

新批判的理論與實驗

劉欽祖編著

新編古今圖書集成

方策類

縣制管理講習之實施

全二冊 實價四幣二元二角

編著者 劉欽祖

發行者 中國文化服務社
陝州分社

印制者陝州靖西日報社印刷所

經售 中國文化服務社陝州分社
河南陝州靖西日報社

經售者 客地書局

中華民國二十九年十一月出版

版權所有

方自治概論

劉欽禦著

著本書之作，係遵照訓令，並根據新頒佈之「縣各級組織綱要」
及其他現行有關法令，將地方自治的意義，特質，沿革，組織，
與縣以下各級地方自治之設施等，分章論述，極為詳盡，誠各級
督治人員不可不備之手冊也。

現在在付印中

中國文化服務社印

中國文化服務社陝州分社出版

歐陽序

社會進化無止境，政治制度亦遂不斷改革，人類文明原賴適合社會的政治來推動。中國由神權君權而漸進到民權政治，在過程中雖係人爲的力量，其實咸爲社會與政治自然趨勢，有不可遏止的發展，故新縣制之產生，乃迎合時代之必然的政治改革，而可認爲發明與試驗的理想制度。此已由多數論者闡明。

在昔停辦自治專辦自衛之時，編查保甲條列，分區設署，鑄造民團條例，即應時而生，因時代所需制後與社會，遂乳水交融，毫無扞格卒以奠定我國安內攘外之基而養成此日一面抗戰一面建國之力量，稽其成效，事非偶然，即今尋繹其法條追維當日社會之背景，立可見其時代性，欲立法創制，原非閉門造車之事，而探討其精神與力行其實際者，亦必須亦時代爲背景，並旁徵博引而融會貫通方能得其要領。

劉君欽祖夙致力於地方自治事業之研究與實驗，曾有著述問世，當新縣制頒行之始，復鑿心探索，凡屬塊論草則，咸一一還輯而匯集之，挈其綱領，發其精義，析其條理，不啻篤哉，盡爲新縣制的理論與實施一書，以作研究與奉行者之津梁，實可謂透見洞塵與時代之需要，此種述而不作之義，其意固又不以文見於世，閱其書確引既博，搜羅亦富，新縣制產生之原因，歷代縣制改革之沿革，新縣制之特點及其實施步驟，皆鉅

新縣制的理論與實施 欽陽序

二

對歷史有所闡明，是其確能把握時代以輯成此書、讀者一涉目即能灼然於新縣制時代精神之所在、無論其爲研究、爲推行、咸能將理論與事實之運用，融而爲一，得心應手。事倍功半，其有貢獻於偉大新縣制者實不可估量，倘因斯編之成，而使新縣制理論與實際，得以普遍深入社會人心，則更適以副政府宣傳倡導之始意，於其編竣，特爲經數言。

中華民二十九年十月 欽陽序

自古以來，中國之政治、經濟、文化、思想、文學、藝術等，莫不以地域為分野，故有東方文化、西方文化、中原文化、江南文化、塞北文化等之說。中國歷史上，雖有秦漢之大一统，但地域之分野，仍舊存在。直至清末，中國社會已處於動盪之中，社會矛盾日益尖銳，民族危機日甚。在此背景下，孫中山提出「五族共和」的政治理想，希望藉由民族平等、民族團結、民族互助、民族自決等原則，來實現中國的統一和富強。這就是所謂的新縣制。新縣制的提出，是孫中山對中國社會問題的一次重要探討，也是對中國未來社會發展的一次重要預見。孫中山在《新縣制》中指出：「中國之社會問題，非一朝一夕所能解決，必須經過長時間的奮鬥，才能達到理想的社會狀態。」這就是所謂的新縣制。新縣制的提出，是孫中山對中國社會問題的一次重要探討，也是對中國未來社會發展的一次重要預見。孫中山在《新縣制》中指出：「中國之社會問題，非一朝一夕所能解決，必須經過長時間的奮鬥，才能達到理想的社會狀態。」

洪序

自去年九月中央頒行縣行政組織綱要以來，實為我國縣政史上作一劃時代之改進。同時亦乃樹立建設新國家與實行三民主義之始基。我國縣政之由來，遠源於秦時之滅六國而立郡縣，間歷兩千餘年，雖郡縣之名稱和範圍或經變遷，而縣為地方行政之基層組織，與夫歷代之重視縣政為中國基礎之精神，則迄無更易，惟自明清以還，縣治日以羸敗、光復之後，重以外侮之逼凌與軍閥之摧殘，以致我數千年立國基礎之縣政，悉被破壞無餘。我總理洞見癥結，特於建國大綱明定縣為地方自治單位，並曾屢復說明建國工作，應以地方自治為根本。總裁繼承總理遺志，更本諸我國歷史之教訓、世界潮流之所趨及當前環境之必要，特訂立「新縣制」，為自治為建國基本工作與實行三民主之起點，嗣復由中央訓頒縣各項組織綱要，以為實行地方自治與建設國家之入手方法，足見實行新縣制意義之重大，遠非尋常縣政改革可比。但因縣政工作繁劇、萬緒千端，而建國大計，尤非一蹴可成，雖原則確立，綱目具備，至應如何針對環境、切合實際，克服障礙，以收事半功倍之實效，固係全國人士之研討與一致之奉行，而服務行政界各級同志，尤負有籌劃並推行新縣制之直接責任。茲者劉君欽祖，以所編之一新縣制之理論與實施一書，索序於余，雖僅覩目次，宋窺全豹，而其內容之豐富詳盡已可概見，劉

新縣制的理與實施 洪摩

四

君從事區政多年，學驗俱豐，近雖服務新聞界，猶於公餘之暇，不忘縣政之研討，對於有關新縣制之理論與實施方法，廣事搜求，條整編輯，庶便一般人民對於新縣制作進一步之認識。而負實行之責者亦得有借鑑，厥功之偉，用心之謹，至足感佩，固不憚紙數落陽也。

民國二十九年十一月洪永權序於河南省政府民政廳

洪摩，字子雲，號子平，河南開封人。早年入中華大學，後轉入燕京大學，主修社會學。畢業後回國，歷任河南、山西、陝西、河南、山西等省的縣長。1930年任河南開封縣長，期間著《新縣制》一書。1931年任陝西扶風縣長，1932年任山西襄汾縣長。1933年任山西平定縣長，1934年任山西平定縣長。1935年任山西平定縣長。1936年任山西平定縣長。1937年任山西平定縣長。1938年任山西平定縣長。1939年任山西平定縣長。1940年任山西平定縣長。1941年任山西平定縣長。1942年任山西平定縣長。1943年任山西平定縣長。1944年任山西平定縣長。1945年任山西平定縣長。1946年任山西平定縣長。1947年任山西平定縣長。1948年任山西平定縣長。1949年任山西平定縣長。1950年任山西平定縣長。1951年任山西平定縣長。1952年任山西平定縣長。1953年任山西平定縣長。1954年任山西平定縣長。1955年任山西平定縣長。1956年任山西平定縣長。1957年任山西平定縣長。1958年任山西平定縣長。1959年任山西平定縣長。1960年任山西平定縣長。1961年任山西平定縣長。1962年任山西平定縣長。1963年任山西平定縣長。1964年任山西平定縣長。1965年任山西平定縣長。1966年任山西平定縣長。1967年任山西平定縣長。1968年任山西平定縣長。1969年任山西平定縣長。1970年任山西平定縣長。1971年任山西平定縣長。1972年任山西平定縣長。1973年任山西平定縣長。1974年任山西平定縣長。1975年任山西平定縣長。1976年任山西平定縣長。1977年任山西平定縣長。1978年任山西平定縣長。1979年任山西平定縣長。1980年任山西平定縣長。1981年任山西平定縣長。1982年任山西平定縣長。1983年任山西平定縣長。1984年任山西平定縣長。1985年任山西平定縣長。1986年任山西平定縣長。1987年任山西平定縣長。1988年任山西平定縣長。1989年任山西平定縣長。1990年任山西平定縣長。1991年任山西平定縣長。1992年任山西平定縣長。1993年任山西平定縣長。1994年任山西平定縣長。1995年任山西平定縣長。1996年任山西平定縣長。1997年任山西平定縣長。1998年任山西平定縣長。1999年任山西平定縣長。2000年任山西平定縣長。2001年任山西平定縣長。2002年任山西平定縣長。2003年任山西平定縣長。2004年任山西平定縣長。2005年任山西平定縣長。2006年任山西平定縣長。2007年任山西平定縣長。2008年任山西平定縣長。2009年任山西平定縣長。2010年任山西平定縣長。2011年任山西平定縣長。2012年任山西平定縣長。2013年任山西平定縣長。2014年任山西平定縣長。2015年任山西平定縣長。2016年任山西平定縣長。2017年任山西平定縣長。2018年任山西平定縣長。2019年任山西平定縣長。2020年任山西平定縣長。2021年任山西平定縣長。2022年任山西平定縣長。2023年任山西平定縣長。2024年任山西平定縣長。2025年任山西平定縣長。2026年任山西平定縣長。2027年任山西平定縣長。2028年任山西平定縣長。2029年任山西平定縣長。2030年任山西平定縣長。2031年任山西平定縣長。2032年任山西平定縣長。2033年任山西平定縣長。2034年任山西平定縣長。2035年任山西平定縣長。2036年任山西平定縣長。2037年任山西平定縣長。2038年任山西平定縣長。2039年任山西平定縣長。2040年任山西平定縣長。2041年任山西平定縣長。2042年任山西平定縣長。2043年任山西平定縣長。2044年任山西平定縣長。2045年任山西平定縣長。2046年任山西平定縣長。2047年任山西平定縣長。2048年任山西平定縣長。2049年任山西平定縣長。2050年任山西平定縣長。2051年任山西平定縣長。2052年任山西平定縣長。2053年任山西平定縣長。2054年任山西平定縣長。2055年任山西平定縣長。2056年任山西平定縣長。2057年任山西平定縣長。2058年任山西平定縣長。2059年任山西平定縣長。2060年任山西平定縣長。2061年任山西平定縣長。2062年任山西平定縣長。2063年任山西平定縣長。2064年任山西平定縣長。2065年任山西平定縣長。2066年任山西平定縣長。2067年任山西平定縣長。2068年任山西平定縣長。2069年任山西平定縣長。2070年任山西平定縣長。2071年任山西平定縣長。2072年任山西平定縣長。2073年任山西平定縣長。2074年任山西平定縣長。2075年任山西平定縣長。2076年任山西平定縣長。2077年任山西平定縣長。2078年任山西平定縣長。2079年任山西平定縣長。2080年任山西平定縣長。2081年任山西平定縣長。2082年任山西平定縣長。2083年任山西平定縣長。2084年任山西平定縣長。2085年任山西平定縣長。2086年任山西平定縣長。2087年任山西平定縣長。2088年任山西平定縣長。2089年任山西平定縣長。2090年任山西平定縣長。2091年任山西平定縣長。2092年任山西平定縣長。2093年任山西平定縣長。2094年任山西平定縣長。2095年任山西平定縣長。2096年任山西平定縣長。2097年任山西平定縣長。2098年任山西平定縣長。2099年任山西平定縣長。2100年任山西平定縣長。

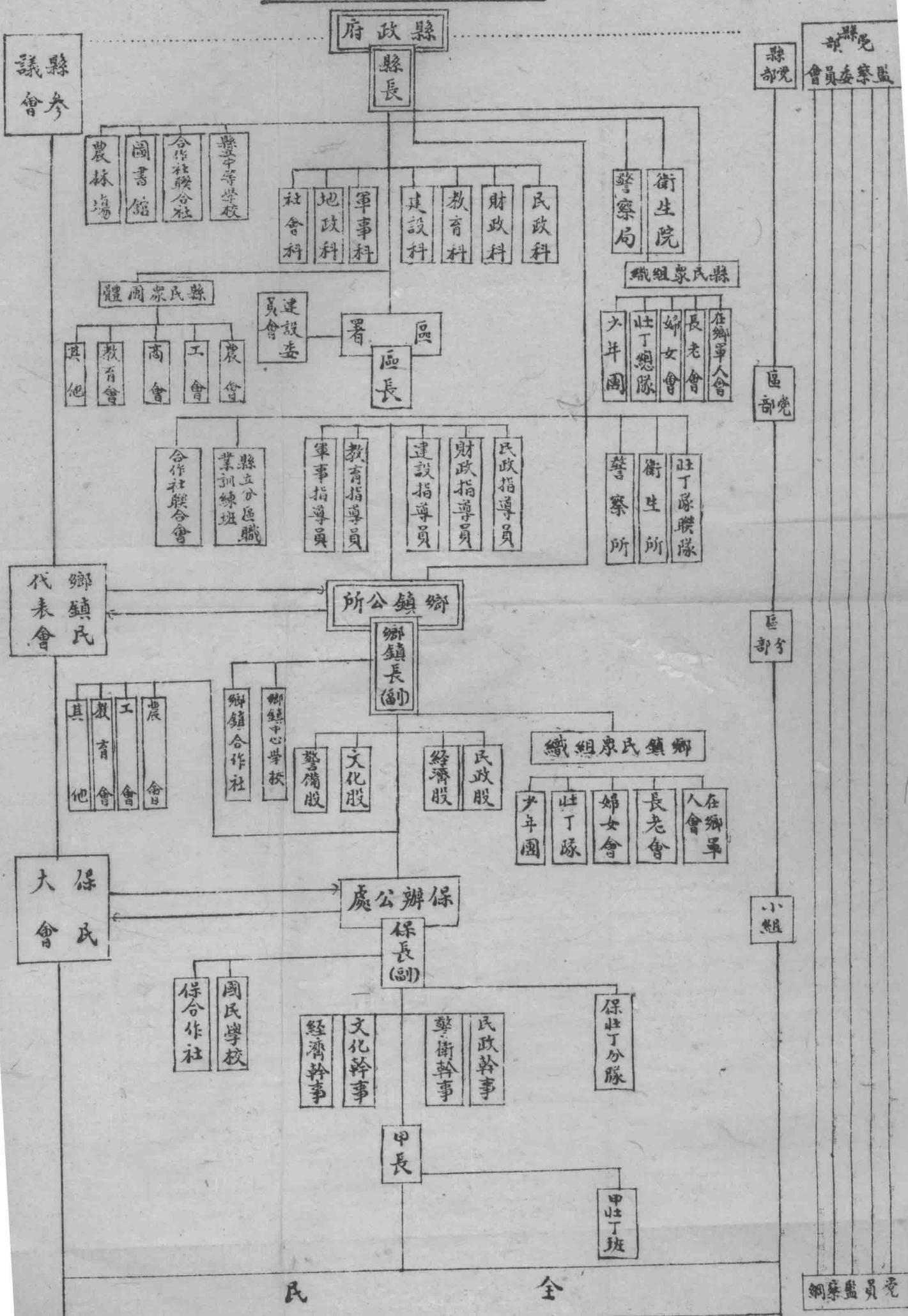
自序

吾國現行縣制急應改革，近年來已成全國上下共同之要求；良以「縣為自治單位」，其機構之健全，與夫組織之嚴密，關係於政治經濟社會之建設，至深且鉅，亦即總理所云：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固。」矧值此抗戰建國之偉大時代中，又非有健全而嚴密之縣制，則實不足以完成此非常之使命。

因此，吾革命領袖蔣總裁在全國迫切需求新縣制之熱望下，一面根據總理遺教，一面參酌自身歷年來身體力行之經驗，對縣制作缜密之研究和規劃，先於二十七年四月間提出一詳細設計之「縣以下黨政機構圖解圖一」，並附以圖例釋要，至此而為全國上下所注意。後經政府以及海內賢達，專家學者，研究商討，演製成一縣各級組織綱要一復經多方審核釐定，始由國民政府確定。當於民國二十八年九月十九日將「縣各級組織綱要」明令公布，從此為中國縣制史上之一異彩。

自「縣各級組織綱要」公布後，新縣制問題，成為全國研討之中心，或依據法理立場以闡揚，或本諸實際經驗以論述，散見於報章雜誌之上，微以交通不便，購閱不易，著於專著專輯，坊間或有出售，而欲求一理論實施兼顧者，尤屬罕見。各界乃勸函本社抽暇翻印該項論著，以資普遍，編者自念以往曾習地方自治之學術，並從事區政數年，

縣級組織關係圖



新縣制的理論與實施目次

序言	一
第一章 總論	二
第一節 新縣制的產生	三
第二節 新縣制的意義	四
第三節 新縣制的動機	五
第四節 新縣制的精神	六
第二章 歷代縣政沿革	七
第一節 縣制淵源	八
第二節 秦漢之縣政	九
第三節 隋唐之縣政	十
第四節 宋元之縣政	十一

第五節

明清之縣政

三一三七

第三章 民國以來的新縣制

三一三七

第一節

軍閥時期的縣政——官僚式

三八一三九

第二節

革命時期的縣政——自治式

四〇一四三

第三節

剿匪時期的縣政——自衛式

四四一四七

第四章 新縣制的內容和特點

五二一六一

第一節

新縣制的內容

四六一五〇

第二節

新縣制的特點

五二一六一

第五章 新縣制與三民主義

五二一六一

第一節

關於民族主義

六二一六五

第二節

關於民權主義

六六一六七

第三節

關於民生主義

六八一七〇

第六章 新縣制與地方自治

五二一六一

第一節

地方自治的設施

七一七九

第二節 地方自治的工作

八〇一八四

第七章 新縣制實施上的基本問題

第一節 縣等劃分 八五—八七

第二節 縣府組織 八八—八九

第三節 民意機關 八九—九二

第四節 謹署設置 九一—九二

第五節 鄉鎮保甲 九三—九四

第六節 人才選用 九五—九七

第七節 經費計劃 九七—九九

第八章 新縣制實施的原則與方法

第一節 實施的原則 九九—一〇八

第二節 實施的方法 一〇八—一一二

第九章 結論

錄行級組織

- 一、縣各級組織綱要.....〇八二一
- 二、實施縣各級組織綱要之綱要.....〇九〇一
- 三、縣制縣政改革實施綱領草案.....一二一
- 四、地方自治實施方案.....二二一
- 五、縣各級幹部人員訓練大綱.....七一三四
- 六、各級鑑定縣等辦法.....三五二
- 七、縣政府分設區署規程.....三六
- 八、縣各級衛生組織大綱.....三九一
- 九、縣、市、國民兵團組織暫行條例.....四五
- 十、鄉、兵團、區、鄉、鎮、保各級隊部組織規程.....四五七
- 十一、縣各級合作社組織大綱草案.....五一
- 十二、國民教育實施綱領.....五六一
- 十三、縣各級警察組織大綱草案.....六四九

十四、縣參議會章程草案	七二一七四
十五、縣參議會參議員選舉章程草案	七五—七六
十六、各鄉（鎮）保甲戶口編查程序草案	七六一八〇
十七、區署視察指導所屬鄉（鎮）保工作辦法草案	八〇一八一
十八、鄉（鎮）公所組織規程草案	八一一八四
十九、鄉（鎮）民代表會組織規程草案	八四一八六
二十、保辦公處組織章程草案	八七一八九
二十一、保應辦主要事務草案（保聯合辦公處通用）	九〇一九二
二十二、保民大會章程草案	九三一九四
二十三、甲長選用章程草案	九五十九八
二十四、甲居民會議規則草案	九八一—一
二十五、各縣、市、鄉（鎮）頒發鄉鎮保圖記章程草案	九九一—一〇〇
二十六、河南省縣各級組織綱要實施計劃	一〇一一一二
二十七、河南省縣各級組織綱要實施計劃修正條文	一一二一—
二十八、河南省各縣縣政府組織規程	一一三一一五

新識制的理論與實施 目次

一一一

三十六

優等生編

二二二

三十七

論識制

二二三

三十八

論識制

二二四

三十九

論識制

二二五

四十

論識制

二二六

四十一

論識制

二二七

四十二

論識制

二二八

四十三

論識制

二二九

四十四

論識制

二三〇

四十五

論識制

二三一

四十六

論識制

二三二

四十七

論識制

二三三

四十八

論識制

二三四