

中華民國三十五年十月

地方自治
卷上

國防部新聞工作人員訓練班印

地方自治 下卷

宋 省編

第六章 我國現行地方自治制度（新縣制）

我國現行地方自治制度，乃根據民國二十八年九月十九日國民政府公布之縣各級組織綱要之規定辦理，普通稱之為新縣制，係別於舊縣制而言。地方自治為本黨政治上的政策，新縣制為政府施政的制度，二者是一體的兩面，所以在講解時很易混淆。茲將新縣制創造經過略述如左：

第一節 初步設計

辛亥鼎革以還，我國知識份子之談政治者，多偏重中央及都市，而忽視國家政治基礎之縣政。至縣以下之鄉村，更非所問。因此人才經濟集中於上，形成頭重腳輕，畸形發展之狀態。近年全國上下，受 蔣主席之啓示，觀念漸為轉移，始知欲民族復興，國家強盛，非從健全縣政機構，堅強地方基層組織不可。尤以抗戰以來，因政治不能配合軍事，對於地方基層組織之重要，更為一般所認識。而所行之縣組織法，頒布已十餘年之久，實施過程中，隨時隨地為各種實施法規所修正與補充，致原法本身支離破碎，而欲俟其融會貫通，俾成一完整之縣組織法，又非易事。因之全國上下對於縣制改革之要求，愈見迫切。蔣主席在全國迫切需要新縣制之熱望中，一面根據 國父對地方自治之遺教，一面本其歷年身體力行之經驗，乃於縣制問題作更縝密之研究，并出其研究結果加以規劃。二十七年四月八日第五屆中央執行委員會第四次全體會議時，因於演講「改進黨務與調整

黨政關係」之演詞中，提出一「縣以下黨政機構關係草圖」，並附以詳細之「圖例釋要」，內分黨部與行政兩部。在行政部份中，關於縣以下之各級機構，會謂：「本圖創制的大意，曾經幾次的審察，至少已把過去窒礙之點。有一個相當的解決。至於如何實施和訂頒具體方案和法令，則希望大家把握其要點，勿拘泥於條目文字，悉心研究，俾臻於完善可行。」但此項草案草圖發表後，各級行政人員與若干學者專家，咸寄以親切之注意。在此期間，江西省已劃定縣份試辦，閩浙等省亦採其原則之一部於各項章程中。二十七年十月間中央執行委員會及國防最高會議遂有如下之決議：

一、將本案令知四川、湖南、江西、貴州、陝西五省政府，飭於所屬縣中各選一二縣為試辦縣，並令其他各省省政府，陳述在各該省內之試辦意見。

二、各試辦縣份之縣長及縣黨部書記長人選，由中央決定，交由省政府省黨部任用。

旋於第五屆中央執行委員會全體會議時，並經決議：

- 一、設置縣政計劃委員會。
- 二、試行新制之縣應予增加。
- 三、新制應由政府作成條例公布。

第二節 討論研究

二十八年六月二十八日 蔣主席在中央訓練團黨政訓練班講演「確定縣以下地方組織問題」時，更依前項草圖，於黨政關係，及行政組織，民意機關三事，詳加闡述。茲錄其要點如下：

一、本案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定

革命建國基礎。

二、使縣以下各級機構，自上而下，逐級健全，層層銜接，脈絡貫通，黨政兩方各級的機構力量，都能如身使臂，如臂使指地運用靈活，一直貫注到民衆身上。而且越是在下層的，組織越嚴密，力量越廣大，完全建成一個寶塔式的機體。

三、將黨政兩方應盡的職責，應守的本分，和工作的要項，都明確規定，劃清界限。務使各有專守責成，而又能够互相輔助，互相爲用。在「管教養衛」共同事業範圍之內，黨部負着宣傳倡導和促進的責任，地方政府負着執行的責任。一體兩面，不惟各不相犯，而且齊頭並進，協力合作，彼此相互關係，就如一部汽車的汽油（黨）和推進器（政）一般。

四、今後行政人員，必須重視教育，以教育爲方法，達到革命建國之目的；其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。國父所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「糧食管理」「土地管理」等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法（十八年十一月中常會規定各級黨部應一致努力提倡識字、造林、築路、保甲、合作、衛生、及提倡國貨等七項運動）均應在教育範圍之內。又如地方自治開始實行法中指示「學校之目的，於讀書識字之外，當注意雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生產之機械，我當仿造，而不依靠於人」。故地方學校應注意工作技能，與製造簡易機器之教學。至過去基層教育亦嫌複雜，今規定各保普設保國民學校，各鄉鎮普設鄉鎮中心學校，應採兒童與成人分班合校制，將所有義教、社教、特教等均合而爲一，並盡量採行導生制，務期於短時期內使全國人民普受最低限度的國民基礎教育。

。如此辦法，已足以集中人力財力，又可以使學校教師便於指導民衆，參加各項地方事務。如此，教育與自治方能合爲一體，而不再分離。

五、縣各級地方組織 均採十准制之原則。蓋各級組織範圍已經確定，則一切計劃設施，如設學學校訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言。國家之大，事務至繁。平時固賴有嚴密之組織，戰時尤爲必需。譬如軍事組織，每一上級單位，管理下級單位之數目，均有一定之限度。科學的行政管理亦必須有不可踰越之法則。今爲便於實施，已爲較有彈性之規定。如鄉鎮之劃分，以六保至十五保爲範圍，其餘各級亦類此標準。凡此一切，均求於統一中仍富有彈性。在此彈性範圍之內，各級政府儘可能按照實際需要，斟酌編配。但若過此彈性，即不能容許。因過於紛歧雜沓，必至難於統理。

六、民衆團體及民衆組訓 過去多年竟未能臻於健全，實可痛惜。以國家需要言，則民衆組訓實爲急務；尤以壯丁隊及婦女會之需要，最爲迫切。以民衆需要言，則職業團體，宜早健全；尤以農工商等團體，與發展國民經濟建設運動有密切關係者爲最必要。故今後應即就此最迫切與必要者，先行着手，以明緩急。民衆團體組織，須注重由下而上，逐級健全，靈活運用。壯丁隊組織 無論在戰時平時，均屬重要，不可僅成爲訓練之組織，尤須注意訓練之管理與運用。因壯丁份子實爲社會之中堅，一切地方自治事業，均可以之爲基幹，而完成之。

七、各級議事機關之建立，爲訓練民權之最好場所，亦爲實行民主政治的必要條件。目前現有的上級監察機關，人數有限，耳目難週，而最與人民發生關係者，即爲鄉鎮保長等基幹人員，爲免除此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實爲最有效的辦法。至保民大會的出席人員

，以戶爲單位者，乃爲初步簡便之計，亦因目前我國尙爲農業社會，與若干國家之以個人爲單位者，實有不同。又鄉鎮代表會的代表，係自保民大會直接產生，鄉鎮以上的議員，則採用遞級選舉方法，不用直接方法，以期簡捷易行。復次，爲增進國民經濟及發展地方事業，特於縣參議會規定得酌加法定團體的代表。（當以職業團體爲限，其名額假定不得超過百分之三十）且使區域觀念與職業利益，二者得有調劑。

八、基層幹部人材，應於事前多加儲備。今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相適合。已使學校教育，不致空疏無用，又使青年學子得有廣大之出路。爲獎勵與保障此項人員，須另定各種辦法，以資遵守。最重要者，爲各縣地方之人材，應以在本籍地方服爲原則。地方各項事業，均須由會受相當專門訓練者担任之。此項地方事業，已經日益發展，則人材自必隨之而下注，且將漸感供不應求，可斷言者。

九、地方自治經費之來源，應注重人民之公共遺產，不應再多仰給於捐稅。譬如全國各地公有款產，爲數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊爲可惜。今後應將此類款產，改爲公管，切實整理，即以其收益，純作全鄉鎮或全保公有經費。如係公有田地或學田，且可利用此項田地，作爲公共農場，由學校指導，爲改良農產及訓練民衆農業技術之用。一姓一族之公產亦應酌定辦法。如此辦理，不僅收入可以增加，且因人民共同耕種，改良結果，可以立刻推行。其無此項田產者，亦可劃闢若干山場，或河流池塘，照此辦理。並當運用義務勞力方法，以增加收入。此外倉儲積谷，均可以鄉鎮或保爲單位，由人民自行管理，各合作社辦理農產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，即以其盈利的一部份，作爲地方事業經費。如此，不僅地方經費不生問題，地方自治

事業，亦將隨之而發展。爲應目前的需要，在上述地方公共收入尙未敷用時，應即注意以下數項之規定：（一）鄉鎮公所有獨立性之捐稅；（二）縣之財政，應依照財政收支系統法，將省縣財政重行劃分，並應酌定辦法，以期應得之比例分期擴增；（三）貧瘠之縣應由省政府特予補助。

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

第三節 公布施行

本案後經行政院召集關係各部會商簽註意見，由國防最高委員會秘書廳詳加審議，加具意見，呈經國防最高委員會廿八年九月二日第十四次常會決議：「縣各級組織綱要照修正案通過，送國民政府公布，實施辦法由行政院依據本綱要修正各點，重加審核，妥爲釐訂，並令各省政府按照該省情形，擬具實施計劃，限期實行，隨時報會備查。」國民政府於同年九月十九日正式頒布縣各級組織綱要。茲將有關法規錄左：

一、縣各級組織綱要

甲 總則

一 縣爲地方自治單位，其區域依其現有之區域，縣之廢置及區域之變更，應經國民政府之核

准。

二 縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等，由各省政府劃分，報內政部核定之。

三 地方自治之實施辦法，以命令定之。

四 縣以下爲鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制爲保甲。縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設置。凡教育、警察、衛生、合作、征收等區域，應與前項區域合一。

五 縣爲法人，鄉（鎮）爲法人。

六 中華民國人民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者，爲縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。

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

乙 縣政府

七 縣設縣政府置縣長一人，其職權如左：

一、受省政府之監督，辦理全縣自治事項；

二、受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。

前項執行中央及省委辦事項，應於公文紙上註明之。

八 縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，設科之多寡，及其職掌之分配，由各省府依縣之等次，及實際需要擬定，報內政部備案。

九

縣政府置祕書、科長、指導員（督學）、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官、其名額、官等、俸級及編制，由省府依縣之等次，及實際需要擬定。報內政部核定之。

一〇

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。

一一

縣政府設縣政會議，每兩星期開會一次，議決左列事項：

一、提出於縣參議會之案件；

二、其他有關縣政之重大事項。

縣政會議規則由內政部定之。

一二

縣行政會議在縣參議會未成立前，仍得舉行。

一三

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。

一四

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

一五

縣設縣參議會，由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之，每鄉（鎮）選舉一人，並得酌加依法

成立之職業團體代表為縣參議員，但不得超過總額十分之三，

一六

縣參議會暫不選舉縣長，參議會之議長，以由縣參議會自選為原則。

一七

縣參議會之組織、職權、及選舉方法另定之。

丁 縣財政

一八

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二成；

四、土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）；

五、營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）；

六、縣公產收入；

七、縣公營事業收入；

八、其他依法許可之稅捐。

一九 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。人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數由國庫補助。

二〇 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。

二一 縣之財政，均由縣政府統收統支。

二二 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。

二三 縣金庫之設置，及會計、稽核，依法令之規定辦理之。

戊 區

二四 區之劃分以十五鄉(鎮)至三十鄉(鎮)爲原則。

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

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

二七 區署所在地，得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

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

己 鄉鎮

二九 鄉(鎮)之劃分，以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保。

三〇 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。

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

一、經自治訓練及格者；

二、普通考試及格者；

三、曾任委任職以上者；

四、師範學校或初中以上學校畢業者；

五、會辦地方公益事務著有成績者。

鄉(鎮)長選舉實施日期另以命令定之。

三二 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)中心學校教員分別担任，並應酌設專任之事務員。

經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。

三三 鄉(鎮)長、副鄉(鎮)長之任期為二年，連選得連任。

三四 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。

三五 鄉(鎮)自行舉辦之事項，應經鄉(鎮)務會議議決，方得施行。

三六 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列席。

三七 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。

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

四〇 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

四一 鄉(鎮)財政收入如左：

一、依法賦與之收入；

二、鄉(鎮)公有財產之收入；

三、鄉(鎮)公營事業之收入；

四、補助金；

五、經鄉(鎮)民代表會決議徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

四二 鄉(鎮)應興辦造產事業，其辦法另定之。

四三 鄉(鎮)設鄉(鎮)財產保管委員會，其章程另定之。

四四 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

四五 保之編制，以十甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲。

四六 在人口稠密地方，如一村或一街為自然單位，不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學

校、合作社、及倉儲等機關，推舉保長一人為首席保長，以總其成，但壯丁隊仍須分保編隊訓練。

四七 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。

四八 保長、副保長任期二年，連選得連任。

四九 保長、保國民學校校長，保壯丁隊隊長暫以一人兼任之。

在經濟、教育發達之區域，國民學校校長以專任爲原則。

鄉（鎮）中心學校，保國民學校之名稱，得沿用現行法令之規定。

五〇 保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任之。

在經費不充裕區域得僅設幹事一人。

五一 保長、副保長，及保辦公處職員之訓練辦法另定之。

五二 保民大會每戶出席一人，其組織及職權另定之。

五三 甲之編制，以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶。

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

五五 甲設戶長會議，必要時並得舉行甲居民會議。

五六 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。

五七 關於保甲之各種章程則另定之。

五八 保甲戶口之編查另定之。

癸 附則

五九 本綱要自公布之日施行。

六〇 本綱要施行後各項法令，與本綱要牴觸之部分，暫行停止適用。

附縣各級組織關係圖

一、縣各級組織綱要實施辦法原則 二十八年十二月五日行政院祕書處抄送

- 一 本綱要，各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣分，暫時不能施行者，得由省政府呈請行政院核定，延期實施。
- 二 各省府應體察該省境內各縣之人力、財力，分別先後，預定其完成期限，但至遲應於二年內全省各鄉一律完成。
- 三 綱要准行之順序，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。

三、地方自治實施方案 三十年十月五日行政院公布

甲 地方自治條件及其完成標準

條件 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，造具正式地籍圖冊，並經依法規定地價，徵收地價稅及土地增值稅。

二、在未能如期辦完土地測量及土地登記之縣，辦理土地陳報，造具臨時地籍冊

叁 開墾荒地

- 一、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。
- 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 實行造產

- 一、鄉（鎮）及保因時因地並依照現行有關之法令規定，利用當地民力財力從事公共造產，其收益充作辦理地方自治事業之用，造產事業舉列如下：
 1. 農林 2. 水利 3. 漁業 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。

伍 整理財政

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

柒 組訓民衆

三、完成各業組織。

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、納稅及受教育之義務。

五、縣公民依照規定，舉行公民宣誓，領有公民證。

六、縣公民分別參加組織職業團體或社會團體。

七、完成職業團體及社會團體幹部與會員之訓練。

八、在非常時期各鄉（鎮）保厲行精神總動員，按照規定，舉行國民月會。

捌 開闢交通

一、縣與毗鄰各縣間之縣道，依照規定寬度標準，修築完成，以與省道銜接。

二、縣與鄉（鎮）間及鄉（鎮）與毗連鄉（鎮）間之鄉（鎮）道路，依照規定寬度標準，

修築完成。

三、縣與縣間、縣與鄉（鎮）間及鄉（鎮）與鄉（鎮）間之電話網及與省長途電話聯絡

皆應依照現行法令規定辦理，並完成之。

四、全縣養路組織之設置。

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）設一中心學校。

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

玖 設立學校

場所。

四、學齡兒童入學者，至少達全數百分之五十以上。
五、失學男女成年入學者，至少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）合作社為社員，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產。（於必要時，得成立專以經營某種事務為組織範圍之合作社及聯合社。）

六、確立縣合作指導制度，並提高合作指導人員之智識技能及職權。

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，如人力財力確屬困難者，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，應先就設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。

一、所有老弱殘廢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，妥爲管理，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）並酌設教養分所。

六、救卹經費應妥籌之。

一、禁絕煙賭。

拾肆 厲行新生活

地方自治

- 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。

第七章 新縣制的概念

第一節 新縣制的意義

什麼是新縣制？我們欲解答這個問題，須從左列去看：

一、何謂縣制 欲知新縣制爲何物，首先要明白什麼是縣制？簡單說來，一個縣性質的政治典章，就稱之爲縣制。這種縣制包括縣的設置，組織及其一切活動，蓋縣是國家劃定的行政區域，行政區域如何行政，必然要有其組織以及組織的如何運用，都不能不有一個明顯而確定的制度。所以凡關於縣的設置，縣的劃分，縣的性質，縣的組織，縣以內有關人民的種種政治活動，及爲完成縣組織目的上所必要的機構問題，人事問題，經費問題，工作問題，文書問題，庶務問題，事業問題等等，國家爲要求行政上的便利，或便於國權的行使，必須製成一種或數種法令，將其一一作詳細的規定，規定此種內容的法令，不論其爲一種或數種，統稱之爲縣制。縣制的內容，大體固屬如此，但內容的詳略，即因各個時代而不同，如秦漢有秦漢的縣制，唐宋有唐宋的縣制，明清又有明清的縣制，民國更有民國的縣制。民國以前的縣制，屬於官治的部分爲多，不論性質如何不同，內容

詳略如何有異，要之其爲縣制則一。

二、何謂新縣制 新縣制當然是對舊縣制而言，然而新縣制之所以新，當然不僅是對着舊的所說的名稱問題，是在究其本體如何。這裏所謂新縣制的本體，應從左列兩方面去研究：

(一)先從形態上看。我國過去的政治，病在頭重腳輕。如倒置寶塔，新縣制發現了這個毛病，它的產生，就是醫治這個毛病的藥方的擬訂。它改正了過去的錯誤，不僅注重改善縣區鄉鎮的組織，建立基層政治機構，而且加意充實各種組織的內容，培植各種機構的能力，使縣地方政治組織，穩健的樹起來，變成一個金字塔。適合人民政治生活的要求，這就是新縣制的新形態。

(二)再就精神方面說，過去官治制度，暫置不論。即民國成立以來，數十年間的政治制度，祇是在官治與民治中兜圈子，閃爍不定，徘徊觀望，找不到一條正確的路線。爲要依據革命建國最高原則的三民主義去實施地方自治，實現民治精神，以應革命建國之需要，所以改進縣各級機構，健全民衆組織，充實自衛力量，一面藉自治以發揚自衛的精神，一面又藉自衛以健全自治的基礎。使兩者互相爲用，各不相悖，打破過去兩種政制若即若離，閃爍不定的現象，新縣制的新精神便是在此。

第二節 新縣制的目標

新縣制的意義既明，我們便可以看出新縣制的目標所在，新縣制的目標，要而言之，不外「管，教，養，衛」四大端，茲分別略述其涵義如次：

一、管 管就是管理，就是對於人，物，地，事都加以安排管理，這個管理的主要目標，就

是要達到人盡其才，地盡其利，物盡其用，事盡其功。換言之，管就是要完成政治的組織，所以管應該包括組織及人，物，財等的管理。凡百團體，必須有其組織，而後始有其活動，縣的組織以及縣以下各級的組織，均為縣制本身之事，至於如何運用政權與治權，則更為縣政府及各級民意機關的任務。再人，物，財等，為縣政治活動的要素，如何管理得當，發揮其效用，自亦為縣各級機關共通的要務。管的具體工作，如設置機關，清查戶口，組織民衆等是。

二、教。教就是教民，也就是使人民日常生活的改善。換言之，教就是提高國民的文化，所以教就是使人民對於生產知識與技能的增進，使衣，食，住，行四大需要滿足，使人人安居樂業，不相擾亂，庶幾社會得以安寧，風俗賴以改良，文化因而提高，國家民族因而強盛。這樣，教的效能，才算實現。實現有效的方法，必賴廣設學校，推行識字運動，以及舉辦其他社會教育事宜，以掃除文盲，提高民智。如是，則民族思想必因而激發，民族精神必因而發揚，而固有道德亦必因而提倡，固有智能亦必因而恢宏。則改變國民的氣質，提起積極的精神，確立自信，力行革命的風氣，亦必因而樹立。教的具體工作，如設立學校，實行新生活，訓練民衆等是。

三、養。養就是養民，也就是使人民生活的充實。換言之，養就是要提高民衆的生產能力，如何使生產豐富，如何使產品精良。如何使民生愉快，而實現養的本旨。我國的經濟，自古以養民為本，民生主義的目的亦即在此。養民的方法，一面在養人之欲，一面在制人之欲。就民生主義的精神來說，即在國家整個計劃之下，一面建設國家的事業，培養人民的事業，使其可以改善民生。一面節制私人的資本，平均私人的地權，使其不能操縱民生。申言之，要以計劃經濟，使資本國家化，享受大眾化，實現民享的理想，達到富強康樂的境地。養的具體工作，如規定地價，修築道路，

開墾荒地，推行合作，實行造林，實施救卹及整理地方財政等是。

四、衛 衛就是保民，也就是使人民生活的安全。換言之，衛就是保持生存的秩序。申言之，衛就是要使民衆自己有保衛自己的能力，如何運用自己的力量以撲滅盜匪的暴政，如何運用自己的力量以除去貪污的苛政，如何運用自己的力量以自衛衛國，欲達到這個目的，第一要保持最低生存基礎的國防，第二要組織民衆健全保甲制度，第三要促進國民體育與公共衛生。衛的具體的工作，如辦理警衛。推進衛生等是。

第三節 新縣制的特性

由上述的目標看來，可知新縣制的特性是政治的，同時是經濟的。國父於地方自治開始實行法內亦曾暗示吾人：「地方自治的志向，當以實行民權民生兩主義爲目的」。我們認爲新縣制除上述兩種特性外，還有其基層的性能，茲請略加說明如次：

一、政治的特性 新縣制是一種政治的，似無疑義。然而這裏所謂政治的特性，是因其具有下列的特殊任務而言：

第一個特殊任務就是要建立民主的政治，所謂民主政治，就是要全體人民來參與政治的活動，如何可以使全體人民都參與政治的活動，當然先要使全體人民都有参政的能力，這種能力的養成，要賴實現地方自治的新縣制之推行。期使地方的人，能够自動的來管理地方的事，把政治的重心，由上層轉移到下層，由中央轉移到地方，由少數人的主持轉移到全民的管理，一面既可促進地方的建設，一面又可輔助國家的行政。我們知道，自治爲民族精神的表現，人民是國家一切建設的根據

，倘失其根據，便如空中樓閣，不能成爲實物，便是假想的虛設。

第二個特殊任務就是要提高行政的效率。現代國家的職務，日益繁多，一個中央政府，萬不能管理全國各地所有的事務而運用自如，且一國的區域龐大，或因歷史的不同，或因地形的隔絕，風俗扞格，習慣的差異，國家對於這些純地方性的事務，如果以劃一的政策，普遍的施行，必困難百出，定無行政效率可言。如果地方的事，完全靠官吏治理，不但貪污浪費，而且營私舞弊，敷衍因循，必定腐化。我們如果要提高行政效率，增進人民福利，實行地方分權，實有必要；建立民主監察制度，檢舉貪污，澄清吏治，尤屬必需。顧亭林說：「治天下者，始於一邑一鄉」。亦卽此意。

第三個特殊任務就是要消滅封建的割據，封建的割據，當然不是人民所願意的，而是軍閥政客們所造成的。我們主張積極推行以縣爲自治單位的新縣制，實行分縣分鄉自治，實施保甲制度，期使全國人民組織團結，有所統系，有所節制，有所依附，成爲一偉大而健全的民族團體，使軍閥無所盤據，政客無所寄生，如是則封建割據的現象，必然消滅於無形。不但如此，民衆組織健全，團結堅固。則國家自衛的力量，亦必因而增強，撲滅反動，抵抗侵略，安內攘外，均勢如反掌。這個特殊任務，也可說是有自衛性的任務。

第四個特殊任務就是要訓練人民行使四權。要人民能够負起管理政治的責任，以實現民主政治的真諦，便要訓練人民能够行使四權。各縣人民都能够行使四權，便可以直接選舉公正賢明的人員，去當議員或官吏；直接罷免不稱職的議員或官吏，能直接制定有益於地方的法律；直接決定某種法律的成立或廢止。我們知道，一切政治的設施，不外人的問題和法的問題，因爲人是辦事的動力，法是辦事的準則。此二者的好壞，影響於事業好壞的關係，至深且切！故人民對此二者，必須有

切實的管理的權。但四權的訓練，決不是學校式的教育，必須從民衆實際的行動上去指導，因做而學，因學而能，以增長其政治的知識和興趣，以正確其政治的技能和觀念，由鄉鎮自治着手，進而一縣一省，並進而實行管理國家的責任。蓋人民直接行使四權，雖止限於一縣，但人民即可以縣自治爲手段，間接監督國家的政治。因爲中央政府受國民大會的監督，國民大會是由人民所選舉的代表來組成的，中央政府失職時，人民可以要求國民大會加以制裁；國民大會如不盡職時，人民可以隨時行使其罷免權，撤換其國民代表。夫如是，才是「主權在民」。

二、經濟的特性 新縣制除上述的政治特性外，同時更是經濟性的。所謂經濟的特性，亦是因其具有特殊的任務而言：

第一個特殊任務就是要發展國民經濟，發展國民經濟，是地方建設的中心問題之所在，但如何使國民經濟得以發展，必須提倡一種普遍的運動，使人民自動的集合各種公私集團的一切力量，在國家協助之下，努力各部門生產的建設，以求人民生活問題的解決。國民經濟建設的要項，蔣主席曾昭示吾人：一曰振興農業；二曰鼓勵墾牧；三曰開發礦產；四曰提倡徵工；五曰促進工業；六曰調節消費；七曰暢流貨運；八曰調整金融。這些經濟建設，必須從縣地方做起，才能普遍而切實。

第二個特殊任務就是要解決民生需要，國父說過：「人類要能够生存，就須有兩件大事：第一件是保，第二件是養，保和養兩件大事，是人類天天要做的。保就是自衛……，養就是覓食。」而這種保和養的責任，要由縣自治來負擔，所以「不止爲政治組織，亦並爲一經濟組織。」蓋政府的職務，由消極的衛國保民。進而變爲積極的爲人民謀幸福，政治的功用，在把衆人的事管理

得好，而經濟生活爲衆人生存上必須管理的事，所以政治必須注意於經濟。人民行使四權的主要目的，在管理經濟上的事務。因此新縣制的推行，應注意集合一縣的人力財力，努力增加生產，並同時注意分配的平均。解除經濟上的一切痛苦，使人民的衣，食，住，行以及養生送死的一切生活上的要求，完全滿足需要。

三、基層組織的性能 新縣制具有基層的性能，因爲縣爲自治體，但其區域甚大，爲要求其自治體的健全，故於縣以下，從更接近民衆的地方，再建立基本單位或小自治體，這卽於基層組織，爲建立縣自治單位的根本原因。國父於孫文學說第六章裏說：「建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位，縣以下再分鄉村區域而統於縣」卽係此意。這個基層組織的性能如何！蔣主席於所著三民主義之體系及其實行程序裏更有明白的指示：「鄉鎮以下，是社會建設，這就是說，在鄉鎮以下，注意於保的各種工作，要發動保內人民，分別担任，一方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合併起來，政權和治權差不多合爲一體，一切工作，就是眼前切身的社會公益，所以稱爲社會建設。」基層建設之所以稱爲社會建設者，因爲基層建設事業，才是切近民衆的事業，才是真正實行三民主義，否則遠離民衆，所謂主義的實行，必致疏闊而落空。

由此看來，基層組織社會性能的內容，應含有三種意義：第一，接近民衆的事，要從接近民衆的基層地方去求解決；第二，基層組織和事業，必須由民衆普遍的參加，方爲有效而切實；第三，基層組織和事業，是具有時間空間的限制。茲以保的組織及其事業爲例，表例如左：

人口：五〇〇

事業	組織	時空限制	備考
學校	一所（兒童班一班） 成人班二班）	在三四里內入學 在晚間或農隙時上學	
醫療	醫療所一所	在三四里內就診	
國民兵	壯丁百人	就近受訓	
倉儲		就近監督	
造產		就近工作	
合作	百戶	適於需要	
保民大會	百人	已達練習民權的最高限	

保的基層組織，充實健全，然後推之於一鄉而全縣，如是，則新縣制的效能，才能發揮盡致。

第四節 縣為地方自治單位

建國大綱第十八條規定：「縣為自治之單位。」國民黨政綱對內政策第三條亦云：「確定縣為自治單位，自治之縣，其人民有直接選舉及罷免官吏之權，有直接創制及複決法律之權。」地方自治

開始實行法亦曰：「地方自治之範圍，當以一縣爲其充分之區域。」中華民國憲法草案「第一〇三條及縣各級組織綱要第一條亦均共同規定：「縣爲地方自治單位。」茲略述其要義如次：

一、地方自治的意義 概言之，所謂地方自治云者，乃於國家監督之下，以一定區域爲自治單位，由其自立機關，以自己管理其區域內有關管、教、養、衛、衆人之事。這個意義包括要點有二：第一，把權限制分了，就是在中央監督之下，地方充分發揮地方自治的權，這即是所謂均權原則，均權的對象是縣，因爲省是中央與縣聯絡的機關 故地方的事，要給地方去辦，才能因地制宜，不過他們要受中央的監督，第二，地方自治的事業，就是要從地方來實行三民主義，實行的方法，就是管、教、養、衛並重兼施，施行的對象就是衆人。

二、自治單位的意義 所謂自治單位者，係指自治行政的領域而言。換句話說，即自治團體對外發生法律關係時的個體。及對內行使自治權的個體的綜合之稱。此種自治單位，原依土地的區域而設，土地的廣狹，固所不問，即此區域是否爲原有的行政區域，原無法理上的限制，所以 國父曾昭示吾人：「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」。我們知道，自治區域過大，則地域內的特殊環境不易適應。且自治團體的精神，須要人民平日在公共事業上發生一種情感的聯繫作用，如果區域過大，人民的習性既各不相同，彼此的生活又無從了解，情感的聯繫亦必無由發生。但是自治區域如果太小，則自治單位太多，不但國家行使其統治權及監督權，感覺困難，而且縣爲地方行政區域，歷史悠久，人民早已有其傳統上的認識及公共事業的關係，較之從新劃分區域，當便利多多，故縣各級組織綱要爲求適合原有的行政區域起見，即規定：「縣爲地方自治單位，其區域依現有之區域」。

總之，確定以縣為自治單位，實行自治，以收主權在民的效果。此即針對虛偽的自治而釐訂。以縣為自治單位，就是說國家建設必有起點，縣便是國家建設的起點，這個起點，範圍較小，實行人權較易，由此漸漸擴充到國家的範圍，才能真正實行民權，所以 國父說：「無分縣自治，則人民無所憑藉。以縣為自治單位，然後民權有所寄託，主權在民之實，不至成為空文。」就是這個意思。

由此觀之，所謂單位，分析說來，可得三種意義：

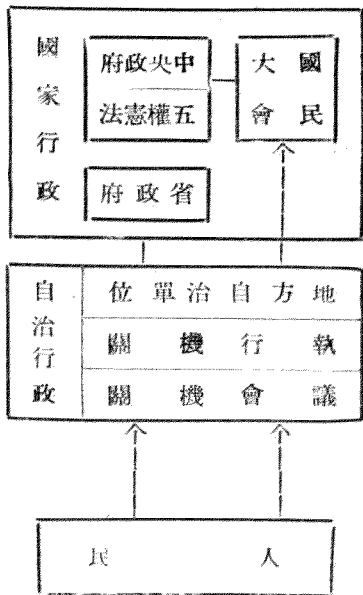
第一，為建立民主政治的單位。建國大綱所定建國程序，自縣而上，遺教中所稱「分縣自治」，「民權以縣為單位」，「三千縣，民權，猶三千塊石礎」，以建立民國，均屬此義。

第二，為產生國民代表的單位，建國大綱第十四條所定「每縣地方自治政府成立後，得選舉國民代表一員，參預中央政事」即以縣為單位。

第三，為確定完成訓政的單位。建國大綱第十七條所定：「一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期。」蓋民權主義的實現，以縣為其小成，以全國民主的產生為其大成，而其衡量，均以縣為單位。所以新縣制確定為自治體的法人，足為財產權的主體，亦不外此意。茲將訓政時期縣自治體的地位，圖示如下：

三民主義下的民主制	實行五權憲法	應用均權原則實行分縣自治	實現三民主義
-----------	--------	--------------	--------

(1)



(2)

(說明) 第一圖為三民主義
下民主制度適用原則。第二圖為
國家政治建設的單位。

三、縣地方自治的區域 縣自治單位既依土地的區域而設，而縣又為一固定之行政區域，由來已久，如果因為實施自治，重行改劃，就現有之區域而說，縣之面積大小不一，人口多寡懸殊，或則狹窄過甚，犬牙交錯，固不無其理由。但據內政部二十七年的統計，各縣轄境面積之廣狹，和人口之多寡並不相關，面積大者人口未必多，面積小者人口未必少，甚至面積大而人反少，面積小者人口反多，論面積應擴大大者，論人口又應減少，論面積應縮小者，論人口又應加多，除非統治移民之外，實無辦法以求人口面積的均平。現在的縣，歷有調整，姑不論其調整原則是否合宜，但在事實上已成爲一社會政治的自然單位，人民權利義務關係的發生，早已成爲習慣，如強爲分割，亦感困難。據此種種理由，故規定「其區域依現有之區域」，以示縣的區域以不變爲原則。但縣的區域

不主張變更，乃指普通一般而言，至於另有某種特殊情形，或必須廢掉，或必要增置，或必要變更，當不拘於一律。惟是縣地方區域，原是依國權設定者，如果再行廢置變更自應以非依國家之意思不可為原則，取得國家之允許。故曰：「縣之廢置及區域之變更，應經國民政府之核准。」

這裏所謂廢置，當然是指舊自治體的消滅，新自治體的設置而言。所謂變更，即指自治體仍依舊存在，祇其區域有時或為擴大，或為縮小的一種調整。依前者的廢置，固不能由自治體內的人民有自己的意見而單獨行動，即其他在縣以上的軍政機關欲強為廢置，亦所不許，蓋一則以維持法律統一性的尊嚴，一則以保障地方自治體的不受侵害。依後者的變更，從前有兩個適用的法令，一是十九年內政部公布的省市勘界條例，一是二十年行政院公布的縣行政區域整理辦法大綱。

在勘界條例第七條上規定：「固有縣行政區域，遇有下列情事之一者，於必要時，得變更編制，重行勘議界線。」

1. 因省或市行政區域之變更，必須裁併或改置時。
2. 固有區域與天然形勢抵觸過甚有礙交通時。
3. 固有區域太不整齊，如插花地，飛地，嵌地，或其他犬牙交錯之地，實於行政管理上甚不便利時。

4. 固有區域，或狹或畸，與縣治距離太遠，或與交通甚不便利時。
5. 面積過於狹小或過於廣大時。
6. 戶口過於稀少或過於繁密時。
7. 地方經濟力與隣近各縣相差過甚時。

8. 警衛之支配及自治區域之劃分，甚不適宜時。

9. 有其他特殊情形時。

又同條例第九條規定：「縣或隸屬省市政府之市，其行政區域如須新定界線時，應由民政廳委派專員會同關係各市縣政府，實施履勘後，再議定界綫，連同圖說，呈請省政府核定，咨由內政部核呈行政院備案」。

在縣行政區域整理辦法大綱第二條規定：「縣行政區域如有省市縣勘界條例第七條所列各款情事之一，行政上感有重大不便者，應即切實加以整理」，

又該大綱第三條規定整理辦法如左：

1. 釐正將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。
2. 互換為管轄及地形上之便利，將毗連各縣地段，互相更換一部分或數部分。
3. 土地遼闊之縣，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便管理。
4. 歸併割數縣之一部，新設縣治，或將舊制取消，與他縣歸併，另成新縣。

又該大綱第四條規定：各省民政廳應於本辦法通行三個月內，將所屬各縣行政區域，有無省縣市勘界條例第七條各類情形切實查明。詳細列表，擬具整理方案，繪圖立說，報由省政府核轉內政部查核。

依省市縣勘界條例的規定，縣區域之變更，祇須報由內政部核呈行政院備案。依縣行政區域整理辦法大綱的規定，無論縣的廢置及區域的變更，祇須要各省民政廳報由省政府核轉內政部查核，即已完成其法律程序，因在縣行政區域的整理期內，案情繁，且當時縣的地位，又祇是一個國家的

低級行政區域，由省而言，亦不過是省的一部分地方，從權由省書定，報由中央主管機關查核，自無不可，但現在縣的性質既已變更，另有其單獨權利的法體資格，此自治縣內之人民權利與其生存幸福的發展，均與自治區域關係甚大，自不能再由監督的省機關任意變更，故即或有變更，亦須經國民政府之核准，以重自治縣內人民的自治權利。

第五節 縣爲法人

「縣爲法人，鄉鎮爲法人」，這是縣各級組織綱要第五條所規定的，「鄉鎮爲法人」暫置不論。茲請略講「縣爲法人」的意義。縣法人應具如何條件？欲解答這個問題，須從左列去研究：

一、法人的意義 所謂法人，係指人類社會的團體而爲權利義務的主體而言。簡言之，法人就是具有人格的社會組織團體。凡得爲權利義務主體的能力者，在法律觀念上即謂之爲有人格，故人格爲權利義務主體的能力。換言之，人格亦即此能力的主體，無此能力，則無權利義務，所以非人格者，則不能享權利，亦不能負義務，由此，可見權利義務的所在，即人格的所在，人格的所在，必有此種能力。然而此種能力究由何而產生？曰產生於法律，由法律產生權利義務，同時認其歸屬者的資格，而人格即由此而產生。因爲人格基於法律而產生，故法律以前無人格而人格爲法律所創設者，法人的人格如此，自然人的人格亦復如此。

自然人謂之有形人，法人謂之無形人，均得爲權利義務的主體，而法人普通分爲二種：一爲公法上的法人，即公法人；一爲私法上的法人，即私法人。私法人是依民法通則而組織的法人，公法人是爲着國家社會的公益而組成的法人，私法人是依據私法予以人格的，公法人是依據公法予以人

格的，因為國家以外公法上的公法人，稱為公共團體，故公共團體都具有公法上的權利義務主體的人格。

二、縣法人的條件 縣在地方自治的立場，稱為地方團體，縣法人在法律上，為國內的地域團體公法人，簡稱之法人的即假定縣法人在法律上具有如自然人的資格，凡團體一經法律承認其有人格，即具有權利義務的能力。縣法人雖與其他公共團體，同為法人，但因其負荷政治上特殊的任務，自有其特質，與其他公法人不同，這個不同的條件，即縣法人具有一定的區域，居民與自治權三者，茲分別略加說明如下：

(一)縣法人必須有一定的區域 國家授權縣法人，在一定區域內，達成其特定的任務。這一定區域，即為縣法人構成的基本條件，吾人稱縣法人為國內的地域團體，即係此意。縣法人的區域，依其內在的性質，可分為下列兩種：第一，依區域內經濟的社會的情形，可分為鄉村區域與城市區域。在人口稀少，以農業為主要生產的地方，稱為鄉村區域；在人口稠密以工商業為主要經濟組織的地方，稱為城市區域。此兩種區域有時雖可同時並存於同一區域內，但必有主從的分別。第二，依區域的政治地位，可分為高級的，或初級的。自治區域。若一個自治區域之上，即為行政區域，可稱之為高級的。若是上下級都是自治區域，可稱之為中級的。最低下的，可稱之為初級的。但這三種區域，並不同時存在的。此外，一個區域，往往有一個區域的特性，如山川形勢，歷史習慣和自然條件，都足以成其整個性，不可強為分割。縣的區域，一面為國家建設的基礎，同時亦為確定自治權力行使的範圍，故吾人稱之為自治單位，前面已經說過。縣為行使權力的便利，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)縣法人必須有區域內的居民 國家授權縣法人，處理其區域內民衆的事務，是具有統治權的性質，即縣與民衆間，發生權力與服從的關係。換言之，即凡居住於縣區域內的人民，不問其願意與否，概爲一縣的構成份子。這種居民，依其與地方區域的關係，如在縣地方區域內有居所或住所，可分爲居民，住民，及公民三種：第一居民是指暫居其地者而言，俗稱客居或寄居。第二，住民是指有久住的意思，住於一定的地域而言，普通的說法，是要久居其地，而有生活的根據，俗稱土著。第三，公民是指居民，住民中合乎法定的資格而言，公民的資格，有積極和消極兩種：積極資格的要件：(一)中華民國人民；(二)在本區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上；(三)年滿二十歲。消極的資格，即爲公民不可或有的要件：(一)虧欠公款者；(二)曾因贓私處罰有案者；(三)褫奪公權尚未復權者；(四)禁治產者；(五)吸食鴉片及其代用品者。

凡居民在一縣內，均與縣發生權利義務關係。但可因其爲居民 住民，公民，或生理狀況而略有區別。如公民始有參政權，而老幼、殘疾、孕婦等可免除若干義務。一般說來，人人必先盡義務，乃得享權利，所謂義務如納稅、服役、服公務、守法律等；所謂權利，如安居樂業，並使用其營造物及各種公共設備，與行使政權等。但各種義務中，如爲團體負擔經費、服公務，出勞力，可說是團體員的三種基本義務。蓋服公務，在各國都認爲名譽職，但不必是全無報酬；出勞力即遺教中雙手萬能的義務勞力。在各種權利中，如選舉、教育、工作之事，可視爲含有義務性質的，因爲選舉權的不許任意放棄、學齡兒童須強迫入學，失業須有消除，但亦不許游手好閒。此種權利義務的確定，是行使自治權的先決條件。所以對於縣區內居民的狀況，必須隨時調查清楚，這也是推行新縣制的一種基本工作。

(三)縣法人必須有依國家法律賦與的自治權。國家主權的行使，稱爲統治權或治權，國家主權是不可分的，但爲行使的便利，則有分的必要，在橫的方面，依性質的權之分立，如中國的五權分立。在縱的方面，依地區的權之分配。如自治權則爲其一種。縣自治行政所根據的權力，就是國家分配而賦予的一部份統治權。在地方團體爲自治權。這個自治權，不是縣法人原始的固有的，而是國家所賦予的委託的。所以縣法人僅能在國家監督下，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。劃歸地方，此即均權的本意。

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。職權的規定，約有三種辦法：第一，列舉的規定。即將地方團體的權限，一一列舉，未列舉的權限，須先向立法機關取得後，方可行使，否則便無權辦理。這是英美派的辦法。第二，概括的規定，即地方團體的權限，僅規定其大綱，其詳細內容，由行政機關，隨時予以補充，這是大陸派的辦法。第三，折衷的辦法，即除列舉規定外，並有概括的規定，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，但行政監督常較嚴密；折衷規定，雖覺寬嚴適宜，但欲收其利，乃在運用的得當。

由上述看來，可知縣係具有公法人格的法人，以一定地域爲基礎，由國家賦予自治權，以執行其任務而並由全體人民參加其活動。縣法人的代表就是縣長，依我國民法法意，縣長就縣一切事務對外代表縣法人。新縣制並確定鄉（鎮）爲法人，其意義與縣法人同，茲不復贅。

第六節 縣等的劃分

縣等的劃分，是實施新縣制便利的要舉。茲略述其劃分的原因及辦法如下：

一、縣等劃分的原因 我國縣的面積及人口，往往相差甚大，因而一切政事的推行，亦往往懸殊甚遠。據內政部二十七年所發表的統計：全國一、九七三縣市中，而面積不滿一千方市里者有十八縣，十萬方里以上者有十三縣；人口不滿一萬者有十八縣，一百萬以上者有二十八縣，平均論面積以五千方市里至二萬五千方市里者爲多，論人口以十萬至二十萬爲普通。如青海省的玉樹縣面積計一、四〇六、七三〇方市里，甘肅省的敦煌縣面積計一九三、四九三方市里，較河北省的新鎮縣面積僅有三七三方里，前者大至將近四千倍，後者亦大至五百十八倍強，又如江蘇省的如皋縣人口一、五四一、一九二人較黑龍江省的鷗浦縣僅有二三四人，相差竟至六千五百倍強，較之陝西省的平民縣人口僅有五、八八一人，亦多至二百六十二倍。此不過略舉數例而已。其他各省各縣間面積，人口，相差亦甚巨大。據湖南省政府二十九年的統計：邵陽縣面積二三、二五六方市里，人口一、三三九、四四〇人，較之嘉禾縣面積僅有二、二〇四方市里，相差十倍強，又，通道縣人口僅二五、〇七四人，相差亦五十三倍。故爲便於縣政的實施，以及實施成績的分等考核起見，實有劃分之必要。

二、縣等劃分的辦法 據縣各級組織綱要第一條的規定，縣的區域，既以現有的區域爲原則，而縣與縣的相差又如此其大，爲謀補救的方法，則在多加縣等。故該綱要第二條規定：「按縣面積，人口，經濟，文化，交通等狀況，分爲三等至六等。」這個規定，就是使各省得依其實際情形，有酌量伸縮的餘地，所以，行政院於二十九年四月卅日公布的各省厘定縣等辦法第三條規定：「縣等級，由省府依照各縣面積，人口，經濟，文化，交通各項假定分數的總和編定之。」各縣平均

總分數的根據，依照各縣等次劃分辦法草案第三條假定如左：

(一)面積——每一百方里為一分。

(二)人口——每一千人口為一分。

(三)經濟(財賦)——每歲入一千元為一分。

(四)文化——其文化發達縣份之分數，應從嚴規定，給分應少；其文化閉塞縣份之分數，應從寬規定，給分應多。其給分辦法，由各省自定(有以兒童入學百人為一分)

(五)交通——與前項同。(有以公路鐵路航路每十公里為一分，電訊折半計算。)

各省釐定縣等辦法第四條：有左列各類情形之一者，除前條(指本辦法第三條)假定分數之總和外省政府得依照實際需要，酌予提高等級：(一)毗連國界；(二)地段海濱；(三)孤懸海外；(四)居民複雜；(五)在國防上特殊重要。茲附縣等一覽表如下：

××省各縣等級一覽表

縣 名	面積	人口	經濟	文化	交通	總 計 分 數	有無本法第四 條各款情形	應列 等第	備 考
	分數	分數	分數	分數	分數				

上面所述縣等的劃分，一方面是為行政區域劃一系統，一方面是為自治系統上別開新局，此更為縣自治事業實施上的一大便利。

第八章 新縣制的執行機關及中心工作

第一節 各級執行機關和職權

一、行政組織 縣政府的行政組織，依照縣各級組織綱要的規定，縣政府設縣長一人，設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，設科之多寡，及其職掌的分配，由各省省政府依縣的等次和實際需要擬定後，呈報內政部備案。縣政府置祕書、科長、指導員（督學）、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官、其名額、官等、俸給、及編制，由省政府依縣的等次和實際需要擬定，呈報內政部核定。

二、縣長職權 縣長是縣政府的主管長官，按照縣各級組織綱要的規定，縣長有以下各種職權：

（一）受省政府的監督，辦理全縣自治事項。

（二）受省政府的指揮、執行中央及省委辦事項。

縣長一方面是地方自治團體的執行者，同時又是中央行政的代理人。

三、縣政會議 縣政府設縣政會議，以縣長、國民兵團副團長、縣政府祕書、科長、指導員警佐、督學、技士會計員、縣金庫主任，以及其他經縣長指定之人員組織而成。每兩週開會一次，由縣長召集，並為主席，如縣長因故缺席，則由縣政府祕書代理主席。開會時討論下列事項：

（一）奉令辦理的事項，

（二）縣政府及國民兵團應辦之主要事項，

（三）準備提出縣參議會的議案，

（四）其他有關縣政的重大事項。

四 縣行政會議 依縣各級組織綱要的規定，在縣參議會未成立前，仍舉行縣行政會議，以縣

長、縣政府祕書、科長、指導員、會計員、縣金庫主任、各區區長、縣立中等學校校長，以及由縣長聘請本縣熱心地方公益的士紳六人至十人組成。每年開會兩次，由縣長召集，並爲主席，如因事不能出席時，由縣政府祕書代理。開會時討論下列事項：（一）省政府及行政專員公署交辦事項的執行，（二）編製收支概算，（三）縣長交議事項，（四）出席會員提議事項，（五）地方法定團體的建議經會員二人以上連署介紹提出的事項。開會的議決案，由縣政府專案呈請省政府及行政專員公署核准執行。

五、一般設施 縣爲自治單位，故新縣制的主要職責爲辦理全縣地方自治。其主要事項如下：（一）戶口調查登記，（二）國民教育，（三）地方財政，（四）地方保健衛生，（五）漁林、畜牧的保護改良，（六）農產品的改良運銷，（七）橋樑、河堤、水利的興修建築，（八）道路街市的修築，（九）地方電話的架設，（十）地方合作事業的經營及監督，（十一）圖書館體育場的規畫設置，（十二）公園及民衆娛樂場所的規畫監督，（十三）積穀、振災、濟貧、育幼、養老及其他救卹事項，（十四）荒山荒地的調查墾殖，（十五）初步地價調查，（十六）地方警衛消防，（十七）風俗改良，（十八）公墓的規畫及設置，（十九）名勝古蹟的調查保護，（二十）其他依法授予事項。

六、與所屬各機關的聯繫 縣政府爲一縣的最高行政機關，對於本縣地方自治事業及地方行政，負整個責任。欲提高效率，達成任務，縣政府對所屬各機關，須有密切聯繫，才可收到分工合作的效果。其聯繫方法可分爲設計、執行、考核三方面，也就是行政三聯制的適用。（一）設計方面，縣以下各機關，每年都應有一詳細計畫，以作施政方針，而釐訂計畫，應根據地方實情，統籌辦

理。所以縣政府須協同所屬各機關，共同編造事業進行計畫。(二)執行方面，計畫之執行，縣政府居領導地位。欲求事業的順利有效推行，縣政府應隨時派員予以指導，並協助其解決困難問題。(三)考核方面，執行以後，應加考核，以明瞭是否和原定計畫相符，所以縣政府應考核所屬各機關事業推行的狀況，及其工作成績，而予以獎懲。

七、區的畫分 縣的面積過大或有特殊情形者，得分區設置。區的畫分以十五鄉(鎮)至三十鄉(鎮)為原則。由縣政府畫定範圍，層轉省政府核准，並報請內政部備案。若有所裁併，其手續也是如此。

八、區署的組織 區署為縣政府的輔助機關，代表縣政府督導各鄉(鎮)辦理各項行政及自治事務。區署置區長一人，由縣政府於甄選訓練合格人員中，遴請省政府委派。置指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項。由區長於甄選訓練合格人員中，遴請縣政府委派，並報省政府備案。軍事指導員應由區國民兵隊附兼任。區署因事務繁簡，酌置傭員及區丁，並因辦理建設事業的需要，酌置技術人員。區署所在地，得設警察所，受區長指揮，執行地力警察任務。

九、區長的職權 區署既是縣政府的輔助機關，所以區長的職權為代表縣長辦理地方行政，並督導各鄉(鎮)推進自治事務。

十、區職業訓練班 縣內應分區設立職業訓練班，招收志願就業或應需就業業者，施行技術訓練。其目的在運用教育方法，灌輸知識，培養技能，訓練公民道德，以增進人民生產能力，並改善職業生活。

十一、建設委員會 區建設委員會，爲區內鄉村建設、研究、設計、協助、建議的機關，以區長及區指導員及會同聘請的地方公正人士五人至七人組成。由區長召集，並爲主席。另置副主席一人，由會員推選。主席副主席及會員，均爲名譽職。在辦理區內衛生、農田、水利、森林、道路、橋樑、及有關農村經濟的建設事業時，都先交區建設委員會詳加討論，擬具方案，然後由區署報請縣政府核准施行。

十二、鄉（鎮）的畫分 鄉（鎮）內的編制爲保甲，每鄉（鎮）以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保。至於鄉（鎮）的畫分，以人口、經濟、文化、交通等狀況爲標準。由縣政府擬定，繪具圖說，呈請省政府核准施行。臺報內政部備案。鄉（鎮）區域發生爭議時，由縣長召集有關鄉（鎮）長協商解決。

十三、鄉（鎮）公所的組織 鄉（鎮）公所設鄉（鎮）長一人，受縣政府的指揮監督，辦理本鄉鎮自治事項 及執行縣政府委辦事項，並置副鄉（鎮）長一人或二人襄助之。鄉（鎮）長得兼任中心學校校長，及鄉（鎮）國民兵隊隊長，但不得兼任保長或甲長。鄉（鎮）長副鄉（鎮）長由鄉（鎮）民代表會議就公民中具有下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）師範學校或初級中學畢業者，（五）會辦理地方公益事務著有成績者。鄉（鎮）長副鄉（鎮）長任期二年，連選得連任。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、文化、經濟各股主任，得由鄉（鎮）長副鄉（鎮）長或中心學校教職員分別兼任。警衛股主任，應由鄉（鎮）國民兵隊隊附兼任。各股因事務的繁簡，及實際需要，可酌置幹事。

十四、鄉（鎮）長的職權 鄉（鎮）長的職權爲受縣政府的監督指揮，辦理本鄉（鎮）自治事項，及

執行縣政府委辦事項。所以鄉（鎮）長也是一方面辦理自治事務，一方面推行國家行政。

十五、鄉（鎮）務會議 鄉（鎮）務會議，由下列人員組織：（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。此外有關的保長也得列席。鄉（鎮）務會議由鄉（鎮）長召集，並爲主席，每月開會一次。討論下列事項：（一）鄉（鎮）自行舉辦事項（二）關於鄉（鎮）中心工作的實施，（三）縣政府委辦事項的執行，（四）鄉（鎮）民代表會議決案的執行，（五）提交鄉（鎮）民代表會的議案，（六）出席人員的提案，（七）本鄉（鎮）公民十人以上的提案。

十六、一般設施 鄉（鎮）爲法人，其自治工作，必須與縣有明顯的畫分，屬於鄉鎮的自治事項，以各鄉（鎮）的人力物力財力辦理。鄉（鎮）保除執行上級官署的委辦事項外，其應辦的主要事項如下：（一）辦理戶口調查及戶籍人事登記（二）編組訓練國民兵隊，（三）維護地方治安，（四）預防天災人禍，（五）振災濟貧育幼養老，（六）辦理國民學校及中心學校，（七）調查登記學齡兒童及失學兒童，（八）辦理成人補習教育及職業訓練，（九）辦理民衆教育館、體育館、及其他民衆娛樂場所，（十）籌集國民教育基金，（十一）調查整理地方公有款產，（十二）調查登記公私荒山荒地，（十三）改進漁林畜牧，（十四）辦理農產品改良運銷，（十五）改進手工業，（十六）舉辦農工產品比賽，（十七）興辦其他各種造產事業，（十八）興修橋樑、河堤、堰、閘、池塘，（十九）修築保護四境道路，（廿）修築街市，（廿一）架設保護鄉村電話，（廿二）創立合作社、經營各種合作事業。（廿三）協同調查地價，（廿四）設立衛生所及保健藥箱，（廿五）提倡滅蚊蠅運動，（廿六）取締不潔飲食，（廿七）設置公墓，（廿八）掩埋露屍露骨，（

廿九)禁烟禁賭，取締游惰。(卅)改良風俗革除陋習。(卅一)獎勵節約儲蓄。(卅二)調解紛爭。(卅三)保護名勝古蹟。(卅四)其他鄉(鎮)保認為應行舉辦的事項。

十七、保的編制 保為鄉(鎮)的構成分子，自治事業能否執行得當，須看保的編制是否健全。按縣各級組織綱要規定，保的編制以十甲為原則，不得少於六甲多於十五甲。保的區域畫分，與鄉(鎮)區域畫分相同，以適應環境需要為主。畫定以後，即按保立界牌，按甲編訂門牌。

十八、保辦公處的組織 保辦公處置保長一人，副保長一人，設民政、警衛、經濟、文化幹事各一人。保長得兼任國民學校校長，及保國民兵隊長，但在經濟教育發達的區域，不得兼任國民學校校長。保長也不能兼任甲長。保長副保長，由保民大會就公民中具有適當資格者選出。民政幹事得由副保長兼任，警衛幹事得由國民兵隊長兼任，經濟或文化幹事得由國民學校教員担任。

十九、保務會議 保務會議的組織：(一)保長副保長，(二)保國民學校校長，(三)保國民兵隊長隊附，(四)保民政、警衛、經濟、文化各幹事。除以上出席人員外，有關的甲長也得列席，保務會議，每月開會一次，於保民大會前五日召集。討論下列事項：(一)議定保甲規約，(二)保民大會決議案的執行，(三)提交保民大會的議案，(四)出席人員的提案，(五)本保內公民五人以上的提案。

廿、保長的職權 保長主要職權為受鄉(鎮)長的監督及指揮，辦理本保自治事項。保長可就本保人力財力物力，指導全體人民，辦理本保應辦事項。

廿一、甲的編制 依縣各級組織綱要的規定，甲的編制以十戶為原則，不得少於六戶多於十五戶。

廿二、甲長的職權 甲設甲長一人，由戶長會議選舉，並由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案。甲長爲甲內法定執行人員，受保長的監督指揮，辦理本甲內自治事務。

第二節 新縣制的中心工作

一、編查戶口

(一)戶口調查 戶口調查由縣政府主辦，以下則由區長、指導員、鄉（鎮）、保甲長，及各級戶政人員，分別負責，並可延攬學校教員及警務人員，協助進行。(1)調查表格：用內政部規定的表格，作爲辦理戶口調查記載之用。(2)調查方法：戶口調查方法，通常分爲住戶填報法及調查員代填法。我國因適應目前情形，多採用調查員代填法。於調查時，應約同當地保甲人員，查詢過去保甲編查情形，依編查順序，挨戶查明，填入戶口調查表，以期達到口必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保的目的。(3)調查原則：調查時應遵守普遍、確實、一致、完整等原則。(4)調查後的整理，各保戶口調查完畢後，應彙訂成冊，並另繕一份送鄉（鎮）公所。由鄉（鎮）公所編定鄉（鎮）保次第，彙編成冊，並另繕一份送縣政府。由縣政府編製全縣戶口統計表，呈送省政府。由省政府彙製全省戶口統計表，咨送內政部。

(二)戶籍的編制 戶的分類，凡同一處所，同一主管人，共同生活，共同營業，或共同辦事者爲一戶，其區分如下：(1)普通戶、凡住戶，鍾戶等均屬之。(2)船戶，(3)寺廟戶，(4)公共戶，凡公署、兵營、監獄、學校、工廠、祠堂、公所、及其他公共處所均屬之。(5)外僑戶，(6)特編戶，不滿保甲的畸零居戶屬之。(7)臨時戶，凡流動無常之戶均屬之。

(三)戶的編制 編戶時應設定標準起點，順序挨戶編組，發給門牌，除普通戶外，門牌上應註明各該戶的性質，並依確定戶的次第，按戶立甲，按甲編保。其他戶籍，依下列方法編定：(1)畸零居戶，得編為特編甲或特編保。(2)船戶，就其常泊之河湖海面，分段編查，附隸於常泊處陸地上的保甲或保鄉(鎮)。(3)臨時戶，編為臨時保甲，或附隸於鄰近的保甲。已編成保或甲者，都附隸於所在地之鄉(鎮)。(4)宅內原有居民暫時他往者，保留其保戶的番號。(5)寺廟戶，公共戶，及外僑戶，均附屬於所在地或鄰近之甲內，不另編甲。(6)船戶，寺廟戶，外僑戶，特編戶，及臨時戶，附隸於鄉鎮保甲的數目，不受限制。但各該鄉(鎮)保甲內的原有戶數，仍應編足法定數目。(7)保甲編定後，新增戶編為臨時戶，俟保甲重新編整時，依法整理。

(四)戶口異動的登記 (1)登記種類：有出生、死亡、遷入、遷出等四種。(2)呈報及登記手續：戶長於戶口異動五日內，應用口頭或書面報告甲長，轉報保長，逕予登記。各保長應將各項異動事實，填入戶口冊，改正保甲編查冊，另繕保戶口異動登記簿，及保戶口遷移更正單各一分，轉報鄉(鎮)公所查核。再由鄉(鎮)公所彙報縣政府。(3)查報方法：戶口異動登記，本應由人民自動呈報，惟因有許多困難，所以多由辦理戶口異動登記人員負責查報。縣政府及鄉(鎮)公所戶籍幹事，應分期下鄉抽查，而保甲長則應按期挨戶抽查，以求正確。

二、規定地價

(一)規定地價的意義 土地是人類生存不可缺的物質條件，也是構成國家的基本要素。國父於民生主義中，首重平均地權的實施。地價規定後，再照價收稅，或照價收買，使土地因政治改良與社會進步所增之價，歸為公有，以達到造福社會，土地國有之目的。

(二)規定地價的準備工作(1)土地測量：其程序爲1.三角測量，2.道線測量及交會測量，3.戶地測量，4.計算面積，5.製圖，(2)土地登記，1.登記目的，在明瞭土地的客觀狀況，及其權利關係，作一確實的記載。2.登記種類，所有土地及定著物的所有權，地上權，永佃權，地役權，典權，與抵押權的取得、設定、移轉、變更、或消滅，均應依法登記。3.登記程序，(甲)登記的申請，申請登記時，應提出申請書，證明登記原因文件，土地所有權狀，或其他權利證明書，及書據圖式。地政機關嚴密調查後，並製作調查筆錄。(乙)實施登記，申請登記經調查後，即正式記載於登記簿。(丙)登記的結束，正式登記後，應給申請登記人以土地所有權或土地他項權利證明書，並將申請時所附文件發還。(丁)登記的更正，發現登記錯誤或遺漏時，非以書面通知或申請土地裁判所審查後，不得更正。

(三)規定地價 在舉辦土地測量時，應同時申報地價。其程序如下：(1)查定標準地價：由縣(市)地籍整理機關，指派估價人員一人，並聘請各該縣(市)農會、工會、商會、教育會、主管徵稅機關，及參議會代表各一人，組織標準地價評議委員會，評議標準地價。在評議之前，應由縣(市)地籍整理機關，調查地價，抽查最近二年內土地市價或收益價格，作爲查定標準地價的依據。調查結果，就地價相近，地段相連的土地，畫分爲地價區，並就每區內抽查土地之市價或收益價格，作總平均計算，求得該地價區的平均地價，評議委員會就平均地價評議後，經主管機關核定爲該地價區的標準地價，並於開始土地登記前，分區公布。(2)業主申報：業主申請登記土地所有權時，應同時按照標準地價，申報地價。但得爲百分之二十以內的增減。如業主未申報地價者，即以標準地價作爲申報地價。(3)編造地價冊：各縣(市)於每區地價申報完畢後，應即編造地價冊二

分，存地籍整理機關及主管稅收機關。並應即舉辦地價稅，及土地增值稅，其原有田賦及附加捐稅，不再征收。

三、開闢交通

(一)交通的開闢 交通爲文明之母，富庶之源，對於國家的政治經濟建設更爲重要。國父在建國方略物質建設一章內，釐定建築百萬英里的公路，和十萬英里的鐵路，及開發各地河港航運等計畫，以爲致力建國工作的藍本。蔣主席也會在建國的行政講詞中指示：「開發交通，爲推進一切政治經濟軍事與教育文化各種事業之基本要務」。現在想推行地方自治，完成建國基礎，則於縣內的交通建設，應當積極的推行。

(二)縣道路的修築 交通的開闢，以修築道路爲首要。國父於建國大綱中，以行的問題爲民生四大需要之一，並以四境縱橫之道路修築成功，爲完成縣自治條件之一。其修築計劃及實施，可分爲以下各點。(1)設立築路機關：主持全縣修築道路的機關是縣政府的建設科，然必須全縣人民協助才能積極進行。所以須籌開全縣修築道路會議，聘請地方有聲望的神董和熟悉路政者出席商討，担负籌措經費的責任，和計劃工作的進行。(2)修築道路計畫：應先將全縣縣道鄉道的路線，妥爲選擇。在修築時，對經費籌措及工程設計，都詳細規畫，然後分期修築，逐漸完成縣道路網。在修一主要道路時，也應先有具體計畫，如選擇標準，測量標準，設計標準，及募款、征地、征工、和經費預算等，均應詳細規定，依照實施。(3)修築道路經費：籌措築路經費的主要方法有三：1. 公債法，即發行築路公債，建築費取於人民，予以一定的利息，限期收回。2. 年預算法，即將每年應用款項，規定在預算內。3. 攤派法，以道路修成後各人所得的利益爲比例，分別攤派。4. 築路的

標準及其實施：道路須合一定的標準，才能便利交通。按地方自治開始實行法所規定的原則，道路的標準，應以同時能通過兩輛汽車為支路，同時能通過四輛汽車為幹路。按縣鄉（鎮）營建實施綱要的規定，其標準如下：1. 鄉（鎮）間幹道，其寬度不得少於六公尺，山地不得少於四公尺。2. 縣鄉（鎮）間幹道路面，應以條石、碎石、塊石、碎磚、砂礫，或其他適當材料鋪墊，路邊須較低於路心，以便排水。3. 凡縣鄉（鎮）沿路建築物，結聯在三十幀或一百公尺以上者，應加開闢至少六公尺寬的支路。4. 道路兩旁均應栽植樹木，兩旁居民應負保護的責任。修築的標準既經釐定，建築時一切設施，自應依據標準計畫，以期一致。

(三) 道路的管理及經營 新路築成即宜隨時修養，以免破壞。(1) 設置養路組織，分段保護修理。(2) 栽植行道樹，以鞏固路基，庇蔭路面，既可便利行人，復可美化道路。(3) 車輛的限制，縣內重要公路，應限制獨輪小車及鐵輪大車的通行，以資保護。至於鄉（鎮）道路，則須視情形而定。又縣內物產的運輸，關係民生極大，運輸事業自治團體應注意其發展：(1) 組織運輸機構，以統籌其事。(2) 舉辦汽車運輸。(3) 發展驛運，組織驛運管理站，利用農暇轉運貨物。(4) 舉辦聯運，可與省道、鐵道、水道、運輸機關取得聯絡，訂定聯運章程，舉辦聯運，以加速運輸效率。

(四) 縣航道的建設 (1) 航道建設的範圍：航道除中央及省的水利機關辦理者外，應由縣政府計畫辦理。(2) 航道的防護：凡縣航道的線路、碼頭、絞灘工程、航路標誌及其他有關水利的建築物，由縣政府督同鄉（鎮）保甲長，加以保護。(3) 船舶的管理：除由主管航政機關管理者外，其餘都歸縣政府管理。(4) 碼頭管理。

(五) 縣電話的建設 電話是現代簡單便利的交通工具。除大規模的電話設備由中央及省專辦外

縣境內電話建設，應由縣政府負責辦理。(1)電話建設的範圍，各縣在其轄境內，設置市內及鄉村電話。(2)綫路機件，依交通部的規則辦理。(3)營業章程，呈由省政府轉交通部備查。(4)注意查修，並分段派工維護。(5)與交通部辦長途電話，並與臨近縣市電話取得連絡，以便消息靈通。

四、辦理警衛

推行地方自治，必先維持地方治安，否則人民即不能安居樂業。負責維持地方秩序的，有警察、保甲、和國民兵團，三者辦理妥善，地方的秩序才可以維持。

甲、和國民兵團，三者辦理妥善地方的秩序才可以維持。

(一)辦理警衛 警察的主要任務，在消極方面，為預防犯罪，維持秩序，保護人民生命財產。在積極方面，為勸戒民衆，教導社會，轉移社會風氣，增進社會福利。地方警察機關，縣設警佐室或警察局，置警佐或警察局長一人；區設警察所，置所長一人；鄉(鎮)設警衛股，設股主任一人，各設有巡官、警長、警士若干人，以負警察勤務的責任。辦理時應注意：(1)慎選警士，嚴加訓練並提高其待遇。(2)充實警察公用設備。(3)嚴加督責考核，使盡職責。

(二)編組保甲 保甲組織有縱的部勒，以層層節制。又有橫的聯鎖，以互相監督。(1)辦理聯保連坐切結：聯保所以相勸，連坐所以相料。其辦法，即各戶戶長應聯合甲內他戶戶長至少五人，共具聯保連坐切結，聲明結內各戶，互相勸勉監視，遵守保甲規約。並無勾結及窩藏匪、盜、間諜或栽種鴉片、製造毒品、私藏軍火、及擾亂地方治安等情事。如有違犯，他戶有隨時勸戒監視或密報的任務。倘徇情隱匿，除當事人應依法治罪外，其餘各戶，也須連坐治罪。取具此種聯保連坐切結，應由甲長將政府規定格式，面交各戶戶長依照格式填具簽名。並由甲長簽押，以昭慎重。這種

辦法如能實行，可納人民行動於正軌，而達到安定社會秩序的目的。(2) 協定保甲規約：保甲規約，是民衆團結互助的規律。對於維持地方治安，有很大的幫助。各地於整編保甲，清查戶口完畢時，應由各保長召開保務會議，協商保甲公約，共同遵守。除推進自治事項外，並維持地方治

(三) 訓練國民兵 國民兵由十八歲到四十五歲的男子充當。依修正兵役法的規定，國民兵有維持地方治安的責任。其組織以縣(市)爲單位，組織國民兵團，縣(市)長兼任團長，縣以下按區、鄉(鎮)、保、甲的系統，就各單位的國民兵，編爲區隊、鄉(鎮)隊、保隊、甲班，以區、鄉(鎮)、保長爲隊長，甲長爲班長。

(四) 警察保甲國民兵的聯繫。(1) 職務上的聯繫：爲工作上便利起見，國民兵、警察、保甲的主要負責人員，於必要時，採兼任制。(2) 訓練上的聯繫：國民兵、警察、和保甲人員的訓練，亦應取得聯繫，不但可節省人力物力，且可彼此認識，互相了解，便於工作上的聯繫。所以在訓練時，各級負責人員，宜互相協助。訓練內容，宜互相聯絡。訓練方式，亦可合併舉行。(3) 工作上的聯繫：在工作上聯繫的方法，各級國民兵受各級隊長隊附的指揮，與警察保甲密切合作。各級警察機關，切實協助保甲及國民兵的編組、訓練、及指導的事項。

五、設立學校

(一) 縣教育實施方針及設校計畫 教育是國家的百年大計，爲復興民族建設國家的基礎。縣各級組織綱要的規定，即採取政教合一的精神，以教育作爲管養衛的中心。其實施方針：1 縣教育的實施，應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，注重民族意識，國家觀念，國民道德的培養，及

成人與兒童身心健康的訓練。並應切合實際需要，養成人民自衛自治的能力，授以生活必需的知識和才能。(2)管教養衛爲地方自治的指導方針。實施縣教育，應厲行教管合一，以適應政治上的需要。教養合一，以促進民生發展。教衛合一，以矯正過去重文輕武的流弊。(3)縣教育的實施，應先由量的普及，再求質的提高，以普及國民基礎教育。(4)根據社會環境及事實需要，應實行計畫教育，作通盤的籌畫。教育方針既定，然後根據詳細的調查，精密的統計，和審慎的研究，以擬定分年設校實施計劃。

(二)教育經費的整理：(1)清理縣有教育款產，縣教育經費，各地來源不同，以前管理又不得法，以致流弊甚多，必須澈底加以清理，由縣財政整理委員會依據廿六年公布的各縣市清理教育款產辦法，和卅一年行政院公布的清理各縣市公有款產暫行通則辦理，凡經清理增益的收入，仍作辦理教育的用途。(2)保障教育專款，保障教育經費，爲中國國民黨政綱及臨時約法內規定的國策。中國國民黨第五屆中央執行委員會第九次全體會議通過：「地方行政機關，誤解統收統支辦法，挪用教育經費，妨礙教育事業，應予糾正案」。行政院據此，復於三十一年四月通令，除切實遵行前項議案外，並規定：1.教育專款，應成立特種基金(另立專戶)，但仍列入預算。2.保國民學校及鄉(鎮)中心學校，基金籌集辦法第十六條所稱基金保管委員會，在本辦法未修正前，仍舊辦理。保障地方教育經費，既有法令上的根據，所以原有地方學款、學產、租金、和原指定爲教育經費的各種賦稅，因征實的溢收，均應撥充地方國民教育經費，不能藉口統收統支移作他用。至教育經費的籌集不但求其保障，且應努力求其逐年增加。增籌的方法：1.請求省府及中央撥款補助。2.提倡私人捐資興學。3.發動造產興學。(4)學校基金依照教育部頒布的保國民學校及鄉(鎮)中心學校基

籌金集辦法籌集。

(三) 學校與地方自治的關係 1 學校應為訓練民衆的中心；學校教師應為訓育民衆的導師，不但教其讀書認字，凡應有的知識道德能力，都應予以指導，使成爲健全的國民。(2) 學校應爲地方建設的中心；地方建設工作，爲管教養衛四項，學校必須成爲地方政治、文化、經濟、軍事等各項建設的總推動機關。學校與民衆打成一片推動各項建設工作，以奠定地方自治的基礎。

(四) 學校教職員協助地方自治工作的方法 (1) 分任自治職務 (2) 宣傳自治知能，利用學校一切設備和各種集會，向地方人民宣傳自治的理論和方法，以啓發人民自治的知能。(3) 貢獻自治意見，4 協助自治技術。教職員對各項專門技術工作，盡力協助，以解決實際困難。

(五) 教育和管養衛的聯繫 (1) 教管合一，不但須用教育手段達到政治目的，且須使政治機構教育化，而促進教育的發展。(2) 教衛合一，凡屬壯丁，皆須受軍事訓練，培養其愛國精神，啓發其愛國情緒，統一其思想意志，在集體訓練下，增強其愛鄉衛國的力量。(3) 教養合一，學校於讀書之外，當注意雙手萬能，予人民以生產技能的訓練，而達到建教合一的目的。

(六) 文化事業的推廣 (1) 編貼壁報畫報，2 開放書報室，(3) 舉行德育日，(4) 舉行通俗講演 (5) 提倡民衆娛樂 (6) 普及民衆體育。

六、整理財政

(一) 財政收支系統 各國財政，大都分爲中央財政和地方財政兩級。我國從未畫分清楚。自民國十七年財政部召集第一次財政會議，才有了縣(市)財政制度。二十四年國民政府又公布財政收支系統法，始確定縣(市)財政制度。至卅年十一月國民政府公布改訂財政收支系統實施綱要，重

新畫分財政收支爲國家財政和自治財政兩個系統，這時縣（市）財政才有了完整獨立的制度。三十五年六月六日中央舉行實施改訂財政收支系統會議，主要議題爲討論新財政收支系統辦法之如何實施，以及有關稅收之如何征收劃撥。同時爲求切實，不務廣泛，討論不涉及一般財政金融問題。會議於十日圓滿閉幕。查新財政收支系統，是本年四月間二中全會所決定的，最近由行政院予以具體規劃，因而有「劃分各級政府財政收支系統實施辦法」的釐訂。其要點在：（1）恢復省級財政。由戰時之兩級財政系統恢復爲中央，省（市），縣（市）三級財政系統。（2）稅源分配，中央（略）省（略）縣，縣級稅源，計有契稅，土地改良物稅（即房捐），屠宰稅，營業牌照稅。使用牌照稅，筵席及娛樂稅全部。另得中央土地稅十分之五，遺產稅十分之三，省營業稅十分之五。（3）鄉鎮財政應分編單位預算，列入縣總預算內，其支出至少應占縣預算百分之六十。（4）在未完成自治以前，省與院轄市的財政收支，直接受中央監督，縣市受省監督，既完成自治以後，均分別改受省市縣參議會的監督。這辦法定於七月一日實施。

現在是勝利復員期間，國家財政要從過去的抗戰財政進到今後的建國財政。國家現正處於一個新的環境，地方自治，急待實施，建設事業百端待舉，爲應付新環境，省縣財政急待充實，因此在財政收支系統上，對於爲集中財力支持抗戰而樹立的國家財政自治財政兩級的財政制度，必須以檢討與調整。將兩級財政制恢復爲三級財政制。就是爲適應新環境所應採的新政策與新措施。

三級財源各有其範圍，若干稅源完全屬於中央，若干稅源完全移交地方，還有幾種稅收是屬於中央與地方共有的，中央及省縣皆分佔一定的比例。根據這一新的收支劃分辦法，可以看出地方收入將有重大改善。縣市政府在田賦項下所分得的數額可較戰時增多一倍，在營業稅項下則較去年多

分二成，遺產稅原分配縣市百分之二五，改制後將分給縣市三成，契稅全部劃歸縣市，省級財政於改制後，將予恢復。我國幅員廣闊，縣市單位數約二千，中央政令必以省為樞紐，承上啓下，其地位至屬重要。所以省財政之重建，乃此次改訂收支系統之一要點。

充裕地方自治的財源，使地方自治事業得以充分發展，尤為新財政收支系統的最大作用。地方自治是訓政時期的中心工作。實施憲政的基礎是地方自治，但我國地方自治工作的成績，距理想尚遙。除人才的因素外，便是自治經費的缺乏。在戰時，由於軍事關係，致使自治財源枯竭，自治事業不易開展。今後自治事業，在充裕的財源下蓬勃滋長，當能真正做到廢除苛雜，嚴禁攤派了。

(二)健全財務行政機構 欲使縣財政步入正軌，首須充實縣財務行政機構。我國縣財政的管理，採用分立聯綜制度，以收互相牽制的效果。其組織分行政、出納、會計、審計四大系統。各自行使其職權。縣財務行政，由財政科負責辦理，縣出納，由縣公庫負責辦理，縣會計，由會計室負責辦理，縣收支的審計，由審計機關負責辦理。中央會公布整理自治財政綱要，規定各縣(市)應設財政整理委員會，負責整理各縣自治財政。其健全機構的辦法：(1)縣(市)一切收支應依公庫法規定，由代理縣(市)的銀行辦理。(2)縣(市)一切歲計會計事務，應由縣(市)會計室依縣(市)政府會計室組織規程辦理。(3)縣(市)一切收支的事前審計和事後審計，應由審計處派審計員駐縣審計。(4)鄉(鎮)應依法設置鄉(鎮)財產保管委員會。

(三)縣財政的整理與增籌(1)整理捐稅：自治財政的法定稅捐，如屠宰稅、房捐、筵席及娛樂稅、營業牌照稅、使用牌照稅等，除地方情形特殊，確無某種法定稅源，經省政府核准，免予開征者外；均應遵照中央法令及本省征收規程，一律開征。(2)清理公有款產：所有地方公款公產，及

其孳息或生產物，均應由縣（市）財政整理委員會，依清理縣市公有款產暫行通則，加以清理（3）清理債務；凡縣以前年度所負的債務，應由縣政府公告債權人，於一定期限內檢同證件，送縣政府整理委員會，查案清理後，依法清償（4）縣財政的增籌：除清理後增加之公款公產，應組織公有款產管理委員會，妥為經營，以增收入外；更應盡力創辦公營事業，實施造產，以充裕縣財政。

（四）預算決算的編製 預算為財務行政的起點，為年度收支預計和歲計的準繩，決算為財務行政的終點，是執行預算結果的表現，也是監督預算實施的工具，二者缺一不可。（1）編製預算的機關，應由財政科會計室受縣長的指揮辦理（2）編製預算的根據，編製預算應依照預算法，改訂財政收支系統實施綱要和縣各級組織綱要辦理。關於自治財政，應按照戰時縣預算編審辦法的規定。並應注意縣政府下年度施政計畫，上年度預決算，及收支狀況，和當前的社會經濟情形，妥慎編製。（3）編製預算的形式，分類編定預算科目，應參照縣市預算科目實例，並比照財政收支系統分類表，關於自治財政收支各款的規定辦理。（4）編審預算的程序，縣政府每年應擬編下年度施政計畫及總概算，交縣參議會縣決後，再連同施政計畫，於九月底以前，送請省政府核定。省政府於十一月月底以前，將所屬各縣（市）下年度施政計畫，及總概算書，分別核定，發交各縣（市）政府遵照，公布所核定的總預算。同時彙編全省縣（市）施政總計畫，及縣（市）總預算書五分，分別呈送行政院、中央設計局、主計處、內政部、及財政部備查。如年度開始時，預算尚未成立，各縣（市）政府得延用上年度預算。至決算的編製，應於年度終了以後，將全年度收支實況，依預算科目逐一編定，送縣參議會審定後，呈省政府審核，並轉送審計機關審核。

（五）縣（市）管理公產及捐稅征收 縣內一切公產，經澈底清理後，應組織公有款產管理委員

會，統一管理。征收縣（市）捐稅，應設立縣（市）稅務征收局，除辦理國家財政各稅外，並代徵縣（市）自治財政各稅，由納稅人直接繳入縣（市）庫之銀行。

（六）鄉（鎮）財政的管理與支配 鄉（鎮）財政以由縣通盤籌畫，交鄉（鎮）自行管理為原則。鄉（鎮）財政管理權的分配，也實行四權分立制度，以鄉鎮公所司財務行政權，縣分庫司出納權，縣政府派駐鄉（鎮）會計人員司會計權，鄉（鎮）民代表會司審核權，至於管理手續，分述如下（1）鄉（鎮）財政的收支，應於每年度開始前，由鄉（鎮）公所編擬概算，交鄉（鎮）民代表會議決通過，呈送縣政府審核，彙編縣預算，轉呈省政府核定遵行。（2）鄉（鎮）財政的收入，應由經征機關簽發憑單，交納款人持赴縣分庫繳納，取得票據。（3）鄉（鎮）財政的支出，應由鄉（鎮）長依照預算或法令，簽發支付命令，交領款人持赴縣分庫，由縣分庫依法畫撥或撥付。（4）鄉（鎮）財政的收支，由鄉（鎮）公所按月造收入支出計算書，交鄉（鎮）民代表會審核後，呈送縣政府覆核備案，至年度終了，由縣政府彙編縣決算，呈送省政府審查。

七、組訓民衆

民衆是國家的基礎，民力是衛國建國的動力。民衆必須加以組織，使集中於強固團體之下，才能表現其固有的力量。民衆必須加以訓練，使具有必備的知能，才可明瞭努力的方法。故實施地方自治，應努力於民衆的組訓工作，不但可以推進建設，且可奠定國家永久的基礎。組訓民衆的目標，在使全國民衆，分別加以組織，使各有隸屬團體，以協助地方自治，完成有組織有生機的社會。使民衆具備民族意識，熟諳民權的行使，增進工作的知能，而成爲實現三民主義的基礎，其實施的

方法，分述如下。

(一)公民宣誓 公民宣誓，爲效忠黨國誓行主義的積極表示。凡具有公民資格者，應赴本鄉（鎮）公所宣誓，經登記後，有依法行使選舉、罷免、創制、複決的權利。

(二)自治公約 自治公約，爲訓練民衆，實行團結互助，自治自衛的唯一有效辦法。其重要者，如保甲公約、節約公約、造屋公約等，均應由鄉（鎮）長指導各保甲訂立簡單易行的公約，並由保甲長隨時督促指導，切實執行。

(三)民衆組織 民衆組織，是依年齡、性別而區分的綜合組織。包括國民兵團、在鄉軍人會、長老會、婦女會、少年團等組織。應注意其編組及各種性質的訓練，以適應國家需要。

(四)人民團體 人民團體，是依職業或志趣而分別組織的團體。包括農會、工會、商會、自由職業團體、及各種學術、文化、慈善團體等。此等團體，與發展國民經濟建設運動，或文化事業，有密切的關係，應隨時加以指導和監督。

八、開墾荒地

荒地是指可利用而未利用，或已利用而又不利用的土地。若以耕地來說，就是可耕而未耕，及已耕而又荒蕪的土地。我國荒地，尙無精確統計，據估計，約在四萬萬畝左右。地方自治團體，急應將全縣公私有的荒地，完全墾殖，而使地盡其利。現將墾荒的方法和程序，敘述於下：

(一)墾荒區的編定 墾荒以前，應先將全縣公私有荒地調查清楚，造具清冊。公有荒地合於農作用者，先加以查勘測量，分畫地段，編爲墾荒區。凡道路，溝渠，及承墾人住宅用地，和耕作上需要的公用土地，都應先爲籌定。

(二)承墾人的標準 墾荒區內的土地由承墾人定期招墾。承墾人的資格，以自爲耕作的中華民國人民爲限。其家屬在十口以下的農民或由三個以上的農戶共同經營的農業合作社。

(三)承墾地面積及墾期 荒地招墾的目的，爲使耕者獲得耕地，荒地迅速墾熟，並使農戶能滿足其生活需要。所以承墾地的面積和開墾期限，都要加以限制。墾地的單位面積額，以其收穫足供十口農戶生活或能够自耕的限度爲準。一個農戶的承墾地，以一個單位爲限。承墾人爲農業合作時，以每一社員承墾一個單位計算。開墾期限，應自承墾人受領承墾證書時起，在一年以內實施開墾工作。至於墾完年限，應視荒地的性質，和墾荒工程的難易，酌量規定。

(四)承墾人的權利義務 公有荒地承墾人，自墾完時起，無價取得其土地耕作權。其土地所有權，乃爲國家所公有，這是實現土地國有私營的初步辦法、其耕作權爲永久性質。承墾人對取得耕作權的土地，應繳納地租，其租額，以不超過土地產物收穫總額百份之十五爲限。此項地租，最初可免納五年。

(五)代墾辦法 公有荒地，因墾荒工程較大，必須有大規模的組織，才能開墾者，可用代墾辦法。由代墾人向政府承領荒地，出資開墾，墾完後，將所墾土地分配於農民，由農民分期償還墾價。這是勞資合作，以發展土地效能的辦法。

(六)私有荒地的取締 私有荒山荒地，應限令所有權人，於一定期間內開墾，過期可由需用土地人，依法請求徵收其土地。

九、實行造產

(一)公共造產的意義 經濟是國家的生命力，也是地方自治的基礎。發展勞動服務，建設國民

經濟，增加地方生產，才可以適應目前的急需。地方自治團體，應本國父「雙手萬能」的遺教，造林、墾荒、養魚、畜牧，努力地方生產，而達到民生樂利的目的。

(二)縣經濟建設事業的興辦和改進 舉辦縣經濟建設，須因時因地利用民力財力而從事公共造產。其收益以用作辦理地方自治事業為原則。如規模較大，屬於全縣性質者，應由民政科主持，協同有關各科辦理。除增加生產外，更含有示範和推廣作用，以求全縣生產事業的改進。應辦的主要事項如：(1)農林：設置農業推廣所，辦理製肥、選種、及改良農作方法等事。設置林場，培植林苗，供給各鄉鎮擴大造林運動。(2)水利：修築堤防、開闢水渠，興辦灌溉工程。(3)墾殖。(4)漁牧：設置漁塘和牧場，並推廣優良品種。(5)開採礦產。(6)工業：設置工藝廠，改良手工業。

(三)鄉(鎮)造產辦法 (1)實施原則：鄉(鎮)公共造產，應依下列原則，1.公共造產，以開發地方經濟，充裕民生，及確立自治財政為目的，2.鄉(鎮)公共造產，應利用義務勞力，發動公共造產，非有事實上的必要，以不支付費用為原則。3.公共造產以鄉(鎮)為單位，但可分保經營，以辦理利益優厚、收效迅速、管理簡易的產業為主，4.規模較大的造產事業，得聯合數鄉(鎮)協力辦理，其所得利益，按各鄉(鎮)所出人力物資比例分配。5.公共造產有關技術上的問題，可報請縣政府派員指導。(2)管理機構：公共造產，除縣政府監督指導外，可由鄉(鎮)公所負責設計事項。組織公共造產委員會，負責經營，並由財政保管委員會，負責考核事項。(3)資金籌集：籌集資金有下列三種方法，1.公有款產的收益，2.向中國農民銀行洽商貸款，3.公益儲蓄百分之二十撥充造產基金。(4)造產種類：1.經營公有農場，2.開墾公有荒地，3.開墾公有山地，4.修

築公有漁塘5. 創辦公有牧場6. 創辦公營工廠，舉辦各種小規模手工業，7. 公營市場倉庫，8. 建築水車水碾，9. 開採公有礦產，10. 其他生產事業，(5) 實施程序：由鄉(鎮)公所調查人力物力後，擬定實施計畫，呈報縣政府備案，再向鄉(鎮)民宣傳造產要義，然後由鄉(鎮)公所公營造產委員會，依照計畫，切實推行。(6) 盈餘分配：公營造產的盈餘，應撥百分之五十作國民教育經費。其餘百分之五十，也以充作其他自治事業的經費為原則。

(四) 保造產辦法 推行鄉(鎮)公共造產，其性質在保範圍以內者，可分保造產。並由鄉(鎮)公所協同公營造產委員會，擬定詳細計畫，由保辦公處召集保民大會，討論實行。

十、推行合作

(一) 合作的意義 合作是人類求生存而營互助合作的集體生活。社會愈進步，需要互助合作的地方也就更多。社會國家的組成，以及一切事業的發展，都是由千萬人的通力合作而成。現時所謂合作，是指一種經濟制度說。就是集合相當人數，應用科學的組織，和共同經營的方法，以平等互助為原則，共謀經濟利益的增進，和生活的改善。辦理地方自治，應管、教、養、衛兼顧並施，而推行合作，實為地方自治的經濟基礎。

(二) 合作社的創設 組織合作社的一般手續如下：(1) 發起籌備，(2) 開成立會，(3) 舉行理監事會，(4) 呈請登記，(5) 開始業務，(6) 年終結算。

(三) 合作社的種類 (1) 生產合作：有農業生產合作，和工業生產合作。生產合作的目的，在免除資本家的剝削，而享受生產者應得的利益。(2) 消費合作：目的在免除中間商人的剝削，而得到價廉物美的生活必需品。(3) 信用合作：為平民融通資金的最好方式。以改善社員的生產及生活

爲目的，故社員得受其實惠。(4)運銷合作：乃徵集社員自行生產的物品，直接運銷於消費市場，以免受壟客行商的剝削，而增加貨價收益。(5)供給合作：利用共同購買方法，向外購買生產上的必需品，以減低生產用品的進貨成本爲目的。(6)公用合作：以合作方式，置備生活上的設備，供社員消費上的共同利用。(7)保險合作：多數人爲預防同種危險的發生，而互相結合。先徵集各個被保險者小額保險費，積成巨款，遇有被保險者發生危險時，卽用以補償。所以保險費，依危險多少而定，遠較一般保險公司的取費爲低。

(四)合作社的資金 合作社資金，以自籌自足爲原則。我國爲扶持合作事業的進展，合作資金除自籌外，政府與金融機關更與以補助借貸，使合作資金充足，以提高合作事業的效率。

(五)合作社的責任 合作社對外舉債，社有財產不足清償時，社員自應負責。其責任種類有三。(1)爲有限責任，卽社員對合作社所應負債務上的責任，僅以其所任資金爲限。(2)爲無限責任，卽社員對合作社所負責任，須以其個人所有的財產連帶負責。(3)爲保證責任，就是在所認股金以外，還要負擔所認股金若干倍的責任，作爲保證。

(六)新縣制下的合作社 合作社是改進社會經濟制度的基礎。所以在新縣制下，有很重要的地位。(1)保合作社：保合作社是縣各級合作組織的基層組織，也是地方自治工作共同發展的經濟機構。以每保一社，每戶一社員爲原則。使人人都有享受合作利益的機會。保合作社的業務範圍，採兼營制。但須酌量人力物力，依次舉辦。(2)鄉(鎮)合作社：鄉(鎮)合作社是推進合作組織的中心，任務非常重大。社員有個人社員及法人社員兩類。業務採兼營制。(3)縣合作社聯合社：縣合作社聯合社，由各鄉(鎮)合作社及專營合作社聯合組織而成。業務亦採兼營制，但可依性質分部

經營。

(七)合作社成功的要件 合作社成功有三大要件，應特別注意，一曰、組織第一，訓練第一。就是組織務求健全，訓練務求普遍。二曰、事業至上，計畫至上，先有偉大的事業理想，再有切實計畫，求其實現。三曰、目標集中，力量集中。就是認定合作社的中心工作，用全力去辦理，才不至本末顛倒，漫無頭緒。

十一、推進衛生

(一)公共衛生的重要 近世科學昌明以後，衛生知識日漸增加，各國對於公共衛生的設施，都因積極的推進，而有顯著的效果。我國民衆對公共衛生素不講求，國民體質日見衰弱，以致死亡率達千分之二十九，這是民族生命力的重大損失。今後地方自治團體，應極力推行公共衛生事業，使國民體格增強，然後平時可以自衛，戰時可以衛國，確保民族的獨立，擴大生產的效率，而達到富強康樂民族永存的目的。

(二)公共衛生機關的設置 依縣各級衛生組織大綱的規定，酌量縣的人力財物力設置各級衛生機關，推行衛生事業。縣設衛生院，區設衛生分院，鄉（鎮）設衛生所，保設衛生員。至於市則設衛生局，或衛生科，區設衛生事務所。

(三)公共衛生事業的進行 設置公共衛生機關以後，即應積極展開衛生工作。重要者有下列數項：(1) 注意環境衛生，環境衛生，影響國民健康甚大。所以衛生機關，應特別注意環境衛生的管理。其工作如管理飲水，食物，處理污物，撲滅蚊蠅及鼠類等有害動物，清潔街道，以及其他環境衛生的改善。(2) 預防傳染病，預防重要辦法，為厲行種痘，及其他各種預防接種，注意清潔。設

已發現傳染病，應迅速撲滅，以防蔓延。(3)實施醫療工作，衛生機關應設立醫院及診療所，以便民衆診療。(4)推行婦嬰衛生，衛生機關應設立產院，任用助產士，辦理產前檢查，安全助產，產後檢查。推進婦嬰衛生運動，並訓練產婆，改良接生方法。(5)舉辦衛生教育，爲灌輸民衆衛生知識，應時常舉辦衛生教育。如衛生宣傳，衛生展覽，衛生比賽等，以使民衆明瞭衛生的重要。(6)辦理生命統計，(7)辦理學校衛生。

十二、厲行新生活

(一)新生活運動要義 新生活運動爲 蔣主席所倡導的生活革命運動。以軍事化、生產化、合理化爲中心目標。以「禮、義、廉、恥」爲生活規律。以「整齊、清潔、簡單、樸素、迅速、確實、」爲實施原則。在不斷的努力實踐中，求全國人民精神的澈底改造，而奠定新中國的基礎。

(二)厲行新生活與地方自治 新生活運動，是推行地方自治的精神基礎。蔣主席在二十八年六月一日的黨政訓練班第一期開學訓詞中會說：「我們如果有新生活運動禮、義、廉、恥的精神，才能够刻苦耐勞，爲社會勞動，爲民衆服務。實踐新生活的六項準則，就有了自治的精神，就可以改造國民的生活，建立自治穩固的基礎。」並且 蔣主席在許多關於新生活運動的文告和演詞中，所指示的主要工作，也都是和地方自治工作互相配合。可見這兩者之間，有其不可分離的關係。

(三)推進新生活運動的方法。(1)以身作則，推己及人。推行新生活運動，應先求本身確實奉行，然後才能逐漸普及民衆。所以地方自治的幹部人員，自縣長、祕書、科長以至鄉(鎮)、保甲長，都能够實踐新生活的條件，作人民的表率，才可造成人民普遍的合理化生活。(2)以宣傳與教育倡導人民實行，厲行新生活，應利用宣傳和教育的方法，隨時隨地指導人民實行。在訓練保甲

長時，舉行保民大會甲居民會議時，以至各種民衆集會時，都須施以新生活運動的訓練，以養成每個人持久不變的習慣，然後新生活運動才能普及。(3)以競賽方式鼓勵實行，爲厲行新生活，各地方應訂定團體或個人競賽方法，以養成自發自動的習慣，發生觀摩仿效作用，由一人一戶，而達到全縣全省全國，都能適合新生活的標準。(4)以新生活運動與地方自治事業相配合，在蔣主席所指示的新生活運動工作要項中，如訓練民衆，促進合作、普及教育、肅清烟毒，普及節約儲蓄，推進衛生體育，實行義務勞動，都和地方自治工作互相配合。能厲行新生活運動，然後一切自治事業才能蒸蒸日上，而新生活運動也就充實而有力。

十三、實施救恤

(一)救郵事業的重要 救郵事業是發展地方自治事業的最後目標。蔣主席在政治的道理中說：「我國古時政治哲學，特別注意於疾病、痛苦、困窮的救濟。古時所謂仁政，就是要發動人民的力量，救濟人民的痛苦。爲政之要，就在於竭盡能力，定出方法和計畫，來救濟人民的困乏與痛苦。禹思天下有溺者，猶已溺之，稷思天下有飢者，猶已飢之。這是担負政治責任的人，應有的自覺。古時以矜、寡、孤、獨四者，爲天下之窮而無告者，文王發政施仁必先此四者，這四種人有的是老而無依，有的是幼而無恃，古時候因爲沒有一夫不獲其所，對這些人是首先顧恤周到的。現在辦理地方自治，亦要特別注意此點，才能說是真正的地方自治。」所以地方自治團體，應依照建國大綱第十一條的規定，經營育幼、養老、濟貧、救災、醫病等公共事業，以使人民各得其所，各遂其生。

(二)救濟的對象 受救濟者約可分爲下列三種：(1)貧窮救濟，凡貧窮無力生活的老人，童嬰

、妊婦、殘廢者、失業者、都予以救濟。(2)災難救濟，凡遭受非常災難的難民，應設法救濟。(3)矯正救濟，凡性格操行不良，具有犯罪傾向者，都應予以矯正救濟。

(三)救濟的方法 依救濟的性質，可分為院內救濟和院外救濟兩種。院內救濟包括留養、醫療、助產、感化教育、公民訓練、職業訓練等。院外救濟為現款或食物衣服等必需品的供給，廉價或免費供給住宅，無息或低息貸與資金糧食，減免土地賦稅，實施職業介紹等。都以扶持受救濟人能自力更生為目的，以期變消費為生產。

(四)救濟的設施 各地方自治團體，應籌設救濟院，按照地方需要，酌設下列各所：(1)安老所，(2)育嬰所，(3)育幼所，(4)殘廢教養所，(5)習藝所，(6)婦女教養所，(7)助產所，(8)施醫所，(9)其他救濟設施。

第九章 新縣制的民意機關及建立情形

第一節 各級民意機關和職權

一、縣參議會

縣參議會為全縣人民代表機關，其組織、職權以及縣參議員之選舉、罷免及候選人考試等約述如下：

(一)組織 縣參議會由鄉(鎮)民代表會選舉縣參議員組織之，並得加選依法成立之職業團體代表為縣參議員。縣參議會置議長、副議長各一人，由縣參議員用無記名投票互選之。縣參議會每

三個月開會一次，由議長召集，每次會期三日至七日，必要時得延長之。開會時由議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長、副議長均有事故時，由參議員互推一人為臨時主席。縣參議會置秘書一人，由省政府遴委，事務員、書記各一人至五人，由議長派充。

(二)職權 縣參議會職權如下：(1)議決完成地方自治各事項；(2)議決縣預算審核縣決算事項；(3)議決縣單行規章事項；(4)議決縣稅，縣公債及其他增加縣庫負擔事項；(5)議決縣有財產之經營及處分事項；(6)議決縣長交議事項；(7)建議縣政興革事項；(8)聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項；(9)接受人民請願事項；(10)其他法律賦予之職權。

縣參議會議決之預算及有關人民權利義務之單行規章，應報省政府備案，其審核之決算亦同。縣參議會議決事項，與中央法令牴觸者無效。

縣參議會須有全體議員過半數之出席，始得開議；案之表決，須經出席參議員過半數之同意，可否同數時，取決於主席。開會時得請縣長、縣政府祕書、科長或其他職員報告或說明。縣參議會會議公開，但主席或參議員三人以上提議，經會議通過時，得禁止旁聽。

縣參議會決議案，咨送縣長分別執行；如縣長延不執行，或執行不當，得請其說明理由；如仍認為不滿意時，得報請省政府核辦。縣長對於縣參議會之決議案，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，得呈請省政府核辦。省政府對於縣參議會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈由內政部轉呈行政院核准後，予以解散重選。

(三)參議員候選人之考試 凡縣公民年滿廿五歲，經縣參議員候選人考試及格者，得被選為縣參議員。考試方法，分試驗及檢覈二種，檢覈除審查資格外，得舉行測驗或會議式試驗。其有下列

資格之一者，得應縣參議員候選人之試驗，(1)有普通考試應考資格者；(2)經自治訓練及格者；(3)會辦地方自治或公益事務者；(4)曾任職業團體或其他人民團體職務者；(5)曾任小學教職員者；(6)曾在初級中學或同等學校畢業者。具有下列資格之一者得應縣參議員候選人之檢覈：(1)曾任鄉(鎮)民代表者；(2)有委任職之任用資格者；(3)有普通考試應考資格並有社會服務經歷三年以上者；(4)經自治訓練及格並有社會服務經歷三年以上者；(5)會辦地方自治或地方公益事務三年以上，著有成績者；(6)曾任職業團體或其他人民團體職務三年以上著有成績者；(7)曾從事自由職業三年以上者。縣參議員候選人之試驗，考試院得委託各省政府辦理之。試驗以筆試行之，其科目如下：(1)國父遺教；三民主義及五權憲法；(2)文國；(3)本國歷史地理；(4)公民；(5)地方自治法規概要。縣參議員候選人之檢覈，由考選委員會指派職員，組織檢覈委員會，常期辦理，但測驗或口試於必要時得委託各省政府辦理之。聲請檢覈者，應呈繳下列各件：(1)聲請檢覈履歷書；(2)保證書；(3)公民證及各種資格證明文件；(4)最近四寸正面脫帽半身相片四張。

(四)參議員之選舉及罷免 縣參議員之選舉，依縣參議員選舉條例行之。由縣政府辦理，而以民政廳長為選舉監督。下列各款人員停止其被選舉權：(1)現任本縣區域內之公務員；(2)現役軍人或警察；(3)現在學校肄業學生。茲將選舉方法略述如左：

(1)區域選舉及職業選舉 1.區域選舉，由每一鄉(鎮)民代表會選出縣參議員一人，但鄉(鎮)數超過一百之縣，得由數鄉(鎮)合選參議員一人，未滿七鄉(鎮)之縣，仍應選出縣參議員七人，其名額支配辦法，由省政府斟酌當地人口交通等情形定之，並報內政部備案。選舉時以鄉(鎮)公所為投票所，用集會方式行之，以得出席代表總額過半數之投票為當選，選舉結果，無人當選時，

舉行再選，以得票較多者爲當選。縣參議員選舉投票開票之事務，由鄉（鎮）公所職員任之，並由出席代表互推三人至五人爲監察員，在場監視。2 職業選舉，由職業團體所選出縣參議員之名額，不得超過總額十分之三，以每一職業團體爲單位，自由職業團體合爲一單位，按會員多寡，比照分配其應出之名額；但至少每一單位應分配一名，名額不足分配時，由各單位分別選出初選人會同複選之。參加職業選舉，以在選舉前依法成立之各職業團體之會員而實際從事該項職業三年以上者爲限。選舉時，應由縣政府，就各該團體會所爲投票所，並於各該團體代表中指定一人爲投票所事務主任，其他職員爲事務員，分任關於投票開票之事務。每一投票所設監察員三人至五人，在場監視。

(2) 投票及當選 全縣區域選舉、職業選舉，應選出之議員名額，由縣政府於選舉前二十日以前公告，並製選舉票，分發各鄉（鎮）及各團體具領，投票用無記名投票法行之。區域選舉之當選人，以本鄉（鎮）內之公民爲限，其由數鄉（鎮）合選一人時，以參加選舉各鄉（鎮）內之公民爲限。職業團體之當選人，以各該團體之會員爲限，會同複選時，以參加複選各團體之會員爲限。候補當選人，以得票次多數者定之，其名額與當選人同，票數相同時，以抽籤決定之。

縣參議員如有違背民意或不法行爲時，得由原選之鄉（鎮）民代表大會或職業團體會員過半數之出席，經出席人數三分之二之議決罷免之。

二鄉（鎮）民代表會

鄉（鎮）民代表會爲全鄉（鎮）人民之代表機關，其組織、職權及代表之選舉、罷免，均述如下：

(一) 組織 鄉（鎮）民代表會，由本鄉（鎮）之保民大會各選代表二人組織之。鄉（鎮）民代表會置

主席一人，由鄉（鎮）民代表互選之。主席缺席時，由出席鄉（鎮）民代表互推一人為臨時主席。議場設在本鄉（鎮）公所或其所在地。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。

（二）職權 鄉（鎮）民代表會職權如下：（1）議決鄉（鎮）概算，審核鄉（鎮）決算事項；（2）議決鄉（鎮）公有財產及公營事業之經營及處分事項；（3）議決鄉（鎮）自治規約；（4）議決本鄉（鎮）與他鄉（鎮）間相互之公約；（5）議決本鄉（鎮）長交議及本鄉（鎮）內公民建議事項；（6）選舉或罷免鄉（鎮）長；（7）選舉或罷免本鄉（鎮）之縣參議員；（8）聽取鄉（鎮）公所工作報告，及向鄉（鎮）公所提出詢問事項；（9）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。

鄉（鎮）民代表會開會時須有本鄉（鎮）全體鄉（鎮）民代表過半數之出席，始得開議；議案之表決，以出席過半數之同意行之，可否同數，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，鄉（鎮）民代表及鄉（鎮）長之提案，均以書面提出為原則。鄉（鎮）公民提出建議時應有十人以上之連署。

鄉（鎮）長對於鄉（鎮）民代表會，負有下列各任務：（1）布置議場及辦理會議記錄；（2）報告經辦事項；（3）答覆鄉（鎮）民代表會之詢問。

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，得報請縣政府核辦。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。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，並補報內政部備案。

（三）代表之選舉罷免 鄉（鎮）民代表選舉事務，由鄉（鎮）公所指導各保保長辦理。茲將被選舉資格及選舉方法分述如下：

（1）被選舉資格 縣公民年滿二十五歲，經鄉（鎮）民代表候選人考試及格者，得被選為鄉（鎮）民代表會代表。其考試方法亦分試驗及檢覈二種。鄉（鎮）民代表候選人應試資格與縣參議員候選人應試資格相同。至候選人之檢覈 須具下列各款資格之一者。始得應檢：1. 曾充任保民大會出席人者；2. 曾充任小學教職員三年以上者；3. 有普通考試應考資格並有社會服務經歷一年以上者；4. 經自治訓練及格並有社會服務經歷一年以上者；5. 曾辦理地方自治或地方公益事務一年以上者；6. 曾任職業團體或其他人民團體職務一年以上者；7. 曾從事自由職業一年以上者。

下列各項人員，停止其被選舉權：1. 現任本鄉（鎮）區域內之公務人員；2. 現役軍人或警察；3. 現在學校之肄業生。

（2）選舉方法 鄉（鎮）民代表之選舉，依照鄉（鎮）民代表選舉條例行之，由各保長在召集保民大會時舉行。選舉票由鄉（鎮）公所製定 分發各保備用，選舉用無記名單記式，投票完畢後，應即當場開票。當選人以得票較多者定之，票數相同 以抽籤定之，候補當選人以得票次多數者補充，其名額與當選人向。選舉完畢後，應由鄉（鎮）公所指導保長，將當選人姓名、年齡、資歷、所得票數，連同選舉人名簿、選舉票、選舉經過，送請鄉（鎮）長彙報縣政府 由縣長確定各保當選人、候補當選人後，公布其姓名及所得票數並通知當選人、候補當選人。

三、保民大會及戶長會議

(一)保民大會 保民大會爲全保之民意機關，其組織及職權如下：

(1)組織 保民大會，由本保每戶推出一人組織之。每月開會一次，由保長召集之。遇有特別事故，由保長或二十戶以上之請求，召集臨時會議。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，由大會選舉一人主席。保長、副保長對於本身有利害關係之事件，應行迴避，由大會選舉臨時主席。

(2)職權 保民大會之職權如下：1.議決本保保甲規約；2.議決本保與他保間相互之公約；3.議決本保人工徵募事項；4.議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項；5.選舉或罷免保長、副保長；6.選舉或罷免鄉(鎮)民代表會代表；7.聽取保辦公處工作報告及向保辦公處提出詢問事項；8.其他有關本保重要興革事項。

保民大會須有本保各戶出席人過半數之到會，始得開議；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。出席人對於與本身有利害關係之議案，不得參與表決。

保長對於保民大會，負有下列任務：1.布置議場及辦理會議紀錄；2.報告經辦事項；3.答覆出席人之詢問；4.整理議決案件；5.公布大會決議案。

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；如認爲不滿意時，得報請鄉(鎮)公所轉呈縣政府核辦。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。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。

二、戶長會議 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。戶長會議之職權如下：(1)選舉或罷免甲長；(2)政令之執行事項；(3)本甲內戶口之稽查填報事項；(4)本甲內之清潔衛生事項；(5)本甲內應興應革事項。關於甲長之選舉或罷免，應由保辦公處報鄉(鎮)公所備案，戶長會議由甲長召集之，每月開會一次，必要時經甲長或三戶以上之請求，得舉行臨時會議，開會時，甲長主席。甲長有事或所議事項與甲長本身有利害關係時，由出席人選舉一人主席。會議地址，在甲長住宅或保辦公處舉行。

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，以出席人過半數同意行之。可否同數，取決於主席。戶長會議決議案，由甲長執行之。

甲長認爲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。

第二節 各級民意機關建立情形

一、建立的經過 本黨自十六年奠都南京，開始訓政以來，無時不以普遍建立各級民意機關，完成地方自治爲先務，國民政府於十七年公布的縣組織法，規定縣設縣參議會於區長民選時設立，並於廿一年制頒了縣參議會組織法，及縣參議員選舉法，但因國家歷年多故，訓政工作無法按照預定程序，順利推進，區長無法實施民選，縣組織法所定的縣參議會，亦遂迄未組設。至廿三年二月

，中央政治會議，將各省推行自治的情形，詳加檢討，通過改進地方自治原則，規定縣市為地方自治單位，並將自治之進行，分為扶植自治，自治開始，及自治完成三個時期，於是使由內政部根據上項原則，擬具扶植自治時期縣參議會組織暫行辦法，呈請行政院於同年八月十一日核定頒行。以期各地縣參議會得以提早成立，雖因不久抗戰軍興，全國上下，萃力於禦侮圖存，限於事實無法籌設，但由上列這一連串的事實看來，便可知中央對於建立民意機關，奠定憲政基礎的企圖實無時不在求其早日實現中。自從武漢轉進以後，國軍已能憑藉地利人和爭取主動攻守並馳，中央為期抗戰力量日益加強和建國大業得以儘速進計，便決定了一面抗戰，一面建國。於是便又舊話重提，一再宣布了建立各級民意機關的決心，因為必須各級民意機關確能健全，使國民都能參與政事，然後才能集思廣益，一心一德，共同爭取勝利，策進建國偉業，但是正式民意機關的建立，有其必經的步驟，無法躐等，為應付迫切需要計，於是便先行成立各省及市臨時參議會，其後四川及其他後方各省，又做照省市臨時參議會的辦法，普遍成立了縣市臨時參議會。

蔣主席見到各地臨時參議會都收到了宣達民隱協助並監督政府的成果，益發深切感到正式民意機關有提早普遍成立的必要，於是便將過去籌設民意機關的情形，及有關法規，詳細檢討，遵照遺教，參酌國情，於縣各級組織綱要中，規定了遞級設置鄉鎮縣各級民意機關，並各賦與相當職權，以期民衆力量，確能發揮，造成真正民治，後來國民政府便按照新縣制中的有關條文，於三十年八月六日公布的鄉鎮組織暫行條例中，規定了保民大會，鄉鎮民代表會的設置辦法，組織及職權，並於同日公布了鄉鎮民代表選舉條例，縣參議會組織條例，縣參議員選舉條例。至三十二年五月五日公布了成立縣各級民意機關步驟，並定是日為縣參議會組織條例，及縣參議員選舉條例施行日。

期，於是縣各級民意機關的法規，便燦然大備。至於省參議會組織條例，省參議員選舉條例，則公布於三十三年十二月五日，施行於三十四年七月一日。市各級民意機關，中央原係規定省轄市應比照縣級有關法規辦理，但市的情形和縣究有不同。市縣一切規制，向係分別建立，民意機關至亦不應例外，而且除省轄市外，院轄市究應如何辦理，並無規定，因此國民政府便於三十四年一月另行公布市參議會組織條例，市參議員選舉條例，並以同日爲施行日期，現在全國各省市參議會，區民代表鄉鎮民代表會，及保民大會，便是根據上列這一套法規建立起來的。

二、各法規的特點 現行各級民意機關有關各項法規的詳細內容，前章已經說過，不再敘述，僅將各該法規的特點，簡要加以分晰如下：

(一)民意機關職權擴大 關於此點，我們先就縣參議會加以觀察，十七年公布的修正縣組織法中，規定縣參議會的職權，限於①議決縣預算、決算、及募債事項。②議決縣單行規章。③建議縣政興革事項。④審議縣長交議事項四項。到了廿一年八月十日公布的縣參議會組織法，便另行增列了⑤議決關於籌備區長民選及完成縣自治事項。⑥議決關於整理縣財政收入及其他增加縣民負擔事項。⑦議決關於經營縣公有財產及公營事業事項。⑧議決關於縣民生計及救濟事項。⑨議決關於促進縣教育及其他文化事項。⑩議決關於縣公民行使創制權審議事項等六項。縣參議會的職權，如能按照上列規定充分行使，站在縣參議會本身的立場說，當然很够運用了，但站在整個政治的立場說，還不免有欠缺的，便是民意機關與執行機關及民意機關與人民間還缺少了合法的聯繫。此外政府如酌察需要，欲另以法律加強縣參議會職權，或現行法律，除縣參議會原有職權外，另有縣參議會職權的規定，如縣參議會組織法中全無根據。站在法律的觀點說，自然是不妥當的，因此三十年八

月九日公布的縣參議會組織暫行條例，關於縣參議會的職權，便增列了。①聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項。②接受人民請願事項。③其他法律賦予之職權三項。這樣一來，上述的種種困難，才算得到了解決。又二十一年公布的縣參議會組織法中，所定議決縣民生計及救濟事項，議決關於促進縣教育及其他文化事項，都可包括於建議縣政興革事項中，所以現行條例中，未將其一一列舉，以免掛一漏萬，反滋紛擾。依上述各點看來，可知縣參議會如能依法運用其職權，不但不不能收到代表民意，協助並監督政府，宣達民隱，促進縣政興革的功能。市參議會法定職權與縣參議會完全一致，省參議會職權亦與縣市參議會大體相同。但有一點，最易引起人誤會的，便是省參議會只能審核省經費支出之分配，而無議決省預算決算之權，這是因為省參議會組織條例，公布於第三次全國財政會議議決：「只有中央及縣有預算，省不能單獨編列預算，應由中央統籌編列」之後，所以無從規定省參議會有權審議省預算、決算。現在財政收支系統法既已改變，省可有預算，日後修正省參議會組織條例時，自應賦予此種職權。

(二)減少行政監督權 尊重民意減少行政監督權；在地方自治未完成前，各級民意機關又係建立伊始，政府本可加強行政監督權，以期減輕當前的紛擾。但中央為永奠有道之基着想，深知欲使民意機關能合理地漸增健全，應該儘量尊重民意，讓人民和由其選出的代表們，可以自由發揮其意思，然後自發自動的民主精神，才可早日養成。所以寧願忍受過渡時期的紛擾，而將行政監督權減少至最低限度，這由下列各項可以看出：

①民意代表應否罷免，可由原選舉人自行決定，上級政府不得加以干涉。二十三年八月十一日行政院公布的縣市參議員違法失職處分暫行辦法，早已未予適用，所以現在的各級民意代表，除因

犯罪經法院判處徒刑宣布褫奪公權者應予撤銷其當選資格外，其去留之權，完全操在原選舉人手裏，原選舉人得以其不能代表民意爲理由而予以罷免。

◎言論自由不受干涉 省縣市參議員在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任，又參議員除現行犯外，非經參議會之許可，不得逮捕或拘禁。這也是二十一年公布的縣議會組織法中所未有，而是依照各民治先進國家的立法例加以增列的。以便參議會在會議時不致受行政或司法機關的干涉，得以儘量發表意見，克盡其爲民喉舌的責任。

◎省市縣參議會事務人員，除省參議會祕書長，縣參議會祕書係分別由國民政府及省政府派充外，其餘概係由議長派充，這也無非是要減少上級政府對於民意機關的監督，使其得以充分行使依法應有的職權。

現行法規中所定的行使監督權，主要的只有一項，便是參議會的決議案，如有違反三民主義或國策情事，縣參議會可由省政府敘明事實，咨由內政部轉呈行政院核准後，予以解散。省參議會可由行政院院長提經行政院會議通過，呈報國民政府予以解散，因爲參議會雖爲反映民意的機關，但其決議案，一定不能違反國家的根本大法，及立國精神。我們不能想像英美的各地議會有權議決實行蘇維埃制的決議案，但他們的一切都已上了軌道，人民的民治素養又很高，自然決不至有此類似事件的發生。若在我國民意機關，既係建立伊始，民衆教育又未普及，輿論力量還很薄弱，爲預防奸人從中煽動，致釀成社會不安起見，所以不得不規定，如有違反三民主義或國策情事時，中央有解散之權，如參議會的決議案，僅與中央法令相牴觸，便只能認爲無效而已，不得予以解散。事實上，歷來既從未解散過任何省縣市參議會，今後發生的可能性，也是極少的。所以雖有此最後補救

的規定，決不致妨礙參議會對於法定職權的充分行使。

(四) 選舉方式符合民主精神 選舉方式最爲符合民主精神：現在公民資格的取得，不但受財產、性別、教育程度等限制，可以一人一票，無記名法等最民主方式參加選舉，而且爲顧及國民教育尙未普及，不識字者，無法行使選舉權計，特於市參議員選舉條例第二十三條規定，投票人之選舉票，不能自寫者，得請投票所臨時指定之代書人，於監察員監視之下代書之。此外投票時的監察員，二十一年公布的縣參議員選舉法中，原係規定由投票所事務員指定。現行省縣參議員選舉條例，則已改爲由選舉人互相推選，至市參議員，因係直接選舉制，無法由投票人自行推選監察人，故改由區民代表互推，又投票人倘有冒替或其他違反法令情事，按照二十一年公布的縣參議員選舉法，原可以事務所事務員制止其投票。但現行各級民意代表選舉條例，已將上項規定刪去。如有不法情事發生，一律於事後用訴訟方式解決，凡此種種，都在期選舉人投票時免受外界勢力的影響，可依己意自由投票，以使儘量發揚民主精神。

(五) 代表名額平均分配 代表名額按區域平均分配：按照廿一年公布的縣參議員選舉法第五條，縣參議員名額，在人口未滿十五萬之縣爲十五名，超過十五萬者，每滿三萬應增參議員一名。但我國各縣所轄鄉鎮，有的只有四五個，有的多至百餘個，如按照原定辦法名額的分配，自然很不容易求其妥適。因此現行縣參議員選舉條例，便改爲由每一鄉鎮選出一人爲原則。但爲顧及代表名額過多或過少，均不便于運用，又另行規定鄉鎮數超過一百之縣，得由數鄉鎮合選參議員一人，未滿七鄉鎮之縣，仍應選出參議員七人。關於此類縣份縣參議員的選舉方式，已另由內政部訂了各縣過多過少鄉鎮聯合選舉縣參議員辦法。至省及鄉鎮的民意代表名額，亦係採取區域平均分配的辦法。

，即鄉鎮民代表會由每保選出代表二人組織之，省參議會，由每縣選出參議員一人組織之，但市因爲人口數較爲密集，市民政治興旺又較濃厚，爲使市民多得參政機會起見，便規定市參議員的基本名額——初爲十一名其後又增爲十九名——並另行採用按人比例遞增辦法——即人口過超十萬者，每滿三萬增加一人，全時爲使市內各區民意均有表達的機會，所以又規定選舉區域，以各該市原有之區域爲選舉區域，所以就大體上說，省、市、縣、鄉、鎮各級民意代表名額，是採取區域分配制的。務使各地民意均能在民意機關表現出來。

(六) 注意代表素質 按照現行法規須取得乙種公職候選人資格者，始可參加鄉鎮民代表的競都。須取得甲種公職候選人資格者，始可參加省縣市參議員的競選。甲種公職候選人檢覈資格之取得，按照省縣公職候選人考試法所定：須爲縣公民年滿二十五歲而具有下列資格之一者：(一) 曾任縣參議者。(二) 曾任鄉鎮民代表或鄉鎮長二年以上者。(三) 有委任職之任用資格者。(四) 有普通考試應考資格並有社會服務經驗三年以上者。(五) 經自治訓練及格並有社會服務經驗三年以上者。(六) 曾辦地方公益事務一年以上者。(七) 曾任職業團體或其他人民團體主要職務三年以上者。(八) 曾從事自由職業三年以上者。至乙種公職候選人檢核資格之取得，須爲縣公民，年滿二十五歲並具有下列各款資格之一者：(一) 具有國民學校畢業程度並出席保民大會三次以上者。(二) 曾任甲長或保辦公處幹事二年以上者。(三) 曾從事自由職業一年以上者。(四) 具有甲種公職候選人資格者。以上都是關於積極資格的限制，此外凡(一) 背叛中華民國通緝有案者。(二) 褫奪公權者。(三) 虧欠公款者。(四) 曾因贓私處罰有案者。(五) 禁治產者。(六) 吸食鴉片或其他代用品者。(七) 受國籍法第十八條之限制尙未解除者，均不得應公職候選人之檢覈(省縣公職候選

人考試法第九條）又曾在偽組織或其所屬機關團體担任職務，未依懲治漢奸條例判罪者，二年內不得爲公職候選人。（偽組織或其所屬機關團體任職人員候選及任用限制辦法）公職候選人既受有上列積極和消極兩種資格的限制，當選爲民意代表後，其才德學驗自然要較由選民無所抉擇而選出者爲優，但現在有有些人對於此一制度，表示懷疑，實則就根本上來說，檢覈制度係考試方法的一種方法，國父早已暗示：「凡候選及任命官吏，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可」。「釐訂各種政試制度，以救選舉制度之窮」。國父爲着貫徹上項主張，特將考試權自行行政權分出，使與行政、立法、司法、監察四權並立，以創立五權制度。所以我們如若反對公職候選人檢覈，便無異於根本反對五權政制，有人以爲政府官吏雖以遵照遺教事先予以考試爲宜，但人民無論學識怎樣低，對於他人的邪直愚賢，總歸是看得清楚的，現由政府用候選人的方式，限制選民選舉的範圍。這種措施，不能不說是違反民主的，也是英美各民治先進國家所沒有的。我們不應拘泥於遺教的字句一成不變，以與世界潮流抗，而不知全無候選人的規定，概由人民任意選舉，只行之於古代希臘羅馬的城邦自治時代，而在現在的民治國家，則在選舉前，幾無不有候選人的提出，不過他們是由各政黨分別推選，而在我國，則須經由考試，因爲在現在工商業發達各種關係異常複雜的社會，人與事的關係，遠較人與人的關係爲密切，一般人民忙於生計，除經常所接近的少數親友外，要向廣大的人海中，無的放矢，以物色足以代表己意的人才。就個人說，固非易事，就全體說一定使選舉異常分散，無法選出足以代表衆意的人。因此歐美使用政黨提名的方式，使選民的注意力，集中於比較少數候選人，並參照各政黨的政綱，及當時的社會活動情形，加以選舉，但各政黨提名時，並無客觀的標準，能否被選爲候選人，大多看各人在黨的歷史及地位及活動情形而定，而

且在上述情形之下，產生出來的候選人，他的範圍，當然是很有限的，從而人民於投票時，所可抉擇的自由，較諸在舉行候選人攷試的情形之下，自然要狹小得多了，因為後者只須個人具有法的定學識經驗，無須具有黨派及其他人事關係，都可取得候選人資格，那我們怎麼反而說公職候選人檢覈制度，不合於民主精神呢？又有人以為公職候選人檢核制度，是國民黨用以操縱選舉的一種方式，這更是毫無事實根據的話，我們試看，公舉職候選人考試法所定，取得甲乙兩種公職候選人的資格，既沒有黨籍的限制，也從未規定要與國民黨有任何關係才可申請檢覈。關於檢覈事項，雖係由各級政府秉承考試院之命辦理。但絕無任意去留候選人之權，至於國民黨各級黨部，除在法定條件之下可代轉檢核手續外，對於檢核事宜，均未過問，那末國民黨又有什麼方法可以操縱呢？如果說具有公職候選人資格的各项學歷經歷，都是在國民黨統治時所取得的，因此國民黨可於無形中發生操縱的作用，那便無異說，凡在國民政府統治下做過任何事或讀過書的人參加競選，都可造成國民黨包辦選舉的形式。因為我國教育不發達，為顧及國情計。公舉職候選人資格，定得相當低，凡是受過國民教育的，便可取得候選資格，也可以說，所有做過事或讀過書的人，都可取得候選資格，這樣一來，便須使所有的知識份子，都不參加競選，才可免除國民黨的操縱，這些話除非是別有用心根本否認國民政府的合法地位，是不會說的。因此公舉職候選人檢覈制度，無論就遺教上、事實上、理論上來說，都有其繼續推行的必要。至於現行檢核制度，應否加以改革，那是另一問題，暫不在此討論。

三、已經成立的民意機關 縣參議會組織條例及縣參議員選舉條例，自卅二年五月五日開始實施後，雖已有廣西、四川等省着手籌設，但至卅三年冬，還只有極少數縣份成立了正式參議會。本

黨五屆十二全會，鑒於各種情勢，深感全國各縣市參議會，有早日普遍設立的必要，所以便決議將所有縣市參議會，於卅四年年底以前，一律建立完成，嗣後便由內政部不斷督促各省加緊辦理。至卅四年七月，蔣主席因國民大會原定於是年十一月十二日召開，為期憲政的實施，確能名實相符起見，故手令各地縣市參議會，應提前於十一月一日以前一律成立。內政部奉上手令後，一方面轉行各省，將原定進度，遵照蔣主席所定限程，予以縮短，並將辦理情形，隨時電報，以便據以指示糾正，一方面製頒辦理縣以下各級民意機關選舉應行注意事項。同時呈准國民政府，簡化成立縣各級民意機關步驟，又以部令通行辦理公民宣誓登記的簡易辦法，俾各地得以兼程并進，達成任務，辦理縣以下各級民意機關選舉應行注意事項中，規定省設縣參議員選舉監督事務所、各縣市設縣市參議員選舉事務所，各該事務所人員，得向其他各機關調用，其所需必要經費，得在各該省縣市預備費項下動支。此外關於選舉事務之準備進行，選舉監督權之行使及宣傳等方式，均經分別予以明確規定，以減少各地辦理選舉時方法上可能發生的困難。於是各省便集中力量，確切照辦。至抗戰勝利結束後，內政部又分電各收復省份，應於所屬縣市收復後一個月內成立臨時參議會，並應儘速建省鄉保民意機關，務於六個月內成立正式參議會，其原係實施新縣制之縣市，地方自治具有基礎者，中間雖經淪陷，仍應遵照蔣主席手令所定期限，竭盡可能，於十月底以前成立正式參議會，內政部並將全國各地辦理情形，於每屆月中及月終表報。蔣主席，行政院及國防最高委員會，至十月底正式縣市民意機關便由六月份的十五個，激增至七百多個。進展之速，為世界民治發達史中所僅見。因此內政部長將成績優異的陝西、四川、西康、甘肅、廣西等省主席及民政廳長，分別呈請國民政府、行政院明令予以記大功或記功等獎勵，以昭激勵。其後國民代表大會雖已延期

召開，但內政部爲貫徹 蔣主席早日奠定憲政基礎的訓示起見，復經分電各省，應由各省民政廳長兼縣市參議員選舉監督，嚴督所有未及遵照原定期限成立正式參議會之縣市，必須於卅四年年底一律設置完成，如再延誤，除情形特別的縣市，事先經呈奉內政部核定准予展期者外，應將該兼選舉監督及縣市長嚴予議處，截至年底止，正式縣市參議會的成立數字，又增至九百餘。本年以來，內政部還是不斷電促各省繼續辦理。雖因某種關係，好些地方，鄉鎮民意機關根本無法建立，縣參議會的設置，自然更談不到。但內政部根據各地方情報，於各地情形好轉後，便立電各該管省政府督促各該縣市政府籌設各級民意機關，截至三十五年九月底止，全國已有一二五二縣市成立正式參議會，一二六四縣市成立鄉鎮民代表會，一二六九縣市成立保民大會。（詳見附圖）

至省級民意機關，除後方各省市臨時參議會早已普遍成立外，關於正式省參議會，自三十四年七月一日省參議會組織條例及省參議員選舉條例開始實施後，因行政院規定全省所有省市須有三分之二以上成立正式參議會者，始得選舉省參議員，成立省參議會。同時各省正以全力從事於縣參議會之建立，自亦無暇籌省參議會。自三十四年年底內政部以全國既有九百多縣市成立了正式參議會，自可進行籌設省參議會的工作，且以國民代表大會，召開期近，各省參議會，自有早日成立的必要，所以便通行應於四月底以前，一律設立，按照省參議員選舉條例的規定，選舉監督，係內政部部长兼任，內政部關於監督權的行使，除隨時根據各方情報詳加指示有關省政府外，并於各省選舉時，如交通情形，時間及人力許可，便逕行指派部內高級職員，前往查核選舉結果，截至目下爲止，已有十九省正式成立了省參議會，其未成立正式省參議會之河北、山東、江蘇、廣東、新疆等省，亦已設置了省臨時參議會。

各省市成立各級民意機關情形一覽表（三十五年九月內政部長政司製）

省別

已否成
省市參
議會

實施新
縣市

參議會
臨時參
議會

鄉鎮（區）
民代表會

保民大會
已成立縣
市局數

備考

江 西	陝 西	浙 江	安 徽	廣 西	廣 東	福 建	湖 北	湖 南	西 康	貴 州	雲 南	四 川
已	已	已	已	已	未	已	已	已	已	已	已	已
六九	七六	七七	三九	一〇〇	六八	六四	七〇	七六	二一	八〇	一一三	一四三
七九	七六	七七	三七	一〇〇	六五	六六	四八	七六	二一	八〇	九八	一三三
〇	〇	〇	二五	〇	三六	〇	二四	〇	六	〇	一五	一〇
七九	七六	七七	三七	一〇〇	六五	六六	四四	七六	二一	八〇	一一四	一四三
七九	七六	七七	三九	一〇〇	六八	六六	四四	七六	二一	八〇	一一四	一三四
									省市臨時參議會	津等八省市已成立	東新疆南京北平天	查河北山東江蘇廣

總	河	青	上	重	江	台	山	山	新	綏	河	青	寧	甘
計	北	島	海	慶	蘇	灣	東	西	疆	遠	南	海	夏	肅
一 二	未	已	已	已	未	已	未	已	未	已	已	已	已	已
一 二 七 六								○	五 四	一 八	一 一	一 四	一 四	六 九
一 二 五 二					一 七	六 五	七	一 一	一 〇	一 四	一 四	一 四	六 七	
三 二 八	二 五			五 二	三 四	四 一	四 四	四 四	一 〇	〇	〇	〇	二	
一 二 六 四				一 七			五 四	一 八	一 〇	一 四	一 四	六 八		
一 二 六 九				一 七			五 四	一 八	一 〇	一 四	一 四	六 八		

