

綱要參考資料輯要

地方自治及縣各級組織

民國三十一年八月

地方自治及
縣政參考資料要

參考資料輯要

貴州省地方行政幹部訓練委員會編印

地方自治及縣
各級組織綱要
參考資料輯要目錄

I 總理關於地方自治之遺教

- 一、國民政府建國大綱
- 二、地方自治開始實行法
- 三、自治制度爲建設之礎石

II 總裁關於地方自治之訓示

- 一、如何實行地方自治
- 二、推進地方自治之基本義務
- 三、怎樣作地方自治模範幹部

III 縣各級組織綱要及其有關之法令計劃

(一) 中央頒布者

- 一、縣各級組織綱要
- 二、縣各級組織綱要實施辦法原則

地方自治及縣各級組織綱要參考資料輯要目錄

地方自治及縣各級組織綱要參考資料輯要目錄

- 三、實施縣各級組織綱要之程序草案
- 四、省實施縣各級組織綱要督導考核方案
- 五、國民參政會第五次大會建議加強推行新縣制辦法
- 六、地方自治實施方案
- 七、縣政會議規則
- 八、縣政府行政會議規程
- 九、縣參議會組織暫行條例
- 十、縣參議員選舉條例
- 十一、成立縣各級民意機關步驟
- 十二、縣政府分區設置規程
- 十三、縣政府及區署官等官俸表
- 十四、鄉鎮組織暫行條例
- 十五、鄉鎮民代表選舉條例

附內政部解釋鄉鎮民代表被選人資格疑義令

- 十六、縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例
- 十七、修正縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例施行細則
- 十八、縣參議員及鄉鎮民代表候選人檢覈辦法

- 十九、公民宣誓暫行辦法
- 二十、保民大會議事規則
- 二一、修正縣各級幹部人員訓練大綱
- 二二、縣保甲戶口編查辦法
- 二三、修正戶籍法施行細則
- 二四、縣地籍整理辦事處組織規程
- 二五、非常時期地籍整理實施辦法
- 二六、非常時期地價申報條例
- 二七、查定標準地價實施辦法
- 二八、縣各級衛生組織大綱
- 二九、縣警察組織大綱
- 三十、縣政府政務警察歸併辦法大綱
- 三一、財政收支系統實施綱要
- 三二、縣財政整理方案草案
- 三三、整理自治財政綱要
- 三四、縣（市）財政整理委員會組織規程
- 三五、修正縣（市）政府會計室組織規程
- 三六、辦理各級教育行政應注意事項

地方自治及縣各級組織綱要參考資料輯要目錄

地方自治及縣各級組織綱要參考資料輯要目錄

四

三七、國民教育實施綱領

三八、分期設置國民體育場所辦法要點

三九、縣各級合作社組織大綱

四十、國民兵組織管理教育實施綱領

四一、各縣國民兵團組織暫行條例

四二、軍委會確定國民兵團爲新縣制之體制團部改隸於縣政府之下令

四三、國民兵團區鄉（鎮）保各級隊部組織規程

四四、鄉鎮造產辦法

四五、鄉鎮財產保管委員會組織章程

四六、行政院令知五屆九中全會決定鄉鎮中心學校保國民學校應隸屬於縣市政府

四七、行政院規定鄉鎮公所及區署對轄境內人民團體之行文程式令

（二）本省制定者

一、貴州省縣各級組織綱要實施計劃

二、貴州省各縣縣等一覽表

三、貴州省各縣縣與鄉鎮權責劃分方案

四、修正貴州省各縣政府組織規程

附貴州省各縣縣政府員額編製及經費支給標準表

五、貴州省各縣政府辦事規則

六、修正各縣舉行行政會議及縣政會議應注意事項

七、貴州省各縣政府指導員服務規則

八、貴州省各縣臨時參議會組織規程

附貴州省政府抄發貴州各縣臨時參議會組織規程令

九、貴州省各縣（市）地籍整理辦事處組織規程草案

十、貴州省查定標準地價實施細則

十一、貴州省各警察機構設置辦法

十二、附警察機構編製表警察薪給標準表

十三、貴州省各縣政務警察歸併實施辦法

十四、貴州省各縣政府保安警察隊裁減歸併辦法

十五、貴州省實施新縣制縣份財務委員會組織規程

十六、附修正貴州省各縣財務委員會員額經費表

十七、貴州中心學校層級設置辦法

十八、貴州省各級體育場設置計劃

地方自治及縣各級組織綱要參考資料輯要目錄

十七、修正貴州省縣各級合作組織實施辦法

✓ 十八、貴州省各縣（市）擴大造林五年實施辦法

✓ 十九、貴州省各縣（市）擴大造林五年實施辦法附加辦法

二十、貴州省縣（市）國民兵團組織管理教育實施細則

二十一、貴州省地方行政幹部訓練委員會三年計劃綱要

二十二、貴州省地方行政幹部訓練畢業人員複訓辦法

二十三、貴州地方行政幹部訓練委員會分派教育長駐縣督導康續實施訓練辦法

二十四、貴州省各縣警察機關警長警士訓練計劃綱要

二十五、貴州省各縣區署設置辦法大綱

附貴州省各縣區署每月經費支給標準表

二十六、貴州省各縣區署辦事規則

二十七、貴州省各縣設置區建設委員會規程

二十八、貴州省各縣劃分鄉鎮辦法

二十九、貴州省各縣鄉鎮公所組織暫行規程

附修訂貴州各縣鄉鎮公所員丁名額及月支經費表

三十、貴州省各縣鄉鎮公所暫行辦事通則

三一、貴州省各縣鄉鎮務會議暫行規則

三二、貴州省各縣鄉鎮公所設置標準

三三、貴州省各縣鄉鎮造產實施細則

三四、貴州省各縣鄉鎮造產委員會組織規程

三五、貴州省各縣鄉鎮中心學校及保國民學校設備徵募辦法

三六、貴州省各保辦公處組織規程

附貴州省各縣保辦公處員額及月支經費數額表

三七、貴州各縣保務會議暫行規則

三八、貴州各縣訂定保甲規約注意事項

三九、貴州三十二年度各縣（市）施政準則

地方自治及縣各級組織綱要 參考資料輯要

I 總理關於地方自治之遺教

一 國民政府建國大綱

國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。興興繼繼，而民共資共計，當建設之首要在民生。故對於全國人民之食衣住行四大需要，政府當與人民協力共謀農產之建設，以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建築大計劃之各式屋舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行。

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

其三為民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治，對於國外之侵略強權，政府當抵禦之，並同時修改各國條約，以恢復我國國際平等，國家獨立。建設之程序分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。

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

凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。

八

在訓政時期，政府當派會經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四種使用之訓練，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。

九

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

十

每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，并可隨時照價收買，自此申報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

十一

土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，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。

十二

各縣之天然富源及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各占其半。

十三

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

十四

每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。

十五

凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

十六

凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治

之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

十七 在此時期，中央與省之權限採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於於中央集權或地方分權。

十八 縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

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

二十 行政院暫設如下各部：一內政部，二外交部，三軍政部，四財政部，五農礦部，六工商部，七教育部，八交通部。

廿一 憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

廿二 憲法草案，當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行。

廿三 全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之。

廿四 憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權。

廿五 憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民，則依憲法舉行全國大選，國民政府，則於選舉完畢之後三個月解職，而授政者民選之政府，是爲建國之功告成。

二 地方自治開始實行法

地方自治及縣各級組織綱要參考資料輯要

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。其志向，當以實行民權，民生兩主義爲目的。故其地之能否試辦，則全視該人民之思想知識爲斷。若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之。俟收效後，陸續推及其他。其事之次序如左：

- (一) 清戶口。(二) 立機關。(三) 定地價。
- (四) 修道路。(五) 墾荒地。(六) 設學校。

(一) 清戶口 不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準。一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本爲土著而出外者，其家族當代之盡義務，回家時乃能立享權利；否則於回家時以客籍相待。必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不必盡義務者：其一，則爲未成年之人，或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方教育之權利。其二，爲老年之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利。其三，爲殘疾之人，爲享受地方醫治供養之權利。其四，爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘人人則必當盡義務，乃得享權利；不盡義務者，停止一切權利。故於清戶口時，須分類登記之。每年清理一次，註明變更，列入年冊。

(二) 立機關 戶口既清之後，便可從事於組織自治機關，凡成年之男女，悉有選舉權，創制權，複決權，罷免權。而地方自治草創之始，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，當設立多少專局，隨地方所宜定之，初以簡便爲主。而其首要。在糧食管

理局，量地方之人口，儲備至少足供一年之糧食。地方之農產，必先足供地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公局買賣。對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利。地方餘糧，則由公局轉運，售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘「衣」「住」「行」三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理。至於人民對於地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定，每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家。自治機關，每年當公布預算決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

(三)定地價 如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，必有出人意料之外者，而其影響於土地必尤大。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場，前者值數元一畝之地，忽遇社會進步之發達，其地價乃增爲數百元數千元一畝者不等。有其地者，不勞心，不勞力，無思無維而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力焦思，以經營之社會事業，而其結果則百數十之地主享其成，天下不平之事，孰過如此？此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，以何爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價納稅，值百抽幾，如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關以專理之，英人視之以爲便利，而在吾人地方自治甫行之時，倘效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便。其法以地價之百分抽一，爲地方自治之經費，如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者，抽其一元之稅，值千元者，抽十

元之稅等是也。此爲抽稅之一方面。隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私自相接受，原主無論何時，只能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之。不平之土地壟斷，資本專制，可以免却。而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形。此定價一事，實吾國民生之根本大計，無論地方自治或中央經營，皆不可不以此爲着手之急務也。而由地方自治以舉辦此定價之事，則地方全體當擔負該縣以前所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用，由自治團體直接在省府，或中央政府，訂明條例，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而一二成歸之中央。如全國能行此，則中央之財賦，常增加不少矣。

(四)修道路 道路者，文明之母也，財富之脈也，試觀世界今日文明之國即道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，即交通最便利之地，此又二證也。故吾人欲由地方自治以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動，道路者，實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規劃，以定地方之交通。而人民可以努力從事於修築道路。所謂人民服務之勞力，宜首先用之於此。道路宜分幹路支路兩種，幹路以同時能往來通過四輛自動車爲度。支路以同時能往來通過二輛自動車爲度。此等車路，宜縱橫遍布於境內，並連接於鄰境，築就之後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯。務期水陸交通，兼行並到。道路一通，則全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有不可思議者矣。

(五)墾荒地 荒地有兩種：其一、爲無人納稅之地。此等荒地，當由地方開墾。其二、爲有人納稅而不耕之地。此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開耕完竣爲止。如三年後，仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林，泊澤，水利，鑛場，悉歸公家所有，由公家管理開發，開墾後，支配之法，亦分兩種：其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與私人自種；其數年或數十年能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。開墾之工作，則由義務勞力爲之。如是數年之後，自治區域，當可變成桃源樂土，錦繡山河矣。

(六)設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費書籍，以及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以致大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜校，爲年長者養育知識之所。或疑經費無從出，此不足憂也，以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費；如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日或十日以至一月民則無不足矣。一境之內，如人盡所長，爲公家服一二個月之義務，長於農事者，爲公家墾荒，則糧食足矣；長於織造者，爲公家織布，則衣食足矣；長於建築者，爲公家造屋，則房舍足矣。如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成功，自治區之人民，各有雙手，只要肯各盡其長，則萬事具備矣，不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。只要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機械，以補我手力之不足，則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書識字學問智識之外，當注重於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。學校者，文明進化之泉源也，必學校

立，而後地方自治乃進步。故於衣食住行四種人生需要之外，首當注意者學校也。

以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣及於他事，此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則「農業合作」，「工業合作」，「交易合作」，「銀行合作」，「保險合作」等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關，設專局以經營之。此即自治機關職務之大概也。

總而論之，此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織，近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化，政府則謾去教養之職務，而聽人民各家之自養自教，而政府只存一消極不擾民者，便為善政矣。及至漢唐保民之責猶未放棄，故對外尚能禦強寇，對內尚能平冤屈，其後則並此亦放棄之，遂致國亡政息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣！今雖光復祖業，創造民國，而執政者，仍為清朝之亡國大夫；彼輩為政，惟知擾民害民為其所有事，罔識世界大勢，只顧自私自利，多行不義必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當為自身計，速從地方自治以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先倣行，如是，由一縣而推之各縣，以致一省一國，而民國之基於此鞏固，有志之士，宜努力進行之。

三、自治制度為建設之礎石

（節錄民國五年七月十八日總理在上海張園安愷第路演說會對兩院議員演講詞）
今國人競言建設，但尚無一定方針，故以先定方針為最要，兄弟奔走革命二十年，從事破壞，然