

新
縣
制

演
集

行政院縣政計畫委員會印

新縣制講演集序言

新縣制爲我國抗戰建國之基本工作，亦爲我國政治建設史上一件大事，在創始之初，闡揚旨趣，開導人心？自屬必要，宗黃忝預縣政計劃，因應中央廣播無線電台之約，爲縣政問題作專門演講，每二週一次，就新縣制各種有關之主要問題，作綜合的詮釋，鄙凡十講，藉電台之流布，俾聽衆及辦理地方自治者，皆略備新縣制之概念與常識，以爲推行盡利之一助。不意自播音後，向大會暨無線電台索原稿求印贈者日不暇給，乃檢點舊稿，稍加整理，編印成冊

，以資需求。並將在會內精神講話所講：「三化之縣政計劃委員會」，「我們的標語」，「我們的做法」等附載於後，以爲縣各級當局整飭其內務，訓練其部屬之參考，或不無裨益也。至各種專門問題，爲戶口，土地，教育，財政，人事，合作，保甲等，當繼續播講，俟集有成帙，續行付印，再求指正。民國二十八年十二月李宗黃自序於行政院縣政計劃委員會

新縣制講演集目錄

新縣制之理論·····	一一一〇
新縣制之實際·····	一一一〇
新縣制之特性·····	二一—三〇
新縣制之實施·····	四一—五四
新縣制與憲政·····	五五—六五
新縣制與心理建設（上）·····	六五—七六
新縣制與心理建設（下）·····	七七—八八
新縣制與管教養衛·····	八九—一〇〇
新縣制與黨務·····	一〇一—一二二
新縣制與三民主義·····	一二三—一二四

附錄

三化之縣政計畫委員會·····	一—二二
我們的標語·····	二三—三二
我們的做法·····	三三—四六
新縣制之計畫	

頁次正誤：新縣制之計畫一篇，原係編於附錄之末，手民排時，誤將頁次接於新縣制之特性後，致成爲三一—四四頁，茲於裝訂時重加改正，仍編於附錄末，故頁次稍有錯亂，希讀者注意。

新縣制之理論

(二十八年十二月二十六日在中央電台播講)

各位同胞：

今天兄弟受中央廣播電台的邀請，來向大家講演「新縣制之理論」這個題目，這個題目是很大的。兄弟雖是縣政計劃委員會負責人之一，而且對新縣制綱要的制定，曾加末議，但對這問題的研究，自己仍覺得還不夠深刻，所以如果有什麼不週延的地方，還望大家指導。

縣以下的行政機構問題，是中國政治上一個最大的問題，也就是我們革命的三民主義對中國能否建設成功的最重要關鍵，過去從事政治工作的人，雖也有不少注意這個問題的，但都未能定出妥善的具體方案，所以這問題也始終未得到徹底的解決，現在靠我們總裁數年來精心研究的結果，並根據着當前的抗建需要，已經定出一個

新縣制之理論



最正確最完備的方案來了，國防最高委員會，並已根據這方案製定縣各級組織綱要，於九月十九日由國民政府公布實行，從此我們對於縣以下行政機構的改造，算有了準繩，只要我們本着這綱要的精神和條文，忠實的做去，我們建設三民主義國家的理想，就可逐步實現。所以新縣制綱要的頒佈，實在就是奠定了我們建國最堅固的基礎，這不唯是抗戰的過程中，而且是中國歷史進展中一件具有劃時代意義的大事！這是我們大家應該特別注意的。

我國民衆，過去沒有養成法治習慣，所以對於國家法令，往往存一種忽視心理，以爲這不過是做官人應該注意的事，與我們無涉。至於做官的人呢，也往往因爲法令紛繁，馬馬虎虎看一下，知道有這回事就過去了，能記憶住法令內容，並按照着規定辦法去推行，就算較好的了；至於能理解法令的真正精神所在而澈底奉行的，實在是絕無僅有！這是一種極大的錯誤，就是心理的不健全、（另有專文論述）不唯阻礙着政府法令的順利推行，而且還阻礙着我們國家的整個進步。

總裁說過：「有革命的理論，才有革命的行動。」把這話引伸到新縣制綱要的實行上，我們就可以說是「必須明瞭新縣制綱要的理论，然後才能忠實的推行新縣制」。知是行之先，只有先有了真切的知，然後才能發生篤實的行。一個法令，尤其是具有重大意義的大法，他是在簡賅的條文之外，還代表一種完整的政治理論的。但這個最重要的政治理論，却只無形的貫通在條文中，並未明白規定出來，所以執行法令的人，就必須在明瞭法令的條文以外，更進一步研究這法令所代表的系統理論，然後以真切的認識，來指導實行，幫助實行，這樣才可以克服實行過程中所發生的一切困難。

同時，我還要喚起全國民衆一致注意：新縣制綱要的澈底實行，單靠政府的力量是不能完成的，還必須人民自覺自動的熱烈參加。新縣制綱要的目的在「加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建設的基礎」的，是要在實際政治活動中訓練民衆行使四權，以完成民有、民治、民享的國家的，它不是用以加強統治，而是來爲全國全民謀最高大久遠的利益。所以爲了完成建國大業，人人應該擔負起一份推行新縣制的責任。

，爲了謀本身的政治利益——人人更不能不担任一份這樣的責任。

新縣制綱要不是用一個人或幾個人的虛想構成的，也不是割裂舊有法規雜糅而成的，這是我們總裁多年來根據、總理地方自治的精神，以及實際的施政經驗，精心研究的偉大成果。並經多數專家參加意見之後才製定的，這裏面貫通着三民主義的宏深理想，更貫通着總裁的抗戰建國，同時并進的偉大精神。

縣政計劃委員會是担负着完成新縣制工作的重要機關，兄弟這次廣播講演，就是要把中央制定新縣制綱要的理論與精神，就我所知道的，告訴給大家，希望大家能根據我所講的再作進一步的研究。

新縣制綱要的理論根源，究竟在什麼地方呢？這個問題可以分四點說明：

第一，根據國情——一個國家的法令，在訂立的時候是應該注意到本國的傳統精神的，這個傳統精神就可以說是國情。如果法令不適合本國的國情，那末實行起來一定要感受很大困難，新縣制綱要是把我國政治上優良的傳統精神都採擇在內了的，所以我們可

以說它的理論根據第一個就是國情。

我國歷代對於地方基層組織都是很重視的，譬如周朝有比隣之法，漢有鄉亭制度，唐有保隣制度，宋王安石創立保甲，明有里甲法等，名稱雖不一樣，編組也有區別，但其健全基層組織的精神却是一貫的，而且歷史更給我們以證明，就是，凡基層組織健全的時代國家就強盛。基層組織敗壞的時代國家就衰弱，宋代遭外族侵略而致亡國，後來許多史學家就認為係由於王安石保甲之法未得實行的緣故，現在我國在這抗戰嚴重的階段中頒布了新縣制綱要，來健全我們的基層政治組織，就是接受了政治上的優良傳統，和歷史的寶貴教訓。

第二，根據民間的需要 中國歷史上雖有那樣好的優良傳統，但因數千年來均行專制政治，許多君王祇知謀其子孫帝王萬世之業，不顧人民福利，所以往往忽略過去。尤其到了清代。以異族入主中華，深惡人民力量的發展，把所有基層組織，都弄成剝削鉗制民衆的工具，不容許有絲毫自治意味的存在，更加以中國農業社會本質上就有的散漫

性，其結果就成爲 總理所說的「我們中國四萬萬人，大家沒有團結，好像一盤散沙一樣」。稍遇內憂外患，就有土崩瓦解的危險。

不過，事實縱是這樣，但我們的古聖先賢、却沒有不注意自治的，譬如大學上所講修齊治平的道理，以及「君子慎獨」、「君子自強不息」的名言，無一不合乎自治的精神，並且，古時民間即已實行過很好的自治，如周朝的「出入相友，守望相助，疾病相扶持」就是證明，這可見自治實爲民間的一種需要，即令沒政府提倡，他還是要自發自動來實行的，不過不能像政府來推動時，那樣有效與普遍就是了。

現在由於外患的緊迫，由於世界潮流的影響，由於文化水準的提高及政治經濟各方的迫切需要，我全國人民都已痛感「國家興亡，匹夫有責」之義，都深切了解實現民主政治是達成抗戰勝利，建國成功的最重要步驟，所以對於推行地方自治，更覺是刻不容緩，這從新縣制綱要頒布以後，全國人民都熱烈的希望迅速加以實行一點看來，就可以知道這新縣制綱要，是多麼適合人民的需要了。

第三、根據 總理遺教 在 總理全部遺教中，對於基層政治組織問題都是極端重視的，認為是完成三民主義國家的最基本工作。在自治制度為建設之礎石一文中他說：「自治者國之礎石也，礎堅則國固，國固則子子孫孫同享福利」。又說：「三千餘縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立，建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以忍耐之力量行之，竭五十年之力，為民國築此三千塊之石礎，必可有成」。除此以外，總理把地方自治的性質和實行步驟，著成地方自治開始實行法一書，及建國大綱第八至第十八各條，更詳細的指示給我們。

我們拿新縣制綱要和 總理的地方自治理論一加對照，就可以知道總理的地方自治理論實為新縣制綱要的全部理論基礎。總理在地方自治開始實行法一書中說：「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，近世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，政府則委去教養之職務，而任人民各家之自教自養，政府祇存一消極不擾民者便為善政矣。……惟民國人

民，當爲自計，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，以成一高尚進步之自治團體，以謀全數人民幸福」。這一段主要說明我國地方自治的理想，要「保民理民」，「教養兼施」，而新縣制綱要規定中不惟注意四權的訓練，而且注意合作事業，每保必須設一合作社及一小學校，這就是把基層政治與經濟打成一片，以實現總理地方自治的遺教罷了。

第四、根據總裁指示，總裁負着抗戰建國的重任，以一身繫天下安危，一切感覺，較任何人爲急切，南昌行營時代，就深切認識到基層民衆組織的重要，制定了保甲條例。抗戰起後，更覺得要奠定革命建國的基礎，非喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業不可，而達到這目的的方法，就是依據訓政時期原則，以革命的精神，改革基層政治機構，使民衆能在實際政治活動中，訓練四權的行使，引發其參政興趣而遂其生長。從去年四月八日在五屆四中全會所作「改進黨務與調整黨政關係」之講演起，直到今年六月二十八日在中央訓練團講演「確定縣各級組織問題」時止，其間不

斷的就這問題向國人作了最正確詳盡的指示，并製定週密的縣各級組織關係圖爲更明確詮釋。

新縣制綱要的中心工作是「管、教、養、衛」四個字。「教」是訓政，就是訓練人民如何行使四權；「養」是民生，就是提高人民經濟生活；「衛」是自衛，就是保衛民族的獨立自由，所以教養衛三者實際就是三民主義的具體實施。至於「管」則是講求實施這三項政策的最有效的手段和方法。這樣把極複雜廣泛的地方自治實行要旨，用四個簡單明確的字，全部表示出來，實爲總裁給我們的最大指示，也就是對於總理「保民理民」，「教養兼施」的絕大闡明。

以上四種就是這次新縣制綱要產生的理論根源，而尤以最後一種爲重要。本黨總理孫中山先生根據着三民主義的偉大理想創建了中華民國，更制定建國大綱及地方自治開始實行法以求保障中華民國的百年有道之業，總裁忠實的繼承了總理的事業和思想，並且根據新的政治形勢，把總理的思想更加以充實，加以具體化；把總理的事

業更向前推進，更普遍的發展。所以 總裁關於新縣制問題對我們的一切指示；也就覺得更實際，更偉大。

以上把新縣制的理論根源概略講完了，下次講的題目，爲「新縣制之實際」，希望大家對這兩個問題，多加研究，不吝指教。

新縣制之實際

（廿九年元月九日在中央電台播講）

各位同胞：

七月二十六日兄弟曾向大家講過一次新縣制之理論，概括的把新縣制的理論根源分析過了，現在就根據上次的理論，再講一講新縣制的實際。

所謂新縣制的實際，就是說在新縣制之下，縣各級組織應該做些什麼工作，以及如何來做這些工作。國民政府所頒佈的縣各級組織綱要，是規定縣以下行政組織的式樣的，正好像一部構造完整的機器，但這部機器要出產些什麼物品呢？這是運用機器的人事先不可不知道的，這也就是新縣制之實際所要講的問題。

按照行政院的规定，縣各級組織綱要自本年元旦日起就開始實行了，第一步自然是要把縣以下行政機構照縣各級組織綱要的規定逐漸加以改造，但在政治上機構的改造是

應和實際工作同時並進的，所以在縣各級組織綱要已經開始實行的今天，我們應趕緊把新縣制的實際工作尋找出來。

但這些工作去何處尋求呢？憑空虛構可以麼？當然是不行的，我們首先應該向總理遺教中尋，因為總理是最早而且最具體把地方自治之實際向我們指示過的人。

總理手訂的地方自治文獻，最重要的有地方自治開始實行法和建國大綱第八至第十八各條。在地方自治開始實行法中明定出來的工作有六項，連同其他所指示的共為九項，就是清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校，和設農場，鑛業，合作等，在建國大綱第八條至第十八各條中所規定的地方自治事項，共有七種，就是，一，全縣人口調查清楚；二，全縣土地測量完竣；三，全縣警衛辦理完善；四，四境縱橫之道路修築成功；五，人民受四權使用之訓練；六，完畢國民義務；七，誓行革命主義；另外對於地方財政之收支，也特別提出，認為地方自治事項之一。以上各項完全做到的時候，就算完成自治之縣，人民可以選舉議員，議立一縣之法律，選舉縣官，執行一縣之