

地方自治簡史

地方自治簡述

陳念中著

編者例言

一、這本小冊子的第一目的，在以極簡短的篇幅，將含混的「地方自治」觀念，予以澄清剖析，使讀者得有個簡明正確的觀念。

二、這本小冊子的第二目的，在供給為短期訓練的一種教材，內容雖少，但要點仍求其略備。

三、欲達成前兩種目的，對於地方自治的中外理論，和中外制度，在此短篇篇幅中，仍須原本本的揭出其精義，使讀者自得一正確的概念——這是一個嘗試。

四、這本小冊子，原為中央行政人員訓練班、遷徙區小學教師暑訓班、內政部戶籍訓練班及中央政治學校公務員訓練部高等科需用而寫的講義，現在能將這幾種講義合併整理，寫成這本小冊子，主辦人員和學員的幸甚，讀者亦幸甚。

一、地方自治與憲政實施	一
二、地方自治的意義	四
三、地方自治的演進	七
四、地方自治的程度	一〇
五、地方自治的要素	一二
六、我國地方自治理論	二一
七、各國地方自治制度	二七
甲、英國	二八
乙、法國	三一
丙、德國	三二
丁、蘇聯	三五
八、我國現行地方自治制度	三八
甲、我國地方制度的兩大原則	三八

乙、民國地方自治制度統述	四二
丙、新縣制的頒訂	四八
附 總裁兩次演講對照表	五〇
丁、綱要的分析	五三
附 縣各級組織綱要條文分類簡釋一覽表	六二
戊、新縣制的實施	六七
參考書目	七五
地方自治法規目錄	七六
地方自治法規附錄四種	八〇
戰時三年建設計劃大綱	八〇
縣各級組織綱要	八二
地方自治實施方案	九二
鄉鎮組織暫行條例	九七

地方自治簡述

一 地方自治與憲政實施

實施憲政，其定爲抗戰建國時期的國策。國民參政會第四屆大會決議，請政府定期召集國民大會，公布憲法，實施憲政。六中全會屢續決定召集國民大會的日期，以便制訂憲法，立法院草擬及中央核定的五五憲草，亦經頒行，廣徵意見，這都是決定實施憲政的證明。

何謂憲政？簡單解釋，就是「憲法政治」。一國的政治制度，其主要內容，如國家組織、政府機構、人民與政府及人民間的關係，（其權利、義務、經濟、教育等），都由一個根本法來規定，這就是「憲法」。依據憲法來管理衆人之事的政治，這便叫做「憲政」，人人必須遵守憲法，不論政府與人民，認他是高於一切，不許違反，這便是「實施憲政」。在實施憲政的國家，憲法既高於一切，依憲法所制定的法律，也有其優越性，人人有守法行法的義務與精神，也不論政府與人民，換言之，以法爲治國統民的唯一工具，這便是「法治」。

以上說明了憲政的簡單意義及其關聯的幾個名詞。

實施憲政的國家，有的採用君主制度，有的採用民主制度，前者稱爲君主立憲，後者稱

「民主政治」（或民主憲政），民主國家施憲政，其特徵在主權在民，由民治理，簡言之即所謂「民治」。民治的簡單解釋，就是由全體人民，用自己的權力，來處理國事，此種的行使，即謂之「政權」，——選舉、罷免、創制、複決四權。所以採用民主式憲政的國家，其人民必須具有處理國事，行使政權的能力。

無如憲政在我國數千年的歷史中，尚屬創舉，人民無行憲能力的素養與習慣，一旦要實施憲政，定是毫無準備，弄得憲法一紙空文，民國以來，徒有憲法而無憲政，可為例證。建國大綱規定建設程序，在實施憲政以前，必須經過訓政的階段，而又定訓政時期的中心工作，是完成地方自治，便是要彌縫這個缺陷，以爲實施憲政的準備的緣故。六中全會於決定召開國民大會制定憲法之後，對於新縣制的頒行，認爲是實行憲政實質的保障，也是這個道理。

何以地方自治，是實施憲政的必要的準備工作呢？

在一毫無行憲能力的素養與習慣的吾國，要真確實施憲政，其必要的辦法，是從小的近的做起，換言之，即在地方上養成處理國事的能力，其行定四權的習慣，因制度新創，非但人民須養成此種習慣，即政府由人民產生，也須得到一種經驗，換言之，即地方自治，不啻爲小規模的國事處理，與小範圍的憲政實施。分析言之，其理由可簡單列舉如下：

（一）地方自治，是普遍的組織，因此受訓的範圍，可以普遍。

（二）地方自治區域的對象小，與人民的關係，是直接的親切的，容易使人民參政，養成

愛護公務的心理，與自動自發的習慣。

(三) 地方自治有層級組織，並有政府監督，容易收到指導進益的成效。

(四) 地方自治是由下而上的，容易培植逐級參政的興趣與能力。

所以地方自治是訓練人民行使政權的最好方法，因此也是實施憲政的最基本工作。

下面引了遺教中一段話，可作為實施憲政的警語：

「國人習性，多以定章程為辦事，章程定而萬事畢，以是事多不舉，異日制定憲法，萬不可仍蹈此轍，英國無法文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳，欲實行則必先辦自治。」(自治程度為建國之礎石)

進一步說，非但地方自治在平時是實施憲政的基礎，忽視了他，憲法便有成為廢紙的危險，即在戰時，地方自治更是動員民衆最大的憑藉，現在一切政令，大都要在地方上去執行，時機已逼迫吾們去認識地方自治在平時戰時對於國家關係的重要，不容吾們再取漠視虛飾的態度了。

二 地方自治的意義

何謂地方自治？

地方自治一名詞，實係清末自東瀛轉譯，其他國家所用名詞不一，並各有其着重的意義：英名地方自治政府（Local Self-government）譯為地方自治，較為適當，Government 實含有治理之義，法名自治（Autonomie locale 含有地方團體自主之義），德名自治行政（Selbstverwaltung）。日稱地方自治團體，蘇聯稱地方的國家權力機關（蘇聯憲法用語）。

地方自治一名詞，實表示各國不同歷史所遺留下來不同的名稱，其所含觀念，大別之可分為英美與大陸兩種。英美的意義，溯源於英國人民自治的觀念，其包含範圍甚廣，凡事務由人民自己治理者皆屬之，地方行政不過為其重要的一端，自治一名，乃人民與主權爭取自由的結果，實為與官治對待的名稱。大陸的意義，着重於團體自治的觀念，團體有其自主權，以獨立處理其事務，此一名詞，乃中世紀自由城市與封建勢力爭取團體自由的結果，最先適用於都市，次乃推及於鄉村。兩種觀念（前者含有政治上的意義，注重由地方人民而非中央委任的官吏，處理其事務，後者含有法律上的意義，注重團體的獨立意志，不受國家干涉，而處理其事務），初雖各自發展，不相為謀，但經交流採用的結果（十九世紀德國地方政制的改革，係經

萬乃斯脫 (G. W. S.) 的介紹而採用英制，同時英國各種公共組合之成爲自治團體的組織，則係採用大陸制度，融合而成公法學者的折衷觀念，即地方自治，爲具有獨立人格的地方團體，以非由中央專任的員吏，處理其公共事務。惟此所謂獨立人格，係在法律上言，在國家統治下，始有自治的對待名稱，設地方自治團體而完全自主獨立，不受國家監督，乃爲一主權國家，而不是一自治團體了。

吾國前內務部謂地方自治，爲一非國家之直接行政，乃於國家監督之下，由地方團體依其一己之獨立意志（註——認其有法人人格，乃可言其有意志），處理其區內之事務，即係承襲此種折衷觀念而來。道敎中對於地方自治，雖不下任何界說，但稱之爲「地方自治團體」，「地方自治單位」，縣內須「實行全民政治」，並認其爲一「政治的經濟的組織」等，這顯示其注重政權行使，實含有人民自治的觀念，同時注重政治的經濟的團體之創設，實含有團體自治的觀念，二者兼而有之。惟照近代的趨勢並爲簡易通俗起見，吾人對於地方自治，實不必下嚴格的界說，說他的意義，包含「一地方的事，照本地地方人的意思，並由其地方人參加來辦理」實已足，至於國家監督的寬嚴，與人民參政的方式如何，則是制度的內容，各國不盡相同了。

吾人對於地方自治採用這樣寬泛的解釋，有其重大的理由，即從時間上看，地方自治是隨時代而演進的，再從空間上看，更隨各國政治史而形成其各別的制度，但時空雖不同，其實質

上的大體輪廓則相似，這便是包含在這寬泛的解釋裏。

三 地方自治的演進

地方自治的事實，在各國政治史上是都有的，惟自近代民主制度發生，地方自治始含有人民選舉代表或直接參加地方事業之意，地方自治始採用民主的方式。

從前有人研究地方自治，謂歐美的若干村鎮，都是自治的起源，爲現代民主政治的發祥地，這是就地方自治的實質而言，如英國的教區 (Parish)，法國的公產管理區 (Commune)，美國的殖民自治組織 (東海岸的村鎮 Village town, township) 瑞士的鄉區全民參政 (Land-Gemeinde)，與中世紀的自由城市等，都是自然發展的自治團體，或稱爲原始的小自治團體。即吾國歷史上，亦何嘗無同樣事實發生，如周代的鄉遂制 (官吏由鄉人充任，並由鄉人選舉，擔任地方上的國家事務)，元代的社制 (擇村落的高年曉農事者爲之長，處理的是全社各戶公益的事務)，宋代的鄉約 (係一種地方公約，以敦風勵俗爲主)，其人員組織，或由地方人推舉，或由各戶輪擔，均非國家的專任官吏，其事業經費，大部由各戶樂捐，或公攤支付，亦非出自公庫，這都含有地方自治的實質，不過沒有經過民權思想的洗禮，沒有近代化罷了。

在第一次歐戰前，論地方自治，都含有民主式的意義，這是民權思想發達後才有的。因十九世紀德國及孟德斯鳩輩，倡導民權理論後，美法革命的結果，都成立了民主政體，並影響

於地方自治制度的形式，地方自治的含義，因此除由地方人民辦理地方事業外，並須以民主的參政方式出之。地方自治新血的灌注，這也有其優點的，即免除士劣官吏的操縱，與人亡政息的毛病。但歐戰後，俄德革命，其地方自治制度，又受了中央政制劇烈變革的影響，這種嚴格民主論，便也不能適用了。

綜上言之，可見過去對地方自治與民主政治的關係，有謂地方自治爲民主政治的搖籃，這是依其實質而言，也有謂地方自治爲民主政治的產物，這是依其所採的制度或形式而言，知地方自治演進的經過，兩說遂皆有可通了。

所以吾人對地方自治所持的觀念，不可過於拘泥，當認地方自治爲地方人民自辦地方一事業，有地方人民爲主體，自決其政策，有地方事業爲實質，參加其公務，至其所採方式如何，胥視時代與國情而演進。

若僅以形式論地方自治，則許多誤解都可自此發生。例如，德蘇政治，已非一般人所謂民主政治，若謂德蘇因此無地方自治，此說似難可通了。又如，一般人喜爲「官治」「自治」的劃分（民國以來的地方人事法規，即屬如此），因此稱「官治」爲「行政」（一若「自治」即非「行政」），無如「行政」與「自治」兩名詞，在行政法上是很容易辨分的，「行政」指國家或地方執行職務而言，不論官治自治，都可適用，「自治」則專指執行職務時所採的制度而言，二者不可混爲一談，且地方自治所重的是實質而不是形式，若徒有地方自治的形式而不能

運用，或雖運用而並無事業，則不流爲官治紳治，亦將虛有其名。民國以來的自治歷史，卽屬如此。若自治事業已辦，民衆積極參與，則實質已備，完成自治，不過一反手間事，今後談自治，首須注重實質而後可。

「再者，「行政」與「自治」兩名詞的混淆，實由於不明自治行政的產生所致。國家行政所處理的事務，有屬全國一致性質的，有屬因地制宜性質的，前者可由中央直接處理，或由中央派駐地方的官吏來辦理，這可謂之國家行政，後者若屬國家地域邊關，須爲治權上的分配，由地方官吏或中央派駐地方的官吏來辦理，這可謂之地方行政（實爲地方的國家行政），合前後二者，皆爲「官治」。若後者事務，固其關係一地方的利害，由國家授權地方自決辦理，國家僅在法律範圍內，予以監督，不加干涉，這便謂之自治行政。依此分析，是不論國家與地方皆有行政，而自治不過行政之一部份而已。

四 地方自治的程度

地方自治的意義，依上文簡易的解釋，含有兩個要點：（一）自治事務的政策，由地方人民決定，（二）自治事務的處理，由地方人民參加，這兩點牽涉到國家與地方團體的關係，和地方團體與人民的關係，這種關係的深淺，便是自治程度問題，換言之，即自治和參政的程度，足以決定自治程度的高下。

一、自治的程度 官治是自治的對稱，由中央或其派駐地方的官吏，秉承國家命令來處理事務，這是官治（Bureaucracy），前已說過。有的自治團體（尤其高級的），僅有自己的議事機關，而其執行機關，則由國家官吏，但以地方官吏的身份，依照議事機關的決定，來處理地方事務，這種由官吏參加自治行政，但因其不是秉承上級命令，所以仍然是一種自治，不過是狹義的自治而已。也有自治團體議事機關的組成分子，不是完全出於民選，由政府就居民內足以代表民意的優秀分子中選任，這也是狹義的自治。若地方團體的議事與執行機關，都由人民直接或間接選舉，來決定並處理地方的事務，毫無官治成分參加其間，這便是廣義的自治或完全自治。狹義自治，不過是自治發展中的一種過渡辦法。這是就國家與地方團體的關係而言。

二、參政的程度 人民參政的方式，有直接的、間接的與二者兼採的三種辦法。直接的辦法，是由全體公民參加決定地方的事務，但這僅能在小的區域，問題簡單、教育發達的地方適用。間接的辦法，是由公民選出少數代表，來決定地方的事務，公民的參政，僅限於選舉權一種，這是最通用而又最易行的辦法。但近來因為發現這種缺點，所以又有第二種二者兼採的辦法，就是既有議事機關的間接參政，又行使罷免、創制、複決等直接民權，這是更進步的辦法，但人民須先有行使政權的相當經驗。至於選舉權的行使，也有採用間接的，即上級議事機關的代表由下級議事機關代為選舉，這也是自治發展中的一種過渡辦法。這就是就地方團體與人民的關係而言。

知道自治程度的區別，我人更可明瞭所謂自治，其要義雖同，如前寬泛的解釋所述，其他附屬條件，可隨時地而異，自治的含混概念，也可因此而更進一步的廓清。

五 地方自治的要素

地方人民，在一定區域內，共同管理人之事，此必爲團體的活動，此種團體組合，稱爲地方團體，或稱地方自治團體，吾人論地方自治的要素，不得不就其集合體的內容來加以分析。

地方團體在法律上，爲國內的地域團體公法人，簡稱爲法人，即假定此種團體在法律上具有如自然人的人格，凡團體一經法律承認其有人格，即具有爲權利義務主體的能力。地方團體雖與其他公共團體，同爲法人，但因其負荷政治上特殊的任務，自有其特質，非其他團體所共有，此即構成地方團體的區域、居民、與自治權三要素是。國家的構成要素，是土地、人民、主權三者，地方團體是國家特賦的公法團體，所以也特授了母體的幾種要素。不過，三要素中，自治權一項，尤爲重要，國地方團體所以異於其他公法團體，在其有此自治權，地方團體設無此權而僅有區域與居民，則所謂地方者，祇是國家的行政區域，不能成其爲地方團體了。

(一) 地方團體以一定區域爲其第一構成要素

國家授權地方團體，在一定區域內，達成特定任務，這一區域，即爲其構成基礎，我人

稱之爲國內的地域團體，其故在此。這種區域的適當劃分，在行政業務日益專門化，與分職趨勢 (Devolution) 日益顯著的今日，有其需要，同時因地域團體權力的行使無不含有強制性質，劃定行使權力的區域範圍，更是必不可少。地方團體區域，依其內在的性質，可有左列兩種：(一)依區域內經濟的社會的情形，可分爲鄉村區域與城市區域。亦人口稀，以農業爲主要生產的地方，可稱之爲鄉村區域，在人口密，以工商業爲主要經濟組織的地方，可稱之爲城市區域。這二者有時雖可同時並存於同一區域內，但必有主從的分別。(二)依區域的政治地位，可分爲高級的、中級的、或初級的、自治區域。若一個自治區域之上，即爲行政區域，吾人可稱之爲高級的，若其上下級都是自治區域，吾人可稱之爲中級的，最底下的可稱之爲初級的 (或基層的) 自治區域。但這三種區域，並不需同時存在的。此外，一個區域，往往有一個區域的個性，如山川形勢，歷史習慣，和自然條件，都足以造成其整體性，不可強爲分割。惟地方團體的區域，與行政區域不可混爲一談，此兩種區域，縱事實上可以一致，但性質上截然不同。地方團體的區域，固其一端爲國家建設的基礎，同時亦爲確定自治權力行使的範圍，吾人可稱之曰「自治單位」，地方團體爲行使權力的便利，應將區域隨時整理妥善，記載明確，繪製區域圖，以便利行政的設施。

(二) 地方團體以區域內居民爲其第二構成要素

國家授權地方團體，處理其區域內民衆的事務，是具有統治權性質的，即團體與團體員

間，發生效力與服從的關係，換言之，亦即凡居住於區域內的人民，不論其願意與否，概爲團體的構成分子。這種居民，依其與地方區域的關係（如在地方區域內有居所或住所），可分爲居民、住民、及公民三種。居民是稱暫居其他者而言，俗稱客居或寄居。住民是指有久住的意思，住於一定的地域者而言（普通的說法，是要久居其地，而有生活的根據），俗稱土著。公民是指居民、住民中，合乎法律資格者而言（此種資格，有積極消極兩種，積極資格如國籍、年齡、居住等，消極資格如刑事犯罪無行為能力人）。凡居民在其地方團體內，均與之發生權利義務的關係（但可因其爲居民、住民、公民、或生理狀況，而略有區別，如公民獨有參政權、老幼、殘疾、孕婦等，可免除若干義務），一般而論，人人必須先盡義務，乃得享受權利（義務：如爲地方團體納稅、服役、服公務、守法律等，權利：如在地方團體內安插樂業，並使用其營造物與各種公共設備，及行政權等）。居民與地方團體權利義務的關係，在目前中國有兩點可以注意，（一）在各種義務中，爲團體負擔經費、服公務、出勞力，可稱爲是團體員的一種基本義務（服公務、在各國均認爲是名譽職，但不必是毫無報酬，出勞力，即是遺教中雙十所能的義務勞力，近來各國也才提倡推行）。（二）在各種權利中，選舉、教養、工作三事，可視爲含有義務性質的（如選舉之不許任意放棄，學齡兒童須強迫入學，失業須消除，但也不許遊手好閒）。此種權利義務的確定，是行使自治體的先決條件。地方團體爲確定此種關係，所以對於區域內居民的狀況，必須隨時調查清楚，登記明確，而辦理戶籍或

編查戶口，便也成爲地方自治的一種基本工作。

(三) 地方團體依國家法律賦有自治權爲其第三構成要素

國家有主權，主權的行使，稱爲統治權或治權。國家主權是不可分的，但其行使，則有分的必要（如廣的方面，依性質的權之分立 Separation of Powers，在中國分爲五權，總的方面，依地區的權之分配 Distribution of Powers，地方自治，則爲一種權之分配），因此有自治行政，前已說過。自治行政所根據的權力，卽是國家分給的一部份統治權，在地方團體稱爲自治權。這種權的賦予，使地方團體與團體中間發生權力與服從的關係，不過這種權，不像國家統治權之爲原始的固有的，而是由國家賦予的委託的，這是根本不同的地方。自治權既由國家賦予，所以地方團體，僅能在國家監督下，法律許可範圍內，行使其自由意志與權力。其限度，則依事務的性質，有須因地制宜者對於地方，此卽均權的意義。地方團體既有此權，卽有達成國家賦予目的的義務，並應服從國家的監督。

國家賦予自治權的方式，除由法律認可一地方爲自治團體外，並規定其職權，約有三種辦法：(一) 列舉規定，卽將地方團體的權限，一一列舉，未列舉的權限，地方團體須先向立法機關取得後，方可行使，否則，概無權辦理，這是英美國的辦法。(二) 概括規定，卽地方團體的權限，僅規定其大綱，其詳細內容，則由行政機關，隨時予以補充，這是大陸各國的辦法。(三) 折衷辦法，卽除列舉規定外，並有概括規定，我國曾用此法。這三種辦法，各有優劣，

列舉規定，雖限制稍嚴，但在規定範圍內，行動反較自由，概括規定，雖似甚寬，但行政監督，則常較嚴密，折衷規定，雖覺寬鬆適宜，但欲收其利，仍賴運用之得當。至此種自治權範圍的廣狹，則常視區域的大小及其市鄉的性質而有區別。

欲自治權運用之得當，須明悉其內容，知其性質與功用，且此與中央監督地方的程度，及人民參政的方式有關，為瞭解地方自治制度的重要問題。茲依自治權的功用，分爲左列二類：

(1) 第一類爲基礎權能，即與地方團體存在活動有關的權能，包括(一)議決權能，(二)財政權能，及(三)行政權能的組織權、強制權等。

(2) 第二類爲本質權能，即與增加人民福利有關的權能，包括公共事業管理權在內，這也是地方自治目的之所在。

茲參照現行法規，將其主要的九種自治權，表列於次：

民意監察權

議決權能

紛訟調解權

法規制定權

自治權

財政權能

財產管理權

基礎權能

支出財政權

收入財政權

組織權

行政權能

強制權

公共事業管理權——本質權能

國家為指揮監督及所賦自治權行使的便利，常將地方自己的固有事務，與國家付託的委任事務，劃分清楚。委任事務，係法律或命令委給地方代辦的，其決定及指揮權操之亦上。固有事務，係地方團體本身生存活動及與地方居民權利有關的事務，自治權的運用，即對此種事務而言。固有事務的性質及其與地方區域的關係，可略予申述。固有事務，依其發展，當含有二義：(一)直接與當地人民福利特有關係的事務，(二)於法律認可其為自治團體時所原有的事務。後者之發生，蓋當法律認可之時，若地方團體為已具有公共團體性質之原始的小自治團體，如前所述，則國家往往將原有事務，仍列入為其成立目的範圍內的事。惟於此固有事務之外，國家仍可隨時將他種事務，以法律命令，委任辦理，此項委任事務，一旦付託之後，自治

團體即得以一己的名義行之。地方團體既經法律認可爲自治團體之後，縱國家隨時得以國家行政事務，委任辦理，但仍不失其爲自治團體，此即自治團體，有時兼爲行政區域的由來。反之，原爲行政區域，若依法律，辦理其直接與當地人民福利特有關係的自治事務，此時行政區域，亦可兼爲自治團體，此於高級自治團體，尤常見之。行政區域或自治團體的有時具有雙重性格，其原因在此，故理論上純粹的自治體，在事實上，蓋爲難有之事。

此外，國家爲保護地方團體確實履行其任務，也有將各種事務，依國家政策與事務的性質，分爲必要事務與選擇事務的。必要事務，是地方團體非辦不可的，設意於執行，上級可命令執行，所謂命令權 (Manducary Power) 或必要職務 (Obligatory Function)，即指此而言。選擇事務，是應辦的事務，但可由地方團體依其人力財力來決定辦理，所謂選擇權 (Optional Power) 或選擇職務 (Adoptive Function)，即指此而言。

國家爲保證其賦予自治體的善爲運用，與各種事務的合法執行，於地方團體，得隨時加以監督。此種監督權的行使，得出以立法或行政監督的方式。在採用行政監督制的國家，行政監督包括事前監督與事後監督兩種。前者包含核准權（與中央關係密切或重要的事項，須經核准，中央審核時，可視其合法及適當與否而爲核准），與備案權（次要事項，須先經備案，中央僅審查其合法與否而爲核准），後者爲備查權（凡涉及緊急處置事項或工作施行狀況，僅於事後呈報，非顯著違法，中央不予干涉）。此外，中央爲行使監督權起見，對於若干

重要事項，得制定通則，頒布施行，對於地方團體的施政狀況，得隨時派員實地考核，或視察，或檢查，或給予經費補助，或命令強制執行（如派員代辦或增列預算項目等）。在若干國家，並有利用司法（如英美）、考試、監察（如我國）等機關，協助行政監督權的執行。爲便利自治權的行使，中央與地方間職權，實有明確劃分（如固有與委任事務），及其體規定（如事前與事後監督事項，及必要與選擇事務）的必要。

綜上所述，可知地方自治團體，乃係一具有公法人格的地方團體，以一定地域爲基礎，由國家賦予自治權，以執行其任務，而由全體人民參加其活動，至其自治權的大小，與人民參加的程度，則可因各國政情而異。

◎ 既明地方團體的構成要素，我人即可將整個的地方團體的權利義務，分述於次，以明地方團體的全貌：

關於權利方面，可分爲政治的與法律的兩種。政治上的權利，主要的就是國家給予他的一部份統治權，即自治權，其所以有確定的區域，並包含全體的居民，也由此權而來，法律上的權利，則與其他法人相同，如得有名稱、圖記、爲原被告、管理產業、得繼續存在、不得任意解散等。

關於義務方面，可分爲對於國家的與私人的兩種。對於國家的義務，主要的爲（一）執行國家的委任事務，（二）辦理團體自己公共權利有關的固有事務，（三）服從國家的監督，

(四) 執行國家的命令等。對於私人的，則只限於私法關係方面的，換言之，地方團體在執行公共事務時，對私人不負義務，但若因此而損害私人的權益，便同其他法人一樣，負有賠償的責任。這種責任，包括契約責任與過失責任兩種。

觀察上述權利義務的內容，地方團體之爲法人的意義，也可明其梗概。

六 我國地方自治理論

一國的地方自治制度，大體輪廓雖同，但其具體內容，則莫不視其國之政情而異，前而已經說過。中國要造成近代國家，非但中央政制，採行五權憲法，有其獨到之處，即地方自治，亦須依其國情，創設其適用的制度，不必事事抄襲人家。這教育有句話：「吾國舊有地方自治，本舊礎石而加以新法，自能發揮數千年之美性」（自治制度爲建設之礎石），這是吾人研習地方自治應當注意應當努力的。

理論爲事實之母，中國的地方自治制度，應如何創設，首須明瞭本國的理論。中國在清末抄襲了人家的地方自治制度，結果有形式而無實質。民國以來，尤其自國府黨都南京後，根據三民主義制定自治法規，這時吾國才可稱有其固有的自治理論和體系，可惜迫於內外情勢，這制度始終在萌芽時期，雖經六年訓政的嘗試，也沒有開花結果。直到抗戰建國時期的降臨，才又根據過去經驗改訂自治法規，現在還在推行之中，這可稱爲自治推行時期（即開始自治時期），吾國將來自創的自治制度，內容如何，要看這時期推行的結果了。

一、考查吾國歷史上的自治事實，可說吾國的自治理論，免不了受有幾種影響：（一）在集權的君主政體下，官吏的權威，一直在地方上行使着，人民只有「畏信」的思想，沒有「參政」

的觀念。(二)在農業氏族社會，家佔重要地位，長老亦佔重要地位。(三)儒說盛行，「民本主義」，始終維持不衰，倫理哲學，影響政治亦深，歷代發現的自治事實，很多是此種理論的反映。儒說中對於自治社會最高超的理想，是「大同社會」的創設，——各盡所能，各遂其生——這是我國自治團體終極的目的。

吾國要創設地方自治制度，不能忘記前面所說的那句話：「要本舊礎石而加以新法」，成爲吾們中國自有的「地方自治制度」，這種理論的尋覓，最主要的根據，自然是 總理的遺教， 總裁有時也有加以補充的。

遺教中有關地方自治的主要文件，是「地方自治開始實行法」，及「建國大綱」兩種，(前者較開始自治的事，後者並及完成自治的事)。茲以這兩種文件爲主，間附遺教中其他講稿，與 總裁言論的要點，依自治體的構成要素，爲分析標準，共得原則七條如次：

(一)地方自治區域

「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域」。(開始實行法)

「建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位，縣以下再分爲鄉村區域而統於縣」。(孫文學說第六講)

遺訓示地方自治區域，爲縣與鄉村兩種。

地方自治之始，首宜「清戶口」，「不論土著或寄居，悉以現居是地者為準，一律進冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。……於清戶口時，須分類登記之，每年登記一次，註明變更，列入年冊。」（開始實行法）

我國目前的戶籍制度，便是根據這裏來的。

（三）地方自治目的（賦予自治權的原因）

地方自治的志向，「以實行民權民生兩主義爲目的」，故「不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織」。（開始實行法）

「建國大綱」中舉出「辦理警衛」一事，「孫文學說」及「中國革命史」中，又舉出「衛生」一事，「自治制度爲建設之礎石」一文中，對於一縣民權之建立，「因國民教育發達之故，每縣省得有國民軍，於是國本立，國防固」。（衛生警衛、國民軍，——鑑今日之國民兵團，這都是有關係的事）。

這明白指出地方自治的目的，在實現三民主義，也是國家賦予自治權的目的。

總裁引伸此義，更澈底地說：「實行地方自治，就是我們真正實行主義的起點」。同時分析此項目的之後，更將地方自治事業與其目的相配合，確定了一管、教、養、衛，爲地方自治的四個方針。

(四) 地方自治機關

「地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉，職員，以組織立法機關並執行機關。執行機關之下，當設多少專局，而其首要，在糧食管理局，其餘衣、住、行、三種需要之生產製造機關，悉當由地方之支配，逐漸管理」。(開始實行法)

這裏對於機關的內容，雖不詳定，但立法與執行機關已齊備，而對於地方機關尤注重於民生主義的事業化，為一特色。

(五) 地方自治程序與事業

「自治開始之六事，其次序：為(一)清戶口，(二)立機關，(三)定地價，(四)修道路，(五)墾荒地，(六)設學校，如辦有成效，此後之要事為農、工、交易、銀行、保險等合作事業」。(開始實行法)

「籌備自治，其程度：以全縣人口，調查清楚，全縣土地，測量完竣，全縣警衛，辦理妥善，四境縱橫之道路，修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，實行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣，其國民直接行使四權」。(建國大綱第八條第九條)

這裏將自治程序分爲開始自治(或籌備自治)與完全自治兩階段，分別與建國程序裏訓政憲政兩時期相配合，其於民權的行使，則顯示須於自治條件完成後，四種政權，始完全行使，

並選舉縣長。在自治事業方面，則舉出開始自治時期，一定完成的事業，如戶口、土地、道路、警衛、學校、合作等，而尤注意於地方團體的合作，爲一特色。

(六) 地方自治經費

土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病，與夫種種公共之需」。(建國大綱第十一條)

「或疑經費無所出，此不足憂也，以人民義務勞力之結果，必足支持。自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長(如爲公家墾荒、織布、造屋等)，則萬事具備，祇要人人能知雙手萬能足矣」。(開始實行法)

這爲地方自治經費特闢途徑，其要點爲以自治養自治的自給原則，(一)以自治事業的收益，作自治經費，(二)運用雙手萬能，以充實國民經濟，建立地方公產。總之於「雙手萬能」主義之外，更予以補充，即以「民治民」的運用民力的原則，所謂「因民之所利而利之，則惠而不費，擇其可勞而勞之，則勞而不怨」。

(七) 地方自治人才

「現在我們關於人的問題，要求立刻見效的辦法，還是要靠我們能隨時隨地真心實意來「選賢任能」。只要我們能到處求才，一定到處有人，可以選拔任用，所謂「十室之邑，必有

忠信」……只要我們執民衆中識拔一般好人，加以教導訓練而相助爲理，藉民衆力量，來治理民衆，那不是綽有餘裕嗎？」（總裁二十四年講政治建設之要義）

這指出地方選才，有其特質，就是就地取才，就地成才，而後地方人才問題，乃有適當的解決。

以上不過略舉我國地方自治理論中，對於地方團體的幾個要點，可見其內容自有特徵，而其終極目標，卽爲創設總理所常稱道的禮運大同篇中協作共享的新社會。開始實行法中所謂自治區域，當可變成桃源樂土，錦繡河山，實含有此義。我人若將大同篇與開始實行法兩文，同時對讀，定可發現其精神上的真貫。

七 各國地方自治制度

一國的地方自治制度，隨其理論而形成，而地方自治的理論，又隨其國情而異，故其所採制度，不盡相同（其大體輪廓雖相似，其具體內容則各殊），此觀於各國的地方自治制度，而益可證信。

世界各國的地方自治制度，可舉者甚多，茲僅簡述，舉英、法、德、蘇四國，因其可以代表各種型的緣故。

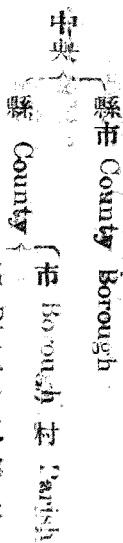
英法都是民主國（在於戰敗後，政制雖變，但是暫時的），所以其地方自治制度，亦屬民主型（日本及歐美的自治制度，大部仿自英法），惟英國國地關係採分權制，故其地方自治制係屬分權式，法國國地關係，採集權制，故其地方自治制，亦屬集權式。德國則自納粹乘政後，將其民族精神，灌注於一切社會政治經濟的各種制度中，故其地方自治制，亦同受影響，實為新產生的民族型。蘇聯自革命後，以社會主義立國，其政治制度，自上至下，貫徹無殊，均以社會主義的勞動會議為權力機關，故其地方自治制實屬社會主義型（用我國術語，亦可稱為民生型）。

以上四國地方自治制的異同何如？茲略予分述。惟此所謂地方自治制，究自何種單位發

起，國情參差，譯名不一，與我國縣制，較量並稱，殊屬不易，茲姑以凡在中央或其代表權力機關監督下的自治團體，即為自治單位，以便比較。這樣分界，故如省為中央代表權力機關，即不能稱為自治單位，不在本文範圍之內。

甲、英國

英國的地方自治制度（指英格蘭及威爾斯而言），其地方區域，單位很多，大都由歷史沿襲而來，各有不同的職權和地位，約計有六種，即縣、縣市、市、鄉區、市區、和村是，其系統如下：



英國鄉村的地方自治區域，為縣、鄉區、及村三種，縣最大（面積自一〇〇至六、七〇〇方公里，人口自一七、〇〇〇至一、八〇〇、〇〇〇不等），區其次（面積自一二至七二〇方公里，人口自一、〇〇〇至五、〇〇〇不等，平均每縣約轄十鄉區），村最小（原係宗教區區域，面積甚小，居民約在三百左右，在市区及市區地方，其重要性，已漸消失）。

英國城市的地方自治區域，為縣市、市及市區三種，其區別僅為人口限制及設置手續上的

不同。縣市是起縣而獨立的市，不受縣的管轄（人口自五萬至百餘萬不等），現行法規規定，人口在七五、〇〇〇以上的市，都可向國會呈請改爲縣市。市（亦稱 Non-county Borough 或 Municipal Borough，人口自一千至十三萬餘不等）與區同隸於縣，現時市區人口在一萬以下者，不得爲市。市區（人口自二百至十八萬不等）爲人口緊密尙未取得市地位的街市地方，惟其自治權並不承於市，但較鄉區爲大，人口超過二萬的市區，並須強迫制定都市計劃。

英國地方自治組織上的特點，在其地方議會（Council）。任何級地方區域，組織相同，皆有議會。此議會，卽地方政府，兼有立法行政兩權。議員大都依選額分區選出，爲無給職（卽得支旅費）。英國人民酷愛自由，對於自治思想，其發揚此種思想的，卽爲議會，卽英人所謂地方權力（Local Authority）之區。議會權限的大小，依國會所通過的法律而定，除國會授予權外，地方政府無他權可言。國會授予地方政府的職權，可分爲三種：（一）必要職權（Obligatory Functions），關係某一級地方政府的起碼工作，無論其人力財力如何，勢非履行不詳，否則，中央可委託其他地方政府代爲執行。（二）選擇職權（Adoptive Act），係國會通過法案中，例會若予事項，爲地方政府所應執行的職務，但非強制，地方政府可斟酌人力財力選擇辦理。（三）特定職權，如某地方以情形特殊，欲於一般地方政府所有職權以外，另有設施，則須向國會請求專案（Private Bills），授予特權，此種請求，僅適用於縣及縣市，及市區有同樣請求，須先得其選民的同意。

各級地方議會的產生，大體相同。小村爲村民大會，三百人口以上的村，須選出村議會，議員五人至七人，任期三年。鄉區議會，由每村選出一人，任期三年。市區議員額，由縣議會規定，亦任期三年。市議會由議員及參事組成，其員額，由特許狀規定，議員任期三年，每年改選三分之一，參事由議員選出（不限於議員，其人數當議員額數三分之一），任期六年，每三年改選三分之一。縣市與市同。縣議會議員，由所轄各區及市分區選出。各級議會主席，卽爲行政長官，爲各警職，但得領辦公費，並有書記，爲常設官吏。

地方議會爲執行各種政務，分爲若干委員會，其組成分子，主要者爲議員，亦可請議員以外的社會人士或專家擔任，各委員會的實際業務，大都由常設的員吏辦理，彼等受議員的指揮，執行其職務，合作極爲融洽。

英國地方政府與中央的關係，亦有其特點。中央對於地方的監督甚少，並不知大陸制度，派駐任何官吏。各級地方政府的權力，均取自國會，掌理地方事務的機關，卽爲其民選的議會，絕少其他顧慮。尤其因舉辦法定事項而籌集經費，不受任何限制，除公債外，亦無須呈請核准。所以英國地方政府在其法定職權以內，可以自由處理其政務，無虞中央干涉。目前中央監督地方政府的重要工具，爲其補助金的利用。以前此項補助，係以個別事業爲對象，如警察教育衛生等，使若干基本事業，均須達到一定標準，否則，即可停止補助，惟自一九二九年後，此種以事業爲對象的補助，改爲以整個地方政府爲對象，因此中央的監督權，無形增大。

蓋其所可過問的，不必限於某種事業，而可擴大及於全盤政務的效率。

乙、法國

法國的地方自治制度，有兩大特點，一爲中央集權，一爲組織上的一致性，這與英制，適爲絕大不同處。

法國以往地方單位很多，制度紊亂，大革命時，將城、鎮、鄉、村各種地方單位，一律改爲市集 (Commune)，給予同樣的組織，這是其國民愛好自由，崇尚平等觀念的反映。同時又受大革命時代的教訓，加強中央統治權，形成了集權的地方制度。

市集爲法國地方政府最基本的單位，其來源甚古。市集的經濟發展，至爲不齊，有爲人口繁密，工商發達的城市，有爲人口稀少，以農業爲主要生產的鄉村，但其在法律上的地位，絕對平等，市集的組織與權限，亦完全相同，故法國三萬餘個市集的人口面積，至爲參差，人口自數百以至百萬以上，面積自十分之一方公里至一千方公里，平均爲十七方公里，但其形式，則均一致。

市集爲法人，可以有財產，並可被訴。市集政府由市集長 (Maire) 及市集議會 (Conseil Municipal) 組成。市集行政，操於市集長及其佐理員 (Adjoints) 之手（人口在一、五、十以下，有佐理員一人，可多至十二人），都由市集議會推舉（任期六年，得支辦公費），但其稱職，惟上級機關，能予停職或免職。市集長處理中央事務，僅受上級機關的指揮，但處理

方事務時，則須提請市集議會討論。市集事務，由佐理員分掌，由市集長委任的專任員吏，負責執行之責。市集祕書，爲專任官吏，在小市，此職由市集校長兼任。

市集議會議員民選，其員額視人口多寡而定（自十八至三十六人不等，任期六年，得支辦公費）。市集議會的決議，上級機關可予否決，如屬違法，並可宣告其無效或停止其職權。市集政府如怠於執行其基本職務，上級機關亦得強制或代爲執行。

市集的上級機關爲省 (Department)，省有省長 (Præf) ，爲中央派駐地方的官吏，中央權力，卽由其執行（同時也有民選議會，以討論專屬地方的政務），省內分區 (Arrondissement)，有省佐 (Præpôté)，由中央任命，爲省的分機關，這是法國行使中央權力監督地方自治的機構。

丙、德國

德國（以普魯士爲例）的地方自治單位爲市邑 (Gemeinde)，分爲鄉市邑、與城市邑兩種，在一九二五年，普邦城市邑人口，自五百至四萬不等，鄉市邑平均人口爲五百人，平均面積爲十方公里。其上爲縣 (Kreis)，其人口自一萬至二十萬，面積自二百至二千方公里，與縣市 (StadtKreis) 不屬於縣，其人口自二萬至四百餘萬，平均人口爲十四萬。再上爲行政區 (Regierungs)，小的省分不設區，又上爲省 (Provinz)，省屬於邦。縣及市邑爲自治區域，其系統如下。

省 Provinz——行政區 Regierung

縣市 Stadtkreise

縣 Kreise

城市邑 Stadtgemeinde
鄉市邑 Landgemeinde

自納粹執政後，地方自治區域名稱，已予劃一，統稱為市邑 (Gemeinde)。

本來德國地方自治制度的建立，後於英法百餘年，在十九世紀經席太因 (Stein) 與格納斯脫 (Gneist) 兩次的改革，已奠立基礎，其精神在參合英法之長：(一) 設立民意機關，(二) 注重專家政治，(三) 實施中央監督，尤以警察與教育為中央事項，對於純粹地方事項，則盡量促其發展。

自民族社會黨當權，承襲席太因精神，貫徹民族主義的基本原則，於一九三五年頒行市邑組織法，其主要點如該法序言所稱：在統一的民族中，為使民族意識深入人心，須確認集體重於個人，全體利益重於個人利益，並須在領袖之下，建立真正的民族集合體。這種民族主義的實現，即所謂「調整原則」(Leichschaltung)，貫徹於地方自治制度之中。

依照新法律，認為議會政治與有效的集體活動，是不能相容的。要民族復興，在建立市邑政治基礎上，必須使其一元化，市邑長為一市邑的領袖，議員改為派任，市邑民衆須義務參加事業，市邑經濟必須健全穩固，同時專家政治的精神，應予保存。這是新法律規定地方政制的

幾個改革要點。

市邑目的，爲發展居民的福利，並確保其本地之歷史上及地理上的特徵爲任務。市邑構成公法行使的政治單位，按照其固有的責任，以施行自治。一切公民，均有爲全市邑福利，而經常効力的義務，如其對於民族國家或該市邑有勳績的，可給予「榮譽公民」的資格，如任一榮譽職二十年以上而稱職的，可給予「榮譽勳章」，但無故拒絕榮譽職而不願盡力，應予處罰。這是新法律確定市邑單位的性質與注重市邑民衆參加事業的情形。

市邑行政機關的組織，爲市邑長（爲一市邑的領袖）及佐治員（分別擔任職務，其人數以行政法規規定），均分爲名譽職與有給職兩種（一萬居民以下的市邑，經常以名譽職充任）。市邑長及佐治員的任期，有給職的爲十二年，名譽職的爲六年，均得連任。

市邑參議機關，由參議員組成，任期六年，爲名譽職，以市邑長爲主席（經市邑長得國社黨的市邑特派員同意後就居民中具有資歷與聲譽者選任），其員額，在一萬居民以下的市邑，不得過十二人，大市邑不得過二十四人，大市區不得過三十六人。參議員的任務，負有保證市邑行政機關與各階層居民間，永久聯繫的義務，向市邑長陳述意見，並喚起民衆，瞭解市邑行政政策。市邑參議會所可陳述意見的事項，範圍甚廣，與一般議會無異，惟因不採用投票表決方法，又類於一種諮詢機關。爲市邑專門業務的推進，市邑長得任命顧問員。

市邑的監督機關，實是雙重的，一爲國社黨的市邑特派員，自市邑長以至佐治員參議員的

任命，都須得其同意，同時他並可參加市邑參議會會議，與預聞市邑重要規章及政策的決定。一爲中央監督，層次嚴密，其目的在於保證市邑行政能與法律及中央的領導方針相適合，內政部長爲最高監督長官，並由其指定高級監督長官與監督長官。監督方法，爲巡視、檢查、撤銷違法命令，與限令執行及派員代行等，但市邑政府得依照法定程序，提出抗議。同時，其他長官，則不許干涉市邑行政。

丁、蘇聯

蘇聯以社會主義立國，其方法由工農統治着手，這個統治機構便是蘇維埃 (Soviet)，自中央以至地方政府，都是以此爲組織的核心，這也可說是社會主義型的「地方自治」。

「蘇維埃」俄文原義爲「會議」，係限於與生產有關的勞動男女代表。國家由當選公民組成議事機關不同之點，但目前憲法規定，「不工作者」已很小了。其次，地方政府的立法與執行權力，集中於蘇維埃，由蘇維埃與英制很相似。

蘇聯的地方自治，即係建築於蘇維埃制之上，其基層爲村

立工廠團體，其下爲鄉 (Volost) 爲縣 (District)，都由人。

法，選出代表所組成，選舉權的行使，一無任何限制，當選代表，任期二年，在期內須按時向選民報告工作。

及省區，再上爲邦及聯邦。

蘇聯地方制度的特徵，是他縱面組織的一貫性，自基層以至
同的，不過職權上的劃分而已），這可與法國地方組織橫面的一致
貫性，故可略敘村市蘇維埃的內容，以概其餘。

村組織與英村相似，人口在三百以上選出代表組織村蘇維埃（每百，
三人至十五人），主席一人，由代表互選，人口在三百以下，得聯合選出

大會。蘇維埃的委員，分別擔任事務上的執行，大村可設祕書，並由村蘇維
會，爲其執行與支配機關，蘇維埃則均爲地方的國家權力機關（蘇聯憲法的用
會處理事務，得組織各種委員會，並容納社會人士參加工作。大村的蘇維埃組織大致如下：
主席一人，委員十餘人分掌事務，並設各股（如合作、婦女、財政、土地、衛生、教育、體
育、社團等），每股有專任辦事員一人，由上級機關派任，股下組設各種事業單位，由人民參
加其工作。

市蘇維埃員額，依人口規定，（自數十人以至二千餘人不等）。市蘇維埃設副廳一其副並
選出執行委員會，委員不得過十一人，爲市蘇的執行部，其組織與村蘇同。市民參加市蘇組織
委員會工作的人數，常與市蘇及其執委會的人數相等。於此可見較大地方蘇維埃的員額極大
（實類一種代表大會），執行部分則員額甚少，而人民實際參加事業的人數則又甚多。這是各

級蘇維埃都有的現象。

至於上級監督權，則由執行部分行使。因其各級組織形式上一致，與人民代表參加的衆多，上級監督機關，常注意於普通監督權的行使，與獎勵扶助政策的並進。

八 我國現行地方自治制度

我國現行地方自治制度，前經說過，在清末僅囑鈔襲國外成規，而缺乏我國固有的特質，惟自民國以後，始建立三民主義的地方自治制度，自民十八縣組織法公布時起，爲其萌芽時期，民二十八新縣制公布時起，爲其推行時期。茲簡述萌芽時期的要點，再次，略說推行時期自治制度的內容，即「縣各級組織綱要」是（亦即是開始自治時期的地方自治制度），計分五段述如次。

甲、我國地方制度的兩大原則

我國目前的地方自治區域，主要的爲縣鄉兩種。縣鄉之中，人口繁密而與縣並立的有市（省轄市），與鄉並立的有鎮，但均爲數尙少，蓋因我國工業未興，人口未集中之故。其他，有少數設治局，爲準備設縣的地方，尙談不到自治。縣以下，有設區的，僅爲縣行政的指導區域，鄉以下有保，爲其區域內的自治細胞。茲將各自治區域表列於次：



上述各自治區域，計有（三十年度）一九五四縣（各縣人口，最少二〇〇，最多一五〇萬，平均二三萬，其面積——方公里——最小一〇〇，最大三五萬，平均四、三〇〇），一七市，一〇一、八〇〇鄉鎮。欲明瞭這些自治團體的地位，須先略述我國地方政制的重大原則。

我國政制，是遵照總理遺教而規定的，中央政治，採行五權憲法，地方政制（目前包括省行政與縣以下的自治行政），採用均權與分縣自治兩主義，這便是我國地方政制的兩個特點。

一、均權——確定中央與地方的關係

中央與地方的關係，一般政論，有中央集權與地方分權兩種學說，民國初年，集權論者盛極一時，造成洪憲帝制的醜劇，民六以後，一般趨向於地方分權的聯省自治說，顧其結果，爲小軍閥所利用，造成割據局面，十三年第一次全國代表大會宣言，痛關是說，乃手訂建國大綱，我國地方制度的採用均權原則，始成定論，自後國府奠都南京，即根據均權原則，制定有關地方制度的法規，庸能安定國本，完統一。

依建國大綱第十八條，我國地方制度應爲省縣兩級制，然則所謂均權，係適用於縣，抑並適用於省，論者或忽略於條文脈絡，而滋爭議，致省縣地位，難於確定，縣失地位，淪爲省的附庸，這實在是不幸之專。「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對

象一（中華民國建國之基礎），依建國大綱第八至第十八條所定，省縣地位甚為顯著，可得結論如下：（一）縣的地位為自治單位，省的地位，則隨訓政憲訓時期完成自治的程度，而逐漸演進，（二）在訓政時期，首須建立縣自治單位（大綱八），此時之省，當為中央的行政區，（三）在憲政時期，縣自治已完成，即可選舉代表參與國政（大綱十四），省內各縣自治完成，省即兼有自治監督的地位，此時之省，具有雙重性格，一面代表中央執行法令，一面監督省內自治（大綱十六）。據此，所謂監督自治，當指省內各個縣自治單位而言，並非省的本身，主要的即為自治體，這與縣為自治單位的意義，完全不同，故曰、「省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」（大綱十八），省的地位既隨訓政憲政而異，均權對象，亦可迎刃而解，即在一縣完全自治之後，均權即可對縣而言，一省全數之縣自治之後，均權亦可同時對省的自治部份而言，故大綱第十七條有「在此時期，中央與省之權限，採均權制度」的詞句，而大綱第十二條第十三條，對於訓政時期，中央與地方經濟利益的分配，皆以中央與縣對待而言，於此更可得一反證。若明瞭此義，則縣絕不致喪失其地位，全國亦絕不致忽視縣事業，如以往的情形，而任省宰割，縣自治或亦可提前完成。為補救此項缺點，所以在制定新縣制時，對於確立縣地位，劃分省縣權責的基本原則，首先予以規定。

二、分縣自治——確定建立民主制度的基礎

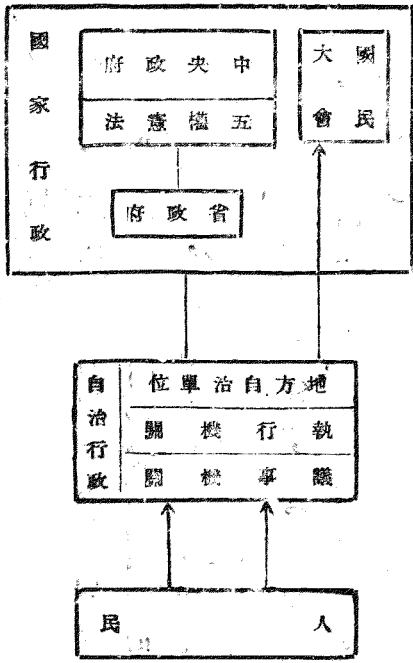
我國地方制度的第二個原則，是「分縣自治」，即所謂「中華民國之建設，必當以人民為

基礎，而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治」（中華民國建設之基礎）。建國大綱第八條至第十八條，述明建國程序，均自建立縣自治做起，即爲此種精神的表現，其第十八條定「縣爲自治單位」，亦屬此義。

所謂「單位」，析之可得三種意義：(一)爲建立民主政治的單位，建國大綱所定建國程序，自縣而上，遵教中所稱「分縣自治」，「民權以縣爲單位」，「三千縣民權，猶三千塊石基礎」，以建立民國，均屬此義。(二)爲產生國民代表的單位，建國大綱所定「每縣選舉國民代表，參預中央政治」，即以縣爲單位。(三)爲確定完成訓政的單位，建國大綱所定「一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲其憲政開始時期」，蓋民權主義的實現，以縣爲小成，以全國民主政治的產生，集其大成，其衡量，則均以縣爲單位。最近新縣制產生，確定縣爲自治體爲法人，足爲財產權的主體，則爲引伸此義應有的文章。

以上兩點：(一)地方制度的權限，採用均權原則，(二)地方制度的建立，須實行分縣自治，自縣自治單位做起，整個的現行地方制度，完全由此出發，必先認識了這兩點，然後可以進而略論我國現行的地方自治制度。茲將訓政時期地方自治團體的地位，圖解如次：

三民主義下的民主制	實行五權憲法	適用均權原則	實現三民主義
-----------	--------	--------	--------



這圖顯示：地方自治團體，為國家政治建設的單位，省政府在訓政時期，尚在國家行政的範圍。右方表示：三民主義下民主制度適用的原則。

乙、民國地方自治制度簡述

訓政時期所謂地方自治，主要的是屬於縣的部分。全國除一千九百餘縣外，設市者（省轄

市)僅十七處，故我人論此時期的地方自治，不啻述縣自治制的內容，除於下文提出市自治的問題外，即將以縣自治制爲論述的範疇。

我國工業幼稚，市自治僅在萌芽，其制度內容，因多闕漏。民十九國府公布市組織法，是爲市自治的基本法規。市分院轄市省轄市兩種，而實設市條件，最低限度須在人口二十萬以上，是在此限度以下，則市鄉不分，雖具有都市性質的地方，亦須適用縣制，此爲一大缺點。近代各國，除法國外，其他國家的地方區域，無不有市鄉的區別，並適用不同的制度，設市條件的人口限度，亦均不及我國的嚴峻（如日本規定在三萬人以上，英德均一萬人以上，美國各邦，規定不同，自二五〇至五、〇〇〇人不等，蘇聯似無限制），良以市鄉社會組織與事業性質，大有區別，同一制度斷難適用。我國鄉鎮人口依規定最多不滿二萬人，在此以上，二十萬以下的市區（在此限度內的省會約有十三處，縣治約有百處，二萬人口以上的鎮，約有七十餘處，共計一百九十餘處），即須強用縣制，往往將成一自然單位的市區，生硬割裂，分割爲鎮，實不合理，故各省省會、各縣城廂、以及工商業發達的鎮市，因市鄉不分，組織無別，以致各種問題（如保甲的適用問題、警察的管轄問題、及市政建設的興辦問題等），隨時發生，無由解決，故進辦法，實宜從速修訂市組織法規，以便利市自治事業的發展。至該法規定市組織層級之多，與採用直接民權之近於職等，尤爲修訂時的次要問題。

縣自治制的經過，在省權擴大的狀況下，縣一直處於省附庸的地位，縣自治的不能自由發

展，這是重大原因，如縣地位不能確立，縣事權不能劃分，縣財政縣吏治的不能整理，結果，分縣自治的目標，始終不能實現，縣地位不能確立，所以分縣自治不能實現，這是過去一層重大的錯誤。

縣自治制的初步規劃，是在國府奠都南京的時候，十八年公布的「縣組織法」，採用全民政治的原則，中間並不規定漸進步驟，無如各地民智過低，躡等以求，毫無進展，故同年規定六年訓政完成縣自治實施方案，結果亦毫無成就，僅爲歷史上的文獻，撫今思昔，殊可惋惜。茲重引遺教兩段文字，可知當時操切之弊：「地方自治草創之始，當先施行選舉權」（地方自治開始實行法），又曰：「訓政時期告終，爲建設完成時期，在此時期，施以憲政，此時一縣之自治團體，當實行直接民權」。觀此，當知在訓政時期，並非一躍而即可行使直接民權，亦非一躍而四種民權即須全用，此證以建國大綱第八九兩條，派員籌備自治之說而益可信。縣自治的躡等，所以分縣自治不能實現，這是過去的又一層重大錯誤。

此外，縣自治團體的志向，如前所述，應以實行民權民生兩主義爲目的，所謂「不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織」，以往因縣無地位，其自治又多虛飾，地方事業，自少興辦，卽有興辦，對於經濟方面，亦過於忽視，故地方人民救亡不遑，地方富源，亦更無來源，縣自治變爲絕港，毫無生氣，並非偶然。又有一層大錯誤。

剿匪區域，時於此頃情勢，並迫於事實需要，爲補救縣自治制已發現的鬆懈空虛之弊，實

行政改進縣制者，計有三點：（一）裁局改科，其目的爲充實縣府組織，增強縣長權力，以打破廳局割裂自成系統的局面，（二）分區設置，縣區未盡整理，遼闊的地方，有鞭長莫及之弊，分區設置，所以輔助縣府，並非縣下另設一級，（三）實行保甲制度，原有閭鄰編制（採用五進），一者單位太多，再者組織鬆弛，改爲保甲編制（採用十進），實行保甲規約，連保連坐辦法，使守望相助，互相糾察，廢自治而行官治，使一般人民組織起來，這種改革的適合農村社會，於其推行的普遍迅速，可爲明證。

上述縣制改革，到國難發生，尚在進行中，而自治官治的如何熔爲一爐，已成爲急須解決的問題，斯時、大規模長期戰事的跡象，已經顯著，一切人力物力的動員，亟須準備，民衆組織，必須嚴密，地方基層組織，尤須加強，及至全國臨大會舉行於武漢，又決定抗戰建國同時並進的國策，於是爲完成自治，加強基層政治，全國縣自治制，遂有迅即統籌改進的必要，新縣制的制定，即於此時發生。

當新縣制產生的前夕，全國縣制，已有自治與官治兩套法規，前者以縣組織法規爲代表，後者以剿匪區域法規爲代表，二者如何熔合的辦法，中央雖已確定原則（主要的爲「改進地方自治原則」），惟具體方案，尙待頒訂，斯時爲抗戰爲建國，縣自治之亟待完成，已爲全國所公認，惟縣爲省之附庸。已非一日，欲縣自治之抬頭，有兩個先決條件：（一）縣自治單位地位的確立，（二）基層組織社會性能的確認。

一、縣自治單位地位的確立

縣自治單位的意義，在「一分縣自治」一目的內已經說過，惟欲縣自治之有進展，僅有認識，還是不夠，必須將其地位予以確定，換言之，即須從省專備的桎梏中，觸放出來，才能發生作用，其入手辦法，即須在法律上，確認縣的地位，縣既為自治單位，在法律上即為法人，如是縣的事權，即可從省專權中區別出來，縣的財政，亦可從省財政中劃分出來（現在田賦已歸中央整理，此事進行，當可更為順利），如是，縣始取得自由發展的機會。

二、基層組織社會性能的確認

縣為自治體，但其區域甚大，所以要自治體的健全，不能不於縣以下，從接近民衆的地方，再建立基本單位或小自治體，這即是基層組織為建立縣自治單位的根本的原因，前所謂「建設地方自治，促進民權發達，以一縣為自治單位，縣以下再分為鄉村區域而統於縣」（孫文學說第六章），即屬此意。這基層組織的性能力何如，總裁更明示之曰：「鄉鎮以下，是社會建設，這就是說，在鄉鎮以下，注意於保各種工作，要發動保內人民，分別擔任，一方即有保民大會等議事機關，同時保民即是工作的主體，立法和執行兩種義務併合起來，政權和治權差不多合為一體，一切工作，就是眼前切身的社會公益，所以稱為社會建設」（三民主義之體系及其實行程序）。何以基層建設，是社會建設，其理由很是顯著，因為基層事業才是切近民衆的事，才是真正實行三民主義，不然，遠離民衆，所謂主義的實行，必致疏闊落空，所以總

裁又說：「建設的方法，就是要從實行地方自治做起，也可以說實行地方自治，就是我們真正實行主義的起點」。

依上分析，基層組織社會性體之被確認，是很關重要的，其內容包含三種意義：（一）接近民衆的事，要從接近民衆的基層地方去求解決，亦即自地方上實現三民主義，（二）基層組織和事業，必須由民衆普遍地參加，方有宏效，方為切實，因此便引伸到一點重要的認識（三）但基層組織和事業，是具有時間空間的限度的，其組織和事業，因之也須重新規劃，構與配合。以保的組織及其事業為例，可列如左表。

基層組織及其事業的限度（以保為例）

人口：五〇〇

面積：縱橫各三四里

事	業	組	織	時	空	限	制
學	校	兒童班五〇人（一班） 成人班一五〇人（三班）	在三四里範圍內上學 在晚間或農閒時上學				
醫	療	患病者月有數十人	在三四里範圍內就醫				
國	民	有壯丁一〇〇人	就近受訓				
倉	儲		就近監督				

造	產	就近工作
合	作	切於應用
保	民	已達練習民權的最高限
大	會	
百	人	

由於此種基層組織社會性能的確認，然後確定編制，充實機構，才能發揮其效能。

新縣制的所以爲劃時代的文件及其具有建設性，與上述縣地位及其基層性能的確認，是重要關係的，認識了這兩點後，新縣制的內容，也就容易討論了。

丙、新縣制的頒訂

新縣制的頒訂，是應事實的需要，同時亦爲國內時論對於縣制的缺點與改進方法，已有充分認識與經驗，所以經 領袖登高一呼，而新縣制乃得水到渠成，順利的產生。自二十七年四月 總裁發表第一次演講起，改進黨務與調整黨政關係，經二十八年四月發表第二次演講「確定縣各級組織問題」，以迄二十八年九月「縣各級組織綱要」頒行之日止，中間經過研究修訂凡一年有半，始有此完滿之成果。

第一次演講，提出改進縣各級組織的要點，認清「縣是自治單位，鄉村是民衆集合中心，改進黨政，非先從縣以下的地方着手不可」，改進意見有三：

(一) 改進縣以下黨政各級機構，使他自上而下，逐級健全，層層銜接，越在下層，組織越嚴密，力量越廣大。

(二) 調整黨政兩方相互關係，在管教養衛共同事業範圍之內，黨員負着宣傳倡導和帶進的責任，地方政府負着執行的責任。

(三) 振發民衆自覺自動的精神，鄉鎮會議之下，創設八個股（自衛、民事、保健、救濟、財務、合作、教育、建設），分別事業部門，由人民自己負着管理的責任，區縣兩級，各置參議會，使地方一切設施，都能依着民意的反映，獲得適當的改進，同時嚴密民衆組訓，使其參加地方事業。

第二次演講，對於縣各級組織，作更詳盡的規定，於充實基層機構的精神一點，與第一次演講相同，惟方式更有改進，共有八個要點：

(一) 方案的根本精神，在喚起民衆，發揮民力，加強地方組織，促進地方自治事業。

(二) 政教合一，使教育與政治打成一片，以集中事權，增進教育在社會上的效率，並爲解決基層組織與經濟問題。

(三) 縣各級地方組織，均採十進制原則，使一切計劃設施，皆有準則。

(四) 民衆團體，注重以職業爲劃分的標準，民衆組織，依年齡及性別爲區分的準繩，均須嚴密組訓，切實運用，以促進地方建設事業。

察。

(五) 民意機關，自保而鄉鎮而縣，須自下而上，遞級組訓，以建立民權，實行民主監

(六) 就地取才，就地成才，勤加訓練，嚴予教養，以儲備基層幹部人才。

(七) 利用公產及當地勞力，貫徹雙手萬能主義，廣為造產，以籌措地方自治經費。

(八) 下決心，於實行中解決困難，以求新縣制的貫徹實施。

兩次演講，前後對照，改進之處甚多，第一次演講注意於擴張政治下層機體，激發民衆自動精神，尤其鄉鎮一級，特將官治民治融為一體，在第二次演講中，則已將官治移於民治，且較前更為專業化民主化，前所謂基層組織之須注重於社會性能，其意更為顯著。第二次演講時，對於新縣制內容，大體已備，縣各級組織綱要，不過就此演講，加以充實並條文化而已。茲附兩講內容對照表，以資比較：

總裁兩次演講對照表

項目	改進黨務與國粵黨政關係	確定縣各級組織問題	第二次與第一次演講比較
(一) 主要原則	<p>一、充實民族意識及公民能力。</p> <p>二、嚴密民衆組訓。</p> <p>三、促進農工生產及地方建設。</p>	<p>喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業。</p>	<p>均以適應抗戰建國需要為目的。</p>

(三) 組 織		(二) 改 進
(2) 區 署	(1) 縣 政 府	要 點
<p>一、普設區署，內設民、財、建、教、軍五指導員。</p> <p>二、區參議會，由保長、小學校長加倍選出，縣府核聘。</p>	<p>一、增設社會科。</p> <p>二、設置軍事訓練員。</p> <p>三、縣參議會以縣長為主席，書記長為祕書。</p>	<p>一、校正過去頭重腳輕之機構。</p> <p>二、確定黨政雙方任務，及其聯繫方法。</p> <p>三、由民衆參加事業，表達民意，振發自動自覺精神。</p>
<p>一、區之範圍，以六至十五鄉鎮為原則。</p> <p>二、區署設區長一人，指導員二至五人。</p> <p>三、得設警察所、鄉鎮建設委員會、職業訓練班、壯丁聯隊部、及合作社聯合社。</p>	<p>一、縣為地方自治單位，分三等至六等。</p> <p>二、縣政府分科，取彈性規定。</p> <p>三、縣參議會一組成，為每鄉鎮代表一人，酌加職業代表，主席由會自選。</p>	<p>一、政教合一，實行三位一體制。</p> <p>二、各級編組，採十進制之原則。</p> <p>三、運用民衆團體與民衆組織。</p> <p>四、採用間接選舉制，建立各級民意機關，實行民主政治。</p> <p>五、儲備基層幹部人才。</p> <p>六、運用雙手兩龍，實行遺產，以籌措地方自治經費。</p> <p>七、於實行中解決困難。</p>
<p>不普設區署，並不設民意機關。</p>	<p>規定較詳。</p>	<p>改進要點，更具體化。</p>

(五)事權	(四)財政	(4) 保	(3) 鄉鎮公所
未規定	未規定	<p>一、保長職務減少。</p> <p>二、鄉鎮直接指揮甲長。</p>	<p>一、鄉鎮包括六千至一萬人。</p> <p>二、鄉鎮長一人，由甲長選舉，軍事政治幹事各一人，由上級指派(有給職)。</p> <p>三、鄉鎮會議，由鄉鎮民選舉首事九人至十人組織之。</p> <p>四、設入股，由首事任股長，每股分組，由人民選組長，各組分管民衆事業。</p>
一、劃分自治及委辦事務。	<p>一、縣預決算送縣參議會審核。</p> <p>二、縣及鄉鎮均有財權。</p>	<p>一、編組採十進制，以六至十五單位為原則。</p> <p>二、設保長副，及幹事二至四人，由副保長及教師擔任。</p> <p>三、設國民學校，合作社分社、壯丁隊、及藥箱。</p> <p>四、保民大會之組成，為每戶出席一人。</p>	<p>一、鄉鎮為縣以下之基本單位，其劃分，以六至十五保為原則。</p> <p>二、設鄉鎮長一人，副鄉鎮長一或二人。</p> <p>三、設民政、警衛、經濟、文化、四股，得合併，各股設主任及幹事，由副鄉鎮長及教師擔任。</p> <p>四、設中心學校、合作社、倉庫、壯丁大隊、及醫務所。</p> <p>五、鄉鎮民代表會之組成，為每保代表二人。</p>
有大體規定	有大體規定	保為鄉鎮構成分子，其組織實同鄉鎮之雛形。	實行三位一體制，其組織更充實，更事業化，並設民意機關。

丁、綱要的分析

新縣制的具體文獻，爲「縣各級組織綱要」，全文雖僅六十條，但對於開始自治時期縣鄉（鎮）自治體的組設，如構成要素，組織機構等，已斟酌至當，縣自治制的內容，大體悉備。其規定重心，注意於基層政治基礎的樹立，及其自治事業的開展，尤爲新制特色。至確立縣地位，明訂其財政人事諸端，則爲實施新縣制應有的意義。以往縣自治制法規紛歧苛雜生硬蹇蹇的毛病，自此可以一掃而空。綱要定名「縣各級組織」，爲「立機關」之事，其他自治事業之如何完成，顧名思義，自爲另一問題。條文首尾銜接，「氣呵成」，各之即成爲「縣自治單位」的整個法規，析之則自治體的各成分，亦已畢具，茲將全文析爲十類，分別加以簡釋如下：

第一、縣自治的開始

有關條文爲：第一條首句、及第五條。

綱要開宗明義，確定縣自治的體制：（一）縣爲地方自治單位，故「縣爲法人，鄉鎮爲法人」，即認定其爲自治體、爲法人。自治體的構成要素有三：曰區域、曰民、及自治權（見第二第三第四各點）。既爲法人，目爲權利義務的主體，自有財產權。縣鄉（鎮）的地位，彼此建立。（二）縣鄉（鎮）各爲法人，即確定縣自治單位的構成，爲縣鄉（鎮）兩級制。（三）縣自治進行的程序，參照軍政、訓政、憲政的建國三時期，在「改進地方自治原則」中，本規

定爲扶植自治、開始自治、完成自治三期，綱要所適用者，爲開始自治時期，綱要全部條文，均以此爲出發點而制定。

第二、戶口（自治體第一要素）

有關條文爲第六、五七、五八、共三條

對於公民資格，規定甚寬（積極消極資格），俾大多數民衆，均可行使四權。在新縣制中，基層組織及其民權行使，均暫以戶爲單位，所以戶口編查，保甲編整，甚爲重要，其詳當另訂補充法規，茲從略（見附錄「地方自治法規目錄」）。

第三、區域（自治體第二要素）可分縣自治區域和鄉鎮自治區域兩部份。

（甲）關於縣自治區域的條文爲：第一條（下半段）、第四條（下半段）、及第二十四條、共三條。

關於縣自治區域規定的要點是：（一）縣自治區域是整個的，區非縣以下的一級，其劃分不過爲行政上的便利而已。（二）縣區域需要整理，目前的缺點，是縣區域大小，參差過甚（各縣面積，有在二千方市里以下，有在八百方市里以上者）。還有飛洒脫脫犬牙交錯的地段，非加整理，不便治理，貴州省已定有整個的整理計劃，其他各省，尙少見有通盤的籌劃。（三）區的劃分可以爲分區設置之用，亦可不設置而爲分區指導之用，其面積組成，所以不採取十進制的緣由，因區完全爲輔助縣行政的督導地域，與基層組織之爲自治編制而受社會性能

的限制者不同。

(乙)關於鄉(鎮)自治區域的條文爲第四(一項上半段)、二九、三〇、四五、四六(上半段)、五三、五六、共七條。

關於鄉鎮自治區域規定的要點是(一)鄉鎮爲縣內的小自治體，所以稱「縣以下爲鄉鎮」，但保與甲則不同了，僅爲鄉鎮內的編制，保雖自有其機構，但目前尙爲鄉鎮內的自治工作細胞，很多自治事業，仍須由鄉鎮來統籌的。(二)鄉鎮內編制爲保甲，所以容納保甲於自治之中，解決過去保甲與自治，不能並存的問題，同時仍用保甲陳規，保得沿用舊名，乃爲免除紛更，是一種變質而不變形的辦法。此外，採用保甲的十進制後，對於物色幹部人選問題，亦較閭鄰的五進制易於解決(每保百戶，依閭鄰制，須物色二十五人，依保甲制僅需物色十二人)。(三)鄉鎮以下爲基層組織，爲適應其社會性能的編制限度，所以採用十進制，至多至少亦不得超出其半數，並使一切設施計劃，易有準繩。(四)鄉鎮及保區域均爲自治事業之所依據，如爲市場市集等自然單位不可分離時，則得於十進制外，爲例外規定，保設首席保長，聯合辦事，鄉鎮經主管部核定，得擴大編制。

第四、事權(自治體第三要素)
有關條文爲第七條。

解除縣附庸地位的桎梏，以確定縣的地位，發揮其自治體的功能，首須確定縣的事權(自

治權之一），次須確定其財權（亦爲自治權之一）。確定事權，須將縣本身的自治事項與中央及省委辦事項，劃分清楚。（一）省府對於後者，可以指揮。所謂指揮，即決定之權，屬於上級，僅命令下級政府依照執行，因此而所需的經費，不能責縣負擔，並應於公文紙上註明。此種事項，在目前主要者爲兵役，工役（縣以上的工役）、鹽稅、司法、及其他特殊事項（如縣以上的交通及國省臨時委辦事項），均應由國省統籌，不得任意責縣籌款辦理。（二）省府對於前者，僅能監督。所謂監督，即決定之權，屬於下級，縣自由裁量權的行使，上級政府僅監督其適當與合法爲度，其方法前已述及。（三）在目前開始自治時期，基層下級，尙多不知新制推行的方法，各級應辦的事務，宜分別予以具體的規定，鄉鎮事權，亦應劃分，如是，既易適從，又便考核，且爲開始自治時期事實上所必需。

第五、財權（自治體第三要素）可分爲縣及鄉鎮兩部份。

（甲）關於縣財政的條文爲：第一八、一九、二〇、二一、二二、二三共六條。

關於縣財政規定的要點是：（一）確定縣收入，大部份財源均爲省所包攬的，現在依建國大綱及財政收支系統法的精神，分給與縣，其中當以田賦附加，陳報溢額，和屠宰稅爲大宗，至關於縣公債的規定，一時尙少應用。（二）規定縣支出，委辦事項，由上級給款，貧窮或未開發縣份，由上級補助，以求經濟的平均發展。（三）整理財政的要點第一是統收統支，以免割裂，第二是財政公開，以絕弊端，第三是財政監督，以期合法。

(乙)關於鄉鎮財權的條文爲：第四一、四二、四三、四四共四條。

鄉鎮也是自治體，所以與縣一樣，也應有財權：(一)確定鄉鎮收入，不過鄉鎮財源與縣稍有不同，鄉鎮應以公產收入爲主，務求由地方自給，在未來自給前，暫賴補助金爲挹注。(二)鄉鎮以公產收入爲主，故應注重造產，綱要中特別予以規定。(三)鄉鎮財產保管委員會的設置，應有重大作用，不但保管產業，凡合作、金融、倉儲、和造產計劃等事，均應由其提倡推進，惟應經民意機關的核准。(四)在鄉鎮財政基礎未嘗建立健全以前，鄉鎮概算，應由縣統籌編制，俾可平均其負擔，調節其發展。

第六、組織(執行機關) 可分爲縣、區、鄉鎮、保各級組織。

(甲)關於縣及區執行機關的條文爲：第一、八、九、一一、一三、一四、二五、二六(上半段)、二七、二八、共十條。

自治權的行使，必須有適當的機構，以表示團體的意思：第一是執行機關，第二是議事機關。關於縣及區執行機關規定的要點，可列舉如下：(一)縣政府的組織，向例是分等編制，以往分爲三等，不夠用，現在分爲三等至六等，已頒有一各省釐定縣等辦法」，惟各省釐定縣等的標準，尙甚參差，各省間縣等，無比較的意義。(二)縣政府的組織，如設科多寡，職掌分配，員額編制等，向例多用列舉方式，現在僅作原則規定，由各省以「縣政府組織章程」及「縣政府辦事規則」來詳訂，但未經規定的機關，不得設置，寬嚴適當，這是很大的改進。縣

政會議，是照例的設置，已有「縣政會議規則」的訂定。至縣政府設科的系統，係承襲省政府、民、財、建、教、保、的系統而來，以資銜接。(三)區是縣區域的分部，所以其機構也是輔助的性質，在縣區域面積過大或有特殊情形地方，設置區署，以指導為主要任務，這與以前區公所或區署的行政機構的性質不同。在開始自治時期，基層下級對於新政，尚不知如何做，這種指導工作，是十分重要的，在不設區署地方，則仍可分區，以便利縣府派員指導。(四)區有若干事業，必須補助縣府辦理，第一、維持治安，設署地方，遇有必要，均可設置區警察所。第二、聯鄉或聯鎮事業，或數鄉鎮為自然單位時，均得聯合辦理，設建設委員會來設計推進。

(乙)關於鄉鎮及保執行機關的條文為：第三一(一項上半段)、三二、三五、三六、四六(下半段)、四七(一項上半段)、五〇、五四共九條。

鄉鎮亦為自治體，保為組成鄉鎮的工作細胞，因此鄉鎮及保均須有其執行機關，在鄉鎮為鄉鎮公所，在保為保辦公處。關於鄉鎮及保執行機關規定的要點，可列舉如下：(一)鄉鎮為基層組織，其事業建設具有社會性能，因此其執行機關的組織，須與基層社會建設相配合，即依管、教、養、衛、方針，在鄉鎮分組民政、警衛、經濟、文化各股，在保設置民政、警衛、經濟、文化、各幹事(此與縣政府分科組織系統不同)，但在經濟不充裕地方，均可縮小編制。各地對於鄉鎮組織，亦有分等編制的，這是適應各鄉鎮的情形與需要的一種合理辦法。

至鄉鎮保區域爲自然單位時，則其組織自亦可聯合設置，在保爲首席保長，在鄉鎮目前可利用區建設會。(二)鄉鎮公所欲進行基層社會建設，固須有充實的組織，鄉鎮長並須握有集中的權力，但在開始自治時期，不得不加審慎，所以有鄉鎮務會議的設置，鄉鎮自行舉辦事項，須經其通過，一面可以協助鄉鎮長，同時亦可防止其把持。

第七、基層組織的特點 可分基層組織的(一)採取十進制，(二)三位一體制的試行，(三)專業機構的建立三點，第一點已於基層的區域及其組織兩日內說過，茲就第二第三兩點說明如左：

(甲)關於試行三位一體制的條文爲：第三二(一項)、三四、四九、五〇、共四條。

關於試行三位一體制規定的要點是：(一)三位一體制的内容，是政教衛合一，鄉鎮保小學的教員，兼辦政的事務，其政教衛的首長，並暫由一人兼任，同時政教衛的機關和設備，可以共同合用，這即所謂職權與機關都是三位一體。(二)三位一體制的意義，共有四點，即「解決基層組織的人才與經費問題，並集中事權，增進教育效率」。選一人比選三人容易，一人三事，一錢三用，這是人才經費的節省。三事統籌，教育上義教社教合辦，同時並可與管、養、衛、事項，互爲推進，擴大其運用範圍，這是事權的集中與教育效率的增進。(三)三位一體制，原是適應環境的窮辦法，所以其實行時的缺點，須預爲防治。人選難，須勤訓練，責任大，須勤督導，兼職難，須有分任方法，事務繁，須善爲待遇。若地方經濟教育稍

爲發達，學校校長，仍以專任爲原則，但仍須與管的機構，保持聯繫，於政教雙方，均有裨益。

(乙)關於建立事業機構的條文爲：第三、四(二項)、四六(下半段)、四九(三項)共四條。

綱要爲確定縣組織的法規，即「立機關」之事，關於事業方面，原少規定，即有之，亦不過傳見端倪，惟事業爲自治的實質，設僅完成縣各級組織，而無事業，亦等於空換招牌，無補實際，綱要原意，決不如此。現在依上開數條，舉其要點如下：(一)自治事業很多，在一確定各級組織問題」演講的附圖中，最初原列有八種事業(戶籍、土地、衛生、財政、經濟、文化、社會、警衛)，惟詳舉事業，與「組織」的名稱不符，而其分配於鄉鎮或保之間，亦難有適當的排列，所以全部刪去。(二)地方自治事業，着重於以基層爲起點，方切實際，現在綱要中所定的，除事業方案另以命令規定外，主要的基層事業機構有四，即教育、合作(包括倉儲造產)、衛生、國民兵(包括優保聯繫)是，所以配合於基層建設的管、教、養、衛、四種方針，關於這四種主要事業與機構，並已均有補充法規的頒訂(見附錄「地方自治法規目錄」)。

第八組織(議事機關)

關於縣各級議事機關的條文爲：第一二、一五、一六、一七、三八、三九、四〇、五二、

五五、共九條。

關於縣各級議事機關規定的要點是：（一）在自治時期，注重在民權行使的訓練，所以其組設程序，自下而上，愈下級愈民主化，甲居民會改用直接民權，保民大會的構成分子，以戶爲單位（百人會議，其範圍已不小），鄉鎮以上，採間接民權。（二）議事機關的主席，在鄉鎮得與執行機關合一，亦可自選，在保雖未規定，處理亦應如此（鄉鎮組織暫行條例第十二條規定鄉鎮民代表會主席，由代表互選，其第四十五條規定，保長爲保民大會主席），但在縣則以由議事機關自選爲原則，而縣長亦不由其選舉，這是因開始自治時期民權尙未成熟的緣故。（三）縣參議會的組成，除採區域代表制外，並採職業代表制，這是比較進步的辦法。但在此有一問題，即區域代表的名額，在多數縣份，雖在九十人以下，亦有少數縣份，其鄉鎮數或少至一二個，或多至五百以上，這便不能按照每區域選出一名的新法辦理，必須予以補救（見縣參議會組織條例）。至縣行政會議，係過渡時期中的一種議事機關，在縣參議會未成立時，自仍有舉行必要。

第九、訓練考銓

關於訓練考銓的條文爲：第十、二六（下半段）、三一（一項下半段及第二項）、三七（一項下半段及第二項）、四八、五一、五四、共七條。

綱要規定組織問題，對於人事與財政，雖均略有規定，但關於人事，另有考銓法規，故綱

要中所注意的，不過訓練與選舉兩端而已（關於訓練及選舉的補充法規，見附錄「地方自治法規目錄」）。

第十、法效及附圖

有關法文為：第五九、六〇兩條。

綱要的頒訂，是負有在抗戰建國的特殊時代中，改進縣制，完成自治的使命，為達成此種任務，免除以往多套縣制法規的羈絆，乃給予綱要以法律上的優越性，所謂綱要本身，多係調整的成分，惟其實施，乃富有革命性，即指此而言。

附圖中所表示而為條文所未定的，有下列各點：（一）若干專業機構的舉出，如四種主要專業機構（學校、合作、衛生、及國民兵），此外尚有區的職業訓練班，縣的中等學校、圖書館、及農林場。（二）民衆組織，依年齡性別所組成的團體。（三）黨員監察網的設置，及黨的聯繫。但以上三點，都不全屬縣制範圍，從略。茲將上述各釋列表，以便參考。

縣各級組織綱要條文分類簡釋一覽表

分類	項目	條數	內容摘要	要點
一、縣自治開始	一（首句）	五	縣為地方自治單位。縣為法人，鄉鎮為法人。	一、確立縣及鄉鎮自治地位，均為自治體，戶口、區域均屬縣，當為其構成要素。
	二、綱要全文，以適用其開始自治時期為出發點。			二、縣及鄉鎮自治機關，當為其構成要素。
	三、綱要全文，以適用其開始自治時期為出發點。			三、綱要全文，以適用其開始自治時期為出發點。

<p>二、戶口（自治體第一要素）</p>	<p>六 五 八 七</p>	<p>縣公民之消極積極資格及四權之行使。 保甲章則及保甲戶口編查辦法另定。</p>	<p>一、規定資格甚寬，俾多數民衆，均得參加行使四權。 二、暫以戶爲編組單位，關於戶口編查及保甲編查，須另訂章程。</p>
<p>三、區域（自治體第二要素） （甲）縣自治區域</p>	<p>一（下半段） 四（下半段） 二 四</p>	<p>縣區域依現有區域，其修訂應經核定。 縣區應以大或有特殊情形，得分期修訂。 縣區以十至三十下鄉鎮組成。</p>	<p>一、縣區域爲天然的歷史的區域，不宜經子變更，但面積大小過於參差或積習難改，不自治者，亟須調整。 二、縣區域是整個的，必要時設置，爲補救辦法，解決以從區劃紛爭。 三、劃區不深十進制，因區爲補助縣行政的輔導區域，與基層組織的自治編制不同。</p>
<p>（乙）鄉鎮自治區域</p>	<p>四（一項上半段） 三 二 九 〇 四 五 四 六 五 三 六</p>	<p>縣下爲鄉鎮，鄉鎮內編制爲保甲。 劃分鄉鎮探十進制，並由縣府擬定早核。 編保編甲，探十進制，自然單位，得二保或三保聯合辦事。 保名稱得仍舊。</p>	<p>一、鄉鎮爲縣內小自治體，爲其基層組織區域，保爲鄉鎮內工作細胞，並容保甲於自治之中，變質而不變形。 二、基層組織探十進制，以適應其社會性的編制程度。 三、基層組織爲自然單位時，尚得變遷編組，以便興辦事業。</p>
<p>四、事權（自治體第三要素）</p>	<p>七</p>	<p>辦自治事項，受省監督，委辦事項，受省指揮，並予註明。</p>	<p>一、確定縣地位，首須確定其事權（自治體之一） 二、委辦事項，受省指揮，並在公文上註明，所謂指揮，決定之權，屬於上級。 三、自治事項，應受監督，所謂監督，決定之權屬於下級。 四、在開始自治時期，甚多尚多不知所從，其應辦事項，應詳細規定，以便考核。</p>

五、財政（自治體第

三要務）
(甲) 縣財政

(乙) 鄉鎮財政

六、組織（執行機關）
(甲) 縣及區

<p>一一八 一〇 二二一 二二二 二二三 四四一 四四二 四四三 四四四</p>	<p>縣收入八種。 上級負擔專項經費，並補助費撥交公債。 縣得專權設公債。 縣財政統收統支。 規定縣預算決算核准手續。 縣金庫及會計，依法辦理。</p>	<p>一、確定縣地位，並須確定其財權（自治體之一），依財政收支系統法之精神，規定縣收入為八種。 二、根據事權劃分原則，上級應負擔專項經費，並補助費撥交公債，以求經濟的平衡發展。 三、整理財政的整點，須從統收統支，財政公開，及實行主計原則入手。</p>
<p>二五 一四 一三一 九 八二</p>	<p>縣分爲三等至六等。 縣政府設民、財、教、建、專、地、社、各科，科數及職掌分配，依縣等擬定。 縣政府員額編制，依縣等擬定。 縣政府組織規程及辦事規則由各官訂定，規程所無之總關各官訂定。 區署補助縣政府督導鄉鎮，未設署之區，由縣府派員指導。</p>	<p>一、自治體的行使，須有適當機構，在縣區內爲縣政府，及必要時所設補助縣府的區署。 二、縣分等，所以便利編制，凡縣府分區署、職掌、及員額編制，均依等規定，納入於組織規程之中，其未規定之機關，不許設置。至縣府科別，則係承襲舊制而設。 三、區署爲縣府支部，以督導爲主，故僅設指導員，未設署者，亦得由縣府分區指導。 四、不論設置與否，區得設警察所，以維持治安，設建設委員會，以辦理鄉鎮建設。</p>

<p>(乙)鄉鎮及保</p>	<p>二六(上半段) 二七 二八 三一(一項上半段) 三二 三五 三六(下半段) 四六(一項上半段) 四七(一項上半段) 五〇 五四(一項上半段)</p>	<p>區署以區長一人，指導員二至五人組織之。 設區警察所。 設區建設委員會，為區內鄉鎮建設的計機關。 鄉鎮公所置鄉鎮長副。 鄉鎮公所，設民政、警衛、經濟、文化、得供股或僅設幹事。 充裕地方，得供股或僅設幹事。 設鄉鎮務會議，法定鄉鎮舉辦事。 聯保辦事，設首席保長。 聯保辦事，設保長副及幹事二至四人，或僅設幹事一人。 甲區甲長一人。</p>	<p>七、基層組織的特點 (甲)三位一體制試行</p>	<p>三二(一項) 三四 四九 五〇 三</p>	<p>鄉鎮公所各股主任及幹事，由副鄉鎮長及教員擔任。 鄉鎮警察首長，由一人暫兼，在經濟教育發達區域，校長須專任。 保政教衛首長，由一人暫兼，在經濟教育發達區域，校長須專任。 保辦公處幹事，由副保長及教員擔任。 地方自治實施辦法另定。</p>	<p>一、自治權的行使，在鄉鎮為鄉鎮公所，及鄉鎮內各工作細胞的保辦公處。 二、鄉鎮保執行機關，適應其社會性，依管、教、警、衛的方針，分設民政、經濟、文化四種組織，其行政系統不同。在經濟不充裕地，得設小編制。 三、鄉鎮務會議，可以協助鄉鎮長，並防止其把持。 四、保為自治單位，得聯保辦事，鄉鎮為自治單位的救濟辦法，在目前得利用區確設會。</p>	<p>一、三位一體制的政教衛首長合一，並由教員兼政，是劃辦法，其內容為職權合一，與設備合一，其意義為節人財，集事權，增效率。 二、預防流弊，人選難，須勤訓練，責任大，須勤督導，兼職難，須有分任方法，事務繁，須善為待遇，經濟教育發達地方，校長須專任，但仍宜保持聯繫。</p>	<p>(乙)事業機構的建置</p>	<p>一、事業為自治實質，基層為事業起點，演講附圖原則有基層八種事業，但為名稱所限，均刪除。</p>
----------------	---	--	---------------------------------	--	--	---	--	-------------------	--

<p>八、組織(議事機關)</p>	<p>四(二項) 四六(下半段) 四九(三項)</p>	<p>自治事業包括衛生一項，其區域並須與行政區域合一。聯保設立學校、合作社、合備，但壯丁隊，仍分保編制。學度名稱，得沿用。</p>	<p>二、綱要為「立機關」之事，對於自治事業，須另訂補充法規，綱要中所舉之主要事業總共有四(即教育、合作、衛生、及國民兵是)，以與管、教、養、衛方針相配合。</p>
<p>一、二 一、五 一、六 一、七 三、八 三、九 四、〇 五、一 五、二 五、五</p>	<p>縣行政會議在參議會未成立前，仍舊舉行。 每鄉鎮民代表會選舉一人，並附加職權代表，組織縣參議會。 縣參議會不選縣長，並自選議長。 縣參議會法規另定。 每保民大會選舉二人，組織鄉鎮民代表會。 鄉鎮民代表會主席，鄉鎮民代表會法規另定。 每戶出席一人，組織保民大會，其法規另定。 保民大會會議、居民會議。</p>	<p>一、自治權之實行，須有確切機關，惟在開始自治時期，重在民團訓練，其各級辦事機關的組織，係自下而上，其代表產生，係以戶為單位，保以上採用遞級選舉制。 二、鄉鎮以下，議事與執行合一，鄉鎮以上，則縣長不由選舉，議長由其自選，亦為開始自治時期的辦法。</p>	<p>一、實施問題中，人事與財政並重，關於人事，另有考選法規，綱要所定，不過選舉與訓練兩端。</p>
<p>九、訓練考錄</p>	<p>一〇 二六(下半段) 三一(一項下半段及二項)</p>	<p>縣長及縣府人員之考選訓練，依法津所定。 區長及村長須經訓練合格。 鄉鎮民代表會主席資格，其選舉實施，以命令規定。</p>	<p>一、實施問題中，人事與財政並重，關於人事，另有考選法規，綱要所定，不過選舉與訓練兩端。</p>

原书缺页

三年內，全省各縣一律完成。

三、綱要推行之順序，由縣而鄉鎮而保甲，至各項事業之進度，由省政府斟酌各縣地方情形，分別規定。

上述原則，規定實施行上的時、地、事三要點，（一）須普遍實施，但特殊情形爲例外，（二）完成期限，定爲三年，（三）施行順序，機構調整自上而下，事業進度，依其性質規定。各省依照原則，擬定實施計劃者，已有十九省（其餘九省，如遼、吉、黑、熱、冀、察、綏、晉、新等，都以戰區或特殊情形，未訂計劃）。各省計劃內容，主要的是規定縣各級組織，依照綱要調整的步驟，同時規定訓練幹部和整理財政的辦法要點，也有規定若干種主要自治事業的。至其實施時期，可分成下列各類：自二十九年全省各縣普遍實施的，有川、甘、青、滇、湘、桂、閩、浙、皖、贛等十省，分縣分期實施的，有陝、豫、鄂、粵、蘇等五省，自三十年起各縣普遍實施的，有寧夏省，分縣分期實施的，有點康魯三省。這是綱要頒行後訂定實施辦法的大概情形。

現在多數省份，實施新縣制已有年餘，雖限期未滿，發表的材料不多，尙難確論，但就一般觀察，縣各級組織，大都已漸充實，幹部訓練與財政整理，已漸有進展，自治事業，亦在開始推動，惟欲達成新縣制實施目的，則對於若干問題，尙須積極解決：如（一）重要補充法規（鄉鎮組織規程、保甲編整辦法、戶籍法規、各級民意機關法規、省縣鄉鎮間權責劃分辦

法、縣財政整理辦法、自治事業方案、及實施新縣制考核辦法等）的頒佈（屬當時正在陸續公布），（二）城鎮地方市政制度的增訂（人口在設鎮限度以上，設市限度以下地方的適用制度），（三）警察局與警佐制度的確定（全國已設的警察局有七一七處如何調劑），（四）國民兵團與軍事科職掌的協調（最近國民兵團的設置，雖已有彈性規定，但其職掌上的協調，仍待解決），（五）教育局改科後其經費與行政的保障，小學校長兼職方法的妥訂等，這些都是新縣制實施後，於制度及人事運用上，亟須補救的問題。

此外、新縣制的實施，還有一個重要問題，即除各省已訂的綱要實施計劃外，還有訂定其他補充計劃的必要，綱要預訂，僅是刷新縣制，僅是「立機關」之事，完成自治事業，才是實現主義，才是目的，所以有了刷新縣制的計劃，還須配以完成自治的計劃，這才是完全的計劃，也是行政三聯制所稱「計劃」的起點，這個補充計劃共有訓練、理財、與專業三種。

（一）訓練計劃

照實施新縣制所需人才的估計，自縣長以至保甲長，共約一千一百二十萬人，加備補人員四分之一，共計所需訓練的人數，約一千四百萬人。依照「縣各級幹部人員訓練大綱」的規定，各級人員由中央及省縣三級訓練機關，分別施訓，此種分工的結果，每級訓練的人數，有一定限度，約自二至千餘人至六千餘人不等（如左表）。

訓練機關	訓練對象	人數	每一機關擔任訓練人數	附註
中央訓練機關	縣長設治局長	二、五〇〇人	二、五〇〇人	
	科長(教育、社會、軍事)	五、〇〇〇人	五、〇〇〇人	
省訓練機關	秘書、科長、科員、指導員、警佐、技士、區長	六六、〇〇〇人	二、三〇〇人	以每省設五個分機關計，訓練不過估七百餘萬人，其間，可在各區或鄉鎮訓練，若除去此數，則每縣訓練人數不過二、七
省訓練分機關	區指導員、鄉鎮長副、中心學校校長、股主任及幹事	八六二、〇〇〇人	六、一〇〇人	縣訓練人數不過二、七
縣訓練機關	保長副、幹事、國民學校校長、甲長	一三、〇〇〇、〇〇〇人	六、五〇〇人	

這個訓練業務，各省大都已擬定計劃，積極推進。不過此後對於任免、待遇、考核、獎懲、保障、等問題，尚須立定地方人事制度，相輔而行。

(二) 理財計劃

實施新縣制所需財力的估計，江蘇等十七省約八一、八〇〇萬元，較二十五年度數(一六、一〇〇萬元)約增五倍強，每縣平均需款六二八、〇〇〇元(二十五年度為一二四、〇〇〇元)，其每縣年增經費的原因如左：

民意機關費

四、〇〇〇元

充實鄉鎮保機關費

一四〇、〇〇〇元

國民兵組訓費

六〇、〇〇〇元

建設費衛生費

六〇、〇〇〇元

教育文化費

三〇〇、〇〇〇元

一般人對於實施新縣制最大的顧慮，爲經費問題，但苟有理財計劃，則分年實施，循序漸進，亦不難迎刃而解。上表所增數字，以充實鄉鎮保機關及教育文化費爲大宗，這都與基層發展有關，換言之，卽基層單位多，故其總數大，其解決途徑，亦可在於尋求。蓋基層福利事業的舉辦，以由基層自籌經費爲原則，所謂取之於民，用之於民，此其一。所增經費，合之雖甚鉅，分之則正細，此亦符合便於地方自籌的原則，此其二。解決方法有二：

1、在治標方面，須確立縣之財政地位，給予其所應有的稅源，俾其整理發展，以達於自給。在開始時期，設有必要，暫予補助，以資過渡。綱要已將此項原則訂入，現在只看省縣如何利用此項規定（自田賦收歸中央整理後，進行當更順利）。

2、新制事業，大半集中於鄉鎮基層組織，鄉鎮財源，自有其特殊性，與上級重賴於稅捐性者不同，欲發展其特性，卽須發展其公共產業，換言之，卽須重視雙手萬能主義，積極造產是。

整理財政（四川等省已在實行）及公共遺產（湖黔桂贛亦已舉辦）必須有分年計劃，然後成效可期。

（三）事業計劃

刷新縣制，是「立機關」，訓練與理財計劃，亦僅是準備的工具，其他自治條件的如何完

成，乃是完成自治的方法。不過這種事業計劃，如何訂定呢？自然須於遺教中求之。而地方自治開始實行法」規定六事，並及合作事業，「建國大綱」及「中國革命史」又舉出其各條件，綜上歸納，可以得到下列十四項：

- | | | | |
|-----------|------------|-----------|-----------|
| (1) 編查戶口 | (2) 規定地價 | (3) 開墾荒地 | (4) 實行造產 |
| (5) 整理財政 | (6) 健全機構 | (7) 訓練民衆 | (8) 開闢交通 |
| (9) 設立學校 | (10) 推行合作 | (11) 辦理警衛 | (12) 推進衛生 |
| (13) 實施救卹 | (14) 厲行新生活 | | |

既定事項，尤必須規定其完成的標準，以爲衡量稽核的尺度。例如：學校一項，須有若干學校，或掃除文盲至百分之幾，遺產一項，須有若干種產業，每年應有若干收益，衛生一項，須設若干衛生機關，或死亡率減至若干數字，彼此類推，則全部標準，不難確立（現已預訂地方自治實施方案，見附錄），省政府據以訂定事業實施計劃，各縣依此爲縣政的設施準則，訂定其推行辦法，如是自治日與其實成限度，都是簡而確實，於工作之中，不難寓以工作競賽之意，中央可以之課各省，各省以之課各縣，縣以之課鄉鎮，人民以之互相激勵，層層督促，時時稽核，又具體，又便利，以往籠統敷衍的積習，自可廓清。

有了完備的計劃，尤在求計劃的必定實現，這是有段三聯制的終點——考核方法，也不得不講究（現已預訂督導考核方案，見法規目錄）。新縣制的實施，大部是因於基層的事業，基

層事業，往往以單位多，事項細，考核不易嚴密，何況以往多用關門發令的方式，向不注意外勤督導的工作呢？改進的方法，自可依此規定一個要點，即單位多，分層則少，事項細，分工則輕，換言之，單位多，用分層負責的方法，則即簡而易理，事項細，處理繁雜，用分層督導的方法，則即輕而易舉。根據此項原則，則爲求新縣制實施的有效考核辦法，應採用左列步驟：

1、上級機關之指揮宜統一，中央於省，省於縣，都應如此，以往政出多門的現象，尙宜作進一步的調整，庶可貫徹分層負責的精神。

2、省與縣，縣與鄉鎮的事權，宜劃分清楚，使縣及鄉鎮知道，若干事項，他有自由裁量之權，可以適當運用，同時，縣下各級組織應辦的事項，須明白規定，使知所分層負責。

3、縣下各級，對於應辦事項的進展，須有規定的圖表簿冊，予以記載，使易於分層督導，也便於自己檢查。

4、上級機關，都應用大部分時間於外勤工作，一面指導，一面督促，爲之解除困難，庶可以實現分層督導的效能，免除過去敷衍粉飾的毛病。

結論

綱要的頒行，不要小看了他內涵的國防因素，舉例來說，就他着眼於從地方上建立起全民

動員的基礎，在平時爲實施管、教、養、衛的地方政治建設，一到戰時，便可動員全民以應付近代的戰爭，若認真實行，有了管的機構，再加上普教（即普設學校）、軍訓（即國民兵隊的普施軍國民訓練）、和地方經濟的力量，配合起來，便成爲國家總動員的力量，是以八中全會訂立「戰時三年建設計劃大綱」，即曰以爭取最後勝利，達到國家絕對安全爲主要任務，其中政治建設，即以達成動員國防力量的機構爲要件，這樣看法，綱要的要素，方能領略到，蓋動員民衆，必賴健全的地方制度，尤以樹立基層政治組織，完成自治專業爲根本，這便是目前改進地方自治制度的主要目的和任務，我國固有自治制度的建立，也將自此開始。

三十年十月草於郊

參考書目

就比較近出而切要易得者選錄若干種於次：

- 一、各國地方政府 張永懋譯 二十六年商務大學叢書
- 二、地方自治 雷殷 三十年中央訓練委員會
- 三、行政法總論及其他地方自治書籍 可就商務或正中版本中選用
- 四、縣各級組織綱要及地方自治參考材料 二十九年中央訓練團
- 五、新縣制法規彙編 三十年正中
- 六、新政治月刊 縣政專號共四期
- 七、訓練月刊 新縣制專號
- 八、內政法規彙編（民政類） 三十年內政部

地方自治法規目錄

現行地方自治制度的有關法規甚多，茲選錄最切要者四種，以示現制內容的一斑，其餘僅開示目錄，並分爲原則、基本、補充三類，補充類又分爲區域、戶口（及保甲）、事權、組織、訓練、財政、事業（分教、養、衛）、考核八目排列，其係草案而足以示範者，則依中央訓練團刊行之「縣各級組織綱要及地方自治參考材料」所載，擇要附列，以便參考。本篇選錄法規，均以截至三十年十二月爲止。

編者識

甲、原則

- 一、建國大綱 遺教
- 二、地方自治開始實行政法 遺教
- 三、基層政治建設 八中全會通過
- 四、改進黨務與調整黨政關係 總裁演講
- 五、確定縣各級組織問題 總裁演講
- 六、行政三聯制 總裁演講

乙、基本法規

- 一、縣各級組織綱要 二十八年九月國民政府公布
- 二、實施辦法原則三項 二十八年十月行政院公布
- 三、縣制縣政改革實施綱領草案
- 四、地方自治實施方案 三十年十月行政院公布

丙、補充法規

(1) 區域

- 一、省市縣勘界條例 十九年六月內政部公布
- 二、縣行政區域整理辦法大綱 二十年三月內政部公布
- 三、各省釐定縣等辦法 二十九年四月行政院公布

(2) 戶口

- 一、戶籍法 二十年十二月國府公布二十三年三月修正
- 二、戶籍法施行細則 二十三年六月內政部公布三十年十二月修正
- 三、國民兵身份證暫行條例 二十九年六月軍事委員會公布
- 四、縣保甲戶口編查辦法 三十年九月內政部公布
- 五、暫居戶口登記辦法 三十年十二月內政部公布

(3) 專權

一、縣政府應辦事項草案

二、鄉鎮應辦主要事項草案

(4) 組織

一、縣政府分區設置規程 二十九年四月行政院公布

二、鄉鎮組織暫行條例 三十年八月國民政府公布

三、縣參議會組織暫行條例 三十年八月國民政府公布

四、縣參議員選舉條例 三十年八月國民政府公布

五、鄉鎮民代表選舉條例 三十年八月國民政府公布

(5) 訓練

一、縣各級幹部人員訓練大綱 二十八年十一月行政院公布

(6) 財政

一、保國民學校及鄉鎮中心學校基金籌集辦法 二十九年五月教育部公布

二、縣財政整理方案草案

三、鄉鎮造產辦法草案

四、改訂財政收支系統實施綱要 三十年十一月國民政府公布

(7) 事業

教

一、國民教育實施綱領 二十九年三月教育部公布

養

一、縣各級合作社組織大綱 二十九年八月行政院公布

二、城鎮鄉建設辦法大綱草案

衛

一、國民兵組織管理教育實施綱領 二十八年三月軍事委員會公布

二、國民兵組織管理教育實施辦法大綱 二十八年九月軍政部公布

三、縣警察組織大綱 三十年二月行政院公布

四、縣各級衛生組織大綱 二十九年五月行政院公布

五、縣衛生工作實施綱領 二十九年十二月衛生署公布

(8) 考核

一、各省實施縣各級組織綱要督導考核方案 三十年七月內政部公布

地方自治法規附錄四種

戰時三年建設計劃大綱（八中全會通過摘錄與地方自治有關部份）

三年計劃之主要任務

吾人認爲抗戰必須爭取最後勝利，建設必須達到國防絕對安全，本此兩大原則，訂定三年計劃。

計劃之實施程序

（一）本計劃大綱實施期間，應由民國三十一年一月起，至三十三年年底止，三十年七月至十二月止，爲準備工作期間。

（二）本計劃本綱，乃三年內建設工作之總路線，各部門應斟酌年度實際情形，分別擬訂其分年計劃及工作進度。

（三）本計劃本綱，欲使其成爲整體性，應與各種配合工作，一爲三年計劃大綱之總配合，二爲每年度之年度計劃及年度概算之配合工作。

基層政治建設

依照建國大綱及地方自治開始實行法，樹立基層政治組織，完成地方自治，（一）由基層政治組織，注重衛生設施，辦理地方警衛，普及國民軍訓，發展國民體育，以保衛地方，厚植禦侮實力，而求民族主義之實現。（二）由基層政治組織，注重普及教育，訓練人民行使政權治權，以樹立民治基礎，而求民權主義之實現。（三）由基層政治組織，注重舉辦生產事業，發展交通，普行合作制度，加強糧食管理，推行土地政策，促進耕者有其田，以發展國民經濟，而求民生主義之實現。

國防經濟建設

省財政應由中央統籌劃劃，縣財政應由省財政劃分，力求自立，俾管教養衛諸政，平衡發展，促進地方自治之完成。

國防社會建設

（一）加強全國人民團體之組訓，使能配合軍事行動，以實現全民總動員。（二）力圖社會福利事業之發展，安定人民生活，以鞏固戰時社會秩序。（三）推行合作事業，發展合作組織，以促進戰時社會經濟之發展。（四）積極救濟難民，救濟難童，加強其組訓，以救流亡而安人心。（五）積極推進保健及防疫工作，以充實抗戰之人力。

國防教育文化建設

國民教育之推行，應與新縣制相配合，在四川、西康、貴州、雲南、陝西、甘肅、寧夏、

齊、新、疆、廣、東、廣、西、福、建、江、西、湖、南、湖、北、河、南、浙、江、安、徽、等、省、三、年、內、應、建、成、每、一、鄉、鎮、，、設、置、中、心、學、校、一、所、，、至、少、二、保、有、國、民、學、校、一、所、。

縣各級組織綱要（二十八年九月國民政府公布）

（甲）總則

一、縣為地方自治單位，其區域，依其現有之區域。縣之廢置，及區域之變更，應經國民政府之核准。

二、縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分為三等至六等，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、縣以下為鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制為保甲。縣之面積過大，或有特殊情形者，得分區設署。

凡教育、警察、衛生、合作、征收、等區域，應共前項區域合一。

五、縣為法人，鄉（鎮）為法人。

六、中華民國人民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者，為縣公民，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事項。

前項執行中央及省委辦事事項，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，由各省政府依縣之等次，及實際需要擬訂，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、俸級、及編制，由省政府依縣之等次，及實際需要擬訂，報內政部核定之。

十、縣長、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，由內政部擬定之。

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)選舉二人，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、左列各款為縣收入：

(一) 土地稅之一部(在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額)。

(二) 土地陳報後，正附溢額田賦之全部。

(三) 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。

(四) 土地改良物稅(在土地法未實施之縣為房捐)。

(五) 營業稅之一部(在未依營業稅法改定稅率以前為屠宰稅全額，及其他營業稅百分

之二十以上)。

(六) 縣公產收入。

(七) 縣公營業收入。

(八) 其他依法許可之稅捐。

十九、所有國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支。

凡經費足以自給之縣，其行政費及事業費，由縣庫支給。收入不敷之縣，由省庫酌量補助。人口稀少，土地尙未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助。

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

二十一、縣之財政，均由縣政府統收統支。

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

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

二十三、縣金庫之設置，及會計、稽核，依法令之規定辦理之。

(戊)區

二十四、區之劃分，以十五鄉(鎮)至三十鄉(鎮)為原則。

二十五、區署為縣政府補助機關，代表縣政府，督導各鄉(鎮)，辦理各項行政及自治事務。

在未設區署之區，由縣政府派員指導。

二十六、區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項，均為有給職，非甄選訓練合格人員，不得委用。

二十七、區署所在地，得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

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

(己)鄉鎮

二十九、鄉(鎮)之劃分，以十保為原則，不得少於六保，多於十五保。

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

三十一、鄉(鎮)設鄉(鎮)公所，置鄉(鎮)長一人，副鄉(鎮)長一人至二人，由鄉

(鎮)民代表會，就公民中具有左列資格之一者選舉之：

(一)經自治訓練及格者。

(二)普通考試及格者。

(三)曾任委任職以上者。

(四)師範學校或初中以上學校畢業者。

(五)曾辦地方公益事務著有成績者。

鄉(鎮)長選舉實施日期，另以命令定之。

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

經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。

三十三、鄉(鎮)長副鄉(鎮)長之任期為二年，連選得連任。

三十四、鄉(鎮)長、鄉(鎮)中心學校校長、及鄉(鎮)壯丁隊隊長，暫以一人兼任之。在經濟教育發達之區域，鄉(鎮)中心學校校長，以專任為原則。

三十五、鄉(鎮)自行舉辦之事項，應經鄉(鎮)務會議議決，方得施行。

三十六、鄉(鎮)務會議，由鄉(鎮)長主席，各股主任、幹事，均應出席，與所議事項

有關之保長，得列席。

三十七、鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長，及鄉（鎮）公所職員之訓練辦法，另定之。

（庚）鄉（鎮）民代表會

三十八、鄉（鎮）民代表會之代表，由保民大會選舉之，每保代表二人。

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

四十、鄉（鎮）民代表會之組織、職權、及代表之選舉方法，另定之。

（辛）鄉（鎮）財政

四十一、鄉（鎮）財政收入如左：

（一）依法賦與之收入。

（二）鄉（鎮）公有財產之收入。

（三）鄉（鎮）公營事業之收入。

（四）補助金。

（五）經鄉（鎮）民代表會決議征收之臨時收入，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）財政之收支，由鄉（鎮）公所編製概算，呈由縣政府審核，編入縣概算。

（壬）保甲

四十五、保之編制，以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲。

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

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

（一）師範學校或初級中學畢業，或有同等之學力者。

（二）曾任公務人員，或在教育文化機關服務一年以上，著有成績者。

（三）曾經訓練及格者。

（四）會辦地方公益事務者。

在未辦理選舉以前，保長副保長，由鄉（鎮）公所推定，呈請縣政府委任。

四十八、保長副保長任期二年，連選得連任。

四十九、保長、保國民學校校長、保壯丁隊長，暫以一人兼任之。

在經濟教育發達之區域，國民學校校長，以專任爲原則。

鄉（鎮）中心小学、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，分任民政、警衛、經濟、文化、各事務，由副保長及國民學校教員，分別擔任之。

在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。

五十一、保長、副保長、及保辦公處職員之訓練辦法，另定之。

五十二、保民大會，每戶出席一人，其組織及職權，另定之。

五十三、甲之編制，以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶。

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

五十五、甲設戶長會議，必要時，並得舉行甲居民會議。

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

五十七、關於保甲之各種章則，另定之。

五十八、保甲戶口之編查，另定之。

（癸）附則

五十九、本綱要自公布之日施行。

六十、本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部份，暫行停止適用。

地方自治實施方案（三十年十月行政院公布）

甲、地方自治條件及其完成標準

（壹）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。

（貳）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價值稅。

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，大體規定其地價，並將原有土地賦稅，加以釐整。

（參）開墾荒地

一、全縣公私所有荒地，調查完竣，造具清冊。

二、公有荒地荒山，由各鄉鎮公所按其性質，分別利用及管理。

三、私有荒地荒山，由各鄉鎮公所督飭土地所有人，限期施墾及造林（其無力施墾或逾限不墾者，由縣依最低地價，加以征收，轉放於需要土地之人民，其地價得分期分給之，其無力造林，或逾限不造林者，依森林法第四十五條之規定辦理）。

（肆）實行遺產

一、鄉鎮及保，因時因地，并依照現行有關之法令規定，利用當地民力財力，從事公共遺產，其收益充作辦理地方自治事業之用（遺產事業舉例如下：（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、水碾等）。

- 二、應視遺產性質，酌令成年男女，每年參加公共遺產工作若干日。
- 三、遺產收益，應指定至少百分之五十，撥充地方國民教育經費之用。

（伍）整理財產

- 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。

（陸）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）民代表會、保民大會，依法成立。

三、完成各業組織。

（柒）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，使用四權。

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、在非常時期，各鄉（鎮）保厲行精神組動員，按照規定，舉行國民月會。

七、完成職業團體及社會團體幹部與會員之訓練。

八、縣公民分別參加組織職業團體或社會團體。

（捌）開闢交通

一、縣與毗隣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及與省長途電話聯絡，皆應依照規

定，修築完成。

行法令規定辦理，並完成之。

四、全縣養老組織之設置。

(玖) 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、保國民學校附近，鄉鎮中心學校附近，均設有民衆訓練、運動、娛樂、遊息場

所。

四、學齡兒童入學者，達全數百分之五十以上。

五、失學男女成年人學者，達全數百分之四十以上。

(拾) 推行合作

一、每保設有保合作社或保合作社分社（於必要時，得聯合二保或三保設立之）。

二、每鄉鎮設有鄉鎮合作社（保合作社得加入鄉鎮合作社爲社員，於必要時，鄉鎮合作

社，得設保分社）。

三、每縣設有合作社聯合社（於必要時，二或二以上之鄉鎮合作社，亦得設立聯合社）。

四、各級合作社，附設簡易農倉或正式倉庫，辦理儲押，流通金融，調劑民食。

五、發展生產、運銷、消費、保險、信用等各種合作事業，並以合作方式，從事公共造

區（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）。

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。

（拾壹）辦理警衛

- 一、警保聯繫，辦理完成。
- 二、每鄉鎮國民兵隊，每保國民兵隊，訓練完成。
- 三、縣境內治安良好。

（拾貳）推進衛生

一、依照縣各級衛生組織大綱之規定，於縣政府所在地，設立衛生院，如人力財力確實困難者，得比照衛生分院之編制設置，仍應按期充實，以期達到衛生院之標準。

二、區署所在地或擇適當地點，設立衛生分院。

三、每鄉鎮設立衛生所，但以一時人力財力物力不充裕時，應先擇重要鄉鎮或聯合數鄉鎮設置之。

四、每保應設衛生員及設置保健藥箱，如保衛生員尙無相當人員派充時，應先就有國民學校之各保，儘先設立之。

五、衛生院及分院所員工之工作，應按照縣各級衛生組織大綱，及縣衛生工作實施綱領，按步實施之。

六、每縣鄉鎮保，應籌有衛生事業基金。

(拾叁) 實施救卹

一、所有老、弱、殘、廢、癩、寡、孤、獨、傷、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、統一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。

五、縣成立兒童教養所，鄉鎮并酌設教養分所。

六、救卹經費，應妥籌之。

(拾肆) 厲行新生活

一、烟賭禁絕。

二、改良風俗，革除陋習。

三、獎勵節約及儲蓄。

四、使人民生活，在食、衣、住、行、育、樂、中，合理化，紀律化，明禮義，知廉

恥。

五、調解紛爭，和鄰睦族。

乙、實施及考核

關於地方自治實施成績之考核，應切實依照各省實施縣各級組織綱要指導考核方案之規定辦理。各省政府及內政部，應將考核結果，依照黨政工作考核辦法第四第五兩條之考核程序，逐級呈核。

鄉鎮組織暫行條例（三十年八月國民政府公布）

第一章 總綱

第一條 鄉鎮內之編制爲保甲，每鄉鎮以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保，每保以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲，每甲以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶。

第二條 鄉鎮之劃分，以人口、經濟、文化、交通等狀況爲標準，由縣政府擬訂，繪具圖說，呈請省政府核准施行，彙報內政部備案。

現有之鄉鎮區劃，如因歷史關係及自然條件，不適於依前條規定編制時，得由縣政府酌量變通擬訂，繪具圖說，呈請省政府核准施行，報內政部備案。

第三條 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。

第四條 凡二個鄉鎮以上，或鄉與鎮間，有共同利益之事項，得訂立公約，聯合辦理之。

前項公約之訂立及解除，由鄉鎮公所提交鄉鎮民代表會議決，在代表會未成立前，呈請縣長核准，但仍應提交鄉鎮民代表會追認。

第五條 凡縣公民，應赴本鄉鎮公所，舉行宣誓，經登記後，有依本條例及其他法令所定，行使選舉、罷免、創制、複決之權。誓詞如左：

○誓以至誠，奉行三民主義，擁護國民政府，服從最高統帥，履行公民應盡之義務，分擔抗戰建國之大業，謹誓。

中華民國 年 月 日○○○立誓

第六條 縣公民宣誓後，經鄉鎮公所登記於公民宣誓名冊，連同誓詞，彙報縣政府備案。

第二章 鄉鎮民代表會

第七條 鄉鎮民代表會，由本鄉鎮之保民大會，各選舉代表二人組織之。

第八條 鄉鎮民代表會之職權如左：

一、議決鄉鎮概算，審核鄉鎮決算事項。

二、議決鄉鎮公有財產及公營事業之經營與處分事項。

三、議決鄉鎮自治規約。

四、議決本鄉鎮與其他鄉鎮間相互之公約。

五、議決鄉鎮長交議及本鄉鎮內公民建議事項。

六、選舉或罷免鄉鎮長。

七、選舉或罷免本鄉鎮之縣參議員。

八、聽取鄉鎮公所工作報告，及向鄉鎮公所提出詢問事項。

九、其他有關鄉鎮重要興革事項。

鄉鎮民代表會議決之概算，應經縣政府核准，並編入縣概算，其審核之決算，應經縣政府覆核並公布之。

第九條 鄉鎮民代表，任期二年，連選得連任。

鄉鎮民代表違法或失職，由保民大會罷免之。

第十條 鄉鎮民代表於任期內，因事故去職或被罷免時，由該保候補當選人，依次遞補，無候補當選人時，依法另選，其任期以補足前任未滿之期為限。

鄉鎮民代表，如於一會期內，均未出席而無正當理由者，視為辭職，依前項之規定辦理。

第十一條 鄉鎮民代表為無給職，但在開會期內，得酌給膳宿費。

第十二條 鄉鎮民代表會置主席一人，由鄉鎮民代表互選之。

鄉鎮民代表會開會時，主席對於與本身有利害關係之事件，應行迴避。

第十三條 鄉鎮民代表會主席缺席，或依前條第二項之規定迴避時，由出席鄉鎮民代表互推一人，為臨時主席。

第十四條 鄉鎮民代表會議，得設在本鄉鎮公所或其所在地。

第十五條 鄉鎮民代表會，每三個月開會一次，由主席召集之，如遇特別事故，或鄉鎮民代表三分之一以上請求時，得舉行臨時會議，會期均不得逾三日。

第十六條 鄉鎮民代表會，非有本鄉鎮全體鄉鎮民代表過半數之出席，不得開議。

議案之表決，以出席代表過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

罷免案之成立應有出席代表三分之二以上之同意。

第十七條 鄉鎮民代表對於與本身有利害關係之議案，不得參與表決。

第十八條 鄉鎮民代表會議公開之。

第十九條 鄉鎮民代表提案，以書面行之，但開會時遇有必要事件，得為臨時動議。

第二十條 鄉鎮長提交鄉鎮民代表會之案件，以書面行之。

第二十一條 本鄉鎮內公民向鄉鎮民代表會建議時，應有十人以上之連署。

第二十二條 鄉鎮長對於鄉鎮民代表會，負左列各任務：

一、布置議場及辦理會議紀錄。

二、報告經辦事項。

三、答復鄉鎮民代表之詢問。

前項會議紀錄，得就鄉鎮公所職員中調派兼辦之。

第二十三條 鄉鎮民代表會決議事項，與現行法令牴觸者無效。

第二十四條 鄉鎮民代表會決議案，送請鄉鎮長分別執行，如鄉鎮長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿意時，得請縣政府核辦。

第二十五條 鄉鎮長對於鄉鎮民代表會之決議案，如認為不當，得附理由，送請覆議，對於覆議結果，如仍認為不當時，得呈請縣政府核辦。

第二十六條 縣政府對於鄉鎮民代表會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請省政府核准後，予以解散重選，並報內政部備案。

第三章 鄉鎮公所

第二十七條 鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長一人，受縣政府之監督指揮，辦理本鄉鎮自治事項，及執行縣政府委辦事項，置副鄉鎮長一人或二人襄助之。

第二十八條 鄉鎮長兼任鄉鎮中心學校校長及鄉鎮國民兵隊隊長，在經濟教育發達之區域，得不兼任鄉鎮中心學校校長。

鄉鎮長不得兼任保長或甲長。

第二十九條 鄉鎮長副鄉鎮長，由鄉鎮民代表會就公民中具有左列資格之一者選舉之，任期二年，連選得連任。

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、師範學校或初級中學以上學校畢業者。

五、曾辦地方公益事務著有成績者。

鄉鎮長選舉實施日期，由省政府定之。

第三十條 鄉鎮長副鄉鎮長，由鄉鎮民代表會選出後，呈報縣政府，彙報省政府備案。

選舉鄉鎮長副鄉鎮長時，由縣長或其代表蒞場監督。

第三十一條 鄉鎮長副鄉鎮長被罷免時，應即由鄉鎮民代表會依法改選。

第三十二條 在未定選舉實施日期之地方，其鄉鎮長副鄉鎮長，得由縣政府遴選合格人員委任

之，報省政府備案。

前項鄉鎮長副鄉鎮長遠去或失職時，由縣政府撤職另委。

第三十三條 鄉鎮公所，設民政、警衛、經濟、文化、四股，每股各設主任一人，民政股文化

股經濟股各主任，得由鄉鎮長副鄉鎮長及中心學校教員，分別兼任，如事實上不能兼任時，

得由鄉鎮長選聘，警衛股主任，應由鄉鎮國民兵隊附兼任。

前項各股所屬之事務，由省政府按照完成地方自治條件各鄉鎮應辦事務，及縣政府委辦事

務，分別分配規定之，報內政部備案。

第三十四條 鄉鎮公所各股，視主管事務之繁簡，及地方實際之需要，酌置幹事，除戶籍應有一人專辦外，得由中心學校教員分別兼任，並置專任事務員一人或二人。經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。

第三十五條 鄉鎮公所辦理公共利益事項，需用人力工作時，經鄉鎮民代表會之議決，得召集各保長甲長，按保按甲征調各戶居民，共同辦理之。

第三十六條 鄉鎮公所辦理公共利益事項，需用物資時，應編制計劃及概算，由鄉鎮民代表會議決，呈准縣政府列入縣概算，由鄉鎮公款開支。

第四章 鄉鎮務會議

第三十七條 鎮鄉務會議，由左列人員組織之：

一、鄉鎮長副鄉鎮長。

二、鄉鎮中心學校校長。

三、鄉鎮國民兵隊長隊附。

四、民政、警衛、文化、經濟、各股主任及幹事。

五、專任事務員。

前項會議，本鄉鎮內與所議事項有關之保長，得列席。

第三十八條 鄉鎮務會議之事項如左：

一、鄉鎮自行舉辦之事項。

二、關於鄉鎮中心工作之實施事項。

三、縣政府委辦事件之執行。

四、鄉鎮民代表會議決案之執行。

五、提交鄉鎮民代表會之議案。

六、出席人員之提案。

七、本鄉鎮內公民十人以上之提議。

第三十九條 鄉鎮務會議，由鄉鎮長召集，開會時，鄉鎮長主席，鄉鎮長有事故時，由副鄉鎮長代理之。

第四十條 鄉鎮務會議每月開會一次，必要時得召集臨時會議。

第五章 保民大會

第四十一條 保民大會，由本保每戶推出一人組織之，其職權如左：

一、議決本保保甲規約。

二、議決本保與他保間相互之公約。

三、議決本保人工征募事項。

四、議決保長交議，及本保內公民五人以上提議事項。

五、選舉或罷免保長副保長。

六、選舉或罷免鄉鎮民代表會代表。

七、聽取保辦公處工作報告，及向保辦公處提出詢問事項。

八、其他有關本保重要興革事項。

第四十二條 保民大會，每月開會一次，由保長召集之，遇有特別事故，由保長或本保二十戶以上之請求，召集臨時會議。

第四十三條 保民大會，非有本保各戶出席人數過半數之到會，不得開議。

議案之表決，以出席人過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

罷免案之成立，應有出席人三分之二以上之同意。

第四十四條 保民大會出席人，對於與本身有利害關係之議案，不得參加與表決。

第四十五條 保民大會開會時，保長主席，保長有事故時，副保長主席，保長副保長俱有事故時，由大會推舉一人主席。

第四十六條 保民大會開會時，保長副保長對於與本身有利害關係之事件，應行迴避，由大會推舉臨時主席。

第四十七條 保長對於保民大會，負左列各任務：

一、布置議場及辦理會議紀錄。

二、報告經辦事項。

三、答復出席人之詢問。

四、整理議決案件。

五、公布大會決議案。

第四十八條 保民大會決議事項，與現行法令牴觸者無效。

第四十九條 保民大會決議案，送請保長分別執行，如保長延不執行，或執行不當，得請其說

明理由，如仍認爲不滿意時，得報請鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。

第五十條 保長對於保民大會之決議案，如認爲不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如

仍認爲不當時，得呈報鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。

第五十一條 鄉鎮公所對於保民大會之決議案，認爲有違反三民主義或國策情事者，得開明事

實，呈請縣政府核准後，予以解散，另行召集，並由縣政府呈報省政府備案。

第六章 保辦公處

第五十二條 保設保辦公處，置保長一人，受鄉鎮長之監督指揮，辦理本保自治事項，及執行

縣政府委辦事項，並置副保長一人襄助之。

保辦公處應冠以所屬鄉鎮名稱。

第五十三條 保長兼任國民學校校長及保國民兵隊隊長，在經濟教育發達之區域，得不兼任保

國民學校校長。

保長不得兼任甲長。

第五十四條 保長副保長，由保民大會，就公民中具有左列資格之一者選舉之，任期二年，連選得連任。

一、師範學校或初級中學畢業，或有同等之學力者。

二、曾任公務員或在教育文化機關服務一年以上，著有成績者。

三、曾經訓練及格者。

四、曾辦地方公益事務者。

在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任。

第五十五條 選舉保長副保長時，由鄉鎮長副鄉鎮長或其代表，蒞場監督。

第五十六條 保長副保長被罷免時，應即由保民大會依法改選。

委任之保長副保長違法或失職時，由縣政府撤職另委。

第五十七條 保辦公處，設民政、警衛、經濟、文化、幹事各一人，民政幹事得由副保長擔任，警衛幹事由保國民兵隊隊附兼任，經濟或文化幹事，得由保國民學校教員擔任之。

前項幹事，若無相當人員時，得由一人兼任二職。在經費不充裕區域，得僅設幹事一人，均由保長延聘，或由鄉鎮長商同保長延聘之。

第五十八條 保辦公處，辦理本保公共利益事項，需要人力工作時，應召集各甲長，按甲召集各戶居民，共同辦理之。

第七章 保務會議

第五十九條 保務會議由左列人員組織之：

- 一、保長副保長。
- 二、保國民學校校長。
- 三、保國民兵隊隊長、隊附。
- 四、保民政、警衛、經濟、文化、各幹事。

前項會議，本保內與所議事項有關之甲長得列席。

第六十條 保務會議之事項如左：

- 一、議訂保甲規約。
- 二、保民大會決議案之執行。
- 三、提交保民大會之提議案。
- 四、出席人員之提案。
- 五、本保內公民五人以上之提議。

第六十一條 保務會議由保長召集，開會時保長主席，保長有事故時，由副保長代理之。

第六十二條 保務會議每月開會一次，於保民大會開會前五日召集之，必要時，得召集臨時會議。

第八章 戶長會議

第六十三條 甲設戶長會議，由本甲各戶之戶長組織之。

戶長有事故不能出席時，應派一人代表出席。

第六十四條 戶長會議之職權如左：

- 一、選舉或罷免甲長。
- 二、政令之執行事項。
- 三、本甲內戶口之稽查填報事項。
- 四、本甲內之清潔衛生事項。
- 五、本甲內應興應革事項。

前項第一款甲長之選舉或罷免，由保辦公處報鄉鎮公所備案。

第六十五條 戶長會議由甲長召集之，每月開會一次，必要時，經甲長或二戶以上之請求，得舉行臨時會議，開會時甲長主席，甲長有事故，或所議事項，與甲長本身有利害關係時，由出席人推舉一人主席。

前項會議，在甲長住宅或保辦公處舉行。

第六十六條 戶長會議，非有本甲戶長過半數之出席，不得開議。

議案之表決，以出席人過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

第六十七條 戶長會議決議案，由甲長執行之。

第六十八條 甲長認為必要，或有本甲居民十人以上之連名請求時，舉行甲居民會議，討論議

決有關本甲重要興革事項。

第九章 附則

第六十九條 鄉鎮應辦事項，鄉鎮民代表會議事規則，保應辦事項，保民大會議事規則，及鄉鎮保各項圖記式樣，均由內政部定之。

第七十條 本條例自公布日施行。