

新

縣

制

新縣制

00713 9

# 新縣制目次

序

緒論

上篇 中央規定部份

第一章 黨政關係

第一節 黨之組織

第二節 黨之運用

第二章 縣

第一節 縣之地位

第二節 縣之區劃

第三節 縣之分等

第四節 縣政府

第三章 區鄉鎮保甲

新縣制 目次

第一節 區高與區

第二節 分區設置

第三節 鄉鎮作用

### 第四章 民意機關

第一節 民意機關之意義

第二節 縣參議會

第三節 鄉鎮民代表會

第四節 保民大會與戶長會議

### 第五章 輔助組織

第一節 輔助組織之作用

第二節 民衆組織

第三節 民衆團體

### 第六章 縣鄉鎮財政

第一節 縣財政

第二節 鄉鎮財政

### 第七章 縣自治事業

第一節 完成自治之標準

第二節 自治事業之內容

第八章 縣各級幹部人員之考銓與訓練

第一節 考銓制度

第二節 訓練辦法

## 下篇 浙江省實施部份

第一章 關於縣者

第一節 縣組織之演變

第二節 釐定縣等

第三節 健全縣政府組織

第二章 關於區鄉鎮保甲者

第一節 設置區署

第二節 調整鄉鎮保甲

第三章 關於民意機關者

第一節 籌設縣參議會

新 縣 制 目次



新 縣 制 目 次

第二節 設置鄉鎮民代表會 P. 135

第三節 舉行保民大會

第四章 關於縣鄉鎮財政者 P. 146

第一節 劃分省縣財政

第二節 整理縣稅

第三節 籌立鄉鎮收入

第五章 關於縣自治事業者 P. 146

第一節 制定三年施政計劃

第二節 管教藝術之實施

第六章 關於人事制度者 P. 160

第一節 厲行考銓

第二節 實施管理

第三節 統一訓練

附 錄

一、實施新縣制重要法令一覽表

- 二、確定縣以下地方組織問題
- 三、實施新縣制重要法令選錄
  - (一) 縣各級組織綱要
  - (二) 縣政府分區設置規程
  - (三) 縣各級黨政關係調整辦法
  - (四) 浙江省縣各級組織綱要實施計劃
  - (五) 浙江省縣政府組織規程
  - (六) 浙江省縣政府辦事細則

新  
縣  
制  
目  
次

# 序

縣爲地方行政區域由來已久，惟縣以下各級組織，則視當時社會環境及政治動向而異。民國以還，縣制屢革，迄未臻於完善，自抗戰軍興，弱點暴露，有不得不改弦更張之勢，此中央所以有縣各級組織綱要之訂定也。夫欲求抗戰之勝利，固在力圖縣政之改進，即抗戰勝利之日尤有賴於縣政之健全，然後專能維國基於永固，致人民於康樂。抗戰與建國同時並進，縣政建設實首應圖成也。

縣各級組織綱要爲總數手訂，經專家之研究而由國民政府公布施行，各區縣工作同志，應急起率行無待深論矣，但一切政治之實施，需工作者切實明瞭，斯能奉行不懈，而使人民有正確之認識，尤爲推行靈利之先決要件。自綱要頒布以來，各界人士頗多悉心研究，殊爲縣政前途慶。范君文治服務民政，已有年所，公餘之暇，本綱要所規定，參酌各方之意見及本省縣政現狀，衡以本人之主張，綜合研究，輯成新縣制一書，取材廣博，立論精審，其裨益縣政，豈僅在闡揚法令而已哉。因綴數言爲之序。

阮毅成 民國二十九年八月一日

新  
縣  
制  
序

## 緒論

### 第一章 新縣制史之發展

我國縣政制度，代有變更。近年來，關於縣政制度的改革，尤為政治建設上一主要問題。我們要研究縣政制度，應該先注意下列幾個重要法案：（一）地方自治開始實行法。（二）建國大綱，特別是第八條規定完成地方自治的基本條件。（三）本黨第一次全國代表大會宣言，關於三民主義的解釋及對內政策有關縣組織部份。（四）訓政時期完成縣自治實施方案。（五）抗戰建國綱領第十三條之規定。（六）有關縣組織之法規，如民國十八年六月五日國民政府公佈之縣組織法，（十九年七月七日修正公佈）由這個母法產生出縣組織法施行法，（十八年十月二日國府公佈）區自治施行法，（十八年十月二日國府公佈，十九年七月七日修正公佈。）和鄉鎮自治施行法。（十八年九月十八日國府公佈，十九年七月七日修正公佈。）可是這套法規構成的縣制，在過去十年中經過幾次的變革，如二十三年二月間內政部公佈之各省縣市地方自治改進辦法大綱，同年三月間行政院公佈之改進地方自治原則，二十一年至二十四年間南昌行營頒佈之剿匪省份各縣政府裁局併科辦法大綱，剿匪省份各縣分區設置辦法大綱，和剿匪區內各縣調查保甲戶口條例，以及二十六年六月三日行政院公佈之縣政府裁局改科暫行規程，與各縣分區設置暫行規程，和同年七月二日立法院通過之修正保甲條例等，名目不為不多，唯內容大都隨事增損，補偏救弊，初無一貫之體系與明確之方針。而立法院通過之縣自治法，縣自治法施行法，市自治法，市自治法施行法，縣參議會組織法，縣參議員選舉法，及市參議會組織法，市參議員選舉法等，又未經公

佈施行，是吾人雖謂關係重大之縣政與自治，目前實無統一法律可資遵循。況自抗戰軍興以來，因為情形的變遷，時代的推移，抗戰的需要，處處表示出現行制度實在不能適應現在及將來的需要。故在私人團體、及政府方面，都有改革方案紛紛提出，各地方也都有實驗的辦法試行，這已非現行法律條文所能範圍，實驗所得亦不得普遍仿行。為綜覈名實，刷新基層政治，及集合各方面的意見與經驗，以適應目前及將來的需要，確定一個統一的縣政制度，使建國事業得有穩定強固的基礎，實在是一個極迫切嚴重的問題。

總裁有鑒於斯，在二十七年四月間第五屆四中全會時，曾有「黨政關係與下級機構改造案」的講演，其內容重在闡明黨政關係，縣以下各級組織只是連帶提及，以備各負責同志參考研究，體驗實施。並由國防最高委員會決定七省先行擇定二縣試行，以便從試驗中得到材料，以為普遍推行的準備；又指定各方面有專門學識經驗者，詳加研究，以為補充修正的準備，俾臻於完善可行，還是新縣制的胚胎時期。到了二十八年四月間中央訓練團黨政訓練班第一二期開辦時，總裁又有一確定縣以下地方組織問題」的講演，其內容已漸臻具體化條文化，於地方下層組織辦法，亦較詳盡，可以說是新縣制的教育時期，同年六月間中央訓練團黨政訓練班第三期開辦時，又有修正，改定為「確定縣各級組織問題」，這可以說是新縣制的成熟時期，這不僅是建國政治史重要之文獻，實可視為促進抗戰建國必勝必成之唯一關鍵。

中央爰遵照總裁所指示的原則，並參照以往實行法規，及歷年實驗效果，融會貫通，取精用宏，幾經研討，始創制縣各級組織綱要（以下簡稱綱要），於二十八年九月十九日由國民政府明令公佈。綱

要共分十章六十條，綱舉目張，旨趣明確，不僅爲近年縣政改革上一重大收穫，實爲改革地方行政，完成自治，實施憲政，建設三民主義國家之政治社會的始基。新縣制到了現階段，可以說是已入於實施時期。

由以上史的演進，我們可以得到下面幾個結論：（一）由個別發展的組織，進而爲統一的機構。（二）由單純的自治組織，進而爲自衛的完成。（三）由單純的行政系統，進而爲黨政的聯繫。（四）由黨政的聯繫，進而爲黨政民三位的樹立。（五）由頭重腳輕的形態，進而爲實塔式的新型。（六）由單純的行政機構，進而爲經濟的全民的組織。

## 第二章 新縣制產生之根據

新縣制產生的根據，究竟在什麼地方？這個問題，可以分四點來說明：

### 一、根據國情

一個國家的法令，在制定時，是應該注意到本國的傳統精神，這個傳統精神就可以說是國情。如果法令不適合本國的國情，實行起來，一定要感受很大的困難。今新縣制之制定，就是把我國政治上優良的傳統精神，都採擇在內。譬如周朝有比鄰之法，漢有鄉亭制度，唐有鄉里制度，宋有王安石創立保甲，明有保甲法等，名稱雖不一樣，編組也有區別，但其健全基層組織的精神却是一貫的，而且歷史上也給我們許多證明，就是說基層組織敗壞的時代，國家必定衰弱。今我國在遠抗戰嚴重期間實行新縣制，來健全基層政治組織，也就是這個意義。

### 二、根據民間需要



在歷史上雖有很好的優良傳統，但國數千年來的專制政治，把基督組織都變成了割削錮制民衆的工具，不容有絲毫自治意味在內，更加我國農業社會本質上就是散漫的，稍遇內憂外患，就有土崩瓦解的危險。但我們古聖先賢及古時民間卻沒有不注重自治的，如大學所講「修齊治平」的道理，以及一出入相友，守望相助，疾病相扶持」的倡導，就可證明自治實爲民間所需要的。今新縣制頒佈以後，全國人民都熱望着迅速實現，可知是如何適合人民的需要了。

### 三、根據 總理遺教

在 總理全部遺教中，對於基礎政治組織問題，都是極重視的，認爲建設三民主義國家的基本工作，是地方自治，地方自治的性質和實行步驟， 總理也有很詳盡的指示。今新縣制之制定，就在實現 總理地方自治的遺教，可知 總理的地方自治理論，也就是新縣制的全部理論基礎。

### 四、根據 總裁指示

總裁在南昌行營時代，就深切認識到基督民衆組織的重要，制定了保甲條例。抗戰起後，更覺得要奠定革命建國的基礎，非喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業不可。而達到自治的方法，就是依據訓政時期原則，以革命精神，改革基督政治機構，使民衆能在實際政治活動中，訓練四權的行使，引發其參政興趣，培養其參政能力。這不但繼承了 總理的思想，並且根據新的政治形勢，把 總理的思想更加以充實和具體化，把 總理的事業更向前推進，更普遍的發展。所以 總裁對於新縣制問題的指示，更實際偉大，這也是新縣制最重要

的根據。

綜上所述，新縣制的產生，不但可以掃除過去的積弊，而且可以實現總理的理想，適合我國的國情和人民的需要，他完全是根據我國的社會環境和歷史傳統，而創造出來的。

### 第三章 新縣制之特性

新縣制既是針對着我國實際情形和需要，確定了他的內容，所以他本身具有五種特性：

#### 一、統一性

過去縣政制度最大的毛病，是組織龐雜，事權不一。今新縣制之制定，不但在事權上，機關設置上，得到了統一，而且在區域劃分上，用人標準上，財政上，以及法律地位上，也得到了統一。縣的一切既已趨於統一，則可收行政統制與行政效率之功。

#### 二、實際性

我國幅員廣大，社會形態異常複雜，法令的訂定，自須把握實際需要，而不能削足適履，強使劃一不二。今新縣制之制定，都是非常實際，非常切合需要，一方面既適應了進步的政治要求，一方面也顧及了各地的事實問題。

#### 三、單純性

過去縣各級組織的法令，有五十餘種之多，複雜矛盾，不一而足。今新縣制之制定，將過去積累下的陳腐條文予以抹殺，為地方政治開闢出一有系統有秩序的進路，使地方政治逐漸走上軌道。

#### 四、伸縮性

我國地域之大，各地情形不一，非於統一之中，寓極大伸縮餘地，決不能適合國情而收實效。今新縣制之制定，於統一中含有極大的彈性，於彈性中仍保持着統一，以免實施時發生窒礙。

#### 五、連環性

事權劃分，統一的，而工作應爲連環的，因爲各項工作須在統一指揮之下連環運用，才能發生效果。今新縣制之制定，使各項工作相互調連，以期收人才集中及連絡並進之效，而免以往分岐偏頗的不良現象。如上所述，新縣制之制定，內容完善，優點極多，不僅爲我國最新的地方政治制度，也是世界上嶄新的政治制度。

## 第四章 新縣制之根本精神

新縣制的根本精神，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。故新縣制不僅爲地方行政制度的體系，同時亦爲地方自治制度的體系。在地方組織方面，於縱的系統上，將過去制度上頭重腳輕之弊，根本加以改造，成爲一竇塔式的有機性的自治機構。於橫的聯繫上，一方面促進民衆自覺自動，使其力量由下而上，由散而合，於自治之基層發出。一方面由政府訓練各種合格人員派往各地補助指導，成爲由上而下逐級連貫之督率與推進。同時將黨的力量貫徹於政府及人民之事業間，使其密切連接，集合黨政民三方面的力量共同進行，以達到完善的效果。在自治事業方面，其最重要的目標有三：其一、使全國國民有極熱烈的國家觀念與民族意識。其二、使全國國民有極嚴密的組織與訓練。其三、使國民經濟及地方建設有極迅速的發展。這是當前抗戰建國最迫切的要

求，也是地方自治事業之必須全力以赴的。此外，應行舉辦的事業，如清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校等，都是完成地方自治的條件，均應加緊實施，而其最終目的，則為完成三民主義國家的建設，達到復興民族的使命。

## 第五章 新縣制之內容

新縣制的內容，不僅指縣各級組織綱要而言，凡根據綱要所應制定的補充法院及其附屬章程，都包括在內。故綱要為新縣制的母法，補充法規及附屬章程為由母法產生的子法，舉其要者，如行政院縣政計劃委員會制定中之縣政應組織規程草案，區組織規程草案，鄉鎮組織規程草案，及其附屬章程；縣公民宣誓辭草案，鄉鎮民代表選舉規程草案，鄉鎮民代表會議事規程草案，鄉鎮舉辦主要事務草案，保民大會會場規程草案，保民大會選舉規程草案，保應辦主要事務草案，各縣頒發鄉鎮保圖記規程草案，補充法規之保甲編整辦法草案，與國防最高委員會地方自治實施設計會議通過之地方自治實施方案，縣制縣政設計委員會通過之縣制縣政改革實施綱領等，都是實行新縣制的重要資料，以為將來各省擬訂此種章程示範之用，而利新縣制之推行。

## 第六章 新縣制之實施原則

新縣制的實施，行政院於二十八年十月十九日以呂字第一二九三六號訓令頒發縣各級組織綱要實施辦法原則，其規定如左：

一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣份，暫時不能施行者，得由該省政府呈請行政

院核定後即實施。

二、各省政府應將該省內各縣之人力財力，分別先後規定其完成期限，但至遲應於三年內全省各縣一律完成。

三、制定該省之官制，由縣而始，統而後舉，至各項事業之進度，由省政府斟酌各縣地方情形，分別規定。

我們自應本此規定，擬訂整個實施計劃，普遍推行。惟在實施程序上，有兩個要點，應特別注意：第一、在實施前，應有充分的準備，如財政的籌措，幹部的訓練，區域的調整，組織的配備等，都要有審慎與合理的解決，若縣制的推行，才能順利成功。否則，或將因陋就簡，不求貫徹，或將草率從事，虛糜故事，而致無所成功。第二、在實施時，一切工作進行，必須腳踏實地的完全根據實際的材料與事實，以適應地方環境與需要。因為現代行政內容較前已繁重複雜，一切事務的處理，都應用科學方法，而科學方法的重要內容，就在根據準確可靠的事實材料，未決定一切工作方針和步驟。實施時，雖有若干困難，也必須於實行中求其解決。因為任何一個國家的復興，都是從艱難困苦中奮鬥出來的，我們不能再有徘徊顧慮，在平時所做不到的，更應利用這種非常的機會，切實力行，則新縣制之實施，不難如期完成。

**上篇 中央規定部份**

# 上篇 中央規定部份

## 第一章 黨政關係

### 第一節 黨之組織

黨政的分離，是本黨革命的失敗，而黨政的未能合作，更是以黨建國的缺點。且過去黨部僅集中人於中央及省城，對於縣區及鄉鎮均未注意，以致地方自治停滯不進，建設事業不能確立基礎，故總裁在演講及一縣各級組織關係圖中，對於黨政關係的調整，有很明白的指示。第五屆中央常務委員會依照指示的原則，於二十八年六月二十九日第一二四次會議通過了縣各級黨政關係調整辦法，規定縣各級黨的組織應與行政層級相配合，其組織系統為縣黨部，區黨部，區分部。區分部為黨的基本組織，區分部之設置，應按照中央規定一以黨員住址為標準一之原則，對於公私機關生產集團與民衆團體之內，自以不必成立區分部為原則。因為黨員居住的地方，在生活上容易與一般民衆發生關係，故規定區分部之設置與鄉鎮同等地位，這樣才能遍佈全國各地，使黨的領導得能普及邊隅與基層。在區分部以下，為適應需要，特增設與保甲相配合之小組一級，是由區分部就所屬黨員編組的。其編組，每保至少應設立一小組，黨員人數多時，自可在同一保內成立幾個小組，每組之人數須依照二十八年三月二十三日第五屆中央常務委員會第一一七次會議通過之小組訓練綱領規定之限制，以三人至十人為度。如此，黨政雙方之層級完全配合，黨的組織更較嚴密，黨的力量亦更加深厚，運用上自然很便利靈活了。

## 第二節 黨之運用

黨之組織能否發生力量，其運用是否得當。其運用方法，依照規定可以分三點：

### 甲、黨務當局聯繫

黨為保證其政綱政策確實推行，必須運用其組織力量，參加到行政機構中，發揮其黨團作用，使各種決議得以實施而獲得巨大的成績。所以規定幾種專業負責人員必須本黨同志擔任：

一、縣黨部書記長委員與縣長及縣政府秘書科長為黨員者，每兩週應由縣黨部書記長召集會議一次，如縣長為黨員，而其年齡資格超過縣黨部書記長者，得推為該會議之主席，除會報本週黨政事項及工作外，會議決議事件分交黨政機關執行。

縣黨部應以黨員充行，非黨員者，由縣黨部介紹入黨。

二、縣黨部書記長應出席縣政會議，並得兼任縣參議會祕書。

三、縣政府教育（或社會）軍事科科長應就中央訓練合格之黨員中遴選充任。

四、區署教育軍事指導員及鄉鎮公所警衛股主任（或幹事）應就中央或本省訓練合格黨員遴選充任。

但各級黨部工作人員或黨員對各級政府機關人事之任免升降不得干涉，違者以違反紀律議處，以免黨部干涉行政，而滋流弊。並且黨部對於政府及民衆團體都不直接發生指導與監督的關係，但應與同級政府切實聯絡，輔助政府推動民衆實施本黨政策，推行政府法令，尤應注重使黨員盡量參加下層工作，從工作中發生領導作用。這樣就可以使黨的力量融納於地方上各種政治及社會機構之中，由政府依據法



令運用這些機構，以發揮其力量。換言之，即將黨的力量同時貫徹於政府及民衆的事業之間，使其密切連接，以達到完善的效果。

依上所述，可見黨政雙方各有其應盡的職責，在管教養術共同事業範圍之內，政府負執行之責，黨部負責傳倡導促進之責，不唯各不相犯，而且通力合作，互相爲用。其關係就如一輛汽車，黨爲汽油，政爲推進機，黨政雙方必須密切聯繫，才能達到共同的目的。

### 乙、發揮黨團作用

不僅黨政組織上，應密切聯繫，各級同等機關服務之黨員尤應以黨團活動之方法謀取聯絡。注重以黨團活動透過各級行政機關，所以規定各級政府機關服務之黨員應一律參加黨的小組會議或黨團會議，不得規避，如此，可以使本黨政綱政策能夠接影響於各級行政機關，見諸實施。所謂黨團活動者，以「意志集中」、「力量集中」爲目標，以「輔助政令」、「推進社會」爲中心，任何黨員皆應遵守黨的指揮約束，不能稍有規避。這就是說，黨員的活動，黨的工作，必須有組織性與紀律性，必須恪守黨部的決定和指導，對各項法令的推行，與一切社會生產公益事業的促進，率先努力，以爲表率，取得真正領導地位。這也就黨的活動，黨的工作，亦即所謂黨團的活動。

### 丙、建立監察制度

黨爲確保其政綱政策及一切決議獲得實際的推行，不但黨政應聯繫合作，而且應隨時檢查各部分執行的程度與成績。所以本黨各級黨部，除區分外部，都有監察委員會的設置，應運用黨團作用，實施黨員監察網，直屬於縣黨部監察委員會，使全體黨員對於黨之執行部分及黨員爲負責之監督與糾舉，以建

立憲後，自治員之活動力，此種憲的採用，如獲得正確，則一般民衆對黨的信服與愛護，自然是日增而高。

## 第二章 縣

### 第一節 縣之地位

我國縣制沿革，由來已久，自秦代置縣，迄今約二千餘年，歷朝雖有因革損益，實無多大變更。清季籌備立憲，會頒布各州縣城鎮鄉地方自治章程，抄襲日本自治法規，未及實施，而清社遽亡。民國初年，各省縣議會組織成立，不過假托自治之名，對於根本制度並未澈底改革。

總理認爲欲完成建國大業，必先完成地方自治，而自治之着手，須以縣爲單位。嘗云：地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固。差訂地方自治開始實行法，以爲一縣初步實施自治之方法。嗣於建國大綱中，確立縣爲自治單位。一縣數千戶縣制行視，實爲我國縣政史上一大革新。而總理所以如此注重地方自治，並以縣爲地方自治之範圍，是因爲地方自治爲人民真正管理政事，也就是行使直接民權的憑藉，而中國的縣區是其歷史上地理上以及行政上最便利實行自治的區域。因爲自治區域的劃分，最好能够根據歷史的地理的和行政便利的三個標準，從歷史上看，如果地方自治的區域劃分，不顧到地方的特別習慣，風俗，和信託等歷史演進的條件，這個地方的人民便不易發生共同的情感。從地理上看，如果不顧到地方的自然規狀，山川阻隔，和生活狀況，便直接影響於自治本身的進展。從行政區域上看，如果不顧到面積的大小，區域的整齊劃一，便不利於國家的監督和政令的推行。我國的縣，可以說

大部分合於以上三個標準，所以 總理即確定縣爲地方自治單位。

自民國十六年，國民政府成立以後，就根據 總理遺教，推行地方自治，先後頒布的自治法規頗多，關於縣政改革的法案，也有不少。而以我國幅員之廣，人口之衆，民智之低，加以天災事變之流行，種種障礙，致縣政本身的改革，地方自治的推行，乃無從觀其功效。今欲政治清明，主義期其實現，並動員全民衆，以充實抗戰力量，奠定建國基礎，必須要全力推進縣自治，使人民有自治能力，以發展無窮無盡的民力。中國國民黨臨時全國代表大會見及此，乃於抗戰建國綱領第十三條規定：「實行以縣爲單位，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，並爲憲法實施之準備。」爲達到上述要求，故在綱要中重新明定，縣爲地方自治單位，其區域依其現有之區域。可知縣爲地方自治團體，同時又爲國家行政區劃。縣既爲自治團體，自然要付以法律地位，故又規定縣爲法人，所謂法人者，有獨立之人格，爲權利義務之主體。故縣法人之意義，就是一方面要加重縣政府的法律責任，使人民的權益獲得比較穩固的保障，一方面要提高縣政府之法律地位，使可以比較自由自主的來處理地方的行政事務。立法的用意是十分得當，惟實際運用上，從前者說，縣既爲自治團體，其職務應以增進地方福利爲前提，其政治權力既淵源於縣民，縣政府的意志自應以縣民意志爲依據，縣民對其本身或地方事務有自由決定之權，上級機關不得加以干涉。但從後者說，縣政府乃依國家意旨而產生者，僅爲國家的附屬或代理機關，在統一完整的國家內固不能有獨立自主之縣，即自治之縣，亦不能違反國家法令或發佈與之相抵觸之法令，其組織與活動，自須受國家之監督。但監督有一定的範圍，監督權的行使有三種制度：（甲）立法監督，美國採用之，監督權據於各

州議會，由州議會規定地方自治團體之組織與活動，在州議會閉會期間，遇有緊急事故，得由行政機關臨時處理，其請州議會准許。(乙)司法監督，在英美由普通法院行使，在德法由行政法院行使，其監督權不過對於違法或失職之自治人員，加以司法處分而已，我國亦有行政法院之設，可以行使司法監督權，然歐民大會代表之選舉訴訟，則歸普通法院受理，一審終結，是普通法院，亦得行使司法監督權，然究為消極的，利於自治甚少。(丙)行政監督，英法德及其他大陸各國多採之，由國家較高行政機關，如內政部或聯邦省長等行使此種監督權，其監督之權限有五：(一)請求罷免地方議員及行政人員。(二)請求解散地方議會。(三)規定地方議會開會日期。(四)審核地方預算與公債。(五)否決地方法案或交覆議。以上三種制度，在我國自以行政監督為宜。行使此種監督權之機關，在縣市之上，第一級為省政府，第二級為內政部，第三級為行政院，縣市以下自治機關，各以其上級機關為直接監督機關。監督的方式，有事前監督與事後監督，前者如縣市單行規章及預算，有關於人民權利義務者，應得上級機關之核准，後者如縣市決算應由級機關覆核，及制裁違法行為。有積極監督與消極監督，前者地方自治機關須受上級機關之指揮，後者須受上級機關之監督或制裁。至於監督權的內容，可以分為六種：(一)考銓權。建國大綱第八條載「在訓政時期，政府當派會經訓練考試合格之員，到各縣協助人民，籌備自治。」第十五條載「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。」可知地方自治團體自治人員之候選人，縱不能舉行考試方法，亦須以銓定方法銓定其資格，庶免士劣把持掣縱之弊，這也是事前監督與積極監督的一種方法。(二)檢查權。即地方自治機關，有無違法行為，監督機關可隨時調檢其卷宗及簿籍。(三)撤銷權。即地方團體民意機關之議決，如有違法越權，

監督機關得撤銷其議決而停止其執行。(四)批准權。地方自治團體，如遇重大事件，在議決執行前，應呈請上級監督機關核准備案，此時監督機關有准駁之權。(五)懲戒權。地方自治團體職員，如有違法或失職情事，監督機關得予以罷免或撤職或交付懲戒。(六)解散權。地方自治團體之決議，如有重大違法之情事，不服監督機關之糾正者，得由監督機關呈請中央解散另選。由上所述，可知縣之地位，在一縣範圍中，雖有其獨立之人格，但須於國家法令規定限制內，決定和執行其本縣之事務。

## 第二節 縣之區劃

一個政府成立或存在的基本要素，就是他所管轄的行政區域，這土地的因素，不僅為政府的立足處所，政府力量的強弱和行政效率的高低，都和所管轄區域的環境，發生極密切的關係。假使縣行政區域本身不合理，或縣政府的組織不能與之相適應，政府的使命必無從完成，行政效率必不能提高。

我國縣政府與其下級機構，都未能依照上級政府所期付的完成其所担负之使命，其原因雖很複雜，然縣行政區域的不合理，就是一個重要的因素。在一個新興國家或新開闢地方，行政區劃的規定，容易依據一定的標準，作整齊一致的勘界，以求行政管理之便利。而我國自秦代廢封建行郡縣以來，縣行政區域因沿二千餘年的歷史，釀成極為紊亂不合理的現象。論面積，有過於遼闊，大至十萬平方市里以上者，有過於狹小，小至三百平方市里以下者；論人口，有過於繁密，多至一百五十萬人以上者，有過於稀少，少至一千人以下者；論疆界，有犬牙交錯者，有甌脫飛瀝插花者，亦有縣治僻處一隅者，種種不合理的縣境形狀，極為普遍。照理在交通便利地勢平坦的地方，縣行政區域應該比較的廣大，在交通困難山嶺地帶，應該比較的狹小，如此，才能符合行政學上管理經濟的原則，也才能使縣政府發揮其應有之

效能，而我國現行縣行政區域的實際狀況，恰和這個理想相反。那麼，縣政府對於所轄地方，不是鞭長莫及，就是迂迴曲折，統制無力，政令既無法貫徹，政府與人民間感情亦多隔阂，則地方宵小奸宄便得乘機欺壓官紳，魚肉地方，貽害社會國家，確屬嚴重。

縣行政區域既有這樣多的不合理事實的存在，確是着着制推行上的絕大障礙，必須從根本上澈加調整，才能謀着縣政的順利發展。這種需要，早在十年前已為中央所注意，於十九年五月間內政部曾擬訂省市縣勘界條例，呈准國民政府公布施行。於廿年三月間內政部又依據第一次全國內政會議對整理勘形區域及厘正不清界限等決議，擬訂縣行政區域整理辦法大綱。這辦法大綱是上述勘界條例的補充規定，重要內容包括左列四項：

- 一、厘正 將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。
- 二、互換 為管轄及地形上之便利，將毗連各縣地段，相互交換一部分或數部分。
- 三、劃分 土地遼闊之縣，施政不易，應將其劃分兩縣或併入他縣一部，以便治理。
- 四、歸併 割數縣之一部新設縣治，或將舊治取消，與他縣歸併，另成新縣。

當時內政部通令各省，謂各省遇有行政區域與天然形勢抵觸過甚，或畸零不齊，或廣狹不一，或人口密度及地方富力與鄰近各縣相差過甚，或其他特殊情形，足使行政上感受重大不便者，即依據辦法大綱所規定的內容切實加以整理，並限期由各省民政廳將應行整理的各縣行政區域，詳查列表，擬具整理方案，繪具圖說，分別執行，這本是縣行政改革上很有價值而又極重要的設施，但各省依據這辦法來切實整理的為數很少，影響縣政設施至為重大。為一勞永逸計，應該不避麻煩與困難，認真切實的將各縣

行政區域重行調整，而調整的標準，有一個根本原則必須遵守，這原則就是所謂行政上的便利，雖然面積、人口、疆界、交通、及經濟狀況都須顧到，而顧到這些因素的根本目的，還是在謀行政上的便利。

### 第三節 縣之分等

我國各縣間之面積、人口、疆界、交通、及經濟狀況，既相懸殊，則地方行政設施及自治事業，自難期其平衡推進而發展。將來根本辦法，自不妨將全國縣份重行改置，使饒瘠配合，大小適宜，以求此自治單位之全國各縣，大體上都能有均衡的發展，以充實國家的基層。惟目前實施時，困難很多，一時還不能完全辦到，綱要中規定縣區域依其現有之區域，也就是這個道理，故祇能暫依其現有之區域而設法補救。依綱要所定補救之法，則為加多縣等，以縣等較低之地瘠民貧地方，由中央或省酌予協助，使能平均發展，也無異為一種有效的補救辦法。

縣之分等，歷代規定不一，等次多寡不同。民國沿清舊制，分為三等，田賦收入多者等次高，收入少者等次低，對於面積大小，人口多寡，尙未能為精密之計算。十七年間中央召集蘇浙閩皖贛五省民政會議時，決定以面積人口富力三者為劃分標準，並參以地勢衡要與否，規定縣之等級，並於十八年十二月間頒行各省厘定縣等辦法，又於縣組織法中明文規定，以區域大小，事務繁簡，及戶口財賦之多寡為準。其計算方法，土地面積以一百方里為一分，人口以二萬人為一分，富力以二萬元為一分，（包括田賦契牙等雜稅）平均滿三十分以上者為一等，二十分以上者為二等，不滿二十分者為三等。依此標準規定，於近年各地經濟文化交流之變遷情形，顯已多所不合，尤其自抗戰軍興以來，人口富力及軍事上之重要性，皆與戰前變更甚大，斷非三級分法所能歸納而區別的。今綱要規定縣按面積人口經濟文化交流

等狀況，分爲三等至六等，由省政府劃分報內政部核定之。俾各省得依照實際情形酌行伸縮，統一標準，不可謂非立法上重要的進步。其分等標準，依照行政院於二十九年四月三十日以陽字第九一五一號訓令頒發的各省厘定縣等辦法，其規定如左：

一、就本省情形將各縣分爲三等至六等，由省政府依照各縣面積、人口、經濟、文化、交通各項假定分數之總和編定之。

二、有左列各款情形之一者，除前項假定分數之總和外，省政府得依實際需要酌予提高等級。

(一)毗連國界。

(二)地臨海濱。

(三)孤懸海外。

(四)居民複雜。

(五)在國防上特殊重要。

三、各省厘定縣等，應依照左列表式分別填明報內政部核定之。

縣名	面積 分數	人口 分數	文化 分數	交通 分數	統計	有無本辦法等四 條所列各款情形	應列 等次	備考
----	----------	----------	----------	----------	----	--------------------	----------	----

至於分數的計算方法，尙無規定。各省仍參照以前規定的面積人口富力之計算方法，固無不可，如有特殊情形，自應按照目前狀況另訂計算標準。惟文化交通兩項數字標準，不易規定，但亦應酌量實際情形，予以劃分，如文化方面，應以教育爲主要部分，並包括境內各級學校數量，學生人數，經費多寡



等。交通方面，應以各縣地形，四境道路，各鄉鎮通訊設備聯絡爲主要部分，並參酌水路公路鐵路里程作爲數字計算標準。此種詳細方法，自以各省自行規定，較爲符合實際。

#### 第四節 縣政府

清代縣政機關，首行政首長一人，內設吏、戶、禮、兵、刑、工六房書辦，刑名錢穀幕僚，以爲佐治，外設學官、縣丞、主簿、巡檢、典史、驛丞等，以分職責，頗具中央政府雛型。其內部組織類似今之設科制，外部組織與設局制無大差異，合內外組織觀之，與縣組織法局科並設之制相同。近世行政學者，稱設科爲綜合制，設局爲分立制。以行政效率言，分立制究竟不如綜合制的指揮靈活。此次縣制改革，仍保有舊制的優點，兼採民主精神，也頗能因地制宜。反觀美國縣制，以前未能劃一，極端實行民主，多無行政首長，流弊所及，不可勝言，至近代才創設縣經理制，成效大著，但無法普遍推行，與我國縣制比較，優劣可知。

縣政府的組織，依綱要規定，設縣長一人，其職權爲：（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。其執行中央及省委辦事項，應於公文紙上註明之。故縣長之事務不爲不繁，責任不爲不重。但過去縣政制度的最大毛病，一是組織龐雜，二是事權不一。前者因爲上級機關的不統一，於是一縣之內，機關林立，駢枝重復，各成體系；後者因爲各機關多由縣長另兼一名義，縣長兼職既多，自不能專一其責，也難一一負其責，顧此失彼，轉滋貽誤。則經費浪費，精力時間，都不經濟，其弊何可勝言，此與整個縣政效率有關，亟應設法調整。如欲祛除上述病症，使組織上能做到簡單完整，系統井然的地步，運用上能合乎權限分明，人盡其力的理想，實行行政一元

化，實為最切要最簡捷的辦法。所謂行政一元化，就是要有一個完整的單一的組織，既不受其他組織的牽制，亦不與其他組織相衝突，凡行政性質之類同者，均納於一組織之內，即機構不致紊亂龐雜，或重床疊架，才能運用靈活。但有一個完善而組織仍不夠，必遇事權統一，即在一組織內，須付一人以一權力，不可使其割裂，亦不可使其互管，專其責，尊其權，而後負責者始能負其應負之責，行其應有之權才能應付裕如。如此，行政效能的發揮，自然能達於最高的境地。所以行政院乃根據各省調查結果，商得各主管機關同意，於二十九年三月十八日以陽字第五二七三號訓令頒發調整各縣地方行政機構一覽表暨調整縣長兼職一覽表，以為各省調整地方政制的準則。其表如下：

調整各縣地方行政機構一覽表

機 構 名 稱	調 整 辦 法
一、勳員委員會 抗敵後援會 優待出征軍人家屬委員會 縣軍事參議會	1. 各縣未設勳員委員會及抗敵後援會者，應即設勳員委員會 2. 各縣已設勳員委員會或抗敵後援會者，可仍舊名，暫勿變更，其同時設有兩會者，應將抗敵後援會裁併於勳員委員會。 3. 其餘一切性質類似之機構，如優待出征軍人家屬委員會，縣軍事參議會，均應裁併，或附屬於上述兩會之內。 1. 各縣於設立國民兵團，並依縣各級組織綱要成立軍事科後，兵役與民衆組訓事務已另有專管負責機關，上列各種民衆組訓機構，一律裁撤。 2. 縣勳員委員會對於縣民衆組訓事宜有建議之權。
二、義勇壯丁總隊部 國民自衛總隊部 縣社會軍事訓練總隊部 國民抗敵自衛團總隊部 民訓總隊部（惟湘省有此組織）	

兼職名稱	調整辦法
三、縣財政委員會 戰時財政委員會 縣教育基金保管委員會 縣禁烟經費保管委員會	各縣於實施縣各級組織綱要時，所有縣財政事務，應即依照綱要，由縣政府統籌支配，上列各種財務組織，一律裁撤。
四、縣禁烟委員會戒烟所	1. 縣禁烟委員會裁撤。 2. 縣衛生院或縣立醫院應兼辦戒烟事務，原設戒烟所應改隸於衛生院或縣立醫院。 3. 未設衛生院或縣立醫院地方，戒烟所暫維現狀。
五、縣防空支會	裁撤。
六、縣賑濟院 縣救濟院 縣賑濟會	縣賑濟院救濟院均應附屬於縣賑濟會，關於救濟戰時災民事宜，亦由該會辦理。
七、國民經濟建設委員會各縣支會	裁撤。
八、林務專員辦事處	裁撤。其職掌歸併於縣政府主管或兼管建設之科辦理。
九、縣各級行政人員之訓練機構	應依縣各級幹部人員訓練大綱之規定辦理。

調整縣長兼職一覽表

兼職名稱	調整辦法
司法處檢察職務及行政事務	仍由縣長兼任，俟各縣成立法院後即將縣長此項兼職解除。
監所院進委員會委員長	仍由縣長兼任，俟各縣成立參議會後，即將該會裁撤。
軍法官	仍由縣長兼任。
國民兵團團長	仍由縣長兼任。
防護團團長	仍由縣長兼任，並由縣警察局局長（或警佐）兼任副團長。

縣新卒建設支會會長	仍由縣長兼任。
縣動員委員會主任委員	仍由縣長兼任。
優待出征抗敵軍人家屬委員會主任委員	該會應裁併，或附屬於勸業委員會，如附屬勸業委員會時，其主任委員一職，仍由縣長兼任。
縣新生活運動促進會主任幹事	仍由縣長兼任。
後方勤務部軍運代辦所所長	此職以裁撤為原則，如有設立必要之縣份，仍由縣長兼任。
船舶總隊總隊長	裁撤。
機務協助專員	裁撤。
縣賑濟會主任委員	此職改由縣政府民政科科長兼任，凡依縣各級組織綱要設有社會科各縣，則由社會科科長兼任。
縣義務教育委員會首席委員	此職改由縣教育局局長，或主管縣教育之科長兼任。
縣社會教育推行委員會主席	此職改由縣教育局局長，或主管縣教育之科長兼任。
縣遊兒童入學委員會聯合會主席委員	此職改由縣教育局局長，或主管縣教育之科長兼任。
縣免費及公費學額審查委員會當然委員	此職改由縣教育局局長，或主管縣教育之科長兼任。

上列二表，是根據中央法令的規定。其屬於地方法令自訂者，特為確立原則四項，由各省自行依照調整。其原則如左：

- 一、凡地方特設之機關，含有監督地方政務性質或為溝通政府與人民間意見而設者，俟縣參議會成立後，一律裁撤。
- 二、依事務性質無庸特設機關，可劃歸縣政府各科辦理者，原設機關應即裁撤。
- 三、依事務性質雖應特設機關，但不必由縣長自理者，可改由縣政府高級職員兼任。

四、依事務性質有特設機關必要，且涉及縣政重要興革者，仍由縣長兼任。

依上規定，其屬於中央法令者，由縣遵照辦理，其屬於地方法令者，亦應積極設法調整，不必要者固應裁撤，性質類似者亦應歸併，即比較重要不能歸併者，主持之人也不必都由縣長兼任，務使獨立機關及縣長兼職減併至必不可少之數。就是中央及省對縣委辦的事項，在可能範圍內，也應盡量減少，以減輕其精神及體力上的負擔，而後可專責成。

縣長之產生，依照建國大綱第八條規定：「人民會受四權使用之訓練，而完舉其國民之義務，舉行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事。」但綱要有縣參議會暫不選舉縣長之規定，這是因為人民四權使用的訓練，尙未成熟，又值抗戰時期，縣長民選，自須暫緩實施，所以綱要又規定縣長之任用依法律規定，依照念二年六月間國民政府公布的修正縣長任用法，規定縣長因故離職或出缺時，由省政府派員代理。再依念三年九月間行政院公布的補充縣長任用資格標準實施辦法，規定縣長之任用，由民政廳提出省政府委員會會議通過。

縣政府內部的組織，依綱要規定：（一）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，由各省省政府依照縣之等次及實際需要，擬訂報內政部備案。（二）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，由各省省政府依縣之等次及實際需要，擬訂報內政部核定之。這是採用行政首長設科輔佐制度，將政務集中縣政府，由縣長主持辦理，較之過去設局辦法，可以免除政令紛歧及週轉遲緩之弊。且科數增多，置添技術人員，充實機構內容，仲克負荷現代建設之任務，因為現代建設愈科學化，分工愈細密，效率愈大。惟設科

多官，職掌分配，及人員名額官等俸級調制等，均須斟酌，如設科及人員過多，恐非節省縣份財力所能負擔，過少則有政務影響之慮，所以規定由各省省政府依縣之等次及實際需要，從事擬訂，自可期於妥善。惟實際需要如何，難就勞動急需，酌量經費多少，事業單位，規定設置標準，以爲參照擬訂，更較完密。譬如一縣僅一二十名警察，設警官管理已足，似可不設警佐，又如一縣教育經費或學校數甚少，似可以教育科兼督學，不必並設。因我國各縣半爲農業社會，經濟力量薄弱，而邊省各縣，原屬游牧社會者，其經濟負擔能力更差，自應留缺毋濫，不可鋪張。若十八年縣組織法公布後，各省縣份爭相設局，致財政難乎爲繼，事權不能集中，念二年後各省又相繼裁局改科，或併科辦理，可爲例證。至縣佐治人員之任用，依照二十四年十二月間國民政府公布的縣行政人員任用條例的規定，由縣長遴選合格人員呈請省政府委任。

縣政府爲傳息開卷，其種各項工作，使之鑿密聯繫，統籌籌劃，以增新行政效率起見，依規定設縣政會議，爲縣政府之諮詢與審議機關，每兩星期開會一次，議決下列事項：(一)提出於縣參議會之提案。(二)其他有關縣政之重大事項。會議規則由內政部定之。其主席人員尚未明定，考照修正縣組織法之規定，縣政會議應以縣長爲主席及縣立附屬機關主管長官組織之，並以縣長爲主席。這個會議如能運用適當，行政效能必可增進。此外，依規定，在縣參議會未成立前，可以舉行縣行政會議，其出席人員及職權雖未明定，就其性質而論，縣行政會議不啻是縣參議會的預備會議，自應以縣長、各科室及縣立附屬機關主管長官，全縣各區區長及鄉鎮長等爲出席人員，並由縣長分別聘請縣黨部書記長及委員，地方重要法團負責人，及地方望重士紳等參加會議，以探求民間疾苦及希望，擬議應興應革事項。

，聽取各種工作報告及建議，檢討過去工作情形及困難，並會商今後工作進行方針與步驟，以爲將來施政之參考。其會議時期，以每半年或年度終了時舉行最妥，可以作一全盤有系統的總檢討。

縣政府爲集思廣益，貫通各項工作，使之縝密聯繫，統盤籌劃，以增進行政效率起見，綱要特規定設縣政會議，爲縣政府之諮詢與審議機關，依照廿九年五月廿八日內政部公佈之縣政會議規則，規定縣政會議以縣長、國民兵團副團長、縣政府祕書、科長、指導員、警佐、督學、技士、會計員、縣金庫主任、及其他經縣長指定之人員組織之。每二星期開會一次，由縣長召集之，並爲主席，如縣長有事故時，由縣政府祕書代理主席。其應討論事項如下：（一）奉令辦理之事項。（二）縣政府及國民兵團應辦之主要事項。（三）準備提出縣參議會之議案。（四）其他有關縣政之重大事項。這會議，如能運用適當，行政效能必可增進。

## 第三章 區鄉鎮保甲

### 第一節 區劃與編制

一 縣範圍之大，事務繁多，管理難期周密。在平時固賴有嚴密的組織，戰時尤爲需要，保甲制度死了多年仍舊復活，也是這個道理。我們知道軍隊之能够發生強大的力量，就在其組織嚴密，層層節制。軍隊組織之每一上級單位管理下級單位之數目，均有一定的限度，超過限度，指揮統率便有困難。這是因爲人類自有團體以來，便有鬥爭，現代軍隊組織可以說從無數次鬥爭中試驗出來的組織。政治上的組織也是如此，所以科學的行政管理也有一定的原則，如違背這個原則，就辦不通，與數學一樣，不

依照原理定則計算，就不能得到正確的答案。所以在縣的單位以下，必須設置各級組織，層層節制。故綱要規定縣以下爲鄉鎮，鄉鎮內的編制爲保甲，鄉鎮保甲組織應以下述制爲原則，這是一個很合理的規定，範圍確定以後，一切計劃設置才有統一標準可言，今爲便於實施，又有較彈性的規定，以鄉鎮不得少於六保多於十五保，保不得少於六甲多於十五甲，甲不得少於六戶多於十五戶。

但原縣的面積過大，鄉鎮的數目過多，或人口過密，縣與鄉鎮之間沒有區的一級，則管理指揮必感困難。故又規定縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設置，以爲推行政令之助。並規定區之劃分，以十五鄉鎮至三十鄉鎮爲原則，以免範圍過大，失了區制的意義。

凡此一切，均求於統一中富有彈性，在此彈性範圍以內，各縣儘可按照實際情形與需要，斟酌編配，呈請省政府核准施行。甲若過於彈性，即不便容許，免得過於紛亂，而難統理。在各級組織範圍確定以後，所有教育、警察、衛生、合作、征收等區域，均應與行政區域合一，以期管教養衛各項工作，均能齊一步調，共圖發展。

依上所述，各級組織之範圍雖已確定，劃分時，如無一定標準，則難儘合理。故區之劃分，應顧及地形、戶口、交通、經濟狀況，及地方習慣等劃分之，以適合地方環境，而便管制。鄉鎮之劃分，在村落人口稠密之縣，固然可以自如，如係山嶽崎嶇之地，市鎮商埠之區，雖有彈性的限制，仍不免發生窒礙，故亦應顧及地理上自然形勢，歷史上聯合關係，村落散集情形，交通狀況，人口分佈，經濟狀況，及風俗習慣等，妥爲劃分，以適應地方特殊情況。保甲之編制亦然，故綱要特規定，在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位不可分離時，得就二保或二保聯合設立國民學校合作社及倉儲等機關，推舉一



人為首席保長，以總其成。如是則人才既易解決，經費可得調劑，村街固有的團結亦可鞏固，此種注重自然區域之聯合組織，又可視為介於鄉鎮與保之間之小鄉鎮，體系分明，設計周密，而免生硬割裂之弊。同時，為適合社會情形，使人為的保甲編制能和相當的村街等自然單位相吻合起見，又規定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，而保持村街等自然單位之整體。如此，既顧及地方實際情形，又不違背立法精神，實最合理。

至於保甲編組的方法，雖經行政院於念九年八月六日第四七六次會議通過了各縣保甲編整辦法，但就過去辦法與經驗而言，實有申論的必要。查保甲編組，能按各鄉鎮固有村落或市街編定最妥，如村街住戶滿一保以上，可以聯合辦事，如不足編為一保時，可以併合數村街編組為一保，但不得以本村街之一部歸入他村街之保，以免割裂。甲之編組，應由固有村街之一方起俟戶編查，甲次與戶次均應於編甲時順序定之，使有秩序而便管理。保次應按鄉鎮範圍定其起訖，甲次則按保定其起訖，戶次則按甲定其起訖。無住戶之空屋，亦應依序編入戶次，使有人遷入時便於加入本甲組織。但各種特戶是否一律編入保甲，實為問題，所謂特戶，即外僑戶、公共戶、寺廟戶、船戶四種，外僑戶無本國國籍，與本國國民法律地位不同，生活習慣亦異，編入保甲殊少意義。公共戶所居住者為官公事務人員，其事業為辦理公共事務，生活與普通住戶不同，寺廟戶為僧道，與普通住戶信仰生活均異，都沒有和普通住戶，同編保甲的必要，不妨以保為範圍編列字號登記之，以便查察。如公共戶或寺廟戶衆多，無他戶夾雜者，亦可自行編組保甲，共定規約，以資遵守。至船戶，可編為水上保甲，以每一船隻為戶，其保甲區域可按河川系統分編，河川經過數縣市者，照縣市經界分段，就段內之船隻編為一保或數保，保次以段之範圍為起

訖，如段內船隻繁多，僅次可按段內鄉鎮各為記點，甲之編組，酌量船隻的停泊情形編定。沿海漁船民戶雜處之港灣，可以分設臨時性的編組。此外，尚有臨時戶，如臨時搭蓋的住所，應暫附鄰近之甲。保甲制亦待新增的住屋，應暫編列於前戶之次。有口無戶的乞丐，及閒遊無業的遊民，應由各保分別調查登記，嚴密管制。

## 第二節 分區設置

區制問題，年來一般論者及若干行政當局，各有所執，爭辯甚多，有主張保存並充實區之一級者，有主張廢止區之一級者。大抵主張保存者，以縣境闊廣，設區藉資銜接為主要之理由，而反對者則以行政機構務宜簡單健全，以訪龐大空虛之弊。事實上在若干鄉鎮之間，必有一個人口較密市廛較多的集鎮，為附近各鄉鎮人民經濟集散，交易往來的中心，這實為區制成立之根據。即未設區署者，辦理各項事務亦多不能脫離區之一級，往往仍滯運用區制之範圍，以便政令之推行。在戰時，區的組織更為需要，如因軍事上的關係，縣政府與若干鄉鎮地方隔離，區署就可以代表縣政府辦理一區行政，此時的區署，不啻是一個小規模的縣政府，於工作上極多便利。今綱要規定縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設置，為一彈性的規定，並非普遍設立，此種辦法，誠不失為因時因地制宜。

區署制度，原為適應剿匪區域及地方基層組織未臻健全之特殊需要而設，二十三年二月間南昌行營頒布分區設置辦法大綱，認為各縣疆域過大，下層行政機構過於空虛，僅憑縣政府的力量，不足以推行政令，乃改變區的舊制，將以前地方自治性質的區公所，改為純粹官治性質的區署，擴大其組織，提高其職權，使之成為最下級的行政機關。在當日地方自治尚未籌辦，下級行政機構還未健全的時期，自屬

一時權宜的辦法，而今後爲完成地方自治，健全基層政治，區署的性質，自應依其需要而變更。依綱要規定，區署爲縣政府的補助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。可見區爲一虛級，不是實體，其功能不在政令文告的承轉，而在輔導，使行政督導力量得以直接貫注於民衆基層，故區制不是一級地方行政組織，也不是地方自治團體，僅爲縣政府的分體。其性質與法國之郡相似，清代各縣重要市鎮設置巡檢，民國三四年間縣得設縣佐，同爲縣之補助機關，與現在之區制大同小異。惟設置區署，若無具體標準，則難以適當，故在普通平原縣份，以距縣治八十里以上，一日不能到達縣城之區域，或距縣治不及八十里，而中隔湖沼峻嶺，或屬重要市鎮關津地點，或係工商業交通發達之區，似均宜設置區署，以便治理。在山鄉易僻縣份，面積雖大，多係瘠貧之區，而沙漠或高寒地帶縣份，其面積廣食，貧苦更甚，經費較爲困難，則不必設置區署，可依綱要規定，在未設區署之區，由縣派員指導，以節經費。或逐漸由省庫及國庫撥補經費，分期設置，以資補救。

區署的組織，依綱要規定：(一)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，均爲有給職，非甄選訓練合格人員不得委用。(二)區署所在地得設警察所，受區長之指揮執行地方警察任務。(三)區內建設委員會，爲區內鄉村建設之研究設計協助建設之機關。這是區署組織的原則，爲統一實施計，行政院於念九年四月三十日以陽字第九一五三號訓令頒發縣政府分區設置規程，通飭施行，並將念六年六月間所頒各縣分區設置暫行規程明令廢止。茲將其組織辦法略述如左：

#### 一、區署

#### 甲、名稱

### 新 縣 制

區署駐在地須擇全區適中或交通便利地點，定名為「某縣政府第幾區區署」，或冠以所在地地名，及含有歷史與地理意義之名稱。

乙、人員

(一) 設區長一人，由縣政府於甄選訓練合格人員中，遴請省政府委任之。

(二) 設指導員二人至五人，分掌民政財政建設教育軍事等事項，由區長於甄選訓練合格人員中，遴請縣政府委派之，並報省政府備案。其指導員之設置，以地方需要及財政狀況為標準，得一人兼任數職，軍事指導員應由區國民兵隊隊附兼任。

(三) 區署因事務之繁簡，得酌置雇員二人至五人，區丁二人至四人。

(四) 區署因辦理區內建設事業，得酌置技術人員。

丙、經費

區署員工薪給及辦公費，應列入縣預算，為縣政府行政經費之一部統籌支給之。

二、區建設委員會

甲、組織

區建設委員會由區長召集，並為主席，另請副主席一人，由會員推選之，主席副主席會員均為名譽職。其會員以左列人員組織之：

(一) 區長及區署之民政財政建設教育軍事各指導員。

(二) 由區長聘請區內聲望素著並熱心地方公益之人士五人至七人。

## 乙、職責

區署辦理區內之衛生、農田、水利、森林、道路、橋樑、以及農村經濟之建設事業，均須先交區建設委員會詳加討論，擬具方案，由區署報請縣政府核准施行。

## 第三節 鄉鎮保甲

縣爲自治單位，乃以黨建國之最高原則，願以縣之面積廣大，人口繁多，欲全縣立即施行自治，恐非事實所許，故必橫以區分，縱以級別，各自辦理，依次推進，始能收獲宏效。故在縣境內，應設立小單位，使人民先於小單位內行使自治，以爲實行縣自治的始基。而在縣境內，能形成縣以下之單位者，則爲鄉鎮，以其人口地域經濟文化交通等情形，皆成爲鄉村人民公共活動與集合的中心。故綱要規定，縣以下之基本單位爲鄉鎮，鄉鎮爲法人，可見鄉鎮也是自治團體，在法令規定限制內，自然也可以本自己意思來決定和執行其本鄉鎮的事務。鄉鎮內的構成份子爲保甲，保甲乃鄉鎮內住民的編制，藉此編制以便推行政令與鄉鎮自治事業，故不認爲法人。所以鄉鎮保甲又同爲國家行政及縣自治區域的階層，將自治民治融爲一體，以爲縣政機構的重心，民主政治樹立的先導，實爲特別創制。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，逐節健全，脈絡貫通，運用靈活，行政力量能透澈於民衆的基層。

鄉鎮既受國家治權的委任，有處理本鄉鎮事務之權，自不能沒有機關以辦理本鄉鎮行政事務與自治事業，故設鄉鎮公所。其組織，依綱要規定：（一）設鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，由鄉鎮民代

委會就公民中具有自治訓練及格，普通考試及格，曾任委任職以上，師範學校或初中以上學校畢業，或曾辦地方公益事務著有成績等資格之一者選舉之。任期為二年，連選得連任，選舉實施日期以命令定之。(二)設民政室由經濟文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，滙有一人專辦戶籍，由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教員分別担任，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)設鄉鎮務會議，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，凡鄉鎮自行舉辦的事項，均須經會議議決，才能施行。其性質與縣政會議相同，為鄉鎮公所之諮詢與審議機關。此外，鄉鎮內各種組織是採用管教養衛聯合組織的辦法，以鄉鎮長兼任鄉鎮中心學校校長和鄉鎮壯丁隊隊長，在經濟教育發達的區域，中心學校校長以專任為原則。是採取政教合一，文武不分之意，尤見精彩。

鄉鎮為便於推行事業編制保甲，故保甲均應設置機關，承鄉鎮公所之指揮監督，辦理鄉鎮自治事業，及中央與省縣委辦事項。保以管轄範圍較大，故設保辦公處。其組織，依綱要規定：(一)設保長一人，副保長一人，由保民大會就具有師範學校或初級中學畢業或有同等之學力，曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績，曾經訓練及格，或曾辦地方公益事務等資格之一者選舉之，由鄉鎮公所報告縣政府備案。任期為二年，連選得連任，在未辦理選舉以前，由鄉鎮長派定報請縣長委任。(二)設幹事二人至四人，分掌民政養衛經濟文化各事務，由副保長及保國民學校教員分別担任，在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。此外，保內各種組織，也採用管教養衛聯合組織的辦法，以保長兼任保國民學校校長和保壯丁隊隊長，在經濟教育發達的區域，國民學校校長以專任為原則。

甲的管轄範圍較小，不設辦公處，僅設甲長一人，規定由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉鎮公所備案。甲之範圍既小，未能為事業區域，故其職務似應規定，為管教戶民服從法令及公約規約與執行指定任務。

依上所述，鄉鎮公所及保辦公處之組織，規定甚寬，頗具彈性，以其須適應全國各省實際繁簡不同的各種需要，而不得不作如此規定，實施時自應視人才與財力而定，以免組織龐大，冗員充斥之譏。關於鄉鎮保長之產生，其資格規定雖甚嚴格，但自治尚在開始，實行選舉自有困難，在此過渡時期，各省選用鄉鎮保長辦法，不外兩種：其一、保留原有鄉鎮保長，施以短期訓練後，繼續回任工作。其二、選派或招收與法定資格相合之人員，施以訓練後委充鄉鎮保長。這兩種辦法實行時，難免發生困難與流弊，若採取前項辦法，經過相當時期的訓練，或可差強人意的繼續工作，但缺乏基本常識，或積習已深和精神太壞的，決不是短期訓練所能改造的，故此類份子必須澈底加以淘汰，方不致貽誤縣政之推行，若採用後項辦法，將原有人員不分良莠一律擯棄不用，既不經濟，又失平允，且目前人才缺乏，一時欲得大量之優秀份子，每為環境所不許。故就目前情形而論，似應先就原有之鄉鎮保長，依據將來選舉時被選者之法定資格，加以嚴格甄審，分別良莠，以定去留，再根據上述同樣之資格標準，選拔優秀份子補充被甄審淘汰之原有缺額，然後再集合新舊合格人員，對其思想及知能方面，予以嚴格訓練，訓練後，由縣政府正式委任之。俟鄉鎮民代表會及保民大會召開有相當成績時，再逐漸實行選舉方式，在此選舉試行期間，為防止劣紳把持選舉，似宜先由民意機關選出候選人若干名，層報縣政府擇任，以符民意，而便監督。甲長由戶長會議選舉，因人數少，尚無困難，為使其執行事務取得人民信仰計，似宜由縣加

要，其資格雖未規定，而甲長爲一甲表率，所辦事務亦甚繁重，故至少須爲身家清白，明通事理，體力健康者担任。甲長原爲主任官公事務人員，應綏服常備兵役，誰在抗戰時期，奉命暫停，事實上似宜儘先選用免服役者担任，以免應征時而事務中斷。至鄉鎮保長的輔佐人員，其人選資格亦應規定，以防人選不當，濫充充數之弊。爲達到智識份子服務桑梓的目的，似宜以任用本地人爲主，當地無合格人員者，再選用他地人員。爲補救人選的不易覺得，應由縣甄選訓練合格人員分派任用，但須徵取鄉鎮保長之同意，以期調協。

## 第四章 民意機關

### 第一節 民意機關之意義

民主政治之意義，爲國家之事務由全民管理，其管理方法，有採取直接者，即民衆運用民權直接參與政治，行之於瑞士聯邦諸小國，而我國幅員遼闊，不易實行。有採取間接者，即民衆用代議制參與政治，行之於歐美各國，而不能代表真正民意。是以總理創設「權」一能「平衡的民主制，將國家大權分爲兩個，一個是政權，（包括選舉罷免創制複決諸權）要把這個大權完全交到人民手裏，要人民有充分的政權，可以直接管理政府，這個政權便是民權。一個是治權，（包括行政立法司法考試監察諸權）要把這個大權完全交到政府的機關之內，要政府有很大力量去治理全國事務，這個治權便是政府權。今欲使人民運用政權，以管理政府，必先完成地方自治的條件，使人民能够行使四權，參加自治行政。但爲



期地方自治達到圓滿的理想，其知識能力不充分，或品性不良，劣跡昭著之人民，自應限制參加自治行政。故綱要規定，凡中華民國人民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿廿歲者爲縣公民，有依法行使選舉罷免創制複決之權；但有褫奪公權，虧欠公款，曾因贖私處罰有案，禁治產，及吸食鴉片或其代用品等情形之一者，不得有公民資格。這是依照建國大綱第八條「暫行革命之主義」的法意，以確定公民的資格，並須經過宣誓與登記，才認爲有效，現中央在訂定縣公民宣誓登記章程，不久就可以頒行。由此可知，必須具有公民資格並經宣誓登記者，才有行使四權，參加政治的權利。但有人以爲我國教育尙未普及，一旦允許人民參加政治，不無困難，實則民權主義的政治，原植基於人民，如必須教育普及之後，才許人民參加政治，就失了「革命民權」的意義。須知民權行使，必須本教育做合一之原理，循循善誘，從實際中加以練習，以滋長其政治之知識，增進其參政之興趣，並養成其管理政治之能力。訓政者，也就在訓練人民行使四權，以達憲政之目的，憲政之開始，也就是民主政治的實現。

今綱要規定各級民意機關的建立，即爲訓練民權的最好場所。且過去自治人員產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至貽害人民，今後均可運用民主監察制度，以補救之。同時，爲貫徹政令的推行，政府與人民之間，應有一個聯繫機關，一面向政府傳達人民之意志與需要，一面向人民解釋政府施政的旨趣之所在，使政府能在謀公共福利的原則下，推行庶政，使人民能了解與認識之下，贊助政府完成其地方自治的專業。故民意機關之設立，乃是不可容緩之事。但戰時，原則上本不應設立民意機關，任何國家的民意機關，一到戰時，不是根本停止活動，即是把權力縮小，以適應軍事第一的要求。而我國

爲富強之國力量，至中全國之思慮與識見，以常備抗戰建國中之政治社會的基礎，民意機關之設立，實有必要。茲爲此一意旨，集中力量計，此民意機關應爲一建議與議事機關，而非立法與主權機關，同時因訓練人民行使四權，亦有預備議會之意，以爲民治的基礎。

## 第二節 縣參議會

縣民意機關，依前規定，設縣參議會，以鄉鎮爲選舉區之單位，採用逐級選舉方法，由鄉鎮民代表會各選參議員一人，代表該區公民及鄉鎮單位，頗爲公平，與分區由公民直接選舉辦法，自較簡捷易行。同時爲求增進國民經濟及發展地方事業，又規定於縣參議會酌加依法成立之職業團體代表，但不得超過總額十分之三，以便區域觀念與職業利益，二者得有調劑，益見完美。參議會暫不選舉縣長，其議長以自選爲原則。此兩點規定，均留伸縮餘地，以爲將來適應各縣實施之便利，洵爲以官治植自治，採取漸進步驟的良法，足見用意深遠。

縣參議會之組織職權及選舉方法，尙未明定。依照規定，縣既爲地方自治單位，又爲法人，縣參議會則爲其表示意思之機關，其職權自應以本縣之地方事務爲範圍。在歐洲大陸各國，對於地方法人自治權之授與，多採漸統或概括規定方式，英美各國則採列舉規定方式，惟法國地方法人縣權，所列地方事務，幾乎包羅一切，其結果與概括規定無甚差別。將來規定縣參議會職權時，以採取列舉規定較適當，其範圍不妨廣泛，但須受上級政府嚴密的監督，這種監督權稱爲行政監督。而地方法人職權經法律詳爲列舉，在其規定範圍內，可以自由行使，毋庸呈經上級政府核准者，稱爲立法監督。這兩種制度，互有

利弊，當此自治萌芽時期，人民尚缺乏政治素養，自以採取行政監督爲宜。且各國地方民意機關之地位與權力，未有與地方政府立於對立形態者，事實上多將行政機關與立法機關調和一致，不使彼此發生衝突。如英國是將縣行政機關與立法機關完全融化爲一體，縣議會的議長同時又是縣長，辦理縣行政事務的就是縣議會內各委員會的承辦人員。美國所行縣經理制，也是謀立法機關與行政機關協調一致的辦法，縣委員會像公司的董事會，由他選用一專門而有經驗的人才來担任縣長，亦好像公司的總經理，他有關處理一切縣行政事務，縣委員會不得加以牽制或干涉。這些制度，在英美施行結果，頗著成績，很可爲我們的參考。但這兩種方法，是要在縣自治完成後才可採行，在此培植自治時期，縣長係由國家委派，代表主權的國家官署，倘使地方民意機關的地位高於縣政府，則不啻是使地方意志超過國家意志，當然很不合理，故縣參議會祇可爲縣政府的設計諮詢機關，在幫助縣政府發展地方事業，而不是干涉政府的牽制機關。至於縣參議員的選舉，爲防止地方特殊勢力或土豪劣紳的操縱把持，對於人選自須注意，依照總理所主張的辦法，議員亦必須經過考試，才能充任候選人，如此始克濟選舉制度之窮。但至少應規定一定的資格標準，使有能力有限光有品德的良好公民充任代表，以培植真正的民主政治。

茲依目前實際情形與需要，參照省市臨時參議會組織條例，及「確定縣以下地方組織問題」講詞，就管見所及，將縣參議會之組織職權及選舉方法，略擬數條，以供參考。

一、縣參議會設縣參議員，凡年滿二十五歲之男女公民，曾受中等學校教育（或同等教育）暨有左列資格之一者，得爲縣參議員。

（一）具有各該縣之籍貫，並曾在本省所屬之公私機關或團體服務二年以上著有信譽者。

(二)曾在各該縣中要機關團體服務二年以上著有傑著者。

現任官更不得爲縣參議員，但辦理地方自治人員學校人員及黨部工作人員，不在此限。

二、縣參議員之名額分配如左：

(一)每鄉(鎮)一人，由鄉(鎮)民代表會選舉之。

(二)內縣黨部縣政府聯合遴選依法成立之職業團體代表，其名額不得超過各鄉鎮代表總數十分之三。

前項縣參議員應按照應選名額加倍選出，由縣政府呈由省政府提出省黨政聯席會議決定之。並同時以四人爲候補參議員。

三、縣參議會爲縣議事機關，其職權如左：

(一)縣政府之重要施政方針，應提交該會決議施行。

(二)縣政計劃，縣預算決算，及縣單行規則之擬定等事項，均應提交該會審議。

(三)凡增加人民負擔事項，應提交該會審議。

(四)推行各項政令事項，應由該會協助進行。

(五)該會有聽取縣政府施政報告，及向縣政府提出詢問之權。

(六)該會對於縣政興革得提出建議案於縣政府。

(七)討論縣政府交議及地方團體人民建議事項。

四、縣參議員爲無給職，任期一年，連選得連任，必要時得由縣政府呈准省政府延長一年。遇參議員

出缺時，以候補參議員依次遞補，以任滿前任所餘任期爲限。

五、縣參議會每六個月開會一次，每次會期以一星期爲限。縣政府認爲有必要或參議員三分之二以上請求時，得延長其會期，或召開臨時會。

每次開會時，該管行政督察專員公署或省政府應派員出席指導，縣政府祕書各科室及縣立附屬機關主管長官均得列席，但不參加其表決。

六、縣參議會開會時，設主席團，除縣長外，由參議會選舉二人担任之。縣黨部書記長得兼任縣參議會祕書，所有事務人員，得臨時調派縣政府縣黨部職員担任之。

七、縣參議會須有參議員總額過半數之出席，始能開會。其決議須經出席者過半數之同意，始生效力。

八、縣參議會之決議，縣政府應予執行，如縣政府延不執行，或執行不當時，得呈請省政府核定。

縣政府對於縣參議會之決議，如認爲不能執行時，至遲應於次期集會時，提交覆議，如仍認爲不能執行時，得呈請省政府核定。

九、縣參議會會場，應設縣政府或國民大會場內，或借用其他公共場所。

## 第二節 鄉（鎮）民代表會

鄉（鎮）民意機關，依綱要規定，設鄉（鎮）民代表會，由各保保民大會直接選舉代表二人組織之。就表面觀之，係屬代議性質，似不如縣組織法規定鄉鎮設鄉鎮民大會，選舉鄉鎮長，行使直接民權，

符合全民自治原理。但縣組織法施行十年以來，各縣鄉鎮召開此項大會的，寥寥無幾，因我國現社會，由鄉鎮民不體決定，勢所難能，與其聽取美名，徒成具文，轉不如規定簡易之民意機關，使能得到實際訓練的機會。鄉（鎮）民代表會之主席，規定由代表會所選之鄉（鎮）長兼任，與法國市集制之市長，兼任市參議會之主席相同。但法國市集制之市長，須爲本屆之市參議員，才能當選。而綱要所規定者，非本屆鄉（鎮）民代表會之代表，固可當選，即充當是項代表，如合於鄉鎮長資格者，也沒有禁止被選的明文。倘以代表而推選鄉（鎮）長，則兼任代表會主席，雙方意見，更易接近，如此，則鄉（鎮）長與代表會，有職務之劃分，而無對峙之分權，有相輔之利益，而無牽掣之作用，便可達到議會與行政一元化之理想標準，實爲最低自治基礎適用職權之特色。

鄉（鎮）民代表會之職權及代表之選舉方法，尙未明定。依照規定，鄉鎮既爲縣以下之自治單位，又爲法人，鄉鎮民代表會則爲其表示意思之機關，其職權自應以本鄉鎮之地方事務爲範圍。茲就管見所及，略擬數條，以供參考。

一、鄉（鎮）民代表會之代表，每保代表二人，由各保保民大會具有公民資格者選舉之。

前項代表應按照應選名額加倍選出，由鄉鎮公所呈由縣政府提出縣黨政聯席會議決定之。並同時以二人爲候補代表。

二、鄉（鎮）民代表會之職權如左：

（一）選舉縣參議員鄉（鎮）長及副鄉（鎮）長。

（二）制定或修正本鄉（鎮）規約及與其他鄉鎮間之公約。

(三) 籌集鄉(鎮)事業經費。

(四) 審議本鄉(鎮)預算決算。

(五) 審議本鄉(鎮)工作計劃及報告。

(六) 協助推進鄉(鎮)工作。

(七) 本鄉(鎮)應與應革事項。

(八) 討論縣政府區署鄉(鎮)公所交議及本鄉(鎮)內保甲戶長及住戶之聯名建議事項。

三、鄉(鎮)代表為無給職，任期一年，連選得連任。遇代表出缺時，以候補代表依次遞補，以任滿前任所餘任期為限。

四、鄉(鎮)民代表會由鄉(鎮)公所召集之，每三個月開會一次，會期不得超過三日。遇必要時或代表三分之二以上請求時得召開臨時會。如會期已逾法定期間一個月尙未召集，由縣政府選為召集。

每次開會時，縣政府或區署應派員出席指導。鄉(鎮)長副鄉(鎮)長鄉(鎮)公所各股主任及本鄉(鎮)內各機關學校主持人員各保長等均得列席，但不參加其表決。

五、鄉(鎮)民代表會之主席，如鄉(鎮)長由代表會選出者，得兼任主席。在未辦理選舉以前，由縣政府指定代表中素孚眾望者代為主席。

六、鄉(鎮)民代表會須有代表過半數之出席，始能開會。其決議須經出席者過半數之同意，始生效力。

所有決議應請區署加具意見，轉送縣政府核准施行。

七、各保代表如無故不出席，應由鄉（鎮）公所予以警告，連續二次者，得以候補代表遞補，無候補代表時，由原保保民大會重選。

八、鄉（鎮）民代表會會場，應設鄉鎮公所或國民訓練講堂內，或借用其他公共場所。

### 第三節 保民大會與戶長會議

保以下民意機關。依照規定，保設保民大會，出席人員以戶為單位，每戶出席一人。甲設戶長會議，必要時並得舉行市居民會議。可見單位愈小，其自治組織更合民主精神。其以戶為出席單位，實最適合於我國的國情，因為我國尚為農業社會，社會組織是建築在家族之上的，與工業國家以個人為單位者，實有不同。這樣使政治組織與社會組織相配合起來，以一人代表一戶，並無問題。惟出席人員應為各戶知識程度較高之公民，或為各戶內地位較高而合於公民條件者，使能成為真正自治的基礎。

保民大會之組織及職權，尚未明定。依照規定，鄉鎮既為縣以下之自治單位，即以鄉鎮為整個單位，似不宜另有意思機關，故保民大會之性質，應認為訓練及宣導的講座與執行事務的諮詢機關。茲就管見所及，略將數條，以供參考。

一、保民大會出席員，以戶為單位，由編入本保甲戶次各戶內具有公民資格之住民一人代表出席。

每次開會時，該管區署或鄉鎮公所應派員出席指導。本保保長副保長保幹事及保內各機關學校主持人員各甲甲長等均得列席，但不參加其表決。



二、保民大會之職權如左：

(一) 選舉鄉(鎮)民代表會代表保長及副保長。

(二) 制定或修正保甲規約及與其他保間之公約。

(三) 籌集保甲事業經費。

(四) 協助推進保甲工作。

(五) 審議本保工作計劃及報告。

(六) 審查本保兵役調查抽籤及聲請免緩役事項。

(七) 本保應興廢革事項。

(八) 本保保甲戶長及住民建議事項。

三、保民大會由保辦公處召集之，每三個月舉行一次，會期以一日為限。(農閒日間舉行，農忙時間舉行。) 遇必要時或代表三分之二以上請求時，得召開臨時大會。如會期已逾法定期間一個月尚未召集，由區署逕為召集。

四、保民大會之主席，如保長由大會選出者，得兼任主席。在未辦理選舉以前，由縣政府就保甲長或各戶代表中素行最著者代為主席。

五、保民大會須有三分之二以上甲，每甲須有三分之一以上之戶代表出席，始能開會，其決議須經出席者過半數之同意始生效力。

所有決議案應報請鄉(鎮)公所轉送區署核准施行，報縣政府備案。

六、各保保民大會如有舉行至二次以上，由區署報請縣政府許其選舉保長副保長，並得豁免之。

選舉保長副保長，用記名投票法，每票選舉一人，以最多數者當選保長，次多數者當選副保長。由鄉（鎮）公所報請區署轉呈縣政府核委。

豁免保長副保長，應由各戶代表十人之提議，說明事實及理由，經到會代表三分之二人數之贊同爲決議，決議後，應於同次大會選舉繼任人選，並應敘案週報縣政府備案。遇必要時，縣政府得逕行罷免之，提交大會再選舉。

七、舉行保民大會時，出席指導人員應宣傳政府各項政令，並教導會議者按照民權初步之規定發言。保內各機關學校主持人員及保幹事等，應報告工作，講述時事及各科常識等。並得約定保內素孚衆望之住民，講解保甲規約，聯保切結，國民公約，及通俗講演。

八、各戶代表如無故不出席，應由保辦公處予以警告，連續二次者，得命其繳納本保事業費二角。

九、保民大會會場，應設保辦公處或國民訓練講堂內，或借用其他公共場所或就保內原有寺宇設置之。至戶長會議，除選舉甲長外，其職責雖未明定，似應爲一協助甲長推行行政令的輔助機關，至少應每月開會一次；檢討過去工作，會商今後工作進行方法，以養成其服務社會之能力與習慣。遇有緊急事變或重要政令，並得舉行甲居民會議，使全甲男女住民一律出席，報告時事或宣傳政令，務期家喻戶曉，蔚成風氣。

## 第五章 輔助組織

### 第一節 輔助組織之作用

地方上有健全的人民組織起來，輔助政府推行自治事業，也是完成地方自治的一種要素。過去有以爲自治事業已由行政人員主持，便可以不必使人民參加經營，可謂謬誤至極。因爲人民自治程度薄弱時期，一切事業由行政人員代辦，自屬必要，這僅是一時的現象，在此倡導辦理期間，必須使人民和政府密切聯繫，一面固演訓練人民有自治的能力，一面尤演養成人民互助的習慣，使人民具有對地方事業的服務心。所以應積極引導人民自覺自動組織的興趣，以增進其集團力量，使官辦的事業由人民共同贊助政府推行，以集團的力量來謀事業的向上，則自治事業之進行才有了動力，才能逐漸使人民自動經營，以自己的力量辦理自己的事情，而完成地方自治的任務。

依照 總裁演講及一縣各級組織關係圖一的指示，以縣爲單位，將全體人民分別編組爲民衆組織與民衆團體，爲地方輔助組織，輔助政府担负各項工作，以應實際之需要。這樣將全縣形成一個統一的機構，這機構一經發動，全體工作就可以貫徹到各個組織單位，和每一個民衆，使政府得收指臂之效。就地方全部機構而言，實如一整套之機器，輔助組織爲整套機器中之一機件，自然是不可缺的。

### 第二節 民衆組織

有組織才有力量，我們要全國民衆有了抵抗敵的決心，與團結一致的行動，必須將全體民衆有系統

的普遍的統一的編組起來，才能集成民衆爲一整體的強大的力量，以達全民總動員的目的。同時，我們要全國民衆都知道所用力量的方法，使全體民衆都有自治自善與自衛的能力，必須加以訓練，而實施訓練也不能沒有一個實施訓練的組織系統，以便管理與運用。依照 總裁的指示，民衆組織是依年齡及性別而區分的綜合組織，特別注重編組與訓練，以行使有組織的民衆訓練。分爲在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊，少年團等，以國家的需要言，這種綜合組織極爲需要，尤以壯丁編組，無論在平時戰時，均屬重要，因爲壯丁是民衆中最有生氣最有精力的份子，實爲全體社會之中堅，一切地方自治事業都可以之爲基幹而完成之。

其編組是由上而下的，依規定原則，似應以在鄉軍人編爲在鄉軍人會，以年滿十八歲至屆滿四十五歲之男子編爲壯丁隊，以四十五歲以上之男女編爲長老會，以十三歲至十八歲之男女編爲少年團，以十八歲至四十五歲之婦女編爲婦女會，分爲縣及鄉鎮二級，使與自治單位相配合，而便運用。惟壯丁編組，依照國民兵組織管理教育實施辦法大綱規定，應按地區編組，編爲各級國民兵隊班，爲平時管理召集及服役之用，並按年次編組，編爲各年隊班，爲集合訓練及征調服役之用。其訓練不僅要注重自衛技能的訓練，以增強抗戰的力量，還要注重公民知識與職業技能的訓練，以充實戰時的國力，並奠立戰後建國的基礎，以期一方面克敵制勝，一方面建國建民。

### 第二節 民衆團體

在抗戰建國綱領第二十五條規定：「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，爲爭取民族生存之抗戰而動員。一可見於民衆組織之外，還有民衆團體，前者是普遍性的，後者是以職業爲劃分的標準，如農工商教育等團體，以民衆需要言，這種職業團體亟爲需要，因爲普遍的民衆組織包括有各界份子，足以使民衆認識各界的共同關係，使各界民衆更能密切聯絡，加緊團結，以發揮各單位聯合的力量。而民衆團體乃爲增進民力，在不違反國家利益及社會治安範圍以內，增進其本身利益，使各界份子個個健全，以充實各單位的組織，各單位的充實，也就是充實健全普遍的組織。故民衆組織與民衆團體，不惟不相妨礙，且可同時並進，以收互助之益。

民衆團體包括農工商職業團體，自由職業團體，及文化宗教公益慈善等社會團體，其組織辦法，在修正民衆團體組織方案及各該團體組織法都有規定。但過去民衆團體組織不健全，工作效能微弱，不能適應戰時的要求，故第五屆中央常務委員會於二十八年六月一日第一二二次會議通過了非常時期民衆團體組織綱領，爲戰時各種民衆團體組織的準則，而現行各種民衆團體組織法規，與綱領不相抵觸者，仍然可以適用。茲將其組織辦法分述如左：

#### 一、組織程序

民衆團體的組織程序與限制，在修正民衆團體組織方案第三第四兩節中有規定，必須經過法定的程序，才能成立，否則，就要加以限制。但自抗戰以來，各種民衆團體的組織紛紛增加，往往有未合法定程序而成立的，且組織單位過多，則雜至意志紛歧，步驟不一，於是力量分散，工作效能也很微弱。故綱領特規定：（一）各種民衆團體之成立，無論下級團體或上級團體，均應先經政府之許可。（二）民衆團體確有民衆基礎，及救國工作表現而依法組織者，應予以合法之保障。

## 二、指導方針

凡依法成立的人民團體，自應受政府的指導和監督，使力量集中，行動一致，以發揮工作效能。今綱領規定，各種人民團體除受中國國民黨之指導，政府主管機關監督外，關於抗戰動員工作並受軍事機關之指揮，以適應抗戰需要。其指導方針，在歷屆全國代表大會均有決議，惟因形勢變遷，迭有修正。依照第四次全國代表大會決定之修正民衆運動指導方案之規定：爲（一）提高民衆之民族意識，以增進民族之自信力。（二）推進地方自治，以樹立國家之民主基礎。（三）指導民衆努力生產，以發展國民經濟。平時固應如此，戰時尤爲重要，故綱領特規定：（一）一切人民團體均應以抗戰建國爲共同目的，在奉行三民主義擁護國民政府服從最高統帥之原則下，爲整個民族利益而奮鬥。（二）人民團體之組織，應以適合戰時需要爲前提，每一團體均應盡其戰時之義務，對於政府所定之動員辦法，國防及生產計劃等，應努力促其實現。由此可知，今後人民團體的任務，應以抗戰建國爲總目標，以擁護政府服從領袖爲行動的準則，應以動員全國人力財力物力爭取抗戰勝利爲中心，同時對於地方自治事業亦應兼籌並顧，不可偏廢，以達抗戰建國相因相成的目的。

## 三、組織系統

過去人民團體的組織系統，因爲縣以下的行政區域未確定，分爲有系統，有級數，及無級數僅以一地區爲範圍三種。今縣以下各級組織既已確定，爲推行自治事業，而便聯繫起見，綱領特規定人民團體組織之區域，除因特殊情形另有規定，或另經政府許可者外，以行政區域爲其組織之區域，以便人民團體協助政府推行各項工作。爲鞏固其組織，及組織便利起見，又規定各種人民團體依法許

其有縱的組織者，其組織應由下而上，上級團體之組織，原則上應有該區域內下級團體半數以上之成立並參加，始得成立。其因情形特殊，不適於採用此原則者，得先成立總會，然後成立分會或支會。

#### 四、團體份子

過去人民團體很多不健全的，其最普遍的弱點，是組織鬆懈，會員人數過少，或有上層而無下層，所以力量不大，缺乏工作表現。故今後組織人民團體不注重形式，而注重是否有健全的團體份子，是否真有民衆作基礎。即應注重由下而上，使團體建立在全體會員之上，使每一個份子變成整個團體的細胞，爲一有機性的組織。惟有這樣，那人民團體才能活動，才能擴大爲一強有力的組織，才能完成其任務。故綱領特規定：（一）全國人民除受法令限制者外，均得分別參加人民團體之組織，僑居國外之人民亦同。（二）職業團體之會員入會，及下級團體加入上級團體，均以強制爲原則，退會應有限制。

#### 五、內部組織

人民團體的組織，如果偏重集權，會陷入官僚主義，偏重民主，會陷入自由主義，只有雙方並重，兼籌並顧，使民主與集權融會的合一起來，才是最合理的組織。故綱特規定，各種人民團體之組織，不得違反民主集權之精神。就是在表示意見方面，應儘量尊重個人自由，使能發表其意見，但辦法一經決議之後，都必須嚴格遵守團體的公意。而執行團體公意的人員，除各該團體的負責人員外，特規定各種職業團體應設書記一人，以曾經特種訓練合格之人員充任，必要時，得由政府指派，

承各國警察有機關之命辦戶口事務，並負推進各該地區各種活動之責任。所以第五屆中央常務委員會於二十二年一月二十二日第一四一號命令，特訂了社會工作人員訓練辦法，將各省縣黨部政府社會工作人員，分爲警察、農林、衛生、教育、農工、及工作人員等，分別訓練，或招收訓練後分配工作，以爲黨部及人民團體，推進各種社會事業。

上述規定，是一個正確的原則，邊遠區域及戰地人民團體，因特殊情形不能依照綱領組織者，得呈請政府另訂辦法，以應實際需要。至人民自行組織團體者，亦應另訂辦法，使全國人民都有普遍參加的機會。

## 第六章 縣鄉鎮財政

### 第一節 縣財政

財政爲各縣庶政的命脈，一切建設事業之樞紐，必須有充裕的財政，欲求財政之充裕，必須有良好的基礎。但我國地方財政，民元以後，幾均各自爲政，異常紊亂。十六年後，中央對地方財政仍未注意監督，各省任意增徵各項田賦附加，以應地方事業的需要，則農村日趨凋敝，人民負擔日增，民間疾苦益甚。至二十三年，中央鑑於地方捐稅之繁苛，農村窮困之劇烈，乃召開第二次全國財政會議，特別注重地方財政之整理，尤側重於苛捐雜稅之裁廢，田賦附加之減輕，并通令全國永不再增田賦，而營業稅法亦明文規定禁止附加，頗爲一時良好的現象。惟自抗戰以來，凡百待舉，應支之款，急而且繁，以致人民之負擔日漸加重。今新縣制之實施，需費更大，據二十八年十一月四日中央日報所載行政院某專



家的估計，經費方面，最低數目就原有經費一萬七千二百二十餘萬元外，須增加五萬八千九百餘萬元，而各級組織的學業費用不在此數之內，僅就此最低數目，已較原有數額增加三倍餘，此項鉅大的經費如何籌措，實爲一嚴重問題。今欲增加財政收入，首須整理財政，在合法合理之範圍內，以求收入的增加。故整理財政，須遵守一定的原則，依照行政院縣政計劃委員會所訂縣財政整理辦法之要點，在收入方面，須以剔除中飽，增加庫收，平均稅率，整理稅制，增加生產，培植稅源爲主旨。在支出方面，則以實行財政公開，檢查行政效率爲要着，同時確立會計公庫審計制度，健全地方金融，並嚴禁苛擾攤派，發展地方經濟，解除民間疾苦，以實現民生主義之財政政策。在此原則下，以求縣財源之充實，以達縣預算之平衡，以立財政稽核之制度，以奠鄉鎮財政之基礎，而求縣財政整個解決之出路。

## 第一目 縣財政收入

縣財政收入，爲縣政府因充其生存發展之所需，依據一定的法律，在一定的時間，而徵收之財物之意。故財政收入，關係民力與稅源很大，情形亦極複雜，而以我國公共財政素未建立於正常軌道之上爲尤甚。自民國二年北政府有國地稅法草案之頒行，規定以正稅附加爲省稅，地方稅之稅源實自此時起。到國民政府成立，於十七年有劃分國地收支的明令，所謂地方稅源，大有變更。將向爲國家唯一稅源的田賦劃歸地方，其如契稅牙稅當稅屠宰稅以及營業稅等，都列爲地方收入。而現行之地方財政來源，是依廿二年修正辦理國家及地方預算收支分類標準的規定，爲田賦，契稅，營業稅，房租，船捐，及地方財產收入，地方事業收入，地方行政收入，地方營業之純益，補助款收入，借款收入等，除田賦和營業稅外，並無其他較大的財源，自不足以維持省縣兩層支出。且省縣間，因省權膨脹，地方所有重要財

源始歸省支配，縣財政遂以落空，歷次的財政劃分，都未注意省縣財政如何調整。因此，最接近人民為地方自治基礎之組織，應更趨繁重，但財政收入毫無制度上的保障，而僅以省稅附加及零星捐稅為挹注。省稅附加可分為田賦附加及捐稅附加二種，捐稅附加係指省有稅牙稅及屠宰稅而言，其中尤以田賦附加為財政之最大收入，但收入仍不足以供應縣地方龐大之支出，因省方對附加之限制，乃不得不同捐稅上巧立名目，另求出路，此種捐稅大抵由於臨時擴增稅務而發生，其始既少統籌籌劃，更無暇顧及人民之負擔，而用途又多屬於彌補性質，此實為阻礙縣政發展之重要原因。今既以縣為地方自治單位，又為全縣行政機構之基礎，則所謂地方稅源者，應謀根本改造，只有劃分省縣稅收，使有獨立固定的財源，具有富於彈性的收入制度，藉以適應縣經費之支出。依照二十四年七月間國民政府公布的財政收支系統法，對於省縣稅業經加以明白劃分，與現行制度適相反對。現在地方稅，以省佔主位，所有田賦營業稅契稅等，都為省稅，而以附加稅歸縣。新法規定地方稅以縣為主，土地稅房屋稅都定為縣稅，而其純收入之一部分歸省，這樣縣財政的地位自可以鞏固。但是這種規定與目前實際狀況還有相當距離，所以財政收支系統法迄今還沒有規定施行日期，何時才能施行，尙難逆料。故綱要對縣縣財政收入特加規定，以資補救。其來源如左：

- 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、中央劃撥縣地方之印花稅三成。
- 四、土地稅（在土地未征稅之縣為房捐）。

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。

依照上列規定，縣財政收入之最大來源，爲土地收入，包括房租，田賦附加，及土地陳報後正附溢額田賦之全部。田賦收入是我國最古之稅，在土地法施行後，將改爲地價稅，並連帶施行土地增價稅，但迄今仍爲具文，實因我國地籍紛亂如麻，現時田賦版冊，還是因沿明張江陵時代的魚鱗黃冊而來的，不但過撥增收毫不確實，且兵荒馬亂，水火盜賊，典賦喪失，根本無可稽考者亦所多有，加以胥吏從中漁利，飛騰詭匿，無所不用其極，遂使田籍紊亂不堪言狀，有糧無地，有田無賦，地多糧少，田劣賦厚，種種不公平不合理的現象，真不勝枚舉，於是人民負擔日漸加重，政府收入反見減少，所以田賦的整理，不僅是增加稅收的學問，亦是整理地籍的應經途徑。整理地籍的根本方法，自然應辦土地測量，但是這項辦法，在過去雖有舉辦者，而少有成效，因用費多，需時久，且所用人材亦較專門，恐不足以供推行新縣制的急迫需要。譬如法國清丈，即費四十餘年始告竣，以我國土地之廣大，財政之窮困，人才之缺乏，欲期普遍推行，尙非其時。據近幾年來各地整理田賦的經驗看來，土地陳報尙不失爲一種簡單而有效的辦法，二十三年六月間行政院頒佈的辦理土地陳報綱要，即爲全國整理田賦之唯一通行方案。正式舉辦者，自浙江始，惟以行之未善，致遭失敗，浙江寧波實驗縣辦理土地陳報成績斐然，江蘇省乃普遍效行，各省亦相繼辦理，迄今已舉辦者，計有十一省二百二十二縣，辦理最有成績者，如江蘇甯

縣，安徽當塗，河南汝縣，均將出地數十萬乃至百餘萬畝，所增加之收入，當然爲數頗鉅，假使辦理情形足以徵實效，則其成績將更爲可觀。這不僅可以平均人民負擔，且可增加政府收入，爲充裕推行各項建設經費，各縣似應積極的查辦土地陳報，陳報竣後，根據持地面積統計，改訂科則，確是一條增加收入的最有效的方法。但我國地主負擔，鄉村重於城市，且多數城市土地，以其漲價甚速，獲利甚厚，因而多屬無負擔或負擔甚輕。今後對於城市土地，應先趕辦測量登記，在測量未完成以前，所有城市土地，似可先行舉辦地價調查，並同時切實整理房租，調查房屋租賃價格，實行官價制度，以爲確定地價及征收房租之根據。俟測量完竣，再行依法改徵地價稅，土地改良物稅，及土地增價稅等，凡此皆地方應有財源，而承領積極舉辦的，至契稅亦爲我國最古之稅，今調查所以未明列契稅爲縣財政收入者，因爲按照土地法規章，土地房屋轉移時，酒務土地增價稅，若再征契稅，是爲複稅，且房屋稅有時間性，即使增值，亦不能太大，同時爲求地籍不亂，征冊精確，土地轉移時，必希望人民前來登記，如課以稅，人民必有規避，影響登記工作很大。惟目前如將契稅廢止，影響縣財政收入甚大，故契稅之整理，也是必要的，查契稅最大弊端，爲人民逃稅，今後必須在減輕人民負擔原則下，減輕稅率，切實推行官中制，則契稅收入必可增加。其次，屠宰稅之一部收入，爲屠宰稅之全額，及其他營業稅百分之二十以上，這也是縣財政收入的一個重要來源。屠宰稅的徵收，普通是採承包制，雖是用公開投標的辦法，事實上徒具其名與形式，承包者仍多爲地方土豪劣地痞所專斷把持，甚或與經辦人員相互串通，狼狽爲奸，從中漁利，侵吞分肥。故整理之途徑，應該取消這種不良的承包制，改由縣政府直接征收，在城區可由稅務征收處經徵，在鄉區可由區署或鄉鎮公所代征，這樣既不致於增多稅款徵收的行政費用，

又無慮屠宰商人之抗稅漏稅隱匿稅，則收入數額一定可以大爲增進。其稅率亦應取消按頭彙計算的方賦法，改用按斤數及售價的計算方法，使稅率隨肉價的漲落而有高下，才公平合理，今肉價較前已高漲很多，而稅收並未有所增加，即由於承包包頭計稅使然，如果能切實加以整理，屠宰稅收的增加定無問題。其他營業稅，因自抗戰以來，各地物價飛漲，商人獲利至厚，而其所盡納稅之義務甚微，普通營業稅率之規定，約爲千分之十，僅及其營利收入百分之一，揆諸歐美各國人民對於國家所盡義務之比例，實嫌太輕，況所得稅等項稅率亦甚低微，在此非常時期，爲適應後方各省地方建設事業之需要計，似應酌量將營業稅率提高，並予切實調整，以其所增之收入，悉數撥充縣地方專業之用。再次，縣公產收入，也足以充裕縣財政收入。在過去各縣都有所謂學田、祭田、官田、沙田、荒田、衝地、屯田、官衙、廟宇、寺院、及慈善公益基金會生息等一類公款公產，本可用作縣有可靠收入的一種，但事實上，因爲年代荒遠，冊籍與記載往往不易稽考，於是主管的胥吏或土豪劣紳得乘機侵蝕，變公有爲私有，政府對此若下決心，追本溯源，自不難水落石出，使公家的款產仍歸公家。至於尚未被侵蝕的縣有款產，有爲各區各鄉鎮所分別把持者，有爲地方有力紳士把持者，究竟一地方公款公產若干，既無預算，收支亦不公布，大多隱混朋分，以爲私囊，政府對此若能認真管理，將所有收益由縣統收統支作通盤的籌劃，必可獲得大宗收入。但亦有若干地方款產，因政府未能認真監督經營，致所收地租與利息亦微乎其微，使公家蒙受損失，私人侵佔利益，政府對此尤應切實整頓與應用，使公款公產收入增加。再其次，縣公營業收入，也是充裕縣財政收入的一個有效辦法。因我國地大物博，人力無窮，不應專賴增加人民負擔的捐稅，而應本我所長，奉行「總理一任乎萬能主義」，創辦地方公營業，如設立手工業製造廠，

其偏重農牧，辦公費用事業，自應維持，而農牧業，在經濟水利等，所得之遲延利息，均可增進縣財政收入。不過辦理時，須注意持重人，以守高麗經濟的原則，管理與科學化效率化，否則，便有貽誤的危險，這是不應不注意的。此外，依法許可之稅捐，若能加以合理的整理，革其弊亂，清其中流，則財政收入程序，人民的負擔可減，縣財政的收入亦可增加。至於法外的征收，在法令上雖嚴加禁止，事實上往往地方於預算外發生不償付之支出，多由各區鄉鎮自行設法彌補，而彌補的方法便是賄派，於是地方劣紳可趁機中漁利，所以政府對於此種不可避免的臨時負擔，應作嚴格的監督與制限，在不增加人民負擔的情形下，仍可以增加政府收入，才不致於損失稅源與民力。

綜上所述，縣財政收入的來源既已確定，地方自治事業自然也易順利進行。惟縣政府辦理國家事務及省事務，是代辦性質，所以綱要特規定其所需經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款，以清界限。又因過去縣政府行政經費，不論富庶與否，很多由省經費撥給，其事業經費則由縣支給，但亦有富庶縣份因地位重要而由省款補助的，殊欠公允，所以規定開支經費是以自給之縣，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，以期各縣得以平均發展；而人口稀少，土地尚未開闢之縣，其所需開辦經費，除由省庫撥付外，不足之數由國庫補助，使內地邊遠縣份也得早日開發。其因建設上的需要，費用浩大，無法開支者，規定經縣參議會的決議及省政府的核准，也可以依法募集縣公債。這種補助費及募債的規定，如將來辦理妥善，自亦不失為充實縣財政的良好方法。

## 第二目 縣財政支出

縣政府之職務，為推進縣政，促進建設，惟欲施其職務，必需相當之經費，應付支出，而支出如

何最適當最有效，則清遵守一定之原則。在平時，爲培養民力，扶持民生，固應採「量入爲出」之原則，在戰時，爲求軍事勝利，增強抗戰力量，則應採「量出爲入」之原則，但我國自抗戰以後，財源減少，負擔力弱，若無限制的增加收入，則人民將不堪命，故應採取平衡收支的政策，於衡量民力不損財源之中增加收入以樹立戰時財政的基礎。至支出時應如何支配，尙有下列各項原則：（一）支出應合乎政治原則，凡經費支出之負擔與利益，宜力求均平。（二）支出應合乎財政原則，第一須厲行節約政策，以最少之勞費，獲最大之效果，並節減一切不當不急之費用。第二須厲行公開政策，使人民明瞭財政狀況，並實行立法行政及司法上之監督。（三）支出應合乎經濟原則，第一須注意國民經濟上之利益，即增加生產之支出，減少不生產之支出。第二須使經費支出與國民所得成相當之比例。第三須使支出之地點，儘量在縣境以內。（四）支出應合乎社會原則，第一須使支出之利益，能普遍及於全縣人民，第二須使支出之方向，不限於一鄉一村或一階級。上述原則，實爲整理縣財政者所當遵循的正軌。

縣財政支出的種類，與編製預算，擬參施政方針，決定收入政策，都有密切關係。依照修正辦理國家及地方預算收支分類標準，地方支出分黨務費，行政費、司法費、公安費、財務費、教育文化費、實業費、交通費、衛生費、建設費、地方營業資本支出、協助費、撫卹費、債務費、其他支出、以及預算備費等十六項，這是依支出之性質爲標準而分類的。至於國防經費，屬於中央支出，不在地方經費範圍以內，惟若干地方事業，直接間接與國防有關的很多，於建設縣政時，能先爲未雨綢繆，預爲佈置，則臨渴不致掘井，緊急時才免慌張。例如國防教育，國民軍訓，民衆組織與民衆團體之訓誦，國省縣鄉鎮路網之聯絡，鄉村電話，城市設計，工商業分散等等，均預平日逐漸準備，非戰時一蹴可及。主縣政者

，除應自負的環境，努力於縣政建設外，才須放遠眼光，注意整個國家民族之最大利益。

上述以支出性質為標準之分類，於科目支出性質有增併時，此種分類方法當然亦隨之變動，並不是執一不移的，今將原編之實施，組織方面既經調整充實，新興的事業又很多，支出的種類自然也應略有變更。依照財政收支系統法所列舉的地方支出，分縣政權行使支出，行政支出，立法支出，教育及文化支出，經濟及建設支出，衛生及治療支出，保育及救濟支出，營業投資及維持之支出，保安支出，財務支出，債務支出，公務人員退休及撫卹支出，損失支出，信託管理支出，普通補助及補助支出，及其他支出等十六項，較以前之分類已詳盡多了。主計處所定現行預算科目標準，就是依此分類擬訂的。各省似應酌量地方情形，決定項目，以期劃一，而便監督。

### 第三目 縣財務行政

我國財政的積弊，在於財務行政紊亂，果使財務行政嚴整有序，雖不能將財政問題全部解決，至少還是整理與建設縣財政的基本條件。茲分述如下：

#### 一、厲行預算決算

預算為一年度內收支的預測，經費如何支配，收支是否適合，都應預為計劃，以期財務行政秩序不致混亂，事業的進行也有所依據。預算的編製，在預算章程所規定的，僅限於省市，縣預算尚付缺如。至二十三年五月第二次全國財政會議議決了辦理縣市預算規章要點，由財政部咨請各省依照要點訂定單行章程，各縣市預算的編製才有所依據。茲錄要點六項如下：

(一) 縣市地方政府編審地方預算時，務使法團及公民有參加意見之機會，以示財政之公開，其預算



之監督，須於行政機關以外，別設機關爲之，以防流弊。

(二) 凡屬地方公有之收支，不問其來源如何，均須編入，其預算必須顯示其全部財政狀況。

(三) 預算科目，務求明瞭統一，使一般人民易於通曉。

(四) 預算編審程序，務求簡易，多用集會查勘方式，以祛除隔閡，減少文書承轉，以節省時期。

(五) 預算公布日期，至遲須在年度開始一個月以前，以便爲實施上之準備。

(六) 預算之執行及追加預算，須有嚴格之規定，以杜苛徵濫用之弊。

至廿一年九月預算法公布後，二十六年四月又經修正公布，俟施行準備完成，即將正式施行。預算法規定各級政府預算，每一會計年度辦理一次，各依法定收支系統的劃分，各自獨立。縣市預算編製的程序，規定縣市政府每年應擬編下年度總概算書，於七月一日前送請省政府審定，由省政府分交各主管機關參註意見，由省政府會議審定其計畫及概數，於九月一日前發還，再由縣市政府擬定預算，送縣市議會審議，縣市議會未成立時，送省政府會議審議，經審定後，由縣市政府於十二月一日前公布。今新縣制之實施，於綱要規定，縣設縣參議會，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。俾手續簡捷，以應需要，並得發揮審核監督的機能。

預算施行以後，其預定的收支，是否與實際狀況完全相符，應於年度終了之後，就實際收支數額，製成決算報告書，而後預算之目的，始能達到，若僅有預算而無決算，則無以查核執行預算之行政官吏

有無違背或超過預算之收支，亦無法明瞭預算執行結果之財政盈虛消長情形，而預算等於具文。故實行預算制度之後，決算制度之實行，亦不可或缺。決算的編製，在暫行決算章程所規定的，僅限於省市，縣決算仍無明文規定。其辦理手續，似應由縣於年度終了後兩月內，編成上年度收支決算報告書，收支報告表，總平覽表，財務目錄各二份，一份留存縣政府，一份送交縣參議會議決，再呈省核定，並公布之。以觀經一年度內收支之實況，與預算相對照，有無浮濫之收支，而期縣財政漸上正軌。

## 二、實行統收統支

過去各縣為維持各種主要事業不受財政支絀的影響，指定某種財源為專款，這種專款的籌措與支配，或由各主管機關主持，或另設獨立機關，自成系統。既不能酌量專業的輕重緩急通盤籌劃，亦不能調劑盈虛，且所收稅款自行保管，自行領用，又無帳冊報告可稽，極易發生挪移侵蝕之流弊。所以綱要特規定縣財政都由縣政府統收統支，將所有地方上一切歲收入款的征收，與一切歲支出款的發付，都集中辦理，將專款制度廢除，由縣政府統籌籌劃，使各種專業的緩急輕重，重為合理的分配。這樣可以使縣財政收支系統得以統一，各種專業都能有秩序的平衡的發展。

而欲實行統收統支，首須統一地方財政機關，使集中於縣政府之內，由財政科負責辦理，凡賦稅征收、公款公產管理、庫款調撥及支出統制等財務管理事項，均由財政科主持之。但這些事務都很繁雜，自可設立相當組織，各司其事，由財政科籌劃並指揮其進行方針與步驟，以簡厥繁，一切事務可處留裕如，不生困難了。

## 三、成立會計室

過去各縣縣政府的會計，除極少數省份業經改革外，多極紊亂。帳冊方式，既無統一規定，冊數多寡亦無定，常有同性質之收支分登於兩種帳冊，且所分科目，繁亂不清，隨時登記，內容混雜。不但記帳有無錯誤，不易檢查，即有舞弊情事，亦無法稽核，辦理交代，極感困難。且過去會計出納大都由一人兼管，致弊端百出。今網要規定實行會計制度，即在樹立超然主計，其目的有三：其一、整理各項收支，將全縣歲入歲出之真實狀況，公諸人民，以昭信用。其二、將縣款收支帳目，縣有公款公產之保管等，編製各類報告表，交審核機關審核，以解除施政者之責任。其三、將已往年度收支情形與本年度之財政現狀互相比較，作為下年度決定施政方針之參考。由此可知，縣會計之性質，與所負使命之重要了。但如何才能發揮其最大效能，此非採用新式簿記組織及實行會計獨立不可。依照主計制度，各縣應設會計室，設會計主任一人，助理員一二人，由省會計處委派，縣長不得撤任或更換之。其職責如左：

- (一) 關於籌劃縣預算所需事實之調查事項。
- (二) 關於縣歲入歲出概預算書之核算及總概預算書之編造事項。
- (三) 關於辦理預算內款項依法流用之登記事項。
- (四) 關於支付書之會簽登記事項。
- (五) 關於縣歲入歲出決算書之核算及總決算書之編造事項。
- (六) 關於債款合同及發行公債查款之審查事項。
- (七) 關於其他歲計事項。
- (八) 關於各機關會計報告之綜核記載事項。

(九) 關於各機關會計報告以外各項會計憑證之稽核申報事項。

(十) 關於編製各地會計報告事項。

(十一) 關於派員審核各機關帳目事項。

(十二) 關於各機關會計人員之訓練事項。

(十三) 關於各機關會計事務之指導監督事項。

(十四) 關於製定頒行會計表冊書據等格式事項。

(十五) 關於其他會計事項。

依上所列，會計室所掌理的事項，為歲計及會計事務。會計室雖為縣政府中的一部，除會計事務應商承縣長辦理外，並不受縣長的牽制，完全立於監督地位，以期財政有常序，一切庶政得逐漸步入正軌。

#### 四、設立縣金庫

過去各縣財政收支，多係各自為政，征起稅款，任意支用，挪移侵蝕之弊，在所不免，因之公家損失，不可勝計。今綱要規定設立縣金庫，即在免除此項流弊之發生。其目的在使縣款之出納及保管，與征收機關及支出機關分開辦理，即征收及支出機關之職權僅限於簽發收支命令，而將實際收付款項之權，完全交與金庫，以金庫為收入之保管者及支出之代理者，蓋發出命令機關與收付機關若合而為一，不僅易生中飽之弊，且因款項分存各機關，無法運用，足以妨礙金融之流通，實有分離之必要。故金庫之效用，在積極方面，可使現金出納保管有統一權責，在消極方面，可以防止一切挪移侵蝕之弊，此所以

在現計論上立於重要地位。

縣金庫的設立，依公庫法規定，縣政府之公庫稱縣庫，以縣政府爲其主管機關。並以由銀行代理爲原則，除有特殊情形外，應先儘所在地之中央銀行代理之，其無中央銀行者，應指定各該省市縣之地方銀行代理，其無地方銀行者，得指定其他銀行或郵政機關代理，但須先經上級政府公庫主管機關核准。其組織，須按照各縣收支情形，由省政府分別核准其等次，人員之多寡即按縣庫之等次而伸縮之。各庫設主任一人，由縣長呈請省府核委，庫內分爲出納保管及會計兩部份。其職務在爲縣政府經管現金票據證券及其他財物。凡縣政府及各機關的收入，除法律另有規定者外，一律應直接解交縣庫收納保管，記入縣收入總存款帳內。而支出款項，除極少數之零用金由縣屬各機關庶務人員自行保管支付外，其餘各機關應領之經費，均應按照呈准預算數，於應領款項下編造支付預算書，連同請款憑單，送請縣政府用支票方式，由縣長與會計主任會簽及審核主任核簽支付命令，交領款機關或領款人向縣庫直接領款，縣庫主任於接到此項命令後，應即於憑證上加蓋戳記或私章，交與會計由收入總存款帳內，撥入各機關存款帳內，然後再由出納保管人員如數支付。於每日業務終了，應將縣款帳目結清，填送縣款結存日報表，每旬及每月亦應編送報表，以便查對，年度終了時，更應造具清冊分呈備查。

##### 五、確立財政監督機關

財政監督，消極的在防止貪污，積極的在增加行政效率，以維護縣民之福利，保障縣政之秩序。其內容有隨時監督事前監督與事後監督三種不同，茲就其機關性質分述如左：

##### (一) 行政監督機關

縣爲國家行政區劃，並無獨立自主之權，其一切政治設施，須遵守中央法令，財政事項亦然。縣雖爲地方自治單位，而所謂自治是法定限度內的自治。須受省的監督。且縣之單位過多，中央直接控制，事實上難以做到，省便基於此種需要而代行監督權，這是行政上的監督。依照十七年國民政府公佈的監督地方財政暫行法（二十一年十二月修正）之規定，各地方財務行政的監督機關爲財政部，各縣市財務行政的監督機關爲財政廳，其監督標準，約有三項：

1. 變更稅目及募集公債的限制

各縣市非依法律不得變更稅目，遇有變更稅率或募集公債時，應先擬具計劃，交縣市立法機關，或地方各法團討論，呈報財政廳審核簽註，呈請省政府議決令行，並咨送財政部備案。

2. 舉辦有弊害稅捐的取締

各級地方政府不得呈請舉辦有弊害的稅捐，如妨害社會公共利益，妨害中央收入之來源，複稅，妨害交通，爲一地方之利益，對於他地方貨物之輸入，爲不公平之課稅，及各地方之物品通過稅等。

3. 財政情形及收支實況的審核

各縣市的財政情形及收支實況，應按月報由財政廳於每屆年度終了時，列表彙報財政部，主計處，及審計部查稽。

此外，縣財政的策劃與推進，興革與裁廢，都應由省負責指揮監督。惟在法定限度內，縣政府對於縣財政事項，亦應自己負起責任，遵照法令規定，自動計劃應興應革事宜，隨時設法爲地方謀福利

，要作一個發動機，不要祇作一個工作機。

### (二) 立法監督機關

欲求樹立永久性的財政監督制度，以發揚地方自治的精神，自應注重於人民公開監督財政，使民意機關負有監督建議的責任，這是立法上的監督。依綱要規定，縣預算決算應先送交縣參議會議決，可見縣參議會就是縣財政事務的立法機關。但其權力有限，處處須依據法令辦理，須受上級政府的監督，不能隨意決定一切而命令縣政府去執行，其職責是在建議與審議，以供上級政府的參考。

### (三) 司法監督機關

縣政府之收入款項，直接關係人民之利害，如有浮收，則人民負擔加重，如有濫支，則經費不敷，伊將設法取之於民，故不可無完善的縣審計制度，以除此弊端而保護人民之利益，增進縣政之效能。故此種機關應超然於行政之外，立於獨立地位，不受任何機關之牽制，才能充分發揮其功效，這是司法上的監督。我國現行審計制度，分為審核與稽察兩部份，審核包括事前審計與事後審計，事前審計為監督預算之執行與核定收支命令，財政機關發放各項經費之支付書，應送審計機關核簽，非經核簽，公庫不得付款或轉帳；事後審計之重要事務為審核計算與決算，因審核預算儘知其與法定預算相符與否，審核計算與決算，即可推而知其使用是否經濟或合理與否；稽察為稽察財政上之不法或不忠於職務之行爲，其主要任務為監視各機關營繕工程購置及變賣各種財物之開標，決標，驗收；這也就是審計機關的職權。今審計部於各省已設有審計處，辦理當地審

計，對於會計執行政務的財政會計，則其的改良行區域會計，難於功效。為非有此地審計，必須組織審計機關，應由審計處於各縣設立審計分處或辦事處，直接對審計處負責，就地集中辦理各項事宜。設主任一人，審計員若干人，分編審計員若干組，前者如發給各項收支命令，剔除不必要的經費及其他費用等，後者則根據核實地調查與考核，以補審計之不足。惟以限於人力財力，縣審計之推行，當難一蹴而就，似可先設審計專員，駐縣專司其事，然後再分期逐漸推廣，則縣之財務行政，當可期轉入一個時代的新開展。

### 第二節 鄉鎮財政

我國鄉鎮之有財政，始於清末，按照城鎮鄉自治章程之規定，自治經費則來源，為本地方公款公產收入，本地方公益捐，及依自治規約所收之罰金。其預決算之編製，捐款之征收，統由城鎮董事會或鄉董負責，審核之權則屬城鎮鄉議事會，並有定期以臨時財政收支檢查，定期由董事會或鄉董舉行，臨時預會同議事會舉行，這是清末鄉鎮財政的大概情形。民初多襲清末成法，民國十年，內務部頒布鄉自治制，不論城鎮鄉，統以鄉名之，故鄉長及鄉董為執行機關，設鄉自治會為議事機關。鄉自治經費，則以附加稅、雜捐、規費、使用費、財產收入、及營業收入充之，所有財政之收支及預決算之編制，統由鄉長辦理。但自治會對財政有四種議決之權，即預決算之審核，自治稅使用費之征收，及不動產之買入與處分，財產營造物公共設備之經營與處分。十六年後，縣組織法公布，以區鄉鎮二級為自治團體，按照鄉鎮自治施行法之規定，鄉鎮財政收入，為鄉鎮公款公款之孳息，鄉鎮公營業之純利，依法賦與之自治款項，懸補助金，及特別捐。在鄉鎮長民選制，鄉鎮公所負編造預決算及財產孳息收支與公款公產管理



之實，審核權則屬於鄉鎮務會議；鄉鎮長民選後，預決算改由鄉鎮民大會議決，並組織監察委員會監督財政。至二十一年，頒布剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，保甲經費，規定由保內住民征集，地方公款公產，經保甲會議之議決，亦得儘先移用，二十四年又規定以統收統支為原則。上述歷年辦法，雖極完善，但因種種關係，各省均未能依照實施，故各省自治經費來源，辦法不一，其收入不外四種：（一）田賦附加或抄戶攤派，（二）公款公產孳息，（三）公益事業盈利，（四）其他雜稅或撥補款。其種類名目雖多，實際收入甚微。就其支出言，因經費過少，不敷支應，事業也無法進展，於是苛雜繁興，魚肉鄉民，為土劣地痞之唯一利藪所在。就財政監督言，大都自收自用，既無編制預決算手續，征收時亦多不給收據，收款後又無簿冊記載，支用更無報銷，情形混亂，不實可喻。今鄉鎮既為一自治團體，自應有其合理的財政制度。

### 第一目 鄉鎮財政收支

地方自治的實施，欲推行順利，自治經費的籌措，實最重要。在縣財政方面，尚有固定收入，可為各項政費事業費的支給，而鄉鎮財政素少確實來源，支應為難。今綱要對於鄉鎮財政收入特加規定，以期劃一，而便統收。其來源如左：

- 一、依法賦與之收入。
- 二、鄉鎮公有財產之收入。
- 三、鄉鎮公益事業之收入。
- 四、補助金。

五、新縣鎮民代表會決議征收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

依照上述規定，依法征收之收入，如民法第四十四條所規定，法人解散後，除清償債務外，其賸餘財產的歸屬，如有遺囑應先或總管財決裁，職其法人所在地之地方自治團體，這種收入數額很少，而且不可靠。徵收保甲罰金，依法征收的捐稅，其比較可靠，至於稅之零碎零漫，由縣直接徵收極不便利者，或捐稅本身有地租性質者，似宜於鄉鎮代收，提款以充鄉鎮經費，鄉鎮公有財產之收入，分爲行政財產與收益財產，前者由鄉鎮公所保辦公產房屋，學校校舍、公墓、及各種營造物之基地工具等，均無收入可言；後者即以收益爲目的而管理之財產，如鄉鎮保所有之山林、田地、房屋及其他動產等，大部分都由私人包辦經營，任其腐蝕或浪費，殊爲可惜，今後應將此類財產改爲公管，設置鄉鎮財產保管委員會，明瞭整理，以生收益純作爲公有經費。鄉鎮公營事業之收入，以性質宜於鄉鎮辦理的事務，無論爲財政目的或公營目的，都可由鄉鎮經營，其所得非爲鄉鎮收入。但目前鄉鎮經費支絀之時，若專靠依法賦與的有限稅源，誠屬杯水車薪，無濟於事，自宜本「雙手萬能主義」，利用當地人力財力從事發展財政目的之公營事業，以求地方經濟生產事業的收入增加。且自治團體，不祇爲一政治組織，並且爲一經濟性質的合作團體，故鄉鎮財政的來源，應特別注重興辦造產事業。如設立合作社，辦理農產運銷，附設農倉或運用鄉鎮積穀倉，經營益殖業務，開墾荒山荒地，劃爲公共牧場，或造林及其他植植，利用境內池沼蓄養魚類，租借廟會祠社田地爲公共農場，及其他公營事業，均應由鄉鎮公所擬訂整個計劃，呈縣核定後，分保進行，所需之勞力，由鄉民義務担任，因鄉民既爲自治團體的分子，對於自治團體造產事業，自應共同出勞力以經營之，即以其盈利作爲鄉鎮事業費。補助金，爲各縣經常的或臨時的撥充鄉

鎮之經費，因我國鄉鎮貧富殊殊，在此自治期成之時，財政基礎尚未確立，自應由縣酌予補助。依照財政收支系統法之規定，應由各省就中央所得稅及遺產稅分給各縣之百分數中，明定其中幾成，再就各縣由省分得之營業稅幾成，作為鄉鎮事業的補助金。補助金的分配，可依照人口密度、社會經濟狀況，及自治實行程度為決定。鄉鎮民代表會決議徵收之臨時收入，是因緊急需用，或支應不敷時，無論就人就物或就行為，均可由鄉鎮民代表會之決議徵收，惟征收時，須按照本地情形，合於公平原則，明定捐率，及征收時期與繳款方法，報縣核准，以資監督，而防流弊。綜上所述，果能見諸實行，則不僅經費問題得到解決，地方自治事業亦必隨之而發展，所以新縣制的實施，反可解決了鄉鎮財政的困難。

鄉鎮既有了上述之鉅大的充實的財源，即可依照地方自治事業的需要，應付支出，其支出分為鄉鎮行政費及鄉鎮事業費，前者是依法令必要支出的經費，如鄉鎮民代表會保民大會經費，及鄉鎮公所辦理公務必需行政經費及所屬各保辦公費。後者是鄉鎮自治事業的經費，如教育文化、經濟建設、衛生救濟、保衛消防，及其他事業經費。但有錢亦不願亂用，私人如此，公家亦然，故每一項支出，必察其用途，估其價值，度其影響，而計其事功，以求支出之穩實，而防浮濫浪費。同時，既有收支，則不得不求其平衡，欲求收支有序，必須確立預算制度，所以綱要規定，鄉鎮公所應編製概算。但鄉鎮基礎尚未健全，鄉鎮財政萬不能獨立，必須由上級政府嚴厲監督，所以規定鄉鎮概算應是由縣政府審核，編入縣總概算，這樣漸次授以財政權，以養成其理財的道德與習慣，而求其將來自足自給，達到獨立的地境。

## 第二目 鄉鎮財務行政

鄉鎮財務行政的建立，須守兩個原則：一曰簡單，二曰嚴密。鄉鎮範圍狹小，事務單純，非簡單不

是以即退還，以鳴鑼徵實者，一縣少者十餘，多者數百，上級政府監督困難，故非嚴密，不足以期確實，而杜流弊。

依照綱要規定，鄉鎮設財產保管委員會，其地位組織職責等，雖未規定，就整個鄉鎮財政制度而言，其設置為求財政的公開，人選自應以素有經濟信用者為準，由鄉鎮民代表會選舉，以便獨立行使職權並利財政事務的進行。為統一組織集中事權計，並應隸屬於鄉鎮公所，受鄉鎮公所的監督。其職責，顧名思義，當為保管本鄉鎮公款公產，為免除過去為少數人所私飽，應授以清理並經理收支之權。茲略舉辦法數則，以供參考。

#### 一、保管

- (一) 鄉鎮公產以不動產為原則，如有公款，即須購置不動產保管。
- (二) 不動產應詳細調查，造具底冊，並分存鄉鎮公所及縣政府。
- (三) 不動產契約應存銀行保管，或攝成影片，分存各機關。

#### 二、孳息

田地房屋各產，須一律招租使用，孳息收取時，房屋收取租金固無問題。田產向例收取租穀，保管售賣易滋弊端，應折取現金，較為便利。

#### 三、用途

以用於遺產事業或必要建設費用為限，支用時，須由鄉鎮公所編製預算，呈縣核准。

#### 四、監督

(一) 公產收支，應由鄉鎮公所編入概算。

(二) 公產收支，應記載於冊，並按月公布。

(三) 縣政府應隨時派員查核。

此外，關於鄉鎮民代表會決議征收之臨時收入，爲使人民信任樂於繳納，並免除中飽，及其他弊害起見，亦應授以經徵之權。對於鄉鎮公所經營收支是否核實則正當，尤應授以初步審核之權，故至少應設一會計人員，報由縣會計室核委，便能發生稽核的作用。如將來鄉鎮財政收支繁瑣，縣金倉應於重要鄉鎮設置分庫，或委託合作金融機關及郵政機關代辦，以資鄉鎮自收自用，而杜流弊。此爲理論之正當，亦事實之必需。

## 第七章 縣自治事業

### 第一節 完成自治之標準

新縣制的機構雖已樹立，這並非地方自治的完成，僅爲地方自治開始工作的第一步。此後即應運用此種新機構，以推進其新縣政，并完成地方自治事業。然如何以重新縣政之推進，與地方自治之完成，則滯於統籌籌劃之下，制定完密的整個計劃，使地方自治之設施，有一定的規範。而計劃的制定，必須有統一的標準，以確定其必達到的程度，如果鴻無標準，施設時即無正確的指針，一切設施必致費漫無緒，而難有成效。但標準的確定，也不能憑空虛構，一定要有所根據。

我們首先應承認。總理遺教，因為總理是最早而且最具體地地方自治之理論與實際向我們指示過的人。總理手訂的地方自治章程，是中央的自治開始實行法，建國大綱第八至第十八各條。在地方自治開始實行法中明定中央的工作有六項，連同其他所指示的共為九項，就是清戶口、立機關、定地價、修道路、築堤壩、設學校、和設市場、儲蓄、合作業。在建國大綱中規定的地方自治事項共有七種，就是全縣人員調查清楚、全縣土地調查完竣、全縣自治辦理妥善、四項糧食之道路修築成功、人民受四權使用之訓練、完平國民義務，及實行革命軍政，另外對於地方財政之收支，也認為是地方自治事項之一。以上各項完全做到時，才成為一完全自治之縣，人民可以選舉議員，議決一縣之法律，選舉縣官，執行一縣之政事。其內容雖如此複雜，而其施行之步驟，規定嚴密，雖不是成文法律，却為我國縣政的最高法理，任何法令應以此為依據，以此為最高的終極目的。

其次，我們應根據 總裁的言論，因為 總裁不僅是 總理思想的繼承者，而且還是 總理事業的發揚光大者。總裁在二十六年七月間對廬山演說時所講和准地方自治為建國大綱入手方法一文中，對於地方自治事業，曾補充幾項，就是調查戶口、調查土地、辦理警備。（包括推行保甲）開闢交通、普及教育、墾荒造林、修築水利。（築堤開渠掘井等項均屬之）推行合作。到二十八年五月，總裁在中央訓練團所講三民主義之體系及其實行程序一文中，又將地方自治的內容，詳細闡明，以訓政時期的實際工作為建立地方自治，地方自治應包括五項建設，就是：一心理建設，即國民精神建設；二倫理建設，即民族道德建設；三社會建設，即訓練民衆行使四權及組織保甲；四政治建設，即健全縣各級行政機構；五經濟建設，即實行實業計劃及地方自治開始實行法所列舉的各項基本工作。由此可以看出 總裁

對地方自治事項，實有很大的補充，譬如將心理建設和倫理建設也列入地方自治事項，實含有很大的意義。

根據 總理 總裁指示的原則，於二十八年開國防最高委員會特聘請許多地方自治專家，組成地方自治實施設計會議 由內政部主持，經若干次商討，通過了一件地方自治實施方案，將地方自治條件擴到十四項，完成每一項工作的標準，都有詳細的規定，具體的辦法，以期地方自治之實施有一定的程序和統一的標準，而便推行。其內容如左：

### 一、編查戶口

(一) 原有戶籍及第一次人事登記，辦理完竣。

(二) 繼續辦理戶口異動登記。

### 二、規定地價

(一) 全縣土地經過測量及登記，造有正式地籍圖冊 並經依法規定地價，徵收地價稅及土地增值稅。

(二) 在未能如期辦完土地測量及土地登記之縣，辦理土地陳報，造具臨時地籍冊，全縣土地分鄉分段，大體定其地價，並將原有土地賦稅加以厘整。

### 三、開墾荒地

(一) 全縣公私所有荒地，調查完竣，造具清冊。

(二) 公有荒地由各鄉鎮公所按其性質，分別利用及管理。

(三) 私有土地由各鄉鎮公所督飭土地所有人限期施舉。

(其無力私舉或逾期不舉者，由縣依最低地價加以征收，轉放於需要土地之人民，其地價得分期給付之。)

四、實行造產

(一) 鄉鎮及保因時因地，利用當地民力從事公共造產。其收益充作辦理地方自治事業之用。

(造產事業舉例如下：1. 農林 2. 水利 3. 漁鹽 4. 畜牧 5. 蠶桑 6. 紡織 7. 小鑛業 8. 其他公共生產事業如磚瓦窯石灰窯、炭窯水壩等)。

(二) 成年男女每年應參加公共造產工作若干日。

五、整理財政

(一) 確立財務行政制度。(公庫會計預算決算及審核制度依照規定辦理)

(二) 整理地方收入。(各項依法收入由縣政府整理達到規定之程度)

(三) 確立人民監督地方財政之制度。

六、健全機構

(一) 縣政府鄉(鎮)公所及保辦公處依照縣各級組織綱要之規定組織健全。

(二) 縣參議會鄉(鎮)民代表保民大會依法成立。

七、訓練民衆

(一) 縣各級組織幹部人員全部經過訓練。



(二) 民衆有參加保民大會一年以上之經驗。

(三) 充分訓練民衆行使四權。

(四) 縣公民完畢其兵役、工役、納稅及受教育訓練之義務。

(五) 縣公民依照規定舉行公民宣誓，領有公民證。

(六) 在非當時期，各鄉（鎮）保厲行精神總動員，按照規定舉行國民月會。

#### 八、開闢交通

(一) 縣與毗鄰各縣間之縣道，依照規定寬度標準修築完成，以與省道銜接。

(二) 縣與鄉鎮間及鄉鎮與毗連鄉鎮間之鄉鎮道路，依照規定寬度標準修築完成。

(三) 縣與縣間縣與鄉鎮間及鄉鎮與鄉鎮間之電話網設立完成，並與省長途電話聯絡。

(四) 全縣養路組織之設置。

#### 九、設立學校

(一) 每保設一國民學校（於必要時得聯合二保或三保設立之）

(二) 每鄉鎮設有中心學校。

(三) 縣或區設有六年制之中心學校。

(四) 保或民學校附近，鄉鎮中心學校附近，均設有民衆訓練運動娛樂遊息場所。

(五) 學齡兒童入學者達全數百分之八十以上。

(六) 失學男女成年入學者達全數百分之七十以上。

一、推行合作

(一) 每保設有合作社或合作分社。(於必要時得聯合二保或三保設立之)

(二) 每鄉鎮設有中心合作社。(保合作社得加入該中心合作社該社對於必要時鄉鎮中心合作社

得設保分社)

(三) 每縣設有合作社聯合社。(於必要時二或三以上之鄉鎮中心合作社亦得聯合社)

(四) 各級合作社附設簡易農倉或庫式倉庫辦理儲押流通金融調濟民食。

(五) 發展生絲、運銷、運費、保險、信用等各種合作事業，並以合作方式從事公共遺產。(於必要時得成立專以經營某種事業為組織範圍之合作社及聯合社)

(六) 確立縣合作指導制度，並提高合作指導人員之智識技能及職權。

十一、辦理警衛

(一) 警保聯盟籌辦完成。

(二) 每鄉鎮壯丁隊每保壯丁隊訓練完成。

(三) 縣境內治安良好。

十二、推進衛生

(一) 鄉鎮保公共衛生場所之設置。(如菜市場公共浴場公共廁所等)

(二) 每保設有簡便藥箱。

(三) 每鄉鎮設有醫務所。(於必要時得聯合數鄉鎮設立之)

(四) 每縣至少設一衛生院或衛生所。

### 十三、實施救恤

(一) 所有老弱殘廢孤獨病婦孺無所歸宿者，由本地方之鄉鎮或保負責收容安置，妥為管理，不使遊蕩流落。

(二) 死亡掩埋疾病醫療等事無親屬處理者，由保辦公處或鄉鎮公所負責辦理。

(三) 統、並改善縣及鄉鎮之救濟或慈善機關。

(四) 監督並改善各地寺廟祠宇產業使興辦各種社會福利事業。

### 十四、厲行新生活

(一) 煙賭禁絕。

(二) 改良風俗革除陋習。

(三) 獎勵節約及儲蓄。

(四) 使人民生活衣食、衣、住、行、育、樂中合理化、紀律化、明禮義、知廉恥。

(五) 調解紛爭，和緩陳廢。

置十四項標準的規定，可以說是代表了一般專家對於地方自治的意見。為使實施更加週密起見，縣政計劃委員會又由杜學理與朱實德兩氏研究，將地方自治標準歸納為下列十七項：一、編查戶口，二、規定地價，包括土地測量，三、健全機構，四、嚴整人事，五、整理財政，六、設立學校，七、訓練民衆（包括實行國民精神總動員，訓練人民行使四權，完舉國民義務，實行革命主義等），八、推行合

九、辦理警衛，十、推廣墾業（包括墾荒造林畜牧等），十一、修治水利，十二、發展工礦，十三、開闢交通，十四、推行衛生，十五、實施節約，十六、社會調查，十七、推行新生活。以上十七項工作，內容繁雜，範圍極廣，自應分期輕重緩急，同時因地因事因物找出幾項中心工作，身體力行去做。譬如教育合作地籍和戶籍，就是一切工作的基礎，應首先把他完成起來，然後再按步就班，向著計劃進行，即地方自治不難如期完成。

## 第二節 自治事業之內容

縣自治事業的內容，包括管教養衛四大部門。其意義，總裁於念三年二月十二日出席南昌行營擴大紀念週時，曾說：「建設國家復興民族之根本要務，爲新養衛。教之要義，爲明禮義、知廉恥、負責任、守紀律。養之要義，爲衣食住行四項基本生活之救濟、清潔、簡單、樸實。衛之要義，爲嚴守紀律、服從法令、團結精神、共同一致。」又於念五年五月間在南京召集的地方高級行政人員會議中，曾說：「現在我們的地方自治，對教養衛三者以外，尤注重於管理。所謂之，即應注重於紀律與秩序，故教養衛三項要目以外，更增加上一管字。所謂管教養衛，乃爲完全。」由此可知，管係指事業處理之方法而言，教養衛係指自治事業之本身而言，前者爲自治事業的手段，後者爲自治事業的目的。此事業性質雖不相同，而最終的目標爲一，事業的設施，也是有相互的滲透關係，有相輔相成的因果，應該齊頭並進，而不應有所偏廢，否則，各項事業決不能有鞏固的成功。但過去各種事業的實施，往往分門別戶，各自爲政，非浪費人力財力，而難有成效，即彼此衝突，而無所適從，故今後必須本於統一一致的精神

力謀聯繫。其聯繫辦法有二：（一）各種事業的進行，使在整個計劃之下，統盤籌劃，共同發展。（二）設法使各種組織互相集中，互相合併，成爲各種事業的聯合組織。具體言之，就是要使管教審術四密合爲一體。今新縣制之實施，對於管教審術合一的精神，特別注重，除規定各級組織範圍內所有行政、教育、警察、衛生、合作、徵收等區域應力求合一外，對於各級組織亦採用管教審術聯合組織的辦法。其意義，就在革除互相推諉，互相磨擦，互相牽制之弊，使自治事業得以順利進行，並集中人力財力，以謀行政效率及施政成效的增進。

### 第一目 教

總裁在第三次全國教育會議的訓話，指示我們說：「現代國家之生命力，是由教育經濟武力三個要素所構成，教育是一切事業的基本，亦可以說教育是經濟與武力相聯繫的總樞紐。所以必須以發達經濟，增強武力，爲我們教育的方針。」由此可知，教育實爲立國的根本，我們要建國，必須普及教育，使全體人民得受適當的教育，以提高其智識與技能，而與各項藝術工作相適應。今總統既爲自任單位，普及教育的實施，當以縣爲起點，各縣之教育如能普及，即一省一國之教育成功，其關係之重大，可以想見。

惟過去國民教育組織極爲複雜，於普通小學之外，更有短期小學、民衆學校、鄉村小學、特種教育等辦法，設置地點雖未必同在一處，然而在教育制度上講，未免太不統一，而在師資養成目標上亦難確定，以並效力微弱。今規定保爲施教單位，設國民學校，鄉鎮爲輔導中心，設中小學校，校長暫以鄉鎮保長分別兼任，在經濟教育發達之區，校長以專任爲原則。這個學校應以全民衆爲對象，應採婦女兒

實成人合校制，將所有時教義務教育，均合而為一，並盡量採行導生制，務期於短時期內，使全國人民均有青少年低階位之國民基礎教育之機會，以時除貧富，提高國民程度。學校教師除担任教課外，兼任輔導保幹事，分任各項訓練及指導工作，參加地方各項事務。在鄉鎮保學校附近，應設民眾訓練運動娛樂遊息場所，如國民訓練講堂、大球場，及新生活俱樂部等，都應一一籌辦。

但有人以為教育保長兼任校長，及學校教師兼任鄉鎮保幹事專職務，不無困難，實則思解決基層組織之人才與經費問題，固必如此，為集中事權，增進非都會卜之效率，亦必須如此。今後行政人員必須重視教育，以教育為方法，達到政教育一之目的。而教育人員尤應在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練。則必能以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上一切事物現象為教材，注意訓練國民如何做人，如何辦事，務使學校教育與社會教育合一，教育與生活，教育與自治，能切實聯成一片。否則，一如過去之學校教師，僅為講堂內之講課，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，此實由於教育者未能盡其應盡之職責。由此可知小學教師之任務，不僅為培養兒童健全的師保，同時又為組訓全民實行自治的基幹。其職責之艱難，固已十倍於前，而國家之期望於小學教師者，尤為殷切。故教育部特訂定小教待遇規程及各項實施辦法，於念九年五月十四日經行政院第四六五次會議決議通過，俾小學教師生活安定，便能專心作育兒童及完成政治的基層建設。

關於國民教育的實施，行政院於念九年三月九日以陽字第四五七二號訓令頒布了國民教育實施綱領，教育部又依照綱領規定，訂定鄉鎮中心學校設施要則及保國民學校設施要則，以普伍字第一〇三四六

號訓令頒發各省遵行，以爲學校設施的準則。茲將綱領規定辦法分述如左：

### 一、教育方針

國民教育之實施，應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，注重民族意識，國家觀念，國民道德之培養，及身心健康之訓練，並應切合實際需要，養成自治自衛之能力，受以生活必需之智識技能。

### 二、教育年齡

國民教育分義務教育及失學民衆補習教育兩部份，應在鄉鎮保同時實施，並應盡先充實義務教育部份。

(一) 全國自六足歲至十二足歲之學齡兒童，除可能受六年制小學教育者外，應受四年或二年或一年之義務教育。

(二) 全國自十五足歲至四十五足歲之失學民衆，應分期受初級或高級民衆補習教育，但得先自十五足歲至三十五足歲之男女實施，繼續推及年齡較長之民衆。

(三) 全國自十二足歲至十五足歲之失學兒童，得視當地實際情形及身心發育狀況，施相當之義務教育或失學民衆補習教育。

### 三、學校設施

(一) 國民學校以每保設立一所爲原則，稱某保國民學校。保之人口稠密面積不及四方里者，或一村一街之自然單位不可分離者，得就二保或三保聯合設立一所，稱某某保聯合國民學校。保之面積過於遼闊，而村落疏散者，其國民學校得分設班級於各村落，或設置巡迴教學班。

(二) 每一鄉鎮應設中心學校一所，稱某鄉鎮中心學校，兼負輔導本鄉鎮各保國民學校之責。鄉鎮內已設有中心學校之保，或各保距離中心學校不足三里者，不另設國民學校，其應就學之兒童及失學民衆，即入中心學校肄業。

(三) 保國民學校及鄉鎮中心學校均應設置小學部及民教部。小學部應遵照修正小學規程及有關小學教育法令辦理，民教部應遵照修正民衆學校規程及有關民衆教育法令辦理。

1. 保國民學校之小學部，以完成四年制小學爲原則，但爲迅速普及義務教育起見，得辦理一年或二年結束之班級。民教部以辦理初級成人班及初級婦女班爲原則。

2. 鄉鎮中心學校之小學部，以辦理六年制小學爲原則，民教部以辦理高級成人班及高級婦女班爲原則。

(四) 保國民學校及鄉鎮中心學校校長，在教育經濟發達之地方，應由縣政府遴委具有修正小學規程第六十四條規定資格之人員任之。並應於鄉鎮中心學校專設教導主任一人，除主持本校教導事宜外，並應協助校長輔導各保國民學校關於教導之一切事宜。保國民學校於可能範圍內，亦應增設教導主任一人，主持校務。

#### 四、實行程序

(一) 國民教育的普及，以五年爲期，自民國廿九年八月起，至三十四年七月止，分三期進行。但有特殊情形之省市，國民教育普及期限得呈准中央縮短或延長之。

1. 自民國廿九年八月起至三十一年七月止爲第一期。在本期內各鄉鎮均應成立中心學校一所，



至少每三保成立國民學校一所。在本期終了時，洵使入學兒童達到學齡兒童總數百分之六十五以上，入學民衆達到失學民衆總數百分之三十以上。

2. 自民國三十一年八月起至三十三年七月止爲第二期。在本期內保國民學校數應逐漸增加，或就原有之國民學校增加班級。在本期終了時，洵使入學兒童達到學齡兒童總數百分之八十以上，入學民衆達到失學民衆總數百分之五十以上。

3. 自民國三十三年八月起至三十四年七月止爲第三期。在本期內保國民學校數應盡量增加，以期達到每保一校爲目的，或就原有之國民學校增加班級。在本期終了時，洵使入學兒童達到學齡兒童總數百分之九十以上，入學民衆達到失學民衆總數百分之六十以上。

在第一期內，鄉鎮及保應先就當地原有之公私小學及單獨設立之民衆學校，改組爲中心學校及國民學校，但改組時，至少應維持其原有之學級。其未設有學校者，應依前條之規定分期籌設。當地原有之私立小學，得維持其原狀，但當地因經費關係不能設置學校者，得指定私立小學並補助其經費作爲代用中心學校或國民學校。當地改良之私塾，得由國民學校指定代辦一年或二年結束之班級，當地各機關團體附設之民衆學校，仍應繼續辦理。

(二) 各省市於本綱領實施後二個月內，應將所屬地方各保學齡兒童數及失學民衆數調查完竣，造具統計表冊，呈報教育部。於四個月內，應核定所屬地方分期增設國民學校計劃，在第一第二兩期內須使國民學校平均分配於每三保或二保內。於六個月內，應依據全省市籌經費，造就師資，分期增設國民學校及設置中心學校之計劃，擬就全省市整個實施計劃，呈報教育

部。

### 五、經費籌集

(一) 保國民學校之經費，應由保自行籌集相黨基金爲原則，其籌集基金辦法另訂之。不足時，由縣市經費項下支給之。其教員薪給，至少以學校所在地個人衣食住等生活費之兩倍爲標準，校長並應酌量提高。

(二) 鄉鎮中心學校之經費，其辦公費及設備擴充等費，應由所在地方自籌之，並應參照保籌集基金，辦法籌足基金其校長教員之薪給，由縣市經費項下開支，教員薪給以與保國民學校校長額同爲原則，校長並應酌量提高。

(三) 各縣市籌設國民學校及中心學校經費不足時，應由省在省經費及中央撥助之經費項下酌予補助。而貧瘠省份及其他有特殊情形之省市，得由中央酌量增加其補助經費。

### 六、師資訓練

(一) 各省市將原有小學及單獨設立之民衆學校，改組爲中心學校，暨國民學校之前，應調集準備任爲中心學校及國民學校校長人員施以一個月至三個月之短期訓練。

(二) 各省市應於綱領實施後六個月內，舉行各縣小學教員及民衆學校專任教員總登記及檢定，檢定不及格而其學力尙可勝任者，得分別予以三個月至六個月之短期訓練，作爲代用教員。

辦理上列各項師資訓練之主任人員，由教育部會同內政部及中央訓練團調集施以相當時期之訓練。

(三) 各省市應確切統計所屬地方所需中心學校及國民學校師資數量，依照部頒師資訓練辦法，訂

定分區分期訓練師資計劃，呈部核定後實施。其訓練處所如左：

1. 中心學校校長教員及國民學校校長，以由師範學校及特別師範科訓練為原則。

2. 國民學校教員，以由簡易師範學校及簡易師範科訓練為原則。

(四) 訓練師資之經費，應由省市經費及中央撥助經費項下動支。

#### 七、校舍設備

(一) 鄉鎮中心學校及國民學校之校舍，除改組者仍用原有校舍外，其新設者，應充分利用當地公所祠廟及其他公共房屋，並得借用民房。地點應在鄉鎮公所及保辦公處隣近。其未有適當校舍者，應在四年內擇定相當地址，規劃建築正式校舍，其建築標準另訂之。其建築費以由鄉鎮保自籌為原則，其不能自籌者，由縣市政府統籌之。

(二) 鄉鎮中心學校及保國民學校之教室及課桌椅，以小學部與民教部合用為原則，應備之圖書儀器標本模型及各項教學用具，應分別設置完全，國民學校得較中心學校酌量減少，其標準另訂之。並應於中心學校設備簡單之診療室，國民學校設備簡單之藥箱，以便應急治療之用。

#### 八、強迫入學及緩學免學

(一) 在所設鄉鎮中心學校及保國民學校已足收容當地學齡兒童及失學民衆之地方，應由鄉鎮公所保辦公處實行強迫學齡兒童及失學民衆入學。凡應入學而不入學者，應對其家長或保護人或本人予以一定期限必須就學之書面勸告，其不受勸告者，得將姓名榜示示警，其仍不遵行者，得由縣市政府處以一元以上五元以下之罰鍰，或以相當日期之工作抵充，並仍限期責令入

學。

(二) 凡有疾病，或有其他一時不能入學原因者，得請求緩學。其有痼疾不堪受教育者，得請求免學。

九、考成及獎懲

(一) 各省市主管教育行政長官辦理國民教育之成績，應由教育部於每年度終了時，依照考成辦法，嚴加考核，分別獎懲。

(二) 各縣市長管推行國民教育之長官及科長督學等，應由省教育廳依照考成辦法，於每年度終了時，嚴加考核，提請省政府分別獎懲。

(三) 區鄉鎮保各級負責推行國民教育人員，及中心學校與國民學校校長，應由省教育廳訂定考成辦法，於每年度終了時，嚴加考核，分別獎懲。

依上所述，全國國民教育會議預計全國八十萬保，應設八十萬校，現已有三十萬校，可資改辦者以二十萬校計，尙須增設六十萬校，逐年增設是項學校所需經費，由中央各省及縣保分担。今預算每一國民學校所需經費年以八百元計，第一年增設十六萬校，所需經費總數為一萬萬二千八百萬元，中央及省方各補助百分之二十五，各為三千二百萬元，縣保自籌百分之五十，計為六千四百萬元。第二年增設十二萬校，連前共二十八萬校，所需經費總數為二萬萬二千四百萬元，中央及省方各補助百分之二十五，各為五千六百萬元，縣保自籌百分之五十，為一萬萬一千二百萬元，是為第一期。第三年增設十二萬校，連前共四十萬校，共需經費三萬萬二千萬元，中央及省方各補助百分之二十，各為六千四百萬元，

縣保自籌百分之六十，計一萬萬九千二百萬元。第四年增設十萬校，連前共五十萬校，共需經費四萬萬元，中央及省方各補助百分之二十，各為八千萬元，縣保自籌百分之六十，計二萬萬四千萬元，是為第二期。第五年增設十萬校，連前共六十萬校，共需經費四萬萬八千萬元，中央及省方各補助百分之十五，各為七千萬元，縣保自籌百分之七十，計三萬萬六千六百萬元，是為第三期。其經費除各縣原有之小學教育經費應仍支給原有小學改辦之國民學校外，並應籌措各校設備費及建築費等，教育部為樹立國民教育之經費基礎計，特訂定保國民學校及鄉鎮中心學校基金籌集辦法，以普伍一字第一八五三一號訓令頒發。至經費支配標準，是逐年減低中央及省方補助數，增加縣保自籌數，其目的在使地方能够本「自己事自己做」的原則，以地方自己的財力來經營地方自己的事業，而符合地方自治制度的真義。

其次，關於師資問題，依照教育部陳部長的估計，全國小學師資現約七十萬人，如實施新縣制，至少須增加一百萬以上。依照全國國民教育會議的預計，增加六十萬校，每校以師資二人計，共需一百二十萬人。第一期兩年，訓練人數五十六萬，每班五十人，每班需訓練費九千元，共需一萬萬零八十萬元。第二期兩年，訓練人數四十四萬，需經費七千九百十萬元。第三期一年，訓練人數二十萬，需經費三千六百萬。三期共需經費二萬萬一千六百萬元，由中央及省方平均負擔，由此可見人才與經費確成當前極大問題。

至於區的一級，應設一規模較大之高級小學，以為全體兒童升學的準備。並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，分區設置職業訓練班，使教育與生活能切實聯繫。縣的一級，應設縣立中等學校，為造就師資人才計，應斟酌需要附設簡易師範班。並應設置縣立圖書館，以為全縣教

育文化事業供應的中心機關。

## 第二目 養

繙理說：「建設之首要在民生」，可見經濟建設是建國最急要的事情。其目的在解決人民衣食住行等項的需要，改善人民物質生活的次題，以發展國民經濟，奠定民生主義經濟的基礎。所以經濟建設就是養民，尤為民興利，以裕民力，而增國力。這是根據 總理物質建設計劃而發揮出來的，所以經濟建設也就是物質建設。因為一個國家強弱之分，要看他國力是否充實，而經濟實為國家生存的命脈，必須有健全穩固的經濟基礎，一切生產建設事業才有確實的基礎，才能加速的發展。故鞏固經濟基礎，其基本辦法有三：

### 一、運用銀行政策

欲鞏固金融制度，一方面要加緊動員全國民的資金集中，就是用建國節約儲金的辦法，以吸收游資，集中在國家的經濟統制的計劃之下，作為生產建設事業的資金。一方面要發達各種信託事業合理的去運用資金，以調劑金融。中、中、交、農四行聯合總辦事處理事會通過的擴大農貸辦法綱要，就是一種合理的運用資金的辦法。

### 二、發展農業金融

欲改善借貸方式，須使資本透過合作組織流入農村，就是匯集參加合作者全體的資金，以供各個社員的需要。故應培植農民運用及管理農業金融機構的能力，以達民有民營民享之目的。今新縣制之實施，特規定縣設合作會庫，為全縣調劑合作事業資金的中心機關，並得分區設置辦事處，為全區

農業經濟組織的中心。其組織辦法，可以依照合作金庫規程之規定辦理。

### 三、發展合作事業

我國爲一產業經濟落後的農業國家，要鞏固經濟的國防基礎，自非盡量發揮農業國家的優越條件不可，即必須有一普遍的合理的社會經濟組織，而合於這個條件的生產羣衆的經濟結合，合作社實爲最好的基層經濟組織。在平時，合作事業的任務，不外發展生產，提倡運銷，調劑消費，流通金融等項，到了戰時，更應力求經濟的自給，加強對敵經濟的進攻，粉碎敵僞以戰養戰的陰謀。今新縣之實施，特規定保證合作社，以期普遍樹立社會經濟的基礎，於必要時得聯合二保或三保設立，社員以戶爲單位，社長由社員選舉，保長亦得被選兼任。鄉鎮設鄉鎮合作社，保合作社得加入鄉鎮合作社爲社員。區可以聯合各鄉鎮合作社，成立區合作社聯合社。縣設縣合作社聯合社，爲全縣合作業務的聯合機構。縣政府內設置合作指導員，以確立縣合作指導制度，並應分期訓練各級合作人員，以提高其智識與技能。各級合作社應發展生產運銷消費保險信用等各種合作事業，並附設簡易農倉或正式倉庫，辦理儲押放款，流通金融，調劑民食。尤應注重以合作方法從事公共遺產，以收益充作辦理地方自治事業之用。於必要時得成立專以經營某種事務爲組織範圍之合作社及聯合社。其組織辦法，可以依照二十九年七月十六日行政院第四七三次會議通過的縣各級合作社組織大綱，及合作社法，農倉業法，與非常時期簡易農倉暫行辦法之規定辦理。

上述三種辦法，不僅爲地方自治事業中的經濟組織，實爲整個建國工作的輪軸，經濟基礎確立了以後，一切生產建設事業在財力上人力上才有充分的支持。抗戰期中，生產建設事業主要的目的，不外兩

點：一是供給軍事上物質的需要，一是國民經濟生活的安定。前者是軍需工業原料的供給，後者是食糧與特產生產的增加，軍需工業原料如能源供給，軍需用品的接濟不成問題，食糧能自給自足，則軍糧民食不會發生恐慌，而動搖抗戰力量，特產能大量增加，就可以換取外匯，平衡國際收支，國外軍需品的接濟，才可以源源不絕，而我國爲一農業國家，農產品佔生產百分之九十，田賦佔財政收入五分之三，對外貿易輸出品中農產物又居其大半，故抗戰經濟亦唯農業是賴，所以改良農業，增加生產，進而改善農村生活，實爲當前重要的事業。欲達此目的，則有賴於農業推廣制度，農業推廣爲繁榮農村和發展國民經濟最重要的基本工作。今新縣制之實施，特規定縣設農林場，爲一縣農業改進事業的中心，並分區或聯合數鄉鎮設置繁殖場，以供民衆的觀摩，兼供學校員生的實習。保應利用地方公產，如無主的田地山瀆，設置公共農場，運用農民的義務勞力，提倡集體經營。這樣，在農業推廣的意義上說，可以把良種良法推廣到農村，在地方自治的意義上說，可以促進地方公共造產事業，增加地方自治經費，培養人民自治精神。農業推廣辦法，可以參照修正農業推廣規程之規定辦理。

此外，關於發展交通，興治水利，加緊造林，整理地籍，開墾荒地，獎勵特產，畜牧漁獵，倉儲積谷，救恤振濟，與一切天然富源的開發，及地方工商事業的經營等，都是經濟建設的主要事務，也是縣自治事業的重要工作。

### 第三目 衛

無論個人，尤其是一國國家要能生存在世界上，一定要有自衛能力，所以從來講建國與治國的道理，無不是一「足食」與「足兵」並重，即「養育」（經濟）與「保衛」（武力）並重。所謂保衛的要義，



一方面是對外來侵略的防禦，一方面是對地方擾亂的平服，前者即所謂「國防」，後者即所謂「治安」。我們要鞏固國防，必須充分運用並發揮國民的力量，而維持治安，亦必須發動國民力量，以確立國民兵制度，達到安內攘外的目的。壯丁是民衆中最有生氣最有精力的份子，所以壯丁組織，就是最好的民衆武力組織。今規定，除縣區設置定額的警察外，縣設壯丁總隊，區設壯丁隊聯隊，鄉鎮設壯丁隊，保設壯丁分隊，甲設壯丁班，各級隊班長，以區鄉鎮保甲長兼任之。但依國民兵組織管理教育實施辦法大綱，縣市國民兵團組織暫行條例，及國民兵役施行細則之規定，應於縣改設國民兵團，國民兵團團長以縣市長兼任。凡在役齡自年滿十八歲至屆滿四十五歲之男子，除服常備兵役及不適用於兵役者外，均應加入國民兵組織。其編制分下列兩種：

#### 一、地區編組

按區鄉鎮保甲系統，以其各單位內之國民兵，編爲區鄉鎮保各級國民兵隊及甲國民兵班，爲平時管理召集及服役之用。依照國民兵團區鄉鎮保各級隊部組織規程之規定，以區鄉鎮保長爲各級隊長，以甲長爲班長。保隊以上各級隊附，以選擇本區鄉鎮保內曾受軍訓合格人員委任爲原則，必要時，得以區署軍事指導員或區警察所長、鄉鎮警衛股主任、保警衛幹事兼任各級隊附，使與行政系統相配合，以期管教合一，而便統制與指揮。

#### 二、年次編組

按後期年次爲準，編組十八歲至四十五歲各年隊班，爲集合訓練及征調服役之用。其編制以鄉鎮爲單位，將鄉鎮內同一年次出生者編爲一隊，視人數之多寡編爲若干分隊，每分隊編爲若干小隊，每

小隊轄五至十六人。各分小隊均設領隊一人，副領隊一人，由鄉鎮隊長指派之，不設隊部。國民兵的任務，依照縣市國民兵團各級隊維持治安辦法，應負維持本區內治安之責。其管理召集服役訓練及征調服役等，也都有規定。

衛的事業，除了上述國民兵的組織以外，對於國民體育及社會之公共衛生事項，亦應特別注意獎勵推進，以保養個人生命，增進國民健康。今規定依據各級組織區域，設立各級衛生機關，以改善全縣衛生，增進居民健康。故內政部特在貴陽漢中等處分設衛生人員聯合訓練所，以養成戰時大量衛生工作人員，並積極籌設各地衛生機關，以推廣全國衛生行政設施。並與縣政計劃委員會同擬訂縣各級衛生組織大綱，於二十九年五月十日經行政院以陽字第九九六號訓令頒布，規定於縣設衛生院，區設衛生分院，鄉鎮設衛生所，保設衛生員，其設置應視縣之人力財力物力分期辦理。其組織辦法如左：

一、縣衛生院

縣衛生院隸屬於縣政府，兼受省衛生處之指導，辦理全縣衛生行政及技術事宜。其組織如左：

(一)人員

1. 醫院長一人，由縣長商承省衛生處長遴選國內外醫學專科以上學校畢業，領有中央頒發之醫師證書，並具有左列資格之一者，呈請省政府委派之。

(1) 曾受公共衛生專門訓練者。

(2) 具有相當臨床經驗且在國內公共衛生機關服務一年以上者。

2. 醫醫師一人至三人，公共衛生護士一人至二人，護士四人至八人，助產士二人至四人，藥

## (二) 職掌

醫員一人至二人，檢驗員一人至二人，衛生稽核二人至四人，事務員一人至三人，及衛生員若干人。醫師護士助產士藥劑員之資格，均以領有中央頒發之證照者充任。公共衛生護士及衛生稽查均須受有各該專門訓練者充任。衛生員以初中或高小畢業而受有半年至一年之衛生訓練者充任。除醫師由衛生院院長遴選呈請縣政府委派，並轉呈省政府備案外，餘均由衛生院院長委用，呈報縣政府備案，並分報省衛生處備查。其人員數額，得由縣政府呈請省政府核酌量增減之。

1. 擬具全縣衛生事業計劃。
2. 承辦全縣衛生行政事務。
3. 造報全縣衛生經費預算及決算。
4. 指導視察並協助各衛生分院及衛生所之技術及設施事項。
5. 訓練初級衛生人員，並得輪流召集全縣衛生工作人員予以訓練。
6. 實施醫療工作。
7. 推行種痘及預防注射並辦理關於傳染病之預防及遏止事項。
8. 辦理全縣學校衛生及婦嬰衛生。
9. 改善全縣環境衛生及街道房屋之清潔事項。
10. 管理全縣醫藥事項。

新 縣 制

- 11 辦理全縣生命統計。
- 12 研究及防止全縣之地方病。
- 13 編製衛生宣傳材料並推廣民衆衛生急救知識。
- 14 辦理其他有關衛生事項。

(三) 設備

設門診部及少至四十病床之病室，辦理門診治療、住院治療、巡迴治療等，除直接診治病人外，並收治各衛生分院及衛生所轉送之病人，在傳染病流行時，得設傳染病室，實行隔離治療。

(四) 經費

縣衛生經費應確定數額列入縣預算，在縣經費不充裕之地方，得由縣政府呈經省政府核准，暫行比照衛生院之組織設置之。

二、縣衛生分院

縣衛生分院設於區署所在地或其他適當地點，隸屬於衛生院，兼受區長之督促，辦理本區一切衛生保健事項，在衛生院所在地得免設之。其組織如左：

(一) 人員

醫主任一人，由衛生院院長遴選領有中央頒發之醫師證書者，呈請縣政府委派。並酌置公共衛生護士護士助產士衛生稽查及衛生員，均由衛生院院長委用，呈報縣政府備案，並分轄省

衛生處備查，其任用資格與衛生院人員同。

### (二)職掌

1. 診療疾病及處理衛生所轉送之病人，遇有必須住院及危重病人，不能自行處理時，應介紹至衛生院或其他就近之醫院診治。
2. 傳染病之處置隔離及報告。
3. 推行種痘及預防注射並舉行各種防疫運動。
4. 改良水井處置垃圾撲滅蚊蠅及其他環境衛生之改善。
5. 推行婦嬰衛生辦理安全助產。
6. 辦理學校衛生及衛生宣傳。
7. 辦理生命統計。
8. 指導並協助衛生所辦理各項衛生保健工作。
9. 辦理其他有關衛生事項。

### 三、鄉鎮衛生所

鄉鎮衛生所設於鄉鎮公所所在地，隸屬於衛生院，兼受鄉鎮長之督促，辦理全鄉鎮之衛生保健事項，在衛生分院所在地得免設之。其組織如左：

#### (一)人員

1. 設主任一人，由衛生院院長遴選具有左列資格之一者，呈請縣政府委派之。

新 縣 制

(1) 護士曾受公共衛生訓練者。

(2) 助產士曾受公共衛生訓練者。

(3) 醫事職業學校畢業者。

但在經濟困難地方，得以其他曾受相當技術訓練之人員充任之。

2. 酌留衛生員，由衛生院院長委派担任，但得由鄉鎮公所幹事或中心學校教員曾經相當衛生訓練者兼任之。

### (二) 職掌

1. 處理輕微疾病及急救，其遇有不能自行處理之病人，應介紹至就近衛生醫療機關治療。

2. 推行安全助產及婦嬰衛生。

3. 助理學校衛生。

4. 推行種痘預防注射及傳染病之緊急處置與報告。

5. 報告出生及死亡。

6. 改良水井處畜垃圾撲滅蚊蠅及其他環境衛生之改善。

7. 衛生宣傳。

### 四、保衛生員

保衛生員由衛生院院長就會經相當衛生訓練之保民委派之，受衛生所主任之指揮監督及保長之督促，辦理本保衛生事宜。其職掌如左：

1. 檢查道路溝渠廁所之清潔隨時督率各甲各戶整理掃除。
  2. 爲保內兒童及成人種種。
  3. 處理保學生壯丁居民之損傷急救及各種輕微疾病。
  4. 凡有疾病傳染病發生時即飛報衛生所在不設衛生所地方通報衛生分院或衛生院。
  5. 調查本保各戶人口之出生死亡彙報衛生所在不設衛生所地方通報衛生分院或衛生院。
  6. 利用時機宣傳衛生意義。
  7. 介紹重要病症人至附近衛生機關治療。
- 至保衛生員應備之保健藥箱，每保應製備一個，其備備藥品由衛生署定之。

#### 第四節 管

我們推進地方自治，建立現代國家的基本要務，尤須特別注重管理，就是要注重紀律與秩序，否則，所有影響衛生工作，基礎必不能確實，辦理必不能完善，推行必不能迅速，結果一切事業決不能擴大而持久。故在轄區以內一切人、地、事、物，都要加以管理，如組織、人事、土地、財政，民力、物產，以及各種事業，無不需要運用科學方法來嚴密管理，充分運用，務使人盡其才，地盡其利，物盡其用，事盡其功，爲政之道，可說不外乎此。但管理之總樞手段則爲統制，所謂統制，就是在主管人員統籌監督之下，預定整個計劃，有系統有秩序有步驟的去進行，以發揮其最高的功效，完成「管教養衛」四大建國的基本要務。

## 第八章 縣各級幹部人員之考銓與訓練

欲有安穩的行政機構，以並進發展的新縣政事業，一方面須有鉅額的經費，一方更需要大批的人才。中國上古時，「舉賢在官」，「其有司共政興，其人亡則其政息。」實含有至理，然欲政得其人，必須確立人事制度。當的曾文正公留下所以人才輩出，是得力於他的「廣收博用，勤教嚴繩」的用人政策，由是可見，人事制度實為現代國家政治上最基本的要素。

我國在古代就有人事制度，例如科舉制度，雖說這是半籠子的辦法，然而在該制度下產生了不少的人才，也是不可否認的事實。人事制度包括考試、銓敘、訓練三部分，總理在制定建國大綱時，就已注意到這三個要點。因為推進地方自治工作，必須有健全的幹部，始能完成此艱鉅的事業。故在建國大綱第八條規定：「在訓政時期，政府常派曾經訓練考試合格之人員，到各縣協助人民籌備自治。」又在建國大綱第十五條規定：「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。」可知考試實為取士之一法，而銓定資格也是一件切事，但考銓合格的人，未必就能適合這種工作，所以要加以訓練。依照綱要規定，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。這在現行法令中，大多已有明文規定。茲分述如左：

甲、縣長

縣長為一縣的行政領袖，是推進縣政執行法令的樞幹，其人選極關重要，一縣政治能否臻上軌範，以其所選縣長是否得人為一最主要的關鍵。如果得不到有能力有作為有道德的賢良人材來充任縣長，新縣制的施行，決不會發生實際效力。欲甄選賢能的人來充縣長，必須注意下列兩點：



## 第一、審慎人選

審慎人選資格，本來是甄選賢能和保證能力的辦法，但過去的事實，因為長官援用私人，和有力者的推荐安插，致人選複雜，故今後應使止途出身，經考試、銓敘、訓練及格者，方能任用，杜援引之門，開任賢之路。這點，在中央亦幾經詳密規劃，期能確立考銓制度，於十七年間內政部擬訂縣長考試暫行條例，曾經各省分別依照舉行考試，其後考試院成立，縣長考選事項移歸考試院主辦，前項條例亦即廢止。於二十四年九月間由國民政府公佈縣長考試條例，規定縣長考試分省舉行，每三年舉行一次，但各省並未普遍舉行，即與行各省，考試及格人員為數不多，且因缺乏經驗，亦未必能完全勝任，故成效甚微。現行之縣長任用辦法，依照修正縣長任用法，及補充縣長任用資格標準實施辦法的規定，分為代理、試署、實授三個程序。縣長因故離職或出缺時得由政府委派員代理，代理期間不得逾三個月，在此期間應將資格證件等送由省政府咨內政部轉咨銓敘部審查，經審查合格後，由內政部呈請行政院轉呈國民政府正式任命，初時為試署，期間一年，試署期滿，考核成績優良者予以實授，其成績不良者免職，實授期即以三年為一任。其任用資格標準如左：

一、依修正縣長任用法第一條規定，縣長非年在三十歲以上，具有左列各款資格之一者，不得任用。

(一) 依法受縣長考試及格者。

(二) 高等考試行政人員考試及格並曾任薦任官一年以上者。

(三) 在依法舉行縣長考試以前各省考取之縣長經考試院覆核及格並曾任薦任官一年以上者。

(四) 在教育司認可之國內外大學獨立學院或專門學校研究法律政治經濟社會各學科得有畢業證書

書並曾任主任官二年以上經甄別審查合格成績列甲等得有證書者。

(五)曾任主任官一年以上經甄別審查合格成績列甲等得有證書者。

(六)曾任主任官三年以上經甄別審查合格成績列甲等得有證書者。

(七)現任縣長曾經內政部呈請經鈞部甄別審查合格成績列甲等得有證書者。

(八)曾任最高級委任官五年以上經甄別審查合格成績列甲等得有證書者。

二、依補充縣長任用資格標準實施辦法第一條規定，依照中央政治會議第四一五次會議決議補充縣長任用資格標準案，各省任用縣長准其暫時參用公務員任用法及剿匪區內縣長任用限制暫行辦法，其條款列舉如左：

(一)公務員任用法第三條規定之薦任職公務員資格，

(1)經高等考試及格或與高等考試相當之特種考試及格者。

(2)現任或曾任薦任職經甄別審查或續合格者。

(3)現任或曾任最高級委任職三年以上經甄別審查或考績合格者。

(4)曾於民國有勳勞或致力國民革命七年以上而有成績者。

(5)在教育部認可之國內外大學畢業而有專門著作經審查合格者。

(二)剿匪區內縣長任用限制暫行辦法第二條規定之縣長資格。

子。考試合格人員，係以考試院最高等考試及格人員與各省縣長考試及格人員經考試院審查核准者為限，其他人員不得以考試合格論。

卅、其他合格人員，以左列五項爲限：

- (1) 在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校研究政治法律經濟社會各學科三年以上得有畢業證書並曾任職三年以上者。
- (2) 曾任縣長二年以上確著政績有公文書足資證明者。
- (3) 曾任薦任職五年以上卓著成績有公文書足資證明者。
- (4) 現任最高級委任職有異常勞績受有升級獎勵者。
- (5) 曾任委任職七年以上成績優異於縣政確有研究有公文書足資證明者。

依此規定，對於縣長的資格固然很重視，而對於新進人才的選拔尙未能辦到，似應由中央考試訓練新進人才，或由現任縣長中遴選優秀份子加以調訓，或由大學畢業會服務地方行政卓著成績，年齡在三十歲以上之青年中遴選勤廉幹練有爲者，施以適當訓練，使一省之縣長任免有一定新陳代謝的標準，而期有互相競賽的情緒，與工作成績競爭的表現。則一縣政治必可日趨進步，期以三年，地方行政必有實績可觀。

## 第二、實行保障

過去縣長多不能久於其任，致不能盡其全力安心樂業，促進縣政發展，故對於依法任用之合格人員，必預予以相當的保障，才能促使其撤事之念，而期以專功。依照修正縣長任用法，規定試署縣長，在試署期間內，如省政府認與應予免職或停職時，應先開具事實專案咨經內政部核定行之，但情節重大者，得由省政府先予停職再行報部；而實授縣長，在任期內，除自請辭職或遇縣治合併外，非依公務員懲

戒法經行懲戒或行刑事審判依法監禁或免職者，不得調任停職或免職。其規定固屬嚴密，事實上，各省多未能依照規定辦理，今後自應認真執行。對於成績優良的縣長，尤應予以獎勵，以資激勸。故於修正縣長任用法中，又規定實授縣長任期屆滿，成績優良者應予連任或升任等級較高之縣；其滿六年已支著任滿職級而成績特別優異者，得以簡任職待遇；其於中央規定之訓政年限內確能依法完成縣自治者，優予獎敘。上述辦法，如能切實實行，則各縣縣長前途存有希望，必能勤謹奉公，戮力以赴。

#### 乙、縣行政人員

縣行政人員是縣長的輔弼，是縣政的實際工作者，如果有幹練的縣長，而沒有良好的縣行政人員，則縣政機構仍屬無法健全。依照縣行政人員任用條例規定，縣行政人員包括縣政府祕書、科長或局長、科員、及技術人員等，至縣政府指導員、督學，依照中央解釋，可以比照科員辦理。還有縣警察人員，包括縣警察局長，或縣政府警佐、警察所長、警察局長、科員、督察長、督察員、巡官等；及區政人員，包括區長、區指導員等，這都是屬於縣政府內部或縣政府附屬機關之工作人員，自然也應列入縣行政人員範圍之內。欲期有健全的縣行政人員，必須注意下列四點：

#### 第一、厲行銓審制度

縣行政人員是委任職，其任用，除縣政府祕書之任用資格不受限制，由縣長呈請省政府任免外，所有縣行政人員均由縣長遴選合格人員，呈請省政府委任之。所謂合格人員，就是根據法令規定之資格標準任用之，以掃除任用私人濫授結納的惡習。茲將其任用資格標準分述如左：

一、縣政府科長之任用資格，依照縣行政人員任用條例第三條規定，應就具有左列各款資格之一，並

具有與其所任職務相當之學識或經驗者任用之。

(一) 經普通考試及格或與普通考試相當之特種考試及格曾任委任職一年以上者。

(二) 經相當於普通考試之考試費核及格曾任委任職一年以上者。

(三) 現任或曾任委任職一年以上經甄別審查或考績合格者。

(四) 現任或曾任縣政府科員繼續服務三年以上而成績優良者。

(五) 曾於普通考試與行前在內政部備案之各省縣政訓練機關畢業並曾任委任職一年以上者。

(六) 曾在主管教育機關認可之專科以上學校畢業並曾任委任職一年以上者。

(七) 曾致力國民革命五年以上而有成績經證明屬實並曾在主管教育機關認可之中等以上學校畢業者。

二、縣政府科員之任用資格，依照縣行政人員任用條例第四條規定，應就具有左列各款資格之一，並具有與其所任職務相當之學識或經驗者任用之。

(一) 具有第三條各款資格之一者。

(二) 經普通考試及格或與普通考試相當之特種考試及格者。

(三) 經相當於普通考試之考試費核及格者。

(四) 曾致力國民革命五年以上而有成績經證明屬實並有相當學識者。

(五) 現充或曾充縣政府辦事員或書記繼續服務三年以上而成績優良者。

(六) 曾在主管教育機關認可之中等以上學校畢業並曾任行政事務一年以上者。

- (七) 曾任小學教職員二年以上者。
  - (八) 官辦地方自治二年以上確有成績並有相當之學識者。
  - (九) 於普通考試舉行前在內政部備案之各省縣政訓練機關畢業者。
- 縣政府技術人員之任用資格，依照二十四年十一月八日國民政府公佈之技術人員任用條例第四條規定，應就具有左列各款資格之一者任用之。
- (一) 經普通考試各種技術人員考試及格或與普通考試相當之特種技術人員考試及格者。
  - (二) 現任或曾任委任職技術人員經甄別審查或考試合格者。
  - (三) 在立案之中等以上職業學校畢業並在國營事業機關曾任與委任職相當之技術職務二年以上著有成績者。
  - (四) 在立案之中等以上職業學校畢業並在各官署曾任與委任職相當之技術職務四年以上著有成績者。
  - (五) 在教育部認可之國內外專科以上學校畢業者。
  - (六) 在認可之中等以上職業學校畢業並在主管官署登記之營業場廠實習四年以上或繼續担任技術工作二年以上著有成績者。
  - (七) 各種專門職業人員經依法領有證書並繼續執行職務三年以上著有成績者。
  - (八) 在認可之中等以上職業學校畢業或具有同等學力並曾任與所擬任職務相當之職務一年以上著有成績者。

(九) 曾任有關技術之僱員五年以上成績優良者。

四、縣警察人員之任用資格，依照二十六年六月十五日國民政府修正公佈之警察官任用條例第四條規定，就具有左列各款資格之一者任用之。

(一) 經普通考試警察行政人員考試及格者。

(二) 在國內或認可之國外警官學校畢業者。

(三) 曾任委任警察官或專辦警察行政事務之委任官銓敘合格者。

(四) 在認可之國內外法律或政治專科以上學校畢業曾任委任警察官或專辦警察行政事務之委任官者。

(五) 在國內或認可之外國軍事專門學校或軍官學校畢業曾任委任警察官或專辦警察行政事務之委任官者。

(六) 在本條例施行前曾任委任警察官或專辦警察行政事務之委任官三年以上成績優良經證明屬實者。

(七) 在認可之中等以上學校畢業會充警察機關雇員三年以上現支最高薪額成績優良經證明屬實者。

(八) 在認可之警士教練所警察訓練所或警長補習所畢業現充警長三年以上成績優良經證明屬實者。

(九) 現充警察機關之雇員或警長在本條例施行前會充警察機關雇員或警長三年以上現支最高薪

績成績優良經證明屬實者。

但縣警察機關之普通行政人員，如文書、庶務、會計等，得適用縣行政人員任用條例之規定。

五、區政人員之任用，依調要規定，非經選訓練合格人員不得委用，但甄選標準尚未規定。依照二十六年七月二十一日行政院第一一四五〇九號訓令，關於各縣區署各項人員之銓定官等及等級事項，規定區長得比照縣政府科長辦理，區員得比照縣政府科員辦理。可見區長與區指導員之任用資格，亦應比照縣政府科長與科員之任用資格。

上述人員之任用審查，依照公務員任用法及施行細則之規定，得由縣長先派員代理，代理期間不得逾三個月，在代理期間內應填具任用審查表連同證明文件送銓敘機關審查合格後，由省府政委任之。其任用程序分爲試署及實授，初任人員爲試署，試署滿一年成績優良者，始得實授，其成績不良者，由銓敘機關分期情節延長其試署期間或降免之。惟事實上，多數縣份因人才缺乏，能遵照法令送審者並不多，即經審查合格者，亦不能保證其能力確較資格不備者爲高明，不惟與選賢任能的原則相違反，其結果反使舊日腐敗基礎得到保障，以致新進人才無法引用。似宜由省考試專科以上或高中以上學校畢業者，施以專業訓練後，分派實習，實習期滿，除有特殊情形外，一律以實缺任用，無缺可補時，得由省發給相當生活費，分派在相當機關服務，以補充人才之不足。

第二、建立職位分類與薪給制度

人事行政問題中，以職位分類問題爲最重要。如果人事行政，不以職位分類爲標準，則非特文官制度之範圍不易分明，且考試、任用、遷調、升職、考績等，必不能正確公允，而公務員之辦事效能，亦



亦不能增加。所以於二十九年三月初旬之中央人事行政會議中，對於這個問題也有很多議案，歸納之有下列三種意見：（一）採取官職分離制度，（二）薪給應隨職位分類區別高下，（三）調整現行薪給制度之不合理部分。這些決議案，尚待今年第二次全國銓會議時，整理與討論。制定整個人事行政方案。由此可知，職位分類與薪給制度問題，早為中央所重視。所謂職位分類，普通分為二種，一為權限分類，二為職務分類。前者將職位分為政務與事務二種，政務職位不受考試機關之節制，不受考試法規之拘束，恒隨政潮而進退；事務職位屬請考試機關管轄，須經考選審查或甄別合格者方能任用，為永久性實質。後者係將各機關之職掌，依其普通性質之異同，區別為若干事務，而每一事務更依其性質之難易與責任之輕重，再分為若干等級，每一等級再分為若干門類，而每一門類中，又包括若干責任相同與名稱各異之職位，這就是職位分類的大概。以法律立場而言，我國尚無此種制度，以事實而言，我國似已逐漸採用此種制度之精神，如考試法施行細則第一條，與公務員任用法施行條例第三條，所涉及之政務官與事務官之區別，即類似權限分類。至職務分類亦在萌芽期中，如暫行文官官等官俸表雖甚簡略，也含有職務分類的意義。但就現行公務員分級及薪給標準觀之，僅注重於地位經驗及考試資格，對於所任工作之性質及分量等，尚未有所計及。故今後欲以科學方法選取真才，提高其服務興趣，增強行政效率，建立一合理的職位分類制度，實為必要。如此，則工作不允，責任明確，而且可以免除任職者不能勝任之處。

職位分類建立以後，等級的劃分，就可以依照其所任工作之性質內容及責任等為標準，順序排列，公平估價，以為公平待遇的基礎。故決定薪俸必遵「同一工同酬」的最高原則，其薪金數額之高下，

應以其所作工作數量之多寡爲轉移，並應隨生活程度之高下而變遷。如此，才可安定其生活，才可循實計功，才能使同事間消除隔膜與忌視，才能和衷共濟的同赴事功。

### 第三、實行放績制度

在平時，對各工作人員的工作勤息與精粗固應認真加以督察與考核，到一定期間，尤應根據客觀而正確的標準，對各工作人員工作總成績加以評定與計算，依此評定與計算結果施行獎懲升降，使能盡忠職守，樂業敬事。其辦法如左：

#### 一、考績標準與方法

縣行政人員的考績，在平時有二十四年七月十六日國民政府公佈之公務員考績法，及二十五年十月二十五日修正公佈之公務員考績法施行細則。到非常時期，有二十八年十二月八日國民政府公佈之非常時期公務員考績暫行條例，規定各縣政府及其所屬機關委任職公務員之考績，均劃歸省銓敘機關辦理。其考績於年終行之，但就地或具有特殊情形地方之公務員不能依規定時間考績者，得由各機關主管長官報經銓敘機關核准隨時補行之。考績人員以現職依法經甄別登記或任用審查合格至考績時滿一年者爲限，如現任不滿一年，得以同一機關所任審查合格之同官等職務合併計算。其具有下列各款情形之一者，得視爲同一機關任職：（一）各縣政府以下人員在同省內調用繼續任職者。（二）改組或擴充成立之機關其原有人員繼續任同官等職務者。（三）在審判期間任職至機關正式成立後繼續任同官等職務者。（四）其他人員在同一覆核長官所屬各機關調用繼續任同官等職務者。考績之標準，分工作操行與學識三項，所謂工作演視其勤惰、優劣、遲

速，所謂舉行潛視其是否公道、謙嚴、廉潔，所謂學識潛視其是否勝任，並有無增進，應由主管長官隨時嚴密考核，根據確實事蹟，每月詳加記錄，並斟酌情形予以記功或記過，作為年考參考。舉行年考時，均以分數評定之，工作最高分數為五十分，操行與學識最高分數各為廿五分。考績之步驟，分初發覆發兩種，初發由主管長官就高級職員中指定若干人組織考績委員會辦理，其覆發則由主管長官行之。但長官僅有一級，或機關在戰地不能組織考績委員會者，即由該長官考核。辦理初發時，應斟酌被考績人直接長官之意見，並注意平時記錄及獎懲，評定分數於考績表內，報由主管長官覆核決定獎懲，編冊密封彙送銓敘機關核定登記。銓敘機關核定後，造冊彙報銓敘部，並通知本機關分別執行。凡經考績合格者，於退職時，均可向原機關轉請考績機關發給考績合格證明書。

## 二、考績獎懲辦法

考績獎懲辦法，在平時有廿四年十一月一日國民政府公佈之公務員考績獎懲條例。到非常時期，適用非常時期公務員考績暫行條例，規定平日記功三次者，年考時記大功一次，平時記過二次者，年考時記大過一次。對於記大功一次者，由本機關明令嘉獎，二次者由考試院明令嘉獎，三次者由國民政府明令嘉獎。對於記大過一次者降級，二次者免職。若平時有特殊功績，應記大功者，亦可由本機關主管長官隨時詳敘確實事蹟，報由銓敘機關核定予以嘉獎，其有重大過失應記大過者，除依上述程序予以懲處外，並得視其情節，依法交付懲戒，平時所記功過、年考時可互相抵銷，至大功大過廢者抵銷，由本機關主管長官詳敘意見，報由銓敘機關核定。年考時，總分數

在八十分以上者晉級，六十分以上者留級，不滿六十分者降級或免職，總分數在六十分以上者均認為合格者，但工作不滿三十分，且有或惡感不滿十五分者，仍以不合格論，酌予懲處。總分數在八十分以上者應晉級，但有下列情形之一者，則改給獎狀。(一) 試署人員改為實授，已予晉級，至考試時未滿一分者。(二) 改任職務已予晉級，至考試時未滿一年者。(三) 依黨政軍機關人員小冊會議與公私生活行為輔導辦法第九條第十條規定，於考績舉行前已予晉級者。至因才疏學淺晉級而無級可晉者，也有補救辦法：(一) 凡已晉至荐任或委任最高級之公務員，其級高俸供者給予獎狀或酌加俸額，其支俸已達最高額者，則給與簡任或荐任存記或待遇，但以任荐任或委任最高級三年以上者為限，其不滿三年者，僅給獎狀。(二) 已晉至各該職務之最高級人員級高俸供者，給予獎狀或酌加俸額，其支俸已達各該職務最高額者，得給予晉級記存。反之，因才疏學淺降級而無級可降者，則依其級差數目比照減俸。對於為公務成績優者因考績應予獎勵之辦法，除上述規定外，尚有給予獎章一項，凡繼續任現職五年以上經三次考績總分數均在八十分以上者，可以依照廿九年一月十八日考試院公布之非常時期公務員考績獎章給予規程，由銓紗部轉請考試院給予獎章。其在戰地服務人員，對於直接抗戰有關工作能按照任務確實完成卓著效績者，除給予獎勳外，並得依頒給勳章條例授予勳章。

#### 第四、樹立保障制度

為使縣行政人員安心服務，以增進行政效率，國家對於縣行政人員，除因其失職及違法者外，自應予以確實保障。所謂保障，可分為兩方面說，一為工作上的保障，一為生活上的保障，茲分述如左：

## 一、工作上之保障

依縣行政人員任用條第十二條規定，凡縣行政人員經考試合格依法任用者，非依法律不得停職或免職，但違法或失職者，得由縣長先令停職派員暫行代理，仍呈省政府核准，依法交付懲戒。規定固屬嚴密，而事實上，各縣仍多未能依照規定辦理，今後自應認真執行，便不致輕易更動，吏治機構才有健全之望。

## 二、生活上之保障

在平時，待遇上固應有公平之支配，在可能範圍內，宜實行強迫儲蓄，確定公務員保險辦法，對於服務若干年以上達於一定年齡者，尤應實行養老金制度，彈制使其去職，而由政府給付以年金，以維持其晚年之生活。如此，不但可以淘汰失去工作效率的老弱人員，維持最低限度的工作標準，而且可以使工作人員長期安心工作，貢獻其畢生精力於其所担任之職務，並促成公務的永業化。

此外，關於縣行政人員之服務、生活、與進修等，均有法令規定，如公務員服務法，國民精神總動員綱領及實施辦法，黨政軍機關人員小組會議與公私生活行為輔導辦法，以及公務員補習教育通則，縣公務員補習教育補充辦法等，都是健全縣行政人員，增進行政效率的重要法規，自應切實做到，務使縣行政人員都有高尚的人格，優越的智能，和強毅的精神，能够真正為民表率，盡到養民教民的職責。

## 丙、鄉鎮保甲人員

鄉鎮保甲人員是推行地方自治工作基層的幹部，其選用辦法及人選標準，在綱要中已有大體規定。

惟過去各地鄉鎮保甲人員大部非轉理地方自治，類多端爲只有借科應差的作用，與清代的糧差皂隸無大差別。因此一般人多以任鄉鎮保甲人員爲苦，堪憐惟恐不及。其任職人員之公正熱心確爲極稀，盡義務者固有人在，而七零八碎地流與設法樂極而入，憑藉職位以爲作惡工具者，亦觸目皆是，這種是地方自治進行的一個大阻礙。故今後對於鄉鎮保甲人員之待遇考績獎懲諸端，亦應建立一明確合理的人事制度。在過去，各地鄉鎮保甲長除極少數的辦公費外，均爲無給職，而所負責任極重，所謂「管教審衡四件事，衣食住行一現錢」，一確爲現代寫真。因此相當人才多受生活牽制，裹足不前，固然服務地方自治事業應盡義務，但在這生活困難的時代，實難望人人都能長久的竭腹從公，似應規定鄉鎮保甲長爲有給職，明定其薪給等級，使能安心服務，並應實行逐級考核辦法，分別嚴明獎懲。關於考核獎懲辦法，在廿二年五月間內政部曾公布各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例，（同年九月修正）但未能實行，徒成一紙具文，今後如能具體規定，綜核名實，信賞必罰，那麼人才就能够源源不竭的濟用。同時應規定其保障辦法，並限制其無故去職，使從事這種服務的人，都能有安定的心緒，有奮勉的精神，地方自治的發展，必可預期。

綜上所述，各級組織所需的人才，除了質量的限制外，還有數量的問題。據廿八年十一月四日中央日報所載行政院某專家的談話，估計實施新縣制，全國共需縣政工作人員一千一百十八萬七千三百六十七人，這個數字估計得並不算多，僅就鄉鎮保甲所需的人才，必還不止此數。查廿五年內政部統計全國蘇、浙、皖、贛、鄂、湘、川、晉、豫、冀、陝、甘、粵、閩、桂、滇、黔、綏等十九省已編成的保，共七十七萬九千五百八十一保，假定以十進計，上述十九省至少須有七萬八千鄉鎮長，七十八萬保

長、七百八十萬甲長，綜合說來，就需有八百六十多萬鄉鎮保甲基層幹部人才。再加上副鄉鎮長副保長及鄉鎮保幹專之額數，人數當在一千五百萬左右。此外，還有各級學校之師資，需人亦在一百萬以上。此大量人員如何解決，確屬一嚴重問題，解決這個問題，現在政府已注意到從教育方面着手，這是解決人才的根本辦法。過去的教育顯然是離開生活與隔絕現實，人才都紛紛集中都市，無怪鄉村建設工作都形空虛。今後新縣制之實施，整個教育計劃既已改進，學校育才就可以配合着社會的需要，從根本上解決了基層人才的供求問題。但還不是短時間內可以成就的，為補救人才供求的急需，並應注意運用選拔和訓練的方法。關於選拔，可以分兩個對象，一是對現職人員或曾任公務職的人員之選拔，再施以相當訓練。一是用考試的方法就地取材。如此，人才物色的範圍擴大，則一十室之邑，必有忠信，一以一縣一鄉之大，斷不致沒有相當人才可以羅致。至於訓練辦法，另於下節詳述。

## 第二節 訓練辦法

欲改造縣各級幹部人員之素質，以增進行政效能，樹立用人行政制度，必須實行訓練。訓練依其性質之不同，約可分為三種：（一）凡考試及格人員及具有法定任用資格的人員，因為缺乏行政上的實際經驗，以及所欲擔任職務的具體智識，為增進其工作效能，而施以相當訓練。（二）各級組織需要某種人才，招考具備一定條件的人員，施以特別的訓練，訓練後認為具有某種資格，分發於需要此種人才的各級組織服務。（三）對現任工作人員，使於工作之外，獲得職務上有關的各種新智識與技能，而施以補習教育。以上各種訓練，在過去也曾經舉辦過，而收效很少。於十七年間曾有縣長公安局長訓練章程

之公布，是限於現任的縣長公署局長，對於所有縣政人員尙未能普遍注意之。至廿三年八月間行政院公布縣行政人員訓練辦法大綱，對於縣政人員的訓練有了整個辦法，規定縣長縣佐治人員及協助籌備自治人員，於任用之先，應予相當訓練，即現任合格人員，亦得調省加以訓練。這個訓練，在對於已具法定資格人員，增進其行政效能，而不以訓練造成某種資格爲目的，但欲期收效，亦甚困難，不僅各省對於訓練並未注意，即舉行訓練省份，也沒有完備的設備，良事的經費，和充裕的時間，自難達到訓練的目的。嗣於廿五年間內政部舉辦縣市政講習所，分期調集各省縣長施以一個月的訓練，全國各省縣長大抵都經調訓完竣。此外，歷年舉行的廬山訓練，以及峨嵋訓練，南嶽訓練等，對於地方行政人員都會經抽調訓練，但多注重於一般的訓練，而現代公務內容日趨專門化，技術化，非有特殊訓練，不足以應付實際需要。雖然在抗戰以後，各地方都加緊短期訓練各種專門幹部人員，分別担负各部門工作，但辦法紛歧，各成系統，並無整個計劃。所以行政院於廿八年十一月廿三日以呂字第一五一四九號訓令頒布縣各級幹部人員訓練大綱，對於縣各級幹部人員之訓練，才有了統一的完善的辦法。茲將其訓練辦法分述如左：

### 一、訓練目的

在使受訓人員了解抗戰救國要旨，充實管教養衛智能，以養成推進戰時工作與完成地方自治之幹部人員。

### 二、訓練機關

(一) 中央訓練機關，爲中央執行委員會訓練委員會訓練團。



### (二) 省訓練機關

1. 地方行政幹部訓練委員會，爲省訓練之計劃及考核機關。設委員十五人至十九人，省政府主席、祕書長、各廳廳長、保安處處長、軍管區司令部國民軍訓練處處長、省政府委員二人、省黨部委員二人、當地公立大學校校長，爲當然委員，其餘由省政府聘任之；置主任委員一人，由省政府主席兼任。

2. 地方行政幹部訓練團，爲省訓練之執行機關。設團主任、教育長各一人，下設教務、訓導、總務三處，及軍訓練部，團主任由省政府主席兼任。

3. 行政督察區於必要時得設訓練班，稱某某省地方行政幹部訓練團第幾區訓練班，並得合數區設班。

### (三) 縣訓練機關

地方行政幹部訓練所，爲縣訓練之執行機關。設所長教育長各一人，下設教務訓導總務三股，及軍訓練部，所長由縣長兼任。而各縣訓練所，以該管區行政督察專員爲總所長，負督察考核之責。

上述省縣訓練機關教育長，均由上級訓練機關派任，並担負其經費；教職員得就現任公務員儘先調用，但主要教職員應以專任爲原則。

### 三、訓練方法

#### (一) 訓練方式

新 縣 制

各種訓練不以一次爲足，應反覆不斷實施訓練，其辦法得採用集中、分散、激盪、見習、或講習等訓練方式，講習訓練應與行政會議合併舉行。

### (二) 訓練實施

受訓人員應以國民精神總動員綱領，國民公約，黨員守則，軍人讀訓，及新生活運動須知，節約運動大綱爲標條與戒條，並須注重小組討論，個別談話，各項競賽，自修指導等項。

### (三) 訓練要則

訓練要有成就，在開始訓練以前，管帶事項都應有整個的計劃和充分的準備。關於訓練計劃，編制、人事、預算等，省訓練機關應分呈中央訓練委員會及內政部核定，縣訓練機關應分呈省政府及省訓練委員會核定。務須於事先安排得很妥貼，因爲訓練時間有限，稍縱即逝，如果沒有充分準備，訓練效能，當然要大受影響。實施訓練時，必須遵照「總裁於二十八年四月間對黨政訓練班第二期學員所講「訓練的目的與訓練實施綱要」的訓示，及二十八年九月廿一日第五屆中央常務委員會第一三〇次會議通過之全國各訓練機關訓練綱領的規定，切實辦理。並應注重於訓練幹部之中，兼負甄選之責，以收選拔人才之效。尤須本以政作教之旨，對於畢業學員之服務與調查研究事項，應於各級訓練機關內設置研究部門，經常聯絡與指導，以期教學做之一合。同時，爲督促各級訓練機關，發揮其效能起見，上級訓練機關應於每年或每半年派員視導各下級訓練機關。

#### 四、訓練課程

##### (一) 一般訓練之課目

1. 精神訓練。
2. 政治訓練。
3. 服務訓練。
4. 軍事訓練。

##### (二) 分組訓練之課目

1. 地方自治與地方建設。
2. 行政中心工作與有關法令及其重要問題之精密檢討。
3. 技術訓練。
4. 業務演習。

分組訓練的教材，應注意實際問題的研討，如民財建教軍訓等項。並應利用各種示範與試驗場所，以爲施教的輔助。而具有全國性的教材，應由中央訓練委員會及內政部編訂或審訂之，具有全省性的教材，應由省訓練機關編訂或審訂之。

#### 五、受訓人員及編制

##### (一) 受訓人員分抽調現任人員與招收非現任人員兩種：

1. 現任人員以分期抽調分班訓練爲原則，受訓時須先舉行甄審，甄審合格者始准受訓，甄

審辦法由主管機關訂定，呈請上級機關核准。

2. 非現任人員以招收有法定資格之人員爲限，受訓以前須經入學試驗，入學試驗辦法，由主管訓練機關訂定，呈請上級機關核准。但人數以不超過現任人員四分之一爲原則。

上述兩種受訓人員，得按其經歷學歷及甄審或入學試驗成績，指定其受某種人員之訓練。

(二) 受訓人員之編制

1. 分組訓練，卽業務訓練，以組爲單位，依其業務及職別分編之。

2. 軍事訓練，以受訓人員之多寡，分編爲總隊、大隊、中隊、及分隊。

六、訓練階層及期間

(一) 縣長、教育或社會科長、及軍事科長，由中央訓練機關調集訓練之，在中央未調訓前，得由各省調訓之。調訓期間，爲一個月至二個月。

(二) 縣政府祕書、科長、指導員、督學、警察局長或警佐、技士、及區長等，由省訓練機關訓練之。訓練期間，爲一個月至二個月。

(三) 區指導員、鄉鎮長及副鄉鎮長、中心學校校長、鄉鎮公所各股主任及幹事，由省訓練機關統籌在行政督察區或指定地點訓練之。訓練期間，爲一個月至三個月。

(四) 保長、副保長、國民學校校長、及保幹事，由縣訓練機關訓練之。訓練期間，爲一個月至三個月。

(五) 甲長之訓練，得由縣訓練機關斟酌情形，分別派員於適中地點集合訓練之。訓練期間，不得超過五日。

以上各種訓練期間，遇有特殊情形時，得分別增減之。但用見習訓練方式者，期間以三個月至六個月為度，用講習訓練方式者，期間以三日至十五日為度。

#### 七、訓練及格及分發

訓練期滿考查成績及格者；由訓練機關發給訓練及格證明書，造具等第名冊送請主管機關備案。其為現任人員已具有法定任用資格，經訓練及格成績優異者，得予以升級或晉級，成績低劣者，予以改職或降級，不及格者予以免職。非現任人員受訓及格者，由主管機關依法任用，無缺可補時，發給生活費，分發實習，遇缺即依次任用。經依法任用後，即依法保障，不隨長官去留，非有過失或違法事件經主管機關核准者，不得撤換。

#### 八、受訓人員待遇及訓練機關經費

(一) 現任人員經甄審合格者，在訓練期內，仍留原職支原薪，並酌支來往旅費。非現任人員在訓練期內，得由訓練機關酌給膳宿服裝及雜費。

(二) 訓練機關經費列入各級預算，內政部或省政府得斟酌各省或各縣特殊需要補助之，但以事奉費為限。

三

二

一

〇  
一  
二  
三

# 下篇

## 浙江省實施部份

## 下篇 浙江省實施部份

### 第一章 關於縣者

#### 第一節 縣組織之演變

浙江省各縣縣政府的組織，自民國十八年依照縣組織法改組後，多改科設局，行政經費增加，而貧瘠縣份，不勝負担。十九年乃將財政建設改科，以資補救，至二十四年七月，復將公安教育二局裁撤，縣府一律改設四科或五科，並於一等縣份先設金庫。至二十六年七月，為推行會計制度，各縣設置會計室，並普遍設置儲金庫。當時以警察行政，設科辦理，窒礙殊多，分別恢復警察局或設置警佐。至抗戰軍興，浙西各縣，相繼淪陷，稅收頓減，省撥行政經費，減至三成，致各縣科數員額，不得不重加規定，乃訂定浙江省戰時各縣政府組織暫行規則，同時對於游擊區縣份，另訂浙江省戰區各縣行動委員會組織辦法大綱。嗣奉中央頒發戰區各縣政府組織綱要，因於二十七年六月間將戰區各縣行動委員會組織辦法大綱改訂為浙江省失陷地區縣政府組織辦法大綱，旋以改訂縣等，復將上項組織規則及組織辦法大綱一律廢止，另訂浙江省戰時縣政府暫行組織規程。並指定游擊區各縣為甲種縣，餘為乙種縣，甲種縣政府設三科，乙種縣政府為五科或六科，這是近十年來浙江省縣政府組織之演變。

自總裁「確定縣以下地方組織問題」演講發表後，本省即先指定新昌、永康、龍游、三縣試辦。



至縣各級組織綱要及實施辦法原則公佈施行，本省即召集各廳處會商實施上應有之準備與步驟，又經召集全省專員縣長會議，略存意見，並訂浙江省各級組織綱要實施計劃六十條，於二十九年五月二十四日經省政府委員會第一一四五次會議決議修正通過，呈報行政院備案。並制定浙江省縣政府組織規程及辦事細則，於二十八年十二月二十六日經省政府委員會第一一三三會議通過施行。這自然是無分前後與前方後方，又無後一試辦一可言，全省各縣均應一律實施，依限完成。

## 第二節 厘定縣等

本省各縣等次，係於民國十八年，依縣組織法第四條的規定，分爲三等。惟十年以來，各縣人口財賦，都有變動，而抗戰以後，以軍事關係，人口又多流動，財賦尤見消長，乃於二十八年起，以人口爲中心，次爲面積及稅收，並參酌事務繁簡，施治難易，改分爲三等六級。至二十九年，依照綱要規定，改分爲六等，將原定一等甲級改爲一等，一等乙級改爲二等，二等甲級改爲三等，二等乙級改爲四等，三等甲級改爲五等，三等乙級改爲六等。茲將各縣等次列表如左：

浙江省各縣等次一覽表

第三區		第二區					第一區					區別								
餘姚	諸暨	蕭山	紹興	武康	德清	吳興	長興	孝豐	安吉	富陽	桐廬	昌化	於潛	臨安	分水	新登	餘杭	杭州	縣別	等級
一一等	一一等	二二等	一六等	一六等	一六等	二二等	二二等	五五等	五五等	四四等	五五等	五五等	四四等	五五等	六六等	六六等	五五等	二二等		
第五區			第四區					第三區					區別							
常山	江山	遂安	淳安	開化	衢縣	建德	東陽	武義	湯溪	磐安	永康	義烏	浦江	蘭谿	金華	新昌	上虞	嵊縣	縣別	等級
四四等	二二等	四四等	二二等	四四等	一三等	一三等	一三等	五五等	五五等	六六等	二二等	三三等	四四等	一一等	二二等	四四等	三三等	二二等		
第八區		第七區			第六區					第五區					區別					
樂清	瑞安	平陽	永嘉	三門	溫嶺	仙居	天台	黃巖	臨海	寧海	象山	奉化	鎮海	定海	慈谿	鄞縣	壽昌	龍游	縣別	等級
三三等	一一等	一一等	一一等	三三等	三三等	三三等	三三等	二二等	一一等	二二等	三三等	三三等	二二等	二二等	三三等	一一等	六六等	四四等		
第十區			第九區					第八區					區別							
海鹽	崇德	平湖	海鹽	海鹽	嘉善	嘉興	宜興	雲和	松陽	慶元	景甯	青雲	遂昌	龍泉	麗水	玉環	泰順	縣別	等級	
六六等	五五等	四四等	三三等	四四等	四四等	一一等	五五等	五五等	四四等	四四等	四四等	三三等	三三等	三三等	三三等	三三等	四四等	四四等		

新縣制

## 第三節 健全縣政府組織

### 第一目 縣長任用與職權

欲求縣政建設的發展，必須先求行政權力的集中，過去地方政治沒有成效，並非盡由人選的不當，行政權力不能集中，也是一個重大的原因。故本省規定縣長由民政廳提出合格人員，經省政府委員會議決依法任用，辦理全縣自治和執行中央及省委辦事項。並規定由縣長依法兼任主任長官之機關，應以與縣政府台署辦公為原則，縣政府所屬機關，應行呈報各廳處會之事件，亦均由縣政府核定。如此規定，則入選既須有一定的資格標準，縣長職權亦復加高。惟縣長兼職過多，精力時間，兩不經濟；且各項法令中，規定須由縣政府參加之各項機關甚多，雖非完全由縣長擔任，然事權分散，亦與整個縣政效率有關，必須切實加以調整裁併，始可增加行政效率。特遵照行政院頒發調整各縣地方行政機構原則并參酌各廳處的意見，訂定各縣地方行政機構暨縣長兼職調整辦法，於二十九年五月十日經省政府委員會第一一三九次會議決議通過。茲錄之如左：

#### 甲、關於行政機構部份

##### 一、應照舊存在者

- (一) 勸業委員會 應仍存在，仍由縣長兼任主任委員。
- (二) 縣賑濟會 應仍存在，改由民政科長兼任主任委員。
- (三) 縣推行婦女教育委員會 應仍存在，由教育科主持。

- (四) 縣日用品評價委員會 戰時重要，仍予存在。
- (五) 縣佃業仲裁委員會 遵照黨政聯席會議決定，仍予存在。
- (六) 縣財務委員會 擬呈請中央裁撤，暫時存在。

### 二、應行改組者

- (一) 縣征兵協會 應依照省縣(市)鄉(鎮)兵役協會組織大綱改組。
- (二) 優待出征軍人家屬委員會 附屬於勳員委員會，仍由縣長兼任主任委員。
- (三) 縣救濟會 附屬縣賑濟會
- (四) 戒煙所 改隸於衛生院或縣立醫院

### 三、應行裁撤者

- (一) 縣防空支會 縣長原兼支會會長，當然解除。
- (二) 船舶總隊第○大隊 縣長原兼隊長，當然解除。

## 乙、關於縣長兼職部分

### 一、仍由縣長兼任者

- (一) 軍法官 仍由縣長兼任
- (二) 國民兵團團長 仍由縣長兼任
- (三) 縣航空建設支會會長 仍由縣長兼任
- (四) 防護團團長 仍由縣長兼任並由縣警察局局長(或警佐)兼任副團長。

- (五) 縣教育活動促進會主任幹事 仍由縣長兼任。
- (六) 倉庫勤務部軍運代辦所所長 以裁撤為原則，如有設立必要之縣份，仍由縣長兼任。
- (七) 司法處檢察職務及行政事務 仍由縣長兼任，俟各縣成立法院後，即將縣長此項兼職解除。

- (八) 稅務分處處長 仍由縣長兼任，俟稅務局成立後，即將此項兼職解除。
- (九) 合作倉庫籌備處主任 仍由縣長兼任。
- (十) 縣糧食管理處主任 仍由縣長兼任。

二、改由其他人員兼任者

- (一) 縣義務教育委員會首席委員 教育科長兼任。
- (二) 縣社會教育推行委員會主席 教育科長兼任。
- (三) 縣免費及公費學額審查委員會當然委員 教育科長兼任。
- (四) 縣政治工作指導室主任 由縣府助理秘書科長兼任或設專任人員。
- (五) 積穀倉管委會當然委員 民政科長兼任。
- (六) 縣百年教育儲命委員會當然委員 教育科長兼任。
- (七) 縣節貨檢查隊隊長 警察局長或警佐兼任。

依上所述，各項機關雖已裁併不少，但縣長兼職仍在十個以上，且改由其他人員兼任名義之機關，亦復不少，似應更趨簡潔合一，由縣政府統一辦理，以期事權集中，運用靈活，而收行政統制與行政效

率之功。

## 第二目 分科與職掌

縣政府內部的組織，依綱要規定，設科之多寡及其職掌之分配，由各省擬訂，原期適合各省實際需要。故本省規定設置祕書室、民政科、財政科、教育科、兵役科、軍法室、會計室，辦理地政縣份，增設地政科警額在五十名以下者不設警察局長縣份，增設警佐室，軍事部份，既已歸併於國民兵團，自毋庸設科，而兵役部份因各縣設立兵役科以來，兵役觀念，早已深入民間，如將兵役事項，改由軍事科辦理，非惟不能絲名覈實，亦易引起誤會，故仍將兵役科名義保存，至祕書室、軍法室、會計室，均係本請實際需要而設置的。其職掌分配如左：

一、祕書室 掌理：(一)機要事項。(二)總核文稿。(三)人事管理。(四)典守印信。(五)縣政會議。(六)統計及覈審。(七)收發繕校管卷庶務等。(八)其他不屬各科室事項。

二、民政科 掌理：(一)區鄉鎮劃分及保甲編制。(二)各級自治人員之任免訓練考核獎懲。(三)戶口調查及人事登記。(四)地方自治之選舉。(五)積穀倉儲及糧食調劑。(六)各種救濟。(七)實施精神總動員。(八)促進羣生生活運動。(九)寺廟宗教監督。(十)衛生行政。(十一)其他有關民政事項。

三、財政科 掌理：(一)土地賦稅及各項捐稅。(二)經費制用。(三)公債募集。(四)公款公產。(五)金融調劑。(六)其他有關財政事項。

四、教育科 掌理：(一)學校教育。(二)社會教育。(三)發揚文化。(四)政令宣傳。(五)其他有關教育事項。

五、建設科 掌理：(一)農工商漁牧。(二)礦產森林水利。(三)土地利用及土壤改良。(四)肥料管理。(五)合作事業管理。(六)農業金融。(七)道路橋樑工程及交通。(八)市政建設。(九)公營公用。(十)國民工役。(十一)物產調整。(十二)勞資糾紛。(十三)度量衡檢定。(十四)其他有關建設事項。

六、兵役科 掌理：(一)徵募兵之計劃及其統制。(二)現役兵之調查檢査抽籤配征。(三)現役兵之轉役歸休退伍登記。(四)免役、緩役、除役、禁役、轉役、及停役、回役、之處理。(五)國民兵之召集服役及其有關服役之指導監督。(六)在鄉軍人備役後備軍官佐及預備軍士之召集服役。(七)官佐籍士兵籍之整理保管統計。(八)兵役事務人員之任免考核獎勵及其訓練。(九)逃兵逃役之預防處理及兵役控訴糾查。(十)監犯調服軍役。(十一)兵役宣傳及兵役法令解答。(十二)其他有關兵役事項。

七、地政科 掌理：(一)土地測量。(二)土地登記。(三)地價之申報估計及地價地稅冊籍之編制。(四)盜管補糧失糧升科、荒地承墾及清查管理公有土地。(五)土地使用徵收及改良。(六)爭執地可疑地之調解及核定。(七)二五減租。(八)其他有關地政事項。

八、軍法室 掌理：(一)軍事犯盜匪烟毒漢奸土劣貪污及其他依法令應歸軍法審判案件之審辦

。(二)有關軍法之一切行政事項。

九、警佐室 掌理：(一)警察編訓。(二)警察調遣。(三)警察裝械管理。(四)消防。(五)清潔及衛生取締。(六)禁烟禁毒。(七)維持地方秩序。(八)其他有關公安事項。設置警察局縣份，其事務由局掌理。

十、會計室 掌理：(一)審計縣預算所需事實之調查。(二)縣各機關歲入歲出概算書之核算及總概算書之編造。(三)預算內款項依法流用之登記。(四)縣各機關歲入歲出決算書之核算，及總決算書之編造。(五)縣財務上增進效能及減少不經濟支出之研究建議及其報告。(六)縣會計制度之擬訂。(七)縣各機關會計報告之總核記載及總報告之彙編。(八)縣各機關會計事務之指導監督。(九)辦理縣政府經管省款之會計歲計。(十)辦理縣政府歲入及經費之歲計會計。(十一)其他與歲計會計有關事項。

縣政府各科室，應事實需要得分股辦事，其股數與職掌，由縣政府定之。所有職員均由縣長分配各科室，承主管人員之指導，分別指定事務。而民政科之戶口調查及人事登記事項，應指定科員事務員書記各一人至二人專職辦理，以確立戶籍行政。並應依綱要規定，每兩星期召集各科室及各附屬機關主管人員舉行縣政會議一次，由縣長任主席，並由省政府隨時督促縣政府舉行，每半年列表彙報內政部備案一次。縣政府的工作，一年應有一年的行政計劃，依其計劃才能確定預算，依其預算才能稽核其事業的進度。根據這種計劃，每月就可以有一個打算，每日也可以有一個打算，以檢討過去，把握現實，而策勵將來。所以本省特規定縣政府應於年度開始六個月前擬具下年度行政計劃，年度開始後，每三個月將



行政計劃實施經過其所以進告。此種計劃與報告應分呈省政府及各主管機關與該管專員公署備核。

此外，依必要規定，在縣政府組織規程所無之機關，不得設置，但各縣應隨時需要設立之機關，不能事先預定，即已有的機關，亦准添設訂人，不但條文將感累贅，臨時修改時，手續亦覺不便，所以特規定縣政府得依法令規定，設置各種委員會及其他機關，則情理與事實，都可以兼顧。

### 第三目 人員與經費

依必要規定，人員名額、官等、俸給、及編制，由各省政府依縣之等次及實際需要擬訂。但同一等次之縣，其事務繁簡，亦復各異，如果硬性規定，不能切合實際，故本省規定縣政府設祕書一人，助理祕書一人，科長五人，科員八人至十六人，督學一人至三人，技士一人或二人，技佐一人至三人，指導員二人至十人，軍法承審員一人至三人，軍法書記員一人至三人，均為委任職。事務員八人至十六人，書記十人至十六人。會計室設主辦會計員一人，會計佐理人員三人至七人，雇員一人至三人。設置地政科縣份，增設科長一人，技士一人，科員二人，均為委任職，并得視業務之進展，呈准設置測量隊組及登記處。設置警佐室縣份，增設警佐一人，為委任職。如此規定，有了較大的伸縮性，則各縣祇須在規定人數範圍內，按照修正生活費標準及實際需要，就行政經費薪俸費總數支配，不必因增減人數而呈省請示，與二十八年比較，各縣人員數額平均可以增加三分之一。而情形特殊縣份，如通商口岸，人口在一百萬以上，及游擊區域等縣份，因其事務較其他一般縣份為繁，原定名額，深恐不能應付，故又特加規定，凡情形特殊縣份，都可以呈准省府酌量增加之。關於人員之任用，除法令別有規定外，規定均由縣長遴選合格人員呈請省政府依法審查委任之。此種規定，在授權縣長統一用人之權，以免過去由上級

機關直接委派指揮監督困難之弊。同時縣政人員，往往以縣長一人之去職，而隨同去職，致一切事業均受影響，故此後凡有職員異動，須事先敘具事由，呈請核准，以保障一般縣行政人員，而增進行政效率。此外，關於職員之服務，辦公時間，請假辦法，處理文件，及公餘進修等，都有明白的規定。

至於縣政府行政經費，依照省政府委員會第一一三次會議通過之浙江省各縣行政經費及省款撥補表之規定，其行政經費及省款撥補數如左表：

98

99

100

101

102

103



依上規定，大致各縣經費，均較往年增高三分之一以上。職員生活費係依照修正浙江省戰時公務員生活費支給標準，（省政府委員會第一一一次會議通過）縣長生活費按照各人資歷分爲一六〇元、一五〇元、一四〇元、三種，而游擊區域縣長一律支最高數。縣政府工作人員生活費亦已予以提高，祕書、科長、主辦會計員、警佐、軍法承審員、助理祕書月支七〇至一〇〇元，科員、技士、會計員、指導員月支五〇至七〇元，技佐、會計助理員、軍法書記員、事務員月支三五至五〇元，書記月支二五至三〇元。辦公川旅費，因爲嘉興、嘉善、吳興、長興、平湖、崇德、德清、海鹽、海寧、杭縣、餘杭、武康、安吉、孝豐、桐鄉、定海、及紹興、諸暨、蕭山、等十九縣情形特殊，經省政府委員會第一一七次及第一一二四次會議通過，准予採用委任經理制，以節遺送會計報告之手續，但不得與他項經費流用。至省款撥補標準，除財政劃分縣份，及游擊區縣份撥補二分之一，由行署統籌支配，暨定海全數撥補外，其餘各縣，則視各縣地方收入數額之多寡而定。其撥補標準如左：

縣地方收入數	省款撥補標準
五〇、〇〇〇以下	該縣行政經費總數全由省款撥補
五〇、〇〇〇——一〇〇、〇〇〇	就該縣行政經費總額撥補%
一〇〇、〇〇〇——一五〇、〇〇〇	就該縣行政經費總額撥補%
一五〇、〇〇〇——二〇〇、〇〇〇	就該縣行政經費總額撥補%
二〇〇、〇〇〇——二五〇、〇〇〇	就該縣行政經費總額撥補%
二五〇、〇〇〇——三〇〇、〇〇〇	就該縣行政經費總額撥補%

縣 縣 縣

三〇〇、〇〇〇以上

該縣行政經費不予撥補

預計上列標準，省領每年撥補之縣行政經費數達一、五五五、八〇〇元，較上年度增多四十三萬元。在此，可使省志所增負擔不多，而各縣之盈虛得以調劑，省苦和豐庶縣份，得以平均發展。

## 第二章 關於區鄉鎮保甲者

### 第一節 設置區署

依綱要規定，縣之面積過大，或有特殊情形，得分區設置，所謂特殊情形，本省規定區署之設置，在區域劃分調整以後，應依下列標準，設置區署：第一、有關政治經濟交通之重要區域或游擊據點者。第二、文化經濟過於低落者。第三、縣之面積過大，或距離縣治僻遠者。凡合於上述條件者，由縣呈請該管行政督察專員公署詳加審核，必要時並應派員會同縣長厘正報省核定。其未能合於上述條件，如縣境狹小，在十五鄉鎮以下之縣份，可以不必分區設置，所有鄉鎮直轄於縣政府，由縣政府派員指導，以節經費，而免周折。區署的組織，依照綱要規定辦理。其名稱應冠以所在地之名，在未設區署之區，應冠以含有歷史與地理意義之名稱，這不僅注意到自然環境與行政效能，對於軍事上的重要性亦均能顧及。區署既為縣之分機關，其經費自應列入縣行政經費項下，其數額規定，財政劃分縣份每區每月經費為四五〇元，其餘各縣每區每月經費為四〇〇元。

### 第二節 調整鄉鎮保甲

縣以下的村莊地方爲鄉，街市地方爲鎮，本省規定鄉鎮區域之調整，除以十保爲原則外，並應依各地方習慣、自然形勢、戶口分布、及經濟組織等狀況劃分，其標準如左：

一、面積 按縣之大小，定鄉鎮之面積，其平原地方劃分鄉鎮宜大，倘係近山沿海以及島嶼地方，得因地制宜，不限面積。

二、地形 鄉鎮之地形，以整齊爲原則，如限於自然形勢者，得依其形勢之便利劃分之。

三、戶口 戶口稀少地方，劃分鄉鎮宜大，戶口繁庶地方劃分鄉鎮宜小。

四、交通 交通便利地方，劃分鄉鎮宜大。

五、經濟狀況 地瘠民貧地方，劃分鄉鎮宜大，並以不分割原有經濟組織爲原則。

六、人民習慣 人民習慣相差過遠者，不宜合併，如習慣相同，可以合辦公共事業者，則劃爲一鄉鎮。

如此規定，鄉鎮之區域，就可以適合實際情形與自然環境。由鄉鎮之保數，在城區或街市地方，如因歷史關係及自然條件多於十五保，或因近山沿海以及島嶼地方在附近三十里以內不足六保者，由縣政府聲請由省府咨報內政部核准，得仍其舊。而鄉鎮劃分的界綫，須以山之分水嶺，河流溪澗之中心線，關隘道路堤塘橋樑及其他有永久性之建築物爲準，如界線發生爭議時，由縣派員召集有關係之鄉鎮長協商後，經省政府核定之。其名稱，應冠以居民習用或含有歷史與地理意義的名稱。

保甲編制，除以十進爲原則外，並應充分注意歷史關係及自然條件，保次之編定，應以調整後之鄉鎮區域爲起訖範圍，由甲之一方起按甲編組，如一村或一街不可分離之自然單位，得聯合舉辦事業。甲

次之編定，應以自然村爲記認範圍，由戶之一方起按戶編組，戶次之編定，應以毗連或相對之家屋編定。

依照上述規定，縣以下各級編制，應先將現行基層組織由縣派員通盤研究，實地履勘，充分注意歷史關係及自然條件，然後從保甲依次厘訂，擬具調整縣以下各級編制方案，並附有關統計圖表及經費概算等，送省政府核准施行。各級編制調整完成後，其教育、警衛、合作、征收等區域，應與調整後之區鄉鎮保甲區域合一，由縣政府依照調整鄉鎮保甲圖表繪圖方法，繪具鄉鎮區域詳圖，編造鄉鎮編制報告表，及保甲編制報告表，呈送行政督察專員公署存轉省政府查核彙報內政部備案。

鄉鎮公所及保辦公處之組織，依照綱要規定辦理。關於鄉鎮長之產生，本省特規定在鄉鎮長選舉未經中央明令實施以前，鄉鎮民代表會如有舉行二次以上而有成績者，由區署報請縣政府選許其選舉鄉鎮長副候選人，鄉鎮長副候選人各規定三人，由本鄉鎮十分之六代表之出席，出席者過半數之推選爲當選，造具名冊，敘明性別、年籍、簡歷、得票數目，由區署報請縣政府圈定之。在未能選舉以前，由縣召集該鄉鎮所屬保甲長公推候選人三人圈定之，如被公推之人不合適時，得命重推。

保長之產生，規定保民大會如有舉行至二次以上而有成績者，由該管鄉鎮公所報請區署轉請縣政府之認可，得選舉保長候選人，並得罷免之。保長候選人規定三人，應有本保十分之六戶長之出席，出席者過半數之推選爲當選，造具名冊，敘明性別、年籍、簡歷、得票數目，遞報縣政府圈定。罷免保長，應由七人之提議，說明事實及理由，得有到會三分之二戶長之贊同爲決議，其附議戶長之人數不及半數，而在出席人數六分之一以上者，應敘案報縣核定應否罷免，罷免案決議後，應於同次大會推選保長候



選人。

甲長之產生，規定由戶長會議選舉，必要時亦得由甲居民會議選舉。可見單位愈小，愈趨民主化，此種行使直移民權的選舉制度，實為整個地方自治制度放出了獨特的異彩。

此外，關於鄉鎮務會議，規定每月開會一次，由縣政府隨時督促各鄉鎮公所舉行，每半年列表彙報省政府備案一次。

## 第三章 關於民意機關者

### 第一節 籌設縣參議會

縣參議會的設置，中央之縣參議會條例雖尚未頒布，本省之一切準備工作，預定於一年以內完成，並自二十九年內於各縣普遍設置之。在縣參議會未成立前，為團結全縣力量，集中全縣思慮與識見，以利政令之推行與地方自治之充成起見，規定於每年五月及十一月中旬各舉行縣行政會議一次，由省督促各縣舉行，於每年一月及七月列表彙報內政部備案一次。

### 第二節 設置鄉鎮民代表會

鄉鎮民代表會之設置，在中央鄉鎮民代表會組織規程尚未頒布以前，本省為培養民主精神，加強抗戰動員，宣揚推行管教藝術各項施政起見，暫依照二十八年九月十二日省政府委員會第一〇九九次會議通過之浙江省各縣鄉鎮民代表會會議暫行通則之規定辦理，以一鄉鎮或聯合同一區署之數鄉鎮舉行之。

其會議辦法如左：

一、出席人員

開會時，縣政府應派員出席指導，其出席人員如左：

(一) 鄉鎮長，副鄉鎮長。

(二) 本鄉鎮內各保長。

(三) 本鄉鎮各保每保代表二人，由各保保民大會推選之，任期一年，連選得連任。並同時以次多數二人為候補代表，遇代表出缺時依次選補，以補滿前任所餘任期為限。

二、會議召集

至少每三個月舉行一次，由鄉鎮長召集，其聯合各鄉鎮舉行者，由各該鄉鎮長會商報請區署召集，於會期前七日以書面通知開會地點與時期，以每保代表過半數之出席為法定人數，其聯合數鄉鎮舉行者，以各該鄉鎮代表各有過半數出席者為法定人數。

鄉鎮長因故不克召集會議時，由副鄉鎮長召集，副鄉鎮長亦不克召集，或鄉鎮長於法定開會期間已逾一個月尚未召集，或有代表總數三分之一以上請求召集而鄉鎮長副延不召集時，由縣政府選為召集。

三、會議職權

下列事項，縣政府、區署、鄉鎮長副、本鄉鎮內保長、得提交代表會討論，由到會過半數之同意決議之。

(一) 制定或修正本鄉鎮規約，及與他鄉鎮間之公約。

(二) 籌集鄉鎮事業經費。

(三) 本鄉鎮應興應革事項。

(四) 各保代表二人以上之提議並另經代表二人以上連署之提案。

(五) 本鄉鎮三分之一以上保長或甲長或戶長或一百人以上住民之聯名建議事項。

(六) 各保保民大會決議提請討論事項。

上述決議案應報請區署加具意見，轉送縣政府核准施行，並摘要分報省區備查。

#### 四、會議程序

(一) 由鄉鎮長担任主席，其聯合數鄉鎮舉行者，由各該鄉鎮長中互推一人為主席。鄉鎮長因故不能為主席時，由副鄉鎮長為主席，均不能為主席時，由出席之指導員或由其指派鄉鎮內素孚眾望之代表為主席。

(二) 由各鄉鎮公所工作人員担任糾察，維持會場秩序，並由主席指定記錄及司儀。

(三) 本鄉鎮內之學校校長，合作社社長，民衆團體及其他辦理鄉鎮自治事宜之主持人員，應於舉行鄉鎮民代表會時報告主管工作，並得作成文書，由主席代為報告。

(四) 區長，鄉鎮長，或約定本鄉鎮素孚眾望之住民，講解國民公約，鄉鎮規約或公約，及通俗政治講演。

(五) 主席指導員應報告國內外大事及本省本縣最近政情，宣達政府管教養衛各項政令，並指導會議者按照民權初步之規定發言。

(六) 鄉鎮住民如有可表揚之事蹟，及優良農作品，優良家畜，優良工業製造品，以及優良之技能如國術國樂等，得請指導員致辭後，宣揚展覽或表演之。

五、會議時間地點及徵處

會議應在本鄉鎮公共場所舉行，開會時間行次一日至三日。各保代表如無故不出席，由鄉鎮長予以警告，連續二次者，得以代表過半數之決議，通知原保候補代表遞補，無候補代表時，通知原保民大會改選，以補滿前任所餘任期為限。

第三節 舉行保民大會

保民大會之設置，在中央保民大會章則尚未頒布以前，本省為培養民丰精神，加強抗戰動員，宣揚推行管教藝術各項施政起見，暫依照二十八年八月十四日省政府委員會第一〇九四次會議通過之浙江省各縣保民大會會議暫行通則之規定辦理，以一保或聯合同一村落之數保舉行之。其會議辦法如左：

一、出席人員

以編入本保甲戶次之戶長組織之，各戶住民亦得參加，但無表決權。開會時，區署或鄉鎮公所應派員出席指導。

二、會議召集

至少每三個月舉行一次，由保長召集，聯合數保舉行者，由各該保長聯合召集。以鳴鑼或其他方法公開開會地點與時期，以本保過半數之戶長出席為法定人數。保長因故不克召集時，得由該管鄉鎮長代為召集。

新  
縣  
制

### 三、會議職權

下列事項，鄉鎮公所或保長，得提交大會討論，或判會戶長過半數之同意決議之。

(一) 制定或修正保甲規約。

(二) 籌集保甲事業經費。

(三) 審查本保住民聲請免緩兵役。

(四) 本保應興應革事項。

(五) 甲長與住民建議事項。

上述議決案，應請鄉鎮公所轉送區署核准施行，報縣備查。

### 四、會議程序

(一) 由保長担任主席，聯合數保舉行者，由各該保長中互推一人為主席，保長因故不能為主席時，由副保長主席，均不能主席時，由出席之指導員或由其指派保內素負衆望之住民為主席。

(二) 由各甲長担任糾察，維持會場秩序，並由主席指定紀錄及司儀。

五、會議地點時間及懲處  
大會應在本保公共場所室內舉行，開會時間應不妨礙保民工作。各保戶長如無故不出席連續二次者，應由保長予以警告，連續三次者，得命其繳納本保公益費一角。

此外，戶長會議或甲居民會議，亦應視需要而舉行，事前尤應多作普遍宣傳，喚起民衆自覺參加，

造以廣大的民力，深植地方自治的基礎。

### 第四章 關於縣鎮財政者

#### 第一節 劃分省縣財政

本省為普通推行新縣制起見，關於省縣財政之劃分，特參酌省財政情形及地方環境，分期實施，第一年先劃分孝豐、新昌、永康、浦江、龍游、常山、慈谿、天台、瑞安、麗水等十縣，業已見諸實行，第二年預定劃分廿縣，其餘則於第三年劃分。至游擊區各縣在何年劃分，則須視實際情形而定。

省縣財政劃分縣份之收入，除依照綱要規定者外，本省增加依照田賦正稅普通營業稅標準征收之自治經費一項，其依照普通營業稅標準征收之自治經費及屠宰稅普通營業稅牙行營業稅等，均由省統一征收，於每月終將其收數依照規定劃撥之。其收入較前既有增加，地方事業之推進當無問題。茲將廿九年度省縣財政劃分縣份縣款增加數列表如左：

類 別	縣 名	項 目
增	孝豐	依照田賦標準征收四成自治經費
		依照營業稅標準征收二成自治經費及屠宰稅之二成
加	新昌	依照田賦標準征收四成自治經費
		依照營業稅標準征收二成自治經費及屠宰稅之二成
永康	浦江	依照田賦標準征收四成自治經費
		依照營業稅標準征收二成自治經費及屠宰稅之二成
龍游	常山	依照田賦標準征收四成自治經費
		依照營業稅標準征收二成自治經費及屠宰稅之二成
慈谿	天台	依照田賦標準征收四成自治經費
		依照營業稅標準征收二成自治經費及屠宰稅之二成
瑞安	麗水	依照田賦標準征收四成自治經費
		依照營業稅標準征收二成自治經費及屠宰稅之二成
總 計		







於潛	九二二	二、九三二	十二月份撥補數	九二九
新登	七三三	八、八〇三	十二月份撥補數	七三三
昌化	一、三六三	一、六三二	十二月份撥補數	一、三六三
安吉	八五二	一、一三二		
鄞縣	四、三九九	五、三三二	十一月份撥補數	四、三九九
奉化	二、二〇八	二、六三三	十二月份撥補數	二、二〇八
鎮海	二、三二六	二、七〇〇	十二月份撥補數	二、三二六
象山	一、八〇〇	二、〇〇〇		
南甯	二九一	三、五〇二	十二月份撥補數	二九一
紹興	六、二五二	七、七三二	十二月份撥補數	六、二五二
蕭山	三、六五三	三、八三三		
諸暨	三、八六八	四、〇三二	十一月份撥補數	三、八六八
餘姚	三、八三三	四、〇二二	十二月份撥補數	三、八三三
上虞	三、二五二	三、九〇〇		
臨海	二、〇五八	二、四七二	十二月份撥補數	二、〇五八
黃岩	四、四五一	五、三三二		
甯海	三、二二五	三、九三二		
仙居	三、三三二	四、二二二	十二月份撥補數	三、三三二
溫嶺	二、五五二	三、五二二	十二月份撥補數	二、五五二
臨海	二、八五二	三、三〇二		
東陽	一、八九二	二、二七二	十二月份撥補數	一、八九二
金華	三、六三二	四、二二二	十二月份撥補數	三、六三二
義烏	一、九七二	二、三〇二		
衢縣	三、三三二	三、六四二	十二月份撥補數	三、三三二
龍安	一、七三二	二、〇四二		
江山	二、五九二	三、一〇二	十二月份撥補數	二、五九二
開化	一、二五二	一、六六二		
建德	一、八八二	二、三九二	十二月份撥補數	一、八八二
淳安	三、五三二	四、〇四二		
遂安	一、七三二	二、〇四二	十二月份撥補數	一、七三二
桐廬	一、五三二	一、九四二		
壽昌	八七二	一、〇五二		
分水	七六二	九、二〇二	十二月份撥補數	七六二
永嘉	六、〇三二	七、三三二	十二月份撥補數	六、〇三二
平陽	四、五三二	五、〇四二		
樂清	二、五三二	三、〇四二		
泰順	一、二五二	一、五〇二		
玉環	一、五八二	一、八三二	十二月份撥補數	一、五八二
青田	三、四三二	三、八四二	十二月份撥補數	三、四三二
遂昌	二、五八二	三、〇九二		
龍泉	二、八八二	三、三九二	十二月份撥補數	二、八八二
縉雲	一、九八二	二、四九二	十二月份撥補數	一、九八二
慶元	一、八三二	二、三四二	十二月份撥補數	一、八三二
景寧	二、〇九二	二、六〇二	十二月份撥補數	二、〇九二
松陽	一、六五二	二、一六二	十二月份撥補數	一、六五二
雲和	一、二八二	一、七九二	十二月份撥補數	一、二八二

武 政	一、二、三、四、五、六、七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五、十六、十七、十八、十九、二十、二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六、二十七、二十八、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百
-----	---

附 註	<p>一、凡屬縣屬自治經費各項原有戶數土地面積平均計算為撥補經費標準</p> <p>二、凡屬撥補經費以戶為單位計以四捨五入計算</p> <p>三、凡屬縣屬自治經費已列入縣收入決算區區份自治經費之來源及支配標準依照浙</p> <p>四、凡屬縣屬自治經費之健全應以下行財政機關規定另案辦理均不計算在內</p>
-----	--

鄉鎮事業費，除依照規定之來源外，本省尤注重督促獎勵鄉鎮興辦造產事業，特規定由鄉鎮民代表會決定不納鎮產事業，適用義務勞力制度，造形不納鎮公共產業。並清查鄉鎮公款公產及無主之田地山場，作為本鄉鎮之公有財產，以其所得孳息作為本鄉鎮之專業費。其辦法由鄉鎮民代表會訂定，經縣政府核定施行，以樹立鄉鎮財政之基礎。其收支由鄉鎮公所編制概算，呈縣審核編入縣概算。並於鄉鎮公所內增設財務幹事，以掌理不納之財政，此為本省特別細制。至鄉鎮財產保管委員會之章程，由省訂定通行。如此，經費問題既已全部解決，下層機構運用自可靈活，自治基礎亦必鞏化無疑。

## 第五章 關於縣自治事業者

### 第一節 制定三年施政計劃

本省自念七年二月頒佈戰時政治綱領，奠定了本省戰時政治的始基，至中央抗戰建國綱領頒佈後，更有了一個共同的目的，而繼續不斷的努力。但過去地方政治的表現，多在臨時應付，而缺少整個的實

施計劃，更少有積極主動的統籌籌劃，故戰時政治極少進展。今中央頒佈了縣各級組織綱要，全國戰時政治才確定了具體的實施原則。本省乃依照規定，體察目前環境與地方需要，制定了三年施政計劃。

此三年施政計劃的總目標，在於建設浙東，收復浙西，完成抗戰建國的各項基本工作，實現三民主義的新浙江。其內容包涵精神建設與政治建設兩大體系，前者是依據國民精神總動員綱領爲實施的基礎，後者是依據縣各級組織綱要爲實施的方針。前者在轉移社會風氣，改造國民精神，堅定中心信仰，以達成抗戰建國的偉大使命。後者在充實基層政治機構，健全各級民意機關，完成地方自治，以樹立抗戰建國的永久基礎。故其根本精神，即在以新的政治來轉移社會的風氣，以新的社會風氣來促進政治的成<sup>功</sup>，二者互爲表裏，不可偏廢，環相新的政治方針，實爲本省三年施政計劃的一個特色。

由此可知精神建設，就是精神教育。政治建設就是實際的行政設施，內容包括有民政、財政、教育、文化、經濟、計政、及人事等項。其設施須遵照下列三個原則：其一、民主精神的培養。其二、民生主義的實施。其三、攻勢政治的展開。並以軍事第一勝利第一爲中心，力求與軍事需要配合，以適合全民抗戰的要求，而樹立建國大業永久的基礎。

## 第二節 管教養衛之實施

本省三年施政計劃條數雖繁，而規定明確具體，實事求是。對於各縣人力財力既能顧及，以適應地方環境，對於各項設施亦確定有必須達到的標準和進度，以督促各縣如期完成，並可作爲考核的依據。茲將其有關管教養衛實施的各項事業，擇要說明之，期有深切的認識與了解，而見諸實行。

### 第一目 教之實施

#### 一、普及國民基礎教育

本省爲掃除文盲，普及基礎教育，以提高民衆文化水準，加強民衆民族意識與國家觀念，而適應抗戰建國之需要起見，特於三年施政計劃中加以規定。其實施辦法及進度如左：

- (一) 實施義務教育 (1) 學齡兒童入學數額，未達部定標準百分之八十縣區，繼續實施一年制短期義務教育，其已達標準者，開始實行二年制短期義務教育，各設置短期小學班，以每兩保或四保聯合國民學校內設短期小學一班或二班爲準。所需經費，中央及省各撥補四分之一，縣自籌四分之一，鄉鎮亦自籌四分之一。(2) 各縣酌量增設流動學校。(3) 由省訂頒強迫入學詳細具體辦法，令縣切實執行。(4) 舉辦短期小學師資集中訓練班。(5) 由省集中供應短期小學課本。(6) 省縣增設義教視導員，嚴密考核短期小學辦理狀況。(7) 由省訂定整頓私塾辦法，令縣切實執行，以補義務教育之不足。(8) 依照最低限度設備標準，分期充實各級小學設備。(9) 充實各級小學學額。(10) 督飭各小學擴充運動場。(11) 灌輸小學教師醫藥衛生常識。並編印衛生讀物，以促進兒童身心健康。(12) 訂頒小學行政教學訓育各項有關統一章程。(13) 厲行輔導工作。(14) 嚴密考核辦理狀況，獎勵優良小學，取締不良小學。

以上各項辦法之實施進度，第一項第一年設短期小學六千班，第二第三年各增設二千班。第八項第一年單級小學，應達到最低限度設備標準第一階段，多級小學應達到最低限度設

五卅以民衆教育  
補導員表

民衆教育

備標準第二階段，第二第三年分別充實，應達到最低限度設備標準第二第三第四階段。第十項第一年鄉鎮中心學校及四學級以上各小學之運動場，至少擴充至一市畝，（以每生平均佔三十平方市尺計算）第二第三年四學級以下各小學之運動場，擴充至一市畝。其餘各項第一年起即分別舉辦。

(二) 實施失學民衆補習教育 (1) 全省各縣市除照部頒修正民衆學校規程規定由民衆團體工廠商店分別設立民衆學校外，每二保或四保設國民學校一所，內設成人班及婦女班各一班，每班以招收失學民衆五十名爲準，未設立國民學校之縣區，則應單獨設立戰時民衆學校。(2) 依照部頒辦法發動知識份子義務任教。(3) 設請民教師資訓練班，培養民教師資。(4) 各國民學校成人班婦女班及戰時民衆學校所需課本由省呈請教育部撥發應用。(5) 各縣辦理失學民衆補習教育所需經費，按照各縣失學民衆人數之多寡，製定分年實施補習教育預算呈省核定，中央及省各撥補三分之一，縣自籌三分之一。(6) 省縣分別設置社教育導員若干人，責成認真辦理視察輔導事宜。

以上各項辦法之實施進度，第一年掃除文盲八十萬，第二三年各掃除文盲一百萬人，各項均自第一年起分別舉辦。

## 二、督促各縣設立縣中等學校

本省爲提高地方文化水準起見，特於三年施政計劃中，規定縣立初級中等學校，應求次第平均普遍設立。其進度，應先就省縣財政劃分縣份設立，縣內已辦有公私立中等學校者，得暫不添辦縣中，其餘

各縣應視需要情形及其經濟財力，隨時決定籌辦。

三、發展職業教育

本省為推進職業教育，培養青年生活知識與生產技能，以增進社會富力，充裕人民生計起見，特於三年施政計劃中，加以規定。其實施辦法及進度如左：

(一) 由省分年設置農業、工業、商業、紡織業、應用化學等職業學校，以培植各項技術人才。

(二) 各縣得察酌就地職業實際需要，設置縣立初級職業學校，造就各項初級職業技術人才，以改良各種土產。其進度，由省就各縣實際情形，分年督促辦理。

(三) 關於職業補習教育，就指定省縣財政劃分縣份縣中等學校附設職工訓練班或職業補習班。其進度，由省就各縣實際情形，分年督促辦理。

四、充實社會教育

本省為普及民衆教育，改造社會，轉移風氣，並實施管教養衛合一訓練起見，特於三年施政計劃中加以規定。其實施辦法及進度如左：

(一) 由省分年增設民衆教育館，依各地需要，分別實施國防生產教育及公民自衛訓練，並以管教養衛合一之地方自治建設，為示範與輔導之中心業務。

(二) 由省分年充實省立圖書館，並督促各縣依照綱要除已設縣立圖書館外，應分年籌備，或就民衆館附設圖書館擴充改組，務以單獨設立為原則。其進度，第一年各縣先就沿海沿江縣份籌設縣館六所，以後分年籌設五十所。

分向：5民  
分向：5民  
分向：5民

(三) 督導各縣依照綱要，除已設體育場外，將原有民教館體育部改組，充實設備，依限完成。其進度，第一年就沿公路鐵路各縣籌設體育場二十六所，第二第三兩年再就沿海沿江及後方各縣籌設五十所。

(四) 督促各縣市普設無線電收音機，成立播聲教育指導區，訓練播聲教育技術人員，完成全省播聲教育網，所需經費由部省縣分期籌撥。其進度，第一年督促各縣市政府設置收音室，舉辦收音技術人員訓練班，督促各機關設置收音機，補助各收音校館乾電池；第二年督促各校館設置收音機，完成全省播聲教育指導區；第三年完成全省播聲教育網，各縣每一鄉鎮至少有一教育機關裝有收音機，各收音機關一律有專門技術人員主持。

(五) 充實省電影教育巡迴施教隊，督促各縣成立縣電影教育巡迴施教隊，訓練電影教育人員，完成全省電影教育網，所需經費，除請教育部撥補外，餘由省縣自籌。其進度，第一年充實省電教隊並督促成立縣電教隊；第二年舉辦電影教育技術人員訓練班，並繼續擴充省電教隊；第三年完成全省電影教育網，每縣成立一電教隊。

#### 五、培養師資並改善其待遇

本省為積極培養師資，以應實施國民教育之需，並改善小學教師待遇，使能安心服務，增進效能起見，特於三年施政計劃中，加以規定。其實施辦法及進度如左：

(一) 將全省各縣劃分為五個師範教育區，男女生一律招收，招生範圍以輔導區為限，並計劃區內各縣師資之需要數量，規定應行保送或錄取之名額。

- (二)酌量增設簡易師範科，招收初中畢業生，授以一年師範教育訓練。
  - (三)繼續指派師範畢業生服務，並登記失業師範畢業生，指派服務。
  - (四)通令本省各級政府機關於招訓各種幹部人員時，不得招收下列各項人員：(1)服務未滿期之師範畢業生，(2)現任登記合格之小學教職員及社教工作人員。
  - (五)地方教育輔導事宜，改由師範教育區各師範學校辦理。
  - (六)對於不合格師資，由師範教育區各師範學校分別抽調訓練。
  - (七)舉辦小學教職員檢定，並加緊在職師資進修工作。
  - (八)組織考成委員會，訂定師資考成辦法，並切實執行。
  - (九)訂頒浙江省各縣市小學教職員待遇暫行規程及施行細則，各縣市小學教職員年功加俸辦法，各級小學行政組織規程，教職員任免規程，教職員養老金卹金補充辦法等。
  - (十)通令各縣市籌措提高小學教職員待遇經費，並撥補各縣市提高小學教職員待遇津貼。
- 以上各項辦法之實施進度，均自第一年起分別舉辦。
- 六、增籌並整理縣教育經費
- 本省為擴充縣教育經費數量，以應發展各級教育之需，並提高教育效能，以期款不虛糜，專收實效起見，特於三年施政計劃中，加以規定。其實施辦法及進度如左：
- (一)各縣公學款產，必須切實清理，照時值重定租率租息，由主管機關統一征收。
  - (二)各縣教育經費，應遵照規定達到縣地方收入總數之百分比，不及標準時，應就現有各項捐稅



，酌加稅率，通籌籌措。

(三) 各縣對於百年教育預備金，應繼續舉辦，對於寺廟宗祠及會社鄉庠產等移撥興學，應勸導實施，一面應鼓勵人民捐助物力人力，並與辦遺產事業。

(四) 各縣保國民學校之經費及基金，得按照本保內住戶富力標準，公平議定分捐辦法。

以上各項辦法之實施進度，關於整理方面，於第一年起，即須切實辦理，各縣可斟酌情形，自定進度，以憑考成。關於增籌方面，縣教育經費每年應各照上年度至少增加百分之十五，鄉鎮教育經費每年應各照上年度至少增加百分之二十。

此外，關於擴展游藝區教育，充實並輔導各文化學術團體，加緊推進戰時各種文化活動，及設備科學獎金等，都有很詳細的規定。

## 第二目 養之實施

### 一、發展合作事業

本省為健全並充實基層經濟機構，以發展國民經濟，奠定民生主義經濟之基礎，並加強對游藝經濟進取起見，特於三年施政計劃中，加以規定。其實施辦法及進度如左：

(一) 根據中央法令，省於建設廳內設合作事業管理處，各行政督察專員區內設合作督導員辦事處，縣於建設科下設合作事業室，以完成各級合作行政機構。

(二) 普遍設立鄉鎮單位合作社及保分社。或逐級設立區、縣、省合作社聯合社，以完成全省合作網，促進全民之合作化。

(三) 改組戰時合作工作隊，注重封鎖綫經濟工作，推進戰區及游擊區合作事業。

(四) 積極培養合作工作人員，及訓練各級合作社之社員職員，以樹立合作幹部。

(五) 指導各級合作社業務之經營，一面指導其經營事務，以期發展，一面確定其中心業務，以期充實。

(六) 合作社產品之運銷及日用品之批購，暫由合作批發部辦理，俟省聯合社成立，合作批發部改組為省社之一部，其業務由省社統籌辦理。

以上各項辦法之實施進度：(1) 第一年在建設廳內成立合作事業管理處，在各行政督察區設置合作督導員，在全省三分之二之縣份，設立合作事業室，第二年各縣一律設立合作事業室。

(2) 第一年設立合作事業室縣份當年應組織鄉鎮單位合作社及保分社二分之一以上，第二年組織三分之二以上，第三年一律成立。(3) 第二年設立合作事業室縣份，當年應組織鄉鎮單位合作社及保分社二分之一以上，第三年成立三分之二以上。(4) 已成立單位社之縣份，應逐年推進區縣聯合社之組織，並於第三年成立省聯合社。(5) 第一年推進戰區合作組織，第二年繼續推進，第三年完成其組織。(6) 第一年設立巡迴訓練團二團，巡迴訓練各縣合作社職員，以後逐年擴充，普及全省。(7) 就巴里組織合作社之縣份，分年舉辦合作社社員講習會。(8) 合作社之業務，第一年由運銷為中心，兼營消費生產信用，以後逐年充實其業務，伊能統制當地生產品運銷及消費品之分配。(9) 第一年合作批發部適應合作社之需要，增設加工製造工廠，第二年加以擴充，第三年合作批發部改組為省聯合社之一部。

## 二、發展農業金融

本省爲培植農民運用及管理農業金融機構的能力，而達民有民營民享的目的起見，特於三年施政計劃中，加以規定。其實施辦法及進度如左：

- (一) 普遍設立各縣合作金庫，並於重要鄉鎮普遍設立代理處，以完成農業金融機構之網狀分佈。縣庫股本儘先由合作社認購，不足之數，由縣府以地方公款撥認提倡股，或由省府商同中央及地方金融機關認購提倡股。
- (二) 各縣原有之農民銀行或農民借貸所，應限期改組爲縣合作金庫，或併併於縣庫，以劃一系統，加強力量。
- (三) 合作金庫之提倡股，應逐漸退還，以符民有民營民享之原意。
- (四) 實施分區輔導制度，由省合作金庫派員分區輔導各縣合作金庫處理業務會計等事項。
- (五) 確立省縣合作金融系統，由省合作金庫統籌調撥各縣合作金庫流動資金，並與中央及地方金融機關商訂合作辦法，以調劑農業金融之盈虛。
- (六) 省縣合作金庫應儘量吸收農村游資運用於農村，以構成低利資金之源泉。
- (七) 督導各合作社及各級聯合社普設簡易農倉，以協助政府管理臨時糧食，分配調劑初產貿易。
- (八) 督導省縣合作金庫一律附設農倉，以補簡易農倉業務之不足，俟同區域之合作社所辦農倉組織健全，設備完善，業務發達時，移併於各該社倉辦理。
- (九) 就適當地點指導設立農倉，以調節人民糧食，流通農村金融。

(十) 訓練農倉管理人員，以培植農倉幹部。

以上各項辦法之實施進度：(1) 第一年增設縣合作金庫十一處，第二年增設二十處，第三年一律成立，不能成立者，由省庫設分理處。各縣庫於正式成立後之第二年起，應分年在縣境內重要地點設立代理處，共有信用合作社或聯合社之地點，應委託行使代理處之任務。

(2) 各縣原有之農民銀行或農民借貸所，應於第一年改組為縣合作金庫，或合併於縣合作金庫成立時，一律認股，其存儲續成立之各級合作社，亦應於成立後一年內認股。(4)

(3) 分區輔導制度，第一年試行舊屬各縣，第二年推行至舊屬金衢嚴五屬，第三年遍及全省。(5) 自第一年起，各級合作社關於資金之存放與申借，應一律按照其系統向合作金庫往來。(6) 縣合作金庫放款，第一年應以百分之八十貸放於合作社，其餘得貸放於與

合作事業有關之事業，第二年改為百分之九十，第三年一律貸放於合作社。(7) 第一年指導各合作社及各級聯合社籌設簡易倉庫，以後逐年推進，並於第三年督促設備完善規模較大之簡易農倉改組為農務倉庫。(8) 省縣合作金庫第一年起，酌量附設農倉，經營農倉

業務，至第三年移歸各社會辦理。(9) 第一年調查各縣食糧生產狀況，決定設立農倉地點，第二年擇要籌設十所，第三年籌設二十所。(10) 第一年調集各合作社及與各級聯合社暨省縣合作金庫辦理農倉人員，加以訓練，第二三年舉行討論會，必要時，並舉辦倉庫管理員訓練班。

### 三、樹立農業推廣制度

本省以農業爲立國之本，對於發展農業生產，向極重視，今爲樹立農業推廣制度，普遍推行良種良法起見，特於三年施政計劃中，加以規定。由各縣普設農林場，亦於區或重要鄉鎮分設繁殖場，於各保或數保利用官產、公產、官荒、公荒、或租用民田，設立公共農場，即以所在地之保民義務勞力經營之，實施農事教育，推行良種良法，并促成公共生產事業。其實施進度，縣農林場於第一年設十處，第二年增設十五處，第三年全省各縣一律設立。區鄉鎮繁殖場及保公共農場，由縣農林場規劃，分年設置。此外，關於增加農業生產，發展工業生產，發展交通事業，發展並管理特產，加強貿易管理，健全糧食管理，救濟沿海漁業，嚴密對滬經濟封鎖，及改進振濟事業等，都有很詳細的規定。

### 第三目 衛的實施

#### 一、加強地方警衛

本省對於抗滬自衛和國民組訓，向極注意，現各縣均已成立國民兵團，編組各級國民兵隊，實施確立國民兵制度，以達建國建軍之目的。今爲提高警官警察素質，擴充義勇警察，以補警力之不足，並加強警察與保甲之聯繫，增進警民合作，以樹立地方警衛基礎，配合軍事抗滬自衛起見，特於三年施政計劃中，加以規定。其實施辦法及進度如左：

(一) 於地方行政幹部訓練團培養並調訓警察基層幹部，授以抗戰建國必要技能，並堅定其對主義的信仰。

(二) 擴充戰時警察訓練所學警名額，並添設特種警察訓練班，以適合各縣局當前之需要，

(三) 設警不備警察人專事記，確立警察人事制度。

(四) 警區範圍以警察區域或派出所，重劃警衛區域，實施普遍巡邏。如警衛區域過於遼闊，警力確實不敷巡邏時，可依照警察保甲及國民兵輪警辦法，發動保甲代行警察事務，仍派警官或警長巡迴指導。

(五) 各縣局已設時常警察組者，應加整頓，其尚未設者，應即添設，或指派員警政治警察事務。

(六) 檢閱並擴充原有勇警察，使切實協助執行警察勤務，並嚴密加以管理。

(七) 計備警察政訓演說及競賽辦法，召集政訓會議檢討警察政訓工作對警察人民合作之功效，並決定各地工作重心改進工作之方法。

以上各項辦法之實施進度，每二四五六七各項，自第一年起即開始辦理，第一三兩項，自第二年起開始辦理。

## 二、樹立保健制度

本省爲健全衛生行政，樹立保健制度，以增進民族健康，充實抗戰人力起見，特於三年施政計劃中，加以規定。其實施辦法及進度如左：

(一) 遵照縣各級衛生組織大綱，縣設衛生院，區設衛生分院，鄉鎮設衛生所，保設衛生員，其未設區域之地方，得就適當地點設衛生分院。

(二) 依照縣各級衛生組織大綱，確定縣衛生經費，使衛生工作得以順利進行。

(三) 各衛生院應即就地分期訓練衛生員，種痘員，助產婦初級衛生員等，務使初步治療急救防疫及婦嬰衛生工作，得以普遍各鄉村；另由省按照各縣需要，訓練公共衛生護士衛生稽查等衛生工作人員，使衛生工作之推行步驟，得以統一。並與英士大學醫學院及浙江省立杭州高級護士助產職業學校取得密切聯繫，以便高級衛生人員暨護士助產士之培養與訓練，期能適應實際需要。至鄉村開業中醫，由省按其程度予以科學醫學知識及戰時救護訓練，以補充鄉村醫護人才供應之不足。

(四) 由省刊發書畫圖式標語，並利用標本，模型，幻燈，影片等成立流動衛生教育工作隊，依據下列方針實施衛生教育：(1) 祛除祈求神巫治病之迷信心理。(2) 開發疾病傳染及預防之科學根據。(3) 改革生活上一切違反衛生之不良習慣。

(五) 製造應用藥品，研究醱酵藥材，並設立衛生器材供應機關，使本省需用之器材得以自給，而社會醫用器械亦得平價供應。

以上各項辦法之實施進度，第一年由省設直屬衛生院三處，以爲本省衛生工作之示範，縣衛生院設立三十處，(一部份由各縣現有衛生醫療機關改組，一部份由民政廳指定設立。)第二年其餘各縣一律設立區鄉鎮保之衛生組織，分別於第二年第三年設立。第二項各縣衛生經費至第二年止應各占地方歲出總概算百分之五。第三、四、五、各項，自第一年起開始辦理此外，關於防疫注射，貴流傳染病政策，防止隱微毒化險謀等，都有很詳細的規定。

#### 第四目 管的實施

一致。審、衡」之內容，如此繁複，相互關係，又如此密切，對於這些工作的進行，祇應取得密切的聯繫，加以嚴密的管理。其管理方法，應根據「科學管理」的原則，使各種專業，互相集中，通力合作，務使合為一體，而以行政組織為其發動的核心，使管理一切，聯絡一切，推進一切，和統籌一切，則事權集中，運用靈活，縣政效率自可增高。故本省對於各級行政機構的健全，縣長職權的提高，地方財政的統籌，人事管理制度的樹立等等，都有很詳細的規定。

## 第六章 關於人事制度者

### 第一節 厲行考銓

考試與銓敘，為實行人事制度的先決條件，如果公務人員的遞補，未經考試與合法的任用手續，則任用私人及用人不當之弊，仍難打破，而所謂人事制度，亦無從樹立。本省為澄清政治，整飭吏途，自本年度起舉行特種考試，並認真辦理銓敘手續，以期任用得人，使國無遺才。其辦法如左：

一、本省為羅致優良的人才，特依照二十八年八月二十一日考試院公佈之特種考試浙江省地方行政人員考試暫行條例（二十九年一月十八日修正公佈）的規定，招收地方行政人員，錄取者為初試及格，概送省地方行政幹部訓練團按錄取人之資歷，分別訓練三個月至六個月，俟訓練期滿舉行再試，再試及格後，以委任人員分發任用。

二、本省為立用人的基礎，對於各級公務員的任用，除簡荐任職及各廳處所屬委任職人員一律照常送



審，從未開斷外，其他委任職人員，因戰事影響，銓敘委託審查委員會一度停頓，故亦曾有一度停止銓審。現在巴一律恢復銓敘，並令飭各縣將全部人員名單造冊呈報，其有未經核委者，一律瀆依法審查正式任用，以求其合於法定之資格，而杜倖進。此種重視銓敘的精神，本省固已積極施行。

## 第二節 實施管理

本省為確立人事上的紀律，對於全省公務人員，地方自治人員，各種專業人員，依照中央法令，參酌本省實際情形，採取科學原則，訂定人事法規，統一管理，俾能者在職，人盡其利。其辦法如左：

### 一、健全組織

我國現行人事組織，係採極端中央集權制度，所有人事行政權悉操諸考試院，此制於統一考銓行政固屬相宜，惟我國幅員廣闊，機關之多，人員之衆，尤以抗戰以來，交通梗阻，中央實有鞭長莫及之憾。本省為補救此種缺點，特規定於省政府設置專科，辦理全省人事管理事宜，各級公務及事業機關，均須指定專人，負責辦理本機關及直屬人員之人事管理事宜，並將所指定人員報告省政府，有異動時同。

### 二、統一任免

(一) 委任職以上公務人員，由省政府依法統一任免，各科專業人員由各主管廳處署統一調派，地方自治人員，由各級民意機關選舉罷免，其異動由主管廳統一登記。並由省政府每年彙

彙編製統計，以明瞭全省的人事狀況，而資改進。

(二) 各種事業所需用的人才，由省規定標準，公開徵求，經審查考詢認為合格者，分類存記，

隨時通知各關係機關備用，並得於任用前分派實習，或命其受訓，其由上級機關交用或各方負責介紹者，亦同照此辦理，俾有意者得以自荐，用人者有所取材。

### 三、實行保障

人才技取以後，如不設法繼續給予以相當鼓勵，則雖有人才亦不能增加辦事效能，結果，考試與銓敘手續等於浪費，人力財力等於虛擲。而增進辦事效能之先決問題，為合格人員的保障。本省對於縣行政人員之保障，規定縣長縣行政人員在任期間，除代理試署者外，其經依法實授者，非依法不得免職或停職。又規定縣長有試行一年任期之原則，在一年內如無特殊原因，不再更調，俾能安心工作，其有不安於位，無特殊原因中途請求辭職者，一律不予敘用。縣行政人員有異動時，須由縣敘具事由，呈請核准，以矯正過去陋習，保障專業的進展，而收人盡其才之效。

### 四、辦理考績

各項人員之考績，除隨時察核其勤惰功過外，每年應依照非常時期公務員考績暫行條例辦理，關於本省施政計劃之能否澈底瞭解，能否按照進度切實達到，尤須厲行考核，明定獎懲，以增進工作效能。

## 第三節 統一訓練

本省爲適應行政上的需要，對於各種人員，都分別施以訓練，俾理有人員得齊准修，新進人材得資培養。而各種人員之訓練計劃，由省訓練委員會統一核定、指導、實施、考核。其辦法如左：

### 一、設置訓練機關

(一) 依照縣各級幹部人員訓練大綱，經省政府制定浙江省地方行政幹部訓練委員會組織規程，浙江省地方行政幹部訓練團組織規程，暨浙江省地方行政幹部人員訓練所組織規程。於二十九年三月二十七日公佈。規定省設地方行政幹部訓練團，並於浙西及各行政督察區，分別或聯合設置分班，各縣設訓練所，以訓練地方行政及地方自治人員。

(二) 各項專業人員之訓練，以省訓練團爲核心，附設專班，或由各主管機關商承訓練委員會辦理。其訓練人數及時間，按實際需要另訂之。

### 二、訓練各種人員

(一) 現任人員之調訓，以兩個月爲一期，各期訓練人數及時間，由省政府商同訓練委員會決定，其訓練成績，作爲考績項目之一。其實施進度如左：

1. 縣行政人員之調訓，以兩個月爲一期，第一年訓練六百人，第二年一千人，第三年訓練完畢。

#### 2. 地方自治人員

○ 鄉鎮長、副鄉鎮長、中心學校校長，鄉鎮公所各股主任與幹事及其他各同級人員，第一年各訓練二個月，第二、第三年爲一個月。

◎局長、副局長、國民學校校長、保幹事及其他各同級人員，第一年各訓練半個月，第二年各訓練一個月。

◎甲長第一年訓練三日，第二年四日，第三年五日。

(二)非現任人員，依照二十九年六月十七日省政府公布之浙江省考驗非現任人員參加地方行政幹部訓練團訓練辦法，用考驗方法招收，視其在本省服務資歷，施以二個月至六個月之訓練，其分班由各主管廳處視所需人員，通知訓練團規定之。

(三)書記人員，如需予以訓練，由省政府發交訓練團視其資歷能力分別訓練。

(四)各級機關長官，對所屬職員之訓導，分理論及實務兩方面，利用各種集會，許予舉例講習，或不時舉行個別談話，以資鼓勵。

附

錄

# 附錄

## 一、實施新縣制重要法令一覽表

### (一) 中央部份

法令名稱	公佈日期	公佈機關
縣各級組織綱要	二十八年九月十九日	國民政府公布
縣各級組織綱要實施辦法原則	二十八年十月十九日	行政院呂字第一二九三六號訓令頒發
縣各級黨政關係調整辦法	二十八年六月二十九日	第五屆中央常務委員會第一二四次會議通過
關於各縣地方行政機構原則	二十九年三月十八日	行政院陽字第五二七三號訓令頒發
各省厘定縣黨辦法	二十九年四月三十日	行政院陽字第九一五一號訓令頒發
縣政會議規則	二十九年五月念八日	內政部公佈
縣政府分區設置規程	二十九年四月三十日	行政院陽字第九一五三號訓令頒佈
各縣保甲編察辦法	二十九年八月六日	行政院第四七六次會議通過

縣政府教育行政人員訓練

二十八年十一月二十七日

行政院昌字第一五一四九號訓令頒布

國民教育實施綱領

二十九年三月九日

行政院陽字第四五七二號訓令頒布

鄉鎮中心學校設施要則

教育部普伍字第一〇三四六號訓令頒發

保國民學校設施要則

教育部普伍字第一〇三四六號訓令頒發

保國民學校及育德中心學校募金籌集辦法

教育部普伍字第一八五三一號訓令頒發

縣各級合作社組織大綱

二十九年七月十六日

行政院第四七三次會議通過

縣各級衛生組織大綱

二十九年五月十日

行政院陽字第九九九六號訓令頒布

### （二）浙江省部份

法 令 名 稱	公 佈 日 期	公 佈 機 關
浙江省縣各級組織綱要實施計劃	二十九年五月二十四日	省政府委員會第一四五次會議修正通過
浙江省縣政府組織規程	二十八年十二月二十六日	省政府委員會第一一三次會議通過
浙江省縣政府辦事細則	二十八年十二月二十六日	省政府委員會第一一三次會議通過

各縣地方行政機構暨縣長兼聯調 總辦法	二十九年五月十日	省政府委員會第一一三九次會議通過
浙江省鄉鎮民代表會議暫行通則	二十八年五月十二日	省政府委員會第一〇九九次會議通過
浙江省保民大會會議暫行通則	二十八年八月十四日	省政府委員會第一〇九四次會議通過
浙江省二十九年各縣市籌設鄉 鎮中心學校及保國民學校應行注 意事項	二十九年七月九日	省政府委員會第一一五五次會議通過
浙江省各縣區教育款產處暫辦法	二十九年七月三十一日	教育廳教字第七八二五號訓令頒發
浙江省各縣鄉鎮中心學校及保國 民學校每班經費標準	二十九年七月三十日	教育廳教字第七七八一號訓令頒發
修正浙江省戰時合作社暫行辦法	二十九年七月二十九日	省政府委員會臨時會議報告由府令准備案
浙江省籌設各縣合作金庫辦法綱 要	二十九年七月二十三日	省政府委員會第一一五七次會議通過
浙江省各縣衛生院組織通則	二十九年一月八日	省民政廳民衛永字第一九六號訓令頒布
浙江省各縣市農林場組織通則	二十九年三月六日	省政府公佈
浙江省各縣市政府土地測量隊組 織通則	二十九年三月二十三日	省政府公佈
浙江省各縣縣政府土地登記處組 織通則	二十九年三月二十三日	省政府公佈





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，並經余指示，將原草案章圖加以訂正補充，其要點在於（一）黨的方向，於原有區分部下，增設小組，以便與行政層級相配合，並將黨員監察網，直屬於縣黨部以期嚴密。（二）地方下層組織方面，確定鄉鎮爲縣以下之基本單位，保爲鄉鎮之構成份子，均特別加以充實，縣與鄉鎮之間。則爲較有彈性之規定，因地制宜，可分設區署或鄉鎮錯設聯合辦事處，以爲上下聯繫之機構，其無此需要之地方，鄉鎮可直接轄於縣政府，鄉鎮與保之間，亦爲較有彈性之規定，在人口集結地方，如一村或一街，爲自然單位，不易分離時，可以二保或三保爲一聯合組織，設首席保長，五甲以下爲一自然單位時，設置首席甲長，統管事務以便生硬割裂之弊，爲解決最重要之經費與人才問題，所有鄉鎮及保之幹事，均由學校教師各別担任，所有鄉鎮保學校校長及壯丁隊長，均由鄉鎮保甲長兼任，以收管教養衛合一之效，並將民衆全體組織起來，分別担负各項工作，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，以增加人民參政與舉及能力，藉可發揮民衆力量，造成民主國家，茲將修正着圖，附錄於後，並提要加以證明。

#### 甲、黨政關係方面

- 一、黨之最下級組織，原爲區分部，序立於鄉鎮同等之地位，茲爲適應需要，特於原有區分部下增設小組之一級，如是則黨政層級完全配合，運用自便，（參閱中央黨部頒發小組訓練綱領）
- 二、黨之監察制度，應確實建立，使對於黨之執行部爲負責之監察與糾舉，以增進黨員及幹部之活動力，並將黨員監察網，直屬縣黨部監察委員會，以期嚴密。

三、黨部與政府及社會團體之關係，不直接發生指揮與監督之關係，而注重使黨員盡量參加下層工作，從工作中，發覺其作用。

四、縣黨部主任由主席縣政會議，以各縣警備司令部書記長兼任縣參議會秘書。

五、各省政府對所屬各縣政府教育（或社會）專事科長，須就曾經中央訓練合格的黨員選充之。

六、縣黨部的書記長與縣政府的縣長以及教育科長之爲黨員者，每週應行聯席會議一次，以縣長爲主席，書記長爲書記，除會單本縣本週施政各項業務外，凡有決議，即由黨政各機關分別督促實施。

縣長如非黨員者，應由縣黨部介紹其入黨，以後縣長必須入黨爲黨員。

七、區署的軍事教育兩指導員，與鄉鎮公所的清衛股主任，均應就中央及本省訓練合格的黨員選充。

八、區黨部對區署，區分部對鄉鎮公所，及小組與保甲，應由就業於各一次機關黨員依一黨團活動方法

謀取聯繫。

九、凡就業於各級政府的黨員均應參加黨的小組會議或黨團會議不得任意規避。

十、各級黨部自書記長以下的工作人員及黨員對各級政府的人事任免升降不得干涉否則以違反紀律議處。

十一、縣黨部以下自區黨部起之各級黨部一律秘密不准公開自本年九月起實施。

乙、行政組織方面

一、區爲縣之分體，（或各關係鄉鎮之聯合體）應重在靈活運用。

1 區之範圍，以六鄉鎮至十五鄉鎮爲限。全縣之鄉鎮數在十五個以下者可分區，其鄉鎮直轄於

縣政府，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，以設置區署爲原則。在未設置區署之縣份，由縣政府派員分區指導。並得因事實上之需要，設置鄉鎮建設聯合辦事處。

3 區設區長一人，下設指導員二人至五人，今黨民政，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。區署代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。

鄉鎮建設聯合辦事處之組織，爲各鄉鎮及區內縣屬機關，（如警察分局中心學校等）之聯合體。同時爲縣與鄉鎮之聯繫機關。其主任人員即由縣指導員，或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，聘請區內警譽素著之人士擔任之，爲區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，由區長或主任擔任主席。

6 爲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 區於鄉鎮保各級，亦同採用管教兼衛聯合組織辦法，在衛的方面，除各區設置定額之警察外，另有壯丁隊隊部負責統籌管理各鄉鎮之壯丁，必要時並得抽調壯丁特加編組訓練爲自衛隊，在衛的方面，可聯合各鄉鎮合作社成立合作社聯合社，內分若下部門辦理各類合作事業，並由

縣派員駐區常用督導，縣之農民銀行或合作金庫，亦均按分區設立辦事處，為農村經濟組織之中心，在教的方向，區應分區設立一個較正規之高級小學，以為全區兒童升學之準備，並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、管教養育一體成一氣，然後區制效用乃能顯現。

二、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學校教師分別担任。

3 鄉鎮各設中心學校，均包括婦女兒童成人三部份，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，亦均由校長教師輔助鄉鎮長處理之，校內之高級班，應注重訓練民衆使能担任戶籍衛生合作等事務為準。

4 合作社以鄉鎮為單位，（各保設分社）各鄉鎮並應設倉庫一所，以便儲存物品，（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，並應斟酌需要，按期抽調各保壯丁隊中之精壯者，輪流到鄉鎮受高一級之訓練，並担负各項警衛任務，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，至縣警察局所，在鄉鎮設有派出所者，亦須兼受鄉鎮之指揮以收合力之效。

三、確定保爲鄉鎮之構成分子，並加以充實。

- 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，盡量物色保民分別担任，藉以促進地方建設工作。
- 3 保下所列各項事業，鄉鎮公所區署及縣政府均應負責指揮監督，整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，成人三部份，使民衆教育與義務教育打成一片，普遍的提高人民之知識與技能，國民基礎學校教師，除担任教課外，並負責協助保長，指導民衆管理各項事務。
- 5 保合作社社員，以戶爲單位，社長由社員選舉，保長亦得被選兼任。
- 6 保壯丁隊由保長兼隊長。
- 7 保辦公處，壯丁隊，及國民基礎學校，必須儘先同時成立，並須在一處辦公，以便推動各項事務。
- 8 在人口輻結地方，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，其學校及合作社均可合併設置，壯丁隊仍須分別編隊，並就保長中推選一

人為首席保長，組織聯合辦公處，以統其成。

9 甲之組織，以六戶至十五戶為限，設甲長一人，設甲辦公處，如在五甲以下為一自然單位不可分期時，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。

10 保之一級組織原有名稱為村街場等者，得仍舊。

丙、民意機關方面

一、為增進人民參政興趣，並本教學做合一之原理，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，並賦與相當之權力。

二、保設保民大會，選舉保長，鄉鎮設鄉鎮民代表大會，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大會選舉產生，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，均得各別担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。

照以上說明看來，可知本圖案內容大概，惟尚有若干部份，必須為吾黨同志及全國同胞明告者，茲不憚詞費，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，加強地方組織，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情勢與需要，自無待說，或者有人發生疑問，以爲中國教育尙未普及，一旦允許民衆參與政治不無困難，實則民權主義之政治原植基於民衆，苟必預教育普及之後，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，並無根本上之差異，故訓政必須引發民衆，參政興趣，而遂其生長，然後訓政之實施，始能不背憲政之目的，由訓政以達憲政，乃能一貫無間，所謂自治開始時期與完全時期之解釋，亦復如是，此爲本案重新確定之要義所在，必須詳論者。

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，爲解決基層組織之人才與經費問題，固必須如此，爲集中事權，增進在社會上之效率，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，注意訓練國民如何做人，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，所教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，不屬案既規定鄉鎮保幹事，由學校教師兼任學校教育之外，規定各種社會工作，如生活俱樂部，合作社，倉庫等，意即爲此。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，不常兵不納稅不實行新生活者仍如故，此實由於教育者未能盡其應盡之職責，或酒料正。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機器之教學，此不僅爲提倡科學教育，實爲實現民生主義之重要方法。今於本圖內規定鄉鎮學校設高級班，區下設職業訓練班，實皆爲向此途徑而進行，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辦法爲補救，一時權宜規定固無不可，今既規定各保普設國民基礎學校，各鄉鎮普設鄉鎮中心學校，則應採成人與兒童合校制，將所有義務社教特教等，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，實爲一體而不可分離者。

其三，各地方組織，均採十進制之原則，或有人以爲在實行時不無困難，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，事務至繁，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之數目，均有一定之限度，科學的行政管理，亦必須有不可逾越之法則，今爲便於實施，已爲較有彈性之規定，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，均求於統一中寓有彈性，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，但若過此彈性，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，所有教育

衛生合作，醫保等區域，均應力求合一，以期管教養術各項工作，得能齊一步調，共圖發展。

其四，關於民衆團體及民衆組織問題，過去年多，竟未能臻於健全，實可痛惜，茲依新案規定，有以下數點須加說明。(一)爲民衆團體及民衆組織之區分，前者注重以職業爲劃分之標準，後者則爲依年齡及性別而區分之綜合組織，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，最爲必要，故今後宜即就此最迫切與必要者，先行着手以明紛急，其次兩者之差別，在於民衆組織注重組織與訓練，民衆團體，注重指導與監督，前者以保爲單位，以其人數較多，期於嚴密組織，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，在平時固可藉此輔助政令之推行，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，雖僅爲地方輔助之組織，但就地方全部機構而言，實如一整套之機器，此種機件，亦屬不可缺者，今多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，尤須注重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，均可以之爲基礎而完成之。總理遺教所示，「雙手萬能」一密亦重在此。訓練時亦不可僅重軍事對於公民及職業之訓練必須顧及務使成爲社會中之有用份子而增加其活力。

其五，各級辦事機關之建立，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

用民主方法以補救之現時之上級監察機關，人數有限，且日華周，而最與人民發生關係者，即為鄉鎮保長等基層人員，為免除此等人員假借政令，殃民肥己，則採用民主監察制度，實為最有效之辦法，至於保民大會之出席人員，以戶為單位，乃為初步簡便之計，亦因目前我國尚為農業社會，與若干工業國家之以個人為單位者，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，即採用選級選舉方法，不用直接選舉方法以形簡便易行，復次為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，當以職業團體為限，其名額假定不超過百分之二十，且使區域觀念，與職業利益二者得有調劑。

其六，為基層幹部人才問題，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之出路，為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，尙多缺乏系統之計劃，今後亟當予以矯正，務須按照規定標準辦理不得紊亂，最重要者為各縣地方之人才，應以在本籍地方服務為原則，地方各項事業，（如倉庫保險糧食運銷農用水利漁牧繁殖等），均須由會受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，且將漸感供不應求可斷言者。

其七，為經濟問題 總理指示地方自治組織應為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遺產，不應再多仰給於捐稅也，譬如全國各地公有產款為數甚多，大部份由私人包辦經營，任意侵蝕，或浪費，殊為可惜，今後應將此類產款改為公管，切實整理，即以其收益純作為全保或全村公有經費，且可利用此項田地作為公共農場，由學校指導，為改良農產，及訓練民衆農業技

術之用，如此辦法，不僅收入可以增加，且因保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，或河流池蕩，照此辦理，此外倉儲積谷，均可以保或鄉鎮爲單位，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，即以其盈利之一部份，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，實爲應目前之需要，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，將省縣財政重行劃分，（三）貧瘠之縣，應由省庫特予補助。

最後有演特別提出者，本方案之制定，已經過多次之討論與研究，今後全國縣以下各級地方組織，應即以此項爲根據惟有治法仍賴有治人，茲者大難當前，正我民族存亡絕續之交，希望吾同志及全國同胞，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者，至於縣政府之組織及其他有關部份，爲本圖案所未及備者，當另行規定，並演與本圖案內容，求其聯貫以利實施，余今日所言者，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，余時引以爲憾，自今以後，吾黨之同志及全國之同胞，其各急起直追，一致努力，以積年痛苦之教訓，謀建國基礎之確立，再接再厲，毋怠毋忽，有厚望焉。

### 三、實施新縣制重要法令選錄

#### （一）縣各級組織綱要

二十八年九月十九日國民政府公布

甲 總則

- 一、縣爲地方自治單位，其區域依其現有之區域，縣之廢止及區域之變更，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，由各省府畫分報內政部核定之。
- 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。
- 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

政府依照縣之等次及實際需要，擬定報內政部備案。

九、縣政府置祕書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官，其名額官等俸給及編制，由省政府依縣之等次及實際需要，擬訂報內政部核定之。

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，縣參議會之議長，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、中央撥縣地方之印花稅三成。

四、土地稅。(在土地未徵稅之縣爲房租。)

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，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，均爲有給職，非經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担任委員，爲區內鄉村建設之研究、設計、協助、建議之機關，由區長担任主席。

#### 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、會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）應興辦造產事業，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）財政之收入，由鄉（鎮）公所編製概算，呈由縣政府審核編入總概算。

#### 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，如一村或一街為自然單位不可分離時，得就二保或二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，備保長一人，副保長一人，由保民大會就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、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）長派定，報請縣長委任。

四十八、保長副保長之任期為二年，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

以專任為原則。

鄉（鎮）中心小學，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，由副保長及國民學校教員

分別担任之，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，必要時并得舉行甲居民會議。

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

五十七、關於保甲之各種章程另定之。

五十八、保甲戶口之調查另定之。

癸 附則

五十九、本綱要自公布之日施行。

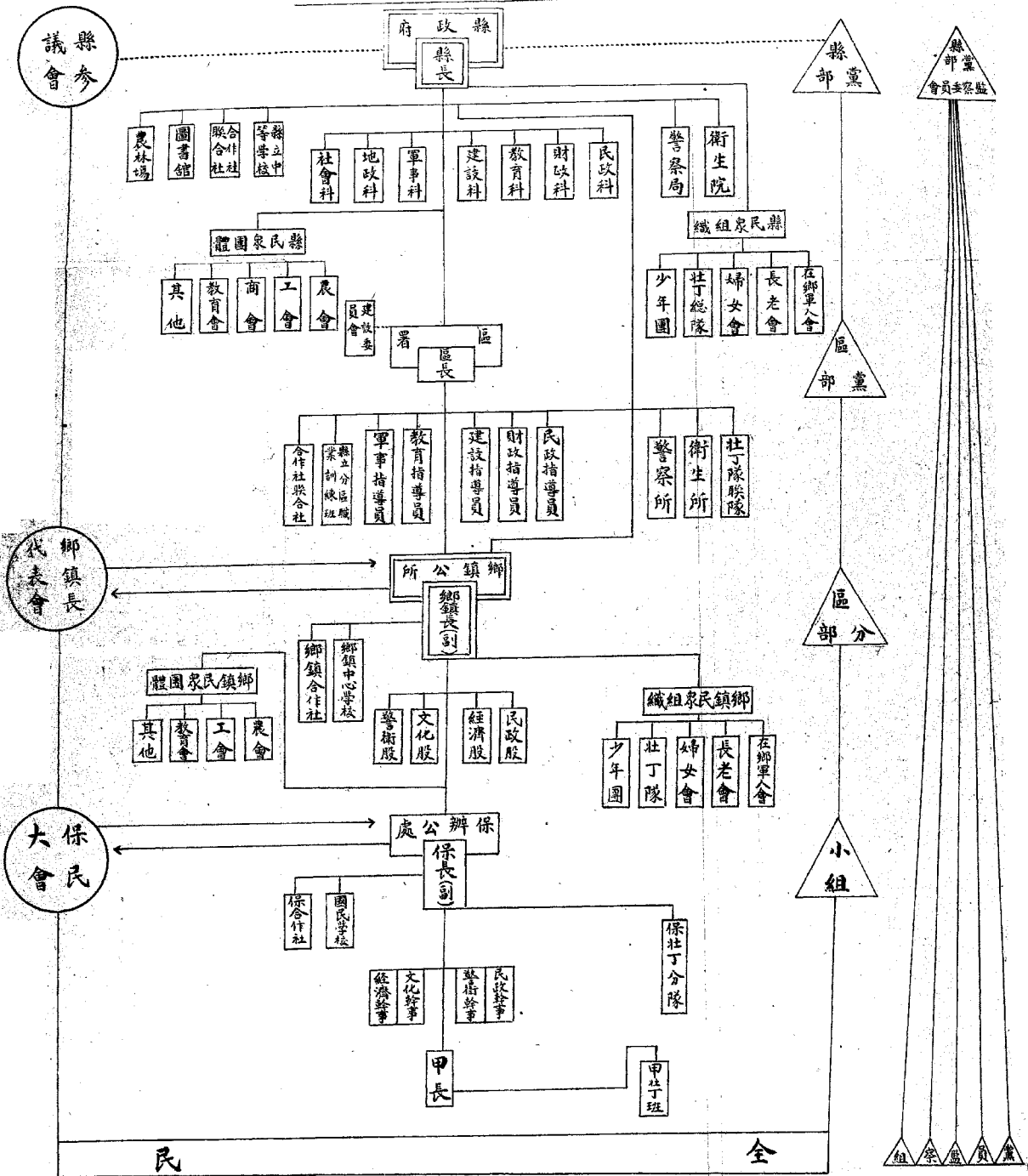
六十、本綱要施行後，各項法令與本綱要牴觸之部份，暫行停止適用。

附縣各級組織關係圖

新  
學  
前

一  
八  
八

圖係關係組織各縣



## (二) 縣政府分區設署規程

二十九年四月三十日行政院陽字第九一五三號訓令頒佈。

第一條 各縣政府因縣之面積過大或有特殊情形時得依照本規程之規定分區設署。

第二條 區之劃設，以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則，由縣政府劃定範圍，開明理由，呈請該管行政督察專員公署轉請省政府核准行之，並由省府咨報內政部備案，區之裁併亦同。

第三條 區設區署，為縣政府之輔助機關，代表縣政府督導區內各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。

第四條 區署駐在地須擇全區適中或交通便利地點，定名為「某縣政府第幾區區署」，或冠以所在地地名及含有歷史與地理意義之名稱。

第五條 區署置區長一人，由縣政府於甄選訓練合格人員中，遴請省政府委任之。

第六條 區署置指導員二人至五人，分掌民政財政建設教育軍事等事項，由區長於甄選訓練合格人員中遴請縣政府委派之，並報省政府備案。

前項指導員之設置，以地方需要及財政狀況為標準，得一人兼任數職，軍事指導員應由區國民兵隊隊附兼任。

第七條 區署因事務之繁簡，得酌置雇員二人至五人，區丁二人至四人。

第八條 區得設建設委員會，為區內鄉村建設研究設計協助建議之機關。以左列人員組織之。

一、區長及區署之民政財政建設教育軍事各指導員。

二、由區長聘請區內聲望素著並熱心地方公益之人十五人至七人。

第九條 區建設委員會由區長召集，並爲主席，另置副主席一人，由會員推選之。

第十條 區建設委員會主席副主席及會員均爲名譽職。

第十一條 已設有區建設委員會之區署，辦理區內之衛生農田水利森林道路橋樑，以及農村經濟之建設事業，均先交區建設委員會討論，擬具方案，由區署報請縣政府核准施行。

第十二條 區署因辦理區內建設事業，得酌置技術人員。

第十三條 區署員工薪給及辦公費，應列入縣預算爲縣政府行政經費之一部統籌支給之。

第十四條 區署銜記由縣政府呈請省政府刊發文曰「某縣政府某某區署銜記」，並依照印信條例第三條

第四款及委任銜記式之規定辦理。

第十五條 本規程自公布日施行。

### (三) 縣各級黨政關係調整辦法

二十八年六月二十九日第五屆中央常務委員會第一二四次會議通過

一、在縣各級組織綱要實施後縣以下各級黨政關係依本辦法調整之

二、縣各級黨政組織之配合，依縣各級組織綱要之規定，其與保甲配合之小組，由區分部就所屬黨員編組之

三、黨員監察網直屬於縣黨部監察委員會，對於執行部及黨員爲負責之監督與糾舉，以建立監察制度增進黨員及幹部之活動力



四、縣以下黨部對於政府及民衆團體不直接發生指導之監督之關係，但應與同級政府機關切實聯繫推動民衆實現本黨政策，推行政府法令，注重使黨員盡量參加下層工作，從工作中發生領導作用。

五、縣黨部書記長應出席縣政會議，並得兼任縣參議會秘書。

六、縣政府教育（或社會）軍事科科長應就中央訓練合格之黨員中遴選充任。

七、縣黨部書記長委員與縣長及縣政府秘書科長爲黨員者，每兩週應由縣黨部書記長召集秘密會議一次，如縣長爲黨員而其年齡資格超過縣黨部書記長者，得推爲該會議之主席。除會報本週黨政事項及工作外會議決議事件，分交黨政機關執行。

縣長應以黨員充任，非黨員者由縣黨部介紹入黨。

八、區署主管軍事教育之指導員及鄉鎮公所警衛股主任（或幹事）應就中央或本省訓練合格黨員中遴選充任。

九、區黨部以下應使在各級同等機關服務之黨員，以黨團活動之方法謀取聯繫。

十、在各級政府機關服務之黨員應一律參加黨之小組會議或黨團會議，不得規避。

十一、各級黨部自書記長以下工作人員及黨員對各級政府機關人事之任免升降，不得干涉違者以違反紀律議處。

十二、縣黨部以下一律祕密不得公開。

#### （四）浙江省縣各級組織綱要實施計劃

二十九年五月二十四日省政府委員會第一一四五次會議修正通過

甲 關於總則者

- 一、本計畫依照縣各級組織綱要實施辦法原則訂定之
- 二、修定縣等應按縣之面積人口經濟文化交通等狀況分爲六等由省政府劃分帶內政部核定
- 三、確定縣爲自治單位縣以下各級管教藝術之組織應力求機構之合一戰區並應以自衛爲中心教育爲方法
- 四、現行縣以下各級編制應先從保甲依次調整其教育警察衛生合作徵收等區域並應與調整後之區鄉鎮區域合一

乙 關於縣政府者

- 一、調整區鄉鎮保甲之編制應由縣政府擬定調整縣以下各級編制方案呈請該管行政督察專員公署轉請省政府核准施行
- 二、縣以下各級編制調整完成後縣政府應即繪具鄉鎮區域詳圖（附式一）編造鄉鎮編制報告表（附式二）及保甲編制報告表（附式三）呈送該管行政督察專員公署存轉省政府查核彙報內政部備案

丙 關於縣政府者

- 一、現行縣長兼職應分別調整裁併以期集中事權運用靈活
- 二、縣政府設科之多寡及其職掌之分配暨名額官等俸給及編制由省府依照縣之等次及實際需要擬定報內政部備案

丁 縣長縣行政人員之考試甄審訓練任用考核罷免由省府依照左列規定辦理之

- 一、縣長縣行政人員之甄審依照修正縣長任用法及縣行政人員任用條例辦理之

二、縣長縣行政人員之訓練依照各級幹部人員訓練大綱辦理之

三、非現任縣行政人員之考試依照特種考試浙江省地方行政人員考試條例辦理之

四、縣長縣行政人員之考核除隨時察核其勤惰功過外每年並應依照非常時期公務員考績暫行條例辦理之

五、縣長縣行政人員在任期間除代理試署者外其經依法實授者非依法律不得免職或停職

十、縣政府設縣政會議，每兩星期開會一次由省政府隨時督促縣政府舉行每半年列表彙報內政部備案一次

十一、縣政會議在縣參議會未成立前於每年五月及十一月中旬各舉行一次由省政府督促縣政府舉行每年一月及七月各列表彙報內政部備案一次

十二、省政府應訂定縣政府組織規程報內政部轉呈行政院核定並訂縣政府辦事規則報內政部備案

十三、縣政府執行中央及省委辦事項依照左列之規定：

一、中央及省委辦事項應於公文紙上註明之

二、中央及省委辦事項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

三、原屬於縣之事項現由省政府統籌辦理支給經費者其調整辦法應俟專案決定

### 丙 關於縣參議會者

十四、縣參議會之設置應俟中央縣參議會條例頒布後辦理之但一切準備工作應於一年以內完成自二十九年

丁 關於縣財政著

十五、劃分省縣財政縣份以左列各款爲縣收入列入縣地方歲入總算

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、利用整理土地成果改正糧賦後正附溢額田賦之全部

三、中央劃撥縣地方之印花稅三成

四、土地改良物稅之一部（在土地法未實施之縣爲房捐全額）

五、依照田賦正稅普通營業稅標準征收之自治經費

六、屠宰稅之全額及普通營業稅牙行營業稅各百分之二十

七、縣公產收入

八、縣公營業收入

九、其他依法許可之稅捐

前項屠宰稅普通營業稅牙行營業稅及依照普通營業稅標準征收之自治經費仍由省統一征收於每月終就其收數依照規定劃撥之

十六、本省各縣自治經費自二十九年年度起停征舊欠自治戶捐並廢止縣區自治附捐另依田賦止稅標準征收自治經費四成普通營業稅標準征收自治經費二成除省縣財政劃分縣份外由省依照各縣人口面積與密度統盤支配

十七、劃分省縣財政由省政府於二十九年年度起在每年度前指定分三年完成但第一年至少劃分十縣

十八、各縣於省縣財政劃分後其行政經費省庫不再予以補助收支如不能相抵應與辦造產業自行籌足但省政府得視縣地方收支狀況酌量補助事業費

十九、人口稀少土地尚未開闢之縣其所需開辦經費除省庫撥付外不足之數依照縣各級組織綱要之規定呈請國庫補助

二十、縣之財政均由縣政府統收統支履行會計審計制度清理地方公款公產並盡量裁併不必要之機關停辦不必要之事業以其經費移作實施新縣制之用

### 戊 關於區者

二十一、區之劃分應以調整後之十五鄉鎮至三十鄉鎮爲原則並得依左列標準設置區署

一、有關政治經濟交通之重要區域或游擊據點者

二、文化經濟過於低落者

三、縣之面積過大或距離縣治僻遠者

二十二、凡全縣鄉鎮調整後在十五鄉鎮以下之縣份不分設區署

二十三、區應冠以區署所在地之名在未設區署之區應冠以含有歷史與地理意義之名稱

二十四、現行鄉鎮建設聯合辦事處應即一律裁撤保甲巡迴督察員應改稱指揮員併入縣政府組織之內

二十五、在不分設區署縣份或未設區署之區其鄉鎮直轄於縣政府由縣政府派員指導

二十六、區之劃分及區署之設置由縣政府依照縣各級組織綱要第二四條第二五條第二項及本大綱辦理呈

請該管行政督察專員公署詳加審核必要時並應派員會同縣長赴正報省核定

二十七、區長指導員之訓練依照縣各級幹部人員訓練大綱辦理之

二十八、省政府應訂定區建設委員會組織規則報內政部備案

### 己 關於鄉鎮者

二十九、凡縣以下之村莊地方爲鄉街市地方爲鎮鄉與鎮同級均爲法人

三十、鄉鎮區域應依各地方習慣自然形勢戶口分佈及經濟組織等狀況劃分之

三十一、鄉鎮之劃分應以調整後之十保爲原則不得少於六保多於十五保并應依左列各項標準擬定呈核

一、面積：按縣之大小定鄉鎮之面積其平原地方劃分鄉鎮宜大倘係近山沿海以及島嶼地方

得因地制宜不限面積

二、地形：鄉鎮之地形以整齊爲原則如限於自然形勢者得依其形勢之便利劃分之

三、戶口：戶口稀少地方劃分鄉鎮宜大戶口繁庶地方劃分鄉鎮宜小

四、交通：交通便利地方劃分鄉鎮宜大

五、經濟狀況：地瘠民貧地方劃分鄉鎮宜大並以不分割固有經濟組織爲原則

六、人民習慣：人民習慣相差過遠者不宜合併如習慣相同可以合辦公共事業者則劃爲一鄉鎮

前項鄉鎮之保數在城區或街市地方如因歷史關係及自然條件多於十五保或因近山沿海以及島嶼地方在附近三十里以內不足六保者由縣政府聲鈔理由呈請該管行政督察專員公署轉請省政府咨報內政部核准得仍其舊

三十二、鄉鎮之界綫以左列爲標準

一、山之分水嶺

二、河流溪澗之中心線

三、關隘道路堤塘橋樑及其他有永久性之建築物

三十三、鄉鎮區域顯冠以居民習用或含有歷史與地理意義之名稱

三十四、調整鄉鎮區域應由縣政府派員依照縣各級組織綱要第二九條第三〇條及本大綱涵盤研究切實履勘擬具鄉鎮區域簡明圖說編入調整縣以下各級編制方案

三十五、鄉鎮界線發生爭議時由縣政府派員召集有關鄉鎮長協商後呈請該管行政督察專員公署轉呈省政府核定之

三十六、在鄉鎮長選舉未經中央明令實施以前鄉鎮民代表會舉行至二次以上並有相續成績者縣政府得令選舉鄉鎮長副鄉鎮長候選人三人由縣政府圈定之在未能由鄉鎮民代表會選舉以前由縣政府召集該鄉鎮所屬保甲長公推候選人三人圈定之如被公推之人均不合適時得命重推

三十七、自治人員候選人考試依照中央規定舉行

三十八、鄉鎮長副鄉鎮長中心學校校長鄉鎮公所各股主任及幹事之訓練依照縣各級幹部人員訓練大綱辦理之

三十九、鄉鎮公所設鄉鎮會議每月開會一次由縣政府隨時督促各鄉鎮公所舉行每半年列表彙報省政府備案一次

庚 關於鄉鎮民代表會者

四十、鄉鎮民代表會之設置在中央鄉鎮民代表會組織規程未頒布前仍照浙江省鄉鎮民代表會會議暫行簡則之規定辦理

### 辛 關於鄉鎮財政者

- 四十一、鄉鎮經費應分爲鄉鎮行政費及鄉鎮事業費前者就征收之自治經費內由省政府統籌支給並逐漸隨同省縣財政局分全數歸縣後者依照縣各級組織綱要第四一條之規定樹立鄉鎮財政基礎
- 四十二、鄉鎮行政費歸入縣概算統盤支用鄉鎮事業費以鄉鎮爲單位編製概算呈由縣政府審核編入縣概算
- 四十三、清查鄉鎮公款公產及無主之田地山蕩作爲本鄉鎮之公有財產並以其孳息作爲本鄉鎮之事業費
- 四十四、由鄉鎮民代表會決定本鄉鎮造產事業運用義務勞力制度造成本鄉鎮公共產業並以其每年所得之孳息作爲本鄉鎮之事業經費

### 壬 關於保甲者

- 四十五、保甲之編組以調整後十甲爲保十戶爲甲爲原則每保不得少於六甲多於十五甲每甲不得少於六戶多於十五戶但應充分注意歷史關係及自然條件
- 四十六、保次之編定應以調整後之鄉鎮區域爲起訖範圍由甲之一方起挨甲編組如一村或一街爲不可分離之自然單位編有二保或三保者得聯合舉辦事業
- 四十七、甲次之編定應以自然街村爲起訖範圍由戶之一方起挨戶編組之
- 四十八、戶次之編定應以毗連或相對之家屋編定
- 四十九、調整保甲之編制應由縣政府或區署派員會同鄉鎮長依照縣各級組織綱要第四五條第四六條及第



五三條切實履勘規則編入調整縣以下各級編制方案

五十、保民大會之設置在中央保民大會宣明未頒布前仍照浙江省各縣保民大會會議暫行通則之規定辦理之

五十一、保民大會舉行至二次以上並有相當成績者得報請縣政府核准依照縣各級組織綱要第四七條之規定選舉保長副保長候選人三人造具名冊報由縣長圈定之

五十二、甲長由戶長會議選舉必要時甲居民會議亦得選舉之

五十三、保長副保長國民學校校長甲長及幹事之訓練依照縣各級幹部人員訓練大綱辦理之

五十四、省政府應依照鄉鎮組織規程訂定施行細則現行各項法令均予廢止

癸 關於附則者

五十五、縣各級組織綱要之實施應無分前後與前方後方同時普遍施行國民兵之組訓亦依此原則辦理

五十六、縣各級事業自廿九年起分三期舉辦一年為一期其進度由各主管機關按照各縣實際情形釐定報省府飭遵

五十七、縣政府為鼓勵地方人士努力於縣以下各級事業之實施起見每年年底應會同縣參議會考察評定成績呈報省政府獎勵案咨內政部查核

評定之成績及獎勵由縣政府公布之

五十八、縣以下各級地方機構每年至少應舉行關於各種地方自治事業競賽會一次由上級機關首長蒞臨或

派員指導

五十九、凡本大綱列舉事項應努力推進嚴切執行其未列舉事項應仍照法令加緊辦理  
六十、本大綱經省政府委員會議決施行並呈報行政院備案

調整鄉鎮保甲圖表繪填方法

一、鄉鎮區域詳圖，應用白報紙，鄉鎮（保甲）編制報告表，應用毛邊紙，其長短闊狹尺寸依附式（一）（二）（三）造報，不得過大過小，以便裝訂。

二、各縣繪填圖表，應依左列各款辦理：

1. 鄉鎮區域詳圖，應以彩色表明分區，如一縣分三區用三種彩色，分繪各該區紙上，以資醒目其一列說「一關係指全縣而言，「縣界四至」欄，應填東至某某縣某某區某某鄉（鎮）某某地方以某某爲界。「河流」「山脈」兩欄，應將縣內河流山脈分別作有系統之填載。「方里約數」及「區」「鄉」「鎮」「保」「甲」數各欄，應用阿拉伯字橫寫。

2. 鄉鎮編制報告表內，每張前直第三行起及後直第二行起，所有分行直線，俟每鄉鎮應填事項詳登完竣後，再行劃分，以免不敷填寫，其各行間度，不必一律，「內轄街市莊小地名」欄，應將鄉鎮內所轄大小村莊街路坊里巷街樊巷等小地名詳爲登載，不得遺漏。「鄉（鎮）公所地址」欄，應將小地名及門牌號數填入，「保」「甲」「戶」「口」數及「方里約數」各欄應用阿拉伯字橫寫，「境界四至」欄應依鄉鎮界線標準填入，如東至某某鄉（鎮）某某地方以某某爲界，「備考」

編應註明鄉（鎮）公所通訊處。

3. 保甲編制報告表以一鄉（鎮）一張爲原則，如因歷史關係及自然條件，在十五保以上者，得分填數頁，表內區鄉鎮名稱橫寫「村街聯合名稱」欄，如一村或一街編有二保或一保者，即將「某某村聯合」橫寫，並劃一直線，與保別直線銜接，倘無聯合者從闕，「內轄街市小地名」欄，應將保內所轄大小村莊街路坊里巷街堡吞等小地名詳細登載不得遺漏，「保辦公處地址」欄，應將小地名及門牌號數填入，「戶別及戶數」各欄，及「各甲普通戶數」各欄，應用阿拉伯字橫寫。
- 三、本圖表僅足考查大概情形，如各縣另有詳細圖表或編有報告書者，應附一份，併呈查核。
- 四、各縣繪填圖表，務先悉心研究，詳細調查再行填送，以免公文往返，致稽時日。



某某省江浙

縣 鄉 蓋 用  
印 用

鎮 區 城 詳 圖

7公分

日 月 年

全縣及地方	約方里數	區數	鎮數	鄉數	甲數	戶數	口數	列
區署	縣治	鎮	區界	縣界	省界	鎮公所	鄉公所	圖
馬嶼	河湖	山脈	街市	村莊	鐵路	鐵路	鐵路	例
堤塘	橋樑	大路	公路	鐵路	鐵路	鐵路	鐵路	

(附式1)

8公分

30公分

3公分

38公分

50公分

2公分

3公分

2公分





### (五) 浙江省縣政府組織規程

二十八年十二月二十六日省政府委員會第一一三次會議通過施行

#### 第一條

本規程依照縣各級組織綱要第十三條之規定訂定之。

#### 第二條

本省各縣等次依照縣各級組織綱要第二條之規定分爲六等。

#### 第三條

縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員，經省政府委員會議決依法任用，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。

#### 第四條

縣政府設置左列科室：

一、祕書室。

二、民政科。

三、財政科。

四、教育科。

五、建設科。

六、兵役科。

新 縣 制



七、軍法室。

八、會計室。

辦理地政縣份，增設地政科。

警額在五十名以下不設警察局縣份，增設警佐室。

縣政府得依法令規定，設置各種委員會及其他機關。

第五條

縣政府依第四條之規定，設秘書一人，助理秘書一人，科長五人，科員八人至十六人，警學一人至三人，技士一人或二人，技佐一人至三人，指導員二人至十人，軍法承審員一人至三人，軍法書記員一人至三人，均為委任職；雇用事務員八人至十六人，書記十人至十六人。

縣政府會計室，設主簿會計員一人，會計佐理人員三人至七人，雇員一人至三人。

設置地政科縣份，於第一項規定名額外，增設科長一人，技士一人，科員二人，均為委任職。並得視業務之進展，呈准設置測量隊組及登記處。

設置警佐室縣份，設警佐一人，為委任職。

第七條

凡情形特殊縣份，其縣政府員額除照第六條之規定外，得呈准省政府酌量增加之。

第八條

縣政府委任人員之任用，除法令別有規定外，均由縣長遴選合格人員，呈請省政府依法審查委任之，其有異動時，准敘具事由呈請核准。

第九條

縣政府應依照縣各級組織綱要第十一條規定，按期舉行縣政會議。

第十條 縣政府辦事規則另定之。

第十一條 本規程由浙江省政府委員會議決，咨請內政部轉呈行政院核定施行。

### (六) 浙江省縣政府辦事規則

二十八年十二月二十六日 省政府委員會第一一三次會議通過

#### 第一章 總則

第一條 本規則依照縣各級組織綱要第十四條及浙江省縣政府組織規程第十條規定訂定之。

第二條 縣政府處理事務除法令別有規定外，悉依本規則辦理。

第三條 凡由縣長依法兼任主任長官之機關，應以與縣政府合署辦公為原則。

第四條 縣政府所屬機關應行呈報各廳處會之事件，均由縣政府核轉。

#### 第二章 事務

第五條 縣政府秘書室掌理事務如左：

一、機要事項。

二、總核文件事項。

三、人事管理事項。

四、典守印信事項。

五、縣政會議事項。

新 縣 刊

第 六 條

- 六、統計及編審事項。
  - 七、收發稽核管卷庶務等事項。
  - 八、其他不屬各科室事項。
- 縣政府民政科掌理事務如左：

- 一、區鄉鎮劃分及保甲編制事項。
  - 二、各級自治人員之任免訓練考核懲懲事項。
  - 三、戶口調查及人事登記事項。
  - 四、地方自治之選舉事項。
  - 五、積穀倉儲及糧食調劑事項。
  - 六、各羣救濟事項。
  - 七、實施精神總動員事項。
  - 八、促進新生活運動事項。
  - 九、寺廟宗教監督事項。
  - 十、衛生行政事項。
  - 十一、其他有關民政事項。
- 縣政府財政科掌理事務如左：
- 一、土地賦稅及各項捐稅事項。

第 七 條

第八條

二、經費制用事項。  
三、公債募集事項。  
四、公款公產事項。  
五、金融調劑事項。  
六、其他有關財政事項。  
縣政府教育科掌理事務如左：

第九條

一、學校教育事項。  
二、社會教育事項。  
三、發揚文化事項。  
四、政令宣傳事項。  
五、其他有關教育事項。  
縣政府建設科掌理事務如左：  
一、農工商漁牧事項。  
二、礦產森林水利事項。  
三、土地利用及土壤改良事項。  
四、肥壤管理事項。  
五、合作事業管理事項。

新 縣 制

- 六、農業金融事項。
  - 七、道路橋樑工程及交通事項。
  - 八、市政建設事項。
  - 九、公營公用事項。
  - 十、國民工役事項。
  - 十一、物產調整事項。
  - 十二、勞資糾紛事項。
  - 十三、度量衡檢定事項。
  - 十四、其他有關建設事項。
- 縣政府兵役科掌理事務如左：
- 一、征募兵之計劃及其統制事項。
  - 二、現役兵之調查驗查抽籤配征事項。
  - 三、現役兵之轉役歸休退伍登記事項。
  - 四、免役緩役除役禁役轉役及停役回役之處理事項。
  - 五、國民兵之召集服役及其有關役務之指導監督事項。
  - 六、在鄉軍人備役後補軍官佐及預備軍士之召集服役事項。
  - 七、官佐籍士兵籍之整理保管統計事項。

第十條

八、兵衛事務人員之任免考核獎懲及其訓練事項。

九、逃兵逃役之預防處理及兵役茲訴糾查事項。

十、監犯調服軍役事項。

十一、兵役宣傳及兵役法令解答事項。

十二、其他有關兵役事項。

### 第十一條

縣政府地政科掌理事務如左：

一、土地測量事項。

二、土地登記事項。

三、地價之申報估計及地價地稅冊籍之編制事項。

四、濫管補糧失糧升科，荒地承墾及清查管理公有土地事項。

五、土地使用征收及改良事項。

六、爭執地可疑地之調解及核定事項。

七、二五減租事項。

八、其他有關地政事項。

未設地政科之縣政府，其事務由民政科財政科分掌之。

第十二條 縣政府軍法室掌理事務如左：

一、軍事犯盜匪烟毒漢奸土劣貪污及其他依法令應歸軍法審判案件之審辦事項。

第十三條

- 二、有關軍法之一切行政事項。  
縣政府警佐室掌理事務如左：
- 一、警察編制事項。
  - 二、警察調遣事項。
  - 三、警察裝械管理事項。
  - 四、消防事項。
  - 五、清潔及衛生取締事項。
  - 六、禁烟禁毒事項。
  - 七、維持地方秩序事項。
  - 八、其他有關公安事項。
- 設置警察局縣份，本條事務由警察局掌理之。
- 縣政府會計室掌理事務如左：
- 一、籌劃縣預算所需事實之調查事項。
  - 二、縣各機關歲入歲出概算書之核算及總概算書之編造事項。
  - 三、預算內款項依法流用之登記事項。
  - 四、縣各機關歲入歲出決算書之核算及總決算書之編造事項。
  - 五、縣財務上增進效能及減少不經濟支出之研究建議及其報告事項。

第十四條

六、縣會計制度之擬訂事項。

七、縣各機關會計報告之總核記載及總報告之彙編事項。

八、縣各機關會計事務之指導監督事項。

九、辦理縣政府經管省款之會計歲計事項。

十、辦理縣政府歲入及經費之歲計會計事項。

十一、其他與歲計會計有關之一切事項。

第十五條 縣政府各科室，應事實需要得分別辦事，其股數與職掌，由各縣政府定之。

### 第三章 職責

第十六條 縣政府秘書、科長、軍法承審員、警佐及主辦會計員，秉承縣長分別辦理第五條至第十四條規定事務，其他職員由縣長分配各科室，均承主管人員之指導，分別指定事務。其民政科之戶口調查及人事登記事項，應指定科員事務員書記各一人至二人專職辦理。

### 第四章 服務

第十七條 縣政府人員，應切實遵守公務員服務法。

第十八條 縣政府每日辦公時間以八小時為準，由縣長按照季節臨時規定，必要時得增減之。

第十九條 縣政府於規定辦公時間外，應派員輪流值日。

第二十條 縣政府人員請假，除縣長另有規定外，其餘均應依照浙江省政府各廳處所屬機關職員請假規則辦理。



第二十一條 縣政府處理文件，緊要者隨到隨辦，次要者不得逾一日，例行者不得逾三日，如有特別原

因未能依期辦竣時，須陳明縣長核准展期。

第二十二條

縣政府各科室，應依黨政軍機關人員小組會議與公私生活行為輔導辦法規定，每週舉行小組會議。

第二十三條

縣政府每兩星期應召集各科室及各附屬機關主管員人，舉行縣政會議一次，由縣長任主席。

第二十四條

縣政府應於年度開始六個月前，擬具下年度行政計劃；年度開始後，每三個月將前項計劃實施經過編具施政報告。

前項計劃及報告應分呈省政府及各主管機關與該管專員公署備核。

### 第五章 附則

第二十五條

縣政府之行政經費由省政府規定之。

第二十六條

本規則自浙江省政府委員會議決公布施行並咨內政部備案。

中華民國廿九年十一月初版

中報紙印  
白報紙印

每冊實價

乙元四角  
乙元九角

外埠加郵資運費

編著者 范文治

發行者 永康決勝書店

民國路九十二號  
電話一〇三號

印刷者 永康決勝印刷所

民國路九十二號  
電話一〇三號

版權所有

