

# 「地方自治與新縣制」讀後

江 繼 五

今年春節，大年初六，在大家「恭喜恭喜」聲中，我收到一本好書——阮毅成先生所著「地方自治與新縣制」，我非常欣喜。書由台北忠孝東路四段聯經公司出版，定價每冊一五〇元。

本書內容，分三大輯，第一輯是地方自治綜論，包括中央分權與地方均權、縣各級組織、政治制度的改革、都市法律地位、鄉鎮組織、公職候選人考試、選舉訴訟、以及當前研究地方自治的方向等論述。第二輯是新縣制在浙江省的實施，包括改革地方行政組織、充實基層實施自治、浙江省實施縣各級組織綱要、及怎樣在戰時戰地實施新縣制等論述。第三輯是台灣實施地方自治分析，包括參與台灣地方自治研究會起草台灣地方自治法規、歷次地方自治法規修改、創制複決權行使的研究、論台灣省地方自治選舉制度的改進、台灣省縣市長候選人考試問題、鄉鎮地位與縣轄市、台灣省實施地方自治的檢討、以及新縣制與台灣省縣市現行制度之比較等論述，全書共三十餘萬言。

二

所謂新縣制，就是縣各級組織綱要，乃先總統蔣公所手訂，其重要內容：(一)明定縣為地方自治單位、(二)確定縣為法人鄉鎮為法人、(三)建立公民制度、(四)嚴定指揮監督界限、(五)設立各級議事機關、及(六)劃分經費負擔等。對地方自治之推行，實具啓導作用。此一綱要，頒行於對日抗戰時期——二十八年九月，浙江省首先全面推行，當時阮氏擔任浙江省政府民政廳長，在上述綱要未公布前，即籌設縣參議會，擴大鄉鎮編制，充實其組織，為新縣制之推行，打下基礎。故縣各級組織綱要一經公布，乃能貫徹推行，且卓著成效。先總統蔣公在「戡亂建國幹部訓練班的意義和任務」一文中說：「要建立政治的根本方針，建立適合於國情要求的制度，使一般民眾易於接受實行，從地方政治的真實成績上去領導民眾發揮民衆力量，加強民眾自衛，俾能保鄉保國，消滅共匪。這樣一來，共匪那種違背我們民族利益，破壞我們民族倫理和文化的暴行，便自然要被消滅的，為達此目的，就要實行我在抗戰時期手定的新縣制。」阮氏在本書內，對上述新縣制——縣各級組織綱要推行實況，有具體之記述，且提出推行之感想與意見，作深入之檢討。不但有歷史價值，而對今日地方自治之推行，尤具指

導作用。

三

台灣光復後，於民國三十八年，雖當時大陸為共匪竊據，戎馬倥傯之際，政府基於民主政治之一貫主張，與全省民意所趨之下，仍毅然決定在省縣自治通則未公布前，提前在台灣實施地方自治，於三十八年八月，設立台灣省地方自治研究會，聘請專家學者及地方人士共二十九人擔任委員，並由張厲生氏擔任主任委員，主持其事，專責研訂台灣地方自治法規。本書作者阮毅成先生為委員之一，此一委員會歷四月餘之工作，研訂完成台灣省縣市實施地方自治綱要及有關選舉法規等草案，送政府完成立法程序，公布實施。上述自治綱要，即現行之台灣省各縣市實施地方自治綱要，為現行台灣省縣市地方自治之基本法規，阮氏在委員會中，本其在浙江省推行新縣制之經驗，獻替良多，若干制度，多出自阮氏之建議。上述自治綱要總說明，並係阮氏之大作，阮氏在本書中說：「十一月六日下午，（按係三十八年）我在仁愛路二段八十八號家中，撰寫台灣省各縣市實施地方自治綱要總說明，至午夜二時寫成，共四千字。七日上午，面致張厲生氏，張

頗讚佩。十五日下午三時，提出地方自治研究委員會會議，經宣讀後，一致鼓掌通過，未改一字。……」上述總說明，為台灣實施地方自治之重要文獻，其原稿經由阮氏贈送台灣省博物館保存，該館並已為裝裱成冊，置放於玻璃櫃中，公開展覽。此外，並全文刊載於上述委員會所編印之「台灣地方自治研究專刊」中，惜此項專刊，如今已不易覓得，筆者保存一冊，因時歷三十年，不但紙張變色發黃，且因不知多少次之翻閱，而致表裡部分破損。上月台灣省議會許秘書長宗德兄來訪，（按許氏今已榮遷為省社會處長矣）道及省議會正計劃成立地方自治資料館，筆者當表意願將此冊，贈送未來之該館保存。效作者已將上述珍貴之文獻——自治綱要總說明全文輯入本書，使此一台灣地方自治之重要史料，賴以保存，實具重要意義。

台灣省各縣市實施地方自治綱要等自治法規，自三十九年四月公布實施後，今已七度全面檢討修改，除第五次以後，阮氏以「自覺精神體力，均不如前」而謙辭外，其餘每次修改自治法規，阮氏均受聘而參與其事。對地方自治法制之改進，貢獻至多。筆者以往服務民政廳，對有關地方自治問題，於阮氏尤多請益。本書對台灣地方自治法規之修改與演進，不但有週詳之紀述，而對台灣地方自治及選舉制度，其然，其所以然，書內更論述甚詳，誠研究地方自治之寶貴資料。台灣省民政廳，於民國四十四年，並曾設立專門委員會，為公行使創制複決權之研究，阮氏亦為委員之一，參與其事，研究完成台灣省各縣市

創制複決規程草案一種，報送中央參考。此項草案，可能如作者在自序中所敘：「因篇幅的關係，不能將我所寫的與所講的有關地方自治及新縣制的文字與言論，全部列入在這一本書中」的原因，未將草案全文輯入本書，殊為可惜。蓋目前除有關機關檔案外，對此項草案，已難蒐集，而四權之行使，為憲法第十七條所明定，亦即創制、複決之實施，為必然之事，惟時間問題而已。上述草案，對將來實施上述兩權之研究，為一重要資料。好在阮氏會顧慮及此，將其對行使創制、複決的論著、篇目及出版處所，附錄於本書之末，使讀者可以按索蒐集。阮氏對於台灣地方自治之實施，除上述參與設計外，並歷任台灣省縣市公職人員選舉罷免監察委員會委員，躬與選舉監察工作。書內，對於選舉監察工作及有關選舉風氣問題，均有深入的討論與特出的主張。

台灣縣市地方自治，鄉鎮市一級賦予法人地位，及鄉鎮市長由公民選舉問題，此一問題，多年來為若干人士所認為值得商榷的問題。阮氏在本書內非常肯定的指出：「鄉鎮亦為法人，乃先總統於民國二十九年手訂縣各級組織綱要中所規定的。新縣制在大陸施行的成效，至為顯著。真是深入敵後，遠及邊區。對充實基層、組訓民衆、動員人力，均有極大的貢獻。今日台灣鄉鎮，秩序安定，社會繁榮，人民康樂，較之當年大陸鄉村，不啻已是天堂。祇要上級不多予限制，在法令上、人事上、工作方法上，多予指導或鼓勵，自不難使其完成地方自治事業，善盡法人地位之責任。」對於鄉鎮長應否選舉問題，作者

更明白的說：「要將鄉鎮……長，不再由選舉產生，而改用委派，……那更是因噎而廢食。」阮氏認為要對選舉弊病所在，提出有效改進方法，停辦選舉，絕不是對症的藥劑。因此，本書對研究鄉鎮市一級自治地位與選舉存廢問題，更為值得一讀的書。

#### 四

我國地方自治，自國民政府成立後，雖積極規畫，但全面實施者，始於台灣。自民國三十九年公布台灣省各縣市實施地方自治綱要，實施縣市地方自治後，經過三十年之一再改進，不但已奠立基礎，且已有一套完整的制度。然今日坊間，討論地方自治問題的書籍固多，但皆多通論，對台灣地方自治之專門著作甚少。筆者往昔在民政廳服務期間，常有研究所同學，為寫研究報告，由友人介紹來訪，蒐集資料或討論問題，渠等均深以有關台灣地方自治之著作太少為苦。「地方自治與新縣制」一書，是阮氏數十年推行新縣制與研究地方自治理論與實務兼收並蓄的書。書內第三輯「台灣實施地方自治分析」，正為討論台灣地方自治之專著，填補了上述缺陷，解決研究台灣地方自治者所感受有關台灣地方自治者作太少之苦。雖然，阮氏在序文中謙虛的說：「我這一本地方自治與新縣制，並無太多的理論，也不十分完全。……我只是以自身經驗為主，注重事實的敘述，發揮個人的意見，故不必，也不能求其完全。也可以說，這一本書是我半生工作的紀錄，提供現在從事地方自治工作或對地方自治

與新縣制具有研究興趣者的真實資料。「正因為是「自身的經驗」與「事實的敘述」，適慶足「從事地方自治工作或對地方自治與新縣制具有研究興趣者」的需求，是每一個從事或研究地方自治者所要蒐集的書。

五

國父中山先生說：「地方自治者，國之基石也。」蔣總統經國先生說：「地方自治是政治建設的基本工作，也是建國的中心任務。」當此執政黨中央常會已通過制定公職人員選舉罷免單行法，並由從政同志於六個月內擬具草案送立法院審議，行見地方自治與民主政治將有突破性邁進之際，阮氏此書之問世，豈僅促進地方自治而已。



# 基督教與中國近代化論集

林治平 著

定價二十二元

基督教思想究竟自何時開始傳入我國，迄今仍是一個難解的謎，相傳耶穌的使徒之一多馬，曾在東漢明帝時將基督教傳入我國，雖然此一說法仍乏有力證據，至少證明基督教在中國亦屬歷史悠久的宗教。

自元明以來，教會雖不斷努力傳教，至若討論到基督教在中國之傳佈及其貢獻，則一般史書多一語帶過或語焉不詳，本書作者鑒此，乃就平日大學教讀之餘，摭拾有關資料，整理成書。

本書分四篇，乘順基督教在中國傳教種種沿革與遭遇，展開論列。第一篇是基督教在中國之傳播及其貢獻，第二篇論平民階級的英雄，第三篇評述丁韞良的生平與志事，第四篇談國父孫中山先生大學畢業前與基督教之關係。

讀者諸君經由本書，對基督教在我國的傳播工作，不但獲得史料方面的認識，或可因是體會教會對促進我國現代化的另一種意義。

臺灣商務印書館 發行