



MG
D693.2
102

內政計畫



3 1797 5657 6

革新縣政計畫書目錄

緒言

一、政革舊制

(甲) 機關之改組

(乙) 職員之登用

(丙) 房書之裁汰

(丁) 法警之編制

二、選用人材

(甲) 縣長

(乙) 縣佐治人員

(丙) 縣自治人員

三、促進新政

(甲) 促進之方法

(乙) 促進之程序

目錄

四、考察成績

五、劃定區域

六、釐定縣等

七、確定經費

(甲)縣政府之經費

(乙)縣政府以下局所之經費

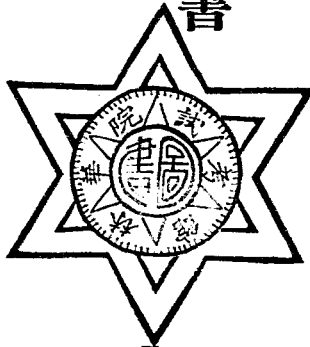
結論

±358.2

中華民國十八年二月

革
新
縣
政
計
畫
書

內
政
部
編
印



革新縣政計畫書

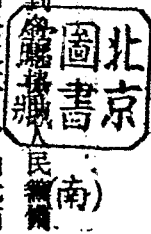
緒言

建國大綱第八條：「在訓政時期，政府當派曾經訓練，考試合格之員，到各縣攝政，人民聽命自治，……」又第十八條：「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效，」由此而言，縣政之設施，實爲訓政之基礎，欲立基礎，胥自革新縣政始。

訓政時期，政務繁雜，舉凡財政，工商，農礦，交通，司法，教育等事，無不立待改進，然此等事項，能否推行盡利，要以綜理民政接近民衆之縣政府爲其樞紐，故欲使訓政事業，收事半功倍之效，則革新縣政，尤不可緩。

況我國吏治窳敗，首惟縣政，民國肇建，已十餘年，環顧各縣，大抵有因無革，有弊無利，此猶就其政事言也，推而進之，則助軍閥以搜括民財，串劣紳以摧殘民氣，馴至萑苻遍地，村舍爲墟，實已數見不鮮。

是以欲革縣政，必須澈底解決，力謀更始，而解決之道，不外於治人治法二者，併加注意而已，本編所述，以改革縣政府之組織，及其辦法爲主旨，至於自治事項，則讓諸自治計畫書中，茲不贅。

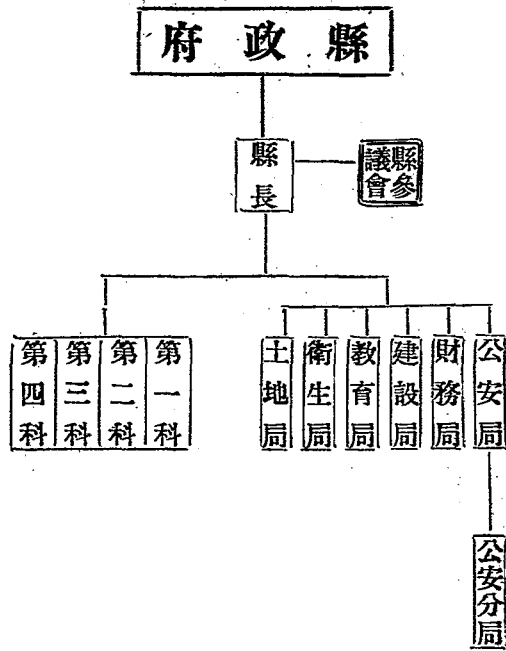


(一) 改革舊制：

民國以來，政治組織，無不改革，惟對於親民之縣官，則僅有縣官制之頒定，究其結果，徒存其名而已，是以知事仍如知縣，科長仍係幕友，各房之書吏，則變爲雇員，各班之差役，則改爲法警，蹈常習故，名去實存，流弊所歸，伊於胡底？自非根本改組，嚴加編制，不足以資整頓而竟事功，其改組大旨列左：

甲、機關之改組：舊日之縣公署，僅恃縣官及一二幕僚之才力，總攬全縣之政事，是以百務叢脞，難期治理，邇來各縣公署，雖已改爲縣政府，而縣政府之組織，大抵省自爲政，未能完備，茲於縣長以外，設置二科至四科，各科設科長科員辦事員及書記員等，並於縣政府下，分置公安局，以掌理警衛消防等事項，置財務局，以掌理徵稅募債公產及其他地方財政等事項，置建設局，以掌理土地森林水利道路橋梁工程及其他公共事業等事項，置教育局，以掌理興辦學校，圖書館，博物館，及其他文化等事項，更就地方必要情形，酌設衛生局，土地局，專理衛生土地事務，各局設立局長以主其事，而爲縣政府之輔助機關，以收羣策羣力之效，此外另設縣參議會，由縣民選舉議員組織之，俾人民試行四權，以立憲政基礎，爲圖如下：

縣政府組織及參議會地位圖：



右列第一二兩科爲必設科，第三四兩科，則按縣之大小增減之，公安財務建設教育四局，爲必設局，其餘衛生土地兩局，則於必要時設置之，至於縣參議會之設立，須俟縣政府完全改組，及自治辦有頭緒後，定期舉辦，

- 乙、職員之登用：舊日各縣公署，除縣知事承審員，爲正式官吏外，其餘科長科員等；仍係縣知事延聘之幕友，而各局局長，則以地方紳董充之，亦非正式之官吏也，此次改組，應將科員科員以及各局局長，統定爲正式之委任官，著於法規，永革幕友紳董濫充把持之弊，
- 丙、房書之裁汰；各縣書吏，向分爲吏戶禮兵刑工六房，此等書吏，如戶房之司財賦，刑房之司訴訟，所有徵糧冊串，民刑卷宗，均爲其相傳衣鉢，一旦改組，未易清理，故各縣政府每因憚於更張，多予照舊錄用，以致舞弊如故，難以勝防，是在縣政府分別去留，加以裁汰；凡年老力衰，及貪惡好鄙，或染有嗜好者，一概革除，僅留文理通順，辦事穩練數人，以資熟手，一面招考小學以上畢業學生，補其空額，俾其學習辦事，此後每逢缺出，即行招考添補，務使舊日房書師徒相傳之惡例，不再發生，則一切弊端，庶幾可弭，
- 丁、法警之編制；各縣法警，多係舊日壯，快，搨，皂，各班差役改編，總政府因其傳案催糧，較爲熟悉，故因循沿用，不啻保持其差役勢力，以爲民害，現在規定辦法，改法警爲

政務警察，飭各縣限定名額，另行招募，勤加訓練，確給餉項，然後厲行獎懲以督促之。以期根本革新，永絕積弊。

(二) 選用人才：

「爲政在人」，古有明訓，建國大綱第八條：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治……」又第十五條：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可，……」此等規定，均所以求爲政之人材也，關於縣政方面，應行考試及訓練之人員，有如左列：

甲、縣長 縣長之考試，各省多已舉行，此在中央未頒定法規以前。爲人材之需要起見，自不得不有變通之辦法，然考試權限，屬於中央，舉凡縣長考試及任用法規，亟應一併頒行。以收得人之效，而訓練縣長各項規則，亦應同時規定，訓以黨義，及行政上必備之知識，裨明施政方針。

乙、縣佐治人員 縣政府之科長，科員，均爲重要之佐治人員，而各局局長，分任縣政府職權之一部分，其所施爲，關係於地方利害，更爲密切，蓋縣政府之科長科員。不過擬辦文稿，承辦案件，而各局局長，則直接分辦地方之事，責專任重，尤須得人而理也，是宜訂立

縣佐治人員考試任用訓練各法規，分別舉辦，而於各局局長之任用，必須由省政府主管各廳直接委任，以重人選。

丙、縣自治人員 舉辦自治。必須有諳練自治人員，方能集事，自應訂立訓練章則，凡區長以上，歸省訓練，村里長以下，歸縣訓練，務使其具有自治知識，能以訓導民衆，試行四權，以促自治之實現。

(三) 促進新政：

關於新縣政之促進，可分兩項述之：

甲、促進之方法 先由本部示各縣政府以施政準則，或頒定政綱，或隨時通令，以督促其進行，更須頒定民政廳及縣政府行政會議規程，以次討論訓政工作，民政廳則召集各縣縣長行之，縣政府則召集地方行政人員行之，按年開會，遞加研進，以達至憲政完成爲止。

乙、促進之程序 將各縣政府施政進行之程序，就各省現狀，分定年限辦理，何時爲縣政府改組完竣日期，何時爲自治區域劃定及成立日期，何時爲村里劃定及成立日期，何時自治就緒，何時自治辦齊，分期進程，按時督課，以達至憲政完成爲止。

(四) 考察成績：

行政方針，雖已預定，而各縣縣長辦事之成績如何，尚須加以考察，分別獎懲，以昭勸懲，本部及各省民政廳，均設有視察員，專司考察職務，此外由本部規定民政廳長及縣長巡視章程，飭民政廳長巡查各縣，飭縣長巡查各區村里，以次考察，期臻治理，並須頒定縣長獎懲條例，依例考績，厲行黜陟，則人知奮勉，而政事自舉。

(五)劃定區域：

畫疆分界，古今所重，吾國各縣區域，久沿舊制，至爲參錯，顧氏亭林日知錄論之詳矣，滿清以降，遞及民國，所有府廳州縣，雖均改爲縣治，而原有疆界，一仍舊貫，究其缺點，蓋有數種，

一·犬牙交錯，界限不清，對於抽收稅捐，每易發生爭執，一遇命盜案件，又以管轄難明，互相推諉，以致人民不免紛擾，兇匪得以潛踪，

二·窮鄉僻壤，則數縣不管，繁市鉅鎮，則數縣共管，於是人民之保護不同，負擔各異，

三·甲縣境內，距乙縣數里或數十里，忽有乙縣轄地一段，所謂插花地也，甲縣對此，不能行其管轄權，而此地居民，奔赴乙縣賦役，亦感重大不便。

四·地方易治，而轄境轉小，號稱難治，而轄境轉大。

五·面積或狹或畸，道里不均，人民趨赴縣治，及縣政府發號施令，不免有遲速互異之感。
六·縣爲自治單位，如疆界不齊，於劃定自治區時，卽生許多窒礙，勢必穿插牽掣，運用不靈，此實自治根本問題，其影響憲政，殊非淺鮮。

基於以上理由，故擬由各省詳查所屬各縣區域，截長補短，重加劃定，其劃定辦法，不外四端：

- 一·釐正 將毗連各縣，邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。
 - 二·互換 爲管轄及地形上之便利，將毗連各縣地段，互相更換一部分，或數部分。
 - 三·劃分 土地遼廓之縣，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便治理。
 - 四·歸併 割數縣之一部，新設縣治，或將舊縣取銷，與他縣歸併，另成新縣。
- 上列辦法，不過舉其大要，至於劃分或歸併之時，關於縣之財政，能否足以存立，並應加以注意，以期雙方兼顧，是在各省行政長官酌量辦理，非可預計也。

(六)釐定縣等：

全國各縣之等第，極不一致，或分爲一二三等，或分爲甲乙丙丁戊各等，或分爲特等，及一二三等，或於等第之中，又分爲甲乙各級，雖云情形各別，未便強同，然從大體觀之，實無多分等級之必要，故擬一律定爲二等，著之法規，以昭劃一。

(七) 確定經費：

縣爲自治之單位，而欲其成爲自治單位，則於制度及政治而外，應以經濟爲其基礎，經濟者何？卽建國大綱所謂「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利」，是已，此等經濟問題，尙非最短時間所能解決，而治標之法，則不外確立預算，鞏固財政，爲縣政改革之起點，我國縣政府預算，仍沿民國初年之舊案，因陋就簡，無法設施，而財政紊亂，尤爲不可收拾之事，必須劃定經費，另立預算，並清釐地方財政，使有一定之收入，始足以資整頓，而利進行，茲分二項說明如左：

甲、縣政府之經費 舊日各縣政府之經費，均非核實規定，對於縣長俸給，每因縣等而分高下，亦非因人之資勞而有區別也，加以賦稅徵收費多寡不同，概屬包辦，以致缺有肥瘠之分，官有盈出之念，謀遷求調，紛然起矣，此等缺分之思想一日不能剷除，則廉潔之政政府一日不能建設，是在確查各縣繁簡狀況，於定縣等後，並按該縣政府實在應支之款，定其經費，編爲預算，務使收支適合，不至賠墊，一面實行縣長敘俸辦法，俸級因資勞而定，縣等與俸給無關，任調何缺，均支原俸，而賦稅徵收費一項，由各省政府定爲各縣額收之地方公款，准其核實開支，永革包辦惡例，則揣肥量瘠之念既除，而干求奔競之風自息矣。

乙、縣政府以下局所之經費 縣政府以下各局之經費，不外田賦附稅，契捐，公益捐，營業捐，以及其他雜項稅捐，爲其經常之收入，此等稅捐，難期平允，應由各省民財兩廳，飭各縣政府詳細開報，嚴加核定，凡可增者增之，凡應減者減之，其不應徵收者，不准再收，務將縣地方收入之稅捐，釐爲專款，按各局應支經費，定立預算，以爲財政基礎，至於區村里各公所之自治經費，併須確定款額，編製預算，如前項地方公款，及舊有之自治經費，不能敷用，則就本區附捐酌量加收，一面開闢天然富源，以謀永久之利，要以經費有定，收支相合，爲唯一標準，如是，則財政較固，而縣政可施矣。

結論：

縣政應興應革事項，經緯萬端，以上所述，僅及大要而已，其詳細辦法，則在頒布法規，申明條教，固非片言所能罄其萬一，惟法令雖頒，而精神須振，舊弊雖去，而新弊須防，此則行政長官，應負有監督考查之責任也，尤有進者，省與縣之關係，至爲密切，省對於縣，不可視爲投閒之地，而忽其人，不可視爲籌款之區，而竭其力，然後實行考績，按期計功，庶乎縣政可興，自治可觀，否則人選不齊，財政不立，縣之組織雖改，而尸位之吏轉多，縣之款項雖充，而派解之文迭至，尚不如仍其舊貫之爲愈也，各省行政長官，其注意焉！