能於財政拮据之中，勉籌經費，或就省稅附加，或係就地自籌，但因政府鑒於人民之不勝負擔，於是地方自治之進行，乃不得不允予稍爲延緩。蓋自二十一年以還，因種種事實關係，各省自治已逐漸停辦。抗戰以來，縣組織法及依縣組織法而制定之法規，事實上已不適用，而縣自治法及依縣自治法所產生之法規，又未公布，以致縣政與自治，均無統一之法令，可資依據。此各省市過去推行自治之大概情形也。

根據以往經驗，尋求過去縣政建設之未能開展，自治工作之無多成效，要不外乎下列各種原因：一，爲民智未開，人民對於政治，不能發生興趣。二，爲經濟困難，工作不能推動。三，爲組織鬆懈，不能運用靈活，發揮力量。四，爲黨政失調，不能通力合作，相互爲用。五，爲社會秩序不寧，妨礙工作進行。六，爲時間迫促，不能按程遞進。訓政六年計劃之不能實現，蓋非偶然也。今于抗戰建國工作加速進展之過程中，頒行「縣各級組織綱要」，使地方行政轉入於新階段，吾人於此，不能不探討其內容，以闡明其要義焉。

### 一 新縣制之特點

縣各級組織綱要之產生，爲總裁講演及各方意見與經驗所集合之成果，在近年政制改革上，實爲一重大收穫。大而對於整個民族整個國家，小而對於每一村落每一國民，均直接間接有密切之關係。茲試就其特點，分別言之。

一，縣以下行政機構之改善。從前縣政府以下，組織未周，政府與民衆之間，根本脫節，無從聯繫，本

編製之縣爲自治單位，鄉村爲民衆集合中心係針對當時地方需要情形，擴充政治下層機構，振發民衆自覺自勵精神。以保甲爲鄉鎮之構成份子，與鄉鎮同爲縣自治之階層。鄉鎮公所一級，將官治民治融爲一體，以爲縣政機構之重心，民主政權樹立之先導，尤爲特別創制。而其主要目的，則在矯正過去地方行政機構「頭重腳輕」之弊，使其自上而下，逐級健全，脈絡貫通，運用靈活，行政力量能透澈於民衆之基層。

二，黨政機關之調整。過去黨部僅集中心人才於中央及省兩級，對於縣區及鄉鎮，均不注意，以致地方自治停滯不進，建設事業不能確立基礎，故總裁在其演講及黨政關係圖中，明白規定黨政雙方應盡之職責，在管教養衛共同專業範圍之內，政府負執行之責，黨部負宣傳倡導之責，不唯各不相犯，而且通力合作，互相爲用，使政心與黨部打成一片，將黨的力量容納於地方上各種政府治及社會機構之中，並由政府依法令運用此等機構而發揮其力量。

三，各級議事機關之設置。依本綱要規定，縣改縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會，甲設戶長會議並得舉行甲居民會議。又爲增進國民經濟發展地方事業起見特於縣參議會規定得酌加依法成立職業團體代表，以使區區觀念與職業利益二者得有調劑。蓋民權行使須於實際中加以訓練，以引發其參政之志趣，並養成其管理政治之能力，然後訓政工作，方不致落於空虛。況鄉鎮保甲長人選，產生困難，或產生後而不能盡忠職守甚至貽害人民，爲上級機關所不易覺察者，今後均得運用民主方法，以爲補救，因鄉鎮保甲長等基幹人員，與人民最爲接近，爲免除此等人員假借政令肥己殃民，亦惟有採用民主監察制度，較爲有效。

四，管教養衛之合一辦法。過去地方行政，分門別戶，各自爲政，非互相衝突，即彼此磨擦，利未見而弊已叢生。本綱要規定：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。保長，保國民學校校長，保壯丁隊隊長，暫以一人兼任之。並規定各級組織範圍確定以後，所有教育，衛生，合作，警察等區域，均應力求合一，以期管教養衛各項工作，能以統籌兼顧，共同發展。



其他若縣之分等加多，區署性質之確定，鄉鎮財政之統籌，政長權責之劃分，金庫制度之引用，均爲對於縣政制度之重大改進，而有助於縣政工作之進行也。世之論政者，或有以爲新縣制施行之最大困難，在於財政與人才二者，就人才言，自縣政府佐治人員以至區鄉鎮公所保辦公處等各級所需人員，爲數至多，如依照規定任用，則難得此多數曾經訓練或資格符合之人，如降格以求，則在工作方面，恐難得其成效，甚至足以敗事。就財政言，當此抗戰之時，中央當無此大宗款項，以爲補助，地方亦財力薄弱，不能加重負擔，若再強行攤派，則恐弊隨叢生，民不堪命，實每一專業之開始，每一新政之推行，莫不有其困難之所在，若畏難苟安，則天下事鮮有能成就者。故總裁在其手訂「確定縣各級組織問題」之「說明」中有言曰：「最後有特別提出者，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，應即以此爲根據。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，則我國基層政治之基礎，方可奠定，而建國大業，亦得有所依據」。况綱要中一切規定，均富有彈性，例如縣之等級可分爲一等至六等，區鄉保甲之劃分及各級組織辦事人員之多寡，均可因地因時，酌量伸縮。又如在經濟教育發達之區域，鄉鎮中心學校及國民學校實行校長專任制。在經費不充裕區域，鄉鎮公所之各股得酌量合併或備設幹事，保辦公處得備設幹事一人。依此彈性規定，是人才及財政上之困難，均不足以妨害本綱要之施行。

抑有言者，在今日抗戰建國之緊要關頭，因事實上之需要，已不能待人才經費問題解決之後，然後始從事縣政改革，反之，惟有如總裁所云：「其有困難問題，亦必須實行中求其解決」。本綱要對於縣財政及鄉鎮財政之規定，苟能切實執行，未嘗不可減少地方財政之困難。蓋現時地方財政，流弊滋多，侵蝕中飽，獨在難免，倘能澈底整理，定可增加收入，萬一不足，再增加人民負擔，祇須能涓滴歸公，取之於民，用之

於民，當亦不致發生怨言。以實人才，一面選用甄選制度，選拔地方上優秀份子，一面從事於基本教育及短期之訓練，同時更有從縣參議會，鄉鎮民代表會，保民大會等實際政治生活中所鍛鍊出之人才，則人才困難問題，亦可逐漸解決。故經費人才問題，不足為實際新縣制之障礙，而新縣制實施之後，人才與經費問題，反易於解決焉。復次，新縣制施行後，地方自治工作，亦必因之而展開其有助於抗戰建國及本黨主義之實現者，更非淺鮮，請再申言之：

## 二 今後自治工作之動向

縣各級組織綱要，為地方行政制度之體系，同時亦為地方自治制度之體系，在組織方面，過去制上「頭重腳輕」，「上粗下細」之弊病，已根本加以改善，成立一寶塔式之機體，此自治機構之大異於過去者，由於縱的方面，自治機構之改造，及橫的方面，政府黨部與民衆三者之密切合作，推動自治之力量，亦較過去為強大。以前黨部，民衆，政府各自孤立，不相聯繫，黨與政府脫節，政府又與民衆脫節，今則黨政關係重新調整，對於管轄範圍一切設施，必須集合黨政雙方及民衆自身之力量以共同推動。在人民方面，促其自覺自動，使人民力量從自治之基層發出，成為由下而上由散而合之發揮，在政府系統內，各縣政府及區鄉鎮方面，則由中央訓練各種合格人員派往各地輔助指導，一面貫徹政府方針，一面輔助地方上原有人力財力之不足，成為由上而下逐級連貫之督率與推進，在黨部方面，則應將黨的力量同時貫徹於政府及人民之事業中間，使其密切連接以達到完善之效果。由於三者力量之配合，地方事業之發展，當可日進無疆，至在自治工作方面其最重要之目標，當在於下列三者：一，全國民衆，均有極熱烈之國家民族意識及充分之能力，二，全國民衆須均有極嚴肅之組織與訓練，三，農工生產事業及地方建設，須均有極迅速之進展。此為當前抗戰建國最迫切之要求，而為自治工作之必須竭全力以赴者。此外應行舉辦之事，若編查戶口，規定地價，開墾荒地，實行造產，整理財政，開闢交通設立學校，推行合作諸端，均為完成自治之條件，革命建國之基礎，必

須擬具辦法，加緊實施，固無待於言者，而其最終目的，則為完成抗戰建國，實踐三民主義，由於抗戰勝利，民族解放，以建立平等的，全民的，現代化的民權政制的民主政治國家。更由抗戰時期經濟變動中，厲行民生主義的經濟建設，以建立平等的合理的經濟制度。中國自抗戰以來，一切政治，經濟，文化均在變動中，而有長足之進展。新縣制之施行，更可使地方自治條件，早日完成，所望全國人士，上下一心，以全副精神，全部能力貢獻於地方建設，使政治與軍事，齊頭並進，則將來抗戰勝利之日，即建國完成之時，亦即三民主義，最高理想全部實現之時。

## 縣各級組織綱要實施程序

雷 殷

### 一，原則

縣各級組織綱要，為本黨蔣總裁訂定，總裁諭示我們，其目的為實行三民主義，以完成地方自治，以達到禮運大同篇，天下為公，世界大同之社會，因為要訓練人民，教育人民，使全體民衆皆有民族觀念，民族意識，則非從保之國民學校，保國民兵隊，鄉鎮中心學校，鄉鎮國民兵隊做起不可，要訓練人民，引導人民行使四權，亦非由設保民大會，鄉鎮代表會，縣參議會開始，使人民初步學習，行使不可，至於關於人民生活之衣食住行樂育六事，亦非由保與鄉鎮做起不可，否則雖在國部，在省會在縣城縱使任如何設施，耗費若干金錢，亦與鄉村人民及全體人民無關。一切非由保鄉鎮做起不可，若人民之衣食住行樂育皆有齊落，則便進於禮運大同篇所想像社會之境地，此乃為縣各級組織綱要最終之目的，至於目前在抗戰時期，最需要者為全民動員及兵員之補充，本綱要及各級國民兵團之訓練，則又等於管子作內政寄軍令也。

### 二，立法依據

本綱要立法之依據，爲國民黨綱，建國大綱，總理遺教之地方自治開始實行法，及國民政府公佈之財政支系統法，其最主要者，爲確立縣爲地方自治單位，劃分者縣之事權，及省縣之財政。縣以執行中央及省委託辦理事項，應於公文紙上註明之，乃所以表現今後之縣異於昔日之縣也。縣以下分爲鄉（鎮），鄉鎮分爲保甲，縣之面積過大或有特殊情形者，得分設區署，凡教育警察衛生合作徵收等區域，應與縣區鄉鎮保之區域合一，一則爲便於庶政之推行，免致紊亂，一則爲使縣及鄉鎮成爲自治單位也。

### 三、實施辦法

至於地方自治實施辦法，以命令定之，則如何乃可以設立縣議會，選舉縣長，條件如何，如何實施，以至完成地方自治，均另行以命令定之，使其便利推行之謂也，縣政府之組織爲裁局設科，所以集中事權，減少經費也，得按其需要設置他科，其職掌分配，人員多寡，俸給待遇，係由省府核定報部備案，所以因應各地之人才物力也，若係人少事簡之四五六等小縣，僅設三科，未嘗不可，俸給待遇亦應視各地生活程度之高低而定，亦無須一律相同，由縣長起，所有縣府人員，皆須經訓練，所以求意志集中，思想統一，及增高行政效率也，縣務會議及縣行政會議均係舊有，增設縣參議會，所以使縣民參與縣政以便利縣政之推行。而逐漸達到民治，以完成縣地方自治也，規定由每鄉鎮民代表會選舉一人者，則爲求其普遍，使偏僻地方山陬水涯之民，皆得參與縣政也，選舉及被選舉資格須有限制，議員且須經地方自治之講習，固須顧慮土劣劣紳，以壞人之把持破壞縣政也，縣財政之規定一，爲土地稅之二部，（在土地法未實行之縣各種屬於縣有之田地賦附加全額）二，土地陳報後正附溢額田賦之全部，三，爲中央劃撥補助縣地方之印花稅完成，四，土地改良物稅，（在土地法未實施之縣爲房捐）五，爲營業稅之一部，（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，爲縣公產收入，七，爲縣公營業收入，八，爲其他依法許可之稅捐，即爲呈請核准事增加課稅科目，及附於國稅或附於省稅課稅科目中之附加稅也，照此規定僅能依照建

國大綱及財政收支系統法之一部份，所以如此者，則因省之地位未確定，省之事權與中央政府之事權尚未劃分爲之也。規定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，乃以糾正過去凡事實令縣政府籌款之弊病也。又規定凡經費足以自給之縣，其行政費及事業費由縣庫支給，是則該縣地方自治之資格，已其無須扶助祇須輔導也。收入不敷之縣，由省庫酌量補助，是則該縣尚須扶助乃能自治也，土地尚未開闢之縣其所需開發經費除省府撥付外，不足之數，由國庫補助，此則尚在開闢時間，更未足以言自治矣。縣財政均由縣府統收統支之規定，其意義即教育經費，保甲經費，警察經費，建設經費，財務經費等，均不得另設專款，自行征收保管開支，而統一征收保存於縣庫統一系列支出現預算表內，以按其項目支用在鄉鎮財政與縣財政尚未劃分。鄉鎮縣政未能獨立以前所有每以鄉鎮公所，鄉鎮中心學校，鄉鎮國民兵隊，應支給若干，每一保辦公處保國民學校，保國民兵隊，應補助若干，均應詳細開列鄉鎮中心學校經費，及保國民學校補助費，則應以學生班數多少爲差別，無須一律鄉鎮長副鄉鎮長及鄉鎮專任事務員之生活費，應以會否受訓練及學歷之高低，及兼任中心學校校長與否爲差別，亦不應同樣待遇，其未經訓練者，學歷低者，未設學校兼任校長者，不妨暫仍其舊，各縣財政收入多少不同，生活程度亦高低各異，更無須全省一致，其不念之務應予停辦，繁冗之費應予裁減照此原則以編入支出外，而收入方面則征收費之浮濫，征收人之中飽，經手人之舞弊，包征人之拉欠，以及商民之偷漏等弊端，皆應積極消除，澈底整理，則縣經費當不至無着，致收支相差過巨也，預算預算須經縣參議會或縣行政會議審定。再由縣長呈送省政府核定者，所以庶政公諸縣民也，必要時得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會，此乃預防縣參議會之阻撓，而妨害縣政之推行也，縣必須設金庫會計及稽核者，所以使征收保管開支及核銷分開。以預防浮濫舞弊貪污等之事實而昭大信於縣民也，縣得發行公債，但必須縣參議會決議，及經省政府核准，并以應用於建設上之需要爲限，所以預防浪費也，區之一級設置與否，視各縣地方之環境而定，其縣境遼闊，交通未便，

治安欠佳，以及人口繁多事務紛繁者，則應設置，否則無須多此一級，如成都附近之成都華陽縣溫江等縣，實則無需要區不規定為法人者，乃昭示區為非地方自治單位，并規定其為縣政府補助機關代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項地方自治事務，其意義更為明確，區署人員多少亦視其環境需要及財力之有無而分，并非一律，其僅劃區而不設區署者，則可由縣政府派員指導公所鄉鎮自治事務，若不及十五鄉鎮之縣，而縣境遼闊交通不便治安又欠良好之地方，則可暫設警所，以濟其窮措至於區署設委員會則無須即時設立也，鄉鎮之一級為縣以下最主要之階層又即為縣以下之自治小單位，應先辦力求充實，各省原名為鄉鎮者仍照舊，四川名為聯保，則應先改名稱，每聯保超過十五保以上，少於六保以下長，再逐漸整理，以符合於綱要之規定，所以規定以十保為原則者，乃欲求其整齊劃一，及便於辦理管教養衛之工作也，又規定不得少於六保多於十五保者欲求其有彈性，以適合於地方實際之要求也，規定鄉鎮為法人者，則明示鄉鎮為縣以下之小自治單位，明白規定鄉村之有財政則顯然為欲其成為自治團體也，鄉鎮公所設鄉鎮長一人副鄉鎮長一人至二人，皆有資格之規定，且須加以訓練，無須顧慮土豪劣紳及壞人之把持操縱也，鄉鎮長選舉實施日期另以命令定之，則各省各縣可按其實際情形，社會環境，報告上級機關辦理，并非即行選舉，既非選舉矣而本鄉鎮無適合資格人員，可資派用時則酌量借材於他鄉鎮，或他縣均可也，副鄉鎮長以中心學校教員兼任，亦無不可也，民衆，警衛，經濟，文化四股主任或幹事均鄉鎮中心學校教員分別担任，若經費不充裕，中心學校未成立，並得酌量合併或僅設幹事，並非一律依照規定設置，專任專務員，亦以酌設為限，且非限於本鄉鎮或本縣人，此皆為人才經費之顧慮，而希望其個別逐漸發展也，在經濟教育發達之區域，鄉鎮中心學校校長以專任為原則外其餘鄉鎮長鄉鎮學校校長及鄉鎮國民兵隊長暫以一人兼任之，一則謀權力之集中，以革除互相推諉摩挲牽制之弊，使鄉鎮政務得推行順利，二則謀節省經費，以減輕人民負擔也，鄉鎮公所鄉鎮中心學校鄉鎮國民兵隊長，並集中在一處空室辦公上課，則更為減少房屋之建築設備，及事務人員辦公役之使用，鄉鎮

鄉鎮會議，鄉鎮長各股主任幹事均出席，保長應得參加，所以謀鄉鎮，推行之便利也，自行籌辦之事項，應經鄉鎮會議議決，方得施行。乃所以得謀愈商預防鄉鎮長之武斷營私也除鄉鎮務會議外并設鄉鎮民代表會由保長選舉二人組織之，所以使每保之人民皆得參入鄉鎮政務也，鄉鎮長如為鄉鎮民代表會選出者，并得兼任鄉鎮民代表之主席，則所以謀議事與執行一元化也，鄉鎮財政之規定，一為依法賦與之收入，則為呈請准之獨立捐項，或附加捐也，二為鄉鎮公公有財產之收入，三為鄉鎮公營業之收入，四為助補金，則為縣庫以庫之補助費也，五為經鄉鎮民代表會議徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准者，則預防苛細流弊也除省上所列舉外，應依照總理遺教地方自治開始實行法人民變手萬能義務勞動以從事墾荒造林，造產事業，鄉村與市鎮不同，在鎮保間之主要者，為公有菜廠，公有房屋，公共廁所，公有土地，公有倉儲積穀等，鄉保間之主要者，為公有林場農場牧場，水碾水碾水碾公有水塘養魚公有蠶桑場，公有磚瓦窑石灰窑，公有小鐵場，公有市場菜廠，公有廁所，公有田地山場，公有畜牧，公有道路，渡船，公有倉儲積穀等類均屬之，其經營創造之方法，則為保民大會，鄉鎮民代表會先行清查收為鄉（鎮）或保公有廟由保民大會及鄉鎮民代表會議，以全保全鄉（鎮）之居民共同義務勞動創造經營之，其不能勞動者，則僱人代工可也，廟再由鄉鎮民代表會組織鄉（鎮）保財產保管委員會保管，設財產登記簿及財產利息收入登記簿詳為登記，隨時提出鄉鎮民代表會，或保民大會報告，以昭信守，凡鄉鎮本身之財產會息收入，及其他捐款收入暨縣政府之支配等經常收入，并其經常支出，每年須由鄉鎮長及財產保管委員會分收支出二部門，編列收支概算，提交鄉鎮民代表會審核後，報縣政府核准，依照執行，規定鄉鎮之有財產者，乃所以明定其為地方自治團體，既有財政，則應每年編制收支概算，以逐漸養成自治，其進一步則將縣與鄉鎮之財政劃分，使鄉鎮之財政獨立，完成其自治，其不足者，由縣庫列款補助，以清眉目，至於如何指導編列收支概算，如何稽核其收入，如何扶植其發展，則為省府行政專員，及縣政府應有之事也，保之一級，不得以少於六甲多於十五甲，則為適地

方環境之需要也，在人口稠密地區，二三保毗連，距離不過二三里，保辦公處，保莊丁隊部，保國民學校，備合作社，保倉儲，應共向在一處設立，并得由保民大會或保長相互間推舉出保長一人，以總其成所以求便利而減少經費及房屋設備也，但保丁民兵仍須分別編組訓練，則因每隊人數有一定限，不能混亂，而便於管理訓練也，至於人口密集之鎮或鄉，各保毗連鎮公所或鄉公所不過二三里，則毗連之各保之保辦公處，保國民學校保國民兵隊，合作社，保倉儲等，亦應合併在公所或鄉鎮所內設立，由鎮公所或鄉公所直接指導辦理各保之事務，則各保事務之進行尤為便利，而減少經費，及房屋之設備更多，亦應注意及之也，

保除聯立國民學校併於鄉鎮中心學校外，每保設國民學校，乃為普及男女成人教育，兒童教育，以培養人民之國家觀念民族意識，愛國思想計也，其學校組織課程編制受課時間，皆與現行高初級小學不同，現行初級小學及社教義教，一並歸納之，不久是項章程即可頒佈，保設國民兵隊，則為普遍組織，訓練，管理全保壯丁計也，凡壯丁中有不良份子吸食鴉片嗜好賭博，不事生產者，均應特別軍事教訓焉，保設保長副保長各一人，由保民大會選舉合於資格之人員充任，未辦理選舉以前，則由縣政府依照規定資格選委之在經濟教育發達之區域，保長，保國民學校校長，保國民兵隊長，暫以一人兼任之，另設教員從事教課，則為集中事權，減少過去互相推諉，應接牽制之弊也，保辦公處設幹事二人至四人，分掌保內民政，警衛，經濟文化各事務，由副保長及國民學校教員分別兼任之，在經費不充裕之區域，並得僅設幹事一人，則為地方之經費人才設想，使各縣得有伸縮之餘地也，至若本保人民未選出國民學校校長及教員時，不妨委派他保他鄉保長或他縣之人充任之，並委之為正保長或副保長，委派本保一人為保長或副保長，以利教育之推進及事務之處理，無須一定以本保本縣人為限也，保長副保長，保辦公處職員須經訓練，期有改善思想，集中意志，增進行政效率計，以免事同虛設也，保設保民大會，由保內每戶成年人出席組織之，則為集中全保居民之意志，人力，物力，以從事本保之建設，處理本保之事務也，過去縣政府對於鄉鎮保長及民衆有所要求宣示時



僅以一紙命令或一紙佈告了之。海鎮保長與否，人民認識領會與否，遵守辦理與否，皆不過問，所謂新生活運動，所謂精神總動員，所謂國民月會，所謂全體人民總動員，亦多以公文，佈告，標語了之，其餘皆不過問，今後若能切實督率，每月開保民大會切實依照執行，則可望不致長此成爲具文，而訓練人民行使四權，亦由此做起也，甲之編制，以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶，亦爲要求整齊劃一，乃予地方因應需要，以策靈便也，甲設甲長一人，純由戶長會議選舉，由保長報告鄉鎮公所備案，甲長亦須由縣政府分鄉鎮施以短期訓練，則亦欲改善其思想，集中其意志，并使其明瞭法令之要求與事理也。甲設甲戶長會議，及甲居民會議，則爲集中全甲居民之意志，人力，物力，以辦理本甲事務及訓練人民自治也。

### 實施程序與主要工作之認識

本綱要係九月十九日由國民政府頒佈綱要之第十九條規定，本綱要自公佈之日施行，是則自九月十九日起，應即施行矣，第六十條又規定云，本綱要施行後，各件法令與本綱要抵觸之部份，暫行停止適用，則是舊法令與本綱要抵觸者，已停止其効力，更不能不急切行之矣，但行之進程間，須有六事之主要工作與認識，(一)爲省財政與縣財政劃分整理，使各有其財政，不相侵奪，(二)爲省之專權與縣之專權須劃分整理，使各有權責不稍紊亂，(三)爲須調整人事，訓練人才，使人盡其才，才盡其用，凡保長，鄉鎮長，區署長，縣長，及縣府職員行政專員及其屬員，均有機會由下而上，逐步遞升，從事公務，然後乃有成效，(四)須激揚清濁，扶持正氣，并逐步置保民大會，鄉鎮民代表會，縣參議會，使地方上有志之士，得多方發揮其心思才力，而集中統一之，以爲地方服務，(五)凡一切主政者，須遵守「政治的道理」爲政在人，以人爲施政對象之訓示，一切設施，須適應人民衣食住行樂育之需要，及三民主義之信條，(六)在施行過程間，須遵守「總裁」行的道理「脚到，口到，心到，窮幹，苦幹，快幹，實幹，力行篤行，實之以誠，手酸無息，始終不懈之訓示，乃庶幾有濟。

## 新縣制之根本精神及其實施之重點

賀國光

抗戰建國。齊頭並進。爲吾民族神聖光榮。千秋不朽之偉業。抗戰工作。應以軍事第一。勝利第一。爲至高無上之目標。人人共喻。無待言矣。建國之道。經緯萬端。而目前當務之急。厥在喚起全國民衆之政治自覺。培養其參與政治之能力。加強下層結構之細胞組織。發揮其健全的機動作用。使全國各省各縣。乃至各鄉鎮各保甲。形成強固統一之整個集團。由其自身滋育發展。完成抗戰建國之新生力量。入手之初。必先培植地方自治的社會基礎。宣揚本黨領導全國與赤忱謀國之方針。開導人民接受四權使用之訓練。指導人民完成自治所必備之先決條件。由是以達實行全民政治。實現三民主義。解決全體人民衣食住行樂育六大需要。始克突破吾民族國家空前之艱難困厄。躋吾民族國家於富強康樂之境。因此。在抗戰方殷之今日。新縣制之體系。乃孕育完成。縣各級組織綱要亦應運而生。

總理自序建國大綱云：「革命之目的。在實行三民主義。而三民主義之實行。必有其方法與步驟。」又云：「訓政時期之宗旨。務指導人民從事於革命建設之進行。先以縣爲自治之單位。于一縣之內。努力除舊布新。以深植民權之基本。然後擴而充之。以及於省。如是則所謂自治。始爲真正之人民自治。人民可本其地方之政治訓練。以與聞國政矣。」是爲新縣制訂立之最高原則。亦爲縣各級組織綱要之基本的立法據點。我總理亦嘗訓示吾人：「實行自治。就是我們真正實行主義的起點。」又云：「我們要實行主義。如果不從建立地方自治着手。則第一。社會民衆沒有組織訓練。政治基礎不能立；第二。民衆沒有自治智識能力。一切建設事業不能推動。」對於改革縣以下行政制度。指示特詳；闡明縣各級組織綱要之根本精神。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。實行將綱要之立法主旨。

明白昭示。吾人服膺明訓，兢兢焉新向於建國必成之鵠的，篤行實踐，奮勇邁進，發揚綱要之神，熟習綱要之規定，精審設計，如何喚起民衆，如何加強地方組織，如何促進地方自治事業，以實行本黨主義，完成總理遺教，仰副 總裁期望，奠定國家基礎，是不僅黨員之責，亦不僅政府官吏之責，實爲全國國民榮辱切膚，不容旁貸之共同大任。

讀者或謂，處今之時，應以抗戰爲全國戮力共赴之鵠的，應求如何加強軍事力量，改造軍隊素質，充實武器配備，研究戰勝攻取之戰略戰術，以期早奏膚功，即在後方亦應以極經濟極簡單之組織，發揮出力出錢，爭取勝利之最大效能，又何事乎多所紛更，改造下層政治組織，而爲三年之病，以求七年之艾，豈非迂遠？吾人仔細檢討讀者立言之旨，深覺其愛國情緒之純篤，然祇遺憾於未來之最後勝利，因思一蹴而幾，而昧於國家圖始培基，長治久安之至計，良可惜也。

吾人以爲我民族國家業已瀕於曠古未有之危難境遇，全國上下當應一致猛省，集中意志，集中力量，以支持此數千年屹然存在之大廈，抗戰之唯一目的，既在打倒阻扼我復興民族之大敵——日本帝國主義，廓清後部國民革命途程中之一切障礙，自必集全國之人力物力，不惜犧牲而從事於持久戰，爭取最後勝利，而此項歷史的使命，既在全國四萬萬五千萬同胞每個人之雙肩，因之，全國同胞莫不應切實體悟自我責任之重大，自謀自強力量之發揮，亦唯有人人發揮自我力量，始足以言國家之自力更生。此種自我力量必非四萬萬五千萬個之總力量，而爲強而統一之整個團結，蓋意志能集中，力量無處分散，因之組織民衆，訓練民衆，使人人發揚共同的民族國家意識，使人人盡其全力自勉的預聞政治，一致的共赴國難，有組織，有決心，始足以發生抗戰建國之無倫的實力；尤必先自下層做起，在廣大之鄉村奠其百年不拔之基礎，則其抗戰緊張之今日，實施新縣制，逐步進展培養民力，由民衆自治，進而構成全民政治之新陣容，實爲標本並重，爲國家求長治久安之大計，而決非權宜而助之長也。

通過而就縣各級組織綱要而研討之。

二、就其內容的整體言：其立案原則，係總裁所手訂，經全國政治家，專門學者，政府各級負責人，共同研究，恪遵 總理遺教及 總裁訓示，并吸收過去許多地方自治法規之精華，參酌全國各省不同之實況，悉心編訂，規劃周密，充分富有彈性，足以適應全國各地之需要。又於其實施也，行政院頒布原則三項，各省并得斟酌時地人三者之宜，擬定逐步實施程序，循序漸進，決無與地方情狀枘鑿之處。

二、就其規定的條款言：上自縣政府之充實組織，分工集事，區署之斟酌設置，資其補助，鄉鎮之形成小自治單位，組織健全，財政獨立，並配置專門人材，分工服務，為實施管教養衛之基本樞紐。下至保甲，舉凡關於民間之編組，民權之涵育，民智之啓蒙，民富之開發，莫不綱舉目張，充分完成其為地方自治的生活細胞之作用。培養地方政治發榮滋長之根基，條目明朗，步伐整齊，亦可謂極其極密，盡立法之能事。

不佞茲所前者，不在法理之研討與條文之釋義，僅就個人體驗所得，而為法規精神之抉微。深覺新縣制之根本精神，實極富於「地方建設性與國民教育性」，而為實行者所應悉心體會，努力求其充實發揚者也。茲再詳言之：

(一) 國者人之積，社會亦人之積也。願國家者實為政治化，權力化之社會組織，欲求國家之富強康樂，必先謀社會組織之健全與社會制度之合理，國家之基礎，始克臻於安全強固。

總理嘗言：「中國人最崇拜的是家族主義和宗族主義，所以中國只有家族主義和宗族主義，沒有種族主義，外國旁觀的人說中國人是一片散沙。」吾人欲求抗戰必勝，建國必成，自必徹底剷除此國遺傳的病根，始足以克奏膚功。故應在文化上，思想上，風俗上，處處予以矯正，尤必須就

政治上創立指導的規模，力求與人民生活條件相配合，俾可遷移默化，充分發揚民族至上，國家至上思想。綱要規定，鄉鎮爲小自治單位，由六甲至十五甲而成保，六保至十五保而爲鄉，鄉鎮之上爲區，爲縣，爲省，關聯密切，形成不可分割之一團，實爲建設化家族爲國族之宏規，而鄉鎮之民意機關爲鄉鎮民代表會，其代表由保民大會選舉之，每保代表二人，而保民大會即明定每戶出席一人，是又教育人民發身參與鄉鎮自治之自覺。因此，積漸啓解，每個人民之家族思想，而爲鄉鎮思想，而爲市縣思想，上而達於整個的國族思想，無形中已將人民之生活習慣與政治習慣水乳交融，建設以民族主義爲中心之社會制度。

建國必須建軍，同時又必須加緊建政。蓋一國如無健全之政治機構，不啻人身骨絡，發生麻痺，因之，五官四肢，運動不靈，建軍之目的，終亦不克於緊張迫切中圓滿達到。我國過去政治組織，側重上層，機關林立，人才薈聚，戲出經費浩大，而下層組織，雖有其名，實則衰弱簡陋，賢者不爲，經費支絀，百事俱廢，欲求上下呼應，脈絡貫通，機動靈敏，憂憂乎其難矣，浸至鄉村之閉鎖如舊，閭閻之治安堪虞，生產之效率過低，人民之疾苦未除，凡此等事，無可諱言，當此抗建並進，雙管齊下之際，欲圖發展廣大農村之人力物力，以爭取國家民族之生存，則如前所述，建設現代化的下層政治機構，充實政治的技術的下層幹部人材，喚醒全體民衆之政治自覺，培養全體民衆參與政治之技能，實爲當務之最急者。綱要規定，集甲而成保，集保而成鄉鎮，集合若干鄉鎮而成縣，若干縣而成省，鄉鎮級設區署，并配備保壯丁隊，鄉鎮壯丁隊，縣國民兵團，層層統屬，以兵法部人民，即管子所謂寓內政於軍令也。而最足引起注意者，厥爲由甲至縣，建設上下溝通之民意機關，與實際政治之執行機關相配合，發動全體民衆之智慧精神，共圖切身事業之設計與推進，啟導人民明瞭政權之真義與其實際運用之方式，改造地方自治之虛偽形態，

確定其深固不拔之基礎。總裁之言曰：「各級黨事機關之設立，為訓練民權之最好場所，亦屬實行民主政治的必要條件。」更確切闡明，民衆團體與民衆組訓之劃分，前者以職業為標準，後者則以人民之年齡性別而為區分，就編組與訓練。指導與監督，分別實施，而謀協同發展，即實施訓練，亦不僅軍事，對於公民及職業訓練并加顧及，是綱要所定，充分富有地方建設性與國民教育性，實已無待煩言。

(3) 總理所謂地方自治團體，不止為一政治組織，并為一經濟組織，且規定自治機關之職務，更有(一)農業合作(二)工業合作(三)交易合作(四)銀行合作(五)保險合作，自治機關之職務。猶有關於經濟的建設專局以經營者，如(一)糧食管理(二)運輸交易，更於手訂建國大綱第二條明白昭示曰：「建設之首要在民生，故對於全國人民之衣食住行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建築大計劃之各式屋舍，以謀民居，修治道路江河，以利民行。」復在地方自治開始實行法中愷切訓示曰：「自治區之人民各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事俱備矣。」我總裁亦嘗訓示吾人：「地方自治組織之經費的來源，自應注重人民的公共造產，不應再多仰給於捐稅。」綱要本此訓示乃有第四十一條與第四十二條之規定，并期經濟與政治相配合，經濟人才與政治人才共集中。對於縣參議員得酌加依法成立之職業團體代表。凡此種種，類皆特殊注。經濟問題，期使縣以下之各級組織。成為推行國民經濟建設運動之樞紐，成為實行鄉村經濟建設。教育人民從事勞動造產之機關。我國內地各縣，幅員廣袤，土地肥沃，而荒田未盡開墾，蠶織未盡開發，農工技術未盡改良，生產運輸未盡敏活，以是貨棄於地，農廢於野，民生日困，農村日瀕破產，另一方面，舉辦地方事業，又多以經費無着，與巧掃無米之嗟，此種矛盾現象，相當深刻普遍，言之殊堪痛心。綱要所定，恪遵總理遺

與 總裁訓示，謀建設地方自治組織為一自力繁榮之經濟組織，則教育人民實行雙手勞動萬能，人人成為社會生產份子，故明示鄉鎮必需興辦造產事業。又為建設鄉鎮自治活動無依賴性之來源，故明示鄉鎮有獨立之財政收入，而以鄉鎮公營事業之收益為大宗，舉凡關於公共農場，公共森林，公共礦坑，公共織廠，公共手工製造廠等等，皆由人民各本其能，各盡其力，自動經營之，自動收穫之，舉而供獻於切己之鄉鎮事業，成鄉鎮所資以獨立活動之財源。由是鄉鎮財政永遠脫離過去攤款派費之惡氛，而奠定清明堅固之基礎，其有裨於人民生計，自治前途，與國民經濟。國家建設者不亦深且巨乎。

(4)

政治為人的活動，過去情形，大多忽於此點，實言之，即關於推動政治之人的問題，尙少精密之注意。夫人才由於陶冶而成，古有明訓，政府機關不僅以甄用官吏為急務，尤須於學校之外，盡力建設人才，教育人才，方足以造成多士，時為國用，綱要於此，首先規定公民之資格，凡品行不健全者，均不得有公民資格，是欲求地方自治之展開，先謀地方自治之細胞之健全亦即有建設每個人民之人格，而使其躋於標準國民之程度，故特標示公民之消極資格，而教育全體人民，使各知束身自好，努力奉行新生活信條及國民精神總動員綱領，淬勵奮發，共作軍民，其有助於國民社會教育者，抑甚多矣。不特此也。即縣、鄉鎮保甲下級幹部人員，亦均明定資格。或依其他法律，而為甄選，分別職掌，網羅專才，發動本籍人士辦理切身事業，且必使受一定期間之訓練，從而陶鑄而提掖之，集中意志，統一思想，保障其生活，發揮其才能，如此，風聲所樹，使全國會受或未受學校教育之人，咸思自效，皆成為國家有用之人，疏散鄉市浮動游移失業消費之人材，一一深入鄉梓，各盡其所，是更可知綱要之根本精神，在於建設人才教育人才，殊為切實不虛矣。總裁曾言：「我們要革命成功，物質的生產尙在其次，最重要根

本的一件事，就是人的建設。一綱要規定之宗旨，厥在於此。

以上所言，不過揭其新縣制之根本精神，以究明其立法之淵與主旨之所在，亦使當執行之任者，悉心體會，力求於具體文字所不條款之外，充分發揮，應動共赴之鶴。俾獲暢行無阻，成效卓著之長果，不佞自幼就學於川，故川省實不啻第二故鄉，休戚成敗，靡不共之。茲者備員省府，適當新縣制擬將實施之初，惓惓余懷，尙有不能已於言者，常思過去辦理自治迄無成效者，殆皆患空疏虛浮，祇務形式之病，蓋前歲後，足資猛省，故關於本省實施新縣制之步驟與注意要點，如何求其解除困難，逐底於完成之境，曾經約集各區行政督察專員開會商討。充分交換意見，并由主管各廳分別擬定辦法，加緊籌備，俾適總統手令，三年內一律完成，時不可失，歲不我與，明年三月一日，即行實施，個人案牘餘暇，竊就實施上悉心研究，尙覺左列數事，亟應公諸同僚，交相策勉，

(一) 管的方面 總理有言，政治乃管理衆人之事。而地方自治，尤爲直接管理民衆自身之事，在自治未告完成之日，仍有賴於官治之協進與督察。則身任民牧之縣長，自應熟讀法令，諳習地方情形，抱爲民衆服務之宏願，力革過去因循疲玩之惡習，奮發朝氣，朝夕從事，而行政效率之增高，尤必須盡量適用科學方法，何者爲先，何日告成，應全部設計，訂立程限，自行責課。效果，卽對於全部縣政之施行，遵照法令，預立「想定」，擬具進行辦法，并自訂進度，日計週計月計，以觀其成否，而不容苟毫假借，自我偷安，對於縣政府之組織，縱雖擴張，亦應因事制宜，適當求其充實，不浪用一錢，不私用一人，事事求其合理化，科學化，紀律化，進而督促所轄鄉鎮保甲亦必限到口到心到身到，腳踏實地，不驚高遠，戶口之澈底調查，保甲之合理調整，鄉鎮之適當區劃，凡此等等，總須多盡心力，躬親領導，以身作則，號召忠義，庶乎縣政管理可得相當之勳果。簡單言之。



(一) 縣政府組織之調整，應力求經濟合理，不可昧於法令精神，為不必要之鋪張。

(二) 縣佐治人員應力求賢俊，且以引用會受訓練或公正賢能之本籍人士為宜。

(三) 戶口保甲切實編查，鄉鎮組織切實整頓，不可徒驚形式，為換湯不換藥之真張。

(四) 其他政務之推行。務着力於合法，尤其對於財務必澈底實行會計審計制度，杜絕貪汙。

(二) 教的方面 縣政人員之訓練，本府業已組織訓練委員會，將來逐步實施，當有實效。不佞所欲言者：

甲，保甲長之訓練，應力求簡便，不可拘於形式，除授以政治軍事上之必要課目外尤應實施人格教育與技術教育，不可再有過去「為者不實」之現象發生，且須給以各種技術訓練，不可使保甲長者缺乏獨立生活之能力，一旦去位，即告失業，其原有職業或技能者，更應加意培植之，並使其傳授於鄉民。

乙，公民訓練，新縣制中之鄉鎮中心學校及保國民學校，決不可如從前之教育與社會，兩相隔絕。對於學齡兒童，應盡量勸導其家長或強迫送其入學，施以義務教育及公民教育，使其備新國民之知識，尤應特別注意職業教育。對於成年文盲，亦應調查清楚，於不礙其生計限度內強迫施以成人教育，於一定時期內掃清之。

此外關於風俗之移轉，習慣之改良，應利用機會，盡量推行新生活運動及普遍宣傳國民精神總動員綱領，惟不可操之過急，應如荀悅所云，親孺子之顛雞，而見御民術。(見王應麟困學紀聞) ！從政規勸入)

(三) 養的方面 如前所述，鄉鎮應興辦造產事業，以解決人民衣食住行樂育之六大需要，此應從消極

與積極變方入手：

甲，消極的 盡減輕民衆負擔，即担保之攤籌經費，必須不失之苛，不可使民衆出錢公家成爲怨府，更不可使奉行者以此爲斂財之機會。即關於一縣之物產，必須調節其產額，平抑其價格，以保障人民生計，減低鄉村生活程度。

乙，積極的 調查境內之生產情形，獎勵墾荒採鑛造林育蠶并確定一縣之特產，推而至於一鄉鎮之特產，予人民以技術上之幫助，使之隨時改進，逐漸發展，并推廣各種合作社，暢其流通，以增進民富。同時清厘公產，亦力謀其擴展，務屬全體民衆着想，不可爲少數增進私產，更有應特別致力者，即竭力排除，損害人民健康，斲喪國家元氣之煙毒。禁種罌吸禁運禁售，毫不通融，毫不因循，忍一時之痛，除百年之害，是在以大無畏之精神，遵照法令，毅然執行之。

(四) 衛的方面 確實調查戶口，以清匪蹤。提倡造產事業，合理推行兵役，以免匪化。切實訓練壯丁隊，鄉鎮壯丁隊，普遍養成民衆自衛力量，以削匪力。并推誠心，布公道剿撫兼施，以殺匪勢。使閭閻無顧吠之驚，人民得安居之樂，則政令之推行，亦將如水之就下矣。

以上數端，言之冗沓，區區之意，只在標舉實施新縣制之先決條件，歷爲最初步之準的，就此大綱之中，有待於吾人特別努力之處甚多，固不遑一一枚舉。總之，政府以公心理匪政，以誠意求賢能，凡我同僚，尙所自勉，抱見義勇爲之熱忱，力除一但求無過，不求有功」之卑怯心理，憑此良知，鼓其大勇，日計不足，月計有餘，則新縣制之推行於本省，其成效必日臻顯著，蒸蒸日上，不佞將額手企踵以頌之！

## 縣各級組織綱要釋論

樓桐蔭

二十八年九月十九日，國民政府公布縣各級組織綱要，都凡十節六十目。統觀全文，旨趣明確，體制謹嚴，洵為建設三民主義國家之實際始基，而在抗戰建國之政治工作上，尤有重大之關係與久遠之意義焉。泛與極堅實之基層以作人民自治治國之政治據點。

三民主義政治，為二十世紀最完美之民主政治。民主政治主權在民。故國家全盤行政機構，應有極廣之此國家之政治據點在我國為「縣」是以。總理在國民政府建國大綱中。早已確定「縣為自治之單位，而省不過」立於中央與縣之間，以收聯絡之效」而已，（建國大綱第十八款）無如十五年來，因種種事實關係，縣政之組織，既未克臻於健全，則自治之推行，自無從觀其功效，縣政與自治，終不過成爲學者與立法者研討之資，設計之案，論著之文，衆說紛紜，莫衷一是。但若干年來，一般學者及從事於實際政治之人士，對於我國現行行政機構，已有一共同之認識，此共同之認識點，即所謂「倒築實塔」或「頭重腳輕」是也。

### 二 抗戰建國綱領中之縣

以「倒築實塔」或「頭重腳輕」之機構，而欲求行政效率之增高與夫政治基礎之鞏固，事實上斷不可能。去春，中國國民黨臨時全國代表大會見及此，對於地方政治問題之嚴重與全民力量之急待發揚，乃於抗戰建國綱領重新決定「實行以縣為單位，改善并健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的基礎，並為憲法實施之準備。」（第十三）並申明必須「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」。（第十四）

### 三 蔣委員長心目中之縣

由於抗戰軍事之進展益使政治弱點暴露無遺，於是自民國十三年總理頒布建國大綱以來，全國上下僉各騰諸口舌或宣諸楮墨之「縣政」與「自治」兩大問題，遂由理論之宣傳，形成實際之需要，當有迫不及待之急須加以適當解決之必要，此項解決方案，當然以去夏蔣委員長關於「改進黨政與調整黨政關係」之演

籌議其端，而以此次國民政府所公佈之「縣各級組織綱要」為主要之成果，故欲研究綱要，不能不追溯蔣委員長之演說，此兩文件，不獨為國民政治重要之文獻，實且可視為促進抗戰建國必勝之唯一關鍵也。蔣委員長曾云：「縣府機構的革新，在我們今後抗戰建國前途的進程中，這一級是最關重要的工作，」旨哉斯言，縣政機構若非有澈底之改善而加以充實，則一切法令，皆至於縣而止，催徵毒債，勉能彌縫，因應於上級功令之間，則縣長已稱能員，甚或假公濟私，損民利己，政府與人民截然分為兩極，人民自覺「抗戰建國」有與本身無關，則安能望其自發之情緒，一致參加并共同完成此空前艱巨之歷史的神聖使命。

#### 四 無法律狀態之縣

此為我國政治莫大之缺憾，無可諱言，「縣各級組織綱要」，即應抗戰建國大時代之需求而謀所以補救此缺憾者也。茲就綱要內容，分為左列各項以申論之，藉供國人研究之參考，想亦吾人所應有事也。

關於縣政府之現行法令，為民國十八年六月五日公布之縣組織法及二十六年六月行政院公布之縣政府裁局改科暫行規程，關於區署者，為二十六年六月行政院公布之各縣分區設置暫行規程，關於區公所，鄉鎮公所選保用者，為現行縣組織法及各級自治單行法規與二十四年七月行營修正公布之修正劃匪區內各縣編查保甲暫行條例，法令名目，已屬繁多，且各法令之內容，又大都隨事增損，補苴漏罅，初無一貫之體系與明確之方針，況自抗戰軍興以來，縣組織法及依縣組織法而制定之法規，事實上已不適用，而縣自治法及依縣自治法所產生之法規，則并未公布，是吾人雖謂關係重大之縣政與自治，目前實無統一之法條可資準繩，亦不足過，故吾人本文所論，與其拘泥於前此之法規條文，毋寧注重於現時之客觀事實，此又作者所應先行聲明者也。

#### 五 縣為「自治體」之再確定

參考建國大綱，本以「縣為自治之單位」而「地方自治開始實行法」更勢頭即言「地方自治之範圍，當

以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域。民國三年二月中央政治會議通過之「改進地方自治原則」，亦「確定縣與市為地方自治單位」，同年十月十六日立法院通過之「中華民國憲法草案」，更定明「縣為地方自治單位」，（第一一五條）是「縣」在我國整個行政機構之中，應為一「自治體」，理論上本已毫無庸疑。

但依縣組織法第三條之規定，「縣設縣政府，於省府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務」，是又明明以縣為中央行政之下級機關而非以縣為自治單位。於理本屬難通，此次縣各級組織綱要，對於此點極為重視，而充分表示確有實行進教，促進自治之決心，故特從新確定「縣為地方自治單位」。（第一目），並於縣長之職權，定明以「辦理全縣自治事項」為主，其受省政府之指揮，執行中央及省所委託之事項時，則「應於公文紙上註明之」，（第七目）以別於本職應辦之縣自治事項，縣長辦理中央及省所委託之事項，係代辦性質，其所需經費，「應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款轉支」，（第十九目），依建國大綱，一縣「人民會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，……始成為一完全自治之縣」，（第八款）但此次綱要，仍有「縣參議會暫不選舉縣長之規定」，（第十六目）此無他，蓋因人民四權使用之訓練，尙未訓行諳熟，又值抗戰時期，軍事第一，縣長民選，自不得不暫緩實施以免操切債事也。

### 六 縣之分等

我國一縣之面積，小者二三百里，大者千餘里，以視先進國之自治單位，實嫌過於遼闊，使縣長有鞭長莫及之虞，將來根本辦法，自不妨將全國縣份重行改置，使鱗層配合，大小適宜，以求此自治單位之全國各縣，大體上皆能有均衡之發展以充實國家之基礎，惟在目前，祇能「依其現有之區域」而酌加補救，依綱要所定，補救之法，似有兩端：一，加多縣等，二分區改置。

關於前者，縣之分爲三等，本爲十八年公佈之縣組織法所定（第四條）。而其分等，又祇以「區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡」爲準。此於近年各地經濟，文化，交通之變遷情形，顯已多所不合。就其自抗戰軍興以來，人口，富力及軍事上之重要性，皆與戰前變更甚劇，斷非三等分法所能歸納而區別之。例如浙江，因地處戰區，早已將全省七十五縣改爲三等六級，（計一等甲乙級各十三縣，二等甲級十五縣，乙級十六縣，三等甲級十一縣，乙級七縣，）以適應事實環境之需要，（本年浙江「民政廳施政報告」）今綱要第二目所定「縣按面積，人口，經濟，文化，交通等狀況，分爲三等至六等」，俾各省得依照實際情形自行伸縮。不可謂非立法上一重要之進步也。

七 區署問題之折衷辦法

至於區署問題，年來一般論者及若干省政當局，各有所執，爭辯甚多，有主張保存并充實區署者，例如江西省政府是，有主張廢止區署者，例如前湖南主席何應欽氏，則爲堅持此說之一人，何氏以爲「地方行政機構，應絕對維持省縣兩級制，以符建國大綱之規定，在省區未縮小，縣區未整理之前，尙有設置臨時機構之必要者，亦應定爲輔佐機關，不得於省縣兩級之外，新增級數」，（中央週刊一卷三十三期）大槓並保存省署，以縣境廣闊，設區藉資仰接爲主要之理由，而反對者則以行政機構，務宜簡單健全，以防龐大虛糜之弊，今綱要所定，「縣以下爲鄉（鎮）鄉（鎮）內之編制爲保甲，縣之面積過大者有特殊情形者，得設區署」（第四目）并定明以「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」（第二十五目）「區得設建設委員會，爲區內鄉村建設之研究，設計，協助，建議之機關」，（第二十八目）是乃採取折衷之過渡辦法，以區署爲「等於縣政府的出張所，亦可以說介於縣與鄉鎮之間而司輔導工作之一職」也。（蔣委員長演講）區署存廢問題，至此告一段落，平心評論，以我國若干縣區域之廣，人口之多，交通文化之未躋於發達，此種解決，誠不失爲因時因地之宜，而有合於實際之需要，何也。自始之變，至終之

一蹴而幾，現進一步言，將來「縣區之整理」殆勢有所難免，假若他日即以設置之縣，拆為兩個以上之縣，亦與總理「聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域」之旨相符，祇須各縣自治，計在必成，一其志向當以實行民權民生兩主義為目的」（地方自治 始實行法）則論者於此，何必斤斤於「官治」「自治」之爭，「尤其鄉鎮公所一級，係特別創制，將官治自治融為一體，實是民主政權樹立之先導」，（蔣委員長演講）吾人唯有期望此後區署之功用，確能發揚「輔助」政府之精神，俾納人民自治於正軌，則吾國政治前途，庶乎有夢。

#### 八、鄉鎮與保甲

依前面第五節所述，此次縣各級組織綱要有一重要顯明之點，即遵照總理遺教，重新確立縣為第一完整之自治體是也，因此，則鄉鎮保甲，又皆為縣自治之階層，而保甲乃自治之基礎，就自治變遷之運用言，尤以鄉鎮為其樞紐，假定一鄉（鎮）平均為十保，一保為十甲，一甲為十戶，（第二十九、四十五、五十三各目），又假定一戶平均五人。則一鄉或鎮之人口，平均為五千人，此其為數，已斐然可觀，（蔣委員長論）估計為六千人至一萬人，其與人口相踰之地域，經濟，文化，交通等情形，亦皆可形成為縣以下之自治單位而樹立全國人民公共活動之無數中心，蔣委員長曾言，「但從到縣政府以下，即空洞無物，政府與民衆之間，根本脫節，無從聯繫」，本來依着當時情形，如果能够附設鄉鎮公所之組織，按着民，財，教，建，保的行政系統配置人員，加以充實，一體相承，自然盡善盡美。今綱要第三十二目規定，「鄉（鎮）公所設民政，警衛，經濟，文化四股，須有一人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別担任，「不實土部為實現警衛一體相承之主張，其」在人，稠而地方，如一村或一戶為自單位，不可分離時，得就二保或三保聯合設立民團學校，合作社及倉儲等機關。推舉保長一人為首席保長以總其成」，（第四十六目）此又可觀為介於鄉（鎮）與保之間之小鄉（鎮），體系分明，設計周密，亦為此綱要特點之一，前

此或有謂「保甲以戶爲單位，自治以人爲單位」，對保甲制度每發爲懷疑之論者，殊不知納保甲於鄉鎮之中，祇爲名目上之更改，初與制度之本體無涉，故綱要又定「保之編制，原有名稱爲村，鄉，墟，場等者，應逐漸改稱爲保以歸劃一」(第五十六頁)此亦邏輯上當然之結論也。

### 九、過去縣財政之枯竭

此外尚有一種重要之問題，即「縣財政」「鄉(鎮)財政」是矣。此問題關係民力與稅源，情形原極複雜，而以我國公共財政素未建立於正當軌道之上者爲尤甚，查民國二年，北政府有一「國地稅法草案」之頒行規定以正稅附加爲省稅，「地方稅」之有稅源，實自此始，迨國民政府成立，始於十七年有劃分國地收支之明令，所謂地方稅源，大有變更，將向爲國家唯一稅源之田賦，劃歸地方，他如契稅，牙稅，常稅，屠宰稅，以及攤辦之營業稅等，均爲地方收入，稽諸行政法所定，地方收入，以田賦，契稅，營業稅及牙稅，當稅，屠宰稅，屠宰稅等較爲重要，但此所謂「地方」，係對中央而言，今既將實行以縣爲自治之單位而爲全縣行政機關之基層，則所謂地方稅源者與各縣究竟如何劃分？縣與鄉(鎮)又應如何分配？截至目前爲止，全國各縣紊亂腐敗之狀況，幾絕無財政可言！然而軍興以來，百廢待舉，無論前方後方，各縣支應之急且繁，直令巧婦一縣長無所措其手足，例如廣東欽縣，由財廳批准開徵之捐稅，現有五十四種之多，而未准免徵者，更不知有若干種！原夫區以下之經濟，本以自治戶口捐之收入撥充，但此項自治捐，因項額及徵收辦法，皆不合國民經濟之狀況與社會組織之情形，故實際上難達到預期之目的，即以浙江而論，已將此項自治戶捐廢除，另按田賦普通營業稅之標準，撥征自治經費二成，由省庫代爲統支，固不失爲比較簡明之辦法，然現定鄉鎮公所之經費，甲等轄十五保以上者，每月至多不過五十八元，(廣東則申種鄉僅有四十四元！)以此而欲實行自治，真何異強迫民衆爲無米之炊

### 十、充實縣財政并統籌鄉鎮財政



依財政學者之主張，「縣稅之劃定，應以充實、固定、公平、經濟等原則為根據」，「價值附隨法」之運用最精，而鄉鎮下層基礎尚未健全之時，鄉鎮財政，萬萬不可獨立，應由縣撥發法令之規定，將各鄉鎮之直接收入與支出分別編入縣預算，或由各鄉鎮編製分預算或單項預算，送縣核撥，編入縣總預算，統籌劃算而便整理。」（財政評論第一卷第三期劉文濤君論我國之地方稅）今觀憲法第十八目所列之縣收入，第四十四目所定「鄉（鎮）財產之收支，由鄉（鎮）公所編一概算，呈由縣政府審核編入縣預算」，無不證諸事實，就理論言，皆不失為明智之解決。

又除縣政府經辦國家事務及省專署之經費，應由國營庫支給外，「凡……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，其所請開發經費，除省庫撥付外，不敷之數，由縣庫補助。」（第二十目）此補助金及零債之規決，如將來辦理妥善，自亦不失為充實縣政之良好方法也。

十一、確定縣長補資

近來我國縣長之不易為，早已為識者所共知，今網要關於縣長之職權，既規定以「辦理全縣自治事項」為主，（第十目）而府縣組織，於民財救建之外，又將設有軍事、地政、社會各科，是縣長之事，不為不繁，縣長之任，不為不重，此後中央及省對縣委辦之事，在可能範圍內，務宜特加謹慎，儘量減輕，以免分縣長之心力而陷權責於混淆，關於此點，尚望中央各項法令，及各省當局將省內單行法令分別加以調整裁併，以一事權，亦為切要。

十二、進入於建國工作之過程

總之，縣在國家行政之基層。在人民為自治之單位，我國幅員之廣，人口之衆，民智之低，果欲政治興，於清明，生義期其實現，則千頭萬緒，必須先從建制上確立縣以下各級之組織，然後從而訓練人才，策進庶

政之民權始可發達，民力方能復興，此次國府公佈之縣政組織綱要，其中雖尚有若干事項，如縣參議會之組織職權及選舉方法，縣金庫之設置及會計稽核，自治職員之訓練，保甲戶口之編查等等，均有持於中央之從長規劃，分別頒行，但就大體言，確已為中理論宣傳而進入於實際工作之重要過程，理論多因「抗抗」之需要而生，則工作應以「建國」之理想為準，爰撰釋論與國人相商推焉。

(二十八年九月二十六日於獨石橋)

## 川康建設方案行政組織

此文係國民參政會二十八年九月十四日第四次大會，川康建設建設期成會，根據國民參政會川

康建設視察團各組草案擬報告製定，由蔣總裁兼議長提出大會通過之行政組織部份，因其有關地方組織，故摘錄於後。

### (甲) 改劃四川省區川康兩省行政督察專員區及縮小縣區添設縣治

四川二省，幅員廣闊，人口衆多，隸屬一省政府，實際鞭長莫及，尤宜縮小省區，添設省治，方為改革行政機構，提高行政效率治本之道，以四川之大，可闢而為三省，以川西全部，及川北涪江流域之第十二行政區，嘉陵江流域之第十四行政區各縣，劃為一省，省治成都；以川東全部，及川北巴河流域之第十五行政區，嘉陵江流域之第十一區各縣，劃為一省，省治重慶，以川南全部各縣劃為一省，省治綏寧。如此劃分，則三省之人力資源經濟，皆足以平均發展，且面積較小，交通便利，治理亦當較易矣。

惟改劃省區，添設省治，所牽設之範圍過廣，籌備亦需時日，絕非短期內所能完成，而川康政治之改革，又刻不容緩，故除治本之道外，應兼籌治標之法。治標之法有四，茲臚列如左：

一、劃首秀彭彭右五縣，及湘黔鄂鄂川縣份，暫行成立特別區組織，負責清除積匪，穩定治安，開闢邊

應，提高文化，其辦法如次：

(1) 特別區直隸中央，由中央特派軍事政治兼長之大員為特別區長官，統轄軍民兩政，對境內文武官吏，有依法任免之權；

(2) 調整縣以下各級行政機構，並予縣長以較大之權責（詳細辦法見次節）；

(3) 指定該區域為抗戰軍隊輪流整訓休息之地，使經常有數師軍隊駐紮，以資鎮懾，駐防時，均受特區官長之節制；

(4) 特區內所有發展，經濟，推進教育，及一切應興應革重大事宜，由國防最高委員會擬具計劃，交特區長官按照程序執行；

(5) 特區設立後，六個月內成立臨時參議會；

(6) 特區行政經費，及各縣地方經費，不足時，由中央撥款補助。

丑，四川省現有之十六個行政督察專員區，應依應行政經濟交通及軍事之需要，酌量裁併，并應擴大專員公署之組織，提高專員職權，使於事實上能成為代表省政府行使職權之分機關。其川東區之專員公署，應移駐奉節，負川東奉節，巫山，巫谿等縣剿匪之責。其他邊遠各縣，如平武，北川，劍閣，昭化，蒼溪，廣元，巴中，南江，通江，萬源，城口等縣，應劃為一行政督察專員區，簡派專員，辦理添設縣治，招聚墾農，開發煤鐵，增殖生產等事。

寅，現有之第十六行政督察專員區，地處川北邊境，交通梗阻，文化落後，經濟亟待開發，且境內松潘，理番，茂縣及汶川各縣，漢夷雜處，治理極感困難，應付行政督察專員以特權，使能發佈政令，處理特殊緊急事務，以收因時因地制宜之功。

之西昌，越嶲，會理，冕寧，鹽源，鹽邊，寧南，昭覺八總，在劃歸西康省管轄之後，原

有行政督察專員區。即行裁撤。現實有恢復之必要。其專員公署之組織。并宜擴大。職權亦應提高。使成爲兩省政務之分機關。統轄軍民兩政。實行既定政策。所有境內之夷務委員會。治夷部隊。保安軍隊。墾殖專員會。及審屬財政監督辦公處等機關。或歸管轄。或即裁撤。以一專權。

辰。四川多數縣份。有面積過於遼闊。亟應添設縣治者。如萬源。南北廣約四百里。東西長約三百餘里。如通江。南北廣六百餘里。東西長四百餘里。如南江。南北廣約五百餘里。東西長約一百三十餘里。如巴中。南北廣五百餘里。東西寬長達八百里。如廣元。南北廣四百餘里。東西長五百餘里。如平武。南北亦廣五百餘里。東西寬長達七百餘里。此等縣份。爲鞏固防務。發展生產。普及教育。提高文化計。皆須縮小面積。添設縣治。在設治之初。中央或省府。應撥款補助。以爲建設交通。發展生產之用。

### 乙 調整省以下行政機構

子。擴大專員公署組織。加強行政督察專員職權。

(1) 專員公署除秘書外。應設置四科。分管民財教建。以與省府之組織相適應。專署秘書及咨科人數皆須增加。

(2) 各縣縣長。執行法令。遇有困難時。得依縣長之請求。直接指示辦法。不必轉向省府請示。

(3) 省府對於縣政人員之考核黜陟。須容納專員之意見。專員并有臨時派人替代縣局之權。

(4) 各地由保甲改組之警衛旅。仍應受駐在區專員兼保安司令之指揮。不應僅取聯絡。

丑。爲增進縣行政效率。應行行政系統增加調整。縣政府組織亟應充實。縣行政經費應予增加。縣長職權應相當擴大。縣長之任免懲獎應以切實考核之功過爲根據。并應趕速成立縣參議會。以爲縣政之監察機關。

1) 增進縣政效率，首先調整行政系統；縣政府現有之上級機關，多至三十餘個，均可各就其立場，發佈命令，限期完成。縣政府安能一一奉行，祇好敷衍塞責，其改善之法，應將指揮縣長之權，集中於省政府及專員公署，無論中央機關或其他高級機關，欲使縣政府舉動某事，極須由省府或專員公署，酌量人力財力，轉飭施行。

2) 縣政府本身為中央及省府各項命令之執行者，凡中央及省府所有之事務，縣政府無不具備。而四川縣政府現行之縣政府組織而言，內部組織過於簡陋，人員設置太少，薪俸尤薄，實不足以利推動，其改善之法，宜將縣政府組織擴大，分設政書室、民政、財政、教育、建設、軍事、社會各科，及會計室等，增加人員，擴充經費，而縣政府內之行政機關，宜統一，如由縣政府自備總辦，應一律交由縣政府委任或撤換。其禁煙室，宜合作指導室，度量衡檢定室，教育視察員等，悉行合併於主管科，以一事權。

3) 省政府頒佈命令，有時或未能顧及地方之特殊環境與事實，而嚴定詳細辦法，責其遵行，縣長雖感不便，與實際不合，及無權稍加變通，因之返使此項命令窒礙難行，其改善之法，大要於法令原無違背，縣政府得因環境之需要，制定單行辦法施行，報請專員公署及省府備查。縣項經費未經省府核准以前，縣長不得動支。往往遇有特殊事件，急須舉辦，但因經費支絀，限於法令，在返請示，又為時間所不許可，遂使見事而不能辦。其改善之法，應預備其在一定限額內，遇有特殊緊急事件，准許縣長得預開支後報銷，以利事功，而增效率。

4) 縣政府任用，必由鈔錢，海關債單用人之意。但四川前在防匪時代，政機軍人川籍者，不經考試手續，即取得公務員之資格。故年來省府銓敘合格之人，其品性才識，未必均能勝任，又或短期受訓，即使服官臨民，結果，亦鮮良好成績。現當抗戰建國時期，政治處於軍憲，縣要

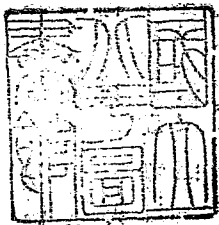


實，對於區署問題，本會第一屆大會時，曾決議撤除，惟此次視察之結果，覺川康兩省邊地及幅員遼闊之縣份，似應擇要保留區署，而疑省留屬地方，且有宜增設區署，擴大其職權，充實其組織之必要者。至內地各縣，應按照戶口地域，重劃區界，其在縣城百里以外者，得設置之，其不及一百里者，應一律裁併，直隸縣政府，由縣政府設置督導員數人，不設機關，經常下鄉督導政務之推進。應設區之地方，其區署之組織，宜加充實，人員增加，待遇應提高，經費應充足，而區長人選，尤應嚴格選擇當地公正士紳，或會受充份訓練之人員充任，以期下足以探索民瘼，傳達輿情，上足以協助政府，推進政務。

外，關於鄉鎮保甲問題，本會第一屆大會曾經決議主張鄉鎮區域，應加以酌量擴併，鄉鎮公所之組織應充實職權應提高，鄉鎮長（鄉保主任）制應維持，以鄉鎮民大會為鄉鎮權力機關，首事會為決議及設計機關鄉鎮公所（鄉保主任辦事處）為執行機關，井主權確定保甲為鄉鎮之編制。此次視察之結果，認為此項決議，在四川有立即維持之必要。而就川省教育發達之情形而言，施行保教合一，以小學校長兼任保長，似尚無窒礙難行之處。

惟鄉鎮（聯保）保甲之經費問題，實應設法注意，亟求解決，保甲為我國民衆之基層組織，其制度不可不非，乃因保甲長之不得其人，遂為世所病詬。而一考保甲長之所以不易得人，則不能不歸於其在辦理事務與待遇不相應，就四川一省之情形而言，查川省規定聯保處經費每月四十八元，保長辦公費每月二元，甲長全薪。而此保長二元之辦公費，幾無一縣不打折扣（聯保經費同），請人辦理戶口異動及表冊等事，其用，而辦理兵役，征工催糧，禁烟及臨時派捐收款等事，往往非逐日或隔日到聯保辦事處不可。且距鄉十里或二十里不等，費時耗財，牽制本人事業，影響家庭經濟，實在不小，阻礙承辦之事，皆為一般民衆不願辦，故社會上對於保甲長之批評，特屬苛刻，工作如此其苦，待遇如此微薄，而又受一般民衆之嚴厲之批評。

，無怪爲有識自好者所不願爲，而爲者大多非狡點貪婪之人，卽樞魯無能之輩，欲保甲之有良好效果，是惡可能。此次視察四川省，各縣官紳無不以提高保甲待遇，方能得好保甲人員爲言。然提高待遇，必須先籌經費，可兼之經費，而經費之籌措，自以整理地政，將所增加之田賦，指作保甲專款；爲根本辦法。但在地政未整理就緒前，勢不能不維持目前田賦附征之一法。惟保甲經費之附征，以全盤籌劃，統收統支爲宜。查川省政府已於本年令各縣縣政府，就所需保甲，經費之多寡，卽於各該縣田賦附征，此種就地籌集之法，不但無法補短之功，且因稽核不易，易滋弊端，實足以加重人民負擔，反不如由省府通盤計劃，就全省田賦附征中，指定爲鄉鎮保甲專款，絕不移作他用；然後再就全盤加以支配之爲愈。全省田賦一征，爲數在七百萬元上下，如將贖保保甲編併加大（邊區例外），並將鄉鎮保長之待遇略加提高，其支出總額亦不致超出七百萬元，以田賦一征之數，統收統支，實無不足。苟能如此辦理，則經費既有着落，待遇自可提高，鄉村優秀份子，當不致視贖保主任及保甲長之職位如敝屣，保甲人員質量自可逐步改進。如再加以確切之訓練，以增進其執行職務之技能，則保甲功效之發揮，可指日而計矣。







# 新新新聞報館印刷部

精工鉛印 大小印件

出品迅速 定價低廉

營業處：成都

春熙路新新新聞報館  
少城奎星樓街卅七號

## 新新新聞報館文化服務部

極忠實地願為各地文化團體機關學校私人服務

如承委辦 極表歡迎 誠懇服務 不計報酬

備有詳章 函索即寄

地址：成都春熙東路 二十九號電話二七八號 電報掛號二四五〇

請看後防根據地的唯一日報

# 新新新聞

發行數目最多 廣告效力最大

價目：一月一元四角，三月四元二角，六月八元，全年十五元，外埠每月加收郵費二角

## 新新新聞旬刊

是中國西部唯一的豐美定期刊物  
民族復興根據地文化藝術精品

歡迎讀者訂閱，每旬按期寄到，既便閱讀，又有保存，銷路甚多，廣告力大。

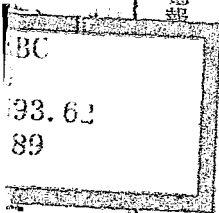
價目：

零售每冊一角，郵打半元八角，零售  
一角一分，全年三十六元，郵費另加。

報館地址：成都縣熙東路二十九號

電話二七八號

電報



BC

93.61  
89