

新縣制的理論與實施

目次

一、地方行政機構的改造	一
二、確定縣以下地方組織問題	九
三、新縣制理論與實際	九
四、縣各級組織綱要釋論	九
五、新縣制的研究	二九
六、新縣制與地方自治	三九
七、新縣制與憲政	五
八、新縣制與三民主義	五
九、新縣制與抗戰建國	五
一〇、新縣制與民衆動員	五
一一、新縣制與國民精神總動員	五
一二、晚近三十年來我國縣各級組織制度之檢討	五

一三、縣以下行政機構及黨政工作聯繫之研究	一四
一四、對於黨政關係與下級機構改造案的意見	一五
一五、新縣制的特徵及其基層幹部問題	一六
一六、新縣制的剖析	一七
一七、新縣制下的區	一八
一八、新縣制下的鄉鎮	一九
一九、新縣制下的保甲	二〇
二〇、推行新縣制與財政問題	二一
二一、論管教養衛的合一實施	二二
二二、怎樣實施新縣制的政治建設	二三
二三、怎樣實施新縣制的教育建設	二四
二四、怎樣實施新縣制的經濟建設	二五
二五、怎樣實施新縣制的自衛建設	二六
二六、論鄉村公共造產	二七
二七、論鄉鎮代表會	二八
二八、怎樣充實保民大會	二九

二九、怎樣辦保國民學校·····	二一七
三〇、鄉鎮保長應有的要件·····	二二九

附 錄

一、縣各級組織綱要·····	一三七
二、縣各級組織綱要實施辦法·····	一四五
三、縣各級黨政關係調整辦法·····	一五五
四、縣各級組織綱要實施辦法原則·····	一五七
五、國民教育實施綱領·····	一五九
六、民衆組織綱要·····	一六七
七、地方自治實施方案·····	一六九
八、浙江省縣各級組織綱要實施計劃·····	一七五
九、浙江省各縣鄉鎮民代表會議暫行通則·····	一八五
一〇、浙江省各縣保民大會會議暫行通則·····	一八九

地方行政機構的改造

蔣總裁

本圖行政各級機構的建制，純係針對當前地方需要的情形，和這幾年推行縣政遭受種種障礙的經驗，補其缺陷，救其疲敝，擴張政治下層機構，激發民衆自動精神。尤其鄉鎮公所一級，係特別創制，將官治民治融爲一體，實是民主政權樹立的先導，縣政機構的重心，在我們今後抗戰建國前途的進程中，這一級是最關重要的工作。本草案的主要精神，即在將縣以下各級，相間的形成虛實互用的關係，例如縣的一級爲實級，其下區的一級爲虛級，（即重在輔導不在執行之意），區以下鄉鎮一級爲實級，保又爲虛級，而甲的一級則爲一切實際工作的基層，故又爲實級。（本圖中縣區參議會與鄉鎮會議，雖然完全是民意機關，但別設民意機關的本旨，完全爲着適應地方情形，促進政治建設，與行政機關，如輔車相依，不能分隔，所以也在本節中合併說明）。茲就各級逐次說明如下：

一、縣政府增設社會科，（在未實行前，由教育科兼司其事），專司民衆組織與訓練及籌備地方自治事宜。並置軍事訓練員，担任民衆訓練技術事宜。其人選須依照建國大綱遴派會經訓練考試合格之同志充任。

二、縣設縣參議會，置參議若干人，（概爲無給職），討論全縣政令推行及地方一切應與應革的事項。以縣長爲會議主席，縣黨部書記爲祕書。（縣參議會之設置程序，及參議之產生方法與名額可另定之。）

三、區署組織體系的改造。

1. 本圖中的區署，爲代縣政府對於所屬各鄉鎮公所執行政令的監督指導機關，等於縣政府的出張所，亦可以說介於縣與鄉鎮之間而司輔導工作之一級，故其工作不重在政令文告的承轉，而重在行使督導力量實際直注於民衆基層。

2. 區署組織，除區長仍舊外，取消過去所設的區員，改置軍事、民政、財政、教育、建設五指導員，各指導員不得常駐區署之內，應當川輪流分赴所屬各鄉鎮公所，考核各股業務情況，隨時予以協助指導。

3. 區署各指導員的任用，除軍事指導員另有規定外，其餘各員應就專科（或高中）以上學校畢業或確有服務資歷，曾經訓練合格的人員中甄選充任。

4. 區設區參議會，置參議若干人，（概爲無給職），討論區內政令之推行及社會公益救濟各項事業舉辦事宜，由區內各保保長及各小學校長等就本區從事耕作勞動或有正當職業並熱心公務之公民中，加倍選出，報由區長加具意見轉呈縣政府核聘。（推選辦法另定）。以區長爲會議主席。

查我國地方行政機構，自省政府以逮縣政府止，皆係按着民、財、教、建、保五個系統，配合組織，但從前縣政府以下，即空洞無物，政府與民衆之間，根本脫節，無從聯貫，因之纔有『分區設置』制度的產生。經過這兩年來試驗結果，雖覺區署對縣政稍有輔助，但實際對於管教養衛的民衆組織與鄉村建設重要工作。還是不能達成任務。這因爲現在區署管轄的人口，多的竟有十萬左右，少的也有三四萬以上，以一個區長和二三個區員，配着一月二三百元的經費，要使他担当『民、財、教、建、保』五大行政事業的重責，自然力弱難勝，馴至變爲一個專辦公文承轉的衙門，形成政治上頭重腳輕的病態，要爲勢所必至，確有急切矯正的必要。本來依着當前實際情形，如果能够把本圖增設的鄉鎮公所的組織，按

着民、財、教、建、保的行政系統配置人員，加以充實，一體相承，自是盡善盡美，但是鄉鎮單位太多，財力、人力，均難辦到，唯有從區的範圍充實人材，施以靈活運用方法，才能達到等於充實鄉鎮公所的效能。所以本圖的區署，首先按着現行行政系統充實他的僚佐，改設五個指導員，並且把他的任用資歷標準提高，規定他的任務，輪流指導鄉鎮事業，就等於每個鄉村都設着五個指導員一般。一面也矯正了區署專辦文告承轉的積弊。同時設立區參議會，使有才能的民衆共同參加區政設施，加強力量，以爲區署輔助，實施對症下藥的救濟。

五、鄉鎮公所制度的內容綱要，大致如次：

1. 鄉鎮公所的地域區劃與人口數量，約以包含人口六千人至一萬人之地域爲單位。
2. 鄉鎮公所置鄉（鎮）長一人，軍事、政治幹事各一人，（均爲有給職）
3. 鄉（鎮）長由甲長照規定資格就本鄉（鎮）中之居民選出，經政府訓練後加以任用。
4. 軍事政治兩幹事，均由上級政府指派會經訓練合格者充任之。
5. 鄉（鎮）另設首事九人至十一人（其中八人即分別担任各股股長）概爲無給職，均由該鄉（鎮）人民推選，組成鄉政（鎮政）會議，以鄉（鎮）長爲會議主席。凡當地由本鄉鎮自行舉辦的一切民事，財務、教育、建設等事，必須提會議討論同意後，方付施行。
6. 鄉鎮公所置自衛、民事、保健、救濟、財務、教育、建設、合作等八股。每股設股長一人，即由前項首事分別担任。各股之下，須酌設若干組（即原圖中之第二層，因原圖所列，如體育會，農場管理會，土地整理會等，原不過爲股以下應設各種事業之一種舉例，故亦可改稱爲組，且每股得分設數組），分別担任各項民衆事業集團的管理。各股下應設組數的多少，

則視其主管業務繁簡與地方實際需要而定。每組設組長一人，組員若干人，由人民就本鄉（鎮）中比較前進優秀分子中選任之。各組工作進行，均各受其股長指導。各股股長主管業務，除受鄉（鎮）長及幹事之命令外，並直接受區署指導員的協助和指導。

7. 凡上級政令達到鄉鎮公所應付實施時，或本鄉鎮公共事業應有興革時，均應依其業務所屬性質，分別在各主管股討論其執行辦法。各股之組長有調查權及執行權，各組員有建議權及執行權，均無決定權，只有各股股長纔有決定權。

8. 鄉鎮應設調解委員會由鄉鎮會議推選當地公正人士三人至五人為委員，負調解本鄉民衆一切糾紛之責。調解委員會即隸屬於民事股，調解委員會之下並得按地區設置戒訟會之類。

9. 各股股長及各組組長組員辦理其主管業務，均無庸逐日到股辦公，以每週定期舉行股務會議方法行之，務利用業餘時間依會議的決定，分別負責執行，以期不妨本業。

10. 本圖各股所管各組及組下各會社的關係概況，茲再略舉數例以明之，例如（子）教育股下可酌設「常識」「體育」等組，常識組的人員，可選本地校長教員或有學識的人士担任其任務，又一方答解民衆疑難的詢問，一方搜集一切政令或鄉村必需的各種常識材料，舉行演講會，召集民衆聽講，故常識組下即為演講會或識字班。體育組下即為民衆運動會，餘仿此不贅。（丑）建設股下可酌設集團農場管理組或手工業組，財務股下可酌設土地整理組或公款公積金管理組，又如建設股下可酌設消費，利用，供給等組，各依其業務性質，指導并管理當地各事業單位的地位。其餘各股下的組相會社等兩級的組織和關係，都以此類推。總而言之，本圖鄉鎮所屬第一層各股，（例如合作股），是將當地有才能，聲望，力量的公民提起來，使担任首事與股長

，負起領導與推動地方事業的責任。第二層的各組，（例如合作事業會），是將當地有一藝專長或熱心公務的公民提起來，使能展其所長。對地方克盡贊助推動的責任。第三層的各會社等事業單位（例如合作社）就是吸收向來散漫的全民衆鼓動起他的興趣，使集合羣力舉辦各種有益於本鄉民衆本身的事業。這並不是把人民的地位割成幾個階段，這是要「人盡其才，才盡其用」，激動人民的事業心，責任心，一致努力前進，使從切近本地方的事業和本身利益的促進上一面練習，一面改製，以普遍的達到現代公民的水準。

11 鄉鎮公所成立後，對於政令推行，上即直接承受縣政府的命令，下即直接指揮甲長。現行保甲兩級的組織雖然仍舊，但原設之聯保主任即不必設置，保長亦停止處理日常公務。現行保甲條例中所規定的人口異動報告及執行保甲規約等事，亦由鄉鎮公所直接指揮各甲甲長辦理。嗣後保長僅參與保甲公約內有定期的例會，及兼負一部份有限的教衛工作，如保立學校與壯丁隊等，須以保爲單位，而統一辦理或指揮一類的事務屬之。

依前項現行保甲制度形態雖無變更，但任務階層實大有轉換，將原來保長執行行政令大部份的責任，下移於甲長身上。因爲原來的保長，要管理一百戶人家，至少有五六百的人口，但實際既無俸給，更無助手，一方要顧到自身的生產，一方要執行管理這許多人的組訓及一切公務，孤掌難鳴，顧此失彼，就如叫一個普通有職業的人，去担任一營軍隊的營長，毫無二致，當然雖有成就。可是我們要就着保的單位都澈底充實，固然事實困難，亦復無此必要。現在將民衆組訓工作在鄉鎮公所另置專人負責，同時將保甲規約大部的任務都交給甲長直接担承。因爲甲長只管着十戶人家，範圍很小，多半是同屋而處，或是比戶而居，甲內發生事故

，隨時隨刻甲長都可立即處理，決不至妨害他的本業。我們要充分發揮保甲制度的精神，自以如此調整最爲合理。

12 鄉鎮公所對於現行保甲條例中所規定的「保甲會議」制度，應特予重視，積極運用，以爲「鄉鎮會議」的輔助機構。凡政府一切徵役，募債等事，務使鄭重通過保甲會議，然後執行，以激發人民對於國家及地方公益的意識，減少執行的障礙。

六、各縣每年應召開所屬各區各種事業之競賽會或觀察會，省主席或各廳長須蒞臨指導，評定甲乙，以資獎進。各縣所屬之區，每半年應召開各鄉鎮各種事業之競賽會或觀察會，各該縣長必須到會指導評核成績，以資獎進。每鄉鎮公所應於每季或每月召開各股所管各組各會社之聯合評議會，由區長蒞臨指導，評核成績，以資獎進。各區鄉保甲之壯丁隊少年團及婦女會等，亦應按區定期召開各種聯合競賽會。

七、縣以下各級行政機關之佐治人員按年資銓敘升進，不得因前任主管之遷調而後任主管官即任意加以更換，關於此項人員之保障與獎懲，由政府分別擬訂條例規定施行。

本圖黨務行政及民意各方機構的組織關係與工作的內容及改革原因，大致已如上述。此外還有區、鄉、（鎮）保、甲各級的壯丁，在保甲制度和現行保安團隊制度中，都已訂有詳細辦法，頒行已久，各省地方亦已有相當組織，不過尙少成績。希望我們黨政兩方工作人員，同心合力，加緊推進，建立全國民兵的基礎，以適應當前抗戰的急需。至於少年團的組織，其目的是在鄉村十二歲以上十八歲以下的青年兒童（其年齡標準可斟酌另定之）通同組織起來，予以適當的訓練教育，養成團體生活的習慣，以補助學校與家庭訓練的不及。我們國家民族新的細胞將來能否健全，能否爲國家民族出力，全仗今日嚴格

的培養，以立其始基。婦女會的組織，凡屬壯健的婦女都要使其參加，並且從教育訓練兩方着手，側重提高生產的技能和公民知識之養成。這兩種組織實施詳細辦法，條目較多另行制定，在本文暫不細說。總之，這壯丁隊少年團及婦女會之設置，是要將我們全國男女壯幼都能完成「軍事化」與「現代化」的目的。

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

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「圖例釋要」以說明之，余當曾聲說「此不過爲初步設計的草案，至於如何措置實施和定頒具體方案與法令，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們很多的注意和研究。具有若干地方已在試驗推行中，這實在是很可欣慕的現象，亦可見各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於縣黨部以期嚴密。（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，以便生硬