

國民知識叢書

新縣制

國民出版社印行

新縣制

民國知識叢書第二輯

新縣制

每冊實價國幣六角五分

版權所有
翻印必究

編輯者

金華響鼓井
國民出版社

印刷者

金華望府墩
東南日報第二印刷廠

總發行所

金華響鼓井
國民出版社

經售處
各地各大書局

中華民國二十九年六月初版

總理遺教恭錄

「今建中華之國，亦與古同，既立以後永不傾仆；故必築地盤於人民之身，不自政府造起，而自人民造起也」。

「今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立」。

「當知中華民國之建設，必當以人民爲基礎；而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治」。

「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域。如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域。其志向當以實行民權民生兩主義爲目的」。

「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」。

新縣制

目次

頁次

總理遺教恭錄

一 新縣制理論與實際……………李宗黃……………一

二 新縣制立法精神及其實施……………張鴻鈞……………一〇

三 新縣制實際問題之研究……………苗啓平……………一九

四 縣各級組織綱要釋論……………樓桐孫……………二九

五 新縣制與憲政……………李宗黃……………三八

六 新縣制與地方自治……………周鍾嶽……………四四

七 新縣制與民權建設……………東南日報……………五一

八 縣各級區域的整理與劃分……………陳伯心……………五四

九 縣政與人事問題……………汪洪洪……………八

十 新縣制的幹部問題……………沈松林……………八六

十一 縣政府財物管理問題……………何宏基……………九二

十二 縣警察問題……………中國警察學會……………一〇一

十三 縣財政機構改造論……………趙恒緯……………一〇六

十四 縣地方教育行政問題……………常道直……………一二三

附錄

一 縣各級組織綱要……………

二 浙江省實施新縣制計劃大綱……………

一 新縣制理論與實際

李宗黃

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，所以這問題也終未得到澈底的解決。現始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，並已根據這方案制定縣各級組織綱要，於去年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。

新縣制綱要的澈底實行，單靠政府的發起是不能完成的，還必須人民自覺自動的熱烈參加。新縣制綱要的目的，是在一加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建設的基礎；一，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；所以人人應該擔負一分推行新縣制的責任，爲了謀本身的政治利益，人人更不能不擔任一分這樣的責任。

新縣制綱要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湊而成的，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，才制定的，這裏面貫通着三民主義的宏深理想，更貫通着總裁的抗建同時並進的偉大精神。

縣政計劃委員會是擔負着完成新縣制工作的重要機關，兄弟此文就是要把中央制定新縣制綱要的原理與精神，就我所知道的告訴給大家，希望大家能根據我所說的再行進一步的研究。

新縣制綱要的理论根源，究竟在什麼地方呢？這個問題，可以分四點來說明：

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，一定要感受很大的困難。新縣制綱要，是把我國政治上優良的傳統精神，都採擇在內的；所以我們可以說他的理論，第一個就是根據國情。我國歷代對於地方基層組織，都是很重視；譬如周朝有比鄰之法，漢有鄉亭制度，唐有鄉里制度，宋王安石創立保甲，明有保甲法等，名稱雖不一樣，編組也有區別，但其健全基層組織的精神，却是一致的。而且歷史更給我們以證明，就是說：基層組織健全的時代國家就強盛，基層組織收壞的時代國家就衰弱。宋遭外族的侵略而致亡國，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佈了新縣制的綱要，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，都弄成剝削控制民衆的工具，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，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，但我們古聖先賢都沒有不注意自治的，譬如大學所講修齊治平的道理，以及「

君子慎獨」「君子自強不息」的名言，無一而不合乎自治的精神。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」就是證明。這可見自治實為民間的一種需要，即令無政府提倡，他還是要自己發動來實行的。不過不能像政府來推動時這樣有效果與普遍就是了。

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，都已感痛「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。這從新縣制綱要頒佈以後，全國人民都熱烈的希望迅速加以實行一點看來，就可以知道新縣制綱要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，視為欲完全成為三民主義國家的最基本工作，在自治制度，為建設之基礎。他說：「自治者國之礎石也，礎堅則國固，國固則子孫孫同享福利」，又說：「三千餘縣之民權，獲三千塊之石礎，礎堅則五十二層崇樓不難建立。建屋其能猝就，建國亦然；當有極堅毅之精神，而以忍耐之力量行之，竭五十年之力，為民國築此三千塊之石礎，必可有成」。除此以外，總理還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。

我們拿新縣制綱要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，實為新縣制綱要的全部理論基礎。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，不止為一政治組織，亦并為一經濟組織。近世文明各國政府之職務，逐漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化，政府則委去教養之職務，而任人民各家之自教自養，政府祇有一消極不擾民者，便為善政矣。……惟民國人民，當為自身計。速從地方自治以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，

採擇最新之理想，以成一高尚進步之自治團體，以謀全數人民之幸福。這一段主要說明我國的理想地方自治，要「保民理民」，「教養兼施」。而新縣制綱要規定中不惟注意四權的訓練，而且注意合作事業，每保必須設一合作社及一小學校，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，較任何人為急切。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，更覺得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。而達到這自治方法，就是依據訓政時期原則，以革命精神，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，引發其參政興趣並遂其生長。從去年四月八日在五屆四中全會發進黨務與調整黨政關係之演講起，直到今年六月二十八日在中央訓練團講演「確定縣各級組織綱要」時止，其間不斷的就這問題向國人作最正確詳盡的表示，並製定週密的縣各級組織關係圖爲明確的詮釋。

新縣制最要的中心工作是「管教養衛」四字。「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」是自備，就是保衛民族獨立自由；所以教養衛三者，實際就是三民主義具體實施。至於「管」，則是請求實施這三項政策的最有效的手段方法，這樣把極複雜廣泛的地方自治實行要旨，用四個簡單開豁的，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」的闡明。

以上四點就是這次新縣制綱要產生的理論根源，而尤以最後一點爲重要。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

國的萬年有道之業。總裁忠實的繼承了總理的思想，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，所以總裁對於新縣制問題對我們的一切指示，也就覺得更實際偉大。

以上把新縣制的理論根源，概略的說明，希望大家指教！

（二十九年一月七日大剛報）

所謂新縣制的實際，就是說在新縣制之下，縣各級組織應該做些什麼工作，以及如何來做這些工作。國民政府所頒佈的縣各級組織綱要，是規定縣以下行政組織的式樣的，正好像一部構造完整的機器。但這部機器要出產些什麼物品呢？這是運用機器的人事先不可不知道的，這也就是新縣制之實際所要講的問題。

按照行政院的規定，縣各級組織綱要自本年元旦日起就開始實行了，第一步自然是要把縣以下行政機構照縣各級組織綱要的規定逐漸加以改造；但在政治上機構的改造是應和實際工作同時並進的，所以在縣各級組織綱要已經開始實行的今天，我們應趕緊把新縣制的實際工作尋找出來。

但這些工作去何處尋來呢？憑空虛構可以麼？當然是不行的，我們首先應該向總理遺教中尋，因為總理是最早而且最具體把地方自治之實際向我們指示過的人。總理手訂的地方自治文獻最重要的有地方自治開始實行法，建國大綱第八至第十八各條。在地方自治開始實行法中明定出來的工作有六項，連同其他所指示的共為九項，就是：清查戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校，和設農場，礦業，合作業。在建國大綱第八條至第十八條各條中所規定的地方自治事項，共有七種，就是：一、全縣人口調查清楚；二、全縣土地測量完竣；三、全縣警衛辦理妥善；四、四境縱橫之道路修築成功；五、人民受四權使用之訓練；六、完畢國民義務；七、誓行革命主義；另外對於地方財政之收支，

也特別提出，認為是地方自治事項之一。以上各項完全做到的時候，就算完全自治之縣，人民可以選舉議員，議決一縣之法律，選舉縣官，執行一縣之政事。總理所指示給我們的地方自治事項，這裏已經尋找出來了。其次我們還應該向總裁言論裏尋求，看有什麼補充沒有，因為總裁不僅是總理思想繼承者，而且還是總理事業的發揚光大者。

總裁在民國二十六年七月對廬山暑訓團所講推進地方自治為建國大綱入手方法一文裏面，指示給我們說：「依照建國大綱所規定，在訓政時期應該由政府協助人民籌備自治；這協助籌備的意義，就是要先舉辦地方的事業，奠立自治之基礎。這些事項，總理在建國大綱中及地方自治開始實行法中，早有詳細規定；現在斟酌事實之需要，再為補充幾項如下：甲、調查戶口；乙、測量土地；丙、辦理警衛（包括推行保甲）；丁、開闢交通；戊、普及教育；己、墾荒造林；庚、修築水利（築堤開渠掘井濬河均屬之）；辛、推行合作（盡力推行生產，消費，信用，運輸等各種合作事業）」。

後來到二十八年五月，總裁在中央訓練團的三民主義之體系及其實行程序裏面，又曾把地方自治的內容，詳細的闡明過一次。在這次演講裏面，他說：「這一時期（訓政時期）的實際工作，可總括之曰建立地方自治。地方自治照我的研究所得，應該包括五項建設，就是：一心理建設；二倫理建設；三社會建設；四政治建設；五經濟建設」。總裁當時對這五項建設還有很詳細的說明，現在因為時間關係，不及全部引證，只簡單解釋一下：心理建設就是國民精神建設；倫理建設就是民族道德建設；社會建設就是訓練民衆行使四權及組織保甲；政治建設就是健全縣各級行政機構；經濟建設就是實行實業計劃及地方自治開始實行法所列舉的各項基本工作。

我們把總裁這兩次演說中所指示給我們的地方自治事項合併起來，和總理在地方自治開始實行

法與建國大綱中所列舉的一加比較，就可以看出 總裁對地方自治事項，實在有很大補充，譬如把修治水利明白列出來，把心理建設和倫理建設也列入地方自治事項之內，都是非常有意義的。

總理和 總裁關於地方自治事項的指示，我們都找出來了，再其次我們還要看一般專家的意見。去年國防最高委員會聘請許多地方自治專家，組成地方自治實施設計會議，托內政部主持，經過若干次商討，最後通過了一件地方自治實施標準，把地方自治條件擴到十四項，內容是：一、編查戶口，二、規定地價，三、開墾荒地，四、實行造產，五、整理財政，六、健全機構，七、訓練民衆，八、開闢交通，九、設立小學，十、推行合作，十一、辦理警衛，十二、推行衛生，十三、實施救卹，十四、實行新生活。案裏面對於每一項所包括的事項，也有詳細規定，譬如實行造產一項，包括有發展農業，修治水利，提倡小工業等等；訓練民衆包括有實行精神總動員，訓練民衆使用四權和完畢國民義務，舉行公民宣誓等。這十四項標準的規定，可以說是代表了一般專家對於地方自治的意見。

最後，除了 總理 總裁和專家的意見以外，爲了使我們的研究更加週密起見，我們還應該看看其他方面還可供給參考的材料有沒有。縣政計劃委員會的分組研究辦法就是一個，這個辦法是依據地方自治的實際需要而定的，所以對於我們尋求實際的工作，很有參考的價值。

縣政計劃委員會的研究分組辦法共計有十五組，比地方自治實施設計會議所訂標準還多一項，這十五組是：法制組、人事組、財政組、戶口組、警衛組、教育組、土地組、合作組、農業組、工業組、交通組、水利組、衛生組、社會調查組、慈善事業組。

好了，我們現在把各方面的意見都尋找出來了。這些意見都是很根據學理與事實縝密研究出來的，我們有這許多可珍貴的眼光，綜合的子細研究一下，那末新縣制的實際是什麼，自然就可以求得了。

首先我們把以上四種意見的共同點抽取出來。以上四點意見所共同注意到的問題有下列幾個，就是：戶口、土地、機關、教育、合作、警衛、交通、生產、民衆訓練、財政等十個問題，對於這十個問題的提出方法雖不一樣，但性質是完全相同的。

此外還有幾項問題，已分見於以上四種意見之中，雖然並不是共同一致注意的事項，但我覺得在現在却有鄭重提出的價值。這幾項是：衛生、人事救卹、社會調查、新生活。衛生是用以增進國民健康，健全國民體格，達成民族積極的保衛的；我國對於衛生向來不注意，所以現在特別提出。人事和社會的調查，都是健全管的基礎，我們現在既把管字看成救養衛的中心，那末對於這兩項就不能不特別注意。至於救卹，不惟是總理在許多地方都會提到，而在抗戰時期，軍民一致英勇爲國犧牲的情勢下，尤有重要意義。最後關於新生活，這是完成總裁所說心理建設和倫理建設的初步，尤不可不在地方自治的實際中明白規定出來。

依據上面研究結果，我們可以把新縣制的實際歸納出來了，新縣制的實際應該包括以下各項：一、編查戶口，二、規定地價，三、健全機構，四、嚴整人事，五、整理財政，六、設立學校，七、訓練民衆，八、推行合作，九、辦理警衛，十、推廣農業，十一、修治水利，十二、發展工礦，十三、開闢交通，十四、推行衛生，十五、實施救卹，十六、社會調查，十七、厲行新生活。在這十七項中，規定地價是把土地測量包括在內的，推廣農業是把墾荒、造林、畜牧等包括在內的，訓練民衆則包括更廣泛，實行國民精神總動員，訓練人民行使四權，完畢國民義務，實行革命主義等，都包括在內。

以上我們把新縣制的實際尋求出來了，進一步還應該要把這實際和管教養衛的最高原則聯貫起來。因爲這十七項工作，其實都不出管教養衛範圍，按照各項工作的性質分開來看，那末編查戶口，健全機

構，嚴整人事，社會調查都是爲了要做到對人對事物合理的管；設立學校，訓練民衆，厲行新生活都爲了做到普及的教；辦理警衛，推進衛生，是從消極積極兩方面加強民衆的衛；至於屬於養的更多了，所以規定地價，整理財產，推行合作，推廣農業，修治水利，發展工礦，開闢交通，實施救卹等等，無一不在求改善人民生活，發展充裕的養，也就是包括實業計劃，及經濟建設之一部或全部。

像上面的分析，也無非爲使這十七項實際工作，得整齊完備的向管教養衛四大方針進行。因爲管教養衛四個字本身是有連環性不可分開的，如管裏面的編查戶口，就是與衛的辦理警衛有關，養裏邊的整理財政，也就牽涉到管的範圍。我們明白了這個關聯性，便應該分別輕重緩急，因時因地因事因物找出幾項中心工作，身體力行去做。在上面列出的實際工作中，教育合作地籍和戶籍就是一切工作的基礎，如果這四項工作不先作好，其他各項不易着手；所以我們應該把教育合作，戶籍與地籍，視爲是新縣制中最重要的工作，而首先把他完成起來。我們辦地方自治的人，如能把握以上四點，便可左手執教育，右手執合作，兩足踏定地籍戶籍，邁步前進，無往不利。至於縣政計劃委員會，也是本着上述的理論與實際，制定各種法規方案，使各地當軸明白地方自治，可按步就班，以理事功，就是不明白地方自治的也可以眼看着法規，足向着計劃進行，而不致會歧路旁皇的無所適從了。

現在新縣制的實際這題目經講完了，下次講演兄弟準備新縣制綱要的說明及其實施，希望大家能就這題目先行加以研究。

(二十九年一月二十三、四日中央日報)

二 新縣制立法精神及其實施

張鴻鈞

我國「縣組織法」自民國十八年六月五日公布，十九年七月七日修正公布以來，已歷十年之久。在實施中，隨時隨地為各種實施法規所修正，補充，致「縣組織法」之本身幾於失效。而此各種實施法規又皆具有因地制宜因時為用之性質，欲融會貫通之以為一新的完整的縣組織法規，又非易事。於是整個縣政組織乃入於支離破碎之景況，新的縣組織法規之制定，乃成為一種迫切要求；而「縣各級組織綱要」乃應運以生，於本年九月十九日以「國府命令公布實施之。吾人對之除欣幸其應運而生外，並深贊其能治諸法於一爐，且於國內實驗縣區之法制，兼收並蓄，拾短從長，而構成一完整的縣組織法規。其在政制上，則一一本我國地方自治之進程，依「改進地方自治原則」自治開始時期之定制：「縣市長依法由政府任命」，「縣市議會由人民選舉」，「鄉鎮村長由人民選舉」，而分別為之規定。在級制上，則歸「改進地方自治原則」兩級制之意，而規定「縣以下為鄉（鎮）」；並規定「縣之面積過大，或有特殊情形者，得分區設置」，亦「改進地方自治原則要點之解釋」之「特例設區」之意。在於縣政府之組織上，則採行「縣政府裁局改科暫行規程」之分科制。在於區署組織上，則又採取「各縣分區設置暫行規程」之精意，定為「縣政府之輔助機關」。在於鄉（鎮）之編制上，則沿用「編查保甲戶口條例」，並採取二十五年八月中央政治委員會議通過「地方自治法規原則」之一「容納保甲於自治組織之中」的意旨，而規定「鄉（鎮）內之編制為保甲」。他若「在未設區署之區，由縣政府派員指導」之規定，其精神亦相同於江甯實驗縣之自治指導員，及蘭谿，衡山，新都等實驗縣之指導員制。至「鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心

小學校校長，及鄉（鎮）壯丁隊隊長，暫以一人兼任」之規定，雖為暫例，精神上亦蛻變於廣西各縣鄉（鎮）公所「三位一體」之制。餘如區設「建設委員會」，及區署以下各級內部組織之分工，顯然本於管，教，養，衛之「四位一體」的原則。此又皆國內鄉村建設與縣政建設運動之合流的成果。——茲就其精神所托之可以顯見者言之，已見其能治諸法於一爐，拾精英於糟粕；抑其本於歷年內政會議，財政會議之各項重要議案，而斟酌變通以為規定，自是「天衣無縫」，不能贊一辭矣。經此分析，更以見原綱要之立法精神，實寓以官治培養民治，以民治促進官治之意；而由管民，教民，養民，衛民，以使民自管，自教，自養，自衛，以達於縣單位自治之完成。在我國各縣區一般經濟文化上與民衆之自治能力上言之，民治之育成，必需長期之利導；過去訓政工作未能及時完成，在此民治過渡期間，尤賴於原綱要之推行靈利。而良法美制復不免實際施行上之問題，是又未可忽也。謹就管窺所見，舉其大者，略述如次：

甲 縣等問題

縣之分等依本綱要之所定：「按面積，人口，經濟，文化，交通等狀況，分為三等至六等」。循此標準，依通常縣區分等之慣例，縣之面積愈大，人口愈多，經濟愈繁榮，文化愈優尚，交通愈利便，則其縣等亦愈高；反是則愈低。而縣各級機關組織設置之完缺，經費分配之多寡，人員名額與待遇之釐定，均隨縣等之高低而有差異。即縣等愈低者，其縣各級機關組織愈不健全，經費少，人員名額待遇愈低；其縣等愈高者，則愈反是。此過去釐訂縣等之常規也。此次本綱要所規定縣之分等，如盡脫已往之常規，則已；如仍不免於襲故循常，則有左列問題：