

新縣制研究

廣東省政府秘書處編譯室編印



新縣制研究

廣東省政府秘書處編譯室編印

1940

凡 例

一、本書編輯，旨在供給各級公務人員之參考。促進新縣制之推行。

二、本書因篇幅有限，未能依照原定計劃，使其充實，至所選入各篇，均照原文刊登，一律不加刪削。

三、本書倉卒編成，缺點難免，尙希閱者見諒！

新縣制研究目錄

確定縣以下地方組織問題	蔣總裁 (一)
從廢縣制說到新縣制	李漢魂 (一二)
實施新縣制的經費問題	胡銘藻 (二三)
新縣制之精神與實施	何 彤 (二七)
新縣制之實際	李宗黃 (四一)
新縣制之實施	李宗黃 (四七)
如何實施新縣制	鄭 豐 (五五)
新縣制之實施問題	劉支藩 (七一)
論新縣制	丘啓薰 (一〇三)

目錄

附 錄

與各級組織綱要	(一)
縣各級組織關係圖	(一〇)
國民教育實施綱領	(一一)
廣東省新縣制實施計劃	(一三)
廣東省實施縣各級組織綱要宣傳大綱	(五五)

確定縣以下地方組織問題

蔣總裁

中央訓練團黨政訓練班講演錄

重印

確定縣以下地方組織問題

余於二十七年四月八日第五屆四中全會時，曾有「改進黨務與調整黨政關係」之演講。在該講演中附有「縣以下黨政機構關係草圖」並加以「圖例釋要」以說明之，余當時曾聲說「此不過爲初步設計的草案，至於如何措置，實施，和頒定具體方案與法令，則希望勿拘泥於條目文字，悉心研究，俾臻於完善可行」。又此項圖案，本重在闡明黨政關係（故命名爲黨政關係圖）對於縣以下各級地方組織，只是連帶述及。自經此項草案草圖發表之後，曾引起諸同志與學者專家很多的注意和研究。且有若干地方已在試驗推行中，這實在是很可喜的現象，亦可見地方需要改革的迫切。最近中央訓練團成立黨政人員訓練班，爲講授此項課目及確定此項方案起見，曾先後指定同志集合各方意見與經驗，詳加研討，並經余指示，已將原草案草圖，加以訂正補充，其要點在於（一）黨的方面，於原有區分部下增設小組，以便與行政層級相配合，並將黨員監察網直屬于縣黨部，以期嚴密。（二）地方下層組織方面，確定鄉鎮爲縣以下之基本單位，保爲鄉鎮之構成份子，均特別加以充實，縣與鄉鎮之間，

則爲較有彈性之規定，因地制宜可分設區署或鄉鎮建設聯合辦事處，以爲上下聯繫之機構，其無此需要之地方，鄉鎮可直接轄於縣政府，鄉鎮與保之間，亦爲較有彈性之規定，在人口集結地方，如一村或一街爲自然單位，不易分離時，可以二保或三保爲一聯合組織，設置首席保長。五甲以下爲一自然單位時，設置首席甲長統管事務，以免生硬割裂之弊。爲解決最重要之經費，與人才問題，所有鄉鎮及保之幹事，均由學校教師分別担任，所有鄉鎮保學校校長及壯丁隊長，均由鄉鎮保甲長兼任，且以收管教養衛合一之效。並將民衆全體組織起來，分別担负各項工作，以應實際之需要。(三)民意機關方面，遞級設置保民大會，鄉鎮民代表會，縣參議會，並各賦予相當權力，以增加人民參政興趣及能力，藉可發揮民衆力量，造成民主國家。茲特將訂正新圖附錄於後，並提要加以說明：

甲，黨政關係方面（密署）

乙，行政組織方面

一、區爲縣之分體或各關係鄉鎮之聯合體，應重在靈活運用

1. 區之範圍以六鄉鎮至十五鄉鎮爲限，全縣之鄉鎮數在十五個以下者，可免分區，其鄉鎮直轄於縣府。但在邊遠地方或難治區域，得特設區署。

2. 縣之鄉鎮數在五十個以上者分區，以設置區署爲原則，在未設置區署之縣份，由縣政府派員分區指導，並得因事實上之需要，設置鄉鎮建設聯合辦事處。

3. 區設區長一人，下設指導員二人至五人，分掌民政財政建設教育軍事等事宜，均係專任爲有給職，並須由上級機關甄選訓練合格人員委用之，區署代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項

行政及自治事務。

鄉鎮建設聯合辦事處之組織，爲各鄉鎮及區內縣屬機關（警察分局中心學校等）之聯合體，同時爲縣與鄉鎮之聯繫機關，其主任人員，即可由縣指導員或其他區內縣屬機關首長担任之，重在輔導聯繫，分工合作，尤側重於整個鄉村建設工作之發展。

4 區署或鄉鎮建設聯合辦事處所在地應酌設警察局所，受區長或鄉鎮建設聯合辦事處主任之指揮，執行地方警察任務。警察管轄區域應與自治教育等區域合一。

5 區得設鄉鎮建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士担任之，爲區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，由區長或主任担任主席。

6 爲增進人民職業技能，及發展地方工業起見。各縣應斟酌需要，於區設置職業訓練班。

7 區於鄉鎮保各級亦同採用管教養衛聯合組織辦法，在衛的方面，除各區設置定額之警察外另有壯丁隊聯隊部，負責統制管理各鄉鎮之壯丁，必要時並得抽調壯丁特加編組訓練爲自衛隊。在養的方面，可聯合各鄉鎮合作社成立合作社聯合社，內分若干部門，辦理各種合作事業，並由縣派員駐區常用指導。縣之農民銀行或合作金庫，亦均應分區設立辦事處，爲農村經濟組織之中心。在教的方面，縣應分區設立一個較大規模之高級小學，以爲全區兒童升學之準備，並應有國民會場及大操場，至少須能容納五百人至一千人。其他如衛生等之指導。農業之推廣，繁殖農場之設置等，亦均宜分區辦理，受區長或鄉鎮建設聯合辦事處主任之指示監督，如此使「管教養衛」聯成一氣，然後區制效用乃能顯現。

二、確定鄉鎮爲縣以下之基本單位，特別充實其組織。

1 鄉鎮之劃分以六保至十五保爲限，並應顧及歷史關係及自然條件。

2 鄉鎮公所之幹部，除鄉鎮長而外，設副鄉長一人至二人，下設民政經濟文化警衛四股，各設主任一人，幹事若干人均由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教師分別担任。

3 鄉鎮各設中心學校均包括婦女兒童成人三部份，內分初級班與高級班，校長得由鄉鎮長兼任，所有學校教師均分任各項訓練及指導工作。鄉鎮各項事務，亦均由校長教師輔助鄉鎮長處理之，校內之高級班，應注重訓練民衆，使能担任戶籍衛生合作等事務爲準。

4 合作社以鄉鎮爲單位，（各保設分社）各鄉鎮並應設倉庫一所，以便儲押物品（糧食管理事務重要應特設分庫）。

5 鄉鎮壯丁組織，由鄉鎮長兼隊長，並應斟酌需要，按期抽調各保壯丁隊中之精壯者，輪流到鄉鎮受高一級之訓練，並担负各項警衛任務，期滿返回，一面做壯丁隊的下級幹部，一面負責推行保內各項自治工作，如此輪流抽調訓練，不僅警衛力量可以增強，地方各項事業，亦可隨之發展，至縣警察局所在鄉鎮設有派出所者，亦須兼受鄉鎮之指揮以收合力之效。

三、確定保爲鄉鎮之構成分子並加以充實。

1 保之組織以六甲至十五甲爲限，置保長一人，副保長一人，設保辦公處，下設幹事二人至四人，分掌民政經濟文化警衛各事務由副保長及國民基礎學校教師分別担任。

2 保之各項幹事下列戶籍土地衛生財政經濟社會警衛等事項，務由保務會議盡量物色保民分別担任，藉以促進地方建設工作。

3 保下所列各項事業，鄉鎮公所區署及縣政府均應負責指揮監督，並視實際需要統籌逐漸辦理之。

4 各保均設國民基礎學校，由保長兼校長，並應包括婦女兒童成人三部份，使民衆教育與義務教育打成一片，普遍的提高人民之知識與技能，國民基礎學校教師除担任教課外，並負協助保長指導民衆管理各項事務

5 保合作社分社社員以戶爲單位，社長由社員選舉，保長亦得被選兼任。

6 保壯丁隊由保長兼隊長。

7 保辦公處壯丁隊及國民基礎學校，必須儘先同時成立，並須在一處辦公，以便推動各項事務。

8 在人口集結地方，如一村或一街爲自然單位，不可分離時，得就三保、三保爲聯合組織，但最多不宜超過三保，其學校及合作社均可合併設置，壯丁隊仍須分別編隊。並就保長中推選一人，爲首席保長，組織聯合辦公處，以總其成。

9 甲之組織以六戶至十五戶爲限，置甲長一人，設甲辦公處，如在五甲以下爲一自然單位，不可分離時，得設首席甲長以總其成。甲應設戶長會議，必要時並得舉行甲居民會議。

10 保之一級組織，原有名稱爲村街坊等，得仍其舊。

丙，民意機關方面

一、爲增進人民參政興趣，並本教學做合一之原理，以期人民養成管理政治起見，應定期成立縣以下各級議事機關並賦與相當之權力。

二、保設保民大會選舉保長，鄉鎮設鄉鎮民代表大會選舉鄉鎮長（其資格標準依法律之規定），以期達到議會與行政一元化之理想標準，並可藉此建立民主監察制度。區不設民意機關，縣設縣參議會，為全縣之民意機關。

三、為民權運用之靈活，縣參議員由鄉鎮民代表大會選舉產生，每鄉鎮議員一人，並得酌加依法成立之職業團體代表，以期區域與職業選舉，二者兼顧，鄉鎮民代表，則由保民大會選舉之，每保代表二人，保民大會暫定每戶出席一人，由合於法定標準者任之。

四、鄉鎮保長以選舉方式產生者，均得分別担任各該議事機關主席。縣參議會暫不選舉縣長，其議長由參議會自選為原則。

五、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決施行再送縣參議會追認。

說明：

1 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，以奠定革命建國的基礎。或謂中國教育，尚未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難，實則民權主義的政治，原植基於民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂「革命民權」，還有什麼意義？民權行使，必須從實際中加以練習，訓政的意義便在於訓練人民行使四權。訓政與憲政的劃分，僅有程度上之不同，並無根本上之差異。故訓政必須引發民衆的參政志趣，而遂其生長，然後訓政的實施，始能不背憲政的目的，由訓政以達憲政，仍能

一貫無間。所謂自治開始時期與完成時期的解釋，意義也在於此，這便是本案重新確定的要義。

2 爲解決基層組織的人才與經濟問題，並爲集中事權，增進教育在社會上之效率起見，除在經濟教育發達區域之鄉（鎮）中心小學校長，及保國民學校校長，均以專任爲原則外，其他所有鄉（鎮）保長，學校校長，壯丁隊隊長均暫以一人兼任之，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。本黨總理所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「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，均應在教育範圍之內。本圖案既規定鄉（鎮）保幹事由學校教師兼任，意即爲此，否則一如過去的學校教師，僅爲講堂內之講課，於出校後之學生，及校外之社會環境如何，均不注意，在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵，不納稅，不實行新生活，這個原因，便是由於教育者未能盡其應盡之職責，今後亟須糾正，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，我當仿照而不依靠於人」。故今後地方學校亦應注意工作技能，與製造簡易機器之教學。此不僅爲提倡科學教育，實爲實現民生主義的重要方法，今於本圖內規定區設職業訓練班，實皆爲向此途徑而進，使教育與生活，能切實聯成一片。至於過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學之外，更有民衆學校，短期小學，鄉村學校，特種教育等方

法，爲補救一時權宜規定，固無不可，今既規定各保普設國民學校，各鄉（鎮）普設鄉（鎮）中心學校，則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，務期於短時間內使全國人民普受最低限度的國民基礎教育。如此辦法，既足以集中人力才力，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。

3 各級地方組織，均採十進制之原則。或謂在實行時，不無困難，實則此亦爲本案重要規定之一，不可忽視，蓋各級組織範圍，既經確定，則一切計劃設施，如設置學校，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言。國家之大，事業至繁，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，管理下級單位的數目，均有一定限度，科學的行政管理，亦必須有不可踰越的法則。今爲便於實施，已爲較有彈性的規定，如鄉鎮之劃分，以六保至十五保爲範圍，其餘各級，亦類此標準。至於固有村街，墟場之不易分離者，亦可爲有限度之聯合組織辦理事務，但分保編制，仍須維持。凡此一切，均求於統一之中仍寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府，儘可按照實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准。但如過此彈性，即不能容許，若過於紛岐雜沓，必至難於統理。又各級組織範圍確定以後，所有教育衛生合作警衛等區域，均應力求合一，以期管教養衛各項工作，得能齊一步調，共同發展。

4 關於民衆團體及民衆組訓問題，過去多年，竟未能臻于健全，實可痛惜，茲依新案規定，有以下數點，須加說明：（一）爲民衆團體與民衆組織的區分。前者注重職業爲劃分

的標準，後者則為依年齡及性別而區分的綜合組織，以國家需要言，則綜合組織，宜先成立，尤以壯丁隊及婦女會之需要；最為迫切；以民衆需要言，則職業團體，宜早健全，尤以農工商團體，與發展國民經濟建設運動有密切關係者為最必要，故今後立即就此最迫切與必要者，先行着手，以明緩急，其次兩者間的差別，在於民衆組織，注重編組與訓練，民衆團體，則注重指導與監督。（二）民衆團體組織，須注重由下而上，逐級健全，蓋必基礎穩固，然後乃可發揮效能，在平時固可藉此輔助政令的推行，在戰時亦易由此達到軍事上的要求，過去各級民衆團體，（如農會婦女會等）往往僅在縣城空懸招牌，很少發生作用者，其原因固多，而指導人員未能深入下層工作，積極扶助發展，實為主要原因。須知各級民衆團體，雖僅為地方輔助的組織，但就地方全部機構而言，却正像一架整套之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則不能發動，故今後各級民衆團體。不但不能因其他地方輔助組織而忽畧。而且必須努力使之健全充實，靈活運用。（三）壯丁隊之編組，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅成為訓練的組織形式，尤須注意訓練的管理與運用。因壯丁分子實為全部社會的中堅。一切地方自治事業，均可以之為基幹而期完成。總理遺教所示「雙手萬能」者，亦重在此。訓練時亦不可僅重軍事，對於公民及職業的訓練，並須顧及，務使成為社會中的有用分子，而增加其活力。

5 各級議事機關之建立為訓練民權的最好場所，亦為實行民主政治的必要條件。過去鄉（鎮），保甲長的人選，產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至殘害人民，為上級機關所不易糾察者，今後均得運用民主方法，以為補救，目前現有的上級監察機關，人數有限，

耳目難周，而最與人民發生關係者，即為鄉（鎮）保長等基層人員，為免除此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實為最有效的辦法。至於保民大會的出席人員，以戶為單位，乃為初步簡便之計，亦因目前我國尚為農業社會，與若干工業國家之以個人為單位者，實有不同。又鄉鎮代表會的代表，係由保民大會直接產生，鄉鎮以上的議員，則採用遞級選舉方法，不由直接方法，以期簡捷易行。復次，為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，（當以職業團體為限，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。

6 為基層幹部人才問題。此項人才，應於事前多加儲備，今後各級學校教育。當與地方組織及事業之需要相適合，既使學校教育，不致空疏無用，又使青年學子得有廣大的出路。為獎勵與保障此項人員須另定各種辦法，以資遵守。現時各級人員的訓練與分發任用等項，尚多缺乏系統之計劃，今後亟當予以矯正，務須按照規定標準辦理，不得紊亂，最重要者，為各縣地方的人才，應以在本籍地方服務為原則，地方各項事業，（如倉庫保險，糧食運銷，農田水利，漁牧墾殖等）均須由會受相當專門訓練者，担任之。此項地方事業，既經日益發展，則人才自必隨之而下注，且將漸感供不應求，可斷言者。

7 為經費問題。總理指示地方自治組織，應「為一政治及經濟性質之合作團體」。故所謂經費的來源，自應注重人民的公共遺產，不應再多仰給於捐稅，譬如全國各地公有款產，為數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊為可惜。今後應將此類款產，改為公管，切實整理，即以其收益，純作為全鄉（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，作為公共農場，由學校指導，為改良農產，及訓練民衆農業技術之用。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。其無此項田地者，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，此外倉儲積穀，均可以鄉（鎮）或保為單位，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，即以其盈利的一部分，作為地方事業經費。如此不僅經費不生問題，地方自治事業，亦將隨之而發展。為應目前的需要，在以上地方公共收入尚未敷用時，應即注意以下數項之規定：（一）鄉（鎮）公所有獨立性之稅捐。（二）縣之財政，應依照財政收支系統法，將省縣財政，重行劃分，並應酌定辦法以期縣應得之比例分期擴增。（三）貧瘠之縣應由省府特予補助。

8 最後有須特別提出者，本方案之制定，已經過多次之討論與研究，今後全國縣各級地方組織，應即以此為根據。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，亦必須于實行中求其解決，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。

從廢縣制說到新縣制

李漢魂

(一) 導言

抗戰已經將滿三年，在這一個期間中，中國政治遇到一次最嚴酷的試驗，過去一切行政組織的鬆懈，基層政治的脆弱，種種弱點，都澈底的暴露了出來。我們爲要爭取抗戰的勝利，建國的成功，對這種種弱點，實有立即克服之必要。我們的領袖——總裁，他在抗戰建國過程中，深感到縣以下基層政治機構，必須調整增強，特于「廿七年四月八日第五屆中央執行委員第四次全體會議時有「改進黨務與調整黨政關係」意見之提出，附有「縣以下黨政機構關係草圖」及「圖例釋要」，經中央執行委員會及國防最高會議議決交行政院令川，陝，黔，湘，贛，五省各擇兩縣試行，並前項意見及圖說僅係初步之設計，關於實施之辦法及各項章制，尙待詳加釐訂，復經指定人員悉心研究，擬具「改進縣以下地方組織確立自治基礎」方案，及「各級組織關係圖」，送中央執行委員會審定，交國防最高委員會秘書廳整理，依