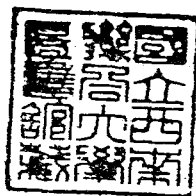


3472 ✓

縣政論

張金鑑 著

②
新政叢書



主編者
編輯者

劉
周子亞

王孟鄰

朱建民

百
年
集
卷
之
一
新
政
叢
書

中央政治學校研究部
新政治月刊出版社

MG
D693.62
845



3 1797 8387 7

縣政機構的改造和運用

一、引言

縣政機構就是推行縣政事務的政治組織，亦即以強制協作方式增進縣民公共福利時，必不可少的運用工具，或機器。『工欲善其事，必先利其器』，若不能建造健全有合理的縣政機構，縣政建設的推進，縣民幸福的提高，甚至抗戰建國神聖使命的完成，都將成爲泡影。因爲機構，組織或制度，是現代行政中的第一要素，先決條件，此而不備，便庶務失統，百政越軌；誠以在社會經濟益趨複雜，政府職能愈見擴張的今日，傳統的『人存政舉，人亡政息』的『人治』主義，非特漸失其重要性，恐將淪爲遭人病詬的錯誤觀念。『人以制舉，政不人亡』的『法治』精神，已經有不少國家的行政經驗證明了牠的功能和效用。這不僅是我國行政上的可貴參考，我們更要『卽知卽行』迅速樹立行政的良好規制。縣是國家行政的單位或構成細胞，而機構或組織又是縣行政問題的核心，所以我提出這縣政機構的改造和運用一題來討論。

縣政機構的配備和運用，亟應施以改造和調整，不但在客觀上有迫切需要，即在主觀上亦多深切感覺。於此，政府固規制難易，法令屢：改時賢亦多宏文發表，暢陳改善意見。然衡察實況，或因投劑未當，病勢不減，或因疾原未除，苦痛續增。竟至十年苦心締造慘淡經營的縣政機構，仍是一襲捉襟見肘的百結鶉衣，一部連作不靈的破劣機器。在此抗戰建國工作同時兼程並進的進程中，縣各級行政機構的責任，均復同時加重，應何以謀此脆弱寡效縣政組織的堅強有力，更是當務之急，最近中央更有縣政計劃委員會的設置，並參引各方的意見，擬訂定新縣制方案，可算是切中時弊着手是路。當此際會，個人願不揣棉薄，就觀察所及，對縣政機構的改造和運用作一切實檢討，期以供政府訂立新縣制時，作一得之參考。

一一、現行縣政機構的內在癥結

現行縣政各級機構脆弱無力，運用不靈，不能有效迅速的完成其使命，是稍留心政事的具有之共同感覺。如想補救改造，必須先找出他癥結所在，方好對症下藥。隔壁觀火的風涼話不應說，刻薄无情的惡批評不該有。作者願本實事求是的態度，把牠的內在癥結，忠實誠懇的扼要舉出，用作前車殷鑑，期於訂立新制時，儘量設法改正避免之。

(一)縣與上級的關係——在全國各級縱式行政系統中，縣行政機構是其基礎，省及中央是建築在這基礎上的上層組織。衡於常理，要謀全部建築的堅固，必首重基礎的結實，然在現制下，縣各級組織無論在權力上人力上財力上與上級者相比較，都是畸形偏僻的配備。上輕下重，虎頭蛇尾，殆一倒置的金子塔，此其岌岌可危的形勢，那能談得上行政組織的健全。全國各級行政組織，簡單言，便是一工作機器。而任何機器要皆不外由(1)原動力(Agent)(2)傳力機(Transformner)及(3)工具(Tool)三大部分構造而成。中央若原動力，省如傳力機，縣為工具。這三部分的力量，必須作適當的比例配合，才能運用自如，達到目的。但按之現制，中央原動力譬有萬匹馬力，省則有六千，而縣祇及一千。結果，整部機器所能產生的工作效能，祇限於縣工具具有的一千馬力，其餘九千都歸浪費虛耗。行政的不經濟，真莫此為甚了。全國各級的行政組織又像一由數小鐵環結成的大鐵環，這大鐵環的力量，不等於其中最強的一環，而是等於其中最弱的一環，所以吾國行政組織，今日所發生的效力，不能以健強的中央(比較的說法)來測量，而要以此脆弱的縣來代表。這都是行政組織上不磨不爭的真理，政府若欲調整縣制，便要注意到這些事理，以為革舊佈新的依據。縣的行政力量不能和上級的比配的事實太多了，不及枚舉。茲就豫鄂皖贛黔五省省縣行政經費的比較數列舉於後，用以窺測其一斑：

省別	省行政經費	縣行政經費 (各縣平均數)	縣佔省之百分比	年 度
河南	九二一,〇〇〇元	九,八三〇元	一,〇八	二十二
湖北	一,二一九,〇〇〇元	一二,六〇〇元	一,一二	二十二
安徽	一,〇一〇,〇〇〇元	一五,七〇〇元	一,四六	二十二
江西	八一三,〇〇〇元	一三,八〇〇元	一,六九	二十二
貴州	七六七,四九二元	一,一一四元	一,七〇	二十七

其次，省對縣的指揮監督機關太多，亦是今日縣政機構不能充分發揮其效用的一大病因。健全的行政組織，必須要責任確定，系統嚴明。具體的說，一個機關或官吏祇應該直接對一個上級機關或上司負責，才能建立起運用靈活行動敏捷的層級節制的行政體

系。但在現制下，可以直接間接指揮監督縣政府的上級機關，以四川省爲例，有省府，民政廳，財政廳，教育廳，建設廳，保安處，軍管區，師管區，團管區，專員公署，區保安司令部，省新生活運動促進會，監察使署，高等法院，省黨部，省禁煙委員會，兵役指導委員會，省動員委員會，全省防空司令部，省防空協會，中國航空建設協會四川省分會，省地政局，省土地陳報處，省農村合作委員會，川綏康靖主任公署，委任職公務員銓敘委託審查會，國民經濟建設運動委員會四川省分會。財政部禁煙督查處川康分局，省禁煙專款保委員會，省政府會計處，省審計委員會，財政整理委員會，省營業稅處，省糧食管理委員會，省農業改進所，省度量衡檢定所，省水利局，省川江航務管理處，省公路局，交通部川康電政管理局，及省振濟會等四十一機關。這並非獨省獨有的現象，其他省份亦都有相近的事實。這些機關的命令，往往彼此衝突矛盾，依違拒受，輕重緩急之間，大使縣府有『諸姑之間難爲婦』的感嘆，真所謂『一國三公無所適從。』

『委員長對此亦有懇切的批評，說：『現在政治上最大的毛病，就是系統複雜，往往命令紛繁，事實上成政出多門，使人無所適從的現象。』（見政治建設言論集）改善省縣關係，首當消除這種病象。

第三省對縣統制監督的方式多欠合理，以致無力，是應速加診治的嚴重癥結，這種事實很多，不能遍舉，祇把重要的幾點略加引述：（1）省對縣所委辦或限辦的事務過多

，各上級機關多指定很多所謂『中心工作』令縣舉辦，而事實上決非縣府人力財力及時間所能及。用亂於上，力疲於下，結果奉令者或空文塞責，或置若罔聞，原欲『百廢俱興』竟成『一廢莫舉。』(2)省方所訂令縣執行的工作方案或計劃，往往不能切實依據各地實際情形作慎適嚴密的考慮，祇顧及整齊一律而忽視了各地的客觀條件和特殊環境，閉門造車，膠柱鼓瑟，使各縣在推行時很感困難和不便。實在說，行政的妙用就在能因勢利導，因地制宜，不像立法和司法的辦法，馭繁以簡，律殊惟類，特殊性(Specialization)和個別性(Individuality)是行政的重要特質，那『專闕通鑿未便獨異』的處置，是不合理的。(3)省方所推行計劃有時舉棋不定，變化太多，正在執行途中，忽又奉令停止，或另易計劃。這不但構成行政上的重大浪費，並足以減削行政的威信和信仰。(4)縣府本是省府的行政工具，兩者原是一體，相依為命，表裏互用。所以省對縣應該盡量的從積極方面協助縣府，增強他的財政力量，不應該專從消極方面着手，處處束縛縣府的手足，作『防賊』的監督。省府既處處要縣府作事，又處處限制他的活動，動用五十價以上的預備費都須呈請上級核准，監督過嚴，防範惟謹；上級機關幾乎變作監察機關，是很矛盾而不合理的。

(二)縣府本身的組織——縣府組織是推動縣政的工具。既是工具必須要能適應環境。所以陸行車，水行舟，夏衣葛，冬衣裘，不可有所固執。現行縣制亦是犯了固執，和

一律的毛病，我國有一千五百餘縣，各縣的情形都很懸殊。就財政講，江蘇吳縣縣預算額最多爲一，六五四，四〇五元，青海同仁縣預算額最少爲九一五元，相差竟達一，六五三，四九〇元。（見二十五年財政部統計）就面積講，甘肅敦煌最大，爲一九三，四三九方市里，河北新鎮最小三三七三方市里，相差至一九三，〇六六方市里。（見二十七年內政部編全國行政區劃及土地面積統計）就人口講，江蘇如皋最多爲一，五四一，一九二口，陝江平民縣最少爲五，八八一，相差達一，五三五，三一一口。（見二十七年內政部編戶口統計）各縣情形相差既這樣的遠。所管轄的政務和活動的實質，自必有繁簡難易的不同。因之，各縣的行政組織，用人數額，都便不該完全一律。然而全國各縣縣政機構都是依一個法令而產生的相同型式，以一藥而治百病，不但難見效，必將大貽誤。這是很應當加以斟酌的。自然，縣政平均發展和普遍建設是應該的，但是達到這目的的辦法，並不在組織的一律。實在說這硬性的組織，倒妨害了縣政的均衡發展。

其次，行政組織必須要遵守事權相稱適的原則，才能產生良好結果。例如有萬斤的重物，非用萬斤或多於萬斤力量起重機是不能移動的。在行政上亦同樣的有這種鐵律。然而在現制下，縣政機構過於脆弱無力，所担负的任務過大，二者不相稱適，這是有目共觀的不爭事實。縣府所辦理的事務，真可說是包羅萬象，任重千鈞。無論就他的權力財力人力來看，都是難勝任裕如的。揆諸常理，期人以事，必予以成此事的經費，任人

以責，必付以負此責的權力。現時省府期於縣的事多，而予以縣的錢少，委縣以重任，而不付縣以大權。事與錢不相合，責與權不相稱。巧婦難爲無米炊，強蟻怎啣千鈞重。縣政機構不健全的根本原因就在這裏，應該從這關鍵處，作斬釘截鐵的澈底改造。

第三，要促進中國社會各方面的加速發展，便須建樹堅強有力的縣政機構，即所謂萬能的政府去領導去推動。這有力組織的建樹，要以集中(Centralization)與完整(Integrity)爲基礎，就是說行政權力必須集中，行政機能不能分割。但是縣行政組織的實際情形，有很多的地方是和這種基本原则相衝突。縣長是縣行政的首長，所有縣府用人的大權，應該交給他，才可以指揮裕如，然而事實上，祕書科長的任用，操縱在省府各廳手裏，就是區長和聯保主任的去留，縣長亦不能完全自行決定。行政督察和運用的兩大武器，就是任用(Hire)和撤換(Fire)。所謂集中和集權的第一要素，部屬的懲獎去留權，須要付託在行政首長的身上。現制下的縣政，既是上級的行政工具，則所有民，財，建，教各種的行政工作，便應統交由縣府負責辦理，以一事權，而資統一。然而省府常在縣另設與縣府平行機關辦理原應屬於縣政府的事務。譬如四川各縣的賦稅征收局和財務委員會的設立，都有分割行政機能的流弊。自然，這並不是說省不能於縣另自設立某種事務派出機關，然必須考慮他的工作性質和組織運用。至於社會軍訓人員的自成體系，常與縣府發生衝突，或各自爲政，亦是違犯了集中和完整的原因。

第四，建立健全有力的行政組織，必須遵守『機能一致』的原則。就是說：『凡性質相同的事務，必須統交由一個機關去辦理，反之，性質不相同的事情，應分交於不同的機關去辦理。』這原則的具體應用，就在於一事不兩辦，同責不分負。必如此，才不至於發生相互牽制，彼此爭執或推諉的現象。亦不能使行政機構或爲真正分工合作息息相關脈脈相通的有機體。然而現制下的縣行政機構的配備和運用，並不合於這理想。就以維持治安而論，縣府第一科，警佐室，或警察局，自衛總隊部，常備義勇壯丁隊，及駐縣保安中隊或大隊，都負有一部分的責任，職權不確定，遇事可推諉，於是演成『三個和尚沒水吃』的慘局，匪患不靖，固有其他的原因在，似此事權不專的治安機構：亦是一個不常忽視的因素。至於禁煙一事，亦是幾個組織在分頭辦理，職權既魚目混珠，便有人混水取魚。結果，弊竇叢生怨聲載道。縣政機構的改造，應該依據機能一致的原則，消除這些病態。

第五，縣屬組織中有不少架床疊屋的駢肢或贅瘤機關，亦是一大病症應該設法診治的。本來國家因事設職，按職計功，每一個機關必須發揮他應盡的功能，完成他所担负的使命。否則，有此機關而不作此事，這機關便變成了全體組織的病瘤。現在各縣所附屬的地方機關，計有動員委員會，防空支會，航空建設支會，兵役協會，優待出征軍人家屬委員會，兵役監督委員會。新生活運動促進會，禁煙委員會，水利委員會，糧食管

理委員會分會，振濟分會，文獻委員會，民衆教育委員會，義務教育委員會，及倉儲保管委員會等十餘處之多。實際上都是有名無實徒掛招牌支出辦公費而已。至於組成的人員，還是縣長祕書科長和幾個地方紳董左兼右兼。會議開來開去仍是一事不成，精力時間無異白費。這種不合理的現象，應澈加裁併，不要以爲是細微末節忽視了，須知養癰亦足以致癰，隱疾正是深患。

(三) 縣下行政機構——縣下行政機構，在組織和運用上所發生的缺陷，除力量薄弱，不足與上級相比配，組織不充實，難以担負其使命兩點，與縣府本身組織的情形相似已經在前節申述外，還有三點應該特別提出，以供改善時參考。

第一，層級太多，動用不靈。依現制，縣下的行政機構有區，鄉鎮，或聯保，保或間，甲或隣，及戶五個層級，迂迴曲折，輾轉流通，貽誤公事，空費時日，太不經濟，縣政的力量，本來很小，然使能比較直接了當的能把這些力量到達人民身上，還能發生較大的效用，如今又這樣的間接復間接輾轉又輾轉，每經過一個層級，力量必多一番消耗，時間必有一次耽擱，等到政府命令達到人民身上的時候，已經是強弩之末了，那裏還能發生作用和力量呢。要想增進縣下行政機構的工作效能和力量，必須要減少層級，力求組織的簡單直接化。

第二，機能分割，各自爲戰。行政本是統一的完整的，在工作的種類上雖有民財建

保障等區別，但是祇像是人體上耳目口鼻手足的分工作用，均仍統一於中樞的腦，構成完整的有機體。行政運用上固然要分工，然有分工而無合作，便是機能分割，必致形成各自爲戰，支離破碎的局面。年來高唱管教、養、衛（或政、教、富、衛）合一，是很有意思，是很有道理的。但是這合理的理想見諸實行的地方，還是很少。各地區署，聯保辦公處，或鄉鎮公所及保甲的系統，祇作了些消極性質的『管』或『政』的工作，而小學校長和合作指導員等亦獨立或單獨的辦理他們的教建工作。彼此間不但各不相謀，人自爲政；並且時常相互牽制攻訕，使有用的力量，白白底磨擦消耗，真是可惜的很。力量聚合則強，分散則弱。欲使縣下行政機構堅強有力，便要根據管教養衛合一的原則，建立完整的有機的行政組織。所以鄉區的民財建教保各種行政事務，都該集中了一個組織系統下，作統一的推動，才會事半功倍。

第三，行政區劃抹殺了自然經濟條件。行政本是完成社會經濟目的時所用的手段，若是離開或忽視了經濟，行政便會落空，不能有結果。而縣下行政組織的構成，無論五家爲鄰，五鄰爲閭的自治制，或是十家爲甲，十甲爲呆的自衛制，都不會顧及自然的客觀的經濟環境。祇想用主觀的方法作整齊劃一的編組，不管實際社會經濟關係，在統計上固然方便，但是在行政上便有困難。講地方基層的行政區劃，譬如在北方冀魯豫各省便須適應村、衛、集、鎮的單位，在南方川黔各省便要利用『場』的組織和運用。不管

這些自然的經濟單位，硬要製造人爲器官，恐是費力不討好。這種辦法亦許是受了周公的鄉遂制，管仲的國鄙制，和王安石的保甲制底影響和暗示。不過這些辦法，在當時都是爲簡單的軍事作用，並不是用牠來推動全般行政事務。這整齊劃一的人爲組織，用以作軍事運用自然是有效的，作行政工作，便不方便了。今日保甲制的創立目的，亦不過是在『維持治安嚴防奸宄。』但是牠現在變質了，已成爲週延的行政機構，自然會感困難的。至於在住戶零散溪塘地勢的江南和山嶽的西南用保甲制把牠組織起來，我亦認定不失爲一種方法，然仍不可抹煞了自然環境和經濟條件。

三、自治或縣政構機的檢討

(一) 各級組織——所謂自治式的縣政機構，是依民國十八年六月五日國民政府公佈的縣組織法（十九年七月七日修正公佈）十八年九月十八日公佈的鄉鎮自治施行法，同年十月二日公佈的區自治施行法縣組織法施行法，及二十一年六月十八日立法院通過的縣參委會組織法所規定各級縣組織而言。

在縣的組織，立法機關爲縣參議會，以縣民選舉的參議員組織之。任期三年，每年改選三分之一。參議會每三個月開常會一次，會期以一個月爲限。但經縣長或五分之一

參議員之請求得召開臨時會，縣參議會爲全縣人民之代表機關，由縣公民直接選舉之，縣參議員的名額。在人口未滿十五萬之縣爲十五名，超過十五萬者，每人口三十萬應增參議員一名。縣參議會設議長副議長各一人，由縣參議員互選之。縣參議會對於下列事項有議決權：(1)關於縣單行規則事項，(2)關於縣預算決算事項，(3)關於經營縣公有財產及公有營業事項，(4)關於縣民生計及救濟事項，(5)關於促進縣教及其他文化事項，(6)縣公民行使創制權提案審議事項，(7)縣長交議事項，及(8)其他應與應革事項。

依縣組織法第二章的規定，縣行政機關是縣政府。縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人經省政府議決任用之，綜理縣政監督所屬機關及職員。任期三年，成績優良者得連任。凡籌備自治之縣已達建國大綱第八條規定之程度者，經中央查明合格後，其縣長應由民選。縣政府設祕書一人，並依事務繁簡設置一科或二科，各科置科長一人，科員二人或四人。縣政府之下，設公安局、財政局、建設局、及教育局，各局設局長一人，由縣長考該合格人員遴選呈請省政府核准委任。縣政府設縣政會議，由縣長祕書科長及各局局長組織之，以縣長爲主席。

縣下，區的立法機關爲區民大會，於內政部核准區長民選後，由區長召集之。區民大會以本區公民出席投票，行使選舉權罷免權創制權複決權，區民大會於各鄉鎮分場開

會，同日舉行，其各會場主席，由到會區民推定之。區民大會每年開會一次，於區長任滿一個月前舉行。如有特別事件，或區民十分一以上之要求時，應召集臨時大會。關於區長本身事件，應由區監察委員會召集之，關於區監察委員本身事體，區長延不召集者，應由過半數之鄉鎮公所聯名召集之。區民大會期間不得過六日。

區公務的執行機關爲公所，設區長一人，管理區自治事務。區長由區民選任，並由縣政府呈報民政廳備案。在區長民選實行以前，區長由民政廳就訓練考試合格人員委任之，區公所僱用助理員及區丁，補助區長辦理區務。區公所設區務會議，由區長區助理員及本區所屬鄉鎮長組織之，以區長爲主席，審議下列各事：(1)區公所經費事項，(2)公產之處分事項及(3)區公約及其他單行規則之制定與修正事項。各區區民於選舉區長時，並選舉監察委員五人或七人組織該區監察委員會，其職務是(1)監察區財政，(2)向區民糾舉區長違法失職等事。

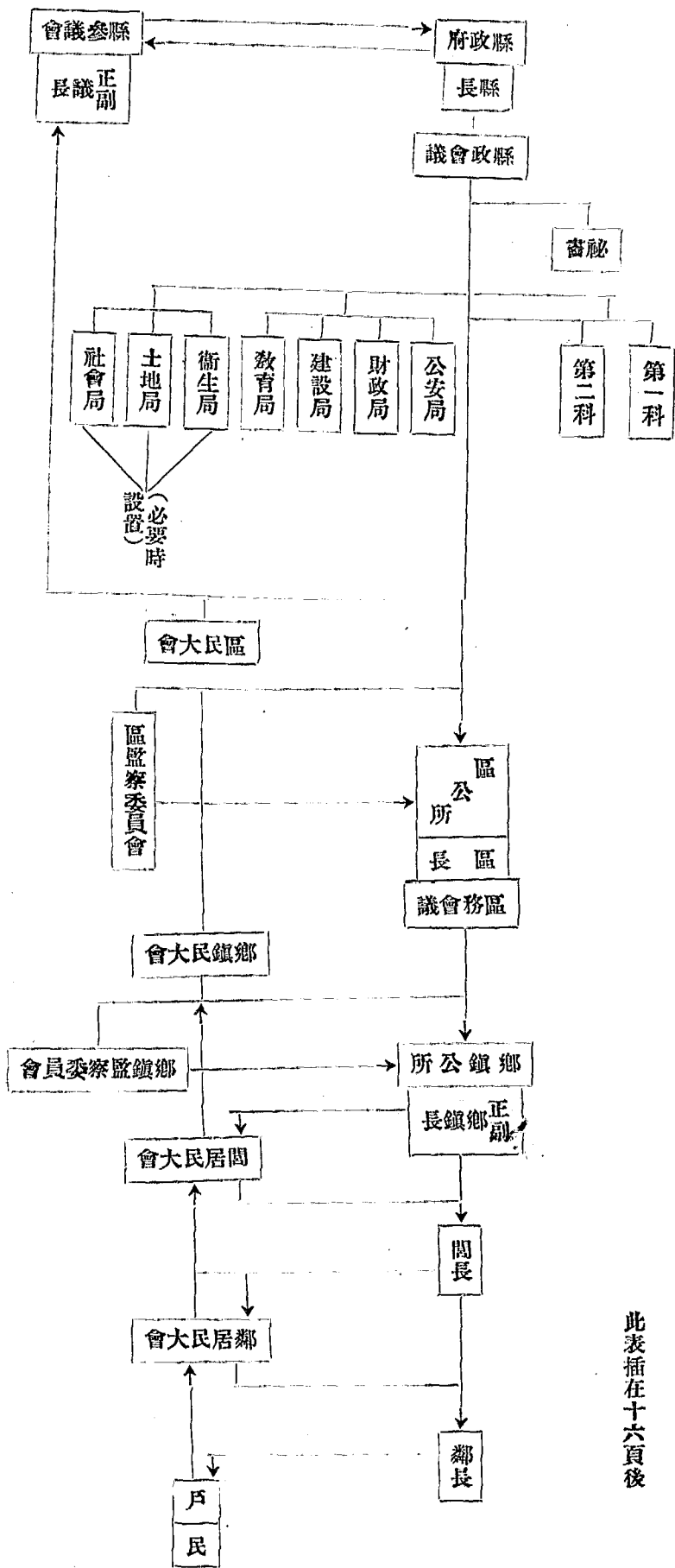
區以下的行政階層，爲鄉鎮。鄉鎮最高權力機關爲鄉鎮大會，由各該鄉鎮公民組成之，其職務爲：(1)選舉或罷免鄉長或其他職員，(2)制定或修正自治公約，(3)審議單行規程，(4)議決預算決算，(5)議決鄉鎮公所交議事項，及(9)議決所屬各閭鄰或公民提出事項，鄉鎮大會由鄉鎮長召集之，每年開會兩次。鄉鎮的執行機關爲鄉鎮公所，設鄉長或鎮長一人，管理各該鄉鎮自治事務。設副鄉長或副鎮長各一人，襄助鄉鎮長

辦理事務。鄉鎮長並得指定閩長襄助。鄉鎮長及副鄉鎮長由鄉鎮大會選任，並由區公所呈報縣政府備案。如違法失職時，大會得罷免改選之。鄉鎮大會於選舉鄉鎮長時，並選舉監察委員三人或五人，組織監察委員會，監督各該鄉鎮財政，向鄉民鎮民糾舉鄉鎮長副鄉鎮長違法失職等事。

鄉鎮以下的階層是閩鄰。五戶爲鄰，五鄰爲閩。鄰閩各設居民會議，須有過半數居民出席始得開會，由各該鄰閩長召集之。如有十戶以上要求，閩長應召集本閩居民會議，有二戶以上要求，鄉長應召集本鄉居民會議。均各以閩鄰長爲主席。閩鄰長不召集居民會議，由鄉鎮長召集閩民會議，閩長召集鄰居民會議，以召集人爲主席。至辦理執行事務的人，閩鄰各設閩鄰長一人，由各該居民會議選舉之，居民會議對閩鄰長有罷免改選舉。閩鄰長的職掌分爲兩項：(1)辦理法令範圍內一切自治事務，(2)辦理縣政府區公所或鎮公所交辦事務。

(二)組織系統——根據前述法令規定的各種事實及關係，把自治式的縣政機構列一組織系統表如後，以清眉目。

縣
政
論



此表插在十六頁後

(三) 優劣檢討——前節所論縣政機構的變結，是指自治制和自衛制兩種型式的共有缺點而言。至於本節所述自治式的組織，其本身當具備有的優點或貢獻和劣點或困難，應在這裏檢討一番，縣及縣下行政機構的革新，雖在光緒三十四年十二月有城鎮鎮地方自治章程的頒布，宣統元年有府廳州縣地方自治章程的頒布，民國三年袁世凱亦頒行地方自治試行條例；但事實上，或者本無誠意，或者曇花一顯，並未發生任何實際影響。直至國民革命軍北伐成功前，我國縣及縣下行政機構仍十分的充滿封建腐臭色彩和氣味。縣署由知事和他所雇用的二僚幕（紹興的刑名師爺和桐城的錢穀師爺）和幾名家丁（班官、值堂、收發、跟班、執帖等）所構成。縣署直屬的工作機關，亦並沒有今日的科或局，而是由舞文弄墨的刀筆胥吏所主持的吏、戶、禮、兵、刑、工六房。供差遣的沒有今日有組織的政警隊，而是善於魚肉鄉民的皂（步），快（馬），捕（壯）三班的衙役。在鄉間的管刑盜的是鄉約，地保，和收糧的是里長，里書。這些組織和人員，都沒有確定的預算和經費，全靠手數費（Fee System）的收入來維持。結果這些機構，不但腐弱無能，而且流弊滋多。民國十八年政府毅然決然頒行新法摧毀了地方不通用的地方舊組織，而建立現代化的新機構，取消科房與班房設立科與局。僚幕（師爺）漸失掉其重要性，科長祕書局長引用新人才。抽收手數費的辦法，亦大加限制。至以縣下的組織，更訂立下層次井然的行政系統。這樣使縣政機構大踏步的前進，趨於現代化，是

中國地方行政史上劃時代的大紀念，亦是這自治式縣政機構一大貢獻和優點。

中國政治制度的演進，到宋時，中央集權制的運用可算是達於極度的發展。就是最低級縣的長官，亦是由中央派員來充任，而曰知縣事。在社會倫理的觀念上，知縣雖稱爲『民之父母』，然而在政治法律的地位上，他是中央的工具，用以來統制百姓，防範反動的。所謂地方自治，人民政治權利，一概抹殺。這種專制集權的辦法，到明清兩朝，仍然繼續着。官吏人民本爲一體，中央地方原非兩物。官府以民力爲用，中央於地方立基。這種過分集權的官治，是和這些原則相衝突的。官民對立，內外異體，那能使國力充實。宋明清三朝國力薄弱，不足以抵禦外患，這亦是根本的原因。國民政府民國十八年公布的縣組織法的根本精神，便一掃這種積弊，不但改知事爲縣長，表示他同時是政府工具，和人民代表，並且對於地方自治的運用和扶植，亦特別注意。這真是中國政治制度史上一極有意義的大轉變。一代的典章制度和立法，都應該有他的根本政策和精神，所謂自治式縣政機構的有關法令的內容，都尙能顧及建國大綱中各點要義，是很值得稱贊的。

但從另一方面看，這自治式縣政機構的本身，同時亦包含有二個內在的大缺點：第一，在立法的精神上，受了孟德斯鳩制衡原理的影響，同級機關在職權分配和工作運用上，都多少帶有相互牽制，彼此監督的性質。像縣參議會與縣政府。區監察委員會與區

公所，鄉鎮監察委員會與鄉鎮公所都是如此的。這種『以權制權』的辦法，也許可以防止『有權者濫權』，並保障人民的自由和權利。但是這並非唯一的辦法，或最好的辦法，況且我們二十世紀的人，對政府的觀念，不該再存一種畏懼和厭惡的心理，因為國家。僅是『看夜警察』，而且進為『社會福利增進機關。積極性質的工作，一天多似一天，因之我們所需要的政府，不是相互牽制無能為力的機構，而是勇以任事，能以任事的萬能組織』。在縣組織法和其有關的法令中，對於這一點是忽視了，不能不引為遺憾。自然，在革命潮流和思想澎湃的當時，自由平等的精神籠罩一切，要摧毀權威，謀求解放，那時的這種立法精神亦是勢有必至，不足厚非的。

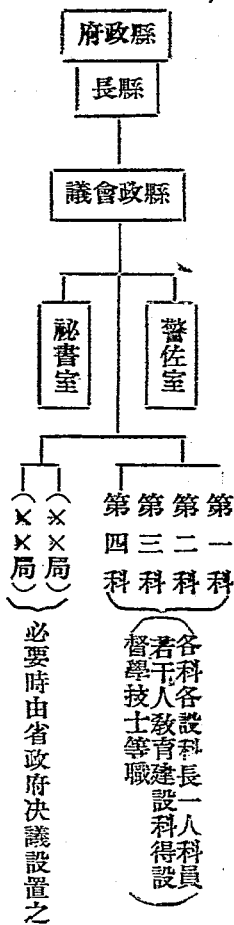
第二，自治式縣政機構的各種規定未免理想太高，舉步過快，與中國眼前的國情，尚不能完全適合。換句話說，牠祇看見將來的理想和目的，而忽略了實現的手段和步驟。縣政建設的鵠的，不成問題的，我們完成地方自治，要建立主權在民的政治但是這等理想，決不是一蹴可凡或不勞而獲的。我們要一研究歐美各國的民權發展，就知道牠是很艱苦的長期奮鬥經過。政治亦不是孤立的東西，直接民權政治的實現，還要依社會經濟各種條件和環境來決定，實在說，我國的教育的施設，和人民的知識是相當的落後，一旦就使他們來直接行使四權，恐怕不會達到所期欲的目的，發揮應有的作用，甚必流弊發生，笑話百出。有人說法律祇是『生成』(Growth)或『發現』(Found)的，爾不

是「創造」(Creation)或「發明」(Invention)的，亦很有道理。這就是說法律的制定必須適合客觀的環境才能發生實際效用。否則，一紙法令就能以改造社會，那奇異光輝的理想世界，亦可隔夜而至，天下必無斯理。現代政府的職能太艱鉅了，就是能幹的諸葛亮全權主持，還怕不能勝任，而今一齊交給無能的阿斗未有不敗乃公事的。祇講理想不願實際，結果落空。是自治式縣政機構具有重大病根。

四 自衛式縣政機構的批判

(一)組織概要，縣組織辦法下的縣政府，不但和縣參議會處於相互牽制的地位，就是縣政府所屬的各局，亦是各自為政，相互牴觸磨擦。各局尾大不掉，儼然獨立，縣長無從指揮統率。行政機能分割，政府失其重心。意志不統一，力量不集中，形成分崩割據支離破碎的局面。在剿匪的省份尤其感覺這種組織的無力無能。為加強力量，集中權責，充實組織起見，南昌行營於民國二十三年十二月頒布剿匪省份各縣政府裁局併科辦法大綱，令飭豫鄂皖贛等省政府轉飭一體施行。推行後，甚見利便，行政院乃參照實行經驗，對此項辦法大綱略加修正，於民國二十六年六月公佈縣政府裁局改科暫行規程，令飭各省轉令施行。

依暫行規程的規定，縣政府原有公安財政教育建設各局經成立的應實行裁撤，把所掌管事務，分別歸併到縣政府已有的各科，或另新建科辦理。惟在人口衆多事務繁劇的縣份，有設局必要時，得由省政府決議設置之。依規定，縣政府設縣長一人，秘書一人，必要時得設助理秘書一人或二人，各科設科長一人，科員若干人。教育建設科得酌設督學及技士等職。縣政府內另設警佐一人，警長警士若干人，辦理一切警察事務。依規程組織的縣政府系統表，略如後圖所示：



縣下各級自治式的行政機構，因「陳義過高，不切實際，徒具形式，毫無內容，推行以來，匪特未著成效，抑且弊端百出，」當在贛鄂督師剿匪時，有鑒於此，委員長因謀政更張，認為欲加強人民的自衛力量，必從先改善縣下的地方行政組織。決定先謀

自衛的完成，再作自治的推進。乃以保甲編組替代團黨，鄉鎮改區公所爲區署。確定區長的地位，補助縣長執行職務。南昌行營於民國二十三年十二月乃有剿匪省份各縣分區設署辦法大綱和剿匪區內各縣編查保甲戶口條例的頒行。施行後，行政院對此略加修正，於民國二十五年十月復通過各縣分區設署暫行規程，次年更有修正保甲條例的頒行。

改制後的區署和從前的區公所很不相同：(1)區署爲行政機關，而非自治組織。(2)區署組織較前充實，經費亦增多，(3)區長的地位和資格均提高，及(4)區署的權責較前加重。依規程區署設區長一人，任期三年，由縣長就訓練合格成績優秀的人員遴選加倍名額呈由省政府核委，以迴避本縣籍爲原則。區員一人至三人協助區長處理一切區務。巡官一人，秉承區長辦理區內警察事宜。並得設事務員各一人錄事二人，襄理區署事務及撰擬繕寫文書。設區丁二人或三人，承辦一切雜務。

至於保甲編組的目的，則在於「嚴密民衆組織，澈底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作。」牠的編組方法，是以戶爲單位，戶設戶長，十戶爲甲，設甲長。十甲爲保，設保長。組編餘之戶，不滿一甲者，六戶以上，得另立一甲，五戶以下，併入隣近之甲。編餘之甲，不滿一保者，五甲以上得另立一保，五甲以下併入隣近之保。保甲長人選的產生，依條例規定應行推選，但事實上，係由縣政府及區長直接指派。保甲長的資格，須是本地土著品行端正有正當職業年滿二十歲以上。保長受區長的指揮監督

辦理下列各事。(1)監督指揮甲長執行職務，(2)執行保甲規約，(3)復查本保戶口及統計，(4)船戶寺廟戶公共戶之編查，(5)壯丁隊之督率及平時訓練，(6)輔助軍警搜捕匪犯，(7)保甲武器之保管及支配，及(8)其他依法令屬於保長之職務。

甲長受保長的監督指揮辦理下列各事：(1)執行保甲規約，(2)清查甲內戶口，(3)壯丁之抽選及役務訓練分配，(4)盤查甲內奸宄，(5)輔助軍警及保長搜捕匪犯，(6)辦理連坐切結並監視未經結保之各戶行動，及(7)其他依法令屬於保長之職務。

保以上的聯保依保長條例原來的規定本是虛級，『凡大鄉鎮經編成五保以上者應設保長聯合辦事處，由保長互推一人爲主任』。但是事實上演變，聯保漸由橫的聯繫性質，近爲區與保間的銜接指揮實級。聯保辦公處不但普通設立，聯保主任一職亦並不由保長互推兼任，而由縣長直接委派，並有額定薪給。聯保辦公處的經費不由各保分攤，而由縣發給。依現制，各聯保辦公處除聯保主任一人外，尚有書記一人戶籍員一人協助辦事。

(二)價值批判——所謂自衛式縣政機構的內容大致就是前述的輪廓，至於牠的優劣評價如何，這裏亦應該略加申述。先說牠的優點和價值。簡單的講，約有三點：第一、在組織上，責任確定，權力集中，運用起來簡單靈活。自治式的機構，牽制太多，一國三公，這裏比較的建樹起來一個行政的重心，可以綱舉目張，井然有條。要分析這制度

的政治哲學牠是在建立萬能政府，增進行政效率。對政府的觀念是信任的，不是畏懼厭惡的。第二、在運用上，所採行的是由上而下的強制的統制方式，來得直接了當，迅速敏捷。那由下而上的自治方式，比起這種辦法來，真覺迂迴曲折遲慢不堪了。第三、所訂辦法，尚合乎實際情勢，無甚好高騖遠的毛病，保甲的組織基礎，係以戶為單位，其聯深切結的運用，是在確立各戶間集體責任。像這等實施和現代化個人主義的立法精神，都不免相違背。但他的優點亦正在這裏。因為中國的社會經濟，還沒有高度的工商業化，家庭仍然是社會組織的基本單位，以個人為中心的高度的資本主義社會尚未形成，所以以連帶責成為運用的保甲制度，比起以個人權利義務為核心的自治組織，來得切實有效些。

說也奇怪，世上有很多的事物，常常會遇到進退維谷，或左右為難的困難。一種制度或辦法的優點，往往亦就是他的缺點所穩托的地方。自衛式縣政機構固然有上述的三大特點和貢獻，但同時仍有不少值得可以批評的地方。第一、由上而下的統制方式若用來作為發動民衆的動力，和推動社會的方法，是很有效力而合理的。這是說，縣政機構祇是縣政建設的發動機，重要的早領導社會，督促民衆去作。如以這機構替代民衆辦理一切政務，自然不足。在自衛式縣政機構的動用下，就犯了這種毛病。政府不知發動民力，運用民力，使與政府打成一片，只想自己辦理一切，而自己的組織又不甚健全有

力，必有餘而力不足，結果是費力多而成效少。第二、自衛式的官治機構，祇該是在民治或地方自治未完成前的一種手段，或過渡辦法，所以在這手段運用的過程中，就該種下民治和自治發展的根苗，這樣才不致於因手段犧牲了目的，為實際而忽略了理想。區署的設置和保甲的編組，都未能於這些地方作適當運用，亦是常引為遺憾的。第三，有能的政府和有權的人民，本是相輔為用的，但是區署保甲二套的縣下行政機構，祇偏重在一方面，祇想在機構的本身謀解決而忘記了或忽視了與行政機構決不可分離的民衆。自然，在民衆知識和社會教育還沒有發展到相當的程度時，我們不該用自治式的一套組織完全交給民衆來管理政務，但亦不可就因此而一概的拒絕了。『政府的基礎建設在被治者的同意上』的理論，我們固不完全贊同，但是『民可使由之不可使知之』的愚民政策，或專制壓迫的鞭撻政策，確是有害無利的。一般人民對於保甲制度的誤會和厭惡，以及保甲運用本身所發生的流弊，這是其中的重要東西。

五 改造縣政機構的具體建議

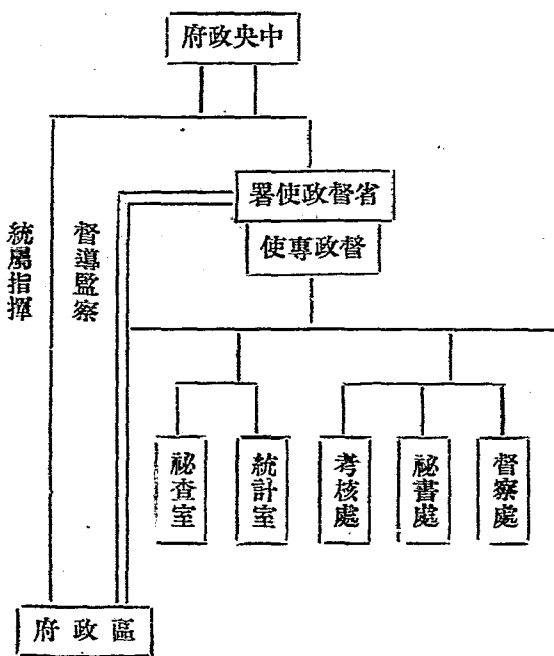
『前事不忘，後事之師，』過去各式縣政機構所有的癥結和所生的困難，都是我們將來改造縣政機構時，絕好的參考材料和可貴經驗。在前邊各節的敘述中，已經提示出

若干根本的原則，應作爲今後建立新縣制的依據。這樣原則的意義和重要，前節都有過清楚的說明，這裏不必再提。於此，且根據這些原則，提出改造縣政機構的具體建議如後：

(一)省政府的改制——縣政機構是全國行政組織系統的一節或一環，非孤立或獨立存在的單位，而和省政府的關係尤爲密切。省府組織不合理運用不得當，自然對於縣政機構亦發生不良影響，所以謀縣政機構的改造，同時不能不論及省政府。依現在的情勢，省政府所管轄的縣單位，多者如蜀有一百三十八處之多，普通者亦有八九十縣。以一個機關或一個首長監督指揮這樣多的管轄單位，必難作瞭如指掌的明瞭，若臂使指的運用，加以交通不便，聯絡困難，這使在上者疲於督策而無效果，在下者優於欺瞞，不易辨識。在這種情形下，省與縣均蒙不利，前者指揮不靈，鞭長莫及，統制失其實際効力，以致徒勞無功，後者『天高地遠』，對於上級功令往往敷衍塞責，以致毫無建樹。

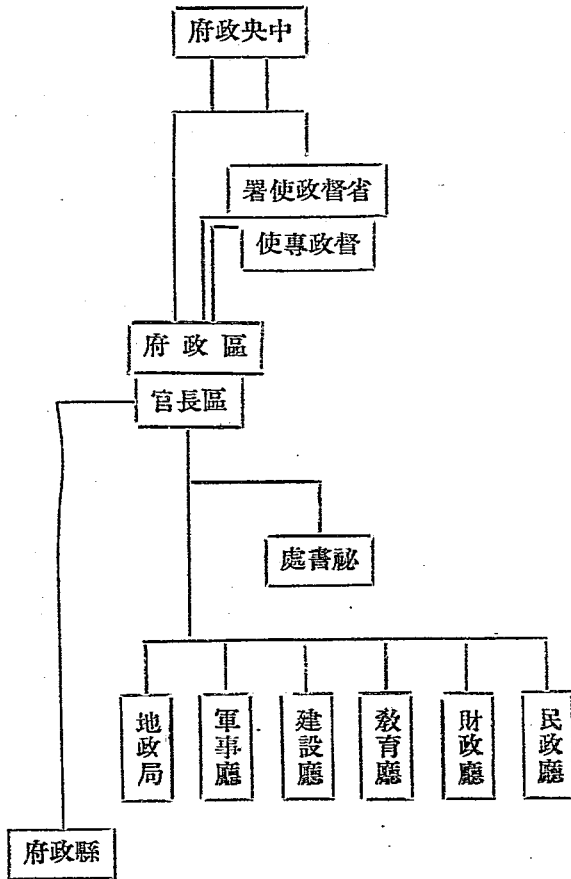
改造途徑，宜取消現制之省政府，就各省現有的疆界，由中央特派一『督政專使』，代表中央及行政院督察考核省境內『區政府』，及縣政府的活動及人員。督政專制設『督政使署』執行職務，督政使區內得分設祕書處，督察處，考核處，統計室及祕查室推行公務。督政專使的主要任務，在於檢查境內各機關，是否依計劃依期限完成工作與使命，境內各官吏是否忠勇勤勉奉公守法。重在行政的督策，而不是司法的監察，是積極的而非消極的。督政專使對區政府的高級長官不得自行懲獎，須轉呈中央政府依法辦

理之。因爲督政使署並非行政實級或執行機關，祇是中央的派出人員和耳目，非獨立官署。督政使署的地位，和內部組織擬如下圖所示：



縣政論

(二)區政府的創設——省政府改制或撤消後，各省應按省境內經濟文化交通歷史及地理條件，將全省劃分為三區至五區（略與昔日道的面積相當）為行政區域，各區設區政府。區政府設長官一人，直接受中央政府的指揮統屬。省督政使署督導監察主持全區政務推行。區政府即將替代今日省政府的地位，成為新的行政實級，區長官的資格與地位均與今日省主席相等，由中央直接使命。區政府成立後，今日的行政督察專員公署應一律撤消。區政府的財政即就省政府原有財政及專員公署原有經費分配之，並不至於發生財源無着的困難。區政府內設祕書處、民政廳、財政廳、建設廳、教育廳、軍事及地政局。各設處長廳長及局長，由區長官提出合格人員由呈中央任命之。區政府秉承中央統屬指揮區內各縣政府推行政務。其組織及系統略如下圖所示：



(三)縣政府組織的充實——縣府組織的充實，是在謀求力量的加強，運用的有力，和工作的有效。欲達到此目的。有若干問題須加以適當合理的解決：第一爲縣的地位的確定。現制下的縣政府完全是上級機關的附屬工具，本身幾無絲毫自由和自主的能力。在這奴隸地位的情勢下，要他自動努力作創造性的縣政發展，自然很困難。可能而又合理的解決，應該使縣或縣政府具有變重的法律人格或地位，即同時爲自治法團和國家官署。以前者資格，可以獨立自主的發展地方公共事業，以後者地位，則須服從國家法令，辦理國家政務。如此規定，便不偏於地方分權或中央集權。總理建國大綱中均權制之主張，蓋亦有此種意思。惟此僅爲原則和目的耳，若不能在運用上和辦法上爲較具體的規定，不但不足，亦屬無用。結果，未有不落空的。對此均權制欲爲有效的適當運用，應更進一步將縣政府所辦理的事務作一番深切的分析，按其性質分爲：(1)純粹國家事務(2)中央與縣共有事務，(3)純粹地方事務。國家事務的推行，應完全由中央負擔其費用，並採用行政方式的監督。純粹地方事務的推行，則由地方完全負擔其費用，上級政府對之祇應採立法方式的監督。至於中央與縣公共事務，則按實際情形決定分擔責任和監督分式。這事的解決雖甚不易，然爲根本關鍵所在，非此難以尋出合理解決的有效途徑。

第二、縣行政首領制或單一的政治重心必須建樹。在未裁局併科前，縣府的各行政

機關固然是分崩離析的局面，就是實行改制後，在事實上或者縣長的部屬由上級委薦，或者附屬機關不服指揮，縣長仍未成爲縣行政領袖，支離破碎的情形，較前實未減削，故應提高縣長的職權和地位，對縣屬各機關和官吏付以絕對指揮的全權，以確定權力集中事權，必如此才能建樹完整有力的縣政機構，至就政治關係言，縣設立民意機關如參議會以運用民力。自很應當。但縣政府和縣參議會的職權分配與相互關係，必須有妥善的規定祇應有一個重心，或行政高於立法，或立法高於行政，兩者間不可成相互拒對的形勢，仍不脫制衡原理的窠臼，而成此一國三公的牽制局面。政治組織的配備，職務的分工誠不可少，而機能的分割，則不應有。同級政治機構中不管有幾個機關的分割，但終必統屬於一個主腦，歸宿於一個重心，才能成爲完整的有機體。我認爲在過渡時期，即地方自治的扶植時期，應探行政至尊制，縣長由上級委派，爲唯一縣政首領，縣參議會祇居於顧問與設計地位，在自治完成時期有兩種辦法可資採用：一爲行政立法合制，縣長民選，縣長同時兼任縣參議會的議長，一爲立法至尊制，即縣參議會推舉縣長，對縣參議會負責，執行政務。至於黨對行政機關決不能發生直接監督關係，祇應經過人民或其代表機關以黨團運用的方法以影響或控制行政機關。

第三、縣府於人事上應加用外勤和技術人員，以便利工作的推進。因爲現代的縣政，決非坐辦公室的文案筆墨工作，所可代表。辦公室的工作本身，決非縣政全體。這猶

之軍隊中的司令部耳，其真正工作與活動實在民間與各鄉，亦猶軍隊的工作在戰場是。如今把辦公室的筆墨工作便當作是縣政工作，真是大錯而特錯。縣府的工作必須由內部的靜態工作，進為外部的動態工作。因此，縣府必須多為添用外勤人員，如督導員、輔導員、指導員等，均甚為必要。其次，現代縣政工作的內容已漸由普通性質進為專門性質，辦理的人須具有專門知識和訓練，僅具有普通知識的人，是不能勝任的，因此縣政府必須增用技術及專門人材，方能完成其所担负的使命。

第四、縣府內部組織和職權分配應重加調整。關於調整的具體辦法，認為應從下列幾點着手：（1）現制下，第三科兼管教育建設兩類性質不相同的事務，和機能一致的原則相違背，應分設兩科掌管。其管建設事務者應名為經濟科，以加廣其管轄範圍，（2）現時掌管治安或警衛事務的機關，有警佐室或警察局，兵役科，第一科，自衛總隊部等組織，事權分散，指導不統一，流弊甚大，應澈加裁併，將所有有關警衛事務的職務另設軍事科統歸掌管，（3）縣府增設督導處，由縣政督導員組織之，直隸於縣長，（4）完全獨立的地方法院，常於縣府發生衝突與磨擦，流弊甚大，縣府內設一半獨立的司法處即可，（5）縣屬各種委員會宜澈加裁併，成立一較擴大的民衆動員委員會，反可收較大的效果。自然，這祇是大致規定，各縣情形不同，亦應酌加變通。至於改造後的縣府內部組織系統略如篇後附圖所示。

(四)區署的一律廢除——爲要增進縣下行政機構的工作效能，便要減少其層級，使之直接化簡單化。依現在情形看，縣下的實作機關是在於聯保辦公處，區署不過承轉機關罷了，所以應該一律廢除，則將來所發生的效果一定更大些。因爲區署祇是個承轉監督的組織，而非實際工作機關。諺云『治人之官多則亂，治事之官多則治。』同理，這空虛的監督機關還是減去爲好。至於實行的方式，可以從幾方面着手：第一、鄉鎮的區劃應酌量擴大，減少其單位數目。第二、取消區署，利用其經費盡力開闢交通架設電話，用作行政指揮監督的輔助。第三、區域過大或鄉鎮數目過多的縣，應劃分爲兩縣或三縣，以便治理。第四、在縣境突出或衝要地方，可酌設分縣以資救濟。區署廢除後，縣府的外動人員，如縣政督導員應時常分赴各鄉鎮輪流督察考核事功進行。

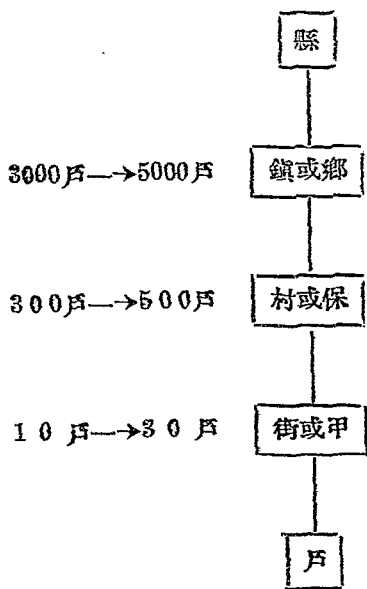
(五)鄉村組織的改造——區署廢除以後，縣下的鄉村行政組織，自須另行澈底改造，而以鄉(鎮)及保(村)爲其實作機構，充實組織，加多經費。關於鄉村行政機構的改造，特提出下列各點意見，以爲改造的依據。第一、在行政的區劃上鄉(鎮)和保都應加以擴大，因爲行政組織既經充實，管轄太小不無浪費，保以三百戶至五百戶爲準，鄉鎮以三千戶至五千戶爲準。第二、和保同級的應承認村的組織，因在北方各省，村爲自然的經濟和行政單位，爲工作的便利，勢不能不顧及之。第三、在過渡時期即地方自治未完成的，鄉鎮設鄉鎮長負行政責任由縣府委派，鄉鎮民或代表大會不必舉行，因爲事實上

困難，不必作徒有其名規定，可成立鄉（鎮）政建設協進會由鄉（鎮）長提出地方聲譽素孚的人士，請由縣委派組織之，作為鄉（鎮）長的顧問及協助機關。第四鄉（鎮）的行政機關的名稱，不宜稱為鄉（鎮）公所，因為公所的名稱類似自願式的社會團體，不足以明顯表示其為強制的政治機關，應名為『鄉政管理局』或『鎮政管理局』，因『政』者是『衆人之事』，『管』理就是『治』，名實相符，名正言順，不但在過渡時期可使用，即在自治完成時，亦無不可，因此管理局表明為行政的執行的機關明白別於立法的或代表的會議。鄉（鎮）管理局的內部組織分設總務、民政、經濟、文化、警衛各組，其系統表如篇後所附。第五、保或村則設立保政辦公處或村政辦公處，保或村可舉行保民或村民大會，因為自治的運用和直接民權的行使應以保或村為單位，由此處開始才合乎實際，而又比較的切實有效。否則，好高騖遠徒具虛名和形式，決無意義。辦公處的內部組織設總務、民政、經濟、文化、警衛五股。第六、鄉（鎮）政管理局和保（村）辦公處均設調解委員會，因鄉民最苦的是赴縣訴訟，在鄉先為調解，息事寧人，造福於人民者非淺。第七、鄉（鎮）及保（村）的行政組織應勵行管教衛合一的原則，鄉保的學校校長和壯丁隊長，宜由管理局內的組長或辦公處的股長擔任之，（鎮）長或保（村）長指揮之，以集中力量統一事權。第八、保（村）辦公處在運用上下祇限於行政性質，仍為保民或村民各種社會活動的中心，婚喪嫁娶慶弔的公共場所，所以於此應設保民或村民聯歡會，利用中國

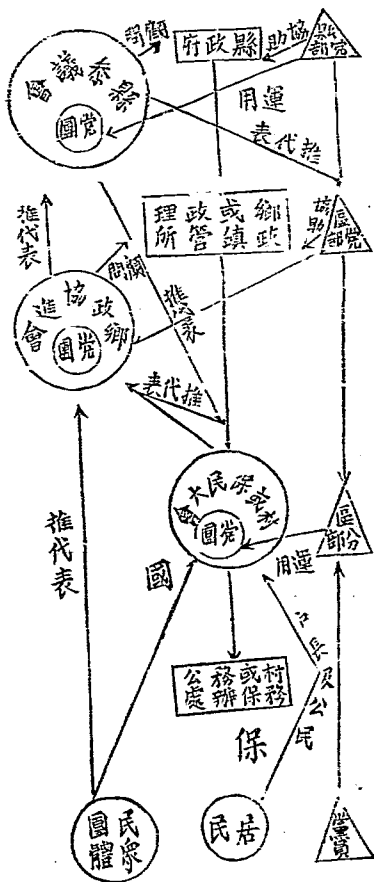
社會固有節慶日及組織，隨時舉行之。第九，鄉鎮或村保的民衆組織不可太爲一律，名目亦不必新奇動聽，必須適應各地的經濟環境及風土人情，並須以利用改良原有之社會組織及團體爲準則，憑空結構或創造必難有力。

(六)新縣政機關構簡圖——根據前述的各項意見，特將經改造後的縣政機構擬爲後列的各種簡圖，用見其內容和關係：

1. 縣行政區劃系圖



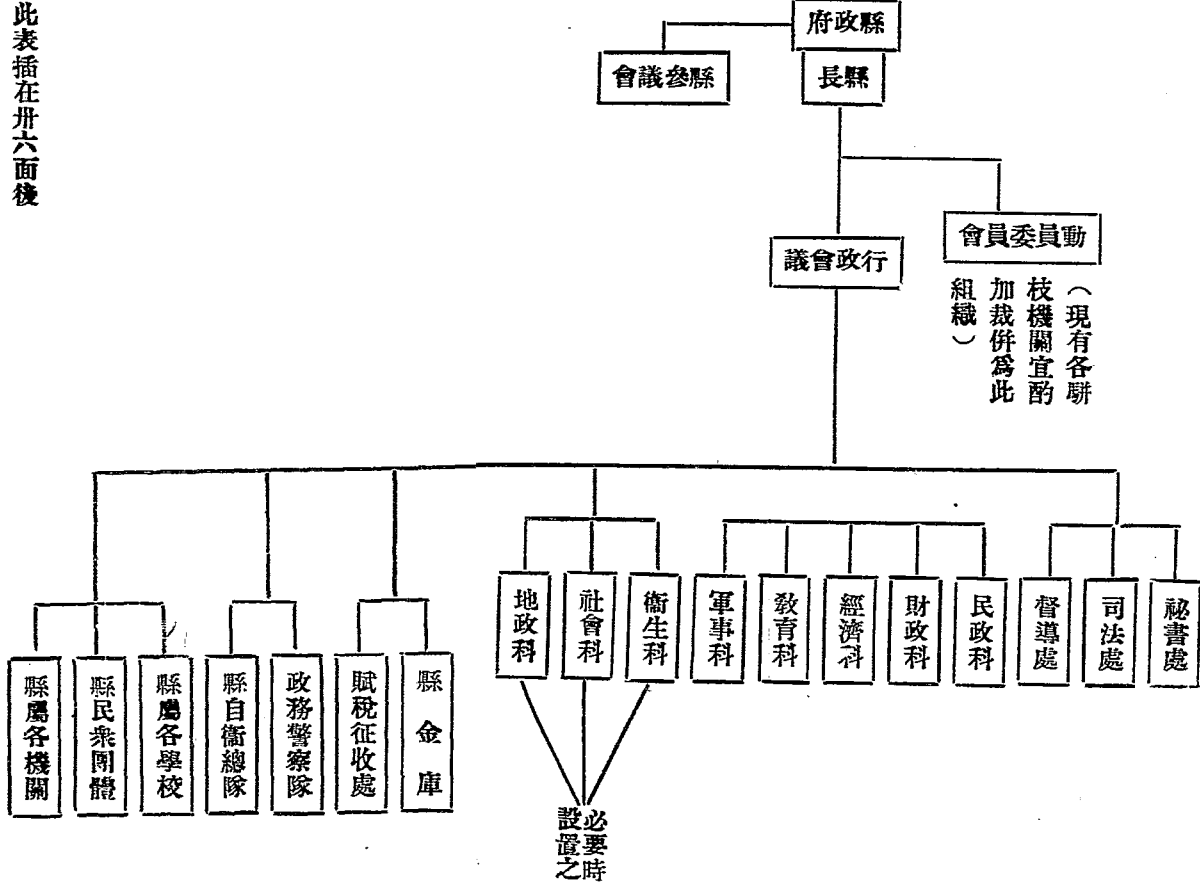
縣政機構草圖



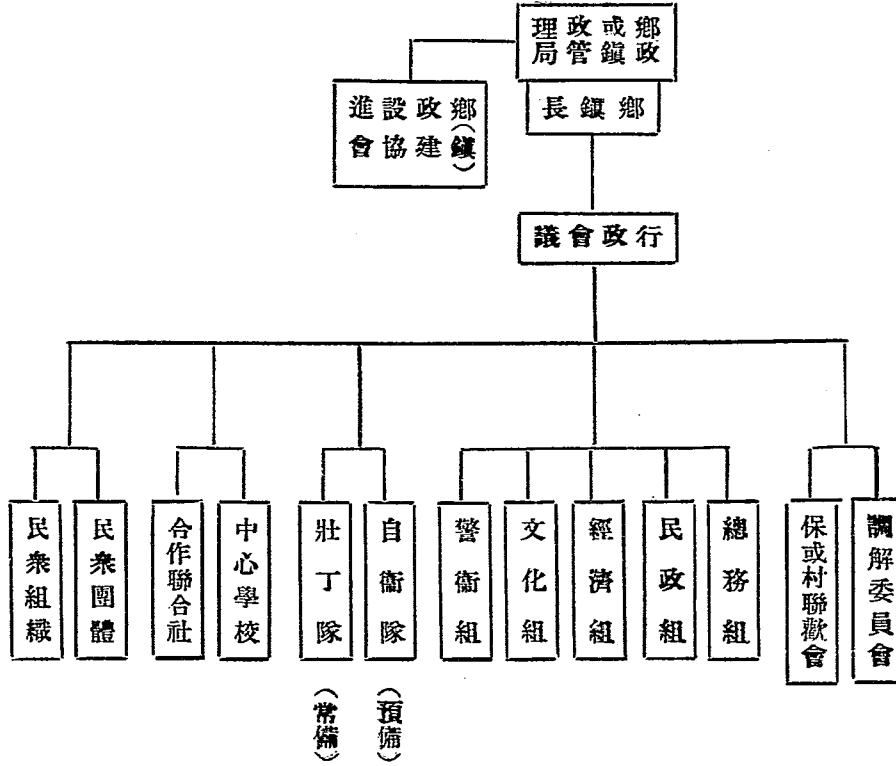
縣政論

3. 縣府組織系統表

此表插在冊六面後



4. 鎮鄉政管理局組織系統表



對新縣制的認識和檢討

張金鑑

、一新縣制的根本精神

本年九月十九日國民政府明令公佈縣各級組織綱要其附則載稱「本綱要自公佈之日施行本綱要施行後各項法令與本綱要抵觸之部份暫行停止適用。」這可算是我國縣政發展史上除舊佈新的長足邁進很值得稱述和紀念。這種新縣制的產生決不是偶然的，不但有牠歷史的背景，並負有重大的時代使命。但是這新縣制的意義何在？實行上有無困難？能否完成牠的使命？都應該由我們作一客觀的認識和科學的檢討。

北伐成功後國民政府為改善地方行政，實現革命主義計，曾於民國十八年六月五日公佈縣組織法（十九年七月七日修正公佈）。依縣組織法的規定，這種縣制的根本精神，是在實現地方自治和直接民權，其用意固善，理想亦高。但因為不切實際，人民程度相去還遠，結果是有名無實，理想變為空想；並加立法內容不免受歐美「制衡原理」的思想底影響太甚，使縣政組織，成為相互牽制各自為政的破碎局面，不能發揮力量，完成使命。

爲適應環境需要並挽救自治式縣政組織所發生各種流弊起見，在剿匪省份，便有自衛式縣政機構的產生。民國二十一年八月豫鄂皖三省剿匪總司令部頒佈剿匪區內各縣編查保甲戶口條例及剿匪區內各縣區公所組織條例，二十三年十二月南昌行營更頒佈剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱。行政院參照剿匪省份的實行經驗，爰於二十五年十月通過縣政府裁局改科暫行規程及各縣分區設置暫行規程；二十六年七月立法院亦通過保甲條例。依據這法令所成立的縣政機構底根本精神是以官治代民治，在運用注重由上而下的統制組織要點基於集權與統一。在廓清自治式組織的流弊上是有相當效果的。但是太重視實際忽視理想，太重政府，抹殺民力，却是其嚴重癥結。

這次新縣制的產生底根本原因和精神，可以說就是在補救過去各式縣制所發生的病症。換句話說，牠的最大目的，就是想採用了自治式和自衛式（保甲制）所具有各優點，而避免這些制度發生的流弊。自民國二十三年以來即有『納保甲於自治』的呼聲。這新縣制中很多辦法，如鄉（鎮）內之編制爲保甲便是這種主張的應用。本年自治制和保甲制的精神與組織都有很大的不同甚而有不少的地方是背道而馳的，把這兩種不同的甚而相衝突的東西調和融會使成爲協睦的一體確是件不容易的事，而於困難不易的當中，都儘力設法謀有以巧自配合，達到融會調和的目的，真算是煞費苦心，匠意獨構了。

自治制信賴人民畏懼政府過甚，祇知理想而忽略了手段，把未來當現在來看待；而

保甲制（自衛制）正犯了與此相反的毛病，把手段當作目的，為顧全實際而犧牲了理想，過分信賴自治而忽視了民治。新縣制的縣政機構雖規定直接民權的行使，主張（鄉）鎮長保甲職員由公民選舉罷免，但對其資格訓練都有很確切的規定，不致發生絕對民主制或自治的流弊。在培植自治的進程中仍適應中國的客觀社會環境，以戶為單位的組織編為保甲作集體的運用，不好高騖遠盲從個人主義或民治主義而抹視了政治時間性和空間性。即如在新的規定中直接式區民大會和鄉（鎮）民大會而修正為間接式鄉（鎮）民代表大會，就是比較的切於實際易於運用。但在保以下仍舉行直接式的保民大會及戶長會議亦不妨害自治精神和直接民權的發展，這都是新縣制比從前的辦法比較進步而有利的一方。

二、新縣制的重要內容

依縣各級組織綱要的規定，縣為地方自治單位，按其面積，人口經濟文化交通等狀況分為三等至六等由各省府劃分報內政部核定之。縣以下為鄉（鎮）鄉（鎮）內編制為保甲。縣之面積過大或有特殊情形者得分設區署。縣及鄉（鎮）均為法人。

縣政府設縣長一人，其職權為（一）受省政府之監督辦理全縣自治事項，（二）受省政

府之指揮執行中央及省委辦事項。縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會、各科、並置祕書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技士、技佐、事務員巡官等。縣政府設縣政會議，每兩星期開會一次，決議：提出於縣參議會之事件及其他有關縣政之重大事項。

縣設參議會由鄉（鎮）代表會選舉參議員組織之，每鄉（鎮）選舉一人，並酌加依法成立之職業團體代表為縣參議員，但不得超過總額十分之三。縣參議會不選舉縣長，縣參議會之議長暫以由參議員自選為原則。

區之劃分以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）為準，一區署為縣政府之輔助機關，在未區署之區，由縣政府派員指導。區署設區長一人指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項，均為有給職。區署在所在地得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士擔任委員，為區內鄉村建設之研究設計協助建設之機關，由區長擔任主席。

鄉（鎮）之劃分以十保為原則，不得少於六保，多於十五保。鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人，由鄉（鎮）民代表會就具有規定資格者選舉之。鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人，幹事若干人。鄉（鎮）長及副鄉（鎮）長任期二年，連選得連任。鄉（鎮）長中心學校校長，及鄉（鎮）壯丁隊隊長

暫以一人兼任之。鄉(鎮)自行舉辦之事項，應由鄉(鎮)務會議議決方得施行。鄉(鎮)務會議由鄉(鎮)長主席，各股主任幹事均應出席與所議事項有關之保長得列席。鄉(鎮)民代表大會之代表由保民大會選舉，每保代表二人，其主席由民選之鄉(鎮)長兼任之。

保之編制以十甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲。保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會就公民中具有規定資格者選舉之，保長副保長任期三年連選連任。保長保國民學校校長保壯丁隊長長暫以一人兼任之。保辦公處設幹事二人至四人。保民大會每戶出席一人。

甲之編制以十戶為原則，不得少於六戶多於十五戶。甲設甲長一人由戶長會議選舉。甲設戶長會議，必要時得舉行甲居民會議。

三、新縣制的幾點特色

新縣制產生的根本原因，是在補救舊縣制下各種流弊，就所規定其主要內容看來，我們可以認識新縣制實具有下列各點特色：

第一、過去縣政機構太整齊一律過於硬化，彈性不足，難於為因勢制宜的伸縮和適應。新縣制對這種缺點亦在設法加以補救這又是值得稱述的一大特色，縣的等級在先祇

分爲三等，而新制則說「縣按面積人口經濟文化交通等狀況分爲三等至六等由各省府劃分報內政部核定之」，區的劃分有「十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）」鄉（鎮）的劃分和保甲的編制有「六至十五」單位的大量伸縮性。縣政府設科的多寡和其職掌的分配與職員的名額官等俸級及編制都未作一律的硬性規定，而是說「由省府依照縣之等次及實際需要擬定報內政部備案」這是很切合事理因爲膠柱鼓瑟，決彈不出好聽的調子來。

第二、縣以下行政機構在過去的運用失之機能分割各自爲政這新縣制的設計便着意想把這不良趨向挽轉過來，所以規定鄉鎮長中心學校校長及鄉鎮壯丁隊長以一人兼任，保長保國民學校校長保壯丁隊長亦以一人兼任，這都是謀行政機構完整化有機體化的設計。雖然這種辦法在全能人才的物色上不無困難，但將管（政）教養（富）衛合爲一體，作合理化的調整，總是很大的進步，是一釜底抽薪的改進辦法。

第三、縣政府不能發生力量完成所負使命的重大原因，是由於組織的脆弱和經費的缺乏。新縣制在這兩點都有很大的改進。縣府除民政、財政、建設、教育、各科外，並得增設軍事社會地政等科，鄉鎮公所分民政警衛經濟文化四股辦事，各股設主任一人，幹事若干人。像這樣的規定，比之過去聯保辦公處，鄉鎮公所及縣府的組織是比較充實有力得多。縣財政在過去的大困難是稅源不確定。在新頒佈的縣各級組織綱要中對縣財政和鄉鎮財政，都有明白的規定，是非常必要而又切中時弊的。

四、對新縣制的管見

一般的講來，新縣制實具有前述的各特色，確是很大的進步，但是另外還有不少的問題，應該加以檢討，謀作適當的解決。第一，縣參議會的組織和職權應如何規定，是值得審慎考慮。如果參議會和縣政府的關係不能協調，仍陷入制衡原理相互牽制的窠臼，雖然行政部分的機構充實了，仍不能發生良好的效果，因為那有用的力量將相互磨擦而抵消，所以縣政府和參議會的關係宜該使兩者合為一體，以縣長兼任參議會的議長，使行政與立法融和一致；或者使參議會成為縣政府的顧問或設計機關。因為縣政組織應祇有一個重心，才能運用自如。

第二、縣各級組織網要裏雖規定縣及鄉（鎮）為法人，但這祇是一個抽象的籠統說法，究竟在實際上應當作如何的具體運用，是值得切實研究的。縣政府的所有活動和工作，應作一個詳切的分析，看何者是純粹國家性質的，何者是純粹地方性質，何者是中央地方共有性質。第一類的工作，應由國家完全擔負其費用，中央或省所採的統制方式應為行政監督。第二類的工作，應由地方完全擔負其費用，上級對之祇可採立法的監督。至於第三類的工作在運用上便大成問題，最需要有詳密的規定，但是這種規定，是最困

難的。

第三、依新縣制縣下的基層行政機構，係採用人爲的保甲編制。不過這種規定不免會發生兩種困難，一則全國一律，未免太硬化了，不能作因地制宜的適應；二則保甲忽視了自然的經濟單位，在運用上亦定會感覺到不方便的。實在說，整齊劃一的保甲編制用以作維持治安和防制姦宄，還可以發生相當的效力，若以之爲過延的行政機構是不夠用。自然，在居住零散的溪沼江南和山嶺西南，用保甲的方式把他編組起來，是很應當的，但自然經濟單位『場』的組織是該利用的。至於在北方各省有所謂街、村、莊、集等是順理成章的自然行政單位，如能加以利用，必然方便的多。一種制度的產生，多半是發現的長成的而不是製造的。新縣制在這一點上忽視的自然的經濟事實，是很值得討論的一大問題。

第四、新縣制的施行要賴於新的人才和新的錢財。全國一千九百餘縣，每縣縣府本身增用十人，即須一萬九千餘人，區及鄉鎮需用新人，縣作一百人計算即需十九萬人。祇論生活費，每人月按三十元計算，全年即約需六千餘萬元。這樣多的人和錢，應如何訓練，應如何籌措，這都是要切實計劃，認真準備的。如果沒有這大批健全的新人材和充裕的財力，這新制仍是沒法推行的，就是推行，亦必毫無成績。

第五、政府推行這新縣制，必須下最大的決心，以切實的努力去作貫徹的實行，才

能發生效果。否則敷衍了事，作換湯不換藥的變換，不特是毫無意義，反是空徒更張，一無所獲。推行時中央及省應該會同組織新縣制推行的檢查團，一方督促，一方輔導，務必使之名實相符，不可徒具形式。如果財力人力不足，就是稍寬時限，或擇縣推行亦可，總要求其切實貫徹，才不負政府此次決心改革的私衷。

第六、新縣制施行的根本目的是在於培植民治，完成地方自治，所以在運用上應該儘量的防止地方特殊勢力的形成，土豪劣紳的專橫應該設法消滅。但是依新縣制的規定，鄉（鎮）長副鄉（鎮）長任期二年保長任期三年，都得連選連任，實未免太長久了，恐怕這些人都會利用他們長期在職的方便和力量，來造成特殊的勢力和地位，變爲武斷鄉曲惡紳，這是很值得考慮的。自然，我們並不認爲『官職輪換』或『任期縮短』是保障民治的唯一方法，但二年或三年一任的辦法，於民族行使的訓練上未免太不夠了。

民國廿八年十月五日於渝之南泉

縣
政
論

四六

中央政治學校研究部叢書

縣政資料彙編

主編者 劉振東

編輯者 焦如橋

上下 兩巨冊定價三元

經售處：中國文化服務社

中國文化

BC

93.62

15

角

2037
2037
(2)