

刊叢學科會

許縣之論理
制際實與

張遠謀編著

正中書局印行

例言

「本書」在闡述各級組織綱要立法原理，明體達用，故以「新照制之理論與實際」命名。

「本書」在供各級行政人員實際應用，及各級公務員訓練研究參考，故於地方自治有關問題的討論，不厭求詳。

「本書」本學術研究的立場，對於綱要立法政策及措詞技術，間有以所見不同，略陳管見，俾資商榷。

「本書」雖非辭義體，為求對於綱要作詳密的闡明起見，於第四章至第十章各節，概係以條文為中心，除最末二條外，其餘各條均曾徵引說明，惟於條文次序，當有先後倒置之處。

「本書」引用綱要原文，為便於明瞭起見，均照普通法文稱，幾條第幾項第幾款字樣。

「本書」徵引各種資料，均經標明來源，分別附註於各章之末，惟參考書籍，則以係坊間習見，故未列舉。

「大綱要」項有關實地章則，凡現已訂頒者，均經引用說明，其尚未訂頒，亦據個人意見，提供立法原則，嗣如續有奉頒，俟再版時補充說明。

「本書」為使閱者醒目起見，每節（或每目）均經分段標明小標題。

「本書」寫作時，值浙東蕭紹一帶戰事吃緊，公私交勝，時局時續，謬誤之處，在所難免，尚希閱者不吝指正。

本書原稿承友人王君大謨校讀一過，獲益良多，特此誌謝。

月
光

序	一
例言	二
第一章 緒論	三
第二章 本綱要的時代背景——本綱要的特點——本書內容概述	四
第三章 舊代地方制度沿革	五
第一節 周以前地方制度	六
第二節 漢秦漢地方制度	七
第三節 魏晉南北朝地方制度	八
第四節 隋唐地方制度	九
第五節 番制	十
第六節 漢制	十一
第七節 魏晉南北朝縣以下的組織	十二
第八節 隋唐地方制度	十三
第九節 番制	十四
第十節 漢制	十五
第十一節 魏晉南北朝縣以下的組織	十六
第十二節 隋唐地方制度	十七
第十三節 番制	十八
第十四節 漢制	十九
第十五節 魏晉南北朝縣以下的組織	二十
第十六節 隋唐地方制度	二十一
第十七節 番制	二十二
第十八節 漢制	二十三
第十九節 魏晉南北朝縣以下的組織	二十四
第二十節 隋唐地方制度	二十五
第二十一節 番制	二十六
第二十二節 漢制	二十七
第二十三節 魏晉南北朝縣以下的組織	二十八
第二十四節 隋唐地方制度	二十九
第二十五節 番制	三十
第二十六節 漢制	三十一
第二十七節 魏晉南北朝縣以下的組織	三十二
第二十八節 隋唐地方制度	三十三
第二十九節 番制	三十四
第三十節 漢制	三十五
第三十一節 魏晉南北朝縣以下的組織	三十六
第三十二節 隋唐地方制度	三十七
第三十三節 番制	三十八
第三十四節 漢制	三十九
第三十五節 魏晉南北朝縣以下的組織	四十
第三十六節 隋唐地方制度	四十一
第三十七節 番制	四十二
第三十八節 漢制	四十三
第三十九節 魏晉南北朝縣以下的組織	四十四
第四十節 隋唐地方制度	四十五
第四十一節 番制	四十六
第四十二節 漢制	四十七
第四十三節 魏晉南北朝縣以下的組織	四十八
第四十四節 隋唐地方制度	四十九
第四十五節 番制	五十
第四十六節 漢制	五十一
第四十七節 魏晉南北朝縣以下的組織	五十二
第四十八節 隋唐地方制度	五十三
第四十九節 番制	五十四
第五十節 漢制	五十五
第五十一節 魏晉南北朝縣以下的組織	五十六
第五十二節 隋唐地方制度	五十七
第五十三節 番制	五十八
第五十四節 漢制	五十九
第五十五節 魏晉南北朝縣以下的組織	六十
第五十六節 隋唐地方制度	六十一
第五十七節 番制	六十二
第五十八節 漢制	六十三
第五十九節 魏晉南北朝縣以下的組織	六十四
第六十節 隋唐地方制度	六十五
第六十一節 番制	六十六
第六十二節 漢制	六十七
第六十三節 魏晉南北朝縣以下的組織	六十八
第六十四節 隋唐地方制度	六十九
第六十五節 番制	七十
第六十六節 漢制	七十一
第六十七節 魏晉南北朝縣以下的組織	七十二
第六十八節 隋唐地方制度	七十三
第六十九節 番制	七十四
第七十節 漢制	七十五
第七十一節 魏晉南北朝縣以下的組織	七十六
第七十二節 隋唐地方制度	七十七
第七十三節 番制	七十八
第七十四節 漢制	七十九
第七十五節 魏晉南北朝縣以下的組織	八十
第七十六節 隋唐地方制度	八十一
第七十七節 番制	八十二
第七十八節 漢制	八十三
第七十九節 魏晉南北朝縣以下的組織	八十四
第八十節 隋唐地方制度	八十五
第八十一節 番制	八十六
第八十二節 漢制	八十七
第八十三節 魏晉南北朝縣以下的組織	八十八
第八十四節 隋唐地方制度	八十九
第八十五節 番制	九十
第八十六節 漢制	九十一
第八十七節 魏晉南北朝縣以下的組織	九十二
第八十八節 隋唐地方制度	九十三
第八十九節 番制	九十四
第九十節 漢制	九十五
第九十一節 魏晉南北朝縣以下的組織	九十六
第九十二節 隋唐地方制度	九十七
第九十三節 番制	九十八
第九十四節 漢制	九十九
第九十五節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百
第九十六節 隋唐地方制度	一百零一
第九十七節 番制	一百零二
第九十八節 漢制	一百零三
第九十九節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百零四
第一百節 隋唐地方制度	一百零五
第一百零一節 番制	一百零六
第一百零二節 漢制	一百零七
第一百零三節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百零八
第一百零四節 隋唐地方制度	一百零九
第一百零五節 番制	一百一十
第一百零六節 漢制	一百一十一
第一百零七節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百一十二
第一百零八節 隋唐地方制度	一百一十三
第一百零九節 番制	一百一十四
第一百一十節 漢制	一百一十五
第一百一十一節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百一十六
第一百一十二節 隋唐地方制度	一百一十七
第一百一十三節 番制	一百一十八
第一百一十四節 漢制	一百一十九
第一百一十五節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百二十
第一百一十六節 隋唐地方制度	一百二十一
第一百一十七節 番制	一百二十二
第一百一十八節 漢制	一百二十三
第一百一十九節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百二十四
第一百二十節 隋唐地方制度	一百二十五
第一百二十一節 番制	一百二十六
第一百二十二節 漢制	一百二十七
第一百二十三節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百二十八
第一百二十四節 隋唐地方制度	一百二十九
第一百二十五節 番制	一百三十
第一百二十六節 漢制	一百三十一
第一百二十七節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百三十二
第一百二十八節 隋唐地方制度	一百三十三
第一百二十九節 番制	一百三十四
第一百三十節 漢制	一百三十五
第一百三十一節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百三十六
第一百三十二節 隋唐地方制度	一百三十七
第一百三十三節 番制	一百三十八
第一百三十四節 漢制	一百三十九
第一百三十五節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百四十
第一百三十六節 隋唐地方制度	一百四十一
第一百三十七節 番制	一百四十二
第一百三十八節 漢制	一百四十三
第一百三十九節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百四十四
第一百四十節 隋唐地方制度	一百四十五
第一百四十一節 番制	一百四十六
第一百四十二節 漢制	一百四十七
第一百四十三節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百四十八
第一百四十四節 隋唐地方制度	一百四十九
第一百四十五節 番制	一百五十
第一百四十六節 漢制	一百五十一
第一百四十七節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百五十二
第一百四十八節 隋唐地方制度	一百五十三
第一百四十九節 番制	一百五十四
第一百五十節 漢制	一百五十五
第一百五十一節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百五十六
第一百五十二節 隋唐地方制度	一百五十七
第一百五十三節 番制	一百五十八
第一百五十四節 漢制	一百五十九
第一百五十五節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百六十
第一百五十六節 隋唐地方制度	一百六十一
第一百五十七節 番制	一百六十二
第一百五十八節 漢制	一百六十三
第一百五十九節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百六十四
第一百六十節 隋唐地方制度	一百六十五
第一百六十一節 番制	一百六十六
第一百六十二節 漢制	一百六十七
第一百六十三節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百六十八
第一百六十四節 隋唐地方制度	一百六十九
第一百六十五節 番制	一百七十
第一百六十六節 漢制	一百七十一
第一百六十七節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百七十二
第一百六十八節 隋唐地方制度	一百七十三
第一百六十九節 番制	一百七十四
第一百七十節 漢制	一百七十五
第一百七十一節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百七十六
第一百七十二節 隋唐地方制度	一百七十七
第一百七十三節 番制	一百七十八
第一百七十四節 漢制	一百七十九
第一百七十五節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百八十
第一百七十六節 隋唐地方制度	一百八十一
第一百七十七節 番制	一百八十二
第一百七十八節 漢制	一百八十三
第一百七十九節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百八十四
第一百八十節 隋唐地方制度	一百八十五
第一百八十一節 番制	一百八十六
第一百八十二節 漢制	一百八十七
第一百八十三節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百八十八
第一百八十四節 隋唐地方制度	一百八十九
第一百八十五節 番制	一百九十
第一百八十六節 漢制	一百九十一
第一百八十七節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百九十二
第一百八十八節 隋唐地方制度	一百九十三
第一百八十九節 番制	一百九十四
第一百九十節 漢制	一百九十五
第一百九十一節 魏晉南北朝縣以下的組織	一百九十六
第一百九十二節 隋唐地方制度	一百九十七
第一百九十三節 番制	一百九十八
第一百九十四節 漢制	一百九十九
第一百九十五節 魏晉南北朝縣以下的組織	二百

第四節 唐制	一
第五節 以宋代地方制度爲以不印縣	二
第六節 三縣以里的組織與保甲制度	三
第七節 元制半明半方制度	四
第八節 民國以來的地方制度	五
第一章 國府成立前的地方制度	六
第二節 縣以上的三級制	七
第三章 縣以下的地方制度	八
第一節 國府成立後的地方制度	九
第二節 縣府成立後的地方制度	十
第三節 自治制的實行——保甲制的確立——自治與保甲的融合——自治實驗運動	十一
第四章 縣各級組織及縣公民	十二
第一節 縣區域及縣等	十三
第二節 縣爲自治單位的意義——縣區域的整編——縣等的劃分	十四
第三節 縣以下各級組織	十五

保甲與自治——對峙——保甲與自治的融合——分區設署的必要——縣及鄉鎮為治人的意義

地方自治實施問題

第三節 縣公民	七六
第二章 公民之積極條件——公民之消極條件——公民的權利和義務	七六
第五章 縣政府	七六
第一節 縣長的職權	七六
讀一 縣長及其職權——縣自治事項——縣自治的監督——中央及省辦事項	七六
第二節 縣政府組織	七六
設科設局問題——分科的方法——職員的編制——組織規程及辦事規則	七六
第三節 縣行政人員	八六
文官制度的重要——考試與甄拔——考核與訓練——保障與罷免	八六
第四節 縣政會議與縣行政會議	九一
縣政會議——縣行政會議	九一
第六章 縣參議會	九一

第四節 縣財務監督

縣財務監督的必要——厲行預算決算——確立會計稽核制度

一四四

第八章 區

區的特質

一五三

第一節 區的特質

區之性質的轉變——劃的必要——劃區的原則

一五三

第二節 區署

區署的組織——職掌的分配

一五九

第三節 鄉鎮聯合辦事處及區建設委員會問題

鄉鎮建設聯合辦事處——區建設委員會

一六三

第九章 鄉鎮

鄉鎮的區劃

一六九

第一節 鄉鎮的區劃

鄉鎮自治的重要——劃分鄉鎮的準則——鄉和鎮的區別

一六九

第二節 鄉鎮公所的組織及事務

鄉鎮機構的理想設計——本綱要關於鄉鎮機構的規定——鄉鎮會議——鄉鎮自治事項

一七五

第三節 鄉鎮長個人選 ······

鄉鎮長副的資格及其產生——鄉鎮長副的任判——鄉鎮長的薪給——鄉鎮長制的調諭

一九〇

第四節 鄉鎮民代表會 ······

鄉鎮民意 國的沿革——鄉鎮民代表會的意義——浙江 單行辦法

一九八

第五節 鄉鎮財政 ······

鄉鎮財政的重要性——鄉鎮財政的收入——鄉鎮財政的保管——鄉鎮收支算

二〇五

第六章 保甲

第一節 保甲的制 ······

保甲的重要——保甲的機制——保甲的組織和方法——保甲租約與聯保切結

二一五

——村街等名——的沿用

第二節 保甲機構與人選 ······

保甲長的產生及其資格——保甲長的任期——保辦公處的組織——保甲人才與經營

二二四

——保甲士的任務

第三節 保甲民意機關

—— ······

二三三

第一目 縣立中等學校的必要——縣立中等學校的辦理方針	一五七
第二目 縣立圖書館	一五八
第三章 縣各級教養衛事業	一四五
第一節 管教養衛的合一	一四五
第二節 管教養衛的重要性和連環性	一四五
管教養衛的含義——管和教養衛的關係——教和養衛的關係——養衛各項 其他三者的關係	一四九
第二節 縣各級「教」的事業	一五四
第一目 「教」的重要性	一五四
教育事業的重要性——教育人員應有的認識	一五四
第五章 優民大會的作用——保民大會的職權——廣西與浙江的單行法——甲的民意機關	一四五

縣立圖書館的運作	圖書館活動的方式	圖書館的推廣業務
第一目 職業訓練班	職業訓練班的重要	職業訓練班辦理方針
第五目 鄉鎮中心學校與保民學校	鄉村教育改造的必要	鄉鎮保學校的新任務
第三節 縣各級「養」事業	改組鄉鎮保學校應行注意事項	
第一目 「養」的重要性		
第二目 農林場	救濟農村與奠國基	農村經濟事業的內容
第三目 合作社	設置縣農林場的必要	縣農林場的任務
第四目 合作金庫與農業倉庫	合作社的意義及作用	農村合作聯合社的必要
	本綱要以地域為範圍的創制	
		二六六
		二七一
		二七二
		二七三
		二七八
		二八四

調節農村金融的必要——合作金融的組織辦法——糧倉的業務及其經營

第四節 縣各「衛」的事業

二八九

第一目 「衛」的重要性

二八九

第二目 衛生院

二九〇

公共衛生事業的要點——縣衛生行政機構的設計——衛生院的組織和職掌

第三目 警察局所

二九六

過去沿革及本綱要制度——區的警察機關問題——鄉警制度——警察行政的改造

第四目 宑丁隊及其他民衆組織

三〇五

民衆組織的重要——長老會與在鄉軍人會——婦女會與少年團——壯丁隊的組織與

訓練——國民兵團制度

第一章 緒論

本綱要

的時代

背景

我國縣制沿革，由來已久，自秦代廢封建，改置郡縣以來，縣制即已確立，嗣後歷代對於縣的區域雖有變更，縣的數目亦有增減，但縣為地方行政的基本單位，則歷二千餘年而未變。一切內政上的計畫設施，莫不賴縣為之執行承轉，是以縣之一級，形成中央政府與人民間的樞紐，而縣之行政長官，歷來亦尊為父母之官。至於縣以下的組織，自周代井田制破壞以後，除秦漢鄉亭制係以地域範圍為區劃標準外，兩晉鄉里制，隋代族閭保制，唐代鄉鄰保制，均以戶數為編組單位，此項地方組織，對於催科賦役，或紳舉奸宄，均曾發生不少的效用。自宋以來，歷元明清各代，鄉制名稱雖各有不同，大抵因襲宋代保甲制的精神，惟朝令夕改，徒具形式，故更稱自唐以後，鄉官制度不復存在者，其故在此。(註二) 舊約法委員會報告書，謂「清末民初，實行現代地方自治制度的先聲，但未及實施，請社達屋僅屬曇花一現而已。迨民國肇造，號稱實行民主政治，關於地方自治法令，先後頒有地方自治試行條例、縣自治法、市自治制及鄉自治制等，各省縣市鄉議

會，亦曾相繼成立，但當時民知幼稚，沒有自治的能力，流弊所及，結果是「舊汚未由蕩滌，新治未雨進行」，或竟是「粉飾舊汚，以爲新治」，終至「發揚舊污，壓抑新治」（註二）。而且，在另一方，各省軍閥割據，內戰頻仍，地方自治的建設工作，自然難從實施。

國父認爲欲完成建國大業，必先實行地方自治，而地方自治的着手，須以縣爲單位，經過訓政時期，養成人民自治能力，始易奏效。他說：

「訓政時期之宗旨，格指導人民從事於革命建設之進行，先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力之基本，然後擴而充之，以及於省，如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於僞托自治之名，以行其割據之實者，而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方法之政治訓練，以與開國政矣。」（註三）

又說：

「今假定以縣爲單位，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，猶三千塊之石碑，堅固則五十層，崇樓不難建立，建屋不能猝就，建國亦然，當有堅忍之精神，而以極忍耐之力量，行，竭二十年之力，爲民國築此三千之石碑，必可告成。」（註四）

所以當民國十六年，本黨北伐完成，國府奠都南京後，軍政時期粗告結束，即經選舉

國父遺教，以縣爲地

方自治單位，實施訓文建設，先後頒有縣組織法、區自治施行法、鄉鎮自治施行法等法令，第三屆中央執行委員會第二次全體會議更議決須在民國二十三年以前完成縣自治，內政部並制定「訓政時期完成縣自治實施方案」，內政部主事務一年進行程序表，督導各省市依照辦理。凡此各項法令，其立法精神固在實現地方自治和直接民權，何以時越數年，不克見其實效？揆其原因，約有三端：

第一，縣組織法內容不免受歐美「制衡原理」思想的影響太大，使行政組織成為相互牽制，各自為政的破碎局面，不能發生力量元成使命。而其各項規定，又過於劃一，缺之彈性。以我國幅員的廣大，人民程度的不齊，交通情形的互異，經濟力量的厚薄，人口分散的疏密，不獨此縣，彼縣不一致，即同縣的甲鄉與乙鄉亦復不同，此千差萬別的情況，欲期歸納於毫無伸縮的法制中，削足適履，自難通行無阻。

第二，我國以農立國，全國人口百分之八十以上，以農為業，農民散處鄉村，故自治基礎應建築於農村之上。邇年以來，受天災人禍的影響不獨遠分以及匪匪災區的農村瀕於破產，人民救死不遑，即號稱東南富庶的江浙等省，秩序未經壞，亦且有岌岌不可終日之勢。人民生活不能安定，對於自治事業，固屬不感興趣，貧瘠之區稅收不旺，自治經費尤無着落，欲期地方自治事業得以前發，自不可能。

自治制度既屬窒礙難行，故自民國二十一年起，剿匪省分首先停辦自治，改辦保甲，豫鄂皖三省剿匪總司令部訂頒剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，用意所在，原為適應匪區需要，因為「當大舉剿匪之時，一匪區域

悉屬「深火熱」，先充實民衆自衛力量，不能收肅清之功，非急嚴審民衆之組織，一體充實自衛之力，然如依照「頒章制鑿」推進，無論如何督促，恐均難克期有成，再不即變通之法，速辦打過當頭，圓滿而復安寧之秩序。」（註五）其後各省亦以事實需要，相沿仿行，可是區及鄉鎮自治施行決擇，自治法令既未廢止，從而自治例與保甲制雙線並行各種法令的內容，不免矛盾衝突，缺乏一貫的體系和明確的指針，而各省市縣當局也祇注重實施保甲維護治安，訓政建設根本未遑論，並顧及抗戰軍興，更因不能適應軍事的需要，動員民衆之機械未臻完善，人力物力不能充分利用，而農村社會的經濟文化基礎，異常脆弱，一方由於公民意識的不足，一方面參與抗戰工作，他方面又迫於衣食，致漢奸順民助敵施虐，實抗戰前途殊非淺鮮。

交託總裁府鑒於施自治建設事業的必要，爰於二十七年四月八日第五屆中央執行委員會第四次全體會議時，提出「改黨務與調整黨政關係」意見，附「縣以下黨政機構訓練草圖」及「圖例釋要」，他言：「我們要達到抗戰必勝建國必成的目的，莫大關鍵必須全國民衆，都有極熱烈的國家民族意識，和充分的外民能力，二都有極嚴整的組織訓練，第三對農工生產事業及地方建設，都有極奮進的前進，必須具備了這種條件然後談得上充實國力民力，纔和敵人長期抗戰，綏配以建立現代強健國家。」（註六）

自此「改進黨務與調整黨政關係」及「圖例釋要」等件，曾經中央執行委員會及國防最高會議決

交行政院令川陝黔湘贛四省各擇兩縣試行。惟總裁認為此項意見及圖說，尚僅係初步的設計，關於實施之辦法及各項章制，尚待詳加釐訂，復經指定人員悉心研討，擬具「改縣以下地方組織，確立自治基礎」方案及「縣各級組織關係圖」，由總裁親加指示，分別訂正補充，送中央執行委員會審定，交國防最高委員會轉書廳鑄印，依據方案擬訂縣各級組織綱要草案，並各級組織關係草圖，縣各級組織綱要實施辦法草案，及縣各級黨政關係調整辦法草案，由總裁提請國防最高委員會通過。(註七) 縣各級組織綱要及其關係圖，業由國民政府於二十八年九月十九日明令公布至縣各級黨政關係調整辦法，亦於同年六月廿九日經中央常會第十二四次會議通過，分別由中央黨部及國民政府命令各級黨部及政府機關遵行。廿八年十一月，行政院復擬訂縣各級組織綱要實施辦法，則二條，送經國防最高委員會核定，飭各該機關擬定實施計畫施行。

而且當上述各項草案草圖已擬訂完畢，尚未送國防最高委員會通過的時候（廿八年十一月），總裁在中央訓練團黨訓訓練班上，曾發表確定縣以下地方組織關係圖，說明草案草圖的內容大概及其立法原則，所以縣各級組織綱要的產生，是總裁本其思想經驗並參酌各方意見的成果，最適合時代的需要，在近年來地方政治制度的改革上，實為一重大收穫。

該綱要的特點，析言之，約有下列十端：

特點

第一、黨政關係的調整：去各縣黨部與縣政府，時生磨擦，雙方力量均行銷失，以致地