

胡昭華著

新  
縣  
制  
概  
論

商務印書館印行

新  
縣  
制  
概  
論

胡  
昭  
華  
著

中華民國三十一年六月初版

(30224渝)

新縣制概論

渝版手工紙 定價國幣壹元陸角

印刷地點外另加運費

著者 胡昭華

發行人 王雲五

重慶白象街

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

各地

\*\*\*\*\*  
\* 有 所 權 版 \*  
\* 究 必 用 翻 \*  
\*\*\*\*\*

# 序一

張羣

新縣制爲促進地方自治之基礎工作，關係我國憲政前途，極爲重要。本書就中國歷史上政治沿革利弊，新縣制之理論與實際，及各種關係問題，搜討甚詳，至足以備研討地方政治之參鏡；循閱一過，略題數語，用志贊佩之意。

中華民國三十一年四月序於成都

推行地方自治，建立憲政基礎，爲本黨一貫之主張；歷年以來，政治上一切有關之規劃設施，莫不以此爲努力之中心，惜以種種困難，成效尙未大著。二十八年九月縣各級組織綱要之頒行，爲我國基層政治建設之重大措施，亦卽我國地方自治推行之重要關鍵；自該綱要頒行以來，實施新縣制各地，雖均以全力推行，冀於期限內完成此項要政，以奠定建國之基礎；惟因對新縣制之立法精神，率少深刻之研究，致在實施上缺乏齊力共赴之趨向。例如有以新縣制之目的在求基層機構之健全者，故在實施上多偏於縣各級組織之調整；有以新縣制之實施，卽地方自治之開始者，故在實施上，自治條件尙未完成，卽着手縣各級民意機關之設立；此外，並有以新縣制之內容，包括管教養衛之一切設施者，故在實施上百事並舉，結果因缺乏重心，致無顯著之成效；而不知新縣制之實施，乃在於完成地方自治條件以進於地方自治，爲由訓政以達憲政之階梯；近雖各方迭有疏解，然斷簡零編，仍多闕漏。胡君有鑒於此，特抒所見輯爲專著，其內容除對綱要立法精神爲精確之闡揚，及提出新縣制實施之中心工作外，並對新縣制各種有關之實際問題，作詳細之研究。其自治財政與國民教育二項所擬之改進方案，頗足珍貴；如關於國民教育設施之擬議，悉以現時之人力財力爲前提，而非空洞之理論，果依該計劃先行

擇區實行，再行普遍實施，自能收事半功倍之效。最後著者並主張應以新縣制爲基準，調整現行省府與專署之組織，則尤有獨到之處。按胡君先人會昌先生編著辭海，國人所宗；胡君爲高考及格，平日喜研讀政治經濟教育等專著，現任職財政部，過去曾從事地方行政工作有年，對地方實際情形頗爲明瞭；因此，本書乃根據實際經驗，參酌學理，並加以家學淵源，秉承有自之編著長才而出之，故對中央立法旨趣與地方實際環境，均能顧及；內容豐富，條理明晰又兼而有之。用特介紹於國內學術界以爲研究新縣制之參考，並供從政者之借鏡。倘亦時賢所樂聞歟！

民國三十一年春序於重慶小溫泉中央政治學校

### 序三

胡紹軒

新縣制自二十九年，全國已普遍開始實施。爲使此偉大之政治建設能推行盡利並早觀厥成起見，對其本身立法精神之所在，以及各種有關實際問題之解決方案，亟應有澈底之研討。三弟昭華有鑒於斯，遂於公餘之暇，根據最近考察實施新縣制縣份所得之實際資料，與夫過去從事地方行政工作之經驗，並參考各種有關之專門著作，及截至本年止中央頒布之有關法令，暨各種重要會議決議案，對此種偉大之政治建設作一較有系統之敘述。

本書內容共分五章，第一章爲緒論，乃依據國父遺教詮釋地方自治之定義，並解釋有關之專門名詞，如均權制度與縣爲自治單位等；蓋欲研究任何政制，對其意義與範疇，首須認清，所謂治絲攝其端也。第二章略述新縣制頒行前我國縣政組織與地方自治之概況；因縣制在我國爲歷史之產物，且現行新縣制係從舊制度蛻變而來，欲澈底明瞭新縣制產生之歷史背景，則舊制度之沿革自不能不略加引述。第三章爲新縣制之理論與實際，乃闡揚縣各級組織綱要之立法精神，並論述各省實施概況，以期對新縣制有深刻之認識；惟係以問題爲中心，對原綱要條文次序，不免常有先後倒置之處。第四章陳述對新縣制實施後各種實際問題之意見及改進方案；蓋新縣制在法制上雖極爲完美，奈實施伊始，在事實上尙不無若干困難問題急待解決，例



如自治財政，國民教育，戶籍行政，合作事業等，均爲一切地方自治工作之基本工作，作者對此特加詳晰之研討；他如人事制度之確立，民意機關之設置，縣府內部，及省府專署組織之調整等，要爲當前急待解決之實際問題，作者對之亦均稍有涉及。第五章爲結論。惟本書既定名爲概論，關於各種實際問題僅能作概括之論述；三弟正着手整理各項實際資料，擬再爲專論作進一步之研討，第全部完成之期，似尙有待耳。

本書承 果夫先生題名， 岳軍先生及 潤生先生序端，謹代誌謝。本書在擬定大綱及初稿完成時，三弟雖曾將關於教育及調整省區各級機構部份送爲略加管見，惟迫於時間，未遑一代爲鑑定，倉卒付梓，其前後疏漏舛誤之處，在所難免，尙希讀者指正，以供再版時之訂正，當亦三弟之所願也。

三十一年四月十七日序於重慶青木關教育部



序 (張 羣 王德溥 胡紹軒)

第一章 緒論.....一

第一節 均權制度.....一

第二節 縣爲自治單位.....三

第三節 地方自治之定義.....五

第二章 新縣制頒行前我國縣制與地方自治之概況.....七

第一節 北京政府以前之沿革.....七

第二節 國民政府成立以後之演變.....二九

一 縣組織法.....二九

二 縣制改革運動.....四〇

甲 縣政實驗.....四〇

乙 裁局改科.....四四

丙 分區設署.....四七

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 丁   | 推行保甲制度       | 五〇  |
| 三   | 地方自治之內容      | 五三  |
| 四   | 各省縣制與地方自治概況  | 五六  |
| 第三章 | 新縣制之理論與實際    | 六六  |
| 第一節 | 產生經過與理論根據    | 六六  |
| 第二節 | 內容與特點        | 七一  |
| 一   | 縣之性質區域與組織    | 七一  |
| 二   | 縣公民之資格與權義    | 七九  |
| 三   | 縣政府之組織與職權    | 八二  |
| 四   | 縣參議會之組織與職權   | 九一  |
| 五   | 縣財政          | 九五  |
| 六   | 區之性質與組織      | 一〇一 |
| 七   | 鄉鎮之組織與職權     | 一〇三 |
| 八   | 鄉鎮民代表會之組織與職權 | 一〇五 |
| 九   | 鄉鎮財政         | 一〇七 |
| 十   | 保甲           | 一一三 |

|     |         |     |
|-----|---------|-----|
| 第三節 | 地方自治之實際 | 一二二 |
|-----|---------|-----|

|     |         |     |
|-----|---------|-----|
| 第四節 | 各省實施之情形 | 一三一 |
|-----|---------|-----|

|     |                   |     |
|-----|-------------------|-----|
| 第四章 | 新縣制實施後各種有關實際問題之研究 | 一四一 |
|-----|-------------------|-----|

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第一節 | 縣府組織 | 一四一 |
|-----|------|-----|

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第二節 | 人事制度 | 一四五 |
|-----|------|-----|

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第三節 | 自治財政 | 一五五 |
|-----|------|-----|

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第四節 | 國民教育 | 一七二 |
|-----|------|-----|

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第五節 | 戶籍行政 | 一八一 |
|-----|------|-----|

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第六節 | 合作事業 | 一九四 |
|-----|------|-----|

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第七節 | 民意機關 | 二〇〇 |
|-----|------|-----|

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第八節 | 省區組織 | 二〇五 |
|-----|------|-----|

|     |    |     |
|-----|----|-----|
| 第五章 | 結論 | 二一四 |
|-----|----|-----|

## 附錄

|            |     |
|------------|-----|
| 1. 縣各級組織綱要 | 二一八 |
|------------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 2. 縣參議會組織暫行條例 | 二二七 |
|---------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 3. 縣參議員選舉條例 | 二三〇 |
|-------------|-----|

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 4. 鄉鎮組織暫行條例·····  | 二三六 |
| 5. 鄉鎮民代表選舉條例····· | 二四九 |
| 6. 縣各級組織關係圖·····  | 二五一 |
| 參考書目錄·····        | 二五二 |

# 新縣制概論

胡昭華著

## 第一章 緒論

### 第一節 均權制度

國家權力之分配，自其對於國內地域團體觀之，有中央集權與地方分權之二反對趨向。凡統治權爲國家所集中，不認國內有地域團體，爲統治主體而存在，所有國家行政全由中央派遣官吏自行管理者，爲極端之中央集權。反之，承認國家之下，有地域團體存在，且其權力極大，幾不受國家之羈束者，爲極端之地方分權。但此二種權力分配方法，僅爲歧趨兩極之觀念，在實際上，世固鮮有採用絕對集權之國家，僅任用少數官吏執行其職務；如此，則地方政府自無存在之必要。然世亦鮮有採用絕對分權制之國家，即一切地方事務，悉由地方自己管理，獨立而不受中央任何之控制；如此，則地方亦不成爲地方，而爲有完全主權之國家矣。是以實際制度，乃常存於二者之間，於某限度各具二者之要素，或者權力比較集中，偏於中央集權；或者權力比較分散，偏於地方分權，普通對前者稱爲單一制，後者稱爲聯邦制及邦聯制。

惟若過偏於中央集權或地方分權，則有畸重畸輕，得此失彼之虞，故國父主張我國應採用「均權制度」。所謂「均權制度」，即「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。」（見中華民國建設之基礎一文）爰於建國大綱第十七條規定：

「在此時期（憲政開始時期），中央與省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜性質者，劃歸地方。不偏於中央集權制，或地方分權制。」

中華民國訓政時期約法第五十九條亦有如此之規定。按中華民國建設之基礎一文中所言「權之性質」，即建國大綱與約法內所規定之「事務」，亦即所謂「衆人的政事」，並非指政府之治權；政事可均，而治權則不可均。蓋國父曾云：

「議者曰，國小民寡，可用中央集權；地大民衆，則非用地方分權不可。然土地之大小，不當以幅員爲差別，而當以交通爲差別。果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也；果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。中國今日若獨守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以爲治；若利用科學以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉！」

爰著實業計劃，以求我國水陸交通之得以開發，使中央得集中治權，而指臂相通。但論者復有以治權集中易流於專制者，故國父又云：

「夫專制云者，與立憲爲對待之名詞。苟其立憲，雖集權何害？……權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而須以其本身（即事務）之性質爲依歸。事之非爲舉國一致不可者，以

其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方；易地域的分類爲科學的分類，斯爲得之。」

觀此，可知「均權制度」所均者乃中央與地方之政事，至中央之治權則仍應集中於中央，而不在所均之列，是爲我國地方自治一特著之點。

## 第二節 縣爲自治單位

縣政在我國歷史上，因係「牧民政治」，故無所謂獨立之地位。就其財政言，縣之田賦稱爲國賦，縣之經費亦統由國庫支給；就其事務言，則完全爲中央委辦之事務。自清末至國民政府成立前，中央雖陸續頒有各種自治法規，然實際上仍多屬官治之性質。例如光緒三十四年十二月憲政編查館奏核議城鎮鄉地方自治章程文內即云：

「自治者，所以助官治之不足也。民生所需，經緯萬端，國家設官董治，僅挈大綱，非獨政體宜然，實以勢有不逮，若必下涉纖忽，悉爲小官代謀，設官少則虞叢脞，設官多則必至於煩擾。況山國澤國，利害不必悉同，好雨好風，嗜欲尤多殊異，強以官府之力，行一切之法，意本出於愛民，而受之者或反以爲不便。」

國父認爲欲完成建國大業，必先完成地方自治，而自治之着手，須以縣爲單位。嘗云：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固。」故於建國大綱中明白規定「縣爲自治之單位」，



而確定其法律上之地位。省則僅居中央與縣之間，以收聯絡之效，而爲中央之行政區域，其官吏則爲中央之代理人。因此，建國大綱第十七條規定之事務有因地制宜之性質者，應劃歸地方，所謂地方，當係指縣而言。惟事實上過去縣之地位，仍爲單純省下一級之行政區域。蓋縣組織法中係規定縣政府於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。所謂地方自治乃僅指縣下之「區自治」及「鄉鎮自治」而言。於區自治施行法及鄉鎮自治施行法，規定區及鄉鎮之財政，而縣組織法中反無縣財政之規定。此不僅違背建國大綱之規定，削弱縣之地位，阻礙自治之推動；抑且助長省權之發展，十餘年來於實施中發生不少之流弊。

爲糾正此種錯誤起見，縣各級組織綱要乃明白規定「縣爲自治單位」及「縣爲法人」。縣長除受省政府之指揮執行中央及省委辦事項外，其主要職務則爲受省政府之監督辦理全縣自治事項（按憲法草案亦有如此之規定）。三十年十一月八日國民政府公布改訂財政收支系統實施綱要，依據同年三月中國國民黨五屆八中全會通過之「改進財政系統，統籌整理分配，以應抗建需要，而奠定自治基礎，藉使全國事業克臻平均發展案」，規定將全國財政系統分爲國家財政與自治財政；省級財政併入國家財政，原有省收支容納於國家總預算，省級預算不復存在。同年十二月第三屆全國內政會議決議將全國行政劃分爲兩大系統，所有中央行政及省行政統屬於國家行政系統，其自治行政系統，則以縣市爲單位；凡事務有全國一致之性質者，劃歸國家行政系統，有因地制宜之性質者，劃歸自治行政系統。由此，可知今後省將純爲中央之行政

區域矣。至於縣，則除一面爲國家行政之基層組織外，同時一面更爲地方自治之單位。易言之，卽縣長一方爲中央政府之代理人，一方復爲執行地方自治事務之行政首長。

### 第三節 地方自治之定義

按歐美政制，國家權力分配之不同，故對地方自治之觀念亦有廣狹二義。自廣義言，地方自治者，卽地方人民管理地方公務之謂。其特質除自治職員爲無給職外，地方自治之作用爲執行國家之公務，而非獨立人格者之事務。所謂國家公務，範圍極廣，不限於行政事項，卽立法、司法亦均有自治之作用。例如各級會議議員之參與立法，各級法院陪審員之參與司法，均屬自治性質之行爲，英美人之自治觀念卽屬如此。

自狹義言，地方自治者，卽自治團體管理其自身公務之謂。其特質爲自治目的上之事務非國家公務，而爲國家統制下一種獨立團體之事務，處理團體事務之吏員得以官吏充之，初不以名譽職爲限，歐陸之自治觀念，卽屬於此。但其缺點易使自治團體離開中央獨立行使其職權，故歐陸各國均採用行政監督之方法，以節制自治權之行使。

上述二種地方自治之觀念，雖有廣狹之分，然均不適合於我國。蓋我國人民民主精神尙未充分發揮，採用英美方式爲事實上不可能，如採用歐陸方式，則北京政府時代已利用地方自治之名，而形成地方割據之狀態。且我國係三民主義國家，一切制度均須以實現三民主義爲最終