

57

中央訓練團黨政訓練班講演錄

李宗黃先生講

新

縣

制

民國三十二年十月印



上海图书馆藏书



A541 212 0008 9659B



新縣制

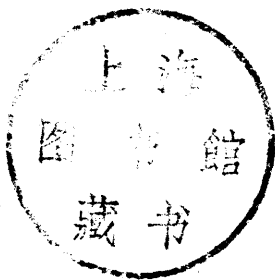
目次

- 一、緒論
- 二、新縣制之產生及其歷史意義
- 三、新縣制之理論
- 四、新縣制之法令
- 五、新縣制之實施
- 六、新縣制之改進
- 七、結論

附錄：縣各級組織關係圖

重要參考書目錄

- 一、地方自治開始實行法
- 二、建國大綱
- 三、確定縣各級組織問題
- 四、



~~1543984~~

新 縣 制 目 次

四、縣各級組織綱要

二



新縣制

緒論

各位同志：

兄弟奉命來講的縣制，就是縣各級組織綱要，包括整個縣政問題，也就是地方自治問題，實爲訓政時期建國之基本工作，看來經緯萬端，實際不過是家常便飯，無論何人，均不能離此而生活。我們要使這一工作，提前完成，真要如黨員守則全上所說：「極難父以教子，師以教弟，長官以教屬僚，將帥以教士兵，共信共行，互切互磋，親愛精誠，始終無間」。人人能爲縣政而建設，人人能爲自治而努力，始不負總裁創辦本班之主要目的，「黨政訓練班也可稱爲自治訓練班」，與吾人從事革命的 basic 任務，希望專心靜聽，切實研討。又經迭次講授的經驗，與其用注入式，不如用啓發式，與其專用啓發式，不如兼用競賽式，將個人與團體和區域競賽，一氣貫道，現決定隨講隨問，切盼隨問隨答，遇有疑難，並盼即時覆問，以期教學相長，兄弟並預備有拙著「黨政軍王作要訣」「新縣制之理論與實際」「憲政與地方自治」等多種，以爲名譽獎品，俟講畢統計，即行公布，希望爭先恐後，積極競賽，切勿輕輕放過此極可寶貴之一百分鐘。



這是首先要奉告各位的。現爲簡單明瞭具體認識起見，分爲下列六段來講：（一）新縣制之產生及其歷史意義；（二）新縣制之理論；（三）新縣制之法令；（四）新縣制之實施；（五）新縣制之改進；（六）結論；迎緒論共是七段。

一 新縣制之產生及其歷史意義

本縣縣制之產生，淵源於 總裁二十七年四月八日在五屆四中全會講演的一「改進黨務與調整黨政關係」附「縣以下黨政關係草圖」嗣後復師 總理「本此基礎，觸類引伸，匡補闕遺，更在條理」之意，於二十八年四月十日在國防最高委員會內設地方自治討論會，聘請專家二十餘人，從事設計。經 總裁多次訂正，改名爲「確定縣各級組織問題」。曾於是年六月親自在奎閣黨政訓練班講演，其後復改爲「改進縣以下地方自治組織」，確立地方自治方案」，由 總裁提交中央執行委員會審核，轉交國防最高委員會整理，討論會即根據此方案制訂縣綱要六十條，由國防最高委員會通過，送國民政府於九月十九日頒佈。並於行政院之下特設縣政計劃委員會從事附屬法規方案之擬定及實施計劃之審核，行政院遂通令於二十九年元旦日起全國一律實施，而縣政計劃，亦於三十年十月完成，這就是新縣制產生的經過。

我國對於政治的措施，歷代都只注重上層，而不注重下層，即使有少數大政治家，

如周公、管仲、商君、王安石、王陽明等注重下層，但是人存政舉，人亡政息，基層政治始終未曾建立，所以常是一治一亂，而且亂的時候多於治的時候，經歷史家的統計，在中國五千年的歷史中，只有三百餘年是太平的時候。本黨總理具有旋乾轉坤的理想，總裁富有旋乾轉坤的行動，因有嶄新的新縣制之創制，從此以後縣以下的行政機構，才算有基礎，才算有準繩。我們今後，只有根據此種理想，本着這個縣制，就可以把我們的革命主義、革命計劃逐步實施，計日完成；同時我們要知道：新縣制不但是本黨五十年革命流血的產物，已在抗戰中建立了建國的堅實基礎，而且在歷史上是劃時代的政治大改革，特別值得注意、特別覺得愛護，更應當特別努力，負起實行的責任。

三 新縣制之理論

人類對於每一件事情，不是先有思想然後才有行動，就是先有行動然後有思想——思想就是理論，行動就是實際——總是循環返復、互為因果的，新縣制之頒行，是歷史上一件大事，當然有一個真實的理論。他的理論為何？就是管、教、養、衛這四個字，不僅是新縣制的理論與實際的指導方針，而且是中國最完整、最偉大的政治哲學。它的根源何在？很有簡單迴溯之必要。

《書經》是中國最古的一本講政治的典籍，在《書經》的大禹謨上有兩句關於政治理論的重

要的話，說是「德爲善政，政在養民」，養在政治上的意義，這裏首先被認識出來，與總理所說「建國之首要在民生」一樣；其次在先秦諸子的學說中，關於教、養、衛的理論提出的更多，尤以孔子講得最好，如論語上的「子貢問政，子曰，足食足兵，民信之矣」，「子適衛，冉有僕，子曰庶矣哉！冉有曰：既庶矣，又何加焉？曰富之；曰既富矣，又何加焉？曰教之」，「善人教民七年，亦可以即戎矣」，孟子上的「保民而王，莫之能禦也」，管子上的「倉廩實而後知禮義，衣食足而後知榮辱」。所謂「足食足兵」、「富之教之」、「即戎」、「保民」等等用現在的話來說，其實都是教、養、衛的意義。不過這些理論，在那時是零碎的、散見的、非整個的。

總理講地方自治的時候，總把它綜合起來，說是「古之治理，保民理民，教養兼施」。其餘三民主義中如「治者當理也」、「人生兩件大事，第一保，第二養」等等，到處都可看見；總裁爲使這個哲學更爲普遍，更易爲人理解，最易運用起見，又簡單明瞭的把它定爲管、教、養、衛四個字，作爲一切政治設施的基本指導方針，從此中國古代的優良政治思想，纔能以現代化的姿態，在革命建設過程中，顯出萬丈的光芒。至管、教、養、衛的目的與要義，及如何連環運用，如何平衡發展，如何一氣貫通，以及如何入手等等，非短短時間所能詳盡。但爲着一般認識起見，約略加以解釋如下：

就管、教、養、衛的目的言，「管」就是管理訓練，它的目的是要實現政治建設，



同時及於社會建設，「教」就是常識訓練，它的目的是要實現文化建設，同時包括心理建設和倫理建設；「養」就是生產訓練，目的就是要實經濟建設；「衛」就是國防訓練，目的是要達到軍事建設。這就是管、教、養、衛的現實內容，也就是我們政治工作中的具體目標。

就管、教、養、衛的革命精神言：它的基本要義即禮義廉恥四字，如果單講管、教、養、衛而不以禮義廉恥充實之，則所謂管、教、養、衛祇有軀殼而無精神，因之禮義廉恥也就是管教養衛的基本精神。管子說過：「禮義廉恥，國之四維」，這兩句話乃是千古不易的真理，要是管教養衛能在最高的政治目的上實現出來，便非以禮義廉恥為基本不可，以管來說就是要管到人人有一規矩矩的態度，正正當當的行為，清清白白的辨別，切切實實的覺悟」，縱能盡了管的能事，否則就失去管的意義。其他依此類推。

——就管、教、養、衛的連環性而言：管、教、養、衛雖然是四件事，但在運用的時候，却須視為一個有連環性的整體，而不能任其互相孤立，否則必難收效。所謂管，就是管人如何的教、如何的養、如何的衛；教就是教人如何的管、如何的養、如何的衛；養就是養人如何的管、如何的教、如何的衛；衛就是衛人如何的管、如何的教、如何的養。譬猶以教字作中心來說：教的最重要目的應當是教人以管理的能力，使成為國家有用之才（管）；教人如何生產，如何消費，使生產與消費都能合理（養）；教人增強體力

力備儲自衛能力，以保障民族生存（衛）。教的工作與管、養、衛實在分不開，其他管、養、衛也可依此類推。

就管、教、養、衛的平衡性言：要國家長治久安，社會上風平浪靜，管、教、養、衛四字在國內、在縣內一定要平衡發展，要是不能權衡至當，一輕一重，或是輕重倒置，國家即有顛覆之慮，社會就有騷擾之虞，史策昭著可以覆按。即以最近事實而論，如第一次歐戰時之德國管、教、養、衛的工作都做得相當好，尤乏，終於一敗塗地。又如第二次歐戰中之法國管、教、養、衛的工作都做得相當好，尤其享受特別考究。養的條件雖充足，馬奇諾防線築成後，更以為高枕無憂，但無高瞻遠矚，居安思危的政治家，無防微杜漸、喚醒國人的教育家，致遭泯亡之禍。最近黑衣宰相墨索里尼執政二十年，一朝即行崩潰，其主因即在義大利的管、教、養、衛先天不足、後天失調之所致。可見平衡發展才是順應自然、適應人類之需要，國家之要求，還願我國一字未曾做到，更令我們觸目驚心。

就管、教、養、衛一貫性而言，以常理而論，可由管而教而養而衛，以權變而言，應因時因地而各制其宜。譬如地方不靖，應先以衛為本，其餘依次為末；地方患貧，則應以養為先，其餘依次為後；地方病愚，則應以教為重，其餘依次為輕，總期一氣貫通，以盡管、教、養、衛之能事。

最後就入手方法言：在我以爲管、教、養、衛的實施不像一般人想像的那樣困難，實在簡單得很，只要從本身的自管、自教、自養、自衛入手，也就是遵循着中國修身、齊家、治國、平天下的一貫道理。中庸上說「放之則彌六合，捲之則退藏於密」，這正可以拿來形容管教養衛的運用，而且也只有這樣才能運用管教養衛，個人的身心與社會國家是相通的，只做到政治上的管教養衛，就不能不從本身的管教養衛做起，而本身的管教養衛，又身心的管教養衛爲基礎。如果每一個主持地方政治的人，都澈底明瞭這一點，而做到自管、自教、自養、自衛，以身作則，躬行實踐，則其所主持的一縣一鄉，亦必可達到管教養衛的目的，否則縱有高深理論，良好機構，亦必成爲形式，而不能發生實際效用。

合而言之，管教養衛四者，以縱的管爲主，而以橫的教養衛爲內容，有時分工合作，有時相需相成，使思想與行動貫通，這樣才是理論上最澈底的運用，也就越實際上最靈活之運用，必需如此，纔能使人力物力發揮最大的效果，才能使縣政建設迅速的完成。各位對此問題，若欲進一步研究，請參看拙著新縣制之理論與實際（中華書局出版）。

中國自提倡地方自治以來，實際工作做的很多，但五花八門的理論，却層出不窮，如疎教合一呀、建教合一呀、政衛合一呀、某某政教呀、某某主義呀，多係一知半解，

偏而不全，自管教養衛之理論闡明後，始逐漸煙消雲散。但這些理論都曾風靡一時一地，病根仍在。希望各位同志都要以管教養衛為依據，隨時予以糾正、予以指導，要作到人人都知道只有管教養衛是地方自治最通俗、最明瞭、最光輝的理論，要作到人人都統一管教養衛的理論下行動而後已。

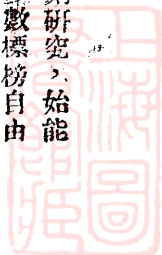
其次再談到新縣制之基本精神：新縣制之產生，是負有極大任務的，它是實現三民主義的器具，也是抗戰建國的中心工作，所以它的基本精神也就包含着極大的革命色彩。總裁在「確定縣各級組織問題」一講中說：「本案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」。所謂喚起民衆，乃是「總理積四十年革命經驗以獲得的最寶貴的教訓，這次創制新縣制乃是要完成總理未竟的革命大業，所以它就不能不首先注重喚醒民衆。其次，總裁又深感到民力發動不夠，地方組織不健全，是抗戰過程中表現的兩大弱點，所以接着又指出一發動民力，加強地方組織」。而為了建國工作的進行，地方自治實為重要步驟，故最後又歸結說：「促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」。這就是新縣制的基本精神之所在，根據這精神而創造出來的新縣制，其作用不僅可以改革地方政治，而且必可實現三民主義，完成革命的使命。

四 新縣制之法令

1. 新縣制法令之內容 新縣制的內容分爲十項六十條，各位須加以深刻研究，始能澈底奉行，一掃玩視法令之弊。中國人對於法制，多不注意，教育界方面多數標榜自由、高級公務員以不守時辦公爲得意，正紳豪紳則以不納稅爲榮，吾國政治之走上軌道，民主政治之難於建立，此實爲主因。今後各級公務人員，須特別研究法治，遵守法令，對於由五十年來革命流血所得之新縣制，尤有澈底了解、澈底奉行之必要。

2. 新縣制法令之特質 新縣制係對舊縣制而言，舊縣制發生了毛病，才以新縣制來醫治，新縣制就等於醫治縣政毛病的藥方。舊縣制的毛病最普遍的約有五點：第一、理論紛歧繁雜；第二是事權不集中；第三是縣地位不確定；第四是財政未上軌道；第五是法令過於繁雜，第六是不切實際需要。要是加以歸納，可以「理論龐雜」系統紊亂，內容空虛，「法令紛繁」十二字可以盡之。新縣制就是針對這些病根而開的藥方，照這個藥方服藥，就可以把他的病根一掃而光。因此新縣制是極健全的縣政制度，具有四種特點：「理論統一、系統分明、內容充實、法令簡單」以救過去之弊，「總裁在創制時，業已籌之熟、慮之深，故將四種特點充分表示在縣綱要六十條之中。茲簡述如左：

甲、系統分明 舊的縣制，縣政府的上級機關不知其數，縣長兼職最少亦在二十餘



個，自縣各級組織綱要頒佈後，縣政府的上級機關只有一個省政府，至多亦不過加一個負軍事責任的機關，如綏靖公署或衛戍司令部之類，將不知其數的上級機關二十個以上的兼職加以歸併或取消。茲再根據縣各級關係圖（附後）更進一步加以分晰：

（1）先從行政系統來說。確定縣為自治單位並為法人，縣以下雖有區、鄉（鎮）、保甲的名稱，但其重點却是建築在鄉（鎮）一級，區之一級為特設而非必設，縱設亦係縣政府之分府，並非真正之一級。確定鄉（鎮）為縣以下的基本單位，並確定為法人，解決幾千年來所未解決的問題，保甲為鄉（鎮）之細胞組織亦非獨立之一級，系統井然，有條不紊，與以前之五級制，迥不同，即民衆組織、民衆團體亦莫不層次清楚、上下貫通。

（2）再就黨的系統與政的配合來說。縣黨部與縣政府，區黨部與區分部，區分部與鄉（鎮）公所，小組與保，脈絡極為貫通，對事業的推動，亦係齊頭併進，凡在政府與民意機關任職之黨員，一律須聽黨的命令，從事強黨於政等工作，詳細情形載「縣各級黨政關係調整辦法」，應在業務活動或小組討論中詳細研討，不在此地細說。

（3）其次就民意機關方面來說。保民大會與保辦公處，（鄉）鎮民代表會與鄉（鎮）公所，縣參議會與縣政府配合極為適當，系統亦極分明，訓練民衆行使四權，實行民主監察制度。

乙、內容充實。舊縣制下的縣政府，最多不過四種，實際辦事的人也沒有幾個，區署只有一個區長、幾個助理員，鄉（鎮）更少，最多只是一二人，保更有名無實，新縣制下的縣各級組織，則大不相同，充實異常。茲分述於後：

(1) 就行政系統言，以縣一級來說，縣政府本身有民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會七科；附屬機關有衛生院、警察局、縣立中等學校、合作社聯合社、圖書館、農林場等；民衆組織方面，有農會、工會、商會、教育會等。區署有民政、財政、建設、教育、軍事指導員五人；附屬機關有衛生所、警察所、縣立分區職業訓練班、合作社聯合社等；民衆組織則有區隊等，均較舊縣制之規定爲充實。鄉（鎮）一級鄉（鎮）公所本身有民政、經濟、文化、警衛四股，附屬機關有鄉鎮中心小學校、鄉鎮合作社，鄉（鎮）民衆組織及民衆團體與縣級完全相同。鄉（鎮）一級可以說是具體而微的縣，最爲充實，在軍隊上連爲戰鬥單位，在政治上，鄉（鎮）應爲政治的單位，其重要與連相同。保辦公處，有民政、警衛、文化、經濟四個幹事，並有國民學校、合作社、保隊等附屬組織。看這一張表；我們可以得一結論，越在下層，組織越嚴密，人員越充實，力量越廣大，事業越實際，與古人所說「大官多則國亂，小官多則國治」，若合符節，不僅以內部充實是務，而且以事業爲重，並且使組織與事業融合而爲一體，從組織就可以見事

業，但我們運用的時候，應由小而大，由少而多，分別緩急，逐步開展，切忌組織龐大，濫竽充數，使政費過多，致事業無從發展。

(2) 再就民意機關來說，也是異常充實，保國民大會直接行使四權，每戶出席一人，人人有行使四權的機會，切合我國農村社會的要求。蓋我國社會組織，以家庭為基礎，家長即可代表全家，每家只出席一人，可以減少人力的消耗。鄉（鎮）民代表，雖係間接行使四權，但鄉（鎮）民代表每保二人，由保民大會選舉，極為普遍。縣參議員由鄉（鎮）民代表大會選舉，民權亦極普遍。縣參議會照規定暫不選縣長，無選舉、罷免兩權，僅有創制、複決兩權，但有選省參議員之權，仍能行使三權，此為訓政時期最切實之民權制度，且為喚起民衆、發動民力的最好場合。

丙、法令簡單 舊的縣政，壞處固多，最大弊病，則在法令紛繁；而新縣制則反其道而行，以法令簡單醫治之。因為要法令簡單，才有伸縮性、實際性，如第十三條後項「縣政府所無之機關不得設置」，第六十條「本綱要施行後各項法令與本綱要抵觸之部分暫行停止適用」，僅此兩條者却多少不必要的事。縣政計劃委員會從事設計，亦係本此原則，力求簡單，每一事業，只定一法規；法規所不能盡者，定一標準性之方案；方案所不能詳者，編一詳盡之須知，惟一切均應以法規為本，方案須知只是標準性質，可因時、因地、因人而酌量變通。譬如以衛生工作來說，既訂有「縣各級衛生組織大綱」

；繼補充以「縣衛生工作實施綱領」，更補編以「縣衛生須知」，有了這種目的一致、簡略不同的三種東西，即使沒有此項專門知識的人，也可以細心體會，按圖索驥，指日觀成，而不致發生法不能行，或行不通的弊病，非法令簡單絕不能適應地大、物博、人衆的中國，非法令簡單絕不能使因法令繁複所累的縣政走上軌道，這是可以斷言的。

新縣制之所以有價值，就是因為它有這一特點，它是中國的最新的地方政治制度，也是世界上嶄新的政治制度，它完全是根據着中國的社會環境、中國的歷史統傳而創造出來，與過去許多生吞活剝的抄襲外國制度絕不相同。它是抗戰以來，在血的教訓中，全國進步的成果，因為在日本帝國主義的軍事侵略之下，我國過去基層政治機構的不健全，充分表現出來有改革的必要。總裁感覺迫切，民衆感覺迫切，所以終於產生了新縣制。我們現在已經根據新縣制計劃出一套新法令、新方案，爲地方政治開一新紀元，爲中華民國開一新天地。

縣各級組織綱要，爲新縣制之母法，根據母法而計畫出來之法令，最重要者，如縣政府組織規程、分區設置規程、鄉（鎮）組織條例、縣參議會組織條例等，均應逐一研討，以養成全國公務人員奉公守法之新風氣。

3. 新縣制法令遭遇的困難 就三年來推行新縣制的經驗，新縣制所遭遇的困難問題，可以分爲下列三類：



，而取於縣級法令本身的問題。關於這一類問題，顯而易見的有三個：

(2) 在縣制中，因內政關係以壯丁隊負責辦理。但在新縣制未頒佈前，已有國民兵團之組織，經過長久之爭論，未決定將壯丁隊的組織改為適用國民兵團的組織。惟國民兵團係軍事系統，副團長與縣長磨擦很多，最後總裁始決定將國民兵團納入新縣制的系統。

(3) 黃埔縣網要第二十九條之規定「鄉(鎮)劃分以十保為原則，不得少於六保，多於十五保」，但事實上根據原有自然單位劃分，超出這網要目的鄉(鎮)很多，經過劃分以後發生許多的掣肘與不便，似應仿照臺灣十六條關於保的規定「在人口稠密地方，如十村或十街為自然單位不可分時，得就二保或三保聯合設立國民學校、合作社及倉庫等機關，推舉保長一人為首席保長，以總其成」之例，另有一個自然鄉(鎮)或縣轄市的規定以資其用。

(3) 依照縣網要第五十三條的規定：「甲之編制以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶」，但照我國一般村落的情形，每一自然單位，戶數不只一甲，又不及一保的最低戶數之村落，且此一村落隔彼一村落間，距離又遠者為數甚多，如按照規定編組，這一村向方量，勢難集中使用，似亦有仿照第五十三條擬首席保長之例，置一首席甲長以編其成，而收集中力量之效的必要。

乙、不會靈活運用新縣制法令所發生的問題 關於這類問題，顯而易見的有下列三個：

(1) 縣綱要第八條規定：「縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科」，第二十二條規定：「鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟、文化四股」，第五十條規定：「保辦公署設幹事二人至四人」，立法原意本係規定事業發展後最大限度的組織。但一般選用的人不明此意，一着手，事業未見，即全部成立，甚至有超出規定的（如成立糧政科是），致成坐吃山空、無事可辦的現象。

(2) 縣綱要中對於區之規定雖有五條（二四——二八），但係特設而非必設，總裁在確定縣各級組織問題中說得明白：「縣與鄉（鎮）之間，則為較有彈性之規定，因地制宜，於必要時可分設區署，以為上下聯繫的機構。如無此需要，則鄉（鎮）可直接轄於縣政府」。多數的人不知道立法的原意，有的把區署全部裁撤，有的將舊有的區署全部保留，都是錯誤的。

(3) 縣綱要第二十四條規定：「鄉（鎮）長、鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊長，暫以一人兼任之」，四十九條規定：「保長、保國民學校校長及保壯丁隊長暫以一人兼任之」，兩條都有「在經濟教育發達之區……校長以專任為原則」的但書規定。就是普通所需的三位一體的制度，其用意本在「為解決基層組織的人才與經濟問題

，並為集中事權，增加教育在社會上之效率起見」(見 總裁確定縣各級組織問題)，條文本身亦規定得十分活動。但是一般運用的人，都看得太死，主管民政部份的人，爭執要鄉(鎮)長兼校長；主管教育部份的人，爭執要校長兼鄉(鎮)長，或不准鄉(鎮)長兼校長。細究原文，縣綱要所企求的三位一體，係教養衛均統一於「管」之下，誰兼？誰不兼，都要看情形而定，毫無爭執的必要。

丙、因政治情勢發展而增加的困難問題 顯而易見的有下列二個：

(1) 照縣綱要第十三條的規定：「縣政府組織規程所無之機關不得設置」，但是因為政治情勢的發展，縣以下的機構日漸增多，如糧政科及某某室之類的先後成立，使甫經調整好的縣政組織，又漸漸的變為臃腫不靈了。

(2) 縣綱要的縣財政章，已經將縣財政由省財政附庸的地位，變而為獨立的縣財政。第三次全國財政會議後改訂收支系統更劃撥遺產稅二成五，增撥營業稅由百分之二十以上改為百分之三十以上，並規定縣得推行營業牌照稅、使用牌照稅及行爲取締稅，使新縣制的財源更加擴充，地位更加穩固，這是有利於新縣制的。惟近來中央直接派縣設縣稅局與田賦管理處，代收縣稅，又將縣財政的獨立精神破壞了，這種措施是適應現時的情勢，權宜的處置，想將來抗戰結束以後，一定是要重新予以考慮的。

以上數點是我們在工作經驗中所覺得應當設法彌補的。但是我們對新縣制的本身

絕不能因為尚有缺陷而發生疑慮，減低信心。仍要忠誠的信奉，努力去推行，我們的經驗中所獲得的意見，只有留供將來修訂時作參考，現時所碰到的問題，要在運用上謀解決，碰到的困難，要在工作中去克服。

五 新縣制之實施

1. 實施原則 以前地方自治之推行，一切計劃方案，均由中央規定，各省照行，像以前內政部所定「主管事務分年進度程序表」（即是六年訓政）之類，但是結果都落了空，完全沒有做到。中央鑒於以前的失敗，行政院特別定訂新縣制實施的原則三項如次：

第一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣份，暫時不能施行者，得由省政府呈請行政院核定延期實施。

第二、各省政府應體察該省境內各縣之人力、財力分別規定其完成期限，但至遲應於三年內全省各縣一律完成。

第三、縣綱要推行順序，由縣直鄉（鎮）、而保甲，至各項事業之進度，由省府斟酌各地方情形分別規定。

這三項原則，都富有極大的伸縮性，各省可遵照此項原則自行擬定實施計劃，呈由中央核准，各縣依照各省實施計劃擬定本縣計劃，呈由省府核准，行政院根據各省計

劃，加以督導考核，這是實行上一個極大的進步。

2. 實施方針 至於縣政工作，自舉辦地方自治以來，都沒有確定過，以致從事地方自治工作的人都無所適從。現在則大大不同了，我們先將自治工作尋出，再擇定中心工作以便各省有所遵循。三十年十月五日行政院公佈的地方自治實施方案，其甲項規定的地方自治條件共有下列十四項：

- | | | |
|-----------|------------|-----------|
| (一) 編查戶口 | (二) 規定地價 | (三) 開墾荒地 |
| (三) 實行造產 | (五) 整理財政 | (六) 健全機構 |
| (五) 組訓民衆 | (八) 開闢交通 | (九) 設立學校 |
| (十) 推行合作 | (十一) 辦理警衛 | (十二) 推進衛生 |
| (十三) 實施救卹 | (十四) 厲行新生活 | |

十四項之中，以實行造產包括最廣，如農林、水利、漁鹽、畜牧、蠶桑、紡織、小工業業等均在其內。至進度如何？期限如何？應由內政部規定標準，俾各省依據此標準，訂定計劃，再照計劃督導考核，必須分層負責，限期完成。我們可以說以上十四項，都是新縣制應辦理的實際問題，縣以下的精神建設與物質建設整頓的都包括在內。

3. 中心工作 就在上列十四項問題之中，認定戶口、地政、財政、教育、合作、人事、農業、交通等八項為中心工作。因為這八項都是關係立國之根本、施政之要素

戶口一項，一切計劃均應以此為根據。故列戶口為第一，土地為人民生命之源，必須地盡其利，始能足衣食，故列土地為第二，財政為事業之母，凡事非財莫舉，故列財政為第三；總理說：「學校者文明進化之源泉也，必須學校立而後地方自治始能進步」，總裁說：「建立革命武力，教育、經濟、軍事三者之中，教育尤為首要」，故列教育為第四；合作為達到「分配之社會化」的重要步驟，亦為經濟建設之重要工作，故列合作為第五；人事制度（亦即文官制度）為進賢退不肖之最良好方法，希望人盡其才，必須有良好之人事制度。故列人事為第六；中國以農立國，要農業發達，始能足食足兵，達到以農立國以工建國之目的，故列農業為第七；總理說「道路者，文明之母也，財富之脈也」，故列交通為第八。其餘各門，並非關係不重要，在負責者能因地制宜，如治安之維持、衛生之推行，最易得人民之信仰，總之須靈活運用，以赴事功。在此八項中，教育、合作、戶籍、地籍四者尤為縣政中心工作之中心，四者之中，又以教育為首要。總裁在「三民主義之實施程序」訓示中，業已說得明白，蓋無論與任何種事業，都離不了人與財，教育不僅培養人才，且「今後各級行政應以教育為方法」。合作即所以集中人力、財力、物力，以謀協作共享之良好方法。這一有人此有土，一有土此有財，一之古訓，戶籍、地籍之整理，即生財之大道也。從事地方自治工作者，若能左手握着教育，右手握着合作，左腳踏着戶籍，右腳踏着地籍，才財兼備，向前邁進。

，自然百廢悉舉，各種工作上所遭遇之困難亦可迎刃而解。至新縣制之戰時使命，想各位所關心，其實國家在戰時所需要於人民的，不過是「有力出力，有錢出錢，有糧出糧」，最重要的工作，莫過於兵役、工役及徵糧，但當在新縣制的整制時，這些都是枝節問題，要是施管新縣制所必需的各種工作，都辦理好了，這三件事就無庸顧慮，因為在軍事的立場看來，我們的新縣制，就是效法管子的作內政寄軍令，平時與戰時並重，也就是實現 總裁「戰時如平時，平時如戰時」的理想。

4. 實施經過 自二十九年起，除淪陷區的東北四省及各特別市外，未實施者僅有西康及新疆兩省區，未能實施者，除外蒙古外，有被第十八集團軍阻撓的河北、察哈爾及陝北蘇北，其餘二十一省均已於廿九、三十、三十一三年普遍實施，或分期實施，實施以後，各省均能努力進行，空氣為之一變。

5. 實施成果 截至三十年度終止各省實施新縣制之成果，據內政部及兄弟所集材料大約統計，新縣制實施縣份，九百四十四縣，調整縣政府之數，共為一千零五十三縣，超過實施新縣制之數，為一百零九縣，裁撤廳署共為七百八十二，現存一千五百七十，調整鄉（鎮）公所二萬五千零六十九，編置保甲成立之保辦事處者，卅一萬八千三百六十七，四百零三萬零八百六十五甲，辦理戶口清查之保，共四百四十四縣，實行戶籍法，辦理戶籍人事異動登記，僅廣西一省在辦理中，整理縣財政者，共為七百九十二縣，開

保民大會之縣，共三百三十二縣，成立臨時鄉（鎮）民代表會者，有廣西、福建、浙江、安徽等四省，成立縣臨時參議會者，有廣西、四川等二省，福建、浙江二省正在辦理組織中，成立縣警察廳者，四百二十九縣，已成立警察廳者，五百二十九縣，共九百五十三縣，各縣幹部訓練，合共為三十二萬一千六百一十六人，已成立鄉（鎮）中心學校，共為二萬一千三百零六校，保國民學校，為一十四萬二千五百九十五校，超過每三保一校，已成立衛生院之縣為七百八十三縣，已成立之區衛生分館，及鄉（鎮）衛生所，九百零五鄉（鎮），成立縣合作聯合社之縣，僅一百二十二縣。鄉（鎮）合作社，僅一千一百四十四，保合作社，僅五千五百四十八，已辦理土地測量者，僅一百三十一縣，測量後辦理登記者，僅九十二縣，已登記後征收地價稅者，僅二十七縣，土地陳報無報告，各級國民兵隊幹員，已共訓練四十二萬六千一百五十五人，國民兵會經普測人數，共為九百零二萬九千七百二十二。情形之下，前後比較，均有極大的進步，各省各地，尤其是戰區，在艱難困苦之中，而能有此非常成績，尤屬難能可貴。

6. 實施競賽。就上面看來，推行新縣制之成果如何，我們已經知道。那就十九省中，把相同的事項，摘出九項分別的統計，可以作為進行新縣制之競賽，以提起各省之興趣。茲將統計結果列後：

甲、普遍實施新縣制省份。計有浙江、四川、福建、雲南、寧夏等五省，其次較多

者爲江西（八十三縣實施六十九縣）、陝西（九十二縣實施七十四縣）兩省。

乙、全部依照新縣制調整縣政府組織省份，計有江西、湖南、四川、福建、廣西、雲南、陝西、寧夏等八省。其次較多者爲甘肅（六十七縣調整六十四縣）、江西（八十三縣調整六十九縣）兩省。

丙、全部辦理戶口清查省份，爲四川、廣西二省。其次較多者爲江西（八十三縣清查六十九縣）、浙江（全省七十六縣清查四十一縣）兩省。

丁、全部整理縣財政的省份，有四川、福建、廣西、雲南四省，其次整理縣份較多的，有陝西（九十二縣整理八十一縣）、江西（八十三縣整理六十九縣）兩省。

戊、成立保民大會的，計浙江有五十六縣，廣西有七十四縣，河南有六十七縣。

己、全部成立縣警察機構（警察或警佐）的省份有浙江、湖北、四川、廣西、雲南等五省，其次成立較多的，有湖南（七十五縣成立七十二縣）、河南（一百一十一縣成立九十八縣）、福建（六十四縣成立六十三縣）三省。

庚、全部成立衛生院的省份，有江西、福建、湖南等三省，其次成立較多的，有貴州（八十縣成立七十六縣）。

辛、合作社縣聯社，成立最多的爲江西（八十三縣成立六十三縣），鄉鎮合作社成立最多的，首推浙江，三百一十九社。其次江西，三百一十四社，再其次安徽二百一十

五社，保合作社成立最多的首推廣東，一千八百一十九社，其次浙江七百六十一社，再其次安徽，七百五十社。

壬、辦理土地登記省份較多的，計浙江二十五縣，辦理土地測量較多的，有廣東三十縣、浙江二十六縣，辦理土地稅較多的，計甯夏、江西、湖南各七縣。

以上統計不過九項，各省國民教育，極爲發達，建立鄉、鎮亦甚努力，但無分省分縣分鄉、鎮統計，無法知其多寡，餘如廣東之農田水利，辦理頗有成績，湖南之農林場亦已普遍設立，而其餘各省，則缺乏此類數字，總不免有遺珠之嘆。

茲僅就九項比較，依照新縣制之規定普遍完成的項目，以四川爲多，依照新縣制之規定舉辦項目較多的，以廣西、江西、浙江爲最多，福建、雲南、湖南、甯夏等省次之。四川古稱天府，人財均備，推行之際，而黨政軍民又能打成一片，頗有後來居上之勢。廣西、江西地方自治素有基礎，顯能保持優勢，浙江財才均不缺乏，而又有先賢越王勾踐臥薪嘗膽，十年生聚，十年教訓作榜樣，前途自不可限量，雲南、湖南可代表「南方之強」，寧夏崛起西北，廣東朝氣蓬勃，正在急起直追，其餘杆戰區各省，亦在艱苦中不斷奮鬥，至就無形的力量，如人民政治素養之提高，民族意識之增進，社會習俗之改良，各省互有高低，未普遍考查之前，難遽下斷語，但從量的方面競賽，敢相信「雖不中不遠矣」！

六 新縣制之改進

從上面看來，誰都不能否認，新縣制的貢獻很大，但把現有成果，與我們所懸的目標兩相比較，距離還相差很遠，還需我們加速度的努力，不間斷的努力，且道高一尺，魔高一丈。同時也遭遇不少的困難，發生不少的缺陷，應求改進之處甚多，在這短短時間內，不能詳細檢討。兄弟曾有「新縣制之實施與改進」一文，見拙著「新縣制之理論與實際」，各位同志若感覺興趣，可自行翻閱，現在只好把握中心，化繁為簡，把下列三點，作為改進的要訣。

(一) 選訓革命幹部 新縣制是實行三民主義的工具，主義既是革命的，則新縣制當然也是革命的，「有新政用人」為政治的通例，何況革命事業，實行革命主義和新縣制的人，自非選訓革命的信徒和革命的幹部，絕不會忠實去履行，甚至陽奉陰違，暗中阻撓，亦是意中之事；故中央、省、市、縣以至鄉鎮，非有革命的幹部，切實去執行不為功。從廣義方面來說，亦必須選訓信仰三民主義的人充任各種工作，與革命幹部開誠合作，始能勝任愉快。其革命幹部最主要者為誰？在省當然首推省主席，在縣當然首推縣長，蓋省主席或縣長一革職，則自然組織革命政府造成廢潔政治，跟着自然選用革命幹部，養成革命風氣，做出革命事業，因此常常有人問：「推行新縣制最重要的

條件是什麼？」我說：「就省而言：第一是省主席，第二是省主席，第三也是省主席；就縣而言：第一是縣長，第二是縣長，第三也是縣長；就鄉（鎮）而言，第一是鄉（鎮）長，第二第三也是鄉（鎮）長」。如是幹部政策就應另領營化。至如何培養幹部，最根本的辦法，是由學校培養訓練，使學校培養訓練出來的學生數量，即係各級所需要的實務人才的数量。惟是此法雖好，不能應目前之需要，目前可以救濟之辦法有二：第一為就地取才。所謂就地取才，就是就原有機關職員中選拔，為原有各級黨部同志中選拔，就全縣知識份子中選拔，就各鄉（鎮）自然領袖中選拔，古人說：「十室之邑必有忠信」只要知負責者處處虛心，不患無才。第二為就地訓練。所謂就地訓練，不但是指各級開班訓練而言，應由機關主持人，以革命化、軍事化、學校化的方法，不斷訓練，視機關為幹部訓練所，成就必大，今人常作才難之嘆，其實才何難，全在負責者之器用與不能用，善選與不善選、會教與不會教耳。程子說：「天地生一世人，自足了一世之用，但恨人君不能盡用天下之才，此其所以不能大治」，真是至理名言，不我欺。我們的主義，是革命的主義，我們的民權，是革命的民權，以後無論何種用人或短制訓練，或學校教育，或就地訓練，均應以此為原則，培養成大量軍用的革命幹部。總裁認定周公、王安石為我國兩大政治家，周公禮賢下士，故開八百零五。王安石則或就就少，因為王安石無幹部之故，此可為鐵證。

(二)澈底奉行行政三聯制 行政三聯制爲官僚政治之總清算，爲提高行政效率之最良利器，中央、省、市、縣應將計劃、執行、考核合而爲一，依照計劃來執行、來考核，以執行的經驗，作爲下次計劃考核之根據，以考核來糾正計劃執行所發生的錯誤，且必須講求最高之技術，使計劃益加周密，執行益加澈底，考核益加嚴密。設計、考核，必須開班訓練。計劃要件，第一須與預算配合，第二須與黨務工作配合，第三須確定中心工作，因實施新縣制後，不少地方，發生一種「百廢俱舉，一事無成」的毛病；百廢俱舉是好的，但「百廢俱舉」之後，空耗人力財力，而一事無成，反較一廢不舉爲壞。我們補救的方法，就是按中央、省、市、縣的需要，擇定三種至五種中心工作（最多不能過六種），集中力量去做，務必使之達到要求考。核時首先按驗中心工作。如成績優越，則予以模範名義，令附近各縣前往觀摩，或令全省全國前往觀摩。如此做去縱雖人力財力缺乏之縣，亦必可逐漸完成，並須將一年計劃制，改爲三年擬定一次。使工作努力的縣份，可以提前完成，而工作不努力之縣份，亦洞悉前途遼遠，必須兼程并進。執行要件，須按工作計劃與進度，分層負責，分級檢討，一絲一毫不放鬆，一點一滴須做到，最好須互相比賽，提前完成。考核要件最要分級考核，且考核者之程度與職責，尤應高且大於計劃與執行者，則雖分工而實合作，雖相反而實相成，然後可以提高行政效率，至於頂點，以達到「總裁一人當作二人用」，「一錢當作二錢用」，「一時當

作「專用」之目的。

所謂考核，應包含督導獎懲之妙用及功能。總裁在行政三聯制上言之已詳，行政院亦有新縣制督導考核辦法之核定，勿庸贅言。語其概要，可分爲兩截：前截爲督促指導，卽遇有錯誤，爲之糾正，遇有困難，爲之排除，遇有缺點，爲之補救，中央考核省，省考核縣，縣考核鄉（鎮），必要時中央得抽查縣，省得抽查鄉（鎮）；後截爲獎懲，卽法家綜核名實，有賞有罰之意，凡歷史上之大政治家，如管子治齊，商鞅治秦，孔明治蜀，皆用此方法而收奇效，新縣制之推行，亦不外此，更應加強，以策事功。

（三）要普及工作競賽 工作考核，爲長官之獎勵，工作競賽，爲社會的鼓勵，考核則耳目有限，時間有限，容易取巧規避，獎勵有時而窮；競賽則十目所視，十手所指，名譽所關，可以啓發自發、自動、自強之精神，其工作如水銀瀉地，無空不入，效力至爲偉大，如蘇聯兩次五年計劃之成功，全賴於此。吾國古代如漢朝之舉賢良方正爲人才競賽；王陽明之旌善牌、揮惡牌爲道德競賽；社會上所行之龍舟競賽，可謂體育競賽。吾人應遠師先民，近效蘇聯，並應擴而充之，普遍實施，以盡推行新縣制之能事。推行方法：縣改計劃委員會已擬有「縣工作競賽辦法」及拙著「新縣制與工作競賽」（見拙著新縣制之理論與實際），不再贅述。

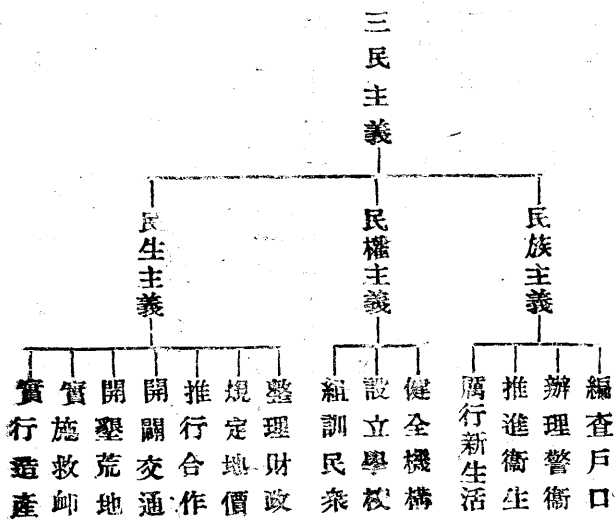
「得人者昌，失人者亡」，歷史具載，可以覆按。「幹部決定一切」，故第一應選

訓幹部，尤應注意革命幹部。現代政治，非枝枝節節的政治，乃是有計劃的政治，係整個的執行，而非局部的搪塞，尤其是明是非，嚴賞罰，爲治國平天下之大經，欲改造政治之風氣，非從獎一以勸千、懲一以警百、罰自上始、獎自下始入手，不易收到宏效，故澈底奉行三聯制，勵行工作考核，列爲第二。工作競賽啓發人努力向上，可以轉移社會上之風氣，故列爲第三。以上三項係以革命精神，施行儒家精神，法家手段，果能靈活連用，澈底實施，則可在一切工作中，糾正錯誤，排除困難，補正缺點，其餘問題，均可迎刃而解。以我個人愚見，新縣制之推進，端賴此爲極大動力。

結論

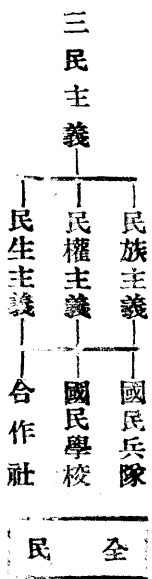
總上所述，我們可以得一個結論，就是實施新縣制之目的，是在完成地方自治，實現三民主義，但地方自治要如何完成，工具要如何用法，主義要如何實現，多數人尚茫然不知，我們在此應進一步，用最具體之實施，最淺顯的事例，把他如何推行到縣，如何推行到鄉（鎮）保甲全民一點，宣示給各同志。爲一目了然起見，最好先用圖表把他顯示出來。

三民主義在縣（地方自治）實施一覽表



三民主義，本有一貫性、平衡性與連環性，上表所列不過顯示大體，欲知其詳，可參閱拙著「新縣制之理論與實際」中「新縣制與三民主義」一文，即可靈活運用，具體實施。

三民主義在鄉(鎮)保甲實施一覽表



上表所列，保設國民兵隊，適齡壯丁受軍事訓練，適齡婦女受看護訓練，全民皆兵，自然國防鞏固，可以實現民族主義；保設國民學校，適齡兒童受義務教育，成年男女受補習教育，全民皆學，自然民權普遍，可以實現民權主義；保設合作社，家家入社，協作共享，全民皆養，自然民生康樂，可以實現民生主義；使全民視三民主義的偉大理想，如菽粟布帛，一樣的平常，全民視三民主義中所規定的工作，如家常便飯，一樣容易，非三民主義需要全民，乃全民需要三民主義；久而久之，主義與民衆融為一體，民衆與主義打成一片，那麼三民主義之光輝自然普照於中國，宏揚於世界。因此新縣

制之能否推行，關係國家成敗，民族盛衰，本黨得失。本黨各級幹部同志，均應以最高之信心，最大之努力，使總裁任血火教訓中所創制之新縣制，及建國之基本工作，得以全部實現，使中華民國長治久安，達到總理「萬年有道之基」的理想，這不僅是兄弟個人的希望，同時也是本黨及總裁所迫切希望於各位的！

(完)

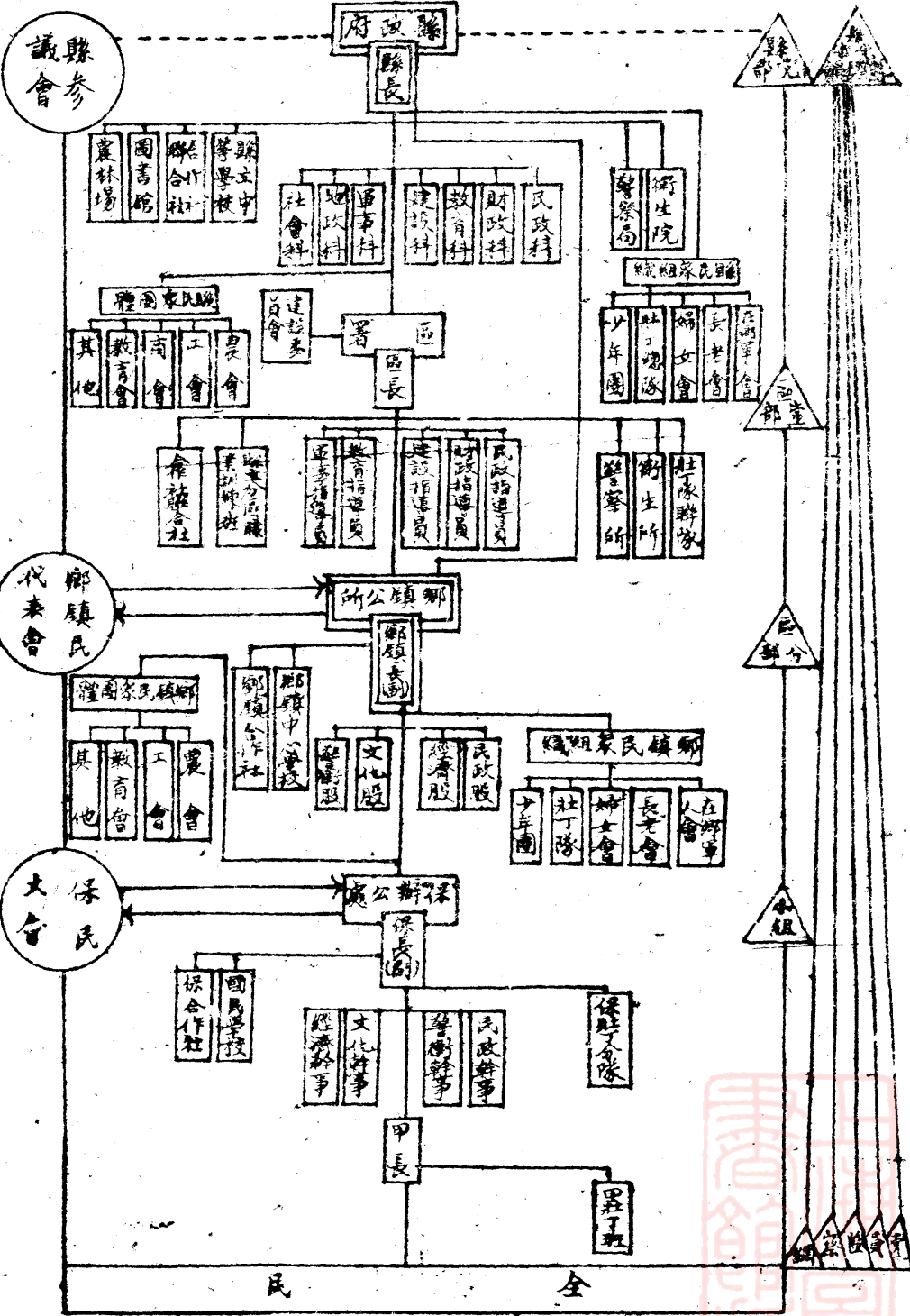
新

縣

制



縣各級組織關係圖



民 全



上海图书馆藏书



A541 212 0008 9659B





408432