

中國新論社

非常時期叢書

非常時期之地方行政

編者 尚傳道

主編 雷震 馬宗榮 徐逸 羅鴻 樵

中華書局印行

標商冊註



社論新國中

書叢期時常非

政行方地之期時常非

道傳尚者著

榮宗馬震雷
詔鴻羅樵逸徐 編主

行印局書華中

民國二十六年三月發行
民國二十七年七月三版

非常時期
非常時期之地方行政（全一冊）



實價國幣二角五分

（郵運匯費另加）



編者 尙傳道

雷震馬宗榮

徐逸樵羅鴻詔

中華書局有限公司

代表人 路錫三

香港九龍北帝街

中華書局印刷所

中華書局發行所

總發行處

分發行處

各埠

中華書局

（本書校對者俞慶善 萬迺備）（二一七五）

總序

我國自鴉片戰爭以還，國步艱難，日甚一日，九十餘年間所喪失之土地主權，已令人痛心疾首，而近年以來更有甚焉；四省淪亡，冀察危殆，華北風雲，變幻未已。此何時乎？非非常時期耶！我國疆域雖大，能禁蠶食幾時！故稍知國是者，咸覺國族滅亡之禍，迫於眉睫矣。

故吾人不能坐而待斃，敵人以全力來侵，吾人當以全力抵抗；敵人爲繁榮其生命而魚肉吾民，吾人必爲生存而奮鬥；驅逐敵人於國境之外，俾吾國四千餘年光榮之歷史不自今日而絕。

而欲達此目的，則必全國上下，共同努力，以赴國難，本社同人，有鑑於此，爰本天下興亡匹夫有責之義，有非常時期小叢書之編纂。其要點有三，略述之如左：

(一) 介紹古人處非常時期之嘉言懿行，以喚起民衆之民族意識及抗戰精神。

(二) 闡明非常時期之農工商人、教師、學生、婦女等應盡之職責，俾全國民衆知所以救亡圖存之道。

(三) 發表對於非常時期之政治、經濟、金融、食糧、實業、教育、民衆訓練、精神訓練、新聞事業，出

版事業、文藝等之意見，以供當局應付非常時期之參考。

惟本社同人學識有限，且此項小叢書之編輯在國內尙屬創舉；乏鴻篇巨著以供參考，故內容甚感淺薄，不足以當大雅之一顧，不過欲借以拋磚引玉云耳。是爲序。

中華民國二十五年十月十日中國新論社同人謹識



弁
言

展	先	敬
雲	父	獻
公		給

弁言

這本小冊子，祇是對於這個题目的各方面簡要的加以敘述，其目的在介紹我國現狀下地方行政的概要，並說明非常事變時的準備和應付，給普通一般人一種綜括的認識。作者五月間痛遭父喪，六月返京，在一個月的溽暑期間，於每日公務餘暇的一二小時內，趕忙陸續寫成，心緒又極不暢，倉促掛漏之處，尚祈讀者原宥指正！

二五、七一，著者於京寓。

非常時期之地方行政目錄

總序

弁言

- 一 非常時期的意義……………一
- 二 非常時期地方行政的重要性……………四
- 三 非常時期地方行政的組織……………七
- 四 非常時期地方行政的任務……………十四
- 五 非常時期地方行政的人員……………六七

非常時期之地方行政

一 非常時期的意義

中國近年來的情形，無疑的已到了非常危迫的時期。凡歷史上所垂示給我們的內憂外患，天災人禍，現在都集中在我們身上；我們試一檢視中國的現狀，便可明瞭所謂「非常時期」的意義了。中國的現狀如何？我們簡要分析如左：

(一) 政治的危機 從外患方面看，自「九一八」以來，強鄰的侵逼，業已升堂入室，差不多到了水盡山窮的地步，第二次世界大戰，即將以中國為戰場而爆發，中國領土的分割與廣大資源的奪取，便是未來大戰的目標，和勝負決定的先決條件，中華民族的興亡，祇看在此次大戰中的能否撐持苦鬥了。從內憂方面看，全國雖已號為統一，但團結之未能精誠，步驟之不能齊一，也是不必諱言的事實；此外，共匪雖已窮途末路，流竄西北，但是澈底肅清，還須相當的努力，而肅清後的恢復工作，更有待於極大的努力。

(二)經濟的危機 外在的因素，受世界經濟恐慌的影響，資本帝國主義者，為解除其本身危機起見，分別的以傾銷方法向中國橫施侵略，方在萌芽的民族工業，遭遇極慘酷的打擊而奄奄待斃。內在的，加之連年的天災流行，尤以去年為慘重，水旱蟲災竟遍十餘省之多，內外交相煎迫的結果，國民經濟危機愈益嚴重深刻，影響到金融財政方面，在農村是金融枯竭，週轉不靈，產品滯銷，百業停頓；在都市是工商凋敝，市場冷落，銀行錢莊，時有倒閉；在政府方面是入不敷出，財政赤字激增。

(三)社會的危機 社會秩序陷於杌隉不安，在都市中潛伏着惶惶終日的有知識無出路的青年；在農村中散遍着流離載道的無知識不聊生的農民。因社會的不安，而妨礙生產之進展，增重經濟之危機，因經濟危機的變本加厲，又促成擾亂社會的因素，互為因果，循環相侵，而危機遂日益加重，不堪想像矣。(註一)

中國的現狀，固然是內外交迫，一髮千鈞；但其所以致此之由，則決非一朝一夕之故。我們要知道，中國自鴉片戰爭以還，被迫處於國際競爭的漩渦，經中日之戰，義和團之亂，二十一條的承認，以迄於東北四省的陷落，九十餘年來，天天在發生國難，時時是非常時期。所以「非常時期」

在中國今日的意義，決不是如日本侵略主義者用以刺激國人所高呼的口號，也決不是歐美諸國爲解除資本主義恐慌所提出的名詞，中國之所謂非常時期，是在強鄰環伺中求自立，在危亡絕續中求更生。基於此種意義的認識，所以對於中國今日的準備，一方面固應隨時隨處顧及非常事變的到來，以期在與敵人的肉搏中，獲得最後的勝利；同時則須樹立立國的根本要件，建設起與敵人對等的文化與組織，以謀根本的解決。

二 非常時期地方行政的重要性

地方行政乃一國政治的基礎，沒有健全的地方行政，便沒有健全政治可言。中央譬如首腦，而地方則如四肢百骸。有靈敏的首腦，有壯碩的肢骸，才可以算做一個健康的人；同樣，健全的政治機構，亦必須有健全的地方行政和鞏固的中央政府，才能如身之使臂，臂之使指。

中央不過是發號施令的所在，而地方纔是執行政令的機構，所以中央政令能否實行，須要看地方的機構如何。孫中山先生在他的遺訓裏曾諄諄的垂示我們關於地方建設的重要，他曾以架屋爲喻，說西人架屋，多注重下層，先築地盤，方可造崇樓幾十層，我國舊式造屋多注意上層，先行上樑，所以不能建築較高的房屋。所以中山先生締造民國，無時不以人民自治爲念，換句話說，他的建國方略，是自下而上的，他是最注意地方政治的健全的。這是在政治理論上；說明地方行政的重要性。我們再從非常時期的觀點看：處在今日險象環生，危如累卵的現在，我們如欲立國於大地之上，必須全國人民，個個都有臥薪嘗膽以挽救危亡，生聚教訓以復興民族的澈底覺悟和最大決心，才能自救圖強。我們如果要使全國人民都了然於「天下興亡，匹夫有責」之義，

我們必須以親民的政治，一滴一點的切實的具體的影響到每個人的身體上，精神上，生活上去不可。這個意義乃是基於前節對於非常時期的認識。惟其每個國民都有臥薪嘗膽，生聚教訓的覺悟與決心，那麼才能在和敵人的肉搏中爭勝利，才能建設起與敵人對等的文化與組織。我國地方政制以縣為單位，如果大家明瞭地方行政的重要性，立刻上下一心從事於全國二千餘縣的縣政建設，寄民族精神於此，託中華國魂於此，則二千餘縣，譬如二千餘堅固的石礎，合之鏗然為一強國，分之則塊然為二千餘富於抵抗力的戰鬥單位，可以充分發揮四萬萬個人的效能，獨立作戰，所謂「百足之蟲，死而不僵」，我如欲於未來世界大戰中求生存，舍此別無他道。

英國學者唐納教授 (Prof. R. H. Tawney) 說的好：

『沒有人民，一個國家就不能存在；中國如果要成爲一個真正的、實際的國家，一定要得到一般老百姓對於政府的信仰。想得到他們的信仰，政府的設施一定要對於老百姓有確實的利益。』 (註二)

地方行政與一般老百姓的關係最密切，有了好的地方行政，人民對於政府的信仰，自會油然而生，我們的國家自然就成爲實際 (Reality)，當此危急存亡的非常時期，人民對於政府的

非常時期之地方行政

信仰是一件是重要的事。

三 非常時期地方行政的組織

(一) 現代行政組織的一般原則

行政組織的決定，應以適應社會環境為首要的原則。現代的政府行政極明顯的表現兩種重要的趨勢：第一是因為社會經濟的發展，統制主義代放任主義而勃然興起，政府的活動範圍，因之日趨擴大與增加；第二是因為科學知識的進步，專業精神，蒸蒸日上，行政的內容，因之日形技術化與特殊化。為適應這種趨勢起見，近代各國的行政組織，莫不講求經濟和效率，期能消除行政上的一切浪費，以最經濟的手段，最高度的效率，完成政府的任務。

我們試一研究歐美各國行政改革的經過，考察歐美各國今日的行政動向，可以明瞭近代的行政組織，顯然是基於下列的幾個原則的：

第一，行政機關的組織以簡單統一為第一要義，駢枝機關不得存在，各機關相互間應有協調的關聯。

第二，行政的職責應明確集中，不可稍涉含混，免除發生推諉遷延的流弊。

第三，行政的組織，須使各部分的行政人員能有充分的合作。

第四，行政組織，須以獨任制為主，而以委員制爲例外。

簡單的說，爲完成現代國家的任務，行政組織必須緊湊簡單，以期迅速靈活。在承平的時候，因爲現代國家任務的繁重，行政組織已需合乎簡單緊湊的原則；何況在內憂外患交相煎迫，社會失去了安寧，國家感受到威脅的時節，當然更需要簡單緊湊，迅速靈活了。

（二）過去我國地方行政的內容

我國傳統的政治思想是主張無爲的消極的，政府和人民的關係除了納稅和訴訟以外，似乎沒有其他的關係了，所以歷史上中國政府行政的內容，也大部份桎梏在訴訟和催科的狹隘範圍之內；尤其地方行政，祇是一方面替中央催收錢糧，一方面替人民判決爭訟。屬士元以半日判折數月積案，投筆於地，而自傲「所廢何事」的故事，可以充分說明我國過去地方行政的內涵和外包，這觀念一直到最近還潛存在大部份人的心目中。在國民政府成立以前，可說我國簡直無地方行政可言。國府成立後，秉承中山先生的遺訓，積極提倡自治，重視地方，經過這幾年來

的努力改進，地方行政的內容和形式，總算粗具近代意味的雛形；但是行政組織仍不免鬆懈散漫，責任不明，以及重複、矛盾的弊病，而從整個的政治機構上看，尤覺有許多不合理的地方，必須有更進一步的努力，激頭激尾的改進，方足以因應非常時期的需要。

(二) 現在我國地方行政組織情形

現在我們首先說明我國地方行政組織情形，次述其缺點暨近年來改革大要，然後以適合非常時期需要為根據，指陳其尙待澈底改善之點。

國民政府成立以後，遵照中山先生建國大綱「縣為自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」的原則，定地方制度為省縣兩級制，廢除北京政府時代道尹、縣佐及一切特殊組織，初級地方行政區劃仍為縣，依縣組織法的規定，縣設縣政府，縣政府設縣長一人，綜理縣政，監督所屬機關及職員，除縣政府內設一科或二科佐理縣政以外，並另設公安、財政、建設、教育各局，各設局長一人，縮小範圍時得改局為科，附設縣政府內；高級行政區劃為省，依省組織法之規定，省設省政府，綜理全省政務，省政府設主席一人，委員七人至九人，以委員會行使省政府的職權，省

政府下並設秘書處及民政、財政、建設、教育各廳，秘書處設秘書長一人，各廳各設廳長一人，除秘書長仍爲省政府輔助官吏外，其餘各廳廳長，對上級省政府，及對下級的縣政府以至各局，均得往來行文，對其主管事務，得制定單行法規，並單獨發布廳令，是直爲省政府的下級行政機關，而非輔助機關；縣政府各局對於縣政府的關係，也是如此；名爲兩級，實與四級無異。

地方政府除省縣外還有市，市行政組織，較省縣行政爲新，其胚胎始於前清宣統元年北京的市政公所，國民政府成立後，改縣爲市，成爲一時風氣，後以經費困難，裁撤甚多，到十九年市組織法規定設市的條件後，設市更加困難。現行市制，共有二種：一爲行政院直轄市，它的地位和省相等，如南京、上海、青島、北平諸市；一爲與縣相等的市，其組織規模較小，歸省政府管轄，這兩種市的行政組織，都採市長制，下設各局，因其事務的繁簡，而局的數目亦因之增減。

此外，或因歷史、文化、經濟的不同，或因體系的不易合併，而有特種的地方行政組織，例如蒙古、西藏兩地方，治政教於一爐，教主卽是政治首領；熱河、綏遠、察哈爾三省中的盟旗組織，以及邊遠省份的苗、獠等民族，在未進行縣治之先，有土司、設治局等的組織。

(四) 現行我國地方行政組織的缺點及近年來改革大要

1. 省行政組織的缺點 省組織的缺點，歸納起來，有下列幾點：

a. 從現行地方政制整個的視察，最嚴重的病態，便是頭重腳輕，基礎不固，論組織則省龐大而縣簡小，論經費則省極鉅而縣極微，顧亭林曾說過：『治人之官多則亂，治事之官多則治。』我國現行地方行政組織却與之相反，這種病象，各省間祇是程度上的差異。從省縣行政經費的懸絕，我們可以顯然看出，例如：浙江省政府各廳處二十一年度行政經費的實支數目是一、三〇九、六九二·五三元，它的分配狀況如左：

省政府祕書處	二九三、五二〇·三二元
民政廳	二四三、四三九·一九元
財政廳	一五七、七七二·四二元
教育廳	一四一、五三九·二四元
建設廳	二二七、八一七·九九元

三 非常時期地方行政的組織

非常時期之地方行政

保安處

二四五、五〇三・三九元

合計

一、三〇九、六九二・五三元

每月合支洋

一〇九、一四一・〇四元

同年度下半年各縣縣政府的經費則規定如次：

一等縣

一、四〇〇元(月支數)

二等縣(甲種)

一、一八四元

二等縣(乙種)

一、〇四八元

三等縣(甲種)

一、一〇五元

三等縣(乙種)

九七七・五元

平均

一、一四二・九元 (註三)

從上列的表內，可知浙江省政府的行政經費，每月實支數是一〇九、一四一・〇四元，縣政府每月實支平均數是一、一四二・九元。縣之視省，僅佔一・〇四%；省之視縣九十八倍強。再就豫、鄂、皖、贛四省二十二年度經常歲出預算，資為比較，亦表示同樣的現象。(註四)

省別		省行政經費	縣行政經費 (各縣平均數)	百分比
江	西	八一三、〇〇〇	一三、八〇〇	一·六九
安	徽	一、〇二〇、〇〇〇	一五、七〇〇	一·四六
湖	北	一、一九〇、〇〇〇	一二、六〇〇	一·一二
河	南	九一一、〇〇〇	九、八三〇	一·〇八

b. 就橫的方面觀察，省政府各廳處駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用，凡屬甲廳主管的事務，往往不喜乙廳過問，而事涉兩廳以上者，又往往遷延不決，權則相爭，過則互諉，而且一切設施，多以本廳處的立場做出發點，各自圖其本廳處事業的進展，而缺共維全局的精神，因此不免常常形成畸形發展的狀態，一切滯滯、矛盾、重複、隔閡、推諉、齟齬的流弊，亦均由此種各廳處並立的分割局面而產生。

c. 就縱的方面觀察，各廳處本為省府組織中一份子，因積習相沿，形成兩級，中央各部會認省中各廳處為其直屬的機關，省的行政系統不明，省政府權責不專，流弊所及，遂使省府不克層層節制，所謂主席代表省府監督所屬執行省政的規定，乃是徒託空言。

d. 現行省政府組織法第五條，規定須經省政府委員會議決的事項，列舉十一款；按其性質，則全省一切行政，乃至一切具體事實之發生，幾無一事不須經過會議議決，不特輾轉耽延，有失敏捷之效，會議頻數，徒貽廢事之譏，流弊所至，且不可勝言！因無論何項行政，非主管機關，自不能充分明瞭，形式上雖須經會議，實際上仍待主管官的說明，案件很多，而參與會議的人，又並非完全接頭，而想在俄頃之間，決其可否，結果，非互相附和，以主管官的意思為從違，即藉此挾持，以議案的通過為交換，甚至或有急須舉辦的事件，因彼此牽制，而不克施行，苦心擘畫之案，因任意增刪，而失其效用；主管廳長之取巧者，徒藉會議為分謗卸責的工具；做省政府主席的人，反因會議而失監督的權能，消極諉飾，積極爭權，光怪陸離，莫可究詰。（註五）

2. 縣行政組織的缺點 現行地方行政組織的缺點很多，而其最關重要，足以阻礙縣政的進行者，分析起來有左列諸點：

a. 行政系統不明 依照現行省、縣組織法，省、廳、縣、局各自對立，名為兩級制，實際上演成虛四級制的變相，從縱的系統看，中央各部會與省政府處於平行的地位，而對省的廳處則認為其直屬機關，又省之廳處對省政府負責，而認縣之局科為其直屬機關，往往直接發佈命令；同時

省府與各廳處，縣府與各局科，又皆截然形成兩級，而縣政府則既受省府命令，復受各廳指揮。在這個錯綜不明的行政系統下的縣政府，上既難於在諸姑間爲婦，下復苦於各局科的不受指揮，流弊所及，遂使縣政府成爲一個累贅性的虛設機關，而縣組織法上：『縣長綜理全縣政務』的規定，亦徒託空言。各局局長，在法律上雖然規定是由縣長就合格人員中保荐委任，但是實際上，因各廳之與省對立，差不多完全由主管各廳提出人選，經省政府委員會通過，直接委派，自成系統，各固範圍，各局之間，則駢肩而立，各有所恃，有利共爭，有過互諉，共爭結果，則無人肯辦無利可圖之事，互諉結果，則有事難尋有責之人。

b. 組織太簡 昔人謂：「一國之內，總司百政者，上爲宰輔，下爲州縣，雖尊卑懸殊，而艱鉅則相若。」縣政府的事繁是可想而知的：上之，舉凡中央各部會，省政府各廳處所籌劃進行之事，十之八九，係由縣政府執行；下之，百里之內，幾十萬人民的衣食住行，以至某甲家裏偷了一隻雞，某乙打傷某丙等等，也都要找到縣政府，所以縣政府的事不但繁，而且瑣。但是縣政府的組織，實際可爲縣長輔助者，僅有縣政府之一二科長及秘書等三四人，各局局長，名義上雖爲受縣長之指揮監督，而事實上則已成尾大不掉之勢。

c. 經費不確定 縣市政府同爲直接行政機關，應各有其本身的預算，在市組織法中有市財政一章，規定市的財源稅收，而在縣組織法中，則偏沒有這項規定；所以，各縣財政收入，自來便乏制度上的保障，大都是在省稅國稅之中，附上一筆縣附稅，換句話說，我國的縣財政一向是生活在國省稅的附加之上的。在行政上有此一級的行政制度，却没有此一級的財政制度產生，所以演成省財政侵蝕縣財政的現象。重要的財源既全落在中央，於是省不得不將僅有的財源緊握在手裏，而處於下級的縣財政，便只好落空。可是上級政府對於縣的職務却是毫無制限的增加，每辦一事，須臨時籌款，或增加田賦附捐，其稅目的繁多，盡光怪陸離之能事，而每種附捐，均有指定用途，縣政府苦無周轉餘地，既以病民，復以害政，其流弊不可究詰！縣預算既因無確定經費而不易成立，各省縣政府的行政經費，遂採用包辦制，多的千餘元，少的祇幾百元，以直接行政機關的行政經費，和省廳方面監督機關的行政經費兩相比較，其相差常至幾倍以至幾十倍。

d. 職權未劃清 照現在各省實際情形而論，縣政府幾成爲無事不辦之機關，亦即爲無事能辦之機關，市組織法，有「市職務」一章的規定，而縣組織法則獨付缺如。中央與地方的軍政機關，每以縣政府權力和經濟所不能辦的事項，責之於縣，嚴令督促，譴罰隨之，縣政府遂爲叢

咎之府；凡屬稍有權利之事，縱係屬於縣政府的職權，中央與省，也往往不惜多糜經費，多設駢枝機關，行政系統因以紊亂，其流弊不可勝言。（註六）

e. 縣以下組織不健全 我國各縣幅員，大者三四百里，小的也有一百多里，民衆多者五十萬，少者亦達十餘萬，但在現制下僅靠一端拱縣城的縣長以爲治理。依現行縣組織法的規定，縣以下劃分爲若干區，各設區公所，以爲地方自治機關，而實際上組織既不健全，人選亦很濫雜，經費則尤形短絀，推行政令則不足。爲害鄉里則有餘，所以縣長與民衆之間，既無居間聯繫的樞紐，自失指臂相使的效用，因此一切政令到縣以後，就等於具文，無法推進。

3. 市行政組織的缺點 我國市行政組織採市長制，市長之下分設社會、公安、財政、工務四局，有必要時，經上級機關核准，得分別增設教育、衛生、土地、公用、港務各局。首都及省政府所在地之市，均不設公安局，關於公安局事項，分別由首都警察廳及省會警察機關掌理之。這種市長局長的組織，從表面上看，對於市政工作和市政機關的分配，條理似乎也很清楚，其實最大的弊病便是國外因事設局的原則，搬到中國來之後，一變而爲因人設治了。試看國內諸市，不論工作有多少，機關却不能不有；局外有處，局內有科，重床疊架，五花八門。成績好的是編無聊的統計，做空

頭支票式的工作計劃書；成績壞的則並此而無之。孟洛（W. B. Munro）教授說得好：「行政便利應為首要的原則，但兩種基本的考慮，須要顧及。第一，局數決不能超過維持行政效率的必要程度，……第二，性質各不相同的，或彼此無甚關聯的職務，決不要混在一局辦理。至於在實施上，局數寧少毋多，因為各處的經驗告訴我們，行政工作的分配，往往過於瑣碎細密，以致浪費精力，糜費金錢。機構繁複，費用也隨之增加，越過某點，不但無益，反而有礙工作的進行……」（註七）以美國市政工作的複雜，孟洛教授且有局數寧少毋多的主張；遑論我國市政，仍在幼稚時期，而竟囫圇抄襲，正如硬叫兒童穿成人的衣服，豈非糟塌材料？

以上，我們說明了現行地方行政組織的缺點；近年來朝野人士，對於地方行政的重要性以及現制的缺點，都很注意，對於現行地方行政組織批評的意見以及改革方案很多，差不多形成一種運動，這是很可樂觀的現象，以下，我們再分項說明近年來改革的大要：

1. 省行政組織的改革

省制改革的提案 省組織的不健全，已在前面略述，有識之士，都想加以改革，倡改革之說最早的是馬飲冰等，馬等在二十年五月國民會議時，曾提出變更省縣行政組織，以增進行政效

率案，經提案審查委員會第三次會議，審查結果，認為不必提出於會議，遂無形打銷。二十一年十二月，內政部召開第二次全國內政會議，軍事委員會委員長蔣介石氏，提出修改地方行政機關組織案，對於現行省縣行政組織的缺點，闡述至為詳盡，並建議劃分行政監察區，以為省縣間的樞紐。二十一年十二月，中國國民黨，第四屆中央執行委員會，第三次全體會議，石瑛等七委員，提出取消省府委員制，改為省長制，以利行政案，常經會議決議：「原則通過交政治會議詳細規定。」二十二年五月，內政部奉交對於省制的改革，研究議復，經提出改革省制具體方案共計十五條，內容要點如下：（註八）

a. 確定省政府為整個的省行政機關，其各廳祇應為省府之輔佐機關，不應為省政府之下級機關。

b. 改委員制為省長制。

c. 省政府設政務、財政、教育、建設等廳；政務廳必須設於省政府內，其他各廳，亦以在省政府合署辦公為原則。

二十三年四月間，第四屆中央執行委員會第四次全體會議時，黃紹竑等六委員又向大會

提出「地方行政制度改革案」主張設省長及副省長，亦經決議交政治會議，以供制定省政府組織法原則之參考。

省政府合署辦公的實行 歷次的提議，大致都主張改委員制爲省長制，但目前並未做到，因爲委員制已經施行很多年，驟言改革，殊非易事，所以在改革的進程中，不能不有過渡的辦法。二十三年七月，軍事委員會委員長蔣介石氏以年來奉命督勦匪共，巡視所及，對於省制弊端，聞見尤切，感觸至多，深覺地方政務，尤其剿匪各省的善後，想要推進順利，自非先謀省府意志的統一，增進一般的行政效率，不克有功；但是此種改革，也祇能於不離棄現行省府組織法及不牽動全省預算的範圍以內行之，經本此原則，與各省省政府往復商討，時及一年，然後彙合各方意見，制定省政府合署辦公辦法大綱，共十四條，先飭剿匪區內的豫、皖、贛、閩五省實施，資爲實驗，以備中央徹底改革地方政制的張本。（註九）省政府合署辦公的要點，可以析爲下列六項：

a. 徹底的合署辦公，事屬必要，如顧慮無此適當房屋，可將原有各廳處之衙署，標賣一部份，另建規模宏大的新公署。

b. 組織整個省府之機關份子，除委員會本身外，祇應爲民、財、教、建四廳，和祕書、保安兩處，

此外不宜再設地位等於廳處的機關，以免權責混淆，政令繁複之弊。公路處、土地局、水利局等，必須使之隸屬於廳。

c. 各廳處除在不抵觸省令的範圍內，對於直屬機關得酌量發佈廳處命令外，上對中央院部會，下對專員縣長之行文，均應由主席核行，主管廳處長副署，由某廳處主辦的事項，文首即加某廳處「案呈」字樣。

d. 省行政機關府廳分爲兩級的慣例即行取消，由各廳處長直接對省府負絕對責任，省府對中央負責任，省的各廳處和中央各部會，彼此不直接行文。

e. 省府祕書處，應延用專家，酌量添設參事，及設計專員名額，以爲審核各項章則、法規、計劃及研討各種重要問題之助。

f. 省府及各廳處合署辦公後，必須將原有人員經費，核減一半，即以所節之款，移作增加縣政區政經費之用。

依照省政府合署辦公辦法大綱第十一條的規定：「本大綱由行營陳報中央政治會議鑒核備案，在湖北、河南、安徽、江西、福建等剿匪省份先行實施，其他各省經呈請行政院核准者，亦得

撥案准用。」除豫鄂皖贛閩等五省均於二十三年內先後實行合署辦公外，其餘呈請行政院核准撥案實施者，有察哈爾四川湖南河北貴州甘肅寧夏等省政府。

行政督察專員的設置 省縣關係的矛盾隔閡，重複遲滯，除了省縣政府本身組織的不健

全外，省區地域遼闊，交通不便亦為一重要原因，各省所轄縣治，多者逾百，少者亦六十以上，遂使省縣之間，上下遠隔，秉承督察，兩俱難周，以故省政府動有鞭長莫及，呼應不靈之苦；而出任縣長的人，亦往往存着陽奉陰違，朦朧取巧的心理。自從民國十七年以來，研究地方行政者，曾屢有縮小省區的倡議（註十）可是在實施上，省區相承幾百年，想要在短期間，把它改革過來，却有很多困難。所以，省縣之間，是否需要一種中層的組織，乃成爲近年來討論地方行政者的一個重要問題。民國二十一年間，長江各省因爲勦匪清鄉積極進行之故，爲應客觀事實的需要，每每自訂單行章程，在該縣之間增設特種行政組織，論其名稱，如安徽省名爲首席縣長，江蘇省則稱行政區監督，浙江省叫做縣政督察專員，江西省則曰行政區長官；論其區域，也頗不一致，有以兩三縣爲一區的，有以七八縣爲一區的；論其辦法，蘇皖贛三省都兼領縣長職務，而浙江則否；論其職權，安徽省則以清鄉爲注重，浙江省則以督察爲範圍，而蘇贛兩省，幾乎與省政府的職權相埒。二十

一年六月，內政部以爲我國省區過於遼闊，重劃省區案，既一時不能實行，每遇特種事件發生的時候，離省府所在地過遠的地方，交通梗滯，省政府指揮考察或有未便，也是實在情形，在這樣的特種地方和特種情況之下，臨時設置一種督察機關，以輔助省政府權力之所不及，似亦非無必要，但第一須由中央統籌，以免紛歧；第二，須仍不破壞省縣兩級制，乃由該部黃紹竑部長擬具行政督察專員暫行條例，提經行政院第五十四次院會決議修正通過，於二十一年八月六日公布通飭施行。在另一方面，民國二十年軍事委員會蔣委員長以陸海空軍總司令到江西去督師剿共，在總司令部設立黨政委員會，同時劃全省爲若干區，每區設一黨政委員會分會，管轄若干縣，即以分會委員長兼任駐在地的縣長，集中黨政軍的事權於一處，使負監督各縣和整頓本縣的責任，試辦以來頗著成效，二十一年督勦豫、鄂、皖三省的匪共，因仍仿照上項辦法，更隆重其體制，完成行政督察專員制度，也於二十一年八月由前三省剿匪總部制頒剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例，先於豫、鄂、皖三省，分區設立專員。當時除豫、鄂、皖三省，完全依照剿匪區內組織條例辦理外，其他如江、浙、陝、甘、湘等省，大都參照行政院所頒的暫行條例和剿匪區適用條例，自訂一種單行法規。二十三年春，蔣委員長督師在贛，爲與豫、鄂、皖三省一致進行起見，將贛省原

設專員，依照三省總部前頒關於專員的各項章則，加以改組；閩變收平後，又將剿匪區內通用的專員制度推行於該省，二十四年匪竄川黔，專員制度也因之推行於川黔等省。在河北省境內，自塘沽協定後，長城逼處國境，情形特殊，因有灤榆、薊密兩區的劃設，自薊密區專員殷汝耕叛國獨立，中央遂明令撤銷。

專員制度在推行期間，南昌行營與行政院都會經幾度籌議改進，二十三年三月各省高級行政人員奉蔣委員長電召，在南昌集會，對於各省地方行政曾經作了一番詳細的檢討與籌商的工作，關於專員制度應行改善的問題，也經會中很周密的研究，南昌行營根據各方的建議，參合年來綜合所得的經驗，認為剿匪區內專員制度的本身，不免還有許多缺點，於是乃於二十三年七月頒佈各省行政督察專員職責系統劃分辦法，對於用人、公文、財政各方面職責系統，再予明白劃分，使得省政府與專員之間，專員與縣長之間，都有明確的系統。二十四年七月間，行政院二二一次院會，對於專員制度的統籌和改進，亦經提出討論，決議交由內部擬訂行政督察專員公署組織暫行條例草案，提經二三次院會通過，後來又經過一度的修正，才正式於本年三月間第二五四次行政院會議通過，由院公布。專員制度在創行之初，祇限於發生某項特種事件的

區域，它的性質，係臨時的，試驗的；直至今年公佈專員公署組織條例後，專員的設置才不限於發生特種事件的區域了。依據最近院頒的暫行條例，我們可以將專員制度的要點分析如次的幾項，加以說明：

a. 設置目的 專員公署的目的主要的有三項，就是整頓吏治，綏靖地方，和增進行政效率。它是省政府的輔助機關，一方面代替省政府督率所屬各縣，促進行政效能；一方面專員兼領所在縣的縣長，積極整飭本縣的政治，以爲示範，使得實際上發生領導的作用。

b. 專員的產生和職權 依照院頒暫行條例第四條的規定，專員由行政院就具有法定簡任職務資格者，提出合格人選，呈請國民政府簡派之，專員的職責，有左列三項：

1. 承省政府之命，推行法令；
2. 監督指導轄區內各縣市行政；
3. 統籌轄區內各縣市行政。

依二十一年八月行政院公布的條例，專員對於本督察區內各縣市政府地方行政祇有「隨時考察及督促指導之權」，既不能切實的監督，更談不到統籌，至於前三省剿匪總部所頒

的組織條例，則規定「監督綜理轄區內各縣市行政及剿匪清鄉事宜。」所謂「綜理」似與「統籌」相近，但是究竟不如統籌的具體明白，從這統籌與監督指導並重的職責看，顧名思義，所謂行政督察專員的督察兩字還不足以賅括其實，這是我們應該注意的，專員基於上述的三種職責，具有兩項主要的權力。第一，專員對於轄區內各縣市長的命令或處分認為有違法或失職，不及呈報省政府的時候，得以命令撤銷或糾正之。但仍須補報省政府查核。第二，專員對於轄區內各縣市長及所屬工作人員的成績，每半年舉行考核一次，擬定懲獎意見呈報省政府，如果所屬縣市長有違法失職的行為，可以隨時密呈省政府核辦。

c. 專員兼縣 依暫行條例第五條之規定行政督察專員，除有特殊情形者外，應兼駐在地之縣長，其公署與縣政府合署辦公，專員兼縣的要旨，在以身作則，做各縣縣長的表率，以免專門在旁邊批評挑剔，不明地方實際政治的甘苦。

d. 專員兼區保安司令，暫行條例第八條規定，專員除有特殊情形者外，應兼該區保安司令，對於轄區內各縣市的保安團隊，水陸公安警察，及一切武裝自衛之民衆組織，有指揮監督之權。爲什麼要兼保安司令呢？分析起來，可以說有消極的和積極的兩種因素，消極的，爲了達到綏

靖地方的目的，專員必須總攬軍民兩政，方能免去諉卸責任和指揮不靈的弊病。積極的，則係運用管子作內政寄軍令的精義，以為實行徵兵制度的準備，使行政與軍事打成一片。

e. 專員公署的組織和經費 專員公署設秘書一人，科長二人，視察一人，技士二人，署員四人，事務員六人，於必要時，得酌用僱員，專員兼駐在地縣長時，專員公署的職員，兼理縣政府事務，不另支薪，專員公署的經費，由省政府編制預算，由省庫支撥，兼任駐在地縣長時，其縣政府行政經費，得加入行政督察專員公署行政經費，合併計算，依照前三省總部所頒佈的剿匪區內行政督察專員公署辦事通則及經費預算表，連區保安司令部在內，共計每月額定經費為五二五〇元，公署公費每月四千元，縣政府行政經費每月一千二百五十元，以前如豫、鄂、皖、贛、閩等省的專署經費大都仍舊依照這個預算表開支的（現已核減）。新頒條例，祇規定由省府支撥的原則，確實數目，則因各省情形不同，不能強為劃一。（註十一）

現在業已實行行政督察專員制度的，共有蘇、浙、皖、贛、閩、豫、鄂、湘、川、黔、陝、甘、魯等十三省。各省區劃暨是否兼縣長，兼區保安司令，分別列表如左：

省	別	江蘇	浙江	安徽	江西	福建	河南	湖北	湖南	四川	貴州	陝西	甘肅	山東
---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

督察區劃	八	九	一〇	八	七	二	八	四	一	八	八	七	七	三
專員人數	八	九	一〇	八	七	二	八	四	一	八	八	七	七	三
兼保安司令數	八	九	一〇	八	七	二	八	四	一	八	八	七	七	三
兼縣長數	一	六	六	五	六	六	三	四	一	八	八	三	二	三

2. 縣行政組織的改革

縣行政組織改革的提案 第二次全國內政會議，對於縣行政組織的改革，討論甚詳，計共

有(一)蔣委員長中正提議，修改地方行政機關組織一案關於縣政府部份，(二)內政部提議縣政改革案，(三)陝西民政廳提議，縣政府改局為科辦法，應按各縣職掌性質，分別設科併科，俾臻允當案，(四)江蘇民政廳提議，請統一縣政府改局為科，提高縣長及佐治人員待遇，以利訓政案，(五)江西民政廳提議，請修正縣組織法第一章第二章第五六兩章各規定一案，關於設局部份，(六)廣西民政廳提議，改組縣政府，以增加權力並合署辦公案等，當經大會併案詳加討論，認為縣政之不能整飭與發展，基於法律者半，基於事實者半，其關於法律方面，應詳加規定或積極改革者，厥有數事：一曰縣政府之組織力求充實，二曰縣財政須加以確定，三曰縣之職權須劃分清

晰。經即決議修正縣組織法，議定各要點，遂由內政部轉呈修正。內政部本此決議，復補充意見加以整理，共歸納爲十二項，於二十二年一月呈行政院轉咨立法院酌核修正。（註十二）

縣政建設實驗區的設置 二十一年冬內政部舉行第二次全國內政會議，以縣政改善實爲當務之急，但以我國幅員廣袤，人口衆多，宗教、風俗、經濟、文化，各處差異很大，若以同一政令，普及全國，欲期推行無阻，實在不容易，因擬就各省適當地點，設立縣政建設實驗區，以便集中人力財力，就各項事業的需要，權衡緩急輕重，詳定計劃，實際試驗，逐步推進。實驗區辦有成效，其他各區即可依照辦理，比附進行。爰於會中提出專案，附具各省設立縣政建設實驗區辦法，一併提經大會討論，經決議：「送由內政部呈請行政院核定通行遵辦。」二十二年二月，內政部根據內政會議決議，連同辦法，呈請行政院鑒核，經行政院飭交內、財、實、教等部數次審議，始提出第一一七次院會決議通過，并送中央政治會議核定。二十二年七月，經中央政治會議決議准予備案，函由國民政府令行行政院抄發辦法，轉飭內政部轉行各省政府遵照。依據各省設立縣政建設實驗區辦法，列述其要旨如下：

a 實驗區之範圍 原則上以縣爲單位。

b. 組織及權限 實驗區內縣政府應比一般縣政府之權限擴大，縣長或區長官，由省政府選擇學識優良，經驗豐富之合格人員充任，區長官為簡任職；實驗區執行中央及省的法令，確認為有礙難時，得斟酌變更之，但須呈轉中央核准備案。

c. 經費 實驗區的經費，應就地方收入款內，保留百分之五十以上充之。此所謂地方收入，凡係國家收入以外的一切省縣收入，都包括在內。

d. 實施之方式與程序 應分行政整理時期和地方建設時期。

現在各省已經遵照實行的，計有浙江的蘭谿實驗縣，河南的輝縣禹縣縣政建設實驗區，雲南的昆明縣政建設實驗區，河北的定縣縣政實驗區，山東的荷澤鄒平縣政建設實驗區，廣西的賓陽縣政建設實驗區，江西的臨川實驗區，湖南的湘潭衡山縣政建設實驗區（註十三）江蘇的江寧自治實驗縣。

這幾個實驗區中，最負盛名的要數定縣、鄒平、蘭谿、江寧等處。定縣、鄒平可說是同一性質的，蘭谿、江寧是同一性質的。定縣、鄒平相同的地方是它們預先有一套理論，實驗區的目的是要藉政治的力量，以實現其理論。定縣實驗是想以政治的力量實現晏陽初先生的所謂「四大教育」。

——文藝教育、生計教育、衛生教育、公民教育。鄒平的實驗則是根據於梁漱溟先生村治的哲學。他認定「縣政建設工作，應從改進農村社會入手，而改進農村社會的工作，須利用行政力量去推行。」江寧與蘭谿則不然，它們的實驗工作，就是先從改革縣政府入手。所以它們的戶籍行政、財政、教育、地政及其他行政，已有值得讚美的成績。

縣政府裁局改科第二次全國內政會議，蔣委員長提修改地方行政機關組織案，關於縣政府部份其辦法第一條就是：「縣政府各局，應改爲科，科長由縣長遴選合格人員任用，呈請主管廳加委，科員由縣長委任，呈報主管廳備案。」內政部的縣政改革案內，也說：「現時各縣政府高懸於上，各局分立，儼同割據。甚至事業進行，省府各廳直令各局，各局亦直呈各廳，均不經過縣長。各廳爲進行便利起見，率性直接委派各局長乃至各科長。事權既不統一，所有事業，自難通盤籌劃，而爲有步驟合理之進行。救濟之法，惟有將各局併入於縣政府，使縣政府成爲一整個機關，縣與局間，不另行文，各局長與科長祕書等均爲事務人員，由縣長遴選合格人員向省政府呈荐任用，受縣長之統一指揮。同時規定縣政府之各局科，以合署辦法爲原則。」這是縣政府裁局改科，合署辦公的基礎。當即由內政部錄案呈請行政院通飭各省遵辦。各省接奉訓令後，有者立即決

定原則交付實行，至河北江蘇等省是南昌行營於二十三年十二月三十一日也頒佈剿匪省份各縣政府裁局併科辦法大綱，訓令豫、皖、贛、閩等省府，遵照辦理。並限於三個月內，一體實施具報備查。同時函行政院，請轉送中政會備案，並呈請國民政府察核暨行知各主管部查照備案。綜其要旨，有下列各點：

a. 集中權責 舉凡縣政府下現經設置的各局，一律裁撤，其職業分別歸併於縣政府中的各科管理，一切縣政的設施，都由縣長總其成。縣府佐治人員，亦概由縣長遴荐，省府核委。

b. 充實組織 原有組織，稍加擴大，增設科員，並酌加行政費。

c. 教建合一 教育建設兩項事務，應併為一科，俾便統籌承辦。

d. 警衛聯繫 各縣城鎮鄉現有的公安機關及警察，概行裁撤，改於縣政府中設警佐一人，各區署中設巡官一人，並設警長警士各若干人。各縣所設的政務警察或司法警察，亦加淘汰，嚴限名額，酌給薪金。

e. 稅收統征 除某項稅源數額特大經呈准特設專局征收者外，其餘無論省縣之正附稅捐，概由縣政府統一經征，並得附設經征處辦理。同時另設縣金庫，以為收款解款及保管劃撥

的機關（註十四）

現在已經實行裁局改科的省份，有豫、鄂、皖、贛、閩、川、黔、湘、蘇、浙、冀、陝、甘、魯等。

縣政府分區設署

二十一年八月間，豫、鄂、皖三省剿匪總司令部會制定剿匪區內各縣區

公所組織條例，認定區長為委任職，並規定他的職掌為（一）輔助縣長執行其職務；（二）宣達區內奉飭遵行之法令及調查報告區內各種情況；（三）監督指揮區內保甲人員執行其職務；（四）依保甲條例及其他法令，應由區長執行之職務。這和縣組織法中所規定區公所的性質，已經完全不同了。二十三年十二月間，南昌行營又制頒剿匪省份各縣分區設署辦法大綱，共二十五條，令飭剿匪省份遵照施行。依據該項辦法大綱的精神，今後的區署，即成為純粹協助縣長深入民間推行政令的機關，實際等於縣政府的支部，猶之行政督察專員公署之與省政府一般的性質。綜其要點：

- a. 名稱改正 一律改稱「區署」，藉以表明它是官治的行政機關。
- b. 組織擴大 區署得設區員二人至四人，書記一人，助理書記一人，錄事二人，區丁二人或三人。

c. 提高區長區員地位 以有縣長資格者乃許充任區長，併須迴避本籍，以有相當學識經驗者乃許充任區員。

d. 明定職掌 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，以及一切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，統由區長秉承縣長之命負責執行。

e. 經費增加 編制分爲三種，甲種區每月經費三百九十一元，乙種區每月三百二十六元，丙種區每月二百六十三元。（註十五）

二十四年一月行政院准南昌行營函送剿匪省份各縣分區設置辦法大綱，當經提出一九五次院會通過，并令仰內政部可否將前項大綱，通行各省參照辦理，詳議具覆。內政部奉令後，以行營所頒辦法與該部在第二次全國內政會議時，所提改革縣政各案，不謀而合。惟行營辦法，本係爲剿匪省份而設，如以通行全國，不能不稍事變通，經擬訂縣政府分區設置通則草案，力求富於彈性，俾全國各縣均得適用。提經行政院一九八次會議決議：「原則改爲縣政府分區設置暫行通則，餘修正通過，並請中央政治會議核准備案。」該項通則，對於區劃、職掌、人員、經費均有原

則的規定，其要旨大體與行營頒佈者相同。惟迄今尙未經中央政治委員會核准備案，所以沒有正式公佈。

現在已實行分區設署的省份，除豫、鄂、皖、贛、川、黔、陝等剿匪省份外，餘如浙江省亦有數縣進行辦理。

3. 市行政組織的改革

市行政組織改革的提案 二十一年九月立法院法制委員會擬就修正市組織法草案，於市政府組織者，將原條文『隸屬於省政府之市，應設各局，如有縮小範圍之必要時，除公安局外，得改爲科。』修正爲『隸屬於省政府之市，除公安局外，以設科爲原則，有必要時，得呈請省政府核准改科爲局。』二十一年十二月內政會議時，河北省民政廳，也提有「修正市縣組織法」一案，經大會決議：『事關修正法律，送內政部轉送立法機關參考。』

市政府合署辦公的推行 二十三年九月二十日，內政部以奉令制定省政府合署辦公辦法大綱一案，僉認省市政府的組織，依照現行法令，同爲整個的行政機關，省政府各廳處，與市政府各局，同爲省市政府之一部，對外均不應發生權力關係。今省政府合署辦公辦法，既已切實施

行，市政府自更有改革的必要。依照現行市組織法，本無各局得單獨發佈局令的明文，與省政府組織法規定，各廳對於主管事務得發廳令者，似更有區別。因咨行南京、北平、青島、上海等市政府，暨浙、粵、湘、鄂、綏、川、黔、冀、魯、贛等省政府，請參照擬訂各市政府及所屬市政府合署辦公方案，咨部查核。同時，並指出其重要改革之點如左：

- a. 須盡量減削機關行政費，以移增事業費。
- b. 須打破各科局並立局面，以維持行政之統一。
- c. 須革除公文上之繁複手續，以增進行政之效率。

各市政府接到內部咨文後，先後各就本市組織現狀，切實研究合署辦法。如南京市對於合署辦公問題，在內政部之咨文未到達前，已經加以考慮，並指定人員起艸計劃，經於廿三年十二月提出市政會議討論決定。（註十六）上海市政府，於接到內部咨文後，經吳市長交由秘書處草擬辦法，惟因該市政府業務紛繁，除負監督所屬機關外，兼施執行的職責，所以合署辦公，事實上尚有困難，現在已裁併駢枝機關，以節公帑，同時在辦事上則力求簡捷。（註十七）青島市政府則已於廿四年元旦起，實行合署辦法。（註十八）漢口市政府在特別市時代，原設社會、教育、公安、衛生、公用、

土地、工務、財政八局，自二十年七月改隸省府後，組織迭有變更，經費一再縮減，現在市府內僅設一處、三科、一室，附屬機關，除公安局外，所有前特別市政府時代所設社會、教育、工務、財政、衛生、土地、公用等七局的事務，都分別併歸府內各處科室辦理，兩年以來，早已合署辦公。(註十九)北平市政府接准內政部咨文後，即由祕書處函所屬各局處，對於合署辦公事，儘量發表意見，擬定辦法，對於會計、庶務之集中，及公文呈轉手續的減少等項，皆有具體的研討與決定。(註二十)天津市政府則於二十四年七月間呈准行政院，挪用河北省政府舊址，實行合署辦公。(註二十一)

(五)非常時期的地方行政組織

我國地方行政最嚴重的病態在頭重腳輕，上級政府的組織失之過大，而縣的組織失之過小，形成畸形的發展。大部份的人力財力都集中於中央和省，遂使政治設施不能直接有利於人民。同時，行政組織的方式，按諸學理，亦多未合。蓋行政組織方式，不外統一與分立二制。凡同一系統的機關，在形式上和實質上皆有完全統屬關係成爲一整個機體者，爲統一制。如果其機關或各具獨立性質，僅有連鎖關係而無統屬關係，或在形式上有統屬關係而在實質上則否者，都是

分立制。我國地方行政組織在形式上恍若統一制，而實質上則爲一變態的分立制。近年來地方行政的改革，大體是針對着上述的弊病的，但可惜還不很澈底，且亦不免趨於益歧的地方。如省政府合署辦公，原是爲準備改省長制的一種過渡辦法，蓋以中國幅員之大，各省環境差異之甚，一種制度的改革，自未便過於操切，用意可說很對，但省政府合署辦公的精意，決非在形式上做到幾個衙門合在一起，對外公文改用省主席名義而已，必須實質上做到文書、會計、庶務的統一與集中，省府上對中央，下對縣區成爲一整體的有機體；同時更必須縮減組織，裁汰冗員，切實達到原定節省經費半數，移之補充縣政府經費的標的。可是目前各省大抵都未能切實做到。此其癥結約有三點：第一係制度問題，現在合署辦公，僅將原有各廳處合在一處，而於各廳處之原有組織與職權，並未變更；第二係技術問題，關於公文的處理與檔案保管物料購辦等，仍多未盡完善；第三爲制度與精神兩方面所合成的原因，換句話說，即其中含有人的問題，例如主席對各廳應長信任的程度，卽足以影響於行政的運用，這是事實問題，和組織沒有關係。

至關於節省省府經費半數移充縣府一點，尤多未能做到，下列一表，可以說明：

豫鄂皖贛閩五省政府及各廳未合署辦公前與已合署辦公後歲出經費比較表（二十三

年度未合署辦公，二十四年度已合署辦公。

省別	年度	省政府	民政廳	財政廳	教育廳	建設廳	合計	比較減少數
河南	廿二	三〇〇,〇〇〇	一八九,七六八	二二二,六八〇	八九,二三八	一三三,四八八	九三四,〇〇四	一六六,八六九
	廿四						八〇七,一六六	
湖北	廿三	二六六,九七一	一六三,三四四	三四二,四九九	一三四,四二八	一五九,二二三	九九六,三五五	一八九,三三九
	廿四	二六五,三五五	一八八,〇三九	一九一,二四一	一〇五,〇五六	一一七,五三五	八〇七,二六六	
安徽	廿三	三〇〇,〇〇〇	一四九,八九〇	一九七,一六六	一四一,六六〇	一六六,一三三	九四四,八九九	二四四,〇四六
	廿四	二六六,一三三	九九,四八三	一三〇,八六三	九四,〇二七	一一〇,二五六	七〇〇,七六三	
江西	廿三						八八九,〇三三	六三,八三九
	廿四						八三五,一九四	
福建	廿三	三三四,九〇〇	一六六,八六四	一八一,五五五	一〇三,九五〇	一〇三,六四四	八四〇,五九三	一一〇,六六一
	廿四	三〇二,五四四	一〇八,六七三	一三六,九六六	八九,四六〇	九〇,二四〇	七三九,九二二	
總計							七三四,六三三	

五省廿三年度省政府及各廳，支出總數爲四、五九四、七九四元，實行合署辦公，比較減少總數爲七二四、六七三元，約當廿三年度支出總數六分之一強，與合署辦法大綱豫期節省半數的

目標，相去甚遠。而各省添設行政督察專員公署以後，省庫裏又支出一批很大數目的經費。就以豫、鄂、皖、贛、閩五省來說吧，依行政督察專員公署經費預算表，每區每月連兼縣經費在內共支五、二五〇元（公署公費每月四千元，縣政府行政經費每月一千二百五十元併計如上數），照每區每月四千元計，五省共四四區，每年共需經費二、一一二、〇〇〇元，約當各省省政府及各廳支出的半數。各省合署辦公所節省的經費不過七十餘萬元，而專員公署的經費則增出二百多萬，專署制度的精神，原非省縣中間的一級，而係省政府橫面的擴張，為省政府的一個支部。那麼從上面的分析，可見上級政府的經費不但沒有減，反而增加很多，組織不但沒有縮，反而有擴展，雖說專員兼負縣長責任，一面固然代表省府負督察的責任，一面則領導轄縣並統籌全區事宜，然究仍不免頭重腳輕的畸形發展。至於縣政府裁局改科與分區設署，大抵於縣政府本身組織上已較前健全合理，但分區設署，則因經費的窘絀，各省並未普遍奉行，即已成立區署各省，亦多採取丙種編制（即此丙種編制每月二六三元的經費也仍七折八扣，不能十足發給），人員組織大都不能達到豫期標準。

非常時期的行政組織，需要簡單緊湊，迅速靈活，前面已經說明。近幾年的改革，雖已努力朝

這個方向走，但仍有待徹底改善之點，亦經指陳。我以為爲適應非常時期的需要起見，省政府應即改行省長制，廢除現行合議制。主張此說的人已很多，主張的理由，大家提出來的也很多，我們覺得非常時期的地方行政組織，必須符合統一指揮，整齊步驟，敏於決斷而迅於行動的原則，而此種種決非築室道謀的委員制所克達到。至於省長之下，爲保留人才起見，仍可設廳，現在的祕書處與民政廳，合併爲政務廳，廳長卽由省長兼任，此外則斟酌各省環境，分設財政、建設、教育、警衛等廳，警衛廳負警察行政和地方自衛的責任，在國防前線各省必須設立，廳長人選必須富有軍事學識和經驗的人充任，平時積極整頓警察，辦理國民軍事訓練，組織民衆籌備徵兵，戰時卽成立全省警衛司令部，負全省警衛之責，由省長任總司令，警衛廳長任副司令，指揮警察民團，維持本省治安，並接濟補充前線。所以我主張改現在保安處而設警衛廳者，因爲我主張將現在各省素質武器均不健全的保安團隊，逐漸裁汰，一面整頓警衛，一面編組保甲，訓練民團以爲代替，關於此點，後當詳述。

省政府的組織除省長及五廳外，不設任何對等組織，其經費應緊縮至現在省經費三分之一的程度，至於目前的行政專員公署，在非常時期，仍應保留，但須充實其組織，專員必須兼區警

衛司令。

各縣政府爲負荷救亡圖存，臥薪嘗膽，復興民族，革新生活使命的基本單位，在非常時期應有獨立生存，單獨戰鬥的能力，所以它的組織應積極充實擴充，最低限度，縣政府的經費應較現在增加一倍。現在各省縣政府的經費，平均不過一千元左右，以每縣平均增加一千元計，全國近二千縣，每月增二百萬元，每年二千四百萬元。如將現在中央各機關的重複矛盾者加以裁汰，節省經費必有可觀；加之省政府改爲省長制，節省現有經費三分之二，以之補充各縣，必定綽綽有餘。各縣政府組織應以設科合署爲原則，其在國防前線各縣，則應設警衛局。各縣政府必須盡量增加軍事、建設的專門技術人員。縣政府下分區設署，須大部份依行營所規定的甲乙兩種編制，其經費即以中央與省補充各縣的經費一部份以爲挹注，俾能切實擔負深入民間，實施管教養衛的工作。各縣須繼續努力扶植人民自治，依現在中央決定的原則納保甲於自治之中，鄉鎮以下爲保甲，縣參議會應趕速使之成立，因在非常時期中，欲期應付之鎮靜和有條理，要以官民合作，上下一心爲第一要義。

總之，地方行政的內涵，在平時應注意培養民力，組織民力，在非常時期則須運用民力，所以

地方行政的組織，尤其在非常時期的組織，應合乎下列的幾個標準：

- a. 要有實事求是推動建設的能力；
- b. 要有包羅行政人才與技術專家的容量；
- c. 要有全民總動員的機構；
- d. 要有上下一心首尾相應的妙用。

四 非常時期地方行政的任務

地方行政的任務，在平時應注意於管教養衛的培本工作，在戰時則應標本兼顧，而以供應戰爭，以期獲得勝利，挽救危亡，復興民族為最大的目標。換句話說，在平時須組織民力，培養民力，一旦事變發生，則須充分運用民力。這是目前地方行政的主要原則。以下我們再分為事前的準備和臨事的應付，逐項加以闡明：

(一) 事前的準備 非常時期可以分做兩個階段，例如目前我國，內憂外患，祇算非常時期的前一個階段，一旦和平絕望，而不得不作最後犧牲的時候，那麼就是非常時期的另一階段。我們固然希望在和平的狀態下，臥薪嘗膽，生聚教訓，以達到挽救危亡，復興民族的目的；但我們不能不隨時準備最後關頭的犧牲，為民族獨立而流血，為國家生存而決鬥。在前一個階段非常時期地方行政的任務，應着重於切實準備的工作，以健全基礎，培養本源為主。可是，現在時機已很迫促，決不容我們很廣泛的，很從容的從事建設，所以必須選擇幾種中心工作，集中力量，剋期計功，而其方法則須在每個人民的身體上，精神上，生活上，一點一滴的實現出來。從事地方行政工

作者，首先應盱衡國家環境，斟酌本地各方面的條件，然後再依培養民力，組織民力，運用民力的中心標的，詳擬一個健全切實的實施計劃，先從消極的整理着手，然後進而為積極的建設，現就所見，析述如次：

1. 培養地方財政基礎

各省地方財政現狀 自從民十七年十一月二十二日國府命令釐訂國地收支標準後，才有真正的地方財政可言，各省省地方財政的收入，以田賦為大宗，高者如山東、河南、江蘇、浙江、青海、寧夏等省，估總收百分之四一·四一——六一·七九約占總收入之一半左右。其次為營業稅，高者如察哈爾、浙江、河北、江蘇等省，皆估總收入百分之一八·七二——四四·五四再次為契稅、房捐、船捐等。至非租稅的收入，如地方財產，地方事業，地方營業，地方行政等，其所佔比例，都很微小。而債款收入，如陝西、福建兩省幾估總收入半數以上；各省平均，二十年度占百分之九五九二十一年度占百分之七·二四最近三年度，各省財政亦大抵收不抵支，其平衡方策，則從增稅而轉趨於發行地方公債。至各縣地方財政，則一向缺乏制度的保障，大率皆靠田賦附加為支持的柱石。如江蘇各縣平均田賦附加，估總收百分之七八·二六，湖南佔百分之六五·〇七，

廣西佔百分三五·〇，廣東佔百分之四七·七一。此外重要收入爲營業稅及雜捐雜稅等，如廣西營業稅佔百分之三六·二〇，雜捐稅雜收入佔百分之五·八三，江蘇「各項捐稅」佔百分之二〇·八一，雜捐雜稅收入佔百分之七·六八。關於支出方面，分配又不合理，根據統計所示各省縣地方財政支出以公安費佔第一位，以省言高者如甘肅、陝西、湖北、貴州、廣西、江西佔總支出百分之二三·一九——七一·三三，以縣言如湖南各縣平均佔總支出百分之五二·九〇。各省支出佔次位者爲債務費，高者如山西、廣西、河南等省佔總支出百分之二七·六〇——六〇·七七。綜而言之：我國地方財政現狀在收入方面，無論省地方或縣地方，皆以田賦爲最大稅源，其次，在省爲營業稅，在縣爲雜捐稅；在支出方面，省縣皆以公安費行政費爲最龐大，而與人民福利極關緊要的衛生、文化、救卹等費，均極渺小，地方財政的不合理，不言可喻。（註二十二）

年來對於地方財政的整理

二十三年五月財政部召開第二次全國內政會議，議決減輕田賦附加，廢除苛捐雜稅，改善地方稅制，確定地方預算辦法等重要議案，各省地方當局，對上述諸議案，均努力奉行，舉其重要者，約有下列四項：

a. 各級地方預算的確定 確定各級地方預算，實爲整理地方財政之基礎。二十四年度

已成立概算送達財政部者，有蘇、皖、豫、贛、黔、湘、察、甘、寧、夏、鄂、浙、青、閩、陝、冀、綏等十七省，南京、北平、威海衛、青島等四市。至二十四年度縣預算在此半年內陸續送達財部者，計有江蘇的六十縣，浙江的七十五縣，安徽的六十一縣，山東的一〇八縣，河南的一一一縣，察哈爾的十五縣，湖北的七十縣，江西的八十三縣，湖南的五十七縣，福建的六十二縣，廣西的八十四縣，陝西的九十二縣，雲南的五十縣，貴州的五十四縣，甘肅的六十七縣，寧夏的十縣，共爲一〇五九縣。現在二十五年度即將門始，省市概算送部的，業有河南、寧夏、甘肅、福建、江蘇、安徽、察哈爾、湖北、湖南等省及威海衛區。

b. 各省不合法捐稅的裁免 自第二次全國財政會議議決廢除苛捐雜稅，減輕田賦附加以來，各省市均能切實遵行。至二十四年底止，計廢除苛捐雜稅五千餘種，款額達四千九百餘萬元。二十五年上半年，繼續廢除者，計有福建省各縣團費雜捐附加九十六萬餘元，及任意攤派之款約一百萬元，甘肅省第三期廢除的苛雜計四十五種，款額九萬餘元，河北省第三期廢除的苛雜一萬七千餘元。截至二十五年六月止，廢除款額已達五千二百餘萬以上。

c. 田賦附加的裁減 截至二十五年六月止，計先後減輕附加種類共二百七十四種，款額共一千八百二十三萬六千二百五十元。

d. 土地陳報的舉辦 田賦爲地方財政中心，而整理田賦，又以舉辦土地陳報爲要圖。各省根據財部所擬土地陳報綱要，陸續舉辦的，爲數很多，成績都很好，舉其著者，如安徽當塗縣，試辦結果，計田賦附加，較以往七年平均稅率減輕百分之四弱，即每畝由三角六分八減至一角九分二，稅收轉可盈餘十一萬餘元（註二十三）他如江蘇之睢寧，溢增田地一百三十二萬餘畝，安徽之和縣，溢增田地二十九萬餘畝，河南之陝縣，溢增田地六十八萬餘畝，以及福建之閩侯，溢增田地約達十萬餘畝。這半年來，正在辦理中的，還有安徽之滁縣、鳳陽、泗縣，無爲，福建之龍溪、仙遊、永春、惠安、南靖，山東之惠民、高密，湖北之咸寧、蒲圻、黃陂、鄂城、孝感、安陸等縣。大致均於最短期間，可收相當效果。

今後努力的途徑 年來各地方當局，對於地方財政，雖多銳意改革，但距合理健全的途徑，仍屬遼遠，尙須加倍努力。且改革之道，應把握問題的中心，最忌爲枝枝節節的補救。目前地方財主要的兩大收入爲田賦與營業稅，田賦的客體爲農地，營業稅的課稅客體爲商人的營業行爲，近年農村破產，工商凋敝，所以以農地與營業行爲爲課稅客體的田賦營業稅及其他各種地方捐稅之稅源，日趨枯乾；今後整理的手段，必以體恤民艱，培養稅源爲原則。積極方面，須整頓舊稅，

如普遍切實辦理土地陳報，改訂田賦科則，以平人民的負擔，如改良營業稅制，重訂徵課標準，以杜轉嫁的流弊；消極方面，則須整飭財務行政，樹立財務監督制度，剔除中飽，杜絕浮濫；在運用方面，務求其合理化，此點頗為重要，通常為各地方政府所忽略的，因此略述之，所謂合理化不外三點：(1)嚴格遵照施政方針，分別緩急，集中力量，以達用少數錢做多數事的目的；(2)地方各事業機關的預算，均須照每年實收數造列，以免虛收實支之弊，同時須嚴格遵守薪工費不得超過事業費的原則。現在各地方事業機關每年造列預算，往往按照稅收額征數填列收入，並以之為支出的分配，結果每年實收祇及五六成，於是挖肉補瘡，捉襟見肘，公安警察欠餉，學校教員索薪，自治人員斷炊，慈善機關到處募捐，種種現象不一而足，而所領到的一部份收入，僅够維持幾個人員的薪工伙食，而絕無推動事業的力量。(3)集中購辦——政府各機關的購買費用，年額甚鉅，各機關對於普通物品材料，如筆墨文具椅桌等件，若任各機關隨需隨購，不特予各機關庶務人員以漁利的機會；且零星購買，在價格上亦必吃虧，應於地方各級政府內設一總庶務處，綜理各機關購辦事宜。凡各機關購用物品事前須開列預算，經審核後，彙合分類，大量購買，在購辦費用上，及物品價格上，均可省費甚多。(註二十四)至於當前縣財政的整理，以確定和保障縣財政的收入

爲第一要義。二十二年十一月九日立法院會通過一個財政收支系統法案，對於省縣收支界限，已有規定，原文：『所得稅省百分之十至二十，縣百分之二十至三十，遺產稅省百分之十五，縣市百分之二十五；營業稅爲省及行政院直轄市稅，土地稅爲縣市稅，營業牌照稅與行爲取縮稅爲縣市收入；』我們盼望它能够及早實行。

復次，地方當局平時對於地方財力，應有一個通盤的籌劃，對於本地的人民富力、生產等各項稅源項目，都須加以精確的調查；對於地方政府收支的伸縮性，須加以翔確的估計；對於事變發生以後，如何增籌稅收，方不致苛擾人民，如何撙節開支，以供應中央政府的需要，都須預先計劃妥貼，而在準備時期，進行整理財政，亦必須處處爲戰時着想，定而後動，庶免臨時手忙腳亂，不知所措！

2. 鞏固地方社會基礎

嚴密社會組織

一盤散沙，缺乏組織，爲我國衰弱受侮的一個最要因素，而現代戰爭，爲整個國力的決鬥，欲得最後勝利，尤非舉國一致努力不可，今後爲適應非常時期的需要起見，積極從事於國民的編練與統制，嚴密社會組織，樹立國民總動員的機構，實爲當務之急。今請分別說

明其原則與辦法如次：

a. 原則：

- (1) 組織務求普遍嚴密。
- (2) 訓練以啓發「自覺」意識，而求發揮其生存本能；養成鬥爭精神，以期適合國家非常時期需要爲主旨。

- (3) 統制須富有強制力，且須使社會各部門互相依存的關係，愈臻密切。
- b. 辦法：

關於編組者

- (1) 普遍並改進現行保甲組織，依照現行區、聯保、保的系統，將老年、壯丁、婦女、兒童分別編隊。縱的方面，分編區爲區隊，聯保爲聯隊，保爲小隊；橫的方面，按所負責務，分編爲巡察、通信、守護、運輸、工程、消防等隊。
- (2) 成年人有職業者，依其職業，分別編入職業團體，婦女兒童與在校肄業的學生，各依其性質使編入婦女兒童與學生團體。

關於訓練者

(1) 積極實施壯丁的軍事訓練。

(2) 實施各種組織下級幹部人員的訓練（尤着重軍事與政治的鬥爭訓練。）

(3) 對於戰時有迫切需要的各項技術人才，尤應特加訓練。

(4) 民衆訓練教材，須力求淺近，民衆品類不齊，應以其程度最低者爲對象。

(5) 各種訓練應由中央制定整個方案，各省根據方案擬訂實施細則，統一辦理，力避重複紛歧。

(6) 訓練機關在中央似宜由訓練總監部、內政部、教育部、軍政部等爲監督機關；在省或另組民衆訓練委員會，或於省警衛廳專設一科主持之，督察區及縣亦如之。

(7) 一地方各項訓練完竣，應緊接舉行動員演習，至相當期間，并應舉行全國總動員演習。

關於統制者

- (1) 各種民衆組織，應由中央釐定組織系統，層層節制，以收指臂相使的效用；
- (2) 各級地方政府對於轄區內一切民衆組織，在非常時期，須有絕對的指揮控制權力。
- (3) 各級政府應有嚴密的特務組織，自城市以至鄉村組成偵探網，以防制漢奸，反動派及敵人間諜的活動。
- (4) 切實注意戶口異動，並運用聯保切結與保甲規約，實施連坐罰法。

整飭警衛組織 我國現在地方警衛組織，計有保甲、警察、保安團隊三種。查我國兵役法業已施行，師管區已經劃定，壯丁訓練計劃亦已頒行，調查戶口爲徵兵的先決條件，此爲警察職事，而其基礎應建築於保甲之上，保甲爲根本之圖，而警察爲經常之制，但各省現在辦理情形，多注全力於保安團隊一項，警察經費大部份取之地方，而地方財力已竭於團隊，（註二十五）團隊與警察之間毫無聯繫，故警察效用，在下層組織中，幾等於無。保甲組織，亦因經費困難，不能獲得預期的效果，究應如何調整三者間的關係，使能保持並發揮其相互間的作用，實爲目前整飭地方警衛組織的先決問題。保甲爲人民自治組織的性質，在經常時候，它的主要任務，係利用其組織，以

發展民衆力量，促進自治事業；在非常時期，才使用以協助警察及團隊執行任務，以補團警力量之不足；非至不得已時，以不使用爲宜；警察的任務，在執行政府法令，消滅危害的因素，維持地方治安，現代各國武力祇有國家軍隊和地方憲警兩種，軍以防外，警以理內，爲國家表裏的兩大事業。我國各地方保安團隊，則具有地方軍隊的性質，其主要任務爲防匪及剿匪。在國家業已逐漸實行徵兵制度的時候，這種變態的團隊，在原則上應逐步裁汰，卽以其節餘的經費，用爲樹立現代式警察制度。南昌行營曾於二十三年七月制定各省保安制度改進大綱，其要旨在先將各縣的團隊，整理統一，然後由縣進而統一於區，由區進而統一於省，最後進而由國家管理，由地方使用，在各省區內劃定若干團管區，抽調區內壯丁，更番訓練，更番退役，俾由小規模的抽丁制，過渡而達大規模的徵兵制，確立師管區的制度，以爲我國根本改造陸軍的基礎。（註二十六）二十五年五月行政院召集的地方高級行政人員會議，對於保安團隊的整理，亦有詳盡的討論，並決定現有團隊的素質，應力求改進，尤在統一指揮，加緊訓練，提高能力，充實武器，並分期切實裁減兵額，卽以節餘之經費及編餘之槍械，移作整頓及充實保安警察隊暨辦理保甲之用。這種辦法，是極合理的，亦爲適應非常時期需要，整飭警衛組織切要之圖。至關於警察行政，內政部在地方高級

行政人員會議，曾提出統一各省市警政案，其重要辦法，屬於省市者，主張設置警衛處，各省市保安團隊一律劃歸警察範圍之內，改編爲保安警察，由省警處指揮，以總隊（團）爲最高單位，分駐各區縣，當綏靖地方之責，逐漸改良內容，減少數額，除地方衝要人口稠密工商業繁盛的都市，得特設公安局，直轄警衛處外，其餘均設警察所直轄於縣政府；其屬於縣區鄉村者，主張縣警察行政以設科辦理爲原則，縣城及重要市鎮，經警衛處呈由省政府核准，得設警察所外，其餘鄉村地方，暫以保甲代行警察事務，這個方案，也是很切實際的。我在前面主張省政府設警衛廳，其用意正復相同，不過我主張的警衛廳，除主持警察行政外，並負統籌整理保安團隊，訓練壯丁的責任，使現在警務、保安、國民軍訓之分屬於三個機關者，集中統一於一個機關辦理而已。綜之，整飭地方警衛組織，爲綏靖地方，維持治安的當務之需，而地方警衛之整飭，首應樹立現代警察制度，其步驟一面爲整理保安團隊使負訓練壯丁之責，更番退役，逐漸裁減，而以其節餘經費與編餘槍械，補充改組保安警察；一面嚴密保甲組織，施以適當之訓練，使負執行警察職務的責任，以樹農村警察的根基。

注意保健工作 鞏固地方社會基礎，不僅以保安爲已足，且須更進一步而爲保健的措施。

消極的須嚴禁妨害民族健康，社會秩序的惡劣風習。如煙、賭、娼三害乃其最著者，從事地方行政者，對此絕對不能放鬆。其方法，一方面固可利用政府權力，加以搜禁，另一方面更須利用民衆自力的組織，以勸導糾彈的方式，啓發其自省的覺悟。現在中央政府對於禁煙禁毒已具最大決心，中央設禁煙總會，各省縣市設禁煙委員會，對於吸食煙民限期登記，分期禁絕。二十五年六月一日禁煙總會發表全國登記煙民計蘇、豫、平、滬等十八省市共有一、五、六、九、八、〇、五人，上年度執行死刑罪犯共九、六、四人（註二十七）各地方當局，如能繼續努力不懈，當可於預定年限內肅清煙毒。

至於積極方面，須促進一般人民的身心健康。主要工作爲新式衛生設施的創設和推廣，以及國民體育的提倡和普及。關於地方衛生行政，民國二十一年十二月第二次全國內政會議，曾通過：「依照各地方經濟情形設立縣衛生醫藥機關，以爲辦理醫藥救濟及縣衛生事業之中心案，」民國二十三年四月衛生行政技術會議，又通過「縣衛生行政方案，」二十五年二月，衛生署參照上述提議及方案，斟酌擬訂縣衛生行政實施辦法，該署以爲衛生醫療設施，關係於民族健康，換句話說，就是關係於國力，其重要自不待言。不過如欲全體民衆都得保健醫療的利益，那麼必須將整個醫藥衛生設施，盡歸國有。此種方策，就是公醫制度，現在俄、英等國，推行此種方策，

最著成效。推行公醫制度，即以一縣爲單位，於縣政府下設衛生院，負掌理全縣衛生行政保健及醫療事項之責。縣境各區，每區人口自五萬至十萬者，應設衛生所。鄉鎮人口自五千至一萬者，設衛生分所。每村人口自五百至一千者，設保健員。縣政府下設衛生處或衛生實驗處，負全省衛生行政保健及醫療設施之責。其下應設省立醫院，衛生試驗所，並與教育廳合作，設助產護士職業學校，健康教育委員會等，以推行各項衛生事業。關於提倡國民體育，訓練國民體格，一方須設法普及人民的運動，提倡國術之練習，一方須積極推行民衆健康教育。前者，各省縣市，大率皆有公共體育場的闢置，不過，一般情形，均係未能充分利用，此後應着力於普遍運動風氣的養成，以及原有設備的充分利用；後者爲訓練國民健全體格對症之藥，例如體格檢查，身體缺點及早期疾病的治療，健康生活的指導，衛生習慣的培養，傳染病的預防，環境衛生的改善，以及其他衛生知識的灌輸與訓導，都是健康衛生教育範圍中的主要事項，亦爲增進國民健康的基本條件。近幾年來各重要省市，已實施此項有系統的整個學校健康教育者，計凡十有四處，如江西福建湖南河南陝西甘肅北平南京上海等省市，均有健康委員會之組織，在湖北教育廳下亦設有衛生教育處，辦理各該省市之學校衛生事宜。此項設施，既足以促進青年健康，增加教育效能，並與國防

及充實救護設備至有關係，亟應積極提倡，普遍推行。二十五年五月舉行的地方高級行政人員會議，對於此點，曾有詳盡的討論，決定其已辦有健康教育委員會之省市，應充實其力量，使其工作能普及全省學校及民衆教育團體，其未舉辦之各省市，應即速遴人員設置此項組織。

改善倉儲制度 倉儲制度，在我國有悠久的歷史，禮記上載：「國無九年之蓄，無六年之蓄，曰急；無三年之蓄，曰國非其國。」藏富於民，以備災荒，便是倉儲制度的肇端。春秋的時候，管仲首倡輕重斂散說，其意以爲「歲有凶穰，故穀有貴賤，令有緩急，故穀有輕重。」豐年穀賤，政府廉價購入而斂藏之；待凶年穀貴，然後糶之。其後李悝因之，而有平糶之策。按豐熟或飢荒的程度，以定糶入或糶出的多寡。到漢宣帝時候，遂有常平倉的名稱；此後至隋而有義倉的設立，至宋朱熹復仿義倉而創社倉之法。這就是中國所謂三倉制度，歷代因革損益，大抵都不出其範圍。倉儲的效用，在平時爲備荒救災，平衡糧價，在非常時期，則爲預儲戰時糧秣，以爲國防準備，後者關係尤大。現代戰爭，在如何延長其支持時間，此在軍事還容易，在經濟則較難，而食糧的供給，又不可以任何物質代替，倘有缺短，則軍需糧秣就無法維持，所以近代談國防者，無不以糧食自給爲首要之圖。歐戰時，德奧與協約各國對抗，支持至四年之久，而卒致敗北者，糧食缺乏，實其主因。我

國如不及早對此有所準備，倘一旦對外作戰，海口都被封鎖，其危險實在不堪想像。可是我國舊日倉儲制度，自入民國，多已廢棄，直到民國十七年內政部始參酌歷代成規，首先頒行義倉的管理規則，後又因地方自治制度漸次釐定，復將前項管理規則酌加修正，定名為各地方倉儲管理規則，藉便督促，並定於十九年一月十五日公布施行。按各地方倉儲管理規則，係分倉制為縣倉、市倉、區倉、鄉倉、鎮倉、義倉六種。縣市倉積穀的使用，為平糶與散放，其性質近於古制的常平倉，鄉區鎮義倉的使用，則除平糶散放以外，尚有貸與一項，其性質則是柔化古制的社會和義倉兩者而成的。關於積穀的籌集，除義倉為私人慈善性質，由私人籌集外，總市鄉區鎮各倉皆由地方公款辦理，但如地方無公款時，則取派收和捐募兩種方式。縣市區鄉鎮倉穀，除由縣長、市長、區長、鄉長、鎮長各自負責管理外，尚有地方推舉的公正紳士三人至五人協助。自此項規則頒行之後，各省多據以訂立建倉積穀的辦法。二十年間國民政府有實施倉儲，預防災荒充裕民食的規定，二十一年十月陳果夫氏向中政會提出調節民食案，內有令各縣恢復積穀倉及由中央擇糧食匯集處，設總儲備倉等。至二十二年十月行政院會議復通過官買積穀以利農村案，同月蔣委員長在南昌召開十省市糧倉會議，亦通過恢復倉儲案，通飭各省舉辦積穀。該案辦法大綱，大致係根

據內政部所公布的各地方倉儲管理規則，但別有國倉、省倉二者的規定。至省以下各倉，則以鄉倉爲最重要，必須普遍設立。縣倉積穀至少要在一萬石以上，區倉或鄉倉積穀數量，至少要在五百石以上。這些積穀經費來源，除按內政部公佈的派收及捐募兩種方式外，縣倉經費可由舊有倉儲資產，公團存款，地方次要經費，縣行政部份的罰款和公產變賣等項來撥充，區鄉倉經費可由香會神社，公共集款，鄉社公款，公共釀資，和各種補助款來撥充。此外師法古制，稍加改革者，則有山東鄒平實驗縣政府所創辦的莊倉合作社。綜之，倉制的恢復，近年來由於政府的倡導和地方的努力，已得到相當的成績。不過，我們覺得到在目前純粹因襲舊日的倉儲積穀辦法，實在不能發揮其固有的效能，第一因爲舊制倉儲是建於地方自足自給的經濟基礎之上，他們以自己食用的餘裕，儲積起來，以防荒年，這自然是可以的。但自資本主義侵入後，農村經濟之破壞的深刻化，高利貸資本的剝削與苛捐雜稅的負擔，已使農民於秋收之後，被迫立即將其收穫品出賣於市場，換成貨幣，以購買生活必需品，或以償還他們的債務，他們是否還有餘裕以爲積儲，實係疑問。年來各地方政府間有不問農民死活，徒以奉行功令，強迫勒收積穀，以致騷怨不堪的情事。這就是舊制不能完全適應新環境的一種應有的現象；第二因爲今日的交通狀況，已非往昔之

壅蔽隔阻可比，農產亦已漸變為商品化，流動極為自如，而各地需給，更發生密切關係，何況在國際市場控制之下，中國之農產品已捲入世產市場之內，設不能防止世界食糧的傾銷，僅有倉儲，恐亦難收調節糧食之效。再者，在此信用經濟時代，如果每年積儲許多穀米，使活的資本變為死的資本，要亦與經濟原則相背。所以，從時代的和經濟的立場看，我們認為舊日的倉制實有改良的必要。但是，從儲備戰時軍需糧食着眼，則仍不能不採取舊日的積儲辦法。因此，改良之點，應從積穀本身着想，將積存的穀米流通化，金融化。東西仍保存，效用則加大。例如發行倉穀流通券等，即是改良辦法之一。從事地方行政者，在非常時期的準備中，應對此加以嚴密的籌劃。

整頓救濟事業

社會上孤獨老耄，殘廢嬰幼，貧而無養者，以及游手好閒，不務正業的流氓，政府有救卹和糾導的責任，亦即所以安定社會之道。自民國十七年，內政部頒發各省縣市鄉救濟院章程後，各地方雖均已有救濟院的組織，但是大都均因經費的拮据，除少數大城市外，多係粗具形式，毫無內容，沒有什麼成績可言。要知，救濟老殘孤幼，糾導無業游民，消極的可以減少社會中消耗分子和擾亂因素，積極方面，更可教以技藝，使社會孳生許多生產分子，對於鞏固社會基礎有很大的效能，為從事地方行政者所不可忽視的。各地方應寬籌經費，按事實需要，分設養

老、殘廢、孤兒、育嬰、游民習藝等所，如果經費困難，則亦必集中力量，努力辦好一種，或由行政督察區，統籌辦理，務使切實而有成績。據作者觀察所得，各地方，尤其各縣政府，對於地方救濟事業，往往僅視爲功令，勉強敷衍，能够按照內政部所頒章程，掛起幾塊牌子，就算完事。這種態度，似乎應即切實改正。與其虛設五六種毫無內容的院所，到不如集中少數財力，整頓一種救濟事業。

3. 發展地方經濟基礎

發展地方經濟基礎，就是從養字着眼。中國問題的病根就在一個「窮」字，佔全國人口百分之八十以上的農民，自從呱呱墮地，以迄蓋棺論定，無時無刻，不是在經濟壓迫中延續掙扎其生命，因爲窮得自顧不暇，所以意識中更無國家民族的餘地，因爲窮得糊口不遑，所以儘管政府如何普及教育，而小學生家長埋怨說：「上學有甚要緊，那牛能不放麼？」這是問題的癥結。足食然後可以足兵，現代國際戰爭，尤以經濟的支持力爲決最後勝負的因素，因此發展社會經濟基礎，是目前從事地方行政者所應竭全力以赴的。現在蔣委員長發起國民經濟建設運動，於中央特設總會，總攬其成，於各省市縣組織分會支會，分頭努力，此實係目前救國的一大運動，自一種意義言，假令時勢所許，各級政府最大部分精力，應寄托於此項運動之上。關於經濟基礎的建設，

個人意見，在步驟上應分爲：(1)經濟的防衛，(2)經濟的救濟，(3)經濟的建設。現在分述如下：

經濟的防衛 經濟的防衛是對外的。我國對外貿易，從一八六四年開始有貿易報告冊起，一直到現在，除一八六四年及一八七二到一八七六幾年算是出超而外，其餘六十幾年都是入超。這六十幾年不斷的入超，積到現在已經七十萬萬關兩以上了。我們試想一個人如其患了漏底癆症，這個人是不是一定要死？同樣，一個國家，如其它的外國貿易患了長期而且一味不生產的入超病，這個國家的經濟是不是一定要滅亡？目前最要緊的挽救辦法，便是怎樣防遏這個漏底的延續！換一句話說，我們必須立即採取普遍的有效的經濟防衛政策。經濟防衛在現狀下的我國祇有一條路，那就是我們的消費和我們的生產結婚。換一句說：凡是我們所消費的，都要是我們所生產的；凡是我們所不能生產的，我們須減少消費或暫時就不消費。這個防衛政策的有效的實施，必須下層的政治組織用其親民的政治力量來推動普及。所以各縣市必須確立一個縣單位或市單位的經濟統制計劃，以提倡土貨國貨，限制洋貨爲原則，經人民的忍苦節約中，逃出經濟滅亡的厄運。

經濟的救濟 關於經濟救濟的設施，我們目標當須着重於百分之八十以上的農民。所

以確立基層的農村金融制度，實爲先務之急，諸如農村高利貸的壓迫，產銷中間階級的剝削，以及因金融不能周轉而招致的損失等，地方政府，尤其各縣政府須採必要方策，以圖救濟，例如農民貸款所的設立，農業倉庫的創辦，運銷合作社的組織，種籽耕牛抵押放款的推廣，以及原有農村金融流通組織如典當、錢會等的扶持改良，而尤須着力於各種合作社的健全普及，以樹立農村基層自助助人的金融制度。依據最近中央農業實驗所農情報告四卷二期，全國合作事業調查專號裏面的記載，在二十四年底，全國共有備案登記的合作社，二萬六千二百二十四，社員一百萬零四千四百零二，較之二十三年增加一萬二千餘社，四十八萬餘人。在數量方面，確已表現出迅速進展的成績。不過，我們仔細檢討，在質的方面，則殊不能令人滿意，其原因是各地方往往把辦理合作，看作奉行功令，所以不問是否具備推行合作事業的條件，就由上而下，層層命令，很機械的進行着，甚至一味督責，限期觀成，把合作社成立的多寡來課地方官吏的殿最，把合作社放款的多寡來做合作事業的成績，流弊所及，就發生許多意料以外的壞結果，再從整個合作事業的觀點看，還有以下四個癥結使它形成徒有數量而無實質的現狀。就是：(1)組織，(2)方法，(3)經費，(4)人才。就組織說，我國合作事業雖則推行未久，組織却很複雜，有由華洋義賑會辦理的，有由

平教會辦理的，有由各省建設廳辦理的，有由行營辦理的。系統紛歧，法令不一。就方法說，最初辦理合作事業的人們不免忽視了中國社會情形，也沒有顧慮到一般環境，便把外國的辦法搬過來，所以於實際社會格格不入，未能獲得美滿的效果。其次講到經費，這是一個很大的問題。在經費的來源方面，許多經辦合作事業機關，本身對於經濟方面並無確切的辦法，而僅靠其他機關撥款，或某方面捐輸，這當然不是持久的辦法。就支出方面看，現在有些地方合作行政費要佔百分之十五以上，換句話說，如果貸出一百塊錢，合作機關的行政費便需十五元，這在專謀利農而以輕利貸款的場合，真是一件嚴重的事情。再次，是人才問題，各級政府對於辦理合作事業的人才，儲備得太少。個人認為，以後各地方政府對於合作事業，應極力扶持倡導，尤須注意於內容的充實，推行合作，應由下而上，不可徒顧好看。至在組織方面，應樹立整個的合作行政系統，力求簡單化。（現在關於合作行政，已漸統一於實業部合作司；關於業務之推進，則由全國經濟委員會合作事業委員會主持，同時各級地方政府，與各處著有成績的合作機關切取聯絡，共策進行。）方法方面，應力謀適應社會情勢。合作機關行政費，須力謀減至最低限度。合作人才，應由各省就所需要，聯合學術機關，通力合作，招考大學及中學畢業生加以訓練，使之從事於合作事業。為適

應非常時期需要起見，各級地方政府尤須認清，經濟的組織較政治的組織更容易團結民衆，所以在辦理合作事業時，須使合作社，合作聯合會等與保甲、保聯發生聯鎖的關係，庶使政治的組織因加入經濟的成分而益臻堅固，經濟的組織因政治的力量而更趨嚴密。本節說明經濟的救濟，而尤着重於合作社的改進與推廣，其用意蓋認合作社的功能，猶不僅限於消極的經濟救濟而已。

經濟的建設 經濟防衛完成，經濟救濟實施以後，民力稍蘇，更以政府的力量，扶助人民作進一步的國民經濟之建設。際此非常時期的地方建設，應以民生與國防兼顧為原則，於培養民力中，同時即着眼於國防的設備，至於經濟建設的方法，在此財政窘蹙的時候，則應窮幹苦幹，以利用人民自己的力量為前提，如現在推行的國民勞動服務是，至於生產的改良方面，則可能範圍應儘量運用專門技術，以求逐漸推廣。舉其要項如次：

a. 交通的開發 交通有如人身的脈絡，必須支幹貫通，方能運轉自如，近年來我國對於交通的開發，頗有進展，尤其公路的建設，進度極速。民國十年時，全國共祇一千餘公里，民二十增至六萬六千餘公里，二十四年則已超過九萬公里，十四年間增加九十倍，四年間增加百分之四

十以上（註二十八）各省聯絡幹線，均將次第完成，如京滬幹線、京閩幹線、滬桂幹線、京黔幹線、京川幹線、京陝幹線、汴粵幹線、洛渭幹線等是。年來政府對於公路建設的努力，很可令人滿意。但是有三點意見，尚須各級地方政府注意改進：第一，各省公路，多有祇求數量之速增，而對築路工程過於草率者，例如北方省分，困於經費，大都利用原有道路，稍加放寬，並無近代公路應有的路面設施，又如桂省，因經費缺乏，往往無力築橋，河渠橫前，仰賴渡船，即間有工程稍屬進步的公路（如蘇、皖、浙等省），亦以經常養路費的缺乏，日久失修，路面屢就敗壞。如鄂省，雖省會百餘里以外的公路，就有路面荒蕪，雜草叢生的情形。所以如何於築路之後，籌劃養路，乃係各地方公路建設應行注意改進的第一點。第二，各省幹道，雖已頗有進步，但縣鄉公路，修築甚少，支路既不發達，幹路的效用，無論在軍事上、經濟上，當然都受限制。此後，各縣政府應如何努力敷築縣鄉公路，以形成全國嚴密的公路網，乃係公路建設應行注意改進的第二點。第三，各省公路在軍事交通上雖稱便利，但對農民的經濟，則無裨益，一因農民少旅行，不能利用汽車，一因公路運費過高，農產品亦不能利用輸出。所以，如何減低運費以便利農民，乃係公路建設應行注意改進的第三點。

近年來我國鐵路建設，亦於困苦中努力，頗有相當成績。計完成舊路及已開工之新路，如完

成粵漢路，完成隴海路西寶段，完成杭江路，完成滬杭甬路杭紹段，京滬滬杭甬路蘇嘉支線；現正開工建築之新路，如玉萍路、京衢路、湘黔路，正在計劃建築之新路，如成渝路、川湘路、川陝路等是。又民營鐵路，如江南鐵路公司，擬築的京乍路，自南京至蕪湖業已通車，鐵道建設，大部份固係由中央政府統籌辦理，但地方政府則應負協助辦理的責任，而且按地方需要財力在中央統籌之下，自行辦理者亦未始沒有，如杭江、玉萍等線是，所以各地方政府在此非常時期，亦應注意及之。

在交通上的另一種利器，便係電話。電話的功用，足以增益社會之繁榮，輔助實業之發展，促進文化之溝通，而在非常時期，靈敏信息，尤於國防上有莫大的效益。我國電話事業，近年來亦頗有進展。查現在我國電話，可區分為市內電話、長途電話、國際與國內無線電話等，國際與國內無線電話，尚在萌芽時期，且無關地方行政，市內電話，統由中央交通部統籌辦理，皆不具論。至長途電話，按照電信條例，原亦應由交通部主管，惟事實上則有部辦與省辦之分，因為各省政府，每以宣傳政令及傳遞剿匪軍事消息，亦自設長途電話，且常常部省兩線平行敷設，公開競爭，殊不經濟，後來交通部為謀長途電話之迅速發展，並維持電信系統之完整起見，擬訂交通部委託省政府代辦長途電話原則，於二十二年呈奉行政院通飭施行。惟此項辦法，各省遵行者很少。個人認

爲，爲因應今日嚴重國難起見，交通須實行統制，俾便集中運用。揆之國內情形，凡小規模之市內電話不妨監督民營公司辦理，省內的長途電話，不妨委託地方政府辦理，至大規模的市內電話或省際長途電話，似須統歸交通部辦理，此在法令上經濟上與技術上，均爲合理的辦法。各省政府應集中力量於省內電話網的完成，爲在戰時維持地方治安起見，尤須着力於各縣鄉電話網的完成，最低限度，每一聯保辦公處，應裝置電話機一具，各區署或區公所設分機，於縣政府設總機，以聯絡省會的長途電話局，各縣均須派技術人員專司其事，俾便責成。如此，庶可與縣鄉省公路網以及各聯保所築的碉堡網相輔而構成非常時期供給軍事便利，維持後方治安的必要機構。

b. 農業改良的推廣 國內農業生產改進辦法，一方面應謀技術上之品質改良和增加，以求出路；一方面應謀主要食糧米麥之能自給自足。現在各省市地方，大都雖均辦有農場，農事試驗場，從事於農業改良試驗的工作，但因經費的困難和技術人才的缺乏，沒有什麼成績表現。實業部近數年來對於中央農業實驗所，極力從事擴充，使成爲全國農事試驗的總樞紐，二十五年三月並制定技術合作辦法，俾各地方農場獲得中央農業實驗所的技术助力，而易於整頓發

展。各地農業推廣機關，如各縣的農業推廣所，縣以下區鄉的示範農場，示範農田，亦多有名無實。此後應籌定的款，集中力量，切實做去，並須與各省農事試驗研究機關切實聯絡合作。

c. 農村副業的提倡 復興農村在消極方面須減輕農民的負擔，在積極方面則須增加農民之收入，增加收入的方法，不外增廣其耕種的農場，改良其生產的方法，提倡農村副業等項。副業方面如畜牧、養魚、製酒、紡織、編帽及其他各種鄉村手工業，均宜獎勵提倡，以補助其收入。應由各縣政府，因地制宜，規劃提倡，並由各省政府計劃其流通銷路。蔣委員長倡導國民經濟建設運動，其關於促進工業者，亦規定「對農村簡易工業，及農產品加工製造之簡單工業，提倡就農村附近，按合作系統經營之，對於一般工業，由政府分別保護或獎勵之。」

d. 塘壩水利的興修 近年來我國各省可說沒有一年沒有水災，因為這幾十年來，國家總在擾攘不寧之中，政府對於水利，好久沒有整理興修的工夫，所以長江黃河各流域，動不動便鬧決口氾濫，這於國家元氣的損失，其數字實堪驚人。年來政府雖然老是焦頭爛額的做些亡羊補牢的工夫，可是因為沒有整個的澈底的計劃，而水利行政系統又復混淆不清，各地河官推諉卸責，甚至中飽公帑，貽誤時機。我們認為在目前科學已經很發達的時代，人類至少在水災方面，

應該盡量利用科學方法，努力戰勝自然。在預防方面，普遍各地造林運動，自是重要的一種方法，政府年來提倡亦不遺餘力，可是各地方政府的施政報告，雖均琳琅滿目，而實際則各處仍多牛山濯濯；在整理興修方面，各地方近一年來對於境內塘壩的挑浚井渠的開鑿，堤埂的培築，河道的疏導，雖多利用國民勞動服務，略有成就，可是往往各省甚至各縣各自為政，缺乏通盤計劃，一方工程稍有疏忽，影響所及，遂致各方受害，雖本無以鄰為壑的用意，但實際則殃及池魚。此後，關於各省的水利，應由中央統籌整理計劃，關係各縣的水利，則由省統籌整理計劃，即各縣境內塘壩的修浚，水井的開鑿等，亦須由縣擬定整個計劃，呈由行政專員公署，轉省核定備案，然後按部就班，努力實施。

要之，在現階段的經濟建設，各縣政府應集中其人力財力，去努力於農村經濟的救濟和復興，至於都市的開發繁榮，和比較是有規模的輕重工業，則應由省市以及中央政府分工而合作，互為調劑。各縣政府的建設工作，在着手實施以前，必須有一個切合實際需要的整個計劃，逐期實施，按程而進。這個切實整個的計劃必須根據可靠的關於全縣人力物力總清查的材料擬定，所以定策施政以前，須舉行一次大規模的全縣人口、農業、經濟的總調查。尤其在這非常的準備

時期，其目的且不僅限於經濟建設的根據，而與戰時人力物力的統籌調度，俱有極密切的關聯。關於人口者應知全縣人口總數，每戶平均人口，男女性的比例，年齡分配，婚姻狀態，生育率，職業狀態，教育程度，並特別注意民團壯丁，醫藥衛生人員，技術人員，中學以上學生等的調查。關於農業者應知農民及農場總數，熟地面積，農業種類數量，家畜種類數量，農具，鄉村車輛等；關於經濟者，應知田地價格，佃租，賦稅負擔，農工工資，農產價格及農民購買力之關係，以及境內工商業概況等；關於糧食產銷者，應知糧食生產數量，農業糧食需用數量，糧食出口量，糧食消費等項。如將上述各項均調查明白，在準備時期，根據之以作復興農村的設施，發展工商交通事業的計劃，必能切合實際需要，而不致蹈削足適履，閉門造車之流弊；在戰時，根據之以調度人力，支配物力，亦必能指揮若定，不致臨事而亂。此種調查據資源委員會在江蘇句容試辦的報告，調查統計的經費約為三千五百元，這種調查，在平時，按世界各國的經驗，只要每五年十年舉辦一次，即可够用，若每五年舉行一次，則每年攤出經費為數僅七百元，此在普通各縣，當不致感覺若何困難。（註二）

十九)

4. 建設地方文化基礎

什麼叫做文化，陳立夫先生解釋文化的性質，說是人類應付時間空間以求生存進化的總成績，在學理上自是不可磨滅之論，但是我們就地方行政而論，文化建設，其意義當更具體而切實，換一句話說，我們所稱地方的文化基礎，乃是廣義的教育，廣義的教育之目的在增加整個社會之道德與智能。所以整個社會之道德與智能的總和，就是我們所稱的文化。所謂廣義的教育，其內容不僅包括學校教育，社會教育，且進一步兼及新生活運動的普及，社會文化事業的促進，以及公民軍事的、生產的、政治的訓練。

越王勾踐用以復仇滅吳的方法，是「十年生聚，十年教訓。」所謂「生聚」便是發展經濟基礎，所謂「教訓」便是建設文化基礎，我們認為，根本救國的要圖還在教育，日本維新，德國復興，他們都歸功於小學教員教育的重要，可以想見。我國和日本差不多同時創辦教育，而一則以強，一則以弱，其中癥結，殊可令人深思。在這非常時期，從事地方行政者，應積極整頓地方教育，矯正過去缺點，以期造成深厚的文化基礎，以爲對抗敵人持久作戰的源泉。但在非常時期推進地方教育，應用非常方法，教育的方針，辦理的方法，均不能如平時一樣。我認爲今後各地方教育的方針，須注重「以勞教民富」和「明恥教戰」兩點，所謂「以勞教民富」就是教育生產化，所

謂「明恥教戰」就是教育軍事化。怎樣叫「明恥教戰」呢？最確切的解釋，就是培養一般國民的民族意識，提高其國家觀念！曉得禮義廉恥的道理和現代國民的責任，即曉得「天下興亡，匹夫有責」，「執干戈以衛社稷」，爲現代國民所義不容辭。古人說「知恥近乎勇」，能「明恥」的人，才能有艱難奮鬥的勇氣，有爲國犧牲的決心！有此精神的基礎，才能「教戰」，所謂「教戰」，即是普遍的授以軍事的知識和武藝，以軍隊的組織來部勒民衆。這種軍國民教育，在我國是有很久的歷史淵源的。我們曉得：中國大規模的平民化的教育，要算始於孔子；而孔子當時教授一般弟子的內容，就是「禮、樂、射、御、書、數」，所謂六藝。他這種教育，完全就是「軍國民教育」。因爲六藝之中，沒有一樣不是軍事或與軍事有密切關係的東西。後來曾子講孝，一方面說「身體髮膚，受之父母，不敢毀傷」，教人平時要十分愛重身體；而另一方面又以「戰陣無勇」爲不孝，教人戰時要勇敢爲國犧牲，這正是得孔子軍國民教育的精神，又從來中國真正的讀書人，照例要隨身佩劍，學習武藝，處處以「書劍」並提。商鞅所說：「強國之民，父遣其子，兄遣其弟，妻遣其夫，皆曰：不得無返。是以三軍之衆，從令如流，死而不旋踵！」又說：「壯者務於戰，老弱者務於守，死者不悔，生者務勤……民間戰而相賀也，起居飲食所歌謠者皆戰也。」劉總也說：「臨軍之日，則忘

其親；援鼓之時，則忘其身；用能無天於上，無地於下，無敵於前，無顧於後。」我們現在的教育，就是要養成這種『公爾忘私，國爾忘家，』英勇死義，精忠報國的人格！這樣的教育，就是所謂『軍國民教育。』

爲要達到教育軍事化的目的，須從學校和民衆兩方面着手。在各級學校方面，地方教育當局應特別負起學生軍訓的責任，實施下列各點：

(1) 以禮義廉恥爲中心去教訓學生，以衣食住行爲實例去訓育學生，以明恥教戰爲原則去提高學生的民族觀念，並改變其現在普遍的不負責任不守紀律的惡劣心理。

(2) 要使學校絕對軍隊化，以教兵的方法，來糾正學生行爲，以教兵的紀律，來養成學生的習慣。

學生軍訓的目的，須使中等以上學生能成爲普及軍國民教育的下級幹部，換句話說，就是「寓將於學」，至在民衆方面，則須做到「寓兵於農」。此後民衆教育，應注重「教民如教兵」，須以軍隊的精神和方法來部勒民衆，訓練民衆，尤須就簡易微小之處開始，使全體民衆能實行整齊、清潔、簡單、樸素、迅速、確實的新生活。其辦法，應從改進現在社會教育的內容，並積極施行壯

丁之軍事訓練入手。

非常時期教育應注意的另一目標便是教育生產化。現在教育的大病是直接間接地提高了享受的習慣，而沒有學會生產的身手。從國家的立場看，這種教育便是大大的浪費。但是教育生產化的意義，並不是一星期添上兩點鐘的勞作，大家玩一玩，聊以表示的辦法。生產化的真諦，至少工業訓練要打到工場裏去，農業生產的訓練，要打到農場上去。同時一個地方的生產化教育，必須與其經濟計劃打成一片。換句話說，教養須合一，即養即教，即教即養。

以上是就適應非常時期的需要，抽象的闡明今後教育應該注重的方針，現在我們再就目前地方教育實施概況——尤其是義務教育民衆教育和生產教育，作一簡單的介紹，以明地方教育的現狀和動向：

a. 關於義務教育者：

去年五月下旬，中央議定實施義務教育暫行辦法大綱，其目的在使全國學齡兒童於十年期限內，逐漸由受一年制，二年制，達於四年制的義務教育。義務教育的施行，一面由各省市舉辦短期小學，一面推廣普通小學，厲行二部制，改良私塾，試行巡迴教學。所需經費，以由各省市縣自

籌爲原則，但中央亦按年增加，酌予補助，二十四年度各省市增設的短期小學和普通小學，共約增收學齡兒童四百餘萬人，各省市自籌的經費一千一百餘萬元，中央撥給義務教育經費及邊疆教育經費，兩共三百二十萬元。至廿五年度中央撥給義務教育經費，已經行政院決議按照預定計劃增加約一倍。關於各省市縣二十五年度應籌之經費數額，屬於省市者，以與中央補助之數額至少相等爲則；屬於各縣者，其總額應較中央與省之補助數額爲鉅。

b. 關於民衆教育者：

現在，全國所辦各項社會教育事業，以民衆學校及民衆教育館較多。據二十一年的統計，全國有民衆學校及民衆識字處三萬八千四百五十二所，學生一百十六萬三千九百七十五人，每萬人口中有民衆學校學生二十四人；民衆教育館一千零三館，所需經費二百三十三萬八千六百四十五元，而全國社會教育經費爲二千零九十七萬九千零二十六元。民衆學校校數及學生數既少，其教學亦多偏重識字與知識的訓練，未能注意民族精神的陶冶；民衆教育館所費經費雖鉅，因事業過於龐大，而才力財力不足以濟之，所以內容頗爲空洞，乏切實功效。二十五年五月地方高級行政人員會議，教育部提出實施民教育案，說明今後實施民衆教育的方針，從切實改

進并推廣民衆學校着手，民衆教育的目標，在對於青年及壯年失學民衆，兼授識字訓練及公民訓練，而尤注重於現代生活常識的灌輸與民族意識的培植。計劃從二十五年起，全國各縣市，均須分別設立民衆學校二十班至四十班（每班約五十人，全年辦兩期，共應設四十班至八十班），以後逐年增設二十班（即全年四十班），預期至民國三十年度，每縣市平均增設一百三十班，合全國六年計算，每年每縣市，平均可訓練八千人，六年受訓之總人數，每縣市約爲四萬餘人，除學齡兒童另入小學及老弱殘廢不計外，大多數青年壯丁，均可受到訓練。此外，如廣播教育和電影教育的逐漸推廣，亦定有實施的步驟與計劃。

c. 關於生產教育者：

(1) 中等職業教育 教育部於二年前，鑒於普通中學過於膨脹，生產教育，日益偏廢，曾呈准行政院訂定各省市中等學校設置及經費支配標準辦法，計普通中學佔百分之四十，師範學校佔百分之二十五，職業學校佔百分之三十五，限於四年內（至民國二十六年年底爲止）漸次達到規定標準。這是中央年來推進職業教育的一大方針，極盼各省市鄭重實施。各省市方面，今後應如何增籌經費，以期如限達到規定標準，以及各校設科設備與學生就業等問題，均極關重要，

應各迅於確定，以圖改進。

(2) 小學中學之勞作科目與職業科目

過去各地中小學對於勞作科目的設施，有些學校或以師資、設備關係，竟未設置；即已設此科目的學校，亦多未能依照規定課程標準，實施教學。而其最大的通病，為各校缺乏適當師資，和設備簡陋，不足供教學的應用。教育部最近修正中小學課程標準，小學之勞作科，以兒童的衣食住行生活需要為核心，以期切合實用。中學方面，除仍設勞作科目外，並規定自第三學年起，得視地方需要，酌設職業科目，如商業、會計、統計、應用文書、打字、農事、園藝、合作社等，女子側重家事科目，並修正勞作課程標準，注重金木工及農業教學，以謀擴大生產教育的基本訓練。本年五月間，地方高級行政人員會議，教育部曾提出生產教育之改進案，討論結果，認為除應依照現行法令認真辦理外，並提出數項補充意見，其重要者為依據建教合作之原則，請中央有關機關，隨時訂定具體辦法，並督促各項直轄事業及各省建設廳一體實施。中小學勞作科，應特加注重。職業學校及中小學勞作科師資尤應切實訓練。

總之，根本救國之圖還在教育，為適應非常時期之需要，今後教育方針，應注重軍事化與生

產化。現在地方教育設施，對於義務教育的推廣，民衆教育的普及，生產教育的改進，都已定有具體的計劃，至如何督促實施，期收實效，則有待於各地方當局的努力。

蔣院長在二十五年地方高級行政人員會議閉幕的訓詞中，首說：「……本席覺得教育上根本急要之問題，還不在於制度辦法與經費，而實在於師資。欲提高師資，必須特別注重於人格。凡有教人之責之學校教師等，無論大之在一國一省，小之在一鄉一鎮，均不僅爲一個學校內之先生，而實在是全社會所仰望尊敬之師長。……當此風氣偷薄，人心浮蕩，禮義不明，廉恥道喪的時候，我們要挽救國難，必先挽回人心，轉移風氣，欲達此目的，尤賴學校教師修德勵行，以挽回世運自任。」提高師資，確是改進教育的先決條件，蔣院長既是鄭重申言，自然也是政府今後改進地方教育的重要方針之一。

(二)事變時的應付 在非常時期的前一階段既然有了以上所述的種種準備，到了非常事變發生以後的應付就比較容易了。我們以下分「事變時應付的原則」和「事變時應注意的幾個問題」兩個項目來說明：

事變時應付的原則 在非常時變發生，負責地方行政者究竟應該怎樣措置呢？首先我們

應該注意的，在平時政治是整個的，不僅中央與地方是整個的，就是一省一縣和他省他縣也是不可分立的，但是到了非常事變發生時，交通發生障礙，政治的整個性往往不能維持，這個時候，就需要局部組織力量的充實，如一縣內之各區以及各個鄉鎮村，都要有獨立生存的力量。所以在非常事變時措置的第一個原則，應該充分注意於單位的健全，也就是細胞的健全。其次是官民一體，上下一心，在非常時期中，官吏是人民的指導者，人民就是受指導去擔負一部份責任的人，換一句話說，在非常時期中，政府和人民都是共處於驚濤駭浪的一條船裏，應絕對具備和衷共濟，一心一德的精神。一切的措施要有步驟，有計劃，而且要全民總動員，個個人都須供獻他的熱血和力量。第三個原則，是地方負責當局應鎮靜而有條理，無論事變怎樣危急，負責者決不能先就慌張，更須把一件件應辦的事，分別步驟，一絲不亂的做去。這是最要緊的，因為地方負責當局，好比在驚濤駭浪的船中底把舵者，如果稍有忙亂，則人民無所適從，地方必致糜亂。

事變時應注意的幾個問題 事變時應注意的問題很多，但重要的不外地方治安會的維持，作戰資源的供給，交通路線的注意，防空防毒的準備，醫藥救護的實施五項，現在分別說明如次：

a. 地方治安的維持 一旦如果前敵戰事爆發，各地方第一要竭力維持地方的安寧和

秩序的完整，地方秩序如能維持完整，政治力量不受阻礙，地方的基礎才能不受動搖，否則地方秩序破壞，政治失了中心，立刻就能影響於前敵的作戰。維持地方治安的責任，除了地方的水陸團警以外，大部份須靠民衆的力量，就是在準備時期內經過編練的壯丁隊、義勇隊。在組織方面，各省應成立警衛司令部，負指揮調度全省警衛力量的全責，各行政督察區應成立區警衛司令部，負全區警衛的責任，各縣應設縣警衛司令部，負全縣警衛的責任。各級警衛司令部的組織，應採獨任制，設司令一人，副司令一人，以期敏捷迅速（在一二八的時候，江蘇曾有警備委員會的組織，我們認為採委員會制終是不甚妥當的。）各級警衛司令部，應層層節制，以收指臂相使之效。各省保安團隊和警察，應由省警衛司令部斟酌需要，統籌配備；各縣壯丁隊，則由區警衛司令部指揮調度，其原則，大概團警負警衛城市及險要口隘之責，壯丁義勇隊則負維持鄉村治安的責任。再從職務上分析，各縣壯丁義勇隊應分編為巡察隊，專任巡邏放哨偵查搜捕及一切警衛事項，通信隊專任連絡報信傳遞公文及一切通報事項，守護隊專任防禦工事電桿橋樑及一切交通設備之守護事項，運輸隊專任軍實軍糧之分站運輸及其他一切協助事項，工程隊專任防禦

工事如碉樓、堡寨、壕溝、陰蔽等的設備，暨過境公路幹線或本地方應備支線之修築繕補事項，消防隊專任敵人轟炸延燒之警戒救護事項。至於在活動方面，可分一人命之救護，二災害之防止，三避難者之導引，四事實之調查，五救濟所之設置，六診療所之設置，七警備實力之運用，如梭巡、騎巡、檢查所及臨時檢查，製定非常命令如謠言之取締，物品之徵集，禁止物價之騰貴，危險物及違警行動之禁止，招貼物未經檢查者之禁止，八安定人心，如對於謠言者之更正，對於造謠者及新聞加以處罰，防止反宣傳等；九清查罪犯及間諜；十防止漢奸活動等是。

b. 作戰資源的供給 作戰資源須由地方政府供給者，重要的不外糧食、車馬、被服、夫役以及行軍應用器材等，而其中糧食尤關緊要，各級政府應組織一糧食統制委員會，管理糧食之出納、儲囤、調節糧食之消費、分佈，務使前方軍需，與後方民食，都能均足。一方須調查登記全境糧食的儲藏量（除去境內人民最低消費量外，還剩餘若干，諸如此種數字，糧食統制委員會應有明晰的調查與統計），一方須嚴防糧商的囤積居奇，同時在消費方面，須限制民間製糖、釀酒等的無益消費。至於車輛、騾馬、被服等的供給，地方政府平時即應對此等物件調查清楚，戰時可依徵發命令，負責迅速籌供。至於人工方面，地方政府因事實的需要，除前述組織運輸隊、工程隊等

外，對於後方老弱婦女兒童，亦須分別組織，如慰勞隊、救護隊、縫紉隊、少年服務隊等，務使每個人，都能供獻他的能力去協助前線的武士。

c. 交通路線的注意 關於交通的路線，一方面在求自己運輸的便捷，同時也應注意怎樣可以障礙或防禦敵人行動的工作。這些工作，可由巡察隊、守護隊和工程隊等來擔任，仍應在警衛司令部的統一指揮之下進行工作。此外如水源地的保護（如在城市中自來水管的守護，在鄉村飲食河流、塘井的守護等是）亦須嚴密注意，因為飲水為人生一日不可或缺的東西，通例敵人往往最喜歡設法破壞水源，以作擾亂後方秩序的工具，所以各地政府人民應時時注意及之。

d. 防空防毒的準備 近代戰爭，已由平面的戰爭進而為立體的戰爭，未來空戰的慘烈，誠非言語所可形容。英諺有云：「萬事莫如防空急。」際此非常時期，防空的重要，可以概見。欲求防空的有效，必須集合全民力量，實施防空業務。我國空軍尚屬幼稚，積極防禦，遠遜他國，更須及時實施民間防空之組織與訓練，以為準備。至非常事變發生時，地方負責當局（尤其都市地方當局），即須以地方官民為主體，編成燈火管制班、偽裝遮蔽班、消防隊、防毒班、救護班（急救治

療、避難所管理班、工務班、警報班、配給班、交通管制班等，俾受該區域防空司令官的指揮，實施民間防空的主要任務。在設備方面，如避難所防毒室、救護所的闢置，偽裝工事的準備，以及防空應用器材等，都須依據該區域防空司令部的指示，立刻協同各民衆團體，早爲佈置儲備。同時並將防空防毒要領，以爲所規定的空襲警報，交通管制，燈火管制辦法，宣示民衆。

e. 醫藥救護的實施 爲適應非常事變時的（一）軍醫動員與衛生器材裝具動員，（二）境內遭遇襲擊時受傷民衆的救護，（三）軍事衛生機關部隊過境或就境內設置時的協助起見，地方政府應實施左列各事：

（1）全縣（市）醫院診所與醫師藥師等之管理 調查全縣（市）醫院診所之數量與所在地，平時病床數量，必要時可增加病床數量，以及境內各種衛生人員的人數及其他有救護知識技能者之人數，而予以組織。

（2）全縣（市）中西藥業及紅十字會慈善團體之管理 事前須對於其名稱、所在地、主管人姓名、藥業經售之藥材種類，紅十字會等的事業範圍等，加以調查，俾於必要時儘量予以利用。

（3）救護人員之訓練與管理 關於訓練者，如小學教員之救護訓練，中學女生之普通的

救護訓練，民衆之急救與輸送訓練等，均可委託當地醫院、醫師、護士或駐軍軍醫等分別擔任之。關於管理者，地方政府之主管部份須有一總名冊，俾能切實管理。

(4) 救護用品之儲備及衛生器材裝具之統制征發 救護用品如綑帶布、酒精、擔架、橡皮膏等，平時即須籌款購置，交由地方衛生機關存儲；衛生器材裝具，如醫療用品、寢具、輸送具等；在非常事變時，應酌加統制，並於奉命時出資征發，用畢極力設法歸還。

(5) 遭遇襲擊時受傷民衆之處置 分區組織救護所，並盡量利用紅十字會、醫院等慈善醫療機關，分區組織輸醫隊，使負擔架抬送之責任。

(6) 軍事衛生機關部隊過境或設置時之協助 在過境時，地方政府應負道途之指示與輸送之協助的責任；在設置時，應負駐所之尋覓，衛生器材裝具被服糧食，以及管理上輸送上之協助的責任。

五 非常時期地方行政的人員

非常時期的行政，固須有非常的組織，但尤須有非常的人員，因為非常時期的任務，既繁且緊，決非庸懦之才所克勝任，而措置略有所失，關係尤匪淺鮮，更非素養深湛的人員不能負荷。抑且成敗利鈍，未可逆睹，臨危受難，尤必抱決死之心而矢志不屈者，方可擔當。所以如何儲備人才，養成風俗，實係談非常時期地方行政者的亟要之圖。現在試分項分述如次：

(一) 現在地方人事行政的失常

在中國整個的行政中，根本沒有建設起一個現代的人事行政制度，在地方行政中，更是各自為政，漫無條理。第一，關於地方行政的人才，政府還欠注意到培養和充實。例如各省對於地方行政基幹責任的縣長底任用，法規雖各有不同，而取材斯濫的現象，則無二致。如『浙江七十五縣縣長，有經中央與本省考試合格而分發任用者，有由中央要人函薦者，有由省府委員保舉者，更有因邊境保安關係，由保安處呈薦者，或出身行伍，或專研政治，出處不同，才具斯濫……』

(註三十) 浙省素號政治比較循良的地方，尚且如此，其他各省可想而知。蔣院長本年四月間巡視

贛、湘、鄂、川、黔等省，觀察所得，覺「各地縣長年齡過老，暮氣太深，而且體格懦弱，精神萎靡，甚至駝背歪腰，五官不正，而其成績如何，可以想見……」各地縣長人選的不滿人意，於此可見一斑了。（註三十一）

第二，近年來，各地方政局不定，各縣縣長的任期，頗欠保障。例如河南省在民國十九年十一月至二十年十二月間，竟更換縣長二百二十七次，任期最長者一日，最長者四百五十日，又如山西省自民國二十一年九月至二十二年八月止，在全省一〇五縣中共更動縣長達七十三縣，又如浙江省從二十二年二月到八月，七個月中共調動縣長計二十二縣。這種縣府如傳舍，縣長如過客的情形，使得一般略有才識和地位的人，均視地方政府為畏途，相率不敢問津。近一二年內，政府積極注意地方政治的改良，認清縣長久任為改良地方政治的先決要件，因此各省任免縣長，較趨慎重，例如湖北省，近七年來縣長更換次數的趨勢，即可表明之：（註三十二）

年 份	十七年	十八年	十九年	二十年	二十一年	二十二年	二十三年	合 計
縣長更換次數	一二八	一七五	一三三	一一四	一一八	七八	四八	七九四

第三，即便有幾省，政治比較安定，縣長任免較為慎重，可是縣長之沒有將來，沒有希望，則是各省如是。這還不足吸引有才幹有聲望的人去負責實際地方政治的責任。至於縣長以下的佐治人員，

更是俸給低微，而且隨着縣長進退，五日京兆，更少安心做事的人。北齊時代所謂「至於士流，恥居百里」的風氣，現在的情形，幾乎與之相類。

論到各市市長，本來市政的範圍，多半偏重技術性質，需要多數專才主持擘畫。現在各市的情形如何？各市市長，各皆具有其政治的背景，姑勿具論，即市府各局長以下人物，亦多為政客之流，對於市政純然不懂。至於下級事務人才，亦仍沒有保障，一位市長到任，便大換一批新人，這種現象，也是毋庸諱言的。

至於省政府，在現狀下，省權膨脹，各省主席得人，則該省政治，即比較清明，有希望，主席不得人，則該省政治，即不可問；抑且，現在武人勢力，仍駕文人之上，各省主席，又多隱然有受制於各省綏靖主任之勢，要亦非政治常軌所應有。

要之，為積極準備非常時期之需要，以及非常事變發生時之應付咸宜起見，除改善行政組織外，尤須積極調整人事，務須通才適用，且須才盡其用。

(二) 今後對於地方行政人員的訓育

調整人事，須從兩方面着手。一方面須從事於幹才的訓練，一方則須繼之以培育。作者認為

行政人員的好壞，不僅是人員的本身問題。政治的隆污，社會的風習，都是影響為政者道德精神的重要因素。循良的政風，是從人治過渡到法治的必要條件，也是目前改造地方政治的先決條件，而在現在的中國政治中却是最缺少的東西。作者所以特別提出訓育兩字者，其意義在認為單是注意訓字還不够，而必須於訓練之後，加以培育。所謂育，便是要造成循良的政風，使得那些受過訓練的人才，在這循良的政風中陶育着，安心的，奮發的，而正當的施展他們的才能和抱負；使他們皆知自尊、自重、自愛，恥因循，惡貪污，戒萎靡，而咸以苦幹、硬幹、快幹相競尚。今請分述如次：

1. 關於幹才的訓練

自從國民政府成立以來，秉承中山先生縣為自治單位的遺教，對於地方——尤其縣行政人員的訓練，一向是很注意的。十七年九月四日內政部以部令公布各縣現任縣長、公安局長、各縣現任地方行政人員訓練章程，通咨各省，準據辦理。十九年中央政治會議二〇七次會議，通過訓政時期完成縣自治實施方案，着內政部主管事務分年進程序表，規定應督促各省設立地方行政人員訓練機關，訓練縣長以下地方行政人員，并限於十九年內初期訓練完畢，內政部奉令，擬具地方行政訓令所章程，呈奉行政院於十九年七月十日以部令公布，督促各省，從速籌辦。

直至二十一年，各省咨復照常辦理者，僅蘇、鄂、川、黔、豫、魯、陝等省，其他各省或因經費無着，或因地方未靖，或因其他特殊情形，多未舉辦，又如雲南省，則設置訓政講習所，山西省則設有黨政學院，自各爲政，殊無統系，二十一年冬第二次全國內政會議，通過各省設置縣政建設實驗區辦法，規定各省政府於各實驗區內設立縣政建設研究院，負責訓練各級各項地方行政人員。二十二年間，前豫、鄂、皖三省剿匪總司令部亦頒章程，令各剿匪省分注意地方行政人員的訓練，各省因有縣政研究會，地方政務研究會，吏治研究班等類的組織，訓練方式，注重具體問題的研究和精神訓練，二十三年八月四日，行政院爲統一各省訓練辦法起見，又公布縣行政人員訓練辦法大綱，規定受訓人資格，依現行任用辦法之規定，於實施訓練之先，由各省政府檢定登記之；訓練的目的，係就已具有法定任用資格人員增進其行政效能，不以訓練而造成某種之資格。訓練方式，不採課本課室形式，而注重1. 製定論文，2. 草擬設計方案，3. 提出本省行政上重要問題辯論研究，4. 聘請專家講演，5. 高級長官訓話，6. 調查報告，7. 實習等項。二十五年三月，內政部復設置縣市行政講習所於首都，分批調集各地現任縣市行政人員來京，加以訓練。現在仍在廢續辦理中。

過去政府對於縣行政人員的訓練，雖然很注意，但是各省多因種種特殊情形，未能實力奉

行，雖有少數省分遵章辦理，而亦缺乏全盤計劃，沒有什麼成績可言。各省對於訓練及格人員，大都仍令投閒置散，不予以適當的工作和位置。所以，雖然中央自十七年起即已注意地方行政人員的訓練，而迄今地方行政仍舊感覺才難之嘆！近來，政府因籌劃專科以上畢業學生的出路，又復注意到訓練畢業生，使其服務於地方政府的問題，作者在二十四年四月間曾寫過一篇病態的縣政及其改造，刊在中國新論一卷二期，主張須一面由內政部舉行全國縣長總登記，嚴格挑剔現在各省濫竽充數，不合資格的縣長，自從登記之後，其不足額數，應依各省實際需要，由考試院就各專科大學畢業生分別舉行考試。此後各省登庸縣長，須就此兩種人才選用。舉凡一切私人推薦保舉，均須絕對禁止，銓敘部遇有此種私人推薦人員報部審查時，應予以駁斥，審計部（各省審計分處）對於此項人員的薪俸支出，亦不予以核銷。同時各省設縣政建設研究院（或稱其他名稱亦可），凡經考試合格之縣長，應入縣政建設研究院，受一年或二年之刻苦訓練（過去訓練之失敗，期間短促，亦為重要原因之一），研究院須師仿中山先生創辦黃埔軍校以改造軍隊的辦法，在課程方面，須授以切合現代的行政技術，灌輸時代精神和思想，為適應非常時期之需要起見，更須授以軍事訓練，務必使得各員均有指揮作戰的知識和能力。在生活訓練方

面，須嚴整齊一，習苦耐勞，其方式須仿照二十三年廬山軍訓底精神。訓練期滿，即分發各縣實習，使他們從最下層做起，務使他們切實明瞭地方行政工作的各部門，實習期滿，經考核認為成績優良者，然後依照法令程序予以試署及實授。凡現任縣長，三年任滿後，亦須由政府斟酌情形，調入研究院，予以學術上的陶冶，生活上的訓練，以免他們學殖的荒落和生活的萎靡。其成績優異者，並得提升為行政督察專員，或資送出洋考察外國行政實況，以資借鑒。

關於縣佐治人員，如秘書科長以及建設技術人員等的訓練，亦須依照前述辦法，將現任及曾任縣政府佐治工作人員，由各省民政廳舉行甄審登記，其不足額數，由各省舉行考試補充之。於縣政建設研究院內，分設專班訓練之。至於縣政府科員和書吏，則由各省行政督察區，分別設立訓練所，就原有人才，嚴加淘汰；不足者招收一般中學畢業或是有同等學歷，思想純正，體格強壯的學員，於以切實刻苦的訓練，畢業後亦須經實習試用階段，由各縣長負考核之責，成績優良者，分別予以委任。以上二項人員須有保障，不得隨縣長進退。

2. 關於循吏的培育

幹部人才訓練完成之後，必須造成良好的環境和政風去培育他們，使他們一方面不致為

社會的腐惡勢力所薰染或排斥，一方面使他們有發揮才具，施展抱負的機會和興趣。像目前上峯既乏用人不二的精神，社會尤無是非分明的觀念，至於待遇的不足養廉，任期的五日京兆，在在都是銷毀人才，敗壞吏治的因素，所以我主張單是訓練還是不足以言陶養人才，尤須於訓練之後，繼之以培育。根據我國歷史的法例，以及當前的事實，認為改造政治風尚，培育循良吏治，中央和省政當軸，必須注意左列各點：

a. 提高地位 我們從歷史上考察，歷代吏治清明的時候，對於地方官吏的地位都是很尊崇的。他們的待遇很優厚，他們的前程很遠大，一方面使他們能安心服務，一方面又激勵他們自尊自愛，勉圖上進的心理。前漢書循吏傳載宣帝對於二千石之成績昭著者，『以璽書勉勸，增秩，賜金，或爵至關內侯，公卿。缺則選舉所表以次用之。』魏相、黃霸、龔遂之徒，皆以守令而位躋卿相。後漢秦彭在潁川，上輒賞賜錢穀，恩寵甚異。自來談吏治者，都盛稱兩漢，實非無因。宋史循吏傳序：『南宋孝宗定制，縣令以三年為任，非經兩任不得除監察御史，說者謂道乾吏治，所以獨高於近代者，以此也。』清初『拔擢廉吏如于成龍、彭鵬、陳瓊、趙申喬、陳鵬年等，皆由縣令洊歷部院封疆，治理蒸蒸於茲為盛。』在目前，我們幾曾聽到部長、廳長是由縣長擢任的？不但為縣長者終於

爲縣長，而且任期無定；不但待遇低微，而且七賠八補，我有幾位做縣長的朋友，做了幾年的清官，經不起六個月的住閒，而且一經卸職，再要找一個相當的職業，還非常不容易，在如此環境中，是誠廉吏可爲而不可爲矣！綜之，培育循吏的第一個條件，須提高他們的地位。至於提高地位的辦法，不外左列三點：

(1) 增加待遇，使足養廉。各省應斟酌財政狀況，可儘能範圍，籌撥的款，增加縣長及其佐治人員的待遇，下級書吏，尤須給予足以養家糊口的薪餉，嚴禁其需索擾民。

(2) 賞罰嚴明，以審是非。信賞必罰，爲策勵人員的必要條件。爲求政治之迅速推進，並且效果確實，無論省市政府主席市長廳局長對於下級，或專員對於轄區各縣，以及一般主管對於屬員，必須綜覈名實，勤於按驗，本一定之標準，有功則賞，有過則罰，不稍厚彼薄此，略有歧異。

(3) 確定出路，俾策奮進。唐明皇用張九齡的話，規定非縣令不能入爲臺郎，這個法例，我們現在很可以斟酌採用。中央政府爲提高地方行政人員之地位，及使人才逐漸分佈於地方起見，亟須訂定法例，將各院部會現任簡任官吏，由國府正式簡派爲行政督察專員，薦任官吏，正式任用爲縣長，同此理由，現任省政府各廳廳長及委員，可調任督察專員，科長祕書可調任縣長。各縣

縣長成績優異者，可升任督察專員、省政府廳長委員及中央簡任官吏；各督察專員成績優異者，可升任省主席及中央簡任或特任官吏。

b. 保障任期 縣長三年一任，雖規定於縣組織法中，但各省當軸並不遵照法律做，須知地方官吏更換無常，則事事俱難辦好。漢宣帝嘗說：『太守吏民之本也。數易變，則下不安，民知其將久，不可欺罔，迺服從其教化。』前漢書循吏傳本傳黃霸說：『數易長吏，送故迎新之費，及奸吏緣絕簿書，資財物，公私耗費甚多，皆當出於民。所易新吏或不如其故，徒相益爲亂。凡治道，去其太甚耳。』行久任一點，法律本有保障，目前祇待各省當軸努力奉行，祇在一轉念間而已，做到並不甚難。

(二) 非常時期地方行政的人員應有的素養

從地方行政人員本身看，應該有怎樣的素養？

a. 基本態度 從事地方行政者，須透澈的瞭解國家的危機，應深切服膺苦幹、硬幹、快實的基本態度。恥因循，戒萎靡，一掃過去一般的污風惡習。

b. 強毅意志 第一，要確具挽救危亡，復興民族的意志，從而養成公忠盡職的美德；第二，

要堅抱鞠躬盡瘁，死而後已的意志，從而養成犧牲奮鬥的精神；第三，要具簞食瓢飲，不改其樂的意志，從而養成廉潔自守的私德；第四，要具愚公移山，堅忍不拔的意志，從而養成克服環境的毅力。

c. 豐富的學識 第一，要切實明瞭國際環境及國家民族所處的地位，從而對於各國政治外交的動向以及我國歷史政治等俱須有深湛的研究；第二，要具備推進現代政治的基本知識，從而對於現在各國政制以及行政趨向、原理、技術，暨我國近年來行政改革的概要，均須有明白的了解；第三，要懂得軍事指揮、戰略，從而對於近代各國戰爭的史實，國防的設備，作戰參謀學識，以及警察知識等，都應有所心得；第四，要充分領悟當地的人情風習以及客觀的需要問題，從而對於本省、本市、本縣各種特殊問題，建設改善方案等，俱須熟知稔悉。

(四)非常時期中處事的態度

最後，地方行政負責者，在非常時期中，應該採取怎樣態度呢？

a. 要鎮定不亂 無論事變怎樣危急，負責者決不能先就慌張，祇是慌張，不僅不能減少危險的程度，更是人民不知適從，擾亂地方秩序，所謂「天君泰然，百體從令」，這種鎮定的工夫，

要靠平昔的素養，各地負責當局，平時即應時時訓練自己。

b. 要條理不紊 平時做事要有條理，在非常時期，更須處事井然，把應辦的事一件件的分別步驟，絲毫不亂的做去。否則，稍有混亂，真似行棋一樣，一着之誤，便會影響全局。條理和鎮定是互相連貫的，一個人能夠鎮定，辦事就有條理，如果不能鎮定，就會忙亂無措，也決不能處事井然了。

c. 要強毅不屈 到了最危急的時候，明知沒有辦法維持下去，應該採取什麼態度呢？那時守土有責，就要明恥，要保持人格，保持中國國民的人格，保持為地方長官的人格，應該有為國犧牲的決心。須知整個的民族雖有時不免受屈辱，祇須人人具有忠烈決死的民族正氣，總不愁沒有復興的機會，前代史例很多，如文天祥、史可法等，都是最好的模範。

註一：請參看拙著縣政建設論，載國衡半月刊一卷七期。

註二：見二十五年六月二十一日上海大公報星期論文張純明著實驗縣與縣政建設所譯引。

註三：見拙著增進縣行政效率的幾個先決問題，刊行政效率二卷七期，又 *Some Problems of Hsien Government*,

刊 Peoples's Tribune 二十五七年七月號。

註四：見二十三年七月三日蔣委員長電呈中央政治會議文。

註五：參看蔣委員長向第二次全國內政會議提修改地方行政機關組織案理由說明。

註六：關於縣組織的缺點，參看拙著病態的縣政及其改造一文，刊中國新論一卷二期。

註七：見孟洛著市行政學（Munro: Municipal Administration）頁二九，一九三四年版。

註八：二十二年五月十七日內政部函復行政院祕書處為奉交擬議關於改革省制各案，遵即擬具具體方案送請轉陳核

示由，見沈乃正編中國地方政府資料第二編第一類。

註九：見南昌行營頒發施行省政府合署辦公之訓令。

註十：民十七宋淵源氏曾創縮小省區之議，十九年十一月國民黨第三屆中央執監委員會第四次全體會議時，伍朝樞氏

復提出縮小省區案。

註十一：詳見拙著行政督察專員制度的檢視，刊中國新論二卷五期。

註十二：請參閱第二次全國內政會議報告書。

註十三：衡山實驗區於二十五年七月一日方成立，見七月三日上海申報電訊。

註十四：詳見南昌行營頒發剿匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱之訓令。

註十五：詳見南昌行營頒發剿匪區內各縣分區設署辦法大綱之訓令。

註十六：見廿三年十月廿一日中央日報載京市長石瑛談話。

註十七：見廿四年五月七日申報。

註十八：見廿三年十一月十五日申報，載青市長沈鴻烈談話。

註十九：見廿三年十月廿日武漢日報。

註二十：見廿三年十月十二日北平世界日報。

註廿一：見廿四年七月十六日天津大公報。

註廿二：詳請參考賀渡人著我國地方財政之一個分析，載社會經濟月報二卷六期，及拙著縣財政問題，載中國新論一卷

四期。

註廿三：見廿四年九月三日大公報，載財政部賦稅司長高亮坊紀念週報告，及二十五年六月行政院工作報告。

註廿四：參看拙著縣財政問題。

註廿五：團隊名額，各省多者至廿餘團，少亦十餘團，經費多者達五百萬元，其百分之八十以上，爲田賦附加，或變相加賦的

款捐，及不合法的產銷附加稅，以及殷富捐鋪商捐之類，不下數十種。

註廿六：見南昌行營頒發各省保安制度改進大綱之訓令。

註廿七：見二十五年六月二日上海大公報。

註廿八：見廿四年十二月全國經濟委員會公路處處長趙祖康發表公路建設概況。

註廿九：詳參看國防設計委員會參考資料第四號試辦句容縣農業人口調查報告。

註三十：見廿四年三月八日東南日報浙江省定四月起抽調訓練各縣長新聞。

註卅一：見二十五年四月二十日蔣院長電內政部。

註卅二：見湖北省調查與統計第五期。

非常時期之地方行政終

警政用書

美國模範警察制度

余秀豪著 實售六角

著者在美國加州大學研究院警政權威和麥教授指導之下，研究警政有年，並在美國最著名的伯克利市警局實習，且遍歷美國各大城市考察警政。茲本其宏博之學識，廣遠之閱歷，著成此書。內容自美國政治歷史背景說起，凡警察問題複雜之原因，維克森警察報告書，進步之原因，警局組織之原理，人員之考選、訓練、分配，犯罪之鑑識、偵查、預防，警察交通器具之設備，記錄制度，交通管理，公路警察，行政效力標準等，均有極簡明扼要之論列。足為我國今日改革警政之借鏡，亦為研究警政者不可多得之絕好參考書。

警察服務須知

軍事委員會委員長南昌行營編

實售六角

警察勤務精論

張永竹著
實售六角五分

警察勤務制度，為警務之重心，其優劣輒關整個警務之良窳。本書著者曾主編浙江省警察雜誌，對於警察勤務具有深切之研究。本書編著之主旨，即在博引現代各國實施之勤務制度及名著，並參照國情，闡發新理，以探求本問題之真諦，而為改進我國警務之張本。全書計分三編：上編為警察勤務概念；中編述外勤勤務制度；下編係主要之外勤與應勤方法。悉依實驗家之心得，並參照各種警察法令，摘要申述，殊為詳盡。全書統計約十萬言，對於現代警察勤務學理上、應用上均已應有盡有，搜集無餘，洵為針對時弊，適切實用之良著。書中並插附重要表格多種，均為精心規劃之作，足資採用。

中華書局

出版

地方行政與保甲制度

程懋型先生編

現行保甲制度

原售八角 改售七角

現行保甲制度續編

實售四角五分

現行保安制度

原售七角 改售六角

剿匪地方行政制度

原售一元二角 改售一元〇五分

過去數年、豫鄂皖贛閩諸省均遭匪患、軍事委員會委員長蔣公督師進剿、樹立「三分軍事七分政治」之原則、嚴飭各省發揮政治剿匪之力量、而對於各種政治設施、均有詳密之規定、願皆東鱗西爪、散見於報紙或公報、凡從事政治及留心研究之人、莫不以未能同時得窺全豹為憾事。編者程懋型先生供職行營、曾奉令參加四川縣政人員訓練所講席、爰編此四書、以作講義、將各項成規明令、推闡聯綴、藉供研讀。各地方行政長官備此四書、則關於政府令飭舉辦之保安保甲以及各項行政、均可頭頭是道、應付裕如、不虞隕越矣。

中華書局發行

縣政人員之寶庫

縣政建設

孔 充著 全一冊
實售一元二角

縣政建設無窮期，故縣政建設之理論與辦法，亦無範圍的限制。在中國，自治完成乃縣政建設之天然的一個界址，本書所及，多半是談自治實行前的縣政。全國一九三四縣，文化、政治、經濟，至不齊。本書所述之理論及辦法，務求其最高，但至適用實施時，自可各賦彈性。事屬於國家行政或有待於省之整個計劃者（如司法問題，戶口調查問題，官吏貪污問題，禁煙問題……等）及事有現行法規規定者，因均屬於通行，故本書只述其大概。凡當局所確定或時代書庫所述及之理論及辦法為本書所採取者，擇要引申於附註中；關於理論及辦法，其發自本書者，或已為當局并時代書庫所見及而本書不及搜羅參考者，均擇要申論於附註中。引申或申論較長者另成附錄，是為下編，本論則為上編。所採辦法，務求切近現行法令，非至證明不適用或矛盾時，不主張變動，以免去題萬里，貽讀者以模糊之弊。每章均依節項之目次，分別提要，列於章之前面，藉便瀏覽。堪為縣政工作人員之寶庫。

· 次目書本 ·

章一十分——論本編上

- ① 縣政建設之原則
- ② 縣政組織與縣政工作
- ③ 縣政組織與縣政工作（續）
- ④ 戶口
- ⑤ 土地
- ⑥ 警衛
- ⑦ 教育及訓練
- ⑧ 交通水利及墾荒
- ⑨ 財政及賦稅
- ⑩ 社會事業
- ⑪ 結論

項十分——錄附編下

- （根據上篇之章節，加以申論。）
- 甲 縣政原則
 - 乙 縣政組織
 - 丙 戶口
 - 丁 土地
 - 戊 警衛
 - 己 教育及訓練
 - 庚 交通水利及墾荒
 - 辛 財政及賦稅
 - 壬 社會事業
 - 癸 司法

中華書局發行