

修正課程標準
適用

新編 初中公民

第三冊

編者 潘子端
校者 金兆梓

上海中華書局印行

修正課程
標準適用
新編初中公民 第三冊

目次

頁數

第一章 公民與地方自治

一

地方自治的意義 地方自治進行的三時期 地方自治與公民訓練一 地方自治與公民

訓練二

第二章 地方自治組織

八

自治區域 縣政府的組織 縣民大會和縣議會 鄉鎮區的自治組織 市的自治組織

第三章 地方自治工作

一四

第一節 清查戶口

一四

清查戶口的作用 戶口調查 戶籍及人事登記

第二節 設立機關

一七

設立機關的意義 自治機關的設立 其他機關的設立

第三節 清丈土地及規定地價

二二

清丈土地的作用 清丈土地的程序 規定地價的意義 規定地價的辦法

第四節 修築道路……………二四

修築道路的意義 修築道路的辦法 國道公路徵工辦法

第五節 墾殖荒地……………二七

墾荒的重要 荒地的種類 墾荒的辦法

第六節 普及教育……………三一

普及教育爲一切自治工作的根本 義務教育 民衆教育

第七節 公共衛生……………二六

公共衛生的重要 公共衛生之工作 公共衛生工作之實施程序

第八節 保甲與警衛……………四〇

保甲與警衛之重要性 保甲與警衛之分別 保甲制之起源與組織 保甲長之任務與訓

練 壯丁訓練

第九節 興辦各種合作事業……………四三

中國合作事業概況 合作事業的意義 合作社之種類

第十節 舉辦各種救濟事業

四七

寄養者的類別 救濟的意義 救濟機關 院內救濟和院外救濟之利弊 公家救濟和私

家救濟 救濟事業應由地方舉辦還要公民協助

第十一節 地方勞動服役之組織與訓練

五一

何以要提倡勞動服役 勞動服役的三個問題 組織訓練何以重要

第四章 地方財政

五六

第一節 地方收入的來源及其性質

五六

稅的兩種性質 我們對於納稅應有認識 徵稅的原則

第二節 地方的收入和支出

五九

中央稅和地方稅 地方支出 預算和決算 地方公債

第五章 農村繁榮與公共幸福

六三

第一節 我國農村現況

六三

我國農村問題的嚴重性 都市與農村 農村衰落的原因 農村衰落的結果 救濟農村
工作之急需 平均地權政策的實施 調劑農村金融和農產物價格 設立模範農區

農村救濟與地方自治

第二節 農村繁榮與公共幸福

公共幸福的意義 農村繁榮與公共幸福

七一

修正課程
標準適用

新編初中公民

第三冊

第一章 公民與地方自治

地方自治的意義

自治的意義，就是自己管理自己的事；地方、係指一國內的各區域講；地方自治，就是說各區域內公共事務，由該區域內的人民自行管理。全國各地方的公共事務果能都由當地人民自行管理，并且管得很好，那末一國的國事也可由全國人民自己來管理。所以地方自治實是民主政治的基礎。

自己的事自己做，這是當然的道理。不過人民都要爲自己謀私人生活的，不能分身來直接處理公共事務，勢不能不有專門處理公共事務的人來代做。這種代行政處理公共事務的人，有的由國家所派，有的由人民自行委託——前者管理權屬於國家，由國家所派的官來代表，人民不能干涉，這叫官治；後者管理權仍屬於人民自己，所委託的人處理得不好，可以另行委託，和自己處理沒有甚麼兩樣，這就是自治^{（一）}。所以地方自治，並非說由地方人民自行直接處理地方公共事務，

而是要能自己管理。

地方自治進行的三時期

我國人民受治於專制政治之下已幾千年，已經養成受管理的陋習了，一旦要他們起來行使管理權，這和「未能操刀而使之割」有同樣的危險。因此孫中山先生在國民政府建國大綱第八條規定：『在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治；其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲完全自治之縣。』國民政府根據這一條規定，將地方自治之進行劃分爲三個時期來協助人民籌備自治：

（一）扶植自治時期

扶植自治時期，即實行訓政時期。在此時期內，政

府須要運用他的行政權，由上而下，完成訓政時期初步的工作——如辦理戶口調查、公民登記、訓練民衆、成立鄉鎮村及縣市參議會自治組織等。故在此時期，行政與自治須打成一片，不可勉強分開。

(二)自治開始時期

自治開始時期，即官督民治時期。在此時期內人民的智識能力尙屬幼稚，政府仍須實施行政監督權，以期完成訓政。故在此期內，人民雖有選舉縣市參議員及選舉鄉鎮長之權，而議員及鄉鎮村長等免職及違法失職處分之權，仍歸政府辦理。

(三)自治完成時期

自治完成時期，即憲政開始時期。在此時期，建國大綱第八條所規定之條件業已備具，訓政時期應有的工作業已告成，故政府實行歸政於民。

以上進行的三個時期，並非全國一律，須由各省府根據各縣市進行實況擬定，報經內政部核准行之。

地方自治與公民訓練一

按照縣自治法，在地方自治團體中可以有管理地方公共事務之權的人，換句話說，就是享有選舉罷免創制複決四種政權的人，必須爲取得公民權的公民，並非是該地方任何人民均可享有。而所謂公民，除開一般法律上及縣自治法上所規定的資格^{〔三〕}外，還有「受過四權使用之訓練」和「完畢國民之義務」兩項資格。所謂「完畢國民義務」的一項，就是納稅、受教育、

服兵役、服勞役和守法律等：應盡的義務都盡了，纔算完畢，這是當然應有之義。至於「四權使用之訓練」，這就是地方自治分期進行的原則所由來。

訓練民衆，本爲扶植自治時期應該完成的工作。所謂「訓練民衆」，便是要訓練他們能行使選舉、罷免、創制、複決的四權，至於訓練的方法，即就地方自治所辦的事務或事業加以訓練。例如在扶植自治時期內，縣市參議會的組織，一方由公民直接選舉議員使練習選舉權，一方仍由縣長市長選聘一部分專家爲議員以指導之；在縣市參議會未成立以前，又當先行完成鄉鎮區之自治組織，鄉鎮區長由公民選舉，也是使人民練習選舉權，但必須選舉三人由縣市長擇一委任，這便又是指導的作用。此外因辦理地方公共事務或事業而設立的合法團體，如合作社等等，也都由地方公民自行組織，惟照現行法規正式成立時也都須由各地黨部派人指導。這都是訓練公民的具體辦法。由以上所述，公民訓練是推行地方自治的基本條件，同時地方自治卻又是公民訓練的具體辦法。

地方自治與公民訓練二

地方自治的推行，還不僅是使用四權的訓練，便是公民必須的道德和能力，也要在地方自治上訓練起來總比較切實。茲分別說明

如下：

（一）公民道德的訓練

公民必須的道德，如負責任、守法律、先公後私、團結合作等等，可用一句話概括，便是視國事爲己事。本來我國人，因爲一向在專制政治下過生活，認國事爲君主家的事，弄得國事和己事打成兩橛，出來參與國事的人，不是效愚忠於君主，便爲一己謀榮利。從來沒有認識國事和己事之間的密切關係。顧亭林所謂「國家興亡，匹夫有責」云云，實是針對這種國家觀念之謬誤而加以矯正的。但是空言究不如見諸行事的深切著明。要見諸行事來矯正，自然莫如以推行地方自治爲入手方法。因爲地方自治所應辦的公共事務或事業和人民的利害關係比較深切——這些事務或事業辦得好，他立刻會發覺對於個人私生活爲有利；反之，也容易感到其弊害。有了這種感覺，大家自然會對於所委託去辦這些事的人，不能不行使四權，去注意選擇並隨時加以監督。對於地方公共事務或事業，既因利害關係而引起其注意乃至管理的興味，則推而至於全國的事，也不至像從前那樣放任，自會視同己事去行使四權了。

(二)公民能力的訓練

我們要辦一件事，第一步先要去做，因做的經驗纔有深切的認識；有深切的認識，纔會將那件事辦好。這是我們一切活動的一定步驟，無論讀書求學、做人、做事都沒有兩樣。而開始去做，又必自近及遠。但是一般人往往好高務遠；往往會將美國的米西西比河講得頭頭是道，對於本地的一條河的水利怎樣，却不清楚，這如何算是有認識；還能辦甚麼事？所以由政府來扶植，先叫他們去管理最切身的地方事務，因被指導的管理而有認識，因認識而能自動去辦；因辦地方事而認識全國的事，再進而去管理全國的事。這正像不識字的兒童，由先生把筆助其書寫；因書寫而認識正確，因認識正確而能自動書寫；自是一定的步驟。

由上所述，要實行民治，使人民真能使用民權——四權，實不能不把地方自治做基礎。

註

〔一〕參考廿三年四月行政院公布同年八月修正之改進地方自治原則附件。〔二〕見改進地方自治

治原則附件。〔三〕見第一冊第一章第二節。

提問要點

一 怎樣叫做地方自治？ 地方自治和民主政治有怎樣的關係？ 試就官治和自治兩者的不同，來說明

地方自治的真實意義。

二 國民政府把地方自治的進行，劃分爲怎樣三個時期？ 他劃分時期的根據是甚麼？ 試詳言之。 試

分別略述這三時期內的訓政程序？ 這三時期的劃分是否全國一律？

三 享受地方自治的公民，須具備那幾種資格？ 怎樣訓練民衆使用四種政權？ 試舉具體辦法以說明之

。 公民訓練和地方自治的關係怎樣？

四 在地方自治中，公民的道德應如何訓練？ 公民的能力又應如何訓練？

第二章 地方自治組織

自治區域

按照孫中山先生建國大綱的規定，地方自治的單位爲縣；民國二十三年國民政府行政院內政部公布的改進地方自治原則，又確定以縣與市爲自治單位；所以地方自治的範圍，亦即以縣市爲充分之區域〔一〕。照最近頒布的縣市自治法，縣與市爲一級；縣以下的鄉、鎮、區，市以下的區等自治團體爲一級，均爲二級制。至於鄉、鎮、區以內的編制，却就是保甲制——十戶爲甲，十甲爲保，十保以上爲鄉、爲鎮或爲區。茲依次述縣市鄉鎮區的自治組織於下。

縣政府的組織

縣設縣政府，置縣長一人。縣長，在扶植自治時期及自治開始時期，依法由政府任命；在自治完成時期，由縣民大會選舉，報經上級機關給予任狀；而縣長候選人，則以經中央考試或銓定合格者爲限。縣長違法或失職，由縣民大會罷免之。罷免案通過後，縣長應即解職，由縣議會推定代理縣長，於一月內召集縣民大會另選。

縣政府設下列各科：第一科，掌理全縣戶口之調查登記及地政事項；第二科

(修)
，掌理全縣財政、公有財產、公營事業及合作事項；第三科，掌理全縣實業、交通、水利，及工程建設事項；第四科，掌理全縣警衛治安事項；第五科，掌理全縣教育文化及名勝古蹟保存事項；第六科，掌理全縣保育救濟及衛生事項。各科如因必要情形，得由縣政府視事務繁簡，收入多寡，提交縣議會議決，經省政府核准，酌改科爲局，或減併科數。

縣民大會和縣議會 依照最近頒布的縣自治法，在自治完成時期，縣的最

高權力機關，爲縣民大會。縣民大會以縣公民組織之。行使選舉、罷免、創制、複決四權。縣公民的資格則爲：凡中華民國人民，無論男女，在縣區域內繼續居住一年以上或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記者。有此資格，乃得出席縣民大會。縣民大會每三年舉行一次。

縣設縣議會，由縣民大會所選出的縣議員組織而成。縣議員任期三年。縣議會的職權：（一）議決縣預算及審核縣決算事項，（二）議決縣稅及增加縣庫負擔之契約，（三）議決縣有財產之經營及處分，（四）對於縣財政之審計事項，（五）議決縣單行規章事項，（六）向縣政府建議縣政興革事項，（七）議決縣長交議事項，

(八)對於縣長質問事項，(九)受理縣民請願事項，(十)其他法律賦與之職權。縣議會設議長副議長各一人，由議員用無記名投票互選之。縣議會開會時由議長主席；議長有事故時，由副議長主席。會期不得逾一月。縣議會決議案，咨送縣長執行；縣長認為未當時，亦得送交復議。復議時如有出席議員三分之二以上仍執前議，縣長應即執行。若延不執行，縣議會得召集縣民大會，對於縣長為罷免與否之決定。前項罷免案，經縣民大會可決，縣長即應解職；若否決，則縣議會應即改選。縣議員違法或失職，亦由縣民大會罷免之。

鄉鎮區的自治組織

縣以下的自治團體為鄉、鎮或區。凡縣所屬之鄉村，劃分為若干鄉；其有繁盛之鄉，得稱鎮；縣政府所在地，則分為若干區。每一鄉、鎮或區，設鄉長、鎮長或區長一人，副鄉長、副鎮長或副區長一人，鄉監察員、鎮監察員或區監察員三人至五人，均由鄉民大會、鎮民大會或區民大會選舉之；任期均二年，連選得連任。鄉民大會、鎮民大會或區民大會，每年開會一次，由鄉長、鎮長或區長召集；開會時即由鄉長、鎮長或區長為主席。鄉民大會、鎮民大會或區民大會之職權為：(一)選舉罷免鄉鎮區長及鄉鎮區監察員；(二)議決

本鄉鎮區自治規約；(三)議決與其他鄉鎮區間之公約；(四)議決鄉鎮區預算及決算；(五)議決鄉鎮區長交議事項；(六)議決鄉鎮區應行興革事項；(七)議決所屬保甲提議事項。鄉設鄉公所，鎮設鎮公所，區設區公所，以爲執行機關，辦理本鄉鎮區範圍內自治事項，例如：戶口調查登記事項、地政及財政事項、交通水利及其他工程建設事項、公營事業及合作事項、警衛治安事項、教育文化事項、衛生事項、保育救濟事項、公有財產之保管及整理事項、名勝古蹟保存事項、其他屬於本鄉鎮區範圍內之自治事項。鄉、鎮、區公所爲處理上開事項，得召集鄉務會議、鎮務會議或區務會議。此項會議，鄉鎮區長、副鄉鎮區長及所屬保長，均應出席；鄉鎮區監察員得列席。鄉鎮區監察員的職權爲：(一)檢舉本鄉鎮區長及其職員之違法或失職；(二)監察本鄉鎮區財政，對於本鄉鎮區財政之收支認爲不當時，得隨時報請縣政府糾正之。

市的自治組織

市設市政府，置市長一人，在扶植自治時期及自治開始時期，依法由政府任命，在自治完成時，由市民大會選舉，報經上級機關給予任狀；市長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限。市政府下設各局：(一)社會局

，掌理戶籍調查及登記事項、育幼養老濟貧救災等之設備管理事項、勞工事項、合作社及互助事業之組織及指導事項、風俗改良事項、振興國貨事項；（二）公安局，掌理公安消防事項；（三）財政局，掌理市財政事項、市有財產之管理及使用收益處分事項；（四）工務局，掌理公共土木工程及其他建築營繕事項、市民建築工程指導及取締事項、公用事業之設備管理及監督指導事項、港灣河道碼頭倉棧船舶之管理及取締事項；（五）教育局，掌理教育及文化事項、名勝古跡之保存事項；（六）衛生局，掌理公共衛生事項。但於必要時，經上級機關之核准，得增設地政局、公用局、港務局。

市的最高機關爲市民大會，由市民組織而成，行使選舉、罷免、創制、複決四權。市議會是由市民大會選舉市議員組織而成。其職權概與縣議會相同，不過將縣改作市罷了。

市以下區的組織，則完全與縣政府所在地之區相同。

註 〔一〕見孫中山先生的地方自治開始實行法。

提問要點