

鄭彥棻著

獨立出版社印行

省政五論

中華民國三十五年七月再版

省 政 五 論

白報紙本

版權所有
不准翻印

著 者 鄭 彥 棻

發 行 者 獨 立 出 版 社

南京：申家巷二十一號

代 表 人 盧 逮 曾

印 刷 者 獨 立 出 版 社

經 售 者

獨立出版社各地分社
全國各大書局

重版題記

這一本書原是在重慶由青年書店出版的，早經絕版了。還都以後，覺得最近大家對於省政問題，還很注意，許多朋友常常問起本書來；所以又應獨立出版社之約，把牠重版。

本書雖然脫稿在二年以前，可是，兩年來我國的省制還沒有顯著的改革；省的地位，仍未確定；省的組織，也未健全；省對縣的指揮監督，更未臻靈活；本書所指出的問題，多未得到合理的解決；著者所提出的意見，似乎還可以供各方參考。

雖然兩年來省制沒有多大的改革，但國內人士對於省政的瞭解已經加強了。舉例來說，本書所提出的憲政實施後省應爲上級地方自治團體的主張，在本書出版時，不但沒有得到普遍的同意，許多人還加以反對；到今天，憲政即將實施，問題不能不解決，才引起大家的注意。政治協商會議關於憲草修改原則的協議，認爲省的地位應爲

「地方自治之最高單位」，雖然單位不應該有高下之分，這名詞無疑地是費解的，但在確定省爲地方自治團體這一點，協議的精神，很明顯是比較五五憲草進步的——當然，關於省得制定省憲這一點，還有待於研究。

在這兩年來，著者曾先後在中央政治學校高等科和中央幹部學校研究部講授省政科目，對省政的研究，更感興趣。原擬將本書加以增訂，寫成一本對憲政實施後的省政作比較有系統研究的專書，但以時間所限，迄未完成；如能早日脫稿，則本書自然沒有重版的必要了。

鄭彥棻

卅五年二月於南京

目次

自序

一 論省的性質與地位

甲、問題的提出

乙、國父遺教的研究所——憲政時期省的性質與地位

丙、現行實現的探討——訓政時期省的性質與地位

丁、結論

二、論省行政機構的調整

甲、調整原則——實行行政三聯制

乙、現狀的檢討和調整的辦法

子、設計方面

丑、執行方面

寅、考核方面

丙、結論——調整後省行政機構的輪廓

三 論省府委員會制

甲、問題的提出

乙、組織方面的研究

丙、工作方面的研究

子、開會前的準備

丑、開會時的討論

寅、開會後的考核

丁、結論

四 論省府合署辦公制

甲、合署辦公制的意義和目的

乙、組織方面的改進

丙、聯繫方面的改進

丁、文書處理方面的改進

戊、事務管理方面的改進

五 論行政督察專員制

甲、現狀檢討

乙、各方面的改進意見與批評

丙、專員制度存廢的原則

丁、專員制度改進的辦法

附錄 憲政實施後的省制

自序

蔣委員長於民國二十三年七月在南昌行營爲制定省府合署辦公辦法大綱致中政會和行政院電中，曾精確的指出：「現行省制之缺點及其相沿而生之弊端，今日諳悉政者固盡人皆知；應加矯正，亦已成爲上下一致之要求」。這雖然是 領袖九年前的指示，但在今天仍是眼前事實的寫照，相信不獨諳悉政情者都深有同感，就是關心地方行政，尤其是服務省行政的人，也無不同有此感。

目前省制的缺點自然很多，但歸納起來，最重要的不外左列三點：

第一、地位不明確——省的性質是怎樣的？它對中央對縣的地位又是怎樣的？雖然修正省政府組織法已有規定，但年來情勢演變，法令與法令之間常有牴觸，法令與事實之間更多齟齬；究竟省的性質和地位是怎樣的？難求得一明確的解答。因此，省的職權

便無法確定，省與中央和縣間的權責亦不能劃分清楚，究竟省應該辦些什麼事？各人有各人的看法，結果不但各省步調難求一致，中央和縣與省間也常生權責不清的弊病。這一根本問題不能解決，省政的推動怎能不受影響呢？

第二、組織不健全——修正省政府組織法組織的不健全，在上而所說的 蔣委員長致中政會和行政院電文中就很沉痛的指出：「在橫的方面觀察：各廳處駢肩而立，各成系統，各固範圍，凡屬甲廳主管之事件，卒不喜乙廳過問，而事涉兩廳以上者，又往往迂延不決。權則相爭，過則相諉。……在縱的方面觀察：省府與各廳處截然形成兩級，中央部會往往認省之廳處爲其直屬機關，省之廳處亦認縣各局科爲其直屬機關，而彼此直接行文；流弊所及，遂致省府與縣府不克層層節制。……」。於是，蔣委員長針對時弊，指示各省政府合署辦公。但實行以來，各省因種種原因，多未能達到理想效果，而抗戰以來各省政府組織更迭有變更，固然這許多變更之中，合理的自然很多，但不合理的也有不少。所以，組織雜亂，權責不清，運用不靈差不多成了各省行政組織目前的

通病，省政的推動自然也受很大的影響。

第三、指揮不靈活——以縣為單位推行地方自治是目前的政治急務，而省的當前最主要的任務也在指揮監督縣早日完成地方自治，但正如 蔣委員長于二十一年十二月第二次內政會議修改地方行政組織提案裏所說：「現行省區幅員遼闊，地勢錯綜，習俗互異，交通隔塞，^① 饒餽懸殊，省府鞭長莫及，每苦耳目難周。縣長距省遙遠，復覺秉承無自。庸者以敷衍為事，黠者以隱蔽為能，因而政象混淆，吏治墮敗，綏靖安楫，尤覺為難。……」。雖然為了補救這一點，蔣委員長指示了實行行政督察專員制度，并已實行多年。但實行的結果，收效的固然很多，失敗的也不少，有些地方行政督察專員公署竟成了有名無實的空頭機關；對省政的推行，仍無多大裨益。省府對縣的指揮，仍舊不夠靈活，新縣制推行之所以未能收到預期的效果，這也是一個重要原因，同時也是目前省制的一大缺點。

怎樣去矯正這些缺點？怎樣才能使他省地位明確，組織健全，指揮靈活？這實在是最

前省制的重要問題。

自然，我們知道一個政治制度的改革不能一蹴而成，國家的政治建設也有它應有的步驟和程序。在國父手訂的建國大綱裏，我們便可以很清楚的看到：我們的建國程序，應該由縣到省，由省到中央，逐步推進，所以在政治建設以完成縣地方自治爲主要目標的今天，省制還是在過渡時期，各種缺點自然是不可避免的現象，只要我們能不斷研究，不斷改進，省制當能日臻健全。而事實上我們也可以看到年來無論那一省的政治，都在不斷改進中，這也是省制在最近的將來，必能合理的建立起來的一種保證。

因此，在今天來研究省制問題，我們討論省制應該怎樣根本改革，理想的省制應該怎樣建立，固然重要；但怎樣就現制加以改進，使能日臻健全，一天天接近理想的地步，更有其實用的價值。所以就上列的當肅省制的三個主要缺點來說：（一）關於省地位的確定，我們固然應該研究將來在憲政時期省的本質和地位應該怎樣確定，省與中央和縣的職權應該怎樣劃分，但也應該根據目前的法令和事實，研討現在省應該是什麼性質

和怎樣去確定它的地位。(二)關於省組織的健全，我們固然要研究理想的省政府應該採取怎樣的組織，同時更應該研究目前的省行政機構應該怎樣調整，使能比較健全，尤其是目前省行政組織的兩個主要制度——省政府委員會制和合署辦公制應該怎樣加以改進使發揮最大的效能。(三)關於省指揮的靈活，研究怎樣改訂省行政區域，加強省對縣的指揮，使這問題能得到根本解決，固然非常重要，但在省區未改訂以前，研究怎樣改進現在的行政督察專員制度，使它能發揮效能，補救省區未改訂以前的缺點，也是很重要的。

著者于民國二十九年九月奉派回廣東省政府服務，因為自己一向服膺 蔣委員長「機關學校化，工作教育化。」的訓示，所以在職的三年期內，一方面會提倡機關學校化運動，希望能提高行政效率，轉移政治風氣；一方面自己也本此訓示，身體力行，把每一件工作，都當作自我教育的課程，分題研究，遇事學習。同時因為自己所担任的是秘書長職務，一方面要秉承主席處理秘書處事務，一方面要襄助主席推行省政，所以首先

引起我研究興趣的就是現行省政的問題，因本上述的認識，對各項問題進行探討，曾先後就「省的性質和地位」、「省行政機構的調整」、「省府委員會制」、「省府合署辦公制」、「行政督察專員制」五題寫了一點意見，因為自己對省政的學識經驗還很有限，尤其因職務忙碌，沒有充分時間去研究，好像關於「省的性質和地位」、「省府合署辦公制」、「行政督察專員制」這三部份的意見，還是在離開了省府以後才寫的，自然談不上什麼心得。但因為是從實際工作體驗得來的小小意見，是自己力行「機關學校化」、「工作教育化」訓示從工作中研究得來的見解，所以除了把有關機關學校化的文章彙成了「怎樣才能使機關學校化」一書出版之外，特再把這些意見合寫成本書，以作三年間服務省政的紀念，同時就教于關心和研究省政的同志。

本書因為正如上面所說：注重就目前的省政情形提出改進意見，所以很少理論的闡明，學理的發揮，也很少談到根本的改革意見。最近曾就「憲政實施後的省制」的題目，對憲政實施後的省制，描畫一個簡單的輪廓，特附錄書後，以供參考；不過，這短文

所談到的只是些粗略的原則，詳細的意見何有待于繼續的研究。同時本書雖說注重在目前省政的改進，但就是在目前省政的改進來說，也還有許多問題未有論及，而且許多意見也還是初步意見，這些也有待于繼續研討，尤其有待于各方面的批評和指正。至于本書所說的省政現況，完全就自己所看到所聽到和搜集到的各省情況來做研究的根據，因為要提出的是改進省制的意見，所以完全就一般情形立論，雖然自己是在廣東服務，但所說的并不一定是廣東的情形，這是得附帶說明的。

最後，本書之成，完全是自己在粵省府服務的結果，說到這一點，我不能不深深感謝數年來李主席伯豪先生的領導和粵省府秘書處各同寅的幫忙，沒有他們的協助，這一本書是不會寫成功的，尤其是董秘書世芳，謝秘書辰光和金編譯惠霖，對本書之成，無論從那一方面來說，都有很大的貢獻。

鄭彥棻

民國三十一年十二月於重慶

一 論省的性質與地位

甲 問題的提出

省的性質和地位的問題，就是省究竟是地方自治團體，還是國家行政組織的問題。更詳細點說：就是省的區域，究竟是地方自治區域，還是純粹國家行政區域？省政府究竟是地方自治團體機關，還是國家行政機關？如果是後者的話，究竟是中央的代表機關，還是地方行政組織的一級？

這是研究省制的中心問題，也是要改革省制所先要解決的問題。省的職權、組織和民意機關等問題，固然要依着省的性質與地位而決定，就是省的區域的劃分、行政督察專員制度的存廢等問題，也和省的性質與地位問題有着密切的關係。所以，我們首先研究這一個問題。

乙 國父遺教的研究——憲政時期省的性質和地位

關於這個問題的解決，自然應該以 國父遺教爲最高的準則，可是 國父在遺教中，對於省的性質和地位雖有不少指示，但因爲這些指示散見於各項文獻，年代或有先後，而且有許多只是原則的指示，解釋難期一致。所以究竟 國父主張省是地方自治團體，抑是國家行政組織？有些人的意見，還未一致，我們須得首先加以研討。

國父遺教中最明顯主張省應該是地方自治團體的，是民國十年五月五日就非常大總統職宣言上說：「今欲解決中央與地方永久之糾紛，惟有使各省人民完成自治，自定省憲法，自選省長，中央分權於各省，各省分權於各縣，庶幾既分離之民國，復以自治主義相結合，以歸於統一」。和民國十三年十一月十日北上宣言說：「對內政策在劃分中央與省之權限，使國家統一與省自治各遂其發展而不相妨礙」。都是明顯的指示要實行省自治。此外，民國十三年制定建國大綱宣言上說：「先以縣爲自治單位，於一縣之

內努力於除舊布新，以深植人民權力基礎。然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治始爲真正之人民自治」，民國十三年第一次全國代表大會宣言上說：「各省真正自治之實現，必在全國國民革命之後」，也都有同樣的指示。

但同時在遺教中，也有些似乎可以解爲否定省是地方自治團體的主張。最常給人引用的是在「中華民國建設之基礎」一文，指示實行民治之方略，在分縣自治與全民政治，並且說：「如分縣自治，則現在省制之存廢問題爲如何耶？吾意讀者當然有此一問。以吾之意：此時省制卽存，而爲省長者，當一方受中央政府之委任以處理省內國家行政事務，一方則爲各縣自治之監督者，乃得爲之」。五五憲草便是根據這一點規定省爲國家行政區域（註）。民國元年的國民黨宣言，雖然很明顯的說：「主張省爲自治團體有選舉之法權」。但同時它又主張：省行政官由民選制以進委任制，並且說：「將來地方制度，既不能不以省行政長官爲官治行政之機關，則省行政長官須依舊採用委任制亦事理之當然」。而關於地方自治，則只是說：「故各省除省長所掌之官治行政之外，當有若

「干行政必須以地方自治團體掌之，以爲地方自治行政」。所以揣其原意，大抵認爲省行政長官，仍然是國家行政機關，其下則另設地方自治團體，以行地方自治。此外國父常常說：縣爲地方自治單位，並且在第一次全國代表大會宣言和民權主義第四講中，痛斥聯省自治之非，也是一些認國父爲主張省是國家行政組織的人所資爲論據的。

那麼，究竟國父主張省是地方自治團體呢？還是國家行政組織呢？我們以爲國父最後同時也是最具體最有系統指示我們政治建設的方針和步驟的是他手訂的建國大綱，這是國父臨終諄諄囑咐我們要繼續努力以求貫徹的大綱，也是我們現在國家的根本大法——訓政時期約法所規定的訓政時期的政治綱領。所以關於這一個問題，我們認爲應該從建國大綱中去尋求解答。

在建國大綱中，雖然第十八條「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」的規定，便當給主張省並非自治團體的人援引做有力的根據，但我們只要看第十六條：「凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省

長，爲本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」。第二十三條：「全國有過半數省份選至憲政開始時期，卽全省之地方自治完全成立時期，……」。便可知道：國父所主張的省應該是地方自治團體。再參看中國國民黨政綱對內政策第二條：「各省人民得自定憲法，選舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央之指揮，以辦理國家行政事務。」的規定，則更明顯了。也許有人以爲建國大綱第十六條和國民黨政綱對內政策第二條所說的省長，既然只是負責自治的監督，同時並受中央指揮處理國家行政，性質上只是國家的自治監督機關，並非自治團體機關。而建國大綱第二十三條所說「全省之地方自治完全成立」，也只長「省內各縣地方自治完全成立」的意思，並不是說省本身的地方自治完全成立。這在表面上看來，似乎不無理由。但我們仔細研究一下，在建國大綱第十六條和政綱對內政策第二條都把監督本省自治和處理國家行政並列，可知這裏所說的自治監督，應該是上級自治團體的監督，而非國家行政的監督。至於處理國家行政，則應該是一種委任行政

而且省長既然是國民代表會選舉，同時省還可以自定憲法，都可以說明省在性質上應該是一個地方自治團體。我們再參閱建國大綱的其餘條文，和上面所說的「國父的各項遺教，更可以得到同樣的結論。所以 蔣委員長在「總理遺教第二講——政治建設之要義」中，闡述建國大綱第十六條也說：「由全省各縣人民推舉代表，選舉省長，省長一方面爲地方自治的首長，主持省自治行政；一方面又受中央的委託，負監督自治與辦理該省以內國家行政的責任」。

不過，我們同時應該知道 國父所指示的省爲地方自治團體，性質上與普通地方自治團體並不相同。固然有異於各國的地方自治團體，也和縣鄉鎮等自治團體兩樣。它的特質我們至少可以指出下列三點：

第一、省自治絕不是聯省自治，實行省自治並不是實行聯邦制。省之所以爲自治團體，是由於國家的賦與；就是省制定憲法，也只是像美國邦以下各市自訂市憲一樣，並不像聯邦制一樣由原來是自治團體的邦聯合組成國家。所以過去一部份軍閥政客所標榜、

的聯省自治與 國父主張的省自治，表面雖似相同，而實質完全兩樣。這只要一看 國父於第一次全國代表大會宣言和民權主義第四講中對聯省自治的痛加駁斥，即可明瞭。我們當然更不能據此即謂 國父爲主張省非自治團體者。

第二、省是上級地方自治團體，而非地方自治單位，所以它的性質不獨和聯邦制的邦不同，就是和地方自治單位的縣也兩樣。這是最主要的一點，但也是過去一般人多沒有注意的一點。我們細讀建國大綱全文和 國父各項遺教，就可知道 國父意思是整個國家事務依照均權制度來分爲兩部份：有全國一致性質者爲國家行政，劃歸中央，由國家行政機關辦理。有因地制宜性質者爲自治事務，劃歸地方，由地方自治團體辦理。地方自治團體又分省縣兩級，而以縣爲自治單位，所有各項自治事務除了確非以縣爲單位所能辦理者，得以省爲單位去執行外，都一律以縣爲單位來辦理。所以如編查戶口、規定地價、辦理警衛、開闢交通、實行造產、組織民衆、實施救卹、訓練人民行使四權等：都是以縣爲單位來辦理。至省這個自治團體，則本身所要辦理的自治事務極少，而主

要的是監督指導和統籌所屬各縣事務的進行。這種地方自治的監督，在各國多是由國家行政機關來執行；而在中國則因為幅員廣大，縣的單位過多，所以要劃分若干區域，設置上級自治團體來進行監督，自然比較由國家行政機關監督更為完善完備。所以我們可以說，省的自治團體，主要是爲了監督全省各縣的自治事務的目的而存在的。它的事務，除了處理中央的委任行政，和有若干特殊的由省執行的自治事務外，主要的便是監督指導和統籌全省各縣自治的推行。明白了這一點，我們不但可以知道，爲什麼 國父一方面指示縣爲地方自治單位，一方面又指示省應爲自治團體。同時也可以明白：建國大綱第十八條「省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」的真正意思。而對 國父在「中華民國建設之基礎」和民國元年「國民黨宣言」兩文中的指示，也可以知道和建國大綱的基本意思，並沒有不協合的地方了。

第三、省自治並不是馬上可以實行的，而是要以省內全數的縣皆達完全自治爲條件的。這是因爲省這個自治團體，主要的是在監督所屬各縣自治的進行，所以必得要所屬

各縣都已自治，才能成立。所以在訓政時期，省並不是一個地方自治團體，必得要省內各縣都已經過訓政，完成自治，才能成爲自治團體，而一到省成爲自治團體以後，便立刻進入憲政開始時期，準備實施憲政。這也是省自治團體在時間上的一個特質。

由此我們可以知道：依照 國父遺教，在憲政開始以後，省應該是一個地方自治團體，也就是說，將來的省——我們所要建設的省應該是一個地方自治團體；反之，在訓政時期的今日，在省內未全數縣份皆達完全自治以前，省應該仍然是國家行政組織，這是毫無疑義的。但它究竟應該是地方行政組織的一級呢？還是中央的代表機關呢？這是我們接着要研究的問題。

丙 現行實況的探討——訓政時期省的性質和地位

關於這一個問題的解決，我們應該先就目前的實際情形加以探討：

照訓政時期約法第七十八條：「省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務。」和

現在還有效的修正省政府組織法第一條：「省政府依國民政府建國大綱及中央法令，綜理全省政務。」的規定，很明顯的承認「省政」的觀念，那就是說：承認省是地方行政組織的一級。縣各級組織綱要第七條第一項關於縣政府職權第二款：「受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。」的規定，也該作同樣的解釋。此外如中央與地方劃分權責綱領，國家總動員法實施綱要，省臨時參議會組織條例，預算法，會計法，行政督察專員暫行條例和各項有關法令，也都直接或間接的規定省是地方行政組織的一級。

同時在目前的各省實際情形，也可以看到許多省是地方行政組織的一級的事實。首先我們知道目前許多省份在秉承中央的政策下，都自有施政綱領，施政計劃等。第二我們知道許多省份在不和中央法令抵觸的原則下，都頒佈了許多單行法令。許多法令中，固然有一部份是純粹規定中央法令的執行程序和綱目，但更大部份是作為一級地方行政組織而訂頒的。第三，許多省份都有省有土地和各項省有財產。第四，許多省份都設有省立學校，都舉辦各項經濟建設事業，如交通農林水利等。第五，許多省份都有省銀

行，和舉辦有各項省營工業礦業貿易等。這一連串的事實都說明了省是地方行政組織的一級。

可是，自從民國三十年中央改訂財政收支系統和田賦由中央接管以後，雖然省政府組織法和各項有關法令還沒有修改，但事實上省的性質和地位已漸有變更，最低限度，可以說是變為中央的代表機關的趨勢。財政收支系統變更以後，沒有了省財政，接着省的歲入歲出預算，成了國家歲入歲出預算的一部。省的施政計劃也成了國家施政計劃的一部份。許多過去由省辦理的事務，現在都逐漸改由中央直接辦理。這些事實，都說明了省的地位，有由地方行政組織的一級變為中央的代表機關的趨勢。雖然許多規定省為地方行政組織的一級的法令，還沒有修改，許多省是地方行政組織的一級的事實，也還存在。

所以我們可以說：目前的實際情形，大致在現行法令上，省是地方行政組織的一級，而在事實上，則省有成為中央代表機關的趨勢，那麼我們究竟應該維持規定省是地方

行政組織的一級的法令呢？還是應該依照最近的事實趨勢將省變為中央的代表機關呢？我們的意見是：

第一、我國省建設的最後目的。既然是在使之成為自治團體，則在其自治未完成之前，應該是地方行政組織之一級，使能於省內各縣完成自治之時，便可以立刻成為自治團體，這是很明顯的。

第二、目前我們的中心工作，是要迅速完成縣地方自治，奠定建國基礎，而縣地方自治的完成，仰賴於省的監督指導統籌者實多，所以使省作為地方行政組織的一級，盡力的監督指導統籌各縣地方自治，也較使省作為中央為代表機關去監督縣地方自治為適宜。

第三、由於過去的法令一直承認省為地方行政組織的一部，許多政務便一向作為省固有政務來執行。如果將省改為中央的代表機關，這些政務便要作為中央行政來處理；雖然中央依然可以對省授以較大的裁量權，但這些事務，性質上是宜於因地制宜，自仍

以作爲地方行政來處理的好。

第四、在歷史上我們知道省制的淵源，是出自元朝的行中書省，由元朝的行中書省一直到民初的省官制，在法令上省的地位，都是中央代表機關，而在事實上，省的權限却是日益擴充，許多事務漸成省地方事務，乃演變爲今制。這實在是中國幅員廣大，許多事務都宜於因地制宜，自以作爲地方行政事務來處理較爲適當，因爲事實上的需要，才產生這樣的事實。所以縱然把省在法令上定爲中央的代表機關，而結果恐怕將來由於授權擴張，也會變成和地方行政組織的一級無異，這也是說明省爲地方行政組織的一級較切合事實需要。

第五、上面已經說過，目前許多省份都舉辦了許多教育文化、交通、造林、工礦、衛生等各項事業，都是作爲地方政務來處理，雖然省變爲中央代表機關，這些事務，仍可以作爲中央行政來處理，但在事業的推進和發展上，究仍以作爲地方事業來辦理，比較妥當。

所以，我們的意見：在憲政實施以前，確定省爲地方行政組織的一級，較妥於確定它爲中央的代表機關。

丁 結論

總上所述，我們知道省的性質和地位，將在憲政開始實施以後，應該是一個以監督指導和統籌各縣地方自治爲主要任務的上級自治團體，而在目前各省省內全數之縣未曾達到完全自治以前，則省應該確定爲國家行政組織中之上級地方行政組織，而這個地方行政組織，它將來是要建設爲一個以監督指導和統籌各縣地方自治爲主要任務的上級自治團體，所以它的任務也該以監督指導和統籌各縣地方自治爲主；更詳細點說：就是我們所主張的省在目前爲地方行政組織的一級，是要做將來省的雛形，而不是過去省的恢復。過去省行政的範圍未免過於廣泛，除了依均權制度應劃中央者，應由中央接管外，其餘可以縣爲單位辦理的，應該全部劃歸縣辦理。省這一級地方行政組織，除了辦理中央委任行政以外，應該是以監督指導統籌促進各縣地方自治的完成爲主要任務，而等

到各縣地方自治完成以後，它也就爲地方自治團體，繼續監督指導統籌各縣地方自治的進行，只有若干有因地制宜的性質而又不能以縣爲單位辦理的事務，才在目前作爲省的固有政務來處理，而在將來由省自治團體本身來辦理，但這些事應該是不常有的。

這便是我們對省的性質和地位問題的認識，以後我們討論省的組織制度各項問題，也都是拿這個認識爲前提研討的。

也許有人會疑問：既然在目前省作爲地方行政組織的一級，是比較作爲中央的代表機關更爲適宜，那麼，財政收支系統是否仍然應該恢復中央、省和縣市三大系統呢？我們答覆是否定的。因爲地方行政組織如果有獨立財政，固然便利於它固有政務的推進，但財政權並不是地方行政組織的一級的要件，而且如上所述：省又是以監督縣自治爲主要任務，本身要辦的事務極少。那麼，儘管財政由中央統籌，只要能按照省固有和委任事務的需要，給予充分的經費，省仍不妨其爲地方行政組織的一級，也不妨礙省政的推進和發展。

不過有一點却是重要的。就是無論在將來或現在，無論省是地方自治團體或是地方行政組織的一級，它的事務的範圍，一定要確定。也就是說：省與中央和縣市間的分劃，一定要依上面所設的原則劃分清楚。現在我們雖然有中央與地方劃分權責綱領的法令，但不獨和上述原則不符，就是事實上也已多有變更；特別是省和縣市間的事務，直到現在還沒有明確的劃分，這不但是確定省地位所必要的事，而且也是要完成縣地方自治急需辦理的。

（註）見立法院憲草宣傳委員會編憲法草案說明書第五章說明

二 論省行政機構的調整

甲 調整的原則——實行行政三聯制

現行省行政機構組織的不健全和它的需要調整與急待調整，我們在開頭的時候，已大概說過，而且這問題已經經過許多專家的論列，成了很普遍的主張，在這裏我們似乎無須詳加討論；我們所要研究的，是「怎樣去調整」的問題。

要研究省行政機構應該怎樣調整，首先要確定根據什麼原則來調整。毫無疑問的，我們理想的政府，是國父所創示的「萬能政府」，所以一切行政機構的改進，都應該以建立萬能政府為鵠的；而萬能政府的建立，正如蔣委員長所詔示的，須以實行行政三聯制為前提。所以一切行政機構的調整，都應該以有效的實施行政三聯制為準則，省行政機構的調整自然也不能例外。

事實上，目前各級行政機構中，省行政機構對於實施行政三聯制所遭遇的困難特別多，這就是說：現行省政府的組織，最不符合行政三聯制的精神。所以要調整省行政機構，一定要依據行政三聯制的原則；而要推行行政三聯制，也一定要實行調整省行政機構。

乙 現狀的檢討和調整的辦法

省行政機構的調整既然應該以行政三聯制爲原則，所以我們打算就設計、執行、考核三方面，分別就現在省行政機構加以檢討，然後針對目前的缺點，提出具體的調整辦法。自然，正如以前所說的，我們的調整辦法，只是以現在省制依照行政三聯制的原則最低限度應有改進爲限，至於省行政組織的根本改革辦法，在這裏，我們暫不加以討論。

子、設計方面

論省行政機構的調整

依修正省政府組織法，省政府本來並沒有專責辦理設計的機構，但年來各省因實際需要，多自行設置設計處或設計委員會；縱使沒有這類機構，也多數就原有機構中，指定某一機關，掌理設計工作，像廣東省政府就以行政效率促進委員會專責辦理設計事宜。但是在各省現行設計機構的工作中，常表現有左列缺點：

一、在組織上：

甲、多數只是一個諮詢性質的委員會，有些更簡直是用來位置閒人的空頭機關，只是偶然就各個事件臨時的、被動的、零碎的個別審議設計，所以連設計和設計之間也往往互相脫節，更談不上什麼大的設計效能。有些省份，雖然設置了實際設計機構，實行主動的、經常的、普遍的設計，但往往又因為是獨立的組織，地位和各廳處局平行，既不能和省府主席發生直接關係，又不能和各廳處局密切聯繫，結果難免設計與執行脫節。

乙、各省設計機構的組成，大概不外兩種方式：有些是由各廳處局原有人員聯合組織，有些是聘外界專家負責。前者，其設計往往沒有獨立性；後者，其設計往往缺乏實

現性。至於主持人員也可分爲兩種：一種是由省府主席親自兼任，一種是聘請缺乏實際行政經驗的學者充任。前者顯然不合分層負責的精神，後者結果難免閉戶造車的毛病。

二、在工作上：

甲、沒有認清總的設計和部份設計的分別，計劃的擬定程序：或者是先由各廳處局擬訂部份計劃，送設計機關彙編起來，成爲總計劃；或者是總計劃和部份計劃都統由設計機關擬訂。前者部份設計各個獨立，總設計只是部份設計的混同體，沒有完整性。後者總的設計和部份設計都不出於實際執行者的手，每易與現實發生扞格，而缺乏現實性。

乙、在擬訂計劃時，沒有注意到計劃和人、事、地、時、物等條件的配合，結果不是計劃不能切合人、事、地、時、物的需要，便是計劃沒有人、事、地、時、物去完成。在計劃確定以後，沒有注意設計和執行、考核的聯繫，單是訂定了計劃便算了事，這計劃有沒有執行？執行的成果怎樣？都不去過問，也無從過問，自然更談不上拿考核的結果做下次計劃擬訂的根據和參考了。

省政府既然負綜理全省政務的責任，那麼，全省的行政應該怎樣執行，自然應該依據中央指示的總設計原則，參酌本省實際情形，擬訂方案，然後按照推行，其業務至爲繁重，自然有設置機關專責辦理的必要。但是上面所說的兩種缺點，也必須設法矯正，所以我們認爲省政府的設計機構和工作的原則，應該具有如下的精神：

一、省政府應該設置設計處，作爲省府內部組織的一個單位；其性質略似秘書處，不獨立對外，但應設置專責人員，辦理全省政治的和經濟的經常設計工作。

二、設計處的組成，應包含各廳處局富有行政經驗現在負着實際執行責任的高級人員和對於行政工作有專門研究的專家學者，這兩種人才的匯合，可以使一切設計，既能符合需要，又能切實可行。

三、爲着要同時實行幕僚長制和分層負責制，設計處可以和秘書處合組爲秘書廳，而將現在的秘書處改名總務處，整個秘書廳由秘書長主持，使一面能和省府主席發生密切關係，一切設計能夠和主席的主張符合；一面能和各廳處局密切聯繫，一切設計不致

和各廳處局的執行分歧，同時也可以使秘書長能達成幕僚長的任務，奠立幕僚長制的基礎。

四、設計處除辦理設計工作外，應該同時負着監督和考核各機關對計劃執行的任務，這樣才能保證設計的執行。同時能夠根據執行與考核的結果擬訂下次計劃。關於這一點，下面談到考核工作時，當再詳述。

五、設計工作的進行程序，應該是先由設計處彙呈中央指示的總設計原則，作成全省總設計綱領，然後由各廳處局依據這總設計綱領擬訂部份設計，送設計處詳為審核彙編。審核時，除了注意各該設計是否切合要求和與概算是否配合之外，同時還要注意各個設計間的聯繫和配合。經過這樣審核彙編後，才是經省府委員會會議通過，付諸執行。

六、各項設計擬訂時，都應該注意和人、事、地、時、物、等條件的配合，一切計劃都適合當前人、事、地、時、物的需要，一切計劃都是現實的人、事、地、時物所能實現的，這樣的設計，才不致落空。

丑、執行方面

一、幕僚長制的建立

在現行省政府組織中，居於幕僚長地位的，無疑的是祕書長。但事實上目前各省政府的祕書長未必都已經負起了幕僚長的責任，這當中固然有許多原因，但最主要的還是現制的省府祕書長，從法律上的地位來說，根本不容許他切實負起這種責任，分析起來，大概有左列三點：

一、政府機關的祕書長和軍事機關的參謀長不同，軍隊裏的幕僚長制，已有深固的基礎，參謀長的地位和職權，也規定得很明確；他和參謀處處長不同，他的地位在參謀、副官軍需……等處長之上，對各處的事務，站在指導的地位，因此，他能夠負起綜理機關內部事務和輔助主管長官處理政務的責任。可是現在的省府祕書長，他的地位，固然不會比各廳處長為高，倘若祕書長不是由省府委員兼任時，他的地位反而會比各廳長為低，所以祇能夠和各廳處局長併立於第二級官的地位，各廳處局長都直接對主席負責，嚴格

的說，祕書長只有主理祕書處事務的職權，這樣自然沒有辦法達成全府幕僚長的任務。

二、現制省府祕書處的全部事務，都要祕書長負責，勢不能不事事躬親，結果單是對處內事務的處理，已經終日忙個不了，那裏還有時間和精神去襄助主席處理全府的政務呢？所以目前有若干省份，已在祕書處設置主任祕書，以處理處內日常事務，使祕書長能抽出時間和精神，來負責襄助主席處理省政，這確實是事實上的需要。

三、祕書處的組織，本來是單純地爲着處理府內事務的，但是自合署辦公以後，祕書處成了各廳局聯繫的樞紐，所以依合署辦公暫行規程，祕書處得增設技術、法制、統計、編譯等室。這四室，除編譯室單純是編譯業務的集中，和統計室現在已應該屬於超然主計系統外，其餘技術、法制兩室，都有設計和考核的性質，和掌理文書、庶務、出納各科的事務性質，絕不相同，實在有調整的必要。

所以要建立省府的幕僚長制，今後省行政機構，應該有左列的改進：

一、確定省府祕書長就省政府委員中任命，使他的地位，能夠負起全府幕僚長的責任。

二、秘書長的職權，除直接負責主理秘書處事務外，應該同時負起左列責任：

甲、處理屬於全府的事務。

乙、輔助主席處理政務。

丙、在主席因故不能執行職務時，代行其職務。

三、秘書處設處長一人，負責處理處內事務，使秘書長有充分時間和精神去處理全府事務。

四、現在秘書處法制室和技術室的業務，移歸設計處，這樣，不但可以使法令的草擬、技術上的設計和設計處的計劃打成一片；而且可以依據設計處的計劃，來審核各廳處局的法令章則和各項計劃，同時設計處也可以通過這種審核作用，明瞭各廳處的執行情形。秘書處則成了單純處理事務的機構，可以改名為總務處，和設計處合成一個秘書廳，直接受秘書長的主管，以總務處綜理全府事務，以設計處輔助主席處理政務，必須如此，秘書長才可以達成幕僚長的任務。

能夠做到這四點，秘書長在法律上的地位，已經容許他負起幕僚長的責任，但還得要秘書長本身的能力，可以負起這責任，才可以完成幕僚長制的建立。所以對秘書長的人選，也得特別注意。一個省府秘書長的合理人選，我們認為要具備下列條件：（一）有熱情、有見解、有決斷、有魄力，有「功成不居」「任勞任怨」的精神，有「鞠躬盡瘁，死而後已。」的態度，而且是德高望重者。（二）富有行政經驗和熟諳管理機關的要領，有組織力和領導力，善於把握幹部和處理公牘，能夠使全府人員都精誠團結，在主席領導下努力邁進。全府事務都有條不紊，隨時隨地表現科學化、現代化的精神。（三）對政治有研究、有認識，篤信主義，明瞭國策，熟諳省情，了解各方情況，能夠輔助主席處理省政。（四）了解主席的意見和主張，明瞭主席的作風和個性，對主席完全信仰，並能獲得主席的信任。假定各省省政府秘書長的人選，都能符合這四個條件，那麼幕僚長制的建立，相信是沒有問題的。

二、分層負責制的建立

各省省政府分層負責的辦事細則，現在還有許多尚在擬訂中，就我們所知，截至現在為止，還沒有一個完備的省府分層負責辦事細則，至於實施利弊如何，更無從知道，但對這個細則的擬訂，我們以為應該注意左列各點：

一、除了要在縱的方面將各級員司，由主席、祕書長、各廳處局長、主任祕書、祕書、科長、主任……以至科員、辦事員等的責任明確規定，以免上下互相推諉外，還要在橫的方面，將機關內部組織各單位，如廳、處、局和各科、室、組、股的職掌，詳細規定，以免各單位互相推諉。現行省府組織法，關於各廳處職掌分配的規定，自從實行合署辦公和衛生、地政、會計、統計等先後另立機構以後，已多有變更，也該從速重行釐訂。

二、除了要就人的方面訂立各級職員責任章，把各級人員的責任，詳為規定外，還要就事的方面，在事務處理各章中，（如文書處理、經費管理、服務、會議等章）把各項事務處理的程序和權責，詳細規定，某種事件應該由什麼人處理？某種事件應該由什

麼人負責？都要規定得清清楚楚，然後分層負責的精神才能貫徹。現在我們所能夠見到的各機關分層負責辦事細則多數祇注意到各級職責任章的增訂，而忽略了事務處理各章的修正，這樣的分層負責辦事細則實在不能說是完善的。

三、職位分類固然可以在銓敘、考績上求得客觀的標準，同時也可以作為實施分層負責時重要的依據，現在各省人事行政還未十分健全，職位分類多數還沒有實行，也應該從速推進。

三、分級負責制的建立

除了三數省份因為特殊情形以外，各省省政府現在已實行了合署辦公，但各省合署辦公的辦法並不盡相同，分級負責制實現的程度也就有很大的差別，一般來說，維持省行政統一性的目的還沒有完全達到，最常見到的有左列三種毛病：

一、依合署辦公的原則，省行政機構應該統一省府，事務較為繁重，地位和各廳處局相等的機關便直屬省府，集中省府合署辦公，事務較簡，組織較小的機關便該隸屬於

各廳處局，原則上不應有和省府平行，或直屬中央，而又以省區為範圍的行政機關；也不應有直屬省府而不合署辦公的機關。但是現在省行政機構中，和省府平行由省府主席兼職的，有軍管區司令部、全省保安司令部、地方行政幹部訓練委員會等機關；直屬中央而不受省府統轄的，有田賦管理處、區稅務局等機關；直屬中央而並受省府指揮監督的，有糧食增產督導處等機關；直屬省府而兼受中央指揮監督，又不合署辦公的，有振濟會、圖書什誌審查處、驛運管理處等機關；此外各省還有不少自行設置的各項機關，都直屬省府，而不合署辦公，如廣東省即有行政效率促進會委員、邊政指導委員會、僑資墾殖委員會、連連陽乳建設委員會，這種種式式的機關，當然都有它的設立原因，但就行政效率來說，未必沒有問題；就組織方面來說，實在破壞了省行政機關的統一，妨礙了分級負責制的建立。

二、依省政府合署辦公暫行規程，直屬省府合署辦公的，本來只有民政、財政、教育、建設四廳，和秘書，保安兩處，但現在各省除了這六個單位以外，普通直屬省府合

署辦公的，還有糧政局、地政處、衛生處、社會處、會計處、統計處等。這些機關的業務，都是由京系的六單位中分割出來的，這固然一部份是因爲業務擴展，實際上有此需要；但也有一部份是因爲中央主管機關變更，在中央有了專管機關，便要求各省也設立專管機關，以便上下聯成一個行政系統。這在中央主管機關看來，自然指揮監督都比較便利，但結果各省機構便日趨繁複，特別是分枝的機關增多以後，原有的機關還照樣維持，而事權則大爲削減，好像以前民政廳主管的糧食、衛生、地政、社會，都設置了專管機構，民廳的業務，便異常簡單零碎，這不但是不經濟，而且也足以影響省政的統一性，實有加以合理調整的必要？

三、事務集中管理，是合署辦公的一大要求，這不單是爲了增進行政的效率，也是爲了維持行政的統一。但目前各省政府的實行程度頗不一致：在文書處理方面，雖然都已實行總收總發，但各廳處局對中央主管機關和各縣市局，多數還直接行文，省府對各廳處局還一樣的用令，各廳處局對省府也同樣的用呈。在經費管理物料購辦方面，更多

數沒有實行集中管理，結果，祕書處固然設科分掌文書、庶務，出納等事務，各廳處局也同樣的設科辦理各該廳處局的文書、庶務、出納等事務，不獨人力物力顯形浪費，合署辦公的精神，也深感無從貫徹。

針對着上述情形，爲了建立分級負責制，我們以爲省行政機構實在有依左列原則加以改進的必要：

一、對於組織：

甲、省政府所屬各機關應切實調整裁併，沒有獨立設置必要的機關，都應該一律歸併各廳處局，如衛生處可以歸入民廳，財政收支系統變更以後的財廳，如果中央沒有賦與其他特殊的財政任務，也可以併入民政廳，振濟會可以歸併社會處。雖然應該獨立設置，但沒有直屬省政府必要的機關，可以按它的性質，分別改隸於主管廳處局，如糧政局可以改隸於民政廳，圖書什誌審查處可以改隸社會處或教育廳。

乙、省政府以外以省區爲範圍的行政機構，除了含有監督地方政務和溝通政府與人

民或黨政軍間意見的機關可以仍舊保留外，其餘各機關都應該依它的事務性質，切實調整；倘若有特設機關的必要，便應該改組，改隸於省政府，並實行合署辦公。如軍管區司令部在全省保安司令部可以合組爲軍事廳，隸屬於省府；地方行政幹部訓練委員會可以和現在省府的位管人事管理單位合相爲人事管理處，再和總務處，設計處合成祕書廳。倘若沒有特設機關的必要，便可以逕行併歸各廳處局，以歸簡便。如動員委員會，可以併入社會處等。

丙、中央駐省各機關，除了性質上係直接辦理中央事務，和地方行政完全無涉的機關，可以仍舊保留外，其餘各機關也應該依它的事務性質，切實調整；倘若它的業務，可以由省府各廳處局辦理，沒有特設機關的必要，便應歸併各廳處局辦理，如田賦管理處可以歸併地政局，改組爲土地廳。倘若它的業務有特設機關的必要，也應該分別輕重，或改隸於省府，或改隸省府主管廳處局，如驛運管理處可以改隸建設廳。同時，凡是隸屬省府的機關，便應該完全受省府指揮，不能又同時兼隸中央主管機關，重蹈合署辦

公以前各廳處局各自爲政的毛病。

丁、依上述原則調整後，直屬省政府的應該只有秘書廳（內設總務、設計、人事管理三處）、民政廳（掌理自治、財政、警政、衛生等事項）、軍事廳（掌理兵役、軍訓、保安、防空等事項）、教育廳、建設廳、社會廳、土地廳七個單位，再加上會計、統計兩處，共成九個單位，這九個單位都應該合辦公。除此之外，便不必再有其他直屬省府，或不屬省政府而以省區爲範圍的行政機構。統計行政機構與設計較有關係，若果將來不列入主計系統，也可以作爲一單位，併入設計處之內。

二、對於事務：

甲、一切文書都應該由總務處總收總發。對外文書概用省政府名義發出；各廳處局對上對下都不直接行文。省政府和各廳處局及各廳處局相互間都不用正式行文；對文書處理的技術尤應特別改進，以達到迅速縝密簡便的目的。

乙、厲行經費集中管理，物料集中購辦，各廳處局的庶務、出納、會計，都應該集

中到總務處，倘若一時不能完全集中，也該在某一範圍內先集中一部份或大部份，以達到增進效率，節省經費的目的。

寅、考核方面

專管考核的機構，固然在省府組織法沒有規定，事實上各省也多數沒有設置，各項考核工作，祇是由各機關各就主管事項，分別辦理，常有左列缺點：

一、只就各項事務個別零碎的進行考核，而沒有拿整個行政做考核對象，所以只有部份的考核，而無總的考核。在各項事務考核中，又多僅注意人員的考績和經費的稽核，而忽略工作的考核；就是在人員的考績中，也多只是主觀的、部份的、消極的評判，而非客觀的、普遍的、積極的考核。

二、既不拿計劃和預算來做考核的標準，又不把考核結果來做下次計劃的根據，致考核和計劃不發生聯繫。各項考核工作個別的單獨的進行，各自為政，不相關聯，致考核和考核之間，也不發生聯繫。

三、在縱的方面，沒有實行分級考核制，只有省政府對所屬各機關和各縣市的考核，省政府本身固然沒有自我考核，也沒有督飭所屬各機關和各縣市實行自我考核。在橫的方面，只注重審閱被考核者的報告表冊，不大注意派員去實地調查、視察、督導，這可說是只注意靜的考核，而忽略動的考核。

省政府雖然和中央政府不同，不一定要設置專管機構去辦理考核工作，但是無論如何，全省的考核工作一定要依照行政三聯制的原則和精神，有計劃、有系統、有步驟的去進行，才能發生考核的效能。所以上面所說的缺點，必須設法改正。關於這點，我們認為應該實行左列各原則：

一、各項工作、人事、經費等部份的考核，雖然可以由各主管機關分別辦理，好像各縣市的民政，由民政廳考核；各縣市的教育，由教育廳考核，但整個的、全般的總考核，應該由一個機關去負責辦理，這個機關最適當的便是設計處。因為第一、設計處本身辦理設計工作，自然可以根據它所訂的計劃，去實行考核，又可以拿考核所得的結果

，來做擬訂下次計劃的參考，考核和計劃之間不致脫節。第二、正如上面所說的，設計處兼有監督執行的權能，它自然可以除了事後考核之外，同時實行執行中的考核，根據考核的結果，來改進執行，考核和執行之間，便不致脫節。第三、設計處除了負責總的考核之外，同時也可以負責設計和推進各項部份的考核工作，所有整個考核工作的進行，都由他負責設計推行。這個處的名稱，或者可以簡直改稱為設計考核處或計核處，兼責設計和改的核的責任，設計和考核之間，才不致發生脫節。

二、考核工作的進程序，應該是先由所屬各機關各縣市實行自我考核，然後呈省政府設計處審核；省政府本身也應該由設計處負責先行自我考核，然後把結果呈送中央審核。這樣才合分級考核的道理。

三、靜的考核和動的考核，應該同時並進，現在省府各廳處局雖然都已設置有視導人員（如民廳、財廳、建廳的視察，教廳的督學，社會處的視導員，和糧政局的視察、稽核等）派赴各機關和各地視察考核，但祇是個別的、單獨的出發，各就主管業務視察

考核，不獨不能發揮大的效力，同時也不經濟。最低限度應該將一部份集中到省府來，由設計處統籌指揮，經常派赴各機關和各地就特定的或全般的事項，進行視察考核，每隔相當時期，並且應該由設計處和各廳處局聯合組織視導團，赴各地作整個的詳細的視導和考核，這樣才能使考核發生最大的率能。

丙 結語——調整後省行政機構的輪廓

總括以上設計、執行、考核三方面研討所得的結果，我們可以知道要有效的實施行政三聯制，現行省行政機構實非加以調整不可。而綜合我們針對現實缺點，依照行政三聯制原則所提出的調整辦法，大致經過調整以後的省政府組織，我們可以分四點說明：

- 一、省政府的權力機關，依現制是合議制的委員會，由委員若干人組成，而以主席爲其對內對外的代表，我們暫在不變更現制的原則下，把委員會下面的各機構，分別試加調整，計設秘書廳、民政廳、軍事廳、教育廳、建設廳、社會廳、土地廳、會計處、統計處九個單位，這九個單位都集中於省政府，實行合署辦公；它們在性質上又可以分

爲幕僚機構、執行機構、主計機構三種。下面再分別略爲說明。

二、秘書處是一個幕僚機構，它不直接處理政務，由委員兼秘書長主持，不另設廳長，它的性質略似軍事機關的辦公廳，負責處理事務和輔助主席處理政務，內分設三處：一是總務處，是單純事務機構，全省府的文書、庶務、出納等事務，都集中由它掌理。二是人事管訓處，是由現在的地方行政幹部訓練委員會和省府內掌理人事管理的單位合併組成，以加強人事的管理和訓練，避免管理與訓練互相脫節。三是設計處，是各單位中最重要也最值得注意的一個，掌理全省行政的設計和考核，可以說是實施行政三聯制的一個主要機構。這三處都各設處長一人，分別主理處務，它們合起來便是整個省府的發動機，也是各廳處聯繫的總樞紐。

三、民政、軍事、教育、建設、社會、土地六廳是省府的實際執行機構，各就主管事項，負責推進，各廳廳長都是由省府委員兼任，在一定範圍內，可以獨立行使它的職權，省府對外的命令，也由各廳長副署，這可以說是省政府的六個車輪，一切省政的推

通，都依賴着這六個車輪的轉動。

四、會計處和統計處是超然的主計機構，直屬於國民政府主計處，會計長和統計長也直接對主計處負責，但在一定範圍內，仍然受委員會的指揮。它們一個掌理全省歲計會計，一個掌理全省統計，正像省府的兩個控制器，倘若不健全，省政也不能完滿進行。

這便是調整後省行政機構一個粗略的輪廓，由這幾部份合組起來的省政府，雖然不能說是理想的省政府，但相信總比現行省府組織會健全得多了。

三 論省府委員會制

甲 問題的提出

在前面，我們已研究過現行整個省行政機構應有的調整，但因為只是就整個機構來研討，所提出的調整意見，也差不多只是提供結論，而沒有詳細說明調整的理由和具體實行辦法，所以接着，我們想更就現行省行政組織的兩個最基本的兩個制度——省府委員會制和省府合署辦公制研討它們應有的改進，這可以說是上面意見的補充，也可以說是目前更切實的改進辦法的研究。

關於省行政組織的基本改造，許多人都提出省行政機構應該採用省長制還是委員會制的問題，而且發表了許多不同的意見。自然，主張省長制和主張委員會制的，各有各的理由，而這兩種制度事實上也的確是各有各的利弊。在這裏，我們不想加以討論。但是，有許多人因為認為現在的省府委員會沒有發生什麼大的作用，便主張取銷委員會制

實行省長制，這種見解我們是不敢贊同的。對於任何一種制度的研究，我們以為必須從制度本身的優劣利弊詳細探討，才能夠得到正確的結論。目前雖然也許有些省份的省府委員會，事實上真的沒有發揮最高的效能，或者甚至的確只有一種形式的存在，但這與其說委員會的缺點，不如說是我們沒有實行真正的委員會制。換句話說：這也許是委員會制實行上的缺點，而不是委員會制本身的缺點。無疑地，是不能拿此來做取銷委員會制的唯一理由的。

但是，目前許多省府委員會都流於形式，委員會制沒有發生理想的效能，却是一件無可諱言也不必諱言的事實。所以，在省行政機構還是採用委員會制的今天，我們研究這一個制度，最重要的便是怎樣使它的組織能夠健全，會議能夠充實。而且省府委員會既是目前省行政組織的最高機構，要健全省行政組織，也非首先健全省府委員會不可。所以我們想就省府委員會的組織和工作分別研究它應有的改進。

乙 組織方面的研究

根據修正省政府組織法規定，省府設委員七人至九人，（戰區各省得增加二人或四人）（註一）組織省府委員會行使職權。省政府設主席一人，由國民政府就省政府委員中任命之。省府主席的職權，依照修正省政府組織法第六條的規定是：（一）召集省政府委員會於會議時爲主席；（二）代表省政府執行省政府委員會之議決案；（三）代表省政府監督全省行政機關職務之執行；（四）處理省政府日常及緊急事項。至於省政府委員，除了不得兼任他省行政職務及軍職，此外沒有什麼特別的規定。

我們以既然稱做爲委員會，則在形式上看，是由各個不同的分子構成，但在精神上，這些不同的分子，合起來應爲整體。若果這委員會的委員，各不相關，互不配合，那麼委員會的組織自難健全；不獨不能發生理想效能，而且會因聚議紛紜，莫衷一是，反而發生相反的結果。委員會怎樣才能從個別分子進而爲一致的整體？關鍵就在委員會分子的選擇與配合是否得宜。關於委員會的組織，大家祇注意到他名額的多少；能夠慎選人才的，已經很不容易。不知道每個構成分子的健全，固屬重要；而各個構成分子如

何配合，更屬重要。省府委員的名額規定最多不過十三人，如何在規定名額之內使其配當得宜，以最小的人力，發生最大的效能，來適應省府的需要，是很值得我們研究的。關於這問題，我們具體的意見是：

一、依省府組織法省府委員中除了一位兼主席，四位兼任民、財、建、教四廳廳長之外，其餘都是不一定要兼實職的。但是事實上各省省府委員大多數都兼任其他職務，如祕書長、糧政、地政、社會、衛生等處局長等。就是不在省府內兼任職務，也多在省府以外兼任其他職務。主要的原因就是：有些人認為不兼實職的委員，既不負責實際責任，對整個委員會便不會有很大作用，所以不足輕重，這種心理無疑地是錯誤的。我們明白為什麼要在兼實職各委員之外，加上幾位不兼實職的委員呢？這實在是委員會構成最重要的一點，因為不兼實職的委員，地位比較超然，對於許多問題自然很容易作客觀的建議，同時他們的時間比較充裕，不致如其他兼實職委員之案牘勞形，所以他們對省政興革或其他特別重大的問題，可以充分考慮研究，貢獻自會較多。從另一方面說，廳

長雖然規定由委員兼任，可是委員本身才是委員會的構成分子，各廳處局祇是委員會下面的執行機關，在外國，內閣中有所謂不管部閣員，待遇特為隆重，大都以執政黨以外的政黨領袖來充任，也是這個道理。所以我們認為：要委員會真正發揮效能，不兼職的委員，不獨是不可少，而且很重要，他們的選任固然要特別慎重，大家對於他們也應該特加尊重。至於那一種職務，應該由委員兼任，必須要明確規定；非必要由委員兼任的職務，便不必由委員兼任，以保持不兼職委員較多的人數，而充實委員會的力量。現在省府各廳處局中，除民、財、教、建四廳廳長，省府組織法已規定由委員兼任外，祕書長和糧政局局長，依最近規定也得出席省政府委員會會議，可是，照理非委員是沒有出席委員會會議的理由的，所以不如明定由省府委員兼任，較為切當。

二、各委員既然分開為個別的分分子，合則為一致的整體，那麼他們當然不是互不相關的，究竟要怎樣配合才算適當？配合又應以什麼為標準呢？這也是值得研究的問題。首先，我們應該以專才做配合的主要標準。雖然省府委員是政務官，與事務官所負的責

任不同；機關內各部門人才，委員會雖然不必應有盡有，但委員會既是省政府的最高機構，各委員除了兼職的委員，應該是各該機關的專才外，其餘委員也應該就省政範圍，尤其是針對着各省的特殊情形，和當前需要，羅致各方面的專才，使委員會各委員的專長，有很適當的配合。這樣對於提會討論的問題，自然更容易得到適當的決定；尤其是對於交付審查的案件，容易得到更詳細精密的審查，會議制採集衆長的目的，才可以達到。其次，地域也應該是配合的一個重要標準。因為省政府的施政對象是全省，所以委員的人選最好能兼顧到省內各地區；就是外省籍的委員也最好能夠做到地區分配較廣。這樣，在委員會中，對一切省政問題，因為各地區的委員都有，討論自然比較周詳；同時，因為各地區情形不同，倘若沒有經過各地區的委員詳細考慮研究，委員會的決議，便常會在各地感到窒礙難行，或者不完備了。所以委員會在以專長為標準配合之外，更要加上地域的配合，然後委員會的構成，才算得較為完滿。

以上兩點，原是如何構成一個委員會的基本原則，不過省府委員會更感重要，我們

要省府委員會組織健全，這兩個原則確是不可忽略的。

丙 工作方面的研究

代表省府執行省府委員會的決議案，這是省府主席的職權。委員權力的表現完全在委員會議上。所以要省府委員會工作發生效能，首先便要委員會議發生效能，而委員會的效能如何，又要看委員會議在開會之前是否有充分的準備，開會之中是否有適當的討論，開會之後是否有嚴密的考核。省府委員會制效能的增進，也應該從這幾點着手。

子、開會前的準備

要省府委員會議開會前能有充分的準備，首先便要確定省府委員會討論的內容：什麼事情要提會討論呢？依照省府組織法第五條的規定，下列十一款事項應經委員會的議決：（一）關於省府組織法第二條第三條規定事項；（註二）（二）關於增加或變

更人民負擔事項；（三）關於地方行政區域之確定及變更事項；（四）關於全省預算決算事項；（五）關於處分省公產或籌劃公營事業事項；（六）關於執行國民政府委託事項；（七）關於地方自治監督事項；（八）關於省行政設施或變更事項；（九）關於咨調省內國軍及督促所屬軍警團防綏靖地方事項；（十）關於省政府所屬全省官吏任免事項；（十一）其他省政府委員會認為應議決事項。從上面十一款看來，應經省府委員會議決的事項實在非常廣泛，但實際上是怎樣呢？我們試拿各省的省府委員會議紀錄來研究，很容易看出大部份提案是討論經費開支與人員任免問題的，其他許多重要的問題，反而常常被忽略了。有些人說從省府委員會議的提案及其決議，可以看出那一省政治的輪廓，是很有理由的。我們知道委員會議既是省行政機構的最高意思決定機關，那麼它不獨應該集中全力去解決省政的重大問題，而且要促進省政的興革，否則委員會仍未能完成它應負的使命。

現在一般人都將省府委員會的案件分作提會和報會兩種，報會以後也算成立了法案

。（報會案多是不討論的）。法律上有什麼根據雖不十分明白；但爲求手續簡便起見，自然不能不如是。不過那些應該提會，那些應該報會，却多數沒有明確的規定。我們以爲在理論上的劃分是：報會案應該長屬於單純報告性質的，凡是有討論必要的却應通通列爲提案；但有些比較簡單的案件或急要的处理，爲求迅捷起見，自然可以而且應該由主席先行決定，再報請委員會予以同意。

關於提會討論的事項，省及縣的年度施政計劃及其考核應該列爲首要。否則，我們仍舊免不了以前凌亂蕪雜隨時應付的毛病，提高行政效率的企圖，絕對不會實現。關於省與縣的年度施政計劃及其考核，在從前大部不爲人重視，事實上，工作的計劃實施與考核，也大都是脫節的。這一點 總裁在「行政三聯制大綱」演詞中訓示得最爲詳澈，我們在前面亦已說過。爲了奉行行政三聯制，施政計劃的審核及執行情形的考核自然應該由省府委員會議的第一件重要工作。此外我們以爲必須提會討論決議的，根據修正省政府組織法第五條的規定，其範圍非常廣泛，似乎什麼事情都要提會討論，結果反而不

知從何着手。一般委員會之側重討論人事與經費問題，我們從另一方面看來，也許是因爲其餘案件提不勝提，故只就不得不提的部分提會，其餘反而不提了。所以我們認爲提會的案件範圍。應該不防狹小些，具體些，以求適切現實。具體說來，除了上面所說的省及縣年度工作計劃和考核外，應該還有下列的幾種：（一）關於省及縣總概算及追加追減概算事項；（二）關於省單行法規之制定廢止修正事項；（三）關於所屬機關命令處分之停止撤銷事項；（四）關於增加或變更人民負擔事項；（五）關於地方行政區域之確定變更事項；（六）關於所屬各機關之設置裁撤或組織變更事項；（七）關於處分省公產或籌劃省營事業事項；（八）關於省預算預備金之動支事項；（九）關於振款之動支事項；（十）關於所屬荐任人員及省立中等以上學校校長之任免事項。以上各項，如果事情比較輕簡，或大原則已經決定，僅是局部的修訂及處理，例如：（一）關於省單行法規文字上之補充或修正事項；（二）關於依據省單行法規訂定各項實施辦法事項；（三）關於省預算預備金及其他項目款目之動撥爲一次過之臨時費而未滿若干數額的

事項；（四）關於振款之動支急振事項等，我們以為也可以由主席決定後，報請委員會予以同意。這雖在必要時仍可加以討論，但也不妨列入報會案，以求處理的簡便。可是開會的時候，仍應選擇較為重要的特別口頭提出，以提起大家的注意；如果各委員沒有其他意見，才算成立了法案。

至於應該報告委員會議的，顧名思義，應該是單純報告性質，不必加以討論。例如中央頒發的重要法規命令，各廳處局的重要工作，中央飭知所屬簡任人員之任免遷調，以及主席委員各廳處局主官的差假及其代理人等事項，在委員會中都應該提出報告，使各委員對於與會議有關的中央及各廳處局的措施，有一般的了解。

這樣一來，何者應該報告委員會議，何者應該提出討論，已有比較具體的規定，範圍確定以後，我們便可以研究怎樣將應報告和討論的事，在開會前好好的去準備，這便是議程的編列問題。關於議案的編列，照各省的通例，有按機關為次序的。例如民、財、教、建各廳的議案，先列民廳，次列財、教、建等廳。這辦法比較簡便，但未必合理

。因爲在討論時，如果相同性質的案件，不歸併在一起，整理就不容易。固然在通常情形之下，議案排列的先後，無甚重大的分別；但比較重要的提案，如果能移編在前頭，精神較集中，也許討論的結果會完備些。如果重要的，複雜的反排在後頭，因爲時間的關係，草草通過，也不是少見的事。上面我們說到提案的時候，已經將應該提付討論的事項列舉出來，其次序是按照重要的程度而排列的，我們以爲議程編列的次序，也可以依照這樣而編列。同時編議程時候，最容易發見的毛病是不完備，即應該印發的附件常會缺少，或者在提會前應具備的手續沒有完備，應交簽擬的單位沒有交他簽擬，因爲提會前沒有充分的參考資料，討論時常會發生困難。這些都是開會前應該充分準備的。

丑、開會時的討論

現在我們可以研究到開會中要怎樣才能得到適當的討論。

會議制的主要作用在「合中有分」「分中有合」已如上述。但是一般委員會議所常犯的毛病却是缺乏這種作用。有時間對於委員會議有經驗的朋友談起來，大家都感覺到

委員會中有一種普遍的缺點。這就是：在事的方面，有些議案，尤其是和各方面沒有多大關係的議案，常常得不着全體出席人員的共同注意與適度研討。這裏的原因自然很多，如議案內容複雜而欠明晰，簽擬過多而未加整理，條文繁瑣而難於把握其重點等，都很容易令人覺得麻煩而不願熱烈參加討論；還有案由不大明確也會引不起參加者的注意。所以改進的方法，要在議案編列方面切實洋意。

此外，在人的方面，在參加會議的委員來說，也可以發現幾種原因：第一是由於大家互相客氣，固然是我國舊道德的一種表現，但也是由於一般人沒有發揮集體研討的精神。對於別人提出的案件，雖然未必同意，但礙於情面，未便「知無不言」。第二是恐怕引起摩擦，因為有些人一聽見人家批評自己的主張，便懷疑含有惡意，所以對他人的意見雖然不同意，但爲了避免誤會，便不能「言無不盡」。第三是實際沒有意見，原因多是限於時間，沒有了解案情內容，臨到開會的時候，才隨便翻閱，因此在討論的時候，把握不着問題的中心，尋不出問題的癥結，沉着的人，自然不願隨便發言，結

果，問題每每未會詳加討論，便算通過了。

由於上述的幾種原因，開會之時，便不容易有熱烈的討論，結果不是決議並非得到全部委員真正的同意，便是一件提案通過之後還有許多問題沒有解決，或者在同一提案中本有幾件事情需要解決，而大家只注意到其中的一件，因這一件被通過或被否決，其餘的幾件便毫不加以討論，隨着被通過或被否決，委員會議的效能便不能充分發揮出來。關於議程編列應注意的幾點，我們上面已經說過。此外我們以為還要作下列的改進：

一、各委員最好指定一個專人替他在開會之前，做些準備的工夫，尤其是對於與本身有關的案件，先指定人員代為研究，不兼實職的委員，最好能由省府派定一人協助他來辦理與會議有關的工作。

二、廳長在省府委員會中，他的主要任務，應該是襄助主席及各委員了解提案的整個內容，與必須提出討論的要點，和它的討論程序，同時他應該搜集與提案有關的

資料，提供主席及各委員的參考。例如從前有無相同或類似的提案？這些提案以前是怎样決定的？都要事前好好的準備，以作本次提案討論時的參考。

三、邀約有關的人員列席說明。委員會應該出席列席的人員，在法令上都有嚴格的規定，旁人固然不便隨便約他參加，但是當討論某一案的時候，如果案件比較複雜的，事前能約定有關人員屆時列席說明，對於該案解決的正確性與迅捷性，常會有很良好的效果，這就要在編列議程的時候，能夠斟酌情形，善為決定與準備了。

四、比較複雜的案件，可以在事前或開會時交付有關委員審查。但是要極力避免一種很容易犯的毛病，就是負責審查的，每每為着種種原因，并無經過會議，祇由負責召集的審查委員擬定意見，徵求其餘審查人的同意，而其餘審查委員，非萬不得已時，也就在審查意見上簽署贊同。這樣一來，審查的作用便不會發揮出來了。

五、會議中，要有將個人的意見，從熱烈討論中轉變為公衆的意見的精神。有人說：我們中國人因為不樂於將個人的意見，在提出公衆討論的時候，接受人家的修改與批

評，使之成爲公衆的意見，是中國人不能過集團生活的一個最主要原因。這段話一點沒有錯誤。在外國，常會運用辯論的方式，來促進科學的研究和問題的解決，有時爲了一個問題，會特別約集意見相反的專家，公開辯論，甚至聽衆是要收費的。辯論的時候，也許會稍覺激烈，但彼此內心却一點成見都沒有。辯論之後，也不會芥蒂於心的。這種精神，在委員會議中尤其值得我們效法，以求達到委員會「分中有合」的境界。

六、要打破「各人自掃門前雪」的態度。對於別人提出的主張，要坦白地發表自己的意見。一個人有好的意見而不肯貢獻出來，無論如何都是不對的。不過，我們的態度當然要誠懇坦白，大公無私，對任何人都是一樣。既無偏惡，亦無偏愛，完全是對事而非對人，這樣，不致引起無謂的誤解。這樣，才能建立我們在會議中正確態度。

上面所述六點，如果我們能夠做到，提案自然會得到適當的討論，而獲得比較正確完備的決議。

提案決議之後，怎樣去執行呢？大家都以「議而不決，決而不行，行而不力。」幾句話來批評一般會議的缺點，當然事實上也有不少這樣的。依據修正省府組織法的規定，代表省政府執行委員會決議案的是省府主席（第六條）。事實上，決議案經秘書處整理之後，便以主席的名義，分發各有關部門辦理，所以決議案行與不行，行得力與不力，還得看承辦部門的奉行命令是否貫徹。不過執行是否努力，大半要看監督考核是否嚴密而定。現在一般省府委員會決議案交辦之後，還能夠很嚴密的注意到它的實施情況，很切實的加以監督的，恐怕不很多。這實在是一個嚴重的問題。監督的方法，我們以為最基本的工作是各部門在執行省府委員會議的決議時，要有經常的報告，換言之，就是凡經過省府委員會議決而執行的案件，在進行已告一段落時，一定要將經過情形報告主席，重要的轉報省府委員會議，由委員會加以考核。這裏有兩個要注意的問題：一是奉行決議是否確實，二是奉行決議是否迅速。我們常見有些決議案，執行的辦法與決議的原意未必盡同。這是因為辦稿的科員和核稿的科長秘書，都不一定明白討論的經過

，而決議又是很簡路的，其中微妙地方，很容易忽路過去。現在各省多實行合署辦公，如果與省府委員會議有關的公事，當送到秘書處的時候，先給負責省府委員會議紀錄的秘書看一看，自然可以減少一些不正確的毛病。而各單位執行的情形，更要隨時報告，由委員會（或主席）加以考核，看執行是否切實。至於「迅速」的考核，祇要按時得到正確的報告，考核當然不會是一件難事。省府委員會議是省行政機構中的最高機構，經過委員會決議的案牘，應該是比較重要的，所以我們要考核各級機關是否切實奉行命令，可從其對省府委員會議的決議是否迅速奉行考核起，甚至整個省政之有無進步，也可以從省府委員會議有沒有充分發揮其效能考核起。

丁 結語

上面我們已經對委員會的構成，及其工作的進行，說明委員會構成的兩個要點——專長與地域，及說明在討論前怎樣可以得到充分的準備，討論時怎樣得到適當的討論與

討論後怎樣考核其執行的確實與迅速。我們覺得要健全省行政組織，固然要把現行省行政機構加以調整，但在沒有實行調整以前，怎樣把現行省行政機構加以改進，以增強其效能，這是目前更迫切需要的事。尤其是省府委員會，是現行省行政組織的最高機構，要增強現行省行政機構的效能，因首先要就增強省府委員會的效能。就是依照前章所說的將現行省行政機構調整以後，也非將最高機構的委員會健全不可。本章便是在這原則下，提供我們對省府委員會改進的意見。但所談到的，都是些比較普遍的現象，所以所提供的也只是改進的原則。但倘若各省能夠依這些原則，參酌各省目前的實際情形的特殊需要，加以改進，雖然不能說一定馬上就可以達成理想的省府委員會，但相信委員會的效能，總可以比較以前增強。省行政組織，也就可以比較健全。

最後，還有一點最重要的：就是一個會議要能發揮最高的效能，首先要會內充滿「對事而非對人」的基本精神，然後整個會議才能和衷共濟，精神團結。會議的結果，才能正確公允，不然會議的效能是無由發揮的。所以我們要增強省府委員會的效能，起碼

條件，是要每一個構成分子都具備這一種態度，不然一切辦法都是無效的。

（註一）見廿八年十月十一日行政院呂字第一二四三九號令

（註二）修正省政府組織法第二條：省政府於不抵觸中央法令範圍內，對於省行政事項，得發省令，並得制定單行條例及規程；但關於限制人民自由，增加人民負擔者，非經國民政府核准，不得執行。

第三條：省政府對於所屬機關之命令或處分，認為有違背法令逾越權限或其他不當情形，得停止或撤銷之。

四 論省府合署辦公制

甲 合署辦公制的意義和目的

在研究省府委員會制以後，我們想對現行省制的另一重要制度——合署辦公制加以研討，因為合署辦公制和省府委員會制同是現行省政府組織的重要支柱，要改進現行省行政組織，使能較為健全，自然非就這一制度加以改進不可。

省府合署辦公制是為着適應行政上的需要而產生的。它的目的，正如我們在開頭已經說過，完全是為着矯正修正省政府組織法的缺點，使省行政組織臻於健全。但是這制度自民國二十三年推行至今，大多數省份雖已先後實行，不過檢討實施的結果，成功的地方固然不少，失敗的地方也有很多。但這許多失敗的地方，與其說是制度本身的缺點，不如說是執行的未盡適當。所以往往這一省發現的缺點，在別一省沒有發現；而在這

一省成功的地方，或者又會在別一省變成失敗。

因此，我們研究這一制度，定要針對目前實際情形，討論改進方法，使能達到預期的效果，而要研究這一點，首先便要正確地把握這制度的意義和目的。

省府合署辦公制的主要作用，一面在實行分級負責，維持省行政的統一性；一面在減縮行政經費，增加行政效率。這在省府合署辦公暫行規程和行政三聯制大綱中已有明白的規定和詔示，本來用不着再加研究。可是，有些人對着省府合署辦公制還有兩種錯誤的見解；是不能不先加以說明的：

第一種錯誤的見解認為：省府合署辦公制只是要求各廳處合在一起辦公，將文書處理和事務管理程序加以改進，便算達到目的；對原來省府組織的精神，並無變更和影響。換句話說，就是認為省府合署辦公制只是在節縮經費，增加效率，並沒有實行分級負責，維持省行政統一的作用。這種觀念是由於只機械的去了解省府合署辦公暫行規程的條文，而不去研究它根本精神所在而產生的。其實省府合署辦公制的實行，最主要的

目的還是在維持省行政的完整，這不但 蔣委員長在「行政三聯制大綱」訓詞中已有明白詔示，就是當時 蔣委員長在南昌行營爲制定省政府合署辦公辦法大綱致中政會及行政院電中，也有很明確的說明：「……在橫的方面觀察：各廳處駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用，凡屬甲廳主管之事件，卒不喜乙廳過問，而事涉兩廳以上者，又往往迂延不決。權則相爭，過則相諉，……故欲革除今日省政濡滯矛盾重複隔閡推諉齟齬之弊，惟有打破各廳處并立之分割局面，而併爲整個一體之省政府。……就縱的方面觀察：省府與各廳處縣府與各局科均各截然形成兩級，中央部會往往認省之廳處爲其直屬機關，省之廳處亦認爲縣之局科爲其直屬機關，而彼此直接行文。流弊所及，遂致省府與縣府不克層層節制。……故欲革除此弊，必須使整個省政府對中央院部負絕對責任，整個縣政府對省政府負絕對責任，凡省之廳處、縣之局科爲省與縣之補助機關，不能離而爲二」。細讀此種明確的指示，那麼，上述見解的錯誤，自不待煩言而解了。

還有一種錯誤的見解是和前一種剛剛相反的。前一種只看到省府合署辦公增加效率

的作用而抹煞其維持省行政組織完整性的作用，這一種見解則過份強調合署辦公制維持省行政組織完整性的作用，以爲省府合署辦公制的實行，就是省長制的恢復；實行合署辦公的省府主席，雖無省長之名，應有省長之實，或者以爲合署辦公是由委員會到省長制的一種過渡辦法。自然，省府合署辦公制的實行既然是維持省行政組織的完整性，使各廳處成爲省府的補助機關，整個省府成爲一體，省政府的職權自然因之加強，但這和省府最高機構是採委員制抑首長制却完全無關。更清楚的說；就是它只緊密了整個省政府的組織，加強了省政府最高機構的職權，使省政府最高機構能對全省行政負責；但這最高機構究竟是採委員制抑首長制却是另一回事，所以在現行制度下省府合署辦公制的主要目的，祇在加強省府委員會的職權，使各廳處都成爲省府委員會的補助機關。雖然因爲省府主席是省府委員會的代表，加強了委員會的職權間接也就加強了省府主席的職權；但這究竟和委員制抑省長制無關。所以省府合署辦公制的實行絕不是實際上實現省長制，這是很明顯的。

明白了省府合署辦公制的正確的意義和目的，我們便可進而研究怎樣去充分發揮它的作用和達到它的目的的具体辦法。

乙 組織方面的改進

首先從組織方面去研究；我們知道省府合署辦公制在組織方面的原則就是實行分級負責制，規定省府所屬各廳處合署辦公，作為省府的內部組織，不和中央各部會發生直接關係；另在秘書處增設技術、法制、編譯、統計各室，加強幕僚機構的運用；除此以外，不許有其他省府直屬機關。所以在省政府合署辦公暫行規程明白規定省府四廳（民政、財政、教育、建設）兩處（秘書、保安）都合署辦公，其他直屬省府的機關都應該分別裁併或量為縮小改隸主管廳處，省府一切文書都應該用省政府的名義發出，各廳處原則上對外不直接行文，這都是要維持省行政的統一性和增強行政效率所必要的措施。

可是我們在論省行政機構調整關於分級負責制的實行時，已經說過：年來省行政組

織迭有變更，除了合署辦公的機構先後增加了糧政局、社會處、地政局、衛生處、會計處，統計處等單位外，還有不少和上面原則相反的改變：（一）增設了許多直屬省府而不合署辦公的機關，如振濟會、圖書雜誌審查處、驛運管理處和各省自行設置的農林處、行政效率促進委員會……等等機關；（二）在省府所屬機關中，有并受中央主管直接指揮監督的，如圖書雜誌審查處、驛運管理處等都明定並受中央主管機關指揮監督。財政收支系變更後的財政廳，也有直接受財政部指揮監督的趨勢，所以弄到省行政組織錯綜複雜，凌亂紛歧，比較未實行合署辦公以前，還有過之無不及，自然應該迅速加以調整。

關於調整的辦法，在前面討論省行政機構的調整時，我們已提出具體的意見，這裏不必再贅，不過如果認為前面的調整辦法，一時尚難進行，那麼最低限度現在應該立即辦而且可以馬上辦的，我們以為有下列各點：

一、所有現在省府合署辦公以外各直屬機關，一律斟酌它的性質，有仍直屬省府必要的，便併入省府合署辦公，無直屬省府必要的，便改隸主管廳處局，不要再有直屬省

府而不合署辦公的機關。這樣雖然會增加合署辦公的單位，影響省府組織運用上的靈活，但究竟可以系統分明權責清楚，不然在省府所屬單位中，有些合署辦公，有些不合，署辦公，破碎支離，更難運用自如。有些省份對直屬省府而不合署辦公的機關，用代辦府稿的辦法來救濟，結果愈使系統不明權責不清，這是要不得的。

二、所有現在直屬省府并受中央主管機關指揮監督的機關，一律斟酌它的性質，應該屬省府的便完全受省府指揮監督，由整個省府對中央負責；不應屬省府而又確有設置的必要的，便直隸中央主管機關，單獨對中央主管機關負責；除主計機關和人事機關另有特殊理由以外，不要再有一面隸屬省府，一面并受中央主管機關指揮監督的機關。這也是要維持省行政組織的完整性所必要的。

三、除有法令根據和確有特殊理由呈經中央核准以外，各省自行設置的各種特殊機關，大都是駢技機關，目的多僅在位置間員慮應故事，都應該一律裁併，以維持省行政組織的完整。

此外要發揮合署辦公的作用，在組織方面還應注意左列兩點：

、合署辦公的精神是要將文書和事務集中辦理，來節省人力物力，增強效率；可是在各省多還沒有完全做到。所以秘書處固然設科來分掌文書、庶務、出納等事宜，而各廳處也同樣設科辦理文書、庶務、出納等事宜，結果是秘書處的事務管理組織擴大了，而各廳處事務管理組織並沒有裁減，固然是浪費一部份人力物力，同時也影響職權的分明，所以要貫徹合署辦公精神，必須將各廳處事務管理組織裁撤，全部集中到秘書處辦理。至於文書和事務的改善，在後面我們當再詳加討論。

、合署辦公後，秘書處得增設的技術、法制、編譯、統計四室，作用是羅致專才作為省府委員會的輔弼，加強幕僚機構的作用，性質至為重要。但現在事實上各省多未能充分利用這四室的組織，有些地方甚至形同虛設，所以有些人主張裁撤技術室，將它的職權歸併建設廳。不知秘書處技術室的作用是在調查設計審核和指導各種專門技術事業，尤其是主要的是在審議各主管廳處有關技術的方案計劃，它的業務

包括建設地政衛生等各項技術，作用和範圍都和建設廳或衛生處地政局的技術室完全不同，主張把它的職權歸併到建設廳，實在是不明白秘書處技術室的作用的緣故。我們要發揮合署辦公的精神，必得把這四個室充實起來，羅致專門人才負責設計審議，才能發揮它的效能。

丙 聯繫方面的改進

其次從聯繫方面來研究：加強聯繫，也是省府合署辦公制的一個目的，而目前各省合署辦公所發現的缺點，可以說，大多數是由於聯繫不夠而來。

要加強聯繫，最重要的條件，便是真正合署辦公。有許多人以為實施合署辦公制，只要能實行合署辦公的精神和辦法而論了，至於是否合在一起辦公，却無關重要。不知許多省府合署辦公所發現的缺點便由此而生。首先因為不在一起辦公，經費便不能集中管理，物料便不能集中購辦，其次文書往返轉折，處理便形遲緩，有些事為應急起見，

便不能不用聽處名義辦理。最後因爲聯繫鬆懈，權責不明、相互推諉、形成隔膜、發生齟齬等等弊害也漸漸而來，合署辦公的精神可以說便破壞無存；此外浪費人力財力物力等，自更不在話下。所以要貫徹合署辦公精神，必得真正合署辦公。在目前因戰事影響，合署誠然有不少困難，但無論怎樣困難，似乎也應該設法克服，來求得合署辦公的眞正實現。此外爲着加強聯繫，下列各點也是值得注意的：

一、省政府委員會是省府的最高機關，也是溝通和綜合各廳處局意見的最高會議，所以要加强各部門的聯繫，必得增強省政府委員會的效能。關於這一點前章亦已說過，毋庸再贅。

二、除了省府委員會之外，有些省份還定期舉行各廳處局主管人員的會報；有些省份則每日規定一定時間，各廳處局長集中在一間房子裏辦公，這都是增加各廳處局主管人員聯繫的辦法，很值得我們參考。

三、各單位辦理有關事項，一定要多直接商洽，避免往返簽擬，并且要打破廳處局間的

隔膜，各主管科室多多密切聯繫，直接商洽。最好能規定凡與另一單位有關事項應該先商洽商意，然後會簽或會稿；不管有關單位意思，自己單獨簽辦後便算卸責，上級要發交有關單位參加意見，是上級的事，這種不負責任的作風，是必須糾正的。

四、比較重大或關係單位比較多的事情，利用開會的方式來解決，不但時間敏捷，而且也可以求得互相的了解和共同的意見。比如一件事和六個單位有關，如各輪流簽註意見，每一個單位一天，也得花六天時間，如果有不同意的地方要再研究，更不知要花多少時日，如果能夠集中來開一次會，彼此交換意見，最多一兩個鐘頭便可以解決，這也是加強聯繫的一個有效方法。

五、此外如在平時多舉行各項集會，對增進各單位的認識和感情多用點工夫，也可加強各單位的聯繫，使有事時能密切聯繫，發生效能。

丁 文書處理方面的改進

再次從文書處理方面來研究：合署辦公後，一切文書由秘書處總收總發，對外文書又都用省政府的名義，這樣，程序自然比以前繁瑣，時間遂不免遲滯。根據甘乃光先生的計算：一件公文由收入登記帳轉遞送到承辦人的手，便有十八個程序，要經過十八人的手；一件文稿由承辦人擬好後帳轉送核到主席判行，也有十七個程序，經過十七人的手（註）。這樣，文書處理焉得不遲緩，省府合署辦公測最爲人所詬病的便是這一點。

要求省府合署辦公文書處理的迅速和合理，最重要的便是實行分層負責制，事實上我們知道省府合署辦公的對外文書，雖說都用主席的名義，都要由主席判行，但省府每天那麼多公文，主席如何能看得了？結果自然不能不委諸祕書長，而祕書長一個人也實在沒法子全看，又不能不由各祕書分別負責，普通的文書都由祕書代爲判行，只有重要的文書，才由祕書長和主席核閱，這在事實上可以說是已經有了分層負責的雛形。但這種分層負責是不合理的，因爲祕書的分核並不是他主管的事項，他只是對主席個人負責；而且這樣的辦法，一件普通的文書，主管廳處局長核閱後，不能發出，反而要由並非

主管的秘書來核判，其不合理自不待言。所以分層負責制的實行，在省府合署辦公的文書處理上看來，愈感覺它的需要。實行分層負責制以後，各項文書，便不必都由主席判行，那一種文書應該由那一級判行，都可以詳細的加以規定。原則上，例行文書可以由主管科長或室主任代判，普通文書可以由主管廳處局長代判，只有重要的文書才由秘書長代行或由主席親自判行。採用這樣的辦法來核判文書，便可以減少許多麻煩的手續，文書處理當然較為迅速和合理。

自然，除了實行分層負責以外，文書處理的方法和技術，還應該切實改進，才能達到迅速和合理的目的。不過詳細的辦法，這裏不能細述，我們只能舉出下列幾點比較重要的原則：

一、現在文書處理，最麻煩遲滯的便是收發登記的程序過煩，一件公文由收到發不知要經過多少層收發登記的手續。所以要文書處理迅速合理，首先便要減少收發登記的層級。現在普通省府合署辦公的收發登記，全府有總收發，各廳處局有廳處局收發

，各科室有科室收發，各組股有組股收發，共有五級。其實至少組股收發這一級，并無必要，實在可以取消。第二要減少收發程序，好像現在普通送稿的程序是：由科長核轉後交科室收發送廳處秘書室收發，由秘書和廳處局長核後交廳處收發送秘書處總收發，再送秘書處秘書室收發，由秘書秘書長核後送主席判行，再送繕校。這其間最低限度送秘書處總收發的一層手續便可減少，由廳處收發直送秘書處秘書室。又廳處秘書室和秘書處秘書室收發也可以不用詳細登記，只記文書的號碼便夠了。第三、還要減少登記的程序，好像上面說的收文程序共分五級，每級都要詳細登記年月日文號來文機關文別事由附件等，這實在太麻煩了；可以改用複寫的辦法，由總收發一起複寫四份，一份存查，一份送秘書室核閱以備公文檢查，其餘二份連文送廳處收發轉科室收發各抽起一份粘存，便可以省去許多登記手續。這只是減少收發登記的麻煩手續的幾個例。只要我們能切實注意體察實際情形，隨時研究改善，自然可以避免許多不必要的浪費、文書處理也就可以迅速合理了。

二、減少文書數量也是一個有效的辦法。現在我們文書的數量委實太多了，許多不必要文書大可減少。有些文書，如簡單的答復收悉或准予備查准予備案之類，也可以用收條或來文簡覆表的辦法來代替；有些文書如表冊的催報，案件的查詢等，則可以由主辦單位用非正式的公文查催。減少了正式文書的數量，這也是增加文書處理效率的一種辦法。

三、現在文書的內容和程式也得設法改革。內容晦暗，程式呆滯，不但減少了文書的效力，而且也影響文書處理的迅速。現在文書核閱者非將文稿從頭到尾看一遍，不能明瞭它的意義，辦稿繕校，更不知白花了若干時間。倘若能夠表格化，簡單明瞭，則擬稿繕校固可節省人力物力，而層級核閱也就可以迅速敏捷了。

四、建立嚴密的公文檢查制度，也是使文書處理迅速合理的一個有效辦法。假如所有的文書處理，各科室能按日檢查一次，各廳處局每三日檢查一次，全府每星期檢查一次，有未辦的使馬上催辦，這樣自然可以減少文書積壓的毛病。現任許多省府并不

是沒有公文檢查辦法的規定，可是大都視成具文，沒有認真執行，文書自難免積壓，實在有切實執行的必要。如果更能夠不時舉行文書處理競賽，用競賽辦法來鼓勵迅速，掃除積壓，收效當更大了。

五、現在一般機關文書積壓的毛病，多數是由於繕寫方面的遲緩。因為過去做主管官的一向不注意到繕寫的效率，而各單位辦理文稿也只求送出自己門口便算了事，對於這件文稿究竟什麼時候才繕好發出，絕少過問。省府台署辦公以後，因為一切文書都集中在祕書處繕發，更易犯這毛病。所以要文書處理迅速，一定要注意繕寫的嚴密稽核，不許積壓；並且應該注意提高繕校人員工作興趣，改善他們的工作環境設備，使能增加工作效率，文書積壓的毛病當可大大的減少。

戊 事務管理方面的改進

最後說到事務處理方面：經費集中管理，材料物品集中購辦，原是合署辦公的一大

要求。可是，現在事實上許多省份却沒有完全做到。事務集中管理不但可以節省經費，減縮人員；增強效率，而且事務集中管理之後，更可以充分維持省行政組織的統一和完整，實在應該盡力去求它的實現的。如果因為辦公地點和物資缺乏種種關係，一時不能完全做到，最低限度也應該先實行經費集中管理，會計統一，出納統一，重要和大量物料集中購辦，其餘由各廳處局分別購辦，但各廳處共同需用的物品如辦公用品等，原則上還是集中購辦的好，尤其是在這時候物品能集中購辦，固然可以避免許多弊端，也可以得到不少便利，這是事務管理最重要的一點。

此外，關於事務管理方面，應該注意的還有左列各點：

一、辦公應用的各項用紙簿冊表格，應講求劃一，各廳處局的所有用品都力求一致，這樣不但管理應用，尤其是檔案保管，能得到不少方便，而且也可以充分發揮合署辦公的精神。

二、物料的購辦，應該注意公開，最好能由各廳處局派員組織購料委員會，來監視辦理

，這樣的集中管理，才能得集中的利，而不致有集中的弊。

三、事務集中管理後，各廳處局比較容易有浪費公物的毛病，必得設法嚴密加以管理和稽核，視物品如金錢；最好由各主管廳處局層級負責管理稽核，這樣當比較完全由秘書處負責的容易收到效果。此外還要設法利用廢物，務使每一件物品都能盡它最大的效用，才能達到事務集中管理的目的。

（評）見甘乃光著中國行政新論第一七二頁

五 論行政督察專員制

甲 現狀檢討

行政督察專員制度，我們在開首已經說過：是作爲補救現行省區遼闊省府指揮不便的毛病而產生的。這制度自民國二十三年推行以來，因爲各地環境不同，實施情形頗不一致，所得效果亦多差別；但一般來說：總是利弊互見，沒有達到預期的效果。所以，行政督察專員制度的存廢問題，已經成了當前地方政制的一個問題，經過不少專家學者的研討，雖然大家的意見並不一致，但有一點却是幾乎相同的，就是大家都認爲現行的行政督察專員制度必須加以改革；主張廢除這制度的人，固然提供許多辦法，想從消極方面來取銷這制度，就是主張保存的人，也大都認爲對現制實有加以改革必要。所以現行的行政督察專員制度的必須改革，我們可以說是一般的定論了。

前面說：專員制度的實施情形各地不同，效果大都利弊互見，究竟利弊情形怎樣呢？大致綜合各省情形，我們可以看到最普通發現的利弊，約有左列各點：

一、利的方面

甲、各縣市得專員就近指導，自易有所秉承，尤其在戰時：遇有緊急事體發生，省與縣市常失聯繫，能有專員就近領導，可免臨變倉皇，坐誤時機。

乙、省府賴專員之經常督察，隨時提供關於縣市之施政報告，自可增加省府對各縣市地方情形的認識和了解。

丙、專署和所轄縣市距離較近，容易就近召開各種行政會議，加強各縣市間業務上之聯繫。對各縣市互相有關的事業，如交通、治安等，每能藉專員之領導得到合作；一縣市不能單獨舉辦之事業，更可以透過專署，由各縣市合力辦理。

丁、專署對各縣市地方情形較為明瞭，核轉縣市計劃預算等，較能在整個計畫下審查全區情形，適應地方特殊需要。

戊、專署就近監督各縣市，可使各縣市常具戒心，違法、瀆職、因循等弊固可減少，奉公守法努力負責者，也容易得到鼓勵的機會。

己、戰時守土抗戰，一縣一市常感力量單薄，同區各縣市由專署統籌領導，動員人力物力，聯防合作，常可發生很大的力量。

二、弊的方面：

甲、專員在法令上雖負監導指導和統籌全區各縣市行政的責任，但因性質上只是省府的輔助機關，監督指導和統籌等職權行使的分際和界限並無明定，結果，除了有些專員得到省府的特別授權可以放手做事外，其餘的遇着情節較大的事，時時都要向省府請示，徒成空頭機關。

乙、因為專署和省府的權責不劃分清楚，所以對縣市行政，有些事省府和專署都管，往往命令紛歧，縣市無所適從；有些事省府和專署都不管，每致坐失時機，事後互相推諉。

丙、省政府令縣市辦理和縣市呈報省府事件，原則上都要由專署轉行或核轉，行政層級增加，不獨費時費錢，且常不能把握時間，影響效率。

丁、專員對縣市長無獎懲職權，省府對專員考核意見又未必能加以重視，有時專員認為應該勵進的縣市長，省府或予撤換，專員認為應該撤懲的縣市長，省府或予獎勵，結果縣市長對專員不生信仰，事事迎合省府心理，專署益成贅疣。

戊、專署組織簡單，人員缺乏，單是應付例行文書，辦理普通事務，便已不敷分配，自難積極推進業務。

己、專署經費無多，在這物價高漲的時候，單是維持辦公費便常感不敷，自難經常親自或派員出巡各縣市，勤加考察。

庚、專員兼區保安司令而無直屬團隊，地方武力又多各有系統，指揮困難，常不能負維持治安的實際責任。

由上所述，我們可以知道專員如果確實能負起監督指導和統籌轄區內各縣市行政的

責任，那麼，他的確能補救省府鞭長莫及，呼應不靈的毛病，而對省對縣市都能有很好的幫助。但因為制度上和事實上的種種缺點，專員往往不能負起上述的責任，而祇成爲省和縣市間的公文承轉機關，不獨對省政和縣市行政毫無裨益，反而疊床架屋，減低效率。這就是專員制度所以發生問題的主因，也就是亟應尋求改革方法的對象。

乙 各方面的改進意見與批評

關於改革行政督察專員制度的方法，過去各方面所提出的意見，大致可以分爲三說：

第一說是主張根本廢除專員制度的。這一說的議論，又可以分爲三種：

甲、是就政制立論，認爲我國地方政制依照建國大綱和本黨政綱只應有省縣兩級，專員制度於省縣中增設一級，有違本黨主張，應無存在價值。自然，不說別的，就是依照我們現在的訓政時期約法，關於地方政制的規定，本也就採用省縣兩級制。不過，我

們應知道：行政督察專員的性質和縣以下的區署一樣，只是省政府的輔助機關，而不是獨成一級，正像民國二十一年十月十日國民政府訓令所說：「行政督察專員所管的職務，實如一省中民政分廳，祇係橫面之擴張，而非縱體的層益，自與另創一級自治團體者迥不相同，故雖屬暫行行政制，然按之省縣兩級制固根本不變；即與總理建國大綱之規定，亦依然契合」，所以純就政制方面主張廢除專員制度，理由似乎還欠充分。

乙、是就事實觀察，認為現在的專署多僅成爲空頭機關，不獨不能發揮積極作用，反而消極的影響行政效率，與其徒耗公帑，不如盡行裁撤，將經費補助各縣市，倒可實際促進縣政。這種說法，自然不無相當理由，不過我們應該知道，正如上面所說，專員制度實施以來，固然發現不少缺點，但也表現有若干成效，如果單是看到它的缺點而抹煞它的成效，似非公平之論。雖然，也許過去的事實是弊多利少，但缺點並非無可補救，成效正宜發揚，因此而主張根本廢除，似嫌因噎廢食。

丙、是就省制研究，認為現行省區過廣，省府確有督察困難之弊，補救之道，應將

省區縮小，而爲減少行政層級提高行政效率起見，專員制度應予廢除。這一說可以二十九年行政院省制問題設計委員會的報告書爲代表。如果實行縮小省區，專員制度自無存在必要，但在省區未縮小以前，專員制度應如何改革，自仍不無研究餘地。

第二說是主張保存行政督察專員職務，但廢除專員公署組織的。贊同這一說的人，認爲省縣之間不應多設一級，徒增周折，但專員制度固有其功用，毛病只是在設置專員公署，使事務增加麻煩，所以主張裁撤專員公署，將專員定爲省府內部編制，派在離省較遠或有特殊情形的地方，代表省府督察縣市行政。這一說可以內政部改善地方行政機構草案和川粵兩省臨時參議會改革行政督察專員制度決議案爲代表。它雖然說是廢署存職，但實際上也就是等於是廢除專員制度，加強省府視察職權。自然省府內部視察人員的職權亟須增強，視察方法也亟待改善，但省府內部視察人員和分區設置的行政督察專員的作用迥異。換言之，專員制度的所以爲專員制度，就是在它分區設置這一點；裁撤專署，即等於廢除專員制度，也就和第一說無異了。

第三說是主張保留專員制度並予強化的，立論的根據也大致可分爲兩種：

甲、是主張實行三級制，明定專員爲省縣中間的一級的。這一說，可以周必璋著的改進行政督察專員制度芻議爲代表。他說：「考據我國歷代地方行政制度，漢晉南北朝唐宋明民初均爲三級制；元爲五級制，清爲四級制，施行二級制，僅秦隋二代而已。我國省區面積既大，轄縣又多，交通復不便，二級制誠有不便之處。在昔政尙簡單之時，各代尙行三級以上之政制，而況政務殷繁之今日乎？所以三級制無論在理論上事實上均有必要」。因此主張強化專員制度，使成爲省縣中間之一級。此外，如陳柏心氏雖然沒有明白主張三級制，他認爲中國歷史上的地方制度，「自東漢末年州牧掌權由二級制變爲三級制起，歷代的地方制度，差不多都是維持三級制，相當於省之一級變化最多，但省縣間的中間組織，如州郡府等僅其區域與界限因時而異，但區域本身爲省縣間的中間組織，則歷代不變。這種制度何以能維持如許年代，當然不是一種偶然事實。……欲減縮省縣間的距離，設置中間組織，以謀行政上的便利，不能不認爲針對客觀的需要

。這不盡是理論問題，而全係事實問題」（見陳氏著中國的地方制度及其改革）。也和這說大致相同。自然目前省區確實遼闊，但就行政效率說，地方組織層級愈多，政府運用的機能愈弱，而且一個良好的行政制度，實際執行事務的組織必得增強，而監督的層級則不宜過多；我國既以縣為地方自治單位，省的任務也是以監督和促進地方自治為主，自不宜於省縣間再多一級監督組織。如省區過於遼闊，則可另行設法補救。故在以前交通不便，地方自治未建立，或有行三級制之必要；而在今日，則情勢已非，所以 國父遺教也主張我國地方政制應採二級制，自無確定專員制度為省縣中的一級的必要。

乙、是主張強化專員制度以為縮小省區之張本的。就我們所知，可以蕭文哲著的行政警察專員制度研究為代表。他認為「改革專員制度，不僅應謀其本身之改善，尤應以促進省區縮小與實行省縣二級為目標」。所以他主張擴大專署轄區，提高專署職權，改正專署名稱，充實專署組織，使專員成為省府主區的行政長官，以為縮小省區的準備。此外，如黃倫所著之地方行政論，也大致贊同這個主張。關於縮小省區和縮小省區後廢

除專員制度，我們原則上是贊同的。不過縮小省區有縮小省區的方法和步驟，現行專員制度則有現行專員制度的性質和作用，有無借現行專員制度做縮小省區的橋梁的必要，似乎不無考慮價值。而且照這說主張強化專員制度以爲縮小省區的張本，如果將專署強化到和省府分區而治，那何不如即時實行縮小省區？如果徒將專署區域和組織擴充到縮小後的省府的規模而仍爲省府之輔助機關，那是否合經濟原則？和是否會制度變革太多易滋紛亂？這些，也似乎不無研究餘地。

說到如何強化專員制度的方法，各人的意見不同。大抵都是主張提高其職權，充實其組織，而且都提出很具體的意見，在這裏因爲篇幅關係，不能再逐一詳加研究了。

丙 專員制度存廢的原則

在檢討了各方面關於改革行政督察專員制度的意見之後，願一談我們對於這個問題的意見：

我們認爲研究一個制度，應該先要明白它的意義性質和作用。行政督察專員制度的意義性質和作用，在蔣委員長於二十一年十二月第二次內政會議時所提的「修改地方行政機關組織案」有最明白的指示：「現行省區幅員遼闊，地勢錯縱，習俗互異，交通隔塞，礦確懸殊，省府鞭長莫及，每苦耳目難周，縣長距省迢遠，復覺秉承無自，庸者以敷衍爲事，黠者以隱蔽爲能，因而政象混淆，吏治靡敗，綏靖安楫，尤覺爲難。查省之區域，沿自前清，彼時有道府兩階，分寄監督之責，雖不無層疊之弊，而指揮監督，較易爲功。今者地方行政制度定爲省縣兩級，以一省監督百十縣之行政，誠屬事所難辦。在省區未能改定以前，似應別謀救濟之道，莫如將一省分爲若干行政區，其性質爲省府之分部，譬如高等法院之有分院，畀以治安之權，兼任地方之責，擷取清代兵備道直隸州之精義，俾成爲省縣間之樞紐。揆之兩級制之原則，並非相反而實以相成，地方制度之根本改善，計無逾此」。由這一個指示，我們可以知道專員制度是在省區未改訂以前，爲補救現行省區遼闊，省府鞭長莫及，耳目難周，縣長距省迢遠，秉承無自的弊病

而設置的制度。

因此，我們至少可以得到兩個結論：第一、實行改訂省區以後，專員制度應即廢除，這是沒有疑問的，在上而我們已經把理由說明了。第二、在省區未改定以前，專員制度應針對現行省區濶闊，省府鞭長莫及，耳目難周，縣距省迢遠，秉承無自的弊病，以事補救。而同時也就是說，如省區並不濶闊，省府和縣長間並無鞭長莫及和秉承無自的毛病，則行政督察專員便沒有設立的必要。這一點是非常重要的。因為我國現行各省區域固不一致，省內各地情形亦不相同，各省區雖大都面積濶闊，人口稠密，縣市單位衆多，指揮不便，但也有些省份面積或人口僅及他省之一縣市，所轄縣市單位亦有不及二十者，如無如其他特殊情形，省府指揮似乎沒有什麼不便的地方。又在同一省區內，邊遠或有特殊情形的地方，省府和縣市之間固有鞭長莫及和秉承無自的毛病，但最低限度如接近省治的地方，省府自然一切可以就近指揮監督。所以，在面積人口較少，縣市單位無多，也沒有其他特殊情形的省份，如青海、甯夏、西康等省，和各省省府可以

指揮靈活的地方，如省治附近等，自然沒有設置專署的必要。所以專員制度的存廢，一定要針對這一點特殊性，分別地方情形或存或廢，實不應一概而論。

事實上，目前各省專員制度所表現的得失利弊和優點缺點，也都和這個原則有關。我們上面所說的專員制度所得的成效，大都表現在區域遼闊的省份和邊遠或有特殊情形的地方。反之，在省可以指揮靈活地方的專署，却大都發現上面所說的各種毛病。就過去的歷史來看，我們也可以看到民國十四年的廣東分區行政委員制，二十年的南昌行營黨政委員分會制，二十一年豫鄂皖三省剿匪區內的行政督察專員公署制等，因為都是適應地方特殊情形分別設置，多能收良好的效果。而目前專員制度所表現的毛病，都多發生於普遍設置之後，而且我們知道：直到現在為止，專員制度在法令上也還是採得設主義，而不是全省必須普遍設置。但事實上，各省或者是爲了安插人員，或者是不加細察，多採取了普設辦法，結果才產生種種缺點，爲時論所詬病。這都說明了專員制度是一種爲補救現行省制的缺點而適合於特定時間空間的特殊制度，祇有在省區未改訂以前，省

區遼闊，省府鞭長莫及，耳目難周，縣長距省迢遠，秉承無自的地方，才能發生它的作用；反之，它必然的成了省縣中間一個有名無實，承轉公文的空頭機關。有些人祇看到專員制度在某些地方成了省縣之間的贅疣，便主張一律廢除，這顯然犯了近視的錯誤。

所以關於專員制度存廢問題的原因，我們認為是應該這樣決定的：

一、縮小省區以後，專員制度應即裁廢。

二、省區未縮小前，得由省府劃定區域，早行政院核准設置行政督察專員，但應限於有左列情形的地方：

甲、省區遼闊，距離省治遼遠地域，省府指揮不便者。

乙、地理上自成區域，交通隔塞，省府指揮不便者。

丙、邊疆民族地域，習俗迥異，有設置專員就近督理之必要者。

丁、文化水準特低，或有其他特殊情形，與省內其他地域情形迥異之地區，行政上有特殊處理之必要者。

戊、因戰爭或其他事故影響，與省府聯絡困難，指揮不便者。

己、因治安或其他特別事故，有設置專員就近監督整理之必要者。

上述戊己兩項情形，在其特別事故消滅後，專署仍應裁廢。

三、其他地區應一律不設置專員，由省府直接指飭。

丁 專員制度改進的辦法

現在專員制度的缺點，固然主要是由於它的設置並不是適應地方特殊情形，所以不能發生作用；但也有一部份是現行的制度尚欠健全，致專署的設置，縱是適應事實需要，也不能收到很好的效果。所以在依照上面所說的原則應該設置專員的地方，專員制度應該怎樣改進，才能發生良好的效能？這是我們接着要討論的問題。

關於這一點，就我們所看到的事實，似乎至少應該有下列的改進：

一、現在的專員制度，它設置的理由是爲了「整飭吏治綏靖地方促進行政效率」

專員的任務是「承省政府之命推行法令，並監督指導暨統籌轄區內各縣市行政」，都是消極的作用多，而積極的作用少。事實上，現在的專員也是多側重消極的督察，很少能積極的輔導縣政，解決縣市政府的困難。而自新縣制實施後，縣已為地方自治單位，目前政治建設，也以完成地方自治為最急務，專員自然也不能侷限於督察縣市行政，所以專員制度的任務，應該改為以積極的輔導推進地方自治為主，而以作省與縣市之中間聯繫及督察縣市行政為輔，這是最重要的。

二、專員公署在性質上應該仍是省府輔助機關，但它應該是省政府的分部，而不是民政廳的分廳。在轄區內，它是整個省政府的代表機關，同時對省府派駐轄區內的各種機關，它也應該有監督指導的權限，這樣才能統籌兼顧，發揮效能。

三、現行專員的職權不足以負起他應負的任務，已有許多人說過了，這裏我們不必再加贅述。但應該怎樣提高他的職權呢？我們以為專員制度既然是適應特殊事實需要而設的制度，他的職權也應該根據事實需要來決定。舉例來說，若果為着治安上的需要而

設的專署，便應該特別加強他對轄區內各種武力的指揮調遣權；爲着地方情形和其他地方不同，行政上應特別處理而設的專署，便應該特別加強他統籌轄區內自治和行政的職權；又如因戰爭影響和省府隔絕聯絡而設的專署，便應該有代表省府行使一切職權的全權。不必強求一致。不過就一般來說，除了現制所定和前面一、二、兩項所說的職權外，專員應該還有行政院戰時第二期行政計畫實施方案所列的（一）縣長指揮考核權，（二）轄境內保安團隊警察及其他自衛武力之指揮調遣權，（三）縣財政考核權三種職權，和（四）轄區內縣市長違法瀆職的緊急處職權。此外，當然仍然要斟酌事實的需要來具體決定。不過無論專署的職權如何決定，它必須有明白的界限，而且必須規定什麼事可由專署作主，什麼事應該呈省府核定，以免無所適從。這一點也是非常重要的。

四、專員的職權雖然提高，但要他能發揮效勞，克盡上述的任務，一定還要注意專員的人選，理想的專員人選最低限度應該是富有縣市行政經驗和熟諳該地區情形，並且在該地區資望素著，爲各縣市長所信服的人。可能時，并可由不兼廳處局長的省府委員

兼任。這樣，第一他聲望較隆，一方面易得縣市長信仰，同時他是省府委員會的分子，他方面亦易得省府信任。第二，他一方面可以出席省政府委員會議，一方面可以親臨各地督導，當可克盡省縣中間聯繫的任務，而且在省府委員會方面說，有些委員兼任各區專員，也可以使省府委員會能了解各地區情形，增強省政府委員會議的效能。此外，現行的專員人選，雖然事實上有由政府提出的，但依行政院審查行政督察專員人選暫行辦法，還是由行政院就存記候用人員中遴選呈請任用。這也是過去專員制度不能發生效能的一個原因。因為由中央遴派人員，在省府指揮監督下來督察省政府呈請任免的縣市長，事實上確是有困難的。專員既然是省政府的輔助機關，原則上自仍以由省府呈請任命的為好。

五、關於專署的轄區，有人主張應該縮小為五縣至八縣；有人主張擴大為十五縣至三十縣；有人主張恢復明清府制，每省平均十府，每府平均十縣；有人主張每省分二區至四區，以為縮小省區張本；意見頗不一致，但都似還欠彈性。專員既為適應特別事實

需要而設置，轄區自可純依事實需要來決定，不必加以何種限制。不過，在劃定區域時，除了就事實需要外，最好能顧及歷史文化自然形勢和交通國防等情形，以便於管理，也是增強專員制度底效能的一種有效方法。

六、現制專署組織分二科至四科，全署人員由專員起至雇員止，依行政院所定編制，至多者僅二十八人，少者僅十五人，就是依最近的戰時行政督察專員公署及區保安司令部合併組織暫行辦法，文武職合計也只是三十一人至三十九人，以這樣的組織和人員辦理如此繁重的事務，自然難望其能發生積極的作用。所以專署的組織非加健全，人員非加充實不可。應該怎樣健全充實呢？我們以為也應該較富彈性，務求適應事實上的需要，不過，大體說來，可有三種不同的組織：

甲、在和省府隔絕聯絡或離省會太遠，幾乎要全部代行省府職權的專署，其組織可大致依行政院戰時第二期行政計劃實施方案的主張，和參照現行省府行署的組織，設祕書室和政務、保安兩處。祕書室掌理機要、文書、事務、人事等事宜；政務處掌理民、

財、建、教等事宜；保安處掌理警察，團隊及民衆自衛組織之編練，整備等事宜，各室處並酌分若干科辦事。

乙、在地理文化民族等有特殊情形之區域，要側重於統籌區內自治行政事務的專署，其組織可大致參照省府和縣府的組織，分設祕書室，視察室和民、財、建、教、軍事等科，必要時並可設衛生，社會等科，或其他特種委員會等，分別督導縣市自治行政。

丙、在只是離省會較遠，省府指揮不便，主要還是在督導縣市，作爲省與縣市中間聯繫的專署，組織則可稍爲簡單，除祕書室，視察室外，設指導考核兩科，前者掌理監督指導，後者則專責考核。

人員方面，自然應該依照組織分別充實，而且我們應該知道目前省府的組織，實嫌過於龐大，在設置專署地方，省府事務有一部分實可交由專署辦理，至低限度如縣府呈報備查備案許多無關重要的例行公文，便可以不必呈到省府。這樣公文少了許多轉折，省府也可以減少一部分的事務，便可以將所能夠節省的人員改派專署服務，一方面可以

提高行政效率，一方面也可以充實專署組織。

七、現在專署的經費也嫌太少，許多專署的不能發揮效能，也是受了經費的影響。我們對任何事件，不辦則已，若果要辦，便該給他以充分的職權人力和經費，所以專署經費必得增加。除了充實人員所需的經費，還該給他以足夠的辦公費出差費和辦理各項事務所必需的經費。至於經費的來源，儘可將裁撤不必要的專署經費擴充，預計照上述原則，每省應裁撤的專署總在一半以上，以其經費充實保留的專署經費，大概不致要增加國家的負擔。

八、現在省府和縣市間還有一種組織，就是省府行署，自然這是一種純爲適應戰時特殊事實需要而設的組織，和專署並不相同，但在戰時，省府和縣市聯繫困難，儘可以既有的專員來代行職權，實在沒有架床疊屋，另設省府行署的必要。所以專員制度依上述改進以後，行署大可裁撤，這不獨可以節省人力財力物力，就是行政的效率也可提高不少。

九、現制專員兼區保安司令，所以在專員公署之外，另設有區保安司令部。最近已感到這太不經濟，行政院頒布有戰時行政督察專員公署及區保安司令部合併組織暫行辦法，但雖已合併辦公，文武職員仍分得很清楚，所以仍然是貌合神離，雖然可節省一點經費人員，但仍不能收統籌運用的全效。這大概是認為保安司令屬於武職，而且是隸屬於省保安司令部，另有系統，所以不能澈底合併。其實我們知道保安原屬於地方行政官署的職掌，保安團隊性質上也是警察性質，並無分立系統的必要。對於省保安司令部，我們已經主張併入省府，區保安司令部自然也該裁撤，在專署設保安處或軍事科來辦理治安事宜。

十、最後關於行政督察專員的名稱，有些人認為應該改變，我們以為專員制度既係一種適應事實需要辦理特別事務的制度，專員兩字自然不錯，僅督察二字稍嫌近於消極，如果改稱行政督察專員，或就稱爲行政專員，似較適合。但這一點是無關重要的，就是仍稱爲行政督察專員，也並無不可。

附錄

憲政實施後的省制

憲政實施後的省制應該怎樣？這是憲政問題中最值得研究的問題之一，時人對這一問題的意見，似乎還不一致，很值得我們來再加研討。關於這一個問題的解決，無疑地我們應該以 國父的遺教為依據，而在 國父遺教和本黨政綱政策與歷次官言中對這問題也確有很明白的指示，尤其是左列各點：

一、「於都內立一中央政府，以總其成，於各省立自治政府，以資分理」。（民國前十二年 國父在香港致港督書）

二、「國家幅員遼闊，各省自有其風氣所宜，前此清廷強以中央集權法行之，以遂其僞立憲之術。今則各省聯合，互謀自治，此後行政，期於中央政府與各省之間，調劑得宜。大綱既繁，條目自舉，是曰『內政統一』」。（民國元年 國父就臨時大總統職官

言)

三、「今欲解決中央與地方永久之糾紛，惟有使各省人民完成自治，自定省憲法，自選省長，中央分權於各省，各省分權於各縣，庶幾既分離之民國，復以自治主義相結合，以歸於統一」。(民國十年 國父就非常偉大總統職宣言)

四、「各省真正自治之實現，必在全國國民革命勝利之後」。(民國十三年本黨第一次全國代表大會宣言)

五、「各省人民得自定憲法，選舉省長，但省憲不得與國憲相牴觸。省長一方面為本省自治之監督，一方面受中央之指揮，以辦理國家行政事務」。(民國十三年本黨政綱對內政策第二條)

六、「先以縣為自治單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力之基礎，然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始為真正之人民自治。」(民國十三年制定建國大綱宣言)

七、一凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期；國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮」。（民國十三年建國大綱第十六條）。

八、「對內政策在劃分中央與省之權限，使國家統一與省自治各遂其發展，而不相妨礙」。（民國十三年 國父北上宣言）

在這些較重要的文獻中關於省制的主張，雖然隨時勢的轉移，在細微的地方，略有出入，但基本的原則却始終如一：就是憲政實施後的省，應該是一個地方自治團體。這可以說是本黨五十年來一貫的主張。

不過，本黨所主張的省爲地方自治團體，是有它的特質的：省的自治是以縣自治爲基礎的，所以，省自治的成立，一定要在省內全數縣自治完成之後，而且，所謂省自治團體的存在，是由於便利推進地方事務，基於國家的承認和規定，所以和聯邦制或邦聯制的邦，絕不相同。國父在民權主義第四講和本黨第一次全國代表大會宣言中，對一

設野心軍閥政客所標榜的聯省自治，就曾痛加斥駁。還有最重要一點，就是本黨所主張的地方自治，是以縣爲自治單位的，一般自治事務，原則上都以做單位來辦理；省則是上級自治團體，它最主要的任務是在監督指導和統籌省內自治事務的進行。所以要了解本黨所主張的省自治的意義，一定要從本黨全部地方自治理論和整個建國方案去研究，省自治團體的性質，不但和聯邦制或邦聯制的邦不同，就是和自治單位的縣也有很明顯的分別。

所以，憲政實施後的省的事務，主要的是監督縣地方自治，但並不僅僅是監督縣地方自治。建國大綱第十七條說：「中央與省採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方」，而劃歸地方的自治事務，也應該適用均權的原則，因爲地方既有省和縣兩級，所以，在劃歸地方的事務中，有全省一致性質的事務，應劃歸省，有因縣制宜性質的事務，應劃歸縣，這才能充分發揮均權制度的精神。不過因爲自治事務，既然原來是宜於因地制宜，自然原則上，還應以縣爲單位來辦理。

，只有的確不能以縣爲單位來辦理的事務，才認爲省的自治事務，由省來辦理。此外，省還應該受中央的委託，辦理國家事務。所以，憲政實施後省的事務，大致可以分爲下列幾種：

一、委任事務：甲、執行中央委辦事項；

乙、指揮縣執行中央委辦事項。

二、固有事務：甲、辦理省地方自治事務；

乙、監督縣辦理地方自治事務。

至於憲政實施後省的組織，依照建國大綱的規定，應該是省長制，而且省長應由民選，建國大綱第十六條所說選舉省長的國民代表會，依照第十四條規定，是由省內完全自治之各縣所選出參預中央政事的國民代表來組織的，也就是該省各縣出席國民大會的代表所組成的。不過將來是不具硬性的只限於每縣一人，和除了地域代表之外，應否再參加些該省職業團體的代表，是一個值得研究的問題。同時國民代表會的選舉省長，應

該以全數之縣皆達完全自治爲條件，但現在有些縣地方自治還未完成，憲政卽待實施，倘若將來憲政實施，有些省份還未達到全數縣都完全自治，似乎暫時可以用中央提出候選人，由該省出席國民大會的代表選舉，或者由該省出席國民大會的代表選出若干人，呈由中央圈定的方法來做過渡時期的補救辦法。此外，這時省的事務性質既已變更，範圍也比現在縮小，省政府的組織自然應該調整縮小，不能再像目前這樣龐大複雜。這裏自然不能提出調整的具體方案，但我們以爲應該有下列的原則：

一、省長以下的直轄單位不能太多，不能超過一個人能力所能顧及的範圍。而所設的單位應該和業務配合，尤其是要和縣自治團體組織配合，切實負起指導監督統籌的任務。

二、各省情形不同，尤其是像現在各省面積、人口、經濟、文化都相差很遠，卽使將來省區實行調整，各省情形仍恐不盡相同，省政府的組織，似不妨因地制宜，酌分若干種，不必強求一致。

三、省長之下，應該有一地位高於直轄各單位主管人員的幕僚長，負責理政務和主持一切事務的責任，切實實行幕僚長制；兩省政府各項事務的處理，則要切實實行分層負責制。

四、雖然是實行省長制，仍不妨仿效現在的行政院會議和市政會議，由省府內高級人員組織一種會議，討論各項重要省政，以收集思廣益之效。

最後，憲政實施以後，省既然是一個以監督縣地方自治爲主要業務的上級自治團體，省的區域自然不宜過大，才便於監督指導和統籌。現在各省縣數，除邊遠省份外，最少的如江蘇六十一縣安徽六十二縣，最多的如四川一百四十九縣，以一省政府監督這許多單位，無論省府怎樣健全，總難免有照顧不及的毛病。再就省份面積來說，拿外國的地方區域來和我們比較：法國小於四川，却分設九十州，日本僅及東四省的四分三，分爲三府四十三縣，我們差不多任何一省，都幾乎有外國一國這樣大，自難收指揮靈活之效。而且自十九年四中全會通過伍朝樞等所提的縮小省區案以來，縮小省區也已爲本黨

一貫的主張；憲政實施後，省區似乎應即依照本黨歷次決議案調整縮小。而在調整縮小的時候，應該顧及地理、歷史、文化、國防、經濟等需要，尤其是要和地方自治的目的配合，務使省的區域，既便於監督指導，又便於統籌推進，這樣才能完全達到省自治的目的。而在縮小省區以後，行政督察專員制度自然沒有再存在的必要了。

