

年

卷

期

1

2

第

第

# 縣政月刊

第一卷二期

## 第一卷第二期目錄

轉載  
一、中國縣政學會對地方政治之主張  
二、三十七年江蘇省縣長考試試題



幹部的培養與領導……………沈鵬

縣預算編制問題……………尤玉照

損中央以益省，損省以益縣……………孫克寬

蘇政革新之起點……………程厚之

清算縣政取消派……………徐實圃

我國農業改革之途徑……………秦翊

縣警衛建設……………譚金榮

論縣政攻核之科學化……………李德培

縣政座談

如何刷新地方政治……………

龐旬材 朱德培  
錢鼎 劉平江  
武葆岑 陳雪塵  
黃森 邱雲梁  
沈斐龍 龐壽峯

江甯戶政……………黃相忱

怎樣去做親民的縣長……………陳天秩

漫談縣政……………恆靜

縣警察局長任用制度之研討……………陳一

縣政雜感……………王兆龍

土地改革應自江南實施……………陶堅

編後記……………編者

縣政通訊

做鄉鎮長的困難……………

宗藩

南京圖書館藏

本會為全國共圖縣政改進人士之組合，創立於新縣制推行伊始，對於縣政之研討推行軍進，不遺餘力，抗戰勝利後，復員建設，本應順利展佈，不幸內亂繼起，國步益艱，兩年以來，舉國上下，事事注意於應亂軍事，對於地方政治，不免稍忽，致政治根本日形削弱，軍事經濟愈陷困境，本會同人集腋首都，對於當前政治悉心研討，愈認縣政為國政之基礎，省政為縣政之指揮，欲求中央及省之指揮如意，戡亂軍事之及早成功，行憲之順利進展，均非積極改善縣政不可，改善之內，要義如左：

一曰正視地方政治之時代使命：今日之內亂，雖肇源於國際陰謀之策動與共產黨之軍事叛亂，但物腐虫生，自侮人侮，地方政治之腐敗，實予叛亂以發展之良機，故戡亂要圖，必置重點於地方政治之改進，使能消極杜絕亂源，積極培養戰力，值此戡亂第一時代，捨改進地方政治，無以達成此時代之使命。

二曰改善軍事與地方政治之關係：在戡亂工作發動之初，以為只靠軍事即可削平內亂，繼以亂勢難平，始覺軍事與政治配合困難，終以敵方政治作軍事有力支持，轉而重視政治，復恐政治不能與軍事配合，乃將政治置於軍事支配之下，形成軍事吞併政治之畸形狀態，實則軍事政治，固應力求配合，但不應混而為一，尤不應以軍事吞併政治，在軍政配合之中，必須軍政分治，尤須提高政治之地位及權能。

三曰加重地方政治權能解除上級對下級不合理之束縛：地方政治之虛弱無力，主要原因在於權能過小，不能隨機應變，中央對省，省對縣法令之過份束縛，人事之無端干擾，財政之過嚴限制，使下級欲有所為而不能，遂，譬如相門：我則手足束縛，敵則靈活自如，勝負之勢，不難立判，故欲發揮地方政治力量，必須解除上級對下級不合理的束縛，對於緩靖區及接近匪區，尤須有較寬之尺度，使地方政府有充分權能，把握現實，適應機宜。

四曰提高縣級地位待遇使人才經費均能下注：中國政治頭重腳輕，早為時賢所痛病，新縣制實施固已注意及此，但以縣級地位之低微，待遇之菲薄，人才經費均仍集中於都市，縣以下空虛如故也，今日實際工作，每集中於縣以下，如行憲之選舉，戡亂之勳賞，執行責任均在縣區擔保，而縣區黨部人才之缺乏，經費之短絀，實無以應工作之需要，「食污」一「無能」導源於此，應如何提高縣級人才之地位與待遇

，使人才經費均能下注，實為地方政治所急需。

五曰培養幹部發揚新政風：地方政治之腐敗，究其主因：一係幹部之貪污無能；二係政風之虛偽不實，腐化頹敗，輿以下人才之缺乏，如上述工作之推動，多假手於劣流痞棍，此輩橫行鄉里，既無服務精神，復乏政治素養，而假公濟私，貪污舞弊，在個人已成習慣，在社會蔚為風尚，如此政風，萬不能振奮起，如此幹部，又焉能動員戡亂，故行新政必須用新人，而除舊布新，尤須發揚新政風。

六曰注重民生發揚民力：我國經八年抗戰，元氣大傷，瘡痍未復，益以共匪之叛亂，人民未得休養生息之機，基層政治之不良，愈陷人民於水深火熱之苦，現時地方政府，既負戡亂行憲重責，應如何注重民生，安定社會與如何發揮民力，幾平匪亂，是均有待於中央之決策，縣政工作同志之努力與善盡其責也。

總上六義提供下列具體改進意見：

# 特 載

## (一)

### 中國縣政學會對地方政治之主張

- 一、要求中央重新設置軍事支配政治之方針，於軍事配合之中，保持地方政治之獨立地位與行政之獨立系統，人事方面，綏區長官應僅有關軍事方面有調派權。
- 二、安全區域省份，應放棄軍人主政辦法，勵行文治，縣市長必須由內政部銓定合格方准任用。
- 三、慎選縣長及縣級佐治人員，提高其地位與待遇，縣市長得較簡任職，縣級秘書、科長及其他技術人員，得較簡任職，生活費得以糧食發給，以保持其廉能，俾收人才下注之效。
- 四、凡與動員戡亂策抵觸之法令暫停適用或修正，凡違反動員戡亂事件，應授權縣市長依軍法審判程序處理，並仿歐美陪審制度，將特種刑事及危害國家案件，由地方推進審判官參加會審，認定犯罪事實，依法審判，以期迅速確實，配合動員戡亂政策。
- 五、縣預算收支經縣民意機關審議通過後，上級機關不予硬性修改。
- 六、在戡亂期間，縣市長領少將軍階，所有地方自衛武力，概組為自衛兵團，由縣市長任兵團長。
- 七、在緩靖區及接近匪區縣市長，由國防部任以軍風紀監察官，俾有權處理所在地區違紀反紀事件，並准設置特種刑庭分庭，由縣市長任分庭庭長。
- 八、培養民力，注意民生，應實行限制富農，發展自耕農，扶植貧農政策，並強迫實行減租、減息及平均負擔。

# 幹部的培養與領導

沈鵬

## 一、幹部的重要

目前的縣政，困難固多，如果縣各級幹部得人，未嘗不可打開困難局面，而有所建樹。縣政上各部門的工作，都須有良好的幹部去推動，才能達到工作的目的，完成工作的任務，因為幹部是組織的活的因素，是工作的原動力，沒有良好幹部去運用組織，組織便成呆板的機器，工作也不能有效的進行。蓋組織雖然儘管完善，如沒有優秀的幹部，配合到組織中去，縱然領導的人怎樣精明能幹，也不會使工作好好開展的。因此幹部的能力與作風，對於工作的推動與發展，具有決定性的作用。我們可以說，幹部是成敗事業最寶貴最有決定意義的資本。

現在由於戡亂建國的事業，一天天繁重，動員工作，一天天加強。又由於社會經濟的日益枯竭，自力更生的客觀要求，日益迫切。在這難苦時期中求揮扎謀改進，便形成今日需求優秀幹部，在縣各級機構中，都感缺乏，即或有之，亦少能發揮其力量。此固由於制度之不善，領導方面亦有問題。目前需要優秀幹部，改進地方政治的迫切問題下，特提出幹部的培養與領導，以求指教。

## 二、幹部的培養

對於幹部的培養，首應謀全省幹部意志的統一，日常言論行動，均當以三民主義為準繩，務期共同努力，建設地方，所謂整體幹部是也。各級幹部的水準，應予提高，對於建設理論與實踐方法，應當切實講求，力謀理論與實踐的溝通，以理論指導工作，以工作發展理論，并以迎頭趕上的精神，實現計劃建設，力戒虛偽、敷衍、散漫、保守等作風。

各級幹部的培養，與人事制度的建立，應密切配合，並確認幹部的培植，乃目前當務之急，透過訓練與人事制度，以為選拔提陞的階梯。

幹部訓練，應注意吸收人才，及淘汰不良份子，同時注意幹部的選拔與分配，使能發生領導作用。政府方面應建立檢查機構，對於所屬各級行政措施，實行監督檢查糾舉，同時獎勵人民檢舉，藉以促進工作效率，防止貪污不法敷衍怠慢現象。

基層幹部，應逐漸由民衆選舉產生，并同时注意民意機關之組織與運用，使能發生民主監察之作用。公職候選人，應儘量由民衆團體中提出，使能真正代表民衆利益者，有當選競選之機會。

實行領袖幹部民衆合一制，使領袖幹部民衆，均能形成一體，領袖與幹部，固不能脫離民衆，任意施爲，而民衆及其代表者，亦須發揮組織力量，協助政府推動執行，不再由政府與民衆脫節的現象。

各級機關及其所屬各單位，應成立幹部小組，運用討論及批判方式，共同學習，互相糾督，以便政策之執行。同時注意提倡團體生活，機關內之事務，應盡量公開，機關內之政務，應盡量檢討，以提高全體員工之服務興趣，與革新情緒。

調整各級行政機構，健全人士，使能發生領導作用，轉移風氣。各級幹部的待遇，應予提高，最好能改發實物，實行祿米制，不受物價影響而能養家活口，安心工作。

縣長在未民選以前，應確立縣長寬用制度，在省訓團成立縣政研究班，就省政府各廳處及各重要附屬機關中，選量物色優秀份子，且合於縣長任用標準者，公開甄審，合格後，即按照需要，准予加入研究班爲研究員，專重講習縣政建設之理論與實際，對於本省施政綱領，尤當注意研討實施。聘請專家擔任指導，採自學輔導方式，成績優良者，儘先錄用，在未正式任用以前，即當指定縣份，分配幹部，先行研究，明辨其歷史環境，風土人情物產狀況，並考察其利弊得失，及應興應革之點，擬具報告，經核可後，即作爲將來施政之張本，到任以後，一年考績，三年考成。

目前各級訓練機關，為臨時訓練幹部的場所，將來各級幹部訓練工作告一段落後，應繼續成立專校，養成行政人材及地方自治人員。

## 二、幹部的領導

我們既然曉得幹部的重要，又說過培養幹部的的方法，有了好的幹部，是不是就可以開展工作，達到我們的要求。這必須研究幹部領導問題，現在略本經驗所得，對如何領導幹部，分下列幾點說明之。

**第一、要發現幹部** 發現幹部，是領導幹部的初步工作，好的幹部，需要我們自己去發現，從那裏去發現呢，我們需要的幹部，是埋藏在羣衆裏面。所以我們應該從羣衆中去發現，從工作中去發現。因為祇有在羣衆中，在實際工作中，才能正確的發現一個人素質，個性，工作態度，與工作能力。

**第二、要教育幹部** 我們所發現的幹部，不一定個個都具備所要求的條件，多數只是具備一部份條件，如有正義感有責任心者，未見得有自動性和創造性，對地方公共事業有熱忱，而文化水準低落的也有，肯做實際工作，但缺乏經驗與技術的也有。總之，我們不能要求一個十全十美的完人，事實上也不易找到這樣的人，我們只能從工作中去教育幹部，彌補他的不是，提高他的各方面的水準，發揮其優點，克服其缺點。

**第三、要了解幹部** 要透澈的了解幹部，不是一朝一夕的事，當

他成爲我們一個幹部前，對他的了解，只是初步的了解，是不夠的，不透澈的。同時爲了把握幹部的發展與變化，進步與退步，必須經常的考察幹部。所以我們對於週圍的幹部，應多方與他接近，細心考察，並且幫助他解決困難與要求。幹部既然不是十全十美的，對他了解之後，就要適當用他，捨其所短，用其所長。

**第四、要提拔幹部** 優秀的幹部，對工作有信心，有熱情的，能力強的，能進步的幹部，是應該提拔的，但是幹部提拔，領導者應視作經常的工作，不可趁自己的高興，那天心血來潮，那天就做提拔工作。更不可隨一己之所好，把能力低不進步，而是自己的私人，或情感好的來提拔。幹部的提拔，不僅是職位的提升，我們應當把幹部的學問和能力的提高，也列在提拔之中。我們不能把幹部提到舒適的崗位，予以享樂，算是提拔工作。相反的應當把他提到堅苦的崗位上，加重他的工作和責任，予以奮鬥的機會，作爲提拔幹部工作。

**第五、要器重幹部** 這是對幹部的態度問題，對自己的幹部輕視忽視，是最要不得的，任一己之好惡，而損害或埋沒幹部，簡直是工作上的罪人。一個善于領導幹部的人，決定一件工作，應該常常在事前，和幹部商量討論，並儘量採納意見。疑人不用，用人不疑，要信任幹部，工作交了出去，就要放心大胆，讓他去做。處處不放心，事事去干涉，不但使幹部無發揮才能的機會，而且是人力的浪費，對於工作是有害的。

## 昔賢 道之人用

- 一、用人不可求全材，宜量才使用，然以血性爲主，廉明爲用，三者不可缺一。(曾國藩)
- 二、習勞爲辦事之本，引用一能耐勞苦之人，日久自有大效。(曾國藩)
- 三、人各有其才，才各有其用，非知人不能善其任，非開誠心佈公道，不能得人心；非獎其長護其短，不能盡其力；非用人之朝氣，不用人之暮氣，不能盡其才；非令其優劣得所，不能盡人之用。(左宗棠)
- 四、凡用人，用其所長，常令其喜悅，忠告善道，使知意向所在，勿窮其所短，迫以所不能，則得才之用矣！(左宗棠)
- 五、長官之於屬吏，必當揚善公庭，規過私室。(胡林翼)

# 縣預算編製問題

尤玉照

現在縣政工作，百端待舉；而推行不靖，民生凋敝，入不敷出，各地皆然。縣地方預算如何平衡，頗有研究之價值。本文係就管見所及，將縣預算不能平衡之原因及解決辦法加以研究。如能因此引起各同道之名言偉論，俾編製縣預算之困難次第解決，對於縣政工作之推進，亦不無裨益也。

## 一、設立特別預算

按縣地方預算不能平衡之主因，實以動員戡亂，地方自衛武力必須增強，以及其他絀絀臨時支出動需鉅款。多數縣份之普通收入不能維持上項支出。其補救辦法，可另設特別預算，俾與普通預算劃分。其理由如下：(一)中央政府預算第六十一條第一款規定：國防緊急設施，行政院得于年度總預算外提出特別預算。各縣有關戡亂之經費，亦係特別支出；行政院對於絀絀區域絀絀臨時費訂有籌集辦法，并准許征收自衛特捐；故各縣亦宜比照中央規定辦理，另設特別預算。

(二)特別預算乃以應緊急重大變故之需。值此戡亂時期，縣政工作已失常態，政府及人民均應集中力量，以圖自衛。戡亂經費，為數頗鉅；又係臨時發生，不易預計；且需要迫切，必須迅速籌款以應事變，其性質與普通經費迥不相同。人民為維持地方安寧，保全生命財產起見，對於此等經費，雖負擔稍重，仍不致發生反感。

(三)戡亂時期政府普通經費，仍須以普通收入維持，縣政當局自不得以動員戡亂，支出浩繁為口實，而規避責任，故須將普通預算與特別預算劃分，俾免混淆而明職責。

特別預算成立之理由已如上述。其歲出自以戡亂經費為限，如民衆自衛隊經費，食米以及其絀絀臨時支出等；其與戡亂無關之支出概不列入。其歲入籌集方法，依照行政院頒行之絀絀區域絀絀臨時費籌集辦法第二條之規定：「應以人民負擔能力為標準，由縣市政府妥擬辦法提經民意機關通過報省政府核准施行，並分報財政、內政、國防三部備查」。行政院頒行之自衛特捐籌集辦法第四條規定：「向法人征收之自衛特捐，以省市轄

區內銀行、廠家、行號為征收對象」。又同辦法第五條規定：「向自然人征收之自衛特捐，以市及縣(市)轄區內住戶為征收對象」。課稅範圍業已擴大，款項自易籌足。惟籌集絀絀臨時費或舉辦自衛特捐時，均應以普及公平為原則，使人民各按其負擔能力盡納稅之義務。

## 二、覈核估列歲入

論者常謂縣總預算虛收實支，難以執行。此種論調，雖亦言之成理；然細加研究，則不盡然。按縣地方課稅收入，依照三十五年修正公布之財政收支系統法規定為：(一)營業稅，由省分給百分之五十；(二)土地稅，總收入百分之五十；(三)契稅，(四)遺產稅，由中央分給百分之三十；(五)房捐；(六)屠宰稅；(七)營業牌照稅；(八)使用牌照稅；(九)筵席及娛樂捐九種。而民國十七年中央地方收支劃分案規定之縣稅，僅有(一)田賦附加；(二)契稅附加；(三)房捐三種。現在縣稅項目較昔日已有增加。若將戡亂經費劃出，收支適合，自無困難，無須虛列收入。如謂物價高漲，致收支失其平衡，又與事實不符。因上列各稅，除田賦實不受物價影響外，餘多從價征收；雖不能與物價為同比例之增加，但物價與稅收增加之程度，應不致相差甚遠。而支出則不然；用人辦公各費均以法幣計算，試以支出數額最大之用人經費為例：月薪一百元之公務員，如按月照中央規定之生活指數發給生活補助費，亦不過按月份之生活指數實發三十七元(三十元以上薪俸以十分之一計算)，約為應支數額三分之一；如與當月之物價指數比較，連同食米併計在內，亦恐不及四分之二。辦公費以每人每月四十萬元計算，其購買力尚不及戰前之一元；支出緊縮情形，已可概見。根據上述事實推測，物價繼續上漲，課稅收入實值之減少，當不如經費支出實值減少之額；足徵目前縣地方之收支不敷，並非受物價影響所致；另有其他原因，即原有稅捐之征收未能達到水準，平均稅收增加倍數，僅及物價指數四分之一。縣稅多係從價征收，其增加倍數與物價指數實相差四分之三，除應整理縣稅外，覈實估列歲

入，自屬必要。

編製概算時，主管人員每易低估歲入；因歲入預算較小，不特易征足額，超收時並可得獎金；且隱匿一部份收入，亦可充將來追加預算之財源。為糾正此等缺點起見，必須依照經濟趨勢確估將來物價。舊物價上漲，已為必然之趨勢。歲入概算須預計執行預算時之物價估列；又核定預算之分配，除分別旺月淡月外，並須按月增列，因預算自編製以至執行，歷時數月，物價與有異，以後各月之物價變動更大！若不預為估計，必俟事後超收，始行辦理追加預算，不特浪費獎金，且易滋流弊。

現在預算編製方法，議出較詳，出入較簡。筆者認為歲入概算僅根據上年度預算數及實征數並察酌經濟趨勢與物價變動情形估列，猶嫌籠統，必須詳列課稅客體之單價及數額，以為民意機關審查概算之依據。如能按鄉鎮分別估計，詳列附表，作為補充資料，尤屬顯而易見。譬如營業稅應詳列各鄉鎮之商店數額及每一商店營業收入總額（或資本額）之平均數；房捐應詳列各鄉鎮內應征房捐區域之營業與住家用房屋數額，再各按出租與自用房屋估列細數及每一房屋年租或現值平均數；屠宰稅應詳列各鄉鎮屠宰豬牛羊之頭數，平均重量及單價。如所列概算均有事實根據，則主管人員雖欲低估歲入，審查時亦易為各該地區參議員察覺而加以糾正。

### 三、儘量緊縮歲出

戴亂建國，縣屬機構自應業務俱增。額經費支絀，工作多不能開展，其結果用人經費日增，事業經費日減。為解除財政困難計，自不得不厲行緊縮政策，以資補救。其方法如下：

(一)裁汰冗員。現在各縣生活補助費多不能按生活指數發給。公教人員常因生計困難而降低工作情緒或當紅舞弊；故宜認真考覈，汰劣留良，將各機關預算所列員額，分期縮減，俾得遇可按期調整，工作效率得以提高，其因經費不敷而引起之著讀與糾紛亦可大減。

(二)裁併機構。機構應視事實需要而設立，其重要性常因地而有不同。昔時應成者，今日或不需；甲應設置者，乙時或無事可辦。又機構太多，耗費甚鉅；其事務較簡者應裁撤裁併，鄉鎮亦可酌予擴編。縣政當局必須詳察實際情形，分別裁併以節開支。

(三)確定中心工作。縣為自治單位，急待舉辦之工作甚多。省府各廳處各

就主管業務，三令五申，督促辦理。縣府各科室亦欲表現成績，對於上級政府防辦之工作，不能延壓不辦。以有限之經費，辦多數之事業，其鮮成果，自不待言！故須分別輕重緩急，擇定中心工作；集中人力財力，認真辦理，俾有成軌，再次再舉辦其他事業，則成效彰而經費省矣。

### 四、穩定歲出預算

歲出預算必須切合實際，始能減少執行之困難。現在物價波動，勢難遏止。為穩定預算起見，生活補助費應實列調整數，以備將來因按月調整生活指數而增發生活補助費之用。三十元以內之生補助費，亦可配列一部份實物，以免支出激增。至辦公用品可採集中購置辦法，將普通用品，如紙張筆墨等一次購進，再按成本分月配給各機關應用。如按上列辦法辦理，則物價對於支出之影響較小，預算易趨穩定。

### 五、編列鄉鎮預算

在鄉鎮財政未能自給以前，欲將鄉鎮財政收支另成獨立系統，與縣級財政劃分，自不可能。惟鄉鎮公產為數甚鉅，只以管理不善，被人侵佔者有之；任其荒蕪殘敗者有之；收入不能歸公產者亦有之。為鼓勵人民清理公產及厲行鄉鎮遺產運動計，鄉鎮各編其歲入歲出單位概算。此項概算雖仍併入縣概算統統收支，各該鄉鎮之歲入仍宜專充各該鄉鎮之歲出。其歲入充裕者，歲出亦可寬列；歲入較少者，歲出亦較緊縮，所有不敷之數仍在縣收入項下統籌分配。果能運用得宜，鄉鎮財政基礎，自可日臻鞏固。

總之現在民生凋敝，人民之負擔不能加重；財政困難，政府之歲入尤應增加。平衡縣預算之主要方法，除為救亡圖存征集緩時或舉辦公辦自衛特捐外；應在不加重人民負擔原則下，使人民所付之一切縣有稅捐，避免侵蝕，悉數歸入縣庫，以供推行縣政之必需支出。政府為實施憲政與增加收入計，財政應絕對公開，預算及實際收支情形盡情公告，使經手人員無所施其技。各校民意機關以及當地人民為減輕人民負擔與奠定自治基礎計，亦應各盡責任，監督財政；對於政府之預決算及會計報告應詳加研究與審核。誠如是，則平衡預算，毫無困難矣。

# 損中央以益省，損省以益縣

孫克寬

## 一、縣政建設的前提

地方政治，尤其是縣政，許多年來，都爲着以下的幾項問題所困擾：  
一、中央到省，一貫的形式化的法令，不能不竭盡力量以推行。其結果召致民怨，增加自己的麻煩，而無功效。  
二、舉國一致的計政程序，限制其工作效率，剝奪其工作地位，形成「上下相蒙」的騙局。  
三、多元的指揮系統，尤其是軍政變軌指導，黨政明暗支配，夾縫中付生活的苦痛。

四、社會經濟崩潰，影響社會結構結紐。都市充血，鄉村貧血，地方極度蕭條，人才、錢財，均不能停留於下面，縣政建設，無從進行。  
五、縣政建設的障礙，爲士劣勢力，遮斷政府與人民的關係。但政府的政策，却是爲士劣和有權勢者作護符。因而減低人民對政府的信仰，加深隔閡，橫生障礙。結果是封建力量，決定一切，公意與法律，皆無地位。

由於以上的五點，所達成的縣政現狀：是一、無意志的自由，二、無生活的自由，三、無行動的自由！何以言之？作爲政治團體的縣，她是一個法人活動，她必須能夠有權考量自己的政治活動。法令，是政治活動的表現，被上級的法令所限制到無活動之餘地，還有什麼意志自由？這是一、作爲一個法人，自有她的財政地位，和經濟條件。但現在是仰人鼻息，以「配給財源」來生活，怎能說有生活的自由？這是二、政府的功能，是以當地的人民意思，決定政策，以此政策，爲大多數人謀求福利。如果受命於外來的力量，動受牽掣，便不能謂有行動的自由，這是三。

今天如果打算進行縣政建設，我以為首先應恢復縣的自由。因此首先是承認縣的地位，不止是法理，而是實際的承認。她有獨立的人格。縣長是此一人格活動的代表人。在縣政一切活動中，除去受憲法及基於統治需要所定之法規限制外，必需有充分的自由！這是縣政建設之前提。

## 二、傳統並不絕對集權！

中國歷史上雖是單一國。「普天之下，莫非王土」，中央集權，雖以歷代皇權擴大而加強，但統馭之法，中國人自有一套。表面上是中央集權

，骨子裏是地方分權，中央所加於地方的桎梏，是遠不及現在制度的嚴切，原來歷代中央對地方，只管幾件大事：第一是兵。禮樂征伐自天子出。軍權是與地方無分的。第二是吏。自南北朝後，銓選操諸中央，百官繼於吏部，但所銓的是行政首長，不是佐治官。明清兩代，「流外」雖歸吏部，但督撫有銓核調動之權，省級對州人仍有自由。第三是稅。田賦而外，不過是官賣的鹽、茶、和市舶（關稅），此外也無苛細之稅。地方適應特殊事變，只要「奏」明，仍可自籌。如勸捐抽厘之類，原是起於軍興餉餉，這幾件大事之外，中央最注意的便是刑獄，當時紀無一說即決的案件，但督撫以「王命」，還能緊急處分的便是刑獄，當時紀無一說即決的案件，可做與能做的事那就多的很嘍！興學、勸農、水利、救卹、備荒，還有許多適應地方需要的好多措施，只要你肯做，便無人能掣肘。更妙的是官久於任，一個好官，可以把地方建設了很多事，幾百年後，還使人民想念，歷代的循吏傳，便是這樣寫成的。

在中國從前政治上的看法，縣官是代表皇朝，撫慰人民的，因之對縣境以內有無上的威權；一面又是人民的代表，向朝廷請命的，當時的「三年引見」和「行所御史」的制度，便是含有這個意思在內。縣官以這樣的身份，加之與地方智識份子——紳士的結合，與利則「倡導樂從」；除弊則「威克厥愛」，所以當時的縣政，是有血、有肉、有靈魂、有獨立的意思與行爲的法人活動，並不是今天純粹做國家的揚聲器，與政治割裂的吸水管筒的。這是我們談縣政建設者，不可不深切體認的一種史例。

## 三、今天的束縛

談了過去，再來看現在。在「萬能政府」的口號之下，縣政所受的束縛，真是一言難盡！如前所述的五種現象，使縣失却一切自由！誠如內政部專題研究的小冊子內「地方政治現狀及挽救」一文所分析的：

- 一、亂，法令亂，機構亂，人事亂，社會秩序大亂！
- 二、窮，財政窮，人才窮，事業窮，環境尤窮。
- 三、混，上應付中央，中應付議會，下應付豪紳，玩歲愒月，毫無績效。

以這樣的縣政，來應付目前嚴重的局面，又何必抓不住人心，控不權

# 蘇政革新的起點

程厚之

## 新觀念，新幹部，新作風

### 一、意識，力量，方法。

「革新蘇政」是蘇省人民普遍的呼聲，也是蘇省當局的新覺悟。人民的呼聲，代表他們生活與生存的要求，當局的覺悟，代表民意的反應與問題的認識。凡為蘇民，對此已見萌芽的動機與問題，無不領手稱慶，切盼由動機變為行動，由希望變為事實！

「革新」不是一個眩人耳目的幻景，它的背景是苦難、是慘痛，是失敗。對此如果無視或否定，就不會有真的革新，所以「革新」必導源於切切實實的覺悟，換言之政治的革新，必以意識的革新為起點，沒有新意識，不會產生新作為。從意識到行動，還要通過一座橋樑，那座橋樑沒有，便不能渡過彼岸。這橋樑是什麼，便是把意識轉變成為行動的一種力量，這力量要產生於政治機構中的每個人，要發揮表現於整個的組織。這力量要在新意識的指導與規範下，向着正確的方向，作計劃的，配合的，有效的行動，這便是幹部政策的運用。

意識是動力之源，力量是工作的機能，使意識與力量用到工作上發生成效，還要靠方法。方法與否，意識會落空，力量會浪費，其或得到相反的結果。政治的方法，成了一整套，便構成「政治作風」，政治作風的好與壞，是政治工作

成敗的決定力，所以要政治革新，作風必然也要革新。

意識要正確，力量要充沛，方法要得當，是政治革新的起點，有了起點，方案計劃才有所附着，才能付之實施，才能實施有效。如果沒有起點，方案計劃，不過白紙黑字，多一宗檔案，多幾張文告而已，與革新何涉！

### 二、新觀念的建立

意識是一種內在的精神活動，這種精神活動如果是誘發於客觀問題的反應，與多數人意見的綜合，經過了思維的分析與判斷，對於各個問題，便能產生認識，許多認識的組合，便形成了觀念。如果一個人，不能接受客觀問題的反應與多數人意見的綜合，他的意識便為主觀與我所左右所操縱，那就不會有正確的認識，更形成不了正確的觀念。錯誤的觀念，會產生錯誤的決策，導引錯誤的行為。一個負責政治責任的人，觀念錯誤，其影響所及，有不堪設想的惡劣。中國今日的政治，陷於腐化而不能自覺，陷於僵化而不能自拔，追根溯源，就是由於主政者不能接受現實問題的反應，不能綜合多數人的意見，以致觀念脫離了現實，陷於錯誤而不自覺。這是政治腐敗的根源，言革新，必從此處革起。

（接上頁）  
組織，更解決不了切問題！更進一步分析縣政所受的困難，中央之外，以省為甚！前者距離遠，影響弱，還有「網漏在魚」之可能。只有省太切近了，也太關心了！縣的一切，操諸於省，「衆憂亦憂，衆喜亦喜」，省政實施的合理與否，簡直是縣的盛衰存亡之關鍵。以我們所知，省對縣的態度

一、分進合聚來安排人事，樹立系統。縣長是主席的襄中物，但科局長即依其類期，為各廳處的駐外機關。他們有很好的理由，如專才政治啊，教育獨立啊，軍事第一啊，這些皆是安排人事的張本，從縣黨部首腦管社會科之後（抗戰後期西南各省），行政部門，又添有黨的因素。上面是「系統分明」，下面便是矛盾磨擦，近來似乎又有轉業軍官的一系，縣政當局，只好終天在調和衝突中過生活了。

二、硬性的核定預算，要辦的事，預算列上來不准開支，或者酌量點綴，不必要的，事却代你定科目，列開支。（如安徽的營訓生聯絡站經費），尤其不合理的，縣本身的收入，不能掌握應得的利益。例如縣市公債被收購而不按市價給值的一事，所加於縣市財政的影響有多麼大！法定收入，既被徵收，只有求諸額外攤派一途了。

三、法定權力的分散。縣對治安應負責，可是負責治安的部隊，不見得容許縣自由指揮！從人事到訓練管理，另外來一套，所裝備的武力，結果與生產脫節，與縣地方法對立，平民則推手好閑，無人敢問；有事則把責任向縣政府一推，「政治不能配合軍事」的罪名，便輕輕加上身了。

够了够了！不要再列舉了！無人、無錢、無補、縣政還能做些什麼？要實現一個合理的局面，便要針對病態，大放手！大轉變！解除縣政困難，而後纔能談建設。

綜合方面，建立以下的新觀念：

(一) 提高對於人民的責任心，發揮對於事業的正義感；求實而不求名，為公而不為私；歡迎批評而不拒絕批評，接受問題而不遮掩問題；廣羅人才而不阻拒人才，培植幹部而不腐蝕幹部。

(二) 確切政治是屬於人民的，不是屬於政府的；是爲了人民的，不是爲了官吏的；是決定於人民的，不是決定於官府的。官吏從政，是義務不是權利，是服務，不是享受，要站在人民之中服役於人民，不要站在人民之上奴役人民。

(三) 政治的主人是多數的貧苦勞動生產的平民，不是少數的剝削榨取不勞而獲的地主豪紳特權階級。所以地方自治權，必使之爲多數平民所有，不使之爲少數特權階級操縱利用。政府官吏要做多數平民的公僕，不要做豪紳巨室的家奴！

(四) 與共匪鬥爭，勝敗決定於人民；能得民心，即能用民力；能用民力，即能制勝。但欲得民心，必先能解救民生，故戡亂的政治，以解救民生爲第一。在蘇北民生陷於絕境，在江蘇民生失於不平，故蘇北的政治重在爲人民打生路，江南的政治，重在爲人民打不平。兩者都是亂源，兩者都是蘇政當前的主要課題。空言祖訓民衆，空言安定地方，是爲捨本逐末！

(五) 與共匪鬥爭，不只是力量的比較，同時是革命的競賽。我們不要因襲故舊，不要保守舊習，要進步，要革新，要痛革官僚政治的命，同時要痛革封建社會的命。除不去自己的官僚思想行爲無以談革新，革不掉封建勢力的圍網與禁錮無以談革新。所以「革新」不是口號與要求，而是真覺悟，是決心，是痛快淋漓的「自我革命」！

### 三、新幹部的培養

現代政治是組織力的表現，組織力的發揮要靠組織中的幹部。政治機構的組織，像人體一樣，首腦相當於人的頭腦，幹部等於五官四肢。思想意志發於頭腦，行動爲則靠五官四肢。

在政治機構中，固然需要一個健全的首腦部，尤其需要健全之幹部。檢討政治的無能，幹部不健全，是不容否認的；幹部不健全，而要政治革新，是不可能的。一般人常說：「行新政，治新人」，是一句有真理的話。革新政治，要新幹部，自然也是合於邏輯的了！不過所謂新幹部，不是說把原有的幹部一個都不要，完全換上一批新訓練的幹部，而是說要每一個幹部要有新的觀念，新的精神，新的行動，以完成其新的任務。

增加新的血液固然是必要，把舊幹部變成新幹部，更覺得方便。

新幹部既需要，就必得培養，說到培養新幹部也不是一句空話。現有的政治幹部，幾乎沒有人未受過訓練，何以不能表現訓練的效力，何以不能發揮幹部的作用？如果追究原由，我們立可發覺幹部不能發揮作用，并非幹部本質都不好，而是在幹部的「選」，「訓」，「用」三方面而有缺點，所以培養新幹部，也要從這三方面注意，從這三方面求革新。

(一) 怎樣選幹部？

過去選幹部最大的缺點就是沒有絕對客觀的標準，沒有固定不移的法度。人事的進退，多半靠關係，靠人情，靠勢力，靠面子，不能因事選才，因才器使，以致人事不能配合，能與職不能相稱，有才而不得其用，得用者又多非其才。如此焉能發揮幹部的作用！明乎此，則知要選得合用的幹部，必以事的需要爲標準，因事選才，因才器使。選幹部的辦法，必須確立公

### 四、中央、省、都要做下注工作！

這是本文的結論。如所周知，在憲法上，中央與省是採均權精神。中央除國防、財政、司法之外，皆是掌理「制度」。省與縣的事務是列舉的；皆有其應守的權限。所以今天第一件大事，要如何實現憲法的精神？我以為行憲後的中央，對省縣地方的施政態度，應作如下的修正：

一、統一化，統一化的反面，是紛歧。老實說，地方這些年來的矛盾，何嘗非中央的二元指揮，多元政令所造成。因此首先要革除二元政治的傳統。以法定機軸，執行國策的指示。兩重政治，應爲整體的有機體，不應如此的片斷的造成新矛盾，新衝突！省對縣，不應如此，「黨政會報」，這調制度，今年似可改善吧？

二、簡單化，更進而爲去繁的簡單，首先應求機構的簡化，更進而爲去繁的簡化！省亦如之。機構少，則事簡一；指導的步伐不亂；法亦如之。縣須有獨立意思活動的可能。

三、現實化，承認現實，放棄形式的觀念。省的作風，不必同於中央，甲省也不必同於乙省；縣的作風，不必同於省；甲縣也不必同於乙縣，純以當地的需要爲政治實施的根據。

以上爲原則，具體的辦法是：

一、中央放棄對自治人事的管理，和地方選舉的控制。以地方之人才，辦地方之事業，實現真正的民治。

二、中央放棄對省預算的核定，省放棄對縣預算的核定。除不能重賦國稅之外，只要當地民意機關的認可，便讓他們自由使用。（當然不能以低價購縣有收，使他們之蒙受威脅！）

三、縣對本身機關，應有權決定其形式；省對其本身，也應該如此。同時對施政計劃，也應該自行決定，除該執行國家行政計劃外，中央不應強省以必須辦理某種事務，省不應強縣以必須辦理某種事務，遠勝於硬性的統治之效力。

要整頓領導事務，上下障礙，內外相維，我相信總的領導，遠勝於硬性的統治之效力。

總結一句：「損中央以益省，損省以益縣！」

平合理，堅定不移的制度，絕對摒除黨關係靠人情，靠勢力，靠面子的腐敗作法，尤其不能以政治職位作應付各方的禮品。如不能打破這一關，其餘全盤皆非了！

## (二)怎樣訓練幹部？

以往的幹部訓練，多流於形式主義，目標既不明確，內容亦與工作背離。在觀念上精神上既不能予受訓者以有力的啓發，在知能上亦不能予以適度的補充。或主持訓練者以工作職位或其他利害爲餌，把受訓者誘入各種小組織，灌入一種自私自利，投機取巧的毒素，因而把幹部訓練了，把團結無間的地方，給分劃割裂了。這樣的幹部訓練，是對政治散播毒菌，是對工作幹部加以摧毀。新幹部的訓練，必須痛改前非，第一要打破形式主義的訓練，除去所選的幹部應先加以集中訓練而後任用外，其餘工作中的幹部最好即在工作中應以機會訓練。領導人員在精神與行動上一方面以身示範，一方面認真督導，仔細考核，隨時檢討，不斷改進。每一單元的完成，在開始之前，必召集工作幹部講習研究，在開始之後，還要集體檢討批評，是之謂「即學即做」，「即做即學」，在這種訓練方式下，幹部的進步，是非常的快的。至於定期的集中訓練，仍然是需要的，因爲一個幹部在他工作崗位上工作久了，往往因困難挫折而喪其奮鬥的精神，或因誘惑習染而動搖其意志，所以集中訓練，要在幹部精神方面發生一種振刷激勵的作用，在觀念意志方面發生一種矯正統一的作用。另一方面，因時間的推移，法令或有變更，時勢或有轉變，問題或有新的發現，如集合工作幹部加以講習研究，交換經驗，交換方法，效力是極大的。在察統，每年春初，省政府要集合全省的重要幹部

集合於省冷團圍以訓練的方式及方法舉行一年之計的行政會議，實際上就是一種定期的集中訓練。在會議中，除最高領導人在若下觀念上，認識上及精神活動上作一種有力的提示外，其餘的時間就用在檢討以往工作的得失，與商討本年工作的計劃方面。使每一個幹部認識了過去的得失，便增加了經驗，認識了今後的工作重點，便加強了工作效能。這是把訓練與工作打成一片的賢明之舉，是值得我們效行的。

## (三)怎樣用幹部？

用幹部比了選幹部，訓練幹部更重更困難。善用幹部者，能使每個幹部盡量表現其工作精神與效能，不善用幹部者，往往使有爲的幹部毫無作爲，逐漸的沮喪了精神，消失了能力。如果不善用幹部，不論你在訓練班裏對於幹部下過多少大的教育工夫，但是在用的過程中很快的便把幹部摧毀了！腐蝕了！所以幹部的培養，特別注意於用幹部的階段。善用幹部的道理：第一要信任幹部：把幹部放在他工作崗位上以後，就要寄以最大的信任，使他盡量發揮其智慧與能力，不要懷疑他，不要牽制他，他在工作的正當發展中如果遭遇困難，他的力量不能克服時，上級爲之負責排除，他有所解決不了的問題，上級爲之協助解決。如此則幹部的工作精神必能提高，工作效能必能加強。

第二要策勉幹部：「策」的作用是督促之使被動的前進；「勉」的作用，是激勵之使自動的努力。「信賞必罰」就是策勉幹部的「二柄」。在實際的運用上，必須勤考幹部的功過，辨優劣，平獎懲。幹部的升降進退，完全以工作的成績爲標準，不參入絲毫的私情與主觀的好惡。

第三要提拔幹部：幹部的努力，除了發於責任心和正義感外，多半的人都有有一種上進的慾望。如果經過了努力和成功，而一無所獲時，則必陷於失望，失望之餘，精神與能力，便難再發揮；如果達到了希望，必能更加努力，以爭取第二個目標。所以從下面提拔起來的幹部，往往都能負責努力；相反的從上面派下來的幹部往往隨隨便便，滿不在乎。故從工作中提拔幹部是培養新幹部的最好方法。例如察統兩省幹部政策的成功，得力於此者最大。他們人人都篤信一個信條，就是「工作成績是個人前途唯一的保障」。現任察統河北各省政府的廳處長，多半是十年來低級工作幹部奮鬥出來的人物，因此各級幹部，普遍的能自動奮鬥，來爭取他光明的前途。

第四要保障幹部：所謂保障幹部，一方面是有工作的保障，一方面也是生活的保障。要工作有保障必須打破因工人進退的落伍制度，而代以資能考銜，工作考績的文官制度。要生活有保障，必須打破上飽下飢，各打主意的貪鄙作風，而代以「集體生活」，「彼此互助」，「勞績獎金」等制度。每一個幹部工作有了保障，生活有了保障，自然會把他的精神和能力，整個的貢獻於他的職務。

## 四、新作風的發揚

在「法治」沒有樹立，「人治」仍然是重要決定力的中國政治，政治人員的作風，是極關重要的。所謂政治作風，就是個人從事政治工作的態度；就全體說，就是積個人政治工作態度所造成之風氣。個人政治工作的態度是不一致的，但是居於政治領導地位人員的政治工作態度有極大的影響力。曾文正說，風氣的轉移在於二人

之心之所向。此之所謂一二人者，就是指了負政治領導責任的人員而言。

不過我們言現代政治，不能專注於一二人，我們要把目光到團體，到組織，到羣策方面去，才能有正確的理解。但是風氣的改造與轉移，領導者作風仍然是第一個要點。以下是作者的誠懇建議：

(一) 領導人員的政治工作態度，是整頓政治作風的定向器，這是中國政治哲學至今未變的真理。「政者正也，子率以正，孰敢不正。」其身正，不令而行，其身不正，雖令不行；這許多話，都是勉勵主政人員的格言，到今天并未失去時效。筆者初在張垣與傅宜生將軍晤談，我問他的領導方法妙在何處，他答復我說：「察綏一切都是平凡的，即令有少許成就，那都是幹部的功績，我無何貢獻。不過我只有個要點是把握住的，就是我體會到一個人常站在一個岔路口上，一條路由自我出發，向前去是家庭，是親戚，是朋友，是小組織小團體，走這條路就是「私」；另一條路由自我出發，向前去是社會，是國家民族，是世界人類，走這條路就是「公」。走前一條路，不論你是如何的聰明技巧，結果必失敗；走後一條路不論你是如何的愚鈍笨拙，結果必成功。我永遠把握自己，再走後一條路，並堅決的把握我的幹部也走後一條路，如果我發現一個幹部走了前一條路，我是立刻要犧牲了他的。」他這一段簡短的話，對於我的感應最深，這是極正確的人生哲學，也是極正確的政治哲學。願所有政治領導人員，深切的體會這一段話，在公私義利的岔路口上，選擇其應走的道路。這是中國政治哲學的舊道理，可是用今日額數的現實政治上來，便是一種可貴

的新作風！另外就我的觀察，傅宜生將軍的賢明領導，還不只此，他於公私之辨以外，還有一副誠篤的天性，絕無一毫虛偽，對人絕不欺騙，絕不用權術，對事絕不敷衍，絕不粉飾。他既沒有一毫私心，所以他真能到清廉刻苦，真能到與部屬生活一致。同時他能思慮，能創造，能站在時代的潮頭上，永遠的前進，因而引起部屬和人民普遍的敬和愛，由於他的作風，便蔚成了察綏的優良政治風氣。我以為政治領導人員，最好以他為一個奉做的典型人物。

(二) 在同一個政治組織中的各部門，在同一領導之下的各個主管行為，不應該有紛歧錯雜的意志與矛盾衝突的行爲。如果有一切事在公的立場上必能找到共同點，因為公的道理只有一個，私的道理，則參差不一。今天中國政治的腐敗，人人可見的是由於黨政軍民的不合作；民財建教保的不一致，黨志紛亂，力量分散，計劃離周詳，法令難緊密，結果是一無所成。在戡亂剿匪工作受了挫折以後，才發覺軍政不配合，便來了一套「總總戰」方案，其實病根不在方案，沒有匪亂時軍政黨已經「總」不起來，一個方案，又可以「總」得起來呢！尋根結底，還是各私工作者的基本態度是同公共公呢，還是各私其私。總之要把政治革新，第一級的政治幹部和政治的首腦部門，必須在大公無私的前提下，團結一體，配合一致，這是新政治作風的重要要求！

(三) 政治基層組織的幹部，在正確的最高領導與高級的整體幹部指揮之下，是可以表現效能的。不過舊的官僚作風，在中國政治上種毒太深了。政治工作者，叫「做官」，做官與做老百姓不同，官有官的排場，有官的享受

，有官的特權，有官的味道。官看不起老百姓，老百姓怕官；官不肯下鄉，下鄉也不過是像城隍出巡抖抖威風而已！老百姓也不希望官下鄉，官下鄉連累老百姓多花錢多受擾而已！在這種情況下，官與民之間，築起了一道鴻溝，在這鴻溝上面只有一條橋樑可通，那便是上欺官下壓民的土豪劣紳，今天受了共產黨搶去了民衆的威脅與刺激，我們突然覺醒了，便也高喊去「組訓民衆」來。口號只管這樣喊，要誰去組訓民衆，要怎樣去組訓民衆呢？那些官氣十足，官態甚大的幹部，是沒有方法使他丟了官架子，失了官體，滾到農民羣中，與老百姓共同生活，共同滾到底改變舊作風，脫下了官服，換上農裝，滾到農民羣中，與老百姓共同生活，農裝起居，使農民覺得官與民并無不同，然後才能談到組織他們，訓練他們，掌握他們，運用他們。河北第十區王風崗領導下的縣長，鄉長，都是一律農人打扮，經常的住在鄉村與農民共同飲食起居，他那裏可以說得上官民不分，政治下了鄉。河北第一區專員高瀾波，第一次站在專員地位上個導民衆組訓失敗了，便率領了全區幹部一頭攬到鄉村中去和老百姓混熟了，工作才漸漸的開展。這都是我們的借鑑，這新新的作風學不來，我們休談組訓民衆，也休談政治革新！

總而言之，政治革新，不只是一個觀念，不是一個口號，必須是一種具有新新作風的，含有革命意義的運動。這一個革新運動，由意識的變化，到力量的形成，以至於作風的不變，只有了個起點；由此起點，配合方案，配合計劃，方能見諸實施，才能希望實質而奏效！天下實事求是，是政治工作永久不變的鐵律！（完）

# 清算縣政取消派

徐實圃

從擴大軍事範圍與社會一切不正常中，產生了一種予政治以致命的打擊，而在政治陣營裏被發現的敵人，毫無隱諱的，要算是縣政取消派了。

這一派，所持的理由有五：

一曰解決當前國事，要重在大政治，不在枝葉問題。

二曰現為軍事第一，一切為前線，凡非軍事性的或非軍事要求所必需的事項，一概剔除。

三曰民力物力，已現枯竭，多一事不如少一事。

四曰物價飛漲，生活高昂，縣級人員待遇改善，惟有裁員簡政，取彼注此。

五曰政治設施應以治安為前提，倘治安不能確保，有何政治設施之足云？

其於前述諸理由，因而遭致下面的一連串為政府大做其垮台工作。

最著成效的，要莫過於大家不惜工本來搞政治，以致選舉成災，民官

滿朝，公私領費，勢將轉嫁到民衆身上了。

更因成千成萬的新費，都要力爭上游，爭取政權，互立門戶，連甲倒

乙，不僅消滅了黨性，而且沖涉了前方軍事戰鬥情緒，損毀了上層領導威

信。

又因認縣政為小政治，應以大局為重，故一切要顧全大體，因而藉名

吞沒了縣級財政，摧毀了民衆自衛武力，損倒了縣級機構人事與職權，剝

奪了縣政最基本的業務，極極了人民生活翻身發展。

與這種情形之下，縣級的從政人員，還有高度的工作情緒與濃厚的工作

興趣嗎？依我所見，似乎有下列兩類：

其一為志慮忠純最優良的政治鬥士，嘗懷念著「萬方多難，局部小康」

的奢望，作冒險的支撐。

其二為所謂政客，無業可轉，眼看著七人到處碰壁，遭人白眼，正如

普人下第時所云：「也知得失等鴻毛，捨此將何處改操」一樣的處境。

現階段的縣政，因為中了取消派的毒素，所以弄得寸骨寸傷，反過來

看，却又加重了軍事失利的重大責任，——政治配不上軍事，致陷軍事重

大不利。

用軍事眼光看政治，往往誤計政治成果，正如「見卯求夜」。又如「

市人貧甚，朝不謀夕，偶一日拾得一鷄卵，喜而告其妻曰，我有家當矣。

妻問安在？持卵示之曰，此是。然須十年家當乃就。因與妻計曰，我持此

卵，借鄰人伏鷄斃之，待彼雞成，就中取一雌者，歸而養之，一月可得十

五鷄，兩年之內，鷄又生鷄，可得鷄三百，堪易十金，我上以金易五犢，

積復生犢，三年可得二十五牛，犢所生者，又復生犢，三年可得百五十牛，

堪易三百金矣。吾持此金舉債，三年間，牛千金可得也，就中以三之二

市田宅，以三之一市僮僕，買小妾，我乃與汝優游以終餘年，不亦快乎？

妻聞欲買小妾，佛然大怒，以手擊鷄卵碎之曰，毋留爾種。夫怒，殺其妻，

仍質于官曰，立收我家者，此惡婦也，請誅之。官問其家何在？收何狀？

其人立數自鷄卵起，至小妻止。官曰，爾家尚未成言。其人曰，完矣。

官曰，爾小妻生子讀書，命燕之。妻號曰，夫所言皆未然事，奈何見烹？

碎于惡婦一舉，真可誅，命烹之。妻號曰，夫所言皆未然事，奈何見烹？

官曰，你夫言買妾，亦未必然事，奈何見婚？婦曰，固然，第除禍欲早

耳。官笑而釋之。」

政治的演變，是隨着客觀環境的需要，有其必然的孕期以至脫殼而出，

斷不是某一首長本其心血來潮，時而想紅變綠，時而想綠變紅，假如真

能這樣，無疑的這是亂命，是虛政！即使動機是純潔的，是愛好的，可是

壓榨將枯的人民大眾，實在是經不起做無數次的試驗品，供少數人以圖一

快！

縣政到了今天，不容許再死守形式主義，不容許再蹈常襲故，一定要

求變求生，要從變的當中，打破難關，從更生中，創造環境。他的主要

內容，是要把苦難善良的人們，從豪紳地主的壟斷下解放出來，把民衆從

豪紳地主手裏奪回，歸還勞苦大眾，把土地從地主手裏收回其超過部份（

自然要另行限定每人耕作最高額）實行土地再分配，向高額壟進稅法，徵

收財產特捐，擴充貴族門閥教育，向都市收回用以裝璜豪華的文教經費，

來發展縣級基督教與社教，用人民自己的組織自己的武裝力量，保土保鄉，

防奸防寇。

在這種種鬥的創造的重新環境裏，不能為個人的花言巧語和奇異的

手法所眩惑，所誘騙，因而接受某個人的領導，假如真的讓某個人取得此

種領導權，那會使得全般的希望，所有的理想，完全落空，縱然偶爾也會

真的產生理想領導人物，但經過較長時間的鍛鍊，又幾度人事的更易，勢

必致人心散息，故其第一領導方式，為軍體領導。又因舊日上被機關指揮

工作，例以承轉方式，或督飭方式，成爲官僚主義與形式主義典型，故其第二領導方式爲行動領導。更因以往推行行政，呆板下達，政令內容與其涵義，及其相關作用，人民絕不瞭解，因此縱有善政，亦皆變質，非以福民，徒使徒擾，故其第三領導方式，爲思想領導。

在任何工作環境裏，幹部爲決定工作成果之主要因素，所謂優良幹部，所謂新幹部，並非一紙陌生的三頭六臂人，自天而降，所不同的，只是這批幹部的腦筋，改換了新裝配，精神顯現着極度的緊張，情緒表現出超羣的熱烈，在工作政策裏，從不計較地位的高下，工作分量的輕重，物質待遇的豐蓄，他的起碼條件是能忍苦耐勞，堅毅果敢。他的精神唯一寄託和安慰，是迫使着舊的，腐敗的，卑污的社會，早日消滅，新的光明的，幸福的社會，早日完成。

現在一般人被漫天烽火把眼睛掩閉了，把思想堵塞了，把神經麻痺了，把信心失却了，成以爲天下惡乎定？定於兵，殊不知兵只能打有形之敵

# 我國農業改革之途徑

秦翊

我國領土遼闊，沃野縱橫，爲天然之農業區域，可以說是世界上一個古老的小農經濟狀態之下，以致占我國全人口中最多數農民的生活，窮困萬狀，終年是在饑饉邊緣苟延殘生。

最近中央揭發民生主義經濟的實施，尤以總統就職那天，蔣總統更明白的指示：要實行土地政策，改良農業生產，提高農民生活，來完成戡亂建國。民生主義經濟制度，是以全民之經濟平等爲原則，在農業經營方面來講，是要使農民都能合理的運用其生產手段，俾能發揮其最大的生產能力，增加農業所得，以改善農民生活，反言之，在經濟上被束縛而不能發展其生產力，端賴低生活標準來適應其低劣生產手段的小農，當然不能再令其繼續存在，所以改造小農制度的農業，成爲大農制度經營，在我國民生主義經濟建設過程中，實爲農業經濟發展上必然的趨勢。

改造小農制度的農業爲大農制度經營，首先要着手的，即爲合理的土地制度的建立，因爲土地爲農業生產的基礎，如果土地生產關係和利用方式，不能調整，無論農業生產的技術如何改進，農民仍不能得到利益，其因農業生產技術改進而增加生產物，大部分由地租而轉移于地主之手。歷來對於小農的土地改革，方案多端，舉其要者如：(一)擴張耕地面積，

不能打無形之敵，只能打集結之敵，不能打滲透之敵，只有打前方之敵，不能打後方之敵，動職業性之匪則有餘，動政治性之匪則不足。軍事只可以爭城，而不可以爭民，軍事只屬戰力之一部，而非戰力之總和。這樣看來，舉凡軍事上之不能爲力者，悉於政治是賴，政治上之植基與發揮實地作用者，悉在於縣，自無疑義。

現在戡亂軍事，斷非速戰速決訂期奏效所能獲其全功，勢將有較長時間之現，我們爲支持這一較長期之戰爭，不能不爭取機會分區培養國力，及時加強戰力。

爲達成上述之目的和前述之願望，又非清查我們的政治陣營裏，有沒

有奸細潛伏暗藏，假如真有這種份子存在，我們應該予以無情的打擊，必使其絕跡而後止，假如還有這種思想存在，我們應該用種種方法澈底檢查予以澄清。

減少農業人口，以增農家每戶的耕地面積，使爲合理的經營；(二)扶植自耕農，使農民免于地主的剝削，并規定一適當的標準，而以維護之；(三)土地收歸國有，實施國有農場，凡此種種，雖各有其優越的價值，應該提倡推行，但是不能完全達到改革小農制度爲大農制度經營的目的，就擴張耕地面積，即令現有的可耕未耕的土地等於已耕地面積，農業人口，由於工業化的結果，減少百分之五十，農家每戶的平均耕地面積，充其量亦不過增加五十畝，仍是不能脫離小農經營的範疇。就扶植自耕農言，假使沒有適當的組織，則大農經營的利益，依然不能實現。至於國營農場，固屬能實現大農經營的理想，但是由於農業技術上的特性，以及某種場，除了左邊國的舉區之外，究竟不能普遍推行，致效亦頗不易，過去的事實，可爲殷鑒！

因此，要改革我國現行的小農經營爲大農經營，決不是如上所說各種局部的改革所能收效，勢非澈底建立農業土地經營制度不可，惟其如此，方能使小農制度的農業成爲大農制度的經營，那末，我國農業土地經營制度，究應採取那種方式爲宜？筆者認爲應該採用合作農場經營方式爲最善，因爲三民主義的平均地權政策，旨在清除自土地私有所產生的弊害，

而不是絕對停滯在私有或一蹴進為土地國有，完全是一種中庸之道。合作經濟制度，原為防止資本主義所發生的流弊，具有社會主義的優點，是一種和平的經濟革命，所以合作農場制度的推行，與平均地權思想，可說是相行不悖。

平均地權，既不是絕對的土地私有，又不是絕對的土地國有，因此我們主張採用的合作農場制度，自亦不能限於一定的單純方式，應該因地制宜，依據各地的經濟和社會變化的情形，各有其適度的形態，舉如在水稻區域，農業人口稠密，土地泰半是私有的，經營的技術，偏重於勞力集約，并且水田坵畝較小，不利於機械的運用，所以在此區域內，合作農場方

# 縣警衛建設

## 一、前言

全縣警衛辦理妥善，為完成地方自治重要條件之一，在目前各地社會普遍不穩定的情況下，欲推行地方自治，首應完成這個條件。因為警衛是地方自治之力的基礎，這個基礎，如果不能建立，便想推行自治，工作艱等，基礎不穩，必至徒勞無功，由此可知，警衛不但是地方自治內容之一，而且是其中最主要的，我們根據過去的教訓，今後要想把自治辦好，首應建立警衛的力量。

辦理地方自治，必先從警衛着手，這在革命建設過程中，是有邏輯根據的，因地方自治團體，比之於國家可謂是具體而微，地方自治須以警衛妥善為前提，好比建國必經軍政程序一樣，建國不經軍政時期，則反革命之勢力，無由掃蕩，地方自治不先建立警衛，事實上難免不受暴力的侵害，更因為革命建設經過軍政程序，大部份的革反勢力，固可掃蕩，但對於散居各處的盜匪，以及銷聲匿跡潛伏的反動份子，勢難清除淨盡。所以在辦理自治之先，必須辦理警衛，使反動份子，沒有死灰復燃的機會，警衛散匪，沒有危害地方之可能，然後訓練人民，籌備自治，不然地方推葺不靖，人民嗚嗚然，唯恐身家不保，那有閒情逸致，來談地方自治呢？這時奢談地方自治，結果不是為民謀福利，而是為黠者造機會，這是很淺鮮的道理。

辦理警衛，不僅是推行地方自治的一個過程，而警衛的本身，亦有永久存在的意義，因人類生存的基本要素有二，一為保，一為養，保的作用在消極方面，排除生活的障礙，養的作用在積極方面，獲得生活的資源

式，宜乎分辦合作，換言之，農家耕耘，仍保持各別經營單位，對於新式農具的使用，技術科學的採擇，加工運銷設備的應用等等，皆本諸合作方式，共同經營。在北平棉麥區，地勢平坦，適於機械化，在此區域內，則不妨採用共耕合作農場方式，由各別的經營單位，擴大為共同的經營，儘量機械，充分發揮大農場生產的效果，生產物的分配，係以所投的勞動力與參加的手段的標準。由此，我國的小農制，雖不能根本的推翻，但是全國農業經營的實質，由於合作農場制的樹立，為之一變而成大農制度的經營。同時地權的分配，亦隨之而加以合理的調整，大地主逐漸淘汰，土地私有制，對於農業生產的桎梏，庶能解除。

## 譚金榮

人類要想延續生命，維持生存，二者缺一不可，地方自治為地方人民生活的團結，欲這團體能生存發展下去，必須有保護生存的能力，與維護生存的資源。因此先哲論政，足食是衣衽，國父論民生，保與養并重。保與養為人類生存的兩個基本要素，亦係政治的主要內容，中國古之治理，將保與養，看得同等重要，并且同時謀求解決，而解決的方法，則為兵農合一，即寓兵於農是也，其用意在將生活條件與戰鬥條件一致，謀生的方法，同時就是作戰的方法，作戰的方法，同時也就是謀生的方法。但秦漢以後，政尚專制，歷代專制帝王，恐民聞武備，危害其專制制度，於是將兵農分開，使生活條件與戰鬥條件分離，限制民間武器，削弱民間力量，因此一遇變故，人民毫無自衛力量，極易造成紊亂的局面。中國近百年來，經帝國主義侵略的結果，農村業已破產，加之八年抗戰，在飢餓死亡線上掙扎，亂亂救民，為當前的急要任務，在水民經濟破產與社會秩序崩潰的環境中，要想完成救國的工作，必須本著生活條件與戰鬥條件一致的原則，建立完善的警衛制度，即需處處有警衛的設施，人人有自衛的力量，時時有自衛的準備，使共匪流寇的戰術，無法得逞。

## 二、基本原則

談到警衛建設的基本原則，必須明白警衛的意義，何謂警衛，人人言殊，迄無一致的解釋，有的偏重於保甲，有的偏重於警察，仔細研究，其實警察與保甲，均為地方警衛的主要力量，因為地方治安，不單靠警察來維持，同時保甲亦不能單獨負地方治安的責任，所以警衛的意義，應

該確定正當的解釋。警衛的意義從警衛二字的本身講，警是警備，衛是護衛，合而言之，就是警備非常，護衛治安，縣警衛的意義，就是組織縣的自衛力量，警備非常，維護治安，并擴而充之，做到處處設防，人人自衛的警衛制度。

警衛的意義既然明瞭，則警衛建設的原則不難確定，警衛建設最高的原則，為人民生活條件與戰鬥條件一致，為實行這個原則，縣警衛的整理，應照下列方針進行：

第一、縣的警衛建設應與民衆組織配合實施，同時完成。因為完善的警衛制度，是地方衛地方，人民衛人民，欲地方能自衛，必須先養成地方人民的自衛力量，而人民自衛力量之培養，有待民衆組織之實施，蓋民衆組織重要的意義，在於團結人民的力量，即將地方人民組織起來，有組織即有力量，此種力量，用於自衛，效果必宏。辦理地方警衛，如無民衆力量，是不會有效果的，因此能將地方警衛辦理妥善，必須與民衆組織同時完成。

第二、縣的警衛建設，應與建軍工作配合，以達成自衛衛國的要求。建軍的重要工作，在組織國民兵，警衛建設的重要工作，在組織民衆自衛隊，國民兵組織的對象，為年在十八歲以上，四十五歲以下之壯丁，民衆自衛隊組織的對象，亦為年在十八歲以上四十五歲以下之壯丁，為節省政府方面的浪費，為減輕人民方面的麻煩，國民兵之組織與民衆自衛隊之組織應合一辦理，整理地方警衛工作，與建軍的基礎工作，同時完成，以達成自衛衛國的要求。

第三、縣警衛機構應一元化，以期運用靈活，力量集中，現行的縣警衛制度，是多元的，這個制度，各部門之間彼此協同，靈活運用，自可獲得美滿的結果，但多元的制度，往往發生下列各種困難：(一)一個任務，既由各部門分担，那麼必須各部門都能達成各個的使命，然後整個任務，才能完滿的告成，如果其中有一部門，不能勝任愉快，整個機構，便失却效用，所以一個多元制度的力量，不等於各個部門分力的總和，而是等於其中最弱的一個，這是多元制度的最大的缺點。(二)多元制度缺乏經理全局的機構，各個部門自成系統，不相上下，因此政出多門，實權分散，不但運用難於靈活，而且流弊所及，往往有彼此爭攘，遇過互門推諉，不易取得分工合作的效果。(三)多元制度部門衆多，結果各部門經費不足，難免分心，無法選拔人才，實現專家政治的理想，而且需費較多，設備也就無法充實，這是多元制度的第三個缺點。多元制度既有這樣多的缺點，因此整理警衛制度，應採取機能一致的原則，自為理所當然的事情。

第四、縣警衛工作之推進，如屬於全縣性質者，應以警察為主，如屬於鄉鎮保甲性質者，應以民衆自衛隊為主。縣警衛的內容，係以警察為中堅，而以民衆自衛組織為輔助，即鄉鎮以上的警衛工作，應由縣警察辦理，鄉鎮以下的警衛工作，應由民衆自衛組織負責，以收分工合作之效。全縣的點與線之控制，應由警察負責，全縣的面之控制，應由民衆自衛隊負責，以面護衛點線，以點線支援面，這是當前地方武力與民衆力量配合，肅清奸匪的必然途徑，也是警衛辦理妥善的必然結果。

### 三、嚴密保甲完成警衛基礎

保甲制度，就是生活條件與戰鬥條件一致的警衛制度，就保甲警察與民衆自衛隊的關係言，警察與自衛隊是魚，保甲是水，魚一離水，即失其憑藉，因此要嚴密保甲治安，使人民安居樂業，必須嚴密保甲組織，健全警衛基礎，實行人民衛人民，并增強地方衛地方的力量。

目前地方治安所以成了問題，一方面是在潛伏的危機，一方面也是外來力量的打擊，最主要的還是潛伏的危機，要是在內部很健全，外來的力量，是不易侵入的，猶如一個人的身體健全，是不易受感冒一樣。保甲的組織，就是健全本身的工作，使口必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，保必歸於鄉鎮，使向為一盤散沙的民衆，成為有組織的現代國民，必要時還可實行聯保連坐。為加強保甲的警衛作用，除普遍辦理國民身份證外，在治安不靖之區域，還可辦理下列各證。(一)遷出證，遷出時用，由遷出之鄉鎮公所發給。(二)遷入證，遷入時用，由遷入之鄉鎮公所發給。(三)小販證，發給以小販營生之人收執，由警務機關發給。(四)通行證，發給經過縣內之人，由縣政府統籌發給，派人在交通要道辦理。(五)人口證，發給有殘廢，而以乞討為生之窮民。能知其潛底辦理，可將全人口口的動應完全控制，即來者知其來處，去者知其去處，沒有一個來歷不明之人，再沒有一個不入組織之人，則奸匪欲竊賊，亦不可能。

### 四、統一警保發揮警衛效能

目前縣地方的警衛組織係多元的，除保甲組織外，尚有警察，保安隊，及民衆自衛隊，在這三部門中，民衆自衛隊是負維持地方治安責任的，保安隊的任務也在維持地方治安，警察的任務，亦在維持社會秩序，這三個組織任務相同，採取多元組織，最不合宜，前商業已論及目前急需一元化的警衛制度，過去的制度，雖不合理，但不失為環境的產物，牠的產生完全適應社會的需要，現在要改良，必需要改良的過程，隨時隨地，和環境保持密切的聯繫，切不可躐等躐進，致使制度和實際形成脫節。

的現象。在此文化落後，國基未固，警察力量，亟待培養的時候，其他諸元和警察幾乎有同等的重要性，不僅國基所在的保甲制度不可廢除，就是保安制度，也未可輕率取消，不但保安制度有存在的價值，就是民衆自衛隊，當前尤應加強，基於這種認識，應將一元化的工作，分爲兩步進行，先就現狀，確立形式的一元化制度，然後再以初步改革的成就爲基礎，形成實質的一元化制度，所謂形式的一元化制度，就是以警察統攝其他諸元，使其其他諸元，在警衛的任務上，受警察的指揮和監督，關於這點，我們的意見如下：

一、縣的警衛機構，應該統一，即以警察局爲縣的唯一警衛機構，所有關於警衛行政，均歸警察局辦理，其他與警察局併立或聯枝的警衛機構，一律裁撤。

二、縣的警衛武力，應統一編組與整頓，建立以警察爲中心的警衛制度，即將縣地方原有的保安隊，常備自衛隊及警察隊等名目，一律取消，改稱爲保安警察隊，在治安已確立之縣份，保安警察隊應隸屬於警察局，在劃區區域的縣份，暫隸於縣政府。

三、縣保安警察隊，以中隊爲單位，各縣設置中隊之多寡，由縣報請省政府核定之。

四、縣保安警察隊，駐於城市及縣境內重要據點，以集中及機動使用爲原則。

五、縣保安警察隊之編制人事訓練，經理及配備餉等，依規定應受省府主管機關之監督，由縣政府加以整理。

六、警保安警察隊，負責保衛縣境治安，隨時協助民衆自衛組織，消弭匪患，同時並應與他縣保安警察隊及省武力，取得聯繫，互相呼應與援助。

七、縣警察局局長兼民衆自衛總隊部副總隊長，指揮訓練民衆自衛隊，達成警與衛密切聯繫的目的。

在上述的制度裏，保安隊及常備自衛隊，改編爲保安警察隊，受警察局之指揮，目的在將保安隊，警察及常備自衛隊三元，合而爲一，事權得以澈底統一，其次警察局局長兼任民衆自衛總隊部副總隊長，可使民衆自衛隊與警察，發生密切的聯繫，進而可以打成一片，於是全縣的警衛行政，在警察局的統一指揮下，形成一元化的雛形，其優點在消極方面，可以減少負責爭權的弊病，積極方面，可以增加分工合作，和衷共濟的效果，而且警與衛兩方面勢力均衡，普及全縣各處，最能適應目前的環境。

## 五、組訓民衆執行警衛任務

強化警衛力量，固不以警衛本身強化爲已足，更須於廣的方面，從而擴大之，延伸之，俾其力愈大愈嚴密愈靈愈固，總及言謂：「要使每個人民，均能成爲偵探」，又謂「使民衆警察化」，是期欲民衆之擴大與延伸，普及於各個人民，遠更可見其警衛之程度，及警衛延伸最終於目標之所在，唯民衆散漫，欲速成此目標，由警衛本身強化，而擴大延伸於各個民衆間，決非一蹴可達，必須循序漸進，方可收穩固之效，漸進之道爲何，必先自民衆訓練始。

以目前情形而論，組訓民衆，實行民衆自衛，才是最適宜的有效措施，地方警衛力量，應以警察爲中心輔導或指揮，運用各地的警衛組織，始可發揮民間無比的潛能。地方自衛的基礎，在縣只要縣縣都能自衛，省即能自衛，故民衆自衛隊之組織，應爲普遍的組織，至於自衛隊之編組，應採槍不離人，即各人的槍，由各人使用，人不離槍，即各鄉的人，在各該鄉服務，就槍離隊，即以現有的槍枝，爲編隊之基礎，就地選官，即以本地的官，帶本地的兵。

民衆自衛隊之組訓，應以甲種民衆自衛隊爲主，并以保爲單位，保在政治組織上，爲鄉鎮內部細胞之組織，在自衛組織上，以保爲範圍組成的自衛中隊，爲民衆自衛隊的戰鬥單位，民衆自衛隊能否發生效力，全視自衛中隊的組織是否健全，訓練是否成功，運用是否得當爲主。

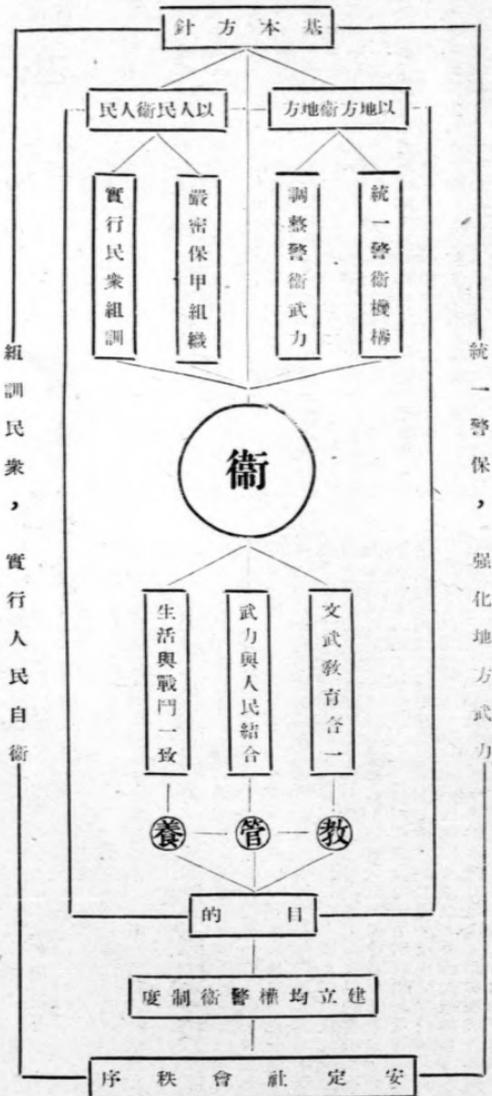
保自衛中隊，凡保內壯丁，年在十八歲以上，四十五歲以下，從事生產，或有正當職業者，一律參加，施以自衛及生產之訓練，在不脫離生產之原則下，分成各種任務班，執行下列自衛任務：(一)清查戶口，(二)執行聯保連坐切結，(三)檢查國民身身份證或通行證，(四)盤查巡邏，(五)偵察情報，(六)保護交通。

保民衆自衛隊爲甲種民衆自衛隊之基礎，此種基礎建立以後，再成立鄉鎮自衛班，由各該鄉鎮所屬之保隊，分期抽調隊員若干人組織之，並施以集中訓練，每三月輪流一次，在訓練期間，並執行下列任務：(一)協助保隊完成其任務。(二)協助各保儲清零星散匪。(三)實行鄉村聯防，配合地方武力，防禦賊匪流竄。

## 六、建立制度完成地方警衛

完善的警衛制度，需建立在民衆身上，尤其需要與民衆日常生活發生關係。地方自治區地方民衆體生活的體系，在集體生活當中，最相關聯者，莫過於管教養衛四件事情，這四件事情當中，以衛而言，其目的在衛管，衛教，衛養，同時要想警衛發生作用，一定要建立警衛教養衛的警衛制度，即管人如何警衛，教人如何警衛，養人如何警衛，此種制度建立後

# 縣警衛建設表解



組訓民衆，實行人民自衛

統一警保，強化地方武力

，即可發揮最大的功能，奠定治安永久的基礎。  
所謂警衛，就是使地方武力，建立在人民身上，要受人民管理，不能為少數特殊份子所把持，即民衆與武力相結合，使武力成為民衆武力，而此要點。則在於以自治為自衛的基礎，如民衆自衛隊之編組，由地方自治團體規劃，民衆自衛隊的經費，由地方自治團體統籌，其他如一切行動成績等，均應受地方自治團體的節制與考核，則武力與人民結合，武力成為民衆的武力之目的，始可達到。  
所謂教衛，即教人如何自衛，人人能自衛，國家才能自衛，要人人能自衛，必需將文武分途的教育，變為文武合一的教育，一個人受過教育之後，不但有衛身的本領，且有衛家衛鄉的武領，如此一來，可達到寓兵於民的目的，使一般農人，放下鋤桿，即可荷上槍桿，凡民皆兵，不僅地方自衛沒有問題，就是國防衛亦可以無問題。  
所謂警衛，即運用衛的組織，從事生養工作，如治安平靜之地方，應

運用民衆自衛組織，從事於生產，如以民衆自衛組織為基礎，成立生產合作組織，提倡互助合作，促進生產事業。蓋自衛隊之隊員，均為有用之壯丁，并為全部社會的中堅生產分子，一切地方自治事業，均可以之為基礎而完成。

## 七、結 論

縣的警衛建設，為縣自治的歷程，人民不能安居，即不能樂業，不能自衛，即不能自治，警衛係一整體，不能衛身，即不能衛家，不能衛家，即不能衛鄉，更不能衛國，因此完善的警衛制度，必須自治與自衛溝通，生活條件與戰鬥條件一致，而其精義在於文武合一，寓兵於民，全國皆兵，整調社會成為一警衛體。此種制度，不僅為戡亂的工具，且為建國的法寶，茲將本文的內容作一表解，藉以說明縣警衛建設的體系，以求教於高明。

# 論縣政改核之科學化

李德培

## 壹 引言

中國目前政治之貪污無能，已成爲全國週知無可否認的事實。推其原因，固由於制度之不良，人事之不咸，薪給之低微，貨幣之貶值。而其主要癥結，實多由於各級行政執行之不力。而執行之不力，乃緣於沒有合理科學化的考核。使是非顛倒，賢愚不分，功過相混，賞罰不明，以致網紀敗壞，威信蕩失，匪特不能鼓勵工作精神，增進行政效率，即有善良的制度，優秀的人才，豐厚的薪給，穩定的貨幣，亦仍將永遠浸透於貪污無能之狀態中。

我們何故認爲政治之貪污無能，乃由於沒有合理而科學的考核？事實勝於雄辯，且舉幾件事例來證明：就一般的情形來說：辦會計的成爲代做報銷的專家，辦人事的成爲主管運用的工具。就特例來說：聞戰前某省舉行縣長考試，先寫榜而後招考，縣長考試，一變爲政治的運用，植黨營私的護身符，假使有嚴格的考核，何致於有這樣不忠實的執行。又聞抗戰期間，某省邊陲，奸匪猖獗，乃派隊前往督剿，這位聰明的督剿官，出發之先，即僞印奸匪之秘密文件，行近匪區，與匪向未接觸，即大燒民房，屠殺人民，並欲回被殺之人頭，及預印之偽品，呈報上峯，以顯示其戰功，證明其戰果，上級政府匪特未予明察，抑且記功升遷。其所以致此者，實又由於無考核之結果。

一般行政的考核如此，縣政考核，又何獨不然。但是，縣爲地方自治單位，是國家建設之基礎，若長此以往，不作澈底改革，匪特吏治不能澄清，妙算無由增進，而貪污無能，又何能絕跡？值茲行憲伊始，政治改革，已成爲全國普遍的要求，爰將現行縣政考核之缺陷，及今後標本兼施之改進方法，摘陳於次，倘能拋磚引玉，引起熱烈之研討，促成政府之注意，進而爲有計劃之實施，能有助於中國縣政之改革，是不僅作者之幸也。

## 貳 現行縣政考核之批判

中國現行之縣政考核，不但未能發揮其效能，抑且更將助長貪污無能，而使廉潔自持者將受飛來之毆，貪污自肥者反享逍遙之樂。形成「硬幹

實幹，撒職查辦，敷衍衍衍，記功升遷」之現象。茲將其癥結所在，分陳於次：

### 一、祇有平面的考核沒有立體式的考核

辦事，多只考核一時的結果，既沒有就此初步結果作進一步的考核，更沒有與過去成績相比較，而對於達成某項行政所必經的過程，也從不加以考核。換言之，祇有一面的考核，沒有多面的考核，得窺察到一個整面。所以稱之爲祇有平面的考核，沒有立體的考核。例如以征兵來講，這是當前要政，目前兵役整編已出，此爲無可諱言之事實。何以致此，即由於考核一面的結果。武斷的說，各上級政府考核各下級政府的兵役成績，只問其足額與否，對於每團兵的來源，是抓來的，還是買來的，則從不過問。都是存着交差了事的心理，焉能不積弊叢生，毛病百出。近聞某校點的縣長，明知征兵是每年應辦的工作，乃竟想天開，竟於平時搜捕共黨及其嫌疑份子，預爲儲存，一待征兵令到，即可抵撥，不僅獲得地方上的歌功頌德，而上被政府，亦莫能覺察，並以其快且足額，記功嘉獎，真所謂名利雙收，倘細究其結果，誠又何堪設想。究其原因，實由於下級政府，僅欲核其是否足額，若能按照征集程序，分爲壯丁調查，體格檢查，抽籤，入營等項，逐面的嚴密考核，再與過去歷年的征兵成績相比較，並與接兵部隊取得聯繫，繼續考查新兵中有無冒名頂替及買賣壯丁情形，然後再綜合的決定其獎懲，則兵役積弊，當立可澄清。他如我們考核一所學校，斷不能只走馬看花的觀察該校的環境佈置如何，當時的教學如何？因爲每位該學到達該地，風聲所播，這些工作馬上便可準備起來，如果即以此次決定該校成績的優劣，實僅察其外表，將被僞裝所障蔽。所以過去江蘇教育廳考核各級學校，除派員視導外，且有電調成績之舉。我認爲仍須作進一步的考核，要比較歷年師資水準，畢業生對國家社會的貢獻如何？這所學校對於社會的影響如何？如此方面的考核，變爲體的考核，也才能促進這所學校的進步，所以必須由面的考核，變爲體的考核，才容客觀正確。

### 二、祇有比較的考核沒有個性的考核

所謂縣政的比較考核，乃以甲乙丙丁等縣，作相互的比較，以評定其成績之優劣。此

種考核方法，原也比較客觀。但是，若被考核的縣份，其過去工作成績並不相等，或其客觀環境與條件不同，而強相比較，其考核的結果，必將失之毫釐，差以千里，譬如蘭谿的田賦，在過去魚鱗冊從未喪失，這已具備了優先條件，魚鱗冊早經兵燹喪失，更未經過地籍整理，假定前五年之征收成績是四成，去年為五成，今年為五成，如以該縣歷年成績比較來看，今年比去年增加○·五成，去年比前年增加一成，該縣工作人員，實已盡最大之努力，倘以個性的考核，則其辦理人員，必將獲得嘉獎記功，甚且給予獎金。但是就目前的考核方法上講，是以全省作比較，而以征收成績決定其獎懲。因此蘭谿雖歷年九成五以上，今年雖減至九成五，但即能坐享前人之功，因此得到年年受獎，而某縣雖年年進步，反將年年受懲。事之不平，孰有甚於此者。因此遂養成鑽營奔競之風，大家都想趁基礎好而可以坐享形成之縣去工作，對於基礎差須，切實苦幹之縣，則均裹足不前，逐漸形成「肥缺」「瘦缺」的陋規。使基礎優者，亦周步日封，基礎差者，永無進步之望，若不亟起改革，實無以圖政治之革新。

### 三、祇有主觀的考核沒有標準的考核

要從客觀方面衡量縣政成績的優劣，必須先訂有考核的標準，方不至有主觀成見或私情好惡存於其間。因為：(一)人是感情動物，雖然考核是對事不對人，却影響到人的獎懲。如無具體標準，遂不免操縱個人情感和主觀成見，以致往往考核一事，甲視察請求記功嘉獎，乙視察認為記過申處的笑話鬧出來，此即因為無一一定標準來衡量，任意評定所致之結果。(二)行政考核非比經濟工商事業的考核，因為前者不是以盈利為目的，不以經濟工商事業能以盈虧為其工作成績的表示。而且有許多工作，更無法以數字來表現。(三)考核有一種測定的方法，沒有顯明的標準，則難雜評定其成績之高低。(四)考核者的個性不同，好惡不同，有主觀嚴格者，有主觀寬鬆者，又何必望其公平？(五)考核的目的，既在鼓勵工作精神，提高工作效率，如漫無標準，獎懲當失其效用，而使努力者灰心，有抱負者不能切實從事本位工作。考核的標準，既如此重要，但是，我們過去的考核，多憑主觀的決定，難於工作成績，就只有表面，而無實際。

### 四、祇有消極的考核沒有積極的考核

考核的目的，既是在鼓勵工作精神，提高行政效率，所以縣政考核工作，應重在「導」，而不應重在「督」，至少亦應督導並重。目前各上級機關督導人員到縣

，儼然大員，每以「抓錯」為第一，使下級工作人員，望之生畏，非但不敢陳述困難，請示解決實際問題，只好以敬鬼神而遠之的態度，暗地裏希冀視察老爺早走為妙。此種只有殘酷沒有溫暖懶惰老練的考核，何能發現實際問題，進而求得合理的解決，更何能談上「導」呢？我們認為優良的考核人員，對於下級工作同志，不應視為同僚是冤家，應有教育者的風度，誨人不倦的志願，慰勞而謙虛的態度，共甘苦能同患的幫助，探究其實際問題，解決其工作困難，使下級工作者，歡迎視察及督導人員之來臨，則此種考核，才能發生積極的作用，也才能裨益於行政效率的提高。

### 五、祇有各別的考核沒有統一的考核

省教機構，廳處林立，各廳處局又多設有視察督導員指導員等，辦理考核工作。這許多視察人員，除貴州浙江等省，定期組織視察團，作出計劃的統一考核外，其餘各省，則多為各別的考核，視察人員，亦番來去，縣政府變成考核人員接待所，苦迎送之不暇。上焉者各求發展，不即聯繫，下焉者值茲公務員生活普遍難以為濟之時，竟如鄉紳上書所言：「貪官污吏，徧布內外，朝廷每遣一人，即是其人養活之計，有司奉承，惟恐不及，是以使者所至，有司公行賄賂」。聞某省的視察人員，出外視察，在數月以前，縣方謂五百萬元即可將其送回來。凡此，皆為各別視察的結果，如有統一的考核，在消極方面，彼此可以互相監督，當不致賄賂公行。在積極方面，每視導團對於某縣整體情形，應求充分之了解，進而謀取解決該縣實際問題，作合理的聯繫，則各發展矛盾衝突之現象，當立可消除。他如減少縣長應付之煩，縣民驅派之苦，則猶為餘事。

### 六、祇有軀殼的考核沒有內容的考核

目前辦理考核的人，多半是外行考核內行，或者考核的時間很短，只能走馬看花，僅可以考核到工作的形式，而不能考核到工作的實質。因此，一般執行工作者，也就專在形式上着眼。譬如說：考核某縣的行政效果，我們只檢查公文已否辦出，就認為公事已經辦成，則將鑄成大錯，又如某縣普及國民教育，設立國民學校若干的，並興建校舍，洋洋大觀，在形式上的表現的成績，自然很好。若一究其實際，平時教學極壞，因此學生人數寥寥，教師多不合格，文盲亦未減少，鄉村文化更未見提高，如考核者僅注意到該縣字所羅蔽，或全為形式所欺騙。

### 七、祇有盲目的考核沒有計劃的考核

測量縣政工作的效率，根據其工作計劃考核其執行之程度，乃為最客觀可靠的方法。

如對於原定計劃及進度，能全部確實做到者，則其成績必優，反是則劣。但是，一般考核人員，事先即未翻閱縣政府的工作計劃，更談不上據此以為考核之依據。觀察先生抵縣以後，最多備以常識的判斷，盲目的評定其成績，自不能適應各該縣人、財、時、地、物的需求。至於對於工作計劃內所規定之工作成績百分比，以核計其成績，則更屬談不到之事。其結果，只是以考核者的重心為重心。而將計劃的重心置之度外，非盲目的考核為何？

### 八、祇有有形的考核沒有無形的考核

考核行政工作的成績，要在對於行政目的達到如何程度去觀察。例如值此動員戡亂時期，在工業發達學校林立之區，能防止工潮學潮的發生，可說是最好的成績。若在事不能防範，而事後雖能妥為處理，則其成績仍要減低。目前的考核，一向本著「民不告，官不理」的方式，從來是「下不報，上不聞」，對於那消滅於無形的成績，則從不過問。所考核者，只是那有形的成績。因此，防患於未然的工作，也就無人過問。

### 九、祇有為考核而考核沒有為運用而考核

一般辦理考核的人，只知道為考核而考核，對於考核的結果，從不加以運用，藉謀改善。須知考核的本身，只是一種工具，促進行政效率的提高，才是目的。所以我們必須根據考核的結果，與各項行政切取聯繫，運用到各方面去，方能發揮其效用。舉例來說，對於某種行政考核的結果，不用到各方面去，而我們只須根據考核的結果，與各項行政切取聯繫，運用到各方面去，方能發揮其效用。舉例來說，對於某種行政考核的結果，不用到各方面去，而我們只須根據考核的結果，與各項行政切取聯繫，運用到各方面去，方能發揮其效用。舉例來說，對於某種行政考核的結果，不用到各方面去，而我們只須根據考核的結果，與各項行政切取聯繫，運用到各方面去，方能發揮其效用。

## 叁 縣政考核的科學化

現行縣政考核的不合理，既如上所述，如何才能求得合理的解決，則必求諸於縣政考核的科學化。第如何才能求得其科學化，此雖非一蹴可幾，但三年之艾，苟為不著，終不可得。茲僅就如何達成此科學化的途徑，略陳於左：藉供研究實施之參考。

### 一、舉行縣政基本概況調查

各縣的基本概況，是考核縣政的基礎工作。如果缺乏了它，考核即失其依據。至其調查內容，舉凡

地理環境、政治、經濟、教育文化、社會等項情形，都要詳訂其綱目，舉例來說，如調查各縣國民教育概況，我們必須要知道該縣的鄉鎮中心學校數，保國民學校數，私立國民學校數，各校班級數，各校學生數，各校經費數，各校教員數及其素質情形，全縣「文盲」及「失學兒童」數及其佔全縣人口及學齡兒童之百分數，假定此基本概況係去年調查，今年的考核，即以此為依據，視其學齡兒童數、教員數、經費數、教師數，是否增高，失學兒童及文盲是否減少，師資素質是否提高，再據以綜合其成績，則該縣國民教育今年比去年進步或退後之情形，當可瞭如指掌。明年再據今年的記載，以為考核，則其結果，當較正確。而考核人員，雖戴了有色眼鏡，將亦愛莫能助之嘆。

### 二、製訂縣政量表

縣政概況調查，僅能考核到數量的增減。對於素質的進步與否，尚不易測知。要測量素質的成績，必須製定一種量表(Scale)。以為測知成績高下之依據。此種量表的製定，雖不甚容易，不過，也絕非困難。過去我們對於每個人智力的高下，是不易測知的，而今有了智力測驗，就可以測知某人的智力高，某人的智力低。又如小學裏有寫字量表，有作文量表等，以為測知兒童寫字作文成績之是否有進步，打破教師記分高下的難關。縣政量表的編製方法，可以參考教育測驗中各種量表的編製法編造。在目前，依作者的意見，可依各項行政分類，每類行政分為若干級，每級內訂有若干標準。假定某類行政訂有四級，每級內復有十條標準，去年考核的結果，若其成績相當於二級七項標準，今年考核，如已進至三級一項標準，則為進步，否則為退步。如此，匪特好惡觀念，不能存於其間，其工作成績亦將如尺之於布斗之於升的馬上測量出來。

### 三、實行統一視導

舉行縣政基本概況調查與製定縣政量表，僅是測量縣政成績的工具，如何考核，除書面的考核外，則必有賴於視導。過去各省對於縣政視導，因難處林立，均各設有視導人員，故多採各別視導的方法，致各求發展，相互衝突矛盾，形成萬事俱求舉一事辦不成的現象。今後似宜由省府統一各屬地的視導人員，組織聯合視導室，除秘密調查督察外，各項行政，應切取聯繫，作有計劃的統一視導。易言之，亦即由聯合視導室，指定各屬地視導人員，組織視導團，根據其年度計劃去考核。倘每位考核人員，均能用眼來觀察，用耳來搜集資料，用口來詢問，用心來體會，則考核資料必豐，加以科學方法整理後，再將以縣政基本概況調查與縣政量表，當可達成考核的目的，促進行政效率的提高。

# 縣政座談

## 如何刷新地方政治

本刊第一次縣政問題座談會

時間：民國三十七年五月二十四日

地點：中正路二一號

出席者：（以發言先後為序）

- 龐旬材（江蘇省臨參會參議員）
- 錢鼎（江蘇省臨參會參議員）
- 武葆岑（江蘇省臨參會參議員）
- 黃森（江蘇省臨參會參議員）
- 沈雙龍（江蘇省臨參會參議員）
- 朱華（江蘇省臨參會參議員）
- 劉平江（江蘇省臨參會參議員）
- 陳雪塵（江蘇省臨參會參議員）
- 邱梁（江蘇省臨參會參議員）
- 龐壽峯（江蘇省臨參會參議員）
- 主筆人 譚金榮
- 紀錄 嚴一民

縣政月刊

第二期

（紀錄未經發言人看過）  
（如有錯誤由本刊負責）

主人：本刊剛剛創刊了九天，我們基於認識「建設縣政是建設國家的基礎」，而編行本刊，以「研究縣政建設，促進地方自治」。我們更深切認識：縣政工作的廣泛，縣政問題的紛繁，以及今日縣政工作的環境，而擔心我們微弱的力量，不易達成我們熱切的期望，為着獲得各方面的指教，獲得珍貴的材料，決定經常舉行縣政座談會，邀請專家，學者，社會賢達，研討各種縣政工作問題，聽取各方面的寶貴意見，俾同仁獲得充實的機會以充實本刊。

今天是在本刊第一次縣政座談會，蒙各位先生在百忙中抽暇參加，至為感謝，今天座談的題目是：「如何刷新地方政治」，內容極為廣泛，我們希望諸位先生能坦率的指出今天地方政治的各種病態，更具體的提示改造地方政治的意見和方法，現在就請各位發表高見。

### 地方政治重在得人 法令如毛對事無補

龐旬材：我首先認為人對於政治的關係的確頗大，得其人則成功，不得其人則不易達到好的境界，其次制度也很重要，就目前制度方講而可謂達到極點，今日共匪的成功，的確不能謂為共匪本身的成功，而是由於我們自己毫無辦法，所以我們應趕快有一套求其成功，求其改進的辦法，用好人來執行好制度。

目前法令如毛，吾人來自田間，親目所見，人民對於政府每一作為，均少好惡，於此可見法令雖多，無補於事，雅不如漢高祖約法三章，反使人民可以知法守法。使法令簡單化，應針對事實，辨別何者應加改良，何者應加刪除，加以合理的修正，就如我們江蘇省最好能有合理的單行法，則地方政治方可逐漸改進，還有各縣的人事問題，因做主管長官的事務太忙，自屬不易切實注意，但是不能因為忙而加以忽略，我很希望負着省政責任的先生們，多注意各地實情，對於人與事均多加考核，用一人更要其人地的配合。此外，民意機關與雜誌立場相同，希望今後相互聯繫，對實刊本人至願盡力贊助。

### 自衛幹部不適宜 自衛槍枝要補充

錢鼎：前幾天我們和冷樂秋先生談到縣政不易上軌道的原因，大家都覺得中央若干命令實不易辦通，就如自衛隊有甲乙兩種，名目繁多，實不易辦，聽說江北已辦，江南各縣尚待推動

，各鄉區尚未實行，我們以吳縣來說明，吳縣原有一百多鄉鎮，現在合併為六十個，滄湖各鄉鎮如木瀆鎮等，以往自衛組織都很好，共有二千多支槍，及改為常備自衛隊，反無槍而致生事，（因槍為人搶走），自衛隊隊員在檢春槍枝時，交去很多的槍，如此情形，頗為不妥，現在各區每鄉僅繳繳兩支槍，各鄉餘槍不多，反不足自衛，所有常備隊的軍官大多是轉業軍官，以外鄉人居多，因為不知地方情形，極易生事，希望常備隊的幹部，應由地方人士中選任，領導與指揮部比較方便。常備自衛隊固然需要，但是無槍無彈，不能發生自衛作用，本人希望政府在各縣一方面設修槍所，修理舊有槍枝，一方面應發槍補充，我前幾天會到白部長談到各地缺乏自衛槍枝，他會允許撥發，其實民衆也願出錢購槍，因為大家認識，沒有槍雖有組織也是空的，此點希政府能加以注意。

### 應付，被動 不能談縣政建設

**武葆華：**目前正是轉變的時代，全國人對現狀都不滿意，在思亂思變，談政治應注意時代環境，現實的環境我們應先加認識。

講縣政，目前江蘇要實行新縣制條件不夠，就以今天縣政月刊負責的諸位而論，過去在大後方工作都有很好的成就，江蘇自然環境比後方各省好，但目前表現并不够，這便是明證，問題所在為：第一，江蘇目前為應付的政治，被動的政治，無論人事與制度方面，都可以看到這種病態，第二，蘇南蘇北原不相同，如要適用一個方案，決不能普遍實施，如目前蘇北不能談地方自治，而蘇南則可，我們以為王鳳崗的一套作主好，可是在江蘇就做不到，因為王鳳崗的環境容許

他選擇去做，對中央法令可行則行，不行則止，而江蘇的環境則不能如此做，這問題當然中央也有責任，所以由中央而省而地方，目前都可說是應付政治，如何可談縣政建設？我們再分別檢查病態發生的原因：在制度方面本身有許多衝突，如稍加注意，便隨處可以發現。在人事方面：江蘇并不比四川困難，四川過去有人介紹大批的人，而江蘇沒有，張岳軍先生過去對四川軍人介紹人有方法可以應付，江蘇對縣長和縣政幹部因何不能考核錄用，而要去選就，看看現在蘇北各縣的縣長縣政幹部，素質實在太差，如何能應付特殊環境。

談到考核，最近省政府更動縣長太多，就充分表示因為縣長而對人事毫無保障，毫不負責任，於是使任縣長者無事業心，也祇顧作眼前責任，為什麼不能對縣長事前任用考核，事後工作考核而加以保障？還有，目前做縣長的待遇都很少，然而仍然可以生活，很明顯的是有問題，抗戰期間，四川也有類似情形，如吃缺等毛病發生，後來適應需要加以解決，吃缺之風平息，可見生活上如加以保障，貪污便可減少，倘若在制度方面無法變通，在地方上還是可以設法的，在江蘇一向缺少這類實際討論政治問題的刊物，尤其像這類的座談會，以後如有時間，本人願多發表意見。

### 法令貴在能行 縣長應當下鄉

**黃森：**談到地方政治的病態，我以為是在人事的問題與法令如毛。在人事方面說，縣長水準太低，作風是做官的，一天到晚在衙門做等因奉此的作偽工作，如上面來命令要整理保甲，縣長就命令區鄉保，區鄉保就照例造表報縣，

縣就報省，而實際上都是假的，原因是縣長根本未下鄉，不得而知，所以各縣的作風應當大大的改變。王鳳崗固然所處的環境不同，但他確是收效於能深入民間，所以甚望做縣長的以後應當做事不要單獨做官，應當多下鄉不要坐在衙門裏欺騙上級，同時希望上級機關也應當不受縣長的欺騙。

在法令方面說：政治是衆人之事，人民需要的方才要做，但是我們所看到的是：政府似乎不知何者為人民的需要，祇顧下令，研究自己否在做，或是否做得通，因此民衆日漸就離政府，而上級政府與下級政府也互不信任，希望上級政府不能再專注意表報，縣長也應當老實的將做得通或做不通的辦法一向上面反應，不作欺騙，上級也應當獎勵各縣縣長如此的實幹。此外是說的病態，此外我還有一點意見，就是：各縣自衛隊的幹部，應當用本地人方可情形熟悉，了解地方上的好人與壞人，以免隔閡，過去會因為國軍不爭取時間，對民衆正確情報，因失時效所見與所報不同，認為謠報，而加以懲處，以致民衆以後不敢再作情報，這是一個很好的例子。尤其蘇北的縣長更應當用地方人，因為要求地方人的縣長，他有密切的利害關係，自少為要求他自己的生存，而有所努力表現，但是縣長資格問題，常限制有能力有辦法有勇氣有犧牲精神的人出任縣長，地方希望省政府應多採取地方公正人士的意思，以免因人地不適宜，而一換再換，因為目前應爭取時間，不能再從容的來作嘗試！

### 改進地方政治 要樹立新作風

**沈夔龍：**今天的地方政治，因為在非常時

期，所以不是非常時期的地方政治，假如是正常時期，我想禍不致如此普遍。地方政治是服務，是為大眾服務的，而今天大眾對地方政治的反應是：1. 因大家不滿意現狀，因而對地方政治不滿意。2. 人民對從政人員表示懷疑和不信任，我們再一檢討今天從政人員自己，有無改進地方政治的方針呢？可以說：完全是在應付，並未考慮到各項工作，如何做法，決無一定的工作方針，我們推究一般人民對地方政治發生反感的原因，完全由於人民在經受長期抗戰的磨折後，而生活依舊不能安定。我對於目前地方政治的意見是：一、地方自治和行政人員全齊制，樹立了儉樸的風氣，我們江蘇也希望能如此做到，「風俗之厚薄繫於一二人之所向」，希望省政人員，也能以身作則。二、關於人事問題，我對武先生的意見很贊同，我認為不妨公開招考縣長，我們看有多少人要做縣長，又有多少能做縣長，我們嚴加考核任用，如真好，應當加以保障，使可放手去做。三、在經費方面，希望民意機構能幫助省縣當局解決困難，正當開支應設法解決，今天的會計制度，應有非常制度，不應再如平時一樣的講預算決算。四、訓練工作在今天也應加強，江蘇最好能完成建設新江蘇的任務，訂一個訓練大綱，有計劃的訓練新的幹部。

### 任用地方賢達 可為地方造福

朱華：我們這次在省臨時參議會開會時對縣長及自衛隊幹部人選，大家都主張用本地人，關於這一點，我可以提出兩點事實報告：一件是關於到冷先生說：民國元年時各地人民惶惶不安，但各地已經推舉出民政長來，三數日便秩序大定，因為當時推舉的人，的確是人望所歸的地方人士，因此在此非常時期的今日，要地方秩序恢復，人事

用領袖很重要。其次，我曾在廣東做過縣長，勸懲刑罰楊某，當時正紳都完全逃走，地方秩序紊亂已極，乃設下各局局長，都是地方各項重要職務，縣府以下將所有紳請回，分任各項重要因兼事太多，對縣務未能多管，但結果做得很好，甚至後來交代時，人家還以為我辦好了交代，決不弄亂。這也說明地方人士做地方事，只要人好，而上級又予以信任，是可有可無的。在今天非常時期，引用地方賢達並有需要，惟去令東縛太嚴，又使地方人士不敢嘗試，為政貴在得人，希望政府能設法做到。

### 江南應辦地方自治 戡亂需用地方好人

劉平江：當新縣制實施時，以為加強機構充實人員即可改進縣政，但到了現在，情形已經改變，適逢省共匪擾亂，因而成為非常時期，那末今日地方政治應走何路綫？當然地方自治為首先與物理急務，要辦當然只有用好人，地方自治則便是空談。所以目前應以行政力量來培植地方自治，縣長應有培植的認識與能力，能找到好人，以人力開發物力，來為地方服務，物力便是人民的生活，物力的開發，應注意生產來源，不過始，江北各縣一時還談不到。

講到戡亂，就是戡本國另一思想人民，實質上這些作亂者的裏面還有很多是好人，所以亂用地方好人，他才可以辨別，但是地方派系太多，如用在黨派以外的人士，則易達成任務，倘有黨派，必將以樹立系統為第一，做事為第二，所以用人切勿確確實實，此外，就地取材，應先征求同意，如勉強去一人出來，這人就勉強去，（過去有例子）就是去也無益，因為勉強去的多無勇氣

與決系，結果還是敷衍，所以用地方人士，應以無派系，有決心，而出於自願為原則。今日江蘇因情形特殊的清明，所以向不次於其他各省，江北重慶戰亂，無論是戡亂或是建設，一週好事務官頗不易選得，目前福建用人頗能注意選擇，考選、督學和訓練等方面。我們江蘇今後也應注意選人，並加以訓練等，使能可以勝任，同時並應為解決經費困難，授予全權，俾可有所發揮。

### 人才需要培養 好人不願受訓

陳雪塵：政治很簡單，只要得人得法，便方法無而治，今日各縣執政者，多感不夠負責，「我是最不贊成，試問有幾個人願意參加訓練，何況有些訓練的人本身就不行，我以為訓練就是罵人，這是條聯的一套，有幾個人願意受罵？前清有收門生帖的風氣，我以為還乾脆，今天辦訓練，也就是硬建立師生關係，這比前清收門生帖的辦法更可恥。我以為找到好人，就請他出來做事，不必談什麼訓練。本者現在能用負責任的沈沈生是一位道台調不調。本者現在能用些好人來做縣長，下面自然會有好人來做其長官，目前一些會做過沈沈生現在又做區鄉長的自然就會離開，地方政治自然就會有辦法。

### 無信，談空 為地方政治病源

邱梁：我以為目前地方政治的病態是：一、中央以至地方都是對行政空談而已！二、不守信的政治，民無信不信，朝令夕改，使下面

(本文轉二四頁)

# 江甯戶政

黃相忱

## 一、引言

戶政是完成地方自治實施憲政的基礎，也是動員抗亂的首要工作，中央有鑒於此，所以去年在內政部有特設人口局的組織，策劃全國戶政業務的推動。江甯接近京畿，在實驗縣期間，曾以科學方法，辦理戶籍，樹全國戶政的楷模；因為他有這段光榮歷史，是以中央在召訓各省市政府戶政人員時，即指定江甯為戶政實習示範縣。在實際上，過去實驗縣的成果，於抗戰期間，已經敵偽共匪摧毀無餘，現有的情況，人力、財力、物力、均形缺乏，担當這種重大的責任，在在都感到困難和工作上的痛苦。現在我們已打破萬難，把這項工作完成了，今後要保存這個成果，還有許多困難，有待改進。為了引起大家對於戶政的注視，和共同研究解決困難，爰就工作實踐的體驗，把我們的工作方法和改進意見，簡述於后，以供研討。

## 二、工作方法

1. 以羣力補充人力之不足——戶政工作，如水銀瀉地，要無孔不入，才能做到事得其實，千真萬確的地步。於初次改籍登記時要挨門查戶，挨戶查口，江南共有九五、九七六戶，四三三、〇五六人，這樣做起來，以現有的戶政組織，縣府戶政股僅有主任一人，技士二人，鄉鎮各股戶籍幹事一人，保有無俸給戶籍事務員一人，全體動員起來，辦理普遍查記申請，兩敵過錄登記，分類彙統統計各項工作，努力以赴，二年難成。我們補救的方法，是這樣的：

(a) 查記工作——發動了全縣的小學教師共七

百二十三人，師範學校員生共二百五十三人，各地智識青年共一千三百人，黨團同志共五百二十人，以曾經戶政專業訓練人員共五百三十人為骨幹，組織了編查總隊，鄉鎮為分隊，保為小隊。每鄉鎮戶籍幹事先期集中三日完成；再由戶政股分別批示指示，即分赴各鄉鎮率領各小隊人員，集中講習二日，於去年九月十日開始全面查記工作，每人每日查記二十戶至三十戶，於十日後全縣改籍登記申請，已全部完成，彙送縣府校對時，發還為初級過錄登記。同時於戶口查記時，順手就把門牌登記冊編好，把紙質門牌貼上，以後再由鄉鎮校正無誤，換上了瓷質門牌。

(b) 兩級查記工作——鄉鎮公所過錄登記簿，發動了各級國民學校教師，及鄉鎮公所全體職員，共同參加工作，每人每日除照常工作外，限過錄三十戶至五十戶，於十日後各鄉鎮均已辦竣，連同整請書送縣。縣府辦理二級登記，即調集各機關職員共二百一十人，集中講習二小時。即全體動員辦理，每人每日除經常工作外限過錄三十戶至五十戶，於十五日後亦全部完成。

(c) 彙統統計工作——此種統計方法，手續較為繁複，每一個人要把他的籍貫、性別、年齡、教育程度、婚姻狀況，分類填註在統計紙條上；然後再分保分鄉把他統計起來。我們預算時間，若是用少數人辦理。又是曠日持久的事情，所以又將四十六鄉鎮戶籍幹事，調集來府，並利用了師範學

2. 以精神補充財力之不足——江甯的財力窮困，還不如銅九小邑，三十六年度戶政經費預算僅一萬一千五百萬元，後經中央指定為戶政實習示範縣，陸續撥補了一億八千五百萬元，除各種設備費，印製簿冊費，及中央戶政班學員實習費外，僅餘數千萬圓，假如按步就班，曠日持久，的做去，再加上幾倍的經費，也難奏全功。所以我們發動了羣力，同時貫注了精神，孜孜苦幹，除了必要的事業費，和伙食費而外，沒費一文。可是，這種以精神來補充物質的方法，也是有相當限度的，我們又想了幾種方式，來鼓舞大家的工作精神：

(a) 獎先於懲——因為調集的和發動的人員，多為義務性質，所以對於工作勤懇的人員，必先予嘉獎，由縣府製備精美獎狀，激勵乙、丙兩等獎狀，集會公開揚名頒發，激勵其工作興趣。

(b) 分組競賽——每項工作開始，分組競賽，公開評語裁判，以啟發其工作競爭心理。

(c) 舉行適當娛樂——以各項工作集會辦理時，疲勞，或以時間過長，或延至深夜，大家精神同化，精神均極興奮愉快。

## 三、改進意見

戶政工作的籌備和初次改籍登記的工作，固屬繁難；可是要繼續辦理各種人事變動登記，保持戶口永久的正確狀態，這固在賴於戶政工作人員的精神力量，或待解決的如：工作風氣上，也有困難的地方，現有的戶政機構的編制，在人力缺乏之，可說都不敷應用。戶政股在縣接到申請書四五千份，校正過錄，叫二三月要人去辦，事實上辦不了；鄉鎮公所一兩戶籍幹事，在人民未能自動聲請以前，工作也很吃重。









# 縣警察局局長任用現狀之評介

陳 一

## 內 容

### 一、縣警察局局長任用現狀之評介

### 二、縣警察局局長資格問題之研討

### 三、縣警察局局長任用制度化之建立

縣警察局局長在今日地方警衛制度之下，同縣保安大隊長（或團長），民衆自衛隊副團長，（總隊長由縣長兼）三者都是負責全縣治安的要角，若以正常時期的國家來說，國防有國軍，地方治安則應實在警察、保、警、衛、三位一體是必然的趨勢，因此在行憲以後的今天，一縣的警察局長在治安上行將由三分之一角變成主角了！其地位之重要可以想見，所以縣警察局局長之資格與任用制度實有研討之必要。

## 一、縣警察局局長任用現狀之評介

縣警察局局長在現行法令中規定的任用手續如何？依國民政府頒佈之縣行政人員任用條例第二條規定：縣政府科長或局長均爲縣行政人員，同條例第九條規定：「縣行政人員由縣長遴選合格人員呈請省政府委任之」，又依內政部公佈之縣警察機關組織暫行規程第五條規定：「縣警察局長一人，由縣長呈請委任」，再依行政院公佈之縣警察組織大綱第二條規定：「縣警佐縣警察局長由縣政府依法遴選合格人員呈請省政府委任之」，根據以上法令，可見縣警察局局長之法定任用手續爲由縣長遴選合格報省委任，惟此項委任僅爲派代性質，至正式之任命權則在中央，蓋依國民政府公佈之警察官任用條例第九條規定：「薦任警察官（如薦任局長）之任用由內政部送銓敘部審查合格後呈行政院轉呈國民政府任命之，委任警察官之任用除該主管人員（如委任局長）及警察教育主持人員由內政部送銓敘部審查合格後委任外，由各該主管官署送銓敘機關審查合格後委任之，並報內政部備案」。

至各省對縣警察局局長實際任用情形是否均依上項法定程序辦理？據我們所知各有不同，在過去大多數省份是百分之十的直轄委派，差不多以縣長及警察局長之派用爲省主席及民政廳長或警務處長警保處長之唯一大權！那得會交給縣長去呢？因此，後果是縣長與局長不合作而起糾紛，未受警察教育的也可大做其局長，警察主管人員不知警察之重要性及其任務，以致崇高的警察被人們所輕視，所謂「沒得法當警察」！混飯吃而已！也有幹過一些時期的軍事工作或落伍小政客，一旦賦閒便向此路進攻，

走各種不同的職務活動局長來幹！讀者如不健忘，也許還能回憶抗戰以前首都附近的省份，有人走著內褲以相當代價得了一個工商重地的警察分局長，結果連那時的民政廳長因此丟了官，當然目前不應再有此類情事了。

在抗戰期間，後方各省對警察局局長之任用已漸採專業化之原則，大部份以警校出身者派用，即未受警察教育者也必經訓練予以補救，警察人事較較不多，人才的供備尚能配合，縣長專員均可保薦合格人員任局長，但爲數不多，惟自抗戰利後，大批軍官轉業警政，有警政補習班，甲乙級警官班，警員班等，分發各省，一批又一批，因爲各省警官位置有限，尤其是局長一職祇有一個，那能完全任用？其已在位之人員又向那裏轉業？結果是三方不滿！中央責省爲何不用即補以實缺？省方怨中央爲何不停的分發？不明地方實情？而被分發的人員呢？更是不滿！自己在戰場苦了八年，結果是入軍官隊再轉警校或中訓團受轉業的訓練，還得參加特種考試！照例校官以上均可比就委任官，分發各省後因各省薦任警察局長有限（每省不過十多個至多廿多個）。於是高資低用，上校也只好拿二百元底薪的委任一級局長，這固然是不如人意，但不知已因此使警察人事調動頻繁，三月一換，四月一調「你攻我」「我攻他」成了警察人事戰爭。主辦警察者被逼得將警察「業務」丟在一邊而忙於警察「人事」之安排矣。本辦警察界的來歷有這三種：一爲中央警校（包括前警高），一爲各省自辦之警校或警訓所，一爲軍校，現再加上轉業警官，共有四方面的人員，人事之擠有如四川教界「六讓之戰」一個樣子！警察界的出路原已有限，如做到一個團長，再想升上去就難了，一省祇有一個省會警局長，地位較高，全國也不過一個省都督警察廳，以及少數的市警察局，職位限制着前進！所以只有「調省」「另候任用」「免職」是一部份的出路！下來的不能失業，於是東找關係，西奔「八行」！請求母校設法！上級再行改分，……使警察人事成循環式的推轉！尤其是綏靖區的省份，安全的縣份不多，而綏靖區縣警察局經費的困難，連伙食也成問題以致有的做了一二個月三四個月就退出了，自願得一個安全區的分局長之類工作，因此非綏靖區縣份的警察人事更擠了！

至於縣警察局局長之任用，在前敘法令中已明白規定爲由縣長遴選合格人員請省派代，再經送審合格後由部呈薦或加委，但事實上各省遴選合格

形並不好，所以中央在上年明定提高縣長職權辦法，加強縣長對人事之保障，現在各省均已分別奉行，不過轉業的警官，他們認不得縣長，縣長也不認得他們；不得已還是由省運派。同時，即使完全交由縣長保薦，若遇有人地不宜應予互調之類，省方也感爲去舍所掣束，難以作人事上的統籌調整，若省方暗示縣長會受互調，似又失去提高縣長職權之本意。且雙方縣長與局長完全心頭的也是難找。再者縣長有了這調劑，原任的局長也失了保障！一遇新縣長發表，便有許多謀局長的人請他保薦，有的加以上級壓力，使縣長不能不保薦，於是一個新縣長還未接事，不用原任局長之優劣？便連上簽呈加了些「油」使舊任下台，新的也跟著縣長發表了，這實在是很不合理的舉事，也覺太欠慎重。抗戰前有些省政府調動一個縣警察局長，教育局長，地政局長之類人事均經省政府通過。目前已沒有一個省份是將警察局長之調動經府會的。但依省府組織法委任以上人員之任命應經府會議決，何況是應任的主官呢？所以我們主張至少應任縣警察局長應當提經省府委員會通過發表。

上述許多問題究竟如何改進，使之合理合法與切實實際，及如何使警察人事供備配合及嚴格甄審使之走上正軌的途徑，容後於「縣警察局長任用制度化建立」一節詳研之。

## 二、縣警察局長任用資格之研討

縣警察局長任用資格，現行法令尚無如縣長任用之類的單行法規，目前以引用經立法院程序由國民政府廿四年公佈，廿六年修正之警察官任用條例爲主，不合於上項條例時，得引用非常時期公務員任用補充辦法，至轉業警官担任局長另有特種考試復員軍官佐轉業及及格人員轉任文職辦法可以引用，以上三項法規要點爲：

1. 警察官任用條例——縣警察局長資格之規定，在本條例並無專條，僅有處長等之分，故應任局長引用應任警察官資格條款，委任局長引用委任警察官資格條款。

應任警察官任用資格共有十二款：一爲經高等考試警察行政人員考試及格者，二爲委任應任警察官或專辦警察行政事務之應任官經銓敘合格者，三爲曾任高級委任警察官或專辦警察行政事務之最高級委任官三年以上經銓敘合格者，四爲在國內或認可之國外警官學校畢業曾任最高級委任警察官或專辦警察行政事務之最高級委任官一年以上經銓敘合格者，五爲在國內或認可之國外警官學校畢業於本條例施行前曾任警察官或專辦警察行政事務之委任官三年以上成績卓著經證明屬實者，六爲在認可之國內外大學法律或政治學系畢業曾任最高級委任警察官或專辦警察行政事務之

最高級委任官二年以上經銓敘合格者，七爲在認可之國內外大學法律或政治學系畢業於本條例施行前曾任警察官或專辦警察行政事務之委任官四年以上成績卓著經證明屬實者，八爲在國內認可之國外軍事專門學校或軍官學校畢業曾任最高級委任警察官或專辦警察行政事務之最高級委任官二年以上經銓敘合格者，九爲在國內或認可之國外軍事專門學校或軍官學校畢業於本條例施行前曾任警察官或專辦警察行政事務之委任官四年以上成績卓著經證明屬實者，十爲在國內或認可之國外警官學校畢業曾任委任警察官或專辦警察行政事務之委任官一年以上並有關於警察學術之專門著作經審查合格者，十一爲在認可之國內外大學法律或政法學系畢業曾任最高級委任警察官或專辦警察行政事務之最高級委任官二年以上並有關於警察學術之專門著作經審查合格者，十二爲在國內或認可之國外軍事專門學校或軍官學校畢業曾任最高級委任警察官或專辦警察行政事務之最高級委任官二年以上並有關於警察學術之專門著作經審查合格者。其中可分四類：一爲考試及格者，二爲警校出身者，三爲軍校出身者，四爲科大學出身專習去政者，按之各省當前任用情形以第一類資格最少，第二類最多，第三類次之，第四類尤少。因目前各省警官受正式警官教育者及轉業人員已難予安置工作，故文科出身者很少有機會，如江蘇即無一人係文科出身之局長，以警察行政專才化之觀點而言，實屬好現象也。

至委任警察官之任用資格依本條例規定共爲九款：一爲經普通考試警察行政人員考試及格者，二爲在國內或認可之國外警官學校畢業者，三爲曾任委任警察官或專辦警察行政事務之委任官經銓敘合格者，四爲在認可之國內外法律或政治專門以上學校畢業曾任委任警察官或專辦警察行政事務之委任官者，五爲在國內或認可之國外軍事專門學校或軍官學校畢業曾任委任警察官或專辦警察行政事務之委任官者，六爲在本條例施行前曾任委任警察官或專辦警察行政事務之委任官三年以上成績優良經證明屬實者，七爲在認可之中等以上學校畢業曾任警察官或專辦警察行政事務之委任官三年以上成績優良經證明屬實者，八爲在認可之警士教練所警察訓練所或警察補習所畢業現充警長三年以上成績優良經證明屬實者，九爲現充警察機關之雇員或警長在本條例施行前曾任警察機關雇員或警長三年以上現充最高薪額成績優良經證明屬實者。其中既除分期類與委任警官大致相同，惟最後三條資格限制較寬，如警察機關之雇員，警長等均可升爲委任官，惟最後三條警官自應適合升遷辦法，若委任被擬警察局長資格亦即應此，則警長、雇員也可同局長資格負一應治安之責，頗成問題。在現有法令中對委任局長並無指明應合委任資格何款至何款，僅於警察官官等官俸表（三十四年修正公佈）內規定委任縣警察局局長俸爲委三至委一，由此可知委任局長至



無明定為局長，僅於其資格官階上考查，決非普通中下級警官可比，故一到省即非要求局長不可，因此我們認為中央在目前應迅即停辦轉警訓練，中央警校正科之訓練招收人數，亦應與實際情形配合，應少收新生，多辦現任警官之訓練，又中央高警察行政人員考試，亦應分省按需要舉行，以免培育與實際任用脫節，至各省目前之培育，辦法擬分：

1. 甄審：以考試取用新進人員，不免於偏重學識疏忽經驗，我們認為甄審辦法是經驗學識並重的一種制度，凡中央分發各類警官，中央警校及各省自辦警校出身警官，與轉警人員，暨各方私人介紹以局長任用者，應一律參加甄審局長甄審，由省成立警察局長甄審委員會主任委員，（如已有縣政人員甄審委員會者併入該會辦理）委員會由主任委員，主警務政長官兼副主任委員，甄審辦法分：1. 證件審查，以觀其資格是否符合，2. 體格檢查，3. 當面考詢，以觀其儀表能力器宇等，4. 測驗，如擬警政方案計劃之類，以觀其經驗是否豐富，5. 調查過去服務成績及操守（用明密方式，如某甲曾在某縣任警察局長，可查案卷及秘密行文該縣府及參議會調查，因有的在甲省因案撤職，到乙省反大做其局長也）經甄審合格，即刊冊公佈，並發給證書，與呈報中央備案，此種辦法，可經常分次舉行，如三月一次，實行參加甄審，不但人事上軌道，並且可免除許多人專困難。

2. 研究：經甄審合格之備用縣警察局長，為使對本省方針計劃，及各縣實際情形，更有認識，及增進其經驗，與免使候用期間閒散計見，（合格人員不一定完全即可任用）應在各省警保處內附設警政研究班，使合格人員，參加研究，研究期內，酌支生活費用，由警保處長兼主任，聘請專家及省級各有關長官，及高級職員，指導研究，不拘形式之訓練演講，側重對一般警政之專題研究、調查，（如派出視察以觀其操守能力等）及座談問題等，為期三月至半年，但經考查足以即任局長者，可遇缺隨時在班內適用，不拘期限。

3. 實習：甄審合格局長研究期滿，如一時無實缺可派，或向需歷練者，可再分派各省警察機關擔任次級職務，以資實習，隨時考核任用。

3. 警察局長遴選法與手續——在第一節內已論及法令規定縣警察局長之任用權在中央，遴選權在縣長，派代權在省主席（現改制保安司令部後當然為主席兼司令）各省為着遵照中央明令提高縣長用人權，已分別實行由縣長保荐，但實行後有縣長亂用職權，使人事無保障，省方認為應予調整，也必受縣長之限制影響，所以我們認為萬事不能絕對化！最好是「活用」！如能依照上面所說之任用原則大公無私的用人，則縣長

保存與省遞派均無不可，至於具體的遞派方式與辦法，是：

第一步：由省將甄審合格局長名冊公佈，分發各縣，遇有缺出，縣長應就冊內人員中遴選，保存省方，請求核派，如屬應予調整者，並應詳敘理由事實。  
 第二步：省方主管機關接到是項保存公文後，應詳加考慮，舊任應否調整，及所保人員，如在研究實習期內者，並需查明其研究實習成績，是否足以勝任，人地是否相宜，然後派代，如有不甚合宜之處，可防礙於冊列人員中另保，或加倍選保固內者，再由省方根據督導視察結果，及辦理警政成績，或人地關係，需要迅予撤換者，可一面撤免，一面令縣保存，必要時亦得於名冊中逕行派代，（應以轉業警官為主，因轉業人員與各縣長較少認識，並宜盡量減少遞派，非不得已，不行遞派辦法），如屬因人地不宜，應予互調職務之類，可先由省方主管機關函各該縣長，諮詢意見，然後逕行令調，總之，遴選權以交與縣長為主，無論依法依理，均非尊重縣長職權不可，否則縣局兩長，不能合作，影響治安甚大，核派權則在省方之主管機關，可審慎行之，至核派之程序，委任局長，可即以主席兼司令名義發表，委任局長，地位重要，（均為大局）依省府組織法之規定，自應提經省府委員會議通過後，再行派代。（抗戰前，江蘇各縣之局長，均經府會通過，那時尚且皆為委任職，目前江蘇縣教育局長，省立中學校長，仍經府會通過）。

第三步：委任局長，經主席兼司令核准，應以府令發表代理，因依法令為由縣政府呈請省政府委任之，今省政警察主管機關，已由民廳移轉省保安司令部警保處，局長為縣政人員，軍事機關似不便委派縣行政人員，其辦法為可由保安司令部人事室代辦府會稿行之。

凡新派局長，應規定其赴任限期，預領履任須知，督促交接等。  
 第四步：新派代理局長到任後，應限期檢證填表送審，經銓敘部審查合格，委任局長即由內政部頒發委任狀，委任局長由內政部層請總統頒發委任狀，其屬試用權理者，亦另有中央明令告知，如屬曾經銓敘合格之局長調任，則無須另行送審，可由省逕予專案咨部轉請辦理動態登記，核定後再行分別咨委。

經過了「四步曲」才算完成了任用手續，他如任用後之重要考核、嚴賞罰、高待遇、明責任、獎久任、行保障等，與任用階段同等重要，限於篇幅及篇幅，暫不詳論。

總之，縣警察局長任用辦法，中央法令迭有規定，本文亦作若干建議，但究竟能否實行制度化，當視各省警政負責當局及縣當局之大公無私私行法治精神若何而定也。

卅七年六月十四日於人事行政學會

# 縣政雜感(一)

王兆龍

很早有人說過，縣長有三萬，又有四如：所謂三萬，即是萬能，萬難，萬惡，所謂四如：即是望之如神明，用之如牛馬，防之如盜賊，棄之如敝屣。這真是把縣長的困難與苦痛說盡了！其實！在國事紛紜，匪患嚴重，民生困苦的今天，每個部門的工作同志，都有這樣的同感，所不同的，縣長一職，在歷史以及在地位上都成爲從政者的初步目標，而事實上確也是奉行國策的親民之官，因此望之彌高，責之彌切，每個人似乎都有萬方有罪，罪在縣長的心理，很少人考慮到縣政不能進步的外在或內在的原因。舉一個例說，抗戰八年，全國的縣政人員，忙於兵燹二政，又忙於自治及千萬的縣政事務，雖然有弊有利，甚或說是弊端百出，但其中究不能說毫無廉潔苦幹之士，更不能說對於抗戰沒有功績，但是我們祇聽到當局的二次二次慰勉抗戰將士，至再至三的稱贊軍事進步，什麼升遷轉業撫卹等事，極爲當局注意，很少聽說縣政人員受當局通令慰勉，更無論地方輿論的贊助了，難道說在千萬的縣政人員當中就沒有一個好的嗎？一般人如果祇知道士氣不振危險，而忽略了政氣不振的隱憂，我真爲當局高唱政治重於軍事的口號婉惜！

無論在過去或現在，無論在動匪或抗戰，政治重於軍事的話頭，不知聽了多少，總統早經說過，三分軍事七分政治，國人視爲北方救星的傅作義將軍也說：二分軍事，三分政治，五分經濟，政治重於軍事的理論似乎已毋庸置疑，但問題是「政治重於軍事」究竟是句口號呢，還是推選責任的手段，抑或是奪取權位的工具呢？我想這就要看當局重視政治的程度和做法了！譬如拿提高縣長職權一件事來說，自從民國初年以來，就在高呼提倡，也不知費了多少筆墨文章，直到今天，縣長的職權，真正的提高了嗎？在現在政治制度之中，即使有敢作敢爲，忠貞廉能之士，他能有所

作爲嗎？我想稍稍關心政治的人，他必能解釋這個答案，毋庸我來曉曉不休！

做一縣之長，平均每天算他處理三件事吧，那麼一年三百六十五日，至少也處理一千件事，這一千件事，如果都做得確到好處，那麼算你盡了本份，恕你無罪，如果有三件五件甚至一件事處理不當，那麼馬上來一個措置無方，跟着免不了棄之如敝屣，人非聖賢，孰能無過，以一縣事務之繁，難道千分之一過失也不許有嗎？以此次責之中樞當局，恐亦難事理想，何況當茲民主時代，每人有每個人的理想和利害，很難形成共同理想和利害觀念，就是能集中多數的理想而歸納成一個利害是非標準，萬一這多數人的共同理想是自私的話，那就無怪今世之是非不明，乃至一般民意代表也習非成是了，無怪老於做縣長的人，他爲了生存，他抱定不求有功但求無過，以敷衍吞漚不出事爲原則，替他想想，究竟不失爲聰明之策呢！

縣長之職權：我想重要的大概不外三種：一、爲屬於人的管理，二、爲財物的管理，三、爲行政事務的管理，要提高縣長職權，除增高縣長的地位及其待遇保障外，似乎要提高這三種權力，可是現在縣長對於人的管理，不僅無威可畏，而且無德可懷，固然一般的縣長引用私人，自圖方便，但是即有一二縣長要想選賢任能，也難澈底實施，因爲縣級行政人員似乎都已各有其保障系統，無論其爲訓練合格，挑選轉業，考試甄審，乃至人事關係，封建勢力，都各有其堅固存在的道理，這樣縣長的用人權，如何不受到很大限制，再則縣長雖無理想的用人權，如果他擁有處罰人的權力，也未嘗不可補救於萬一，可是我又想到今日之司法能否配合縣政問題了，因爲欲求縣政開明，必須縣長有賞善罰惡之權，但是今日縣長能對壞人處法以懲嗎？我記得四川有某縣縣長，得罪了地方的劣紳，在二個月中

被法院傳詢十九次，結果全部六件訟案都是不起訴處份，適當該縣征兵征糧孔急之時，姑不論其威信喪失，浪費精神，就祇影響行政效率一點說，就已經損失不少了，這一點也就是說：縣長原也有處罰權，可是爲「司法」將他剝奪了。

再談財物的管理，當茲戰亂時期物價高漲，預算支出龐大，收入趕不上物價指數爲必然情事，在這種局面之下，縣長增籌合法財源，真是千難萬難，非依法不能增加人民負擔，結果祇有向地方講人情說好話，求得在不騷擾上峯及在民意機關掩護下攤派捐款，維持現狀，這種把縣長的改革創造決心，如何不消磨殆盡！還有，縣長不獨籌錢困難，即是用錢也頗不易，怎樣支出，必須根據預算，而預算未必配合物價上漲，且會計程序緩慢，又難適應臨時事變。上峯刻舟求劍，地方削足適履，這樣情形之下，那能對縣政效率期望太高呢。

第三、縣長對於行政事務的管理，是否有自由呢，依吾人理想，縣長辦公時間之分配，應以大部精神從事籌劃觀察，以極小部時間從事於人事交際，以大部精神從事於縣的本位工作，以極小部時間從事於中央或省委託代辦的行政事務，但是目前的縣長大部份時間，都從事於中央行政及人事應付去了，省府規定縣長須以大部時間在鄉巡視，結果萬事叢集於縣府之內，上峯規定縣政應自定中心工作，以中心工作爲重，但是各個上級官廳主辦的事務，差不多沒有一樁不是超中心工作，終於形成百廢俱興，一事無成，聰明的縣長，祇以辦了應付的工作爲已足，有事業心的縣長，要想創造新事業，在時間上不允許在事實上也不通。結果形成縣長對行政事務管理，失却自由！

總上三點：縣長對於人的管理，是既不能全權用人，又不能全權罰人，結果是無威可畏，無法可懼，善善而不能用，惡惡而不能去。縣長對於財物的管理是既無籌經費之權，又無用錢之權，結果是無米之炊巧婦難爲。縣長對於行政事務管理，既不能放手做事，又不能創造新事，結果是百廢俱興，一事無成。這三種缺點是提高縣長職權的根本問題，如不澈底糾正，則提高縣長的口號叫得愈響，縣政必愈形麻木不仁。

全國上下，都一致批評政府無能，更奇怪的，現在政府中人，無論文武，又都隨聲附和，批評政府無能，一若彼爲政府中之唯一人才者，一若軍事不屬於政治部門者，此種現象，實爲可恥可痛，我的看法，今日之政府，尤其是縣的一級，不是無能，而是無力，所謂「能」，應該從「力」上生長，有力而後有「能」，一個人必先有腦力，而後能思考，有體力而後能勞動，現在政府人員，我敢說大部不比共匪的能力差，如果這批人放在共匪裏邊運用起來，無論在智識能力方面，計九都是有才之材，爲什麼放在我們這個法治而民主的政府裏頭，大家便似庸庸碌碌，無所表現，我以爲這不是無能，而是無力，這「力」往那裏去了，一部份是爲我們這部老機器磨擦消耗了，一部份是燃料不夠，動力不足！那末怎樣增加這政府的「力」呢！就縣政而論，自然應先提高縣長職權，付予縣長足夠應用的「力」，也就是說：要充份的對縣長給以權力，付以財力，假以人力，還要好好的予以保障慰勉，增加他的氣力！然後方克使政府變無能爲有能，不過茲事體大，我們應如何的給以權力、財力、假以人力，以及增加其氣力，這還有待於從長計議。



# 縣政通訊

一般的認識：「要基層組織改善，首先要有好的鄉鎮長」，很多注意目前基層工作的人，總是慨嘆：「好人不做鄉鎮長，如何會使基層工作健全」！可是說如王藩先生的報到，做鄉鎮長有著無數的苦痛困難，這要「好人」如何敢輕於涉險一試？於是我們發現了工作不能推進和不能走上軌道的原因，除去「人事」以外，「制度」、「法令」也正限制着他向前跨進！

這次，還有兩篇通訊，因為篇幅與時間所限，未及刊出，並此致歉。 編者

## 做鄉鎮長的困難

宗藩

鄉鎮長是辦理地方自治工作的基層幹部，也可說是縣行政工作的實行者，他和人民最相接近，他知道地方上的實際情形，他所做的事情，和人民有直接間接的利害痛癢關係。所以做鄉鎮長的人，除了必須具備的學術經驗道德以外，最切要的條件，唯在「取信於民」。現在的國策，動員戡亂與實施憲政，同步齊驅；為了適應動員戡亂的需要，便要求人民出錢出力，征實征兵，體恤不了人民休養生息的企求，顯忌不了人民心理所不情願的地方，同時還要講民主，守法令；做這方面的無可諱言的有他困難的地方。我是接近首都江寧縣的一個鄉鎮長，試將我在工作實踐中所感覺到的困難情形和改進意見，略述數則，以供留心基層政治的人們和我們的工作同志，做個研討切磋的資料。

### 一、組織方面

我們江寧縣的甲種鄉鎮公所，現在用了七員二丁還有自衛隊十幾個官兵，可說有了鄉鎮組織的形態了。但是因為鄉鎮區域的擴大，保辦公處限於經費，

### 二、經費方面

江寧的鄉鎮公所職員，現在已和縣級職員，同樣待遇了。可是鄉鎮長為無給職，每月交通辦公費，只有八十元，離縣府較遠的鄉鎮，來到縣府一趟

### 三、做事方面

凡事要做得好，做得滿意，固屬為政在人；也要賦與相當的職權，才有推動的力量，方能適應動員戡亂政治的期望。依照現在中央所頒行的關於鄉鎮自治的法令，鄉鎮公所是個自治體，鄉鎮長是自治工作人員，他的職權小得可憐，就連一部份的行政罰權都沒有。每做一件事，鄉鎮長要舌敝唇焦的對人民解釋和勸導，假如人民不能明瞭或不願的時候，或者陽奉陰違泄沓下去，鄉鎮長便沒有權力去制裁他，這件事情也就很難做得實澈了。要是硬力去幹，便害了人民的身體財產自由，不一會法院的傳票便送來了，司法警察拿走了傳票，叫喊鄉里，尋找鄉鎮長，這時不明大體的農民，或思想不純正份子，便乘機搗亂，毀壞鄉鎮長和政府的信譽，還會用直接間接的方法阻撓這件政令的推行，弄得鄉鎮長不好處神化了錢貽誤了工作去打官司，弄得不好還要受法律的制裁。這種現象，在征兵，征糧，征工的工作不斷的現在，常常會發生的。我們江寧縣因為辦兵役，催軍糧，鄉鎮保長被控妨害自由的案件，共有二十多起，

未能健全；且以人才未能下注，鄉鎮級的工作人員，素質較差；推動一種工作，指揮既感不靈，自難得到預期的成果，等到限期到了，縣政府不斷來電話催促，或是派員督導守提，那時鄉鎮長便日夜奔波，寢食難安，能力薄弱的保長他已臨陣脫逃了，鄉鎮長因為職責所在，只好百方千計來完成這個任務，其中痛苦的滋味，是够嘗了，我想要解除這種困難，有兩個改進意見：

1. 鄉鎮區域，在保級機構未能健全時，不宜過大，較易控制，工作效率亦可迅速確實。
2. 請政府訂定有效辦法，使人才下注，把有學術經驗的人，吸引到農村來，鄉鎮各級機構組織健全，鄉鎮長得有指臂之助，困難便減少了。

特載 (二)

# 三十七年江蘇省縣長攷試試題

## 黨義試題

- 一、何謂五大建設詳論之。
- 二、國父有精神物質相輔不可分與精神重於物質之遺訓，蔣主席於精神力量之重要更多闡發試申論之。

## 國文試題

- 一、怎樣做一個理想的縣長？
- 二、為動員戡亂告全國民眾書。(擬作)

## 憲法試題

- 一、關於行政院與立法院之關係，我國憲法如何規定，其與各國政制有何不同，試比論之。
- 二、省的地位，我國憲法如何規定，試論列之。

## 行政法規試題

- 一、試就現行法規，析述本省省政府及各廳處局之組織與職權，並詳陳現制之利弊，試擬一改革省制方案，以供本省制定省自治法之參攷。
- 二、試就縣長任用法規長攷試條例縣行政人員任用條例縣各級幹部人員攷試規則四種法規，析述縣長及縣行政人員攷試與任用之制度。憲法施行後，上項法規應否存在，如應存在，又應如何修正，並各抒所見以對。

## 民法及刑法試題

- 一、試從民法上觀點，說明人格之取得，權利能力之範圍與其初期終期，及行為能力存在之狀況。
- 二、保安處分之意何在？并依刑法所定，分別

說明其處分方法，及如何始能施行盡善？

## 經濟學及財政學試題

- 一、試述經濟之成因與出路，并及其對於國計民生之影響。
- 二、改革幣制以收收支平衡，抑待收支平衡而後始改革幣制，試論之。

## 地方自治及地方行政試題

- 一、何謂縣自治憲法上規定縣自治事務有幾試詳述之。
- 二、縣參議會之職權有幾及其與縣政府之關係如何試詳述之。

## 地方財政試題

- 一、各國對於中央與地方財源之劃分，有採完全劃分制者，有採分配制者，有採附加制者，亦有各種制度混合運用者，我國目前以採何者為宜？試分析各制之利弊而申論之。
- 二、蘇北某縣，戰時陷敵，勝利復員，為匪窟佔，茲經收復，但散匪猶多，亟須清剿，縣長隨軍入境，對於財政方面，將如何着手，試擬一計劃綱領。

## 本省實業試題

- 一、試述合作農場與集體農場之經營方式。
- 二、本省農產分佈情形及其增產辦法。

## 本省教育試題

- 一、現階段改進國民學校師資要素最迅速有效辦法。
- 二、假定全縣教育經費為一〇〇試擬一各項教育經費支出的合理百分比並說明其理由。

## 四、做人方面

條件不夠的人要做，政府不願意給他做；不要做的人，政府還勸他做，勉強他做。因為現在大部份工作，要叫人民出錢出力，沒有聲望的人，做了鄉鎮長，可能混水摸魚，失信於民。而有資產有信譽的人，做了鄉鎮長，整日的忙個不休，以致田園荒蕪，損失不貲；同時常常向人民要錢，也漸漸地失去人心，少好感了。所以做長了鄉鎮長，要想到好處，無論大小，小的問題，都來詢問於鄉鎮長，每天張三李四寒暄一室，說長道短，要替他們一訴訟糾紛，還要替他們出庭作證。這既承認鄉鎮長有公證的責任和效力，不必要時最好免傳鄉鎮長以免多方麻煩。

國家要自治，這些問題難小，似也有研究改進的必要，請抒所見，藉供參攷，拋磚引玉，實所企盼！

編後記

沈之萬先生這次為本刊寫的「郵政的培養與領導」一文，實是當前最

重要的配合，尤重於「財與事」的配合，因為「財」力不足，我們還

可以「事」的決定一切，假如此動員亂黨之際，願各地縣政當局對

沈先生所提培養郵政領導幹部，加以注意與研究。

平衡，對於郵政工作的無不推進，成爲主輔縣政的步趨，無不實上

也。正是一周建設運動，因爲寫到做事，第一是錢，第二是錢，第三還是錢，

今天正是這一個有價值的中央，以省爲中心，由省縣地方設立的行政

政建設，中央所提出的種種障礙，是由於中央和省給予太多束縛，而提

出：「中央提出，省都放下一工作，希望中央修正其對省縣地方設立的行政

容，我們希望山孫先生這一篇文章的寫出，引起中央，省縣各方人士的注意

而產生一週建設運動。

厚之先生，是江蘇一縣政問題專家，最近剛觀察了察院，對於家鄉的

眼見分外地先生，和到王鳳崗專員他們的政作風和成就，當然對於家鄉的

段沒有奇異心，純是建議，這是有別於一般寫「革新」文字的地方，同文四

爲我現今求農業經濟發展的必然趨勢，而且以爲「除甘合作農場

已爲久矣，然而它爲合理的經濟，我們熱望各地的農政負責人，能對農場

切實的倡導有效的扶植。

沈先生和陳先生這次同是寫的「建設」的文章，前者是研

討建設的理論，而後者則注重於「建設」的實際貢獻！

各省視了保障均先後成爲「建設」的善舉！

推行以來，我們注意的「考核」的實施，而到這一次，從中

本行爲「考核」的實施，而到這一次，從中

一設爲「考核」的實施，而到這一次，從中

談，我們在此目的，所以加本行將舉辦各位先生要維護本政

二萬分。

江蘇戶政工作的最重要是誠人善治，而戶政工作之成效，也是事

的方面，門所注意的，黃指出的「見實」，這對於江蘇戶政工作

策調非常天賦，希望各地的「見實」，這對於江蘇戶政工作

# 徵稿簡約

- 一、本刊月出一期，每月十六日出版。
- 二、本刊歡迎投稿，特別歡迎左列內容稿件：
  - (一) 與縣政有關之評論。
  - (二) 地方自治推行之理論與實際。
  - (三) 縣政工作之檢討與改進。
  - (四) 行政人員修養之倡導。
  - (五) 縣政法規之闡釋。
  - (六) 縣政通訊(真確的內容，生動的敘述)。
- 三、來稿請用直行稿紙繕清，并加標點，附圖希用墨筆另紙繪就，貼於文稿中相當地位。
- 四、來稿以三千字為宜，最好不超過五千字，特別有價值者不受此種限制。
- 五、譯稿請附原文，如有困難，請註明原文出处，作者姓名、出版年月及頁數。
- 六、來稿文責自負，但本刊有修改權；不願刪改者請預先聲明。
- 七、來稿登載與否，概不退還；但預先聲明者，不在此限。
- 八、來稿一經刊登，酌致薄酬。
- 九、作者請註本名、簡歷、通訊處，以便保持聯絡。
- 一〇、來稿請寄鎮江中山東路文昌宮十九號縣政月刊社。

縣政月刊 第一卷 第二期  
 卅七年六月十六日出版

鎮江中山路文昌宮十九號  
 電話九七八  
 電報掛號〇五〇〇

出版者 譚嚴  
 發行人 譚嚴  
 主編人 譚嚴  
 印刷者 譚嚴  
 總經銷處 譚嚴

鎮江江南印書館  
 地址：城內西府街二五號  
 電話：七六一四  
 地址：鎮江中正路一〇號  
 電話：四九一五  
 中國文化服務社江蘇分社

◎本期售價拾萬元◎

冊二十年全	冊六年半	冊一月每	定價	定閱價目
		元 萬 十	郵費	
		元 千 五	平	
元 萬 六	元 萬 三	元 萬 一	掛	
元 萬 二十	元 萬 六	元 萬 一	掛	就
元 萬 六十三	元 萬 八十	元 萬 三	就	

頁 正	裏 裏	封 底	底	外	位 地	廣告刊例
元 萬 十四百二	元 萬 十二百三	元 萬 百 四	元 萬 百 四	面 全	面 全	
元 萬 十二百一	元 萬 十六百一	元 萬 百 二	元 萬 百 二	面 半	面 半	
元 萬 十六	元 萬 十八	元 萬 十二百一	元 萬 十二百一	分 一	分 一	

鎮江縣第三信用合作社  
鎮江縣第五信用合作社

經辦儲蓄業務  
利息優厚合理  
舉辦生產貸款  
歡迎市民入社

地址 大西路三五三號又一號

保

責

經辦儲蓄業務  
利息優厚合理  
舉辦生產貸款  
歡迎市民入社

地址 迎江路一號

鎮江縣第四信用合作社

經辦儲蓄業務

利息優厚合理

舉辦生產貸款

歡迎市民入社

地址 天主街四〇號

證

任

鎮江縣第二質押合作社

低利質押  
科學保管  
股金雄厚  
信用卓著

地址 萬家巷二號

