

县各级组织纲要

憲政小叢書

李宗黃著

縣各級組織綱要要義

正中書局印行



版權
所有
必究

中華民國三十年五月初版

縣各級組織綱要要義

全一册 實售國幣

(外埠酌加運費)



編著者 李宗黃

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(1342)

自敘

新縣制是我國劃時代的政治建設，我們要研究它固然要曉得它的內容，但首先要曉得我們現在是甚麼時代，甚麼國家，我們的主義、國策等等。必先曉得了這些淵源，然後才不致本末倒置，因果乖錯。因此特將本問題分爲兩部分：第一編將與本問題有關的時代背景，及三民主義、抗戰建國綱領、管教養衛等，各爲一章，略加闡述，名爲通論；第二編將本問題分析爲縣鄉（鎮）保甲各級，分章說明，而以實施辦法殿後，名爲各論。至所取材料，俱以總理遺教，及總裁言論爲主體，而以各項補充法規及個人心得爲輔助。因條文繁多，未能悉皆一一說明，僅擇其特別重要的，加以詮釋引伸，故名之爲縣各級組織綱要要義。湖縣各級組織綱要頒布後，國人批評研究者雖多，尙乏有系統之著述，作者不敏，妄成是編。遺漏錯誤之處，在所不免，希閱者有以指正之是幸！民國二十九年九月

李宗黃敘於陪都行政院縣政計畫委員會。

目次

	第一編 通論	一
	第一章 縣各級組織綱要之產生及其時代性	一
	一 制訂之經過	一
	二 時代之背景	三
	三 法律之地位	六
	第二章 縣各級組織綱要與三民主義	八
	一 關於民族主義的	九
	二 關於民權主義的	一
	三 關於民生主義的	二
	第三章 縣各級組織綱要與抗戰建國	五
	一 抗建綱領之意義與縣綱要之關係	五

二 縣綱要是抗戰的新武器……一七

三 縣綱要是建國的基本工作……一八

四 縣綱要是抗建綱領的實施……二〇

第四章 縣各級組織綱要與憲政……二五

一 憲政運動之經過……二五

二 縣綱要與憲政之關係……二六

三 縣綱要是達到民主的捷徑……三〇

四 努力實施新縣制完成憲政……三一

第五章 縣各級組織綱要與管教養衛……三三

一 管教養衛在中國政治上的演進……三三

二 縣綱要中的管教養衛……三五

三 管教養衛之連貫性……四一

第二編 各論……四三

第一章 縣各級組織綱要之特點 ……：四四

一 縣為自治單位 ……：四四

二 縣之等級與編制 ……：四五

三 縣為法人鄉(鎮)為法人 ……：四七

四 縣綱要的特性 ……：四九

第二章 縣 ……：五三

一 縣政府 ……：五三

二 縣民意機關 ……：五五

三 縣財政 ……：五七

四 區之機構 ……：五八

五 縣建設 ……：六〇

六 縣民衆組織 ……：六二

第三章 鄉(鎮) ……：六四

一 鄉(鎮)之劃分：……………六五

二 鄉(鎮)之組織：……………六六

三 鄉(鎮)民意機關：……………六七

四 鄉鎮財政：……………六九

五 鄉鎮建設：……………七一

六 鄉鎮民衆組織：……………七二

第四章 保甲……………七三

一 保甲之編制：……………七七

二 保辦公處之組織：……………七八

三 保民意機關：……………七九

四 保甲設：……………八一

五 甲長與戶長會議：……………八四

第五章 縣各級組織綱要之實施……………八五

一 盤訂辦法原則………八五

二 各省實施計劃………八七

第六章 結論………九三

附錄 縣各級組織綱要………九七

第一編 通論

第一章 縣各級組織綱要之產生及其時代性

一 制訂之經過

縣各級組織綱要之制定，係導源於民廿七年四月八日 總裁出席五屆四中全會時發表

改進黨務與調整黨政關係之演詞，並附有黨政關係草圖及圖例釋要以說明之。總裁並聲

明：「此係設計草案，至於如何措之實施和訂頒具體方案與法令，則希望勿拘泥於條目文字，悉心研究，俾臻於完善可行」云云。自此演詞發表後，曾引起海內學者專心之注意與

研究，各地方如閩浙等省，多將此案採入各種法規中，江西且劃定縣分試辦。中央方面，

由國防最高委員會與中央執行委員會共同議決，令知川湘贛陝黔等五省，各擇一縣試辦。旋經中常會擬定縣以下之治組，實施促進案，內容分爲（一）設置縣政計畫委員會規劃施行；（二）增加試行新縣制之縣分，每省增至六縣或十縣；（三）新縣制應由政府作爲條例公布。於四中全會經第四次會議決議，交中央政治委員會，從速統籌，決定施行。可見此問題，需要與人心趨向，已由理論而進於實施。惟此項圖案，重在闡明黨政關係，對於縣以下各級地方組織，只是帶帶附及，尙無具體之規定。至廿八年四月，中央訓練團黨政訓練班爲講授此項課目及決定此項方案起見，曾由總裁指定同志專家，集合各方意見與經驗，詳加研究，並親加指導，將原草案草圖，加以訂正補充，改爲確立縣以下各級組織問題。其重要點分爲：甲、黨政組織方面：即將縣黨部以下機構與行政層級配合，將黨員監察網直屬於縣黨部監察委員會；乙、行政組織方面：定縣爲自治單位，鄉（鎮）爲縣以下的基本單位，保爲（鄉）鎮的細胞組織，鄉（鎮）保長學校校長及壯丁隊長，由一人兼任；丙、民意機關方面：設各級民意機關，各賦予相當權力，以增加人民參政興趣及能力。經此修訂，此案始漸具體化。後改爲改進縣以下地方組織確立自治基礎案，復經總裁提送

中央執行委員會核定，交國防最高委員會依據方案，擬定縣各級組織綱要。國防最高委員會即召原參加人，及有關各機關詳加審議，除甲項黨外，即將乙丙兩項製成十章六十一條之縣各級組織綱要（以下簡稱縣綱要）交行政院審議，簽訂意見。行政院審議簽覆後，經國防最高委員會第十四次常會通過，送國民政府於廿八年九月十九日公布。此縣綱要制定之經過也。

二 時代之背境

凡一種制度之產生，必有歷史、國情以及時代需要爲其背境，決不是偶然發現的。若使是偶然發生，縱用盡移山倒海氣力，恐亦難望其推行，卽勉強能推行，亦是一時的，決難望其永久。縣綱要根據我國五千年來歷史國情，並不像過去的地方自治，將歐、美、日本的學說法令，硬搬來，不論他能消化與否，只吞活食下去。他在歷史上的事例，可以說不勝書，今略舉二則，爲衆人所習知的：一就是管子作內政寄軍令，軌里連鄉的編制，二、就是王安石所倡行的保甲法。這種方法，前幾年蔣委員長曾在勦匪區內行之有效的。這

是歷史的根據，不是舶來品，也不是憑空杜撰出來的。至於他的時代性，可以列舉如下：

●(一)抗戰的需要 抗戰已逾三載，敵人既存亡我之決心，我亦非將敵寇驅出國境不足以圖生存。此後長期戰爭，政治更重於軍事。如要大量兵力之補充，而縣各級國民兵隊之編練，即足以源源接濟。需要明恥教戰，同仇敵愾，而縣各級學校即足以完成其任務。希望一盤散沙之民衆，成有組織之團結，而縣各級鄉(鎮)保甲之編組即足以達到目的。希望資源充足，來源不絕，鄉(鎮)造產，保造產，即足以長期供給，不虞匱乏。此爲應抗戰需要非縣綱要無以健全基層組織，而支持長期抗戰也。

(二)統一的鞏固 自抗戰以來，吾國情形有與過去大不相同之點，即國家實現了真正統一，全國人才皆已集中在政府領導之下，全國黨派皆宣布在三民主義旗幟之下，及蔣委員長領導之下，共同奮鬥。國家此種狀態能永久支持，不特抗戰必勝，且可決定永無外患之侵陵。故宜乘此千載一時之機，有一良善之制度，納人民於軌範，奠定長治久安之基。否則今之閱牆禦侮者，安知悔去而不重演？縣綱要法美意良，如各級民意機關之組織，各級首長之逐漸採取選舉，皆爲趨向民主之路徑前進，下層組織既健全，不惟國本斯固，即

內憂外患亦永遠可免，此爲鞏固統一，亦非需要縣綱要之實施不可。

(二)民衆的覺醒 吾國人習性多「各人自掃門前雪，不管他人瓦上霜」，對於政治活動，向不感興趣。自敵寇來侵，始漸感覺無組織，無團結，各自爲謀，各不相顧，實非救亡圖存之道，一而認識國家的重要，政治的重要；復加以政府機關之向鄉村疏散，知識分子之深入民間，更普遍的給予人民優良的政治教育。從前請他來參加政治，他都不願來，現在願來了，就要有一種適當的制度，投其所好，因勢利導，自然事半功倍，而縣綱要即正當其機，適合其需要！

(四)經濟的變遷 過去中國經濟的權威，都是操縱在幾個大都市內，自抗戰發生，前方的都市大半陷落，後方的都市，多半遭轟炸而冷落，經濟中心遂自然而然的移到廣大的農村內。經濟組織既然變遷，政治制度，自應隨之配合，而助長其發展。縣各級合作社各級造產及各種生產建設、職業教育等，皆爲迎合此種趨勢而產生，足以調劑金融，扶植生產事業，使農村經濟健全發展。

以上略舉四點，即可見縣綱要實爲時代之要求，應運而產生。顧或有謂：縣綱要之產

生誠如子所云，亦不過翻古代之陳貨，應一時特別之需要，未足以言現代化。但吾再以現代國家證之。蘇俄之鐵蘇維埃，約等我國鄉（鎮）公所。其鎮蘇維埃主席之下，即設消費合作辦事員，及婦女、財政、土地、衛生、教育、體育、社會團體等辦事員。內分消費合作、婦女、財政、土地、衛生、教育、體育、社會團體等股。即以日本而論，日本之村町約等我國之鄉（鎮），村長下有兵事、戶籍、稅務、土地、學務、土木、助產、庶務、衛生各系，並有民事、軍事、農事、經濟、教育、救濟等組織，與縣綱要中鄉（鎮）公所內分民政、經濟、文化、警衛四股，及鄉（鎮）中心學校、鄉（鎮）合作社等各種民衆組織，均大同小異。此可見縣綱要實考諸往古而不悖，徵之中外而皆同，實現代最嶄新之良好制度。

三 法律之地位

縣綱要之合乎時代需要，已如前述，但在法律上之地位究竟如何，亦有研究之價值。按吾國爲三民主義國家，建國綱及地方自治開始實行法所昭示地方自治之內容甚詳，此雖爲不成文法律，但我國縣政之最高法理，無論何種法令，均應依此爲準則，不能逾越。

縣綱要即根據此而產生，其在法律上之地位，自屬鞏固不拔。倘此尚不足為據，吾更可引約法以證之。現在憲法尚未頒布，訓政時期約法即一邦之根本法，約法第八二條：「各縣組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定籌備事項」。是約法既明文規定籌備地方自治，應執行建國大綱第八條規定之事項，則為實行建國大綱第八條所規定而產生之法律，自為約法所許可，毫無疑義。

黃右昌先生，亦曾就縣綱要在現代法律上有所論列，略謂：現代法律，隨社會的進化，人民的需要，因於舊有分類之外，發生新的分類。縣綱要為現代的產物，其在現代法律上的地位約屬下列各種：（一）屬制定縣制、縣政的根據法。即以縣綱為制縣政及地方自治法規的母法，其補充及附屬的法規為子法。（二）屬於過渡法。即由訓政以達憲政的過渡法，德國在韋瑪憲法公布前，一九一九年三月四日，曾頒布一種過渡法。（三）屬於團體法。團體法與社會法為對立名詞，縣綱確為縣及鄉（鎮）為地方自治團體，並認縣為法人鄉（鎮）為法人，大部分為一種團體法。（四）屬於經濟法。經濟法形成為特別法規實為現代之趨勢，尤以德國為盛。蓋以私法的規定，而常用公法的手段為德國最新的立法技術。

據此則經濟法爲一羣公法與私法之所合組而成，實爲搖動公法、私法的界限之一大關鍵。國父在地方自治開始實行法內云：「地方自治團體不僅爲一政治組織，並爲一經濟組織」，縣綱要亦有各級合作社、各級造產等，是縣綱要大部分均屬於經濟法也。(五)屬於實行縣制縣政的一般法。一般法與特別法爲對立的名稱，施行於全國領域之內與國民全體及一般事項者，爲一般法；施行於特定區域、特別身分、特定事項者，爲特別法。國防最高委員會決定縣綱要實施計劃三原則，令各省普遍實施，卽表示其爲一般法也（其詳見縣政月刊第一期橫石昌著「縣綱要制定的經過及其精神與在現代法上的地位」）。此就法理上觀察，亦合乎現代精神也。

第二章 縣各級組織綱要與三民主義

我們是三民主義的國家，一切政治法令，自然以三民主義爲根據，此係就普通法律而言，至於縣綱要不特是依據而已，並且是爲三民主義而制定的，可以說是實行三民主義的工具。因爲我們以黨治國，已經有了十餘年，尙未能完全實現三民主義，其中雖因內憂外