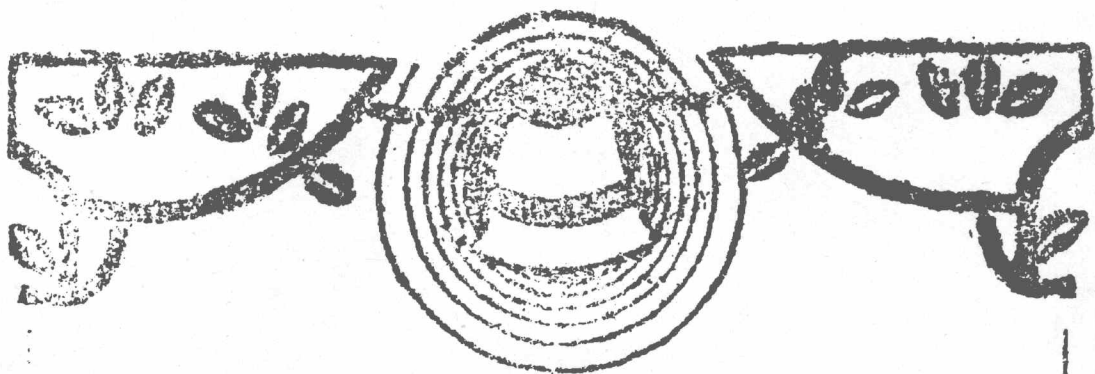


憲政小叢書

李宗黃著

縣各級組織綱要要義

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十年五月初版

縣各級組織綱要要義

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)

新縣制是我國現代的政治建設，我們要研究它，它的內容，必須首先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，然後才不致大末倒置，真是錯誤。因此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，加以闡述，名爲通論；第二編將本問題分析爲縣鄉（鎮）保甲各級，分別說明，而以實施辦法殿後，名爲實施。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，故名之爲綱要要義。溯自總理遺教頒布後，國人批評研究者雖多，尙乏有系統之述，作者不敏，妄成是編，其漏網之處，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學院縣政計畫委員會。

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 劃訂之經過	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	一一
-----------	----

三 關於民生主義的	一二
-----------	----

第三章 縣各級組織綱要與抗戰建國	一五
------------------	----

一 抗建綱領之意義與縣綱要之關係	一五
------------------	----

二 縣制是新的新器……………一七

三 縣制是建國的基工作……………一八

四 縣制要建領的實施……………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 縣綱要與民主……………三〇

四 努力實行新縣完成憲政……………三二

第五章 縣各級組織綱要與教學……………三三

一 管教長與中國政治之關係……………三三

二 縣制與中國政治之關係……………三五

三 管教長與中國政治之關係……………四一

第二編 各論……………四三

第一章	縣名義組織與編制之特點	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 釐訂辦法原則	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，並附黨政關係草圖及圖列釋以說明之。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，亦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。旋經非常會議定縣以下之治制，實施促進案，內容分爲（一）設置縣政計畫委員會規劃施行；（二）增加試辦新縣制之縣分，每省增至六縣或一縣；（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。可見此問題需妥與人心趨向，已由理論而進於實施。惟此項圖案，重申闡明黨政關係，對於縣以下各級地方組織，只是連帶附及，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，改爲確定縣以下各級組織問題。其重要點分爲：甲、黨政組織方面：卽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，俱爲（鄉）鎮的胞組織，鄉（鎮）保長、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，以增加人民參與興辦及能力。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，擬定縣級組織綱要。國防最高委員會即召集原參加人，及有關各機關詳加審議，除甲兩黨以外，即將乙丙兩項製成十章六十條之縣級組織綱要（以下簡稱縣綱要），交行政院審議，簽訂意見。行政院審議簽復後，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，縱用移山倒海氣力，恐難望其推行，即勉強能推行，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，並不像過六的地方自治，將歐、美、日本的學說命令，硬搬來，不論他能消化與否，吞活吞下去。他在歷史上三事例，可以說不勝書，今略舉二則，爲衆所習知的：一就是管子作內政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

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編練，卽足以源源濟。需要明恥教戰，同仇敵愾，而縣各級學校望一盤散沙之民衆，成有組織之團結，而縣各級鄉（鎮）保甲之編組，資源充足，來源不絕，鄉（鎮）造產，保造產，卽足以長期供給，不要非縣綱要無以健全其層組織，而支持長期抗戰也。

（二）統一的鞏固 自抗戰以來，吾國情形 與過去大不相同之

統一，全國人才已集中在政府領導之下，全國黨派皆宣布在三民、委員長領導之下，同奮鬥。國家此種狀態能永久支持，不特戰患之侵陵。故宜乘此千載一時之機，有一良善之制度，納人民於軌範，否則今之閭閻無術者，安知悔去而不重演？縣綱要法美意良，如各

級首長之逐漸採取進步，皆爲趨向民主之路徑前進，下層組織既健

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。蘇俄之鎮區維埃，約等我國鄉（鎮）公所。其鎮區維埃主席之下，即設消費合作社辦事員，及婦女、財政、土地、衛生、教育、體育、社會、體育等辦事員。內分消費合作社、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、稅務、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

縣綱要之合乎時之需要，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。倘此尚不足爲據，吾更可引約法以證之。現在憲法尚未公布，訓政時期約法即一切之根本法，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，則爲實行建國大綱第八條所規定而產生之法律，自爲約法所許可，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。縣綱要爲現代的產物，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。即以縣綱爲制，縣政及地方自治法規的母法，其補充及附屬法規爲子法。（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。團體法與社會法爲對立名詞，縣綱確屬及鄉（鎮）爲地方自治團體，並認縣爲法人鄉（鎮）爲法人，大部分爲一種團體法。（四）屬於經濟法。經濟法形成爲特別規實爲現代之趨勢，尤以德國爲最。蓋以私法的規定，而常用公法的手段爲德國最新立法技術。

據此則經濟法爲公法、私法之所合組織，實爲推動公法、私法的界限之一大關鍵。國父在地方法治中，法內云：「地方自治固不僅爲一政治組織，並爲一經濟組織」縣綱要亦有各級合作、各級生產等語，縣綱要大部均屬於經濟法也。（五）屬於實行縣制縣政的一般法。一般法，特別法爲一立名辭，施行於全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行的三原則，令各縣普遍施行，即表示其爲一般法也（其詳見縣政月刊第一期黃右昌「一縣綱要實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，不僅是依據而已，並且是爲三民主義而制定，可以說是實行三民主義的工具。因爲我們以爲，已有五十餘年，尙未能完全實現三民主義，其中雖因內憂外

患的交迫，但其層政治未能做好，也是一個大原因。正如 國父所說「三千餘縣猶三千塊礎石也，礎石不堅，則國不固」，縣綱完全健全基層組織的，故可以說是實行三民主義的工具。但這話究竟對不對，我們可以將三民主義分析綜合比較一下，便可明白。先分開來說。

一 關於民族主義的

三民主義中的民族主義，其主要目的有二：（一）中華民族自求獨立，（二）中國各民族一律平等。而達到這兩個目的的途徑，則是：1 化家族爲國族，2 恢復固有地位——道德知能，3 認識民族處境之危險，4 增加人口生殖率。

縣綱要中那幾點和以上的目的相同？第一，就化家族爲國族上說，新縣制就是以「密保甲及各項民衆組織爲手段來求實現的。古語說：「國之本在家」我們利用此點，在保甲的組織內，確定戶爲單位，把戶長的地位予以新的確定，使代全家，出保民會議及戶長會議。至中國家族思想，本來是濃厚的，頗足以阻礙人民國家意識的發展，因此又