

新陳制的理論與實施

劉欽祖編著

新縣制白理論與實施

方策題

# 版 權 所 有

新縣制約理論與實施

全一冊 實價國幣二元二角

編著者 劉欽祖

發行者

中國文化服務社  
陝州分社

印刷者 陝州靖西日報社印刷所

總經售

中國文化服務社陝州分社  
河南陝州靖西日報社

經售者 各地書局

中華民國二十九年十二月出版

# 新書出版預告

## 地方自治概論

劉欽福著

本書之作，係遵照 國憲 遺教，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，縣以下各級地方自治之設施等，分章論述，極為詳盡，誠各級自治人員不可不備之手冊也。

現正在付印中

中國文化服務社陝州分社出版

中國文化服務社陝州分社出版

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，其實感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，而不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，編查保甲條例，分區設置章程，整理民團條例，即應時而生，因時代所需制度與社會，遂乳水交融，毫無扞格率以奠定我國安內攘外之基礎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，故立法創制，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，復悉心探索，凡屬理論原則，咸一一邏輯而匯集之，聚其綱領，發其精義，析其條理，合其政軼，遂爲新縣制的理論與實施一書，以作研究與奉行者之津梁，實可謂遠見獨慮與時代之需要，此種述而不作之義，其意固又不在以文見於世，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，皆針

新縣制的理與實施 歐陽序

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、經論其爲研究，爲推行、咸能將理論與事實之運用，融而爲一，得心應手，事事倍功，其有貢獻於偉大新縣制者實不可估價。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，特爲綴數言。

中華民國二十九年四月

歐陽修

## 洪序

自去年九月中央頒行縣各級組織綱要以來、實爲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屢經變遷、而縣爲地方行政之基層組織、與夫歷代之重視縣政爲立國基礎之精神、則迄無更易、惟自明清以還、縣治日以窳敗、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爲地方自治單位、並曾反覆說明建國工作、應以地方自治爲根本、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、公訂自治爲建國基本工作與實行三民主義之起點、嗣復由中央頒發縣各級組織綱要、以爲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、這非尋常縣政改革可比。但是縣政工作繁劇、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、克服阻難、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一一書、索序於余、雖僅觀目次、未窺全豹、而其內容之豐富詳盡已可概見、劉

# 新縣制的理與實施 洪序

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，庶使一般人民對於新縣制作進一步之認識。而負責行之責者亦得有借鑑。厥功之偉，用心之苦，至足感佩。固不僅紙貴洛陽也。

民國二十九年十一月洪永權序於河南省政府民政廳

洪序

## 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：「一地方自治者，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要新縣制之熱望下，一面根據 總理遺教，一面參酌自身歷年來身體力行之經驗，對縣制作縝密之研究和規劃，先於二十七年四月間提出「詳細設計之」縣以下黨政機構關係圖一，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。

自一縣各級組織綱要一公布後，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，藉以交通不便，購閱不易，至於專著專輯，書坊間或有出售，而欲求一理論實施兼顧者，尤屬罕見，各界乃紛紛本社特輯印該項論著，以資普遍，編者自念以往曾習地方自治之學，並從事區政數年，

新縣制的變與實施 自序

六

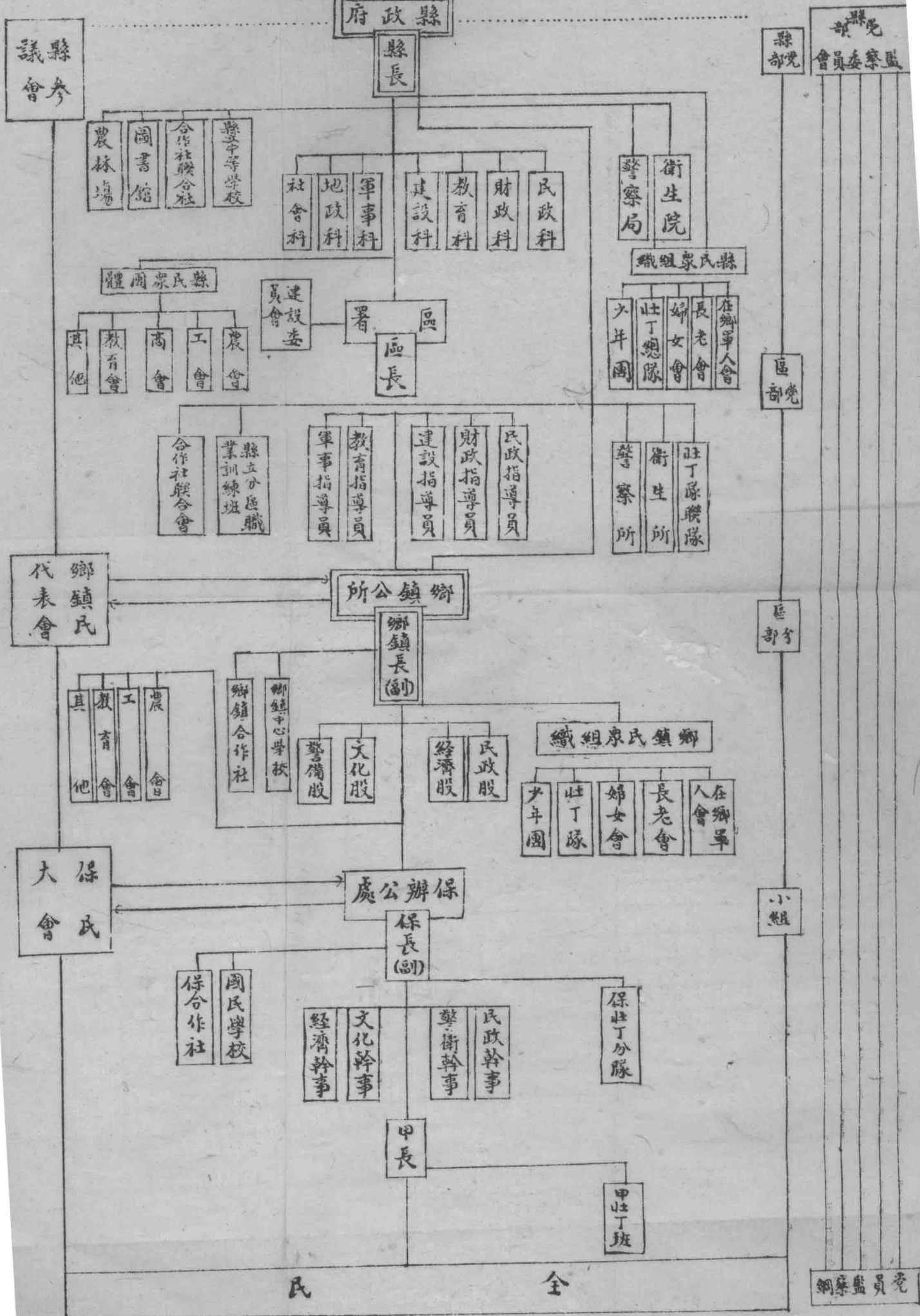
自去歲一縣各級組織綱要一公布，又復搜集材料甚夥，作公餘之研討，茲爲應各界之要求，乃根據總理遺教總裁訓示，以及海內賢達之闡論並參酌個人之意見，而成此書，理論實施並重，其有關縣以下各級組織之法規，更不厭求詳附錄於後，俾得此一書而可以窺全豹。

民國二十九年十一月二十日 重慶海軍總司令部 函報駐一

此謂之「一服衣自當產」。國之智不足，挺个型。明國不固，一併而頂時遲也。其入和  
世，則知之固全，與夫國之太遠密。國時欲進，亦猶無食之。其更時且重。表相。編

中國與外國之關係，並非完全由金銀土不同之學求，而是以一種社會主義為一

圖係關織組級各縣



民全

網庫盤員党

# 新縣制的理論與實施目次

|    |    |
|----|----|
| 序言 | 六六 |
|----|----|

|        |    |
|--------|----|
| 第一章 緒論 | 六二 |
|--------|----|

|            |     |
|------------|-----|
| 第一節 新縣制的產生 | 一一四 |
|------------|-----|

|            |    |
|------------|----|
| 第二節 新縣制的意義 | 五九 |
|------------|----|

|            |     |
|------------|-----|
| 第三節 新縣制的功用 | 四十一 |
|------------|-----|

|            |    |
|------------|----|
| 第四節 新縣制的精神 | 十二 |
|------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 第二章 歷代縣政沿革 | 四四 |
|------------|----|

|          |    |
|----------|----|
| 第一節 縣制淵源 | 四〇 |
|----------|----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第二節 秦漢之縣政 | 一五一 |
|-----------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第三節 隋唐之縣政 | 二二一 |
|-----------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第四節 宋時之縣政 | 二六一 |
|-----------|-----|

第五節 明清之縣政

三一—三七

第三章 民國以來的縣制演變

第一節 軍閥時期的縣政——官僚式

三八—三九

第二節 革命時期的縣政——自治式

四〇—四三

第三節 剿匪時期的縣政——自衛式

四四—四七

第四章 新縣制的內容和特點

第一節 新縣制的內容

四八—五〇

第二節 新縣制的特點

五一—六一

第五章 新縣制與三民主義

第一節 關於民族主義

六二—六五

第二節 關於民權主義

六六—六七

第三節 關於民生主義

六八—七〇

第六章 新縣制與地方自治目次

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 | 八五一八七 |
| 第二節 | 縣府組織 | 八八一八九 |
| 第三節 | 民意機關 | 八九一九二 |
| 第四節 | 區署設置 | 九一一九二 |
| 第五節 | 鄉鎮保甲 | 九三一九四 |
| 第六節 | 人才選用 | 九五一九七 |
| 第七節 | 經費計劃 | 九七一九九 |

## 第八章 新縣制實施的原則與方法

|     |       |        |
|-----|-------|--------|
| 第一節 | 實施的原則 | 九九一一〇八 |
| 第二節 | 實施的方法 | 一〇八一一二 |

|     |    |        |
|-----|----|--------|
| 第九章 | 結語 | 一二一一一四 |
|-----|----|--------|

# 附錄 各級組織法

|    |                    |     |
|----|--------------------|-----|
| 一  | 縣各級組織綱要            | 一〇八 |
| 二  | 實施縣各級組織綱要之程序       | 一〇七 |
| 三  | 縣制縣政改革實施綱領草案       | 一二〇 |
| 四  | 地方自治實施方案           | 二一七 |
| 五  | 縣各級幹部人員訓練大綱        | 二七三 |
| 六  | 各級釐定縣等辦法           | 三五三 |
| 七  | 縣政府分設區署規程          | 三六三 |
| 八  | 縣各級衛生組織大綱          | 三九四 |
| 九  | 縣、市、國民兵團組織暫行條例     | 四四六 |
| 十  | 國民兵團區鄉、鎮、保各級隊部組織規程 | 四七五 |
| 十一 | 縣各級合作社組織大綱草案       | 五一五 |
| 十二 | 國民教育實施綱領           | 五五五 |
| 十三 | 縣各級警察組織大綱草案        | 六四七 |

|                              |         |
|------------------------------|---------|
| 十四、縣參議會章程草案·····             | 七二—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—八〇   |
| 十七、區署視察指導所屬鄉（鎮）保工作辦法草案·····  | 八〇—八一   |
| 十八、鄉（鎮）公所組織規程草案·····         | 八一—八四   |
| 十九、鄉（鎮）民代表會組織規程草案·····       | 八四—八六   |
| 二十、保辦公處組織章程草案·····           | 八七—八九   |
| 二十一、保應辦主要事務草案（保聯合辦公處通用）····· | 九〇—九二   |
| 二十二、保民大會章程草案·····            | 九三—九四   |
| 二十三、甲長選用章程草案·····            | 九五—九八   |
| 二十四、甲居民會議規則草案·····           | 九八—一〇一  |
| 二十五、各縣（市）頒發鄉鎮保圖記章程草案·····    | 九九—一〇〇  |
| 二十六、河南省縣各級組織綱要實施計劃·····      | 一〇一—一二二 |
| 二十七、河南省縣各級組織綱要實施計劃修正條文·····  | 一二二—一二三 |
| 二十八、河南省各縣縣政府組織規程·····        | 一二三—一二五 |

# 新選制的理論與實施 目次

三

|     |           |   |
|-----|-----------|---|
| 二十八 | 新選制之理論與實施 | 一 |
| 二十九 | 新選制之實施    | 一 |
| 三十  | 新選制之實施    | 一 |
| 三十一 | 新選制之實施    | 一 |
| 三十二 | 新選制之實施    | 一 |
| 三十三 | 新選制之實施    | 一 |
| 三十四 | 新選制之實施    | 一 |
| 三十五 | 新選制之實施    | 一 |
| 三十六 | 新選制之實施    | 一 |
| 三十七 | 新選制之實施    | 一 |
| 三十八 | 新選制之實施    | 一 |
| 三十九 | 新選制之實施    | 一 |
| 四十  | 新選制之實施    | 一 |
| 四十一 | 新選制之實施    | 一 |
| 四十二 | 新選制之實施    | 一 |
| 四十三 | 新選制之實施    | 一 |
| 四十四 | 新選制之實施    | 一 |
| 四十五 | 新選制之實施    | 一 |
| 四十六 | 新選制之實施    | 一 |
| 四十七 | 新選制之實施    | 一 |
| 四十八 | 新選制之實施    | 一 |
| 四十九 | 新選制之實施    | 一 |
| 五十  | 新選制之實施    | 一 |
| 五十一 | 新選制之實施    | 一 |
| 五十二 | 新選制之實施    | 一 |
| 五十三 | 新選制之實施    | 一 |
| 五十四 | 新選制之實施    | 一 |
| 五十五 | 新選制之實施    | 一 |
| 五十六 | 新選制之實施    | 一 |
| 五十七 | 新選制之實施    | 一 |
| 五十八 | 新選制之實施    | 一 |
| 五十九 | 新選制之實施    | 一 |
| 六十  | 新選制之實施    | 一 |
| 六十一 | 新選制之實施    | 一 |
| 六十二 | 新選制之實施    | 一 |
| 六十三 | 新選制之實施    | 一 |
| 六十四 | 新選制之實施    | 一 |
| 六十五 | 新選制之實施    | 一 |
| 六十六 | 新選制之實施    | 一 |
| 六十七 | 新選制之實施    | 一 |
| 六十八 | 新選制之實施    | 一 |
| 六十九 | 新選制之實施    | 一 |
| 七十  | 新選制之實施    | 一 |
| 七十一 | 新選制之實施    | 一 |
| 七十二 | 新選制之實施    | 一 |
| 七十三 | 新選制之實施    | 一 |
| 七十四 | 新選制之實施    | 一 |
| 七十五 | 新選制之實施    | 一 |
| 七十六 | 新選制之實施    | 一 |
| 七十七 | 新選制之實施    | 一 |
| 七十八 | 新選制之實施    | 一 |
| 七十九 | 新選制之實施    | 一 |
| 八十  | 新選制之實施    | 一 |
| 八十一 | 新選制之實施    | 一 |
| 八十二 | 新選制之實施    | 一 |
| 八十三 | 新選制之實施    | 一 |
| 八十四 | 新選制之實施    | 一 |
| 八十五 | 新選制之實施    | 一 |
| 八十六 | 新選制之實施    | 一 |
| 八十七 | 新選制之實施    | 一 |
| 八十八 | 新選制之實施    | 一 |
| 八十九 | 新選制之實施    | 一 |
| 九十  | 新選制之實施    | 一 |
| 九十一 | 新選制之實施    | 一 |
| 九十二 | 新選制之實施    | 一 |
| 九十三 | 新選制之實施    | 一 |
| 九十四 | 新選制之實施    | 一 |
| 九十五 | 新選制之實施    | 一 |
| 九十六 | 新選制之實施    | 一 |
| 九十七 | 新選制之實施    | 一 |
| 九十八 | 新選制之實施    | 一 |
| 九十九 | 新選制之實施    | 一 |
| 一百  | 新選制之實施    | 一 |