

刊叢學科會

新縣制 之 理論與實際

著編謀遠張

行印局書中正

例言

一、本書旨在闡述縣各級組織綱要立法原理，明體達用，故以「新縣制之理論與實際」命名。
一、本書在供各級行政人員實際應用，及各級公務員訓練團體參考，故於地方自治有關問題的討論，不厭求詳。

一、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。
一、本書雖非神義體，爲求對於綱要作詳密的闡明起見，於第四章至第十章各節，概係以條文爲中心，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。

一、本書引用綱要原文，爲便於明瞭起見，均照普通法稱，幾條第幾項第幾款字樣。

一、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。

一、本綱要各項有關實施章則，凡現已訂頒者，均經引用說明，其尙未訂頒，亦據個人意見，提供立法原則，嗣如續有奉頒，當俟再版時補充說明。

一、本書爲使閱者醒目起見，每節（或每目）均經分段標明小標題。

一、本書寫作時，值浙東蕭紹一帶戰事吃緊，公私兼顧，時斷時續，謬誤之處，在所難免，尙希閱者不吝指正。

新縣制之理論與實際

本書原稿承友人王君式謨校讀一過，獲益良多，特此誌謝。

目次

附序

例言

第一章 緒論

一 本綱要的背景——本綱要的特點——本書內容概述

第二章 歷代地方制度沿革

第一節 周以前地方制度

一 第三章 帝堯時代井田制——周代鄉遂制——春秋戰國時代制度

第二節 秦漢地方制度

第三節 魏晉南北朝地方制度

第四節 隋唐地方制度

第五節 宋元明清地方制度

第六節 民國以來地方制度

第四章 縣制之沿革

………

第五節 宋代地方制度與保甲制

………

第六節 宋明海疆地方制度

………

第七章 元制與明清制

………

第八章 民國以來之地方制度

………

第一節 國府成立前之地方制度

………

第二節 國府成立後之地方制度

………

第三節 自治制度之實行——保甲制之確立——自治與保甲之融合——自治實驗運動

………

第四章 縣各級組織及縣公民

………

第一節 縣區域及縣等

………

縣為自治單位的意義——縣區域的整理——縣等的劃分

………

第二節 縣以下各級組織

………

保甲與自治——對峙——保甲與自治的融合——分區設署的必要——縣及鄉鎮爲法人的意義

——地方自治實施問題

第三節 縣公民

公民積極條件——公民消極條件——公民的權利和義務

第五章 縣政府

第一節 縣長及縣長的職權

縣長及其職權——縣自治事項——縣自治的監督——中央及省縣辦事事項

第二節 縣政府組織

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

第三節 縣行政人員

文官制度的重要——考試與甄別——考核與訓練——保障與罷免

第四節 縣政會議與縣行政會議

縣政會議——縣行政會議

第六章 縣參議會

第一節 縣參議會的要義	一〇七
-------------	-----

民意機關的重要——縣參議會的使命

第二節 縣參議會的職權	一一一
-------------	-----

四種職權 內容——縣長選舉問題

第三節 縣參議的組織及選舉方法	一一五
-----------------	-----

縣參議員的產生方式——縣參議員名額及其他問題

第七章 縣財政	一二三
---------	-----

第一節 縣收入	一二三
---------	-----

財政收支的原則——各國地方政府的收入——我國財政劃分的沿革——縣收入的種類

——縣債的募集

第二節 縣支出	一二四
---------	-----

縣支出的種類——國省縣支出的劃分——國省縣間的補助

第三節 縣財務行政	一四〇
-----------	-----

財政行政的重要性——實行統收統支——確立金庫制度

第三節 鄉鎮長副人選

.....一九〇

鄉鎮長副口資格及其產生——鄉鎮長副的任期——鄉鎮長副的薪給——鄉鎮長副的調轉

第四節 鄉鎮民代表會

.....一九八

鄉鎮民意——開的沿革——鄉鎮民代表會的意義——浙江——單行辦法

第五節 鄉鎮財政

.....二〇五

鄉鎮財政的重要——鄉鎮財政的收入——鄉鎮財政的保管——鄉鎮收支預算

第十章 保甲

.....二一五

第一節 保甲的體制

.....二二五

保甲的重要——保甲的體制——保甲的編組方法——保甲規約與聯保切結

——村街等名的沿用

第二節 保甲機構與人選

.....二二四

保甲長的產生及其資格——保甲長的任期——保辦公處的组织——保甲人員經費

——保甲長的任務

第三節 保甲民意機關

.....二三五

保民大會的作用——保民大會的職權——廣西與浙江的單行法——甲的民意機關

第十一章 縣各級教養衛生事業	二四五
----------------	-----

第一節 管教養衛的合一	二四五
-------------	-----

第一目 管教養衛的重要性	二四五
--------------	-----

教養衛生建設的重要——本綱要的教養衛生事業

第二目 管教養衛的連環性	二四九
--------------	-----

管教養衛的含義——管和教養衛的關係——教和管養衛的關係——養衛各與

其他三者的關係

第二節 縣各級「教」的事業	二五四
---------------	-----

第一目 「教」的重要性	二五四
-------------	-----

教育事業的重要性——教育人員應有的認識

第二目 縣立中等學校	二五七
------------	-----

縣立中等學校的必要——縣立中等學校的辦理方針

第三目 縣立圖書館	二六〇
-----------	-----

縣立圖書館的重要——圖書館活動的方式——圖書館的推廣業務

第一目 區職業訓練班	二六三
------------	-----

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校	二六六
----------------	-----

鄉村教育改造的必要——鄉鎮保學校的新任務——改組鄉鎮保校應行注意事項

鎮保校經費籌集方式

第三節 縣各級「養」事業	二七二
--------------	-----

第一目 「養」的重要性	二七二
-------------	-----

救濟農村與奠國基——農村經濟事業的內容

第二目 農林場	二七四
---------	-----

設置縣農林場的必要——縣農林場的任務

第三目 合作社	二七八
---------	-----

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

第四目 合作金庫與農業倉庫	二八四
---------------	-----

第四節 農村金融的必要——合作金融的組織辦法——農倉的業務及其經營

第四節 縣各「衛」的事業

第一目 「衛」的重要性

第二目 衛生院

公共衛生事業的重要——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

過去沿革及本綱要制度——區的警察機關問題——鄉警察制度——警察行政的改造

第四目 壯丁隊及其他民衆組織

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，改設郡縣以來，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，或糾舉奸宄，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，故史稱自唐以後，鄉官制度不復存在者，其故在此（註一）。

前清末年，倡議變法維新，籌備立憲，曾頒布各府廳州縣城鎮鄉地方自治章程，抄襲日本自治法規，這是我國有史以來實行現代地方自治制度的先聲，但未及實施，言社遺屋，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「舊污未由蕩滌，新治未由進行」，或竟是「粉飾舊污，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，自然無從實施。

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，務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，人民亦可本其地方土之政治訓練，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，猶三千塊之石礫，礎堅則五十層，崇樓不難建立，建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行，竭二十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可成。」(註四)

所以當民國十六年，本黨北伐完成，國府奠都南京後，軍政時期報告結束，即經選舉國父遺教，以縣爲地

方自治單位，實施訓政建設，先後頒布縣組織法、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辦事務」年進行程序表，「督促各省市依照辦理」，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，約有二端：

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，不能發生力量完成使命。而其各項規定又過於劃一，缺乏彈性。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，不獨遠分以及匪區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，秩序未經破壞，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，而貧瘠之區稅收不旺，自治經費尤無着落，欲期地方自治事業得以發達，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，匪區區域

悉屬「深火熱」，先充實民衆自衛力量，不能收肅清之功，非急嚴密民衆之組織，「充實自衛之力，然如依照「頒章制墨」推演，無論如何督促，恐均難克期有成，再不肅清變通之法，決難打過當前圍剿而復安寧之秩序。」（註五）其後各省均以事實需要，相仿行可也。區及鄉鎮自治施行法等自治法令，既未廢止，從而自治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方針，而各省市縣當局也祇注重實施保甲維護治安，訓政建設，根本未遑籌並顧。抗戰軍興，政治不能適應軍事的需要，動員民衆，機構未臻完密，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，一方面由於公民意識的不足，不機於地參與抗戰工作，他方面又迫於衣食，致漠視國民助敵施虐，籌抗戰前途殊非淺鮮。

總裁何應欽「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「改進黨務與調整黨政關係」意見，附「一縣以下黨政機構關係草圖」及「圖例釋要」。他認為「我們事達到抗戰必勝建國必成的目的，其最大關鍵必須全國民衆，第一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，都有極奮迅的前進，必須具備了這一種條件，然纔談得上充實國力民力，總和敵人長期抗戰，統配以建立現代強健國家。」（註六）

此項「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議決，

行政院令川陝黔湘贛三省各擇兩縣試行。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，尙待詳加釐訂，復指定人員悉心研討，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整理，依據方案擬訂縣各級組織綱要草案，各級組織關係草圖，縣各級組織綱要實施辦法草案，及縣各級組織關係調整辦法草案，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一二四次會議通過，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，則三條，送經國防最高委員會核定，飭各縣擬定實施計畫施行。

且當上述各項草案草圖，已擬完畢，尙未呈國防最高委員會通過的時候（廿八年一月），總裁在中央訓練團黨訓練班上，曾發表確定縣以下地方組織間講辭，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。

綱要的特點

該綱要的特點，析言之，約有下列十端：
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，以致地方