

年

卷

期

1

5

第

第

# 縣政月刊

## 第一卷五期

### 第一卷第五期目錄

從政勝談……………陳言

江蘇省政新頁的預瞻……………編者

從古代的知州知縣談到現代的縣長……………沈鵬

市自治不應被遺忘……………孫克寬

理想的實驗縣縣政……………王益匡

從農業集體經營說到地方自治……………譚金榮

人才下鄉，經濟下鄉，政治下鄉……………陳天秩

談副縣長與縣府幕僚長……………陳一

漫談縣政……………恆靜

江蘇縣長的三畏……………夏澹人

十個應加思辨的縣政問題……………謝泌

閒話鄉鎮……………張定方

論多頭的縣軍事行政人員任用制度……………介夫

論當前吏治整肅問題……………陶堅

戡亂我見……………陳學柱

編後記……………編者

南京圖書館藏

這一則本打算談「地方財政」，因為蘇豫皖三省府最近都改組，我有所感觸，改一個題目，談「文官制度」。廿七年九月十二日

## (二) 文官制度——不要永遠搬座位

中國有一句諺語說：「鐵打衙門流水官」。這句話頗有語病，人是隨時可以變動的，應該變動的；但不宜像水一樣全部動，一個不留。

中國「文官」沒有制度，其弊萬端。最顯著的是「新舊交替」。

新舊交替，無論京官外官，都有下列現象：

(甲) 舊官馬上就不管事，新官先是管不了，(未到任) 隨後是不熟管不好。等到熟了能管時，說不定又該更換了。

(乙) 「一朝天子一朝臣」的觀念，深入一般工作人員心裏，(事實) 上確有因為換主官而連前任

勤工都一齊換的事實)，一

且本機關主官有調動，不是

打算隨人進退，另尋工作，

就是四方八面，想方設法找

介紹信，找門路，找關係；

分內應該辦的事，置諸高閣

，沒有心腸去問。

基於上述兩項，政治上的人事一有變，馬上與他有直接間接的機關，立刻停擺，成了「真空」。其次各物品之被盜竊，案牘之被毀損，更是家常便飯，司空見慣。(有新官上任，連窗簾布都要重新買的事。案卷中有關財產賬目的，更是抽得五馬分屍。)

這樣情形，大可不必。一個機關主官更換，表面上看去似乎「斬草除根」都換了新人；其實以公務員為職業的，永遠為公務人員；東方不亮西方亮。有人事關係的，總歸有辦法，能夠找到職業；(自然也有完全依靠主官賞飯吃的，但還究竟是極少數。) 說穿了等於打麻將之搬座位而已！

然而公的私的，影響到國家與個人，不知多麼大。

就公的方面說：一個事務官對於你業務上的熟練，是用時間換來的。接任的儘管是老行家，但是這個機關上下內外的環境性能，弄不清楚，處理起來終歸要打折扣；等弄熟了，這沒有熟的三個月五個月期間，直接間

接，就不知公家要受多少損失。如果換的新任根本是外行，或者是「低能兒」，這個損失更大。

就私的方面說：中國的官吏除了貪污要「黑錢」「公禮」的以外，不要盤算了再盤算，更有什麼能力來「安家」「贖家」。因為由甲埠搬到乙埠，房屋傢俱炊具，都要重新來；一筆舟車費的支出更是大得可觀，有位朋友對我說：「現在搬家，就是傾家」，實在是實情，並不誇張。

如果文官(指事務官)能够制度化，不隨人事(主官更調)而發生變化，中國政治走上軌道，最少比較現在這樣混亂要容易得多。而建立文官制度，雖不是像「為長者折枝」那樣容易；但絕對不是「挾泰山以超北海」那樣的不可能。中國過去(前清同光以前)的文官制度，雖不能說怎樣的科學，但是他有一套相當的條理。英國文官制度，(世界上文官制度最

# 從政治談

(二)

# 陳言

好的一個國家。) 有很多的地方，就是參考中國古代文官制度而訂定的。「理失而求諸野」，我們很希望中國現政府管銓考制度的機關，對中國文官制度，趕緊訂一個比較完善的制度，用厲行幣制改革的這種精神，來執行

行中國新的文官制度。錢要緊，人更要緊，人事能走上軌道，一切政治方

能走上軌道，因為「政」，究竟是「人為」的呵！(這個「人為」是指制度上的人事，而不是英雄主義的「超人」。)

寫完本文，稿紙還剩半張，順便寫一節有關的短故事：

陳炯明在民國元年秋天，逐去胡漢民，由副都督而自陞廣東都督。他

用人的標準有「三道防線」。第一道是「惠州同鄉」，第二道「他鄉

里左近的人」，第三道「姓陳」。於是惠州人都彈冠相慶。一天朱執

信先生對陳炯明說：「就存(陳字)！我歡喜吃乾鹹菜，可惜在廣州買

不到，你可否叫人在你家鄉帶一點來送我。陳說：因為作官的好處

，比賣乾鹹菜好。陳半天默然說不出話來。(廣州市上賣乾鹹菜的，

多半是惠州人。)

多

多

多

多

多

多

# 江蘇省政新頁的預瞻

在本刊本期出版之日，正是新任江蘇省政府主席丁似庵先生抵省履新的一天，誰都知道，一省政績的良窳，是全省各縣施政成績的總和，而一省省主席的看法和做法，也正決定着全省各縣縣政的前途，江蘇省是全國瞩目的首善之區，有六十三縣市一設治局，就本刊所了解，這六十四個縣市的行政首長，從中樞任命丁似庵先生主蘇之日起，一直便在期待着丁氏治蘇方針，俾有所遵循，就是對縣政工作富有研究興趣的本刊同仁，也具有同樣熱切的心情，雖然我們知道，在丁氏剛接事之始，不會立刻宣佈治蘇的具體方針，可是我們總希望從側面獲得一些了解，因此本刊決意將本期延遲兩天出版。

兩天來，丁氏已經在蘇省人士熱烈歡迎中繼王東成先生作了江蘇省政府的主人，在短短的兩天裏，我們的期待收穫如何？現在我們根據兩天來的見聞，寫出我們淺陋的看法：

首先，我們看到的是丁氏和藹可親的風度，這不是我們主觀的感覺，從省會記者們的報道裏，和省府各廳處職員無成見談論中，他的和藹可親，已贏得一致的情譽，有人并且認為：這是在今日封疆大吏中，難得見到的民主風度。

其次，我們看到的是：丁氏甫下車便應各報記者之請而題字，為無錫人報寫「奮鬥」二字，為江東日報寫「安分守法」四字，為新江蘇報寫「力行」二字，為蘇報寫「守法重紀」四字，我們從這四個字來看，約略可以知道：丁氏做人做事的態度是「守法，重紀」；做人做事的精神是「奮鬥，力行」，更從丁氏在交接儀式中所講的簡單演詞裏面，和在答復記者詢問與招待記者時發表的書而談話當中，看丁氏表示的那種推重以往省政負責人的政績，尊重國策尊重民意的態度，以及對澈底執行當前國策，嚴懲貪官污吏，樹立新政治風氣等表示的決心，我們上面對丁氏的看法，似乎比較正確。

再次，丁氏在接事的翌日上午，便召集省府各廳處股長以上的職員訓話，在短短的二十分鐘裏，向參加人員提示了三點，第一希望對業務切勿鬆懈，應安心服務繼續推動工作，直率的指出：中國政治的落後不是政策的不良，而是行政的失敗，盼省府同仁注意「力行」，應具有張京兆尹的

負責精神，不可存「五日京兆」的敷衍心理，并且說明他自己的「一貫用人」的態度是：「我有私人，僅此私人，我無私人，盡我私人」。第二說到在人事行政方面的同仁福利問題，表示對同仁福利以往辦理情形尚未知悉，今後福利問題正與徐祕書長研究中，務期盡力解決，以謀同仁共同福利。第三希望在工作上力求合理化，鄭重表示：今後定用人唯才，將隨時適應各工作人員的請求，視各人的興趣、學識、能力調整工作，俾使各盡其能，各盡其才，同時也希望各工作人員，在工作上能合理化，達到守時間守秩序的要求。

在會後，省府各與會人員，對於丁氏的訓話，都感覺非常親切動人，因為大家在丁氏未訓話前，都有將聽到一番義正詞嚴的訓示之揣測，而結果所聽到的，却是溫和而平實親切的勸勉！其實政治的道理，也便在切實、合理、和力行，不切實，不合理，花樣翻新，祇講不做的一套，早就應該予以揚棄，我們認為從這些地方，也很可看出丁氏對於當前的政治，確具有新的見解，相信丁氏今後治蘇，也必有其正確的方法。

最後，我們所知道的是：在丁氏接事之日，即對蘇省人士和各機關團體的歡宴，為免妨礙工作而一一敬謝。丁氏已規定了他每天處理公務，接見賓客的作息時間，並且便在抵省的翌日，開始度其規律的生活。而兩日來省府祕書處和民、財、建、教各廳，都祇各發表了五、六個必要的新職員，我們如以丁氏「樹立新政治風氣」「工作合理化」「用人唯才」等一類的談話，與這些兩日來所表現的事實相印證，丁氏確已給予我們以一個暗示——今後的作風，是「言行一致」。

我們已知道江蘇省參議會將在本月二十五日開會，請丁主席出席報告施政方針，當然施政方針的內容我們現在尚不能獲悉，然而根據以上我們兩日來的聞見，我們敢信丁氏施政方針的內容，必然是平實合理的工作辦法；守法力行的執行精神，我們頗很自稱的根據我們的看法，在這裏向江蘇全省民衆，向江蘇全省從事縣政工作的朋友們，作這樣一個大膽的預告，同時我們也很誠懇的，在這裏為江蘇縣政工作前途，向丁似庵先生表示我們的敬意，和熱切的期望。

# 言嘉賢昔

民生在勤。(左傳)

天下未有不勞而成者也。(文中子)

勤字爲人生第一要義，無論居家官行軍，皆以勤字爲本，黎明早起，勤字一端也。(曾國藩)百種弊病，皆由懶生，懶則遲緩，弛緩則治人不嚴，而趨功不敏，一處遲則萬處懈矣。(曾國藩)憂勞可以興國，逸愉可以亡身。(歐陽修)

勞苦爲鍛鍊吾人才能之唯一方法，有名譽之地位，大都爲勞苦者所佔有，安逸適所以殺身也。(管緣蒞)

久逸則筋脈皆弛，心胆亦怯。(胡林翼)

勤爲無價寶，慎是護身符。(姜太公)

振起精神，尋事去作，在世一日，當爲生民辦一日事。(顏習齋)

勤之爲道，第一要深思遠計，事宜早爲，物宜早辦者，必須預先經理，若待臨時，倉忙失措，鮮

不耗費。第二要安眠早起，侵晨而起，夜分而臥，則一日而復得半日之功。第三要耐煩吃苦，若不耐

煩吃苦，一處不周密，一處便有損失耗壞。事須親自爲者，必親自爲之，須一日爲者，必一日爲之。

(朱柏廬)

呂氏當官三字，曰清曰慎曰勤，皆與同官論三事次第，皆謂以清爲本，余則謂非勤不能，何也，

兢兢焉守絕一廉，而晏起晝寢，以至示明常改，審案不結，判稿遲留，批詞濡滯，前後左右之人，皆

足招搖滋事，勢必不清，何慎之有，力求稱職之故，固無一不於勤也。(汪輝祖)

古之人勤厲，今之人惰慢，勤厲故精明而德日修，惰慢故昏蔽而欲日肆，是以聖人貴憂勤而傷厲

。(呂新吾)

做官都是苦事，爲官原是苦人，官職高一步，責任便大一步，憂勤便增一步，聖人胼手胝足，勞

心苦思，惟天下之安而後樂。(呂新吾)

精神爽奮，則百廢俱興，肢體怠弛，則百興俱廢；聖人之治天下，鼓舞人心，振作士氣，務使天

下之人，如含露之朝葉，不欲爲久旱之午苗。(呂新吾)

節乎己者，貪心不生。(文中子)

惟儉可以助廉(范純仁)

貪婪以招辱，不若儉即守廉。(季元衡)

以值中央倡導勤儉建國運動之際，謹錄昔賢有關勤儉嘉言，藉與全國從事縣政工作者互勉。

# 從古代的知州知縣談到現代的縣長

沈鵬

每與做縣長的朋友談心，常常聽到目前的縣長難做，好像今天的縣長不像古代的縣長事務單純而易為，這些話聽起來，似有道理，同時我們也承認今天縣長的事務確實比從前多，但古代的縣長，是否是事務單純而臥治呢，這也不盡然，我們把現在的縣長，和從前的知州知縣他們的任務來比較一下，也許可使做縣長的，對於自己的責任，更清楚一點，本來現在縣的制度是由明清兩代沿襲而來的，但明清兩代的州縣制度，稍為複雜，當時州的區域，與縣約略相等，知州地位，有比知縣稍高一點的，現在我們研究從前知州知縣和現在的縣長有無異同之點，根據明朝的三篇文章來談。

第一篇是高忠憲公以責成州縣約，高忠憲公是明朝萬曆年間的進士，會做過左都御史，陳文恭公把這篇文章編入從政遺執，并附按語：所列條約皆州縣所必有之事，而士民所切切然，日望於其官者也，這篇的開頭有一段序言，大意說：天下之治，端本滯源，然自上而率下，奉法守職，必自下而奉上，朝廷胥澤，惟州縣始政之民，州縣者，奉法守職之權輿也，州縣賢則民安，州縣不賢則民不安，接着便說：全國共二百二十一州，一千一百六十六縣，在這一千三百八十七個州縣當中，很不容易得到每個州縣官都是好人，并將一般知州知縣人員分析列為三等：對皇帝不敢虛偽，對人民不忍傷害，能奉法供職，完全出於良心的驅使，沒有一點勉強，也沒有其他企圖，這是上等的人物；心裏有所希冀，而勉強為善，有所畏懼，而不敢作惡，這是中等人物；不知自己的職責是什麼，也不知國家法令是什麼，祇求滿足個人的慾望，這是下等人物。序言的結論說：為政應該選拔好人去當官吏，把壞的官吏除掉，一般人品格才調頂好的人很少，中才的人居多，所以就多數中才的人設想，應該定有規約，給他們遵守，則才調雖差一點，於行政上也可以得到相當的效果，這篇約所列條款共有三十八，現在將其綱目，簡述於下：一、課農桑，二、興教化，三、育人才，四、定鄉約，五、鄉飲餼典不得濫及匪人，六、學社注意選

好教師，七、修理學宮，八、積谷備荒，九、興辦社會，十、開墾荒地，十一、興水利及築城修橋植樹，十二、整頓養濟院，十三、賑濟貧民，十四、革除收糧積弊，十五、聽訟須審慎，十六、勾攝正差里長，勿得濫差皂快下鄉，十七、不得濫刑婦人，十八、不得輕押婦人，十九、嚴束胥吏門皂，二十、表揚善人，二十一、懲治惡人，廿二、嚴懲訟棍，廿三、不得濫用刑具，廿四、審案不許大幫皂役，擁立左右，廿五、勿許親戚下屬與外人交通，以致作弊，廿六、勿許鄉成團說取財，廿七、吏役買物，須公平交易，廿八、照發差役工食，廿九、生辰節不得受禮物，卅、不得押貨富室及赴富室監生家飲宴，卅一、接待上司費用不得向民間借辦，卅二、整頓保甲，卅三、嚴拿盜賊及高家，卅四、獲盜須即刻自審，卅五、嚴禁賭博，卅六、禁娼，卅七、州縣官須節儉，以表率所屬，卅八、嚴禁民間淹殺子女，可知州縣官的職務很繁，絕不是可任意自由。

第二篇文章是呂新吾的太原論屬，呂先生名坤明，嘉靖年間的進士，他的官階，做侍郎，曾經做過山西巡撫，這篇文章陳文恭公也將其編入從政遺執，呂先生當山西巡撫的時候，有一次把全省的知府知州知縣召集到省會太原來訓話，這篇太原論屬，就是他當時的演說詞，對於州縣官，應做的事并不說得很多，而重在品格上應如何注意，先說明親民愛物的意義之後，接着分析做官人的品格，分為八等：第一等人，有一點惻隱真心，山不得自家，如親娘之與兒女，憂念融泰，怕災愁病，日夜思慮甲胄損心，溫存禮愛，百計千方，凡可以使兒童心驚身安者，無所不至，所以說先王有不忍人之心，斯有不忍人之政，心切而政生，慮周而政詳，聖人雖欲敬手不得，此謂率其自然。第二等人，看得天地萬物一體是我分性；使天下萬物各得其所，是我職分，不存此心，便有愧於心，不盡此心，便不滿其分量，德能繩道，承承愛民生，以謂為之自我，當如是耳，此謂盡其當然，但才有強勉向道之心，便有精神不貫之處。第三等人，看得澤已愛民，修改立事，則名譽自彰，否則毀言日至，士君子立身行己，名節為

先，奈何不自愛，是爲名而爲善者也。第四等人，守能潔己，而短於才；心知愛民，而懦於政，可謂善矣，絲毫無益於郡邑，安能有無者。第五等人，志欲有爲，而動不在民，心知向上，而識不語事，品格無議，法理難成。第六等人，知富貴之可愛，懼斥斥之或加，有欲心自守不敢肆，有怠心而事不敢廢，無愛民之實，亦不肯庸，無向上之心，亦不爲邪，碌碌庸人而已。第七等人，舉政不修，粉飾以作善；持身不愆，彌縫以掩惡，要結能爲毀譽之人，鑽利能降祥殃之灶，地方軍民之事，毫髮不爲，身家妻子之圖，慳勤在念，此巧官也。第八等人，嗜利耽事如聚賭附驥，競進攘攘，如馳驟逐鹿，多得錢而好官我爲，笑罵由他笑罵耳，此明王之所以不赦，明神之所痛者也。這篇演說詞，我們認爲不但做州官縣官的人，應該如此，就是做別種職務的人，也用得着這個教訓，這個教訓，並不因爲時代過去，而失却他的價值，現在還是用得着，當縣長的一舉一動，都和平民的利害相關，應提起精神，修養品格不要做五六七八等的人，務要做一二等的人，縱然是能力才調差一點，也要努力趕上四等以上去。

第三篇文章是呂新吾的「明職」，內中關於知州縣部份說，士君子無濟人利物之心，則希清蕪蕪通顯，總之無益於蒼生，聽其求富貴可也，苟生不懷救民利物之心，欲朝興一利，而朝即澤被閭閻，夕除一害，而夕即仁流市井，隨事推思，聽我自便，因心出治，惟我施行，則莫妙於知州知縣矣，夫朝廷設官，自公卿至驛遞，中外職銜，不啻百矣，而惟政令，人稱之曰父母，父母之者，生我養我者也，故土不均，而我均之，下面接着便說，州縣應做的三十四項，末後說明做州官縣官的對於一州一縣之內，無論民情風俗物產，都要知道得清楚，要處理得確當，才配稱知縣的「知」字，並且要出父母心腸，替人民做事，有利的事，極力興辦，有害的事，立刻革除，一天一天努力去做，由接事做起，直到交卸時，要回頭看看，地方情形，比初到任時有無進步，自己任內興了多少利，除了多少害，如果做了幾年，地方情形仍像初來一樣，那就是光領了幾年薪俸，於民衆利益關心該有愧，州縣官是親民之官，做得好，則民衆受福，做得壞，則民衆受害，自己應該本著良心去做，不要祇顧上司的考成，如果有利於民衆的事，要放心去做，縱然上司給不好的考語，也可問心無愧。就這篇文

所列的事項，都是當時州縣的切要工作，有許多是值得我們參考的。

看這三篇文字，可知絕不是以前的知州知縣，事簡易做，現在縣長才事繁雜做，以前的知州知縣，決不是可以坐治或臥治，想把縣政治理好，也必得做許多事才行。

現在再談談古代的知州知縣，與現代縣長的異同，藉此更明白前日知州知縣，是那個樣子做，現代的縣長，須這個樣子做，而責任是相同的，從前州縣官對於人民的責任：一是教，一是養，現在的縣長亦是一樣，但教養的內容，自不完全相同，在教的方面說，從前的教，能够使人民親上死長，已算是最好的了，現在就覺得這點還是不夠，因爲從前國家的主權在於君主，君主就是國家，國家的滅亡，不過是朝代的變換，人民知道對君主忠順，就算盡了忠君愛國的能事，現今國體政體都已改變，所以教的意義，須使人民知道，什麼是國家，什麼是民族。在養的方面說，過去祇是要人民有衣有吃，就算盡了養民責任，現在因爲民族間的鬥爭非常劇烈，光是使人民有衣穿有飯吃還不夠，還應講求人民的體魄強壯，不致成爲病夫，然後才可以和別個民族並立。

其次是方法，現在與從前不能盡同，因爲現在人民的需要，與過去的需索不一樣，政治是按人民的需要來設法的，從前人民對於政府的要求很簡單，祇望官吏不去騷擾，地方能够太平，他們便可以自給自足了，現在環境大變，因此現代的設施，無論在政治文化經濟軍事任何方面，都與從前不同。

再次者品格的修養，應該與從前相同，中國人有共同的信仰，「誠意正心修身齊家治國平天下」的哲學，到現在不改變，雖然近來有人很輕視中國舊有的倫理，但是我覺得我們的人生觀點，應該尊重自己民族歷史，固有文化，不能隨便跟人家走上別條路，所以高忠憲公所分三等人物，呂新吾先生所說八等品格，現在尚可適用。

誠然，在縣長的地位，有許多困難之處，但並不是絕對沒有辦法解決的，祇要當縣長的能够隨時想辦法，對於縣政，自然沒有極大的困難，做現代的縣長，應先做「知」縣，對於本縣情形深明洞悉，無所不知，知得透，定出的辦法才對，再加上等人及前四等人的品格自持，以父母對子女的真誠，去管理一縣的事，則現代的政治必能創造出來。

# 市自治不應被遺忘

孫克寬

城市，在中國是始末未被政治家們重視的。中國人的政治思想範疇，始終離不開傳統的農業社會所孕育出來的意識、觀念，因此對以工商社會為基礎的城市建設，不肯予以重視，從歷史的記載，他們只在戰國學人集納的管子書中，找出關於城市設施的一鱗半爪，也只是在政治管理上用功，分別城市（都鄙）與鄉鄙人民構成份子而各異其編制，並未對城市的建設，有所規劃，可是無可否認的，由於社會漸次的發展，工商業的組合漸形，行會的分業，已漸在那時候形成，并出產次破爛，鄉鄙人民，已離舍業定着的土地上面，聚居在都鄙裏來，構成城市的規模，更由「關」的制度——「壟斷」出現，工商集中點，益發完成，假如沒有過度戰爭的摧殘，與大一統王國的出現，中國的城市，也許在戰國時代已經顯示其偉大與繁榮。一由於軍事破壞，使若干都城衰亡，如趙之邯鄲，齊的臨淄之類，扼抑住正在發展中的工商經濟，再由於歷代重農主義的過度傾向，使城市條件，不能完備，於是「市政」在歷代的政治建設中，迄無地位，最有名的一句格言——曹參告訴他的齊相後任的話：「無撓獄市」，也不過是消極地放任罷了。

政治措施如此，人民的政治意識又是習於「君臣名分」、「樂天知命」、「濟於名利」之說，對權利義務的觀念極薄，同時分業過度，士、知識份子，和工商業者睽離，並不能攜手前進，更不肯預聞政治，因此「自治」觀念，簡直不存在各階層的人士的腦海之中，絕不豫歐洲地中海沿岸城市，對自治權，那樣的看重，造成現在的各市民治基礎一樣。

國家與人民，均沒有企念發展城市，習慣相承，縱有今天的對城市建設冷淡與停滯的現象，真足以令人抱憾！

在當前的政治現象，最不合宜的，無過於對市地位的漠視！舉例言之：如對市立法的草率苟且，國民黨執政以來，僅僅頒佈了市組織法，而無市自治法。在抗戰期間，推行新縣制，由於當時起草的人士，固於為鄉村立法，「以農為本」的成見，創立一條「准用縣之規定」的原則，替市立法開了一條惡例，把縣環境產生的一套行政組織，整個的搬到市來，因此修正的市組織法，縱費用縣政府民政教建的四股查制度，也設起民政局，和保甲之類的組織，憲法頒佈，地方財制一章，直截表明市用縣之規定，又創出直轄市的名詞，認為其原來不正確的地位，關於行政區域的省，「還取消其訂定自治法之權，「另以法律訂之」，其意味等於以國家立法，定其制度，連省縣人民可所得的立法權利，也被取消了。

由於對市立法的粗疏，市的地位，便一直模糊不清，以現狀分析，作為一調市的自治團體，她失掉了以下的權利。

一、自治首長的選舉權，縣長民選，還有人提議，在新縣還實行，市長民選却絕無人提起，許多處的市長，都是與所統治的市，了無關係，如安徽的蚌埠市長李昌和，贛貫便是遠遷的廣西，最近發表的青島市長，何魯又住居過青島市呢？以廣州市的先進地位，國父生前，曾手令以廣州市政選請廣東人民，到現在還未能到「民選」的聲浪，其他，可以想見。

二、市行政機關的設置權，儘管有了市參議會，但無補於市行政機關的浪費，以上海市論，市政府保有簡任官吏幾百人，擁有極度龐大的機構，其人員超過戰前兩租界及上海市政府人員的總和，而市參議會的緊縮建議，迄未採取。其他各市，大抵相同，我們看到，行政管理制度，創始於美國各市的專制，真不解中國市民何以有此義務，相負這些浪費的開支，不能有所主張！

三、市民的福利權，市政為大多數的福利，這是近代市政進化的鐵則，但在中國各市；市的設備，只是為着特殊的，只享受不相負的高等市民而服務，道路、溝渠、綠地、公共住宅、水電、這些事業，在平民區域，是幾乎被市政當局所遺忘，遑者不設，南京市即是一例。

凡此現象，固然是政府有意或無意的苛待市的方面，市民的本身權利與市政的不關心，不肯過問，也是促成現狀的最大原因。

始不論中國是否能進行現代化的國家建設，可是今天正是實行民主政治的開始，以民治歷程的前例。市政建設，是民治的前驅，「市是文明的搖籃」，假如這些政治名詞，不甚錯誤的話，從事於民主政治運動的人士，似乎應該對此政治有所努力！

市政建設的努力目標，我以為第一要使市取得法律地位，憲法如果不能修正，訂定專章，也應該把「直轄市以法律定之」，和「市准用縣之規定」從寬解釋，分別訂定自治通則，賦予其自治地位，使市能够自訂自治法。其次市參議會應該馬上改選為市議會，執行決議機關的職權，再大便是市民民選的實行了。我以南京保首都，與一般市不同，可以受國家行政的支配，市長亦可暫不民選，至於上海、北平、天津、廣州等市的市長，大可以實行民選，給予這些急的市民的以基本的民權。

以上是市建設的當務之急，至市自治通則的內容，則留待他日的論定。



# 理想的實驗縣政

王益厓

這是九月六日日本人在常熟縣政府對縣府工作人員的演講稿，本人在家年餘，纔注意到我國的縣政完全是盲目的施政，現因常熟縣府悉復興農村委員會要在江蘇選擇一二縣辦實驗縣，常熟以人口物產及現況講，農村色彩，至為濃厚，實是一個最理想的區域，所以縣府方面正在進行此項計劃，因之我纔有這次演講。用科學的資料，科學的方法，科學的計劃，次第施行，纔能稱得為實驗，這是我個人的見解，特將此次講稿發表，以供從事縣政工作者人士的參攷和研究。

## 一、現在的縣政狀況

現在我國的縣政，到處是一樣的，因為中央和省的法令層層的束縛，簡直是完全應付，那裏稱得上施政，現在所謂各地的好縣長，大概是以下述四點，可以包括：(一)是完成中央和省委辦的任務，例如糧政役政以及其他委辦的任務，受省政府指揮，切實執行，此項任務完成到百分之百或百分之近百的，考成就好，否則考成就劣，好的就是算能吏，記功發獎，劣的分別申斥記過，自實際講，這種完成命令的工作够不上叫做施政。(二)是不擾民，處政治不上軌道的現在，雖派是擾民的，就是中央和省委辦的任務，如役政等，措施一不經心，也就要擾民的，就現在的狀況講，擾民的事情，舉不勝舉，是處處可以看到的，祇要在職的縣長，存沒有擾民的存心，社會上就稱做好縣長了，老實講，工作上無擾民的存心，那裏稱得上施政呢。(三)是不貪污，千里做官祇為財，這是中國人封建時代遺下來的劣根性，所以從前對不刮地皮，叫做清官，刮地皮的，叫做貪官，老實講，現在的預算有種種束縛，有的太不切合實際，舉一個例，就以辦公費一項，那麼就是要做清官的好官，在預算上不得不想移東補西的辦法，貪雖不足，巧則有餘，從嚴格上講，不貪污的，社會上雖是降格以求，稱做好官，不是從縣政的施政上講，那有什麼關係呢。(四)是秉公辦理，做縣長的，在縣政上，不偏袒，不徇私，在現代的社會上，都稱做好官，從事實講，是縣長處理公務的要件之一，但在施政方面，是不發生多大作用的，為什麼呢，若是施政上，根本沒有科學的計劃，辦事上以不偏袒不徇私的精神去主持，或許所得的結果，適得其反，舉一個例來講，某鄉某保的人來呈稱，該處缺少一個小學，做縣長的就派督學查明其

復，根據查復的意見，認為必要的時候，做縣長的就秉公辦理決定設立一個小學，這是現在行政上的通例。那麼我們來設想督學去查的時候，也許受了該鄉該保人士的包圍，也許查的督學，雖是見到確實需要，但是完全出諸主觀見解，或者有人講，既是見到確實需要，還稱是主觀見解，不免有點武斷吧，那並不是，我敢斷言，去查督學決沒有把失學兒童的百分率來考慮的，並且也決不把全縣各保的失學兒童百分率來比較的，若是以這樣秉公辦理的精神去處理，適在預算上保國民小學經費用的時候，又有按需要，更趨急迫，就是適失學兒童百分率更大的某保人士來縣呈請，不是批示應毋庸議，就批下學期再行核辦，這樣盲目的施政存心是秉公辦理，所得的結果，却是不公已極，為什麼弄到如此地步的呢，因為現在的縣政，無全縣整調的資料，無整調的研究，無整調的計劃，秉公辦理，精神雖好，對於行政效率，簡直是風馬牛不相及。

從上述講現在的好縣長，總不出乎上述四項的，前三者都是消極的條件，當然對於復興農村委員會計劃設立的實驗縣，究不是主要需求的項目，後一項雖屬積極的要件，但是苟不輔之以科學的計劃，對於實驗縣施政上效率二字並不發生多大作用的。

## 二、現在縣政上的困難

我國縣政，完全應付，稱不上施政，更談不到效率，並不是做縣長的聰明才智見不到，實在有種種束縛，有種種困難，這種束縛，這種困難，實在是我國政治制度上的病根，若是不把這種病根去除了，我想雖辦實驗縣，實驗其名，不實驗其實，不過經費上寬裕些！事實上多辦些！仍舊要走到不實驗縣政的老套上去的，因之我想先談縣政怎樣實驗之前，先來談談現在的病根：

### (一) 職權的拘束

縣長的職權，是有規定的，並且規定得非常狹小，自民國二十八年九月十九日國民政府公佈的縣各級組織綱要講：縣長的職權，僅規定兩項，一是受省政府之監督，辦理全縣自治事項；二是受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。辦理全縣自治事項，是受省政府監督的，執行中央及省委辦事項，是省政府指揮的，此外職權是一無所有，但是名符其實的縣政，是包羅萬象的，雖有聰明才智的縣長，雖有因地制宜的計劃，非請省府核定不可，但省府格於通令，總是來一個不准，

自事實講，現在的縣長，代省政府推行行政令已經是一個好官，那裏還有發揮他聰明才智的餘地呢？若是縣長的職權祇限於推行行政令，那裏還能實驗呢？

(二) 法令的抵觸 就現在講，縣長的職權，雖列有兩項，但是規納起來，僅有為省政府推行行政令一項，但是我國現在法令如毛，最奇怪的，中央所頒的法令，會和國家根本大法抵觸的，省的規定，又和中央所頒的法令抵觸的，照各國常例言，做縣長是要依照國家根本大法，以前的約法，現在行憲的憲法去執行，但是因為自身的職權，實是在我國現行行政制上的怪現象，我舉一個例來講：國民學校，原屬義務教育，各國例不收費的，故我國以前中華民國訓政時期約法第五十條規定已達學齡兒童，應一律受義務教育，中華民國憲法第一百六十條規定六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育免納學費，其貧苦者由政府供給書籍，這是國家根本大法，照例絕對不許違反的，可是二十九年三月二十一日教育部公佈之國民教育實施綱領第九條規定，國民學校以每保設立一所為原則，稱其保國民學校，又第十五條規定保國民學校之經費，應以由保自行籌集為原則，不足時應由縣(市)經費項下支給之，保國民學校是在全國各縣內國民教育上校數最多之小學，設立於農村，與中心學校之設立於城鎮者異，不獨學費不免收，抑且保民即家長須負集全校經費之責，不是部令和國家根本大法抵觸的麼？但是省教育廳是受教部監督指揮的，縣政府的教育局，是受省府教育廳直接監督指揮的，那裏雖是守法的縣長，祇好遞就國民教育實施綱領執行了。我再舉一個例來講：中華民國訓政時期約法，第五十二條規定，中央及地方應籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，並予以保障，中華民國憲法第一百六十四條條載(上略)其依法設置之教育文化基金及產業應予以保障，又民國三十四年二月修正公佈之整理自治財政辦法第十六條載，縣一切公有款產之孳息，經指定用途有案歸入各種特種基金存款外，應一律歸入縣市收入總存款，復員後蘇省府財政廳規定公有款產管理委員會內指定用途有案之學產孳息，一律歸縣府統收統現，這不是省令和約法憲法等絕對抵觸的麼？縣府的財政部分，是受蘇省府財政廳直接監督指揮的，好縣長雖要守法，但為職權所限，還不是依照省令執行麼？那裏還能顧到憲法上第十三章的基本國策呢？和基本國策相反的政府，還配得到行政效率嗎？

(三) 科稅政治 我國的科長祕書，不論中央各部會，就是中大的省政府和下級的縣政府，假使草擬計劃，都是一樣的都不把國家根本大法來參考的，並且沒有科學的資料，所以最後也不經

科學的研究，所以最後也不是科學的計劃，大都坐在辦公桌上憑個人的腦力，想到那裏，就是那裏，這樣閉門造車，出門焉能合轍呢？計劃草就了以後，祇要機關首長核准，就不與草擬人相干，現在實施綱要，施行細則等，都是這樣擬就的，所以現在好多人稱做他是科稅政治，自經首長核准乃公文發出去以後，不管他行得通，行不通，到了行不通的時候，那祇好把維持政府威信的大帽子來壓人了，就縣言縣，省廳要執行省令，做縣長祇好應付省令，事實上變了質的，那上級機關祇要呈報的公事說得過去，也不問下級機關執行到如何程度的，從這樣講，還說到什麼叫做行政效率，我舉一個例來講，去多蘇省府財政廳訓令各縣，將公有款產管理委員會的公有款產孳息，劃歸稅捐稽徵處處收，理論上也許是有一部分理由的，但在事實上不容易行得通，就我們常熟的情形來講，該會孳息什麼？是田租，第一蘇財廳是要取銷佃制，試問公產內僅有一二畝租地的佃戶，來城一次往返數十里，推貸所費，或許和所繳的田租相等，因之鄉間社會上十餘或數十的佃戶，推出一人來城代表還租了，收租的業主也感到這樣便利，以後就有專業的傭頭發生了，取稅以後，就勢必有種種困難發生，第二稅捐稽徵處是設在縣政府內的，縣府門口，有全部武裝保安隊士站崗，鄉民是怕進衙門的，就是要進去，也要給站崗衛士轟出去的，第三鄉民從鄉間來城總要到午刻到達，他們總是繳租後要趕回去的，每日上午到下午二時是鄉民繳租最擁擠的時期，但是在行政機關方面，却是下辦公的時間，單就實行的方面講，不是行不通的麼，加以公有款產，是地方上所有公有的，所以我蘇全省各縣有的，是移交，有的是未辦，就是移交方面，也有變相移交，這種科稅政治的作風，苟不及早改變，(縣政府也是如此)要辦實驗縣那裏會能名副其實呢。

#### (四) 推托宕行政上的巧妙慣技

從上述講，省政府的執行或委辦事項，到了縣政府是一遇到行不通的時候，那就不能不用行政上推托的巧妙慣技了，推是一種，推宕本是一種做縣長的看到上級機關的命令，是要嚴厲執行的，但又行不通，恐怕受到申斥，可以推的上級機關的慣技，譬如縣政府接到財政廳訓令公有款產的孳息移交到稅捐稽徵處的時候，又恐地方上反對，那就行一公函給公有款產管理委員會，除照原令直錄外，結語僅有相應函達即希查照為荷等語，對省講，已行文該會，不是縣政府的責任了，對地方講，函中並沒有赴日移交語，也並沒有開罪的地方，這就是推的妙處，等到省財廳知道了執行困難的時候，就用推的手段了，現在我國的政治，省對中央也用這一套，縣對省府也用這一套，就是區鄉鎮對縣府，也用這一套，說來好笑，事倒沒有辦成，紙墨筆硯，倒是大大的倒數，那裏談得到行政效率。

從上述講，上級機關監督和指揮的委辦事項，或是違背基本國策，或是不合實際情形，下級行不通，縱有上述的現象，所以外國人批評我們貪污無能，說貪污是可以設法去除的，但無能却是實在無法可以改善的了，雖然聽到人家批評我們無能，心中總是有些不服的，但是要把上述各點細細兒一想，無能的毒，確是深得深的了。

### 三、如何為理想上實驗縣縣政的基本原則

我國現在縣政的病根，已在上邊說明了，要辦理理想上的實驗縣，那是對縣民要謀全體的福利的，換一句話講，要有科學的計劃的，所以我對於決定此項計劃之前先提兩個主要原則。

(一)地理環境的區域性 我國面積廣大，地形複雜，各有各的氣候，各有各的物產，各有各的生活方式，不獨一國是這樣，就是一省也是這樣，不要講，就是一縣內，也有大同小異的差異，要施政上確有實效，在全國各縣的施政計劃上，不能強人以盡同，這兩個區域性的差異，就非特別注意不可。

(二)風俗習慣的差異 我國一省有一省的風俗習慣，一縣有一縣的風俗習慣，就是一鄉一村，也有大同小異的差異，這一點在草擬計劃時切實注意，就沒有不切實際，實施上推行不通的困難發生了。除了上述兩點以外，若是要辦理理想上的實驗縣的，不能不首先注意到下述另一個首先着眼的原則，因為我國自古以來，本是中央集權的，在此次中華民國憲法上，始定中央地方均權，現在省縣自治通則，雖已草擬，立法院尚未通過，但實行縣自治一項，早在憲法第一百二十一條內規定了的，所以我主張祇有此項均權制度，纔能把上述縣政上的層層障礙事項，可以一掃而空，亦纔能把理想的實驗縣政實施計劃，可以一無阻礙的草擬出來，因此，我把這個均權草擬建設實驗縣首先着眼的原則。

### 四、草擬實驗縣計劃的必要步驟

我們苟其要辦實驗縣，這個計劃的草擬，當然要首先注意的，為免去主觀的見解，換選在內起見，這種科學上的必要步驟，是首先要採取的了，科學的研究，每用下述三步驟。

(一)資料 要談到資料，就要收集原始材料，再及其他，所以把他分成下述數種。

1.地圖 要客觀的研究，非在圖上觀察不可，理想上的地圖須備二種，一為一萬分之一或七千五百分之一的等高線圖，那麼地形高低，一目瞭然，就是水利計劃，也可以把他來作參考，若是不能辦到的時候，可以把

前陸軍測量局所製的五萬分之一地圖，拆成後復製，不過出版已逾三十餘年，滄海桑田，和人事變遷，不免其中有不符實際情形的地方，非略加修正不能應用的了；一是縮尺的空白基圖，圖上須有正確的政治區域界線，這是把他來做成各種分佈圖，空白基圖研究資料用的。

2.統計數字 任何資料，總是部分的或是主觀的，但是統計數字，或在圖表上，或在地圖上，表現出來的研究資料，實是整個的，完全客觀的，並且觀察不到，推測不及的要點，都能在圖表地圖上一一表現出來，還是做過研究工作的人，都能知道的，附錄統計數字，在圖表上有規定的，祇限於修正戶籍法施行細則中，這類的各種戶口統計表，從外國講，民財建教所包括的產業教育，財政以及社會福利等，都有統計，草擬施政計劃時，祇要取出統計圖表，就可當做主要的原始資料的了。這種統計數字獲得有二法：一是普查，統計數字須帶絕對正確性的，我們看了戶口普查去表三統載，戶口普查在每十年舉一次，前項戶口普查年份，及普查標準時刻，由國民政府以命令定之，就可以明瞭的了；二是約數估計，這是取時約數，譬如某鄉產米四千四百五十餘担，小數或有出入，大數則相差無幾，自實際上講，這種約數估計絕非絕對正確，但在研究上的效能，是和普查有同等價值的。

3.文獻 我國各縣的縣志以及關於民財建教等私人發表，雖是在資料上沒有多大的幫助，但是在歷史的變遷上，却是可以當做重要參考資料用的。

### (二)研究

我所謂的研究，實在是完全客觀的研究，在沒有看到

資料以前，心中實在沒有一點絲毫成見，最重要的資料，當然取的是統計數字，如在縣政府增設國民學校的時候，修正戶籍法施行細則中，附人的本寄籍人口年齡性別之戶口統計表，就可把他來當做最重要的研究資料，因為六歲至十二歲在憲法上規定為學齡兒童，我們當做統計，當然祇需要取的六歲至十二歲的人口數字，這就是全縣各鄉各保學齡兒童的人口數字，次一步我們就要取到教育科中保存全縣各鄉各保公立國民學校，六歲至十二歲開的學生數，這就是全縣各鄉各保就學兒童的數字，我們把全縣各鄉各保學齡兒童的數字，減去了全縣各鄉各保就學兒童的數字，這就是全縣各鄉各保失學兒童的數字。這種數字，還不能供我們教育施政上作研究用的，因為統計數字有二種：一是絕對數，這就是上述的數字；二是相對數，這就是失學兒童數除以學齡兒童數，所得的百分率，相對數是再公平不過的，譬如我們因為預算的關係，增加校數是有限制的，現在全縣失學兒童的百分率，假定為百分之六十，那麼我們要增設的校數，和絕對數來計算一下，就可以決定本年失學兒童數，可以減到百分之五十一，或是百

分之四十，來做施政的方針了。至於主辦社會福利及辦理合作的主管人員，也可以利用各種統計來做施政方針，我們單就戶口來講，遷徙人口登記辦法，不是列有遷徙人口（年齡性別）統計表的要，我們除了普遍遷徙外，還應把季節遷徙列表統計。文明各國，季節遷徙，在遷徙人口項內，是特別重視的，我們江南各縣一到了秋冬農隙的時候，鄉村人口，就向城遷徙，到了春夏農忙，又有此項人口遷回，這就是季節遷徙，人類是安上重遷的，此種季節遷徙是社會上的病態，我們對於季節遷徙數字特多的鄉村，應當特別注意，並且就統計中的人口，實地調查種種原因，並且歸納得一結論後，對症施藥，所以實地調查，也是研究上的重要項目。

(三) 計劃 理想上實驗縣的施政計劃，應當把上述的資料和研究來草擬的，絕不是坐在辦公桌上，用個人的空想去草擬的，譬如水利的建設事業，我們應當根據氣象的統計，和水文的統計來決定，我們江南各縣的水災或旱災，都受氣候下雨的影響，氣候是有週期性的，我們應當對受災區最嚴重週期性，最頻繁的地區，水利建設，有週期性，較輕而較少的次之，最輕而最少之。譬如在上述研究項中講到假使本年預算中增設的校數，可以把失學兒童數的百分率，由百分之六十減到百分之五十，從計劃上講，不是就此可以了事的了，因為全縣各鄉各保的百分率，不是完全相等的，我們再把此項統計所做的圖表，或是分佈圖來研究，某鄉某保，超過此項百分率的，可以暫緩增設，其中相差過大的，多設幾校，這樣一來，某地設校也是有科學的根據，這就不至再蹈已往盲目施政的覆轍了，憲法上第十三章第五節教育文化上所注意的均衡發展，首在縣政上也可以達到於此，實驗縣的縣政計劃，對於失學兒童百分率的減少，最後減少至於否，還是應當有長期整個的計劃的，今年完成了這個計劃，有統計數字來可以證明，明年完成了進一步的計劃，又有統計數字來可以證明，總不憚稱為真不二的實驗，就是上述的季節遷徙經過實地調查後，或是推行某種農村福利事業，或是提倡某種家庭副業，到了第二年要看此項遷徙人口的統計有無減少，若是確實減少，繼行行政效率四字，方無愧色，就是農業增產方面也要利用農產統計（國庫間每用公頃公租來做單位的）來草擬計劃的，計劃步驟，也和教育方面相同，這是農業推廣的專責，也應根據了統計，和優良品種，驅逐病虫等的種種預計來草擬一長期計劃，第二年並把統計來研究，增產是否成功，是否失敗，成功的鄉，是那幾鄉，失敗的是那幾鄉，原因在那裏，再來把計劃修正，照現在的農業推廣所，農歸農，所歸所，真不禁為全縣納稅人民叫屈，總之，外國的普查，是作施政計劃上主要研究用的，若是就現有修正戶籍去施行細則內附入的各種戶口統計表，縣政上財建教政軍事社會等科的施政計劃上

，都可以有價值的利用，就主管者有無利用能力罷了，這種有根據有系統的計劃，纔是理想上實驗縣的縣政實施計劃。

### 五、理想上實驗縣縣政的施政特色

從上述講，縣政的施政，有科學的資料，有科學的研究，更有科學的計劃，行政效率自高，無能的譏笑，決可避免，因為有下述的種種特色。

(一) 縣政是國家化的 縣政的設施，既是虛處要有根據，那是中華民國憲法，當然是草擬計劃時最不可缺少的法典，尤其是關於第十三章的基本國策，其中地面方面最有關係的國民經濟社會安全教育文化等項，凡是有科學頭腦草擬施政計劃的人們，決不會科政政治閉門造車那樣草擬的來相抵觸，那麼縣政的國家化必能辦到，這是第一特色。

(二) 縣政是科學化的 縣政的設施計劃不獨處處有根據，抑且事事有統計，還加以利用此項統計，做成種種的圖表，和種種的分布圖，更把各項科學的資料，各種科學的學理，來草擬縣政實施計劃，那麼縣政的科學化必能辦到，這是第二特色。

(三) 縣政是機械化的 從上述講，施政計劃的草擬以前，是把原始的資料放在面前來研究來計劃的，那是一個整個的計劃，不是以前那樣頭痛醫頭痛腳的盲目計劃，計劃到棉花的增產，就要聯想到紡織工廠的增設，農和商有關係，和工也有關係，縣府所草擬的施政計劃，在上述基本原則上講，是對縣民要謀全體的福利的，換一句話講是整調的，抑且是有機械化的，就在外國方面，也祇有美國前總統羅斯福的 TVA 制的施政，是照這樣計劃的，那麼縣政的有機械化必能辦到，這是第三特色。

### 六、行政人員應有的修養

從上述講，上述的計劃是有了，執行這種計劃的人們，還是縣行政人員，假使對於科學的計劃，一點沒有瞭解還是沒有用的，所以我主張最低限度縣政各部門的主管人員，須有下述二種的修養。

(一) 是科學的頭腦 上述施政計劃的推行，那麼現在在等因奉此公文上所謂的主管人員，是不能稱職的，至少對於上述資料的如何活用，如何研究，如何計劃等，能一明瞭，能能勝任，所以縣政各部門的主管人員要有科學頭腦，這是在修養上最低限度第一點。

(二) 是實踐的精神 計劃是完了，施政的推行，還在縣政各部門的主管人員，若是推行後，達不到計劃上的進度，這是不需要自己考核的，或是某種問題上另有真理，抑是行政處置上或有欠周，都應密切注意，所以縣政各部門的主管人員，要有實驗精神，這是修養上最低限度的第二點。

# 從農業集體經營說到地方自治

譚金榮

政治組織，是社會經濟形態的上層，原始的社會經濟形態，其政治結構，必還原始的狀態，因此社會經濟形態現代化，所以才有現代的政治組織出現，政治結構，是建在經濟基礎現代化的，僅談改革政治，而不談改革經濟，其政治改革，不但無效果可言，而且費力不討好，離開經濟的政治，不但空洞無物，而且得不到民衆的歡迎，這不是故意強調唯物論，因政治的本質係如此，政治係衆人之事，在衆之事當中，以經濟生活估最重部份，換言之，良好的政治，即民衆所需求的政治，必為改善人民生活的政治，亦即為全體人民謀經濟福利的政治，不緊的話，其政治為廟堂政治，官僚政治，而不是老百姓的政治，更非現代的民主政治。

政治愈接近基層，與人民切身的生活利益有關，改革基層政治，必需首先改革基層的社會經濟，即必需從改善人民生活做起，將政治的根苗，從人民生活中生長起來，才能堅強而有力，否則如水中浮萍，隨時有被吹去的危險。

一般人談到基層政治，不是說基層人員的貧污無能，便是說基層政治的如何黑暗，這種事實，我們也承認，但在半封建式的社會中，如何能產生現代政治，實在值得疑問，今天談改革基層政治的人，大都從純政治着眼，雖然訂出許多辦法，結果對於現實，仍無多大改進，不是辦法不行，而是未能把握到問題核心，不把問題核心的一套辦法，是空中樓閣，徒有其表而已，不改變社會現狀，即不改變地方人民的生產方式，而欲改進基層政治，真是緣木求魚。

人人對於基層政治，都表示不滿，社會在變，政治也要變，如何使政治組織，與變的社會相適應，是值得費腦筋研究的問題，今天有許多人認為地方政治所以不分的原因，在未能使地方人民自治，如真正實行地方自治，地方政治必然改變，這種說法，固有理，但我們敢斷定，即使將來省縣自治通則公布，地方完全自治了，那時的地方政治比之現在，也不會有多大改變的。在半封建式的社會經濟形態未改變前，我們對於地方政治，不能存有好多的奢望。

在人民世紀的今日，欲地方政治辦得好，必需地方人民，對於地方政治，為有力的參加，人民感到參與地方政治，係辦理自己的事，同時感到

參與地方政治，係自治日常經濟生活活動的一部門，則對地方政治，自會有力的參加，此時的<sup>一</sup>地方政治，才是真正的地方自治，此時的<sup>二</sup>地方自治，不僅係地方人民的政治組織，而且成為地方人民的經濟組織，如此的地方自治，才是從人民生活中生長出來，才是人民的自治，而不是官辦的自治。

要地方自治從人民生活中生長出來，必須先改善人民生活，改善人民生活，應從增加生產着手，尤其要改變生產的方式，中國的農村，係古老的農業社會，生長在這個社會裏的人們，其唯一生存的方式，就是種田吃飯，每人所耕種的單位，均其狹小，不能利用現代的機械生產，以致產品質數均低，又以農民經濟貧約，常不能多投資本，以作資本的集約經營，只能多施勞力，以作勞力的集約經營，以致勞力頗多浪費，所以今後的農業經營，必須集合組織為集體農場，以期增加生產，人民在農業集體經營之下，養成集體精神，這種農業集體經營的單位，就是地方自治組織中的小單位，在這個小單位內的事務，由這個單位內的人民共管，經濟福利，由這個單位內的人民共享，換言之，最基層的地方，以經濟組織，代替了政治組織，即以集體農場的組織，代替了現行的保甲制度，人民在保甲制度下，不會積極參加自治的，因保甲的作用，多偏於管制，對於整個的社會經濟形態，不發生決定性的作用，社會經濟形態，既不能改變，人民在半封建式的社會制度下，不僅不會參與地方自治，且亦不能參與地方自治，因為此時的<sup>三</sup>地方政治，與多數民衆脫節的，因此社會經濟不改革，地方自治，總是有名無實會落在少數人手裏的。

## 一

前面曾經說過，真正的地方自治，在社會經濟的現狀下，不會實現的。我們所謂地方自治，係指地方上生產民衆參與的自治，不是地方上少數人包辦的自治，更不是所謂公正士紳的紳治，同時地方自治，不能離開人民日常生活的，所以地方自治，係地方人民共同生活的方式，地方上人民生活的情形，可以在日常活動中表現出來。

歷來研究地方自治的人，對於地方自治的解釋，多採取形式主義，而忽略實際的內容，有的從法律觀點着眼，有的從政治觀點着眼，很少從人民生活上着眼的，這也難怪，因為他們祇着重上層的形態，而忽略此所產

生的背景，其實在某一個社會經濟形態下，自然會產生某一種形態的地方自治，在半封建式的社會經濟形態下，其地方自治的形態，必定也是半封建式，其特點官治色彩濃厚，地方上少數特權階級，把持地方政權，人民仍在不聞不問的情形下，過其傳統的生活，在資本主義的社會經濟形態下，其地方自治的模型，也必定是資本主義式的，無所表現的特點，神治色彩，特別濃厚，即地方上一般民衆，爲了生活，無暇過問政治，少數的富有士紳，爲了名譽，成爲自治活動的主角，美國現在的地方自治，頗似這種情形，我國今後的農村自治，應在民生主義下實施，民生主義的社會經濟形態，就農村方面講，一方面平均地權，取消地主，打破地方土豪把持地方政治的積習，一方面農業經營，採取集體化，人民在集體經營生活的過程中，自會學習了民主政治的習慣，對於地方政治，自會感到興趣，而爲有力的參加，此時的地方自治，始能與人民的日常生活相配合，所以民主政治的精神，必須從人民生活中培養出來，必如此才能實現地方自治，不僅是人民的政治組織，且爲人民的經濟組織。

## 二

中國百分之八十的人民，靠着農業生活，現在要實行地方自治，必需這批農民，自動的參與自治，要這批農民參與自治，必需先使其在農業經營中，養成團體的精神，而必須先使農業經營集體化。談到農業集體經營，便不得不聯想到蘇聯的集體農場，蘇聯的集體農場，依其公有程度的高下，可分爲三種形態，一爲土地共耕社，此爲集體農場的簡單形式，凡參加的農民，僅在耕作期內，將各人的生產工具，歸爲公有，平時仍屬私有，收成的分配，則依此投資，及參加的勞動爲比例，二爲農業合作社，此爲一種最顯著地表現合作意義的合作農場，亦爲蘇聯現在最主要的農業合作社的形式，凡屬加入的農民，必須將其主要的生產工具，歸爲公有，然仍許各人享有一部份的私產，但必須首先保障公有經營的向前發展，至於收成的分配，仍按各家庭所參加的勞動數量爲標準，三爲農業公社，亦即最受政府獎勵的理想最高形式，除生產手段，爲全盤無例外的社會化外，且對農民日常生活需要的社會設施，亦逐漸進而圖謀建設，換言之，即由生產的社會化，漸進而至於生活的社會化。

在各種的集體農場中，第一種形式簡單，易於實行，亦易於動搖，且與蘇聯政府所希望於小農團結之任務，相差太遠，所以并不重要，第二種形式，理想較高，實現容易，且蘇聯政府亦不以此爲中心。實際上第二種形式的集體農場已爲目前唯一的集團農業生產任務，總之，蘇聯的集體農場雖幾經變遷，終於獲得如此偉大而迅速的成果，確已奠定而且鞏固了社

會主義的經濟制度，這可作爲我們將來改善農業經營制度的最好榜樣。

## 四

農業集體經營，爲現代農業改進的新趨勢，亦爲改變傳統的半封建式的社會經濟形態，而爲現代化的必然途徑，也就是改善當前基層政治的先決條件，我們既有此認識，可是繼此須要研究的，這種理想的農業經營制度，今後在我國有無實施的可能，這裏從社會環境及國內外農業趨向來觀察，推行農業集體經營，甚有可能，其理由如下：

一、換工習慣之發揚 總統在中國經濟學說內有云：「我國的農村，本來有各種互助的組織，農忙時節，有交換工作的習慣，要與辦農農場，正是順應着我們農民的習性，推行起來，一定很容易」。這裏所謂農村互助組織，當然是農村固有的組織，而不是新的經濟組織，如各種公會是前式的互助金融組織，至於合作社，便是新的經濟組織，農忙時期，交換工作的習慣，雖不能算是一種完善的組織，但這種習慣，在農村中確是很普遍，一部份的自耕農，在農忙時期，往往以交換工作的方式，獲得必要的勞動，以適應其農場工作的需要，而不願去僱傭勞工，協助耕作，自不得不以自己的勞力，以與鄰近的農家交換，以期減少工資的付出，這種勞動互助的習慣，確是推進農業集體經營的基礎要素之下，因此此種習慣的發揚，很容易促進土地共耕社的實現，土地共耕社，是集體農場中最簡單而易實現的組織，而勞動的互助習慣，實爲完成此種組織的必要手段，今後如能順應農民的需要，發揚固有的換工習慣，以期達到集體農業的實現，自屬可能。

## 二、家族觀念之利用

我國農民，對於家族觀念，向稱發達，而家庭制度，又與外國不同，即外國爲小家庭制度，我國多爲大家庭制度，凡屬同一宗族者，其相互之關係，較爲密切，習慣既屬相近，意志既易集中，而我國農民，對於公親族長，向屬尊重，凡在家庭內或宗族的重要或糾紛問題，常須邀請公親族長，共同商決，且同宗的人，大都居住同一村落，如將此種同宗之農民，試行組織，使其對於農業經營，採取集團制度，即可使族長爲之號召，或可收事半功倍之效，所以從利用家族觀念一點來說明，將來集體農場的推行，亦有可能。

## 三、合作精神之發展

合作事業在我國，歷史雖淺，但其進展則頗迅速，近更有日趨普遍的現象，現在各種合作組織，在各地均已打下了良好的基礎，農民對於合作的效能，已有相當的認識，將來推行合作耕種，自可較爲便利，所以今後推行合作農場，如能利用已有之合作基礎，擴展合作之精神，以期此種理想經營制之實施，自屬可能。

四、集體農場之普遍 集體經營農業的制度，倡導於蘇聯，亦以蘇聯為最普遍，蘇聯的農業，現在已有百分之九十以上的農戶，是屬於集體經營的了，目前合作農場的試辦，正在各地推進，這種動向，正顯示着我國農場經營，已走上新的軌道，這是擺在面前一般事實，如果能够繼續推進去，自可獲得普遍而廣大的效果，這又是以說明我國今後農經營趨於集體制度的可能。

五

# 人才下鄉，經濟下鄉，政治下鄉

## ——改進縣政工作的起點——

陳天秩

縣是一個行政基本單位。我國兩千多年以來，這種行政基本單位很少變化。從中央到地方的庶政，都是以縣為終點的。歷代求治而得治的時期，縣政的設施，就是國家盛衰的關鍵。近年來烽火遍地，農村破產，經濟崩潰，民不聊生，一般人皆泛論政治無能，空談基層行政虛化，或抨擊地方官吏腐敗；凡此種種，最後全歸罪於縣級行政。究竟癥結在那裏？如果不澈底檢討，不力求改進，還在自欺欺人，不但不能救平內亂和共匪鬥爭，而本身就潛伏着極大的危機。

民國以來，雖然仍是中央集權，但是縣級行政的範圍就逐漸增加，應有盡有，也就是行政院的縮影，正所謂「麻雀雖小，五臟俱全」。可是縣級工作人員多者不滿百員，少者僅六七十人。以極少數的工作人員，去擔任既複雜又繁重的任務，如何會表現出優異的成績？況且每日抄寫「實地考察」，或者「巡迴督導」呢！因此縣級政府與廣大民衆中間起了隔膜，造成一種真空層。

歐美各國的行政機構像一座寶塔，上級用很

地方自治係地方人民生活的共同表現，務使地方人民對於自治團體有有力的參加，必先改變社會經濟形態，使其在日常生活中，養成團體的精神，即從農業集體經營的方式下，在積極方面，人人立於平等地位，參加集體生產，養成團體精神，在消極方面，革除過去許多不合的束縛關係，取消少數人包辦地方事務的傳統積習。總之，欲真正推行地方自治，必先改革目前不合理的社會經濟形態，使三民主義下的地方自治，建築在民生主義社會經濟基礎上，否則社會經濟形態不變動，三民主義的地方自治，是不會建立的。

少數的人員在設計、督導、考核，下級用多數的專家學者實際工作，分層負責，所以政治上才有表現。我國的行政機構恰巧相反，政權集於中央，財權集於上級，人才、專家無不集中於上級；而下級既無權又無錢更乏人才，而要推行上級紛繁的政令，所以只好設法去敷衍，敷衍。這種頭重腳輕的病態政治，不但搞不好，而且隨時有倒塌的危險。我政府當局為了補救這個危機，也曾想出了一個治標的辦法，由中央設立許多研核機關來協助下級工作，說是協助，毋寧說是代替；說督導，毋寧說是干涉，機構疊床架屋，事情無法劃分，有利則互相爭奪，有責則彼此推諉，明爭暗鬥，磨擦不已，除了虛耗財力和人力而外，與事實有何補益？！

今日的縣級行政事務繁多，而佐治員額甚少；工作奇重，而待遇非薄；不說敦聘什麼博士專家了，連大學畢業生都少得像鳳毛麟角一樣。況且用人還要經過甄審、請委、送銜一套手續，即或銜合格准予實授，最大也不過委任一級的科長，科長陞縣長比登天還難，晉級無望，不僅遠

涉重洋渡金的博士不肯屈就，連一般有志青年都望而却步，諺云：「廟小養不住大神仙」，就是這個意思。獻身於縣級行政埋頭苦幹而聲名不彰的人也有，不過曇花一現，人亡政息，只在老百姓的心版上錄下「去思」而已。

上級需要下級萬能，尤其是縣級政府必須萬能。縣長不懂懂政治、懂軍事、懂法律，而且懂財政、懂教育、懂會計，甚至於要懂農業、懂水利、懂電機、懂土木工程。上級政府視縣長為萬能博士，無所不會，無所不精，佐治人員亦應該人才皆萃，集學者專家於一堂。其實徒有百人駑馬之嘆而已。縣政府為敷衍塞責，更迷信鄉鎮保甲長萬能，遇事一紙公文「合行令仰」，由中央到省，由省到縣，由縣到鄉鎮，由鄉鎮到保甲都是「合行」，可是到了保甲之後，便無從「令仰」了。聞有保長某，題其室曰「仰止齋」，是最現實的一種諷刺。

縣級財政仰賴於地方稅收和田賦，雖然各縣的經濟條件和財政狀況不同，然因為農村經濟崩潰的影響，所患的貧窮痼疾則一。每當新任縣長下

車伊始，發表施政計劃的時候，總說「百廢待舉」，將來是否百廢俱舉無法統計，但是因著地方經濟條件的限制，恐怕「力不從心」。一事無成的居多。近數月來，物價一日數易，別說建設地方無從進行，連縣級公務員的生活都大成問題。待遇不能按照生活指數隨時合理的平等開辦。他們終日為油、鹽、柴、米打算，且揮霍無度，日虛不足，那裏能安心工作？可是在同一區域上級政府的公務員，尤其是國營事業機關職員的待遇，借支、分紅、津貼……巧立名目，每月收入相差懸殊。這樣以來，人才如何會下注？「厚祿養廉」，「養命」尚感不足，貪污如何窮絕？懂得明哲保身的自持清苦，有些不甘貧窮的，就混水摸魚，自動「調整」，於是貪污之風橫行。政府當局雖然決心澄清吏治，整肅貪污，而要想予以根絕，首要解決公務員的生活問題。

縣級財政的動支，要受預算的束縛，這是建設地方事業最大的阻礙。在此戰亂時期，一切均須適應軍事需要；例如：修築橋樑，鞏固城防，搶修公路等等，根本沒有預算，一旦奉命辦理，額不容緩，否則便貽誤戎機，軍法從事；此外軍事供應頻繁，馬料也，鋪草也，民快也，牛車也，不僅沒有預算可以動支，并且要急若星火趕辦，上級既無錢補助，又無法阻攔豁免，只好任憑保甲長去籌派，裝璜做醜，聽其自然。抗戰期間，政府一紙公文便把工事築好，公路搶修完竣，軍隊運輸、柴草、馬料的供應，一切悉出自地方，「羊毛出在羊身上」，自然還是人民來負擔，而保甲長期越火打劫，藉以自肥。有人說：保甲長是抗戰的功臣，也是民衆的罪人，誠非謬語。

我國現行的人事制度、會計制度及財政預算，大半抄襲歐美先進國家，就是行政法規，也都依據歐美各國作藍本。一個國家有一個國家的特殊風格，一個民族有一個民族性，把歐美各國最

好的法規和制度，拿到我國來，未必行得通，「削足適履」，與實際情形未必能够吻合，頭痛醫頭，脚痛醫脚，朝令夕改，無所適從；要想樹立一個健全的制度，必須以現實為依據的。要怎樣訂一種完善的實施辦法，必須從基層的需要作反映；我國各省有各省的特殊性，各縣有各縣的不同點。上級的規定要原則化，下級執行起來才能因地制宜，因時制宜；免得遇事都要請示，公牘往返，徒耗時日。

今日我國雖已行憲，而封建思想的官僚作風，仍然沒有剷除，尤其是縣政府裏這種色彩特別濃厚。所謂「辦公」，就是坐在辦公室裏「辦公」。上級的公文轉到下級去「遵照」，下級的公文轉到上級來「核備」。說縣政府是行政的基層機構，不如說是公文最後的轉運站，還要恰當些。要打到這種官僚作風，取消這種官僚文章，政治才會進步，行政才有表現。

「行新政、用新人」，作事必須用人，有了人才，還需經濟力量，如果「人材兩空」，遑論什麼改進縣政，刷新地方政治？所以人才和經濟力量是建設地方的兩塊基石。不僅有人才和經濟力量，并且要去「做」。法令貴在能行，力行才能便屢屢式的政治復活。由此可知改進縣政工作，要從人才下鄉，經濟下鄉，政治下鄉做起點。茲分段論述於後：

### 一、人才下鄉：

所謂政治，簡言之就是管理衆人的事，管理衆人的事需要人，更需要人才。不惟主官本身為一人，在其周圍的均應屬人才。我國傳統的用人，不是人才主義，乃是奴才主義，對人才多有所畏忌，對於拍馬恭維的諂諛之流，反多賞識。這種錯誤觀念，應當力予糾正。今日改進縣政工作之初，需才孔急，不但要使上級的人才下注，以應各種工作的需要，更應該選賢任能，進一步的提拔人才，

培養人才，大膽的信任人才。提高基層人員的地位和待遇，增加工作人員名額，汰除冗濫，二者是人才下鄉的先決條件。

甲、提高地位、改善待遇：縣政機構以下的基層行政人員，職卑俸薄，和同地區的上級機關員無其比較。這是一種不合理的現象。應當提高其地位，改善其待遇。按各人的學歷和經歷銜級，不必因着中央或地方級的界限而有所差別。鄉鎮保甲長應改為有給職，始可保持其廉能；否則「役之如牛馬，防之如盜賊」，人才如何肯下鄉？工作人員的薪金應改為「祿米制」，待遇實給實物，生活不致因物價波動的影響而變不安。中國縣政學會對地方政治之主張，也會有同樣具體的改進意見：「慎選縣市長及縣級佐治人員，提高其地位與待遇，縣市長得兼簡任職，縣級秘書、科長及其他技術人員，得兼簡任職，生活費得以糧食發給，以保持其廉能，俾收人才下注之效」。

乙、增加員額、汰除冗濫：縣政府以下的機構，在編制上員額太少，工作非常繁重。一人身兼數職，才近萬能，搞這樣、弄那樣，結果樣樣都做不好，只好敷衍塞責，應付了事。要想徵求大量的人才，因為限於員額，「粥少僧多」，無法延攬，例如建設科的一閥技工，要懂農林、懂水利、懂探礦冶金、懂土木工程、懂電機、懂工商管理、懂軍事築城，所以大學農學院的畢業生担任不了，工學院的畢業生也担任不了，商學院的畢業生更担任不了，最後只好找一個會應付的中學生來「濫竽充數」。這是一般縣政府裏司空見慣的現象。所以用人必需用其所長，增加員額使其各有所司，以專責成。增加員額，更應當汰除冗員，裁掉「尸位素餐」只吃飯不做事的人。所謂冗員，大半有



「提起此馬來頭大」之感，不是和主官有裙帶關係的「皇親國戚」，便是有背景、有派頭、有後台、有靠山。所以增加員額善果有用的，人才和專門技術人才，決不是設法安插「私人」，把縣政府變成一個「難民收容所」，或者是「養老院」。

丙、上級督導、充實下級：上級政府機關林立，組織龐大，工作人員職位高，待遇好，工作少，所以很多人便往上擠，其結果是人力集中，財力集中。上級政府有人沒事做，相反的下級政府有事沒人做，要醫治這種政治的病態，首先上級政府要裁員簡政，把人力和財力轉移到下級，把下級政府充實起來。舉一個例子來說：全國各大學農學院有十餘處，每年畢業的學生為數在千人以上，試問有多少人下鄉參加基層工作？濟濟多士都是往「擠」，鑽到中央的實驗機關裏去研究，據開研究作物育種的專家，每年都有新作物品種發現，現在究竟推廣了多少？產量增加了若干？簡直是一個謎。農事實驗場上早就置有摩托引擎的農具，農村裏仍在「牛力大、能耕田」，他們已和農民脫了節。政府各項設施類似這種情形的很多，所以要充實下級，配合下級，必須先從上級緊縮始，人才才會往下流。

丁、選拔人才、培養人才：「十室之邑，必有忠信」，以我國之大，何地沒有人才？俗話說「行行出狀元」，在各個階層各個部門皆有特殊人才，隨時要注意選拔。選拔人才，要具有「內舉不避親，外舉不避仇」的態度；選拔人才，不問親疏祇問能不能，不講資望祇講實不實，不問親疏祇問能不能，不必在學歷、資歷上斤斤較量，應該把尺度放寬，認真選拔有抱負、有作為、真才實學的賢能之士。進一步的要培養人才，

因為所選拔的人才大多數只具備一部份條件，應該訓練他們，培養他們，使其在實際工作中學習，在學習中求進步，在進步中獲得經驗，使其發揮優點，克服缺點。更進一步的要保障人才，決不輕信某些豪門或是士紳的攻訐，說是某人出身低微，某人資望不夠。因為用好人定會引起壞人不滿，同樣的，用壞人也必為好人所摒棄。用人要用其所長，棄其所短，務使「人盡其才」。曾文正公有言：「用人不可求全材，宜量才使用，然以血性為主，廉明為用，三者不可缺一」。

## 二、經濟下鄉：

農民佔全人口的絕對多數。今日農村受着財政、經濟、物價、工商凋敝的影響，患着極嚴重的貧血症，廣大的農民羣已面臨饑饉，痛苦不堪，不僅農村經濟崩潰，農民完糧納稅的能力和購買力都逐漸降低，而且影響政府的稅源不旺，國本動搖，連社會秩序的安寧都無法維持。回溯我國歷代的大變亂，沒有不是因為農民不能生活而引起的。近年來共匪所以能够如此猖獗，也正因為他們深入農村，掌握農民。我們要消弭匪患，安定民生，首先要經濟下鄉。

甲、穩定生產、復興農村：今日農村經濟崩潰，農民不但無法安居樂業，而且半數流亡到都市，乞食街頭，變成社會的寄生蟲。所以要撥亂返治，安定社會秩序，首先要復興農村，使廣大的農民回到「農」本位上從事生產，那麼稅源才可以盛旺，國本才可以穩固。要想農民回到農村去，第一要解決土地問題：調整租佃關係，澈底實行「一減租，嚴禁擅自撤佃，減輕佃農負擔，扶植自耕農，穩定農業生產，逐步達成「耕者有其田」的目的。在推行之初，政府要有決

心，不要因着大地主和殘餘的封建勢力的阻撓而中輟，要以大刀闊斧的方式澈底實行，我們才能爭取大多數的農民，生產才能穩定，農村才能復興。第二要大量舉辦農貸：今日物價暴漲，財政枯竭，經濟陷於崩潰的絕境，大半是受農村貧血的影響。補救之道，政府應該指定國家銀行大量舉辦農貸，簡化放放手續，務使經濟下鄉，農村金融才能流通，生產才會增加。第三要提倡合作事業：普遍組織各種農業生產合作社，使其成為農貸的對象，叫多數的農民獲得實惠，這是農村的一種經濟組織，鞏固羣力，共謀農村的復興。舉辦合作農場誘導農民自動參加，務使這種組織能起示範作用，逐步達到「耕者有其田」的最高理想。

乙、重劃財源、損上益下：各級政府的主要財源，過去雖有「財政收支系統法」的規定，但是縣級政府分得太少，只有行政支，沒有事業費，連行政費也不敷實際開支，而且縣政府以下的鄉鎮保甲根本無錢可分。這是一周大缺點。中央還要變相的侵奪縣級，收購賦發連田賦附加一股腦都收購了去，不但不能按照市價付現，有時還拖欠數月之久，等到核發下來，連付運費人力都不够；縣財政拮据奇窘，窮得連公教人員的待遇都無法調整。下級政府有辦法、有作為，整個的國家才有辦法、有進步，政府當局必須尊重下級，把財政的尺度放寬，抱着損上救下，益下救上的政策，重新劃分財源，改訂財政收支系統，新的財政系統釐定之後，上級不可再設法變相損及下級，侵害下級，即或有委託下級辦理事項，亦應負擔各項實際費用。上級更應該放寬對下級的預算核定權，以免把下級束縛得毫無發展的餘地。

丙、量出為入、統一收支：如果新

的財政系統釐定之後，各級政府既增加行政費，又須添列大量的事業費，值今天農村經濟崩潰的時候，稅源近於枯竭，收入微少，勉供徵收機構的開支，已屬不易，如何有力量來負擔這兩筆必要的費用呢？回顧以往，下級一切急難，在財政支絀的情況之下，可以逐限完成的原因，於此，不如此暗為明，變零為整，索性公開攤派。在「量出為入」的原則之下，凡縣級以下地方的必需實際開支，經過所在地區的民意機關審議通過者，一律編入預算，統一收支。筆者主張：公開籌款、公平負擔、公佈收支。所謂公開負擔，就是按各戶戶的田畝、商業、房屋和經濟狀況為籌款的標準。例如：對於農民要使富農多出，中農公出，小農少出，貧農不出，要作到農村經濟平等。

丁、健全機構、杜絕弊端：由於經濟崩潰的影響，公務人員的生活艱難，「飢寒起盜心」，所以貪污案件層出不窮，其實這僅是一個表面原因。遠在抗戰以前，公務員舞弊的事件亦屢見不鮮，那時待遇不算菲薄，物漲也沒有暴漲，為什麼也有這種現象發生呢？究其原因，最主要的是因為機構不健全。我國現有的監察機關即高高在上，沒有配合政治、經濟下鄉，天天喊着打老虎、打蒼蠅，完全是「馬後炮」。杜絕弊端，應防患於未然，早作「未雨綢繆」之計。在重劃財源，整理稅收，量出為入，統一收支，施行經濟下鄉之初，應由縣政府主管科室，縣參議員暨地方公正人士若干人，共同組成「地方自治經費管理委員會」，為配合當前戰亂需要所籌集的費用，同樣的組成「綏靖臨時費經理委員會」，作為一個監察機構，確實發揮其性能，庶免濫支中飽，務使涓滴

歸公，盡到杜絕弊端的責任。

### 三、政治下鄉：

上面已經說過，我國政治患了頭重脚輕的弊症，大權集中於中央和上級，下級凡事都要呈請核示，上級迷信下級萬能。一般人痛斥政府無能，其實下級政府是無力。此外，政府還有兩件通病：第一是官僚政治的餘毒沒有剷除；各級政府——尤其是縣政府官僚政治的色彩特別濃厚，無論什麼公事都要「推」，「呈請鑒核祇遵」向上推，「合亟令仰遵照」往下推，「移請卓核主政」左右推；無論什麼公事都要「拖」，單是一件公文旅行已需時很多，謬云是暮氣沉沉，終日價「坐」辦公。縣政府的職員只能「坐」而「抄」，不能起而行也。下級每年的主要工作，除了編造經費預算而外，要算是撰寫工作報告了，報告不但要項目繁多，包羅萬象，並且要文字流暢，洋洋大觀，可是「備文費呈」到上級之後，也就存查、歸檔、丟於卷房裏讓蠹虫去吃了。上級對下級三訂定一個計劃，兩天頒佈一個方案，像煞有介事似的，可是「合行檢發」到鄉鎮保甲之後，也就撕一頁包花米，撕兩頁捺燈草，零零碎碎的報銷了。彼此欺騙，正是「官樣文章」。第二是政府的法令與事實不能吻合：政府現行法令，約可分為三種：一、固有的；二、由封建時代傳統下來的；三、抄襲的。所謂「換湯不換藥」者是也。二、抄襲的：由歐美先進國家抄襲而成，根據「外國的月亮圓」的觀念，「國圖吞燕」便實行起來。三、創造的：因着事實的趨勢，而無例可援，「閉門造車」式自創的。這三方式產生法令，都與事實不能吻合。所以行政力推行起來，困難叢生，只好陽奉陰違，敷衍了事。要想剷除官僚政治，訂立完善法令，使行政力量滲入基層，必須從政治下鄉做起！

甲、實行親民、勤求民隱：「縣長

為親民之官」，近年來很多人提倡「親民運動」，換句話說：就是主張縣長下鄉訪求民隱；縣長下鄉觀察庶政，已經司空見慣，是否訪到民隱，就不得而知。不過縣長出巡，深入民間，確實是一個好現象。也可以說是政治下鄉的第一聲。筆者更主張：不僅縣長應該下鄉，各階層、各單位的主管人員都應該有組織、有計劃的知道，深入民間，普遍訪問；要了了解民間疾苦，了解他們的需要；耐心聽取各個人民的控訴，分別設法合理的予以解決；虛心聽取各個人民的意見，作為施政的參攷資料；打破「下情不能上達」的錯覺，消除人民和政府中間的隔膜。縣長須熟悉本鄉每一個鄉鎮，每一個保；鄉鎮長須熟悉本鄉鎮的各保，各甲；保長更要熟悉本保各甲每一個人。

### 乙、巡迴督察、深入基層：

縣政府的工作人員不僅不應每日伏案抄寫「等因奉此」，批着「殊屬非是」、「玩忽功令」的官督，而且要抽調半數以上的人員，組織巡迴督察團，深入基層，參與實際工作。發現下級優點，隨時予以發揚、鼓勵，發察出下級的劣點，隨時善意予以糾正，下級能認真執行行政令，貫徹計劃的要嘉獎、鼓勵，下級辦事不力，敷衍塞責的要申誡、督導。賞罰要分明，不可吹毛求疵，不要故意挑剔，推行工作遭遇了困難，應隨時協助解決，要認清督導不是干涉，協助不是代替。關於這些事項，應以各單位本身為主體。關於這切工作，蘇省政府訂定縣各級人員下鄉工作實施辦法中，曾有明文規定：「縣各級工作人員下鄉工作時，并非專負督導責任，必須以鄉鎮工作人員立場，與鄉鎮人員配合，直接參加實際工作，舉行鄉鎮會議時，仍以鄉鎮長為當然主席」。

丙、提高職權、實事求是：因着下級權力太小，所以處理事情往往要先行請准；倘稍微有點地方特殊性的請求，不免要礙個「事關通案，擬難照准」的橡皮釘子。現在縣政府完全承辦上級的事，一切施政完全是被動的。況且上級委辦的事特別多，無所謂重點和中心工作，樣樣都要做，樣樣做不好。縣政府是省政府的派出所，省政府是中央政府派出所，故下級均已忽略其本身的工作。要地方政治有成就、有作為，必須回過頭來依其本身的立場為主，一切設施要採取主動、自動。下級僅有職務而沒有權力是不行的。應該提高下級的職權，上級委託下級承辦的事項要有重點，上級要信賴下級，下級要替上級負責任。我國幅員遼闊，人口衆多，上級頒佈的法令，適合於甲地者，未

必適合於乙地，通行於南方者，或者不能通行於北方。為使法令與事實吻合起見，上級擬訂法令，應以基層的實際需要出發。頒佈的法令要原則化。下級推行起來才能因地制宜，因時制宜，更進一步，下級政府以縣為單位，在不違背上級，抵觸法令的原則之下，各縣政府可以因着事實需要，機動的訂定各種單行法規，但事先須呈請上級備案，然後公佈實施，實事求是，民衆必樂於遵行。

發生興趣，知道已經民「主」，對地方政府應與應承的事項，有整調的、或是片面的具體建議，對於貪官污吏、土豪劣紳、地痞、惡棍，要檢舉、告發，訓練他們學習民主，逐漸的使中國進步到一個民主國家。

總之：今日改進縣政工作，不能再唱高調了，基層必須有人力、有財力、有權力。縣政的改進要「人」，要「錢」，要「做」。有人無錢，事情無法做；有人有錢沒有做事，事情仍然好不了；反過來說：要做事既無錢又無人，「人財兩空」，則一切無從談起；要做事雖有錢而無人做，事情仍然沒有成就；雖然有人真做事而沒有錢，事情依舊不會好；三者缺一則不可。用一句新術語來結束吧，人才、經濟、政治是縣政工作的三連環。改進縣政工作，要從人才下鄉，經濟下鄉，政治下鄉做起！ 三七，八，一六，句容。

# 談副縣長與縣府幕僚長

陳 一

## 一、副縣長之由來

副縣長在目前綏靖區是一個時髦的「玩意兒」，你爭我攻，弄得綏靖區行政長公署省府及各該縣長感到頭痛！因為中央召集華中綏靖會議通過的一個總體戰實施綱領附屬法——綏靖區政治戰實施辦法第二條，強化地方組織第一項規定：「縣政府得設副縣長一人由縣長推荐本縣籍人士充任之」；其重心在本縣籍人士充任一點，引起了本縣各派別的爭這一調。副縣長！雖然上項辦法僅將原則通過，詳細設置辦法，並未公佈施行。可是軍事機關向以迅速為準則，如安徽河南江蘇等省綏靖縣份，已先後由綏靖區司令官兼行政長下令各縣保舉副縣長人選團派，並請省加委，這是副縣長由來之近因！但國內最早有副縣長創設者，尚有新疆廣西兩省，前者為適應少數民族需要，後者目的為督辦民團！其施行成績尚未見諸報告無可介紹，再則共產黨在其佔領區內，亦設有副縣長，當然他的目的作法不同，於此不必詳論了。

## 二、綏靖區副縣長是否必需？

副縣長之設置，在現行國家官制中尚未正式確立，過去新疆廣西是特殊自行試行性質，目前綏靖區縣份增設者，亦係適應總體戰需要，是由軍事觀點出發特創的，若用文官制度論，也還仍是無法定地位的一個職務。

究竟是否必需增設這一種官職？當今論者尚鮮，備有陶堅君在卅七年七月份縣政月刊三期為之研究，其中曾說：「主張設立副縣長的理由，似不外（一）基於政治上因人因地制宜的原則和需要，如縣長不是本地人，他可以推舉本地人作為得力助手，以收調和溝通的妙用。（二）中國縣太大，勸亂事太繁，一人時力有限，副縣長可以分勞，免得包而不辦，百事俱廢。（三）縣長難說以文武全才為上選，但人才難得通才，全才尤其難得，而助亂建國不可偏廢，文武武功均須兼顧，如設立副縣長，則縣長是武人，他可以找個文人來幫忙，如是文人，則可找個武人來幫忙，這樣互為彌補，相得益彰，豈不大妙？（四）縣長為獨任制，「天高皇帝遠」不

肯者，難免與風作浪，作威作福，如由地方產生一副縣長尚可多多少少收一點政治制衡的作用，使他不敢胡作亂為，這種推測，我們認為大致不差，在綏遠以軍事為重的前提下，設立副縣長主要的，當然是發動地方領導力量，協助縣政，以謀政治軍事配合運用，立意甚善。惟相反的問題也是很嚴重的，也許尙未見，第一期生矣！蓋我國是一個講派系的國家，何況副縣長要本縣人呢？我們在黨報中說過，地方各派副縣長的爭已鬧得不得了！已設有副縣長的想發動力量，把外籍縣長請他「高升」，迫着「以副縣長代理升充」的一幕也演出了，因此筆者認為綏遠副縣長設立與否？最好不作硬性規定，好在華中綏靖會議，亦決定「得設」，並非一律非設不可。若下綏遠當局本來無地方行政人事權，遇到這一機會，便下令一律保送若干人候圈了。反而引起多少糾紛弄巧成拙！所以最好因地因人制宜，按各縣實際情形而定。考慮利多者設，弊多者緩設。

### 三、縣長民選後之副縣長問題

至行憲實行省縣自治縣長民選後，全國各縣是否需增設一個副縣長？在憲法及省縣自治通則草案中均無此規定；依法令當然不設，但是我們想，將來縣長民選產生的人物，一律是本縣人，也許有許多是地方上有名望有勢力的人，（如四川的大爺們）他們對現行法令政治經驗是缺乏的！並且，若無年齡限制，更有老前輩產生：會成功一個「地方元老式的縣長」。同時，時代不同，任務使命不同，民選本籍縣長一切事務，當以「自治」及絕對的站在本縣人民利益「着眼」出發。國家行政之委辦事項，必然有利害的衝突，於是又發生效率問題。再民選縣長在我國為創舉，人民自治程度尙待培育，在這幾次選舉中已可詳見，將來民選縣長被罷免去職的機會決不會少，地方某一派聯合起來倒閉，另一派又擁乙！人事變動一定太多，一切政務必大受影響！這種過渡期內，是否需設一個不限籍籍具有地方行政專門學識及資格，青年而幹練的副縣長來補救？這是一個值得研究的問題！再如目前的繁劇之縣，像蘇州無錫一個縣長顧了城市略了鄉村，也很需要一個副縣長分勞可「一城一鄉」，假使上項擬議的副縣長有設立的必要，似可一律由省府直接委派，不隨民選縣長進退！縣長辦自治工作，副縣長辦國家行政委派工作。以文官性質來分，縣長相當政務官，副縣長是一個事務官，但他如工作不力違法失職時，省府該管縣長及縣民意機關都可依法檢舉辦理，優良者應絕對予以保障。

### 四、副縣長資格官等產生方式如何？

副縣長的性質，如上論述，可分兩種，一為現行的綏遠副縣長制，一

為擬議中的實行縣自治後的副縣長制，其產生方式亦自因性質之不同而隨之各異，前者一律於本縣人中選擇保存，由縣長會同參議會遴選加倍人員由綏遠司令官兼行政長國報省府加派。後者以應依一般公務員法令產生由省府考試遴選訓練任用。

至於副縣長之資格官等，當前中央對之尚無規定，有的省當局會去文請示，行政院內政部遲遲不復，僅國防部不問這種制定，權屬內政部與銓敘部，他直接電示：「在未奉明令前應依照縣長任用法及補充縣長資格標準實施辦法規定辦理，其官等應以低於縣長為準」（見國防部卅七年八月教旨字三二八號電）這一問答復是否合理？我們可作如下之分析研討。查縣長任用法對資格規定甚嚴，決非綏遠地方人士隨便可以符合！官等級俸，縣長為若任六級起級，副縣長亦不能與縣長同此等級，至少應低一些。再補充縣長任用資格標準早經前國府明令廢止，國防部還拿來令人家運用，這是他們沒有問過內銓兩部的關係，我國政治權責不明法令紊亂此亦一調實例也。

副縣長的資格官等如何規定，權在中央，應由內銓兩部規劃，擬議立法院審定。我們的建議是：資格應在低於縣長，高於縣府科處區長之範圍內來制頒一個「副縣長任用法」詳細規定，至目前綏遠副縣長資格，因就地取材為適應動亂，似應予以便利，得依非常時期公務員任用補充辦法所定聘任資格辦理，較為適當。至其官等級俸部份，因縣長為若任六級至簡任五級。縣府秘書委任五級至若任六級，縣警察局若任局長最高級，亦為若任六級，副縣長地位應低於縣長高於秘書局長，似以為若任十級至六級為宜。

### 五、縣府幕僚長制之確立

每一個機關除首長外，皆有一個第二級的高級幕僚，如文機關之常務次長、秘書長、主任秘書、秘書，武機關之參謀長，訓練機關之教育長，黨務機關之書記長、書記之類。平時之機關內務，都由他們負責的多，所以總統蔣先生曾於行政三聯制大綱中，曾指示：「為了機關內部組織健全，減少良好計劃嚴密的執行遲緩，第一要建立一種幕僚長的制度，機關內部的任務完全由幕僚長負責，則主管長官可以有時間去主持要務，與考慮較大的問題」，總統並謂：「你們不要當我是一個字紙裏，什麼公事都拿給我看，你們一點責任都不肯負，那不是對長官及對自己的辦法，有失政治官分職的本意」，同時還提示：「連帶的要實行分層負責制」，以加強幕僚長之權責。

在卅四年四月中央頒行之各機關擬訂分層負責與辦事細則之原則與方

式第九條規定，幕僚長之責任為：1.本機關紀律之整肅及對內外之聯繫，2.督促本機關全部文件事項，3.審核下層不能決定之全部文稿，4.秉承第一層官之命指導本機關之職務分配，與中層官任免之擬議，6.秉承第一層官之命處理本機關經費之依法支用，又會計部份如無上級機關派員負責者並兼主持會計，7.指導監督有關時間性之重要統計資料之編製，8.秉承第一層官之命指導本機關人事之依法管理，9.機要文件之辦理，10.指導本機關一切檔案文件及圖書等之管理，11.審劃及辦理各種重要會議進行事項，12.隨時提請第一層官注意之重要事項，13.第一層官交辦事項，14.負責襄辦或辦理本機關交代事項，15.其他。

幕府幕僚，依照上面之規定應為秘書，現有若干省已將秘書改設為主任秘書，在各省擬訂縣政府分層負責辦事通則中亦均明定縣府秘書或主任秘書為縣府之幕僚長矣！

### 六、副縣長與幕僚長

每一個縣政府都需要一個幕僚長，目前是主任秘書或秘書，綏區已設

# 漫談縣政

(四)

## 恆靜

副縣長的縣，副縣長與幕僚長職權如何劃分？抑以副縣長如中央各部之常務次長副部長之地位來代替現有之幕僚長，這尚是一個問題，不過以現狀及綏區增設副縣長的動機論，還是軍事性的成份多，似不能與幕僚長混為一談。

假使以我們擬議的縣自治後之副縣長設置時，則不隨縣長進退；而縣府主任秘書因為是縣長「私人」的多，慣例是與縣長同進退的。民選縣長變動大，縣裏確是需要一個不隨便調動的事務官性質之幕僚長，相當於其他有的民主國家中地方部長之下的一個負責實之書記。似乎以這種性質的副縣長為幕僚長較為恰當，至原任主任秘書，重在辦理縣長私人及縣府文書，依公務法任用得不拘資格准予任用隨縣長進退。

總之，縣自治後，縣府絕對需要一個久任制政治專家化的事務官長，無論其名稱為副縣長或仍為主任秘書（如仍為主任秘書另以機要秘書一人歸民選縣長自由任用）未識研究及關心縣政者以為然否？

卅七年九月九日於鎮江

談縣級機構  
戰前縣政府編制，係根據十八年縣組織法之規定，除縣長外，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，事務員雇員若干人，內部組織至為簡單，縣政府下設公安財政建設教育等局，如有縮小範圍之必要，得改局為科，附設縣政府內。自廿八年縣各級組織綱要頒行後，縣政府設民政財政教育建設軍事地政社會各科，設科員與員額多寡，由省依縣之等次與實際需要而定，此後一度增設糧政科。縣政府下設警察局或於縣政府內附設警佐

室，要皆受改局為科合署辦公影響，其目的在集中事權，提高工作效率，確屬無可非議。惟在長期抗戰過程中，除撤地縣政府組織機構外，而軍事外；後方縣份各種業務機構，應運而興，而縣府編制員額依然未減，抑且逐有增加，機構龐雜，冗員充斥，於此為甚。行政院乃於卅六年頒發縮編縣級機構令，規定縣府編制最多五科二室，（秘書會計）最少三科一室，（視審）調整執掌，不因裁科廢事，按業務繁簡，配備人員，縣附屬機關，按其業務性質及需要，分別裁減歸併，並減少縣長不必要之兼職，各省均在此原則下從事調整，茲就報端揭載者，錄數則以見一

江蘇一二等縣五科二室，三四等縣四科二室，義靖區縣份控制地區未達三分之二以上者設三科二室，固定員額，最多七十五人，最少四十七人。附屬機關除裁併外，約減少員額四分之一，縣長兼職調整為七個，副復減少至五個。  
浙江各縣，係按財政收支與實際需要，分為二級，凡預算在二十億元以上者，列為第一級，設五科二室；在二十億元以下者，列為第二級，設四科二室，附屬機關酌量裁併，會計人員，除田糧處外，集中辦公。  
福建一等縣五科二室，七十五人；二等縣四科二室，六十五人；三等縣四科一室，五十五人；四等縣二科一室，四十人，未設會計室縣份，會計主任任在財科辦公，縣長兼職調整為七個。  
河南各縣一律設置四科二室，縣府職員一等縣六十八人，二等縣六十三人，三等縣五十九人，四等縣五十四人，五等縣五十二人，縣長除軍事兼職外；其餘一概不兼。

湖北縣政府編制，分爲六種，甲乙種編制設  
五科二室，丙丁種設四科二室，戊種三科一室，  
己種二科一室；甲種員額五十六人，乙種五十二  
人，丙種四十四人，丁種三十八人，戊種三十二人  
，己種二十六人，設教育局或建設局者不設科，  
縣長兼辦調整之選釐，與夫目前縣政機構  
依前述縣政機構之選釐，與夫目前縣政機構  
尚存在之問題未盡獲合理解決前，是值得詳加研  
討的。吾人認爲縣政府要奉行上級政府委辦事項  
，要執行議會決議事項，要監督鄉鎮實行自治，  
仍不失爲一行政單位，必須使之有「能」，而爲  
強有力的執行機關。無論何種定型，總是要針對  
現實，適應環境，系統分明，配合自然，始能緊  
湊合理，運用靈活，而無削足適履之弊。所以近  
人主張縣政府編制和縣屬機構有由縣民代表大會  
去決定訂入縣自治法的，而不必在省縣自治通則  
中來強爲規定，我實在贊同此種主張，吾縣自治  
通則僅應爲原則的規定，由縣立法，以縣執行地  
方自治爲職志，必須爲便民利民而努力，甲縣所需  
要的，未必必爲乙縣所需要，環境互異，自未可強

同。  
就江蘇而言：各縣人口有多至一百五十餘萬  
者，有少至十餘萬者，而積有大至二、三、○七六  
方里者，有小至四一七方里者，濱海與內地遼遠  
省份，更無論矣，人口面積，既有懸殊，事務繁  
簡，自有不同，而縣府編制員額亦隨之而有差異  
，過去權分四等，固不合需要，即依舊各級組  
織綱要規定分成六等，亦屬無法律應，如該縣小  
縣區，恐一時暫難辦到，所以縣政機構編制，投  
權於縣民代表大會來事，最爲恰當，尤以工商  
業特別發達及人事繁複縣份，如無錫武進吳縣，  
縣府人力大都集中於城區，甚少致力於鄉區，畸  
形發展，未免偏枯，勢逸不均，緊弛失度，殊非  
所宜，近人亦有主張在工商業發達縣份設置縣轄  
市者，或有在縣政府下設市政局，均不無見地，  
實足爲制訂省縣自治通則之參考。

縣政月刊  
第五期

縣組織法中規定縣府編制，純爲一般行政管  
理人員，而另設業務機構，各司其事，至必要時  
始改局爲科，用節糜費。縣各級組織綱要中規定  
縣府編制，係將一般行政管理人員與業務技術人  
員，治於一爐，混合編制，集中事權，力求簡化  
，用意至爲明顯，其實無論何種定型，只求合乎  
需要均可採用。就現在一般縣政府言，均各設有  
若干附屬機構，如採取重疊主義，應決定幾個較  
固定的基本單位，其餘在「裁」「減」「併」之  
原則下，尚可大量緊縮，如遇環境特殊確有專設  
機構必要者，亦可由縣民代表大會或縣議會來自  
己決定，因感受需要最深者爲縣民，而非與本  
身利益漠不相關的局外人，上級政府僅以確切監  
督爲已足。

前僅就平時體制加以討論。現在烽火瀰漫，  
縣境沈淪在匪區中的不在少數，此一嚴重事實，  
確不容忽視，配合軍事行動，隨時應變，甚見功效  
，自勝利後是項去令廢止，惟以目前情勢言之，  
似亟應接受過去經驗，針對政治鬥爭與戰時體制  
事，另有統籌原定之必要，未可等閒視之，貽誤大  
考核；惟在統籌區縣份，與縣政府聯繫困難，必  
須加強其組織，提高其職權，應暫定爲實級，等  
於縣政府之分府，俾可單獨領導鄉鎮與匪鬥爭，  
方不致猶豫與事。

此外再談與縣政府並立的民意機構，在縣組  
織法中雖有縣參議會之規定；但迄今未見諸成立。  
抗戰軍興，爲集中人民意志，發動民力，最初有  
民意諮詢委員會之設置，僅備縣長諮詢，以爲施  
政之助，民意諮詢委員會和民議，均不負任何  
之責任。嗣後縣各級組織綱要制頒縣參議員選舉  
條例，縣參議會組織條例，實行民選，成立縣參  
議會，在未正式產生以前，先由政府遴選臨時參  
議員成立縣臨時參議會，以爲過渡，自新縣制實  
施後，民意日見伸張，參議會職權亦隨時代演進  
而逐漸擴大，以爲步入憲政時期實行地方自治之

橋梁。

憲法在地方制度中規定，縣實行縣自治，由  
縣民代表大會來制定縣自治法。由此可見縣民組  
設縣議會，來行使縣之立法權。由此可見縣民組  
表大會爲一臨時組織，而縣議會則爲一常設機構  
，不過縣議會組織，依一般通例，均係開舉舉行  
，諒不致經常開會。吾人認爲縣臨時參議會每三  
個月舉行一次，閉會期間，則有社會委員會之設  
置，協助議長，處理會務，解決問題，此在會務  
較繁縣份，更屬必要。惟經修改爲縣參議會之後  
，雖亦是每三個月舉行一次，每次會期三日至七  
日，必要時得延長，但不得超過三天；可是無社  
會委員會之設置，對於縣政措施不能主動的有何  
種積極作用。所以各地縣參議會均有要求設置類似  
社會委員會等組織，紛至沓來，如民財教育等委  
員會，地方自治委員會，地方福利委員會，生產  
委員會，縣政經費審查委員會，法制委員會，名  
目繁多，性質不一，此亦意識着人民對於政治已  
漸感有興趣。不過以內政部解釋「縣參議會僅可  
於開會期間，設置各種審查委員會，經常不得設  
置。縣參議會之職權，依所定事項經縣參議會議  
決後，由議長送請縣政府執行，其他事務屬於內  
部者，自有議長督同秘書室辦理」，抑且縣參議  
會組織條例又無召開臨時會之規定。因此社會委  
員會既不能設置，則平時調查整理督促等工  
作，也就無法具體展開。此在建議與協同性質之  
縣參議會階段尚可；如在實行縣地方自治行使縣  
立法權縣議會則不可。吾人既要人民有「權」，並  
且要這個「權」不盲目不輕率的行使，能切合人  
民的需要和國家的要求。縣議會如非經常開會，  
在閉會期間則應有社會委員會之設置，或擴大秘  
書室組織，延攬專家，從事研究整理，作技術性  
之調節，以爲議會發揮人民意志之動力；同時而  
將縣內一般諮詢協議等類機構，概予裁撤，所有  
業務，悉由縣議會來決定，由縣政府來執行，此  
在制訂縣議會組織法規時是值得注意的。  
卅七年九月九日



江南幾個土匪，實在說要剿滅它，並不困難，只要縣長有生殺全權，責成他肅清，如果假公濟私，就槍斃縣長，如此簡單明瞭，定能收效。在目前情形之下，談情報工作，政府既沒有那麼多一筆錢做情報費，你說叫鄉鎮保甲長充情報員，他們肚子裏在想，如果向政府報告了，給上匪知道，自己性命毫無保障。不報呢，最多給政府關上幾天，試問關幾天輕呢，還是殺頭呢？況且報告了能一網打盡，並且立即槍斃還好，要是還要到庭作證，那可就麻煩死人。萬一證據不足，放出來，那尤其是吃不了，兜着走，如此考慮起來，那些安於現實的農民，任你如何愚弄，也會抉擇他應當走那條路，再說五戶聯保，不要說在保單上打滿了手印，便是十個脚指頭也打上去，等到五戶內發生土匪，還不是關幾天就放，任何法律上找不到根據五戶聯保切結可以嚴辦保人的條文。有些負責一些自治人員，據說常想以圖逃格變的方式來直截了當處理匪徒，可是因為手脚不乾淨而吃了官司，民衆雖是同情，却也沒有辦法。更是奉命下手的人，以後他的行動，任是無法無天，你也奈何他不得。管束緊了，他會眼珠子一瞪，以此事為要挾，你便只好啞口無言。還有那些壞坯子，借此向你借錢，那便受累終身了！

關於對匪徒的斷然處置，上峯或許也有些強硬的指示，可是誰都不肯下正式命令。或說由幾個有關方面商酌辦理，但結果還是由縣區鄉鎮長負責，要是出了亂子，在大法律的前面，那些口頭指示決議案等，都派不到大用場的。

現在大家都談調匪案。在淪陷時期日本人要大家出來站崗，便是最散漫的上海人，也乖乖地聽命。目前則你推我託，都懶得理會這事。你要他担任稽查哨，邁步喻，繖子明，這是由幾個忠厚份子應邀幫，調皮一些的便躲着溜，鄉保甲長也奈何他不得，多說幾句，便罵你是敵偽作風

，要究辦也沒有這麼大的牢可以關人。這是什麼道理，說穿了，日本人對大家處置得乾乾淨淨，不講什麼法律原則，而我們現在非依循正軌辦理不可，老百姓心裏在想頂多關幾天，沒有什麼大不了。

區鄉鎮長過去常被匪匪化名控告，最近上面已經明白，通告要切實注意了。但他們平時處理匪案，難免要遷就事實一點，換句話說，也就是勇於負責一點。那便確確實實被控妨害自由，弄得不好，判罪收監，額角頭亮一點的，空判徒刑。可是共匪就沒有那一套，像前面所說的：說你是頑固份子，說你洩漏消息，說你不繳餉餉，晚上槍就解決了你，真是直截爽快，試問老百姓還是跟那立時兌現的人走呢，還是跟文弱可以慢慢跟那辦理的人走呢。區鄉鎮長一吃官司，便哭喪着脸向縣長喊冤枉，那時縣長的心裏，你看好受不好受。推檢照着去律宣判，一些也不能怪他。總之戰方案中，黨政軍都配合了，就是司法是超然的，這事應該如何辦呢？

至於待遇過低不夠維持生活，經費少不夠維持開支，要維持生活，維持政權，誰能不另外想辦法。所謂想辦法，拆穿了就是造假，就是違法。不管你以公濟公，在行政上可以說得過去，在法律上便是侵佔罪，那怕數目小得祇是一個錢。任何機關報銷，難免要造的，仔細追究下去，可說大部主管人員，都要吃官司。

第二個農友便是新聞記者。輿論界處得好，對行政的推行，極有幫助，往往政府的公文尚未送達，報上揭載後，當天全縣人民已經普遍知道了。有時捧你幾句，也可增加威望。目下正有不少人是運用新聞政策而成功的，不過相處既久，人數又多，難免一調疏忽，（便是兄弟夫妻日常相處，也難免有些磨舌）。氣量狹小的，便可以給你開調不大不小，不痛不癢的玩笑。有一個做縣長的朋友，他素來對上級機關來人不肯用

酒食招呼，公事談畢，大家分手，可是每次報上總是說某某視察來縣談什麼什麼公事，晚上由某縣長在某某酒家設宴洗塵，觥籌交錯，賓主盡歡而散云云。這給某視察見了，既觸發了面子問題，而感到的不快，而某縣長看了也有些啼笑皆非。又不便一本正經去函更正。且這種事都去更正，那以後層出不窮的小玩笑還要多。再舉一個，縣府到市場上去捉奸商，因證據不足交保，本來常有的事，可是記者們心裏不痛快，明天報上便說你是捉放曹，並且隱隱約約說你是得了賄，文句十分巧妙，你當真他不得。還有一件好笑的事，一位縣長從來不大動怒，可是記者們記述一件事，為加強語氣，或寫到那裏，文筆轉不過調，便加一句說：「縣長勃然震怒」。連接幾件事都成了「勃然震怒」。當然那時縣長並未「勃然震怒」，那事情也不用着「勃然震怒」。但縣長亦未便去函更正，說我並未「勃然震怒」。歇了一時，便又有人根據報載，評論這縣長確確就「勃然震怒」，未免狂火太壯，且震怒後，並無撒手鐐，這「震怒」是多餘的。這種以此傳記的事，憑空起一番議論，說來也真好好。新聞記者因為為爭新聞，往往到辦公桌上去翻公事，勸他們不要翻，就說是封鎖新聞，那是行政人員一棒天大地大無大不大的罪名。有一次大公報上載一段消息說：「某縣長到鄉間剿匪，乘暇到鄉長家去看古畫，被土匪包圍起來，激戰一小時，才打退了土匪，這消息禁止本地報刊載，因此當地新聞界認為封鎖新聞，引起軒然大波」云云，實際上可說影響都沒有的事。原來那時縣政府奉命要密捕一個土匪，記者們翻到這件公事，毫無常識地登了出來，結果那土匪當然逃走了，縣長追究承辦人責任，並嚴厲指責不得洩漏公事秘密。記者們一面對不起承辦人，一面認為沒有面子，就以封鎖新聞大帽子壓了下來。所以輿論界就事論事，不添雜意氣，行政人員資為借鏡，虛心接受

第五期



，感激之不暇，何至視為畏途，無奈總不能達到這程度。有許多大報，祇要看到罵縣長的消息，不管其確與否，一律大字刊載，並且想利用這，不曉得這是他們的變態心理呢，還是想超題道，會上將看罵官消息而發事端炒的生意經。弄得每個縣長，早晨起來，總提心吊胆地看看報上，有沒有開玩笑的新聞花絮，以防損失了尊嚴和威信。並且爭先翻看社論，有沒有誤解與無禮的攻擊。行政人員如此小心翼翼，實在還是想往好的路上走，並不抱好官自為笑罵出他的態度。可憐這面行政人員引以自照鏡子，雖然不少是很正確，可是往往照到的是一面大世界裏懸掛的哈哈鏡。寫到這裏，不由又想到一件事，過去有一個衛生署的技術人員，這人是我國學術界最有聲望的一個學者，他率領家眷開了吉普車經過某縣，在雨天不幸翻車身死了，車上女眷也死了幾人。國內學術界聽到了，都同聲悼惜，可是一張地方報明天的消息，竟標着「醜屍」等字樣，並且在新聞花架裏寫着：「鄉卜人說那些小姐太太們，平時無緣一親香澤，現在可使我們撫摸了！」等等的文句，這個畏友，未免使我太可畏了！

掛開這個畏友不談而再說到：

第三個畏友便是參議老爺。這個畏友，一年至少要展開四次可怕的場面，最可怕的修羅場，是質問的那一季。論者認為這是縣政當局的鬼門關，等於學生的期末考试，那時大家都緊張，新聞記者們更在旁大吃豆腐，描寫一般官民的受審情形，說是某首長一副惡鬼的面孔，某首長坐立不安理，又說某首長面上的汗珠有黃豆那麼大，某首長面色白裏轉青，宣布開始質問，極端給染與附鬼之態。議長一聲呼，一聲有怨報怨，有科舉時代真院裏對門後，一聲呼，一聲有怨報怨，有科舉的淒慘味和緊張味。那時場中有幾十抄謄的沉寂，那沉寂是暴風雨來臨前的沉寂，陰森得可怕，於是官員們如待宰的羔羊，小心翼翼，不知從那

裏被肢解起。歇了一會，一個個開始質問了，報章稱之曰開砲，或則溫文爾雅，咬文嚼字，或則紅頭漲臉，發聲罵街。實際現在既是民主時政，公務人員，就是說做公僕，主人對僕役也要客氣，不作與提高了喉嚨凌辱的，那罵人的參議員本身就不民主了。在官員們做錯了事，聽兩句官腔，固然罪有應得。但有許多並不錯，可是羣衆心裏有時難免失掉理智控制，七張八嘴，故意使行政首長難堪，那便使人受不了。過去湖北兩省等省主席，況不佳氣，便使衣袖而退，湖北民主黨的場面，許多縣長認為這幾小時裝模作樣，隨他們去糟蹋，過了會期，還不是我行我素。有許多有反抗心的縣長，却暗中下警告說，一年三十六十五天，每年開四次會，每次開十天，不過四十天，一年你們管我四十天，我就低了頭過去。可是其餘三百二十五天，要輪到我管你們了，得小心一點。有些狗息事甯人的縣長，期四出了鏡，訪問砲手，託人疏通，事前佈置好，務使砲聲減少，砲彈落空，各艦在開會的幾天，官兒們硬硬軟軟，大都使出退身解數，希望能穩渡鬼門關。

參議員有獨特憤，便是會內言論，對外不負責任，雖然最近內政部有與議過無關之事對外仍當負責之解釋，但質問時天地北毫無拘束，且加上了「風聞」兩字，便可了無關係，從前官吏喜歡隨便加上隻紅帽子給老百姓戴戴，現在老百姓也喜歡加上隻黑帽子給老百姓戴戴。所以在老百姓時偏重於貪污問題，並且態度往往超過了詢問，而成為責罵，乃至怒罵，漫罵。在當時官吏們忍了下來，也便過去了，可是這種對外不負責任，風聞耳食的漫罵，明天報上一五一十乃至加油加醬的吞出來了，真是益容並茂，刻劃如生。在參議員們講，會內言論對外不負責任，在記者們講，報紙有正確報導新聞的任務，兩方面都沒有錯。於是官吏們受害的一幕，便傳到全縣人民的腦

中。

現在的縣長，拆穿了一錢不值，從前有滅門縣令之說，目前司法獨立，一切法令束縛得緊，地。縣長說要隨便對付一個人，除非非吃了砒霜藥老虎，自己已準備着坐牢。這時期推行政令，其威信已減低了不知若干。而一般民衆，所以還敢奉行政令，實在還是靠前清縣太爺燈燭牌傘的一些餘威，（雖然年輕人已沒有影響，但在廟會裏還多少）可以看到些這種威儀。倘使再如此盡情地剝削行政人員的尊嚴，說句把要的話，將來恐怕對推行政令，還要打幾個折扣。無怪有一次某縣一家報館被毀後，要求縣長保護，那縣長感嘆地對社長說：「現在政府大小文武機關，都是些紙老虎，不過有些是牛皮紙，有的是絲棉紙的罷了。這些紙老虎不是皮保士紳們的，可是平時偏由士紳們，你一指我一指戳得百孔千瘡，現在你們須要給我出去嚇人，無奈對方看到這種紙老虎也不感畏懼了。希望你們以後少做些戳紙老虎的事才行」。真是做手言之了。

目下士大夫階級的人（畏友們當然不一定是士大夫階級），都有一種矛盾的心裏。他們極恐懼共匪，但是要派兵去剿匪，他們却高誦石壕更新新折臂翁等詩句悲天憫人，要求發給發給。自己子弟親戚是不必說，都含隔壁或者有些香火緣的，恨不得都要代他設法免稅，最好揮兵去官兵將來打共匪黨。否則大家出些錢買外鄉人去當兵，有一年，某縣壯丁免稅征召申請截止而後要抽征了。一大批壯丁未申請，大家皇皇然不可終日。後來幸而團管區准予補行申請，不過要經過兵役協會主委等許多人的證明，最後還要縣長核准簽章。一部份的畏友們，拿了申請書四面去奔走簽章，滿頭大汗地走進縣政府找縣長，等到縣長批准後，歡躍而出時，那副輕鬆嬉兒，真是看了不禁使人生出一個會心的微笑。再說要賦賦賦賦稅來充實剿匪經費，這又是一

件難事。剿匪是對的，可是農村崩潰了，工商沒落了，那裏有錢？畏友們又是一套窮經。最妙的是，工商界的畏友們訴說工商界的痛苦，要求減免營業稅。農會的畏友們訴說農民的痛苦，要求減租田賦。（教育界的畏友們，當然爭着要增加教員的待遇。）如此井水不犯河水，但說自己減輕，不提人家加重，結果這筆經費，又非天上掉下來不可。

更談到剿匪，縣長下鄉剿匪，大家舉起雙手贊成，可是保安隊睡覺，要借些柴草那就有些礙手礙腳。要是向這些士大夫探聽些消息，尤其是守口如瓶，誠恐得罪了土匪。等到部隊根據情報捉匪方，匪徒的內心確是快慰的，不過爲敷衍匪方，還得假意的來保一保。這種做作，爲保身家起見，原來也未可厚非。可是提到的人如果是他的親戚的話，那便真心要來保去了，保不出，軟硬兼施，非達到目的不止。

說起士大夫們的向縣府保人，真是各縣的例子太多了，匪黨要保，兵役要保，甚至賭案也要保，這也有他們的苦衷，因爲老百姓與政府實在太隔膜了，惟一能溝通說話的，一鄉祇有個把大先生，中國是一個人情社會，幾個親友一區，幾句閒話一激，幾樣人情一接，加上選舉關係的一骨，便不由自主地兩脚走進衙門了。

這還算好的，最妙是平時高唱禁賭，等到親戚朋友因賭錢而被捉去了。還有某縣大鬧其市街，至自己因賭錢而被捉去了。還有某縣大鬧其市街，房屋不照定章建築問題，把建築科長轟走了幾個，結果有一個士大夫自己的親戚建築有些不合規定，便釘牢建設科長說情，這種矛盾心理，大有只許州官放火，不許百姓點燈之概，雖然他們是監督州官的。

有件輕鬆的故事，某縣因屠宰稅不易控制，憑打印的人報報數字，內中弊案叢生，故建議設立屠宰場，凡牲畜，必須在場宰殺，如此防範偷

漏，原是很好的辦法。可是一部門畏友們反對，認爲這「敵爲遺風」全場一致響應，否決了事。如果說敵爲時期曾經設立過屠宰場，不問其利弊如何，一概反對的話，敵爲時期也有過縣政府，何以現在的縣政府又不以「敵爲遺風」爲理由而予取消呢？類乎此的事情，原是在豆腐架下，茶餘酒後，添些談助的。百密難免一疏，當然不能餘以爲準。

這次立法院開會，行政院前院長痛受教訓，大家都慨嘆着說這年頭行政官不問大小，都不好辦。不過老于官場縣長們，笑說新官上任三把火，包你第二次便沒有這股勁了。據他們說，就是外國有些議會中，那許多開砲的，當然有不少是僱官偉論，其救國救民的大志。但也有的是第一次開砲，亮一亮自己的姓名，使你政府知道我的厲害，閉會後一切事情能買我帳，下次便算了。

有的說兩句謔話，給選舉區的民衆應應，提高自己在選區的威望。有的故意代某一界說幾句話來爭取些羣衆。總歸那話自有道理。至於賈雨時紅頭強盜，認定一個人苦鬥到底的，那或許另有深仇強怨，不在話下了。所以祇要平時招呼周到，包你提案一次比一次少，情緒一次比一次低。問他們何以如此，那必定回答你：「說了政府不做，不如少說些吧」，真是堂皇得體之至。記得戰前日本議會中，有許多議員，好出風頭，大吵大鬧，明日報上登了出來，他選舉區的老百姓看到，認爲此公敢與大官們吵鬧，一定大有前途。議員看到，一砲可以成名，真是最廉價的買賣。於是爭相發言。議會中秩序，愈變愈壞。後來朝日新聞等大報，一致聯合，對這種風頭主義的言論行動，一概不登，後來果然收效了許多。

內舉不避親，這話現在也幸運地做到了。各畏友們爲協助政府，廣集其才，常常向政府保薦人，這真是個可喜的現象。縣府範圍內最可發揮抱負的缺是擔任處和糧處，田糧處中又以

辦事處主任，倉庫主任等爲最。平時大家插馬田糧處弊竇重重，罵得縣長頭昏腦漲，好罷，就請你們保薦人罷。這一下來得正好，于是你荐張三，我荐李四，各得其所。四野砲聲漸稀，縣長覺得耳根清淨，方以爲得計。那知年終結帳，依照百病叢生，保薦的人又來說情，既買面子於前，不能翻臉於後，最後責任還是要縣長負。這是談的介紹用人。還有介紹做事的，縣府常要印什麼表冊，申票，有些一批要印很煩瑣的數字，這又要大家談談的。明知比市價貴些，你裝裝作響些好了，否則，否則便不寫了。此外最有趣思的是公債和賦谷的加工，共有自設碾米廠的，少不得要分一部份效勞，蓋總理有言：「人生以服務爲目的」也。至于縣裏各種委員會，總要放我一個名字，開會時能到與否，那要看當時的高興了。

還有一件趣事，有某縣兩搶米風潮，好容易縣長向糧食部要到了幾萬担谷子，運過粉等淡進去，預算可以維持城區半售，渡過青黃不接的時期。正在辦得井井有條的當兒，鄉區的畏友們，推派代表一擁進了縣府，質問何以厚于城區而薄于鄉區。縣長把一碗飯一個人吃，兩個人吃，大家餓死的理由，再三警解給他們聽，結果不行，要餓大家餓，硬要劃出兩萬担給鄉區。在那般畏友們，自以爲誠了實實，可以討好於鄉人了。那知平魯米運到鄉下，米價大跌，弄得區鄉鎮長賠累不堪，畏友們即置身事外，城區不售的計劃既被打破，鄉人又未得實惠，後來城區因價跌而儲藏的一部份，向糧食部結帳，盈餘了幾十位。鄉下的便白白地犧牲了。

有一個前任的立法委員回到家鄉競選，他是醉心民主的，回鄉後用美國人的競選方式，四出演說。一次和筆者閒談，筆者舉一個浙江的例子給他聽，原來浙南有一個小縣，老百姓們連檢察的手續都弄不清，那裏的××長姓楊，便事前將

一門親戚分散到各鄉去取得戶籍，選舉時祇有一個人應選而毫無競選人，當然全部當選。於是開參議會時盡是楊家聽了表示不然，他說你舉的受命于他罷！那立委聽了表示不然而，他說你舉的例子，是個偏僻小縣，像我們文化水準較高的大縣，就無此現象。現在談民主，好像小孩子學走路，一定要栽幾個倒斗才能走得成，你所舉的例子，正是栽倒斗而已，不能因噎廢食。我說栽倒斗也得看看年齡，四五個月的嬰孩，便栽了那位無用。雙方意見不投，無結論而散。後來那位先生錢選，被對方以資本家的威力壓倒了，他便破口大罵金錢選舉的罪惡，被收買者的無恥，不意文物昌明之邦也如此，那倒斗也栽得太慘了。

最近江西南城參議會，議決凡任參議員兩年，得比照黨員從政辦法，銓敘荐任，通電各省一致主張，向中央力爭。這些畏友們，似並未忘情于宦海的風味，其天真直與國大代表的爭待遇差不多。

自由主義充其極要人民有能，人民自治，政府祇能交通警察在旁邊指揮指揮而已。換言之，政府祇能維持秩序，分行行車的先後。至於還是福特車，還是道奇車，這車走東，還是走西，根本管不着。可是中國目前的現況如何，我們是否要冷靜地度德量一番，還是儘他政治上的玩笑開下去。現在這非難非易的局面，縣政府到底向省負責，抑向參議會負責，還搞不清楚。有某縣議決要裁減保安隊，縣長力爭無效，等到議決案送省，某長官打電話給縣長說：「你到底聽我的話，還是聽參議會的話！」這縣長真是

有些左右做人難了。這次王鳳崗到南京來，廳長階級以上的官員們都召去聽訓，大家回來笑着說：「王鳳崗的成兒們，就在『無法無天』，要是他那套作風，請到蘇州無錫來做縣長，那兩個月之內，不吃官司不撒鹽才怪呢？」

中國一般品德高超之士，還有些從前謙退之德。你去請他還要謙虛一番，叫他競選，他便敬謝不敏了。從前日本的近衛文磨，有人勸他組織政團，他笑着說：「你叫我向大衆走着喉嚨喊：『喂！大家跟我來』，總覺得有些難為情」。就是這意思。所以臨時參議會的辦法，到或許能補救若干這種缺憾。同時人數少，會期少，一切事情反能從容計議，少涉情感。不見駐會委員開會時，政府與議會用的議論，較能盡情檢討嗎？如果要採用舶來品方式，那最好是民選縣長。各縣參議會內以多數黨選出縣長來執政，議場上要吵的話，政府派的人也可直着喉嚨向反對派對罵。行政當局笑迷迷坐在台上看戲，不至像現在一面倒的情勢，雖然有人同情政府，也不便出頭露面出來幫說幾句話。如果要表決，那政府派的絕對多數。如此，政府方面或許做事能痛快一點。

寫到這裏，敢引證幾段報章，以資參證。八月九日無錫大錫報載：參議員李瑛快人快語！一、民意機構足以阻礙國策之順利進行，因為目前戡亂第一，凡屬中央或政府之一切措施，均應本低，文化水準不够，同時若干年來中國人之舊觀念，只知小我，不知大我，往往政府的實施決策

，不能迅速取得議會之同意，甚至阻力重重。二、民意代表所主張的問題，均係枝節問題，沒有就推行國策方面，拿出在地方上應當如何去推行與實施的辦法。三、民意機構之代表，來自社會各階層，大家均各本自己階層的利益，不願整個問題，拚命爭持，造成議會內各階層的衝突，致不能顧到全局，為爭取國家民族生存去打算，為整個社會利益去設計。四、民意機構是上劣的集團，即以對政府的指摘來看，大多另有作用，不是想發揮個人的權威，去達到爭權奪利把持操縱的目的，即以求不遂，藉以報復。總之利用民意機構來為個人或某一集團圖利，反發生牽制矛盾的不能和平以前，談不到人民的安居樂業與和平繁榮。戡亂是求國家民族生命的延續，我們要達到此一目的，就反對現在民主制度。

八月六日大公報鄉紳們內載：

「紳權在鄉野，說是在緩變着，而這變則趨向紳權的擴張和強化。往日土布大褂的紳士，已不若西裝革履者的吃香了。而西裝革履者的架子，做法虛偽、自私，統治農民的方法，是比上一代更新了，更進步了。以往的鄉紳，多少有點誠樸和禮教觀念，現在是文明時代了，這一代新起來的鄉紳，則不顧及那許多了。盡自己的權力在鄉野橫行無忌。有人說，今天的民主政治，倒不如是說紳權政治來得恰當，這話雖然似是而非，但從趨勢上看，確有點道理。在這時代變革的洪流裏，我不禁為鄉紳們前途祝福。」

# 十個應加思辨的縣政問題

謝泌

縣政上有些問題，在一般人看來，似乎是已有了答案，毋須再加研討的，但實際上，却仍問題依然，尙待研究。

茲就個人平日在工作中體驗所得，提出其中十個問題寫在後面，希望大家再加慎思明辨，以求得一個共同一致的正確解救之道。

## 一、兼職太多嗎，還是包辦得太多了！

大家覺得縣長的兼職太多了，兼職太多，精力分散，事事兼顧，一事無成，因此行政院頒佈了減少縣長兼職辦法，希望縣長能從此得集中精力，多辦幾件地方上應辦的事情，這原本是一件很合理的事，但事實結果，却並不如此簡單：

第一、原本要縣長兼職的機構，本來也就是爲了想賴行政力量來支持或協助本身業務的，現在縣長一旦不兼了，其結果：好的，是從此得不到行政的支持，業務推行遲緩；壞的，就立刻得到阻礙，（甚至就是縣行政來阻礙），使業務無法進展，甚至奔潰。這是減少兼職先生之弊。

第二、規定由縣長兼職的機構，其所應兼的職又遠超過他所能兼的職，於是兼職其名，副主管，幕僚長代理是實，像田糧處和幹訓所，有那個縣長能徹底去執行他兼處長兼所長所應履行的法定職務的？這種包而不辦，實不符名的兼職，徒然造成了職責不明，權責不均的行政紊亂局面，對增加效率，並不如意料所想。

第三、縣長的精力，並未能因此集中，因爲在現在一縣中任何一切大小功過是非成敗得失均惟縣長一人是問的現制度下，縣長就等於兼了下來鄉保甲長上至科祕處局長的一切職，就是其他各職一職不兼，他的精力，也就沒有辦法集中了！

由此可見，減少縣長兼職辦法，未見利而先見其弊，其原因是由於：一、應兼之職不兼，二、已兼之職超過其所能兼之職，三、不實行分層負責制，而實行主管包辦制，精力便永久無法集中作有效的使用。

所以縣長的兼職問題，不在其兼職之多寡，而在其兼職之能否明確與恰當。應兼之職必須兼，不可推託，因縣長爲一縣之行政首長，又爲人民之羣衆領袖，更爲一切事業之推動者，事實上，一縣內各事，無一事不與縣長發生關係，故應兼者不能不兼。已兼之職，要明確而恰當，不包辦，

不混淆，不逾越，力所能及，這才是兼職之道。至於主管包辦制度的急劇改革，這不僅是影響縣長一人的精力問題，實也是提高行政效率的一個先決問題。

## 二、要提高職權，還是要劃清職權！

大家都認爲縣長的職權要提高，尤其在這亂時期，縣長如果縛手縛腳的，不能放手做事，便難迅赴事功，克敵致果。

不過，在理論上講，一個官吏的職權，不可能隨意提高，也不應隨意剝奪。在一個政治上軌道的國家，各級官吏有各級官吏的職權，上下相銜，不衝突，也不脫節。如果提高某一級的職權，那無異是削到他上一級的職權，這種措施，除了在緊急事變或戰時才有，平時是不大如此的。

我國目前所談提高縣長職權，實在也還是恢復縣長職權，最近新任河南省主席張軫先生很主張提高縣長職權，他說：「過去教育科長要教育廳核准縣長才能派，財政科長要財廳核准才能派，這是削弱縣長職權，今後一切人事權可都交縣長……」，由此可見張主席所提高的縣長職權，也僅是恢復縣長核派科長的權，過去這權被廳方佔領了，現在縣長收復回來，實際上並非提高，只是縣長收復失權。

縣長職權既不可能提高，而目前所表現的也僅是恢復縣長原有職權，實際上目前縣長在職權上所最感痛苦的，還不是職權的能否提高問題，而是職權的混淆不清。譬如陳人事權，縣長除直接受省府指揮外，其餘究竟應受那些人指揮，這種現象在軍事和治安方面，最爲嚴重，往往一調過境部隊的副官就坐在軍事科長的辦公桌上大吵大鬧，要米要革，我們看到這種情形，就真不知縣府的職權究有多少？至於縣長對縣屬各機關各級人員的人事權，究竟何者有任免權，何者有處分權，也少明文規定，這些劃清人事權的工作，實在比提高人事權的工作更重要更急迫。至於縣長的用錢權，除了依法執行預算外，其他必要的臨時意外開支，究可給縣長多少權力使運作決定，也應有規定。最後關於縣長的治事權，在征兵、征糧、選舉、物價等委辦事項多於自治事項的今日，應當要規定一個縣長對各種事務可以自定其工作實施計劃與進度的權力，否則省府各廳處各急其所急，各重其所重，在縣府叢集一起就難求其齊頭並進，同時達成任務了。

這些原本是難長的職權，因為被混淆侵佔久了，所以應當重新給他恢復，劃清起來，並不是要提提高職權。

### 三、是政府無能，還是官員乏力？

現在大家一致批評政府無能，就是連政府中的文武人員也不加思索的隨聲附和，這真是一種可恥可痛可怪的危險現象。現在的政府，不是胚胎於從前的革命政府嗎，何以過去有能，現在無能了呢，原有的能消耗在何處，何以求其恢復呢？

政府由官員構成，官員有能，政府即有能。官員之能源來自四力，一權力，二財力，三人力，四氣力。權力是用人的進退權，做事的取捨權，財力是經濟的支配權，人力是環境的配合力，氣力是物質待遇和精神慰勉的結果。沒有權力，發揮不出一個人的能力，也辦不出一個人的好壞；沒有財力，經濟為萬事之母，便做不出好事；沒有人力，得不到社會的協助和監督，一定勞力多而成功少，失敗的可能超過了成功的希望；沒有氣力，等於沒有燃料的機器，一身之本領，也只能施獻出來。所以要給每一個官員以充分之權，使他為所能為，而負其應負之責。切莫把屬員的權，一切都囤積在主管的權的堆棧裏，而在一面却需不得其用。給一切官員以辦事適當經濟力，使他不偷工減料；給一切官員以同情和協助，使他易於前進，官員本身也應善自爭取這些環境的配合力；至於氣力，那是國家對官吏，人民對公僕最低深慮盡的責任，和應有的貢獻，吃不飽飯決不能做事，生活不安定不能謀慮盡的責任，和應有的貢獻，吃力不飽飯決不能做事，也是常情常理，現在連這個起碼條件，都打了折扣，官員乏力如何去責備政府有能？政府本身是空的，僅是一個抽象名字，官員乏力，政府還有能嗎？古今中外沒有這個事蹟。

### 四、是剝削了人民，還是剝削了自己？

是一種下意識，也便是一種強揭在社會上每一個人口頭心裏的順口言和舊成見：「無官不貪，保甲長敲詐」。只要偶有一二不肖分子，做了這些沒出息的事，被社會發現，於是便大字標題，大吹大擂，必須要連一切可以捕捉的風影也放進去，誇大煇煌才能痛快。

可是，公教生活的清苦，又是大家公認的事實。尤其縣級，其艱難情形，確可稱為清苦政治的最下層。但是就是這過着最清苦生活的縣級公教們，却最易戴上最高的貪污帽子。

貪了嗎？從吃三頓飯變為吃三頓粥的待遇都已拿不到了，是誰貪了誰，還是誰剝削了誰？污了嗎？衣服上連漣清風的袖子都破舊了快補不起來

了，還污些什麼！因為節省剃頭洗澡費，蓬首垢面的污是會有的，其他大吃大喝的污，却永無他們的福份了！

貪污的應當懲治，並且要嚴格徹底的懲治，但是切莫因此對官吏「一視同仁」，這樣是會傷那些廉能清苦官吏的心的。中國是農業國，除農民外其餘幾乎多數都做過官（不論大小，久暫），人數太多了，壞人很容易混進去，儘管壞人仍佔少數，但在多數中的少數，也就不少了，所以形成「無官不貪」的成見。這是應當糾正的。先從輿論上來一個是非非善善惡惡的明辨運動，再由制度來一個懲奸獎善去惡留良的淘汰運動，這才真是保障賢能，懲治貪污的正道。

### 五、是為者全不賢，還是賢者亦難為？

現階段的縣政工作，終年循環於征兵征糧整理財政，整頓自治的四個問題中。征兵是向人民要人，征糧是向人民要錢，收稅是要錢，治安是要拘束他的自由並要他出力，在只向他要而無所予的條件下，人民對保甲自治人員是絕難有好感的。況且這些要的工作是有要得又急又多，因此便難處公平公允，於是怨尤隨之而來，鄉保甲長成為直接批評的對象，於是「為者不賢」的尊號也就自然的戴上。

自治人員全是賢者當不可能，全為不肖，亦非事實。問題是在今天這種情況下，如何能叫賢者能夠起來負責，而且可以安心工作，論理，愈在亂世，事情愈難處，愈急賢者來治理，可是苟全性命於亂世的思想深入一般士大夫的心裏，認天下興亡與己無涉的只有顧亭林一個；尤其是現在，待遇不豐，經營不裕，社會險惡，人心奸詐，冷冰冰的環境，難叫賢者熱起心來，安於其位。如果長此下去，在位的賢者也要讓位而去，那就不是為者不賢的問題，而是賢者不為的問題了。為者不賢，問題簡單，我們儘可懲治撤換叫賢者去。如果賢者不為，那就危險了，根本沒有賢者，還說什麼不賢與不肖，只能求為者而為之，政治的前途，就變成不可捉摸了！

### 六、是公僕，還是共奴？

實行民主憲政而後，官吏變成人民的公僕，這是天經地義，也是政治進步的道理。

但是公僕是屬於公的，他只對這個團體的公衆事務負責，僕亦有其一定的權利與義務，多少工錢一月，每天做多少事情，工錢要够他維持生活，工作要不過過他力（一切的力量）所能及；僕亦有其人格與思想，主人的意志當不能違背，秉承主人意志，用自己的思想去達成任務，却是不應加

以拘束的，隨隨便便的去辱罵他，當更不應該。

但是，今天民主時代的官吏，其處境是如此否？公僕的身份是早確定了。因為是公僕，所以任何人都可向他作請求，尤其是地方上有權勢的，不論公私，均來請託。再加以各種上級下來的命令，都是十萬火急的要公，參議會的決議案也須執行，區縣鎮治安上發生的臨時事件，亦要處理，與各平行機關的辦事，各過境人員部隊的照料應酬，有時站在僕人的地位，恭恭敬敬的辦事，有時站在主人的地位，客客氣氣的招呼。辦事的時候還得隨時將辦理情形和辦法報告請示，否則就隨時有被指摘或申斥的可能。至於遇到民意機關過火的質詢，長官怒不可遏時的教訓，更應當忍氣吞聲，接受反省。你目前在辦什麼事，我這副命令下去是否你還有餘力兼顧？從未有人顧慮。事情從各方面，電話電報公文信札中來，到了你這裏，就要用你的腦手足，流汗費神，一變成事實，不能慢，也不准折扣的辦出去。你經費夠嗎？本月份薪水發沒有？能發多少？這全是你的事，無人過問。

今日的地方官吏，將變成少數人民的私僕，而不是全民的公僕，他秉承主人意志辦事，發探經過批准後的思想，只能有忍耐的人格，做四面八方隨時交來的事情，要是不計待遇，自審經費，以最清苦的生活，去轉化那個「無官不貪」的環境成見。

這不能說是公衆的僕人了，實在是共同的奴隸！

## 七、是多用了人，還是少做了事！

在每一次討論到財政問題中節流一項時，沒有不決議「裁併機構，淘汰冗員」的，但是到現在，機構裁了多少，冗員淘汰了多少？一個縣政府，主持全縣人民管教育衛四事，事務已經很繁，現在還要加上那些征兵征糧的要政，以六七十個人來應付這個局面，實在已非容易，所以照理講，縣政機構中根本不到冗員二字。東北在日本佔領的時候，一個村公所也用三四十人；台灣現在一個縣，面積人口與我們一個區相仿，可是他們用一百多人，如果以人數比，他們應當有很多冗員。但是事實上，他們每人各有其事，所以從前的東北，現在的台灣，他們的地方政治比我們辦得好。地大，人多，管理人少，事情當然難辦，到地方政治，是不能偷工減料的。

我們如果以各機關本身，應負的職責來論他今天的人員，那不但不多，並且嫌少。今天是因為沒有經費做事，所以覺得有人空暇了，實在是少做了事人空的，而不是多餘下來的冗員。

至於制度中的流弊人物，根據歷來裁員經驗，是決不可能淘汰他的。

我們希望能把應做而未做的事早補起來，莫真眼去裁那些原可做事暫被擱置的空人。

## 八、是民主政治，還是人言政治！

民主政治是以多數人的意志來定衆人之事歸權的政治。這個意志，也許最初原本是少數人的意見，可是因為他的合理，因為他的高超，恰合乎全體的需要，確超越於一般羣衆的意見之上，於是大家接受這個意見，放棄或修改自己原意見，以這個意見為共同的意見，共同擁護他，共同受他的束縛，這才是真正的民主的意志，惟以這樣產生的意志為歸趨，才能造成真正的民主政治。

所以民主政治必須言論自由，民主政治也必須少數服從多數。惟言論自由，才能由自由交換意見而得出最良好的意見，惟少數服從多數，才能將紛歧複雜的意見綜合成一個共同的意見。但是言論自由有個限制，第一只能在討論的時候，儘量自由發揮，一到決議通過付諸實施後，就是決議案與我原意見相，甚至我的意見也確比牠高明，但少數服從多數，也只能忍弱服從，不能有一分批評和贊譽。第二，自己的意見在未得到全體通過之前，不能算是大家的意見，強制他人接受；在他人執行共同的決議案時，也不能妄加批評，要質詢，須等他到開會報告的時候。

現在我們言論自由了，報紙上可以大做文章，各個人可以大放厥詞，有時談話居然也會因一片談話，一段談話，變更一個計劃，修改一個決議，甚至更動一個人事。這種從善如流的精神固可佩服，但是危險也太大了。第一，這個意見可正確，第二，這個意見，是否是少數人的，第三以此偶然少數人的一個意見和報導，就能更張人和事，你的部下，會否感到人言可畏，而人言不安？這種措施，決不是民主政治的措施，說是輿論政治，都還差了一格，因為他還未普遍徵詢社會。這只能說是人言政治了！

從一意孤行，閉門造車的君主政治變為人言政治，終算是進步了，不過人言政治本身危機太大，希望及早能實現真的民主政治。

## 九、是換縣長，還是換朝代！

縣長是一個政務官，到交代的時候，理應把政績交代放在第一，而其瑣屑，儘可由主管科室辦理，尤其是人事較少更動的時候。

但是事實剛剛相反，縣長交代，政績交代反倒移交後三四個月，再補也無妨，惟有在交代後的交代權權椅桌，却是交代中第一個緊要而精彩的節目，爲了少一條凳腿，或少一個燈泡，常會引起前後任一番不必要的交涉。其次是盤查武器彈藥和會計帳目，其實照現在江蘇情形說，會計主

任軍事科長和保警團隊主官都是很少變動的，只要財政出納上，札札現金，對對賬，就可了事，可是實際上，却並不如是。少一彈子彈，壞了一支槍，漏一筆賬，少報一筆臨時費，都是「相應吞請前任查明辦理見復」。縣長交代下來，財政科長理事去了，一切交案要自己辦，過去未經手，一切不清楚，於是造成了一個前任挑別紛紛的機噐。

這種交代制度，造成三種結果：第一、警告縣長以後做官一定要日夜照顧桌子板凳，不要少一條腿，多一只脚，將來交代不了。第二、鼓勵縣長以下人員，你們平時儘可憫不經心，不管一切，反正到移交時，一切都是縣長的事。第三、製造前後任糾纏機會，延緩舊官場前後任對立的惡習。使一次縣長交代，好像是一縣換一個朝代。

### 十、是貪污連坐，還是貪污連累？！

貪污是目前官場中最可恥最可痛也是最危的一種現象，不肅清貪污，政治不會清平，官吏沒有出路，廉能的人更將吃一輩子的苦，戴一輩子的「無官不食」的帽子。但是嚴辦貪污是有方法的，決不能使貪污者在法的中間倒得到躲藏之處，而使廉能的反易受到地方惡勢力的攻訐和中傷。

## 醋

鎮江名產  
遐邇馳名

恆順醬園

罐頭醬菜 三伏抽油

地址 鎮江大西路二六〇號  
電話 六九一號

第一、部下貪污，長官負失察之責，這一點要審慎明度事理處置。因為現在的貪官，技術太高了，又機警，又光潔，既秘密又不留痕跡，主管長官實難覺察。故除了較大事件，責任太大，主管長官不應事前覺察者應予究辦外，否則切不可以此連累廉能。

第二、被控貪污，要詳細偵查，雖不得諱諱，也要得到可以徵信的事實才能定罪，否則嚴刑峻法反會被奸宄來利用詭害忠良。官場裏的廉能之士已經在不安於位了，如果再給他們以畏脅和刺激，那無異是驅逐他們脫離。

### 結 論

幾千年的君主政治專制，在我們這個古老民族的身上烙下的印子太深了，一旦要翻過身來，實行民主，短短的三十多年，還加上多半在憂患之中，政治改革成績之不滿意，是想像中的，也是必然的道理。

縣政是基層政治，最繁雜也最重要，最難見功却最易流弊。要長時期多方面的培育，才能期其成長，僅事批評和苛責不會見功。縣政上的困難問題很多，願大家都能先用善意的目光去分析，然後再作可能的推測，再不給縣政以溫暖，基層政治的萌芽是不會在冰霜裏長成的。

地址：鎮江大西路三〇〇號

花色繁多

應有盡有

時代衣料

光彩奪目

九 福 號 布 綢

電話：六七四七號

# 閒話鄉鎮

(一)

張定方

## 一、關於鄉鎮區域

說到鄉鎮，鄉鎮是縣以下的一級，縣為法人，鄉鎮亦為法人，縣為地方自治單位，鄉鎮就是基本單位，一個大建築物，要注意他的基礎，倘使基礎不穩固，這大建築物非常危險，我們談縣政，就應注意到鄉鎮，要從事鄉鎮建設，就應注意在建設鄉鎮，這是顯明的道理，但是就目前而論，鄉鎮這一級，沒有得到應有的重視，也就因為鄉鎮沒有受到重視，所以縣政建設不能真正有所成就。

開清鄉鎮，先從鄉鎮區域說起，鄉鎮區域之劃分，縣各級組織網要規定，完全按照戶口，鄉鎮內之編制為保甲，鄉鎮保甲都以十進為原則，不得少於六多於十五，鄉鎮轄戶，最高三千餘戶，最低二百餘戶，留有一定彈性。保甲原來是一種自衛組織，以保甲為鄉鎮內的編制，即寓自衛於自治，按照人口做劃分標準，人口是常會變動的，倘因人口自然蕃殖或其他異動超過最高或不及最低額，是否可以隨時予以調整，事實牽動太大是不可能的，這是一個困難問題。

民國三十年公佈鄉鎮組織暫行條例就增加補充，規定鄉鎮之劃分，以人口經濟文化交通等狀況為標準，並且倘因歷史關係及自然條件不適，於規定編制時，得由縣政府酌量變通擬訂，這就於人口一項以外，同時注意到歷史關係與自然條件。一個自治基本單位，應該有一個固定區域，這一個區域，更應該合於自然條件，有完整的範圍，不畸零分割，勉強劃分，假定拘礙於戶口的標準，就不免則是過度，制是適度既過不可，何況自治單位呢？一般的說：合於自然條件的區域，其經濟文化交通各方面一定能够一致，至於歷史關係與自然條件亦多能一致，極少例外，不過我認為這是要緊，倘若歷史關係與自然條件不能一致的時候，這是過去人為的錯誤，像插花飛地等，正要以糾正，所以這是應該顧到自然條件使區域能够完整。

江蘇省實施新縣制，是在抗戰淪陷期間，所以對於鄉鎮區域的釐正，根本就談不到，於是沿襲舊有的區域，直到勝利復員之初，還是按照原有的單位，一般的說，各縣鄉鎮單位，都不免太多，較大的縣份，常熟有二五九鄉鎮，吳縣有二七九鄉鎮，南通有三二七鄉鎮，如皋有二八二鄉鎮，鹽城有二五六鄉鎮，阜甯有二七二鄉鎮，就是較小的縣份，川沙江浦也

有三四十個鄉鎮，江蘇省的面積小，人口最稠密，不說交通綫上的大城市，就是一個縣城或較大的市鎮，常常聚居幾萬以上的人口，於是常常分割成若干鄉鎮，就像鎮江城區範圍以內，曾經劃分成六十個鄉鎮，實在是單位太多，每一個單位的區域也就太小。四川各縣劃分鄉鎮，以場鎮為中心，一個場鎮就是一個鄉鎮或鎮的中心，很少一個場鎮分割成兩個鄉鎮，除非極少數特殊情形，像分乎兩縣邊境地分隸於兩縣的場，就成爲一個問題，不說邊遠縣份，通常場與場的距離十幾里至二三十里，鄉鎮區域縱橫二三十里是很普通，要相互比較，江蘇的鄉鎮確是太小。

鄉鎮單位太多的結果，縣政府自然無法直接指揮和監督如許鄉鎮，於是乎就必需要分區，重心就落在區，事實上區就成爲縣與鄉鎮中間的一級，鄉鎮的地位就降低，鄉鎮不爲人重視，成爲無足輕重，並且因為區域太小，就够不上一個自治基本單位，也就很難有所作為。

要鄉鎮真正成爲基本單位，能够有所作為，鄉鎮區域，必須合理重劃，江蘇各縣鄉鎮，經過國民三十五年省政府第一次規定擴併後，到民三十六年九月省政府又訂定各縣鄉鎮組織調整辦法，這是一個極重要的措施，影響極大，影響到全省各縣，影響到全面。在減少小單位充實大單位集中人力物力發展地方自治事業目標下，關於鄉鎮區域規定每鄉以三千戶至五千戶，自然條件經濟關係與交通狀況等項，先行劃定區域，再行編組保甲，力求完整不得畸零分割，並且規定保甲之編制在面積廣闊戶口稀少之區域以十進制為原則，但在人口密集歷史關係與自然條件自成單位或地瘠民貧財力不足負担或交通便利文化水準較高區域得依併進制擴大編組。

調整鄉鎮區域，影響太大，所以要特別慎重。鄉鎮之劃分，縣各級組織綱要規定，由縣政府擬定，繪具圖說，呈請省政府核准施行，並報內政部備案，這一次江蘇省調整辦法實施通過後，呈報省政府核定，在縣臨參議會開會召開臨時會審議，在縣參議會休會期間由縣政府召集地方黨政各機關團體主管人員及地方公正士紳開會研討。劃分鄉鎮，是一樁與全縣人民有切身關係的事情，縣參議會代表人民，又明瞭實際情形，提交審議是對的，但是參議員是本縣的人，有時不能很客觀，不免有偏見，爲自己本鄉，利害切身，可以爭持得非常劇烈，又或者雖不合理，礙於人情，不肯



說話，於是全案就留下了許多的問題和糾紛。省政府對於各縣的情形，自然沒有地方人明瞭，不過是地位超然，按照規定標準，根據縣方的計劃，綜合各方面的意見，針對糾紛爭議的樞紐，很客觀的來處理，予以合理的解決，所以要用省政府核准，而後付諸實施。

調整鄉鎮區域這一項工作，在若干人事環境單純的縣份，可以很順利的完成，但是在若干比較複雜的縣份，就有意想不到的困難。現在開始民主憲政，在縣裏看到鄉鎮劃併，會影響到地方派系勢力的消長，這就是由鄉鎮產生的縣參議員以及鄉鎮長，所爭持的問題，有的縣份鄉鎮沒有劃分，就已經先支配鄉鎮長的人選，計算自己可以控制若干鄉鎮而加以考量、折中、協商，這是一種情形，不必舉出那一省那一縣，隨處可以看到。在鄉鎮裏面，也有有一種領導的人或者企圖把他的人，他的力量他的聲望祇能領導一個小的範圍，鄉鎮劃併範圍擴大，他就失却領導的地位與可能的把持，所以他就拚命的反對，還有在鄉鎮裏邊，有許多歷史的恩怨，為鄉鎮擴併，一方面要調查保甲，一方面拒絕編查，甚至於發生劇烈的爭執，以至不惜械鬥流血。就因為這許多原因，鄉鎮區域擴併案，會延擱下來，大

## 論多頭的縣軍事行政人員任用制度

介夫

### 一、縣軍事行政機構與人員編制之演變

當抗戰建國期間，全國在軍事第一原則下，縣政建設也以軍事為前提，舉凡征兵、民衆自衛訓練、地方治安之確保等，莫不重視，所以抗戰初期縣政府均已普遍增設兵役科，中央及各省會曾辦過兵役幹部訓練班培養縣軍事幹部，分發任用，這是我國縣政府軍事行政機構之初期階段，縣級有軍事行政人員亦自此時始。旋於二十八年九月實行新縣制，中央頒行各級組織綱要，將縣府組織由第一第二兵役等科，改為民財教建軍地社各科，於此明定縣軍事行政機構為軍事科，同時區署也設軍事指導員，鄉鎮公所則置警衛股，軍事科的編制員額按縣等由各省自行訂定，如二十九年四月四川省公佈的各縣軍事科編制表，為一二三等縣七人，三四等縣又奉令增設國民兵團，與原有之保安隊來負軍事業務的責任，直至抗戰勝利前夕，團科又奉令合併，仍保留區鄉鎮保各級國民兵隊，專任國民兵組訓事宜，這是縣軍事行政機構演變的第二階段。

多數人民是沒有成見的，就是少數因私害公的人，成為極大的阻力，有的縣份調整計劃始終不能確定，有的縣份計劃雖已確定，實施的時候仍枝節橫生。

此外鄉鎮區域確定後，二個或三個鄉鎮合併成一新鄉鎮，甲鄉的人要做新鄉鎮長，乙鄉的人內鄉的人也要做新鄉鎮長，鄉鎮長人選就引起爭執，競爭失敗的人，仍舊把持住原有的區域，成立所謂聯保辦公處或者類似的名義，雖為法令所不許，但是事實有時會存在，設法什麼便利不便利等，這在江蘇省各縣調整鄉鎮區域後也偶有見到。鄉鎮公所所在地又是一個爭執的問題，鄉鎮公所應設於各該鄉鎮中心地點並選擇以經濟為中心之鄉鎮設置之，這一原則是对的，但是這中心不一定是地形的中心，或者不能太拘泥，應該是這區域的重心纔更明確。新鄉鎮不是一個問題，用原有名稱，用了甲鄉鎮名稱，乙鄉鎮內鄉鎮會感到餒給甲鄉鎮併吞了，一定不願意，用乙鄉鎮丙鄉鎮名稱亦然，祇有把合併鄉鎮公所一字連起來用，或者根本另外選一個歷史意義的名稱，這也是調整鄉鎮區域連帶發生的種種現象。

抗戰勝利，動亂建國又開始，軍事仍是第一，各縣軍事科仍舊舊設立，但為刷新地方政治，簡化行政機構，增進行政效率起見，於三十六年中央又通令各省緊縮縣行政組織，每縣不得超過五科二室，並取消民財教建軍等名稱，仍恢復舊縣制時代的一二三科之番號，施行多年的軍事科由此名義上取消，實質上各縣府各科規定職掌時，若干較大縣份設四五科者均以一科為主管軍事業務之科，故事實仍有軍事科存在，並且為了動亂，他的責任更加重了不少，至較小之縣，及在綏靖區域面積不多的縣份，共設三科或四科要分掌民財教建軍地社各項業務，所以有的省份起初規定不專設主管軍事科的縣，一律設軍事指導員一人至三人負責軍事行政，後來因為加緊動亂兵役重要，軍師團管區一再主張不論縣等，各縣應一律普設主管軍事之科，同時綏靖區域縣份普通政務也無法辦理，當然以軍事為首要，因此若干省份便又裁撤軍事指導員，一律設置主管軍事科，裁併其他科仍不超出五科二室之規定，如江蘇省即如此辦理，並規定一、二等縣設科長一，科員二，事務員一，雇員一，三、四等縣設科長一，科員一，事務員一，雇員一，必要時且可增加二員，縣軍事行政機構及人員編制之

演進，到此為止，至此國機構是否合理，實行省縣自治後是否需要，將來再變化成怎樣，容後論之。

## 二、「四不管」的縣軍事行政人員

縣軍事行政人員是縣行政人員中之新增人員，在縣兵役科時代，是由各省軍管區司令部主管，並且規定了官階是武職，什麼中校科長，少校科員之類，實行新編制改革軍事科，他應當與其他民財教建地社各科人員同等辦理，可是因為如此，有一時期若干省份軍管區司令部認為非兵役科了可不管，省保安司令部或保安處呢？負責全省軍事行政之責，當然肯定的以縣府軍事科是縣政府的下級機構，所有軍事行政人員成爲他的下屬，少數省份便不開他的縣政人員之一，不管他的資格決定是什麼？只要是軍人出身，少校以上的，紛紛直接的派充各縣軍事科長，無形中自成一個系統，可是一個武機關，一切人事規章只知前軍委會及國防部銜銜那一套，用上縣政人員的軍事科人員身上，當然於法不合，所以還是不管最妙，致使若干縣軍事行政人員在還時期做了「黑官」，（未經中央銜銜合格統爲代理人員）與其設省保安司令部或保安處管理縣軍事行政人員，毋甯說只把握了「一個頭」，實質的人事管理上，是沒有做到；至省府呢？因為保安司令部在，好在省主席又是兼司令的，當然可不管了；尤其抗戰時期被侵各省，辦事法令不全，對縣軍事行政人員之性質是文？是武？資格官等也有若干不清楚的；談到直接切身關係的縣政府，依去論理無疑的是縣軍事行政人員管理機關，可是有權無用，文衙門內來了這批上級派來的「武將軍」，遇有工作不力者，又是礙於免得開罪人，還是去不掉，即指揮上也生了問題，縣府人事管理人員欲以一較的人事法令來執行更說不上，在這種「四不管」的狀態下，表面上縣軍事行政人員是很自由自在無形超然獨立，實際上吃了不少虧，如官等資格考績晉級等都忘了，連服務年資也變成「白做」了。

## 三、由不管而到「公婆」爭管的軍事行政人員

上述的「四不管」形態爲時大致有年餘，隨着三十八年中央通令簡化縣政機構提高縣長用人用錢權責之規定，對縣軍事行政人員之管理問題，也起了突變，因為縣府組織由民財等科改一二三……番號後，軍事科形式不存在，何況較科長地位稍高之縣以下局長處長等均由縣長選着，當然軍事行政人員直接管理權在縣長，省府是主管全省行政的，省府的民政廳是主管縣行政組織員額的，軍事科變爲與普通科一樣番號後，省府（民廳）責

任上爲控制縣府員額與組織，不能不管；縣行政人員之任免，自不能再由省保安司令部武機關來辦理，但主管軍事科的職掌，包括治安，保安司令部還是有關係，於是因四不管而演變到爭管的階段！適於斯時，各省軍管區司令部忽奉前國民政府主席蔣中正總統孝宜樞電諭：「以收指臂之效」，由於三方面爭管再加上軍師團三管區司令部之管理權，縣軍事行政人員的上司「公婆」更多，而更難處了！例如：江蘇省軍管區司令部便依擬以擬訂任免各縣軍事科長辦法四項：「一、本省爲符合上令增強設政基層機構，同時有利於統籌工作起見，應從速完成各縣軍事科之組織，與團管區緊密連繫，以增強兵役業務效率。二、軍師團長人員選用上令雖有規定，但在統籌期間仍本提高縣兵役業務之意旨，授權縣市長在鄉軍官中選擇品學兼優資歷相稱之專門人才，造具詳歷三份，報所屬師管區審查後，彙呈軍管區復核，移送民政廳核委。三、軍事科長在履行征兵任務期間，即爲團管區直轄兵役主管單位之業務主管，一切對團管區司令負責。四、軍事科長有履行兵役業務不力者，師管區司令得根據事實呈報軍管區移送民政廳撤免」。提經省府委員會議通過施行，並呈報國防部去後，認爲可行，並通令抄發其他省份參考擬訂辦法報備，（見三十七年六月國防部孝驥〇三〇四號代電）這一個真是放鬆了，但各縣山此也更弄得莫名其妙，其要點在必須經師團管區考核層轉，再經軍管區而省府發交民廳辦理，交通不便，公事慢的機關，至少來去半年方能定案，縣長等於無迅速任用軍事行政人員之權，有許多縣，因前後去令忽東忽西，對於此類案件便一式敷衍，省府，民廳，保安司令部，軍師團區司令部，專員公署，以資取巧，事實上影響行政效率與文書簡化甚大！

多變而多頭的縣軍事行政人事制度，一般想法雖然不甚合理，但已經最高當局的決定，似乎不會再更張了吧？然而施行不到二月，終於給各省實際困難與行政法理，正軌的人事制度推翻了，首先提出異議的是安徽省主席，他上行政院電說：「爲奉前政府主席蔣中正總統孝宜樞電，列示推進兵役事項四項，內第三項規定，縣軍事科長之任免授權師管區司令，似覺窒礙難行，查軍事科長之任免係屬行政職權，如改授師管區司令，則在同一縣府之內形成兩個個人人事系統，有礙行政組織，且縣長指揮監督亦感不便，值茲戡亂期間，兵役工作實屬重要，爲加強師管區對縣市長兵役行政之考核，且使法令事實兼顧起見，關於軍事科長辦理兵役不力者，似可由師團管區司令部層報軍管區轉咨省政府予以撤免，至軍事科長之任免程序請仍依原規定辦理」，這中間的理由正和我們所感到的相同，政院方面也採納了安徽省建議，當答復云：「查前奉政府主席蔣中正總統孝宜樞電，所示授



## 五、合理的縣軍事行政人員任用制度

縣軍事行政人員任用的過去與現在已介紹以上，是否合理，讀者當早已明瞭，這種多頭的情形，時而管不管，忽而爭着管的制度，必須改善，否則影響縣軍事行政事業非鮮，蓋縣軍事行政人員，他是一般縣行政人員，是縣政府組織內之員額，並非超然特殊的一種人事，所以我們認為軍事行政人員之人事，應與一般縣行政人員同等辦理，所不同者，因其文中帶武，取才着重文武兼資而已，再以其主管業務，包括較廣，涉及上項主管機關亦多，如兵役有軍師團管區司令部，治安有保安司令部，有所在區之軍事高級機關，防空有防空司令部，民衆組訓有省民衆自衛組訓處等，而其本身為縣政人員，係民廳主管，故上級任用，如何配合，及使人事與業務不致脫節，確是一個值得研究的問題，決不是他的職掌為某一上級機關主管，便認他是直接部屬，應有任免權，若然則不知多少機關對他可下令撤免及派人，可造成一個混亂的局面！

對於縣軍事行政人員任用之合理化的意見，我們依據法令事實具體主張如下：

1. 取才方式——縣軍事行政人員之取才，以考試甄審並重為原則，科長入選，應由省依縣各級幹部考試條例，舉辦考試，或由省舉行甄審，均側重軍事行政技能經驗，合格者酌予短期訓練，由有關業務機關共同辦理，然後按別部分發各縣，在冊內選用，至國防部原定之由各團管區司令部就校以上，在鄉軍官甄審合格，層報軍管區，省府發縣選用一節，似可併交省方統一辦理，各縣現任主管軍事科長，如資格符合者有成績者，可免予考試及甄審。再各縣為因地制宜，本縣具有特殊軍事專長而合格者，亦得不拘上項規定，由縣長選用，總之，以在為事擇人，人才主義之前提下取才為準，科長以下科員事務員等人選，一律由縣自己按法定資格需要甄選之。

2. 派代權屬縣長——縣軍事行政人員，其直接主管官為縣長，依縣行政人

員任用條例第九條，應由縣長遴選呈請省政府委任之，惟正式委任必須經過銓敘合格以後，故選用時得依公務員任用法第八條「在請簡呈荐擬委之期間不得逾三個月」之規定，由縣長先行派代，但在三個月內必須檢同資格證件送審請委，省府軍師管區司令部保安司令部等不得直接派充，以免紊亂行政分層負責系統。

3. 上級審核委任權之運用——縣軍事行政人員派代權屬縣長，惟審核委任權則屬上級，凡上項人員一經遴選派代後，應即依法向填具任用審表連同有關證件逕報省政府核轉銓敘部審查，省府接到是項人事案件，即發交主管縣行政之民政廳主辦，并會軍管區保安司令部，審核其與編制資格是否符合，所任職務學識經驗是否相當？有無控案，然後咨部，如有問題，應指駁另保適當人選，凡咨部審查合格者，即由省府加委，並會保安軍管區兩部登記。

4. 考核與保障——一經正式委任之縣軍事行政人員，平時成績之考核，年終之考績等，應與一般縣政人員同樣辦理，惟在征兵區域以役政為主，在綏靖區域以清剿為主，至民衆自衛組訓成績之考核與縣民衆自衛總隊人員亦應同等重視，師團管區司令部對上項人員之辦理役政成績，得隨時層報軍管區司令部轉咨省政府交主管之民政廳彙辦，並分交該管縣長參考，其確有推行役政不力或犯法情事，亦照上項程序請省府查辦或撤換，但不得逕行直接處理，相反的縣軍事行政人員工作著有成績者，應切實保障，不隨縣長進退，並優予獎勵晉升。

縣軍事行政機構是隨抗戰而設，勝利後為戡亂而繼，是有他的時代需要，假使國家進入正常階段，國家的軍事性的行政，與負責治安的機構，對外只有國防軍。對內只有警察，行憲後省縣實行自治，自治機構中是否再需要軍事行政機構存在，也是一個演變的問題，假使國家太平，各縣重在自治之實施，此項機構想不會再需要，通常治安由縣警察機構負責，役政也可由警察機關或戶政機構辦理，民衆組訓由教育機構辦理，實際辦法如何，留待將來研究吧！

卅七年九月三日勝利日於鎮江

# 論當前吏治整肅問題

陶堅

## 一、把握問題

中國當前的總問題本在如何當應八年前大戰之後的人民心理要求，迅速統一建國，在混亂中求安定，在破壞中求建設，在貧困中求富足，惟如何

始能達成此一目的，問題殊不簡單。有人說，此為一軍事問題，只要把共黨打垮了，一切都好解決，但請問：共黨是怎麼產生出來的，為何一時打不垮，如何才能徹底打垮？這顯然就不單純是一軍事的問題。

有人說，此為一外交問題，我們是以外交起家，八年苦戰，多得友邦協助，現在，仍應用國際利害關係，爭取外援，只要黃金美鈔到了手，槍砲子彈運到家，區區共匪，何足道哉，但或者，我們向以依恃之友邦，在態度上顯示着時冷時熱，不能及時援助！還有，我們是否僅僅靠外援，就可解決一切？這顯然也不單純是一外交的問題。

還有入說，此為一經濟問題，中國本甚貧困，八年戰亂，更民窮財盡，法幣貶值，物價飛漲，民生疾苦，社會不安，因此，一切建設無從舉辦，政府行政受了限制，今後欲求改革，先從財政經濟着手不可，但請問，政治不清明，社會不安定，經濟建設，如何着手，財政改革，怎能見效？這顯然也不單純是一經濟的問題。

更有人說，此為一文化問題，中國舊文化不能適應新世界，發生嚴重的脫節現象，欲求改革必先從教育文化着手，但文化的演變是緩慢的，中國的問題是急迫的，我們總不能在文化未得改革之先，坐以待斃！因此，這顯然也不單純是一文化問題。

我們認為上述諸種問題，多多少少影響於中國總問題的解決，但絕非當前問題之中心。即以共匪叛亂而言，共匪之產生，固有其特定背景，但一部原因實由於自身弱點之暴露，老實說，世界人民再無有如中國人民之善良馴服者，只要過得去，總會得過且過，任何野心家也難以煽動。何況「三分軍事，七分政治」，清剿之完成，終待政治的協力，澈底根絕叛亂，就須政治的健康清明，這個道理已是如日經天，不辨自明。今天最重要的莫過於收拾民心，接收時代中央大員們東奔西跑，辛辛苦苦所接受來的民心，現在怕又失去不少了。遠處不談，即以蘇北而言，居然有人說有少數中區區，不如匪區，更不如敵偽時代的。這不能說不是政治上的大失敗。故為收拾民心，完成清剿，根絕叛亂，均須從政治改革着手。

天助還須自助，自身不健全，外援遲遲不至，也不能完全怪人家，魏德遇已向全世界揭發中國貪污，腐敗，澈底整頓的惡毒，這固然是丟面子的事情，但實際上我們確已剖痛切反省，澈底整頓的惡毒，爭取外援，更須自力更生，絕不容許再諱疾忌醫，敷衍掩飾，至於經濟之改革，須以政治改革為條件，文化之改革，尚非目前的急務，前已言及，故無論從那一方面講，中國當前問題的中心，乃在政治。

但政治的範圍，異常廣泛，大而至於國體、政體，小而至於政治效率，用人行政。我們相信中國大的政治制度方面，沒有多少問題，政府也具備改革的誠意和方法，有問題的乃是個「行」的問題，亦即是如何澄清吏治，加強行政效率的問題，所以，歸根結底的說起來，中國當前最中心問題，乃是如何整肅吏治，使一切的改革得到效果。

## 二、分析問題

中國當前吏治的弊端最顯而易見的莫過於：1. 行政效率低落，2. 貪污違法舞弊盛行，3. 幹部素質太差。此三者實互為因果，交相影響，茲分別說明如次：

一、行政效率低落 中國行政效率低落，人所共知，遲延還不要緊，最怕的是一切政令被打折扣，或是根本變質。其原由除與幹部素質太差，有不可分割的關係之外，尚有：1. 待遇太差，日為生活所苦，致成有形無形有意無意之怠工現象。2. 人事行政不良，賞罰進退，漫無標準，幹部或為出路而苦悶，或存五日京兆之心，致影響行政效率。3. 文字國傳統太深，重形式主義，等因奉此一套，重室內工作，不重室外工作，紹興師爺氣派十足，辦稿而非辦事。4. 不能分層負責，事事受牽制，致整團行政機構呆滯呆滯，運用不靈活。5. 考核考績，全憑表報，上下朦朧，全不實在，自無行政效率可言。

二、貪污違法舞弊盛行 中國官吏之貪污，已造成世界紀錄，社會亦習以為常，恬不為怪，養蒙充溢者，人或譽之，兩袖清風者，人或笑之，此弊一日不除，國事一日無望，一切改革皆成空談，其敗壞民族道德，社會風尚，國家生機者，亦莫此為甚。或以為中國官吏貪污成性，天性如此，莫可或改，實則中國官吏貪污亦為有人性，要非以貪贓枉法為樂，亦有其事必至之原因在焉，蓋1. 待遇太低，消極方面不能生活，積極方面缺乏職務上或社會生活上必要之應酬交際費用，迫而另想辦法，積極偶一為之，後則習以為常，浸假而成慣性。2. 封建餘風未除，富貴觀念合一，做官而後發財，且一人成府，雞犬登仙，引用私人，易成貪污集團，而便於貪贓枉法營私舞弊之實施。

三、幹部素質太差 所謂幹部素質，包括政治道德與行政技術兩點意義而言，中國一般行政幹部，此二者均嫌不夠，尤以下級為最，政治道德差，則影響行政風紀，必致貪污違法盛行，行政技術差，則影響行政效率，必致低級無能，蓋「幹部決定一切」之徒不足以自行，中國政治有百分之八十以上壞在這裏。其原因除封建餘毒未清，普遍缺乏現代政治意識，做官而非做事，不能澈底為民服務外，其直接原因要在：1. 中國人事行政制度尚未臻健全，行政人員之進退賞罰，多以人事關係為準，八行書決定一切。據筆者所知，最近有某縣長，人雖極窮無能，貪污却非外方托人寫信援手於后，終至一調了事，始加控告，雖既登報申辯於前，復多故，而人民之氣憤不平也亦如故，吏治至此，始令人有黑白不分，是非莫辨之感，如此，民心焉能不失，縣政那得不糟，清剿何能完成，叛亂怎能





# 縣政通訊

## 戡亂我見

陳學柱

抗戰八年，人民雖受戰爭之苦，因確能同仇敵愾，終於獲得勝利。匪奸匪寇藏禍心，蓄意叛亂，致勝利成果，毀於一旦，將國際地位擠出四強之列，致人民生計艱困於極點，舉凡政治、經濟、文化、道德之腐敗低落，以及社會種種既不安之現象，皆由奸匪一手所造成，言之痛心，數之髮指！漢賊不兩立，戡亂已稱國是，非此，則人民無以昭蘇，舉世向在憂北，與匪鬥爭頗久，舉凡匪之施為，知之頗稔，茲就經驗，略供芻蕘，以為當局戡亂之參考。

### 一、匪情

1. 匪之軍事靈活：匪之軍事運用，在不固守據點，化整為零，集零為整，變忽聚散，行蹤靡立，有時以多吃少避免主力戰，有時圍點切線以攻我之援，設若我軍力薄弱之點，則集其全力以攻擊，勢如閃電，深得賊略之妙。

2. 匪之情報迅速：匪對情報工作，十分注重，在情報上所費之款，佔其預算重要之支出，有時更能利用土著，咸言利誘，迫為奔命，而

素常派遣受有訓練之男女青壯，利用我政府寬大懷遠之宏旨，混入各級內層，為作情帶，已被發現之事實，屢有所聞，此實戡亂之隱憂！

3. 匪之組織嚴密：匪之內部組織極嚴密，非常黨員不能任政委，青年男女，誤入歧途，縱甘心為供，亦被監視。在其佔領區域內，人民更無絲毫自由之可言，故在匪區內一村一鎮，皆受其組織之領導，其有表露不滿者，即告失蹤，其特務有如此者！人民之在匪區，誠所謂水深火熱，求生不得，求死不能，然我各級工作人員，却又不易潛入匪區，善匪之對組織威力，執行極嚴，有違反者，輒遭殺戮無一倖免！在匪區人民皆供驅策，而無敢批評者，其內心實極痛苦，亟待拯救。

4. 匪之唯一利器——分田：匪之能存在，有愈割愈多之形勢，此無他，蓋匪之政策在寬容上，分田離殺。匪若一朝放棄其分田政策，則容上，則可隨時倒台。我本農村經濟半封建日趨沒落之社會，匪即利用此點倡行分田，其分田之表面，乃竊竊「耕者有其田」之口號，其實乃製造貧窮之另一方法。蓋分田之第一著，即殺戮富有，使貧窮之社會，更有階級鬥爭，大貧小貧亦貧間之仇視，愈演愈烈，則其非法之徒，亦愈聚愈多，雖為一盤散沙，然其為害社會，則愈形慘烈。政府向以寬大為懷，以若輩為棄許，為迫使，不忍速加殺戮，於是匪勢猖獗，乃如黃堤之崩潰，形成今日大患！

5. 匪能統一思想：匪以民主為號召，以解放為釣餌，意志薄弱男女青年，每為所惑！及發覺其為欺騙，亦多敢怒而不敢言，此種事實，極可證明匪乃最專制最獨裁之巨惡大惡，其所以能把羈羣衆者，亦唯發惡恐怖政策為利器。如發現其黨徒，稍有不倫之色，即加罪名而殺之，因之一班附從，均禁若寒蟬，祇有唯命是從，無敢或違，故其黨內無紛爭之事起，言出必行，認錯到底，此種行動在精神上亦足威脅其反對派，雖盲從亦不悔！

6. 匪能注意戰果之檢討：匪對戰爭，極避主力，其口號有「不攻堅」——「不佔銳」——「無利不打」，故其在每一戰役之前，必先估計，我方參與某一戰爭，所有之力量，然後側重戰爭之效果。若與其無利，雖可勝亦不輕犯，此其保存實力避免損失之證明。當其欲佔取每一點線時，又必先派遣若干指戰員，觀察其目的地附近之有利地形，以為作戰時之佔領而便發揮其火力，更觀測我能發揮火網之處而預為避免損害，臨事而懼，十拿九穩，在一戰役之終結，不論勝負，更能集合參加戰役之各戰鬥員，切實研討，以求其勝負之原因，而為下次作戰之參考。匪於戰鬥之虛心如此，更因其政工人員之鼓吹而能臨事不懼，此亦匪之特點。

7. 匪之政治領導軍事：匪之政治組織，既嚴且密，有特工之訓練，無異己之思想，政工人員，尤能研究士兵心理，與同甘苦，故其在每一戰役，政工人員實操戰鬥之成敗，殊為我所不

及。

8. 匪能輕兵肅政：當我以大兵團向匪區掃蕩時，匪藉其情報靈活，知其力之不可抗禦，即以保持其實力為戰勝之原則，於是裹裝奔從，空室清野，傳示各級，星夜逃遁，俟我大軍到達時，早已十室十空無一青壯，使我之出擊，每多徒勞。匪於逃遁時每從我之疎隊中迎面向我後方騷擾，我東則彼西，我回則彼返，我剿彼之巢穴，彼亦正好擾我之後，若飛賊之從天上来，此其逃遁之巧妙與輕兵簡政，為其戰略上之成功特點。

## 二、匪之控面而不守點線之優點

1. 不守據點，無軍事上之一切負擔，更能爭取主動而不被我所困。  
2. 散居鄉野，對軍事行動，既可保密而又迅速，游動時間多更可熟諳地形，故幹部對行軍亦不覺有所苦。  
3. 不駐市鎮，於紀律上頗有裨益，并可節省不必用之浪費（如茶館酒肆浴室游藝場所之各種消耗）  
4. 居鄉野無據點之依托，乃有敵對心而無依賴心。

5. 遇小部隊則戰，遇強大部隊則走，其機動處在能游擊而不死守。  
6. 可以少數兵力擾亂我之前線，而不被我之強力部隊所控制。  
7. 可以偷襲，逆襲，以盡戰略之妙。  
8. 遇強大兵團，則化整為零，避而不戰以保存實力，指定集合點即在包围中而無遭致整個被殲之虞。

9. 遭我掃蕩時，每以裹脅青壯盡量逃遁，攜糧負秣，搬取一空，使我補給困難。  
10. 當我行軍之前掃路斷橋割線等等以慢我之

交通，增加我軍需上之負擔。  
以上十點，皆為匪之所利，而為我之所不利。

## 三、我之缺點

1. 不慣野戰：我軍駐防，平時只在點線，藉據點工事為依歸，習慣於陣地戰。此於清剿殊少獲益，若在風雨之夜，尤難忍受，此與匪較，確相反。而命令下達，因無野戰經驗，運動往往遲緩，有時小單位被命令所限制，不能自由活動，坐失機宜，亦為不爭之事實。  
2. 我不注重政治工作：我非無政工，實政治工作不够緊張，此亦因政工人員之地位，不及軍事主管之尊崇，乃無力量發揮，以至徒有其表。

3. 缺乏真實情報：情報為軍隊耳目，關係作戰最巨，匪在鄉野，我不能前往，混跡其間，以為我之坐探，而我各地城鎮，莫不有匪之情報員，以為彼傳遞消息，此無他，因城市人民互方雜處，且有公共場所，易於漏跡，若鄉村匪窟則難混跡其間，故我之情報來源，無非道聽塗說，難有真實性，欲濶剿獲效，對情報殊有注重之必要。

4. 未能注意保衛：我地方團隊駐於點線時，對保衛工作，毫不注意，稍有行動，立即陣湯於外，匪即動衆，無異武裝遊行，空勞往返，若遇匪力較厚時，則反有遭伏擊或包圍之危險，損害時時有之。

5. 軍民不能合作：控制區內之民衆，照熙攘攘，只知自謀營生，政府之法律，又不能過分干涉，使其脫離生產而受組訓，即干涉不能超出法律人情之外，於是，其行動往往脫離政治，善良者除納稅外，其餘皆非其責，大有兵來從兵匪來從匪之悠閒，心安理得之態度，政府格於

法令，執法者又不能超出範圍，加以軍人習性，生活團體化，對民衆心理不常研討，乃有爾為爾我為我之離心習慣。今日雖倡行軍民合作，亦徒虛具形式，動員為難，此固為政治上之大概結，亦由於守點線而不擴面之自然結果，軍民關係，既如上所述，則軍民間無異有一鴻溝存在，如此要戰爭有把握，豈非難事。

6. 政治不能配合軍事：戰亂時期之施政綱領，在整建地方武力與組訓民衆，一切設施要以配合軍事為第一，但政令紛繁，各部門皆屬重要，不依法固有所不可，即依法亦有所不能，蓋守法則不能變通事理，而不守法即其事雖有可成，終有瑕疵可摘，於是守守經從權兩不可得，今日之政治如此，其實任究將誰辭。

7. 負擔過重：在據點或城市之流亡義民，多為士紳商賈，或非直接生產者，既與匪不合作而來歸，必須妥為安輯，然政府既無大廈千間，又無額外經費，若若組訓以待還鄉，使有助於軍事，則來者既難習苦，而又議論特多，無形中增加政府負擔確為事實，同時來歸義民因欲糊口，不得不冀求一枝以為寄託，在人事上乃平添許多複雜，匪更利用此種關係，到處鑽營運用，則我方之情報亦難免不被洩漏，事雖不習見，但以經驗所得，亦不能謂必無其事，此種經濟上之負擔以及政治上之重累，其不困殆幾希。

## 四、我雖注意而猶未能澈底實行者

1. 未能培植地方武力以對匪之土幹：匪藉軍事靈活，專以大吃小，以補其主力之損失，而使其幹部能伸展至我前方以為其依，我應極力培植地方武力，搜剿之，使各級自治人員亦能深入農村，編組保甲，強化組織，俾國軍得有餘裕不致被據點所累，而能以強大兵力搜索追擊其主力殲滅之，地方團隊乃能建立基礎，如此，則



國軍與地方軍隊皆可機動爭取主動，自無分散兵力之虞。

2. 勿勿不保。唯唯是守：據點工事，多以城鎮為堡壘之依，城鎮居民，又多五方雜處，最易使軍情洩漏，且茶館酒肆戲園浴室以及公共場所亦殊複雜，既能浪費金錢，又易致戰鬥員習於苟安，稍一疏忽，且有釀成不法行動而墮軍紀。欲端此弊，惟有以遊戲野戰知識，使士兵既可習於勞動，而又能增進戰戰知識，更使能時時有敵對心，高度警戒心，士氣之振不致可奮。

3. 勿再忽視收復人心：爭取民衆，乃能戰敵致果，民爲國本，有民斯有戰鬥條件，失民則失一切，故民雖爲戰鬥雙方之中間條件，似與主戰無關，然民東則東勝，民西則西勝，表面上主戰雖爲非戰鬥員，其於戰鬥之勝負實左右之。八年抗戰人民已飽受轉徙流離之苦，益以匪之殺戮，無異洪水猛獸，時日曷喪，匪之處境已至國家存亡可殺之時，我若安撫綏輯，其有不擁護國家警察以迎我者，惟必須王師所指，乃能聞風來歸。若以暴易暴，民不堪命，除挺險又將安歸！故我在清剿之餘，尤應注意綏撫工作，納斯民於正軌，使能各安所業，則天心厭亂，人心望治，匪蹤好殺，其奈天心人心何！

4. 未能盡力共勵忠貞優待以勇：孔子云，「義舉然後松柏之後凋」，我國數千年文化之收獲，理學之成果，即惟氣節是尚，忠貞之士，在戰鬥期間，恆多蓬門華巷之徒，不能以其出身之微末而忽視之，當千磨萬折，而其志節不變者，其人能當萬難，足稱忠貞，政府應不分其表而用之，使其人之心靈上得有安慰，以補償其物質上之損失，則雖萬難，亦無希免之心！至於烈屬，尤應矜恤，使使遺忠之士，無復後顧，毋使死者已矣，生者何堪之怨，國家多難，能盡力於此，以吾國數千之歷史，如汪琦之執干戈以衛國者遍地皆是，要在政府之施爲是否允當而已。

5. 未能保守：在軍事行動上應絕對機密。

神速處，事先鬼神莫能測，惟列次清剿，凡我大兵團到達之點，匪若預知者，且有準備其行動，甚至不能向我到點作反擊者，其危險亦實堪矣，我正見天心厭亂耳。他如軍中上下，部隊間之缺乏聯繫，軍民間又多隔閡，用人之不審慎，及不究其人之來歷與素行，皆爲釀成不能保守之原因，覆轍在前，後軍當鑒，皆爲提符者進一言！

### 五、對策

1. 以主力專滅其主力：匪以不攻堅，不犯錯，無利不打，以大吃小，及保守實力爲原則，我在軍事上應針對其所欲避免者而迫之攻堅犯銳一鼓而殲滅其主力，則我之主力部隊應不以守點線以老土氣反滅弱方之作戰力。今後守必要之點線之責者，應由地方團練任之，使甲乙兩地聯防會哨，專事清剿匪之土幹，而我之主力部隊必須調駐於兩地區之外圍，游擊掃蕩，退擊其主力，使其政治基幹人員，不能進入我之地方，其主力乃無由以圍聚我地方團練，而我之政工人員乃可於掩護下極力施展擴充面積，在軍事補給上亦可得無限便利。

2. 培植地方武力殲滅匪之土幹：惟地方武力，乃能撲滅匪幹，以其熟悉地方情形，匪幹力無由以潛入，故剿匪之中堅，應爲地方武力，培植之，使其能守點線，配合國軍清剿，在國軍既可減少點線守禦之負擔，自可搜尋匪之主力之所在追擊而殲滅之。

### 3. 組織民衆

民衆爲戰鬥雙方所必須爭取者，有民衆則勝券可操，今日爲戡亂而須爭取民衆，即不爲戡亂，言政治亦必須重視民衆而爲之組織，使能發揮其無限力量以爲國家用，則散漫者能團結，有德兆未結之人民，其不濟於列強之間而稱雄於世者，未之有也。

### 4. 澄清吏治

今日國內一切既不安之象，固由奸匪亂所釀成，然政治不清明，吏治之腐敗，亦爲主因之一，凡耳有所聞，目有所睹，

莫非貪污，是民之所以離心者，亂世用極典，應一面勵行節節，自上而下，養成善良風氣一正視聽，則渙散之人心，或可因此而收拾，此於戡亂之際尤須勸行。

### 5. 獎勵生產

因戡亂使經濟瀕於危岌之現象，亦爲事實之不可免，惟今日吾人須有高度性之警覺者，厥爲獎勵生產，吾爲農業國，遍地黃金，要在吾人能動，俯拾即得。世界今日之擾攘，強收豪奪，無異自取滅亡！奸匪今日所造出之種種鬥爭，即爲人與人爭，愈爭則文明愈趨沒落，欲免此劫，應堅強意志，先有戡亂之必勝信念，并不斷勵行生產，使億兆人皆能豐衣足食，一無所爭，國父昭示於吾人者，不應人與人爭，應爲人與天爭，庶可進入大同。

### 6. 土地改革

早得教平之果，必須實行土地改革。否則，戡亂必受阻礙，終必釀成革命之潮。此爲歷史家、政治家今日所公認者，故戡亂若能注意土地改革，始能收戡亂之實效。

### 六、結論

戡亂已稱國是，而戡亂任務，又非軍事一方面所能獨任。要政治經濟各方面與軍事總配合，其重要點是在發動整個人力物力財力實行總體戰，使已往所不協調之軍政民衆三方面，一致配合，同時發展總力以適應，完成此種神聖任務！

### 總體戰

總體戰之後盾，即爲廣大民衆，有民衆乃能採戡亂必勝之祭，舉凡情報、肅奸、監視、連絡、盤查、籌導、救護、輸送、補給、以及戒武、徵發、徵兵等工作，無一而非民衆之事，無一而不能脫離民衆，亦無一不與總體戰息息相關！至於官僚之派系之分化團結，使使份子游離以去，此種病根一日不去，皆足爲戡亂前途之大礙，吾人今日立於總體戰神聖寶座之下，應革新內部，力矯其弊，則戡亂前途實利賴之。



們感覺如何？同時，這十個應加思辨的問題，我們以為不祇是縣長應加思辨，從中央以至省縣，無論為軍政首長，或是民意機構，也都有詳加思辨的必要。

漫談縣政(四)作者恆靜先生，已如期交稿，可是「縣政雜感」作者王兆龍先生確因不知已寫成的稿件置於何處而使本刊失信，所幸張定方先生「閒話鄉鎮」在本期開始，祇有請讀者們且慢問雜感如何，先看閒話一段罷！不過我有一個感覺：就是讀罷「閒話鄉鎮」後，覺着張定方先生所寫并非閒話，而以「閒話」為題，這大約是因為今天大家太不注意鄉鎮而實有談的必要，故在「鄉鎮」上冠以「閒話」二字，以免遭受不識時務之謾罵，果然如此，則用員良苦！

今天的縣軍事行政就紊亂，當然軍事行政人員的任用也談不到制度化了，介夫先生在「論多頭的縣軍事行政人員任用制度」文內，講到沿革與現狀并提出合理的意見，我們希望介夫先生這一篇文章，不是寫給自己看的。

陶堅先生在「論當前吏治整肅問題」一文內，首先痛心的指出當前吏治弊端癡結所在，然後在若干癡結問題裏，提出眼前亟待解決的兩大問題——撲滅貪污，健全人事，與其切實的意見，我們總覺得這

兩件事，似乎並不難為，如陶先生這樣的呼籲，以往我們也看到不少，然而畢竟迄未改進！奈何！奈何！

陳學柱先生，曾經在匪區內與區周旋頗久，目前這工作在匪區內在與共匪搏鬥。因此他在「戡亂我見」內的報道完全是事實，而他的意見，也正是他的熱望，我們希望軍政當局，能有幾分鐘的時間，來俯視一下這個小縣政工作者陳詞！

幣制改革後，一般物價已告穩定，我們自己為讀者都感到十分的欣慰，本刊從本期起已按照印刷成本，極力降低本刊定價，我們歡迎讀者們都能預定本刊一年或半年，成為本刊的支持的主力。

編者三七、九、一八。

### 更正函

編者先生：貴刊第三期發表的縣政座談紀錄對我的報告和意見第(六)項，及最後本人有兩點希望的第一點，均與當時談話事實不符，想係紀錄有誤，請予更正為荷，此頌  
王安！  
王檢  
九月十九日

# 恆康五洋號

洋火 燭柴 油煤  
經售  
肥皂 煙茄  
肥香 雪

地址 鎮江蘇北路一號  
電話 六八六七號

# 鎮江潤大木號

運銷：杉木、松木、板料  
經理：洋松、硬木、水泥

如蒙採探 誠懇歡迎

地址 江邊蒜山對面  
電話 六零二號

(新) (書) (預) (約)

縣政叢書之一 縣人事制度

銓敘部沈部長鴻烈等題序

陳一著

譚榮發

嚴一民校訂

重要目次：

- 一、縣長任用制度化之商榷
  - 二、談副縣長與縣府幕僚長
  - 三、縣警察局長任用制度之研討
  - 四、縣行政人員任用制度之檢討與改進
  - 五、論多頭的縣軍行政人員任用制度
  - 六、區政機構之演變與區政人員的任用制度
  - 七、鄉鎮自治吏員制度之創建
  - 八、縣政人員銓敘答客問
  - 九、縣警察官銓敘之門
  - 十、如何強化縣人事管理
- 附錄：  
 一、縣政府公文革新辦法之提議  
 二、如何辦理縣政府交代  
 三、如何建立各級行政統一督導制  
 四、在新縣制實施中所感到八大問題及其解決之道

每冊預約價金圓陸角

(郵費在內)

出書期：本年十月月底

預約處：鎮江大市口月朗巷五號  
縣政月刊社業務部

縣政月刊

第一卷 第五期  
 卅七年九月十六日出版

鎮江中山路文昌宮十九號  
 電話九七八 電報掛號〇五〇〇

譚榮發 主編  
 嚴一民 發行  
 鎮江 印刷者  
 地址：城內西府街二五號  
 電話：七九六  
 鎮江 印刷書館

出版者

中國文化服務社江蘇分社

總經銷處

中國文化服務社江蘇分社

分銷處

各地中國文化服務社

定價目

廣告刊例

冊二十年全	冊六年半	冊一月每	定價	郵費
元 三	角五元一	分五角二	平	
元萬八十	元萬九	元千五萬一	掛	航
元萬六十三	元萬八十	元萬三	航	
元萬八〇百一	元萬四十五	元萬九		

頁	正	裏裏	封底	底	外	位地
元	十	角二元一十	元	二	十	面全
元	五	角六元五	元	六	面半	面半
角五元二	角八元二	元	元	三	分四之一	分四之一

◎本期售金圓貳角五分◎

# 義和祥綢布號

始創劃一

誠實無欺

發行禮券

送禮咸宜

地址  
電話

鎮江大西路二一三號  
八一號

鳳祥

銀樓

牌子老

成色好

花樣多

工價巧

地址 大西路四二〇號

電話 五三四號

中外紙張

零售批發

瑞記紙號

如蒙選購

備極歡迎

鎮江大西路四二二號

兌換金飾  
承製器皿

文華銀樓

式樣時新  
歡迎光顧  
電話五四七號

慶雲銀樓

金銀器皿

成色最足

鑲嵌珠寶

花樣最多

鎮江大西路三四七號  
電話：六八七號

鎮江新日街九號  
電話六六六號

鼎大祥綢布號

綢緞棉布

樣樣俱全

有貨皆精

無價不廉

鎮江大西路三一〇號  
電話四六二號