

國立中央圖書館  
 總館  
 圖書登記  
 NO. Ed 0109  
 5

279105 62

行政院行政效率促進會叢書

縣  
政  
制  
度  
研  
究

575  
11



蕭文哲 著  
 獨立出版社印行

521820/16



FUDAN 00000985870 復旦圖書館

## 前言

改造縣政之道，可歸納於制度與人兩途。就制度言，世固無盡善之良制，惟視人謀之運用；然果與實際相鑿柄，偶有變動，即有枉法之慮，則雖俊傑在位，安能奏績？至人事方面，選賢與能，量才任職，考覈名實，獎善懲惡，惟登庸黜陟之有方，斯天下之士，皆悅而立於其朝；苟政制稱備，自可相得益彰，郵治之域，自然有期。準是以觀，改進縣政，宜自其制度始。

我國縣制，創自周官，至唐漢而一革。自是厥後，歷代因循舊制，損益至鮮，迄民國成立，乃復爲一大改革。竊後政局靡定，縣制紛更尤甚，而成效莫觀。迨我國民政府奠都南京，頒行縣組織法。縣制又爲一大改革。施行以來，將及十載，然地方自治，終未見有偉大著績，於是改制之議又起。

溯自第二次全國內政會議通過改革縣政暨改革地方自治二案，中央政治會議繼有改進地方自治原則之制定，而立法院亦先後依照原則，制訂并修正縣市地方自治法及其施行法草案，終因某項問題，尙待考慮，未及公布施行，而抗日戰起，一切制度，均以軍事第一爲調整之原則。因此，四中全會通過抗戰建國綱領有改善各級政治機構之規定，總裁有調整縣以下黨政機構之講演及關係草圖之擬訂，國民參政會、五中全會、中央常會，均有

## 縣政制度研究

關於縣制改革之建議與決議，立法院亦擬有改善縣政機構促進地方自治方案七十七要點，國防最高委員會於通過縣各級組織綱要外，並許行政院特設縣政計劃委員會從事研究縣制改善之計劃，是縣制猶有待於博採衆議，以期改善，毋庸諱言。爰就建議立場，草成縣政制度研究，以供參考，屬稿甫成，而縣各級組織綱要適於是時修正公布，於二十九年元旦起施行，乃依此綱要，改編原稿，增加縣財政一章，除闡述綱要之理論與實際外，對於應加補充或改善之處，略陳荻見，倘因此而促進縣政，是即作者之所禱祝也。

文哲於二十八年十二月寫於渝。

# 目次

## 前言

## 第一章

### 總論

#### 第一節

縣制之沿革

#### 第二節

縣之區域與人口

#### 第三節

縣之等級

#### 第四節

縣各級組織系統

#### 第五節

縣公民

## 第二章

### 縣組織

#### 第一節

縣政府

#### 第二節

縣民意機關

#### 第三節

縣特種組織

## 目次

第三章

縣財政

五五

第一節

縣收入

第二節

縣支出

第三節

縣預算決算

第四節

縣金庫

第四章

區公所與區署制度

七三

第一節

區制之種類及演變

第二節

現行區制之缺點與各種改革之主張

第三節

必須廢除區制之理由

第五章

鄉鎮制度

九

第一節

鄉鎮制度之演變

第二節

現行鄉鎮制度之缺點

第三節

鄉鎮制度之改善

## 第六章 保甲制度

第一節 保甲制度之演變

第二節 現行保甲制度之缺點

第三節 保甲制度之改善

## 第七章 結論——改訂縣組織法試擬案……………一三一

## 附錄 縣政制度重要關係法規……………一三一

一、縣各級組織綱要

二、修正縣組織法

三、縣組織法施行法

四、縣參議會組織法

五、縣參議員選舉法

六、各省釐定縣等辦法

七、縣政府裁局改科暫行規程

縣政制度研究

八、各縣分區設置暫行規程

九、修正縣（市）兵役科暫行組織規程

十、各縣縣政府禁煙科暫行組織規程

十一、戰區各縣縣政府組織綱要

十二、淪陷區域行政統一辦法

十三、戰時各縣政府組織暫行規則

十四、改進地方自治原則

十五、修正改進地方自治原則要點之解釋

十六、各省縣市地方自治改進辦法大綱

十七、縣市地方自治推進委員會組織原則

第三章

第四章

第五章

第六章

第七章

第八章

第九章

第十章

第十一章

第十二章

## 第一章 總論

### 第一節 縣制之沿革

我國縣制，肇自於周。周制天子有六鄉六遂；國有六鄉，鄉有鄉大夫（卿）。鄉以五家爲比，比有比長（下士）；五比爲閭，閭有閭尹（中士）；四閭爲族，族有族師（上士）；五族爲黨，黨有黨正（下大夫）；五黨爲州，州有州長（中大夫）；五州爲一鄙。郊外爲六遂，遂有遂大夫（中大夫）。遂以五家爲鄰，鄰有鄰長（無爵），五鄰爲里，里有里宰（下士）；四里爲鄰，鄰有鄰長（中士）；五爲鄙，鄙有鄙師（上士）；五鄙爲縣，縣有縣正（下大夫）；五縣爲一遂。縣凡四百里，其二千五百家，與州相埒。縣正掌其縣之政令，征比而賞罰之；縣士主公邑之獄，爲司法之官。

春秋時列國相滅，多以其地爲縣，縣統於國，郡統於縣，縣大而郡小，故傳云：「上大夫受縣，下大夫受郡」，其時蓋一縣而四郡也（通考）。管仲治齊，分國以爲五鄉，鄉爲之師；分鄉爲五州，州爲之長；分州爲十里，里爲之尉；分里爲十遊，游爲之宗；十家爲什，五家爲伍，皆有長以治之（管子立政篇）。齊之猶周之縣也。其時縣邑之長，曰宰、曰尹、曰公、曰大夫，其稱不一；論語「子游爲武城宰」；「蘧令尹之政，必以告新

分三：左傳「晉侯無公室之臣」，「趙盾爲魯大夫」，皆譯例也。

及戰國，以郡統縣，郡大而縣小，縣官之稱，與春秋頗相若。

漢因秦制，則諸侯所食之縣曰園，太后公主所食之縣曰邑，有蠻夷之縣曰道。凡縣在萬戶以上者置縣令；不及萬戶者置縣長；侯國置相。縣令縣長及相，各掌其縣之政教。縣之區域，大率方百里，民稠則減，稀則曠。每

縣十里一亭，亭有亭長；十亭一鄉，鄉有三老、嗇夫、游徼，三老掌教化，嗇夫聽訟，游徼掌徼循，禁盜賊。此鄉鄉官俱由鄉人爲之。縣佐治員，漢有縣丞、縣尉、及主簿。縣丞主刑獄囚徒，後漢署文書，典知倉獄，署諸曹掾事。縣尉大縣二人，小縣一人，主追捕盜賊，伺察姦非。主簿主諸簿目，專以鈎稽簿書爲職。此外尚有縣三老一職，舉民年五十

以上有修行能帥衆爲善者充任，爲縣政之諮詢機關。

漢末設州統郡，郡統縣，後漢三國之世，仍如漢制。晉則廢縣丞而仍尉簿。後魏諸州

置三刺史，郡置三太守，縣置三令長，此古之三士也。孝文初年，定縣令能治一縣則益者，兼理二縣，能治其職；能治二縣者，兼理三縣，三年遷爲郡守，食二千石。能治二郡者，兼理三縣亦如之。三年遷爲刺史。北齊分縣爲上中下三等，每等又分上中下三級，凡九級。

隋朝開皇三年置縣，縣城百處，多置州郡，以自張大，並罷天下諸郡，以州統縣。大

業三年，又改州爲郡。縣置令長，煬帝以大興、長安、河南、洛陽四縣令，增至五品；諸縣皆以所管閭閻戶數之虛實爲等級。縣添縣丞一人，主簿一職仍舊制，縣尉初改爲正，後置尉，又分戶曹、法曹。

唐武德元年，改郡爲州，天寶間，州爲郡，皆以州郡更相爲名，而領城則相等。唐分縣爲赤、畿、望、上、中、下七等，京都所治爲赤縣，京都之旁邑爲畿縣，其他各以戶口多寡資地美惡爲等級。縣各置令一人，以掌政教，又置京縣丞三員，北平、太原、晉陽，各置一員。主簿仍舊，縣尉初改爲正，後復爲尉。

宋代縣制，與唐頗相若，除赤、畿、外，有望、上、中、下之差，四千戶以上爲望，三千戶以上爲縣，二千戶以上爲上，千戶以上爲中，不滿千戶爲中下，五百以上爲下，縣官總治民政，勸課農桑，凡戶口、賦役、錢穀、振濟、給納之事，皆司理之。政和二年，諸縣令以十二事：一曰敦本業，二曰興地利，三曰戒游手，四曰謹時候，五曰戒苟簡，六曰厚蓄積，七曰備水旱，八曰戒宰牛，九曰置農器，十曰廣栽植，十一曰恤苗戶，十二曰銀妄訟。自是以後，海內昇平。縣丞初未置，天聖中，始於赤縣置丞，位在簿尉之上。熙寧後，於二萬戶以上之縣，增丞一員。主簿一職，凡縣千戶以上皆置之，四百戶以上置尉兼主簿事。縣尉自建隆三年，每縣卽置一員，位在主簿下，奉賜與主簿同。此外尙有巡檢一人，初非知縣屬官，或數州縣合設一員，或一州一縣專設一員，專訓練甲兵，巡

邇州邑，擒捕盜賊之事，直隸於樞密院，受州縣守令節制，猶今之保安團隊長官或警察官是也（文獻備考）。

遼縣官亦稱令，其左有丞、簿、及尉。金朝除赤縣外，二萬五千戶以上爲次赤縣或劇縣，二萬戶以上爲次劇縣。在諸京倚郭者曰京縣；自京縣以下，以萬戶以上爲上縣，三千戶以上爲中縣，不滿三千戶爲下縣。赤縣置令一人，掌養百姓，按察所部，宣導風化，勸課農桑，平理訟獄，捕除盜賊，禁止游惰，兼管常平倉及通檢推排簿籍，總制縣事。縣丞一人，爲縣令之貳；主簿一人，掌同尉，尉四人，專巡捕盜賊。次赤縣令、丞、主簿、及尉各一人。其他各縣設官大致相同，惟中縣而下，置丞爲令貳，以主簿與尉總領巡捕事；下縣則不置尉，以主簿兼之。宣宗興定元年，行辟舉縣令法，以六事考之：一曰田野闢，二曰戶口增，三曰賦役平，四曰盜賊息，五曰軍民和，六曰詞訟簡；六事俱備爲上等，升職一級；兼四事者中等，兼二資歷；其次爲下等，減一資歷；否則爲不稱職，罷而降之；平常者依本格。此考績之法也。（金史百官志）元朝以六千戶以上者爲上縣，六千戶以下者爲中縣，其次爲下縣，元二十年改定三萬戶以上者爲上縣，一萬戶以上者爲中縣，一萬戶以下者爲下縣。上縣置達魯噶齊一人，以蒙古人任之；尹一人，以漢人任之，同理一縣之政。縣丞、主簿、縣尉各一人，職掌如漢制。典史二人，掌移文出納。中縣不置丞，餘如上縣，下縣置官如中縣。民少事簡之地，以簿兼尉。

明朝以縣額多寡，分縣爲三等：一萬石以下爲上縣，六萬石以下爲中縣，三萬石以下爲下縣。縣置知縣一人，掌一縣之政；縣丞、主簿，分掌糧馬巡捕之事；典史與移文出納，如無縣丞或無主簿，則分領丞簿職。巡檢設於府州縣開津要害之處，俾率衛戍弓兵，警備不虞。

清朝於縣置知縣一人，掌理一縣之政事，其屬有典史，司縣獄及捕盜，有稅課司大使，副使，有倉庫司大使，副使，分司稅課及倉庫。縣丞主簿，因事增減，華簡者不設。事繁者多設數員，分管糧馬巡捕河防之事；巡檢管捕盜賊，詰奸僞，凡關津險隘處設之。清季於縣下分設若干鄉，每鄉復分若干圖。每鄉設鄉董一人至三人，每圖設圖董一人至二人。鄉董圖董，均由地方紳士中推出之，由知縣委任，秉承知縣之命，執行一鄉一圖之政事。光緒三十四年，爲適應海外輸入之自治潮流，下詔籌備立憲，頒布城鎮鄉自治章程，爲我國自治之發端。該項章程所定自治組織，分爲二部：一爲議決機關，稱議事會，一爲執行機關，在城鎮者稱董事會，在鄉則由董事負責。惟所有董事，多非由於民選，幾全由官府指派。

民國成立後，於二年一月公布劃一現行各省地方行政官廳組織令，以縣知事爲縣行政官，管理一縣政事，依其公署事務之繁簡，分爲治事，以科長科員爲輔佐，并設警察所，由縣知事兼任所長外，置警佐一人至三人，管理警察事務，以次於縣署權力雖到二表津市

地方，設置縣佐，掌理巡邏彈壓暨其他勸業捕燒催科堤防水利等事務。自民三十二年公布地方自治試行條例後，縣制遂含有官治與自治兩重性質矣。依該條例規定，每縣劃分四區至六區，即以區爲自治單位，設置自治機關。辦理衛生慈善教育交通及農工商之不屬於國家行政範圍內事項。八年九月頒行縣自治法，以縣爲自治團體，設立縣議會與縣參事會爲自治機關，參事會會長由縣知事兼任，以收官治與自治聯絡之效。

國民政府成立後，廢除縣佐制，以縣爲初級行政區域，并於十七年九月十五日公布縣組織法（十八年六月五日修正公布，十九年七月七日再修正公布），以縣爲自治單位，採官督自治方法，以縣政府爲行政機關，縣以下各級爲自治組織，縣府處理行政并督率各縣籌辦自治，亦即將來實行自治之主要機關，不能將政府與地方自治機關劃爲兩事。二十一年八月豫鄂皖三省勦匪總部頒行勦匪區內各縣稽查保甲戶口條例，先謀自衛之完成，再作自治之推進。二十三年十二月間，委員長南昌行營制定勦匪省份各縣分區設置辦法大綱，次年一月間頒行勦匪省份各縣政府裁局改辦辦法大綱，從此勦匪省份各縣停辦自治，推行保甲，區之一級亦由自治組織而變爲官治機關，縣府各局除特定外，悉已裁併。此種改革，副經行政院採納，實行至今，全國通行矣。

## 第二節 縣之區域與人口

現時縣之區域，多係沿襲舊制，惟其性質，變爲繁重；一爲初級行政區域，爲一切行政之起點；一爲地方自治區域，爲地方自治之單位。

縣區之廣狹，交通之便否，關係治理，甚爲重要。我國各縣情形，差異甚鉅，或因幅員遼闊，難以控制；或因地處偏僻，易藏匪類；或收復匪區，急籌善後；或人煙稠密，工鼎盛，或物產豐饒，墾務發達；或山川阻塞，不便施政；或異族雜居，難於治理；或邊防所關，形勢扼要；凡此種種，皆應重行區劃，或增設裁併，以便治理。十九年六月間，內政部制定省市縣勘界條例，遇縣行政區域有下列情形之一者，於必要時得變更編制，重行勘界線：（1）因省或市行政區域之變更，必須裁併或改置時；（2）固有區域與天然形勢抵觸過甚，阻礙交通時；（3）固有區域太不整齊如插花地飛地嵌地及其他犬牙交錯之地，於行政管理上甚不便利時；（4）固有區域或狹或畸與縣治距離太遠，或交通不便利時；（5）面積過於狹小或過於廣大時；（6）戶口過於稀少或過於繁密時；（7）地方經濟力與鄰近各縣相差過甚時；（8）警衛之支配及自治區域之劃分甚不適宜時；（9）有其他特殊情形時。（條例第七條）劃分縣區，須注意土地之天然形勢，行政管理之便利，工商與交通之狀況，戶口與建設計劃，劃分縣界，須就山脈之分水線，道路河川之中心線，或有永久性之關隘堤塘橋樑及其他堅固建築物爲之。（第二條三條）二十年三月間，內政部復呈准頒行縣行政區域整理辦法大綱，輔助前項條例之施行，按照各縣區域

# 縣政制度研究

八

人口賦交通建設等情形，整理各縣境界及插花飛地之地，并分別增設或裁併。自國民政府成立以來，增設之縣約九十，以雲南、新疆、青海、及黑龍江等省為最多，大抵均係以舊有之分縣、土司、與旗地等地方收置；裁併之縣僅十餘，大抵均在內地各省，其原有區域均已陷于割斷鄰近各縣，以便行政之管理。總計全國現有一千九百五十三縣，另有相當於縣之市十五，政治局五十二，及福建之特種區四。

就一千九百五十三縣之面積與人口觀察，均有很大差異。查就各省中面積最大與最小縣份，各表一縣，並附其人口，列表於後：

| 省別 | 縣別 | 面積      | 人口        | 方市里 | 縣別    | 面積      | 人口 | 方市里 |
|----|----|---------|-----------|-----|-------|---------|----|-----|
| 江蘇 | 東台 | 二二、九七六  | 一、一八六、一四〇 | 川沙  | 四一七   | 三〇、九九七  | 人  | 人   |
| 浙江 | 青田 | 一一、一一七  | 二六一、七一八   | 南田  | 九八〇   | 一二、二二二  | 人  | 人   |
| 安徽 | 六安 | 一五、一七四  | 七六一、〇八九   | 黟縣  | 一、八一二 | 六〇、四五三  | 人  | 人   |
| 江西 | 修水 | 一七、七八八  | 三七六、六九五   | 安義  | 二、五一八 | 八八、四一〇  | 人  | 人   |
| 湖北 | 蕪湖 | 二三、八七四  | 四一二、〇七六   | 雲夢  | 二、四八一 | 二一九、二六四 | 人  | 人   |
| 湖南 | 沅陵 | 二五、一二〇  | 三四〇、九三二   | 道通  | 二、三一四 | 二六、七八九  | 人  | 人   |
| 四川 | 松潘 | 二五五、七四〇 | 二四、四〇一    | 新繁  | 六三四   | 一二二、〇六〇 | 人  | 人   |

|               |         |         |      |        |         |
|---------------|---------|---------|------|--------|---------|
| 山東沂水          | 一七、九三〇  | 六三〇、〇〇〇 | 觀城   | 八四六    | 七五、一〇九  |
| 山西大同          | 一六、八八四  | 二九九、二三六 | 徐溝   | 七七七    | 四三、三二〇  |
| 河南內鄉          | 二三、九五六  | 四八〇、四三四 | 臨漳   | 一、一〇四  | 一九五、七七八 |
| 河北遷安          | 二三、一二〇  | 四八〇、二八四 | 新鎮   | 三七三    | 二〇、〇〇一  |
| 福建建甌          | 二〇、五〇〇  | 三〇九、〇三三 | 東山   | 九〇〇    | 八九、四七〇  |
| 廣東合浦          | 二九、三五五  | 五八八、二三〇 | 南澳   | 五一六    | 三五、一七一  |
| 廣西貴縣          | 一二、三四二  | 四三三、八四六 | 潯祥   | 一、五六四  | 二三、〇三六  |
| 雲南維西          | 一二四、二一六 | 三八、八七〇  | 晉寧   | 一、三二七  | 四九、九七一  |
| 甘肅敦煌          | 一九三、四三九 | 二七、一〇二  | 鼎新   | 四、七七五  | 九、六四九   |
| 青海玉樹一、四〇六、七三〇 |         | 五七、九一〇  | 湟源   | 一四、五九八 | 二三、七一五  |
| 新疆于闐          | 六六六、〇七三 | 一四四、〇六六 | 霍爾果斯 | 四二、四六七 | 一二、三一〇  |

上表所載，證明同一省內各縣，大縣之面積人口，常數倍或數十倍於小縣，其經濟文化交通之差異甚大。最近四川省府以各縣經界，廣狹懸殊，犬牙相差，甚至插花寫連，管理難周，如蓬溪潼南遂寧中江等縣是也。爲求地方治安并發展縣政計，應調整縣界，酌定區域，務期各縣皆有相當能力，不致有過大過小之弊。過小則如甘肅之鼎新崇信與雲南之晉甯漾濞，不勝負荷縣之義務（漾濞縣廿八年被徵派築路二十六萬工，人民相率逃避）；

遼天尉如江蘇起東台南通吳縣，四川之松潘，青海之玉樹，新疆之于闐，縣府常感鞭長莫及之苦。

### 第三節 縣之等級

各縣面積人口與經濟文化交通既甚差異，為便利縣政設施，宜分縣等，按等規劃行政，核定預算。過去雖有縣等之分，惜無統一辦法，有分為三等者，有分為五等者，更有於三等之外，另分特等，甚有於各等之中，又分甲乙各級者。內政部咸於分等標準不一，難免流弊，乃於十八年十二月制定各省核定縣等辦法，確定統一標準，呈由國府公布，並通行各省政府依照十九年修正縣組織法第四條規定，按各縣區域大小，事務繁簡，戶口及賦稅多寡，分為三等，其分等之法，按各縣面積、人口、財賦、三項，假定分數，其面積以若干里為一分，人口以若干口為一分，財賦以本縣之財源及賦稅收入若干元為一分，將各分數平均計算，定其等次。至於瘠瘠之地，風俗難治，或邊遠之區，關係防務者，得認為特別情形，於平均分數外，酌予提等。茲將各省轄縣等級，列表於後：

| 省別 | 縣數 | 一等                         | 二等   | 三等 | 備考 |
|----|----|----------------------------|------|----|----|
| 浙江 | 七六 | 杭縣、海寧、新登、富陽、嘉善、海鹽、餘杭、臨安、於潛 | 十九   | 年五 |    |
|    |    | 、嘉興、吳興、長興、平湖、崇德、桐          | 月二十九 |    |    |