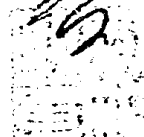


政治月刊叢書之二

孫光藏書

縣政問題

黃仲翔題



政治月刊叢書之二

縣政問題

政治通訊月刊社發行



重慶市圖書館藏

# 前 言

黃仲翔

建國之道有二，一在中央有健全的政治組織，對內對外均能運用自如；一在地方縣政之趨于正軌，使建設事業，得按步進行，二者互相表裏，不可偏廢；願地方縣政爲中央施政基礎，尤爲訓政時期所重視。總理有言：

『訓政時期之宗旨，務指導人民，從事于革命建設之進行，先行以縣爲自治單位，于一縣之內，努力除舊布新，以深植人民權力之基本，然後擴而充之，以及于省，如是則所謂自治，始爲真正之人民自治，異于僞自治之名，以行其割據之實者；而地方自治已成，則國家組織始臻完密。』

又說：

『辛亥革命以後，未完成革命事業，原因在軍事之後，僅立約法，而未切實從事地方自治。于此可知縣政在國家政治上的重要，毋待贅言。』

自九一八事變以來，中央凜于國難嚴重，急起直追，修明內政，以設立自治實驗區爲入手辦法。各省先後成立者，共計一十八處（內政調查統計表第九期），其中以江蘇江甯、浙江蘭谿、山東鄒平、河北定縣等處爲特出。但此種實驗縣，成效若何？是否可以推行于全國各省各縣，外人鮮有知者。本社特根據 總理遺教，參照各實驗縣辦法，詳加研討，務求改革縣政運動之實際化。此卽本專號發行的意義。

本刊內容雖不敢說如何豐富，但于目前縣政問題的結癥，尙能搔到癢處。如李宗黃先生縣政救國論，諸君先生縣政改革之理論與實際，范師任先生關於縣自治的幾個根本問題，其他如警政、田賦、縣行政效率各篇，都是目前縣政最迫切的問題，俱多所闡發。此外如從赤匪蘇維埃工作來探討收復後的匪區縣政問題一文，靡特爲匪區縣政的參考，而于剿匪工作，尙多補助。用綴數言于卷首，以爲讀者介紹。



## 再版言

蔣靜一

本刊縣政專號，印行後，不數月即告售罄，而遠近來函索購者，仍源源不絕。竊謂「地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固。」「縣爲自治單位」，苟欲國家之富強，誠舍此莫由。方今縣政本身組織之不健全，行政效率之未顯著，教育之腐敗，財政之紊亂，團警之廢弛，以及諸般待理者，洵爲事實之所公認。本刊自維簡陋，不足以當芻蕘之採，願能引起各界之注意者，殆國人對於縣政之重視有以致之。茲特再版，以答讀者盛意。葑菲之採，可以集思廣益，曝芹之獻，抑亦本社之愚誠。姑記之以弁其端。

# 縣政問題目次

|                              |               |
|------------------------------|---------------|
| 縣政救國論·····                   | 李宗黃·····(一)   |
| 縣政改革之理論與實際·····              | 諸君·····(一〇)   |
| 從行政制度上觀察五個實驗縣·····           | 茹春浦·····(四九)  |
| 縣政建設中的田賦問題·····              | 徐師竹·····(六六)  |
| 關於縣自治的幾個根本問題·····            | 范師任·····(九八)  |
| 怎樣改善地方警政·····                | 葉新明·····(一三四) |
| 蘭谿實驗縣土地推收制度之過去與現在及將來·····    | 劉能超·····(一六七) |
| 從赤匪的縣蘇維埃工作來探討收復後的匪區縣政問題····· | 張少垣·····(二〇五) |
| 中央所設置的兩個實驗縣——江寧與蘭谿·····      | 李國維·····(二四二) |

目次

一

575.2  
159  
3

158824

河北各縣的合署辦公與縣行政之效率問題（轉載）……………王維顯（二八八）

## 附錄

- （一）縣長須知
- （二）縣自治法及其施行法
- （三）收復匪區新設縣治建置大綱
- （四）剿匪省份各縣府裁局設科辦法
- （五）縣市參議會組織法及縣參議員選舉法

# 縣政救國論

挽救國難之道

復興民族之基



「縣政」二字在吾國可謂極微小之問題，一般政治家鮮爲道及，良由歷史相沿，皆視牧令爲卑官小吏，中央官曹，須有罪始貶謫如縣令，士元非百里之才，不幸而淪爲縣令，其所謂「大才小用」「牛刀小試」之名詞，而不知經幾許朋好之憑弔，至今始漸有人注意，如唐紹儀等，亦不辭爲縣長，觀聽較爲一新，然至多能使人不輕視足矣，吾提出縣政救國論，無乃張大其詞乎。欲知縣政之重要性，當先明縣政與國家之關係，吾國自晚清變法以還，國人銳意圖強，政治上曾經過種種之改造與革新，然于國勢曾無多大之補救，而國

恥日深，國難日愈嚴重，論者多歸咎于國大難治。此猶之將數十萬烏合之衆，被少數有節制之師戰敗，初歸咎于器械不精及技術不良，及器械良技術精矣，而仍遭敗衄，遂謂爲多數不能敵少數者，夫以無組織無系統之軍隊，多數尙不能敵，欲以同等之少數相敵，其敗也更速矣。吾國今日之政情，何異于是，以廿餘省之大，四萬萬人口之衆，而無組織無訓練，一頭亂髮，爬梳無從，無論有如何之良法美意，皆無法以治之也。蓋國家之組織愈完善，卽分子愈強健，而國勢愈強盛，反是則國亦貧弱無力，吾國之積弱不振，無法治理，卽以無縣以下之基本組織。自來爲州縣官者，除奉上行下，向民徵糧索稅兵供外，於地方之利弊不知也，人民之疾苦不聞也；若問以戶口田畝物產土地，則更瞠目結舌，不知所答。因此吾國四萬萬人遂如一盤散沙，無法團結，而外人遂亦謂吾國爲無組織，無團結無自治能力，無五分鐘之熱度矣。

縣政建設，卽組織民衆訓練民衆之最好場合，其效力等于軍隊之連，軍隊內之連長，上承各級長官之命令執行其任務，下訓練約束士兵，以供任務之行使，平時對於士兵之品

學個性，某也勇某也怯，某也智某也愚，某也能力如何，某也能負何項之任務，無不了然于心，故能勝連長之任者，無不能勝師旅長之任，而連教練精者，其軍隊無不精良。縣長爲親民之官，其關係亦如是。故縣政建設，卽國家之基本建設，縣政建設良好，則國家組織完密，份子健全，遇有大政方針，可以統上澈下，施行無礙。吾國歷年政治之無進步，殆以僅有中央之建設或省政之建設，而無縣政之建設；總理昔以地方自治爲建設之礎石，曾以架屋爲喻，謂西人架屋，多注重下層，先築地盤，故可造崇樓數十層，吾國建屋多注重上層，先行上樑，故稍高卽是崩頹。政府亦然，僅注意組織政府，選總統總理，而不注意下級自治，故國基不固。又謂「自治者，民國之礎也，礎堅而國固。」又謂「故必築地盤于人民身上，不自政府造起，而先從人民造起，」所謂從人民造起者，亦卽縣建設之謂也。以如是之廣土衆民，從國政省政建設，誠如造五十層之洋樓，而先從上樑豎柱入手，必無其道，勉強實施，亦僅由中央達于各省，由各省達于縣市而止，鮮有及于縣以下者，猶之烏合之衆，總司令之命令，不能貫徹至下級幹部，卽不能發揮連排之效力，則總司令雖

有賞育之勇，良平之謀，亦無所用之。若從縣政建設入手，將全國二千餘縣，分爲二千餘單位，訓練二千餘有能力有品行有智識之縣長以統治之，自然寸有寸進，尺有尺效，而綱舉目張，百廢俱興，則吾國雖大，握總樞者，視猶二千餘人，即易致治，所謂「治大如治小，治衆如治寡，」「治大國如烹小鮮」，即此之謂也。

近年以來，吾國以農村破產，經濟凋弊，失地未復，國難日深，於是一般愛國志士，競爲種種救國運動，如平民教育，鄉村建設等等，倡平民教育者曰，非教育無以救國也，然使田野不闢，道路不修，人民無衣無食，則雖知書識字無益也。如鄉村運動者曰，非鄉村建設無以救國也。然如山西之村政，今竟如何？翟城村之村治，雖不無成績，然焉能使全國數十萬村一一動盡如翟城。是知徒鄉村建設，亦不足以救中國也。蓋此皆爲政治上之枝葉問題，而非根本問題；根本問題，惟總理謂「縣爲自治單位」以縣爲自治單位之建設，自然教育興，生計裕，田野闢，道路治，「政」「教」「富」「衛」齊頭並進，而無偏頗之病。良以農村建設雖善，然過于零碎枝節，不足以建設整個之中國，縣爲鄉村所積，

縣政建設完成，鄉村亦自然建設完成，如江甯實驗縣縣政之進步，即與其他畸形發展者，大相逕庭，使各縣皆能如此，誠如總理所謂「三千縣（連蒙藏在內）猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建設。」又云「當以極堅忍之精神，極忍耐之力量，竭五十年之力，為民國築此三千之石礎，必可有成，彼時便可發揮特殊之能力」云云，然吾黨員苟能奮鬥，國人苟能努力，以江甯往事徵之，則總理所期許之年，至多可以三年五年之間有小成，十年八年之間有大成也。

準上以談，國家建設，若由國或省市着手，則廣貶而失之過大；從鄉村建設開始，則零碎而失之過小；惟有從縣政建設入手，則恰如其分。中央居于總司令之地位，省居于監督承轉之地位，縣則同于連，督率各排班居于實際戰鬥之地位，如此用得其道，各有專司，自能各展其長。縣政與國家之關係既如是，故應竭全力建設之，以救亡圖存。然其中亦有數問題，必須先為解決，而後可以除政治之障礙，促政治之效率，使縣政建設，一帆風順，迅速完成，茲分述如下：



## (一) 人才問題

吾國數千年之政治，均有治人無治法，所謂人存則政舉，人亡則政息，今雖號稱法治，然當此過渡時間，徒法不能以自行，必須賴人治，故實行縣政建設，人才即為先決問題。必先訓練此等人才，不但注意其學問精神之陶練，更須為人格道德之養成，使能專為地方民衆忠實服務，國而忘家，公而忘私，始為合格。其訓練之方法，宜由內政部與中央政治學校合設一全國縣政建設研究院，召集現成或有縣長資格經驗者，入院受訓練，凡未經受訓練者，祇能為代理或試署，必先訓練後始能實授，分區輪流訓練。凡為縣長者，皆須受訓練，如是全國二千餘縣，不難于數年之間，訓練完畢，以後此機關仍存在，為永遠訓練縣長之機關，即民選縣長時，亦須受過訓練者，始能當選。其經受訓練之縣長，待遇宜提高，任期宜延長，俾得安于其位，辦有成績者，宜加優獎，有特別成績者，更宜特加擢拔，使其躍為廳長省長部長之地位。數年來余于靜中觀察吾國政情，曾得有一種結論，以為人才集中都會則國亂，人才分居鄉邑則國治。蓋人才集中都會，則位置有限，其無事者，即變為遊民為消費者，甚則所謂英雄無用武之地，挺而走險，掀起

種種之政潮，故易致亂，分居各鄉邑，則位置比較爲多，容易安插，此等人才，必較本地者爲優秀，以之整頓庶政，自可地盡其利，人盡其智。都市係不毛之地，無可開發，鄉邑則寶藏無盡，可以取之不盡，用之不竭，故集中都會，則虛耗人才，而足以致亂，分居鄉邑，則人盡其才，而足以致治。吾國果注道縣政建設，則此後國家登庸之法，亦宜大加修改，即非曾經爲縣長者，不能爲廳長省長以及部長，中央及各省除外交軍事外，其遇有政務官缺出，須就辦縣政有成績者遴選，其事務官除技術人員外，初任者亦非曾經在縣政府任過科長科員者不能及格。如是則凡國內大學畢業以及奇才異能智識超羣之士在政治上抱大希望具大志願者，非先赴各縣邑自求建樹，自謀資格不可，中央各部院冗員亦宜分發三分之一以上，從事于縣政建設，則國家人才自奔赴于縣市鄉村，不致麇集京都省會，致旅館公寓俱爲填滿，度遊民之生活，行搗亂之事實矣。

## (二) 組織問題

政府組織之良否，於縣政建設關係至大，吾國縣組織有數省于縣政府內既有財政教育各科之組織，于縣府外復有財政教育各局之設置。各局既受縣長之監

督指揮，復須服從上級官廳之命令，近于疊床架屋，且使各局遙戴兩重之上司，實有兩姑之間難爲婦之感，法令如毛，表冊細碎，下級官廳，往往有「望而生畏」「臨表涕零」之感。故現在各實驗縣如江甯荷澤等縣，均將各局裁併爲科，以一事權，並將所節餘之經費，積極興辦縣政。吾國自八十年來，內憂外患，天災人禍，交相煎迫，非以極少之人，極少之經費，謀極大之效率，建極大之事業，不足以救亡而圖存。縣以下之組織，亦應化零爲整，以收運用靈活，力少功多之效。

(三) 施政方針 組織既定矣，則宜就各縣之風土人情，製定一簡易施政方針，或三年五年計劃，以爲行政實施之依據，其內容大概分普通與特別二者，普通者，多屬於政治方面，如普及教育，維持公安，清丈田畝，調查戶口，提倡公共衛生等等，各縣皆有普遍性，宜平均發展者也；特別者，多屬於經濟方面，如農林工商水利交通等等，常與鄰縣利害衝突，例如甲縣以棉田改種稻作，以抵制乙縣糧食之入口，丙縣築一與丁縣平行之汽車道，與之爭利，戊縣修築塘壩，以鄰縣爲壑，凡此之類，難以悉舉，當製定方案時，即

宜召有關係之各縣，兼籌並顧，各就本地氣候土宜，充分發展各地固有之特產。蓋以順自然之次序，發展固有之特長，則事半功倍，背自然之順序，與鄰縣爭利分利，則用力多而成功少。正不必甲縣與乙縣視同敵國，互相競爭，互爲抵制，此計劃經濟者不可不知。至經濟之關係全省全國者，更宜由當局者製定整個方案，分配于各縣施行，以收分工合作之效，更不宜各自爲政也。

以上三問題解決，則政府廉能，人才不致虛耗，事權統一，行政效率自增，政府一貫，自無損彼利此之虞，然後注國家之全力以建設之。將全國二千餘縣建設完成，即無異將國家精神寄託于縣政建設，民族精神寄託于縣政建設，合之則爲一整個之大團體，分之則爲二千餘戰鬥單位，可以充分發揮四萬萬人之效能，獨立作戰，所謂百足之蟲，死而不僵，非特可以救亡圖存，即百年富強之基，民族復興之道，均可由此建立，由此完成，中央政府，愛國同胞，其速起而圖之。

# 縣政改革之理論與實際

諸君



- (一) 縣政府之地位及其職權
- (二) 行政督察專員制度
- (三) 縣政府之組織及廢局改科問題
- (四) 縣之吏治及行政效率
- (五) 縣之財政及行政經費
- (六) 縣長兼理司法及人民訴訟
- (七) 地方自治等級問題
- (八) 縣政改革之現狀及其趨勢



## 一 縣政府之地位及其職權

我國地方制度自元設中書行省，明清因之。民國肇始以來，規模未改其舊。明清之制大抵以省爲最大之地方行政區域，其主省政者爲督，撫，司，道，其所轄爲府爲州爲縣，而縣爲最小，縣官止七品，其秩固甚卑也。然縣官胥號民之父母，誠以中國領土廣袤，中

中央政府親民之機關，厥惟縣府，故其地位，實最重要。縣政得失與國家之治亂有密切之關係。史事陳蹟斑斑可攷。

國民政府肇建以來，地方制度採用兩級制，縣之地位，固與過去無何懸殊，縣府仍爲親民之機關，職居薦任，對上則經過省府間接受中央之命令。建國大綱雖規定縣爲自治單位，然訓政時期約法八十一條之規定縣政府受省政府之指揮，是縣之無獨立地位，一如往昔的情形，而且近來因省政府之採用委員制，主席無集中統一之權力，事實上各廳等於各別獨立之機關，均可對縣政府直接下命令，是名義上雖祇受省政府之指揮，然實際上縣政府可有四五個上司。有人至謂縣政府之地位，等於各廳之聯合辦事處，誠爲實際上之情形。明清縣府所受之節制，雖有數重，然尙有尊卑之分。今之縣府實際有地位相等之數上司，其地位乃益形困難。故謀縣政之改革，對於縣政府所處之地位，首須明確規定。蔣委員長前曾呈請中央政治會議有云「各廳處駢肩而成，各成系統，各固範圍，一切設施多以本廳處之立場爲觀點，於是各認主管之事件爲當前最要之急務，同時督責於縣。縣長莫知所先

，亦無法同時並舉。」又云「省之廳處亦認縣之局科爲其直屬機關彼此直接行文，流弊所及，遂使省府與縣府不克層層節制頓失以身使臂以臂使指之效。」胥爲痛論縣府所處地位之困難。於是相繼頒佈省府合署辦公大綱，其第四條規定，「一切文書概由省府祕書處總收總發，由主管廳處承辦，分別副署或會同副署簽呈主席判行。」第五條「省府所屬各廳處下對專員縣長或市長及其所屬之科或局，均不直接往覆文書。」此種辦法先後在剿匪省份鄂，豫，皖，贛，閩實施，純以補救上述之困難而改革也。

其次關於縣之職權，在縣組織法中亦未加規定，此則純爲當時立法者之疏忽。上述縣政府所處地位之困難，卽基於職權之混淆而生。理論上縣政府之職權，有自由裁量及省令辦理兩種。前者爲本身之職務，後者爲代理省政府辦理之職務。現因此兩種職務並未區分，省中往往過干涉縣之行政，事實上縣政府乃無獨立之職權。縣之行政自然不克發達。按理宜將縣之職權詳細劃分，何者屬於縣辦，何者由省指揮監督。如有關二縣以上之水利事業，宜由省經營，本縣水利事宜，由縣自辦而省監督，必如是然後縣政府始有一定之職

權，而於不逾越其職權範圍內，盡力從事於縣務之發展也。

## 二 行政督察專員制度

地方行政組織應採用二級制或三級制，乃學者間歷年聚訟之問題，而我國在實際上亦為徬徨不決之政策。即以近數年來而論，清時制度為三級制，即省，府，縣，而道為監察機關。民國成立初年，廢府而成省縣二級。旋因感覺指揮不便，民國三年又添設道，乃成為三級。清時三級制有實權者為省及縣，民三以後三級制亦然。府及道皆若虛設，而無事務可為。國民政府成立又廢道，再改為兩級制，相沿至今日。現行之兩級制其缺點如左。

(一) **指揮困難** 如就指揮之單位言，則現在各省縣數少則六十多則如河北一省達一百一十縣，以一省政府而指揮許多之縣政府，無論當局才力何若，事實上均難免照顧不及。且一省之中，各縣之民情風俗均不盡相同，所出政令，未必適合所有各縣。故近來省之對縣之指揮權之行使，實毫無效率可言。



(二) 監督弛緩 由於上述各省縣政府數目過多，致使省對縣之監督權，亦不能完全行使。縣長人選，省政府既不克全部注意而各縣之行政報告，亦且無暇觀覽。縣長之到省請訓者，往往數日不得謀面。於是對縣之監督權乃落於二三祕書科長之手，其行使又為地方土豪劣紳所利用。因而縣長周旋其間，雖欲不貪污而不可得，此縣政之所以日趨腐敗也。

(三) 公文遲滯 現在各省一般情況，因交通之不便，由省會至各縣恆需十餘日。而公文往返常需時至數星期，此雖與人員勤惰及公文處理方法有莫大之關係，然省府及各廳收發公文過多，亦為遲滯之主因。

就上述各點觀察，省與縣之間，又似不能不有一中間組織以為聯繫。為補救事實上之需要督察專員制度乃應之而生。所謂督察專員制度並非法律上之規定，僅為基於行政院及三省剿匪司令部頒發之命令而產生。含有臨時之性質而非永設之機關。如依二十一年八月行政院公佈之行政督察專員暫行條例觀察，則其制度又有類似首席縣長制度之性質。(一)

設置督察專員之情形。爲省政府在離省會過遠地方，因有特殊事件發生，如剿匪清鄉等，得指定某等縣爲特別區域，臨時設置督察專員。此項專員於某項特種事件辦理完竣後即撤廢之。（第一條）（二）行政督察專員之設置，任命。行政督察專員之設置經省政府委員會議決咨請內政部轉呈行政院決定行之。其人選由省政府就本督察區域內各縣縣長中指定一人兼任之。（第二、三條）（三）行政督察專員之職權，一爲在本督察區域內對各縣政府之地方行政有隨時考察，及督促指導之權。一爲對各縣必須改革或創辦之事，有隨時呈報之權。一爲有密報省府，各縣行政人員應行獎懲之權。一爲有召集本區內各縣長局長舉行行政會議之權。一爲有定期巡視之職務。一爲因治安需要有節制調遣各縣警察及保衛團之權。

然實際上推行之制度，因各省而有不同，又不盡與行政院公佈之條例相同。其相互歧異之處。一爲行政督察專員兼任縣長與否不同。剿匪區域大都兼任縣長，江蘇不兼，而浙江有兼有不兼。一爲行政督察專員所轄區域範圍大小不同。大抵江浙較小，而剿匪區域較

大。一爲是否兼任保安司令不同。剿匪區域多兼保安司令，而江浙初不兼任，近亦改兼。一爲隸屬不同，剿匪區域直轄於剿匪司令部，江浙則轄於省府。

就上述觀察則近來行政督察之設置，吾人認爲不但不能減少省縣間聯絡之困難，而反增加其困難。此種省縣之中間組織儘可取消。因就現在情形言之，省政府可對縣政府下命令，各廳可對縣政府下命令，對各局下命令，今又設行政督察專員，則省政府及各廳又可對行政督察專員下命令，而行政督察專員又可對縣政府下命令。行政貴集中權力，效率敏捷，其系統豈可如此複雜。在豫鄂皖三省專員較有實權，然其結果頗有使省政府不能統一全省行政之危險。在江浙專員權限雖較輕，然其兼縣長者，仍與普通縣長無殊，而不兼縣長者則無所事事，而各縣行政反不免受其牽掣。至於隸屬問題，隸屬於剿匪司令部者，爲一時權宜之計則可，久之則不可。而督察專員既有節制警察民團之權，似兼任保安司令爲宜。

總之省縣之間缺乏中間組織，既有種種缺點。而現行行政督察專員制度，復生許多弊

端。則必須採行一種較為合宜之制度。梅思平先生曾提倡恢復明清之府制，吾人認為頗可採納，其計劃及理由要點。(一)每省平均十府，每府平均十縣則行政上下級間指揮監督之單位，可不成問題。(二)府尹可擇優良縣長任命，但決不可兼任縣長，以免混亂系統，貽誤政務。(三)省於縣之行政，只須定其大綱，而將指揮監督之權，完全付之於府。在省所定最高原則下，縣之各別事務請訓至府而止。以免公文滯緩。(四)府於縣之指揮監督可較親切，而祛除欺詐蒙蔽之弊。(五)府本身不必興辦任何事業，專為各縣行政之總攬。數縣共同之事可命各縣聯合辦理之。(六)省可注其精力，舉辦省有事業。

### 三 縣政府之組織及廢局改科問題

清時縣署之組織，已極複雜。知縣之下有「吏目」掌書吏，在科房之上。有「縣丞」掌催徵。有「典史」掌監獄緝捕，有「巡檢」掌公安秩序。其下有「科房」，科房之中分「吏房」「戶房」，掌財務「禮房」「兵房」「刑房」「工房」。此外復有「倉房」「庫

房」等，各縣設置情形，並不一致。與科房並列則有「班房」。班房之中分「壯班」掌捕賊，「快班」掌緝盜，「皂壯」護衛知縣。有「賓幕」。賓幕之中分「刑名」，掌訴訟，「錢穀」掌賦稅及債務訴訟，「徵收」掌徵收核算，「書啓」掌書札文牘，「賬房」掌銀錢出納。有「丁家」。丁家之中分「收發」「前稿」「候稿」「班管」「值堂」「跟班」「執帖」。以上人員可分兩個系統，一爲縣署組織中具有固定性質之人員，如吏目，縣丞，巡檢，典史，科房，班房屬之。一爲同知縣進退的人員，如賓幕丁家屬之。

民國初年，章制隨政體而變遷，如以河北省論，則其改組縣府在民國三年。當時改革之情形，關於職務分配。內務，包含以前吏兵工三科事務。財政，包含戶南戶北兩房事務。教育，包含以前禮房事務。實業，包含以前工房事務。至縣公署內務組織，有者分設內務教育實業，及財政三科，改科長爲主任。有者僅設兩科，第一科掌管內務兼財政事宜，第二科掌管教育兼實業事宜。他若財政局及建設局至民國九年各縣始相繼設立。較有歷史者爲公安局及教育局。至若各縣兼理司法情形大體與現制無殊。

國民政府成立，於十八年六月五日公佈縣組織法，十九年七月七日加以修正。據其第二章之規定縣政府於縣長之下得設置祕書長一人。依事務之繁簡設置一科或二科，置科長一人科員二人至四人，並得僱用事務員僱員及行政警察。此外於縣政府之下設公安局，財政局，教育局，建設局，分掌戶籍警衛，衛生徵稅，土地，水利，教育等事務。必要時得增設衛生局，土地局，社會局，糧食管理局。而各局如有縮小之必要時，得改局爲科，附設縣政府內。

就縣組織法中加以觀察，條文中頗有伸縮，理論上並無缺點。然實際上談縣政改革有大都歸咎於縣組織之不良。此則大部爲人事之關係也。（一）縣政府各局局長皆由省府各廳委任，縣長對局長無參預其任免之權，因之有人攻擊其將喪失縣長對局長指揮之效力。然縣組織法上縣長本有總攬全縣政務之權，而又有各局局長應由縣長於考試及格人員中遴選，呈請省府任命。其規定本甚妥善，唯患在行政上違法不行耳。（二）各廳對各局往往直接行文，於是各局皆自爲政，縣長幾等虛設，此種流弊乃在省縣間之組織問題而不在

縣政府本身也。(三)機關過多經費浩繁，往往非一縣財力，所能擔任。然縣組織改局設科之規定，已甚活動，自可斟酌一縣政務財力損益之，此又非制度問題也。

依前段所述，理論上已可認清縣組織上之改革癥結，乃人事的非制度的。今如進一步對現行官署辦公進而為裁局改科之改革，加以探討。在理論上又生下列諸弊害。(一)縣之政務集中縣長，事務過繁，責任過重，才力平庸者往往易於憤事，品行不端者，易於舞弊。(二)必須縣長及秘書能力能照顧各科事務，然後，各部份行政連絡之效率始較各局分立時敏捷。否則各科文告，仍不免相互矛盾。(三)公文處理，事實上更易遲滯。因縣府公文例行者十之八九，各局分立時，一局公文由科長立稿，局長判行，僅經過二級。改科之後，各股主稿，科長核稿，秘書核稿，縣長判行，經過四級。故改局設科之後，重要文件可收貫通連絡之效，而例行公文反見遲緩。且機關膨大，公文收發手續亦較繁複，亦事務管理上之困難也。是故由理論上推論，縣政府組織上應行改革者為人事而非制變，如能徹底按縣組織法中規定實行，則增進行政效率多多矣。

實際上縣組織之改革，始於民國二十二年在南京舉行之內政會議，內政部之提案。其中有云：「現時各縣政府高懸於上，各局分立之儼同割據。甚至事業進行，省府各廳，直令各局，各局亦直呈各廳，事權既不統一，事業自難通盤籌劃。救濟之法，惟有將各局併入縣府，成一整個機關，同時規定縣政府之各局科，以合署辦公爲原則」。是爲縣政府合署辦公之基礎。各省府接奉內政部訓令後，有者立即決定原則交付各縣實行。如以河北省論，其所決定之重要方針。（一）各縣公財教建四局名義得暫保留，然將分立各局裁撤，移歸縣政府內實行合署辦公。（二）各局對外以不行文爲原則，其對上對下正式公文，統以縣政府名義行之。（三）各局既已合署辦公，原有局內經費，從實核減，自各縣實行合署辦公後，主要效果在經費上可省若干數目。在行政上縣府一二兩科，原有一部事務之移轉，以及收發公文程序之變遷。然節省經費，未必原合經濟原則，變更程序，亦不定符效能本旨。上級機關置意於經費縮減。裁併各局，下級機關則專在省錢二字上做功夫。而最重要之組織問題，效率問題，反無人過問。而所謂節省經費，大多不外裁員一途，此皆一



種徒有其名之改革，上下彼此互相欺瞞，所謂改革實毫無效率可言。總之合署辦公，吾人認爲至少須實現兩種目的。一爲改變組織，以增進行政上之效率。一爲節約經費，不專依裁汰冗員，尤應注意於會計及庶務之統一，以集中各科局公用品之購買及分配。此外關於公文往來因「各局對外以不行文爲原則」，手續雖較簡易，然各局來往公文，必又多層轉折。縣府增多核閱判行文件，縣長精力時間如不足應付，亦難免影響治事效率。

實際上各縣政府合署辦公之不徹底，既如上述。則改組縣政，自屬刻不容緩之圖。河北省曾於二十三年十月間召集第一次行政會議，民政廳曾提充實縣政府組織案。其要點（一）縣長以下，設祕書及民政，財政，教育，建設，公安等五科，必要時得增設土地衛生等科。（二）祕書下置助理員一人至四人。（三）各科置科長一人科員二人至六人，事務員若干人。（四）較簡之縣，除教育公安兩科外，得以科長一員兼管兩科長事務。建設科並得緩設。（五）教育公安兩局，得因地方需要，仍設局置局長。（六）局與科均爲縣政府內之一部份，對外均不直接行文，但局長對所屬執行通常事務時得逕行諭飭指揮之。（

七) 教育科之組織應與教育局組織同，惟局長改科長。其裁局改科之原則旋為行政會議通過，又經省府會議議決，現已逐漸實施矣。

他如南昌行營於二十三年十二月卅一日亦頒佈剿匪省份各縣政府裁局併科辦法大綱，訓令豫皖鄂贛閩等省府，遵照辦理。並限於三個月內，一體實施具報備查。其中要點。(一) 縣政府上行下行文書，概以縣長名義行之。(二) 縣政府所屬公安，財政，教育，建設各局，現經設置者概行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府中之各科管理。(三) 縣政府置祕書一人，分設三科，以數字別之，各置科長。其各科職掌除教育建設兩項事務應併屬於一科以期密切合作外，其他各項事務，應按實際需要，妥為分配。其與河北省裁局改科辦法不同者，主要為教建合一。然二者固均足表現縣組織改革之最近趨勢也。

#### 四 縣之吏治及行政效率

本節研究之問題有三，一爲胥吏改革問題。一爲縣長及其佐治人才之銓敘任用保障問題。一爲改革公文及行政效率問題。第一，關於胥吏問題。所謂胥吏包含書及吏，乃潛伏於縣行政最下層一種偉大的勢力，爲縣政改革之主要障礙。所謂書及吏，乃在中國地方政治制度上無形中成之一種特殊階級，與縣長科長等立於對等地位。因縣長等有政務官之性質，而書吏一類則有事務官之性質。政務官可因上級政府之意志進退，然事務官恆永久保持其位置。由之縣長等心存五日京兆之心，不以職務爲重，而專事收括逢迎。同時因其欠缺理政能力，而例行公事悉落書吏之手。書則把持縣府內部之事，吏則把持縣府外部之事，積習漸深，縣府行政實權，乃悉歸書吏。對於縣長，因其來去靡定，留任期短，不克詳悉縣務內幕，一切須就教房書。亦不能瞭解民情，一切反以班吏爲從違。而且現在縣行政上許多地方長官不能與縣民直接發生關係，故書吏乃能勾結土豪劣紳，利用官吏隔閡之缺點，以壓迫剝削百姓。此種書吏，自有組織，根深蒂固，潛勢頗大。房書班吏之任免，類多世襲，辦理事務，另有手續，保管卷宗，別有系統。資格甚老之房書，其上代多爲科房

出身，其子孫已有人加入實習。至於班吏組織尤爲嚴密。所謂「頭目」卽法警長。「紅名」卽法警及承發吏。因彼等經縣政府註冊任命故有此稱。每名均有薪水，且有一定名額。所謂「大腿」，「小腿」都是每個法警幫忙的人，和紅名的關係非親卽友。在縣府既未掛名，亦無薪金，全靠法警餘蔭得些進項。如經努力則可有頂替紅名之希望。此種頂替制度，在書吏團體中成爲公認的制度。如此衣鉢相傳，和他們關係淺的人，休想插足進去。他們在與縣長科長等默契之下，胡作妄爲，縣長只要把上面的公事支應過去，合了考成的績點，如田賑解到九成，盜案每月不過一二次等，再也不欲與捧自己場面的書吏爲難。書吏之把持縣政，就是在利用官府的勢力，營私利己。他們的進項正式薪水極爲低微，有少至五六元者，絕不能維持一家的生活。甚至有人寧願不支薪水，在科房裏盡義務幫忙，可知其憑藉舞弊所得的進益，大家分贓過活。各縣的科房，多半成了包工制，縣長每月祇發給一些辦公費，包括書員薪水雜費。書吏收入，薪水實不足道，其主要來源，一爲賦稅及其他行政費的浮收，一爲操縱訴訟而得之小費。縣政府現有大部份職務，實際言之，對上在

平時祇是省政府的外賬房，在戰時不過是軍隊的副官處，對下祇是一個維持治安調處爭訟的權力發動機關。縣政府之職務，予人之深刻印象者，即繳糧與訟事。而在這兩種很重要的職務下，却偏偏潛伏着這種書吏的惡勢力，故欲謀改革縣政者，非先攻破此種勢力不可。過去辦理地方行政，雖已有見及此，然徒事下令取締陋規，實際上殊無效力可言。欲謀澈底消滅此種勢力，最先須行改革公文程式及保管制度。使房書無所憑藉，再行改革訴訟程序以去班吏舞弊之機會。然後更提高書吏之薪水，增加其名額，使其不舞弊亦可安心生活，以杜造惡之源。必從此三方下手，然後，始有改革效力之可言，謀改革縣政者，勿忽視之。

關於縣長人選，及其佐治人才之攷選保障問題。亦為謀縣政改革者急待解決之。蓋今日之弊，其主要有三。一為縣長不依法任免。一為縣佐治人才之推薦制度。一為縣長及其佐治人才之無保障。由之軍閥馬弁，內貴外戚悉以縣長為酬庸之職。橫徵暴斂，賄賂公行，乃自然之結果。其次者縣長驟接任命狀，而省中推薦各片已如雪片飛下。縣長就任最初

所辦之事，卽爲分配廳長科長推薦之人。以一縣之主，毫無用人之自由，而欲其能發展縣務，實爲極難。稍有拂意，則免職之令，已達案頭。由是縣長只知逢迎上司，敷衍屬下。而暴虐小民，給納書吏，亦爲自然之結果。凡此悉爲縣政改革中之人事問題，而實爲歷來縣政不克發展之主要癥結。如此種問題不能解決，則其他各種改革，行將悉成表面而無實效。如廢局改科，縣長權責增重，勢力集中，如人選不良，將更易舞弊。如佐治人才仍由省中推薦，則其流弊更大。而此種人事改革根本之策。(一)須注意縣長人選，將考試合格人才分發實習，以增長其經驗，再分發任命。當現在尙無大批考試合格人才時，則須按照公務員任用法及其他法令嚴格甄別縣長資格。(二)縣佐治人才，須力去推薦制度。而須按照縣組織法之規定，由縣長推舉者中加委。南昌行營頒佈之各縣政府裁局設科辦法大綱第五條「縣佐治人員，概由縣長遴選，呈請省府嚴加審查分別核委或備案。承辦教育建設事務之佐治人員，非具有各項專門資格或相當學識經驗者不得遴用」務須嚴格施行。(三)厲行縣長及佐治人才之保障制度，以期縣長等得安心供職，以求縣務之發展。

關於行政效率問題，包括組織人事及公文三方面，關於組織及人事問題前已述及，故本段專論公文問題。提到公文有人說中國是毛邊紙的政治，話雖刻薄，而實爲真確。不論什麼事由「合行令知」至「相應轉令」等因奉此手續上已是結果，事情本身或許還未動手，只要公文辦得快，就是公事辦得好。於是在中國各縣府中，便產生一批專辦公文的師爺。當中每月催縣府填報若干表冊，在這些表冊上實際上有過半數是偽造的。省府亦非不知此種表冊之不可靠，然爲敷衍塞責，又不能不督責縣府填報。其中再加以房書之操縱省及各縣之間實際上只有公文往來。事實上舉辦之事務，實屬有限。所謂行政效率，實等於零。此僅就公文之效率而言，無關公文程式及保存，亦爲改革公文政治所不可忽視之問題。茲畧述改革之理論如次。一、關於公文效率，上級官廳勿過於理想，強課下級政府填造若干不能填造之表格。以致結果造成許多的枉費和虛僞。對於下級政府業已呈報辦理完竣之事業宜不時派員查驗。一、關於公文程式，如內部爲調查各縣某種事業而通令各省，省府接令於原令加上自令口語，再轉令各縣。縣府將省府原文抄下加上幾句成爲縣令，頒

發各區。各區填就表格，又按縣府原令抄呈縣府，加幾句辦竣報呈的話。縣府就此又將省政府來文抄一遍，再加上辦竣報呈的話。如此來往堆滿「案奉」和「等因奉此」等詞，文字時間，浪費甚多。近來公文採用新式符號標點，閱讀雖覺方便，辭句重複仍不可免。故仍須大加改良。不如利用編號參閱原則，把許多原文省掉。至於各種表格應行改革之處尤多。一關於公文保存。乃書吏保持其地位之各策，一向縣政府科屬保管公文制度，雖有一點幼稚的索引方法，但仍所謂毫無系統。一切都憑幾個老書員的記憶。常為調閱一種舊案卷，須費兩三天時間尋查。有者為圖省事，書員的話乃有權威。其資格愈老，愈居奇貨，而舞弊可是愈高。至保管方法依各縣現狀科房的案卷，各科單獨保存。關於訴訟的卷以案由為單位，關於財務的卷多以年份或年度為單位，此兩種較易查攷。關於民政的案卷最為雜亂，不得不憑書吏記憶力稽攷。故為根本肅清書員的勢力，應定出一個標準的公文保管制度，可做照圖書分類原則，自成一套系統。把每一案卷依時間，科名職務，及來文機關編成四類卡片，由專人負責整理。由是無論何人知四項之一，欲查攷該事件，只須翻閱此



目錄，則何年何科所辦何事一索即得，如是書吏失所憑藉，則可隨時加以取締也。

## 五 縣之財政及行政經費

現在各縣財政收入之弊端，其主要者（一）爲徵收機關之驅立及財政行政費之龐大。蓋今日之國稅省稅名目繁多，除地丁錢糧契稅向由縣政府負責徵收外，其餘各項無不因種類之不同而致稅局林立。即各縣政府對於經收田賦契稅牙雜營業各項稅款歷來均係專設人員辦理，並有各部份組織。同駐一縣各自爲政，辦理此項事務人員之薪水均係由各該項辦公費或徵解內支給，且有不定薪額，按收入辦公等費之多寡以百分數分配者。是以不在縣政府經費預算之內。雖因收入多寡無定，且富有鼓勵之意，然事實上此項人員爲數頗多，虛耗經費爲額頗鉅。（二）徵收人員之營私舞弊。譬如徵收田賦的房書，即有一本家傳的糧簿，各地戶田畝數量及轉移，只有他一人知道，他實徵多少，非外人所能知。其中自然有舞弊的機會。又如將徵得之款存放利息而不解庫，亦一通常營私之方法，至若徵收人員，到

處婪索，其浮收者或較各家之所得且倍蓰焉，則又爲更通常之情形。

最近對於上述弊端之改革，河北省行政會議民政牘提案已有於第二科下設「經徵處」辦理徵收省縣各款之提案。而南昌行營所頒之剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱，復有重要之規定。該大綱第七條規定：「縣財政事務應依左列各項原則改革之：（一）各縣應徵之省縣正附稅捐，除該地某項稅源，數額特大，經呈明准予特設專局徵收者，概屬縣政府，統一經徵。得酌量情形，由主管科主辦或特設經徵處，受主管之指揮辦理。（二）各縣財政之收入支出及保管事項，現由縣財務委員會出納組所掌管者，概行劃出，設署縣金庫獨立辦理。及已設縣金庫地方，其財務委員會應即改爲專任審核機關。（三）各縣原有之教育經費，或建設專款，在縣金庫統收統支之下仍應另立項目，保持其獨立性質。」

各省各縣之財政支出往往因環境及時局之關係，其數額及種類之比例，不盡相同。然各縣財政之陷於支絀虛弱，羅掘俱窮之境界則恐舉國一致。茲以河北一省爲例，依馮華德君之調查，其各縣政府之地方支出大部份集中於教育警務及區自治三項，次爲建設與黨務

，再次爲財務費，度量衡檢定費以及救濟費等。此種情形不獨一年爲然，不論從縱橫兩方觀察歷年縣政府之地方支出，亦以警學兩款爲多。然而吾人不能因此卽斷爲縣地方事業中卽以警學兩務辦得最有成績。因爲警政與教育這兩種業務其規模較大，且一經確定其伸縮性很小，所需經費不能減少。關於警政警務費有固定狀態，關於教育教育費亦有同樣情形卽其次從性質上觀察亦可證明縣府中警學兩務實質的貧乏，各縣警學的經費雖說都佔了總支出的大部份，然僅足維持這兩個事業的存在，絕無更行發展之力量。在警務及教育費中，薪資佔大部份，雜費次之，而設備費最少。薪工之居大部份固不足完全證明行政上的虛弱，然設備費過少與薪工相差過鉅，使取得薪工之人不能盡其所能做事，如此實爲一種浪費。警政之外實業建設費近年來亦逐漸增加，然如觀察其支出性質的分配薪工居四分之三，亦不失爲一種浪費。此外黨務費支出之結果，亦僅維持黨部的存在猶不足言黨務之活動。區自治費之支出又不過維持區公所之門面。保衛團之經費大部用於聘請教練員及團丁的薪餉。總觀各種縣地方事業，只要一經省府令辦，卽設法挪出一筆經費，先成立機關，掛

出招牌，再籍以維持幾個私人的生活，於是一切皆成靜態再無推進能力。

在現狀下，欲就各縣設法籌出一筆鉅額經費發展各項計劃中之事業，幾為不可能。故就現有之力量，把他重新分配，將原額之費用得達最高之效率。實為最可研究之問題，教育與警政是各縣兩種最重要之事業，且已具相當之基礎，應設法充實其內容。保衛團無須保留各種團部形式組織，可由公安局負責訓練。將此費用省下用以充實警務的設備。此外自治費黨務費亦宜澈底整頓。建設局似應取消將其經費用到較為切實的事業上。至各縣財務行政費，因縣中財務行政之不統一，亦為浪費，此則應從統一財務行政機關入手。總之在各縣財力不充裕時代，宜集中財力於幾種重要事業，充實其內容以責有成。上級機關下令之時亦宜顧及地方財政實際，認清各縣對於新事業最高可做到若干程度。切勿順以表面督責，以致各縣陷於百廢不舉之局面也。

關於縣財政之收支改革理論與實際，已如上述，茲更就一般縣行政經費問題加以檢討。縣行政經費問題，包含兩方面，一為縣政府缺乏預算，致行政經費，毫無伸縮性。一為

經費太少，行政人員待遇太低，不能羅致適當人材。因無伸縮性的預算則談不到改進縣政。待遇過低不但不能網羅人材，同時政治亦難清明，貪贓舞弊，乃自然之結果。實際上救濟之策，因近來減除苛雜，而無抵補之策，自然無增加經費之可能，故只有就原有經費額謀調劑之方。河北省第一次行政會議之中，民政廳之提案，所舉調劑之法凡有三端。(一)經徵賦稅之徵解費及辦公費，固不能全數列入收款，亦不妨酌提一部先行提解省庫，由財政廳統核全省各縣共解之總數，酌量各縣情形核實支配某縣補助若干。(二)所有教育建設公安各項公文事務，統由各該局，或由局所改之科負責辦理，一切費用亦統由該局或科公費內開支，由是亦可由節省手續而騰出若干經費。(三)減少無謂之公文轉折，可以稍省辦稿繕寫之勞，且可稍節筆墨轉送等費。此三項辦法，二三兩項所關甚微，第一項尙屬重要。此外南昌行營所頒剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱第七條第三項亦有規定：「縣政府裁撤各局所節餘之經費，應移充本縣事業費及分區設署經費」。第一項「依法應得之經費手續費概作輔助縣行政經費」。其辦法又進一步。然裁局改科之後，是否經費有餘，或

強求節省經費而不顧行政效率，皆爲應行考慮之問題也。

## 六 縣長兼理司法及人民訴訟

中國現在各省大部份縣裏的司法案件，都是由縣政亦兼理。縣長之兼理司法雖屬司法經費及人才之不足，不能廣設初級法院，而在行政上亦有許多便利。同時縣長兼理司法是情理並重，不若法院之徒以條文爲依據，亦能予人民以相當好感。不過在縣政府兼理司法制度下，應行注意而加改革之問題有下列諸端。

(一) 承審處組織改革問題 民國十七年各省縣政，改組府規定設承審處，無論大小縣份承審均只一人，實際上訴訟繁簡，各縣迥乎不同，簡者一人尙有餘裕，繁者雖增至三人亦日不暇給，雖云原定薪額有三等之差。繁縣可以優其薪水，嚴其人選，然一人精力有限，縱其特別賢能，亦難免積壓草率之弊。司法事務關係人民權益，似不宜因經費之困難而過於因陋就簡，故非按訴訟多寡酌定承審員額不可。書記官爲綜管司法文牘之職，各縣

設置一員尙爲合理，其事務之繁簡，以錄事員額調劑之。檢驗吏爲相驗傷害及命案不可少之人，訟事較繁之縣亦宜酌添。承發吏及司法警察亦同此理由，從前既不專設司法警察，又不因兼理司法而將政務警察加多，殊與實際需要不合，且由於私用散役格外需索，流弊滋多。故各縣爲祛流弊而免廢事務，亟宜添設司法警察若干名。

(二) 承審員之薪金及司法經費 現在兼理司法各縣之司法經費大都很低，承審官之待遇亦極微薄。員吏薪給例係包辦，某縣司法科員吏書共十元，每月領得薪給僅九十三元，某縣監獄的看守每月只得工資四元。諸如此類情形，無非迫人舞弊，用以製造司法的黑暗，羅致不到適當人材，猶其次者。

(三) 書吏勒索問題 民謠有云「衙門口，朝南開，要打官司拿錢來」可見人民訴訟，非錢莫辦。某縣書吏勒索的各種訴訟小費，據調查有「買票費」民刑訴訟，一經准傳後，差警視其案之大小肥瘠，定費之多少，向房書買承此票，卽向當事人索取票規，川資，飯食等款。「紙單費」「稟貼」「點單費」「壓置快遞費」「賄使房書將呈快遞或緩遞。」

「衙門費」每一訟案自始至終，承辦差役，收發以下傳達堂差，看堂夫役門丁，無不從中勒索小費。「差帶費」「勘驗費」「領狀費」「保狀費」「限狀費」「結狀費」「掛號費」「雇送費」「囚犯舖席費」「監犯囚衣費」「舖堂費」「探監費」「出入費」「上下串費」「上全副刑具行動坐臥皆不得自由，各為「上串」，「看狀費」「開庭費」幾乎每經一關必須出費，鄉民因訴訟而破產者誠非無因。此種惡習之改革，誠為當前之急務。

(四) 採行偵查制度問題 外縣的司法實無所謂偵查，即使偶須偵查，亦大都委之鄉長區長法警之流，此輩因道德及鄉土關係，其報告自難可靠。其結果或因案情不明而拖延積壓，或竟顛倒是非而成冤獄。此亦為不可忽視之問題。

(五) 私法獨立問題 在縣兼理司法制度下，縣長的職務本類似法院之檢察官，但事實上因縣長地位的關係，無形中可左右承審官而破壞司法獨立精神。許多縣之承審官在判決以前要請示縣長，甚至以縣長之意見為意見者。此為通常之現象。

綜觀上述各點，司法似應脫離縣府而行獨立，然以經費之限制又有所不能，則補救之



策惟有充實承審處之組織，提高司法行政人員之待遇，取締額外勒索小費，境加司法經費，而高等法院亦宜不時派人赴各縣調查。

## 七 地方自治等級問題

依現行縣組織第六條至第十條及四，五，六三章之規定，地方自治機關，凡有四級。

一爲區，每縣有若干區，組織法中雖未規定，實際上每縣分區之數目多在五至十之間，每以十至五十鄉鎮組織之。二爲鄉或鎮，其較有市面者爲鎮。組成鄉或鎮之戶數依組織法之規定由百戶至千戶，雖云頗有伸縮，然基本戶數過小。立法本意原在親切民意，然人力財力過小，負擔自治經費頗有困難。同時大鎮往往超過千戶因受法令限制，不得不區分爲二三鎮，勉強以人力割裂亦不合理。三爲閭，每閭二十五戶。四爲鄰，每鄰五戶。事實上各省閭尙多有成立者，而鄰則罕有組織者，誠以過於着重數目字之整齊，而不顧事實上之情形，法令之規定乃不得不破壞。綜括言之，吾人殊覺自治等級過多，其主要弊端一爲事業

重複，使人民在時間上，經濟上切不能自擔多層自治工作。一爲政府公令不能直達下層，上下過於隔膜，而予區鄉鎮長以營私舞弊之機會。一爲自治機關過多，致使少數人才趨於分散，乃感人才之不足。

其次吾人再就各級自治組織加以研究。依縣組織法之規定，區有「區民大會」，然因其有違中國固有習慣，各省迄未有召集之者。其職務則行使四權。其下有「區務會議」以區長及鄉鎮長組織之，爲大會執行機關。其下又有「區公所」乃區之事務機關，亦卽事實上區中唯一機關。由區長，助理員區丁組織之。區長任期一年，由區民大會選舉之。區長未民選前，由民政廳就訓練考試合格人員中委任之。現在尙無一省實行區長民選制。區公所之職務依區自治實行法之規定，凡有二十一項如教育，保衛，衛生，水利，公路等，民國二十年内政會議時有數省提案謂區公所職務太多，經費又異常貧困，結果一事不能做。甚至行政經費不能籌措。有謂其職權與縣中各局相衝突者，此均對自治之誤解因自。機關於本意卽就地籌款辦就地之事，豈能依上級機關之撥發經費始能舉辦事業。其次所謂與

縣中各局所辦事業衝突重複，理論亦不正確。鄉鎮組織有鄉鎮民大會，鄉鎮公所，均區之具體而微者。鄉鎮在區長未民選前由民選二人縣長擇一任命。多為義務職，既不易得人，又無所謂辦事處。

關於地方自治組織及等級之最近改革趨勢，其基本方案，係由內政部提交中央政治會議。內政部之計劃，似與立法院通過之縣自治法案成一對比。由官治漸進為自治，與自治法之民治精神相反。然兩者相同之點即均認為現在自治等級過多，而主張取消區一階級。內政部計劃分三期，一為整飭官治時期，一為準備民治時期，一為民治時期，其原則大體為政治會議通過即第一時期，縣市長由省任用，縣議會中縣長或市長可聘在一部議員，鄉鎮長民選擇委。第二期縣議會及鄉鎮長完全民選，第三期完全民選。此方案一方交立法院，一方交內政部飭各省實行。關於等級問題在中央政治會議中亦經討論，咸認為各縣區長多為不良份子，上則偽託民意，下則私傳縣命，輒轉假借，勢須取銷，最後決定只存鄉鎮一級，最近各省已有遵照實施者。

關於此種改革江甯自治實驗縣之情形可爲參考。該縣改革之辦法（一）廢止閭鄰，改爲村里，不按數目字區分，而純依自然界限分割。鄉下爲村，鎮下爲里。（二）合併鄉鎮將二九五鄉改爲一〇九鄉鎮，縣市劃界後有八八鄉鎮，平均三鄉併一鄉，其組成戶數至少以五〇〇爲限，多達二〇〇〇，平均爲八〇〇戶。（三）廢區。（四）添設自治指導員，有自治指導區，乃縣政府派出之人用以督促自治，與以前之區完全不同。

當此廢區聲浪逐漸普遍時，殊堪注意者，則爲最近南昌行營訓令剿匪省份改善縣區制之事，不事取消而反從充實方面着手，此乃誠堪研究之方策。依去年十二月份報載南昌行營訓令剿匪區域各省，改善各縣區制，並制定各縣分區設署辦法大綱。其訓令要點有四（一）爲改正名稱取消以前沿用區公所或區辦事處之名稱，一律改稱「區署」籍以表明此後區署乃爲官治之行政機關，而今後之地方下級自治應在市鄉行之。（二）擴大組織增加經費，區長之下酌設區員書記等職輔以員司，且皆酌給適合鄉村生活之薪俸。（三）提高區長區員之地位，以有縣長資格者乃許充任區長，並須迴避本籍，區長區員皆加以一定期間之

訓練，且更保障其任期，確定其出路，凡區長區員任職著有成效者，得分別以縣長區長任用存記，既足鼓勵其努力前程，又可儲備確有實地經驗之縣長人選。（四）明定區署職掌。所有區中各種縣政工作凡與管教養衛有關者，統由區長秉承縣長之命負責執行。其辦理是否相當，有無成績，則規定由縣長隨時分區巡視查詢，以爲獎懲之資，是故今後之區署，即成爲純粹協助縣長深入民間推行政令之機關，實等於縣政府之支部。此種改革雖仍存區署之名，實際已非以前之區，其地位類江甯縣之自治指導員而權責組織均遠過之。然其精神同爲官治以代自治則完全一致也。不過改區署之辦法之能否有效推行，端在經費一端。依分區設署大綱第十八條之規定：「區署最低經費列爲縣預算之一部，經省政府核定後由縣政府就地地方經費下支給之。如有不敷得由省庫補助，在該縣應解省稅內坐支抵解」。又按其所附各縣區署每月最低經費表甲種三九一元，丙種二六三元。如每縣有五區則每月各區署經費最低應爲一、六〇〇元。如安徽省三等縣每月行政經費一千一百元，河北爲八百元，則此一千六百元自然不易「就地地方經費下支給」，乃不得不就「應解者稅內坐支抵補

。當此省財政枯窮之際，是否毫無問題，固尙待事實證明也。

## 八 縣政改革之現狀及其趨勢

以上各節關於縣政府之地位及其職權，行政督察專員制度，縣政府組織，縣之吏治及行政效率，縣之財政及行政經費，縣長兼理司法，以及地方自治等級諸種問題之改革理論及其實際，均已畧加敘述。本節所欲研究者，乃就縣政改革之現狀尋得概括的鳥瞰，兼就其趨勢加以推測。

近幾年縣政改革之推動，源於兩大潛勢力，一為政治剿匪之主張，一為農村復興之政策。縣政之腐敗窳劣固非自近幾年始，然為成完政治剿匪，及農村復興而益暴露縣政之腐敗，促遇改革之決心，實自近幾年始。故各種縣政改革政策之實施自然亦遵循此兩途徑為準。吾人欲明瞭縣政改革之現狀，當亦不得不就南昌行營及行政院兩方面，加以敘述。茲先述南昌行營關於縣政之改革。凡南昌行營所頒佈之法令悉以剿匪省份為限。所謂剿匪省

份包括湖北，河南，安徽，江西，福建，等省。緣自蔣委員長親臨剿匪成立南昌行營以來，欲謀根本肅清共匪，知非由政治入手不爲功，乃唱三分軍事七分政治之口號，而縣長及區鄉鎮長均爲親民之官或主辦地方事業之人，其人選是否得當，施政是否合理，均與民心向背有莫大之關係，而間接實影響於剿匪工作。故縣政改革，乃刻不容緩。於是先行頒佈省政府合署辦公辦法大綱，由改革省政入手，更頒佈剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱，要旨有五，即集中權責，充實組織教建合一，警衛連繫，稅收統征。督察專員設置條例。及各縣分區設署辦法大綱等，則又兼顧省縣間之關係，縣政府內部之組織與縣政府以下自治等級諸問題焉。

在行政院方面最近數年間先後有兩次內政會議之召集，關於縣政改革曾有詳細之討論，其後相繼公佈行政督察專員暫行條例，決定自治原則，注意縣長人選，而最爲重要者，厥爲實驗縣之制度。在第二次內政會議中，曾有決議在每省均設一實驗縣作爲改革縣政促進建設之研究實驗工作。但因人力物力之限制，各省區未能一概設置，現今成立者，祇有

江蘇之江甯縣、浙江之蘭谿縣，山東之鄒平縣及荷澤縣，與河北之定縣。江甯及蘭谿縣長及主要幹部同屬中央政治學校師生。鄒平、荷澤同屬梁漱溟領導研究村治工作同志，及河南治學院師生。定縣則爲中華平教促進會。定縣實驗區同人選出從事鄉村教育建設饒有經驗之諸同志，組織縣政建設研究院指導實驗縣工作。五處工作方針不同之點，江甯與鄒平、荷澤均不受現行法規之拘束，對省府及各廳命令亦祇留供參考，無須奉行。江甯尤特殊之點，卽該縣稅收不必解交省庫，卽用於該縣事業。定縣同蘭谿皆係受現行法規及省廳命令拘束者。鄒平爲最早設立之實驗縣其縣政改革約分兩時期，一爲行政整理時期，一爲地方建設時期。最先改局爲科受縣長直接指揮，並將各局經費歸入縣府統一開支。將原有之警察及保衛團裁減一半，以省出經費辦新自衛組織設自衛訓練班，訓練人民自衛能力。繼廢除原有行政組織劃分全縣爲十四鄉，每鄉轄村若干，鄉設鄉學，村設村學。在經濟建設上推行合作教育，已成功者有莊倉合作社，棉業運銷合作社。對於縣財政應解應領之款仍照舊規領解，惟統一收支辦法，業已實行，制定收支預算，將稅收提成復化私爲公。此鄒平縣



對於縣政改革之現況而以擔任政，教，富，衛爲目的也。江甯縣縣政改革實況，關於行政，其組織與以前相異有三（一）設縣政委員會，在實驗期間爲縣政推行之指導監督機關，由江蘇省政府聘任委員九人至十三人組織之。（二）併局爲科，共分民政，財政，公安，建設，教育，土地六科。（三）縣政會議改爲縣政府會議。關於自治取銷原有之區，改設七個自治指導區，每兩區或三區設指導員一人，秉承縣長命令，督促地方自治，每自治指導區辦公處設助理員一人，各處經費分爲三等。閭鄰已廢，改置村里，關於警政全縣共設八警察分局，分局下設分駐所及派出所。關於教育採中心學區制度，全縣共分十學區，每區設中心小學一所，每學期舉行輔導會議二次，而社會教育則全由學校主辦。關於保衛，利用農閑，設團士教練所於各區團，分期訓練全縣壯丁。關於財政舉辦土地陳報，改組征收機關，甄別征收人員，廢除代完制度，整頓科則，嚴厲催征，改良征冊執照及辦事方法。關於各實驗縣改革實況茲舉鄒平及江甯爲例，以見一斑，其他不贅。

此外其他各省之改革如江浙之設督察專員，實施廢區等設施，河北亦有類似之改革，

去年十月間舉行第一次行政會議通過重要提案如裁局改科，設置統計專員，一月間裁撤各區公所，佐治人員由縣長任免增加政務警察，剷除班房餘孽諸案。浙江最近所擬整理行政方案，關於縣政者計有七項（一）慎重人選。設立縣長資格審查會（二）集中權責。提高縣長職權（三）統一監督。改局爲科（四）改良公文政治之空虛遲緩（五）增加經費（六）確定中心工作。採用保甲或自治爲策動其他行政中心。（七）改革視察制度。凡此諸端皆足證明各省注意縣政改革之表徵。

此種趨勢表現於立法方面，亦甚顯著，如最近立法院通過之縣自治法，其較現行縣組織法不同之點如廢局改科，如廢區併鄉鎮諸原則之確定，亦莫非此種趨勢之反映也。

由上述各方情況觀察，吾人應可明瞭縣政改革之最近趨勢，約有二端：一方提高縣長之地位，集中其權責，以謀行政效率之發揚；如各縣裁局設科，如佐治人員由縣長任命；如保障縣長之地位，均爲必然之結果。一方由民治轉向官治，由萎靡不振之散漫狀態，恢復與奮激刺之負責態度，務期不虛職位，不枉薪金，人人盡其所能，以從事職務。故改革

吏宿弊，去除多級自治機關，增加行政經費，改良公文政治，亦爲其必然之結果。然則縣書政改革之前途，正復無窮光明也，吾人其靜俟之。

# 從行政制度上觀察五個實驗縣

茹春浦

## 一 緒言

改革縣政已經成爲現在試驗地方政治制度的中心問題。改革縣政的動機和目的在那裏？從直接方面，可以認爲是因充實縣的行政能力，使中央和省的政治作用，可以經過縣的組織，達到人民身上，也就是使縣的政府成爲行政上的靈活有力的機關，實施一切法令，這是爲行政而改革縣政。從間接方面，可以認爲是因爲鄉村運動的急進，在教育經濟自衛種種的鄉村問題上，已經發展到非和縣的政治力量接頭，不能再向前進的地步，也就是有些地方鄉村運動，已經是作成了改造縣政的基礎運動，在鄉村運動方面，已經有了要求嚴密縣政府的組織擴充其權限的趨勢，也可以說是鄉村運動更進入完成自治的階段，鄉村運動和改革縣政就自然的要合流，這是爲着自治而改革縣政。再從另一觀點上說，因爲省在

建國大綱上只是處於縣與中央間的聯絡地位，三民主義的政治制度，是以縣爲國家的政治基礎組織，同時又以縣爲完成自治單位，要達到以縣的國民代表直接行使政權，決定國家政治方針的目的。因爲這樣，就不能不逐漸的採取縮小省的行政權力乃至縮小其區域的辦法，同時提高縣權就是改革縣政的目的，而改革縣政就是縮小省的行政範圍的一個手段。

自二十一年十二月間全國第二次內政會議開會以後，各方面對於縣政都發生研究考查乃至實驗的興趣。在二十三年一年間，湖北河北各省都開過全省的縣政會議。南開大學經濟研究所，和燕京大學，也正在那裏用學術的方法調查研究縣政的狀況和改革方法。作者是曾經擔任過縣長職務，後來因爲普通的縣政府只能敷衍公事，沒有法子可以直接爲鄉村大多數農民去作事，乃辭去縣長，從事鄉村工作。現在又感覺到非把縣政府改造好了，鄉村工作也是作不好的。所以近來一面作鄉村的工作，一面又參與實驗縣政事項。把鄉村工作看成是縣單位的，同時又把縣看成應當是以鄉村工作爲中心。換句話說，在新的觀念上，應當是鄉村工作加上政治的力量，同時以鄉村事業爲實驗縣的重要內容。現在改革縣政才在

實驗時期，還沒有共同承認的好辦法。全國已經開始作縣的實驗工作，只有鄒平，荷澤，定縣，江甯，蘭溪等五縣。這篇文章是就這五個縣正在實驗中的組織和權限，以及在法律上的關係，畧為說明，作為研究改革縣政的參考。

## 二 各實驗縣成立的動機和時期

五個實驗縣，在正式成立時期上說，江甯是成立於二十二年二月十日，鄒平荷澤定縣都是成立於二十二年七月一日，蘭溪是成立於二十二年九月，而開始作實驗工作則以鄒平為較早。鄒平原來於二十年六月間就由山東省政府指定為山東鄉村建設研究院作為試驗區，不過是那時候沒有根據中央的法令辦理，也沒有在中央備案罷了。至於江甯和定縣，也是早就有了可以作為縣政基礎的試驗事實。江甯因為靠近首都，早就有各種政治教育和社會團體，自動的實驗教育經濟實業及有關改進鄉村的各項事業。定縣是因為他早就有模範縣的名稱，又加上平教會在那裏作了六七年的鄉村工作，所以才改為實驗縣。至於五個

實驗縣正式成立動機，却可以認爲是發生於二十一年十二月間內政部召集全國第二次內政會議的結果。因爲在二次內政會議當中議決了縣政改革案，以後內政部又頒佈了各省得設立縣政建設研究院的辦法，所以在山東省，就以原有的鄉村建設研究院代替了縣政建設研究院，按照部定辦法，把鄒平改爲正式的實驗縣。另外又添設荷澤一縣。河北是委託平教會辦理縣政建設研究院，劃定縣爲實驗縣。江甯蘭溪雖然不是因爲有了建設研究院才成爲實驗縣，但是他也是在縣政建設研究院的辦法公佈以後成立的，也不能不認爲他成立的動機是和第二次內政會議有關係。原來按照縣政建設研究院的辦法，實驗縣就是研究院的實驗部，所以在鄒平、荷澤、定縣三縣，在他所根據成立的法律上說，他是研究院的一部分。再就第二次內政會議所議決縣政研究院的辦法說，他是參酌山東鄉村建設研究院的辦法，把鄉村改成縣政，就是把以前認爲是單純教育或社會事業的鄉村運動，拿到縣的政治範圍之內，再加上縣的政治的建設力量，去作實驗工作。因爲在這個會議裏面，曾經由內政部邀集山東鄉村建設研究院，定縣平教會，及其他作鄉村教育事業團體的代表充任專

門委員，所以這次的會議，就是鄉村運動和政治接頭的第一次。在內政部方面自然是感覺到空洞的自治法規，不能實現了縣以下的自治，所以就將鄉村建設正式的承認為縣政建設的一部份。在鄉村運動團體方面，仍是認為鄉村建設另有他的立場，所以在平教會只是代辦縣政建設研究院的事務，他原來的事業仍然站在社會團體和教育的立場上去活動的，在山東鄉村建設研究院，就沒有更改他的名稱，不過在他的修正的組織大綱上，添上實驗縣政建設並鄉村建設的一句話。

### 三 各實驗縣的直接隸屬關係

實驗縣的目的不僅只是改變縣政府內部的組織，而且是包括了改變縣在通常政治系統上的地位，就是要把縣另放在一個政治地位上，去實驗他的組織和活動的效率，所以實驗縣的直接隸屬關係就不能不變更。可以分兩點說明：

(一) 實驗縣整個計劃的負責機關 在江甯實驗縣是於縣政府之上設一縣政委員會，



負指導監督縣政之責，蘭溪也有一個縣政委員會。他們兩縣的縣政委員不同的地處是：江甯的委員會是由江蘇省政府聘任委員九人至十三人組成的，再由委員中聘任正副委員長各一人。而蘭溪的委員會，是以省政府全體委員，省政府祕書長，及實驗縣縣長為委員。在鄒平，荷澤，定縣，就沒有這樣的機關，他們三縣是直接受研究院的監督指揮，一切計劃方案，呈由研究院核准後，再呈省府備案，即可施行。至於為集思廣益，慎重將事起見，在計劃和研究方面，採取多數人合議的辦法，五個縣是相同的，而在有研究院的一方面，以研究的結果再去實驗，在理論上更為周密。

(二) 實驗縣單純行政的上級機關 在五個縣都是直接隸屬於省政府，不受各廳的監督指揮，這不僅只是提高縣的地位的關係，也是因為實際作事的便利計。在鄒平因為討論縣政府和各廳的行政關係時，曾經費了很多的周折（作者曾經參與討論）一方面想着減少行政上的麻煩，及空文來往，更直接了當的實施內政部原定對於各廳不直接行文的辦法。一方面又因為財政和許多的建設事項，實在無法避免了公文的來往。後來和各廳會商的結

果決定除了向來各種對於財政廳繳款的手續仍然照舊以外，和其他各廳公文來往都要經過省府核轉。將來各省實行合署辦公，各廳對外不行文發布廳令，這個麻煩就可以根本解決了。

#### 四 各實驗縣縣長的任用

實驗縣縣長的人選，在理論上當然是不能依照一般的辦法由政府照例委派，他應注意的是（1）經過負責實驗縣縣政責任機關的選擇，（2）和研究縣政實驗之機關有直接關係，（3）人的資歷應當提高。在江甯縣縣長是由縣政委員會推選，省政府任用，蘭溪也是這樣。鄒平，荷澤，都是按照部頒縣政建設研究院的辦法，縣長就是研究院實驗部的主任，他是以實驗部主任兼縣長，不是縣長兼實驗部主任。所以當然是要由研究院院長遴選呈請省政府委任。在定縣的縣長，是由省政府依法任用，再以縣長的身分當然的兼任研究院實驗部主任，不是以部主任的身分兼縣長。

## 五 各實驗縣在他組織法上的權限

因為舊制度下縣的權限既然沒有很明確的法律上的規定，同時又沒有很好的運用他的權限的政治上的習慣，要想在實驗的過程中得到從新釐定一般縣的權限的標準，所以在法律上就應當給予實驗縣比一般縣較大的權限。因為教育經濟以及一切社會事業文化事業，在一個縣裏都要以縣的行政權為改進的樞紐，所以實驗縣的行政權就成為實驗的中心問題。

鄒平實驗縣組織暫行辦法裏規定「本縣設縣政府，於山東省政府暨山東鄉村建設研究院指揮監督之下，處理本縣行政，監督地方自治，改進社會事務」。河北省縣政建設實驗區暫行辦法規定：「縣長綜理縣政，監督所屬機關及職員，執行法律上屬於實驗區縣政府之職權，及研究院呈准之方案」。江甯自治實驗縣政府組織暫行條例上規定：「江甯自治實驗縣政府於江蘇省政府及江甯縣政委員會指導監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。」荷澤職權的規定，和鄒平縣同，蘭溪和江甯縣同。在以上的條文當中，可以看出來

的是：在定縣是以法律上之職務與研究院呈准之方案並重，內容當然包括研究院呈准的方案可以變更法律。在鄒平以行政自治社會事務三者並列，表示出他注重於鄉村社會的改進，在江甯於行政自治以外沒有提到社會事務，表示出他注重於政治方面。就各實驗縣權限實際的運用上說，雖然都是根據部頒各省設立縣政建設實驗區辦法，享有比一般的縣政府較大的權利，但是實質上他仍有不同之點。在鄒平實驗縣組織暫辦法上規定，「本縣政府執行中央及省之法令確認有礙難時，得呈由山東鄉村建設研究院轉呈核准變更之」，這是完全適用部頒辦法的規定。在江甯自治實驗縣政府暫行組織條例上規定：「縣政府得發布縣令，並經縣政委員會之核准，得制定縣單行規則」。在這一條文上，很顯然的可以看出他有根本就不受中央及省的法令拘束的意思，縣政委員會就是縣的最高立法機關，他核准了的辦法，無須再經過省政府的核准。在蘭溪實驗縣施政綱要上規定：「一切設施，應在中央及省政府施政方針之下，依照當地狀況及人民程度，規劃適切有效之方法實施之」。就這個條文看，他是注重在中央及省政府施政方針之下去實驗，不注重於獨立的意思，變更

中央及省的法令的一點。

## 六 各實驗縣政府內部的組織

組織是權力運用的方式，組織不健全，就不能充分的去運用權力。再就提高縣權的一點說，在第一步自然是要把全縣的行政權集中起來，集中到縣長的一個人身上，才可以減少事權不統一，組織系統不明確，因而發生因循推諉，互相爭執，人才和經費時間種種浪費的弊害。這樣就不能不實行合署辦公，不能不裁局併科，縣政府的用人不能不操之於縣長。集中權力是現在政治上的一個不可避免的過渡辦法，也就是從人治或者是領袖制度，達到法治，從訓政達到憲政乃至全民政治的必要手段。在縣是這樣，在省在中央也應當這樣。在集中權力的一點上，各實驗縣都是一致的辦法。在鄒平，除在留原有的公安局外，其餘的各局都歸併爲科，縣政府在縣長下設秘書一人，另分一，二，三，四，五，五科，各科設科長一人。荷澤是將公安局也裁去了，縣府內部組織和鄒平相同。定縣是存留原有

之公安財政兩局，縣長下置祕書處，設祕書長一人，另分教育，農業，經濟，保衛，衛生，交通等六科，各科設科長一人。江甯和蘭溪也都是裁局併科，於縣長下設祕書一人，另分爲民政，財政，公安，建設，教育，土地等六科，各科設科長一人。至於縣長以下各科人員的任用，鄒平是祕書，科長，技術員，督學，由縣長遴選合格人員，呈請研究院委任，科員，事務員，由縣長委任，呈報研究院備案，荷澤縣也是這樣的辦法。定縣是局長由縣長商承研究院院長呈省府委任，祕書長由縣長商承院長委任之，呈省府備案。科長由縣長商承院長呈省府委任之，科員由縣長商承院長委任之，呈省府備案。江甯是祕書科長由縣長委任，呈省府備案。科員專門人員由縣長委任。蘭溪是祕書長科長由縣長遴選，呈由主管廳委任。這幾種辦法都是注重提高縣長的用人權，而尤以江甯縣長的用人權爲最大，他委任科長以下人員可以不呈省政府備案。

## 七 鄒平的地方會議

按照在訓政時期應當是積極的促進縣地方自治的一點說，在各實驗縣中，應當提前實行代表縣地方民意的縣參議會的辦法，實驗人民參政權的運用。但是在各實驗縣的組織規程中，除河北省縣政建設實驗區暫行辦法，曾提到實驗區之縣，應設參議會爲人民代表機關外，其餘各縣都未提到民意機關，即在定縣亦未實行。這恐怕不是內政部原來設縣政實驗區的本意。作者曾參與鄒平實驗計劃的討論，對於這一點特別注意。鄒平實驗縣組織暫行辦法中於縣政會議以外，特設有縣地方會議的規定，參加人員除縣長秘書局長科長外，各鄉理事（鄒平把區取消改設鄉理事）再加上縣黨部農會工會商會，各地方團體的代表。他的權限是議定現行縣組織法中所規定的縣政會議範圍以內重大事項，及縣政改革實驗，與縣單行規則編製各事項。這個會議就是過渡期間的民意機關。在蘭谿是把原有的二十餘個委員會都取銷了，改設一個參政委員會。

## 八 各實驗縣的地方組織

在建國大綱上規定以縣爲自治單位，將來縣的自治完成後，縣以內或以下的自治組織，只能認爲是自治的區劃，不能認爲是自治的單位，因爲自治單位是對於國家的行政關係說的。縣既然是對於中央的行政關係成爲整個的自治活動，那麼縣以內爲集中自治的力量計，就不應該再有許多的小單位，妨礙縣府行使他完全的自治權。從這一點上說，縣以下的自治是應當逐漸放大範圍，由鄉區進而至於整個的縣。現在各實驗縣在地方組織方面；雖然是自然的一部要向發展自治的路子上走，但是他的方法各有不同。在鄒平、荷澤、是要實驗他的政教合一的辦法，他把原來處於行政和自治之間的區，首先取銷了，設上一個學校來代替區的職務，（在鄒平叫作鄉學，鄉學以下有村學。鄉學相當於原來區公所的地位，村學相當於原原來鄉鎮公所的地位。在荷澤是叫作鄉農學校。）這個學校就是政教和行政與自治混合的一個機關。他取銷了區鄉鎮的辦法，但是仍然保存閭鄰的組織，在在定縣是暫時存留着區的組織，鄉鎮以下的組織仍然照舊。但是在河北省的縣政建設實驗區暫行辦法規定：「縣之各區公所改組各區政教委員會，以區長一人及區教師若干人組織之。…各鄉



鎮公所改組各鄉鎮政教委員會，以各鄉鎮正副長各一人，及鄉鎮教師若干人組織之。：」他也是要採用政教聯合的方法，暫存區的名稱而變更其作用。在江甯也是取銷原有的區長制，將全縣重新劃爲十區，每兩區或三區設一自治指導員，稟承縣長命令，指導督促自治，並廢除鄉鎮以下之閭隣改爲村里。以構成鄉之村落爲村，構成鎮之街市爲里。蘭溪則實行保甲組織。就以上各點可以看出來，在鄒平荷澤是注重政教合一而偏重於教的一方面的辦法，想以鄉學和鄉農學校，作爲過渡時間代替自治的機關。在江甯蘭溪是完全拿政治的力量，實行訓政時期指導協助人民辦理自治的權力，在定縣是折衷辦法。

## 九 各實驗縣的經費

按照部頒各省設立縣政建設實驗區辦法第十八條規定：「實驗區經費，應就地方收入款內保留百分之五十以上充之。」關於這一點，在定縣完全適用。在鄒平荷澤兩縣，二十二年度均照原有預算開支，並未增加實驗費。至二十三年始依據部頒辦法請准省政府以省

地方收入百分之三十留作兩縣經費。在蘭溪經費概由省庫支給，行政費以每月由省庫另撥特種事業費五千元。在江甯則除省稅關於教育款及農民銀行基金仍照解省庫外，其餘省地方的稅款一律留縣。經費是一切實驗計劃在物質上的必要條件，我們不敢說是經費多的縣實驗就要好一些，但是經費不足的，是有些事項不能着手實驗。這是鄒平荷澤所以於二十三年度必須請留省地方款的原因。

## 十 結論

以上把五個實驗縣在制度上的大概情形說了一說。現在的實驗縣既然都是在部頒辦法以後成立的，論理他都應當遵照中央法令所允許的範圍內去實驗，他的實驗的權力，無論如何不能超過部定辦法以上。這一點和教育或社會團體辦理鄉村的情形不同，一個縣是不能為純教育思想理論的試驗，也不能為完全獨立的政治制度的試驗。中央設立實驗縣的目的應當是為着一般的縣政的改進，不是為少數學者團體的試驗品和特殊的標本。關於這一

點，內政部曾有解釋，其中有一點說：「所謂實驗云者，係以制度與事業爲實驗，非僅選賢與能人而已。某種制度事業之推行，經過相當實驗的時期，在甲區著有成效者，即可依次推廣於乙區丙區，以及全國，而後實驗之功效始大。否則人存政舉，人亡政息，有治人而無治法，仍不脫我國古代政治家窠臼，殊非本部設置實驗區之初意」。又說：「此次設置實驗區之目的，在形成一個最低限度的標準縣，以供他縣或他省辦理縣政建設之借鏡，只須達到此種程度，實驗縣之能事已畢。並非萃全省之人力財力盡用之於此一縣，藉於裝點門面。倘一縣畸形發展，其他各縣均望塵莫及，難以取法，亦與本部主張設置實驗縣之本意不相吻合」。現在五個實驗縣中，有的偏於思想理論一方面的活動，有的人才經費較多，事業很容易流於畸形發展，似乎與內政部解釋的標準都不大相合。據作者的觀察，現在站在實驗縣一方面，應當時時顧到縣是有中央而存在，不是有特殊窒礙的事件，都要儘先去實驗中央已定的法令，不必含有奇異的意味。站在中央方面，也應當對於各實驗縣的計劃，事前隨時予以指導磋商，以期關於應當統一的法令，不至於輕易破壞。不是這樣，那

麼一個實驗縣他本身認爲成功之日，就是全國整個行政破壞之日，實驗縣愈多，人民的政治觀念就愈不能明確。這一點是留心現在縣政問題所應當特別注意的。至於在此一年餘各實驗縣工作的成績，其爲一般人所知者，在江甯蘭谿爲整理田賦，實行地稅，和增加稅收。在鄒平爲棉花運銷合作社的推廣，及改良棉種的成功。在荷澤爲自衛訓練的普遍。在定縣爲平教會教育方法與政治合流的進步。最後我借用江甯縣長梅思平先生在鄒平研究院關於五個實驗縣的講演的幾句話作個結尾（見鄉村建設四卷十二期）梅先生說：「我覺得我們實驗縣的三類，好似軍隊裏的三個哨兵，各個的方向不同，一個向東，一個向西，但彼此要有精密的聯絡才能有展進。不然大家在黑夜裏摸索，危險性非常的大。現在我們三種實驗縣的出發，一在精神方面，一在除文盲，作新民，一在用政治力量，我希望這三方面的五個實驗縣能常常通信，把自己的困難說出來向大家求解決，把自己的成功也說出來，供大家的參考，這樣才能都有成就而且事半功倍。」

# 縣政建設中的田賦問題

徐師竹

## 一 田賦在縣政上之地位

「縣爲自治之單位」，乃本黨建國大綱第十八條所規定，縣自治爲訓政最重要之建設，亦卽黨政之基礎；是故縣政修明，則國治而民安。其關係於一國之內政者，豈淺鮮哉！關於縣政建設之規劃，本黨建國大綱及第一次全國代表大會宣言中，早已籌訂周詳，毋煩贅述。惟縣政建設，固有待於政治之設施，然穩固之經濟基礎，更所切要！管子曰：「倉廩實而後知禮義，衣食足而後知榮辱。」富而後教，其意誠切！中國社會之經濟基礎，在乎農業，蓋中國以農立國，土地爲一切財富之泉源。人民所資以生產者土地，政府所資以收益者土地，國家財政收入，田賦向佔正供之大宗，與關鹽兩稅並爲國家三大財源。迨國民政府成立，以之劃作地方稅收，遂成爲省縣財政上之重要收入，一切政費，多由此出，而縣財

政仰賴爲尤甚，其與縣政關係之密切可知。又吾國農民，向佔社會組織之大多數，田賦制度之良否，直接足以影響農民之生活，間接即足以影響縣政之設施。故若謂縣政之經濟基礎，在於田賦，當不爲過。茲就其對於縣財政及農民生活之關係，分別觀察，以明吾說。

### 1. 田賦在縣財政上的考察

田賦及縣財政之關係，可分收入及支出兩方面，加以考察。茲將江蘇武進及浙江蘭谿兩縣最近數年之縣預算收入摘錄如下，以爲例證：（見設計委員會江蘇武進田賦調查報告）

#### 江蘇武進縣近七年度縣預算收入摘要

| 稅    | 目 | 民十六    | 民十七          | 民十八    | 民十九    | 民二十    | 民二十一   | 民二十二   |
|------|---|--------|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 縣    | 稅 | 150432 | 86964        | 140463 | 140463 | 125497 | 120438 | 117830 |
| 田    |   |        |              |        |        |        |        |        |
| 預算不敷 |   | 21564  | 28520        | 27003  | 27093  | 24264  | 23017  | 23857  |
| 義教款捐 |   | 61680  | 本年教育<br>預算另造 | 57570  | 57570  | 51582  | 53201  | 48121  |
| 普教款捐 |   |        |              |        |        | 51582  | 50251  | 48121  |

鹽 務 區 賬

帳

|        |        |        |        |        |        |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 地方籌補款捐 | 143914 | 143914 | 123611 | 124018 | 120301 |
| 築路款捐   | 71992  | 71992  | 64405  | 64405  | 60151  |
| 農業改良捐  |        |        | 25791  | 25125  | 24060  |

附

|      |  |  |  |  |        |
|------|--|--|--|--|--------|
| 保衛款捐 |  |  |  |  | 24060  |
| 清丈費  |  |  |  |  | 120301 |

|      |       |       |  |  |  |
|------|-------|-------|--|--|--|
| 加漕二元 | 47605 | 36127 |  |  |  |
|------|-------|-------|--|--|--|

加

|        |      |      |      |      |       |
|--------|------|------|------|------|-------|
| 加漕征收費  | 3487 |      |      |      |       |
| 滯納罰金   | 4121 | 4000 | 6500 | 6500 | 本年起解省 |
| 附稅滯納罰金 |      |      |      |      | 2001  |

地方附稅舊欠

|       |        |        |        |        |        |        |        |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 合 計   | 295889 | 106211 | 447512 | 477542 | 472042 | 457505 | 702785 |
| 契 附 稅 | 9570   | 3372   | 3000   | 3000   | 3000   | 4900   | 4900   |

契

|       |  |      |      |      |      |      |      |
|-------|--|------|------|------|------|------|------|
| 自 治 費 |  | 4784 | 3000 | 3000 | 3000 | 4800 | 4806 |
| 稅     |  |      |      |      |      |      |      |

|       |  |      |      |      |      |      |      |
|-------|--|------|------|------|------|------|------|
| 建 設 費 |  | 4734 | 3000 | 3000 | 3000 | 4800 | 4800 |
|-------|--|------|------|------|------|------|------|

| 附 |       | 中     | 資     | 投      | 加      | 27000  | 27000  | 27000  | 30000  | 30000  |
|---|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 省 | 契紙教育捐 | 2700  | 1800  | 1800   | 1800   | 1800   | 1800   | 1800   | 1800   | 1800   |
| 合 | 計     | 12970 | 12930 | 37800  | 37800  | 37800  | 37800  | 46300  | 46300  | 46300  |
| 田 | 賦加    | 契總    | 稅計    | 308157 | 119141 | 485342 | 485342 | 503842 | 503805 | 749085 |
| 全 | 年     | 臨     | 入     | 39149  | 141849 | 552950 | 655163 | 676823 | 665771 | 909329 |
| 田 | 賦     | 契     | 稅     | 83%    | 83%    | 87%    | 78%    | 75%    | 75%    | 82%    |
| 歲 | 入     | 總     | 數     | 百分比    |        |        |        |        |        |        |

觀上表，歷年田賦及契稅附加，共占地方歲入百分之七八十，民十八多至百分之八十七；而契稅附加不及田賦附加十之一，可知田賦在縣財政地位之重要。據該縣二十二年度預算書，除田賦契稅附加外，歲入在萬元以上者僅屠宰附稅，學費，房警捐三項，而學費猶非稅捐。在千元以上者僅牙帖附稅，田房租息，筵席捐，錫箔捐，鹽兩加價，旅棧捐，肉鋪冷肉捐，車捐等八項，餘則不足論矣。可見除田賦附加外，契稅附加最為重要，其次



則為屠宰稅，亦係出自農產；然與田賦附加較，則相去遠甚。

浙江蘭谿縣近五年度縣預算收入摘要

(見設計委員會浙江吳興蘭谿田賦調查報告)

| 稅     | 田 | 十八年度     | 十九年度     | 二十年度     | 二十一年度    | 二十二年度    |
|-------|---|----------|----------|----------|----------|----------|
| 地丁特捐  | 元 | 1720.00  | 16470.00 | 16470.00 | 16470.00 | 22720.69 |
| 田     |   |          |          |          |          |          |
| 抵補金特捐 |   | 1023.00  | 1023.00  | 1020.00  | 1020.00  | 852.59   |
| 自治經費  |   |          |          | 5880.00  | 5880.00  | 5958.76  |
| 職     |   |          |          |          |          |          |
| 建設經費  |   |          | 14112.00 | 54112.00 | 14112.00 | 11695.44 |
| 教育附捐  |   | 16280.00 | 17074.00 | 18556.00 | 20832.00 | 7253.44  |
| 附     |   |          |          |          |          |          |
| 治農基金  |   | 5531.00  | 4004.00  | 4704.00  | 4704.00  | 3910.92  |
| 加     |   |          |          |          | 7223.00  | 7223.11  |
| 保衛經費  |   |          |          |          | 1400.903 |          |

|             |          |          |          |           |            |          |
|-------------|----------|----------|----------|-----------|------------|----------|
| 田 畝 捐 計     | 40036.00 | 53383.00 | 60742.00 | 71702.013 | 152532.139 | 9291.209 |
| 田 賦 征 收 費   | 7557.00  | 7538.00  | 7538.00  | 7538.00   | 6040.64    |          |
| 征 收         |          |          |          |           |            |          |
| 建設特捐公費      | 235.00   | 285.00   | 235.00   | 235.00    | 194.15     |          |
| 建設附捐公費      | 36.00    | 37.00    | 37.00    | 37.00     | 35.96      |          |
| 軍 事 特 捐 收   |          |          |          |           | 11.00      |          |
| 縣稅特種各費      | 2201.00  | 216.00   | 2196.00  | 2193.00   |            |          |
| 公 費         |          |          |          |           |            |          |
| 田 畝 捐 公 費   |          |          |          |           | 1975.50    |          |
| 保衛經費征收公費    |          |          |          |           | 78.05      | 402.26   |
| 費           |          |          |          |           |            |          |
| 土 地 事 業 費 計 | 10029.00 | 9956.00  | 10006.00 | 10006.05  | 8848.51    |          |
| 合 計         |          |          |          |           |            |          |
| 契 紙 費       | 299.00   | 200.00   | 200.00   | 200.00    | 255.00     |          |
| 契 稅 征 收 費   | 261.40   | 340.00   | 320.00   | 320.90    | 450.00     |          |

縣政規畫中區田賦區圖

| 稅         | 置         | 產         | 捐         | 加          | 公          | 產 | 捐 | 計 | 以上三項總計 | 全年歲入經臨總計 | 田賦附加占百分數 | 征收費所占百分數 | 契稅附加占百分數 | 三項合計所占百分數 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|---|---|---|--------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| 驗契地方教育費   | 85.59     | 20.00     | 10.00     | 10.00      | 1.20       |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 推收手數料費    | 500.00    | 500.00    | 500.00    | 500.00     | 500.00     |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 附         |           |           |           |            |            |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 置         | 100.00    | 700.00    | 3200.00   | 3200.00    | 4258.92    |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 加         |           |           |           |            |            |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 公         | 20.00     | 14.00     | 64.00     | 64.00      |            |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 產         | 1639.99   | 1774.00   | 4294.00   | 4294.00    | 5465.10    |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 捐         | 51734.99  | 65153.00  | 70042.00  | 86092.063  | 168845.769 |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 計         | 111323.89 | 141217.00 | 161103.00 | 176329.613 | 320643.769 |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 全年歲入經臨總計  |           |           |           |            |            |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 田賦附加占百分數  | 35.96%    | 37.0%     | 37.70%    | 40.66%     | 47.51%     |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 征收費所占百分數  | 9.01%     | 7.03%     | 6.21%     | 5.73%      | 2.76%      |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 契稅附加占百分數  | 1.50%     | .26%      | 2.17%     | 2.44%      | 1.70%      |   |   |   |        |          |          |          |          |           |
| 三項合計所占百分數 | 46.47%    | 46.14%    | 46.38%    | 48.83%     | 5.03%      |   |   |   |        |          |          |          |          |           |

觀右表，歷年田賦附加，征收費及契稅附加三項合計，約占歲入總額之半。雖不若武進所占之百分數，然其在財政上之地位，固亦重要也。江浙兩省，田賦素重，似不能以概其餘各省，然而其他省分之田賦附加稅，則較之江浙為多，其於縣財政地位上之重要，自

不待言。

在縣財政的收入方面，田賦既占如此重要地位，則其影響於支出者，自亦重要。按今日各縣之歲出，大率以教育及公安經費爲最鉅。公安經費，大多取給於雜捐，而教育經費，幾全仰賴於田賦。江蘇武進之教育經費，歲出三十五萬餘元，在廿一年度約占歲出總額之百分之五十三強，廿二年度亦佔百分之四十左右。浙江吳興之教育經費，歲出八萬一千餘元，其中六萬三千餘元，係由縣特捐四成教育及地丁抵補金附捐三項收入，占其全收入總額百分之七八強。故在歲出方面加以觀察，卽此教育經費一端，已與田賦形成不可分離之關係，足以說明其重要性矣。

## 2. 田賦與農民生活的關係

『民爲邦本』，一縣自治之基礎，端賴於其組成之各個分子。欲求縣政修明，地方自治推行有效，則培養一般民衆，使成健全公民，俾知負起自治責任，實爲迫切之圖。中國人民，據專家之估計，農民約占百分之八十左右，以各縣論，當亦不出此數。是則培養健

全公民，在於農民，自無疑義。中國農民生活，至於今日，已窘困至於極點，內則天災人禍之頻仍，外則帝國主義之侵掠，農村破產之聲浪，早已盛囂塵上，農民之顛沛流離，殊非一般城市居民所能想像。近來關於各地農村困苦寫真，充斥於報章雜誌，讀者當能見及，毋容瑣述。吾人茲應注意者，即農民生活既已陷於不安定之狀態，謀生且不暇，安有餘閒負自治之責，縣政之修明何待？農村破產，其因種種，故救濟農村破產之方，及改善農民生活之策，亦因而各異。茲僅就田賦方面以說明其對於農民生活之影響，其他非本文範圍所及，暫不討論。

賦重病民，古有明訓，今日田賦混亂，附加苛繁，蓋自厘金裁撤以後，地方收入，惟田賦是賴，而地方競尙建設，不得不於土地增加其稅額，以裕收入。以致近年田賦增加速率，更屬驚人。中國田賦稅率，本已太高，在馮節之中國田賦研究中謂：「浙江每畝一元三角，江蘇每畝一元三角七分，河南每畝約三元，奉天每畝約三元七角，最重者民十六年直隸南部各縣每畝竟多至二十六元」。大概在江蘇無錫東鄉，農田每畝收入平均約為二十

二元，納田賦二元半，田賦已占總收入百分之十一。四川、山西、河南、奉天等處，至少是百分之十四。廣東東江與福建興化一帶，則更高過之。至於內戰區域每畝田賦總計在二十元以上者，所納田賦，常超越其農產的總收入。以上所述，猶僅民十六七以前之現象，至於最近數年，則田賦增加的速率，較前更甚！據二十年四月蘇政月刊十一期所載，江蘇儀徵忙銀正稅每兩僅徵一元五角，而各種附稅每兩合徵至九元〇六分之多，超過正稅至六倍；漕糧正稅每石徵三元，而各種附稅，合計至六元五角之多，亦增加二倍有餘。其他省份如湖南、河南、山東各縣，附稅亦多超過正稅六七倍。更據十九年二月十二日湖南民國日報載，「湖南各縣的田賦附加，超過正稅三十倍者有之，二十倍者有之，十倍則普通皆是。」（見李如漢：中國田賦高度的新估計，載地政月刊一卷三期）田賦之重，已為不可諱之事實。其影響所及，不僅剝奪農民的生產利潤，抑且掠奪農民的生產資本，生產工具，甚至生活資料，而農民因生活之艱難，農產物價格之跌落，即此高額之賦稅，亦有不能負擔之趨勢，則同時又將影響及於縣財政之收入矣。下表所示，即表明田賦與農民耕地收入

之關係，讀者當更能一目了然。

浙江蘭谿縣每畝收益表：（見設計委員會蘭谿田賦調查報告）

| 等則 | 收   |      |      | 支    |     |      |
|----|-----|------|------|------|-----|------|
| 上田 | 穀   | 三担   | 9.0元 | 種子   |     | .6元  |
|    | 稻 桿 | 450斤 | 2.0  | 肥料   |     | 3.0  |
|    | 麥   | 七斗   | .5   | 工 食  | 22工 | 7.3  |
|    | 麥 桿 | 270斤 | 1.8  | 役 畜  |     | .8   |
| 中田 | 共 計 |      | 16.3 | 共 計  |     | 11.7 |
| 中田 | 穀   | 2石5斗 | 7.5  | 種子   |     | .6   |
|    | 稻 桿 | 370斤 | 1.8  | 肥料   |     | 2.0  |
|    | 麥   | 六斗   | 3.0  | 工 食  | 22工 | 7.3  |
|    | 麥 桿 | 22斤  | 1.0  | 役 畜  |     | .6   |
| 下田 | 共 計 |      | 13.8 | 共 計  |     | 10.5 |
| 下田 | 稻   | 二石   | 6.0  | 種子肥料 |     | 2.6  |
|    | 稻 桿 | 300斤 | 1.7  | 工 食  | 20工 | 6.0  |
|    | 荳   | 五斗   | 3.6  | 役 畜  |     | .6   |
|    | 共 計 |      | 11.3 | 共 計  |     | 9.2  |
| 上地 | 麥   | 八斗   | 4.0  | 種子肥料 |     | 2.5  |
|    | 麥 桿 | 300斤 | 12.0 | 工 食  | 18工 | 5.4  |
|    | 荳   | 七斗   | 5.0  | 役 畜  |     | .6   |
|    | 共 計 |      | 1.0  | 共 計  |     | 8.0  |
| 中地 | 麥   | 七斗   | 3.5  | 種子肥料 |     | 2.5  |
|    | 麥 桿 | 270斤 | 1.8  | 工 食  | 1工  | 5.4  |
|    | 荳   | 六斗   | 4.3  | 役 畜  |     | .6   |
|    | 共 計 |      | 9.6  | 共 計  |     | 8.0  |
| 下地 | 雜 作 |      | 2.0  | 種子肥料 | }   | 3.0  |
|    | 蔬 菜 |      | 3.0  | 工食役畜 |     |      |
|    | 共 計 |      | 5.0  | 共 計  |     | 3.0  |
| 竹山 |     |      | 6.0  |      |     | 3.0  |
| 葉山 |     |      | 4.0  |      |     | 2.0  |
| 雜山 |     |      | 2.0  |      |     | .6   |
| 魚塘 |     |      | .20  |      |     | .3   |

蘭谿每畝贏利表：（同前）

| 等則 | 元     | 支     | 元    | 贏利   | 元      | 每畝稅率 | 元 | 畝稅占贏利之百分數 |
|----|-------|-------|------|------|--------|------|---|-----------|
| 上田 | 16.30 | 11.70 | 4.00 | .137 | 11.67% |      |   |           |
| 中田 | 13.80 | 10.50 | 3.30 | .537 | 19.44% |      |   |           |
| 下田 | 11.30 | 9.20  | 2.10 | .537 | 25.57% |      |   |           |
| 上地 | 11.00 | 8.50  | 2.0  | .102 | 4.92%  |      |   |           |
| 中地 | 9.60  | 8.50  | 1.10 | .108 | 9.82%  |      |   |           |
| 下地 | 5.00  | 3.00  | 2.00 | .086 | 4.30%  |      |   |           |
| 竹山 | 6.00  | 3.00  | 3.00 | .034 | 1.13%  |      |   |           |
| 菜山 | 4.00  | 2.00  | 2.00 | .034 | 1.70%  |      |   |           |
| 雞山 | 2.00  | .60   | 1.40 | .034 | 2.43%  |      |   |           |
| 魚塘 | 2.00  | .30   | 1.70 | .024 | 1.41%  |      |   |           |

觀右表畝稅與贏利之比率，較之重稅地方，尚不為高。然此常隨物價變遷而轉移。且據調查，一戶共有田地不及五畝者約占農戶總數十之四，五畝以上而不及十畝者，約占十之三。即以十畝計，終年贏利不過四十六元，下焉者不及半數，農家生活之苦無待言，是則欲其如期踴躍納稅，實屬難能。



以江蘇論，武進南通二縣之農家收入，其不足維持其生活，負擔高額の田賦，其情況亦同。

南通主要農作每千畝收益表：

(見設計委員會南通田賦調查報告)

| 棉        | 田    | 豆       | 田    | 稻    | 田    |
|----------|------|---------|------|------|------|
| 籽棉三担     | 40元  | 豆三石     | 18元  | 稻12担 | 30元  |
| 棉桿十担     | 6    | 豆桿五担    | 3    | 稻草廿担 | 10   |
| 收麥三石     | 13   | 麥       | 13   | 麥    | 13   |
| 麥桿四担     | 2    | 麥桿      | 2    | 麥桿   | 2    |
| 共計       | 61   |         | 33   |      | 55   |
| 種子       | 2    | 種子      | 2    | 種子   | 2    |
| 肥料       | 15   | 肥料      | 2    | 肥料   | 12   |
| 支人工(六十工) | 25   | 人工(五十工) | 16   | 人工   | 22   |
| 役畜       | 4    | 役畜      | 4    | 役畜   | 4    |
|          |      |         |      | 打水   | 5    |
| 共計       | 46   |         | 24   |      | 45   |
| 淨利每畝     | 15元  |         | 12元  |      | 10元  |
| 淨利       | 3.75 |         | 3.00 |      | 2.50 |

觀上表每畝淨利二元五角至三元七角五分，以畝納田賦一元左右計之，約占十之三四，其重可知。南通農家平均每戶約種田二三十畝，種稻大都者爲自耕農，贏利二三十元，納稅約去三分之一，特此以謀一家生計，其何能足。更就武進每畝收益論之，大抵中等田一畝，年可產麥六七斗，約值三元，稻三石，約值九元，稿桿十担，約值五元，合計十七元。生產成本則每畝人工二十日，共計八元，種子一元，肥料三元，役畜三元，機器打水一元，已需十五元之譜，所贏不過二元，納田賦一元二角，僅餘八角，平均每家種田以十五畝計，贏利十二元，以應仰事俯蓄婚喪疾病之需，其何能足，穀賤稅重，民困已極矣。

江浙向種富庶之區，農民之生活已如是貧困。高額田賦，實有不能負擔之趨勢。若就中國中部關中及西部四川觀察，則其情況更不可勝言。預徵田賦與攤派款項，更屬司空見慣。田賦每年抽徵多至五六次，農民爲支付此種田稅苛捐起見，不得不被迫而向高利貸者乞憐。「在關中年成最好的時期，一畝收入，可值二十元，在荒年則一畝不過十元或五元，而田賦正稅每畝三角至七角，附捐每畝一元至一元五角，依然未減，雜派尙不在內」。

又如：「漢中的貧農儘管將收穫盡數出賣，所得的進款還不夠抵作稅捐。褒城，南鄭，石泉一帶的水田，一年雖然可收兩熟，收入總數每畝不過五元。今年新稻每担只值洋七八角，田賦正稅的負擔，普通每畝倒有二元，雜派和兵差每畝還要攤到四五元或七八元不等。一般農民斷無力可以長久地支持這虧本的事業。他們最初出售土地，再則變賣什物，繼又典質房屋，無非爲應付稅捐以苟延殘喘。隨後田地無人過問，舉地贈人且無人敢要，房屋什物又無人肯買，只得棄地不耕，賣兒鬻女以作逃亡的費用」。（馮和法：中國農村經濟研究資料）

四川夙稱天富之區，然因近年戰亂不息，軍隊增加，餉糈所資，悉歸著於土地，故田賦附加之繁重，實爲各省之冠。其中又以糧稅及鴉片稅爲主，其他苛雜名目，更多不勝計。以川東忠縣言，農民每年（民十九——二十）負擔田稅及田稅附加，多至二五〇元，其高度實足駭人聽聞。抑又甚者，爲田賦之預徵，徵過一二十年者有之，農民之生活，焉得不困。茲將四川各縣田賦預徵概況列表如下：

| 縣名 | 開征時日  | 征稅年份 | 縣名 | 開征時日 | 征稅年份 |
|----|-------|------|----|------|------|
| 南充 | 二十年七月 | 三十九年 | 營山 | 八月   | 四十三年 |
| 隆昌 | 七月    | 三十九年 | 隆昌 | 八月   | 四十年  |
| 潼南 | 七月    | 四十二年 | 隆昌 | 九月   | 四十一年 |
| 岳池 | 七月    | 三十九年 | 潼南 | 九月   | 四十三年 |
| 資中 | 八月    | 四十年  | 安兵 | 九月   | 四十三年 |
| 遂寧 | 八月    | 三十九年 |    |      |      |

(見馮著中國農村經濟研究資料)

田賦之影響於農民生活，概如上述。綜括之，稅率之太重，預徵之不常，附稅之繁雜三者而已。欲待改善農民生活使能從事於政治之活動，則田賦問題，允先整理。

## 二 田賦現狀概觀

田賦之重要，既如上述，茲試一按今日各地田賦現狀，則其影響及於縣財政收入及農民生活方面，兩俱未當。言財政收入則實收短少，欠額孔多；言農民生活則稅額過高負擔太重。此種田賦制度之畸形狀態，對於縣政之前途，關係殊切。故推究其因，然後對症下

藥，實訓政時期之要著。各地田賦制度之混亂，各有其不同之點，約言之，不外稅制，地籍，徵收三方面，用特分別畧述之：

### (一) 說制

(甲)稅目之繁重——吾國財政制度，向行類似之土地單一稅制，一切收入，幾悉賴土地。迨收入不足，則更增列其他稅目，附加於田賦而行徵收，故田賦之稅率獨重，附加之名目特多。總理所訂之百一地價稅限制，早已超過。據實業部中央農業實驗所的統計，可知各省田賦佔地價的百分率，恆在一與七之間，且近年更有增加之趨勢。推究其因，一方面實由於地價的跌落，一方面則由於田賦的增加。茲將該表摘錄如下：

| 省  | 年   | 水田田賦 | 平原旱地<br>田賦 | 山坡旱地<br>田賦 | 報告縣數 |
|----|-----|------|------------|------------|------|
| 江蘇 | 元年  | 一、三七 | 一、五七       | 二、〇〇       | 四三   |
|    | 二十  | 一、三〇 | 一、五二       | 一、九五       |      |
|    | 二十一 | 一、八九 | 一、七七       | 二、四九       |      |
|    | 二十二 | 三、一一 | 二、四〇       | 三、一三       |      |

| 江西 | 元年  | 二、二一 | 一、八八 | 二、四八 | 二二 |
|----|-----|------|------|------|----|
|    | 二十  | 三、五三 | 三、二三 | 三、七六 |    |
|    | 二十一 | 三、九三 | 四、〇六 | 四、九九 |    |
|    | 二十二 | 四、八八 | 四、五七 | 六、六二 |    |

(註：以各年份之地價爲一〇〇)

若再就田賦正稅及附稅比較，則主僕倒置，更爲顯然！

### 田賦附稅對正稅的比率 (正稅爲一〇〇)

| 省別 | 最低比率   | 最高比率    | 備考         |
|----|--------|---------|------------|
| 江蘇 | 一一九、六九 | 二六〇三、四五 |            |
| 浙江 | 一三四、二  | 三八四、九   |            |
| 安徽 | 四八、一   | 二八七、二   | 大多數在一倍以上   |
| 江西 | 二七、〇   | 九五八、〇   | 大多數在一倍以上   |
| 湖南 | 二四、〇   | 一二八〇、四  | 一倍以下者僅五縣   |
| 湖北 | 九、二    | 八六〇〇、〇  | 一倍以下者僅六分之一 |

縣政建設中的田賦問題

河南 一五、七

一〇一九、四

一倍以下者僅六分之一

(農村復興委員會會報十二號)

田賦之繁重，在上列二表中常能看出，所以然者，田賦附加之徵收，省政府固有權力，縣政府尤有權力，法令中雖規定縣政府增添附加稅，必經省政府核准，然事實上未經核准，擅自徵收者甚多，此其一。附加標準，通常每照正稅銀額每兩或每元徵收若干，然各省大都按畝徵收，甚至有按糧戶徵收者，標準分歧，苛擾定多，此其二。凡國家地方主要稅收，必須有固定徵額，則納稅者得有準備；田賦附加，適與此反，臨時增添，納稅者深感臨時徵派之苦，此其三。因此田賦之稅率，形成驚人的高度。地主方面，以收入不多，穀價又廉，而納稅又不可免於是多將地價降低出售。佃農方面，雖不直接負擔納稅之義務，但實際上地主常以之轉嫁於佃農，在收取地租中收回之。故今日田賦之病民，已成不可諱言之事實。

(乙)科則之不均——各省田畝科則，太不均一。而各縣間相差亦太甚。夫田有美惡則

賦有高下，宜也。然未有高下繁雜如今日之甚者。以江蘇論，吳縣多至一四〇則，而興化僅二則。江甯縣每畝正稅自〇四二二元至二六四七元，其間相差尙不甚懸殊。至南通縣則每畝正稅由〇〇五四元至一〇一八二四元，則高下太甚矣。若細按其內容，非有特殊之差異，田賦立名，徒滋混淆而已。緣今日各地田賦科則，悉沿自前明，當定則之初，視田之優劣別爲三等九則，嗣後年久變遷，向之膏腴者，或現成瘠薄；昔之爲山蕩者，或今爲田地，地質變更而科則不改，遂形成今日不均不實之弊。更有并科則之意義而不解者，如江蘇南通之「海灶無鞭田」是。（海灶無鞭者，歸併海門鄉中民田也。海門昔曾一度併入南通，其場田賦額，攤入於未場田徵收，故名）此種科則不均現象，使人民納稅負擔，太不均平，亟應整理。蘇省府已於二十年二十一年陸續將各縣田賦科則重行釐定，改爲三等九則，悉廢舊稱，惟僅將舊則歸併，於徵收上固便，於人民之負擔上，則仍無關係也。

## （二）地籍



(甲)舊籍之失據——地籍乃徵稅之憑證，地籍失據，則礙及稅收，而飛灑詭寄之弊，於焉而生。今日各地所據以收稅者，厥惟魚鱗圖冊及黃冊；惟該二項冊藉，創自前明，年代久遠，洎乎紅羊之劫，散亡殆盡。實則即使尙存，亦因人事之變遷，土地之移轉，不足盡以爲據。惟尙足據以整理，今則一惟胥吏之上下其手，無從稽核矣。

(乙)畝法之不齊——土地之計算單位爲畝，按大清會典所載畝法，爲六十方丈，合二百四十方步。(營造冊制)惟各地情形，並不劃一。如湖南省稱若干斗，若干擔，東三省稱若干晌；雲南省稱若干雙。卽一省一縣之內，其畝法之大小，亦至不齊，而有大畝小畝之稱。據陳翰笙氏在江蘇無錫實地調查之結果，謂該縣田畝之大小，大者有達小者之二倍者。究其不齊原因，蓋由於昔日量地時所用弓尺之不正確，及圖正量地時舞弊所致。其影響所及，不特田賦之負擔不均，卽欲假以計算一地之耕地面積，亦屬難能。

### (三) 徵收

田賦積弊，徵收制度佔其大半，關於田賦之整理，從稅制入手，最不易行，蓋必須呈

經中央政府之核准。地籍方面，固可用清丈登記方法，澈底清理，但爲時較久，需費較多，亦未可猝辦，惟徵收制度，改革最便，倘能確切革新，則田賦積弊，已去大半，財政之收入，定必較旺於前。徵收弊竇孔多，茲擇要述之。

(甲)制度之失當——各縣徵收制度，大率由上而下，(行義圖制地方爲例外。)縣設糧櫃，(今稱田賦徵收處)四鄉酌設分櫃，一切造串，催徵，收解，稽核之責，悉以委之糧櫃中人，政府但司追比，不加問。其失當之處，約有五點：(一)地籍散佚，戶戶不實。因戶戶不實，故真實糧戶，無從追查，而土地之坐落，又無可稽攷，祇得坐聽宕欠，各縣民欠之多，蓋緣於此。(二)徵收所用串票簿籍，太爲草率，既無一定之標準，又缺完密之制度，吏役得從中作弊，稽核爲難。(三)稽核之制，形同虛設。盤查糧串，得悉實徵多少，本屬良法。事實上則因種種之積弊，亦無從盤查。例如江蘇南通總盤串時，仍由糧櫃人員自爲之，其中利弊不言知。其他各縣雖間有由地方公正人員與各機關自動組織盤串委員會實際盤查者，但多數人員，俱非諳練者，且一縣之串票太多，故盤查耗時甚久，糧櫃

人員可以從中作梗或補救，結果鮮有完滿者。(四)徵收組織之不完密。各縣現行徵收制度，經徵與收稅混而爲一，使中間的利益，容易獲得。如能分立，其弊可減。(五)經徵人員之薪給太少，易啓其作僞之心。普通徵收主任，月薪不過四五十元，櫃書冊書祇十餘元，糧差更爲無給職，自養既不足，而又日與鉅金爲伍，欲其不生貪污之意，豈可得哉。

(乙)人事之侵匿——田賦徵收積弊，制度本身以外，惟吏役之侵漁，及人民之抗匿爲最。徵冊編造，悉假手於冊書，飛灑詭寄，卽由於此，此冊書之弊也。徵起田賦，匿不報解，移挪生息，盡入私囊。人民投櫃完納，折算之際，額外浮收。印就串票，預留地步，以行其穿靴，戴帽，捲尾之手段，此糧櫃人員之弊也。拋掣串票，赴鄉催徵，或已收到者，措串不給糧戶，對上冒稱民欠，私自挪用；或串同大戶，共行宕欠；更或借端敲詐，需索差費，此催徵吏警之弊也。至於人民之抗匿，則爲已墾之地，不行升科，買賣移轉，不行推收；於是有田無糧，有糧無田，田多糧少，田少糧多之糾紛，比比皆是。地方紳士，藉其社會上特殊之權勢抗不納糧；公堂廟祠學田公產，又往往強不納賦。奸民強佔絕戶

土地，因得匿賦，刁民將已產寄存各戶，或化整爲零，使公家無從查擠。種種弊端，不一而足。甚有縣長財政局長與櫃書通同貪污者，其情更不堪問。國家稅收之短絀，半由於此。

上述三端，不過其瑩瑩大者，而各縣之田賦，混亂已至於此。直接使財政收入，無形減折；間接則使人民負擔，日益加重。際茲訓政時期，縣政建設，百端待舉，田賦整頓，豈容再緩！江蘇之江甯自治實驗縣及浙江之蘭谿實驗縣，業已分別大加整頓，成效卓著，殊堪爲式。

### 三 田賦之整頓

田賦在縣政上之重要既如彼，而其現行制度之紊亂又如此；澈底改革，實訓政時期縣政之一大建設。改革之道，首在整理地籍。地籍完備，庶幾田畝之坐落明，人民之產權分，徵稅有據，弊末由生。更就徵收制度加以清釐，則財政收入，定能裕如。於是減輕田賦

，廢除苛雜，農民之生活，亦得稍蘇其困。縣政之經濟基礎，既告穩固，則推行地方自治，從事建設事業，當前之問題，迎刃而解矣。

### (一) 整理地籍

整理地籍之法不一，治本非清丈不爲功；而清丈費鉅事艱，非可猝辦，於是治標之法尙焉。浙江省及江甯縣先後辦理之土地陳報，江蘇省最近施行之土地查報，及浙江蘭谿實驗縣之查編坵地圖冊等均屬之。其目的在於查擠隱匿，俾增財政收入。試行結果，浙江完全失敗，歷時一年有餘，耗財二百餘萬，而結果所成之土地陳報圖冊，閉置而無所用。反觀江甯實驗縣，辦理未及兩月，陳報即已結束，結果歷年田賦實收祇三四成者，今能徵起八成以上，可謂辦理之成功。推原其故，浙省辦理土地陳報，事屬草創，人才未備，經驗不足，未經試行有效，輒欲推之全省；鄉鎮職員，藉詞推諉，不願負責，人民則因心懷疑懼，或不明填報方法或無從填報，或格於陳報取費之太多，相率觀望不前。政府則限期促迫，催提嚴急，於是人民多草率填報，甚或向壁杜造，因此結果不足憑。且陳報單無承糧

戶名，不能據以徵賦，整理田賦云何哉？江甯縣權大而人才齊，民衆信仰，範圍狹小，故推行易而有效。且定限內陳報，不取分文，民更樂爲。而陳報兼及承糧戶名，得據以造冊徵稅，在財政收入上論，確有相當成功，至云減輕不平負擔，解決業佃糾紛等等，則尤須有待於正式清丈也。江蘇省鎮江等四縣現行之土地查報，與土地陳報相似，更較江甯縣之辦法簡單而切實。報據載宜興縣查報結果，成績良好，計溢出各則田三萬餘畝，年可增徵田賦稅銀三萬餘元，較之江甯縣，其成績亦不多讓。至於浙江之蘭谿實驗縣，因該縣原有魚鱗圖冊，雖年久散佚，但尚有附冊一部，散由冊書保存，故其整理辦法，可從補造魚鱗圖冊及坵地歸戶冊入手。且事先設計周密，臨時辦理認真，故化費少而成績尙佳，於財政收入方面，得有相當成就。

綜合以上各地試行整理地籍之結果，吾人可以得一結論，卽：

第一、整理田賦，宜先整理地籍，惟治本之清丈，實非一時縣財力所能負擔。地方自治，雖必須在一縣土地測量完竣之後，但因事制宜，用治標之土地陳報，

查報或對編徵糧底冊，以求糧戶真實姓名住址及其田額糧額，爲田賦之初步整理，先裕稅收，最爲適宜。

第二、辦理陳報查報等法，宜力求簡明，俾收實效。蓋詳則手續繁而不易集事，需費多而有擾於民，徒事繁瑣，欲兼收清丈之功，必至得不償失，浙江之土地陳報，可爲前車之鑒。

第三、辦理之初，設計務必周密，而努力宣傳，使民衆明瞭土地陳報之意義及利益，更爲重要。至於辦理人員之認真從事，不苟且，不貪利，則黨治下之公務人員所應備，無待深言。

陳報手續辦竣，然後確立推收及驗契制度，使土地之買賣移轉，無從隱匿。田賦之初步整理，倘能循此以行，定能奏功。詳細辦法，則上述已行各縣所定之章則及辦理經過，足資參攷，各縣可斟酌當地情形，慎密籌劃之。

## (二) 改革徵收

徵收積弊，前節已詳悉論列，改革之方，首在便民經濟而收效者。今歲五月全國財政會議之改革徵收制度議決案，洵爲目前救弊之良藥。茲再參酌其他，妄擬一改革方案於后

甲、改組征收機關——各縣田賦征收機關，向設糧櫃，包辦一切，經征及收稅，混而爲一，因之縣長財政局長不得不假以辭色，許與便宜，使其多方張羅，以裕稅課，馴致大權旁落，收數之旺否，悉操之於此輩。爲今之計，惟有將經征機關與收稅機關，分立爲二，糧櫃吏役，但司造申催征之責，稅款收解，不經其手，侵吞挪移浮收之弊，方可革除。或行義圖之制，責成各圖人民自動組織訂立圖規，推舉殷實人戶，輪流充當值年員，盡催收該圖內各戶錢糧之義務，躉繳稅款。人民方面，既利完納，又無糧差騷擾之弊。政府方面，可除糧櫃征收積弊，兼省征收費用，並易於查擠隱匿，收數不虞短少。辦理得當，洵屬良法。江蘇武進之義圖制，足資效式。



乙、整頓征收人員——征收人員，薪給菲薄，易啓舞弊之心，應酌量提高待遇，以安其心。對於已往侵蝕朦混之經征員書吏役，則應嚴行懲辦，毋再存留。其他吏役，亦應分別甄別考核，不肖者斥革，勤廉者留用。夫如是而後侵漁之惡習，或可稍殺。

丙、嚴定稽核制度——今日各縣征收田賦機關，雖有日報旬報月報之例，然皆官樣文章，往往無從稽核。此後當應用新式簿記，嚴訂稽核章則，每日校核串票及收數，是否相符。更定每旬或每月，實行盤串，已征實欠之數，可以明晰。

丁、改良串票冊籍——舊式易知由單串票冊籍，紙質粗劣，易於破裂，而所載事項，更含混不清。今惟使其簡明劃一，一方面使納稅人民，便於認識，且免穿靴戴帽之弊。一方面使便於查驗，即將來縣府徵冊失落，一驗串票，即能查獲。

田賦徵收積弊，倘能準上述四項，逐一改革，不難去除淨盡，稅款偷漏移挪之途既塞，徵收自能日旺也。

### (三) 裁減稅目

今日田賦稅率之高，附加之雜，已至極點，減低稅率，裁汰苛雜，使農民負擔減輕，生活稍裕，俾得致力於農事之改革，早為不易之論。惟目前中國各省縣地方財政，幾全賴田賦以支持，空言減賦，而無所抵補，必使地方財政，陷於絕境。故必須先將田賦加以整理，即以整理以後之田賦溢額，用作減輕田賦，裁汰附加之抵補，庶幾地方財政，不受影響。今歲全國財政會議，早已議決廢除苛捐雜稅，國府亦早明令通行，然而苛雜之裁汰固少，田賦附加更未一刪者，蓋亦為此。誠能將上述兩項改革田賦方案，切實做到，則苛雜附加，自能逐步裁廢，田賦稅率，亦可減至百一地價之限度。否則，命令雖行，實效難現，卽有遵從，亦不過改頭換面，無裨於實政也。

### (四) 籌辦清丈

清丈土地，為整理田賦之根本要圖，歷來言田賦改革者，莫不皆然。上述土地陳報查

報及編造坵地圖冊，並改良徵收制度，僅爲目前於無辦法中求一改革之途徑而已，根本問題固仍在於清丈也。故於初步整理成功之後，稅收既旺，經費有着，即應及時以圖此基本大計。購備機器，訓練人才，由大三角而小三角而圖根而碎部，按步測量，以底於成。一俟清丈完竣，不特田賦上種種問題，均能迎刃而解，一切積弊，悉能剷除淨盡；即如全縣戶口調查，修築道路，以及其他一般行政，均有莫大之裨益，其於縣自治前途，關係至鉅，洵縣政之百年大計也。

### (五) 實施地價稅制

總理之平均地權遺訓，在於照價抽稅，不逾百一限度。地價一經估定，其從因地方公事業之發達及社會進化之結果而增漲者，復課以增值稅，並採用累進課稅之法，以抑制大地主之畸形發展，而免中小農民經濟之偏枯。惟此方策，必以土地測量完竣爲前提。故在清丈以後，即當估定地價，釐訂稅則，廢除昔日等級課稅法之舊制，悉依地價爲課稅之標準，以值百抽一爲原則，編訂地價稅冊，改良徵收手續，積極施行此新穎完善之租稅政策，

夫然後而人民之負擔公平，土地之投機可弭，平均地權，其在於茲。

## 四 結論

訓政時期，六載於茲，縣政建設，百端待舉，田賦之整理，滌除積弊，充裕稅收，以爲一切行政建設之基礎，乃當前之急務。惟田賦之積弊，爲時已久，整理時之阻力必大。故全國各縣官吏，應下最大決心，力求改革，辦事務求實際，勿存僥倖之心。誠能一縣如此，縣縣皆然，而後縣政之經濟基礎可穩，地方自治之目的可期。國基鞏固，一切國防建設事業，亦得加緊進行，整個民族之復興，蓋亦有賴於此類實際事業改革運動之澈底成功也。

二十三年十二月十日於中央政校

# 關於縣自治的幾個根本問題

范師任

## 要目

- (一) 導言
- (二) 推行縣自治的客觀條件——環境問題
- (三) 推行縣自治的主觀條件——人才問題
- (四) 推行縣自治應有的步驟——程序問題
- (五) 推行縣自治應有的策畧——技巧問題
- (六) 結論

## 一 導言

地方自治，在現在，可以說是最重要而最迫切的工作了。

建國大綱第五條規定，建設之程序分爲三期：一曰軍政時期；二曰訓政時期；三曰憲政時期。第七條規定，凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。第八條規定，在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，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，始成爲一完全自治之縣。本黨自十五年出師北伐，前後爲期凡達十載。北伐完成，全國統一，亦已七載於茲。第三次全國代表大會曾於十八年三月廿三日議決通過確定地方自治之方畧及程序以立政治建設之基礎一案，其要點爲：

(一) 確定縣爲自治單位，努力扶植民治，不阻礙其發展。

(二) 制定地方自治法規，定其強行部分，使地方自治體成爲經濟政治的組織體，以達到真正民權民生之目的。

(三)由國民政府選派曾經訓練考試及格之人員(限於黨員)，到各縣協助人民籌備自治。

(四)地方自治之籌備，宜逐漸推行，不宜一時並舉。以自治條件之成就，選舉完畢，為籌備自治之終期。

同年六月十五日，第三屆中央執行委員會第二次全體會議議決通過完成縣自治案，而於民國十九年依照縣組織法完成縣組織；同時，訓政人員初期訓練完畢。二十一年底以前，初期調查戶口，清丈土地完畢。二十二年度，各地籌備自治機關完全設立。二十三年底以前完成縣自治。其實施方案由行政院切實制定。旋內政部擬具訓政時期完成縣自治實施方案，該部主管事務分年進程序表，提經中央政治會議第二百零七次會議通過。

同年五月，立法院通過縣組織法，九月通過縣組織法施行法，區自治施行法，鄉鎮自治施行法，十九年七月通過鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法，二十一年六月通過縣參議會組織法，七月通過縣參議員選舉法，以上各項自治法規，均經呈由國民政府公布。

由上所述，可知地方自治不僅在總理遺教中定爲訓政時期最主要的中心工作，卽自第三次全國代表大會以迄現在，歷次的中央重要會議，亦無一不以推行地方自治爲討論之中心。內政部對於完成縣自治所規定之進程序年表，不爲不周；國民政府對於推行地方自治所頒布之各種法令規章，不爲不備；但事實上，中央規定完成縣自治之期限縱將成爲過去，而迄今全國一千九百餘縣中，欲求一達到建國大綱中所規定之自治程度，而成爲一完全自治之縣者，蓋亦不可得。

建國大綱第十六條規定，凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。第二十三條規定，全國有過半數省分達至憲政開始時期，卽全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。第二十五條規定，憲法頒布之日，卽爲憲政告成之時。雖然本黨第三屆中央執行委員會第二次全體會議決議訓政時期規定爲六年，至民國二十四年完成。屆時遵照總理遺教，組織國民大會，制定五權憲法，施行憲政。二十一年十二月，第四屆中央執行委員會第三次全體會議對委員孫科等提議集中國力挽救危亡一案，決



議要點(一)擬定民國二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒布日期；(二)立法院應速起草憲法草案發表之，以備國民之研討。是在時間上，本年四月實爲結束訓政，開始憲政之時期。但在條件上，則現在全國尚無具備建國大綱第八條所規定之條件，成爲完全自治之縣。故去年十二月，第四屆中央執行委員會第五次全體會議，決議於民國二十四年十一月召集第五次全國代表大會，決定召集國民大會的日期和促成憲政的實現。姑無論國民大會是否將於最近一二年內正式召集，並議決憲法而頒布之，就令能之，而於最短期內開始施行憲政，亦祇能視爲應於國難之必要，離建國大綱第二十三條所規定『全國有過半數省分達至憲政時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之』，蓋不知有多少遠。

總理規定本黨訓政以六年爲期，期滿授政於民。六年訓政之期行將屆滿，何以迄今尙無可以受政之人民呢？惟一原因，就是因爲本黨在過去既未能切實訓練人民，使人民具有行使政權之能力，復未能切實革新政治，使政治具備進於憲政之條件。換言之，即在過去

的六年中，地方自治工作並未能依照黨的決議，按步逐班地做去，以致迄今毫無成績可言。

誠然，凡數年來，國內的天災人禍，內憂外患，交互而至，是地方自治所以未能推行盡利的主要原因；但在另一方面觀察，我們却不能盡把地方自治推行無成的責任，完全諉之於天災人禍和內憂外患。建國大綱第七條規定，『凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日』。全國各省中，雖有若干省分，在國民革命軍克復之後，屢經赤匪或叛軍騷擾，以致全省治安未能臻於底定之境，而不得不延長其軍政時期者，如贛、閩、黔、川等省是；但有若干省份，自第三次全國代表大會閉會後，即未經過重大之兵災匪禍者，如蘇、浙、皖、豫等省是，亦有若干省分，自十八年三月後，雖則經赤匪叛軍之蹂躪，但不久即告平定者，如湘、粵、桂、鄂等省是。姑無論各省現實政治成績表現怎樣，並無論各省當局是否曾經遵照黨的決議和中央政府的命令推行各該省的地方自治，但全國一千九百餘縣中，無一具備建國大綱第八條所規定之條件，成爲完全自治之縣，則爲一不

爭之事實。是則，地方自治推行成績之惡劣，其癥結不盡在天災人禍和內憂外患，而另有其他重大的原因，蓋可想見。

其次，關於地方自治之重要法規，其經國民政府頒佈者，計有縣市組織法及其施行法，區鄉鎮自治施行法，鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法。此等法規，內容誠然是詳盡精密，形式誠然是整齊劃一，條款誠然是綱舉目張，但以之施行於各縣民間，則覺格格不相入，且有因此引起社會上無窮糾紛，以致固有之安寧秩序亦遭破壞者。其故，蓋因中國疆域廣大，歷史悠久，各地方之經濟，文化，風俗，習慣與夫政教，儀節各不相同，極其矛盾。就種族言，原有漢、滿、蒙、回、藏五族之分，而苗、僮等族，尙不在內。就經濟言，則有農業經濟，工商業經濟和畜牧經濟之分。就文化系統言，則有租界文化，都市文化，農村文化，部落文化之別。一種法令，適於漢族者，未必適於滿、蒙、回、藏；適於內地者，未必適於邊疆；適於都市者，未必適於農村。乃現行自治法規竟欲以一種嚴密統一之程序與方式，施於各種情形不同之地域與人民，方柄圓鑿，勢難相容，削足適履，顧彼失此。

無怪乎數年以來，一切法令，徒成具文，其勉強行之者，亦都生吞活剝，扞格難通，但見糾紛之時起，絕無實効之可言。於此而欲求完全自治，結束訓政，進入憲政，又烏乎可？

第二次全國內政會議有鑒於此，曾於二十一年十二月第七次會議議決改革地方自治案。中央政治會議亦曾於二十三年二月第三九六次會議議決改進地方自治原則三項，交付立法院審議。同時，立法院亦深感過去所通過的各項自治法規，程序方式，規定失之過於嚴密，條文節目，列舉未免嫌其瑣碎，以至未能實現應用，經將縣市組織法及其施行法修正為縣市自治法及其施行法，而將原有之區鄉鎮自治施行法一律廢止，分別容納縣自治法施行法之中，以為訓政憲政兩時期過渡之辦法。

在訓政時期，代替原有各種主要自治法規之縣市自治法及其施行法業已於二十三年十二月立法院第三屆第八十六次會議三讀會通過，並經呈報國民政府，請予公布。至國民政府是否將照案公布，因在未可知之列，就令公布。是否可以同時施行於各種情形不同之地域與人民，而不蹈過去之覆轍，時現方柄圓鑿，削足適履之態，以致扞格難通，實效弗睹，

實不能不成爲最大的疑題。因爲就法規的本身說，新的誠然較舊的簡而易行，輕而易舉；但以一種既定的和統一的程序與方式，施之於經濟，文化，風俗，習慣，政教，儀節迥然不同的全中國各地方和各民族，事實上是不免要感覺困難的。而且，如果僅有一種簡單的法規條文的規定，而沒有造成施行法規的客觀條件，沒有培養執行法規的主觀人才，沒有釐訂實行法規的必須程序，和沒有擬定實施法規的各種策畧，所謂新的自治法規，也難免不視同具文，其效力將與舊者等。

## 二 推行縣自治的客觀條件——環境問題

如果我們根據客觀的事實，對於過去六年來訓政期內地方自治的工作，毫無掩飾地作一種自我的批評和坦白的分析，而推斷其所以未能收到實效的癥結之所在，則可知近數年來地方自治推行未能盡利的主要原因，不僅在於天災人禍，內憂外患，也不僅在於地方自治法規未能與實際的情況相適合，各省地方當局實不能辭其咎。第一，在形式上爲統一，

在實質上則爲省自爲政的今日，各省負責當局，對於地方自治工作，或則缺乏誠意與決心，以致推行不力，或則雖有誠意與決心，但缺乏幹的勇氣，遇事畏首畏尾，顧此失彼，以致一事無成。他們缺乏一種硬幹實幹和快幹的精神，故未能依照黨的決議和中央政府的命令，斟酌各該地方的特殊情形，在天災人禍，內憂外患的交流中，爲地方自治前途造成一種優美的和適當的環境，並爲未來的憲政時期奠定一種穩固的和結實的基礎。第二，縣長以下之地方自治工作人員，大都缺乏相當的經驗與學識，因爲他們並不是如建國大綱第八條之所規定，係基於訓練考試合格而委派的，故對於工作之進行，往往一籌莫展。第三，地方當局對於地方自治之籌備，只知刻板地墨守中央所頒布的法規，未能斟酌當時當地的特殊環境，釐定各該地方自治推行之程序與方式，以致削足適履，顧此失彼，生吞活剝，扞格難行。第四，負責推行地方自治之各級人員，未能於法規之外，利用各種方法，如經濟的，政治的，文化的或社會的方法，引起人民對於地方自治參加的熱誠，而於社會的共同生活中，使人民感覺有參加地方自治的必要，而犧牲其個人之利益，以爲整個社會民族

或國家謀利益。這樣因循敷衍的官僚政治，爲人擇事的任用制度，得過且過的人生哲學，泄泄沓沓的民衆心理，在在均足爲地方自治的致命傷。如何改良地方自治的客觀環境，藉以促進民權，發揚民治，這却是今後推行地方自治的一個最根本的問題。

建國大綱第八條規定，（一）完全自治之縣，其全縣人口必須調查清楚，全縣土地必須測量完竣，全縣警衛必須辦理妥善，四境縱橫之道路必須修築成功，全縣人民必須曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義。由此可知縣自治的完成及其推行，是必須有其客觀的條件的，換言之，即必須先有推行縣自治的環境，自治工作始可腳踏實地的做去，不致一無所成或半途而廢。什麼是推行縣自治的必須的客觀條件？要而言之，即：（一）全縣之秩序，必先求其安定；最低限度應使盜匪絕跡，俾人民得以安居樂業，不致流離失所，無家可歸。（二）全縣之政治，必先求其清明；最低限度應使貪污絕跡，俾人民樂意與政府合作，不致視官吏地方自治工作人員如虎狼。（三）政治之重心，應由人治進而爲法治；人民之生命，財產與夫言論，居住，集會，結社等自由，非依法律不得損

害或限制之。(四)農村經濟衰落趨勢，必須設法遏止，農業生產必須設法改良增加，俾農民不致因失業或虧欠而紛紛遷入都市，並得於工作餘暇參加地方自治工作。(五)戶口必先調查清楚，俾自治區域之劃分，自治機關之設置與夫人民權利義務享受負擔之規定，得有所依據。(六)教育必先謀普及，俾人民參加自治之知識能力得以逐漸提高；學齡兒童應強迫接受國民義務教育，成年失學之人，應分別入各種補習學校。(七)道路必先修築成功，俾境內人民不致因交通阻塞，而隔閡時生，且得藉便利之交通，以交換其自治之知識。

綜上所述，可知肅清盜匪，安定地方秩序；澄清政治，減輕人民負擔；尊崇自治，保障人民權利；復興農村，增加人民生產；清查戶口，設置自治機關；普及教育，提高人民知識；修築道路，發展境內交通，都是推行縣自治的必須的客觀條件，同時亦是在官治之下，地方政府所可而必須積極進行的政治設施。只有等到這建設施行已經得有相當的基礎，縣自治的工作始能在這個基礎上面站立起來。



### 三 推行縣自治的主觀條件——人才問題

推行縣自治，不僅需要客觀的環境，藉以爲建立民治之基礎，同時，並需要主觀的人才，籍以爲促進民治之動力。建國大綱第八條規定，在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員到各縣協助人民籌備自治。第一次全國代表大會亦經決議由國民政府選派曾經訓練考試之人員（限於黨員），到各縣協助人民籌備自治。可知籌備地方自治之人選問題，在訓政期內，確是一個很嚴重的問題。因爲地方自治之最終目的，在訓練昔日對於政治不聞不問的人民，直接運用民權——選舉、罷免、創制、複決四權——指揮監督政府，處理全國事務，在黨與民衆之間，自然需要一大批的幹部人才，接受黨之指導，從事各種活動。雖然地方自治之方畧及其程序，係出於黨的規定；但怎樣去遵照既定的方畧與程序，斟酌地方的特殊環境，訓練人民行使四權，這却是地方自治者本身的工作技術問題。所以，地方自治人員至少應具備下述各項資格：第一，他必須是一個深明黨義的黨員。因爲如

果不是一個黨員，那末在以黨訓政的期內，他難免不受反動派的利用，幹掛羊頭賣狗肉的工作。容共時代，民衆運動之失敗，即坐因於此。但如果他只是一個掛牌的黨員，對於黨義並無深刻的研究，那末他不難以其一知半解之所得，任意曲解主義，至少他未能根據黨義，以中央所規定之自治之程序與方式，向民衆宣傳而訓導之。第二、他必須是一個富有活動力的社會中堅份子。因爲地方自治，在訓政期內，是黨與政政府的惟一基本工作。欲人民瞭知各種自治活動的方式與程序，自治人員本身不僅應先懂得此等方式程序，同時並應研究運用何種方法始可使人民易於瞭知此等方式程序。如果自治人員本身沒有具備各種充分的活動能力，不去隨時隨地利用各種機會訓練人民行使四權和參加各種自治工作，則民衆自民衆，自治人員自自治人員，彼此將風牛馬不相涉，地方自治，雖有法令規章，亦將徒成具文，工作自難推進。第三、他必須在地方上富有聲望的人。所謂地方自治，實即地方上的人自己管理本地的事務之謂。根據中國各地慣例，地方上的公益事宜，類由年長者或富有聲望或信譽之人管理之。蓋彼此相處日久，誰好誰壞，社會間早有定評。聲譽素

孚之人，其一舉一動，類能得到衆人信任之而不疑，其所發表之主張或言論，往往較政府之法令規章爲有效。故地方自治之工作，應以在地方上富有聲譽之人士擔任之，爲較易舉行。

現在，我們不妨依據上述三點來依次討論地方自治之各級人才。首言縣長：縣組織法第三條規定，縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。第十一條規定，縣長綜理縣政監督所屬機關及職員。最近立法院通過之縣自治法，其第三十一條規定，縣長之職權爲：（一）受省政府之監督，辦理全縣自治事務；（二）受省政府之指揮，執行中央及省之委辦事項。由此可知縣長在縣自治中，他的地位是很重要的。他有監督並辦理全縣自治事務的全權。他是一個與民衆最相接近的地方長官。他介於省政府與民衆之間，負有溝通中央與地方之意思的使命。但在另一方面，我們都要看一看，在訓政期內，負有辦理全縣自治事務之責的縣長產生怎樣？縣組織法第十一條規定，縣政府設縣長一人，民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府議決任用之。雖經二十一年七月三十日

國民政府公布之縣長任用法，及二十二年六月三日公布之修正縣長任用法，對於縣長之資格曾經詳細規定，一向必須經考試或甄別審查合格者為條件；但實際上，各省政府多未遵照實行。縣長之任用，仍由民政廳依其愛好而為之，而視其有無後援以為定奪。雖然全國各省之中，有舉行縣長考試者，但此等考試，其動機往往為粉飾門面而設，非真為地方自治求才而起者。就令考試動機純正，攷取之後，亦大都投之間散，不予任用。就令任用亦決不能久於其位。故其結果，今日各省縣長之人選，實際上不出下列各項：（一）當局之親戚故舊（二）要人之門生至好，（三）軍隊中之官佐兵弁。政府任用縣長之動機及其目的，蓋非為事而擇人，乃係為人而擇事，甚至有以縣長缺額為省政府要人分肥之資料者。其出而圖謀縣長之人，動機亦非思有以展其政治上之抱負，大都抱五日京兆之心，對於縣政，既無經驗，又無學識，惟知以歡迎剝削為能事。以如此之人才，當監督辦理全縣自治事務之重責，地方自治之嫩苗，能不受其摧殘，又焉可得？

其次言縣佐治人員：縣組織法第十三條規定，縣政府設秘書一人，科長一人至二人，

由縣長呈請民政廳委任。第十六條規定，縣政府設公安、財政、建設、教育、衛生、土地、社會、糧食管理局，局長由縣長就考試合格人員中另選呈請省政府核准委任之。由此可知縣政府內之局長、祕書、科長，均係縣佐治人員中之重要份子，且係輔助縣長辦理全縣自治事務之人員，其關係於地方自治前途者：既深且切，人選之宜慎重，那是必不待言的。但按之實際，則此等佐治人員，非僅祕書科長以下之人員，係縣長於走馬上任時隨手帶來者，即負有專責之局長，亦大都未依照縣組織法之規定，就考試合格人員中另選呈請委任者。因為縣佐治人員考試，各省大都尚未舉行。就令舉行，其結果亦得與各省昔日之縣長考試相等。

最近立法院通過之縣自治法施行法，其第八條規定，縣自治未完成前，縣長得派縣政府職員分赴各鄉鎮，協助人民辦理自治，不另支薪。由此可知縣佐治人員不僅置身於縣政府，而且須深入羣衆之中。人選之宜慎重，更可想見，非經攷試合格者決不能勝任愉快。

再次言鄉鎮區長及鄉鎮監察員：立法院最近通過之縣自治法，其三條規定縣之下為鄉

鎮，鄉鎮內之編制爲閭鄰。十戶爲鄰，十鄰爲閭，十閭爲鄉或鎮。縣政府所在地方人得劃爲若干區，區與鄉鎮同級，其編制亦同。第六十條規定，縣鎮區各置監察員三或五人，監察本鄉鎮財政，檢舉本鄉鎮區長及其他職員之違法或失職。鄉鎮區長及鄉鎮區監察員均由鄉鎮區民大會選舉之。是鄉鎮區長及鄉鎮區監察員人選似已不成問題，因爲他們既係由本地居民選舉出來的，當然能夠代表民意，且係深孚衆望的。但我們須知數千年來薰陶於專制政體下之中國人民，對於政治，向來是不問的。他們本身不僅沒有直接行使政權的知識能力，同時並沒有懷抱過行使直接政權的思想。所謂『日出而作，日入而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力於我何有哉？』充分說明了中國人民對於政府極其淡薄的觀念。像這樣一種與政治脫離關係的人民根本不能直接選舉鄉鎮區長及鄉鎮區監察員。就令行之，其所選出者亦非土豪劣紳莫屬。過去各省依照縣組織法設置之區長，儼然以地方官自居，生殺予奪，爲所欲爲，政府幾無從制止。此雖於區長擁有廣大之地域，衆多之人口，以致形成割據之局，但區長之權，落入於土劣手中，蓋不爲無因。最近立法院通過之縣自治法，雖已

將縣與閭鄰間之區的組織刪去，閭鄰地域與人口，均不如前此區之廣衆，是閭鄰長將不如前此區長之專橫；但如果閭鄰區長及閭鄰區監察員候選人，不先加以考試，甄別審查，或特殊訓練，閭鄰區選舉是難免不爲土豪劣紳所包辦的。

再次言閭鄰長：縣自治法第七十三條規定，閭置閭長一人，鄰置鄰長一人，襄助閭鄰區長辦理本閭鄰區自治事務。第七十四條規定，閭長鄰長爲無給職，任期一年，由閭鄰區長召集各閭鄰居民推舉之。是閭鄰長實爲地方自治之基本工作人員，其關係於縣自治前途者實至大且巨。事實上未來之閭鄰長，其地位與職權，約與過去各地之連甲長，村甲長或里甲長相當，其應由年高德劭或富有聲譽者充任之，那是不待言的。因爲他們的一舉一動，類能得到居民之附和擁護。數千年來中國鄉村之得以和平發展者，多賴此輩之功。因爲他們不僅在法律上享有一種優越的地位，就是在道德上，他們的言論和行動，也是爲地方上的人民所式遵式守的。可是；在另一方面，他們對於舊社會之制度和秩序保守維持，雖綽有餘裕，但對於新制度和新秩序，則缺少相當的知識和維繫的能力，尤其對於四權的行

使，缺乏相當的訓練。所以，今後要想推進地方自治，應先從訓練閭鄰長着手。

最後言縣議員或參議員：立法院最近通過之縣自治法，第十三條規定，縣設縣議會，由縣民大會選舉之縣議員組織之。縣自治法施行法第六條規定，縣自治辦有成績，經省政府核定者，得逕依縣自治法之規定，成立縣議會，並選舉縣長。在未能成立縣議會之縣，暫設縣參議會，其組織及選舉，依縣參議會組織法及縣參議員選舉法之規定，依照立法院最近修正之縣參議會組織法，第三條之規定，縣參議員由縣公民直接選舉之。可知不論縣議員或縣參議員，其產生均應由人民直接選舉之。雖然縣參議會組織法第三條第二項規定，除民選縣參議員外，得由縣長聘任專家爲參議員，但其名額經規定不得超過民選參議員五分之一，與民選縣參議員之本旨無礙。在人民尙未受四權行使之訓練，或雖受訓練而尙未見成效以前，姑無論縣議會不能成立，即議參議會亦未見得能夠由縣公民直接選舉之縣參議員而組成之。根據以往各省縣議會組織之經驗，所謂縣議員之選舉，實無異於土豪劣紳之分贓。雖然縣參議員選舉法對於被選人之資格，曾經詳細規定；但在縣自治未有相當



基礎，在公民對於四權之行使未能臻於純熟，以及在鄉鎮區長及鄉鎮區監察員未能真正產生自民選以前，縣議員或縣參議員之選舉，難免不爲士劣所包辦，重蹈已往之覆轍，而不自拔。

從上所述，可知縣自治之人才問題，實係一個最複雜而最難解決的問題。從地方自治人員之本質上說當然應以具備上述三大條件爲原則，即第一，他必須是一個深明黨義的黨員，第二，他必須是一個富有活動力的社會中堅份子，第三，他必須是一個在地方上素有聲望的人。三者缺一，工作即難望推行有效。但從地方自治人員之選拔上說，則政府當應以慎重爲主。雖然根據新舊各種自治法規，各級自治工作人員，均以公民直接選舉爲原則，但在公民未能或尙未直接選舉以前，其由政府委派者，如縣長，縣參議員及縣佐治人員等，應以經考試及格或經甄別審查合格或經接受特別訓練爲限；其限於直接選舉者如縣議員，縣參議員，鄉鎮區正副長及鄉鎮區監察員等應於選舉前舉行候選人考試，或舉辦甄別審查合格登記，或創辦特別訓練班。他如鄰長閭長，應於推舉後，施以特別之訓練。

#### 四 推行縣自治應有的步驟——程序問題

前面已經說過，過去地方自治推行無效，各省當局未能參照中央頒布的各项法規，斟酌當地的環境，釐訂各該省推行自治之特殊的程序與方式，要不失為主要的原因之一。因為中國是一個幅員廣大，歷史悠久的國家，不僅各省的經濟，文化，政教，禮俗各不相同，即一省之內，各縣之習慣，語言，風土，人情，迥然互異；僅恃一種單行的自治法規，納各種情形之地域與人民於一種嚴密的和統一的程序與方式之下，方柄圓鑿，自難相容。最近立法院通過之縣自治法及其施行法，就條文之本身言，不能不說是一種比較進步的自治法規。因為：第一，牠們能夠融合縣組織法及其施行法，區自治施行法暨鄉鎮自治法於一爐，且條文簡單，不似前此之複雜繁瑣；第二，自治區域之劃分採二級制，即縣為一級，鄉鎮區為一級，與前之以區介於縣與鄉鎮之間，而成為一種尾大不掉之局勢者，大不相同；第三，鄉鎮僅設監察員而無監察委員會之組織；第四，閭鄰長由居民推舉，不另設居

民會議。新法規雖具有此四項特徵，但就條文之能力言，如果沒有這種分期進行的程序，而以各該縣之特殊情形爲背景，逐步做去，仍然得不到一種好的結果。

所以，現在擺在我們面前的問題，不是自治法規本身的好壞問題，而是怎樣以此等法規施之於各種情形互不相同的地域與人民的問題。換言之，卽在新的縣自治法及其施行法，尙未正式施行以前，第一步，中央政府應另行釐定一種各省地方自治分期進行的程序；第二步，各省政府根據此項程序，應按照該省境內經濟文化與夫政治設施之特殊情況，製定各縣自治進行程序大綱，第三步，各縣遵照上述大綱，應斟酌該縣特殊情形規定自治進行步驟，而逐步實施之。

本黨實施訓政，六年期間，業已匆匆過去。在今日而欲再言地方自治，各級政府當局，非抱定破釜沉舟之決心，鼓起實幹快幹和硬幹之精神，不計成敗利鈍，向前邁進不爲功。以前種種譬如昨日死，以後種種譬如今日生。本此態度，筆者以爲今後地方自治之推行程序，應分爲三大時期而逐步實現之。卽

(二)自治籌備時期 自設立縣自治籌備處始，以至閭鄰長之推舉止，是為縣自治之籌備時期。在此期內，應行舉辦之重要事項約如下：

1. 於省設立地方自治人員訓練所，每縣政府派遣職員三人至五人輪流入所肄業。
2. 於縣設立縣自治籌備處，其職員由縣政府調用之，不另支薪，而以縣長為籌備主任。
3. 確定縣自治籌備經費，編造預算書，送請省政府核定之。
4. 依縣自治法第三條之規定，為鄉鎮區之劃分，及閭鄰之編制，呈報省政府備案。
5. 設立鄉鎮區自治人員訓練班，一鄉鎮區輪流推派三人至五人入班肄業。
6. 委派臨時鄉鎮區長負籌備各該鄉鎮區自治事宜之責。
7. 設立臨時鄉鎮區公所。
8. 舉辦全縣戶口大調查，確定人民權利義務。
9. 舉辦全縣公民臨時登記。

10 閭鄰居民推舉閭鄰長，報縣政府備案。

(二)自治開始時期 自閭鄰長之推舉，以至縣參議會之成立，是為縣自治之開始時期。在此期內，應行舉辦之重要事項約如下：

1. 公民覆行宣誓手續（在鄉鎮公布舉行之）。
2. 舉辦鄉鎮區長及鄉鎮區監察員候選人資格登記。
3. 設立閭鄰長特別訓練班。
4. 厲行人民識字運動。
5. 修築境內縱橫道路。
6. 召集第一次鄉鎮區公民大會，選舉鄉鎮區正副長及鄉鎮區監察員。
7. 正式成立縣鎮區公所。
8. 撤銷縣自治籌備處。
9. 成立縣參議會，縣參議員由公民於鄉鎮區公所投票選舉之。

(二)自治完成時期 自縣參議會成立以至縣長及縣議員民選，是爲縣自治之完成時期。在此期內，應行舉辦之重要事項約如下：

1. 實行徵兵制度，組織人民自衛團。
  2. 設立學校，兒童免費入校。
  3. 清丈土地。
  4. 辦理土地之登記及其報價。
  5. 於省政府所在地舉行縣長候選人考試。
  6. 由省政府派員至各縣舉行縣議員候選人考試。
  7. 召集第一次全縣公民大會（於各鄉鎮區公所同日舉行之），選舉縣長及縣議員。
  8. 原有之縣政府及參議會解職，授權於民選之縣政府及縣議會。
- 上述三大時期，蓋係推行縣自治應有之步驟，和必經的階段。其所列舉之事項，不過僅就其必須舉辦之重要者而言。至於每一時期應經過之時日若干，以全國之大，各省情形

不一，一省之內，各縣情形亦互不相同，要皆根據各該省縣之特殊環境而定，各省地方當局，應於中央頒布縣自治法及其施行法後，嚴密考慮該省全境秩序治安，是否已告穩固，軍政時期可否即告停止。如認為可，即當開始從事該省地方自治之籌備工作。其法，先將境內各縣依其經濟，文化，政教，風俗，民情，交通區分爲甲乙丙三大類，而以其民智開通，經濟充裕，政治清明，交通便利之若干縣列爲甲等縣，民智閉塞，經濟乾枯，政治黑暗，交通阻塞者列爲丙等縣。自治之籌備，可先從甲等縣始。俟有成績，始以次推及於乙丙等縣。自治之籌備以至自治之完成，其間應經過之時日若干，則胥視各該縣之經濟，文化，政教，風俗，民情，交通與夫自治推行之成績若何而定，不能強同。又不僅一省之內各縣自治進行之程序及時日，應各不相同而已，即在一縣之內，各鄉鎮區之自治工作，亦不能同時並舉，應分別先後，逐步施行，始有成效之可言。

## 五 推行縣自治應有的策略——技巧問題

現在，關於縣自治之推行，尚有一嚴重之問題，擺在我們面前，即技巧問題是。過去各省縣市自治推行工作，間亦有認真做去者，但其結果，則與敷衍塞責者等。其故，即因當局雖有推行地方自治之決心，但却欠缺推行地方自治之策畧。所謂「誨者諄諄，聽者藐藐」，極足以象徵過去若干省分當局與人民對於地方自治所持態度之兩極端。茲以筆者耳目所及之南京市自治為例。京市為中央政府所在地：論政治，則為全國首善之區；論經濟，則與全國金融中心之上海為鄰，論交通，則輪船鐵路，四通八達；論文化，則學校林立，教育發達，論居民則居四民之首的智識階級，佔一極大之成分。就理論言，京市地方自治成績，應居全國之首。國民政府建都南京，前後九易寒暑。自第三次全國代表大會閉幕以迄現在，為期亦已六載。在此六載中，南京並未感受兵災匪禍，地方自治應已達到完成之程度。但按之實際，則除設立空洞的區公所外，人民幾不知有自治那末一回事，自然更無成績之可言。如果說今日的市政府當局對於自治之推行，敷衍塞責，但似乎是冤哉枉也，但如果說今日的市政當局，對於自治之推行，缺乏一種有效的策畧，那却是一件的確的事



實。他們只知道根據中央頒發的自治法規，立機關，貼布告。姑無論過去的自治法規有無扞格難行之處，即令法規條文本身盡善盡美，但如果缺乏一種有效的推行策畧，人民將視自治機關爲衙署，以與政府接近爲畏途。又無論連床疊屋的自治機關組織，複雜繁瑣的自治法規條文，朝令夕改的自治機關布告，人民是否可以摸得清，看得懂。就令能之，但在政治觀念極其淡薄的人民看起來，這與他們又有什麼切膚之痛呢？故人民對於自治不關痛癢，自治機關雖有亦等於無，實爲近數年來南京市自治推行無效最大的癥結所在。京市如此，其他地方更可想而知。

所以，現在我們所欲解決的問題，是要怎樣方可以使人民對於地方自治痛癢相關？要怎樣方可使各級地方自治機關不形同虛設？兵法云：『攻心爲上，攻城次之』；對於今後縣自治之推行亦然。我們必須運用各種有效的策略，握住人民的心理，使與地方自治發生一種聯繫的觀念；然後根據此項觀念，以追求其實現。換言之，即第一步，應使人民知道有參加自治工作的必要；第二步，應使人民知道怎樣去參加自治工作。但此項提示，決非

口頭的或文字的宣傳所能爲力，如果口頭的文字的宣傳有效的話，那末，地方自治老早就完成了。同時，亦非政府的法令或官廳的布告所能爲力，因爲法令或布告只能拘束人民的身體，而不能規範人民的心靈。根據過去的教訓與經驗，筆者以爲第一步欲使人民知道他與地方自治休戚相關，第二步欲使人民對於自治發生參加的興趣，非於人民之日常生活中，以具體的事實與縣自治相聯結不爲功。這就是我們現在欲討論的技巧問題了。

人類是利己的動物之一，這是無庸爲諱的。但利己之外，尙有利他之一念。在利他係人類所以異於一切動物的地方，同時亦係人類進化動力之所在。人不僅具有個別的性能，而且具有共通的性能；不僅有其個別的需要，而且有其共通的需要。人類爲滿足其個別的與共通的需要，故不能不於共通的性能之外，互相發揮其個別的性能，以求衣，食，住，行，育，樂等問題之解決，而人類之共同生活以產生。夫妻結合而成家庭，家庭相積而成家族，家族相聚而成國家。故所謂人類之共同生活，實包括家庭家族以至國家之社會共同生活而言。

地方自治，就她的本義上說，實是地方人民自己治理本地方的事務。換言之，即地方人民互相發揮其個別的和共通的性能，藉以滿足其社會共同生活中個別的和共通的需要。但所謂生活，決不僅指物質生活之衣，食，住，行，育，樂而言，即非物質生活之道德，法律，藝術，科學亦應包括在內。因此，地方自治的意義，決不僅係政治的意義，而尚有經濟的，文化的和社會一般生活的意義在。故總理在地方自治開始實行法中說：『地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並非一種經濟組織』。其實就總理之意，引伸而言之，則地方自治團體，不僅爲一政治的和經濟的組織，同時並係爲一文化的和一般社會生活的組織。

所以，我們現在要想地方自治推行盡利，最重要之一着，就是要把地方自治與人民生活打成一片。即地方自治團體不僅爲一政治的組織，同時並須爲一經濟的文化的和社會的問題。枯燥無味和道貌岸然的政治，僅足使視官吏如豺狼，自官廳若閻王殿之人民，聞而生畏，見而生怖。如果地方自治問題僅把牠常做一個政治問題看待，不特引不起人民對於

自治參加的興趣，且將有聞之而望望然掩耳之去者。在這樣的一種特殊的社會組織情形之下，筆者以爲欲使縣自治推行有效，非於人民之共同生活中，運用經濟的，政治的，文化的社會的各種策略，以引起人民對於自治參加的觀念和興趣不爲功。

試先從經濟的策畧說：經濟問題，蓋係人類共同生活中一個最主要問題。運用經濟以推動政治，在近代的國家政治中，蓋係屢見不鮮者，蘇俄卽其一例。欲人民對於自治機關發生信仰，非先使自治機關由形同不設者，易而爲處理人民日常共同生活之組織，並成爲人民自治權與政權發動行使之泉源不爲功。經濟爲人民日常共同生活之一要素，關於這一方面，鄉鎮區公所應行舉辦之重要事項，藉以取得人民之信仰與合作者，：（一）舉辦鄉鎮區糧食管理所，對於該鄉鎮區之糧食，作通盤籌畫之計，俟有贏餘，然後以之輸出境外；（二）舉辦農倉庫，鄉鎮區公所以低利押款與農民；（三）設立義倉，存儲足供該鎮區全體人民六個月以上之糧食，以備荒年，或於每年大收穫前三個月內，低價糶與貧民；（四）設立紡織工廠，利用機器設備，增助農村紗布生產；（五）設立家庭手工業傳習所，改良該鄉鎮

區特殊家庭手工業；(六)徵募義務勞役，從事修築道路，浚通川渠，開墾荒地，培植森林，開採鑛產，修理堤防，開鑿井塘等等工作；(七)獎勵人民組織農村信用，利用，供給，運銷等合作社。

次從政治的策畧說：自治機關雖非官廳可比，但在職權上，她是可接受縣政府之委託，辦理境內警衛，戶口登記及地方稅捐之徵收等等事宜的。這在縣政府視之，固可列爲一大助力，即在畏官吏如豺狼之人民視之，亦覺可免除胥役之非法壓迫剝削。舉其最重要者，如：(一)受縣政府之委託，辦理各該鄉鎮區境內之徵兵事宜；(二)受縣政府之委託，代徵地價稅及遺產稅，而以其所得之一半，供辦理境內自治經費之用；(三)辦理境內戶口變動之登記事宜；(四)辦理境內之警衛治安事定。

再次從文化的策畧說：以文化上之設施，促進人民與自治機關之關係，其最重要者，計有：(一)厲行人民識字運動(二)設學校，兒童免費入校讀書，每一鄉鎮區至少應有一完全小學，並附設幼稚園；(三)設立失學成年補習學校或夜學；(四)設立鄉鎮區圖書館或閱

報室；(五)設立鄉鎮區電影院，專放教育影片；(六)保管名勝；(七)創辦鄉鎮區自治通俗日報；(八)舉行各種演講會。

最後從社會的策畧說：把自治機關當做一般人民之社會組織看待，這在縣自治之推行上，可以說是最重要的一着。因為人係不能離社會而生存的政治動物，但社會係人與人相聚而成的，故人與人間之關係，不能不有一種社會規約以資維繫。尤其在數千年來實行君主專制政治的中國，一般人民，幾不知有國家與民族，而只知有家族與鎮村，同時，國家法令亦僅及於城市與官吏。故在君主無爲而治之中國鄉村，一般人民用以維繫其安寧秩序，及其公共生活者，除以家族制度爲基礎之禮與法外，尙有一種社會公約在。關於這一方面，自治機關應舉辦之事項，其最重要者，應爲：(一)締結鄉鎮區公約，如護林，防旱、救火、治水、防盜，禁賭、禁煙，禁娼等等公約是；(二)設立救濟院，從事養老，育幼、濟貧、救災等工作；(三)設立鄉鎮區衛生事務所，免費診治病者；(四)組織鄉鎮區體育協會，獎勵國民體育，提倡各種球類及拳術器械運動；(五)創辦公民正當娛樂機關，如俱

樂部，新舊劇團之類是；（六）組織禁止纏足及溺嬰協會；（七）成立新生活運動促進會。

上所列舉，蓋係利用經濟的，政治的，文化的和社會的各種活動，以資推進地方自治工作策畧中之瑩瑩大者。至其施行之先後緩急，要皆視當地之特殊環境而定，未可趨於一律，或同時並舉。

## 六 結論

由上所述，可知縣自治之推行，在今日可謂刻不容緩之工作。過去各省施行縣自治，毫無成效可觀，未可皆諉之於天災人禍，內憂外患，地方當局對於自治之推行尙未盡力，或未得其效，實爲一最大之原因。因爲各省當局對於自治之推行，缺乏誠意與決心，故於事前不予造成推行縣自治的客觀環境，培養推行縣自治的主觀人才。因各省局對於自治之推行，不得其效，故往往好高騖遠，相等而進，既未能依照各該地方的客觀環境，參照中央頒布之自治法規，規定自治進行之程序，復未能運用政治的、經濟的、文化的和社會的

各種活動，以資推進地方自治本身的工作。故其結果，非粉飾舊污，以爲新治；即發揚舊污，以遏新治，而縣自治之前途，依然是荆棘滿地，暗淡無光。今後不欲推行縣自治，以結束訓政，進入憲政則已，否則應先後造成縣自治的客觀環境，培養縣自治的主觀人才，釐定縣自治推行的程序，運用經濟的、政治的、文化的和社會的各種策畧以資推進縣自治的工作始。四者缺一，縣自治之推行將無實效之可言。同時，訓政之結束，憲政之實現，亦將爲成遙遙無期的了，這不能不說是中國國民革命過程中一種莫大的挫折罷。



## 怎樣改善地方警政

葉新民

有秩序，有規律，然後一切事業，方能按步就班地前進，向成功的大道上走去。地方上的各級警務（或稱公安）機關，如縣公安局保衛團等等，都是以維持地方上的秩序爲其主要的目的，有了這些組織，社會才能安定，安定之後，才能蓬勃地振興。假使沒有各級警務機關，任憑人民自由地過他們的生活，結果一定是鬧得雞犬不甯，人人叫苦，何以呢？人類本是天生的自私自利的動物，爲了滿足自己的無限制的慾望，勢必侵犯他人的自由或權利，引起無窮的糾紛。結果使人們的身體自由財產都失去保障，生活既不安定，誰有閒功夫再來謀社會的進步呢？今日的社會，人與人間的關係，非常複雜，而各種違反公安良俗的行爲，也隨社會的進步而發生無窮。爲預防起見，警察的需要，比從前更加擴大。都市固需要，鄉村也缺少不來。嚴格的說，一切公園公墓教育衛生交通街市以及娛樂場所，那一處不需要警察來維持秩序和協力輔助呢？所以近代的國家中，警察是絕對不可缺少的，

警察的需要差不多和國家的文化成一正比例，這是一件很清楚的事實。

警務機關固然爲人民所需要，但同時又爲一般人民所仇視，這種情形在中國尤其明顯。因爲捉賭，禁煙，查娼，緝盜，在在需要實力的施用，干戈森嚴，聲勢叱咤，案犯固不服，民衆更難同情。這還是就好的方面講，如果警務人員再不知自愛的話，假借機關的名義，向老百姓去敲榨金錢，承攬小訟事，包庇煙賭娼三害，以及暗中與不逞之徒往來，坐地分贓等等，良民一聽見警察這兩個字就頭痛，誰又願來養虎貽癩哩！這樣一來，公安愈重視愈糟糕，不僅公安的意義全失，且進一步而爲人民痛苦的泉源之一，人民又何苦費去許多血汗的金錢，去養活這一班敗類呢？談到中國的地方警政情形，實在可憐又復可嘆，物質的不充實，精神的疲靡，工作的不努力，紀律的欠佳，沒有一端可以看得上眼，老百姓和警務（或公安）機關幾乎站在敵對的地位，這是一件很可痛心事情。關心縣政的人，將怎樣去謀地方警政的改善？我想這個問題，很有研究的價值。

現在先把警政的範圍來研究一下，警政之範圍有廣義狹義兩說。廣義的方面，一切保

安隊或保衛團，特務隊，行政或普通警察，政務警察，司法警察，以及縣政府內的政務警察等等都應包括在內。狹義的方面，單指行政或普通警察而已。至就其重要性而言，當然以行政警察及保安隊最須重視，這二類的人數最多，對於社會幸福也最有連帶的關係。本文討論的範圍，爲了篇幅所限，祇得特別注重這二類，其他的不得不疏忽一點。好在警察的種類雖各有別，至其性質及功用却有一共同之點，都是以維持社會秩序爲唯一的目的，目的既相同，改喜的方法，自亦大同小異了。

在未談改善之先，我們必須澈底明瞭現今一般地方警政的腐敗到如何地步？原因又何在？病源如已發現，方能對症下藥，收事半功倍之效。事實上告訴我們，中國的警務行政，早已是千瘡百瘡，滿身是病。就實際行政方面來觀察，各局既不隸屬於縣政府，且都有勢力雄厚的後台，小小的縣長，自然不能過問。一旦發生變亂，祇得官官相護，大家幫忙。又何況一般人民都將公安機關看作貪贓枉法的好肥缺，警務人員之斂錢容奸，在老百姓的心目中，似乎是無須驚奇的，縣長既無權過問，或反與之勾結，人民又復採取放任的政

策，以致積弊叢生，花樣百出。現在畧舉一二，以饗讀者。

(一)包庇烟賭 烟賭爲害，人人皆知，不僅爲法律所不容，並且違反一般的道德觀念。然而烟賭這二樣害物，在中國的社會中，百十人中間，總有數人中了牠們的魔。賭還比較好些，煙的爲害，足以亡國滅種。在理論上說，這二害應該絕對的禁止，絲毫沒有通融的餘地。然而我們的警務人員，大半是金錢迷了心，祇須很識相地孝敬他們一些龍洋鈔票，那就可放心去抽大土，玩牌九，就是再來點海洛英三十六門，也無關宏旨。如果要依賴他們去禁絕烟賭，真是與虎謀皮，提倡之尙恐不暇，誰又願來做大傻瓜呢？！

(二)縱容奸宄 無論什麼地方，總有不少遊手好閑之徒，既無正當之職業，焉有道德法律的觀念。假如老天照應的說，遇着幾頭肥羊，還不是來痛快地幹他一下。所以人民見了流氓賊匪，就有點害怕，遠而避之，惟恐不及。一般地方官吏整天在那兒打算怎樣鑽營，怎樣搜刮，誰有閑功夫來管這些閑事？至於政警們呢，一則與他們無關痛癢，二則自己也多半是那一套出身，大家都是朋友，應該彼此照顧照顧，長官既不說話，對方也許有

點孝敬，這種順水人情，誰不願做麼？

(三) 苛索娼寮 娼妓好似發酵粉，芳蹤到處，商業也會振興不少。至于傾家蕩產，身染惡疾，那另是一件事，似乎沒有什麼了不得。地方上人士既不認真，警政機關也落得趁此撈一點油水，花捐花照，都是生財大道。政警們也藉此斂財敲詐，飽飽自己的腰包。他們在人肉市場中，揩油作弊，不一而足。有時且濫用職權，倚勢凌人，吃了虧的人，自己本已犯法，好像啞子吸黃蓮，有苦說不出。縱然有些過不去的地方，但也無可奈何！

(四) 浮領薪餉 警官待遇，非常菲薄，一個縣公安局長也祇僅有百元左右月薪，其他一人員，更不足論區區微薪，欲求豐裕的生活，實為事實上所不可能。因此惟有虛報警額，浮領薪餉，以增加個人的收入。且各隊所有的缺額，通例非不得已不加遞補，編造花名冊的時候，又可開列雙名，矇蔽上峯。上峯或因沒有時間來仔細審核，或因自身也很貪黷，縱已熟知，也不加過問了。

警政的積弊，實在是不可勝數，上述四端，不過其中之大者而已。僅此四端，已足使

老百姓叫苦連天，故公安的組織越龐大，人民的痛苦越加深。如果要解除人民疾苦的話，當先自改善警政始，警政一日不改善，人民也沒有一天安樂日了。

談到警政的改善，真是千頭萬緒，不知從何說起？現在姑把高深的理論丟開，專就淺處實處下手。據作者個人觀感所及，警政之應加改善的，計有組織，人選，物質，訓練，考績，工作，等六端，現在逐條加以討論。

## 一 組織上之改善

### 甲、警衛合一

什麼叫做警衛合一？警衛合一，就是把警政和保衛事業合併在一起的意思。現在各縣的情形，維持地方秩序的公安機關，和剿禦盜匪的保衛團或自衛團，大概都是分別設立，各有各的組織。這種制度不大好，一則不經濟，二則指揮不統一，三則違反民治的精神。最好要將警衛合一；合一之後，于是以上三弊，就可免去。現將警衛合一的理論上的根據

，一一詳述于下：

1. 實行民治 各縣的地面廣闊，人口衆多，需要軍警保護的地方很多，如果全靠憲警的話，區區之數，實難保護週到，補救的方法，莫如積極訓練民衆自衛能力，補助軍警之不足。惟有民衆自衛，才是真正武力，才能保護自己的身家財產。所以此後的警衛方針，應該積極地扶植民衆自衛力量，逐步縮小公安範圍，從純粹的官治漸進爲純粹的民治，這是警衛合一的第一理由。

2. 統一指揮 團隊和警察任務雖然不同，目標則完全一樣，都是負有維持地方治安的使命。兩者本應在同一指揮之下，而後方能得着宏大的實效。可是現行的辦法，各省都不如此。團隊多半由縣長直接指揮，公安局長所能控制的，僅不過行政警察而已。團隊與公安局之間，彼此對立，平時互相爭權，有事互相推諉，如此情形，怎能希望他們能彼此合作，共負公安的使命呢？所以江甯自治實驗縣毅然將警衛合一，統一指揮，行之不久，果然大見功效，這是警衛合一的第二理由。

3. 節省經費 苛捐雜稅是一般人民痛苦的淵泉，在可能的範圍之內，政府應該努力廢除之。一般苛雜中最擾民不過的就是警捐，一薪一棗，都要上稅，鬧得老百姓個個頭痛。如果要取消警捐，事先必須酌量情形，裁減公安機關，公安機關的能不能裁減，又要看一般民衆有沒有充分的自衛能力爲斷。如人民確有自衛能力，公安機關當然可以廢除，此舉節省經費自然不少。這是警衛合一的第三理由。

## 乙、改局爲科

現在一般的縣行政制度是直線制度，縣長由省委，公安局長由民政廳委，保衛團副團長由保安處委。縣長在法令上，對於局長副團長雖有指揮監督之權，但是因爲公安局局長自有其頂頭上司，對於縣長，並不買賬。不但對於縣長並不買賬，就是局與團之間，因爲來頭不同，也各不相讓。這樣一來，整個的縣地方行政制度，是分割的破碎的。縣長要東，而局長要西。譬如縣長要厲行禁烟，公安局長則于緝獲烟犯以後，有錢的給他一個諱警罪，罰錢了事，沒錢的便畧加詢問，照例交保，結果是吸者自吸，禁而不絕。縣長對公安



局長，真是無可如何？

再者，縣局的事權不明，廳局間關係又非常密切，公安局對於廳，對於縣，都有服從的義務，兩姑之間難為婦。現在的縣公安局就有這種現象。民政廳得罪不得，縣政府也得罪不得，最好是兩方面都敷衍。敷衍的結果，是全部精力都消費在人事應付上，事業方面反無暇顧及了。假使地方上再有人從中挑撥離間，縣局間形成對峙的狀況，勾心鬥角，你防我虞，那豈不是更糟？所以現在有許多學者，主張改局為科，把公安科放在縣長的隸屬之下，科長由縣長委任，直接對縣長負責，受縣長的監督。這樣一來，警政之權方可統一，不致像從前那般的政出多門了。

### 丙、各級警察局及團隊的組織

各級警察局及團隊的組織應該合乎下列兩個標準：

1. 組織簡單化，
2. 軍隊化。

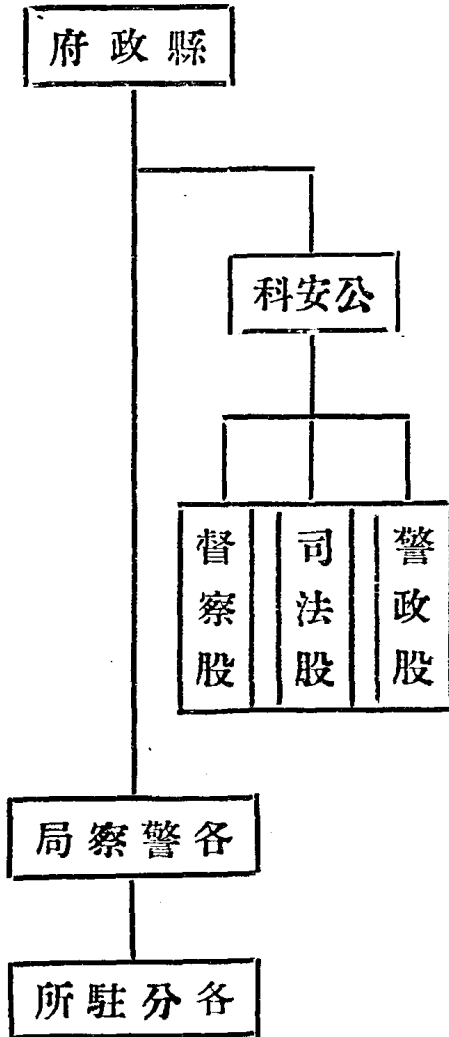
各級警察局及團隊的組織不能太複雜，太複雜則單位過多，單位一多，監督難于周密，指揮不能靈活，分駐所間一旦發生糾紛，必須請總局解決，一來一往，費去不少時間。如果遇着重要的公事，豈不是就誤了麼？並且單位多了，當然要比單位少的時候多費不少的錢，這種耗費就是不經濟。現在人民窮得連飯都吃不飽，政府方面又怎樣忍心去多費人民的血汗的金錢呢？爲了這二個原因，所以我認爲現行的組織，大有化繁爲簡的必要。

警政的各級局所隊部雖然是地方上的組織，可是他的性質和一般軍隊，却也大同小異。警察局比較是行政的氣味重一些，至于保衛團方面，我個人認爲有採取絕對的陸軍訓練的必要。既是要照正式陸軍一般地訓練，組織上自然也要力求其軍隊化了。軍隊化的優點，一是事權統一，二是人員緊縮，對於指揮，對於經濟，都有很大的幫助，這是頗值得我們仿效的。

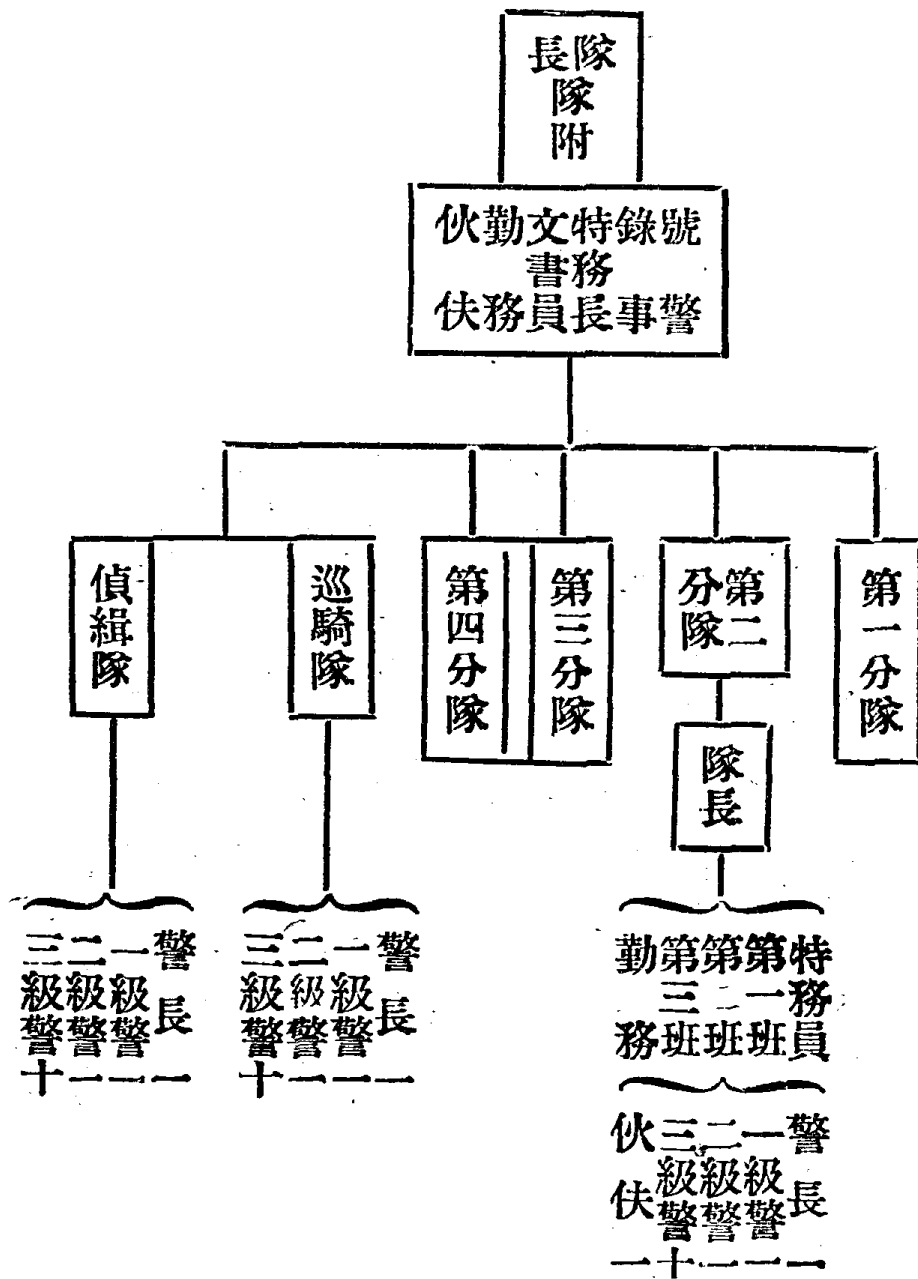
地方上警察局及團隊的組織，如果能按簡單化軍隊化這兩個標準去改善，將來的結果，必很良好，至少的限度，能把從前的不靈活不經濟這兩個毛病去掉。現在江甯蘭溪兩自

治實驗縣的公安組織，就是按照上述的標準去改善的，行了不久，果然成效卓著，現在把江甯縣的組織系統，抄錄于后，以供參考。

江甯實驗縣縣政府公安科組織系統表



附警察隊編製系統表



怎樣改善地方警政

## 二 人選上之改善

### 甲、科長或局長的人選

公安科科長或公安局局長，名義雖然不同，但都是一縣警政的高級領袖，他們的一舉一動，一言一行，對於警士們的影響很大。一縣警政的能否辦得好，須得看他們的能力和操守如何？所以科長或局長的職位，不可不慎重選擇，以求其能勝任愉快。

服務警界，第一要熟悉地方情形，第二要操守廉潔，惟有這兩樣才能挽救中國警政的頹風。如果科長或局長和地方上人士的感情不好，警察和人民間的糾紛必定很多，負責者將要不勝其煩！如果科長或局長的操守不好，不知潔身自愛，非但失去人民的信仰，並且給警士們一個很不好的印象，引起他們營利舞弊剝削小民的動機。一般狡黠的瞧見機會來了，想出許多巧妙的方法來投長官所好，替長官作弊，藉此飽飽自己的荷包。這樣一來，鬧得身名狼籍，人格掃地。然而一般沒有良心的人，心目中祇有錢和勢這兩個字，誰又管

得了這許多？笑罵由他，好官我自爲之，所苦的惟有我們無辜的老百姓而已！

從上面一段話看來，可知科長局長的好壞足以左右警政成敗。沒有好科長好局長，公安一定辦不好。所以人選方面，須得十分慎重，務使人地兩宜。關於科長或局長客觀的標準，約有下列數點：

- (一) 強健的體魄雄偉的軀幹，
- (二) 勇敢冒險的精神，
- (三) 光明正大的態度，
- (四) 刻苦耐勞的修養，
- (五) 受過嚴格的軍事及政治訓練，
- (六) 對於警政應有刻切認識。

如能合乎上列標準，方可稱爲一智仁勇清慎勤兼備的模範長官。不然的話，很容易受不良環境的引誘，在不知不覺中墮落了。

## 乙、一般警官的人選

科長或局長好了，一般警官也須得夠資格。民間有一句俗話：「牡丹雖好，全靠綠葉扶持」，這句話說得一點不差。因為警官的地位，是在科長及警士之間，負有承上啓下的使命，不僅須接受長官的命令，並且要做一位地方人民和警士的表率。警政之能否辦得好，這班中間階級的關係很大。所以好的公安長官必須選擇好的警官來幫助他。選擇警官的標準爲：

- (一) 健全的體格雄偉的軀幹，
- (二) 絕對服從命令的精神，
- (三) 富貴不能淫，威武不能屈，貧賤不能移的操守人格，
- (四) 和藹可親的態度，
- (五) 熱血澎湃大慈大悲的心腸，
- (六) 靈敏的思想，和聰慧幹練的才能，

(七)刻苦耐勞，爲公犧牲的信念。

### 丙、警士的人選

警士是組織公安機關的基本人員，也是警務工作的實行者。他們的人數最多，和人民接觸的關係也最密切。人民受他的賜與不少，如秩序的維持，盜匪的緝捕，沒有他們就無從下手，但同時也是一般人民的目中釘。何以呢？因爲一般警士的知識很淺陋，環境很不好，以致時常做出許多知法犯法的事情來。如包庇煙賭，索取陋規，欺壓良民，故意刁難，假公濟私，作威作福等等都是一般警士常犯的毛病，還有些警士們，紀律尙好，可是本領太差遠了，只會吃飯不會幹事。譬如叫他們去捕強盜，正犯捕不到，却捕了幾個無辜的來。叫他們去維持街道上秩序，秩序反而亂起來了，這些毛病總得想法補救，補救的方法，當先自慎重人選方面着手。一切警士的錄用，須經考驗以合乎下列數點爲標準：

(一)年在二十歲以上三十歲以下者。

(二)體格強健視聽力充足者，



(三)曾在高小畢業或有相當程度者，

(四)品行端正並無不良嗜好者，

(五)言語應對明瞭者，

(六)未受徒刑上之宣告者。

以上的標準選錄，是就一般警察而言。至於偵探巡緝等等帶有特務性質的警士們，因為性質不同，所需要的條件自然也須變更。偵緝員巡士，一般縣政府，都以從前的探目捕快等人充當。這一類人十九都帶點流氓氣味，江湖色彩，最講究的是義氣，很能負責。如果恤養有方，調度得體，就是遇着巨匪大盜，也肯盡力格鬥，勇於緝捕。可是有點能的人，很難駕馭，弄得不好將有養虎遺患的危險。但如恩威並施，以至高至上的人格去感化他們，也許能如，「黃天霸」對「施公」那般的忠心。江甯自治實驗縣關於探警的任用，屬於那一部份，就由那一部份自動保薦，求其指揮便利。至任命偵緝員必須慎重選擇。過去經歷及現有財產，都應考察一下，人格方面，更當特別注意。這樣一來，流弊或可減少。

江甯的辦法，或認為很值得供我們的參考。

### 三 物質上之改善

#### 甲、經費的充實

要將地方警政辦得好，經費也須充實一下。現在各縣警政機關的經費，實在支絀得可憐。就江甯縣來談吧，公安收入正式列入預算的，僅公安畝捐一項。該項畝捐，每畝現行帶征一角，全年約有九萬三千七百元左右。但全年公安經費至少需十三萬五千六百多元，兩相比較，相差甚遠。其他縣份，我想大都是大同小異，同病相憐的。試想經費這樣缺乏，如要把中國的警察辦得和英美各國一般，實為事實上所不可。經費少還是小事，拖欠一多，更難辦理。因為無米之炊，雖巧婦也沒得辦法。聽說某省某縣，公安經費積欠至八個多月，該縣局長年少有為，精明強幹，看見這種狀況，非常憤慨，決計不再留戀，另讓高明，無奈辭呈連上六次，終不邀准。走既不能，維持又難，不能不設法借警權的力量，四

出款錢，維持現狀。該縣局部關於這件事情，也曾面陳上峯，上峯竟一笑了之。警政破產到如此地步，還有什麼話可說。

所以各縣的公安經費，在目前的情況下實有增加的必要。至增加到如何程度？須得視該地的財政狀況，和公安需要而決定。但也不能過多，過多則容易跑到浪費的道上去。

## 乙、槍械的改新

古話說得好，「工欲善其事，必先利其器」。槍械是警察保護治安的工具，槍械如不精良，一旦遇着倉卒的事變，拿什麼來抵擋？查各縣警局槍械，大都不見高明，有其名無其實。不但式樣參差不齊，甚至機件也有殘缺，子彈的數量更不足談。記得是民國十九年吧！嘉興城外的中國銀行被湖匪洗劫，銀行的對面雖然有一個派出所，和一艘淺水兵艦，當湖匪呼嘯而來時，那班寶貝的警士，竟逃得連人影都看不見。結果是銀庫搶光了，警局也被洗劫了。湖匪們搶到警察的槍械，眼都不瞧一下，就把牠扔到河中心去。因為那些槍械

破壞不堪，除了嚇嚇老百姓外，別無其他用途，這般武器怎值得匪湖的垂青？關於此事我們也不能深怪警察，設身處地的想一想，拿着一枝又銹又舊的快五響，又怎抵得住亮光光的匣子砲呢？

我想在這農村破產四境不安的當頭，警察們的槍械確有加以整理除舊換新的必要。我們的希望並不高，祇須每一個警察有一枝新式的步槍，和幾十發的子彈就行了。

### 丙、待遇的提高

公安經費的支絀，在第一節中已經談到。因為經濟的關係，以致各級人員待遇，上自科長局長，下至一般弟兄，都是很微薄。寥寥所入，要在這生活程度日高的年頭，維持一家數口的生活，確不是一件容易的事。又加應酬來往，在在需錢。假如一概不管，必將被他人目為不懂人情世故，引起各方的惡感，飯碗就發生了問題。雖然行政院一再通飭全國嚴厲禁止無謂的酬酢，且對於婚喪等事的送禮的多少，已有明白的規定，不得任意增加。立法未始不嚴，可是事實上這還不是官樣文章，禁者自禁，行者自行？警官的月餉，比較

還算高，至一般警士的待遇那真低微極了。省會警察也不過採用十一，十二，十三元的三級規定，其他縣份，或六七八，或七八九三級，這是很普遍的現象。區區數元，維持個人生活尙嫌不足，又怎能養家活口呢？這般惡劣的環境，很容易驅使他們走到敲詐小民的道路上去。所以關於地方警政的窳敗，我們也不苛責一般警官和警士，管子說：「衣食足而後知榮辱」，衣食既不能足，又何怪他們不貪贓枉法啊！

我個人認爲今日若言改善警政，待遇必須提高，務使警務人員，人人都得溫飽的機會，然後方能嚴厲查禁不合法需索敲詐。如有以身試法者，必予以極嚴的處罰，以儆將來，這才是杜絕貪污的根本辦法。

#### 丁、地位的保障

警務人員對於地方治安的關係非常密切，並且他們的性質和一般文官相同，都是事務官吏，照理他們的進退，應全以工作的努力與否爲標準。可是在中國，長官的垂青比服務的勤勉更其重要。長官歡喜你，連升三級也非難事，長官不歡喜你，那任你通天本領，

也保不住自己的飯碗。廳長換了人，局長就動搖，局長換了人，分所長巡官之類也就連帶的走路。每凡新任一到，總帶來一大批至親好友。若要安插他們，非得更換舊有人員不可。有些機關，甚至連到門房工役都隨長官進退。像這種樹倒猢猻散的情形怎不令人存五日京兆之心？中國警政的辦不好，優良人員的地位沒有保障，也是其中一大原因。

我想警務人員的進退，也應依照現在海關鹽務等機關的任免情形辦理。凡是警務人員，都應經過考試的手續，地位的高下，當以成績的好壞做標準。每年應有一次升級考試或考察，以資策勵努力的人員。如果沒有做錯事，不管他和現在長官有無親戚關係，朋友關係，都應讓他很平安的做下去，絕對不可任意免職。這樣一來，倖進之風方可杜塞，而平夙勤慎自勉的人，也願出其全力為公家辦事。不然的話，依舊是一人得道，雞犬升天，這豈不是成了分贓制度麼？

#### 四 訓練上之改善

### 甲、人格訓練

人格是事業之母，沒有好人格，決不會做出好事來。一般人沒有人格，社會就難安甯，假使警察沒有人格，那將更不得了。行政警察可以濫施用職權，衛生警察可以任意干涉商人小販，保安警察可以通匪納賄，司法警察可以假公濟私，諸如此類，還成什麼社會？所以關於訓練上的改善，除學術兩科嚴格訓練外，對於警士們的德性品行，尤應特別注意。長官應以身作則，做下屬的模範，使部下在不知不覺中，受個人高尚的人格所感化，這是很要緊的一件事。關於人格訓練的具體辦法，大致如下：

(一) 每星期舉行精神訓話數次，由縣長局長科長或聘請名人擔任演講，藉以提高其志趣，陶冶其人格。

(二) 每日早晚點名時，分別由主任長官隊長等臨時訓話，將他們觀感所及，隨時告知，使其注意。

(三) 定期由局長科長或分局長舉行個別談話，借此觀察各人品格，並激勵其向上。

(四)組織新生活促進會，以充實精神教育。

子、由局長科長或分局長擔任會長，下分若干組，並由各巡官或巡長擔任指導，督促全體警察，履行新生活信條。

丑、隨時印發有關新生活淺易小冊，並講授新生活的意義及重要，以促進他們對於新生活運動的認識。

如能按照上列各點一一實施，我想一定能獲得很美滿的效果的。

## 乙、學科訓練

各地警察的知識，實在幼稚得可憐。除去通商大埠外，一般警察中不識字的人總占其大半，此輩蠢而無知，令人發笑。有些人連戒嚴時所用的口令，都記不清楚，假使敵探來的話豈不糟糕？再警察在維持治安之外，尚負有文化的使命，做老百姓的教師，一般民衆的保姆，這才算是理想中的警察。列如有人在街上任意小便，如果崗警沒有知識，不知去過問，即知道過問的話，也是一味蠻行，只知禁止，而不知設法開導，告訴他爲什麼此處



不能小便的緣故。我們要知道警察的干涉，是出于不得已的消極行爲，不足以爲法。最好我們應從積極方面訓練人民，使他們明瞭違警罰法的性質，什麼違警？什麼不違警？什麼行爲應做？什麼行爲不應該做？一一告知，不厭求詳，促成人民自動守法，循軌而進。假使人人知法，社會的安甯也無須多慮了。這種責任，最好由平素和人民接觸機會最多的警務人員去擔負，凡遇干涉人民不應作而作的事情發生時，警察應以誠懇的態度，和平的言語，向他們解釋其所以然像小學教師教導小學生一般，打破違警人的自私自利的觀念，啓發他們愛羣的心理，那才可以使被干涉者自形慚愧，不致生怨了。

警察對於教育上的使命，既如此重大，本人方面，自應受特別訓練，方可勝任愉快，尤其對於識字不多，或竟一字不識的警察，更應注意。關於學科教練的內容，可分爲黨義要旨，公安要義，違警法規，普通常識，步兵操典，射擊教範，陣中勤務，陸軍禮節，軍隊內務，等科，內容不妨淺易，但必須使受教者能確實明瞭其中的大要意義，萬不可一知半解，有名無實，此外對於識字教育，也須特別注意，按照程度高下，分班施以識字訓練

，務使個個警察都有高小的程度，這是至少的限度。

### 丙、術科訓練

術科訓練有兩個要點，一是紀律，二是精神。紀律是軍隊的命脈，絕對不可放鬆。警察的性質和軍隊大同小異，都是以保護人民爲其天職，如紀律一廢弛，警士們無所顧忌，必將無惡不作，使人民大吃其苦。這樣一來，豈不背保衛的本旨？今日各地警察的紀律好的很少，以致敲索刁難，無時無地沒有。此種情形，實在令人痛心。所以我們從事警政的人，應該常常把紀律這兩個字牢記在心頭，自己在力行的是「紀律」，教導屬下的是「紀律」，務使個個警察官，個個警察，都能把紀律看作第二生命，那才配稱爲標準的警務人員。以上是就品行而言，至于操場訓練時，紀律也很重要，長官沒有命令，絕對不能自由行動。說東是東，說西是西，絕對的遵守，絕對的服從，甯可犧牲一己的生命，不可犯了破壞紀律的罪名，上操時能無條件的守紀律，將來上火線，出生冒死時也不會畏縮觀望。就所以最好的軍隊必有最好的紀律，紀律和戰鬥力，是不可分離的。現在再談精神。精神

是人的生氣的表現。萎靡不振的人，根本就不必上操，不必受軍事訓練。何況警察又是一般平民的表率，地方的觀瞻所繫。假如警察都是無精打采，隨隨便便，怎樣能拿賊捕盜，維持治安呢？術科訓練的目的，就是在訓練紀律與精神。至于操得好，那是次要的問題。假使一個人能守紀律，有精神，精誠所至，金石為開，小小的術科，又何難哉？術科訓練的原則是如此，至其內容，則可分為制式教練，野外演習，戰鬥教練，步哨勤務，偵探勤務，射擊教練，工作實施，劈刺術國術等科。

#### 丁、小結

關於訓練的改善，上面已經講得很明白了。但各種警察的性質不同，所需要的自然也有分別。除人格訓練一點須共同注意外，其他的可按警察的性質而分別予以重視，如保安隊應側重軍事，特務隊應側重刑事，而各局所則應側重警察知識，這是不可不認識清楚。

## 五 賞罰上之改善

## 甲、賞罰上之改善

賞則獎善，罰則懲惡，兩者性質雖相反，功用却並無二致，都是用于整飭精神，風紀，以及工作等等之上的。有賞有罰，就可以激勸一般人的努力向上。對於選賢任能上，也很有幫助。可是賞罰不能過寬，過寬則不足以懲惡，獎善也不能過嚴，過嚴則難以服人。總要適乎其中，方能充分表現其力量。賞罰一經決定，不論這種處分，是否得當，必須言出必行，萬不可輕易更變，或竟不執行。如果將賞罰看輕，必將促成部屬的藐視命令，此風一長，後患將不堪設想。我們甯可少賞少罰，但決不可把賞罰看作官樣文章。再賞罰必須嚴明，賞罰的時候，應絕對不雜絲毫主觀的意思在內。對於情面方面，尤宜竭力破除，以大公無私的態度，決定一切處分，使賞罰的標準，由主體而趨向客體化，由人的關係而變為事的關係，這樣賞罰，才能折服人心，才能使部屬惡則改過，善則加勉了。

## 乙、賞罰的方式及其標準

賞罰的方式，應當在物質精神兩方面兼籌並顧，重物質而忽精神，將使部屬趨向唯物

史觀的一途。反之，祇重精神而忽物質，這也未免不近人情，因為人類的天性，是自私自利（經濟人）如果老是空口講白話，被罰的毫無實際損失，被賞的又有什麼利益？所以我主張物質精神，兩者必須並重。獎的方面，可分為嘉獎獎金，記功，升級等四類。罰的方面也可分為申斥，罰餉，記過，降級，禁閉，斥革等六類。至于賞罰的標準，什麼該賞？什麼該罰？賞到如何程度？罰到如何程度？諸如此類，各縣自擬妥當的辦法就可以了。

## 六 工作上之改善

### 甲、工作一般原則

所謂工作的原則，就是達到目的的方法或手段，關於工作原則，警政和一般縣政，大致相仿。胡次威先生在政衡第一卷第十一期「什麼叫做實驗縣」，其中把實驗縣的工作原則講得很透澈。他的意見，頗值得我們接受。所以我將他的話，擇要抄錄于下，以供從事改善地方警政人員的參攷。

『說到實驗縣的工作原則，也是很簡單的，即

- (1) 潔己奉公。
- (2) 不加捐稅。
- (3) 顧全環境。
- (4) 循序漸進。
- (5) 實事求是。

這五項原則現在逐條畧加解釋于下：

(1) 潔己奉公 建設廉潔政府爲目下我國政治上一致的要求，實在也是要中國政治上軌道的第一要義。實驗縣並不先以廉潔的口號來自吹來，標榜，我們是要切切實實的做到廉潔二字。假使政府人員中，有什麼貪污的行爲，我們毫不客氣，不徇情，不徇私的給他一個嚴厲的處分。尤其在警察或基幹隊有什麼對地方人敲索的行爲，一定依軍法從事，從嚴懲辦。……

(2) 不加捐稅 我們決不增加人民的負擔，不但如此，且對於有捐稅之不合租稅原則的，都已擬定計劃，陸續裁去。……

(3) 顧全環境 顧全環境，就是說實驗縣的施政，要適合人民的要求。環境所必需的，不管如何困難，我們必定做。環境所不許的，不論怎樣輕而易舉，我們也不去做。……

(4) 循序漸進 負責管理衆人的事的行政當局，對付他們的政治環境，當然該有計劃，有條理，而且最重要的，是要能循序漸進，不能萬管齊下，結果弄得百廢俱舉，一事無成。……

(5) 實事求是 最後我們要注意到實事求是——留心着實利主義，實際主義，實幹主義，因之我們無論對於何事，常常想到是否可以幹？值得幹？凡是可以幹的，值得幹的，必需幹的，無論怎樣，我們都是義不容辭，埋頭苦幹。……』

## 乙、應該切實辦理的工作

警政的對象，真是包羅萬象，人民的日常生活，幾乎沒有一件事沒有一分鐘，不受警

察的保護，或干涉。但如就狹義方面講，警察的任務就是在禁煙，抓賭，驅娼，捕盜，緝賊，取締不衛生食物，維持街市清潔整齊等等之上。盜不常有，賊則偶而有之，至于煙賭娼三者，瀰漫充塞于各地社會上。這三害都是貧民的製造所，宵小的集合地。如不把牠澈底剷除，社會治安，將永無安寧的一天！不僅有關治安，即對於人民健康，社會風俗，國家盛衰，都有密切的關係。爲警察的，既受國家法律的付託，自應嚴密查禁剷除三害。萬不可陽奉陰違，更不可籍此收取陋規，包庇煙賭娼妓。如有故犯者，必須按照軍法懲處，以除害羣之馬。此外對於公共衛生也須特別注意，我們雖沒有什麼奢求，但至少的限度，總得使街道永久保持適可清潔整齊，如亂拋垃圾，隨地小便等等惡習，均項設法剷除。食品販賣，也應注意。如果發現不合衛生的食物飲料，立即取締，這樣一來，什麼虎列拉傷寒白喉等等危險性的傳染病就不易蔓延，市民的生命，也多得一點保障了。以上所說的幾件事，都宜秉着大公無私的態度去執行，絕對不可濫用權威，如有故意留難借機敲詐一類的事情發生，那麼警務機關非但不能保護人民，反而成了擾民的泉源，豈非大背設警的本



旨麼？

X X X X X X X X

二十世紀是一個法治的時代，在法律範圍之內，人人都有自由。如果逸出這個範圍，國家就可出來干涉，警政機關，就是負有這一類「干涉」的使命的。因為近代警察制度的健全，人民的生命，財產，自由，都得着一重保障，因為人民的生命，財產，自由，都能安全，社會才能蓬勃地振興，奔向真美善的大道，所以一國政治的得失，可以警政的良窳來判斷。未有警政好，而政治腐敗，也未有政治壞，而警政能獨好的。尤其在國家過渡的時代，百廢俱興，庶政待舉，一切事務上的進行，最需要警察的幫助，使一個向為人治的國家，進而為法治的國家。因此我敢大胆地說，今日欲言改善縣政，當自改善警政始。上述的種種改善方法，雖是老生常談，但如從事地方警政的人員，確能切實施行，我相信，我深信，中國的公安事業一定有辦法，而縣政前途，也將充滿着無限的光明！

十二月一日脫稿于中央政校

# 蘭谿實驗縣土地推收制度之過去與現在

## 及將來

劉能超

推收戶糧，是確定土地所有權的辦法，與整理田賦契稅更有密切的關係。研究地方財政的人，講到田賦契稅，都主張確立推收制度。然以味於實際情形，僅能列舉若干確立推收制度的原則，而沒有切實可以推行的辦法；所以，浙江雖迭次嚴令設立推收所，終致徒有其名，筆者有感於此，故於考察蘭谿實驗縣清查土地整理田賦經過的時候，特別注意其推收制度。承該縣土地移轉推收處供給豐富的資料，得以了解其全般制度及其演變的經過，爰不揣謏陋，略加整理，介紹於有志研究或從事於地方財政的讀者。

## 一 同治以來的推收制度

清洪楊之役，蘭谿受災最重，土地冊籍，全部燬失。收復後，即從事清賦，設立清賦總局，編造魚鱗冊細號，以爲考察坵戶之憑證，以土地常有買賣贈與繼承分析之舉，主權常有變動，須隨時更正冊籍，摧收戶糧，乃形成過去之土地推收制度，茲剖析其制度於下：

(一)推收機關 蘭谿同治清賦，係由清賦總局主辦，而由各圖選舉有才識之公正士紳，負該都圖編造魚鱗冊之責。編冊經費，亦多由董事籌募或捐墊。清賦成功，因全部冊籍彙集縣府，鄉民查考，殊多不便，另以一部魚鱗冊存縣，其他一部發給各都圖編造魚鱗冊成績優良之董事掌管，而由政府委爲冊書，並各頒發給小圖記一顆，以便就近解決土地糾紛，辦理推收過戶事宜，有如一地政機關。土地不經冊書蓋章，不能移轉，即發生所有權之爭執，亦須經冊書證明，始能解決。惟自清賦局裁撤以後，政府對於冊書，無法監督管理，致使冊書更替，鱗冊移轉，私相授受；縣存鱗冊，亦棄置不顧，以致冊書視鱗冊爲私產，藉以敲詐勒索，並以之變賣抵押分析，政府因無法監督，故全縣冊書若干，姓名住址，大都無從查考。冊書身分既與往昔不同，而推收過戶亦紊亂不堪矣。

推收人員，冊書之外，猶有卯簿。蘭谿自洪楊亂後，田園荒蕪，地曠人稀。清賦目的，原爲稅收，而當時交通不便，業戶不知，催科無從着手。因於各都圖說置卯簿一人，以便人民就便繳納田賦，而由卯簿按卯彙解縣府，卯簿因收賦而熟知糧戶住址的名稱，政府

復規定土地買賣須經由卯簿過糧立戶，存立糧底；故造編冊串徵收糧款，皆非卯簿莫屬。糧底爲卯簿之生命線，與冊書之有鱗冊同，亦可以變更抵押分析。

由上所述，可知蘭谿推收過戶，由冊書卯簿分工合作辦理。冊書管理土地，凡土地字號畝分坐落業主，皆了然於胸；卯簿職掌糧賦，每年各戶應納上下期正附稅額，咸熟知無遺。冊書知地不知糧，卯簿知糧不知地。冊書卯簿互相牽制，舞弊較難。復以政府監督無方，流弊所及，地糧固不能對照，而積弊層層，人民政府，交受其困矣。

(二)推收工具 推收目的，原爲確定產權；而確定產權，必有憑證。蘭谿之土地所有權憑記，謂之官冊。官冊有二，一係以坵領戶之家冊鱗圖（卽魚鱗冊），一爲以戶領坵之歸戶冊，（卽細號冊）均由冊書造就蓋章，發給業主存執。

家冊鱗圖，以坵爲單位，載明每坵土地之地別字號畝分土地業主承糧戶名住址以及土地之四至，坵地之圖形。歸戶冊係以戶爲單位，將每戶之田地山塘，分類分坵，列舉其地別字號畝分土地及寄糧都圖，惟無四至。其格式如左圖：

家 冊 鱗 圖

(一) 家冊鱗圖

|    |  |    |  |     |  |     |  |
|----|--|----|--|-----|--|-----|--|
| 字  |  | 字  |  | 結實  |  | 結實  |  |
| 號  |  | 號  |  | 業戶  |  | 業戶  |  |
| 北  |  | 北  |  | 東至  |  | 東至  |  |
| 東  |  | 東  |  | 西至  |  | 西至  |  |
| 界  |  | 界  |  | 界南至 |  | 界南至 |  |
| 土名 |  | 土名 |  | 住   |  | 住   |  |
| 北  |  | 北  |  | 界北至 |  | 界北至 |  |
| 東  |  | 東  |  | 界   |  | 界   |  |
| 西  |  | 西  |  | 界   |  | 界   |  |

(二) 細號冊式

|         |         |    |    |
|---------|---------|----|----|
| 戶名      | 朱萬起戶    | 土名 | 新址 |
| 田三分七厘五毛 | 中鳴守三四一號 |    |    |

|         |                               |     |
|---------|-------------------------------|-----|
| 上地拍二分八厘 | 上鳴字四〇一號                       | 大井邊 |
| 山拍十六畝   | 下鳴字九八號                        | 大堂山 |
| 山四〇畝    | 下鳴字三五六號                       | 蜈蚣山 |
| 塘拍六畝    | 正鳴字九五六號<br>民國二十三年由施善慶<br>戶內拍出 | 大新塘 |

(三)推收方法 蘭谿之土地移轉戶糧推收，向由冊書卯簿辦理。其推收手續，過去或有規定，故大致相同。茲將推收過程，縷述於下：

(1)接受開帖 土地移轉之事實發生，即由舊業主於移轉文書成立後，出一開帖，載明舊業主之真實姓名承糧戶以及移轉土地所在之都圖鱗冊字號地別等則畝分坐落過入某戶（新業主承糧戶名）等，並簽名蓋章，交由新業主持向該管冊書請求過戶。帖式如下：

立開帖人葉樟如章今將葉蘅塘戶坐落三坊麗字貳百陸拾陸號計地五分四  
 毫過入於阮福棠記戶入冊完納不誤此照

中華民國二十二年七月十日

立開帖人葉樟如章

茂章如章

印

三二號

印花

居間鄭惠仁  
葉如章親筆

印

(2) 登入號簿 各圖冊書辦理推收過戶，大多置有草冊記載推收事實，名曰號簿，又曰推收冊。冊書收到新業主送到之開帖後，經查驗無誤，即將開帖編定號數存查，依次填入號簿，並註明開帖號數，藉資對照。他如過戶日期，新舊業主戶名真實姓名以及移轉土地之字號畝分地別等則土地坐落等，亦逐一登明，以便日久稽考。其內容如下：

|     |           |                            |                      |
|-----|-----------|----------------------------|----------------------|
| 第一號 | 元月<br>初五日 | 嚴元慶戶                       | 新入一號                 |
|     |           | 上地二分八厘八毛<br>係三坊鄭興福戶出有開帖存執  | 玉字五十九號<br>百歲巷        |
| 第二號 | 初五日       | 嚴夢記戶                       | 入二號                  |
|     |           | 上地五分一厘六毛<br>上地二分一厘六毛       | 麗字<br>二百十七號<br>二百十九號 |
| 第三號 |           | 祝華棣戶                       | 入一號                  |
|     |           | 上地一分三厘三毛<br>係二坊祀湘岳祀戶出有開帖存執 | 劍字二十九號<br>門富巷        |
|     |           |                            | 狀元第內                 |

(3) 檢查冊籍 冊書收到業主過戶開帖登入號簿以後，即檢查魚鱗冊及細號冊，按字號與開帖所載字號畝分戶名校對無誤，即將魚鱗冊上過入新業主戶內之畝分，批註明白塗銷舊業主戶名。並於細號冊上舊業主戶內，將移轉土地之字號塗銷，批明過入新業主某戶；再於新業主戶內，將移轉土地之字號補入，亦批明由舊業主某戶過入，以便查對。如係分析之土地，則於畝分之上，冠以「拍」字。如業主真實姓名與承糧戶名相同者，即註以



「的」字。此外用於推收過戶之暗號甚多，人各不同，不贅述焉。

(4)製給發帖 冊書於上項手續辦理完畢，即製給發帖載明舊業主戶名，移轉土地所在之都圖，起始完納田賦之年份等等。帖分兩聯，填就蓋章後，註明發出日期，以一聯交給新業主，持向卯簿過糧，另一聯存備查考。冊書推收手續，至此完畢。發帖之格式如下：

|                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| 存 根                   | 發 帖                   |
| 二都一圖 嚴家莊 嚴裕興戶 出 壹號    | 二都一圖 嚴家莊 嚴裕興戶 出 壹號    |
| 上地柒厘二毛 金字二四一號 嚴家莊     | 上地柒厘二毛 金字二四一號 嚴家莊     |
| 開入本部本圖嚴家莊嚴智達戶收來年分錢糧此照 | 開入本部本圖嚴家莊嚴智達戶收來年分錢糧此照 |
| 中華民國二十三年十月二十四日 推書     | 中華民國二十三年十月二十四日 推書印    |

清字

九

九

號

(5) 立糧底 冊書將發帖製給新業主，新業主即持向該管都圖（飛灑詭寄之都圖）之卯簿，立戶承糧，卯簿接受新業主之發帖，即檢查歷年造糧之底冊，核對舊業主戶內，有無此項糧額。然後就發帖所載畝分，依照科則，核計賦銀，在舊業主糧額內減除，新業主戶內添入。並分別將發帖編號存查，在糧底加以說明。糧底僅載有業主承糧戶名及該戶應納糧額，（銀兩數）對於土地之字號畝分坐落，則略而不書。其式如下：

|             |                   |
|-------------|-------------------|
| 糧 底         |                   |
| 葉君揚的<br>增長的 | 葉祠葉大興<br>尙義<br>關帝 |
| 三厘<br>一厘    | 一厘<br>五厘<br>八厘    |

此項糧底，即卯簿歷年造糧造串以及催征之工具。在一徵冊中，各圖之糧皆有，飛灑詭寄，漫無稽考。且復暗號甚多，人各不同，局外人殊難得其底蘊。卯簿之出賣繼承分析，減糧底為標的，平日什襲珍藏，視同至寶。

(6) 給推付 卯簿接受新業主之發帖登入糧底後，即製給推付，填明移轉土地所在之都圖舊業主承糧戶名莊名鱗冊字號每年納稅銀兩數以及新業主寄糧之都圖莊名承糧戶名。

推付計分兩聯，以一聯給業主存執，一聯留備查考。其式如下：

| 推 付  | 存 根  |
|--|--|
| <p>今將三十都三圖上華莊華景桂戶出田貳<br/>           下量字一千六百四十五號田貳畝〇八厘坐杜壇塘<br/>           下量字一千六百四十六號田貳畝九分七厘 全<br/>           共給實銀五錢三分〇貳毛五絲<br/>           開入三十都三圖楊家莊楊映奎戶收歸糧銀完納此照<br/>           中華民國二十三年一月 日 推付印</p> | <p>今將三十都三圖上華莊華景桂戶出田貳<br/>           下量字一千六百四十五號田貳畝〇八厘坐杜壇塘<br/>           下量字一千六百四十六號田貳畝九分七厘 全<br/>           共給實銀五錢三分〇貳毛五絲<br/>           開今三十都三圖楊家莊楊映奎戶收歸糧銀完納此照<br/>           中華民國二十三年一月 日 推付印</p> |
| <p>合同 字 一〇 號</p>   |  |

此種推付，蘭谿人民，在習慣上已視為執業證據之一，非常重視。卯簿於製發推付後，推收手續，至此全部結束。

(四)推收經費 蘭谿推收過戶，向由冊書卯簿辦理，對於推收手續費，向無規定，過戶任意需索，已成慣例。每過一號，冊書卯簿各索取號金二三角或四五角不等。買賣墳地，苛勒更甚。不如所欲，則故意留難。且巧立名目，每畝土地，索取冊谷若干斤，雖迭經政府禁止，亦苦無法以遏制之也。

(五)推收利弊 上述推收制度，利害互見，然利害相衡，弊多利寡，茲述於下：

#### (甲)利

(1)節省時間經濟 土地移轉，事所恆有。如移轉一號一畝之土地，均須至縣政府申請推收，城村往返，時間經濟，兩受損失。若由各圖冊書卯簿辦理，則一圖之中，相隔甚近，過戶殊便。若有疑難或糾紛，亦可隨時解決。

(2)推收調查便利 土地如有淤漲沖失，業主如有變更遷徙，或發生任何糾紛，

因一圖面積狹小，戶口字號無多，冊書卯簿對於土地之坐落承耕戶名收管租業者，均能熟悉無遺。用得其人，推收過戶，或解決糾紛，均感便利。

(乙)弊

(一)推收人員

(1)冊書之弊 推收過戶，關係產權稅收。蘭谿以土地清冊散失不全，買賣移轉，復無記載，官荒官產，熟地私產，均無稽考。冊書乃得盜賣官荒官產，升課肥己。而私有土地，因年久失管，或四至不明，冊書竟串通佃戶出賣。甚至業主串通冊書，一地數賣，致有一業數主者。且也，蘭谿習慣，冊書製發之官冊憑條，可為抵押之標的物，冊書因此任意濫發，以致一業累押累抵。而正規移轉過戶之要挾需索，更視為事屬當然。

(2)卯簿之弊 卯簿過糧造串，更屬弊端百出。某戶有地若干？應納稅額多寡？政府無從稽考。而每畝應完稅額幾兩幾石，每兩帶征幾元幾角，省縣附稅如

何加收，以及銀兩銀元如何折算，因銀米科則繁多，稅目複雜，鄉民既不明其計算方法，更不知己身應納稅額之多寡，故卯簿造糧造串，得視親疏恩怨之關係，爲所欲爲，而糧串征冊，僅載業戶納稅總額，土地字號畝分，均不記明，有無錯誤，無法稽核。加以飛灑詭寄，有地無糧有糧無地，或糧多產少，或產少糧多，地糧不能對照，人民負擔失其公平，田賦契稅，亦因之短絀矣。

## (二)承糧業主

(1)化名承糧 人民產權移轉，申請推收過戶時，大都不立真實姓名，取某堂某記某祀爲戶名，或以無姓之化名，雜而出之。田賦徵冊，每年係憑卯簿糧底所造，徵冊內無真實姓名可查。且繼承分析等戶，移轉之時，類多沿用其祖若父之過去名號，並未改用真實姓名，以致徵冊內亦多原有戶名，此項糧戶欠賦，僅按冊按戶飭追，無從追究，以是積欠累累，無法催完。

(2) 化整承糧 人民爲隱瞞財產避免捐稅計，往往於置產時，化整爲零，分立戶名承糧，凡有土地數十畝或數百畝之家，類多分立數戶或數十戶不等，致成零星小戶，因查催之困難，乃任其延欠矣。

(3) 延不推收 民間延不推收約有數種：

一、凡繼承分析等產，多有延不推收過戶，僅立分書，以爲證明，承糧戶名，則因襲舊者；

二、凡典產大都不將戶糧過割，初以產權未定，糧寄原戶完納。迨至典押年限既滿，照約作爲絕產以後，又以避免過戶費用起見，仍不請求推收，暗頂出主戶糧，遂成寄戶完糧之習。

三、買賣產業，在買主方面，或圖匿稅，或欲嚴守祕密，或畏卯簿推收勒索重費，在賣主方面，或欲顧全體面，囑託買方隱祕，亦均延不推收過戶。

以上各項，歲遠年久，產權遞轉，人事變遷，政府因無從查考，業主即亦不自知糧在

何處，致成有產無糧，有糧無產之局面，有糧者無產可管，不甘投完，有產者無糧可完，轉難登記焉。

## 二 蘭谿實驗縣改革中之推收制度

蘭谿民間買賣田產，皆由冊書私自推收，不向政府正式申請。立戶承糧，徵冊糧串，亦假手於卯簿，按戶查造。積弊重重，具如上述。爲革除積弊，使地糧戶三者得以對照，揭其隱匿，以裕稅收起見，蘭谿實驗縣乃從事清查地糧（另文詳述），劃分三期進行。第一步設立主持機關登記冊書補造魚鱗冊，以完成清查之工具；第二步編造坵地歸戶冊，確立推收制度，第三步則頒發土地管業證以確定產權。而使產權確定後，地糧戶三者不致再瀕紊亂，則以推收制度之確立爲其骨幹焉。茲剖析其制度如下：

### 甲 推收機關

蘭谿實驗縣政府，爲便利清查全縣地糧及土地移轉推收起見，設立土地移轉推收處以



處理之，故較普通推收所之範圍爲廣，即一方辦理戶糧之推收而具有普通推收所之性質，一方爲清查土地之機關，無異於整理土地辦事處也。

該處設主任一人，關於辦理過戶過糧事宜，置助理員五人，書記二人，推收員若干人。復因事實上之需要，於各自治區，設立分處，直接受縣推收處之指揮監督。惟收分處設主任一人，副主任一人，助理員推收員書記各若干人。全縣自治區有五，除第一區由縣推收處直接辦理外，計設立分處四處。分處之目的，偏重於清查地糧，故於坵地歸戶冊編造完竣後，即予裁撤。故土地清查完竣，土地清冊編造完全後，土地移轉推收處已爲純粹之推收機關矣。

## 乙 推收方法

(I) 過渡時期之推收方法 改革推收方法，其事匪易，困難之點，約有二端：

(一) 更易人民習慣之困難 蘭谿移轉土地推收戶糧，既歷由卯簿冊書辦理，人民相沿成習，竟以向冊書卯簿繳納過戶費視爲應盡之義務，而卯簿冊書亦儼然以此爲應

得之權利，已不知此爲政府之職責。如另定辦法，改由政府主持，則欲使鄉民明悉，非經過相當時期，勢難變革舊習。此其一。

(二)攸關卯簿冊書之生計——蘭谿全縣卯簿七十六人，冊書三百有三人，若輩多以推收戶糧需索陋規爲生，如收歸政府辦理，彼輩生活，失所依時，勢必設法破壞，鄉民無知，易受其愚，此爲確立推收制度之最感困難而必須設法加以排除者也。

爲排除上述之困難，實驗縣政府乃於清查地糧工作進行期中，擬定過渡辦法，理論事實，兼籌並顧，以免仍沿過去設立有名無實之推收所之舊轍。故頒布推收過戶暫行規則及書表，使政府對於推收過戶，能施以管理監督，而卯簿冊書人民，咸無不便之感。俟全縣土地整理完竣，冊籍編造完全，再行澈底改革。此種過渡辦法之要點，卽係將目前各卯簿冊書所用之手續，加以改進，冊書卯簿所收之過戶費，仍照習慣，不予規定。政府並不於此時收取分文推收費用。惟移轉土地推收戶糧，該管冊書須隨時報告政府，非經政府於土地移轉過戶證上蓋印，各卯簿不得過糧。並統一各都圖卯簿冊書之冊表，將舊有者加以改

製，由縣印就發給，私人不准翻印，而其格式內容與夫經過之手續，則大體仍乎舊習。庶卯簿冊書人民，咸獲便宜，而推收過戶之事，政府則已完全達到統制之目的。茲述其方法如下：

(一)申請過戶 凡土地之買賣繼承分析贈與及其他依法取得土地所有權者，均應依法申請過戶，同時，土地移轉過戶申請書，亦由政府製就，用印頒發各都圖推收員（由冊書改充）應用，以代開帖，私人不准翻印，以資統制。凡移轉土地，應由新業主預向該管推收員領取移轉過戶申請書，於移轉確定之際，將申請書上所載各項填就，由新舊業主會同證人及該管鄉鎮長簽名蓋章，交與新業主，由新業主連同該項產業之憑條執照新舊契紙或其他足資證明移轉之文件，一併送交該管推收員，申請過戶。土地移轉過戶申請書之填寫，如有故意虛偽遺漏錯誤情事，該新舊業主及證人鄉鎮長推收員，均應連帶負責，依法追究。如係共有地，應將共有人姓名住址逐一填寫。其人數多至三人以上者，應另附名單。新舊業主如係法人（或其他機關團體）時，則以該法人之名稱爲業主之姓名，但應附填管理

人之姓名住址。一號土地僅一部分過戶者，應於移轉過戶申請書上備考欄內註明分割畝分及其情形。申請書及共有人名單之格式如下：

(一) 此單由推收員填就存查

(二) 每單限定填寫一號

| 新業主 |      | 移轉原因 | 舊業主 |      | 蘭谿實驗縣土地移轉過戶申請書<br>換證 |
|-----|------|------|-----|------|----------------------|
| 寄糧  | 都圖   |      | 寄糧  | 都圖   |                      |
|     | 承糧戶名 |      |     | 承糧戶名 |                      |
|     | 真實姓名 |      |     | 真實姓名 |                      |
|     | 號別   |      |     | 號別   |                      |
|     | 永久住址 |      | 字   | 鱗冊字號 |                      |
|     |      |      | 畝   | 承糧畝分 |                      |
| 備考  | 備    | 於請   |     | 別地   | 則等                   |
|     |      | 年    |     |      | 土地坐落                 |
|     |      | 月    |     |      | 莊名                   |
|     |      | 日推入  |     |      |                      |

字第

號

蘭谿實驗縣土地推收制度之過去與現在及將來

一八五

縣政問題

| 申請書              |      |      |      |      |      |    |      |    |    |
|------------------|------|------|------|------|------|----|------|----|----|
| 蘭谿實驗縣土地移轉過戶換證申請書 |      |      |      |      |      |    |      |    |    |
| 證明文件             | 新業主  |      | 移轉原因 | 舊業主  |      | 地則 | 土地坐落 | 莊名 | 備考 |
|                  | 承糧戶名 | 真實姓名 |      | 承糧戶名 | 真實姓名 |    |      |    |    |
| 新契紙              | 張    | 執照   | 永久住址 | 張    | 執照   | 字  | 畝    | 別  | 於請 |
| 張舊契紙             | 張    | 憑條   |      | 張    | 登記證書 |    |      |    |    |
| 張執照              | 張    | 憑條   | 地址   | 張    | 登記證書 | 畝  | 畝    | 別  | 於請 |
| 張憑條              | 張    | 登記證書 |      | 地址   | 張    |    |      |    |    |
| 張登記證書            | 張    | 其他   | 地址   |      | 張    | 其他 | 畝    | 畝  | 別  |
| 張其他              | 張    | 其他   |      | 地址   | 張    | 其他 |      |    |    |

此單由新舊業主雙方會同證人及鄉鎮長填就蓋章送交該管推收員填寫移轉證一同送呈縣政府核驗發給

鄉長 中證人 新業主 舊業主 推收員



。其第二第三兩聯，連同原申請書送該管推收處核驗蓋戳，除推收處截留第二聯過戶報告存查外，其第三聯土地移轉過戶證，由推收處發還推收員轉交新業主，持向經徵人（即卯簿）立戶承糧，以代替舊有之發帖。推收員填送土地移轉過戶報告，自接到新業主申請書之日起，至遲不得過五日，推收處及推收員於發出土地移轉過戶報告及過戶證時，即將移轉之情形，在魚鱗冊歸戶冊上分別登記。其土地移轉推收過戶在上期田賦開徵期間三個月以前者，歸當年造串，由新業主完糧，餘歸入次年辦理。土地移轉過戶報告及過戶證之格式如下：

(一)此單由推收員填就存查

(二)每單限定填寫一號

| 新業主 |   | 移轉原因 |      | 舊業主  |      |
|-----|---|------|------|------|------|
| 部   | 圖 | 承糧戶名 | 真實姓名 | 部    | 圖    |
| 號   | 別 | 開始完糧 | 永久住址 | 號    | 別    |
| 年   | 月 | 考    | 備    | 字    | 畝    |
|     |   | 於    | 年    | 月    | 日    |
|     |   | 推    | 入    | 鱗冊字號 | 承糧畝分 |
|     |   |      |      | 地    | 則    |
|     |   |      |      | 土地坐落 | 莊名   |

蘭谿實驗縣土地移轉過戶存根

土地轉移過戶報告

蘭谿實驗縣土地移轉過戶報告

| 鎮鄉         | 新業主  |      | 移轉原因      | 舊業主  |      | 地別等則    |
|------------|------|------|-----------|------|------|---------|
|            | 寄糧   | 都圖   |           | 原寄糧  | 都圖   |         |
| 都圖         | 承糧戶名 | 真實姓名 | 於 年 月 日推入 | 承糧戶名 | 真實姓名 | 土地坐落 莊名 |
|            | 別號   | 開始完糧 |           | 別號   | 鱗冊字號 |         |
| 推收員        | 年 月  | 永久住址 |           | 字 畝  |      |         |
| 經手附呈原申請書一張 | 考 備  |      |           |      |      |         |

(二)此單由推收員連同第三聯填就送呈推收處蓋戳存查

字 第

號

(三)此單由推收員連同第二聯填就呈送推收處蓋戳核發，由推收員交新業主轉交經征人立戶承糧。

蘭谿實驗縣土地推收制度之過去與現在及將來





戶冊，推收工具完備，自可根本改革，故蘭谿實驗縣於本年度另定推收過戶辦法，由政府直接辦理，將作惡萬端之卯簿冊書，根本革除。推收人員歷年之積弊，於以肅清。

推收，既關徵收，又關稅契，非稅契不推收，可藉推法以促進稅契，非推收不稅契，可藉稅法以促推收。是故三者，立法重制，務使牽掣，辦理手續，務宜聯絡。蘭谿過去推收過戶，全由卯簿冊書辦法，任憑飛灑詭寄，以致糧產不符而人民化整化名承糧，亦無法稽考。况土地移轉，政府既無記載，人民延不推收，白契不稅，亦無法查追，以致鄉間未稅之契，有遠至道光咸豐以上者，全縣白契竟達百分之九十，政府稅收，損失極巨。故謀整頓稅收，舍確立推收制度末由。在過渡時期，為便利清查土地工作之進行，對於稅契，未予改革。嗣後全縣土地整理蕝事，乃于本年度起，改訂推收辦法，使推收稅契承糧三者互相聯絡，庶幾地糧不紊，稅收暢旺。而人民匿漏田賦契稅之積弊，得以革除。

新制要點，不外上述。茲述其方法如下：

(一)過戶申請 人民移轉土地，應由新業主預向該管推收員領取土地移轉過戶換證申請書，於移轉確定之際，由新舊業戶會同證人及該管鄉鎮長推收員簽名蓋章，逐項據實填就，交與新業主，連同該項產權移轉證件，及原有之土地管業證，或其他足資證明移轉之

文件，一併送交推收處檢驗，過戶承糧，並換給新管業證，以為執業憑據，在過渡時期訂定之土地移轉過戶申請書，每張僅能填寫一坵號，而人民之移轉土地在一號以上者，不免手續繁瑣，乃另製申請書，一張可移轉十號之土地，較前尤便。其格式如下：

(一) 正面

| 過 戶 存 根                |                      |      |    |   |   |   |   |   |   |
|------------------------|----------------------|------|----|---|---|---|---|---|---|
| 新<br>主<br>業            | 承糧戶名                 | 真實姓名 | 別號 | 住 | 址 | 年 | 齡 | 籍 | 貫 |
|                        | 今因 願將自己名下所有後開產業共 號過入 |      |    |   |   |   |   |   |   |
| 舊<br>主<br>業            | 承糧戶名                 | 真實姓名 | 別號 | 住 | 址 | 年 | 齡 | 籍 | 貫 |
|                        | 蘭谿實驗縣土地移轉過戶換證申請書     |      |    |   |   |   |   |   |   |
| 管業承糧移轉證件計舊管業證共 張新舊契紙 張 |                      |      |    |   |   |   |   |   |   |
| 簽名 鄉鎮長 中證人             |                      |      |    |   |   |   |   |   |   |
| 蓋章 舊業主 新業主 推收員         |                      |      |    |   |   |   |   |   |   |
| 中華民國二十 年 月 日           |                      |      |    |   |   |   |   |   |   |

(一) 此單由推收員填就存查

(二) 每單可填寫十坵號其超過十坵號者另填一張

過 字 第 號

過戶申請書

過字第

號

| 舊業主  |      | 新業主  |      |
|------|------|------|------|
| 承糧戶名 | 真實姓名 | 承糧戶名 | 真實姓名 |
| 別號   | 別號   | 別號   | 別號   |
| 住    | 住    | 住    | 住    |
| 址    | 址    | 址    | 址    |
| 年    | 年    | 年    | 年    |
| 齡    | 齡    | 齡    | 齡    |
| 籍    | 籍    | 籍    | 籍    |
| 貫    | 貫    | 貫    | 貫    |

今因 願將自己名下所有後開產業共 號過入

管業承糧計附呈舊管業證共 張新契共 紙繳納過戶換證費 元 角請准予過戶並換給新管業證共 張謹呈

蘭谿實驗縣政府土地移轉推收處鑒核

簽名 鄉鎮長 鎮鎮長 中證人

蓋章 舊業主 新業主 推收員

中華民國二十 年 月 日

蘭谿實驗縣土地推收制度之過去與現在及將來

一九三

過字第 號 私人不准翻印

## 一 明 說

- (一) 此單由新舊業主雙方會同證人及鄉鎮長推收員填就簽名蓋章由新業主於立契成交後兩個月內連同移轉證件(如新契紙分家書贈契等)及舊管業證一併送請縣政府推收處核驗過戶過糧並換給新管業證過期以匿不過戶論照章懲罰
- (二) 本申請書由推收處製就用印發給不取分文不准私人翻印

## (二) 反面

## 二 明 說

- 一、移轉之地如係共有產應將共有人之姓名住址分別填入附註欄內
- 二、移轉之地如係分拍者應將分拍情形填入備考欄
- 三、須同圖同戶之土地方得同填一申請書

公有  
私共

| 任 主 |     | 地 戶 過 轉 移 圖 都 |  |  |  |  |  |  |  |  |   |       |
|-----|-----|---------------|--|--|--|--|--|--|--|--|---|-------|
| 附註  |     |               |  |  |  |  |  |  |  |  |   |       |
|     | 員證發 |               |  |  |  |  |  |  |  |  | 字 | 簿冊字號  |
|     | 員單填 |               |  |  |  |  |  |  |  |  |   | 管業證號數 |
|     | 員對校 |               |  |  |  |  |  |  |  |  |   | 承糧畝分  |
|     | 員證換 |               |  |  |  |  |  |  |  |  | 畝 | 地別    |
|     | 員戶過 |               |  |  |  |  |  |  |  |  |   | 土地坐落  |
|     | 員證驗 |               |  |  |  |  |  |  |  |  |   | 備     |
|     | 員件收 |               |  |  |  |  |  |  |  |  |   | 考     |

蘭谿實驗縣土地推收制度之過去與現在及將來







過戶通知契稅單

蘭谿實驗縣政府土地移轉推收處過戶通知稅契單

案據

舊業主

承糧戶名

真實姓名

別號

住

址

前來申請

今因

願將自己名下所有後開產業共

號過入

新業主

承糧戶名

真實姓名

別號

住

址

營業承糧

除核驗證件准予過戶換給營業證並通知田賦徵收處予以過糧外用特抄單送請

查照稅契為荷此致

蘭谿實驗縣政府稅契處

主任

填單員

中華民國二十

年

月

日

通字第

號

通字第

號過字第

號

過 戶 通 知 過 糧 單

蘭谿實驗縣政府土地移轉推收過戶通知過糧單

案據

|     |      |      |    |   |   |   |   |   |   |
|-----|------|------|----|---|---|---|---|---|---|
| 主業舊 | 承糧戶名 | 真實姓名 | 別號 | 住 | 址 | 前 | 來 | 申 | 請 |
|-----|------|------|----|---|---|---|---|---|---|

今因 願將自己名下所有後開產業共 號過入

|     |      |      |    |   |   |   |   |   |   |
|-----|------|------|----|---|---|---|---|---|---|
| 主業新 | 承糧戶名 | 真實姓名 | 別號 | 住 | 址 | 管 | 業 | 承 | 糧 |
|-----|------|------|----|---|---|---|---|---|---|

除核驗證件准予過戶換給管業證並通知稅契處稅契外用特抄單送請查照過糧為荷此致

蘭谿實驗縣政府田賦徵收處

主任

填單員

中華民國二十年 月 日

蘭谿實驗縣土地推收制度之過去與現在及將來

通字第

號過字第

號







(三)移轉證件 過去推收過戶，冊書僅憑業主之開帖，卯簿僅憑冊書之發帖，人民買賣土地，將舊有執照證件，全部隨同移轉者有之，全部匿不交出者有之。良以過去產權憑證，無一中心證件，如憑條執照部照登記證書新契紙舊契紙，種類繁多。土地移轉時，舊有證件，是否全部交出，無從稽考。而鄉間繕立新契，手續又多未周，刁狡之徒，或以舊契爭產，或偽造新契侵佔，年代久遠，是非莫辨，此皆移轉時無一適當之控制有以致之。蘭谿實驗縣有鑒於此，故整理土地時，每一坵號發給管業證一張，全縣土地，依次編號，不致重複。管業證載明業主姓名住址產業字號畝分土名，即以之為產權之中心證件，移轉土地，完全以管業證為憑，其他舊有之執照書據，均作為附帶證件。舊業主出賣土地，即將原有管業證交給新業主；再由新業主憑證呈縣過戶，換領新管業證。蓋蘭谿實驗縣清查地糧之規定，管業證為所有權之根據，無管業證者，即喪失產權，其移轉行為無效也。是以管業證之移轉而控制土地之移轉，故一切糾紛，均可泯除。推收處接受新業主之過戶申請，即檢查其所繳舊管業證與縣存該號管業證之卡片存根是否相符，以防假冒，然後換給證據，以資執守。同時於坵地歸戶冊之舊業主戶內移轉情形欄中，註明某年某月某日由某

戶過入，以資查對。

### 丙 推收經費

過去冊書卯簿辦理推收，經費向無規定，故得任意敲詐勒索。聞谿實驗縣既確立推收制度，革除過去積弊，爰規定推收費用，以資一律，即每一坵號，准取推收費大洋二角，以為各該圖推收員之薪給；另收檢證費大洋二角，以為推收處經費。

### 丁 懲戒辦法

推收過戶，向由冊書卯簿辦理，今收回政府自辦，難免積重難返，爰規定懲戒辦法數項如下：

- (一) 私人翻印土地移轉過戶申請書者，科以百元以下之罰金。
- (二) 推收員催徵員私行過戶者；
- (三) 人民匿不過戶者；
- (四) 人民冒請過戶者；
- (五) 或人民過戶而不用真實姓名者，均科以五十元以下之罰金，以資懲處。

# 從赤匪的縣蘇維埃工作來探討收復後的

## 匪區縣政問題

張少垣

### 一 緒言

- 二 赤匪縣蘇維埃的政治任務
- 三 赤匪縣蘇維埃的組織
- 四 赤匪縣蘇維埃的工作
- 五 赤匪縣蘇維埃的工作方式
- 六 赤匪縣蘇維埃的財政
- 七 赤匪縣蘇維埃的特點
- 八 收復後的匪區縣政建設問題

### 一 緒言

從赤匪的縣蘇維埃工作來探討收復後的匪區縣政問題



縣爲政治組織的根本基礎，欲求改良政治，首先必須集中力量改善縣政。全國一千九百卅二縣，四設治局及五盟二十二部，四十八旗，當此農村經濟日益破產，民族亟待復興的今日，這些縣政，倘能逐一加以改善，進行基本建設，則國力之增強與鞏固，可以斷言。

總理生前，對於縣政特別注意。他說：「訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行，先以縣爲自治單位，於一縣之內努力除舊布新以深植人民權力之基本，然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始爲真正人民之自治，異於僞託自治之名以行其割據之實者；而地方自治已成，則國家組織，始臻完善，人民可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣」。又說：「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域」。我們讀了這一段遺教，則知總理對於縣政，一則曰：「從事於革命建設之進行，先以縣爲自治單位」。「地方自治之範圍，當以縣爲充分之區域」。二則曰：「地方自治已成，則國家組織，始臻完善」。三則曰：「人民可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣。」由此可知要完成訓政，實現憲政

，修明政治，就非積極改善縣政不可！所以 蔣委員長有鑑於此，並以國難日亟，爲要修明地方政治，轉移地方官場風氣，卽於民國廿二年春首先毅然決然提出設立行政督察區域之主張，藉以改善各地縣政。他如推行保甲，提高縣政威權，建立各地實驗縣，都無非是以改良縣政爲目的。卽一般時賢，對於改善縣政，亦多主張，有主慎選縣長者，有主縮小縣區者，有主厲行法治者，有主如何實行縣政建設者，所見雖不盡同，然迫切要求改善縣政則一。剿匪爲現在目前最重要的工作，匪區在中國地圖上所占的地位之大，也是不可否認的。所以匪區的縣政問題，更成爲目前縣政的焦點了。茲篇特就赤匪縣政的工作加以研究。匪特爲改善匪區縣政一般的參考，尤期剿匪工作的推進，予以補助，所謂知己知彼，百戰百勝也。

## 二 赤匪縣蘇維埃的政治任務

赤匪縣蘇維埃的所謂政治任務，完全根據他們所分析的中國革命性質和路線而來。他

們首先一個錯誤，就是把中國革命性質認識錯了。中國革命性質，本是國民革命，但他們硬要分析爲資產階級的民權革命，很滑稽的解釋此一革命應由工農無產階級負擔，所以因爲有了這樣荒謬的理論，他們便離開現實，製造階級鬥爭，幻想建立蘇維埃政權，以遂少數匪首的政治陰謀。因此，他們縣蘇維埃的所謂政治任務，也就和赤匪黨團的政治任務一樣。

第一就是所謂欺騙與籠絡民衆 他們認爲這是主要任務之一。在所謂中華蘇

維埃共和國人民委員會出版毛澤東著的區鄉蘇維埃怎樣工作第五項，鄉蘇與羣衆團體聯系上面就可以看出，他說，「鄉蘇的各種羣衆團體，（工會，貧農團，女工農婦代表會，反帝擁蘇同盟，互濟會，兒童團，勞動互助社，犁牛合作社，消費生產糧食信用各合作社，託兒所，消滅文盲協會，識字運動委員會，俱樂部等），要加緊對於他們的注意與幫助，依靠他們的努力去動員廣大羣衆，完成各種革命工作。那些沒有上級組織的團體，如像貧農團，女工農婦代表會，勞動互助社，犁牛合作社，託兒所等，鄉蘇更負了完全領導的責

任……」又說：「當着主席團代表會議討論同某個羣衆團體有關係的工作時，應該邀那個團體的負責人來參加。各團體開會時，鄉蘇也應該派人去參加。……」鄉蘇應該注意對於赤衛軍少先隊的領導，要使全體男女青年成年都加入赤衛軍少先隊，要使他們的村操鄉操都有大多數人到操，使他們的訓練天天進步。他們的幹部會議要派人去參加。」其實，匪黨並不僅利用這些羣衆團體以欺騙和籠絡民衆，他們還有黨部青年團，偽政府機關的各種委員會，各種突擊隊，各種羣衆大會等等，以愚弄民衆。偽縣政府的工作，大半忙在這裏，這些工作的管理與督促都要靠他們的縣蘇維埃，其挾衆以頑強抗戰的原因也就在這裏。

## 第二 沒收與分配土地

這就是他們所認爲是革命的根本問題，利誘民衆唯一的法寶。他們重視所謂土地革命，偽縣蘇維埃工作之良否，亦即以辦理土地問題之成績爲尺度。故偽中央直至省，縣，城市，區，都有土地部或科的設立，以管理土地問題。本來我國的土地問題不宜暴力解決，蓋易引起騷亂，總理言之綦詳。但是赤匪的政治陰謀，正

是要求騷亂，製造階級爭鬥，以利赤色戰爭，故不惜施用暴力，沒收土地，搗亂農村基本的經濟組織。僞中央批准。贛省所頒布的沒收和分配土地的條例，很明顯的規定着：「（

一）那些人的土地應該沒收，1. 豪紳，地主，大私有者的土地，房屋，財產，用具，以及一切出租的土地，須一律沒收；2. 祠堂，廟宇，公堂，會館的土地，房屋，財產，用具，須一律沒收；3. 經證明確實反革命組織（如A B團社會民主黨等）的富農的土地及生產工具，全數沒收，房屋可以另調壞的給他住，……4. 富農的土地應該沒收」其實，中農土地同樣也被沒收。在僞江西省蘇維埃政府一九三二年五六七八月工作報告中，所說的便是例證，他說：「……然而興國現在仍有七個區的土地未曾完全分好，同時因為過去左傾的錯誤路線有許多中農分析做富農，現在沒有這樣多田來補回他們，弄得沒有辦法……」豈止興國一縣而已？他縣又何嘗不是這樣！總之，他們認為要沒收的便沒收，民衆在暴力壓制之下，無話可說。分配方面，僞土地法雖然規定：「被沒收的土地經過蘇維埃由貧農中農實行分配……」……富農土地被沒收後可以分得較壞的勞動份地……但實際上，

真能佔些利益的還是匪軍匪黨。偽贛省土地沒收與分配條例「(27)紅軍家屬土地的分配與貧農中農一樣，但須分得不太遠的地方(即好田肥田——作者按)」(28)留紅軍公田(即紅軍所分的田)的標準，每鄉每人分得五担田以上的，每鄉須留紅軍公田三人至五人，如田多的地方則應多留，田少的地方(分不到五担的)亦必須留出至少二人的公田，山林木梓不要留。紅軍公田主要的是發動羣衆耕種。耕牛肥料，種籽，由羣衆自願供給，必要時再由政府幫助。……「貧農僱農雖然分得了一些土地，然須充當義務伕役購買公債，繳納各種捐稅與會費，向偽政府捐助谷物等等，也就不勝其負擔的痛苦，況且稍拂匪黨意思，即有被指爲反革命之虞，非僅已分得的土地被沒收，生命亦且無保障。所以赤匪的土地革命，根本就沒有解決到土地問題，唯有「動」與「亂」而已。

**第二擴大匪軍** 赤匪對於擴大匪軍運動，認爲是重要任務之一。蘇維埃各級政府都有軍事部組織，就可以看出他們對於此一工作的重視。故偽縣蘇維埃在戰時動員各鄉村羣衆加入匪軍，亦即列爲一等的重要工作。一九三三年十二月二十八日偽江西省第二次工

農兵代表大會決議案中，很鄭重的寫着：「江西蘇區擴大紅軍的成績，還是非常的不夠……如省蘇和大部份的縣區蘇主席團不抓緊討論檢查擴大紅軍的工作，並且部份同志……如說擴大紅軍防礙財政工作擴大紅軍是黨的工作等。（意即指偽政府應把擴大紅軍的任務負起來——作者按）」所以他們很着急的決定「一九三四年一二月間要完成一萬五千新戰士到前方，在「五一」以前完成共產國際師……」在動員方面省蘇應該首先在主席團詳細討論具體動員方法……應該經常切實督促並檢查各縣蘇維埃的動員工作，注意動員工作的深入，如開鄉代表大會，羣衆大會和赤少隊軍人大會……去進行艱苦的深入的政治鼓動」……發動婦女宣傳慰勞及鼓動自己的老公和兒子去當紅軍」必須使蘇維埃的各部門工作與動員工作配合，如土地部應特別注意紅軍家屬的土地分配，和其土地生產的提。高。教育部則須加緊對擴大紅軍的宣傳教育工作，做成擴大紅軍的熱烈空氣。國民經濟部，要使合作社給紅軍家屬和紅色戰士以廉價並優先購買之權，並用種種方法來解決紅軍家屬的日常用品的困難。勞働部應在實行勞働法中間鼓動工人和失業工人大批加入紅軍，加

緊紅軍的工人的骨幹。內務部應該充分執行優待紅軍家屬工作，工農檢察部檢查優待紅軍家屬的工作及其困難……等。糧食部要經常調濟解決紅軍家屬糧食困難，要使各部門的工作一致配合動員不容許有脫離戰爭現象的存在。『雖然，他們用盡一切的方法去利誘威脅民衆加入匪軍，但同一個決議案的另一段，又樣寫着：『……更有些地方對擴大紅軍採取了不可容忍的強迫命令方式，如說現在要擴大紅軍非用繩子吊不行……』這就是民衆不願意參加匪軍的例證。故決議的另一段，就很老實的說出：『……現在江西全省約有兩萬逃兵……』如是，他們只好拚命的去說服逃兵，慰勞逃兵家屬，替他們耕種，迫逃兵歸隊，甚至驅逐逃兵，懲辦逃兵！

**第四反帝擁蘇運動** 偽蘇維埃各級政府機關對於反帝擁蘇運動，雖無專門的組織，但口號則喊得怪響亮。他們反帝，固然是反帝國主義，但所謂擁蘇，那就是擁護蘇聯，認蘇聯爲祖國，真是笑話之至，反帝當然是中華民族求解放的一條出路，但像赤匪那樣亂跳空喊的反帝，那就沒有作用。赤匪的反帝工作，我們所能看見的最多在匪區或隣近逮捕



一二個外國教士來屠殺罷了。此外，亦只是所謂口號反帝而已，找不出任何成績給人看。

### 第五製造羣衆鬥爭 匪區內的地主廠主早已被赤匪打得落花流水，死亡的死亡，

逃跑的逃跑，即或死亡不逃跑，財產也被沒收，早已非赤匪鬥爭的對象了。但是赤匪爲要製造階級鬥爭，自然不肯稍須放鬆騷亂工作。故偽縣蘇維埃的所謂鬥爭工作，也就花樣極多。如不斷的進行，查田運動，唯恐富農分得好田，派出大批羣衆監視富農。逮捕廠主，美其名曰幫助工人實行勞法。赤色戒嚴，鞏固匪區。排除異己，屠殺反蘇維埃份子等等，無不盡量的去執行。特別是所謂打土豪問題上面，鬧出許多笑話：「……因爲打土豪的籌款觀念很濃厚，不能抓住勞苦羣衆發動他們起來鬥爭幫助籌款，反而犯了把中農貧農當富農與地主打的嚴重錯誤（如萬太獨立團把中農當土豪打），樂安永豐游擊隊到吉水，羣衆跑盡了。安遠游擊隊造成赤白對立，尤其是冠朝造成赤白對立的形勢更加嚴重。廣昌游擊隊在磨刀渡把一寡婦的碗筷用具都搶盡了……偽贛省蘇維埃工作報告」從這裏我們就可以看出他們不僅是製造鬥爭，而且是劫掠呵！

### 三 赤匪縣蘇維埃的組織

赤匪有了劫掠的任務，他們縣蘇維埃的組織，與現行縣政府的組織，自然大不相同。不同的原因，固然在於適應他們的環境，便利他們騷亂工作的進行，但還有一個根本問題，即是：

(甲) 組織原則 赤匪縣蘇維埃的組織原則，當然是根據他們所分析的反革命路線，和任務而來。因此我們可得指出來的，便有下列各點：

1. 所謂民主集中制。赤匪所謂民主集中，我們應當認識的就是怎樣的民主集中？根據他們的解釋，所謂民主，只是工農民主；而所謂集中，也只是工農意見的集中。那末這裏很明顯的可以說，只有工農民主集中，但是事實上是不是真正做到了工農民主集中呢？沒有！如其說民主，例不如說只有集中，蓋匪區一切的行政設施之權，皆操在匪黨手裏。匪黨在任何一個會議，任何一個場合，都無不盡量利用黨團作用，以麻醉民衆，經過這樣的

作用，以通過匪黨內部早已決定的決議而使之集中。這樣，根本上就不能說是工農民主，民衆早已失却自覺自主，而事實上也不容許有自覺自主，結果還是匪黨包辦一切！

2. 匪黨黨權高過一切。匪黨爲要包辦匪區的一切，當然只有無限制的提高他們的黨權，故黨權高過一切。表面上，匪黨雖不能公開命令或指示偽蘇維埃各級政府，但是偽蘇維埃各級政府，都有匪黨的黨團組織，在偽蘇維埃各級政府未開會之前，所要討論的問題，都已先在匪黨黨團討論，甚至於代爲決定議事日程，再由偽蘇維埃各級政府負責人照樣提出，僞政府去討論，所以僞政府的一切設施，都不能違背匪黨命令。匪黨黨權既然這樣提高，看起來，似乎是一種集體的領導，其實不然。蓋匪黨內部的一切，還是決定於少數人，由少數人包辦匪黨。而這些少數人，又是直接受第三國際指揮，故如其說匪黨黨權高過一切，不如說少數人的威權高過一切，更不如說第三國際在那兒指揮一切。僞蘇維埃只是小小的附庸吧了。

3. 着眼在階級觀點上，即所謂工農無產階級專政，除工農無產階級之外的人，俱無選

舉及被選舉權。他們在選舉時，首先用紅白榜寫名，劃分有選舉權與無選舉權的居民；再則工人及其家屬十三名選舉代表一人，農民及貧民五十人選舉代表一人，拿了這樣一個成份去組織偽市鄉代表會議，選舉偽政府委員。同時實行候選名單制度，使居民可以預先決定選舉一個人為代表。代表領導選民，三個至七個代表之中又選舉出一個代表主任領導代表工作，這樣便使偽政府與代表及居民之間，建立了密切的聯系。不過赤匪在選舉中可以包辦一切，所謂工農無產階級有選舉權被選舉的條文，選民等於官樣文章。蓋偽政府應由那些人負責，他們早已內定，無知工農祇充作點綴品罷了。

4. 以城市，鄉，為偽蘇維埃政權基本基礎，蓋以此易於統治工農的緣故。

(乙) 組織內容 赤匪偽蘇維埃政府的組織系統，是由中央至省，縣，市，區，鄉，村為止。他們上下級的關係，比較密切，組織內容，也複雜些。現在特節錄偽地方蘇維埃政府暫行組織條例關於鄉，市，區，縣，省蘇維埃組織概要如次，亦可以藉窺其內容的一般。

「1 鄉，市，蘇維埃都由當地選民根據憲法選舉出來的行政機關。區，縣，省蘇維埃執行委員會，則由各級代表選出來。鄉，市，均為蘇維埃的基本組織。鄉蘇維埃祇設主席一人或副主席一人。（主席缺席時須選舉代理主席）城市蘇維埃經全體代表會議選出主席團，再由主席團選出正副主席各一人。區，縣，省，蘇維埃，則由執行委員會選出主席團。區縣執行委員會設主席副主席各一人。

2 鄉蘇維埃不分科，有臨時事件時，如沒收和分配土地可吸收代表及別的活動份子組織臨時委員會進行之，但活動份子只有發言權而無表決權。市蘇維埃為進行各部份的工作，得分設：內務，勞動，財政，軍事，文化，衛生，工農檢察，土地等科。區，縣，省蘇維埃亦同，惟稱為部，而不稱科。贛東北的區蘇維埃則加政治保衛員一人，縣蘇維埃加政治保衛局和裁判部；省則加經濟部，裁判部，政治保衛局等。

3 鄉蘇維埃的每個代表須担負鄉蘇維埃的一部份工作，城市代表至少須參加一科的工作。並且還可以吸收活動份子來參加各科工作，惟這些人，有發言權無表決權。

4 城市蘇維埃的各科，得組織幹事會管理和計劃各該科的工作。其幹事須由城市蘇維埃主席團委任之。市，（主席團）區，縣，省（執委會）都得任用指導員以指導和巡視下級工作。

5 勞動部（或科）之下可設立失業勞動介紹所和勞動檢查所。在工農檢察科之下，得設立控告局。

6 市，區，縣，省均廢除祕書制，執委會（或城市主席團）之下設立總務處，以辦理一般雜務。總務處設主任

一人，下面分文書，印刷，會計，事務，收發，交通等股。惟城市則缺少交通一股。

7 市，區，縣，省主席團爲辦理文字上工作，均得用技術書記一人。

8 鄉蘇維埃工作人員以不脫離生產爲原則。鄉，市，區，縣有生活費的工作人員規定如下：

|            | 鄉  | 市  | 區  | 縣  |
|------------|----|----|----|----|
| 主席         | 一人 | 一人 | 一人 | 一人 |
| 副主席        | 一人 |    |    | 一人 |
| 軍事部(或科)長   | 一人 | 一人 | 一人 | 一人 |
| 財政部(或科)長   | 一人 | 一人 | 一人 | 一人 |
| 糧食部(或科)長   |    |    |    | 一人 |
| 土地部(或科)長   | 一人 | 一人 | 一人 | 一人 |
| 文化部(或科)長   | 一人 | 一人 | 一人 | 一人 |
| 衛生部(或科)長   | 一人 |    |    | 一人 |
| 勞動部(或科)長   | 一人 | 一人 | 一人 | 一人 |
| 工農檢察部(或科)長 | 一人 | 一人 |    | 一人 |

從赤匪的蘇蘇維埃工作來探討收復後的匪區縣政問題

縣政問題

二二〇

內務部(或科)長

一人

一人

總務處主任

一人

一人

一人

鄉蘇維埃用交通一人，其餘工作人員一人，領生活費的工作人員，至多不得超過三人。或祇維持主席一人生活費，津貼一部份工作人員生活費。市，區，縣用文書，印刷，會計，事務，收發，交通各一人。但縣交通可增二人至三人。城市蘇維埃得用其他工作人員二人，領生活費的不得超過十九人。小城市或經濟困難時，有生活費工作人員，不得超過九人，各科工作可兼任，有一部份工作人員可以不脫離生產。區蘇維埃其他工作人員三人。領生活費的工作人員名額不得超過十五人，經濟困難時有生活費的工作人員不得超過七人。縣蘇維埃其他工作人員五人。工作人員總額不得超過廿五人。經濟困難時有生活費工作人員不得超過十五人。鄉，市，區，縣工作人員若超過所規定的名額時，均須得各該上級的批准。

9 區縣省執行委員會的各部得組織委員會，以各部部长為主席。其委員由各該級的執行委員會委任之。委員人數可由三人至五人。

10 鄉蘇維埃全體代表會議每十天由主席召集一次。城市蘇維埃主席團會議每星期召集一次，城市蘇維埃全體代表會議每兩星期召集一次。城市蘇維埃各科幹事會的會議每星期召集一次。各科全體人員會議每星期也須召集一次，其紀錄須送到主席團去批准。區，縣，省，各部委員會的會議，各級執行委員主席團會議都

是每星期召集一次。區和縣執行委員會的會議，前者每月，後者每兩個月開一次。以上各種會議，有特別事故時均得召集非常會議。

11 鄉蘇維埃的全體代表會議，城市蘇維埃的各科全體人員會議和全體代表會議，均不限定什麼地方開，可移到與討論的問題有關係的村，企業，或機關去開。

12 爲審查各級蘇維埃的財政起見，得組織審查委員會擔任這個工作。

13 各級蘇維埃均須向當地選民報告自己的工作，鄉市每月一次，區兩月一次，縣四個月一次，選民均得批評政府的工作，選民提出的意見，須轉到政府機關去。

14 鄉蘇維埃主席的權限是召集會議，督促決議案之執行處理日常的事務，鄉蘇維埃有權解決未涉及犯法行爲的各種爭執問題。

僞政府最下層的組織爲村蘇維埃。村蘇維埃在僞地方蘇維埃政府暫行組織條例雖無明文規定其組織內容，但在僞中華蘇維埃共和國人民委員會出版張聞天和毛澤東著的區鄉蘇維埃怎樣工作裏頭，則有詳細的規定其組織與工作。原文冗長，茲擇要節錄大意如左，亦可藉窺僞村蘇維埃組織之一般：



1 每鄉可分兩村，三村，或四五村。

2 村設主任一人，副主任一人，由鄉代表會在代表中推舉出來。村主任担負督促全村工作之責，副主任協助主任督促全村工作。

3 村主任通常十天召集全村代表開會一次，工作忙時，可以五天開一次，檢查各代表的工作。村代表會議的日子，由鄉蘇主席團排定，最好在鄉代表會議之後，以便鄉蘇常駐人員特別是主席到各村去參加會議。

4 實行每個代表分工領導居民羣衆制度。比如某村有代表十五人，有居民五百人，即將此五百人按家居接近劃分爲十五個單位，分配每個代表管一個單位的羣衆。

5 每個代表要召集所管的幾十個人開會，檢查各家執行蘇維埃工作的情形，討論現在要做的工作，報告競賽條約，報告鄉蘇的決議，徵集羣衆的意見向村鄉代表會議做報告。這種會議用談話的方式，代表就是會議的主席，同時這種會議應該規定每十天開一次。每個代表在這種會議之外，還要拿出一些時間到所管的各家去訪問，看他們有什麼需要解決的問題沒有，看他們實行了蘇維埃的決定沒有。首先是到紅軍家屬與最貧苦人民家中去訪問。地主富農家裏也去看一看，看他們有什麼不對的行爲沒有。各代表的小單位會議與按家訪問，村主任負完全督促之責。

6 村的羣衆大會每半個月開一次，由鄉蘇主席團排定各村開會日期，通知村主任，鄉蘇應派人去參加，村主

任即爲會場的主席。在這種村的羣衆大會上報告鄉蘇的決議報告本村與別村本屋與別屋的革命競賽項目，解釋上級蘇維埃提出來的革命任務，使羣衆在完全明白之後努力迅速的執行起來。

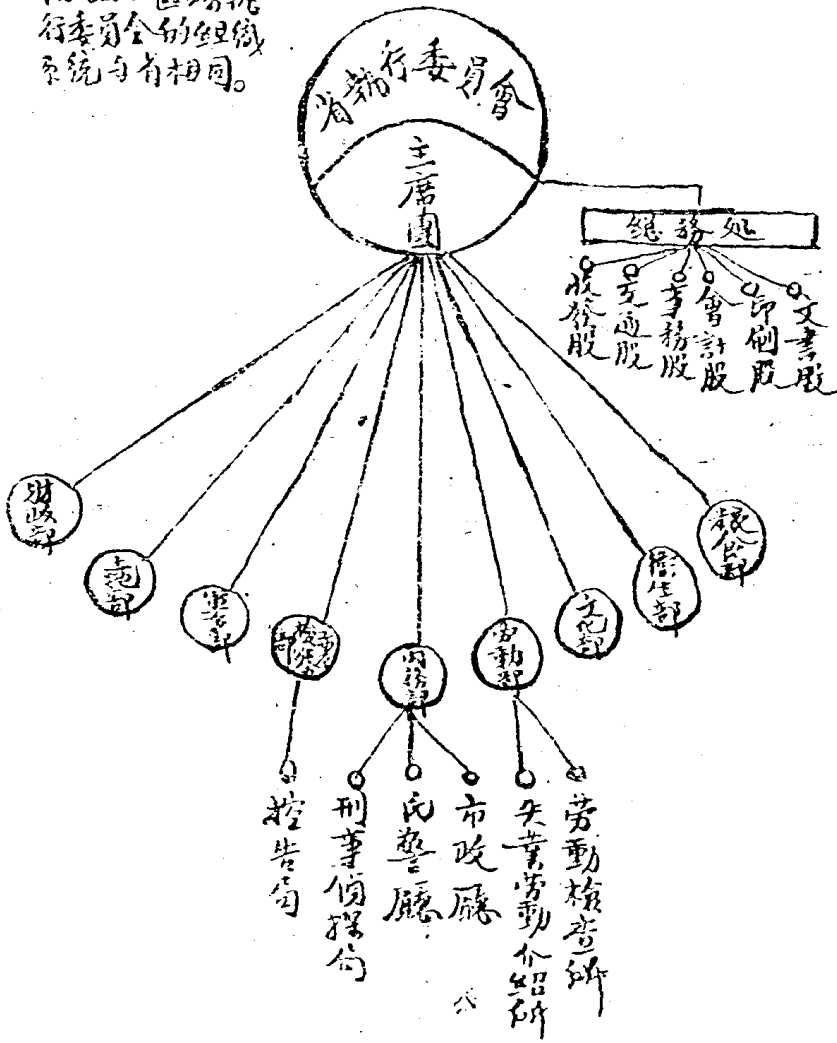
7 不僅鄉村之下，即村蘇之下亦應該組織各種輔助村蘇管理各種專門工作的委員會。吸收羣衆中積極份子爲委員。委員會有些是經常組織的，如像擴大紅軍優待紅軍，慰勞紅軍，赤色戒嚴，防空防毒，農業生產（春耕，夏耕，秋收，秋耕，冬耕）生產教育，山林，水利，調查登記，教育，衛生，橋路，糧食，國有財產，工農檢察等委員會，都有經常工作的。又有些委員會是臨時性質的，如查田，沒收徵發，土地稅，公債，開荒，選舉等委員會，工作完了，委員會也就不要了。這些委員會的人數，按他們的性質，小的五個人，多的七個或者九個人就夠了。委員會的主任及委員，鄉一級的，由主席團準備名單提在鄉代表會通過。村一級的由村主任準備名單提出村代表會議通過。這些委員會開會，鄉村主席團村的代表主任與副主任要分工參加。同樣，鄉委員會的主任也要出席自己的下級那個委員會。（例如鄉教育委員會的主任出席村教育委員會的會議）

爲使閱者更易於明瞭偽政府的組織系統起見，茲特將其區，縣，省，偽組織列圖表於

后。

區縣省執行委員會組織系統圖

註：區縣執行委員會的組織系統與省相同。



### 四 赤匪縣蘇維埃的工作

在赤匪的所謂政治任務之下，他們偽縣政府的工作，自然與現行縣政工作有許多不相同。茲且將偽中央執行委員會第一次全體會議通過的偽地方蘇維埃政府暫行組織條例列舉如下：

第六二條 地方蘇維埃政府（由鄉蘇維埃城市蘇維埃到省執行委員止）的具體工作規定如下：

- （一）執行上級蘇維埃政府的命令，指令，訓令，法令，決議等等。
- （二）製定該縣府一個月至六個月的工作計劃，及實現這種工作計劃的工作日程。
- （三）在召集蘇維埃的全體代表會議執行委員會的全體委員會議，各科各部的會議以前，準備議事日程，報告，提案及其他材料。
- （四）解決該會的爭執問題。
- （五）指示下級蘇維埃政府的工作，並對上級蘇維埃政府工作報告。
- （六）進行人口，土地，婚姻，生死，契約，文書，及工商業等等的登記。
- （七）辦理關於土地問題的事宜，如沒收分配，整理耕地及水利等。
- （八）代收國家捐稅。

從赤匪的縣蘇維埃工作來探討收復後的匪區縣政問題

- (九) 製定並審查預算決算。
- (十) 辦理義務事宜，如幫助紅軍，救災，修路等等。
- (十一) 組織地方武裝辦理守衛放哨通報消息，幫助紅軍行軍作戰事宜等等。
- (十二) 計劃並執行該地方的建設事宜。
- (十三) 進行該蘇維埃境內的文化教育事業。
- (十四) 市政的建設。
- (十五) 民警和刑事偵探的管理。
- (十六) 進行衛生事宜。
- (十七) 與官僚腐化份子奮鬥。
- (十八) 勞動保護之實現。
- (十九) 進行社會保證事業。

## 五 赤匪縣蘇維埃的工作方式

赤匪爲要危害黨國，騷亂社會，對於他們反革命的工作，當然要用盡一切辦法，求得澈底的去執行，所以他們很注意工作方式，認爲工作方式不好，常常會影響到路線與工作的執行。下面就是偽地方蘇維埃政府暫行組織條例所規定的工作方式。自然，他們的工作方式，規定之後，並不是永遠不變的，他們時時刻刻都在討論如何去改善工作方式，下面不過畧舉其一般的而已：

第五四條 各級蘇維埃的工作方式大體相同。今規定總的工作方式如下：

(甲)會議

(乙)定期檢查各科，各部及下級蘇維埃政府的工作。

(丙)在會議上定期的取各科各部及各級蘇維埃政府的工作報告並審查之。

(丁)定期向選民報告自己的工作。

(戊)組織革命競賽並進行定期的競賽成績的檢閱。

(己)布告通告等。

(庚)用各種方式將蘇維埃政府的各種決議案廣播到羣衆中去。

從赤匪的縣蘇維埃工作來探討收復後的匪區縣政問題

第五五條 會議分爲：城市蘇維埃的各科各幹事會議，各科的全體人員會議。區縣省執行委員會各部的委員會會議，主席團會議，全體執行委員會會議，城市蘇維埃的全體代表會議，區縣省蘇維埃的代表大會。

第五六條 各科和各部對於他所管轄和有關係的機關，最少兩個月須檢查一次。檢查的結果在各科的幹事會議或全體人員會議上，或各部的委員會會議上做報告。

第五七條 主席團對於各科和各部的工作，最少每兩個月須檢查一次，檢查的結果在主席團或執行委員會的全體委員會會議上做報告。

第五八條 各科或各部須定期的在各科或各部的會議上聽各該管轄機關的工作報告。主席團須定期的聽各科或各部及下級蘇維埃政府的工作報告。執行委員會定期的聽主席團或下級蘇維埃政府的工作報告。

第五九條 組織各種競賽：團體與團體競賽，鄉村與鄉村競賽，城市與城市競賽，區與區競賽，縣與縣競賽，省與省競賽。訂立競賽條約，到條約期滿後舉行競賽的成績檢閱。由上級蘇維埃政府派代表去檢閱和評判競賽的結果，並給競賽勝利者以某種獎勵。

第六十條 經過布告，通告，命令，壁報小冊子等等，使蘇維埃政府的政策決議案等深入羣衆中去。

第六一條 工農檢察部有他的特別任務，得設立控告局以接收工農的控告事件，在工農羣衆集中的地方可委託忠實可靠的工農幹部，代收工農羣衆的控告事宜，並且在各地方須掛控告箱，使工農羣衆投提意見書。此外還可以組織工農羣衆的突擊隊突然的去檢查某機關的工作，以揭破官僚主義者與腐化份子的假面具。還可以組織羣衆法庭，以審判未涉及犯法行爲的官僚腐化份子。

## 六 赤匪縣蘇維埃的財政

偽縣蘇維埃對於財政的收入和支出頗爲重視。他們財政主要的來源，在於；一、向地主及富農沒收徵發，命令工農捐款等；二、統一的累進稅收；三、就是他們所謂國民經濟的發展。各縣財政的支出，要算軍費爲第一大宗。他們除編製一九三三至一九三四年度上半年歲出預算章程及在江西曾召集各縣財政會議外，偽地方蘇維埃政府暫行組織條例關於財政工作，亦有以下簡單的規定；

第六三條 各級地方蘇維埃政府機關的一切收入須完全繳到中央政府財政人民委員會的各機關去，作爲中華蘇維埃共和國的國庫入項。

從赤匪的縣蘇維埃工作來探討收復後的匪區縣政問題



第六四條 地方蘇維埃政府的支出須作成預算案，送上級蘇維埃政府批准，按照所批准的預算案支出。

第六五條 某一項的支出，不准移作別項用途。倘要移作別項用途，須得上級蘇維埃政府的批准，才能移用。

第六六條 不准超出預算案，規定的數額，倘若必須超出預算案時，須得上級蘇維埃政府的批准。

第六七條 預算案期滿後，須同一形式的製成決算案兩份，一份送上級蘇維埃政府批准，另一份保存在該蘇

維埃政府內以便檢查時做參考。

第六八條 若違反本條例的財政支出手續，依照浪費公款論罪。」

## 七 赤匪縣蘇維埃的特點

我們已經把赤匪偽政府的所謂政治任務，組織，工作，工作方式，財政等等，加以敘述。在這些問題當中，自然可以看出他們根本在政治路線上有了錯誤，所以其行動也就危害了國家民族。不過他們也有他們的特點；

1. 他們的組織，比較嚴密，同時也較複雜，蓋亦為適應軍事行動的緣故。
2. 在另一方面來說，組織上與羣衆的關係，比較密切，試看他們區，鄉，村蘇維埃的組

織，便知他們如何去利用和匪化民衆。

3. 比較特別的就是偽政府的各種會議，不限定什麼地方開，而跑到所討論的問題與某些企業或機關去開，這亦所謂麻醉民衆的方法之一。

4. 工作上不能說他們沒有計劃，的確他們不僅是擬具有時間性的工作計劃，同時還注意執行計劃。這亦是我軍不斷的圍剿赤匪當中，使他們不能不如此，不如此，他們實無法生存。

5. 偽政府的各種工作競賽，可說是他們認爲比較得意的工作方式之一。這種工作方式，完全是仿照蘇聯的辦法。

6. 偽政府的工作檢查，比較嚴密些，然亦僅僅相當的做到由上而下的檢查，什麼工農突擊隊，突然的檢查偽政府機關工作的條文，這不過是紙上文章。

7. 地方財政完全繳交偽中央，並確定預算決算制度，他們的確認爲是很好的現景。

8. 廢除祕書制度的問題，驟視之似甚奇特，但按諸事實則有其不得已的原因，蓋恐偽

秘書在政府機關的工農分子當中專政，這亦可以看出他們防止智識份子力量膨脹的一點。

9. 匪官支生活費者比較少，大部份都是利用不給薪的羣衆去工作。

10 反官僚腐化的工作，他們的確來得兇。表面上雖說反對不積極執行偽蘇維埃政令的份子，但事實上還是着重在排除異己份子，所謂「肅反」便是他們最認真的一樁工作。在他們工農檢察部刀下死掉的也就不知多少了。

11 偽政府的工作按期向選民報告，選民也得以批評工作。其所以向選民報告工作者，自然的在籠絡選民，但選民批評偽政府的工作，不能越出反革命的路線，所以說到真正的批評也就沒有了。

## 八 收復後的匪區縣政建設問題

赤匪縣蘇維埃的組織，雖然比較嚴密；反革命的戰爭，雖然企圖拚命的去發展；一切工作，雖然很仔細的分工；然而他們終於因為政治路線上的錯誤，而完全失敗了！他們的

失敗，在於只知破壞，而不知建設；只知階級，而不知有民族；只知超時代的盲幹，而不顧現實；只知殘忍，殺戮，橫暴，作亂，而不知禮，義，廉，恥，忠孝，仁愛，信義，和平；所以其整個崩潰的原因在此，與我們政治的分野，亦即在此！

現在匪區不斷的收復了，各省當局對於匪區建設，雖不遺力，然成效尙少。蔣委員長早已告訴我們，要消滅赤匪，必須實行「衛」「養」「教」三字。蓋匪亂初平，責在保衛；講求禮義，責在養育；欲民不逸居而能戰，則須教訓。故欲建設收復匪區縣政，就要在這些原則之下去進行工作。

衛的方面。建設收復匪區縣政，與建設非匪區縣政，大不相同，依一般的原則說起來，匪區縣政的建設：第一，必須遴選賢能縣長，這種縣長應當要懂得軍事，有社會科學常識，有革命性，廉潔，具備苦幹精神，並提高其威權。第二，縣區域，不宜過大，過大難於統治，固然，我們不需要像赤匪把一縣分作兩縣，但如遇一縣縱橫相隔百五十里以上者，儘可分一部份給隣縣，這樣對於縣政的施行，無論如何都要便利得多。第三，縣本身的

組織，必須健全，各科建立密切的聯系，集中辦公，一切公事的執行，都要特別迅速（最近南昌行營所公布廢局改科的辦法）。第四，收復匪區有兩個很重要的問題，一則為建設，一則為政治上的領導，故現在我們應當有計劃的集收建設專門人才和有中心信仰的政治人才，分配到收復縣區去工作，這樣才能真正保證建設從這些地方做起，政治的領導，也從這些地方加強起來。第五，縣政應當公開，尤其是財政要公開，一則使人民更有機會貢獻建設縣政意見；一則不僅上級檢查縣財政，即民衆亦得以監督與檢查縣財政，杜絕舞弊，養成廉潔之風。第六，施政宜擬具有時間性計劃與執行計劃，縣與縣，區與區，保與保，甲與甲以至地方團隊之間，在必要時，都可以進行工作比賽，藉資激勵。茲謹就「衛」一養」一教」的三方面，分別述之。

### (1) 衛的方面

所謂「衛」，并非不是說用國家的軍隊力量去保衛他們，要在培植他們的自衛能力。此種能力的產生，首先要嚴密內部的組織。

(一) 加強區公所工作 區介於縣與保甲之間，爲實施縣政一重要樞紐。區公所的工作不強，縣政必難直達於民間，像現在人財兩缺的情況之下，的確是很難負起他應做的工作。故第一，應即就原有區長並新徵集大批幹部加以訓練，訓練之後，原有區長不及格者，應即淘汰，代以新區長。這樣，訓練了有人才，才不致像瑞金那樣，需要區長時兩三個禮拜還物色不到。第二，區公所多吸收得力保長來參加工作，以充實區本身組織力量，並使區與保甲之間的關係，也可以更加密切，縣政的傳達，自然更加迅速了。第三，增加區公所經費，和提高區長威權。區長和保甲長的關係，不僅是在會議上面，他應當經常的與保甲長個別或集體不拘形式的談話，幫助他們解決工作上的困難，加強他們保甲常識與政治信仰，測驗他們工作勤惰，和提高工作興趣等等。這樣，區長的工作，才會真正深入民衆中去。第四，區公所經費，須酌量增加，蓋工作加強，支出亦必加多。收復的匪區，雖然也照例的將縣分爲若干區了，但祇有區的形式，未有區的組織和工作，這是莫大的遺恨，恐劃共工作，仍不澈底！

(二)保甲工作 保甲爲縣政下層組織基礎，基礎不固，則縣政建設，不易實現。現在的保甲制度，一般說來，當然無甚問題，不過我們所要建議的是：第一，在組織方面，原則上當然十戶爲甲，十甲爲保，不過有些鄉村，不滿二保者，而限於這一原則，將其餘住戶編入相隔數里的別的一保去，在工作上，訓練上，以及其他各方面，都諸多不便。我們的意見，假如一村一百四十戶以上不滿一百戶者，儘可分爲兩保，一百四十戶以下者爲一保，不必機械的劃到別村去。這樣已保存十戶爲甲，十甲爲保的原則，而又能適應實際情形，很靈活的組織起來，組織靈活，則工作亦較易發展。第二，現在的保甲長在縣區的命令下，當然他們只有服從上級，執行工作，不過有一個根本問題，就是如何加強他們的工作能力和提高他們的政治水平。因此，我們認爲現在一般的保甲長工作能力薄弱，不僅是要開保甲特別訓練班，實行訓練；尤其是要利用各種方法，施行一般的政治訓練，提高他們自動自覺的積極性，才不致機械的接受命令，勉強的（或者可說被動的）去工作。第三，保甲已爲縣政下層基本組織，如果尚有保甲會議，而無住戶會議，是非常不夠的，因爲

縣區的一切命令，指令，訓令，等等，只靠保甲長口頭傳達，而無會議討論具體的執行方法，則政令還是擱在一邊，最多也只能執行一部份。故今後建立住戶經常的會議實為必要。第四，保甲工作，不僅限於消極的剿匪，防匪，固然在剛收復的匪區，這是一個主要的工作，但在收復區域相當的穩定之後，則保甲工作應當轉到生產建設方面，因此，具體的分配每一個保甲長或住戶擔任一種生產建設工作，就應當成為必要的步驟。

(三) 成立保安隊 內的組織和訓練，既已嚴密，對外必須有自衛的武力，保安隊即是此種自衛武力的骨幹，肅清殘匪，和保衛地方都有賴乎此。這裏我們所要提出的，就是組織保安隊應與清繳地方武器聯系起來，地方武器才不致落在匪手，為害地方。故第一，應搜集民槍有償償還。第二，收集匪槍，懸賞獎勵民衆報告赤匪藏槍地方，以便收集起來。第三，招撫殘匪投誠，削弱赤匪地方武裝的勢力。第四，不足槍數，才由上級發給。

(四) 設立封鎖匪區管理所 如鄰縣或鄉村尚有赤匪者，此一工作特別重要。凡關於洋油食鹽，藥材，買賣，都應當有計劃的加以管理。各要塞，孔道，尤應設立關卡，嚴密檢



查，制匪死命。

(五)成立民衆治療所 戰後橫尸遍野，最易發生瘟疫，故須迅速成立民衆治療所，進行以下工作：第一，掩埋尸首。第二，清掃道路及公共廁所。第三，檢查住戶清潔。第四，努力民衆治療工作。

## (2) 教的方面

在教的方面，有兩個義意，第一是洗滌一切的匪化教育，第二是建設三民主義的新心理。其方式有二。

(一)民衆教育 在江西方面，民衆教育，已普遍的設立了，但事實上太不統一，各軍政黨機關，均辦有民衆學校，舉凡師資教材教育方法等，都各行其是。且時作時輟，或開辦不久，即行停止，這樣不特無益，而且有害。我們建議，這種教育，應由政府統籌辦理，由各縣切實執行，至少須有二年以上之時間，方可收效。此外私塾學校等，同樣要加以統制。同時并須多設圖書館。

(二)擴大的宣傳 赤匪的宣傳欺騙和反革命的教育，的確比較普遍和深入，所以民衆容易匪化，亦卽在此。尤其是那些老匪巢的小孩們，他們只知蘇維埃而不知有國民政府，只知鎌斧刀頭旗不知有黨國旗，只知有共產主義，那裏知道三民主義，故我們的宣傳教育工作，在新收復的匪區，必須特別廣泛和深入。宜有計劃的決定和進行。利用傳單畫報標語壁報布告小冊子民衆大會自首分子演講會等等擴大反共宣傳。以補感化院感化功效之不及。

### (3) 養的方面

養的方面分爲治標與治本兩種工作，在治標方面：

(一)招撫流亡 古人論政，以民「離鄉輕家」爲憂，收復匪區，流亡載道，沒有招集之方，必爲共匪所用。故招撫之法，第一，應遍貼布告勸其回鄉。第二，調查流亡人數，分途招撫。第三，函請鄰縣設法遣回本縣。第四，責成流亡族戚勸回。第五，責成當地紳士勸令回籍。其不回籍者，政府應代管其財產，並提出一部份來賑濟難民。

(二)賑濟難民 匪亂之後，難民叢集，鳩形鵠面，至爲可憐，故欲求生濟教訓，恢復

地方元氣，必須迅速賑濟難民。第一，設立難民收容所，暫時安置這些無家可歸者。第二，設立粥廠，治療所等。第三，沒收無主及赤匪糧食金錢等作為賑濟之資。第四，設立農村金融救濟分處，貸款難民，做小本貿易，藉以糊口。第五，用徵工或派工方法，修葺貧民住宅，俾予棲息。

至于在治本方面呢？亦有三項最迫切的工作。

(一)設立公倉 劫後餘生，倉無積穀，欲求安民，必須先求解決民倉。故公倉之設立，不宜稍緩。儲備積穀方法，應即：第一，設立縣倉。第二，設立區倉。第三，恢復原有倉儲。

(二)設立信用及其他合作社 收復匪區金融枯竭，缺乏日用品，自不待言，故首先要成立信用及購買運銷等合作社；以解決民衆困難，亦即是活動農村金融之初步工作。

(三)設立農村復興委員會 剛收復的匪區，主要的當然要進行上述保甲，清鄉，招撫，賑濟，建立地方武力等工作，不過這些工作，還是治標而不是治本工作。故治本之道，

瑞賴生產建設。第一，急須解決的即爲土地的整理，恢復土地所有權，保障佃農，解決各種糾紛，以利耕種，發展生產。第二，匪亂之後，種籽，農具，犁牛一無所有，這些都應由政府設法先行貸借，否則雖有土地，還是無法耕耘。第三，荒地必多，無論官荒民荒，都應當迅速屯墾或給予民衆去開墾，以免地棄其利。第四，積極的提倡農產副業，作大規模的耕作競賽，以裕民食。第五，水利爲農業命脈，故一縣之內某鄉某村河道應行開濬者，須即舉辦，以免荒歉受災。第六，獎勵手工業亦爲今日迫切工作之一，蓋新收復區域，未見得就有人投資舉辦新式工業，故獎勵手工業，非僅是解決人民生活方法之一，亦且抵制外貨，挽回利權必要步驟。第七，自然振興新式工業爲我們根本的任務，這一任務的完成，雖非即刻可能辦到，不過在一個收復縣份之內，因地制宜，於若干期間內規定必須舉辦一二工廠，也不是完全做不到的，而且亦只有這樣，才能使中國逐漸走向工業化的道路上去。

以上，雖然祇是一些膚淺的見解，但我們相信倘能切實的執行這些工作，收復匪區縣政建設，也可以得到初步的解決。茲篇不過希望能夠引起一般人進一步來探討這一問題罷了。

# 中央所設置的兩箇實驗縣——江寧與蘭谿

李國維

## 要目：

弁言

(一) 總論

(1) 實驗的動機 (2) 實驗地之選擇 (3) 實驗之目的及所採取之原則 (4) 與其他實驗縣之不同——(鄒平與定縣) (5) 江寧蘭谿與定縣鄒平四縣之比觀

(二) 實驗縣的組織及理論的根據

(三) 實驗的成績

(四) 江寧蘭谿二縣實驗的總評

弁言：

研究政治的人，多半是遠視眼和高視眼，所看到的都是外國政治如何如何，中央政府的組織如何如何，很少有人談到中國的實際政治應當如何，更少有人談到地方政治應當如何，學術界既一般的都不肯注意下層政治組織，而少數想研究的人也苦於理論的缺乏，及材料的短少，外國的書籍雖然很多，因為國情的不同，可以作參考者則很少，所以欲研究中國地方政治組織，簡直是無從探索，這是每一個研究政治的人都感到的困難。余近來偶得江寧蘭谿兩實驗縣的工作報告，及各方實際考察的筆記，覺得這許多材料，雖然瑣碎，但都是研究地方政治極寶貴的東西，所以不憚煩的加以介紹，余相信這許多問題都是為完成自治縣所必須知道的問題。

## 一 總論

### 實驗的 動機

近兩年來實驗的制度，差不多已普遍全國，多數省份都先後設立。這種普遍的現象，固然不免有趨向時髦，想學他人也來玩個新花樣的成分在裏面，但是就大體上看起來，確是政治將要走上軌道的好現象。在前幾年雖然也有類似實驗縣的辦法，然不過是少數私人或團體，想在一個地方去實現他們自己理想的一種企圖，並沒有整個計劃，想為全國製出一個完善可行的制度，或是試驗政府之命令是否可行。最顯著的兩個例，就是河北定縣與山東鄒平，它們都有很長久的歷史，在他們本身確也表現出很多成績，但是因為沒有政府的力量推動，成功究竟很微，所收到的效果，也只限於很小的一塊範圍。

民國二十一年秋軍事委員會委員長蔣先生，根據數年來剿匪之經驗，認定非改革庶政不足以救目前之危亡，庶政之改革，基礎在於縣之自治，縣治行有成效，自然奠社會於安

定之基，而後匪患可除，百業可興，以至最後始能雪除我中華民族之恥辱。然縣自治之實行，非一蹴可以即就，且一切辦法亦難以閉門造車，故首先提請中央，劃江甯爲自治實驗縣，翌年又劃定浙江之蘭谿共同實驗，期於小範圍之內，能求得推行縣治之實際經驗，然後再之以推行於全國，此爲政府設立實驗縣之濫觴。

### 實驗地之選擇

至於爲什麼要劃定這兩個地方呢？依余之推則，當有以下兩個理由：（一）江甯爲首都所在，中外觀瞻之所繫，不能不先把它弄好，自然是很顯然的理由，蘭谿則爲許多中央要人之故鄉，地因人貴也不爲無由。（二）江甯溝渠縱橫，水利頗便，大都皆爲可灌溉之沃田，蘭谿則羣山聳峙，高燥多沙，大都爲不可耕種之山坡，這兩個地方，可以代表整個中國的情形，由這兩個地方實驗出來的辦法，當可施之於全國，我想這也是很重要的一個理由。

### 實驗之目的及所採取之原則

實驗縣的目的就是：（一）先辦一個自治模範縣，爲他縣之效法，如有成效，再普遍推行全國。實事求是，以期早日完成憲政。（二）現行地

方行政制度及各種法律規章，多不合於政治環境之需要，須試驗一下，是否可行，然後好斟酌情形，而加以改良，因為現在的縣政辦不好，主要在制度之不善。其次便是公務員貪污而不肯切實執行法令，以致雖有好的法令亦是照樣行不通，所以實驗縣的第三個目的，便是要忠實執行中央或省政府的法令。如經試驗果有行不通的地方，則呈請中央或省政府加以修正。

至所採取之原則，因二縣之情形不同，亦稍有差別。蘭谿縣政府標明五項原則為工作之準繩。在本身方面則「潔己奉公」，決不苟得一錢，如有貪污者，則毫不客氣，與以嚴厲之處罰。在財政方面，則決不「增加捐稅」。目的在政治之整理，而不是另有新的苛求。在決定政策方面，須「顧全環境」，不以理想作事，不以強力蠻幹。在施行政策方面，則標榜「循序漸進」，顧全能力，絕不願百廢俱舉，而結果弄得一事無成。在工作方面，則「實事求是」，決不敷衍苟且，或圖得虛榮。凡事必問是否可以幹？值得幹？必須幹？凡是可以幹，值得幹，必須幹的，無論如何都要去幹，反之若徒獲虛譽而無實益的事則決



不去幹。綜合上面「潔己奉公」，「不加捐稅」，「顧全環境」，「循序漸進」，「實事求是」，五項是他們工作的準繩，也可說是他們正在身體力行的這幾條原則。

江甯縣所採取的原則，沒有像這樣個簡單的口號來供我們的認識，不過歸納負責人平時的言論及自治原則有以下八點：（一）一切設備須根據現實環境之需要，與當地人民之生活程度，（二）採取政，教，富，衛，合一精神，以整個之計劃，謀農村之復興與發展，（三）隨時隨地與其他各種專門團體及機關分工合作，聯絡進行，（四）從各種實驗事業中訓練民衆培養人材，（五）減少書面工作，務須深入農村，設法解除民間痛苦。（六）注意人民團體組織，輔導人民自治事業。（七）一切設施須以改善人民生活爲起點。（八）以完成地方自治實現三民主義爲最高理想。

與其他實驗縣的不同

江甯蘭谿兩自治實驗縣，既然由于上述的情形而產生，所以它底主張及辦法與其他實驗縣根本不同，茲把最重要的定縣與鄒平，兩個實驗縣的

主張及辦法，來對照說明江蘭兩縣之特點，至於其他各省之實驗縣多無可陳述，茲畧而不

談。

(一)定縣 先說定縣。定縣的實驗，偏重在教育方面，努力於定縣教育事業的首腦是晏陽初先生，他認為中國最大的病根是「貧」，「弱」，「私」，「愚」，欲醫治這四種病根，祇有教育。所以他於民國十六年就在定縣組成一個中華平民教育促進會，埋頭致力於社會教育事業，於今已近八年，現在裏面從事的人，有外國回來的留學生十餘人，國內大學畢業生數十人，都在晏先生領導之下，不計榮譽，不圖富貴，不願儉安而從事於最下層的社會事業，犧牲精神，誠足令人欽佩！他們努力的成績，在社會教育事業上，已開了幾枝很燦爛的花，影響所及，遍於全國。但是他們在定縣的收穫却很少。據許多考查定縣的人談，定縣士民，咸不滿於平民教育促進會，對之有種種的非罵，由此觀之，他們在定縣的成績，也就可想而知了。大概他們過去的办法，都是太理想，而忽畧民衆實際痛苦之解除，而且輕視政治的力量，結果在理論上雖有相當成就，在實際上則不能推行。近年來他們也漸知政治力量之重要，而感覺過去工作之浪費，而設法與政治力量合作，用政治

的力量來推行主張，然因過去走錯了路，在民衆心裏已留下壞的印象，作事頗感棘手。更加上他們對於政治工作經驗之缺乏，以致處處遭反對，事事有困難，有人批評謂，定縣實驗的成功，不在定縣，而是在全國其他各地，此言實頗中肯。

(二)鄒平 其次再談到鄒平。鄒平實驗縣的縣長是一位很有名的哲學家，梁漱溟先生，梁先生初到山東作鄉村建設研究院的院長，後來便兼了實驗縣的縣長，他是一個哲學家，所以他底理想是哲學的，他底辦法是仿照古代鄉序的制度，於各鄉村設立鄉學，村學，由年高有德的人來作鄉學長，學長就是一鄉人的老師，鄉民對於老師要有禮貌，聽他底教誨，一切的事情都用這種老師的力量來作用。梁先生自己，則作全縣最高的老師，一切事業計劃，都由這個最高的老師來發布命令，全縣的人民看這位老先生，確也像他們的師尊一樣，精神上的擁戴，真有佛化衆心的魔力。但是因爲他所採用的方法是消極的，所以實際上之成就很少，也可以說惟其採用消極的方法，與民衆利害不發生直接衝突，所以才能有精神方面之成就，至於他底辦法我引梁先生自己的一段話來代替我底敘述。

「農村運動，要緊在方法與方向，如無方法與方向，仍是空的。方法惟何？卽是啓發農民的智識與力量，去解決他們自身的問題。天下事惟有誰的問題，誰來解決，才不致於解決錯誤，或者甚於不解決。譬如小孩不會走路，應該領帶着他，指點方法叫他走，要是抱着他走，或是替他走，他終久仍是不會走，我們幫農民的忙也是一樣，不要替代了他們，要指導啓發他們，使他們自己求進步。」（去歲一月梁先生在南京中央政治學校地政學院之演辭）

梁先生認爲農村自治運動之唯一方法，就是啓導民知，使民衆自己覺悟。唯一戒條，就是不要替人民作事，祇能幫人民作事。他主張天下事，祇有誰的問題誰來解決，他人不能代爲解決。現在一般民衆所以不能解決他自身問題，是由於知識缺乏及無組織，要能啓發人民的知識，指導民衆組織，則他們馬上便能解決他們自身的問題，而且一定較政府，慈善家，或教育家們替他解決的更爲普遍，而確實。

梁先生底這種辦法，我們不能說他不對，不過在中國今日的現狀之下，若是完全用這

種方法來解決農民問題，恐不待民衆自身之健全，而早已變爲強寇的奴隸矣，誠所謂「導西江之水以活涸轍之魚，待西江之水來，則可求之於枯魚之肆矣。」蘇俄的五年計劃，若果完全靠民衆自己的努力，恐怕五十年也不會成功，所以對於梁先生的辦法，我們下一句不客氣的批評，他底辦法到是根本的辦法，不過不是今日救急的辦法。

#### 江蘭與定鄒 四縣之比觀

以上把定縣鄒平的主張及辦法已畧加陳述。此處再把江甯蘭谿兩縣的主張及辦法；對照的加以比較和批評。

此處有須聲明者，我並不是爲江甯蘭谿兩縣來宣傳，其實也用不到宣傳，更不是來罵定縣鄒平之不對，我只是就客觀事實說明現政之得失。至於輿論界對於定縣及鄒平或譽之太甚，或毀之過苛，或竟謂那一般人是藉努力地方事業，來沽名釣譽。這些話我也不敢苟同，余以爲這一羣抱着熱心去努力農村事業的人，實在是值得吾人欽佩的。至於他們辦法的好壞，則爲另外一問題。

江蘭二縣的辦法及目的，完全相同，無須加以分別，我祇把二縣共同之點，和其他實

驗縣不同之點，作綜合的介紹。

(一)由上而下與由下而上 定縣及鄒平的辦法，可以說是由下而上的，因為他們都重在教育的改進，而忽視政治的力量，甚至以用政治力量促進民治為不當。

江蘭二縣實驗之原則，認為經濟的建設必須由下而上，有了民衆富裕，而後才有國家富裕。政治建設，則恰恰相反，必先有在上者之清明，而後才可望民之稍安，有了政治上的清明，然後再用政治的力量，來推動一切社會建設事業，及教育的普及。更用教育的力量，來鞏固政治，使政治成為民衆之政治，永久不會再變到貪污。這是在先後緩急上一個根本不同之點。

(二)政制的實驗與理想的實驗 江蘭二縣的實驗，我叫它作「政制的實驗」，就是把現在的政治制度實驗一下，看其是否可行，如果不可行，則建議中央，應如何改善。如可行，則報告中央，以之推行全國。

定縣鄒平我稱它們作「理想的實驗」，因為起初他們都是個人心目中憧憬着一個理想

國，同時更不滿於現時政治，所以就找了個地方去實現他們的理想，他們的辦法是拋開政治，甚至以政治爲卑污之事，而不願談。

這二者根本不同之點，就在前者雖亦有理想的實驗，但主要就在現行政治來求改善與進步，後者雖亦有政制的實行，然係根據個人之理想，去求實現，至現行政制如何，則非所問，此在目的上一個根本不同之點。

(三) 澄清官治與啓發民知 江蘭二縣的實驗，也可說是「官治的實驗」。也許有人以爲「官治」這個名詞不好，很有官僚政治的意味，殊不知官治與官僚政治意義完全不同，官僚政治是官而不治的一種政治，就如因現在政治一樣。官治正所以要刷清這種官而不治的政治，而建設起一種澄明的政治。

官治的基本工作，第一就是如何能使行政效能增加，而經費節省。第二就是如何能防止官吏的貪污，而建設起清明廉潔之政治。第三就是如何去替民衆作事，而最有利於民。欲完成這三步工作，實有待於實際的試驗與研究。

澄清官治這件事，不僅是在今日重要，就是在憲政完成之日也爲首要之圖。從前美國之政治，固已完全民治矣，然因制度不善，仍不免有「分贓制度」(Spoil System)之譏，中國今日民治固毫無基礎，官治更腐敗不堪，澄清官治，實爲當前不可稍緩之急務，惟有官治清明，而後才配談民治，如果中國官吏不貪污，則政治問題解決十分之九矣。

至於啓發民知，使民衆自己覺悟起來，解決他們自身的問題，而後再用民治來促成官治，此固然也是有效的辦法，但是這種辦法，用之於政治已上軌道之後，或與官治同時進行則可。若是單單用這種方法來改進政治，則不啻「緣木而求魚」，百年亦難望其有成，此又江蘭和定鄒在辦法上根本不同之點。

江甯蘭谿二縣之特殊精神有如上述，然我說江蘭二縣之長處，也並不是反面即說定縣及鄒平之壞處。因爲二者的來源立場不同，所以不能不有相異的辦法。江蘭二縣是由於政府的發動受政府的指揮，故其辦法是有效的，直接的。定鄒二縣起初都是由私人發動，故其辦法是感化的，間接的。現在雖與政治力量結合，仍難立即改掉其從前之辦法，此亦爲



吾人批評某人或某件事，而不能忽畧其環境及地位之關係者也。

## 二 實驗縣之組織及其理論的根據

### 縣政府 組織

江蘭二縣的組織，幾乎完全相同。皆於縣政府之下分設六科：（一）民政，（二）財政，（三）教育，（四）建設，（五）公安，（六）土地。裁撤從前之財政，公安，教育，建設，各局。各科設科長一人，秉承縣長處理科務，依其事務之繁簡得分設若干股，科長人選，由縣長遴選，呈請各該主管廳長委任，各科之外，另設祕書二人，處理不屬於各科之事務。

各科之間，有「縣政府會議」為各科間之聯絡，以便交換意見，及討論事務之進行。縣政府之上，設「縣政委員會」為實驗期間之特別組織。因為實驗之困難頗多，故設此太上機關，代為解決難題，並指導監督縣政之推行。縣長人選也由這個委員會來決定，委員人數九人為十三人，由省政府聘任之，至於委員會權力之大小，也是因人而異。譬如江甯縣

政委員會的委員，多為中央要人，故權力非常大，行有困難，甚至可變更省政府之命令。蘭谿的縣政委員會，沒有像江甯這許多要人，所以權力也較小，故在縣政進行上亦不能如江甯之順利。總之這不過是實驗期間之特殊組織，與實驗制度本身無關。

### 地方 組織

實驗縣對於現行制度的改革，主要有兩點，在縣政府組織上，則改併從前分立的各局，而為直隸於縣政府的各科；在地方組織上，則改併從前之縣，區，鄉，鎮，閭，鄰，五級制，而為縣與鄉鎮的二級制。合併舊有之鄉鎮，而使之範圍加大，然小於舊有之區。鄉鎮之下，則有村里的組織。組成鎮者謂之里，組成鄉者謂之村。村里非自治之單位，為鄉鎮之內部組織，即生活上有關之一羣人民的結合。

鄉鎮之上，設自治指導員，以補救單位太多，照顧不週之弊，每一指導員，指導八九鄉鎮或十餘鄉鎮不等，視地方之情形而定。

指導員指導自治之組織，僅受縣政府之委任，巡迴指導，並監督各鄉鎮自治之進行，迨鄉鎮組織健全之後，則廢除之。

新民會

蘭溪縣政府爲切實組織並訓練民衆起見，於常規地方組織之外，更設「新民會」於各鄉鎮，會設會長一人，會員無定額，以不吸煙，不嫖賭，不說謊，孝親，敬老，和族，睦鄰，努力工作，熱心公益十項條件爲吸收會員之標準。

鄉鎮調解委員會

蘭溪爲釋訟息事起見，更於鄉鎮設調解委員會，以調解人民之爭執。委員會設委員三人至五人，由鄉鎮公民中公選之。

改制的理論根據

實驗縣爲什麼要改局爲科，廢止閭鄰，合併鄉鎮，並不是爲改換新花樣，乃有其事實的需要，及理論的根據。茲分論之：

(一)改局爲科——現行的各局分立的「直條制度」(Direct Line System)在行政上已早感不便，因各局局長由主管廳委任，廳之命令亦直接下於各局，局爲獨立機關，與縣長毫無關係，縣長之設乃等於傀儡。而且各局之間，因職權的衝突，常生齟齬。或一事有共同的關係，各局皆互相推諉，誰也不肯去作，以一小縣區之事務各事無不有共同之關係，若強事劃分，則割裂牽制，自難收實效，所以實驗縣成立之始，首先即改局爲科。

科與局之不同，在科不能單獨對外，凡事皆用縣政府名義以行。科所辦之事，必由縣長批准，如與各科共同有關之事，則令各科協助辦理，如此則各科完全在縣長統一指揮之下，於工作上自可收迅速一致之效果。且各科共同在一室內辦公，不惟有關之事，可立即商洽，且較各局分立時之經費，亦省却許多。此在我國民窮財盡之今日，欲以極小之費用，而收最大之效果，不能不改行新制者也。

(二)廢區而合併鄉鎮——爲什麼要廢區而合併鄉鎮？簡而言之，不外節省經費，及增加行政效能之二大原則。蓋今日而言改革政治除「經費」與「迅速」外，實別無他途，然而區之存在實爲此二者之障礙。

蓋區爲縣與人民間之中間階級，縣之一切功令，先行之於區，然後再轉達於鄉鎮，而及於人民。不論時間之不經濟，即事務之進行，亦頗感周折之困難，人民之意思不能直接上達，縣長的意思亦不能直接下達，任區長居間得以「上下其手」，對縣長要求某事，則曰民衆之公意如何如何；對民衆有所敲索，則曰縣長之命令如何如何。區長之地位，實爲

殃民之淵藪，且一區之範圍很大，人口很多，以一好人不願作的區長，來當此大任，其不債事者幾希！按當時縣組織法之規定區爲自治團體，縣長又不能以屬員之關係而督促之，爲區長者，又多數爲流氓地痞，法律既不便於制裁，彼輩乃愈得爲所欲爲。故區之存在無論在理論上及事實上皆有不便。至於因區的組織，而化去很多費用，更無待煩言矣。

因爲欲救濟上述弊端，所以實驗縣就主張廢區，使縣與人民間直接發生關係，且可省掉許多浪用之經費。然廢區之後，鄉鎮單位太多，指揮上亦頗不便，勢須將舊有之鄉鎮加以合併，然不能像從前區那樣寬大。大概每一鄉或鎮之戶口以五百戶至二千戶爲限。至多不得過二千戶，至少不得再少於五百戶。如此則每縣鄉鎮共計至多也不過一百箇左右，一百箇左右的單位，如果都是組織健全的，指揮上當不致發生困難，然在訓政時期，人民尙無自治能力，爲促進自治及指揮便利起見，則暫設自治指導員，巡迴指導，並監督各鄉鎮自治之進行。在蘭谿因爲經費困難，各鄉鎮不能單獨設立公所，則更設「鄉鎮聯合辦事處」，形式上雖仍與區的組織相似，然實質上，則根本不同。聯合辦事處，並非中間組織，

縣政府之公文仍直接分令於各鄉鎮，並不由辦事處轉達，其他一切事也都與縣直接發生關係。凡此皆為訓政時期實際之需要而設的組織，要足可供他縣之參考。

(三)廢閭隣設村里——閭隣之廢止為必然之事實，因當初設制之人，只為數目字上的整齊，五家為隣，五隣為閭，而未考慮到實際情形，故縣組織法雖有規定，而各省縣行之者，可以說絕無而僅有。人民的實際生活決不能為整齊的數目字這樣擬列。設一巷，或一院中有六家，五家可構成一隣，其餘一家則必須與另外四家，生活與之毫無關係者，而成一隣，又如一村有六十家，五十家可成為二閭，而剩下之十家，則又不得不與他村合而構成一閭。此種割裂實際生活之辦法，在自治進行上是如何的不便，實在不能不加以修改。

實驗縣所改行的村里制，完全按照人民生活之情形而劃分。數家或數十家構成一村者，即謂之一村。數家或數十家居於一巷者，即謂之一里。村之太大者，可分為數村，巷之太大者，亦可分為數里，完全離開數目字的限制，而以人民之生活有關者組織之，以謀其共同生活之改進，如衛生，自衛，道路等事項。

### 三 實驗的成績

談到成績有制度上的及實際效果的兩方面，關於制度方面以前各節中亦畧有陳述，然而還有許多正在試驗的制度，以及因改革某種制度，而收到某種效果者，都在這一節中再加以詳細敘述。

江甯蘭谿兩實驗縣的成立期間不同，江甯是二十二年二月設置的，蘭谿是二十二年九月設置的，先後相差數月，更因為兩縣之環境不同，所以在成績上也不能相同，茲分別言之：

#### (甲) 江甯

江甯自治實驗縣，設置以來將近二年，此二年來之實驗，雖然尙未完成自治縣之全部工作，然在興利除弊方面的成績，也就可驚人。財政方面：田賦收入一項由二十多萬，增加至八十多萬，稅額並未增加一文。教育方面：縣立小學由九五所，增加到一二一所，學

生由三千人，增加到一萬一千餘人，鄉鎮立小學，及民衆學校尚不在此數。建設方面：以本縣經費，建築之公路，共七十餘公里，費用約二十餘萬元，修造水壩，水閘，大小二百餘座，疏濬南河十五公里，共約經費三萬元。衛生方面：設立衛生所四處，鄉鎮衛生室六處，鄉鎮保健所約三十處，農業方面設立大小農場共七十六所。設蠶桑實驗所，本年分發改良蠶種二萬四千張，因此所收之鮮繭在四萬担以上。此外更設農民抵押貸款所，及糧食管理局，從消極方面救濟農民。

上不過舉其瑩瑩大者數端。以一縣之財力，於年餘之內，竟作這許多建設事業。於此我們可以證明，中國並不是沒有辦法，也並不是民窮財盡，江甯一縣於田賦一項畧加整理，剔除中飽就增加六十三萬餘元，若待整理完竣，則仍可有十餘萬之增加，如此則何項建設，而不可爲。如果全國各縣都作到這一步，中國馬上就有辦法。就江甯之實際情形，更可增加吾人改良政治，復興民族之信心。茲把整箇的情形，依照各科執掌的分類，而加以概括的說明，一則爲介紹實驗之實效，一則亦即藉以證明改行新制之功能。



(一) 民政——民政科爲新增置之科，爲其他各縣所無者，因爲實驗縣以完成地方自治爲目的故增設此科。以掌理地方自治，選舉，地方保衛團，社會救濟，戶籍，宗教，禮儀，著作出版，保存古物等事項。

民政科所作之事很多，茲檢其重要數事如地方自治，保衛，及社會救濟等分別言之：

### 地方自治

江甯的自治事業，大致已進入軌道，當然因爲民知的缺乏，一時尙難以成爲健全的組織，然主要者，如戶口調查，自治組織等，皆已就緒。全縣戶口共七七九，七六七人。其中男女之比較爲男一一七，四人，女一百人，男女相差尙不甚遠。其他如人民職業教育程度等，因統計尙未造成，故無從知悉。

至於自治組織，總論中已畧有陳述，舊時劃全縣爲十區，二百九十五鄉鎮。今乃廢區合併爲百零五鄉鎮，鄉鎮之下，分爲若干村里。鄉鎮之上設自治指導員，以指導人民自己改善其自己的事務。

自治人員除指導員爲縣政府委任外，其餘鄉鎮長，則將舊有者，加以訓練，攷核，汰

其狡黠及懦弱不勝任者，不足則於本鄉內選有才能者加以訓練補充之。以本鄉人爲原則，以其能明了本地方之利害故也，將來辦有成效，則由人民自選。現在之所以不全由民選，恐爲奸者所操縱。村里長則選居民之年高有德者充之，以其能爲村里人之式範也。

### 保衛

培植人民自治，更要使人民有自衛之能力，且寓兵於農，不但可以維持地方之安甯，一旦對外有事，亦可立即徵調，執干戈以衛國家。江甯縣本此宗旨，故雖位於首都近郊，治安上並無多大顧慮；然對於民團亦力加整頓，於民政科之下，設保衛股專責辦理，並將從前之保衛團委員會取消，以一事權。於各區設立區團部，每團部設立團丁訓練所，抽調壯丁，輪流訓練，二十二年常備團丁共六百餘人，將來務使所有壯丁，都受訓練，誠以爲欲振民氣，啓民知，非有統一之訓練不爲功也。

### 社會事業

社會事業，值得陳述者有二事：第一爲糧食管理。本縣爲產米之區，糧米運銷，每受奸商之剝削，縣政府乃指導人民，組織運銷合作社，設立以來，成績頗佳。將來此種組織，更可擴大推而至於一切事情。更積極辦理各種倉庫，以資平糶，且備

災荒，勵行穀米檢查，以資生產，而利民食。

第二爲貧孤的救濟。設立救濟院一所，以救濟老弱，貧孤之人，每月經費爲百三十元。

(二)財政——財政科掌關於征稅，募債，管理公款，公產，編製預算，決算，及款項之出納，保管，登記，稽核等事項。

掃清田

賦積弊

江甯實驗縣，最顯著的成績，即掃清田賦積弊，本縣之收入百分之九十以上，俱靠田賦，田賦一項合忙銀，漕米，蘆課等，正附并計，每年應徵總額爲一百零七萬元。然因積弊過重，歷年實徵之數，不足百分之三十。茲將十六年以來，實徵

之數目，臚列於下：

| 年 度   | 實 徵 數    |
|-------|----------|
| 十 六 年 | 二七二，六四〇元 |
| 十 七 年 | 二六九，八六二元 |

|      |          |
|------|----------|
| 十八年  | 三四四，九二九元 |
| 十九年  | 四七三，四五五元 |
| 二十年  | 二三一，三一六元 |
| 二十一年 | 二二一，〇三八元 |

平均每年收入爲三〇二，一九〇元，約爲應徵額百分之二八、四。

實驗縣成立以來，首先卽注意此問題，著意改革，甚至土豪劣紳鼓惑民衆羣相反對，或挾持權貴以相要脅，縣之當局皆努力爲之，決不退萎，經一年餘之大刀闊斧的改革，至二十二年度田賦收入竟達八十五萬元，較二十一年度幾增加四倍，且還有七萬餘元的漕米於本年停止徵收。（應徵額減爲一百萬）預計二十三年度可徵至九十五萬元，祇有很小的一部分因徵收之折耗，而不能徵齊。以一縣之財政，竟有七十多萬元的弊端，言之殊堪驚人，江甯尙且如此，他縣更可想而知。

至於改革的辦法很簡單，就是使中國人不得中飽而已。並未向人民多索一文，舊時田

賦徵收，完全靠世襲的「冊書」（即催徵吏，亦稱錢穀師爺）來代徵，此輩人任職既久，詭計亦多，縣府亦無如彼何，因土地未能根本測量，而縣府之舊魚鱗冊，早與實際不符，每戶應徵錢米之數額，政府不得而知，完全憑冊書之記憶，甚或有地無糧，甲糧乙代，都是由過去政制不良所造成，以言改革實非易事。改制之始，遭此輩「冊書」之刁難尤多，甚至以全境扣糧爲要挾，或認人民災苦一文都不能徵收。

實驗縣認清弊源，乃痛下決心，一方面舉行土地陳報，就地問糧，按畝徵收，從前一切習慣上的地糧數目，皆認爲無效，有某地完某糧，不得代完，不得移轉。一方面更改組徵收辦法，於衝要之地，設徵收櫃，以便人民之完納，徵收人員由政府任命，廢除從前之冊書。徵收之前，先將某戶應納之數額分別通知，交納之後則再與以正式之收據，一切皆用科學方法管理，務使人民不至多化一文錢，吏員不至收受一文賄。

更將從前之忙銀漕米，蘆課等名目，一律折算之而改稱地稅。政府既便於計算，人民亦免受折合之欺，更爲人民納稅公平起見，將各種地依其生產力之大小，而別爲三等九則

，參照舊時徵冊應納銀米之科則，而釐訂新稅率。

### 取消苛

### 稅雜捐

自首都市政成立以來，江甯一切捐稅，多由市政府徵收，然縣政府仍徵許多雜捐，其名目有：壠坊米行捐，鴨行捐，鴨舖捐，柴捐，石灰窰捐，漁捐，繭捐，及附帶契稅而徵之選舉戶籍捐等等。這些雜稅，都於本年二月後停止徵收。現所徵者，尚有契，牙，錫箔，屠宰等稅。契稅從前爲賣九典六，即賣地稅其百分之九，典地稅其百分之六，誠不免太重。本年七月間，一律改爲賣六典三，較從前爲三分之一及二分之一的減少。

### 確立會

### 計制度

以上所講皆爲實際上之改革，然爲杜絕財政上一切弊竇起見，則惟有確立會計制度，此點在江甯縣已完全作到。政府各機關皆須編造預算決算，用科學的方法，爲嚴密監督，各級經手人，皆不得偷漏分文。即以財政科用錢一項而論，庫存現金不得超過千元，百元以上之開支，皆須用支票給付，支票上又必須有縣長，科長及領取人，三方面之簽字蓋章，始得向銀行兌款。法度謹嚴，貪者雖欲作弊，亦不容易。蓋惟須

如此，始可望政治之清明，不然雖賢人當政，又安保其不見財而起貪心？

(三)公安——公安科掌關於警察，衛生，禁烟，消防，救災，及保護森林，漁獵等事項。公安科之下，設警政，司法，督察三股，以分理其事。

江甯位於首都之近郊，公安之改進，自比較容易，然兩年來之成績，亦頗有可觀，茲就其改革之數點，而加以說明：(一)舊時警力偏於城市而輕於鄉間。縣政府設於南京城內，而有警察二百人，分佈於各鄉者，亦祇有二百人，在鄉間覺防衛不足，在城市又嫌多而無用，故對於各鄉之警察，乃立求增加，今已增至六百人。而縣警察隊，因不久縣治將移於土山鎮，亦需要相當之武備，故仍維持原有二百人。(二)集中事權，而便於指揮。舊時縣設公安總局，各鄉鎮設立分局，及分駐所，皆直屬總局。單位太多，指揮上頗不靈敏，事權上亦每有爭執。改制後，將舊時分局，加以裁併，全縣共設八分局，按照交通之發達與否，人口之多寡，及形勢之險易，來分配警力。更以十里為原則，以構成全縣十里之警網。分局之下設二十四分駐所，及十八派出所，皆為分局直轄。公安科，則祇責成各分局。

由上及下，如臂之使指，運用靈敏，作事迅速。(三)訓練警士，及增設武器。舊時警察多爲地痞流氓無訓練之人，不惟不能保民，且適以害民。寶驗縣有鑒及此，乃開辦警士教練所，完全採用陸軍之訓練，嚴格要求，老弱及不勝職者，皆淘汰之，務使警察化爲地方之武力，而不爲害民之蝥賊。同時更增置步槍手槍三百餘支，輕機槍兩架，馬五十四匹，摩托車兩輛，充實武力，以消弭地方之匪盜。(四)舊時公安分局，往往就地籌款，此種流弊殊多，自應嚴加禁止，今已絕無此事矣。

此外關於衛生方面，與市政府衛生署合作，於江甯鎮，湯山，上新河，前山鄉新設衛生所四處，於各重要鄉鎮又設立衛室六處，保健所約三十所，辦理防疫，種痘，療疾，及其他公共衛生之事，更爲普遍有效起見，於各警察所，指定衛生警一名，由衛生所加以相當之訓練，專負取締妨害衛生之責。

(四)教育——教育科，掌理全縣之教育事業，其成績可分學校教育，及社會教育兩項敘述。



(1) 學校教育——學校教育之值得陳述者約有三項：(一)數目的增加，縣立小學舊有九十五校，學生三千人，今增加爲一二一校，學生一萬一千餘名。此外對於鄉鎮立及私立小學獎勵之結果，數目亦大有增加，今共爲一〇七校，學生四千二百餘人。(二)實質的充實。數目雖然增加，實質不加改善，仍歸無用。所以對於師資的考核，及學校之設備，皆盡力爲之。設小學教員輪流講習所，及鄉村小學教員訓練班，以考核師資，並訓練其有一致之教育精神。達成三民主義之國民教育。同時更提高小學教員之待遇，使有學問者，亦有致卑視小學教員而不肯爲。二十二年度教育經費已增加爲十九萬元，以縣作單位而論，恐怕已佔全國之第一位，此外更於各校設立農場，以供學生之勞作實習，開闢運動場，鍛鍊學生體格之健康，增置書報閱覽處，以廣學生之見聞，今共有學校農場七十六所，運動場九十五所，書報閱覽處五十所。(學校自己有書報閱覽設備者不計)雖然規模狹小，不足言完善，然就現狀而論，亦可謂難能者矣。(三)制度的改善。舊時鄉村小學，所以辦理不善，對於政府之教育計劃不能遵行，主要有兩點原因。一由於指導監督之不當，一則

由於無所式範，以供觀摩鼓勵。關於這兩點的改善，第一設立「視導制度」廢除督學。視導員之所以與督學不同者，在其不僅視察，而且要指導。每學期中對各校至少有十次之視察，每校至少停留一日，每教員至少聽其教課一節。嚴厲督促，務使視導者，及教員皆不得偷閒苟且。且視導之範圍，及於一切公私立學校，與以前僅視察公立學校者不同，每次視導之後，各視導員及主管科人員開視導會議，報告所視導之結果，及改進之建議，以求實質上的改進，第二設立中心小學，以供他校之觀摩，全縣共分十學區，於每區擇其辦理最善者，指定為中心小學，中心小學不僅為他校模範而已，更有一最重要之用意，即中心小學之校長可以隨時監督並指導其在區內之各小學校，以補救視導員視察所不及。更有中心小學校長會議，使全縣之教育，都能得互相比較競進之益。

(2) 社會教育——社會教育多附屬於各小學校來辦理，各小校中所設之民衆學校，今共有一百零三班，學生四千五百餘名，閱書報處五十處，皆任民衆隨便閱覽，更設民衆詢問處，及代筆處一百二十所，純粹義務的為人民服務，學校農場及運動場皆與民衆公開，

使一般民衆，在職業上及身體上，都因學校而獲益，即所謂教育社會化，社會教育化。社會爲教育之實驗場，學校爲社會之實驗室。使社會與教育打成一片。此外更設民衆茶園三十所，壁報八十二處，民衆小公園三十所，民衆集會場二十一處，各較大之市鎮，設播音機廣播新聞及音樂，皆於實際上啓發民衆，訓練民衆，使全縣人民無論在精神上，及身體上，都得到一種特別裨益。

(五)建設——建設科，掌理農礦，森林，水利，道路，橋梁，建築，公用事業，及農工商行政事項。建設成績值得陳述者，有三事。

(1)農業的改良——在農業方面增設農場，從事於改良農業，計其規模較大者，有農業改良場，淳化懇殖地，農事示範場，其規模較小附設於各學校內者，有七八十處，大者數十畝，小者一二畝不等。在學校則爲學生勞作之實驗場，在農業則爲當地農業改良之根據。設蠶桑實驗區，分發改良蠶種，及指導人民養蠶新法，今歲收穫鮮繭在四萬担以上，不僅在數量上大有增加，在質量上亦較從前好了許多。設立改良稻作區，麥作區，棉作區

，與中大農學院協助辦理，亦頗著成效，更設治螟事務所，以期防免農作物之損害。

(2) 救濟農村金融——在農村金融方面，則設立農民抵押貸款所，農產抵押倉庫，以救濟農民經濟之緊急，更組農產運銷合作社，以免奸商之剝削，凡此種種，皆由消極的不妨害農民，而為變積極的輔助農民。

(3) 交通及水利——在交通及水利方面之建設，(一)年來計用本縣經費而建築的，約七十公里，最大者為京湖路（由京中華門至湖熟鎮）長二十八公里，經費為十五萬元。土山鎮之土山橋為該路所經，跨秦淮河，長六十四公尺，建築費為三萬二千九百餘元。此外有京丹公路，及修理棲龍路，（棲霞山至龍潭）燕子路，（和平門至燕子磯）棲東路，（棲霞街至東莊口）等共費萬餘元。(二)水利建設以疏濟南河工程為最大，費二萬四千元，此外建築牛王壩，費二千九百餘元，湯水閘費千七百餘元，其餘如疏濬燕子磯農河，及太平河，及建築水閘等，皆用錢極少，而農民所獲之利則很多。各鄉鎮中視其需要者，設有水利委員會，由縣政府派技術人員隨時指導，以促進農民自身之改進。

(六)土地——土地科亦爲實驗縣特有的組織，因爲根據中央近年來土地政策之計劃，故特設此科，以掌理土地調查，測量，登記，釐訂經界等事項。其成績最值得陳述者，爲土地陳報之成功。土地陳報這件事，各省都在試驗舉行，然因阻力太多，能實行者爲數極少，浙江因舉辦土地陳報，化去了幾十萬塊錢，結果得人民之反感，而未能竟全功，實在是因爲土地陳報這件事極易引起人民之誤解，謂土地將收歸公有，故人民極端反對。江寧這次舉辦，早見困難之所在，乃於事前大事宣傳，說明土地陳報，在確定人民產權，及平均賦役，更加上政府平常作事認真，已很得人民之信仰，故此事倡辦之初，即很得一般小農之歡心。雖然有少數土豪反對，乃愈見政府舉辦此事，與一般民衆有利。同時鑒於浙省之失敗，在辦法方面亦力求改良，於各區鄉鎮設立辦事處，以便人民之陳報，在定期以前陳報者，且不收分支費用。其辦法先印就土地陳報單分發各業戶，照各欄之規定，令人民自己填註，主要項目僞業戶姓名，土地坐落，及面積大小等，且規定每坵填註一張，人民不會寫字者，則設許多代字處，可義務代人民填寫，填就後連同證明文件，呈報所在地鄉

鎮辦事處，驗明證明文件無誤，於其上加蓋戳記發還，陳報手續即告完畢。總計辦理全縣土地陳報事，不過化費兩萬餘元，爲時僅二月餘，這不能不說是實驗的大成功，而政府因此所獲之利益不可以道里計。收稅田地增加二十餘萬畝，人民納稅更較以前減輕許多，此誠可資他縣之模仿者也。

## (乙) 蘭谿

蘭谿實驗縣的成績不在許多驚人的數目字，而在乎他們苦幹的精神，全縣總收入每年不過三十多萬餘元不及江寧三分之一，且地多丘陵，每遭旱災，人民已窮極不堪，更加上共匪潛伏，時常騷動，煙鬼幫匪，到處擾亂，地方治安，在在堪虞。故蘭谿之縣政，不在如何改良，而主要在如何安定社會，使慢慢走入正軌，然後始可談建設，所以就表面上看起來，蘭谿的成績，似不如江寧，然而蘭谿的努力，較之江寧，却要加倍。所以我在敘述蘭谿成績的時候，祇說明他們幾件事重要的事，而足爲苦幹之模範者，至其制度辦法皆與江寧相同，本節不更重複。

(一)民政——民政方面最值得介紹者有四事：

地方自治組

織之特點

蘭谿的自治組織，與江寧完全相同，它底特點在於常軌的自治組織以外，更組設「新民會」及「鄉鎮調解委員會」新民會是吸收鄉間有道德，

有學問及守本分的人，和一般退伍團丁所組成。爲鄉村自治之核心，利用他們的自覺，來促進鄉村自治，縣長及縣政府人員皆爲新民會之會員，於官民之間，另加上一種關係，使民衆常常與官接近，知道官是他們的幫助人，而不是他們的敵人，官亦可知道民衆疾苦，而設法求改進，鄉鎮調解委員會，係採用古代鄉老之制，於鄉鎮公民中公選公正有德者數人，以調解鄉民之爭執，官府可因此少許多涉訟之煩，人民在經濟上，及道德上，都獲益匪鮮，在司法不甚發達之區域內，此制誠可採用。

積穀

事業

蘭谿常有災害，民食堪虞，積穀事業，實爲要圖。其法採「取之於民」，「藏之於民」，「用之於民」，的原則。向人民募集由官府儲藏，人民每不信任，

故一切皆由鄉鎮人民，組倉庫管理委員會自己管理，於青黃不接之時，窮人欲借米者，可

向委員會聲請，審查其人誠實可靠，即可貸與，俟秋收時，加息一分償還。現已募集三萬一千六百担，預計於三年內，募集二十八萬担。

### 創設平民

### 習藝工廠

蘭谿因地產不豐，故流氓游民極夥，而煙鬼賭徒，又不在少數，實驗縣解除此輩游民問題起見，乃籌設平民習藝工廠，內分印刷、木作、籐竹、縫紉雨傘、泥水、玩具七科。器具機械之設備，逐漸增加，今約值五千餘元，每月經費約九百餘元。游民無事作，可到所作工，既可習藝，又得維持衣食。其工作物出售之盈餘，尙可分得一部分。煙民於禁戒後，恐其再犯，亦勒令習藝，俾有相當職業，庶不致再流於下賤，先後從習藝所釋放出者有三百餘人，都由流氓而變爲生產者，現在所內還有一百餘人。此所之設置，不僅解決社會失業問題，而且增加了社會的生產。

### 組生產

### 合作社

組織合作社爲訓練民衆自治之一種辦法。先訓練人民對於自己的事情知道改良，慢慢自可知道對於政治也要求改良。蘭谿主要之產品有桐油、菸葉、蜜棗、火腿等等，然因缺乏組織，生產不能集中，運銷滯塞，故產業不能充分發達。縣政府



乃輔助人民，組織以上各種實業的生產合作社，集中生產，統制推銷。更組耕種合作社，皆從實際上來輔導人民。

(二) 財政——財政方面之改革很多，如確立會計制度，使涓滴不得中飽，改革田賦制度，實行按畝徵收，田賦之收入較前增加許多。更裁併雜稅二十餘種，減輕人民之負擔，凡此皆為一年來之要政。

關於會計制度屬於專門學問，此處不加討論，至於田賦之改革，約有三事足資陳述：

(1) 實行按畝徵收 糧捐本以畝計，惟因舊時計算以銀米，而不以國幣，故業戶雖知其田地畝數，而每畝之稅率則茫然不知，久之則祇知應納田賦總數，而不知其每畝應納若干，胥吏遂得於此輾轉折合之際，勒索浮收。欲救濟此弊，則祇有以國幣折合稅額，確定每畝應納若干，民衆知其土地畝數，更知每畝之稅額，自不致再受胥吏之欺騙。跟此而來者還有一問題，即。

(2) 合併稅目 舊時賦稅之名目極多。省稅有正稅，建設特捐，建設附捐，縣稅則有

特捐，教育附捐，自治附捐，治蟲經費，新增教育附捐，徵收公費，田畝捐等名目。此外還有農民飛機捐，農民銀行捐等。種種名目，不惟人民記不清楚，連政府計算也時常不免錯誤。今將各種縣附稅一律改稱縣稅，列其總數，然因其歷史及用途的關係，恐人民發生懷疑，則將主要附稅之名目，及數額亦附列於納稅通知單上，以便人民明瞭。

(3) 就地問糧 舊時田賦稅制度黑暗，致使豪強者，擁有大量土地，而納少數之稅，將其應納之稅額，移加於他人。在實行按畝徵收之後，此種弊害，自然免除，然而蘭谿還有一種特殊的情形，即地主多遠客他鄉久而不歸，農民多為佃戶，如向地主問糧，時間上很有不便，於是乃想出由耕者代完的辦法，佃戶特完稅之清單交還業主，可代替租穀，此亦為特殊情形之一點改革。

(三) 教育 —— 據去歲六月統計，蘭谿小學共有二七八所，數目上還不算少，可是辦得好的極不多，師資多小學畢業生，及老學究。學生總數為一千三百名，與全縣人口二六七八、〇〇人相比，不及百分之五。學齡兒童為二四、七八九人，已就學者，尙未及其半。教

育經費僅三萬餘元，各校均擬每校不及百元，私立小學有年僅津貼二三十元，或全無之者，似此種種情形，學校雖多，又有何用？欲改良此種情形，祇有增加教育經費。然以蘭谿貧困之情形，增加經費目前幾為不可能之事。實驗縣在此種捉襟見肘的困難當中，乃決定了幾項步驟及逐漸改善之辦法：（一）確定教育原則，（二）整頓縣區立小學（三）登記小學師資。

關於教育原則者主要有三項：

（1）完人教育，就是要教育人成為「好人」，「能人」，進而為「完人」，要達成完人教育，就是注重「道德教育」，「健康教育」，「政治教育」，「語文教育」，（掃除文盲）「生產教育」五種教育。前三者為好人的教育，後二者為能人教育。此外更施以「娛樂教育」，陶冶國民之性情，愛好高尚之音樂。啓發深奧之理想，而造成偉大健全之國民。

（2）政教合一。以政治力量來促進教育，以教育力量來完成政治。本此原則，故使小

學教員對於地方自治皆有指揮之責，中心小學校長，對於本區內之自治尤有輔助及指導改進之責任，此可以說爲關谿獨有之特色。

(3)校社合一。學校要與社會打成一片，全社會都爲教育之對象，學校卽爲社會之學校，而非少數學生之學校，故學校之一切運動遊藝，皆與社會共之，使社會人都感覺學校是他們精神之寶藏一樣。而一切平民教育，及成人補助教育，皆令學生來直接參加，一方面在訓練學生爲社會服務之精神，一方面又增加教育之千百倍的力量。

關於整頓縣區立小學的辦法，是不得已的一種辦法。本來全縣小學可一齊整頓改善，但是因爲沒有錢；不得不先從小部分來着手，然後再逐漸改善。現在縣立的雲山，淤埠，永昌，諸葛，女埠各小學，和區立的十箇小學，都有了相當進步，經費增加一倍，學生也增加了兩倍或三倍以上不等。而且新擬定的原則及制度，都已在這些小學內實驗過，將來自可推行於全縣而無阻礙。

關於小學師資方面。本來薪水太薄，自難請得良好教員，但是亦不能不於無辦法中求

辦法，好在蘭谿的師資並不缺乏，就是這些薪水微薄的小學教師，還有些人求之而不得，所以就將全縣小學教員舉行一次總發記，其合格者則分批加以短期訓練，將不合格者漸漸加以淘汰，關於師資這一層，也可算有了相當的辦法。

(四)公安——蘭谿公安之特點，厥在保衛與警政之合一，現在各省之制度，都是保衛團由縣長指揮，警察由公安局指揮，平時無事，則互相爭權，有事則互相推諉，形成敵對，常常發生爭執。蘭谿的辦法，則是將保衛歸公安科管理，（江寧由民政科管理），公安科之下，設保衛股專司訓練民團之事，在實施上，使民團有警察之效能，而將警察逐漸減少，不惟行政經費上可漸漸節省，且可用此訓民衆使其有管理自己事之能力，這種辦法是很值得仿效的，尤其是在許多工商業不甚發達的縣分。

至於在工作方面的表現，曾經兩度破獲共黨巢穴，緝捕要犯，嚴厲制裁幫匪之擾亂，便社會上之弱民得以安居，此外對於禁煙亦頗著成效，其禁煙辦法，先出佈告煙民自己投所戒除，其不肯自投者，則勒令禁戒，更獎勵密告，使煙鬼無可隱匿。蘭谿煙民，據調查

約爲二千至三千，紅丸銷售每年達三百餘萬元，經嚴厲禁戒後，雖然不能說絕跡，至少也是所有無幾了。至於無業之煙鬼，戒煙後恐其再沾染惡習，則送入平民習藝所，使其學一技長，將來有業可圖，或不致再陷於墮落。此爲根本解決之辦法。

(五)建設——蘭谿年來最大之建設爲建築蘭金路，蘭壽路，及蘭谿飛機廠等。蘭金路爲蘭谿通金華之孔道，這條路是奉蔣委員長命令建築的，縣政府共化費萬餘元，由地方徵工修築，最近已全部完成。蘭壽路從蘭谿到壽昌，爲蘭谿商業之咽喉，爲繁榮市面計，乃決意興築，前後共化去二萬五千餘元，以蘭谿這樣貧瘠的小縣而且不加捐稅的原則之下，能夠拿出三萬五千塊錢來建築公路，亦可謂竭盡其力了。其次是修造蘭谿飛機廠，這是在閩變時期奉緊急命令而趕築的，雖然化錢不多，而作事的迅速及認真，確是值得稱述的，縣政府人員親自動手，率領幾萬民工於數日內即完成，可以說確實作到忠實地執行中央命令這一點。

(六)土地——土地科所作的事情最重要者，爲編造坵地歸戶冊，及頒發土地管業證，

舊時田地買賣，由「莊書」（管冊人）私自推收，並不向政府登記，而田賦之移轉，則由「卯簿」（經徵人）查造。故土地移轉之時，彼輩乃得向雙方需索要挾，久之遂造成地糧不均之弊，有地無糧，糧多地少，或田在此而糧在彼，種種弊端，農民實受其苦。實驗縣成立，爲解除此種弊端，乃令各圖「莊書」分別歸納另造坵地歸戶冊，以戶領坵，業主持原有執業證明書，即可領管業證一張。每坵領一張管業證，以後土地如有移轉，（推糧過戶）皆須向政府聲請登記，而田賦亦以畝數計算。如此則舊時「莊書」「卯簿」之弊害盡除，政府收入因以增加，而貧農之負擔因以減少，土地之產權亦因以確定。總計編造坵地歸戶冊，及頒發管業證，爲時僅兩月，所費僅七千餘元。而使政府及人民均蒙受無窮之利，即此亦可見實驗縣辦事人員之切實認真，及刻苦耐勞矣。

#### 四 江寧蘭谿二縣實驗的總評

前文已登言及江寧二縣之共同實驗目的，是期其能適合一般的國情而有並行不悖的意

義。江甯實驗的辦法，可適用於繁華富庶之區，蘭谿的實驗所得的辦法，則較可適用於貧乏瘠瘠之區，因此江甯實驗縣的成績，是驚人的建設，及現代化的改良，而蘭谿則是刻苦耐勞的精神，及實幹硬幹的幾種辦法。

江甯好比是小康之家，衣食尚能維持，改進之道可以從生活上求改良，蘭谿好比是一個貧窮的破落戶，平時常有凍餒之虞，所以它底辦法要從苦中求初步的生活之解決。同時這兩縣可以說代表全中國的兩種情形。欲謀解救這兩種不同的情形，自然也需要不同的辦法，我們指出江蘭兩縣的幾個不同之點，來加以說明。

(一)江甯在裁區之後，設立鄉鎮公所，在辦事上簡捷迅速了許多。蘭谿鄉鎮舊時有其名而無其組織，裁區之後，須組織鄉鎮公所，公所又較前加多了，在經費上就發生問題。於是爲行政之簡捷迅速，及顧全經濟支絀之情形起見，乃設鄉鎮聯合辦事處。事實上仍等於舊日之區，但是在行政上，則與區制大有不同，縣政府與鄉鎮是直接的，既收簡捷之效，又省大量經費。然則江甯也如此辦，不亦可省許多經費嗎？是又不然，這完全因地情而異



，如果一個地方需有一個組織，而專爲節省經費起見，把它裁掉，不惟在行政上有滯礙，在監督照顧上亦難期周密。

(二)江甯的警察與民團是分開辦理的，蘭谿的警政與保安是合一的。合一的好處在訓練民衆，管理自己本地地方之事，并可節省行政經費，因爲警察是僱用的，民團是義務的。然則江甯也可實行警衛合一制，使經費節省，不更好嗎？但是警察是直接爲政府作事，究竟與民團不同，指導民團作政府行政上之繁瑣事務，終不能有良好迅速之效果。且在治安無危險之縣份，訓練民團之主要目的在造成軍國民的精神，爲國家對外之準備，故着重在訓練，而不應使之作許多事而減少訓練之機會，此江甯之所以不採用警衛合一之辦法也。

(三)江甯修路開河皆用僱工的辦法，蘭谿則皆用徵工的辦法，究竟還是徵工好呢？還是僱工好呢？這不能不以本地的情形來決定，在經濟情形比較寬裕的地方，自然是僱工的辦法，較爲便當，且不致惹起民衆之反感，但是在經濟拮据的地方，則就非用徵工不可，因爲窮民要他白作幾天工，到還沒有感覺什麼，要是叫他出幾個錢，那就十分不容易。

總之江甯蘭谿兩縣的辦法雖然不同，而其所收的效果則是相同的；在表面的成績上，雖然亦有顯著的差異，然而並不能講那一個好和壞，因為它們都是根據現實環境求改進；依據當地人民之生活程度求建設。惟有適合環境之改造，才是真改進，才不致於病民；亦惟有相當於生活程度之建設，才是真建設，庶不致變成「綉花枕」。政治完全是實幹的東西，不能一刻離開實際情形。否則如強扶跛者而跑路，結果必不免於顛仆。中央如果能夠籌出一筆款項來津貼江甯蘭谿二縣，我想立刻建設成近代化的鄉鎮，以供他縣之模範。不過那種建設，是綉花枕的建設，與改良政治毫無補益。

江蘭兩縣的一切設施雖然距現代化的建設尚遠，然而就把這一點成績推行全國，則新中國的建設，也就庶幾有成了。尤其澄清官治這一點，如果都能作到江甯蘭谿同樣的程度，則一切問題解決其大半矣。

# 河北各縣的合署辦公與縣行政之效率問題

題（轉載）

王維顯

## 一 合署辦公前北河縣政概況

民國縣政，原承前清之後，規模組織，雖多改革，而科房遺毒，根株深固，多數縣分，至今仍然爲受科房教育者所把持；縣行政之所以不易改進，實一大原因。清朝官制，採的是多級制，不但縣之上，有省、道、府、廳、州的層層節制，就是縣署內的組織，也極其龐雜紛繁；大概說來，知縣（即今之縣長）以下的人員，可以分爲兩大統系：一個系統是縣署組織內具有固定官職的人員；另一個系統便是同着知縣來去的隨從人員。屬於前一個系統的有科房、班房、典史、巡檢、縣丞、吏目；屬於後一個系統的，則有賓幕，丁家。茲將其組織及職司，臚舉如左：

吏目（管書吏在科房之上）

縣丞（管催徵）

典史（管監獄緝捕）

巡檢（管彈壓秩序如現在警察）

科房：

吏房

戶房（管理財務、地畝、糧租、契稅、雜稅、及鹽務等；各縣不盡同）

禮房（管學務）

兵房

刑房

工房（管河道水利及其他工程事項）

此外還有倉房、庫房、等等，司存儲糧穀，及保存銀錢；各縣之設置

情形並不一致。

班房：

壯班（管捕賊）

快班（管緝盜）

皂壯（知縣出行時跟轎護衛）

賓幕：

刑名（掌殺傷鬥毆竊盜等詞訟）

錢穀（掌賦稅稽核報銷及錢債地畝等詞訟）

徵收（掌徵收核算）

書啓（掌書札文牘）

賬房（掌銀錢出納）

丁家：

收發（司收發公文）

前稿（司差標畫硃）

候稿（值簽押房）

班管（總管管監人等）

值堂（如現時之庭丁）

跟班（即隨從）

執帖（如現今之傳達）

各房組織既屬固定，職責又極專一，積年相因，不但『官樣文章』作得熟練，即科房內的一切，也惟有他們知道得清楚而為他們所永久的把持。有些地方甚至父傳子，子傳孫，成爲世襲制了。作者數月前，曾聞某縣長對於屬下一書吏雖欲更換而不能，更聞某縣長對一犯法之法警，而不敢科以應得之罪：唯一原因，便是因爲他們資格老，勢力大，有的事情，非他們辦不了！

河北縣府，章制之變遷，以民三（民二令下，民三各縣正式改組）及民十七兩次最關重要。踵民三改組之跡，我們可以看出縣政由前清至民國期間的蛻變；如某縣當時爲分配屬下兩科的職務，曾論道：「照得公署成立以後，各該科書記職務，亟宜明白規定，俾得有所遵守；所有內務專件，應歸舊日吏兵工三科已經錄取之書記承辦；財政事件，應歸舊日戶南戶北兩房已經錄取之書記承辦；教育事件，應歸舊日禮房已經錄取之書記承辦；實業事件，應歸舊日工房錄取之書記承辦。」至縣公署內部組織亦頗不一致；有的分設內務，財政，教育，實業三科，改科長爲主任，下分六股，各設主稿員，並另置書記二十名，臨時書記二十四名，分掌內務，財政、教育、實業、田房、稅契、及徵收田賦等事；也有的僅設一二兩科，各置科長一員，由第一科掌管內務兼財政事宜，設科員三人，第二科則掌管教育兼實業事宜，設科員一人，兩科平時合共書記十六名，田賦開徵的，臨時僱用書記八名。他若財政局（初名財政所，十七年八月改名公款局，十一月改名財務局，至二十二年六月，始改今名）及建設局（建設局之前身爲實業局，實業局之前身爲勸業所），至民

國九年各縣始相繼設立。比較具有相當歷史的是公安局與教育；兩局均發軔於光緒三十年（有的稍早或稍晚）：公安局初名警務局，後改警察所；教育局初名勸學所。當民國三年縣行政公署改組時，曾併勸學所爲縣署中的教育科或教育實業科，旋於十一月又相繼規復；在此期中，警察所長並曾一度由縣知事兼任，改以前的警務長爲警佐，到了民國五年，由縣知事實行監督，始復警佐爲所長。至若各縣兼理司法的情形，大體與現制不殊：當民國二年春，政府曾一度下令設立審檢所，然旋即撤廢。

迨國民政府成立，於十八年六月五日公佈縣組織法，遂形成合署前所實行的縣政改制。據十九年七月七日修正法第二章第十一、十三、十四諸條的規定，縣政府於縣長之下，得設置祕書長一人，依事務繁簡置一科或二科，置科長一人，科員二人或四人；並得僱用事務員，僱員，及行政警察。又據第十六條規定，縣政府下設公安、財務、建設、教育四局，分掌戶籍、警衛、衛生、徵稅、土地、水利、教育等項事務。

復按十八年九月二日內政部公佈之縣政府辦事通則第二章第三條的規定，縣政府祕書



所掌的事務爲機要事項，總核文件，承辦職員進退，典守印信，縣政會議，及其他不屬各科事項。其第四五兩條，則分別規定一二兩科應管的事務；凡關地方自治及選舉，地方保衛團，禁烟、風俗、宗教、典禮、社會救濟，著作出版，保存古物，收發文件，及公安教育之考核與規劃等事項，均歸第一科管理；至第二科，則專管財政，工商、度量衡、會計、庶務、統計、編存檔卷、保管公物、及編制預算決算等事項。

統覽上文，足證歷次縣政的組織，不是失之過簡，便是失之繁複；組織簡單，結果人少事繁，責任不專；民初縣政效率之不舉，其癥結蓋在於此。民十八以後，因襲前制，縣下設科，科外置局，各局名義上雖歸縣政府直轄，實際則許多事項又都各自秉承省政府中的各廳；情勢所趨，局自爲政，自所難免；不但肢解縣政府的事權，並且增加許多不必要的公文程序，既不經濟，又鮮效率，結果縣行政的效率也就不堪聞問了。本來，現在時勢的龐雜，一切行政，已非單靠『人治』便可以成功的時代。我們如果想要得到行政上的最大效率，換句話說，我們若想用最低限度的人力財力而使行政上得到最大限度的成功的話

，至少我們應該把『政制』與『人治』二者，等量齊觀才成。有『好』的行政組織，無『好』人去推動，固然產生不出好的政治；但是僅有好人而無完善的行政組織，則良好之政治仍不可期。何況就往史的昭示『好人政治』終不若『好制政治』之具有潛力而悠久呢？此種事實，近年似亦漸為政府當局所注意；如合署辦公，便是當局決心改革縣政組織的一個實例。茲就下章，加以闡明。

## 二 合署辦公之實際

民國二十二年第二次內政會議在南京舉行時，內政部於改革縣政的提案中，曾云；『（上畧）現時各縣政府高懸於上，各局分立，儼同割據。甚至事業進行，省政各廳令各局，各局亦直呈各廳；事權既不統一，事業自難通盤籌劃。救濟之法，想有將各局併入於縣府，成一整個機關；同時規定縣政府之各局科以合署辦公為原則。（下略）』是為縣府合署之基石。河北省政府接到內政部令後，經過省府委員會的討議，於同年一月二十三日遂

制定裁併縣屬各局辦法實施原則，轉飭各縣知照，就中重要條文，有下列幾項：

一：各縣公(公)財(政)教(育)建(設)四局，名義得暫行保留，遵照此次內政會議部提

縣政改革案，四局統在各縣政府內實行合署辦公；將以前分立各局一併裁撤。

二：各縣政府經費及四局經費，仍各分隸省地方及縣地方預算，不相牽混。

三：各局對外以不行文爲原則；其對上對下正式公文，統以縣政府名義行之。各局對縣政府用簽呈，縣政府對各局用批示，局與局間用移付，一切手續，力求簡易。其各局鈐記，仍皆保留；凡關於法令規定須蓋用局鈐記者，仍得照舊鈐用。

四：各局既已合署辦公，原有局內經費，均應從實核減，由各主管官廳會同財政廳分別另行規定(中畧)，其裁減標準，應以照原預算減去三分之一爲度。

迨五月二十九日，省府又根據裁併縣屬各局的議決案，制定各縣核減縣屬各局經費辦法；按照一·二·三·等縣分等級。詳訂各局裁員減費標準。經這次改組後，縣行政效率上是否能得到預期的好結果，我們暫且不提，留待下文申論。現先不妨找一個合署辦公的

縣政府，看它在合署的前後，到底有什麼不同。我們可以舉靜海縣政府為例：

靜海是一個二等縣：附設承審處，兼理司法。計有承審官，管獄官。書記員各一員，由縣長指揮監督；縣政府原設三科，在民國二十年以前，遵令縮減經費，已併為二科，第一科，科長一人，科員二人，事務員三人，僱員二人；第二科，科長一人，科員一人，事務員三人，僱員二人；共有工役六人。合計月支薪俸總額七百元，每月辦公費總額，一百八十八元。縣政府之下，設公財教建四局；當合署辦公之前，各局之組織及經費等，畧如下表：

| 機關 |     |    | 現有員工      |         | 經費來源  | (圓為單位)  |  |  |
|----|-----|----|-----------|---------|-------|---------|--|--|
| 名稱 | 職名  | 額數 | 每月薪俸總額    | 每月辦公費總額 |       | 每年事業費總額 |  |  |
| 公  | 局長  | 一  | 隨地糧帶<br>征 | 本局      | 四〇・〇〇 | 各分局及分   |  |  |
|    | 課長  | 二  |           |         |       |         |  |  |
|    | 分局長 | 六  |           |         |       |         |  |  |
|    |     |    | 由縣政府      |         |       |         |  |  |

| 教    |      | 財政局                                   |         |     |    | 安局  |    |     |              |    |
|------|------|---------------------------------------|---------|-----|----|---|----|-----|--------------|----|
| 督學   | 局長   | 工役                                    | 僱員      | 事務員 | 局長 | 工役  | 僱員 | 分局員 | 課分駐員所        | 隊長 |
| 二    | 一    | 二                                     | 一       | 三   | 一  | 八   | 二  | 六   | 六            | 一  |
| 金隨糧征 | 學田租息 | 放財代由附田本<br>政收縣縣<br>局撥政政<br>發交府府<br>契稅 |         |     |    | 放<br>財<br>政<br>局<br>發<br>征<br>收<br>撥<br>交 |    |     |              |    |
|      |      |                                       | 二八〇〇〇   |     |    |   |    |     | 一・四三六・〇〇〇    |    |
|      |      |                                       | 三〇〇〇〇   |     |    |   |    |     | 駐所<br>五四・〇〇〇 |    |
|      |      |                                       | 七二〇・〇〇〇 |     |    |   |    |     | 一・二〇〇・〇〇〇    |    |

| 局 設 建     |       |       |     | 局 育       |       |         |
|-----------|-------|-------|-----|-----------|-------|---------|
| 工 役       | 事 務 員 | 技 術 員 | 局 長 | 工 役       | 事 務 員 | 教 育 委 員 |
| 二         | 一     | 一     | 一   | 三         | 五     | 五       |
| 發 放       |       |       |     | 收 房 田 費   |       |         |
| 管 理 按 月   |       |       |     | 用 及 各 種   |       |         |
| 政 局 征 收   |       |       |     | 捐 款 等     |       |         |
| 稅 由 縣 財   |       |       |     | 三 九 四 〇 〇 |       |         |
| 新 牙 行 附   |       |       |     | 三 八 〇 三 〇 |       |         |
| 一 一 九 〇 〇 |       |       |     | 四 〇 八 〇 〇 |       |         |
| 三 〇 〇 〇   |       |       |     |           |       |         |
| 三 〇 〇 〇   |       |       |     |           |       |         |

該縣政府於二十二年一月初旬，接到省府訓令，即於六月十四日經縣政府臨時會議，一方面決定各局在縣府內新辦公處所之分配問題，同時並規定各局舊有房舍暫作各局的宿舍，至八月一日，乃呈報各局正式移入縣府，合署之後，關於核減經費方面，根據該縣政府呈交省府的報告，可得下列簡表：

縣政問題

三〇〇

| 機關名稱 | 經費項目                         |                             | 月支核減數                               | 月支原數                                |
|------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|      | 第一項                          | 第二項                         |                                     |                                     |
| 公安局  | 第一項 薪費<br>第二項 警餉<br>第三項 辦公雜費 | 第一項 薪費<br>第二項 工資<br>第三項 辦公費 | 一、四一六、〇〇〇<br>九、〇六〇、〇〇〇<br>一、〇〇九、〇〇〇 | 一、四三六、〇〇〇<br>九、〇六〇、〇〇〇<br>一、〇〇九、〇〇〇 |
| 教育局  | 第一項 薪費<br>第二項 工資<br>第三項 辦公費  | 第一項 薪費<br>第二項 工資<br>第三項 辦公費 | 三、〇〇〇、〇〇〇<br>二、〇〇〇、〇〇〇<br>三、八四三、〇〇〇 | 四、三三二、〇〇〇<br>三、七〇〇、〇〇〇<br>三、八四三、〇〇〇 |
| 財政局  | 第一項 薪費<br>第二項 工資<br>第三項 辦公費  | 第一項 薪費<br>第二項 工資<br>第三項 辦公費 | 一、七六〇、〇〇〇<br>一、一六六、〇〇〇<br>一、一八〇、〇〇〇 | 一、四三八、〇〇〇<br>一、〇六三、〇〇〇<br>一、〇六三、〇〇〇 |
| 建設局  | 第一項 薪費<br>第二項 工資<br>第三項 辦公費  | 第一項 薪費<br>第二項 工資<br>第三項 辦公費 | 一、〇四九、〇〇〇<br>一、〇六三、〇〇〇<br>三、〇〇〇、〇〇〇 | 一、九三四、〇〇〇<br>一、〇六三、〇〇〇<br>三、〇〇〇、〇〇〇 |
| 總計   |                              |                             | 二、〇三七、三〇〇                           | 二、一六五、三〇〇                           |

(元為單位)

至於各科局職司方面的變更，該縣政府的『歸併四局合署辦公程序』，可供參考。其重要條文和左：

第三條：昔日縣政府一二兩科所掌之公安，財政，教育，建設等事務，統歸還四局辦理。

第四條：凡每日到文，由收發處編號摘由登簿，送縣長核閱，閱後送一科批發各處。

第五條：到文如係密件，由收發處填註年月日時，編號登簿，原封送呈縣長核閱。

第六條：到文附有現金或券證，收發處應將現金或券證等送會計處；如係交各局者，送各局點收，加蓋收訖戳記，以昭慎重。

第八條：各科所擬辦稿件，登送稿簿，先送各科長審核後，再送縣長判行。

第九條：縣長判行之稿件，仍發還各科局繕寫；繕清後，登送印簿，校對後，即行用印。



第十條：文件用印訖，連同印簿送收發處，編號封發；所有原稿件，退還原科局歸檔。但未經縣長判行之稿件不得用印封發。

根據以上所述，最顯簡易的，便是自合署之後，縣政府在經費方面，每月節省一百二十八元的開支；行政方面，縣府一二兩科原有一部事務之移轉，以及收發公文程序的變遷。

然而節省經費，未必即合經濟原則；變移程序，亦不定符效能原則；我們稍一思考，終覺這是一種徒有其表的改革；上下相矇，太不澈底！上級機關置意於經費縮減，裁併各局，下級機關便唯謹唯慎專在省錢併局上下工夫；而最重要的組織問題，效率問題，反無人過問了；如某實行合署辦公的縣政府，各科局的組織，大體仍舊；除却收發公文外，並未見有什麼新的規劃。更聞某合署的縣政府，僅關出數室掛上各局的招牌，便算完事；其法尤爲乾脆！又如經費的節省，亦大多不外裁員一途。而且裁員省費的標準，似亦『奉令』行事，不問有無必要，如果上峯的令文裡，不提到各科，科的組織便『率由舊章』；如果某局舊有經常費，比起省令核減的標準『尙不及表列之數』（註一）的話；便得請求『應即照

舊支給』（註二）；這樣不推不動的情勢，欲求澈底改革，則河清無日！即就河北省所發佈的『裁併縣屬各局辦法實施原則』（見前）的本身而論，實亦不無可議之處；該項原則，大都不外枝節的限制，影響所及，不但事務仍難『通盤籌劃』，即合署後的縣府，亦未能真『成一個整個機關』。例如：根據原則中第一條規定，各局名義仍舊保存，縣府各科亦無明確改組辦法；不但組織太嫌參差，即事務分配，亦難期允當。果事務上不能通盤重新分配，合署亦何所取？如其可以重新分配，縣府各科何以不加裁併？苟謂各科事務增多，無可裁併，那末又何以解於上舉合署辦公程序的第三條？又據第二條規定，縣政府及各局經費預算，仍須不相牽混；這如何可以實現內政部指稱的『整個機關』？所謂合署辦公，我們以為至少須得實現兩種目的：第一是改變組織，因組織的改變，以增進行政上的效率；第二是節約經費，而經費的節約，不專在裁汰冗員，尤應注意於會計和庶務的統一，以集中各科局公用品之購買和分配；統一分配，則浪費易於監督；集中購買，代價自然低廉；如此，則辦公費之節省，自屬應有的結果。然而合署後的縣政府，何以僅能由裁員項下省

錢呢？該第二條，亦許是個中癥結之一吧！除此之外，僅有該原則第三條的規定，對於上行下行正式公文之一切手續，尙符『力求簡易』之旨。因為：『各局對縣政府用簽呈』，那便省却了各局用公文請示的手續；『縣政府對局用批示』，亦可免去以前『訓令』的麻煩；『局與局間用移付』，則各局遇事，便無須乞靈於『咨文』了；這樣自然簡捷許多。但是，『各局對外，以不行文爲原則』，所以各局來去公文，便必然的又多層轉折。

一。來文，『由收發處編號摘要登簿送縣長核閱，閱後送一科批發各處。』

二。去文，『登送稿簿，先送各局審核後，送縣長判行。』

縣政府既憑空添如許需要『核閱』『判行』的文件，縣長一人之精力時間，是否足以應付？而且據靜海縣政府的實例，縣長判行的稿件，仍發還各局繕寫；繕清後，登送印簿，再經校對，用印等手續，然後由收發處編號封發，原稿退還各局歸檔，手續煩複，恐亦不免影響到治事的效率吧？凡此，都是些實際而且重要的問題，尤望負責者能勤加考核，隨時改善！總之，我們確信當局具有改革縣政的誠意；不過，一年以來河北各縣所實行的

合署辦公，乃止於『歸併各局』，『裁員減費』而已；若謂爲『改革』，實屬名不符實也。

註一及註二係某縣政府呈報核減經費公文中用語。

### 三 改革縣政芻議

合署辦公之不澈底，既如上述，欲期長治久安，則改組縣政，自屬刻不容緩。近據報載，此次河北省政府所召集之第一次行政會議，民政廳擬有改訂縣政組織充實縣政府案準備提議；消息傳來，我們不禁燃起無限希望！請先將民廳所擬草案摘舉數端，然後再抒管見：

(一) 縣長以下，設祕書，及民政，財政，教育，建設，公安等五科；必要時，得增設土地，衛生等科。

(二) 祕書下，置理事務員一員至三員。

(二)各科各置科長一員，科員若干員，事務員若干員。

(四)較簡之縣，除教育公安兩科外，得以科長一員兼管兩科事務，建設科並得緩設。

(六)教育公安兩項，得因地方需要，仍設局置局長。

(七)局與科，均為縣政府內之一部分，對外均不直接行文；但局長對所屬執行通常職務時，得逕行諭飭指揮。

(九)教育科之組織，應與教育局組織同，惟局長改科長。

(十)添設自治指導員二人至五人。

(十一)凡隸屬於某局之機關，直接屬於縣政府，而由原局所改之科，主管其事務。

(十二)縣自治制度，應以縣之下為鄉鎮，而鄉鎮以村里構成之為原則；從前設區辦法廢止之。

上列各項意見，比起敷衍一時之合署辦法，自然強得許多；但欠允當處似仍不免。民政應因事實與歷史關係，特別重視各縣之教育與公安兩局，固有理由；但因此便開特例，

果必要乎？倘依第六項規定，則一經實行，第一項辦法，必至淪爲具文，全省縣組織，恐又形成支離破碎之局；蓋所謂地方需要，本無一定標準；各縣土劣，惟恐機關不多，頑懦縣長，樂得職位酬庸，多一通融辦法，各縣必將羣起要求，縣政改革，恐又食敷衍之惡果！何況一經設局，下必置科，科有科長，無形中無異抬高教育公安兩局的地位；侵假日久，恐由精神而影響到事實，豈是平均發展縣政之道？第七項規定，『局長對所屬執行通常職務時，得逕行諭飭指揮之』，那末，不改爲『局』的教育公安兩『科』，便無所屬嗎？此兩科因通常職務指揮所屬時，應該如何？他若（一）（十）兩項，亦未盡善：凡增置機關，添設人員，應顧到整個縣地方之組織，事務，財力；否則多一人員即多增老百姓一分負擔；加一機關，即加大一分整個組織之馳緩；就河北省言，所謂『自治指導員』，所謂『土地衛生兩科』，儘可不必添設，而分別充實民政建設兩科。尤其關於衛生事項，殊嫌行政當局太不重視！這次，希望民應鼓起勇氣特謀促進之道，澈底地爲河北民衆健康樹一新的保障！曾見河北許多縣分，所謂公共衛生，固然一塌糊塗，無從談起；即私人設立的新式

醫院，亦少如鳳毛麟角。偶有，而有所謂「大夫」，亦很少正式學醫出身；有的受過看護訓練者，已屬難得；甚至在通都大邑醫院裏住過兩年初會捆紮敢動刀剪的工友，一到此等僻邑，亦可以大過其「洋大夫」的癮；馴至新醫學在鄉村的信用，爲此輩敗壞無餘；民間疾病，仍須求治於中醫；再不就是燒香問卜，仰賴「神靈保佑」！當局果關心民瘼，我們以爲最好改變建設科的組織：一科之下，分置建設與衛生兩股，採工程師制，並隸縣府之下；由工程人員專管建設事項；另添設一位素有公共衛生經驗的醫師（最低限度須醫學專門學校畢業），統轄全縣衛生醫藥事務。其詳細辦法，不妨採用定縣平教會現正試行的「保健制度」。至於人才的延攬。亦有兩途：（一）招考現正執業或無業的醫師（當然新醫，並須明瞭本省鄉民生活情況），於短期內施以公共衛生訓練；（二）對於現正肄業之貧苦醫學生，擇其有志「下鄉」者，予以津貼，以畢業後須在本省外縣服務若干年爲交換條件，并指定其應學之課程。現下平教會的保健制度，已有相當成績，定縣保健院的研究人員，亦日漸充實，若各縣將來仿行，卽有困難之處，想該會亦必樂予協助吧？此外，如（十一）

(十二)兩項意見，其所含之概念中，亦優劣互見，將來似應詳審探討，以定取捨。假使前項草案由吾人稿擬，吾人將歸併(一)(六)(七)各項條文如下：

一、縣長以下，設祕書，及民政，財政，教育，建設，公安等五科。

二、各科對外，均不直接行文；但科長對所屬執行通常職務時，得逕行諭飭指揮之。

最後，作者更願掬其忠誠，概括地貢獻幾點意見：第一，縣政組織問題：組織不良，固須改訂；然而一種組織如果需要常常改訂而失去了它應有的固定性，也同樣地足以妨礙行政的進展。我們希望出席河北省行政會議的各縣縣長，能本其經驗，各有建白，使河北縣政經過此次改組之後達到盡美盡善之境！我們自今以往，不僅要改善組織，增進治事的效率；而且尤應從組織之改訂中得到一種勤奮振拔的訓練；緊張工作，發揚志氣；要時時刻刻在一種蓬勃向榮的朝氣中，下大決心發奮為雄；一洗前此的因循泄沓！

第二、收發文件及保管檔案問題：縣政府是一個承上啓下的機關，每日合計各科收發的公文，數量上想必不少。若謀增進辦事的效率，在收發的手續上自應力求簡捷；各縣與



其分別規定，實莫如趁此機會提出討論，藉收集思廣益之效。至於保管檔案辦法，需要改善，尤屬刻不容緩之事實；據作者管見，各科歸檔文件，應一律分類編號，另闢檔案保管室，專儲各科舊檔；新檔則存放承辦各科備查；這樣，各科調卷既便利，又無保管舊卷的麻煩，同時舊卷又可各成系統，逐年集中一處，以免或有的疏失。凡此二事，倘在大會席上能探求到簡捷美備的辦法，不但本省各縣要仿行，即其他省縣亦必踵起採用無疑；豈不是自然而然的整齊劃一了嗎？

第三、統一財務及庶務問題：作者上文已畧論及。希望各縣於改組後能切實作到，使縣政府內的各科真的成一個機關；果爾，不但省經費，便稽核；即縣行政，亦可通盤籌劃，辦事人，亦可集中精力。並且各縣如能一律劃一，無形中便有比較；有比較，便有競爭；有競爭，必然進步！

第四、溝通事務及統一一意志問題：縣政府的縣政會議，雖有溝通縣政事務和統一行政人員的意志作用，但只限有少數決策的人。我們這裏所說的意志，不止不僅就整個縣政府

的人員而言，實則且將全縣人民包括在內。這最好的辦法，莫如利用紀念週了；縣長、祕書、各科長，可以利用機會分別報告他所主管的事務；每月中並要利用市集的日子開擴大紀念週一次，設法宣傳，使鄉民自動前來參加。苟行之有效，則上下意識打成一片；對於行政人員，發生一種監督作用；對於無知鄉民，亦可獲得訓育的效果。

第五、縣長人選問題：行政的好壞，由於組織者半；由於人事者亦半。縣政府組織無論怎樣的完備，若沒有好的行政人員去運用，則結果仍不免一團糟。但是慎選人才，必須厲行法治，納行政於正軌；苟不脫昔日賄賂請託的惡習，而猶大談改革，是乃沽名已耳；作者亦何如擱筆爲喻！

第六、厲行懲獎問題：獎勵與懲戒，乃增進行政效率之不二法門；因有獎勵之誘導，辦事人員遂甘於鼓勇前進，努力不懈；因在懲戒之督迫，公務人員便不敢不維持最低限之辦事效能；古語所謂的『賞罰分明』『賞善罰惡』，要亦此義。從此希望各級官長對他的屬下都能依法行事。毫不瞻徇，助成縣政之真正改革。

第七、清除『科房教育』之積弊問題：科房積習，爲阻礙縣政之一因，前已言之。釐清之道，我們以爲最好令河北省各高級初級中學添設公文程式論刑法要義，及縣正概等課程；將來不但各縣，公務員得以陸續刷新，即中學畢業生亦可因此多條出路，非一舉兩得者乎？

第八、公文的改革問題：此乃整個之行政問題，當然不是河北省府行政會議之力所能解決；不過，我們因爲它與改進縣政在在有密切的關係，所以趁機提出，冀促起國內人士之注意而迅求改革。作者對此問題乃門外漢，愧無意見發表；第見許多機關常因一事須備數道公文，一道公文每須轉遞抄錄至數次之多，『等因奉此』，深覺可厭；惟望有良謀出而代之，一掃比種繁複空疏耗時費事之官樣文章耳！

# 附錄

## (一) 縣長須知

(民國十七年內政部頒發)

### 第一章 總綱

#### 第一節 縣政關係

一、建國大綱第十八條，縣為自治單位，即縣承省及中央之命令，並依照各種章則，辦理地方行政事項，實與人民直接發生關係，換言之，即縣政為政治之基本。故一省一國政治之修明，莫不以縣為起點，縱使命令章則規定完備，而縣不能實施，仍難奏效，此縣政關係所以重大也。

二、人民之生計治安知識道德健康等事，均視縣政之優劣為進退，故謀人民之幸福，當首重縣政之實施。

#### 第二節 縣長責任

一、縣政關係既極重大，而縣長為實施縣政之人，故縣政之優劣，又全隨縣長個人為轉移，一言一行，直接影響於

人民，間接影響於黨國，其責任之大，已可概見。

二、縣長一人主持全縣政事，所有政務之設施，員役之督察，積弊之廓清，均叢集於一身，若非隨時隨地竭全副精神認真辦理，匪特成效難期，亦且轉以病民，故爲縣長者，宜如何兢兢黽勉，勤慎厥職，以期上報黨國，下慰民望。

三、兼理司法之縣長，集司法行政於一身，卽全縣人民生命財產繫於縣長個人之手，縱使竭盡心力，猶虞隕越，若疏忽因循玩愒荒惰，爲害之巨，實不堪言。

## 第二章 奉委

### 第一節 詳考本縣實況

- 一、縣長奉委後，應先考查本縣在歷史上之關係。
- 二、本縣位置於省之某部，其形勢及地理上種種關係。
- 三、境內是否有著名的山河。
- 四、縣境大小。
- 五、人口概數。
- 六、人民習俗及宗教。

- 七、全縣生產以何種爲多，以何種爲良。
- 八、人民職業以何項爲多。
- 九、人民生活程度如何。
- 十、是否有駐軍及其實力。
- 十一、境內有無土匪。
- 十二、人民自衛團體是否成立及其實力。
- 十三、境內是否有鐵路及汽車路。
- 十四、交通是否便利，以何種工具爲主。
- 十五、如未設有法院，尙須兼理司法，應考查司法情形及人民訴訟狀況。
- 十六、人民對前縣長之評論，及以前縣政之得失。
- 十七、縣內最顯著之利弊及地方辦理人士之賢否。
- 十八、訪查縣署原有人員之優劣。

## 第二節 籌劃應辦事宜

- 一、縣長對於本縣實況，既已查有大概，應卽就近商承各主管官廳，請示應辦重要事宜。
- 二、隨帶辦事人員及隨從人等，不得過多，且須慎選品行操守確能相信者，分別任用。

### 第三節 尅期赴任

- 一、縣長奉委後，應卽籌備赴任，不宜再蹈往日請客讌會之惡習。
- 二、臨赴任時，須到各廳面辭，商詢各主管機關管轄應辦各事項，既辭行後，卽須首途，不得再蹈昔日稟辭後任意逗留之惡習。
- 三、關於應需圖書物品，須購備齊全，以便應用。

## 第三章 到任

### 第一節 接任儀式

- 一、縣長抵縣後，除因特別事故外，須與前任縣長商定時間，在縣府禮堂舉行接任儀式。
- 二、儀式程序如左

- (一)全體職員蒞場。
- (二)各界來賓蒞場。
- (三)黨代表蒞場。
- (四)新舊任縣長蒞場。
- (五)奏樂(無音樂者可免)。

- (六)向黨國旗 總理遺像行三鞠躬禮。
- (七)恭讀 總理遺囑。
- (八)新舊任縣長交接印信互行一鞠躬禮。
- (九)新任縣長宣誓(依照文官宣誓令)。
- (十)黨代表致詞。
- (十一)卸任縣長致詞。
- (十二)新任縣長答詞。
- (十三)來賓演說。
- (十四)唱國民革命歌。
- (十五)奏樂。
- (十六)攝影。
- (十七)禮成。

附錄文官就職宣誓辭。

余敬宣誓，余將恪遵

總理遺囑，服從黨義，奉行國家法令，忠心及努力於本職，並節省經費，余決不雇用無用人員，不營私舞弊及授受賄賂，如違背誓言，願受本黨最嚴厲之處罰。



## 第二節 接任後應急辦理事項

- 一、縣政府原有職員，依調查結果，考核實際，分別進退。
- 二、縣政府原有政務警察，須特別甄考，依照警察錄用暫行辦法認真辦理。
- 三、詳細調查地方紳董之良否，與正紳接洽，詢問地方一切實況。
- 四、地方上立待興辦之事件，依調查結果，分別擇要尅期舉辦數件，以引起人民之注意。
- 五、召集紳董及各機關各公團正式開會，詢問地方利弊，并宣布施政方針。
- 六、自己隨帶辦公人員及僕從，須諄諄告誡，嚴切約束，於應辦職務，不得稍有鬆懈，職務以外，不得干預他事，並不得沾染以前各種惡習，在外招搖舞弊。
- 七、留用舊職員警察，須特別留心攷察，并隨時訓導。
- 八、縣公署內外，須一律打掃清潔，修理整齊，以壯觀瞻。
- 九、清查卷宗，整理檔案。
- 十、澈底革除一切陋規積弊，務期淨盡。
- 十一、調閱押犯監犯各簿，親自點名訓話，查看狀況，對於久押之犯，隨時記出，分別提訊清理。
- 十二、修整監所，並特別注重犯人在押人之衛生。

## 第四章 在任

## 第一節 修養方面

### 第一目 思想

- 一、站在國民革命觀點上，考慮和處理一切事件。
- 二、澈底了解國民黨主義和政策。
- 三、以科學方法養成清晰正確而有系統的頭腦。
- 四、不可因地位及生活的關係，存着貴賤貧富的階級思想。
- 五、民衆是主人，官吏是公僕，所以官係役於人，非以役人，萬不可存着養尊處優的觀念。
- 六、明瞭世界和國內大勢，及本省本縣的現狀。
- 七、滌淨數千年歷史相傳的陳腐觀念，及升官發財的思想。
- 八、本着大無畏的精神，努力於應盡的職務。
- 九、誓忠於職守，努力於救國救民的事業。

### 第二目 心性

- 一、須養成堅忍不拔的意志，纔能不爲環境惡勢力所支配，而改變環境。
- 二、須養成犧牲冒險的精神，方能担負國家及社會的事業。
- 三、要有興利除弊的決心，不怕死不愛錢向前做去。

- 四、靜而不燥，和而有容，纔是負重致遠的大器。
- 五、剷除萎靡因循的惰性，提起辦事敏捷的勇氣。
- 六、剷餘不負責任推諉敷衍的惡習。
- 七、拔除虛假的惡根，處處要以赤誠待人做事。
- 八、痛除一切貪婪欺詐損人利己的惡習。
- 九、痛除自以爲是的惡習。
- 十、遇事須判別是非，立時決斷。
- 十一、辦事須以毅力，不得見異思遷。

第三目 道德

- 一、養成忠實廉潔的習慣。
- 二、養成公平謙和的習慣。
- 三、養成克己自律的習慣。
- 四、養成有始有終不畏難不苟安的習慣。
- 五、養成修省檢束，知過必改的習慣。
- 六、養成事必恭親，以身作則的習慣。
- 七、發揚勇敢仁愛的精神。

- 八、行爲最紀律化不可浪漫。
- 九、打破官民階級，實行平民化。
- 十、革除官僚習氣，實行與民衆接近。
- 十一、戒絕一切不良的嗜好。
- 十二、勉力勤勞，不可虛度一分鐘。
- 十三、力崇節儉，不可浪費一文錢。
- 十四、力除一切無意識的應酬。
- 十五、多談修養身心的格言，注重實行。
- 十六、住室選貼切實適用格言，俾觸目警心。
- 十七、廣開言路，以規己過。

#### 第四目 學識

- 一、學識要力求進益，不可做時代的落伍者。
- 二、注意世界國內的現狀及潮流的趨勢。
- 三、研究政治上各種學識以爲施政之工具。
- 四、考究農工商鑛醫的普通學識。
- 五、廣購雜誌報紙及一切參考書。

- 六、隨時請教於縣內宿學暨確有學識修養之人士。
- 七、注意人民的心理和習慣。
- 八、注意人民各種事業之經驗和弊病。
- 九、集思廣益以補學識之不足。

#### 第五目 體格

- 一、平日應遇事練習徒步遠行及馬術，養成堅苦耐勞的習慣。
- 二、每日須練習拳術及體操半小時以上，或每日學習普通軍事技術，以能使用各種武器為最低限度。
- 三、遇有修路，開渠，種樹，須用體力之事，於開始工作時，須躬行參加，俾民衆注意。

## 第二節 職務方面

### 第一目 民政

#### 第一項 官治

#### 一、政務公開

- (1) 力除官民隔閡，庶政公諸輿論。
- (2) 布告文字，力求簡明，一律用白話加以標點，廣為張貼。
- (3) 隨時召集民衆團體公開演講，及討論地方事務。

(4) 人民對政務，有不明瞭時，應詳為解釋，並隨時接見交談。

## 二、接近民衆

(1) 革除做官的觀念，實行平民化。

(2) 開放衙署門禁，並於署內非辦公地段，為民衆設備休息及遊藝或讀書報之場所。

(3) 縣政府前門內，應設民衆招待室，隨時接見民衆。

(4) 隨時下鄉巡視，以和霽的顏色，與人民接談詢問其痛苦。

(5) 隨時利用民間聚會，與民衆講話，或開會召集民衆講話。

(6) 兼理司法之縣長，除特別案情及有法令規定者外，其審案時須一律公開。

## 三、釐定章則

(1) 在不抵觸中央及省之法令範圍內，而為處事便利起見，得斟酌地方情形，制定單行法規。

(2) 制定單行法規，須呈報省政府核準備案。

## 四、規定施政方針

(1) 到任一個月後，應就考查所得暨辦理縣政府經驗，擬定本縣一定期間之施設方針。

(2) 此項施政方針，應依據上級機關頒行之法令，參照地方之實情，規定妥協，呈報民政廳及各主管機關備案。

(3) 施政方針於應辦事項之先後次第及期間，應分別規定清楚。

五、宣傳政令

- (1) 派員分赴四縣隨時集合民衆，將一切政令真義明白演講，並普設通俗講演所，認真辦理。
- (2) 張貼令人注意之文告，傳單，圖表，標語。
- (3) 將政治事實編成新劇到處表演。
- (4) 將人民應知之政令及政治事實，編成歌曲，令人歌唱。
- (5) 在城鄉通衢地方，多懸黑板，用粉白大字摘錄文告以引起民衆注意。
- (6) 依照各級行政機關宣傳綱要之規定切實辦理。
- (7) 宣傳政令切不可呆板陳腐，令人生倦，務期敷陳事實，詳舉例證，使聽者親切有味，樂於奉行。
- (8) 按照內政部頒行之縣政府宣傳政令辦法，切實辦理。

附錄縣政府宣傳政令辦法

- 一 本辦法以宣傳一切政令，使民衆普遍了解爲宗旨。
- 二 凡對於民間文告，應一律採用淺近簡明之白話體。
- 三 宣傳之方法如左：

甲 布告

- 1 凡政令到縣或縣政府頒行之政令。  
其應使民衆共知者，須印刷多份，發交各區公所，再由區發交各村里布告之。

2 縣城關廂各通衢地方，應照本部規定程式多設張貼布告處，各區村里亦應一律照辦，至少須設一處，凡頒到政令，均於此處張貼公布。

3 街村長副須將政令內所有事理，詳細告知各閭長，閭長告知各鄰，鄰長告知各住戶，不得遺漏。

#### 乙 演講

1 縣政府應於縣城關廂，利用公共建築或廟宇前，民衆常常聚會休息之空曠地方，指定爲宣告政令處，區村里亦一律照辦，至少須設一處，凡有新頒政令，縣城由縣長派員，各區村里由區村里長召集本地居民於該處開會詳爲講解。

2 縣長區長及各佐治人員，應不時分赴縣村，將現行政令，向民衆詳爲講解，一面於民衆中抽詢數人，以觀其瞭解程度，一面詳察一般民衆是否能實力奉行。

#### 丙 補助宣傳

各項政令縣政府得商請通俗教育講演員，縣視學員，各小學教職員，負補助宣傳之責。

四 各區村里奉到頒布之政令，應隨到隨轉，不得積壓延擱。

五 宣傳講演得利用各會場戲場市民聚積地方舉行。

六 本辦法未盡事宜，得由各省政府斟酌地方情形，補充或修改之。

#### 六、慎重用人

(1) 縣政府任用佐治人員，應依照法令規定辦理。



- (2) 用人要分別賢否，不可敷衍情面。
- (3) 援引親故，信用子姪，最足償罪，不可不慎。
- (4) 督飭要嚴厲，不可因姑息而寬容。
- (5) 嚴禁員役假用公家名義在外招搖。
- (6) 考查員役是否沾染嗜好或官僚習氣。
- (7) 隨時考查地方服務人員之一切行爲。
- (8) 嚴懲全縣服務人員之被控有據者。

七、訓練員警

- (1) 縣政府佐治人員應依照本部頒行訓練員役辦法從嚴訓練。
- (2) 政務警察應依照各縣政府政務警察訓練綱要從嚴訓練。
- (3) 訓練須認真辦理，不可稍事敷衍。
- (4) 訓練務要有恆，不可一曝十寒，有始無終。
- (5) 訓練時必須心到眼到口到耳到手到萬勿空講形式不求實際。
- (6) 訓練要隨時隨地切實考察，分別獎懲，不可有一分姑息及瞻徇。
- (7) 考查要注重徵末細故，勿以事小忽略。

八、防治匪患

- (1) 集中團警實力，定時會操會哨。
- (2) 詳探匪蹤，廣購匪綫，出奇兜剿或計劃包剿。
- (3) 調查全縣險阻山河關隘繪圖分發各團警於平時預爲巡防搜捕。
- (4) 規定團警聯防及會同駐在軍隊聯防會剿各辦法定期練習以免臨時周章。
- (5) 平日即應修築城村鎮各城堡圩寨，以資防守。
- (6) 嚴查行蹤可疑之外來人衆，並檢查旅店及娛樂場所。
- (7) 取締無業游民。
- (8) 依照法令規定，取締私有槍械。
- (9) 偵察匪情如有大股應將匪首姓名及盤據地點，飛報上級官廳，請派軍嚴勦，并通知鄰近各縣，早爲預防。
- (10) 小股土匪要隨時認真剿辦。
- (11) 責令各村里自治人員，隨時密舉匪類。
- (12) 嚴密清鄉。
- (13) 仔細推訊通匪匿匪濟匪各案件勿稍枉縱。
- (14) 注意左右差役，慎勿輕表示擬捕盜區姓名，免被洩露。
- (15) 注意考查紳商具保土匪的案件，如係實在冤枉，自可交保開釋，萬一不慎，貽害匪淺。
- (16) 嚴辦真正窩匪之戶。

縣政問題

三二八

(17) 查抄匪產，舉辦公益事項。

九、整頓警政

- (1) 依法籌定經費。
- (2) 劃分警區配置分駐所。
- (3) 整理及補充槍械服裝。
- (4) 甄考警官警士嚴格任用。
- (5) 依照法令參用軍事規律，嚴格訓練。
- (6) 統一警權。
- (7) 培養警政人才。
- (8) 嚴定考績辦法。

十、編練民體

- (1) 整理舊有民團。
- (2) 調查全縣民有槍械，須一律烙印註冊。
- (3) 籌定經常費。
- (4) 嚴格訓練并定期會操。
- (5) 規定緊急互助及堵擊辦法。

- (6) 確定編制嚴禁空額。
- (7) 分期巡邏隣近村鎮。
- (8) 慎防奸人煽惑，誤入歧途。
- (9) 嚴禁團總藉端苛派及擅自處理民刑案件。

#### 十一、注重城防

- (1) 平日接近民衆，詳查戶口，官民既不隔閡，匪類亦難隱匿，一旦有警，則官民休戚相關，永無內患。
- (2) 平時舉辦倉儲，勸令民間多積食料燃料食鹽等項，并提倡鑿井，以免遇變時無方固守。
- (3) 常派幹探確偵匪蹤，如有大股土匪將撲縣城應即督率團警預爲守禦之策。
- (4) 注意本城中夜間之防守，如遇火警或奸民鼓噪時，要特別鎮靜，隨機應變。
- (5) 注意城門之稽查。
- (6) 注重城池之修葺。
- (7) 嚴防監所人犯，以免越獄及爲匪類內應情事。

#### 十二、厲禁烟

- (1) 認真督飭各員吏分別依法查禁。
- (2) 嚴禁商店販賣烟且賭具。
- (3) 擇戒烟方法最有效者廣爲宣傳。

(4) 提倡人民正當的娛樂。

### 十三、預防災害

(1) 注意縣境河流溝渠，利用農事閑暇日期，隨時疏導修築，以免潰決及積潦為患。

(2) 提倡鑿井及修築塘堰，以備旱災。

(3) 提倡河堤種樹，以固堤身。

(4) 宣傳並搜集科學的撲滅災蟲方法，免害田苗。

#### 附蝗蟲驅除方法表(略)

(5) 提倡各村鎮公同多購救火器具。

(6) 注意倡辦各項恤貧事業。

### 十四、整頓倉儲

(1) 清查舊有各地方之義倉，應將所存及借出之倉穀總數，并挪用及發商生息之變價數目，一律查明填報。

(2) 對於借出挪用及變價之倉穀，應規定辦法限期收還。

(3) 獎勵人民之積穀。或勸募辦倉。

(4) 提撥逆產一部或全部，用為購穀之費。

(5) 嚴禁挪用倉穀或積金。

(6) 嚴辦管理倉穀人員之侵蝕中飽。

(7) 處分倉穀應依照法令呈准辦理。

(8) 每年倉穀收入支出數目，應列表公布並呈報。

#### 十五、救濟事業

(1) 設法籌募款項，設立救濟院。

(2) 提撥地方公款，及逆產廟產之一部或全部，為辦理救濟事業之基金。

(3) 利用寺廟公共適宜場所，為救濟院地址。

(4) 整理地方舊有慈善機關，設法擴充之。

(5) 獎勵人民辦理救濟事業。

(6) 對於老幼殘廢之人，收入救濟院，妥為教養。

(7) 對於年壯失業者，設法介紹其工作。

(8) 辦理水旱蟲雹各災，須依照法令，從速據實勘報。

(9) 辦理賑務，應核實調查發放，嚴防經手吞蝕。

#### 十六、練習國術

(1) 提倡各村鎮組織國術研究會，練習武術。

(2) 責成各小學於體操課程內加入國術。

(3) 每年每季舉行國術比賽會，以資激勸。

(4)獎勵武術人才。

(5)縣長應親率所屬職員，練習國術，使民衆相率興起。

十七、破除迷信

(1)對於神鬼巫覡星相風水邪教等項之迷信，應搜集各種反證及其害處，用淺顯文字廣爲宣傳，以啓迷頑。

(2)查禁迷信的小說圖畫等項。

(3)取締遊方僧道，及妨害民間度善風俗之巫師巫婆卜筮星相之流，並設法勸導，令改營別業，限定期間，從

嚴查禁。

(4)查禁淫祀並利用其地址辦理地方公益事業。

(5)從嚴取締教民之魚肉鄉民。

十八、改·惡習

(1)嚴行取締婦女纏足，依禁止婦女纏足條例辦理。

(2)嚴行取締男子髮辮依禁蓄髮辮條例辦理。

(3)嚴禁溺斃幼女。

(4)取締幼童穿耳穿鼻。

(5)取締婚喪奢靡惡習，以節儉爲主。

(6)斟酌地方情形，切合人民心理，因勢利導，使人民無形之中，轉移一切不良習俗。

(7) 督飭公安局及各地方自治人員，切實分別查禁，并隨時親自考察。

(8) 改·惡習，首當以身作則，先自正身，然後以正僚屬，僚屬之惡習既除，則民自化矣。

#### 十九、提倡國貨

(1) 督飭全縣各機關，凡公用之品及一切日用物件，須一律購用國貨，以爲提倡。

(2) 對縣內物產，須極力提倡，并切實予以協助，促其發展。

(3) 提倡民衆工作及家庭工業，以廣貨物來源。

(4) 督同商會，調查國貨與外貨之名稱商標，列表公布並努力宣傳。

(5) 督飭各學校，特別訓練，俾學生養成購用國貨之習慣。

#### 二十、實行新曆

(1) 一切文書契約單據，限用新曆，並設法推廣新·書於鄉間。

(2) 人民新狀公牘敘陰曆者，一律退還，令開新曆，但引述證據者不在此限。

(3) 提倡將舊曆年各種娛樂，移到新曆年舉行，喚起人民興趣。

#### 二十一、取締娼妓

(1) 認真查禁販賣人口及將幼女押款抵債，並強迫女媳賣娼各情事，如違依法重辦。

(2) 取締各旅館容納妓女，及招娼侑酒情事。

(3) 提倡女子職業，設立工廠，補救生計。



- (4) 設濟良所，使淪落婦女得有適當之救濟處所，並令學習生活技能。
- (5) 僚屬及本縣官署職員有挾妓冶遊者立斥革。

廿二、保存古蹟

- (1) 境內古蹟名勝，須妥為保護，將公有古物，設館陳列。
- (2) 境內古蹟名勝須一律查明，拍影或繪圖編冊存查。
- (3) 獎勵人民以古物送陳列所保管，但不願陳列者，不加勉強。

廿三、改·戲曲

- (1) 查禁及改正不良舊戲曲或鼓詞。
- (2) 就當地通行之曲調，另編新曲，以能改·社會為主旨。
- (3) 提倡各機關各學校各團體編演新劇，以為社會嚮導，但以不荒學課不礙正業為要。

第二項 自治

一、宣傳要義

- (1) 辦理自治之先，應將自治意義及人民必須自治之理由，用淺顯文字或語言隨時特別宣傳，俾人民了解於自治真相，而致力於自治之實施。
- (2) 革除人民數千年來遺留依官為治之惡習。
- (3) 對於民權初步之要義及實用，務使民衆澈底明瞭并領導其應用。

(4) 一切政令均依專章規定，澈底宣傳，普及民間。

## 二、解釋法規

(1) 將已頒布之各項自治法令，用楷書繕寫，張貼於各級自治機關大門左右，以便衆覽。

(2) 各級自治機關發行定期刊物，將各項法令，用淺顯文字逐條解釋，并搜集事實以爲佐證而堅人民信仰。

(3) 隨時集合人民講演，務使對於各種法規，再同遵守，實力奉行。

(4) 講演時如人民對於法規有疑惑處，須和顏誠懇，反復解釋，務使明瞭。

## 三、儲備人才

(1) 調查縣內曾在他處受過自治訓練人員，詳爲登記。

(2) 由縣設所召集，地方辦理自治人員，分期集中訓練。

(3) 對於自治人才，須特別獎勵，以促其進益。

(4) 照各縣現任地方行政人員訓練章程，切實辦理。

## 四、編查戶口

(1) 依照規定各項章則表式，督飭公安局及分駐所，協同自治人員，分別限期填報彙編。

(2) 關於人事之變動，須令當事人及主辨人員，依限分別詳報註冊。

(3) 每年全縣各區村里須各有戶口統計。

(4) 編查戶口及辦理人事登記之利益，應向民衆詳切說明，務期編查確實。

五、釐定經費

- (1) 將本縣原有自治經費，嚴行清查，確定預算，以爲辦理自治之基金。
- (2) 原有經費如仍不足時，須照編定預算，召集各區村里會議核籌，但負擔須一律平均。
- (3) 嚴禁自治經費挪作他用。

六、劃分區域

- (1) 斟酌本縣舊有的區，劃如鄉保等，再依照大小人口密度，劃分區村里。
- (2) 依照縣組織法，劃分全縣若干區，區劃分若干村或里，村里劃分若干閭，閭劃分若干鄰。
- (3) 劃分區村，應以原有區劃分別釐整爲原則，不可強爲分割。

七、設置機關

- (1) 各區村里，須依照法令各設立公所爲辦公之處。
- (2) 公所內須就能以辦到之範圍，設備一大會堂，以爲辦公及集會之用。
- (3) 公所內須將總理遺像，總理遺教，及自治法規，分別懸掛張貼。
- (4) 各種紀念會，如紀念週，國慶紀念，國恥紀念等，須如期召集民衆在公所舉行。

八、實行自治

- (1) 地方一切建築及管理事項，須引導各級自治機關循序辦理。
- (2) 依照本部頒行之宣講大綱，補助主管機關，訓導人民，試行四權。

第二目 財政

第一項 整理田賦

一、治標

- (1) 整理全縣舊有糧冊及其卷宗。
- (2) 調查沙壓河占之土地，是否已懇，復可以升科。
- (3) 清查有地無糧及有糧無地各戶，核實徵收。
- (4) 清查逃戶絕戶及有無承種其他之人，以憑按地徵糧。
- (5) 清查舊欠，分別差欠，民欠，認真辦理。
- (6) 糧票須於人民完糧時製給，不得事前撕票交警持催，亦不得預將糧票作為抵押借款之用。
- (7) 每日懸掛銀價牌，凡不足一元之糧票繳納銀元者，須按是日銀價折收，不得有浮收情事。
- (8) 人民完糧，須聽其併戶完納，仍分戶製給糧票。
- (9) 糧銀隨收各項附稅及雜捐，須將詳細數目填寫木牌，永久懸示。
- (10) 每月實徵實解及民欠丁漕數目，須依法定程序，列報財政廳查核。
- (11) 妥定徵收田賦，便於人民之辦法，嚴禁一切弊端。
- (12) 妥定分別區村催繳糧賦辦法，嚴禁警役催糧時一切弊病。

二、治本

(1) 遵照新頒法規清丈地畝。

(2) 遵照新頒法規實行徵收地稅，劃一賦則事宜。

第二項 整頓稅收

一、嚴別中飽，禁革陋規。

二、嚴查商民漏稅。

三、選用及考檢徵收員警，須特別認真。

四、改訂徵收手續，務求便利。

五、獎勵出力徵收員警，以資激勵。

第三項 清理附捐

一、清查舊有各種附加捐性質用途，及是否呈准有案分別存留取消。

二、清查各區村里自行攤捐，未經呈報有案者，分別審核去留。

三、清查徵收附捐之手續有無流弊。

四、查核各項附捐，是否涓滴歸公，有無中飽各弊。

五、新收附捐及加收附捐均須經過縣參議會於呈准後辦理（縣參議會見縣組織法）。

第四項 保管公款

一、地方公款，須由地方經理公款機關保管。

- 二、地方公款規定用途後，不得挪作他用。
- 三、對於公款收支手續，須規定妥善。
- 四、賬目須隨時鈎稽公布。
- 五、臨時發生緊急事故，須用地方公款者，應召集地方會議議決之。

#### 第五項 清查官產

- 一、全縣所有官產官業，須根據案卷認真查勘，分別登記。
- 二、獎勵人民舉發官產有據者，如有朦混捏報應切實懲辦。
- 三、嚴懲侵佔官產。
- 四、公產須由機關管理。
- 五、勘丈新生土地，并經營管理。
- 六、變賣官產須呈明主管機關辦理，不得自行處分。

#### 第六項 辦理公債

- 一、舊有公債，其逾期未抽籤或將到期者，須分別查明數目及利息。
- 二、已經抽籤之公債奉令由縣代付者，須立時布告民衆，照票兌付，不得把持生息及剋扣分毫。
- 三、辦理公債，須平均支配實發債票，嚴禁強派及勒扣等項情弊。
- 四、公債有零星湊買者，除發給債票於主戶外，並應填明收條，分給零星各戶。

第七項 收支公開

- 一、全縣各級機關，每屆月終，須將收支款項數目，分晰列表公布，以昭大信。
- 二、人民對於某項收支有質問時，主管機關應即詳為核對，或解釋以示大公。
- 三、各級機關所用收支簿記，須規訂整齊，不得脫漏錯亂，縣政府應隨時考察之。

第三目 建設

第一項 保護農工

一、擁護農工的利益

- (1) 對於農工一切利益，依法切實保障之。
- (2) 設法增加農工的利益。

二、改良農工的生活。

- (1) 遵照國民黨政綱並依法令規定減輕佃農田租。
- (2) 禁止包佃制。
- (3) 對於佃主收租，禁止苛虐情事。
- (4) 禁止重利盤剝。
- (5) 幫助農民發展別種事業。
- (6) 幫助農民組織各種合作社。

(7) 預籌救濟災荒方法。

(8) 依法分配官荒及貧苦農民。

(9) 注重女工童工之保護。

(10) 調劑勞資衝突。

(11) 限制工作時間每日不得過八小時。

(12) 例假休息照給工資。

(13) 廢除包工制。

(14) 提倡舉辦工人失業保險，疾病保險，死亡保險。

(15) 改良工人住室并注重衛生。

(16) 協助工人，籌辦消費合作社。

### 三、增進農工的知識。

(1) 添設及改良農事試驗場，以資模範。

(2) 演講並指導農民以科學農作法，使其仿辦。

(3) 廣設工業傳習所，培養工業人材。

(4) 提倡工場，附設職工學校教育本場工人。

### 四、改良農工的待遇。



## 縣政問題

三四二

- (1) 提高農工的位置
- (2) 革除卑視農工惡習。
- (3) 業主對工人，佃東對佃農，不得以賤役待視。
- (4) 尊重農工的人格。

### 第二項 維持商業

- 一、力謀商人之安全及交通。
- 二、商業未經呈准的稅捐款，不得任意派收
- 三、注重商標之改良及保護。
- 四、籌備商品陳列所。
- 五、籌備商品化驗所。
- 六、依照法令劃一度量衡
- 七、獎勵商業人才。
- 八、每年籌開商業展覽會。

### 第三項 提倡開礦

- 一、保護已經註冊探採之礦業。
- 二、調查縣境內礦產之種類及數量。

- 三、提倡人民開發礦產。
- 四、宣傳開礦的利益，使人民注意。
- 五、復勘註冊各礦，按照礦圖實行測丈。
- 六、保護本境探採各礦礦工之利益。
- 七、防止礦業爭議。

#### 第四項 籌辦工廠

- 一、整理改良縣內原有各工廠，促其發展。
- 二、改良手工業，並使其為有規模之組織。
- 三、設法利用寺廟款產並逆產，籌辦貧民工廠。
- 四、合組小工廠，俾相互助。
- 五、獎勵或協助人民創辦工廠。
- 六、提倡家庭工業。

#### 第五項 興辦水利

- 一、調查縣境河渠，分別疏浚以依溉田而免汎溢。
- 二、距河渠較遠處，可開鑿塘井，以備旱災。
- 三、利用河灘改良船舶運輸。

縣政問題

四、改良漁業。

第六項 整頓鹽務

一、取締私鹽。

二、嚴禁鹽內摻入雜質。

三、禁止無故高抬鹽價。

第七項 廣植森林

一、縣境原有森林，妥為保護。

二、荒山隙地堤岸，須多栽樹木。

三、提倡人人種樹。

四、勵辦盜伐樹木。

五、嚴禁斬伐幼苗，籌設苗圃。

六、農場多育樹苗廉價出售。

七、獎勵種樹成績。

八、培養林業人材。

第八項 修築縣道

一、調查勘丈全縣道路，先規定幹路，督衛人民分段修築，以能通行汽車為度。

- 二、全縣支路，飭由各地住民，分段修築，以能與各幹路縱橫連絡爲度。
- 三、建築橋樑，其費用由各地方公款撥支，或就地妥籌。
- 四、資成各區村里長，保護修成道路，嚴禁破壞。
- 五、先就舊有道路，酌量加寬或修整。
- 六、新開道路或加寬道路，佔用民地，應就地方情形付價，或依土地徵收法，呈請省政府核辦。

#### 第九項 其他事項

- 一、電報電話線桿及來往郵班，認真保護。
- 二、多設民衆俱樂部，以爲人民工餘娛樂場所。
- 三、籌辦新農村之準備。
- 四、籌辦模範街爲改良市政之先聲。
- 五、籌備各種合作社。

#### 第四目 教育

##### 第一項 學校教育

- 一、實施黨化教育，使青年養成深明黨義，爲黨國努力的忠實信徒。
- 二、縣內公私立小學校，須詳細調查實在情形，分別獎勵及改良。
- 三、學術隨時代進步，須逐年檢定小學教員，審查其學識能否與時俱進，以免貽誤青年，

- 四、全縣師資須特別培養，并分期集中訓練。
- 五、增加並保障教育經費，不得移作他用，於必要時，并得就地妥籌專款，呈准立案，以促教育之發展。
- 六、查明社會狀況，依地方需要，設立職業學校或職業補習學校，分科施教，增加人民服務能力。
- 七、縣境人烟稠密地方，應籌辦幼稚園，改良兒童教育。
- 八、高小以上學校實行軍事訓練。
- 九、改良小學教員待遇。

第二項 社會教育

- 一、調查全縣學齡兒童，以使於相當時期內實行義務教育。
- 二、調查失學人數，依此標準，廣設平民學校，及辦理識字運動，使失學人民有補習機會。
- 三、私塾講師，思想陳腐教法不良，須分別取締。
- 四、督飭各機關各學校各法團，各視其情形，設平民學校一所以上，以推廣平民教育。
- 五、廣設通俗講演所，聘請專員，或臨時約請名人到所演講，以啓發民衆智識。
- 六、選擇縣境人煙稠密之適中地點，廣設通俗圖書館，購置各種黨義並常識書籍雜誌及報紙，分別陳列，任人入覽。
- 七、選擇縣境適當地方，籌辦平民公園及運動場，以活潑民衆之精神。
- 八、聘請縣內宿儒，編纂鄉土誌以保存文化。

### 第一項 公共衛生

- 一、注重公共街道場所及溝渠之清潔。
- 二、檢驗地方飲用水料。
- 三、取締廁所糞廠，飭其依照科學方法，加以改良。
- 四、提倡撲滅蚊蠅。
- 五、提倡公墓，禁止露厝棺柩。
- 六、備置公用垃圾箱以，免隨地推積穢物。
- 七、露售生熱食物，限備紗罩以防蠅蚊。

### 第二項 監檢醫藥

- 一、藥房藥品，須責成店主隨時呈請檢驗，並派員稽查，以免販賣毒品，貽害社會。
- 二、嚴禁江湖術士以邪術治病。
- 三、勸禁人民求神治病。
- 四、穩婆須加取締，或利用當地醫院予以接生常識之訓練。
- 五、未註冊登記之醫士，應依法查考取締。

### 第三項 整理醫院

- 一、舊有官立醫院，須妥為整理並改良。

- 二、整集捐款或撥用地方公款遊產等，籌備平民醫院。
- 三、獎勵并輔助私立醫院之有成效者。
- 四、籌備巡迴醫療所，派醫生分赴各鄉隨時醫治。

第四項 預防瘟疫

- 一、提倡人民種痘。
- 二、力謀公共清潔。
- 三、撲滅老鼠蚊蠅及一切菌類。
- 四、搜集傳布各種疫症救急法。
- 五、購備消毒藥品，廉價出售予人民，以備應用。
- 六、獎勵慈善機關，辦理除疫事項。
- 七、籌備傳染病隔離所。

第五項 衛生宣傳

- 一、集合地方民衆舉行衛生運動，喚起人民對於衛生之注意。
- 二、關於衛生常識用演講或文字圖畫，隨時宣傳。
- 三、宣傳迷信治病之害。
- 四、督飭各機關學校法團，特別注意衛生，以爲社會之倡。

## 第六目 司法

### 第一項 審理案件

- 一、兼理司法之縣長，預督同承審員，將所有積案，限期清理，分別辦結。
- 二、新收案件，須隨到隨審隨結，其有待傳人證或特殊情形，必延長時間者，應依法定審？限期辦理。
- 三、勘驗命盜案件據報後，須立即親往切實勘驗，不得專憑檢驗吏辦理。
- 四、一般民衆對於訴訟程序多不了解，應用淺近文字分項說明，或編成小冊，廣爲傳布，或擇要懸示於縣政府門首，以便衆覽。
- 五、審理案件，除依法令規定及有特殊情形外，須一律公開。
- 六、注意各案訴訟之初供。
- 七、收受訴訟後應即速批。
- 八、注意收狀及掛批時間。
- 九、注意傳票之填發及激銷。
- 十、票內填派警察，除由縣長自行選派外，而飭他員派警，須照警察分單依次填派，以免賣票各弊。
- 十一、規定出差路費，嚴禁需索。
- 十二、考查訴訟人傳到與承辦警察報到日期，是否相符，以防朦蔽。
- 十三、審訊案件，須平心耐煩，不可先有成見及輕率動氣。



- 十四、審訊案件，不得違法用刑。
- 十五、對於犯人不可濫押，預斟酌情形，取保候訊。
- 十六、司法罰款，須隨案公布，不得濫罰私用。

第二項 整理監所

- 一、監獄看守所，積弊甚深，督飭主管人員，從嚴查明，革除淨盡。
- 二、注意監所房屋之光線及空氣，並須注重清潔適合衛生。
- 三、縣長應於白晝或夜間，隨時親赴看守所及監獄考察監所一切情形，及在押人並監犯之生活狀況與囚糧。
- 四、購備各種修養身心之書籍及報紙雜誌以供監犯閱看，並時常講演訓導以感化之，縣長並應與在押人及監犯時常談話。
- 五、舉辦監獄工廠，督飭犯人學習，以養成其謀生技能。
- 六、注意犯人之衛生，如有疾病，須妥為醫治。

第七目 交代

第一項 接任

- 一、前任移交案，務須依照章則，逐項查案書核，不可稍治贖徇。
- 二、前任移交案卷籍冊器械各件，必預查點清楚，縱仍歸原經管職員保存，亦應令其備具點收清楚，甘結存卷，以明責任。

- 三、前任移交倉庫，必須眼同經手人盤查清楚，飭由經手人備具點收清楚，甘結存卷。
- 四、所有款項，須分別國地兩稅，不可含混，尤須查明前任已徵若干，實解若干，民欠或商欠若干，分別辦理。
- 五、前任移交券票契紙以及其他各票據，務須按照卷冊，核明存數是否相符，始行接收。

#### 第二項 御任

- 一、遵限結算交代，不得拖延。
- 二、靜候交代算清以後，始可離任。

#### 第八目 其他事項

- 一、劃一全縣民衆工作時間，使民衆養成確守時間之習慣。
- 二、編纂每年行政統計。
- 三、遵照定章，召集縣務會議及自治會議，印刷各議案，分交各員，依照實行。
- 四、總理紀念週及各紀念日，縣政府應督同各級機關一律舉行紀念，以期喚醒民衆。
- 五、商由縣黨部，釐定各項重要標語，分發各鄉村，照繕張貼以啓民智，而免紛歧。

## 第五章 除弊

### 第一節 縣署應除各弊

#### 第一項 關於縣長

- 一、縣長奉委到任，不得派人持紅諭先行抵縣，以除惡習，而免藉端索詐各弊。
- 二、到任伊始對於接收正雜各款，務須特別注意，切戒瞻徇情面，以致代人受累。
- 三、到任後對於員警點卯，索取規費，實犯刑法收受賄賂罪，亟應革除此弊。
- 四、委員到縣條案索催款，是非曲直，自有公論，僅征報解，各負專責，應以方正自持，不得私行餽贈。
- 五、對於地方公款，必須因公動用，加以愛惜，倘爲自便私圖任意支撥，不免核駁追賠自貽伊戚。

第二項 關於兼理司法之縣長及承審員者

- 一、平日收受呈狀，須隨時核閱推駁，不得積壓呈詞，玩忽公務。
- 二、對於訴案添傳人證，須詳慎辦理，以案外牽累，若徇私妄傳，固屬違法率意添傳，亦背人道。
- 三、縣政府辦理表案，買押賣放，是其通病，縣長及承審員，應以身作則，力除此弊。
- 四、司法費用，應照章徵收，不得再沿舊例，收受扣息。
- 五、下鄉勘驗不得受紳士及事主供應，除因地方不靖，酌帶警隊外，仍以輕騎簡從爲宜。
- 六、命盜重案，最重初供，錄供以後，隨時點閱，則賄串改供之弊不難覺察，若稽壓較久，則訊過事實，最易遺忘，雖有添改之供，亦難辨別。
- 七、訊判案件時，憑劣紳串說勒收公益捐，係屬違法行爲，亟應革除。

第三項 關於職員者

- 一、縣政府之收發處爲上下作弊之樞紐，須慎重人選，以免受賄詐財壓呈賣票批賣各情弊。

- 二、各科職員及其他辦公人員，每喜交結地方紳士者，往來酬酢，亟應嚴革此習以免串通勾結之弊。
- 三、經理財政人員，對於應發僱員法警等薪工及囚糧物價各費用向有折扣延廢之弊，均須禁革。
- 四、監獄及看守所，對於人犯，往往出入有費，上下串有經，家人看視及送飯有費均應革除。

#### 第四項 關於房櫃者

- 一、徵收丁糧正附各款，嚴防房櫃繞算浮收補底及私抬銀價情弊。
- 二、花戶完糧，須隨時填給串票不給糧票，即是作弊。
- 三、民間置買田地，例過糧差如有受賄徇私不過糧差，或過糧不過差及買地多而過糧差少各弊，一經查明，應即懲辦。
- 四、經理契稅人員，多有串通買主匿契不稅，及匿價減稅或偷移稅款各弊，均應查辦。

#### 第五項 關於警役者

- 一、縣警下鄉催糧，應防其收款吞蝕及收舊頂新各弊。
- 二、縣警偵緝案件，視緝票爲具文傳諭事件，以鄉民爲利藪，均應切實督察。
- 三、公役投送文件，竊抄批牘，私傳消息，最足爲縣長清名之累。
- 四、傳案訊案，嚴禁警役私放私扣以及需索票規，靠保到單舖堂各費。
- 五、命盜重案在未審訊以前，或經過第一審，發交管押時，嚴防警役，教其避重就輕，設法狡賴等情弊。

## 第二節 地方各弊

第一項 關於局所者

- 一、財務局爲一縣地方財政總樞機關，必須任用得人，方免各弊。
- 二、財務局用款浩繁，必須將每月收支各款，明白榜示，以昭大信。
- 三、地方苗圃林場，爲種植之模範區域，不得位置冗員徒靡公款。
- 四、公安局擅理詞訟，任意苛罰之弊嚴行革除。
- 五、公安局徇情收用警察及吞蝕缺額警餉各弊，亟須防止。

第二項 關於地方人員者

- 一、地方辦公人員，對於人民應負維持指導排難解紛之責，不得倚勢欺凌，藉端詭詐，以及包庇詞訟魚肉鄉里。
- 二、各縣征募公債，大抵假手地方人員辦理，往往有零星小戶，從未見過債票者，人民既不能領到債票，則還本付息茫然不知，一任經手勸募之人員，侵蝕挪用，致令公債信用大有妨礙。
- 三、各縣承辦印花，不能實行推用，以致人民鋪戶粘貼甚少，縣政府希圖省事承每以定額分派商戶，以免煩勞，究其結果，無異派款，而經手人員及商會等遂不免有中飽欠繳各弊。
- 四、照例報災，久爲厲禁地方人士沾名，鄉里每有捏報請蠲情事，縣政府必須詳核辦理。
- 五、賑災之款一經撥付，地方辦事人員每多隨意發放，從中侵蝕，亟應嚴加督察。

第三項 關於民團者

一、團總應以公共誠篤人士充任，以免妄逞威權，把持位置，或至父死子繼，一若世襲。

二、團總私設公堂，擅理民刑訴訟，亟應嚴禁，所獲匪犯，亦應送縣懲辦，不得私訊。

三、團總挾嫌洩忿，誣良爲盜，或教匪誣供以肆中傷之計，在所多有，不可不察。

四、團總縱容匪類，不能認真檢舉，或至串匪匿匪與匪同化，縣長對於此等團總，須以懾警嚴厲方法裁撤嚴辦云。

五、團總收受土匪賄賂，故意縱匪不捕者，亟應查明撤辦。

六、團總遇有大股土匪，力不能剿，遂與匪通款，暫謀苟安，亦屬不少，縣長於平日督飭各團，守望相助，以靖匪類。

七、團總遇有人民被匪架去，應速設法使其脫險，不得代爲向匪說票，從中漁利。

八、團總恃強武斷干涉詞訟，包娼窩賭，縱容團丁，幾成通病，均應革禁。

九、徵收辦團經費，須照呈准辦法，公平收用，往往團總妄徵各費，藉以自肥，在所必禁。

十、團費取自民間，月收月支，應造具細冊，逐月公布，以昭大信。

#### 第四項 關於兵差者

一、軍隊過境，臨時需款，須繳集地方人員設法籌辦，一面電請上級機關核示，不得任意派款，藉以自肥。

二、支辦軍隊糧秣，尤須按戶勻派，往往承辦員警，唆令兵士，逕自往取，或捏報抗差，以施其嚇詐伎倆，不可不防。

三、軍隊過境，派佚抓車，係不得已之舉，應量數代辦，以恤民隱，慎防員警，扣佚扣車從中勒索。

四、伏車派到以後，未交軍隊之前，對於應發工食喂養，均須核實支給，嚴禁扣發吞蝕情事。

五、對於軍隊支取器具用品，須取具相當條據，事後給算公佈，不得聽憑經手人員任意支發，以少報多。

六、軍隊借住民房，本係暫時辦法，往往承辦員警串通軍隊，書寫紅條，強佔有資之家或有嫌之戶，以爲恐嚇詐財地步，極須防禁。

七、承辦兵差，煩言最深，既於收支各項，應明白公布，以昭大信。

第五項 關於離差者

- 一、舉辦地方公益事業，往往抽派離捐，此種派捐，必須報明上級機關核准行之不得自便私圖官紳分肥。
- 二、徵收富戶捐，最爲惡役劣紳借以敲詐之機會，縱令呈准照收，亦須詳查各戶核其實力辦理。
- 三、舉辦教育事業，必須籌定的款，縱不得已，須收糧捐契捐等項，亦須審慎辦理，以免病民。
- 四、辦理地方賑災，應以募捐性質出之，或令地方自治人員經辦，較爲妥當。
- 五、雜差多屬臨時性質，事後即應停收，以體民生，不得目爲成例，劃爲的款，使人民永增負擔。

## 結 論

上列諸章，不過就縣長言行及職務各方面，擇其牽率大者約略言之。各縣政務繁顛，民情不同，列舉既未能周，遺漏在所難免，願端本所以正末。舉一即可反三。倘能因地制宜。因勢利導，毋敷衍以塞責，毋操切而圖功，以民爲本，以身作則，則不使一弊留存，一事不舉，期爲人民造福，爲黨國效忠，庶吏治可以澄清，而自治得早實現。

，此則深望於各縣長者也。

## (二) 縣自治法及其施行法

(立法院第八十六次會議通過)

### (一) 縣自治法

#### 第一章 自治區域

第一條 縣為自治單位，其區域依其現有之區域。

第二條 縣之廢置及其區域之變更，應經國民政府之核准。

第三條 縣之下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為閭鄰，十戶為鄰，十鄰為閭，十閭以上為鄉或鎮，但依地方自然形勢或習慣，鄉鎮之劃分及編制，得酌量變更之，縣政府所在地地方得劃分為若干區區，與鄉鎮同級，其編制亦同。

第四條 前條區域之劃定或變更，應經省政府之核准，並轉報內政部備案。

#### 第二章 縣自治事項

第五條 縣自治事項如左，一，縣戶口之調查登記事項，二，縣地政事項，三，縣財政事項，四，縣交通水利及其他工程建設事項，五，縣公營及合作事項，六，縣警衛治安事項，七，縣教育文化事項，八，縣衛生事項，九



，縣保育救濟事項，十，縣公有財政產之保管及整理事項，十一，縣名勝古蹟之保存事項，十二，其他屬於縣自治事項。

## 第三章 縣公民

第六條 中華民國人民無論男女，在縣區域內繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後爲縣公民，有出席縣民大會本鄉鄉民大會本鎮鎮民大會，本區區民大會及行使選舉罷免創制複決之權。

第七條 前條之宣誓登記於鄉公所鎮公所或區公所舉行，其辦法由內政部定之。

第八條 縣公民行使選舉罷免創制複決四權之程序另定之。

## 第四章 縣民大會

第九條 縣民大會，以縣公民組織之，行使選舉權罷免權創制權複決權。

第十條 縣民大會每三年舉行一次，必要時得舉行臨時縣民大會，縣民大會於各鄉鎮區分設會場，同日舉行。

第十一條 縣民大會或臨時縣民大會，由縣長召集之，但因選舉或罷免縣長或其他縣長應迴避之事件而舉行者，由縣議會議長召集之，有全縣三分之一以上之鄉鎮區均有公民總數二十分之一以上之聯署，提請縣長或縣議會議長召集臨時縣民大會時，縣長或議長應即召集之，第十二條、縣民大會或臨時縣民大會有全縣二分之一以上之鄉鎮區，均各有公民總數十分一以上之到場投票，投票公民過半數之同意，其決議始生效力，前項決議，應由召集人公告之。

## 第五章 縣議會

第十三條 縣設縣議會，由縣民大會選舉之縣議員組織之。

第十四條 縣議員之名額在人口未滿五萬之縣七名，五萬以上未滿十萬者九名，十萬以上未滿十五萬者十一名，十五萬以上未滿二十萬者十三名，二十萬以上每滿三萬增選縣議員一名，但至多不得過三十名。

第十五條 縣議員任期三年，連選得連任。

第十六條 縣議會職權如左，一，議決縣預算及審核縣決算事項，二，議決縣稅及增加縣庫負擔之契約，三，議決縣有財產之經營及處分，四，對於縣財政之審計事項，五，議決縣單行規章事項，六，向縣政府建議縣政興革事項，七，議決縣長交議事項，八，對於縣長質問事項，九，受理縣長請願事項，十，其他法律賦與之職權。

第十七條 縣議員不得兼任本縣縣政府及其所屬機關之職員。

第十八條 縣議員為無給職，但在開會期內，得酌給公費。

第十九條 縣議會設議長副議長各一人，由縣議員用無記名投票法互選之，議長或副議長因事故出缺時，應即補選。

第二十條 縣議會開會時，議長主席，議長有事故時副議長主席，議長副議長俱有事故時，由議員互推一人為臨時主席。

第二十一條 縣議會每半年開常會一次，但經縣長或縣議員三分之一以上之請求，應即召集臨時會常會，臨時會

之會期，均不得逾一月。

第二十二條 縣議會非有過半數議員之出席，不得開議，議案之表決以出席議員過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

第二十三條 縣議會開會時，得請縣長列席報告或說明。

第二十四條 縣議會決議案咨送縣長執行，縣長認決議案不當時得詳具理由，送交覆議，如出席議員三分二以上仍執前議，縣長應即執行，如延不執行，縣議會得召集縣民大會，對於縣長為罷免與否之決定，前項罷免案，經縣民大會否決時，縣議會應即改選。

第二十五條 縣議員在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。

第二十六條 縣議員除現行犯外，在會期中非經縣議會許可，不得逮捕或拘禁。

第二十七條 縣議員違法或失職時，由縣民大會罷免之。

第二十八條 縣議會置書記長一人，書記二人至四人，承議長之命，辦理紀錄文書及會計庶務，縣議會在開會期內，得酌用僱員。

第二十九條 縣議會議事規則，由縣議會定之。

## 第六章 縣政府

第三十條 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，報經上級機關給予任狀，縣長候選人以經中央考試

銓定合格者爲限。

第三十一條 縣長之職權如左，一，受省政府之監督，辦理全縣自治事務，二，受省政府之指揮，執行中央及省之委辦事項。

第三十二條 縣政府公布縣議會議決之縣預算決算及縣單行規章。

第三十三條 縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發佈縣令。

第三十四條 遇有非常事變，縣長得呈請省政府；調用鄰近軍隊，並得逕向各該軍隊長官調用之。

第三十五條 縣長任期三年，連選得連任。

第三十六條 縣長違法或失職時，由縣民大會罷免之。

第三十七條 罷免案通過後，被罷免之縣長，應即辭職。由縣議會推定代理縣長，於一月內召集縣民大會選舉縣長，其任期自當選之日起算，縣長因受懲戒處分而免職者，準用前項之規定。

第三十八條 條政府設左列各科，第一科掌理全縣戶口之調查登記及地政事項。第二科掌理全縣財政公有財產公營事業及合作事項，第三科掌理全縣實業交通水利及工程建設事項，第四科掌理全縣警衛治安事項，第五科掌理全縣教育文化及名勝古蹟之保存事項，第六科，掌理全縣保育救濟及衛生事項，其他關於縣自治及執行中央行政事項，得由縣長依其性質分配各科辦理。

第三十九條 前條所列各科，如因必要情形，由縣政府視事務繁簡，收入多寡，提交縣議會議決，並經省政府核准，得酌改爲局或減併科數。

第四十條 縣政府設秘書一人，助理員一人至四人，典守印信，辦理機要文件庶務。及其他不屬於各科專管事項。

第四十一條 各科置科長一人，科員一人至五人。

第四十二條 縣政府因事務之需要，得酌用專門技術人員及僱員。

第四十三條 縣警察或縣保衛團之編制，由縣政府呈請省政府核定之。

第四十四條 縣政府職員任用資格，及秩序另定之。

第四十五條 縣政府因事務之必要，得由縣長召集縣政會議，會議時以縣長為主席，前項會議，祕書科長及有關係之鄉鎮區長，均應出席。

第四十六條 縣政府辦事通則，由內政部定之。

## 第七章 縣財政

第四十七條 縣財政收入如左，一，縣土地稅稅收百分之七十以上，二，縣營業稅收百分之三十，三，縣公有財產之收入，四，縣公營事業之收入，五，其他依法律應為縣有之收入，前項各款收入，不敷支出時，得請求國庫或省庫補助之。

第四十八條 前條收入，至少應以總額百分之六十為辦理教育文化經濟建設衛生治療保育救濟等事業之經費，不得移作他用。

第四十九條 縣公有財產縣公營事業，非經縣議會之議決，並省政府之核准，不得抵押變賣或爲其他處分。

## 第八章 鄉鎮區

第五十條 鄉鎮區之鄉民大會鎮民大會或區民大會，以本鄉鎮區之公民組織之，開會時以鄉鎮區長爲主席，但因選舉罷免鄉鎮區長或其他鄉鎮區長應迴避之事件而舉行者，其主席由到會公民推定之，鄉鎮民大會如鄉鎮居民在二千戶以上者，得分設會場，同日舉行。

第五十一條 鄉民大會鎮民大會或區民大會，每年開會一次，由鄉鎮區長召集之，如有特別事件，或由各鄉鎮區公民總數二十分之一以上之請求時，應召集臨時鄉民大會，臨時鎮民大會或臨時區民大會，前項臨時會，如因鄉鎮區長應迴避之事件而舉行者，由本鄉鎮區之監察員過半數聯名召集之。

第五十二條 鄉民大會鎮民大會或區民大會，臨時鄉民大會或臨時區民大會，須有本鄉鎮區公民十分之一以上之出席，出席公民過半數之同意，其決議始生效力，前項決議，應由召集人公告之。

第五十三條 鄉民大會鎮民大會或區民大會之職權如左，一、選舉罷免鄉鎮區長及副鄉鎮區長及鄉鎮區監察員，二、議決本鄉鎮區自治規約，三、議決與其他鄉鎮區間之公約，四、議決本鄉鎮區預算決算，五、議決鄉鎮區長交議事項，六、議決鄉鎮區應行興革事項，七、議決所屬閭鄰提議事項。

第五十四條 鄉設鄉公所，鎮設鎮公所，區設區公所，辦理本鄉鎮範圍內關於第五條所列各款自治事項。

第五十五條 鄉置鄉長一人，鎮置鎮長一人，區置區長一人，辦理前條第一項事務，鄉置副鄉長，鎮置副鎮長

，區置副區長各一人，襄助鄉鎮區長辦理事務，鄉鎮因事實上之必要，得增置副鄉長或副鎮長一人，鄉鎮區長不能執行職務時，由副鄉長副鎮長或副區長代理之，副鄉長或副鎮長有二人時，以年長者代理之。

第五十六條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長區長副區長任期二年，連選得連任。

第五十七條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長區長副區長，均為無給職，但經鄉民大會或鎮民大會之議決，得酌給公費。

第五十八條 鄉公所鎮公所或區公所得置助理員，或酌用僱員。

第五十九條 鄉公所鎮公所或區公所為處理第五十四條事務，得召集鄉務會議，鎮務會議，或區務會議，前項會議，鄉鎮區長副鄉鎮區長及所屬閭長，均應出席，以鄉鎮區長為主席，鄉鎮區監察員得列席。

第六十條 鄉置鄉監察員，鎮置鎮監察員，區置區監察員三人或五人，檢舉本鄉鎮區長及其他職員之違法或失職。

第六十一條 鄉鎮監察員，監察本鄉鎮財政，對於鄉鎮財政之收支認為不當時，得隨時報請縣政府糾正之。

第六十二條 前二條職權，由得監察員一人單獨行使之。

第六十三條 鄉鎮區監察員為無給職，任期二年，連選得連任。

第六十四條 鄉鎮區監察員，不得同時兼任其他自治職員。

第六十五條 鄉公所鎮公所或區公所得調解本鄉鎮區民之民事，及依法得撤回告訴之刑事案件。

第六十六條 前條調解應召集調解會，由左列人員出席，一、鄉長鎮長或區長，二、監察員一人，三、兩造各

推一人或二人，調解會開會時，以鄉鎮區長爲主席。

第六十七條 調解須得再造當事人之同意，方爲成立。

第六十八條 調解不得用法庭式，並不得索取費用，收受報酬及處罰。

第六十九條 鄉鎮區公民年在三十歲以上，具有左列資格之一者得爲鄉鎮區長副鄉鎮區長鄉鎮區監察員之候選人，一、經自治訓練及格領有證書者，二、曾任小學以上教職員者，三、曾在初級中學以上學校畢業者，四、曾辦地方公益事務著有成績者，四、曾任職業團體職員一年以上者。

第七十條 鄉鎮區財政收入如左，一、依法賦與之收入，二、鄉鎮公有財產孳息之收入，三、鄉鎮公營事業之收入，四、補助金，五、經鄉民大會或區民大會議決征收之臨時收入。

第七十一條 鄉鎮每年度預算案，應於鄉民大會或鎮民大會開會前十五日揭示於公共處所，經鄉民大會或鎮民大會通過後，應由鄉公所或鎮公所報縣政府備案，並公告之。

第七十二條 鄉鎮區因遇重大災變，緊急支出超過預算時，應先經監察員過半數之同意，再提交鄉民大會或區民大會認追，報縣政府備案，並公告之。

第七十三條 閭置閭長一人，鄰置鄰長一人，襄助鄉鎮區長，辦理本鄉鎮區自治事務。

第七十四條 閭長隣長爲無給職，任期一年，由鄉鎮區長召集各閭鄰居民推舉之。

第七十五條 年滿二十歲之男女居住本閭鄰者爲閭鄰居民。



## 第九章 附則

第七十六條 縣自治法施行法另定之。

第七十七條 本法自公布日施行，縣組織法自本法施行之日廢止之。

### (一) 縣自治施行法

第一條 各縣政府應於縣自治法公布後六月內，依縣自治法第三條之規定，爲鎮自治區域之劃分及編制。

第二條 鄉鎮或區，各冠以原有地名或新定地名，閭鄰各冠以第一第二等號數。

第三條 在縣自治法施行前，凡區公所管有款產及所辦自治事業，由縣政府接收辦理，或歸鄉鎮區單獨或聯合接收辦理之。

第四條 在縣自治法施行前，凡依法取得公民資格者，爲縣自治法第六條所定之縣公民。

第五條 縣自治法施行後第一次鄉民大會鎮民大會或區民大會，由縣長召集之，第一任之鄉長鎮長或區長，由鄉民大會鎮民大會或區民大會選舉三人，由縣長擇一充任。

第六條 縣自治辦有成績，經省政府核定者得逕依縣自治法之規定，成立縣議會，并選舉縣長，在未能成立縣議會之縣，暫設縣參議會，其組織及選舉依參議會組織法及縣參議員選舉法之規定，

第七條 縣長未民選以前，其任用依縣長任用法之規定。

第八條 縣自治未完成前，縣長得派縣政府職員，分走各鄉鎮協助人民，辦理自治，不另支薪。

第九條 縣自治法第四十七條第一款所稱縣土地稅稅收百分之七十以上，在土地法未施行以前，爲全縣田賦正附稅總額百分之六十以上。

第十條 縣自治法第四十七條第二款所稱縣營業稅稅收百分之三十在屠宰稅牙稅當稅未依營業稅法改定稅率以前，爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上。

第十一條 鄉公所或鎮公所應設施各該鄉鎮適當地點。

第十二條 依縣自治法選舉罷免鄉鎮區長副鄉鎮區長及鄉鎮區監察員，應由鄉民大會鎮民大會或區民大會主席報縣政府備案，閭長鄰長推定後，由鄉公所鎮公所或區公所報縣政府備案。

第十三條 鄉民大會鎮民大會或區民大會會議通則，鄉公所鎮公所或區公所辦事通則，由縣政府定之，其細則自定之。

第十四條 鄉公所鎮公所或區公所圖記，由縣政府刊給之。

第十五條 鄉長鎮長或區長改選後，應將圖記文卷契據款項，及一切物件，移交新任，新任接收後，報縣政府備案。

第十六條 全國縣自治之分期進程序，由內政部定之。

第十七條 本法自縣自治法施行之日施行，縣組織法施行法區自治施行法鄉鎮自治施行法，自本法施行之日  
之。

## (三) 收復匪區新設縣治建置大綱

(民國二十一年十月豫鄂皖剿匪總司令部通飭三省政府)

- 一 凡收復匪區應新設縣治者，悉依本大綱辦理。
- 二 除立煌經扶兩縣外，爲肅清匪患及控制便利起見，如仍有應行新設縣治之地方，須經豫鄂皖三省剿匪總司令部（下簡稱總部）之核定。
- 三 新設縣應隸屬之省區縣治所在地，及其疆域，悉由總部定之。
- 四 初任縣長由總部任命。
- 五 縣長兼該縣保安司令，並由總部悉任兼總部軍法官。
- 六 縣長俸給，按薦任職第三級支薪。
- 七 縣政府設秘書一人，科長三人，餘按組織法辦理。
- 八 縣政府印信，在內政部未頒發以前，由總部先頒木質印信，以資信守。
- 九 縣政府經費，每月規定一千二百五十元。
- 十 縣政府除前條規定經費外，每月加給補助費一千元，爲保安司令及增設各科與各項公費開支。
- 十一 縣政府經費及補助費，應由縣政府在規定額內，分別擬具預算呈核。
- 十二 縣政府開辦費及初步調查費，定爲三千元，由總部支給。

十三 應以縣地方款辦理之事項，由縣政府緊縮估計，編具預算呈核。

十四 本大綱由總部公佈施行

## (四) 剿匪省份各縣府裁局設科辦法

(民國二十四年二月六日中央政治會議四四三次會議通過實施)

第一條 本行營爲謀縣政府權力集中，並充實其組織，以增進縣政效率起見，特制定本大綱。

第二條 縣政府上行下行文書，概以縣長名義行之。

第三條 縣政府所屬公安財政教育建設各局現經設置者，概行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府中之各科管理。

第四條 縣政府置秘書一人，分設三科，以數字別之，各置科長，其各科職掌，除教育建設兩項事務。應併屬一科，以期密切合作外，其他各項事務，應按實際需要，妥爲分配，並規定各科員額，由各省省政府，根據本大綱擬具縣政府組織規程，呈候本行營核定施行，前項因增科或增設員額所增加之各縣行政經費，并由各省政府分別縣等級，妥擬開支數目，列表呈候本行營核定後，由省政府支給之。

第五條 縣佐治人員，概由縣長遴選，呈經省政府嚴加審查，分別核委或備案，承辦教育建設等務之佐治人員，非具有各該項專門資格或相當之學識經驗者，不得選用，此項人員中，並得酌設查學及技士等職，以爲辦理教育建設事業之助。

第六條 公安事業，除工商繁盛人口稠密之省市府所在地，及通商大埠外，各縣城鄉現有之公安機關及警察，既行裁撤，改於縣政府中設警佐一人，各區署中設警官一人，並設警長警士各若干人，分別派駐重要鄉鎮之聯

保辦公處，承縣政府之命，受各區長及聯保主任之監督指揮，在各該區域內訓練保甲及壯丁隊，辦理保安戶口衛生交通，暨一切警察職務，並指派保甲職員及壯丁團隊，分任地方工役，及協助各項警察事務之執行，前項警官之訓練任用，及保甲團隊之分派工役，協助警務辦法，概由各省省政府擬定，呈候本行營核定施行，各縣政府催徵傳訊解案，而設政務警察或司法警察承辦者，應於可能範圍內，責令區署及保甲人員，協助辦理，原有之政務警察或司法警察，由各省省政府依縣份等第，事務繁簡，規定名額，酌給薪工，及出差時必要之旅費，不得需索人民，尤不得別設額外無額之政務警察，致滋敲詐，違者重懲。

第七條

縣財政事務應依左列各項原則改革之，(一)各縣應徵之省縣正附稅捐，除該地某項稅源數額特大，經呈明准予特設專局徵收者外，極歸縣政府統一經徵，將酌量情形，由主管科主辦，或特設經徵處受主管科之指揮辦理，其依法應得之經徵手續費，概作補助縣行政經費，所有統一經徵及經徵手續費之分撥辦法，暨經徵處之組織另定之。(二)各縣財政之收入支出及保管事項，現由縣財務委員會出納組所掌管者，概行劃出，設置縣金庫獨立辦理凡已設縣金庫地方，現行剿匪區內整理縣地方財政章程第三章所規定之財務委員會，應即改為專任審核機關，其辦法另定之，(三)縣政府裁撤各局所節餘之經費，應移充本縣事業費，及分區設置經費。(四)各縣原有之教育經費或建設專款，在縣金庫統收統支之下，仍應另立項目，保持其獨立性質，不得挪充別用。

第八條

各省政府為施行本大綱，得制定各項細則，呈報本行營備案。

第九條

本大綱施行於湖北河南安慶江西福建等勦匪省份，由本行營函達行政院，分別呈令備案，其他各省，知照

爲有參照本大綱實行各縣裁局改科之必要者，應呈請行政院核准。

第十條 本大綱未經規定事項，仍依現行縣組織法及其他有關係之法令辦理。

第十一條 本大綱自公布之日起三個月內，各縣一律實行。

## (五) 縣市參議會組織法及縣參議員選舉

### 法

(民國二十四年二月一日立法院第四屆第三次大會三讀修正通過)

#### 一 縣參議會組織法

第一條 未成立縣議會之縣暫設縣參議會，爲全縣人民代表機關。

第二條 縣參議會職權如左，一、關於籌備及完成縣自治事項，二、議決縣預算及審核縣決算事項，三、議決縣稅及增加縣庫負擔之契約，四、議決縣有財產之經營及處分，五、對於縣財政之審計事項，六、議決縣單行規章事項，七、向縣政府建議縣政興革事項，八、議決縣長交議事項，九、對於縣長質問事項，十、受理縣民請願事項，十一、其他法律賦與之職權。

第三條 縣參議員由縣公民直接選舉之。在人口未滿五萬之縣，七名，五萬以上未滿十萬者，九名，十萬以上未滿十五萬者十一名，十五萬以上未滿廿萬者，十三名，二十萬以上每滿五萬，增選參議員一名，但其總額不得逾廿名，前項民選縣參議員外，得由縣長聘任專家爲參議員，其名額不前超過民選參議員五分之一，縣參議員選舉法另定之。

第四條 縣參議員任期二年。

第五條 民選縣參議員，於任期內因事故去職時，由候補常選人依次補遞，以補足前任未滿任期爲限。

第六條 縣參議員不得兼任本縣縣政府及其所屬機關之職員。

第七條 縣參議員爲無給職，但在開會期內，得酌給公費。

第八條 縣參議會設議長副議長各一人，由參議員用無記名投票互選之，議長或副議長因事故出缺時，應依前項規定補選之。

第九條 縣參議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長俱因事故時，由參議員互推一人爲臨時主席。

第十條 縣參議會第一次集會，由縣長召集之。

第十一條 縣參議會每六月開常會一次，但經縣長或參議員三分之一請求，應即召集臨時會，常會臨時會之會期，均不得逾一月。

第十二條 縣參議會非有過半數參議員之出席，不得開議，議案之表決，以出席參議員過半數之同意行之，可否

同數時，收決於主席。

第十三條 縣參議員對於議案有關係本身者，不得參與表決。

第十四條 縣參議會開會時，得請縣長列席報告或說明。

第十五條 縣參議會決議案，咨送縣長分別執行，如縣長延不執行，或執行不當時，縣參議會得呈請省政府核定之。

第十六條 縣長認縣參議會之決議案不當時，應即詳具理由，送交覆議；如出席參議員三分之二以上，仍執前議，縣長應即執行。

第十七條 縣參議員在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第十八條 縣參議員除現行犯外，在會期中非經縣參議會許可，不得逮捕或拘禁。

第十九條 縣參議員違法或失職時，由縣公民依法罷免之。

第二十條 縣參議會置書記長一人，書記二人至四人，承議長之命，辦理紀錄文書及會計庶務，縣參議會在開會期內，得酌用僱員。

第二十一條 縣參議會議事規則，由縣參議會定之。

第二十二條 縣參議會自縣議會成立之日解散。

第二十三條 本法施行日期及其區域，以命令定之。

## 二 市參議會組織法

(附 錄 一)



第一條 未成立市議會之市，暫設市參議會，爲全市人民代表機關。

第二條 市參議會職權如左，一、關於籌備及完成市自治事項，二、議決市預算及審核決算事項，三、議決市稅及增加市庫負擔之契約，四、議決市有財產之經營及處分，五、對於市財政之審計事項，六、議決市單行規章事項，七、向市政府建議市政興革事項，八、議決市長交議事項，九、對於市長質問事項，十、受理市民請願事項，十一、其他法律賦與之職權。

第三條 市參議員由市公民直接選舉之，在人口未滿三十萬之市爲九名，人口在三十萬以上者，每滿三萬，增選參議員一名，但至多不得過三十名，前項民選市參議員外，得由市長聘任專家爲參議員，其名額不得超過民選參議員五分之一，市參議員選舉法另定。

第四條 市參議員任期一年。

第五條 民選市參議員，於任期內因事故去職時，由候補當選人，依次遞補，以補足前任未滿任期爲限。

第六條 市參議員不得兼任本市政府及其所屬機關之職員。

第七條 市參議員爲無給職，但在開會期內，得酌給公費。

第八條 市參議會設議長副議長各一人，由參議員用無記名投票互選之，議長或副議長，因事故出缺時，應依前項規定補選之。

第九條 市參議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長俱因事故時，由參議員互推一人爲臨時主席。

第十條 市參議會第一次集會，由市長召集之。

第十一條 市參議會每三個月開常會一次，但經市長或參議員三分之一請求，應即召集臨時會常會臨時會之會期，均不得逾二十日。

第十二條 市參議會非有過半數參議員之出席，不得開議，議案之表決，以出席參議員過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

第十三條 市參議員對於議案有關係本身者，不得參與表決。

第十四條 市參議會開會時，得請市長列席報告或說明。

第十五條 市參議會決議案，咨送市長分別執行，如市長延不執行或執行不當時，市參議會得呈請該管上級機關核定之。

第十六條 市長認市參議會之決議案不當時，應即詳具理由，送交覆議，如出席參議員三分二以上，仍執前議，市長應即執行。

第十七條 市參議員在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第十八條 市參議員除現行犯外，在會期中非經市參議會許可，不得逮捕或拘禁。

第十九條 市參議員違法或失職時，由市民依法罷免之。

第二十條 市參議會置書記長一人，書記二人至四人，承議長之命辦理紀錄文書及會計庶務，市參議會在開會期內，得酌用僱員。

第二十一條 市參議會議事規則，由市參議會定之。

第二十二條 市參議會自市議會成立之日解散。

第二十三條 本法自公佈日施行。

### 三 縣參議員選舉法

#### 第一章 總則

第一條 本法依縣參議會組織法第三條第三項之規定制定之。

第二條 凡依法爲縣公民者，有縣選舉參議員之權。

第三條 有前條選舉權之公民，年滿二十五歲，具有左列資格之一者，得被選爲參議員，一經自治訓練及格，領有證書者，二經普通考試及格領有證書者，三曾任小學以上教職員者，四曾在初級中學以上學校畢業者，五曾辦地方公益事務著有成績者，六曾任職業團體職員一年以上者。

第四條 有左列情事之一者，不得有選舉權及被選舉權，一褫奪公權者，二禁治產者，三吸用鴉片或其代用品者。

第五條 左列各款人員，停止其選舉權及被選舉權，一、現在本縣區域內之公務員，二、現役軍人或警察，左列各款人員，停止其被選舉權，一現任小學校教職員，二、現在學校之肄業生，三、僧道及其他宗教

師。

第六條 縣參議員之選舉，依縣參議會組織法第三條第一項規定名額，按全縣人口平均，劃為若干區選舉之，

前項名額之規定，及選舉區之劃分，由縣長擬定，呈請選舉監督核准公告之。

第七條 縣參議員之選舉，以民政廳廳長為選舉監督。

第八條 縣參議員之選舉事務，由縣選舉委員會辦理之。

第九條 縣選舉委員會以縣長為委員長，由各選舉區鎮長或區長互推一人為選舉委員。

第十條 縣選舉委員會之辦事規則，由民政廳定之。

第十一條 縣參議員之選舉，應於星期日或例假日行之，其日期由縣選舉委員會擬定請選舉監督核准公告之。

第十二條 縣參議員之選舉，各選舉區應於同日行之。

## 第二章 選舉人名冊及登記

第十三條 縣選舉委員會應於選舉期前，按選舉區造具選舉人名冊。

第十四條 縣選舉委員會，應於辦理登記十日前，將各選舉區選舉人姓名，榜示於各該鄉鎮區公所，鄉鎮區公民

對於前項榜示認為有錯誤或遺漏時，得於榜示後五日內，向各該鄉鎮區公所聲明更正。

第十五條 縣選舉委員會於選舉期三十日前，在各鄉鎮區公所辦理選舉人登記事務，以鄉鎮區長為登記事務員。

第十六條 登記事務員之職務如左，一、審查登記者之是否合格，二、保管選舉人名冊，三、其他與登記有關係

之事項。

第十七條 縣選舉委員會應於開始辦理選舉人登記五日前，將登記程序，於各該鄉鎮區揭示之，登記期間以十日為限。

第十八條 選舉人登記時，經登記事務員審查合格，應給與選舉證一張，選舉證由登記事務員署名。

第十九條 縣公民因登記事務，不服登記事務員之審查時，得於五日內聲請縣選舉委員會決定之。

### 第三章 投票

第二十條 縣選舉委員會於選舉時，分設投票所於各鄉鎮區公所，以鄉鎮區長為投票所事務員。

第二十一條 投票所事務員之職務如左，一、掌管投票所之啓閉；二、選定投票監察員；三、發給選舉票；四、保管投票區及投票人名簿；五、維持投票所秩序；六、其他與投票有關係之事項。

第二十二條 縣選舉委員會，應編定各鄉鎮區之投票人名簿，並按照定式製成投票區，分交於各投票所，投票人名簿，應載明選舉人姓名性別年齡籍貫，及住所或居所。

第二十三條 縣選舉委員會應按照定式，製成選舉票，分交各投票所。

第二十四條 投票人以列名於本鄉鎮區之投票人名簿者為限，但被選舉人不限於本鄉鎮區之公民。

第二十五條 投票所除投票人投票，監督員及本所事務員外，他人不得擅入。

第二十六條 投票人應親到投票，於領選舉票時，繳驗選舉證，並在投票人名簿所載本人姓名下簽字。

第二十七條 投票人每人領選舉票一張。

第二十八條 投票用無記名單記式行之。

第二十九條 投票人於投票所內，除關於投票方法得與事務員問答外，不得與他人接談。

第三十條 投票所事務員，應於投票人投票前，將投票區當場啓示，隨時將區之內層封固，非至開票時，不得再啓。

第三十一條 選舉票應由投票人自寫自投，但不能白寫者，得請本投票所臨時指定代書人，於投票監督員監視下代寫之。

第三十二條 投票人將票投入匭後，應即退出。

第三十三條 投票人倘有冒替或其他違反法令情事，投票所事務員得制止其抄票，但事後應將經過情形，報告縣選舉委員會。

第三十四條 每一投票所設投票監察員六人，由投票所事務員，就投票人名簿所載選舉人中，選定年齡最長及最幼者各三人充之，前項監察員，應儘先投票，在場監察。

## 第四章 開票

第三十五條 各投票所於投票完畢後，即時由投票所事務員會同投票監察員當場開票，開票完畢後，應即將各該投票所選舉結果連同所有選舉權，送縣選舉委員會核對公告之。

第三十六條 縣選舉委員會於核對各選舉區選舉結果時，選舉監督或其代表懸蒞場監視之。核對時應將票數與投票人名簿簽到人數對照。

第三十七條 選舉票有左列情形之一者無效，一、寫不依式者，二、夾寫他事者，三、字跡模糊不能認識者，四、不用製定之選舉票者。

## 第五章 當選及應選

第三十八條 被選舉人以在各該選舉區得票較多數當選者，票數相同時，以抽籤定之。——候補當選人應以前項次多數者充之，其名額與當選人同。

第三十九條 各選舉區當選人及候補當選人確定後，選舉委員會應將當選人候補當選人姓名，及所得票數，分別榜示於該選舉區之鄉鎮區公所，並通知各該當選人。

第四十條 當選人願否應選，應於接到通知五日內答復逾期不答復者，視為不願應選。當選通知書交到當選人住所或居所時。視為當選人接到通知之日。當選人願應選者，由選舉監督發給當選證書。

## 第六章 選舉及當選無效

第四十一條 有左列情事之一時，選舉無效，一、選舉人名冊因舞弊涉及該冊選舉人達三分之一以上，經司法機關判決確定者，二、辦理選舉違法，經司法機關判決確定者

第四十二條 一投票所之選舉無效，與其他投票所無涉。

第四十三條 選舉無效經司法機關判決後，應於十日內重行依法選舉。

第四十四條 有左列情事之一時，當選無效，一，死亡，二，被選舉人資格不符，經司法機關判決確定者，三，當選票數不實，經司法機關判決確定者。

第四十五條 當選無效，或當選人不願應選時，應以各該選舉區候補當選人，依次遞補之。

## 第七章 選舉訴訟

第四十六條 選舉人認為辦理選舉人有舞弊，及其他違法情事時，得於當選人姓名榜示後五日內，向該管司法機關起訴。

第四十七條 選舉人認為當選人資格不符，或票數不實，或落選人認為所得票數應當選而未當選時，得依前條之規定起訴。

第四十八條 選舉訴訟，應先於各種訴訟審判之，以一審終結。

第四十九條 關於選舉犯罪依刑法處斷。

## 第八章 附則

第五十條 縣選舉委員會應於選舉完畢後十日內，將選舉經過情形，呈報選舉監督，並將有效無效之選舉票送選



縣政問題

三八二

舉監督保存之，其保存期間爲二年。

第五十一條 選舉監督，應將當選人候補當選人姓名，呈報省政府轉咨內政部。

第五十二條 本法施行日期及區域，以命令定之。

中華民國二十一年六月初版

縣政問題

實價大洋陸角

(外埠酌加運費匯費)

版權所有

編者 政治通訊月刊社

地址南京獅子橋新泉里十一號

出版者 政治通訊月刊社

地址南京常府街十六號

印刷所 仁德印刷所

總代售 正中書局

總店南京太平路 分店南京鼓樓



不准翻印

