

年

卷

期

第

4

第

3

—

4

# 服 務

行政研究專號

中央政治學校畢業生指導部出版  
目 錄

太學

論行政效率之致核

張金鑑

地方制度問題之各方面

陳烈甫

行政官吏與行政效率

戚啓芳

縣制改革平議

婁學熙

四川各縣行政管理之研究

富伯平

新縣制下財務行政制度芻議

楊佑之

選用縣長辦法之商榷

孫國常

縣政府公文與檔案之管理

富伯平

行政督察專員制度改革問題

蕭文哲

改善公務員俸給制度芻議

左仍彥

論中國行政之重複與闕略

姜文淵

公文檢查之研究

周連寬

◆ 證記登號七六八六第字警給發部政內經呈已刊本 ◆

類紙聞新爲認號掛准特政郵華中

## 編者的話

這一專號的形態，顯然與過去的風格有些不同，是不可以無言。

首先要說明的，就是在這一專號中，除本校陳教育長，張金鑑，陳烈甫三先生的大作外，其餘都是中國行政問題研究會第一屆年會的論文。因為這些都是討論行政問題的文字，所以特來一個行政研究專號。

當編者拜讀這約四十萬言的文章時，情緒始終在興奮快慰之中，因為這些文字，篇篇都如玉地掘金，鏗鏘颯爽；而對於各種問題研究的深刻，討論的周緣，更令人自心扉深處，飛揚出愉快之感，我想這種體認必能和讀者諸先生的感應扣合。正因為如此，所以對於各篇文章，不必，也不敢再來贊一詞！但對於富伯平先生的「四川各縣行政管理之研究」一文却不能不加以說明。就是富先生之作，原題為「四川各縣行政組織與管理之研究」，脫稿於去年冬杪，而川省自今年實施新縣制後，各縣行政組織，大非昔比。故特將行政組織部分抽出，僅刊布行政管理部分。倘因此割裂而有不妥之處，還請富先生鑒諒！

這一專號之出刊，深得東北大學校長戚啓芳先生的指導與鼎助。特於此出刊之際，敬致謝忱！

# 太學

陳果夫

## 前言

太學一詞，最早見於禮記，（註一）至漢代始正式以太學稱中央最高學府，唐宋因之，但與國子學等並列為中央學府，並非如漢制，居體一最高的地位，元代的中央最高學府為國子學，明代的始為國子學，繼名國子監，清代的亦名國子監，（註二）太學之名，不復被用，以上為太學一詞。歷代中央最高學府名稱之簡單沿革。本文所論之太學，並非想恢復漢代之舊制，不過取其代表國家惟一最高學府之義，建議一新的教育制度，以適應今後國家文化教育上之需要。

（註一）禮樂記：食三老五更於大學，大胥泰，即以後來太學一詞之由來。

（註二）國子監本為掌管全國學校的最高行政機關，但又是直接辦理大學的最高機關，明清兩代大致相同。

一國的學術文化，固貴其能自由發展，生機活潑，始有千巖競秀，萬壑爭流的蓬勃氣象，但必須有一總的最高的指導，推動與研究之機關，然後能集中全國最優秀的學術人才，供給最完善的設備，在自由發展之中有一共同之軌轍可循，如行星之環繞太陽，在健行不息之中，有其共拱之中心與一定的路線，這樣才能使一國的學術文化，以極高的效率，發揚光大，福國利民，我國目前教育制度，以大學為最高學府，大學的數量既多，而四年或五年的大學教育，祇能給予學生以各種學術的基礎及各種高級的應用技能，至於要培養成熟的高深精微的專門學術，便非其所能勝任，各大學雖有研究院或研究所研究部之設，但均設於大學之內，並非學區中之更高一級，中央研究院，雖為研究高深學術之所，但純粹是一研究機關，亦並不包括在學制之中，僅與各大學保持着橫的關係，不能十分發揮出指導推動的作用，故研究機關雖是這樣林林總總，但人才分散了，設備不集中

，也沒有一個共趨的所需，我國近若干年來之學術文化，所以不能有目的有計劃的加速進展，迎頭趕上，缺少一個總的指導與研究的機構，是重要原因之一，這是所以要設立太學的第一個理由。

國家提倡學術文化，其最終目的，在乎致用，在乎福國，利民，裨益人羣，憑國家政治的力量來提倡學術文化，也是憑學術文化的成就來推進國家的政治，政治與學術互相推助，不可分割，所以國家應當有一最高的學術機構，與中央政府，維持着密切的關係，一方面作政府的智囊，政府一遇施政計劃，一切大事決議，均可由其研究計劃，貫徹得失，一方面作治平人才培養之所，凡政府高級官吏均由此最高學術機構為之訓練附屬，同時由國家規定一公務人員輪流進修的制度，凡官吏從事工作若干年後，調來進修若干時，以補充學問，知行互證，這樣才能達到政治與學術互相推助不可分割的境地，而國家所提倡的學術文化，才能與實際事業聯繫，完全致其所用，不致有勞而無功，或與福國利民相反的結果，我國目前研究機關雖然不少，但與政府沒有建立起密切的關係，而沒有一個總的機構，也難得與政府建立起密切的關係，這是所以要設立太學的第二個理由。

### 太學之組織

太學既是一種新的制度，是學制中最高的一個階段負有國家文化教育上極重大的使命，其組織體制當然繁複而宏大，大別之，可分為兩個部份，一為校本部，一為其他部門，茲分述之：

(一)校本部 校本部分為兩院，一為育才院，一為研究院。育才院為培養治平人才而設，又分為兩部，一為訓練部一為進修部，訓練部以直接訓練高級政治人才為目的，經考試院高等文官考試及格及大學畢業從事實際工作若干年，經太學入學考試及格者，始得入學，在學時期約為二年或三年，凡政府高級官吏，以太學育才院訓練部畢業者為正式資格，訓練部中，按照行政種類，分別科系，但加重其共同必修科，共同必修科中，第一為政治之原則大道，蓋行政之種類雖多，而所以推行運用之者，有其一貫之原則大道，其次為國際高深問題，如國際交涉，國際貿易，各國政黨，國際法，各國形勢等等，因近代交通工具之進步，此後國際關係，日益密切，而國際之感應國內者，亦日益敏銳，故高級官吏，不問專司何事，必須具有充份的國際智

職，始能勝任其事，進修部門以使現任高級公務人員有進修機會為目的，係短期訓練性質，凡現任公務人員，在某種階級上，服務每滿若干年者，調送太學進修若干時，其輪調辦法，由考試院訂定之。因公務人員從事實際工作，雖然經驗增長，但學問方面不免荒疏，況學術在不斷的推陳出新，亦有時加補充進修的必要，俾學問德業，可以日新又新，同時亦為國家人事行政中一種極重要的制度，而吏治之改進，杜風之激揚，大有關係。

研究院為全國最高學術研究機關，以研究高深學術經世致用為目的，分為兩部，一為理化工農醫藥等自然科學之研究，一為教育政治經濟等社會科學之研究。研究實驗室，均以附設於生產場所及實驗機關內為原則，無可附設者，始專設研究實驗室。研究院須按照本末輕重，分別緩急次第研究，俾與國家建設之需要相配合，例如自然科學方面，應先研究實現總理實業計劃中所需之各種科學及優生學民族健康學等，以加速完成國家實業建設及提高民族之品質。社會科學方面，應先研究民族主義中為民族道德、僑務、邊務、民權主義中之政權治權，民生主義中之平均地權，節制資本，國營事業合作事業，及三民主義哲學等問題，極其精微廣大以應國家經濟政治及文化建設的需要，除上述固定研究機關外，並應於人才集中的地方，由太學領導設立公開的研究場所，太學教授儘量參加指導，使社會有志之士，皆得切磋進修的機會。研究院招考大學畢業生，在學時期要少二年至多五年，視其研究成績而定，其滿五年而研究無成績者退學。

(二)其他部份 除校本部外，太學應設編輯館，教育文化總設計委員會，大學教務考察委員會，學術講座，太學教育委員會，學位考試審定委員會，分述如下：

編輯館 以編輯大學課本及全國各級學校之主要學科課本及重要參考書籍為其職責，並翻譯世界各國有價值之著作，使大學課本可以自給，以求國家出版事業之獨立及中外文化之溝通。

教育文化總設計委員會 警備軍事制度，教育部相等於軍政部，則此教育文化總設計委員會即相等於參謀本部，負全國文化教育之策劃推動之責。前面已經講過，一國的學術文化，貴其能自由發展，生機活潑，但必須有一共領之軌轍為之新嚮，每個國家民族，有其文化的傳統特長，這種傳統特長，為其國家民族生存的重要因素之一，我國文化歷史，最為悠久，我民族之

所以綿延昌盛垂五千年而益盛者，亦惟賴此，雖然因時代的演進，學術文化的推陳出新，理所應然，但仍應本其傳統的特長，爲不變的重心，以繼往開來，教育文化總設計委員會主要的使命，就是要設計及指導我國學術文化發展之應循的軌轍。然後國家及人民對於學術文化的一切努力，始能在中國本位的基石上，吸收他人的長處，融會貫通發揚光大，在太學制度中，他是一個很重要的部門，二十五年中央黨部曾有文化事業計劃委員會的組織，舉凡各種文化事業，如史地、禮俗、出版、美術、語文、音樂、戲劇等，均由其負責規劃推動，謀以立我國整個文化教育的基礎，該會嗣於廿六年抗戰發生後取消，教育文化總設計委員會之性質與其相仿，但體制及責權當然要大得多。

大學教務考察委員會 教育部管理全國教育行政，各大學的行政方面，當然由教育部考該督察，但各大學的教務方面，如教材教法之是否適當，圖書儀器之是否充實，課程分配之是否合宜，均非有專門學術研究者，不能灼見其得失利弊，而不是一般教育行政人員所能勝任，太學教授都是最有地位的學術專家，由他們來組織一個大學教務考察委員會，派他們出去考察和指導各大學的教務，其所見之得失，一定能切中肯綮而各大學的教授也才能心悅誠服的接受指導。

學術講座 太學的學術講座，一方面爲太學以外的一般好學之士及政府高級官吏的聽講而設，一方面爲羅致太學以外的國內外有名學者來作演講而設，講座爲公開性質，講者除太學教授外，還有國內外著名學者，聽者除太學學生外，政府官吏，如所講題目與其所任工作有關者，規定必須參加，一般人士亦得自由聽講，講座無定時，所講題目，除純粹學術性質以發揚文化貢獻學術爲目的者外，如國內或國外發生新的政治經濟社會方面的大事件，即聘專家來作一次剖析解釋推論演變的演講，俾政府高級官吏及一般智識份子，得明瞭此新事件之原委而知所以應付處置之道，其裨益于政治教化者至鉅，亦爲使學以致用的一法。此種學術講座，代表國家學術文化的結晶，應當很鄭重，講缺而毋濫，務使人以得一太學的學術講座爲榮，庶幾可收宏獎學術之效。

太學教育委員會 該會主持太學本身的教育事業，太學教育之如何設計，推動督察改進，均由該會負責，由太學各部份主管人員，教授代表，及考試院長教育部長組成之。

學位考試審定委員會 學位是國家的名器，應當由國家頒給，但學位的考試與審定，須要學術專家，故在大學中設立此會，凡一般大學畢業生，其畢業論文，送該會審定合格者，由國家給予學位，太學育才院及研究院畢業，其研究成績，送該會審定合格者，由國家給予碩士學位，得碩士學位後，再有高深研究其研究成績，經該會審定合格者，給予博士學位，在國外所得之學位，未經該會復審合格，在國內不能取得其學位之資格。

### 太學之校長、教授、學生。

校長 太學校長由國家領袖兼任以示陸崇。

太

教授 太學教授地位崇高，由國家規定任用條例，陸其地位，厚其待遇，重其保障，由國家正式任命之，其人選來源有三（一）由國內大學教授中最有學問經驗者升任（二）聘請國外權威學者充任（三）由政府著有成績之高級官吏及富有經驗成績之社會事業家充任。

其餘研究員，各委員會專任委員及職員，均應鄭重銓選。

學生 太學學生除進修部係調訓者外，必須嚴格選考，其確為優秀可造者，始准入學，並厲行嚴格的淘汰制度，注重其才學而外，同時要注重其品德，務使經過太學訓練的每一個學生，都能成爲一個可用之才，都能爲國家社會擔任最大的責任，其投考資格除高考及格人員外，應以大學畢業曾經工作數年爲原則，不過爲少數天才生及有志努力之青年着想，凡未經大學畢業者，可先應太學考試之預試，預試相當於考試院之檢定考試，預試及格後，即取得投考太學之資格，太學學生除調訓進修者支原津薪給外，其餘學生其在學一切費用均由公家供給，並酌給津貼，俾貧寒之士，不致有所顧慮。

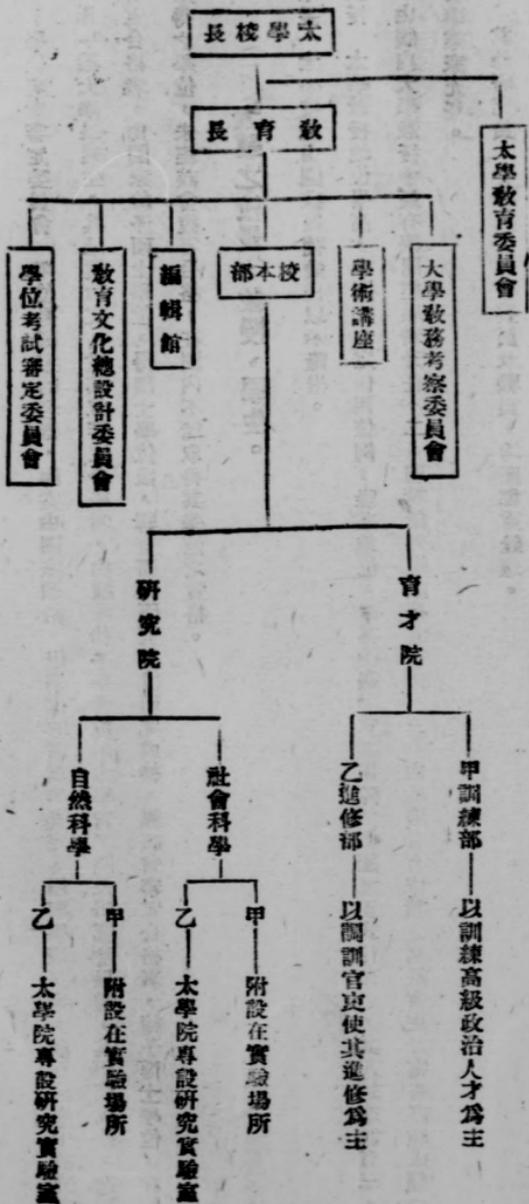
### 太學與政府及社會之聯繫

太學的教職員，均爲國家官吏，太學的本身是中央之府儀中之一環，自應與政府保持密切之關係。第一，凡政府各部門

之畢業計劃，事前或事後均可送請太學設計研究及審核，由太學教授及研究員等負此責任，遇有國家大事，政府並可聽取太學教授之意見，作為參考，則太學不啻為國家之設計諮詢機關。第二，太學教授及研究員等，從事研究若干年後，應調任行政工作若干時，期滿後再調回學校，同時適合資格之行政官吏，從事實際工作若干年後，有輪流調太學進修的規定，如此，政治與學校，能相互為用，打成一片，至於社會之生產及其他事業，有專門問題，須待研究解答者，可經過一定的手續，請太學的專家，予以指示輔助，則太學與社會亦可打成一片，總之太學一方面要領導文化，作育人才，一方面以實際事業密切聯繫，經世致用，這樣才能達成其所負之使命。

### 太學組織系統表

太學制度，事屬創舉，本文所論，僅其大要，茲附組織系統表如下：



## 論行政效率之考核

張金鑑

## 一、行政效率之意義

現代國家與政府之職能上漸由消極之「守夜警察」，進而為積極之「社會服務機關」，在性質上漸由權力之統治關係進為保育之經濟運用；個人主義之放任狀態代為集體主義之社會統制。是以今日之政府，既非封建式之掙取權限，亦非專制時代之統治組織，而實為為人民服務之工作機器。換言之，即政府之地位已由「管人」進於「治事」；「已由「制人」的「福利社會的」。於是人民對於政府之觀念亦趨根本之改變。昔日人民所畏懼者為政府之權勢強大，而今日人民之所要求者則為政府之效力有節力。故當前之政治及行政問題不著重於如何限制政府之濫權，而注意於如何使政府發揮其效能。因此，如何增進及考核行政效率一事遂引起世人之研討。

然則行政效率之意義果為何如，實應先加認識之要點也。在對行政效率作正面之解釋前，對普通易犯之兩點錯誤觀念應予以糾正。第一，行政效率運動與政治改革運動不可混為一談。因政治者政權之行使也，行政者治權之運用也。是以政治改革者之目光多集中於政府制度或人民與政府關係若何之論題。而行政效率者並不認此為其所研討之範圍。彼所注意者為實際事務之推進，具體方案之實施。其目光所注視者不是空洞的政治理論，而是具體的實際事務；不是背後的政治制度，而是活躍的

工作運用；不是平常的主張與提議，而是特殊的方法與技術。所以政治改革乃副業者之活動，不必受特殊之訓練，行政效率之增進乃專業者之事務，必須具有專門之智能。第二，行政效率運動與緊縮政策或節約運動亦不能認為一事。所謂效率 (Efficiency) 與經濟 (Economy) 或節約 (Economy) 雖有相類似之處，然究有甚大之區別。行政效率者係指以最經濟之手段獲得最大之效果。在此有效之實施下，其自然之結果，當能降低政府支出，節省公帑。但政府支出之減少或公帑之省用，并不足保證便為有效率之行政。行政效率運動者固主張政府不得有分文之浪費，而更主張政府每分文之支出均能發揮其最大之效力。緊縮政策或節約運動祇着眼於消極之限制，而忽略於積極之利用。行政效率運動者所注意者不是政府支出數目之多寡而是此項支出是否得當，已否發揮其最大效用。倘用而不當雖少亦多，若用而得當，雖多何害？

概括言之，行政者乃政府中人，財，物，事之有效管理也。是以行政效率之意義即在於對政府之人，財，物為最高之利用，使之發揮其最大之力量與效果，而期政府之事務能於最迅速之期間內為最適切之完成。對政府官吏，職員，雇工，在求為最適當之支配與處置，使其智力，才力，體力為最有效有力之利用。對公家之錢財與物為極合理之分配與使用。即公帑與公物必須用於最需要之途，最有利之途，及影響最大之途。在人，財，物，事管理之程序與方法上務期其合理化，科學化求

求工作之迅速與準確。所謂行政效率不僅包括工作之速度與數量，且須注意其準確與質量。行政效率問題所注意者，要不外時間，勞力，及金錢三大要素。若能以較少之時間，勞力，及金錢而產生同樣或較優較多結果；或能以同樣之時間，勞力，及金錢而產生較多較好之結果，則均為行政效率較高之表現。

若自另一方面觀察，行政效率之意義可有下三點之具體解釋：第一，行政效率者對行政作用所支配之物質或人員所生效果，依一定標準所為比率計算也。譬如依現時之技術與設備假定汽車每一小時之最高行程為一百公里，及於此標準者其效率為百分，若不及此度，則其效率依比例計算減低之。第二，行政效率乃對行政計劃執行情形之稽核也。政府之行政計劃若能不折不扣照原案所規定者作百分之百的實現或執行，則其效率為百分。若執行者祇及原計劃百分之八十，其效率亦祇能作八十分計算。第三，行政效率者乃對行政目的到達至如何程度之計算也。蓋每行政作用或動作必各具有其一定之目的。此目的之能否完全到達便為測量此行政效率之標準。譬如消防行政之目的在防止火災之發生，如能使社會正生命財產上不因火災而蒙絲毫之損失，其效率便為百分，否則依因火災所生之損失作比例之減低。

## 二、效率稽核之困難

人民既希望有力且能勝任之政府，故對行政效率之高下，實不可不有一定之標準與方法稽核之測量之。然此事自表面觀之或自理論言之似屬易舉，然則實際之施行上則實有不少之困難。

第一，因政府行政與私業經營不同。前者所追求之目標為公共幸福，而非個人私利。後者之工作目的僅為金錢盈餘。一期範圍廣博而複雜

，一則範圍狹小而簡單。在私人商店或工廠中，若欲稽核其效率高下，並非困難。只須將其營業收入與實在支出兩相比較計算，營業多開支小利潤高便為工作效率高之具體表現，反之則為效率低或無效率之可言，而政府之行政效率則不能以此簡單方法或標準衡量之。政府行政所追求者非如私業經營中之眼前的，有形的，具體的可以估算的金錢利潤；而常繫於永久的，未來的，無形的，抽象的不可以金錢計算的社會利益。而此種之社會利益頗不易為具體之簡單計算。

第二，因政府之行政要素極為複雜，行府關係極為錯綜，對一體行政結果，頗不易為獨立的或個別的稽核與測量。甲種結果在表面上觀之，雖許是由於甲種原因所致，然實際上亦許是由乙種或丙種原因而來。譬如A市之人口死亡率較B市為低，於是一般人易於相信A市之衛生行政效率必高於B市者。但事實上A市之衛生行政措施並不高明。其人口死亡率所以較低者，亦許由於其氣候較好，人口較稀，房舍較疏散而致。

第三，主持行政事務之人員為博得人民之好感或擁護計，常用蒙混或欺騙方法，計算其工作效果。致政府之行政報告與統計材料，失去其準確性與可靠性。因此，行政效率亦不易為客觀之測量與稽核。譬如某市政府若經營有自來水電燈等公用事業時，當局為表示其成績優良計，每以每頭市民所付平均價格為測量標準。然彼所取之全市人口數却多於實在人口數。

第四，人類雖常以「理性動物」自相矜詡，但事實上其行動，特別是在政治行動上之表現，常受感情支配，而不易為頭腦冷靜之客觀分析。一般人評判政府行政效果時，每參雜私人好惡與其間，過主觀喜怒為依違，甚少客觀之標準。若當權者為其友人，同黨，同派，則不論其政

聲如何惡劣，必因臭味相投，而仍舊盲目的或自欺的頌揚。反之，若當權者為其敵人，敵意，敵視則不啻其成績如何優良，彼必故為惡意之攻擊與批評。當同僚異，分別門戶，殆為政治上之普遍現象，欲對行政效率為客觀之公平考核，自不無相當之困難也。

第五，有人認為欲測量政府行政之高下，當以民意為依歸，凡政府之行政措施為人民所滿意，便為效率高之政府。不過若以此為測量行政效率之標準，不但不值一之過於空詞，且事實上亦甚不妥當。因大多數之人民一因是保守的淺見的，畏難更張的，所謂「可與樂成，不足以謀始」，此不盡初執政，所以有「執鞭子而，吾其寸之」之謠言。若行此措施，必先得人民之滿意，則修德雖勤，終為迷信風水者之反對而停止耶？人民為常人，政府為專家，常人與專家之觀察點極不相同。為建樹有能力的效率之政府，專家固不當時受常人之牽制也。

### 三、事前考核與事後考核

前節所述行政考核之困難，即吾人辦理之此事時所當特別注意之點，非謂因此此行政效率便不必考核或無從考核矣。行政效率考核工作之推行，約可分為事前與事後兩種方式以進行之。行政計劃猶如財務行政中之預算，行政執行猶如財務行政中之會計，行政考核猶如財務行政中之審計。審計分為事前與事後兩種，行政考核之方式亦可作如斯之劃分。

平常所謂行政效率考核多着重於事後考核一項而言。殊不知事前之考核，其功效實較此為重大。事前考核者，對行政計劃在執行之進程中所為之隨時監督與檢查。此類之考核，就其性質可分為三種：

第一是組織性之與監督，其目的，在於維持工作團體之存在與一前

，欲維持工作團體之存在，必須須調一致同預定之方向共同努力，使原計劃為不折不扣之實現。其要點在：(1)確定各個別及工作人員之職權，勿使稍有逾越。(2)用人須經切實之遴選，并按其能力興趣予以適當之工作分配，務使各盡其才，貫徹紀律，嚴明賞罰。第二是督察性之檢查與監督，第一種多屬於負責長官之職權，此則屬於主管長官之職權，此種活動之目的在於保持原定計劃之進度，使在時間中不致落後，故須決定(1)工作進度表，(2)工作狀況之詳細記載，(3)并統計比較之。隨時派員明瞭各部各人之進度。慢，如有落後者，即設法督責之，務使合於原定之進度。(4)依照進度與現況分別賞懲。此在於派員觀察及利用調查報告。第三是輔導性質之檢查與監督，此種活動，在維持工作質量使之保持原定標準，此係專門的技術的工作。對此欲有良好效果，對工作程序與品質，須簡單化，標準化，特定化，簡單化在使工作品大小形式類別減至最少數，標準化在使尺度顏色等一律一定，特定化係專科性質，在決定工作品之技術內容，有賴於科學試驗。此等工作均應在工作進程中施行之，視其是否合於標準，如有不合者，立即予糾正，不能讓其錯誤歸成後始檢查。

事後考核者即工作總檢查也。在按原定計劃與執行成績兩者是否相符合，或者兩者相差之程度如何？兩者能完全相等則最為理想，但事實上每不易達於此地步，惟在求其相差之程度則最小限度耳。考核結果要編製工作總報告公諸社會，使人民評判其成績之優劣效率之高下。並要從單位費用上，從工作時間上，各工作單位及人員上比其其放核之優劣。工作總報告內並須編列各種權衡之統計圖表及財政報表，以作效率考核之具體計算。

### 四、效率考核方法之舉例

行政效率之意義既經金錢之觀點論，係在使政府經費為適當之支用，並使之發生最大之效力，故吾人可以行政費用為考核及計算行政效率之一方法舉例。即從經濟數字上比較或分析政府機關之支出是否得當，是否發揮其最大效用。此種辦法之應用雖有其限制而不能用以估計許多無形的與不可以金錢計算之行政事務，然能應用此方法者則尚屬宏觀而準確。

用行政費用為標準，考核或計算行政效率之方法，約計可分為三種：  
 一、為單位費用，二、為每頭租賃法，三、為件數費用法。第一種方法係將政府所作工作，分析為一定之單位，以此單位之費用作為比較分析之標準。

### ○○○機關行政單位費用效率考核表

(民國 年 月 日)

行政活動項別	考核記要	標準費用	最高分數	實在費用	實際成績
每哩街道掃酒清潔費用		一·五元	100	二·〇元	七五
每噸垃圾清除費用		〇·五元	100	一·〇元	五〇
每方礮馬路之建築費用		三·五元	100	五·〇元	七〇
陰溝溝利之單位費用		二·〇元	100	四·〇元	五〇
街上公用電燈之單位費用		一·五元	100	一·五元	100

準。譬如每方礮標準化柏油路之建築費，每噸垃圾之清除費，每加侖清潔自來水之價格，每基羅瓦特電量之需費，均可用以為考核行政效率高下之測量標準。假定兩市之同樣行政活動之質量數量相等，即其用費高者效率低。例如每方礮標準化柏油馬路建築費之最經濟者或最理想者為三元五角。能如此者其行政效率為百分。但現時甲市之實際費用為五元，其成績則僅為七〇分。其計算公式為一簡單之比例：

$$\frac{\text{理想費用}}{\text{實際費用}} = \frac{\text{理想單位費用}}{\text{實際單位費用}} \times 100\%$$

即 C : X = A : B 今 C = 100, A = 5, B = 3.5

$$\frac{100}{X} = \frac{5}{3.5} \Rightarrow X = \frac{100 \times 3.5}{5} = 70\%$$

其他之行政活動自亦可應用同樣之公式與方法，計算得其行政效率。茲以市政府之重要行政活動為例，列為考核表如次，以示一斑：

自來水之單位費用	數	一・〇〇元	一〇〇	一・〇元	一〇〇
總	數	一〇・〇元	六〇〇	一四・〇元	四四五

覆核人簽蓋

考核人簽蓋

第一種方法係按全縣、全市、或全國人民每頭平均捐負數為考核行政效率之客觀標準。假如其他條件相等，凡人民捐負之數目較低者為行政效率之高之表現。此種之捐負數可從三點觀察之：一為租稅捐負率，二為公債捐負率，三為政府支出捐負數。假定國民或市民每年每人平

均之捐負率最經濟者為一元，而某縣或某市之數為二元，則其成績僅為百分之五十耳。每人平均公債數，政府支出捐負數均可用此理此法計算行政效率。茲擬定每人經濟捐負效率考核表如次，以示其應用。

### 〇〇〇機關人民經濟捐負效率考核表

(民國 年 月 日)

平均每人經濟捐負項別	考 核 紀 要	理 想 標 準	最 高 分 數	實 在 捐 負	得 分 數
租 稅 之 捐 負 數		一・〇元	一〇〇	二・〇元	五〇
公 債 之 捐 負 數		二・四元	一〇〇	三・〇元	八〇
政府支出之捐負數		一・五元	一〇〇	一・〇元	七五
總 數		四・九元	三〇〇	七・〇元	一〇五

覆核人簽蓋

考核人簽蓋

第三種之考核方法，係以每個公務員之工作數及其薪額相衡量而求得其每件工作所費用之費用，然後即以此數為比較依此行政效率之客觀標準，譬如就甲乙兩機關辦事，文書、管理、會計、庶務等事為例而

論。甲機關辦事王君月薪六十元，每月平均寫二十萬字，則係每一元寫約三千三百字，而乙機關李君月薪九十元，每月平均寫十五萬字，則係每一元寫一千六百餘字，是李君之精寫效率較王君約低一倍。A文書月

費八十元，每月平均辦稿四百件，係二角一件，B文書月薪一百元，每月平均辦二千件，僅備用五分之費用，是A之效率遠不及B矣。其他工作亦可用此方法推算之。

就行政費用及人民之經濟負擔以計算行政效率之高下，雖較為客觀而合用，但應用此種標準與方法時，有若干點須加特別注意。第一，各

## 地方制度問題之各方面

陳烈甫

### 一 引言

邇來國人對於地方制度，頗為重視，尤於新縣制之實施，期望甚大，此種現象，適與民國初年輿論及學者研究焦點，集中於中央政制者相異。民初總統制與內閣制之爭，洋洋灑灑，議論百出。持論者多未注意美國憲法之基本原則，及英國憲法發展之過程，同時並忽略中國特殊之歷史與人民教育程度，以為國家政治制度，其應用之便利有如一付膠袋。人可以長衫馬褂，可以西裝革履，故國家可以行內閣制，亦可以行總統制。民十前後，爭議焦點，集中於中央集權，與聯省自治。前者以為中國原為集權(?)之國家，行聯省自治，類於開倒車。後者則以行聯省自治，統一乃可有穩固基礎。前者忘記中國社會，直至二十世紀開端，猶未全脫封建色彩；後者似以美國瑞士德國諸聯邦國家，政治制度與建國歷史無關。國民政府成立以後，中央制度，討論者少，地方制度，則

機關各地方對其財政經濟收支數目及狀況須有詳細及統一之記載；兼有此而後方易有所依據而為比較之研究也。第二，各機關之財政報告及統計材料常有不盡確切或與事實不相符合之處，考核人須特別審慎，辨其真偽，免被欺混而生錯誤。第三，被用以為比較之若干機關地方，其社會，經濟，政治等客觀環境須相去不遠，方能求得確實之結果。

討論者漸多。此非謂中央制度，已臻善盡美，運用靈活，效率大著，故無可議。例如國民政府委員及國民政府會議，是否必要？五院之規模，應否局而相當？副院長之設立，是否必要，是否五院皆必要？司法行政部應否隸於司法部以宏其規模？司法部何以不即為最高法院？監察院何以不法院化，或竟模仿歐陸之行政法院(Amtsstrafrechtliches Collegium)？行政院應為高那各部之上之機關，分應設科，規模宏大，抑僅為一聯合會議，類似內閣制國家之閣議？(註一)考試院應為一個規模相當於需要之機關，抑為規模大於需要之三個機關——考試院銓敘部及考選委員會？此外可以研究之問題仍多，以上所舉，無非證明中央制度就行政原則觀察，距理想仍遠，非以討論者少，即為已臻完善，或近乎完善也。

地方制度之範圍，甚為廣泛，縣政僅一端耳。地方制度，就機械輪，應包括省縣及市之區域組織關係，就行政論，應包括財政公安衛生

教育救濟及其他。自新縣制實施後，各方之期望甚殷，此為應有現象。

作者亦甚望新縣制之成效及其於中國地方制度之價值，能與十八世紀斯太因 (Steuir) 對於普魯士地方制度之改革，或一八三九 (Municipal Corporation Act) 與一八八八 (Local Government Act) 英國市縣制度之改革

先後媲美。亦有對新縣制期望過殷，換言之，期望程度逾於事實之內容與性質，此不異視新縣制為萬金油。萬金油之廣告，以萬金油能治百病，對新縣制之期望逾於事實，以為新縣制一朝施行，行政立趨於經濟而有奇率，謠言百廢俱舉。仕無俸進，吏皆廉能。地方自治，推行順利。民氣暢達，意氣集中。且有高談新縣制與三民主義之關係，幾謂由於

新縣制之實施，三民主義之實現，屈指可期。作者認為新縣制，具有若干優點，如能推行見效，確可健全縣之機構，並獨立地方自治基礎（地方自治，異於官辦自治，中國過去僅有徒具虛名之官辦自治）。然若對新縣制，作超越事實之樂觀希望，則作者不敢苟同。蓋地方制度，有如

上述，範圍廣泛，縣制僅一端耳。

(註一)：英國內閣總理，為閣議主席，而非衙門。所謂內閣，事實上為內閣會議，一九一五年路易喬治為臨時內閣總理，始設一書記處，內人員於多時達八十餘人，一九一八以後減為二十人左右。非如中國行政院之為有數百工作人員之大機關也。

就中國現行制度論，省之重要，不啻亞於縣。何以談縣政者特多，而談省政者絕少？十八九年縮小省區之論，頗為一時，近鮮見談者，而問題固猶在也。專員制度之設立，原以濟省區過大之弊，其成效果何如乎？即以省之組織論，省長制與委員制何優何劣。廣大富庶之省，民財

建設四顧，是否適少？狹小貧瘠之省，民財建設四顧，是否過多？公路

建築與農村經濟，性質不同，應否同屬於建設廳？保甲與公安性質不同，稅收與會計性質不同，應否同屬於民政廳或財政廳？合署辦公，所以

濟源自為政之弊，然合署辦公，較改廳為司或處而隸於省長之制如何？既有新縣政，何以不可新省政？（作者不久將有新省政一文與讀者相見）若謂施之於縣易行，施之於省則否，非以理論與需要選說事實，即談

視省之重要。省之機構不健全或省之行政無效率，而暨應後構之健全，與縣行政之效率無涉。

本文題目為地方制度問題之各方面，望文生義，自非專為討論某一方面問題而作。惟如對地方制度各方面問題，概加討論，既非本文篇幅所能容，亦非本文之目的。

本文內容，僅在提出地方制度之各項問題，既不能詳加討論，更不能提出結論，其目的則在矯正若干以為地方制度鑿於新縣制之錯誤，蓋地方制度，範圍廣泛，新縣制其一端耳。本文非專為討論新縣制而作，蓋討論新縣制之文章已多，亦非為批評新縣制而作，蓋此有特新縣制實施若干時日以後。

地方制度之重要，往往為人所忽視。地方行政不如中央行政之有聲有色，報紙重要篇幅，皆充滿中央消息。中央行政：如議會關於外交財政或勞工問題之辯論，精采難出。委員長之演講，羅斯福之警告，邱吉爾之陳詞，慕沙里尼之怒吼，希特拉之咆哮，斯太林之含著，及近衛之幻想，或慷慨激昂，或沉痛誠懇，要皆有聲有色。中央外交政策之輝

應，有時盡風雲變化之能事。有時如暗天霹靂之駭人，有時如波瀾瀟瀟之莫測，要皆有聲有色，令人捉驚破睡或感慨吞嘆。若夫地方行政，其

## 二、地方制度之重要

地方制度之重要，往往為人所忽視。地方行政不如中央行政之有聲有色，報紙重要篇幅，皆充滿中央消息。中央行政：如議會關於外交財政或勞工問題之辯論，精采難出。委員長之演講，羅斯福之警告，邱吉爾之陳詞，慕沙里尼之怒吼，希特拉之咆哮，斯太林之含著，及近衛之幻想，或慷慨激昂，或沉痛誠懇，要皆有聲有色。中央外交政策之輝

應，有時盡風雲變化之能事。有時如暗天霹靂之駭人，有時如波瀾瀟瀟之莫測，要皆有聲有色，令人捉驚破睡或感慨吞嘆。若夫地方行政，其

應，有時盡風雲變化之能事。有時如暗天霹靂之駭人，有時如波瀾瀟瀟之莫測，要皆有聲有色，令人捉驚破睡或感慨吞嘆。若夫地方行政，其

應，有時盡風雲變化之能事。有時如暗天霹靂之駭人，有時如波瀾瀟瀟之莫測，要皆有聲有色，令人捉驚破睡或感慨吞嘆。若夫地方行政，其

事多平淡無奇，築路也，浚河也，興辦學校也，保甲也，徵稅也，公安也，合作也，……既鮮昇龍之消息，又乏勳人之聲名。實乎人之精神，集於中央行政，而忽略地方行政。中國留學生之政治學科者，能談內閣制總統制國際政治國憲法者甚多，至於地方制度，類多忽略。雖然，地方制度，其重要性固焉未可忽略，請述其理由於次：

(一) 地方行政與人民生活最為接近 中央行政，無論如何重要，往往對於人民生活，僅有間接關係。至於地方行政，則與人民生活，關係至為密切，固不問人民之知覺與否也。衛生行政之良窳，關係人民疾病之多寡。人民出入無不安之感，往往在此記此乃警政優良之結果。子女教育之好壞，繫於中小學之內容殊輕。路政不修，則人將有行不得之感。歐戰地方行政發達國家，人自幼生至於老死，固無時無刻不與地方行政相接觸。嬰孩誕生，接生之醫生或看護，係經政府審查登記者。一星期後，依照地方衛生法律，須接種。所食之牛乳，所飲之水，皆時經衛生機關化驗。稍長入學，各學校為公立，經費出諸租稅，如為私立，課稅內容須遵守法律規定。住居房屋，建築式樣(包括高度材料廚房與廁所之通風及其他)，為法律所限制。應用之電燈自來水煤氣，或為地方政府經營之公共事業所供給，或為依法經營之廠家所供給。出門駕駛汽車，須遵守交通規則。喪大結葬，須依法登記。感情破裂，亦須經過法定離婚手續。欲經營任何職業，飯店餐食商律師或醫生，皆須依法申請，取得執照。疾病入醫院，醫院設備，受有法律限制。失業時，須仰賴地方救濟機關補助。老死，致死原因，須醫生為之證明，殯儀葬及墳場，亦皆依地方法律設立者。

(二) 地方經費之支出，合計其數殊鉅。除戰爭或大規模擴充軍備時期以外，地方經費之支出，有時竟超過中央之上。美國一九三二年中

中央預算為 \$6,100,949,000，地方預算為 \$7,767,222,000，地方經費(包括邦、縣、市及其他特種行政機關)，超過中央。(註二)英國一九三〇年地方支出為 25,000,000 磅，另有 113,000,000 磅生產事業之支出，中央預算為 86,000,000 磅，其中有八千萬磅為地方補助費(Grants in Aid)，故總計地方支出，居中央支出百分之六十以上。(註三)中國戰前中央與地方經費之比較，雖無正確統計可稽，但地方經費總數，當不在中央經費之下。戰前中央支出，年為九萬萬元左右，地方富庶省份如江蘇廣東四川浙江山東，省縣經費合計，當在四五千萬之間。西北貧窮省份，省縣經費合計，有僅數百萬元者。多數省份，則在二三千萬之間，全國二十餘市之經費，合計當在六七千萬之間。此外若干省份之軍隊，給養出諸地方，惟並不在地方預算之內，中央支出，會一部係用於補助地方者。故地方經費合計，當不在九萬萬元以下。

(註一) 參閱 *Carver, State Government*, 第一頁(1937)

(註二) 參閱 *Ernst, English Local Government*, 四七三—四七四頁(1935)

(三) 地方機關，不問其為純粹行政機關，抑兼辦地方自治，皆負有執行中央政令之責。如是則地方設備之健全與否，於中央政令推行之成效，關係殊鉅。戰前中央政令，交付地方辦理者甚多，其結果具文者佔多數。中央政令固有不見推行者，且不乏內容不妥者(例如陳公博長官部時代，抄襲工商國家之統計表，而應用於農業社會之中國)，然地方機構之不健全，實一主因。

(四) 一國之內，無論歷史如何久遠，種族如何單純，由於地理環境，傳統觀念，及風俗習慣之不同，對於一種行政之內容，與施行程序，皆不能不略有變化。中央於決定一種行政原則時，如能先以一地方試

行成效，作為參考，比較無創足適履之弊。蒲萊斯 (Lord Bryce) 曾任英國政府，為施政試驗家 (Laboratorian)，其意即以各邦試行某種行政之效果，中央於決定一種重要法律時，知所取捨。例如一九二二年之聯邦預算及會計法 (Federal Budget and Accounting Act)，採取「行政預算方式」(Executive Budget Type)。暨一九三三之聯邦準備庫法 (Federal Deposit-Guaranty Act) 皆參考各邦各種不同制度之效果，而後訂為推行順利之法律。英國地方法規，有所謂特別地方法者 (Local Provisions Act)，亦具有施政試驗之重大意義。特別地方法係先由地方請求，撰定內容，附具詳細理由書，議會於通過以前，須先經過詳細之審查與調查，有時並須舉行公開訪問 (Public Hearings)，使各方贊否意見，毫無遺漏，然後參考有關中央行政部會之意見，而作最後決定。特別地方法，僅適用於一地方。其他地方如有同項需要，亦可請求議院頒給一特別地方法。各地情形不盡相同，故特別地方法內容，亦常有出入。殆若干地方試行某種行政後，中央乃參考其成效，而制定一全國性之法律，例之著者，如一八七五年之公共衛生法 (Public Health Act)。特別地方法之優點，為富有彈性，能因時制宜。中國行政，理論重於事實，大刀闊斧於實事求是，一切講系統，講劃一，其結果也地方責中央向空談，中央責地方敷衍。年來各省土地與稅之混有相當成效，實因由若干地方試行然後始由中央通令推行全國之結果。(註四)

( 5 ) 政治上動國家，中央負責人員，多先担任過地方行政事務，閱歷多，經驗富，自非措置不致乖方，應付不感棘手。中國政治，迄猶在變動中，因此讓官者競走捷徑，存一步登天抱負，故一朝一夕倚於顯

( 註四 )：七地陳聖先由江蘇之江甯試行，施行於江蘇浙江兩建，後推行於全國。

顯者，不乏其例。英美法議會議員，多數曾做過地方議會議員。美國大總統，不少出身州長者。一九一八以後之五總統，曾任州長者三人 (Wilson, Coolidge, Roosevelt)。二十年間雖選失敗之總統，曾任州長者四人 (Hitchcock, Cox, Smith, Landon)。著名之英國張伯倫父子三人，有位至部長者，有位至財相者，有位至內閣總理者，彼三者於未躍登中央政治舞台時，固皆做過伯明罕 (Birmingham) 市之市長也。外國政治上亦有一步登天者，顧其事絕鮮，非如中國之如過江之鱈也。

( 6 ) 民主國家如英美瑞士，地方政府實訓練人民行使公權之良好機會英國之所謂地方政府，常與地方自治混為一詞。權威學者如彌勒 (John Stuart Mill: Representative Government)，蒲萊斯 (Lord Bryce: Modern Democracy)，與杜瑪米里 (Toussaint: Democracy in America)，皆深感地方自治之重要。杜瑪米里曾說：「地方自治制度，乃自由國家之力量所在，市鎮鄉議會之於自由，有如初級小學之於科學，二者皆為必要之起點。市鎮鄉議會，訓練人民如何享有權利，如何運用公權，一個國家，雖可建立自由政府，但如無地方自治為基礎，實際上將缺乏自由之精神」。(註五)杜瑪米里為法人，至美從事考察，深覺地方自治之重要，而惋惜歐陸國家如法蘭西，普魯士之過於忽略。地方自治為民主政治之基礎，故我國亦以地方自治為施行憲政之前提。世界上民主政治國家，如英美瑞士荷蘭比利時芬蘭丹麥瑞典挪威加拿大澳洲新西蘭，民主政治乃建於地方自治之穩固基礎上，故民主能久。若以有一民主憲法，即為民主政治國家，非不懂，即自欺。

( 註五 ) Democracy in America, 1904版，第一卷第五章。

### 三 地方制度之目的

以上已略述地方制度之重要，今進而言地方制度之目的。地方制度之重要目的有四：

(1) 完成國家行政機構。國家不問其政制之爲民主或獨裁，專制或共和，中央地方關係不問其爲聯邦或單一 (Unitary)，集權或分權，面積不論大小，交通不分便否，人口不計多寡，皆有需乎地方制度。而猶大如中國，小如丹麥，民主國家如荷蘭，獨裁國家如德國，聯邦國家如美國，單一國家如日本，中央集權國家如法國意大利，地方分權國家如英國瑞士，皆須設立一地方制度，以執行中央法令，執行中央決策。無論船車之速，飛機之捷，電話電報之疾如閃電迅雷，欲自東康倫敦巴黎柏林莫斯科華盛頓或忙因奧士他丹哥本哈根里斯本不魯捨爾(註六)直接指揮並執行全國政務，乃不可思議之事。此地方制度之設立，乃所以完成一國之行政機構也。

(2) 整理地方性質之事務。一國政務，有全國性質者如外交軍備郵政海關司法……；自宜由中央直接辦理，亦有僑屬地方性質者，如都市設計，公共衛生，警察行政，水電供給，市街建築，戶口調查……；則應由地方辦理，中央僅居監督地位，無庸越俎代庖。邊沁 (Bentham) 曾說，「個人之幸福，個人知之最詳」，其語雖非絕對可靠，但地方之事，地方知之較中央爲詳，即可無疑義。地方性質之事，由中央負責辦理，豈僅事倍功半而已哉！

(註六) 瑞士荷蘭丹麥挪威牙比利時等小國國都。

(3) 實施政治教育並鼓勵人民參加地方公共事務。此項目的，民主國家認爲非常重要。故不特地方議會爲民選，重要行政官吏亦多由民

選。官僚制度國家則不然。須知官廳力量究屬有限，雖可以刺刀爲後盾，不如取得人民之踴躍合作，可收事半功倍之效。中國向重官治，或官辦自治，以爲人民可以驅之東則東行，驅之西則西行，指揮如意，隨心所欲。直至抗戰發生，地方無代表民意之機關。現在之省參議會，參議員之產生，出諸政府遴選，參議會職權，重在諮詢。故僅爲貢獻意見，游說點，距民意機關尚遠也。在施行新縣制以前，縣不特無代表民意之機關，甚至鄉鎮長保長亦由縣府遴選。惟地方上常有精神階級，其出諸望族，或由於財多，或爲多讀書，或因過去曾做官，故事實上對地方行政，有發言資格。有時氣憤甚高，直擲出指揮縣長委劣。官僚制度與精神階級有密切關係，有時竟互爲因果。新縣制之實施，果能一立地方自治之模楷乎？作者不禁有厚望焉。

(4) 激發人民愛護地方。愛護與於把持，愛護地方亦異於狹隘地方觀念。人民愛護地方 (Local Patriotism)，然後對於地方政府之有無效率，官吏是否廉能，地方事務有無爲少數人所把持，應與應革之事是否舉動，始能關心。人民愛好地方觀念，最好之例，可見於美國新新那的 (Chenoweth) 市行政之改革。該城有人口約五十萬，一九二八以前，市政爲少數豪劣及政客所把持，腐敗不堪，後來有若干有名望之志氣市民，發起一種改革運動，多數市民，聞風興起，領導及參加運動者，共和民主兩黨人物均有。聯合選出有地位之忠實市民爲市議員，改組市政府爲經理制，不一年市政煥然一新，在美國一萬六千市政府當中，共認爲最良好之市政府。(註七) 惟如愛護地方太過，將成爲狹隘之地方觀念，則反有害。倫敦大學教授非諾 (Finn) 曾說：「人民缺乏愛護地方心理，則良好政府爲不可能；惟如愛護太過而成爲狹隘地方觀念，則將使壞的政府無法補救」。(註八) 美國於一八三五——一九二九之百年間

，地方制度，屢有改革，最近改革，皆皆適由地方反對而起之困難。中央與地方對於某項行政權限上之爭執，每所難免。地方觀念太重，容易以為地方一切，盡善盡美，無以復加，反對中央之改革與監督，未能犧牲成見，以完成整個改革。非諸教授對於英國地方觀念太重，會感振奮之，然中國舉何如哉。地方觀念太重，已害多而利少，又況封建思想之作祟，且置地方觀念太重之上也。過去若干改革（如縮小省區劃整疆界），皆因地方觀念之作祟而未能實現。統戰以還，地方觀念，頗受打擊，然猶未能全去也。委員長以日理萬幾之身，丁外患緊急之會，尚須兼元處理四川省主席，其政果安在耶！

註七：參閱 *The Chennatt Experiment*。

註八：*Essential Local Government*，第八頁

以上二三四兩段所述，僅泛論地方政府之重要與目的，茲請進一步問題之內容。

#### 四 問題之內容

地方制度問題之重要內容，至少須包括下列各項：

(1) 地方之單位問題。一國地方單位，既不能完全根據天然之村落，以每一村落為一單位，如是則地方單位應何劃分，庶既合行政原則，而中央亦便於監督。

(2) 層級問題。自中央至最低級地方單位，應為一級制二級制或三級制。決定標準應根據何項原則。英國之一級制是否足用？中國之二級制或三級制（專制制度）是否太少？而就人口地理環境交通狀態及傳統之歷史習慣，於決定層級時有何力量？縣以下之設辦如何？區有無存在價值？鄉鎮及人口眾多工商繁華之大鎮（即市），其法律地位應平

等或有上下？英國縣之下，市（*Borough*）鎮（*Town*）鄉（*Rural District*）地位權力，並不平等，中國可否採用。再就市之區部制度，是否應與鄉村之保甲制收同樣效果？

(3) 疆界問題。疆界決定原則，天然疆界乎？歷史疆界乎？行政疆界乎？經濟疆界乎？黃河長江同為大河，其為天然疆界，是否具有同樣價值？何以黃河兩岸相近處，無對立之都市，而長江則有之？粵閩支離之疆界，如何調整？突入突出地形或插花地，於行政上何影響？社會經濟情形在不斷變動中，疆界應否歷久不變？變更或維持原狀，須根據何種原則？變更疆界，須先得人民同意，或由中央強制執行？

(4) 地方政府應如何組織。如何始能專權專一，而可防止濫用權力？如何使責任分明，無可推諉？地方政府組織，包括行政機關，與立法機關，立法議員或參議員如何產生？行政官吏如何任用？組織原則應採大權獨攬制，「分權制衡」制，或委員共議制？英德之行政委員制行之有效，而美國則否，美國市經理制（*City Manager System*）成效昭彰，何以他國無仿行者？政權治權原則或坐汽車者與司機原應如何應用？人民有權，政府有能，然則政府如何始能有能，人民如何始能有權？諸葛孔明固首節，阿斗之權何在？例如地方代表民意機關且無，或雖有而出於御製，區區萬阿斗之權何在？

(5) 地方政府之權力及法律責任，應如何予以確定？權力之根據何來？權力如何始足相當於任務？換言之，如何始能對於職務，時任愉快？通常權力之根據為法律，法律應採摺衷主義（*Compromise Grant*）或列舉主義？權力之解釋應從嚴或從寬，在何種情形從嚴，何種情形從寬？法律所未列舉之權力，而於執行時為必要者，則「合理引申」原則（*Fair Application*）須如何解釋？地方政府權力，應集中於一機關如英國之市

議會經議會，或分析於若干機關如英國之市議會市長警察局長及其他？

權力與法律責任 (Legal Liability) 乃相關聯的，權輕責重如縣長固不便，權重責輕如省主席亦危險。地方政府任務，其性質有必須執行者 (Obligatory)，有可酌量裁決者 (Discretionary)，其責任之分別如何？有屬於政府性質之任務者 (如公安消防)，有屬於商業性質之任務者 (如自來水電燈)，其責任之分別又如何？應執行而不執行，執行而超越法律，或執行失當，或執行雖不失當而人民遭受損害，責任如何決定？法律責任應由執行之官吏負責乎，或地方政府不能免其責任？茲舉數例，以見決定法律責任，性質並非甚為簡單。警察追逃強盜於通衢，開槍擊斃路人，人民無端受損害，警察執行任務無不當，其責任如何決定？前南京市政府給照准許一公司於住宅區附近開張儀館，而引起隣居之反對，市府發給執照，顯處置失當，蓋儀館與住宅區相隣，顯於市民衛生有礙。惟吊銷執照，公司將受損失，此案之法律責任如何？一市民為消防汽車撞斃，另一市民為市營自來水廠汽車所撞斃，其事相似，惟消防屬於「政府性質的任務」(Governmental Service)，自來水屬於「商業性質的任務」(Business Service)，兩者法律責任應否分別或有無分別？

(6) 地方政府應如何監督。中央對省，省對縣，縣對鄉鎮之監督制度，應如何確定？何以過去中央對省之監督寬，而省對縣之監督嚴？所謂「明之如聖人，防之如盜賊，驅之如牛馬，棄之如弊屨」，但何以縣長言去者少，知縣者多？地方任務有屬於執行中央法令者，有屬於地方自治者，監督方式亦可分為立法監督司法監督與行政監督，是則何種任務，屬於何種監督？財政與公安，教育與衛生，其性質不盡相同，監督方法能否無異？監察院彈劾縣長，甯非牛刀割雞？監察院彈劾不動者

主席，甯非捨本逐末？

(7) 地方政府相互間之關係，應如何予以確定？何以舟山羣島中之三數小島，而江浙兩省勢在必爭？反之省與省間，縣與縣間，何以常有二不皆之地？何以匪徒多囂聚於邊區？邊區剿匪司令部之設立，甯非證明地方政府之不能合作？甲縣一警察犯法革職，乙縣仍當警察，或乙縣一司機肇事，至甲縣仍可為收入甚大之司機，此於行政之影響如何？建設廳土木 engineers 人員正苦無用武之地，而教育廳聘請建築師設計建築學校，其於行政之損失如何？甲縣禁烟，乙縣不嚴，甲市禁烟，乙市公開，其於行政效率之影響如何？

(8) 人事行政。此事範圍廣泛，包括任用(考試選拔薦舉)，訓練(事前事後)，待遇(根據何項標準)，升任(有何根據)，調動(何種人員宜於調動何種人員則否)，考核(總合的觀察或列舉的分析)，組織，懲戒(廢否使被懲戒者有辯護機會)，獎勵，卹金制度，及其他。如何用合其才或用其所長？如何提起工作興趣？如何養成團體精神，最後如何激發「官氣」(Morale)。兵有士氣而後能戰，官有「官氣」而後始能創造，能努力。「官氣」異於「官僚氣」，「官氣」包括工作興趣。向上精神，忠於職務，富責任心等項，「官僚氣」則相當於懶與架子。惟激發官氣豈易言哉！同工而不同素(自起扣除服務之久暫)，或同業而工作有繁簡，責任有重輕，則官氣不易言，升遷不重本領 (Merit) 與服務期間之適當調和，官氣亦不易言。

(9) 財務及物料之管理。財務行政包括稅收及其他收入，編制預算，決算，會計及稽核制度，金庫制度等項。稅收征收(例如房屋稅)須經評定財產價格(包括抗議之如何公平評定)，決定稅率，徵收時間及方法等手續。評定財產價，常複雜而專門。決定一公平稅率，非

一件易事。欲徵收手續能官民兩便，常費思量。物料之管理，國人向不注意。美德美諸國，關於物料管理，卓著成效。物料管理包括軍中購買，劃一價格，設備標準化，大量訂購，統一收帳與支配……及其他，其益甚鉅。既易於防範中飽，因大量訂購可以減低價格，因標準化可以有餘補不足，因集中管理，可大減各機關庶務人員，因為有計劃之採購，可免各機關之競爭及商人之居奇。中國官廳庶務，當為一偶證。既為證，則物料之科學管理，自益見其重要。

(10) 其他行政。包括保甲公安衛生教育建設經濟及其他，茲不詳。

(11) 地方政府與人民之關係。關於此項，中外觀念，頗有不同。姑以美國為例。美國之州政府 (State Government) 或市政府 (City Hall)，認為係屬於全州或全市人民，人民常可前往參觀。奧維牛羊兔為國之鄉下人，平生志願之一，為能赴州政府觀光一次，然後可以死而無憾。政府常予參觀者以種種方便，星期日尤供人參觀。中國之衙門官廳，理論上或屬於民，事實上即屬於官，中國舊式衙門之建築，係一進一進，主管長官則居於最後進，意在使一般平民，莫測高深也。衙門警衛之森嚴，常如強敵，除普通階級外，一般平民鮮有可望衛士之刀斧而却步者。關於機關與人民之關係，問題殊多，上述簡略舉其一例耳。中國既為中華民國而非中華官國，此問題似未可過於忽視。

(12) 地方政府與其他機關之關係。此項亦為多方面的，茲僅舉一例。現代政府任務，日趨於專門複雜，需要專家漸多，中央固可廣事羅致，地方則常限於財力。故省政府必須與大學切實合作，此乃兩利之事。省政府可以經濟的利用專家，大學可以現實之事實，作講堂上理論之參考。外國政府大學，相互間之合作，甚為密切。馳名世界之加州水菓

，加州大學技術上之貢獻甚多。芝加哥近來警政之改有進步，蓋取得芝加哥大學及西北大學之合作。(關於警務行政交通規則之改良，及犯罪心理學偵探實驗等項)。中國省政府與大學之間，如隔鴻溝。大學以省政府為守舊，省政府以大學為空談。大學幾場多年實驗之有成效者，若未能推廣於民衆，省政府不能利用之以從事改良農業，因亦耗費自設機關，作心費有餘而力實不逮之嘗試。大學自大學，政府自政府，國家社會及行政效率之損失與浪費，豈淺鮮哉！此僅一例，餘可類推。

以上種種，僅舉地方制度問題之舉大者，非謂問題之各方面，已盡於此。然由此不難睹其梗概，而知萬金油或萬效藥之不易得也。

## 五 一問題之試釋——區域問題

區域問題僅地方制度眾多問題中之一個，比較簡單之一個。比較簡單，係指與其他問題比較而言，非謂此問題比較簡單，即容易解決。本報非欲解決地方制度之區域問題，僅為對此問題提出若干應行考慮條件，並舉出若干事實，以見此問題之牛約。再區域問題與其他地方制度問題，有連帶關係，自不待言。

決定區域大小之原則如何？

各國區域之大小不同，經濟之發展不同，政治制度不同，交通狀況不同，故無一種標準，可以用之於任何國家而皆準。惟就一般理論，可舉之原則如下：

(1) 地方區域之大小，應與國家疆域之大小相稱。疆域大者，地方區域，不妨稍大，反之宜較小。此項原則由難顯而易明，但世界上各國地方區域，多未能適合此項原則。中國之省，美國之邦，誠較法國之州為意國之省為大。但如就行政立場觀察，中國之省過大，法國之州

意國之省甚小。法國戰敗員當上台後，併八十七州（並洛二州除外）爲二十二省，實賢明之舉也。

(2) 區域大小須類及單位之多寡，即同一級之地方政府，爲數不可過多，亦不可太少。若于以上爲過多，若于以下爲太少，甚或有絕對可用之標準，蓋須作多方面——交通發達乎，地理環境如何——之考慮。美國聯邦之下，有四十八州一首都區 (District of Columbia) 及二領地 (Territory: 夏威夷及阿拉斯加)，合計爲五十一單位，不寡多亦不算少。惟各州之下，市縣之數有多至二百以上者，實覺太多，故近年學者主張擴大縣區者，頗不乏人 (Wheeler, English 其最著者) (註九)。意大利一小半島，分爲九十四省，遠遜於黑衣首相登台以前，曼沙里尼固可藉此減少每一地方之力量，以實現其中央高能之夢，惟自行政效率立場觀察，省之數目，大可減少一半 (意因地理環境關係，不便減至如法國之二十三省)。英格蘭及威爾斯，面積尤小於意大利，乃有六十二縣 (County: Shires County) 及八十三一等市 (County Boroughs)，皆直隸於中央。近年來擴大縣區或改縣爲省，並減少一等市數目，成爲一種運動 (Fisher 及 Fearson 爲此種理論之支持者) (註十)，惟地方習慣太深，實現尙有待也。日本有三府四十三縣，單位之數尙爲適當，惟大都市如東京大阪京都等，未能取得直隸於中央之地位，斯其缺點也。中國省爲二十有八，直隸於行政院之市僅五六，有以縮小省區將使單位太多，其理由實無足取。一省縣之數目，有多至一百以上者，實嫌太多。補救之法爲縮小省區，而不能併縣，蓋交通不便也。有以單位太多之弊，在主管長官，對於僚屬 (如民政廳長之於縣長) 監督難週，以爲廳長對於縣長之個性修養能力優點劣點，必須透切瞭解，方能辨其善惡，明其好壞。此項理由，雖近理而實不健全，以其過重人之關係，忽略制度之運用。法國內政

部長常時聞潮起伏而更迭，而內政部長對州長之監督並未因部長不能瞭解州長之個性而發生困難。國人重人治而輕法治，實主觀意見而輕組織運用，作者未見楊永泰所謂好縣長，韓復榘亦以爲好縣長也。

(註九) 閱 *The Aud'Kuster, County Government And Administration*,

1935. L. White Public Administration (1930) 190—1

九五頁

(3) 須使一地方政府，在財政上能自給。地方政府既爲執行中央法令，或兼辦地方自治而設立，須求其於財政上能自給，其理甚明。否則難於地方行政之標準化，劃一化。平均發展化。一國或一省之內，有裕於財而百廢俱舉者，有細於財而百務廢弛者，非好現象，此種範圍擴範縣之有利亦有弊也。故決定區域，須顧及貧富之調濟，無使有因富而涉於浪費，或因貧而嘆無米之炊之象也。聯二國各地經濟情形，既多不同，欲每一地方政府皆能財政自給，乃不可能之事，中央之於省，省之於縣，有統籌全局之責，不能不對財政支絀之地方政府，加以援助，即英美通常所謂 *Grant in aid* 也。

(註十) *Fearson, The Provinces of England* (1919)

*Fisher, English Local Government* pp. 149-169.

(4) 人口分佈之疏密，亦於決定區域，有重要關係。蓋人口分佈情形，常爲決定地方貧富之重要因素也。人口多，通常爲稅源多，區域可略小，人口稀薄，即區域不妨稍大。中國沿江沿海之省區，人口較密，省區小不影響財政上自給原則。西北西南，則宜稍大也。一省或一縣，雖否有一人口最低標準，此爲不易解答之問題。美國之州，有人口多達一千五百萬者 (New York)，有僅八萬餘人者 (Wyoming)。英國之縣，人口最多者達百七十萬，少者僅二萬。中國省縣人口，亦多懸殊。學者研

究國家人口最多或最低標準者，頗不罕人（如 *Plato*、*Aristotle*、*Rousseau*、*Erean*、*Durand*），至研究地方政府最高最低人口限制，殊屬鮮見。*D. Martens* 研究美國華盛頓州（*Washington State*）之縣區域，其結論認為欲使縣能完成必要行政，而人民之負擔又不過重，則一縣人口，至少為三萬人。（*Wheeler Public Administration*, p. 108 (1926)）。余以為中國縣之人口，最低應為五萬人，最高不超過百萬，工商發達人口稠密地方設市，省之人口最低為三百萬，最多不超過二千萬。此為根據行政與財政立場之假定，必要例外，並所當免。

(5) 應斟酌交通情形。交通便利，區域不妨稍大，交通困難，區域則宜稍小。自政府立場，推行百政，有賴乎交通，自人民立場，有事於衙門，須仰於達到。以交通為決定區域大小標準，自古已然。法國之州，英國之縣，其面積大小，以人騎馬於日出至日入時能橫跨或縱貫之。（約一百二十里），英國之村（*Village*），美國新英格蘭（*New England*）之鎮（*Township*），其面積則以自村或鎮之遠處，有事於村公所或鎮公所時，能一日來回，而不甚感疲憊。中國之省，濫觴自元代之行省，觀乎省區之大，既未考慮交通上之關係。（四川雲南等省，騎馬經之，恐非一個月莫辦）。美國縣之標準，為自任何一角至縣城，其距離不超過二十哩，如是則無論騎馬步行，皆能於一日內到達。現代交通工具發達，地方區域，自不能再以步行或馬之速度為衡，此員當所以併州為省，英美所以有併縣運動也。中國省區過大，自交通狀況觀察，益為明顯。一邊僻縣長至省途難時，往返需時一月或竟須一月以上，時間金錢之浪費及其於行政上之影響，可以想見。中國縣區，仍可以騎馬或步行之速度為衡，良以鐵路公路之普遍發展，無遠弗屆，廉價足供民衆之普遍利用，尙難時日也。（從前江蘇北部大縣，總民為至縣城交納數元田賦，

往返須三四日及耗十數元警費，政府所得者鮮幾幾，人民之支出已不少矣）。

(6) 行政之效率與經濟。此項原則之重要，自不待言。效率與經濟，有密切關係，行政有效率將包涵行政經濟，僅徒重經濟則不必有效率。行政有效率而經濟，與「事半功倍」，不盡相同。效率之必要條件為適當之組織與必要之分工，如是則規模不可太小，類推則區域亦不宜過小。區域太小，機關規模有限，既難收分工之效，就全局觀察，薪給費用必加多。（例如某一地方如根據行政之效率與經濟原則，應分為二縣，如劃分為三縣或四縣，將使薪給增加，而又不易收分工之效）。

(7) 天然經濟區域之重要。現代政府，經濟之事務日多，以往視為純屬私人活動範圍，無庸政府之干涉者，現即視為政府主要任務。故如行政區域能與經濟區域相符合，則政府得致力於境內主要經濟事業之開發改良與發展。世界各國，地方區域之劃定，甚鮮根據經濟狀況者。唯利用自然環境，一區域之內，發展一種重要產業，則以美國為最著。如中北部（*Middle West*）普通稱為中西部甚易引起誤會，以芝加哥為最著之心之十邦，通常稱為 *Midwest*。在地圖上實即為中北部也）之麥，南部之棉，奧海奧州（*Ohio*）之洋芋，愛奧哇州（*Iowa*）之菸草（*Corn*），加州（*California*）之水菓，皆暢銷全國及全世界。故如行政區域與天然經濟區域相符合，實一舉兩得，一為生產之便於分工，一為專門研究之便於集中。法國自第三共和以還，有一種強有力之「區域運動」（*Regionalism*），即併州為省，使適合經濟區域。專書雜誌小冊之討論區域運動者甚多，惟以議會意見不一，地方上利害關係者之從中作梗，迄難實現。殆以當登台，得希特拉之指教，遂以一紙命令行之。（註十一）

(8) 地方行政區域如同時為自治單位，如實施新縣制以後之縣，

英製之縣及市，美國之市，法國之 *Commune*（可譯爲市鎮及鄉），則區域不可過大。區域過大，人民行使各種公權，將感覺不便，因不使明與專制，與專制則爲職業政治特機會。

(9) 在同一區域之內，行使權力之機關，以少爲原則。英國在一八三五以前，地方政府除縣，市，村外，尚有約一千八百左右之各種行政機關，由於工業革命，政府任務增加，每一種新任務，均特設一機關以主之（如衛生，道務，警察，醫院，公用事業，及其他），各種機關行使權力地域，多交錯跨越，呈支離破碎，五光十色之狀。一八三五以後，始分別裁汰，擴大地方政府之組織與權力。美國地方，仍有若干機關在同一區域行使職權狀態。芝加哥市，除市政府外，行使權力之機關，在一九三〇年，有三十以上（教育公園衛生及其他），地方而有此種狀態，其弊甚多：人民對於各種行政機構，莫名其妙，一也。職業政客，利於把持，二也。行政經費多，而事業費少，三也。易於彼此磨擦攻擊，四也。未能有整個預算，施行集中財務監督，五也。各種行政，難有平均發展，六也。整籌之設計，無法擬訂與施行，七也。從前南京，除市政府及首都警察廳外，行使權力之機關尚有交通部，建設委員會，陸軍管理委員會等，雖不如芝加哥之複雜，然已影響行政之效率與經濟不小也。

(註十一) 法國區域運動，可參閱 *Geogr. Revue* in France. (1932)

(10) 行政區域應包括實施行政所必需之區域。此項原則，於都市見之最明。都市之社會意義與法律意義不同。工商發達，人口密集之處，自社會立場，即爲都市。而法律立場，則注意有無市政府之組織，及市政府施政之區域。試以波士頓 (Boston) 爲例：自社會觀點，波士頓

乃一擁有二百萬人口之都市，即通常稱爲大波士頓 (Greater Boston) 也。而法律立場，波士頓市政府管轄地區，僅有人口八十萬，其四週則有三十以上獨立之市或鎮 (Township)。駕車於波士頓，而不知其所經者，除波士頓市外，尚有數十獨立之市或鎮也。都市法律範圍之發展，常運落乎社會發展之後。歐美大都市，多如此。平常以倫敦爲世界第一大都市，有人口八百萬，惟倫敦縣議會 (London Administration Council) 範圍，僅人口四百萬耳。都市法律上之發展，落乎社會之發展之後，將引起種種行政上嚴重問題，茲略舉一事，以見其一斑：

自高速度交通工具發達廉價而普遍利用以後，市民多住居市外，日出晚歸，蓋郊外較之市內，地方空曠，空氣新鮮，地價便宜，環境安靜，較適合於居住。因此環繞都市之四週，住宅區紛紛設立。住宅區既不在市之轄境，自不負擔市之租稅，但此輩市民，日間入市工作，享受各種市政之設施。在倫敦縣境內工作市民，而住居縣區以外者，達八十萬（佔全縣人口五分之一）。美國舊金山 (San Francisco) 有人口六十萬，住居市外者，當有七八萬人。都市之有同種情形者甚多。自財政立場觀察，不能不認爲係一難於解決之問題。有時市區隨都市之發展而擴大，但新市區四週，不久住宅區又相繼出現，故市區擴大，於此問題，不能即算爲一勞永逸之解決。

(11) 民情風俗習慣語言，亦須於必要時，加以考慮。一國之內，民情風俗習慣語言，不盡相同，而大國爲尤然，制定區域時，如能注意及之，實有種種利益與便利。蓋地方制度目的之一，既爲激發人民愛護地方心理，風俗習慣相似之區域，此種心理，比較易於養成。英格蘭與蘇格蘭風俗習慣相殊，故不盡區域不同，整個地方制度亦不同。中國江蘇安徽二省，南半習慣風俗，屬於長江流域，北半即屬於黃河流域，該

二省區域之劃分，橫劃實優於縱劃也。福建漳泉十二縣，廣東潮汕七八縣，斷言相同，重新劃定省區時，即宜注意及之。

(12) 應有一適當之首邑。省縣無適當之首邑，官民兩感不便。首邑以具有交通便利地點適中二條件為理想。如同時為經濟中心文化中心則更佳。中國省會如昆明貴陽武昌太原濟南蘭州等地，尚適合地點適中交通便利二條件，成都開封福州南昌興桂林，則比較偏於一方。省會之發展經濟及文化中心者頗多，廣州杭州長沙南昌濟南太原蘭州及西安皆是。將來縮小行區，必須使各省有一適當之省會。美國各邦首府，多捨大都市（經濟文化中心）而選擇地點適中之小都市。蓋僅一邦事務，第一大都市所地也（有時一大都市之人口，竟超過全邦人口一半以上）。舉其著者，如紐約，芝加哥（Chicago），麥西根（Madinia）及威士康辛（Wisconsin）諸邦，捨紐約城，芝加哥，舊金山（San Francisco），聖路易（St. Louis）等大都市，而擇 Albany, Springfield, Sacramento, Lansing, Madison 等小都市也。

以上十二原則，為學界大者，非謂研究地方區域，所可根據之原則，已盡於此。（例如區域須求其完整，不可過於狹長或曲折）上述各原

則所根據之立場不同，事實上甚難有一種區域，能完全適合上述各項原則。有若干原則，其所求者，有時適相反。例如地方區域如兼為自治單位，不可過大，惟根據行政之經濟與分工，則不可過小。交通便利，區域不仿稍大，人口稠密，區域不仿稍小，惟通常人口稠密之處，即交通發達之處也。在何種情形，某項原則較為重要，在何種情形，須先考慮某項條件，則須為全局之統籌，以能適合上述各項原則中之最大限度。

### 六 贅言

本文目的，在舉出問題，而非提出結論，前已言之。故第四段「特多，非有意誇獎，實本文之目的也。作者雖常備萬金油，以治傷風頭痛及其他百病而於政治制度之研究，則深感萬金油之不易得。年來中國政治，新改革新創造殊多，其始也鑼鼓喧天，榮聲雷動，而輒無以為繼，曠望過者，失望亦常較著。本文無特殊貢獻，蓋非為解答某項問題而作者。本文第四段所提各項問題，如皆予以相當解答，非二年時間，七八十萬言猶福莫辦。作者竊有志焉。惟精力濟乎，時間足乎，環境許乎，不可知也。

二九年十一月二日寫於峨嵋山。

## 陳烈甫徵集材料啟事

啟者烈甫現在四川大學所授課程有比較地方政府一門雖為比較性質仍屬重本國制度川大圖書館此項材料不多貯置收集亦非頃刻立辦竊念我畢業同學在各省暨勝務者甚多關於地方各種行政如財政公安保甲戶籍土地人壽以及新縣政之實施文書庶務管理必有各種重要法規及其他珍貴材料如能慷慨贈不特烈甫個人之便亦即所以宜揚我畢業同學在各地主持改革地方行政之優異成績烈甫勝授之餘仍將為服務月刊撰文貢獻個人意見就正於我畢業同學並以報書贈材料之盛意。

（賜寄材料請文四川峨嵋山國立四川大學陳烈甫收）

# 行政官吏與行政效率

歐啓芳

改善行政，促進效率，與國民民生有密切關係，亦為抗戰建國工作中最重要之問題。顧何謂效率？在行政上所反映之現象必如何始足以言效率？國家一切行政，均能便民利民，一切事業，均能推進發展，以之運用於抗戰，而抗戰勝利，運用於建國，而建國成功，即效率也。分析言之，凡一行政機關辦事而便事無積壓，效率也。能辦事多而使經費節省，效率也。能辦事好而使一切措置適當，亦效率也。欲求達此目的，關係方面甚多，如行政機構，人事管理，公文處理，物料保管，行政統計，會計制度等之優劣得失，均與行政效率有重大影響。本文標題曰：「行政官吏與行政效率」，乃欲就開以上諸問題不談，而專談身膺行政官吏者自身必須如何努力，並具備如何條件，始能盡其職守，而使行政效率，所尤重者為各級行政首長。行政效率之增進，自理論言，關係於人事者半，關係於制度者亦半。自實際情形言，制度之關係較重於人事，無待申論。中國行政問題研究會之所以創立，即係注重研究制度問題。然凡事皆由人為，制度之運用，亦有待於人為。居今日而談行政，雖不可不於「為政在人」，「其人存則其政舉，其人亡則其政息」之說，而人之關係，終不可忽略。作者本諸個人之體驗觀察，深覺凡為行政首長者之舉止言行無不與行政效率有關。今所論及，可謂絕屬經驗問題，較之推諉理論，似更切於實際。蓋以為凡為各級行政首長之人與其備置條件，亦可以謂之具有此四點之努力，即（一）知人善任

，（二）以身作則，（三）平民化，（四）不驕傲。試分言之。

一、知人善任。用人，行政，二者不可分論，故首論此義。各級行政首長者能知人，敢用人，而善用，則其事必舉，故曰，「知人則智」。在政治本原非甚易，如能知人善任，其事必舉，故曰，「知人則智」。在政治本上軌道之國家，人事管理，自成條理，文官任用，亦有法度，對於增進行政效率之關係甚大，自不待言。下文因不涉及諸問題，對此不必深論。然則將何所論與？曰，用人之心理問題。凡為行政首長者無論其負責範圍之大小，在用人方面須具有三種不可動搖之心理。一則須一秉大公，惟才是用，不必問其關係如何，二則須大膽提拔後進，不必過於重視資歷，三則須隨時留心人才，而繼以敢用與善用之阻礙，請詳論之。所謂一秉大公，惟才是用，不必問其關係如何者，通常有兩種相反之現象。一則喜用親戚故舊，一則不喜用親戚故舊，尤不喜用親戚。前者之用心豈在對親戚故舊知之較悉，認其較為忠實，且不能不予以提拔。後者之用心蓋在親戚未必盡賢，最易為人所批評。為避嫌計，不如遠之為愈。二者之用心本皆未可厚非。然而有可斟酌也。親戚故舊雖為吾之所知，自當憐而首，亦為吾之所慮提防，但不可視其必較外人為賢能，亦不可視其必較外人為忠實。大學有言，「人之其所親愛而辟焉，之其所敬惡而辟焉，……故好而知其惡，惡而知其美者，天下鮮矣」。安知吾之所知不正犯好而不知其惡之弊乎？此可斷前者一。所謂親戚故

善必有賢不肖之別。古者以堯舜爲父，而有丹朱商均之子，以周公爲兄，而有管叔蔡叔之弟，人生至親莫過於父子兄弟，而賢不肖之相去且如此，善人又安可視親戚故舊之必以外人爲實能，此可斟酌者二。至於忠實問題，其屏釋離以愛己護己爲先，亦須視其愛護之情是否合於大義，或是不違言國家民族之利益。古者「阿譽曲從，略親不義」，謂之不孝，爲人臣者不能以仁義之道，堯舜之德明其君者，謂之不忠。若爲屬僚者只知逢迎承旨，唯唯諾諾，或忌賢妒能，朋比爲奸，甚至上下交征，貪污是職，亦何可謂之爲忠哉，此可斟酌者三。反之，親戚故舊中果有賢能之士，只爲避嫌而不用，又何異因噎而廢食。吾故曰，須一秉大公，雖才是用，不必問其關係爲何如。果有人焉爲賢爲能，則應本昔人「內舉不避親，外舉不避仇」之義而任之。否則，本係不肖之流，雖親爲兄弟子姪，亦當以國家民族利益爲前提，置而不用，其他或同鄉，或同學，或同黨，更無論已。

所謂大阻提拔後進，不必過於重視資歷者，亦有兩種相反之現象。平時各級政府用人，不能不注重資歷，此不惟自文官任用而言應如此，即自能者得人而言亦應如此，否則青年初入社會，一切經歷不足。實難以重大責任相託付，此一端也。然若過於重視資歷，則後進奇才之士，因無進步機會，不能發展抱負，自不至生不遇之感。縱不至由此發生其他弊害，亦爲國家社會之損失，此又一端也。如欲「執其兩端，用其中於民」，則以各級行政首長具有大阻提拔後進之勇氣爲上策。自然，吾之主張，並非毫無限制。吾非謂機關用人可以不論資歷，可以不守銓敘制度也。但在法制範圍內，遇有特出之才，必須破格擢用，以資獎掖。能如此約可有所動勉，有所鼓勵。其結果對於行政效率之增進，不亦多乎！

所謂須隨時留心人才，而繼以收用與善用之胆識者，關係尤爲重要。前言膽識才用，與大阻提拔後進兩點，皆須先明此理並具有此兩點明，方能優爲之，否則不可相調許也。韓退之「譽說」曰：「世有伯樂，然後有千里馬，千里馬常有，而伯樂不常有，故雖有名馬，祇辱於奴隸人之手，騁死於槽枥之間，不以千里稱也」。此蓋謂世有識才之人，則人才隨時而出，否則不至埋沒而無聞。又曰：「策之不以其道，食之不能盡其才，鳴之而不能通其意，執策而臨之曰：天下無馬，嗚呼，其真無馬耶，其真不知馬耶！」可謂論鑒不識人與不善用人之弊害，似不勝感慨繫之。誠以天下之大，何地無才，何時無才，凡負行政責任者如皆能隨時留心人才，而出以恢宏大度之量器，處以知人善任之智慧，則其所成就於國家民族者，詎可量乎。

二、以身作則。所謂以身作則，即是整躬率物，遇事躬親之意。本黨總裁常以三幹四到之義昭示於吾人，其略曰：凡爲機關首長者，若欲促進工作效率，一須苦幹、實幹、硬幹，二須眼到、口到、手到、心到。能自己苦幹、實幹、硬幹，即是整躬率物。能自己眼到、口到、手到、心到，即是遇事躬親。總裁重視此理乃由數十年經驗中體察而來，決非泛泛之論。我國談政理者，自古即主「其身正，不令而行，其身不正，雖令不從」之說，亦整躬率物之意。譬如操守須廉潔，乃官更本色，並非若何難爲之事，然貪污之風，時有所聞，推求其故，只在各級行政首長之能否以身作則，整躬率物而已。清代乾隆初年，本稱治世，乃因中臺庸懦和紳，以貪黷亂政，遂致賄賂公行，吏治敗壞。論史者至謂「嘉慶以還，和紳變被殺，而積習已成，不可挽救。」可見上級政府所表率者尤關重要。降至最近，即前數年，各省中尚有賄買縣缺之事。若縣長由賄買而來，何能期之以廉潔！吏治既然敗壞，又何足以言

行政效率！反之，若各級行政首長皆能以身作则，整躬率物，中央以之範示各省，各省以之範示各縣，各縣以之範示閭閻，必不熱廉之德不立，貪污之風不殺。然所以範示之道，必須從苦幹、實幹、硬幹、硬幹作起。自己能苦幹、實幹、硬幹，屬僚者凡有人心何忍不幹！如此自可「不令而行」。且凡屬能苦幹、實幹、硬幹之人，必爲廉潔自好之士。否則餐尊處優，即是貪污禍本。試一翻閱史乘，其例不勝枚舉。

至於遇事躬親，一切須眼到、口到、手到、心到之理，凡具行政經驗者必深信之。經驗愈多，則其信愈堅。歷作者個人經驗，凡有良事，必在乎素不甚經營之處。任行政首長者每遇一事，無論託付何人，均須親自叮嚀，有一不到之處，即錯誤隨之而生，此中真諦誠未可等閒視之。

今所談者，豈僅有強行政效率而已哉！亦與風俗之厚薄與人才之多寡，大有關係。曾濬筮原才曰：「今之君子之在勢者輒曰：天下無才，彼自尸於高明之地，不克以己之所養，轉移習俗，而陶鑄一世之人，而謂曰：無才，謂之不才，可乎否也？」可見居高明之地者，以身作則，能以己之所養，轉移習俗，陶鑄人才，則風俗隨之而樸厚，人才隨之而輩出，其所供獻於國家民族者殆非淺鮮。由此而增進行政效率，僅其餘事耳。

三、平民化。所謂平民化，即絕對不應有官僚習氣之意。妄自尊大，乃最壞之惡習。語云：「雖有周公之才之美，使驕且吝，其餘不足觀也已。」况常人乎。官吏有此惡習，即謂之官僚習氣，無形中最足以減損行政效率，不可不引以爲戒。第一、犯此惡習者時間上之損失甚大。例如開會，總有不能按規定時間到會者，往往地位愈高之人，其到愈遲。又如有人或喜晏起，成喜午睡，在其未醒時，無論屬僚因要公到寓

請示，或友朋因急事到寓相訪，聞者每不敢爲之通報，因而誤事，必所難免。昔周公一沐三握髮，一飯三吐哺，以此例彼，其相去何太遠也。第二、犯此惡習者見閭上之損失亦甚多。身爲行政首長或氣焰太盛，或舉止驕傲，屬僚進言，必有所顧忌而不敢盡其詞，友朋規勸，亦必有所考慮而不願傾其心。結果見聞日少，不免流入孤陋寡聞之境地，及其終也，將愈坐自恃聰明之弊，而剛愎自用，其誤事尙堪言乎。第三、犯此惡習者必舉凡粗心而輕率從事。自來官僚習氣極重之人，觀其外表，必極忙碌，夷考其實，大半內欲甚多，其時間往往用之不正。及遇正事，不曰公事如何多，即曰工作如何忙，未嘗予以討論或商榷問題之充分時間。於是不問事之大小及其關係之輕重，每每匆匆解決，其粗心爲何如，其輕率又爲何如！因此而影響於行政效率者，尙可以道里計乎！

居常不解官吏何以往往有官僚習氣？語云「居移氣，養移體」，犯此病者自有一部份出於無心，他因不自檢點，久而不覺習與性成。然生性驕傲，不能虛心下人者有之，不學無術根本欠缺工藝工夫者亦有之，水不溢瓶，始聞其弊。「滿招損，謙受益」，君子當知所擇焉。

四、不體揆。所謂不體揆者，即不以作官爲目的，而無患得患失之心也。自一發行政官吏而言，殆難人人盡驗此義。然爲主官者當如此也。作官作事雖有時不令，終屬兩途。在制度完備法治昌明之時，價實必前，官吏進退，皆有保障，有功則賞，有過則罰，作事即是作官，作官亦即作事，作官作事似少差別。但在政治乖亂，因人設官，公務員進退了無保障之時，善於作官者往往以避過爲高，敷衍爲能，遇事不求有功，但求無過，雖不能盡忠職守，增進效率，而官運則特別亨通。其或辦事認真，不避忌諱，反往往不能久於其位，是作官與作事截然兩途矣。當此時，若官吏皆以作官爲目的，常在患失之心，尙有何行政效率

之可言！往者若對屬僚常勉以辦事須求自心之安與內省為政之義，不可因顧慮得失，而不敢直陳已見。一機關中負一部分責任之人，遇事須一秉天良，悉心探討，然後以一己真意陳述於長官之前，不必問長官意旨何在也。否則一存逢迎之念，則事理難平。即退步言之，遇事不敢盡其詞，亦必有損於解決之道，因而使行政效率為之減損。屬僚如此且不可，若為行政首長者亦復如此，行政效率之損失尤大。

不懸棧而事有成，可姑舉吾護理天津市長時拒絕美商德士古煤油公司在新收回之比租界建築煤油堆棧一事為例。該商於比租界未收回前，曾於界內租地一段，擬建油棧。以聞該租界即將歸我國收回，乃來文我市府諮詢同意。經派市府技正勸查報可，乃復文允許。不久界內附近該地段之居民因恐發生火災，呈市府請撤銷原案。此時前次被派勸查之技正，已因故去職，乃派新任技正復查，據報實不應允許建築，於是余頓悟前技正或有受賄嫌疑，始行報可，然而此一問題不易解決矣。欲不

## 縣制改革平議

- 一、改革縣制為政治建設之基礎
- 二、中央與地方之權力能否嚴格劃分
- 三、縣之法制宜如何加以調整
- 四、地方行政區域宜如何整理
- 五、監督縣政之機關宜如何改革
- 六、控制縣政之方法宜如何改善

准市民之請，一旦不幸起火，市民損失何堪設想。欲准其所請，則對外又豈容出爾反爾。嗣經一再考慮，深覺對外無論如何困難，市民之生命財產必須保障。乃毅然決然阻止美商進行，不發其建築許可證，但允於市區較遠之處另為之租地交換，美商不願。旋與美駐津領事再三晤洽，無論其如何強硬，卒不允許。當時面告美領事曰：「有我在職一日，即一日不允許，縱為此事使余去職，亦所不計。」最後美領事知余所持之理由充足，態度堅決，亦不再交涉。此事吾以其係便民利民之舉，乃不計得失而甘心強為之。亦因此竟建便民利民之志。可見作官而無患得患失之心，其影響為何如矣。

如上所述知人善任，以身作則，平民化，不懸棧之四點，固卓卓無高論也。且聞吾說者，或不免有老生常談之感。然行遠必自邇，登高必自卑，老生不語，常談不較，恐亦非國家民族之禍。

婁學熙

- 七、現在縣政制度上之一般病態
- 八、縣政府內部組織之調整
- 九、地方自治單位之縣
- 十、縣以下之行政與自治機構
- 十一、縣財政整理問題
- 十二、尾語

本文係爲中國行政問題研究會而作。際此抗戰建國並重之時，對於我國縣政問題，本會同志不自量，頗欲披其一得之見，以供邦人參考。著者區區之志，無非欲擬定一種自信爲合乎邏輯，合乎法理，合乎環境，與合乎時代之中國縣制改革方案。夫制度本有經常與臨時之分，但臨時制度，多難垂諸久遠，而善良之經常制度，則有不可以應變者。故本文研究縣制，無分於戰時與平時。至於其中說明往往以四川省爲例，則因身居蜀中，聞見較爲親切，非欲舉一而漏萬也。凡茲所論，與創制者之意旨，以及時彥之主張，不能無其異同。事實之錯誤與意見之訛謬，自亦在所難免，惟望各方賢達，不吝指正，以補其志之所未逮，是爲深幸。

## 一、改革縣制爲政治建設之基礎

中國自封建制度演而爲郡縣制度以來，地方行政組織，因革沿襲，代有不同。而大體上言之，雖時有治亂，政有隆替，其組織之骨幹，及其所寄託之理想，則幾乎百世不離其宗。蓋中國之社會，其生命別有維繫之道，政治上之影響，則較爲薄弱。上之令下，下之事上，不出刑名錢穀之外。至於如何恢宏人民之精神與物質生活，則多任之於個人之經營與努力。歷代固亦不乏聖君賢相，能使其仁澤流及網罟，然而在專制政體時代，地方與人民之權利觀念與自由觀念，則無從發達。人民不需要政治，更不必爲「政治動物」，自能以生以息以繁榮。

此種傳統式之地方行政組織，近因社會經濟，政治思想，人民生活，以及所謂文化發生千古未有之劇變，已漸呈動搖，甚或崩潰之象。蓋因產業革命及科學發達之結果，政府職務日漸擴張，而新增之職務，又因屬於地方性質者爲多。以往在政治上及經濟上所奉爲金科玉律之放任

主義或個人主義，不能不代之以干涉主義或保育主義。而自上一世紀以來，各國地方行政機構已多半加以改造，以冀其負起日漸擴張之政府職務。

中國之整個社會組織，近因時代巨輪之轉動，始逐漸發覺，暗起變化，尤其是古老式之地方行政組織，實有適應時代大加調整之必要。但自前清末年變法以來，地方制度雖屢經改革，而成效未著，時至今日，尙不能謂中國有確定地方制度，殊爲憾事。蓋對於一種制度之基本觀念，既未能澈底了解，對於其中所包含之各種問題，亦未能充分認識，則法制常觀朝令夕改之弊，斯機構自難免方枘圓鑿之說，人力財力之浪費，誠足可惜矣。

自民國十三年本黨總理頒佈建國大綱及地方自治開始實行法以來，地方制度與地方自治遂成爲朝野所討論之重要問題，愈以爲欲健全整個政治組織，達到憲政途徑，改善地方制度，促進地方自治，其道莫由。且建國尤必自建縣始，建縣卽所以奠定政治建設之基礎，已爲各方所公認之原則。自國民政府成立後，每次中央重要黨政會議，於其決議宣言，及抗戰建國綱領一類文書中，無不拳拳於地方制度之改進，及地方自治之完成。至於公共機關，如行政院之行政效率促進委員會（昔爲行政效率研究會）之工作，公私地方行政考察團體之報告，學者與有地方行政經驗者之論述，以及實驗縣之實驗縣制與縣行政，對於國內各級行政機構及行政效率，皆有研究，皆有貢獻。然而欲求一有系統之縣政調整方案，以吾人之孤陋，尙無所聞。其在中央政府方面，自民國十七八年以來，所頒布各種地方政府之組織法令，只就關於縣級組織者而言，當亦不下五十種。自蔣委員長督師江西，本語「三分軍事七分政治」之主張，銳意整飭地方政治，可謂近年縣政改革運動之權輿，其影響

所及，固不止於割匪省份。但割匪省份之法令，應環境之需要，都是加強官治，如增設行政督察專員以利督導，縣府裁局改科以統一事權，分區設置以充實督級組織，設立保甲以便推行行政令，都是包含此種作用。同時，有第二次全國內政會議，對於地方行政作多方面之討論，收穫亦宏。近來由行政院擬定頒布之各種縣政法令，亦多以在割匪省份所已實行之辦法為張本。綜觀前後各種法令，非不燦然大備，然一按其內容，又大都隨事補充，因時增損，初無一貫之體系與明確之方針也。

民國二十八年九月十九日，國民政府公布縣政督察委員會組織條例（以下簡稱新綱要），對於縣及縣以下之機構，作全盤之調整，實本數年來之經驗，參以各方面之主張，作進一步之改革。其目的，在消極方面，是在於掃除已往縣各級機構之弱點；在積極方面，則在於「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」（蔣委員長講演「確定縣各級組織問題」）。可知此綱要對於自治與自衛兼籌並顧，完成自衛所以應抗戰之需要，定成自治即為實施憲政之準備，要皆所以奠定政治建設之基礎。至其效果如何，因甫在試行，殊難預測，自應視新制之如何實施，如何運用；精神與方法，人力與財力，對於一個制度之成敗，關係更大。但一細檢新綱要之內容，因見仁見智之不同，亦復發現多少可資商榷之處。本文旨在討論研究縣制之改革，自不能不隨時隨地以此為討論研究之主要對象，尤願隨時隨地提出吾人補充修正之意見，以期貢獻於國家。

## 二、中央與地方之權力能否嚴格劃分

研究改革中國地方政制，有兩個基本原則，應當先行確定，即自治

區官治，集權與分權是也。在表面上看來，似為兩個獨立問題，而細加分析，都是關係中央與地方權力之分配。夫研究政制，而泛論原則，或為實際行政家所不取。然而原則不立，則目標難明，非惟吾人無由瞭然於改革所欲走往之方向，即吾人所需要地方政府之種類與形態，究應如何，亦覺茫然。此種缺乏認識之改革，非特無效果之可言，恐如治絲益亂，欲行百里不能半九十也。

自前清末年，一般談地方政制者，即斤斤於官治及自治之分，以為二者彷彿截然為兩事，其界限之明確，有如鴻溝。時至今日，雖地方自治之成績，毫無可言，尙餘有敢昌言廢棄地方自治主義者，從又知其在政治制度史上魔力之大矣。然一詢究竟，何謂自治，則多瞠目不知所對。蓋認地方自治為一種權利，乃近百年來發達之觀念，即在地方自治制度發源之英國，「地方自治」一語，直至十九世紀之中，始漸見通用，但亦不過為一派學者以反對中央行政部對於地方政府控制權之增高，故喊出「地方社會統治自己，為英人自不可記憶之時代以來之習慣與權利」之口號，其實近經喬布氏（J. B. Hobbes）深遠之研究，斷定英國地方政府在歷史上看來，都是「地方義務單位」，而非「自生自長之自治單位」。據吾人所知，所謂地方自治，在英國並未認為法定制度；正如內閣制，總統制，及獨立分立制，並不是憲法上之法定制度，不過學者用以解釋一種政治現象，不能不予以簡括名稱耳。在歐陸國家，如法，如德，地方政治區域，則大都顯示兩種不同之性質；一方為國家行政區域，一方為地方自治區域。兩種區域雖常存在於同一地域，而實有分明之區別。惟其如此，故在同一地域內不協設置兩種政府，兩種官吏。但各國通例，中央事務與地方事務，多由同一政府同一官吏以雙重資格執行之。自然何謂中央事務，何謂地方事務，亦劃分比較清楚。但其區域實

吏與職務之劃分，豈不能承認，至在法律上從少標明其屬於行政或自治性質之區別。不過以地方議會所得過問之事，劃歸地方事務，中央只行使其監督權，而不爲之直接管理。至國家之行政，則或由中央派遣官吏自行管理，或交地方政府以代理人之資格爲之執行，並對之負責。故所謂地方自治，無論在英國或歐陸國家，與其謂爲表示政治體系或政治制度之一部分，毋寧謂爲表示一種政治理想與原則，較爲應合。因世界固無確定地方自治制度之一物也。

自治與官治，只是程度上之分，並非種類上之差，因各國地方政府權力之範圍，既有廣狹大小之不同，地方公民參政之權利，亦有直接間接之區別，而地方官吏未必全由人民選舉產生，無給服務之原則，在各國近且發生多少之變化。一種地方政制爲自治制度與否，以此等標準而論尙不能定，究竟地方自治之標準果何在？中國歷來之認地方自治爲一種地方制度，各種有關之法令，又復多冠以「自治」之名。且既美其名爲自治，而又加以「辦理」字樣，非惟觀念不清，亦覺滑稽荒唐。須知地方政府，無論其自治權力之有無及大小，要皆爲國家行政之便利而存在，國家自可隨時加以變更或廢止之。地方應有何種權力與義務，亦爲國家法律所賦與。何謂中央事務，何謂地方事務，亦只有由法律定其歸屬。故吾人以爲中國現在應放棄無謂的官治與自治之爭，在一切法律上，並應劃去「地方自治」之名，而寄其精神與實質於地方政府之組織和活動之中，亦發英、法、美、日之聲，即可稱爲民主國家，而吾人曾未見其憲法上或其他法律上襲有異說雜定之「民主」名號，而民主之精神與實質，固多少存在於其政治經濟與社會關係之中也。如此，則地方統治團體應如何組織，何種事務應劃歸地方管理，應賦與地方幾多自由裁量權力，及中央如何行使其最終之控制，則視主觀與客觀之各種條件。在整個民

族利益之立場上，依照國家政策，以法律之形式定之，殊難爲武斷及抽象之結論也。

與自治及官治有連帶關係之問題，爲中央與地方間統治權力之如何分配問題。對於此種權力之分配，向有集權、分權、與均權諸說。世固鮮有採用絕對集權制之國家，即任用少數官僚，坐在首都，決定一切，或派大批官僚，赴各地，執行國家職務。如此，在想像上，地方政府直無存在之必要。世亦鮮有採用絕對分權制之國家，即一切地方事務，由地方團體自己管理，獨立而不受中央任何監督。如此，則地方亦不成爲地方，而爲有完全主權之國家矣。總理以爲集權制與分權制俱有所偏，主張中國應採用均權制，足徵卓見。但何種事務，有全國一致之性質；何種事務，有因地制宜之性質，每隨社會之進步，國策之變遷，及個人之觀點而不同。如國防外交之當屬中央，路燈消防之當屬地方，應無問題。然如警察衛生究應何屬，似難爲概括之答復。故所謂集權分權與均權等制，論之地方自治制度，只爲程度上而非種類上之差別，在其本質上亦無所謂善惡，要視歷史之演進與社會之需要以爲斷。

聯邦式之分權，可以置而不論。至於在單一國家，中央與地方權力之分配，世多以英國採用分權制，法國採用集權制。實則「分權」一語，英人並不常用，英國之制，頗難指爲分權或集權。若謂爲集權，則地方之自治權，頗爲發達，地方政府會享受廣大之自由。若謂爲分權，則不惟有最高主權之國會，可以普通法律之形式命令之；即行政部之行政控制，近來因國會之授權，亦大爲增強。雖然如此，並非謂中央可以蔑視地方之存在，於一個有限度之範圍內，地方幾乎有完全自由裁量權，以適應於地方特別情形，中央不爲過分之干涉。同時基於民族之意志，中央與地方已變爲一個互相聯繫之完整機構，爲達到共同目的，實立於

協力合作基礎之上。此制究應何以名之，吾人不知。法國爲採用集權制之國家，而「分權」一語，爲法人所常吟賦之口號。蓋對於自拿破崙時代所傳來之高度官僚集權制度之一種抗議也。而彼邦學者，多名其現在制度爲「分職制」(Décentralisation)，即認爲一切權力，原來都屬於中央政府；地方政府之存在，與其謂爲地方之利益，毋寧謂爲中央行政之便利。依此見解，地方政府，主要的，是中央政府之代理人，中央可以將其固有之職權分給其代理人一部分，使其自由的兼執行。同時有些具有地方性質之職務，亦可歸諸由中央所任命之官吏執行之。理想之分權制度，則係在一個政府系統之中，有許多政府中心，或爲中央，或爲地方，各有其公認之獨立存在及獨立動作之權。按此標準以論，即英國之現制，亦似是而非也。

英法兩國之歷史進程不同，故其制度各異，但英國雖爲近似分權之國家，已趨向集權，法國雖爲高度集權之國家，近日趨向分權，大有殊途同歸之勢。英國地方政府已民主化，法國地方民權即頗受限制，然兩國之中央政府其民主化之程度幾乎相等，故地方政府權力之廣狹，並無何危險之可言。其區別只在一個地方在法律範圍內，得以自己之意志，管理自己事務，以謀一地方之利益；或由代表全民意志之中央政府加以控制，以保障共同之利益。對於此點，該權力分配者，所不可不注意，否則將由集權分權之問題，變而爲專制主義與民主主義之爭矣。

中國自辛亥革命以來，民主制度未能樹立，而軍閥處於中央地方間權力之分配，可謂本末顛倒，於是假分權之說，以遂其割據之私者矣；於是假集權之說，以遂其僭竊之夢者矣。就法律上之觀點，中央政府對於地方政府之權力，幾乎無憲法之限制。但一國之制度，往往須於法外求之。在法律上，中國中央政府控制地方政務之權，雖爲廣大；然

在事實上，歷來各省之武人集團，官僚集團，政客集團，以及紳士集團，各別的，或聯合的，對於中央權力之增高，確有一種嫉視心，反抗心；由此有時甚而演成兄弟鬩牆之禍。在民主國家，中央與地方之爭，本爲全民與構成全民之部分人民之爭。而在中國，則爲地方特殊集團與有統治權之中央政府之爭。在此種情形之下主張分權，殆將使中國返於春秋戰國時期之混亂狀態。主張集權，亦不過加強中央統治者與地方勢力之摩擦。故民國二十五年中央政治會議所通過之「中央與地方劃分權實之綱領」，對於中央與地方關係之調整，裨益不多也。

建國大綱第十七條，謂事務有因地制宜之性質者，應劃歸地方，但所謂地方，指省乎，指縣乎，抑並指乎，頗易引起問題。按建國大綱上之規定，省優居中央與縣之間，以收聯絡之效，則省僅爲中央行政區域，省之官吏，爲中央之代理人。但第十六條之規定，一省各縣自治完成，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，則又似省可以同時爲地方自治單位。故對於省能否爲分權之主體，爭論甚多。一切自應視省之性質地位而定。「五五憲法」規定省政府之職務爲執行中央法令，及監督地方自治；省長由中央任命；省參議會之職權則無明文，自非完全屬於立法性質。可知省既非地方自治單位，自不能爲分權之主體。將來地方自治完成，其地位或可加以變更，但就現階段而論，第十七條之應用，不在中央與省之間，而在中央與縣之間。故「五五憲法」第一〇四條規定，「凡地方事務，有因地制宜之性質者，劃歸地方自治事項，屬於縣」。是在精神上，以縣爲分權之主體，似無疑義（參閱立法院院長在國民參政會講演「憲草經過及其內容的說明」）。惟今日縣政府所辦之事，在法律上看，都是中央及省所委辦之事務，即都屬於官治之性質，其權力之劃分，並無明確法律可以爲據。且名爲自治單位之縣。尙無

自治政府與自治官吏，如竟實行分權，其權力究將歸屬乎。此討論分權問題者所不可不知也。

新頒各級組織綱要，對於權力劃分問題並無規定，僅於第七條云：凡縣政府執行中央及省委辦之事務，應於公文紙註明之。於第十九條又云：所有國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支。但如前所述，現在縣政府之事務，都可謂屬國家職務，其具體之劃分，尙有待於各種法律之規定。此種分別之價值，以僅在經費支給問題。然權力劃分不僅是個單純經費問題，乃是一個法定權力行使問題也。

由上觀之，統治權力分配之不易，從可知矣。考中央與地方之最終目的，本無二致；在手段上，國家之事務，何者應由中央執行，何者應由地方執行，何者應由地方執行，由中央或其代理人指揮之，何者應由地方自由裁量辦理，由中央或其代理人監督之，要視事務之性質，關係全民之公共利益，抑係僅係關係一個地域之利益，又要視事務之性質，究以時中央辦理，抑歸地方辦理，較爲合於經濟效率之原則。故吾人以爲某種分權與均權之說，謂之爲證明一國之一種政治動向則可，謂之爲一種確定政治制度則不可。至於分權或均權之主體，究應爲省爲縣，抑或其他單位，亦難作原則上之討論，因其非純粹理論上之問題，而爲事實上之便利問題也。吾人於研究縣制之前，亟欲闡明此義，蓋縣制非孤獨之問題，必明乎此，方能談到省縣間之關係，及其各別的，或共同的，與中央之關係。又必明乎此，方能談於縣在國家行政系統中之地位，及其權利在法律上之性質。

### 三、縣之法制宜如何加以調整

吾人研究縣制，固不應輕視人的因素，法律制度，翁之機器，而運用此機器者，則匠人也。在昔政貴清簡，法尙消極，只要有賢人君子在位，國家不難濟於邦治，故有「爲政在人」，及「徒法不足爲政」之古訓。但時至今日，社會之關係日益複雜，國家之職務日趨擴張，自然需要較嚴密之行政組織，與可供執行之法律，方能納虛政於軌道，如仍迷信於「有治人無治法」之片而陳說，則不但有「人存政舉人亡政息」之虞，即建國大業之成就，亦亦蒙不利之影響。夫縣政爲政治建設之基石，其規制應加以合理之調整與配備，以求發生最大效力，各方均已以此深切之感覺。但目前我國縣制頗似一所不適用於的房子，如何改建，看似簡單，實費匠心。鳩工庀材，築基豎棟，以及門窗戶壁之配合，庭堂井甕之安排，不惟應求其堅固與勻稱，並應求其經濟與適用。近十餘年來，蓋已成爲一所不勝疾風烈雨的房子，勢須加以改造。推其所以至此之故，不外工料與設備，均不能爲合理之選配而已。茲就觀察所及，先舉出法制上應注意者數端，藉供參考。

第一，中央對於縣制立法，應否整齊劃一。按全國共計一千九百餘縣，其疆域之大小，人口之多寡，往往相差甚巨。其文化之進步，經濟之發達，亦往往大相逕庭。欲以一致之組織，強加於所有地方，自不免有扞格難通之弊。且中央之行政，如關於郵電稅收一類之行政，自然貴乎全國一致，屬於地方行政，則貴乎因地制宜，即在國家所定之法律

範圍以內，地方政府之如何組織，何種專業可以興辦，及其興辦之方法如何，地方政府應有相當自由酌量之權。如此，非惟所以適應地方特別情形，滿足地方特別需要，亦所以啓發地方創造之能力，及給與地方以實驗之機會也。關於此點，英美制度與大陸制度不同。英美地方政府之活動，及其活動之方法，頗具伸縮性。其在美國，並常有幾種法定組織，地方政府經過相當法律手續，有自由採用之權。至在法國，因行政集權之結果，地方政府視同與行政方法，幾乎均屬一致。法國人民，不論其居住國內何處，莫不生活於同樣之地方政府與行政制度之下；其所選舉之議會，所推舉之官吏，與所服從之法律，都大體相同。數百人口之市，與數萬人口之市，其制度之硬性，亦幾乎相同。法人之愛好一致性，遠非英美人之比。然法國之面積，與四川一省相等，各地之發達，亦不甚懸殊，其所謂一市，有時其面積不及中國一鄉一鎮，甚或一村，故其制度亦未發生若何重大流弊。中國幅員遼闊，各地發達程度極端不齊，因之政務之繁簡難易，亦極端不同，然歷來關於地方行政法令之適用，多半只求整齊劃一，未審閱及地方特殊情形，尤其邊遠省份之情形，縣政之未能普遍改進，此亦為主要原因之一。此後立法，無論在制度方面，或在活動方面，均應多予地方以自由伸縮之權，俾收因地制宜之效。

第二，吾人所欲提出之問題，為關於地方政府之法令承宜加以整理也。建國大綱中，關於地方自治部分，可視為地方制度之基本原則。自國府成立後，省市縣之組織，市縣以下之各級組織，以及行政督察區與縣政實驗區之組織，尤其是關於地方自治之組織，皆有法律，或帶有法律效力之命令。其數目當甚可觀。其中全部，或部分失効者，體系和性質重複矛盾者，錯綜凌亂之情形，幾使人難於稽考。嘗見一法甫行，其

效力雖未大著，其流弊亦未彰明，乃因偶然之變遷遽論，遂不惜遽廢舊法，不惟浪費人力財力，亦國家行政所不應有之現象也。又嘗見辦理戶籍行政者，表冊甫行製舉，忽又奉令更改項目；劃分自治區域者，疆制行之未久，忽又奉令另訂原則。因此朝三暮四，尋四朝三，在上級政府，或不過只有辦稿畫行之勞，而在下級政府則將疲於奔命。為今之計，應將所有地方行政組織法，從新加以詳密整理與釐定，使成爲一個有系統之法規。如此，則省市縣及其他一切正常地方政府單位之行政與自治組織，均將歸納於一個大地方政府法規內。如其不然，至少應將羈單及其以下各級之行政與自治組織全數歸納於一個縣政府法規內，使之條理分明，體系一貫，用語既妥盡嚴，繁簡亦須合度。新頒縣各級組織調要，僅是一種綱要，不惟舊縣組織法及其他關於縣各級組織之法令，向大部分有效，即爲執行此綱要尚有許多補充法律亟待制定。此種支離破碎之立法，殊非所宜。英國一九三三年之地方政府法案，即係將關於地方政府之許多法案，釐定爲一個大法規，除首都倫敦政府有特殊原因外，所有各級地方政府單位之組織，均歸納在內。雖然不是一種新的立法，其中亦頗不乏調整增刪之處。此種進步辦法，中國亟應仿行。其辦法，無妨設立一個地方法規整理委員會，由專家及政府人員組織之。將各級地方政府法規，整理就緒，彙製爲整個法規後，再由政府提交立法機關通過。在整理過程中，應多爲徵詢各方意見，以收集思廣益之益，自不待言。

第三，吾人所欲提出者，即關於許多地方行政，中央應速行分別制定可供執行之法律也。地方政府之組織，固須依照法律，地方政府之行為，亦須有法可據。人民之自由，不能任之地方政府爲武斷之限制。人民之財產，不能任之地方政府爲武斷之剝奪。人民之生命，更無論矣。

但在中國許多地方，尙可看見縣長，甚至區鄉長，濫行殺人，人亦不爲怪。如在歐美憲政國家，上自元首總揆，下至地方行政官吏，如有此等行動，當大爲國人惡聞。個人之行爲，於法律所不禁止之範圍以內，有其絕對之自由。言論、出版、結社、居住、營業、與信仰，均爲人民之自由權，往往爲憲法所保障，但有時亦有規定非依法律手續不得剝奪者。蓋不依法律根據之剝奪，皆應負違法越權之責。如妓館賤業也，商業轉場對於社會害多而利少之營業也。然欲限制個人從事此等營業之自由，須有法律之根據。歌女傳俗，表演淫穢，本之警察有保護善良風俗之職責，自然可以依法處罰，或停止其營業。然欲加以驅逐出境之處分，則須有限制人民居住自由之法律根據。又如各種有害居民安全或衛生之營業，在國家政策上自應加以限制，以保護公共利益。但行政官吏絕無以主觀之見解任意限制之權。行政官吏如能以意爲之限制，則其範圍將無止境。故欲作建築上之限制，則應制定建築法規；欲作衛生上之限制，則應制定衛生法規；欲作出賣飲食上之限制；則應制定飲食檢查法規。然可類推。而我國地方政府之活動所應依據之此等法規，多付闕如，或不完備；於是地方政府之活動，時時陷於違法越權而不自知。故吾人以爲不談法治則已，如談法治，則官吏之每個行爲，皆應指出其所依據之法律。至其或爲中央有立法權之機關所定之法案，或爲上級機關及地方政府本身依據法律授權所定之章程，則並無何分別。蓋某項法律，應由中央制定，某項法律，應由地方制定，某項法律可以同權制定，以及某項法律可由中央定其大綱而任地方定其細目，或由中央制定規範法任各地方自由採用，均由法律加以明目規定，爲各國立法之通例，亦我國所應做效者也。但法律與命令不同，行政機關之命令，或爲法規命令，或爲單純命令，新約應根據法律之概括或列举授權，方爲有效。因爲行

政官吏之職務，只在「執行」法律，並無獨立之立法權。其每行一事，應顯然於法文之明白表示，或至少爲其應有的並合理的包含。此義不能光明昌大，則地方政治永無上軌道之日，國家亦永無成爲法治國家之望。故吾人以爲官吏每個行爲，特別是限制人民自由剝奪生命財產之行爲，應由法律要求，當其行爲時，必須聲明其所依據之法律。此點看似迂闊，實關重要。雖然，官吏仍難免有侵害人民權利之違法越權行爲，其事後補救方法，應當迅速有效，並由法律爲之詳密規定。此俟討論司法控訴時，再爲研究。

#### 四、地方行政區域宜如何整理

一國之地方行政區域，與地方行政制度，雖可截然爲兩事，實大有連帶之關係。

行政區域劃分之原則，不出政治上之觀點與行政上之理由。所謂政治上之觀點，即行政區域之劃分，應基於社會及經濟之共同利益，在一個區域內之居民，應有共營團體生活之意識也。此種意識之正當發達，於國家之統一性，可謂有利而無害，在國家，應不加以挫折。所謂行政上之理由，即國家劃土設治，應當考慮各區域內天然之形勢，人口財富之數目，以及水陸交通之狀況，是否便於行政管理，及建設計劃，並能否負起其應有之職責。

中國之有行政區域，當自秦之置郡縣始。秦之行政區域爲郡縣兩級，其後漢之州，唐之道，宋之路，元明清之省，均係中央監察地方政治之區域，而非地方行政區域。其官吏雖名稱不同，都是代表中央政府，

疆區一方，而非最高級地方行政長官。省區歷元明清三代，頗多變遷非而大體上趨向於縮小。故省之數目，代有增加。然其性質，猶是監察區域。惟自清末，督撫已握有地方實權，省區已漸漸演變為地方最高級行政區域。辛亥革命以還，在各種法令中，更明確認定其地位。夫以省區屬監察區域，或尚不感其過大，但以之為行政區域，則能否合於行政之要求，自不能無問題。

自民元以來，即屢有縮小或改造省區之議。其主要理由，歸納起來，不外謂省區遼闊，治理難周；違反天然形勢，有礙行政；及土地人民財富過鉅，易啓割據之局；且舊日之省區，與現代之行政需要，及社會經濟之情形，已多不合；故應經則調整，重則改造。然以茲事關係複雜，問題繁瑣，尤以政局不定，國家多故，以致未能早日實現。

中國縣區，多沿歷代之舊，或其面積大小，人口疎密，財富多寡，至為不齊，與現代警衛自治及一般行政均不甚適宜；或其疆界與天然形勢抵觸過甚，以至有礙交通；或其區內多插花，飛地，嵌地，及其他犬牙相錯之地，於行政管理，諸多不便，種種畸形，均待整理。

設者謂中國之行政區域，多有其歷史背景，習慣風俗，人民之情感與利害，比較一致，不便強為分割或合併，此說是有。但整理行政區域，乃國家行政中應有之辦法。法國於大革命後，將省區完全重劃。其重劃之標準，並未根據各地歷史習慣與利益之異同。雖在過去一百數十年中，法國之省已漸成為有歷史性之單位，但今之主張併省以成大區域

(*Regions*)者，則仍以現在之省為極不自然之分割。中國辛亥革命後，政治家眼光，未能注意此重大問題，及時以大刀圓斧之手段行之。這乎各地之封建勢力根深蒂固，雖欲有所改革，其事已困難多倍矣。

如法國大革命時代之大整改造省區，不論其利害如何，在中國現在似尚

其時，亦遲遲過多。然對省區為積極之調整，對於過大過小之省，為相當之分合，則為國家行政上絕對應有之義也。

變更省區，朝野尚多討論之者，至於如何變更縣區，則鮮有注意及之者。監察區之歷史背景，較省區尤為悠久。人民習於故常，自不欲多所更張。且賦役、選舉、自治、興墾族語端，一時亦不易調整。其糾紛之多，可以想見。故變更縣區，較變更省區尤為難。歷來談改革政制者，只注意於行政階級之增減，而不注意於行政區域之改造。今日國家行政之種類與範圍已大非昔比，各省縣之地方情形，因交通繁務及工商業之發達，亦時有變遷，則舊日之各種行政區域，能否合乎新時代之需要，實大有問題。

為整理行政區域，內政部曾頒有兩個條例，一為民國十九年所頒之省市縣勘界條例，其中雖規定行政區域網制之原則，縣區變更之條件；然按其性質，實為處理省市縣疆界糾紛條例，因其只有消極之作用，而非積極整理疆界之法令也。一為二十年所頒之縣行政區域整理辦法大綱，其中規定整理縣行政區域之原則，應參照勘界條例，其整理之方法，或為普通之釐正，或為鄰縣之互換，或為分設新縣，或為併併舊縣。其旨雖在積極之整理，而收效甚渺。故中國之行政區域問題，為尚待解決之問題也。

整理行政區域，請以英國為例。英國最高行政單位之郡 (*County*) 的區域，只於一八八八年改設新「行政郡」時略加分合。而郡以下之許多市區 (*Urban Districts*) 鄉區 (*Rural Districts*) 因建制會卒，有些過於貧小，雖於有效的並經濟的辦理其所負擔之衛生事務。有些屬於郡之非郡市 (*Non-county Boroughs*)，人口數止數百，亦可謂畸形之至。於是一九二九年之地方政府法，授郡政府以計劃調整三種郡區之權。其計

則須呈主管之衛生部核准。衛生部亦有自動辦理之權。爭議頗多，手續亦繁。一九三二年為第一次大整理。此後則全國每十年整理一次。此為英國第一次整理行政區域。整理之結果，已將許多不合理之區域，加以更正。將來每十年即有一番整理。其整理之方法為：(一)各地方單位因人口之變遷可以變更稱號與地位，(二)可以分割舊單位以成立新單位，(三)可以將區域作單純之調整。英國之辦法，值得注意之點為：

(一)有定期之整理，(二)由高級地方政府擬具計劃呈候核准，(三)中央主管部可以逕行辦理，(四)充分之就地調查與聽取各方意見。

中國在戰後調整行政區域，自應列為建國要政之一。依吾人之意見，應由中央政府任命一個地方行政區域調整委員會，由院部之人員，地方之代表，及對於此問題有研究之專家各若干人組織之。其主要任務為調整，徵詢，研究，與計劃關於行政區域之調整事項。以所得具體結果，建議於中央政府，以備立法施行。其範圍應包括省市縣及一切地方行政區域。其初步工作之完成，恐至少需要二三年之久。如有必要，亦可改為常設機關為定期之調理。事業之艱，爭執之多，自可想像。要以公平之方法，堅強之毅力，最大之耐性，與透澈之認識以赴之。肅革滅裂，固屬足以償事；過事妥協，亦恐徒勞無功。至於省縣市區之調整，自不能彼此無關，猶之省縣市政制之調整，不能無相當之連帶性。而區域之大小，又應與其政制相適應，自不待言。

## 五、監督縣政之機關宜如何改革

縣政機構，乃是整個國家行政組織之基礎。中央及省以及其他正常行政組織，可以說都是建築在這基礎之上。故欲研究縣制，雖不必過度牽連到中央政府之本身，然對於直接監督縣政之機關之組織，是否健全

，是否合理，如置而不論，殊不足以盡改革縣政之能事。故於此將省制及行政督察專員制與縣制有關連之問題，一併提前討論。

國府成立後，奉行「總理遺教，地方行政單位，除市為新設制度，其地位或同於省，或同於縣外，只設省縣兩級。簡單明瞭，可謂扼要。對於地方行政層級多寡之優劣，世人多所論述，吾人不必就主義上，學理上，或歷史上再作爭辯。但就今日行政上之需要而言，省制不能不加以革新，以求行政系統之調整；專員制度如不根本取消，其地位，其性質，及其職權，亦應作澈底之改造。二者實有連帶之關係，故不能合併研究之。

行政督察專員制度，乃攝取往代直隸州與兵備道制度之精義，所以補救省區幅員遼闊，轄縣過多，難於監督秉承之弊也。此制肇起於剿匪區域，已推廣至於多數省份。雖創制者謂其係行政機構之橫而伸張，而非其縱而之層疊，然就事實以言，專員有佐屬，有治所，上以秉承省命，下以監督縣政，謂非察吏安民之中間行政階段而何。但自創制以來，在少數剿匪省份，似尚能收到相當效果；在多數省份普遍設置以後，則大有瓊雜難取之勢。即對於其在行政上之實際功用，已不能不令人致其疑問矣。

夫專員應有其本身之價值，不宜以兼任駐在地之縣長為其存在之理由。創制之初，其基本使命，在「整飭吏治，增進行政效率，以便澈底剿匪清鄉，及辦理善後」，故其成績，似尚斐然可觀。然今日之專員，特別是川省之專員，既不兼任縣長，又無特別專差由其辦理，僅用以輔助省府，監督縣政，此固為設置專員之主要目的，然而此制之失敗，亦正坐此。蓋省政府之政令，縣府之呈請，必經由專員轉達，方克行便督察職權，其理甚明。但如此辦理，則時日遲緩，易誤事機。專員對於縣

之請示，欲逼下決定，則在法令上其職權並不確定，往往與後來之省令衝突。如同時呈請省府與專員，則專員例以「既已呈省，仰仍候省令辦理可也」，批答了之。至於所謂專員有統籌領導之作用，亦多無由發揮。專員如不兼任縣長，自無領導之可言。專員公署之經費既少，組織亦簡，專門人才不易羅致，對於全區之行政，作成有計劃之統籌，殆鮮其例。所謂指揮訓練區內之警衛團隊及一鄉民衆武力組織之權，亦難於行使。以川省爲例，保安隊早已統一於省，對於駐在區內之保安隊，專員之指揮權，極屬有限，各縣之警力，至爲單薄，無何指揮訓練之可言。國民自衛常備隊及壯丁隊之指揮訓練，另有系統，專員之權限，幾等於零。至於專員對於縣長之考核權，更難於行使。任免與獎懲之權，操諸省府。省府對於專員之考核，其信賴心既不甚大，爲縣長者，又多半各有背景，故專員只有依違其間。况一切政令多有不經過專員者，欲其加以正確之考核，豈非強人以所難。故今日之專員，功用甚少，幾同虛設。

今日之專員公署既已失其功用。似應以縣府直隸於省府，廢止此可有可無之中間機關矣。然一省之幅員，往往過於遼闊。如川省即有一百三十餘縣，交通不便，種族複雜，監督兼承，兩俱難周。縮小省區既非短期內所能從事，自應別求補救之遺。對於專員制之改造，似有以下兩種方案之可能。

第一方案，係將專員區，依經濟文化歷史地理等條件，加以擴大，更名爲州或郡，其機關更名爲州政府或郡政府，其行政首長更名爲州長或郡長，將現在省政府之組織職權與經費，在其體面條件之下，移轉於此新設之行政單位，使之負起監察安民，並辦理應歸於一個較大區域辦理之事及各縣離於分別辦理之各種地方行政之責。明白言之，此州或

郡應取得現在省之地位，爲真正高級地方行政區域。自然省之性質，亦當加以變更。首先應將省之區域，加以調整，使其區域人口財富之大，足以包含五個以上七個以下之州或郡。其職權應限於計劃有關全省一級性質之較大專業，如較大之經濟計劃，教育計劃，衛生計劃，並得於憲法，或法律授權範圍以內，制定適用於一省之各種單行章程。除去非由省區所不能經濟的且有效率的舉辦之專業，可由省府直接辦理外，其餘一切國家行政，應依法交州或郡，在省府一般監督之下，直接或勸屬執行之。省府並應對於下級政府供給專家之指導，技術上之協助，及各種有益之知識與材料，即對於各種行政問題負有調查研究與傳播其結果之責任也。最後，省府對於州或郡以下之官吏身分上應有如何之權限，亦一問題也。州或郡首長之任命，應由中央直接行之，而省府有呈請免職與獎懲之權。縣長之任免，在實行民選縣長以前，應由省府呈請中央爲之。予州或郡之首長以呈請免職與獎懲之權。

以上所述，爲第一方案之主旨，其詳詳於本文具論。如此，州或郡將成爲真正地方高級行政單位，負直接執行國家法令省府計劃及監督此種法令計劃之實行之責。直接受中央政府之指揮統屬，直接對中央政府負其責任。省政府之一般監督，亦只代表中央行之。州或郡與省之關係，略與普魯士之行政區與省之關係相若。省府則變爲代表中央治官之機關，係計劃研究之機關，在特種情形下，亦爲直接執行重要大事業之機關。其組織自然無取於龐大，其支出亦應力求節儉，其首領官應具有政治幹才，及遠大眼光，其輔佐官則應具有專家知識及豐富經驗。因省務之性質既經變更，省府之組織即採用委員制，亦或不至有現行組織之流弊。至於分立之團體，應完全取消，成爲一個整個組織，自爲當然之結論。州或郡既純然爲行政單位，爲國家之代理人，或可不予以自治權

，至省以歷史關係，不但爲行政單位，似亦無妨予以法人資格，予以有  
 張制之自治權，設立一種民意機關，以爲調協中央與地方之用。

第二方案，係遠溯漢代刺史以六條察州之意，近倣英國現行中央視  
 導之制，將行政督察專員制改爲中央視導制。或稱視察制，或稱督察制  
 均無不可。其官吏即稱爲中央視導，或視察，或督察，即於首級官加  
 一「使」字，於其佐貳官加一「員」字，亦無不可。依此制度，中央將  
 派遣視導使員，分區分事（如分警察、教育、衛生、道路等項），巡迴  
 視導省區以下之各種行政，作爲中央與地方關係之樞紐。視導使員之職  
 權，應限於督察各地方執行各種法令之情形，以加強中央對於地方之控  
 制。其方法在能協助地方，指導地方，以求達到對於全國行政所要求之  
 最低效率標準。其利益在富有伸縮性與適應性，可免去中央與地方許多  
 文書往返之煩及上下情意不通之弊。如採用類似英國之中央補助金制度  
 ，又可以視導使員之報告，作爲發給補助金之根據。

中央視導制度之能否成功，要視視導之技術與視導之組織如何而定  
 。視導使員之職務，既在協助指導地方，應力顧大體，注意行政上之建  
 設及國家政令之推進，切忌以往視察人員之吹毛求疵，作威作福，失却  
 地方之信賴心，致礙職務之執行。又應力爲避免職在獨好發伏，爲中央  
 「特務人員」之嫌。並應避免有司法檢察政治彈劾及受理人民控訴官吏  
 之權。其主要之作用，在行政之視導，以匡地方之不逮。糾正之權，應  
 在中央或上級行政機關，對於地方，切忌直接行使權力，彼此方能相見  
 以誠，收得視導之效。視導之區域，或以一省爲一區，或以數省爲一區  
 ，或以一省分作數區，現存之行政區域，以一致爲便，而非絕對之必  
 要。區之大小，自應視視導人員之數爲斷。視導應有固定之區域，  
 而不必有固定之住所。固定區域之利益，在視導人員久在一區，對於地

方情形容易明瞭，且久常之接觸，足以增進地方之瞭解。對於特種問題  
 之視導，臨時性質之視導，自不需要固定之區域，可隨時由中央派員爲  
 之。視導機構之隸屬問題，頗有研究之價值。在中國除縣地方外，尚有  
 省市地方及特別區。吾人以爲高級行政區域之本身，亦應在視導之列。  
 又將來地方自治權增高，地方政府將相當民主化，則中央之控制地方更  
 爲必要。故視導權應操之於中央。視導各級各部如何組織，亦關重要。  
 在英國，視導人員係由各關係部任命。其選任多經過一個特設之委員會  
 ，就其資格加以審查，就其學識經驗與器度加以面試，然後試以視導員  
 或助理視導員之職。因視導事務性質之不同，各部自立視導幹部，並無  
 總機關。在中國似應設立一個地方行政視導總部，隸屬於行政院。或爲  
 各關係院部之聯合機關，對各關係院部分負其責。視導人員之任命，或  
 由經過文官高等考試及格者，或由經過特種考試及格者，或由院部公開  
 徵求而加以試驗審查，呈請中央任命，似均無不可。但不可視爲政務訓  
 「動」，以位置政客及閒散「大員」之機會，自不待言。

在第二方案之下，除取消專員制設立視導制外，對於現在制度，牽  
 動較少，自然辦理較易。但省府之地位與性質，雖可以不加變更，對於  
 其組織上及職權上之缺點，則應加以調整。省府之委員制及各種處群  
 立制，流弊滋多，合署辦公制亦爲一種過渡辦法，似應毅然改爲省長制  
 ，以一事權，而清責任。

縣之上級監督機關之組織與職權，往往重複衝突，實爲縣政未能改  
 進原因之一。現在省府之各廳處，並肩而立，各成系統，固大足影響於  
 縣政。而除廳處外，爲各種目的，復設有許多兼屬省府或中央之名爲部  
 、處、院、會、局、所、公署，委員會等形形色色之機關團體，不下三  
 四十種，皆能直接間接指揮監督縣府，對於某種職務之執行。補實派

清，系統凌亂，在上既政出多門，缺乏連繫，在下則應付為難，苟且從事。同一事也，命令與核定，可由數個機關行之，增加公事之繁重，破壞權力之完整，莫此為甚。於是在縣府方面，只稱應付之方，對於縣行政不能作有計劃之部署，助長徇情風氣，減損行政效率，亦莫此為甚。改善省縣關係，首應使此等機關為合理之調整，分別予以歸併或裁撤。一個基本原則，即凡可以由省府主管之職務，應盡量劃歸省府，即不得已必須另有機關以監督縣府所辦某項事務，在原則上其令縣亦應經過省府，庶幾不至破壞一省行政之完整，並予縣政以不良之影響。此種措施，亦為保持省府原有地位與性質應有之義。

## 六、控制縣政之方法宜如何改善

地方政府單位，無論其為行政單位，或自治單位，要皆受法定機關之控制。自然，其所受控制之程度，亦視地方政府所處之法律地位而異。處於代理國家官署地位之地方政府，其所受之控制，自比視同團體法人之地方政府較為嚴厲，但控制權雖有寬嚴大小之不同，而每個地方政府均無完全自由，則初無二致。

今日中國之省市縣均為國家之代理官署，既無法人資格（新綱要規定縣與鄉鎮均為法人，容於後論之），亦無地方自治權，其權限縱甚廣泛，都是國家委任之行政權。其中所含之行政自由裁量權及準立法命令權，僅可稱之為官治權，非所謂於自治權也。此種權力，不但受法律之限制，且受命令之限制。即法律之效力優於命令之原則，恐亦未能充分普遍遵守。故縣政府之行政權隨時可由上級機關以命令剝削縮小之，非惟無憲法上之保障，亦無普通法律上之保障。明乎此，始可談中國上級政府對於縣政府之控制。

對於地方政府之控制方式，向有立法，司法，與行政之分。所謂立法控制，即以一般法或特別法之形式，規定地方政府組織及權力。其所包含之事項，在採行政控制制度之國家，多歸行政部決定。此制度盛行於英美。因國家立法機關欲保持其最高權力，不願將具有立法性質之權力委之於行政部也。在中國除官署之組織法外，立法控制之例甚少，似亦不必做行。

司法控制之形式，各國不同。對於官吏因違法越權，有時並不當之處分命令，侵害個人之公共權益時，或將有侵害之虞時，或因不盡其強制法定職務時，則利害關係人，或檢察官，或行政部，可以提起救濟之訴訟。此等訴訟，在英美以歸普通法院受理為原則。在中國，日本，及歐陸國家，其管轄權則屬於別成系統之行政法院。兩制之優劣，頗難判斷。因英美有其特別法律制度與法律觀念，除屬於英美法律系統之國家，世界其他各國幾無採用英美制者。至於依何種條件，以何種理由，及以何人名義，始得提起行政訴訟，則各國之立法例多不相同，無於此詳加討論之必要。於此只有兩點欲加以討論，即行政法院之層級問題及行政檢察制度是也。按照中國行政訴訟法之規定，人民因中央或地方官署之違法處分，致損害其權利，須經過一重或輕重之訴願手續後，始得向行政法院提起行政訴訟。而不當之處分，依照訴願法，只能為訴願之理由，不能為行政訴訟之理由。在法國，國家參政院（Conseil d'Etat）中之一部為最高行政法院。在每一省有輔助省長之參事會（Petite Cour d'Appel）同時即為省行政法院。此省行政法院為處理法律所特定之幾種行政訴訟之初審法院。於一九二六年省行政法院改組，將原有八十六個，減為二十三個。每院管轄一省至七省不等。於是失却為省長顧問機關之性質，而為單純之下級行政法院矣。中國固積遺闕，交通不更，

而官吏之違法行爲，又醫竹難書，人民欲提想訴願與行政訴訟，不惟費時費錢，又往往不能得直，故只忍受痛苦，徒喚奈何。吾人以為如欲實現法治，整飭官常，減輕行政官署之煩累，並保護人民及公共之權益，除健全中央行政法院外，應做效法制，在各省設立具有獨立法院地位之省行政法院，爲初審機關，置富有法律知識及行政經驗之院長一人，行政法官數人，其辦公所費，極屬有限。且同時以另一身分，兼爲公務員懲戒機關，或省行政首長之顧問機關，似亦可行。

在歐陸國家之行政訴訟，無檢察制度，在英美，因行政訴訟亦歸普通法院，利害關係人固得提起私訴，而檢察官爲保護公共利益，亦可起訴，並時常允許私人用其名義起訴。按英美制度，頗有仿行之價值。因官吏之違法越權處分，有時並不能指出特定受害者，而受害者爲一般公共之利益。上級機關如失於糾正，將任其違法越權於不同，實非所宜。故爲保護公共利益計，吾人主張以國家名義對於任何官吏之違法越權處分，可以提起行政訴訟，即以性質相似之區監察使兼爲檢察官，不惟簡便亦開員利用之一道。至於監察使區及使署組織應重爲調整，自不待言。

行政控制或行政監督之制，盛行於歐陸各國，而在英美近亦有加強行政控制之趨勢。中國以傳統之政制關係，控制地方政府，自以行政控制最爲重要。行政控制之內容，包括多端，其主要的爲：(一)對於行政之一般指導及提示，(二)制定執行國家法律之細則施之於地方，(三)地方須呈報核准或備案之事項，(四)對於下級政府之違法或不當處分之撤銷或停止其執行，(五)視察或咨詢地方行政及自治事務，(六)接受定期或不定期之行政報告。以上均爲對事，即對於行爲與決定之控制。至於行政官吏之任免，考績，懲戒，資格之審查或檢定，如爲自治單位，則對於地方議會之解散與停會，議員之中誠停職或撤職，則

爲對人的控制，無論對事對人，其控制作用多爲消極的，非積極代爲決定，故與積極之指揮稍有不同。司法控制以有案件爲限，且多半只及於法律問題，究爲間接之控制，與行政控制亦異其趣。

按照現制，控制縣政之行政機關爲省政府，但對於某項事件，中央可以保留最終之決定權，如增加人民負擔，變更行政區域，及縣長之任免考績與懲戒。其實對於多種事項，均由中央立法，除能自爲執行者外，多委之於省政府代爲執行。

現在行政上控制縣政之方法，究爲合理與否，有無可以改進之處，關係縣政之能否納諸軌道，至深且巨。除關於預算，稅關，稅率，公債等項財政上之監督，應俟於討論縣議會之權力及縣財政之整理時，再加以研究外，茲特提出以下幾個重要問題，附以改進之意見。

第一，不但指揮監督縣政之廳廳上級機關，應當爲合理之調整；即省政府各廳處之指揮監督權，亦應力求統一，避免紛歧。具體以言，現在上自中央各部會，下至省府各廳處，一切製制推行之事，多半令防縣政府執行。上級機關高談建設計劃，方案迭出，不免有粗製濫造，紛紛耳目者，對於縣政府之人力財力及行政技術如何不問也，對於各地客觀條件與實際情形如何不問也，對於所欲推行之事業能否有成功之望不問也，對於與其他同等機關之命令是否衝突矛盾不問也。因各欲誇張政績，動輒限程計功。始將百廢俱興，終於一事無成。夫政府之層層，長地方之虛偽，欲達政治建設之目的，是猶南轅而北轍。故各主管機關之命令，宜先有充分之運籌，以免其歧，宜分別輕重緩急，並顧及地方能力與環境，以治其紛。總之，欲舉辦一事，必求其成功，不能上下相欺，以具文視之也。

第二，現在縣官之權限，雖似廣泛，而對於上級官廳，幾乎須事事

請命，處境關白，譬之騷擾既東縛其肢體，復責以日行千里，豈可得乎。况御者非一，疲於奔命，結果上下意見隔閡，以空文相塞，賢者亦非法救過之不遑，不肯者反得以容其舞弊。清末，薛福成所謂「今郡守權不敵漢縣令，縣令權不敵漢戶部曹」，今之縣官，何以異是。縣之行政，不克發展，行政效率，難以增進，地方建設，久無起色，此似為主要原因之一。對於幾種國家行政，自應責成地方切實執行法令，而對於幾種有地方性之行政，應予地方官以較大之行政自由裁量權。並且對於一切行政，應多作技術上之協助，少作細目上之指揮，多作人事上之接觸，少作文書上之往返，多作友誼上之提示，少作感情上之污罵，國法固須執行，下情亦須體卹，庶幾能人致其力，政得其平，則改革縣政之事，思過半矣。

第三、核准行政計劃為行政監督之一種。行政計劃者，係對於特定行政事務，由下級機關擬定，呈經上級機關核准後，交還下級機關，在一定期間內切實依照執行之方案也。近代多數行政之性質，極其複雜交錯，倘事前無詳密之規劃，則施行時漫無標準，必難有效率之可言。但亦應計劃其所應計劃，不必一切行政，都有應核准之計劃也。故行政計劃，應限於特定事務。近來中國各縣擬定行政計劃，往往包羅萬有，妄事鋪張，在表面上或亦整齊可觀，然一按其內容，多不切合實際。至其執行與否，及執行情形如何，則多以不加以考核。夫欲舉辦一事，非籌應辦與否之問題，尤應注意有無技術人材可以從事，及地方之財力能否勝任。因計劃一定要包含預算也。真正之政治家，更應進而問此計劃是否能得償所費，及是否另有其他他應舉辦之事業。能如是，則此種行政監督方能有效，方不致使擬定者與審核者均以具文視之。

第四、行政報告，係下級機關對上級機關，依照法律或命令，對於

一般或特定政務狀況所為之定期或不定期之書面報告也。一般或分部政務年報，在美國地方政府最為實行。其理想之用途，不僅僅是應付法律上之要求，並所以使地方公民知其所選之官吏如何工作，及其所出之捐稅如何使用，過去之成績如何，將來之計劃又如何。中國各種機關團體，亦多自動製有彙編或一覽一類之報告，然大部排比繁瑣之章則，無味之名號，及枯燥之數字，滿紙死灰腐骨，使人聞卷厭而欲睡。浪費人力財力物力，殊為可惜。正式有系統之一般或特殊年度政務報告，尚無法律之規定，事實上亦少其例。竊以為在法律上應向各地方政府徵取一年一度之政務報告。呈送期間，應有限制。如何印行，聽其自便。如內容翔實，編造得法，其價值當甚宏大。因其不但可備上官之考核，他區之借鑑，及市民之諒解，實亦一種良好之地方史料也。

第五、為對於地方命令及單行規則之行政監督。一個地方政府，為保護安全，秩序，衛生，與風化及執行法律等等目的，於不違背法律範圍之內，例由法律賦與以制定單行規則及發布具有單行規則性質之命令之權，是之謂準立法權。多半屬於自治權及行政自由裁量權之領域。此種授權，在中國各行政單位之組織法都為概括的。而在他種法律內，亦有為列舉之規定者。普通此種命令規則之制定，只要不與憲法法律牴觸即可。而在中國，尚須不與上級機關之命令相抵觸。依照法規制定標準法，其制定又須「根據」法律。如認其解釋，則地方之準立法權，大見縮小。此種準立法權之行使，在法律上偶亦有強制之規定。但不論其權力之廣狹，皆屬上級政府之監督，則初無二致。在英國各地方單位所訂之衛生章程，須呈由衛生部核准。其他本於警察權作用所訂之章程，須由內政部核准。關於教育，交通與農業之章程，均歸各該主管部核准。但為慎重起見，地方政府除將擬定之章程送主管部審查外，並公布於

一價地方報紙，並陳列於地方議會，以供參閱。在一個月之期間內，任何私人或團體得向相當行政部提出異議。過此期間後，始定其准駁。經部核准後，始生效力。然此後法院尙得以其與現行法律抵觸，或武斷的限制人民自由等理由，因一案件，而宣告其無效。因各地方單位制定之規章，其所包含之事項，大體相同，中央行政部曾製有各種模範章程，以供各地方參酌採用。此種辦法，實足以保持地方立法之相當一律性。在法國，市長於執行中央職務與市職務時，依法得發布市令，市令之爲一種永久規則者，受上級機關之監督尤嚴。市令例須於奉到省長之收受呈報時過一個月後，始得執行之。於呈報省長後，省長得撤銷之或停止其執行。市參議會關於市務之特種法定之決議（多關於預算財政），須呈由上級機關核准。其他大部分之決議，亦須呈報，如於若干日內，不以不合法而撤銷，始得執行。可知關於執行中央職務之地方命令與規則，上級機關之監督最爲嚴厲，關於地方事務之地方命令與規則，其所行使之監督亦相當嚴厲。中國地方遼闊，情形懸殊，對於地方立法，應予相當之自由裁量權。爲執行中央法律命令，地方所發布之命令與所制定之規程，自然須根據法令。至於關於執行具有地方性質之事務之命令規程，只要不與現行法律抵觸，皆應認爲有權制定。但何種應有獨立制定之權力，何種應呈候核准，何種應呈報備案，何種應呈送何種監督機關審核，其撤銷或停止執行之理由與期間應有何種限制，則視事務之性質，不難分別釐定，於此殊難一一列也。

第六、爲省之觀導制或視察制。前所述之中央觀導制，爲一種經常制度。然省以監督下級政府之職責關係，其視導或視察縣政自爲不可缺少之控制方法。但如何調協此兩種視導制度，頗費研究。吾人之意，以爲糾察縣政之第一層機關，自然應爲省政府。如視察之，全權操於究之

中央，則有越級行使權力之嫌。但中央視察或視導之主旨，在調查各地實在情況明瞭各地實際動靜，以爲中央立法施政之參考。其視導人員或留駐省會，與省政府保持密切之接觸，或赴各區巡視各縣施政情況，其主要任務，在協助地方，供給正確報告，消除中央與地方之隔閡，並就實際視察所得，建議解決實際問題。如對於某項縣之實際行政，有應行糾正之點，應即移交省政府辦理，以免紛歧凌亂。如對於省政府行政有應行糾正之點，自應呈請主管機關辦理。至於在省政府方面，以疏導關係，應另派臨時或久駐之省視察人員或視導人員，視察縣政，並與中央之視導保持密切之聯絡。中央視察與省視察其性質雖不相同，而其目的均在協助與指導地方，不在強制權力之使用。即需請求使用強制權力，其範圍亦應限於地方活動與法令有無不合，及行政上有無重大廢弛與過失。故中央與省之視察如能善爲調和，當不至有何不能並行之虞。況省方之視察，本於其綜理全省行政之權，爲一種具體行政之監督工具，中央之視察，其主旨在一般庶政之改進與法令得失之考驗，其界限固亦不難於劃分。至於省之視察需要組織與技術，其報告需要重視，其人還需要注意，與中央視察自無不同。

## 七、現行縣政制度上之一般病態

縣爲地方行政及地方自治之基礎單位，其重要性已爲國人所公認。但近年以來，縣政組織不能負起其重大使命，亟須加以改革，亦爲兩野一致的感覺。現行縣制上之病態甚多，故縣政建設無由進展。茲先論其重大一般病態如下。

第一、爲省縣間關係之不合理。改革縣政，應先改革省縣之關係，此點業已略述於前，須重加以申論。夫行政整理，實是一個整個問題，

絕非枝枝節節之改革，所能奏效。世人常將中國行政上重下輕之情形，比爲一座倒置金字塔，又將縣政機構在行政系統中之地位比爲連環中之一環，以爲除非將各級行政機關之權力財力妥爲配稱，殆難單獨談到健全縣之行政組織。此實爲不移之論。然如何將中央行政作適應之改革，實出乎吾人討論之範圍。如何將省制及專員制作相當之調整，已多少詳述如前。茲再就省縣之關係略加討論。竊以爲省縣關係上急待解決之問題，莫過於權力與財力之分配。就權力上言，原應歸縣之行政自由裁量權，省府與各廳處或新而不與，或與而濫加干涉，不應屬於縣之職務，又往往不顧事實強使執行，致使各縣縣長大都成爲有責無權之人，縣政府亦成爲無事不辦無事能辦之機關。行政之效率既無形減損，國家之設施愈感困難。故欲鞏固縣政基礎，首應將應屬於縣之權歸之於縣，使其在法律職權內，有相當之自由。就財力上言，省府各部組織重複龐大，又復鋪張裝璜，多事浪費，縣之組織既極爲虛弱，經費亦捉襟見肘，而一切政令之推行，多責之於縣，國家辦理新政，又往往責令就地籌款，似乎國家愛民之政意多，地方遭請求之果愈重，故欲鞏固縣政基礎，又應整飾省政，裁減冗責，並幾個惱無華，返樸歸真，以省府之節餘，作充實各縣組織及舉辦建設事業之費，俾取之於民者仍用之於民。可知省政不加整飾，難收刷新縣政之功，縣政基礎如不鞏固，一切政治建設，將俱成泡影。

第二，爲縣政組織未能行權責一致之原則。夫縣政之未能改進，其癥結尤在整個縣政本身之組織，未能健全合理。夫推動行政，首須使權與責任之範圍同其廣狹。蓋課責計功，不能不予以相當之權力，尤不能不予以相當之經費。此理至明。乃揆諸今日縣政之組織，與此原則尙多背馳之處。縣長綜理全縣行政，其責任不可謂不大，然而任免屬下之

權往往操之於上級機關之手。指揮軍隊之權，或因系統各別，難於充分行使。至於其本可就地解決之事，動須專案請示省方，而省方亦不憚許予之煩，價作隔山觀火之指示。不特此也。行政經費數目既微，限制亦嚴。方地事業費，因生業凋敝，稅源枯竭，大半有絀無餘。乃不惟往往責無以解其財力以外之地方事業，甚至辦理國政及省政之費，亦往往責之於地方。凡此均足以影響縣政之能否上軌道也。

第三，爲縣政組織未能與其職務相適應。現在國家之職務既隨社會變遷而日增，行政之活動亦由消極而趨於積極。因此，傳統的行政機構往往失之於簡略。中國縣之幅員，大者可達三四百里，小者亦百餘里，人口多者可達百萬，少者亦數十萬，而現在縣政府之組織，除縣長外，只有少數科室，其佐治人員，多則四五十人，少則僅二三十人。以此廣土衆民，加以新政項目之繁，以一縣令及少數佐治人員，兼極耳目之明，竭手足之力，亦恐情難周知，事必叢脞，以之應付例行公事，或有未遑，更何暇致力於事業之推進。故縣政之組織，必須大加充實，使其其職務相適應。

第四，爲縣政組織缺乏完整性。欲樹立健全之縣政，必須組織完善，使權力集中，如身之使臂，臂之使指，方能發揮其效能。以往之裁局改科，其主旨無非在此。然今日縣政之所表現，尙未能達到此種理想。可知其癥結不在局科之分，而在作有系統之調整。局科如均爲縣政府之構成部分，直接對縣長負責，縣長亦有充分指揮監督之權，則局與科何擇焉。今日縣政府之內外組織，仍多重複衝突之處。無論其爲全部的或局部的，均足形成行政上之浪費，職權既多混淆，系統復極鬆弛，此爲中國行政機關之普遍病態，縣之行政亦未能除外。如警衛責任之不統一，兵役上征調之分立，捐稅徵收之異其機關，縣黨部之有時涉及一般行

政事務，皆屬參床架屋，難收協調之效。一切重複衝突之弊，自亦隨之而來。實足以減損行政上之效率。

第五，屬縣屬機關團體之龐雜。一縣之中，向有許多獨立之機關，及公共或半官式之團體。對此如不加以合理之調整，尙不能算盡改革縣政之能事。以四川而論，現在縣屬組織中有不少形形色色之機關團體，如動員委員會，航空建設支會，兵役協會，新生活運動促進會，禁烟委員會，水利委員會，國民經濟建設委員會，優待出征軍人家屬委員會，兵役監察委員會，糧食管理委員會，民衆教育委員會，義務教育委員會，留學貸款審查委員會，倉儲保管委員會，振濟分會，財務委員會，文獻委員會等，不下十餘處，論其性質，多半係補助某項省縣平時或戰時行政，或係監察縣行政之組織，亦有係促進某項社會理想之全國運動之支部。論其職務，其中固多疊架贅沓之嫌，但其事實上之用途，亦未可一筆抹殺。行政機關與社會團體，不惟可以並行不悖，有時亦相得益彰。有時就其性質而論，尙不能納之於行政權力之下，只可由公家予以補助。夫利用半公共團體，羅致各方人才，代表各方權益，以補助或監察地方某項行政，亦為各國之通例。但在四川各縣，以上所述之各種組織，多半徒具虛名。論其組織份子，不外縣府秘書，及幾位到處掛名之神董。又類皆沿襲中國傳統之習慣，必使百忙之縣長戶其首領之名。論其辦公處所，則多只有招牌而無辦事人員。論其經費，則每月往往僅數元以至於十元。如此，自然不能完成其設置之使命。吾人以為改善之道，固應按其性質分別裁併，應予保留者，則須健全其組織，加強其工作，並補助以相當之經費，俾得發揮其效能。將來縣之民意機關成立，自然有許多事務，應劃歸民意機關主持之。

第六，為縣行政未能隨時代進步。夫行政非同學說，可以走在時

代前邊，亦非同科學，可以故意加以實驗。然亦不可過於落後，對於時代之潮流，及已著成效之事業，如無所睹。蓋昔日認為私人自由之領域，或由社會團體所執行之事務，今則多認為不由政府處理執行，干涉無以發揮其實際效能。如各種衛生事業，救濟事業，文化事業，市鄉設計，及一切社會福利事業，多為新興事業，而政府或因無相當之認識，或因昧於辦理之技術，或因人力財力之欠缺，多未舉辦，或雖有行政機構，業已經舉辦，而其辦理之方法，未能追隨時代以並進。此種福利事業，在他國已漸漸變為地方政府之主要職務。而中國之地方政府，於管衛方面，尙知注意，而忽視救濟，此所亟宜改變法制，作風，與精神，充實辦理此等事業之機構與經費，並引進現代標準化之技術，以脫羈傳統之縣政窠臼也。

第七，為縣政未能充分利用專家。縣長總攬縣政全局，自不以專家知識為必要之條件。行政經驗，創造能力，遠大眼光，健全常識，及守法精神，具此五種德能。足為縣長而有餘矣。理想之縣政府秘書或秘書長，應具有法律知識，瞭然於行政法例，庶幾使縣政府之措施，不至有陷於違法越權之虞。同時應為縣長及各部之法律顧問，並代表縣法人，以保護其權益。如其能兼有行政經驗，則更為理想之選。各科室之長，如其組織龐大，自可在其下另用專家，以作助手。但各科室之組織，多屬簡單，則其長宜應自己多少具有專門知識。近代之行政，已趨專門化，多非門外漢所能勝任。而在中國，各縣之佐治人員，多半東拉西湊，一知半解，對於推動縣政，自難奏效。但亦應分別職守論之。如第一科所轄之職務，種類過多，自難尋一兼長之長吏，即其他各科室自亦應就其主要職務選任專家。不過此處所謂專家，即指對某問題有相當之研究認識與經驗之謂也。欲尋覓第一流專家，以充任位低薪薄之縣佐治員，

自非易事。在英國地方政府中有所謂「學徒制」(Artisan Path)，與工商業上之學徒制同其意義。即中國舊日幕府刑名之學，亦多師徒衣鉢相傳，今日無妨變通行之。但應力免已往「白役」及「幫書」之弊。蓋合格之縣佐治人員，極感缺乏，稍優秀之大學畢業生，即不肯就科長以下之職，而各種特別訓練，各省雖常舉行，但期限過短，又多有有名無實，收效甚微。故吾人以爲欲充實佐治人員之選，學徒制似亦救濟方法之一。其法即由有專門知識之長吏，分別收錄初中或高中畢業之青年，自備束修，藉縣政府內之工作，教以專門之業，學徒期滿，試驗合格後，再任之以事。一切皆應有法律規定，以杜流弊。同時，各學術團體與專門學校，自亦應大批訓練高級低級之技術人員，以備社會及各級政府之選。如此，則專門人才，或不可勝用矣。

第八，爲縣缺乏健全吏治制度。縣長之任免獎懲及考銓之權，操之於省或中央，自當別論。其餘所有一縣之佐治人員，無論其爲事務官吏或技術官吏，其選任升降與罷免，皆應本該功能制度之原則，始足以揚清激濁，尊崇名器。關於縣大部分佐治人員之任免獎懲及考銓等項，中央與省雖多有法律規章，但凌亂瑣碎不切實用，大都未盡進行。似應取消由中央或省之理想直接控制制度，由國家立法准各縣自設縣公務員老選委員會，以縣長、秘書、司法處審判官，或地方法院院長，及縣參議會所選定之二人組織之。除對於高級官吏及特種官吏，法律別有規定者外，凡關於縣政府及縣政府以下各機關佐治員之任免獎懲及考銓等項人事行政，皆由其管理，此委員會之主要作用，在確立一縣之吏治制度，其本身並不直接行使任何權力，自不待言。如此，則予縣長以任免屬吏之權，亦不至有選就政治勢力，或偏袒私人之弊矣。縣之佐治員除職位上之保障外，尚須有經濟上之待遇，即新給，年功加倍與退休金是也。

中國現制，係按官等計俸，官等的分類，既不以職務性質爲依歸，而以位置名目之大小做準繩，故往往職務懸殊，而報酬一律。亦有職務類似，而報酬迥庭。缺乏劃一之原則，自不免生不平之鳴，其足以影響工作效率及吏治廉潔，至深且鉅。此種情形，於縣行政人員，最爲顯著。各省縣長俸給均薄，四川縣長一律實支一百八十元，周維養才養廉，而秘書科長實支僅六七十元至八九十元，其餘人員之報酬，均難維持數口之家之體面生活。較之中央部會及省府廳處尤其是財政機關之同等職員，其報酬與其所負職責之重大，往往成爲反比例。如謂一切可以神而明之，可以相喻於無言，則地方吏治良不堪問矣。故中國之官等官俸制度，應重爲調整，對於縣之吏員之報酬，更應特別加以改善。年功加倍制，因縣府經費爲包辦性質，施行不易。然不有年功加倍，何以策勵事功，故縣之行政經費，應歸入縣預算，使具有伸縮性質，以適應地方特殊之情形，與夫年年不同之需要。退休金制，在中國尙少行之者。似無妨先試行於縣地方之公務員或某一種類之公務員。對於基金由政府與公務員如何分担，調轉或去職時其已付之基金如何處理，以及基金如何保管，退休年限如何，計算等等重要問題，皆應參酌各國成法由中央定其大綱。凡此皆所以增進行政效率，養成廉潔風氣，以樹立健全之縣吏治制度也。

第九，爲縣等之釐定，不合實際。按縣之分等，由來已久。秦漢之制，縣萬戶以上爲令，減萬戶爲長。南北朝時，縣大都以繁簡衡要分爲九等，即上中下又各分上中下也。唐宋之縣，除赤畿外，有繁重中上中下三等。元分上中下三等。皆以戶數爲標準。明制以糧額多寡，分爲上中下三等。清初亦分縣爲三等。至雍正間，始將縣缺分爲衝、繁、疲、驛。以此四字互補配合增損，分縣缺爲五類十六種（見大清摺神全書）。

歸納歷代縣等之釐定標準，大都外面積戶口財富。三者雖互有關係，而無絕對之比例。在暫組機法公布以前，各省縣等之釐定，極不一致。該法第四條規定，各縣應按區域大小，事務繁簡，及財富多寡，分爲三等。民國十八年公布之各省釐定縣等辦法，規定在原則上，各省釐定縣等，應各就本省情形，按各縣之面積人口財富三項，假定分數，以面積若干，人口若干，財富若干（依本縣之財源及賦稅收入）爲一分。平均計算，定其等級。而事實上，全國各縣之發達，至爲懸殊，三等絕難概括各地情形。新頒縣各級組織綱要，第二條規定，縣按面積人口經濟文化交通等狀況分爲三等至六等。雖其詳細釐定方法，未加明白規定，比較前法確有伸縮。各縣之差別或尙不止六等。然而縣之等級太多，似亦無何必要。蓋縣之分等，其功用無非在縣長之官等，及縣府之組織經費與人員之報酬，因等級之不同，有多少之差別耳。

第十，爲各縣之缺乏協力合作。夫國家設官分治，固各有轄境，然一縣行政區域，絕難適合於各種行政目的，此各縣所以需要協力合作也。對於此點，尙鈔法律上之規定，各縣亦缺乏自動之動作。舊日一縣之主要職務，爲公安司法與稅收。今則教育衛生救濟道路公用以及其他新興事業，往往需要較大之區域辦理，方能合於經濟與效率之原則，才能集中人力財力以使用較爲進步之技術。各縣間之單純協助，如關於治安與司法事項，雖有法令規定，多未能切實辦理。關於教育方面，在各省間有聯立師範，聯立中學，及聯立職業學校之設置，但亦不甚普遍。至於對於其他事業之聯合行政，更不多見。行政督察專員對於管區內各項行政，本有統籌之權。統籌各縣間之行政，本亦爲設置專員制度主要目的之一。但專員對於此種使命，可謂已告失敗。英國地方政府爲各種目的，如水電之供給，輕便鐵路及有軌電車之設置，城市計劃之制定與採

用，港口衛生，傳染病，精神病，與牲畜病之管理，度量衡之檢定，圖書館之設置，警力之借用，警長之兼任等項行政，皆有法律允許，偶亦強制，各種地方政府間成立聯合行政機關，或無聯合機關而只爲各單位協定之合作，有時其機關純屬討論審議之性質，並不負執行事務之責任。如其聯合機關無獨立之財政權時，則合作之費用由關係單位分擔之。但因地方政府之自尊心與嫉視心，及經費分配之困難，法律上類似之規定，即在英國，亦多未能充分利用，聽者惜之。中國之縣區及縣以下之鄉鎮區，絕不能合於各種行政之目的，在事實上亦絕難劃出合於各種行政目的之理想區域。且各區之大小不一，財力不齊，故對於某種種行政，應允許各區做成聯合計劃，集中人力財力以赴之。其辦法應由中央以法律定其原則，由各縣間以合議定其實施計劃並呈請上級機關核准，果運用得法，亦不無裨益也。

## 八、縣政府內部組織之調整

### 一、縣行政組織之今昔

清代縣之行政組織，於知縣之下，有不常並設之縣丞主簿，爲佐貳官，有管監獄兼管治安之典史（古之縣尉），有設於津關要害，緝捕盜賊，警詰奸僞之巡檢。自典史巡檢以下爲雜職，因官各舉其一職也。佐雜雖微，均爲職官。此外則有知縣私人延聘之幕賓（師爺），助理刑名錢穀諸事；有典史，即書吏，分司六房案牘，繕寫，管卷，及其他應辦之事，均非職官。最下有供各種驅使雜差之班吏或衙役，與書吏常常合稱爲胥吏。故清代縣衙門之組織，除知縣外，則爲佐雜幕賓與胥吏也。

秦制，士欲學習法令，應以吏爲師。漢時中由郡縣自辟，多知法令，通經術，才俊之士，常出其中。諸前掾吏之賢者，即可遷升爲丞尉守

令，後世荷蒙演變為一特別階級，而其品類日雜，鍾文弄法，傷俗害政，把持官府，流弊閭閻，蓋自唐宋之後，以迄明清，地方政治已成爲胥吏政治矣。

民國成立後，縣制雖加改革，名稱亦加變更，無舊日師爺之流風遺俗，胥吏之封建勢力，在許多地方，仍是一脈相傳。直至國府成立後，民國十八年，頒布縣組織法，始釐立現代縣政機構之柱石，科長秘書與局長，漸漸引用新人材，資格亦漸有限制。以往弊端百出之包工制度，漸已取消，而代以正式薪餉制度。依照十九年之現行修正縣組織法，除縣長外，縣政府設秘書一人，並依事務繁簡設置一科或二科，各置科長一人，科員二人或四人。其秘書科長早請民政廳委任。此外得僱用專務員及僱員，並得設置政務警察。同法規定各縣政府設公安財政建設教育四局，並得增設衛生，土地，社會，糧食管理各局。各局各設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選呈請省政府核准委任之。公安局得於各區設公安分局，設分局長一人，其選任方法與局長同。然經此次改革，縣政亦未大見進步。論者多咎於縣政府之權力未能集中，組織尙欠充實，以爲縣政府之組織，過於簡單，其下各局新立，自成系統，任免之權既多操之於主管廳處，且復往來直接行文，縣長自難充分行使其指揮監督，亦難意志與權力之統一。於是尙有裁局改科之運動。其具體實現，始於二十三年南昌行營所頒之副廳省各縣政府裁局改科辦法大綱，施行限於副廳省份。其要旨爲裁四局爲三科，以數目字別之，其科之組織，則稍加擴大充實，及建設合科與警衛連繫是也。行政院於二十六年頒有縣政府裁局改科暫行規程，則採柔性之規定，即現經設置之四局應行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府現設之各科或另設科辦理。但在人口衆多事務繁劇之省份，有設局之必要時，得由省政府決議設置之。南

昌行營所頒之辦法大綱即行廢止。而各省參酌現行法令，及各省特殊情形，多自訂有縣政府組織辦法。雖各省之組織不能盡同，而其大體上說，爲縣長一人，秘書一人，必要時得設助理秘書一人或二人，三科各設科長一人，科員若干人，掌教育建設之第三科，得酌設警學技士等職。縣政府另設警佐一人，巡官巡長若干人。此經常之組織也。自軍興以來，因兵役事繁，又於縣政府內單獨設科，自保臨時性質。新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。設科之多寡，及其職掌之分配，由各省政府依縣之等次，及實際需要擬定報內政部備案。第九條規定縣政府置秘書，科長，指導員，警佐，科員，技士，技佐，事務員，巡官。其名額，官等，俸給，及調劑，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂，報內政部核定。是科之多寡，如何時併，佐治員之名額官等俸給及調劑，都隨具有伸縮性，以適應各省不同之情形也。

## 二、縣政府內之新增組織問題

各科之職掌，既按事務性質而分類，則同一性質之事務，自應劃歸一科管理。但近來多設與科脫離之機構，自爲不合理之辦法。即以四川爲例，近於第三科之外，另設合作指導室，主持合作事務與農業推廣所，主持農業推廣工作，大足影響整個建設計劃。如無無線電收音室，度量衡檢定室，鄉村電話管理處，測候所等組織之直隸於第三科，不特系統分明，且可分別緩急決定縣之中心建設工作，經費亦可爲合理之分配。故無脫節及畸形發展之現象。至於教育視導工作，本爲教育行政之一部，今於第三科之教育視導部分外，另設視導主任，由省廳所派之地方教育視導員兼充，雖科獨立，最易發生一般教育行政與教育視導不能聯繫之弊病。蓋視導者僅知應當如何改善教育，而不知行政者所感覺之困

廳，部分計劃時不免超出整個行政之可能範圍以外。至督學與視導主任職掌之衝突，如何調整，更爲待決之問題。關鍵似在充實科之工作人員，而不在另設室設所，卽有設室所之必要，亦應保持科之完整也。

### 三、建設教育合科之當否

建設合科，不過爲一個機關內部職掌之分配問題。事實上各縣當不至感受若何嚴重之困難。但必謂其中有何了不起的理論，則亦未免言之過甚。蓋一縣之職掌，至爲繁夥，一爲設專科，其勢有所不能，自必就其性質相近者，歸併於必設之科辦理。建設合科，亦與其他事務多可合科者，既不足怪，有何足爭。故建設合科與否，不必另尋根據，應就事實上可否研究之。就事實而論，則似有分科之必要。其理由爲：（一）現制之下第三科，組織過於簡單，事務過於紛繁，以致人員不敷分配，有顯此大彼之虞。（二）主管人員普通僅有專長而無兼長，督學技士雖負助理之責，然各有其特殊之任務，且常從事外勤工作，故實際上由科長一人負主持之責。（三）教育建設範圍甚廣，均極重要，實有單獨設科以加強其機能及效率之必要。有謂建設而不兼教育則嫌不切實際，其實建設不一定有何運籌之關係，如認其辦理，分科或不能裕如，倘敷衍了事，卽將建設歸入他科之股，亦無不可。（四）縱然建設有連繫事項，縣政府既已裁局改科合署辦公，固不必統一於一科始能作合理之措施。况縣長既有綜理一縣庶政之權，則縣政之各部門均得連繫，又豈止職教。

### 四、改設警備科及其職掌

依川省各縣政府裁局改科辦法大綱第六條之規定，原有之公安機關及警察機關裁撤，於縣政府內設警佐一人，各區署設巡官一人，並設警長警士若干人，分別派駐重要鄉鎮之警察辦公處，承縣政府之命，受

各區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，並指揮保甲職員壯丁團隊分任地方公役及協辦各項警察事務之執行。實際上，各地方辦理警察，或因限於經費，警長警士莫由普設，而以警士指揮保甲職員及壯丁團隊，亦慮能力不濟。卽以四川而論，各縣警務之推行，多半僅地及於縣城，至多能及於區署，至聯保以下則非其權力之所能及。蓋一縣之警力，少則僅數名，多亦不過數十名。其應有之機構，自難充分組織，警務系統，自感有頭無尾。依照行營之辦法大綱與行政院暫行規程，遇有特別情形，本得設置公安局或警察局。而在四川之大多數縣份之公安及警察職務，則歸警佐秉承縣長命令辦理之。警佐係由縣長呈由省府核委，於縣府內設警辦公，對外文概以縣長名義行之。對於此種制度應行說明者有數點：第一，警察事務，其性質與一般行政職掌有不同，其日常考勸巡警保安衛生各項，均與縣府一般職務不甚相伴，其對外行使權力，亦偏重強制方面，而少福利之成分。因之，其辦事精神與方法，亦與一般行政難以併論。且今日保甲兼辦鄉村警察職務，其成績多有不能令人滿意之處，於是近來又有恢復鄉村警察制度之嘆。如能實現，警務當更繁重，舊制之病，不在設局，而在組織與人員之不健全，誠屬與權責之失調整。如使地方公安之權，完全集於縣長，則在縣長控制下之警察，其辦理或設局或設室，其首領或爲長或爲佐，又有何不同。故吾人以為設局與否，應權量警察事務之繁簡與警察組織之疎密以爲斷，並非一定此當於設也。第二，卽設警佐其區署之巡官警長，固可畏言以縣長之名義命令之。但以四川而論，警佐依法雖掌理縣屬各警察所設各區署之巡警訴訟事件，又雖有每月應巡查縣屬各區署及警察所一次以上，將工作現況表報省主管機關備案之規定；但除縣政府所在地之警察分駐所外，警佐

並無權以自己名義隨時監督指揮，大都只爲縣城之警佐。對於此點，似應加以調整，以定警察行政之系統。第三，警佐既非獨立官署，對外行文概以縣長名義行之，依法可直接秉承縣長處理法定事項，而第一科所掌理戶口保甲衛生保安及警察等事項，又與警佐所掌理者無大出入，既均爲縣府內部組織，實覺重複衝突。但如將警佐室直隸於第一科，則應將降低警佐之地位，或非所宜。如將第一科之此等職掌劃出，可將警佐室改設爲警衛科，置科長掌管所屬，並直接承縣長之命統一主辦所掌職務，似較合理，如此，自應大事調整。第四，如將一縣警衛行政集中於警衛科，則關於兵役行政，社會軍訓，及一切民衆自衛武力之組織與訓練，皆應劃歸此科，以謀事權之統一。惟兵役科係屬抗戰之需要，爲一種臨時機構。爲加強兵役起見，尚可暫予保留。至平時之役政，事屬簡單，則應歸警衛科辦理，並爲其一職，杜調離與兵役爲兩事，實有極密切之關係，應與兵役科合，將國民自衛隊部隊屬於兵役科。如兵役不單獨設科，則應隸屬於警衛科。如此，保團合一，征調合一，警衛科之組織自應加強。新編要中規定得設軍事科。其組織職掌尙未明定。但除非純爲兵役科之性質，在縣制中以警衛科之名稱，似較爲合於經常之制。

#### 五、增設衛生科之重要性

公共衛生行政爲福利行政之一，其佔有地方行政中最重要之地位，在現代化之國家，已成顯著之趨勢。如英國之內政部，只管警務。大部分地方行政，均歸衛生部監督指揮，則衛生行政在地方政府活動中之重要性，從可知矣。近代醫藥科學之發明，衛生知識之進步，造禍人類，難於衡量。而忽視中國，除大城市外，醫藥與衛生之設備，毫無可資。一般民衆，既不能享受此驚人文明產物以治療預防其可治可防之疾

病，於是羣乞靈於巫覡符水與夫舊式之庸醫，至爲可憐。縣之衛生事項，向歸第一科及警佐或公安局掌理，固無專門人才，又無相當經費，兼之職務繁多，勢難併舉，於是縣之衛生行政遂被視爲至極點。世俗之見以爲衛生行政，事屬簡單，不需另設機構，殊不知一縣之衛生行政，範圍至爲廣大，如認真積極辦理，設局主管或恐不濟。諸如治療一般疾病之公共醫院，患神經病及肺病者之調養設備，花柳病之醫藥與社會控制，防止天花霍亂傷寒之注射，一般傳染病之預防及隔離，醫師藥品之許可與取締，助產婦與看護婦之登記與訓練，母性與嬰兒福利之指導與保護，學校兒童身心之檢查與矯正，飲水之供給與檢驗，穢物積水之收集與處置，公私廁所之改良與取締，飲食清潔與質量之檢查，人民住宅之改良與取締，屠宰牲畜之管理，一切公共場所如市場浴場理髮館及遊藝院場之安全與衛生之取締，以及一般環境與個人衛生知識之研究與傳播等等衛生事項，實指不勝數。如此關切人民福利之行政，僅附於第一科職掌之內，警察之管理衛生行政，事實上只限於縣治城廂，並且只限於清潔之管理。以云衛生問題，無人注意，以云衛生計劃，向無所聞，以云衛生經費，實無所出。故中國大多數縣份之公私衛生設備，皆付闕如，或甚簡陋，於此二十世紀之中，竟成爲最污穢不衛生之人類疾病繁殖所矣。爲今之計，亟應籌備衛生經費（至少每一居民每年應以一角計算）按照縣之面積人口與都市化之程度，分別設立衛生科或衛生局，並於其下設置衛生警衛科，派員一類官員負責辦理一縣保健行政。其類似或相關連而又無其他相當科局可歸之事務，如禁烟行政，救濟行政，職業介紹，兒童保護，人事登記，墓地管理，獸病控制，建築取締，工廠法勞工法社會保險法與健康保險法之執行，出征或入伍軍人家屬之救濟，及二十八年六月八日中央公布都市計劃法之實施（建築與城市

設計關係衛生安全交通與市容至爲重要，而中國各縣毫無控制管理之方法，殊爲可惜。且在將來之戰爭，空襲更當爲常見之事，對於火道及建築之材料區域與條件，尤應預爲計劃，以免不必要的損失。其他各法尙待擬定，或雖已擬定，尙待施行者。）均可歸其統一辦理。一縣對於衛生行政既可有一個之計劃，對於各部門之零星支員，又可集中支配，以充實其組織，增加其效率。竊以爲改革地方行政，造福地方人民，設立專管衛生機構，擴大衛生活動，實不容再觀爲緩圖。

#### 六、改設經濟科及其職掌

建政既應分科，關於經濟事項及建設事項，應改設一經濟科辦理之。凡農林漁牧，工商礦產，蠶桑水利，交通運輸，工程力役，氣候觀測，糧食管理，墾務促進，畜產獎勵，合作指導，農佃爭議，公共營業，度量衡之檢定，金融業之管理，農工商團體之監督指導，以及其他關於農工商之事項，均應歸經濟科辦理。但其職掌之範圍廣狹如何，自亦應視有無另設之衛生科及社會科而定。自從社會主義的經濟學說發生以後，政治的組織與活動，大都趨重於經濟方面。即縣之應有行政，亦以關於經濟方面爲多。故中山先生有縣爲經濟單位之說，則設立經濟科之理由，至爲充足。顧名思義，經濟科之名稱，確比建設科較爲適合。較爲概括。蓋一切地方行政，就其積極改良方面言，都可以謂之建設事業。故以建設名一科，實覺欠妥。又在中央既有經濟部，則省縣之建設機構均宜改稱，方覺適應。

#### 七、秘書處之性質與組織

現制下之縣政府，設秘書一人，有時並得增設助理秘書一人或二人。秘書承縣長之命，掌理機要，核擬文件，審定計劃，典守印信，辦理會計庶務及其他不屬各科之事項。縣長因公外出時，由秘書代行其職務

（參閱四川省各縣政府組織暫行規程）。所以在法律上，秘書之地位與科長並立。既無室處之名稱，亦無何法令之組織。不過在事實上，各縣多以室名之，並添派辦事員，隸屬於秘書。分任收發會票印信管卷等事。夫一縣之政事，固由縣長總其成，然縣長爲一縣之最高行政首領，每無暇顧及行政細節。故應分設立於下，雖收行政上連繫之效。亦在代辦之組織中，尙有縣丞或副縣長，爲縣長之佐貳。今日省市府之各科，亦均爲秘書處之構成部份。獨至縣政府各科科長之間，在法律上並無保持協調或連繫之機構，似應改設秘書處，置秘書長一人，秘書及辦事員各若干。秘書長之職責，應有四種，即：（一）對縣長作一般之輔佐，並爲縣政府之法律顧問。（二）監督指揮本處直屬事務之執行。（三）臨時代理或代行縣長職務。（四）連繫調協縣政府各部門之工作。秘書長與各科科長不必有絕對隸屬之關係，但應高出僚輩，占有優越之地位。秘書長應爲縣政府最顯於法例掌故之「老手」，其任免應有限制，不必與縣長共其進退。方足以穩定縣政。其所需具之資格，應爲法律知識，行政經驗，及事物之管理之能力。如秘書長非法律家，則秘書處中之一應有法律訓練。至與秘書之秘書事務，可由縣長任用一私人性質之秘書辦理之。秘書處分設或分組辦事，秘書長不過總其大成。至秘書處之職掌，應改爲掌理機要，籌辦會議，典守印信，綜核文稿，頒布法律公告，審定計劃規程，編纂統計縣報，辦理庶務會計，主管人員之考核選退，連繫各科室之工作，繕校收發記錄及保管公文，搜集整理圖書及有關縣行政之材料，以及其他不屬各科之事項。

#### 八、現有第一科之存廢問題

如設立警衛科掌理第一科所掌理之戶口保甲及水陸公安地方屬隊等事項，又設立衛生科掌理第一科所掌理之衛生救濟染病倉儲等事項，則

第一對之法定職務，所餘者僅爲關於監督縣以下之自治，辦理中央地方各種選舉，以及關於宗教禮俗事項，則對於第一科之存廢問題，不能不令人致其疑問。如竟將其取消，則剩餘之自治與選舉等事項，應歸秘書處辦理。秘書處之組織，自然更需加以充實。則其地位似已具有三種身分，即：(一)省市政府之秘書處，(二)民初省公署之政務廳，及(三)許多省署中之總務廳是也。如此改革，有兩點應加以考慮。第一，縣政府秘書處之職權，應否如此擴大，及其能否勝任，即爲組織與以提高其地位，至是改設秘書處之理由。至其能否勝任，即爲組織與人選之問題，爲事實問題，而非理論問題也。第二，現在縣政府之民，財，教，建，警，各行政部門，大致都與省之職權相配稱，第一科之職能即省民政廳之職能，如將此科取消，不將紊亂行政系統乎。實則自縣政府改科省府合署高公後，在原則上省縣之關係應爲直接關係，省府與各廳處所屬爲縣府，而非其各科，各科之主管長官爲縣長，而非省府之各廳處。故縣之科無與省之廳處相配稱之必要。省府民政廳之名稱當否，姑置不論，而縣之第一科，現已改爲民政科，其名稱之當否，頗值得一論。在學術習慣上，民政係對軍事政外交成宗教而言。其實一縣之警察教育建設衛生財政何一非民政乎。如以總務科名之，除非另予「總務」以定義，則該書處所掌理之事務多半爲總務性質，定不無重複衝突之弊。自然民政科之應否廢除，應視他科之設置與否，及秘書處之性質與職掌變更與否而定。如保留民政科，則除關於自治選舉禮俗宗教等事項仍歸其主管外，應將已劃歸或未劃歸他科關於保甲，推卹，國籍，戶籍，市之設計，土木工程等事項，歸其主管。又財政關係所謂民政，至爲密切，如在取小之縣份不設財政科，可將財政劃歸民政科掌理。因監督地稅及其他公共機關團體之行政，以涉及財政方面爲多也。

## 九、教育科與財政科之調整

一縣之教育及社會文化行政，事務繁多，性質重要，自應設教育專科辦理之。凡狹義之教育以及文化事業，如圖書館，美術館，博物館，民衆體育場民衆教育館等，均應歸其主管。即關於公民式及社會式之組織與訓練，亦應由教育科負其大部分責任。財政科即舊日之第二科應管理一縣之財務行政，及公共財產。在原則上應不兼管徵收與出納。至於土地行政如不設立地政科，應歸財政科經濟科或民政科，則視對於土地行政，認爲是一個收入問題，地籍問題，或一般民政問題而定。

如此，一縣之行政，總其成於縣長，縣長以下，不歸各科必歸秘書處。如有另行設置室，股，課，所之必要時，亦只能於科處以下行之。則縣政中事權不相稱，機能不一致，與組織不完善諸種病態，皆可得到合理之補救。至於各科是否並設，其職掌如何分合，自應視縣份大小，與事務繁簡，多留伸縮餘地。因爲一切一切，都應考慮一縣之財力也。

## 九、地方自治單位之縣

### (一)行政單位與自治單位之意義

國家除非領土極小，如歐洲之古代城市國家，不能不將全國劃分爲若干區域，又不能不設官分治，將統治權之一部分，賦與此區域內之官吏使之行使。此種區域，即謂之國家行政單位。但同時國家爲謀行政之便利，往往對於各種或某種行政區域，賦與以多少之自治權，使得自選官吏，並以團體法人之資格，處理其地域內之法定事項，以滿足其自己之需要。此種區域，可以稱之爲地方自治單位。在世界大多數之國家，兩種單位都是存在於同一地域；並且行政與自治事項，都是由同一機關，以兩種身分處理之。在理論上，行政區域與自治區域，行政機關與自

治機關，並不是不可分離的，但在事實上，各國對於其種區域，雖可保持其單純行政區域之性質，即賦與以自治權，亦有大小廣狹之不同，惟不將兩種區域與機關歸於一爐者甚少其例。故法律意義下之「地方政府」，自然應包括地方自治機關。蓋所謂地方自治，不過國家行政形態之一種，二者之界限絕不能劃鴻溝。

建國大綱明定以縣為地方自治單位。其後中央所頒關於縣制之各種法令，及「五五憲法草案」中之地方制度章，亦多作如是之規定。吾人於此有欲加以說明者，即所謂縣為自治單位，並不是唯一無二之自治單位。充其量，不過縣為最重要之自治單位。省市與鄉鎮，均無妨為自治單位。按之邏輯，謂縣為自治單位，並不得排斥其他地方為自治單位，猶之分爲寸之單位，寸爲尺之單位，尺又爲丈之單位也。今獨標縣為自治單位，省之未來地方性質如何，姑置不論，而於最高於自治單位資格之市鄉鎮，均無同樣規定，似覺費解。且縣不僅為自治單位，即稱爲經濟單位，社會單位，或司法單位，有何不宜。况縣之為自治單位，與其為行政單位，其重要性相等，何以獨名自治單位，亦易滋疑問。吾人以爲在頒布建國大綱之時，以具有政治作用，或不妨有此規定，此種法律上之用語，最易發生誤會，時至今日，則以不明白規定爲便。

### (二) 設立縣民意機關之必要

縣不但具有自治單位與行政單位之雙重身分，如經法律認其爲地方法人，則該區域即可爲權利義務之主體，自有其意思能力與行爲能力。而地方法人，又必有其代表之官署，以表示及執行其意思，亦猶社團法人必有董事會爲其代表機關也。在英國地方政府，表示與執行意思之機關均爲地方議會。而中國制度則同法國市制，表示法人意思之機關爲地方議會，即通常所謂民意機關也。而執行法人意思之機關，則爲同時爲

國家代理人之地方行政首長。所謂縣政府，在法律上看，實包括此兩種機關而言也。

自前清末年以來，關於地方自治之法令，都有設立縣民意機關之規定，而除於民初在許多地方，曾如曇花一現外，大都未能見諸實行。國民政府成立後，遵守總理遺教，對於地方自治推進頗力。關於縣各級自治組織之法律，主要有修正縣組織法，鄉鎮自治施行法，區自治施行法，縣組織法施行法，及縣參議會組織法。然十餘年來，成績毫無。其失敗之原因，雖可歸咎於時間之短促，環境之惡劣，與民智之塞閉；而立法上缺乏其基本之觀念，推行上又無貫徹之精神與正確之方法，要爲主因。國家扶持地方自治，不能認爲是官樣文章，應養成地方適團體生活之習慣，使之有生命，有自由創造性。否則猶之南轅而北轍，縱再講百年之地方自治，恐亦不能無「後之視今猶今之視昔也」之慮。

世界各國固有中央政府已民主化，而地方政府之民權頗受限制者。然而未聞中央政府未民主化，而地方政府能單獨民主化者。中國現在尙在訓政時期，或可以說尙未脫離軍政時期，對於實行憲政與建立民主政治，或有未遑。然而爲集中力量，應付抗戰起見，中央與省近已提前設立類似民意機關。雖其組織與性質，令人不能無畸形之感，然而未始非建立民主政治之先河。在縣應即設立正常民意機關，如其不然，至少亦應提前設立此種諮詢式之組織。

夫民主之基礎理論，總理之精博遺教，姑且置而不談，吾人認爲設立縣民意機關，無論在此抗戰建國之時，或在恢復常態之後，均爲事實上之必要。今日各級政府與一般國民間，意見隔閡，情感惡劣，其立場本應一致，而乃形成立於對等地位，自亦無庸諱言。省之於中央，縣之於省，就權力與稅收之分配而言，下級政府對於上級政府亦不知有多

少困難與痛苦。地方行政長官以公務員之身分，自不便公然多所陳述或指責。民衆又無代表機關可藉以表示其意思。於是自民國成立以來，較大規模之內亂，地方局部之騷擾，層出不窮，如忽視其導演之現象，考究其深遠之原因，仍在民衆與政府，及地方與中央，在利益上彷彿各有其立場，遂致在精神上未能打成一片。今欲疏調上下之企望，泯除各方之矛盾，消弭騷患，團結國力，承應設立縣民意機關。人民有此要求與否，無從加以測驗，人民之教育程度如何，政治訓練如何，自然關係民主前途至大，然亦不必過於重視，因此多爲相對之問題，並無一定之標準，且使人民參與政治，正所以以行爲學也。猶之學步兒童，只有扶之使行，未聞悉其顛覆而先封其步者。夫國家之禍患，皆生於眼光之不肯遠注，我讀久之風氣以爲當然之真理。吾人敢斷言，縣之民意機關，絕不是時代之花樣，亦不是東施之效顰，乃基於建設事實上之需要，其效用定能調協上下之意見情感，增麗各方之團結力量，並無何危險性存於其中。

就川省而論，設立縣民意機關，其事並不甚難。現在各縣之春秋兩季縣行政會議，討論地方興革問題，出席官吏士紳往往多至百人以上，對於民意之瞭解，行政之推動，頗著成效，似不能加以否認。即縣之財務委員會，雖爲縣府之附屬機關，其委員由縣長聘任，其性質實介乎官紳之間，其主要職權在審核地方財政，亦多少能代表民意。民國二十八年三月省頒新都實驗縣「民意諮詢委員會規程」，令各縣視事實需要，參酌施行，其組織係以縣府聘任之士紳充之，其會期每月一次，其職權自如其名稱所示，此會對於「勸求民隱，溝通官民聲氣」，或不無小補，似各縣採用者尙少。此三種機關，雖使地方人士對於縣政有表示意見之機會，然除財務委員會有法定之職權外，究難免有亡羊歧路之感。尤

宜記曉了當，代以縣議會或縣參議會，其事殆易如反掌。

縣各級組織綱要對於推行縣自治，頗爲注意，但其內容亦僅係籌備實施自治之過度辦法，亦即以健全地方組織爲完成地方自治之條件，而不是即刻實行地方自治。除於第十一條規定縣政府設縣政會議外，實於第十二條規定，在縣參議會未成立前，縣行政會議仍舊舉行。縣議會原爲縣政府內部之組織，出席者爲縣政府之高級官吏。縣行政會議，則爲官紳合組之機構。吾人主張於縣參議會成立後，應將此兩種機構改爲縣務會議，出席人員，限於縣府內外之高級官吏，其職權亦限於討論行政方面之事務。

### (三) 縣議會議員之選舉

欲使縣政府民主化，應設立民選之縣議會。然議會議員之選舉，自爲最關重要之問題。一方議員應由何人選舉，及如何選舉，一方議員之額數以何爲標準，有無限制，均應加以討論。

按真正民主之原則，選舉權自應普遍平等。近來中國立法關於選舉權之規定，係採取公民主義，即凡公民達法定年齡，不分男女，除受消極之限制外，概有選舉權之謂也。陳義固高，而難於實行。近來一般之意見多不認選舉權爲一種權利，而認爲係一種公職，從事公職，乃是能力問題，而非每個公民之權利。換諸中國情形，民主制度固不能不樹立，然亦不能不問事實，遂行高度之民主。故縣議會議員之選舉人，無妨加以相當教育上之限制。新綱要規定縣參議會由鄉(鎮)民代表會選舉縣參議員組織之，每鄉鎮選舉一人，並得酌加依法成立之職業團體代表爲縣參議員，但不得超過總額十分之三。按鄉鎮民代表會，係由每戶出席一人之保民大會所選出之代表組織而成，是縣參議員之選舉方法爲間接之間接，且以戶而非以公民爲單位，則第六條所定公民行使四權，不

知究於何處行使之也。此種民主或可稱之為「聯戶民主」制度，此種自治或可稱之為「聯鄉」(鎮)自治制度非吾人所給之選舉權也。

以戶為行使政權之單位，似乎世界尚無其例。至於用間接方法，以選舉地方政府之官吏或議員，亦乏其例，若用間接又間接之方法，可謂絕無其例。惟在美國極少數邦中，有所謂縣處理委員會者 (County Board of Supervisors)，係由縣境內之市鎮 (Cities and Boroughs) 所派

之代表(即監理)組織而成。但有應注意者，即(一)縣監理委員會為縣之合議制之統治機關，兼有立法行政，有時兼司法之權，並無如我國縣長一類之行政首長。(二)其各單位所派之代表數目，亦有多少依照人口與其他標準而定者，不盡相同。(三)市鎮為有官吏推之單位，其成立前遠在縣之前，故有此聯鄉式之組織。(四)市鎮之代表普通多由

民選之市鎮官吏充任，不另舉行選舉。故新綱要所定之制，在各點上不能與之比擬。且美國大多數邦中之縣委員會委員，係依人口之比例，直接由民選舉。而美國之縣政，近雖加以改革，向有「黑暗大陸」之稱

接此縣民選舉。而美國之縣政，近雖加以改革，向有「黑暗大陸」之稱。美國政治制度，足為我國取法者頗多，而縣政不與焉。吾人主張縣參議員選舉人之資格可以加以限制，鄉鎮亦無妨為選舉縣參議員之單位，但應以公民個人為權利主體，並應多少以人口數目為分配名額之標準。各鄉鎮之人口勢不能平均，使之出同數之代表，實為不公允。且各鄉鎮

之數目多寡無定，難適合參議員名額之要求。

新綱要中關於職業團體之代表，雖為柔性之規定，但亦不無可議。因行職業代表制之前提，應在社會中先有組織健全之職業團體，而中國各縣職業團體，除商會外，其設立尚不普遍，其組織極不健全，而又多

半操之於土劣之手。即職業代表制度，代表特別權益之基礎理論，難不以此加以分析，尙不能認為無大瑕疪。故吾人主張至少在現在中國社

會情形之下，不必迎頭實驗此種制度。職業團體之會員應以公民資格，參加選舉。

一、縣之參議員名額，應定其最高與最低限度，如可以武斷定之，則吾人以爲應在二十人與一百人之間，過少不足以代表各方之意見，過多則工作難期靈敏。至於所選之代表，應視為全縣人民之代表，並非代表其鄉鎮或某選舉區，自爲疑有之弊。

政黨推選候補人之制，在中國以特別政治制度關係，一時尙難實現，似可採用選民若干聯名推選之制，並做日本之立法，凡候補人應先繳保證金若干，如被選後，不願應選，或其得票不及無效票千分之一時，即沒收之，所以防止濫提候選人，及投票過於散漫，無人能得到多數之票。同時條件自亦不宜限制過嚴，以廣招致之路。

參議員應爲三年一任，在原則上並應爲無給職，故設立縣參議會並不至加重人民之負擔也。

(四)縣議會之權力  
地方民權受限制之寬嚴，不全繫乎選民團之大小，而在民選地方議會之權力範圍如何。地方議會之權力，即在一定之區域，用地方之收入，爲地方之利益，辦地方之事務所行使之自治權也。此種權力究爲何物，其範圍如何，則應取決於國家之法律。如有爭議，則取決於有普通司法或有行政裁判權之機關。由自治權所發生之自治事務，在法律上亦難

確定之定義。其中有些事務是屬於強制性質，多歸以中央代理人之資格所辦之事務。其中多數事務，是屬於任意性質，地方官署處理此等事務，由其自由裁量之權。在自治權與行政權劃分之國家，地方議會之權力，只能及於具有地方性質之事務，顯然屬於中央性質之事務，則非其

權力所能及。而此具有地方性質之事務，其範圍如何劃定，其權力如何

行使，其範圍如何劃定，其權力如何

授與，實屬重要。

法國市組織法規定「市參議會審議規定市之事務」，是爲概括授權。其權力範圍，自甚廣泛。但在法國上級機關對於市之行政監督極爲嚴厲。對於市議會之有停會權及解散權。對於執行自治事務之市長，有停職權及免職權。對於市議會之幾種決議，須專呈呈請上級機關核准，方能執行。此中甚顯著之例爲市預算。其餘大多數之決議亦須於呈報上級機關後，於十五日內，不經以不法之理由撤銷，始得執行。

英國國會授與地方政府之權力，則採列舉方式，亦無所謂自治與行政事務之劃分，即一個地方政府之行使權力，須根據一般法或特別法之明白授與或合理之包含。此外地方政府之做一件事，用一文錢，都爲違法越權，因之無效，並負其責。地方議會之決議如其爲單行規程，則應分別呈請各關係行政部核准。然而地方預算，除非課稅開支超乎法定範圍別有事後糾正之遺外，並不呈報上級機關核定。此英國與歐陸國家授與地方政府重要不同之點也。

中國將來參議會之職權性質如何，新制要中尙無明白之規定，僅參照各國法例，斟酌中國情形，吾人以爲對於權力之授與，似可以下列原則，作爲討論之基礎，即（一）凡關係純粹中央性質之事務，由縣長以中央政府代理人之資格執行之，縣參議會無控制之權。（二）凡關係純粹地方性質之事務，除因違法越權受上級機關或行政法院之事後控制外，縣參議會於不違背法律範圍之內，有自由決定之權。（三）凡關係幾種具有雙重性質，或其性質難於明確劃分之事務，及幾種法定之重要地方事務，依法律所定，應於事前呈請上級機關核准方能執行。（四）對於任何合法之事項，縣參議會得自動或應上級機關之諮詢，爲表示意見或願望之決議，即所謂請願權或建議權是也。此種決議固無任何拘束

力量，但其功用，則絕未可輕視。（五）縣參議會最重要之權力，自爲關於財政事項，即審核預算決算，變更稅目稅率，彙集公債，及處分公產等項是也。預算決算自應由縣長編造，由議會通過。經過上級機關核准之繁重手續，在此初期實驗民主制度之際，似亦不能免除，以昭慎重。稅目稅率固應有法律上之限制，但在限度內之變更，亦應呈報上級機關核准。公債之募集，公產之處分，縣地方亦不能有完全之自由。

總之吾人以爲中央與地方事務不能，亦不必，強爲劃開。權力之授與，亦不必斤斤於概括與列舉之分。第應依國家政策，就具體事務，由法律規定何者應由地方辦理，何者應行呈請核准或備案，何者可以任地方之自由裁量，原則如此，至於如何具體規定，則掌有立法權者之事也。

#### （五）縣議會與縣長之關係

中國之縣長無論如何產生，自應一方爲中央政府之代理人，一方爲執行地方自治事務之行政首長。各國之立法例雖不盡同，而其原則則無二致。如英國之各種地方議會即是地方之統治團體。其所執行之事務，無分於中央與地方，亦無分於立法與行政。其市長或主席，由地方議會選出，多半同時兼爲議員，只爲開會時之主席，禮節上之領袖，及地方政府之代表，而非有行政權力之行政首長，其與議會之關係，可說是議會之內務問題。至若美國之市長，係由人民直接選舉而來，雖在歷史位上，合而爲代理國家（即聯邦構成分子）行政及辦理自治事務之地方政府的「制衡」及「權力分立」之原則，實與有立法權之議會站在對等之地位上，合而爲代理國家（即聯邦構成分子）行政及辦理自治事務之地方政府，但其界限不明，且偏重自治方面。法國市縣不分，統稱爲Commune，姑以市名之。市之市長係由市議會就議員中選出，爲其主席。議

會為審議機關，而市長除為自治機關之執行官長外，同時為中央行政之代理人，雖其分界有時不甚明瞭，但其劃分之原則，初不因個別事務應屬何類之不明，而可加以否認。市長以中央行政代理人資格所為之行為，並不受市議會之控制，只對上級行政長官負責。中央政府所委任於市長之職務，至為繁夥，實為市長及其佐治員之主要職務。舉例以言，如保持公安，辦理選舉，編造戶籍冊與兵役冊，及執行上級機關之法令。市長以執行市自治行政首長之資格，為市之代表，為議會之主席，在法定限制內，任用市之多數官吏，經收並保管市之稅款，監察市之概目，調撥市之預算，簽發市之支付命令，並執行市議會之一切有效決議。由此可知英美制下之地方自治機關，在法理上，即當然為中央行政之代理人。而在法國則市議會與執行自治事務之市長合而為地方自治機關，至於代理中央行政之資格，則只限於市長之另一身分。雖嚴格以言，地方議會與行政首長同為國家行政之工具，而各國於法律上及事實上則多作此似明非明之區別也。必明乎此三種制度之不同而後可以進而討論地方行政首長與地方議會之關係。

中國縣長之產生，無論參入考審制度與否，由人民直接選舉，既一時難於實現，由縣議會選舉，同時為其主席，其實現之困難雖不甚大，然在較近期內，縣長必出於任命，殆為必然之事。故新綱要明定，縣參議會暫不選舉縣長，其議長亦以自選為原則。吾人討論縣長與縣參議會之關係，只能假定在此種制度之下行之。最為類似之制度，為法國之省，與日本之府縣。因為法之省長與日本之府縣知事，同為中央之任官，亦同為執行各該區域內自治事務之首長，而又不兼任地方議會之主席或議長。其執行中央政令，任免與監督屬吏，及監督下級自治行政，只對中央負責。其以自治領袖資格，處理法規內自治事項，則須得地方議

會之同意。議會自己並無發案權，其議事日程，須由行政長官準備之。議會只於不背中央所定之原則與規章範圍以內，並在極嚴厲之行政監督之下，對於財政、公債、公共建築，及一般自治政策，有決定之權。是行政首長控制議會之權，反較議會控制行政首長之權為大也。當行政首長與議會發生爭執，兩不相下時，則惟有訴之於中央政府。

在法日，除議會外，監督行政尚有兩種常設機構。在法國，實行監督省長執行自治行政之權，假手於省議會每年所選出自五人至七人之省議員所組成之省委員會 (Departemental Comitee)。其性質為省議會之常務委員會。在日本之府縣，實行監督知事執行自治行政之權，則假手於一個由議會選出參事十人，高級官吏二人，以知事為主席所組成之參事會。其性質亦與議會之常務委員會相似。即此種機構，控制行政首長之權，亦至為薄弱。但地方議會擁有地方財政之權，行政首長之地位報酬與權力，雖不受議會之控制，而為辦事順利計，自不能不求與議會合作。且行政首長對於地方民眾輿論及政黨關係不能不時顧及，自宜對於與民眾及政黨接近之議會，善為周旋。故在此種制度下，如其行政與立法部分能以和衷共濟，其理由多應於別處求之。

在現在之中國，縣民意機關之設立，終多少帶有實驗性質，於此抗戰建國時期，亦需要較強之行政力量，故不能不與其有歷史職位之縣長以較大之權，自為當然之事。但地方議會亦不應變為可有可無之純粹諮詢機關，應各有其法定權力可以行使，如與縣長發生爭執時，可訴之於省政府，或省議會，或其他法定機關以解決之。如問題甚為嚴重時，可由中央政府解散議會，重新選舉，或將縣長調任免職，俾縣政不至於停頓。

中國縣長與縣議會之關係，如使之不發生摩擦或抵消之弊，似應本

下列原則定下，即（一）縣長應為中央行政之代理人，同時即為執行地方自治事務之首長，亦即同時為地方自治機關之構成部分。所謂縣政府應包括縣長與議會而言。對於此點，欲特加說明者，因世俗多認為只有縣長為縣政府之主體也。（二）縣長如不由議會選舉，不必兼議會之主席，但得列席，有發言權，而無表決權。（三）縣長有召集常會及臨時會之權，但以法定數目之議員之請求，須召集之。（四）議事日程由縣長預為準備，議案由縣長提出，並附以有關之文書與材料。（五）縣長有報告一縣財政狀況及一切行政情形之義務。議員亦得用口頭或紙面詢問之。（六）議員亦有發案權，或向縣長建議權，但議員所發動之案，須事前通知縣長列入日程，其議案之成立須得議員五分之三以上之通過。如為臨時動議，則須得三分之二以上之同意。（七）某種法案或決議須呈請上級機關核准方得執行者，縣長於轉呈時，得簽計自己意見，以備參酌之參考。（八）地方預算由縣長編造，提交議會通過，但議會不得為增加預算之決議。最後議會每年可選任一個對議會負責之常務委員會，以自五人至七人之委員組織之，每月至少開會一次，除課稅及借債外，縣議會得委任以任何非立法性質之事務；在法理上，立法權力不得委任也。除委任職務外，此委員會之主要職務，應為代議會隨時監督縣長執行自治事務，如審核預算決算，檢查一切帳目，審查縣之財產是也。原則如此，至於縣長與議會之實際關係，尚須任之於習慣之養成與變化，及縣長個人之性格，與議會之民主情緒以爲斷也。

#### （六）地方人民之行使四權

地方政府之有人民代表機關，雖其民主化之程度有高下之分，其自治權力有廣狹之差，要爲一般現代化及有憲政形式國家之通例。中華民國縣政府將近三十年，而上自中央政府，下至鄉鎮公所，多半生存於無民

意組織之下。因之，人民之參政權力，無由行使，無由訓練，民主之基礎，亦無由樹立。

總理主張於縣自治完成之後，民選縣長，自爲民權主義應有之義。但揆諸各地自治之成績，社會之情形，歷史之進程，黨國時期所需要之行政效率，及由尚無政治訓練之人民選舉所必發生之濫弊與危險，縣長自仍以暫由中央任命，賦與地方民意機關以多少控制之權較為相宜。

政治制度之自由化，不取漸進主義，最易遭遇失敗。故縣民之參政權應暫限於縣之民意機關及縣以下之自治組織之選舉。總理主張在實行憲政之始，應先訓練人民行使四權，懸標固高，立論亦確。然創制複決罷免三權，即在歐美民治發達之國家，亦行之未廣，且未能收到滿意之效果。以今日中國人民教育之不及，政治興趣之過於淡薄，及社會與經濟問題之日趨複雜，欲勉強行之，殆之問道於盲，定開土考操縱之端。地方政治亦將常在混亂狀態之中，於建國前途，必發生莫大障礙。故所謂參權應暫限於選舉權。而如前所述，選舉權應認爲係一種公議，其行使應限於適於執行此公議之人，不可徒聽青運之名，而置事實於不顧。至於如何限制，則爲立法者之事，吾人於此不必代擬一個地方民權行使法也。

過去各種已行之縣自治法令中之所謂縣民、區民、鄉民、及國民大會，不過爲行使四權之方法。但此等大會，在一處舉行，多無實質大場所，分區舉行，則失却大會之實質。故所謂村鎮民大會，在實質上，不過爲總投票（Kang），而非選民大會（A genuine meeting of electors）。選民大會，不論到會人數多寡，在形式上總有討論有表決，至少具備開會儀式。而總投票則只須選民用票表決可否，故其舉行亦可不限於一處。混不同以爲同，足見立法技術之劣。對於制度本身，亦缺乏明晰之

認。此種規定，應盡然廢除之。英國之市對於特定問題，有取決於選民大會及總投票之規定。以英民政治訓練，尙多認其爲失敗，主張廢除之。中國在行民主之制，仍以抱古典式代議制度之原則爲宜。應就其可行得通者行之，不必理想太高，反致成功難望。民治既不可一蹴而就，「迎頭趕上去」，亦似可不必。

如前所述縣參議會之選舉，依新綱要所定，是採用雙重間接制，即議員係由鄉鎮民代表會選出，鄉鎮民代表會之代表，則係由保民大會選舉之，保民大會則爲每戶出席一人之組織。其詳容於各關係處論之。吾人於此所欲提出討論者只爲「聯戶民主」制度本身之得失。雖縣各級民意機關之性質職權，尙特別法規定；然中國不行自治民主則已，如欲行之，則此制實關係自治民主之前途，至爲重大。故吾人研究縣制，不能將此置諸不論之列也。吾人可以想像，創制者對於此制自必經過相當之考慮。以爲中國社會組織之基本單位爲家族而非個人，普選既難於實行，又不欲將民權加以其他限制，故將戶定爲行使權力之主體，不惟便利，亦合於中國之社會情形也。對於地方間接選舉制度之得失，姑且不論。但吾人發現戶權制度可議之處甚多，即（一）各戶之人數知識德性至爲不齊，與以同等權利，實欠公允。（二）戶與家族之性質範圍不同，家族不問同居與否，係表示血統之關係，而戶則以同居不以血統爲必要之條件。（三）甲於必要時得舉行戶長會議，而保民大會，則每戶出席一人，依正當之解釋，是不限於戶長也，所定似覺兩歧。（四）戶是保甲組織之單位，主要是爲便於徵發攤派。納保甲於自治之中則可，納自治於保甲之中則不可。（五）此制是支撐「戶權」而非民權，何由訓練人民行使參政權力，以樹立憲政之基礎。（六）此制蔑視公民個人之存在，是違公法之通例，民權主義之原則，及政治學上之常理。（七）選

一步言，戶權主義縱可採用，亦應兼採公民主義，即每戶之戶長應有一個投票權，而合格之公民個人亦應有其權利。故無論在理論上或事實上，此種戶權制度亟應加以改正也。

## 十、縣以下之行政與自治機構

（一）法令上縣以下之地方制度

縣以下之機構，亦尙有行政機構與自治機構之分，實則單純之行政機構，固不含有自治意義於其中，而自治機構則不過是有自治權之行政機構。其區域亦以具有行政區域與自治區域之性質實質爲常。

縣以下之行政區域與自治區域，在修正縣組織法上，爲區、鄉、鎮、區、鄉、鎮。其機構，則區有區民大會，爲最高權力機關。區之執行機關爲區公所，設民選區長一人。但區民大會之召集，須由民選之區長行之。而實行區長民選，在未經內政部核准以前，區長係由民政廳委任之。區以下之行政區域與自治區域爲鄉鎮。其機構有鄉民大會及鎮民大會，爲最高權力機關。有鄉公所及鎮公所爲執行機關，設鄉長及鎮長一人，由鄉民大會及鎮民大會選任之。鄉鎮以下之組織爲闾鄰，各設居民會議，爲最高權力機關。設有由居民會議選出之闾長及鄰長，爲執行事務之人員。在區鄉鎮均有民選之監察委員會。人民並均得行使四權。此種高度民主化之制度，並未能見諸實行。非惟區長鄉鎮長多來自委任。所謂大會，所謂行使四權，都成紙面文章。在多數省份僅已將自治區域草草劃分就緒，區公所鄉鎮公所之組織，尙屬闕而未備。闾鄰之組織，更遜於徒有其名。故此種制度，只能就理論上評其優劣，難就事實上定其得失也。

民國二十三年，內政部以當時通行之各種法規，與各省市實際情形

未能適合，乃檢查其困難癥結之所在，並斟酌實際環境之需要，擬定「改進地方自治原則」，為地方自治法規之最高原則。語其要點，則為減少自治組織之層級，確定縣為一級，鄉鎮村為一級。地方自治之進行，則分爲扶植，開始及完成三期。自民國二十一年起，則匪省份首先改辦保甲，各省亦相繼效倣，因而推行自治者逐漸減少。內政部以為保甲係時代之要求，自治乃百年之大計，二者應相輔而行，故主張納保甲於自治之中，明定保甲為自治基本組織，以確定地方自治制度。但各省辦法，至為紛歧。蓋各省自治既多停辦，軍興以來，各種自治法規，事實上又多不適用，以致縣政與自治均無統一之法令，可資依據。於是始有新頒之縣各級組織綱要，以調整縣政及縣以下之地方制度。

### (二) 區署與聯保之存廢問題

取消自治式之區公所，而代以官治或之區署，始於南昌行營於民國二十三年所頒之別匪省份各縣分區設置辦法大綱，繼之以二十五年行政院所頒之各縣分區設置暫行規程。主張分區設置者，以為舊日之自治，辦理毫無成績，經費既少，人選亦濫，應將自治區取消，而代以行政區，上以協助縣府，下以指揮保甲推行行政令，又以為中國一般縣之幅員過大，人口過衆，不有健全之行政機構，殆難增加行政上之效率。區署之組織比區公所大為擴大，計設區長一人，由縣長遴選呈省核委，以選避本縣籍為原則。設區員二人至四人，巡官一人，事務員二人，辦事二人，區丁二人或三人。不但區署之組織擴大，即區署之經費亦大為增加，區長之職權與地位亦行提高。如此，似乎區署可以發揮其效能矣。但自此制創設以來，世人對之毀譽參半，一方以為地方自治既一時尙未能實現，下層行政基礎尙欠健全，一切政令之推行，特別是在此非常時期，一切發發攤派，多半實之於保甲，倘無中間聯繫機構，縣府之指揮

監督，自不能如今日之靈敏。一方以為過去自治之失敗，非自治主義本身之罪，各地方多循掛羊頭賣狗肉之故技，何曾予自治以試驗之機會。即如區公所之區長由於委派，區民大會未召集，其官治意味亦不亞於區署。今後應依法厲行地方自治，加強下層行政機構，則此官治程度過深之區署，自無存在之必要矣。

近來時間廢除區署之聲浪，其立論則根據事實，而非主義也。分區設置之初，所謂聯保辦公處，原非行政機構，亦非保甲之層級，不過為保與保間之橫面聯繫。且其設置只限於包含五保以上之大鄉鎮，由保長互推一人為主任（參見修正別匪區內各縣調查保甲戶口條例第三十一條）。但在江西陝西兩省，以一區內之保數過多，早以聯保（在江西稱保聯）為區與保間之中間階級。在他省亦有此種趨勢，惟法律尙未加以承認。自整理川黔兩省保甲方案頒布後，則由法律承認聯保為一確定階級的層級，立於區與保之間，承區長之命，以指揮保長。因聯保地位之變遷，使區署頓失其重要性，於是對於區署存在之必要，愈令人致其疑問矣。自然行政層級過多，必致消耗力量，運用不靈。昔日區署直接指揮保甲，尙能發揮其功，至聯保成爲一種確定行政層級。徵發攤派及一切重要政令之推行，多惟與區署職務相同之聯保是賴。於是為避免辦事遲緩起見，縣政府往往令區又運令聯保。是區署已演變成如省縣間舊樣式之行政督察專員公署，職在承轉，有背其設置之初意矣。現在幅員縮小，收入有限，聯保不多之縣份，亦必依法劃為最低限度之三區，而在幅員遼闊之縣份，至多亦不能超過最高額之六區，一區轄境多或百餘里，以一區署治理之，仍屬相當困難。如四川之重慶第一區，轄二十一個聯保，是直比小縣為大。汶川筠連，則只有七個。丹棱六個，雷波五個聯保。亦均強為劃分三區。如以聯保在二十個以下即廢區署為標準，則四川

一百三十餘縣中，即有四十三縣。如以十五個聯保爲標準，則亦有三十縣之多；第一專員區十二縣，即有八縣失去設立區署之資格矣。

如上所述，足見區署與聯保難以並存，而多主張廢除區署。區署如行廢除，自應擴大聯保之區域，以減少其單位，俾便於監督指揮。現在聯保之組織設有聯保主任一名，書記一名，及公役數名。薪給及辦公費多在二十元以下。區署廢除後應以區署節餘之經費，加強其組織，俾其克以負起區署之任務。故謂之爲區署之縮小亦無不可。

### (三) 鄉鎮制度

在多數省份，自治式之鄉鎮制度已逐漸消滅，而代以自衛式之聯保制度，而其區域，則大致符合。在有些省份，仍然保持自治式之鄉鎮，保甲只在鄉鎮以下辦理之。但所謂鄉鎮自治，大都空有其名。實則各省之聯保多爲鄉鎮之變相，鄉鎮亦即聯保之別名。近來各方共同之意見，既多主張廢除區署而保留聯保，更進而主張取消屬於保甲系統之聯保，而恢復農村自然單位屬於自治系統之鄉鎮。新綱要明定縣以下之組織單位爲鄉鎮，保甲爲鄉鎮內之編制，錦行政自治於一爐，納保甲於自治之中，是爲新綱要之顯著精神。除將保甲制度容後討論外，對於鄉鎮制度，自有特加研究之必要。

(一) 鄉鎮之名稱與區劃 主張縣以下之組織應爲鄉鎮，不自今始。改進地方自治原則，規定縣以下之層級爲同級之鄉鎮村。未實行之縣自治法，亦定縣以下之層級爲鄉鎮，但於縣治所在地得劃爲區，與鄉鎮同級。今新綱要亦明定縣以下爲鄉鎮，但何謂鄉鎮，並無定說，僅於新綱要之實施辦法中云，其在農村在地方曰鄉，在城市地方曰鎮，然何謂農村地方，何謂城市地方，則可犯循環論法之病。故鄉鎮之意義尙須更加以確定。至於鄉鎮應冠以固有名稱，縱無規定，本之於習慣，自爲當

然之辦法。新綱要所定鄉鎮之劃分，除以六保至十五保爲原則外，應顧及歷史關係及自然條件，亦爲不移之理。但在原則上，雖以各鄉鎮或聯保原有之疆界爲新鄉鎮公所之轄區，亦必須視實際之情形，酌量予以擴大或歸併，使一鄉鎮之大，足以負起辦理行政與自治事務之責。今既取消聯保，以鄉鎮直隸於縣政府，所定之縣指導員，及任意設置之區署，又僅負督導之責。則一個縣境內有一百以上之鄉鎮，縣政府之監督指揮自感困難，現有多至二百以上者（江蘇南通有三二七鄉鎮）。比較理想之數，似爲四十與六十之間。但爲達到此目的，在許多地方對於原有之鄉鎮或聯保區域，應顧及歷史關係及自然條件，酌量予以調查整理。所設鄉鎮之劃分，以六保至十五保爲原則，因各地情形不一，只能任其爲原則上之提示，固不必拘泥於數學上之標準也。

二、鄉鎮公所宜改稱爲政府 新綱要明定縣以下之單位爲鄉鎮，縣爲法人，鄉鎮亦爲法人，是明白承認鄉鎮爲正式行政及自治單位。故於保甲只言爲鄉鎮內之編制，則鄉鎮之組織爲政府，與縣無異。按對於省市縣之統治機關名之曰政府，爲國民政府成立以後之改制，所以明定其法律地位與地方性質也。「政府」一詞，無論在中國歷史上，或外國法律習慣上，均認爲是抽象觀念。即凡是周延的統治權發動之整個機構，亦即凡是有權對外發布一項命令並強制服從之權力機構，就是政府。故特別官署，如稅收機關，治安機關，非政府，因其雖有時對外亦可表示意思，亦能強制其實行，而只限於特定事務，未乘有一般統治權也。獨上自中央，下至鄉鎮之統治機關或團體，雖有大小之分，均可行使政府之統治權力。蓋統治權所在，即政府所在也。

中外人士常常誤解政府爲一個物質的存在。比如說，我往市政府去，實則應說我往市政廳(City Hall or Town Hall)去。而對司法人起訴

，則不便說我控市政廳，只可說我控告市政府或市法人。其中意義，不難明瞭。

中國新制下之鄉鎮法人，實爲分得一般統治權之政府，爲可以發布一般命令並強制服從之政府，爲自有區域收入，財產，預算與公民之政府。其不欲歸之於政府之列，而故意貶之爲公所，在實質上，雖無害其爲政府，殊無充分之理由與根據。故應將鄉鎮公所一律改稱爲鄉鎮政府，以符法理與事實。因公所僅爲政府之辦公處所，不能表示其應有之性質也。否則省政府與縣政府之辦公處所亦應另以公署一類名稱表示之，以昭一律，而免誤解。市縣及專鎮政府之構成要素爲何，是否應兼意思機關與執行機關而言，則須視法律之旨趣而定，於此無詳加討論之必要。至於保甲僅爲鄉鎮內之一種編制，其職權究爲特定的而非一般的，故可不崇以政府之名。

(三)鄉鎮政府之組織與職權 新綱要第三十一條規定鄉(鎮)設鄉(鎮)公所，設鄉(鎮)長一人，副鄉(鎮)長一人至二人，由鄉(鎮)民代表會就公民中具有一定資格者選舉之。第三十二條規定鄉(鎮)公所，設民政警衛經濟文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉(鎮)長及鄉(鎮)中心學校教員分別担任，並應設專任之事務員。經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。第三十八條規定鄉鎮民代表大會之代表由保長大會選舉之，每保代表二人。第三十九條規定，由代表會選出之鄉鎮長得兼代表會之主席。此新綱要上鄉鎮政府之組織也。至於代表會之組織職權如何，其代表選舉之方法及其與鄉鎮公所之關係如何，均無明文，有待於將來之另法規定與夫事實行之演變。但鄉鎮政府及鄉鎮民代表會之權力及其基本法律地位如何，關係整個地方自治，不容不明，故願一申其說。新綱要上應添鄉鎮民代表會雖無

謂之規定。但觀於第四十四條之規定，「鄉鎮財政之收支由鄉鎮公所編製預算，由縣政府核定之」，是其代表會尙無監督財政之權也。第三十五條又規定鄉鎮自行舉辦之事項，須經鄉(鎮)務會議議決方得施行是其代表會於自治事項亦無議決之權也。鄉鎮之立法事項幾乎不存在，財政與自治事項又非其所得過問，是則代表會僅爲選舉鄉鎮長副之選舉會，至多爲一種以戶權爲基礎之保民大會之聯合會，吾人以竊懸鑑焉自治單位，究不能不偏重國家行政方面，其自治之程度，自不能甚高，故自治主義，無妨多少充分之於鄉鎮，法律賦與鄉鎮以較大之自治權，使其漸可成爲中國民治之搖籃，則鄉鎮政府民主化之程度，自應較縣政府爲深。鄉鎮民代表會，應改爲代議式之鄉鎮議會，爲鄉鎮之最高權力機關，由鄉鎮之合格公民選舉鄉鎮議員。議會則選舉鄉鎮長副爲其主席，並爲執行鄉鎮議會決議之自治首長。自然鄉鎮長副亦同時爲上級行政機關之代理人，依法執行國家政令，如爲較小之鄉鎮，得縣政府之核准，亦得採用直接民主制度，成立鄉民或鎮民大會。視決制制混免諸權，如仍欲行之也，亦無妨試行於鄉鎮，但不必爲硬性之規定。如此小小規模之民主制度，如能切實以行，既不必好高騖遠，亦不必掩耳盜鈴，則對於民權行使之訓練，憲政基礎之樹立，實感當降淺鮮。

鄉鎮爲自治單位，亦爲行政單位，即一方辦理自治事務，一方推行國家行政，但有一點不可忽視，即對於人力財力均極薄弱之鄉鎮政府，絕不宜器以漫無限制包括於管轄業務四大項目中之一切行政與自治機關。故其應辦及得辦事項，應明白規定，不能以縣政府之職務，即鄉鎮政府之職務，甚至不能謂鄉鎮政府之職務，即保甲之職務，應就其能力所宜，定其職責範圍。否則如已往之法令，對於各單位之職務羅列多端，而又幾乎完全相同，殊難明其責任之所始終，自治之無成績，此亦爲原

因之一。

至於鄉鎮政府之組織，吾人以爲注意下列兩點，即（一）今日區署與縣保之組織，論者多嫌其過於簡單，其實以我國農村環境經濟狀況而論，如在平時，尚不至有事務叢脞之虞。現爲非常時期，政令之繁，倍於平時，故人員有不敷分配之苦。新綱要規定，各股與幹事之設置，因富有伸縮之餘地，然其組織絕不宜龐大，並除事務人員外，應以無給職爲原則，負責實際行政責任之總幹事，似應改爲事務長，其下爲鄉務員或鎮務員，可以分設辦事。鄉鎮議會之議員亦可分成若干委員會，各負監督一部門之行政責任，在鄉鎮固不必爲行政與立法之嚴格劃分也。（二）新綱要第三十四條規定「鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心學校校長，及鄉（鎮）壯丁隊長長暫以一人兼任之」，此所謂「三位一體」制度，雖曾多少著效於廣西省，湖南之衡山，及四川之新都，雖爲解決經費與人才問題之不得已辦法，亦不無可議之處。蓋此三種職務性質不同，所需資格自異，其責任繁重，又恐非一人所能勝任，且中心校與壯丁隊都受鄉鎮政府之監督指揮，不宜使行使監督指揮權之鄉鎮長兼之。校長與隊長如不能專設，（新綱要亦有在經濟教育發達之區，校長以專任爲原則之規定。）宜由鄉鎮政府內部高級職員兼任之，而鄉鎮長則代表縣政府或鄉鎮政府行使一般之監督指揮權。在實質上，似亦無何不同。

（四）設立隸屬於縣政府之市。縣之市政問題，極關重要，而向被忽視。在中國較大或特殊之縣份，其縣治所在之城，及其他場鎮，人口往往達五萬十萬以至二十萬以上，工商百業，亦極其發達，其性質既非鄉鎮，亦非普通鎮，固儼然大市也。特以未能達到設立隸屬於省政府之市之標準，其治理遂與一般鄉鎮無大區別。於法並無負責之機關與組織，有時僅設有特種公安局辦理類似市政之事項。又偶有由商民自行組織公益

聯合一類團體，以辦理消防路燈道路清潔事項。此種辦法，不能適應實際之需要，自不待言。而過去縣政府法規中，絕無關於縣以內市政之規定。內政部曾有於縣下設立市政管理局之擬議，而未施行。夫我國既有隸屬於行政院及省政府之市，吾人以爲亦應有隸屬於縣政府之市。縣以下爲市鎮鄉三個單位。其層級其法律上之地位雖爲平等，其具行政單位與自治單位雙重身分亦屬相同，而市之性質則與鎮鄉有別，鄉爲農村之聯合，鎮爲半農村半都市之社會，市則爲完全都市化之區域。三者雖備爲程度上之差別，而其性質實不能混爲一談。因之其所需要之組織與職權，其所能有之財產與支出，及其所辦理事項之種類，方法，與精神，亦不能無多少之不同。且市與鄉區之利益亦每每衝突，以全縣之捐稅收入辦理縣城之市政，受其益者或不止於縣城居民，尙有可說，如以之辦理縣城以外區域之市政，則對於鄉區之納稅者爲不公平，故結果只有將縣以內之市政，視同一般行政。但成立隸屬於縣政府之市，自應以人口數目財富多寡爲主要標準。比方按新綱要之最高標準說，十五戶爲一甲，十五甲爲一保，十五保爲一鄉鎮。又假定每一戶有五口，則每鄉鎮應有三千三百七十五戶，一萬六千八百七十五人。吾人無妨假定鄉鎮應行擴大，其人口可達二萬之數，則無妨假定一都市化之區域，其人口在二萬以上，又未達到可以成立隸屬於省政府之市之人口數目，則可設立隸屬於縣政府之市。除人口之標準外，更加以財富之標準，亦爲合理，因市之收入須足以維持其較大之組織，並推行各種應辦之事業。以財富爲標準，只能就該區幾種稅收之數與人口之數爲比例而定之。市之成立可謂爲一種權利之賦與，應任各鄉鎮之居民或政府依一定之法律手續，呈由縣政府轉省府核准，報內政部備案，與鎮鄉之爲國家之強制組織者不同。市設市政府，置市長及市議會，其性質地位與鎮鄉相同。職權與組織

則無妨稍有變通。如保甲不廢，則市以下亦編組保甲，以符通案。此種改革，既不至破壞行政之完整，亦不至增加若大之支出，而對於各縣之市政進步，定能開一新紀元。

(五) 縣與下級單位之聯繫 在新綱要頒布以前，縣與鄉鎮或聯保之間有區公所或區公署，爲聯繫機構。新綱要採取縣與鄉鎮兩級，區署不項爲行政層級，只爲縣政府之補助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各行政及自治事務，區之劃分以大鄉鎮至十五鄉鎮爲原則，而全縣鄉鎮不及十五個者，除有特殊情形外不設區署，即滿十五鄉鎮以上，亦只云得分區設置。是區署之設置，完全爲任意之性質也。新綱要又規定在未設區署之區，由縣政府派指導員指導之。按派員指導之制，創自江甯，蘭谿，定縣，新都等實驗縣。其名稱有自治指導員，鄉村工作指導員，農村建設輔導員，縣政指導員種種之不同。在各區亦多設有辦公處。此種指導機構，都不是行政一級，不負執行責任，不負承轉公文責任，亦不對外負責任，其任務性質，只限於對於縣政作一般之指導，對於縣區中心工作作有效率之推動。所以測定辦公處所，亦非絕對必要。在理論上說，一個縣政府直接管理數十鄉鎮尚不至感覺困難，至若在六七十或一百以上，則定有繁雜難周之弊。承轉之層級固不必添增，但中間應有一個聯繫樞紐，負指導視察之責，同時可負調查，報告，考核及辦理特殊事件之責。爲縣政府之外勤工作，不爲一行政階級，亦不必有固定之辦公處所，蓋爲縣政府對於下級政府之一種指導制度也。其實如一縣之交通發達，電話普遍，則監督秉承均無不便。縣政府之指導人員，可專任，亦可由科員兼任，應分隸於各科，否則應隸屬於秘書處。設直隸於縣長之督導處，則似無此必要。

(四) 保甲制度

(一) 保甲制度之設立與推行 往日縣以下之各級自治，因法律上陳義過高，實際上又多障礙，以致未能實現。於是自民國二十一年以來，在剿匪省份有以區署代替區公所，以聯保代替鄉鎮，以保甲代替團鄰之辦法。其一貫之理論，都是以自衛代替自治，以官治代替自治，或如創制者所說，是以自衛與官治來推動自治與民治。

溯自創制以來，保甲制度之推行，幾乎達於全國。辦法雖不盡同，而其組織原則，則頗一致。惟在剿匪省份以外有些省市，仍保持原有自治組織之形勢，自然其功效多較保甲制度爲遜。亦有保甲只行之於自治式鄉鎮之下，而無聯保之組織（如江蘇）。亦有聯保與鄉鎮並用於一省者（如浙江），則多不過形式上之不同耳。

編組保甲之目的，據修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第一條所定，在於「嚴密組織民衆，澈底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作」。其編組之方法，係採十進位原則，以戶爲單位，戶設戶長，十戶爲甲，設甲長，十甲爲保，設保長。編餘之戶與甲，亦定歸併補數辦法。保甲長依法應行推選，但事實上係由區署指派，或呈由縣政府指派。至於保甲系統中之聯保，如前所述，本爲保與保間之橫的聯繫組織，在事實上及法律上已變爲區與保間縱的聯繫，不但普遍設立，其主任亦不由保長互推，而由縣長委派，並定有新給矣。

(二) 保甲之功用 以保甲代替自治，或以保甲推動自治，與夫納保甲於自治之中，或使保甲爲鄉鎮內之編制，各方之主張，本不一致。而內政部向來之意見，及二十四年立法院通過未能施行之縣自治法與保甲條例，均贊成自治保甲之合流，以爲地方自治乃憲政之基礎，保甲注重自衛，而自衛工作亦爲自治事務之一。夫保甲制度，爲我國固有之組織，其名確定於王安石之保甲法，爲一移民自衛及補助行政之組織，

障其效用往往亦著於一時，但與今日所謂自治究不可同日而語。

近年於割匪省份，塵埃之需要，參以時代之精神，使此保甲古制復活。說者謂其功能兼及救養。但就事實所昭示，保甲對於消極之管轄，確有多少貢獻；對於積極之救養，則多非其力之所能勝矣。

至於所謂以保甲奠定地方自治基礎，則尤覺理論與事實相距甚遠。自治與保甲，雖非絕對不能相容，究其基本原則，有顯著之差別；自治之編制以人口區域為單位，而保甲之編制，則以戶為唯一之單位。保甲何以必以戶為單位，則因保甲本為一種軍事組織，便於發號擄派，而又穩築於中國重家極而輕個人與社會之傳統思想之上。保甲制度中之聯保連坐，固為保甲精神之所寄託，但其樹立戶與戶間之連帶責任，殊有背於近代刑法及其他法律採取個人主義之趨勢；其課居民以強制互相告密之義務，將使鄙人盡成敵國，比閭即是閭諜，傷風害俗，亦恐得不償失；且此制行之於土著社會，或可勉強適合，今日中國已趨工業化都市化，因交通之發達，即農村人口亦流動不居，辦理聯保連坐定多困難。可見在法理上在道德上在時代上，此制均不無可議之處，其有法而難於實行，亦正坐此。若地方自治單位，則無不聞於一定之區域；構成自治團體之分子為其區域內有權利義務之公民個人，而非戶也；其目的在養成善良之團體生活，以謀增進一地方之福利；其所行使之權力，雖有限制，要屬國家統治權之一部分；其官署為辦理全般行政的，而非辦理特殊事務的，與保甲之純為行政上防止姦究維持治安之工具者勢同風馬牛矣。

說者謂保甲能組織民衆團結民衆，對於此點，保甲之失敗，正與視其可以奠定自治基礎相同。蓋保甲僅可謂之為政府管民使民之粗笨工具，而其自身並非民衆組織，亦非組織民衆之原動力。此次抗戰，已予吾

人一個痛苦的经验，亦可說一個痛苦的教訓，即保甲對於發號擄派，統治防範，尙為便利之工具，至於對於組織民衆發動民力一點，無論在戰區或後方，都未能發揮其應有之功能，所以民衆組織渙散，力量薄弱，不能共作抗敵禦侮之工作，欲真正組織民衆，恐仍補樹立良好之地方自治制度。保甲制度如尙存在也，則應大加改善，為屬於自治系統下之一種附屬編制。

(三)自治系統下之保甲 在自治系統下之保甲，於新綱要中，明定為鄉鎮內之編制，則其本身非自治與行政之層級機構。然保甲既為鄉鎮之附庸組織，在實質上亦即人民之自治團體，故應使之相當民主化。執行保甲事務之保甲長，應由民選。新綱要第四十七條規定，保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會選舉之。保民大會，似為保之民意機關，其組織與職權，尙待另法規定。就新綱要中所知者，保民大會每戶出席一人，實為一種聯戶大會。甲長由甲之戶長會議選舉，戶長會議之性質職權，亦無明白規定。惟云於必要時，並得舉行居民大會，是新綱要中關於自治之規定，僅於此處輕輕承認有公民個人之存在也。甲之編制，無論在新舊法中，極屬簡單，並辦公處之名而無之，故如何規定，尙不重要。至於保為較重要之單位，在其管內可有二三百戶，一千數百餘口。其民意機關或採代議制，或採直接民主制，在一定法律限制之內，似乎可以任各保之自由選擇。但國家與人民間之一切權利義務關係，都是以個人為主體，於地方自治權之行使，亦不宜舍此而以戶為單位也。

鄉鎮既為自治與行政單位，則在鄉鎮體制內之保甲亦負有辦理鄉鎮自治事務及執行國家政令之責。但以善商保甲，其人力財力較鄉鎮更屬有限，更不應誤以涉無限制管轄之責任，及利用保甲為推行一切

新政之工具，使保甲人員有應行不暇之苦。應其力之所罷廢，賦與以權力，加課以職責，其權責以外之事，應由上級政府逕自執行，不應依次推諉。保甲之職務，在法律上雖亦有概括之規定，但其事實上則幾乎包羅萬有，似乎保甲人員無所不能，結果功勞不著，宜乎多認保甲為失敗也。故在自治系統下之保甲，應確定其權責。

(四)保甲之編制 現行保甲之編制採用所謂十地制。新綱要規定甲之編制，以六戶至十五戶為原則，保之編制以六甲至十五甲為原則，比舊制稍有伸縮，但如區者取消，即鄉鎮應加以擴大，而保與甲自應隨之擴大，以減少單位。然如保甲之功用，只在作內政以寄軍令，以兵法步伍其民，或只在為平時及戰時發發派派之便利，則整齊劃一之幾進位制，固不無其存在之理由。而現在保甲之功用，已漸漸側重推行下層自治與行政機構所應推行之政令，則保甲之編制，仍固於數學上之原則，人為之單位，至於人口多寡，財富等差，自然形勢，無史習慣，與夫一切眷顧條件，均不加以考慮，殊有言乎設制之遺。吾人以爲應將戶數人口財富三者混合編制為原則，在合乎歷史及自然條件之一定區域之內，即可成爲一保，並應多留伸縮之餘地，不必強求整齊劃一。揆言之，保將改爲鄉鎮自治與行政之附庸地域單位，至於仍稱爲保，或沿用原有之自然社會單位之村坊街里場墟等名，均不害於保之應有功用。世人每談於名號，不究其實際，不知今日之保甲已非往代之保甲制度，不過略師其意，而爲新的制度。沿襲保甲舊名與否，固無關宏旨。故新綱要第五十六條云：「保之編製原有名稱爲村、街、墟、場等者，得仍其舊，但應逐漸改稱爲保以爲劃一」。

(五)保甲之入選 保甲組織中最重要之問題，爲人選問題。按新綱要所定保辦公處設幹長一人，副保長一人，由保長大會選舉之。在未

辦選舉以前，由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任。保長兼任國民學校校長，及保壯丁隊隊長。在經濟教育發達之區域，其校長以專任爲原則。保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政警衛經濟文化各事務，由副保長及國民學校教員分別擔任之。但在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。夫運用保甲，端賴保甲人員之健全，但以往保甲職員，人選極濫。縣政府以胥吏宰視之，其自身亦未能了解其所負之使命，人民對之亦不發生若何愛敬之心。考其原因，查甲人員責任既重，事務又繁，普通人又多不能勝任。且保甲人員多有本職，兼有報酬，亦極微薄，（現在之保甲爲無給職，每保只有辦公費少則二三元，多亦不過五元。）勢難公私兼顧。况政府以保甲爲徵發派派之單位，與福利行政無關，政府督責於上，民衆怨惡於下。於是濫身自好之士，多方規避。而狡黠之徒，反得因而漁利。如將保甲長提早改爲民選，則對於政府有其地位，對於人民情感易通。若謂易被士劣操縱，則今日又何嘗不然。其澄清之法，則有賴於法令之取締，政府之監督，各式之訓練，與輿論之力量，非必彼嘗於此也。

(六)保甲之經費 保甲經費爲各省所感困難之問題，亦爲各省保甲未能收到顯著效果之主要原因。現在保甲所辦之事務，屬於自治事項者無幾。其大部分工作皆爲國家之行政事務。其執行此等事務之經費，自應由上級政府負擔之。但即調查訓練及維持組織等費，爲數亦不貲。其來源如何，自爲地方財政上之重要問題。於此所欲言者，即其辦理國家行政之經費，固應由上級政府支給。其辦公經費，亦應使之足以應付實際需要，並嚴禁私自濫派。辦理事務之人員亦應視事務之性質，與所費之時間，予以相當之報酬。保甲長應以義務職爲原則。其職務亦自不應過於繁瑣，以免使其不勝其任之責。

## 十一、縣地方財政之整理

### 一、整理地方財政爲改善縣政之基礎

縣之職務範圍，既隨時代而擴大，縣之行政組織，亦隨需要而充實，然舊執行職務維持組織，幾乎無慮無時不有賴於財。欲樹立良好之縣政制度，並推進繁重之縣地方事業，自然需要大批能以勝任之行政人員，並需要大批肯爲地方服務之熱心男女。除縣長外，全國各縣所需高級及一般佐治人員，包括各種技術人才，鄉鎮及保甲職員，以及小學教師壯丁隊長副，其數額之頗鉅不易估計。此種人員之能否聘用，及能否勝任，實大有關於縣政之前途。故此等人員之由何徵募，如何選任，一般教育制度如何改進，以期供給大批可用之人才，特殊訓練機構應如何樹立，以期在質量上能以補一般教育之不足，如何鼓動有知識之青年男女，肯在地方，並爲地方服務，自應由精審之研究，作適當之計劃。然縱使制度立矣，人才足矣，如對於縣之財政不加以積極整理，使財源不足以維持應有之縣政組織，費用不足以應付一切應有職務及新興事業，使財務行政制度不能革除積弊並作合理之調整，則縣政之前途，仍屬不問可知。蓋縣行政之改革，不能不與縣財政之改革相適應，否則採用理想之制度，羅致合格之員司，尚不能謂爲建設改革縣政之能事。此亦研究實際政治者所不應忽視者也。夫高車駟馬，行之安，崇樓峻廈，居之安，鹽醬人知，然而非人人所能享受者，非鱗莫能爲役也。政治設施，亦何異是。計劃整善矣，盡美矣，而最後一訣，仍不能不乞靈於高能或高惡之「錢」。本章所討論之問題，即在如何整理縣之財政，以爲改革縣政之必要準備工作。就新縣制而論，在實施上其所應增加之經費，雖難作詳細之估計，如果切實辦理，恐難增多三倍以上，至於經常之專業費

及建設費，自然尚不能包括在內。今日各地經濟破產，財源枯竭，如重加人民負擔，恐專業未成，建設未就，而人民早已餓死溝壑，或流徙四方，縱欲爲治，將誰與乎。或謂中國地大物博，富源無窮，應盡量發展國民經濟，擴充生產事業，以培植稅源，則中央與地方之財用，自無匱乏之虞。此屬建設新國家之最重要問題，當然無人能加以否認。但其工作艱鉅，絕難一蹴而就，必需十年或數十年之努力，方克有成，則能無「侯河之濟人壽幾何」之慮乎。現政治之設施與經濟之發展，實互爲因果，亦必有良好之政府，而後經濟可望發展，古哲先富後教之格言，只能算講到片面之真理。故吾人討論整理縣財政，不能忽略客觀事實，即人民負擔之能力，人民負擔之平均，及地方財政中積弊之剔除是也。本章所涉及之問題，只寫（一）中央與省縣之稅源如何劃分。（二）如何在不重加人民負擔條件之下，創設新稅及整理舊稅。（三）中央及省如何補助縣地方之專業費及行政費。（四）縣地方支出之如何分配，及其於中央及省支出劃分之標準。（五）如何樹立健全合理之縣地方財務行政制度。（六）鄉鎮與保甲財政之如何整理。以上各問題亦只能就認爲重要之原則有所論列，至於詳密之研究，自然超乎本文應有之範圍。

### 二、縣地方與國省稅收如何劃分

在民國以前，無所謂地方稅收，地方之收入即國家收入之一部分，各省按照認定款額，解於中央，即遵照中央命令協助他省之款及就地籌措事後報銷之款，均不能謂之有地方稅之性質。清末籌備立憲，辦理自治，對於中央與地方稅源始微有劃分。民國初年，對於國地財政之劃分，亦頗致力。後以政局紛亂，直無條理可言。國府成立後，國地財政之劃分，可謂入一新階段。十七年公佈劃分國地收支標準辦法，然此僅爲中央與省地方收支之劃分，將田賦、契稅、牙稅、營業稅等劃爲地方主

籌財源，實自此始。然所謂地方，係專指省而言，至於省縣之收支劃分，則由各省市酌定之，於是演成今日縣之收入多賴省稅附加之現象。二十四年公佈之財政收支系統法，始將省縣之財政加以劃分，然未能見諸實行。此法將各級之財政收支範圍，分別釐定。屬於中央之九種收入多歸有全國一貫性質之間接稅。屬於市縣者有(一)土地稅(二)營業牌照稅(三)使用牌照稅(四)行爲取締稅(五)房產稅。此法於國地稅收上復能互相聯繫，以收調劑均衡之效，故中央之所得稅及遺產稅，省市縣各分得不同之百分率，市縣之土地稅，中央與省亦分得不同之百分率。歸省唯一之獨立財源爲營業稅，而縣分得百分之三十。縣之房產稅，省亦分得若干。蓋爲一種綜錯配賦之稅收制度也。但依照此法，國地稅制須加以劇烈之改造。新稅，如遺產稅及土地稅，既一時不易舉辦，而省之收入，又向以田賦爲大宗。今欲將田賦劃歸市縣，省方僅能分得百分之十五至四十五，中央之所得稅，省方能分得百分之十至二十，市縣百分之二十至三十，中央之遺產稅省方能分得百分之十五，市縣百分之二十五，而新興營業稅之收入又不可靠，估計省之收入損失，至少應在百分之五十以上。使在省制未改造以前，省財政之收支不能適應。故新系統法時爲以進步之立法，一時終難付諸實行。

省縣稅源之劃分，爲整理地方財政第一要義。否則如今日之省縣收支失其平衡，則地方事業難期發展。縣地方既爲自治單位，又爲行政機構上之最基本之層基，而無幾種可靠且富有伸縮性之稅收，全恃省稅附加雜捐雜稅及臨時攤派爲挹注，殊非所以刷新縣政及推行自治事業之道。新頒縣各級組織要綱，始將縣之收入定爲下列各項，即(一)土地稅(二)土地陳報後正附溢額田賦之全部，(三)中央劃撥補助縣地方之印花

稅三成，(四)土地改良物稅(在土地法未實施之縣爲房捐)，(五)營業稅之一部(在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)，(六)縣公產收入，(七)公營業收入，及(八)其他依法許可之稅捐。此等規定之主旨，只在指定縣之幾種財源，並不在稅收之嚴格劃分，因劃分稅收，應爲中央與省縣之整個問題。且即就此種規定而論，如一二三各項，均爲一種期待之立法，惟三五兩項，均增加縣地方財源之規定。故縣地方之財源，於新綱要實行後，一時仍不至有甚大之變動也。

縣地方之財源，就其與中央及省劃分一點而論，田賦或土地稅及土地改良物稅，應全部劃歸縣地方。蓋此種稅爲直接稅，與地方之關係最爲固密密切，其價值收益又受縣地方善良行政之影響最大。且此稅爲不易減輕之稅，納稅者自能切膚感覺其負擔，則縣民漠視地方行政之心理，或可減少。縣地方對於此種稅，在法律限制之下，應有自由伸縮稅率以適應一縣支出之標。中央之稅源，應爲有全國一貫性質之租稅，如關稅、鹽稅、釐稅、統稅、噸稅、酒稅、印花稅、所得稅、特種營業行爲稅，及特種營業收益稅之通於全國各地而無畛域，行於一切階級而無差別。其宜屬於中央，自甚明顯。惟省與縣之財源，最爲難分。省稅應包含何種，自有問題。營業稅之應屬於省，尙無不當。遺產稅應歸於省，亦似有充分理由。第一，遺產稅實具有地方局部性質。第二，中央之稅源不爲不廣；除營業稅外，與省另一獨立財源，實爲公允。但中央與縣之地位，不至變更，而省之地位及組織將來或有變更之可能。是省之財源如何規定，自應與其地位及組織相適應。其各級政府互相配賦稅收之制，即各有稅源之制，在財政原理上，亦自有其存在之價值。因合併徵收稅各別徵收爲經濟，較在正稅上附加爲簡明，此制不惟可以互相聯繫

，寓均衡調節之精神，亦定能在經徵上收協力合作及互相監視之效。但自所得稅開徵以來，並未分給省市縣。遺產稅方在籌備期間，將來何如當難逆料。至於在供給各級政府以充足之財用外，如何藉租稅以調整國民財富之分配，以平均人民之負擔，就是說租稅不只是一個收入問題，並且應當顧及社會所受之直接與間接之影響，雖不能於此詳加討論，而其問題之重要性，自不能因之而減損也。

三、如何充實縣地方之財源

充實縣之財源，不外整理舊捐稅，開闢新捐稅，及廢除苛捐雜稅三項。以下所述，雖偏重於縣地方收入如何充實問題，但各種捐稅之社會意義，亦未容忽視，故連帶及之。

(一) 整理舊捐稅 整理之縣捐稅制度，既一時難以樹立起來，則對於舊有捐稅極加以整理，以求收入之充裕，及負擔之平均，自為應有之辦法。

1. 田賦之整理 中國之田賦積弊重重，「田糊塗」固不敢多談於「鹽糊塗」，凡留心中國財政者，類能言之。田賦在往代，向被視為中央重要收入之一。今已變為地方之收入，且有由省地方收入而變為縣地方收入之趨勢。現在縣地方之唯一主要收入，為田賦附加（省於正稅外亦有省附加）。田賦之整理，最感棘手。其弊有在稅制本身者，有在徵收制度者。其整理之原則，自然應使久已分准之「戶」「地」「糧」三者符合。整理之方法自然以實行土地清丈，繼之以登記估價課稅最為根本之辦法。然所擔憂之人力財力與時間過於艱鉅，倉卒難成。惟現已逐漸推廣較為簡易之土地陳報，無論在地籍整理，或在財政收入方面，均有相當之效果。至於土地稅率，或仍田賦稅率舊名，應即廢除參差繁重之科則，按照地價課稅。但最公平之辦法，應按可能之租價 (Rental Value)

課稅，方與能力之原則相符。蓋同一價值之土地，不一定有同量之收益。若謂估價困難，則為各種從價稅所同有之現象。在土地清丈或土地陳報未辦以前，本亦可調整其科則，確定其稅率，以增加收入及平均負擔，其徵收制度及未行登記制度以前之推收制度，亦本可加以改良，以求其確實簡明，而除積弊。但以田賦積弊過深，整理不易，其所費人力財力或不減於土地陳報。故仍應用土地陳報辦法以圖解決田賦問題。

2. 契稅之整理 就契稅之本來性質而論，實為行政收入之一種規費

，因政府為私人利益證明產權，執行一種特別行為（印契）也。所以名為稅者，以其所收之費，超過規費限度。契稅於民國十七年始劃為省稅。省自為政，稅率亦不統一，普通契稅正稅多為買六典三，亦有買九典六者，契稅附加有省縣之分（省附加在河北為買六典三，縣附加不甚普遍，在四川則縣附加多為百分之十五，而省除撥歸費籍契稅外無附加）。附加之外又有雜費，其多寡及名稱各地不盡相同。故買契要稅自百分之十至百分之二十之間。各種勒索，自不在內。縣所取給於契稅者，為縣附加。縣附加又多以事業為別，如黨務費，戶籍費，公安費，教育費等附加。其數額各地自然不同，而普通甚高。因為稅契制度不良，稅率過重，不惟發生匿契不稅及漏報契價之普遍現象，且不動產不能自由流通，亦大足以妨害社會經濟之發展。但此稅通行既久，地方政府特為主要財源，一時遽難廢除，或使其返於規費之性質，似應減低稅率，改良徵收制度，一日土地法實行，即應取消契稅，徵收土地登記費，則其範圍依法自不限於買賣土地。凡不動產之所有權，地上權，永佃權，地役權，典權，抵押權（皆物權）之取得，移轉，變更，消滅，均登記之，否則即不得對抗第三人。所有權之登記費百分之二，其他千分之一。取費雖廉，而範圍頗廣，且取費既廉，則人民樂於輸納。蓋登記費為保障

權利之一種規費，與具有強制性質之契稅專以收入為目的者不同。既為規費性質，自當應歸諸私人執行特別行為之縣政府。今日在辦理土地登記各省，既未取消契稅，而又多徵登記費，是利用土地法別開掉取之門也。

3. 牙當屠宰稅之整理 牙當屠宰稅，本屬於以取締營業為目的之一種營業稅，以別於依資本額或營業額以增加收入為目的之一般營業稅。就其納正稅而言，為營業稅之一種。就其請願行帖執照而言，又為營業牌照稅之一種。故牙當屠宰稅實包含營業稅及營業牌照稅之兩種性質也。

牙之一項，本為說合生意自由開金性質，政府從而稅之。又多用包徵制。而在實際上早已演變為交易而無牙記居中亦稅，雖不交易而貨物落地或通過亦稅之制。政府苛徵於上，稅商專橫於下，甚為民病。按牙稅包含牙帖稅及年認定額之牙稅。但牙稅已非課牙佃之稅，而為買賣物之交易落地及通過之稅。則其目的純為增加收入。原來取締營業之義，已幾乎無存。有些省份牙稅之收額，僅次於田賦。然欲廢除苛雜，復興農村，首應將此中古式之捐稅，毅然廢除，而課牙記或牙行以正當營業稅，或所得稅。

當稅亦有帖費及正稅之分。繳納帖費多半區分等則。當稅則按年繳納。有依帖費等級者，有依資本額及區域繁僻者。按其性質亦應歸為營業稅之一種。

屠宰稅為營業稅，與牲畜稅之為對物稅，牲畜牙之為牙佃稅應歸入苛雜之列者不同。屠宰稅以牛羊猪為限。因課稅目的物漫散，不易由政府直接徵收，故多採包徵制。各省辦法不一。普通多須先納稅領照，再按所屠宰之牲畜種類按頭收稅。其中取締之作用，亦幾乎無存。

牙當屠宰均為營業稅性質，應符營業牌照稅，再徵普通營業稅，庶

幾寓取締於收入之中。或可逕多為取締營業稅，或特種營業稅，高其稅率，以示與普通營業稅有別。如徵牙當屠宰稅，復徵營業稅，實繁重。

牙當屠宰均為省稅。縣之附加亦多。應將三稅取消，按照營業稅或特種營業稅百分之若干歸縣。未依營業稅法改定稅率以前，亦無妨即如此辦理。其百分率究為若干，可斟酌實際情形定之。至於營業牌照稅，則應完全歸縣。

4. 營業稅之整理 營業稅為民國十九年新制之稅，所以抵補各省裁厘之損失，故完全定為省稅，依法不得有任何附加。但新制要明定以百分之二十以上歸縣，則如何整理營業稅，自為縣財政中所應討論之問題。於此僅有一點，應予注意。即在中國現狀下，雖農工商尚感困苦，而以傳統之思想，抗遠力甚之強弱，農民之負擔重於工商，小規模工商之負擔又重於大規模之工商。故澈底整頓營業稅，不在提高稅率，稅率本已甚高，只要認真辦理，使負擔平均，則收入自能增加。今日之營業稅誠在試辦期間，然各地辦理之成績，均無可觀。其弊在所課並非資本額或營業額，因資本額及營業額不易調查，或因對於各種營業之法定稅率，未能切合實際，如竟以為課稅之標準，反失公平之道；或因經手人員，故為出入，以從中漁利；或以比額關係，只要有稅，不計其精確公平與否。故營業稅已成無標準可尋之餉捐。估徵人員，固應負其大部之責任，而稅制之不良，實有以使之然也。

其他縣地方舊有之收入，如各種苛捐雜稅之病國害民，自然應依照法令切實分別廢除。公產與學產各地多有，而或被官紳侵蝕，或散漫無稽，保護收租，均感困難，應認真整理，以裕地方收入。縣地方之行政收入及事業收入等等，雖屬有限，亦理財者所不應忽視者也。

(二) 開闢新捐稅 由省有田賦而變為縣有土地稅，由省獨佔之營業稅，而變為與縣配賦之營業稅，縣為舊稅，而在縣地方視之，亦可謂為新稅，但已說明於前矣。以下所述各項捐稅，或為法令所許可而未嘗舉辦，或其收入之數尚不足額。或為縣政府得省政府之許可或默認自行舉辦，而多擾民有餘收入不足，或為向所未曾舉辦之捐稅，而應行舉辦以增地方收入。論其性質皆可謂之為開闢新捐稅。其目的固在增加縣地方之收入，亦所以求捐稅之平均也。

1. 房屋稅或不動產稅 房租，即該地之房屋稅，亦即不動產稅之一種，除在特大都市及少數省份外，鮮有行之者。吾人曾言農田之負擔，重於工商，不知農田之負擔，又重於房產。在較繁榮之市鎮，擁有房屋者榨取租金，坐享厚利。自軍興以來，人口聚集都市，此種戰時利得之鉅，尤為驚人。今日農人之負擔愈重，獨對房產及其他有收益之不動產，未曾徵以應繳之地方捐稅，殊非公平之道。就其力論，房主不適於農人。就利益說，房產受地方同等之保護。故對於房產應課以照稅。為徵收便利起見，房產稅在形式上及在原則上應向佔有者徵收，所有者自然同時亦可以為佔有者。至於徵納由何人負擔，或其實際轉嫁如何，自為經濟上供求之一般原則所支配，絕非法令所能控制。所謂房產應包含土地，房屋，及一切附著於土地之上之建築物。實即包含除去納土地稅外之一切不動產，如地皮，礦產，為交通及工商業目的之一切建築物，及所有為居住用途之房屋。除因佔用之主體及佔用之目的，依淺可有極小限度之免除外，所有佔用不動產者，均應分別繳納此等地方稅。為負擔公平起見，並可採用累進稅制。蓋地方捐稅所以維持與發展地方各種行政，凡在其地之產業即可受其利益，即有納捐稅之義務。中央及省之機關佔用之房產，亦應納地方稅，猶之郵電為國家交通行政，而政府使用郵電在

原則上亦應納費，其中並無若何矛盾也。房產佔用，縱為文化慈善及一般公益之目的，除極少數之例外，亦應一律捐輸，以利地方收入，藉免紛歧之待遇，多開舞樂及爭競之門。分房產為若干等級以課稅，如北平市之房租，實為極不確實之估計方法。應按房產之估定每年可能收得之純租金，課以百分率之捐稅。估價自屬專門技術，雖困難甚多，總勝於分等之簡陋辦法。

此種捐稅，其目的物種類甚多，而都為對於不動產之捐稅，與對於貨物買賣通過之苛捐雜稅絕不可同日而語，亦不與依資本額或營業額為課稅根據之營業稅同其性質，其意義亦不能與課之於所有有價財產之所得稅相為比擬。此種為合能力及利益之說課一定區域內之不動產以地方稅，以供地方政府之用。有不動產，始課以稅。其性質殆可名之為農田外之一種地方不動產所得稅，惟非真實之所得，而為可能之所得。如商店須納縣之房產稅，又須納省之營業稅，又須納國家之所得稅，其課稅之目標絕不相同。故亦無重複課稅之嫌。

此稅之為地方收入，應當優於土地稅。惟其中間頗過於複雜，關係整個之租稅制度，並且在地方稅中為一種革命辦法。其利弊得失，討論當不厭求詳。其應否與田賦或土地稅合而為一一般不動產稅，亦為值得研究之問題，惟非本文之範圍所許可。

2. 營業牌照稅與使用牌照稅 牌照稅分為營業牌照稅及使用牌照稅二種，均屬於取締管理性質，亦為縣地方之良好收入。營業牌照稅中之菸酒牌照費已由中央稅歸為省稅。其他各種營業含有應行取締管理之性質者，如設立，製造，或買賣足以危害公共衛生，安全，風化等營業，應由地方政府依法加以審查，發給許可憑證方准開業。舉例以明，如酒糟廠，花邊廠，舞場，劇院，沐泉，游泳池，屠宰場等是也。現行之當

帖，自營業牌照稅之最著者。其小者如肩挑小販，飲食睡床，最足以危及社會之秩序及人民之健康，自應按期領取執照，以示取締之意。但收費應甚輕微，以仰商顧。至於一般商店之開業，應否事先領取許可執照，各國之立法例不一，頗有討論之價值。如需領取，則為過度的限制營業自由，否則難免有欺詐行爲。在北平市各種營業均須領照開業，同時即擬定罰鍰等級，其理據勒索之弊時所難免，雖非苛難之比，亦屬限制人民營業自由，各省多無其例。似乎一般營業，無須事先領照。如有違背法律之處，只可於事後取締之。使用牌照稅，如各種車船之牌照稅，最應切實檢證或整理。其收入之數當不在少。獵槍在中國雖不普遍，亦應發給許可執照。若英國之稅及使用男僕，法國之稅及使用鋼琴，以及各國地方政府之稅及養狗，則稍嫌繁瑣，不足爲法。使用牌照稅之創設，應斟酌本地風俗習慣，不能強爲效倣，亦非盡屬苛難之比。

3. 行爲取締稅 行爲取締稅中，其最顯著之例爲律師證費，其證費須自中央司法行政部，自非地方所能課以取締稅，然由地方課以執業登記費，似爲合理。醫生執業應由地方審查其資格，發給許可證書。對中醫，各地多舉行一種考試，及格後發給證書，方准執業。其他如遊覽之警憲，安置電燈瓦斯鉛管之工匠，爲謀人民之便利與安全，在各國多須領得許可執照。中國各地尙少行之者。在中國社會中之江湖賣藝，星卜爲生，以及媒婆，禮婆，牙紀，代書，胡鼓，舞女之流，均足以誣盜誘淫，妨害社會秩序。但亦應社會之需要，不必概予禁止。故應由地方政府分別加以取締，發給許可證書，應按期徵收相當數目之捐稅。又如在各國名譽及安全有疑問之場所，如劇院，娼寮，舞場及戲園等，使用幼童幼女，亦應得地方政府之特別許可，以保釋子，而維人道。凡此之類，例不勝舉。在國家應先有法律可供執行，而地方政府依據法律以行

使其自由酌量之權，官吏不能不依法律以限制人民之自由也。中國社會上之問題，看似微末，而實關重要者，甚爲繁夥，是在政府斟酌情形，以社會之眼光視之耳。行爲取締稅收入之數額自不能甚鉅，而其保障公共利益之功，當匪淺鮮。

4. 地方公營業之收入 地方公營業之目的，並非純爲營利，乃爲合乎經濟與效率之原則，供給使用者以各種公用事業之便利。雖有時亦有利可獲，但其收入爲費用性質，非捐稅之比。主要地方公營，係供給可發光及生熱與力之電氣，及可爲家庭及工商業上用途之水。供給地方交通之工具，則有電話，電車，初途鐵路及公共汽車之類。瓦斯之供給，在中國僅限於少數之大都市，又多爲外人所經營。公營碼頭港口，限於特殊地勢，亦少其例。公共市場在一級城市，亦鮮有辦理者。公營依法爲縣地方可以經營之事業，其收入亦頗重要。惜各地狃於積習，多未肯利用此種授權。其餘各游泳池，網球場，浴室，劇院，亦不可不營。甚至於磚窯，石灰窯，屠宰場，牛奶場，模範住宅，亦何嘗不可由地方政府辦理。對於地方公營問題，除資本主義與社會主義作主義上之爭外，要爲此等事業宜歸公家或私人經營，較爲有效率且合乎社會正義之原則。對於此問題許多古典式之理論，吾人不必爲之翻述，要應視地方之情形，以社會眼光，探其可行者，分別實驗，則地方可望進步，人民可享其利。至於樹立廉潔政治爲首要之圖，自不待言。

(三) 廢除苛捐雜稅 舊稅整理矣，新稅開闢矣，如在消極方面不廢除苛捐雜稅，則仍不得謂爲廢改革縣財政之改革。按地方捐稅之種類，有集中於一類主要目的物者，如英課不動產之率稅 (Rate) 及美國課動產與不動產之一般財產稅 (General Property Tax) 是也。在德在法，則地方捐稅之來源，往往有多種，不但是之單純簡明。地方捐稅之單純

簡明，在原則上自係較為合理。但捐稅制度之善惡，不應專以課稅目標之多寡以為斷。有時對於多種目標課以捐稅，適所以求捐負之公平也。故地方捐稅宜廢除者，因其為苛捐雜稅，雖與不雜尚為次要之考慮。

1. 法外之田賦附加。漫無限制之田賦附加，為苛捐雜稅之一種。田賦附加之本身，尚無可非議。獨對田賦之濫行附加，種類既夥，數額亦鉅，久為世所詬病。中央取締之辦法，亦不啻三令五申。但以事實上之困難，及各地方之故意抗違，其效果直等於零，而中央早已默認其必要矣。因土地有滄桑之變，正稅有輕重之別，田賦之負擔久已失其平均性及實在性。所謂附加不得超過正稅一倍或地價百分之一之規定，於各地實際情形，已不知相距幾千萬里，宜乎其廢難通行，愈足證明田賦應加以根本改造，非限制附加之一個單純問題也。

2. 一畝之所謂「苛雜」。一畝所謂苛捐雜稅，其名目頗多，因時因地而不同。可以稍分為對於貨物通過及行店數類。雖不能說無捐不苛，實幾乎有物皆捐。妨害社會經濟之發展，莫此為甚。詞窮者期約法第六十二條，監督地方財政暫行法第六條，及第二次全國財政會議，曾列明苛捐雜稅之範圍，又經國府頒布明令，財政部頒布整理辦法，復在財政部設有整理地方捐稅委員會，限自民國二十三年七月一日起，至同年十二月截止，分期廢除不合法之捐稅。近年以來，各地方廢除苛雜之種類與款額，其數頗足觀。但各地方私徵捐稅者，仍所在多有，亟宜嚴法以繩。惟各地方除應廢除非法田賦附加外，復應廢除大批雜稅、損失之鉅，可知而知，其抵補之方，在將中央所收之印花稅，按相當成分分配於地方。再將有地方性質及營業稅性質之菸酒牌照稅，完全劃歸地方（菸酒稅仍歸中央）。同時一切國家事務之支出，凡可不合地方負擔者不應將令地方負擔。至於各級政府之共有稅源，自應使之早日實現。地

舊有合法捐稅，更應積極整理，以裕收入。蓋事必繁難並顧，此方實行之有效，理至明也。

3. 差徭攤派。差徭攤派，亦變象之捐稅也。國民庫服兵役，乃其天職，但各地方往往違背法令，不按丁口而按保甲抽丁，於是大開雇用之風，其款則出之於各戶，是亦攤派之一種也。國民應服力役，雖為法律所明定，但辦理而差也，無異於人頭稅，辦理而不善也，更足以妨害農村生產事業及滋長人民負擔不平之弊。至於地方軍械攤派，雖向所禁止，而實則仍不能免。有時上級機關命令推行某種新政，就地籌款，或為某種目的籌集款項（如救國公債，航空建設協會會員費，寒衣捐），縣政府既無正款可供支應，僅有向各區保甲攤派之一途。縣政府本身為各種目的（如開設電話，保甲經費，及出征軍人家屬優待金等）亦往往自行攤派。區、聯保、鄉、鎮、及保、甲，為抵補推行行政或辦公經費之必然虧空，亦多擅自攤派，有時縣政府體恤下艱，寬默而許之。至於藉公共攤派之名，以飽私囊者，亦所在多有。其攤派標準既不正確，手續既不完備，負擔自不公平。近來因輿論與法律之力益，地方攤派已不敢明目張胆為之，然多暗中行之。按增加人民負擔，自應根據法律。凡法外之負擔，無論其必要性如何，皆應在禁止之列，人民亦得拒絕給付。此等初步祖護之法治主義，在中國迄今尚未能實現，殊為可惜。地方攤派自以內亂外患時為甚，但即平時攤派，在有些地方，竟超過正稅一倍或數倍以上。攤派之弊害，無論在政治經濟或社會方面，均不可諱言。而其影響於地方財政之秩序，尤為顯著。欲整理地方財政，在消極方面，自應注意及此。禁絕之道，不外整理法定稅收，予縣以下之各級政府以固定及充足之經費，凡推行上級政府所委辦之事項，其實用應由命令政府負擔之，然後撥之以應經費，庶幾有濟。

## 四、縣地方公債

縣地方之一般稅收，應當應付一般經常政費。但爲應付較大建設，或應付非常需要，往往非一般稅收所能支應。且有時其事業之利益不但非當其時者能以享受，並能及於下代，則下代之納稅者亦應分担其費用，始爲公允。應付此等需要之最普通辦法，自爲借貸，所謂縣公債是也。公債在實質上不能算作收入，因終須由地方償還本利。應不予縣地方以舉債之權，在何種情形及何種條件下始可舉債，及上級政府對於縣公債如何行使其監督權，皆吾人所亟於討論之問題也。

在中國地方政府中，省市舉債雖爲常有之事，而募集公債尙不見多。至於縣政府除與商民或銀行作短期之息借外，更少募集公債之例。新頒各級組織綱要第二十條規定，縣政府應建設上之需要，經縣參議會之決議，及省政府之核准，得依法募集縣公債。行政院對於此條，曾發表意見，認爲事實上頗多困難。略謂如以縣之現有正常收入每年撥充公債基金，必難妨礙縣事業之發展，如以所辦建設事業之收入爲基金，既難撥不濟急，亦無確實把握。且募集縣債，易生攤派勸購之弊，流於苛擾。如不能如期償還，則縣爲法人，自可依法官告破產，必至影響社會經濟，喪失政府威信。所詳理由，亦值得考慮。但所提各點，多爲公債之管理與監督問題，非反對縣公債本身之論據。政府對於私人，舉債並非惡事，要視其用途及償還之方法如何。吾人以爲應予縣政府以募集公債之權，其用途應限於生產事業或非常之需要。其一縣之總債額，不得超過全縣一年之收入。其利率之限度，決議之手續，及償還之方法與年限，均應有詳妥之規定。監督之機關，在若干數目以內，無妨爲省政府轉財政部備案。在若干數目以上，則應由省政府轉請財政部核准，以求統一全國財政政策，而免地方財政之紊亂。故舉債之權力無妨賦感縣

，而事前當需之監督，則應絕對從嚴。

## 五、補助費制度

中央補助費制，在英國最爲盛行，亦最有條理。其每年補助地方之費，幾達地方準稅收入之半數。中國中央政府以款項補助省政府，已爲常事，但無制度之可言。其補助與否，補助若干，往往基於政治上之理由。省政府之補助縣政府，（現在四川省補助費有縣行政經費，兵役科經費，管獄員經費，及義款補助費，均指定用途，並以縣等爲標準。）亦往往缺乏合理之標準。故中國上級政府之補助下級政府，絕對應當制度化及標準化。

補助費之作用、形式、計算與來源，應先簡略加以分析，再進而討論中國所應採取之制度與標準。考補助費之作用可以說有三種：即（一）上級政府藉補助費之發給，以行使較嚴密之監督，俾各地之行政效率，得達到全國最低標準之要求。（二）各地之文化經濟發達或不齊齊，可藉補助費以扶助貧苦區域，俾各地方得有平衡之發展。（三）地方捐稅之負擔，或失其平均，可以全國或一省由一般納稅者所課之收入，藉補助費之發給以補救之。補助費之形式有二：即（一）補助一般行政或事業予以整數（Lump Sum），不指定用途。（二）補助特種行政或事業，分別予以款項，確實指定用途。補助費計算之方法有三：（一）百分率之補助，即地方對於某種事業年用若干，由上級政府予以百分之幾之補助也。（二）單位之補助，如修一里路，養一個瘋人，按里按口之單位予以補助也。（三）公式之補助（Formula Grant）爲英國現在所行者，最爲科學化，即足以表示需要救濟之幾種因素，加於一個地方真實人口數目之上，成爲一個假象或「加里人口」（Weighted Population）數目。再按加里人口數目發給補助費。補助費之來源有二：即（一）由

國庫或省庫之一般收入撥給之。(二)由指定之特種稅收撥給之。以上各制之內容及其得失利弊難於此處詳述。茲不過略陳其義，以供中國採取補助費制之參考。要諸中國實際情形，誠為擬定以下之原則，不敢謂其有當也。

(一)補助費既須制度化及標準化，則應由中央制定法律，俾中央之補助省市縣，省之補助市縣，以及縣之補助鄉鎮，不至以政治上或感情上之作用，即以財政及行政上以外之理由，為發給補助費之根據。或由中央制定綱領，任各省定其施行規則。制度標準既立，則合乎此者，即照例發給補助費。否則即為違法，應負其責。此亦所以明法治而塞亂源也。

(二)對於縣之補助費，應由國庫發給或由省庫發給頗成問題。新綱要第十九條內所定，「凡經費足以自給之縣，其行政費及事業費由縣庫自給。收入不敷之縣，由省庫酌量補助。人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數由國庫補助。」依此規定，中央之補助，僅限於縣之開發費，固甚允當。但開發費之定義如何，其與一般事業費如何區別，尚有待於將來之立法。至於縣之補助自應由省庫補助為原則。蓋省政府對於各縣之調查與監督均易為力，故應負一般補助之責。至於應賦予省地方以充足之稅源，自不待言。

(三)補助費應分為一般補助，即不分行政與事業之種類之補助，及專為辦理其種事業（如改進教育或衛生）或促進其種建設之補助。吾人主張補助縣地方，應側重改進事業方面。對於衛生產之建設，不應予以補助，以免偏頗不公之弊。似應在財政部內另設一個地方建設貸款委員會，專司審查貸與地方政府建設費之責。則中央對於縣之補助範圍，自自然縮小矣。

(四)補助費出自一般稅收，指定稅收，各有其理由。若人以為除一般稅收外，如能指定幾種稅收與縣地方有密切之關係者，或其收入之增加須賴縣政府之協力合作者，亦未始非為較善之辦法。蓋兩制并用，則補助費能同時具有固定性及伸縮性也。

(五)百分率之補助制，應當少用。因如此則富庶區域支付力強，反較貧瘠區域所得為多，殊失補助費應有之義。似應按反比例計算補助，即所費愈多，補助愈少，所費愈少，補助愈多，此為原則。至其標準如何，自應妥為規定，以免流弊。單位之補助制，可用之於道路、教育、警察、及救濟等項行政。如一里路，一個學生，一個警士，一個救濟者，應補助若干是也。公式補助之制較為精密，亦合救濟貧區之意。但是在中國調查統計均付缺如或不甚完備，似難做用。

(六)補助費有賴於視察制。因補助費之發給既須視一般或特種行政達到最低效率之標準，則不及此標準者，自可撤銷其補助費。故補助費之發給與否，應以視察員之報告為根據。撤銷之事雖不必常有，而此種「經濟制裁」，亦足以促地方政府之努力。否則其費用仍須出自於地方納稅者之身，地方政府自應向之負其責。

(七)由中央發給縣地方之補助費，其一切手續，應經過省政府。但一經確定後，其補助費應由中央逕發到縣，以求捷便，而免省政府別有作用於其中。中央自可派員或委託省政府派員到縣，視察其開發之成績，以定補助費之標準與否，或撥發之數目。

近代政府職務日益膨漲，而其大部分又都實之於地方政府去執行。但因社會經濟之變遷，中央之稅源日益廣大，而地方之稅源愈見枯竭，即以省與縣之間而論，縣之財源尤為捉襟見肘，為貧民地方，充實國力起見，亟應樹立中央對於省縣市，省對於縣市之科學的補助費制度也。

## 六、如何調整縣地方之支出

(一) 縣支出之重要性。社會愈進步，人類慾望愈繁夥，愈非私人之努力所能滿足，因經濟效率公平之理由，必須藉社會聯合之努力——國家之行動——以執行此一堆頭緒如麻之所謂公共職務，而增進人民之福利。公共職務中與吾人生活關係最密切者，為衛生、教育、道路、救濟、治安各項行政，水電之供給，交通之設備，與優美環境之開闢，此種職務之種類與範圍日趨擴大。因其多帶有因地制宜性質，故多半由國家委之於地方政府，在國家監督之下，負其管理之責。於是地方政府幾乎無時無刻不監督指導人民之生活，又為人民謀求各種生活上之便利與安適。然而在此貨幣經濟時代，一切一切非錢莫舉，於是有所謂地方財政。地方捐稅之收入，其最終目的是在支出，私人致富可以存儲，而在國家及地方公共行政上存儲絕非健全財政制度之所許也。因職務之加多，物價之騰貴，與薪工之增高，縣之歲出大為澎漲，且有與日俱進之勢。則對於縣支出各方面之問題，與其所必生之效果，自不可不加以研究。

(二) 國省縣支出之劃分標準。國省縣支出之劃分自應以事務之性質為標準。但是國省縣之事務如何劃分，其困難之點，已屢述於前。事務固宜全國或全省一致之性質與有因地制宜之性質之分，但其範圍究應如何，只能任之憲法或法律加以確定，自應有一成不變之原則。所以國省縣支出之劃分，亦應寫死板文章也。

以按中國國地收入與支出均無確定之標準。民國十七年劃分國地收入，同時劃分國地支出。地方支出計有黨務、行政、司法、公安、財務、教育、文化、農礦、工商、交通、衛生、建設、債務、協助、官營業各項。省縣間之支出，一如收入，未加劃分。在二十四年之財政收支系

統法中，中央支出列有二十三項，省支出列有十七項，縣支出列有十六項。縣之主要支出，計為政權行使，行政、立法、教育、建設、衛生、救濟、保安、財務、債務各項支出。省之支出只多列移殖一項。中央支出只多列國防、司法、考試、監察、國防、外交、債務等支出，而無保安一項。各級政府之支出其性質多屬相同，如何劃分，法無明文。其實此種規定，並無何實際用途，一切仍待憲法及各別法律按事務之性質定其歸屬。有些事務之支出應當屬於中央，如國防外交之類，固毫無問題。有些事務，如地方警察，地方衛生，與國民教育之類，雖亦可謂為國家職務，但其支出例歸之於地方。至於純粹地方性質之事務，如消防、路燈、公園及關係一個地方之建設之類，其支出應歸地方，亦毫無問題。現在在中國縣地方中有問題之支出為行政費，黨務費及司法費。因為以往認為縣政府是純粹執行國家政令之機關，故其行政費不歸於縣地方，而出自省庫。但縣政府亦為地方自治之政府，其行政費亦應歸入縣地方預算。新綱要第十九條規定凡經費足以自給之縣，其行政費由縣庫支給，實最為妥當。在中國現在之黨佔有特殊之地位，自有其系統，非地方民意機關所能控制，以黨黨之制一時又未能實現，故黨費出之於一般捐稅，縣黨部之經費出之於縣庫，僅為便利問題，在財政上並無何理由。地方司法機關，本屬於全國司法系統，但以縣為單位之縣司法處，論其性質實為縣政府之附庸，地方民意機關之不能控制，是其職務性質使然，故其經費無妨歸入縣預算內，其司法收入自以歸縣，方為公允。至於地方法院多半不以縣地為管轄範圍，其經費自應出之於省庫或國庫。四川各縣所負擔之省事務經費，如司法補助費，及省協助費中之解省聯立學校經費，區立學校經費，與區立度量衡檢定所攤款等，均應分別重新作合理之劃分。辦理土地陳報之費，現在多由省庫支給，土地陳報

究爲省之事務，抑爲縣之事務，頗難定其費用之歸屬。似應以受益之主體爲何而定。其他事務，按其性質雖屬上級政府，而於地方政府有相當之利益，其施行時又需要縣政府就地作精實之監督者，其費用亦無妨歸縣。在法國地方政府中有許多事務論其性質雖屬於中央，而其費用強由地方政府加入地方預算，謂之「官支出」(Administration d'office)，收入不足時，則強爲增課捐稅，謂之「官課稅」(Impôts d'office)，此種制度，如予地方政府以充足之財源，如各地方單位之担負。無偏枯之現象，並未可厚非。亦猶地方性質之事務，如其規模宏大，需要高深技術與鉅大財力，非下級政府所能從事者，有時亦無妨由上級政府負其支出之責。除此之外，吾人以爲縣支出之範圍，在原則上應限於地方民意機關所能控制之事務，但縣內之中學教育及師範教育之支出，如其爲省行政，則其費用應由省庫支出，如其爲縣行政，則其費用應由縣支給。又如道路之修築費與維持費，自應按照道路之性質，定其支出之歸屬。新綱要第十九條所謂「所有國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支」，自爲針對時弊之規定。蓋上級政府應辦之事，漫推之於縣，又不予以經費。爲習見之事，於戰時爲尤甚。因之地方財政大爲紊亂，但國省縣之事務亦實難明白劃分。此條只能謂爲提示原則之性質。國家政治如上軌道，地方財政亦制度化，一切當不爲大病。今日之病，實在職務財源與支出之分配，均以憲爲之，以片紙命令爲之，宜其亂政也。對於法律與命令之分，本文已隨處提示，又豈僅限於支出問題乎。

(三) 縣支出之幾個原則 財政制度之良窳，固須視捐稅之負擔是否公平，而支出之是否合理亦可爲判斷之標準。蓋捐稅負擔之公平，或偏頗，可因支出之影響而緩和或加強之也。一般研究地方財政者，多注

重收入問題與財務行政。實則錢出制度之健全與否，頗足影響整個地方財政，其關係之大，自不容忽視。茲揭出幾個重要原則，以作研究縣支出之參考。

1. 取之於民用於民 「取之於民用於民」雖爲常談，究屬至理。果能用之於民，雖多無傷。否則雖取之甚廉，亦爲虐政。縣之支出多未能與此原則符合，以致愈益加強負擔不公之現象。其理由有四：(一) 縣之支出多半僅足以維持組織之存在，不足以謀事業之發展。(二) 支出多用於消極行政，未能爲人民謀福利。(三) 應當由全國或一省納稅者所担負之支出實之於縣地方納稅者。(四) 取之於全民，往往用以謀少數人或某階級某區域之利益。其浪費貪墨更不論矣。

2. 量出爲入與量入爲出 量出爲入與量入爲出兩個原則，各有利弊。在上軌道之國家，中央無論矣，即地方政府至少總有一種富有伸縮性之捐稅，於編造預算後，將其不足之數，在法律限制範圍以內，加賦於民。如於公庫有餘時，則必減輕下年之負擔，以求收支之適合及預算之平衡。在中國之財政歷史上，向以量入爲出爲原則，雖不無防止流弊之效，但往往不能應付年年不同之需要。地方之支出雖比較固定，每年之出入，當不甚大，然絕不能謂其一成不變。一有變動，則將無以應付。如國家政治上軌道，地方政府民主化，採用量出爲入之制，亦不至有何危險於其間也。

3. 縣支出與國省支出之比例 因財源多被國省佔有，縣地方支出過少，爲各處之通病。雖缺乏全國可靠之統計，縣之支出，最高如廣東，平均亦不過每人四角二分，低如甘肅，平均每人僅一角九分(均包括縣以下行政自治及保甲一類機構之縣支出)。而省之支出往往兩倍或八倍於縣。中央支出數目又遠超過省縣支出之總和。如此手足失衡，縣政

之未能進展，不爲無由。英國地方政府每年支出在五萬萬鎊以上，約佔中央支出之半數，佔英人總收入七分之一，每人每年平均須負擔十四鎊之地方政府費。英國之財富，自非中國之比，因之英人負擔之能力，遠非吾人所能及。然其中央政府之職務或不遜於中國，其面積又僅僅等於我國山東一省，而其地方支出竟可與中央比京。以中國之大，一省多至一百餘縣，其縣支出之總和遠不及省政府之支出。一國三十餘省市，一千九百餘縣市，其支出之總和尙不及中央政府之支出。所謂「倒置金字塔」之政治，觀於縣財政，愈信而有餘矣。

4. 經費之支配應求合理 我國政府之歲出，無論國省市縣向以消極行政占重要位置。財政收支系統法，欲無此弊，乃規定教育文化，經濟建設，衛生治療，保育救濟經費之總額，在中央不得少於其支出總額百分之三十，在省市縣不得少於百分之六十。此或爲理想之支配，但事實恐難實行。如政權行使，保護治安，維持組織，及財務行政之支出，爲縣政府最基本之支出，也可以說爲達到推進福利行政之必要手段。其重要性病能忽視。所以固定之百分率制，絕難一成不變也。欲求經費支配合理，應注意以下各點：(一) 行政費與事業費應有合理之分配。設立機關原爲推進事業。如只有維持組織之薪工費與辦公費，而無推進事業費，則機關勢將等於虛設。然欲確定其百分之比率，自亦甚難。(二) 對於經費之支出，應有整個之支配，各部事業應就其緩急先後，分期集中辦理，不可以有限之收入，分散驅竅，實行利益均沾主義，使支出項目之增加，遠過總支出之增加，以至欲買盡俱興，結果一事無成。(三) 專款制度應即取消，地方支出應統籌支配，調劑盈虧。專款制度之目的在防止武斷之挪用，以保護某種事業之正常發展。但此制缺乏伸縮性，並紊亂地方財政秩序，其利莫能勝其弊，已爲世所公認。如政治上

軌道，此制殊無存在之理由。

5. 應否有由省統籌之支出 論者以爲一省之內，各縣貧富不齊，收支軒輊，對幾種行政，如教育、警務、及建設，不能平衡進展，應由省廳將各縣之某種收入提解到省，由省廳詳審籌劃，作通籌之分配。實行此制其困難之點：在(一) 對於某種事業，各縣必須繳收專款，而專款之弊甚多。(二) 各縣將以各種方法，增加自己支出，同時減低自己之負擔。(三) 與以地方款辦理地方事業之原則相違。落伍之縣份，將不自求進步。故調劑貧富區域，仍以補助費制較爲妥當，因可免除此種困難，而其實際作用與效果，則並無二致。取之於一省之民，用之於一省之民，取之於一縣之民，用之於一縣之民，實最爲公允之道。川省之保安團隊既統一於省，其保安經費爲田賦正稅之率，由縣解省，亦統籌支出之一種。但實爲省方對於縣之重大之剝削，似應將其大部份撥歸作籌劃衛生行政及整頓警察行政之用。

#### 七、如何整頓縣地方財務行政

欲納一縣之收支於軌道，須有健全之財務行政制度。關於縣地方財務行政吾人所欲討論之問題，爲財務機構、收支制度、預算制度、會計制度、公庫制度、稽核制度，及縣財務行政制度上之一般原則。

(一) 縣財務機構 中國各省縣財務機構之系統與組織，多不相同。就四川而論，縣之財務機構爲第二科(現改爲財政科)，徵收局及財務委員會三種。第二科爲縣政府內部之組織，掌理全縣財政，公有產款，編制預算決算，及其他一切地方事項。惟小司地方款之出納。徵收局爲隸於省財政廳獨立於縣行政以外之機關。其徵收省款部份爲田賦、契稅、屠宰稅、菸酒稅、照稅。其代徵縣款部份爲田賦附加、契稅附加，屠宰稅附加，及保甲經費。均按期解交財務委員會。例收代徵費。在收入

不多事務較簡之縣份，不設徵收局，而於縣政府內設立捐稅徵收處，其主任由省委派，承縣長之命，辦理稅收事務。在事務極簡之縣份，即由第二科設徵收所負責辦理。財務委員會為介乎官紳之間隸屬於縣政府之機關，由委員七人至十一人組織之，除第二科科長為當然委員外，其餘均由縣長聘任紳士補充，並指定一人為委員長，現改稱主任委員，任期一年，為無給職。其設置始於民國二十四年由省轉頒之「劃區區內整理縣地方財政章程」。財務委員會受縣長之監督，審核地方之財政收支及預算決算。內分審核文書兩組，現在內部分審核出納兩組。其職權為地方款之收支、保管、會計及審核等項。其自行徵收之地方款為公學產租金及各項雜捐雜收入。於同年根據同一章程，曾設有縣金庫，受省金庫之指揮監督，管理省款及地方款項出納保管事項。又設有隸屬於縣政府之經徵處，辦理一切徵收賦稅及附加稅事宜，實即縣政府兼辦徵收。此兩機關均於二十七年奉令裁撤。其負責經徵之地方捐稅，改由徵收局徵收處或徵收所辦理。保管與出納事務，則歸併於財務委員會。此四川縣財務機構之大概組織情形也。

徵收機構之統一問題，頗值得討論。中央在各縣當設徵收所得稅、統稅、鹽稅、菸酒稅等機關。其轄區原不限於一縣，應否加以調整合併，自應於此加以討論也。為徵收省稅，省在各縣設有徵收局，營業稅局等機關。一縣之捐稅則分別由省之徵收局代徵，或徵收處徵收所經徵。公學產係歸財務委員會負責保管之責。為便利起見，其租金亦時其經收。雜捐計分斗息、牙帖及牙帖附加數種例用包徵制，亦由財務委員會經收。惟吾人之意，以為應將徵收局改為地方捐稅徵收局，徵收一切省縣捐稅，並將其改為隸屬於縣政府之機關。其屬於財務委員會之少數經收事宜，亦應改歸新設之徵收局合併辦理。一俟縣之民意機關成立，財

務委員會即可取消。將其保管公學產之職務歸之於縣政府之財政科，或他相當機構，將其審核職務分別歸之於民意機關及任命或民選之審計機關或審計官吏。如此庶可以統一省縣徵收機構，增加經濟與效率。如謂徵收局隸屬於縣，省不能直接行使監督權，或足影響省之收入，不知縣在省政府監督指揮之下，本負有推行省所委辦事務之責，省之稅收，亦省事務之一，由縣政府就地行使監督權，省府操縱後之監督權，有何不可。況省之稅收機關之執行職務，本亦處處需要縣政府之協助。且省縣之稅收，如將來稅制改革，多採互相配賦之制，則省縣對於稅收多有共同利害關係，縣政府自不至忽略其本身應有之收入部分。若謂營業等項稅收，依其性質，應設立專管機關。實在應視徵收局如何作充實合理之組織，捐稅性質之不同非必即為分立經收機關之理由。徵收局局長應由省方直接依法委派。其薪工費及徵收費則應由省縣作公平之負擔。中央在一定條件之下，特別是對於省縣能以分潤之稅收，亦可委任地方捐稅徵收局經收國稅，免得在一縣內稅局林立，虛耗鉅款也。

(二) 縣收支制度 縣地方稅款之如何徵收，因捐稅種類及徵收機關之不同，極不一致。包徵制度大都以屠宰稅及各種牙稅。至田賦一類正稅，用包徵之制者，在今日殆絕少其例矣。包徵就是說某種捐稅，定其在一定區域之內年收之最低額數，用投標方法招商競包之制度也。得標者例應繳費領帖，并分期繳納稅款。按一種稅收，過於零星，由政府設機關或派員徵收，往往得不償失，故為便利計及為收入確實計，始採用所謂包徵制。此制無論用於何種捐稅上，均難免有極大之流弊。投標競包時既弊端百出，至於違法浮收，任意勒索，又為勢所必至。因包商之目的，只在獲得厚利也。吾人以為改革之道，應將牙稅及屠宰稅分別歸併於營業稅，而取消其奇細者。不必談包徵制度本身之改革，因其

本無存在之價值。至於經費機關如何收稅，其程序至爲繁瑣，詳述無益。舉其所應注意之點，則爲：第一，徵收手續宜便於納稅者。如因賦之徵收，應多設分櫃，使納稅者自封投櫃，以免兜索代完之流弊。並且應使手續簡捷，以免窮民爲受許稅款，須食宿於縣城者累日。其他各稅亦應按其性質改善其徵收手續。第二，手續固宜簡捷，而徵收費用又應減至最低限度，以求民家之負擔與政府之純收入不至相差過鉅。按財政學止之原理，一種捐稅如需要徵收費過鉅，則非良稅，不應設立。就一般言之，徵收費絕不應超過稅收百分之十。普通應在百分之二三之間。第三，嚴禁濫派人員之浮收及勒索。浮收勒索之盛行於賦稅徵收，盡人所共知，其弊端之多，有非「穿靴戴帽」「匿、漏、飛、酒、詭、寄」所能盡述者。而其弊端之來，多半由於徵收手續之欠確定與簡明，使胥吏得以從中侵漁。今應改善手續，廣事宣傳，然後再繼之以懲戒貪污，則公廉與人民兩受其利矣。

地方稅款收入後，如何支出，亦至關重要。第一手續宜簡捷。四川各縣經費動支，須由用款機關照預算應領數目，按期備具請款單聯單，送財政委員會作初次審核後，再呈由縣長交第二科覆核，填發支付命令，以第三聯通知用款機關，以第二聯交聯交財務委員會，財務委員會再以第二聯飭其出納科與用款機關以現金，用款機關即開具總收據，連同支付命令，繳於出納科。此支款手續之大概情形。在現制下似尙妥善。惟支付命令亦有歸主管科填發之習慣（如教育建設之支出，歸第三科填發），實爲不當。因如此則主管財政之第二科對各項財政狀況不能明瞭，如何分配以調劑盈虛，亦不可能。故支付命令之填發，應全歸第二科，以收統支之效。再請領款項，經過各種手續，動需數月，故養成通融預支之風。有時因經費無着，實則由於辦事人員之故弄玄虛，以

爲施惠操縱之地步，亦時所難免。第二，政府宜厲行財政公開政策。爲表明財務上之責任及爲使人民明瞭一縣財政狀況起見，除預算須經合法機關之通過，決算須經合法機關之審查外，對於一切款項填發，必須步步有詳明確實之記載，其格式應整齊劃一，其收支情形應按期公布，俾衆週知，并應將副本置於便利地點，備人民查閱及提出異議。四川各縣偶有列榜公布每月收支之事，足以爲法。於每個年度終了，更應由縣政府編造一縣全年之財政報告，或即對於年度之行政報告中，俾人民瞭然於取之於民者究竟用在何處，并收到何種效果。

(三) 縣預算制度 預算之目的，除明定收支之範圍外，實基於政治全致，爲一年施政之具體計劃。故預算非僅是一個財政上之問題。未開預算制度不確立，而政治能上軌道者。所謂憲政，所謂法治，亦將成爲空言。以往縣收支之失其平衡，法外收支之繁多，監督之難以有力，以及其他一切財政紊亂之現象，雖因多端，而其根本病症，在無確切真實之縣地方預算。中國縣政府之一律有預算，乃近年之事。民國二十一年公布之預算法，在第九十三及第九十四各條對於縣市之預算，雖略有規定，但甚概括。其詳細辦法，仍須任各省自訂。二十三年全國財政會議議決辦理縣市地方預算，規定要點六項，通令限於二十四年度全國縣預算一律成立。又經國民政府以明令定其執行辦法。其辦法頗關重要，雖各地未能切實執行，亦值得一述：即（一）縣市地方預算核定後，應由縣市政府印刷多份，公佈城鄉，並在當地發行或銷售之報紙披露全文，俾人民一體週知。（二）地方所有收支，應照對憲守預算範圍。如在預算或法案以外征收者，依據刑法一百二十九條懲處。在預算法案以外支付者，責令賠償，並予以處分。（三）人民對於預算或法案以外之徵收，除不負繳納義務外，並得向上級官廳告訴。（四）預算公布後。

非有重大特殊情形，不得呈請修改。上列辦法應由財政部及各省政府嚴切監督執行。並應由各區監察使各地方檢察官自動糾查。務使預算成立以後，地方財政納於一定規範。

我國法定預算之程序，必須經本級政府之編製，上級機關或主計處之核定，及立法機關之審議，再由本級政府公布執行數個階段。

縣地方預算之編製權屬於縣政府。就四川而論，縣預算之編製程序，係逐項編列匯區內整理縣地方財政章程辦理。每年由省政府令頒地方預算編製標準，由縣政府轉令各用款機關按照標準編製概算，送交財務委員會初審，再由縣政府審核，縣政府召集各用款機關代表及士紳在財務委員會開預算審查會議，審查完畢後，再由縣政府編總預算書，分報本區專員公署審核，逕呈省政府核領。縣屬各用款機關，按照核定數字，按數領款，領取後須造具計算書，連同支用單據，呈報縣政府發交財務委員會審核，復由縣政府彙編分月計算書，連同粘據，報由省政府核銷。並於年度終了後，復由各用款機關將本期內領用經費數目編一決算書，報由縣政府編總決算書，連同各決算書，呈報省政府。現在各縣之民意機關尚未成立，故預算決算之程序只如上述。新綱要第三十二條則規定在縣參議會未成立時，縣預算決算應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准，但即縣參議會成立後，如有必要得由縣長先呈省核准施行，再送縣參議會追認。縣行政會議之審定權，為一種新的規定。先送省核准施行，無形減削民意機關之唯一重要職權。均為不可不注意之點也。

現在縣預算之通病，應加以改善者為：(一)預算缺乏時間性。預算須依期送呈與核定，方能見其作用，並步專前監督之效。乃各縣預算之早遲與核定往往過遲，逾成立時年度或已過半。其弊固亦有在縣府之

未能依期編造，而多在預算到省各主管處分別審核，輾轉移付，過費時日。其矯正之法，惟有責成縣政府依期編造，並統一省方之審核權。決算能收事後監督之效，但各縣對決算手續，多未切實執行。(二)預算缺乏確實性。或縣政府之收支未能執行編入預算，或虛列項目，以求收支之平衡，或追加修正過頻，割裂地方財政，或預算外任意之支出過多，致啓私徵或私自挪墊之風。其整頓之道，在縣能負切實編製與執行之責。在省之各廳處不責各縣以預算外之支出，應應之收入與歲出能適合，縣財政能獨立健全之基礎。(三)預備費在若干元以上非呈經令准不得動用。其限度在四川為五十元。意在防弊。但動用預備費多為應付緊急需要。公文往返動即經月，足以貽誤事機。應將限度的予提高，俾事後呈請備案。

(四)縣公庫制度 中國過去有金庫之名。現行之公庫法始定名為公庫。公庫大別有國省市縣之分。此制之精義，即在統一收支與集中保管，使預算能以嚴格執行，審計能以澈底實施。縣公庫制度一如其他各級政府之公庫制度，有三種方式：即自設金庫制，委託銀行代理制，及銀行存款制是也。按第一法須派官吏管理，既多一重費用，且有不能調合金融之弊。第三法係以存款名義存入銀行，可得利息，與私人存款無大區別。第二法比較適用，財政與經濟固可兩受其益，而其最重要之作用，在代理公庫(如無銀行之處亦可利用銀號或郵局)為收款，解款，及保管，割接之機關。經徵機關只司經徵，而不收現金。公庫則專收現款，而不經徵。權限劃分清楚，則交代不清匿報逃諸弊自可逐漸廓清。同時大宗款項不虞呆滯，亦可調劑地方金融之效。四川省政府於二十四年規定縣金庫章程，在各縣的設縣金庫，隸屬於省金庫之下。省款及一切縣款統由其出納保管。但界限清楚，分別記帳。無合法之發款單及

支付命令，縣金庫不得付款。財政廳及縣政府均得隨時派員到庫檢查賬目及現金。其縣款部份，財務委員會，於必要時，亦得派員檢查。縣金庫於二十七年一月奉令裁撤。所有地方款之出納保管悉歸財務委員會之出納組辦理。會計事項亦移歸財務委員會設置會計人員辦理。財務委員會既司會計，復掌出納，殊不合於財政上制衡之原理。中國公庫法已自二十九年一月一日起施行。除邊遠省份或有特殊情形者外，宜普遍成立縣庫。雖其內容不能詳述於此。其對於縣地方財政機構之健全，定多裨益。

(五) 縣財政制度上之制衡 一縣財政有收入支出之別，其中又有經常臨時之分，年度與月份，預算與決算，均需明晰之表示。况一縣所收復有國款省款縣款之不同，因之轉帳解辦各項關係，非常錯綜複雜。無一不足以增加財務行政上之困難。常聞辦理會計有經驗者言，設計一種完密之會計制度，並非甚難，而設計一種簡單且適用之會計制度，則非易事。蓋制度求其簡單，手續則應求其完密，所以在許多省份難立良好之會計制度也。

就一縣之整個會計制度而論，以四川為例，則縣政府內第二科，承縣長之命，監督一縣財務行政，如覆核預算，決算，各種收支表報及單據，核發支付命令，檢查金庫及財務委員會之帳目與存款，均其監督權之顯著者。但款在金庫，非有經會計稽核主任及財務委員會會簽之支付命令，不能動用。財務委員會負地方審核收支之責，或有類似地方民意機關之性質。縣金庫負款項出納保管之責，直隸於省金庫，而亦須受縣政府及財務委員會之檢查。此中寓有互相牽制之意，顯而易見，於超然主計制度，收，支，存，積，四種分立之制，似亦粗具規模。但細加分析，在省稅收入較多省份所設之會計稽核主任係財政廳之代表，立於監

督稽核縣收省款之地位，因而兼及縣款之收支，不受縣長之監督，亦無權檢查金庫，自非純粹之會計機關，帳目及表報之登記，仍歸縣政府第二科辦理。然亦非審計機關，因審計事務歸財務委員會也。財務委員會隸屬於縣政府，既審預算，復司收支之審核，在未設縣金庫之省份，又司出納保管，自亦非純粹之審計機關。均於四種分立之旨相悖。改進之道，應以公私銀行局或股實銀代表縣庫，司出納保管之責。會計稽核主任應改為會計主任，在縣政府內設會計室，隸屬於財政廳，在縣長監督之下，審核預算書及計算書，編造預算書及總決算書，會簽支付命令，登記帳簿表冊，以及辦理一縣其他一切歲計及會計事務，並執行監督省款之會計職務。執行審計職務之財務委員會，可以取消。

於縣政府內設審計室，其主任由省審計處委派之，縣長不得更換。或設立地方財政監察委員會，其委員暫由縣長部選公正士紳，由審計處加聘。其職權對於各機關支出收入手續，或負担支出義務，作事前事後之審核，並對於各機關之帳簿現金作隨時之調閱檢查，及辦理其他一切縣之審計事項。其財務委員會管理公產之權，可歸之縣政府第二科，或歸之另設之公產管理機構。至於管理一縣一級財務行政，自以縣政府之第二科為主體。第二科既專司一級財政管理事項，則會計事務，自然應歸會計主任。如此改革，似能合於財政制衡之原則，以樹立健全之財務行政制度。即代表縣長之第二科為管理一級財務行政之機構。經後機關各司收款。支付機關各司存款。審計機關及會計機關又各自獨立。民意機關成立則有審議通過預算之權。在未成立以前，此種暫歸縣行政會議。復加以嚴密之簿記組織，則全縣之財務行政上弊端，不難廓清矣。

#### 八、鄉鎮財政制度

(一) 鄉鎮財政為未解決之問題 縣以下鄉鎮(如有隸屬於縣之市

亦同)之財政，如何規定，實爲最困難，亦爲亟待解決之問題。鄉鎮自治之失敗，原因雖多，而經費之拮据，實爲主要原因。即替代自治之保甲，未能收到良好效果，其原因亦多半坐此。民國十七年第一次全國財政會議所通過之劃分國地收支標準兩案，對於省縣之收支，並未加以劃分。以省省縣之收支失其平衡，而地方事業遂難期發展。二十三年第二次全國財政會議所通過之財政收支系統法，始將省縣收支加以劃分，而未見諸實行。縣以下之鄉鎮亦爲行政及自治單位，亦爲法人，有其自己事業。依法自然應有其獨立之收支，獨立之預算。財政收支系統法獨對於此未加規定，結果只有將鄉鎮預算作爲縣預算之一部分。其不合理之程度，或較今日省縣間之財政關係爲尤甚。

考之清末所頒之城鄉鎮自治章程，關於城鎮鄉之經費定爲本地公款公產收入，本地公益捐，及依自治規章所收之罰金三項。民初地方自治運動勃興，自治章程多襲清末成法。自民三後地方自治遂與國會及省議會同其命運。民三之地方自治施行條例，迄未實行，民十之鄉自治制規定鄉鎮自治經費爲附加稅，雜捐，規費，使用費，財產收入，及營業收入數種。此法亦未能實行。十七年國民政府所頒之鄉鎮自治施行法規定，鄉鎮之財政收入，計有公產公款之孳息，公營業之純利，依法賦與之自治款項，縣補助金，及特別捐五種。二十一年在剛匪省份條例自治，編組保甲以代之。保甲經費，係由保內住民徵集，地方公款公產亦得挪用。二十四年編查保甲戶口條例加以修正，規定保甲經費以統收統支爲原則。而各省鄉鎮之財政來源如何，辦法極不一致，大都取之於田賦附加或接戶攤派之戶捐。其他如公產公款之孳息，公營業盈利，種類雖多，而收入有限。故自清末以來，鄉鎮之自治徒託空言，鄉鎮之財政基礎自亦未能確立也。

欲謀鄉鎮政府事業之發展，應與鄉鎮政府以獨立收支之權。所有縣以上各級政府事務縱得委託鄉鎮政府辦理，其經費應由國庫省庫或縣庫支給，自不宜責令鄉鎮政府就地籌款開支。但總有些完全屬於鄉鎮之自治事業，其利益又只限於一鄉一鎮，自不便責令納一般賦稅爲之負擔。至少維持鄉鎮民意及行政機關經費，總應出自鄉鎮之本身，其理至明。而最困難之點，則爲稅源有限，分配不易。縣各級組織網要，明認鄉鎮爲法人，無異承認其爲自治單位，故立有鄉鎮財政一章。其第四十條規定鄉鎮之財政收支共爲五項：(一)依法賦與之收入，(二)鄉(鎮)公有財產收入，(三)鄉(鎮)公產業業之收入，(四)補助金，(五)鄉(鎮)民代表會決議徵收之臨時收入。是鄉(鎮)財政又入一新階段矣。

(二)如何充實鄉鎮財源 鄉鎮之財源如何規定，至爲困難，因鄉鎮爲實行地方自治後所新創之單位，並無若何之歷史背景也。即以新編要所定者而言，鄉鎮之公共財產之有無多寡不定，公營業可由鄉鎮辦理者幾乎難尋其例，尙有待於開發，所以此兩項收入缺乏可靠性。所謂依法賦與之收入，除與縣共有稅源或對於縣稅之附加外，其範圍亦極有限制。第五項所列之收入，並其流弊必大，因其仍將爲攤派之變象。且人民輸納捐稅，應有法律上之根據，今乃無異投鄉鎮民代表會及縣政府以自由課稅之權，則地方財政前途，仍將不堪設想。而所謂法治與自治，又成泡影。吾人以爲鄉鎮主要收入，應爲省縣之補助金及一種或一種以上與縣共有之捐稅。省縣補助鄉鎮之制度，應援用中央及省補助縣之制度，而加以變通。縣鄉鎮之自治職務不應過繁，而其所開辦之稅源極屬有限。故應依照事業之性質，分別由省縣予以全部或部分之補助。其主要目的在求担負之平均，與事業之平均發展。至於與縣共有之稅源仍應歸土地稅及前所述之房產稅，或不動產稅。在土地法未實行以前即

爲田賦與房捐，但附加之辦法名異實同，最爲不妥。縣與鄉鎮在法律限制以內，應有分別獨立課稅之權，不必分何爲正稅何爲附加也。

(三)英國地方稅制之足爲法者。縣鄉鎮之共有捐稅如何估價征收，自成問題。吾人以爲對此英國地方政府之稅制固有幾點足以爲法。英國所有地方政府之主要財源爲對本區內不動產所課之率稅。而對此不動產(County)與郡市(County Borough)及郡以下之非郡市(Non-County & Borough)市區(Urban Sanitary)地區(Rural Sanitary)議會及鄉區以下之村(Village)議會及村民大會，均有依法分別獨立課稅之權。郡市等於中國直隸於行政院之市，其下無其他單位，故自徵自用。然在郡市之外率稅之收入，總是分配於兩個或兩個以上之地方官署。課稅之權雖分隸於各級單位，而只准一個官署徵收。每年由課稅官署通知徵收官署，在其自轄區內所決定之稅率，徵收官署於徵收後，移其所代徵之款於其他課稅官署。徵收官署在那爲非郡市及市區與鄉區三個單位。而郡之率稅亦歸其代徵。鄉區並代徵村之率稅。吾人以爲中國之田賦或土地稅及房產稅或不動產稅，既應爲縣及鄉鎮之共有稅源，則應由縣政府徵收而分別移交於鄉鎮政府，或由鄉鎮政府徵收，而移交縣稅於縣政府。如認省對於此等不動產有課稅權之必要，無妨亦有省稅，亦如法徵收移交。如此各級政府，伊法律之限制，在轄區以內有自由課稅之權。其限制自應爲嚴格的，其對不動產之估價自應獨立統一標準，並應寓有互相監視之意，以免相負有畸輕畸重之弊。是各級政府財源雖獨立，課稅雖獨立，而估價與徵收則爲整個的。夫一鄉一鎮之不動產，其本地政府知之較詳，估徵亦較易，且一區內之捐負，無論以何名義，多落在不動產上，一區內行政之良否，亦以影響於不動產及不動產所有者爲多。故以不動產稅爲主要稅源，乃極爲合理之事。至於鄉鎮之收入，只能用之於一區內

之自治事務或少數準自治事務，則視一個小小區域收入之多寡及其與上級政府職務權力之如何依法劃分而定。

(四)對於鄉鎮財政之監督。對於鄉鎮之財政收支，其監督權自應屬於縣政府。鄉鎮之預算(決算同)制度，應當確立，以樹整理鄉鎮財政之基。預算應由鄉鎮政府編製，由鄉鎮民意機關通過，由縣政府核准，不應到縣預算之一部。預算列入，亦只可在縣政府本身預算外，每年度彙編一個包括鄉鎮預算之縣總預算書，交縣民意機關審議通過，再送省政府核准。但鄉鎮之預算非預算，非分級預算或單位預算，縣政府及其民意機關對於此等預算，所行使者爲上級政府對下級政府預算之核定權，非編製權也。故其行使應依核定權之原則。此中差別之意義，自不應不言而喻。新綱要第四十四條只定由鄉鎮公所編製概算，呈由縣政府核定，彷彿鄉鎮雖有獨立之稅收，而無獨立之預算，似乎缺乏邏輯，又無帶鄉鎮民意機關之審議，殊有背於自治原則。在同法縣政府章第十一條所定縣之財政均由縣政府統收統支，其亦包括鄉鎮財政而言乎，是不使人無疑問也。

保甲既爲鄉鎮內之編制，不爲政府之層級，則其預算應爲鄉鎮預算之一部，自爲當然之理。新綱要對此無明文規定。蓋認保甲經費爲縣之地方行政經費，故應由縣負責，列入縣預算。其實縣可以藉補助費制度，調劑一切，故不必代爲負責，以自亂系統也。

鄉鎮之經費加以充實之後，應即樹立簡明妥當之鄉鎮財務行政制度。雖不必有收、支、存、積、之繁雜四種分立制度，然亦應使之有條理有規制。攤款制應絕對禁止。苛雜更應廢除。貪污尤應防止。公款如何徵收，如何保管，如何支出，如何稽核，以及帳目表報之格式與記載方法，都應有法可據，有制度可遵循。而監督之責任則在縣政府。如何計

劃一秦簡的妥當之鄉鎮財務行政制度，雖費匠心，實屬重要。否則鄉鎮仍為一塊「黑暗大陸」，而整個縣制之改進，亦將蒙不利之影響。

### 十一、尾語

檢討過去縣制之得失，或批評現行縣制之優劣，尙屬易事。若欲預測其將來，則最感困難。自然，有幾種改革意見，或可逐漸納於縣制法典之內，有幾種顯著動向，或又使縣政制度發生多少變化，又有幾種政治理想或可遲早融合於地方制度之中，但因人性安於故常，對於改革之業，既乏庖丁解牛之習，又無披荆斬棘之勇，故縣制一時不至有革命之改變，似為勢所必至。

現在中國之整個政治制度，正如海上飄蕩之舟，不知漂泊何所。舊有的秩序與新的秩序戰，固有制度與舶來制度戰，人治主義與法治主義戰，專制主義與民主主義戰，資本主義與社會主義戰，此均為一國革命所常有之過程，不足駭怪，只要吾人認清方向，勇往邁進，自不難安達彼岸，同登康莊大衢。縣政之改革，備其一端耳。

庸淺之見解，用深刻之觀察，則吾人感覺凡此種種矛盾現象，仍是一部文明史中「秩序」與「自由」之爭。秩序與自由之能否調協，及如何調協，為政治學者，所常討論而未解決之問題。保持秩序，即是增加效率，當然要集中權力，使用權力，當然要趨向一致化與標準化，則個人自由之領域，自然隨之減削，故秩序與自由大有不能併行之勢。

現代社會之一種顯著現象，為功利之念重於自由。人類自有生以來，即知實貴自由，故往往不惜以死爭之。然自由非人類唯一無二之慾望，世人實多有意無意出賣自由，以換取物質上之保障，至使自由與物質保障，幾乎同其重要。傳統式之地方自由權，雖在民治發達之英美，亦恐終

將成為歷史上之陳迹。蓋人民之慾望既多，耐性低減，一切政府職務之執行，應當迅速，經濟，且有效率，已為一般之要求。且今日之世界，已成爲計劃之世界。分工專業，固爲必要，然尤須彼此聯繫，或以一國爲範圍，或以一區一省一市一縣爲範圍，作成整個之計劃。經濟事業需要計劃，國家行政又何獨不然。計劃即是聯繫，聯繫即需要統制，統制之結果，於個人爲減損個人之自由權，於地方則爲減損地方之自由權。

如此，則效率與自由有絕對之排斥性乎，有如熊掌與魚之不能兼得乎，是又不確。充其量，不過是說吾人不能有完全之自由，同時又有最高之效率。自由與效率雖是互爲消長，並非如水火之不能相容。吾人觀察現在，歐洲將來，固明知效率論終將戰勝自由論，然地方之自由，終難一概抹殺，即使中央政府能以代表整個民族之意志，地方亦總不能無其自由活動之正當領域。謂其領域日蹙則可，謂地方無存在之必要，終將歸於消滅，或謂地方性質之事務應盡聽命於中央則不可。

過去中國地方官署完全爲國家行政工具，其官吏爲國家行政之代理人，其所行使之權力爲國家一級行政權而非地方自治權。至於地方與人民有自由與權利之觀念，在中國政治史上則幾乎不存在。故數千年來，官僚政治遂得根深蒂固，爲中國中央及地方行政制度中一大特徵。夫官僚政治之本身，並非甚惡所歸，在有愛國國家如以往吾國，其官僚政治，只尙尙廉潔有效率一點而論，遠非民治發達之英美所可擬。然往昔我國在專制時代，官僚政治大都爲公文政治，所謂公文政治即指揮命令多以紙面爲之，以「等因奉此」了之，認政府爲一幫機器，可以終歲同轉動，復如一羈死板文章，長期可以翻印，彷彿其他一切因素，都無關重要。官僚政治又大都爲不負責任之政治，朝廷既無有效方法以統馭此

一羣大小臣工，在人民方面又無權利加以外界控制，偶有批評，輕則認爲腹士橫議，重則認爲奸觀犯上，必設法遏止之，於是官僚乃以舞文弄墨欺上凌下爲能事矣。至於官僚之個人，又必鑽營奔走，以圖獵官博祿，患得患失之念，既生於其心，自必害於其政。官僚之集團，雖不必爲有形之組織，亦不必爲顯明之階級，其共同衝護官僚系統之潛伏意識，必發爲操縱把持之局面，必流於頑固腐敗之風氣，更必忘却官吏存在之目的，是爲人民服務，國家名器之授與，乃是神聖託付。此種官僚政治之發達，致使中國政治之形態與精神，百世不離其宗，千年有如一。日。民圖以還，爲時尙短，迄無顯著之改革。然倘不加以根本改造，以引進

## 四川各縣行政管理研究

富伯平

本文原題爲「四川各縣行政組織與管理之研究」，說稿於去年冬杪，其中關於縣制組織之立論與實施新縣制後之情況，大有出入；故特抽出組織部份，而將管理部份先行披露。謹誌原委，並希作者富先生鑒察爲荷！

編者誌

### 第壹 各縣行政管理現狀之檢討

四川縣政之不良除起因於各上級機關配置與指揮之不妥當，縣以下各級組織之不合理以及下款將待說明之缺乏實際行動與工具外，縣政府

民主要素，則政治進展，將永無希望。但在中國，姑就地方政府而論，其問題不在如何調協秩序與自由，因爲現在兩俱無之。問題定在如何樹立有效率之行政，同時並樹立人民能以控制之地方政府。申言之，即一方面應加強中央對於地方之控制，以增進行政效率，以保持全民族之利益，一應方予地方相當之自由權，以滿足其特別需要，並發展其創造能力。在現階段之政制發展，此種原則尚不失爲改革縣制及其他地方政之軍制要原則，至於如何執其兩端，求其中道，則仍不舛秩序與自由之如何調協問題也。

各種管理制度未能確立，要不夫爲一重要因素。據白言之，四川各縣政府舉氣與無雜種不真現象殆無一不可歸咎於管理之不善。除財務方面，本會另有專論外，茲就樹人舉，文書與物料行動與工具四方面分析言之。

#### 一、人事方面

張金鑑先生謂：「吾人每至一縣其第一壞印象即爲公務員精神之萎靡不振，除少數主管長官外，餘均因循怠惰。……毫無生氣朝氣，多不能安心工作，更無服務精神矣。此爲中國縣政之所以不能有效推動之根本原因。……」（省民廳縣政考察團第四組考察報告）是眞慨乎言之，吾人實有同感。是無他，實由人事管理太不講求之故。

四川近年關於縣政人員之任用與訓練各方面，本已先後規定有若干辦法。就在用資格之標準言，其所依據之法令凡三大類，有屬於行營者；有屬於中央者；有屬於本省者。（計一）吾人尙未逐一檢討其內容，其是否合理，誠尙存疑，然已究非漫無限制可比。就訓練言，則自防區奉政以還，據吾人之所知者，先後所舉辦各種訓練如左：

- 1 四川省縣政人員訓練所
- 2 四川省財務人員訓練所
- 3 四川區行政人員訓練班
- 4 四川省民衆教育行政人員訓練所
- 5 四川省各區保安隊班長訓練班
- 6 四川省政府警官訓練所
- 7 四川省各縣技士訓練班
- 8 度量衡檢定員訓練班
- 9 四川省政府無線電收音員訓練班
- 10 各縣保甲人員訓練

任用根據考試，自爲最合理想之任官制度，但在正式考試人員，尙未足用以前，爲特定用途，舉辦特殊訓練，自亦不失爲一種之補救辦法。由此言之四川各縣關於人事管理似尙不得謂之毫無制度可言。然要知近代所謂人事管理乃一整個具有體系之制度。約略言之，如考試之方法，訓練之課目，任免之規程，考績之方法，職務之分配，報酬之多寡，記錄之保持等等皆應一一爲合理之規定，方足以言管理。固非僅率爾制訂一二任用標準或舉辦若干短期訓練便可移吾人專制度。四川近年對於縣政人員除任用之標準與短期訓練外（其任用標準與訓練課目是否合理，容另文檢討）其他各點，或尙無規定，或雖規定而未盡合理，是豈

得謂已盡人事管理之能事。

以言考績，縣政人員之考績辦法實愈須有進一步之規定。縣長對其所屬負有監督考核之權自不待言然考績所重者爲客觀的事實與不斷的記錄，蓋僅憑主管之評語，或不至過於主觀，其褒貶或基於其個人之愛憎而失公允。現在各縣即欲求一完整的考勤簿與工作紀錄尙不可得，其他更無論已。縣吏對其所屬工作之勤惰與功績之優劣蓋很少注意，尤無所謂有系統有事實之記錄，考核特具文而巳。公務人員應有保障，此殆無人否認。然保障辦法必與功績制度並立，如不能辦到正確而嚴格的考績，終不能期有合理之保障。蓋保障若不以功績爲據，實有變成公務人員惰性之危險，是不可不知也。

以言任免，近年法令爲杜絕縣長濫用私人起見對於縣佐治人員之任免限制極嚴，頗滋物議。（見省民政廳縣政考察團總報告）吾人之意亦認爲此點，必須有以改善。蓋縣長對其所屬之任免如無充分權力實無以收督責之效。四川現制，關於縣佐治人員之任免規定，最顯然之不合理處有二。其一，關於縣佐治人員之任用辦法，大體可分爲三類。

甲、由上級機關選委者：

1. 兵役科科長。（四川省各縣（市）兵役科組織暫行條例第四條）
2. 禁烟科科長或禁烟室主任。（四川省各市縣禁烟科組織辦法第二條）
3. 兼及四川省各市縣禁烟室組織辦法第三條）
4. 合作指導員。（四川省各縣農村合作指導員及各縣政府處理合作事務暫行規則第二條）
5. 度量衡檢定員。（四川省各行政督察專員區及市縣度量衡檢定分局所草擬第八條）
6. 農業推廣所主任。（四川省縣區農業推廣所暫行組織規程第四條）

- 6. 無線電收音員。(四川省政府無線電收音員訓練班簡章第六條)
- 7. 各縣縣務課之警佐派官。(四川省警官訓練所畢業學員任用規程第三條)

乙、由縣部遴選請委者：

- 1. 秘書，科長，科員，警佐。(四川省各縣政府組織暫行規程第八條)

2. 區長，區員，派官。(四川省各縣分區設置施行細則第十條)

3. 督學。(修正四川省各縣市督學規程第二條)

4. 技術人員。(四川各縣政府技術人員任委獎懲暫行規則第三條)

丙、由縣長逕行委任者：

1. 辦事員。(四川省各縣政組織暫行規程第八條)

2. 僱員。(四川省各縣政組織暫行規程第八條)

如上所述，縣長關於縣佐治人員之任用權有欠充分已甚顯然。此外尚有一點，頗值注意，即各種訓練人員之分發辦法殊欠澈底是。本省所辦各種短期訓練於畢業後均有分發之規定，但所謂分發只是一紙名冊，其權力操行學識經驗如何各縣長實亦無從知之，結果仍是由省方各長官或各廳幕僚之推介紹，縣長僅於勢礙於情，自不得不為之保薦即法令上所賦予負責遴選「擇尤薦用」亦皆徒託空言而已。其二，關於縣佐治人員之撤換方面，縣長所受之束縛尤甚。縣長對於若干佐治人員均不能逕予停職，必須臚列事實呈請核辦。(請參照四川省各縣分區設置施行細則第十四條及四川省各縣農村合作指導員及縣政府處理合作事務暫行規則第七條修正四川各縣市督學規程第三條)縣佐治人員非因過失，不得無故撤換，自屬正當辦法，然縣吏如屬為情節重大，似亦應有先予停職代之權。今乃一律限制，不獲擅行處理，限制實未至嚴嚴。

以言待遇，四川各縣佐治人員，報酬不惟過薄，而且不公，吾人已

一再言之。(請參閱省民體察報告)適者省際各機關人員薪俸近均略有增加，各縣所折扣亦比省方為優，然即照此比較觀之，三等縣之科長，亦僅與各廳處二等三級科員相當，縣府二級科員僅與二級僱員相當。就職務言，仍顯然為不公平也。(註二)

(註一)四川審查公務員任用資格標準所依據之法令(見四川省政府公報第十五期)

府公報第十五期)

一、屬於行營者：

1. 劃匪區內縣長任用限制暫行辦法

2. 訓令豫鄂皖三省政府限制預保其他合格人員為縣長

3. 解釋考試及格人員令

4. 訓令湖北安徽兩省政府附河南省政府原呈

5. 劃匪省份各縣分區設置辦法大綱

6. 保安制度改進大綱

7. 劃匪區內各省市團整理條例

二、屬於中央者：

1. 縣長任用法

2. 公務員任用法

3. 其他

三、屬於本省者：

1. 征收官吏任用標準

2. 委任職財政人員任用標準

3. 縣佐治人員任用標準

4. 公安人員任用標準

5. 縣政人員訓練所章程

(註二)擬政府各級職員與省府各廳處科員辦事員職員實支俸給對照表

縣政府各級職員與省府各廳處科員辦事員僱員實支俸給對照表

縣政府各級職員		省府各廳處職員俸給與縣府職員相近者	
職名	額	職名	額
支數	實支數	支數	實支數
一等縣之秘書	一六〇	一等一級科員	一八〇
二等縣之秘書	一四〇	一等二級科員	一六〇
三等縣之秘書	一二〇	二等一級科員	一三〇
一等縣之科長	一四〇	二等二級科員	一六〇
二等縣之科長	一二〇	二等一級科員	一三〇
三等縣之科長	一〇〇	二等二級科員	一〇〇
一級科員	五五	三級辦事員	五〇
二級科員	四五	二級雇員	四五
警佐	八〇	三等二級科員	九〇
警學士	八〇	三等二級科員	九〇
技士	八〇	三級技佐	九〇
	〇〇		〇〇
	七二		七六
	〇〇		〇〇
	一三六		一三四
	〇〇		五〇
	一二〇		一二二
	〇〇		五〇
	一〇四		一〇二
	〇〇		〇〇
	一二〇		一二二
	〇〇		五〇
	一〇四		一〇二
	〇〇		〇〇
	八八		八九
	〇〇		〇〇
	五二		五〇
	〇〇		〇〇
	四四		四五
	〇〇		〇〇
	七二		七六
	〇〇		〇〇
	七二		七六
	〇〇		〇〇
	〇〇		〇〇
	七二		七六
	〇〇		〇〇

辦 事 員	員	員	員	員	無	員	員	員
31000	11000	31000	11000	31000	無	三五〇〇	〇〇	三五〇〇

明 說

(一) 此表係根據四川省專署縣府區署縣保辦公處組織及經費沿革與四川省政府二十九年年度俸薪表對照編製者。

(二) 省政府各廳處職員之實支薪俸，係就額支數除去五十元生活費，餘數打六五折，各縣政府職員之實支俸給，係依照省政府會議額支數除去四十元生活費，餘數打八折。

二、公文書方面

我國立法上之慣例，關於公文書管理之規定，向散見於各機關辦事細則或服務規則中，四川省各縣縣政府辦事細則第十條至第十七條等規定，即屬於此類官規性質。其規定殊簡略，各縣並未全然遵辦，各上級政府亦未曾以必須遵照相責；蓋具文而已。至各縣處理公文書實際之情況，雖縣各不同，大體言之，殆固不因襲以往之陳腐慣例，很少有科學的法則為之改進者。即間有改革，亦係枝枝節節，初不澈底。關於各縣處理公文書程序及保管檔案辦法之病態及將來改善應取之途徑擬另為文詳論之，茲先就下列兩目簡單一言。

(一) 處理公文書之程序與檔案之保管

各縣處理公文程序最大之癥結，要莫過於手續太繁，摘由次數過多，及各種簿冊使用之不盡當。據吾人所知一件公文由收而發，有經十七道手續，摘由至七次者。不惟失於過繁，且每摘由一次，其作用何在，各縣實亦未曾考慮及之。各縣處理公文之遲慢，雖尚有其他原因，然經過手續太多，實亦總因。吾人亦恆考慮，認為若干手續似屬必要，但手續如不能減少，則公文處理之速度，即無法增加。此實近日談改革公文

書之管理者首應注意之一點。高柳橋先生曾謂：「獨惜其在手續方面，愈改革愈繁瑣。」(見高先生考察縣政報告提要)其所感或即在此。

除手續過繁外，收發文件編號之問題，亦為改革縣政府公文書管理者所應特別予以注意之一點。各縣收發文均為之編號，但編號之作用，實未能深刻的瞭解。不過他人編號，斯亦編號而已。因此編號形式上乃成爲一種點綴。事實上又增多若干手續。

至於各縣保管檔案之情形，吾人曾以「師承舊法蕪雜無章」八字形容之，道其實也。其最大之病在無分類，不登記，與缺乏目錄三點。至於檔案室組織之不健全，管卷人員待遇之低，檔案室設備之簡陋實向其病之易治者。蓋檔案分類登記與編目等問題，均富有技術性，其改善的設計，實非現在各縣政府主管檔案之人員所可勝任。且即伴有改良之辦法，亦難期其真正瞭解。此非吾人有意藐視各縣管卷人員事實上確係如此。現有一實在例證請爲舉之。

某縣第一科之檔案係按照前武昌行營第五處頒行縣政府檔案處理法上之分類辦理者。但誤解之處極大，且極可笑，茲摘錄一二如左。可見此後關於此類之改革必須詳爲說明，用防誤解。

類	別	綱	別	卷	別
總	三	人	事	綱	14
					防
					範
					漢
					奸
總	十	二	黨	務	綱
					3.
					獻
					機
					觀
					報
					7.
					動
					員
					委
					員
					會

(二) 公文書之內容

吾人固曾一再批評我國傳統式公文政治之非是，但吾人並未漠視公文書在行政上之價值，處理公文書之工作，絕非行政活動之全部，然究為一種重要工具，在行政活動上，自有其不可抹殺之地位。是可使近年各國書記事務之逐漸增加一事為之證明。所可怪者我國行政人員，照其工作之情形看，似極端重視公文。然一究其實際，則又極端忽略，高柳楠先生因各縣檔案之不講求，曾謂：「縣政府公文之處理手續每重於其始，而疏忽於其終。」（見高先生考察縣政報告提要）其實縣政府對於公文之處理，根本即未曾慎重，請試言之。

各方對縣政府所來之公文種類雖多，然大別之要不外「使之知」或「使之辦」兩大類。通常文尾所謂「仰即知照」「咨（函）請查照」或「呈請鑒核備查（或備案）」之類，皆屬於前者，所謂：「仰即知照（或奉辦）」「咨請（函請）查核辦理」或「呈請鑒核施行」之類，皆屬於後者。所謂「使之知」者，又有令之知，（如省政府之改組法令之解釋），令注意（如告知軍隊出川令飭注意治安）或令參考（如貴州運用保甲方案通令參照）之別。所謂「使之辦」者，又有「限期者」「不限期者」「有懲戒性者（如禁煙足與禁烟等）」「有一定週期性者」或「

辦理特定事件者」之別。按理每一來文，均應詳審其有無應行登記之事項。登記所以助記憶備參考，並時時喚起注意。登記如有條理，對於一切工作，尤其對於有懲戒性，有週期性之工作，裨益甚大。令各縣則無論何種來文，概以一行或一存了事，存而不辦者，固等於棄置，即行而復存，亦無異束諸高閣。凡事不推不動，其病即在於此。各縣之賢明當局，亦非全然顯處於被動地位。不過政令既繁，又無各種登記補助記憶或喚起注意，實亦不知某季某日應作何事，或某時某事，尙待推動。非不願也，除再接來文外，實無其他方法可以引起注意。

以上係就來文言，至於縣府對外之行文，大別之不外對上平行與對下三種。其中實以對下所行者為最重要。從消極方面言，應切忌全文照轉，更忌不應令行而令行。從積極方面言，則應就具體辦法及手續予以詳細晰之指示。不幸今日各縣政府之一般習慣，乃恰與此兩原則相反。吾人手下適有一極有趣證明請錄於後。

代電 爲奉電轉飭派隊搜剿匪徒一案由

城廂總代主任覽奉區保安司令部感來保參電開「機密奉省府通辦委座電令節開該省改編保安團隊後侯可滯一大隊來該區接收守軍實倉庫場所各縣於保安隊調時扣安（疑有錯落）維持治安等因查本區爲國防要道情形特殊既已防護水陸軍運同廣開搜場復因滑剿嘉江陳匪與蒙柏山匪若候大賊未到而楊團先撤則心影警治安除請省府俟到接替一部任務楊團逐次調編並請該團仍留本區保衛及另詳代電分飭外在本部所派請未奉准行前而楊團必須如限調編時所有各縣之防剿事項特指示要點如下（一）嘉江水道如廣元之河洞場昭化屬之射箭河虎跳驛鴛溪口亭子口劍閣屬之張王廟紅岩寺江口場火林寺等

深屬之小站河馬桑趙水壩胡家場關中屬之高家壩泥溝河溪關雙龍場等處各縣應集有力壯隊防護公路運送并由廣昭劍三縣督飭當地

軍聯壯隊協助駐軍切實維護(2)廣園搜捕隊由各該縣派自衛隊守護

(3)嘉江陳匪應由劍昭蒼三縣派自衛隊與軍聯壯隊併力搜剿防堵紫

柏山匪由江彰北三縣督屬編搜捕剿(4)陝甘邊之伏匪蒼園巴之彭

匪江彰間之散匪應由各該縣嚴密防堵以上各點防仰各縣詳密籌畫

力秘密于前日務須接替以靖地方仍將邊綽情形電復爲要」等因奉

此茲由本府分派如後(一)本縣虎跳驛爲溪口亭子口及第一區各鄉

治安水路軍運由第一區長易稷甫酌派得力壯隊與鄰境軍團切取連絡

防堵清剿(二)張家灣梅嶺湖黃金石一帶水陸防務由射箭鄉聯保主

任胡維光率領城廂警團及跨鄉原派壯隊與鄰近軍團切取連絡維護治

安認真清剿(三)城廂警團大朝實輪各鄉之水路治安由各該聯保主

任負責派隊維持(四)第二區各鄉水路治安由第二區長劉健酌派壯

隊負責維持率電前因除呈覆及分電外合行電仰遵照認真辦理毋稍因

循道誤爲要縣長林仲學民册印

右爲某縣政府通知各區與各聯保之代電(此爲吾人抄來者當時曾

尤以不將其姓名發表又按該縣附城之區署已裁有若干聯保直轄於縣政府

故由縣直接通令)試問第一、此電有無全部照轉之必要、第二、如此

關係治安之重大事項、又豈能望「由各該聯保主任負責派隊維持」一語

之指示、即可認爲已辦。吾人手下此類文件尚多。然舉一已可反三。且

不僅縣府如此、區署亦然。茲將劍閣縣政府第一區區署二十八年民字第

五十一號調令抄錄如左

劍閣縣政府第一區區署訓令民字第 51 號

令順城聯保主任

查接管卷內、二十七年十月二日案奉

縣府民字第三五三號訓令、奉

綏靖署陪客綏代電節開：(一)敵之特務機關、漢奸常在閩中出

沒。(二)通江自被李忠匪隊洗劫、巴中亦被匪闖入東門、各匪多

係漢奸集團、受敵人特務機關操縱、因有彭良棧股匪、係赤匪餘孽

、據人槍械、不重金錢、野心非小、將爲我軍之障礙。通江發現怪

機、在三千公尺以上之高空飛行、標識不明蹤跡、係由西向東、似

從廣元方向、循大巴山脈偵察之模樣、飭嚴密注意、認審防範、等

因；奉此。除分令外、合行令仰該主任即便遵照、認真防範、勿稍

疏忽爲要！

請將此兩電比較觀之、便可知吾人所謂縣政府及其所謂聯保知將到奉

政令照例整個執行、絕不問是否必要、亦絕不知指示辦法爲不虛矣。

三物材方面

官舍任其荒蕪、公物視為私有、此本我國各縣政府之通病、民國二

十四年十一月間行政院會以第零六零二七號訓令題飭各省政府略謂：

「查近時各縣政府房屋、大半內容破損、荒廢日甚、所有公用

物品、類皆因陋就簡、殘缺不全、推原其故、或係兵燹之餘、或爲

財政所困、但舉任縣長、多存五日京兆之心、不負責任、不加修葺

整理、要爲尋大原因。至於公物購置、不經登記、又不移交、尤爲

陋習。……」

是真能洞見各縣對於物材管理之癥結者、原令並規定整飭辦法兩項：

其一、「各縣政府對於公署房屋、應隨時修葺整理、不得任其

荒廢、並應勵行整齊清潔、以符新生活運動之旨、對於公署房屋、

# 昭化縣政府財產目錄

中華民國二十八年四月份 (四月26止)

種類	名稱	數量
傢具類	名大	2
	方圓	3
	長小	2
	茶藤	9
	木漆	36
	木漆	5
	木漆	1
	木漆	3
	木漆	2
	木漆	11
	木漆	2
	木漆	43
	木漆	2
	木漆	21
	木漆	8
機件類	木漆	2
	木漆	5
	木漆	1
	木漆	1
	木漆	25
	木漆	2
	木漆	9
	木漆	1
	木漆	2
	木漆	2
	木漆	5
	木漆	8
	木漆	4
	木漆	36
	木漆	1
器皿類	油	2
	印	6
	機	1
	香	1
	子	4
	壺	4
	茶	4
	茶	10
	茶	1
	茶	1
圖書類	新	12
	生	2

改善。

應由各省市定期飭縣造冊具報，以為籌飭之依據；此後一切添置，應隨時登記造冊，定期彙報備查。至於縣長移交，應切實遵守公務員交代條例之規定，造具清冊。按數移交，如有虛捏或漏報，應由主管機關責令賠償，並依法懲處。

其二，省政府主席或委員出巡各縣或以及民政廳視察員視察縣政府時，應將縣政府房屋物品是否整飭一節，列入考成，全省各縣政府中，其有房屋亟待修理者，應分別緩急實按期責令修理；其公物亟應補充者，應責令添購，此項修理縣署房屋經費，得列入縣地方預算，但不得自由募捐攤派，不足之數，由省款補助，其應添購公物，所需經費得列入縣行政經費預備費。

四川省政府已否遵辦，吾人得而知，至各縣實際情形，實並未見有

關於房屋方面，據四川省本年聯合在川各大學考查縣政各組之筆記所載一般之現象，可歸納之如左。

1. 破損荒蕪而欠整潔
2. 辦公處所光線不佳
3. 宿舍與辦公處所混雜不分
4. 較好之房間多被佔為宿舍

關於公物方面，過於簡陋自不待言，其最嚴重之問題則為「各縣長交卸時，例將縣政府內一切重要或稍有價值之器具囊括而逃，其間大部份當然是縣政府辦公費所購置者，容或有小部份係縣長私費所補充者，公私混淆一掃而空，所遺留者，僅少許破碎腐壞之物品耳。」(見高柳橋先生考察縣政報告提要)此言實非過甚，閱者如或懷疑，請再舉一反證。吾人曾見昭化劍閣兩縣縣政府財產目錄，茲照錄於後。





鐵	火	鍋	菜	水	木	細	粗	茶	茶	銅	銅
鍋	鉗	鍬	刀	桶	瓢	碗	碗	盃	盤	鐘	鐘
四	一	一	二	二	三	一	二	十	十	一	十
口	把	把	把	挑	把	套	套	個	套	個	把
四	一	一	二	二	三	一	二	十	十	一	十
口	把	把	把	挑	把	套	套	個	套	個	把

物。至於各縣縣政府逐年購置之公物，與縣政府辦事通則第二十條有「

試將右列兩表，詳一檢查，便可推想現在各縣政府所有者，均係何  
 登入印簿」之規定，前舉行政院編定整飭各縣政府房屋公物辦法令，內  
 亦限令「此後添置，應隨時登記造冊」，但此項購置公物之登記冊，吾

人實未之見。

#### 四、關於行動與工具者

古語云：「爲政事庸力行務以從四時」；又「爲政不在多言，願力如何耳」。凡此皆爲我國行政上之名言。又孫治讓氏謂：「施行爲政，布告爲令」（見國體正義）；對於「政」字之解釋，亦頗重實行。可知爲政貴在力行，不尚空談，古人對於此點，本早有認識。惟因政令二字，雖係治讓分別爲之解釋，然一般人於習慣，仍多釋之爲政教號令之總稱，又因世人動謂：發布政令，吾願公府寫檄（見公府通諭序二）。直將行政，法令與公府混爲一談。結果遂成傳統式之公文政治，致爲世所詬病。

吾人之意，行政與政治有別。政治之任務在於社會意志之決定，品化與宣布；反之行政之責任關係將此等已經依政治程序而確定之意志努力付之實施，努力以最經濟最有效的方法付之實施，故行政之良窳，以及其能否完成其使命，看其實際行動如何爲斷。爲此之故，爲打倒我國傳統式公文政治之故必須將行政與公文書寫區別。公文書就法律之觀點講，因爲國家公的意志之表示，但從行政學之立場言，公文書要不過爲履行既定政策工具之一。公文書只爲行政活動之一部，而非其全部。公文書之外，行政爲完成其進行政策之使命計，尙有若干重要的行動。

關於此點，總裁在二十三年三月爲出席各省高級行政人員會議人員所頒示之訓詞中，指示極爲清楚。茲爲摘舉如左：

（一）制度之外尙須注意方法，更要注意科學的方法。「現在我們的政治所以如此亂糟，就是我們一般負政治責任的太沒有能力，太不講方法……」。「所以我們政治上沒有進步，做不出成績來

……應當反求諸己，要用科學的方法來辦事，要依經濟的原則來用錢，一切要能科學化，合理化，如此才可以增進工作的效能，完成革命的事業」。（見今後改進政治的路線第三十九頁第四十頁第十四頁）

（二）要因地制宜因時制宜。「要能因地制宜，因時制宜，因地制宜，就是政治上一切事情，要能於不抵觸中央法令範圍之內，想出來適合各地方的社會情形，地理條件，和歷史關係使政治能夠順利推進，發生最高的效能。因時制宜，就是政治上一切設施要在適合時代要求的原則之下，及時努力以謀政治的改進，不做時代的落伍者，不放过一切推動政治的機會。」（就其是當專員或縣長這些親民之官的人，到一個地方一定要詳細考察這一個地方的風土人情、政治、經濟、社會各方面的實際狀況，設身處地去想推動政治，改良社會的工作。」（見今後改進政治的路線第二十九頁第三十一頁）

（三）要實事求是要注意檢查。「現在中國人做事，最大的毛病，就是不在實。上頭下，下頭上，一件事報着來說做好了，其實並沒有做好，甚至根本沒有做，上面一個命令下去，也不切實去瞭解下面的人實行，大家敷衍塞責，得過且過，自己騙自己……現在我們要推進政治，要完成革命，第一件要緊的事，就是要挽轉這種頹風，當主管長官的首要要能實事求是以身作則，一方面要親切的監督部下凡有命下去，一定要下面能够實行，他報告來說已辦好，不能就算了一定自己還要切實去考查一番」。「因此我們曉得政治上一切事情，必須加以檢查，除了各人對他自己職務工作，每週每月和每季要自己檢查一次外，而全部工作，總要半年檢查一次，至少

每年要總檢查一次……」(見今後改進政治的路線第五十八頁第九十一頁至九十二頁)

(四)要爭取時間 「所以一個公事下去，不懂明天沒有回報，就是過一星期，一個月，乃至於過一年；還得不到一個報告，即使有報告，也因為平時因循怠惰，陽奉陰違，臨時也只好敷衍塞責！」(見今後改進政治的路線第六十二頁)

據上所列，總裁屢次訓話之所指示，可知爲政絕對須要認真負責。孟廣澎先生曾謂：「就整個辦事始末程序上說，伏案辦公事，只能說是初步操擬，鋪敘或結果的批答呈報。至於能否做出點成績來，其中間最重要的階段，全看能不能對於所擬擬的計劃，本著「三幹」「五到」的精神，切實去做，切實去實驗，以觀其究竟。」(見行政研究第二卷第六期)又余井塘先生於服務雜誌創刊號中，曾發表過一篇文章，雖其主旨，在說明其在民政廳長任內用人之經驗，然頗足以供吾人主張注意縣政實際行動者之說明，余先生謂：「用人是根據做事需要來的。民政廳主管的事，有各色各樣的不同，因此人的需要亦有各色各樣的不同。第就事的程序言，有計劃發動的事，有領導發動的事，有照案執行的事……」余先生所謂計劃發動，領導發動，照案執行，自然是指民廳的種種活動之程序而言，然而無政府之行動，又何嘗不然。此處所應注意者余先生始末並未談到辦稿之事如何。即其所謂：「照案執行的事」亦係實際去做之意，所以要「多用比較體力好，會說話，觀力足，興趣濃厚而質樸無華的人擔任照案執行的工作。」足可證明行政所重者唯在策動，推動與執行，並不在乎公文之優劣，惜各縣縣長，一方面既因其組織不健全，實無力應付當前繁重之法令，一方面又囿於傳統式公文政治之慣習，仍是集中全力於書面工作而不能腳踏實地從事於實際行動。據高

柳橋先生言：「察懷文書處理一端，在中國行政界中，何以視爲如此重要之問題，任何一機關之職員，除間有少數在計劃大計或從事於技術工作者外，幾全數爲案牘勞形，公文辦竣即認爲公務辦竣，試看縣政府中公文處理程序之繁重，可以得一顛撲不破之證明。」(見考察縣政報告提要)然其不知注意實際行動，故勢必至專重於公文書之處理，久之遂只認公文書之處理，即爲行政，從而愈忽視實際之行動，吾人恆感各縣政府只有應付、招架、其病因實即在此。

吾人之意所謂行政尤其縣以下之行政，應特別注意到實際行動，絕不是一紙公文便算執行之起事。國民參政會川康建設視察團曾謂「一般政令無不應審視其性質，其應由縣執行者，縣執行之，應由區執行者，區執行之，其應普遍深入民間者，方得運行至聯保。」(見川康建設視察團報告書第一編第三章第一節)實與吾人之主張大致相同，但現在多數縣份實在將此點過於忽略。請舉數例以說明之。

1. 就制度之運用言，現在各縣區署幾成爲兼失之的，據詳考過去分區設置，原在使其爲一實務機關，南昌行營頒發劃分省分區設置辦法大綱之訓令內，關於區署職掌，曾有說明，略謂：

「所有區中保衛安甯，調查戶口，訓練民衆，指導合作，推行教育清丈土地，實施工役以及一切農村水利等建設工作。暨區內衛生、公安、交通、經濟、財務之一切縣政，凡與管、教、養、衛有關者，統由區長秉承縣長之命，負責執行，其辦理是否得當，有無成績。則規定由縣長隨時分區巡視考詢以爲獎懲之資，是故今後之區署，即成爲純粹協助縣長，深入民間推行行政令之機關。」

據此可知創制之初，絕無使區署專辦靜態的公文承轉之意。各縣果能明了此旨，即不應無論何事概令區署「轉飭所屬遵照」，反之，即應研究

如何利用區署，視爲本身之分署，使之深入民間，推動各種工作。現在區署所以形成爲縣下公文承轉機關者，推原其故，實不得不歸咎於各縣政府濫行公文飭令區署「轉飭所屬遵照」之結果。

2. 就一般之服務紀律言，例如公務員服務法又經修正公布，縣府奉到此類具有官規性質之法令，自然需要通行，但此處有兩點必應注意：第一點，凡屬公務員必應使其知之，非公務員即勿須令其知之，第二點，即應隨時注意所屬各公務員有無違反本法規定之處，並研究事前如何預防，隨時如何考察，事後如何糾正。由前言之，凡新委一公務員即應令遵照或印入到差須知之類，由後言之，即應於人事記錄上，隨時爲之注意。總之絕非一行即爲了事。但試一問各縣實際遵辦之情形，大多數仍是轉行了事，結果內部各公務員或尙不知，後來者更無論已。反之類似民意機關或文化團體，根本無公務員者，或反予以令行。至於隨時之考察或記錄，更可斷言爲必無之事，即有之亦係絕對少數。

3. 就各種政務言，例如戶口異動之呈報一事，當川黔兩省整理保甲方案一經頒發到縣，按理第一步即應聯想到彙編之後，如何實施？新辦法與舊日之規定有何不同？實施上有何困難？如何方能推動？數字如何正確？再詳細指示各區署。第二步即應注意各區署已否按期呈報？屆期不到者應即去催（此類催促事項並不一定必須用公文）。第三步即應研究各區署所送送戶口異動表內之數字是否正確？如有懷疑，應如何抽查？如何糾正？……各縣政府，如果真能如上按步實事求是去辦，戶口異動，必可日臻正確。但實際上各縣政府是否均能如此！恐無人敢下一全稱肯定之斷語。多數之情形據個人素日所體驗，大概爲奉到川黔兩省整理保甲方案之後，即忙於從事整編，將來戶口異動如何辦理，根本即未注意，（對於整編以後，所應辦理之工作，大半皆然）迨整編以後，上

舉如果不將令催，亦即不復再問。縣府如此，區署亦復如此。直帶省府又行令催，於是縣再催區，區再催縣保，各縣保主任及保甲長奉此乃想起若干問題，於是又翻轉來層層去請示。稍爲狡黠之聯保主任，首先任意捏編幾個數字呈報到區，再由區轉縣。此時是「逾期已久，迭奉令催」當然更無暇去窮究詰其正確與否？久之省府亦認爲此事已成爲照例公文之一，不必再催，於是各縣府各區署又漸漸忽略下去。中間縣長區長再有更調，再加以其他新辦之政令，此事乃更無人過問。

以上特就整編之事，略舉一二，其實各縣一切政務幾無不然。此並非吾人憑空臆造，據個人平日實際觀察所得，各省各縣無不如此。不幸四川亦未能例外。四川省政府於二十七年十月間爲復查各縣登記鄉民數目，曾通電各區專員，認定「各市縣局於奉令後，例多轉發區署，區署又轉發聯保主任，再轉至保長甲長，以低級人員負此重責，每每徇情徥勢，僅就各該甲內略舉一二表報，至各級復查人員，亦多敷衍塞責，未能澈底清查」。爲鄉民登記不實在原因之一。（見四川省政府二十七年真民禁字第九五〇五號代電）可資證明。總之多數之縣政人員，尤其是久於爲縣府之佐治人員，所注意者惟在公文，絕不知講求實際之行動。因此我國任何良法美制，幾無一不墜於縣政府檔案之中，此殆無可否認者。吾人寫至此處適服務雜誌第五期中渝寄到，約略涉獵一遍，見其中所談各位縣長服務經驗各文中，無一不在研究如何去作，如何去推動，並無一談及公文如何重要者，是可謂「徒文不足以行政」，已成爲多數等經驗之應當共同之認識。縣政進步之樞紐或即在斯。

各縣政府除不知注意實際行動外，尙有一最大之弱點，即一切用語，既失於模稜，一切數字亦殊欠正確。其現象即爲「陽奉陰違」與「隱蔽」。推究其故，非真縣政人員，精心如此。實因其對於環境本末深刻

之認識，對於數字，根本即未予注意。環境未瞭然，數字不具備，而上級政府督促又急於星火，無已，惟有姑以積後之公文與捏造之數字相搪塞。不幸各上級政府亦多數缺乏「循名責實」之精神。乃欲使各縣政府認此爲得計。

綜上所述，可知今日而欲改善縣政，自非打破此種不注意行動，不認真環境，不講求數字之積習不爲功。吾人每考慮及此，輒感覺此問題至爲嚴重，而思有所貢獻。經一再檢討之結果，終認爲此必須由小處入手，從其日常之動作上入手。質言之，吾人認爲此種風氣之糾正，必須從行政工具上入手。

行政實際作業上，須具備若干必要的工具；行政工具，影響於行政效率者至鉅；凡此皆一自明之理。語云「工欲善其事必先利其器」又云「巧匠目意中繩，然必以規矩爲度」，皆是言之說明，不特再爲繁解。據近人之研究，所謂行政工具包含以下各事而言：

1. 政府預算；2. 財政報告；3. 財產目錄；4. 人事與成績記錄；5. 通訊之裝置與整理；6. 行政法典；7. 工作專載；8. 服務手冊；9. 表冊繪圖；10. 工作分配及進度報告；11. 各種行政報告；12. 政府公報等。各種工具各有其特殊功用，自以各就其有關之主題下分別研究爲宜，此處不擬作全般之檢討。茲之所欲言者，惟以針對現在各縣政府不動與不實在之現象，據吾人平日之觀察，認爲可以補救此種病態之若干工具，提出論述。再公文書與檔案，當然均爲極重要之工具，且亦與本節所論有關，但前文已略言之，將來尙思專文檢討，故此處不再贅發。

1. 法規 吾人此處不用行政法典名詞，而取用法規兩字者，因行政問題過於嚴重，非可從縣政府談起者。此處僅就各縣對於上級法令之如何利用與保管之實際情形一爲描述，請以說明此問題之嚴重性及其改革之

必要。我國近年法令之繁，內容之亂，前後之矛盾相互之擾亂，以及其規定之不合實際，凡此皆爲不爭之事實，勿庸諱言，然無論如何，從法律之觀點講行政究爲法規下之活動，一切措施不能不以法令爲根據，且「惡法勝於無法」實際負行政之責者，不能因法令之不當，而全然置法令於不顧。行政上一切活動，既然依據法令爲之，則對於法令之保存與參考即不應忽視，此理至明。近年各縣對於法令之態度及其保管之方法，實不無過於疏忽之嫌，其大致情形如左。

各上級政府之法令頒行到縣，各縣所取之態度，大概可分爲兩種：一種爲須即辦理者，如川黔兩省整理保甲方案之類；一種爲不必即辦者，如公務員服務法之類。對於前一類，多數係略予研究，然後即通行入手去辦，通行之後即原法令歸卷。對於後一類，大概即一行或一存了事。各縣檔案本極凌亂，前已言之，歸案後之法令，多係由管卷者隨便一附，或隨便立一新卷，其附入前卷者，前後不必定有關係，其另立新卷者，亦未必全無可附之前卷。總之檔案本不清，歸檔之法令，自然亦隨之不清。檢查時異常困難；各主管員司在職較久者，或尙肯指出某項法令之有無，但此類在職較久之員司，其地位恆低，對於法令之常識，亦殊欠充分，誤解誤用之虞自多。究竟辦理某類政務，應根據某種法令屬於某種政務之法令，現行有效者共若干種，某種法令最近有無修正，曾經修正幾次，試問一般縣佐治人員，蓋多數不知所對。至省政府公報保管之情形，亦與此同。其他法規規章之類，在各縣政府亦極少見之，即有亦係屬私人者，縱爲公家所購，交印時亦必尙前任攜之而去。總之，法令到縣以後，一行一存即爲了事，時常無異棄置，故各縣實際之活動，並不能常常根據到法令上之要求，所以法令雖多，而尙不覺其苦。閱者如疑吾言，請參觀三五縣府便可知吾人此言爲不謬。

2. 縣政概況 爲政貴「因地制宜」，我國幅員廣袤，物質環境，縣各不同。欲求縣政有效的措施，縣長及其佐治人員，對於所服務縣份之一切情形，必須有深刻明瞭之認識，總裁關於此點曾一再訓示，前已引證。過去各縣之縣志，即能供給若干知識，但其內容，每多偏於文藝，是爲美中不足（近年修訂者略好）。內政部十七年頒布之縣要須知第二草案第一節，會將縣長奉委後所應周知之本縣，實況爲之列舉。是可知各級行政當局早已深感此事之必要。惟現在各縣政府多數尚未能注意及此。吾人每年每至一縣參觀，無一不以此類記載爲閱，遇縣長到任較久者，尙能爲之大概說明，其初到者，類皆茫然。以中國之大，各縣情形之懸殊，本必然之結果。絕不能期新現任或有候補資格之縣長，對於全國兩千縣之情形均能了瞭，故必須就縣政實況編成有系統之記錄。作爲各縣政府必備的工具之一，任何縣長一經到任，讀此即能大概的周知一切，因縣長到任之日，即有其應作之工作，而一切工作，又無一不當及環境，此類一縣概況之認識，實不容一日或緩者。今日各縣長初到一縣，前三四個月大半係在一邊考查，一邊嘗試，即因其缺乏此項工具之故。吾人之爲此言並非認縣長個人之考查即毫無必要，擬縣府已有此種關於概況之記錄，縣長仍須注意考察補充其不足或糾正其錯誤。不過一縣之沿革，或變遷以及各種風俗之編纂，民智之進退，富力之增減等，仍非借助於此種較完全較永久有系統之記錄不可。

各縣之詳細地圖，行政區劃圖，及里程圖等，均應與縣政概況合併編製，若再能將各種物產分配圖列入尤佳，現在四川各縣於前述之縣政概況，個多數缺如，即地圖方面亦欠完備。個人二十八年春季代表本會代表參加四川縣政之考察，臨行由省政府交到各縣政概況空白格式小冊數本，囑分縣填注，所列項目雖多，然其內容亦不過要求極簡單之說明

與通常之統計數字而已。本不繁雜，然各縣均查考經旬，始能填註，即此可以證明各縣當局對於各該縣概況認識之艱難及其工具之缺乏。

3. 各種統計表報 統計與表報本皆爲行政上重要之工具，近年各上級政府漸知注重統計，此本爲一極進步現象。但因辦理之不當於是今日一表，明日一表，甲機關飭填一表，乙機關又添填一表；各方公文所徵求者寫表報；視察人員所需要者仍爲表報，結果乃演成「臨表涕泣，不知所云」之慘狀。此病之在上者，茲姑不談。吾人之意，各上級機關所徵求之各種表報雖不甚合理，然大體言之，究皆爲行政上所需之數字。各縣本身亦皆需要參考，各縣政府於辦理各種表報時，倘能稍爲注意此項填表工作亦不致全然等於浪費。何以言之？蓋今日各縣關於辦理各種統計表報等工作，其通病有二：

1. 不正確。

2. 不知慎重保存底稿。

不正確之病，人盡知之，不惟縣政府本身知之，即各上級政府亦無不知之。此已不待再述。但何以不能正確！是爲吾人所亟欲一知者。推究其故，亦有兩因：其一、基因於上級政府者，如限期過短，不能實地調查。又如表內項目設計之不當無法查填之類，此層雖有希望各上級政府之改善，此處可以不談。其二、基因於縣政府者。我國一般之習慣，對於數字，尚不甚重視，縣政府一般佐治人員，對於各上級政府所調查各種數字之重要性，又往往不能認識，以爲實地爲之調查時間與金錢均不經濟，不如令行各屬一查較爲省事。至縣府之各屬，對於統計之重要性更爲茫然。日又習知各上級機關對於附件除有關款項者外，尚不注意未嘗不可敷衍搪塞。於是乃潦草捏造，亦復了事，始而尙是嘗試，久之遂成習慣。吾人恆在考慮備各上級政府物填之統計表報，能澈底加以調

整，各縣府再能認真注意，各種數字之正確性，必能逐漸增加，此可斷言者。

如前所言，不正確之病尚可半歸咎於各上級政府。至各縣政府對於各種統計表報底稿，亦不知妥為保存，是既無存再可證。吾人前已言之，凡各上級政府所徵求之各種表報，多數為行政上所必需之數字，按理即應各上級政府飭令查填，各縣政府亦應從事準備。故此項表報底稿不但應保存，而且應作進一步之整理，俾供參考。現在各縣不但無底稿，即已填過各種表報名稱格式，亦皆不全，實使吾人驚訝不已。吾人二、三十八年至各縣考察時，關於此點，曾提出左列三個問題：

甲、現在每年定期（如年表、月表）應填報之統計共有若干種均係何名稱？並請檢示其格式。

乙、二十七年一月奉令查填一次之統計或調查表共若干種？均係何名稱？

丙、各種統計調查表填報後其底稿在何處保存？如何檢閱？

當時並詳細說明此種工具之重要，及設問之意義，各縣長均極幫忙，俾一再蒐集，結果實一無所得。

1. 各種工作等則 公務員除須具備相當其職務之各種學識外，尚須具有其職務上所需的若干特殊知識，前者如法律學之知識、工程學之知識、警察學之知識等，尚可從學校中得來。後一類的知識，每因機關，因職務而異，如執行某種特殊職務所應遵守之法令程序，及報告之格式，如辦理某種工程所應遵照之特定尺度，以及處理某種事件所應注意之動作甚至極小之動作，皆非從其服務之機關實際作業上不能取得。子產謂：「學而後入政，未聞以政學者也」，此種說法在今日看之，實只有片面之理由。蓋前一類之知識，自當先於「入政」之先，後一類之知識

，有時乃必須「以政學」者。（將來各種訓練公務員之機關與科目增多時，自當別論，然究不能盡於入政以前學之，因若干法令係時時在頒布故）。現在各縣政府對於此類工具，實太缺乏。任何一公務員尤其「初登仕版」之青年，真不知其所擔當之職務如何入手去做之苦，勢必請教於所謂「先進」。不幸縣行政界之「先進」，又無不儘遵傳統式公文政治之訓練，其所傳授當然亦不出其所知之範圍，結果任何青年一入此途，便無一不受傳統式政治習之傳染。於此種情形之縣政效率，絕無由促進，此固敢斷言者。

5. 各種記錄 各種記錄亦為行政上必備之工具，其重要性，毋甯過於公文。第一、因若干公文，實因根據記錄為之。第二、因公文有時可以不辦，而不能不為之記錄。如各上級政府傳飭知照而勿須呈覆之件，又如各屬呈報「奉文日期」或「遵辦情形」而勿須指示之件皆然。於人事與財物各種管理上，此類事例尤多。以上係一般記錄之性質言，且若干記錄均有補助記憶之功用，此就各縣現在之病而言尤為重要。蓋縣政本包羅萬有，近年之政令又多，若全憑個人之記憶應時而作自萬難無所掛漏，按理必須自備種種工具，如工作日曆或工作進度表之類，藉備喚起注意。此種工具只在備忘，為用似甚單純，但如編製得法，其裨益實甚大。筆者個人，曾經試之，故敢斷言。現在各縣縣長及其佐治人員雖間亦有製備者但欠條理，且不能持之以恆，所以不能發生作用，慎勿因此而懷疑此類記錄之不必要。

## 第貳 改善之意見

川省各縣行政管理之實況，具如右述。茲特按諸學理，本諸經驗，針對現狀，闡述改善之意見。惟茲所述者，係在各縣人力財力可能之範圍

國內立說，故所言多屬卑無高論，但求能見諸實行耳。

### 一、人事管理

#### 原則

一、凡有關於各縣人事管理一切規章之訂訂，均應以鼓舞縣政人員道德與服務之觀念為最高之原則。

(說明)近年縣政之不良，實以多數縣政人員道德與服務之觀念過於薄弱為其總因。而縣政人員道德與服務觀念之所以薄弱，又大半係因於有關人事規章之不妥當(如甄拔)不公平(如待遇)或不徹底(如獎懲)。此處之所謂道德即「熱心、忠誠、合作、盡責或職務上自重等所表現之精神狀態」之意。道德與服務之觀念，並非空言(如公務員服務法第一條：應恪守誓言，熱心努力，依法律命令所定，執行其職務之類)所以鼓舞之者。亦非徒用懲罰所能糾正者，因法律只能對於有形的與重大的不職加以制裁，對於漫性的怠工，或精神之不振，並無法予以糾罰。故欲鼓勵公務員道德與服務之觀念，必須注意有關其實際生活之規定，如公平待遇，與地位保障之類。蓋公務員對其服務環境之感想，大別之要不外滿意與失望兩種。滿意即為工作之勵志，失望每為怠工之開始。近代談吏治者，於公共之利益及政府之利益之外，對於公務員之福利亦甚注意，其理由實即在此。

二、凡有關係政人員獎懲之法令，應力求簡單化，系統化，一經公布便應徹底實施，如認為實施上有何困難即毋庸廢止。

(說明)近年法網日密，而官吏之犯法者並不見少。獎勵之辦法甚多，而官吏服務之精神，亦未因而增進。此無他法多而不當，且又不能公平的予以執行之故。法忌苛詞，管子曾言：「上苛則下不

聽」，韓非子亦主張：「不吹毛而求小疵，不洗垢而察難知」，蓋認為「禁多者止濫，令多者行寡——禁而不止，刑罰備，令而不行，則下凌上」(見管子法法論)。此言實至有理。憶前數年辦理鹽民登記，會規定有確長具結辦法，結尾要聲明如不實在應負法律上之制裁云云(此種結式，手下現無存者，記其大概如此)，各縣長之具此結，明知其為欺人，上級政府亦知其為欺人。良以網民登記之不在實，乃社會共認之事實，如照事實而論，凡具結之縣長，殆無一不應受處分，但事後亦絕未聞某一縣長有因此受法律之制裁者。按理而論，如果因此結而處分縣長，於心亦實有所未安。然則即不如根本無此規定之為愈。至不能公平的實施一節，殆為目前所共說，不得說明。

三、所有縣政人員之甄拔任用，應打破一切成見，絕對根據科學的方法評賢與能。

(說明)縣政人員之甄拔應取人才主義，自不待再為解釋。此處所應注意者，只是要根據科學的方法一語。人的智力學識操行至為不齊，各級縣政人員工作之性質亦至不一律。某類人宜於某種工作，判斷上極為困難。不惟局外人之介紹不盡可靠，即採用考試辦法，近年人才主義之說，高唱入雲，而人才終不見多者，雖因縣政人員待遇太低，人多悵悵然去之，但選才之方法未能合理，實亦為一重要原因。張居正曾謂：「所用非其所急，所取非其所求……牛驥以並駕而具疲，工拙以混吹而莫辨」，其實實至理明。

四、應絕對根據同工同酬之原則，將縣政人員之官俸俸加以調整。(說明)近年縣政人員待遇之不公平，吾人已屢言之，良以公平俸

過乃鼓舞公務員服務精神重要因素之一。所謂不患寡而患不均也。此層自不待再為說明。不過要知所謂「同工同酬」，應以整個行政組織為範圍，不但同一機關內要嚴格的遵守，即在兩個不同的機關，（無論就地或跨就性質均然）亦要遵守此原則。吾人一再以縣府職員與省府各廳處職員俸給相提並論，即是此理。

五、凡成績優良之縣政人員，應依法切實予以保障。

（說明）職務安定為鼓舞公務員道德與服務之觀念因素之一。合理的人事制度，對於公務員之職位必予以保障。我國公務員之無保障，人盡知之。故近年不僅公務員本身懇切的要求保障，即從社會輿論上講，保障公務員一語，亦為極普遍之呼聲。但要知保障應以功績制為根據。換言之，即所要保障者為努力服務之人員，為成績優越之人員。並非一經為公務員，無論其服務成績如何概應保障也。分贖式「一朝天子一朝臣」之辦法，固足以使行政麻痺；然盲目的保障，不根據合理考績之保障，亦足養成公務員之惰性。所以整飭吏治第一步仍在認真考績，第二步始在以成績為標準，切實的依法予以保障。我國政治，本兼重考績，舜典上即有「三載考績，三考黜陟幽明」之說，顯見黜陟係以考績為憑，即歷代各大政治家之談吏治者，亦均首言「綜覈名實」次言「信賞必罰」其說實與近代功績制之精神相合。

#### 辦法

一、在考試人員尚未敷用以前，縣政人員之甄拔，可依左列之方法為之：

1. 先就本府曾受訓練者，甄審合格者，以及現在各屬屬服務者，三項人員舉行一次甄別測驗。此種測驗，應打破過去專重論文之慣

習，特別注重智力、體力、品格、及特種能力之衡量。測驗結果，認為適宜於担任縣長或某縣縣佐治人員之職務者，再依其程度分別定其候補之資格。

2. 嗣後一切縣政人員，應即盡數從此類候補人員中遴選之。

3. 候補縣長應由主席民政廳長定期傳見，作個別談話，指定專題，令其研究，并酌派查辦特定事項聽取其報告，以上談話，研究與報告，應由民政廳以有系統的方法，製成記錄，藉供主席與民政廳長之參考，此類記錄，應視為公共的參考文件之一，必須列入交代，但不必公開。

4. 各級縣佐治人員，除現有職務者外，應盡量分發各縣實習，其實習之生活費，由省庫支給，並應由縣長隨時與之作個別談話，指令研究，並查辦事項，其記錄及保存之方法同前。

5. 現任各縣佐治人員，應分批調省測驗，其一切辦法同前。

6. 以後視需要之程度，每一年或二年依據法令所規定之資格，定期舉行縣政人員登記一次，登記期滿予以測驗，一如以前各項之辦法辦理。

7. 所有縣政候補人員，應由民政廳製成有系統的履歷卡片，並注意隨時登記其動態。

（說明）「選賢與能」與「為事擇人」，本均為我國談吏治者極常用之語，但究應如何去「選」與「擇」，實尚無一合理之辦法。中國歷來拔取人材之考試，均偏重於文學之修養。書本上之知識，屬於所謂智力保持 *Power* 之測驗一類，即在西洋究應「為服務而

考試」(Training for service) 抑「為工作而考試」(Training for job) 在學者中亦不無異說。然無論如何吾人應知行政各理作

業所需要之智力品格與特種能力，不但非過去「三篇文章一首詩」所能測驗，即近年專考幾種政治書卷上之常識，恐亦不能盡謂取材之能事。據近代教育家言，在應用方面，本可就智力、品格、或特種能力分別為之測量，近年又有所謂「職業測驗」實即根據此種學理而發達者。吾人之意，此後甄拔縣政人員，必須依據科學的考試方法為之，方能排除若干西洋人所謂「政治上之不適者」(Political Unfit) 再此處尚有一點應當說明者，即現各縣政工作人員，當然不悉服務已久或成績優長者，吾人何以主張一律應受測量，不視為例外？理由蓋在：各種工作性質絕對不能盡同，服務年久或在各廳處內部工作成績優良，未必定能適宜担任縣政之職，務昔者商鞅主張官爵之選，與斬首之功相稱。韓非子認為是無異使斬首者為醫匠，必致「磨不成而病不已」。因匠人費乎手巧，醫者責在劑藥。「而以斬首之功為之，則不當其能」。(定法篇) 此說頗足代為解釋吾人之主張。

關於候補人之任用，吾人不主張絕對的要依名次，就縣長言，因各縣情形不盡同，所需之人材自亦不無出入，在真正「寫事擇人」原則之下，此種地方自應為主持人事之長官酌留伸縮之餘地。十七年至十九年之間，河北省之縣長，全然依照當時考試之名次任用，據以後吾人之所聞，亦頗有人地不相當之感。至於縣佐治人員，吾人主張由縣長自行就合格候補人員中遴選，若必限定名次，則所謂遴選實是空言。

關於人事各種記錄，吾人尚認為係行政上之工具，任何人不得據為私有，且此種記錄，既經規定將來尚須交代，其記錄時為避免後來者之誦笑或指謫計，或更能慎重從事，不過此種記錄如完全公開，

或易引起無謂之風波，故主張定為密件之一。

二、縣佐治人員之任免，應絕對依縣行政人員任用條例第九條第十二條等規定辦理，其與此抵觸之法令，應一律予以修正。

(說明) 近年本省各單行法，關於縣長對其所屬人員之任免權，限制過嚴，致使縣長無法督策指揮，吾人已屢言之，亟應改依縣行政人員任用條例上之規定辦理。

三、應速延聘專家，就省以下各級公務員從事分級 (Classification) 之工作，凡同類同級之人員，無論隸屬某一機關，即應予以相同之報酬，務符同工同酬之原則。

(說明) 縣政人員待遇之不公，已迭如前述。為改善計，唯有從分級之工作入手。所謂分級，即是「以職務責任及與其職務有關之權力和基礎，確定某種職員，屬於某級之位置」之憶。換言之即不論其職務屬於某一機關，只將職務及責任相同者歸入一級。我國各級行政人員待遇實至不公。大體言之，縱的方面，中央職員之待遇優於省，各廳處職員之待遇優於縣；橫的方面，固有行政機關各省各縣之職員待遇，恆低於新設置之機關如鐵路，如海關。按理自應全部為之分級。惟此問題實太繁重，吾人恆一再考慮此項工作究應如何着手，認為全國公務員人員整個之分級，恐短時期內尚難實現。似可專就一省為之。果能辦理得法，他省必有起而效之者。然後再推而及於全國，似亦甚便，不過此項工作，富有專門性，故主張延聘專家為之。必分級確定後，始能談真正之同工同酬。

四、應將考績標準重為釐訂，其要點如左：  
甲、服務之基本條件

1. 忠實之程度如何？

2. 責任心如何？

3. 健康如何？

4. 勤勉之程度如何？

5. 工作結果之正確性如何？

6. 耐苦之精神如何？

7. 服從之習慣如何？

8. 守秩序之習慣如何？

9. 合作之精神如何？

10. 對人之禮貌如何？

#### 乙、服務應具備之知識

1. 相當其職務之各種科學的常識如何？

2. 其職務上所必需的特種學識如何？

#### 丙、服務應具備之能力

1. 對其服務上所必需的特種能力如何？

2. 適應其環境之能力如何？

3. 克制情緒之能力如何？

4. 創造力如何？

5. 組織力如何？

6. 領導與指揮之能力如何？

7. 監督能力如何？

8. 對其上級工作之適當性如何？

#### 丁、服務之感想

1. 對其工作之性質是否富有興趣？

2. 對其工作環境是否滿意？

#### 戊、工作之具體的表現

此項下之細目，應按各種不同的職務分別定之。

(說明)按通常所謂考績云者，原為由上級或監督官吏對其所屬員司服務之能力及成績所為之評價之謂。評判之結果應為之登記，是為服務之評價。(或名為成績登記或效率記錄)我國現制，名之為考績表。在考績時首應注意者，厥為構成功績因素之特質實為何物。換言之，即為：考績之標準究應如何規定？我國公務員考績法施行細則第五條所列為工作學識操行三項。雖若之似已應有盡有，但細加檢討，其內容實不免失於空洞，國內近已有人著文論其非是。吾人亦認為必須加以充實，其要點略如前舉。吾人以為公務員構成功績之要件凡四：第一，須有一般服務之道德如忠實、健康、勤勉、責任心之類。第二，須具備相當其職務之知識。第三，須具備相當其職務之能力。第四，對其工作性質須感興趣，對其工作環境須認為滿意。換言之，公務員成績之優良者，必其性格適於此類工作，其智能足以擔當其工作，而其內心又喜歡其工作。前舉之要點，即根據此種理由而設計者。至於實施之辦法，可請心理學與行政學確有經驗之專家，共同研究。必具有何種事實的表現，始可認為忠實，始可認為有合作之精神，分別舉例說明。並應就各種職務所需之知識與能力，詳細為之列表。凡此均須視之為考績命令之附件，或逕行定入施行細則，俾主持考核之長官之評價有所依據，藉以減少其個人主觀上之偏見或誤解。

#### 五、應為縣佐治人員寬籌升階並勵行年章加俸辦法。

(說明)現制下縣佐治人員實無升遷之可言。多數之情形，仍是隨縣長之去留而去留。縣長更替後，尙能繼續工作者亦大不易，更何

敢再希望督級加薪。實則於現在縣府之組織與預算之下，確無若干級可晉，亦無許多薪可加。將來分級辦法若能實現則升任之機會較多，對於縣佐治人員之提升應特別予以注意，此類低級幹部內升究較優於外拔。如升途真不易，即應勵行年資加俸辦法，以資補救。

六、應以省為單位，設一主管人事之總機構。

(說明)近年各國所盛行之吏治委員會(Civil Service Commission)一類組織之實際措施，誠不能盡令人滿意。然為澄清我國吏治計，惟有設法使人事行政技術問題，超出政治的濛濛之外。因此仍願將此制度向國人介紹。高柳橋先生近已先吾人力為提倡，其主眼在大體上，吾人實同意之。(見高先生考察縣政報告提要，及四川省政府民政廳聯合在川大學考察縣政之雜報告)。

## 二、公文書管理

原則

一、縣政府公文之改革，應注意使其成為有力的行政工具，務求避免人力物力及時間之浪費。

(說明)國人之談行政改革者，對於我國傳統式處理公文之辦法，幾無不深惡痛絕。但公文書究為行政上一種重要工具，不能擲而不用。以必要之工具，而沉溺於極嚴重之病態中，自非從速加以改革不可。至於改革時，第一應注意之點，厥為設法如何使公文書之行便發生作用，發生有力的作用。我國傳統式處理公文方法上之病態，固不一其端。其最重大者實亦最顯者，要莫過於說廢話，發空論。公文之頒發，絕不一定希望其發生如何反映。實際上確亦多弊害不發生反映。公文上「任備問應」及「已不晉三令五申」等習慣用

語，即為此種現象之充分表示。因此多數為處理公文而消耗之人力物力與時間，乃皆等於浪費。吾人設計以下所建議之辦法，其眼光實專注意於此點，此願鄭重為之聲明者。

二、縣政府之公文尤其對下之公文，應以簡而中肯為原則。

(說明)公文書如何始能有力的發生作用，吾人以為數量愈少，內容愈簡明，辦法愈適當，其效力亦愈大。換言之，就特定一事件講，公文書之數量與其效力，毋謂其成反比例。語云：「朋友數，斯疏矣」，其理頗與此通。蓋偶而一件事，反覆叮嚀，或尙有益，若事事如此，徒使人增厭而已。久之或能使接受之者形成麻木。至於縣府所屬各機關文學上之素養本不見佳，過於鋪文弄墨，彼等蓋或不能句讀，尙有何效用之可言。若再指示不當，人且噁之，更不希望其進行矣。

三、縣政府處理公文應力求迅速。

(說明)動作應敏捷迅速，乃行政上一般應遵守之原則，實不止公文之處理為然。即就公文書講，亦為改革各級政府公文者普遍之要求。公文處理之過度遲緩，實為各機關之通病。不過各上級機關之責重在計畫，指揮與監督，縣政府之任務偏於照案執行，故尤應注意爭取時間。

四、對於行政上一切必要之工具，應同樣予以重視，不當專注意於公文書一事。

(說明)各縣政府處理文書之遲慢，以及遇事之倉皇失措，其病因實在於各種行政工具之不完備。一般行政人員，向只注意公文書之處理。公文書一經出手，即認為萬事皆休，此實為我國行政上最大而又最普通之病態。惟其如此，故對於其他一切行政上之工具乃舉

不知講求，一切行政上應行參考之材料亦均不齊備。從而即其所噴一注意之公文亦復相因而遲慢，遇有必須使用各種參考材料時，更不免有倉皇失措之感。

#### 辦法

一、縣政府之收發與檔案室之組織，應加充實；收發室之職掌並應淨化。

(說明) 縣政府整個組織，任何部份，均不健全，人盡知之，不過談改革者，恆首先注意其各科，對於收發與檔案室等之組織，往往忽略。其實「收發室公文的進出口，檔案室為公文最後歸宿地」，

(徐寅圃先生語) 在縣政府整個組織中，其地位亦甚重要。亟應特別予以充實。此類內部單位之組織，不但工作人員數要增加，即其待遇亦大成問題，據何魯成先生之調查：財政部管卷員之待遇最高者為一百八十元最低者為五十五元；蒙藏委員會管卷員之待遇為一百四十元最低者為四十元；外交部管卷員之待遇最高者為一百八十元最低者為四十元，軍政部總務廳管卷員之待遇，最高者為八十元最低者為三十二元；實業部管卷員之待遇最高者為一百八十元最低者為四十元；教育部管卷員待遇最高者為一百二十元最低者為四十元。

(見何魯成著：檔案管理與整理六十三頁至六十六頁)。本會二十八年春季曾就四川省政府民政廳建設兩廳之檔案舉行過一次調查。民政廳檔案職員待遇最高者為九十四元，最低者為二十五元，建設廳檔案室職員待遇最高者為七十元，最低者為三十元。至各縣政府之管卷人員多數為辦事員與雇員，間有第二級科員者，其待遇最高者為二十七元，(為數極少)最低者為十二元。何魯成先以為「檔案管理，於職責上能力上，均不能與辦稿員之待遇差，凡管理一

部份檔案，負全責者，均必須為科員。其餘除專任抄寫者外，其須用雇員者，皆應一一提高其待遇」。(見同書六十二頁)，使何魯成先生聞知四川各縣之情形又當作何感想。吾人實同意何先生之主張，認為負責管卷與收發之責者，必須為科員階級。且檔案與收發兩種職務之性質，各級機關實無何懸殊之區別，其待遇不應相差如是之遠。至於各縣府之收發職掌，多於收發文件(電報多不經收發)之外，且兼管各機關(或部隊)委託事件之接洽，與民眾閱訊事項之應付。此種辦法不惟有違視能一致之原則，且亦易滋流弊(見四川省政府民政廳聯合在川大學視察縣政第四十組筆記)。亟應使之淨化。

二、縣政府對下之公文數量，應力求減少。

(說明) 欲求縣政效率之增加，必須着重於實際行動，同時即必須力求下行公文數量減少，但減少下行公文書之數量，並非空洞一言所能解決。必須就通常公文之性質，詳為檢查。藉以確定應行文與不必行文之標準。關於此點，吾人願簡單建議如左：

1. 不必行者：例如應由縣政府本身直接辦理之事項與上級政府僅飭知照或參考之事項。

2. 不必通行者：例如只與某某若干聯保有關之事項。

3. 不必逐件令行者：例如關於一般法令之解釋事項，而並不具有時間性者。即可彙案為之。過去各省通緝案件曾有彙案辦理者，通緝有時間性，此種辦法，實不妥當，然而其例可採也。

4. 不必用公文者：例如可以利用電話或手諭催告之事項。

5. 不必指令者：例如各屬定期例報而與可設詰或請調查之事項。

就所有公文中，詳查其性質以決定其是否應行，實為一很有意義

之工作，個人青年從政時，曾按其案由列爲一表，他日當檢出另寫文論之。至於上行公文之數量，多數係根據上級政府之要求，此處不擬申論。再尙有一點應請各縣當局注意，即下行文之減少，不只可節省縣府人力物力與時間之消耗，實亦爲各屬省却若干麻煩，公文減少之後，可以使之多從事於實際有益之工作。

三、縣政府下行之公文內容，應力求其簡明化；要注重辦法之指示，避至理論之敷陳。

(說明)以上係就量的方面講。在質的方面，公文之內容，應力求其簡單明瞭。公文實能達意。故公文之擬擬，首應注意如何使接受公文之機關，能瞭然其意旨之所在——能迅速復很容易瞭然其意旨之所在。不必要之費話均應避免。再縣以下各機關之任務多偏於照案執行。近年一切政令日新月異，各地方情形又復不同，上層政府所指示者，往往不能詳盡，實亦不應過於詳盡。故縣政府下行之公文，第一應詳細說明上級政府所要求之要點。第二應指示應如何奉行之辦法，步驟及期間。第三應告知各種必要之程式。第四應警告避免可能之錯誤。總之，爲求下級機關之明瞭及實施計，指示之辦法要詳，但詳盡之程度只在求其明瞭。過此便爲費話，便應省却。

四、縣政府處理公文應特別注意補助登記。

(說明)就行政之工具講，各種補助登記實與公文書同其重要。如前所述，各縣所以缺乏自動之精神，實大半係因於補助登記太不講求之故。各縣縣長或其佐治人員，雖亦間有自置備忘錄一類之登記，但登記毫無系統，且不能持久，故其作用不顯。此後應竭力提倡有條理有系統之補助登記，使與公文書并重。例如上級政府關於法令之頒布，修正，解釋或廢止之文件，即絕不應僅僅一行或一存即

爲了事，必須責令爲有系統之登記，以便將來之查考。至於各種必要的補助登記，果應如何置備，容於後文述之。

五、縣政府檔案之保管辦法，應由上級政府爲之釐訂，責令普遍加以整理。

(說明)檔案之重要，近年已漸引起國人之注意。四川各縣政府檔案保管之不當，亦屬事實(請參看四川省政府民政廳聯合在川各大學考察縣政總報告)，凡此均不符宜。不過檔案之保管，具有特殊技術性，其整理之設計，絕非現在各縣政府之管檔案之人員所能勝任。各縣縣長工作太繁，多數實無暇自身專從事於檔案管理之研究，且此種工作亦應有劃一之辦法。故吾人主張由上級政府統一爲之規定。

六、縣政府處理公文程序，應由上級政府規定劃一辦法，責令一律遵行。

(說明)各縣政府處理公文之程序，異常繁重，直接影響於公文書之進度，間接即影響於縣政之效率。何以必須如此？理論上有何意義？事實上是否必要？均有待於解答，吾人擬另寫文論之。此處所欲言者，即爲此種程序，實爲各縣政府辦事細則上所應規定者。目前各縣政府處理公文之程序，雖未盡照法令所要求辦理，要不能謂其毫不受現行法令之影響。故主張此類程序之改善，應從改訂各縣政府辦事細則入手，由上級政府爲之規定劃一辦法。(請參看四川省政府民政廳聯合在川各大學考察縣政之總報告)

### 三、物材管理

#### 原則

一、縣政府之官舍，應於財力所許可之範圍內，力求整潔適用。

(說明)各縣政府官舍之傾圮破損，亟待修理，以及上級政府對此之要求，均已如前所述。官舍之整潔或適用與否，不僅為觀瞻所繫，實與行政之效率良窳有關。例如各辦公室之光線與溫度如何，實足以影響工作之進度，此理殊淺，不待說明。澈底辦法，自應重為設計，但以目前國家與地方之財政情形論，實尚無力及此。故吾人關於此點之建言，亦不願陳義過高。致貽昧於實際情況之誤。然無論如何，整潔與適用兩點，總應辦到，斯實為整飭縣府官舍最低之要求。

二、縣政府之公用物品，應即入手為初步之管理，藉為將來物材統制之準備。

(說明)物材管理為行政管理極重要之一部門，以及各縣政府對於公物管理之不講求，均已不待再言。不過嚴格的物材統制，在現狀下尚談不到。例如實行集中購買，則於運輸上必遭遇嚴重之困難。所謂集中購買制度之原理與實施步驟，此處均不必多談，因目前萬不能行之於各縣也。然對於公用物品，亦決不應再如現在之放任不問。初步的管理，實萬不可再緩，物材統制，目前雖難即實施，但實不可不向此方向從事準備。

三、公務員愛惜公物之習慣應予以培養。

(說明)近年公務員愛惜公物之精神，殊感缺乏。公務員服務法雖有「公務員非因職務之需要，不得動用公物……」(第十九條)及「公務員職務上所保管之文書財物，應盡善良保管之責，不得損毀變換私用或借給他人使用」(第十條)等規定。然愛惜公物之習慣，恐非此寥寥兩條所能養成。吾人恒考慮之，認為公務員對於公物所以不知愛惜保護者，第一，因公物實太拙劣，殊不足引起愛護之

念，第二，因上級政府始終未能嚴加考查或制止。故此後公物之品質與管理，應同時予以注意。

#### 辦法

一、縣政府現有之房間，應依左列要點，重新合理之分配力求其適用。  
1. 各縣政府應一律設置總辦公室，除收發、檔案、會計、庶務等特殊工作外，應一體實行合室辦公。

2. 辦公處所應擇縣府內現有房間之較好者，儘先利用，並加以整理；各辦公室除值日者外，絕對不許住宿。各房間確有敷餘時，可酌劃出一部份，作為單身職員宿舍，但應施以嚴格管理。

3. 除縣長眷屬外，其他任何人員家眷不得住於府內。

(說明)張金鑑先生言：「我國當時縣署之房舍建造及佈置原極整齊劃一，具有一定之合理計劃與設計，洵可稱述，今日情勢變遷，舊式建築自難適用，各縣以經濟所限，欲謀徹底改建，固亦不無困難；然當事者若肯悉心研究，就現有房舍作適當之佈置與合理之分配，於工作效率必多增進」(見張金鑑先生縣政考察報告)吾人實深同意其說。郭準唐先生謂：「考查各縣房屋分配，有下列四種通病：

1. 辦公室房屋在全府以內比較起來，總在二三等以下，絕非頭等房屋，空氣光線均不够用。

2. 各辦公室散漫而不集中，有礙工作進行。

3. 縣府內住家眷太多，佔佔公用房屋。

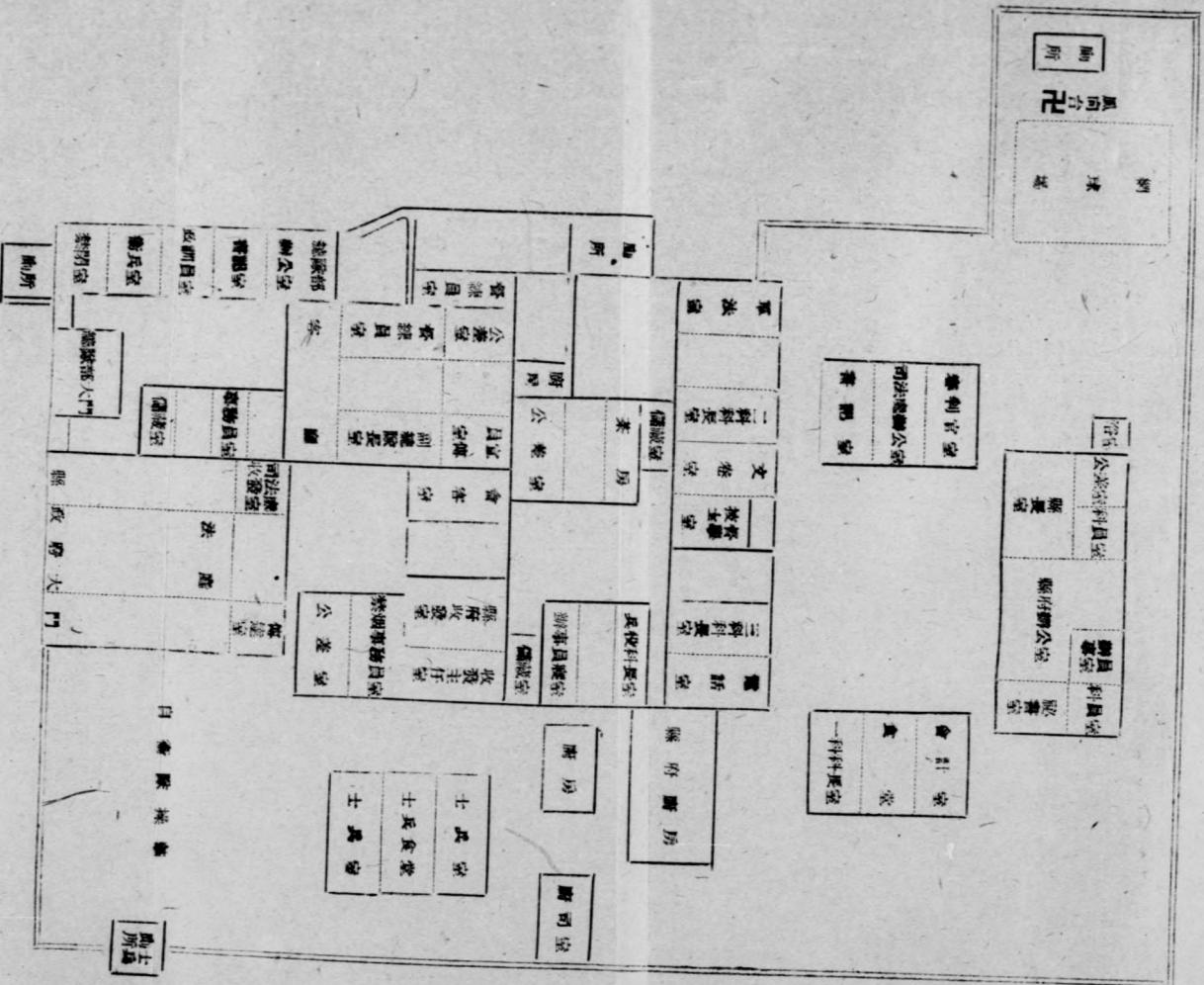
4. 職員宿舍及廚房等與辦公室參雜一處……。(見四川省縣政考察團第六組之縣政建議)此亦均係事實。茲將廣元昭化兩縣縣政府官舍平面圖列後，閱者當可知張郭兩先生所言均屬實在。蓋各

縣政府原來之建築大致相差不遠，現在各縣佈置之情形，亦無大軒輊。各縣雖皆有總辦公室，然其有名無實，此可從各科另有其辦公室一點證明之。據此觀之，就各縣縣政府官舍重爲合理之

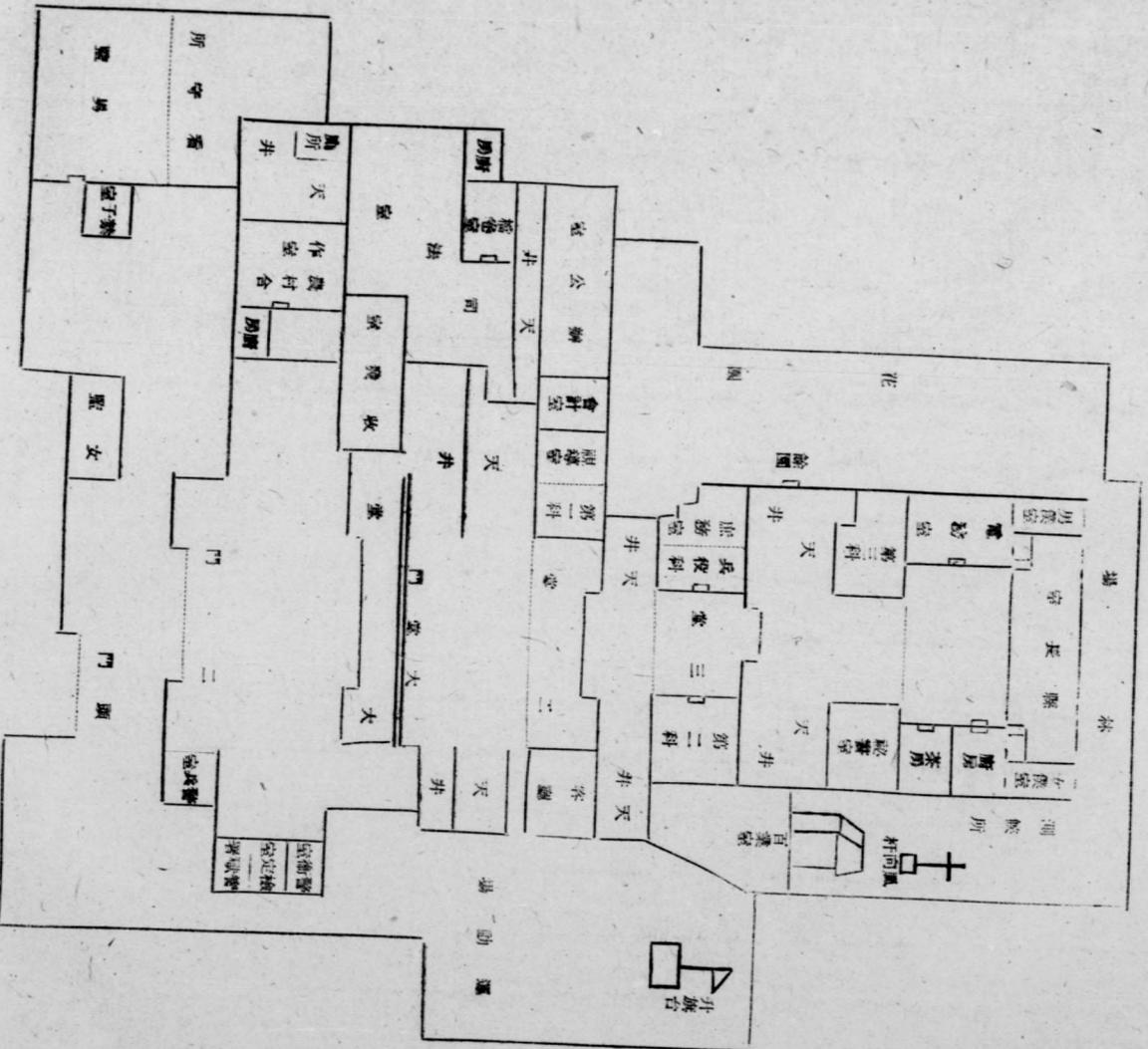
分配，並非不可能。至前舉之要點，係取自四川省政府民政廳聯合在川各大學考察之總報告者，因吾人認此實爲最低之要求。

（此處文字極其模糊，難以辨識，僅能辨認出一些零碎的詞句，如“總辦公室”、“各科”、“分配”等。）

廣 元 縣 政 府 平 面 測 圖



昭化縣政府平面圖



## 二、縣政府內及其公署所在之環境應力求整潔。

(說明)各縣政府門前多係攤販聚集，污穢不堪。此蓋南北各省多年之通病，即縣政府內亦很少有注意清潔整齊者，政府日日在提倡新生活運動，縣政府本身尚不能力行，甯不可怪。且此事並非如何難辦，只要隨時注意便可，是真「不為」而非「不能」。憶在河北省有一年舉行新生活運動之總檢查，結果竟認為天津縣政府為清潔第一，其實駐津各政府機關，本以天津縣政府為最窮，足可見清潔原在人為。

## 三、縣政府公用器具之購置、登記、領用、修理、保管及交代，應由上級政府為之制定劃一管理辦法。

(說明)嚴格的科學的器材統制，目前固不能期其實現，然對於公用器具幾種極單純的初步管理辦法，實已不容再諉，現在關於縣政府公物各上級政府實未能予以深刻之注意，雖行政院曾有令飭各省整飭各縣政府房屋公物，但對於具體之辦法，實尚缺如，縣政府辦事規則上之規定僅有「登入印簿」一語，尤嫌空洞。是亟應就公用器具之購置、登記、領用、修理、保管及交代等事項由上級政府為之規定一合理而適用整齊辦法。並應與審計、交代及財物定期月報等打成一片，隨時加以考查與糾正，務使能引起縣政人員之時時注意，藉以養成其愛惜公物之習慣。

## 四、應就縣政府辦公所需之公用器具加以調查說明，為之設計改善，期其逐漸標準化。

(說明)各縣政府公用器具，大概有兩種不良現象。其一，品質極為惡劣，其二，形式至為紛歧。因其品質惡劣而不適用，故極難博得使用者之好感，更不能使其愛護。例如各辦公桌，多數為一條案

，并扁平而無之。辦事員以下所坐以辦公者，多數為長條板椅，工作極不舒適。吾人言此，並非責其不美觀，實以其太不適用，從而必影響工作效能。至於形式之不整齊，更無物不然，例如公文用紙其尺寸法令上本有規定，各縣尚復任意為之，此於將來施行物料統制上實大有不便。吾人以為上級政府現在即應入手就縣政府辦公上所必須之一切器具從事調查加以說明，並進一步設計改善，規定劃一形式尺度，制一物品分類說明，以後各縣政府添置器具時，即表其照此說明置備，請期公用物品之逐漸的標準化，以為將來集中購置之準備。全國或全省各機關均採用同一的標準的物品，實為實施集中購買制度條件之一。

## 四、工具

### 原則

一、為糾正傳統式公文政治之痼習並喚起實際之注意起見，應積極提倡各種必需的行政工具之置備與改善。

(說明)行政管理，本為研究政府日常作業之科學，具有其特殊技術性。故凡實際上負行政管理之責者，對於其日常作業上所必要之手續上之行為，(如公文書之處理，記錄之保存，業務之報告，以及其他必要參考材料之整理與利用之類)，根本即應與法令政策及制度等同樣的重視。不幸我國傳統式公文政治之弊，乃正坐不知講求此類手續的行為。其結果乃發生兩種不良之現象：其一，立言空洞而不盡合實際；其二，過於缺乏自動之精神。請析言之：

其一，行政管理應當科學化，幾已成爲世人談行政者之口頭禪。然要知所謂科學化云，簡單言之，乃係使行政管理之所爲，要合於科學的法則之意。科學所注意者爲現象，故真正科學化的行政，應盡

量的蒐集事實，以爲決定一切措施之根據。實言之，即凡設計或執行一切政務時，從積極的方面，應絕對的照顧現實，從消極方面講，所根據之事實上材料，不容絲毫隱匿。所以正確的數字與真象之調查或認識，於行政上乃最重要。現今各縣政府對於此點，實多數不知注意，文字不過空談，數目恆多捏造，此爲一般之事實，勿庸諱言。推究其故，實因夙日惟知注意文字之推蔽，而不知注意各種必要的工具。

其二，各上級政府形容縣政府之「玩愒」，往往用「任偏阿應」一語。然各縣政府果何故而至於如此。問答爲之分析，要不外左列四因：

1. 各上級政府政令既多且亂；
  2. 各縣政府組織不健全；
  3. 各縣政人員服務觀念太差；
  4. 各種行政工具，過不講求。
- 前列三點，此處可以不談。即最後一點，以前亦已略爲提及，茲再喚起注意計，請再舉一事實。憶昔年從政河南，因飭各縣查辦事件，久不見覆，曾舉行一次檢查，計三十個月之間，由河南第八區行政督察專員公署飭各縣查辦之各種提案，始終無隻字之復者，共計有百五十三起之多。（請參看河南第八區行政督察專員公署二十五年度第一次行政會議紀錄）當時曾一再考慮其原因，多數同人認爲：應歸咎於在辦案件紀錄之缺乏。蓋各機關之習慣，多數係根據來文辦事，一經轉檯之後，如再無第二次之來文，很少機會喚起記憶。總之因多數縣政人員固於傳統式公文政治之練習，很小注意其他工具者；復因工具之缺乏，乃逐漸養成不推不動之習慣，於是各上

級政府自不得不三令五申，從而公文之數量乃愈益增多，縣府自動處理事件之時間與機會，亦因而愈少，此傳統式公文政治流弊之二。

基上所述，吾人認爲必須積極提倡各種必要的工具，一以供給各種必要的材料數字，藉以促進縣政人員對於事實之認識；一以種用各種工具喚起其責任之自覺，藉以養成其於各上級政府法令、政綱、預算之範圍內自動之習慣。如能因此而打破傳統式公文政治之桎梏，固吾人最大之企圖。

二、駕打倒不根據理論之實驗主義計，應積極提倡有系統的行政工具之整理與利用。

（說明）現在各縣政府行政工具之不講求及其流弊，吾人已屢言之。但尚有一點應請閱者注意。即各種行政工具之必編製，必須合理始能發生作用。蓋行政管理所以能成爲科學者，實在其能打倒從來不根據理論的經驗主義，而使一切行政管理俱以確定的原理爲根據。如前所述，即現在各縣之縣長或其佐治人員亦並非無一人注意及此，不過均係隨個人實地經驗而爲之，編制毫無條理，且時有間斷，故其效用不彰。吾人以爲各種工具應有條理的編製，俾得轉反內容真實，編製周密，勞費經濟，閱覽明晰，效用卓著之有意義的工具，以供上級機關，社會人士及縣政人員之本身之利用與參考。然則如何始爲合理，請試言之。

第一欲爲各縣設計一有體系的行政工具，首先應知何以要提倡各縣政府置備各種行政工具。吾人之意，欲謀縣政之改革，除組織外，尚應注意其一切活動。如前所述，關於活動方面，各縣政府尚最顯然者有三：其一爲不能適合法令；其二爲不實在；其三爲不推不

動。動作不能適合法令之廢結，半由於法令本身上有瑕疵，半由於縣政人員對於法令之忽視。不實在之廢結，半由於對環境缺乏認識，半由於對數字缺乏注意。不推不動之廢結，在於：(1)法令既多且亂；(2)組織不健全；(3)服務精神太差；(4)缺乏喚起記憶之工具。綜而言之，各縣活動方面之現態，實半由於缺乏供給其必要之知識與喚起其隨時注意之工具。

第二各縣政府行政工具最低要求，應具備某幾種。依吾人素日之主張，行政工具應有整個之體系。蓋行政工具不僅供本機關之參考使用，有時且為上級政府與社會一般人士之所需。故行政工具之設計，實應從多方面——如用途內容，利用者——着想。但此非可期諸今日各縣政府者，此處不擬申論。本「專之無甚高論」之語為目前各縣政府計，所必要之工具，除公文書與檔案外，約可分為三大類：

1. 供給行政行為之軌範者；
2. 供給事實之情形與數字者；
3. 補助記憶者；

此實為最低之要求，固不敢空談學理也。

第三縣政府各種行政工具編製如何？各縣政府人力有限，經費尤少，稍費精力籌款之建議，談義雖高，亦為難期其實現。故凡在目前環境下不易做到的，均思極力避免。但希望勞費經濟而適用，不敢奢求，至其內容無論為文字為數字為圖表，均應力求其真實，自不待言。

三、縣政府各種行政工具均應視為公物或檔案之一部，列入交代公簿保管。

(說明)各縣政府現亦有其缺而不全之工具，其所以不能發生作用者，除前述編製上不盡合理外，實因羣以私人所有品視之，交代時期術與俱去。其風實較席捲公有器具為甚，因席捲公物，雖已成爲惡習，然一般人尚知誹議，此則直認之為當然。良以備忌錄之類本近似私人之日記，實際亦真有就私人日記上為之者，公私混而為一，故人亦難議其拙劣之非是。然要知若干工具價值，本係出自公款，自應屬於公有，且若干工具須有繼續性，更有為時愈久其價值愈大者，絕不應聽令私人任意擄去。故此類工具必須按其性質視為公物或檔案之一部，列入交代公簿保管。

最後尚有一點，願略進一言。近人之談行政改革者，無不主張應使行政措施敏捷化，行政程序簡單化，而吾人以會以此為言，何以對於工具不憚其瑣屑一再言之，是否有因此而使行政之措施愈慢手續愈繁之危險？是不然，蓋行政費縱使費正節，乃一不移之理，然欲捷要有準備，正確須有根據，而有缺理之工具，實難備此兩端功用。此乃基礎的工作，果能運用得當。實為使行政敏捷正確之不二法門，此願為之鄭重說明者。

#### 辦法

##### 甲、法規

一、各縣政府必須置備左列各種法規彙編。

1. 立法院編譯處主編之中華民國法規彙編一份。(存圖書室或秘書室)。

2. 本省各廳處編印之本省各種單行法規彙編三份。以一份存秘書室；以一份存主管科；以一份存檔案室。(通常此種法規每縣只發一份，應補購或請增發)

二、各縣政府必須備左列各種公報：

- 1. 行政院公報一份（現在月出兩期全年報費僅兩元）
- 2. 本省政府公報兩份（通常似只有一份）
- 3. 各縣政府應置備法規目錄卡片（卡片可用國貨裝製）其辦法如左：

- 1. 應將令、證書及各科各就其主管事項，從卷內檢查一切有關之法令，抄成目錄，然後再就目錄登入卡片。
- 2. 此後凡有新頒之法令，應責成各主管科室於送稿前先行登入卡片，並應在稿面上註明「已登記」一類字樣。
- 3. 凡法令之修正、解釋或廢止皆應分別登記。
- 4. 凡法令之修正、解釋或廢止，除登記外，並應於最初之法令上註明「某年月日修正，解釋或廢止」字樣。
- 5. 法規目錄卡片應登記之項目為：類別、名稱、公布機關、公布日期、施行日期、修正次數及日期、廢止日期。
- 6. 此項卡片目錄最好同時登記兩份，以一份存秘書室，以一份分存各科。如認為過費只製一份，即應分存各科。

四、凡應行知各屬之法令，應責其分類彙訂成編。遇有法令之修正，解釋或廢止時亦同。其辦法如左：

- 1. 規定一套存法令之辦法，通令各屬遵行。
- 2. 一切法令（無論新公布者或修正者或解釋令或廢止令）概用同一之格式與尺寸，以相同較為厚刺之紙張油印（能始印最佳）行之。
- 3. 通行之法令應註明其應歸屬之類別。

- 4. 絕對禁止個別附給。
- 5. 印刷務求清楚。

五、法令內容過於繁複而又關係較大者（如川對兩省整理保甲方案）應

寫編製摘要，俾易了解。

六、必須佈告全體民衆週知之法令，除張貼外，尚應以同一之格式與尺寸，及相同較為厚刺之紙張，油印多份，分置各鄉鎮公所，許民乘隨時往閱但不准外借。

（說明）法規對於行政之重要，以及各縣政府對於法規忽視之情形，均已如前所述，亟待設法改進，自不待言。倘能由省府政府改善通行之辦法，自更為合理。然即從各縣著手，亦非不可能。故吾人願為如右之建議。前項辦法，均係從最低之要求着想，所費並不多，如認此在財力上亦不許可，即可不必再談改革。卡片一項，雖似為價稍昂，然本會近年所自製者，每片（四寸至六寸）一張，只合六釐，若僅製目錄用，採三寸至五寸者即可，約計不過五釐，多製或尚可略省，整理已有之法令，所費或較多，此後每月所繕實屬無幾。至於登記此類卡片，工作亦極簡單，似各縣政府人員亦優為之。如併此亦認為不易辦通即改用書本目錄亦可，惟須預留空白，以備增加，但終不如使用卡片較為便利。

乙、縣政概況

一、各縣政府應隨時注意有關左列項目各種材料之蒐集。

- 壹、民政 1. 自然；2. 沿革；3. 行政區劃；4. 行政機關；5. 保甲；6. 戶口；7. 警察；8. 倉儲；9. 救濟；10. 衛生；11. 禁烟；12. 地政。
- 貳、財政 1. 歲入；2. 歲出；3. 各種稅率；4. 人民負擔；5. 金融；6. 經濟。

- 參、教育 1. 初等教育；2. 中等教育；3. 社會教育；4. 文化。
- 肆、建設 1. 農業；2. 工業；3. 商業；4. 礦業；5. 林業；6. 牧業；7. 合作；8. 水利；9. 縣道；10. 水路；11. 公路；12. 電政；13. 郵政。

伍、保安；陸、要領；七、要道；八、重要場鎮。

二、前項材料之蒐集，應不以官文書為限，對於專門調查之報告，尤應特別予以重視。

三、各縣以府廳機關前項所蒐集之材料，按一定週期編製縣政概況，其辦法如左：

1. 縣政概況之編輯，應視為各縣政府正常工作之一。
  2. 縣政概況之編輯，應視為縣政府秘書室職掌之一。
  3. 編輯縣政概況所根據之材料，均應詳細說明其取材之來源，以後修正時亦同。
  4. 編輯縣政概況所根據之材料原本，應予保存。
  5. 縣政概況之編輯，可文字，數目，圖表並用。
  6. 各縣縣政概況之格式，體裁與尺寸，應由上級政府為之規定。
  7. 縣政概況之印刷費，應正式列入預算。
  8. 縣政概況應每年一年或二年修正一次，但其材料之蒐集，必須視為日常工作，隨時注意蒐集。
- 四、各縣必須置備左列各種地圖。

1. 本國地圖
2. 本省地圖
3. 本縣地圖
4. 鄰封各縣（無論本省或外省）地圖

（說明）一切行政上之措施，必須針對其環境為之。鑒於此目的計，不惟縣政人員之本身，對其服務縣份必須瞭如指掌之認識，即各上級政府與社會一般人士亦同有此必要。舊有之志書已不適用亟應設計一種新的記載起而代之故吾人主張應提倡縣政概況之編製，以

供各級政府與社會人士之參考。右述建議，尙有應略加說明者即點：

1. 各縣縣政概況之體裁，內容，格式與尺寸，應全省一致，故最好由省政府為之規定，俾能劃一。右舉之項目，係錄自四川省政府民政廳所製之縣政概況者，舉例而已，非即認此為完備也。

2. 縣政概況應有時間性，故應每年一年或二年修正一次，縣政概況應力求正確，故其取材之範圍應廣，更應特別重視專門之報告，並為慎重及避免製造起見，故主張注明材料之來源。

3. 吾人認縣政府之秘書室，應具有經行政總樞之地位，故主張使之負責蒐集縣政概況上所需之材料並編輯之責。

4. 縣政概況之印刷費，所需較多，故應為之特別規定預算。至於地圖一節，本為編眼前之事，但據吾人所知，各縣此種設備大多數均不完全故併及之。

丙、各種統計表報

一、省政府應從速根據統計法施行細則第二十五條之規定，編擬臨時統計方案頒縣施行。

二、如臨時統計方案尙不能立予制定，應即依照統計法施行細則第八條之規定，設立統計委員會藉謀調查統計之統一。

三、全省臨時統計方案或近似之統一調查統計辦法制定後，應極力避免臨時敷衍之調查統計事項。

四、凡能由省方直接得到之材料，應以不飭縣調查或偵報為原則。

五、應於縣政府一般編制之外，另為增設專辦統計人員二人至三人。

六、凡縣政府編令填報之調查表或統計表之類，其底稿均應責令妥為分類保存。

(說明)於二十五年五月舉行各省高級行政人員會議時，總裁曾訓示謂：「我們應根據管理的原則，斟酌實地情況來實施管理。凡專案要從調查統計入手……」(見建國的行政第六十三頁)蓋以合理的政策之設計與決定，均必須根據正確之數字，近年各上級政府，似亦知注意及此。按理，此本為一種進步之現象，惜各上級政府未能遵照統計法及同法施行細則之規定，作統籌之計劃，各機關固彼此不知相謀，即同一機關亦復枝節節節為之。結果，統計數字之效用未顯，而各縣亦不堪其苦。據吾人之觀察，其現象為「調查之次數愈多，項目愈繁，其捏造與不正確之程度亦愈甚」(見本會緣起及工作綱要)。為今之計，惟有希望省方統計方案或類似之統一調查統計辦法早日制定，使各縣於一定程序之下按步就班為之。此外一切臨時飭令調查之統計表報，應盡力避免，庶可漸納統計於正軌。

再各縣政府辦理統計事項，應設專門人使之負責本不待言。但此類統計人員，應列入正式編制，於各科原有人員之外另為設置，現在「指派了一個統計科員，佔了一席一級科員」的辦法，(見服務第五期劉覺民先生職務分配論)實不合理。

以上係改善縣政統計有關於各上級政府之事項，主要之目的在求：各上級政府飭縣辦理之統計，要有分期進行之計劃，要有一定之統計科目，要有劃一之表冊格式，要減少臨時調查表報，要設置辦理統計人員，此層如能作到，對於各縣政府，自應責成其特別注意，不得再如前任意捏造。每年每月查填之事項，漸有一定，各上級政府對於各表內容，果成時時詳核，捏造之風，必可日減，因縣以下各機關捏造數字，原亦有其不得已之苦衷，並非衷心樂於出此也。

至於一切填報後之調查表或統計表底稿，應隨時整理，妥為保存，自屬當然之理。

凡右所陳，均係針對現在之病態立言，至於各縣政府本身職務上應用之統計與其所辦公務之統計，應如何擬定方案，如何蒐集整理，以及如何分析研究，其因果關係，容他日專文論之。

#### 丁、各種工作須知

一、各縣政府應製印到差須知，其內容大致如左：

1. 本縣簡單的概況。(並應告知另有縣政概況何處可以詢問)  
2. 一般公務員應知之服務紀律摘錄。(並應列舉有關公務員服務紀律之法令飭其注意)

3. 本縣單行之公務員應遵守之戒條。(無者從略)

4. 縣政府辦事細則摘要。(並應令其調閱原條文詳讀之。本縣如有特別辦法，尤應特別告知)

5. 本縣政府四季辦公時間及請假辦法摘要。(並應告知原規定所在之法令)

6. 應告知依照法令填呈各種書面報告，如履歷表到差報告單之類。

7. 應告知領取證章(無者從略)及一切公物之辦法。

二、縣政府應按其內部所有各科室編製工作須知，其內容大致如左：

1. 仿內政部頒訂縣長須知之例，將各科室法定之職掌詳列舉。

2. 各科室職掌相互關聯之處，應特別的予以說明。

3. 各科室辦理職掌事項，應根據各種現行有效之法令。並一一列舉其名稱。(應注意法令之廢止)

4. 前項法令之有修正或解釋者，應特別予以說明。

5. 各科室所應用之程式表格均應舉例說明。

6. 各科室丁作之程序應寫之說明。
7. 各種工作現在之概況。
8. 各種工作本年度之預定計劃及其經費。
9. 各種材料之編輯，應按照各個特殊職掌（如保甲、禁烟之類）次第寫之排列。

10. 應預留若干空白頁數，以便隨時補充。

三、縣政府應專就辦稿人所應注意事項，特編一種須知，其辦法如左：

1. 辦稿須知應視辦稿事細則之補充品。
2. 辦稿須知應詳寫指示各辦稿人實際有之注意。
3. 辦稿須知應注意喚起各辦稿人側重事實及動寫補助登記之自覺。
4. 辦稿須知不必過詳，但不厭瑣屑。

四、縣政府派遣外勤人員，尤其將來派遣督導人員時，應截止過去查辦事件調令之辦法，改用「外勤人員辦理事件須知」。其辦法如左：

1. 「外勤人員辦理事件須知」，可按下列項目，預印若干空白格式備用。甲，派赴之區域攻地點；乙，主要應辦理之事項，內分案由，現狀及要求三點；丙，附帶應辦理之事項，內分案由，現狀及要求三點；丁，所應根據或參考之法令，前案，或其他文件。
- 戊，預期回縣之年月日；己，其他應注意之事項。

2. 前項須知可以複寫紙寫之。

3. 前項須知應預先編號蓋印。

4. 前項須知填就後，應由縣長簽字或蓋章。

（說明）爲便於工作人員，對其應遵守之法令，應辦理之職務，及應履行之程序易於瞭解計，實應編製種種有關之手冊，俾其隨時可以注意。內政部前頒之縣長須知，亦頗具有此種性質，惟編製之法

法未盡妥當而已。其實此種辦法，並非如何新穎之物，若干年前東西洋規模較大之工場，或公司，即早已有之。西洋所謂：「機關手冊」(Office Manual)「方案記錄簿」(Policy Book)「指導卡片」(Instruction Card)東洋所謂「執務便覽」或「事務相當票」之類，皆爲便於工作而置備者，良以此類工具爲用至大也。不過以目前四川各縣政府之人力財力而論，極艱難之工作專覽及服務手冊，一時恐尙難辦到，不敢率爾建議，然最低限度右舉到差須知，各科室工作須知，及辦稿須知，實爲必不可少者，依吾人之設計，編製並不繁難，其前二種筆者個人從政時，且曾經試寫之，編製之始，同人雖多懷疑，事後均稱便利。果能持久行之，再逐漸加以改善，必能感到極大便利，此可斷言者。至於外勤人員辦理事件須知之建議，實因吾人認爲：各縣府一方面對於外勤工作過於忽略，另一方面，無謂之公文又太多。將來外勤工作應大爲增加，如再因襲現在派人出差必辦調令之辦法，實太無聊，若照若干縣現在毫無具體指示之辦法，亦殊非宜，故願爲此建議。果各縣當局有願採而試行之，吾人深盼能將其試驗之結果見告也。

戊、各種記錄

一、凡有關於人事及物材事項，無論有無應辦之公文，均應注意依照整個人事或物材管理制度上之要求，分別登入各種記錄。

二、凡法令之公布，修正，解釋或集止，無論有無應辦公文，均應注意其各種有關記錄之登記。

三、凡收到一件公文，無論其應覆，應存或應轉行，均應注意有無應行登記之事項。

四、縣政府各科室均應自行編製一工作日誌，其辦法如左：

1. 每年度預算核定之後，應即依據本年度行政計劃，擬定各種工作之進度表。
2. 前項工作進度確定後，應即按照月日持列登入預先印就（油印者即可）之日歷。
3. 凡每年應按定期呈報各上級機關之事件（如月報，預算……）均應預計何時應入手準備，何時應行呈出分別登入日歷。
4. 凡每年不待上級政府令備應按定期舉辦之事項且於若干日前即須從事籌備者，（如六三禁煙紀念日，植樹節，定期衛生掃除等）應即酌量定一入手籌備日期，登入日歷。
5. 凡各屬照例按定期應行呈報之事件，均應預計其可能的收到日期登入日歷。
6. 凡各上級機關臨時飭辦事件，有限期者，應按其限期登入日歷；其無限期者，自行的定期期登入日歷。
7. 凡防各屬辦理之事件，有限期者，應按其限期登入日歷；無限期者，預計其可能的呈復期登入日歷。
8. 凡派外勤人員，附有限期者，應按其限期登入日歷；無限期者，預計其可能回縣期登入日歷。
9. 每日散值前，應檢查本日日歷上所記之事項，均否如期完成或達到，未完成應預計尚須若干日，再寫補入；其未到達，應即設法催告（此類催告，不必定要正式公文）並限以期間，再寫補入日歷。
10. 每日日歷上已如期完成或到達之事件，即於其下作一符號以資區別。
11. 此種工作日程，在試辦時，如以編製一年者過於繁雜，即按月編

製亦可。

（說明）行政工具中之所謂記錄，本包含人事，財務，文書及物料一切記錄而言。財務上之記錄多有法定名稱與格式無論已。即人事物料或檔案有關的各種記錄，亦應配合其管理辦法與程序各有其整個辦法。詳細檢討，非本文少數篇幅之所許，他日當一一專文論之。

此處獨詳於工作日程者，第一，個人以為此係救濟現在各縣政府因循遲緩，及不推不動等習慣最需要的一種工具；第二，在檔案管理未經改善以前，通常所謂備忘文卷之整理（*Memoranda*）等辦法，均無法實施；第三，此為個人曾經試行有效者。個人始終主張，縣政人員尤其縣長與其高級幹部，應處在推動政務之地位，不應待政務來推動。個人並承認以今日縣政之繁，每月每週每日應辦之事項，若全恃縣長或其高級幹部之記或為之，事實上殆不可能，故恆思設計較有系統之備忘錄介紹於各行政機關。近年各機關雖有種種工作進度表之編製，但據吾人所見，其合理而適用者殊少，結果徒為辦公室增一點綴品而已。右所設計，在編製時，雖稍覺麻煩，然果能逐日注意，確有極大用處，此個人曾經試驗之者。如不能按年編製，即一月一編亦可，格式無大關係，可以任意為之，印刷只是空白的格式，所費並不多，即油印亦未嘗不可，個人最初試驗，多數同人均以寫按年編製過於困難，又恐其未必適用，結果即係按月試驗，以油印為之者。

實施此類日歷最重要之一點，即在其隨時隨事記入，而最困難之點，亦即在此。最初之編製，自應由秘書與各科長為之主持，至逐日進事之登記，則全恃各個承辦人員之隨時的注意，此種習慣之養成

、頗須相當之時日，此則有待於秘書與科長之時時予以指導。爲實施此種日歷，並應備備種記事簿，如奉令限期辦理事件簿及限期令屬辦理事件簿之類。此類記事簿可置於秘書與科長之辦公桌，使

各承辦人員遇有此類事件，即爲之記入，每日由科值日員彙總記入後，再由秘書或科長加以覆核。

## 新縣制下財務行政制度芻議

楊佑之

地方自治乃憲政實施之前奏，亦即建國之基本工作也。依建國大綱所示：縣爲自治單位，在訓政時期政府應派員協助籌備自治，查人口，測土地，築道路，行四權，選官立法，俾成完全自治之縣，并得選舉代表，組織國民大會，參預中央政事，而憲政於茲發軔。但其實施前提，端在各縣自治之完成，而自治完成之難易遲速，又視其機體組織良否以爲斷，去歲九月行政院曾公布新縣制各級組織綱要，條分縷析，層次井然，並擬以赴，縣無不治者。惟庶政之行也，在在需財，而財之取得，保管，支配，使用與夫記錄鈔稽等之程序方法如何？又與財政之成敗利鈍有密切關係。威爾遜伯（Wilberforce）有言「如欲亂亂籌治，而造成極具

財務行政制度之涵義，唐侯孫（H. Thompson）等謂爲指揮監督支聖執行財務措施之各種方法之集合體，亦即有關財務行政之整個計畫也。制度既經樹立，則行政自有軌可循，於是徘徊歧路，進退難谷之慮，既可祛除，而壟斷把持，上下其手之弊，亦不難避免，是制度之於行政，實息息相關者，惟泰西各國之財務行政制度適於我國目前之需要者不多，且學者對於制度亦少系統之研究，故於首要事務，尙未得有極端合理之方法，以爲處置之依據，况值此縣自治要求正盛之際，設不能確立相當制度以弭亂毒治，是徒有望治之心，而無致治之術，此財務行政制度實有研究之必要也。

效率之政府，所循途徑，固經緯萬端，但以企圖財務行政之嚴密靈活，爲其首要。良以財務行政爲一切行政之中心，於此而能措置裕如，則其他行政問題皆可迎刃而解。顧所謂財務行政亦綜錯紛紜，扼要言之，可得數事，根據政府施政方針，以計畫畫出，一也。依據畫出爲入之原則，而妥籌歲入，二也。籌畫既定，乃從事於財之收支停管記錄與稽核，三也。欲求三者效率之高，非俾該理論所可奏效，亟應根據環境以樹立適當之制度，蓋理論制度以行，制度本理論以立，實相互爲用者。考

凡制度之風訂也，須有適當原則爲之依據，至縣財務行政制度應根據之原則不外二端，一則縣財政應由縣政府統收統支，二則財務行政之管理出納會計，審計諸端，應各爲劃分，互省牽制是也。往昔各省縣政府正雜各稅，多由省政府特設征收機關負責延權，縣局兩長地位平等，指揮監督之權，又不操之縣政府，而一切催征感動等事，則須藉縣政府之力爲之，其政治運用之不靈，經費虛糜之鉅大，莫此爲甚，此收支機關之不統一也。雖江浙等省之縣政府亦藉征收，但專款限制，迄未打破

，故常有款無用，有用無款之畸形現象，此收支計畫之不統一也。依縣各級組織綱要第二十一條規定縣之財政均由縣政府統收統支，是特設征收機關之應裁撤，專款限制之應廢止，自無疑義，事權集中，費用節省，收支統一，支配便利，誠爲良法，而擬定制度，亦應本此原則爲之此一義也。新縣制實施後不惟捐稅征收應由縣政府主持，即其一切支出亦應由縣政府統籌支配。管縣政府應如何行使此項財政特權，并利用何種機構，以分負此財政措施之職責，實爲關係重要之問題，考財務行政可分四部，擬訂施政方針，計畫開支款額，妥籌歲入來源，厘訂收支手續，指導如何收支，此財務行政之管理部門也。政策既定，手續既備，則將應收之款，從而收積之，應支之款，從而支付之，職權範圍限於款項委積，他非所問，此財務行政之出納部門也。施政方針既定，支出用途既明，收入來源亦經確立，則應根據當時環境，厘訂整個及分配之收支計畫，而此計畫之執行狀況如何，經過情形何若，存廢變遷之迹，盈虛消長之原，均不得有所計算整理與記載，此財務行政之會計部門也。顯款項收支之淵源種類與數額是否合法，用途手續與配置是否適當，均應有所鉤稽與審核，此財務行政之審計部門也。夫財務行政之應以內部牽制組織爲主要原則，特爲一般學者所公認，是以新制下之縣政府對於上述四項工作，應分別由特殊機構司之，以收牽制之效，竊以管理任務應責之縣政府財政科，出納任務，則屬之縣公庫，會計任務由超然之會計室司之，審計任務亦應由超然之審計室負其專責，政權統一，職責劃分，既感政治運用之靈，復收分治合作之效，爰本斯義，分別擬具四種機構之組織權責及其處理程序方法等之計畫於次。

## 一、管理

依縣各級組織綱要第八條規定，縣政府應設置財政科，科設科長科員及事務員若干人秉承縣長掌理財政事宜，是財務管理主持之責應屬財政科，自不待言。至其職掌尙未經各省政府擬定報核，但就意見所及，或不外下列數端。

1. 歲出各款之計畫。
2. 歲入來源之籌畫。
3. 稅款之經征。
4. 經費之核發。
5. 行政與專業等費不足之請補。
6. 縣公債之籌募。
7. 縣經濟之調查。

### 8. 財務公文之處理。

- 一、預算之交議與呈核。
- 二、決算之交議與呈核。
- 三、收支之公示與備查。
- 四、縣行政會議有關財政案件之提出記錄整理保管與呈報。
- 五、其他財務公文之收發擬擬與保管。

以上職掌雖皆關係財物管理方面，然其中亦有經常特殊之分，收支籌畫，稅款經征，經費撥放，收支命令，公文處理，此常務也。協款請求，公債募集，經濟調查，此特務也。特務處理可由財政科之人員負責屬之，或臨時設一特殊機構主持辦理，或委託其他機關代理，而由財政科負指揮監督之責，均無不可。至於常務則以由財政科負責處理爲常，惟稅款經征，事務繁冗，似非於財政科下特設征收處負責征收不可，蓋處之組織可視各縣組織事務繁簡定之，不可一概而論也。

財政科之職掌業經列舉於上，其最主要者不外計議歲出，籌畫歲入，征收稅款，發放經費，辦理公文等，除經征稅款應設專處，另行設計外，其他五項，分述所見於後。

一、計議歲出 歲出之計議自應有具體之施政計劃及事業計劃，以資依據，但此等計劃之確定，應早在年度開始十個月以前，在實施新制之縣，應及早會擬下年度施政及事業計劃，而後根據計劃擬具行政費及事業費概數，經縣政會議核定後，交由會計室編擬歲出預算，但計議之時須注意下列五事：

1. 各縣經費宜求其自給。
2. 行政費與事業費應劃分清楚。
3. 各科目費用之分配應適合新制標準。
4. 縣經費應打破專款限制實行統支。
5. 國省縣經費應劃分清晰。

二、籌劃歲入 支出既定，則須籌謀收入，以應付之。縣之收入，在縣各級組織綱要，曾明定為下列各款：

1. 土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）。
2. 土地陳報後正附溢額田賦之全部。
3. 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。
4. 土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房租）。
5. 營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）。
6. 縣公產收入。
7. 縣公營業收入。

8. 其他依法許可之稅捐。

財政科依據上列各款，編擬全年收入概數，經縣政會議核定後交由會計室編擬歲入預算，倘核計收入之數不敷支出時，則應基於量入為原則，籌畫如何開源，或請求補助，俾資挹注。但此項增收之數，亦應移付會計室，一併列入預算。至籌畫時之應注意者，約為下列四事：

1. 縣收入項目應適合新制標準。
2. 增加課稅科目或於國省各稅附加，應先行呈請核准。
3. 縣收入應打破專款限制，實行統收。
4. 省縣收入應劃分明晰。

三、發放經費 縣屬各機關經費之發放，自應由財政科主持辦理之。惟其手續，應如下述：

1. 縣屬機關請領經費應先填具請款書，以憑核發。
2. 縣屬各機關經費如經核准發給即由財政科秉承縣長之命填發支聯支付命令，並留存根備查，以第二聯送縣金庫照發，以第三聯通知書發交領款機關。
3. 縣屬機關領款時，應填具五聯領款總收據，除第一聯存根留存領款機關備查外，將其餘四聯連同支付命令通知書送交縣金庫，縣金庫接到上項支付命令通知書，與縣政府所發支付命令核對相符，除將領款機關應領之款，撥入該機關普通經費存款，並列記存摺，以憑查驗外，當截留總收據中之存摺存庫備查，以其餘三聯送縣政府，除由財政科截留一聯外，其餘二聯送會計室記帳審計室備查。

四、處理公文 普通公文之處理，不外收文擬稿呈核發費歸檔等程序，財務公文之處理程序亦與此同，無待贅述，惟下列各項

情形特殊，茲分別述其程序如次：

1. 預算之交議與呈核。歲出歲入之臨時預算，經會計室根據各項概數擬編就緒後，即移送財政科，以便提付縣行政會議商榷，備文送交縣參議會議決。預算經縣參議會議決後仍送還縣政府，由財政科備文呈送省政府核定。

2. 決算之交議與呈核。決算報告經會計室編就，移付財政科，提付縣行政會議通過，應再由財政科備文，送請縣參議會審核。參議會審核無異，仍應送還縣政府，由財政科備文呈送省政府核定之。

3. 收支之公示與備告。凡收支手續，日期，金額，地點，以及其他有關收支之一切事件，如應向一般公示，或分別備告，即應由財政科擬具相當文告，經縣長簽發後，分別頒發之。

4. 縣行政會議議案之提出整理與保管。縣行政會議，乃議決有關縣政之重大事項之一種組織。財政科主管人員亦在會議之列。其關係財政之重大事項自應由財政科提出之，或其他提案涉及財政事項者，亦應由財政科記載整理之，其應呈轉事項井應由財政科分別辦理及歸檔。

以上所舉不過舉大者，其他關於稅款經征，本應由財政科負責主持，但因課辦事故活計，似應特設一批收機構，以專責成，惟主管人員之任免。及其監督指揮之權，仍應操之縣政府，而由財政科負行政管理之責，其組織機構與收稅程序等分別擬訂於下。

1. 組織。依照縣各級組織綱要所示，縣政府設民政財政教育糧食軍事地政社會各科，而無征收處設置之規定，是征收處之

應隸屬於財政科，自不待言。且免除職權上之衝突計，亦以隸屬於財政科為妥。征收處設主任一人，并設股長股員等辦事務員各若干人，其名額官等俸給編制，由縣政府依縣之等次及實際需要擬訂報由省政府核定之。

2. 職掌。縣征收處不僅負責收入之經征劃撥徵收等行政上職責，并得代理經解劃撥省方各款，除縣收入如公營業收入應由各營業機關呈報縣政府并將其收入解交縣金庫外，其他田賦附加，土地陳報後田賦正附海額，房捐屠宰稅，公產收入等均應由縣征收處負責征收，至代省征收何項捐稅，則遵照省政府之命令行之，并無一定範圍也。

3. 程序。征收處於決定征收某項稅捐時，應先發出繳款書，通知人民以應繳稅款依法定期限繳交縣金庫，此項繳款書應分四聯，第一聯存根由征收處截留備查，第二聯為通知正聯，開列字號及印發年月日，并載明繳稅人姓名或名稱，預算編次門部，款項科目符號及名稱稅款數目，收款年月份。收款公庫名稱，收入機關名稱，及長官職銜，署名蓋章，第二聯為收據，第三聯為報告，均各載及收入庫年月日，及公庫主管員職銜，署名蓋章，及其他應載事項。

人民納稅時須攜帶此項通知書三聯連同應納稅款，繳交縣金庫，縣金庫收到稅款時，將第二聯通知書截留存查，第三聯收據加蓋收訖圖記，交還納稅人，第四聯報告，送由縣政府財政科，轉送會計室及審計室，并由征收處將每日彙總數目，列表逐日報告會計室及審計室，以便查核與記帳。

以上所述為稅款征收手續，倘縣政府接到中央劃撥印花稅及省

政府劃撥營業稅之支付命令時，則由財政科出具五聯單款收簿，連同撥字支付命令通知書，經會計室會核，加蓋縣長官章，印，并截留一聯後送交縣金庫。除由縣金庫截留通知書一聯外，即將收據報告及稅查。三聯送交國庫或省庫領款，俟款撥到，應由縣金庫通知財政科，以便轉送會計室記帳，審計室審核。

## 二、出納

依據縣各級組織綱要第二十三條規定縣金庫之設置應依法令之規定辦理之，查我國公庫法已於二十七年六月九日明令公布，而施行細則亦自二十八年六月二十七日起公布分期實施。是公庫之應普遍設立，而為某區域之財物出納保管機關，誠無疑義，惟縣公庫係以經上級政府公庫主管機關核准之銀行或郵政機關代理，而以縣政府為其主管機關，至其任務係為政府經營（一）財物（二）票據（三）證券（四）契據（五）提單（六）提單及（七）其他等項。公庫設立後除零星收支，以及特殊情形下之收支款項外，政府各機關均不得自為出納及保管。是將管理出納，權限劃分，既杜侵佔，并示牽制，法美意良，實非過管。惟縣庫應如何組織，其與管理會計及審計等方面如何聯繫，又代理縣公庫之銀行，其會計應如何擬訂。特分別為之設計如左。

1. 縣公庫之組織 依公庫法規定，各縣金庫應先儘中央銀行之分支行代理，無中央銀行者應指定地方銀行或郵政機關代理，無地方銀行者得經上級政府公庫主管機關核准，委託其他銀行代理，無銀行之地方得委託郵政機關代理之。是公庫出納，係銀行或郵政機關，代理業務之一種，可於營業部特設一代理縣庫股綜司縣款

繳納劃撥入帳支領報告處理之責，而以出納科司其收付。至此項代理機關與公庫間之權利義務則由公庫主管機關與銀行或郵政機關以契約定之。是公庫經營之任務係由銀行或郵政機關司之，而管理職責則屬之縣政府，實無特別組織之縣金庫也。

2. 縣公庫與其他各部之關係 公庫僅司現金票據證券之出納保管移轉等事。完全為財務出納機關，自不得不與財務管理會計審計等部發生關係，此等關係應如何設法聯繫，實為應行設計之問題，特分別敘述於次。

一、出納與管理 公庫僅司出納之責，而其應出應納之決定，與其實施之指示，則由負管理專責之財政科及其附設之征收處司之。例如國省協款之劃撥則由財政科授具通知，經縣長簽署後通知縣公庫領取之。縣收入之征收，則由征收處通知繳款人赴公庫繳納，省款解撥以及各機關經費之發放，均由財政科授具通知書由縣長簽署後通知公庫支付之，財政科及征收處對於公庫所用之通知書類及其手續如何前已述及，無庸再贅。惟公庫於收到縣收入存款時，如係由征收而來應按科目別造具日報表，報告征收處，再由公庫及征收處彙報至縣政府，其由劃撥而來者則逕報縣政府無庸先報征收處。各機關收入雜存款及特種基金存款之收付應由公庫分別年度按科目別彙造收支日報表送呈縣政府，各機關經費存款之出納則應由公庫造具現金旬報表報告縣政府，此等表類均由財政科綜司管理移轉之責，亦即出納與管理之聯繫工具也。

二、出納與會計 公庫會計依法應由公庫主管機關之主辦會計人員辦理之，則公庫經理財物之出納保管移轉等事，應由縣政

府主辦會計人員主持辦理，自不待言。但此項會計或於縣府會計室統籌辦理或由主辦會計人員派員親代理公庫之銀行或郵政機關辦理之，均無不可。倘採前法，代理公庫之銀行每日送至縣政府之縣收入收款日報表縣收入總存款及特種基金存款報表以及各機關經費出納報表等，除由財政科核閱并登記備查外，應即轉送會計室以便查核記帳。如採後法則公庫帳簿表類即可根據代理公庫之銀行各項傳票編製記載之，至前述表類則僅爲財政科查核資料，無須移送會計室也。

綜上所述，是出納與會計間之聯繫，乃利用報表或傳票爲之，既有分治之長，又收合作之效，誠良法也。

三、出納與審計 代理公庫之銀行對於縣收入之收付以及經費之劃撥等或須報告審計機關或非得審計機關會同通知不得劃撥，是出納與審計之關係密切，不難想見。當銀行收存縣收入時則應編製收款日報表報告審計機關，收入總存款及特種基金存款之收付，則應由代理公庫之銀行彙造收支日報表送交審計機關。經費之劃撥須經審計機關會同通知始得由收入總存款撥作普通經費存款。倘政府因財政上之必要而爲臨時之透支挪借及其償還，則亦應由審計機關監督之，是出納與審計之聯繫，亦須報告表或通知書爲之也。

3. 縣公庫會計之擬議 縣公庫會計可分兩方面述之，在代理縣公庫之銀行可於總帳增設收入總存款，或普通基金總存款，各普通經費存款，各特種基金存款，各普通經費存款，國稅存款，省稅存款等科目記載之。當收調縣收入時則記收入總存款科目之貸方、

現金、票據或證券科目之借方，劃作經費或特種基金時則記職收大總存款科目之借方，各普通經費存款或各特種基金存款科目之貸方，憑支票支付經費或動用特種基金時，則記入各普通經費存款或各特種基金存款科目之借方，現金科目之貸方解收入退還原繳納人時則記載收入總存款科目之借方現金科目之貸方，支出之款忽因故退回，如係經費則記入各普通經費存款之貸方，現金科目之借方，如係特種基金，則記入各特種基金存款科目之貸方，而借方科目，亦係現金也，劃撥之經費如因故應退減一部分而由銀行劃撥時，則記入各普通經費存款之借方，收入總存款之貸方，收到國稅或省稅時，則記現金科目之借方，國稅或省稅存款科目之貸方，此項稅款分解國庫或省庫時，則記載恰與此相反。上述各科目如嫌其記載不詳，可另設收入總存款分戶帳，普通經費存款分戶帳及特種基金存款分戶帳記載之。前者按收入科目分戶，次者按存款機關分戶，後者則按基金科目分戶，以示其各戶收支情形，並可根據以編製各項報告，此銀行對於代理公庫會計之大概也。至公庫本身之會計組織，應力求其簡單，當收入縣款時應根據代理銀行之日報表及繳款書等用某項收入科目編製收入傳票，退還時亦根據日報表及財政科之通知等用某項收入科目作支出傳票，支出經費時，則用某機關經費科目作支付傳票，收回時則用某機關經費科目製收入傳票，支付或收回特種基金時，其傳票作法亦同。惟不用經費科目，而用某種基金科目耳，收到國稅或省稅時，則用代收國稅或代收省稅科目作收入傳票，解繳國庫或省庫時，則用同一科目作支出傳票，公庫會計，完全爲現金會計，是以所作傳票，不外收入，支出兩類。每日傳票彙齊應依次

調號，記入日記帳。再由日記帳轉入總帳各科目，至總帳所用科目不外五類：一、收入類，按收入種類分立之。二、經費類，按機關分立之。三、特種基金類，按基金種類分立之。四、財物類，就財物種類分設之。五、代理收款類，按屬性分立之。每日記載既畢，並應編製庫存表，此表內容所示，不外昨日庫存，今日共收，今日共支，今日庫存四項，而最後一項乃代理銀行所存各項存款之總額也。每屆月終應編收支月報表，年度終了應編製庫款收支年報及資產負債平衡表分送主管機關及審計機關查核之。

### 三、會計

各級政府會計之應由超然主計機關主持辦理，已為一般學者所公認，我國現時亦奉此為金科玉律，良以主計機關既處於超然地位，則可獨立行使其職權，而不受任何干涉與掣肘，昔會計上之措意，須視長官意旨以定其趨避者，今則不復存在矣。惟中央政府及省政府既均有超然主計機關，則縣政府應設置超然地位之會計室，自不待言，不過縣政府會計室之機構及職掌如何，執行職務時與管理出納審計三方面之關係如何，均不得加以研究，以下特分別述之。

1. 組織及職掌 各級政府之設置會計機關，應力求制度之一致，考

我國政府雖早有各級政府設置超然主計機關之議，但至今日除中央各單位機關，業經次第設立外其餘各省，有省縣政府均經設置者，亦有省政府有之而縣政府尙付闕如者，亦有省縣政府均設置者，情況分歧，指揮監督上不免發生窒礙。故我國不行超然主計制度則已，否則國省縣政府均應有此同一性質之機構，并應使此項機構之在雙方者隸屬於省，在

方者隸屬於中央，上下一致，運用上自感靈活。是以縣政府之會計，應由省政府會計處之會計長指派人員主辦之，其名義為會計主任，其辦事機構曰會計室，至其主要職權則不外下列三端：一、預算之編造，分配與執行；二、收支之計算記錄與整理；三、決算之編造，以下特分別詳述之。

2. 預算之編造分配與執行 財政科根據施政及事業等計劃所編擬之歲出入概數，經縣政府會議決定後，即移送會計室，以便彙編總預算，此項總預算歲入按來源別，歲出按政事別科目編擬之，並應附具各種分析表以資考核，預算編成後再送交財政科，以便提付縣政會議商討後移送縣參議會議決。至編造預算應注意下列各端：

- 一、無預算之編造應根據省縣施政計劃。
- 二、未經呈准及不確定之收入，絕對不許列入預算。
- 三、無預算之編造應廢除專款制度，以謀統收統支。
- 四、縣預算應將收支劃分清晰，不得將收支各款互相抵除。
- 五、縣預算書之科目與格式，應遵照上級主計機關所頒布者辦理，不得參差。

六、縣預算之編造，應如何告竣，不得稽延。

縣預算經縣參議會議決有政府核准後再由財政科通知會計室，以備於預算公布後半個月內編造按月並按編分配預算。所入依來源別科目，經費按用途別機關別科目，由會計室編製科目別分月或分期預算表，經審計室審核後送交財政科備文呈送省政府核准，即為縣政府行政機關各月份預算執行之根據也。

4. 收支計算之記錄與報告 分配預算既經決定，則應由各機關於年度開始時按月執行，至執行此項預算之命令機關，在縣當為縣政府財政

科或征收處，出納機關則為代理公庫之銀行，而專司收支計算記錄與整理之機關，則為超然地位之會計室也。惟會計室負責處理之收支事務，可大別為三類，一為縣政府之經費收支，一為代理國省稅款之收支，一為縣地方之彙總收支事務也。茲將三種收支之計算記錄手續，分述於次：

一、會計室根據歲出預算書歲出分配表，公庫收支日報以及其他憑證等，分別編製收入、支出、現金轉帳，分錄轉帳等傳票，在縣政府預算核定時，則用借預計支出數科目貸歲出預算數科目總製分錄轉帳傳票。核定分配預算時，則用借歲出預算數科目貸歲出分配數科目總製分錄轉帳傳票。收存經費時，則作現金轉帳傳票，借方用預計支出數科目，貸方用經費存款戶科目編製之。開支經費時亦作現金轉帳傳票，借方用經費存款戶科目貸方用歲出分配數科目編製之。如預支辦公費之一半，以備零星開支時，則用預支經費科目作收入傳票，此項預支數撥作經費時，則借方用預計支出數科目貸方用預支經費科目編製現金轉帳傳票，動用預支數時，則用歲出分配數科目編製支出傳票。此縣政府經費收支之記錄概要也。

二、會計室每日應根據征收處代理征獲日報表及縣公庫收支日報表等，如發現有開國稅之征獲，則應作現金轉帳傳票，借方用應解國庫款科目，貸方用代收國稅納庫數科目編製之。解交國庫時亦應編製現金轉帳傳票，其借貸兩方所用科目恰與上述相反。如代收稅款係屬省方者，在杜發時應作現金轉帳傳票，借方用應解省庫款科目，貸方用代收省稅納庫數科目編製之。實際解款時亦應作現金轉帳傳票，惟借方用代收省稅納庫數科目，貸方用應解省庫款科目。此代理國省稅款收支之記錄概要也。

三、會計室每日應根據縣公庫所送征收處填發之繳款書縣收入日報表及征收處征獲日報表，歲入及歲出預算書分配表，附屬機關各項報告，公庫收支日報，以及其他單據等，分別編製收入支出，現金轉帳，分錄轉帳等傳票，以便從事於縣地方收支各款之彙總記載。惟編製方法，可分歲入與歲出兩方面述之。當歲入預算核定時，則借歲入預算數科目，貸預計納庫數科目總製分錄轉帳傳票，分配預算核定時則借歲入分配數目，貸歲入預算數科目，編製分錄轉帳傳票，收到稅款時則借方用歲入實收數科目，貸方用歲入納庫數科目編製現金轉帳傳票，同時再借預計納庫數科目，貸歲入分配數科目編製分錄轉帳傳票，以示預算科目之轉移也。關於歲出預算及分配預算之核定與縣政府支用等已於第一項中詳述其編製傳票方法，故不再贅，惟附屬機關之經費收支亦應由會計室彙總記載，當附屬機關經費發款時，則借方用預計支出數，貸方用附屬機關經費存款戶編製現金轉帳傳票。附屬機關支用經費時亦應編製現金轉帳傳票，但借方用附屬機關經費存款戶，貸方用歲出分配數科目。附屬機關如向縣政府借支現款，則用附屬機關現金科目作支出傳票，歸還時則用附屬機關現金科目作收入傳票。惟此借支款之數額，最大不得超過各該機關辦公費之一半耳。綜上所述，是將歲入歲出分別記載，頗合界限清晰之要求。惟縣政府就縣收入應付縣經費之結果究竟仍有餘裕，或感不足乎，不得不有一聯繫雙方之帳戶俾資表現，此帳戶之名稱，擬定為歲出入綜合數，就各項歲入實收數，編製分錄轉帳傳票，由歲入彙總數科目之借方，轉記載出入綜合數科目之貸方，并就各機關實支之經費，分別由歲出彙總數科目之貸方，轉記載出入綜合數科目之借方，此項歲出入綜合數科目之借差，乃表示歲入之不足，及經費之超過，而其

借差，則表示歲入之有餘及經費之撙節，亦即分別顯示庫存款數額及籌

借款數額耳。

傳票既備則應於每日終了分載日記帳及現金簿，各簿記載既畢，則應分別科目轉記總帳，并同時記入相當之分類明細帳，每屆相當時期則應編製各類報告表分送縣長審計室及主管機關查核。至縣政府會計科目應如何劃分，補助帳及報表應設置何種，而其格式及編製方法各如何，可依總主計處所頒一致規定，斟酌損益之，并由上級主計機關核定實施也。

4. 決算報告之編造 縣政府之決算每一會計年度辦理一次其決算報告之編造，應由主辦會計人員掌理之，編造時應按其事實具備下列各項資料。

#### 一、執行預算各表，分欄列明左列各款：

1. 本年度預算數；
2. 本年度預算增減數；
3. 上年度決算時積實發生轉入數；
4. 本年度收付實現數；
5. 決算時積實發生數；
6. 本年度餘數。

#### 關於繼續經費各表除前列各項外應附列左列各項：

1. 全部計劃之預算經費總額；
  2. 收付實現累計數；
  3. 決算時積實發生數；
  4. 經費金額餘數。
- 二、有關執行預算之其他會計報告。
- 三、執行預算經過之說明。

#### 四、執行施政計劃事業計劃或營業計劃經過之證明。

#### 五、有關之重要統計。

以上決算報告編成後，應由會計室先送審計室審核附加審查意見，再送財政科提付縣政會議商討，并經縣長簽名蓋章後，提請縣參議會議決，呈送省政府核定之。

各縣公庫，係以縣政府為主管機關，而其會計則由縣政府主辦會計人員辦理，則公庫決算之應由會計室主持編造自無疑義，惟其內容則係該年度公庫實際出納之全部，並應附具該管審計機關之審查證明書也。至提付討論及議決手續亦與前同，故不再贅。

## 四、審計

依縣各級組織綱要規定，關於稽核依法令之規定辦理之是審計機構之設立，實屬必要之圖，考我國政府審計由來已久，周官有司會之制，宋代有專勾之司，均藉考覈以杜侵蝕，國民政府於監察院之下設置審計部，使其處於超然之地位，以獨立行使其監督財政之權，其制之真，遠勝他國。惟此超然審計之制，仍應普遍實施於各級政府，而後方收指臂之效。現中央有審計部，各省亦次第設立審計處，獨於各縣政府尚缺此一貫之審計機關，以掌理縣政府及其所屬機關收支計算決算之事前或事後審計及稽覈。各縣雖依照委員長行營所頒訓區區內整理縣地方財政章程規定，設立財務委員會，以爲審核縣地方財政收支及預算決算之機關，但委員人選除縣政府財政科長爲當然委員外，餘均由縣長聘任，是不實爲縣政府之指揮機關，而求其認真行使職權實不可得，故審計機構之改制，實刻不容緩者也，茲爲之設計於左。

#### 1. 組織及職掌 審計機構應處於超然之地位，已如前述，故各縣政

府之審計應由上級政府之審計機關派員主辦之，此項主辦人員之名義，爲審計主任，而其辦事機構則爲審計室。至其主要職掌約爲下列三端：

一、縣政府各機關，分配預算臨時支款之審核暨支付命令之核實事項；

二、縣政府各機關收支計算及決算之審核事項；

三、縣政府各機關稽察事項。

行伊上列各項職權時，自應與其他機構發生關係，但發生關係之機構及其方式如何，則因審核之事項不同，而有差異，以下時分別述之。

2. 分配預算臨時支款及支付命令之審核 會計室所編擬之分配預算，應先送審計室審核，其與法定預算不符者，審計室應糾正之。凡預算外之緊急支款或動用預備費時，應由縣政府函請審計室審核無異，始得由縣政府填發支付命令，交由審計主任核簽，因縣地方各機關預算內之支出，由縣政府填發之支付命令，亦應送交審計主任核簽之，此其第一項職責對各方之關係也。

3. 收支計算及決算之審核 會計室應逐日將各項日報送審計主任在核，每月終了，其依法編造會計報告，亦應送審計主任在核之，并得由審計主任隨時檢查其簿據，核對其一切憑證及財物與現金。惟審計主任應將審核結果報告上級審計機關，以便分別發給核准通知或審核通知。會計室編製之年度決算，應先送審計室在核，并附加審核意見，以便遞送至縣參議會議決，省政府核准。至公庫以及代理公庫之銀行其收支庫款之日報月報年報等，均應分別送交審計室在核，此第二項職責對各方之關係也。

4. 稽察事項，稽察者乃以超然地位，公正態度嚴密方法，詳細考核一切，以期對於全部財政狀況爲澈底之明瞭而補事前事後審計之不足，

并得進而從事調整制度改善程序，揭發真象，與解除責任也。至推行此制之目的不外二端，積極防止財政上之不法或不忠於職務之行爲一也。舉發財政上之不法或不忠於職務之行爲二也。縣政府之審計室，既處於超然地位，則對於各機關之財物得隨時稽查之，其財物遺失損毀之責任，

得由審計室調查證明之，各機關營繕工程及購買變賣各種財物之開標決標與驗收等，得由審計室派員監視之，其經營債券抽籤償還，又銷毀收回債券等應由審計室派員督核之，各機關之財務行政事項，審計室得調查之，如認爲有不當情事得隨時提出意見於各該機關。此稽察職權對各方之關係也。

## 五、結論

財務行政之應厲行內部牽制，已爲各國共同之趨勢。本文主張將整個體系之劃分爲管理出納會計審計四部，亦不外使其各司其事，相與牽制，藉收澄清吏治，杜絕中飽之效。至四者間之牽制如何，則因時因事及各種特殊環境而有所不同，新縣制下財務行政之牽制組織已不揣鄙陋分述於上，至其具體計劃仍留廣統設計次第發表，俾便實施，茲將實施時所需條件，分述於後。

一、培植技術人才 制度之良不佳屬望於制度本身，同時應屬望於推行制度之人，人制相宜而後方可推行盡利，我國行政近雖日漸革新，然無不感覺人才之缺乏，馴至各機關推行禁制，人選方面每多倉卒取擇，濫竽充數，是以制度雖良，而收效頗爲微，今縣政府之公庫會計審計等事務既均劃分獨立，則關於會計審計之人才，自必需用孔多，即以財政科而論，亦須以洞明會計學理，富有理財經驗之人主持辦理，方足以臻完善之境，是以技術人才之培植，實爲當務之急。考近來各機關之

增進技術人員也，每多招收已畢業或將畢業之中學學生加以極短期之訓練，急切製成，粗製濫造，臨事應變頗感周章，有時不備不足以成功，反足以損事，此等實例層出不窮，是以此等人才之培植，應以質優為第一要義。以訓練言，則期限宜求其長，以本質言，則教育程度宜求其高。倘感訓練之曠日持久，可先廣為徵求各大學畢業學生共膺新制推行之任，其收效之宏，無待審卜，此一義也。

二、寬籌推行經費 我國之舉辦一事也，每以費省為務，而負主持之責者，亦多以費用節省，自詡高妙。夷考其實，則二人之事，強以一人為之，應用高級人員者，強以低級人員充數，其記錄之簿籍報表也，務求其製粗而價廉，其日常工作之用具也。務求其數少而費省。馴至日治事而事多不舉，如此而謂為用款經濟，誠屬不倫。竊以為經濟二字，係指當用則用，非如此不足以收最大效果而言，并非指當用而故不用，徒掣節若干財物，以犧牲其大部分效果也。今縣政府如實施新制，則不僅應求其主持得人，并應優其待遇，厚其獎勵，而其勞力，專其心思

## 選用縣長辦法之商榷

### 一、概論

我國整個擬擬的行政系統（中央、省、縣）實以縣為其基礎，舉凡一國之任何政治設施，靡不由縣秉承省及中央之命令，並依照各種法律章則而負擔直接執行之任務。且縣辦理地方行政事項，實與人民直接發生

，簿籍報表也，宜求印製之精，工作用具也，宜求使用之利，雖費用不免稍多，然效率上收獲較鉅，此二義也。

三、劃一組織方式 曩昔我國各縣之推行新政也，對於組織方式每不謀其整齊劃一，就財務行政機構而論，有以管理與會計合者。有以會計與出納兼併者，亦有以會計與審計同軌者，再就縱的組織而論，常有上級機關中有此一部份組織而下級機關另以其他組織代之者，亦有下級機關某種組織，而受統制於上級機關之不同組織者。組織分歧，制度各別，殊非妥善之策，其應謀各縣財務機構之劃一洵無疑義。即就簿籍報表預算計算決算審核等組織程序與格式而論，均應使各縣大體一致，官廳人員選調，不感事務之生疎。調查視察不苦情形之複雜，且自各縣所蒐集之資料亦不難分析綜合比較，此三義也。上述三者實為推行新制之最低要求，其他如會計審計人員之應有嚴格保障，地方銀行之應普遍設立，以及上級技術研究指導機關之應從速設置，則均係題中應有之義也。

### 孫國常

關係，所有人民之生計治安道德修習等事，均視縣政之優劣為進退，故欲謀人民之幸福，亦當首重縣政。是縣政之良窳，與政治民生關係甚鉅，此固無人可以否認者。觀近年政府與社會對於縣政之注意，可以證明。然近人之檢討縣政者，多係就制度方面立論，制度不佳，自難期縣政之健全，但縣長之人選如何，其重要性初不下於制度之本身，殊不

應過分忽視。蓋徒法不足以自行，縱有良法美制，若不得其人，其效弗彰，甚且發生意外之弊害。關於縣政人員方面，雖上自縣長，下至區員，均各分担縣政事務一部之職責，從而對於縣政之優劣，無一不有密切之關係，然就中尤以縣長一人，係主持全縣政事，所有政務之設施，員役之督察，積弊之廓清，均彙集於一身。其人選之得失，關係縣政，最為重大。現制關於縣長之任用，共有縣長任用法與補充縣長任用資格標準實施辦法兩種，俱其規定，頗多可商榷之餘地。而時彥所論，亦鮮從縣長職務本身上探討，如何求得適當之人選。筆者不揣陋陋，思先探明縣長之職務為何；進而請求完成其職務應具之基本條件為何；然後再研討現制選用縣長之辦法，是否能求得適當之人選，及其改進之方策，草成斯文。倘能引起海內賢達予以注意，并進而教之，則幸甚矣。

## 二、縣長之法定職務

在未探討縣長職務為何以前，對於職權與職務之一般觀念，有先加以明確的解釋之必要。按職權與職務之觀念，一般人每多誤解為屬於官署權限之兩面，以為自其為權利之方面觀之，即為職權，自其為義務之方面觀之，則為職務。其實職權與職務之正確意義，決非如是。查國家基於一般統治關係或特別權力關係，對於人民在法律範圍內，有各種之權利義務。惟國家為公法人，乃屬一體組織體，其國家意思之作成及執行，須由國家之機關代表為之，而國家之機關中，有決定并表小國家意思於外部之權限者，斯為官署。國家事務，至為繁雜，決非任何單一機關，所能處理無餘，勢必設置多數官署使之分任各種事務，而官署亦必於限定事務之範圍內，始能代表國家，決定國家意思，而其所決定之意思，在法律上始有為國家意思之效力。此之官署所能代表國家，處理事

務之範圍，是為官署之權限。官署之權限，若自其為國權作用之點觀之，斯為官署之職權。凡官署在其職權範圍內所行伊之權利及履行之義務，皆屬國家之權利義務。雖然國家之機關乃由自然人所構成者，而此構成國家機關之自然人（官吏）與國家之間，又係立於特別權力關係之下，故機關成員對於國家仍有各種之權利義務關係。在權利方面，如有俸給權，卹金權等是，在義務方面，如有執務之義務，忠實之義務，服從之義務等是。舉凡負有一定官職之機關成員（官吏）對於國家所負之義務，是為官吏之職務。官吏對於國家之權利義務，乃其官吏本身之權利義務，而非國家之權利義務。由此觀之，職權係國家機關於其權限內得代表國家為其行為之能力，乃就機關本身而言，職務則係負有官職之機關成員對於國家之義務，乃就機關成員而言。職權之觀念，存於國家機關與人民之關係中；而職務之觀念，則存於機關成員與國家之關係中。故機關成員單純違反職務之場合，其個人雖應受懲戒處分之關係，而其所為之行為對於人民并非違法，人民不得提起行政訴訟，惟違反職務，而又同時違反權限之場合，人民始得提起之。可知普通所謂職權與職務，係屬官署權限兩面之說，實因混同官署成員與官署本體所致，當非的論。惟斯有應注意者，職權與職務兩者之觀念雖屬迥異，但有密切之關係存在。良以官吏之職務，以執務之義務，為最根本，最重要而履行其義務，所應執行之事務範圍，即以國家機關之職權事項為準。故同一事務就機關之立場言，固為職權內容，就官吏之立場言，即為職務內容，兩者之範圍完全一致，且職權事項實為決定職務事項之前提。如上所述，職務內容既與職權內容之範圍。係屬一致。故欲求縣長之職務為何，只須探明縣長之職權事項，即能瞭然。查縣長在法律上之地位，乃為單獨制地方普通行政官署，因其為行政官署，故就一定行政

事務，有決定并表示國家意思於外部之權限；因其爲單獨制官署，故其國家意思之決定，以其一人之意思爲準；因其爲地方官署，故其管轄區域，以一縣之地方爲限；因其爲普通官署，故於其管轄區域內，就一般事務有其權限，如有疑義時可以從廣解釋之。是基於縣長法律上之性質，從法理上，而論其職權，則縣長在其所管轄之一縣區域內，就一般行政事務，均得爲其職權範圍，且爲其一人之職權。所有縣佐治人員，乃屬縣長之補助機關，僅對縣長意思之決定爲準備調查之行爲，或承縣長之命從事各種事務而已。雖然，縣長之職權，并非與法理完全吻合，有本應屬其職權範圍內之事項，而因其他法令加以限制者；亦有本不應屬其職權範圍內之事項，而因其他法令予以委任者，且縣長行使其職權，復須受法令之羈束，故探求縣長之職權，仍應首以法令之規定爲根據，僅於法令規定不明或不備之時，始應根據法理補充解釋之。

國家對於人民之關係，有一般統治關係與特別權力關係之別。一般統治關係者，即國家本於統治權主體之地位，對於人民所有之關係。特別權力關係者，非依據一般統治權，乃基於特別之法律原因，當事人之一方，對於他方在一定範圍內，有命令強制之權利，而他方則有服從之義務，此爲兩個主體間之法律關係。縣長爲國家之機關，故縣長之職權，亦可依此而分爲基於一般統治關係之職權，與基於特別權力關係之職權兩大類。前者對於一般人民而言，後者則對於所屬職員而言。茲分述於后：

(一) 縣長關於一般統治關係之職權 於此依其職權所根據之法令不同，又可分爲由於組織法令所賦與之職權與由於其他法令所委任之職權兩種：

1. 縣長由於組織法令所賦與之職權：現制縣長之組織法令，雖

仍應以民國十九年國民政府修正公佈之縣組織法爲主，但行政院於二十六年會公佈縣政府改科暫行規程，對於縣政府及縣長之職權，并無規定，且於同規程第十一條更明定「本規程未規定事項，仍依現行縣組織法及其他有關係之法令辦理」，因而關於縣政府及縣長之職權，仍應適用縣組織法。所不同者，似僅在該規程將縣組織法所規定屬於縣政府下之各局，改於縣政府內設置爲科而已。但嚴格言之，縣組織法下之各局與縣政府改科暫行規程下之各科，在法律上之地位，迥不相同，前者爲獨立之行政官署，後者爲縣長之補助機關。從而縣長之職權，亦有差異，在前者縣長不能直接處理各局之事務，僅有監督指揮之權；在後者則縣長有直接處理其事務之權。兩者相異，其差異固非僅只裁局改科一端，而縣長之職權亦有顯著之不同。不過爲說明縣長職權之便利計，仍須參照兩種法令言之。依照組織法第三條「縣設縣政府……處理全縣行政監督地方自治事務」·第五條「縣政府對於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發佈縣令，并得制定縣單行規則」·第十二條「縣政府設縣長一人：綜理縣政，監督所屬機關」；各規定觀之，縣長實有下列之職權：

甲、發佈縣令與制定縣單行規則之職權。

乙、監督地方自治之職權。

丙、監督所屬機關之職權。

丁、處理全縣行政事務之職權。

此項職權爲縣長職權中之最主要者，且其內容亦較爲廣泛。其具體之內容如何，當隨時代變遷，社會進化與國家之政策及法令之規定等

而有不同，固難一一予以列舉規定。不過此項職權之內容，亦間有於其組織法令中例示若干者，如縣組織法第三、四、五、各條所規定總審及各科之職掌事項，依縣政府裁局改科暫行規程將其職掌分別歸併於縣政府現設之各科，而統由縣綜理之，其中大多數之事項，皆為此項職權內容之例舉。此外內政部所頒發之縣長須知對於縣長之重要職務，舉示尤為詳明，可以參照。

以上乃就現制而言，現縣各級組織網要已經公佈實施，將來新制依其第八條之規定，縣長之職權更為概括，即（一）辦理全縣自治事項之職權，（二）委任行政之職權，不過在縣自治未完成以前，仍以國家委任行政事務為多，在解釋上則與現制之情形無大差異。

2. 縣長由於其他法令所委任之職權。現制縣長由其他法令所委任之職權尚多，茲舉其重要者列述於左：

甲、縣長兼理司法事務 依縣知事兼理司法事務暫行條例第一條凡未設法院（及縣司法處）各縣之司法事務委任縣長處理之。

乙、縣長兼理縣司法處檢察職務 依縣司法處組織暫行條例第四條縣司法處檢察職務，由縣長兼理之。

丙、縣長兼理縣司法處行政事務 依縣司法處組織暫行條例第九條縣司法處行政事務由縣長兼理之。

丁、縣長為司法警察官 依刑事訴訟法第二百零八條一項縣長於其管轄區域內，為司法警察官，有協助檢察官查究犯罪之職權。

罪之職權。

戊、縣長兼理軍法事務 依縣長及地方行政長官兼理軍法暫行辦法第一條一項凡依法令應歸軍法審判之案件得由縣長或地方行政長官兼理。

己、其他之各種兼職 依據其他平時或戰時之各種法令，縣長在該轄縣內，尚有各種經常或臨時之兼職，如勸業委員會主任委員，防空支會會長，航運支會會長（或隊長），兵役協會主任委員，國民兵團團長，新運會總幹事，國民經建支會主任委員，糧食管理分會主任委員，振濟分會主任委員，防護團團長，民衆教育委員會主任委員，義務教育委員會主任委員，驢牛運動宣傳委員會主任委員，倉儲保管委員會主任委員，軍運代辦所所長，出征抗敵軍人家屬傷俘委員會主任委員，在鄉軍官會會長，土地陳報辦事處處長，民工總隊隊長等。

(二) 縣長關於特別權力關係之職權 如上所述，縣長之職權，極為繁鉅，決非縣長一人之力所能勝任，自須設置補助機關，以資輔佐。除為處理其他法令所委任之職權而設之補助機關，應各依其有關之法令外，其由組織法令所賦與之職權，則補助機關之設置，及其與縣長之關係，多於組織法令中明白規定。此類構成縣長補助機關之人員，法令上稱為所屬職員或佐治人員，其輔佐縣長執行職務，并非由於與縣長私人之契約關係，而係本於與國家所發生之特別權力關係（官吏關係）。基於此種特別權力關係，故對於國家應負種種之義務，而國家對之即有種種之權利。國家對於官吏之權利，通常係由該官吏之長官代表

行使之。縣長爲官署，對其補助機關實居於長官之地位，故對於其補助機關之屬員，當然有關於特別權力關係之職權，此項職權，依其內容，更可分为三種：

甲、任免屬員之職權 關於任用屬員方面，依縣組織法第一三條二項秘書科長由縣長呈請民政廳委任，科員由縣長委任，并報民政廳備案第一四條縣政府得僱用事務員及傭員。第一七條第一八條縣政府各局局長由縣長就考試合格人員中遴選呈請省政府核准委任之。縣政府裁局改科暫行規程第五條一項縣佐治人員概由縣長遴選，呈經省政府依法審查分別核委或備案。四川省各縣政府組織暫行規程第八條縣佐治人員：概由縣長遴選，凡秘書科長督學技士警佐科員，應請該管行政督察專員公署轉呈省政府核委，其餘辦事員傭員得由縣長逕行委任，彙報該管行政督察專員公署轉呈省政府備案等規定，并參照其他四川現行之單行法令綜同解釋，縣長任用屬員之職權，可分爲縣長僅得遴選請委者與縣長得以逕行委任者兩種，前者如秘書科長科員警佐區長區員巡官督學及技術人員；後者如辦事員傭員是。此外更有若干縣佐治人員，縣長毫無任用之職權者，如兵役科科長，禁煙科科長，合作指導員，度量衡檢定員，無線電講習員，各縣新添設之警佐巡官等，斯乃現制之特殊現象，是又不可不知者也。關於撤免職員方面，上述組織法令并無明文規定，從理論上言，公務員之地位應有保障，固不得無故撤換。然如有違法失職，應予撤免之原因時，則縣長對於遴選請委之屬員，得呈請省政府予以撤免，

并重新遴選繼任人員請求核委。對於逕行委任之屬員，則縣長得逕予撤免，并另行委任繼任人員呈報備案，自屬當然之解釋。

乙、監督屬員之職權 依縣組織法第十一條之規定，縣長有監督所屬職員之職權。良以屬員對於國家應遵照公務員服務法，履行其所負之義務，而此種義務之是否履行，縣長居於長官之地位，自應有監督之職權。縣長因有此項監督職權，故得對於屬員，隨時考查其服務之情形，審核其勤惰，并得發各種之指揮命令，使其行爲合於一定之目的而不違反其職務，且縱屬於屬員私人行動或私人修養方面，苟有違反公務員服務法之情事，縣長亦得加以干涉之。

丙、懲戒屬員之職權 公務員懲戒法第十二條規定，荐任職以下公務員之記過或申誡，得逕由主管長官行之。故縣長對於屬員得爲記過或申誡之懲戒處分。記過者，自記過之日起，一年內不得進級，一年內記過三次者，由縣長減其月份百分之十或二十，其期間爲一年以下。申誡則以書面或言詞爲之。

綜上所述，關於縣長之職權，已可明瞭其梗概。所有上述縣長之職權事項，皆爲充任縣長之人員之職務內容則縣長之職務爲何，由此當可知之，此外縣長尚有公務員服務法所規定之職務，自不待言。

### 三、縣長應具之基本條件

縣長之法定職務固如上所述。然一細究其職務之內容，則廣泛複雜經緯萬端。就事之性質言：有屬於立法者；有屬於司法者；有屬於行

政者。就事之客體言；有對於羣衆者；有極對於屬員者。就事之程序言；有屬於計劃策動者；有屬於領導發動者；有屬照案執行者。就事之種類言；有屬於性質光明者；有屬於性質黑暗者；有屬於性質純潔者；有屬於性質隱晦者；有屬於專門性質者；有需要相當經驗始能辦理之者；有無相當經驗亦能辦理之者，五花八門，殊難一一剖晰，予以舉舉。總而言之，縣長之職務，實至繁重而且雜亂。爲求能完成其職務之執行，達到國家一定之目的計，則充任縣長之人，自非具有能完成其職務之適當條件，殊難期望其克以勝任。夫以縣長職務之繁雜，其所需具備之條件，亦極衆多，若必求完全具備所有條件之人，始能充任縣長，恐舉世難求一二。蓋世無完人，才難兼備，如古之所謂聖賢者，一時代中，能有幾人。然縣長之職位，又不能因得人困難而遲誤視其重要性，聽予濫竽充數。故權衡折衷於理想與事實之間，惟有先求出縣長應具之基本條件，執此以爲擇人之標準，庶乎人才不致因求全責備，感覺不敷，而事務亦能因人選適宜，完滿推動。雖卑無高論究非徒託空言者可比。以下試舉筆者認爲縣長服務應具之重要的基本條件，分別列述於次：

(一) 縣長服務應具備之智識條件 理論爲實踐之指導，而理論之構成，則爲智識之晶化，故智識實爲一切活動之總指導。縣長職務內容之事務，既極龐雜，故其所需要指導之智識，自極爲廣泛。惟縣長應需具備之智識，並非各種之專門智識，而爲普通的一般常識。換言之，縣長所需要者，爲一般的橫的智識之擴張，而非專門的縱的智識之延長。何以言之，蓋因縣長之職務，並非限於一種之專門的事務，乃係包括的事務，其所含有之種類與性質，均極繁雜，而此包括的事務，均由縣長負總推動之責。然欲求一人能完全具備各種各類之精深智識，事實上決

不可能，且事實上各種作業自應由具有各種專門智識與技術之佐治人員爲之處理，初不必縣長躬親爲之。反之，縣長如對於某一部門具有特殊深刻的研究，其照顧反易有所軒輊甚爲偏袒。故蘇地雷氏 (C. E. Rags) 曾肯定工務部之首長，並不一定需要由工程師爲之担任，即是此理。總之，吾人以爲縣長如能具備普通的一般常識，足供其決定國家意思之指導即爲已足。且其常識之橫的擴張面，則愈大愈佳，自不待言。至縣長應具之一般常識，又可分從屬於實體的與從屬於程序的兩方面觀察之，屬於實體的方面有：

1. 關於總理遺教之智識 民國十八年三月二十一日中國國民黨第三次全國代表大會，曾本代表國民行使政權之職任，通過確定總理主要遺教爲訓政時期中華民國最高根本法案，確定總理所著三民主義五權憲法建國方略建國大綱及地方自治開始實行法爲訓政時期中華民國最高之根本法，舉凡國家建設之規模，人權民權之根本原則與實際，政府權力與其組織之綱要，及行使政權治強之方法，皆須以總理遺教爲依歸。本據該案在政時期中，

總理主要遺教，既成爲國家最高之根本法，所有現行之一切法令，當然不能與之抵觸，且在法令無規定之時，又莫不以爲其應遵守之準則。縣長之事務爲法令下之活動，復因其事務龐雜，法令未有一定之規定者至夥，從而應遵守國家最高根本法之時尤多，故縣長無論其爲國民黨黨員或非國民黨黨員，對於上述總理主要遺教之國家最高根本法，均不能不應有深刻之瞭解。

## 2. 關於一般法令之智識

縣長之事務，爲法令下之活動，無一不受法令之拘束。從法律上言，縣長之行為如果違反法令，是爲具有法律上之瑕疵，其行為之效力，在法律上或爲無效或爲得撤銷，且縣長本人亦將因此應負刑事責任民事責任或懲戒責任。從政治上言，法令常爲國家已確定政策之具體的表現，如縣長之行為，而有違反法令之情事，則國家政治上之目的，不能達到。故縣長對於一般法令之規定，自應有相當之瞭解。第以我國近年法令之繁，內容之亂，相互之矛盾，前後之抵觸，以及朝令夕改，昨是今非，其法令之混亂情形，乃屬不可諱言之事實。在法令如此混亂之狀態下，欲知現行有效之法令規章，其數目究有多少，其內容究竟如何，惡質之立法專家，亦難舉以對，固不能責之於非法律之縣長，但縣長因其職務關係，對於與其事務有關之重要法令，究非有一般之瞭解不可，不然匪僅誤國誤民，抑且必至動輒得咎。

## 3. 關於一般科學之智識

行政含有技術性質，其目的之成就與其效率之高低，審視技術之優劣爲斷，而行政技術之進步則與科學之昌明成正比。呂學海先生曾謂：「近代科學的昌明，使行政工作與古昔時代完全變更其範圍與性質。空前的科學智識與專門技術之發達，行政上之用具與設備，與前者完全兩樣。科學的發明和進步，不但啓示國家政府所須完成的目的；它并隨着供給爲完成此目的時所需用的各種適宜而有效的工具和智能。它不但影響行政人員個人的智識與能力；影響行政機關的設備和管理；而且影響整個社會的行政環

境，故近代的科學是行政效率的一個有力的基礎」。貝呂著：行政效率的文化基礎。可知科學知識對於行政關係何等重大。縣長之事務，既以行政爲主，而其種類又極複雜，爲求能處理適當與效率增進，其應需要之科學智識，亦最爲廣大，舉凡哲學社會科學軍事科學之一般知識，對於縣長執行其職務，均莫不有其應具之價值。

屬於程序的方面者，縣長處理事務所爲之行為，法令上或規定其行為時所應遵守一定之方式，或規定於其行為之前，須經一定之先行程序，或規定應將其行為內容，依一定之方式，告知相對人或使其受領；如果未具備必要方式，或未履行其先行程序，或未將內容告知相對人或使其受領，其行為在法律上皆應無效。此種程序方面之知識，縣長應知之，自不待言。即慣例上縣長處理事務，通常經過之程序如：奉委後應即詳考本縣實況；向主管長官請示，并稟辭；遴選隨從人員，籌備應需物品；抵縣後與前任商定交接時間舉行宣誓；接見舊有職員；召集員役調話；拜訪縣內各機關法團；召集會議，宣佈施政方針；查香監所，點名訓誡；清查檔案；革除陋規積弊；以及辦事應有之步驟，公文處理之程序等，亦各有其慣例。此等程序如有違反或錯亂，雖不發生若何法律上之影響，但社會輿論已會視爲慣例，如有與不相左之處，事實上每多譏評爲無經驗，常易引起對於縣長之輕視心理，間接影響於將來政務之推動，故縣長對此仍以具有一般的常識爲宜。此點對於初任縣長者，關係至大，且引以爲雜事。現縣長須知對此已有詳細指示，實屬必要之舉。

(二)縣長服務應具備之精神條件 總理曾謂：「武器爲物質，能用武器者全賴精神，兩者相較，精神力量居其九，物質力量僅佔其一」。

總裁亦謂：「精神是創造物質之母，是運用物質之祖，精神的力量，實在是超過一切物質」。可知精神實爲宇宙萬事萬物之主。推而言之，則精神乃服務之基礎，而智識不過服務之工具，故縣長不僅應具備服務之智識條件，尤應具備服務之精神條件。以精神統馭智識，運用智識，而爲服務，積極的可以增加行政效率，消極的可以不致發牛流弊。關於縣長服務應具之精神條件，舉其重要者言之，略如下述：

1. 有負責任之精神 責任心爲服務精神中之第一重要者，凡責任心重之人，對於任何事務，必竭盡其所有之力量，務期獲得應有之結果，中途雖遇何種困難，亦必設法克服，視事之成敗，若生命之存亡；而責任心薄之人，則視事之成敗，無關得失於其心，多騎一己之意思爲之，苟稍感荆棘，即不免半途而廢。放同一事務，以知識能力相等之數人，分別處理，其結果之大小，成績之優劣，常視其人責任觀念厚薄而定。縣長之事務，既繁且重，其經理之困難叢生，尤屬不可否認之事實，苟非於責任心者，何能使縣政推行盡利。

2. 有以身作則之精神 縣長負推進縣政之總責，治佐人員不過爲其輔佐而已，縣長之責任在領導屬員推進縣政，并非縣長監督屬員推進縣政，故一切事務，縣長均應以本身爲負責者及領導者之地位，以身作則。且縣長爲一縣之領袖，其一舉一動，一言一行，影響至鉅。曾文正公曰：「風俗之厚薄奚

自乎？自乎一二人之心之所嚮而已」。史可法曰：「大臣之廉恥，即天下之風尚；一身之辭讓，關四海之紀綱」。故爲縣長者，尤貴能以身作則之精神，以樹立一縣之楷模。

3. 有公正之精神 昔唐太宗曰：「夫爲國之要，在於進賢退不肖，賞善罰惡，至公無私」。薛文清公曰：「爲政當以公平正大行之，是非毀譽，皆所不恤，使人人譽悅，則失公正之體，非君子之遺也」。良以大公無私，正而不阿，乃爲政待人最要之精神基礎。所謂「公則悅」，「其身正不令而行」，皆屬其效果之顯著者。縣長處理縣政，領導屬員，苟非具有公正之精神，何能使人心悅誠服；奉命唯謹，而達到「政通人和，百廢俱興」之目的。

4. 有誠信之精神 古語曰：「不誠無物」。又曰：「民無信不立」。可知誠信二者，亦爲爲政待人之重要的精神基礎。昔諸葛治蜀，以開誠心，布公遺爲政，遂至民情敦厚，稱頌歡服。商鞅治秦，欲行其策，先以徒木示信，乃得令行無阻，其效可知。縣長爲直接施政之機關，且爲親民之官吏，若非持以誠信，而尚以詐偽術數相尚，則民心日遠，上下乖離，終至以令則不從，言事則不舉，其弊固非僅止於民德偷薄而已。

5. 有廉潔之精神 政治之敗，由於官邪，官邪之尤，厥爲貪污。蓋財貨之惑，人孰無之，常人一遇物慾誘惑，最易爲其所蔽，而不能自拔，遂不知不覺中墮於不廉之境地。一旦操守不正，治事自難公允，且既有疵點，更易爲士劣所挾持，終至墮入爲奸，政治不堪聞問。年來吏治腐敗，莫非由此。所

責者，在於能以精神之力，克制物慾。縣長之職位與事務，皆為貪污之優良環境，苟非具有廉潔之精神，何能出污泥而不染。

(三) 縣長服務應具備之能力條件 縣長欲適當的完成其職務上之要求，除應具備前述之智識與精神外，尚須具備一定之能力。此種能力乃係活用吾人置諸於外界事務之精神作用，常因人而有不同，而共有無大小，對特種工作之成敗，關係甚鉅。茲舉縣長服務應具之重要之能力，分述於次：

1. 有正確之判斷能力 縣長之事務，種類既繁，性質尤雜，本於行政上因時制宜，因地制宜之原則，法令之規定，多屬概括而富於彈性，自由裁量之範圍較大。唯其如此，故縣長對其所有事務，應能充分認識其性質，判別其相互之關係，并決定其處理之方法與程序，以及其法律上之效力如何。必有如此正確而敏捷之判斷能力，始能平時對其事務，條分縷晰，瞭如指掌，即遇臨時發生緊急事件，亦能立刻判明其性質，并決定措置辦法，應付裕如。非然者，認識不清，是非不明，措置乖方；或者猶豫不定，優柔寡斷，遺誤時機，又豈能肩負縣長之繁鉅。

2. 有適應環境之能力 縣政事務，最貴實在，不尚空談。故凡事應以切合現實，能生實效為主。欲求發生實效，自應以環境可能為限。環境因時因地因人而有不同，為縣長者必須認識清楚，一切措施，皆求其適應環境，始能政通人和，事半功倍。換言之，必須因村施教，因地施政。故如法令規定有與地方環境不合時，則必於法令之範圍內，斟酌環境，變通辦理，如此庶能得收實效。非然者，不顧實際，隨地行舟；或固執成見，不知變通，能辦者不辦，不能辦者必辦，則無權目的不達，或成壞成事變，故縣長不可不具有適應環境之

能力。惟有意注意者，此之所謂適應環境，乃係適重環境或改造環境，以求達到目的，萬不可遷就環境，致違目的。

3. 有創造能力 縣政事務之範圍與性質，常隨社會之進化而趨於繁複擴大與積極化，故關於縣政之制度，方法及技術，亦應隨時代環境之演進而日新月異，始能適應環境之要求。故縣長應有積極的與積極的創造新制度，新方法，新技術，以執行其新的行政工作之能力，亦能合理的完成其職務。不然，若為頑固守舊，毫無改革能力之人，則只知因循苟且，敷衍塞責而已。

4. 有組織能力 縣政府為一行政組織體，在機構方面，包有若干單位，而充實此類單位之人員，即屬縣佐治人員，亦即縣長之屬員。又因其單位，非屬單一，故佐治人員之數額亦極衆多。對此衆多之佐治人員，如何按量量長，因才器使；如何分工合作，輪車相依；所有各屬員職務之分配，調度，應調，聯繫諸工作，如何進行，苟非縣長具有組織能力，何能使衆多之佐治人員，構成一個個之組織體，各有崗位，各有事務，技藝分明，綱舉目張，而不致發生漫無系統，形成一盤散沙之混亂狀態，以影響縣政進行。

5. 有領導與監督之能力 縣長對其屬員，負有領導與監督之地位。所謂領導者，乃組織多數人之行為，向同一之特殊方向進行之謂。所謂監督者，乃欲私人之行為，合於一定目的，因對其行為不斷的加以注意或干涉之謂。故縣長如何使其屬員之行為，能向同一方向進行；并如何使其行為能合於一定目的而不越軌，若非具有領導與監督之能力，何能對屬

議員得取如使臂，如影隨行之效，而免步伐錯亂，意志不一之流弊。

#### 四、選用縣長之辦法

縣長之法定職務，與乎縣長為完成其職務所應具之基本條件，既已闡述如前。其次所應研討者，厥為現制選用縣長之辦法，能否求得適當之人選，而為一種合理的制度。據筆者之管見，似不無可以質疑之處。

茲試就現行辦法，一加檢討，并略予批判於次。按現制關於縣長之任用，共有縣長任用與補充縣長任用資格標準實施辦法兩種；前者於民國二十二年六月三日由國民政府公佈施行；後者則係於二十三年六月，因內政部以縣長任用所規定縣長應具資格限制較嚴，各省合於此項資格之人才甚少，以致往往不敷任用，影響該法之推行，為難及事實起見，特擬具補充縣長任用資格標準，准其暫時於適用縣長任用辦法規定縣長任用資格及任免程序外，并得參用公務員任用辦法第三條規定之資格及豫鄂皖三省剿匪總司令部頒行之剿匪區內縣長任用限制暫行辦法第二條規定之資格，以擴充各省適用縣長之範圍，呈由行政院轉呈中央政治會議，於第四一五次會議決議，准予備案，并由行政院於同年九月一日公佈施行。上述兩法之規定如左：

縣長任用辦法第一條 縣長非年在三十歲以上，具有左列各款資格之一者，不得任用：

- 一、依法受縣長考試及格者。
- 二、高等考試行政人員考試及格，并曾任荐任官一年以上者。
- 三、在依法舉行縣長考試以前，各省考取之縣長，經考試院覆核及格，并曾任荐任官一年以上者。

四、在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校，研究法律政治經濟社會各學科，得有畢業證書，并曾任荐任官二年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

五、曾任簡任官一年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

六、曾任荐任官三年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

七、現任署長，曾經內政部呈准，復經銓叙部甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

八、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

補充縣長任用資格標準實施辦法第一條 各省任用縣長，准其暫時於適用修正縣長任用辦法規定縣長任用資格及縣長任免程序外，并得參用公務員任用辦法第三條規定荐任職公務員之資格，及剿匪區內縣長任用限制暫行辦法第二條規定之縣長資格。其餘款列舉如下：

- 一、經高等考試及格，或與高等考試相當之特種考試及格者。
- 二、現任或曾任荐任職，經甄別審查或考績合格者。
- 三、現任或曾任最高級委任職三年以上，經甄別審查或考績合格者。

四、曾於民國有勳勞，或致力國民革命七年以上而有成績者。

五、在教育部認可之國內外大學畢業，而有專門著作，經審查合格者。

六、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

七、現任署長，曾經內政部呈准，復經銓叙部甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

八、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

九、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

十、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

十一、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

十二、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

十三、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

十四、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

十五、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

十六、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

十七、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

十八、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

十九、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

二十、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

甲、考試合格人員，係以考試院高等考試及格人員，與各省縣長考試及格人員，經考試院審查核准者為限，其他人員，不得以考試合格論。

乙、其他合格人員，以左列五項為限。

一、在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校，研究政治法律經濟社會各學科三年以上，得有畢業證書，并曾任主任職三年以上。

二、曾任縣長二年以上，確證政績，有公文書足資證明者。

三、曾任主任職五年以上，卓著成績，有公文書足資證明者。

四、現任最高級委任職，有異常勞績，受有升納獎勵者。

五、曾任主任職七年以上，成績優異，於縣政確有研究，有公文書足資證明者。

綜觀兩法所規定縣長之任用資格，雖寬嚴有差，核其內容，實大同而小異。歸納言之，其規定之縣長資格，可大別為下列六類。即：

(一) 考試及格者，如縣長任用法第一條第一款，補充縣長任用資格標準實施辦法（以下簡稱補充辦法）子項第一款，丑項甲目是。

(二) 考試及格而具有一定資歷者，如縣者任用法第一條二、三款是。

(三) 具備相當學歷而具有一定資歷者，如縣長任用法第一條四款，補充辦法丑項乙目一款是。

(四) 具有一定資歷者，如縣長任用法第一條五、六、七、八、款，補充辦法子項二、三款丑項乙目二、三、四、五款是。

(五) 對黨國有勞績者，有補充辦法子項四款是。

(六) 具備相當學歷而有專門著作者，如補充辦法子項五款是。

茲分別就此六類資格，一一檢討其能否求得具備前述條件之縣長人選，藉明現制之是否合理。試述如次：

其一、考試及格者能否為縣長之適當人選？縣長任用法及補充辦法所舉之考試，為縣長考試及高等考試普通行政人員考試，以為凡經過此等考試及格之人員。其學識優長。堪充縣長之選。惟查今日傳統的論文式考試，缺乏正確性客觀性與廣博性，并非測驗之適當方法。不能達到測驗之目的，早為學者詬病。知縣長考試條例所載之考試科目，為黨義、國文、憲法、行政法規、民法、刑法、經濟學、財政學、地方自治、地方行政、地方財政、本省實業、本省教育等。高等考試普通行政人員考試條例所載之科目，為 總理遺教、國文、中國史地、憲法、政治學、經濟學、財政學、行政法、民法、刑法、地方自治、法規等。其科目種類亦屬有限。縱令論文式考試能正確測驗受試人之學識，換諸上述縣長職務應具之智識條件仍嫌不足。至其他縣長應具之精神及能力條件，更無從知曉矣。且上述兩種考試之科目，尚屬與縣長之職務關係密切而應具備者。若如補充辦法所定之考試。泛舉高等考試，種類未加限制，則其他種類考試之科目更屬紛雜，或竟與縣長職務毫無關係，尤難與上述兩種考試相提并論。是則僅經過考試及格之人員，即欲認為縣長之適當人選，其是否合格。不啻可喻。年來事實上之表現是資證明。

其二、考試及格而具有一定資歷者能否為縣長適當人選？縣長任用法、二、三款以為既經高等考試行政人員考試及格者，或各省以前選取之縣長經考試院覆核及格者，其學識已屬優長。若又曾任主任官一年以上。經驗亦復宏富。以之主持縣政，必能勝任愉快。查傳統的論文式考試，不能達到正確測驗之目的，已如上述，而其所謂主任官乃屬文官之一官等，文官為海陸空軍官佐（武官）以外之總稱。其種類異常龐雜，且

同一官等之職務；亦復千差萬別。此種職務上之經驗，對於充任縣長一職，是否必要，有無關聯及其關聯之大小如何，均屬疑問。今以之與考試及格同列為縣長資格之一，并欲藉此而求得適當之縣長人選，殊難武斷。

其三、具備相當學歷而有一定資歷者，能否為縣長之適當人選？依縣長任用法及補充辦法，以為凡在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校畢業，而係研究法律政治經濟社會各學科者，對於與縣長職務有關之智識，學有專攻，若再輔以一定之資歷，具備相當之經驗，決可充縣長之任。查在專門學校以上畢業之人員，於其所研究之學科，具有較高深之智識，固不容否認，惟縣長服務所需要之智識，如前所述，乃為普通的一般常識，并非各種之專門智識，今僅注意精深的專門智識，而對一般常識之智識，予以忽視，其所選拔之人才，何能對於複雜之縣長職務，肆應盡善。且縣長所需要之精神及耐力條件，與學歷并無連帶關係，尤難由此測知。至以官等為標準之一定資歷，對於縣長職務并非必要，已如前述，茲不重贅。

其四、具有一定資歷者，能否為縣長之適當人選？依縣長任用法及補充辦法之規定，所謂具有一定資歷者，可分為兩大類；一為以職務為標準者，如現任或曾任縣長職務而成績優良者是。一為以官等為標準者，如曾任或現任委任最高級委任或委任職若干年以上，而成績優良者是。此兩大類中，除現任或曾任縣長職務而成績優良者，既經實際工作，證明其足以勝任，自然得為縣長之適當人選外，其以官等為標準之資歷，不足以證明縣長之選，固屬如上所述，不待煩言。

其五、對黨國有勞績者，能否為縣長之適當人選？補充辦法以對黨國有勞績者，列為縣長資格之一，按其用意，當寓有國家酬庸之旨。查

吾國以黨建國，其對民國有勞績，或致力國民革命多年而有勞績者，乃屬有功黨國，國家對之，自應予以優遇，以資酬庸。惟縣政良窳，關係政治民生，既重且大，而縣長之人選如何，又與縣政優良，息息相關。似此具有重大關係之職位，決不宜輕予授人，作為酬庸之具。況國家酬庸之道甚多，固非捨此不可。夫對黨國有勞績者，能具備縣長之各種條件，使之充任縣長，因某國家親念民故意圖較強，凡所措置，更能符合國家之大政方針，自屬至善，然若不，信其有之條件，而使之膺此鉅任，殊難保其不致債事。

其六、具備相當學歷而有專門著作者，能否為縣長之適當人選。補充辦法以為在大學畢業而有專門著作，經審查合格者，具有高深之學術研究，智識卓越，必能勝此縣長職務之繁鉅。查縣長所需要者為一般的常識，非高深的專門智識。況此僅得大學畢業，其所研究之稿件及專門著作之種類，均無限制，較諸第三類所規定之學歷，尤為廣泛，故其所具之專門智識與縣長職務應盡之智識，關係如何，更無標準。其不能於此類資格中，選得適當之縣長人選，愈覺明顯。

總而言之，上述兩法關於縣長資格之規定，以縣長任用法為最嚴，補充辦法升項參用之劃區內縣長任用限制暫行辦法次之，子項參用之公務員任用法為最寬。在縣長任用法及劃區內縣長任用限制暫行辦法，因其目的，係專運用縣長，乃以職務為標準，範圍較狹，故其規定，縱大多數未盡適當，然其不合理性尚不太大。而在公務員任用法，因其目的係運用一般委任職公務員，乃以官等為標準，範圍較廣，今參用之作爲運用限於一種職務之公務員的準則，則其規定自屬不適合用，從而其不合理性，亦最顯著。雖然，此兩法之規定，寬嚴固有不同，然除少數規定外，其不合理則一，均難望其能選優良之縣長。究其原因，實

不外乎立法之初，根本未從縣長職務內容及其應具之條件上着想，致生如此方枘圓鑿之現象。

論者或謂任用資格與任用程序有別，具有任用資格者，未必任用，其起任用者固有一定之程序，較者發見有不稱職之情形，可依任用程序，予以救濟。如具有縣長任用資格者，其任用程序，分試署及實署兩階段，在試署期滿，倘縣長成績不良，自可予以免職。如具有補充辦法之資格者，依同辦法必能經過縣長檢定委員會之檢定，並應施以相當訓練，迨訓練完畢後，其任用程序，仍分試署及實署兩階段，在此種程序中，倘發見難於稱職者，均可隨時罷免。由是言之，縱任用資格規定不當，另有他法足資救濟，又何足慮。殊不知任用資格為任用程序之基礎，亦具有任用資格者，決不能予以任用，苟任用資格規定不當，其具有資格者，并非担任該項職務之適當人選，豈可依任用程序予以救濟，已糜行政上之浪費；况總於担任該項職務之人員，則因受任用資格之限制而遭排斥，結果勢必形成有資格者未必能稱職，而能勝任者又未必有資格，但政府限於法令祇能於具有法定資格之人員中選用，雖非賢俊，無可奈何。縣政之敗，在不得人，而何以不得人之根本原因，莫非由此。故任用資格之規定，所關甚鉅，豈容忽視。

基上所論，現制選用縣長之辦法，殊非合理，應期選得適合前述各項條件之人才，當可明瞭。今值抗戰建國之重要時期，政府現正勵行革新縣政，積極實施新縣制之際，其成敗利鈍，關鍵所在，厥以縣長之是否得人為轉移，影響所及，關係至大。為求能配合新縣制之順利推行，俾便抗建工作得以早日完成起見，對此不合理之現行選用縣長制度，似不能因循苟且，諱其長此存在，遺事無窮，自應重新考慮，別謀更張之道。其詳細改進方案，筆者以為茲事體大，尤宜慎重不能率爾妄擬，尙

待野實達，詳予研究。茲僅就此略貫個人之意見，藉作將來擬定方案時之參考。查縣長應具之條件，有智識精神及能力三大類。故在未討論改進縣長選用具體辦法以前，首應研討者，厥為何者是測知該項條件之方法。茲試分別探討如次：

其一、關於測知智識條件之方法。按一般測知智識方法中，當推考試為最優良，故 總理制定之五權憲法，特將考試權獨立，俾期造成健全與完美之考試制度，作為國家揀才之根本方案。惟是考試制度，雖屬善制，處現行考試制度之方法及內容，則頗多可商榷之點。現行各種考試，初不限於縣長考試，或高等考試為然，其方法皆採傳統的論文式。此種方式，雖有其優點，如能正確測量作文能力，施行上較為容易，及對優秀份子有特殊價值等。但其缺點則甚多，如記分全憑主觀觀想考試問題範圍狹隘，考試結果用處太狹隘等；并缺乏優良考試應具之正確性、可量性、客觀性、廣博性、融洽性等特性。因之沿用日久，毫不掩瑕，深為讀者所詬病。故近世以選，歐美各國者，盛倡測驗式考試，主張廢除論文式考試，倡行以來，因時間較短，尚未普及，但成效已著，採用者日漸增多。其初僅應用於學校考試，後近因國公務人員管理委員會，更將其採用於公務人員之考試。是種測驗式考試之本身，確具有真實之價值，在不久之將來，定可代替論文式考試而興起。此種新式測驗，所有優良考試應有之優點，均皆完全具備，是遠各種測驗之目的，其種類有正誤測驗，選答測驗，對偶測驗，簡答測驗，綜合測驗，難式測驗等種，各有所長，得隨測驗目的之不同而異其方式，以期適應無遺。洵為比較優良的考試方法。如前所述，縣長應具之智識條件，為普通的一般常識，如果採用新式測驗，作為考試之方法，其測驗結果正確而廣博，尤為適宜，較諸論文式考試方法，得失迥別，相去懸殊。至於其編

縣長考試及高等考試普通行政人員考試之考試內容(科目)已見前述，雖其項目，并不太簡，第兩節縣長應具之智識，乃屬一般的常識，則不無範圍狹隘之嫌，似應改為「總理遺教，一般法令，一般科學，三大部門，更於此三大部門中，選擇其重要與必需之智識，予之測驗，庶乎範圍較廣，其測驗合格者，所具有之智識，足以勝任縣長職務之繁鉅。總之，手段為達到目的之工具，兩者必須相互適當。考試雖為測量智識之優良工具，但須制下其方法及內容，則確有修正之必要。

其二、關於測知精神及能力條件之方法。查一人之精神及能力如何，決不能由文字考試予以測知。故新式測驗，雖為測驗智識之優良方法，但欲測知一人之精神及能力，則非所能。必須臨之以事，觀其所為，由事實上表現之結果，加以觀察，加以考核，始能得知。是測知精神及能力之方法，最適當者應推考績，惟現行之考績制度，其公務員考績表所列之考績標準，僅規定、工作、學識、操行、三項，既太籠統，復過簡略。又一般人事登記又不完善，以是考績毫無標準，全憑長官之主觀意見，考績結果欠缺正確，儼同具文。亟應對考績項目，重新詳加釐訂，并將前述縣長應具之精神及能力條件各項列入。同時一面健全人事登記制度，對公務員工作能力品行思想等及其他各種事項，鉅細靡遺，詳予登記，以為考核之根據。如此，先建立起合理的考績制度，即以考績方法，從事實上之表現，對其人是否具有縣長應具之某種精神及能力，當可知悉矣。

對於測知縣長應具條件之方法，既已明瞭，更進而研討可能具備縣長條件之對象，以為選才之範圍，即人選範圍之問題。此項範圍，自應以得含有該項條件可能性最大者為標準，執此標準以為選擇，仍當分別觀察之。關於智識條件方面，其合此標準者應推大學或專門學校以上畢

業之人員。因依現行學制，由小學中學而大學，或專門學校，經過相當歷程，所有智識陶育，自較未經過相當歷程之人，在某與實兩方面，均處於優越地位，從而得具有此項條件之可能性亦較大。惟於精神及能力條件，尤其是能力條件，因不在學校教育範圍之內，普通多從實際職務中學習得來，從而得具有其條件之可能性亦小。關於精神及能力條件方面，其合此標準者，應推曾任或現任公務之人員。因其經過實際服務之歷程，在事實上獲得訓練之機會，從而得具有此類條件之可能性，亦較未經過服務歷程之人員為較大。但於智識條件，則各種職務上所需之智識，并非一致，前已詳論，從而得具有其條件之可能性亦小。由此可見人非全能，才難兼備。曾文正公曰：「用人為萬事根本，得為才，得一已難，兩者兼全，更不數語。」「察大事者，以多選替手為第一善，滿意之選不可得，姑節取其次，以待徐徐教育可也」。故用人取才，不可求全責備，貴在因其所有，補其所無，徐徐培養，則人才庶無匱乏之虞。執此以論，則上舉兩類人員，雖祇有具備一種條件之最大可能性，均應列入選才範圍。此外尚有應待說明者，即可能性非現實性，故雖有具備某種條件之可能性，究竟是否現實具備，仍須經過一定之測驗。

於選才範圍內運用前述測知條件之方法，其具體辦法，約如次述：

一、關於大學或專門學校畢業者。對於此類人員，首須舉行一定考試，以測量其智識，其考試方法，應為新式測驗；其考試內容，應為「總理遺教，一般法令與一般科學三大部門中之重要與必需之常識」；其範圍務求普遍而廣泛，凡縣長所需之智識，均須試及。凡經過考試及格者，認為具有縣長服務之智識條件，然後再制訂一定之實習服務規程，將考試及格人員，分發各縣府，依照該項規程實習。實習期間最

知應爲一年，在實習期中，應由實習機關長官（即現任縣長）指定縣長事務，指導監督其試辦，隨時就考績表內所定工作，精神及能力等，各詳細項目，分別詳予核考。其實習期滿考績及格者，認爲具有縣長服務之精神及能力條件，合此考試及實習考績及格之兩項資格，斯爲合於縣長資格，始能予以任用。

二、關於現任縣長者。對於此類人員，因其已任縣長職務，非如尚未被任爲縣長者，須先測量其是否具備縣長服務條件，慎選於初者可比。故是否爲縣長之適當人選，祇須視其事實上所爲成績優劣如何，以爲衡斷，故應運用嚴密而完善之考績方法，考核其成績。如果成績優良，自係具備服務之條件，始能有此結果，應即繼續任用。若成績不佳，當係服務條件不備，應即予以撤免。在完善的選用縣長制度尚未建立以前，此項辦法，固爲一種重要的過渡方法，即在選用縣長制度完善建立以後，仍不失爲一種任用程序中的優良辦法，不過此應以健全的考績制度爲前提耳。

三、關於現任縣佐治人員者。縣佐治人員爲縣長之重要輔佐機關，其所任職務與縣長職務有密切之關係，故縣佐治人員之優秀者，尤爲優良的縣長候補人選。惟其是否具有縣長服務之精神及能力條件，則應由縣長以考績方法隨時予以考核。倘考績結果

，認爲具有該項條件者，則只須再經過一定考試，以測量其有無縣長服務之智識，迨考試及格，斯爲合於縣長資格，即可予以任用。其所以尚須經過一定考試者，因縣佐治人員所任之職務，乃一單位之職務，與縣長職務之爲經理全縣政務者有異，其服務所需之智識亦有廣狹不同，故縣佐治人員就其現任職務成績優良，然未必能勝任縣長之篆鉅。

四、關於現任縣長及縣佐治人員以外之其他職務人員者。在此類人員，雖非担任有關縣政之職務，設若其中有具備縣長服務條件者，亦堪充縣長之選。其測知方法，在普遍施行考績制度中，凡經過考績，本於考績內項目所載，認爲具有縣長服務之精神及能力者，如志願充任縣長，即可參加前述之縣長考試，再經考試及格者，斯爲合於縣長資格，即可予以任用。

上述四項辦法中，除現任縣長者外，其合於縣長資格者，僅屬取得縣長資格，至其正式任用，仍須經過試署及實授之程序，俾於試署期間，有重新審查考試與考績有無錯誤之機會，可以救濟。如是，選才範圍雖定，人才既不患匱乏，亦不致濫溢。凡所選用之縣長，皆係經過一定測知方法，而認爲具有服務條件者，必能勝任愉快，其有裨益於縣政制度，良非淺鮮。

# 縣政府公文與檔案之管理

## 上 四川各縣政府處理公文辦法之檢討

上 四川各縣政府處理公文辦法之檢討

(一) 公文重要性之再估計

(二) 各縣政府處理公文辦法之檢討

一、縣政府處理公文之程序

二、縣政府保管檔案之情形

下 改善之建議

(一) 關於處理公文之程序者

一、概說

二、機構

三、工具

四、具體之程序

(二) 關於檔案之保管者

一、概說

二、機構與行政

三、登記編目與分類

四、歸附與裝訂

五、典藏與出納

(一) 公文之重要性的再估計

今日之公文，就大體言之，實即周禮之所謂官書。古時官書與政法不分，如典與訓誥誓命之文，皆所以宣王道之正義，發話言於臣下者，以近代之名詞釋之，實兼具法制與公文兩義。習俗相沿，乃多誤以撰擬公文與處理政務為一事。近人尙有謂「公牘之中有品有學有職有文，既直則方。唯民是重，唯法是從，侃侃與長官爭是非，曲直者，其品尚也。察折繁複，洞察幾微，而又隨時虛懷考究，好問愷思者，其學也。在利害未形之時，處危疑震懼之際，不聞讒譖指摘，而勇以赴之，以底於成者，其識也。指事煩情，軒輊呈露，持理厲詞，不隨不激，辭多而不費，質簡而不略者，其文勝也」。細繹其旨，實皆為治事為政所應具備之要件，初與公牘無關。是蓋亦為歷代奏疏積習所誤，而未嘗深別認識公文究為何物者。不幸此類觀念，乃深入一般之腦中，迄今多數公務員處理政務尙未能擺脫傳統式公文之積習，或即甚困於此。

政府機關之神經為文書，吾人亦是認之。惟如前所述，公文不過為行政上各種工具之一，不但與行政本身有別，且並非其工具之全部。換言之，公文在行政之過程中，雖亦有其不容忽視之地位，不過對其評價，終不應過度誇大，致失其真。吾人之意，對於本行政機關公文之處理

的評價，應從動態與靜態兩方面言之。就公文處理之動態言，原為維持各個行政機關之存在與運用，所必須進行的通常事務活動之一；亦即為完成各個機關或制度之設定與存在之目的所必要的一種手段。就公文處理之靜態言，則為各個行政機關一切行為或數字之記錄，亦即為各個行政機關一切活動之史料。各個機關或制度之設定與存在之目的能否完成，要以其所採用之各種手段是否合理為斷，即一切法令之制定或改善，亦固不以過去之正確記錄或數字為據。手段而不合理，目的自難期其完成；史料而不正確，措施亦將失其依據。公文處理之功用在此；其價值亦即在此。依斯而論，公文之處理，在行政之過程中本極重要，已無須誇大。

(二) 各縣政府處理公文辦法的檢討

今日各縣政府關於公文之處理，蓋有兩層狀態：第一，未能認識其真正之價值；第二，未能採合理之處置。前者已經言之，請進而檢討其後者。

各縣政府關於公文處理上之不合理，大別言之，約有三端：(1) 處理程序過於遲慢；(2) 檔案保管太不講求；(3) 不必要之公文過多。除最後一端，已於另文述之外（請參看本會四川縣以下行政組織形態與管理之研究及建議）本文以下僅就前兩端一為檢討。

一、縣政府處理公文之程序

縣政府處理公文過於遲慢，已為世人所公認，至其所以遲慢之故，實甚因於(1)簿冊之登記重複；(2)核閱之層級過多。據周運寬孔光甫先生言，舊日各縣政府每處理一件公文，由收文以至於歸檔共須登記由十一次之多，大致情形如左。

收發室：1. 收文摘要；2. 分科摘要；3. 發文摘要；共三次。

各科：1. 收文摘要；2. 送簽摘要；3. 送稿摘要；共三次。

書記室：1. 送校摘要；計一次

校對員：1. 送印摘要；計一次

監印室：1. 送發摘要；計一次

檔案室：1. 歸檔摘要；2. 分檔摘要；共兩次。（見縣政府文書處理

法第二四頁）。此或為較舊之辦法，近日各縣政府處理公文時經過摘要之次數，已不盡如此。據郭準唐先生言：「宜賓縣政府每件公文出入經過十三道手續登五次簿摘四次由；」慶符縣政府每件公文出入經過十四道手續登五次簿摘四次由」（見四川省縣政考察團第六組之縣政建議）。至於筆者個人在川北各縣所見者，大致由收文以至發文，共摘由五次（1. 總收文簿 2. 科收文簿 3. 送稿簿 4. 送印簿 5. 總發文簿），與郭先生所舉之例略同。蓋為現在各縣較為普通之辦法，即此言已錄其過繁。且獨由之用意，原為便於檢查，各縣對於此點，殊少注意，坦白言之，其多數之摘由實無異於浪費。按摘由云者，即於經過之各種簿記上，摘錄文件之案由之謂。此類簿記乃一機關內部各作業單位間處理公文過程之記錄，亦即為各該作業單位間，互相授受公文之憑據。故欲研究摘由之作，以及現在各縣摘由次數多寡是否相當，固不能不從法令與事實兩方面先就處理公文過程中所經過之手續與單位加以觀察。

依四川省各縣縣政府辦事細則之規定，各縣縣政府所處理之公文由收受以至於歸檔，最多者，應經過十三道手續，其過程如左。

1. 收文——應由收發人員分別摘由登記蓋送發書（第十條）

2. 分科——秘書分別加蓋最要次要尋常及依事務性質分科等戳記分

送各科（同前條）

3. 簽發辦法——各科簽發辦法由縣長核定（同前條）

4. 核定辦法——縣長核定後，再交承辦員辦理之（同前條）  
 5. 辦稿——職員所辦文稿應加蓋名章登記送稿送科長核定（第十條）

二條

6. 核稿——科長（同前條）

7. 覆核——祕書（同前條）

8. 判行——縣長（同前條）

9. 繕寫——（第十三條第二款）

10. 校對——（同前條同前款）

11. 蓋印——（同前條同前款）

12. 封發——收發室封發文件案由登記……分別飭送或付郵（第十四條）

條

13. 歸檔——（同前條）

據此規定，其經過之作業單位凡六：1. 收發室；2. 祕書；3. 各科；

4. 繕校室（各縣校對職務或附於繕寫或附於監印獨立者絕少）；5. 監印

員；6. 檔案室。關於案由登記事項；該細則中明白為之規定者凡三：

1. 關於收文者（第十條）；

2. 關於發文者（第十四條）；

3. 關於檔案者（第十六條）。

其他如分科送發送稿交籍，及用印等手續上，需否案由，均未明定

。第十二條，雖有登記送稿簿之規定，但並未限定案由。至四川各縣政

府實際處理公文之情形，殊不盡與該細則之規定相合，其大致經過之手

續與案由之次數已如前述。為便於明瞭計，權舉宜實，廣允，新都三縣

處理公文路線圖於後，請與本段參閱之。

宜賓縣政府處理公文過程中，共經過十三道手續，前後凡案由七次

（1. 總收文，2. 科收文，3. 送核，4. 分繕，5. 送印，6. 發文，7. 歸檔，各案由一次）此種辦法大概可視作採用下折封制（即由收發封折）各縣之代表。（見圖一）

廣元縣政府係採用上折封制者（即一切到文均先送縣長折封），且一切轉遞，均須經過收發員，其收發員之地位，頗似新都縣總登記員（後詳），故由收文以至歸檔要經過十九道手續，總收文，科收文，送稿，送印，發文各案由一次，共案由五次。是可視作另一類辦法之代表。（見圖二）

以上兩縣係屬於舊式者。尙有少數縣份，係採用較新之辦法者，是可以新都實驗縣為代表。依新都實驗縣政府處理公文辦法之規定，每件公文由收受以至於歸檔，多者要經過十六道手續（見圖三）共登十四種簿，案由四次，其規定各種簿記如左：

1. 總收文簿——錄由編填字號（第四條）

2. 轉送登記簿——錄由編填科收文字號（第六條）

3. 工作考查簿——錄由（第八條）

4. 送發簿——不錄由（同前條）

5. 送核簿——不錄由（同前條）

6. 送繕簿——不錄由（第九條）

7. 送印簿——不錄由（第十一條）

8. 送發簿——不錄由（第十二條）

9. 發文簿——錄由編號（第十三條）

10. 送郵簿——不錄由（第十八條）

11. 送達證明簿——不錄由（同前）

12. 送登簿——不錄由（第十九條）

行政研究

13 裝檔簿——不錄由(第二十條)  
14 創辦文件轉送登記簿——錄由(第二十二條)

新都實施廳處理公文程序上，與舊式辦法不同之點，厥為總登記員之設置，以之為一切公文運轉之樞紐，並兼司公文之檢查。該縣摘由之次數亦較省。

於此有一值得注意之現象，即各縣在公文處理之過程中所摘由之次數並不與所經過之手續比例的增加，且毋庸謂適得其反。如前所述手續以新都縣為最繁計十六道，但僅摘由二次(總數文簿轉送登記簿，與發文，工作考查簿另有作用當別論)，宜賓僅經過十三道手續，而摘由七次。是可證明公文處理之過程中，雖有時為便於考查計，必須為之記錄，但此等記錄，初不必定以摘由之方式出之。如新都縣多數簿籍，即係以來文之編號，代替摘由。不過其規定之手續仍失於繁，是為美中不足。與處理公文程序有關者，尚有收發文編號問題，按所謂收發文之編號云者，簡單言之，即按收文或發文之程序，依次編以連續號數之謂，其主要之作用有三：1. 便於文件之考查，藉省摘由；2. 便於件數之檢點，較易統計；3. 便於文件之稱引，容易檢調。四川各縣縣政府辦事細則，關於收發文之編號事項，並無規定。至各縣政府實際之辦法，亦殊不一致，甚難予以有系統之說明。就收文而言，有根本未編號者，有僅編一總號者，有按室科分別編號者，亦有總號之外，另按室科加編分號者。就發文而言，有僅按各室科分別編號者，有室科分號之外，另加總號者。亦有按文之種類分別編號者。歸納言之，無論收文或發文，大概以採用按室科分別編號之辦法者為多。通常每更易一任縣長，各種編號即重新起編一次。

二、縣政府保管檔案之情形

公文由封發而歸檔乃各機關處理公文程序上一大轉變。發文以前，為當前事件之處理；歸檔以後，乃過去記錄之保存。不幸我國一般公務員對於檔案之保管一事，向極忽視。遂致養成今日各縣政府檔案蕪雜凌亂不可究詰之病態。要知檔案之功用，原為便於行政上之記憶不啻當前處理之事件，須時時參考檔案，即為政策之決定與史料之蒐集時，對於檔案中各種記錄或數字，亦應特別予以重視。西人恆曰檔案為有系統的儲志方法(Archival Method)自不為無因。近年各上級政府，對於檔案之管理，雖漸知注意，然各縣民府保管檔案之病態固依然在。茲亦請就法令與事實兩方面言之。

四川各縣縣政府辦事細則關於管理檔案手續之重要要求凡六：

1. 編製文卷用裝訂式(第十五條)；
  2. 歸檔文件應按照文卷性質分類編製(第十六條)；
  3. 歸檔文件應按發文到文年月日先後為序(第十六條)；
  4. 已成案卷者須摘由登入檔簿(第十六條)；
  5. 案卷應加蓋騎縫印信，負責保存(第十六條)；
  6. 凡歸檔文件均須點對蓋章以防遺漏(第十七條)。
- 統觀右舉六事，前四者屬於技術方面，後二者屬於責任方面，以技術之觀點言，可謂極其疏闊，且所謂「已成案卷者」一語，意義亦欠明確，僅此寥寥三五條之規定，本不足盡管理檔案之能事。而各縣實際之辦法，即此簡單之要求，亦未能辦到，甯非可怪。

現在四川各縣縣政府保管檔案之情形，真可謂百孔千瘡，大有無從說起之感。歸納言之，其普通之病態約有四端：甲、機構不健全；乙、缺乏有系統的登記分類與編目；丙、歸納與裝訂之不妥當；丁、典藏與出納之不合理。請分別言之。

甲、機構 檔案保管本為一極繁重之工作，其一切活動，富有極濃厚之技術性，西人每謂其為一種「具有理解力之手工」，本非現在各縣政府低級人員所能勝任。四川省各縣政府組織暫行規程對於檔案保管一事，根本未曾提及，自當作為「不屬各科之事項」，使由秘書室管理。四川省各縣政府辦事細則所規定之管卷員，似應認為在秘書指揮監督之下，實際負責保管檔案之一人。管卷員是何階級，法令上亦未說明。但依法秘書室只有辦事員與僱員，嚴格解釋，管卷員最高要不過一辦事員。以全縣政府之檔案，責一辦事員掌之，悉任何人，亦均能斷言其難以勝任愉快。至各縣實際上管卷人員之配備，則因其採集中管理制度抑分科管理制度而異。

如廣元縣，即係採分科管理者，各科各有一人負責，第一科係一科員，專管檔案，秘書室之卷亦歸其管理。第二科管卷者係一辦事員兼管糧稅冊一類；第三科係一僱員兼司繕寫；兵役科係一辦事員兼辦例稿。如劍閣縣即係採集中管理制度者，由一辦事員主之。其下僅有公差一人司傳遞，別無其他職員。以如此少數低級人員管理檔案，其凌亂蕪雜，固意中事。

乙、分類登記與編目 檔案管理中最難解決之問題，厥惟分類。而四川各縣政府關於檔案保管最大之缺點亦在分類。實言之，現在四川多數縣政府之檔案除按室科職掌大槪予以區分外，實無所謂分類，請舉廣元縣第二科之檔案為證。

### 劍閣縣歸檔簿之格式

月 日 文 字 號 字 號 文 字 號 號 來 文 機 關 送 達 機 關 案 由 件 附 備 查

廣元縣政府第二科之卷統為「財字」，其下更分為五十三類：

1. 移類；2. 糧類；3. 糧附類；4. 契類；5. 法類；6. 蠟類；7. 蠟附類；8. 肉類；9. 牛類；10. 菸類；11. 茶類；12. 油類；13. 提解類；14. 抵解類；15. 財類；16. 政類；17. 總類；18. 融類；19. 牙類；20. 關類；21. 郵類；22. 地類；23. 統類；24. 田類；25. 品類；26. 公類；27. 版類；28. 全類；29. 費類；30. 導類；31. 文類；32. 禁類；33. 推郵類；34. 糖類；35. 審計類；36. 營類；37. 驗契類；38. 獄類；39. 田契雜稅類；40. 航類；41. 保類；42. 田賦類；43. 法調類；44. 抗類；45. 分類；46. 省稅類；47. 印花類；48. 防空類；49. 糧食類；50. 地政類；51. 逃亡類；52. 農社類；53. 軍糧類。

按其原意，大槪分為「字」「類」「號」「案」四級，每一宗卷，在其目錄上之標題如左：

「一財字移類第一號鄂前任表冊移交案正一號卷一宗」

該縣第三科之檔案則分為三類：1. 教育；2. 建設；3. 修築川陝公路，每類之下，又分為若干號。據吾人之所知，多數縣份，大半如此，是可見之為舊式之代表。蓋舊式檔案保管法，本無所謂分類也。

以言登記，多數縣份，並無歸檔總登記簿之設，即間有少數置備之者；登記並不齊全。例如劍閣縣即於歸檔簿之外，另置一備忘錄，專為登記存查文件之用。問其理由，據答因原來歸檔簿之格式（見左）不甚適用，故設此以資補充。

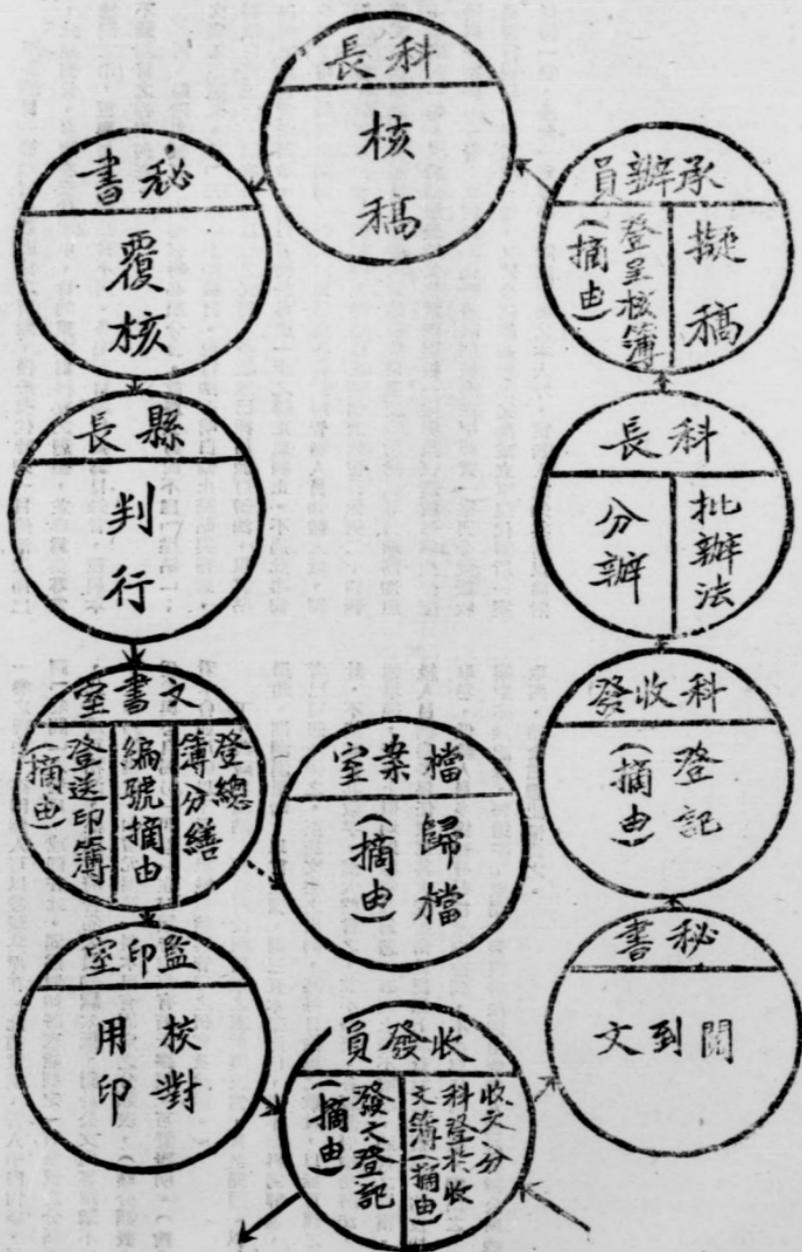
至於編目一節殆爲多數縣份之所無，僅於交代時列一目錄清冊而已。此類清冊，多附在交代卷中，目的重在爲移交之憑據，並非爲供尋常檢閱之用，實與吾人所謂編目不同。各縣有目歸檔簿爲目錄者，蓋根本不顧編目之作用何在。

丙、歸附與裝訂 文卷有時必須分合，故應裝訂而不應「黏貼」；文卷尤忌遺失，故「捲束」不如裝訂。現行法令明白禁止黏貼與捲束，辦法自屬正當。現在各縣政府之文卷，多數雖已採用裝訂辦法，但粘貼與捲束之習慣未盡除，此自有待於再進一步之糾正或制止。不過此事尙非歸卷時最嚴重之問題。吾人以爲目前各縣政府管卷人員知識太低，歸附之不當，實至堪注意。例如廣元縣將修正禁烟治罪暫行條例二十四條條文一案與禁煙督察處呈報委派黃道根等爲重慶等所緝私專員通飭知照一案同附一卷，又將補解農校欠款電請鑒核一案與呈復農校畢業生分配情形一案同附一卷；又例如昭化縣將限期報解保甲經費一案與令發徵收局暫行規程一案同附一卷，又將令胡維基剿匪案與成立軍運代辦所一案同附一卷，漫無一定標準，除原附卷之本人外，實無人能知其所以同附

一卷之理由，亦即無人可以發現其所在。此種實例，吾人手內尙多，所謂「卷閱」之養成，或即在此。固然假如將來能制定一有系統之分類表，此弊或可稍減，然縣政府管卷人員知識太低，對於公文內容認識不足，決難歸附盡當，如廣元縣第一科本已有固定之分類表，（該分類表之妥當與否自屬另一問題）在歸類時尙復有若干錯誤，可資證明。（請參看本會四川縣以下行政組織形態與管理之研究及建議。）

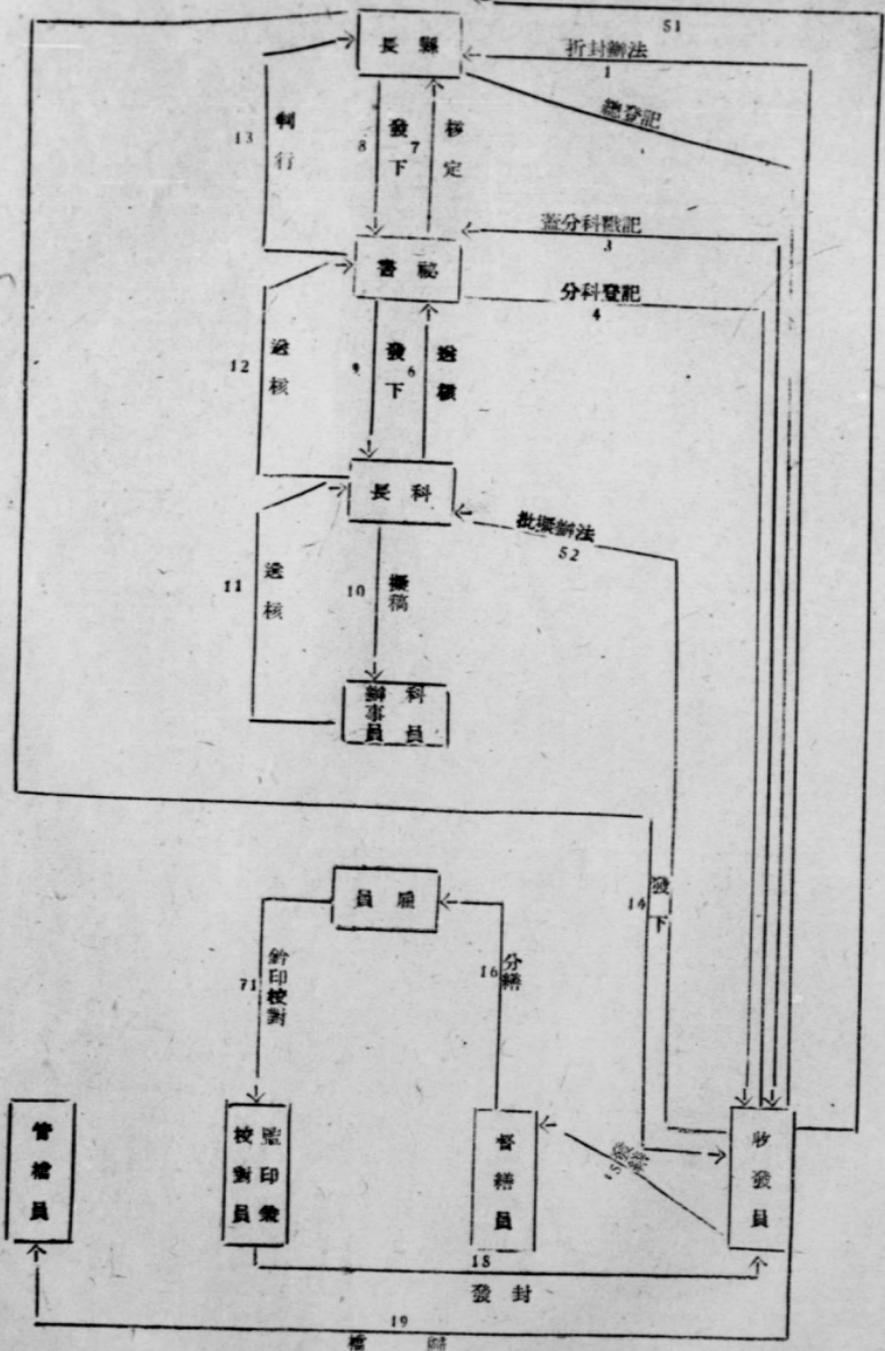
丁、典藏與出納 縣政府皮藏檔案之處所與設備，實至簡陋。以閱房間，則潮濕黑暗，以言設備，則三五木架而已，恐不特再寫辭述，言者已可想儻得之。至於文卷之出納，其每日檢調之數目，以無可據之統計，不能確言其數字，然大體言之，並不甚繁。各縣政府檢卷辦法，亦極單純，表面上似均以檢卷條爲憑，事實上殊不盡然，通常之習慣，高級人員調卷多係任意寫其大概案由於便條上或蓋章或不蓋章，飭役持條取卷，低級人員多係親身赴檔案室檢調，不再寫任何憑證。調出之卷檔案室亦無記錄，歸還亦不定期，習慣辦法則由管卷人親赴各辦公所搜尋取閱。殆全然憑記憶爲之。

(圖一)宜賓縣政府處理公文程序圖

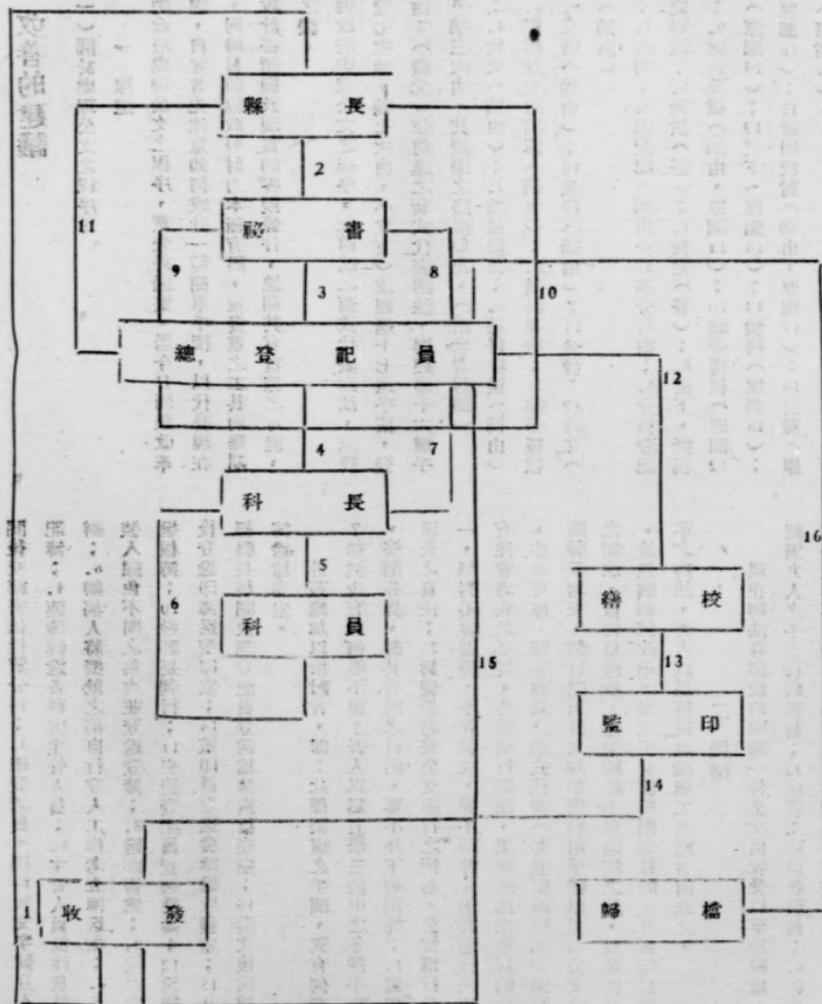


圖序程又公理處府政縣縣元廣(二區)

決定辦法



圖序程文公理處府政縣縣驗實都新(三圖)



縣政府公文處理程序圖(三圖)

1. 發

2. 收

3. 登記

4. 科長

5. 科員

6. 校印監

7. 校印監

8. 校印監

9. 校印監

10. 校印監

11. 縣長

12. 校印監

13. 校印監

14. 校印監

15. 歸檔

16. 歸檔

## 下 改善的建議

## (一) 關於處理公文之程序者

## 一 概 述

如前所述，縣政府處理公文之程序，實失於過繁。居今日而談改革縣政府公文之管理，自當首先注意如何設計一種簡單手續，以代替現在流行之繁複手續，同時目前縣政府財力本極有限，較貴重之工具均難期其置備，故一切設計必須顧及現實的客觀條件，總期其有實施之可能，方能免空談無補之說。

今日四川各縣政府處理公文之程序，依前述之舊式代表辦法，或經過十三道手續，登七次簿，摘七次由，(宜賓)或經過十七道手續，登五次簿，摘五次由；(廣元)依前述之新式代表辦法，要經過十六道手續，登十三次簿，摘三次由。其經過之路線如左。(請參看前圖)

甲、宜賓縣：1. 收文(摘由)；2. 彙呈秘書；3. 送科收發(摘由)；4. 呈科長閱；5. 彙辦並登送稿簿(摘由)；6. 呈科長核；7. 秘書覆核；8. 縣長判行；9. 交繕(摘由)；10. 送印(摘由)；11. 送發；12. 發文(摘由)；13. 歸檔(摘由)。

乙、廣元縣：1. 折封；2. 總登記(摘由)；3. 益分科職；4. 分科登記(摘由)；5. 決定辦法；6. 送核(簽)；7. 核定(簽)；8. 發下，擬稿(原圖 8 9 10)；9. 送科長核(摘由，原圖 11)；10. 秘書覆核(原圖 12)；11. 縣長判行(原圖 13)；12. 發下(原圖 14)；13. 發繕(原圖 15)；14. 分繕(摘由，原圖 16)；15. 鈐印校對(摘由，原圖 17)；16. 封發(原圖 18)；17. 歸檔(原圖 19)。

丙、新都縣：1. 來文之錄由編號登記送閱(總收文簿)；2. 縣長核

閱後交秘書依性質分科；3. 總登記員，繕收文字號登入科文件轉送登記簿；4. 連簿轉送各科處主管人員；5. 主管人員批注意見指定辦人擬辦；6. 辦稿人將擬就之稿自行登入工作查簿核核；7. 各科處主管人員裝入顏色不同之稿夾並登送簿；8. 送秘書處；9. 秘書處交總登記員登送核簿；10. 送縣長判行；11. 交總登記員登送繕簿；12. 送繕校室；13. 繕校後發送印簿送監印室；14. 監印員登送發簿送收發室；15. 凡備存查之件，經縣長核閱後總登記員登送繕簿送校室；16. 發文後送總登記員登送稿簿送校室。

於茲應加以檢討者，即：此種繁複之手續，究有何意義？能否減少？如減少有無何等不便？吾人以爲右舉三例中之各種手續，雖名稱不一，繁簡各異，然其共同之目的。要不外下列兩端：1. 爲便於明瞭遲慢或遺失之責任；2. 爲便於考查公文進行之情形。公文爲行政上重要工具之一，絕對不容遲慢，不許遺失，固不待言。即其進行之情形，確亦時時有注意考查之必要。各縣現行辦法，果能將此兩重目的達到，縱稍繁複，亦尚可原。獨怪前舉之舊式代表(如宜賓或廣元)辦法，用意難或在防弊及考查，然實際上殊不知如何利用手續以從事公文之檢查。新都縣之辦法，自較爲進步，然手續終不無過繁之嫌，殊難謂其絕對不能減少。故無論如何改革，果能不肯前舉兩重目的，自舊無所謂不便。至於改革之辦法，吾人以爲應從機構與工具兩方面求之。

## 二 機 構

現在辦法各縣政府處理一件公文由收受以至於歸檔，除縣長外，共經過九人之手：1. 收發員；2. 秘書；3. 科收發員；4. 科長；5. 科員(或技士或辦事員)；6. 督辦員；7. 催員；8. 監印員；9. 管卷員。所有縣府各級職員幾無所不包。以科室言；共要經過六個作業單位；1. 收發室；

4. 秘書室；5. 各科；6. 繕校室；7. 鑄印室；8. 檔案室。其中有經手一次者，有經手兩次者，更有經手兩次以上者。每經手一次，即發生一次責任問題；經手之單位愈多，考查之問題愈重要，其所費之時間亦愈不潔濟。據此可知現在各縣政府處理公文之繁複，實以經過之作業單位與工作人員太多為其主因。何以要經過如此多之單位與人員，益不外基於分工之原則。分工辦法，固不能認為非是，但分工亦絕不能失之過細。目前各縣政府處理公文程序之分工，無要之有過細之嫌。故此後欲使各縣政府處理公文程序簡單化，勢非從調整其作業單位入手不可。

前舉縣政府處理公文所經過之六個作業單位，大別之，可分為兩類：

一、秘書室（處）與各科；

二、總收發室，繕校室，鑄印室，檔案室與科收發。

依吾人一貫之主張，處理公文應屬行政之一部，而非其全部，故前一類之任務，初不應在單純的處理公文。後一類之任務，則純然以處理公文為對象。前二類因尚有其他職掌方面之關係，可置勿論，後一類五個單位，應否各個視為獨立單位，實不無問題。吾人以爲在目前各縣政府客觀條件之下，除檔案室工作具有技術性可以仍舊外。餘者繕校鑄印

收發各室，均應合而爲一，並省各作業單位間傳遞公文之周轉。是可分兩層言之：其一、各縣繕校鑄印各室，絕對無個別獨立存在之必要；其二、應於秘書室之下設一文書室，除檔案外，所有收發登記繕校鑄印等工作，概使掌之。請依次予以說明。

其一、誠然我國一般習慣辦法，各機關之繕校鑄印，均各自獨立爲一作業單位，此在公文繁多之機關，基於分工之原則，當然有此必要。但分工原無一絕對之標準，通常分工辦法，實以工作量爲轉移，工作量愈多則分工愈細，此就過去手工業與近代工廠之分工比較觀之，其理自明。何況繕校鑄印各段工作，性質極爲相近，又豈有必須個別獨立爲之之理。據吾人之所知，四川各縣政府現在所有公文之數實並不甚多，例如川北各縣政府如廣元、昭化、劍閣等縣，每月平均收文多者不過七八百件，少者只五六百件，每月平均發文多者不過七百餘件，少者僅四百餘件。（見左表）據高柳橋先生言：「查過去三個月（按即二十八年一月、二、三等月）中……計宜賓縣每日收文約四十五件，發文約三十六件（批示在外）。江安縣每日收文約三十件左右，發文同，慶符縣每日收文約十九件，發文約七八件」（見考察縣政報告提要）

廣元縣縣政府收發文件統計表

二十八年

一、二、三月份

收	月	份	來文件數	府來文件數	署來文件數
---	---	---	------	-------	-------

發	發	文件數	呈	專	署	文件數
---	---	-----	---	---	---	-----

昭化縣縣政府收發文件統計表

二十八年一、二、三月份

收	月 份	文			發	發 文 件 數	文	
		收 文 件 數	府 來 文 件 數	署 來 文 件 數			呈 省 府 文 件 數	呈 專 署 文 件 數
一 月	六〇三	一一七	六〇	四一九	二一	一八		
二 月	三九七	七九	六六	三八五	三八	二四		
三 月	五五二	九二	八六	四七三	三〇	一一		
合 計	一五五二	二八八	二二二	一・二七七	九九	五三		

收	月 份	文			發	發 文 件 數	文	
		收 文 件 數	府 來 文 件 數	署 來 文 件 數			呈 省 府 文 件 數	呈 專 署 文 件 數
一 月	一・〇三六	一三九	一〇二	六四三	八二	二六		
二 月	八二	一四七	一〇一	五五〇	四一	一八		
三 月	七三七	一四八	七八	五八〇	六三	一一		
合 計	二・五八四	五三四	二八一	一・七七三	一八六	六六		

劍閣縣政府收發文件統計表 二十八年一、二、三月份

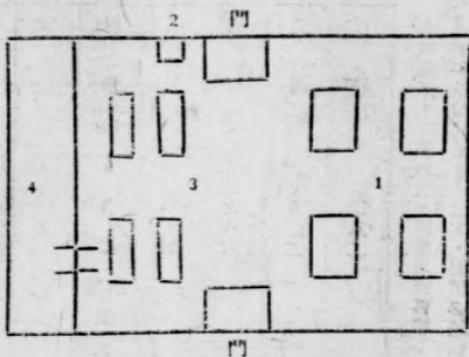
收	月份	收文件數		文	發文件數	發文件數		文
		省來文件數	署來文件數			呈府省文件數	呈專署文件數	
	一月	八七四	二三八	一一三	七二四	四八	二一	
	二月	六八六	一六八	七六	七四一	八一	二七	
	三月	九二二	一六六	八九	七二〇	六一	二八	
合計		二四八二	五七二	二七八	二·一八五	一九〇	七六	

右列數字，並不龐大，將來果能再將不必要之公文徹底減少，尙可省去若干，以如此數並之公文，而謂必須依照各大規模之機關，繕校監印等作業單位，個個獨立籌之，實無絕對之理由，吾人以爲如欲減少各縣政府處理公文程序上之周轉，此等作業單位必須合併。現在各縣政府校對部分獨立者絕少，任何歸併均不成問題，惟印信之典守，我國向極重視。上述改革辦法，或不與人懷疑。然夢知此爲主管對其監印員之信任與否的問題。合併之後，縣長固可使其所信之監印員主管此文書全案之事務，否則於用印之時，派其「親信」監視，亦無不可。

其二、據前舉各縣政府處理公文程序之實例觀之，表面上似極爲繁重，然試一細究其內容，實極公文在內部各單位間之傳遞與登記兩種工作而已，此種傳遞與登記，自亦有其事實上之必要，惟決不宜失之過多

。爲企圖減少登記之次數計，最好使其集中爲之；爲使登記集中計，最好設置一傳遞總樞紐。由前言之，新都縣政府總登記員之設置，實爲甚大之進步，其缺點只在所用之簿籍太多。由後言之，廣元縣政府公文在內部運用時，一概由總收發傳遞，惜其不善利用，途及招徒多周轉之觀。吾人之意，似可根據此兩種異行辦法，設置一文書室，使其總司公文在內部運行之傳遞，即以其爲公文運行之總登記處，並使收發繕校與監印統隸其下，藉減少登記之手續。此種改革，決可救濟現在各縣處理公文程序周轉過多之弊。惟閱者對於下列兩問題，或尙不無懷疑：1. 縣政府收發以兼有對外關係，故恆設在縣府大堂之門首，如此改革，有無不便？2. 收發與繕校均以獨室工作爲宜，能否合置一處，分別設置，此種改革辦法尙有無意義。茲請依次爲之解答。

現在各縣政府總收發於收發文件之外，尚兼對對外接洽事宜，此確為一種普遍現象。但此種習慣辦法，本不合理，亟應使之淨化，使收發專司文電之收受與封發，而將對外接洽事項委之於值日員司。收發既不管對外，其辦公地點，即可移置縣府內部，最好設在總辦公室之一隅，於總辦公室之窗另闢一小窗，如郵政局之收受信件之式。一切送文件者，均使從此小窗遞入。此種辦法，筆者昔年任政時曾試行之，結果甚好。因縣府收發如負有對外關係，最易發生偷竇消息及其他弊端，置於總辦公室內，可以使之與外界絕緣。曾記當時總辦公室之配備大致如左圖：



1. 各科辦公桌  
2. 收發  
3. 檢校  
4. 檔案

至於檢校部分，在職員過多尤其是使用打字機較多之機關，因其關係關係，試有使之與一般辦公距離稍遠之必要，若今日各縣政府之司籍寫者，僅為職員十餘人，繕寫器具最進步者不過整寫板，以之置於總辦

公室內，實無妨礙，且今日實際之情形亦皆係如此，固不必過於深慮。照上所述，則公文一經收受，封檢之前，在內部運行時，僅經過文書室秘書室與各科三個單位，以視現在之辦法，所省之困難已多。當然，此外尚須減少登記之次數，方可期其進行迅速而又便於考查，此請於工具項下談之。

### 三 工具

我國一般機關之習慣辦法，對於在其內部各單位間運行中之公文，恆以若干簿籍為之登錄，考其作用，約有左列五端：

1. 可以藉此瞭然收發文件之內容；
2. 可以藉此統計收發文件之數目；
3. 可以藉此查知公文運行之所在；
4. 可以藉此檢查公文處理之形態；
5. 可以藉此防止公文之遺失。

其登錄之方法，舊式祇係摘由，例如宜賓。新式則摘由與號碼併用，例如新都。除收發文外，摘由並無絕對必要，故新都之辦法，實較宜賓為進步，但其登記至十四次之多，殊嫌過繁，益未能化為寫實也。

摘由目前尚不能盡廢，茲之所應考慮者，惟在確定其最高限度。換言之，即要認定在某步程序上，必將摘由而保留之，餘者盡改以號碼替代。吾人之意，為便於明瞭收發文件之內容計，收受與封發時，摘由之工作，尚不能認為虛費，現行法令上亦多如此要求，此兩次摘由仍擬為之保存，其餘摘由之手續，儘可廢除。公文在內部各單位間運行時，如能以有系統的號碼作為公文之符號，對於考查與統計，均無何等不便，其功用實與摘由相等。有時或且過之。照此主張，公文上之號碼，既有代替摘由之功用，果應如何為有系統之編製，俾宏其用，是不可不予以

檢討。

關於收發文件之編號，最重要之問題有二：

1. 收發文是否需要分別編號？

2. 總收文號與分科收文號應否並存？

以下請就吾人之所見，依次說明之。

1. 收發文是否應分別編號？公文之編號，簡言之，實為代替公文之符號，故號碼不宜多，最好採一文一號之原則。中央黨部秘書處現即採此辦法，其法每到一文，編一號，以字代表年度，一年度一字，此後呈閱與稿、發、歸檔，均不另編號數，發文亦不編號，故每一公文，僅有一號，此種辦法，雖然便利，但發文編號之作用，並不與收文編號全然相同。即以收文號作發文號用，在未發現其他改善辦法以前，事實上不無困難。故吾人主張收發文分別編號，但無論收文或發文，均應以一文一號為原則。

2. 總收文號與科收文號應否並存？現在各縣政府收文，有僅編一總號者；有分室科編號而不編總號者，亦有總收文號與室科收文號併存者。收文是否絕對需要編一總號，國人之意見殊不一致，吾人認為各方主張均非絕對之理由，但如客觀條件許可，終以編一總號為便，總號之外，室科仍可分號，不過要設法將總號與室科分號連繫為一，以符一文一號之旨。

#### 四 具體之程序

如前所述，吾人主張將各縣政府處理公文各作業單位，除檔案室外，概合併為一，名之為文書室，藉以減少公文之傳遞，並主張除收發文件外，一切登記概不抽由，藉以減少登記之時間。根據以上兩種主張，則改革後各縣政府處理公文之程序及其登錄，應如下列之次第進行。

一、收文 收發員於收文後，先編總號，然後分科，分科既畢，即行登入收文清單，收文清單以室科為單位。（見式一）每日各樓寫甲、乙、丙三份，同時隨文呈遞。（急件只先送文，仍在收文清單內編號，並摘由，密件無論文電，均只編列號碼而不摘由）

收文之編號，應將總收文號與室科分號連繫為一。詳言之，即於全縣收文總數之前，冠以代表字二：其第一字，可任意採用成語十字，或即用天干十字亦可，每十年循環一次；第二字則以「收」字代之，以示別於發文。分屬各室科之文件數目前，則各冠以可以代表其職掌之字以資識別，如秘書室為「祕」字，第一科為「民」字之類。每年只另行編號而不易字。年中縣長離有更易，亦不換號。假定第一科收文第十七件，適當全部收文之第五十五件，而以「戊」字為全縣收文第一代表字，則該文之號碼在收文清單上之形式為

戊收 17 應讀為戊收民五五——一七

以後引用即照此式（戊收民○○——○○）填寫。俾可一望而知其為某年全部收文第若干件，即某室科收文第若干件。

二、呈閱 收發員於收文清單上複寫後，應即將「甲」「乙」「丙」「三」紙清單，一併隨文呈秘書室，秘書或其助理人，檢點文單相符，即於「丙」紙之尾註明月日蓋章發還文書室總登記員。秘書於逐件檢閱於「甲」「乙」兩紙收文清單上之「處理辦法」欄擬定辦法後，即將「甲」「乙」兩紙連同文件一並分交各科。

三、交科 各科檢點文單相符，即於「甲」紙之尾，註明月日蓋章；倘祕書未擬定辦法，並由科長於經過請示，或商洽將辦法決定後，即將「甲」「乙」兩紙收文清單上之「處理辦法」欄註明；然後將「甲」紙送還祕書室留備縣長或監督之查核。「乙」紙即由各科逐日彙訂成冊

妥為保存。

四、擬辦 各科主管人員於批定辦法後，(但由秘書批有辦法者可省此手續)即將文件分交各級員司承辦，各承辦人，應即於「乙」紙收文清單之「承辦人員」欄內註明月日蓋章。擬就稿件，經主管人員核定後，即行連同擬存之件均登入送核簿，分別於各欄內註明號碼，文稿之類別件數。(見式二)一並送秘書室覆核。秘書室檢點文單相符，即於送核簿尾第一收件者欄下註明月日蓋章，然後再由科長或其指定人分別在「乙」紙收文清單之「呈判或請存查日期」欄內註明。送核稿件，實際只需要註明來文及呈稿之件數，不准過去之送核簿必須須由之辦法，等於虛費，即新都縣之辦法亦失於繁。武員行營呈送稿件，即僅用以卡片記明號碼與件數，未聞有何不便也。

凡不根據來文，而由縣政府創辦之稿件，亦同樣登入送核簿，其號碼應由各科自行編填，其法可由各科自備一簿為編填創辦稿件號碼之用，每年更換一次，每號前亦冠以代表字二。第一字即用同年全縣收文總數前所冠之第一字；(如萬例成字之類)第二字即用各科職掌之字。(如民字財字之類)例如某年第一科第一件創辦之稿件，其號碼即為「戊民一」。餘類推。

五、判行繕校用印 稿件或存查文件，經縣長判行或批存後，即交文書室總登記員，檢點文簿相符，即於送核簿尾第二「收件者」欄下註明月日并蓋章送還各科。判行之件，即登簿校印發總登簿，(見式三)存查之件，則登入乙種歸檔清單，(見式四)然後再就「丙」紙收文清單查對號數，於「判行或歸檔日期」欄內，分別寫之註明。

應行交辦之件，即由總登記員按件點交督辦員，「正稿」與「附件

「各欄，由各承辦人分別註明蓋章。「校對」欄，由校對人蓋章，繕校畢，即由督辦員按件點交監印員，並囑於「鈐印」欄內蓋章。繕校鈐印既畢，再由總登記員將應發文件登入發文清單。(見式五)發文清單亦按室科分立，每日各複寫兩份(其一即為甲種歸檔清單)連同文稿一併送交收發員。

發文號亦由總登記員編填，其法與編收文號同，惟將「收」字改為「發」字。

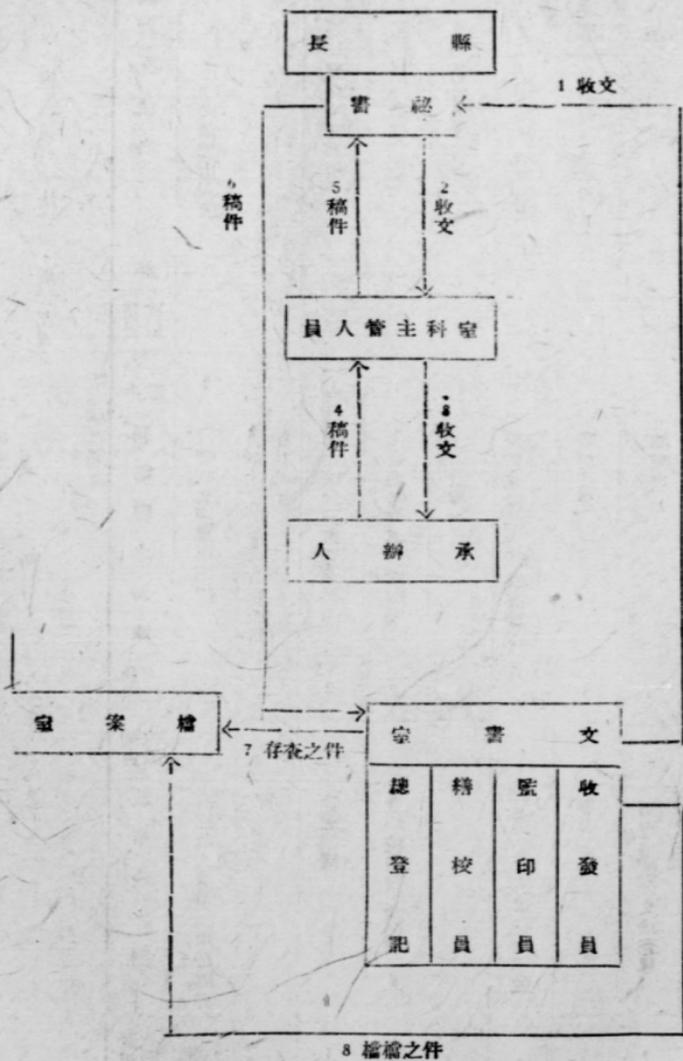
六、封套 收發員收到發文，檢點文單相符，即按照實際情形，決定某件應由專差送達，某件應用郵遞，分別於發文清單上之「飭送」或「付郵」兩欄作一符號。然後再分別登入「送郵簿」(見式六)或「送文簿」(見式七)，一切封套手續既畢，再將發文清單及甲種歸檔清單上「歸檔月日時」欄註明，連同原稿一併送交檔案室。

七、歸檔 檔案室收到歸檔文件，檢點文單相符後，即分別在發文清單及乙種歸檔清單副紙上之「檔案室收件者」欄下註明蓋章，然後送還總登記員。其中甲種歸檔清單及乙種歸檔清單正紙即由檔案室按日彙訂成冊，妥為保存。

八、檢查 總登記員每日數值前，應調閱秘書室所存甲紙收文清單及各科所存乙紙收文清單照其實際填註情形，將「甲」「乙」「丙」三紙，尚無註明各欄，相互對照分別補入。每週之末，總登記員應根據前舉各種單簿製一公文檢查單(見式八)。呈由秘書轉呈縣長核閱後，發交各科室傳觀。

照上辦理，縣政府處理公文之進行路線應如左圖，共登記七次，編由兩次。

縣政府處理公文程序圖



合	檢	歸	發	監	發	送	科	收	手續別
									舊式各縣辦法
計	無	登歸檔簿(或無)	登發文簿案由編號	登送印簿案由	登分繕簿案由	登送稿簿案由	登科收文簿案由編號	總收文簿案由編號	登記 次數
7			1	1	1	1	1	1	案由 次數
合	填製各科處理文件週報 簡明表	登送檔簿	登發文簿案由編號再登送	登送發簿	先登送繕簿再登送印簿	先登送登錄再登送移簿	登各科處文件轉送登記簿 案由編號	登總收文簿案由編號	新 都 縣 之 辦 法
計									登記 次數
8	1	1	1	1	2	2			案由 次數
3			1				;	1	案由 次數
合	編寫每週公文檢查單	省	複寫發文清單案由編號	省	登錄校印發送登錄	登送核簿	省	複寫收文清單案由編號	改 革 後 之 辦 法
計									登記 次數
3	1				1	1			案由 次數
2			1					1	案由 次數

以之與各縣現行辦法比較，則如左表：



式二

		年	5	4	3	2	1	號		〇〇縣政府第
			碼							
收 件 者	收 件 者	日 共 存 稿	件 附	件 附	件 附	件 附	件 附	類 別	文 稿	科 送 核 備
								件 數	附 件	
		件	10	9	8	7	6	號		
								碼		
								類 別	文 稿	
								件 數	附 件	
								附 件		

〇〇縣政府第 科送核備

此處由文書室總登記  
員註明月日並蓋章

此處由秘書或其助理  
人註明月日並蓋章



式四

歸檔 月 日 時  <input type="checkbox"/> 檔案室收件者  <input type="checkbox"/>				全縣 收文 總數	分科 收文 總數	收文 號碼	來文 機關 或姓 名	文 別	摘 由	附 件	歸檔 類 別	備 考

〇〇縣政府 年 月 日  
 乙種歸檔清單  
 (此處於填寫後分即填  
 入「正」「副」等字)



式六

		月	
		日	
		收件者	
		郵件種類	
		件數	
		並	郵
		蓋	票
		郵	數
		數	量
		備	
		考	

式七

		送	
		出	
		收件者	
		文別	
		件數	
		附件	
		收	
		到	
		收件者	
		蓋	
		章	



## (二) 關於檔案之保管者

## 一、概說

從廣義言之，下列三種文件或書籍，均應由檔案室為有系統之保管。其一、凡暫時不用之一切記錄；其二、月與日常工作有關之一切文件，或參考材料；其三、凡有關於行政之一切參考材料或圖書之類。由前二者言，檔案室殆可視為文件之保險庫；由後一者言，檔案室頗近似一圖書館。故在已經設有獨立的圖書館或圖書室之機關，檔案室之職掌，尚較為單純。今日之各縣政府均無圖書室之設置，是以其檔案室之職責實較各上級機關為更繁重。如前所述檔案室可看作一機關之有系統的備忘方法，即以凡行政上一切參考之文件與圖書，舉應由檔案室為之保管之故。檔案室所經管之文件與圖書，既關係如此重大，按理自須依科學的方法則妥為保管，使其便於檢閱。寫達到此目的起見，自不得不要求：

1. 健全的管理機構；
2. 有系統的分類登記與編目；
3. 妥當的歸附與裝訂；
4. 合理的典藏與出納。

不審如前所述各縣政府實際情形，乃恰與此要求相反。故其改善實已不容緩。

檔案與公文固為同一事物之不同過程，但四川各縣政府對於檔案保管與公文處理所顯示之病態，不惟不同，且毋甯謂其相反。今日四川各縣政府處理公文之程序，病在繁瑣；至於檔案之保管則病在過於簡陋，公文處理程序之改善，應求其簡單化，但為求檔案保管之合理故，在其

處理之手續上，實不能不有所增益。不過同時以各縣政府之財力有限，亦不敢盡憑理想為之設計。下文建議，實本最低限度之要求立言，是願再為聲明者。

## 二、機構與行政

實血症原為今日各縣政府內部組織上之通病，但此病實以檔案室為最嚴重。故今日欲談各縣政府檔案保管之改善，必自充實檔案室之組織始。此為一種根本之企圖，良以檔案室之組織如不能予以充實，任何改良辦法，亦均無法期其實現。

改善檔案室組織首應注意者既為其在縣政府內部之地位，及其隸屬之問題。縣政府檔案室，名義初不見於法令。四川省各縣縣政府辦事細則第十五條僅規定一管卷員，且未言其隸屬。如前所述，各縣政府之檔案，有集中管理之者，有分屬於各科者，任何機關之檔案均應以集中管理為原則，自不待言，至各縣政府檔案之保管必須集中，尤有其特殊理由；其一，縣政府公文數量並不太多，如前舉各例，各縣平均每日收文多者，不過在四十件與五十件之間，少者尚不足二十件，照通案之情形，其每日歸檔之文件，恆為其收文與到辦稿件之合。現在各縣政府制辦之件，實並不多，是以其每日歸檔文件雖較多於收文，然絕不致相懸太遠。如以前舉各縣收文之數字為據，各縣平均每日歸檔當不致超過四十件，以之分配於各科，多者不過十餘件，少者或僅兩三件而已，據吾人在川北各縣之所聞，其每日平均歸檔文件數字，亦與吾人估計相差不遠。（見左表）

廣元昭化兩縣縣政府平均每日歸檔文件數目表

縣別	平均每日歸檔文件數目			平均合計	備		
	秘書室	第一科	第二科			第三科	兵役科
廣元縣	一兩件	二十件左右	十件左右	三件左右	兩三件	三十至四十件	該兩縣均無歸檔簿。上列數字係詢
昭化縣	十五件左右	七八件	三四件	兩三件	三十件左右	據管卷人當面告知者。	

照右表觀之，如分科管理，無論就人力方面或設備方面，均不經濟。

其二、檔案之保管具有專門的技術性，其工作之繁重，殆遠過於普通所謂辦稿之工作。管卷人員，一方面既須具有澈底瞭然公文內容之能力，另一方面，且須經過特殊之訓練，按理凡管理檔案之人員除處理其日常工作外，尚應負責隨時設計與改進之責。此類人才，本極缺乏，縣佐治人員待遇本低，更不易延致或優之管卷人才。如集中管理，則僅物色一二曾受訓練之管卷員，而佐以一般之辦事員或雇員，使之隨同練習，便不濟事，反之，如分科管理，則需人較多，物色更難。基於上述兩種理由，吾人認為各縣政府之檔案室應以法令明定其必須集中管理。

各縣政府檔案之保管無論如何簡單，絕非一個管卷員所能勝任，是應以法令確定其為檔案室，設主任一人，其待遇應同於一級科員，無論縣等高低其待遇皆同，因管卷之難易，各縣實皆一致，各縣所不同者，只保管量之多寡而已，故主任以下究應設置若干助理人員，可視實際之需要而定，但至少每一縣政府檔案室主任之下，必須有辦事員一人。檔案室應明定其隸屬於秘書，使與前建議之文書室時時為密切之合作，以

明系統而便聯繫。

檔案室之功用，除保管外，本尚可兼負防止錯誤或遺失及整理備忘文卷之責，但在改革伊始，自不應存如此之奢望，故其職掌應仍以善良之保管為主。不過其保管之範圍，應不以文件為限，凡是供行政參考之一切材料如圖書如公報如冊籍之類，均應以法令明定統俾由檔案室負責。如有系統之保管。我國各機關之檔案有一通病，即應保管而不保管，不應保管而保管，實言之，即一方面若干有關行政將來參考之重要資料，多棄而不顧，反之另一方面，極不相干之一時的紀錄，乃經久為之保存。十九年行政院曾根據國立北平研究院之請求，以「各省縣市檔案關係典章文物甚鉅，」通令各機關「凡足為史跡之材料者均應編成目錄加意保存。」此類標準，不惟空洞，且其目的亦只在為保存史料，殊不足為檔案保管之依據，是應由省府另為明定一較為具體之標準，並明定各種檔案應行保存之年限及置換(Transfer)之辦法，俾有遵守，若能由行政院為定一全國各縣具體的劃一保管之標準，更為合理。

凡右所陳或關係其法律上之地位，或關係其應有之職掌，均為改善

各縣政府檔案室之組織，所必須予以深切注意者。此外尚有一問題，即舊卷之整理是。歷年檔案本具有連續性，舊卷如果不能予以清查，即改革亦不得認為徹底，但舊卷之清查實較新立檔案之保管為尤難。若以現任人員，同時擔負清查舊卷之工作，事實上必多礙礙。是應明定一清查期限，寫各縣臨時增設督卷助理人員二三人，使其在檔案室主任監督指導之下，專負清查舊卷之責。

### 三、登記編目與分類

#### 1. 登記

前已言之，公文由封發而歸檔，實係公文處理程序上一大轉變，良以歸檔乃保管之責任之開始。四川省各縣政府辦事細則第十七條明定歸檔文件必須點對蓋章以防遺漏，良以其關係重大不能不格外慎重，現在四川各縣政府對於此種手續，實未能慎重出之，自非正當辦法。

按理此處本為一交一收兩重手續。各縣政府公文歸檔所經由之處所通常有二：一為收發室；二為各科。前者為封發後之文籍，後者為存查之文件，最舊式之辦法，凡送公文歸檔者，無論其為文稿抑或寫件，均應於歸檔之處所抽由登錄送檔案室點對蓋章將簿取回，然後再由檔案室另立歸檔簿，此種辦法雖極慎重，但殊嫌累贅。至近年各縣實際之辦法，對發後之文稿多數係由收發室以送印簿歸檔，或由各管卷人每日自向收發室取回，存查之件，則概由各科直接歸檔，毫無憑據，檔案室多數亦不另立歸檔簿，此種辦法實太草率，自無足取。新都縣之辦法，則係一切存查之文件，經縣長核閱後由總登記員以送歸檔歸檔，對發後之文稿，則由收發室將原稿送登錄簿登記員登記，然後再由登記員登入送檔簿送檔案室歸檔。此種辦法自較為進步，然封發後之稿件須登記兩次（送登錄簿送檔案室）殊嫌繁瑣。誠然，公文歸檔之手續關係甚大；就整個

公文處理程序言，是為一交一收；就檔案保管之本身言，則點收之後尚須隨以登記。因此其必要步驟凡三：

#### 1. 歸檔處所（無論為收發室或各科或登記員）之登記；

#### 2. 檔案室之點收；

#### 3. 檔案室之登記。

照舊式之辦法，則須抽由兩次，照新都縣之辦法，則須登記兩次抽由一次，均嫌過費。故吾人主張代以甲乙兩種歸檔清單。如前所述，只為存查之件抽由一次，（乙種歸檔清單）甲種歸檔清單雖亦抽由，但發文清單原要抽由，此不過多複寫一份而已，檔案室點收以後，有此兩種清單，亦毋須再另寫登記，故在手續上講，所有實多。於茲所要再為進一步說明者，即依吾人之建議，究有何種作用？在責任方面是否清楚？將來檢查是否便利？

歷來在歸檔階段上之各種登記，主要之作用有二：其一為確定移轉之責任；其二便於將來之檢查。此處所謂責任應從兩方面觀察之，一方面為移交者之責任，一方面為接收者之責任，換言之，舊日送檔簿一類之登記與檔案室之蓋章，乃所以表明某某文件處理之責任已經終了，而且業經檔案室點收清楚，從此即為保管責任之開始。如依此種解釋，則改革後之兩種收文清單，實確有表明責任之作用，且因交收雙方各存一紙，比舊日之送檔簿乃更為準確。

至於從來檔案室點收後之登記，主要目的在為將來考查之便利，實通辦法，往往另編一登記簿，其實此種號碼殊無意義，蓋將來之檢調所實以寫憑據者，除案由外，或藉助於歸檔之日期，或藉助於文件之收文號或發文號，凡此在兩種，收文清單上均已列明，若檔案室本身之檢查，則儘可借助於一歸附類綱帶來一欄內之填註，絕無再另寫編號之必要。

蓋改文清單所列之各圖如能填註無誤，將來之檢查自無問題。故吾人以為複寫式之歸檔清單，確可替代檔案室之登記。

## 2. 編目

檔案室保管之檔案除登記外，必須製備種種目錄。過去「卷閱」之養成，雖應歸咎於歷來主官之放任，然主要之原因，實在於檔案分類與編目之不完備。檔案之編目其意義有二：

1. 便於前後任之交代；
2. 便於參考之檢調。

卷宗為前後任交代中最重要事項之一，自不待言。卷宗之交代，依法至遲應於後任接替後一個月內造具清冊。此種清冊實即為卷宗之目錄，現在各縣政府檔案唯一之目錄，即存於交代卷中之此種清冊。據吾人所見四川各縣政府之卷宗交代冊實至不清晰，絕無補於實際之檢調。按理，檔案之保管，原為便於將來隨時之參考。故檢查之便利，實與保管之安全同其重要，且所謂檢查便利，初不僅專指管卷人之本身而言，實應同時為閱卷人着想，使其很容易的明瞭全部檔案之情形而可指出其所需要的文件之所在。是與圖書館製備種種目錄，以備閱書人之檢閱，蓋同其意義。近人每不能認識檔案登記，分類與編目之個別的作用，往往以為如有完備之分類或詳測之登記，即可毋須再製目錄，是殊不然。編目之主要作用在於使閱卷人均能瞭然某類文件何處，因而指出其所需要卷宗之所在，此種目的並非檔案一經合理的分類即可達到。至於登記，不過在證明某件已經歸檔，其填註多係按歸檔日期為次序，可謂之為編年式，如欲利用歸檔清單或通常之歸檔簿以檢查卷宗之屬類，必須先

知其歸檔之月日，經久之檔案，此種引得，為難適用，其理至淺。總之，編目實為檢查檔案極重要之工具，殊不可少，問題只在如何以最經濟的方法為之編製而已。

縣政府檔案之必須編目，不難為理論上之說明，所難者厥在於今日各縣政府客觀條件之下，究應採取某種較簡單而又適用之方式。就形式言，活葉書本目錄優於固定書本目錄，卡片目錄優於活葉書本目錄；就數量言，目錄愈多，如分類目錄，機關目錄，人名目錄，標題目錄，卷架目錄等，則檢查愈便。然一考備各縣政府之人力與財力，便可瞭然，實際上之要求，實與理論相反。質言之，若真從實際客觀條件着想，應知書本目錄之推行，較易於活葉書本目錄，活葉書本目錄，又較易於卡片目錄。至目錄種類，則毋需以少為妙。關於今日縣政上一切改革，吾人向以實施之可能性為第一義。良以陳義縱高，結果不能付諸實施，亦徒詞費而已。以下建議，仍是此意，並非如此即算達到理想之境地也。

- 一、活葉書本式分類目錄；
- 二、卡片式標題目錄。

目錄種類固多，然要以分類目錄為主。吾人理想此種目錄亦以用卡片製之為宜，但卡片成本較昂，縣政府多數人員尚不認識其效用，實難期其辦到，有人認為卡片目錄，翻閱麻煩，主張先用卡片編製，然後再製入書本目錄，此種辦法，又多費一層手續，似非必要。不如即直接採用活葉書本式。其形式擬設計如次。

### ○○縣政府檔案分類目錄

分類 號碼	案	由起		訖年 月日	件數	附件	銷毀移出或合併情形	備	考
		年	年						
		年	年	月	日	起	止		
		年	年	月	日	起	止		
		年	年	月	日	起	止		

此分類目錄之排列應與卷架上之所及藏者相同，俾可兼有卷架目錄之用。目錄上之排列與卷架上之安放均應按分類號碼之次第為之，藉利檢查。目錄之登記，應以案為單位，以便交代。

分類目錄，雖為一基本的目錄，但僅此一種目錄，實際上檢查便利之目的尚難達到。尚應編製一種標題目錄。標題目錄，實即為案卷事件之索引。其作用既同於人名索引，或機關索引之類，不過其效用更大而已。蓋分類目錄既完全以分類為根據，對於內容含有兩個以上事件之案卷，其勢只能任擇其一作為分類之標準，其餘之事件，在分類目錄上即不能顯示，故必須另行編製一種標題目錄，以資補救。

各縣政府之檔案果能具備以上兩種目錄，在檢查上確能便利甚多，從其功用之價值比較言，所費代價亦並不甚昂，實施上或不至有何困難。當然即此兩種目錄之編製，亦絕非現在各縣政府管卷人員所能勝任，

吾人之建議，實以假定縣政府管卷人員曾受訓練並已提高其待遇為前提也。

#### 3. 分類 甲、分類標準之選擇

為檢卷之便利計，檔案必須為之分類。為打倒過去「卷間」之把持計，檔案尤必須為之分類。此理至淺，良以分類之目的，簡單言之，只在求重要事物類別之顯明。類別顯明，則歸附存放與檢測自均感便利。故今日之問題，不在檔案是否需要分類，實在檔案究應如何分類？

按科學的說法：「分類」原係具有共同涵義的事物之類集。換言之，即凡「事物有最多數之共同涵義者，應歸為一類。」分類之困難，第一在對於其所要類集事物共同涵義之認識；第二在對於實際用途所關重的涵義之選擇。由前言之，無論吾人欲就何種事物，作一科學的分類，

則必須詳細考察所擬分類各事物之性質，以究得其相互間之自然的「線」，且更須設法探討其雷同之點，而將具有同樣涵義者，聚為一類。

此點本極困難，蓋所謂各事務物性質之考察認識，不能僅在其表面上求之；以檔案之分類言，僅憑其文件之案由，往往不足，尙必須明瞭其處置情形及其前後案件之關係始能決定。此正與爲動物之分類必須明瞭其「發育狀態」之理相同。由後言之，所謂事物共同涵義，每因觀察之不同而異，故事物分類之方法，實屬無窮，事物之性質，均可任意取以作分類之根據；例如鯨魚就其熱血及哺乳兩特點觀之，本與陸獸相同，而因其生活海中，爲實用起見，有時將之歸於魚類；如例如樹、灌木、花草等爲花園之重要分類，但與植物學之分類則絕不同。檔案之分類亦然。故在分類時，必須注意於標準「涵義」之選擇，稍一不慎，事實上即有窒礙。

基於上述理由，爲行裨實用起見，在爲縣政府檔案設計分類時，必須注意下列幾點：

- 一、必須顧及調卷人參考之便利；
- 二、必須顧及管卷人檢尋之便利；
- 三、必須顧及現行縣政府組織各科之職掌；
- 四、必須顧及將來公務發展之趨勢；
- 五、必須顧及公文以外之檔案；

以下請依次簡單說明。

(子)必須顧及調卷人參考之便利 檔案非爲保管而保管，實係爲將來之參考而爲之保管。檔案保管，除安全外另一重要之要求，即爲檢索便利。但所擬檢查查便利，應從廣義解釋，即不止便於管卷人之檢尋查點，且應便於調卷人參考時之檢査。因此在設計分類時，即不可過於偏

重主觀，應就客觀的條件從事考慮：如何予調卷人以充分的便利。蓋勞章氏 (L. C. Gilman) 曾謂：「於設計檔案分類時應注意下列四個問題：1. 所應整理各種文件之定名；2. 在工作程序中，此類文件專用之名稱爲何；3. 以如何的方式檢調；4. 爲何要檢調。均係從調卷人方面所着想者，即同此意。如武昌縣政府檔案分類表，以「禁唱花燈」「禁唱花鼓」之事件概屬於禁政綱之下，在論理上本不能非議，但不知近年「禁政」二字已成爲禁煙禁毒之專用名詞，在調卷人方面，多少總感覺不便，即其一例。

(丑)必須顧及管卷人檢尋之便利 管卷人之便利，實仍係爲調卷人之便利。調卷人之要求在能準確而迅速的得到其所需要之文件，故必須管卷人檢尋便利，始能達此目的，爲管卷人檢尋查點方便起見，必須有公開的方法以補助其記憶，換言之，即須先對其所保管之檔案，製一秩序井然而可以理解的分類，因惟有可以理解的分類，始能便於記憶。通常所謂：「檔案分類必須合於理性」，又謂：「檔案分類應「利用簡易符號以便記憶與排列」，皆同此理。

(寅)必須顧及縣政府現行組織各科室之職掌 縣政府檔案之分類，誠不必定以縣政府各科室職掌爲分類標準。且毋庸謂能避去此標準爲佳，因縣政府之組織時有變更，如其各科室職掌爲標準，檔案分類之基礎即難免因而動搖，但目前各縣政府檔案，實皆以科室職掌爲分管或存放之標準，如此分類，容易使之接受。故爲兼就目前之習慣計，在初期改革中，此種辦法，亦實有其優點。

(卯)必須顧及縣政府將來發展之趨勢 檔案分類，一經確定，於可能範圍內，應極力避免其變動，各縣政府內部組織上之變動究不長見，但抗戰建國，凡百待舉，將來新興之行政事務，必有加無已，設計任

何機關檔案之分類，均應注意其擴展性，此點對於我國縣政府檔案分類之設計，實尤重要。十進制辦法絕不宜於縣政府之檔案，理由即在於此。

(庚)必須顧及公文以外之檔案 如前所述，並非所有公文均必須歸檔為經久之保存，反之，公文以外，尚有若干事物必為保存以備將來之查考，特別如圖書公報或各種簿籍之類。我國各縣政府檔案室對於此類軍物向不知注意，實為一大缺點，應知檔案與公文雖為同一事物之不同過程，但兩者之間，區別頗大，一方面並非一機關之公文均為檔案，另一方面有檔案未必皆有公文，故在設計檔案分類表時，此層必須特別予以注意。

乙、類名與符號之選擇

右舉五點，為選擇縣政府檔案分類標準應有之認識，標準既定，其次則為各級類名與簡易符號之選擇。

(子)分級與各級類名 檔案分級，誠不宜過多，然就縣政府檔案之情形論，則必須四級，殊不能再減。如決定以各科室職掌為分類之標準，則第一級即可以各科室之名稱定之。第二級之類名，應當於包括性，可以各科室主要職掌參照行政事務科學的分類之原理而定，例如秘書室之文書管理，民政科之戶籍行政之類。第三級之類名，恰與第二級相反，分晰宜細良以此級定名如太籠統，時附時或較容易，檢查必感困難。至於第四級儘可以實際上卷宗之標題為準。第三第四兩級均應根據各縣政府實際所有之檔案為之設計切忌憶測為之。

(丑)符號之選擇 至於檔案分類號碼 (Classification Code) 主要功用，既在便於記憶或引證，故以簡單為上。苦僅從表面上看，似單純的數目字或假借記號實則不然。其一、數目字在，四個單位以上，即不

於記憶或引證。其二、杜威氏十進法，所以容易記憶者，以其分類本身即具有一定合理的次序，現在為各縣政府設計檔案分類。無論如何注重求其合於理性，但因事實上種種關係，必難盡合理想，如以單純數目字為符號，記憶上必感困難。故吾人以為檔案號碼之編製，似仍以文字與數目混用者為宜。

丙、檔案分類表

如前所述，在初期改革中，縣政府之檔案分類，本暫可以其各科室職掌為標準。目前縣各級組織綱要已經公布，不久即將實施，縣政府各科室職掌顯然將隨之而生變化，但各縣政府之詳細組織究竟何若，在吾人草此文時，尚未之間，實無法從實地為之估計設計，茲姑以本會另文 (四川縣以下行政組織形態與管理之研究及建議) 所建議縣政府各科室之職掌為標準，舉例如左：

縣政府檔案分類表舉例

第一級

- 一、總務；二、民政；三、財政；四、教育；五、建設；六、警衛；七、社會。

第二級

- 一、總務：1. 一般法規；2. 施政計劃；3. 行政報告；4. 條陳；5. 人事管理；6. 文書管理；7. 器材管理；8. 各種會議；9. 紀念日及集會；10. 交代；11. 黨務。

- 二、民政：1. 行政區劃；2. 土地行政；3. 戶籍行政；4. 地方自治；

- 5. 鄉鎮保甲；6. 民衆組織；7. 國民工役。

- 三、財政：1. 財務行政；2. 預算決算；3. 田賦；4. 捐稅；5. 金庫；

- 6. 會計；7. 公產公款管理。

當或錯誤時，將來之檢調仍必發生若干不便，而且登記編目與分類等事

四、歸附與裝訂

1. 歸附

項可由其長官或外人爲之設計，獨歸附一事，多數似管卷人個人之判斷爲之。現在各縣政府管卷人能力太低固不足靠，即假定予以特別訓練，此點亦極困難，因歸卷時必須明瞭其內容外，且須能瞭解其前後案件之關聯。此非深明處理公文實際之情形，判斷上殊難保其無誤，歸卷一

總務	陸	文書管理	陸	文書管理
壹	一 般 法 規	1. 處理程序 2. 總圖 3. 圖印 4. 印就	柒	物 材 管 理
	1. 法 源 制 規			1. 官 舍 佈 置
	2. 官 制 規 規			2. 設 他 購 置
	3. 官 規 規			4. 其 他 購 置
貳	施 政 計 劃		捌	各 種 會 議
	1. 中央施政計劃			1. 縣 行 政 會 議
	2. 本省施政計劃			2. 縣 政 會 議
	3. 本縣施政計劃			3. 黨 政 會 議
參	行 政 報 告			4. 其 他
	1. 定期工作報告		玖	紀 念 日 及 集 會
	2. 特殊工作報告			1. 各 種 紀 念 日
肆	條 陳			2. 紀 念 週
	1. 機關條陳			3. 國 民 月 會
	2. 個人條陳		拾	交 代
伍	人 事 管 理			1. 縣 政 府 交 代
	1. 任 免 敘 級 考 察			2. 縣 屬 機 關 交 代
	2. 銜 考 察			3. 院 署
	3. 獎 勵			黨 務
	4. 考 勤 差 假 教 習 調 紹			1. 組 織 動 員
	5. 考 勤 差 假 教 習 調 紹			2. 民 衆 巡 動 員
	6. 練 實 借 介			3. 黨 旗 黨 徽
	7. 實 借 介			
	8. 借 介			
	9. 介			

- 四、教育：1. 教育行政；2. 學校教育；3. 社會教育；4. 名勝古蹟；
- 5. 文化事業；6. 學術團體。
- 五、建設：1. 建設行政；2. 農業；3. 工商業；4. 森林；5. 漁牧；6. 水利；7. 交通；8. 合作；9. 度量衡。
- 六、警衛：1. 警政；2. 兵役；3. 壯丁組訓；4. 禁烟；5. 禁賭；6. 防空；7. 消防；8. 其他維持風化事項；9. 其他維持治安事

- 項；
  - 七、社會：1. 社會行政；2. 衛生；3. 慈善事業；4. 倉儲；5. 鹽務
  - 教；6. 禁煙；7. 新生活運動；8. 精神動員。
- 右爲假定縣政府檔案分類第一級與第二級之類名，至全表之形勢式可假定如左。

課，則分類之效用全失。是實一極須注意之事。為補救計，吾人願為左之建議。

其一、設計檔案分類必須詳細寫之說明。據吾人之所知，現在各縣政府管卷人員，其能力不祇不能設計檔案之分類，即求其能瞭解他人所設計之分類，亦不可能。例如武昌縣政府檔案分類表之設計，誠不能謂盡當於理，然果能運用不誤，以之與舊式之毫無系統之分類（原不得謂之為分類，茲姑以分類視之）相較，固有天淵之別。令廣元縣第一科竟誤認「防範漢奸」為屬於人事綱，推究其因，蓋直不知「人事」二字在此處作何解釋，故此後為縣政府檔案設計分類者，必須詳寫說明，其實在不易瞭解者，並應為之舉例，以防誤解。

其二、歸附之責任應由辦稿人員之歸檔之妥當與否全視其對於檔案分類之性質，及其所歸卷的公文內容之組織如何為斷。關於檔案於類之性質，因可以詳細的說明為之指導。但公文內容尤其將來可能的演變情形之認識，則非經過較長時期之體驗不可。最好使各辦稿人自定其稿應屬於某類，應附於某卷，並責令其於稿面上註明。遞級核勘，並應視此為應審定之事項之一，如此則錯誤必少。近聞四川民政廳已改用此辦法，民政廳管卷人之能力自較各縣政府管卷者為高，該廳猶有此改革，是固為吾人主張一極有力之左證。

其三、應儘量多用分存單。分存單之使用，原有其一定之條件，但在初期改革中，縣政府各級人員對於檔案之智識均感不足，則分存單之使用，與其失於不及，毋甯失於過。凡過公文內容稍涉繁複者，即於各個有關聯之卷附以分存單，亦未始非補救之一道。

## 2. 裝訂

我國舊式卷宗之保存多用粘貼式，間有捲束之者，此自為一亟待科

正之事，四川省各縣政府辦事規則第十五條雖已明定製文卷必須用裝訂式，但各縣政府檔案室粘貼文卷之習慣尚未盡除，按裝訂文卷所應注意之點有三：1. 便於排列；2. 便於分合；3. 避免腐損。如何裝訂為宜，實與存放之方式有關。檔案之存放，通常本有兩種方式：一為垂直式 (Vertical Filing)；一為平放式 (Flat Filing)。我國舊日檔案，既為平放式，近年各上級機關檔案改用垂直式者已漸多，垂直式既便於排列，且易於檢尋，實較平放式為優。縣政府檔案自亦應改用垂直式為之整理。裝訂本亦自若干方法，但如決定垂直式，則凡不垂直者（如線裝式）即不適用。同時更應顧及隨時的增加與分合，則比較具有固定性之裝訂法（如平裝式）亦以不用為是。周澤宣先生所設計之新式卷夾，即頗適於實用，可以仿作（詳見因氏：縣政府檔案處理法第六章第二節）。於茲吾人尙有一言，願為政府當局告者。垂直式之卷夾無論如何簡陋，亦必較舊式之紙裱卷夾為價高，以現下縣政府之財力論，全部換用，在經濟上自不無問題；不過如真能認識檔案在行政上之價值，此區區者實不值得計較。

## 五、典藏與出納

### 1. 典藏

四川多數縣政府檔案室房間之潮濕黑暗及其設備之粗陋簡單，吾人已屢言之。至於為檔案之安全及工作之便利，檔案室所應具備之條件，及其應禁止之事項，世人知之者已多，亦不特再言。吾人此處亦祇從最低限度之要求上著想略演一言。

其一、各縣政府各科室之檔案應集中典藏共需檔案室四間，以一間為辦公用，餘三間作為典藏處所。

其二、檔案室必須裝置地板。四川各縣政府房間光線多不足用，應

漆刷窗戶，外加鐵網之類爲之保護。

其三、卷架應按一定尺寸特別定購，務求耐用，任何卷宗或其附件均應置於架內，不可於牆隙架上桌下隨便堆置。

其四、卷宗之排列應按分類之次第爲之，每架每格均須加以標識。

其五、如實行置換辦法，應將舊卷與當前使用之卷分架皮藏。

#### 2. 出納

前已言之，檔案乃爲備將來之參考而爲的公文之保管。所謂登記，分類，編目等皆爲準備之工作，故一切設計均應以便於檢調爲第一要義。即典藏亦然，所謂垂直式之存放，及按分類次序之排列，皆無非爲檢調時之便利着想。但「供檢調」既可謂檔案宗最主要之目的。然僅能管理得法，及藏有序，登記，分類與編目亦均有一定之辦法，則檢調之程序實至簡單。

關於檔案檢調時所必要之手續有二：1. 檢調的憑證；2. 出納的登記。現在四川各縣政府多數即有檢卷條，各調卷人果皆能依照規定辦理，檔案室再置備一調卷簿爲出納之登記，縣政府人員無多，每日出納數亦不著繁，即此已可敷用，本不必一定另爲設計。惟各縣政府檢卷條，實際使用者極少，遂致使此極容易之手續亦復成爲問題，甯不可嘆。此

處所應注意者，不在檢調憑證格式之檢討，而在如何能限制調卷人必使用檢證或檢卷條以爲檢調之憑證，換言之，此處之問題不僅爲單純的方法之設計，實在如何使調卷人必遵守吾人設計之方法。吾人以爲在各縣政府辦事細則中，必須明定凡不以正式的憑證調卷時，管卷人須予以拒絕之，且以此定爲調卷人及管卷人考成之一，務責其嚴格遵守，藉期養成使用檢卷憑證之習慣。

至於檢卷時之憑證，備以簽名蓋章之普通檢卷條即可。縣政府人員無多，毋須再用檢卷證，初期改革，實不便變更太多，致礙推行。檔案室方面，亦必須另立一簿，將調出之卷詳爲之記，此種調卷簿最好用活葉書本式，以調卷人爲綱，即每一調卷人立一戶頭，其次身除縣長秘書及科長外餘者概以其姓氏筆畫多寡爲之。只此已足，問題雖在能否落實作到而已。

此處另有一小問題，即卷宗檢出後，其原放置處所之空處如何處置，吾人以爲檔案室應置備與卷宗尺寸大小相同而厚薄不等的木板若干，將其邊緣一面預以白蠟油塗之，每檢出一卷，即擇一與其厚薄相當之木板，將原卷之櫃體，號碼，及調卷人姓名書於其曾經塗有蠟油之邊緣上，然後放置檢出卷宗之空處中，藉便考查。

# 行政督察專員制度改革問題

蕭文哲

各方對於專員制度的改革有存廢與改善的各種主張。在謀這個問題的妥善解決之前，宜先明瞭專員制度之發生，演進現狀，及其利弊，爰依次述之，殿以改革意見。

## 第一 專員制度之發生

### 一、發生的淵源

#### (一) 道尹制度

民國道制，每省分設三道至六道，道置道尹，隸屬於省長，為一道之行政長官，具有下列九種職權：(1) 依法律命令執行道內行政事務，並受省長之委任，監督財政與司法行政及其他特別官署之行政事務；(2) 籌執行法律命令，省章程，或依法律命令省章程之委任，傳發布道單行章程；(3) 於所轄各縣知事之命令或處分，認為違背法令妨害公益或侵越權限時，得停止或撤銷其命令或處分，仍詳報省長；(4) 於所轄各縣知事認為應付懲戒者，或應給獎勵者，詳請省長核辦；(5) 於所轄縣知事遇有事故或出缺時，得委員代理，並就分設該省之縣知事內遴選數員，詳請省長核辦委任之；(6) 對於特別官署之監督方法，各依其官制定之；(7) 受省長之命令，對於駐紮本道之巡防警備各隊，得節制調遣之；(8) 需用兵力兵備，因特別情形，不及詳請省長時，得逕向駐紮附近之陸軍或軍艦長官，請其派兵；(9) 遇有非常緊

急或特別重要事件，於詳報省長外，得逕呈大總統。此種道尹制度，其地位與職權，均與今日專員制度相類似。

#### (二) 廣東省分區行政委員會制

民國十四年國民黨於廣東，將護法的大元帥政府，改組為國民政府，旋即督師北伐，收復廣東，推行革命主戰。當時廣東省政府以省區太廣指揮不便，不易推行新政，以助軍事進展，乃於省縣間，劃定區域，設置行政委員，承省政府之命，處理轄區各縣行政，並得直接委派縣長，考廣東省政府創設此制，全係實驗性質，關係法規，多由行政委員因時因地因事擬訂，經省府委員會通過施行，體制雖欠完備，然難形路具。當時首先施行此制者為設置南路行政委員，派甘乃光氏充任，管轄二十餘縣，設置行政委員公署，內置秘書及職員若干人，分科辦事。

南路行政委員設置後，頗著成績，於是又劃東江諸縣為一區，派周恩來氏為行政委員。嗣後革命軍收復瓊州，即以瓊州舊屬各縣為一區，派張維先氏為行政委員。

此種分區設置行政委員公署，指揮監督轄區各縣行政，實乃發展分區設置行政督察專員之先導。

#### (三) 南昌行營黨政委員會

民國二十年南昌行營組織兩個軍事以外之劃匪機關，一稱黨務委員會，一稱政務委員會，與當地之省黨部與省政府取得密切聯絡，為一種

軍政兩方之聯繫機關。嗣後行營以黨務與政務有最密切之關係，前此分組組織，未能發揮黨政相輔合作之功效，達到黨政軍三位一體協作之目的，乃將黨務與政務兩委員會合併，改組為黨政委員會，附設於行營內，成為即匪區內辦理一切善後事宜之中心。指導監督黨務與政務之最高機關。該會就匪區有關之轄區地方，劃為若干區，區轄若干縣，每區設一黨政委員分會，置委員長一人，委員二人，秉承黨政委員會之命，總理該區各縣之黨務政治，分會委員長兼任所在地縣長，分會職員得兼充該縣政府職員。分會得就區內負有時望而能辦理地方黨務及事務之人員，聘請若干人為無給職之參事，贊襄分會會務。(分會組織條例第十一條)分會之職權為督察區內各縣政府黨部及其所屬職員黨員，并考核其活動，報請黨政委員會查辦，同時得向黨政委員會建議，或請求出席陳述意見。各縣市政府或黨部呈報上級機關之事務，須同時呈報所屬之分會查核。(分會組織條例第十二條至第十四條)分會委員長除依法令執行所轄市政府與黨部之一般職務外，尚有下列各種職權：

甲、遵照黨政委員會指導，將下列各項事務，在所領領之縣治，首先舉辦，并督促區內其他各縣做辦；

- (1) 組織黨部
- (2) 整理民衆團體，及指導其活動之方法
- (3) 宣傳
- (4) 實施民衆訓練
- (5) 實施及整理匪區內之清理計劃
- (6) 編查戶口
- (7) 整理及擴充地方保安隊
- (8) 關於國防警務及一切民衆自衛事項

(9) 招集流亡，對於收復各地之貧民或自新份子隨時隨地制止謫陷及株連

(10) 訓練及派借自治人員

(11) 調查區內一切鄉村行政及自衛自治實況

(12) 災民之賑卹

(13) 公私田地之整理

(14) 整理田租，救濟農民債務

(15) 籌劃城鄉農村金融之流動，及信用合作之方法

(16) 籌劃商業之恢復，農產物之流通

(17) 農具耕牛糧食之增殖。(以上見黨政委員會組織條例第九條至第十一條及分會組織條例第七條)

乙、指揮轄區內各縣之保安隊及保安團。(分會組織條例第十條)

為執行(甲)項職權起見，如分會認為其轄區各縣或本區與他區有

通力合作之必要時，得商同有關縣區聯合舉辦。(分會組織條例第八條)

分會對於轄區各縣政府與黨部及其所屬之職員黨員具有監督指導之權。

(分會組織條例第九條)同時行營指令劃匪區內各縣縣長最主要之工作

為：(1) 調查戶口，(2) 辦保甲，(3) 組織民團，(4) 巡察訓

導，(5) 修闢道路；并規定此項事務必須限期完成，由黨政委員分會

就近監督指導。二十年七月南昌行營劃江西被匪之四十餘縣為九區，各

設黨政委員分會管理轄區各縣，其功用約有四種特質：(1) 集黨政軍

權於一處，使彼此相互貫通，發揮政治力量，增加行政效率，對於清鄉

善後事宜，統籌兼辦，為相互牽制之分權機構所不及，此為其特質者一

。(2) 分會委員長兼縣長首先舉辦各重要政，為領導轄區各縣施政之

表率，此為其特質者二。(3) 對於轄區各縣有監督指導之權，對於總

表率，此為其特質者二。(3) 對於轄區各縣有監督指導之權，對於總

部指定，對期舉辦之要政，更有考核成績報請獎懲之權，此為其特質者三。(4)傳達上級機關政令外，對於轄區情形，有向總部黨政委員會報告并建議因時因地制宜之權，此為其特質者四。以上四種特質，除關於黨務部分外，均為今日專員公署之機能。

(四) 贛皖蘇浙之省縣間特殊行政組織

自二十年十二月黨政委員會及其分會撤銷後，江西省府處於省區遼闊，交通不便，省縣行文，動須旬閱月，始克達到，對於距省甚遠各縣，耳目難周，而各縣對於應辦事項，往往出於因循，或涉於苟簡，乃於二十一年六月制定江西省各行政區長官公署暫行規程，附具圖表，呈准劃全省八十一縣為十三行政區，每區設一行政長官，為簡任職銜領駐在地縣長。行政長官設公署置主任秘書主任與保安主任各一人，委任署員八人，事務員屬員各若干人。長官公署之職權有六：(1)在省府暨督指揮之下，總理轄區內行政及保安事項；(2)對於轄區內各縣及保安部隊，水陸公安警察隊，保衛團隊等有指揮監督之權；(3)分期考核轄區各縣縣長之成績，報請省政府分別獎懲，遇轄區縣長有瀆職行為時，得呈請省政府撤職；(4)撤銷或停止轄區各縣縣長違法或失當之命令或處分，分報省政府或主管廳處備案；(5)為推行政治起見，得召集轄區內各縣縣長舉行行政會議；(6)呈請秘書主任及保安主任，并委任署員等。

同年五月皖浙蘇三省政府各依地方情形，斟酌實際需要，劃設三區互不相同之省縣間特殊行政組織。在安徽方面，該省做照從前府州舊制，參酌山川，語言，風俗，交通情形，制定首席縣長暫行規程，呈准劃全省為十區，每區擇一縣為首席縣，并賦予首席縣長督導轄區各縣之權，為辦理清鄉之資，所作轄區各縣之表率。

在江蘇方面，該省制定江蘇省各行政督察專員暫行組織規程及行政督察領所轄首席縣長，與行區各縣顯示圖，呈准劃全省六十一縣為十五個行政區，每區設置行政督察專員一員，由省府任命，為簡任待遇，并於每區中指定一縣為首席縣，由行政督察專員領。行政督察專員辦事處置書一人，署員四人，事務員錄事各若干人。行政督察專員之職權：(1)承省府及主管廳之命，指揮轄區各縣；(2)撤銷或停止轄區各縣長違法或失當之命令或處分；(3)考核轄區各縣縣長之成績，呈請省府及主管廳分別獎懲；(4)因治安之需要，得請制調遣轄區各縣警察或保衛隊；(5)為推行政治得召集轄區各縣縣長舉行行政會議，督察并處理各縣事務以為他縣表率。

在浙江方面，該省制定浙江省縣政督察專員規程；呈准劃分杭嘉海甯吳興鄞縣紹興臨海蘭谿衢縣德水龍泉等十二督察區，每區設置縣政督察專員一人，由省府揀選聲才幹兼備之縣長兼任，為簡任職。承省政府及各廳處之命，考察區內各縣政治狀況督導推進，并以命令行之。縣政督察專員設辦事處，置秘書一人，助理秘書一人，事務員一人，書記二人。縣政督察專員之職權：(1)每三個月巡視區內各縣并考察督察各縣行政計劃實施程序，省府設各廳處特交事項，及各縣正在進行事項；(2)每四個月召集區內各縣長舉行行政會議，必要時得召集臨時會議；(3)關於縣區治安事宜得省府之特委，得調遣指揮區內各縣軍警團隊；(4)對於區內所屬機關及人員，認為有應行獎懲者，可隨時詳報事實呈主管廳核辦。以上職皖浙蘇之省縣間四種特殊行政組織，其分區設置機關，督導轄區各縣行政暨處理縣長辦法，均與彼此之專員制度，諸多相同，且實施行政督察專員制度時，即多就此四種組織加以改組。

行政研究

二、專員制度發生的原因

專員制度之發生，係因應(1)事實之需要與(2)法制之劃一。就因應事實之需要言，在豫鄂皖三省劃匪總部方面，因鑒於匪區地方民匪不分，清剿困難，且往往收復一地，因缺乏相當人員辦理善後，散勇逃亡，無人招撫，社會秩序，不易恢復，遂致兵來匪去，兵去匪來，匪患終難清除，人民不易安居樂業，故創設專員制度，以資劃匪清鄉及辦理善後。在行政院方面因鑒於華省會過遠地方，遇有特種事件發生，如副匪清鄉，水患水利，禁烟禁毒，邊防海防等等，常須慎重審劃，臨機處置，有非省政府直接洽理所能獲得極大效果者，故創設專員制度以資辦理特種事務。

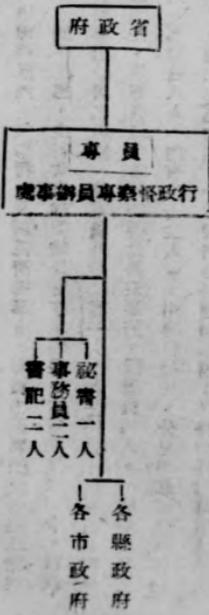
就因應法制之劃一而言，自江西黨政委員分會演變為贛皖蘇浙之省縣間特殊行政組織，法制紛歧，至不一律。論其名稱，江西省稱之為行政區長官，安徽省則曰首席縣長，江蘇省則曰行政區監督，浙江省則曰縣政督察專員。論其區域，江西安徽兩省均以四五縣至八縣為一區，江蘇省則多以三縣至五縣為一區，浙江省則以五縣至八縣為一區，論其辦法，贛皖蘇三省均兼領縣長職務，而浙江省則否。論其職權安徽省之首席縣長以清鄉為主要，浙江省之縣政督察專員則以督察為範圍，而蘇贛兩省之行政區督察或長官，即幾與省政府之職權相峙。此種互不相同之省縣間特殊行政組織，實增一般行政機構，於中央所定法制，并無根據，然為事實所需，不能廢置，內政部因於不破壞省縣二級制之原則下，擬具各省行政督察專員暫行條例，劃一專員制度，於二十一年八月六日由行政院修正通過，分行皖蘇浙贛等省，同時豫鄂皖三省劃匪總部就匪區情形另定劃匪區內各省行政督察專員公署組織條例，頒行豫鄂皖三省以資因應。

三、專員制度發生的形勢

專員制度之發生，因由於院部兩體條例之頒行，遂釀成兩種不同之形勢。院頒條例適用於一般省份，設行政督察專員辦事處，部頒條例，適用於劃匪區內，設行政督察專員公署，二者之組織與職權，頗有出入，分述如次。

(1) 專員辦事處之組織與職權

(甲) 組織——依院頒各省行政督察專員暫行條例規定，省政府在離省會過遠地方，因有特種事件發生，(如副匪清鄉等等)得指定某某等縣為特種區域，臨時設置督察專員，於不抵觸中央法令範圍內，輔助省政府督察該特種區域內地方行政，定名為某某省某某縣行政督察專員。(院頒條例第一條)行政督察專員之設置，以發生特種事件之區域為限，由省政府開明設置事由，指定督察區域範圍，繪具圖說，咨請內政部轉呈行政院決定。(第二條)專員由考察區內之一資深縣長兼任支原薪，或簡任初級俸，於該縣政府內附設辦事處，或於督察區內流動設置之，由省府刊發關防，核定預算，在有關內開支。辦事處設秘書一人，由專員遴選合格人員呈請民政廳委派，得以兼任待遇；事務員二人，書記二人由專員自委呈報，助理一切文件及應行事宜。(第三條至第五條及第十二十三兩條)專員行文，對省政府及主管廳用呈，對本區域內各縣市政府用令，其餘均以公函行之。茲將其組織系統列表明之。

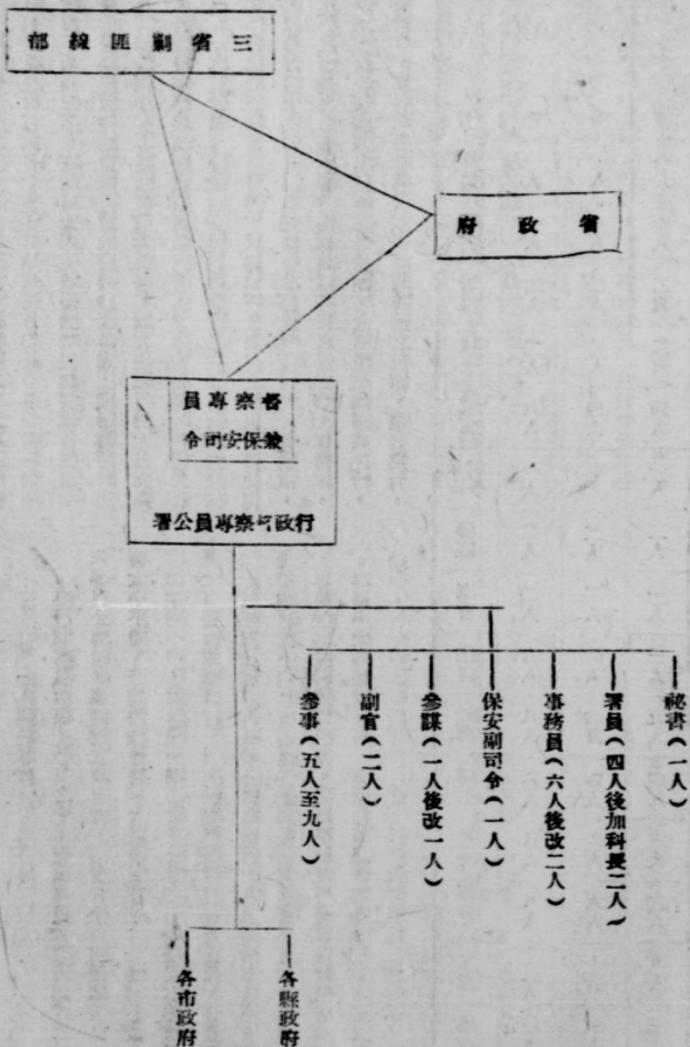


(乙)職權——行政督察專員之職權，歸納之約有三：(一)督察權，即對於本督察區域內各縣市政府行政，隨時考察並督促指導。(第六條)對轄區內各縣市政府行政人員，認為有應行獎懲之必要時，得隨時開明事由，密報省政府及主管廳核辦；(第八條)定期輪流巡視轄區內各縣市政府之工作狀況。(第十條)(b)建議權，即對於本督察區域內各縣市，認為有必須改革或創辦之事，得隨時呈報省政府及主管廳核辦；(第七條)召集所轄各縣長市長及各局長舉行行政會議，討論本區域內應興應革事宜，呈報省政府及主管廳核辦。(第九條)(c)調度軍警權，即對於轄區內各縣之警察保衛團，因維持治安之需要，得節制調遣之。(第十一條)

(2)專員公署之組織與職權

(甲)組織——依部頒劃區內各省行政督察專員公署組織條例規定，為整飭吏治，綏靖地方，增進行政效率，以便澈底劃匪清鄉及辦理時後起見，依各省面積地形戶口交通經濟狀況人民習慣，酌劃一省為若干區，每區設行政督察專員公署，直隸於該部，並受省政府之指揮監督

，總理轄區內各縣市政府及劃匪清鄉事宜，專員由該部統三省劃區總部委派簡任待遇，由省政府加委兼任駐在地縣長，並兼任該區司令。行政督察專員公署之組織，除專員外設秘書一人，荐任待遇，由專員呈請總部委任，承專員之命掌管機要及特定事務，設署員四人，(後加科長二人)事務員八人(內有技士二人)，由專員委任，分呈總部省政府并知照民政廳保安處備案，分掌署內各科應辦事務；又得聘任參事五人至九人，參贊事務或委托分赴縣鄉担任調查或指導工作，專員兼區保安司令，設保安副司令一人，由專員呈請全省保安處長核轉總部委任，設參謀一人，(後改二人)副官二人由專員咨呈保安處長委任，呈報總部及省政府備案。每區另聘參議二人，備供諮詢。專員公署之職員，分別兼理專員兼領縣政府之事務，不另支薪，專員公署經費，每月規定五千餘元。專員行文，對劃區總司令部及省政府呈，對各縣及全省保安處用咨呈，對轄區各縣市政府用令，其餘均以公函行之。茲將其組織系統，列表明之。



(乙) 籌備——行政督察專員既兼區保安司令及縣長，其職權應分爲兩方面 (a) 專員依其本職，對於轄區內各縣縣長之命令或處分認爲違法或失當時，得命令停止或撤銷之，并隨時考核轄區各縣長及所屬兵之工作成績，報請省政府核辦；又專員每三個月親赴轄區各縣巡視一週，將巡視所得，呈報總部及省政府備查，並得隨時召集轄區各縣市長及其所屬局長或科長舉行行政會議，討論應興應革事宜，或講習新政法令之意義，及其辦理程序。專員對於所屬縣長，如有瀆職行爲，尤應隨時密呈總部及省政府知照民政廳撤換，如遇緊急處分，必要時并得先行派員代理。(b) 專員兼職可分發縣長與兼司令言之。專員依兼縣長職權，應依法先辦各項急應推行之要政，以爲轄區各縣市之提倡，俾便促其實現。(c) 部頒條例第十三條至第十五條) 專員依兼區保安司令職權，應承省保安司令及處長之命令，管轄指揮該區各縣之保安隊，保衛團，水陸公安警察隊，及一切武裝之自衛民衆組織，大軍清剿該區共匪時，專員身兼保安司令，應督同各縣共受剿匪高級將領之指揮，盡力協力，

其駐在區內之軍隊應受其指揮，或由高級將領，就近撥兵受其指揮。

## 第一 專員制度之演進

### 一、關於專員公署之分等

專員制度發生後，各省之中，有依專員暫行條例設立辦事處者，有依專員公署組織條例設立公署者，甚至有參合兩種條例自訂章程者，分區大小不同，有無兼職各異。大區轄十數或二十縣，小區僅轄三四縣，事務繁簡不同，而以同一編制與經費處之，於是區小事簡者可以應付，區大事繁者舉措踴躍，行政院與南昌行營有鑒於此，曾經籌議改進，於二十三年五月在南昌召集各省高級行政人員商討專員制度之改善，旋於是年四月二十三日由南昌行營訓令各省專員公署，分爲甲乙丙三等編制，專員兼縣長者編爲甲等，專員不兼縣長而有直轄保衛團隊者編爲乙等，專員不兼縣長而又無直轄保衛團隊者編爲丙等，如左表，此一度之演進也。

職別	專員	秘書	署員	技士	專務員	保安司令	參謀	副官	僱員	錄事	偵探	衛士	傳令兵	工役	馬伕	伙伕	
甲	等	一人	一人	四人	二人	六人	一人	二人	二人	六人	六人	八人	八人	八人	十二人	三人	六人
乙	等	一人	一人	二人	二人	四人	一人	二人	二人	六人	六人	四人	六人	六人	十人	三人	六人
丙	等	一人	一人	二人	二人	四人	一人	二人	一人	三人	五人	四人	六人	六人	九人	三人	六人

### 二、關於專員職責系統之劃分

同年七月行政頒布各省行政督察專員職責系統劃分辦法十四條，對

於用人，財政，公文，各方面之職責系統，明白劃分如下：

甲、用人方面。凡新任專員應先赴該管省政府請調，並分赴各

廳商承該區應辦事宜；凡新任廳長應先赴該管專員公署謁專員請訓，並與公署及區保安司令部，商洽該縣應辦事宜，再行到任視察（第五條）。各省省政府對於所屬各專員應依定期考成，或臨時巡視，切實檢查其成績，加具考語，隨列事實，呈報行營或總部分別獎懲（第三條）。行營或總部獎懲專員，依該管省政府之考核報告為重要之根據，省政府之獎懲縣長。依該管專員之考核報告為重要之根據，獎懲之決定即其根據之事實，行營或總部應即令知該管省政府，省政府應即令知該管專員（第四條）。專員領縣長之卸任由省政府派員監督交代，縣長之卸任由該管專員公署派員監督交代（第五條）。如此劃分，縣長歸由省政府任免，而專員亦考核獎懲，資為劃分標準，不致再有專員認為得力之縣長，省府或予更換，專員認為溺職之縣長，省府或加維持，與夫彼此聲氣相通之弊。

乙、財政方面。各縣預算決算之編造與預備費之動支，及整理財政之辦法，除依劃分區內整理縣地方財政章程呈省府核辦外，並應分呈該管專員公署備查。如專員認為有應分別准駁或修正者，得中具意見，連陳省府，以備主管廳處參核之參考（第六條）。各縣地方財政收支之實現，各縣政府應按月冊報該管專員公署查核（第七條）。如此劃分專員對於縣政公費之分配是否適合，動支是否得宜，均可事前核正，較之臨時巡視，而作事後糾正者，周密便利。

丙、公文方面。凡行營或總部應另行專員公署之文件，均由省府轉行，但遇重要而時機緊急者，仍得一面逕令專員公署辦理一面并令該省政府知照（第八條）。省政府暨各廳處應令縣政

府辦理之事件，凡屬左列各款之一者，均令由該管專員公署轉飭遵辦，但遇時機緊急時，亦得一面逕令縣政府辦理，一面並令該管專員公署知照。

一、含有時間性之重要事件，應責成全省各縣或多數縣份一體舉辦，而須分區督察，限期完成者；

二、含有特別性之專辦事件，須責成某行政督察區所轄之一縣或數縣專辦者；

三、含有聯繫性之共同事件，須由甲行政督察區與乙區所屬之毗連縣份協同辦理者。（第九條）

專員應分別呈報行營或總部之事件，概由該管省政府核轉；縣政府奉飭遵辦事件之呈報，應由該管專員公署核轉（第十條）。專員奉行營或總部逕令飭辦之事件，亦得一面逕行呈報，一面分報該管省政府備查；縣政府奉省府逕令飭辦之事件，亦得一面逕行呈報，一面分報該管專員公署備查（第十一條）。專員應長遇緊急重要事件，必須即向行營或總部及省政府請示者，得一面逕呈，一面分報其直屬之上級機關核辦（第十二條）。如此劃分，上下行文，概由專員承轉，遞層考核，則上級限令飭辦事件與下級遵辦程序，有無因循粉飾，是否隱匿陰違，專員得察悉而督促之，較為切實。

上述專員職責系統劃分辦法，使省府與專署間，專署與縣府間之職責系統，皆有明確之劃分，此又一度之演進也。

### 三、關於專員法之完備

專員長參長行政院後，以同一制度，不應容其長處於兩種法規之下，乃參照院頒行政督察專員條例與縣行政督察專員公署組織條例，

另制行政督察專員公署組織暫行條例，於二十五年三月二十五日由院公布施行，各省次第依照改組。旋因各省對於新條例第六條規定專署設置二科一節，陳述困難，並請求仍照舊制，分設四科，庶與裁局改科辦法大綱所定縣府分設民政財政及建設三科吻合，遂於是年十月十五日由院准照修正為二科至四科，並制定行政院審查行政督察專員人選暫行辦法，行政院督察專員資格審查委員會規則，及考詢辦法三種，同時公布施行；另由內政部公布，行政督察專員公署辦事通則（審納專員職責系統劃分辦法之規定）及專員公署經費分等表，於是行政督察專員制度，始有完整法規，各省行政督察專員公署之名稱，組織及職權等漸趨一致，成爲我國地方政制之一體新組織，此三度之演進也。

四、專員免兼縣長

兵役法施行後，各省行政督察專員多兼任團管區司令，督飭轄區各縣市，辦理兵役及軍訓事宜。二十六年抗日軍興，行政院以專員兼軍事繁，乃於是年十一月通令各省「在抗戰時期，所有兼任團管區司令之行政督察專員，一律免兼縣長，其餘各區行政督察專員亦以不兼縣長爲原則。」從此以後，各省行政督察專員皆不兼任縣長，使督察與執行分開，此四度之演進也。

第三 專員制度之現狀

一、專員之職權與兼職

(一) 專員本身職權

依現行條例，行政督察專員之設置，爲整頓自治，綏靖地方，增進行政效率，其公署爲省政府輔助機關（第一條），具有經常任務，已變爲常設之官，與舊制專員限於辦理特種事務，或「以備徹底劃區清鄉之

區域」者，已經不同，較此之故，專員除本職外並有兼職。就其本職言，專員承省政府之命推行法令，並監督指導暨統轄區內各縣市政，分言之，辦理左列事項：

- 一、關於轄區內各縣市政計劃或中心工作之審核及統籌；
  - 二、關於轄區內各縣市地方預算決算之審核事項；
  - 三、關於轄區內各縣市單行法規之審核事項；
  - 四、關於轄區內各縣市地方行政及自治之巡視及指導事項；
  - 五、關於轄區內各縣市行政人員工作成績之考核事項；
  - 六、關於轄區內各縣市行政人員之獎懲事項；
  - 七、關於召集區行政會議事項；
  - 八、關於處理轄區各縣市爭議事項；
  - 九、關於省政府交辦事項；
  - 十、專員爲審判轄區內各縣市地方行政，於不抵觸中央及省之法令範圍內，得訂立單行規則或辦法（以上第三條）；
  - 十一、專員對於轄區內各縣市長之命令或處分，認爲違法或失當不
- 及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正之（第十條）。

(二) 專員兼職

專員之兼職，可分爲兩種：一爲專員條例特定之兼職，一爲臨時賦予之兼職。就前者言，現行條例規定專員除有特殊情形者外，應兼任駐在地縣長（第五條）兼該區保安司令（第八條）。兼任縣長在戰時更治，以身份則，爲轄區各縣表率；兼任司令在指揮監督轄區內各縣市之保安團隊，水陸公安警察及一切武裝自衛之民衆組織，以便綏靖地方。自二十六年十一月行政院通令兼任團管區司令之專員一律免兼縣長而後，

各地專員無論受司令與否，在事實上現已一概不兼廳長矣。

就臨時賦予之兼職言，有兼任軍法官者，有兼任團管區司令者，有

兼任動員委員會主任委員者，有兼任軍務檢察官者，名目繁多，各省不一，茲為簡明起見列表於下。

### 各省行政督察專員兼職表

兼職名稱	省別													
	湘	鄂	黔	桂	浙	粵	綏	閩	甘	晉	川	法	令	規
保安司令部	有	有	有				有	有	有	有	有	修正區保安司令部組織條例	省保安司令部	行政院
國民兵隊			有									貴州省國民兵隊勇壯丁常備隊編組實施辦法	軍管區司令部	省政府軍管區司令部
專員駐在處			有									貴州各縣防空處組織大綱	省防空司令部	省防空司令部
中國航空建設協會分會征求隊長			有									中國航空建設協會貴州分會函聘	中國航空建設協會貴州分會	省航建分會
區動員委員會主任委員			有									湖北省各區動員委員會組織規程	省動員委員會	同上
防空指揮部指揮官			有			有						調整全國防空機構辦法	省防空司令部	軍委會
防空專員			有									同等九戰區傷兵	同右	同右
等九戰區傷兵管理處分處長												管理處令派派兵	傷兵管理處	同上
湖南省無線電台長	有											湖南省無線電台組織規程	建設廳無線電台	省政府
新生活運動促進會主任委員	有											各縣新生活運動促進會組織大綱	省新運會	新運總會



外，皆屬於後者，茲分述兩體公署之組織與經費如次。

(一) 單純專員公署之組織與經費

單純專員公署之組織，依現行條例設行政督察專員一人，由行政院長或內政部部长，提出審查合格人員，呈請國民政府簡派(第四條)，下設秘書一人，由行政督察專員遴選合格人員，呈請省政府咨由內政部轉請聘任，科長二人至四人，視察一人，由行政督察專員遴選合格人員，呈請省政府委任，聘任待遇，技士一人或二人，科員二人至四人，事務員三人至六人，均由行政督察專員委任，呈報省政府備案，於必要時得酌用僱員。又專員兼縣長時，專署職員兼理縣府事務，不另支薪(第六條)。

專署經費設置秘密室，兼承專員掌理文書，會計，庶務，及不屬於本科之事項。專員不兼縣長時，其公署分設第一第二兩科，由專員就民

政財政教育建設各事項分配掌理之。專員兼任縣長時其公署分設二科或四科，共分設四科者，第一科掌理民政事項，第二項掌理財政事項，第三科掌理教育事項，第四科掌理建設事項，但分設三科者，由專員就民政財政教育建設各事項酌加分配掌理之，秘書室及各科得分設辦事。專署視察承專員，考察轄區內各縣市地方政務及自治推行狀況；技士兼承專員及受主管科長之指揮，辦理各種技術事項；科員事務員兼承專員及受主管秘書科長或股長之指揮，分理各主管事務；僱員辦理繕校登記及其他事項。

專員公署之經費編制，分為甲乙丙三等，除不兼縣長之專員公署，應依丙等經費編制外，其餘專員公署經費，概由該管省政府酌酌各該行政督察區實際情形，分別擬定等次，編制概算。茲將二十五年十月內政部分頒布現行行政督察專員公署經費分等表錄後。

項別	甲				乙				丙				說明
	名額	月共支元數	名額	月共支元數	名額	月共支元數	名額	月共支元數					
專員	一	四六〇元	一	四三〇元	一	四三〇元							
秘書	一	二八〇	一	二六〇	一	二四〇							
科長	四	八〇〇	三	五〇〇	二	三四〇							
視察	一	二〇〇	一	一八〇				丙等專署暫不設視察					
技士	二	三六〇	二	三四〇	一	一六〇							

以上係就條例及辦事通則之規定而言，然一考察各省設置專署之事實，有因經費困難，僅列丁丙兩等者，如四川各專署是。四川十六區中、第八、九、十四、十五等區專署係乙等組織，除保安部分外，月薪二、六〇二元；第一、七、十、十三、十六、等區專署係丙等組織，除保安部分外，月支一、九八二元。亦有降低待遇，減少經費者，如河南各專署是。河南十一區專署中甲等三，乙丙等各四，各等專署經費，均較部定標準低，甲乙丙三等專員每月各支三百八十元，各設祕書一人，月

合	費公				下			
	下	項	費	公	公	價	事	科
計	準	特	旅	辦	役	員	務	員
	備	別	費	公	一	八	六	四
	費	費	費	費	四			
四・九二〇	三〇〇	二〇〇	四五〇	四五〇	一四〇	三二〇	四八〇	四八〇
					一一	六	五	三
四・〇七〇	二五〇	一五〇	四〇〇	四〇〇	一一〇	二四〇	四〇〇	三六〇
					一〇	五	三	二
二・九〇〇	一五〇	一〇〇	三五〇	三五〇	一〇〇	二〇〇	二四〇	二四〇
					每人平均月支十元	每人平均月支四十元	每人平均月支八十元	每人平均月支百廿元

支二百二十元，各設科長四人，除甲等中一人月支一百六十元外，其餘每人月支一百四十元，甲乙丙等公署各設視察一人，月支九十元，甲乙丙三等公署各設技士及會計主任一人，月支八十元，統計員一人，月支四十五元，科員四人，甲等每人月支八十元，乙丙兩等月支七十元者各二人，八十元者各二人，甲乙兩等各設事務員六人，丙等三人，甲等每人月支六十元，乙丙兩等月支五十元者四人，六十元者二人，各設僱員十二人，每人月支三十元，各設公役十二人，每人月支十元。甲乙丙三



合計	準備費	特別費	旅費	辦公費	工動務役	文上書士	警中記尉	辦上尉	助軍運	副上官尉	參中謀校	副上司會校
	一五〇	九〇	三三〇	三三〇								一
二・三三七	九〇	八〇	二一〇	二九〇	一三七八	一六	二八	四	四	四	九〇	一一〇
六・六七六		一三〇	三五	二四一	二六一七八	三	一	二	一	一	一	一
二・六八五		一五〇	四〇〇	四五〇	一二二〇		會 員 一 人 計 六 〇	六	一	二	二	一
		四川專員六十元副司令二〇元貴州專員一百元副司令三十元浙江專員一百元副司令五十元		四川內等公署專員公費二一〇元副司令八〇元貴州浙江專員與副司令辦公費不分	包括衛士傳令兵號兵炊事兵公校及馬乾		浙江專署設會計員一人由省會計廳派充比照科員待遇	浙江專署辦事員係委任		浙江專署設上尉副官一人，中尉副官一人	浙江專署設中校參謀一人少校參謀一人	

三、專員公署對其上下級機關之關係

專員公署除對其上下級機關外，對於其他不相隸屬，或平行機關有關係者少，無關係者多，就其有關係者言，專員公署對於本區內之省黨部駐區委員，駐區軍隊，區保安司令部，團管區司令部，其他特種機關與他區專員公署等，關於黨務治安兵役軍訓與行政事務，往往有聯繫與協作之關係，以函商或會商行之。惟專員對於關係較多之區保安司令與團管區司令，多已兼任，對於其他不相隸屬與平行機關之關係頗少，故不贅述，述其對上下級機關之關係如后。

(一) 專員公署對其上級機關之關係

專員公署之上級機關有三：一、為省政府及各廳處；二、為內政部；三、為行政院。兼任區保安司令者，尚有全省保安司令部；兼任團管區司令者，尚有軍師管區司令部；兼任區防空指揮部指揮官或專員者，尚有省防空司令部，兼任軍法官或軍法監督官者，尚有行營或戰區司令部，兼任區動員委員會主任委員者，尚有省動員委員會。總之多兼一職即多一級機關。

(1) 就專員依其本職對於上級機關之關係言之，專員由行政院院長或內政部長提出，呈請國民政府簡派，在判准或其他特種事件尚未辦理完竣之前，其提出專員人選，得徵求軍事委員會意見。(組織條例第四條)新任行政督察專員應依原簡任人員來京接受任命規則規定程序來京向內政部轉到，接受任命再赴新任，其因特殊事故須緩期來京接受任命者，應依該規定第八、九、十、等條規定辦理。(公署辦事通則第二十一條)專員公署應行呈報行政院之事件，概由該管省政府核轉，但遇有行政院逕令辦理事項須呈報之事件，亦得一面逕行呈報，一面分報該管省政府備查(通則第十三條)。專員承省政府之命，推行法令並監督

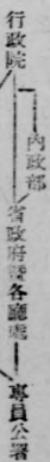
指導暨統籌轄區內各縣市行政，同時省政府命令各縣市政府辦理之事件，應由該管行政督察專員公署轉行之，遇事機緊急時，亦得一面逕令各該縣市政府辦理，一面并令該管行政督察專員公署知照，但屬於左列各款性質之事件，均須令該管行政督察專員公署轉飭辦理。

一、含有時間性之重要事件，應責成全省各縣市，或多數縣市一體舉辦而須分區督察、限期完成者。

二、含有特別性之專辦事件，須責成某行政督察區所轄之一縣市或數縣市專辦者。

三、含有聯繫性之共同事件，須由甲行政督察區與乙行政督察區所屬之毗鄰縣市協同辦理者，專員為籌劃轄區內各縣市地方行政所訂單行規則或辦法，應呈報省府轉報行政院及主管部會備案(條例第三條通則第十二條)。

專員出巡或因故離職時，得由秘書或科長代行職務，并呈報該管省政府查核備案。(通則第十九條)專員卸任由省府派員接署，交代。(通則第二十二條)專員公署行文對省政府用呈。(條例第十四條)總觀上述專員公署對其上級機關之關係有二：(1) 省政府及各廳處為專員公署之直接監督指導機關；(2) 行政院及內政部為專員任免與間接監督指導之機關，其關係系統如左。



(2) 就專員依其兼職對於上級機關之關係言之，專員依其兼職關係分別對其關係上級機關用呈；如關於保安事項，則用兼保安司令名義，呈報省保安司令部備核；關於征兵軍訓等事項，則用兼團管區司令名義，呈報軍師管區司令部備核；關於軍法事件，則用兼法官或監督官名

轉，分別呈報行營或司令部核辦；同時此種上級機關亦各依其管屬關係，分別令行專員兼職辦理。專員依其其他兼職，對於有關上級機關之關係亦復如是，故不贅述。

(二) 專員公署對其下級機關之關係

專員公署之下級機關為縣政府、市政府、及設治局。專員兼任區保安司令者，尚有各縣市之保安團隊、水陸公安警察、及一切自衛之民衆組織；兼任團管區司令部者，尚有縣團長社丁總隊部及社會軍訓總隊，兼任區動員委員會主任委員者，尚有縣動員委員會。總之多兼一職，幾乎多一下級機關。

(一) 就專員以其本職對於下級機關之關係言之，專員對其轄區各縣市(設治局視同縣故不另提出)行政有監督指導統籌之權。(條例第三條所定職權)除臨時派員考察外，應半年輪流巡視轄區各縣市一週，遇轄區與他區有通力合作之必要時，得商同有關係區聯合辦理。遇轄區內各縣市長之命令或處分違法或失當，不及呈報省政府時，得以命令撤銷或糾正之(條例第三、九、十條，通則第十一條)。專員對於轄區內各縣市長及工作人員成績，每年考核一次，擬定獎懲意見，呈報省府，遇縣市長違法失職，密報省府核辦。(條例第十一條)各縣市政府財政收支之實況，各該縣市政府應按月報該管專員公署查核，縣市預算決算及預備費之動支暨一切財政整理之辦法，各縣市政府除依法令規定，逕呈省府核辦外，並應分呈該管專員公署查核。專員公署認爲有應分別核准或修正者應即聲明意見，呈請省政府參酌審核。(通則第十五、十六條)縣市長卸任，由該管專員公署派員驗卷交代。(通則第二十二條)專員公署對轄區各縣市政府行文用令。(條例第十四條)如上所述，專員公署爲輔助省政府直接指導監督縣市政府之機關，乃省府與縣市

政府間之樞紐，其關係系統如左。

省政府——專員公署——縣市政府與設治局

(一) 就專員依其兼職對於下級機關之關係言之，專員依其兼職關係，分別對其下級機關用令，如關於保安事項，則用兼管安司令名義，指揮監督轄區內各縣市之保安團隊，水陸公安局警察及一切武裝自衛之民衆組織；關於兵役軍訓事項，則用兼團管區司令名義，調令縣團長壯丁總隊部及社會軍訓總隊；(縣長兼隊長並往往調令縣府)關於動員事項，則用兼區動員委員會主任委員名義，調令縣動員委員會(縣長兼主任委員往往調令縣府)，同時此種下級機關，亦各依其兼職關係，分別呈報兼職的專員公署。

第四 專員制度之利弊與改革

一、專員制度之利弊

(一) 關於利之方面

專員制度創行以來，利弊互見，言其利者，在輔助省府監督指導及統籌區內縣市政府，俾省府無兼長莫及，呼應不靈之苦，縣市官吏，無陽奉陰違，隱蔽取巧之行，以違礙漸治，緩地方，增進行政效率之目的。折言之專員制度之利有三：

(一) 統籌便利——我國省區遼闊，交通不便，所轄縣市，多者逾百，少亦在六十以上(青寧等邊省除外)。各縣市實況不同，情形各異；同一事項，在甲縣市認爲重要，急須辦理，在乙縣市或認爲不重要，可以緩辦，並不必辦理；同一法規，適用於甲縣市，未必適用於乙縣市。譬如太平縣市，可以辦理自治，有匪縣市，則須辦理自衛；永阜地方，以開渠造林爲急務，閉塞地方，以整頓辦學爲首要；適用於經濟文

化普通縣市之法規，未必適用於經濟文化落後之縣市。在此種情形之下，若由省府通行統籌省附屬市事項，政令固然統一，但不無強求整齊，而忽略地方特殊情形之弊。又縣市地方專業，常有彼此息息相關之處，而國家事業，更常有賴於各縣市分擔辦理，如國防水利交通治安等，往往涉及數縣市以上，若由縣市各自為政，彼此不相為謀，則此等事業，勢難舉辦，辦亦未必能在整個計劃之下，適合因時因地制宜之要求。為謀各種事業在整個計劃之下推行盡利，省政府應召集縣市負責人員開會商討，備是一省之商榷共圖，交通不便，時常召集此種會議，未免荒廢各縣市長之時間，致延誤其任內職責，究不如專署就近統籌之便利；一因專署轄區既小，召開行政會議，出席人員在途所費時間比較節省，會議次數可以增多；二因出席單位較少，各人得有充分機會，述其經驗，折衷理論，切磋琢磨，非但各種情形容易明瞭，意見亦較易集中；三因專員平素考察縣市行政，明瞭地方情形，核對縣市行政計劃及預算，較能在整個計劃之下，審察全區情形，斟酌地方需要，加具調整挹注之意見，以便省府裁決，即尚有未盡明悉之處，就近調查或徵詢縣市負責人員或地方士紳，亦較便利。歷次專員條例規定，專員有權統籌縣市行政，召集行政會議，即是補救省府統籌縣市行政之不便，實行以來，頗著成效，茲舉數次大略略誌如下：

(a) 發展交通事業：各專署在其轄境內計劃增築不少之國道省道及縣道，並且裝置不少長短距離之電話綫，如豫鄂贛諸省之縣份，由於專員之統籌，已構成不少幹線式之路綫。

(b) 鞏固地方治安：專員按照轄區地方情形，分別督飭縣市政府，整頓保甲，辦理自衛，並調度縣市保安團隊，水陸公安警察，一切民衆自衛武力，除大股土匪須慎重圍剿外，小股土匪，悉由得過，無餘餘贖

贖省之縣份，駐防國軍不多，而地方日益安甯，即賴有專署坐鎮統籌之故。素以匪患著稱之豫鄂皖三省接壤諸縣，於數個專署後，匪患逐漸消滅，更爲有力之證明。

抗日軍興，各地專員除維護當地治安，並發動地方武力外，且隨時酌地方情形與需要，統籌人力財力，編組義勇團隊，協助抗敵，冀盡級等省之專員，即是例證。此雖非常事實，究竟得力於專員制度之實施。

(2) 指導便利——縣市政府，奉行上級法令及飭辦事項，如雷片飛來日必數十百起，何種何重，孰緩孰急，往往不易權衡，設有法令闕入或疑難，更苦無所適從；至於法令之精神何在，推行之方法爲何，尤非縣市政府所易全曉。因此之故，在忠實之縣市當局，輒奉上級政令，百事俱舉，不分輕重緩急，費力多而濟事少，甚至一事無成；在狡黠之縣市當局，往往陽奉陰違，粉飾敷衍，不但無濟於事，而且有害於政。又在西南西北各省，山僻重遠，交通困難，縣省僻遠之縣市，一遇緊急事件發生，常因秉承無自。坐視時機，或措施失當，遇有地方上應興應革事業，亦常聞於聞見，不知舉辦，爲匡救此種弊病，省府對於縣市行政，應切實指導，惟是省縣遙隔，指導不便，面授機宜，難職鼓涉，公文指示，遲延費時，電報亦失於簡略，難免貽誤事機，且省府對於遠隔縣市，未必明瞭其地方實際情形，勉強指導，勢難中肯，究不如專員就近指導之便利；一因專員時常考察縣市行政，對於法令有無窒礙難行之處，地方有無應興應革之事，比較明瞭；二因專員與其所轄縣市政府距離較近，容易召開行政會議，籌辦新政法令，指示實施程序以及應興應革事項，歷次專員條例規定專員有指導縣市行政，擬訂糾正縣市長違法或失當之命令或處分，即是補救省府指導縣市行政之不便。專員制

處實施以來，縣市政府以有專員就近指導，或承便利，非特減少編譯事件，節省省縣間行文與縣市長官省請訓，並且增進行政效率。

(3) 監督便利——縣市政府之最大積弊，輒為因循與貪污。各種政令，到縣市政府，除少數奉行外，多似石沉大海，聲息毫無，或是陽奉陰違，粉飾敷衍，甚至假公濟私以圖中飽。欲除此弊，省府對於縣市政府應嚴密監督；惟是省政繁劇，交通不便，耳目欠周，直接監督實有難長莫及之苦，究不如專署就近監督之便利，因其轄區較小，易於察悉縣市實情，不易受人隱蔽，而且便於督促。厥次專員條例規定，專員有權監督縣市政府，考核縣市長及工作人員成績，報請省府分別獎勵與懲罰，即是補救省府監督縣市政府之不便。專員制度實施以來，縣市政府人員，以有專員就近監督，咸具戒心，貪污者不敢任意貪污，因循者不敢再事因循，數年來縣市政府之比較整潔，貪污案件之比較減少，未始非由於專員就近監督之所致也。

(二) 關於弊的方面

專員制度之弊，在增加行政層級，而乏相當職權與組織，不但未能發揮其功效，而且添上各種之糜費。茲舉其弊之大者六端於左。

(1) 層級增多，專員制度實施後，省府命令縣市政府經理之事件，除遇事緊急，逕令縣市政府並知照專署外，概由專署轉行之，同時縣市政府呈報省府之事件，除呈復省府總令事件並分報專署外，概由專署核轉，可知專署實為省縣間之承轉機關，在行政系統上已增一級。因此發生兩種糜費：其一為增一層組織即多一項經費，平均各專署經費以乙等計算，全國一百五十三區，合計每月經費六十二萬二千七百餘元；其二為增加行文周折，如省會附近各縣市，由省府直接管理，來往公文當可謂，(貴州省會附近十五縣未設專署)一設專署承轉至少須二三

日方能轉到，是使有用之時間，消磨于公文旅行途中其弊一。

(2) 區域太小——各省專署，除少數管轄十餘至二十縣外，多在十縣以下且轄三、四、五、縣之專署亦不少。在內地交通便利各省以一專署備轄數縣，於人力財力均不經濟，其弊二。

(3) 權責不清——專署與省府權責，歷經一度劃分，仍多不清，何事由專署作主，何事須呈省府核定，尚無明確規定，省方旨在集權，視專署承轉頗有差架之感，故若干政令，不假專署以行；縣方以專署職司督察，由畏懼而敷衍，事事迎合省府心理，專署處此地位，好事者遇事皆理，常遇一事發生，省府與專署皆管，政令重複糜費，甚至分岐磨擦，使縣市長依途困難。舉煩者承轉公文而外，諸事推諉，於是常遇一事發生，省府與專署互相觀望，竟至事無人管，事無事，其弊三。

(4) 職權不實——專署名有監督指導及統籌之職權，實則幾乎無一不空，因為監督指導與統籌之行使，必須具有行政與監察之實權，譬如縣市長之任免，既完全決定於省府意志，專署認為優良應加獎進之縣市長，省府或予以撤換，專員認為不良應予撤換者，省府或加以維持。又如縣市政府計劃預算決算及工作報告等之准駁，權在省府，專署核轉時，雖可加具意見，未必能得省府尊重。因此之故專署對於縣市長及其行政事務，多不願從事糾劾，積怨於人，於是督而不察，察而不督，或不督不察之現象發生，致專署成為省縣間僅備承轉公文之贅疣，其弊四。

(5) 組織不健全——現制專署設秘書一人，科長二人至四人，觀察一人，技士一人或二人，科員二人至四人，事務員三人至六人，各省專署因經費困難，多依照乙丙兩等編制，人數最少，不易羅致專門人才，且其管轄縣市多至二十(貴州第一區)，民財建設諸政之設計指導皆

促考核等事，至爲繁冗，以現有人員分担以上任務，已感不敷，而擬稱統計會計庶務收發印信等職，皆由科員與事務員分任，尤覺不敷分配。且一區之內，戶口面積經濟資源衛生教育各項，如無詳確統計，難以資改進。各縣市雖有表報統計，多係閉門製造，殊欠精確。又如專員兼任區保安司令者，負全區治安之責，宜密偵偵探，搜集情報，使盜匪無所遁形，然後可以防患未然，安甯反側，而保安部分竟無此項人員。且除鄂浙數省得設參謀副官各一人或二人外，其餘各省專署多僅設參謀副官各一人，平時派赴各縣市設計軍事檢閱壯丁，或隨專員出巡，頭署內即無軍事人員承辦軍務，一遇軍事緊急時期，尤覺不敷分配，共弊五。

(9) 缺乏武力——專員兼區保安司令，雖經條例規定，可以指揮調遣地方保安團隊水陸公安警察及一切民衆自衛組織，但究其實際，除輪動數省專署各有直轄保安大隊或中隊外，其餘各省專署，多僅能領其指揮之名義，因區內此等武力，各有其直轄長官，人事經理，均屬獨立管理，對於專署指揮調遣命令，多是陽奉陰違，貽誤治安，即其他地方武力，如各縣國民自衛隊常備隊以及壯丁訓練社訓練義勇隊等，其指揮調遣亦皆各有系統，所謂指揮調遣民衆武力之職權，專員兼司令亦難行使，其弊六。

## 二、改革專員制度之意見

### (一) 一般改革意見

專員制度既有上述弊病，自應亟謀改革，惟究應如何改革，在敷陳管見之前，略述一般改革意見如次：

(1) 廢除專員制度說——主斯說者，可以憲法草案爲代表。草案第五章關於政制之規定，採取省縣二級制，絕無專員制度之地位，是專

員制度已見棄於憲法草案矣。同謂此種主張之理論，約有四點：(a) 專員制度於省縣間增設專署一級，有背建國大綱及約法所定省縣二級之原則，於國民政府廢除道尹縣佐僅存省縣二級制之設施亦有未合。(b) 專員掌理行政督察事項，屬於省府職權，同一職權，分據兩權機關，推疊磨擦，不利於事。(c) 專員制度實施以來，功效未見，流弊滋生，近且專員不兼縣長，又無特殊任務，其功用已完全消失，派特不能達到整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率之目的，即傳揚政情，勾通上下，亦有未似。(d) 數年來各省政治之進步由於省政當局之圖治多，由於專員制實施施少。

(2) 專員可存不必設置說——主斯說者，可以內政部改善地方行政機構草案，與川粵兩省參議會改革專員制度之決議案爲代表。內政部之草案，以我國地方制度，本爲省縣兩級，省縣之間，未便重設階級，使事務處理增多轉折，減低效率；又行政督察專員應爲省政府內部之編制，於離省較遠或有特殊情形地方設置之，代表省政府督察所屬縣市政府。(原則第六項及省政府組織法草案第二〇條) 易言之，即是裁撤現行專署，將專員移爲省府內部之一員，派赴離省較遠或有特殊情形之地方，代表省府督察縣市政府。川粵兩省參議會之決議案直接主張裁撤專員公署，於省府內設置行政督察員。同謂此種主張之理論，認爲專員制度固有其功用，惟因設置專署及轉公文並直接處理事務，遂生種種流弊，今廢其署，而存其職，乃取其利而捨其弊。

(3) 擴大專署組織與轄區並提高專員職權說——主斯說者，除現任專員中之多數外，可以行政院職時第二期行政計劃與實施方案爲代表。該方案內政部份規定，專員公署內設政務保安兩處處長簡任，專員資格提高，不兼縣長，政務處掌財建彩等事宜保安處掌警察團隊及民衆

自衛組織之編練整備事宜。專署轄區依人口面積賦經濟國防交通等要素，重行妥加劃定，以減少單位，集中財力為原則，尙未設行政督察區之省份，亦擬劃設。並適當劃分省府與專署間之權責，提高專員對於（一）縣長之指揮考績權（二）轄境內保安團警察及其他自衛武力之指揮訓練權（三）縣財政審核權同此類主張者，認為我國省區遼闊，交通不便，省縣間須有一行政組織為之聯繫，自漢以來，幾乎歷代皆然，且軍行專員制度之失敗，由於體制不降，職權不實，並非創制之原意有所不善。

（4）專員兼職與不兼職說——依專員條例規定，除有特殊情形外應兼駐在地縣長及保安司令，此外尙有臨時賦予之兼職，如前表所列。各方對於專員兼職，言人人殊，有主張專員應兼縣長者，有主張不兼者，亦有主張可兼不可兼者，江蘇兩主不兼，故只江甯區專員兼任縣長；

江西主張可兼可不兼，故兼與不兼縣之專員幾各參半，豫鄂兩省主張兼，故兩省專員皆兼縣長。考專員兼縣長之功用，在領導，即以身作則，為他縣之表率，惟以此一縣長，平率他縣者，其結果必至相讓之處多，實與之效少，如謂作之君者，必須作之師，則縣府主席須兼省府主席，縣長亦須兼區長，於理於事，均有未便。且專員兼理之縣，進步通常不足為各縣法，進步遲反為各縣病，而專員兼理亦將非其戚信矣。又

縣政體制，縣長兼職多至三十，少亦在十職以上，若專員兼任縣長，其繁劇更不待言。專員如領本職，常須出巡督察，則兼職難免廢弛，如顯兼職，不能常用督察則本職無由達到；雙方兼顧將難兩全。故今後專員制度，應採專員不兼縣長說，俾與專員已經兼縣長之事實（二十六年行政院適合兼任兩管區司令之專員一律不兼縣長）亦相符合。

專員應否兼任保安司令，雖無懸決否定之主張，但亦有人認為專

員為文官，非武職，無兼任之必要。惟查二十一年司法處解釋，省縣所屬保安團隊既非陸軍編制訓練，仍屬警察性質，其長官不能視同軍人，二十三年七月南昌行營頒行各省保安制度改進大綱規定，改善保安制度，俾得執行憲兵警察職務，以衛地方安甯（第一條），可知保安團隊為綏靖地方之憲警性質，與捍衛國家之軍隊不同。綏靖地方乃地方行政官應有之職責，豈使專員不兼或保安司令，一旦土匪侵擾，或叛徒蠢動，負有綏靖地方責任之專員，能以三寸毛筆，敵長槍大炮乎？為救濟此種弊病，則專員兼區保安司令一說，可以採用。若以保安職責併入專署，不必另有組織，自屬更善。

專員應否兼任臨時賦予之兼職，約分為兩說：其一係根據事實與法令立論，謂此種兼職，乃上級機關為推行事業便利，照以法令定之，專員無法拒絕；其二係根據行政學原理立論，謂應依照從前一致之原則，將性質重複之辦法機關分別裁併，不必兼職。以上二說，各有是與，惟此種臨時賦予專員之兼職，不在專員制度本身範圍以內，可以略而不言。將來擬定改革專員制度方案中不妨規定：「非因特殊需要，專員不得兼任他職。」同時建議上級機關於通籌調整各級機構時，注意及之，庶幾事實理論，均可顧到。

（二）我之改革意見——強化專員制度以爲縮小省區張本

廢除專員制度說，徒注重於建國大綱與約法之規定，而忽略所以達到此種規定之策略；徒注重於專員制度現實之弊病，而忽略匡救弊病之方法；不圖改善，而作因噎廢食之舉，烏足以折服倡導者之心？又烏足以收實際促進之效？况我國省區遼闊，轄縣過多，省府之耳目既有所難周，縣市之人選，亦決難盡當。且省縣二級制之實行，須至憲政時期地方自治完成，人民行使四權，對於治民之官，已有人民直接監督，毋庸

於省縣間再設治官之官；今則尙非其時，自未能以之爲廢除專員制度之證據。專員可存不必署說，是無異加強省府視察職權，廢除專員制度，在轄屬無多之較小省份，如青南察綏康五省可以採行，如行之較大省份，仍有縣長莫及監督難周之弊。擴大專署組織與轄區並提高專員職權說，在區域現制流弊，僅可行於轄屬頗多之較大省份，惟其主張全國各省一律分區設署之處實有考慮餘地，因接近省會諸縣市一經設置專署管轄，承屬公文，返不如省府直接管理之便利迅速。總之，在行區未縮小或憲政未實行以前，專員制度不宜廢除，只應改善。

大凡改善一種制度，應先應定目標，然後依據之以確立制度之內容。我國自國民政府成立以來，對於地方政制，即以縮小省區（中央決議案）實行省縣二級（建國大綱約法等之規定）爲鵠的。故時今而言，改革專員制度，不僅謀其本身制度之改善，尤應以促進省區縮小與實行省縣二級爲目標，依此目標，以確立今後專員制度之內容，應把握下列四要點：

(一) 擴大專署轄區，務期縮小省區之張本。現在專署管轄二十縣者，全國僅有黔省第一區，其他各區多係四五縣或七八縣，在十縣以上者爲數甚少。自不寧爲縮小省區之張本。有人主張恢復明清舊制，每省平均十府，每府平均十縣，此種十進位之硬性區劃，未必適合情形複雜之地方需要，不特詞語面可知也。且各有土地肥瘠，人口稀密，財賦多寡不同，例如江蘇耕地佔全省面積百分之五二，五八，每方里平均七十三人，財賦收入爲三六，四九八，四六六，〇〇〇元；河北耕地佔百分之四七，六三，每方里五十二人，財賦一一，六六六，九三八，八三九元；山東耕地佔百分之四三，三〇，每方里六十二人，財賦二六，一一七，七八九，〇〇〇元；貴州耕地佔百分之一，四〇，每方里五人

，財賦七六一，四五六，六七〇元；甘肅耕地佔百分之六，九三，每方里五人，財賦一，六八三，四〇八，三九〇〇元；雲南耕地佔百分之二，七〇，每方里七人財賦一，一七〇，三三四，五二三元。即蘇冀魯比較黔甘滇之土地，肥約四十倍，人口密度二十餘倍財賦收入約三倍。同以十縣爲一府，則各府富力相差太甚，至於地瘠人稀更甚之青南察綏康新六省，尤難乎其後矣。最近內政部主張以十五縣至三十縣一區（該部所擬省政府組織法草案第二十條），雖具彈性，但遇有多於三十歲少，於十五縣之自然區域，仍然無法補救，吾以爲擴大專署轄區之原則，務期縮小省區之張本，不宜增加過多縣數，過多則區域太大，管理難周；亦不宜增加過少，縣數過少，則區域仍小，所有土地人口財賦，不寧爲縮小省區之張本，益于戰後建設事業，更將無力舉辦。本此原則主張：

一、青南察綏康五省人口稀少，財賦微薄，轄縣又少，無縮小省區必要，自不必議大專署轄區，並可撤銷綏魯兩省已設之專署與其轄區，於省府內改設行政督察員，實行省縣二級制度。

二、其他各省除便于運行縮小省省外，應將專署轄區擴併爲二區至四區，作爲縮小省區之準備。劃區時第一注重土地肥瘠，人口稀密，財賦多寡，謀各區富力之平衡；第二注意歷史文化自然形勢與交通國防情形，謀行政管理之便利；第三注意接近省會各縣市，務須劃歸省府直接管理，不另設機關，以免行政阻折，減低行政效率。

專署轄區擴大後，應改正區之名稱，因我國今日在同行政督察之下，有縣以下分區之區，有縣建省內特種區之區。有省間行政督察區之區，有東省特別區之區，有版海行政區之區。或之範圍疑惑行大有小

，以一名而冠數物，易淆視聽，而亂體制，不如就擴大專署轄區之範圍，覓一歷史上相當之名稱。在我國歷史上相當於此之行政區名稱，有州府、路道等，惟道係清末民初之產物，其印信尙深植民間，且各省多係三道至四道，原欲廣省存道，其道署之地位與職權，亦與今日專署相若。若將專署轄區改稱爲「道」，名實比較相符，重名可以避免，而人民亦易瞭然矣。

(2) 提高專署職權，務期能够發揮專署爲省府廣面擴張之效能。現行專署因無實權，形成有無間之贅掛，前已言之。爲匡救斯弊，行政院戰時第二期行政計劃實施方案主張：「提高專員對於(一)縣長之指揮考移權，(二)轄境內保安團隊警察及其他自衛武力之指揮調遣權，(三)縣財政審核權」，雖則可資應付，但仍無行政實權，未必可以收效。若以爲提高專署職權之原則，務須於救濟現行專署因限于職權不能辦理應辦事務之弊外，能够發揮專署爲省府廣面擴張之效能，本此原則主張：

一、專署承省政府之命令，在所轄區域內，代行省政府職權，如高等法院於其分院然。

二、專員所兼保安司令與團管區司令之職權，併爲專署固有之職權。其理由如次：就應包括保安司令之職權言，依專員條例第一條之規定，專署之設爲整頓吏治，綏靖地方增進行政效率，則必有管理轄區內軍務之權，始可以言綏靖。依區保安司令部組織暫行條例第一條之規定，區司令之設，爲綏靖地方，指揮並整理地方團隊，其目的即在輔助專署綏靖地方，實爲專署推行綏靖要政之一部。又按保安事宜，本屬於地方行政官署職權，地方行政長官對於保安團隊及地方民衆武力，如無指揮調遣之

權，不足以貫徹其保境安民之責。審部分立，已有詳後之嫌，

院使專員司令由兩人分任，意見軒輊，更有妨礙，就應包括團管區司令之職權言，依兵役法施行暫行條例第四十五條之規定，徵兵主管分爲六級：(一)軍政部長內政部次長，(二)省政府主席，(三)師管區司令民政廳長院轄市長警務督察廳長，(四)團管區司令行政督察專員，(五)縣(市)長，(六)區

鄉鎮長聯保主任；依陸軍徵募事務暫行規則之規定，分長役機關爲三級：(一)中央兵役行政，以軍政部長內政部次長爲總徵募官，以軍政部長爲主體，(二)師管區兵役行政以省政府主席爲徵(募)兵監督，師管區司令民政廳長院轄市長警務督察廳長爲師管區徵(募)兵官以師管區司令爲主體，(三)地方

兵役實施，以團管區司令行政督察專員縣市長院轄市長警務局長爲團管區征(募)兵官，以團管區司令爲主體；再依兩年來推行兵役之實況觀察，其系統又爲軍政部——軍管區司令部——師管區司令部——團管區司令部——縣市政府——區鄉公所，

其中軍團兩司令，分由省府主席與專員兼任。按兵役行政各國多由行政機關管理，今我國除中央與縣之行政機關掌理兵役外，區省兩級，均另有管區司令部之設置，重疊分歧，實非所宜。

(各縣政府內已設有兵役科或徵調科最近公布縣各組織綱要規定縣政府設軍事科掌理保安兵役及軍訓事項)爲劃一行政系統，集中行政職權計，不但專員所兼保安司令與團管區司令之職權，應併歸專署即省府主席所兼全省保安司令與軍管區司令

之職權，亦應併入省府。

三、專員除因特殊情形，不得兼任其他職務。

之職權，亦應併入省府。



市政府辦理之事件應由該管行政督察專員公署轉行之。遇事機緊急時，亦得一面逕令各該縣市政府辦理，一面并令該管行政督察專員公署知照。但省政府旨在集權，常有若干政令，藉口形勢緊急，逕令縣市政府辦理。即時縣市政府迎合省府心理，遇有請核事件，亦往往分呈省府與專署，專署對之，惟有批以「仰候省府核示訪遵可也」，不便逕予移示。即此以觀，「事機緊急」之範圍，既可任意伸縮，即專署對於省府與縣府之權責，仍然不清，何事由專署作主，何事須呈省府核定，頗難權衡。於是一事發生，或政府與專署皆管，政令重複紛歧，或互相觀望，竟致事無人管。為民設此弊，不如劃一行文程序如次：

道尹公署應行呈報中央審判部之事件，概由該管省府核轉。

市政府應行呈報省府（包括廳處）之事件，概由該管道尹公署核轉。同時中央審判部令飭道尹公署辦理之事件，概由省府轉行，省府令飭縣市政府辦理之事件，概由道尹公署轉行。

或謂新道制推行後，區域與組織擴大，經費激增，不無困難，此種顧慮，不足為憂。因新道制省府，專署增銷，道署之單位比專署少，以專署經費區域而歸併於道署，不但無困難，並且有剩餘，假如江西分設四道，以新道署之編制與專署兼保安司令部合併編制經費計算，每月約可節省五千元；四川分設四道，每月約可節省五萬二千元；貴州分設三道，每月約可節省一千五百餘元；陝西分設三道，每月約可節省一萬二千元。其他各省實行新道制時，均可節省經費。

道尹公署

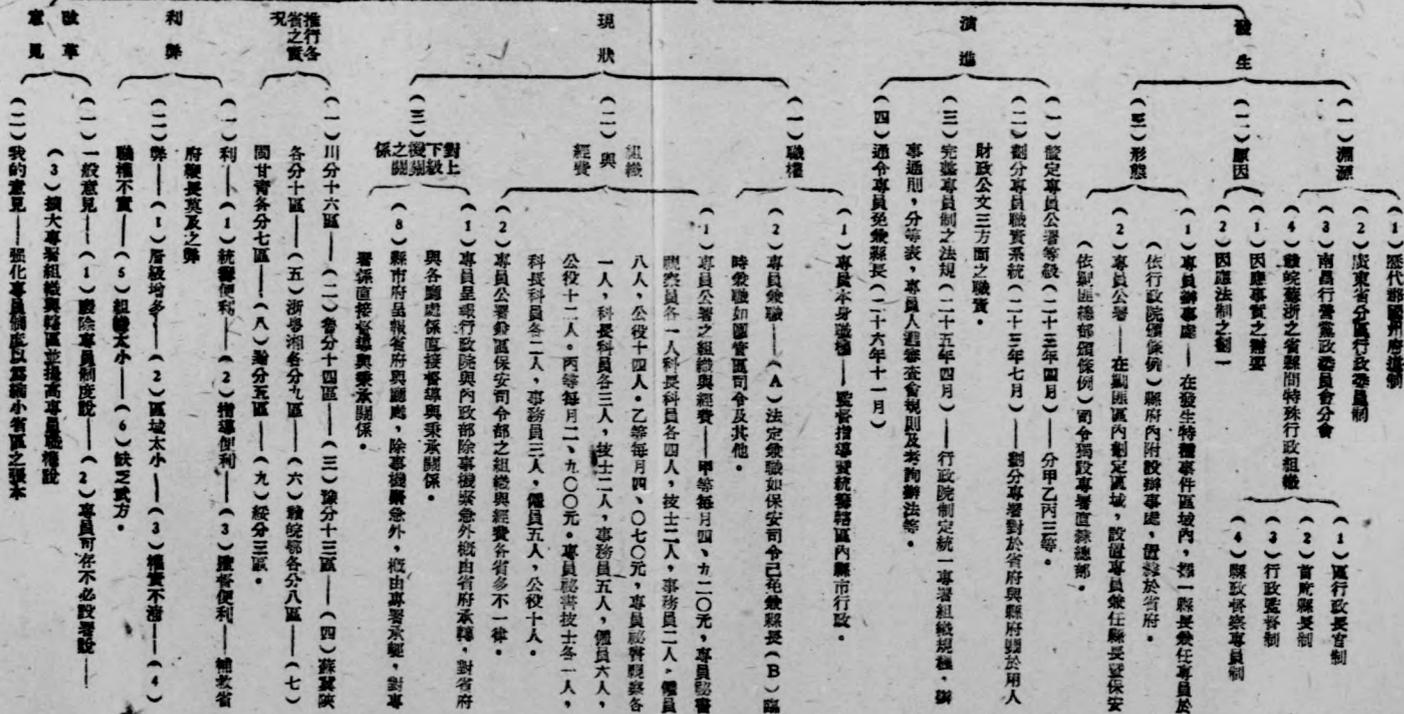
道尹公署應行呈報中央審判部之事件，概由該管省府核轉。

（此處為模糊之印刷文字，內容難以辨識，僅能辨認出部分詞彙如「呈報」、「核轉」、「經費」等。）

（此處為模糊之印刷文字，內容難以辨識，僅能辨認出部分詞彙如「經費」、「節省」、「道署」等。）

# 行政督察專員制度演變簡圖

## 行政督察專員制度



# 改善公務員俸給制度芻議

左仍彥

## 一、公務員俸給制度之意義

何謂公務員俸給制度？依據現代一般行政學者之意見及現代國家行政上之實施，公務員俸給制度，乃國家對具備法定條件而執行公務之人員，依照其工作性質及社會經濟狀況，預定標準數率，給以定期國幣償付，以酬其服務之勞，而使之維持其相當生活之一種合法規定。由此可見，比較合理及適應時代要求之公務員俸給制度，實至少應同時包含有下列之原作用：

(一) 國家對公務員之服役，應以報償為原則。現代立憲國家，課取人民勞務，為公平待遇計，有兩種方式：一為國家依據立法，對全體國民科以一般義務；一為國家設定報酬，對某種國民換取特殊義務。前者為各個國民所應服之勞務，倘有規避，國家有強制之權，後者為一部分國民所能服之勞務，某種國民倘不願負，國家無強制之權。公務員之義務性質，既非各個國民所能服之勞務，即非各個國民所應負之義務，國家自不能授用權力，強國民以服從。國民在法律上既無有為公務員之一般義務，則國家要求國民為國服務，自非予以報酬不可。故現代國家對公務員之服役，無不以報償為原則。有此原則之建立，則國家對人民公平待遇之原則方能實現，立憲國家之精神方能發揮，此實關係國家政治之根本問題，亦即俸給制度所由存在之最大理由。如我國北魏初年

，因國用不足，不給官吏俸祿之辦法，及十九世紀英人邊沁氏所倡之義務勞動說，俱不為現代國家所採取，蓋以此耳。或謂此項原則，在平時自無礙義，但在非常時期，似應又當別論。不知國家課取人民勞務，愈至非常時期，愈應公平，因得其平則人心誠服，各盡其力，所謂統一意志，所謂集中力量，方有達到之可能。故提出此反對意見者，實不知俸給制度之根本作用，未可獨法也。

(二) 公務員之取得報償，應以限制為原則。國家公務，範圍至廣，無論中央及地方各政府機關所經辦之事務，皆為公務，凡執行公務之人，皆為公務員，是公務之範圍既廣，公務員之數目自多。而國家對公務員之服役，既以報償為原則，則國家對公務員所負擔之財政支出，亦必甚巨。行政要件，不僅要注意效率，更應注意經濟，因經濟亦即效率範圍內事。故國家設官，固不能通事備辦，然對開散冗員之設置，不當經費之開支，實不能不嚴為限制。是以現代國家對公務之取得報償，又無不以限制為原則。其限制之重要方法，為一般國家所通用者，即所謂具備法定條件而執行公務是。前者是指公務員任職手續及一切資格要件而言，後者是指公務員現實担任一定職務而為其執行之義務而言，必須此兩種條件同時具備，方為正式公務員，方能取得國家報償。反之，若僅具法定條件而不執行一定公務，如退職官吏實習官吏及掛名官吏等，或執行公務而不具備法定條件，如各種臨時委員名譽職員及高級官之吏

私人職務等，俱非正式公務員，俱不得領取正式俸給。如此，則公務員之範圍確定，國家公務，方不致廢弛，國家政治，或有澄清之望。

(三) 公務員俸額之支配，應以論功計酬為原則。國家取人民勞務，公平待遇原則，在人民與人民間固為重要，在公務員與公務員間尤為急切。因公務員直接推行公務，倘待遇不公，則怨憤不平之心理以生，全體行政將陷於失敗。故國家對公務員俸額之支配；應力求公允。其表現公允之有效措置，當以論功計酬為重要原則。所謂論功計酬，即按照公務員所担任工作之性質而期其俸給高低之謂。詳言之，即以職務難易及責任輕重為依據，而不以人及級別之地位高低為標準。凡職務較難，責任較重，則俸額較高；反是則較低；若職務責任相同，於同一生活程度之下，即受同一待遇，此為支配俸給公允之辦法，非特使公務員之職俸相稱，且可使公務員之職責確定。職俸相稱，則任職者心悅誠服，工作興趣提高，職責確定，則負責者責無旁貸，功過無可推諉，如此則各守其分，各盡其力，行政系統自趨於完整，行政效率自隨之增加。是以現代國家凡重現行政功能者，對此原則，均已先後採行。其仍以人及級別之地位為標準，而定其俸給之高下，即非現代俸給制度所允許。

(四) 公務員俸率之釐定，應以顧及時代環境為原則。社會生活程度，時在變遷。就時間言，依過去生活標準所定之俸率，未必能適用於現在，現在之俸率，未必能適用於將來；就空間言，依照甲地生活標準所定之俸率，更未必能適用於乙地。但俸率為俸給制度中之固定標準，又非顯為規定不可。故為事實便利計，公務員俸率之釐定，應以顧及時代環境為原則，即所謂標準數率是。標準數率者即依照當時社會情況，制定一標準比率，然後依生活程度之高下，隨時增減，其增減之數，則以原來俸給之多寡，比例計算，俸給愈低，則增加愈多，俸給愈高，則增加愈少。如是，則固定之俸率，自可適應時代環境。而有活動運用之效。如英國自一九〇〇年後採用之「活動俸給制」，成效卓著，可為明證。

(五) 公務員俸薪之發放，應以定期國幣價值為原則。此在現代國家均已採行，無可置議。但此與公務員之生活及國家行政統制，均有密切關係。如公務員之俸給，不能定期償付，則公務員之生活不能保障，如不以國幣償付，則國家之行政統制，將失其作用。故此應為保障公務員之生活及鞏固國家統制之重要條件。如我國古代之封地采邑等制度及過去海關郵政等以銀兩支付俸給辦法，俱違背現代俸給制度之精神。

(六) 公務員俸給之標準，應以維持相當生活為原則。現代國家職務繁，公務員以專業為原則，不得兼任他職或兼營他業，國家為使其安心任事計，應負責維持其生活，此固為一致承認之原則。但究竟維持至如何程度，則一未決問題。綜計現代學者有兩種主張：一、主張能維持最低生活，此種意見，以最低生活之維持，乃人類對國家社會最低限度之要求，國家對一般人民且應設法以滿足其最低限度之需要，何況對為國服務之公務員？但國家為財力所限，亦不能有過量之負擔，二、主張能維持標準生活，此種意見，以公務員服務於政府機關，其所得之俸給，於維持其最低生活外，應尚有餘資以應用於必要及正當之娛樂及消遣，以為調劑精神，增加工作效率之助。此兩種主張，俱有相當理由，在平常時期，如國家財力不充，則採用前者，如國家財力豐裕，則採用後者，均無不可。但在非常時期，無論何等國家，社會情況，均發生劇變；如仍採用後者，則國家財力不濟，自為無虞；如採用前者，在理論上固無可疵議，在事實上或不免困難。蓋愈至非常時期，愈應顧及工作效率，愈應集中有用人才為國服務，倘公務員之俸給，不及一般工商界

通行之俸率，則專門技術人員，或不免有不能羅致之憾。故在非常時期，既須顧及國家財政，更須顧及行政效率，為雙方利益計，似應折衷前述兩種意見，以維持相當生活為原則，或無太過不及之嫌。所謂相當生活，即按照社會生活程度，公務員之生活需要，定一適當標準，使俸給最低者不致有衣食不足之虞，最高者不致有虛糜厚俸之誤。如此，則國家之財政有節，公務員之生活安定，且能發揮平等精神，樹立民主基礎。此實為釐定新俸給制度之重要原則，以之應用於非常時期，固應變要，以之應用於平常時期，亦為根本之圖。

綜觀上述各項原則及其所發生之作用，可見公務員俸給制度，不僅為人事行政中一重要問題，且關係國家政治、財政、行政等根本問題。倘一國之公務員俸給制度，未能具備上述原則而發揮其作用，則應亟圖改善，理至明顯，固無庸贅述矣。

## 二、我國現行公務員俸給制度之概況及其缺點

我國現行公務員俸給之規定，大部分係根據民國二十二年九月二十三日國民政府公布，二十二年十一月一日施行之暫行文官官等官俸表。內分特任簡任薦任委任四等，除特任僅一級，月支俸給八百元外，簡任分八級，自四百三十元起至六百八十元止，前四級每級相差四十元，後四級每級相差三十元；薦任分十二級，自一百八十元起至四百元止，每級相差二十元；委任分十六級，自五十五元起至二百元止，前四級每級相差二十元，次四級每級相差十元，後八級每級相差五元。

此外或以職務性質不同，或以歷史關係不同，上述文官官等官俸表

不能包括，於是所謂特殊事務，如外交、警察、郵政、鹽務及海關，等又各有其特殊制度。外交及警察之官等官俸，大致與文官同，惟外交官各級有其兩倍原俸之勤務費，是其特色。郵政鹽務另各有其特殊規定，一般俸率較文官為高。海關人員有洋員與華員之分，洋員之俸給高於華員，華員之俸給亦高於文官，因之與文官官俸表之規定更顯有出入。

其餘如國家銀行之行員，國營產業之技師工程師，軍隊中之文職人員，官立學校之教師及國家學術研究機關之研究員等，或未列入官等，或未明定俸率，多由各機關自行規定。

以上為我國公務員俸給制度在平時實施之概況。但自抗戰以後，政府為節省經費，應付長期抗戰起見，乃通令各機關公務員之俸給，除去五十元基本生活費外，一律予以八折發放。不過其他外署及地方機關，或以原薪較低，或以經費困難，或以所在地生活昂貴，遂令照行者有之，以七折發放者有之，仍發原薪者亦有之，致減發成數未能一律。

最近以來，因物價騰貴，生活程度提高，低級公務員無法維持，於是各財力充裕機關，多補發津貼。然每多不論職位之高低，原薪之多寡，均一律予以同等津貼，且同屬中央機關，處於同一地域，各機關之有無津貼及津貼多寡，亦非一致。國防取高委員會有鑒於此，乃徵集各方意見，擬定非常時期公務員生活津貼辦法，函請國民政府飭令各機關於本年一月開始實行。根據該辦法之規定，凡實支二百元及實支二百元以下之公務員，每月各津貼二十元。此又為我國公務員俸給制度由平時而入於戰時，由減發而入於增補之變通情形者。

根據上述概況，衡之以現代公務員俸給制度所應共有之原則與作用，是我國公務員俸給制度，無論在平時與戰時，俱有其種種缺點，無可否認。茲舉其大者言之：

(一) 缺乏統一性 各種官俸表俱彼此分立，不相聯繫。據以爲主要準則之暫行文官等官俸表，亦只能包括政府機關一部分之狹義官吏，其他尚有大部分爲國服務，之公務人員，俱未列入。縱有本表「各機關如有本表所舉以外合於法定組織之公務員應由各該機關主管長官比照本表同等人員詳擬應叙等級及應支俸給報由銓叙部核定行之」之說明，亦不能包括盡數。尤其是屬於專門技術人員，根本即未列入官等俸給更無從敘定，以致始終仍由各該管機關，各自爲政。支離凌亂，莫此爲甚。

(二) 待遇不公 就比較各種官俸表之俸率言，海關高於郵政職務，郵政職務高於外交，外交高於普通文官及警官，就文官官等官俸表本身言，同一職位，同一任務，於同一生活程度之下，其所得之俸給，輒因服務機關地位之不同而有高下，如國民政府之三等科員，月薪自九十元至一百元，而五院及各部會之同等科員，月薪只自七十五元至九十元；再就非常時期之減薪折扣及補發津貼言，五十五元者八折，八百元者亦八折，額支二百三十元折扣後實支一百九十四元者津貼二十元，則可得二百十四元，額支二百四十元折扣後實支二百零二元，則不能實用津貼辦法，仍爲二百零二元。凡此皆待遇不公之款項顯者。至於在同一地域，或七折，或原薪，或有津貼，或無津貼，或津貼二十元以上，其不公之甚，即更無論矣。

(三) 違背民主政治精神 我國現行之文官官等官俸表，係爲民國元年十月北京政府頒布之中央政府文官俸法及細則所變，分特任簡任薦任委任等名稱，時易更殊，實不足以應現代之需要。蓋此等區別，乃在適應人心，尊崇地位，助長階級觀念，養成官僚習氣，實違背民主政治之精神。

(四) 分級太多 按暫行文官官等官俸表之規定，特簡薦委四等，

計有三十七級之多。如自委任最低級依現行考績七年一輪晉級，約須一百餘年，始能晉至委任最高級。是低級公務員非另走途徑，永無作高級公務員之希望，於是高級公務員均須自外甄拔，而低級公務員則祇有終身作機械工作。公務員既無上升希望，自不願努力奮發，只圖敷衍塞責，如此安能拔取真才，安能提高行政效率；至其他各官俸表如郵政除郵務佐外二十七級，鹽務二十四級，欲由最低級晉至高級，俱一不易之事。

(五) 俸率相差太大 各官俸表中俸率之差細以明接之官等言，多者竟差至二百元或一百數十元，如外交官中之簡任一級公使與特任大使相差二百元，薦任一級秘書與簡任二級參事相差一百九十元，文官中之簡任一級省主席與特任部長相差一百二十元；以同等之各級言，多者亦差至五十元，如鹽務中自二百五十元以上，每級相差五十元。此種規定，極不合理，因公務員在職位上只有一級之差，而其能力之強弱，職責之繁簡輕重，決不致有如許之懸殊。且中下級之俸率相差太大，則晉級加俸，困難太多，以影響無法施行考績。

(六) 不能適應時代環境 各官俸表中自一高級至最低級，俸額相差俱在十數倍以上，如文官官俸表中自特任至委任最低級，俸額相差爲十四倍半，此種規定，在非常時期是否合於社會政策，姑不具論，但在非常時期，物價高漲，生活昂貴，低級公務員每月所得之數十元，決不能盡其仰事俯畜之責，採用此種俸給標準，實不足以應時代環境之需要。

總之我國現行俸給制度之缺點甚多，上舉各節，特其顯而易見者。最近政府在重慶召開人事行政會議，關於俸給制度，討論甚詳，於此意見俸給制度目前行政中一切切問題，亟應改善，已爲不容或緩之事。

### 三、改善公務員俸給制度之方策

今之曾改善公務員俸給制度者，固不乏其人，但大抵俱就戰時立論，未作久遠之圖。或主張按現行官等官俸表，重新擬定非常時期公務員生活費等級，仿民國二十一年二月國民政府通飭之「國難期內公務員應減發薪俸令」之辦法，將現行官俸，一律減減，不再折扣；或主張按現行官等官俸表，對低級人員，依據當地之生活程度，酌予津貼，至一定限度為止，其津貼數目，原為上與其原來俸額成反比例，即俸額多者津貼少，俸額少者津貼多。凡此，皆根據舊有制度，略加修改，以資應變，而舊有制度之能否根據，則並未計及。

無意俸給制度既如是重要，而舊有制度又如是失當，與其為臨時應變之舉，莫若為長治久安之謀。況我國在此非常時期，一面抗戰，一面建國，凡各制度之樹立，均應同時作應變與經常之計，方不致使抗戰後，改弦更張，多費手續，故於此時欲重新擬定公務員俸給制度，自應具此觀念，作進一步之改善。

改善之道，首應將舊有制度根本過問，然後依據社會情形，國家狀況，採取新原則，釐訂新標準，以求新制度之建立。爰就管見所及，略述如下，以供明瞭：

(一) 確定公務員之範圍。凡具備法定條件而正式為國家服務之人員，俱為公務員，其取得國家報酬，俱在俸給制度支配之下。

(二) 統一俸給制度。廢除各種特殊事務俸給之規定，重新設定，統一標準，以分劃政府所轄職位為若干等級，此種標準，適用於全體公務員，任何機關不得有無理之分歧。

(三) 實行職位分類。將全國公務員分為政務事務兩大類。政務職位，不受考試機關之節制，如國民政府主席，各院正副院長，各部部长及政務次長，各委員會正副委員長，各省政府主席，廳長，委員，行政院直轄市政府市長，局長，各縣政府縣長，省轄市政府市長，及各機關秘書長等皆屬之；事務職位，屬考試機關管轄，除政務以外人員皆屬之。兩類各成體系，不相混淆，分別規定其等級俸率表，但須相互比照，以免待遇不公。

(四) 劃分等級。政務職位分為四等：一、為最高政務；二、為特等政務；三、為高等政務；四、為次等政務；至國民政府主席屬國家元首，其俸給應另行規定，不必列入。事務職位分為五等：一、為特等事務；二、為專門事務；三、為次專門事務；四、為普通事務；五、為普通事務。上述兩類中之各等，除政務職位前兩等，事務職位前一等，俱為有數職位，各負專責，不必分級外，其餘政務職位中之高等政務及事務職位中之專門事務，俱各分六級，次等政務及次專門事務俱各分八級，普通事務分十級，繕寫事務分四級。

(五) 減少俸率差額。過去俸率差額太大，不獨待遇不公，且無法施行考績，為提高行政效率一大障礙，應將俸率差額減少，以資救濟。就事務職位等級俸率言，除第一等以特殊關係與第二等第一級相差百元外，第二等各級相差四十元，第三四等工作性質，實際上無大差異，故此兩等各級皆相差二十元，第五等各級相差十元。

(六) 提高最低俸額。繕寫事務人員，在我國謂之僱員，未列入官等，其俸給亦未明自規定，由各機關自由支配，多者至四十元，少者十元不等，此在非常時期，固無法生活，即在平常時期，亦不易維持。其實繕寫事務人員，既同樣以整頓地方時為國服務，即同樣為國家公



甲、政務職位等級俸率表

職 位 名 稱										俸率	別類	等 別		
長 院 副 及 長 院 院 五					部 長 委 員 長 大 使			一〇〇〇 八〇〇			最高政務 特等政務			
省 政 府				政 務 長 官		政 務 次 長		七〇〇 六六〇	一 二	高	政 務			
行 政 院 直 轄 市 政 府 各 局 局 長		各 機 關 副 長		公 使 代 辦 事		省 主 席		六二〇 五八〇	三 四	政 務				
監 察 院 監 察 委 員		立 法 院 立 法 委 員		行 政 院 直 轄 市 政 府 各 局 局 長		省 政 府 各 機 關 副 長		五四〇 五〇〇	五 六			政 務		
省 政 府 委 員		立 法 院 立 法 委 員		監 察 院 監 察 委 員		行 政 院 直 轄 市 政 府 各 局 局 長		四六〇 四四〇	一 二				次 等	
省 政 府 委 員		立 法 院 立 法 委 員		監 察 院 監 察 委 員		行 政 院 直 轄 市 政 府 各 局 局 長		四二〇 四〇〇	三 四					政 務
省 政 府 委 員		立 法 院 立 法 委 員		監 察 院 監 察 委 員		行 政 院 直 轄 市 政 府 各 局 局 長		三八〇 三六〇	五 六					
省 政 府 委 員		立 法 院 立 法 委 員		監 察 院 監 察 委 員		行 政 院 直 轄 市 政 府 各 局 局 長		三四〇 三三〇	七 八		政 務			
省 政 府 委 員		立 法 院 立 法 委 員		監 察 院 監 察 委 員		行 政 院 直 轄 市 政 府 各 局 局 長								



## 四、結論——改善公務員俸給制度之附帶條件

公務員俸給制度，為一極複雜具體之問題，關係國家，人民，公務員多方面之利益；改善公務員俸給制度，為一至艱巨至煩雜之工作，牽涉整個人事行政，已如上述，如欲有所改進，除於俸給制度本身應行注意事項外，將其他人事行政問題，尚須附帶解決，方能促其實現以竟全功。茲擇其大者數端，以作本篇之結束：

(一) 須實行考試制度 公務員之行選既已確定，即須積極拔取真才，務使人當其事，事當其理，對用人行政，則應嚴格限制，以杜濫觴之弊，欲達此目的，自非實行考試制度不可，如特寫，普通，及次專門低級事務人員，俱應絕對由考試任用；

(二) 須採用職務分類 釐定俸給，僅有職位分類，尚為不足，仍須採用職務分類，將各項職位內之名稱職務，詳細劃分，以求各與實同，俾與職稱，但茲事體大，應由政府召集各機關代表及選任專門學者，組織委員會，縝密研究；

(三) 須確立提升辦法 公務員俸給制度釐定合理，只能使公務員安心工作；公務員提升辦法運用得當，方能使公務員努力奮發；故在提高行政效率中，前者為總進辦法，後者有積極作用，政府應以前者為體，後者為用，兩者配合適宜，將提升辦法，明白確立，其重要之點，應以低級公務員任職一生有升至高級公務員之希望為原則；

(四) 須明白劃分加薪與晉級 加薪與晉級不同，晉級有職務上之變動，加薪則否，此為一般人所深悉，但實際行政上，往往以加薪代替晉級，或未備晉級條件又往往以加薪代替，此於俸給制度損害甚大，因以加薪代替晉級，是國家之負擔增多，而公務員之職責並未加重，且公

務員同素異稟，待遇同而工作不同，不平等甚；至未備晉級條件而以加薪代替，更屬紊亂制度，破壞綱紀，故加薪與晉級界限，須明白劃分，例如在某等職位中，每級相差二十元，由在法定條件下，第一次加薪十元，第二次晉級再加十元，凡屬同等公務員俱經此程序，以示一律；

(五) 須嚴格限制轉職及調遣 由職務職位轉入事務職位之相當等級，或由同類職位調至同類職位之相當等級，在表面上於俸給制度無大關係，但在實際上於俸給制度之目的頗有出入，因俸給制度在保障公務員之利益，維持行政系統，增進行政效率；倘由甲類轉入乙類一人，則乙類公務員即少一提升機會，是與保障公務員之利益有礙，異類職務隨便移轉，是與維持行政系統之目的相反；以甲類人才擔任乙類工作，是與增進行政效率有損，至同類職位調遣，情節雖比較輕微，但登錄職務分類實行後，亦同類困難，故政府對公務員之轉職及調遣，應有嚴格限制，如由公務員轉入事務須有任職年限等限制，同類調遣，則須視其責任及擬任之工作性質為轉移；

(六) 須實施考績制度 凡公務員之加薪，晉級，以及其他一切獎懲，無不以考績為唯一根據，為發揮俸給制度之功能，考績制度應切實施行，無待預言；

(七) 須組織常任釐定俸給機關 釐訂俸給之權，普通屬於立法部或行政首領，但在社會情形複雜，或非常時期，立法部因人數繁多，無精確意見，且在閉會期間，無人負責，至行政首領一人之見聞有限，對社會情形，更不能盡悉，故為建立健全之俸給制度，以及能實際適應時代環境計，似宜選任專家，組織一常任釐定俸給機關，對各地生活情況，時有調查，根據調查結果，採用活動性俸給制，依照標準俸率，酌量增減，隨時隨地，作有效之適應，立法部或行政首領只有最後決定之權，如此，則運用靈活，或無扞格不週之患。

# 論中國行政之重複與闕略

姜文淵

## 一、前言——增進行政效率之必要

自抗戰軍興以來，舉國上下，無不振奮傷心，團結合作，以興與強作殊死的決鬥。在過去若干年中，外人與我民族為一聲散沙，絕不相信，還能有共禦外侮的今日。乃二十閱月的英勇抗戰，早已洗刷了往日的恥辱，使世界人士一新其耳目，對我中華民族由卑視的心裏，一變而為敬仰與企望。但在我們則不可不因此而益加警惕，期於抗戰勝利之後，長保抗戰以來所得之成就，並藉此機會發揚光大，奠定萬世昌榮之基。而且誠如中國國民黨去年四月在臨時全國代表大會宣言裏所說的：「日本帝國主義之侵略，在政治上將使中國失其獨立與自由，在經濟上將使中國永淪於產業凋殘之境地，而為日本工商業之附庸，遂非以前歷史上一次的軍事失敗或政治失敗可比。」所以即就此次抗戰本身而言，它也不是單純的軍事鬥爭，而是在政治上保衛我民族國家之獨立生存的。因此我們除了在戰場上與日本軍閥堅苦奮鬥外，還要在政治上運用全國一切力量，去抵抗日寇從非軍事的各方面而來的襲擊與侵略，以求抗戰的最後勝利。根據上述理由我們知道中國抗戰前途不係繫於軍事，同時也要靠政治。它是多方面的，簡言之，就是對外抵抗日本帝國主義的侵略，對內改善社會組織，建設起新的國家基礎，而此種政治的改進，又是保持勝利與促成復興的主要動力。這樣看來，政治建設在今日實較軍事

尤為重要。中央一面抗戰，一面建國的訓示，也便是這個道理。

國民黨臨時全國代表大會宣言說：「中國現正從事於千餘年歷史上未曾有的民族抗戰，此抗戰之目的在於抵禦日本帝國主義之侵略，以救國家民族於危亡；同時於抗戰之中，加緊工作，以完成建國之任務。」又說：「吾人此次抗戰固在救亡，尤在使建國大業不致中斷。且建國大業，必非俟抗戰勝利之後重新開始，乃在抗戰之中為不斷的進行。」中央的抗戰建國綱領也便是由此產生的。本年一月三十日，國民黨五屆中執委五次全會宣言主張加緊建設，又明白提出「政治建設」一詞，認為它與心理建設和經濟建設同為建軍之基礎即建國之主力。那裏對於政治建設的說明是這樣的：「所謂政治建設者，要在嚴明賞罰，綜覈名實，集中力量，增進效率，加強民眾組織，統一民衆行動，解除人民痛苦，改善人民生活。」這裏，我們看出中央所謂政治建設，特別注重「行政效率」，尤其關於行政機構之調整。本篇所要討論的便是有關行政效率的行政機構之重複與闕略的問題。

行政而無效率，明有行政與無行政等，或且竟不如無行政較為爽利。所謂行政效率者，不過是：以較少的人力財力或時間得到同樣質量的成績；以同樣的人力財力或時間得到較好較多的成績，增加人力財力或時間到適當的數量便可以完成某種行政目的。那麼我們要想提高行政效率就要在這些方面着想了。過去我國行政機關多以敷衍局因為盡其能事

，所以不勝效率，人力財力和時間常常枉費或浪費。詳言之，便是：用同樣的或更多的人力財力和時間得不到同樣的成績，甚至毫無成績，反多障礙。近些年來，國人漸漸知道行政效率之重要，而加以注意，所有關於組織，人事，資材，財務，物料，以及行政程序等問題，各方面都多少有些改革，可惜事在草創，未能臻臻完善，尤其於整個行政機構之調整，尙欠精密詳盡之計劃，與大刀闊斧的革新，以至多有重複衝突及關連簡陋之處。自民國二十三年行政院成立行政效率研究委員會以後，政府對於這個問題也稍稍有所注意，並作部分的調整，但直至今日，似乎還欠系統的研究和革新，我願意在這篇裏附帶貢獻一點意見，以供參考。

## 二、行政的重複

現代國家的政務，千頭萬緒，遠過往古，而今日之行政趨向複雜，有多少事項在往日本不需政府辦理者，今皆劃入政府職掌範圍之內，故其職權日益擴大，政務亦漸見繁冗。兼以我國先哲政治清簡，一切均主放任，凡人民可以自了之事，概聽其自由發展，不加干涉。因此舊日傳統的行政機構，往往失於簡樸。但時至今日，則非有嚴大嚴密的組織，絕不足以應舉繁政，於是行政機構便隨着政府職掌之擴大而增加。結果，機構既多不可謂，職權亦混淆重複，無合理的分配，缺系統之調整，故其行政的效率，亦難與所費的人力財力及時間相稱，如欲加以糾正，必須將此新舊組織，妥為配合，並予以適當聯繫，如人身的五官百骸脈絡相連，息息相通，俾形成一有機體的組織，方能發揮其偉大的效能，收良好之成績。

過去中國的行政機構，頗有疊床架屋衝突重複之弊。同樣行政事務

往往由幾個機關負責辦理，其權責之大小，事務之繁簡，管轄範圍之廣狹，以及工作方法與所定路綫，雖未必完全相同，但局部之重複衝突，即為極普遍的現象。因機關重疊，權責不清，遇事遂不免有互相推諉或互相爭執之弊。凡於困難多而權利少的事項，各機關尤多認為不在自己範圍之內，而拒絕接受，互相推諉，終至於廢事；其於程序簡單，易見成效，且有私利可圖的事項，則雖不在自己職責範圍之內，各機關亦往往擅權干預，越俎代庖，以致有互相爭執，僭持誤事之結果。此其一，行政機構本有一定系統，上下銜接，層層節制，這正如我們常說的「身之使臂臂之使指」一樣。那是很合理的，故在組織上或者無可疵議，但中國行政官吏往往著以小節見功，例如有某項小細的事務，依法辦理本應由某下級機關負責處理，而上級機關有時為欲表現自己的工作成績起見，便不惜舍本逐末，降格以求，直接取而處理之。遇有此種情形，不但行政系統因而紊亂，並易使下級機關對其他工作亦不敢果斷的負起全責來。倘若這兩個或數個直屬的不同階級之機關都是喜歡負責任的，結果便成了重複衝突的現象了。此其二。

從前行政事務簡單，一個小機關用少數人，以少數的經費便可應付過去。今則不然，時代之演變使行政事務日趨紛繁，同樣性質的行政已較前若干年繁劇到幾倍或幾十倍倍，若仍用從前那個小機關去應付，自然感覺力量不足政府為適應時代環境之需要，便逐漸擴大已往的行政組織，有時還要增設新的機關來應付新的局面。而且以前自由主義盛行，學者認為政府權力愈小愈好，如美國開國之初，詹姆斯（James）就是這樣主張，他們以政府為「必然之惡」（Necessary Evil）。大戰之後，此種思想已不復存在，政論家以及實際從政者都認政府權力應隨時加以擴充，以適應新興的環境。因新舊機關未能互相照應，所負責任

未能劃分清楚，其工作亦多有重複衝突之處。此其三。

行政責任本應完全由行政機關負之，但是中國的實際情形却不能與理論盡合。在軍政時期，尤其今日對外抗戰時期，有許多與軍事有關的普通行政事務，自然而然的要受軍事機關的指導，或者竟須由軍事機關直接處理。在我們憲治的國家，黨雖無直接辦理行政之責，但事實上黨部的工作有時也涉及行政。民衆因體於法理當然更不能辦理行政，不過中國社會建設方針雖始，任何人願自願替民族國家而努力，均當爲政府所歡迎，因此，也還有些民衆團體作了一些行政工作。軍事機關，各級黨部，以及民衆團體，應否從事或涉及行政工作，我們現在不願加以討論；這裏只要注意實際情形，便可以看出他們所做的行政事務，往往因事前不曾與普通行政機關取得密切聯絡，以致互相間發生了許多重複衝突之結果。此其四。

由上述種種情形造成行政機構與行政事務之重複和衝突，使我們僅有的少數行政上的人力與財力白白浪費了許多，實在是很可惜的。這種實際困難很多，近數年來，雖有一些改革，現在仍還遺留不少，而陸續增加的也不免隨時可以見到。前幾年，談這個問題的人常常舉中央水利機關爲例，尤其東北治黃主管機關，系統複雜，頭緒紛繁，重床疊架，爲世厚非。即中央政府各院部會之職權，在民國二十七年一月以前，也還是劃分不清，劇經明令裁併，加以調整，較前大有改進。但年餘來，似乎仍有若干事項由數個機關分別管轄，或共同辦理，其中誠有事實上不得已之原因，未能適加調整，使完全與理論符合，因而支離破碎，浪費精力之處，途不能免。如農產調查，如合作事業，如民衆訓練，如賑災救卹，如補習教育，如兵役征調，如調查統計等等，在法理上，其職權之劃分，或者尚有界線，而在實際工作當中，各有關機關往往擴大

自己的領域，做了許多重複的事務。這在今日實爲政府機關人人負其勇於負責的結果，不能認爲不好的現象；不過無形中把力量分散到不必由他負責的事務上面，也不能不算是一種損失。況且同一行政事務若由不同的機關分別或共同辦理，即令無推諉之惡習，而各機關本身性質不同，其主張與辦法自必互異，雖有會商可能，恐終難收協調之效。稍有重複或抵觸之處，便爲國家的不必要之損失。我們知道這種過失是由於各機關之積極努力而來，其弊在於行政運用之不善，並非行政官吏怠惰職務。所以要想發揮行政效能，首先應當從改革行政機構下手，迨機構改革之後，再向人事、財務、程序……等方面逐步改進，以增加其效率。此間所說，不祇限於中央行政機關，即地方的，軍事的，黨務的，以至民衆團體的工作，凡有互相牽涉，致全體的或局部的重複衝突者，都應當視同一律，研究調整。

### 三、行政的開略

因爲行政機構無系統的調整，事權界限缺詳密之劃分，黨政軍各方面沒有統一指揮之機關，所以行政事務在某些方面儘管是重複衝突，有許多人在分別或共同努力地幹着，而在另些方面，則不免爲人們所完全遺忘，竟成一片未經墾植的荒原，這便是本節所要討論的「行政的開略」。行政上的重複，固然浪費國家的人力與財力，並足以影響行政的實施；而行政的開略，則是根本不會舉辦，無人過問，其結果較重複爲尤壞。前者是因積極而造成的；後者則因消極而造成，同爲行政機構缺乏調整所致。

行政的缺陷是怎樣發生的？最簡單的回答便是「機構欠調整」，這話稍嫌籠統，讓我再詳略分析一下：

新興的事業時期而增加，因而管理這些新興事業的新行政也應隨之出現，有些事業自然不是完全嶄新的東西，也許是就原有擴大起來，也許是由舊的演變而成，也許是把舊的整個推翻而換一套新的面孔。

這一類新的變化，一定要影響到社會形態，依此推演，行政事務也該隨着變化，纔能適合需要。事實却不然了。行政的變化往往不能緊跟着時代。換句話說，行政之變化比較遲緩，有時整個遺漏某一方面，有時雖作部分的追隨，仍嫌力量不足，未能面面俱到，完全慰貼。此其一。

有許多事項，在中國之暫時政治思想本不認為政府有管理或過問之必要，而在今日，則政府應該負責外理以發揮其實際效能。有些事項，在別的國家，以前也不加干涉，而現在則已收歸政府直接執行。我國行政的改革僅只是最近數十年的事，而其積極追隨時代需要，又是更近數十年的事，對於以前不曾過問的行政事務，還有許多未能馬上顧及周到，對於外國已經收歸政府直接管理的事，也沒有許多根本尚未想到。這也造成了行政上的缺點。此其二。

由於人力或財力之不足，而故意放棄某種行政事務不加干涉，也是有的。本來有些事，在政府明知應當早日舉辦，並且也願意負擔起那種責任，祇是因爲那件工作需要具有專門知識或技術，而在當局感覺適當人才之缺乏，便無法興辦；有時因那件工作需要，較大的財力或物力非我們現在的社會所能供應，便只得且從緩圖，俟諸異日。無論如何，這也是造成「行政的開略」之原因。此其三。

還有時因整個行政機構不協調，各機關的職權劃分不清，因而有重複衝突之弊。於是大眾爲避重復衝突起見，或者就要互相退讓，結果，反有一部分事務無入過問，至於事權不一，執行困難，而互卸責任，以致有「一國三公」無所適從之弊。總之，職權不清的機關若在兩個以

上，假使都能積極負責，就不免重複浪費；假使都抱消極態，就不免互相觀望，而成爲行政的開略。此其四。

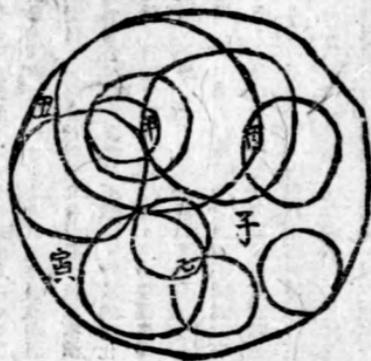
上述的情形，都是常見的，實際例證舉不勝舉。我們有許多應辦而未辦的事情都在眼前擺着，也還有些事情，雖然已經舉辦，可是並沒有隨着時代進展，辦到實際需要的程度。前者爲開，而後者爲略，都是不夠，我們必須補開拾遺，盡量發揮政府的行政力量把它充實起來。舉一個最顯明的例子：許多未設衛生局科的小市，照理說，其市區內的衛生行政就應該歸市政府（或市政籌備處）或警察局負責辦理，在法律規章上大概也都這樣地明白規定着，祇因無負責的機關，所以在這種小的市區內，衛生行政就簡直無人過問。又如防疫行政，在中央政府及少數重要地方，本有專管機關，而在許多都市却無人負責，平時聽其自然，可，一旦瘟疫流行，所有地方行政機關便只好會商防治辦法，或以公文輾轉商酌，推諉責任，而疫症已蔓延不可遏止了。這還是行政的一部門，關係尚小。試再舉一較大的事項來說：有些村鎮或市集因政治的經濟的環境之變遷，而突然成逐漸成爲繁榮的商業中心，儼然具有市的規模，但管理那地方的行政機關還是往日的保長或聯保主任辦公處之類，無論他們沒有現代市政知識與興趣，即令他們都具備着，而保長或聯保主任辦公處那樣的組織，其簡單脆弱也絕不足以應付一個市的繁雜行政事務，結果，更祇有看着很大的市鎮自然發展，其一切治安，財務，教育，衛生等事項，都在沿着向日鄉村傳統的習慣繼續維持，實際便是永久停滯，沒有行政可言。此種開略，有時的確是無可奈何的，有時却怪政府的忽略，或完全由於行政機構之未能做有系統的調整。不論怎樣，那總是國家的損失。

補拾開略不是短期間所能完成的，那要我們政府及民衆長時間的努

力，逐漸發展，隨時增補；而人力與財力之準備與充實，實為最重要的條件。至關於行政機構之調整者，即完全是行政技術之運用，與人力財力無甚大之關係，應當儘先去做。

#### 四、圖解

行政的重複與調整，在任何國家任何時代幾乎都可見到，不過在經過科學的研究和系統的調整以後無論如何，這種情形是要比較少些的。中國從前的行政，未曾受過新方法的洗禮，自然談不到合理化；到了民國以後，一切都在急遽的演變着，行政也不會例外，只是行政的進步比較慢些，遂不能追隨時代而並進，所以在中國現在的行政工作上，重複與調整的情形比較別的国家要多些。現在用圖來解釋，如次：

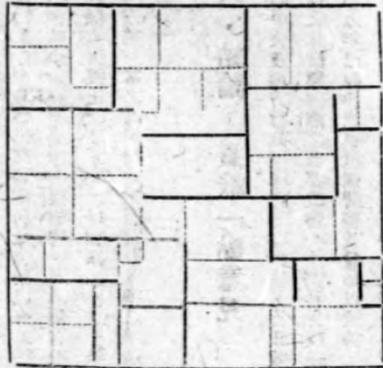


就上圖看：假定外邊最大的圓圈代表整個國家應有的行政事務，而裏邊大大小小的各圓圈則代表現有各行政機關所處理的行政事務。這裏所畫的圈祇是藉來表示抽象的行政，其實各機關的行政絕對不會那樣圓和，而機關之多也不是這幾個圓圈所能盡事的。由於這個圖，我們可以看到「甲」事是由四個機關共同負責，「乙」「丙」兩事是由四個機關階級不同，系統不同，性質也未必盡同，路線與方法自然也不免有些差異。他們在重複的做着同一件事，無論同時或不同時，也無論共同或單獨，只要有兩個以上的機關做同一件事，即形勢上沒有衝突，在百端待舉的今日究竟不能說不是一種人力與物力的浪費，這是我們應該研究改革的事項之一方面。

一 圖中「子」「丑」「寅」各事不在任何圓圈範圍之內，那就是說沒有一個機關負責管理那件事，此種漏網的原因雖然不一定，但我們缺乏那方面的行政機構則為事實。即各圈內的事也未必都能做得週如其分，有的雖已劃入一個或不祇一個機關職掌之內，而因為行政機構之變遷，致使那件事仍舊被忽視被遺棄，那便當歸咎於人事而不能完全怪組織之不齊了。總之行政的開路是我們應該研究改革的事項之又一方面。

前面一再談到以調整行政機構為改革行政的重複與調整之方法。調整行政機構一語的意義包括很多，在此我們不妨用一句簡明的話來解釋，就是：國家一切行政事務都要有一個——並且祇要一個——適當階級的機關用適當方法來處理，不可遺漏。這樣的說法，在事實上自然是容易做到的，但在理論上却不能不如此要求，所以最理想的全國行政機構應該如下圖所示：

這也是藉圖來說明我的意見。其實，行政事務，也不會方方正正的像刀切得那樣齊整。這裏用最外邊的大方格子代表國家整個行政事務；裏面用真線所界劃的各形式的格子，代表行政事務的各部門與行政機關的各系統；用虛線所分成的較小的格子，則是代表應有的行政機關。這種把國家整個行政事務，依時代環境分成多少部門，各部門自成一行政系統，但相互間却都要有相當聯繫；各個部門中又要按其性質與客觀條件的需要，分成多少大大小小的事項，然後視財力與人力如何而分別設置主管機關負責實際責任。便是：使事事有人辦，人人負責；一件事不得重複或闕略，一個人無從推諉與卸責。這種算達到調整行政機構之極則。



## 五、美國增進行政效率的經過

現在請略述美國增進行政效率的經過，以供我們參考。

一九一二年一月十日，美國已故總統塔虎脫 (Taft) 致書國會，主張設置經濟與效率委員會。他說：「聯邦政府的組織從來未曾有人認作一部行政機械，而加以精密的分析，故於其組織中各部相互關係，各機關執掌之重複衝突，以及各機關之實際工作情況，均缺乏有系統之研究。因此，吾人認爲調查、分析，並研究如何改善現行組織，使它系統分明職權清楚，無重複推諉之弊，有動用靈活之效，藉以促進行政效率，實當務之急。」

同年八月二十三日，美國國會便通過了一個議案，設文官考選委員會 (The United States Civil Service Commission) 得承大總統之命辦理分類文官考績。翌年三月四日，國會爲便利執行此案起見，特批給該委員會特別經費一萬五千元，令它先行調查聯邦行政機關之人事管理概況；三月二十五日，該會便依法設立行政效率科 (Division of Efficiency) 科長由總統任命並對總統負責。每年須將工作成績詳細報告給總統，然後轉達國會。一九一四年終，行政效率科建議聯邦政府：採用節省人力之新設備及推行行政新方法，把繁冗的辦事手續簡之使簡，以求工作無重複浪費之弊。一九一五年三月四日，國會又令該科於原有工作以外，兼負調查各行政機關之統計及其他工作概況之責，並增加特別經費三萬元，俾得充實其工作內容。至一九一六年二月，國會以其職務日繁，特通過法案，使該科脫離文官考選委員會而獨立，改稱美國行政效率局 (The United States Bureau of Efficiency)。它研究：(一) 由國會或上下兩院單獨交議或諮詢的事項，及國會內各委員會單獨交下研究的事項；(二) 由行政各部及各獨立機關交付或委託研究的事項。據該局一九一三年秋報告，局裏共有職員四十三人：計正副局長各一人，副專員二十一人，科專專家三人，助理一人，辦事員十六人，全年經費十九萬

三千元，人力物力均甚充裕，故貢獻頗多。嗣以全國經濟之不景氣政府當局主張緊縮政策，裁撤了許多機關，這個已成立二十年的行政效率局亦在其列，卒於一九三三年五月三十一日明令裁撤，將其工作移交農計局與文官考選委員會分別接辦。現在這個機關雖已取消，但其研究的結果却仍為世界所重視。

美國行政效率之促進，其最值得我們注意的莫過於對重複工作的檢討，而在辦理這件事當中，它所採取的方法也特別值得我們注意。該局曾參考便利計，自一九二〇年起，編製了一個極有系統的政府工作索引（Index of Government Activities），將政府大小各機關各單位的工作內容分別寫於一張卡片之上，然後分類編號成爲系統，如同圖書館之目錄索引一樣。此種卡片係自一九一三年編起截至一九三一年，其總數已達六萬餘張。該局根據此項索引卡片答覆政府各機關諮詢的問題，每年以千百計，凡遇有工作重複之處，便提出改革辦法。政府各部份每設一個機關或增加一件工作，並必先詢效率局是否與已有的機關工作重複或抵觸；同時，效率局如果發現工作重複等情，而認爲有改進之必要時，也可以隨時向關係方面提出改革方案，以備採擇。二十年間，它所建議而經各方採納的方案非常之多，對於實際行政效率之增進更是不可以屈指計的。

## 六、結論——貢獻一點意見

現在中國中央及地方行政機構之需要調整，行政效率之需要增進，尤其行政工作之重複與調劑之需要改善，是稍具行政經驗的人所共見共知的政府當局近年已經注意到這個問題並會加以改善，祇是尙未辦到我們所希望的程區。自抗戰開始以來，我們更感覺改進的必要。本年一月

三十日屆中執委會五次全會宣言要說：「在後期抗戰開始生死存亡關頭，尤宜組織中央黨政軍統一指揮之機構，使全國黨政工作，得與軍事相切合，以收共同行動之效，故特設置國防最高委員會，以統一黨政軍之指揮」。有了這個國防最高委員會，我們的中央行政機構便可以由它指揮調整，免去許多重複衝突和調劑磨擦弊病，因爲它有著統籌監督黨政軍各方面的權力，所以不敢再有「一國三公」之嫌。

爲了更詳盡的研究國內各級機關，使它們的工作都得協調，並使所用的人力財力與時間都合乎經濟原則，不虛耗，不浪費，我們應該更進一步仿效美國的辦法，設置行政效率促進機關，用科學方法，實地調查，縝密研究，作具體而有效的改革。現在行政院已將行政效率研究會的組織恢復起來，改爲行政效率促進委員會，希望他能負起這個使命來，不論它是隸屬在那一個機關下，我以爲它應該優先調查並研究全國任何行政組織，而草擬一個系統的調整方案，直接或間接建議國防最高委員會，斟酌適當的對法，命令關係機關採施行。同時它更應將各機關的組織，人事，財務，事務，工作概況……等項作更詳盡的調查，編成索引，以備政府之諮詢與參考；嗣後全國機關，無論中央或地方，也無論黨政軍或民衆團體，凡欲有新的設置或裁併，均應先向這個行政效率促進機關諮詢，是否已有同樣的組織，並其職權應如何劃分，人員與經費應如何支配，方能達到合理的地步，而且不致與其他機關重複或衝突。這不是一時可以做到的，但若有此計劃，由各方面共同爲精神的鼓舞力的襄助，將來也不是沒有成功希望的。至於詳細的工作辦法，應由從事工作的人斟酌適宜，隨時變通制定之，我這裏只提出一個方向而已，無論怎樣，此項工作之重要與急切，却是任何人所不能否認的。

最後，我願意對改進行政機構的辦法，貢獻幾項最低限度的條

件，以爲本篇之結論：

- 一、同一性質的機關應盡量合併，以免浪費人力與財力。
- 二、各機關應遵守法定的職權範圍，不許超越；若有與其他機關重複之處，應就各機關性質與實際需要從嚴劃分。
- 三、各機關之工作性質有相類似或相關涉者，應盡力設法取得聯繫以免

# 公文檢查之研究

## 一 緒論

行政機關內文書運行路線之長短及運行時間之久暫，與其行政效率關係至切，蓋欲求政令推進之迅速，即文書處理之行程及時間，必須盡量縮短，政令能迅速傳達，然後可以責望接受政令者之迅速達成其任務，此理固甚明也。所謂縮短行程，即空間之經濟，縮短時間，即時間之經濟，空間之大小，與時間之久暫，又可成正比例，換言之，文書運行路線愈長，則其處理時間亦愈久，故時空兩者之經濟，乃增進文書處理效率之基本條件。吾人對各機關處理文書之行程及時間，迄無統計數字，可資研究，否則，吾人能統計每一機關內每件公文平均經行路線之長度及經過之時間，再求出一般機關每件公文平均經行路線之長短及經過之時間，作數字的比較研究，以切實明瞭各機關處理文書之效率，此種方法，當比任何研究效率之方法爲可靠也。

雖然，行政機關每日之收發文件，動輒以千百數計，欲對每件處理

互相衝突。

- 四、一切急辦或必需辦理的事務，應有專設機關負責處理；否則，亦應付權與性質相類的機關辦理。
- 五、各機關應將其職權範圍內的一切事項照額周到，盡力辦理，不得延略或廢棄，致生調略之弊。

周連寬

之空間及時間，加以確切之統計，殊非易事，必須有專門之組織與人才，在某一期間內調查某一機關之文書處理效率，自易從事，假定以甲機關爲調查對象，甲機關每日收發文合計共五百件，此五百件中每件從收件折封檢查登記以至於擬辦呈核辦稿呈判籍投印發等階段，每經一人之手（遞送公文亦在內），必須在文面調查表上詳記月日時分秒，再測量其經過路線，以時間除路程，即得某件公文每單位時間所運行之路程，再將某期間內所有文件，每單位時間所運行之路程總平均之，即得甲機關每件公文運行之平均速率，從此種材料，又可製成各種統計圖表，以分析公文運行中每階段速率之比較及各種公文運行速率之比較等等，或謂此種工作艱鉅異常，恐難獲精確之資料，然科學的產物，大都從艱難中產生，美國紐約市爲調查該市環境衛生情形，查得布洛得威下街一立方尺之空氣中，含有塵埃分子二二一、〇〇〇個之多，此種調查資料之不易獲得，至爲明顯，故事業之能否成就，全賴吾人之努力也。

上述調查辦法，係研究文書處理效率最精確之方法，然除有專門之

組織與人才、切實進行外，若實望各機關經常自行實施，頗有困難。蓋各機關均有其固定之編制及預算，自不能額外增加大量之經費與專門人員，即或能之，而各機關因進行同樣工作，各自增加大量之經費與人員，亦殊不經濟也。然則各機關將如何考查其文書處理之效率乎？此即本文所應研究之問題也。

我國行政機關檢查公文之辦法，究竟始於何時，頗難稽考。大概公文收發之登記，早已行之，然對於公文在收文登記後與發文登記前之檢查，自係近數十年來之事。其主要方法，係就公文正件註明收發年月日時及收發字號等，或就文稿首頁註明擬稿呈核呈判繕校印發等年月日時。迨至近十數年間，政府官吏始利用其他工具，以考查文書處理之整個程序及其運行之時間，故此種工作，迄今尚在試驗及草創時期，既無成法可循，復無原則可據，舉凡有關檢查公文之一切事務與方法，無一而

非有特於吾人之積極研究者也。

## 二 現行公文檢查辦法

一、稿面檢查法 公文正件註明收發年月日時，及收發字號，與利用簿冊登記收發文件，同為檢查公文之原始方法。此種方法，祇能檢查公文從發文機關登記發出以至收文機關登記收入，兩個階段間相距之時間，及有關該件之登記項目，對於公文未發出前及收文後之處理手續及經過時間如何，均難查考。民國十八年一月十八日國民政府頒行之公文稿面格式，特設交辦，擬稿，複簽，判行，繕寫，校對，蓋印，封發等年月日時各欄，利用稿面，記載公文處理各重要程序所經之時間，以資考核，稿面格式如左。

上式對考核公文處理之程序及時間，顯然未臻完善，如文稿並未註  
 明收文日期，欲檢查公文整個行程所需之時間，必須查原來文上所列  
 收到日期，再與稿面所註封發日期相核實，手續至煩。故二十二年行政

院會議議決修改增列收文年月日時及收文發文相距日時等欄，使一覽而  
 知公文行程所需之時間，其式如左。

稿 ( 稱 名 關 機 )

		由 事		文來			
				字 第 號			
				別文			
				機送			
				類別			
				件附			
長官職別							
長官簽蓋							
核稿及撰擬 職員職別							
核稿及撰擬 職員簽蓋							
檔案	去文	年 國 民 華 中					
字 第 號	字 第 號	月 日	月 日	月 日	月 日	月 日	月 日
		時 發 封	時 蓋 印	時 校 對	時 繕 寫	時 判 行	時 核 簽
						時 撰 稿	時 文 辦

此式較十八年所頒佈者為精簡。然公文處理之遲滯，其原因未必全由於擬稿抄印等手續之延誤，來文擬辦後，須層呈各級長官審核，稿件擬就後亦須層呈各級長官核判，若一旦牽核或核判之長官將文稿擱置，

則延誤責任，自不能全歸擬稿抄印等人員負之，且擬稿抄印等時間限內，並無各人員簽章空格，亦未足以表明處理之責任也。二十四年武昌行營所用之稿面，即所以補救此弊，稿面各級核判長官之左傍，均地列核

稿 (簽名開機)

										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文
										機送
										別類
										件附
										由
										事
										別文

判之月日時，使整個程序上各經手人員皆註明時間，公文如有延誤，一查稿圖，即便清楚，撥稿校印等時間上有蓋章空格，各經辦人員不特須

填註月日時，且須加蓋私章以明責任，其式如左。

國民政府軍事委員會委員長行營稿

秘書長		主任		委員長		由事文來		字第	號	別文	送達	檢閱	別類	件附
月	日	時	月	日	時	月	日							
副處長		處長		第五處稿										
月	日	時	月	日	時									
秘書	處員	科長	專員	主任	法規	科員	辦事員	交辦	檔碼					
月	日	時	月	日	時	月	日	時	月	日	時	中華民國	中華民國	中華民國
年	月	日	年	月	日	年	月	日	年	月	日	年	月	日
署名	傳觀	檔號	歸檔	登刊	署印	校對	錄事	交辦	日處收	日處收	日處收	第	第	第
		第	月	月	月	月	月	月	第	第	第	號	號	號
		號	日	日	日	日	日	日	號	號	號			

或呈報政府亦仿照上式，改用新式稿圖如左



次文 號數	收到 月日	來文 機關 人名	事由	附件	復文 出月 日	發復文 日 號數	備 考
日	月				日	月	

上式「復文發出月日」及「復文號數」兩欄，即為檢查公文處理情形而設，某號收文已否新報發出？某號收文從收到至發出經過幾日？在收文登記簿上即可考查。又收發人員若在一定期間內檢查收文登記簿，凡未填復文發出月日及復文號數者，即為該期內未辦竣之文件，可根據此項紀錄列表呈閱，並查閱各主辦單位辦理情形。

三、已辦未辦文件報告表檢查法。此種報告表按報告期間可分作日報、週報、旬報及月報等數種，大概各機關採用週報及旬報者居多，如外交部規定：「每星期一由各主管廳處司科將上星期內收到緊急公文（即最速件及速件）檢查一次，如有未辦者，應將未辦理由及預計何時可以辦竣，逐一列表，送主管文書人員，與收文簿核對後，

會同署名蓋章報告長官，如並無未辦之件，則於表內填「無」字。每星期三由各主管廳處司科將上兩星期內收到普通公文檢查一次，如有未辦者，應將未辦理由及預計何時可以辦出，逐一列表送主管文書人員與收文簿核對後，會同署名蓋章，報告長官，各主管廳處司科未辦文件報告表，經長官核閱後，發交主管文書人員保管，如已屆預定日期，尚未辦出，應即通告查詢。」上述辦法係將文件分作緊急與普通兩種，緊急者每星期報告一次，普通者每兩星期報告一次。又實業部規定：「每星期應舉公文總檢查一次，列表呈報。」又如軍事委員會所用之收發表對照旬報表，係如左列表一次者，其式如左。



模之機關，單位甚多，由下層單位至最高長官間須經過多數承辦單位或長官，若由各單位自行檢查或列報，則其所報者是否確實？

頗感問題。銷號單係由一個單位統一辦理，似較可靠，其式如左。

(單位名稱) 公文銷號單

1	收文號數		附 註 字樣 (四) 凡移轉送別單位主辦者須註明「某月某日某時移某單位主辦」等 書單位語號 「或」與某號收文併辦」等字樣。並於呈核後將本單送還主管文 (三) 凡存查及併案辦理之文件，由主辦單位在「備考」欄註明「存查 (二) 5項由承辦單位填寫 (一) 1 4 3 4項由(主管文書單位)填寫
2	收文日期	月 日	
3	收發相距期 日	日	
4	銷號日期	月 日	
5	主辦單位		
備考			

每一來文由主管文書收發之單位填附銷號單一張(填寫單上第

1, 2項)夾於文面，隨文分送，各承辦單位收到，即在單上第3項

填寫本單位名稱，銷號單仍夾在文上，不可抽出，文件辦畢發核

由主管文書收發之單位將銷號單抽出，並在單上第3, 4項填寫收

發相距日數及銷號日期，依收文號數排入特製之抽屜內，或插入鐵

簿上，以備查考；再根據收文號數，檢查收文登記簿內之同一號數

，在「備考」欄加蓋「天銷號」戳，戳內「天」字上面填入該文

經辦日數，收文登記簿內凡未經蓋戳之收文號數，即為未辦畢之件

。至存查及併案辦理之文件，則由承辦單位在銷號單上「備考」欄

註明「存查」或「與某號收文併辦」等字樣，並於呈核後將此抽出

，送主管文書收發之單位銷號。凡須移送別單位主辦者，須在「備

考」欄註明「某月某日某時移某單位主辦」等字樣。主管文書收發

之單位於每週終，每旬終或每月終，將本期內已辦，未辦，存查，

或併辦等文件列表(表式見上節)呈報最高長官核閱。



二、規定統計辦法。上章所述已辦未辦文件報告表或收發文書原旬報表

對於一日、一週、一旬、或一月內之公文經辦情形，固已能表白其大概，然其缺點有四：(1)對於本日、本週、本旬、或本月以前未辦之文件，並無累積之報告；(2)對於文件經辦日數並無分配

(單位名稱) 公文查詢單 月 日

		附 註	
1	主辦單位		(三) 填畢請即將此單送還(主管文書單位)
2	收文號數		(二) 5 6 項由主辦單位填寫
3	收文日期	月 日	(一) 1 2 3 4 項由(主管文書單位)填寫
4	相距日數		
5	遲辦理由		
6	預定辦畢日期	月 日	
備			
考			

統計(例如已辦文件中當天至五天辦畢者若干件，五天至七天辦畢者若干件，七天以上辦畢者若干件；未辦文件中當天至五天未辦畢者若干件，五天至七天未辦畢者若干件，七天以上未辦畢者若干件)；(3)大規模機關每日收發文件以千數計。至於本日、本週、

本旬、或本月之收發文逐一對照列入表上，手續至繁，篇幅甚大，人力物力均不經濟，疊高長官亦難於逐一檢閱；(4)對於每件公文平均登錄頁數及未辦文件佔收文總數之百分數等項均未列入，無從表示本機關處理文書之效率。欲補救上述缺點，必須編製每日、

每月、每年等收文銷號件數統計表，分述如左。

(甲)銷號單日報表  
表式與舉例

(機關名稱)銷號單日報表

28年8月31日

單位	當天 (31日)		一天 (30日)		二天 (29日)		三天 (28日)		四天 (27日)		五天 (26日)		六天 (25日)		七天 (24日)		七天以上 (往後推至一日)		小計		附註
	已銷	未銷	已銷	未銷	已銷	未銷															
	第一科		8	1	5	1	6	2	4		7	3	2	5	2	7	1		3	19	
第二科		6		8	4	5	2	7	6	1	1	7	4	3	4	1	1	2	22	40	
第三科		3		4	1	5		3		1		1		2					1	19	
第四科			2	3	1	3	2	1	1	4	3	5		3		2	1	5	10	26	
第五科		1		3			1	3		3			1	3					2	13	
第六科	1	3	1	2			2	5	2	7	1	3	4	7	1	3		1	12	31	
第七科	1	2	2	8	1	2	1	2	5	9	4	7	1	5					15	35	
第八科		1		3			2	4	2	6	2	3	4	8		2			10	27	
第九科	1	7	4	1	1	4	3	8	1	4	1	5	6	10		1		1	17	41	
第十科		4		3		1	2	3	1	2			3	7				1	6	21	
第十一科		3	2	5	1	3	1	2	3	5		2	1	4		1			8	35	
第十二科		1	3	3				4	1	3	4	7	2	3		1		2	10	24	
第十三科	1	6	1	7		1	1	2	6	7	5	9			2	5		1	16	34	
第十四科		5		2	1	4		2	1	4		3		2	3				2	25	
第十五科			1	3		2	1	5		2		1		4		1		2	2	20	
合計	4	55	17	54	11	36	20	55	29	65	24	50	31	63	14	21	2	18	152	427	

官長

撰發者

彙報辦法：(A)本日銷號單日報表須於次日上午填製；(B)檢查收文登記簿所列本月份內各收文，凡未蓋「天銷號」戳者，逐一計算其自收文至本日相距日數，本日收到未銷號者，計其總件數，填入「當天」欄之「未銷」行內，昨日收到未銷號者填入「一天」欄之「未銷」行內，前日收到未銷號者填入「二天」欄之「未銷」行內，前三天收到未銷號者填入「三天」欄之未銷行內，餘類推，七天以前往後推至本月一日收到未銷號者填入「七天以上」欄之「未銷」行內；(C)檢查收文登記簿所列本月份內已蓋「天銷

號」戳者，並分別計算銷號日數相同之件數，填入表上各相應欄之「已銷」行內，惟存查及研辦者不列入已銷數目之內；(D)計算同單位之已銷未銷數，填入「小計」欄，並總計各單位之已銷未銷數填入「合計」欄；(E)填製日報表人須在表下蓋章，再經主管長官蓋章，然後呈送最高長官核閱。

(乙)月份收文銷號件數統計表  
表式與舉例



(機關名稱)

七月份各單位收文銷號件數統計表

28年8月4日

項別 單位	本月份 收文總數	已銷號件數				存查及併辦件數	未銷號件數				未詳件數	已辦文件平均 每件經過日數	未辦文件 百分數	本月以前 未辦文件 累計數	備考
		0-5天	5-7天	7天以上	共計		0-4天	5-7天	7天以上	共計					
第一科	217	114	9	6	130	37	20	2	28	50		3.4	23.04		
第二科	46	34		1	35	3	5		3	8		2.1	18.60		
第三科	42	11	2	10	23	1	7	1	10	18		7.0	43.92	2	
第四科	409	70	62	11	204	23	55	20	108	183		7.3	30.80		
第五科	231	97	14	9	120	16	35	19	41	95		3.8	41.13		
第六科	176	81	11	7	99	2	28	8	39	75		3.5	42.61	1	
第七科	233	92	18	29	139	10	35	10	39	84		5.4	26.43		
第八科	81	52	1	5	58	6	7	3	7	17		2.7	20.98		
第九科	39	20	5	2	27		6	1	5	12		3.7	30.77		
第十科	191	98	15	10	123	2	17	12	27	66		4.2	34.55	1	
第十一科	89	6	7	7	70	9	2		5	7		4.0	9.10		
第十二科	221	130	22	15	167	23	4	6	19	29	2	4.2	14.80		
第十三科	289	151	34	19	204	18	13	10	39	62	5	4.4	23.31		
第十四科															
第十五科															
總計	2,261	1,006	200	192	1,398	150	234	92	380	706	7	1.3	27.69	4	

長官

填表者

填製辦法：(A) 根據收文登記簿填入月份收文總數；(B) 就七月三十一日「銷號單日報表」之「當天至」「五天」「各欄。總計已銷未銷件數，分別填入本表「已銷件數」欄之「0-5天」行及「未銷件數」欄之「0-5天」行，就銷號單日報表之「六天」至「七天」各欄，總計已銷未銷件數，分別填入本表「已銷件數」欄之「6-7天」行及「未銷件數」欄之「6-7天」行，並填指；(C) 計算並填寫「已銷件數」及「未銷件數」欄之「共計」行；(D) 檢查收文登記簿之本月份存查及併辦各收文，並計算其總數，填入本表「存查及併辦件數」欄；(E) 「已銷件數」；「未銷件數」與「存查及併辦件數」合計，從本月份收文總數內減去。所餘者即為「未銷件數」(此數大概係由於銷號單之遺失或漏抽所致，應力求避免)；(F) 就七月三十一日銷號單日報表「當天」至「七天以上」各欄內已銷數分別與本欄銷號天數相乘，所得之積相加，再以各欄已銷件數之和除之，即得本表「已銷文件平均每日經過日數」；(G) 以本月份收文總數，除以未銷件數，再乘以一百乘之，即得「未銷文件百分數」；(H) 本月初以前未銷文件累計數」，係累計本年一月至六月底未銷文件總數。

(丙) 年度收文銷號件數統計表

表式及填製辦法仿照月份收文銷號件數統計表。

(丁) 爲避免銷號單之遺失起見，將銷號單膠接印製於稿面右紙線，稿面方格右邊與紙線相距五公分，銷號單即在紙線右方寬八公分，長與稿面同，訂製稿紙時，單與稿一件裁製，中間絲打小洞，作兩聯式以便隨時撕開，惟銷號單之紙格及字樣須印於反面，應用時反插於稿面，即易於填寫及核閱，不致妨礙稿紙與其他文件

或兼條之進行。

以上四項，對於以前施行之銷號單辦法已大有改進，然在大規模機關施行時，仍不免發生種種瑣瑣與技術上之問題，其中最重要者有二：(1) 各單位收發人員每以工作太忙，忘將銷號單填寫或抽送以，致主管文書單位之統計數字不甚準確。

(2) 在集中稽校印之機關，每一文件之處理時間，稽校印等手續實佔去一部份，故統計表上所列經過日數，不能完全歸各主辦單位負責。

關於(1)項，對各單位收發人員，應予以必要之訓練，並隨時給予監督，務使其手續純熟及富於責任心，否則，收發人員技術生疎，甚或不了解銷號制度，主管文書之單位無論辦理如何嚴密，終歸無效。關於(2)如係集中稽校印，應在各項統計表上「附註」備註明稽校印平均所需經過之時間，在查究積壓文件之責任時，尤應澈底查明稽校印時間，從文件處理經過之總時間中剔除，務使主辦單位經過時間能十分確實，以明責任。

四 文書檔案連鎖檢查辦法

銷號單檢查公文辦法在原則上尚稱精密，且能以統計數字顯示各行政單位處理文書之效率，頗合科學方法，然增加研究，仍有兩大弊點：(一) 銷號之填發與蒐集，全由主管文書之單位統一辦理，其檢查公文之程序，似係由上而下，下面各單位究竟如何檢查方能與總檢查互相銜接，或互相核對？實施銷號單者頗多未考慮此一問題，或考慮之未，而因時間與空間兩種因素關係，往往使技術上發生種種困難，尤以在大

規模之機關爲然；(二)銷號單注重數字，此等數字所代表者究係何號文件，不易查考。文書檔案連續檢查辦法即所以補救上述兩大弱點，連續辦法之主要工具爲收發之清單，檢察公文處理情形時，亦即利用此等清單，隨時作精確之登記，以資檢查。此法曾經前武昌行營第五處試驗，頗見成效，分述如左。

一、主管用查收發單位之檢查手續

收文清單格式

(機關名稱)		收文清單		年 月 日 共		件	
碼	號	補	機	文	事	由	日
備	收	填	關	別	事	日	期
	號	單	或	文	別	歸	備
			人	事	事	期	考
			姓	別	由	日	
				文	日	月	
				事	月	日	
				別	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日	月	
				別	日	月	
				文	日	月	
				事	日	月	
				事	日		





2. 秘書室應檢查每日發文清單上之收文號數，對照以前及同日之收文清單上同一號數，在補填欄內填寫發生號數，檢查完畢，並依收文號數對照前次之「公文總清單」在同號數之辦完欄內，填寫發文號數。

3. 秘書室應將本期各單位「公文檢登單」上未辦完之件，另填「公文檢查總清單」，以備下期對照銷號，僅在填入本期未辦完之件之前，須先將以前未辦完之件填入。

## 五 結論

改良銷號單及連領檢查為公文檢查上最進步之兩種辦法，實行文書檔案連領辦法或油印收發文清單之機關宜採用連領檢查法；未實行連領法之機關，則宜採用改良銷號單辦法。總之，各機關應視事實及環境之

各種條件，以決定其應採用何種辦法。吾人欲促進這一項制度之行政效率，必須在公文處理上建立一種完密之檢查制度，惟完密之公文檢查制度並非片段之手續所構成，必須有一貫之系統，層層銜接，方能收監督考核之效果。就規模稍大之機關言之，檢查之主體有四：(一)下級單位之原始檢查；(二)中級單位之中途檢查；(三)秘書室(或其他主管文書之最高單位)之總檢查；(四)最高長官之核閱。檢查工具與程序又可分作四方面：(一)用文件本身檢查附件經過每一階段之時間及其負責人；(二)用各單位收發之登記簿或收發文清單檢查文件之處理情形；(三)用日報表、週報表、旬報表、銷號單、總收發文登記簿或收發文清單檢查某文件已否辦畢及其處理經過之時間；(四)用各種統計表整理檢查數字，以表明各單位之文書處理效率。完密之檢查制度，應注意上述各項之外，對於時間、空間與人力三個要素，並須作適宜之配合與運用。

## 更正啟事

本刊第三卷第五六期會計專號第一四七頁李德宣先生一文，原題爲「湘省縣總會計制度述要」，爲手民所誤植；又原頁事題討論第六行，原題爲「收付實現制與權責發生制」，亦多錯落；第一八二頁總後記第十五行「端而」二字，爲「而蒙」二字之誤。此外錯排之處，仍恐難免；祇以空襲期間，印刷所工作大受影響，未免疏於更正。又何士芳潘序倫先生一文被印刷所錯排，因該稿付印過久，急於出刊，未及改排，如有閱讀不便之處，尙希作者讀者見諒爲幸！