

書叢政行方地

論概政民縣

著能博朱



版出所究研政行方地
行發社版出書圖地戰

縣民政概論

目錄

第一章 前言

第二章 縣自治行政

第一節 自治之性質

第二節 自治之效用

第三節 自治之基幹

第四節 自治之要務

第五節 過去實施自治之檢討

第六節 自治實施之改進

第三章 縣保甲行政

第一節 保甲之性質

第二節 保甲與自治之區別

縣 民 政 概 論 目 錄

第三節 新縣制之保甲

第四節 保甲與鄉鎮之聯繫

第五節 過去保甲行政之檢討

第六節 保甲行政之改進

第四章 縣警務行政……………(三〇)

第一節 警政之性質

第二節 縣各級警衛之組織

第三節 縣警衛之聯繫

第四節 縣警政之改進

第五章 縣戶籍行政……………(三七)

第一節 戶政之性質

第二節 戶政之效用

第三節 縣戶籍與人事登記

第四節 縣戶政之機關

第五節 過去戶政之檢討

第六節	縣戶政之改進	(四九)
-----	--------	------

第六章 縣兵役行政

第一節	役政之性質	(五〇)
第二節	縣政府對於役政之責任	(五一)
第三節	縣各級役政之組織	(五二)
第四節	過去役政之檢討	(五三)
第五節	縣役政之改進	(五四)

第七章	縣土地行政	(五八)
-----	-------	------

第一節 地政之性質

第二節 地政之效用

第三節 土地測量

第四節 土地陳報

第五節 過去地政之檢討

第六節 縣土地之整理

第八章	縣倉儲行政	(六九)
-----	-------	------

第一章 倉政之性質

第二節 倉政之效用

第三節 倉政運用之原則

第四節 倉穀徵募之方式

第五節 過去倉政之檢討

第六節 縣倉政之改進

第九章 縣救濟行政.....(八一)

第一節 救濟行政之性質

第二節 縣救濟機關

第三節 縣救濟之業務

第四節 縣救濟行政之改進

第十章 縣衛生行政.....(九一)

第一節 衛生行政之性質

第二節 縣衛生行政之重要

第三節 縣衛生行政之實施

20471
第四節 縣衛生行政之檢討

第五節 縣衛生行政之推進

第十一章 尾語……………(100)

縣 民 政 概 論 目 錄

縣民政概論

第一章 前言

我國縣一級行政，爲一切政治之基礎，中央及省政府之政令，十之八九，都是飭令縣政府遵辦，或轉飭遵辦，因此縣政府實爲現在執行全國政令之機構，同時縣是自治之單位，在整個政治當中，實佔最重要之地位。故一縣之政務，至爲繁賾，可謂包羅萬象，凡是國計民生各項事務，幾無所不管，綜民財建教而兼備之。以上四種部類之中，尤以民政居其首要。自「縣各級組織綱要」頒行，各省推行新縣制。而新縣制之主要精神，即在管、教、養、衛四者之互相聯繫，而其中教、養、衛三者，無不需要管。故管之一事，實爲地方行政與地方自治工作之中心。所謂縣民政者，即縣政中辦理管的事務。故縣民政問題之重要性，倍值得吾人之注意。

縣民政之範圍，極爲廣泛，大體言之，可分爲廣義的與狹義兩個方面。廣義的民政，舉凡內政部所主管之事務，俱係縣民政事務之一部，如衛生、地政、警政、自治、保甲、禮俗、戶籍、倉儲、救濟等均是。狹義的民政，其範圍可以縣政府民政科所主管之

事務爲準。統觀目下全國各省縣政府組織規程所規定關於民政科之重要職掌，不外（一）自治（二）保甲（三）戶籍（四）警政（五）兵役（六）地政（七）倉儲（八）救濟（九）衛生等項。以上諸項之中，自以自治、保甲、戶籍、衛生爲最重要。倉儲與救濟二項，本在民政之範圍，但亦有已劃入建設社會兩科掌管者，地政役政警政等項，亦有特設專科局辦理者，但其性質上總不離爲民政或與民政有密切之關係。故本篇亦一併加以討論。

第二章 縣自治行政

第一節 自治之性質

地方自治之語源，來自歐洲，英語原名爲 Local Self-Government，直譯爲地方的自己管理。地方自治之在我國，開始用於清末時代。其根據：由於中國古代仁政，所謂大同之治的理想，由於近代各國民主思潮之影響。可是，各國因其國情與歷史發展之不同，所以地方自治之內容，並不一致。因此關於地方自治之意義，遂有多種論釋。據前內務部之解釋，自治云者，是人民依其本身所構成之團體，在一定範圍之內，由本身意志來處理地方之事務。由於此種見地，吾人可以作如下之申述：第一、地方自治

既然是由人民依其本身所構成之團體，由本身意志來治理地方之事務，斯則政治之主體是人民本身，反之，在官治之下，政治之主體是官吏與官廳。前者之行政，是人民居於主動之地位，後者則人民居於被動之地位。此自治與官治之不同點也。第二、所謂自治者，雖則是人民依其本身構成之團體，由本身意志來治理地方之事務，但其治理，必須在一定範圍以內。此種範圍，即國家之法令。換而言之，地方自治之自由，是有其限度。此與自主不同，所謂自主者，可以說是取得主權國家之地位，其本身既已構成國家之體，則其在法律上可以不受任何限制。此自治與自主之不同點也。

由於上述，吾人可知地方自治制度，既與官治不同，亦與自主有異。其為有限度之自治，此所謂限度者，即地方自治之範圍是也。我國今日之所謂地方自治及縣以下之地方自治，其根本意義，可謂為國家統治下之一定區域內，依據法律之許可，由該地方居民自理各該地方之事務；以各該地方之人力財力，辦理該地方之自治事業。

第二節 自治之效用

地方自治之效用甚多，統括言之，可分為下述六種：

(一) 可以造成民主政治之始基 民主政治是以民為主治者之政治，非如官治以民為

被治者爲奴隸之政治。既以民爲主治者之政治，一定須由地方自治開始。由一保一鄉一縣之人民，自行組織地方政府，由自行治理其本身利害關係之地方事務做起，推而至於自行組織其一省一國之政府，共同治理一國之事，方爲真正之民主政治。

(二)可以減少貪污土劣之產生 貪官污吏之產生，是由於官吏包辦，無人過問，土豪劣紳之產生，亦由於平日勾結貪官污吏，壟斷把持，視地方事爲自己個人所有。今地方自治推行，地方人民既普遍的有權參與政治，議會由民選，執行者亦由民選，則在十目所視，十手所指之下，貪官污吏自不敢明目張胆，爲所欲爲，土豪劣紳，自不敢公然作惡，把持操縱。

(三)可以造成最大公共福利 人類是靠集體始能生存，所以個人生活，彼此均有關係，而關係最密切者，除家庭之外，卽爲同住一個地方之其他人民。以同一地方人民，對於同一地方事務，自然利害關係最切，認識地方情形最清，了解地方民衆心理亦最深，而對於地方事務，也才能以最高之興趣去過問。因此，以一個地方之人民公共意見，以處理此一地方之公共事務，只要組織妥善，自可收良好之效果。換而言之，地方由人民自治，則所有地方之事務，一切設施，均以民意爲依歸，適合人民之需要，可以謀求地方之最大的公共福利。

(四)可以促成國家行政之協調 現代國家，爲要加強力量，以統治全國人民，並爲增加對外力量起見，集權之趨勢，日甚一日，但是集權過甚之結果，每致漠視地方人民之福利。實行地方自治，則地方人民有權，可以防止此種流弊。但是因爲是依據國家法律，及在國家監督之下，地方自治權，只限於地方範圍，對於國家之特權如軍事、外交之類，絕不致落於各個地方。同時，地方自治團體，對於國家普通行政事務，如教育、建設、衛生等等，可以自己處理，而獲得更快速之發展。

(五)可以促進人民經濟之合作 地方自治之主體，既爲人民，人民之生活，又不僅爲政治的生活，而經濟的生活，尤爲重要。地方自治之對象，既爲公共事務，而地方公共事務，除政治事務以外，尚有經濟的文化的事務。社會愈進步，則政治即不僅管理消極的公共事務，且管理到積極的公共事務，故現代政治，日趨與經濟打成一片。唯其如此，地方自治，乃可以促成私人經濟之合作，並進而發展公營經濟事業，以充裕國民之經濟生活。

(六)可以發揮人民政治能力 地方自治既係人民之組織，所以人人均有思考議事並參與公共事務之機會。人民遂得增高參加政事之興趣與能力。因人民彼此互相間之接觸頻煩，商討益多，公共利益之關係，更加密切，自然彼此之互助合作，可以日漸加強。

同時，有公共之規律來約束個人，政治道德，亦必日漸進步。國家社會本爲人類集積而成之大團體，地方自治之團體是小團體。小團體如能組織妥善，團結有力，則擴而充之，整個國家社會之基礎，乃更鞏固。

第三節 自治之基幹

中國國民黨第一次全國代表大會宣言有云：「確定縣爲自治單位。自治之縣，其人民有直接選舉，罷免官吏之權，有直接創制，複決法律之權」，由此可知一完全自治之縣分，其人民必具有且能運用上述四種政權。反之，若人民未具有且不能運用四項政權之縣分，不能算爲自治縣分。二十八年九月十九日頒行之「縣各級組織綱要」，對此有適當之規定，除人民具有上述四權外，在運用方面，政府且派員爲之指導。六中全會宣言中云：「中央爰於本年（二十八年）九月有一縣各級組織綱要」之頒布，期使管、教、養、衛各事項逐層貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業確實之推進，而以訓練合格人員，分配於各縣區鄉鎮以爲實際之輔導。於督勸民事之中，收培植民權之效」。所以新縣制最注重點，即在完成地方自治，加強地方組織，發揮民權運用。關於此一方面之辦法，可分兩部說明如左：

(一)各級地方自治機關之設立 地方自治團體之目的，在處理地方之事務，處理地方事務之機關，又可分爲兩種：一爲代表公意或表示公意之機關，以決定其意思；二爲執行意思之機關，以執行其意思。二者即普通所謂議決機關與執行機關。依照「縣各級組織綱要」之規定，縣及鄉鎮均爲法人，鄉鎮以內之編制爲保甲，保甲組織爲鄉鎮組織之一部。甲設甲長，由戶長會議選舉；保設保長及副保長，由保民大會選舉；鄉鎮設鄉鎮長及副鄉鎮長，由鄉鎮民代表會選舉，鄉鎮民代表會，則由保民大會產生。由上以觀，縣以下各級組織，係從最低層一級一級的建築起來，簡單言之，由戶產甲，由甲產保，由保而產鄉鎮，鄉鎮以上則爲縣，縣設參議會，縣長仍由政府委任。每級之組織，均有意思機關與執行機關，地方人民，以保民大會爲基點，直接的或間接的對各級機關，行使其控制的權力，愈至下級機關愈接近人民，愈民主化，因是民衆之意思能透過各級意思機關，反映於地方之實際政治上，所謂地方事務由地方人民自行管理，由此可以貫徹思想機關，反映於地方之實際政治上，所謂地方事務由地方人民自行管理，由此可以貫徹。不過據各種批評意見，以爲遵照「國父遺教及「建國大綱」，縣長應由人民選舉，始可達到完全地方自治目的，並澈底的民主化。此在理論與原則上，雖具充分理由，然而縣長之由民選舉，在平時原無問題，在戰時就要因時制宜，使其洽合當時環境。在一面抗戰，一面建國，一面實行訓政，一面試行憲政之時，吾人應將民主集權之原則，充分

利用，在政權上，須盡量的民主，始可收到意志集中之成果，在治權上不妨可能的集權，始能達到力量集中之地步。此爲適應戰時環境之運用，並不與國父遺教及民主政治之原則相違反。況且，目前尙在試行憲政之時期。自然需要指導人民之政府委任官吏，等到人民能夠充分運用政權，政治水準提高之時，自然踏進憲政成熟時期，縣長自可由人民選舉。在目前環境之下，人民既然賦有初步政權，復有議決機關及執行機關，自可將其意思透過各級組織，達到縣參議會，轉達縣政府執行，縣長如有違法或失職情事，縣參議會亦可充分利用其監督權力以監督縣政府。如此，縣長雖由政府委任，名爲官治，而實際上仍爲民治，其重要關鍵，僅在人民能否充分運用政權，並不在「縣各級組織綱要」條文上加以規定。此點爲新縣制特點之一，亦爲完成地方自治要點之一。

(二)民衆組織之健全 民衆組織與自治機關不同，民衆組織是社會性質，自治機關爲政治性質。人民要運用政權，參加實際政治，必須先有組織之能力與團體生活之訓練及修養，民衆組織，即爲此種訓練與組織修養之機構。換而言之，就是參加實際政治之初步。過去我國人民之政治生活是消極的，無爲的，放任的，經濟生活是自給自足，不相關連，重視個人之倫理與道德，自然漠然於整個社會團體之關係。因爲如此，所以縱然有人感到政治興趣，都是爲私人打算，或者漠視個人與社會之關係，或者充分發揮其

支配團體之慾望，因之在過去團體之生活及團體服務之精神，均極缺乏。此種缺乏，對於貿然實施地方自治，是一個重大之障礙。爲補救此種缺陷，健全民衆組織較設立地方自治機關尤爲必要。「縣各級組織綱要」所附各級組織關係圖內，縣及鄉鎮，均有在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊及少年團之組織；在保與甲中，又有保壯丁分隊與甲壯丁班之設置。各隊會人員之支配，都是就農村全體民衆，依年齡及性別爲區分，予以編組及訓練，以糾正過去之分歧凌亂現象。具備是種組織，人民熟習團體生活及幾種初步民權之運用，對於實際政治之參加，自可免除困難。除開此種民衆組織以外，吾人亦可運用「抗戰建國綱領」中「發動全國民衆，組織農、工、商、學各職業團體，改善而充實之」之規定，在縣鄉鎮各方面成立各種職業團體，以補充新縣制所規定民衆組織之不足。以「抗戰建國綱領」及「縣各級組織綱要」互相運用，分別組織人民，敷設整個社會之縱橫經緯，脈絡貫通之組織網，再透過此種組織網之活動，積極發揮民衆之力量，不僅增強自治組織之運用，且可以發展自治工作之動力，對於完全地方自治幫助之大，不可言喻。

以上兩點，是新縣制對完成地方自治之基本骨幹，若能切實按照實施，不但地方自治可以提早完成，卽憲政基礎，亦可充分鞏固。

第四節 自治之要務

吾國現行地方自治制度，在原則上係以「國父手訂『建國大綱』及『地方自治開始實行法』」爲根據。按「建國大綱」第八條至第十八條所定，皆示辦理地方自治之準則，其大旨以縣爲自治單位，每縣開始自治之時，先從調查戶口，測量土地，修築道路，舉辦警衛着手，然後釐定地價，劃分各項權利與義務，興辦救濟及各種生產與工商公共事業，而中央協助其發展。凡已成一完全自治之縣，卽予以四權之行使，每縣地方自治政府成立後，得選出國民代表，參預中央政事。至地方自治實行法中，以清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校六事，先行試辦，俟收效後，則農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作等事，皆爲地方自治團體所應辦者。此外更對於自治區域以外之運輸交易，亦當經營，使地方自治團體，不僅爲一政治組織，亦兼爲一經濟組織。綜合上述「建國大綱」及「地方自治開始實行法」之所定，則地方自治之完成，至少有下列十種基本要務：

(一)清戶口 居民不論土著或戶口，一律造冊，人民與自治團體，悉盡義務，同享權利。現行「縣各級組織綱要」所定之保甲編制，以十戶一甲，十甲一保爲原則，卽屬

編查戶口之方法，戶口年齡，既調查清楚，有冊可按，則人民應享權利與應義務之事，自易分別辦理。

(二)立機關 根據「縣各級組織綱要」之規定，自治機關分爲二種，一爲立法機關，如各縣參議會，鄉鎮民代表會，保民大會，戶長會議或居民會議等是。二爲執行機關，如縣政府，鄉鎮公所，保長辦公處是。執行機關之下，當設立多少專賣局，而其首要，則爲糧食管理局，以供民食。其餘衣、住、行三種需要之生產製造機關，亦逐漸設局管理。

(三)定地價 社會發達進步，影響於地價者甚大，向爲僻壤者，常因交通之開闢，地價立即增漲。此種增漲，非出之於私人勞力之所獲，係由於社會衆人之勞務所致，如不設法限制，則其利益，全歸少數地主所享受，社會不平之事，無過於此。限制之法，以定地價爲便，其價由地主自報，永以爲定，此外所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受，原主無論何時，只能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。

(四)修道路 道路爲文明之媒介，財賦之脈絡，凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活躍，地價既定之後，則於自治範圍之內，