

新縣制講義

中華民國三十六年四月

新

縣

制

講

義

李得普

綏靖區鄉村幹部訓練委員會印

編輯大意

一、本教程爲專供青年軍各師所屬綏靖區鄉鎮幹部訓練班政治課教本之用。

二、綏靖區鄉鎮幹部訓練班政治課程共計十五種。其中地方自治，收復區重建工作，清查戶口與整編保甲，情報技術，組訓技術，宣傳技術等六種，已由新聞局於短期教育課程中統一編印外，其餘主席言行，民主憲政，中國經濟與土地問題，政黨批判，新縣制，社會調查，土地測量與登記，綏靖區行政法令等八種教材，則由訓練委員會商請新聞局，行政院綏靖區政務委員會，及預備幹部管訓處三機關組織一教材編纂委員會並推預管處負責主編分別編纂。

三、本教程之編成承新聞局及預備幹部管訓處諸負責編撰同志於一星期內漏夜趕編完稿謹此致謝。

四、本教程以應各班四月一日開學之急需，編印時間至爲倉卒，八種教程每種印五千份，共計四萬冊，須於十日內印出，校對恐有不周，併此致歉！

綏靖區鄉鎮幹部訓練委員會教材編纂委員會謹啓

三十六年三月二十五日

序

三民主義爲 總理遺給本黨革命建國的最高原則，新縣制爲實施三民主義的良好方案。抗戰期間，總裁以一身繫國家安危，益知抗戰建國，必須發動全民力量；而全民力量的發動，又全賴於新縣制的推行；故雖在軍事倥傯之際，猶汲汲於推行新縣制爲先務。抗戰勝利，國防新聞局鑒於憲政即將開始；加速完成新縣制，是我們當前政治上的主要工作，也就是領導革命的本黨的重要任務；所以在工作人員訓練班中設新縣制課程，對於闡揚旨趣，加強實際效能，作有系統的研究，對於施行上遭遇的困難，發現的缺陷，更作澈底的檢討，具體的改進，期趨一致，以赴事功。本班同志均爲本黨信徒，革命戰士，深望精誠團結，在 總裁領導之下，遵奉 遺教，急起直追，認清當前主要工作，加速完成新縣制，管教養衛並進兼施，扶植民衆團體，組織訓練人民，以自治爲目的，以自衛爲中

心，以教育爲方法，以經濟爲條件，務期於最近期間，奠立民有民治民享之基礎；植千萬年有道之基，而達於世界大同之治！

宋少自

三十五年七月一日於杭州

新縣制講授大綱

第一講	新縣制的意義·····	一
第二講	新縣制產生的原因·····	一三
第三講	新縣制創造的經過·····	一七
第四講	新縣制內容的特點·····	三一
第五講	縣各級行政機構·····	三五
第六講	縣各級民意機關·····	六一
第七講	民衆團體與民衆組織·····	九九
第八講	三級財政制·····	一〇三

解釋

一、秦漢縣制	一
二、唐宋縣制	三
三、明清縣制	五
四、民國縣制	七
五、舊縣制如倒置寶塔	九
六、新縣制如金字塔	一
七、官治與民治	一
八、自治與自衛	一
九、增加人口	四
十、恢復民族精神	一
十一、化家族爲國族	五
十二、權能分立	五
十三、公民應享的權利	一
十四、實現全民政治	六
十五、平均地權	六
十六、節制資本	六

十七、新縣制的設計	一七
十八、新縣制的討論	一九
十九、縣各級組織綱要公佈施行	二二
二〇、鄉鎮保長資格的规定	三一
二一、鄉鎮財政	三二
二二、廣東省縣政府組織規程	三五
二三、四川省各縣政府辦事規程	四三
二四、如何做縣長	四五
二五、縣各級衛生組織大綱	四七
二六、縣銀行法	五二
二七、田賦	五六
二八、縣政府分區設置規程	五七
二九、合作社	五九
三〇、農林場	六〇
三一、1. 縣參議會組織暫行條例	六一
2. 縣參議員選舉條例	六四
3. 縣參議會議事規則	七〇
4. 省縣公職候選人考試法	七二

新縣制講授大綱



5. 省縣公職候選人考試法施行細則	七五
三三、1. 鄉鎮組織暫行條例總綱	七九
2. 鄉鎮民代表會	八〇
3. 鄉鎮公所	八三
4. 鄉鎮務會議	八五
5. 保民大會	八六
6. 保辦公處	八八
7. 保務會議	八九
8. 戶長會議	九〇
(附一) 鄉鎮民代表選舉條例	九一
(附二) 鄉鎮民代表會議事規則	九二
(附三) 保民大會議事規則	九六
三三、民衆團體	九九
三四、民衆組訓	一〇〇

新縣制

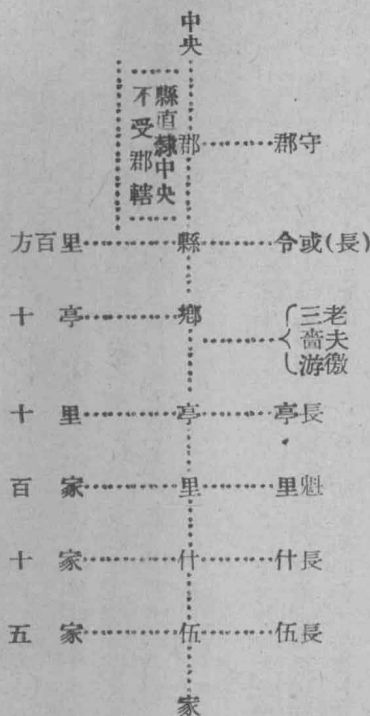
宋省講解

第一講 新縣制的意義

1. 何謂縣制 一個縣性質的政治典章，就稱為縣制。縣制是包括縣的設置組織與其各種活動，因為縣是由國家所劃定的行政區域，這個行政區域如何行政，必然要有其組織，以及組織的如何運用，都不能不有一個明顯的定制。所以凡關於縣的設置，縣的劃分，縣的性質，縣的組織，縣以內有關人民的一切政治活動，以及為完成縣組織目的上必需的機構問題，人事問題，經費問題，事業問題，國家為便利於國權的行使，務必制定一個法令或數個法令，一一將其規定。規定此種內容的法令，不論其為一個或數個，統稱為縣制。至於縣制的內容因各個時代而不同，如秦漢有秦漢的縣制（解一），唐宋有唐宋的縣制（解二），明清又有明清的縣制（解三），民國更有民國的縣制（解四），又其性質或有官治自治之別，要之，其為縣制則一。

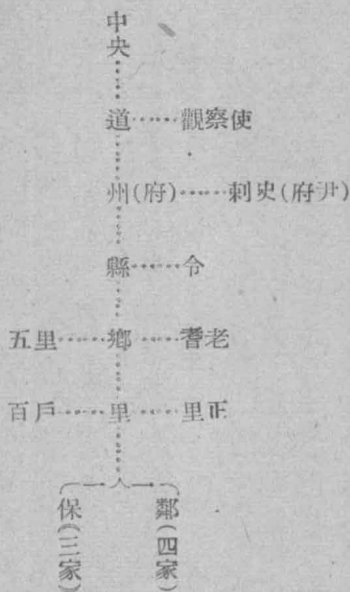
（解一）秦漢縣制 秦始皇併六國，造成統一之局，鑒於周室之衰由於列國分封，乃思集權中央，採李斯之議，分全國為三十六郡。後平百越，續增四郡，合共四十郡，劃一全國郡縣之組織，以郡轄縣，而我國縣制，乃從此具體確立。郡縣制度確立之後，地方行政組織分為一段。郡直屬於中央，為中央與縣聯絡之機關，對上執行中央法令，對下監督所屬各縣。郡設郡守及丞各一人，為地方行政最高長官。郡之下劃分為若干縣。每縣面積大約方百里，復依人口之多寡，分

縣爲二等。在萬戶以上者爲一等，其長官稱爲令，不足一萬戶者爲二等，其長官稱爲長。此實爲今日劃分縣等級之濫觴。縣令長皆總管全縣政務。其下有佐治人員二，一爲丞，掌佐令，一爲尉，掌武事。所有縣長官均由皇帝直接任命，每年各自呈報其縣政於中央。至縣以下之組織，大率十里爲亭，亭有長，十亭一鄉，鄉有三老，耆夫，游徼。三老掌教化，耆夫聽訟收賦稅，游徼掌巡禁盜賊。皆受命於皇帝，對中央政府負責者也。亭以內之組織，則用什伍制度，卽以五家爲伍，令一人長之，十家爲什，令一人長之，百家爲里，令一人魁之，使社會基層有嚴密之組織，以便法令之推行，此秦代縣各級組織之大略。茲將秦代地方行政系統表列於下：



漢代縣制，大體與秦相同，後漢時釐縣級爲二等，縣行政長官之名稱，大縣爲令，中小縣爲長。分等級之方法，先以戶口爲標準，復參以土地之面積。大率以一萬左右戶口，一百方里面積爲一縣，其居民稀少之土地，則戶口當在一萬以下，面積則在一百方里以上。居民稠密之地，戶口當在一萬以上，土地面積則爲一百方里，或不到一百方里。漢代縣令長，多由皇帝親自任用，地位甚高，故所選用者，頗多才能學品優異之士，以致終漢之世，循吏獨多，縣丞縣尉亦爲命卿。主簿則由縣長任用，其職務與今日縣政府之祕書相同。縣丞居縣長之次，其職務與今日縣政府科長大略相似，但地位似較高，而人數亦較少。縣尉略同於今日縣政府之警佐，兼理軍事，至縣以下之組織大體亦與秦制同。

（解二）唐宋縣制 唐代以道爲地方最高行政區域，道之下爲州府，州府之下爲縣。縣分赤、畿、望、緊、上、中、下七等。道設觀察使，州設刺史，府設府尹，縣設縣令。縣以下之組織採鄉里鄰保制，凡百戶爲一里，置里正一人，掌按戶口，勸課農商，檢察奸宄，催征賦役。五里爲一鄉，鄉置耆老一人，以耆年平謹者充之，亦曰父老。茲將唐代地方各級行政系統表列於下：

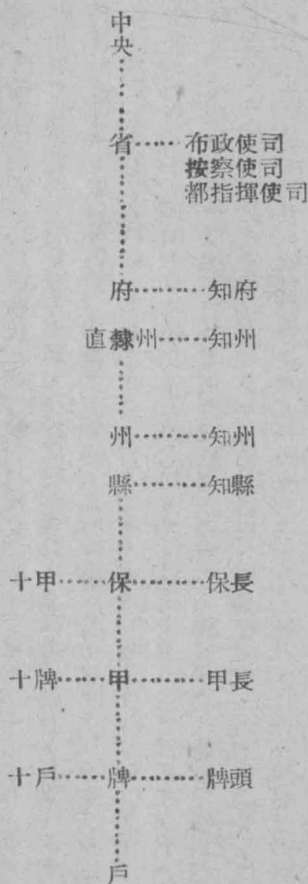


宋沿唐之道制而易名為路，路以下為府、州、軍、監。府、州均領縣。軍、監或領縣或不領縣。縣亦如唐制分七等。縣不專設縣令正官，常以朝官外調，稱為某某縣事，知縣之名，即從此始，蓋所謂知縣者，係以朝官之銜知其縣事，非縣令也。縣以下之組織，初較唐制少保與鄰兩名稱。王安石變法，改行保甲，其法以十家為保，有保長。五十家為大保，有大保長。十大保為都保，有都保正副各一人。每戶置牌，挨戶抽選壯丁。戶有二丁者，以其一丁為保丁，每一大保夜輪五人備盜，保丁教以弓弩戰陣，使演習為兵，有事即徵發之。茲將宋代地方各級行政系統表列於下：

中央	……	路	……	(不常設長官)
	……	州	……	知州 事
	……	府	……	知府 事
	……	軍	……	知軍 事
	……	監	……	知監 事
	……	縣	……	(知縣) 縣令
	……	都保	……	正副 都保
十大保	……	大保	……	大保 長
五十家	……	保	……	保 長
十家	……	家	……	

(解三) 明清縣制

明代地方行政，爲省府縣，或省州縣之三級制縣等不以戶口多寡爲定等之準據，而以糧賦多少爲依歸，分爲上中下三等，置知縣一人，掌一縣政務，凡賦役、歲會、實征、十年造黃冊，以丁產爲差，賦有金、穀、布帛、及諸貨物之賦。役有力役、僱役，借債不時之役、皆視天時休咎，地理豐耗，人力貧富，調劑而均節之。歲歉則請於府若省而蠲免之。凡養老、祀神、貢士、讀法、表善良、恤窮乏、稽保甲、嚴緝捕、聽獄訟，皆躬親厥職而勤理之。若山林澤藪之產，足以資國用者，則按籍致貢。縣以下之組織，初爲里甲二級制，後改保甲牌三級制，其首長之最大任務，爲編製戶籍，辦理徭役，講讀法令等事。茲將明代地方各級行政系統表列如下：

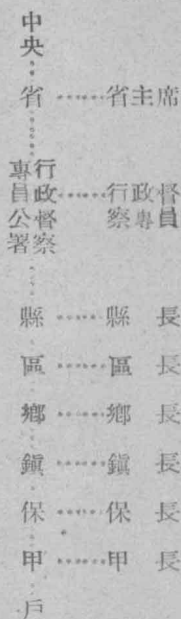


清代地方政制，多仍明代之舊，惟省府之間多置一道，道員爲治官之官，非治民之官。縣設知事一人，掌一縣之政令，平賦役、聽獄訟、興教化、厲風俗、凡養老、祀神、貢士、讀法、皆應躬親厥職而勤理之。所謂親民之父母官也。縣署內部組織可分爲兩個系統，一爲具有官職之人員，如縣丞、主簿、典史、巡檢、吏目、各科房、班房等。一爲與縣知事同去留之隨從人員，如賓幕、家丁是。縣以下之組織，迭經變遷，至爲繁雜。清末海禁大開，外患迭乘，由於知識分子及學者之積極提倡，民權思想暫入人心，清庭迫於民意，下詔籌備立憲，舉辦地方自治，分爲兩級，城鎮鄉爲初級自治團體，府廳州縣爲上級自治團體。保甲之制遂廢。茲將清末地方各級行政系統表列如下：



(解四) 民國縣制 民國肇建，地方政制採省縣二級，民國二年一月，復分爲省道縣三級。縣設知事，縣署之內，酌量地方情形，設置二科至四科，各科分掌總務、財政、教育、實業等項，科置科長，其下置科員書記，及後袁段當國，政制紛更，地方自治之法令雖先後公佈，而各省多各自爲政，如山西之村制，廣東之縣自治制，雲南之縣市村自治制，湖南之聯省自治制等，以成績言，均無足述。民國十七年國民革命軍北伐成功，底定全國，由軍政進於訓政，成立國民政府後，乃重新規定縣組織法，廢除省道縣三級制，而遵照總理建國大綱確定縣爲自治單位，縣以上爲省之二級地方行政制。民國二十年，總裁感於外受暴敵侵凌，內有匪患猖獗，爲安內攘外計，倡行保甲制於江西，繼推行於各地，其編組方法，採十進制，以戶爲單位，戶設戶長，十戶爲甲，甲設甲長，十甲爲保，保設保長，以是民衆組織嚴密，自衛力量增強。民國二十五年三月行政院復公佈行政督察專員公署組織暫行條例，於省縣之間，另設行政督察專員，而成虛三級制。

茲依組織系統列表如下：



2. 何謂新縣制 所謂新縣制，因與舊縣制相對而言，但新舊縣制不同之點，究竟何在。當略爲闡述。

茲從兩方面去觀察：一方面是其形態，一方面是其精神。先從形態上看，我們過去的政治，病在頭重腳輕，有似倒置寶塔（解五），新縣制要改正這毛病，不僅注重改善縣區鄉鎮組織，建立基層政治機構，而且加意充實各種組織內容，培養各機構能力，使縣地方政治機構的組織，穩健的樹立起來，變成一個金字塔（解六），適合人民政治生活的要求，此即新縣制的新形態，再從精神上看，過去官治制度不必論，即民國成立以來，數十年間的政治制度，祇是在官治與民治（解七），自治與自衛中兜圈子，閃爍不定，徘徊觀望，找不到一條正確的路線（解八）。爲要依據革命建國最高原則的三民主義，去實施地方自治，實施民治精神，以適應革命建國之需要，所以改進縣各級機構，健全民衆組織，充實自衛能力，一面藉自治以發揚自衛的精神，一面又藉自衛以健全自治的基礎。使兩者互相爲用，各不相悖，打破過去兩種政制，若即若離、閃爍不定的現象，新縣制的新精神便在此。