

廣東省的地方自治

——民國二十年代

王 萍

我國實行立憲、推行地方自治、肇始於清光緒末年。當時清廷受到國內、國外的壓力，做行君主立憲。其重要措施如官制改革、制憲、司法獨立等，不論其實效如何微小，總是中華帝制兩千年來的首次重大革新。就政治現代化觀點言，是具有劃時代意義的。然而清末新政外表固屬堂皇，實質卻甚貧乏。在推行地方自治方面，光緒間曾先後頒布「城鎮鄉地方自治章程」和「府廳州縣地方自治章程」。細察其內容，即知此兩種章程都是抄襲日本的制度。日本的現代化制度，在某些方面或許較清代為先進，但日本式地方自治並不完美，它仍停留在官治階段。在上述章程中，人民除了選舉自治職員外，別無權力可言。例如府廳州縣參事會會長，係由該府廳州縣的行政長官兼任，行政官吏仍保持原有的權力，所以與真正的「民治」尚有一大段距離。因此清末的地方自治是有名無實的。

民國成立以後，政局並不穩定。袁世凱當權時期，也曾頒布「地方自治試行條例」，把一縣劃分為若干自治區，每區設區董一人，自治員六至十人。區的上下別無組織。區董的任免權操在地方長官之手。而區內一切事務，雖經區董和自治員討論議決，必須經地方長官核准，始能生效。所以實際上還是官治。

及袁氏稱帝失敗，軍閥代起，各省形成割據。軍閥之間又派系林立，經年作戰。對人民則極盡搜括之能事，自不輕言民主與民治。而且，前述些許地方自治的設施，都被軍閥摧毀無遺了。^①

廣東省地處南隅，係革命策源之地，素為國父孫中山先生所重。民初北洋軍閥擾攘，破壞憲法，乃於民國六年斷然與北京政府決裂，再度以廣東為根據地，成立軍政府，孫中山先生任大元帥職，誓死護法。於是形成南北政府對立狀態。然而軍政府之內所包含的桂系、粵系軍人，對孫先生並非衷心擁護，且有暗通北京政府之態，故軍政府成立之後，仍然惡象環生。民國七年軍政府改組為七政務委員總裁

^① 軍閥時期各省戰況不一，如山西、雲南以地勢關係，少受戰事波及，地方自治略有成績。

合議制，削減孫先生之職權。孫先生乃辭職去滬，著述「地方自治開始實行法」，主張速行地方自治以爲民國立基礎，時爲民國九年。次年成立中華民國政府於廣東，孫中山先生被推爲大總統。粵系軍人陳炯明又於十一年叛變，孫先生再去上海。

廣東省政局在民國十一年下半年，爲陳炯明所把持。陳氏逼迫省政府與聯華公司（即英法支那有限公司）訂立「七厘半貨幣借款契約」，債額達二百萬英鎊。引起全省學生的激烈反對。

民國十一年底，滇、桂、粵軍聯合討伐陳炯明，敗之，廣州收復。次年一月孫大總統派胡漢民爲廣東省長，省內秩序略定。然陳炯明部又進犯石龍，桂系沈鴻英亦於是年叛。廣東省北部及東部陷入混戰局面。十三年黃埔陸軍官校成立招生，蔣中正先生爲校長。十四年三月孫中山先生逝世於北京。是年五月，胡漢民以代理大元帥名義發表宣言，誓守大元帥遺囑，實現地方自治，反抗帝國主義。可見孫先生期望地方自治之實現是始終一貫的。惜政局動盪，干戈不息，未能眼見其理想之實現，即棄世而去。

十四年七月，中華民國政府在廣州成立，採合議制，胡漢民等十六人爲政府委員，另設立軍事委員會，以蔣中正等八人爲委員。廣東省政府依照國民政府所頒政府組織法改組成立。設軍事、民政、財政、建設、商務、教育、農工七廳。同年省政府發布宣言說：「中國國民黨總理孫先生，自乙酉以來即以廣東爲革命運動之策源地，……民國既成，遂爲各省所重，而（民國）六年以來，尤爲革命政府之首都所在。然顧名思義，廣東必爲實行中國國民黨主義之模範地域。」^②用以激勵全省人民。宣言中並列舉省政府從政方針九條，除軍事、內政、實業外，特別提出：「扶植地方自治，以樹立民權之基礎。」爲廣東省地方自治奠下基石。此次省府宣言之特點，端在其觀念上的改變。廣東省政府以服務爲本職，爲人民謀幸福，減輕痛苦，如蠲除苛捐雜稅，肅清匪患，整理交通，發展工業等。而「根本之計，尤在使全省人民，及爲人民服務之軍隊與官吏，皆受中國國民黨之政治訓練……庶幾對外推倒帝國主義，對內掃除軍閥之工作，得以猛厲進行。」^③

不幸此後兩年廣東政局又生變故，胡漢民與粵軍總司令許崇智嫌隙日深，胡氏離粵赴蘇俄。而廣東共黨日益猖獗，增加了社會的不安。十五年三月廣東海軍叛變，發生所謂「中山艦事件」。十六年四月北伐軍攻佔上海、南京後，國民政府遷南京。廣東方面省政府改組，由李濟琛任省府主席。十七年北伐成功，全國統一。

^② 廣東省政府公報，第一期，第五頁，民國十四年七月十一日刊。

^③ 同上。

作為革命護法根據地之廣東，實應努力遵行孫中山先生生前所定的建國三階段：第一、軍政時期、第二、訓政時期、第三、憲政時期。民國十五年至十七年北伐期間為軍政時期。北伐結束，自十八年開始為訓政時期，定為六年。所謂訓政，其主要工作在培育地方人士的自治能力。換言之，人民必須瞭解如何行使四權（即選舉、罷免、創制、複決四權），才可真正負起自治的責任。孫中山先生於「建國大綱」第八條規定：「……人民曾受四權行使之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事；得選舉議員以議立一縣之法律。……」

十八年三月第三屆全國代表大會通過兩項有關地方自治之議案：一、確定縣為自治單位，努力扶植民治。二、制定地方自治法，並規定其強制部份。同年，邵元冲撰寫「訓政時期的社會基本建設」一文，對地方自治的真義，解釋得很清楚。他說：「總理在政治上最大的目的，就是要做到主權在民。要做到主權在民，就一定要使民衆懂得民權的意義，和明瞭民權的運用。如若不然，那麼雖有地方自治的名目，有地方議會的組織，事實上還是由少數人操縱、利用。」^④

十九年北方反對南京政府的聲勢又漸高漲，廣東省亦響應之。尤其汪精衛、胡漢民與蔣中正之間，岐見更深。民國二十年五月，又有廣東國民政府之出現。唯地方自治仍為廣東省府所重視。據同年出版的「廣東民政廳籌辦地方自治」書中所載，民政廳長林翼中曾指出推行地方自治的基本問題，他說：「我們廣東鄉間的人民，對於政治觀念還是很薄弱，一般老百姓大都只知道納糧為他們應盡的義務，不獨關於黨國大事不聞不問，就是關係到自身利害的事，也常常不注意。往往等到禍患臨頭，才去聯絡反抗，做出暴動的事情來。」^⑤事實上，此情況不僅廣東為然，在教育尚未普及之前，全國佔絕大多數的鄉村農人，恐怕都不明瞭民權為何物。孫中山先生對此事實知之頗深，所以決定在憲政之前，要有一段訓政的階段。然尚有一些政治學者，認為人民智識程度未達一定水準，萬難實行四權。孫先生不同意這種看法，力主在廣東省積極從事訓練與培育的工作。例如派遣地方自治協助員前往各鄉鎮作宣傳與訓練，就是很根本的工作。如訓政成功，人民能自動管理公共事務，其進一步的能效在消極方面足以杜絕貪官污吏勢力之萌芽，與封建思想之復活；在積極方面足以促進人民政治能力之發展，使國家組織更形健全，社會幸福由此增進。廣東省人民既有革命的精神，各種設施亦較他省為先，故對於訓政工作中

④ 廣東民政，第四十九期，第三十五頁，民國十八年刊。

⑤ 廣東民政廳籌辦地方自治實況，第一頁至六頁，民國二十年出版。

之地方自治更須加倍努力，以爲表率。但廣東省的政局一直動盪不定，自治工作亦呈舉步維艱之態。

至民國二十年六月，國民黨三次五中全會，爲了一致討伐共軍，實行協調政策，推胡漢民爲中央政府委員兼立法院院長。九月間發生東三省九一八事變，國難益急。同年十一月四次一中全會爲了團結內部，促使蔣中正下野，並決定國民黨改組案。結果於二十一年一月由蔣中正、汪精衛攜手合作，成立新國民政府，解除了廣東政府。自孫中山先生逝世之後，國民政府幾經分合改組，總算趨於安定。廣東省也完全聽命於中央政府。所以，在地方自治的建設方面，雖然十八年起，卽有相當進展，但真正步上正軌，則在二十年至二十四年間的四、五年。

茲依據當時資料，將廣東省辦理地方自治情況分述於后：

(一) 實施縣自治之程序

據內政部規定，民國十八年應完成縣自治之事項及本省辦理情況如下：

1. 劃一縣市制度，廢除道及縣佐。
本省道及縣佐久經廢除。
2. 頒定縣市組織法，督促各省依法組織。
奉頒市縣組織法已轉行遵照辦理。
3. 督促各省設立地方行政人員訓練機關，考試及訓練縣長及地方行政人員。
本省因軍費浩繁，庫帑奇絀，故尙未設立此項機構。又本省於十八年十一月間曾舉行考試縣長一次，但未設訓練。
4. 由內政部商承考試院考試區長或酌量情形委託各該省政府辦理。
本省各縣自治區域尙未劃定，故未舉行區長考試。
5. 由內政部監督各省政府訓練區長，其鄉鎮閭鄰等長之訓練由省政府監督所屬各縣市辦理，並得分區爲之。
本省尙未辦理。
6. 凡各縣市原有屬於各該縣市之收入應一律作爲自治經費，由各縣市政府編製自治經費預算書，送各該省政府審定，其有不敷者，就省賦稅項下呈請各該省政府核准劃撥。
本省業經通令各縣將收入數目列報以憑籌劃。
7. 分行各省從速指定收入儲備辦理自治臨時經費。
本省軍需浩繁、庫帑奇絀，暫未能遵辦。
8. 厘定各省劃區勦匪辦法，呈請中央派隊嚴勦，同時實行清鄉。

本省於十七年間已舉辦清鄉，且頗有成效，旋於十八年五月，土匪乘機蠢動，地方不無騷擾，一俟軍事結束，當可繼續辦理。

9. 化除地方不正當團會，實行改編或編練地方保衛團。

本省不正當團會已經通令化除。本省再經辦理保甲，故對地方保衛團擬從緩編練，經另文呈報。

10. 編制縣市公安局，劃設公安分局，劃設分駐所及巡邏區，編練警察。

本省多經遵辦。

11. 厘定各級公安局警官及警士額數、審定警察預算、確定警察經費。

本省已著手籌劃。

12. 考核警官及警士之任用、督促各省籌設訓練機關、審定警察訓練課本。

本省訓練警官專設有警官學校一所，辦理尙有成績。

13. 各縣市依照戶口調查統計報告規則及表式，辦理戶口調查，依據調查結果劃定區鄉鎮間鄰。

本省業經通飭各縣市遵辦，並據先後呈報辦理情形，其成績尙佳。

14. 依照縣市組織法厘定縣市等級，改組縣市政府。

本省厘定各縣等級一案，業經擬定呈奉核准照辦，惟限於經費，故一時未能改組。

15. 整理各縣市疆界，依縣市組織法劃分區鄉鎮各自治區。

本省各縣縣界厘定已久。

16. 縣市政府協同國民黨黨部提倡識字運動，編定白話刊物廣爲宣傳，縣市政府派員分赴各地舉行巡迴演講。

本省均經通飭遵辦。

17. 辦理賑災，實施工賑。

本省已隨時辦理。

(二)養成自治人才及增設各縣自治科

籌辦地方自治，頭緒萬端，且創辦伊始，一切法規與辦事手續，未必人盡諳通。況本省教育尙未普及，專門人才尤覺缺乏，故養成自治人才，實爲當務之意。民國二十年十月間，民政廳籌設地方自治人員養成所，招考中學以上畢業生一百二十名入所訓練，以養成自治專才。又因辦理自治以縣爲單位，本省各縣轄境，多屬遼濶，縣長政務繁劇，對於全縣地方自治，非增專科不足以專責成而資應付。故於養成所學員畢業後，即分飭各縣設立自治科，並委各畢業學員充當各縣自治科長

員，從此責有專司以利自治之進行。

(三)訓練自治人員

孫中山先生手訂「建國大綱」中，雖以縣為自治單位，然在一縣之中，立於縣政府與鄉鎮公所之間而為聯絡之樞紐者，厥為區公所。主持區公所事務苟得其人，不特縣府資為臂助，即縣自治之推行，亦必較易。民國二十一年三月，民政廳設立地方自治工作人員訓練所，抽調各縣區委員及候補當選人，輪流入所訓練。畢業期間定為三個月，期滿回縣服務。迨二十三年七月，又以縣參議會為一縣之民意機關，縣參議員之言論措施，是否適當，亦應特別注意。乃於全省行政會議中討論縣參議員之訓練問題。經議決，成立縣參議員訓練班，調遣各縣參議員入所訓練。復以負有指導人民行使四權之縣鎮里長副亦不容忽視，於縣參議員訓練班成立後，即訂定各縣鄉鎮里自治人員輪流訓練辦法，並委派各縣鄉鎮里自治訓練員，分赴各縣輪流訓練，藉以培育自治能力，養成良好之幹部人才。至二十四年止地方自治工作人員訓練班，已歷十期。縣參議員訓練班，亦經兩屆畢業，總人數不下兩千。且迭據各方報告，此項畢業學員回縣服務後，類能本其所學，盡忠職守，深得社會人士之稱贊。至於各地畢業學員，頗多被選為省參議員，或繼續當選本級職務者，更足徵其能孚衆望。

(四)自治區域之劃分

劃分自治區域，本為辦理自治之要務，本省籌辦自治之初，因經費所限，未能派員詳為勘劃，只由各縣市就原有區域劃分呈報核定施行。其中有發生爭執者，即由民政廳行縣復勘繪圖呈核，或由廳派員勘查，一面依照地勢、歷史及經濟等關係，以定劃分之標準。計自民國二十年至二十四年，中經第一、二屆之選舉，各自治區域之分合變更，大概逐漸確定。二十三年二月為使各區鄉界線益臻明瞭起見，曾訂定各縣自治區域圖繪製辦法及各種圖例，分發各縣遵照。至廿四年全省共有七百五十區，一萬三千五百四十六鄉，六百八十八鎮，四十六坊。

民國二十三年各縣自治區域表^⑥

| 縣 市 局 別 | 區 數 | 鄉 數 | 鎮 數 | 坊 數 | 參議員名額 |
|---------|-----|-----|-----|-----|-------|
| 南 海 | 12 | 130 | 12 | | 36 |
| 中 山 | 9 | 361 | 7 | | 27 |
| 東 莞 | 11 | 164 | 2 | | 33 |

⑥ 本表錄自林翼中撰「廣東省地方自治概況」，民國廿四年出版。

| | | | | | |
|---|---|----|-----|----|----|
| 臺 | 山 | 22 | 330 | 4 | 35 |
| 順 | 德 | 10 | 199 | 5 | 30 |
| 新 | 會 | 16 | 228 | 17 | 48 |
| 陽 | 江 | 10 | 434 | 20 | 30 |
| 清 | 遠 | 4 | 60 | 10 | 12 |
| 惠 | 陽 | 14 | 384 | 32 | 28 |
| 番 | 禹 | 8 | 354 | 8 | 24 |
| 潮 | 安 | 8 | 56 | 9 | 24 |
| 茂 | 陽 | 9 | 143 | 8 | 27 |
| 揭 | 名 | 6 | 154 | 2 | 18 |
| 高 | 陽 | 8 | 73 | 9 | 24 |
| 瓊 | 粟 | 9 | 108 | 5 | 27 |
| 曲 | 山 | 11 | 155 | 17 | 33 |
| 合 | 江 | 6 | 38 | 1 | 18 |
| 梅 | 浦 | 32 | 526 | 59 | 32 |
| 開 | 縣 | 10 | 342 | 15 | 30 |
| 文 | 平 | 10 | 102 | | 20 |
| 靈 | 昌 | 9 | 286 | 21 | 18 |
| 信 | 山 | 9 | 153 | 6 | 18 |
| 興 | 宜 | 6 | 141 | 2 | 18 |
| 陸 | 寧 | 16 | 358 | 5 | 16 |
| 英 | 豐 | 16 | 315 | 1 | 16 |
| 海 | 德 | 8 | 51 | 2 | 24 |
| 廉 | 豐 | 9 | 226 | 34 | 18 |
| 博 | 江 | 7 | 213 | 11 | 21 |
| 欽 | 羅 | 13 | 198 | 30 | 26 |
| 廣 | 縣 | 10 | 157 | 7 | 30 |
| 饒 | 寧 | 9 | 293 | 1 | 18 |
| 河 | 平 | 10 | 98 | 3 | 20 |
| 澄 | 源 | 12 | 83 | 3 | 24 |
| 陽 | 海 | 9 | 120 | | 18 |
| 化 | 春 | 6 | 149 | 4 | 18 |
| 海 | 縣 | 7 | 150 | 2 | 14 |
| 增 | 康 | 8 | 314 | 22 | 16 |
| | 城 | 12 | 376 | 11 | 24 |

| | | | | | |
|---|---|----|-----|----|----|
| 普 | 寧 | 9 | 151 | 4 | 18 |
| 南 | 雄 | 9 | 54 | 1 | 18 |
| 電 | 白 | 9 | 180 | 13 | 18 |
| 五 | 華 | 8 | 178 | 1 | 24 |
| 雲 | 浮 | 6 | 60 | 1 | 12 |
| 三 | 水 | 5 | 101 | 4 | 15 |
| 羅 | 定 | 6 | 129 | 1 | 18 |
| 防 | 城 | 8 | 63 | 13 | 16 |
| 遂 | 溪 | 9 | 277 | 6 | 18 |
| 惠 | 來 | 6 | 102 | 1 | 12 |
| 僭 | 縣 | 8 | 189 | 23 | 16 |
| 德 | 慶 | 8 | 76 | 2 | 16 |
| 龍 | 川 | 7 | 124 | 5 | 14 |
| 鶴 | 山 | 8 | 177 | 5 | 16 |
| 大 | 埔 | 8 | 181 | 3 | 16 |
| 恩 | 平 | 12 | 107 | 2 | 12 |
| 鬱 | 南 | 13 | 54 | 1 | 13 |
| 連 | 縣 | 5 | 77 | 4 | 15 |
| 陽 | 山 | 4 | 20 | 1 | 12 |
| 紫 | 金 | 6 | 69 | 1 | 12 |
| 崖 | 縣 | 5 | 86 | 1 | 10 |
| 定 | 安 | 9 | 159 | 12 | 18 |
| 四 | 會 | 3 | 57 | 6 | 9 |
| 萬 | 寧 | 4 | 63 | 3 | 8 |
| 新 | 興 | 6 | 117 | 1 | 12 |
| 澄 | 邁 | 7 | 175 | 12 | 14 |
| 豐 | 順 | 5 | 114 | 2 | 10 |
| 花 | 縣 | 6 | 154 | 24 | 12 |
| 始 | 興 | 7 | 139 | 5 | 14 |
| 臨 | 高 | 6 | 240 | 8 | 12 |
| 和 | 平 | 11 | 80 | 2 | 11 |
| 寶 | 安 | 7 | 90 | 4 | 14 |
| 吳 | 川 | 9 | 120 | 3 | 19 |
| 翁 | 源 | 7 | 152 | 7 | 14 |
| 連 | 平 | 5 | 50 | 1 | 10 |
| 佛 | 岡 | 5 | 99 | 2 | 10 |

| | | | | | | |
|---|---|-----|-------|-----|----|------|
| 龍 | 門 | 12 | 108 | 3 | | 12 |
| 新 | 豐 | 5 | 74 | | | 10 |
| 徐 | 聞 | 6 | 142 | 26 | | 12 |
| 從 | 化 | 6 | 79 | 2 | | 12 |
| 陵 | 水 | 4 | 52 | 3 | | 12 |
| 平 | 遠 | 3 | 120 | | | 9 |
| 封 | 川 | 6 | 84 | 4 | | 12 |
| 樂 | 昌 | 10 | 104 | 9 | | 20 |
| 高 | 明 | 6 | 145 | | | 12 |
| 連 | 山 | 6 | 32 | | | 12 |
| 仁 | 化 | 5 | 45 | | | 15 |
| 蕉 | 嶺 | 6 | 78 | 3 | | 12 |
| 樂 | 會 | 5 | 94 | 2 | | 10 |
| 瓊 | 東 | 6 | 65 | 6 | | 12 |
| 感 | 恩 | 5 | 81 | 14 | | 10 |
| 乳 | 源 | 5 | 57 | 1 | | 10 |
| 昌 | 江 | 4 | 58 | 3 | | 12 |
| 開 | 建 | 5 | 66 | 1 | | 10 |
| 南 | 澳 | 3 | 24 | | | 9 |
| 赤 | 溪 | 3 | 25 | | | 9 |
| 汕 | 頭 | 5 | | | 46 | 24 |
| 梅 | 菜 | | | 11 | | 3 |
| 總 | 數 | 750 | 13546 | 688 | 46 | 1680 |

(五)自治人員之獎卹與懲戒

自治人員既受民衆委託辦理自治事務，則其工作之能否努力，影響自治前途至爲鉅大。本省於二十二年三月，奉頒縣地方自治人員考績章程及暫行獎懲章程之後，凡各縣自治人員，辦理自治著有成績者，無不酌予獎勵；營私舞弊，放棄職守者，亦按其情節，或予申戒，或予記過、停職，以樹彰善癉惡之風聲。復以自治工作與一切反革命勢力背道而馳，其努力任事者，恆遭土劣所嫉忌，甚或有乘機殺害者，故於考績章程及獎懲章程之外，復訂自治工作人員撫卹章程，務使自治人員得以安心服務，而自治工作易於推行。

(六)實施人口總調查及辦理人事登記

自治區域之劃分，大都以人口密度爲標準，而自治公權之取得，尤賴平民籍之

確定。此孫中山先生於地方自治開始實行法中，定人口調查為推行自治之首務也。本省既負有推行自治之責，故於二十二年三月，即依照本省三年施政計劃，訂定全省人口調查實施方案及實施程序，並成立全省各級人口調查事務處。二十二年間，全省各級人口調查事務處業經次第成立，為迅速完成人口調查任務計，故又於二十三年四月，頒發人口調查表式、統計概要及人口調查須知等。並定同年十月一日為全省人口總調查日期。至各縣前奉當地軍政機關命令調查清楚者，亦須屆時舉行覆查，以昭縝密。現在全省人口調查，大致就緒，將來統計完竣，則各縣人口確數，自可瞭然。但滄海桑田，人事之變遷靡窮，若人口調查完畢，而無人事登記，則人口增減，將不能得其確數。故於舉行人口總調查以後，即分飭各縣市依照內政部所頒之戶籍法，設置戶籍管轄區，並派鄉鎮坊長兼充戶籍主任。復以人事登記手續至繁，不可無監督及指導之方也，於是又規定以縣市政府為監督機關，以區長從事指導，務使對於人民之出生死亡遷徙及失蹤等事項，詳為登記，從此可得人口確數矣！

(七)省參議會之成立

本省之代表民意機關，在清末則有諮議局、民元、民八年則有省議會。由於內亂頻仍，民生凋敝，加以人民對於四權之行使，未受相當訓練，故所謂代議制度與民治之旨，相去甚遠。故於軍政時期告終後，即努力辦理自治，訓練人民行使四權，以培育真正民治之基礎。經數年之努力，本省各縣、區自治組織既先後完成，而三年計劃之實施，又有待於民衆之襄助，故國民政府西南政務委員會，於二十二年六月，頒布廣東省參議會組織規程，及選舉規則。二十三年六月，委派民政廳長兼任選舉總監督，負責辦理選舉事宜，並由各縣市長兼任縣市選舉監督。同時成立選舉總監督事務所及縣市事務所，積極指導人民從事選舉。迨八月上旬，各縣市及各界團體與華僑之省參議員，均次第選出，乃定於八月十五日為省參議會成立之期。省參議會成立後，即舉行全體參議員會議，並根據各地民衆之需要，議決重要議案八十七宗，以備政府採納，官民合作此其基也。

(八)自治經費之籌措

自治經費分經常費及事業費兩種，在民國十八年至廿年間為籌備時期，支出以經常費為主，事業費則視需要臨時募集。按照規定，自治經費應由地方款撥支，但事實上未能辦到。除縣參議會經費多數由縣地方款項下撥支外，區公所經費只能一部份由縣補助，一部自籌；至於鄉鎮公所經費，亦有由縣府統籌統支的，但大多數仍是自籌自給。後來地稅改由鄉鎮長代支，曾有以應繳地稅總額留鄉項下提扣百分

之十六，撥支鄉公所之議，但迄未實行。至各級自治經費既係自籌自給，頗苦無從統計。然其籌款來源大致如下：

參議會經費來源：地方款留一成、錢糧項下、客票附加、鑛業報效、地稅項下、雜捐及附加、警衛隊經費、及戶口特別捐項下，防務附加、縣行政費項下、田畝附加，各區自治費項下、各區公所田租項下。

區公所經費來源：縣地方款、防務附加、雜捐及附加、投詞費及罰金、煙館報效、地稅項下，各鄉攤派戶口捐、自治捐、警衛隊費項下，區地方款臨時地稅項下帶收、按姓攤派、田租及附加、屠宰捐及附加。

鄉鎮公所經費來源：戶口捐、防務附加、煙燈附加、雜捐及附加、田畝派款、丁口派款、商店攤派、警衛隊經費及戶口捐項下、各里攤派、按戶科派、殷富攤派，由區公所撥支，縣政府補助，屠宰捐及附加。

據民國二十六年調查資料，縣參議會年支最多者為新會縣，計九千四百八十元。最少者為感恩縣，計一千零五十六元。區公所年支最多者為高要縣之第五區，計一萬三千七百餘元。最少者為大埔縣之第二區，計一百二十元。鄉鎮區公所年支最多者為南海縣之鹽步鄉，計二千八百六十八元。最少者為吳川縣之芝鄉，僅支四元。至根本無經費可言者暫不列入。

綜合計算，縣參議會之經費，大約縣府撥支者佔十分之九，自籌者為數無幾。區公所之經費則補助、自籌各半。鄉公所之經費，屬縣府補助者約佔十分之三，自籌者十分之七。至於各縣經費究有若干？據各縣查報數目如后：

| 縣別 | 自治經費調查表列報數目 | 未填調查表或填列不完全代為推算補列數目 | | | | | | 合計 (每年共支數) | 附記 | | |
|----|-------------|---------------------|----|-----------|-----|------------|------------|---------------|--------------------------|-----------|------------|
| | | 縣參議會經費 | 區數 | 區公所經費 | 鄉鎮數 | 鄉鎮公所經費 | 地方款預算所列自治費 | | | | |
| 南海 | 176,209.00 | | | | | | 49,220.00 | 176,209.00 | 地方款預算數不列入合計數之內，仿此，註明單位：元 | | |
| 香山 | 未報 | 6,780.00 | 8 | 24,000.00 | 48 | 40,320.00 | 75,120.00 | 71,100.00 | | | |
| 東莞 | " | 5,700.00 | 6 | 18,000.00 | 101 | 84,840.00 | 8,640.00 | 108,540.00 | | | |
| 順德 | 257,883.72 | | | | | | 2,340.00 | 257,883.72 | | | |
| 中山 | 未報 | 6,420.00 | 9 | 27,006.00 | 374 | 314,160.00 | 未編 | 347,640.00 | | | |
| 新會 | " | 9,480.00 | 16 | 48,000.00 | 272 | 228,480.00 | 72,840.00 | 285,960.00 | | | |
| 臺山 | 94,796.60 | | | | | | 163 | 136,920.00 | | 25,680.00 | 231,716.60 |
| 增城 | 未報 | 6,564.00 | 12 | 28,800.00 | 288 | 190,080.00 | 31,640.00 | 229,444.00 | | | |
| 三水 | " | 5,844.00 | 5 | 12,000.00 | 46 | 38,640.00 | 73,028.00 | 56,484.00 | | | |
| 清遠 | 94,512.00 | | | | | | 48,574.00 | | | | |

| | | | | | | | | |
|----|------------|----------|----|-----------|----|-----------|-----------|------------|
| 寶安 | 15,020.00 | | | | 37 | 31,080.00 | 未編 | |
| 花縣 | 未報 | 4,380.00 | 6 | 8,640.00 | 58 | 48,720.00 | 5,060.00 | 61,740.00 |
| 從化 | 19,440.00 | | | | | | 18,752.00 | 19,440.00 |
| 龍門 | 6,480.00 | | | | 29 | 24,360.00 | 960.00 | 31,200.00 |
| 佛岡 | 4,046.00 | | | | 25 | 21,000.00 | 1,740.00 | 25,046.00 |
| 赤溪 | 9,575.00 | | | | | | 未編 | 9,575.00 |
| 高安 | 135,564.80 | | | | | | 19,807.00 | 135,564.80 |
| 四會 | 未報 | 3,180.00 | 3 | 4,320.00 | 29 | 24,360.00 | 27,388.00 | 31,860.00 |
| 新興 | " | 4,500.00 | 6 | 8,640.00 | 53 | 44,520.00 | 2,280.00 | 57,660.00 |
| 高明 | 29,932.00 | | | | | | 6,132.00 | 29,932.00 |
| 廣寧 | 48,636.00 | | | | | | 54,180.00 | 48,036.00 |
| 鶴山 | 未報 | 4,620.00 | 8 | 11,520.00 | 50 | 42,000.00 | 6,180.00 | 58,140.00 |
| 德慶 | " | 4,776.00 | 8 | 11,520.00 | 78 | 18,720.00 | 5,380.00 | 35,016.00 |
| 封川 | 5,175.00 | | | | 88 | 21,120.00 | 3,988.00 | 26,295.00 |
| 開建 | 20,455.09 | | | | | | 3,460.00 | 20,455.69 |
| 開平 | 92,640.00 | | | | | | 6,480.00 | 92,640.00 |
| 恩平 | 54,831.20 | | | | | | 31,214.00 | 54,831.20 |
| 羅定 | 11,782.00 | | | | | | 4,798.00 | 11,782.00 |
| 雲浮 | 7,517.20 | | | | | | 5,292.00 | 9,517.20 |
| 鬱南 | 未報 | 4,656.00 | 13 | 18,720.00 | 78 | 18,720.00 | 6,892.00 | 42,096.00 |
| 惠陽 | 47,000.00 | | | | | | 62,620.00 | 47,000.00 |
| 博羅 | 44,160.00 | | | | | | 7,160.00 | 44,160.00 |
| 海豐 | 55,196.00 | | | | | | 6,848.00 | 55,196.00 |
| 陸豐 | 205,000.00 | | | | | | 38,980.00 | 205,000.00 |
| 龍川 | 47,526.00 | | | | | | 3,440.00 | 47,526.00 |
| 連平 | 未報 | 1,932.00 | 5 | 7,200.00 | 58 | 13,920.00 | 2,536.00 | 23,052.00 |
| 河源 | " | 5,400.00 | 12 | 28,800.00 | 86 | 56,760.00 | 5,520.00 | 90,960.00 |
| 和平 | " | 3,000.00 | 4 | 5,760.00 | 36 | 30,240.00 | 3,000.00 | 39,000.00 |
| 新豐 | 31,992.00 | | | | | | 2,744.00 | 31,992.00 |
| 紫金 | 24,860.00 | | | | | | 12,652.00 | 24,860.00 |
| 潮安 | 129,706.40 | | | | | | 3,780.00 | 129,706.40 |
| 潮陽 | 未報 | 6,936.00 | 9 | 27,000.00 | 74 | 62,160.00 | 75,860.00 | 96,096.00 |
| 揭陽 | 84,576.00 | | | | | | 56,844.00 | 84,576.00 |
| 澄海 | 99,888.72 | | | | | | 未編 | 99,888.72 |
| 饒平 | 77,148.00 | | | | | | 9,780.00 | 77,148.00 |
| 惠來 | 未報 | 4,380.00 | 6 | 8,640.00 | 52 | 43,680.00 | 37,428.00 | 56,700.00 |

| | | | | | | | | |
|---|---|-----------|----------|---|-----------|-----------|------------|-----------|
| 普 | 寧 | 37,140.00 | | | 38 | 31,920.00 | 27,256.00 | 69,024.00 |
| 大 | 埔 | 12,592.00 | | | | | 未編 | 12,592.00 |
| 豐 | 順 | 54,251.10 | | | | | 4,048.00 | 54,251.10 |
| 南 | 澳 | 8,144.00 | | | 18 | 4,320.00 | 120.00 | 12,464.00 |
| 梅 | 縣 | 45,334.00 | | | | | 8,760.00 | 45,334.00 |
| 興 | 寧 | 27,720.00 | | | | | 24,880.00 | 27,720.00 |
| 五 | 華 | 未報 | 5,040.00 | 8 | 19,200.00 | 50 | 42,000.00 | 4,880.00 |
| 平 | 遠 | 27,144.00 | | | | | 1,200.00 | 27,144.00 |
| 蕉 | 嶺 | 15,546.00 | | | | | 3,480.00 | 15,546.00 |
| 南 | 雄 | 50,740.80 | | | | | 84,924.00 | 50,740.80 |
| 樂 | 昌 | 19,380.00 | | | 118 | 28,320.00 | 6,760.00 | 47,700.00 |
| 始 | 興 | 8,914.00 | | | | | 11,358.00 | 8,914.00 |
| 仁 | 化 | 3,570.00 | | | 17 | 14,280.00 | 3,192.00 | 17,850.00 |
| 曲 | 江 | 20,502.40 | | | | | 46,218.00 | 20,502.40 |
| 翁 | 源 | 13,552.00 | | | | | 5,720.00 | 13,552.00 |
| 英 | 德 | 未報 | 6,324.00 | 8 | 19,200.00 | 40 | 33,600.00 | 8,580.00 |
| 乳 | 源 | 8,984.80 | | | | | 67 | 16,080.00 |
| 連 | 縣 | 未報 | 4,620.00 | 5 | 7,200.00 | 41 | 34,440.00 | 11,900.00 |
| 連 | 山 | 11,862.00 | | | | | 3,275.00 | 11,862.00 |
| 陽 | 山 | 34,140.00 | | | | | 4,324.00 | 34,140.00 |
| 茂 | 名 | 41,820.00 | | | | | 71,256.00 | 41,820.00 |
| 電 | 白 | 40,560.00 | | | | | 36,720.00 | 40,560.00 |
| 化 | 縣 | 56,050.00 | | | | | 48,240.00 | 56,050.00 |
| 吳 | 川 | 29,609.30 | | | | | 12,204.00 | 29,609.30 |
| 信 | 宜 | 39,531.00 | | | | | 21,960.00 | 39,531.00 |
| 廉 | 江 | 15,828.06 | | | | 224 | 147,840.00 | 9,508.00 |
| 海 | 康 | 48,000.00 | | | | | 11,805.00 | 48,000.00 |
| 遂 | 溪 | 16,253.00 | | | | 276 | 66,240.00 | 4,656.00 |
| 徐 | 聞 | 11,408.00 | | | | 36 | 30,240.00 | 12,708.00 |
| 陽 | 江 | 未報 | 7,644.00 | 9 | 27,000.00 | 84 | 70,560.00 | 6,360.00 |
| 陽 | 春 | 48,366.00 | | | | | 6,620.00 | 48,366.00 |
| 瓊 | 山 | 96,604.00 | | | | | 47,440.00 | 96,604.00 |
| 文 | 昌 | 39,904.00 | | | | | 8,565.00 | 39,904.00 |
| 定 | 安 | 25,272.00 | | | | | 40,020.00 | 25,272.00 |
| 儋 | 縣 | 12,609.70 | | | | | 800.00 | 12,609.70 |

| | | | | | | | | | |
|---|---|-----------|----------|----|-----------|----|-----------|-----------|--------------|
| 澄 | 邁 | 17,413.00 | | | | | | 18,870.00 | 17,413.50 |
| 臨 | 高 | 15,204.00 | | | | | | 4,560.00 | 15,204.00 |
| 樂 | 會 | 32,056.52 | | | | | | 20,252.00 | 32,056.52 |
| 瓊 | 東 | 21,600.00 | | | | | | 4,572.00 | 21,600.00 |
| 崖 | 縣 | 11,468.00 | | | | | | 29,330.00 | 11,486.00 |
| 陵 | 水 | 8,137.60 | | | | | | 未編 | 8,137.60 |
| 萬 | 寧 | 20,454.00 | | | | | | 3,174.00 | 20,454.00 |
| 感 | 恩 | 3,600.00 | | | | | | 15,710.00 | 3,600.00 |
| 昌 | 江 | 3,000.00 | | | | 9 | 7,560.00 | 3,000.00 | 10,560.00 |
| 欽 | 縣 | 未報 | 5,568.00 | 10 | 24,000.00 | 60 | 50,400.00 | 24,996.00 | 79,908.00 |
| 防 | 城 | 19,334.00 | | | | | | 6,020.00 | 19,334.00 |
| 合 | 浦 | 21,889.90 | | | | 98 | 82,320.00 | 未編 | 104,029.90 |
| 靈 | 山 | 8,632.00 | | | | | | 26,072.00 | 8,632.00 |
| 樂 | 東 | 未報 | 1,275.00 | | | | | 未編 | 1,275.00 |
| 保 | 亭 | " | 1,275.00 | | | | | " | 1,275.00 |
| 白 | 沙 | " | 1,275.00 | | | | | " | 1,275.00 |
| 合 | 計 | | | | | | | | 5,749,090.40 |

⑦

(九)各縣縣等之劃分

內政部據中央政治會議第二百零七次會議，修正通過訓政時期完成縣自治實施方案，並發布各省分年進程序，其十八年進之事項中有：「依照縣市組織法厘定縣市等級」一條。廣東省政府即令民政廳劃定縣等。民政廳據此擬定劃分辦法呈省府，經省府第五屆委員會第五十三次會議議決照辦，遂呈報內政部備案。

本省劃分縣等之辦法，面積每五百方里為一分，人口每一萬為一分，富力每萬元為一分。定總分一百分以上者列為一等。共計一等縣有十五縣。總分在五十五分以上者為二等縣，計二十九縣。其縣未滿五十五分者為三等縣，計五十縣。至於各縣面積，係根據陸軍測量局所測定者，人口一項係根據縣務調查巡察報告，及郵政局民國十五年所報告者。富力一項，田賦、契稅、雜稅係根據財政廳所開列，地方款係根據縣務調查表及巡察報告計算者。

修正廣東縣等表：面積每五百方里為一分

人口每一萬為一分

富力每萬元為一分

(7) 本表錄自陸宗祺撰「廣東地方自治概況」，民國廿六年刊。

(各種數目五以下捨，五以上入)

| 縣別 | 面積人口 | | | 富力 | | | | | | | 合計 | 平均 | |
|----|---------|----|-----------|-----|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----|-----|----|
| | (方里) | 得分 | (人) | 得分 | 國稅 | | | 地方稅 | | 總數 | | | 得分 |
| | | | | | 田賦 | 稅契 | 雜契 | 縣署收入 | 警署收入 | | | | |
| 南海 | 3,833 | 8 | 997,006 | 100 | 249,582 | 60,000 | 235,205 | 526,001 | | 1,070,788 | 107 | 215 | 71 |
| 中山 | 8,671 | 17 | 約 830,000 | 83 | 220,125 | 100,000 | 74,543 | 214,210 | 138,588 | 747,466 | 75 | 175 | 58 |
| 東莞 | 8,242 | 16 | 1,157,437 | 116 | 196,944 | 30,000 | 69,280 | 60,000 | 67,176 | 423,400 | 42 | 174 | 58 |
| 臺山 | 8,648 | 17 | 約 946,000 | 95 | 34,446 | 30,000 | 124,190 | 252,325 | 49,603 | 520,569 | 52 | 164 | 54 |
| 順德 | 2,355 | 5 | 841,570 | 84 | 177,839 | 20,000 | 238,540 | 99,017 | 42,340 | 577,746 | 58 | 147 | 49 |
| 新會 | 5,121 | 10 | 758,411 | 76 | 159,264 | 30,000 | 110,825 | 89,085 | 38,100 | 427,274 | 43 | 129 | 43 |
| 陽江 | 11,304 | 23 | 630,993 | 63 | 43,850 | 28,000 | 75,560 | 186,332 | 83,168 | 417,410 | 42 | 128 | 42 |
| 清遠 | 12,338 | 25 | 約 703,000 | 70 | 50,116 | 20,000 | 27,129 | 28,000 | 31,756 | 156,301 | 16 | 121 | 40 |
| 惠陽 | 179,961 | 36 | 659,525 | 66 | 64,982 | 30,000 | 41,997 | 11,468 | 33,920 | 182,367 | 18 | 120 | 40 |
| 香禺 | 5,876 | 12 | 約*900,000 | 60 | 195,140 | 33,000 | 69,000 | 138,800 | 9,588 | *488,328 | 45 | 117 | 39 |
| 潮安 | 2,421 | 5 | 約 753,000 | 75 | 79,844 | 40,000 | 80,804 | 64,910 | 68,736 | 334,294 | 33 | 113 | 37 |
| 潮陽 | 3,025 | 6 | 約 800,000 | 80 | 102,507 | 36,600 | 67,395 | 19,722 | 19,860 | 241,084 | 24 | 110 | 36 |
| 茂名 | 11,484 | 23 | 約*850,000 | 75 | 64,993 | 10,000 | 20,414 | 11,070 | 12,660 | 119,137 | 12 | 110 | 36 |
| 揭陽 | 5,693 | 11 | 約 710,000 | 71 | 110,590 | 20,000 | 36,344 | 17,166 | 17,424 | 201,524 | 20 | 102 | 34 |
| 高要 | 7,583 | 15 | *503,606 | 52 | 123,407 | 24,000 | 32,911 | 83,421 | 39,396 | 303,155 | 30 | 97 | 32 |

以上總分滿一百分以上擬列一等，計十五縣，內高要一縣提升。(原定總分一百分以上者列一等，但高要地當西江衝要，富力亦不弱，與總分數額亦相差有限，故酌予提升一等。)

| 縣別 | 面積人口 | | | 富力 | | | | | | | 合計 | 平均 | |
|----|--------|----|-----------|----|--------|--------|--------|---------|--------|---------|----|----|----|
| | (方里) | 得分 | (人) | 得分 | 國稅 | | | 地方稅 | | 總數 | | | 得分 |
| | | | | | 田賦 | 稅契 | 雜契 | 縣署收入 | 警署收入 | | | | |
| 合浦 | 22,120 | 44 | 約 410,000 | 41 | 26,024 | 10,000 | 27,115 | 25,361 | 14,160 | 102,660 | 10 | 95 | 31 |
| 梅縣 | 9,727 | 19 | 約 500,000 | 50 | 41,769 | 40,000 | 29,933 | 47,962 | 37,356 | 197,020 | 20 | 89 | 29 |
| 瓊山 | 9,049 | 18 | 376,374 | 38 | 80,667 | 6,000 | 85,327 | 78,825 | 10,328 | 263,127 | 26 | 82 | 27 |
| 開平 | 4,153 | 8 | 443,201 | 44 | 37,617 | 24,000 | 54,385 | 121,700 | 39,360 | 277,062 | 28 | 80 | 26 |
| 文昌 | 8,943 | 18 | 425,657 | 43 | 28,363 | 14,000 | 52,237 | 32,787 | | 127,387 | 13 | 74 | 24 |
| 靈山 | 9,774 | 20 | 368,806 | 37 | 24,482 | 9,000 | 21,022 | 108,000 | 3,924 | 166,423 | 17 | 74 | 24 |
| 信宜 | 7,824 | 16 | 460,021 | 46 | 31,139 | 8,000 | 9,667 | 36,652 | 8,076 | 93,534 | 9 | 71 | 23 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|--------|----|-----------|----|--------|---------|--------|--------|--------|----------|----|----|----|
| 興寧 | 6,496 | 13 | 456,108 | 46 | 31,600 | 16,000 | 22,637 | 27,353 | 11,664 | 109,254 | 11 | 70 | 23 |
| 陸豐 | 8,726 | 17 | 460,224 | 46 | 32,980 | 12,000 | 14,880 | 8,960 | | 68,824 | 7 | 70 | 23 |
| 英德 | 16,742 | 33 | 約 212,000 | 21 | 72,019 | 6,000 | 11,606 | 29,639 | 17,292 | 14,460 | 14 | 68 | 22 |
| 海豐 | 5,567 | 11 | 491,107 | 49 | 26,654 | 12,000 | 12,000 | 20,400 | | 71,054 | 7 | 67 | 22 |
| 曲江 | 13,053 | 26 | 158,199 | 16 | 91,818 | 12,000 | 22,904 | 87,883 | 11,460 | 229,065 | 23 | 65 | 21 |
| 廉江 | 7,250 | 14 | 423,595 | 43 | 33,825 | 5,000 | 16,930 | 14,724 | 11,832 | 82,311 | 8 | 65 | 21 |
| 博羅 | 8,756 | 18 | 289,500 | 29 | 74,543 | 6,000 | 23,306 | 31,495 | 12,324 | *147,668 | 17 | 64 | 21 |
| 欽縣 | 11,615 | 23 | 約 300,000 | 30 | 10,882 | 7,200 | 24,018 | 48,108 | 21,012 | 111,220 | 11 | 64 | 21 |
| 廣寧 | 7,364 | 15 | 391,425 | 39 | 29,644 | 10,000 | 11,503 | 37,880 | 15,768 | 104,795 | 10 | 64 | 21 |
| 饒平 | 5,932 | 12 | 約 410,000 | 41 | 35,520 | 20,000 | 24,652 | 14,523 | 9,636 | 104,361 | 10 | 63 | 21 |
| 河源 | 13,169 | 26 | 270,402 | 27 | 33,147 | 10,000 | 23,951 | 19,958 | 12,048 | 99,104 | 10 | 63 | 21 |
| 澄海 | 1,090 | 2 | 約 400,000 | 40 | 29,254 | 100,000 | 24,681 | 19,316 | 22,176 | 195,427 | 20 | 62 | 20 |
| 陽春 | 11,614 | 23 | 243,435 | 24 | 47,183 | 5,000 | 13,539 | 42,674 | 31,380 | 144,776 | 14 | 61 | 20 |
| 化縣 | 6,261 | 13 | 359,420 | 36 | 28,729 | 8,000 | 9,667 | 55,458 | 11,184 | 123,068 | 12 | 61 | 20 |
| 海康 | 7,070 | 14 | 306,001 | 31 | 25,247 | 5,000 | 25,086 | 79,470 | 21,804 | 159,607 | 16 | 61 | 20 |
| 增城 | 6,354 | 13 | 約 300,000 | 30 | 84,857 | 10,000 | 12,765 | 25,974 | 17,160 | 150,756 | 15 | 60 | 20 |
| 普寧 | 2,669 | 5 | 463,215 | 46 | 38,993 | 15,000 | 24,682 | 9,360 | 2,040 | 90,075 | 9 | 60 | 20 |
| 南雄 | 7,738 | 16 | 256,481 | 26 | 85,691 | 6,000 | 14,540 | 44,528 | 14,016 | *164,775 | 17 | 59 | 19 |
| 電白 | 5,284 | 10 | 390,039 | 39 | 44,320 | 10,000 | 21,551 | 13,908 | 11,604 | 101,383 | 10 | 59 | 19 |
| 五華 | 7,107 | 14 | 約 350,000 | 35 | 25,737 | 15,000 | 19,145 | 16,981 | 5,100 | 81,936 | 8 | 57 | 19 |
| 雲浮 | 8,883 | 18 | 約 300,000 | 30 | 38,434 | 6,000 | 9,206 | 6,965 | 11,010 | 71,615 | 7 | 55 | 18 |
| 三水 | 2,573 | 5 | 254,246 | 25 | 61,680 | 12,000 | 24,250 | 69,799 | 30,252 | 197,798 | 20 | 50 | 16 |

以上二等內三水因特別情形提升（三水縣面積小而富力頗饒，較之現列二等各縣多遠過之，有此特別情形應酌升列二等。）

| 縣別 | 面積 | | 人口 | | 富力 | | | | | | 合計 | | |
|----|--------|----|------------|----|--------|--------|--------|--------|--------|---------|----|----|----|
| | (方里) | 得分 | (人) | 得分 | 國稅 | | | 地方稅 | | 總數 | 得分 | 計 | 均 |
| | | | | | 田賦 | 稅契 | 雜契 | 縣署收入 | 警署收入 | | | | |
| 遂溪 | 8,334 | 19 | 272,827 | 27 | 19,762 | 3,000 | 24,919 | 25,500 | 8,939 | 82,340 | 8 | 54 | 18 |
| 惠來 | 5,308 | 11 | 約 300,000 | 30 | 74,770 | 10,000 | 13,081 | 25,400 | | 123,188 | 12 | 53 | 17 |
| 羅定 | 4,960 | 10 | 約 325,000 | 33 | 51,318 | 7,000 | 9,820 | 15,995 | 9,312 | 93,445 | 9 | 52 | 17 |
| 儋縣 | 10,080 | 20 | 212,440 | 21 | 34,297 | 2,000 | 25,686 | 21,225 | 13,884 | 97,092 | 10 | 51 | 17 |
| 德慶 | 6,820 | 14 | 約 300,000 | 30 | 39,672 | 4,000 | 7,511 | 5,708 | 3,156 | 60,047 | 6 | 50 | 16 |
| 龍川 | 6,446 | 13 | 304,139 | 30 | 32,518 | 7,200 | 6,003 | 9,271 | 9,648 | 63,640 | 6 | 49 | 16 |
| 鶴山 | 3,712 | 7 | 約 *250,000 | 32 | 34,003 | 9,000 | 11,530 | 34,983 | 15,192 | 104,708 | 10 | 49 | 16 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|--------|----|-----------|----|--------|--------|--------|--------|--------|---------|----|----|----|
| 大埔 | 6,235 | 12 | 304,595 | 30 | 14,157 | 6,000 | 7,117 | 3,838 | 23,236 | 54,348 | 5 | 47 | 15 |
| 恩平 | 6,023 | 12 | 233,837 | 23 | 26,493 | 10,000 | 19,200 | 42,000 | 12,528 | 110,221 | 11 | 46 | 15 |
| 鬱南 | 7,219 | 14 | 約 240,000 | 24 | 30,587 | 4,000 | 10,406 | 3,851 | 10,860 | 59,704 | 6 | 44 | 14 |
| 連縣 | 5,426 | 11 | 179,211 | 18 | 27,050 | 12,000 | 9,900 | 91,765 | 6,360 | 147,075 | 15 | 44 | 14 |
| 陽山 | 10,119 | 20 | 166,686 | 17 | 21,019 | 6,000 | 5,110 | 30,000 | 5,588 | 65,717 | 7 | 44 | 14 |
| 紫金 | 8,512 | 17 | 185,966 | 19 | 25,944 | 3,000 | 10,860 | 12,718 | 5,976 | 58,498 | 6 | 42 | 14 |
| 崖縣 | 13,849 | 27 | 97,417 | 10 | 11,946 | 2,000 | 26,844 | 8,641 | 3,044 | 52,475 | 5 | 42 | 14 |
| 防城 | 10,299 | 20 | 約 160,000 | 16 | 3,685 | 6,000 | 12,227 | 14,980 | 27,036 | 63,923 | 6 | 42 | 14 |
| 定安 | 8,175 | 16 | 191,586 | 19 | 15,473 | 4,000 | 19,732 | 15,270 | 4,464 | 58,939 | 6 | 41 | 13 |
| 四會 | 5,777 | 12 | 約 200,000 | 20 | 35,039 | 8,000 | 10,935 | 30,531 | 3,816 | 88,321 | 9 | 41 | 13 |
| 萬寧 | 8,584 | 17 | 165,510 | 17 | 18,141 | 2,000 | 19,154 | 15,526 | 1,994 | 56,815 | 6 | 40 | 13 |
| 新興 | 5,064 | 10 | 180,000 | 18 | 59,257 | 12,000 | 6,820 | 23,050 | 13,188 | 114,315 | 11 | 39 | 13 |
| 澄邁 | 6,034 | 12 | 176,004 | 18 | 23,006 | 4,000 | 24,812 | 30,904 | 4,716 | 87,438 | 9 | 39 | 13 |
| 豐順 | 6,363 | 13 | 約 210,000 | 21 | 19,430 | 8,000 | 5,220 | 4,549 | 5,376 | 42,575 | 4 | 38 | 12 |
| 花縣 | 2,267 | 5 | 約 220,000 | 22 | 39,866 | 12,000 | 9,800 | 24,750 | 10,152 | 96,568 | 10 | 37 | 12 |
| 始興 | 7,430 | 15 | 147,644 | 15 | 26,506 | 4,000 | 1,744 | 23,022 | 2,316 | 57,588 | 6 | 36 | 12 |
| 臨高 | 5,225 | 10 | *264,341 | 16 | 11,404 | 2,500 | 27,122 | 34,068 | 13,512 | 88,606 | 9 | 35 | 11 |
| 和平 | 5,329 | 11 | 176,731 | 18 | 19,374 | 7,200 | 8,010 | 21,417 | 2,016 | 58,077 | 6 | 35 | 11 |
| 寶安 | 3,842 | 8 | 約 170,000 | 17 | 35,312 | 10,000 | 9,000 | 21,172 | 13,289 | 88,768 | 9 | 34 | 11 |
| 吳川 | 3,218 | 6 | 189,191 | 19 | 28,326 | 5,000 | 9,667 | 30,855 | 8,216 | 82,064 | 8 | 33 | 11 |
| 翁源 | 5,132 | 10 | 156,720 | 16 | 34,641 | 4,000 | 4,700 | 12,187 | | 55,524 | 6 | 32 | 10 |
| 連平 | 8,028 | 16 | 109,842 | 11 | 15,303 | 3,500 | 5,918 | 7,041 | 9,648 | 37,410 | 4 | 31 | 10 |
| 佛岡 | 2,683 | 5 | 233,837 | 23 | 9,258 | 1,800 | | 18,760 | 3,261 | 32,334 | 3 | 31 | 10 |
| 龍門 | 6,731 | 13 | 約 120,000 | 12 | 30,632 | 6,000 | 3,782 | 8,131 | 7,872 | 56,617 | 6 | 31 | 10 |
| 樂會 | 7,534 | 15 | 118,538 | 12 | 10,971 | 3,000 | 10,445 | 6,830 | 2,580 | 33,826 | 3 | 30 | 10 |
| 新豐 | 7,270 | 15 | 110,061 | 11 | 13,520 | 3,000 | 6,164 | 1,360 | 1,104 | 25,148 | 3 | 29 | 9 |
| 徐聞 | 5,547 | 11 | 133,254 | 13 | 14,221 | 6,000 | 10,976 | 18,641 | 4,416 | 54,154 | 5 | 29 | 9 |
| 從化 | 5,834 | 11 | 111,551 | 11 | 20,996 | 9,000 | 4,606 | 6,558 | 2,400 | 38,560 | 4 | 26 | 8 |
| 陵水 | 7,931 | 16 | * 84,047 | 6 | 5,523 | 2,000 | 20,311 | 6,550 | 768 | 35,157 | 4 | 26 | 8 |
| 平遠 | 4,927 | 10 | 102,918 | 10 | 12,702 | 3,400 | 6,545 | 5,292 | 1,332 | 29,273 | 3 | 23 | 7 |
| 封川 | 4,180 | 8 | 約 120,000 | 12 | 22,507 | 3,000 | 3,132 | 4,650 | | 33,289 | 3 | 23 | 7 |
| 樂昌 | 3,480 | 7 | 49,800 | 5 | 28,171 | 6,000 | 9,900 | 46,910 | 5,929 | 91,910 | 9 | 21 | 7 |
| 高明 | 1,796 | 3 | 99,903 | 10 | 43,860 | 5,000 | 3,880 | 13,122 | 5,976 | 71,838 | 7 | 20 | 6 |
| 連山 | 5,082 | 10 | 56,854 | 6 | 5,960 | 2,400 | 4,050 | 16,630 | 9,780 | 30,820 | 2 | 19 | 6 |
| 瓊東 | 2,946 | 6 | 97,414 | 10 | 9,732 | 3,000 | 10,153 | 1,890 | 4,320 | 29,095 | 3 | 19 | 6 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|-------|----------------|--------|---|--------|-------|--------|--------|--------|--------|---|----|---|
| 感恩 | 7,179 | 14 | 35,131 | 4 | 2,355 | 1,000 | 6,963 | 824 | 3,360 | 14,502 | 1 | 19 | 6 |
| 乳源 | 5,331 | 11 | 39,188 | 4 | 16,478 | 3,000 | 1,986 | 8,960 | | 30,424 | 3 | 18 | 6 |
| 仁化 | 3,265 | 7 | 41,862 | 4 | 21,029 | 6,000 | 1,494 | 16,558 | 21,652 | 66,733 | 7 | 18 | 6 |
| 蕉嶺 | 2,455 | 5 ^約 | 90,000 | 9 | 8,806 | 5,000 | 10,755 | 9,928 | 4,956 | 39,445 | 4 | 18 | 6 |
| 昌江 | 5,604 | 11 | 46,011 | 5 | 2,864 | 1,000 | 6,963 | 2,000 | 1,656 | 14,483 | 1 | 17 | 5 |
| 開建 | 2,948 | 6 | 65,096 | 7 | 13,051 | 3,000 | 2,450 | 4,995 | 4,488 | 27,984 | 3 | 16 | 5 |
| 南澳 | 378 | 1 | 31,098 | 3 | 2,491 | 2,000 | 5,831 | 7,098 | 4,886 | 22,756 | 2 | 6 | 2 |
| 赤溪 | * 739 | 4 | 17,491 | 2 | 5,377 | 2,000 | 400 | 1,000 | 1,692 | 10,469 | 1 | 7 | 2 |

⑧

(二) 縣市自治法規之修正

法規之設立以環境之需要為依歸，不能一成不易。本省自民國二十五年七月，奉行縣地方自治法規後，數年之間，由於環境適應之關係，不能不有所增改。二十二年尾國民政府西南政務委員會，頒布修正縣市地方自治法規，二十三年遵照實行，其修正之要點，約有四端：

1. 就各級自治人員任期而加以修正者——縣市參議會為縣市之民意機關，區鄉鎮坊公所等又為政府與人民連絡之樞紐，其責任至為重要。對於地方上之應興應革事宜，固非短時間所能規劃，且一年一選，籌備改選之費用較多，人民負擔自必較重。自修正自治法規施行後，各縣市各級自治任期，均一律延長為二年。蓋自是而各級自治人員始有從容展布之機會，而人民之負擔亦必稍減。
2. 就縣參議會常務參議員制及區公所委員制為之修正者——縣市參議會及區公所之責任，既屬重要，則事權尤不能不專。自修正自治法規頒行後，原定縣市參議會之常務參議員制，改為正副議長制，區公所之委員制又改為區長副制。其目的蓋使責有專司，措施統一，而收指臂之效。
3. 就選舉規則而為之修改者——原定縣市自治人員選舉規則，規定各級自治人員之選舉，以票數最多者為當選人，以次多者為候補當選人。然以本省民衆教育未能普及，土豪劣紳之殘餘勢力尚未掃除，深慮少數公民，昧於利害關係，仍不免為惡勢力所操縱。修正自治法規規定，縣市參議員之選舉，以票數最多之若干人為當選人，由民政廳指定。區長副之選舉，以票數最多之六人為當選人，由縣市政府擬定區長副及候補當選人，呈請民政

⑧ 同上註，表內數字有☆記號者，均存疑。

廳核定。至鄉鎮坊長副，則由縣市政府分別核定。如此則自治人員之選舉，一方面既以民意為依歸，一方面復可由政府加以採擇，庶一切之反革命勢力，不致死灰復燃。

4. 就縣參議員名額為之修改者——縣參議會為縣之民意機關，並參加一縣行政方針，關係各界民衆之利害至為密切。惟原定縣市自治人員選舉規則，關於各界團體參加選舉一節，未經明定。修正自治法規為求充分表現民意起見，故對於縣參議員之選舉，除照舊由各區依額選舉外，並規定由縣署各界團體選舉一人參加組織。從此縣市參議會對於利弊之興革，更能措置裕如。

以上各端，特其犖犖大者，此外如籌備選舉方法之改善，以及鄰長之增設，均足以表現其革新之精神。復次，因自治法規之修正隨而修改者，有縣地方自治公民名冊造報規則，及縣地方自治區民代表大會，鄉鎮民大會、里民大會會約規則等。因修正自治法規施行而訂定者，有修正縣自治法規施程序暫行辦法，及縣市自治人員任期起算改選期間辦法。至因特別情形而補充者有徐聞縣之移民自治辦法，及調節委員會規程補充辦法、漁會參加參議員選舉辦法等，皆足促進自治之效率。

(二) 推行自治之困難

實行地方自治，首先須劃定自治區。依自治區再設置各層自治機構。區的構成如下：以五戶為一鄰，五鄰為一里，四里或十里為一鄉或鎮，積四十或五十鄉鎮為一區。區有區民代表大會，里有里民會議、鄰有鄰民會議，縣市則有縣市參議會，省有省參議會。本省自民國二十年舉辦自治以來，全省各地次第劃分區域，並設置自治組織。迄二十四年底止，已有自治組織者計九十四縣，七百八十六區，一千四百零三鄉，七百八十四鎮，十八萬五千四百六十八里，數量龐大。後來感到單位太多，則經費與人力均感不足，且指揮亦不能自如，於是實行縮編。

縮編的辦法就是將區鎮的範圍予以擴大，規定四十里以上為鄉或鎮，比原來的組織至少擴大了四倍。統計已核准縮編者，有南海等七十六縣，茲將一、二、三及特等縣中，各擇其縮編情形比照如下：

| 縣 | 等 | 縣 | 別 | 面 | 積 | 未縮編前之區鄉數 | | 縮編後之區鄉數 | |
|---|---|---|---|-------|---------|----------|-----|---------|----|
| | | | | | | 區 | 鄉 | 區 | 鄉 |
| 一 | 等 | 南 | 海 | 3,833 | 973,211 | 12 | 145 | 12 | 80 |
| " | " | 潮 | 陽 | 3,025 | 896,018 | 9 | 156 | 9 | 77 |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|--------|---------|----|-----|----|----|
| | " | 合 | 浦 | 22,120 | 558,739 | 32 | 588 | 20 | 98 |
| 二 | 等 | 三 | 水 | 2,573 | 209,340 | 5 | 160 | 5 | 46 |
| | " | 普 | 寧 | 2,669 | 535,898 | 9 | 172 | 6 | 38 |
| | " | 雲 | 浮 | 8,883 | 330,374 | 6 | 61 | 6 | 46 |
| 三 | 等 | 花 | 縣 | 2,267 | 221,555 | 6 | 188 | 6 | 58 |
| | " | 定 | 安 | 8,175 | 115,145 | 9 | 164 | 5 | 22 |
| | " | 翁 | 源 | 5,132 | 117,349 | 7 | 161 | 7 | 34 |
| 特 | 三 | 樂 | 會 | 7,534 | 103,866 | 5 | 97 | 3 | 15 |
| | " | 瓊 | 東 | 2,946 | 82,647 | 6 | 71 | 3 | 14 |
| | " | 感 | 恩 | 7,179 | 42,184 | 5 | 90 | 3 | 15 |

⑨

這樣縮編以後，區數略有減少，鄉鎮則大幅度削減了。有的減一半，有的減為六分之一（如合浦縣由五百八十八鄉合併為九十八鄉，三水縣由一百六十鄉合併為四十六鄉）不等。如此縮編，雖可節省人力、財力，但區域變動太大，對於歷史因素，風俗民情等，不無忽視之處。於是因縮編而發生糾紛者達九十四縣，一百三十三案之多。茲舉數案明以其概。

一、南海縣府將第九區之龍溪等六鄉中之廻龍、沙溪、大河三鄉歸併鹽步鄉；將另三鄉之南邊、蟠龍、鳳池等歸併海心沙鄉。換言之，龍溪等六鄉之鄉公所均予撤銷。該六鄉人民甚表不滿，呈請保留其鄉公所。其理由為：(1)該鄉等自宋代已相聯為一體，歷史甚久，(2)地勢互相毗連，(3)該六鄉人民感情與別鄉水火不相容。(4)該六鄉治安有賴鄉公所維繫，若強行劃分，撤銷鄉公所，對該鄉治安影響甚大。

二、縣府將第二區白沙鄉與建安東善兩鄉合併為建和鄉，其合併之理由為該三鄉地勢毗連，宜予合併。然白沙鄉里長唐金韜等請將合併案取銷而保留原鄉，其理由為：(1)該三鄉地方遼闊，縱橫相距二十餘里，若聯為一鄉，辦理不便，(2)三鄉民情風俗各異，苟一合併，推行自治反覺有碍。(3)該三鄉人口繁多，共有戶籍六千，人口兩萬，鄉公所公務過於繁重。

三、第二區象嶺鄉呈請准予自組鄉公所，不願與金溪鄉合併。其理由為：(1)該象嶺六鄉，自前清光緒初年已聯成一體，自立團練局，不願與任何鄉歸併，(2)該鄉與金溪鄉之間有高山阻碍，交通不便，聯絡困難。

四、雲浮縣第五區之六都鄉民呈請准予與王疆鄉合併。其理由為：(1)該鄉居民

⑨ 同上註。

多屬商人，人口達千戶，向來團結相安無事，一旦歸併他鄉，易受強鄰欺凌，(2)該鄉爲雲浮縣通商口岸，商業頗盛，對於地方公安、建設、自治等各種費用，均有專款支用，不須人民負擔，一旦歸王疆則須負擔經費，(3)該鄉設有團局，辦理地方事務，經費頗裕，鄰鄉每思合併，芥蒂已生，一旦歸併，歧見難免，(4)該鄉從前屢受王疆鄉壓迫，備嘗痛苦，前已奉准另立鄉治，勢難再與合併。

以上係民國二十年至二十四年之間，廣東各縣籌辦地方自治在劃分自治區工作上遭遇的一些困難。廣東省內各地往往地域之見頗深，尤以鄰近鄉鎮，反而互相隔閡甚至仇恨，所以不能輕易合併，對於辦理地方自治而言，是一項困難。

(三)民衆訓練及人民團體之組織

訓政時期的工作之一是民衆的訓練，必須循各種方式加強民衆對政治、社會各方面的事務之認識，進而能積極的參與其中。民國十九年三月五日第三屆中央執行委員會通過之民衆運動方針，有四個原則。第一、民衆運動必須以人民在社會生存上之需要爲出發點，而使其成爲有組織之人民。第二、全國農工已有組織者，必須由本黨（國民黨）協助之，使增進其智識與技能，提高其社會道德標準，促進其生產力與生產額，而達到改善人民生計之目的。第三、由於農業經濟佔中國國民經濟之主要部分，今後之民衆運動，必須扶植農村教育、農村組織、合作運動以及灌輸農業新生產方法爲主要的任務。第四、本黨對於男女青年學校以內之自治活動，應予協助，並實行男女青年的體育訓練，提倡科學與文藝之集會結社以及出版之獎勵，實用科學之研究與發明等。^⑩

以上所指民衆包括農人、工人、學生及一般民衆。而我國傳統教育以科舉爲歸，且鑽研經史，內容艱難，不是一種普通教育，一般民衆不識字者佔大多數。今欲實現民主，推行自治，自當著重民衆訓練與教育。然中國地大人衆，要普遍推行，確較困難，而各地又經費缺乏，益使辦理人員有力不從心之感。

茲舉出幾個實例以說明民衆教育之困難。

1. 雲浮縣——據民國十九年三月之縣政報告說，縣屬社會教育，向無何種設施。縣屬地方款項，羅掘既盡，限於財力，目前尙未能盡量設置。現已將通俗圖書陸續購置，惟館地尙未擇定。縣城閱報所早經設立，至各鄉閱報所亦已設立多處，惟露天演講尙待發起。
2. 廉江縣——民國十九年三月施政報告：本邑教育向極幼稚，現在縣城有圖

^⑩ 地方自治法令彙編，上編，頁一九八——一九九。

- 書館一所，附設於教育會內；有圖書閱報社兩所，分設於本城及安鋪市，惟設備簡陋，書報缺乏，市民受益極渺，自非大加改革不足以言成效。
3. 陵水縣——民國十九年五月縣政計劃中說：縣屬教育自共匪騷亂以後，一般青年多被赤化邪說所誘，而鄉村校舍多被摧毀，現在各校雖稍恢復，然尚待整頓以收教育之實效。至各校須附平民學校、半夜學校及閱報所、演講所等，亦經令飭辦理，以期開通民智而資普及。可知陵水縣，即使一般學校尚待整理，民衆教育則根本顧不到了。
 4. 赤溪縣——民國十八年十一月縣政計劃云：本年七、八月間相繼成立平民學校三所，共有學生一百九十餘人，現擬從事推廣，務使一般失學平民，皆得受教育。
 5. 高要縣——民國二十二年縣政報告。本縣報告資料，較前列諸縣晚三、四年，故辦理成績較好。原文說：「查縣屬民衆教育館迭經前兩任縣長籌議推行，徒以款項無著未能及時舉辦。現依照部定丙等辦法，擇定舊府學宮爲館址，預定開辦費六千元，經常費每月三百元，正在籌備中。此外民衆學校二十餘所，通衢內閱報牌數十處，公園兩所，通俗閱報處、巡迴文庫、體育協進會、公共運動場、電影場、圖書館等，全年社會教育經費共約萬元。」

地方自治雖是一種基層工作，它卻是測定現代化政治程度的標尺。地方自治辦理合宜，才能逐步實現政權在民的民主政治。從地方自治的推行情況，即知我國由帝制轉爲民主的過程特別艱巨。推翻帝制可由革命手段迅速達成，而建立民主則需從緩進行。推行地方自治是民主的初步，在民國建立二十年後的廣東，由省府大力推行，仍然困難重重。因爲它牽涉甚廣，如教育人民、灌輸新知識、新觀念、籌措經費、制定法規、訂立訓練方法等，必須深入民衆，廣泛進行。尤其困難的，是要消除地方上的反對勢力。廣東雖爲革命重地，然一般人民的政治意識並不強。農工階層甚至連識字的條件都不夠，要對他們灌輸民治觀念，實是不易。民國二十二年廣東省已宣誓的公民八百八十多萬人，只佔全省人口四分之一左右。而自治工作所需各層人員，均須從頭訓練，連縣市議員都是短期訓練班出身，他們對自治的認識也不太深。廣東省民的地域觀念特重，在劃定自治區域時，引起許多爭執，形成工作障礙。土豪劣紳爲了保持其地方影響力，往往阻礙自治工作，甚至有毆打自治人員至死的事件發生，雖訂有「自治工作人員獎卹辦法」，仍然使部份人員裹足不前。經費方面亦頗費周章。辦理自治所費至鉅，民國二十六年全省自治總經費達

五百七十四萬九千餘元。因為沒有固定來源，只得巧立名目，設立「附加」、「攤派」、「報效」等額外稅目，商民不勝負擔，徵收異常困難。雖然如此，廣東省在民國二十年抗戰前的數年間，積極推動自治工作，其成績頗為可觀。當時省政府保存了相當詳盡的資料（如本文所附表格）足以顯示其時自治工作人員之工作成績，以及工作的方式，彌足珍貴。

