

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

全一冊 實售價國幣五角五分

(外埠酌加運費險費)

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)

形勢是我國到時代的政治建設，我們要研究它國情，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，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，分章說明，而以實施辦法殿後，名爲各論。至所附材料，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。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，溯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，作爲不敏，妄爲是編，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……………一五

一 抗建綱領之意義與縣綱要之關係……………一五

第一章 縣各級組織綱要之特點……………四四

一 縣爲自治單位……………四四

二 縣之等級與編制……………四五

三 縣爲法人鄉(鎮)爲法人……………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 保建設……………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，並附有黨政關係草圖及圖例釋要以說明之。自總裁並聲明：「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，曾引起海內學者專家之注意與研究，各地方如閩浙等省，多將此案採入各種法規中，江西且對定縣分試辦。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。旋經中常會擬定縣下治組實施提案，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。可見此問題需要與人心趨向，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，並碧加指導，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：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集原參加人，及有關係機關詳加審議，除甲項黨務外，即將乙丙兩項製成十章六十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 時代之背景

凡一種制度之產生，必有歷史、國情以及時代需要爲其背景，決不是偶然發現的。若使是偶然發生，縱用書移山倒海氣力，恐亦難望其推行，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，並不像過渡的地方自治，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勸匪區內行之有效的。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，保遺產，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。

(三)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，固不感興趣。自歐寇來侵，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，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，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。願或有謂：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，蘇俄之鎮蘇維埃，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、體等等辦事員。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，建國大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，自屬堅固不拔。此尚不足爲據，吾更引約法以證之。現在憲法尚未頒布，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，縣綱確立縣及鄉（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定實爲現代之趨勢，尤以德國爲盛。蓋以私法的規定，而常用公法的手段爲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。國家組織之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」，縣綱要亦在各級合作社、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，即表示其爲一般法也（其詳見縣政月刊第一期，黃石昌著「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。

附：自餘詳見前頁。

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，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。因此我們以黨治國，已經有了十餘年，向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：「三千餘縣猶三千塊礮石也，礮石不堅，則國不固」，縣綱完全爲健全基層組織的，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，出席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