

新縣制綱要淺說

(又名地方自治概要)

劉迺誠著

35-2
674

NO.....
\$.....

新縣制綱要淺說

(又名地方自治概要)

劉 邁 誠 著

279101.62点

-2-

國民圖書出版社印行

中華民國三十一年五月

新縣制綱要淺說

每冊實價國幣一角

(外埠酌加運費匯費)

版權所有

中華民國三十一年五月初版

著作者 劉 迺 誠

印行者 國民圖書出版社

總社：重慶磁器街
四十七號

總經理 中國文化服務社

分支社：全國各縣市
及南洋等地

序文

作者在外國讀書時，附帶研究地方政府至六年之久，當時興趣甚濃，所參觀各國之地方設施甚多，所閱讀此方面之材料亦不少。歸國以後，最初頗有從事於地方行政之意，終以自慚學淺，仍須繼續攻讀，遂放棄參加實際行政之計劃，轉而濫竽於講學之林，孜孜不倦，十載于茲矣。現抗戰軍事已至最後階段，建國設施乃爲刻不容緩，地方自治之重要，爲一般人民所覺察，爲黨政領袖所提倡。作者素以地方政治爲國家政治之基石，地方自治爲民主政治之階梯，默察時會，其信念愈益加強，今後願以匹夫有責之地位，與全國同胞不時商討地方問題。

國府頒佈縣各級組織綱要後，作者搜得一份，幾經閱讀，詳加評註。深覺此項憲文頗能採擇他國地方政制之優長，注意本國地方區域之實況，故其所定新制，大體妥善。惟法典祇能申述普通原則，不能敘述具體設施，今條款既經明定，主政人員及智識份子

固不難了解其命意所在，而不予說明，則一般人民，或不能具體辨識。作者有鑒於此，爰於課餘之暇，在逐條研究之時，先之以註解之方式，繼則以新制條款為根據，編定章節，列成次序，對原則則加以申述，對事例則予以說明與補充，其有一部分移節問題，須經修正或改進者，則亦不憚費詞，提供建議，冀能避免執行上之困難，而可加增實施上之便利。

惟本書之作，其目的在依新制所定，以開發地方自治上之原則，而不在敘述新制之實施。以取材言，本書純以新縣制綱要為根據，而不論及後此所頒各種法規。蓋作者係以研究的態度，探討此項地方法典，希望提供一部分建議，以謀新制之改進，非欲編制一種新縣制手冊，使地方當局得以依樣畫葫蘆，凡此均為讀者諸君所應注意者也。

本書之編制，所採解釋條文之方式，在本國文稿中，雖少其例，而在歐陸國家，學者之研究憲法或地方法典者，頗多採用此種方式，而能實現一種目的。是使讀者可與憲文相對照，而研究各章各節，庶不致感頭緒之紛繁，而加重其了解上之困難。

本書自第一章至第八章，均係以憲文爲根據，而討究其各條各款，其主旨在加以說明與補充。以實驗政治一章殿其後，藉以提供改進行政上之原則。此章係三年前所撰，曾投登新民族雜誌。（註一）爲不受酬之稿件。此項文稿所發揮之原則，自作者觀之，似仍有重述之價值，茲特列爲第九章，以爲留心行政的人們之參考。

新縣制於最近頒佈，其要義顯在提倡地方自治，在各省此制或在將行未行之際，或在開始推行之中，其實施結果，目前自無從探知。惟吾國地方自治，雖仍無進步可言，政府已曾一再提倡，並曾數度實施，其經過如何，自爲讀者所欲知。又新縣制雖已正式頒佈，而今後究將如何實施，始能收效，當亦爲國人所願聞。作者爰於結論中，對於上述兩個問題，或則予以敘述，或則加以討究，所提供之意見，希望能得主政當局之注意。

爲便利閱讀及對照起見，本書不惜篇幅，將縣各級組織法全文，附錄於後。此外尙有短篇專論數則，爲作者最近五年內先後所作，或則討論地方行政之改進，或則研究在

非常時期中，地方政府應行注意之戰時職責。現抗戰尚未結束，戰時之非常事件，當能爲地方當局所了解，讀者或不致譏其爲旁及乎？

此外讀者尙須注意；地方政治之進展，與地方財政之改進，關係密切，自毋待言。故本書第四章所佔篇幅，較他章爲長，所述雖至簡略，固會論及相關各點。惟作者前此對於歐陸各國財政學專著，雖亦曾盡量瀏覽，而在最近數年，則未能隨時補充。今茲所論各點，牽涉甚廣，思考不週，則誤謬必多。今幸承財政學專家劉秉麟先生允爲批閱，過，並曾略予指正，茲特附帶聲明，以表感謝之忱。至其中一切錯誤之點，則由作者自身負責，幸先進諸君子，不以其淺陋，進而教之，則幸甚矣。

新縣制綱要淺說

目次

序文

導言

第一章 地方自治之意義與目的……………五

第一節 地方自治之意義

第二節 地方自治之目的

第三節 習慣上的地方自治與法制上的地方自治

第二章 總則……………一七

第一節 縣爲自治單位

一

第二節 縣之區域

二

第三節 公民資格與公民權益

三

第三章 縣政府

三

第一節 縣行政機關

四

第二節 縣參議會

五

第四章 縣財政

六

第一節 地方收入

六

第二節 地方支出

七

第三節 地方債務和資產

八

第四節 地方財務行政

九

第五章

縣政府與高級政府之關係

一九九

第一節

縣政府與省政府之關係

一八五

第二節

縣政府與中央政府之關係

一六〇

第三節

縣政府與高級政府之財政關係

第六章

區

一一七

第一節

區之設置

第二節

區署之組織

第三節

區署之事權

第七章

鄉與鎮

一五七

第一節

鄉鎮行政機關

第二節

鄉鎮民代表會

新縣制與縣政

第三節 鄉鎮財政

第四節 鄉鎮之特種問題

第八章 保甲

第一節 保甲制度之沿革

第二節 保甲制度與地方自治

第三節 保之組織

第四節 甲之組織

第九章 實驗政治

結論

附錄一 國府公佈縣各級組織綱要

一五三

一六七

一八五

一九五

附錄二

- (一) 行政改進問題
- (二) 縣政改進問題
- (三) 對於合署辦公問題之管見
- (四) 再論合署辦公問題
- (五) 國難時期市縣政府之非常任務
- (六) 再論國難時期市縣政府之非常任務
- (七) 憲政期成與地方自治之提倡

新縣制綱要淺說

導言

國民政府奠都南京後，遵奉 國父遺教，開始實施訓政，惟自國民政府誕生後，內亂紛擾無已，政令不能及於許多省份，外則強鄰壓境，政府不能肆力於內部之革新與建設，致使訓政時期繼續至十數年之久，建設未能深入地方，訓練亦未普及於民衆，地方自治既不能按期實施，憲政時期乃不得不一再遷延。此在一部分人士對於政府之責難，雖亦振振有詞，而在政府應付空前未有之非常事變，固亦應得人民之同情與擁護。自蘆溝橋事變以至淞滬大戰以後，外敵已深入堂奧，內部不得不力求團結，在吾國特殊政治環境中，地方雖或根本缺乏自治經驗，政府仍不能不提早實施憲政。二十七年四月所公佈之中國國民黨抗戰建國綱領，在政治（丁）條款中，宣稱「實行以縣為單位」

，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並爲憲法實施之準備」。(註一)此外復注意於政治機構之改善，冀以增高行政效率，嚴整紀綱，期使官吏能以真正領導人民。(註二)當然，這種計劃如宣佈於常態時期，顯然失之玄虛，因地方自治條件之養成，絕非一蹴可達，地方自治既未發展至相當地步，即欲推進憲政，自識者觀之，至多僅能採取其形式，終必無法發揚其精神。徵之鼎革後吾國歷次政治革新之失敗，政客軍閥之目無法紀，固罪不容誅，而一般人民政治智識之低下，與夫自治經驗之缺乏，殆爲憲政不能圓滿運行之主因，此爲一般人所共認。

就此必須聲明，作者以及意見相同之人士，並非反對推行憲政，而主張按步實施；對於政府之採納衆議，且確認其爲智善之政策。今後政府領袖如能整飭紀綱，恪守法制

註(一)中國國民黨抗戰建國綱領 第十三條

註(二)同

上 第十四第十五兩條

，同時竭力提倡地方自治，盡量培植自治基礎，則憲政與地方自治可以相互補益，逐漸臻於完善之境地。如果不圖其本，而求其末，以憲政號召於民衆，而不培養憲政之基礎，則必終歸失敗，此點當於下節重複討論之。

政府既欲於軍事倥傯之際，實施縣政，並確知地方自治爲憲政之基石，因於二十八年九月十九日公佈縣各級組織綱要，制定一般所稱新縣制，而實施辦法復經國防最高委員會第八次常會通過，足證政府領袖之急於實施地方自治。不過，政府雖欲積極實施，而能否完滿進行，不全賴政府有無實施之決心？規程會否作適當之制定？地方自治須推及各鄉各鎮，並且牽涉全國男女公民。現今縣鄉鎮負責人員是否熱心辦理地方自治？能否真正了解新縣制？固爲疑問；證以最近各省於實施之前，努力於地方幹訓之推進，可知這一方面尙無樂觀之可能。如要進一步而談民衆政治意識，則在吾國今日文盲尙佔全民十之六七，如何始能使新縣制家喻戶曉，這種工作之艱鉅，恐非一般人所能想像，自亦非樂觀派所能逆料。

查本文之作，本無奢望存於其間，既不希望其能及於每一同胞，更不願其成為咬文嚼字之專門著作。握管之主要目的，在使一部分有研究新縣制之智識與興趣之人士，可以自獲得（一）通俗的解釋與淺顯的說明，使能真正了解縣各級組織綱要所擬建立之制度與全所欲發揮之原則，及其所欲實現之最後目標。因此，本文避免應用專科名詞，避免討論高深理論，其確有應用之必要者，當附以簡略的解釋，務期全文能變為一般讀物，而無過多費解之點，能閱讀之同胞愈多，作者則愈益引為欣慰。

當然，作者於解釋新縣制時，不能不說明其得失利病，局部（二）批評勢不可免。不過，吾人在此所作批評，既不依據玄虛的理論，亦不推證他國的設施，而純以本國民衆智識水準，地方自治經驗，更就吾國之實際社會狀況，及未來之迫切需要，而論斷其是否適用。其真正不適用之規定，則提出確當的（三）建議，而希望其（一）變更或（二）緩辦。所釋適用不適用云者，不是絕對的性質，而是時間的問題。如果在相當長時期內不能實施，自有變更之必要，如儘最近不能採用，而漸有推行之可能者，則可採局部實施或暫緩實施之辦法，俟時機成熟後，再切實推進之。

第一章 地方自治之意義與目的

吾國自鼎革以後，各省政治領袖主張採取民主政制，從而提倡地方自治，而少數省份並曾從事於實際組織。旋因結果不良，而暫停實施；後又因有急迫需要，而再度推行，時作時息，終鮮效果，此點以後容再詳述。

地方領袖既瞭然於地方自治之重要，並有推行之計劃，而終於失敗者，其故何在？應之曰：各省情狀不同，問題複雜，其失敗之原因，固未可舉一以概其餘，惟一般人民既不能了解地方自治之正確意義，不能體會地方自治之真正目的，而在運行上又根本缺乏實際經驗，其不能順利實施也，夫復何疑？

一般人民既不能了解地方自治之意義與目的，而關於地方自治上之著作，對於這種問題，或則未曾作確定的解答，使人無從捉摸；或則牽強附會，令人如墮五里霧中；或更各執一詞，各守其偏，明致聚訟紛紜，迄無定論。作者有鑒於此，因不揣鄙陋，而欲