

李宗黃著

# 新縣制之理論與實際

Ellwood Hsin-Pao Yang

中華書局印行

Ellwood Hsin-Pao Yang

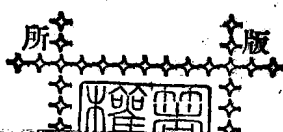
李 宗 黃 著

新縣制之理論與實際

(增訂本)

中 華 書 局 印 行

民國三十二年六月發行  
民國三十三年三版



著者 發行人 印刷者 發行處

李宗黃

中華書局有限公司代表  
姚戟楣

上海澳門路四六九號  
中華書局永寧印刷廠

各埠中華書局

(一二九六三)(滬印)

◎新縣制之理論與實際增訂本 (全一冊)  
定價國幣四元八角  
(郵運匯費另加)



## 自序二（再版）

本書出版後，謬承各界贊許，令人感奮，而尤以吳稚老之指示，與劉國明先生之書評，爲深刻動人，益堅余「以畢身精力，盡瘁於完成地方自治，實現三民主義之夙願」。今當渝市再版，贛州分版之際，特將最近所作「新縣制與各級民意機關」，「新縣制與婦女」，「新縣制與行政三聯制」專論三篇，「新縣制實施以來之總檢討」結論一篇，附入於本書之後，以充實其內容，而符推陳出新之旨。又鑒於「他山之石，可以攻玉」，「以人爲鑑，可知得失」之古訓，特將吳稚老之賜函，敬謹恭錄，劉先生之書評特加介紹（載新中華三十二年十二月號），以供個人之警惕，與同好諸君之參考，是爲再序。

中華民國三十二年四月十五日於陪都

### 吳稚老來函

李先生助右：奉賜書及惠贈

大著，欣謝不盡。總理建國，最重縣政，研討之精且詳者，莫過於

先生，建國大業，

先生肩其重要矣。欽遲至久！雖在報章雜誌，時窺見一斑，不若今得續讀其詳。

開益至多，欣謝無量，殘暑猶厲，珍衛不宜。肅復卽叩

遵安

弟敬恒頓首 八月三十日

# 新縣制之理論與實際目次

## 自序

## 總論

|                  |    |
|------------------|----|
| 一、新縣制之理論         | 一  |
| 二、新縣制之特性         | 六  |
| 三、新縣制之實施         | 一三 |
| 四、新縣制與二民主義       | 二一 |
| 五、新縣制與抗戰建國       | 二七 |
| 六、新縣制與憲政         | 三三 |
| 七、新縣制與黨務         | 三八 |
| 八、新縣制與心理建設（上下兩篇） | 四四 |
| 九、新縣制與管教養衛的運用    | 五五 |

## 分論

|                  |     |
|------------------|-----|
| 一〇、新縣制與工作競賽····· | 六四  |
| 一一、新縣制與宣傳·····   | 七一  |
| 一二、新縣制下的縣長·····  | 七七  |
| 一三、新縣制的幹部·····   | 八四  |
| 一四、新縣制之實際·····   | 九五  |
| 一五、新縣制之機構·····   | 一〇〇 |
| 一六、新縣制與教育·····   | 一〇六 |
| 一七、新縣制與合作·····   | 一一三 |
| 一八、新縣制與戶口·····   | 一一九 |
| 一九、新縣制與土地·····   | 一二五 |
| 二〇、新縣制與財政·····   | 一三七 |
| 二一、新縣制與農業·····   | 一五五 |
| 二二、新縣制與人事·····   | 一六一 |
| 二三、新縣制與交通·····   | 一六八 |
| 二四、新縣制與水利·····   | 一七四 |
| 二五、新縣制與工業·····   | 一七八 |

# 結論

|                           |         |
|---------------------------|---------|
| 二六、新縣制與警衛·····            | 一八五     |
| 二七、新縣制與衛生·····            | 一九二     |
| 二八、新縣制與民衆組訓·····          | 二〇〇     |
| 二九、新縣制與兵役·····            | 二〇七     |
| 三〇、新縣制與社會救卹·····          | 二一四     |
| 三一、新縣制與新青年·····           | 二二〇     |
| 三二、新縣制與新生活·····           | 二二七     |
| 三三、新縣制與各級民意機關·····        | 二三五     |
| 三四、新縣制與婦女·····            | 二四二     |
| 三五、新縣制與行政三聯制·····         | 二五一     |
| 三六、新縣制之實施與改進·····         | 二五七     |
| 三七、縣政計劃之完成及其實施要領·····     | 二六五     |
| 三八、新縣制實施以來之總檢討·····       | 二七六     |
| 三九、行政院縣政計劃委員會完成工作一覽表····· | 二八四—二九二 |



# 新縣制之理論與實際

(增訂本)

## 總論

### 一 新縣制之理論

(二十八年十二月二十六日在中央電台播講)

今天兄弟受中央廣播電台的邀請，來向大家講演「新縣制之理論」，這個題目是很大的。因為貫通了三民主義的宏深理想，及總裁抗戰建國的偉大精神，故兄弟雖是縣政計劃委員會負責人之一，而且對新縣制的制定，曾參加末議，但對這問題的研究，仍覺還不夠深刻，所以如果有什麼不週延的地方，還望大家多多指導。

縣以下的行政機構問題，是中國政治上一個最大的問題，也就是我們革命的三民主義新中國能否建設成功的最重要關鍵。過去從事政治工作的人，雖也有不少注意這個問題的，但都未能定出妥善的具體方案，所以這問題也如終未得到澈底的解決，現在靠我們總裁數年來精心研究的結果，並根據着當前的抗建需要和政治環境，已經定出一個最正確最完備的方案來了。國防最高委員會，並已根據這方案製定縣各級組織綱要，於九月十九日由國民政府公布實行，從此我們對於縣以下行政機構的改造，算有了準繩，只要我們本着這綱要的精神和條文，忠實的做去，我們建設三民主義國家的理想，就可逐步實現。所以新縣制的頒佈，實在就是奠定了我們建國最堅固的基礎，這不唯是抗戰的過程中，而且是中國歷史進展中一件具有劃時代意義的大事！這是我們大家應該特別注意的。

我國民衆，過去沒有養成法治習慣，所以對於國家法令，往往存一種忽視心理，以爲這不過是做官人應該注意的事，與我們無涉。至於做官的人呢，也往往畏難法令紛繁，馬馬虎虎看一下，知道有這回事就過去了，能記憶住法令內容，並按照着規定辦法去推行，就算較好的了；至於能理解法令的真正精神所在而澈底奉行的，實在是絕無僅有！這是一種極大的錯誤，就是心理的不健全（另有專文論述），不唯阻礙着政府法令的順利推行，而且還阻礙着我們國家的整個進步。

總裁說過：「有革命的理论，才有革命的行動。」把這話引伸到新縣制的實行上，我們就可以說是「必須明瞭新縣制的理論，然後才能忠實的推行新縣制」。知是行之先，只有先有了真切的知，然後才能發生篤實的行。一個法令，尤其是具有重大意義的大法，他是在簡賅的條文之外，還代表一種完整的政治理論的。但這個最重要的政治理論，却只無形的貫通在條文中，並未明白規定出來，所以執行法令的人，就必須在明瞭法令的條文以外，更進一步研究這法令所代表的系統理論，然後以真切的認識，來指導實行，幫助實行，這樣才可以克服實行過程中所發生的一切困難。

同時，我還要喚起全國民衆一致注意：新縣制的澈底實行，單靠政府的力量是不能完成的，還必須人民自覺自動的熱烈參加。新縣制的根本精神，在「喚起民衆發動民力，加強地方組織，促進地方自治，以奠定革命建國的基礎」的，是要在實際政治活動中訓練民衆行使四權，以完成民有、民治、民享的國家的，它不是用以加強統治，而是來爲全國全民謀最高大久遠的利益。所以爲了完成建國大業，人人應該擔負起一份推行新縣制的責任，爲了謀本身的治政利益，人人更不能不担任一份這樣的責任。

新縣制不是用一個人或幾個人的虛想構成的，也不是割裂舊有法規雜糅而成的，這是我們總裁多年來根據總理地方自治的精神，以及實際的施政經驗，精心研究的偉大成果。並經多數專家參加意見之後才製定的，這裏面貫通

着三民主義的宏深理想，更貫通着總裁的抗戰建國。同時并進的偉大精神。

縣政計劃委員會是擔負着完成新縣制工作的重要機關，兄弟這次廣播講演，就是要把中央制定新縣制綱要的理論與精神，就我所知道的，告訴給大家，希望大家能根據我所講的再作進一步的研究。

新縣制的理論根源，究竟在什麼地方呢？這個問題可以分四點說明：

第一、根據國情 一個國家的法令，在訂立的時候是應該注意到本國的傳統精神的，這個傳統精神就可以說是國情。如果法令不適合本國的國情，那末實行起來一定要感受很大困難，新縣制綱要是把我國政治上優良的傳統精神都採擇在內了的，所以我們可以說它的理論根據第一個就是國情。

我國歷代對於地方基層組織都是很重視的，譬如周朝有比隣之法，漢有鄉亭制度，唐有保隣制度，宋王安石創立保甲，明有里甲法等，名稱雖不一樣，編組也有區別，但其健全基層組織的精神却是一貫的，而且歷史更給我們以證明，就是：凡基層組織健全的時代國家就強盛，基層組織敗壞的時代國家就衰弱。宋代遭外族侵略而致亡國，後來許多史學家就認為係由於王安石保甲之法未得實行的緣故，現在，我國在這抗戰嚴重的階段中頒布了新縣制綱要，來健全我們的基層政治組織，就是接受了政治上的優良傳統，和歷史的寶貴教訓。

第二、根據民間的需要 中國歷史上雖有那樣好的優良傳統，但因數千年來均行專制政治，許多君王祇知謀其子孫帝王萬世之業，不顧人民福利，所以往往忽略過去。尤其到了清代，以異族入主中華，深惡人民力量的發展，把所有基層組織，都弄成剝削鉗制民衆的工具，不容許有絲毫自治意味的存在，更加以中國農業社會本質上就有的散漫性，其結果就成為 總理所說的「我們中國四萬萬人，大家沒有團結，好像一盤散沙一樣」。稍遇內憂外患，就有土崩瓦解的危險。

不過，事實縱是這樣，但我們的古聖同先賢，以及民間一切社會事業的組織，却沒有不注意自治的，譬如大學

上所講修齊治平的大道理，與禮運大同篇的大同理想，以及社倉鄉約等等，無一不合乎自治的精神，並且，古時民間即已實行過很好的自治，如周朝的「出入相友，守望相助，疾病相扶持」就是明證，這可見自治實爲民間的一種需要，即令沒有政府提倡，他還是要自發自動來實行的，不過不能像政府來推動時，那樣有效與普遍就是了。

現在由於外患的緊迫，由於世界潮流的影響，由於文化水準的提高及政治經濟各方的迫切需要，我全國人民都已痛感「國家興亡，匹夫有責」之義，都深切了解實現民主政治是達成抗戰勝利、建國成功的最重要步驟，所以對於推行地方自治，更覺是刻不容緩，這從新縣制頒布以後，全國人民都熱烈的希望迅速加以實行一點看來，就可以知道這新縣制，是多麼適合人民的需要了。

第三、根據 總理遺教在總理全部遺教中，對於基層政治組織問題都是極端重視的，認爲是完成三民主義國家的最基本工作。在自治制度爲建設之礎石一文他說：「自治者國之礎石也，礎堅則國固，國固則子子孫孫同享福利」。又說：「三千餘縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立，建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以忍耐之力量行之竭五年十年之力，爲民國築此三千塊之石礎，必可有成」。除此以外，總理把地方自治的性質和實行步驟，著成地方自治開始實行法一書，及建國大綱第八至第十八各條，更詳細的指示給我們。

我們拿新縣制和總理的地方自治理論一加對照，就可以知道總理的地方自治理論實爲新縣制的全部理論基礎。總理在地方自治開始實行法一書中說：「此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織，近世文明各國政府之職務已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施；後世退化，政府則委去教養職務而任人民各家自教自養，政府祇成一消極不擾民者便爲善政矣。……惟民國人民當爲自計，速從地方自治以立民國萬年有道之基。宜取法乎上順應世界之潮流，採擇最新之理想以成一高尚進步之自治團體，以謀全數人民幸福」。這一段

主要說明我國地方自治的理想，要「保民理民」，「教養兼施」，而新縣制規定中不惟注意四權的訓練，而且注意合作事業，每保必設一合作社，這就是把基層政治與經濟打成一片，以實現總理地方自治的遺教罷了。

第四、根據總裁指示總裁負着抗戰建國的重任，以一身繫天下安危，一切感覺較任何人爲急切，南昌行營時代就深切認識到基層民衆組織的重要，制定了保甲條例。抗戰起後，更覺着要奠定革命建國的基礎，非喚起民衆發動民力加強地方組織促進地方自治事業不可，而達到這目的的方法，就是依據訓政時期原則，以革命的精神改革基層政治機構，使民衆能在實際政治活動中訓練四權的行使，引發其參政興趣而遂其生長。從去年四月八日在五屆四中全會所作「改進黨務與調整黨政關係」之講演起，直到今年六月二十八日在中央訓練團講演「確定縣各級組織問題」時止，其間不斷的就這問題向國人作最正確詳盡的指示，並製定週密的縣各級組織關係圖爲更明確的詮釋。

新縣制的指導方針是「管、教、養、衛」四個字。「教」是訓政，就是訓練人民如何行使四權；「養」是民生，就是提高人民經濟生活；「衛」是自衛，就是保衛民族的獨立自由，所以教養衛三者實際就是三民主義的具體實施。至於「管」則是講求實施這三項政策的最有效的手段和方法。這樣把極複雜廣泛的地方自治實行要旨，用四個簡單明確的字全部表示出來，實爲總裁給我們的最大指示，也就是對於總理保民理民，教養兼施的絕大闡明。

以上四種就是這次新縣制綱要產生的理論根源，而尤以最後兩種爲重要。本黨總理孫中山先生根據着三民主義的偉大理想創建了中華民國，更制定建國大綱及地方自治開始實行之法以求保障中華民國的萬年有道之基，總裁忠實的繼承了總理的事業和思想，並且根據新的政治形勢，把總理的思想更加以充實，加以具體化；把總理的事業更向前推進，更普遍的發展。所以總裁關於新縣制問題對我們的一切指示，也就覺得更實際，更偉大。

以上把新縣制的理論根源概略講完了，下次講的題目，爲「新縣制之實際」，希望大家對這兩個問題，多加研究，不吝指教。

## 二 新縣制之特性

(二十九年一月二十三日在中央電台播講)

上次兄弟演講的時候，本來預定這次的講題是新縣制之說明及實施。但後來仔細考慮的結果，覺得對於新縣制作一般說明的人已經很多了，大家對於新縣制也多有了普通的認識，與其湊熱鬧，不如提綱挈領的從綜合方面來把新縣制的特性指出，這對於大家的認識或可有進一步的幫助，所以就題目改成了「新縣制之特性」。因為時間有限，怕一次講不完，所以實施一部份，想留待下次專講。

過去縣地方組織有許多很不健全的地方，好像一個孱弱的病人。現在的新縣制，就正是醫治這孱弱病人使他得以恢復健康的有效藥方。要明白這藥方的特點，最好能先明白病人的病源，我們過去縣各級組織的病源在那些地方呢？現在我們不妨先簡單的檢查。

過去縣地方政治組織的情形是有一個縣政府，名義上是「於省府監督指揮之下，處理全縣行政，監督地方自治事務」。但事實上縣長只掌理民政，至於教育、軍事、合作事業等則各成體系，形成事權不統一的病態。縣以下的區和鄉鎮，也同樣的患着這種毛病。縣行政上更其困難的是工作的範圍漫無限制，省政府對它有無上的威權，可以任意向它發佈一切命令，幾乎是一切工作統交縣來辦，一切取給統交縣來籌。縣政府對於一個省政府的命令就已感到無力實施之苦，而縣政府的上級機關事實上又不只省政府。據說四川的縣政府就有十六個上級機關同時可以向它發佈命令。一個小小的縣政府，不要說無暇辦理自治，應付命令也來不及。做縣長的人往往藉口說：上峰對他們是「期之如聖賢，驅之如牛馬」。這話雖有點牢騷，但因權責不分，而生出來的痛苦，確保實情。這個毛病可以名之

曰：「縣地位不確定」。

在人民方面，對於縣政最詬病最痛苦的一件事是財政的不上軌道。人民的納稅額是無限制的。而無限制的稅額之外還有無限制的攤派。財政的收支無預算、無審核、無金庫、無固定稅源，一切混淆不清，以致經手人員，易於層層舞弊，引起天怒人怨。只看到人民受苦，却看不到財政的功效。這個毛病可名之曰：「財政不上軌道」。

規定縣以下行政系統的法令過去有三種：一個是民國十八年頒佈的縣組織法；一個是二十三年中政會通過的改進地方自治原則；一個是行於豫鄂皖等軍事省份的裁局設科分區設署等法規。關於前兩個系統的各項法令共有五十餘種九百餘條之多，而第三項及各省單獨的規定，還不在內。這些法規的體系和性質，複雜矛盾，不一而足。這毛病可名之曰：「法令繁雜」。

還有，組織法的規定，對於地方自治有些地方所懸理想太高；而軍事省份所實行的法令，結果都成為加強官治，與三民主義的自治原則，難於相適合，所以政治的效果都不能充分發揮。甚至大半落空，這毛病可名之曰：「不切實際需要」。

又查以前縣以下各級組織，內容極為空虛，如縣政府最多不過四科，實際辦事人沒有幾個，區署不過三五人，鄉鎮不過一二人，保更有名無實，以致有組織而無事業，這毛病可稱之為「內容空虛」。總括而言之，過去縣各級組織不健全的主要毛病有六：事權不集中，縣地位未確定，財政未上軌道，法令過於繁雜，不切實際需要，內容異常空虛。再加以歸納，可以「系統紊亂，內容空虛，法令紛繁」十二字包括之。

新縣制的產生就是來醫治這些毛病，求得地方自治的進步的，它針對着中國現在的實際情形，規定了它的內容，一掃過去積弊。因為它有這樣大的意義，所以他本身具有三種特性，就是：「系統分明，內容充實，法令簡

單」。

現在我就根據着縣各級組織綱要的規定，分別來把這三種特性加以解說：

### 第一系統分明

(1) 先從縣政府本身來說 以前縣政府的組織不是過於細碎，就是過於籠統，新縣制的縣政府，可以命令他的固然只有一個省政府，至多加上一個綏靖公署或衛戍司令，而所轄的一切無味的委員會之組織，也應一律予以清除，確定縣為自治單位并為法人，縣以下雖有區鄉（鎮）保甲的名稱，但是重點却是建築在鄉（鎮）一級，區之一級為特設而非必設，縱設亦係縣政府之分府，并非真正之一級，確定鄉（鎮）為縣以下的基本單位，并確定為法人，解決幾千年來所未解決的問題，保甲為鄉（鎮）之細胞組織亦非獨立之一級，系統井然，有條不紊，即民衆組織，民衆團體，亦莫不層次清楚上下貫通。

(2) 再就黨的系統與行政系統配合來說 脈絡極為貫通，對事業的推動 亦係齊頭併進，凡在政府與民意機關任職之黨員，一律須聽黨的命令，從事融黨於政，與地方自治及社會服務等工作。

(3) 其次就民意機關方面來說 與各級行政組織相配合，系統分明，各有職責，訓練民衆行使四權實行民主監察制度。

(4) 因系統分明，故在事權上，極富於統一 按照新縣制的規定，縣和鄉鎮兩級組織，不但事權上，區域劃分上，機關設置上，用人標準上得到了統一。而且在財政上以及法律觀念上也一樣的得到了統一。統一事權，統一縣的地位，統一區域劃分、統一機關設置，統一財政，統一用人標準，換言之，縣的一切都趨於統一了。在縣各級組織綱要裏面，關於統一性的條文很多，最重要的如規定凡教育警察衛生合作征收等區域，應與鄉鎮保甲區域合一。規定縣為法人，鄉鎮為法人。規定縣長的職權為辦理全縣自治和執行中央及省委辦事項，並明定後者應在公文紙上



註明。規定縣行政人員任免依法律定之。規定縣政府組織規程所無之機關不得設置。及規定縣和鄉鎮財政收支系統化等等。這些條文中尤以明白規定縣和鄉鎮爲法人，及關於縣和鄉鎮財政各項爲重要，因爲縣和鄉鎮都成爲法人，所以這兩種機構才從省的重重束縛下解放出來，開始具有獨立的人格，獲得了自主的權力。以後上級對於它只有有限度以內的指揮監督權，絕不能再像過去的任意發佈命令，驅之如牛馬了。這自主權的最大保證，就是受中央及省委辦的事項，必須於公文紙上註明。有了這項限制，縣鄉鎮和省的權限便完全劃分清楚，縣和鄉鎮權利，便可不至再受到任意侵犯。又因爲縣和鄉鎮財政收入，和收支辦法，也都在這綱要中有了具體的統一的規定，所以以前人民最痛苦的攤派苛雜，當可逐漸消除，而輿論最詬病的財政紊亂與舞弊，也可得到有效的整頓。權力和財政都已統一，以前事權不集中，縣地位不確定，財政不上軌道等毛病便可以免除了。

(5)因系統分明，則在工作上，最適宜于連環運用。因爲管教養衛各項工作，雖已統由一個中心來指揮運用，但性質上仍不相同，仍各有其獨特的對象和範疇，所以在統一指揮之下，還須連環運用。縣各級組織的連環性，在縣各級組織綱要附圖內最容易看出。全縣民財教建保都歸縣長統一連環運用，其他鄉鎮中心學校，鄉鎮合作社，鄉鎮民衆組織，鄉鎮公所內的各股，在圖上都以鄉鎮長爲中心而貫通起來，顯示出工作上的關聯性。在保一級也一樣。至于人口稠密或一村一街爲一自然單位地方，又規定得聯合設立學校，合作社及倉庫等，這又是連環性的另一表現。

## 第二內容充實

(1)就行政系統言 我們只要把縣各級組織關係圖打開一看，就可以知道充實的情形。以縣一級來說，縣政府本身有民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會七科；附屬機關有衛生院，縣立中等學校，合作社聯合社，圖書館，農林場等；民衆組織方面，有在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁總隊，少年團等；民衆團體方面，有農