

陳冰伯著

今日之縣政

民國二十二年八月印行



上海图书馆藏书



A541 212 0024 6406B

陳冰伯著

今日之縣政

民國二十二年八月印行



自序

我每每感覺現在偏重理論的刊物過多，而研究事實的文字甚少，尤其是地方事業方面趨重實際的出版物更如鳳毛麟角，不易得到。譬如我們在坊間可以看到許多討論自治制度，解釋自治理論的書籍，可是要想覓幾本同一性質寫實的冊子參考，就很困難。

幾年來我因為職務的關係，風塵南北，時常得和地方事業接近；同時對於這一類的新舊記載，也頗注意，因此很想有個機會能將所得的經驗感想，一一寫出，作為對社會上滄海一粟的供獻。

民國二十二年初夏，卸職旅居首都，便想利用閒暇，完成上述的志願；因此決定編着本書，並在旅逆中預先定綱目十章。旋因他

事幾番往來京滬，未克着手，一直至本年六月，始盡一月之力，將本書完成。固然本書的內容是趨重實際的，但其中亦有一些理論，不過這理論都是根據事實而來，不是空泛，或抽象的。

其次我編著這本書，雖先有動機，而着筆則一時興之所至，未計工拙；更兼個人學識之淺陋，參考材料之不豐，疏漏錯誤，自不能免，尙盼閱者隨時指示，以便改正。至於本書內容，有無值得一顧的價值，也留給閱者去批評，既不借重當代名流作序高抬身分，也無須自己說得一文不值，故示客氣了。

民國二十二年七月序於上海寓次

今日之縣政目錄

第一章 總論

一 何以要研究縣政

二 過去縣政之概況

三 由革命的過程重回舊路

第二章 瀕於破產的農村

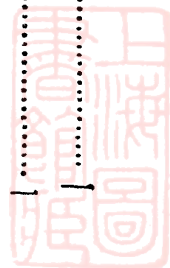
一 農村衰落的狀況

二 農村衰落的原因

三 農民最後的一條路

第三章 方興未艾的保衛團

一 各自爲政的畸形發展



二 過去表現的罪惡……………五六

三 不可忽視的利害兩途……………六二

第四章 訓政時期的縣自治……………六九

一 初步工作之努力……………六九

二 自治人員之病態……………七二

三 自治經費普遍困難……………七六

四 鳳毛麟角之自治成績……………七九

第五章 縣組織之制度問題……………九三

一 各局分工不能合作……………九三

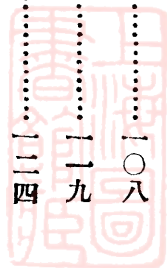
二 改局爲科的自然趨勢……………九七

三 內政會議改革的決議……………一〇一

第六章 行政督察專員的剖解……………一〇七



一	四省不同樣的辦法	一〇七
二	兩個並行不悖的條例	一〇八
三	是否有普遍設立之必要	一一九
四	與其設專員不如縮小省區縣區	一二四
第七章	兼理司法的表現	一二九
一	貪污的媒介	一二九
二	經濟支絀不易養廉	一三一
三	一般對法治的印象	一三三
第八章	亟待整理之縣財政	一三七
一	普遍的枯窘狀態	一三七
二	漫無稽考的地方款項	一三九
三	理財人員之弊端	一四〇



四 黑幕重重之田賦……………一四四

五 私人侵佔的公款公產……………一五七

第九章 有關存亡之鴉片烟禍……………一五九

一 煙毒瀰漫了各鄉鎮……………一五九

二 執行煙禁的困難……………一六三

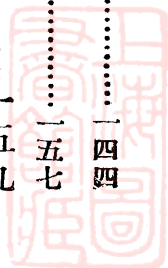
三 直接間接之損失……………一六六

四 矛盾不公的禁烟怪狀……………一六七

第十章 結論……………一六九

一 整個民族之墮落……………一六九

二 今後存亡之關鍵……………一七二



今日之縣政

第一章 總論

一 何以要研究縣政

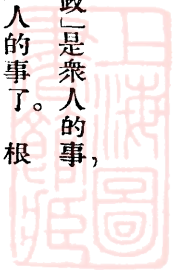
一向在都市的人，頗不容易到各縣考察中國內部的狀況；即使偶然有個機會，或者憑諸傳聞，所得也不過一鱗半爪。因此他們所感覺到的一切事事物物，總不免偏於都市化。不管所見是好是壞，都是趨重於中國的表面，而不是中國的內層，尤其不是中國的核心。我們單就表面去觀察一個國家或是一件事，無論美的惡的，決不能得其真相。必定要深入核心，才可以觀察透澈，下個全部的論斷。持國家論者，有以國家爲有機體的。我們試認國家爲一機體，那末，中國這個整個的機體如何？這機體內層腐爛了沒有。如果腐爛，腐爛到什麼程度。在這內憂外患，風雨飄搖的時候，似乎頗值得研究。既值得研究，於是先



論包括地方事業的今日之縣政。

縣政就是各縣政治的簡稱。「政治」兩個字，依孫中山先生的解釋：「政」是眾人的事，「治」是管理；「政治」就是管理眾人的事。那末，縣政自然就是各縣管理眾人的事了。根據這一點，我們先從眾人之事說到管理，再由管理說到管理眾人的事，是縣政之內，一切要點都可包括無遺。而且現在縣的地位，就行政上說，它是基本行政區域。就自治上說，它是自治的單位。範圍本來甚廣。中國是由一千九百多縣集合而成的一個國家，這許多縣，乃是組成這個國家的元素。每一縣所包括的鄉鎮農村，更是國家的基本，也就是中國的核心。我們要深入核心，從那一方面說，都應該從縣政方面着手。

再分開來拿幾個問題說：第一譬如農村經濟的衰落，現在已經引起朝野人士的注意。大家都知道農村困苦，已瀕破產。但困苦的癥結究竟在什麼地方，何以快要破產？農民的担負到了什麼程度，剝削農民究竟是什麼階級？必得要去詳細探索，方知真相。然後可以得到救濟的途徑。不然不說實在去研究救濟，便是紙上空談，也是隔靴搔癢，搔不着癢



處。記得不久上海某大報登載一段應時描寫農村復興的文章。那篇文章，開始就說：「現在中國田地一天天的上漲，貧民無購買能力，結果祇有資本家購買，遂造成了兼併局面。」就這幾句議論看來，自然是替農民說話。然而所敘的事實，却與現狀相反。兼併土地，當然在過去歷史上也是剝削農民之一種。可是現在無論那一省的田價，祇有下跌，決無增漲。（詳第二章第三節）如果不察事實，硬以上海南京都市的地價，去量內地農田，自然失之毫釐，差之千里了。然而現在農村真相究竟如何呢？這是我們所應研究者一。

第二譬如自治，自民國十八年起，各省都先後舉辦。除了極少數省份以外，其餘各省自治機關都先後成立。然而現在自治工作已經做到什麼程度？辦理自治人員腳踏實地去做沒有？訓政時期快滿，四權訓練有沒有成熟？民選區長縣長以至省長，能不能逐步去做而無困難？而無流弊？這是我們所應研究者二。

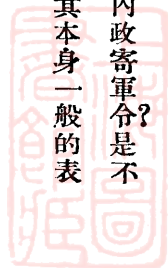
第三譬如與自治有關的保衛團，現在似乎已經成了一件要政。在官的方面可以說是寓兵於農的好政策；在民的方面，可以說是以武力成爲人民的武力好機會。但中國保

衛團自團練的名稱一直辦到現在，究竟辦出成績沒有？這個組織能否作內政寄軍令？不是能夠造福於民，成爲人民之武力？現在各省的辦法和進行的狀況如何？其本身一般的表現又如何？這是我們所應研究者三。

第四譬如財政問題，中央取之於各省，各省取之於各縣。各縣的財政可以說是基本財政。這基本財政，現在內容如何？還是量入爲出呢？還是量出爲入呢？取諸於民若干呢？用諸於民若干呢？還有中國田賦由來積弊最深，弊究竟在什麼地方？現在有沒有改革的方法？這是我們應該研究者四。

第五譬如各縣法與人的問題，還是有治法無治人呢？還是有治人無治法呢？各縣因政治不良形成的普遍黑暗情形，如鴉片煙毒還是增加抑是減少？司法還是清明抑是黑暗？一般人的觀感如何？這都是我們所應研究的。

我們明白了以上所說的大概，作者便將盡其所知一的縣政寫出，略略供給這個需要。並本上文所述各點爲中心，而定其範圍，這範圍也可以說是本書的目次。



本書敘述之範圍由下而上，再由上而下。（甲）先從地方基本最下層農村着手，分述農村經濟之衰落，農村經濟衰落之原因，及今後之危機，而成瀕於破產之農村一章。（乙）由農村而及農民之武力。因述現在各省保衛團辦理紊亂的狀態，和近年來所表現的罪惡，及關係重大的利害兩途。而成方興未艾的保衛團一章。（保衛團本可列入自治之內，但現在這種組織多半操在土劣手裏，將來變化如何，有無反響，極堪重視，故另列一章。）

（丙）由保衛團而及自治。因述各機關初步自治工作努力的情形，和現在自治人員之病態，及經費不足方法有待改良諸點，而成訓政時期的縣自治一章。（丁）由自治而及監督自治的機關縣政府，因述各局分工不能合作，各省改局爲科自然趨勢，及內政會議改革方案，而成縣組織的制度問題一章。（戊）由縣政府而及新設立兼縣長而監督縣長的各省行政督察專員。因舉各省最初辦理不一的事實，和環境是否需要，及縮小省區的見解，而成行政督察專員的剖解一章。（己）由行政督察專員，而及多數專員及縣長所兼理之司法。因述現在各縣執行司法人員之貪污，與經濟支絀未易養廉之事實，及內地人民對法

律之觀念，而成兼理司法的表現一章。（庚）由以上各章觀察，覺財政爲一切事業之源。因述現在各縣省款與地方款之性質，縣財政積弊之所在，私人侵佔之公款公產，而成亟待整理的縣財政一章。中國田賦弊端最深，各縣皆然，此章敘述尤詳。（辛）因政治之不良，民族性之墮落，而及鴉片問題。因成有關存亡之鴉片問題一章。而將現在烟霧瀰漫各城鎮的怪狀和盤托出。更詳述執行烟禁之困難，與直接間接消耗民財之可驚，矛盾不公的處罰種種現象。

以上是本書內容之支配，及次序的來源。自第二章起便照這樣敘述。不過本書的立場既是敘述縣政，其對象當然不限一隅，而包含全國。然而以中國之大，人事之複雜，風土習慣之不同，每省或每縣亦常有各具一部分特殊之情形者。故有某一件事，行之甲縣甚順利，行之乙縣則有障礙；又有某一惡習，爲一二縣所僅有，爲大多數所絕無。因此本書對各縣特殊事實，甚少採取，所敘述者恆爲大多數所共有之利弊。復次揚子江流域各省爲中國施行一切新政及改革舊習之中心，其利弊得失，每能影響全國。故於此區域尤爲

重視，引證亦較多。其次在敘述第二章之前，復於本章分二三兩節，將過去縣政之概況，及由革命過程重回舊路的狀態，舉其大略，也可以說是本書大綱。讀了大綱，更易明瞭細目。

二 過去縣政之概況

我們要研究今日之縣政，不能不先敘述過去縣政之概況。從制度方面說：中國設縣最早，縣的名稱，在春秋戰國時就有。秦始皇變封建而爲郡縣，分天下爲三十六郡，郡以下設縣，於是就有了很普遍的縣。漢繼秦起，仍舊留縣。此後雖有州郡一類的變更，結果都是以縣爲政治的基礎。縣在各朝都是存在。縣官的名稱，雖然歷代不同，而性質都是一樣。因爲有了很長久的歷史和時間性，到了現在，鄉間人什麼事不知道，什麼事都不管，他們除了盡納稅義務（卽韓愈所謂出粟米麻絲以事其上的觀念）以外，祇知道有一個縣官。他們既無政治上的知識，復無政治上的興趣，自然也沒有什麼奢望。他們除了盼望年歲好以外，祇盼有個好縣官來管理他們的事。至於縣政府的組織，民國初年與前清便

有不同。清季係幕友制度。民國成立以後，各縣都照部頒辦法，改設三科或四科，每科各設科長一人。科員之下，有書記若干人。十八年起中央頒佈新縣組織法，各縣復先後成立財政、公安、建設、教育四局，範圍較前擴大。司法方面，清末各省設立初級審判廳，首縣知縣遂不兼理司法。民國成立，以迄現在，雖漸設立一部分縣法院，但大多數縣長，仍是兼理。不過自民國初年起，兼理司法之縣，每縣設一承審員。承審員最初由縣知事保荐，有些地方人選的標準祇要有問案的經驗，不一定要有法律知識。所以刑名師爺雖被淘汰，仍可混充承審員。最近十年各省高等法院對此頗為認真，承審員均由該院遴選會習法學之士委充。雖因經濟所限，人才缺乏，但較民國初年，則稍有進步。

以上都是屬於制度一方面。說到人的問題，官的方面，一個縣官最能與一縣人民發生直接關係，有了這種關係，做好固然不難，做壞却也容易。就時代上說，中國縣政在明代就漸黑暗。官紳吏三方面每每不顧國家法令，連合起來欺壓人民。清代因襲舊習，每况愈下。到了末年，更是腐不可言。一個縣署內許多屬員，以至皂吏，均無薪給。有時縣官

還要向他們索賄。這幾乎明白示意令他們要找非分之錢。因此這般人全恃索取陋規以資生活，以爲盈餘。此種情形，已經成了一種公開的祕密，也是當時最下層的政治黑幕。縣官人選，因爲清代開捐納仕，販夫走卒，祇要一朝腰纏萬貫，都可升騰宦海。當時許多縣官，也都由捐班而來。自此縣政前途更不堪問。乖謬之輩，違法殃民，怪狀百出。庸憤之流，則完全聽命於當時之紹興師爺。縣政一時幾爲此輩所壟斷，所操縱。到了民國時代，廢府州爲縣，下層政治，盡屬於縣。時值袁世凱執政，遍地軍閥。這些軍人，更不解何爲整頓吏治，他們都拿那時的縣知事爲安插私人的位置。所以有許多軍閥姬妾之親，每因枕邊一夕話，便做親民官。後來袁世凱看了，覺得太不像樣，恐遭物議，曾在北京（現在的北平）舉行縣長考試三次。同時又令各省巡按使之類，保荐免考知事。（這免考知事彷彿現在甄用的意義）可是敷衍了三次門面以後，却並無什麼進步。這便由於軍閥橫行，法令失效，一方面各省當局並不遵照中央命令，依然是隨便用人；一方面苛捐雜稅，鴉片煙稅，那時如雨後春筍，有增無減，就是有一二愛惜羽毛的人去理縣政，也是無法改革。至

於縣府組織，在民國時代名稱雖有變化，實際上辦事的還是前清那些人物。換湯不換藥。僅此改個名稱罷了。此外民的方面，如欺壓人民的土劣，本爲中國之特產。這個階級，在

明朝已有很顯著的惡劣事實。明朝有所謂老人，（詳第三章）所謂糧長，（詳第七章）

其地位其行爲就等於現在的土豪；有所謂鄉官，便等於今日之劣紳。清趙翼廿二史劄記

中述明代劣紳魚肉鄉民，曾云：

「前明一代風氣，不特地方有司科派橫征，民不堪命。而縉紳居鄉者，亦多依勢恃強，視

佃民爲弱肉。上下相護，民無所控訴也。今按楊士奇傳，士奇子稷居鄉嘗侵暴殺人，言

官交劾，朝廷不加罰，以其章示子奇。又有人發稷橫虐數十事，乃下之理。士奇以老病

在告，天子不忍傷其意，降詔慰勉，士奇感泣，遂不起。是時子奇方爲首相，而其子至爲言

官所劾，平民所控，則其肆虐已極可知也。又梁儲傳，儲子次攄爲錦衣百戶，居家與富人

楊端爭民田。端殺田主，次攄遂滅端家二百餘人。武宗以儲故，僅發邊衛立功。又焦

芳傳，芳治鄆宏麗，治作勞數郡。又姬文允傳，文允宰滕縣，白蓮賊反，民皆從亂。文允問

故，咸曰禍由董二。董二者，故延綏巡撫董國光子，居鄉橫暴，民不聊生，故被虐者甘心從賊。又溫體仁當國，唐世濟爲都御史，皆烏程人。其鄉人盜太湖者，以兩家爲援奧。兵備馬元颺捕得其魁，則世濟族子也。是鄉官之子，且庇盜矣。」

明代劣紳之橫行，已經是道路側目。到了清代，紳權更見高漲，自清末以至革命軍興，（即民國十五六年）土劣橫暴，成爲風氣，各縣皆然。那時幾乎一縣之內，事無巨細，悉要請教於紳士。劣紳睡在鴉片烟鋪上，可以操縱一切庶政。各縣鄉間，在這個時期便產生了不少的土皇帝。這般土皇帝，平日在家能拘押人民，能私設公堂問案。一縣之中即有二正紳，但他們並不管事，管事的便是土劣。鄉民因爲他們予取予求，人莫敢抗，所以便拿他們比之爲土皇帝。在軍閥時代，這般土劣，唯一辦法，爲勾結軍閥及其爪牙，（當時的縣知事）以剝削鄉民。（如助軍閥收烟稅籌款）他方面還自命代表人民，並假借人民之力爲本身作保障，其荼毒鄉里，爲害閭閻，有甚於豺狼虎豹。（土劣爲害農村詳載第二章第二節）年復一年，怨聲載道。所以革命軍興，打倒土劣的口號與主張，最爲一般人表

同情。其次如鄉村經濟問題，除被上述官僚士劣階級剝削搜刮以外，正式負擔，如田賦一項，民國以前，還不算重。這由於那時代物價不高，地方機關又少。最近六七年來，新興事業日多，先後又在田賦上增加不少附稅。在政府要想做事，自然首先要解決的就是經濟問題，所以不得不增加。在人民方面，因在這列強對中國經濟侵略之中，層層剝削之下，增此負擔，仰屋興嗟，時有無力應付之苦。還有過去鄉民不諳法律，每縣都有些訟棍鼓動鄉民訴訟，從中取利。而兼理司法的縣政府，如皖陝鄂等省，甚至連司法罰金一類的款項，全不解省，都是縣知事和承審員派分。當時的縣政除了江浙稍好一些外，其餘異常黑暗，愈偏僻的地方，愈黑暗得利害。這種情形，誰爲爲之，孰令致之，都是由於清季官僚和北洋軍閥所造成。清季一個縣官，事權頗大，要辦一個惡人，比現在容易。清末惡人道長，紳權澎漲，便沒有官敢辦惡人。不但不敢辦許多官還要和惡人連絡，以固位置。基本政治如此，處處都埋伏了革命種子，結果四面楚歌，終使清朝消滅。北洋軍閥當道，更是變本加厲，荼毒地方，搜括人民，人民便同情於新興的革命軍，結果北洋軍閥亦完全崩潰。這一興一亡，都

是有許多因果在內，決不是一朝一夕的事。

三 由革命的過程重回舊路

自從民國十六年革命軍的勢力由南而北，各縣的狀態，隨了革命軍起了一種很大的變化。最顯著的，就是革命軍所到之地，都以解除人民痛苦，打倒土豪劣紳爲口號。各縣縣黨部成立以後，更進一步去做，於是各縣最有勢力的土劣，都四散逃避；甚至一些紳士的田園，因爲來歷不正，都刷上了查封的封條。許多年來各縣的政治的重心，都在紳士身上，這樣一變，不能不說是一個大改革，而最使人民稱快的一回事。可是經辦打倒土劣的黨部，實在太不健全了。這緣於在革命成功的初期，各省省黨部因爲要急於成立縣黨部，對於各縣黨委不能十分去選擇。以致有許多小學中學都未畢業，知識幼稚得可憐的人，都活動到一個黨委，跑回本縣去辦黨。他們一方面打倒土劣，一方面自己仍向土劣所走的舊路去走。在這樣狀態之下，一年一年的過去，縣黨委三字遂漸漸不理衆口，爲社會所厭



惡；即使有少數純潔自好之士，也同受影響，無法奮鬥。於是民衆對革命遂生了第一個失望心理。復次各縣縣政府，自民國十七年起，按照新組織法改科爲局，先後成立四局，縣公署改稱縣政府，除了設科之外，另設一祕書。十九年起，各縣又遵照部令，成立區公所，辦理地方自治。短期之內，在縣政府之下，添了如許機關，自然第一要解決的，便是經費。於是不得不增加人民担負，遂陸續的多了建設自治……之類的附加稅。人民於兵燹之餘，担負未減，反而加重，當然不會滿意。於是人民對革命又生了第二個失望心理。其次新設立的機關，因爲不得其人，多半是虛糜公帑，無補時艱。而自治方面，最重要的區長，多半拿錢而不能辦事。人民對這種種新政，缺乏仰信，對革命遂生了第三個失望的心理。隨後當局因爲政潮迭起，官僚南侵，對舊派力示寬大。所有已封的逆產，逐漸發還，懲辦土豪劣紳條例，也於民國二十一年宣佈廢除。於是所謂土劣，便利用這個機會，重回故鄉，刀謀恢復他們的勢力，在最近一年之中，可以說是完全復古時期。凡是舊的人物，舊的制度，不管好的壞的，儘管一件一件的搬出，翻算時髦。新的主張，無往而不受打擊。尤其在各縣，

這種趨勢，方興未艾。土劣回到故鄉以後，便利用這個趨勢和人民對革命失望的心理，呼喚舊日的爪牙，連合起來，重行操縱一縣的政治。（目前土劣橫暴情形見第二章第二節）至如各縣黨部，現在也喊不響了。即使要想前進，在此環境之中，也無法走得通，於是便分兩種途徑：一種是祇拿生活費，或瓜分黨費，不事工作；一種便與土劣妥協，分羹而食，主義既談不到，也就不談了。



第二章 瀕於破產的農村

一 農村衰落的狀況

中國爲以農立國的國家，農業生產差不多佔全國生產總額百分之八十以上。所以農村經濟如何與市場的榮枯，國家的盛衰關係極大。雖然在這世界經濟不景氣象的時期，各國農村都很待救濟；但任何一國的農村經濟，決沒有衰落到中國這樣程度，其待救濟也不致像中國之迫切。中國農村如果沒有切實救濟的辦法，我敢說，到了破產地步，農民騷動是不可避免的。至於農村衰落與社會經濟關係之密切，極爲顯明。而在內地各縣更容易看出。民國二十年我擔任江蘇六合縣縣政工作時候，正值水災，那年整個縣政與商業都受了極大的打擊。當時我曾經作一個簡單的統計，統計所得，該縣綢緞布匹業於十九年大減價時平均每天可售貨價萬餘元，二十年減價每天祇售千餘元，其他各業比



例亦大率如此。次如政府徵收的賦稅，民國十九年徵收到七成，二十一年除了歉折以外，祇收到五成以內的六成。這是農村經濟影響於社會很顯着的狀態。但這種狀態還可以說是由於天災所造成。可是民國二十一年並無重災，應該要有進步了。殊不知不然，這年農村衰落的情形，較之上年有增無減，農民的購買力大弱。是年綢緞布匹業舉行大減價，各鄉鎮的人民光顧的異常零落，平均每家的售價，每日祇三四百元。我再拿六合縣二十一年下季賦稅作比較，計該縣下季賦稅實收祇有四成，比較上年災季又少二成。實在這樣每况愈下的情形，每年都是如此。這並不是單由天災，重要的原因還是人事。不過我們平時不甚注意罷了。但這種狀態，不僅一縣，而且也不僅限於一省，各省大概都是如此的。先就江蘇省說，一年以來，農村經濟已由衰落時期而漸入於破產時期。人民無力繳納賦稅，已有很普遍的事實。綜計二十一年秋季，江蘇各縣賦稅，除了極少數二三縣以外，其餘平均都祇收到六七成。（收的最少的有祇三成）安徽賦稅因官廳逼得太凶，（許多縣長親自帶警隊下鄉催糧）繳數比江蘇為多。但是繳的方法，則甚為可慘。據

我所知，皖北各縣鄉民田地收入，有時不敷供應各種捐稅。然因官吏催索之嚴，而又無法拖欠，於是就在捱不過去的時候，各向城內所認識的商店（甚至理髮店燒餅店）商量代出期條納稅。各花戶（即繳糧各業主通稱）則於未到期之空間中，設法籌措款項，連同利息零星歸償。（籌款方法，不外乎於農事之外，兼營小販等附業，或不正當之營業。）倘屆期仍不足數，則再約以年終清結。有了這種辦法以後，幾乎成了一個期條社會，縣政府裏發薪，地方用款，無往而非期條。而期條兌現，亦因人而異，大概強有力者持票兌現，可以爽快到手；否則一再遷衍，甚至永遠不得兌現。因此期條每每發生糾紛，儼然成爲一個問題。縣長是期條管理者，常常因期條爭執而押人。還有陝西各縣的鄉村，更是苦不堪言。經濟問題已經談不上，賦稅自然更是無力繳納，因此許多縣政府裏的伙食費，時常發生恐慌。縣長沒有辦法，使用笞刑責打欠糧鄉民的屁股，但是除了種煙土的人可以打得出錢來，其餘打亦無用。我們想一想，這還成何世界。

因爲農村經濟的衰落，十年來田地的價值也大爲跌落。陝甘等省不用說，就是號稱

江南富庶之區的江浙，也遠非昔比。據某方面調查：浙江嘉興田價，在一九二〇年，每畝值一百四十元；一九二五年，每畝平均售價一百二十元；一九三〇年，每畝售價，平均七十元。又江蘇溧陽宜興一帶的田價，近來跌得尤其利害。二十一年冬季，宜興田價，由一百二十元跌到三四十元一畝。又江北方面，如沿江的六合縣龍袍的田，一向視爲膏腴之地，五年前每畝尙值百元，到二十一年秋季，每畝跌到四十五元，冬季祇值四十元，尙難得受主。該鄉人民，曾因買賣田地而訴訟，經我審訊，當事人附帶說出地價跌落情形；又經我向其他方面詢問確實。江浙的情形如此，其他各省各縣可想而知。

二 農村衰落的原因

農村經濟衰落到這般田地，究竟是什麼原因呢？這個病源，現在談農村復興運動的人，發揮意見甚多。有的說：因爲土匪沒有肅清；有的說：因爲保衛團沒有辦好；有人說：因爲苛捐雜稅的剝削；有人說：因爲現金不能流通到農村去……這些觀察，也不能說完全不對，不

過太忽略，而非具體的；這便因為作者未嘗親去內地，知其一不能知其二，有時知其然而不知其所以然的原故。據我親身所歷，所調查，覺得農村經濟衰落癥結之所在，約有以下六個很大的近因：

(一) 苛捐雜稅的剝削 田地上最重的負擔，便是賦稅。自從民國以來，以至現在，各省田賦僅附加稅一項，已足駭人聽聞，試從民國十七年起計算，新增附加稅，有黨費附加，自治附加，公安附加，保衛附加。（或團防附加）軍事附加，農業改良附加，建設附加。江蘇尚有農民銀行基金附加，最近又有土地丈量附加。各縣附加稅，有按田畝之正稅銀額徵收的，有按田地山蕩之畝分而徵收的，疊床架屋，紊亂異常。而各省附稅超過正稅的，更比比皆是。便是江蘇江北各縣附加稅，都超出正稅二三倍以上。（江南因向來正稅奇重故，尚未超過）如鹽城全縣正稅爲一五三、四七九元，附稅爲五四六、〇四七元。淮安縣正稅爲一五〇、八一四元，附稅爲五七一、二〇五元。興化縣正稅爲一四七、四七七元，附稅爲五一五、七六二元。這都是很顯然的事實。現在我們再看下列江蘇財政廳

二十年所制的各縣正附稅額表，互相對照，則更瞭然。

江蘇省各縣現徵省縣田畝正稅額及帶徵省縣附加稅額表

縣名	省縣正稅額	帶徵省縣附加稅額	合計
江甯	二六九、五九五 _元	四四九、八九二 _元	七一九、四八七 _元
句容	一九六、〇九八	二五六、八七〇	四五二、九六八
溧水	七〇、九四四	一五六、四五四	二二七、三九八
江浦	七六、八六七	八八、五七九	一六五、四四六
六合	一七七、五六七	二〇六、八一五	三八四、三八二
高淳	六二、三一八	一二九、八八六	一九二、二〇四
鎮江	三三七、六六三	二一三、九二九	五五一、五九二
丹陽	三七九、七八二	四四五、六六九	八二五、四五二
金壇	二八二、八九五	三一四、二一三	五九七、一〇八



溧陽	三四七、六一五	五四三、三〇七	八九〇、九二二
揚中	三六、九九一	七一、四五四	一〇八、四四五
松江	六八五、五九〇	二七二、二二四	九五七、八一四
上海	一七二、六二〇	七一、七三八	二四四、三五八
南匯	四三〇、〇五四	二四七、四八六	六七七、五四〇
青浦	五〇三、五八九	二七七、一八六	七八〇、七七五
奉賢	二九一、五六九	一三〇、二四五	四二一、八一四
金山	二三九、七五二	一〇七、二七〇	三四七、〇二二
川沙	六三、一二六	七五、八六七	一三八、九九三
太倉	五四四、九六二	三〇六、五九二	八五一、五五四
嘉定	二七二、〇六七	三五四、〇八三	六二六、一五〇
寶山	一四九、四三〇	二一二、五六三	三六一、九九三

崇明 四六、三八八

三二〇、六七四

三六七、〇六二

啓東 五四、一一一

三三三、六八六

三八七、七九七

海門 三九、一九六

四九一、四九六

五三〇、六九二

吳縣 一、一二三、五五五

八八九、七〇〇

二、〇一三、二五五

常熟 九二二、〇八二

六九三、九四〇

一、六一六、〇二二

崑山 六六八、一八二

四二七、九九三

一、〇九六、一七五

吳江 八四七、〇七一

四五六、九七二

一、三〇四、〇四三

武進 八三七、三九五

四七五、九六〇

一、三一三、三五五

無錫 六七二、八六一

四七九、九〇九

一、一五二、七七〇

宜興 六二三、一一三

四八〇、二四四

一、一〇三、三五七

江陰 五〇四、七四九

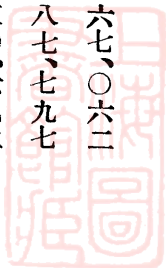
三九五、四七一

九〇〇、二二〇

靖江 一六二、六三〇

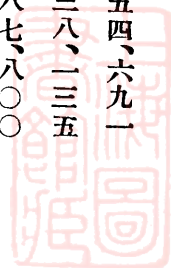
一九八、四九八

三六一、一二八



南通	一四四、四六三	四三二、四〇二	五七六、八六五
如皋	一〇七、四七三	一、〇九五、〇三九	一、二〇二、五一二
泰興	一〇四、九九〇	二七五、三八六	三八〇、〇一九
江都	二四五、九九〇	六〇八、七一一	八五四、七〇三
儀徵	六六、二九八	一六四、五六三	二三〇、八六一
東台	一三四、三九八	〇〇二、一四二	三三四、五四〇
興化	一四七、四七七	五一五、七六二	六六三、二三九
泰縣	二三七、四九三	五〇八、五二五	七四六、〇一八
寶應	七六、四二三	四四四、五三一	五二〇、九五四
高郵	一一二、〇七六	八〇〇、八二四	九一二、九〇〇
淮安	一五〇、八一四	五七一、二〇五	七二二、〇一九
淮陰	三八、五四四	一九五、六三五	二三四、一七九

泗陽	五三、九七三	二〇〇、七一八	二五四、六九一
漣水	六〇、四七二	三七七、六六三	四三八、一三五
阜甯	一〇八、七一一	四七九、〇八三	五八七、八〇〇
鹽城	一五三、四七九	五四六、〇四七	六九九、五二六
銅山	二二一、〇〇八	六一八、〇〇三	八三九、〇一一
豐縣	六二、五一一	二七一、九八八	三三四、四九九
沛縣	六二、六七〇	三二三、〇七〇	三八五、七四〇
蕭縣	一四五、〇四一	三七四、三七八	五一九、四一九
碭山	四五、〇九〇	一三五、五七八	一八〇、六六八
邳縣	八一、四〇七	二二四、九八〇	三〇六、三八七
宿遷	七六、三四四	一八四、九二〇	二六一、二七四
睢甯	五〇、〇二三	一四九、〇一二	一九九、〇三五



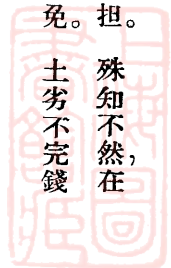
東海	一九、〇四二	一一八、七三七	一三七、七七九
贛榆	六〇、〇三四	二八一、〇八一	三四一、一一五
沭陽	一二三、九六一	三〇〇、三三一	四二四、二九二
灌雲	二七、二七二	一七八、八〇九	二〇六、〇八一

上表所列係至二十年止，江蘇省正附稅各縣的概數，但何項附加從何時加起，則不在此表之內。關於此點，我在六合縣曾加考查。計自民國十七年起，至二十二年上半年止，該縣附加稅新增款目，計有黨費附加每畝四分，每年額征數約三萬二千元；自治畝捐三分，額征數約二萬四千元；建設畝捐四分，額征數約三萬二千元；農行基金附加稅二分，額征數約二萬六千元；農業改良捐附加一分半，額征數約九千餘元；教育新增畝捐二分，額征數一萬六千元；最近又新增土地丈量附加，每畝一角，額征數當在七八萬元。五六年之間，人民突增一二十萬，負擔不算，還有保衛畝捐以外的保衛團捐、房捐、航空捐，以及攤派的各種庫券、公債、土劣階級的私捐（此種情形各縣大抵相同，廣東雜稅尤繁多至幾十種）自然要

「竭澤而魚」了。（有人說賦稅一項除了自耕農以外，是由大地主負擔。殊不知不然，在各縣尤其在各鄉。任何捐款都是小地主和貧農完納。愈是富戶，愈可避免。土劣不完錢糧，不少的地方都是如此，另在第八章第三節內詳述）

以上所述江蘇省賦稅，固然已覺很重，但是其他各省尙有更甚於此的。譬如湘鄂兩省，這幾年新增附加稅，異常之多，尤其因辦理匪共增加的所謂團防附加，數目更鉅。據湖南常德友人告我，常德的正附稅，約爲一與五之比，附稅超過正稅四倍，而該省其他各縣，尙有更甚於此者。又據二十二年四月十六日南京中央日報所載長沙通訊云：

『湘省田賦附加，異常苛重，各縣有每兩正供附加竟至三四十元者。負擔過甚，民困愈深，加以派捐借款，不時發生，人民雖極力竭衣縮食，亦不足以供應官府之需索，瘡痍滿目，迄未蘇息，良足歎矣！近來湘省當局，決定減輕各縣田賦附加，並派員分赴各縣作實地之考察，爲將來核減之張本。四月十一日省政府會議，已通過考察縣政人員，不日即分別出發。考察之後，再呈報省府核減田賦附加，以輕人民負擔。至於各縣附加情形，實屬



太重，可分爲二項言之：卽（一）各縣因剗共所辦團防經費完全出於附加；（二）地方費附加，爲數亦鉅。茲經記者從各方調查所得，其數目誠足駭人。現分載如次，以覘民間之疾苦焉。

（一）（甲）每正供一兩附加團防費額：計醴陵五元九角四分，湘潭三元三角，甯鄉四元，湘鄉三元八角，攸縣二元四角，邵陽五元，衡陽四元，衡山三元七角七分，甯遠六元五角，新田三元三角，郴縣五元五角，永興五元二角五分，臨武六元五角，漢壽四元三角二分，臨澧四元七角，沅臨四元，保靖一元九角二分，慈利十元，黔陽七元零一分，安仁三元，臨湘三元七角七分六厘，常德二元八角，平江八元六角二分八厘，綏甯民糧六元，屯糧四元八角，通道四元五角，永明四元四角，長沙五元，安化三元四角，岳陽三元六角，新化七元二角，武岡四元八角四分，城步七元，來陽五元五角九分二厘，常甯六元九角，鄱縣五元二角，零陵四元九角，祁陽六元，東安五元五角，道縣八元，江華四元，資興五元五角，汝城八元，桂陽四元，藍山四元，嘉禾五元零七分，桃源六元，澧縣三元六角，安鄉一元四角，瀘溪三元八角，辰谿三元，溆浦五元，龍山六元六角六分七厘，芷江一元九角六分七厘，麻陽三元三角。

會同五元七角，晃縣三元二角，新甯民糧六元，桂東九元，石門八元，永順七元一角零五分。

(乙) 每正供一元，附加團防費額：計瀏陽一元三角，益陽一元六角，湘陰一元零二分，外附加捐五角，靖縣一元，沅江每畝三角一分。(丙) 以沙石計算者，僅茶陵一縣，每糧一石附加二元四角。(丁) 南縣有田四十一萬畝，每畝總共附加六角五分，華容每兩總共附加十一元，宜章近城三團，每兩總共附加十五元四角四分四厘，筲羅三堡每兩總共附加十二元六角二分七厘。以上三縣無附加團費名義，團防經費係在總共附加內支配應用。(戊) 古丈、大庸、永綏、桑植、鳳凰、乾城等縣或因無田賦，或因未辦團隊，故無團費附加。

(二) 地方費附加。湘省田賦附加除團防教育附加外，尚有所謂地方附加，其數目如次：計瀏陽每正供一元，附加一角五分，醴陵每正供一兩二元五角一分，湘潭每正供一兩一元八角三分八厘，(以下均以正供一兩計算) 甯鄉五元一角六分，益陽八角，湘鄉七角，攸縣九角，衡陽一元六角六分，邵陽一元五角，衡山二元五角七分三厘，甯遠一元三角，新田九角五分，郴縣一元九角，永興二元九角二分，臨武三元七角八分八厘，漢壽二元三

角六分，臨澧三元，沅陵九角二分二厘，慈利二元六角，黔陽三元五角七分，安仁一元六角八分，臨鄉二元四角三分六厘，常德四元，平江一元六角四分三厘，綏甯每民糧一兩三元零二角，屯糧一兩二元五角六分，通道一元五角二分，永順三元一角，長沙一元九角二分，湘陰一角，安化二元三角六分，岳陽八角，新化一元三角五分，武岡一元三角二分，城步三元七角三分，來陽一元零三分二厘，常甯一元七角，酃縣七角八分，零陵一元四角，祁陽二元九角五分，東安一元，道縣兩元六角，江華二元七角七分，資興二元九角七分四厘，汝城二元二角，桂陽二元，藍山六角，嘉禾四元，桃源一元九角二分，沅江十一元四角，澧縣每民糧一兩一元四角，屯糧一兩三元六角，安鄉兩元五角二分，大庸三元二角，辰谿二元四角，溆浦三元，龍山一元二角，芷江二元二角二分三厘，麻陽一元七角六分，靖縣一角，會同二元六角，乾城一元零四厘，鳳凰二角四分，晃縣九角九分，茶陵一元二角，華容八元三角，新甯每民糧一兩二元零五厘，屯糧一兩八元零五厘，桂東一元三角，石門二元，永順九角八分七厘，桑植兩元四角。以上賦稅至爲苛重。至上列地方費附加一項在民十以前爲

數甚微，民十以後各縣地方費任意濫增，致成爲巨額之稅賦。」

我們看了以上通信所述湘省附加數目，如慈利縣正稅一兩，附稅竟至十二元六角，宜章縣每兩總共附加至十五元四角四厘，真可以說是駭人聽聞了。此外如其他各省雖輕重各有不同，但賦稅之重，人民不堪担負，大致相似。渣德人瓦格涅清季的統計，中國在四十年前最好的稻田每畝納稅不過四角；在四十年之內，無省不增若干倍。遼甯增加的最多，在七十四倍以上。又據我所知，目前山東財政比較優裕。其優裕的原因，也便是張宗昌盤據魯省，增加鉅額附稅之結果，其數亦至可驚人。有了這些重稅，所以陝西省許多農民因爲連年苦旱，每畝田的收入，不敷納稅。竟有將田契貼在門上，舉家逃亡的事實發現。

關於農民負擔之重，及力役之繁苛，我在六合縣時曾有一件事可以代表一般的事實。這事便是有一天我在該縣新修之合盱路上視察工程。當時有一個被徵募築路的農民向我訴苦。他說：我家有薄田數畝，強半已圈入新路裏去。田圈了不算，又要應徵做工，做工又無飯吃。（吃自己的飯）我家中有壯丁三人，兄弟又被徵集當保衛團團士。所苦的

田還沒有圈完，不能走開。因此欠的糧糧丁要來討，保衛團捐又要來收，我們如何辦得了。事實確係如此，他這番話說完，我祇好安慰他幾句話，把他家保衛團的義務解除。（後來我規定凡一家之中有服務保衛團的，概免徵募築路。）然而鄉民有不少像這樣情形的，各種功令森嚴，什麼事都要空手去辦，自然仍免不了以上的現象。然而因爲民力不逮，所以事業雖多，而成功的極少。

（二）軍隊的搜刮 自從袁世凱養成功了北洋軍閥以後，每一個軍閥盤據一省，用槍桿子盡量搜刮，地方元氣損傷最大。關於農村方面的，如勒逼鄉民種煙，而收巨額煙稅，擄掠人民，藉故敲詐，調遣則強索供應，譁變則燒殺奸淫。還有與農民有關係之浚河積穀各款，軍隊一到，則提取無遺。軍隊駐在鄉間，甚至通匪造匪，解散歸鄉，則公然爲匪。這都是最近二十年公開的事實。所以有些鄉村，並不畏匪，而最畏兵，「軍人不良，有甚於匪」差不多爲內地所公認。此外預徵錢糧一事，也爲軍閥之特長。本來田賦預徵，爲歷代政府所懸禁，然而軍閥是不管的。在軍閥時代，像鄂川各省都有預徵的舉動，其中四川一省，因爲

軍閥太多，一直到現在還是不斷的行這種搜刮政策。川省各縣縣長都是軍閥搜刮的工具，各縣田賦有一年徵四次至十四次的，徵收最多的縣，有已徵至民國四十三年及五十年，的，總算是無奇不有了。謂予不信，試看下列各省田賦預徵舉列表及四川田賦預徵舉列表。

一·各省田賦預徵舉列表

徵收時期 所徵田賦年份 預徵年數 材料 根據

河北清苑 民十八、十月 民十九下忙 一年 大公報、一八、一〇、廿一

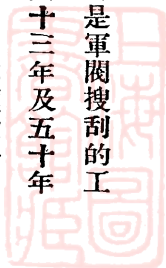
天津 民十八、十月 民十九下忙 一年 大公報、一八、一〇、卅

山西太原 民十八、二月 民十九 一年 新聞報、一八、二、二二

山東諸城 民十八、二月 民十九 一年 咸都白、一八、二、二三
日新聞

河北元氏 民十八、十二月 民十九下忙 一年 大公報、一八、一一、八

靜海 民十八、十一月 民十九 一年 大公報、一八、一一、六



博野	民十八、十	民十九下忙	一年	大公報、一八、一〇、廿九
河北	民十九、二月	民二十上忙	一年	大公報、一九、一、廿五
河北	民十九、九月	民二十下忙	一年	大公報、一九、九、廿九
福建	民十八、十二月	民十九丁糧	一年	福州、一八、一二、一四
福建	民十九、十一月	民二十丁糧	一年	福建聞報、一九、一一、廿七
湖南瀏陽	民十九、十二月	民二十	一年	湖南民、一九、一二、五
福建閩侯	民十九、	民二十	一年	福州閩報、二〇、二、一四
湖北	民二十、七月	民二十一上忙	一年	上海民報、二〇、二、二〇
河北甯津	民二十、二月	民二十一上忙	一年	大公報、二〇、二、一一
廣東河源	民二十、一月	民二十二	二年	廣州江、二〇、一、二四
河南	民十九、	民二十三	四年	新聞報、二〇、二四
河南	民十九、四月	民二十四	五年	貴陽、一九、四、六

安徽

民十九、

民二十五

六年

中央日報、二〇、四、廿四

陝西 沔縣
甯羌

民二十、三月

民二十七

七年

新聞報、二〇、二、四

二・四川田賦預徵舉例表

徵收時期

所徵田賦年份

預徵年數

材料根據

璧山

民一九、一月

民二十六

七年

五、二、重慶商務日報

資中

民一九、元旦

民三十五

十六年

十九、一、一〇、同上

合江

民一九、一月

民二十七

八年

十九、一、十四、同上

長壽

民一九、元旦

民二十四

五年

十九、一、五、同上

北江

民一九、一月

民二十七

八年

十九、一、十五、同上

岳池

民一九、一月

民三十二

十三年

十九、一、十二、同上

宜賓

民二十、十一月

民三十四

十四年

二〇、十一、九、同上

潼南

民二十、九月

民四十三

二十三年

二〇、十一、八、向上

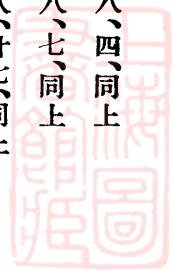


隆昌	民二十、十一月	民四十一	二十一年	二〇、十一、九、同上
南充	民二十、十月	民三十八 三十九	十九年	二〇、十一、九、同上
南充	民三十、十二月	民四十	二十年	二〇、十、二十六、同上
鄰水	民三十、六月	民三十	十年	二〇、七、十一、同上
岳池	民二十、七月	民三十九	十九年	二〇、七、十三、同上
資中	民二十、元旦	民二十八	十八年	二十、一、二四、同上
江安	民二十、一月	民三十二	十二年	二〇、一〇、廿五、同上
榮昌	民二十、一月	民三十八	十八年	二〇、二、九、同上
巴縣	民二十、四月、五日	民三十二	五年	二〇、四、九、同上
自貢	民二十、二月	民三十八	十七年	二〇、六、二十、同上
順慶	民二十、二月	民三十九	十九年	二〇、八、一、同上
溫鄂	民二十、二月	民五十	二十年	二〇、八、七、同上
九縣				

瀘縣	民二十、元旦	民三十二	十九年	二〇、八、四、同上
資中	民二十、八月、一日	民四十	二十年	二〇、八、七、同上
遂甯	民二十、八月、三日	民三十九	十九年	二〇、八、廿七、同上
威遠	民二十、八月	民三十五	十二年	二〇、九、四、同上
隆昌	民二十一年元旦	年四十二三	二十二年	二一、一、六、同上
資中	民二十一年元旦	民四十二	二十一年	二一、二、十六、同上
順慶	民二十一年三月	民四十二	二十一年	二一、三、廿四、同上
宣漢	民二十一年三月十日	民四十三	二十二年	二一、五、十、同上

(錄地政月刊一卷三期)

看了上段敘述和舉例表，(尤其是四川舉例表)除了知道軍閥摧殘農民以外，我們覺得中國農民總算純良，(也許畏軍閥不得不純良)祇恐怕長此搜刮下去，這純良狀態，也維持不久罷了。



(三) 土劣的剝削 土豪劣紳爲中國特殊產物，在本書第一章已略略說過。但其橫霸鄉里，魚肉人民，以損害農村爲最烈。奇形怪狀，實爲世界各國所僅見。各國固亦有所謂士紳，但決不似中國劣紳之目無法紀。各國亦有土豪，但決不似中國土豪殺人而莫敢控訴。考土劣之產生，仍不外由科舉而來。中國社會一向分爲兩個階級：一個爲讀書階級，一個爲不讀書階級。讀書階級讀而能中科舉，則由士入官，官罷還鄉，遂爲士紳；甚至其父兄子弟亦以士紳自居。但他們多數不能自愛，久之便成劣紳。其讀書不能中舉的則略習官場儀節，政府法令，便爲土豪。劣紳曾歷宦海，（現在則略有財產也自居士紳）土豪可弄刀筆。雙方相需甚殷，相合益惡。（劣紳則在城區專任包圍官府，土豪則在鄉間執行魚肉小民）彼輩既易與官僚接近，官僚亦樂與之周旋。農民一向爲非讀書階級，乃爲土劣唯一之剝削者。在最初的時候，所以如此，完全因農民不解法令公文，以爲其中有不少奧妙，惟土劣知之，於是事事惟求教於土劣。及被壓迫，又自以知識薄弱，不敢與之抗衡。至若官吏則一到任所對當地情形不甚明瞭，亦欲利用土劣以自助，貪吏更須假借其力以

共同剝削鄉民，故不能不與之合作。於是乃造成此特殊之階級。土劣的爪牙滿佈各鄉，消息最爲靈通。他們最顯着的行爲，是奔走官府，包攬詞訟，霸佔公產，挪用公款，私收捐稅，私運軍械，強佔人民私物，把持地方機關。鄉民順之則厚，逆之則仇。至其本身應納之稅款及賦稅，任憑官廳催索，均依勢抗不繳納。此種情形，在中國北部爲尤甚。江蘇江北土豪，有所謂土圍子。鄉民如觸圍主之怒，甚至被圍主拘往置之死地。最近一年，彼輩橫暴狀態，較軍閥時代過之無不及。各縣鄉間有一部份之團防費，或防務費，均係土劣私自收取。其借辦保衛團收款自肥者，更比比皆是。這都是直接影響於農民。其次如間接影響於農民者：（一）土劣包攬詞訟，其以僞亂真者大半爲土地財產之爭，土地因劣紳之操縱而兼併，可使農民失其所依。（二）土劣侵吞公款，庫用不敷，仍不在田畝上加稅，益使農民增加負擔。（三）私運軍械，強民購買，從中漁利，農民遂倍出其價。諸如此類，不勝枚舉。一年以來，如本書第一章所述，其流浪天涯之士劣一律欣然回歸故里。第一步活動發還查封之產業，第二步乃與在鄉同志攜手，從事於鄉村活動。故整個的勢力乃日

見澎漲。謂予不信，試看河南省政府主席劉峙最近出巡各縣後之談話，可略窺見其一斑。劉氏談話，據本年（二十二年）六月南京中央日報所載云：

「中央社開封六日電：劉峙東出巡後，歷滑縣至登封。先游嵩山，宿少林寺支（四日）至密縣視察，微（五日）午返鄭，當晚抵汴。對記者談：「豫西今年雨暘時若，麥收頗豐，多年積匪，均告肅清，道路暢通，閭閻安堵。惟土劣勢力極盛，縣長仰其鼻息，政治毫無作為，實為政治絕大障礙，亟應設法鏟除。」

雨暘時若，麥收頗豐，多年積匪，均告肅清，道路暢通，閭閻安堵，應該一切困難問題，都可解決了。但因土劣勢力極盛，一切庶政便無法推行，土劣勢力之大，可以想見。不過依理土劣如此橫行，官廳可以隨時懲戒，何必養癰貽患呢？這便是現在許多省政府都盼縣長能與土劣合作，可以少些麻煩，縣長懲辦土劣，每每是自討苦吃。其次縣府員吏多半和土劣互通聲氣，人民復畏勢不敢明言，既不容易得到土劣犯法的把柄，且有人暗中替他們消滅證據。所以中央苟無澈底改革之方，難收懲儆之效；何況懲戒土劣的條列，現在已經廢止

了呢。民國二十年蘇省常熟縣有一件事，頗可引證。這事便是那年財政廳因各縣欠賦過多，曾經分派委員至各縣清理。常熟縣有某紳欠賦最多，縣長一向不敢追問。但派去委員則不畏強禦，而強縣長傳該紳至縣追索，該紳仍不繳，乃扣押其最優之一部分財產仍不繳，則將產業標賣。可是經過很久的日期，全縣沒有人去購買標賣的房子。這是什麼原因呢？便是大家因為是某巨紳的房子，不敢去買。那清理田賦委員個人奮鬥沒有結果，經過幾月，扣押的財產又還了原主人了。這就因為政府沒有剷除土劣的決心，謹靠一二人去做沒有用的。不過像劉峙以一省主席的地位，要鏟除土劣是很容易，何必徒發慷慨激昂的議論呢。但凡此種種，都可以證明目前農民受土劣的剝削，是在水深火熱之中了。

(四) 生產衰落及其原因 中國農業生產向來以稻麥豆為大宗，這幾年此類生產，一落千丈。蕪湖為安徽之米市，以前皖南各縣所產糧食，都是運到蕪湖出售。該地市場頗極一時之盛。現在蕪湖的糧食業不僅是營業衰落，並且無業可營，這一半由於銷路阻塞，（也因生產不良）同時也因生產不及以前豐富。至於生產衰落，不外乎兩個原因：一個原因，

由於農民一向抱着保守主義，不知從技術和方法方面去改良。比方日本在維新前，每畝田可以出兩擔稻，現在因改良種植的原因，可以出到三石半至四擔，我國的農家便辦不到。官廳方面儘管徵收農業改良捐，實際上不過養活些林場主任，於農事更無絲毫影響。依了不進則退的公例，自然收穫難有起色。此外還有一個最大關鍵，就是各縣太不講究水利。鄉村間許多河道多已淤塞，浚尚不易，應該開河的地方更談不到去開。所以同在一縣之內，因為田地高低的不同，在同一時期，每每北鄉盼雨，南鄉盼晴；東鄉盼晴，西鄉盼雨。然而天時不由人支配的，決不會有那樣的巧事，因此那些普通災歉，並非天災，乃由於人事之不逮。假使高地能多開自流井，自可蓄水以防旱；低田能多種樹木，開河築堤，也可恃以防水，災歉自可減少。然而導淮浚江，都是水利上最需要的工作；導淮祇聞其聲，至今尚未實現，浚江更沒有經費去做。（江水向以洞庭鄱陽為水庫，分洩有地，難有巨災。因為湖汨為惟一蓄水之庫，故昔人治水，每於深山大谷中廣建湖渠以蓄水。現在交通和器具都比以前進步，可是另開湖汨，固然是決無其事，便是已有的洞庭鄱陽洪澤……諸湖，甚至淤

塞到變滄海爲桑田的程度，也無人去修浚。所以近年長江淮河流域水災迭見，而有民國二十年之巨創，每年夏季淫雨不已，山洪暴發。各地湖河淤塞，宣洩不暢，儲水無地。自然就要災歎頻仍，農產生產豈有不衰落的道理。

(五)經濟的侵略 外人經濟侵略比什麼都利害，現在這種侵略已深入中國農村。鄉間一針一火之微，幾無一而非舶來品。江蘇江南江北，和皖北豫南鄂西冀察我到過許多縣。最使我感觸不能忘的，便是在鄉村的大道上，一輪小車，兩肩負擔，所運的貨物，最普遍的有兩樣東西：一是美孚或亞細亞火油，一是英美煙公司香煙。這差不多每鄉都有，農村經濟不知被外人榨取了多少。還有鄉農穿的布衣，這筆生意在我們推想，大概不致再被外人搶去了。不然，二十一年日本布就向各縣特別賤賣兜銷，甚至幾分錢可買一尺布。中國布那有這樣便易，無識的鄉人，於是都捨貴而購賤。然而行將破產的農村經濟，還是一天一天向外洋流去，這是多麼危險呢。

(六)本國商人的操縱 我在本章第一節，曾經講過商場之榮枯，須視農事收成之淡旺

以爲標準。但農事豐收之時，商人也可以操縱農村之經濟。我國商人可以分爲兩部分：一部分是仰外商鼻息將洋貨傾銷於中國內地，交換內地之金錢送與外商之手，而從中博取利潤；另一部分經營土產，土產中經營糧食業之巨商，或金融業之魁首，可以隨時將糧食價格提高或壓低。（他們以巨額收買，或向內地放款則價高，反是則價低。）價格跌落，農民便損失不貲。（內地有許多富紳就憑藉他的勢力與金錢，每年以賤價收買糧食轉售他地。）譬如民國二十一年，因爲國難關係上海商人不肯放款到內地去，不肯以現款屯集糧食，（此外也還有美麥入口的關係）稻價大跌，全國農村都受了極嚴重的打擊。本來連年農村經濟衰落，已難維持，這次因爲穀賤傷農的原因，所以便臨破產之境，而無可掩飾。此番金融不流通到內地去，固然不是商人有意造成，但商業資本足以操縱農村經濟於此可見。

最後我再附錄監察委員邵鴻基最近赴北方視察縣政後之談話，和生活週刊所載的宜興通訊，作爲本章上述各節中一個證明：

(一)邵鴻基的談話 監委邵鴻基，赴黃河北各縣視察縣政及民情畢返京。據談，冀南各縣，難民麇集，匪軍橫行，直已不成人世界。邵台廣仁一帶農民，終年辛苦，收穫糧食，除糧稅工力費用外，本身享用，平均每人每月生活費不過一元。平定區域尚如此，其他匪區災區人民苦況，更非一般人想像所及。農民使用農器肥料，俱墨守數千年成規，雖每縣均奉政府令，辦有苗圃及農業試驗場，實際上僅佔地數畝，樹立招牌，供養人員，毫無成績。對農民使用舊式農器及肥料種子，概未盡指導改良之責。深望政府當局，多多派員到農村去，切實調查農民痛苦，及農業幼稚，設法予以解除及改良。(廿二年六月廿六日新聞報南京電)

(二)宜興鄉村狀況 本邑所靠的是三熟。即春蠶，夏麥，秋稻。去年三熟都遭慘敗。繭和麥不去說，秋收原不算差，但稻價每石二元之賤，竟不足以償肥料的欠賬。因此田租大半無力再償，今年祇得紛紛向地主退租。雇農命運更是悲慘，最好的長工工資突從每年四十六元跌到三十二元，尙沒人僱，一半以上都失了業。往年可以幫散工，(即

在農忙時做短工）獲得少許工資，今已完全無工可做了。捐稅又重又凶，首先是田稅，六年之前原已很重，每畝六角。後來增至一元二角，今則又加到一元六角多了。稍延幾天，就要到二元以外，（大概即土地丈量附加之類）有至三元五角。農田所入，要以半數以上繳田租。有田出租的人，收了租不夠完錢糧。因此多有田兜售，以求解脫此項重負的。然而又有誰來承受呢？於是田價竟由每畝一百二十元跌到二十最多三十元。地方上原多公產，爲土劣所把持。現設一公產經理處由政府來標價出賣。起初是每畝八十元，因無人要一減就減到二十元。但仍然無生意，累得費了大批賄賂來承辦這筆生意的人們，個個叫苦連天。農民所受公路的累，江浙公路溧宜段所佔農田甚多。被佔之家，不但沒有一個銅元的田價，而且還要照舊繳納田稅。有一老婦有田十餘畝，散在三處，不料三處均被公路直穿而過，所餘不到兩畝。且因變成路旁的窄長條，而無法耕種了。但錢糧却仍要繳，公路都是徵工築的。開徵時聽說每天發給工資二角，不料完工結帳，竟找不到向誰領取工資。（按此係江浙公路，若各縣築路且無工

賣之名目。農民走頭無，許多壯年男女，聽說到上海做工苦雖苦，苦飯總還有得吃，於是相約來滬。家裏高高興興的替他們籌路費，每人口糧五升，零用一元，合僱一船，向上海開發。這五升一元從那裏來呢？自然祇有求救於放惡債的了。言明借米二斗，來年還稻一石八斗。不料來到上海，親戚都一個個失業在家。不但無法介紹入廠，就要留客人一宿一餐，也竟難之又難。無法徒步回家，一到家裏可更不了。（錄生活週刊）

三 農民最後的一條路

中國農業生產，固然是佔全國生產額百分之八十以上。就是農民人口，也在十分之七八以上。平常任憑貪官污吏，土豪劣紳，軍人及其他階級向他們剝削，他們總是好說話。但到了食不飽，居不安，無路可走之時，一有人從中鼓動，便能成爲大患。甚至可以傾覆原來的政府而有餘。我們從歷史上看，每朝到了末年多半是酷刑苛稅，政治不上軌道。如果加上天災一逼，便有人利用農民揭竿而起，反抗當局，一直到了成立新統治級階而止。

天災是不可避免的，然而平時沒有受重大的剝削，不致多數人「家無餘貯，官無餘粟」，（如義倉之類）雖有天災，農民也不致挺而走險。而且在政治清明的時候，治水人員也極努力，同時也可減少災患。所以惟其在國事紊亂之時，天災便易成爲大亂（民變）的導火線。

我們試從秦朝說起，秦朝自秦始皇兼併六國而一中國之後，苛政酷刑，爲前代所無。

農民不堪其苦，遂有陳勝吳廣號召農民反抗政府。西漢末年王莽變政失敗以後，因用度不足，橫徵暴斂，復遭苦旱，人民無以爲生，如前漢書食貨志所說：「用度不足，數橫賦斂，民愈貧苦，常苦旱荒。末年盜賊羣起，發軍擊之。將吏放縱於外，北邊及青徐地人相食，洛陽以東米石二千。莽遣三公將軍開東方諸倉振貸貧乏，又分遣大夫謁者教煮木爲酪，不可食，重爲煩擾。流民入關者數十萬，置養淡官以稟之，吏資其稟，死者十七八人。」到了流亡載道的時候，煮木爲酪既不可食，又有吏資其稟的事，當時政事人情一定不良。於是又有王郎等率領農民騷動，而有所謂赤眉銅馬之變。東漢鑒於往事，新政府成立後，曾定了救

濟農民的三個辦法：（一）減輕賦稅，如後漢書光武本紀所載，當時漢光武詔書云：「頃者師旅未解，用度不足，故行什一之稅。今軍士屯田糧儲差積，其令郡國收見租田三十而稅一，如舊制。」（二）以公田分給貧農，如後漢書明帝本紀載漢明帝詔書云：「自汴渠決敗六十餘歲，兗豫之中，多被水患。今既築堤理渠，絕水立門，河汴分流，存其舊跡。陶邱之北，漸就壤墳。其濱渠下田悉賦貧人，毋令豪右得固其利。」（三）安置失業農民，如後漢書章帝本紀載章帝元和元年令云：「仁政以食爲本，故古者急耕稼之業，致耒耜之勤。自牛疫以來，穀食年少，刺史二千石不以爲負。其郡國募人無田，欲徙他界饒者悉聽之。」這都是後漢初期的德政。但是到了末年，因爲連年大災，人民死亡枕籍，而修理河渠又不得人，反藉以中飽。以致如後漢書鄭太傅所說：「家富於財，有田四百頃，而食常不足。」有了這種狀態，於是農民騷動，又有黃巾之亂。隋朝隋煬帝積極侵略高麗，大舉東征，勞而無功。又因好大喜功，奢侈淫佚，不念民力，徵工過度。如修長城，開運河，開通濟渠，築東都，每次徵發民丁恆由百萬至七八百萬。以致經濟恐慌，民怨沸騰，自高祖武德四年起，就漸漸有農

民騷動的事件。隨後有李密竇建德參加，勢力擴大，又促成了隋亡唐繼的新局面。其餘如元朝末年則有張士誠陳友諒率領農民反抗，明末則有張獻忠等鼓動農民反抗，清末有洪秀全在廣西率領農民反抗，就是革命軍北伐，農民贊助的地方亦復不少。現在農村衰落。農民都在水深火熱之中，瞻顧遺跡，隱憂堪慮。而且在最近一年之中，就曾發生幾件這一類不幸的事。其一即江蘇江都縣農民去秋（二十一年秋）因為官廳整頓田賦，爲糧書所鼓動，成羣結隊，集合數千甚至近萬的人，前仆後繼的暴動入城，和官軍對抗。各鄉不斷有流血的事發生，一直等到江蘇省政府派保安處長李明揚率領保安隊赴揚槍斃了多人，一面將縣長楊卓茂更換，風潮始漸平息。其二爲本年（即二十二年）春季江蘇儀徵縣因辦保衛團收捐，鄉民聚衆反抗，燒燬鄉長家宅。另有千餘人包圍縣城，希圖攻擊縣政府。後來也由江蘇省政府派委員率保安隊乘嘉祿兵艦至儀徵彈壓勸解，始漸平息。而該縣保衛團至今沒有辦好。其三年夏季川省軍閥互爭地盤，又起內戰。因為要籌軍費，復向人民勒收房捐，預徵田賦三年或四年，三省剿匪司令部電阻無效。川民忍無可忍，

建昌漢夷邛州等處便有農民反抗軍隊的事情發生。六月二十二日上海新聞報特用「川省民變可慮」頭號字的標題，登載屬於此事的電報云：

「重慶電：建昌漢夷民變，驅逐廿四軍駐部，風潮擴大，戰事難免。重慶電：邛州民變擴大，

青神彭山蒲江丹雘洪雅夾江等縣民團響應，合組七縣抗捐大同盟，分四路總指揮。初共五千餘人，現更勾結土匪，勢燄可慮。劉文輝增調余如海劉元塘兩旅進剿。」

這不幸的事件，無可掩飾的是由土劣或軍閥在那裏製造。不過農民反抗政府官軍，歷史上雖然有不少的成功。其結果都是替新興階級造機會，農民本身從不會得着實惠。換一句話說：就是完全被人利用，作為推翻舊有統治階級的工具。固然農民苟非無路可走也不致被人利用。但以重大犧牲，為他人謀幸福亦甚不值。不過在這上下交困，匪共潛滋的時候，我們鑒於以往，預防將來，很希望政府對救濟農村的工作要趕快拿出有效的辦法去做，萬不可再緩。能挽救農村破產的危機，農民自然不致走入歧途。同時各省政治萬不可再給武人消遣，製造亂源。

第三章 方興未艾的保衛團

一 各自爲政的畸形發展

保衛團爲人民唯一之武力，尤其爲農民唯一之武力，中國一向就有這種組織。王安石辦保甲，曾國藩辦團練，都是當時的保衛團。王安石的保衛團法，史載：『規定十家爲一保，保有長，五十家爲一大保，有大保長；十大保爲一都保，有都保正副；每戶有兩千以上者，選一人爲保丁，保丁中每日輪派五人備盜。先教大保長以武藝，藝成乃立團教法，以大保長爲教頭，教保丁焉。』此法先行諸畿甸，以次推及諸路，熙甯四年，改五路義勇爲保甲，九年凡義勇保甲及民兵共七百萬有奇。王安石之意：第一步訓練警察式之保甲，第二步改募兵爲徵兵。』最近中央及各省的保衛團辦法，就和這組織相似。曾國藩辦團練，也是頗有成績，他軍事上勝利，很得力於團練，但清末團練，因爲辦理不得其人，乃日見腐敗。民國三



年起，各省改變名稱，有名自衛團，有名保衛團，重行辦理，每省都有一部分成立。民國十八年，縣保衛法頒行以後，內政部復督促各省認真辦理，三令五申，進行甚速；二十一年，因為受了國難的教訓，中央及各省都想充實地方武力，對於保衛團復作更進一步之督促。但是自民國三年至現在止，各省辦理情形不同，方法各異，紊亂複雜，莫可言喻；而且大多數地方之團士，都由招募而來，而非農民，其性質等於老弱殘兵，流弊百出。據內政部根據各省呈報統計：現在已將全省保衛團辦理完竣，或在辦理中者，計有蘇、浙、晉、察、皖、豫、陝、黔、滇、閩、川、綏、熱、鄂、粵、桂、贛、魯等省。就中除滇、粵外，各省辦理情形亦向部咨報。據內政部在二十一年開內政會議時發表，現在已報到之十七省中，保衛團組織可分三類：計（甲）依縣保衛團法之規定，以縣為保衛團之單位，縣以上不特設機關，由省政府直接處理一切者：為浙江、安徽、山西、陝西、貴州、四川、吉林、熱河（報告時尚未失守）、綏遠、察哈爾、湖北等十一省。（乙）於省政府之下，特設機關管理，或設計全省保衛團事務者：為江蘇於省政府之下，設省保衛委員會（各縣設縣保衛委員會）以擬具各縣保衛團之組織，及設計各種訓練方案，並監

督指導各縣保衛團事務進行；河南於省政府之下，設保衛團臨時訓練處，繼將該處取消，移全省之保衛團管轄權於保安處；福建於省政府之內，設各縣保衛團督促委員會，專負設計管理之責。（丙）未照縣保衛團法辦理，自定特殊制度者：如江西大部縣份被劃爲剿匪區域，不適用保衛團法，而其餘各縣，除整頓原有之保衛隊外，並組織保甲及壯丁隊，以爲自衛之基礎；山東則將全省保衛團警察隊，一律分區改編爲民團；廣西則自行制定民團條例，編練民團，採徵兵制，分常備後備預備三種：常備六個月期滿，退爲預備隊，凡未被編入常備隊之壯丁，悉編爲後備隊；其組織分爲三級，於省府內設團務處，全省分區設區指揮部，縣設縣司令部，辦理民團事務。以上乃屬於組織方面，各省辦理不一的情形；此外如辦事人員之任用，團丁之資格，訓練之方法，也各自爲政。還有經費一層，有幾省徵收畝捐，如蘇皖等省；有的是由縣自籌，如福建等省是。江蘇雖有畝捐，最近一年，因謀擴充，原有經費不敷，於畝捐之外，再由各縣保衛會擬定方案，另收保衛團捐。由以上所述，可見各省保衛團組織既不統一，辦理又復異趣，確係事實。

二 過去表現的罪惡

因爲過去各省的保衛團紊亂紛歧，許多罪惡便假此以行。此中原因，便因任用非人，權操土劣，一般表現於社會的爲干涉外事，魚肉鄉民，運烟販械，勒捐擾民。鄉間一向呼保衛團區團長之類爲團總，凡爲團總，可以包庇地方一切黑暗之事；烟館，賭窟，民間訴訟，均可染指。凡此種種，不惟違背辦保衛團之初衷，抑且予人民以深刻之反感。如上海華年週刊第二卷十七期「水深火熱之江西」通信裏，就有一段記載贛省保衛團罪惡，原文說：『欺詐老百姓的基本團體是區公所和保衛團，江西的保衛團是沒有正式的薪水，完全靠抽捐來供給他們；有了他個好名目，他們便可爲所欲爲了。地方的公產不用說是他們的私產，按月向老百姓抽田畝捐，人丁稅，是正當的，誰說一個不字，馬上就有幾枝槍把他帶到團裏，除了繳納正額外，還要罰一項款子。包烟包賭，是他們的故技，用不着多述；這些全是不成文法，在任何條例法律中，是找不到的；藉此他們又可勾結土豪劣紳，來處老百姓的死刑。』



此外各種報紙雜誌記載這一類的事甚多，我不久在某雜誌看見敘述廣西白崇禧辦理保衛團，說白氏對此頗爲認真，結果剝削民時民力亦多與其期望相反。（此項記載遺忘登載雜誌之名一時未能覓出轉錄）蘇省保衛團擾民的事，過去亦層見疊出。去年還有一件事，就是常熟各鄉保衛團至域內檢閱，晚間入戲園觀劇，因購票爭執，在戲館暴動，區團長舉槍欲射，觀客逃避，受傷多人，該團長事後被拘，這保衛團並且是義務保衛團，並非招募而來。我在六合縣辦保衛團，由三四百人辦到兩千人，革招募之風，而爲義務徵集，經兩個多月訓練，個個都能上操，總算有點結果。然而勞民傷財，隱患甚多，未來之狀況如何，殊難逆料。當時我曾有「六合縣保衛團組織經過」一文，現在節錄如下：於此中可以窺見蘇省辦理保衛團之一斑，原文如下：

〔甲〕（以前之腐敗狀況）六合縣保衛團向極腐敗，可云有名無實。冰伯於二十年冬來宰此邦，卽從事調查，計全縣向分八區，除七八兩區略有極少之義務團士外，其餘概係雇用，共計不過五六百人，此輩僱用之團士，形容枯槁，萎靡不振，大半爲當時之副區團長

所利用，以維持其本身不正當之權利，保衛地方則不足，威嚇鄉愚則有餘。一向鄉間呼保衛團長副爲團總，團總也者，對各該鄉一切權利均可染指，馴至司法案件，烟賭場所，暗取陋規，恬不爲怪。正擬有以改革，適奉令組織縣保衛委員會。成立以後，卽推委員再行分途調查，更發現區團長副虛報名額，坐領經費之隱弊。六合保衛經費，歲入約六七千元，大半用於此不明不白，毫無裨益之類，唐殘士身上，甚覺可惜。（乙）（過去一年之整理）冰伯既深知六合縣保衛團腐敗不堪應用，乃決意從事改革，保衛會成立後，與會中同人計劃，決定方針：（一）將原有保衛團一律改編爲臨時保衛團；（二）此項臨時保衛團，除各區公所所在地暫行保留外，其餘一律裁撤；（三）依照省令另委各區區團長，不由區長兼任，而於原來之充任副區團長者，因習慣不良，擢用極少，當本縣保衛會開會時，冰伯力申此意，並更進一步表示：長袍華服，養尊處優者，不能任區團長副，沾染嗜好，身有疾病之人，尤不能充任區團長副，委員中贊成其說者，亦不乏人。後改委之各區區團長，限於人才與障礙，雖不能盡善盡美，然較諸未改組以前，已有進步。整理既定，遂進行

三項工作：其一編組各區團士，召集檢閱；召集方法，先分八區舉行，由冰伯一一前往檢閱，隨時糾正其錯誤。次將全縣分三組，再舉行總檢閱，第一組在城區，第二組在新集，第三組在竹鎮，此次大檢閱到者甚爲踴躍，在城區召集之日，萬人空巷以觀，盛狀爲向所未有。以六合回乏義務團士之縣，最初頗以充當義務團士爲不經之談，或且誤會，以爲一經應徵，恐將調往他方作戰，咸趨趨不前，視爲畏途，經過數次召集以後，復由冰伯與保衛會同人分往各鄉宣傳，風氣始漸丕變。其二爲辦理特務訓練班，此項訓練班專爲製造幹部人才而設，以軍事人才枯窘之六合，尤爲需要，惟時難年荒，經費困難，幾經擘劃，至去年（二十一年）八月始獲開始授課。全班學員計五十餘人，咸經過考試而錄取，檢查身體一項，尤主嚴格主義，故內中體力方面，多強壯之健兒，知識方面，有本縣之師範生，有曾歷戎伍之在鄉軍人，且年齡均不甚大，至多不滿三十。此五十餘人，經過五閱月嚴格之訓練，聲譽雀起，邑人咸目爲武裝中最活潑最幹練之健兒，每逢操演，觀者塞途，卽省保衛委員會人員來六視察，亦均博得好評，此爲冰伯辦理保衛團所可自慰者一。（丙）（普遍

訓練之召集）特務訓練班學員畢業後，由保衛會將全縣二百十九鄉鎮，分爲四十四個訓練區，每區管轄五鄉鎮或六鄉鎮；換言之，即每訓練區集中團士四甲五甲。訓練區劃分既定，每區派特務訓練班學員一人爲訓練員，前往召集訓練，並定訓練期自一月十五日開始。乃令出將及一月，一因各區區團長鄉鎮長甲牌長不認真辦理，二因適值舊歷年關，人皆顧私忘公，三因團士因循取巧，成績異常惡劣。除第一區各訓練區在短期內，到極少數團士外，其餘訓練員均覺束手無策。冰伯察其癥結之所在，乃嚴定辦法：（一）對各區區團長厲行獎懲，每半月考核成績一次，辦理不力者，分別記過撤職，確有成績者記功；（二）甲牌長鄉鎮長不負責，而頑抗者，則傳縣訓誡；（三）團士不到則各由其負責人指名報告，即派警強制執行；（四）辦理確有困難之處，由冰伯本人親往解決；如瓜埠東溝等地，冰伯均親往督同區團長等辦理，並將辦理不力之第四區團長更換，改委名列特務訓練班第一之陳亮瓜代。一時雷厲風行，無敢懈怠；如是者不及四星期，全縣四十餘訓練區均一律召集，開始訓練。綜計人數與原來所定兩千之額，雖略有不足，但所

差極微。月來冰伯親往各鄉視察，綠蔭深處，但見藍衣健兒操練甚勤，精神奮發，頗具朝氣，遠非舊時團士所可企及，此爲辦理團務所可自慰者二。惟鄉民被徵入團，耗時損力，自屬不免，事出無奈，內心滋疚耳！（丙）（經費籌措之不易）六合縣保衛團經費，向極微末，畝捐一分半，每年實收祇七八千元；連年因人事天災，農村困苦，所收不過四五千元。自整理保衛團以來，因與預算之數相差甚遠，遂由保衛委員會，仿照他縣辦法，議決別定徵收保衛團捐辦法，呈省核示，今歲始奉批准，收支年計三萬八千元；但辦法雖定，徵收之數不及十分之一二，財政異常困難。（丁）（一年來之感想）一年之感想：（一）爲人才不易，以一縣之大，極少忠實耐勞長於軍事之幹部人才，勉強以求之，則不能成爲健全之武力，轉爲害羣之馬。吾人辦保衛團，固無有不盼其將來能成爲地方之精銳，但以此精銳付諸腐化者之手，則可爲人利用作爲怙惡製惡之工具；以此精銳付諸倫激者之手，則亦足以釀成事變；故於區團長以下人員之任用，不能不十分嚴格。

三 不可忽視的利害兩途

上節文字是我在考課以前所作，在考課時候及考課之後，又發生兩件不幸的事：（一）徵集的團士也爲人利用，發生槍劫烟土事件；（二）全縣保衛團誤認全體集中考課之後，要開到平津協助對外作戰，團士爲家長所動，相約逃避不到。後來費了許多時間，用種種的方法解釋，始克集中；而六合鄰縣儀徵鄉民，在此時期因爲反對辦保衛團收捐，更發生農民暴動。因此我覺得：（一）以後收捐極易引起農民反抗；（二）農民無民族觀念，惟以切身利害爲前提。保衛團辦好了，在純潔的平民手裏，才可以自衛而衛鄉；操在土劣手裏，一樣能引起風潮。如果農村經濟破產，這些武器放在農民手裏，一朝有人從中鼓動，他們爲切身利害計，也可以不顧一切，作有力的騷動。江都縣的保衛團，從來就不曾辦好；（一）直到二十二年春季還沒辦）假使早已辦好，槍械完備，我們試想一想如上章所述二十一年該縣田賦風潮的暴動，要擴大到什麼程度。次如儀徵縣的保衛團和江都保衛團同樣



沒有辦成，假使辦成，二十二年春季反抗收捐的風潮，（事實已見上章第三節）又要演到什麼樣子。本來辦保衛團是一件要政，並且確是作內政寄軍令的一種好方法，如果保衛團普遍辦得好，簡直不必再別有擁了武器「兵」的階級。但是何以辦得好，何以辦不好，用人乃是一個大關鍵。晉朝王安石沒有將保甲辦好，便是沒有用到好人；清季曾國藩辦團練有相當成績，便是得人而理。在今日中國人慾橫流之時，每縣是否能覺得許多好人去辦，使它有利無害，這是主持保衛團的人應該深切注意的。

內政部對於以上所述的情形，似乎也有見到之處，在第二次內政會議時，除了參合各省的情勢制定一個統一提案外，開審查會時，復集合許多辦理有經驗，及許多學者反覆討論，當時根據審查意見，決定了二十一個原則，即：（1）人民保衛團，改爲保衛團。（因提案中有主用人民保衛團）（2）凡中華民國男子滿二十歲至四十歲者，均有徵入保衛團受訓練及服務之義務，不許傭人自代。（3）保衛團分爲常備隊，預備隊，第一後備隊，及第二後備隊，其名稱是否適合，應請內政部徵求軍事機關意見後決定之。（4）常

備役三期九個月，前六個月在營訓練，後三個月負訓練第一後備隊之責，期滿編爲預備隊；預備役期二年三個月，期滿退爲第二後備隊，未編入常備隊者，悉編爲第一後備隊，第一後備隊及第二後備隊，均以屆滿服役年齡爲止。（5）常備隊應就二十至二十四歲之男子徵集之，分爲現役及補充役，其抽籤在前者充現役，餘充補充役，現役出缺，依次補充之；其未補入現役者，於下期抽籤時應再加入，但其時已滿二十四歲者，不在此限。（6）有左列情形之一者，得免除其編入保衛團之義務：（一）殘廢或畸形者；（二）心神喪失者；（三）家無次丁，且應徵足致不能維持其家庭生活而有確實證明者。（7）中等以上學校畢業，修畢軍事學術科，得有證書者，得逕編入第二後備隊。（8）有左列情形之一者，得延緩其徵集之時期：（甲）現任本地公職者；（乙）在學校肄業者；（丙）獨立經營事業，無人代營，且爲公益利益上不能停頓者，疾病或病後不堪勞役者；（丁）因犯徒刑以上罪名在偵查或審判中者；（戊）罪犯確定在徒刑執行中者；（己）假釋出獄者。前項情形延緩至常備隊徵集通齡屆滿時仍未中止者，逕編入第一後備隊。（9）保衛團

之役期雖已屆滿，得因非常事變，或特別情形，以命令延長之。（10）保衛團之組織如左：

- （一）於省政府之下，設省保衛委員會，管理全省保衛事務，正副委員長由省主席民政廳長分別兼充。（二）省分若干區，區設區保衛指揮部，督理本區保衛事務，區保衛指揮官由省保衛委員會薦請省政府任命，但無分區之必要者，得緩設區保衛指揮部。（三）縣設縣保衛指揮部，辦理全縣保衛事務，指揮由縣長兼任，副指揮由區指揮官提請省保衛委員會委任，但不分區者由縣長提謂委任之。（11）區保衛指揮部，置政治訓練主任及訓育員若干人，縣保衛指揮部，置政治指導員及訓練員若干人，分任政治訓練之責。（12）保衛團調查徵集等事項，由區鄉鎮自治機關負責辦理之。（遵照豫鄂皖勦匪總司令部命令辦理保甲區域內其任務由保甲機關負之）（13）常備隊之編制，每十人爲一班，另置班長一人，每三班爲一排，另置排長一員，每三排爲一中隊，置中隊長一員，各縣得斟酌情形，編組若干中隊，由縣指揮副指揮統率之，預備及後備隊校閱及召集時之編制，與常備隊同。（14）保衛團負綏靖地方及地方建設之責。（15）保衛團之訓練分軍事訓練，及

政治訓練，其科目另定之。（16）預備隊每年訓練若干日，第一後備隊前三年每年訓練三個月（每星期十二小時）自第四年起，每年檢閱一次，第二後備隊每年檢閱一次。（17）保衛團之旗幟服裝符號等，由內政部製定式樣頒行之。（18）常備隊之槍械就原有公槍團槍撥充不敷時，由地方公款購置補充之；預備隊之槍械訓練或戰時，就所有民槍徵用之，徵用辦法另定之。（19）各省保衛團經費，由省政府統籌支配之。（20）各級保衛機關應由省政府規定其預算，並按期呈報其決算，請省政府核銷。（21）常備隊服役期間，罹徒刑或私自逃亡者，其刑期或逃亡日數不得算入役期之內。（附加意見）本委員會認爲此案關係重大，應嚴密討論，擬請大會於通過其原則後，送內政部擬定草案，再分請各關係機關詳細簽注意見，然後再由內政部參酌規定辦法，以示慎重，以上意見，均經通過。

以上原則既經內政會議通過，雖然照附注說，還要徵求各機關意見，再作最後之決定，然而大體上是不會有什麼變動。這種辦法，可以說是用辦保衛團的方法，實行徵兵制，如

區指揮部縣指揮部儼然帶了軍事色彩。但就我過去的觀察和經驗，對於這種辦法，祇少有下列幾點供獻：（一）人民現在最厭惡者爲兵，所以多數不願意當兵，保衛團雖然不是軍隊，然既是照軍隊的辦法去組織，一定要引起人民的誤會，不肯應徵。最近江蘇各縣謠傳保衛團將動員作戰，幾引起很大的風潮。所以前項原則，如果決定實行，事前非有充分的宣傳和相當的解釋，否則不僅障礙甚多，且極易引起糾紛。（二）要由各省政府嚴令各縣，無論貧富，凡合於壯丁資格者，均應應徵，不能使富者及特殊階之人豁免；如果僅是徵募貧民，這是最不公平而足以引起反響的。（三）農民服役，應限於農隙。「毋奪民時」是爲政最要緊的箴言。在歷史上隋煬帝所做的開運河一類的工程，未嘗與後世無益，但因奪民時過多，致種下了大亂的根源。現在許多縣既在那裏徵工築路，同時又來徵丁成團，人民那有許多時間，可以支配，所以我以爲民時民力的支配，應另有細則詳細規定。（四）保衛團下級訓練人員，在這自治沒有辦好的時候，應該要如區長一樣由縣長遴選合格人員呈省核准委任，如果隨便由地方人士推荐，一定是有勢力有憑籍的人，方獲充任，結果便

今日之縣政

爲土劣流氓把持，而爲製亂之源。

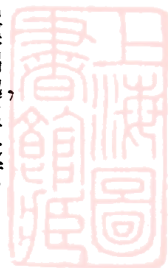
六八



第四章 訓政時期的縣自治

一 初步工作之努力

保衛團敘述既畢，更進而敘述今日之自治。自治這兩個字，自清末已經唱起，但是實際上連招牌都沒有掛好，更談不到其他。自從國民政府成立以後，依據國民黨第三次全國代表大會通過之政治決議案，及第三屆中央執行委員會第二次全體會議完成縣自治案，才開始着手辦理地方自治；同時並決定全國訓政時期為六年，即自十九年起，至二十四年止，全國自治一律完成。並先後制定縣組織法，縣組織法施行法，及區鄉鎮各自治施行法；而以十八年十月十日為縣組織法施行期，以十九年內為完成縣組織時期，二十三年底為完成縣自治時期。自縣組織法施行以後，內政部又依照法案，按定年限，擬具訓政時期完成縣自治實施方案內政主管事務分年進行程序表，分為六期，詳列各種計劃，送經中央



政治會議通過，嚴令各省照辦。後來內政部又制定各省完成縣組織進行時間表，分令各省按期興辦；十九年七月又制定鄉鎮間鄰選舉暫行規則。國民政府除明定鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法施行日期外，對於自治區域之劃分，自治人才之培植，以及自治權限均已分別擬定法規公布，令各省施行。凡此種種，不可不謂中央期望甚殷，與內政部籌劃之周，然而各省如何呢？

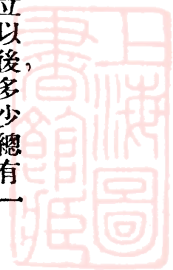
各省奉令後，亦並不懈怠，紛紛遵令籌辦。先決問題，便是經費，遂先後在各縣增加自治畝捐；第二便是令各縣劃區，劃定以後，第三步便是選擇區長。區長在辦理自治事務中，為最重要人員，小縣最少有五區，大縣多至十八九區，需要的人數很多，遴選這許多能辦事而又要操守好的人，頗不容易。中央有鑒及此，不久又由內政部商同考試院擬定區長訓練所條例，通令各省舉辦區長訓練所，其用意無非要在此中造就專門人才，以供需要。各省奉令後，除經濟十分困難的地方沒有遵辦外，如蘇、皖、鄂、豫等省均先後開辦；一時各縣負笈入省的學員極為踴躍，且有生氣。這許多自治人員訓練期滿以後，當然是分發各縣專

辦自治工作，於是這許多省所屬各縣，都有了區公所，鄉鎮公所，自治機關總算一律成立。據內政部在第二次內政會議發表，截至開會時爲止，（一）計完成縣組織，已報到內政部的，有江蘇，浙江，安徽，山東，貴州，察哈爾，綏遠，等七省；（二）計已經辦理，尙未完竣者，有江西，湖北，福建，河南，甘肅，熱河，青海，遼甯，吉林，黑龍江（呈報時尙未失陷）等十省；已經辦理尙未報核者，有山西，河北，新疆，廣東，等四省；（西康一省則以省政府尙未成立，未能舉辦。）（三）自治經費已籌有的款者，計有江蘇，廣東，湖北，河南，江西，浙江，安徽，山東，貴州，等九省；（四）已籌有辦法，未經報核者，計有河北，新疆，察哈爾，黑龍江，等四省；（五）正在籌劃中者，計有山西，福建，吉林，熱河，湖南，甯夏，青海，等七省；（六）已辦區長訓練所者，計有江蘇，江西，安徽，湖北，湖南，河南，山東，綏遠，熱河，察哈爾，河北，貴州，新疆，青海，遼甯，吉林，黑龍江，浙江，等十八省。總計已畢業人數，達七千七百十三人，依以上的統計看來，各省大致都遵命辦理，多數地方並且頗爲努力。

二 自治人員之病態

中央對自治期望之殷，省與部籌劃又如此之詳，依理自治機關成立以後，多少總有一些表現。但事實有不盡然者，幾年來地方自治辦理的成績，則殊覺令人失望。我們試看內政會議，內政部報告書內所述辦理地方自治經過之一段說：『已往辦理地方自治之經過，能達到預定之成績者，實不一見。即就辦理較優之省市而言，則各自治機關組織完成之後，自治之事業既難推進，人民之信仰，亦未增加，蓋所謂自治機關，本為民衆自身集合所以謀本身之福利，而結果乃純變為下級行政機關，負傳達公文及徵發之任，於其本身所負之責任，幾於渺不相涉。故有時觀其步驟雖甚合，考其實質則全非，馴至人民因辦理自治而負擔日重，怨望日增。』（中略）至於各省所辦之區長訓練所，畢業學員，因其年力甚低，經驗不富，初未能獲得地方之信任，即分派各縣充任區長，故少有能盡職者。大多數之區長，祇盡承轉公文之責任，不能盡協助人民籌備自治之功能。』

看了內政部的報告，可以



略略明瞭現在自治的概況。但內政部所述還是輕描淡寫，事實上自治辦理之無成績，尙有更甚於此者。這就是現在的自治人員如各縣區長除了填表冊以外還有以下幾種病態：即（一）區長不常到區公所，甚至全縣區長不事鄉村工作，專在城區結伴冶游。（屬於此類的最多）（二）區長作威作福，馴至收取陋規，干涉訴訟，私用刑法，擅自押人。（屬於此類的亦不在少處）（三）區長很想做事，但因環境不良，經費缺乏。（區公所經費有些地方數月不名一錢）既無勇氣前進，遂一事不爲。（屬於此類的較少）試就蘇省區長而言，江南富庶之區，區長多屬家道小康，得一區長，目的在增一頭銜，結果乃流入坐食薪俸而一事不爲之一途；江北地方較苦，區長多屬寒士，得一區長，頗思經濟活動，結果遂誤入貪污之途。還有區長的身份，據內政部解釋，在未經民選以前，地位等於公務員；但這公務員式的區長如果不能稱職，更換則頗不易。例如江蘇省各縣縣長如果要更換一個區長，第一步要依照條例預先向民政廳保荐兩個繼任的人，然後由民廳就兩人中選擇其一發縣，方可發表。在同一時期選擇兩個妥當的人，頗不容易，假使消息走漏，地方上介紹

的人便有一大批，愈使縣政府多了不少的麻煩。至於保荐的兩人，縣方認爲需要的，省方未必圈出，省方圈出的，未必就是此勝於彼。此外區長以下的鄉鎮長爲無給職，試問現在有多少人肯犧牲精神，爲公衆謀幸福？決沒有的，他們表面上雖然是替縣政府區公所義務當差，實際上還是要向人民要錢。要錢的方法，或者瓜分一部分公產，或者收取一些陋規，遇着募捐放賑一類的事，操守不好的鄉長，更是賺錢機會到了，便從中浮收吞蝕。明代有一種老人制度，頗與現在的鄉鎮長及鄉鎮調解委員相似，顧炎武日知錄說：『洪熙元年七月丙申，巡撫四川監察御史何文淵言：太祖高皇帝令天下設立老人，必選年高有德，衆所信服者，使勸民爲善，鄉閭爭訟，亦使理斷。下有益於民，上有助於有司。』觀乎以上寥寥數語，設立老人之本意未嘗不善，（王陽明做縣令時亦設老人）但是結果呢？顧炎武日知錄又說：『比年所聞，多非其人。或出自隸僕，規避差科。縣官不究年德如何，輒令充任，使得憑藉官府，妄張威福，肆虐閭閻。或遇上司官按臨，巧進讒言，變亂黑白，挾制官吏。又曰：近世之老人，聽命於官，而靡事不爲。故稍知廉恥之人，不肯爲此。而願爲之者大抵皆奸猾。』

之徒，欲依勢以凌百姓也。」這段所述老人不良情形，正和現在大多數鄉鎮長……差不多。（其中固亦有少數努力自愛者，然未可以例大多數也。）不過明代鄉鎮長爲縣官所選任，現在是由鄉民選舉（？）而由縣長擇委罷了。

因爲辦理自治人員病能甚多，又極幼稚，於是他們所表演的鄉鎮選舉尤爲滑稽。本來中國效顰西施的選舉，從來就是掩耳盜鈴的一幕把戲，鄉鎮選舉又何能逃於例外。可是事關自治，亦有不可不述者。所述爲何？即幾年來各縣所謂鄉鎮選舉，報紙上登載的很好看，駸駸然已有行使民權初步的神氣。然而事實上除了大多數由區長捏造外，（不少地方由區長關起門來造好送縣便算完事）另外一部份，是由區長將鄉民選舉票上填好姓名，祇教到場的鄉民在票上劃十字。許多農夫費了半天工夫，祇知道奉了鄉鎮長的命去劃十字，始終不知道是什麼一回事。至於預定的當選人，或爲現任區長之黨羽，或爲土劣之爪牙。鄉民固然莫明其妙，就是明知其妙，亦無可如何。其實十字劃與不劃也沒有多大的關係。祇是一鄉之內，如果有兩個上述一類的人要競爭，就不能不拉人去劃。

雙方所拉的人，有本人之父母妻子岳父母等親屬，更有廟宇中之僧尼，奇形怪狀，妙不可言；而其結果，總是比較壞的佔優勝。最好能在幫會裏有一份力量，愈有辦法。鄉鎮選舉如此，將來選舉區長縣長也何一而非如此。民權在現在當然是應該提倡的，但是中國人民程度差的太遠，兩三年訓練萬萬不夠。（何況沒有真去訓練）如果自治不謀改進，祇做表面文章，依舊這樣盲目的去演進；則所謂選舉也者，徒爲狡黠者所利用而已。我們要知道，真正實現民權，在人民方面，必須要有淺近的政治知識與政治興趣。如果沒有相當的政治常識，授以四權，其人不是盲從，便是爲狡黠者作工具；有了知識，沒有興趣，而將四權通統交給他們，結果不是放棄而不運用，就是當作應酬的禮品應酬朋友。中國農民一向如韓愈所說，祇要『出粟米麻絲以事其上』，便算盡政治上的責任，什麼事都不管。沒有訓練教他們參加選舉，何異南轅北轍，自然免不了要爲人利用了。

三 自治經費普遍困難

各級自治機關經費困難亦爲自治事業難以發展之一大原因，例如蘇省鄉鎮公所向無經費，區公所經費之多寡，各縣復相懸甚遠。如江蘇吳縣，甲級區公所經費月支五百元左右，而川沙縣區公所每月一律各支五十元，上海縣每月百元，皖、鄂、贛等省則尤爲困難。自治行政費如此，事業費用更無着落，而在偏遠之縣，區公所恆數月不名一錢，區長乃恃非分之財，以資維持。（此種情形又與各地之公安局情形相似）遂致時有非法籌款之事發生。甚至區長因貧不能舉火，而流爲盜竊，（內政部某祕書告我皖省某縣區長犯盜竊罪，經法院訊問確實，判處徒刑，由行政機關呈部，引爲奇異）身罹法網。何以自治經費如此困難？這有幾種原因：（一）在興辦自治時期就無方法籌款，行政機關苦無善策，乃勉應功令造成虛收實支之預算。（二）自治附加稅數目過巨，人民無力完納積欠過多，以致入不敷出。（三）連年軍事倥傯，國難日亟，自治經費有被挪充軍用者，還有許多縣裏自治經費，額徵數確能濟用，且可盈餘，但因農村經濟衰落，隨了各種田賦徵收比例逐年減少，遂致積欠日多。因爲以上種種原因，我以爲各縣自治經費數目不必要多，祇須能按月發給；

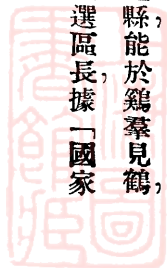
要量入爲出，不可含糊敷衍。區公所的组织愈簡單愈好，區長之下，祇要一個助理員和一個區丁，便可做事。兩年前安徽省實在窮得無辦法，曾經一度將區公所取消，後來雖又恢復，區長則暫改爲無給職，這純粹是敷衍自治的招牌，有此名目而已。第二次內政會議對自治經費曾經有幾項議決案：「計（一）各縣原有之地方自治經費已移作別用者，應一律撥還，仍爲地方自治經費。（二）各級自治機關之經費，在過渡時期，國家機關得以「協款」方法補助之，但補助金不得超過該自治機關歲入總額百分之四十。（三）各級自治機關之經費，須實行預算決算制度，呈請上級機關核准。其已有人民建議機關者，並須先經過人民議事機關之同意。（四）監督機關對於下級自治團體帳目認爲有審核之必要時，得隨時派人非常審核，但須先日以文書通知該機關。（五）區以下各級自治機關應有確定之財源，其收入之範圍如左：（1）該自治團體公有財產之孳息，（2）該自治團體公營業之純利，（3）人民請求官辦事務之特別費，（4）各種事業之捐款及使用費，（5）本區內之地主房主及企業家對於公營事業直接受利之特別捐款，（6）

上級機關之補助金（正稅之分撥）（7）附加稅（8）中央及各省特許徵收自治款項。（9）公債之募集，「自治經費既異常困難，在內政部的立場上自然要想辦法。但是以上的九個決議行到各省去，恐怕又有困難。譬如原議決案第二項各級自治機關之經費，在過渡時期國家機關得以「協款」方法補助之……現在各省財政俱感困難，即有協款的方法，事實上就無的款可以指撥；又如第五項內第三款人民請求官辦事務之特別費，這點如果明白規定為自治機關之財源，特恐易予辦理自治人員敲詐之機會；又如第六款上級機關之補助金，並附註有正稅之收入，現在各縣正稅所入不敷解省之需，萬無餘款可以補助，此亦為難以辦到之事；又如第九項內公債之募集，農村經濟快要破產，要募自治公債，亦不過望梅止渴而已。事實如此，開源既辦不到，祇有就原有的自治經費整理，量入為出，少拿錢多做事之一法了。

三 鳳毛麟角之自治成績

各省自治因人才經濟之缺乏，毫無成績，已如上述。但亦有極少之縣，能於鷄羣見鶴，比較有進步者。如河南之鎮平縣，河北定縣……是。鎮平現已辦到民選區長，據「國家與社會」月刊所載，有如左狀。

(1) 河南鎮平縣 鎮平縣自治在十九年十月該縣地方人士爲剷除匪患，自謀生路計，自動的決定辦理。先由縣政會議議決產生十區自治辦公處，總攬全縣自治行政權力，進行武力自衛，經濟建設，及一切自治事宜。自治辦公處，包括下列兩部分：(1) 爲執行部分，執行自治委員會議決案，並督促各區自治事務所及地方各機關辦理之；(2) 自治委員會，爲議事部分，議決全縣自治應興應革事項。委員爲十區區長及地方各法定機關領袖。自治委員會，除爲決議外，並有選舉十區自治辦公處正副處長之權。後來因爲自治辦公處與自治委員會混合組織，性質不甚明瞭，權限亦因而混淆。於是二十年十月一日自治委員會議決另行組織自治委員會，作爲全縣立法機關，亦即爲全縣推進自治最高機關。同年十一月二日會議通過，改組地方自治委員會簡章，共設委員二十五人。除辦



公處正副處長，各機關領袖，各區區長爲當然委員外，其餘額由當然委員公推之。在未改組前，自治委員會附設於辦公處內，自改組後，明訂自治委員會爲推進全縣自治之最高機關，同時自治委員會，乃當然由辦公處合組成爲獨立機關。自治委員會改組時，辦公處亦同時改組。改組後辦公處成爲完全之執行機關，增設副處長一人，改原來之事務，調查，財務，宣傳四股爲總務，財務，調查，宣傳，建設五股。各股所掌之事務，亦因事實之需要，而大加擴充。鄰閭鄉鎮爲縣自治組織之基礎，推行自治，必先健全鄰閭鄉鎮之組織。十區自治辦公處，爲健全全縣鄰閭鄉鎮之組織，並使鄰閭鄉鎮長得人起見，於二十年九月二十四日起，由辦公處正副處長率同職員親赴各區村辦理改選鄰閭鄉鎮長事宜。其目的在於盡力使各區村之品望能力較好者，得當選鄰閭鄉鎮長；同時即盡力防止土劣及擾亂分子之把持操縱。其方法一面鼓舞優秀分子爲鄉村服務之勇氣，一面調查土劣及擾亂分子之著名行動，相機宣佈，使公民不致爲其脅迫愚弄，得以自由投票選舉其素所信任者。每村盡一日將鄰閭鄉鎮長選齊。先由各家出一人選出鄰長，再由鄰長選閭長，再由鄰閭長合選

鄉鎮長。經過兩個月期間，全縣鄰閭鄉鎮長完全選出，鄰閭鄉鎮長改選後，自治辦公處即着手改選全縣區長。自治委員會決議區長選舉辦法，其要點如下：（1）先由全縣自治委員會於每區提出三人為候選人。（2）再由該區所屬之鄉鎮閭長及籍隸該區之小學教員，並完全小學以上畢業年齡在十六歲以上者，在所提之三人內選舉之。（3）由辦公處派員監選。現除第一第八兩區尙未選妥，暫由辦公處委人代理外，其餘八區區長皆已選定。區以下的自治組織，在鎮平已算大體完成了。（二）一財政與自治經費「自治辦公處成立以後，即着手整理全縣財政，一面統一收支，剷除積弊；一面撙節開支，力戒糜濫。為時將近兩年，其重要事項如下：（1）原由縣財政局徵收之丁糧由辦公處代為徵收；更換人員，極力剔除中飽各弊，徵得之款，仍由縣政府照額解省。（2）自治委員會提議清理各區與財政局累年互欠帳項，議決由各區長將各區所有帳項自有兵差以來帳目存欠開清送交辦公處，由正副處長及商會主席審核完畢後，再交自治委員會議表決辦理。（3）婦併推收所，自治委員會議決將推收所收歸自治辦公處財務股辦理。所有

收入除上解及開支外，其餘作爲地方公款。(4) 取消苛捐，自治辦公處成立後即將以前官治時期任意加派之苛捐雜稅一律取消。(5) 禁止鄉鎮私自罰款，自治委員會議決由辦公處函知各區區長嚴格監督各鄉鎮長除習慣公約罰規外，不得私自罰款。苛捐雜稅既經一律取銷，全縣自治經費之來源，祇有按照地畝攤派之一法。又因農民金融枯窘的關係，攤派之款，以直接收麥爲原則。同時攤派之麥，係用累進稅率，務期於盡力減輕人民負擔之中，且達到使負擔分配公平之目的。其辦法要點，約略如左：(1) 按地畝攤派小麥，每畝地攤派二升，不足五畝者免除。(2) 一畝以外至五頃者，每頃地加二斗；五頃地以民至十頃者，每頃地加四斗；十頃地以外至二十頃者，每頃地加六斗；二十頃以外至三十頃者，每畝地加八斗，餘類推。(3) 一頃地以上之戶，其應出之麥，由區登記後，仍責成其自行保管，各區所收之麥，由各區區長負責保管。(4) 自派麥之後，各區村經費，一律由辦公處照發，不准自行攤派。按畝攤麥之外，復經自治委員會議決，二十年全年由商家負擔四萬五千元，是自治經費不僅由鄉村農人負責而已。(三) 經濟與建設，鎮平

縣十餘年來，屢經匪亂，不獨蓋藏一空，即人口亦大為減少；現在地方雖稍為安定，然人民生活事極為困苦；是以經濟問題，在該縣自治進行上極關重要。關於經濟事項已辦理者，為改良絲綢，設立工廠，取締經紀。關於金融者，為禁止高利重課，設立農民借貸所，發行紙幣等事項。其正在計畫進行中者，為設立信用合作社，設立農場，開闢荒地，水利，提倡養蠶等項。至於建設，其已辦者，有關於交通方面所修築的環境交通路，設置環境電話，與關於農林方面之造林各項。餘如開發農田水利，與設立農事試驗場，以及調查全縣礦產等事，則正在計畫之中。（甲）改良絲綢，該縣新民市鎮，原為綢商聚集之處，每年商號收入，約有百三十萬元，手工業者收入每年約為七十萬元。近年一因匪亂，工商不能安業；一因商人貪圖小利，絲綢貨劣，不易行銷，因而倒莊；最近更因世界絲業恐慌，幾於全部停業。自治委員會為實行檢驗絲綢，提高品質，惟廣銷路起見，議決設立改良絲綢委員會。現正積極辦理，期使絲綢業日有進步，以資救濟農村經濟。（乙）設立工廠與婦女草帽辮傳習所，自治辦公處於二十年間設立小規模之平民工廠，先從織布綢染三科入手，出品有山綢，紡綢，

花葛等品及市布呢絨各棉織物。(丙)設立農民借貸所與合作社，二十年六月自治委員會議決，設立農民借貸所，爲發展農村經濟之入手辦法。所址設在新民市鎮，資金暫定爲二萬元。其放款之用途，以農業者之購買農具、肥料、種籽爲限。須由鄉鎮長審查其借款之原因、用途，并由鄉鎮公所填具借款申請書，以防農民之濫用借款。農民借貸所之放款，以貸與農村所組織之信用合作社爲原則；在信用合作社尙未成立前，暫得貸與農民，以故農民借貸所應負有提倡與扶助農村合作事業之責任。農民借貸所，以放款於合作社爲成立之目的，且鎮平縣農民因金融異常枯窘，對於信用合作社之需要尤爲迫切，現正訓練管理合作社之人員，期於最短期內將各區鄉鎮之信用合作社一律辦齊，以爲發展農村經濟之基礎。(丁)修築環境交通路，縣境地勢陂陁不平，原有官道，只能行走大車，交通極不便利。乃於舊日官道之旁，另闢新路，改灣取直，專行汽車與行人。此路由縣城起點，聯絡新民市、盧醫廟、高邱，復由盧醫廟經晁陂、張樓、賈宋、迤東至候集，復由候集北通縣城，東達彭營。全路已於二十一年一月以前一律修竣。(戊)造林，二十年二月間，由彭禹延召集

前河南村治學院，專習造林之學生，赴鎮平計畫造林事宜，先赴縣城北近山一帶勘查應行栽樹造林之區域。當經決定將北部荒山先行栽種胡葉樹，以爲飼蠶之用。勘查後即在候集與城內趕造鐵掘鐵鍬各種栽樹用具，當即在西北區寶林寺地方成立模範林場一處，以爲全縣栽樹造林之中樞。現時育苗十二畝，并已播種橡樹種子四十餘石，同時并在先主山成立第一林場，現已栽樹八千一百一十株，育苗九畝，已成立之苗圃，計有兩處：第一苗圃現育苗十五畝，第二苗圃育苗十六畝。至各區栽樹，一年之間，統計第一區一萬二千零四十二株，二區四萬九千二百九十九株，三區二萬八千八百一十株，四區十一萬一千六百七十九株，五區六萬七千三百零三株，六區二萬八千三百三十八株，七區三萬八千二百九十一株，八區三萬七千零七十九株，九區二萬一千二百一十七株，十區二萬八千十八株，共計植樹四十一萬四千一百四十六株。（四）民團，鎮平因爲甚麼要辦民團，就是因爲要實行自治，因此要了解鎮平縣自治，必須了解鎮平的民團。鎮平民團之基礎，是彭禹廷一手造成的，現在的逐漸改進，仍然由彭籌策進行。民國十六年九月，彭回籍守制，目擊匪禍，嘗

以救地方爲己任。初爲該縣南區區長。後又被任爲河南人民自衛團豫南第二區區長。任鎮平南區區長時，卽着手辦理民團，由數十枝槍，漸擴充爲三個中隊，後又將全縣槍枝編制爲二十六個後中隊，每隊槍約百五十枝。在豫南第二區任內，曾率民團到南陽鄧縣方城等縣剿除股匪，所向無敵，一時鎮平民團奮勇敢戰之名，傳於遐邇，匪皆聞而喪胆，地方得以保全者甚大。十八年六月彭應河南韓主席之約，赴百泉開辦河南村治學院，意欲邀集自治專家，造就實施自治人才，從根本上爲農民謀生路，乃自彭離縣後，民團勢孤，匪氛復熾，未及三月鎮平竟遭破城之劫，同時鄰縣之匪，亦甚兇悍，十一月間又有大股土匪竄入鎮平境內，由南至北，焚掠數十里，以至十九年夏間，地方仍不平靖。全縣父老屢請彭回縣鎮懾，彭以義不容辭，卽於九月間從匪區中輾轉回縣。內鄉民團領袖香齋鄧縣甯洗古浙川陳重華共約彭於十九年九月二十七日在內鄉開聯防會議，成立宛西自衛團會議，後彭回縣一面訓練後備民團，一面整頓常備民團，十九年冬至二十年春，屢次兜剿鄧新各縣股匪，迭獲勝利。鎮平訓練民團辦法，是採取瑞士義務民兵制的原則，而加以變通的。現在

鎮平常備民團，共有二千餘人，其官長除舊有者外，以老練之團丁遞升，其現役團丁，則爲抽調訓練四個月未期滿之壯丁，及志願長期入伍者，抽調之壯丁期滿後，即各回本村。以故在平時常備民團只有幹部及志願長期入伍之團丁。其編制分爲團營連上設支隊部，支隊部屬於內鄧、浙、鎮、四縣聯防之總部，總部設於內鄉。其訓練方法，官長則學科術科并重，并加以政治訓練，團丁除操課外，更注重補習教育，各連均設有補習學校，教以識字及常識，現在準備民團之工廠化的實施方法。鎮平縣關於建設事項，如築路栽樹常備民團均參加工作。凡壯丁訓練，經過四個月現役後，都是後備民團，回鄉各安職業，按地域另行組織，以隊爲單位。每月一日由隊長集合，帶至中隊部，（即常備之營部）點名，給餉，聽講，擦槍，中旬由隊長集合帶至中隊部擦槍一次。如有匪警，隊長受區長指揮，堵剿，每三個月考績一次，獎勵成績優良者。有事時則按原來受訓練之隊號集合，即爲常備民團。原擬訓練至第四期時則第一期退伍至第七期則第四期退伍，依次迭爲進退，不數年間，全縣壯丁均受訓練，即人人有服兵役之義務。現在第三期已訓練完畢，第一期訓練一千五百餘人，是

由每一個後備中隊抽槍六十枝，全縣二十六個後備中隊，共抽槍一千五百六十枝，第二期按村抽調壯丁，每村出五人，全縣二百個自治村，共抽千人之譜，第三期每村出壯丁七人，十八歲以上二十五歲以下的壯丁全集合起來，用拈鬮法決定，七個正的，七個副的，副的備補，共計一千三百餘人。

以上是鎮屏縣自治狀況其進行辦法，雖略與中央所頒布者不同，但在支離破碎的河南局面之下，而有此成績，不可不謂為庸中佼佼者也。

(2) 河北定縣 河北定縣的自治，一向就有基礎，尤以該縣翟城村為最有成績。民國十九年平民教育促進會，利用它的基礎，將該縣劃為河北省平民教育實驗區，由學者晏陽初等主持，照預定的計劃，逐步前進。他們的計劃，是從民國十五年十月到十九年六月，這三年為定縣實驗區的籌備期間，由這箇期間的經驗，定出十九年八月以後開始實行的十年計劃。至近年感於內憂外患之交壓，復擬加緊工作，縮短年限，將十年計劃改訂六年完成，於是又有六年計劃。實驗區的籌備期間，又可依其工作發展的程度，再分為三箇時

期。從十五年十月至十七年十二月是平教會鄉村教育部到定縣翟城村開創農村平民教育實驗的時候。首先在翟城辦了幾個平民學校，隨後以翟城作中心，逐漸推行，由附近十餘村推行到東亭區內六十餘村之多，這就是以翟城作中心的實驗時期。從十八年一月至七月，鄉村平教之研究實驗編輯等工作，集中於翟城村與縣城內兩處，而推行工作，偏重第一區與第三區內一百五十餘村，同時兼顧其餘四區各村。全縣實驗的趨勢，於此已明，所以可名之爲全縣實驗的胚胎時期。從十八年八月至十九年六月，平教會決定將其中心工作，集中定縣，幹部人才，偕其家屬，於一年之內完全遷至定縣，足足一年，才將全縣實驗的籌備事宜，略就頭緒。而十年計劃中學校或教育部的組織，行政基本人才，工作計劃，以及教材，教具，實施方法等，皆從這一年的工作經驗裏產生出來，這個時期纔是全縣實驗的籌備時期。

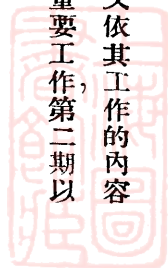
在以上三年另八個月的時間，平教會在定縣的實驗工作，得了很大的成績。（一）平民學校初高兩級，共辦了四百二十三校，學生量共有一萬零一百五十六名。（二）實

驗學校，有兒童班，男女初級高級平民學校，男女平民育才學校，前後兩次共設二十六班，學生數共計八百二十一名。（三）關於學校式研究已有的結果，為擬議的鄉村平教學制初稿，各級平民學校暫行課程標準，各級平校教材及教學書，編製計劃大綱，平校成績測驗之編製與結果，平校視導制度和視導方法。（四）編製的結果，已經編印成功的，有農民千字課一套，和農民十字課測驗及掛圖等全套，其他編成未印的有高級平校課本，和平民育才學校各種教材，此外還編有士兵教育講演大綱等。（五）關於人才訓練，曾經舉行的，有東亭區村長佐平民教育講習會兩次，人數共一百四十四名。平校師資講習會共五次，暑期平民教育討論會一次，人數共四十七名。士兵教育師資訓練班一次，人數共九十三名。平校教師研究會二次，人數共一百七十六名。由實驗區籌備期間的經驗產生的十年計劃，原擬將此十年復分為三期：從十九年七月至二十二年六月是為第一期，將集中於文藝教育。由二十二年七月至二十五年六月為第二期，則着重於農業及經濟的改造。由二十五年七月至二十九年六月，是為第三期，則將注重於鄉村自治及公民訓練。但是因

爲國家情勢的變更，這十年計劃，遂改爲新的六年計劃了。六年計劃又依其工作的內容和範圍，分爲三期，其各期工作計劃大綱如左：第一期爲研究「村」爲重要工作，第二期以研究「區」爲主要工作，第三期以全縣爲範圍。

以上是定縣平教實驗的經過，將來有益於自治，誠非淺鮮。但我們看了以上的情形，覺得人才經濟乃辦理自治所必需，而自治並非絕對辦不好。

目前自治機關，在各縣十之九九不能得地方之信仰。守舊者復將區政攻擊至體無完膚，影響於自治前途甚非淺鮮。夷考其實，並非制度之不良，咸由人才經濟之缺乏。欲謀救濟以上之病態，我覺得每縣不妨先集中人才經濟，各劃一個自治實驗鄉做榜樣，然後再分期依次推行到其他各鄉。在一縣之內，集中人才經濟於一鄉，尙非十分困難之事。果能集中力量在某一鄉，辦理清查戶口，改良水利農業，訓練四權等……工作，在一二年內，必有很顯然的成績。此後其他各鄉聞風興起，有法可循，也可以事半功倍。否則，照現在這樣疲頑狀態，一天一天的過去，不另闢途徑，恐怕再過十年還是一塊假招牌而已。



第五章 縣組織的制度問題

一 各局分工不能合作

縣政府的組織，在民國十八年以前，採事權集中制。一縣之內，事無巨細，悉由縣長處理。十八年以後，各縣依據中央頒行之縣組織法，採分工合作制，先後成立財政、建設、教育、公安、四局，制度爲之一變。（中央頒行之縣組織法共計七章二十三條，其關於縣政府之組織者如下：第二章第十一條，縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人經省政府議決任用之，綜理縣政，監督所屬機關及職員，縣長資格另訂之。第十二條，凡籌備自治之縣，已達建國大綱第八條所規定之程度者，經中央查明合格後，其縣長應爲民選。

第十三條，縣政府設秘書一人，並依事務繁簡設置一科或二科，各科置科長一人，科員二人或四人，其設科多寡及科員額數，由省政府定之，並報內政部備案。秘書科長由縣長呈請



民政廳委任，科員由縣長委任，並報民政廳備案。第十四條，縣政府得雇用事務員及僱員。

第十五條，縣政府得設置警察，辦理催徵，送達，偵緝，調查等事項。其名額由民政廳核定之。

第十六條，縣政府下設左列各局，一公安局，掌戶籍，警衛，消防，防疫，衛生，救災，及保護森林漁獵等事項。二財政局，掌徵稅，募債，管理公產及其他地方財政事項。三建設局，掌土地，農礦，森林，水利，道路，橋樑，工程，勞工，公營業等事項，及其他公共事業。四教育局，掌學校，圖書館，博物館，公共體育場，公園等項，及其他文化社會事業。右列各局如有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局爲科，附設縣政府內。縣政府於必要時，得呈請省政府設置衛生局，土地局，社會局，糧食管理局，專理衛生，土地，社會及調節糧食。第十七條，縣政府各局各設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之。第十八條，縣公安事項，得於各區設立公安分局處理之。公安分局設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之。第十九條，關於縣政府所屬局長，分局長，科長，科員及其他佐治人員之資格任用及待遇保障，另以法律定之。第二十條，各縣政府所屬各局之組織及

權限，除法令別規定外，由各省政府定之，並咨內政部備案。第二十一條，縣政府設縣政會議，以左列人員組織之：一縣長，二祕書及科長，三各局局長。縣政會議開會時，以縣長爲主席。第二十二條，左列事項應經縣政會議審議，一縣預算決算事項，二縣公債事項，三縣公產處分事項，縣公共事業之經營管理事項。縣長認爲有必要時，得以其他事項提交縣政會議審議。第二十三條，縣政會議規則，由該會議議定之。第二十四條，縣政府辦事通則，由內政部定之。

本來一切的制度，沒有絕對的好惡，從某一方面去觀察是好的，從另一方面去觀察也許是惡的。如果各憑學理上去作主觀的批評，可以件件說它好，也可以件件說他惡。不過制度與時代環境很有關係。一種制度在某一個時代某一個環境，以可行得很圓滿，在另一個時代另一個環境，常會格格不入。縣政府新組織法，關於縣政府的變制，亦復如此。在立法之初意，以爲一縣之內，事事都權操縣長，深恐力有未逮，設四局各司其事，用其專長，或可事半功倍。但是在中國農村經濟瀕於破產，世亂紛紜的時候，一縣之大，頻添如許機

關，絕非財力所可勝任；如果免強羅掘以養人，則事業費用即無着落，此其一。至於各局局長，雖各有專司，而旨在分工合作。但事實上則各局互相牽制，對縣政府貌合神離，反成各自爲政之局，此其二。各局局長之產生，依照新縣組織法第十七條所規定，應由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任。然而事實上又辦不到，各局成立以後，局長都由主管官廳直接遴委。不僅如此，廳局之間，公文往來，有些顧到形式和系統的，還交給縣長轉發，或者多給縣長一份，以備參考。其餘不顧一切的，都是直來直往，這樣還要縣長做什麼，自然縣長對各局的情形要異常隔膜了，此其三。

各廳（除民廳）爲什麼要薄縣長而厚局長呢？這純粹爲了權利的關係。因爲太重權利，遂忽視了整個的縣政府，同時也忘了各個本身亦爲整個省政府之一員。現在各省除却民政廳以外，各廳各分疆域，認定縣長爲民政廳所有。大家抓牢了所屬的各縣局所認爲外府；既不願失去這外府，尤其不願意爲民政廳所屬的縣長去監督，去保荐人員。（本來民政廳之權似在各廳之上，略欠平允，所以現在有改省長制，將民政廳改爲政務廳的

呼聲，聞議案已由內政部呈行行政院。在這種情勢之下，比方縣長認為某一個局長有溺職情事，而要換他，自會有那局的主管廳替他撐腰，權力以內的請求任免，是容易辦到的。

在兼理司法的縣長，司法行政的事總應當使得他曉得。但是在二十一年國難期中，

江蘇各縣司法經費減支八折，竟連一個字也不通知縣長，祇由財政廳令知各縣財政局，每月照折少付。財政局奉令後，再呈明縣長遵照辦理。此類呈文，財局對縣府雖曰呈明，實

實際上等於令知，不容縣政府說一個「不」字的，這便是現在行政上的系統。這樣上下牽

制，一個縣長對各局局長如何指揮監督。內政部長黃紹維在第二次內政會議說得好：「

實際上縣長除了二三薪薄力弱的科長祕書輔助他以外，其他如各局局長不僅不能輔助，有時因尾大不掉，積重難返，事實上反給縣長以許多困難」事實確係如此。

二 改局爲科的自然趨勢

窮人家要擺闊場面，結果吃盡當光，把握不住的，便要做賊做強盜。過去各縣的情形事

事要辦，事事無錢辦，於是敷衍，貪污，舞弊，一般的現象，就層見疊出。一縣之中，縣長一方受牽制複雜之苦，一方功令森嚴，責以辦其所不能辦之事。於是第一個就難勉不敷衍。敷衍士劣，敷衍各局局長，敷衍上級機關，貪官污吏便在這敷衍之中共同舞弊。其次公安局呢？多數所表現的是包庇烟賭娼三項。有許多沒有固定經費，或者有經費拿不着的局所，更靠禁令以維持伙食。（譬如省政府令各縣禁止宰牛，公安局就暗中收宰牛保護費。）建設局呢？既然有個局，自然不能不修幾條縣道。造預算，辦測量，行開工典禮，頗有濫歛盛哉的神氣！結果不少的地方，在路的兩旁一邊開了一條水溝，填平了許多水塘。人民的田地不知圈來多少，所換的就是一個遠望了很好看的整齊大道。車兒不能行，馬兒不能走，何以呢？這不過是個模型，築路款子完了，祇好等有了錢，再建築，再加石子，再鋪黃土，再鋪煤屑。那時款子如果又完了，候有錢再建橋樑，再修涵洞，才可通車。（在江蘇因為建設廳的努力，築成的路比較的多，不過徵工圈田是不可避免的）財政局呢？在這窮局面之下，幾乎成爲衆矢之的。一方本局人員個個認該局爲利藪，都想找一些非分之財；（無非在老百

姓身上敲詐）他方面縣屬各機關也以財政局爲財源；因爲大家「窮斯濫矣」去逼錢逼得很凶，毫不客氣。軍警認爲財政局不是他們的長官，索款不到，甚至互相譏罵，以至互相毆打。要想借款，財政局三個字地方不信任，還是要由縣長負責，設法解決。教育局呢？因爲各地教育經費莫不積欠甚多，而多數地方教育界都有派別，（中國教育可云破產，現在所存者祇派別教育，換句話說多半是工具教育。）教育局長便做個長期債務人。異派的人便拿索薪這個題目去逼他，使他焦頭爛額。

這窮日子一天一天的演進，漸漸不能支持了，自然大勢所趨，各省省政府祇好紛紛的將各縣局所改局爲科，向節流方面去走。綜計一年以來，有浙省之裁去各縣財政局，鄂省裁去各縣財政建設公安各局，山東裁撤各縣建設財政教育各局，蘇省裁去各縣教育建設財政各局，福建裁去縣屬各局，這也是勢逼至此，不得不然的。

在這個時期，江蘇省政府雖然也將各縣局決定分別裁併，但是因爲如前節所說，各廳利害關係，故仍不免一波三折。本來改局爲科的決議案，江蘇省政府在二十二年一月二

十六日通過。原案大意是敘述過去各縣局所與縣政府不能收分工合作之效以及財政窘迫之苦，爲集中事權，緊縮經費，所以決定分別裁併。（另訂組織通則，財政建設全改局爲科；公安局人數槍枝衆多的暫留，其餘全裁；教育局收支年在十五萬以上者留，其餘裁。）並且決定自二月一日起實行。一月二十六日通過的議案，距離二月一日祇有五天的空閒。在五天之內，做全省變更縣制的大舉，便是行文也來不及，不知用何種方法實行。而省政府委員會則毅然規定，亦可想見其企圖改革之殷了。可是議案是議案，事實是事實。這變更縣制的辦法，二月一日固然沒有實行，一直到六月（經過了五個月）還沒有全盤計劃好。沒有件件行得通。省政府委員會，各廳長兼委員都一律出席，它的議案當然爲整個的，也可以說是全體意見，或大多數人意見。省政府以雷霆萬鈞之力將此案令知各縣，附以通則，令即分別裁併具報，應該沒有問題了。但省政府的各廳，始則財政廳於省政府改局爲科之通令未發出時，而以電令通知各縣長謂財政局須展期至三月一日裁併；繼又電令三月一日仍緩結束，一直到了五月，方始改科。建設局呢，省政府另令於二月底

結束，改設技術員室，但是技術員室經費，到五月方才確定。（建設廳擬就送省政府因須候全盤籌劃，許久始批）教育局裁併了十幾縣，而教育廳還盼望要用原來的局長爲科長，改科經費，經過了兩三月也尙未規定。公安局呢，民政廳令各縣縣長不得擅自變更，候另訂裁併辦法。但是自議決以後，各縣候了四五個月，並無裁併辦法。（這也許蘇省府因爲環境的關係，特別慎重）凡此種種，很可以表現改局爲科之困難，及其癥結之所在了。

三 內政會議改革的決議

在一般的病態之中，已引起內政部的注意。二十一年十二月開第二次全國內政會議之前，該部委派了許多委員到各省實地調查，然後定其癥結之所在，而據以草定極詳確的縣政改革案。原案敘述現行制度之缺點及其困難，有最中肯的一段說：

「現行地方制度之缺點甚多，而其最關重要足以阻礙縣政之進行者，厥爲下列之六事：
一、縣政府之監督機關太多……今日而言革新縣政，首宜統一縣政府之監督機

關。以整個的省政府與整個的縣政府互爲對象，藉保存省縣兩級制之實質，否則疊床架屋，政令難行，欲求縣政之修明，猶斷航絕港，以至於海也。二曰「縣政府之組織太簡，昔人謂「一國之內，總司百政者，上爲宰輔，下爲州縣，雖尊卑懸殊，而艱鉅則相若。」現今政制，中央各部會，省政府各廳處所籌畫進行之事，十之八九，係由縣政府執行。號令龐雜，事事物物，責諸縣長一人，其實際可爲縣長補助者，僅有縣政府之一二科長及祕書等三四人。各局局長，名義上雖爲受縣長之指揮監督，而事實上則已成尾大不掉之勢。故爲充實縣政府組織計，須一面統一各局之事權，確定各局爲縣政府之補助機關，一面於縣政府增用專門技術與專門設計人員，以爲縣長之補助。否則縣政府永遠爲一毫無工作能力，只能敷衍公事之機關，殊有違國家設官分職之本意也。三曰縣之經費未能確定，縣政府不能辦事，其最大原因，卽爲無確定經費。縣市政府同爲直接行政機關，應各有其本身之預算，市組織法既規定有「市財政」一章，而縣組織法獨無此規定，遂使縣之預算制度，不能成立，縣之財源，不能確定。每辦一事，須臨時籌備，或增加田賦附

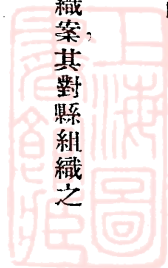
捐，其稅目之繁多苛細，盡光怪陸離之能事。且每種附捐，均有指定用途，縣政府苦無周轉餘地；既以病民，復以害事，其流弊不可究詰。縣預算制既未成立，各省縣政府之行政費，遂採用包辦制，多則千餘元，少則數百元，以直接行政機關之行政經費，與省廳方面監督機關之行政經費，兩相比較，其相差恆至數倍以至數十倍之鉅。縣政府財源未定，庸懦者苟安敷衍，不肖者習於貪污，且縣政府人員之待遇太低，亦難以羅致有相當能力人才，相助爲理。縣政不修，吏治窳敗，此實爲莫大之癥結。四曰縣之職權未能劃清，照現在各省實際情形而論，縣政府幾成爲無事不辦之機關，亦卽爲無事能辦之機關。市組織法，既規定有「市職務」一章，而縣組織法，獨無此項規定，殊爲缺憾！中央與地方之軍政機關，每以縣政府權力與經濟所不能辦之事，責之於縣，嚴令督促，譴罰隨之，縣政府遂爲叢咎之府。凡屬稍有權利之事，縱係縣政府之職權，中央與省，亦每每不惜多糜經費，多設駢枝機關，致紊亂行政之統系。故縣之職權不加以確定，其流弊不可勝言。至於以縣長兼理司法，尤爲今日縣政之大弊，其結果不僅司法黑暗，行政亦隨之廢弛，於劃定縣

政府職權時，尤須予以深切之注意……」

在會議時期，軍事委員會蔣委員長亦提有修改地方行政機關組織案，其對縣組織之意見云：

「縣之組織爲奉行政令實地親民之官，運用務求敏捷，意志尤宜一致。切忌牽制繁複，呼應不靈。依照縣組織法第十六條之規定，分設各局，職掌既經分賦，縣長將無事可爲。且機關林立，開支浩大，非一縣之財力可勝。薪俸所需，事業費不免受其影響。雖同條第二項有改局爲科之規定，奉行絕少。各局局長依同法第十七條之規定，係由縣遴員請委，實際上多由廳直接委任，動輒齟齬，指揮不易。如此而欲責縣長之盡其職責，是無異南轅北轍……」

依黃蔣兩人的意見看起來，是軍政當局都明瞭現在各縣的病態。同時出席內政會議的會員，復不少此類的提議，於是遂成立了改革縣制的決議案。這議案先經大會交民政組合併審查，結果決定五個辦法：即（一）縣政府以一律設科爲原則，（二）科或局須



合併於縣政府內辦公。(三)縣政府惟以縣長名義對外行文。(四)縣政府應事實需要，得呈准省政府增設技術人員及各種專門委員會。(五)教育經費獨立之縣，應設教育經費管理委員會，由縣長遴選該縣公正人士組織之。這種新辦法，是趨重於緊縮政策，和縣長集權的一途，自然可以適應目前的環境，不過各省省政府如何遵行，還要拭目以待呢。



第六章 行政督察專員的剖解

一 四省不同樣的辦法

在最近一年之中有所謂行政督察專員的官職發生，其標榜於衆者，爲監督縣長，督剿匪共。最初設立在匪區湖北，後來由剿匪總司令部召集蘇皖贛等省政府主席，囑令仿辦。各該主席返本省後，鋪張揚厲，紛紛草擬辦法。其實當時湖北也還沒有普遍設立，所以知其詳者很少。各主席僅憑口頭之傳授，而由秘書揣意着筆，所擬辦法及其名稱則各有不同。其見於報章者：如蘇省則規定劃全省爲十五區，（現在設十三區）每區設行政督察員一人，簡任待遇兼領一縣之縣長；皖省規定劃全省爲十三區，每區設首席縣長一人，簡任待遇兼監督指揮本區以內各縣一切軍民事宜；贛省亦規定劃全省爲若干區，每區設一行政長官，行政長官爲簡任職，但亦兼任縣長，管理本區內一切行政事宜；浙省規定劃行政督



察區若干，每區派行政督察員一人，視察本區各縣行政，荐任職，不兼縣長。拿這四個不同的辦法研究。蘇省所定制度，彷彿增加一前清的直隸州；浙省所定制度等於擴大現在省廳之視察；皖省所定制度，一如清季之兼兵備道；贛省所定制度，則彷彿民國之道尹。各省因為求其速成，辦法擬定，一面呈報內政部，一面已準備人選。其已委出一部分者，如安徽首席縣長是。而安徽省政府所委之合肥等區首席縣長孫發緒等，未經到任，即被人指為政客……擋駕。到任未久即辭職告退。贛省所預選的人物，也有不少是軍閥時代的道尹，一時光怪陸離，為行政界未有之熱鬧。

二 兩個並行不悖的條例

內政部看了如此紛亂狀態，以為如此下去，不惟紊亂行政系統，就是行文也缺少根據。頗以為慮！即令各省稍安毋躁，候部統籌辦法，再行辦理。於是由內政部擬定一個各省設立行政督察專員暫行條例，而明白規定此種專員限在匪區設立，地方恢復原狀之時，即行

取消。這樣辦法，一方容納軍事當局治匪的意見，一方顧全行政上一貫的系統，雖然是個簡單的臨時條例，到也煞費苦心，該條例後來送經中央政治會議修正通過，由行政院於二十一年八月六日公布如下：

行政督察專員暫行條例

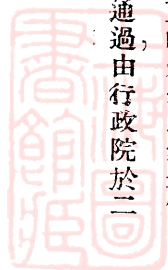
二十一年八月六日行政院公布

第一條 省政府在離省會過遠地方，因有特種事件發生，（如剿匪清鄉等等）得指定某某等縣為特種區域，臨時設置督察專員，於不抵觸中央法令範圍內，輔助省政府，督察該特種區域內地方行政，定名為某某省某某等縣行政督察專員。

前項行政督察專員於某項特種事件辦理完竣後即撤廢之。

第二條 行政督察專員之設置，經省政府委員會議決，由省政府開明設置事由及所指定之督察區域範圍，繪具圖說，咨請內政部轉呈行政院決定行之。

前項督察區域之範圍，以發生某項特種事件之區域為限，但區域過廣時，得分為兩個以上之督察區域。



第三條 行政督察專員，由省政府就本督察區域內各縣縣長中指定一人兼任之，由省政府委員會議決遴派。並咨報內政部轉呈行政院備案。

兼任行政督察專員之縣長以經內政部銓敘部審查合格轉呈國民政府正式任命者爲限。

第四條 行政督察專員仍支縣長原俸，但於必要時經省政府委員會議決，得支簡任初級俸。

第五條 行政督察專員得於原領縣政府內附設辦事處。置秘書一人，事務員二人，書記二人，助理一切文件及應行事宜。前項辦事處得於本督察區域內流動設置之。

前項助理人員，除秘書由行政督察專員遴選合格人員呈請民政廳委派，於必要時准以荐任待遇外，其餘事務員書記均由行政督察專員自行委任，仍呈報省政府及民政廳備案。

第六條 行政督察專員對於本督察區域內各縣市政府地方行政，有隨時攷察及督促指導之權。

第七條 行政督察專員對於本督察區域內各縣市認為有必須改革或創辦之事，得隨時呈報省政府及主管廳核辦。

第八條 行政督察專員對於本督察區域內各縣市政府行政人員認為有應行獎懲之必要時，得隨時開明事由密報省政府及主管廳核辦。

第九條 行政督察專員得隨時召集本督察區域各縣長市長及各局長舉行行政會議，討論本區域內應興應革事宜。遇必要時，辦理地方自治人員及地方團體代表經行政督察專員之邀請亦得列席。

前項行政會議議決案應呈報省政府及主管廳核定施行。

第十條 行政督察專員應定期輪流巡視本督察區域內各縣市政府之工作狀況，其巡視程序及辦法得依各省民政廳長巡視章程之規定，其巡視旅費之支給，依國內

出差旅費規則之規定，不得受地方迎送及供應。

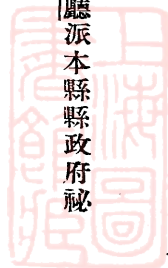
行政督察專員出巡時其原領縣長職務應呈准省政府及民政廳派本縣縣政府祕書或科長代理之。

第十一條 行政督察專員因維持治安之需要，對於本督察區域內各縣市之警察保衛團，得節制調遣之。

第十二條 行政督察專員辦事處辦公費，由民政財政兩廳造具預算提經省政府委員會核定，在省庫內開支。

第十三條 行政督察專員辦事處關防，由省府依照國民政府須發印信條例所定簡任關防式，（橫六公分縱九公分）刊製木質關防，發交該行政督察專員啓用，並拓具摹形咨報內政部備案。

第十四條 行政督察專員之行文，對於省政府及主管廳用呈對於本區域內各縣市政府用令其餘均以公函行之。



第十五條 行政督察專員辦事處辦事細則，由省府定之。

第十六條 本條例公布施行後，各省原有爲攷查縣政整飭官常之辦法，（如省派視察員分區巡視之類）得仍舊適用。此外所有關於變更地方行政制度而設立固定具有權力機關之組織，應一律依照本條例改定或取消之。

第十七條 本條例自行政院公佈之日施行。

看了這條例，行政督察專員祇限於匪區，不必全省都設甚爲明瞭。但是軍事當局認爲消弭匪患，需要這種制度甚殷，所以還是主張各省多多設立。而如皖如鄂如豫如贛等省專員並由剿匪總司令部另頒剿匪區內各省行政督察專員公署條例如下：

剿匪區內各省行政督察專員條例

第一條 豫鄂皖三省勦匪總司令部，爲整飭吏治增進行政效率，以便澈底勦匪清鄉及辦理善後起見，特頒勦匪區內各省行政督察專員公署組織條例。

第二條 本部依各省面積地形戶口交通經濟狀況，人民習慣，酌劃一省爲若干區，各

設行政督察專員公署。

前項區劃及公署所在地，另以命令定之。

第三條 行政督察專員公署，直隸本部，並受省政府之指揮監督，綜理轄區內各縣市行政及勦匪清鄉事宜。

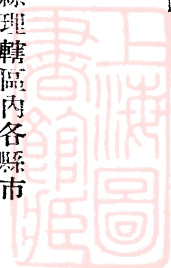
第四條 行政督察專員公署設專員一人，由本部委派簡任待遇。

第五條 行政督察專員公署設秘書一人，荐任待遇，由行政督察專員呈請本部委任。
署員四人，事務員六人，均由專員委任。分呈本部、省政府及知照民政廳保安處備案。

第六條 秘書承行政督察專員之命，掌管機要及專員特為指定之事務。

第七條 署員及事務員承長官之命，分掌署內各科應辦之事務。

第八條 行政督察專員公署得聘任參事五人至九人，參贊署務，或委託分赴各縣各鄉實行調查或指導之職務。



前項參事應就本區內選負時望而能辦地方事務者充之，爲無給職，必要時得酌給以必要之快馬費。

第九條 行政督察專員兼任該區保安司令，承全省保安處長之命，管轄指揮該區各縣之保安隊，保衛團水陸公安警察隊及一切武裝自衛之民衆組織。但此項團隊依該省現行章制如尙未劃歸保安處，而仍屬民政廳主管者，應秉承民政廳長之命令辦理。

大軍清勦區內之匪共時，行政督察專員應督同管區內各縣長共受勦區高級將領指揮，盡力協助。匪共敗退，或小股潛伏區內實行清鄉時，現駐在區之軍隊應受行政督察專員之指導，或由高級將領就近指撥兵力之一部，逕由專員指揮。區內各縣清鄉共需之兵力亦得由專員統籌，彙請本部撥定暫受專員之指導或指揮。

第十條 行政督察專員公署，設區保安副司令一人，承專員之命，襄助處理團隊之管轄指揮，及一切保安事務。設參謀一人，副官二人，承長官之命，助理應辦之保安事

務。

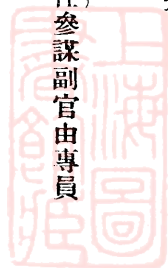
前項保安副司令，由專員呈請全省保安處長核定，轉呈本部委任，參謀副官由專員咨呈保安處長委任，並分呈本部及省政府備案。

第十一條 行政督察專員由省政府加委，兼任駐在地之縣長。專員公署之職員，亦分別兼理縣政府事務，不另支薪。

第十二條 行政督察專員應遵照現行法令首先舉辦各項急應推行之要政，以爲轄區所屬各縣之倡，並督促各縣之實施。

執行前項職務，如認爲轄區各縣或轄區與他區有通力合作之必要時，應商同有關係之縣區聯合舉辦。

第十三條 行政督察專員有隨時致核轄區各縣市長及其所屬員兵成績之權，每三個月一次，半年總核一次，臚列事實，呈報本部及省政府知照，主管廳處分別懲獎或爲其他必要之處分，所屬縣長如有瀆職行爲，尤應隨時密呈本部及省政府知照民



政廳撤懲，如遇有緊急處分之必要時，並得先行派員代理。

第十四條 行政督察專員對於區內各縣縣長之命令或處分，認為違法或失當時，得命令停止撤銷之。

前項情形應呈報本部及省區府知照主管廳處查核。

第十五條 行政督察專員於每三個月內應輪流親赴轄區及縣市巡視一週，並將巡視情形呈報本部及省政府備查。巡視程序及方法，得依各省民政廳巡視章程之規定，其巡視旅費之支給，依國內出差旅費之規定，不得受地方迎送及供應。

第十六條 行政督察專員得隨時召集轄區各縣市長及其所屬局長或科長舉行行政會議，討論應行興革事宜，或講習新頒法令之意義，及其辦理程序。遇必要時，辦理地方保安人員及地方團體代表經行政督察專員之邀請亦得列席。

前項行政會議議決案，應呈報本部及省政府查核。

第十七條 行政督察專員公署之經費，除就兼領所在地縣政府額定開支外，得酌給



公費，另定預算由省庫加撥或另行補助。

第十八條 行政督察專員公署關防，由本部依照國民政府頒發印信條例刊製木質關防發交啓用。

第十九條 行政督察專員執行職務時對本部及省政府用呈，對各廳及全省保安處用咨呈，對轄區各縣市政府用令，其餘均以公函行之。

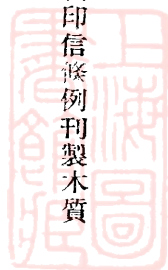
第二十條 行政督察專員公署辦事細則另定之。

第二十一條 本條例公布後，各省原有考查縣政整飭官常之法規仍舊適用。

第二十二條 普通法令與本條例相類似或相抵觸者，均暫緩適用。

第二十三條 本條例自公布日施行。

以上兩個條例，雖均爲對剿區而設，但其中不同之點甚多。依總司令部所定之條例，專員由總部委派，兼保安分處長，其權甚大，可以指揮軍隊，可以直接更換所屬縣長。公文往還，對省政府用呈，對各廳用咨呈。（聞主席去文用令各廳用函飭）主席對各行政專

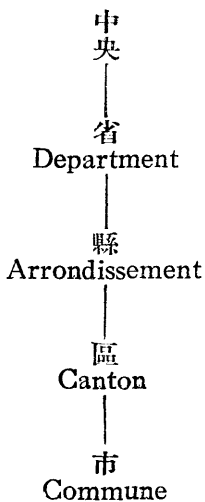


員無更動權。鄂民政廳長曾記某行政專員大過，且因總部認為不合而撤銷。至行政院所公布之條例，專員由省政府委任，雖能指揮警隊，但不兼保安處長；行文省廳一概用呈，其權較小。江蘇省行政督察專員雖亦成立，却取兩種條例之所有，而自成辦法。如專員由省政府委任，則取行政院之條例；專員兼保安分處長，專員公署內規定有參事等名目，則又似總部所頒之條例。惟在此折中辦法之下，專員徒有虛聲，並無表現。雖然他們也身兼保安分處長的頭銜，並無指揮軍隊之實力。公文來往對省政府及各廳一律用呈，省府及各廳下行公文不過多給專員一份。各縣上行公文不必經過專員，所以大家覺得多一個，少一個，沒有什麼關係。

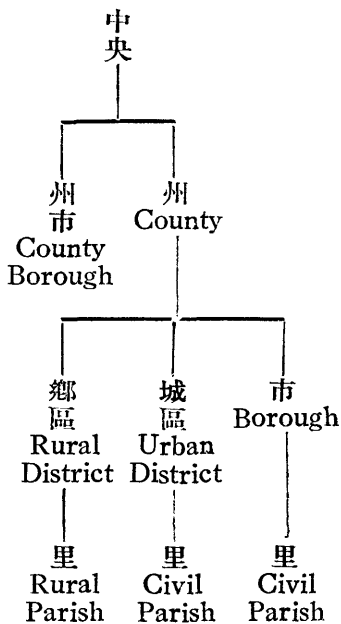
三 是否有普遍設立之必要

我們既明白行政督察專員的性質和實質，這個制度究竟需要不需要呢？我覺得除了（一）當局另外有高深的意義，（二）或者以此限制省當局的權力，（三）在匪區有

特效；此外我們看不出普遍設立的好處來。從歷史上看，中國官制漢爲兩級，六朝隨唐爲虛三級，元設行省爲四級，明爲三級，清又四級，民國初元爲三級，國民政府成立後，名爲三級，實等虛四級。就這許多官制過去的成績比較，正如顧林亭所說：「治人之官多則亂，治事之官多則治。」實際上官愈少，民愈安。機關的等級太多，行政上的系統必亂。一件公文輾轉呈遞，既感隔閡，復罹遲緩。靈活之效失，民間之痛苦生。譬如上述歷朝制度，漢最簡單，僅爲兩級，而漢之循吏載諸史籍的亦最多。再考歐美政治，如瑞士號稱最修明之國，該國村邑以上卽爲中央政府。德國各邦，亦自邑以上卽爲國。布加利亞縣以上卽爲國。美國市郡以上卽爲聯邦，（州）再以上卽爲中央。英國城市以上爲州，州以上卽爲中央。法國縣以上爲省，省以上卽中央，（另附英法美舉例表）大都在縣邑以上不多設監督機關，而歐美吏治亦稱修明。孫中山先生也有見及此，所以他在建國大綱內規定縣爲自治單位，縣之上直隸於省，省介於中央與縣之間，而收連絡之效。

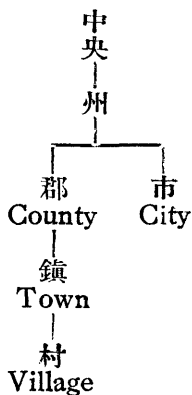


2. 法國



1. 英國

3. 美國



根據以上的邏輯，我們對於這個治人之官行政督察專員，便狠懷疑。恐怕未必能如當局的期望，因它而推進下層政治。比方督察專員設立以後，如果各縣的各局還未裁撤，則局有要事請示於縣，縣請示於督察專員，專員請示於廳，廳請示於省政府，省請示於中央，幾乎要轉六個灣，其遲延誤事將如何？反是縣祇須請示專員，專員可以便宜行事，不必請示於省，是省權旁落，等於虛有。即以專員爲省政府之分府，不認其爲另成一級，則此分府亦將如數年前之各地政治分會與中央政治會議，而成尾大不掉之局。現在皖豫等省政府對行政督察專員已經有了上述的阻礙，而發生下述的困難：其最普遍的，即（一）行政督察專員截留解省款項，全省財政紊亂；（二）行政督察專員身兼縣長，不能時常出巡，多出則誤本縣政事；（三）省府對專員，難以指揮監督。關於此事，新聞報、南京通訊曾有一段記載云：

『皖贛鄂豫等省勦匪區域，前爲行政上之指揮監督起見，爰有各區行政督察員之設。惟近因經驗所得，各該省當局以及中央方面，多覺原訂制度，尙須有量爲變通之處，而尤以

行政督察員兼任駐在地之縣長一層爲尤甚。綜其流弊，約有數端：（一）行政督察員特其地位較崇，往往將應行解省款項，藉端截留，任催罔應，全省財政因之不能統一。且督察員兼任之縣，大抵皆爲比較殷實，徵款較多之地，一經截留，省中財政影響甚鉅。此項情形，聞以皖省爲最著，而他省亦所不免，爲全省財政計，殊有矯正之必要。（二）設立督察員之意義，原在隨時巡視所屬各縣指導一切，俾臻治理。其職務重在行而不重在駐，然既經兼任駐在地之縣長，則本身職務已甚殷繁，實無出巡之餘暇。而與設置此職之初意，未免相違。（三）以督察員兼任縣長，地位特殊，省府所轄各廳，對之較難指揮。而該員因有兼任關係，對於所轄各縣，又復近似同僚，指揮上亦不無感覺障礙。關於以上種種，迭經京外機關函牘商洽，聞已決定，此後行政督察員不再兼任所駐地之縣長，贛省對此，並擬首先實行。但仍令各督察員酌保數員，聽候選任，期收上下相維之效。又中央近來本有設立行政法院之議，此後各省行政督察員既已解除兼職，對各縣居於純粹監督地位，將來或即令其兼任行政法分院院長。藉免另行設置。』

就上段新聞所載，是行政督察專員因為糾紛迭起，已有不兼縣長的擬議。但照江浙現在的情形，既非匪區，財政復感困難，（蘇省專員公署經費迄今尚無切實辦法）如果不兼縣長，又何必設一個道尹式的專員呢。

四 與其設專員不如縮小省區縣區

剿匪司令部主張設置行政督察專員，是因此項制度，在匪區行之有效，且不認為是在省與縣之間，設一個官，而認專員公署等於省府之分府。這一點可以在軍事委員會委員長蔣介石在第二次內政會議修改地方行政機關組織提案內看出，原案最後一段說：

「……現行省區幅員遼闊，地勢錯綜，習俗互異，交通隔絕，饒確懸殊，省府鞭長莫及，每苦耳目難周。縣長距省迢遠，復覺秉承無自。庸者以敷衍為事，黠者以朦蔽為能。因而政象混淆，吏治墮敗。綏靖安輯，尤覺為難。查省之區域，沿自前清，彼時有道府兩階，分寄監督之責。雖不無層迭之弊，而指揮督察較易為功。今者地方行政制度定為省縣

兩級，以一省府而監督百十縣之行政，誠屬事所難能。在省區未能改定以前，似應別謀補救之道，莫如將一省分若干行政區，其性質爲省政府之支部。譬如高等法院之分院。界以保安之權，兼任地方之責，擷取清代兵備道直隸州之精義，俾成爲省縣間之樞紐。揆之兩級制之原則，並非相反，而實以相成。地方制度之根本改善，計無逾此。現在剿匪區內設置行政督察專員，施行以來，尙著成效，檢送條例，以供參考。」

依上提案的重要意見，是認現行省區遼闊，省府鞭長莫及，所以在省區未能改定以前，不如於各省設若干行政督察專員，以爲省府之支部。我國省區遼闊，管轄難周，確爲事實。以統治數十或百縣以上之權，授與文人，既慮力難顧全。授與武人，尤恐割據一方。避割據，求易治，則縮小省區實有至理。關於縮小省區問題，兩前年，宋淵源等在中央政治會議曾有一提案，大意亦以現在之省區過於遼闊，在一省之內，邊遠之縣，常有鞭長莫及之感。不如各就其風土人情，山川地理，將一省劃分爲若干省，則易治理。議案發表後，頗引起一時之注意，而原提議人及對省區熟諳之士，並預擬江蘇等省縮小省區劃分辦法。後以時

局不定，干戈擾攘，當局因時間及經濟關係又暫擱置。其實以中央政府之力，改革省區，絕非辦不到之事。現在與其以行政督察專員爲省政府之支部，釀成尾大不掉之糾紛，不如爽爽快快地提前籌備縮小省區，定根本之大計。否則專員既不能與省府一致，縣長將以何方之命是從。且各省既未一律試辦，而依照行政院公布之條例，卽一省之內，亦僅限於匪區，方可設立。則此種制度之久暫，亦令人摸捉不定。其次有與縮小省區有連帶關係者，卽縮小縣區是。現在各省之縣區，幅員大小，相懸甚遠。同爲縣也，小縣每不及大縣六分至十分之一。大縣甚至囊括昔日兩縣或三縣之地而有之。此種情形，屬於前者，如江蘇 阜甯縣面積爲二四七〇〇方里，而川沙縣僅四六六方里，相懸竟達五十倍上下，屬於後者，如江蘇 吳縣爲舊時吳縣、長洲、元和、三縣所合併；江都爲舊時江都、甘泉、兩縣所合併；吳縣、江都本來不是小縣，再從而合併之，乃大不可言。因爲如此，凡一大縣之縣長，以今日人事之複雜，之刁狡，力量便時常有顧不到的地方。（因縣官事多直接）鄉村狀況，民間疾苦，每不能盡悉。清代 孫貽讓在他所着的周禮要政內就說：「中土縣邑大者數百里，戶盈十萬。」

而以一縣令治之，極耳目之明，竭手足之力，亦不能周知其詳；則不得不假手於吏書、糧書、地保之屬，其品既雜，卒爲民害。」可見在很早的時候，就有人感覺到此了。又第二次內政會議，內政部提案內，也有一節說：「……國無論大小，民無論多寡，分區細密者，治理纖悉，政令易行。故無地不可用，無民不可使。雖小亦大，雖寡亦多。分區廣大者，治理疏闊，荒蕪不治。故國多棄地，野多遺民。窮鄉僻壤，等諸甌脫。雖大亦小，雖多亦寡。瑞士叢爾小國，分州二十二，一州之大，比吾一縣，一縣之大，比吾一鄉。而縣中治事之官，多至數百人，並不覺其無事可辦。富強之道，夫豈偶然。中國每次改革改制，只注意行政階級之增多，而不注意行政區域之縮小，實非正本清源之道……」持論實頗有見地，頗盼當局將來能夠在這一點改革。否則我們就現在的行政督察專員說，專員駐在地都是大縣，恐怕他們對本身所兼領的一縣庶政就要耳目難周。本身的政事辦不好，而談監督他人，也就無異南轅北轍。譬如現在江蘇有幾處行政督察專員兼領之縣，保衛團或未辦好，或者簡直沒有辦，但所屬各縣，頗有成績的很多，這就是一個明證。



第七章 兼理司法的表現

一 貪污的媒介

中國的縣官，一向都是兼理司法。（現在雖有縣法院之設立仍屬於極少數的地方）

一個縣官，如果問案子問得公正不受賄賂，便可因此得名，老百姓便呼之爲青天大老爺。

同時一個縣政府裏積弊，十之八九也都因兼理司法而來。清季縣署內上自刑名師爺，典史（即現在的管獄員）下至皂吏，都靠司法案件的陋規吃飯。那時既談不到什麼司法程序，也沒有完備的條文。一直到清末，不過憑幾條臨時的大清律隨便運用。判決案件自然也沒有什麼主文，事實理由的分析。攏統的一篇，就可了結，隨便多了。至於各縣的監獄，更是黑暗不堪。刻剋囚糧，需索陋規，固然是最普通的事；而監內龍頭（自命爲監犯首領者）之能生人，能死人，更教人聽了毛骨聳然。這許多惡習陋規，因爲在各縣根深蒂固。



到現在制度雖然改變了很多，然而貽留的流風餘韻，還是不少。因此貪官污吏，要想賺非分的錢，便從此處着手。愈是偏僻的地方，司法愈黑暗。地方上的訟棍土劣一流的人也常常要造成一個賄賂公行的環境，誘惑許多縣長承審員陷入他們的羅網。如果一個縣長不是有堅強的毅力，純潔的思想，便會被這惡劣環境誘惑而不能自拔。這善與不善的分野，則全在人的問題。大概縣長廉潔的，司法比較清明，縣長貪污的，司法便黑暗。我在江蘇六合縣時，有一起所謂戴案。這案內容是一個富有資財的土豪殺人被控。當他拘押在縣政府的時期，當事人便以巨資活動，希圖減罪。但是這案始終由我個人審訊，不假手於第二個人。到了行將判決的時候，當事人竟輾轉託人示意於我，願以巨資爲壽，免其一死。我嚴詞拒絕了這種使我墮入陷穽的說項以後，依法判決了殺人者的死刑。在我覺得這正是辦理司法的人員，應該有的態度。但是不久大家都知道了內情，因此竟引起當地社會上對我的驚異和稱讚！驚異的以爲做官也有不要錢的，稱讚的便是當地銷路最廣的棠報，以廉明兩字做了一大篇文章。（後來南京晚報特別作了一部小說名爲玉帶冤）

魂說我替死者伸冤）當時我很痛心，覺得這並不是社會上以普通的事認為奇怪，實在是貪污醜態的人太多，所以愛惜羽毛的人，大家反覺得可異。而各縣司法上的表現，於此也可反證一斑了。

本來司法官要腦筋清靜，與外界隔絕。行政官要接近各界，不能謝絕交際。縣長是個行政官，以行政官而兼司法官，就原則上說，就不相宜。在積弊甚深之各縣，自然更易成為貪污之媒介。所以要防止縣長貪污，第一要從行政官不兼司法官做起。

二 經濟支絀不易養廉

現在縣政府裏（指兼理司法各縣）司法一部分的組織，可比以前進步多了。（一）縣長之下，設一個承審員，承審員由高等法院委派，不隨縣長進退。縣長如果認為某一個承審員不洽輿情，可以呈請高等法院更調。但是繼任的人員，則由高等法院選擇，不能由縣長指定。（二）承審員之下，有司法書記，一切司法文件，均由書記按照新程序格式，辦

理。(三)傳達執行方面，也有法警和承法吏之別。由他們分辦刑事和民事的案件。照了這組織，外表看起來，除了縣長是行政官兼理司法外，其餘和縣法院的組織也相差不遠。可是經濟還是成爲一個問題。各縣不能普遍的設立縣法院，便因設立以後，每月的經費，至少要一千元以上，這款難以籌措。但是現在各縣每月三四百元的開支，還是異常拮据。第一承審員的薪金太薄，每月八九十元的待遇，頗不易得到學識、操守、經驗俱全的人才。其肯來者，不是抱了姑且一試，別求出路的心理；便想於此中生財，別有懷抱。因此承審員行爲不檢，不能稱職的也就不少。有些好的縣長，平日提心吊膽的便是怕承審員收受賄賂。因爲承審員每天開庭判案。假使他唯利是圖，就可以使整個的縣司法蒙不潔之名，縣長更要連帶受累。江蘇省的承審員人選尙覺勝於他省，至於皖豫鄂贛等省更不十分研究資格和能力，所以有許多地方司法黑暗不堪言狀。這固然人選很有關係，然而微薄的待遇，不能養廉，也是一個原因。還有各縣因爲司法經費的支絀，法警承發吏不過十餘人，就將政警也算在內，也不足三十人。然而訴訟多的地方，每天可以發出三四十張民

刑案件的傳票，縣政府內事實上不能一個警吏不留。試問少數的警吏，如何去送達多數的傳票呢？於是便發生了他們暗中雇用夥計（即助手）的陋習，甚至於沒有方法去消滅。所以各縣縣政府，（聞法院中亦不能盡免）一個法警或一個承發吏，可以用上十多個夥計不算奇怪。平時凡是普通的傳票，都是由夥計去傳。這班夥計（即助手）既非縣政府所用，自無薪給，他們的生活費從何而來呢？無非間接或直接取諸於訴訟人的身上了。還有各縣的囚糧，向有定額，而犯罪人數却無法限制。逾額而來的囚犯，縣政府斷不能說額滿拒絕不收。可是這逾額囚糧，高等法院照例是不管，祇令縣長自行設法彌補。縣長何處設法呢？結果祇有賠貼。在盜匪多的各縣，每月可以賠到三四百元以上。無錢可賠的，便流入非法籌款的一途，這也是各縣司法上不可理喻的一件事。

三 一般對法治的印象

現代所貴乎法治者，便是法出必行。就是中國秦之商鞅變法，也先移木以示信。現

在中國法治的精神怎麼樣呢？大概可以分爲兩面觀察：第一從人民方面觀察，事實很顯明的，就是平民犯法，便須辦罪；奸豪爲惡，却可通融。（例如各縣士紳巨賈儘可吸烟，平民沾染即遭拘罰，同罪異罰，甚爲明顯。）第二從官場方面觀察，事實也告訴我們，小官違法，即情有可原，難免繚繞之災；巨宦殺人，雖言官彈劾，無傷毫末。這樣刑不上大夫的辦法，無形存在於今日，如何使人民對「法」這一個字會有好的印象呢？澈底的說，現在各縣人民的心理，大家都覺得勢大不妨犯法，貪污需要武裝，我到了不少的縣，所聽到民間的議論，都是這樣。人民的觀感如此，法律所表現的如彼。自然人民方面，不因辦一部分人便不犯法，官吏方面也不因辦幾個人，便不貪污，許多年來一切的事不能上軌道，不能改革，其病也就在此。

我個人覺得法律在現在這個時代也不必一定要執行的如何嚴酷，也不必唱的怎樣高。最要緊的，就是確有違法犯事實的人，不管是大官小官，巨紳平民，一律「有罪必罰」，然後這個法才可以提得高放得平。否則像販烟土依法是犯罪的，然而現在許多縣內

某一個階級裏販賣便犯法，某一個階級裏販賣便無礙，無形中豈不是將法拋到九霄雲外去了嗎。這樣下去，就將法律演繹出幾百種，幾千部，像佛經一樣教人誦讀，也是徒然。不過在這法律無靈的時代，各縣劣紳胆子可更大了。從前犯法祇限於本身，現在兼可庇蔭其親舊。譬如他們的親故，如果有罪，要遭拘捕，祇要向巨紳家裏一藏，就彷彿軍閥下了台，藏到外國去一樣，便可無事。法警既不敢到巨室去捕人，局外人更不敢據實告發。結果報個逃亡，便可宕挨下去。還有軍人犯法，照例不能由普通司法辦理，一律要交到所屬軍事機關去，聽憑他們自己處理，這也和軍人不受彈劾的情形大同小異。鄉間對這兩種階級，更是另眼看待，這都是一層一層不好的印象。這種印象，但望不要再擴大下去就好了。



第八章 亟待整理的縣財政

一 普遍的枯窘狀態

財政爲萬事之母，不管推行自治，整理庶政和其他一切……財政問題不能解決，便絕對無法去辦。即使勉強進行，則捉襟見肘，也萬萬辦不好。從過去政治上歷史說，歐美各國的政治家必定要財政有辦法，才肯興一事業。法國的總理，如果他的預算案不能在國會通過，甚至便要辭職。於此可以想見其關係之重要了。

現在大家都知道中國財政萬分困難，從各省說，各省省政府因爲司農仰屋，一切事業費固然無處可籌，便是公務人員的薪金也都積欠甚多。有許多比較清閒的機關，省政府要想拿它裁撤，然而因爲積欠籌不出錢來發，又祇好姑且保留。保留了仍苦於無法維持，弄到最後，祇有向各縣搜刮。（如徵收房捐之類）說到各縣，既要替省方籌解省款，又要



替中央稅如煙酒印花稅……負一部分催稅的責任。本身大多數更是拉湊紊亂，不成局面。許多地方因為積弊太深，和近年天災人禍的關係，收入日見減少。尤其在民國二十一年，因為穀賤傷農的關係，收數異常之淡。但新增事業，則日見增加，難以縮減，於是祇有一再的折扣，不然便造些虛收實支的預算，以敷衍於一時，而釀成累進的積欠，以致各種政事俱陷於不生不死，不痛不癢的狀態之中。現在大多數縣分財政，可以說：（一）各機關經費不能按期發給；（二）軍警自治教育費照例都是欠幾個月；（三）地方用款甲項不夠，便挪用乙項，乙項不敷，又挪用丙項，結果一無所成。

縣機關辦公人員的待遇，本來就異常之薄。一個縣政府的祕書科長也不過百元左右，右的薪水，其他機關的職員，月入不過數十元至十餘元。這樣還要或折或欠，自然生活難以維持。「渴不飲盜泉之水」，現在各縣是找不出一個人來，於是祇有多伸幾回手，向老百姓要錢了。

二 漫無稽考的地方款項

就整個的國家財政說，有中央稅與地方稅之分。就一縣說，縣財政的收入，雖然大宗仰賴於田賦，但是其中也有省款與地方款之別。譬如田賦的收入，正稅則爲省款，附加則爲地方款。省款除了省屬機關開支以外，均須解省，地方款概係本縣度支之需，向例都留歸本縣支用。自實行新縣組織以後，兩種款項，凡屬於田賦的，均歸縣財政局稽徵，而保管與支出，在各縣大都分爲兩個機關，即省款屬於縣財政局，地方款屬於縣公產管理處。

公款公產管理處所管理者，除田賦上之地方款外，尙有其他公產及公產之收益。支出方面爲縣自治經費，軍警餉精及軍事費慈善機關補助費……其範圍（多數地方）較財政局爲大。但因田賦附加，概由財政局徵收，款產處與財政局劃撥款項之關係極爲密切，且極複雜。譬如在某一星期，賦稅收入若干，地方款應爲若干，先由財政局核算，再由公款公產處具領。有時款產處需款孔殷，又可向財政局預借。諸如此類之經濟行爲，局與

處概係直接，縣政府既不明瞭財政局每日收入之實數，復不能瞭然款產處支用之內情，僅憑口頭支吾，個中則莫可究詰。

以地方之收入交於地方人自己管理，則地方公款公產管理處實爲一最動聽之機關。但考其組織，款產處設主任一人，皆由縣長就本縣士紳中選擇聘任。凡膺斯選者，既屬聘任，已爲當局所尊崇，况爲士紳，更爲官廳所推重。因此在任時，帳目既無人詳爲審查，去職復可不辦交代。自愛者固可纖塵不染，劣紳則藉以中飽。比年以來，多數地方公款均爲私人所吞沒，而款產處賬目不清，則指不勝指。所以款產處主任的待遇雖薄（每月數十元等於義務職）但是一朝出缺，逐鹿者甚衆，就是以上的原故。管理財政的機關不問大小最易發生流弊，像款產處這種情形，實在有改良之必要。

三 理財人員之弊端

一縣理財之機關爲財政局及公款公產管理處，司其事者爲財政局長款產處主任以

下之人員。其平日之弊端，雖各縣因其環境關係各有不同。然其大概情形不外乎三點：（一）賺取利息，即將各種應解之款不解，而每月坐支利息；（二）收取陋規，各縣糧書均有積弊，辦理財政人員，不自檢束，則向彼輩索取陋規，而以不加指摘挑剔爲交換條件；（三）妄造報銷，辦財政者，恆願移東補西，挪甲與乙，周一轉，一反一覆，外人不易明瞭，當局者即可妄報支出暗吞款項；（三）敲索，這一點很簡單，就是用敲詐的方法，分潤他人（如糧書之類）非分得來之錢。關於這三點，前江蘇省政府主席葉楚傖曾有一篇演說云：

『不論地方或國家，凡是財政紊亂以至於破產的原因，總不外乎『漏』『湊』『搭』三個字，只要這三個字依然保留下去，財政便永遠沒有清理的希望。所謂『漏』字，在財政上各方面都可以發見的，『漏』就是取之於民而不能供之於公家，這種流弊，大家往往認爲只是歷代相傳的一種陋規，並不認爲違法。好固然說不到，可是也只好算了，不必深究的。因此國家的財源，無形中便減了很多。往往只見賦稅增加，而實際上國家的收入並不見增多。上次委員會決議，嗣後凡公款在銀行裏的存息一律上庫，就

是公款的息金仍屬之公家，決不是經手人可得而私之者。這個決議案如果能實行到縣政府以及各縣市區鄉鎮一切公款公產機關，我敢相信本省財政上一定可以增加不少的收入，那末，本省的行政上亦必可增加不少的力量，減少許多糾紛。關於漏的弊端，我雖然不敢說本省各縣都是這樣，但至少有一部分不能說完全沒有這種情形。以往有些縣裏因為公款公產的事情，爭得頭破血流，其實他們的爭，並不是為的想侵吞一部分公款公產，實在爭的是公款公產的子息，因此就爭得要命。還有一縣裏管理錢糧的，每每收到錢糧之後，不肯解省，使省庫支絀不堪，如此上下不相通，財政焉能不發生恐慌。他們所以不解，而故意延宕一兩個月，就是為得這一兩月的利息，他們為了利息不肯解省，不但省庫收入減少，同時並妨礙公款的本身。此外我們所未發見的漏，還多得，假使以後再不能禁絕這個流弊，整理本省的財政，便根本沒有辦法。

其次講到『湊』，以各縣的財政情形而論，可說差不多都是窮。然而窮，在我個人覺得並不要緊，單是窮，決不會破產，可是窮了如果再加上『湊』字，便要根本破產了。各

縣的公款，都是有指定的收入，同時亦有指定的支出，無論收入或支出，項項都是事先定好了的，決不能紊亂。譬如說一縣的財政窮得很，指定的那一項的收入收不到指定的數目，但是支出却依然要照指定的那些支出的項目開支，於是乎入不敷出。這一項窮下來了，只好少用一些或少支一些，以謀補救，這樣就使有甲乙丙丁四項款子都是入不敷出，也不要緊。因為除甲乙丙丁四項以外，仍舊是可以維持下去的。可是如果用『湊』的辦法，甲項不夠了，把乙項湊一點，暫且挪用一下。乙項既然有一部分被挪去了，當然就不夠開支，於是把丙項湊一點過來，如此丙項又不夠了，再要把丁項的一部來敷衍，這樣甲乙丙丁四項不但要一齊入不敷出，同時還要湊到甲乙丙丁四項以外的範圍裏去，使全盤收入支出都一齊發生恐慌。這樣，在表面上看來，管理財政的人就像很有能力似的，很買力氣似的，能夠把政府門面支撐起來，暫時不發生困難。其實，財政因此紊亂之後，將永遠無法收拾，同時經手人種種作弊，也都是發生於『湊』之中而不易爲人發覺，以至使財政根本破產。亦如一家之家產，如果窮了不亂借款求彌補於一時，終之

不過是窮，否則窮了之後，就東借西借，勢必至家庭經濟根本破產而後已。假使我們以後能保持各款不窮，不要互相挪借，我想一定可以減少財政上不少的困難。至於『掊』字，就是敲竹槓的意思，貪污的官吏，向民衆額外需索，就是『掊』。關於這一點我也不必多說，大家一定曉得的。以上所講的三個字，我因為聲音相似，所以拿來，湊成我個人的極粗糙的財政論。』

上段演詞，說得很透澈，所謂「漏」「湊」「掊」自然是能代表現在縣財政一部分弊端的。

四 黑幕重重之田賦

中國田賦包括地稅，力役，戶口三種性質，所以內中有所謂地丁漕糧屯租租課……這些複雜的名稱。歷朝以來，制度既極紊亂，徵收復不得人。清季洪楊之後，冊籍散失，戶口名稱益難查考。以致各縣縣官對此重要收入，悉委諸糧書之手，坐視弊端百出，畏言整理。

而清季之錢穀師爺，則利用積弊，坐收漁利，更不願協助縣官清查盤算。日積月累，遂成積重難返之局。所以中國田賦收入，差不多就和各書局書價一樣，定價儘管一元，實收不過九折八折，以至對折都沒有。這歉收的原因，在最近幾年固然因為農村衰落，也有真正民欠，但是以前全是吏欠紳欠的弊端所造成。至於中國各縣徵收賦稅，雖前有縣署，後有財政局，然而實際上執行徵收全是糧書。（糧書為糧櫃上書記之簡稱，細別有里書冊書等名目。）糧書之中，更有總糧書，於田賦情形最熟，勢力尤大。（清季充總櫃書數載可積資巨萬。）他們之所恃，便是對本縣田地狀況洞悉無遺。中國土地未辦登記，田契上之地主姓名類皆別稱，惟糧吏能知其真相，而明其所在地……熟能生巧，因巧生弊。洪楊之後，官府之籍冊雖多散失，糧書則私有記載。（其未散失者，亦多朦報散失。）因是乃愈可壟斷。若非熟諳個中情形之人，即明知彼等有弊，而亦不知弊之所在。隔靴搔癢，既為彼等所不懼，清算盤查，尤非一朝一夕之功。所以有不少縣官，能懲元惡巨盜，難言清理田賦。

各縣之田賦徵收狀況，大概可分爲兩種：一爲清漕，卽糧戶均到城內糧櫃完糧，其弊較輕，一爲混漕，卽在四鄉設分櫃，由糧書在鄉間徵收，其弊較大。但不問其弊之輕重，其最普遍而容易知道的，約爲以下諸點：一浮收。所謂浮收，便是花戶（卽地主）繳稅時糧書將他們應繳的稅款，每畝多算二三分，或四五分，這種款項集腋成裘，自成巨數。二收取陋規。所謂收取陋規者，便是花戶繳糧遲緩，或因催糧甚急，糧書詭稱代墊繳納，事後收取利息與酬勞費，此外三節尚須另向花戶收款，名爲糧丁之酒資。三增高。所謂增高者，卽糧書挪移稅款。例如彼等挪用一月份稅款，卽將二月份收入移繳一月份，以後再以三月份收入，抵繳二月份，以此類推，輾轉增高，爲數日巨。四拋串。所謂拋串，卽農民交款時，糧書不給串票，（等於收據）而另給以臨時收條，串既存在，諉爲民欠，從中吞蝕。馬寅初在所著經濟論文集中，曾以「飛」「灑」「詭」「寄」四字形容糧書之弊，云：『所謂「飛」者，係以已收應完糧戶之銀額，移報於准豁免錢糧不再徵收之戶名項下，而將其所收之銀，飽入私囊是也。例如以甲應完糧之一部分或全部分，移之於已報荒缺，奉准豁免錢糧之乙，則

甲之名下應完之糧，已化爲烏有，糧雖完可不必歸公。所謂「灑」者，以已收之錢糧侵蝕入已，而以其數分別加諸其他各戶，以補其不足是也。例如甲乙應完糧之一部分或全部，加之於丙丁，或更分加於戊己庚辛，便須額外代完他人之糧。所謂「詭」者，係以熟田報作荒田，以偏災作普災，或以重災報輕，或以輕災報重，或上年成災，本年不成災，仍然照報，是爲「例災」；或實已受災，故不報告，是爲「匿災」。無論以熟報荒，以偏報普，以重報輕，以輕報重，以無災報例災，以有災報無災，均有可以肥己之處。所謂「寄」者，係以已徵之糧吞沒，而報爲未徵。例如田在甲區，戶住乙區，甲區已完之糧，匿而不報，寄之乙區未完之戶名下；或乙區已完之戶，故不銷號，寄之於甲區未完之田產項下，展轉寄屯，無根可尋。更有甚者，串已裁而根不繳，根已繳而串不發，查之則稱實欠在民，催之則又設法移抵，此又荒缺廢棄逃亡故絕之所由來。其言極切事實，可供參考。還有前清光緒二十八年皖省桐城人士呈請當道改革田賦文中，也有述糧書弊端的一段，則更爲詳盡，現亦摘錄如下：

(1) 措單陷民 『錢糧之法，向有易知由單，大抵開明某戶田若干，應完銀米若干，扣

錢若干；或除水旱災若干，仍完若干；使民持以投櫃，此簡易之至法也。而彼里書者，恃其稽查之權，而留難之心以起。其始鄉民投櫃，必令向里書索取由單。而爲里書者，故爲深藏不出。早至則重門遠閉，曉夢方酣。或呼喚無人，廢焉而返；或闖人斥罵，悄焉而歸。日中再往，則或仍然高臥，或呼吸洋煙。深巷寂寥，乞求無所。子身倚徙，吁嘆徒勞。再至則或至茶室，或往酒樓，或入賭場，或去妓館。闖者莫明其去向，鄉民曷測其行蹤。躑躅旁皇，條焉已暮。如是者數日，一見其人，則高踞胡床，面冷如鐵。鄉民強承色笑，乞付由單，或云辦理未清，或謂迫忙無暇。鄉民愚懦，何敢強求。遲之又久，而計無復之，則惟自忖應納之錢，求其代繳，若輩則故增其銀價，以沒其資。鄉民久處城中，呼將無術，明知盤剝無可如何。或盤迫而正款不敷，不復敢言截串；或久處而盤川已竭，竟至枵腹言旋。甚至應對少訕，大言恫喝，進退維谷，涕泣空還。偶逾限期，簽差已出，既耗入城之費，復花差票之錢。故里謗有言，「見天子易，見里書難。」

(2) 羈串欺上 『國家定制，以串爲錢漕之要樞。串截則民完，串存則民欠。立法

之始，以爲有此固無慮官與吏之捏欠，以病吾民；更無慮民之積欠，以病官吏也。官欲里書之力爲僱科，不得不以串相與。乃錢至而彼反以爲串在官，吾不得空言而取之也。於是與米串者，卽不與銀串；與銀串者，卽不與米串。有今歲完清，至明年而始得串者。甚至鄉愚小戶，終身不欠一錢，不知串爲何物，而但執其夥之收條以爲憑。或積串至數年十數年之久，強而索之，則以最後一串相抵，以爲可革以前之串，而民無如何也。故或官執付串之故，而索之錢，則彼必舉原串以呈之，以爲欠在民，吾不敢空言而付之也。故其始請串以誘官，繼卽留串以塞官；其始匿串以欺民，終且霸串以虐民。』

(3) 挨期索利 『年清年款，此定例也。彼以爲串在我，而民欠多寡，可以惟吾意之從，而官不能問也。度其可緩，則雖民之親繳，而姑爲人情，以姑待焉。鄉民喜其可待也，則負囊而返。一經逾歲，彼則曰：限已過矣，吾爲若負利以償官，若必增利以償我。民知其賺已而無如何，則惟任其珠盤上下而已。外此或資用偶乏，則縱之以待來年，或掉換未清，則任之以留罅隙。年過下鄉，則必挾差票以壯其威，而其害不可言矣。大清律例，民

間息債，每月不得過二分，無論過至何時，不得過一本一利。而彼之所加，則或三分四分五分，甚有利上加利者，大都視其人強弱以爲差，要未有逾年而不加利者。稍拂其意，則嗾差以恐嚇之，於是加利之餘，更增差費。往往得一統票，開一欠單，三四畝必費差禮本洋二三元，而車轎火食洋煙，尙不在此。』

(4) 匿賬重征 『民完無串，必索收條。今之里書，大都養尊處優，不屑親來鄉里，一切付諸夥雇之人，所謂收條者，此輩手筆耳。乃或其人他故，而易一人焉；或主人更替，而易一人焉，則前帳必與俱易。民固已完於前後之人，不能索也。乃彼則匿前帳，而索其串以質之，民無串而以收條爲言，則彼以爲妄而不足據。民知其匿帳而無如何，則亦任其珠盤之上下而已。其天良未盡者，或僅取正供，而不復言加利。反是，則正供之後，復有餘供，加利之餘，更加重利。小民何辜，惟有吞聲飲泣而已！』

(5) 浮款苛收 『錢糧定章，官吏諱莫如深，無從詳考。而浮款之收，則有不可解者，如每串必加脚力錢每里路一文。桐城地大，遠者去城二百里，每串卽加脚力二百文，

以本洋圓付之，以爲可省脚力錢也，而必較典當短錢百五六十文，否則迫令換錢，以加脚力。夫所謂脚力錢者，固以貼車脚人力不容更有他案也。而彼復增其名曰草鞋錢，每畝必加二三十文不等，以爲其僕從之資。」

(6) 吃災捏欠 『災緩之年，有報災費，每畝錢百二三十文。豁免之年，有豁免費，每畝亦百二三十文，甚有案至三百文者，且更不分災熟，而統額畝派之。是兇歲苛收，又不下四百餘文。則反以恩典之頒，爲虐民之政矣……』(錄地政一卷三期)

我們看了以上所述的糧書弊端，雖不能全盤明瞭，也可略知一二。其次我們所要說的，便是士紳與大戶之欠糧。士紳欠糧由來甚久，不自今日始。不過現在的紳士，比以前勢力大，欠數也比以前高罷了。至於士紳爲什麼能欠糧呢？就是第一他們在一縣之中，仗他們聲勢大，向來一切捐稅（都是取諸平民）總是避免。（至多繳個半數）田賦是有田產的人應完納的大宗稅款，自然他們更不會完納。然而如果形諸表面，請求官廳將紳豪免糧，是辦不到的，於是就長期拖欠。一縣糧書糧丁本來最怕紳士，再加上本身有很

大的黑幕，更不敢和比較對田賦情形熟習的紳士階級計較。於是便一任紳士欠糧，不事追究。而且因爲要維護雙方利益，有時還要互相勾結。假使官廳要整頓糧書，紳士便替糧書說情；官廳要澈查欠糧，糧書便將紳士欠隱瞞。因此紳士欠糧，幾乎成爲中國各縣普遍的陋習。許多年來縣庫損失，固然不計其數；然而同屬田地，貧農則錙銖細較，未可短少，不平之事，也無過於此。清季紳士和糧書勾結，已爲當時一般人士所痛恨，在光緒時代安徽桐城縣人士爲清理田賦上書皖省巡撫說：『自有里書以來二百年，紳富之被害尙微，而貧民特甚。當其始，彼里書者，亦吏役耳。積之既久，其勢遂乃挾官而制紳，以吞噬百姓。其害遂若封建藩鎮之不可動搖，何哉？彼里書者，固官與紳所釀結以成焉者也。富紳畝多而勢大，里書不敢與爭，稍有苛征，卽自向糧房完納，里書無如何也。故嘗有紳富銀米，遲至一二年而莫敢誰何。稍有偏災，則彼劣紳者，反箝制里書，必使以己之熟，移他人之災以易之。於是其勢大者，則所移亦大。爲里書者，陽受其箝制而如其量以與之，實陰喜其所爲，然後可以惟吾所欲而無顧忌。蓋富紳之力，足以舉其弊而盡發之，而既有所貪，則亦且樂里書

之所爲，而藉以如其所欲。故雖里書之橫征暴斂，不啻虎狼，而爲富紳者，直若熟視而無覩。而一二端人正士，又以不履長官之室爲高。或且負郭無多，里書之苛虐，不入其門；鄉里之號呼，又不得達諸其側。卽或與聞其略，亦遂簡默爲安。外此則又遠宦不歸，而不復知其曲折，故嘗以爲劣紳之力可以制里書，而心有所貪，則且反爲所制。正紳之品，可亦勝里書，而心無所競，亦且汨焉相忘。』

以上不過是清季的一個引證，還有民國二十二年綏遠財政廳根據綏遠省主席出巡所聞見的土劣抗糧事實通令各縣如下：

『綏遠財政廳訓令。爲令行事，案奉省政府訓令政字第三三一八號開，查本省前爲整頓各縣田賦起見，曾經規定整頓糧賦暫行辦法，通飭遵照在案。此次本主席巡視各縣，迭據報告，各地人民關於糧賦負擔，率多畸輕畸重，極不公平。貧民小戶，負擔奇重，而富豪劣紳，田連阡陌，反不照額交納，恃勢隱抗。卽或派警催徵，概置不理。甚有身爲官吏，所種地畝，亦多不交糧賦，惡習相沿，幾成爲各縣普遍之風尚。而爲縣長者，對於富

戶官吏，每多優予縱容，不肯認真催交。以致貧民負擔，反形加重，生計迫蹙，日不聊生，事理不平，孰逾於此；若不痛加革除，影響貧民生計，殊非淺鮮。爲此令仰該廳查照，迅即轉飭所屬各縣局徵收田賦，無論官吏富戶，一律照章認真催徵。倘有恃勢隱瞞，仍襲故智者，依法比追，勿稍瞻徇，以重賦稅，而昭公允爲要。此令。等因奉此，查田賦一項，爲國家正課，亦人民最正當之擔負。乃本省各縣縣長，歷來因循催收，從不認真，土豪劣紳恃勢玩抗，習爲故常。值茲庫空如洗，支出浩繁，亟應整頓，以維時艱。奉令前因，除分行外，合亟令仰該縣局長，遵照整理糧賦暫行辦法，趕速積極進行，切實整理，凡屬應徵之糧，無論其爲官吏，其爲富紳，務須破除情面，一律徵收，倘有違抗，即行依法嚴比，勿再瞻徇，是所切望。催繳情形，隨時報查此令。（二十二、三九、大公報）

這令文所述雖係綏遠，其實各地皆然，不止一隅。就是所謂富庶之區江南，亦復如此。（常熟士紳欠糧曾於第二章述及）

此外田賦上還有一種所謂義圖制，便是將一縣田畝劃分爲若干區，以徵收錢糧的責

任，交給每區一個大戶，或紳士包辦。形式等於分櫃，事權大於糧書。二十一年蘇省政府對此制度，曾加提倡。考這種制度，淵源於明朝的所謂糧長。明朝設糧長情形，顧炎武的『天下郡國利病書』說：

『蓋高皇帝念賦稅關國家大計，凡民力既富，方穀乃以殷實，戶充糧長，督其鄉租稅。多者萬石，少者乃數千石。部輸入京，往往得召見。一語稱旨，即復拜官。當時父母兄訓其子弟，以能充糧長爲之賢，而不慕科第之榮……又曰：至宣德五年閏十一月，南京監察御史李安，及江西廬陵吉水二縣耆民，六年四月監察御史張政各言糧長之害，謂其倍收糧石，準折子女，包攬詞訟，把持官府……又曰：嘉定糧長金仲芳，巧取於民，凡十八條，卒伏重誅。』

又黃省曾吳風錄說：

『自郭令信任巨富糧長，納其贓賄千萬。以致糧長倍收人戶，併吞鄉民，莫之控訴。而糧長自用官銀，買田造宅，置妾，百費則又開座於小戶……』

看了以上的記載，明代的糧長，可以說簡直是剝奪農民的一種不良的制度，其性質一如土劣。我們再拿現在的義圖制比較，究竟怎樣？據我所知，江蘇江南最流行義圖制，他們的辦法，是將全縣分爲數區，或分東西南北鄉，每區由一大戶或土豪出來承辦。有幾縣這一個承辦人（大戶）橫暴不堪。在軍閥時代，他們家中甚至有私立的拘留所，時常將農民拘押，指爲欠糧。革命以後，改將欠糧的農民，成羣結隊，送往縣府請爲執行。在每年開徵以後，由各義圖送請縣政府追欠的農民，滿坑滿谷，多至千人。縣長爲契約所限，祇好來者不拒。但是這筆囚糧費，却不在少數；各縣司法經費很微薄，自然是養不起。幸而承辦人，決不要縣政府賠墊，他們自會籌出一宗催租費來養活這被拘押的農民。至於義圖在鄉間收稅，出布告，給收據，亦儼然成爲一個土衙門。所以有幾縣的義圖承辦人，欺壓鄉民，無微不至。他們借用這個力量，可以恐嚇自己的佃戶，本身更可以不完糧。在鄉間也就有了土皇帝的尊號。我們明白了這些已過與現在的事實，那末，這義圖制是否爲昔日糧長之變相？應該不應該推廣？它不是司法機關，不是公安局，有沒有拘押或拘送人民到官廳的

權力？我們對這種疑問，立刻可以下一個結論。而田賦之複雜紊亂，於此益見。

五 私人侵佔的公款公產

現在各縣財政，多數都是窮於應付，然而我相信如果各縣能將公款公產清理一次，一定會有不少的收入。現在各縣公款公產被私人侵佔的不計其數。例如有些劣紳要用公款，便勾結官僚將地方專款提出一部分存在劣紳有關係或所開的任何小商店內。（並非錢莊）這樣存入，等於送禮，以後便永遠沒有提出來的日期，於是就達到侵佔的目的，此其一。其次有些土劣動運保管某一部分公產，保管了以後，那一份公產的收入或修理費，便漸漸變成了私產，（譬如保管廟宇或古蹟便可竊取材料經營私宅）此其二。還有在鄉間許多官地，不時被土豪訟棍侵佔，並且因為公產的關係，侵佔的田地還可避免納稅。譬如某地有一座官山或公地，附近的大戶就逐漸向這官山官地開墾，用蠶食的方法，陸續侵佔。先化公產之大為小，再由小而無。還有許多土豪，以辦保衛團和地方公益為名，公

然霸佔官產，尤爲現在流行的事實，此其三。有了這三種情形，在這民窮財盡的時候，如果各縣公產公款從事清理，由省政府給予強有力的援助，（否則辦不到）很可以得到一宗巨款。拿這巨款來復興農村，農民受福不淺；拿這巨款辦保衛團，也不致向人民零碎剝削；拿這巨款來辦自治，自治經費也不致捉襟見肘。我記得在富有革命性的廣州市政府時代，曾經轟轟烈烈的清理過地方公產一次，結果頻添了一筆大宗收入。市政建設，賴此補助不少。然而現在那一省能提起革命精神呢，或者是不可語於今日了。

第九章 有關存亡的鴉片烟禍

一 煙毒瀰漫了各鄉鎮

最後我要說的，就是近年以來，中國民族上有一極可畏之事，即鴉片煙毒遍佈各鄉是。以現在煙毒猛進不已的程度測驗，恐怕中國也不必候他人來滅亡，僅鴉片一項，已足以自亡而有餘了。目前中國各省，除浙江廣東有一部分比較稍好一些外，凡是有人煙的地方，無不有鴉片煙。窮鄉僻壤，什麼都覓不着，但鴉片煙館決不會少。而且從前煙價昂，現在煙價賤，因此現在吸煙的人數亦日見增加。以前年老吸煙，現在青年亦吸煙；以前男子吸煙，現在婦女亦吸煙；以前資產階級吸煙，現在窮人亦吸煙。我曾經在京滬路上幾個鎮市上調查過，結果每一個鎮上煙館大概都由幾十家至一百家以上。每天黃昏以後，這些煙館都有人滿之患。一般人的住宅區域，在更深人靜時，可以遠遠的嗅到一陣陣的煙味。



有一次我在丹陽內河乘坐小輪，在輪中一面嗅到從隔廂送過來煙味，一面看見有幾個苦力正在那船頭吞紅丸。當時我去問那些苦力紅丸吃了多少時候了？他們說：「不到一年。」我又問：每天吃多少？他們答稱：「連吸煙每天不過吃兩三角錢。」然而他們一天能賺多少呢，經濟的消耗和那面黃肌瘦的身體，着實令人可怕。還有在一年前，有人想進行鴉片公賣，曾派人到江蘇各縣調查鴉片銷路。據六合縣調查的人統計，六合縣有六萬以上的人吸煙。其中除了農民，大概每七個人中有一個人吸煙。有一次我到該縣雷官鎮去，聽說該鎮祇有二百多戶人家，倒有四十多家煙館。（那次我祇一人前往，正預備令保衛團去查禁，那般煙民利用該鎮是兩縣交界的地方，都從後門逃到安徽來安縣去，因為自皖境更可自由吸煙。）這固然是江蘇各縣的大概情形，然而安徽的煙況，則比江蘇更甚，一切也更公開。在長江蕪湖上游，安慶下游，有個大通鎮，差不多成爲一個煙市。鎮上市面通宵達旦，都是供煙客的消耗。溯江而上，如漢口，宜昌，更是烟廈千萬間，黑籍冤魂盡歡顏。其次我們如果出外旅行，也可以隨時隨地看見許多流動烟館。譬如一隻大輪船或是小

輪船，總有一間密室，供客人吸烟。輪船開行的時候，輪船內的鴉片烟，和船面上烟灶的烟，一樣陸續的散佈在空氣中迴環蕩漾。還有農村間有許多膏腴之地，不種糧食，却去種烟。（種烟苗的地都很肥沃，否則種不出）花開結實以後，整批運出去賣。（表面上看彷彿農人利息甚厚，實則都是替軍隊忙，什麼烟苗稅那一處不是軍隊大宗收入）種烟的地方首推四川，次如甘肅，如陝西，如雲南，如安徽，如河南……每省都有。（另於本節末附錄豫皖種烟畝數表）四川省每年出省烟土的價值總在萬萬以上。從前宜昌特稅局每月可以收到百萬左右烟稅，爲害之烈，也就可想而知了。有人從四川來說，該省鴉片差不多是家傳戶習。人人都知道蜀道難行，在川省旅行的人，大半都借重於轎子，但轎夫也都吸烟。有幾縣的鄉鎮妙不可言，許多烟館一向在牆壁上穿鑿了若干洞眼，在洞眼上架上了一根一根的烟槍。抬轎的轎夫如果要吸烟，用不着歇肩，一面抬着轎子，一面就立在那洞口買烟。那烟館的夥友自會將烟燒好，裝上烟筒，從洞口裏送在轎夫口裏，給他們吸個痛快，吸完給價而去，癮過足了，健步如飛。這可謂極人間之妙事，而中華民族的體質，就一天一

天的消耗在這許多妙不可言的當中了。

附錄

三年前上海拒毒會曾調查豫皖種烟的田畝列表如下

(甲)河南一百零八縣種烟的約百分之四十六已知各縣烟畝數目為

永甯 一〇、〇〇〇畝 洛陽 一、〇〇〇畝

洛甯 一〇、〇〇〇畝 項城 一、〇〇〇畝

(乙)安徽種烟區域及其畝數

合肥 六二、〇〇〇畝 阜陽 六二、〇〇〇畝

亳縣 五〇、〇〇〇畝 宿縣 五〇、〇〇〇畝

渦陽 三七、〇〇〇畝 太和 二五、〇〇〇畝

蒙城 一二、〇〇〇畝 穎上 一二、〇〇〇畝

霍邱 三、七五〇畝 壽縣 三、七五〇畝



泗縣	八、七五〇畝	鳳台	五、〇〇〇畝
靈璧	六、二五〇畝	鳳陽	二、五〇〇畝
五河	一〇、〇〇〇畝	懷遠	二、五〇〇畝

二 執行煙禁的困難

吸煙的人如此之多，販土的人又異乎尋常之衆。有人要問？國家除了刑法內明白規定了鴉片煙罪外，（刑法二百七十一條至二百七十七條）國民政府另外又訂了一種禁煙法，（共四章二十二條）懲戒方面，不可謂不嚴，何以各地司法機關不去執行呢？然而法儘管是法，辦可不是那樣辦。有時甚至沒有辦法去辦。這是什麼原因呢？就是各處種烟販烟多數都有軍人保護，行政的力量固然是夠不到，司法的力量更是不能達。在軍閥時代軍隊裏的同袍，大半都是吸煙的同志，他們軍餉來源，發財機會都在此中。民國十二年齊盧的戰爭，爭的便是上海的烟土地盤；最近十幾年湯玉麟在熱河守的土，也就是鴉片烟



土。許多年來的風氣差不多是軍隊到何地，土便暢銷到何地。軍隊爲土販子之保護人，販土比做任何事都肯負責。現在北洋軍閥雖然倒了，這傳染病已經傳給後來的許多同志。所以鴉片的盛況，現在還是有增無減。有許多地方的軍隊，劃分地段，包庇運土，秩序井然，比對外作戰有辦法的多。我在六合縣時，最初很想嚴厲的禁烟，後來受了不少的打擊和阻礙，覺得一個縣政府的力量，實在不夠談禁烟。尋常所謂禁烟，不過對付幾個窮人罷了。記得有一次六合公安局不知何故忽然扣留了某軍運六的兩千兩烟土，於是便勞動了當時住在津浦線的該營營長拍電給我。電中公然承認賣土，而硬要索回。並且派了些武裝兵士到公安局大鬧示威，因爲六合在他們防區以內，結果公安局不敢拿土解縣，便發還了。不過他們所拍給我的電，實爲軍人販土之供詞，電中所稱特貨，便是烟土之普通名詞，現在附錄於下：

『……日前派本營司務官鄭學華由宿趕到貴縣，跟蹤緝拐械潛逃中士吳錦章。該員來時，以官兵年餘未關薪餉，困苦萬分。經由伙食項下購特貨兩千兩，附作調劑官兵之

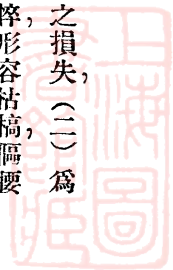
需。不意有晚到達貴縣南門口，被警察將貨扣繳。茲據回報，弟等以現值經濟困難，該貨的係爲調劑官兵所辦。懇兄賜予如數發還，交該官員收，以免厚累……」

特貨可以作調劑官兵之需，換句話說就是官兵調劑所需要的便是特貨，這便是中國的軍隊。綜計我在六合一年四個多月，在強有力勢力之下，設的販烟機關，不計其數。表面上很好聽查匪類，查毒品，實際上都是販土的商店。各縣警察本不是禁烟的人，在這樣環境之下，更落得分潤一點包庇費，因此禁烟兩個字便談不到。

不過這些軍隊究竟是中國的軍隊，實在太不像樣了。有一次我在合浦路大道上，（由六合到浦鎮的一條路）看見約有一連兵押送了大批的烟土由東而西前進。一個一個的木箱，分裝了那調劑官兵的特貨。由一羣苦力，用小車子推。兩旁和前後全是武裝整齊（槍上插刺刀）的軍人保護。還有一個指揮官，坐了一部人力車在最後押隊。浩浩蕩蕩，排列了約有半里多長。我當時看了甚覺慚愧，慚愧我也是個中國人。

三 直接間接之損失

鴉片烟所予中國民族社會之損失，計可分爲兩類：（一）爲精神上之損失，（二）爲物質上之損失。屬於精神方面之損失，人人皆知有鴉片嗜好者，顏色憔悴，形容枯槁，僂腰凸背，頹唐萬狀。唯其如此，乃不思振作，乃不事生產，乃思想卑污，乃行爲乖謬。其所希冀者，希冀不勞而獲，希冀得非分之財。至吸食鴉片之階級，可分爲（一）官紳，（二）軍人，（三）執袴子弟，（四）商人，（五）流氓，（六）游民。其吸烟甚少者，則爲（一）農民，（二）工人，（三）學生。其比較少的，（一）學校教職員，（二）商店夥友。從這許多階級內，將其平日行爲細分，官僚紳士因鴉片之薰陶，遂增長其剝削人民，魚肉人民之思想。軍人因鴉片之薰陶，遂腐化不能作戰；執袴子弟，因鴉片之薰陶，遂造成高等游民；商人因鴉片之薰陶，乃思投機取巧，營不正當之營業，則以滿足其齷齪慾望。餘如流氓則爲售土之爪牙，軍人則爲鴉片之批發人，尙有爲鴉片烟薰陶無衣無食之游民，或爲土匪，或爲竊賊，不



可勝計。其次再就許多階級中生理上言，吸鴉片者所生之子女，必爲孱弱不堪之體質，斷喪此如，可爲浩歎。次如物質上之損失，如吸鴉片烟之消耗，殊可駭人！就我以上所說，如六合縣吸烟人數爲六萬，每日平均以吸烟費二角計算，則每日所消耗共爲一萬二千元。我們再以此最低標準，將全國一千九百餘縣平均以此數計計，（大都市均包括於內）則至少每日鴉片烟消耗之金錢，當在兩千萬以上。一方消耗國民之道德於彼，一方消耗國民之經濟如此，奈之何人民熟視無睹，有力者反推波助瀾，作飲鴆止渴之計。這真是清代郭松濤所說，中國事有令人不可解的了。

四 矛盾不公的禁煙怪狀

因爲有了上述各節所述的情形，現在內地各縣便發生了矛盾不公的禁烟怪現象。禁烟兩個字，其實在現狀之下，簡直是不必談。然而禁烟法並沒有廢止，而且民政廳對各縣縣長還有禁烟考成表。如果一個月以內，某一縣沒有辦過烟案，也許縣長還要受申誠

記過的處分。因此不能不做一些表面工作，而替一般執行烟禁的人留一條敲詐哀哀無告的烟民大路。在江蘇江北各縣的士紳，大部分都是吸烟。來往的軍人，睡在旅館裏，也是吸烟。但在同一時期，同一里巷內，甚至同在一個大門之內，吸烟的小百姓就會被捉將官裏去；那些特殊階級，警察不敢去動一下。還有許多特別機關，一面自己販土，一面還去搜索別人吸烟。查獲了以後，沒收私罰，不一而足。有一次有某特別機關派人到六合縣見我，說他們奉命組織稽查處，稽查私土，但是公賣的，不在稽查之列。我很好笑的回問他，中國幾時公賣烟土的。他們才恍然公賣兩字是他們公開的祕密。還有一件極滑稽的事，就是每縣搜查到的鴉片，依法先行沒收。俟集有巨數，再呈報監督機關派員監視焚燬。然而一面司法機關在焚，一面半公開的販賣機關却在運。這滑稽戲，讓他演且不管，然而如何可以取信於人民，如何教人民信仰官廳。

第十章 結論

一 整個民族性之墮落

在上述各章之內，處處都可以表現出中國內心的病態，這些病態概刮的說，可以分做「官」的病態和「民」的病態。「官」的病態，不問由上而下，或由下而上，每個階級都不能免。就本書所寫的歸納，可以說：一、重視權利不負責任，凡是權利都想抓在自己手裏，責任却要諉謝在別人身上。因為不願負責，凡有重要事件發生，或者要改革某一件事，大家都不肯任勞任怨，祇一層一層的去推。例如縣政府有事則推之於廳，廳則推之於省府，省府或朝上推之於中央，或向下再推之於廳，廳再推之於縣。彼此以請示飭查的方法延宕，等到時效已失，責任便輕，或者便可以不辦。機關愈多，推的階級也愈多。二、為貪污之觀念太深，現在一般公務員尤其與民衆接近的各縣辦公人員，他們別種學識儘管不完備，舞



弊的方法，都有相當的研究。在這惡流奔放之時，即使有一個愛惜羽毛的主任官，要想覓幾個學識操守兩全的人辦事，就很感覺困難。中國什麼制度都行不好，也就是這個原因。至於各縣縣政府呢，因為積弊太深，人人都想賺分外之財，情況更覺惡劣。假使縣長是個乾淨的，而監督部屬又甚嚴厲，那末還不致有賄路公行的事。（私的還恐難免）否則大家都要伸手。在某一件事的賄賂已漸顯露之時，主任官覺得甲不妥當而令乙去澈查，不料乙又不乾淨，遂別求於丙，甚至丙又不可靠。譬如放賑救災總是一件極好的事，可是主持其事的豈能捱家捱戶自己去查去放，自然不能不假手於人。然經辦放賑人的手最富於粘性，任憑你如何精明，經過他們的手握，總要粘去不少。三，不守法紀，現在一般公務的心理，多數祇盼多得錢，少做事，不得已而工作，也不過是敷衍塞責。因為不努力的原因，乃至藐視法令紀律，其位置較崇者，更以不守法為偉大。結果遂成為徒法不能以自行的狀態。至於「民」的病態，無論那一種職業者，那一類的人，也各有其病。在人口中佔多數的農民，他們是無民族觀念，或國家觀念。平時除了他們切身利害的事以外，其餘一概

不管。國家之興，國家之亡，如秦人之視越人，漠不關心。法西斯蒂也不懂，布而維克更不識；專制也好，民主也好，祇求太平無事。至於農民以外的人民共同趨向：言論方面是勇於責人，而薄於責己；（如批評人之短者即爲己之短）行爲方面，如果有利可圖，雖卑污齷齪，觸犯刑章，亦所不顧。攻擊人者，無非爲利之分配不均，無私不說公，已爲社會之通病。社會之所向爲金錢，社會之所淆爲是非。唯其如此，救國美名也，商人有用此美名投機取巧以牟利者。捐款援助義勇軍亦美名也，有捐款自肥，身入囹圄者。人心之詭詐虛僞，自有歷史以來，無有甚於今日者。

綜觀上述分析，可得一明確之結論。即不問官也民也均爲中國之國民，此種整個頹敗之現象，即爲整個中國民族性墮落之結果。中國國民性近年日趨墮落，此爲任何人不能否認之事。但現在更是墮落得在世界上難以生存；自然這個民族裏的人做人多半是個劣等的人，做官多半是個貪官污吏，做軍人便會販土。做那一件事，那一件事都辦不好。民初林長民說：「中國的事，朝壞處着想，每每一猜便著。」確有這種現象，這句話現在更

要成爲衡量一切事件的度尺。

二 今後存亡之關鍵

綜上所言中國內心之病，已成膏肓之疾；至養成膏肓之疾的原因雖甚複雜，然二十年來軍閥之內戰與缺乏領袖人才實爲此中之重要關鍵。屬於前者如軍閥勇於私鬥，干戈擾攘，頻年不息，不僅新的事業無從進行，即原有之文化建設，亦日被摧殘。他如經濟衰落，農村破產，政治不上軌道，匪共遍於各省，無一不係受內戰之影響，軍閥之賜。屬於後者如推翻滿清以後，新興之政治領袖袁世凱，不僅未予人民以革新印象，其表現於政治者，唯譎詐詭變，安富尊榮，「楚王愛細腰，宮中多餓死。」一時在朝者遂鮮公正誠樸之士，官吏悉入貪污之途。袁死以後，代以北洋軍閥。主政者權利爭執，互相傾軋，更無已時。在朝者則驕奢淫佚，違法亂紀。其割據一方之局部領袖，則以意爲法，唯利是求。馴至在職期年可致千萬，姬妾列屋而閒居。所謂領袖人物今日因權利之爭，而成讎仇；明日因利益均沾，



又親若弟兄。朝三暮四，翻雲覆雨，其表現於社會者爲金錢之煊赫，武力之殘酷，無人格，無信義。無優秀之中樞領袖，自不能產生良好之地方領袖。爲日既久，其影響於政治者乃爲庇蔭武力，貪污違法；其影響於社會，爲人存僥倖，互向欺詐。過去中國社會風氣，每以一二領袖或所謂士大夫之言行是尙。例如清末政治道德，民間風氣日漸頹廢。自曾國藩出力矯末俗，以身作則，爲天下倡，尙能挽回垂危之清代命運若干年。曾氏爲清廷效力，爲功爲罪，乃另一問題。但其言必信，行必果，公正不阿，確能有益於社會風氣。所以曾氏說：「風俗之所尙奚自乎，自乎一二人之心之所嚮而已矣。」確實有些道理。現在中國社會狀況雖與從前不完全相同！知識階級亦未必以政治領袖之言行爲轉移；但大多數人之心理則沒有甚麼變化，這種觀念，依舊沒有完全消滅。

本書所論，係地方政治及其有關之地方事業。在這危急存亡之秋，欲挽救根本所寄之地方事業。就其重心說：政府應從速以有效的方法從減輕人民負擔，剷除土劣，救濟農村着手。能將以上三點辦到，才可以談自治，談建設。否則所謂自治，徒爲土劣所利用，所

操縱，所謂建設，除供軍事之便利，或少數人之享用外，於社會亦無實益。可是要辦到以上三點，有一個最低條件，就是必先社會安定與領袖得人。

第一如果內戰從此消彌，社會能夠安定，則匪共才可以逐漸剷除，人民始可以安居。國家財政始克用之於社會，救濟農村方可於這安定局面之下逐步前進。垂危之局不再遭打擊，方可保存這不絕如縷的生命，然後才有新的生機。否則即有計劃，亦無法推進。所謂方針，所謂方法，所謂法律，所謂命令，都是徒託空言，祇能騙騙人，祇能欺負弱者。

軍隊最大的意義，是保衛國家，自九一八國難以來，可以證明中國的軍隊除極少數以外，均不足以衛國。軍隊之在中國，它的意義，可謂完全喪失。一般的軍人受了國家餉養，等於游民而支給長期津貼。無功受祿，不能有益國家，還要互相摧殘，短促中國的壽命。在九一八以來，稍有人心者，似乎都應自責，放下屠刀。

第二現在是革命的政府，領袖的人物，當然不似袁世凱北洋軍閥那樣給人民以惡劣的印象。革命軍北伐時，人民如火如荼的歡呼；革命政府成立時，領袖人物清廉勤慎的朝

氣，至今還不能令人忘去。我們希望現在一般的政治領袖本此精神，公正守法，勵精圖治。始終如一向前進步，不要後退。革命者應先天下之憂而憂，後天下之樂而樂。值此國家風雨飄搖之時，爲革命之領袖，祇有義務，而無權利；祇有痛苦，未可享樂；應該卑宮室，惡衣服。能以此爲國人倡導，爲國民先驅，則未始不可挽回一時頹廢之社會觀感，漸改上下玩法之積習。國民性倘可逐漸轉移，方不致人人腐化，無可用之人。而地方自治，社會事業，一切的一切，方有得人而理的一天。

社會安定，領袖得人，爲挽救垂危之中國的先決問題，爲挽救垂危之中國一線希望。反是中國乃墮入深淵，而無起死回生之途。共管，滅亡，不過時期上之早遲問題罷了。

今日之縣政

一七六



上海圖書館

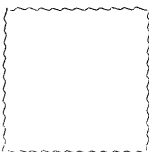
11/17/1900

今日之縣政 全一冊 實價八角

(外埠酌加郵費)



版權所有



翻印必究

著者 陳 冰 伯

印刷者 同文圖書印刷公司
上海俞鷓橋廣西路口

電話第九〇一六七號

總代售處 同文圖書印刷公司

經售處 各埠各大書坊

初版 民國二十二年八月

上海图书馆藏书



A541 212 0024 6406B



