

胡次威編著

縣

自

治



法

論

575.19

220

2



正中書局印行

張序

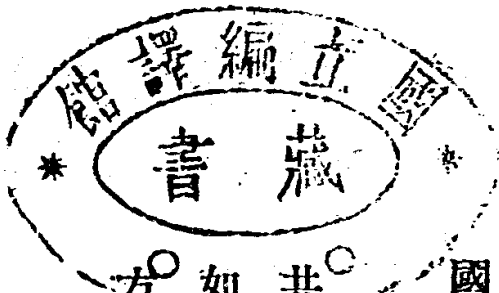
總理手訂之建國大綱中，明定縣為自治之單位，凡一省全數之縣皆完全自治者，則為憲政開始時期，故民權政制之建立，實以縣為著手之點。按縣自治有關法規，經中央頒行者數十種，然先後制定，篇帙散見，而完整體系之縣自治法，則至今尙付缺如。胡次威同志，以法律學者出任地方行政，自縣長專員以致民政廳長，先後凡十餘年，民國二十八年，總裁計畫革新縣政時，曾奉召參加創制，縣各級組織綱要之制定，胡君獻替甚多，二十九年三月本省實施新縣制時，胡君又負策畫執行之責，迄今凡歷五年，故如論對總理主義之理解，各國學說之融會，及本國政治之經歷與國情之體驗，胡君實為此類著作最適宜之筆者。

本書共分總則、區域、住民、政權機關、治權機關、自治人員、自治事務、自治財政、自治監督及附則，共十章。較中央過去已公布之各項縣自治法規，章目更為周衍綿密。而所提出之各重要興革建議，如設置縣轄市，以適應縣以下人口繁盛城鎮之需要；如規定保甲為鄉鎮之補助機關，以貫徹縣地方自治團體之縣鄉二級制度；簡化縣鄉組織機構，以促進行政效率；如明定縣行政會議及鄉鎮務

張

序

六



會議之地位及性質，暨鄉鎮自治執行機關採用幕僚長制，以發揚行政三聯制之精神；區分縣鄉保甲自治人員爲公職人員及自治吏員，以鞏固縣以下之人事制度；具體畫分縣鄉自治事務自治財政，規定監督縣鄉自治方法及監督範圍，以專壹並確保縣鄉之自治權責；凡此建議，作者於廣徵博引之餘，復針對國情，加以抉擇比較，故其結論，均甚明確而具體，非純政治學者臆說之詞。餘如縣鄉自治團體中政權與治權機關之類屬問題，作者主張以縣民大會與鄉鎮民大會直接行使四權爲一縣鄉之政權機關，以縣政府縣議會及鄉鎮公所鄉鎮議會爲一縣鄉之治權機關。將總理權能分立之理論，徹上徹下，適用於縣以下之自治團體，此爲作者之創見，爲前人所未發。如能因此而引起國內政治學人之注視，而獲得一致之結論，則本書在學理上之貢獻，尤不止於私案之本身而已。

於本書出版之前，得讀其原稿，深信中央將來制定整個縣自治法案時，此書即不被全部採用，然必爲一最有系統最切實之藍本，則可想見也。

自序

不佞嘗擬著中國政府一書，並擬分爲三編，第一編中央政府，第二編省政府，第三編縣政府。近年以來，以公務鞅掌，時作時輟，迄未成稿，繼思與其廣徵博引，著爲此書，毋寧本其研究及體念所得，草爲各種法案，或較裨於實用。爰於公餘之暇，儘先完成省組織法案、省組織法施行法案、縣自治法案、及縣自治法施行法案各一種。並草爲省組織法之體系與理論，及縣自治法之體系與理論兩文。此兩文者，謂爲上述四種法案之說明固可，卽謂爲不佞對於省組織法及縣自治法較有系統之意見，亦無不當。書成，分別彙編成帙。關於省組織法者，計分四編：壹、省組織法之體系與理論，貳、省組織法案，參、省組織法施行法案，肆、附錄。關於縣自治法者，亦分四編：壹、縣自治法之體系與理論，貳、縣自治法案，參、縣自治法施行法案，肆、附錄。（兩書附錄，均係輯錄各種有關法規，以節省篇幅，於付印時刪除。）前者稱爲省組織法論，後者稱爲縣自治法論，一併付之刊行，俾供留心地方政治者之參考。如能上供中央採擇，制爲省組織法及縣自治法，尤所竊幸。不佞於草擬兩書之際，曾與王先強、馬博菴、孫廉泉、譚金榮、張敬原、呂秉仁、田慕周諸先生反復商榷，頗多資益，用誌一言，藉申謝意。惟各種主

張，仍屬不佞之私意，其言責自當由個人負之。昔人有問政而答以爲學，問學而答以爲政者，曰學所以爲政也，政所以爲學也。是編之作，庶有一當歟？海內賢達，幸明教之。

民國三十四年三月一日胡次威識

庚 關於自治事務者 …… 四五

辛 關於自治財政者 …… 五〇

壬 關於自治監督者 …… 五八

癸 關於附則者 …… 六四

四 縣自治法案之補充說明 …… 六六

貳 縣自治法案 …… 六九

第一章 總則 …… 六九

第二章 區域 …… 六九

第三章 住民 …… 七一

第四章 政權機關 …… 七三

第一節 縣民大會 …… 七三

第二節 鄉鎮民大會 …… 七五

第五章 治權機關 …… 七六

第一節	縣政府及縣議會	七六
第二節	鄉鎮公所及鄉鎮議會	八一
第三節	保甲	八四
第六章	自治人員	八五
第七章	自治事務	八六
第八章	自治財政	九〇
第九章	自治監督	九三
第十章	附則	九六
參	縣自治法施行法案	九七

575.19
220
2

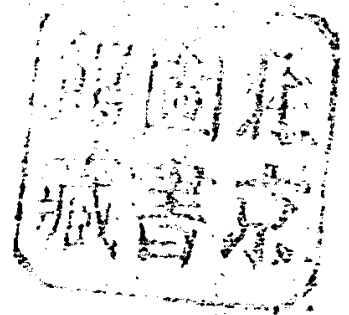


壹 縣自治法案之體系與理論

一 草擬縣自治法案之緣起

自二十八年九月十九日，頒布縣各級組織綱要以來，中央特設縣政計畫委員會，從事各種補充法規之擬訂。以委員三十六人，專門委員一百七十七人，積二年零四月之時日，完成方案及法規九十餘種。就中屬於審議者，計方案二十種，法規三十二種。屬於計畫者，計民政法規十二種，財政法規六種，教育法規二種，建設法規七種，軍事法規兩種，社會法規八種，地政法規四種，其他法規五種。（見行政院縣政計畫委員會完成工作一覽表。）或則尙屬草案，或則業已頒行。自治補充法規之多，縣政計畫委員會用力之勤，蓋可見矣。

縣自治有關法規，經中央明令頒行，現仍繼續有效者，依據內政部新縣制及地方自治法規彙編所載，截至三十三年五月爲止，計達六十餘種。就中基本法規四種，戶口法規六種，組織法規四種，



土地法規三種，教育法規四種，警衛法規四種，交通法規二種，財政法規七種，合作法規二種，衛生法規二種，組訓法規三種，選舉法規二種，考試檢覈法規四種，造產營建法規兩種，救濟福利法規二種，農林水利法規八種，會議法規四種，其他法規七種。（其分類及標題是否妥當，係另一問題。）三十三年六月以後，尙續有頒行，現行有效自治法規之多，於此可見一般。

凡此錯綜複雜之各種自治法規，在吾人職司執行之責者，頗有下列兩點感想：各種自治法規，紛然雜陳，缺乏體系，此其一。若干自治法規，極關重要，反付闕如，此其二。以此，個人以爲似有草擬一具有整個體系之縣自治法及其施行法之必要。

願以言縣自治法及其施行法，據個人所知，自民國成立以來，不下十種，即（一）三年十二月二十九日前北京政府公布之地方自治試行條例，（二）八年九月七日前北京政府公布之縣自治法，（三）十年六月十八日前北京政府公布之縣自治法施行細則，（四）十年（月日不明）廣東省長公署公布之廣東暫行縣自治條例，（五）二十年七月一日，廣州中央非常會議公布之縣地方自治條例，（六）二十年七月二十日，廣州中央非常會議公布之縣地方自治條例施行細則，（七）二十二年十月十七日西南政務委員會公布之縣地方自治條例，（八）二十二年十一

月二十八日西南政務委員會公布之縣地方自治條例施行細則，（九）二十三年十二月立法院會議通過，尙未公布之縣自治法，（十）二十三年十二月立法院會議通過，尙未公布之縣自治法施行法，間嘗細釋上述十種法規，雖亦自成體系，各有其特別精到之處，然究屬瑕瑜互見，未能完全切合理想也。

以是個人特恪遵 總理關於地方自治之遺教，暨 總裁關於地方自治之訓示，並參酌我國實際情形及歐美各國先例，試擬縣自治法及其施行法。尙擬更進一步，根據縣自治法及其施行法，調整現行各種自治法規，並草擬尙付闕如之補充法規。

二 縣自治法案之立法體例

總理關於地方自治之遺教，暨 總裁關於地方自治之訓示，具見 總理全集，與 總裁政治言論集，除行政院縣政計畫委員會，已輯爲專書外，時賢之討論地方自治者，條分縷析，引論尤詳。吾人初不欲多所闡發，致增篇幅。本節所擬討論者，爲縣自治法案之立法體例，究屬如何？此一問題，徵諸上述各種自治法規，可分爲左列五類：

一、民三地方自治試行條例爲一類 本條例計分：一、總綱，二、自治職員，三、經費，四、監督，五、附則，等五章。內容空疏，失之簡略。

二、民八縣自治法爲一類 本法計分：一、總則，二、縣議會，三、縣參事會，四、財政，五、監督，六、附則，等六章。以言體例，大體尙屬妥當，但對於縣以下之自治，並無明文規定，嗣後雖有市鄉自治制之頒布，然未能與其完全配合，是其所短。

三、民十廣東暫行縣自治條例爲一類 本條例計分：一、區域，二、住民，三、事權，四、縣自治會議，五、縣自治行政，六、縣自治會計，七、辦公費及俸給，八、縣自治監督，九、附則，等九章。不但編制之繁簡失宜，而於縣以下之自治，不爲規定，與民八縣自治法同屬不當。

四、二十年及二十二年廣東縣自治條例爲一類 兩條例均分爲：一、總則，二、縣參議會，三、區，四、鄉鎮，五、里或里鄰，六、附則，等六章。偏重於各級自治組織，殊非理想中之體例。

五、二十三年縣自治法爲一類 本法計分：一、自治區域，二、縣自治事項，三、縣公民，四、縣民大會，五、縣議會，六、縣政府，七、縣財政，八、鄉鎮區，九、附則，等九章。各章編制，尙屬進步，然詳於縣，而略於鄉鎮，亦難謂其盡合理想也。

上述六種自治法規，其立法體例之優劣得失如何？可以想見。私意以爲既談地方自治，不能不首先揭櫫構成地方自治團體之要素。此要素爲何？即區域與住民是也。但世之論地方自治者，非無以自治事權與區域及住民並列，一若以領土、人民、主權，爲國家之構成要素然。個人以爲自治事權，爲國家之所授與，如與區域及住民相提並論，殊覺失當。其次，在一般立法通例，莫不明認地方自治團體爲法律上之人格者，即通常所謂法人。而法人之所以同於自然人者，則以其具有自然人同樣之組織（即所謂法人組織體說）。用是，於揭櫫地方自治團體構成要素之後，有明定自治組織之必要。其次，吾人就事論事，法人究與自然人有別。蓋自然人之組織機能，與其身體合一而不可分，法人如僅有組織，而無運用此種組織之人員，則與所謂行屍走肉，初無差別。此於明定自治組織之後，不能不規定運用其組織之人員，即自治人員也。其次，人之所以爲人，必有其所以生存之意義及目的。在法律上既明認自治團體爲人，此團體人存在之意義及目的，果何在乎？曰：在遂行其自治事務，即所謂固有事務（所以別於委任事務）。故於自治組織及自治人員之後，不能不明定此團體人遂行其自治事務之範疇。其次，地方自治團體，爲遂行其事務起見，自需一定之經費，此與自然人爲達其生存之目的，而必須予以生存資料，即財產權之保障者，正復相同。以此，於自治事務之後，有明

定自治財政之必要。其次，自治固與官治有別，然自治究與自主殊科，故在各國法律，關於自治事務之推行，莫不受上級機關適當之監督。此於自治事務及自治財政之後，必須明定自治監督之一般法則者，職是故也。復次，此蔚然巨製之縣自治法，準諸立法通例，不有總則，則無以提其綱而挈其領。不有附則，則本法過渡法（即施行法）之根據如何，及本法施行之日期如何，勢將失所憑藉。以是，是項法規，復有冠以總則，殿以附則之必要。

如吾人上述之學理的見解為不謬，則此縣自治法之立法體例，當可分為下列十章：第一章總則，第二章區域，第三章住民，第四章政權機關，第五章治權機關，第六章自治人員，第七章自治事務，第八章自治財政，第九章自治監督，第十章附則。惟應特加說明者，政權機關與治權機關，同為自治機關，原應合併為一章。第以自治機關，內容繁複，條目較多，而我國立法通例，各種法案，又僅及章節而止。（於章節以下，不再分目。）故本案特將政權機關，治權機關，析而為二。

三 縣自治法案之立法要點

本案立法要點，為全部縣自治法精義之所在，用特不憚詞費，分章分節，摘要說明如左。

甲 關於總則者

本章凡三條，即第一條至第三條。第一條規定自治之層級，第二條規定自治之意義，第三條規定自治之目的。茲分別說明其立法要點如左。

一、縣自治之層級 我國在未實施新縣制以前（即實施縣各級組織綱要以前）對於縣以下之層級，係採縣、區、聯保、保、甲、五級制，而於實施新縣制以後，則採縣與鄉鎮二級制。故本案第一條即首揭縣自治之層級曰：『縣為自治單位，鄉鎮為自治基本單位，保甲為鄉鎮內之編制。』縣為自治單位，在建國大綱，及縣各級組織綱要，已有明文規定，其義甚明，無待詳說。惟縣以下之層級，既採二級制，鄉鎮之性質如何，似須確定。故本案特遵照 總裁訓示（見確立縣各級組織問題）明定其為自治基本單位，俾與縣為自治單位有所區別。至保甲為鄉鎮內之編制，在二十三年縣自治法，已有明文規定，縣各級組織綱要從之，本案亦然。又在外國法律，對於縣以下之層級，非無採三級制四級制或五級制者，我國人才經濟兩俱落後，以吾人體驗所得，實以採二級制，較為適當。

二、縣自治之意義 自治之意義，究屬如何？自應依其性質而定。此一問題，不但大陸法系，與英美法系，截然有別；即在大陸各國間如蘇、如法、如意、如德，亦入主出奴，迥不相同。吾人如為廣徵博引，

行將連篇累牘，而不能畢其詞。茲就個人所信，本諸學理，覘之我國實際情形，而於本案第二條，揭示自治之定義曰：「縣與鄉鎮爲法人，於上級政府監督之下，法定範圍以內，有處理自治事務之權責。」易詞言之，所謂自治云者，即縣與鄉鎮爲法人，於上級政府監督之下，法定範圍以內，處理其自治事務之謂也。考諸我國過去之自治法規，其揭櫫自治定義者，惟民三地方自治試行條例第一條，庶幾似之，然偏而不全，無足取焉。

三、自治之目的 自治之目的如何，依照 總理遺教， 總裁訓示，及本黨迭次宣言，不僅在於民權之發展，而尤在於民生之均足。換言之，即自治之目的，不僅爲政治的，而併爲經濟的。然在縣經濟建設方案，未經中央決定以前，如欲於縣自治法中，將政治建設，與經濟建設，鎔冶一爐，殊感困難。（個人曾與數友，合擬縣政建設綱領，即將政治建設與經濟建設鎔冶一爐，經再四研究，終覺未洽。）故仍側重政治建設，恪遵建國大綱，於本案第三條規定曰：「縣與鄉鎮自治，在準備實施憲政，及鞏固憲政之基礎。」再另擬縣經濟法（見本案第九十七條），俾與本案配合實施，用以達成地方自治，不僅爲政治的，且併爲經濟之目的。至所謂準備實施憲政，係指訓政時期之地方自治而言，所謂鞏固憲政之基礎，則指憲政時期之地方自治言之，其義甚明，無待多論。

乙 關於區域者

本章凡四條，即第四條至第七條。第四條規定縣之區域及縣之等級，第五條規定縣以下之分區，第六條規定鄉鎮之畫分，第七條規定保甲之編制。茲欲特加說明者，計有左列三點。

一、縣轄市問題 在我國現行辦法，市之種類有二：一為院轄市，即行政院所轄之市（昔稱特別市），一為省轄市，即省政府所轄之市（昔稱普通市）。時賢於十數年以前，即有設置縣轄市之主張，然卒以憚於變革，未克實現。二十三年之縣自治法，雖明定縣政府所在地得畫分為若干區，與鄉鎮同級（第三條第二項），然究其實際，與鄉鎮相同，頗覺改革未與徹底。故本案本諸實際體認，特博採衆議，於第五條第三項規定：『縣城及市鎮人口在三萬以上者，得設市，直隸於縣政府。』創立所謂縣轄市制度，以別於院轄市及省轄市。竊以為市制之在英美，最為紛歧，（以英國之市為例，就其人口言之，最少者為九百人，最多者在九十萬人以上。）我國僅創為三種不同之市，或於統一地方政治制度，尙無十分妨礙也。

二、鄉鎮畫分問題 關於鄉鎮之畫分，本案仍大體依照現行法令，以所轄保數為準，並顧及歷史關係及自然條件。但就個人研究所得，英美之地方自治，實起源於人口積聚之市鎮或村落。良以

離羣索居，不但無形成地方自治團體之可能，且無實行地方自治之必要；故私意以爲欲求地方自治之順利推行，應以現有場集村墟，爲其實施之中心。以就我國地方情形言之，其散處各地之場集村墟，已無形中成爲交通的、經濟的、及文化的中心，甚且婚姻關係之構成，亦以場集村墟附近三五十里爲範圍。此種自然形成之區域，於畫分鄉鎮之際，實須特加考慮，故本案第六條第二項規定：「鄉鎮之畫分，以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保，但應充分顧及歷史關係，自然條件，並以場集村墟爲中心。」

三、保甲編制問題 在現行法令，關於保甲之編制，係純以所轄之甲戶爲準，而缺乏彈性。個人以爲關於甲之編制，純以所轄之戶數爲準，或無問題，而於保之編制，則有酌留彈性之必要。故於本案第七條第一項規定：「保之編制，以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲。但應充分顧及歷史關係及自然條件，並應盡量與保合作農場相配合。」於此有應特加說明者，即保合作農場問題。我國原屬農業國家，以言建國，誠非工業不可以言立國，則舍農業末由。然如對於農業之經營方式，仍墨守成法，故步自封，則農業立國之目的，終不可得而達。其進步的農業經營方式爲何？則保合作農場是已。間嘗考之蘇聯之農業經營方式，大抵可以分爲三類：一爲個人農場，一爲國營農場，一爲集

體農場。集體農場又可析而爲三：一爲農業公社（生產消費均屬公有），一爲農業合作社（生產公有消費私有），一爲集體耕作（生產消費均屬私有）。而集體農場之三種方式中，百分之九十五以上，又屬農業合作社。其收效之大，有目共見，無待贅言。竊擬效法蘇聯，使我國農業之經營方式，由集體耕作，而進於合作農場。惟在蘇聯係先有合作農場之組織，然後以其爲地方自治團體之一種。我國則係先有鄉鎮自治團體，爲使「自治組織，不僅爲一政治組織，亦併爲一經濟組織」起見，自不妨以構成鄉鎮細胞之保甲，組成合作農場，俾政治區域，與經濟區域相一致。至設置保合作農場辦法，詳見所擬縣經濟案，茲不贅。

丙 關於住民者

本章凡五條，即第八條至第十二條。第八條規定公民資格，第九條規定宣誓登記，第十條規定四種政權，第十一條規定四種義務，第十二條規定非公民及其權利義務。茲欲特加說明者，爲左列兩點。

一、公民與非公民 徵諸各國立法通例，多將自治團體之住民，分而爲二，一爲公民，一爲非公民。我國過去各種自治法規，則祇有公民（或稱選民）之規定。現行自治法令，雖有公民與居民之

別，但何者謂之居民，意義不明，尙有待於解釋。私意以爲就學理言之，自以各國立法通例爲適當。故本案特加規定，凡居住於本自治區域之內者，皆爲自治團體之住民，但就中又可分爲兩種，具有法定積極資格，而無法定消極資格者，謂之公民（第八條）。反是，則爲非公民（第十二條）。實則皆住民也。但於此尙有特加說明者二事：（一）非公民一詞，非不可以居民二字代之，然究之實際，居民與住民之意義無殊，於住民之外，復有所謂居民，頗覺混淆。似不如以住民爲其類名，而以公民與非公民爲其別名，較爲妥洽。（二）現行法令，均以居住於各該自治區域爲公民積極資格之一，原屬正辦，但將住所與居住兩詞顛倒誤用，殊有未洽。故本案特爲修正，如有住所，以滿六個月爲已足，如僅居住，則須達一年以上，始得取得公民之資格。

二、權利與義務 以言公民之權利，初不限於四種之政權（卽選舉權、罷免權、創制權、複決權）。然在自治法規中，私意以爲實有明定此項四種政權之必要（第十條）。以言公民之義務，在國家憲法及其他法令，均有明確規定，應否於縣自治法中規定公民之義務，頗費斟酌。但經個人詳加研究，似仍以明定公民之義務，較爲適當。故特綜合現行法令，斟酌損益，於第十一條第一項規定公民之義務。惟是權利之與義務，就一般學理言之，非必處於對待關係。申言之，卽有權利卽有義務者

有之，有權利而無義務者有之。有義務而無權利者有之。公法上之權利義務，大抵皆無對待關係，然如嚴守此義，則在公民道德尙未養成以前，勢將祇知有權利，而不知有義務。故本案特於第十一條第二項規定：『公民未履行前項各款之義務者，應停止其行使前條之權利。』即停止其行使本法第十條所定四種之政權。至非公民之權利義務，除不得行使四種政權外，則與一般公民同。總理於其地方自治開始實行法，已三復言之，故本案特設第十二條之規定焉。

丁 關於政權機關者

本章計分兩節第一節縣民大會，第二節鄉鎮民大會。茲分別說明如左。

子 關於縣民大會者

本節凡九條，即第十三條至第二十一條。第十三條規定縣民大會之性質及組織，第十四條規定縣民大會之會期，第十五條規定縣民大會之召集人，第十六條規定縣民大會之會場，第十七條規定縣民大會之職權，第十八條及第十九條規定四權行使之原則，第二十條規定縣民大會之到場及同意人數，第二十一條規定有關法規之擬定。茲欲特加說明者，爲左列六點。

一、縣民大會之性質及組織 總理在政治制度上之偉大發明，不一其端，此處所欲提出者有

二：一爲政權與治權分開，即人民有權，政府有能。一爲在縣以下行直接民權，在省以上行間接民權。就前者言之，所謂人民有權者，即人民有選舉、罷免、創制、複決四種之政權，用以控制政府。所謂政府有能者，即政府有行政、立法、司法、考試、監察五種之治權，使其能爲人民負責辦事。總理之所以爲此主張者，蓋鑒於歐美之議會制度，流弊甚大，議員於其當選以後，不但與選民完全脫離關係，且挾持民意之力，以控制政府，政府仰承議會鼻息，幾於無事可作，故創爲權能分開之說，以救其弊。就後者言之，所謂直接民權者，即四種政權由人民直接行使之謂也。所謂間接民權者，即四種政權由人民選出代表，委託其行使之謂也。考直接民權之制，始於瑞士，嗣爲美國各州所採用。總理鑒於歐美之代議制度，流弊百出，深覺有採用直接民權之必要，但又鑒於我國各級政府區域，過於遼闊，如一律採用直接民權，殊不可能。於是決定在縣以下行直接民權，在省以上行間接民權。以上兩者，皆爲總理在政治制度上之創見，故本案恪遵遺教，於第十三條規定：『縣民大會爲一縣之政權機關，由全縣公民組織之。』其言政權機關者，所以別於縣政府與縣議會之治權機關也。其言由全縣公民組織之者，所以別於縣政府，由全縣公民選出之縣長組織之，縣議會由全縣公民選出之議員組織之也。

二、縣民大會之會期 縣民大會究應幾年開會一次？考諸 總理遺教，尙無明白指示。過去各種自治法規，惟二十三年之縣自治法有縣民大會之規定，該法係定爲每三年開會一次，（該法第十條。）私意以爲每三年召開縣民大會一次，似覺距離過遠。茲假定國民代表，係每三年開會一次，（五五憲草第三十一條。）省民代表大會，係每兩年開會一次，則縣民大會，定爲每年開會一次，實爲順理成章。但或者仍以爲會期距離過遠，則不妨於一定條件之下，召開臨時縣民大會，以資補救。故本案特於第十四條規定：『縣民大會每年舉行一次，並得依本法第十五條第二項之規定，舉行臨時縣民大會。』所謂本法第十五條第二項之規定者，卽有全縣三分之一以上之鄉鎮，均有公民總數二十分之一以上之提議及二十分之一以上之聯署，得請求縣長或縣議會議長，召集臨時縣民大會也。

三、縣民大會之會場 全縣公民之集會，既稱爲縣民大會，顧名思義，自以集合於縣政府所在地舉行爲合理。惟是我國各縣境域，過於遼闊，（各縣面積有少至三三三平方市里者，有多至一四零六七三零平方市里者，通常爲五零零零至二零零零平方市里。）集中一地舉行，至感困難。以此，十二年一月一日本黨宣言，特明白提示：『以人民集會或總投票方式，直接行使創制複決罷免

各權。『蓋欲以總投票方式，濟集中會議之窮者也。竊以爲在郵政交通尚未發達之今日，即集中於一定場所，舉行總投票，亦頗不便。故本案特斟酌其間，於第十六條前段規定：『縣民大會或臨時縣民大會，於縣政府所在地舉行，並得於各鄉鎮公所所在地，分設會場，同日舉行。』其明定於縣政府所在地舉行者，所以揭示縣民大會集會之原則，在面積較小，交通較便之縣，照此原則辦理，或非困難。然爲使縣民大會不至因縣境過大，交通特難，遂致無法舉行，故又明定得於各鄉鎮公所所在地，分設會場，同日舉行，以資補救。

四、縣民大會之職權 縣民大會之職權如何？建國大綱第九條，已有明文規定，無待詞費。但如就同大綱第八條後段，第十四條及第十六條之規定，詳加詮釋，以選舉權言之，縣民大會之所選舉者，不僅爲縣長，及縣議員，即國民大會代表，與省民大會代表，亦在選舉之列。（建國大綱第十六條，係稱國民代表會，於是有謂其爲中央國民代表會者。其說殊不足取。蓋無由中央國民代表會選舉省長之理由也。省民大會一語，見本黨二十一年十二月四屆三中全會議決案，足徵吾說之有據。）縣民大會，既得選舉國民代表及省代表，其有依法罷免此等代表之權，自無可疑。故本案第十七條第一款及第二款，特規定及之。又所謂創制法律，及複決法律者，在縣自爲自治章則，以依照立法程

序法，及法規制定標準法，須由立法機關，經過立法程序，並經國民政府公布者，始得稱為法律也，故本案第十七條第三款，特稱為自治章則，以示區別。

五、行使四權之法則 縣民大會，行使四權之法則如何？不但中央尙未明定法規，足資準據，即在二十三年立法院通過之縣自治法，亦付闕如。個人特參酌各國立法先例，而於本案為適當之規定。茲擬就左列各點，特加說明。

(一) 選舉權罷免權之性質 考諸各國立法先例，通常所謂選舉權，其種類有二：一為選任權，一為核選權。總理遺教之所謂選舉權，則係專指選任權而言。又通常所謂罷免權，其種類亦有二：一為抗免權，一為核免權。總理遺教之所謂罷免權，則係兼指二者而言。故本案從之，而為選任的選舉權，及抗免與核免的罷免權之規定，此其一。

(二) 行使選舉權之時期 如上所述，本案之所謂選舉權，既係指選任權而言，則其行使選舉權之時期，自惟於國民代表大會，省民代表大會，縣政府及縣議會成立或改選時，及國民代表，省民代表，縣長及縣議員被罷免時為之（第十八條第一項）此其二。

(三) 行使罷免權之限制 關於罷免權之行使，各國法律，皆有一定之限制。於此可得而言

者，首爲事由上之限制。關於此點，各國法律，頗不相同。有限於違法失職，始得行使罷免權者；有限於政策不當，始得行使罷免權者。私意以爲在縣鄉自治團體，並無顯明之政策，似以違法失職爲行使罷免權之事由，較爲適當。次爲提案人數之限制。關於此點，各國法律亦不相同。有採確定人數制，即須有一定人數之公民，始得提出罷免案者；有採比例人數制，即須有一定比例之公民，始得提出罷免案者；有兼採地區分配制，即須有一定地區一定人數或一定比例之公民，始得提出罷免案者。私意以對於提案人數之限制，過多過少，厥失維均，且以兼採地區分配制較爲允洽，故於本案第十八條第二項規定，須有全縣三分之一以上之鄉鎮，均各有公民總數十分一以上之提出及十分一以上之聯署，始得提出罷免案。次爲罷免對象之限制。關於此點，各國法律，殊不一致。有罷免權之行使，惟得對於個人爲之者；有罷免權之行使，惟得對於全體爲之者。私意以爲在行使罷免權之初，如許其對於個人爲之，頗涉紛擾，故本案第十八條第二項但書明定：『但縣議員之罷免，僅得對於全體爲之。』（五五憲草第三十條第二項規定：『國民代表違法或失職時，原選舉區得依法律罷免之。』此係另一問題。）以上各點，均屬行使罷免權之限制，此其三。

（四）創制權複決權之性質 考諸各國立法先例，通常所謂創制權，其種類有二：一爲創行

權，一爲核行權。總理之所謂創制權，係兼指二者而言。又通常所謂複決權，其種類有四：一爲抗止權，一爲抗行權，一爲核止權，一爲核行權。總理之所謂複決權，係兼指四者而言。故本案從之，特於第十八條第三項規定縣民大會之兩種創制權，又於同條第四項規定縣民大會之四種複決權。惟是依照本案第三十九條第三款所定，縣議會有議決縣自治章則之權，縣議會議決之自治章則，如縣長認爲不當，固得附具理由，送請縣議會覆議，如覆議結果，仍認爲不當，並得呈請省政府核辦（第四十五條）。然如予縣民大會以交付核行之創制權，及複決權，似不失爲民主政治更進一步之辦法。故本案復於第十九條規定：「縣長得將縣自治章則之立法原則，或全部法案，交由縣民大會創制之。或將縣自治章則之全部或一部，交由縣民大會複決之。」其不以縣議會議決之自治章則爲限者，縣長自得就已頒行之自治章則，或尙未提出縣議會議決之自治章則，逕交縣民大會創制或複決也，此其四。

（五）行使創制權複決權之方式 關於行使創制權，複決權之方式，各國立法先例，亦殊不相同。就行使創制權之方式言之，有爲強制的創制者，有爲任意的創制者。就行使複決權之方式言之，亦有強制的複決與任意的複決之別。其得失利弊如何？一般學者，論之綦詳，茲不贅及。但就我國

目前情形言之，在試行創制複決兩權之始，似以採取任意的創制，及任意的複決爲適當。故本案一本此義，特於第十八條第三項規定，縣民大會得創制縣自治章則，第十八條第四項規定，縣民大會得複決縣自治章則，此其五。

(六)行使創制權複決權之限制 關於創制權複決權之行使，各國法律皆有一定之限制。於此可得而言者，首爲提案人數之限制。關於此點，與上述行使罷免權提案人數之限制，大體相同。本案亦本諸同一理由，明定須有全縣三分之一以上之鄉鎮，均各有公民總數十分一以上之提議及十分一以上之聯署，始得創制縣自治章則，及複決縣自治章則。(第十八條第三項及第四項前段。)

(次爲創制複決對象之限制。關於此點，各國法律，殊不相同。就創制對象言之，有明定其爲立法原則者；有明定其爲全部法案者；有無論其爲立法原則，或全部法案，均得爲創制之對象者。就複決對象言之，有明定其爲法案之全部者；有明定其爲法案之一部者；有無論其爲法案之全部或一部，均得爲複決之對象者。私意以爲爲使縣民大會便於行使創制複決兩權起見，對於立法原則，或全部法案爲之，對於法案之全部或一部爲之，均無不可。(第十八條第三項及第四項後段。)

以上兩點，均屬限制創制權及複決權之範疇，此其六。

六、縣民大會之到場及同意人數 縣民大會既屬直接民權，而其所行使者，又爲選舉罷免創制複決四種之政權，以此各國法律，對於此類集會之到場及同意人數，均與普通集會迥不相同。就其爲直接民權之點言之，縣民大會之到場人數，自應少於普通集會之人數。就其行使選舉罷免創制複決四種政權之點言之，則縣民大會之同意人數，又不能不多於普通集會之人數。故本案斟酌損益，特於第二十條第一項規定：『縣民大會有全縣二分一以上之鄉鎮，均各有公民總數五分一以上之到場投票，投票公民三分之一以上之同意，其議決始生效力。』惟於此有須特加說明者，縣民大會之舉行，以有定額公民到場投票爲已足，非如普通集會，須有法定人數到會，始得開議。故所謂縣民大會者，謂其爲全縣公民之總投票，（於縣政府所在地投票，或在鄉鎮公所所在地投票。）固無不可者也。

丑 關於鄉鎮民大會者

本節凡四條，即第二十二條，至二十五條。第二十二條規定鄉鎮民大會之性質及組織，第二十三條規定鄉鎮民大會之會期，第二十四條規定鄉鎮民大會之職權，第二十五條第一項規定有關法條之準用，第二十五條第二項規定有關法規之擬訂。各條之立法要點，與縣民大會大體相同，已

於前述，茲不復贅。

戊 關於治權機關者

本章計分三節，第一節為縣政府與縣議會，第二節為鄉鎮公所與鄉鎮議會，第三節為保甲。考諸各國法律，及我國過去各種縣自治法規，對於治權機關之規定，以其內容較繁，均屬規定較詳。本案亦然，茲分節說明其立法要點如左。

子 關於縣政府及縣議會者

本節凡二十三條，即第二十六條，至四十八條。第二十六條係關於縣政府與縣議會之共同規定，第二十七條至第三十五條，係關於縣政府之規定，第三十六條至四十八條，係關於縣議會之規定，茲再分為左列三段，說明其立法上之要點。

天 關於縣政府與縣議會之共同規定者

所謂縣政府與縣議會之共同規定，即本案第二十六條之規定是。本條之主旨，在揭發縣政府與縣議會之性質。間嘗考之。總理手訂之建國大綱，既於第八條規定，在訓政時期，各縣籌備自治已達到一定之程度者，「得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲

完全自治之縣。』又於第九條規定：『一完全自治之縣，其人民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。』準是，則一完全自治之縣，既有所謂縣民大會，又有所謂縣議員。（既有縣議員，當然有縣議會。）於是在不明總理遺教者，多謂縣民大會，爲直接民意機關，縣議會爲代表民意機關。此說殆坐英美議會政治之誤。蓋如謂因縣議員出於民選，則縣議會卽爲代表民意之機關，然則縣長又何嘗不出於民選？縣政府又何嘗不可謂其爲代表民意之機關。私意以爲總理之真意，決非如此。蓋總理構成此項制度之論據，歸納言之，不外二端：一爲權能分開，權能既已分立，依照總理遺教，於是一方有行使政權之政權機關，一方有行使治權之治權機關。一爲縣爲自治團體，縣既爲自治團體，依照一般法理，於是一面有爲議決之意思機關，一面有執行其議決之執行機關。本此兩種理論而綜合之，於是一完全自治之縣，有縣民大會之政權機關，有縣政府與縣議會合而爲一之治權機關。故本案恪遵總理遺教，除縣民大會已於第十三條規定其爲一縣之政權機關外，特於第二十六條明定：『縣政府與縣議會，同爲一縣之治權機關，各對縣民大會負其責任。』由此可見一完全自治之縣，既有人民直接參與政事之政權機關，復有人民間接參與政事之治權機關，其民主政治之徹底，未有逾於此者也。

地 關於縣政府之規定者

本案第二十七條至三十五條，係關於縣政府之規定。第二十七條規定縣政府之性質，第二十八條規定縣長之選舉及其職權，第二十九條規定縣長之任期，第三十條規定縣長之罷免，第三十一條規定縣政府之科室及職掌，第三十二條規定縣政府之員額，第三十三條規定縣政府各科室之分股辦事及設置視導員，第三十四條規定縣政會議，第三十五條規定有關法規之擬訂。茲分左列八點，說明其立法上之要領。

一、縣政府之性質 縣既為自治團體，為法人，就一般法理言之，法人之所以同於自然人者，以其有與自然人相同之組織。而自然人之所以為人，其不可或缺之機能有二，一為思想，一為實現其思想之動作。法人既須與自然人有其相同之組織，於是法人自不能不具備決定其意思之意思機關，執行其意思之執行機關。就縣法人言之，前者即縣議會是，後者即縣政府是。（前者可稱之為立法機關，後者可稱之為行政機關。一若國民政府之立法院，與行政院，但同為治權機關，與歐美各國之立法機關，行政機關，性質有別。）故本案除於第三十六條規定縣議會為一縣之意思機關外，特於第二十七條規定：『縣政府對一縣之政事，負執行之責。』所以明示縣政府為縣自治團體之執

行機關也。

二、縣長之選舉及罷免 依照 總理遺教，縣長應由縣民大會選舉，固無疑義，但非無主張應由縣議會選舉者。其說在議會至尊制之英國，或無大誤，然非可語於 總理遺教也。故本案第二十八條規定：『縣政府設縣長一人，由縣民大會選舉之。』縣長既由縣民大會選舉，縣民大會自有罷免縣長之權。本案已於第十八條第二項規定及之。但縣長負有執行一縣政事之責。如罷免過於頻繁，對於政務推行，影響甚大，故本案特設一定期間之限制，而於第三十條第一項規定曰：『縣長由縣民大會罷免之，但任職未滿一年者，不得罷免。』縣長任職未滿一年，在事實上或尙無違法失職之顯著劣績可供指摘也。惟於此須連帶說明者，關於立法機關與行政機關之組織及關係，考諸各國立法先例，其情形有四：其一、立法機關採委員制，行政機關採獨任制，行政機關之首長，出於立法機關之選舉。此在以立法領導行政，顯與 總理遺教不合，不足爲訓。其二、立法機關採委員制，行政機關採獨任制，行政機關之首長，出於上級之委派。此與自治原則，顯相背馳，殊不足取。其三、立法機關與行政機關均採委員制，行政機關之委員，出於立法機關之選舉。此不但與 總理遺教不合，卽爲提高行政效率起見，行政機關亦不宜採委員制。其四、立法機關採委員制，行政機關採獨任制，立

法機關之議員，及行政機關之首長，均出於人民之選舉。此與總理遺教，及我國國情，均屬相合。故本案特本此義，分別爲適當之規定。

三、縣長之職權 縣長爲一縣之首長，對一縣之政事，既負執行之責。而縣又爲地方自治團體，依照一般法理，縣長之所執行者，自惟限於自治事務。（一稱自治行政事務，或自治行政。）但一國之內政，除自治事務外，尙有所謂國家事務。（一稱國家行政事務，或國家行政。）究由何種機關執行？考諸各國立法先例，則有三種形態：其一、由國家專設機關，負責執行。其二、國家不另專設機關，卽委任自治機關，負責執行。其三、國家雖不另專設機關，卽委任自治機關，負責執行，但於自治機關之內，設置兩部分，分負執行自治事務，與國家事務之責。現行縣各級組織綱要，卽採第二種辦法。私意以爲此種辦法，甚爲適當。故本案第二十八條明定縣長之職權有二：一爲受省政府之監督，辦理全縣自治事務，一爲受省政府之指揮，辦理中央及省委任事務。一般學者，稱前者爲固有事務，後者爲委任事務。所以區別事務之主從也。惟通常所謂自治事務，係對國家事務而言，本案不曰受省政府之指揮，辦理國家事務，而曰辦理中央及省委任事務者，蓋私意以爲依據總理遺教，省應爲自治團體，將來一部分之省自治事務，或將委任縣政府執行。若然，則縣政府之受上級政府委託辦理之事

務，固不限於國家事務也。其詳見本案第七章及本文第四段，茲不贅。

四、縣長之任期 自治團體執行機關首長之任期，究以定為幾年為宜？各國法律，頗不一致。有最短為一年者，有最長為十二年，並得連選連任者（如德國）。本案以我國縣長之任期，向為三年一任，自以定為三年，較為適當。故於第二十九條規定：「縣長任期三年，自當選之日起算，連選得連任。」自當選之日起算其任期，原屬當然解釋，茲為避免爭議起見，特明定及之。

五、縣政府之科室及職掌 此為縣政府組織法上最難解決之問題。就縣政府應設之科室言之，我國往者無論矣，即在縣各級組織綱要頒行以後，依照綱要所定，原可設置民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會七科（綱要第八條），且有縣政府組織規程所無之機關，不得任意設置之限制（綱要第十三條第二項）。實則自施行迄今，科室紛歧，實出吾人意料之外。次就縣政府各科室之職掌言之，吾人綜閱各省呈奉中央核定之縣政府組織規程，幾於千篇一律，因襲未實施新縣制以前之成法，將縣政府之固有事務及委任事務，揉成一片，混而不分。此不但於學理上為不可通，且凡為縣政府各科室職掌之所無者，每增一事，即於縣政府內增一專管之機構，或於縣政府外，增一平行機關，或附屬機關。機關愈多，事權愈亂，影響行政效率，此其主因。故本案第三十一條，特針對事實，於

第一項規定，縣政府設置五科及兩室。所謂五科，即第一科至第五科（均以番號定之。）所謂兩室，即秘書室及主計室。而於各科之職掌，則就奉頒地方自治實施方案所定之項目，依其性質，分屬於各科。兩室之職掌，除秘書室外，而以歲計會計審計及統計一併屬於主計室。復於第二項規定：「中央及省委任事務，由縣長依其事務之性質，分配各有關科室辦理，俾免每增一事，即增設一專管機關焉。」

六、實行幕僚長制及分層負責制 總裁首創之行政三聯制，就中有一極關重要之事項，即幕僚長制，與分層負責制。現行各種有關縣政府組織之法規，多未注意及此，個人以為亟應恪遵辦理。故於本案第三十二條第一項明定，縣政府秘書為縣長之幕僚長，襄助縣長辦理全府事務。各科科長及主計室主任，並應受幕僚長之指導。復於第三十五條第二項明定，縣政府應實行分層負責制。惟分層負責辦法，自以於縣政府辦事規則中詳加規定，較為妥洽耳。

七、分股辦事及縣指導員制度 個人以為理想中之縣政府組織法，為謀自治事務與委任事務之協調進行，及平均發展起見，不應於縣政府應設之科室，酌加伸縮，祇應於各科室應設之員額，量為增減。故本案僅於第三十二條第二項，規定縣政府設科員、事務員、雇員，各若干人，不為名額上

之限制。其在事務較繁，額設人員較多之縣，並於第三十三條前段規定，各科室得因事實需要，分股辦事。凡此，皆所以保留彈性，俾各縣以自由裁量之實權也。惟自縣各級組織綱要頒行以來，裁撤區署，代以縣指導員，此一制度，自施行迄今，其利弊得失，要亦難言。各縣如認為有設置指導員之必要，自可准其設置，但應裁撤類似指導員之督學、技士及合作指導員等，統稱為指導員，以之隸屬於祕書室。時賢非無主張於縣政府之內，另設指導室者，個人以為增設單位，殊無必要。

八、縣政會議 縣政會議，係屬一種行政會議，在現行法令已有規定。個人以為此種會議，確有必要，故特予採入。惟其性質如何？在奉頒之縣政會議規則，付諸闕如，故本案第三十四條第二項，特為規定曰：「縣政會議之議決案，由縣長採擇施行。」所以明示有為一種行政會議也。

玄 關於縣議會之規定者

本案第三十六條至第四十八條，係關於縣議會之規定。第三十六條規定縣議會之性質，第三十七條規定縣議會之組織，第三十八條規定縣議員之任期，第三十九條規定縣議會之職權，第四十條規定議長、副議長之選舉，第四十一條規定縣議會之會期，第四十二條規定縣長及其他負責人員之列席會議，第四十三條規定縣議會之開議及決議，第四十四條及第四十五條規定議決案之

執行及救濟，第四十六條規定縣議會之秘書幹事，第四十七條規定縣議員之罷免，第四十八條規定有關法規之擬訂。茲分左列八點，說明其立法上之要領。

一、縣議會之性質 縣議會為縣自治團體之意思機關，故本案特於第三十六條規定：『縣議會對於一縣之政事，負決議之責，』以明其性質。其法理上之論據，已於前段縣政府之性質中言之，茲不復贅。惟須特加說明者，一縣政事之議決機關，在現行法令，有所謂縣臨時參議會，縣參議會。除縣臨時參議會，係過渡的意思機關外，吾人詳察奉頒之縣參議會組織規程，就其組織及職權言之，即通常所謂縣議會，已屬過之無不及。故本案為正名起見，特稱為縣議會。

二、縣議會之組織 縣議會應由縣議員組織而成，此就一般學理言之，固無問題。但以言縣議會之組織，似有兩種問題，須加研究：一為縣議員之名額問題。此一問題，在我國現行法令，即有兩種不同之辦法，有原則上依鄉鎮之多寡，定其應出議員之名額者，如現行之縣參議會組織暫行條例，及縣參議員選舉條例是。有原則上依人口之多寡，定其應出議員之名額者，如現行之市參議會組織規程及市參議員選舉條例是。私意以為鄉鎮自治區域，實一自然之選舉區域，且縣民大會既得於鄉鎮公所在地分設會場舉行，自以每鄉鎮選出縣議員一人，較為適當。故本案於第三十七條

規定：『縣議會由縣民大會，按照鄉鎮數每鄉鎮選舉議員一人組織之。』一爲縣議員種類問題。此一問題，在我國現行法令亦有兩種不同之辦法，有祇規定其爲區域代表之一種者，如現行省參議會組織規程，及省參議員選舉條例是。有將議員分爲區域代表及職業代表，並規定區域代表，應占議員總額十分之七，職業代表應占議員總額十分之三，如現行縣參議會組織暫行條例，及縣議員選舉條例是。私意以爲依照 總理遺教，縣議員既由縣民大會直接選舉，在解釋上自祇有所謂區域代表，而無職業代表。本案所以不規定職業代表者，蓋以此也。

三、縣議員之任期 本案第三十八條規定：『縣議員任期三年，自當選之日起算，連選得連任。』縣議員之任期，所以定爲三年者，蓋在期其與縣長之任期相適應也。

四、縣議會之職權 關於縣議會之職權，究應如何規定？此一問題，個人開嘗將縣臨時參議會組織規程，所定之職權，及縣參議會組織暫行條例所定之職權，與地方自治素稱發達之英美各國，作一比較，深覺前者失之過狹，後者則頗失之過廣，（詳細情形，爲節省本文篇幅，容當另文論之。）竊以爲縣議會之職權，實不應超出縣參議會之上。茲就縣參議會組織暫行條例第二條第一項所定之職權言之。計分下列五種：其一、議決權，即第一款至第六款之規定是。應由縣參議會議決之事

項，包含甚廣，此爲縣參議會主要之職權。其二、建議權，卽第七款之規定是。其三、聽取報告權，卽第八款前段之規定是。其四、詢問權，卽第八款後段之規定是。其五、授受人民請願權，卽第九款之規定是。不寧惟是，細繹縣參議會組織暫行條例，關於縣參議會之職權，係採例示的概括規定，卽依第十款之規定，凡是其他依法賦予之職權，皆屬於縣參議會之職權。私意以爲此種規定，過於廣漠，或卽爲將來縣政府與縣參議會糾紛之所由起。故本案第三十九條，除縣參議會組織暫行條例第一項第十款，未予採用外，餘悉依照縣參議會組織暫行條例之規定，明定其爲縣議會之職權。但縣議會之議決權，有應屬於上級機關之監督範圍者，尙須參看本案第九章及本文有關都分之說明，茲不贅。

五、縣議會之會期 無論何種會議，通常可分爲兩種，一爲常會，一爲臨時會，縣議會亦然。此義甚明，無待煩言。惟縣議會之會期，究應定爲幾個月一次？尙待研究。此一問題，就現行法令言之，有定爲每三個月開會一次，祇開常會，而無召開臨時會之規定者，如縣參議會組織暫行條例是。有定爲每六個月開會一次，並得召開臨時會者，如縣臨時參議會組織規程，及省臨時參議會組織規程是。私意以爲縣參議會組織暫行條例之規定，殊有未洽，祇開常會，而無召開臨時會之規定，與一般立法例不符，此其一。每三個月卽召開會議一次，縣議員及縣政府，均屬不勝其煩，非將流於草率，卽屬

多敗紛爭，此其二。故本案第四十一條規定，縣議會每六個月召開常會一次，並得於一定條件之下，召開臨時會。無論其爲常會，臨時會，其會期均不得逾十日。

六、縣長及其他負責人員之列席會議 關於立法機關與行政機關之關係，已於前段縣長之選舉及罷免中，有所說明，以此徵諸各國立法先例，有行政官吏，當然出席於立法會議者；有祇得列席於立法會議者；有無須出席或列席於立法會議者。就一般學理言之，縣政府與縣議會職權各別，且縣長及縣議員，又同出於人民之選舉，行政官吏似屬無須出席或列席立法會議。然縣政府與縣議會，同爲一縣之治權機關，且縣政府對於一縣政事，負有執行之責，爲加強聯繫起見，實以行政官吏出席或列席於立法會議，較爲適當。即在現行法令，亦復如是。故本案第四十二條規定：『縣議會開會時，得請縣長縣政府祕書，科長，主任或其他負責人員，列席報告或說明。』

七、縣議會之開議及決議 縣議會之開議及決議人數，應與普通會議同，以過半數之出席，及過半數之同意，爲已足。故本案第四十三條規定：『縣議會須有全體議員過半數之出席，始得開議。議案之表決，以出席議員過半數之同意行之。』

八、議決案之執行及救濟 如前所述，縣議會既爲一縣政事之議決機關，而縣政府爲一縣政

事之執行機關，則縣議會所有之議決案，自應由縣政府負責執行，是不待言。雖然，行政機關對於立法機關之議決案，是否必須執行，各國法律，頗不相同。有必須執行者；有無須執行者；有得送請覆議者；有尚須呈奉上級監督機關核准，始能執行者。此與立法權之大小，及監督權之強弱有關，固未可執一而論者也。本案特斟酌其間，於第四十五條明定，縣議會之議決案，縣長應分別負責執行，俾免縣議會之議決權，有名無實，致釀成行政機關之專斷。但預料縣議會之議決案，可能有兩種情形發生，一為縣長之延不執行，或執行不當；一為縣長認為議決不當，不予執行。在此兩種情形之下，縣議會與縣政府必將發生爭執，甚至兩敗俱傷而後已。故本案對於前者，特於第四十四條規定，縣議會得咨請縣長說明理由；對於後者，特於第四十五條規定，縣長得附具理由，送請覆議。如經此折衝之後，縣議會或縣政府，仍認為不滿，本案則以其解決之權，畀諸監督機關之省政府。故對於前者，特於第四十四條規定，縣議會得報請省政府核辦。對於後者，特於第四十五條規定，縣政府得報請省政府核辦。凡此，皆所以避免縣議會與縣政府之正面衝突也。至縣議會議決案之必須呈經省政府核准而後執行者，另於本案第九章設有明文規定，可參考及之。

丑 關於鄉鎮公所及鄉鎮議會者

本節凡十七條，即第四十九條至六十五條。第四十九條係關於鄉鎮公所與鄉鎮議會之共同規定。第五十條至第五十八條，係關於鄉鎮公所之規定。第五十九條至第六十五條，係關於鄉鎮議會之規定。就關於鄉鎮公所與鄉鎮議會之共同規定言之，所以揭示其同爲一鄉鎮之治權機關，各對鄉鎮民大會負其責任。就關於鄉鎮公所之規定言之，第五十條規定鄉鎮公所之性質，第五十一條規定鄉鎮長之選舉及其職權，第五十二條規定鄉鎮長之任期，第五十三條規定鄉鎮長之罷免，第五十四條規定鄉鎮公所之員額，第五十五條規定鄉鎮公所之分股辦事，第五十六條規定鄉鎮務會議，第五十五條規定鄉鎮調解委員會，第五十八條規定有關法規之擬訂。就鄉鎮議會之規定言之，第五十九條規定鄉鎮議會之性質，第六十條規定鄉鎮議會之組織，第六十一條規定鄉鎮議員之任期，第六十二條規定鄉鎮議會之職權，第六十三條規定鄉鎮議會之會期，第六十四條規定有關法條之準用，第六十五條規定有關法規之擬訂。

本節之立法要點，有須特別說明者，計分左列五點。其餘則與前段所述之要點同，茲不復贅。

一、鄉鎮公所祇設鄉鎮長不設副鄉鎮長。在現行法令，如縣各級組織綱要，及鄉鎮組織暫行條例，鄉鎮公所均有鄉鎮長與副鄉鎮長之設置。私意以爲鄉鎮公所既爲鄉鎮政事之執行機關（

第五十條，（衡諸縣政府之組織，實無須於鄉鎮長外，另設副鄉鎮長。即就個人體驗所得，一鄉鎮公所，而設正副兩長，非互相摩擦，即副鄉鎮長，形同贅疣，亦無於鄉鎮長外，另設副鄉鎮長之必要。故本案祇於鄉鎮公所設鄉鎮長，而不設副鄉鎮長。但另設主任幹事一人，並明定其為鄉鎮長之幕僚長。其立法旨趣，與縣政府祕書為縣長之幕僚長同。

二、鄉鎮公所以不分股辦事為原則 在現行法令，鄉鎮公所以分設民政、警衛、經濟、文化四股為原則。（但在經費不充裕之地方，得酌量合併，或僅設幹事。）所有人員，除須有幹事一人，專辦戶籍，及應酌設專任之事務員外，大抵多屬兼任。在此場合之下，設股雖多，而人員不專，遇事推諉，形同虛設。私意以為鄉鎮公所之組織，與其分設數股，徒擁虛名，不如多設專任人員，較為切合實際。以此，本案第五十四條規定，鄉鎮公所以不分股辦事為原則，而以多設專任人員為必要。其因事實需要，必須分股者，特於第五十五條明定，依其事務性質，不得少於兩股，多於四股。各股股別，均以番號定之。凡此皆所以酌留適當之彈性也。

三、設置鄉鎮調解委員會 在現行法令，鄉鎮公所原有調解委員會之設置。訴訟之注重調解，自古已然，即在歐美各國，亦復相同。故本案第五十七條規定：「鄉鎮公所設調解委員會，調解民事

案件，及依法得撤回告訴之刑事案件。」於此有須附帶說明者，民刑案件之管轄，原屬司法機關之職權，而司法權又為治權之一種，鄉鎮調解委員會，有調解民刑案件之權，謂其為國家以司法權之一部分，屬於鄉鎮治權機關，固無不可者也。又在歐美各國，尚有所謂陪審制度，我國在十餘年前，亦有採取此制之議，如能見諸事實，是人民有直接參與司法審判之權，此與英美之所謂人民自治者，殆又近之矣。（一般學者謂英美為人民自治，而非團體自治。即以其有司法陪審權，為其主要論據，其說殊非的論。）

四、鄉鎮民代表會改稱鄉鎮議會 在現行法令，以縣參議員及鄉鎮民代表，同出於人民之間接選舉，而稱前者為縣參議會，後者為鄉鎮民代表會。就同出於人民間接選舉之點言之，此在試行自治之初，固無不可。但就一稱縣參議會，一稱鄉鎮民代表會言之，如以縣參議會之稱謂為是，則鄉鎮民代表會應稱為鄉鎮參議會，如以鄉鎮民代表之稱謂為是，則縣參議會應稱為縣民代表會。用語之未盡妥洽，殆極顯然。本案則以二者，既皆出於人民之直接選舉，前者既稱為縣議會，則後者自以改稱為鄉鎮議會，較為適當。

五、鄉鎮議員出於按保選舉 在現行法令，鄉鎮民代表會之代表，由保民大會選舉之，每保代

表二人。又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。私意以爲此種規定，殊有未洽。蓋就前者言之，鄉鎮民代表，由保民大會選舉，殊與總理遺教不符，由每保選舉二人，亦有過多之嫌。就後者言之，鄉鎮民代表會主席，由鄉鎮長兼任，雖非必須如此，然究與地方自治之真義，顯相背馳。故本案特於第六十條規定：「鄉鎮議會由鄉鎮民大會，按保選舉鄉鎮議員一人組織之。鄉鎮議會設主席一人，由鄉鎮議員互選之。」其定爲按保選舉者，又以保爲自然之選舉區域，不宜另畫選舉區域，致生紛歧也。

寅 關於保甲者

本節凡六條，即第六十六條至第七十一條。第六十六條規定保甲之性質，第六十七條規定保長之選舉罷免及其職權，第六十八條規定保民會議，第六十九條規定甲長之選舉罷免及其職權，第七十條規定甲民會議，第七十一條規定有關法條之準用。茲就其立法要點，分別說明如左。

一、保甲之性質 保甲爲我國固有之成法，自民國成立以還，以保甲之本義，側重自衛，與地方自治不盡相符，於是改保甲爲村里或閭鄰，及剿匪軍興，以地方自治，有名無實，又明令停辦自治，恢復過去之保甲制度。嗣以地方自治，究不可廢，而辦理保甲，又屬確具成效，爲謀二者之適當調和起

見，爰於二十五年，十省高級行政人員會議，特爲決定，容納保甲於自治之中。至是保甲之性質，爲之一變。但就當時之法令言之，保之與甲，仍分別構成鄉鎮或聯保以下之一級。迨至縣各級組織綱要頒行以後，始明定「縣以下爲鄉鎮，鄉鎮內之編制爲保甲。」（綱要第四條第一項前段）至是，保甲之爲鄉鎮或聯保以下之層級者，乃一變而爲構成鄉鎮之內容。此爲我國保甲制度變遷之經過。雖然，在縣各級組織綱要及現行有關法令中，保甲之性質，究屬如何？悉皆避而不提，以致在解釋上，頗滋疑義。以此本案特於第六十六條明定：「保長及甲長，爲鄉鎮公所之補助機關。保民會議及居民會議，爲鄉鎮議會之補助機關。」補助機關一語，在行政學上，原有其一定之解釋，其意甚明，無待深論。

二、保甲長之選舉罷免及職權 於此應分兩點言之：一爲保甲長之選舉及罷免。在現行法令，選舉及罷免保甲長之權，屬於保民大會，或戶長會議。此與鄉鎮長之選舉罷免，由於鄉鎮民代表會者，正復相同。此種辦法，殊與直接民權之本旨不符。故本案特於第六十七條第一項前段規定：「保設保長一人，由保民會議選舉罷免之。」又於第六十九條前段規定：「甲設甲長一人，由甲民會議選舉罷免之。」而保民會議，與甲民會議，由全保或全甲公民組織而成，固屬直接民權也。一爲保甲

長之職權，在現行法令，保有其應辦之事項，即固有之職權。而其應辦事項，計達三十四種之多，且無一而不與鄉鎮相同（見鄉鎮保應辦事項）。此種規定，殊欠妥洽。私意以爲保甲既爲構成鄉鎮之內容，就一般法理言之，除協助鄉鎮辦理本保本甲之事務外，實無應辦事項之可言。故本案特於第六十七條第一項後段規定，保長應「協助鄉鎮長辦理本保之自治事務及委任事務。」又於第六十九條後段規定，甲長應「協助保長，辦理本甲之自治事務及委任事務。」

三、保以不設辦公處爲原則。在現行法令，保設辦公處，置保長一人，副保長一人，甲設甲長一人，則不設辦公處。私意以爲保設辦公處，且設副保長一人，就體驗所得，殊無必要。故本案第六十七條第一項前段規定：「保設保長一人。」又同條第二項規定：「保得設辦公處，並得酌設事務員。」

四、保民會議與甲民會議。在現行法令，保於保辦公處外，有所謂保民大會。甲於甲長之外，有所謂戶長會議。而保民大會，由每戶出席一人組織之。戶長會議，由各戶戶長，出席組織之。此種規定，極易發生下列兩種疑問：保既有保辦公處，及保民大會，甲又有甲長，及戶長會議，一若保甲均爲自治團體，而有執行機關與意思機關之組織，此其一。保民大會，及戶長會議，祇由本保每戶出席一人組織之，則所謂地方自治云者，實與公民之參與政事無關，如此則現行法令，關於公民之規定，直同

虛設，此其二。本案爲避免此種誤解起見，故特將保民大會，改爲保民會議，戶長會議，改爲甲民會議，以別於縣議會及鄉鎮議會。復於第六十八條規定：『保民會議，由全保公民組織之。』又於第七十條規定：『甲民會議，由全甲公民組織之。』如此規定，庶於法理事實，均較允洽。

已 關於自治人員者

本章凡五條，即第七十二條至第七十六條。第七十二條至第七十四條，係關公職人員之規定，第七十五條及第七十六條，係關於自治吏員之規定，就前者言之，第七十二條規定公職人員之範圍，第七十三條規定公職人員之報酬，第七十四條規定公職人員之選舉罷免等事項。就後者言之，第七十五條規定自治吏員之範圍及報酬，第七十六條規定自治吏員之保障及其他有關事項。茲分左列五點，說明其立法上之要領。

一、公職人員範圍 所謂公職人員，即出於選舉之人員。何種人員，應出於選舉，各國法律，頗不相同。除意思機關之議員，多出於選舉外，就執行機關之人員言之，有幾於全部出於選舉者，如英國，及蘇聯是。有一部出於選舉者，如美國及法國是。於此又因自治團體之層級而不同，大抵低級自治團體，其執行機關之人員，以出於選舉者爲最多，高級自治團體則較少。此種情形，尤以法國爲然。個

人以爲就。總理遺教，及現行法令言之，應出於選舉之人員，似應以意思機關之議員及執行機關之首長爲限。故本案特於第七條第一項明定公職人員之範圍曰：「縣長，縣議員，鄉鎮長，鄉鎮議員，及保甲長爲公職人員。」又此項公職人員，既出於人民選舉，爲其自治團體公民所信託，自以由該區域內之公民充任爲適當。故本案復於第七十二條第二項規定曰：「前項公職人員，其人選以本自治區域之公民爲限。」

二、公職人員之報酬。公職人員，應否給予報酬，各國法律，殊不一致。有概不給予報酬者；有雖不給予報酬，但給予定額之公費者；有雖不給予報酬，但依其所辦事務，分別給予定額之報償者；亦有給予報酬者；非如一般想像，凡屬公職人員，均不給予報酬。個人以爲就我國情形言之，執行機關之首長，事務較繁，責任較重，且不能兼營其他業務，似應給予法定之報酬。意思機關之議員，及保甲長，事務較簡，責任較輕，且能兼營其他業務，尤以保甲長人數過多，如一律給予報酬，其數額之鉅，頗可驚人，似祇宜給予定額之公費，而不必給予法定之報酬。故本案特於第七十三條規定：「縣長及鄉鎮長，爲有給職。縣議員鄉鎮議員，及保甲長爲無給職。但縣議員及鄉鎮議員，在開會期間，保甲長在服務期間，給予定額之公費。」準是規定，則通常所謂名譽職者，係指公職而言，其無有報酬，自屬

另一問題也。

三、公職人員選舉罷免等事項。公職人員，應由於人民之選舉罷免，本文已一再言之，茲不具論。但公職人員，在未任職以前，依照建國大綱之規定，尚須經過法定之考試，且須經過嚴格之訓練。在已任職以後，其服務也，尚有一定遵守之法則。不寧惟是，公職人員之所辦理者，如爲自治事務，尚須受上級政府之監督，如爲委任事務，尚須受上級政府之指揮。上級政府，本其監督指揮之權，自得以從而考核獎懲，以期綜覈名實，信賞必罰。凡此皆研究公職人員之人事制度者，所不可忽者也。故本案特於第七十四條規定：「公職人員之選舉罷免，依法律之規定辦理。公職人員之考試、訓練、考核、獎懲及服務辦法，另定之。」其須另定公職人員考試訓練考核獎懲及服務辦法者，蓋本案僅挈其綱，整個人事制度之建立，尙有待於補充也。

四、自治吏員之範圍及報酬。所謂自治吏員，即公職人員以外之人員。換言之，即凡服務於自治機關之人員，非出於選舉而由於銓定委任者，皆屬自治吏員。故本案第七十五條第一項特明定自治吏員之範圍曰：「凡本法第七十二條所定公職人員以外之人員，皆爲自治吏員。」即縣長、縣議員、鄉鎮長、鄉鎮議員，及保甲長以外之人員，皆爲自治吏員。準是規定，在本案之所謂自治人員，實

包含公職人員，與自治吏員而言，非如一般想像，凡在自治機關服務之人員，皆屬公職人員，或自治吏員也。此項自治吏員，既由於上級機關或本機關首長之銓定委任，則楚材晉用，自無不可，故本案特於第七十五條第二項前段規定：『前項自治人員，其人選不以本自治區域之公民爲限。』又自治吏員，既由於銓定委任，其應給予報酬，實爲當然，故同項後段規定：『均爲有給職。』

五、自治吏員之保障及其他有關事項 徵諸各國史實，在實行民主政治之始，整個文官制度，尙未建立，因人事上之旋進旋退，馴致釀成政治上之紛亂。如世所共知之分贓制度，卽其一例。個人以爲實行民主政治，不難於選舉，而難於建立文官制度。間嘗謂實行民主政治，可區分爲三等：於實行民主政治以前，卽已建立良好之文官制度者，爲第一等民主政治。於實行民主政治以後，亟謀建立良好之文官制度者，爲第二等民主政治。祇實行民主政治，而不建立良好文官制度者，爲第三等民主政治。以言民主政治，則爲文官制度，以言地方自治，則爲自治吏員制度，其名雖殊，其理則一。自治吏員制度之建立，竊以爲首在徹底實行自治吏員之保障。故本案第七十六條第一項規定：『自治吏員經依法任用後，不得因公職人員之進退，影響其服務。並非依法不得轉職，減薪，停職，或免職。』苟能如是，則地方自治，始有成效之可言。雖然，建立良好之自治吏員制度，又不僅實行保障之一

端，他如考試、訓練、任用、銓敘、考核、獎懲、及服務辦法，均有待於整個之規畫。故本案復於第七十六條第二項規定：『自治吏員之考試、訓練、任免、銓敘、考核、獎懲、及服務辦法，另定之。』

庚 關於自治事務者

本章凡六條，即第七十七條，至第八十二條。第七十七條規定，縣自治事務，第七十八條規定鄉鎮自治事務，第七十九條規定中央及省事務，第八十條規定各種事務所需經費之負擔，第八十一條規定辦理自治事務之消極限制，及其爭議之解決，第八十二條規定有關法規之擬訂。茲分左列四點，說明立法上之要領。

一、自治事務與委任事務之範圍 何謂自治事務與委任事務，已於前述，茲不贅。但自治事務與委任事務之範圍如何？徵諸各國立法先例，頗不相同。茲就自治事務立論，以其授權之機關言之，有由立法機關授權者，有由行政機關授權者。以其授權之方式言之，有採列舉規定者，有採概括規定者。大抵由立法機關授權者，多採列舉規定。由行政機關授權者，多採概括規定。前者如英美是，後者如歐洲各國是。從而自治權力之強弱，亦由是而分。大抵由立法機關授權者，其權力強，由行政機關授權者，其權力弱，而於授權方式之採列舉規定，抑採概括規定，無與焉。茲就我國現行辦法言之，

行政院已於三十年十月五日，頒有地方自治實施方案，明定地方自治之條件，及其完成之標準。此項方案，雖為行政院所製定，且係採取列舉規定，而其範圍之廣漠，求之歐美諸國，尚無其例。惟是委任事務（亦可稱為國家事務）之範圍如何迄至現在為止，尚無可資準據之法令。個人以為在中央之意，或將認為凡不屬於地方自治實施方案所定之事務，皆屬委任事務，且惟如此，始足以適合我國之國情也。故本案特於第七十七條規定縣自治事務，第七十八條規定鄉鎮自治事務，而於第七十九條規定中央及省事務，即凡不屬於縣與鄉鎮之自治事務，皆為中央及省事務。範圍既明，則職責自專，庶不至於實施之際，發生紛擾。

二、縣自治事務與鄉鎮自治事務之畫分 在現行地方自治實施方案，僅規定何者為自治事務，而縣與鄉鎮，同為自治團體，何種自治事務，應由縣辦理，何種自治事務，應由鄉鎮辦理，則無明文畫分，足資遵循。雖內政部另有鄉鎮保應辦事項之頒行，然臚列條目達三十四項之多，致與地方自治實施方案，失其聯繫。以此，縣與鄉鎮之自治事務，應否畫分？以及如何畫分？頗為談地方自治者爭論焦點之所在。私意以為縣與鄉鎮，既同為自治團體，且各有其獨立之組織，獨立之財政，自應有其獨立之事務。自治事務之應為畫分，殆屬當然。竊擬根據 總理均權原則，就地方自治實施方案所

定之自治項目，詳爲分析，以具有全縣一致之性質者，畫爲縣自治事務，以不屬於全縣一致之性質者，畫爲鄉鎮自治事務。此本案第七十七條及第七十八條之所由規定也。其詳細內容，具見各條本文，茲不具論。但應特加說明者，尙有下列三事：一爲某種縣自治事務之全部或一部，委任鄉鎮公所辦理問題？私意以爲縣政府以某種自治事務之全部或一部，委任鄉鎮公所辦理，頗屬必要。蓋縣自治事務較爲繁重，且就若干事務言之，雖可由縣府負責主持，但仍以委任鄉鎮公所辦理，較爲適當。故本案特於第七十七條第二項規定：「前項自治事務，得由縣政府以某種事務之全部或一部，委任鄉鎮公所辦理之。」一爲全部自治事務之項目問題？間嘗就各國法律綜合分析，所謂自治事務，除自治人員之選舉罷免外，大約不外下列之數端：其一、文化教育事務，其二、醫藥衛生事務，其三、道路交通事務，其四、社會救濟事務，其五、地方公用事務。自治事務愈在下層，則其項目愈簡，反是則較繁。我地方自治實施方案所定之自治事務，至達十四類五十七項之多，此吾人所謂範圍之廣漠，求之歐美諸國，尙無其例者也。此種規定，是否妥洽，頗屬問題。一爲警察事務，是否屬於自治事務問題？此一問題，徵諸各國法律，頗不一致，有以警察事務屬於自治事務者，有以警察事務屬於國家事務者。前者如英美是，後者如歐洲各國是。我國現行辦法，似尙以警察事務屬於自治事務，但大勢所趨，

頗有屬於國家事務之傾向。以此地方自治實施方案，對於此點，避而不提。第就辦理警衛所列三項辦法，詳加詮釋，則警察事務，實屬於國家事務，而非自治事務之範疇，故本案從之。

三、辦理各種事務所需經費之負擔。就理論言之，辦理各種事務所需之經費，應依其情形而定。換言之，即辦理國家事務所需之經費，應由國家負擔。辦理自治事務所需之經費，應由縣庫負擔。我縣各級組織綱要對於此點，極為重視。一則規定：『執行中央及省委辦事項，應於公文紙上註明之。』（綱要第七條第二項）再則規定：『所有國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府，就地籌款開支。』（綱要第十九條）比者，中央且有將縣預算分為行政預算與自治預算之議，其事是否可行？係另一問題，而其創制立意，固甚允洽也。惟是縣自治事務，與鄉鎮自治事務既已明確畫分，且縣政府得將某種自治事務，委任鄉鎮公所辦理，而縣與鄉鎮，又各有其財政收入，則因辦理各種事務所需之經費，自應明定其負擔辦法，俾免牽混。故本案第八十條特為分別規定：『辦理縣自治事務，所需經費，由縣負擔，辦理鄉鎮自治事務，所需經費，由鄉鎮負擔。此其一。』縣自治事務，由縣政府委任鄉鎮公所辦理者，所需經費，由縣負擔其全部或一部。』此其二。『中央或省事務之由中央或省委任縣政府或鄉鎮公所辦理者，所需經費，由中央或省負擔其全部或

一部。』此其三。至二三兩項規定負擔其經費之全部或一部者，蓋所以酌留彈性，實則中央之於縣，（現在之省預算，已列入國家總預算，中央對於各縣之補助，即省對於各縣之補助。）縣之於鄉鎮，均各有其經費上之補助，直不啻補助其全部也。

四、辦理自治事務之消極限制及其爭議之解決 地方自治，雖以縣與鄉鎮為範圍，然某種自治事務，牽涉兩縣或兩鄉鎮以上者，實所常見，在此場合之下，自應由兩縣或兩鄉鎮以上，共同辦理，或協商解決。事屬當然，無待明定。其不涉於兩縣或兩鄉鎮以上之事務，各縣及各鄉鎮，自屬有權為之，但就吾人體驗所得，相互間之爭執，仍所不免。故本案特於第八十一條第一項明定消極的限制。曰：『縣及鄉鎮辦理自治事務，不得妨害其他縣及鄉鎮之利益。』所以期其各守範圍，勿相凌越也。如不幸而發生爭議，究應由何種機關負責解決，亦有明文規定之必要，故本案復於第八十一條第二項規定：『縣與縣間，縣與鄉鎮間，關於自治事務，發生權限爭議時，由省政府裁決之。』又於同條第三項規定：『鄉鎮與鄉鎮間，關於自治事務，發生權限爭議時，由縣政府裁決之。』以言權限爭議，就一般情形言之，原有所謂積極的權限爭議，與消極的權限爭議，惟在事實上自以積極的權限爭議為較易發生耳。

辛 關於自治財政者

本章凡五條，即第八十三條至第八十七條。第八十三條規定縣自治財政收入，第八十四條規定鄉鎮自治財政收入，第八十五條規定縣及鄉鎮歲出分配之原則及標準。第八十六條規定縣及鄉鎮收支平衡之原則及補助，第八十七條規定自治財政之整理及制度。茲分五點，說明立法上之要領如左。

一、縣自治財政收入 縣自治財政收入，縣各級組織綱要已於第十八條設有明文規定，此為縣有獨立財政之所由始。但前乎此者，則有財政收支系統法（二十四年七月二十四日公布）及其施行條例（二十六年三月二十五日公布）。顯以抗戰軍興，未及付之實施。後乎此者，則有改訂財政收支系統實施綱要（三十年十一月八日公布），是項綱要，雖將全國財政收支，分為國家財政，與自治財政兩大系統，並將省之一切收入支出，併入國家財政，而於縣財政收入，則與上述財政收支系統及其施行條例，大同小異。個人以為此種規定，大體尚屬妥洽，故本案從之。但在左列四點，則與財政收支系統實施綱要，頗有出入。

（一）關於土地稅者 實施綱要，雖以土地稅之一部，為縣自治財政稅課收入之一種，但同

時加一註釋曰：『在未依土地法徵收土地稅前，爲田賦及契稅。』此種規定，在目前狀況之下，固無不可。但私意以爲土地稅，爲地方財政收入之最大稅源，爲兼顧縣財政及將來省財政收入起見，似仍以財政收支系統法第七條第一項前段之規定爲適當。即全部土地稅，除以百分之十，提作中央地政機關整理土地經費，及以百分之十五至四十五歸省外，其餘百分之四十五至七十五，自應列爲縣自治財政之收入。此本案第八十三條第一款甲之所由規定者，一也。

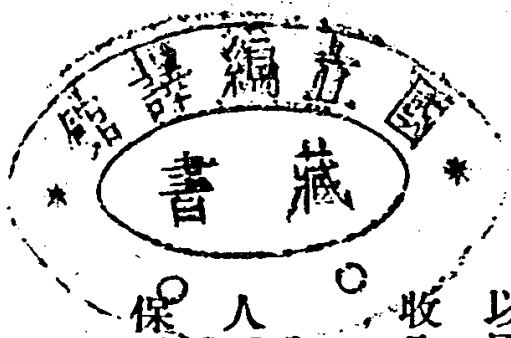
(二)關於土地改良物稅者 實施綱要，係將土地改良物稅，列爲縣自治財政稅課收入之一種，並同時加一註釋曰：『在土地法未實施前，仍稱房捐。』此種規定，在目前狀況之下，固尙允洽。但私意以爲爲顧及將來省財政收入起見，似仍以財政收支系統法第七條第二項之規定爲適當。即全部改良物稅，除以百分之十五至四十五歸省外，其餘百分之五十五至八十五，自應列爲縣自治財政之收入，此本案第八十三條第一款乙之所由規定者，二也。

(三)關於屠宰稅營業牌照稅使用牌照稅及行爲取締稅者 以上四種稅收，在實施綱要，係分別列爲縣自治財政稅課收入之一種。但在實施綱要之立法精神，所謂自治財政，係以縣市爲單位，而將縣市所轄鄉鎮之一切收入支出，均包括在內。換言之，即縣與鄉鎮財政，並未如本案之切

實畫分，故在鄉鎮財政，幾無稅課收入之可言。本案爲貫徹縣各級組織綱要第四十一條第一款之立法精神起見，竊以爲以上四種稅收，應以畫爲鄉鎮財政收入爲適當。其詳俟於次段鄉鎮自治財政收入中述之，茲不贅。此本案第八十三條所以不將屠宰稅，營業牌照稅，使用牌照稅，及行爲取締稅，列入稅課收入者，三也。

（四）關於其他依法收入者 查實施綱要，關於縣自治財政收入，計達十五種之多，如逐一列舉，勢將不勝其煩。故本案第八十三條特於第八款規定，凡其他依法之收入，皆屬自治財政之收入。此本案所以不就各種收入詳爲列舉者，四也。

二、鄉鎮自治財政收入 鄉鎮自治財政收入，縣各級組織綱要，已於四十一條設有明文規定，此爲鄉鎮有獨立財政之所由始。惟是所謂鄉鎮自治財政收入，甚爲空虛。以言依法賦與之收入，並無法律，足資依據。以言公有財產收入，自公學產由縣統一管理以後，鄉鎮已無公產之可言。以言公營事業收入，在縣已不多見，更難求之於鄉鎮。實則目前之鄉鎮財政，上則仰給於政府之補助金，下則有賴於按戶按保之就地攤籌。鄉鎮既爲自治團體，且有其固有之事務，則鄉鎮自應有其獨立之財政收入。故本案於第八十四條特爲鄉鎮自治財政之規定。其內容要點，有可得而說明者五，茲分



述如左。

(一) 關於稅課收入者 關於稅課收入之畫分，徵諸各國立法先例，其辦法有四：一為畫分稅源，一為正稅附加，一為分配稅收，一為給與補助。此四種辦法，各有短長，但個人以為實以畫分稅源較為適當。顧畫分稅源之中，又有全部畫分與局部畫分之別，如本案第八十三條第一款所列之土地稅，及土地改良物稅，即前者之例。同款所列之營業稅，遺產稅，及所得稅，即後者之例。但在改訂財政收支系統實施綱要，所定之縣稅課收入，計達九種之多，應以何種稅源畫為鄉鎮自治財政收入，頗屬問題。間嘗考之畫分稅源之法，其標準有四。申言之，即稅源究應如何畫分，應視稅基大小如何，管理效能如何，收入充分與否，及經濟關係如何以為斷。本案特本此見地，於第八十四條第一款，以原屬於縣自治財政收入之屠宰稅，營業牌照稅，使用牌照稅，及行為取締稅，列為鄉鎮自治財政收入，此其一。

(二) 關於規費收入者 以言規費收入，不可不特為提及者，即監證費是也。依照現行法令，人民買賣田地房屋，須由鄉鎮保長為之證明，例須收取定額之監證費。此項監證費，過去多由鄉鎮保長自收自用，殊欠妥洽。為化私為公起見，應以列為規費收入為合宜，此其二。

(三)關於公有營業收入者 就個人所知，各地售賣大宗物品，例有私營市場，日中爲市，交易而退。且例須收取定額之費用。私意以爲應由各鄉鎮收回經營，建立所謂鄉鎮公營市場制度。所收取之費用，自應列爲公營事業收入之一種，此其三。

(四)關於公有事業收入者 在現行法令，有所謂鄉鎮造產，且明定其須與國民義務勞動配合實施，用收實效。鄉鎮造產，確屬建立鄉鎮財政之有效辦法。所有收入，自應列爲公有事業收入之一種，且以其爲主要之收入，此其四。

(五)其他依法之收入 其詳已如前述，茲不復贅。

三、縣與鄉鎮歲出分配原則及標準 關於縣自治財政支出，在改訂財政收支系統實施綱要，計分爲十有六種，中央頒發之縣地方預算支出科目，雖迭經更易，要亦大體相同。本案以其已有成法可循，故不再詳爲列舉。(鄉鎮支出科目，自可仿照縣支出科目，斟酌損益，亦無須詳爲列舉。)僅於第八十五條正文規定其分配原則曰：『縣及鄉鎮支出之分配，應以各種自治事務，平均發展爲原則。』(整理自治財政綱要第三十一條，設有相同之規定。)雖然，各種自治事務，均直接間接與人民福利有關，在原則上固應平均發展，用期兼顧。但於此直接間接之中，究有先後緩急之別。二十

四年之財政收支系統法，有鑒於此，特於第四十九條明定，教育文化，經濟建設，衛生治療，保育救濟，經費之總額，其最低限度，在縣不得少於總預算總額百分之六十。此種規定，洵屬允當。故本案師法其意，特於第八十五條另設但書規定：「但關於設立學校，辦理合作，推進衛生，及實施救卹等經費總額，最低限度，不得少於總預算總額百分之六十。」目前之縣鄉預算，對於此點，固甚忽略也。

四、縣及鄉鎮收支平衡原則及補助。在現行辦法，既將全國財政收支，分國家財政，與自治財政兩大系統，則縣自治財政自以自給自足為必要。在縣與鄉鎮財政畫分以後，鄉鎮之自治財政，亦應如此。故本案特於第八十六條第一項規定：「縣及鄉鎮每年度之收入與支出，應以自相平衡為原則。」（整理自治財政綱要第三十條，有相同之規定。）但收入之自相平衡，係屬最終境地，在未達此境地以前，自須由省縣分別酌予補助。關於此點，縣各級組織綱要已於第十九條第二項規定及之。惟以言補助辦法，徵諸各國立法先例，則有種種區別。有為同級政府間相互津貼者，謂之協濟金。有為下級政府津貼上級政府者，謂之協助金。有為上級政府津貼下級政府者，謂之補助金。此之所謂補助，自係指後者而言。而於補助金中，有為一般用途之補助者，謂之預算補助金；有為特種事業之補助者，謂之事業補助金。本案僅於第八十六條第一項但書規定：「但如確屬不敷，得由省縣

分別酌予補助。』於其實行之際，究爲預算補助，抑爲事業補助，則依其情形而定。歐美各國，多採事業補助辦法，以爲控制地方之具。但在我國現行辦法之下，則固原則上採用預算補助，例外採用事業補助也。於此有須特加提及者，爲墾殖費用補助問題，依照財政收支系統法解釋，關於屯殖移民，爲中央事業及補助支出，關於開墾移殖，爲省事業及補助支出。我國人口稀少，土地尙未開闢之縣，爲數甚夥，其有待開發，固不待言。個人以爲所需之開發經費，似以由中央及省分別補助，較爲適當。故本案特於第八十六條第二項規定：『人口稀少，土地尙未開闢之縣，所需開發經費，由中央及省分別酌予補助。』（縣各級組織綱要第十八條第三項，有相同之規定。）

五、自治財政整理及財政制度 關於自治財政之整理，現行整理自治財政綱要（三十一年十二月九日公布）已規定甚詳，自屬無須另爲規定。故本案僅於第八十七條第一項明定：『縣及鄉鎮自治財政，應切實整理，其辦法另定之。』若夫整個之財政制度，就各國立法先例，及我國現行辦法言之，計可分爲行政、公庫、會計、審計四大部門。此四大部門，一若分別獨立，實則互相聯繫，此即所謂聯綜組織者是也。以言行政，應屬於縣政府第二科之職掌。以言公庫，應由縣銀行及其分行，或辦事處負責代理。以言會計審計，應屬於縣政府之主計室。各種辦法均有成法可循，無須詳加規定，

故本案僅於第八十七條第二項明定：「縣及鄉鎮一切收支之收納，畫撥，及支付事務，應由公庫辦理，一切歲計會計事務，及一切事務之事前審計，事後審計，及稽察事務，應由主計人員辦理。其辦法另定之。」（整理自治財政綱要第三十五條至第三十七條，有相同之規定。）但有須特加說明者三事：一為各縣應否設經收處問題？查經收處之前身，為財務委員會，財務委員會之前身，為征收局，自施行迄今，幾及四十年，其利弊得失如何？殊成問題。私意以為與其為經徵地方稅款，設置經收處，為經征國家稅款，又復於各地設置各種收稅機構，實不如依照中央既定辦法，設置統一經征之稅務局。惟此稅務局，應否直屬中央，抑逕隸屬於縣，尙有待於重行考慮耳。一為各縣應否設立鄉鎮銀行問題？查中央於設立縣銀行之始，曾有更進一步成立鄉鎮銀行之擬議，第以種種關係，未及見諸實行。私意以為就理論言之，設立鄉鎮銀行，固無不可，但就目前現狀立論，殊無必要。一為各縣會計審計應否合一問題？在現行法令，各縣之會計審計係屬絕對分立，惟因審計系統，完全屬於中央，所需經費，亦由中央支出。故在事實上，各縣多置審計事務於不辦。私意以為與其有名無實，不如將會主審計，合併於同一組織之下。（即將現有之會計室，擴充為主計室。）不但於事有濟且亦無礙於主計職權之獨立。

壬 關於自治監督者

本章凡九條，即第八十八條至九十六條。第八十八條規定自治監督之性質及層級，第八十九條規定自治監督之辦法及救濟，第九十條至九十二條規定對於縣議會及鄉鎮議會議決案之監督，第九十三條至第九十五條規定對於自治人員之監督，第九十六條規定監督機關之指示及協助。茲分左列五點，說明其立法上之要領。

一、自治監督之性質及層級 以言自治監督，在行政、立法、及司法三權分立之國家，有所謂行政監督、立法監督、及司法監督。實則就立法主義言之，祇有所謂行政監督，與立法監督。前者為歐洲諸國所採用，其監督之權力強。後者為英美所採用，其監督之權力弱。但就英美立法趨勢觀察，已由立法監督，轉變為行政監督之傾向。蓋以行政監督權之行使，實便於立法監督也。我國自前清末年試行地方自治以來，即採行政監督，現行各種自治法令亦然。故本案從之，特於第八十八條規定其監督之層級曰：『縣自治，以省政府為第一級監督機關，內政部為第二級監督機關。鄉鎮自治，以縣政府第一級監督機關，省政府為第二級監督機關。』惟是依照總理遺教，我國現行政治制度，係屬行政、立法、司法、考試、監察五權分立，所謂行政監督者，係指縣鄉地方自治，以各級行政機關為

其主管之監督機關，非謂除各級行政機關而外，其他之上級治權機關，與縣鄉地方自治了無關涉，處於非監督之地位也。此種事例，爲數最多，茲以限於篇幅，不遑列舉。

二、自治監督之辦法及救濟 關於自治監督辦法，徵諸各國立法先例，可分爲兩類：一類將自治監督辦法，分而爲三：一曰核准，二曰備案，三曰備查。上級監督機關，對於下級自治機關呈報之件，得就法令事實予以准駁者，謂之核准。祇能就法令以爲准駁者，謂之備案。祇能就事實予以准駁者，謂之備查。一類則不爲此區別，而將自治監督辦法，依其事項性質，分別予以規定。綜合各國所列項目，計達一二十種之多，或則事屬輕微，亦在上級機關監督之列；或則條目紛繁，致有重複矛盾衝突之病。此兩種辦法，各有短長，前者過於概括，後者失之瑣碎。大抵歐洲各國，採取第一種辦法，英美採取第二種辦法。本案則兼採二者之長，特於第八十九條第一項，臚列六款，擇其重要項目，定爲監督之範圍及辦法。但仍就其他重要事項，分別明定何者應須核准，備案，或備查。所謂六款，就中最重要者爲第一款之發布命令或處分，第二款之撤銷或停止違法或不當之處分，如別無救濟之法，則上級監督機關監督之權力過大，亦非所宜。故本案特依照一般法理，於第八十九條第二項規定：「對於前項第一款及第二款之命令或處分，如認爲違法或不當，致損害其權利或利益時，得依法提起

訴願。』提起此項訴願者，自不以縣鄉自治機關爲限，卽一般人民，亦得依照訴願法之規定，提起訴願，是不待言。

三、對於縣議會及鄉鎮議會議決案之監督 茲分三點，說明如左：

(一) 議決案與法令抵觸時 自治與自主不同，此義前已言之。故所謂自治者，乃自治於法令之內，而非自主於法令之外。以此各國立法先例，均明定自治團體之意思機關所爲之議決，不得與現行法令相抵觸，其抵觸者無效。本案從之，特於第九十條規定：『縣議會及鄉鎮議會之議決案，與中央及省法令抵觸者，無效。』所謂無效，卽自始無效之謂。換言之，卽此項議決案，根本不生效力，初無待於上級監督機關之宣告或撤銷。所謂法令，則包含法律與命令而言。其義甚明，無待詳述。

(二) 議決案爲預算決算及自治章則或規約時 縣議會與鄉鎮議會，主要之職權爲議決權，前已言之。凡屬重要決案，各國法律，多明定其須呈請上級監督機關核准，或備案。蓋事關重大，不能不畀上級機關以監督之權，以期妥洽也。惟是何者謂之重大事項，各國法律，頗不一致，要視其歷史國情及需要而不同。本案則依據現行法令，於第九十一條規定：『縣議會議決之預算，及有關人民權利義務之自治章則，應呈報省政府備案。其審核之決算亦同。鄉鎮議會議決之預算，及有關人

民權利義務之自治規約，應呈報縣政府備案。其審核之決算亦同。』但於此有須附帶說明者二事：其一、縣自治團體，如經意思機關議決，原有發行公債之權。發行公債，與人民之權利義務，關係極大，在縣各級組織綱要第二十條，明定其須呈經省政府核准。本案則不爲規定。蓋發行公債，例須擬具章程則，此卽有關人民權利義務章則之一種，初無待於另設明文須呈經省政府核准也。其二、在現行法令，鄉鎮財政收入，應由鄉鎮編製預算，呈由縣政府審核，編入縣預算。換言之，鄉鎮預算，僅爲縣預算之單位預算，而非自成爲一級，卽一級預算。個人以爲此種辦法，在目前情況之下，或無不可，但如鄉鎮財政，確已完全建立，自以定爲一級預算爲適當。本案則本此旨趣，爲之規定。故鄉鎮預算，應呈報縣政府備案爲一事，殊不能因呈報備案，卽謂其爲縣預算之單位預算也。

（三）議決案違反主義及國策時 五五憲章已明定中華民國爲三民主義共和國，於此可見三民主義，爲我國立國精神之所在，無論何人，均應遵守。矧在議會，尤爲義所當然。其因主義而生之國家政策，亦同。故在現行法令，卽有各級議會之議決案，如違反三民主義，及國家政策，得請求上級監督機關予以解散之規定。本案從之，特於第九十二條規定曰：『省政府對於縣議會之議決案，如認爲有違反三民主義或國策情事，得開明事實，咨請內政部轉呈行政院核准，予以解散重選。縣

政府對於鄉鎮議會之議決案，如認為有違反三民主義或國策情事，得開明事實，呈請省政府核准，予以解散重選。』解散議會，爲對於議會最嚴重之制裁，其須開明事實，分別呈請行政院或省政府核准者，蓋所以昭鄭重，而杜糾紛也。

四、對於自治人員之監督 應分三點說明如左：

(一)公職人員違法失職時 公職人員，如有違法失職情事，政權機關，得依法予以罷免，已如前述。(但應注意者，保民會議及甲民會議，並非政權機關，第因現行法令，既有所謂保甲組織，而又有爲之首長之保甲長，故在便宜上不能不予保民會議及甲民會議，以罷免之權。)然如政權機關，不爲罷免，或怠於罷免，則此違法失職之公職人員，勢將任其繼續任職，殊非所宜。以此，各級自治監督機關，自得本其監督權之作用，予以適當之處置。故本案特於第九十三條第一項規定：『縣長及縣議員，如有違法失職情事，未經縣民大會罷免者，省政府得咨請內政部轉呈行政院核准，予以免職。』如爲鄉鎮長，及鄉鎮議會，則由縣政府呈報省政府核准，予以免職。(同條第二項。)如爲保甲長，則由鄉鎮公所呈報縣政府核准，予以免職。(同條第三項。)縣長及縣議員，須經行政院核准，鄉鎮長及鄉鎮議員，須經省政府核准，保甲長須經縣政府核准，始能免職，其手續固極慎重也。

(二)自治吏員任免獎懲時 各級自治吏員，就一般法理言之，應屬於公務員之範疇，其任免獎懲，固可由其機關首長依法爲之。然上級自治監督機關，本其監督權之作用，實有予以嚴密考核之必要。故本案特於第九十四條第一項規定：『縣政府及縣議會自治吏員之任免，獎懲，應呈報省政府備查。』如爲鄉鎮公所之自治吏員，應呈報縣政府備查（同條第二項）。其監督辦法，僅祇於備查，較之現行辦法，已非十分嚴格。

(三)公職人員再當選之限制 凡屬公職人員，允宜忠勤職務，奉公守法，脫非然者，殊有負於人民之委託。其在公職人員，依照現行法令，凡因案撤職或免職者，有於一定期間內，停止任用之制裁。本案特效法其意，於第九十五條規定：『縣議員及鄉鎮議員，因議會之解散而解職者，不得當選爲下一屆之議員。縣長，鄉鎮長，及保甲長，因受免職處分，而解職者，於三年內不得重行當選。』但公職人員之因罷免而解職者，則不在本案適用之列。此無他，良以既由人民罷免於前，是否重行當選，自可聽之人民之自決，初不必有所限制也。

五、監督機關之指示及協助 以言監督，就一般意義言之，實以消極的意義爲最多。然如監督機關，僅爲消極的監督，殊未足以盡監督之能事。故本案特於第九十六條規定：『縣政府及鄉鎮

公所，辦理自治事務，得請求各該第一級監督機關指示，及技術上之協助。『所謂指示及協助，即積極的意義之監督。一般法令，對於此事，頗為忽略，故特規定及之，用示準則。』

癸 關於附則者

本章凡四條，即第九十七條至一百條。第九十七條規定經濟建設方案之擬訂，第九十八條規定本法施行法之擬訂，第九十九條規定設治局對於本案之準用，第一百條規定本案之公布施行日期。茲分三點，說明立法上之要領如左。

一、縣經濟法問題 就 總理遺教言之，自治組織，不僅為一政治組織，亦併為一經濟組織。以此關於縣單位之經濟事項，自應訂入縣自治法。徵諸外國法律，亦非無其例。如德國縣組織法（一九三五年一月三十日公布施行，共分八章，計一二三條。）即將縣經濟活動列為專節。（第六章縣經濟共分五節，第一節縣公產，第二節縣經濟活動，第三節縣公債，第四節縣預算，第五節縣公庫會計與財政監督各種制度。）其明證也。顧在我國，不但縣經濟建設，缺乏固定方針，即國家經濟政策，亦無明確可據之原則。今者國防最高委員會，雖已通過我國戰後第一期經濟建設原則，而以計畫的自由經濟為其理論基礎，但縣經濟建設方針，究屬如何？則似尚未計及。本案如貿然將縣經濟建

設之具體辦法，一一訂入，殊覺未洽。故特於第九十七條規定：『縣經濟法另定之。』蓋擬俟縣經濟建設之具體方針，大體確定以後，再行擬具單行法規，俾與縣自治法相配合。

二、本法施行法問題 個人於起草本案之始，曾以其創制立法之具體原則，與三五友好反復論難。或則以陳義過狹，未能悉合理想，或則以其懸的過高，不盡切於事實。但私意以爲就本案綜合觀察，與其謂爲陳義過狹，毋寧謂其懸的過高。蓋任何制度，皆屬一種事實上之反映，然如完全牽就事實，則又與進化法則，顯相背馳，故本案之懸的，不妨稍高，而另草所謂施行法，以爲逐漸達到其最高目的之過渡。此本案第九十八條：『本法之施行法，另定之。』之所由規定也。

三、設治局準用本法問題 就目前縣級政治組織言之。有所謂縣市局（卽設治局）三種不同之組織。市之與局，應否準用或適用本案之規定，頗屬問題。私意以爲市之爲市，在現行法律雖同爲地方自治團體，同爲公法上之人格者，但就市之構成條件及發展言之，則與一般之縣，迥不相同，自以另訂市自治法較爲適當。至設治局，在現行法律，則明定其爲設縣之初步，雖無明文規定其爲地方自治團體，但爲便於設縣起見，似以準用本案，實施地方自治爲必要。故特於第九十九條規定：『本法之規定於設治局準用之。』其言準用者，以其非當然適用，或完全適用，而於適用之際，尙須

酌加損益也。

四 縣自治法案之補充說明

縣自治法案尙有補充說明者三事。茲略述如左：

世之談地方自治者，多引用英美成法，以爲立論之依據，動曰英美之地方自治如是，我國之地方自治，亦不能不如是。英美地方自治，足資吾人之參考者，固不一其端，然如細加研究，不但英、美、有英美之立國精神，我國有我國之立國主義，即在英美之歷史、國情，及一切政治條件，亦與我國迥不相同。茲以英國爲例，就英國政治區畫言之，大抵分郡及郡市、縣及縣市，與區之三級，稱郡者，凡六十有二，稱郡市者，凡八十有二，稱縣及縣市者，凡一千八百有幾，稱區者，凡一萬五千有幾。而我國之面積，大於英國十五倍，我國之人口，多於英國十倍。彼此相較，英國之一郡，僅相當於我國之一縣，英國之一縣，僅相當於我國之二鄉鎮，至三鄉鎮，英國之一區，僅相當於我國之三保至五保。就英國之政治制度言之，自中央以至於地方，均採議會一權制，一郡之郡長，一縣之縣長，及一區之區長，均出於同級議會之選舉，其罷免權，亦屬於同級之議會。我國則遵奉總理遺教，採權能分立辦法，舉凡立

法行政，均屬治權範圍，而以其選舉罷免之權，直接間接屬之全體之公民。就英國之政治因革言之，英國係由聯邦而趨於統一，故英國自始即採取分權制度，以言地方自治，實由自然生長而成，故各級自治團體，保有高度之自治權。我國則自秦漢以還，即屬統一國家，故為中央集權，而非地方分權，歷代相沿之里社保甲制度，雖大體近於自治組織，然與今之所謂自治，究不相同。準是以言，我國之地方自治，不能完全抄襲英美，蓋極顯然。以此，本案一本我國之立國精神，而以總理遺教為其立案之骨幹。但英美及歐洲各國之自治成法，足資採用者，亦分別予以參酌。此須補充說明者，一也。

本案為縣自治之根本法，與憲法之為國家根本大法者，正復相同。以此，就立法技術言之，祇宜規定其大者遠者，而於其小者近者，自應讓諸各種單行法令之規定。但何種事項，應定為單行法令，如無一定之標準及根據，則其結果如何，要亦難言。故本案特注意及此，多於各章或各節之末，明定「某某辦法另定之」，以為他日制定單行法令之根據。但吾人前已言之，現行各種有關自治法規，已達五六十種之多，章制之美，無出其右。第以根本大法之縣自治法，尙未制定頒行，頗有舍本逐末之感。如本案而為中央所採納，個人尙擬更進一步，就現行各種有關自治法規，妥為整理，重者刪之，繁者省之，紛歧者統一之，矛盾者疏節之。其為尙所未備者，則從而補充增益之。惟是茲事體大，或非

個人識見才能所能及，但成事無難，立志爲難，苟能阻勉以圖，非無成功之望。此須補充說明者，二也。

總理嘗分建國程序爲軍政、訓政、憲政三大時期。在訓政時期，試行地方自治，一縣地方自治完成，卽爲完全自治之縣，一省各縣地方自治完成，卽爲完全自治之省。再進而選舉代表，召開國民大會，製定憲法，實施憲政，是爲憲政時期。程序井然，不容凌越。但自國民政府奠都南京以來，國家多故，對於地方自治之推行，時張時弛，殊無成效。及抗戰軍興，始頒行縣各級組織綱要，積極邁進，第以軍事倥傯，一切進行，亦未能盡如理想。今者 總裁已有不俟戰事結束，卽提前召開國民大會，製頒憲法之昭示，預料結束訓政，實施憲政之期，當在不遠。竊以爲 總理之建國三程序，就另一方面觀察，縱謂軍政時期在排除地方自治之障礙，訓政時期在努力地方自治之試行，憲政時期在完成地方自治之建設，似無不可。如此認識不謬，則地方自治，不但不因實施憲政而停頓，且將因實施憲政而加緊。從而製頒具有完整體系之縣自治法，實不可緩。故本案於總則章，卽揭示地方自治之政治的目的，在準備實施憲政，及鞏固憲政之基礎。此須補充說明者，三也。

貳 縣自治法案

第一章 總 則

- 第一條 縣爲自治單位鄉鎮爲自治基本單位保甲爲鄉鎮內之編制
- 第二條 縣與鄉鎮爲法人於上級政府監督之下法定範圍以內有處理自治事務之權責中央及省事務得委任縣與鄉鎮執行之
- 第三條 縣與鄉鎮自治在準備實施憲政及鞏固憲政之基礎

第二章 區 域

- 第四條 縣之區域依其現有之區域縣之廢置及區域之變更應由省府擬定呈請國民政府核准行之

縣依其面積人口經濟文化交通及特殊狀況分爲三等至六等由省政府厘定咨請內政部核定行之釐定縣等辦法另定之

第五條

縣之面積過大者得分爲若干指導區各區區別以番號定之其有特殊情形者並得設置區署爲縣政府之補助機關分區設署辦法另定之

指導區之畫分變更及區署之廢置應由縣政府呈請省政府核准行之並由政府咨請內政部備案

第六條

縣城及市鎮人口在三萬以上者得設市直隸於縣政府縣轄市組織規程另定之
人口散居之處稱鄉人口密集之處稱鎮各冠以所在地之名稱

鄉鎮之畫分以十保爲原則不得少於六保多於十五保但應充分顧及歷史關係自然條件並以場集村墟爲中心由縣政府擬定呈請省政府核准行之並由省政府彙報內政部備案

鄉鎮區域發生爭議時由縣長召集有關之鄉鎮長協商解決之

第七條

保之編制以十甲爲原則不得少於六甲多於十五甲但應充分顧及歷史關係及自

然條件並盡量與保合作農場相配合

甲之編制以十戶爲原則不得少於六戶多於十五戶

第三章 住民

第八條 住民具有左列各款資格者爲公民

一、有中華民國國籍者

二、年滿二十歲者

三、在自治區域內有住所六個月以上或居住達一年以上者

有左列情事之一者不得爲公民

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、吸食鴉片或代用品者

第九條 公民應赴本鄉鎮公所舉行公民宣誓非經宣誓登記不得行使政權公民宣誓登記

辦法另定之

第十條 公民有左列四種政權

一、選舉自治人員之權

二、罷免自治人員之權

三、創制自治章則及規約之權

四、復決自治章則及規約之權

第十一條 公民有左列四種義務

一、遵守自治章則及規約之義務

二、繳納自治捐稅之義務

三、服國民義務勞動之義務

四、服自治公職之義務

公民未履行前項各款之義務者應停止其行使前條之權利

第十二條 非公民而居住於自治區域內之住民除不得行使四種政權外其他之權利及義務與公民同

第四章 權政機關

第一節 縣民大會

第十三條 縣民大會爲一縣之政權機關由全縣公民組織之

第十四條 縣民大會每年舉行一次並得依本法第十五條第二項之規定舉行臨時縣民大會

第十五條 縣民大會或臨時縣民大會由縣長召集之但因選舉或罷免縣長而舉行者由縣議會議長召集之

有全縣三分之一以上鄉鎮均各有公民總數二十分之一以上之提議及二十分之一以上之聯署請求召開臨時縣民大會時應即召集之

第十六條 縣民大會或臨時縣民大會於縣政府所在地舉行並得於各鄉鎮公所所在地分設會場同日舉行於縣政府所在地舉行者以召集人爲主席於鄉鎮公所所在地舉行者以鄉鎮長分別代理主席

第十七條 縣民大會之職權如左

- 一、選舉國民代表省民代表縣長及縣議員
- 二、罷免國民代表省民代表縣長及縣議員
- 三、創制縣自治章則
- 四、複決縣自治章則

第十八條 縣民大會於國民代表大會省民代表大會縣政府及縣議會成立或改選時或國民代表省民代表縣長及縣議員被罷免時行使其選舉權

縣民大會於國民代表省民代表縣長及縣議員之違法失職而有全縣三分之一以上之鄉鎮均有公民總數十分一以上之提議及十分一以上之聯署時行使其罷免權但縣議員之罷免僅得對其全體爲之

縣民大會於有全縣三分之一以上之鄉鎮均各有公民總數十分一以上之提議及十分一以上之聯署時行使其創制權縣自治章則之創制得就立法原則或全部法案爲之

縣民大會於有縣三分之一以上之鄉鎮均各有公民十分一以上之提議及十分一以上之聯署時行使其複決權縣自治章則之複決得就法案之全部或一部爲之

第十九條 縣長得將縣自治章則之立法原則或全部法案交由縣民大會創制之或將縣自治章則之全部或一部交由縣民大會複決之

第二十條 縣民大會有全縣二分一以上之鄉鎮均各有公民總數五分一以上之到場投票投票公民三分二以上之同意其議決始生效力

前項議決應由召集人彙集公告之

第二十一條 縣民大會組織規程及政權行使法另定之

第二節 鄉鎮民大會

第二十二條 鄉鎮民大會爲一鄉鎮之政權機關由全鄉鎮公民組織之

第二十三條 鄉鎮民大會每半年舉行一次必要時並得舉行臨時鄉鎮民大會

第二十四條 鄉鎮民大會之職權如左

一、選舉鄉鎮長及鄉鎮議員

二、罷免鄉鎮長及鄉鎮議員

三、創制鄉鎮自治規約

四、複決鄉鎮自治規約

第二十五條 鄉鎮民大會之其他事項準用本法第十五條第十六條第十八條第二十條之規定

鄉鎮民大會組織規程及政權行使法另定之

第五章 治權機關

第一節 縣政府與縣議會

第二十六條 縣政府縣議會同爲一縣之治權機關各對縣民大會負其責任

第二十七條 縣政府對一縣之政事負執行之責

第二十八條 縣政府設縣長一人由縣民大會選舉之其職權如左

一、受省政府之監督辦理全縣自治事務

二、受省政府之指揮辦理中央及省委任事務

第二十九條 縣長任期三年自當選之日起算連選得連任

第三十條 縣長由縣民大會罷免之但任職未滿一年者不得罷免

縣長應於罷免案通過後立即解職由縣議會推定代理縣長於一個月內召集縣民大會選舉之

縣長因受懲戒處分而免職者準用前項之規定

第三十一條 縣政府設左列各科室

一、祕書室 掌理文書人事庶務及不屬於其他各科事項

二、第一科 掌理健全機構編查戶口及實施救卹事項

三、第二科 掌理規定地價開墾荒地及整理財政事項

四、第三科 掌理設立學校組訓民衆及厲行新生活事項

五、第四科 掌理開闢交通推行合作及實行造產事項

六、第五科 掌理辦理警衛及推進衛生事項

七、主計室 掌理歲計會計審計及統計事項

中央及省委任事務由縣長依其事務性質分配各有關科室辦理

第三十二條 縣政府祕書室設祕書一人爲縣長之幕僚長承縣長之命襄助縣長辦理全府事務

各科設科長一人主計室設主任一人承縣長之命受祕書之指導辦理其主管之事務
縣政府設科員事務員雇員各若干人承主管之命辦理其應辦之事務

第三十三條 縣政府各科室得因事實需要分股辦事並得設指導員隸屬於祕書室

第三十四條 縣政府設縣政會議每兩星期開會一次由縣長召集之左列各種事項應提出縣政

會議討論

一、準備提出縣議會之議案

二、有關兩科室以上之事項

三、其他縣政重大事項

縣政會議之議決案由縣長採擇施行

第三十五條 縣長選舉罷免辦法懲戒辦法縣政府組織規程及縣政會議規則另定之

縣政府應實行分層負責制於縣政府辦事規則中規定之

第三十六條 縣議會對一縣之政事負議決之責

第三十七條 縣議會由縣民大會按照鄉鎮數每鄉鎮選舉議員一人組織之

第三十八條 縣議員任期三年自當選之日起算連選得連任

第三十九條 縣議會之職權如左

一、議決縣自治事項

二、議決縣預算及審核縣決算事項

三、議決縣自治章則事項

四、議決縣稅縣公債及其他增加縣庫負擔事項

五、議決縣有財產之經營及處分事項

六、議決縣長交議事項

七、建議縣政興革事項

八、聽取縣政府工作報告及向縣政府提出詢問事項

九、接受人民請願事項

第四十條 縣議會設議長副議長各一人由議員互選之

第四十一條 縣議會每六個月開會一次但經議長或議員三分之一以上之聯署請求召開臨時縣

議會時應即召集之

縣議會常會及臨時會之會期均不得逾十日

第四十二條 縣議會開會時得請縣長縣政府祕書科長主任或其他負責人員列席報告或說明

第四十三條 縣議會須有全體議員過半數之出席始得開會議案之表決以出席議員過半數之

同意行之

第四十四條 縣議會議決案咨請縣長分別執行如縣長延不執行或執行不當得請其說明理由

如仍認爲不滿意時得呈請省政府核辦

第四十五條 縣長對於縣議會之議決案如認爲不當時得附理由送請覆議對於覆議結果如仍

認爲不當時得呈請省政府核辦

第四十六條 縣議會設祕書一人由省政府遴委幹事書記各若干人由議長派充

第四十七條 縣議員由縣民大會罷免之

縣議員應於罷免案通過後立即全體解職由縣長於三個月內召集縣民大會重選之

縣議員因受懲戒處分而免職者應即解職以候議員遞補之

第四十八條 縣議員選舉罷免辦法懲戒辦法縣議會組織規程及議事規則另定之

第二節 鄉鎮公所及鄉鎮議會

第四十九條 鄉鎮公所與鄉鎮議會同爲一鄉鎮之治權機關各對鄉鎮民大會負其責任

第五十條 鄉鎮公所對一鄉鎮之政事負執行之責

第五十一條 鄉鎮公所設鄉鎮長一人由鄉鎮民大會選舉之其職權如左

一、受縣政府之監督辦理鄉鎮自治事務

二、受縣政府之指揮辦理省政府及縣政府委任事務

第五十二條 鄉鎮長任期二年自當選之日起算連選得連任

第五十三條 鄉鎮長之罷免準用本法第三十條之規定

第五十四條 鄉鎮公所設主任幹事一人爲鄉鎮長之幕僚長承鄉鎮長之命襄助鄉鎮長辦理全

所事務設幹事書記各若干人承鄉鎮長之命受主任幹事之指導辦理其應辦之事務

第五十五條 鄉鎮公所得因事實需要分股辦事但依其事務性質不得少於兩股多於四股各股股別以番號定之

第五十六條 鄉鎮公所設鄉鎮務會議每月開會一次由鄉鎮長召集之

鄉鎮務會議準用本法第三十四條之規定

第五十七條 鄉鎮公所設調解委員會調解民事案件及依法得撤回告訴之刑事案件

第五十八條 鄉鎮長選舉罷免辦法懲戒辦法鄉鎮公所組織規程鄉鎮務會議規則及鄉鎮調解委員會組織規程另定之

第五十九條 鄉鎮議會對一鄉鎮之政事負議決之責

第六十條 鄉鎮議會由鄉鎮民大會按照保數每保選舉議員一人組織之

鄉鎮議會設主席一人由鄉鎮議員互選之

第六十一條 鄉鎮議員任期二年自當選之日起算連選得連任

第六十二條 鄉鎮議會之職權如左

- 一、議決鄉鎮自治事項
- 二、議決鄉鎮預算及審核鄉鎮決算事項
- 三、議決鄉鎮自治規約事項
- 四、議決鄉鎮捐稅及其他增加人民負擔事項
- 五、議決鄉鎮財產之經營及處分事項
- 六、議決鄉鎮長交議事項

七、建議鄉鎮政務興革事項

八、聽取鄉鎮公所工作報告及向鄉鎮公所提出詢問事務

九、接受人民請願事項

第六十三條 鄉鎮議會每三個月開會一次但經鄉鎮長或鄉鎮議員三分之一以上之聯署請求召開臨時鄉鎮議會時應即召集之

鄉鎮議會常會及臨時會之會期不得逾三日

鄉鎮議會之其他事項準用本法第四十二條至第四十五條之規定

第六十四條 鄉鎮議員之罷免準用本法第四十七條之規定

鄉鎮議員選舉罷免辦法懲戒辦法鄉鎮議會組織規程及議事規則另定之

第六十五條 鄉鎮議員選舉罷免辦法懲戒辦法鄉鎮議會組織規程及議事規則另定之

第三節 保 甲

第六十六條 保長及甲長爲鄉鎮公所之補助機關

保民會議及居民會議爲鄉鎮議會之補助機關

第六十七條 保設保長一人由保民會議選舉罷免之協助鄉鎮長辦理本保自治事務及委任事務

務

保得設辦公處並得酌設事務員

第六十八條 保民會議由全保公民組織之

第六十九條 甲設甲長一人由甲民會議選舉罷免之協助保長辦理本甲之自治事務及委任事務

務

第七十條 甲民會議由全甲公民組織之

第七十一條 保辦公處保民會議甲長及甲民會議之其他事項準用本法關於鄉鎮公所及鄉鎮

議會之規定

第六章 自治人員

第七十二條 縣長縣議員鄉鎮長鄉鎮議員及保甲長為公職人員

前項公職人員其人選以本自治區域之公民為限

第七十三條 縣長及鄉鎮長爲有給職

縣議員鄉鎮議員及保甲長爲無給職但縣議員及鄉鎮議員在開會期間保甲長在服務期間得給予定額之公費

第七十四條 公職人員選舉罷免依法律之規定辦理

公職人員之考試訓練考核獎懲及服務辦法另定之

第七十五條 凡本法第七十二條所定公職人員以外之人員均爲自治吏員

前項自治吏員其人選不以本自治區域之公民爲限均爲有給職

第七十六條 自治吏員經依法任用後不得因公職人員之進退影響其職務並非依法不得轉職

減薪停職或免職自治吏員之考試訓練任免銓敘考核獎懲及服務辦法另定之

第七章 自治事務

第七十七條 左列各種事務爲縣自治事務

一、關於編查戶口者 爲清查戶口及辦理戶籍人事登記

二、關於規定地價者 爲土地測量土地登記及土地陳報

三、關於整理財政者 爲確立財務行政制度及整理縣地方收入

四、關於開墾荒地者 爲調查全縣公私所有荒地荒山

五、關於健全機構者 爲健全縣政府成立縣議會及完成各業組織

六、關於組訓民衆者 爲訓練縣各級組織幹部人員成立職業團體社會團體及

訓練職業團體社會團體之幹部與會員

七、關於開闢交通者 爲修築縣與縣間縣與鄉鎮間之道路及架設縣與縣間及

縣與鄉鎮間之電話

八、關於設立學校者 爲設立中等以上學校

九、關於推行合作者 爲成立縣合作社聯合社確立縣合作指導制度及提高合

作指導人員之智識技能與職權

十、關於辦理警衛者 爲維持全縣治安

十一、關於推進衛生者 爲成立縣衛生院及區衛生所

十二、關於實施救卹者 爲統一並改善縣及鄉鎮之救濟或慈善機關監督並改善各地寺廟祠宇產業使興辦各種社會福利事業及成立縣兒童教養所並酌設鄉鎮教養所

前項自治事務得由縣政府以某種事務之全部或一部委任鄉鎮公所辦理之

第七十八條 左列各種事務爲鄉鎮自治事務

- 一、關於開墾荒地者 爲利用及管理公有荒地荒山及督飭私有荒地荒山所有人限期施墾及造林
- 二、關於實行造產者 爲利用當地民力財力從事公共造產
- 三、關於整理財政者 爲整理鄉鎮地方收入
- 四、關於健全機構者 爲健全鄉鎮公所保辦公處及成立鄉鎮議會保民會議
- 五、關於組訓民衆者 爲舉行公民宣誓登記及訓練民衆使用四權
- 六、關於開闢交通者 爲修築鄉鎮與鄉鎮間之道路及架設鄉鎮與鄉鎮間之電

七、關於設立學校者 爲成立鄉鎮中心國民學校保國民學校及於其附近設置民衆訓練運動娛樂遊息場所

八、關於推行合作者 爲成立鄉鎮合作社或鄉鎮合作社聯合社及保合作社或保合作社聯合社

九、關於辦理警衛者 爲維持鄉鎮治安辦理警保聯繫及組訓國民兵後備隊及預備隊

十、關於推進衛生者 爲成立鄉鎮衛生所設置保衛生員及籌集鄉鎮衛生基金

十一、關於實施救卹者 爲收容安置管理無所歸宿之老弱殘廢鰥寡孤獨傷病婦孺及辦理無親屬處理者之死亡掩埋及疾病醫療

十二、關於厲行新生活者 爲禁絕烟賭改良風俗革除陋習獎勵節約及儲蓄使人民生活在食衣住行育樂中合理化紀律化明禮義知廉恥及調解紛爭和睦睦族

第七十九條 凡本法七十七條及第七十八條所定各種事務以外之事務爲中央或省事務

第八十條 辦理縣自治事務所需經費由縣負擔辦理鄉鎮自治事務所需經費由鄉鎮負擔

縣自治事務由縣政府委任鄉鎮公所辦理者所需經費由縣負擔其全部或一部中央或省事務之由中央或省委任縣政府或鄉鎮公所辦理者所需經費由中央或省負擔其全部或一部

第八十一條 縣及鄉鎮辦理自治事務不得妨害其他縣及鄉鎮之利益

縣與縣間縣與鄉鎮間關於自治事務發生權限爭議時由省政府裁決之
鄉鎮與鄉鎮間關於自治事務發權限爭議時由縣政府裁決之

第八十二條 各種自治事務實施辦法及督導考核辦法另定之

第八章 自治財政

第八十三條 左列各種收入爲縣自治財政收入

一 稅課收入

甲 土地稅百分之四十五至七十五

- 乙 土地改良物稅百分之五十五至八十五
 - 丙 中央畫撥營業稅百分之三十五至五十
 - 丁 中央畫撥遺產稅百分之二十五
 - 戊 中央畫撥所得稅百分之三十
 - 二、特賦收入
 - 三、規費收入
 - 四、公有營業之盈餘收入
 - 五、公有事業收入
 - 六、補助收入
 - 七、公債收入
 - 八、其他依法之收入
- 第八十四條 左列各種收入爲鄉鎮自治財政收入
- 一、稅課收入

甲 屠宰稅

乙 營業牌照稅

丙 使用牌照稅

丁 行爲取締稅

二、特賦收入

三、規費收入

四、公有營業之盈餘收入

五、公有事業收入

六、補助收入

七、其他依法之收入

第八十五條

縣及鄉鎮歲出之分配應以各種自治事務平均發展爲原則但關於設立學校辦理合作推進衛生及實施救卹等經費之總額最低限度不得少於其總預算總額百分之六十

第八十六條 縣及鄉鎮每年度之收入與支出應以自相平衡爲原則但如確屬不敷得由省縣分別酌予補助

別酌予補助

人口稀少土地尙未開闢之縣所需開發經費由中央及省分別酌予補助

第八十七條 縣及鄉鎮自治財政應切實整理其辦法另定之

縣及鄉鎮一切收支之收納畫撥及支付事務應由公庫辦理一切歲計會計事務及一切收支之事前審計事後審計及稽察事務應由主計人員辦理其辦法另定之

第九章 自治監督

第八十八條 縣自治以省政府爲第一級監督機關內政部爲第二級監督機關

鄉鎮自治以縣政府爲第一級監督機關省政府爲第二級監督機關

第八十九條 各級監督機關對於縣自治及鄉鎮自治得爲左列各款之處置

一、發布命令或處分

二、撤銷或停止違法或不當之處分

三、考核工作成績實施獎懲

四、徵取工作報告或調閱文書簿據

五、派員督察或視導

六、檢查財政收支

對於前項第一款及第二款之命令或處分認為違法或不當致損害其權利或利益時得依法提起訴願

第九十條 縣議會及鄉鎮議會之議決案與中央及省法令抵觸者無效

第九十一條 縣議會議決之預算及有關人民權利義務之自治章則應呈報省政府備案其審核之決算亦同

鄉鎮議會議決之預算及有關人民權利義務之自治規約應呈報省政府備案其審核之決算亦同

第九十二條 省政府對於縣議會之議決案如認為有違反三民主義或國策情事得開明事實咨請內政部轉呈行政院核准予以解散重選

縣政府對於鄉鎮議會之議決案如認為有違反三民主義或國策情事得開明事實呈報省政府核准予以解散重選

第九十三條

縣長及縣議員如有違法失職情事未經縣民大會罷免者省政府得咨請內政部轉呈行政院核准予以免職

鄉鎮長及鄉鎮議員如有違法失職情事未經鄉鎮民大會罷免者縣政府得呈報省政府核准予以免職

保甲長如有違法失職情事未經保民大會及甲民會議罷免者鄉公所得呈報縣政府核准予以免職

第九十四條

縣政府及縣議會自治吏員之任免獎懲應呈報省政府備查
縣鎮公所自治吏員之任免獎懲應呈報縣政府備查

第九十五條

縣議員及鄉鎮議員因議會之解散而解職者不得當選為下一屆之議員
縣長鄉鎮長及保甲長因受免職處分而解職者於三年內不得重行當選

第九十六條

縣政府及鄉鎮公所辦理自治事務得請求各該第一級監督機關指示及技術上之

協助

第十章 附則

第九十七條 縣經濟法另定之

第九十八條 本法之施行法另定之

第九十九條 本法之規定於設治局準用之

第一百條 本法自公布之日施行

叁 縣自治法施行法案

第一條 本法依據縣自治法第九十八條之規定制定之

第二條 縣自治法實行之程序及條件依本法之規定辦理之

第三條 各縣應一律普遍施行縣自治法但確有特殊情形暫時不能施行者得由省政府呈請行政院核准延期施行

第四條 各省政府應體察該省內各轄縣之人力財力分別先後預定完成縣自治法之期限但非戰區各縣至遲應於三年內戰區各縣至遲應於抗戰結束後五年內一律完成

第五條 縣自治法之施行應從建立鄉鎮組織入手其程序如左

一、清查戶口編組保甲畫分鄉鎮

二、辦理公民宣誓登記

三、辦理乙種公職候選人資格檢覈

四、召開甲民會議選舉甲長但在甲民會議未選舉甲長以前得由鄉鎮公所遴選合格人員充任甲長

五、召開保民會議選舉保長但在保民會議未選舉保長以前得由鄉鎮公所遴選合格人員充任保長

六、召開鄉鎮民大會選舉鄉鎮長成立鄉鎮公所選舉鄉鎮議員成立鄉鎮議會但在鄉鎮民大會未召開以前得由保民會議選舉鄉鎮議員成立臨時鄉鎮議會並由臨時鄉鎮議會選舉鄉鎮長成立鄉鎮公所在臨時鄉鎮議會未選舉鄉鎮長以前並得由縣政府遴選合格人員充任鄉鎮長

第 六 條 各縣應於建立鄉鎮組織完成後從事縣區組織之健全及充實其程序如左

一、調整縣境及縣等

二、調整自治指導區及設置區署

三、調整縣政府組織

四、調整或成立各種職業團體

五、辦理甲種公職候選人資格檢覈

六、召開縣民大會選舉縣長成立縣政府選舉縣議員成立縣議會但在縣民大會未召開以前得由鄉鎮議會或臨時鄉鎮議會選舉縣議員成立臨時縣議會並由臨時縣議會選舉縣長成立縣政府在臨時縣議會未選舉縣長以前並得由省政府遴選合格人員充任縣長

第七條 臨時縣議會及臨時鄉鎮議會之組織及職權依現行法令之規定辦理之

第八條 縣民大會及鄉鎮民大會應儘先行使選舉權及罷免權
創制權及複決權之行使日期及區域以命令定之

第九條 各縣應儘先完成之自治事務如左

- 一、辦理戶口清查及戶籍人事登記
- 二、辦理重要城市之土地測量及其他地區之土地陳報
- 三、辦理公民宣誓登記及甲乙種公職候選人資格檢覈
- 四、成立縣城警察機關及組訓鄉鎮保國民兵

五、修築主要縣道及鄉村道路 以堅平可以通行爲準

六、成立鄉鎮中心國民學校及保國民學校 以每三保設國民學校二所爲準

七、成立衛生院所 以每縣設一院或一所爲準

八、健全縣政府鄉鎮公所組織及訓練幹部人員 以足以適應其業務爲準

九、成立各種職業團體

第十條 各縣已完成前條各款所定之自治事務者得成立臨時縣議會

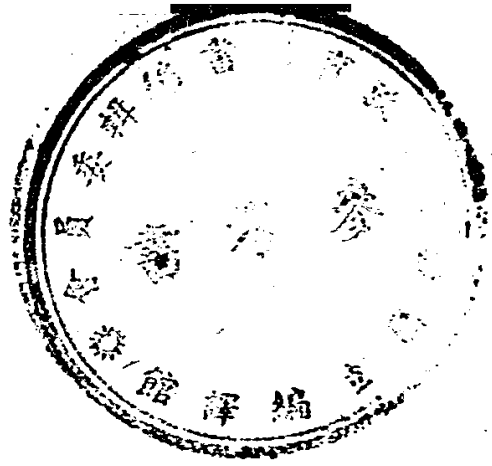
各縣已完成縣自治法所定之全部自治事務者得召開縣民大會選舉縣長及縣議員但選舉鄉鎮長及鄉鎮議員不受此限制

第十一條 各縣在縣與鄉鎮財政尙未依法畫分以前縣與鄉鎮自治事務暫不畫分

第十二條 各縣在縣自治財政尙未依法整理完成及各種財務制度尙未依法健全以前縣與鄉鎮財政暫不畫分

第十三條 各縣在土地法尙未實施以前土地稅收入爲中央撥補之田賦及契稅土地改良物

稅爲房捐

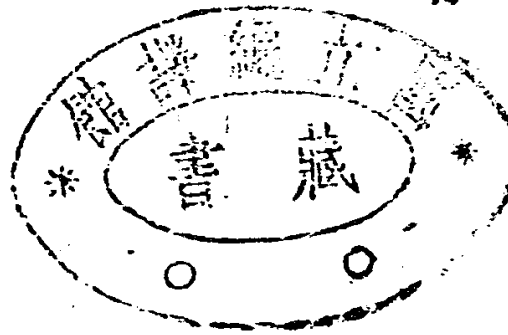


第十四條 各縣在縣民大會尙未召開以前暫不發行公債

第十五條 本法未規定之事項悉依縣自治法及其他有關法令之規定辦理但現行法令與縣

自治法及本法之規定抵觸者無效

第十六條 本法自公布之日施行



政治學、地方行政、憲法學

政治學

中國六大政治家

四權行使法

比較縣政府

省組織法論

縣自治法論

縣政機構之改造

新縣制之理論與實際

縣政實際問題之研究

各國地方政治制度

各國地方政治制度

各國地方政治制度

中國國民黨概史

近世西洋外交史

外交監督與外交機關

中華民國立法史

民法總則

民法親屬論

刑法與犯罪研究

陳之邁

梁啟超等

胡次威

王孟鄰

胡次威

胡次威

高亨庸

張遠謀

沈鵬等

劉迺誠

劉迺誠

樓邦彥

鄒魯

徐凌雲

周子亞

謝振民

李宜琛

趙鳳喈

余天民

公司法概論

保險法概論

中國行政法總論

國際公法

國際私法綱要

情勢變遷條款論

中華民國憲法草案說明書

中國憲政原理（增訂本）

五權憲法草案精義

五權憲法與各國憲法

五權憲法與各國憲法

五權憲法與各國憲法

五權憲法與各國憲法

五權憲法與各國憲法

五權憲法與各國憲法

五權憲法與各國憲法

五權憲法與各國憲法

五權憲法與各國憲法

五權憲法與各國憲法

憲政叢書

縣各級民意機關

憲法與教育

憲法與經濟

憲法與國防

憲政與地方自治

權能劃分及均權政制

全民政治與社會政治

權利義務

五權憲法與各國憲法

梅仲協

陳顯遠

林紀東

張道行

翟楚

鍾聖幾

立法院

劉靜文

陳長蘅

胡經明

章淵若

崔書琴

楊幼炯

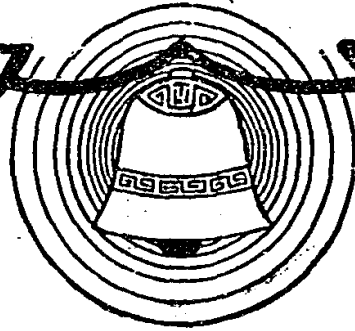
李宗黃

楊勁支

伍啟元

程天放

陳念中



版權所有
翻印必究

中華民國三十六年二月初版

縣自治法論

三冊
（外埠）
一元七角

編著者 胡次威

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(2131)

校整：麟恩

滬·本

2/1-0.15

675
476-38

(0)



5.19
20

