

目次

上編 指導理論

第一章 新縣制的由來及其意義

第一節 新領「縣各級組織綱要」及其實施原則

第二節 新縣制產生的經過

第三節 縣制改革的必要

第四節 新縣制的時代意義

第二章 新縣制的特質

第一節 縣為地方自治單位的再確定

第二節 充實縣各級機構及確定組織層級

第三節 重實經濟建設

第四節 管教養衛合一與黨政聯切聯繫

第一章 實施綱要的規定

………三

第二章 實施綱要的規定

………四六

第三章 新縣制與各方面之關係

………四九

第一節 新縣制與三民主義

………四九

第二節 新縣制與縣政關係及縣政工作

………五五

第三節 新縣制與抗戰建國

………五八

下編 實施方案

第四章 實施新縣制 戶籍行政

………六七

第一節 戶籍行政的重要性

………六七

第二節 戶籍行政的功用

………六九

第三節 戶籍行政的沿革

………七三

第四節 戶籍行政的實施

………七六

第五節 財政與稅收

二八二

第六節 自治與地方自治

二八六

第五章

實施新縣制與地方財政整理

二九四

第一節 導引與整理

二九四

第二節 實施新縣制與地方財政整理

二九八

第三節 整理地方財政

三〇四

第六章

實施新縣制與地方經濟建設

三一五

第一節 新縣制下地方經濟建設之指導原則及政策

三一五

第二節 地方經濟建設之實施

三三一

第三節 整理地方財政

三三三

第四節 地方經濟建設與地方財政整理

三三三

第七章

新縣制下的國民教育

三四九

第一節	幹部的造就與培植	二一五
第二節	民意機關的健全樹立	二二四
第三節	總行政效率問題	二三十一

目次

上編 指導理論

第一章 新縣制的由來及其意義

第一節 新縣制「縣各級組織綱要」及其實施原則

國民政府於二十八年九月十九日公佈「縣各級組織綱要」，并明令定於二十九年一月一日起實施。各省路綫情形，一律於三年之內完成。這是中華民國政治史上一件富有劃時代意義的大事。

一、縣各級組織綱要「全文計共六十條，分爲總則、縣政府、縣各級行政、縣財政、區、鄉（鎮）、鄉（鎮）財政、保甲及附則九大項，原文如下：

甲、總則

一、縣爲地方自治單位，其區域依其現有之區段，縣之設置及區域之變更，應經國民政府之核准。

二、縣按面積、人口、經濟、文化、交通等之狀況，分爲三等至六等，由各省府劃分，報內政部核定之。

第二章 新縣制的由來及其意義

三、地方自治之辦法以命令定之。

四、縣以下為鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制為保甲，縣之面積過大或有特殊情形者得
分區設署，凡教育警察衛生合作徵收等區域，應與新市區域合一。

五、縣為法人，鄉（鎮）為法人。

六、中華民國人民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或居住所達一年以上，
年滿二十歲者為縣民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。

有下列情形之一者，不得有公民資格：（一）褫奪公權者，（二）虧欠公款者，
（三）曾因誠私處罰有案者，（四）禁治產者，（五）吸食鴉片或其代用品
者。

乙、縣政府

七、縣設縣政府，置縣長一人，
（一）受省政府之監督辦理全省自治事項；

（二）受省政府之指揮執行中央及省委辦事項。

前項執行中央及省委辦事項，關於公文紙上註明之。

八、縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政社會各科；設科之多寡及其職掌
之分配，由各省省政府依縣之新次及實際需要擬訂，縣內政府備案。

九、縣政府置秘書、科長、指揮員、幹事、技士、技佐、事務員、巡官、典史、警員、警長及編制，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂，報內政部核定之。
十、縣長、縣行政人員之考試、甄審、訓練、任用、考核、罷免，依法律之規定。
十一、縣政府設縣政會議，每兩星期開會一次，議決下列事項：

(一) 提出於縣參議會之案件，
(二) 其他有關縣政之重大事項。

縣政會議規則，由內政部定之。

十二、縣行政會議，在縣參議會未成立前仍得舉行。

十三、縣政府組織規程由各省省政府訂定，報內政部轉呈行政院核定，縣政組織規程所無之機關不得設置。

十四、縣政府辦事規則由各省政府定之，報內政部備案。

丙、縣參議會

十五、縣設參議會，由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之，每鄉鎮選舉一人，并得酌加依法成立之職業團體代表為縣參議員，但不得超過總額十分之三。

十六、縣參議會暫不選舉縣長，縣參議會之議長，以由縣參議會自選為原則。

第一章 新縣制的由來及其意義

十七、縣參議會之組織職權及選舉方法另定之。

丁、縣財政

十八、左列各款為縣收入：

- (一) 土地稅之一部（在土地法未實施之縣各種屬於縣行之田賦附加金額）
- (二) 土地鹽稅附加額之全部，
- (三) 中央動搖補助縣地方之印花稅三成，
- (四) 土地改良物稅（在土地法未實施之縣房屋捐），
- (五) 營業稅之一部（在未來營業稅法改定稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上），

(六) 縣公產收入，

(七) 縣公營業收入，

(八) 其他依法許可之稅捐。

十九、所有國家事務及省事務經費，應由國庫及省庫支絀，不得責令縣政府籌措籌款開支。

凡經費足以自給之縣，其行政費及事務費由縣庫支給，收入不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少、土地貧瘠開闢之縣，其所需開闢費，除省庫撥付外，

不足之數由國庫補助。

二十、縣政府應建設上之需要，經縣參議會之決議及省政府之核准，得徵集籌備費。

廿一、縣政府由縣政府統收統支。

廿二、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，縣預算及決算應先經縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核准之。有重要時，得由縣長呈報省政府核准施行，再經縣參議會。

廿三、縣金庫之查核及會計稽核，依法令之規定辦理之。

戊、區

廿四、區之劃分以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）為原則。

廿五、各縣為縣政府補助機關，代表縣政府管理各鄉（鎮）對劃各項行政及自治事務。

在未設區署之前，由縣政府派員指導。

廿六、區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、警察、教育、農事等項，均均有給職，非經選訓合格人員不得委用。

第一章 新縣制的由來及其意義

廿七、處署所在地得設警署所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

廿八、區得設建設委員會，聘轄區內聲譽素著之人担任委員，為區內鄉村建設之研究，設計、協助、建議之機關，由區長担任主席。

己、鄉（鎮）

廿九、鄉（鎮）之劃分以十保為原則，不得少於六保，多於十五保。

三十、鄉（鎮）之劃分及保之範圍，由縣政府擬定，呈請省政府核准施行，彙報內政廳備案。

三一、鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人，由鄉（鎮）民代表會選公民中具有左列資格之一者選舉之：

（一）經自治訓練及合格者，

（二）普通考試及格者，

（三）曾任委任職以上者，

（四）師範學校或初中以上學校畢業者，

（五）曾辦地方公益事務著有成績者。

鄉（鎮）長選舉實施日期另以命令定之。

鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟文化四股，各股設股主任一人，幹事若干人，須

三二、鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟文化四股，各股設股主任一人，幹事若干人，須

有一人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長兼鄉（鎮）中心學校校長兼任，并專設專任之事務員。

經費不充裕地方，各股得酌量合併或僅設幹事。

三三、鄉（鎮）長副鄉（鎮）長之任期為二年，連選得連任。

三四、鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）長丁（或）副長，均以一人兼之。

在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長以專任為原則。

三五、鄉（鎮）自行舉辦之事項，應經鄉（鎮）務會議議決，方得施行。

三六、鄉（鎮）務會議由鄉（鎮）長主席，各股主任幹事均應出席，與所議事項有關

者，均應列席。

三七、鄉（鎮）長，副鄉（鎮）長，各鄉（鎮）公所職員之訓練辦法另定之。

三八、鄉（鎮）民代表會

三九、鄉（鎮）民代表會之代表由保民大會選舉之，每保代表二人。

四〇、鄉（鎮）民代表會之主席，如鄉（鎮）長由鄉（鎮）民代表會選出者，由鄉（鎮）長兼任之。

四一、鄉（鎮）民代表會之組織、職權及代表之選舉方法另定之。

新縣制

辛、鄉（鎮）財政

四一、鄉（鎮）財政收入如左：

（一）依法賦與之收入，

（二）鄉（鎮）公有財產之收入，

（三）鄉（鎮）公營事業之收入，

（四）助金，

無鄉（鎮）民代表會決議有收入之助金，但須經縣政府核准。

四二、鄉（鎮）應興辦進產事業，其辦法另定之。

四三、鄉（鎮）設鄉（鎮）財產保管委員會，其章程另定之。

四四、鄉（鎮）財政之收支，由鄉（鎮）公所編製概算，呈由縣政府審核，出入

算。

壬、保甲

四五、保之編制以甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲。

四六、在人口稠密地方，如一村或一街為自然單位不可分割時，得就二保或三保聯合

設立國民學校、合作社及倉庫等機關，推舉代表一人為首屆保長，以補其成。

但壯丁隊仍須分保編隊訓練。

四七、保設保辦公處，設保長一人，副保長一人，由保民大會或公民中具有左列資格之一者選舉，由鄉（鎮）公所報請府備案：

（一）師範學校或初級中學畢業，或有同等學力者，

（二）曾任公務人員，或在教育文化機關服務一年以上著有成績者，

（三）曾經訓練及審者，

（四）曾辦地方公益事務者。

在未辦選舉以前，保長、副保長由鄉（鎮）公所推定，呈請縣政府委任。

四八、保長副保長任期二年，連選得連任。

四九、保長，保國民學校校長，保壯丁隊長暫以一人兼任之。

在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專任為原則。

鄉（鎮）中心學校，保國民學校之校名稱得沿用現行法令之規定。

五〇、保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政警衛經濟文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任之。

在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。

五一、保長副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之。

五二、保民大會每戶出席一人，其組織及職權另定之。

五三、甲之編制以十戶為原則，若少於六戶多於十五戶。

五四、甲設甲長一人，由戶長會議選舉，由保衛公處報告。 一、公所備案。

甲長之訓練另定之。

五五、甲設戶長會議，必要時并得舉行甲民會議。

五六、保之編制原有名稱鄉村街道場等者仍其舊，但應逐漸改稱為保，以歸劃

一。

五七、關於保甲之各種章則另定之。

五八、保甲戶口之編制另定之。

附則

五九、本綱要自公佈之日施行。

六〇、本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部份暫行停止適用。

這是新頒「縣各級組織綱要」的全文，其實與原則，行政院於同年十月十九日通令各

省府如下：

一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣分暫時不能施行者，得由該省政府呈請行政院核定延期實施。

二、各省府應儘速籌備省境內各縣之人力財力，分別先後，規定其完成期限，但至遲一

應於三年內全省各縣一律完成。

三、鄉鎮之順序，由縣（鎮）而保甲，至各項事業之進度，由省政府斟酌各縣地方情形分別規定。

這三項中包括兩點重要的規定：第一，各省均必須於三年內，完成新縣制；第二，事業的進度應由縣而鄉（鎮）而保甲。

第二節 新縣制產生的經過

舊縣政制度，是以十八年六月五日國務院公佈的「縣組織法」為基礎（十九年七月七日曾輕一度修正），而配合以「區自治實行法」（十八年十月二日國務院公佈，十九年七月七日修正）及其他各種補助法規構成的。這個制度，在實施的過去的十年當中，經過了許多次的改正與變更——最主要的如二十二年的「各省市地方自治改進辦法大綱」，二十三年二月的「改進地方自治的原則」都給了縣制以很大的改變。二十三年十二月十八日立法院通過的「縣自治法」及「縣自治施行法」，改革之路更進，不過這兩種法令迄未公佈，所以改革也未能實現。

其次，對於縣政制度具有建設性的改革，足以給予今日新縣制的確立以很大的影響的，就要算二十一年以後軍事委員會南昌行營所策動的各項設施，當時因為動員安內工作的

第一章 新縣制的由來及其意義

兩廣緊張，談判無效，地方政治為一切的基本，所以決定「三分軍事，七分政治」的原則。是時以南昌行營為籌備中心的地方政治制度改革，有以下三項：（一）保甲制度的確立，（二）行政督察制度的設立，（三）省府合署辦公的規定。直至二十二年，蔣委員長召集各省行政督察專員會議於南昌，決議整理縣政府組織，規定改局為科，合署辦公，並重申縣長職權，使能全權辦事。自是縣政的推行較重順利，而縣政問題才開始為一般研究政治建設者所注意。

抗戰發生，對於一個明確、固定、統一的縣政制度的要求，格外迫切，而當時新生新縣制的條件，則已比較具體，因為：第一，朝野合一，對於縣制改革問題，經過了長期不斷的討論和研究，已漸漸發生了共同的認識；第二，若干省份，對於縣政的推行，累積了寶貴的經驗，獲得極其優良的成績，如廣西江蘇等省，這種成績和經驗，使得縣制的改革，增加了許多把握和信心。

蔣總統在全國第一次中央新縣制的熱望中，開始對這個問題，作嚴密的規劃，於二十七年四月八日出席五屆四中全會，講演「改進黨務與調整黨政關係」時，提出一個經過詳盡設計的「縣以下黨政機構關係草案」並加「幾個釋義」以證明之。此項提案本意在闡明黨政關係，對於縣以下各級地方組織，亦連帶涉及，其目的在於調整健全縣以下的黨政機構，可說是真正整頓新縣制實幹的基石。