

福建省地方行政与地方自治

352.9
DP34

中心民衆學校
輔導叢書之四

潘守正編著

福建省地方行政與地方自治

福建省民衆教育師資訓練所印行

523
中華民國二十七年二月出版（二一五〇〇冊）

中心民衆學校輔導叢書之四

福建省地方行政與地方自治

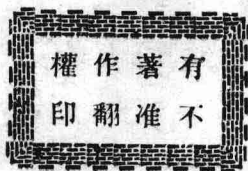
每冊實價國幣叁角

編著者 潘 守 正

發行者 福建省民衆教育師資訓練所

印刷者 環球印書館

福州中正路二五四號電話四八七九



自序

比歲以來，舉凡省政之設施，散見於報章刊物者，不一而足。然未編爲彙書，從事政治工作者，皆以不得窺見全豹爲憾。守正近服務民政廳，奉令參加縣政人員訓練所講筵，曾不揣淺陋，輯民政概況一篇，付諸剞劂，廿六年並作爲民衆教育師資訓練所講授之用。今年教育部以民政範圍較狹，飭改爲地方行政及地方自治，又承所長王仲和先生囑任講述，爰輯成規命令演稿報告之類，畧事聯綴，差成有系統之教材，兼備留心省政概況者之研討。編輯既竟，特記其緣起如上。

民國廿七年二月 潘守正序於福建省民衆教育師資訓練所

地方行政及地方自治目次

第一章 總述

第一節 地方行政及地方自治之概念

第二章 地方行政

第一節 行政組織

第一目 行政機關

第一款 省政府

第二款 行政督察專員公署

第三款 縣政府

第四款 市政府

第五款 區署

第二目 公務員

第一款 公務員之任用及保障

第二款 公務員之成績及獎懲

第三款 公務員之訓練

第二節 行政概況

第一目 民政

第一款 兵役

第二款 保甲

第三款 警察

第四款 禁烟

第五款 衛生

第六款 救濟

第七款 選舉

第八款 地政

第二目 財政

第一款 征收制

第二款 賦稅制度

第三款 會計制度

第四款 金融

第三目 教育

第一款 教育行政

第二款 教育經費

第三款 高等教育

第四款 中等教育

第五款 初等教育

第六款 義務教育

第七款 社會教育

第八款 特種教育

第九款 健康教育

第十款 軍事及童子軍教育

第四目 建設

第一款 交通

第二款 水利

第三款 實業

第四款 市政

第五款 度政

第六款 合作

第五目 保安

第一款 省保安團

第二款 縣保安隊

第三款 保安經費

第三章 地方自治

第一節 地方自治制度之沿革

第一目 民國成立前之自治制度

第二目 民國成立後之自治制度

第三目 國府成立後之自治制度

第一款 總理對於地方自治之主張

第二款 地方自治實施計劃

第三款 地方自治法規之頒布

第二節 現行縣市地方自治制度

第一目 縣地方自治制度

第二目 市地方自治制度

第三節 地方自治實施之概況

第一目 區域之劃分

第二目 經費之籌措

第三目 人才之訓練

福建省地方行政及地方自治 目次

福建省地方行政及地方自治 目次

第四目 自治機關之組織

第五目 自治籌備委員會之設立

福建省地方行政及地方自治

潘守正

第一章 總述

第一節 地方行政及地方自治之概念

國家成立之因素有三，一爲土地，二爲人民，三爲主權，三者缺一，則失其存立之條件，國家爲有政治組織之人類社會，對外獨立，不受其他團體之管轄，對內掌握最高統治權，管理人民之事務，唯代表國家行使統治權之機關，厥爲政府，國家之意志，命令，行動，一切均賴政府以表現。政府職務，在於保持，增進，國家民族之光榮與利益。質言之，即開闢，鞏固其國境，以盡其地利，同時改善人民之生活，增進其道德與技能。至於主權之擴張，健全，以及運用之靈敏活潑則皆爲政府應負之使命，值茲國難嚴重，抗戰期中，究以何術發揮其本能，以期無忝厥職，則行政事務，爲最有研究之價值。

我國以五權憲法建立，國家之公務可分爲五類，一爲行政，二爲立法，三爲司法，四爲監察，五爲考試。就行政論，以部門言，依照本年元旦國府宣布調整行政機構方案，可分爲外交、軍政、財政、經

濟、教育、交通、內政等類。經濟部爲實業部改組而成，並將國民經濟建設運動委員會主管之公路水利兩項事務，劃歸該部管理。海軍部業已裁撤，其行政事務，歸由海軍司令部管理。衛生行政，原屬衛生署管理，直隸行政院，今則改歸內政部主管。以系統言，則可分爲中央與地方兩類。中央行政之調整，已如上述，地方行政，據中央社本月十七日漢口電，內政部以值此非常時期地方政府責任重大，認爲現行地方行政機構，亟應切實整頓。關於省縣者，如省府權力之集中。各廳處所屬機關之裁併，縣經費之整理與擴充，縣行政之統一，縣政府兵役科及專任軍法官之增設等。關於縣市以下各級組織者，如原組織之充實，中心機構之扶植，失學青年之羅致，人員之甄別與鼓勵，戰時中心工作之執行，經費之整理與籌措等，均爲促進地方行政之重要步驟。由部分別擬定方案，提經行政院議決，交各部會限期簽註意見，送院再行統籌決定。又撫護傷殘，儲節生產，亦爲目前迫切問題，關於傷殘兵士之移殖，難民救濟機關之改革，難民之安插，經費之寬籌，內地生產之調查，農村經濟之興革，亦經制定方案，一併呈由行政院決定辦理。

地方行政機構，依現行制度，設置省政府，各區行政督察專員公署，縣市政府，及區署等，構成此種機構之公務員，非由地方人民所選舉，乃由上級政府所委任，苟有違法或不當行爲，或由上級政府之自由意思，或經人民之陳請訴願，皆有停止撤銷變更其處分之權限，故其性質與自治行政不同。

自治行政通常稱爲地方自治，以地方人民所選舉之自治人員，實施地方之行政職務，受國家行政機

關之控制，而不受其治權之支配，並以地方之財產，辦理地方之事業。按建國大綱第九條規定：「完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權。」是官員之任命，不由上級政府之委任，乃由地方人民之選舉，又建國大綱同條規定：「完全自治之縣，其人民除有直接選舉，直接罷免官員之權外，復有直接創制直接複決法律之權。是自治行政，不受上級政府治權之支配，但受國家行政機關之控制。至爲明顯，又建國大綱第十一條規定「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業。」以地方之財產，辦理地方之事業，此亦爲地方行政與地方自治不同之一標準。

凡一制度之制定，施行，修正，廢止，均須審察國家民族之特性，適應時代之要求，然後詳定方法及步驟，以漸達到預期之目的。我國當軍閥主政時代，根本否認民權，因無所謂地方自治，近年雖入訓政時期，漸作憲政實施之準備，但以東鄰侵略日甚一日，社會經濟，尙未發達，人民智識，水準過低，五權政治之實現，尙難一蹴而幾，則推行自治之困難，亦爲時勢所驅使，近來關於地方行政方面，如「省政府合署辦公」，「設置行政督察專員」，「各縣政府裁局改科」，關於地方自治方面，如「分區設署」認定區署爲行政之機關，不同自治之組織。實行保甲制度，以自治組織，層級過多，運用不靈，法令過繁，辦理匪易，決定自衛與自治分爲兩途，先謀自衛之完成，再作自治之推進，皆因時制宜之辦法，並非對地方自治有所軒輊於其間也。

第二章 地方行政

第一節 行政組織

第一目 行政機關

第一款 省政府

一、省行政制度

民國成立以後，廢府州，存道縣。自縣至道，自道至省，爲三級制，辛亥光復之初，福建省設都督府，內置政務院，分民政，財政，教育，實業，交通各司。旋廢都督府，置民政長。

二年一月十日，大總統明令改民政長爲巡按使。五年七月六日，又改稱省長。省長公署，設政務廳，置廳長一人；其下設總務，內務，教育，實業四科。

此外中央政府，在省區內，設財政教育實業各廳；受省長之監督，仍隸於中央各主管部。高等審判廳，高等檢察廳，特派交涉員公署。均隸於中央各主管部。省長受中央特別委託在一定限度內，有監督之權。

福建分閩海，建安，廈門，汀漳四道。道置道尹，隸屬於省長，爲一道之行政長官。道尹有事故時，以同城或鄰近之縣知事護理之。道尹得自委掾屬，其職掌員額，則詳由省長核定，並咨內務部分別叙等註冊，

全省六十四縣，縣知事隸屬於道尹，爲一縣之行政長官。知事得自委掾屬，其職掌員額，則詳由道尹轉詳省長核定，分別敘等註冊，並咨內務部備案。

縣得由省長聲敘理由，咨陳內務部，呈經大總統核定，設置縣佐。縣佐以設於該縣轄境內之要津地方爲限，不得與縣知事同城。全省設大湖（閩侯），營前（長樂），南日（福清），周墩，三都（甯德），峽陽（南平），乍壽（順昌），嵐下，上洋（建甌），通口（建陽），馬巷（同安），安海（晉江），石碼（龍溪），溪口（龍巖）十四缺。縣佐受省長委任，咨陳內務部核准註冊。

以上爲國府統治前，福建地方行政制度。十五年十二月黨軍入閩，設政治會議福建分會。下分政務財務兩委員會，政務委員會，設民治教育建設外交各科。

十六年七月，省政府組織成立，地方制度爲之一變，茲分述如下：

二、省政府之組織

省政府組織法，自民國十五年公布後，前後修改五次。現行之組織法，乃係二十年三月間所修正公布者。

省政府組織法，規定委員七人至九人（簡任）。本省係設九人，組織省政府委員會行使職權。設主席一人，由國府於委員中指定之。置秘書處，暨民政，財政，教育，建設四廳，及保安處，暨其他各專管機關。

二十三年十月，實行合署辦公，所屬各廳處，除秘書處設三科五室，保安處及民政廳設一室四科外，餘皆設三科一室，分掌事務。

二十四年十月，省政府爲促進警衛聯繫起見，特將民政廳主管之水陸警察事項，劃歸保安處設科辦理，廿五年三月民政廳之地政科裁撤，設地政局直隸省政府，同時民政廳另設衛生科掌管全省衛生行政事務，廿六年六月增設第三科掌管兵役保甲事務。

福建省政府組織表

福建省政府

內部組織

直轄機關

秘書處	民政廳	財政廳	建設廳	教育廳	保安處	地政局	衛生處	各(七)專員公署	廈門市政府	省會市政委員會	各(六)縣政府	各(八)特種區	省會警察廳	水警總隊部	省會教育局	福建省銀行	福建省立衛生試驗所	福建省會衛生事務所	福建省縣政人員訓練所	福建船舶總隊部	福建省義務教育委員會	福建省醫藥救護委員會	福建省立醫院	閩海師管區司令部	建延師管區司令部	汀漳師管區司令部
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----------	-------	---------	---------	---------	-------	-------	-------	-------	-----------	-----------	------------	---------	------------	------------	--------	----------	----------	----------