

抗戰叢刊第三十六種

# 抗戰時期的

# 下層政治機構



中山文化教育館編印

抗戰叢刊第三十六種

抗戰時期的下層政治機構

中山文化教育館編印

國立中央圖書館

NATIONAL CENTRAL LIBRARY  
NANKING

抗戰叢刊第三十六種

抗戰時期的下層政治機構

歡迎翻印

著者 何 會 源

編行者 中山文化教育館

總經售 上海雜誌公司

漢口總店

交通路六十二號

重慶 武庫街九七號

廣州 漢民北路 梧州 大中路

支店：  
長沙 東長街 武昌 胡林翼路

宜昌 二馬路 西安 南院門

成都 祠堂街 昆明 華山南路

本刊重慶辦事處

重慶新市區中一路四德里廿一號

中華民國二十七年六月渝版

實價五分

# 抗戰叢刊緣起

野蠻殘暴的日本帝國主義者，又在屠殺我們的同胞，侵佔我們的領土了。它的野心，不但在於亡我國家，滅我民族，并欲進而獨霸東亞，征服世界。我們為求民族生存，為達世界和平目的，被逼而出，以全面抗戰。在這全面抗戰的過程中，每個人及每個團體都要盡它救亡禦侮的責任。本研究部平時根據總理遺教，研究國際上種種問題及復興民族各種方策，對於敵人內部的問題及抗戰時的各種策略尤為注重。當此全面抗戰發動的時會，我們不敢後人，是以有抗戰叢刊之發刊，我們感覺到要保障最後的勝利，抗戰指導者要多努力于下列幾種工作：

(一) 分析敵人的虛實，暴露敵人的弱點，使全國人民家喻戶曉，以增強我們民衆抗戰的決心及力量。

(二) 宣佈敵人陰險、殘暴、和蠻橫，以增強民衆的同仇敵愾心理，鞏固我們的民族自衛營壘。

(三) 暴露侵略者的罪狀于世界人類之前，使天下人皆知有共滅此人類蠶賊之必要，共棄此瘋狼似的日本帝國主義。

(四) 研究及計劃全面抗戰的方策，把偉大的人力和豐富的物力總動員起來，做成精密整個的組織，使我們抗戰的營壘變成「金城湯池」一般，以達最後的勝利。

本研究部爲了上述幾種逼切的要求編印這種叢刊，供抗日民衆及民衆指導者參考。我們兩月來的抗戰已經證明「最後勝利終歸我們」了。我們能使四萬萬五千萬同胞敵愾同仇協力殺敵，這個最後的勝利當更有把握，民族復興可拭目以待。本館理事長孫哲生先生曾說過「抗戰到底，民族必興」這是代表我全民族的堅強信念。我們更切盼同胞堅守「總理遺教」和平奮鬥救中國，區區微忱，望海內外同胞多加贊助，多加指教！

# 抗戰時期之下層政治機構

何會源著

## 一

關於抗戰與地方政治機構之關係，我們可以用這樣幾句話來表明：

(1) 現代戰爭是整個國家力量的比賽；

(2) 國力大小只應就可能動員之範圍估計；

(3) 一國實力可能動員之範圍，應以該國地方政治機構完備之程度為

估計之主要標準。

第一第二兩點是大家公認的原則，可以不用解釋。第三點也是顯而易見的，例如政治組織以省會為止境，動員範圍就只能達到省會；如以市或縣城為止

境，動員範圍可以達到市或縣城；但如果政治組織很完備，遍及於窮鄉僻壤，則窮鄉僻壤之人力物力也可動員，而算作戰能力之一部分。換言之，政治組織發展到甚麼地方，動員範圍也隨着擴充到甚麼地方。

這樣看來，地方政治機構在抗戰工作上之重要，是可想而知的了。地方政治機構之完備與否，幾乎可以使整個抗戰國力成正比例的增減。不過地方政治機構在抗戰工作上之重要雖然如此，但牠在戰時却不像上層政治機構那樣容易改組。通稱「戰時政府」的，是指中央政府而言，中央政府在戰事發生後，每每改組，以網羅各方人才，或解脫議會牽制。但地方政府就不然了，牠的範圍太廣，牠的改組需要相當時間，改組後的運用，也恐怕沒有像運用舊組織那樣熟練。所以現代各國在平時對於地方政治機構改善充實，不遺餘力，但在戰時，對於地方政制多是維持現狀，並充分行使運用地方政治機構之經驗，以動員國

力，應付戰局。這是通例。但一國如果在平時沒有設立地方政治機構，或雖設立了而壞到不堪利用，在戰時也未嘗不可把地方政治機構改組或重新設立。

一般都說中國蘊藏着無限的國力，我覺得這句話有點籠統。中國誠然地大物博人多，但究能動員到甚麼程度，還得看看其他方面之情形，最重要的是看看地方政治機構，尤其是縣以下的下層政治機構；因為這是中國地方政制上問題最多的部分。

## 二

中國過去千餘年來，並沒有縣以下的下層政治機構這一回事。中國過去的地方政治情形如何？這有簡單敘述的必要。

我國正式的政治組織，從秦漢以來，一向以縣為最下一級，通稱縣長為親



民之官。但一縣之地，「大者且數百里，小者亦不下百里，欲以一人之耳目，周知四境，戶知其入，人知其數，難矣」（胡澤潢語），所以縣長雖名為親民之官，實則縣長與民，並不直接，有如下圖所示：



換言之，政府與人民之間，有長距離之空白。胡林翼所謂「三代以下，官與士民，打成兩橛」，即指這種現象而言。

縣以下既有這長距離的空白，官與士民，怎能連繫起來？有二種人物，既非官，也不算民，一是鄉紳，一是差役，出現在空白部分。關於地方的，事業由鄉紳來處理，糾紛由鄉紳來調處。關於政府的，如辦案由差役來調查和傳訊（註一），租稅由差役來登記催征並收款。換言之，縣的下面，是鄉紳與差役

所管理的世界。他們能把事情辦好麼？差役不用說，是無廉恥的動物。至於鄉紳在科舉時代，多是讀詩書明禮義的舉人秀才一流的人物，也有是告休回鄉的達官顯宦，他們辦事有時也還相當公正，甚至差役作惡也有點顧忌，所以那時縣以上是「官治世界」，而縣以下可說是「紳治世界」（註二）。但一到每朝的末世，尤其是近三十來，鄉紳的質，每每大變特變，做鄉紳的人物常常不再是讀詩書知禮義的了，退休的達官顯宦也不一定肯回故鄉了，所謂鄉紳，多是些土豪劣紳，「紳治世界」即是土豪劣紳的世界。

這種制度的歷史很久，可以說是從「三代以下」，至少是從秦漢以來，一直到近代，都是如此。這制度在中國歷史上的影響，是政治方面「無爲主義」的盛行千古。千餘年來，中國政治都是無爲的（註三），消極的，敷衍的，放任的。爲甚麼？下層沒有正式的政治機構，一切都假手於不三不四的「紳」與「役」，

一件用意好辦法良的事業，不管是消極的禁甚麼，或積極的勸甚麼，都要經過「紳」「役」的手，才可達到民間。但一經他們的手，就變成剝削敲詐的工具。在這種政治制度之下，政治一涉及「有爲」，就一定弄到民不聊生，王莽王安石之失敗卽是如此（註四）。只有無爲，才可以維持民生國計。也只辦到無爲，那就是治世。謳歌「帝力於我何有哉」的堯舜時代，是中國的郵治時代！

但一到國家多事之秋，再也不是「無爲」所能應付得了。此時，歷代政治家迫不得已，也做些直接接觸民衆的事情，例如秦始皇徵發民工修築防胡的萬里長城，隋煬帝徵發民工疏濬運河及徵兵征遼，明末連年與清兵作戰財政困難，因而在民間加稅募捐。但是結果如何？一經與民衆直接接觸之後，這社會就馬上崩潰，大亂到了，由「國家多事」到「國破家亡」。我們可以想像得到，一切徵兵徵工募捐等工作，都假手於鄉紳與差役之手，這幾十萬猙獰面孔的紳役，在

政府嚴令之下，一齊動員向各地民衆伸出那毒辣之手，社會秩序如何不亂？如何不陷於總崩潰？

中國過去沒有下層政治機構，所以平時既不能積極有爲從事建樹，到了非常時期又絕對不能動員民間之人力物力應付事變。

### 三

千餘年來中國縣以下地方政治的情形，自然算是糟極了，一直到民國成立後，嚴格說來，到國民政府成立後，這縣以下的政治機構，才着手建設。自國民政府建都南京以來，這縣以下的政治機構，已隨着籌備地方自治的呼聲而開始生長。中間還經過幾次修改，與分區實驗，歸宿到目前的形態。這些沿革情形，不在本文討論之列，一概省略。

就現時形態論，我國現時縣以下的政治機構已經不像從前那樣空虛，這是

十年來軍政各方辛勤工作的成績。目前我們各地縣以下的政治機構，在細節上並不一致，但在實質上是大體相同的。在實質上，各地之下層政治機構，計有如下之三級：

(一) 村街；

(二) 鄉鎮；

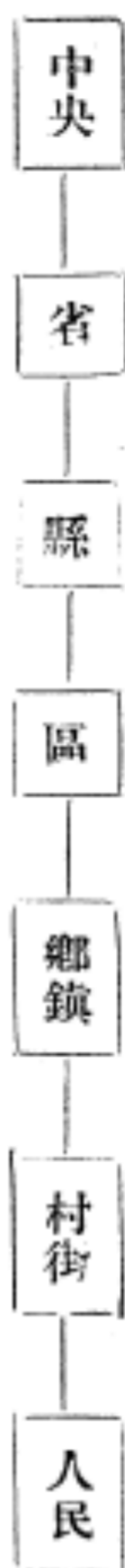
(三) 區。

以上各級，都以管轄所及的地域名稱爲名稱。如就組織方式論則村街之一級可名爲保甲，鄉鎮之一級也可名爲聯保，至於區之組織方式有「區署」「區公所」「鄉鎮聯合辦事處」之別，但通常沒有用這些名稱作爲區這一級之名稱的。

這三級政治機構，以村街爲最下一級，村街本身本可再分爲「保」「甲」「戶」等級，但「甲」與「戶」只有管轄之戶口，沒有管轄地盤，不合地方政治機構之要

件，所以都不能算是一級。村街之上為鄉鎮，再上為區。村街，鄉鎮，區是我國現時用來填補縣以下政制方面長距離之空白的，也就是本文所謂下層政制機構之範圍。區以上為「縣」與「省」，不在本文討論之列。

有了這村街，鄉鎮，區三級政治機構安排在省縣下面，那向來「打成兩橛」的政府與民，漸漸可以連成一氣，如下圖所示：



單就形式看，我們已可知現時的下層政治機構比前充實多少了。雖然有人懷疑這三級式的組織層次也許太多一點但最低限度，常設的組織系統總算有了。有了這組織系統之後，政府的政令可以深入民間，可以達到每一窮鄉僻壤深山孤島的每一個人，而每一窮鄉僻壤深山孤島的人力物力都可以有法貢獻到政

府的最上層。這一點在抗戰動員上有相當的意義。

#### 四

現時的下層政治機構，就形式觀察，是比從前充實多了，已如前論。但實質上的情形如何？請先從村街說起。

村街是我國政治機構的最下一層，其地位相當於英國之 Parish，法國之 Commune，日本之町村。通常以各地街里或自然形成之村落為管轄區域，就每一區域設一政治機構，但如自然形成的村落過小時，也可聯合數個村落共設一組織（有時稱作「編村」）。大概每一村街所統轄的人口，可由六十戶到一百五十戶，所以各個村街的大小頗不一致。

村街地位雖與英法日本之 Parish, Commune, 及町村相當，但村街政治機

構之組織，却與他們各該單位政治機構之組織迥然不同。我國村街政治機構之組織大致如下：

(1) 村街之法定名稱爲保，保下分甲，甲下分戶，戶爲基本單位，編民入戶，以戶統人，其編制如下圖：

保—↓甲—↓戶—↓(口)

原則上，十戶爲甲，十甲爲保，但可變通辦理，務使「各保依原有鄉鎮(實卽村街)界址編定，或併合數鄉與鎮編組一保，但不分割本鄉或本鎮之一部編入他鄉鎮之保」。

(2) 戶設戶長，以家長充之；甲設甲長，由本甲內各戶長推定，報由區長加委；保設保長，由本保內各甲長推定，報由縣長加委。縣長認保甲長有更換必要時，得令原公推人另行改推；原公推人亦



得聯名呈請縣政府核准改推。

(3) 保長於保內設保長辦公處，有一定之經費。

(4) 保甲編定後，保長召集甲長，開保甲會議，議定本保內安甯秩序公益及保甲會議事項，制成保甲公約。

這是村街政治機構的大概情形。但各省實際辦法與此略有出入，例如有幾省之保長可選由縣長任免，保長可為有給職，又如陝西不用「保」和「保長」之名，而選稱「村」「村長」「街」和「街長」，山西省連「甲」及「甲長」之名也不用，而用「閭」「閭長」「鄰」「鄰長」等名稱。其實，上文所列這四項內面，除「X戶為甲X為保」，又「戶設戶長甲設甲長保設保長」等規定外，其餘都成具文，我們如果僅從條文觀察，是不會明瞭現行村街政治機構的要點的。

現行村街政治機構之要點，實即是保甲組織之要點。甚麼是保甲組織的要

點？我在「中國保甲制度之新檢討」一文內，曾經說過：

『保甲者，以兵法部伍其民之政制也』。

『吾人統觀……保甲制度數千年演變情形之後，覺保甲制度誠然代各不同，無怪龔家祥倡保甲正名之論，謂必寓兵於民，五家相保者，始得名爲保甲。其實保甲制度在其數千年遞嬗演變之過程中，實有一點始終未變，此卽保甲之組織方式，魏源所謂「以兵法部伍其民」者是也，其方式不外「 $\times$ 戶爲甲，甲置甲長， $\times$ 甲爲保，保置保長」。我國現行保甲制度因省異制，而其牢守不變之點，則爲「保甲之編組以戶爲單位，戶設戶長，十戶爲甲，甲設甲長，十甲爲保，保設保長」之一條，此卽所謂軍事部勒也。吾以爲除此以外，無所謂古今保甲制度之要點。』

『連保一點，並非歷代保甲制度之所共同具備，就實際情形觀之，此點除在保甲創辦初期或瘡痍初復之短期外，多未執行，僅具文而已』。然『連保之規定，即使成爲具文，吾人固不得因而謂保甲之爲名存實亡，蓋保甲之「保」，非連保，乃「X家爲甲X甲爲保」之保。換言之，保甲之特質，不在連帶責任上，而在以兵法部伍其民之編制上。』

保甲之精義，在「以兵法部伍其民之編制上」，現時村街是採保甲組織，所以現行村街政治機構之要點也卽在此，自不待言。軍事部勒下民衆的情緒如何？這點，要請讀者自去判斷。

## 五

或謂保甲組織只限於沿江沿海實行保甲各省之村街地域，但有的地方，仍照縣組織法規定，採閭鄰制，例如山西省即是如此，我們不能說這些地方之村街也是採保甲組織，更不能說這些村街政治機構之要點為以兵法部伍其民。

這種說法是不能成立的。我國縣組織法所規定之村街組織雖有「鄰」「閭」等名詞之不同，及「五家為鄰五鄰為閭」等數目字之不同，但其本體仍然是「×家為甲×甲為保」式之編制，所以仍然是一種保甲組織。我們可以引內政部十八年三月五日復中央宣傳部函為證，函內說到他們起草法規時，

「本舊時保甲遺志，於編制縣組織法時，詳定村里閭鄰規則，暗寓保甲之法，以為自治基礎。」

可知依縣組織法組織之村街，是採保甲組織，其目的在「以為自治基礎」，即寓保甲於自治之中。（註五）

不獨縣組織法之村街是保甲組織，中國幾千年來所偶有的以及非正式的下層政治機構，也都不脫保甲組織之窠臼。例如黃帝時「八家爲井，井爲一鄰，鄰三爲朋，朋三爲里，里五爲邑」。周制「五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄣，五鄣爲鄙，五鄙爲縣，五縣爲遂」。商鞅治秦，廢井田，開阡陌，「使民爲什伍而相收司連坐」。隋制「五家爲保，保五爲閭，閭四爲族」。宋王安石定保甲之名以後，推行更廣。我們幾乎可以說「以兵法部伍其民」之政制，是中國歷代地方政制上一貫的特色。

談到這裏，我們不難看出我國現行的村街政治機構，與英之 Parish，法之 Commune，日本之町村，有甚麼不同：

第一，他們都設立議決及執行二個機關（例如日本之町村長及町村議會），而執行機關對議決機關負相當責任，法律並明白規定執行機關非經議決機

關以預算方式同意，不得動支分文，其一切用費非經後者以決算方式承認，執行機關應負責賠償。換言之，他們的最下層政治機構是完全民主的。至於我國的村街政府只設一個執行機關即保長，他在實際上並不對任何民意機關負責。法律上雖會規定保甲會議之召集，又規定保甲長得呈准改推保長，但這些規定並不會演進到使保長對民意機關負責。事實上，這些規定絕少有執行過的，這些都是具文。現時對於保長，是以政府監督替代民意監督，但鄉村範圍既廣，政府的耳目能一一週至麼？上級官廳的地方政府不至與下層結納以朋比為奸麼？又村街既僅設執行首長，讓他唱獨腳戲，他有這大的力量，來推動地方全部工作麼？

第二，他們這些下級政府與地方個人的關係是直接的，沒有橫在中間之層級；而我國則於村街之下，劃分許多層級，村街政府與地方個人的關係是

間接的。我國由地方個人到村街政府，中間要經過「戶」「甲」二個層級（依照組織法則要經過閭鄰二級，但村街政府與個人還可依公民大會的程序直接發生關係）。因為我國的最下層政層機構採用軍事編制，每層所轄不能過多，以求運用靈活，每層所轄既不能過多，所以村街之下不得分爲若干甲，甲之下又不得分爲若干戶，以求因戶制人，同軍隊內連下分排，排下分班一樣。但軍隊以服從爲天職，有嚴格的訓練，且有紀律爲制裁，所以層次雖多，運用仍可靈便，民事上是否也是如此？

第三，他們的組織基礎是個人；我們的是家或戶，這除中國係採用軍事組織外，尚有其他理由。在軍隊內，兵士是齊一的，所以可用來作爲組織單位。但在社會上，個人的情形差異甚大，有男有女，有成人有幼孩，有獨立的，也有依人爲生的，如果同樣的被看作組織單位，自不方便。這是事實，

但美歐的救濟辦法，是分別個人與公民；我們的辦法，是根本不把「人」看作單位，而以「家」代之。家是社會內的細胞組織，尤其在中國社會內，家可說是最永存的，牠的組織有許多的禮則為依據，所以又是最嚴密的。這是中國以「家」為組織基礎的理由，但是這以「家」為基礎的組織，當然為年紀高大，思想落後，沒有積極精神及進取心的長老（即家長）所包辦，這對於鄉村政治的影響如何？尤其在抗戰時期之影響如何？這救濟辦法的差異，也是中西文化不同之一點。

經過這樣比較觀察以後，我國最下層政治機構的特點，更可顯而易見。

保甲組織，本來與農村警察或義勇警察的性質相類似。最初在二十一年秋間，先在豫鄂皖三省剿匪區內實施，依照當時條例第一條所定，其目的只在「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」。江蘇湖



南等省保甲條例第一條都有同樣規定。其條例並不稱「保甲條例」，而稱「清查戶口編組保甲規程」，似乎是故意避免以鄉村為政治機構上一級之觀念。但後來結果，保甲對於警察或自衛工作並不能勝任，而在另一方面，上級政府却責成保甲增辦許多推行政令的工作，如辦理保學之類，保甲本身也漸撤開原來的使命，改以推行政令自遣。這樣就漸漸成為我國地方政制上之一級，成為以村街為管轄區域之村街政治機構了。政府的態度也改了，例如浙江省整理保甲計劃大綱第一條，就明明規定：

『確定保甲為地方下層政治機構，使一切政令及自治事項，均循此機構以入民間，藉收臂使指助之效，而樹安內攘外之基』。

到了最近，實行抗戰以來，所有推行徵工徵兵募債及其他人力物力動員法令，概須通過保甲。保甲就是村街政府，是下層政治機構之一級，而且是最不可少

之一級。

## 六

村街是以自然形成的村落市集為區域而設立的政治上細胞組織，一縣之內，這細胞組織很多，約在六百至一千二百之間。單位既多，縣政府自不易統轄，所以村街與縣政府之間，又不得不有其他的中間組織。現制村街之上有鄉鎮之一級，鄉鎮之上又有區之一級。

鄉鎮的管轄區域，通常總在五至十里之半徑範圍內。

這一級的政治組織，各省不同，但大體可分為二種；

(一)蘇浙湘等省之鄉鎮，係依照縣組織法設立的，他們都維持原有的鄉鎮自治組織，使與下面村街之保甲組織相連接。這一類的鄉鎮，依法規所定，應置鄉或鎮公所，設鄉長或鎮長一人，管理各該

鄉鎮自治事務，另設副鄉長或副鎮長一人或二人。鄉鎮應置監察委員會，監察鄉鎮財政，及糾舉鄉鎮長違法失職等事。此外鄉鎮又設公民大會，每年或半年開會一次，議決本鄉鎮重要事務，並選舉正副鄉鎮長及監察委員。這是法令規定的大概，但實際施行常有出入，例如有的地方鄉鎮長改由縣長任免，公民大會招集不起來，監察委員會等於虛設。

(二) 贛豫鄂皖閩等省廢除原有的鄉鎮自治，另設聯保。這一類的鄉鎮設聯保主任，初本規定由本鄉鎮各保長互推一人充任之，但現時幾一律改爲由縣長委派，並有額定俸給；設書記一人，亦有額定俸給。聯辦保公處經費，原本規定由各保攤派，現時亦幾一律改爲縣發給，列入縣預算之內。所以現時聯保辦公處在實際上已與

區署同為地方行政官署之一種。

這二種組織，在實際上，除名稱外，沒有值得注意的區別。在實際上，鄉鎮公所與聯保辦事處在現時都是地方行政官署。所以，很顯然的，這一級政治組織

(1) 與歐美通行的代議自治不同。在歐美代議自治制度之下，公民全體不直接決定地方事務，他們選舉議會來替他們決定。公民的自治權只限於選舉議員。近代民主國家，概用代議政制的方式，使人民參與國政。近代各國地方自治，亦多數採用這種方式，使人民參與地方事務。

(2) 與中山先生所主張的四權自治也不同。在四權自治制度之下，公民選舉議會來替他們決定地方事務，這與代議自治相同。但公民

滿了法定人數，還可以草擬議案，請求議會通過，如果議會通過則已，否則須交全體公民投票表決，以定取捨（創制權）；他們可以請求議會，將已經通過之議案交付全體公民投票表決（複決權）；他們還可以對於議員或吏員之不稱職者，用投票方式，罷免其職權（罷免權）。

依縣組織法看來，鄉鎮政制本來是上古希臘雅典式的全民自治，牠並不是歐美各國最通行的代議自治，也不是孫中山先生所設計的四權自治。全民自治之特點是，第一，不選舉議會來替公民議決地方事務，而由全體公民直接開會議決地方事務；第二，執行機關不由議會選舉，而由全體公民直接選舉；第三，在這制度之下，公民無創制權，無複決權，因為他們就是參與會議的人；第四，公民有選舉權，有罷免權，但所選舉的，所罷免的，是執行機關，而非議

決機關。不過依照組織法組織之鄉鎮政治，現在已經逐漸改變，牠在實際上已與聯保組織，同為地方行政官署之一種，這是前文已經說過了（註七）。

無論在各義上是依縣組織法組成的，抑是依聯保辦法組成的，鄉鎮政治機關在現時看來，已確定是地方政制上之一級，這是毫無疑義的。根據縣組織法設立之鄉鎮政治機構，依法本應列為地方政制上之一級，至於採聯保方式之鄉鎮政治機構，最初本不算政制上之一級，例如行營在二十四年十二月八日對福建省政府指令曾這樣說過（註八）：

『聯保辦公處不過保與保間之聯絡機關，係橫面之聯繫，而非縱體之層疊，……非各保共同舉辦之事，不必由聯保辦理，各鄉各鎮亦不必盡設聯保，而各保應辦事務既由保長負責，自無待聯保主任指揮之必要。所請提高聯保主任職權之處，未便准行。』

又三省總部二十二年五月二十三日對湖北省第六區專員指令亦謂（註八）：

『至保長聯合辦公處之設立……原爲同在一鄉或一鎮之各保長對共

同舉辦事務便於接洽進行，並非於區與保之間另加一級。』

由此可知，『聯保主任的地位，並非高於保長，亦無指揮各保長之權，保長既是爲處理各保間共同事務，則各保間如無共同事務時就無設立聯保的必要。

豫鄂皖閩等省的聯保組織，即本此意而設立。但設立既久，則此『橫面／聯絡』，事實上亦漸形成『縱體之層疊』了。（註八）

所以聯保之成爲地方政制之一級，是因應實際需要而逐漸形成的。

現時鄉鎮政治機構，不但是地方政制之一級，而且是很重要的一級。徐旭生先生曾這樣說道：

『鄉上的區，範圍過大。拿我們南陽附近的各縣來說，一區有管

到數十里或數百里者，如果下面沒有好聯保主任，那縣長就是累死，也是沒有辦法。至於鄉下面的保甲長，則範圍過小，以擾民則有餘，以作事則不足。惟有每鄉的範圍，通常總是一二十個村，距離不過十里左右。如果聯保主任盡心作事，那一月之後，他幾乎可以對彼鄉之各家長全行認識，並熟知其性情，可以說還算離民衆不遠的行政人員。另外一面，管轄下人民還不算太少，可以有事情作。並且如果他得人，保長甲長全不敢貪污擾民，吏治澄清才可以澈底作出。」（註九）

徐先生這番話，實在是經驗之談，在抗戰時期講求整頓地方行政，講求動員人力物力，對下這鄉鎮之一級，應特別注意。

現在湖南省正着手廢止區之一級，改設督察員，並擴併鄉鎮區域，充實鄉鎮公所組織（註十），以後鄉鎮這一級的地位，將要更加重要了。



鄉鎮之上爲區，區這一級管轄地域很廣，約合十至三十鄉鎮之地域而成，可及於半徑十餘里或數十里之範圍。

區這一級之組織方式，初本一律依縣組織法第四章規定辦理，後來又有「區署」、「鄉區公所聯合辦事處」等方式。但近數年來，採區署制者日益加多，其沿用縣組織法區公所名義者，在實際上與區署沒有多大分別。至採用鄉鎮公所聯合辦公處及其他方式者，寥寥無幾，可以不論。

依縣組織法，區這一級，應設下列各機關：

(1) 區公所爲區執行機關，設區長一人，管理區自治事務，另設助理員及區丁，輔助區長辦理區務。

(2) 區民大會為議決機關，行使選舉能免創制複決之四權。

(3) 區監察委員會為監察機關，監察區財政，及向區民糾舉區長違法失職等事。

以上規定多成具文，區民大會從來沒有一區舉行過一次，區監察委員會也是一個不發生作用的機關，我們可以說，區這一級實際上只有區公所一個機關。區公所的區長，並不是民選的，他同其他官吏一樣，是由上級官署委派的。

區署的組織就切實多了，既不要什麼區民大會，也不要區監察委員會，只設執行機關。這執行機關，計設：(一)區長一人，以有縣長資格者充任；(二)區員一至二名，以具有警察教育合作或農林之學識經驗者分別選充；(三)書記及錄事一至二人；(四)區丁二至三名。以上人員，概由委派方式產生。

區公所與區署在法律上之性質大不相同，前者為自治機關，後者為行政機

關。行營通令曾特別指出：

『凡舊時區公所或區辦事處一律取消，不復沿用，而改稱為區署，藉以表明此後區署乃為官治之行政機關，絕非向日之自治組織，以矯正往昔區制之觀念。今後之地方下級自治，應在市鄉行之，於市鄉上之區無與焉。』

但實際上，區公所何嘗不是行政機關？區公所的職員既由上級官署任免，區公所的職務也是依據上級官署訓令指令辦理，這與區署有何區別？

區公所與區署是否都算是地方政制上之一級，這問題尚有研究之餘地。前者是地方自治機關，當然是地方政制之一級；但後者是否也如此呢？照行營通令看來，區署之職權甚廣：

『所有區中保衛安寧調查戶口訓練民衆指導合作推行教育清丈土

地實施工役以及農村水利等建設工作，暨區內衛生公安交通經濟財務之一切縣政，凡與管教養衛有關者，統由區長秉承縣長之命負責執行。

。

依通令解釋，此時區署「實等於縣政府之支部」。但「支部」二字具何意義？省政府是否中央政府之支部？縣政府是否省政府之支部？所以行營通令並沒有解決區署是否政制層級這問題。

後來行政院又根據內政部之提議，制定「縣政府分區設署暫行通則」公布，依照內政部的說明看來，區政治機構的地位更成問題。

「本草案認定分區設署，為縣政府推行縣政之一種方法。區為虛級制，既非自治組織之單位，亦非行政組織之單位，區署只為縣政府之派出機關，故不曰「各縣分區設署通則」，而曰「縣政府分區設署通

則」，蓋以符省縣二級之原意也。」（註十一）

這顯然否認區政治機構為地方政制上之一級，不過行政院所公布之區署又  
有其他特點；第一，區署並不是必需設立的機關，只在縣政府認為需要時始得  
呈准設立；第二，區署之職掌不是確定的，應『依縣政府之指定』，這與行營所  
擬定之區署是迥然不同的。這暫行通則，並沒有一省施行，可以不論。現時各  
地所設立的區署，都是依照行營通令辦理的，但行營通令並沒有確定區政治機  
構的性質。

區之地位，相當於英國之 *District*，日本之郡。但英國之 *District* 是  
政制上之一級，而日本之郡，通常則多不認為如此。這幾國的下層政制，都  
採自治制度，所以他們認為凡是自治團體具有公法人性質者，纔算政制上之一  
級。依這標準，英國郡區政制共分三級，*District* 在內，日本之縣與市町村

，是自治團體，都算政制之一級，而郡則否。這幾國的理論是一貫的；但這種理論，在中國不能適用。因為依這理論看來，區政治機構自然不算政制上之一級，但縣與省政治機構也不能算是政制上之一級，這顯然與事實不符。

我們現在談政制分級，不以機關是否官治之行政官署為標準，只以職權範圍為標準，即凡是對於地方事務有概括的管理權的，就算是政制上之一級。照這標準看來，省政府縣政府，都算政制上之一級，區署、聯保辦公處，保長辦公處也算是政制上之一級。其他無概括職權的，如民政廳警察局衛生所徵收處之類則否。

## 八

以上將我國現行村街鄉鎮及區三層地方政治機構之組織現狀及其性質，分

別解釋過了，最後我們應當看看，這套機構在抗戰時期之運用如何。

抗戰期內下層政治機構之主要任務，是動員人力物力，以加強抗戰力量；其次是保持當地之秩序，以安定後方；至於發展方面的工作如推行教育，改善經濟之類，已屬次要之列，這些工作即或停頓，也不足異。

關於動員一層，現時下層政治機構，對於上級政府不能說沒有相當便利。現時利用下層政治機構所動員之事項，有這幾方面：

- (1) 徵兵以補充正規軍隊；
- (2) 訓練壯丁以爲組織游擊隊之預備；
- (3) 派遣夫役以幫助過境軍隊之運輸；
- (4) 在戰區內發動民衆趕建防禦工事，輸送軍火糧食，領導路線，傳

遞消息，並偵探敵情；

(5) 派募公債；

(6) 派募實物，如派積穀以充軍米，派木料以建築工事，派草以喂戰馬，收集破銅爛鐵以爲兵工材料等皆是。

其中第一第五兩項工作，最感困難。第一項所娶的是人命，這是很複雜繁重的事情；第五項所娶的，是鄉村所最缺乏的現款，在鄉村向人要錢，差不多同要他的命一樣。此外各項工作，大都沒有很大的困難。

關於保持社會秩序安定後方一層，現時下層政治機構也有相當效力，不過中國鄉村社會內部的矛盾太多了，下層政治機構可能盡的力量，畢竟有限。本來保甲組織之目的，只是用清查戶口連保切結等方法消極的維持秩序，但這一目的，並未圓滿達到。這原因很簡單：中國保甲之上，沒有完善之警察組織。普通都說，日本治理臺灣，頗得保甲組織之力，不知那時臺灣之保甲組織，是



直隸於完善的地方警察之下的。一般人每以為保甲之連保切結最有用處，但我覺得如果地方無完善之警察組織，保甲之連保切結最不易收效。

以上是就政府方面觀察，認為現制有相當便利，但就人民方面觀察，現制的缺點就不可掩了。我們可以說，經過現時下層政治機構，政府可以自民間取得某種數量的實力，但人民所出的代價却不止此。這代價要比政府所取得的，超出百分之幾，甚至百分之幾百。民衆痛苦極了，他們對於政治的態度，是消極的，退縮的。

這套機構的癥結何在？怎樣改進？關於這幾點，本文不再討論。

這套機構大有改進充實的餘地，這是無庸諱言的。但何以我說，現時下層政治機構，從歷史上觀察，已有相當進步？因為現時形勢與從前不同，從前政府府在縣以下沒有自己之組織，所以雖明知貪污土劣剝削良民，但仍然要依靠他

們；現時情形變了，政府在縣以下已設有一層或二層之下層政治機構或行政官署，政府發現地方官紳有何劣蹟，儘可從事人或制度的更換。

在民族抗戰這空前大事變勃發的初期，我國下層政治機構方面之準備，如此如此。

（二十七年五月二十六日完稿）

## 附註

（一）我在上海第一特區地方法院，曾經看到許多可審公廳的舊檔案，那時法官宣佈裁判，並不直接向原被告表示，只是向庭丁表示，例如：諭某庭丁，某事應如何如何之類。

（二）我在中國保甲制度之新檢討（民族雜誌第五卷第五期）文內，曾謂「歷

代利用以連此空白者，殆十九爲保甲方式，其結果爲



卽置保甲於政府組織最低層之下，因而使政府與民衆打成一片（第八七二頁）；但該文又謂「保甲組織至高以聯保爲止境，聯保以上應立即與正式政治組織直接聯絡，故必有完善之下層政府組織，如區署之類，始能有健全之保甲制度」（第八七四頁），這完善之下層政府組織如區署之類，是歷代所沒有注意到的，所以縣以下的空白部分，並沒有連接起來，保甲仍只能說是「紳治」的另一形態。

這紳治是無法律根據的，這般鄉紳，不一定是人民選舉的，也不受人民意志的拘束與制裁，所以絕對不能算是地方自治。

(3) 所謂「無爲」，就是不做積極的以及與民衆直接發生關係的事情。

(4) 在這裏，我們可以看出，積極政治或有爲政治與下層政治機構的關係，是何等密切！只知推行新政，而不努力完善下層政治機構，這新政雖免不變爲虐政。完善的下層政治機構，是一切新的政治事業之前提。

(5) 縣組織法已採「寓保甲於自治」之原則，已如正文所論，但一般人似乎多未注意及此，因而要求修改縣組織法，使寓保甲於自治組織，以治保甲與自治於一爐。

(6) 參看何會源著論我國鄉村地方實行全民自治之失計（民族雜誌第四卷第七期）。

(7) 所以現時我國保甲組織僅適用於村街這一級。至於鄉鎮之一級，如採

鄉鎮名義，則爲自治組織，如採聯保名義，則爲行政官署組織，都不能算是保甲組織。

(8) 節錄自程清舫著現行保甲組織系統的檢討(是非公論第二十九期)。

(9) 徐旭生著今日知識青年應走的三條路(漢口大公報二十七年四月二十日第四版)

(10) 湖南省政府施政綱要民政部分第三款，又湖南省組訓民衆改進自治加強抗日自衛力量方案第三章第三款。

(11) 參看內政消息第九期(二十四年三月十二日出版)，內政部制定縣政府分區設署辦法經過一文。內政部所說維持「省縣二級制之原意」一語，雖事實未免太遠了！到民國二十四年時期，我國地方政治機構，早已不是單純的省縣二級制。

# 抗戰叢刊

中蘇合作抗日論

嚴繼光著

抗戰與建國

蔣星德著

我們必需要打個結果出來

劉列夫著

抗戰必勝論

李景禧著

長期抗戰的收獲是什麼

張君俊著

全面抗戰與國民外交

尹衍鈞著

空軍與國防

蔣星德著

怎樣才能澈底動員民衆

吳石著

戰時縣政之改造

阮華國著

抗戰時期的下層政治機構

何會源著

抗日必需的義勇軍

陳正謨編著

抗戰中的徵兵問題

唐崇慈著

如何促進民間抗日意識

胡翼成著

怎樣對付偽組織

由 黎著

論日機轟炸我國之違法

郭長祿著

抗戰經濟戰略

壽進文著

長期抗戰的經濟策略

高叔康著

抗戰期中的財政問題

楊一夫著

封鎖海岸與對策

李景禧著

戰時糧食動員問題

殷錫琪著

戰時糧食問題之解決方法

陳正謨著

戰時教育論

尹衍鈞著

邊疆民族問題與戰時民族教育

衛惠林著

民衆防空論

朱晨著

抗戰與體育

黃金鰲著

日本財政之危機

卞

戰時日本工業的危機

日本鐵蹄下之

編行

者：

中山

文化

教育

館

總經

售：

上海

雜誌

無限

公司