

年

卷

期

1

4

第

第

# 縣政月刊

## 第一卷第四期

### 第一卷第四期目錄

從政勝談.....陳言

如何方能作一個好縣長.....沈鵬

從國內剿匪大勢說到江蘇省戡亂時期

施政綱領之實施.....馬博庵

省縣自治通則要趕快制訂.....孫克寬

土地改革的跳板——合作農場.....李南風

讀省縣自治通則初稿.....譚金

縣政府公文革新辦法之擬議.....陳

縣政座談.....陳仲知 楊插夫 詹和黃 鞠維揚 王益仁 朱閔 季宗 施毅

泛談當前縣政工作.....

保證「江蘇省戡亂時期施政綱領」之充分實施.....張禮

論保隊.....謝

總體戰與建國建縣.....孫天民

鄉鎮自治吏員制度之創建.....介夫

論土地改革.....章石承

獎戰功，選幹部.....陶堅

縣政通訊.....莊文

句容縣參議會.....

金壇縣政在前進中.....

編後記.....編者





# 如何方能作一個好縣長

沈鵬

我國自秦時設置縣治以來，歷代相沿，迄今未改，縣長一職，在一般人民心理中，久已視為天經地義，不獨專制時期，稱為父母之官，令出惟行，莫之敢違；即今民國成立，憲法頒布，亦以縣為自治單位，加重縣長職權，俾資推進。國父云：「不作官則已，作官則必須作縣長使人民自治自衛則天下太平矣。」縣長之於國家治亂安危，其關係重要，蓋有如此者。本人不才，忝蒞民政，際茲戡亂建國期內，蘇省密邇京畿，全國矚目，治亂所關；尤為重大。謹就個人感想所及，略抒數點，願與我全蘇人士，一商榷焉。

(一) 在此戡建大時代當中，我以為要作一個好縣長，和一個好國民，至低限度，要有以下兩種認識：(甲) 要認清本身立場：在縣長方面，要曉得是來作事的，不是來作官的，官吏是人民的公僕，人民是官吏的主人，所有一切發號施令，要在大多數民衆的利益方面着想，不能為少數人所利持包圍，形成盜官主人和喧賓奪主的趨勢；在民衆方面，要曉得某縣是某縣人的某縣，不是縣長一個人的某縣，某縣人之於某縣，要比縣長之於某縣，更為重視，更為利害切膚，縣長與某縣之關係是暫時的，某縣人則久受其福，縣政辦得不好，縣長不過受一撤職或查辦的處分，而某縣人則生於斯，長於斯，父母妻子生命財產，都受了無上的損害。(乙) 要認清時代需要：在縣長方面，要曉得現在戡建緊張，百廢待舉，所有一切征兵征工征糧以及其他種種新政，幾無一不齊頭並進，就是以萬能的縣長，以十二萬分苦幹快幹實幹幹幹的精神，胼手胝足，尚虞日不暇給，那能像從前深居簡出，乘扶無為，做到「政簡刑消」四字，就寬了縣長的能事呢？在民衆方面，要曉得「國家與匹夫有責」在現在匪患嚴重的時候，最大的口號，就是「有錢出錢」「有力出力」「有糧出糧」更進一步，就是「破產保產」「拚命保命」這種種需要，都是要取之於民衆，都是要縣長來執行，試問那一件事是民衆所情願的，那一件事又是因民衆所不情願而能避免的，我們既認清時代，就要來竭誠擁護，協助推行，不然，則縣府就成了怨府，縣長就成了仇人，那還談到推行縣政與謀民樂利嗎？

(二) 除以上兩種認識之外，我以為要成功一個好縣長，實現一種新

政績，還要有下述三種條件，同時具備。(子) 要縣長本人是真正想做個好縣長，更要其人的經驗學識操守等等，實實在在足以做一個好縣長。大凡每個縣長，既具有一種抱負而來，其初未有不想做一個好縣長的，後來因為人事的種種關係，環境的種種束縛和誘惑，不能壯服，不能堅持，以致中途變計，無形屈服，這就叫着本人不是真正想做一個好縣長，而其經驗學識操守等等，亦不足以做一個好縣長。(丑) 要上峯賢明能容許其做一個好縣長，在上峯遷委之初，未始不願其做一個好縣長的，第以信任不堅，保障不力，致一般不肯份子，得以淆亂黑白，多方掣控，所派查案人員，又或暗挾成見，別有企圖，不能秉公查復，據理判斷，而上峯受其欺騙，不加明察，竟遷一紙呈復，即予不當處分，使其灰心短氣，甚或冤沉不白，功敗垂成，這就叫着上峯雖希望其做一個好縣長，而其結果反成了不容許其做一個好縣長。(寅) 要地方人士能切實協助其做一個好縣長，縣長為全縣人民生命財產所託命，大凡一般良好民衆與公正士紳和各機關團體領袖等，斷未有不希望其做一個好縣長的，不過一縣之大，人類不齊，其中不免有少數自私自利份子，常存「一與我好者為好官」之一種偏私心理，不問縣長某事之動機如何正大，某事之出發點如何光明，只要己無利，於私有損，即動輒加以阻撓，加以劫持，誘令我率眾，就我圍圍，否則就不惜頭顱是非，捏詞陷害，而地方一般公正士紳，又均存一種「隔岸觀火」或「明哲保身」與「各人打掃門前雪那管他人瓦上霜」的一種消極態度，錯誤觀念，不肯出而主張公道，扶持正義，致令縣長一人孤掌難鳴，不克有所展布，終竟迫於環境，掛冠而行，這就叫着地方人士雖希望其做一個好縣長，而其實却不願切實協助其做一個好縣長。

以上三種條件，缺一不可，徒有才能而無操守，則適足以遂其奸；徒有操守而無才能，亦易足以誤其事。不加保障，固不足以竟其志而展其才；過事維持，則亦足以羸其心而長其惡。官紳融洽，合作無間，固為地方之福；官紳勾結，同流合污，則又非地方之幸。必也上有賞罰嚴明之好長官，中有才德兼備之好縣長，下有優良公正之好士紳，相維相繫，相輔相成，始能達到一個好縣長的志願，和一種新政績的表現，否則其望雖奢，其效甚鮮，鄙見如是，敬賞高明，時艱孔亟，希共勉之。

南京圖書館藏

# 從國內剿匪大勢說到江蘇省戡亂時期施政綱領之實施

馬博庵

卅七年七月廿四日在無錫縣政府對第二督導區十縣縣長之演詞

團長，副團長，各位團員，各位縣長，本人此次應王主席之邀，參加第二督導團，得獲與諸位晤談，至感榮幸而愉快。

茲先就當前國家最嚴重而危險之問題，略加分析，以期加強吾人之警覺。兩年來之軍事鬥爭，實愈演愈趨惡化，其情形日益嚴重。共產黨之力量，以滾雪球的方法，實力日漸增加，武器充足，裝備近代化，最近開封襄陽的惡戰，均足證明其力量之加強，易言之，亦即我方力量之削弱。共產黨不用我方征兵征糧的方法，而兵糧不虞匱乏，能足食足兵。我方征兵以畏迂拙之方法，喪失民心，背道而馳。征糧十倍以上之經費，隔離民衆，喪失民衆，何等笨拙。共產黨目前不辦教育，只有訓練，亦無所謂建設，故不受經費之累，乃能集中意志來鬥爭，來奪取政權。我方則做許多文不對題的文章，削弱自己力量。再進一步說，共產黨乃做民衆運動，注重大多數人民，注意鄉村，以土地改革方案實現其運動。我方政治，則注重少數士紳，注意城市，向人民要兵糧工款物，何能掌握民衆？若比照講來，共產黨是求面的控制，我方只求點的控制，共產黨掌握全體人民，我方只掌握少數士紳，共產黨做的是土地改革，我方做的是公文旅行。

目前的局勢，實已充分的表現着危險與無能。現在我們不能再諱疾忌醫，自取毀滅。必須檢討問題，面對問題，方能解決問題。今後如單在軍事方面來消滅他，或單從政治方面來解決他，均不可能。須知共產黨是一個政黨，有組織有方法，不能即時使其瓦解。但共產黨是一個叛亂者，我們必須設法消滅他。所以只有急起直追，進行三民主義的革命運動，民生主義的革命運動，與共產黨競賽，只要會做青做，亡羊補牢，猶未為晚，仍能成功。

過去的政治，從上說，上級政府從未指示目標，途徑，及合理可走的道路。而中央、省、縣法令，則規定太繁瑣，在事權、經費、機構諸方面，上級政府均掌握得很緊，不事扶植下級政府，形成反東縛。加以各上級政府亦未能善盡領導之責，授權各級政府去努力執行。所以一切政令，到下面便都不能發生力量。再從下級政府對上級政府來講，那更是能推則推，可敷衍則敷衍，事無巨細，都是請示，一切皆由科員發生作用，遇事只在字面上來推戴，不明法令之精神，且模稜兩可，使下級政府不能負責。

如此下去，則永久談不上政治，而此種走馬燈政治，循環政治，亦即永無政府。今後必須痛改前非，以民衆為基礎，方能生根結實。才可求己生存，求國家安定，才可以建立二民主義的新國家和三民主義的新社會。江蘇省戡亂時期施政綱領之整個精神，即在民衆祖訓，須將民衆納入組織系統之中，使以組織力量，發揮其作用。此雖老生常談，但必須建立新觀念。過去的失敗，因為過去是抓辮子，與民衆無關，與民衆脫節，未能發生作用。現在我們先指出這一綱領的主要精神所在：

一、民衆組織——保隊的構成份子，請按本方案之擬定，不要變質；甲、有正當職業而從事生產份子，此乃社會上百分之九十以上最純良的老百姓，抗戰戡亂，全建築在他們身上。而這批大多數的老百姓，受君主專制的遺毒，宗法社會的桎梏，孔老夫子政治思想的影響，造成散漫不羣，因而政治乃為有閒階級所操縱。現在要與共產黨鬥爭，要實行民主政治，必須將這批老百姓組織起來，參加政治，過問政治，才能發生力量。而其組織的起點，即為保隊。

乙、要在鄉村中找幹部，要在農民中找領袖，不必請外來有資格者担任。此種人選，要由縣長親自下鄉，到處訪，要以最高的禮貌，誠懇的態度，虛心地三顧茅廬的精神誘發其出來，須知十室之邑，必有忠信，我們訪問到這種人才，應勸導人民以選舉方法把他產生出來，再由縣政府加委。丙、發動本縣鄉鎮有覺悟之知識份子，青年愛國份子，有熱忱者，與鄉村青年大眾團結，來訓練鄉村幹部，此項工作如能完成，則民衆組織，可謂成功了大半。

丁、保隊組織完成後，應隨時注意民衆本身之興趣與需求。尤有要者，即民衆要以老百姓的態度來對待他，不要當他是兵，不要當他是警士，務使他們知道保隊的組織，是幫他的，進而成為是他的，要使他多講話，能有興趣，才能發生力量。

二、本綱領第二條規定：「本省戡亂工作之重心，在建立地方武力普遍組織民衆，配合國軍，肅清匪患，於蘇北側重自衛，江南側重生產」此最後兩句，如果誤會為江南只有生產，江北只有自衛，則將鑄成大錯。在江北因匪患較深，人民深感自衛之重要，故此激發其參加組織。在江南

則以增加生產，來誘發人民從事組織，蓋求其具體切實。至如何增進生產，須以生產條件及生產結果以爲斷。

甲、在生產條件方面，當然土地、資金、工具、種子、肥料等都包括在內，但是我們必先希望不因土地糾紛，而阻礙生產，故須先穩定土地關係，使耕者有繼續耕作之保障。川省農民冬天不泡田，此乃受無繼續耕作保障之影響，而使生產阻礙。

乙、在資金方面，農貸不能按期到農民，更不能按時到農民，加以法幣貶值，等到農貸到農民手裏，已不能發生作用。所以保隊組成後，應即誘導農民參加合作組織，將生產條件交給他，當能使老百姓發生興趣，無不自自實驗。將此次稻田未被水淹，即爲合作抽水的結果，亦即人民組織所發生的效果。所以我們必須以生產興趣，誘發人民參加組織，團結組織，則保隊才能顯示出作用來，才能進一步邁清鄉運動。

三、民衆訓練，是重量不重質。因此我們也得成立鄉鎮常備自衛隊，其隊員自保隊輪流調集，加以高級訓練，授以軍事、政治、生產之知識，如領導得法，則三個月每保有此二三人，乃能在保內發生作用，每年可能訓練十二人，則每保都有新的力量產生，縣政府將有何事而不可爲。至鄉鎮常備自衛隊及保警中隊等，則機動使用，以地方武力與民衆組織密切配

# 省縣自治通則要趕快制訂！

孫克寬

行憲後第一件大事，無疑地是，趕快制訂省縣自治通則，讓地方人民實行自治。這是略熟西洋民治國家政治歷程的人士所知道的。中國自清末官辦自治，一直鑄下惡例。袁世凱廢除督制而停辦自治，北洋軍閥，畏懼自治而敷衍民治，黨國建造之後，在訓政時期扶植自治的口號之下，又拖了若干年月，到現在纔能在憲法上確定地方自治制度，可望實現。爲着貫徹行憲精神，爲着奠定民主政治基礎，爲着爭取未失盡的人心；立法院實在應該將省縣自治通則，趕快的掣將出來！問題是如何制訂一個比較得宜的法案？在中國今天的政治環境下，需要一個什麼樣的自治通則？

## 一、自治通則的性質

依據憲法第一〇八條，省縣自治通則，是中央立法交省執行的事權之

合，子是一保警保之聯防，一鄉有警鄉之聯防，治安又何難確立。

四、本方案之整頓精神，有一大轉變，乃省對縣放寬尺度，舉凡人事、財政、及做法等大權均交給縣長，上級政府授權給縣長做，在求其達成任務，此乃中國政治史上一大革命。反過來，我亦爲諸位縣長擔心，因本方案成敗之關鍵在縣長，責任即在縣長，希望諸位能具有（一）決心（二）細心（三）誠心（四）熱心，求其完成。

五、在執行方面，縣政府之工作方法，須要調整。江南各縣，自然免不了周旋的浪費時間，但如何改變公文政治的作風，可將縣府人員分爲兩部分：

甲、凡縣政府重要職員，能力強者，能有住在鄉村中與民衆共甘苦，有師以對生，兄以對弟之作風者，使其下鄉參加或督導保隊之工作。

乙、普通辦理機關管理之人員，則留在縣府辦公文或作人事上的應付

六、末了說到各縣的做法，可分爲下列幾個程序，（一）訂定實施辦法；（二）使幹部及社會了解；（三）協助其工作，不束縛他，隨時解決其問題，就地解決其問題，如此方能收事半功倍之效。

一。第一一二條「省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定自治法」，第一二二條，「縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定自治法」，這是省縣自治通則，對省縣自治法的關係，也是對省縣自治團體的法理地位。從這裏尋找通則的性質，可以得出三種不同的見解：其一，認爲它是省縣自治法的準則或母法，它可能地訂出整調的地方自治制度，讓省縣自治法，成爲實施細則，一切不能逾越它的範圍。如日本的市町村制，滿清末年的地方自治章程，最近的縣各級組織綱要……論者，更可以英國的「地方政府法」爲藉口。這是大陸立法者的傳統作風，國民黨訓政時期，許多自治立法，都會這樣做過。其二，認爲它是自治法的立法原則，規定省縣自治法中必須包含的事項，和絕對不應違反的事項，它將要列舉國家對自治制度的意旨，明示或暗示地方立法者可以遵循的途徑。其三

，認為它是國家與地方間的契約立法，補充憲法中央與地方之權限一章所未詳的事項，列舉地方能做的事務和應守的規範，或者同時列舉國地兩者的事權。其四，認為它是美國公共人士所擬定的模範邦憲法，以通則為各省縣自治法的範本，讓地方立法者一部或大部照抄，藉以防止自治制度的紛歧，解決地方立法技術上的困難。

以上四點，都有理由，也都必要。一二兩種，在憲法上，根據甚強，第四種是中央立法者傳統的自負，最理想的成功；第三種是正統派法家以外的人士所了解的，今天，立法院正面改革這四種不同的觀點，來決定通則的立法政策。我以為不將通則的性質，也就是它的定義，不把它弄明白了，這部地方政治的根本大法，將要有眉目不清之感！

## 二、立法政策如何決定？

從三十五年政治協商會議以來，對中國地方制度，就有着不少的爭執。撇去共產黨方面不談，其他黨派與政府的觀點，便有均權（實則偏於集權）與分權的爭執，後者解釋省有廣大的自治權，縣是省以內的單位，由各省市自己解決，前者則認為縣是自治單位，省祇能居於「聯繫」地位，幾經折衷，始有憲法中央地方權限與省縣制度兩章的混合制度，以自治通則，表示單黨國的精神，以一權實行自治「來沖淡」省治」派的主張，仍然承認省自治來敷衍政府黨以外的要求。自治通則在這裏的地位，是取得憲法地位的，因為它重複着憲法所賦予省縣以自治權力，因此起草憲法時爭議的問題，在今天依然存在。

立法者在決定立法政策之時，我想他們應該就下列幾點事實來考慮，不應再拘其與市氣的成見：

其一，就中國的地理環境論，幅員遼闊，省與省，縣與縣間的各種生活，文化，條件的距離極大，「橋路准而為棍」，甲省行得通的事情在乙省未必照樣辦的到。

其二，中國的政治史實所昭示，歷代政治情形，上面雖有強固的皇權，下面却配合着無為的政治，中央習慣上只管錢、穀、兵、刑和禮教等幾件大事，其餘的皆由地方官和地方的紳士階級商量着辦好。（費孝通先生鄉土中國，對此點發現甚有價值，梁漱溟先生的鄉建理論已承認，）老百姓傳統以縣衙門和縣長來代表整個的政府。的稿他是具有那樣大的威權，所以總能控制羣眾，垂拱以治。今天社會生產，文化條件，並未改變，

此種傳統的觀點，依然保存，這是值得考慮的。

其三，就中國近年來地方政治的情況，最困難的莫過於中央法令之統治過嚴，束縛地方政府的行動，不能展佈，同時中央的法令與政治措施，多半是剛性的統一的，裨販外來的思潮和地方實際生活脫節的，這些苦痛，是盡人能知，其所收的效果如何？最近裁撤軍事，各地要求懸虛戰，要求一元化，要求授權，要求用人用錢的自由，何嘗不是過去「集權」作風的反應，更深入地看，凡能破壞法，不受中央束制的省份，軍政皆有辦法，越是近畿省份，受約束嚴的，越無辦法，立法者對此，還能漠視無視嗎？

其四，就各國事例看，地方權力大的國家，在此大戰中，並沒有自相分裂，如美國，南愛自由那那樣的「齟齬」，還無損於美國本部的統一，地方部隊，在防護職中，曾發揮了很大的效用；如蘇聯那裏多的自治邦，文字不同，語言不同，各有憲法，在強大敵軍攻入心臟的當兒，依然還未崩潰。（當然共產黨人的作用很大）相反地，最限制地方權力的法國，在巴黎陷落後便屈服了，再度的興起，是倚賴着法國人的愛國心，並不是政治制度的作用，從來戰爭最能考驗政治制度的利弊得失，我們審述了這些事例，大概可能幫助立法者的選擇吧！

從以上四個角度來看通則的立法政策，我以為應該採取「均權偏下」的態度，即是「劃中央以益省，劃省以益縣」，對國地事權的界劃，必須大加注意。（關於此點請參閱本刊二期拙作）於立法政策的轉變中，求得地方的解放，權力逐層下移，使下放自衛機關，真正是人民的政府；使人民的政治權利，真正能運用，在不妨害統一的原則下，使省縣地方自治，澈底實施，一掃敷衍、粉飾、掩飾的積弊！

## 三、通則內容的重點

以上討論了立法政策，自然地邏輯，可以引出關於通則內容的如何制訂？內容的重點，究竟放在那裏？我以為應該着重以下幾點：

第一、要解決中央、省、縣的權界問題，也就是相互間的關係。在這裏爭讓讓多。過去的慣例，傾向列舉，大的如調政時期的中央地方權劃分綱領，小的如內政部頒佈的「鄉鎮保應辦事項」，以及財政收支系統法所列舉的科目，皆是此例。現在有人主張，不必列舉，而擬發憲法規定事項一遍，將以依「中央立法」的範圍，分訂制訂一個整法，在個別案裏面，劃清事權，據說行政院所審定的「省縣自治通則」草案，即採取這調點，但也另有人主張，憲法已有規定的不談，只提出應該提示與防止的事

項，尚在發揮國家監督權方面，凡「無礙統一」的，皆不具論，這是吾師呂復先生在立法院所提的法案，抱這種態度的。我的意見，以為列舉必不能盡，各國憲法，有列舉中央，而不列舉地方，有的列舉地方而不列舉中央的，有的雙方列舉，而以未列舉的歸屬於地方或中央的，要視他的立國精神與國家體制為斷。我們如果採取均權偏下，那末便須因事制宜不能詳細列舉，以免累一漏萬。在本法案中，只能提舉權限分割的原則，同時中央不應以伸張監督權為滿足，而應該「自我約束」，它必須保障中央立法交省執行的事項，省有較大的自由，可以執行，也可以不執行，執行的方式，也不應受中央主管機關都規定到底，其勢所極，安得不樹立一條鞭的系統的戶籍法，連主管機關都規定到底，其勢所極，安得不樹立一條鞭的系統？其次須保障不侵權，明屬省立法省執行的事項，不能輕易干涉，如審定中小學教科書，和派省銀行董事之類，皆不應見於行憲以後的地方政治現象之中，再次這道通則，要加強對省的抵抗權力，中央約束了自己，還要幫着縣市抵抗省的侵權，不讓省干涉到縣立法縣執行的事務，違反了，准許以訴願方式訴願，可以糾正他，甚至明定損害賠償的罰則，再次便是維持省與省間的關係，也就是國家的完整性這一點，在呂案裏，已發揮盡了。

第二、提示各級自治機關和自治組織的範疇，這一點特要說明的，是此所謂範疇者，只是基於國家統一的條件，所必需的輪廓與程序，而不是全部的組織形式，舉例言之，省縣政權機關也就是代表機關產生的方式，直接選舉制？間接選舉制？比例代表制？普通選舉制？在此地不妨提供幾種方式，任各個自治法的參考。其次為省縣政府的形式，首長及吏員的產生方式，和職權，這裏我實在不敢苟同現在的幾個草案，給它具體地明晰規定起來，如省設財政教育廳，縣設財建教農局科之類，二十年來，這種形式主義的規定，叫地方吃盡苦頭，工商社會的省市縣與農業社會，乃至游牧社會的省縣，等量齊觀，一百七十萬人口的甯夏，和內地江浙等省行政機關，同樣地數目，無事可辦，徒增人民的負擔，地方當局，無可如何！反之，上海市的組織却又拉回來和其他都市組織相等，叫它無法應付，這真是不合理！今天既要實施自治，第一要件，省縣自治機關必須有議決他們本身的組織，因之只能規定著「省設省政府，縣設縣政府」，基於業務需要經同級議會決議，得分設各廳處局或科，分掌省縣自治事務，至於應設若干單位，連自治法都不應詳定，最好讓諸單獨的組織法規，應事務的需要，隨時調整。能這樣做，真可以說，對地方大解放了，再次是自治吏員制度，我以為祇要申明一句「自治吏員，不隨首長去留

，任免懲與保障，另以法規定之」便可說明其身份。在這裏有需補充者，便是所謂督察長制度的應否存在？為着順應先進國家自治政府之趨向，和保障工作效能起見，似乎有此必要，不過通則中不必明定其職位名稱，祇能提示應有此類人員，執行業務罷了。

第三、提示自治監督權之行使，也就是省對國家應服從指示的事項，和省與省，省與縣，縣與縣間爭議事件之處理，此地所要討論者，究採事前指導，抑或事後救濟？核準制度，抑或備查制度，我的私見，乃是偏於後者，總之令其有自由生長的機會。在這裏我還提議建立國家地方的邊協定，就是國家對地方的干涉所生的損害，或命令所加的不必要之損失，應該採取賠償制度，例如軍事期間的供應，用兵所在，担負加重，如果採取賠償，便全國一致均平負擔了。致於因國家某種措施而引起的損害，更非由國庫賠償不可，這樣，便於「悉辦事務，由委辦機關負擔經費」的要求外，更進一步，中央政府，更易於「自我約束」了。

第四、是財政制度，首先要談的是預算審核制度，在通則中，對之作如何態度，看光景「主計超然」，還要推行於各地方。這在法理上，絕不可通。所謂自治團體的存在，首須有財政的目的，預算決算，是自治政府對自治團體的公民負責的，代表人民行使此種監督權的是各級議會，省縣政府負責提出，一經通過，即應成立，過去由立法院，議決各省預算，是認作國家經費之一部，否則便是笑話。省縣議會預算審核不當，上級監督機關，儘可根據自治監督權，促其改進，如果仍採現在的細審辦法，那便是等於子女成長，而家長仍將應得的財產據住不放，有失實施自治的原意。

關於通則內容應注意事項，本不止此點，不過這幾點，關係自治的前途甚鉅，又且是最易為傳統的觀念所牽混，所以先提出來，作個商量。

## 四、尾聲

文章做到這裏，又想起一件大事，便是市的地位問題，在憲法裏，有「市准用縣之規定」一點，同時又把直轄市提出，「另以法律定之」，實在令人莫測高深。市，是西洋文明的搖籃，也就是民主制度的溫床，只有市機能發揮自治的效能，培養自治的公民。時代天天進步，都市逐漸生長，但對她的地位，始終放在「附屬品」上，真是不平的很，我以為省縣自治通則的立法者，應該勇敢的將市自治範疇提出來，一面當然希憲法有改訂的機會，把這個缺陷補足。關於市自治問題，大約還擬寄一文討論，於此不再贅述。（完）

# 土地改革的跳板——合作農場

李南風

時代作弄着無情的嘲諷，勝利後的祖國，在勵精圖治的改革聲中又沉了兩三年，反動勢力的泛濫，會染紅了一片土地，寫黑了一段歷史，一般人以為這是戰火把祖國帶上了危途，保守封建斷傷了進步，殊不知這只是表面的抽象的看法，究其原因，實淵源於數千年來卒未解決的土地問題，歷史是事實的記載，我們當明因果，知得失，從已往慘痛的教訓中，求其致病之由，而力謀改革，於是土地改革便英勇的披上戰衣，肩負起挽救百病叢生的祖國，可是社會是保守的，民衆情緒是封建的，若從私有觀念濃厚的羣衆意識中，一變而為公有國有，極易引起反感，而增加困難，筆者在執行靖遠土地處理辦法時，辦理征收放領工作，實深自體會，故土地改革，需要溫和的漸進的循環轉，合作農場是聯合土地勞力資本而結合成一政治經濟的混血兒，從生產關係的連鎖，養成共同事業的創立，從分工合作的情緒，破除私有制度的成規，土地是公有的，勞力是大衆的，資本是共同的，而其收穫的代價與義務的享受，更是不平均而合理，基此可知合作農場對土地改革盡了引導作用，而發揮出改革的模型，時至今日，中國土地問題需要改革，土地改革需要合作農場做跳板，這是顯然的事實，所以說合作農場的實問題了，筆者謹就管見所及，先行探討其在理論方面的基礎作為對時代的評價，次則引申其組設的實際問題。

## 甲、合作農場的理論基礎與時代評價

### 一、溝通了農村和都市的脫節

我國以農立國，而農業技術還停滯在兩千年前似的階段，租佃制度的不合理，更超經濟的封鎖着農村活潑的生機，顯示於跡象的，是農民普遍貧困，耕作興趣降低，農村秩序紊亂，勞動力過剩，喘息在地主的榨取與豪紳高利貸的剝削下，組織成一幅慘痛的畫圖，一支悲憤充滿怒火的交響曲，然而都市呢？却相反的洋溢着酒綠燈紅意欲情迷的色調，游資菌，官商勾結投機，造成經濟危機，物價上漲予民生以最大的威脅，在以前土地是最大的投資對象，無論做官發財經商獲利，全以買田置屋為要圖，現在則不同了，田地房產很少有人顧問，因為資本一投下去便被凍結

，不能周轉，加之農村疲敗，土地收益自然抵不上投機利息，然而都市一切工商業的原料，是需要農村來供給，農村式微，生產量降低，當然供不應求，供不應求，即加強投機者的興趣，於是物價直線上升，經濟危機日漸加重，這象徵農村在貧困中掙扎，都市在恐怖中游離，生產與消費不平衡，農村和都市脫節，而合作農場的組織，却具有挽救這經濟危機的效能，溝通農村都市的脫節，因為合作農場是絕對計劃經濟的，空間時間的配合，都經過慎密的考慮，一方面力謀生產，適應都市的需要，一方面改進農業，走上農業工業化之途徑，使之構成經濟生活上的獨立性，若再以土地為保證，發行土地證券，利導游資，走向農業生產之途，把土地所有權變成收益的權利，假定合作農場成為普遍的投資經營方式，他的效果逐漸為社會所認識，那麼土地證券即可流通於證券市場，並且其保證責任，比普通股更為穩定，而農場權利證的持有者，有向農場生產專業投資的優先權，結果由證券投資，導向生產投資，由生產投資可促使土地改良及增加收益，土地證券的價格，又可隨之增高，因此都市的游資，可能改變其投資方向，而轉向土地投資，於是物價對生活壓力回挫，政府亦可從容謀求經濟問題的根本解決，這樣可使都市依農村營養而繁榮，農村依都市進步而改善，農村與都市結為一體，只有相互的發揮其本能作用，決無彼此相尅的矛盾，故合作農場實為溝通農村和都市脫節的橋樑。

### 二、平衡階級對立融洽羣衆感情

由於農村各階級！地主和佃農、富農和貧農、自耕農和雇農！利害的對立，展開過火的鬥爭，顛覆過君權政治的此起彼落，史不絕書，當時雖不乏明達之士，力謀調平，但終因官僚地主的勾結，社會惡勢力的阻撓，未得其果，合作農場是集體性的，場員成份吸收了社會上每個階層，在理論的觀點上，並無等級的區分，地主僅為權利證的保持者，自耕農除保有權利證外，與佃農雇農一樣是勞動者的身份，而佃農雇農稍有積蓄，亦可在市場上購買權利證，變成地主或自耕農，因此實際參加農場生產者，便一律平等，任何人都需接受技術的指導與組織，依勞動係數工作價值而取得報酬，若此階級觀念自可消除，而各場員因食於斯居於斯，朝夕相共，基於中國固有道德信義上，感情亦日漸融洽，形成農場家庭化，家庭合作

化，同時因各場員受集體生活的訓練，有參加社會工作的機會，從事社會活動，創辦各種公共福利的設施，過着共同的社會生活，如此則階級對立的尖銳不平衡了，羣衆感情的惡化融洽了。

### 三、合作農場是土地改革的力行

中國土地問題患有分配不均，使用分散，地未盡利的三種病症，土地改革是針對這三種病症而下藥，合作農場即爲病患者對施醫的良藥作一種臨床實驗與嘗試，茲謹從病理方面簡要述其醫治的反應：

(一)分配不均的調整 平均地權的意義，表面看來只要大家有田種，誰也不能剝削誰，問題便解決了，其實這只是抽象的機械的看法，依主計處統計局編著之「中國土地問題之統計分析」一書，我國土地總面積爲一一五、六二五、八八〇、〇〇〇公畝，可耕地面積九、三一七、六九〇、〇〇〇公畝，繁殖指數爲八、〇〇六，全國人口爲四七、二四五、七六三人，平均每個人擁有耕地一九、三三三公畝，若以機械方法平均分配則人力時間經濟俱感困難，且國父所標揚的平均地權，其意義並不在此，而是就中國農村社會現階段；所顯示的地主佃農的對立，加以調整謀求耕者有其田的實現，合作農場的場員，是勞動者的集合，每個人都有獲得權利的機會，他不但證實了耕者有其田，同時因場員成份包括地主佃農自耕農雇農等階層，更進一步促成有田者耕，有力者耕田的崇高理想，故合作農場的組織，對地權分配不均的調整，具有一個明確的佐證。

(二)使用分散的集中 土地使用分散是指農場面積過小，地塊細碎而言，我國農場不獨過小，而這過小的農場又並不是毗連的整塊田地，乃是分爲幾塊，甚至數十塊，或鄰近連地，或相隔幾里之遙，又爲小農經營方式，其勞力資本的支出與收益相抵的餘潤極微，若一遇災禍或婚喪，入不敷出，是必然的事，故使用分散所發生的社會經濟底影響，是農民慢性的窮困，和難以相抵的低等生活，但合作農場是結合了多數的農民和土地而組成的，集中勞力，合作使用，重劃碎細的土地，破除經界，共同耕作，改小農經營，爲大農經營，使用新式生產方法，以最經濟的生產要素，獲得最合理的生活享受，故合作農場對使用分散又盡了合作與集中使用的效能。

(三)地未盡利的墾發 良好的耕地利用不當，則無異於荒漠，例如瘠壤於已墾土地，植毒物於畝畝之中，均爲不當之利用，蓄積

地既占用耕地面積，又妨礙農事，且易藏匿病蟲，於農業不利甚大，至毒物之種植不僅減少糧食生產面積，且爲毒害民衆之根源，加之災禍頻仍，大量的農民從土地上被放逐出來，流亡到城市裏參加產業預備軍的隊伍，於是另一方面都市增加若干生活饑餓的遊魂，他方面是田園荒蕪，荒地增多，成爲有田無人耕的慘痛而血腥的景象，合作農場是以「人」爲中心的，他吸收了有田不能耕的地主，有田可耕的自耕農，以力無田耕的貧農雇農，他的組織基本形態是農民，以共同的需要決定集體的生活方式，以最經濟的使用使已耕地的收穫達到飽和，在其分工合作的耕作分配中，大有剩餘勞動力的存在，藉此可以使其做墾荒的工作，及對已耕地作加工的改良，於是合作農場對地未盡利的缺陷，又做了實地的墾發者。

### 四、合作農場的時代評價

我國當前土地問題，最明顯的是農村凋敝，耕地荒廢，與戰爭作平行的發展，戰火頻仍土地則問題嚴重，土地問題不解決即成爲戰爭的導火綫，一面是鬥爭清算分田，一面是還鄉清理地權，姑無論誰的立場正確，誰的辦法充當，而加惠於民衆的無疑是一片荒蕪和飢饉，翹待安居樂業的一縷希望，只是海市蜃樓的憧憬，農業的中國將在淪落的途中漸趨毀滅，因此筆者以爲政府如欲重建收復區的社會秩序，整理收復區的土地制度，穩定治安區的假性安定，樹立治安區土地改革的規模，祇有推行合作農場之組成，依自然地理條件和居民歷史關係，把農民組織起來，添進政治文化爲其組織靈魂，豐富經濟物質提高生活享受，以分工合作爲土地改革之力行，以消除私有制度變成土地改革的公有意識，吸收都市遊資從事農業生產，改良農業生產供給都市原料需要，每個場員對合作農場是團結的，每個合作農場對國家是向心的，如此則土地改革的課題，不難而成，而國家因土地問題未解決所肇禍的危機，自可循序鼎革，以奠國基。

### 乙、組設合作農場的實際問題

生產要素爲土地、勞力、資本、產業組織四種體系，合作農場以組織爲其靈魂，融合了土地勞力資本成爲一個政治經濟性的生產集團，茲就其如何設計與規劃試申述之：

### 一、土地之化零爲整

合作農場的組成，是以「人」爲中心，「土地」爲工作對象，依地形



# 讀省縣自治通則初稿

譚金榮

## (一)

一個國家的政治，能否在軌道上進行，要看她有無人人共守的基本大法，說來真慚愧，我們中華民國，雖誕生於三十多年以前，而這個大法的制訂，却是最近的事，難怪我們的政治，搞得不好，談到地方政治，也是一樣，今天論地方政治的人，無不異口同聲的說，地方政治是無秩序的政制，也就是亂的政治，我們從事於地方政治的人，也有這樣的感覺，因為今天的地方不但事情未辦得好，而且身份也未確定，正因為身份未確定，警的公要太多，你要這樣，他要那樣，沒有一個大家共守的基本法則，所以才表現出無秩序的狀態，這種病態當然不能讓他延長下去，好了，醫生來了，快要解決了，這就是大家所期望的省縣自治通則。

回憶自三十六年元旦，憲法正式公佈以後，管理地方政治的機關，從事地方政治的人，以及注意及研究地方政治的人，無不注意省縣自治通則，這個問題，因為他關係地方政治太大，稍不注意，將遺害無窮，所以大家都謹慎的在研究，有的擬具方案，有的提供意見，也有的在報章雜誌上發表論文，其目的都在想把作為地方政治的根本大法弄好，為地方政治鋪一個正當而且合理的軌道，使各地的人民，能遵循這個軌道，走上現代化的途徑。

這次立法院發表的省縣自治通則初稿，據說是根據過去各方面研究的意見，草擬而成，理論與事實兼顧，可謂為一相當完備的法案，並且還徵求多方面的意見，以作最後的修正與決定，我們從事於省縣工作的人，對於這個法案，看來并不生疏，將整個條文，仔細讀完之後，根據過去的經驗與研究，也覺得有些要說的話，拉雜的寫在下面，不敢說批評，祇可說是一個崗位工作者的一點意見。

## (二)

地方制度，憲法僅規定省縣兩級，即省與縣，均為地方自治團體，至於鄉鎮，憲法上沒有談到，但目前事實，鄉鎮已為自治團體，並為法人，

自治通則初稿中規定鄉鎮為法人，此乃補充憲法之不足，適應當前事實之應有的規定，本沒有什麼，惟值得研究的，既規定鄉鎮為法人，應使其為名符其實的法人，不應成為掛名的法人，所謂名符其實的法人，應有不可少的三個條件：第一項有固定的事務，第二項有自組織機構，第三項有固定的財政，就第一項固定的事務講，通則上沒有規定出來，省有省辦理的自治事項，縣有縣辦理的自治事項，鄉鎮方面，則沒有鄉鎮辦理的自治事務，鄉鎮自治事項，困難於列舉的規定，然不妨作個原則的規定，使以後各縣制訂縣自治法時，有所依據，否則易被忽略，而失去鄉鎮法人的本旨，就第二項的自組織機構講，依通則規定，鄉鎮公所組織，須由縣政府訂定，此項規定，就目前現狀講，固有理，但對於鄉鎮法人的精神，似有違背，鄉鎮與省縣，既同為法人，省與縣的執行機關之組織，均可由省縣自行決定，為何鄉鎮方面，不予此權，此在法理方面，不易講通，為求法律貫通，避免法人間之矛盾起見，似應對鄉鎮公所組織，劃一原則，而予以自行決定之權。就第三項鄉鎮財政方面講，雖有獨立規定，然無可靠的財源，其中最值得研究者，即經縣議會決議劃歸鄉鎮之收入，此款規定，在執行時頗感困難，如縣鄉財政，沒有適當的劃分，鄉鎮財政，等於落空，為補救此項缺陷，保證鄉鎮財政獨立起見，自治通則中似應規定，以後各縣制定縣自治法時，必須將縣鄉財政的劃分，具體的訂入於縣自治法中，以免縣侵佔鄉鎮財政的危險，使鄉鎮無法辦事。總之鄉鎮以為法人，應將法人應具備的條件有所規定，否則這法人，是不易生存的。

## (三)

地方居民，對於地方應享有之權利，依照第八條二三四各項之規定，甚為重要，因為完全的地方自治，雖不能做到程度大同篇所描寫的境地，但我們決不再願見地方上仍有許多流浪的三毛，殘廢及無力維生的乞丐，此種貧弱無力維生的生活權，無論如何，應有保障的規定，即此等殘廢無力維生的人，有享受地方供養的權利。換言之，自治團體對於此等人負有供養的義務，因此自治通則中對於此方面的規定，仍嫌不夠，如殘廢及年滿六十歲以上之居民無力生活者，對於地方之供養及醫療之設備，有享

受之權利，由此規定看來，地方上如無此種設備，則雖係殘廢無力維生的人，仍得不到地方上供養的權利，所以為保障殘廢老弱無力維生者的生活權起見，應採有享有主義之規定，而不採取設備主義之規定，即未成年入，對於地方有享受教育之權利，殘廢及年滿六十以上之居民，無力維生者，對於地方有享受供養及醫療之權利，孕婦於孕育期間無力生活者，對於地方有享受供養之權利，如此規定，可明確的指示出，地方對於此等人之生活有供養的義務，此等義務，為地方自治的重要事項，必要首先實施的，同時此等事務，不是地方上的慈善事業而係弱小者的生存權利，因此自治事項中，規定省縣慈善事業一款，似因襲過去的傳統觀念，而與弱小人民的生活權相矛盾，在人民自治時代，似不宜再用封建時代的名詞，蓋此係與人民自治的邏輯相違背，因為慈善二字，在傳統上講起來，係平等間之施與，在接受者方面看，好像係他人之恩惠，不是自治的權利，故為貫徹自治理論，似應避免再用此等名詞。

(四)

現行地方政府的最大毛病，即是不問地方上的事務繁簡及財力情形，一律硬性的規定龐大機構，養着許多冗員，不但浪費財力，而且減低行政效率，將來的省縣組織，應該接受過去的教訓，而作合理的安排，省政府也好，縣政府也好，均不必作硬性的規定，因為行政機關的設置，為辦事的一種手段，如地方上有舉辦某項事務之必要，可以設置某項機關，待某事務辦完之後，又可以裁撤，故政府各部門之組織，全憑事實之需要而定，不能完全一律，省縣自治則，對於省府組織仍為民財救建四廳，此項分工，是否適宜，大有研究之必要，根據過去經驗，此項組織偏重於行政的控制與管理，而不能作為直接辦理事業的機關，今後的省府，應直接辦理省自治事業，故省府編制，應減少行政的控制組織，增設辦理業務的機構，此為省自治的必然結果，故今後兩省政府的組織，似應採取內政部的乙案所規定者為宜，即將一般行政管理與業務機構分開，行政管理部門，應儘量緊縮，歸併由一個機關辦理，至於業務機構，不必一律，視各地之需要而定，縣政府之組織，亦宜本此精神，予以原則之規定，不必因襲過去的組織，因為過去的組織，是在地方事業不能開展下的一種管制機構，與自治精神不合，尤其值得研究的即縣政府之組織，經縣議會通過後，僅可報省府備案，不必再要核准，如用核准的字眼，不但限制了縣的自治權，且犯了過去的大毛病，即省府方面的各機關，俱站在本身的立場，貫徹本

身的系統，忽略縣的需要，而作不合理的審核，我們根據過去的工作經驗，深深感覺到這個決定權，交給縣議會為最好，省方面無庸保留審核的權，再縣政府之下設置區署，原係因為縣境遼闊，以及其有特殊情形的不得已之措施，此種區署，係代表縣政府督導所轄鄉鎮，其區之本身，無區務可言，更不必分設各股，以免變成辦理公文承轉的機關，而喪失設區的本意。

(五)

今天各級地方政府的最大毛病，就是一切工作，不能採取主動，處處限於被動狀態，終日忙於上級政府交辦的事務，人力財力，多為此而消耗殆盡，本身應辦的工作，反無力舉辦，此今天地方政治沒有起色的最大原因，今後省縣完全自治之後，應着重於自治事務之舉辦，為發展省縣鄉鎮的自治事務，對於各級政府的委辦事項，應加以限制，不能再像過去毫無限制的中央推到省，省推到縣，縣無辦法，又往下推，層層推轉，無可奈何的，只有鄉鎮保甲長，鄉鎮保甲長，終日為上級政府辦差，上不能滿足政府的需要，下又引起人民的反感，以致產生：基層政治好人不為為者不賢的怪現象，追求原因，由於上級政府委辦的事務太多，故為接受過去痛苦的教訓，省縣自治通則中，對於上級政府委辦的事務，應有有限的規定，避免以後不論什麼事情，一直往下推的現象，同時國家委辦事項，應到縣為止，鄉鎮方面，不能再辦理國家委辦事項，省縣方面為辦理國家委辦事項，應指定機關辦理，務使國家委辦事項與自治事項分開，辦理委辦事項之經費，因需由委託機關負擔，如不給與足夠的經費，下級自治機關得拒絕承辦，如能照此做去，庶可避免現在的病象。否則在名義上省縣雖然自治，但實質上各級政府所辦之事，仍不過與現在差不多，在此情況下，欲想地方政治，進入一個新階段，是不可能的，我們站在地方自治的立場上，敢大聲疾呼：上級對於下級的委辦事項，省縣自治通則中，應有嚴格的限制。

(六)

自治監督，就是國家的自治團體依據法律在正軌上進行，如有違背法律，上級政府，可運用監督權，予以糾正，以保持國家的統一，同時上級政府，亦不能違背法律，任意指使地方，變觀省縣自治通則初稿，對於自

治監督似嫌過分，在地方自治剛開步走的今天，而予以嚴厲的控制，有違行政地方自治的精神。關於自治監督方面，值得吾人慎重研究者，第一、對於人事的監督過嚴，如省長或縣長，受免職之處分，或對委辦事項執行不力，均易遭監督官署之免職處分，如此一來，省長縣長，唯有順從上級，執行委辦事項，無形中養成敷衍的習慣，而對於自治事務，及地方民衆，倒可馬虎一點，如此下去，地方自治的精神，將完全喪失。第二、對於監督的方法，似應有適當的規定，上級政府，對於下級自治團體，應多作積極的領導，少做消極的監督，所謂積極的領導，即上級政府，為地方排除困難，在技術方面與經費方面，亦多多的協助，地方為求得到上級的經費補助，其事業之舉辦，自可跟着上級的意思走，若下級團體，舉辦事業，上級以良好的技術協助之，亦可得到上級的好感，使地方心願誠服的跟着走，今日世界各國地方自治最有成績的，莫若英國，其所以發展有今日者，原因固多，而其最重要者，厥為上級政府領導得法，此領導的方式，不在什麼監督，而在經費的補助制度，與技術的協助制度，因其能善用這兩種制度，地方政府，明明跟着中央跑，而不感覺干涉，我國今天欲領導地方政府，走上自治的軌道，自治通則中，似應採取這兩種制度的精神，予以適當的規定，不然的話，無論採什麼空洞的指導也好，嚴格的監督也好，工作的考核也好，在地方上看來，總是一種不必要的麻煩，甚至引起地方上不良的印象，第三、對於監督的機關，照現行制度上看來，縣受省的監督，省受行政院的監督，這好像是當然的沒有什麼討論的地方，但我們根據過去的經驗，大有研究的價值，就省而論，省政府直屬行政院的監督指揮，行政院是包括各部的，故省方面的各項業務，是由各部指揮監督的，因此從實質上講，今天監督省者，不是行政院的本身，而是行政院的各部，各部對於主管業務，俱就此本身立場，而為指示，往往不顧及地方實情，甚至各部之間，對於省的命令，時有矛盾，使省方面感到公案太多，難於自治，這種現象，不但過去如此，而行憲後的行政院，依然如故，待到省自治實行後，恐怕仍不能避免此種現象，為避免這種不合理的矛盾現象，今後對於省的自治監督，似應歸一部主管為宜，其他各部，對於主管事務，如有監督必要，應透過主管部，免得法令之重複與矛盾，以中央一部監督地方政府，各國均係如此，未聞以內閣直接監督地方政府者也。省對於縣的監督，過去亦犯此毛病，我們對於這方面經驗太多，現在也不必細述了。

我們讀完省縣自治通則初稿的全文，所要說的話，大體在上面已經說過了，就全體而論，我們感覺條文過多，倘能予以簡化，比較好點，如加以整理，可減少許多不必要的條文，同時我們有點感想，即今後的地方自治，究竟走那條路，還是以不事生產的紳領導地方自治呢？抑是無產階級的流氓，領導地方自治呢？或是地方上從事生產的良好民衆共同自治呢。過去錯誤，擺在我們面前，現在是我們抉擇的時候了，如走第一條路，而由紳領導地方自治，這在傳統方面講，或許有人贊同，但根據我們的經驗，如走這條路，實在很危險，今天地方民意機關領袖，可算多是地方紳士，能大公無私的為地方服務，固有其人，然也竟是鳳毛麟角，大多數均係假藉民意，便利私圖，因這般人多不事生產，上要挾官府，下欺騙民衆，從中取利，維持生活，從另一角度看，這般人可算都是地方寄生蟲，若今後的地方自治，由此輩領導，前途必不堪設想，在人民世紀的今日，更不應提倡紳權，有人對於地方紳士固有很好的估價，但我們發生懷疑，因為他們所做的事實，給我們印象太深了。他們不能為一般人民謀福利的，若要我們檢舉事實，隨手即是，不願意在此列舉。如走第二條路，即由無產階級的流氓，領導地方自治，這在抱某一觀念的人，當然贊同，但我們認為地方自治係地方人民的共治，不是某一階級的專制，其理甚明，無須闡述。在我們的看法，唯有走第三條路，方是正道，即由地方上生產的民衆，共同自治，唯此條路雖係正道，但欲一步跨上，却不容易，因為欲此等人民參與政治，必須先有組織，否則地方政治不為地方所謂紳士把持，必為地方流氓所操縱，真正的生產民衆，不會參與地方政治的，為確保地方政治，掌握在地方生產民衆手裏，必須將地方上生產民衆，按其從事生產的職業，組織起來，即鄉鎮以下，不應再有政治性的組織，而以職業組織，即經濟性的組織，代替政治性的組織，而基層民權，由經濟組織中行使之，由經濟組織中，選出代表，辦理地方事務，如此可保地方政治，不落在所謂地方紳士或流氓手裏，地方自治，即地方生產民衆的共治，不致為少數人把持而走樣，現在表面看來，雖近於理想，但民生主義下的地方自治，恐怕非走此路不可，且就社會發展的過程講，亦必須走此路，深願立法諸公，稍加深思，即可看透此過程，今日的社會，在劇變的期間，然無論怎樣變，總脫不離生產，唯有以生產為中心的地方自治，才能把握時代潮流，適合人民的需要，否則地方自治，如無根浮萍，將來地方政權，究竟落在那些人手裏，則不敢說了。

# 縣政府公文革新辦法之擬議

陳

江蘇省近領裁風時期施政綱領及方案，曾提到公文簡化問題，本刊特請陳一先生將其試行過的一個縣以下公文革新辦法介紹於此，以供各縣參考！

· 編者 ·

## (一) 公文在行政上的地位

「辦公事(文)」，是過去行政機關的唯一任務，也可以說，差不多全部行政，是以辦公事(文)了之，即於積極政治的今天，在施政上，也少不了以「公文」為唯一的工具。所以，大家起來倡議「公文改善」，雖然有種種不同的意見或主張，即「總裁在行政三聯制中亦特別指示及此，然而，最後期一致要求達到「公文簡化而增強行政效率」之目的。

## (二) 公文在縣政府

縣政府的公文，凡是曾任或現任縣政工作的同志，都會感到是多麼的繁複，只要中央任何一部會發動辦一件事，而最後均轉轉灣灣左一個「等因奉此」，右一個「合行令仰」的到達縣府，再由縣府轉飭各區鄉鎮保甲去辦。但是這一篇層轉的公文一到鄉鎮保甲長手裏，因為程度、時間的限制，數字數篇幅的太多，能普遍閱完的，實在十不得一，長篇的公文拿去作包東西用，中篇的把它作吸烟的「紙煤」，短篇的也許還能貼在牆壁上或附入卷宗。因此上級一套套的辦法，一批批的命令，前途的命運，等於零。當局有見及此，雖會迭令改善，但都沒有具體的辦法；而各縣也少有自動的改善，至今還是依照舊例辦理。不管什麼地方來的公文，都是照轉而已，我們認為這是縣政建設中最大的危機。

## (三) 如何改善縣府下行公文

那麼，縣政府公文究竟如何改善呢？上行文，平行文，尚無多大問題（但也有改善之處，如分呈數機關的可用油印或複寫，以資節省，填送表報，可不另備文，過去對上行文若不是正楷書寫的，常遭上級駁斥的惡習，應予革除），而最重要的是下行文，此地我們就來研討一下如何改善縣政府下行文吧。

縣政府的下行文，對象是縣屬機關法團學校，單位最多的，是鄉鎮公所及中心國民學校保國民學校，上節已提及基層工作人員的因程度等關係，對繁複的公文無法去閱讀，更談不上執行。所以，當今縣政府下行文改善之首要，在公文簡單化，以便奉令者，一目瞭然，並盡量減少無謂公文以及其他簡明方法代替公文。茲將筆者本研究所得，曾在四川省某一個縣政府試行有效的幾種改善辦法，介紹於下。

### 甲 公文簡化方面

1. 分段式——縣府下行文最使受令者頭痛的，是中央經院部會咨來咨去，再由省廳專署縣府轉到鄉鎮保甲的一類公文，以及發了不知古今理由而少有辦法的公文，我們隨時可聽到鄉鎮工作人員談起厭惡閱讀轉及長篇的公文，所以筆者便在某一縣試行一個分段式的公文。凡下行文除指令及必須全轉者外，一律用分段式（佈告亦可用分段式），試行以來，奉



某某縣政府 稿

筆者有見及此，會於某一縣試行一種簡化節約稿紙，其式如下：

縣 長 月 日	祕 書 月 日	核 稿 人 月 日	承 辦 人 月 日

即在一單頁十行紙頂上，利用空邊處，印上縣長祕書等字樣，如辦一訓令稿，即用此紙在第一格內寫事由，第二格內寫全銜訓令及受令機關字號等，如需用第二頁時，即可以空白之單頁十行紙接用，決不會像現行一般稿紙之浪費，刻着各種花樣的，更不會有感到許多何時交辦，何時擬稿等項目，無從追起（且很少有遺的）之麻煩。

2. 臺令表：現在縣府奉到的例行公文很多，若每件都照轉或即以分段式轉令，也仍浪費人力物力，爰特試行臺令表一種，以資節約，並收政令

實效，其表式如下：

某某縣政府 ○月(上) 半月臺令表

祕字第 年 月 日發

類別	機關字號	文別及號	案由	內容	本府指示	受令單位	備註
民政	省政府	○代電 ○字號	為通令 查數	某某等數 種係	一體遵照 查禁	各鄉鎮公 警務局所	以上兩 例均係
教育	某某 縣公署	○字第 ○號	請通令 禁止各 校收受 由給發 由給發	此項開 辦費子 必多逃 避兵役 者大部 以資各 級學校 經費不 致若大 切實查 禁	查本案 逃禁在 案茲明 令各鄉 鎮學校 遵照先 今各令 行	各鄉鎮公 民學校	以上兩 例均係

(註)以上篇幅格子，視案之多少增減之。

- 上表之使用辦法為：
- A 本表先由祕書室印就表稿，分發各科室填註，以實際需要而決定。一週彙集一次，或半月一次，上項表式則分半月一次者，按規定印發期之前一日，並由祕書室彙編轉呈縣長核行後，照一般發文辦法辦理。
  - B 凡列入本表之原文(到文)應由各科室批明「本件已列入○年○月(上)半月臺令表通令○○○○等(遵照)(或遵照具報)在案件存」然後登入存查簿或送核簿，層送縣長核定歸檔，以利查閱。
  - C 本表原稿，應專歸一卷，便於查閱，並於每期印就後，分發各科室一份，以供參閱，並分發區署或指導員督學及有關督導人員一份，以便督導辦理。
  - D 本表奉令單位奉到後，應分別遵辦及立定專卷歸存，並視實際需要，將表列各案，分別由有關部份分案抄錄，貼入各該原案卷內(如兵役通令，抄錄貼入兵役卷內，並註明某期臺令表及批明辦理情形)，或僅於原卷內貼條，註明○○○○見某期臺表。
  - E 彙編人犯或彙案禁反動書刊。在縣府的收文中，平均每天或隔天即能奉到上級明令通緝人犯，或彙案禁反動書刊等，若每件照轉，也是同樣浪費，我們試行的簡化辦法，是視來文之多寡及時間性，一週或半月或一月列表彙轉一次，老實說很少見到根據原案的通緝令捉到了逃犯，因為照轉的長長一大篇，奉令者一看非本區域內案子，便不再看下去了，如何能協議

查案呢？尚不如分別列明通緝人犯姓名、年齡、籍貫、特徵、原任職務、案由、犯案地點、通緝機關、緝獲後之獎勵等，彙成一表，轉令所屬協緝，較為有效。查禁反動書刊，也可仿照分別項目列表辦理。

### 乙 減少公文方面

1. 利用電話 若鄉村電話完善的縣份，有許多事可利用電話代替公文，但必需雙方備簿登記，筆者曾於四川某縣工作時，因境內電話發達，每晚必與各區長（當時有六區）及重要鄉鎮通話一次，詢問各該區鄉本日重要事件及指示與催辦事項，或由縣府各高級職員，輪流担任，並備記錄表一種，於通話後，呈主管核閱，成效甚大。

2. 城區機關不另行文以交辦方式行之 查城區之縣屬機關甚多，轉行公文（除必需正式行文者外），可用交辦方式轉文，送交各該機關摘錄下來處理，原件仍送回附卷。

3. 登報代令 如縣境內有地方報紙或自辦公報者，可以登報代令不另行文方式，減少公文。

4. 利用會議宣佈 最好縣府能按月召開一次鄉鎮長及中心學校校長會議（利用每月發經費日期，各料室主管人員及指導員督學均參加）大縣可分區舉行，事前由各料室將應講解之政令及催辦事項，詳為開列，送由祕

## 縣政座談

# 泛談當前縣政工作

本刊第三次縣政問題座談會  
時間：三十七年七月一日上午九時

地點：本社會議室

出席者：（以發言先後為序）

陳仲知（南通縣參議會副議長）  
詹保黃（東台縣參議會副議長）  
王益仁（上海縣參議會議長）  
季可宗（泰興縣參議會議長）

書室彙編油印，當場分發出席人員，然後再由縣長及祕書科長分別講解，並徵取下層之實際意見，加以討論，出席者返任後，並將原件張貼辦公室，分飭各主管部份遵照辦理，辦畢附卷，如是，則收效反較行文為多。

5. 以主管機關明令為準 現在管縣的上級「公婆」太多，有時各出張，一件事，有若干機關令你遵辦，如一律照辦，結果是辦了不少無謂公事，化了不少無謂開支的經費，使下級人員莫明其妙，如整編保甲，行省府民政廳的命令，有其他治安機關的命令，但你必須認明省府民政廳是保甲的主管機關，他如有許多中央法令發佈時，有的上級機關奉到時，被省府為早，照例的轉下，若他即刻遵照去辦，為時不久，那知省府也轉下來了，有時附上一套補充辦法，你得又從頭做起，所以要減少重複公文，一定要認清以某種事業的主管機關明令為準。

### （四）尾語

總之，我們認定：假使縣政府下行文不改善的話，什麼良法美意轉送下去，都是空的；除非鄉鎮以下基層工作人員，有任縣府科員以上的程度能力時。然而現在的一般行政人員也大多是怕閱讀得不到要領的長篇公文，何況鄉鎮以下的基層工作人員呢？筆者上述各項，是否可行，請關心縣政建設前途的同志們，予以指正！

楊拙夫（嘉定縣參議會議長）

鞠維塘（靖江縣參議會副議長）

朱樹人（太倉縣參議會議長）

施軼千（海門縣參議會副議長）

主 人：譚 金 榮

紀 錄：嚴 一 民

（如 有 錯 誤 由 本 刊 負 責）

主 人：本刊為了解各地縣政實況，搜集當前有關縣政工作的實際材料，已經舉行過兩次座談，今天確好是第三次。

譚位先生是各縣民意機構的負責人，是全縣民意的代表，同時更負着協助政府監督政府推進縣政的責任，當然對當前縣政工作有深刻的認識和見解，因此特邀請諸位先生泛談當前縣政工

作，希靈不吝指教，盡量發言，天氣很熱，眾諸位趕來出席參加，謹此表示我們的歉意與謝意，現在請各位發表高見。

### 財政力求統收統支 綏區人民應加體卹

陳仲知：

南通現在是綏靖區司令部所在地，由於交通關係又形成了兵站，所以對軍事供應頗繁，以致過去縣財政非常支絀，最近建立了綏靖臨時費經理委員會，對軍政費用統籌統支了，支出數約為米二萬石，較以往約減少五千石，人民負擔比較的減輕，並且還成立了縣保安團第一團，最近擬成立第二團，因槍械補充比較困難，雖已奉國防部通知，撥發步槍機槍各若干，仍嫌不敷支配，刻正擬擴充修械所俾能自己供給自己，這是南通的現狀，談到當前縣政工作，皆由於指揮不統一，而地方部隊（如餘東的）紀律不好，情報不正確，亦為主因。對於縣政工作我有幾點意見：一、地方武力須實際為地方所有。二、行政工作應分期確定中心工作，行政人員應就地取材，組設監察委員會加以甄別。三、縣財政應力求統收統支，而對於不必要的開支力求節省。四、救濟工作，應從今日的清極救濟，進而力謀積極救濟之道。五、關於國庫剩餘食額之補給，希望不由地方負擔。六、綏靖地區的兵役問題，希望能改變政策，為節省取壯丁，應就地徵募，就地訓練，就地使用。七、綏靖地區人民受匪摧殘，與匪鬥爭，而中央地方對綏區人民應盡義務絕未稍減輕，希望政府應多加體卹綏區人民，謀減輕其負擔。八、總體戰之運用，應應黨政軍民為一結晶體，其意義不僅為軍事之配合。

### 自衛組織名實不符 自衛械彈補充困難

詹保黃：

東台的現狀是全縣祇辦了四個據點，完全控制的區域祇有十個鄉鎮，約佔全縣土地十分之一，因為駐軍不能與地方很好配合，所以政令推行，完全靠自衛隊。

本縣財政的預算原為一六〇億，而縣庫收入不到四〇億，現在組織了綏靖區征收委員會後，每月收入約米六七千石，但這是因為麥收時期，以後恐仍成問題，總之目前縣政工作，青視財政情形而定。本縣因經八年抗戰，為敵為久佔，後經三年匪亂，故此會上好人少，但區鄉保長如不用這些人，又不易得人，縣訓部所已經裁撤，過去組織似嫌太大，但為培養幹部計，似仍有一較小機構主辦訓練為宜，再談到本縣的人事方面，由于有財產有能力的都出走，因此地方上僅留之人士，都感覺負責太重，希政府能督促地方人士回鄉服務，不必在外面見諍空話作批評。

### 縣財政入不敷出 好人不願做鄉長

此外本人兩點意見：一、民衆組織在目前為表面名詞，而缺乏實質精神，上面規定自衛隊不脫離生產，而實際上不能做到，因為目前要脫離生產而與匪鬥爭，還不能做到，不如名實相符，使民衆自衛隊有給養俾可不誤卸責任而便於控制。二、各縣自衛隊武力擴張可無問題，但是械彈補充困難，向上面請求固無多大成效，如自己購買，又沒有公開買槍的地方，因而有流弊發生，希望政府如不能配給，可設法確定槍價，代為採購。

王益仁：

上海的常備隊已開辦，但槍不敷，現在每四五鄉有一聯防辦事處，聯防處的自衛隊都是由各鄉常備班挑選，因人少槍少，目前祇能在情報方面發生作用，上海縣的警察經費原來是由上海市政府津貼，但現在津貼已取消，雖然經費困難，事實上又不能不辦，於是人少槍少，保安隊也是同樣情形，因此自衛力量比較差。縣財政由於地方小收入微，經常是鬧着恐慌，以往所以能應付者，均為寅支卯挪辦法，及借支積谷維持，（事實上積谷存放有消耗，且倉庫設備，所以借用積谷實為一舉兩得），最近因物價波動太大，維持更感困難，公教人員不斷的要調整生活，已成爲目前財政上最大困難。在人事方面最成問題的是鄉鎮長，好人不願意做，因爲好人名不願做惡人，對於征兵首先不願辦，同時一般所謂好人不願借債，而鄉鎮長必需經常借債和人要錢。現在本縣正在擴併鄉鎮，以後如由民衆選舉鄉鎮長，好人或可出來一部份。

### 縣政未能上軌道 檢討問題不單純

季可宗：

目前縣政工作之所以不能上軌道，不是單由山那一方面負責的問題，例如政治無能，財政枯竭，軍幹強橫，社會無組織，人事不上軌道等都有關係，如不一改正補救，必將愈弄愈壞！所以目前賢者未必願幹，何況賢者又未必能，能者又未必賢呢！

我以為：1.今後省方用人，應對這人先有深刻了解，確爲賢而能者方可任用，不必限定本地人。2.在制度方面，目前綏區司令部，祇能相當於專署，需受政府指揮，因目前不是軍事第一，

而是軍人第一，如何能弄好。3.主席廳長應經常往各地巡視。4.現在各種辦法都很堂皇，而實際上不切實，希望以後定辦法能切合需要，以免法令多而害民。5.民衆自衛組織，一般人對其認識還不够，目前各縣自衛隊在一縣是分散的，而縣與縣又少聯繫，致其經常可以大吃小，所以現行組訓辦法，仍得研究必需，而且鄉鎮長好人少，我的自衛隊也少純良的老百姓，如何能做好事，本縣縣保安隊不少，但遇到匪來總是交槍，如此地方人民花錢未免太冤枉。

### 命令須注重實際 對民衆要守信用

楊拙夫：

本人也有兩點關於縣政工作的意見：一、希望中央和省各顧到實際情形而發命令，免下面因行不通而做報告，上面又不考核，成了上下相騙的局面，不但對工作無收獲，且造成壞風氣。二、做事用錢，如能涓滴歸公，人民雖負擔稍重，尚可不怨，我以為各縣財政整理并不困難，只要能大公無私。談到嘉定的現狀：在治安方面，目前無問題，但不能保永無問題，且可隨時發生問題。

參議會議決案在嘉定尚能實行，因政府與民意機關彼此配合得還好，但議會的議案往往為省廳（財政）隨意批駁。此外希望政府應顧誠信，不能失信於民，如征兵，先說在縣集訓六月，結果不一月而調走，如此情形，想下期征兵必更為困難。

### 綏靖區制度待研究 總體戰配合不緊密

鞠維塘：

靖江是綏靖區，我今天談談綏區的縣政情形，我以為：綏區制度有研究的必要，目前口號為總體戰，但施行的結果是橫的聯的均有隔閡，如國軍干涉地方政治，我們常聽得說，很多地方駐軍隊終日做工事，地方機關為其籌款，地方隊伍為其做工，致惹得機關與民衆都有怨言，如此如何談總體戰？這是橫的方面。在縱的方面，如征兵，本縣控制區域很小，邑人聽到征兵，多數逃跑，結果壯丁逃完，無人出力戡亂，政府為維持制度，這種征兵制度并不好，如為要人，人反逃跑，這樣如何談總體戰？共匪一切都是由下而上的，如征兵定先征求下面意見，遂級向上反應，故事無不行，而我們則不能如此做到。還有財政整理，省廳并不授權地方，儘量發辦法下去，要求預決算，既費時間，實際上預算并不適用。我們希望談總體戰至少對上對下所提出的各項實際困難，能先為解決，還有，目前地方上感覺似民主而非民主，因下面的意見儘管是切實而需要，但多數并不能為上級接受，而在形式上各事又似乎要均經過民意機關的同意，我們希望這類矛盾現象，亟加改正。

### 自衛組織不健全 民意機構權力弱

朱樹人：

要求縣政改進，應注意於制度的改善與人事的考核，本人也有兩點關於目前縣

政改進的意見：1.本縣自衛隊有三〇〇多人，保安隊有二〇〇多人，佔縣經費40%，但器械不良，訓練不好，本地地方參加的人少，以致自衛隊為保障地方之作用不能發生，為計要有組織而不發生作用，實值得研究。2.縣參議會為民意機構，在行憲今日自應予以保護，而應賦予應有之權，現事實上權力極微，「能」大於「權」，「權」賴「能」來維持。如本縣曾通過設教育局，而教廳指令從緩辦理，便是忽視民意之一例，而教育為國家大計，尚為上級政府忽視，其他可知。

### 區鄉長宜就地取材 整理捐稅希毋苛擾

施軼千：

海門共有六區，現在控制區三區不到，自衛隊最近擴充為一團，轄九團中隊，因隊丁客籍人多，訓練又不够，所以不能與民衆密切配合。

鄉鎮工作在控制區比較上軌道，半控制區則比較紊亂，鄉鎮長多數發生弊端，尤其在半控制區，原因由於政府對鄉鎮保長工作要求太重，而待遇太微，又不嚴加監督考核。

縣財政方面由於物價高漲，異常支絀，奉令組織綏靖臨時費經理委員會後，雖比較上軌道，但是鄉下攤派仍所難免。最後本人熱望政府注意：1.區鄉鎮長最好能用本地人，2.人民對加重負擔無多大反感，惟希望不可苛擾。

# 保證「江蘇省戡亂時期施政綱領」之充分實施

張禮綱

~~~~~寫在常熟縣政府縣政座談會後~~~~~

本省戡亂時期施政綱領於六月間公佈，實施辦法則在七月中和綱領印成單行本一併頒發，我們就在奉到的第三天開了一個座談會。關於如何奉行的事，自然是依照省府的命令分組研討來訂立本縣的辦法。後來談到怎麼樣保證這個綱領徹底充分實施的問題，大家都覺得這已經不是立法問題，而是政治的實踐。我們爰就討論結果，列舉大綱，寫成這篇東西。這裏偏重在依我們從事縣政工作的感覺，來申明我們的看法或意見，是否有些參攷價值，希望各方賢達予以指教！

## 一、上下認識之一致及作風

### 之革新

這裏所指乃是自上自中央下至省縣鄉鎮的，憲法頒布以後，省級政治已經有了明確的規定而成爲一個自治單位。這個綱領經過省府會議和省臨參會通過完成了立法程序，就可以當作一種省自治法規看待，已毫無疑義，就中關於作爲政治基礎的經濟上的生產關係，如蘇北土地分配，江南三一減租等；財政上如商民課稅之缺乏硬性規定及負擔之速緩田賦爲輕，在這舉國鼎沸的戡亂時期，已經是十分顧到社會實情，規定得相當溫和。那麼就要求我們

首先確立一個必成的信心。自民國廿七年國民黨頒布的抗戰建國綱領一樣，一直作爲抗戰期間的最高指標，領導了全民族走到勝利的終點。因爲這是一個正確的政略的決定，都是根據多數人的需求，從實行中抽絲歸納出來，它明確

地指明了我們大多數人民應走的方向。正如王主席在綱領弁言中開頭第一句話所說：「國內局勢日益嚴重，人心苦悶，一致企求革新以適應危機，」說是全國人的心聲，也決非誇飾之言。而其感到苦悶的，莫過於從事公務的人。這兩年來他們不可能獲得事業成功的慰藉，有的祇是某一特定事務的委託與執行。沒有了理想與抱負，剩下來祇有人事的應酬與對付。自愛自重的要求去職了，無可如何，或無可無不可的，祇好混了。能平平安安混過去已經需要很高的才智與精力，試想這樣的情形豈不是計算了日子，等待死亡麼？

本省政治自從復原以來到現在已經有了不少的改革與進步，像縣機構人事的調整，會計財政上的處理，以及軍事行政上的漸漸昇下級，都予縣自治推行與事務處理上不少便利，因而減去不必要的紛爭。但是總策策畫畫明文針對時代需要的應政綱領與方案，還是首見。前面說過，它對中央對民情已經沒有空虛難行的地方，而勿寧說是一付溫和的藥劑，相信是全省公務員及大多數民衆的一致要求，遷了這個事實的認識作基礎，這個綱領的必能實行而有成，已是無可置疑的事。所以祇是看如何作法了。

### 中央省縣要認識一致血脈相通

所謂認識一致，不單單在看法上，更重要的是在於信下級對上級，便準備了折扣。譬如公文上幾乎天天看到的限期問題，祇要是就過兩天衙門的人

誰都不會認真看待。要「漏夜趕辦」了，不用說現在沒有銅鑿滴漏的設置，連白天裏八個小時的辦公時間都難以遵守，還談什麼漏夜？對面說誰，見怪不怪，當事人已不感覺磨擦。然而我們的政治，就是靠了這種文書來推行傳佈，仔細想，便不禁有些慚然了！遇到法的訂立，似乎祇顧到要接受的人去遵守，忽略了立法的意思，是要辦事的。於是層層限制，步步約束，彷彿別人時時刻刻準備貪污似的要加以提防。結果是下級變爲無能，苛刻的規定，逼成公開的違法。再加上同級機關間的不協調——在縣政府，科室之間還免不了自相矛盾，更何況部院廳處呢。於是這一個整調的政治機構，便被寸寸支解，血脈不通。比諸人身，神經系統出了毛病，還談什麼工作效率。所以迫切需要上下縱橫，認定一個目標，彼此尊敬，互信互任。放棄統治與自我意識，代以服務人生的觀念。祇有這樣，才能談改變現實，革新作風。這是保證本綱領充分實施的第一要義！

### 其次，說到革新作風

第一要打倒科員政治 主管或主管照例蓋章，一切聽憑科員去處理，大家喊作科員政治。科員政治的作風，基於原於上級的不負責任，就是說沒有責任感，或外來的刺激使他沒有工夫負責，才一切推給科員辦理。這種風氣是使政府無能與貪污的主要根源，越是大機關，便越表現得突出，直屬的下級，感覺得最親切。中國的官吏，越高級，越是一忙。但他忙的往往不屬於

他業務主管的範圍，而常是外來的煩惱。我們看見負責國家實際責任的大吏，可以整年整月地忙黨派忙選舉。因為外來的刺激佔了太多的時間與精力，不得不遇事儘往下黨，主管的權，分散給無責的多數下級人員去執行，流弊自然是不堪設想的。有時候長官答應或對外宣布了，但是你要據以呈請呢？奉到的說不定恰是相反的指令。假如你再接再厲，也依然是「通案」「成案」，沒有例外，不好變更。索性不理了呢？可也不見得有什麼嚴重的後果，因為他那裏早已歸了檔，忘掉了，有時候在預算以內動支某項事業費，偏要打個小折扣，幾經周轉，物價變動，等到核准，已竟錢數不夠，辦不成了。遇到請領經費，那就格外困難，一個催催，迄無影響。聰明的人多不願向上揭穿，怕將來遇到更大的不方便。於是接洽、請客、打個折扣拿回來完事。諸如此類，職權不過是被他利用來發揮副作用而已。我們不能據此以斷科員們每個都是如此，也許是好的佔了絕對多數，而他們也正為了這種作法的驅使，終日應付不過一口氣來，科員政治的名詞倒是他們在受苦受累之餘喊出來的一句詛咒氣味的詭證。但是身不是主管，無總要之責，還是一樣的。我們試想各級機關科員是佔居絕對多數，這種作風如仍其舊，但苦言施政綱領的精神如何，弊且不能免除，更不用說貫徹實行了。以上流弊，即在平時已應該痛加改革，何況是戰亂時期？改革的道路，應也簡單的很，祇須切實施行分層負責制，主管與主管，負起應有的責任，不把權來推給別人，行之成規，下級對上，也就免去許多隔閡，脈絡相通，息息相關。事雖至微，也可以家喻戶曉，不大容易遮蓋隱藏。抗戰期間，有些省份確實作到了類似的情形，是值得我們參攷的。

## 第二要打倒官僚政治 官僚政治的特點

第四期

是「推」「拖」「擱置」，自私自利，不負責任。熟視不合理現象的存在，雖一舉手一提足之易，也不肯加以改革。約定俗成，我們不能指出是受那一個機關，那一個人的影響，總之各有其理由與根據。舉如糧政措施一項，田賦徵收，中央地方各半使用，改訂了抗戰期間田賦全歸中央的規定，而以一半充實地方財力。國策所繫，以時論事，亦未見彼時之非。實有必要，地方政府，如另行制定財源，仍歸中央，亦無不可。不合理的是另外制定收留糧一半之實物，核定價格逐較實際低下數倍或十餘不等。使地方預算，無法切合實際，按時追加。又遲遲不發價款，致下級極感拮据。國家預算，靠了這一部份實物來彌補赤字，自是事實。但祇顧首腦，不顧肢體的辦法，乃是越走越狹的一條路。再如糧食集運，所發費用，與實際不知要差了多少遠。逼使經徵人員法外設法，也就是違法，實際支出並不減少，或甚而更形加重，但安之若素，已行之數年不易了。我們真不明白為什麼不把這無形的支出明令法定化，而必定要掩耳盜鈴，任其存在。我們不反對以地方經費，運集糧食，而極端不贊成這種違法的運法，至於日常處理事務的不負責任，那才真致致人於死地，比仿對待鄉鎮也；給他一個催糧的任務，雷厲風行。遇到任何阻力，出了問題，都由命令機關來負責，真的出了問題呢，却倒責備他太不圓滑，不通世故，把債事責任施到別人身上，犧牲弱者，前此諸言，輕輕找個理由一筆抹煞。

糾正這種風氣，就要建立一個有權有能負責任的清廉的政府。中央、省、縣、鄉鎮、把權責劃分清楚，屬於省縣地方之事，祇要不逸出他的範圍，就祇管由他放手作去。像部隊作戰一樣，統一指揮，各個戰鬥中要緊斷獨行。這樣才能够發揮出最高的戰鬥能力，因為實際的情況，非戰

略所能決定。最下級的軍官對於士兵各個人的槍準射擊，利用地形地物，也不克耳提面命的。

我們現在的毛病，是不喜負責太過於集權。這兩種態度，看似矛盾，實質上都是由統制管束一個觀念派生出來，無非希望祇享權利，不盡義務。歸根結蒂一句話，還是官僚作風在作祟。本來憲法上中央與地方權責之規定，乃是脫胎於訓政時期約法，以事務為劃分。他的精神所在，是國父遺教訓：「不偏重於中央集權，亦不偏重於地方分權」。在不違背中央、省法令之下，自治事項處理可以自行處理了。但是現在即往往受到了極嚴格的命令箝制。舉地方財政一項而論，祇要他有合法財源，就讓他舉辦某項事業才對。可是非呈准不可，而有時竟早也不准的。掌握着實物的，如田賦附加本來可以視實際需要加以利用了，但是遞承核准却也十分不易。若謂維持正常財政收支，預防竭澤而魚。儘可以賦予一種責任，即使財來困難，也要寡而均勻，不可短期用盡，遺留後代困難。現在倒是誰也不計較這些，一旦印信交出，無米之炊，輪到權任受窘，這是何等有傷政治道德的事。然而上級却不責備這些了，那末必須呈准的意義又在那裏呢？這些都是值得我們在施政綱領頒行之日，仔細檢討痛加改革的；否則綱領是綱領，實行是實行，不過徒費了全省公務員一部精力，效果將會變為烏有。

以上談的是關於行政系統以內的問題，底下我們試就其他方面的配合，再一論列。

## 二、軍事司法行政三方面之配合

戰亂期間，軍事自然是居於首要的地位，國家預算，外援物資，行政措施，都是環繞着這個事實，定住這個前題而進行的。地方政府最吃力

吃軍的官長，其兩項工作，同樣是爲了軍事準備精疲力竭。可是現在常常遇到的却是政治配合不上軍事以致在某一戰役中失利了。前方政治組織力量不夠加強，失掉了控制及實施政治建設。我們自復原以來，沒沒來得及實施政治建設，清我們來了。亂亂的軍事。我們總覺得戰略是政略的延長，或亂亂其是政治的比賽。我們的理想是從這兩點上要求軍事的配合，也就是扶持這復原以來凌亂的政治基礎，而不是奢想馬從的關係。我們希望主持軍事的人，能認政治的推行，是保障軍事勝利的一方面，而修正了舊日對老國似的對兩難態度。現在彷彿一切要由政治來干涉計取，甚至要項項地在某一地區是否需要，也會未計較，說說也是奉到命令，就立刻興辦。依照現在情形，上卷卷束之義，必定要早請指示，而上卷的態度却與軍事方面未取得一一致，這就造成了地方政府，這將部部去直接行動，向民間或一鄉一保軍事物資，採購副食了。結果是加重軍民負擔，破壞了行政紀律，天怒人怨，所得不償所失。將來政治還就軍事，像緩慢腐爛一樣，把政治隸屬軍事之下，交給軍人去辦理。我們決不反對軍人充任地方官吏，或兼任地方官吏。而祇是說明軍事是軍事，政治是政治，把政治浸蝕在軍事裏，就無異於置軍事於真空地帶了。

本綱領因爲如何，地方法規，關於國家部隊，駐在地方上應該如何，自不可能規定。惟在實施方案中提到一句：「駐在地之國家及省保安團隊負責支援縣(市)(局)保安團隊或保警大隊。」以談軍政配合，自然是極感不夠。假如一個駐在地方的部隊不能與地方政府合作，不用說本綱領的精神難以貫注，就連最低度的行政能力，也將無法維持。如前所述，軍事之所以加諸政治上的各種壓力，大部份不是部隊統率人員的故意，和其他問題一樣，乃是一連串的不合理的事實所致。

成，最明顯的莫過於地方供應問題。要說國庫支絀因而影響到官兵待遇，這絕對應該該國家負責，不能知道製作不知，仰賴地方供應，退一步講，真是無法避免的話——士兵待遇的調整，決不可能完全配合物價的波動也是事實。站在地方政府立場上，就應該明定法令，統一辦理，撤除現在這種公開攤派的方式，使軍隊的駐紮，既除下軍風紀的維持，士兵的教育問題了，再來約求軍事上對本綱領的配合，那就等於單單請求軍隊的協助，保證可以順利進行而收到較大的效果。

現在半個江蘇蘇州區，牛湖屬於沙洲區，在政治上提出這樣一個革新大計劃，不求軍事政治接濟上整個的合理解決，正視因軍事而惹起的財政上的許多問題，則本綱領的實施將遭遇許多困難，而減輕信用是勢所必然的。不用再列舉別的事實，在整理地方財政一意裏，杜絕民間攤派的事實，因了採購部隊草副食就首被破壞得一乾二淨，其他部份又怎麼確保必行。

復次談到司法的配合，現在一般感覺到麻煩的，往往在程序法上或偵訊進行中加諸行政人員的頭痛。我國社會，雖民主法治的理想，還太遙遠。官吏自居特殊，不甘對簿公堂是第一原因，其次，徵兵徵糧，劃匪亂諸措置，不是盡求合法，便一點辦不通，便是法無明文規定，無所適從。前者如強拉壯丁，押追糧戶，後者關於無匪的處理問題，在刑庭未經成立以前，連管轄都沒弄清楚，這是行政者自己的混亂，不能一味推怨到司法的煩瑣。其實司法方面也正自歎息自己的軟弱，如傳某執行等，幾乎處處受到外來的侵擾，而感到政治的顧忌或自身的無力。這都是整個社會或制度問題，我們無聞不談，單就本綱領中的蘇北土地分配，江南三一減租而言，我們前而已經略一論及，這是政治基礎的最主要的改革，但儘管是事有必至，理有固然，找不到現行民

共的根據，也就是仍屬於政治的策略。假若得不到司法的充分配合，也還是祇等於說說而已的。還有軍法的存在，一般都認爲侵害司法，違背民主精神。但揆諸實情，在政治落後的社會裏，仍有它過渡的價值，尤其戰亂時期。可是必需防止濫用，至少機關間的職權管轄範圍，要嚴格規定。現在的地方政府、省、縣、及行政督察機構，都兼理軍法，徵兵系統，兼理軍法，綏靖與清剿機構更兼理軍法，在老百姓看來，林立的機關，都可能是教人「吃官司」的衙門。當這戰亂時期兼以物價波動太烈，民刑訴訟已居次要，人民心目中最可怕的官司當推這軍法審判了。如普通所知，軍法無上訴也就是任何機關都是第一級審判，比如一個匪匪案件，有時東移西提，週遊了各式各樣的機關，這是何等職權與管轄的混亂！不但老百姓給拖得吃不清，又是何等地減低行政效力與效率，增加機關摩擦，這也是軍政配合問題的一部份。談到司法的配合附帶提起大家注意。

### 二、民意機構之健全

如衆周知，現在的民意機構連國代立監委等，並不完全是民意選出而不折不扣的代表人民，非專謂爲第一種官較比恰當。政府與民意機關的關係，仍是從前官紳的關係，不等於政府與人民的來往。在人民看來，國家法令，議會決議，橫豎都是一樣與自己漠不相關。士紳是有其社會背景與勢力的，否則便不能成其爲士紳。紳之有土劣，如官之有貪污。所以光是整肅吏治如本綱領中之加強機構，實施督導考核，不要求民意機關的健全，也是實行本綱領相當大的一個阻力。我們願乘此機會喊出連率 國父遺教，實行革命民權的口號，凡土豪、劣紳、地痞、流氓、實行革命革命者，決不使其滲入民意機構，以免對消了綱

謂中諸項改革設廠的革命性，平洩了執行中的勇氣。

這是革命的實踐問題，不同整肅官箴可以法令制裁。我們不希望上級政府對下級地方民意機構慣用剝奪權利的方法來加強行政的力量，減少一時的麻煩。因為這是較發民意，自絕於國人的道路。我們主張由保民大會開始，訓練人民行使四權，使人民真正選出自己的代表，而不是不相干的陌生客人，向人民索取代表，然後本網領的實施，才可以得到真正民意之支持。如現況所示，真正推行起來，一定首先與地方惡勢力相碰擊，不是歪曲，便是變質，減減佃租，認真徵一點營業稅也不會辦得通的。

我們在此願再強調推行本網領所需革命力量的重要，與最大魄力毅力的必需具備，江蘇是中國的江蘇，像黃河保持一般清流，樣無法與泥沙隔離，否則需要更大的清水沖去濁流。

#### 四、發動一個全省青年參加政治的號召

## 論 保 隊

是革新蘇政的一顆種子！還是一個炸彈？

謝 泌

在匪患日深民生日艱的嚴重現局下，本省最高當局，經過了兩個月的研討，集合了全省各部門負責人和參議會省黨部諸位先生的意見，訂定了一個戡亂時期施政綱領，提經省參議會四次大會通過後，又根據綱領訂出六大實施方案。這些綱領和方案，現在已由省令飭各縣，切實遵照，迅速施行，省府並派各廳處長，分組成三個督察團，親赴江南各縣，督導施行，這可見省政當局，對剿匪救民的工作，無時不在殫力精思，勵精圖

治，而對此次戡亂施政綱領之執行，尤其踴躍和決心。這不僅是日前江蘇政治上的一個重大措施，而且對今後的江蘇政治，也將埋下一個重要的因素，因此我們必須要審慎行之。

施政綱領的主要內容，就是實施方案所示的六大要項：（一）整建地方武力，（二）積極組訓民衆，（三）穩定生產關係，（四）整理地方財政，（五）強化執行機構，（六）加強督察考核。（五）（六）兩項是爲

爲政在人，現在有學識能力的人，願欲從事公務員的，已經不多，尤其是縣以下的鄉鎮人員，這原因固是全國頭重腳輕的行政機構所成，也是大家太忽略了鄉鎮級的行政，太看不起鄉鎮級人員必有的結果。鄉鎮長至今還是拿一點津貼，沒有正式的薪給。理由爲鄉鎮長是民選自治人員，理應沒有薪給。可是鄉鎮是一個自治單位，它是一個政治機構而不是理事會，或鄉的地保。以現在政務之繁，一個鄉鎮長不把全副精神用在職務上，不能勝任愉快，可是他連本身的生活也不可能維持，又怎麼的求鄉鎮像一個機關把政務澈底的推行。現在的鄉鎮長大都是循人請求，兼辦這個苦差。其他自治人員也不過爲了吃飯而混日子，祇要是一下鄉，看到鄉鎮公所的情形，保你就不勝爲國事前途憂！

綱領上強調的人才下鄉，是切中此弊的。但是必定先有足以培養人才的苗床，吸引人才的條件，照現在這樣子，是誰都裹足不前的，首先經費上要使鄉鎮預算合理，所謂經費下鄉，先使鄉鎮人員有了一般公務員的待遇，其次尊重鄉保

自治人員，不可如舊日地保看待，有事時任你氣指奴視，呵斥責難。無事時丟在一邊，聽其自消自滅。其次要造成社會的重視，而後能使他自重。

關於人才問題的解決，應該發動一個全省青年參加地方政治的號召與運動。使大家目光注射到鄉下去，以革命的力量添注到下級去。現在整個的政治基礎已在流砂上，所以才讓奸匪滲入鄉保征伐征糧自由出入。

以上所論，語要常談，也多多是中國政治上的通病，或者有人認爲在一地一域不容易澈底實行。但正因爲是通病，越才需要改革，因爲牽涉到的地方多，才除了自己的改革以外，還要其他方面的配合，其中上下認識一致，集中力量，集中目光，拿出魄力，來求取這一個計劃的實現，倒是比外來的配合還要重要，否則就祇是一紙官廳例行文書了。

以上所論，均爲針對如何保證本省戡亂時期施政綱領而發，非有所指，亦不必有所指。

澈底執行(一)至(四)四項方案而設，故全網領實際就是四項。在這四項中，(一)(二)兩項，旨在治亂，(三)(四)兩項，旨在救窮。第一項是治亂的急救工作，第二項是治亂的根本辦法；第三項是救窮的前提工作，第四項是救窮而不亂。在這匪亂日深，民生日艱的今天，施政綱領能針對着「窮」「亂」兩字下功夫，這不能不說是十年之病已得了三年之艾。

因「窮」而「亂」，這是歷史事實所告訴我們的必然因果。「窮」不僅是指經濟上的窮，也包含政治上的窮。經濟上「窮則亂」政治上「窮則變」，「變」與「亂」在本質是不一樣的，但在現象上却相仿，目前這個時代，究竟是在「變」還是在「亂」，這全在我們去把握。在變亂的時候，因為變亂是由窮而來的，所以一般人都想從救窮上去着手，這在理論上原本也合適。只是歷史上任何一個亂世，却都是先從治亂做起，亂平了，國家統一，社會安定，人民休養生息，於是安居樂業。這原因，是由於那引起「變」「亂」的所謂「窮」，物質缺乏的「窮」之意義小，舊社會上的一切不適合，不足以應付新時代之「窮」的含義大，所以必須從根本上去改造那個舊社會的「窮」根子，才能治亂濟世，救窮濟民。社會經過一次變亂，定多一次改進，文景之治與貞觀之治同是盛世，但內容上部各不相同了。以此而視整個綱領，則首四項的方案，雖即全網領，而首四項的(一)(二)兩項更為全網領的重心，(一)(二)兩項中的第二項——積極組訓民衆，尤為全網領的核心。組訓民衆是根，地方武力是幹，生產是枝葉，財政如花果，不從根本上着力，是難求枝葉茂盛，開花結實的。綱領中關於組訓民衆的方法，主要的組織保隊。保隊是保民衆自衛中隊的簡稱，原是行政院頒民衆自衛隊組訓規程中對保隊十八至四十五歲的壯丁爲令其自衛所規定的一種組織。不過該規程所要求的保隊，僅是希望以一種軍事部勒的方式來管理壯丁，使能在戡亂期間，達成隨時動員的需要，那是純軍事的；在省領綱領中所要求的保隊，那就不僅於此了，除「協助保內征兵，征糧，征工，征稅及軍事供應等事外，還得「清查戶口，檢查國民身份證，偵察情報，防範奸宄，成立生產合作，組織接受救濟物資與農貸，恢復並增進生產工作與興辦小型農田水利」。這是說明，保隊不僅是軍事上的，而且尤重其政治上的與經濟上的組織意義。

民衆沒有組訓，地方武力猶如無根之花，民衆努力無由集合以代替資本從事生產，地方財政更得不到確實的監督和協助以資整理，保隊雖是組訓民衆的一個起點，但卻同時又是推動一切基層政治的一塊基石，我們希

望牠確實成爲一顆革新江蘇政治的種子。

但是，一把能殺人的刀，也可能變成一種自殺的工具的。因爲民衆沒有組訓，社會固然容易造成紊亂，但是民衆組訓如果不當，社會亦可以受到禍害。今天中國的局勢，因組織的不當，所給予國家社會的禍害或者還比那因無組織所造成的亂源更嚴重些。我們要預備，今天的保隊，也須將成爲未來江蘇政治上的一顆炸彈。利弊得失，全在我們去把握。

全省保隊，還剛剛開始在組織，我們希望能組成理想的保隊，理想保隊的組成，全在乎正確的認識和適宜的方法，所以我們對於這個過往既少參考，未來又難懸揣的江蘇政治上的創舉，以應當探討研究的精神，來找尋一條光明共由的大道。

### 一、保隊之性質與精神

#### 性質

保隊的性質，從綱領中對牠規定的任務上，我們已看明白，牠不僅是一種軍事的組織，而且更是一種政治的和經濟的組織細胞。除此而外，牠還有更積極和更偉大的意義和性質如下：

1. 基層政治的核心：現在的基層政治，散漫，消香，已至不堪收拾的地步，揆其原因不外二點：第一、管教養衛門類太多，範圍太大，欲求整防，無從做起，如擬從某一部門先做，則事事有聯帶關係，決不能此嚴而彼寬，造成鴻溝空隙，轉滋弊竇。第二、人力物力欠缺，各種事情要一切辦好，實亦困難，鼓勵亦已失效，政府對破壞者，因鞭長莫及，監督難週，遂而造成明知其腐敗而無奈之一切之痛苦局面。保隊組織深入而普遍，且亦廣大，藉爲基層各項政治之組織之組織，協助有人，領導有人，監督有人，則各事之改進自易。目前保隊爲另成一類的新組織，這組織包容了各方面而不受各方面的牽制，我們很可以藉爲整頓基層一切的一個核心組織。

2. 革新社會的熔爐：大家都說社會是個熔爐，而且是個可惡而又可怕。溫度高低，入內沒有不化——的熔爐，但是這熔爐是誰造成的？又怎樣造成的呢？很簡單，這無非是那些少數自私自利的人們，利用誘惑，利用姑息，利用好人少管閒事的弱點，結成團體，造成勢力，控制環境，於是造成了這個熔爐。可見這熔爐還是人造成的，只要少數人有了力量就可造成，並非天生的，更非註定的。保隊把保內從事生產或有正當職業的壯丁組織起來，從事生產或有正當

職業的，都是自食其力的人，自食其力者，那便是好人，壞人決不會從事生產事業或有正當職業，這樣好人自成團體，就不會被社會上壞人所結成的鎔爐鎔去，好人團體強大起來後，反可自成鎔爐，去感化那些壞人，這保險就成了革新社會的大鎔爐。君子之德風，小人之德草，風行草偃，這是必然的結果。

3. 民主政治的開始：談民主，人人色變，我們未得民主之福，先吃民主之苦，目前仍舊堅定，民主未可說是由國民主而造成的。不過我們對民主的信心仍舊堅定，民主必可實行，也必需實行。只是「分贖政治」和「亂民政治」，從各國民主政治革命史上看來，卻都是不可避免的前夕現象，中國恐也將難逃出這個例外。今天的民主，實在不是民主，而是人主，一個人一個主張，你不服我，我不服你，因此議會裏可吵嘴，社會上可打架，國度裏可戰爭。「民」是有組織的羣衆才叫「民」，民衆沒有組織，當然「民」不起來也只好「人主」了，保險組訓的民衆，可以說已到了社會的最基層，組織而又訓練之，這是使今後政治不僅有「民」而且能「主」，這才真正是戡亂行憲之道。

有人因爲中國教育不普及，民智很低，民主基礎，「民」的條件，只要加緊組織，或者還可想辦「主」的條件，因百年樹人，教育燒不來急火飯，惟恐難於急就。這是錯誤的。要知道政治是管理衆人之事，管理之道，衆人或難懂得，衆人之事，衆人自己總知道的，而且也只有他對於自身最明白，民衆輿論是「別而聽之則愚，合而聽之則聖」，征兵、征糧的速大計劃因有勞學者專家去擬訂，但征兵征糧的黑暗積弊，卻是小民比國防部長清楚。民衆是有意見的，而且都是純正的確實的事實，至少在去清除弊道方面，他因爲身受其痛，比政府官員當更瞭解。我們只要把好人組織起來，真民主就在目前了！

### 精神

保險是江蘇政治上的一個新的戰鬥體，他應當有一種新的精神，才能負起他新的任務，他不僅在目前要達成他在施政上所預期的效果，尤其應在社會上，掀起革命的風潮，奠定創造的基礎。

1. 組織精神：「鴉犬相聞，老死不相往來」的農業社會生活死去不久，餘孽未盡，所以基層社會（尤其農村）的組織意識，很難喚醒。近來，由於戰亂，由於災難，一塊兒餓匪，一塊兒流亡，同征兵同征糧，這些現實教育，使民衆逐漸知道，社會是有機體，生死與共，禍福與共，個人不能超脫環境，就是流亡，也非集體，走不了路，得不到安全。這就是組織的意義。今後保險要一切行動組織化，使人民了解，組織才有力量

，有力量才能解決問題，組織本身要健全，不應特業要挾，亦不得恃強凌弱，組織裏的分子更要守紀律，盡義務。用組織管理一切，一切要服從組織。

2. 互助精神：互助有精神上物質上的兩種意義。一般民衆在精神上的互助不夠，「各人自掃門前雪」，「見死不救」，所以給人以各個擊破的機會；民衆在物質上的互助更少，因爲缺少互信，所以在經濟上日陷於孤獨、週轉不靈的境界，因之被剝削，終至於不能翻身。這種現象趕快要從教育和組織上去着手，以求改進。首先使他了解再不互助的危機和弊害以及如何互助的方法，同時利用組織力量，去糾正那些利用互助，破壞互助者的思想和行爲。

3. 創造精神：自從孔子「託古改制」以來，國人常以「古已有之」的理由，來作爲自己行爲的根據，也據以解釋一切原應另有含義的疑難問題。只要自己的行爲，能找到歷史例證，儘會是荒謬的，也就變成神聖的；只要是找到了歷史根據，任何疑難問題，也就照「古已有之」、「天生」的辦法和意義去解決。這不知阻礙了多少人民懷疑革新創造的精神，也因此阻礙了科學的發明和進步。農村裏這種現象更利害，所以落伍更深，保險常常舉行會議，訓練隊員思想的天才份子，將是一種福音，多發掘智慧，多訓練思想，這才是真正培植提倡創造精神之道。

4. 自救精神：國人相信命運，把一生事業的成敗，全委之於虛無漂渺不可捉摸的「天數」，甚至對於國事亦認有「國運」，這真使人不曉得磨滅了多少奮發蓬勃的志氣，尤其到生死存亡危急萬分的關頭，猶不願作背城借一的死裏求生的決鬥，而只在「呼天搶地」，求天地來挽救人禍，這是何等愚昧，何等危險的事呀，戰亂已經受够了，天災人禍已逼得民不聊生，但是大多數民衆仍在忍耐，仍在期待，忍耐那已瀕死亡邊緣的痛苦，期待著「真命天子」的出現，想請「真命天子」一下子把他的全部痛苦解除掉。不知道「自救多福」，所以社會永久停滯；「不信自己，只求多福」的啓示和訓練。「真命天子」是民衆自己，自己的痛苦，只有自己去解救。

保險本身是一種組織，他組織的原意，就是志精這個組織來奠定一切的組織，所以牠必須有組織精神，來達成牠「管」的任務。保險主持生產和合作組織，這是最好培植互助精神的機會，也必須藉爲生產和合作的基礎，這樣就可以達成牠「養」的任務。保險注重訓練，從未受到教育

薰陶的民衆一經啓發，猶如揭開了泉眼的噴泉，是會蓬勃發揚的，創造精神必由以培成，也唯如此，才收「教」的作用。自衛是保隊的本務，亦是急務，自衛即自救，知自救決不甘願被宰割犧牲，這才真正發揚了人民「衛」的精神。

### 二、保隊之分子與編組

#### 分 子

保隊的隊員、班長、分隊長、隊長等究由何種分子担任，其性質如何，茲簡述如后：  
1. 隊員：照總領規定「保隊隊員須為本保內從事生產或有正當職業而年在十八歲以上四十五歲以下之男子」，「保隊一切人員不脫離生產不給待遇」。這可見保隊隊員有下列四個特點：

(1) 自食其力者：社會上自食其力者多數都是善良份子，剝削、敲詐、為非作歹，荒淫無度，不是無業流氓，就是優閒份子的勾當。叫這些善良份子，團結起來，自成範圍，跳出那個舊社會惡勢力的圈子，不受牠的包圍，這真是解民倒懸。善良份子能够團結自存，君子之風自可日行，小人之草終必全匿。

(2) 同保壯丁：在農民佔百分之八十以上的中國，農民的活動範圍，仍舊很小的。所以，以一個保為組織的範圍，才最為適當，因為再小組織的團結和洽。同保壯丁，年富力強，幹勁大，進取性強，以這個大動力，推進保隊，推動社會，那是游刃有餘的。

(3) 男子：不論女子是否應當埋頭在廚房裏與否，男女該有分工，這終是合理的。在目前的中國社會上，男子應當首先起來盡義務，所以我們的組訓，亦以男子為第一對象。

(4) 不脫離生產，不給待遇——隊員不脫離生產，這就是使隊員不脫離實際社會生活，這就保證保隊性質永遠實際化。隊員不給待遇，這就是使社會不至另眼看待隊員，而隊員亦不以特殊份子自居，這就保證保隊不至衙門化。脫離現實和自居特殊，是過去任何一個個人或團體一經組成，就立刻犯下自促滅亡的兩大毛病，今天保隊能藏除此弊，先天上已經註下了可以長壽的命根。

2. 幹部：保隊的隊長、分隊長、班長，都是保隊的幹部人員。照總領規定，這些幹部的選拔手續是「保隊設中隊長一人，由縣就本保隊隊員中遴選素孚信望之人士充任，並由縣政府加委……各隊酌設分隊長，或班

長若干人由隊長就隊員中選擇適當人員担任。」選拔這些幹部的對象是：「……所有保內之小學教師，在鄉之軍警人員及保長幹事等，皆應視為民衆組織之幹部，並須經過相當時期之訓練。」

保中隊長由縣「遴選」加委，這是說明對你隊長人選的重視；保隊分隊長，班長由保隊長選擇任用，這是尊重保隊長這職務，使他將來可以放手做事。選擇對象限於「保內之小學教師，在鄉之軍警人員及保長幹事」，這無非是為以本地人做本地事，一切熟悉，推行順利。而且他們對管教養衛四事項，以上的經驗，駕輕就熟，定然事半功倍。至於人選標準，唯一是「信望素孚」，因為在窮亂之世，非忠信之士，不能救治，蓋有信始有用，有信始有成，唯用唯成，始能救窮治亂。「十室之邑，必有忠信」，一保之中，應當不乏忠信之士。

#### 組 編

來講：

1. 建制上的編組：保隊因為是民衆組織，所以不能像軍隊那樣以高矮次序來編班分隊。保隊的班排，如果在鄉間，班最好以一甲，一村為單位，排最好以一個大村莊（有二三甲左右的）或是一個自然區域（包括若干村或甲的）為單位；如在城，則班最好以一甲或一街一弄為單位，排最好以知識程度，職業性質，生活習慣等相類似的編在一起為原則。

2. 工作上的分組：民衆自衛隊的任務，照總領規程規定原為「以清剿各匪，警衛地方及情報、嚮導、運輸、通訊、警戒、警查、工程、救護為主」，在有關總領內規定其任務亦有清查戶口等八項，以目前江南各縣地方實際環境論，為今後分工明白，合作密切起見，保隊以下，似可分為民政、警衛、生產、教育四組，每組由隊員自由參加，各組設組長一人，以主持策劃各該項活動。隊員就其性之所近，或技之所長，貢獻於團體，保隊更可藉分工細密而收合作之效。

除此而外，

3. 城區民衆的編組，也是一個問題。城區居民衆多而複雜，一保之內，職業可以包括到幾十行，知識水準是高低不齊，各人的工作時間和生產方式更不一律，尤其是在這分工日細的社會裏，房東房客，隔鄰鄰居往往住在一起，一年半載，不見面不講話的都有，把這些五方雜處，形形色色，各不相識，不相為謀的人驟然聚在一起，不要說無法加以組織，就是叫他們站隊，亦不肯站在一起的。城區最好以職業為單位來組織，但如此又怕打破了保甲組織，保隊無由運用。願了組訓，顧不到運用，

運用方便了，組訓又困難。折衷之計，只有將人數佔得最多的一種人民，以鄉鎮為單位，准其另成組織，惟於組成後，仍應分散成小組，分配到本鎮各保隊去，就其原來職業之性質，指定其協助各保隊之某項工作。譬如公務員特多的城市，可以鎮組成公務員自衛隊，分成小組，散到本鎮各保隊去，專負各該保隊民政組工作之責，其餘可以此類推。至於保隊

4. 編組步驟：尤宜審慎踏實。過去我們辦理民衆組訓所以失敗的原因，「求治心切，操之過急」，就是主因。國事固然危急，但四萬萬民衆決難能一天一月就組織起來。救國是要踏踏實實點滴開日積月累去努力的。組訓民衆尤不能粗制濫造，急急求功。編組保隊，開始應先從少數一鎮一保做起，要有足夠的人力和充分的準備，切切實實的去做，不要惹人民不接我們的組訓，只怕我們的組訓辦得無實效。老實說，現在我們去組訓民衆，民衆是抱著懷疑，甚之以冷眼在看我們的。過去他們曾一再被組訓，不是說說就算，就是有始無終，這次他要看看我們怎樣做才怎樣反應了。民衆是最重實際的，只要我們的組訓工作，確能做到使民利民，使民衆感到組訓的需要，到那時，自然人人嚮往，個個新求，組訓工作也就如舟行水，順便推行，再沒有阻礙了。這一個關鍵，全在我們這次開始組訓的時候，能否切實計劃，能否循序漸進。

### 三、保隊之工作與訓練

#### 工作

保隊之任務在綱領中規定得很明白，在治女不靖之區是守望巡邏等六大要項，在治安確立之區是清查戶口等六項。除此以外，關於保甲征兵、征糧、征工、征稅及軍事供應等事，保隊亦應協助保甲長辦理。任務規定是如此，保隊的工作，當然也就是爲了達成這些任務而作的種種努力。但是，這些工作，過去原本是保甲長的工作，保甲長過去對於這些工作，因沒有條件做好，也沒有條件做到，但今天忽然來了一個保隊長，來幫助他或代替他做這些工作，這兩個個人，同以一保人爲其領導對象，又同對同保人實施同類工作，這結果，究竟是造成了合作，還是磨擦，還是推諉，這是很難推斷的，如果我們不預爲策劃防備，則過去各級黨政之爭與部隊中部長與政工主任的磨擦現象，又將搬進保甲的舞臺上去重演。

社會已經在亂了，我們的行政系統決不能再讓亂，一保只能有一個領袖，這當然是保長，這樣才能賦以全功，課以全責。那麼，保隊長做什麼

事呢？要做的事多着呢。過去一個保長，做好事沒有人幫忙，因此做不成；做壞事沒有人監督，因此全失敗。保長辦了委辦事項，辦不了自治，辦了外務，顧不到內部，進了城，鄉裏沒有人，開了頭，結束沒有人。這是幾十年來保甲長的痛苦，也是基層政治所以只會壞，好不起来的緣故，保隊來了，就可在此上談不領，立功勞。保隊切莫去做那保長已做了的工作，而要去去做那保長應做而未做的工作，譬如綱領就明白指示保隊要多做自治工作，而保長期多管行政事務，這當然是一個人的分工，是補救了保長應做而未做的一個大窟窿，但是就是以保長平日經常所做的工作而論，他的缺點也多着呢。做事之前，沒有調查，沒有計劃，沒有宣傳，上級命令一到，急急忙忙轉下去，自己既一無準備，老百姓更糊裏糊塗，事情在開頭就碰了失敗的原因。等到實際執行時，發動沒有人組織，疑問沒有人指導，工作沒有督促，困難沒有人協助，缺點沒有人糾正，這箇執行會有指導？事辦完後，是非功過不檢討，好的不得發揚，壞的不加改進，這樣事情還會進步嗎？由此可見過去保長，不僅自治工作不辦，是一大缺點，就經常在辦的委辦事項，也沒有辦到。保隊的工作，就是補這個大缺點，補保長未辦的自治工作，協助保長辦理其日常工作上應辦的調查、設計、宣傳、創辦、指導、督促、協助、監察、檢討、宣揚、改進等工作。如此保隊不僅無事可做，而且要做的事很多，都是很急迫而重要的事，而且是保長所應做想做而未做不能做的事。這樣保隊既成了保長的大助手，又做了基層政治的實際推動者，保隊長不也永久是保長的老同志，而又民衆的導師了嗎！

#### 訓練

保隊是一種新組織，也是一種新工作，沒有訓練，執行人員不瞭解保隊的意義，使命和內容便不會達成理想保隊的任務，所以保隊一切工作人員，首領訓練。

施政綱領實施方案第二章（積極組訓民衆）第七、九、十、十一等條對於訓練保隊幹部及隊員之內容，目標方式，方法等均有扼要指示。訓練內容主要是希望受訓人員能對保隊所負各項任務及其實施技術與辦法能全部瞭解。訓練目標只在要求民衆有羣的觀念，有組織的訓練，能守秩序，能有禮貌，能守時刻，能肅靜，訓練方式，幹部由縣分鄉集中舉行講習會，隊員訓練不必採軍事方式，可就民衆生活習慣之不同而變通行之，訓練方法則重在民衆平日生活上發生各種問題時，隨時利用組織力量及互助方法，使其困難解決，以提高其團體組織興趣。

保隊是我們基層政治中的一個活動堡壘，隊的幹部和隊員應當隨時幫忙解決本保內的困難問題，所以牠所需的知能，除了在開始時，對於若干

基礎觀念和問題，可用講習來貫輸他一些知能外，其餘全部應當從活動中去求得經驗。在做中學，學得可以切實，在做中教，教得可週到，尤其在這動亂風雲緊張的時候，更無可能等我們學好了再去教，譬如今年九月間監督地方政治的良好機會。農暇期間勞動服務，這來訓練部隊如何去協助監督地方政治的好機會。農暇期間勞動服務，這可作訓練的生產訓練；多防守夜，這又是普通實施自衛訓練的一個良好時期。

訓練要不脫離實際，訓練要在工作中施行，使工作變成了教育，使教育又改進了工作。一面與工作訓練配合起來，一面又要與考核配合起來，以工作的成敗來定考核的好壞，以工作之得失，來定訓練的內容，用考核去鼓勵工作，用訓練來充實工作。部隊的幹部和隊員；在鼓勵和督促雙重指導下，自然只有日新又新。

#### 四、部隊之領導與控制

部隊是一種組織，有組織就有力量，有力量就有活動，組織的活動如果不加運用，很少為善，大多作惡，所以不能聽之由之。領導是引誘活動向好的方向發展的意思，控制是阻止活動向壞的方向伸張的意思，必須領導與控制二事同時注意，才能收運用自如之效。部隊龐大而又繁多，散佈在整個基層社會裏苟不早為之計，恐將一蹶而不可收拾。

#### 導 領

現在社會上任何一個組織，都犯三種毛病：一、領導以人為中心，原組織的主義綱領，宗旨全丟在旁邊，組織內的分子與其稱同志，不如稱同人。二、名為公，實為私，借公濟私，損公濟私，甚或毀公全私。三、有一有組織立刻爭權奪利，從爭會內的異議事，總務長起，一直到爭代表要津貼為止。保險如果因與此新，則無異縱橫虎入市，民無賴類矣。保險不僅不能稍染舊習，且須另創新格，以為各級組織模範，以轉移政風，並為天下創。

1. 在工作中挑選幹部：這是一句人人認為正確的話，但卻很少人能確實做到，在工作中去挑選幹部才找到人才，從人事關係中去找幹部，可能是庸才或奴才的多。如何才能真正做到從工作中去挑選幹部呢？這需要有關的幹部政策和健全的工作制度，二者相輔而行，才能辦到。所謂開明的幹部政策就是不講人情不論關係不拘泥法令不懂講資歷，不隨便任用也不隨便撤換，一切以唯才唯賢為標準，這就是差不多了。所謂健全的工作制度，在與挑選幹部這一方面說起來，這是一個幹部的任免升遷調動，全憑他在工作上的需要和成績來決定，而這種需要和成績，又

都在根據公開而嚴格的工作檢討中得來。使幹部把全部的精力去放在工作上，事情當然有進步。而幹部的前途，也以他們的工作表現為依據，這樣就沒有入與人的鬥爭，而大家只在事上去競爭了。誰是最能做某項工作的，誰就是這項工作的領導者，有一天另一調人的本領超過了他，這個領袖也就立刻讓位。組織不以人去領導人，而是以工作的成績領導工作，這樣既可減少人事磨擦，也不至人亡政息。

2. 明至公即至私的大義：要人人不自私，在目前這個社會裏還不可能。實際上公私時相連的。團體有辦法，個人一定有辦法，像美國的窮人一樣，其生活水準恐尚高於我們的小康。團體沒辦法，個人有辦法，這就同窮太人一樣，其處理亦够痛苦可憐。我們今天必須趕快培植，先公後私，然後到公而忘私的團體精神。為公要從去私必須起，團體裏應當常加檢討，多監督，多批評，多稽核，這樣自私自利的現象逐漸減少，為公為羣的精神，自然提高。

3. 求地位不爭職位：社會地位是一個人憑自己的人格，道德，能力，功績，由社會公認賜予的，這地位最寶貴也最光榮，只要自己不變節，這個地位可永久不掉，甚至可「世襲」，這發後人。工作職位，那是一時的，得失並不會影響一個人的身份，更非真地位，可是因為這是有給職的現象，有權威，更可倖進，所以一般人都拚全力去爭取，這還是暫可免的美德，並且也應以此來鼓勵保險隊的努力。

4. 唯能唯信，人事進退憑能力，這前面已經說過了，保險隊做事，要講信用，這也是目前應注意的大事。公家沒有信用，已經成為老百姓的成見，保險隊力挽此風。所謂信，就是言行一致。做不到切勿莫講吹，也不要胡答應，更不可開「空頭支票」。無信即無用，無信即無威。守信的工作要從不輕者做起，要不隨意多下命令，更不能朝令夕改，政出多門也是減低信用的一個主因。

以上是領導保險隊決不可少的四個原則也是四個條件，實行這四項工作的條件也有四項：第一要縣以下全體幹部事都能以身作則去做，這樣才能感動人而轉移風氣。第二、要一實地去幹，這樣才明瞭實況，不受人家蔽，自己閉門造車。第三、要多宣傳，說服社會，轉移羣衆心理觀念。第四、要有一健全的鄉黨大隊附，使他確能負起承上啓下，指導監督所屬保險隊的一切。

有人也許認為保險不過是鄉黨以下的一個組織，我們不必小題大做。過分重視，同時也許更有人認為前面所提的條件太高，責之于保險或不可

能。保隊是基層政治的最下層組織，這次省府頒訂綱領所以特別創組保隊，確是取其遠見，又有深心的。試問要真正建立基層政治的良好基層，還應在保以上去排基石嗎！至於所提領導條件，不過是叫我們從平正實際上着手，內容並不高調。保隊是如此廣大而又深入的一個組織，我們不以平正踏實之風，還能求其穩固進步嗎！

### 制 技

如何領導，如何控制，一個組織的領導方法與其控制方法有着密切關係。譬如蘇聯的政治是用葛必烏來控制，法西斯則是利用特務，而英美民主政治則僅藉情報。領導方法不同，控制的方法隨亦不同，此地所談控制保隊辦法，是相因

前面的領導辦法而來的。

1. 人事統一：人事最複雜，基層政治人員多，內容更複雜。在保隊組織之初，保隊本身既談不到組織健全，社會上對保隊也不十分認識，此時人事應絕對統一於縣，區鄉可提供意見，但決不可受地方包圍，以免將來隊內再你黨我派，四分五裂。鄉鎮大隊附人選更要嚴格而慎重，凡不能苦幹實幹，行伍惡習太深，行動粗魯的都應淘汰。

2. 命令簡單：控制部下，先要控制自己，控制下級，先要上級自制，控制人，先要控制事，控制民衆，先要整肅政府，因此命令簡單，亦是控制保隊的一種方法，過去命令多，使下級疲於奔命，命令矛盾，使下級無所適從，命令時改，使下級喪失信用，虛耗精力，命令繁雜，使下級顧東失西；命令含糊，使下級可以敷衍；命令過苛，使下級可以推託。這

## 慶雲銀樓

金銀器皿  
成色最足  
鑲嵌珠寶  
花樣最多

鎮江大西路三四七號  
電話：六八七號

些不僅是使事做壞了，而且也使風氣變壞了，今後要力求簡明，簡明就無可推諉，命令才能貫徹，人事也易管理。

3. 批評公開：我們要控制保隊，並不是僅僅為了怕保隊長造反，更重要的是要使保隊確能達成他的任務，而毫無虛偽背叛為非作惡的行為。公開批評可以把工作上人事上隱在武裏的實情透露出來，常常交換常常糾正，正如飛機每次起飛前的檢查機件一樣，洗洗擦擦修理修理，內部機件完好，飛行時就容易控制，也就減少故障。

4. 賞罰公平：一個人如能為一個組織效死勾去，一定是這個組織有是非有賞罰。公平的賞，叫人努力向上，合理的罰，叫人雖死無怨，這種精神上的約束，一方面使他願意向上，一方面使他不敢作惡，真比派一千個特工監視他都還有效。

只要人事上軌道，命令有系統，批評成風氣，賞罰有標準，則保隊組織雖大雖散，仍可運用自如的。

### 五、尾 語

保隊是一種新組織，希望牠能為江蘇政治，投下一顆優良的種子。我們這些園丁，對於這個新種子的培植還缺少整個的全部的經驗。上面這些意見僅僅是在閱讀綱領之餘，恭聆王主席對綱領訓示之後，細心研究直覺地感想到的，沒有參攷資料，沒有經典依據，隨手率性寫來，坦陳淺見如上。希望能因此得到更多人的注意和指教。

### 時代新穎衣料

## 盛大祥綢布號

各色精美呢絨

鎮江大西路鎮屏街口

# 總體戰與建國建縣

孫天民

## 一 總體戰之理論實際

什麼是總體戰？大概不會是辰州符吧！因為辰州符術士唸幾句咒語，畫兩道符籙，就可術到病除，但是我們建國的總體戰；就能如辰州符術式的專靈口號標語去剿匪嗎？憑着標語口號就算總體戰嗎？這答覆，當然不會滿足一般人要求，因此我們應一探究其內容，思辨其理論與實際。

談到總體戰的理論與實際，不啻茫然！但根據字面推測，顯名思義大概是集散而謂總，人具耳目口鼻支骸之謂體，戰當然是戰鬥，所謂總體戰也者；大概是集合散以為總，成一個總體的戰鬥。不過根據現在一般人解釋總體戰；大概不外乎軍政政治經濟文化全面配合，與黨政軍民一元化，及軍民合作之類；如果再擴大一點點；大而包括宇宙之大，萬物之衆，小而至於毫末之微，靡芥不細；小至無內，物之動植礦，財之金銀幣，（包括法幣美鈔港幣）地不分南北東西，人無間於老幼男女，都成一顆顆兒包括總體戰之中；但是概括這許多萬有不齊，品類衆庶的萬事萬物，如何總而能體，體而能戰，戰而能克呢？

### (一) 總體戰是組織爭鬥：

不過我認爲剿匪的總體戰，決不是魯登道夫所謂全體性戰爭，更不是我們抗戰時所謂全民族總動員，因爲全體性戰爭是民族與民族鬥爭，是外而不內的；今剿匪戡亂，是內而不外的；性質不同，根本自異！外而不內的戰爭，它有民族自私心做骨幹，一旦國際戰爭爆發，一經號召，即同仇敵愾，執干戈以衛社稷。所以我們抗戰不妨以此爲藍本，來一套民族總動員；現在剿匪是內而不外的戰爭，民族內部發生分化，同盟撲戈，不是共匪也喊出變國際戰爭爲國內戰爭嗎？因此我們的總體戰決不是抄襲過去去民族總動員的老套；可總而體體而戰的，而是團結國內某種革命份子，向共匪爭鬥的組合。因此我爲戡亂建國的總體下第一條定義：所謂總體戰也者；非魯登道夫所謂民族全體性戰爭；亦非抗戰時所謂民族總動員也。乃係國內革命的前進份子的組織體，內而向共匪爭鬥；同時「吾道不孤，必有鄰」，舉世動盪，各國民族內部對立，美蘇蘇俄蘇俄，所以我們的總體戰謂之民主主義集團國家與共產極權集團國家前衛戰也無不可！

### (二) 總體戰是主義爭鬥：

是搖撼我三民主義統治的爭鬥；不過，我談到這點不勝慨然！我們中國國民黨行成這許多年主義，掌了這多年政權，除了製造些大官和豪門之外，主義的成績何在呢？在抗戰前半節還可護過日寇，在勝利後大不該自喪所信，處處遷就事實，隨人脚眼，而是適權，唯恐亦似！以致自信不立，互信共信不生，弄到無適而可的現象，要知我們三民主義如不過國情，不合世潮流，決不會取得全國領導權，各黨共同推戴，對外更取得聯合國協作，獲得抗戰勝利；不料我自獲得勝利後抱姑息之心，無自樹遠大之計；外啓戎端，內長寇志，以致造成內外交誼分崩潰決的現象！現在只有改絃更張，恢復自信，以實行主義去求國際及國民之互信共信，以三民主義之仁，糾共產主義之暴；以三民主義之愛，以三民主義之恨。最近傳作義將軍在華北剿匪，以「二分軍事」「三分政治」「五分經濟」相號召，它主張戡亂不是保守維持現狀，而是實行民生主義，完成後期革命！這主張它雖是針對共匪澈底破壞現社會組織，進行政治經濟文化及軍事全面變革而起，但無疑也是說明我們過去純軍事剿匪之失敗，政治脫離人民之破滅，剝削經濟體系之沒落的寫照，必須實行民生主義，纔能遏止共產革命，戡定大難！因此，我爲剿匪戡亂總體戰下第二條定義：我們要恢復實行三民主義之自信，以求國際及國民之互信共信；勿以外援爲所守，勿以寇難移其志。切實負起實行三民主義之時代使命與共產主義爭鬥！

### (三) 總體戰是革命爭鬥：

我們國民革命的革命，既是排除內外兩面敵人，進行爭鬥，則不論國際或國內，如有對象存在，決不可自搦武器，停止爭鬥！但是我們自勝利以來，初則躊躇滿志，繼則自喪所信，長寇志而啓盜心，本來抗戰勝利是日帝主義垮台，新帝國主義復生的局面，不論國際國內莫不壁壘森嚴，依照中國當時情勢說：不論國內國外，均有軍事現象存在！而論陷收復區以久經日偽盤據，餘糧未清；大後方亦以頻年戰亂，秩序未復，可說仍多軍政訓政時期現象的存在！但道謀，自亂步調，懈怠陳容，喪失人心，莫此爲甚！這都是我們站在國民革命立場上，而不執行國民革命路線之過，造成矛盾抵牾分崩潰決之現象

因此我爲割匪賊亂之德而戰下第三條定義：是正視國際國內實際環境，確立革命路線，恢復革命精神和革命信念，團結革命份子，鞏固陣容，對不革命和假革命以及反革命進行戰鬥！

#### (四) 總體戰是精神爭鬥

今日中國之敗壞，匪徒滔天，與其說是軍事政治經濟文化處處節節重疊層層實汚事無能所致；毋寧說是網紀破壞，廉恥遺喪，風俗人心太壞的結果。因之社會無是非，人心無善惡，國家無刑賞，上下交爭利，以偽相飾，以詐相尚，所以官邪，民刁，士奸，將驕，兵惰，朝野無振作之氣，國家多衰敗之象，構成「上無道揆，下無去守，朝不信道，工不信度，君子犯義，小人犯刑」的混亂局面；在這樣的環境下，任何燭亮口號，無非是些欺人自欺，營利牟私的勾當，愈是國難民困，兵燹匪患，天災人禍，愈多火災抓粟吃的人。這樣的社會尙與世俗人心，等於一個大污缸，人而染出更黑，還找不到什麼清白東西；還談什麼亂建禮制，這些話頭！因爲今日之亂，而建談什麼亂亂；自己在禍亂，談什麼建國；所以我主張國今日之亂，而建今日之國，必須是「欲亂出中之寇，必先割人人心頭之賊起」。真實實有會文正公以良心血性爲前提的人來躬自倡率，以轉移社會風俗人心。所以我認爲我們所謂總體戰也者，不僅僅是所謂政治經濟文化軍事配合，黨政軍一元化，軍民配合，一套名詞翻弄就算了；尤其是精神方面的國人心理轉移上，精神革命上，要恢復朝氣，掃除暮氣，衰氣，頹氣！尤其是政風、軍紀、士氣、民心諸方面；應多打強心針，以起衰振頹防腐挽瀕，因此，我爲總體戰下第四定義：總體戰是精神戰鬥，不僅要注意形而下之器，尤應注意形而上之所謂道義；不僅注意上層建築就算了；尤應注意社會意識形態方面。我想這樣的緊密配合，上下貫串，理論與實際，總算够了吧！我希望身當其衝的主事者，不要不善用其刃而誤傷其手，使我的空文，被人詆爲無聊文人，辱替「破落收戶，補鍋釘缸，文道佈非」那末於願已足！

## 二 總體戰與建國配合

談到總體戰與建國配合，那這問題牽涉就大了，不過，建國問題，大而言之，無所不包；簡而要之，不外「主權」「土地」「人民」三者而已！關於處理這許多基本問題，我們有建國大綱，建國方略，中國之命運之類做藍本，毋庸我們來有所置議。不過現實的建國形勢，以共匪之全面叛亂而遭受到嚴重的考驗；我們

要使建國排除障礙，邁入坦途，就要針對這考驗來對症發藥！因此我們的建國之道，的確有更加檢討和重新部署的必要；尤其在「知己知彼」方面。兵法上說：「知己知彼，百戰不殆；不知彼而知己，一勝一負；不知彼不知己，每戰必敗」。依照這個定律，可見勝敗由人，並非天命，尤其於「知己知彼」的「知」字方面；現在我們負載和建大任的智囊團文武大僚，究竟於「彼」「己」了解上，在知己方面，有沒有度德而處，量力而行，周覽四達，預備幾先的本領！在知彼方面，有沒有察敵變化，洞燭情偽，奪敵心意，妙運刻制的工夫，關於這些，事涉兵機，天機不可洩漏，在此恕不多談！僅就我們知己方面，基本的「治軍」「撫民」「政軍」三要素談一談：我認爲總體戰的政治經濟文化與軍事配合，以及黨政軍一元化之類固屬重要，究竟還盤旋於形式主義及名詞的翻弄上，如不從基本點着手，抓到了一個空壳，有什麼用處。結果是隔靴搔癢，南薰北轡！我們閉目靜思，總體戰自實施以來，其成效安在？匪勢稍殺嗎？這無疑是不務本而務末的必有結果。我再拿明季流氓寇來做個例子：明季流氓寇之猖獗，其他因素固多，但流氓寇之組織份子有六：1.叛卒，2.釋卒，3.逃卒，4.飢民，5.窮馬，6.難民。匪以所從者衆，官兵剿殺之數，不及其所獲之衆，所以匪愈剿愈多，卒覆明社！揆其主因，俱由文武將臣，不善撫循其吏民，統率其士卒，不僅飢民爲匪，流民難民亦從匪，而剿匪之士卒亦從匪，賄賂結黨治的明思宗也祇有慨嘆「君非亡國君」「臣乃亡國臣」。拿一機衣帶結束其生命與皇朝。所以我以歷史爲鑑，提出這「叛卒」「飢民」「撫民」「治軍」這三個問題來做我們戡亂建國處己方面的基本條件；尤其是我們的有方面之責的文武將臣要注意這三個基本問題！在叛卒方面，真要使賢者在位，能者在職，至少亦應當做到文官不愛錢，武將不怕死，表率其吏民軍卒，機能安定寇難，天下太平，如果仍此「文官愛錢不怕死」，「武將怕死不愛錢」如明末的文武官員們，那末匪是剿不了的！

談到如彼方面：共匪奇變百出，講義爲幻了，恐怕七十二變的孫行者還有自嘆勿如之感；不過它的一套魔術，如假以法眼，不外「土」「流」「變」三套把戲；土大概是封神榜上的上行孫，流似乎像水滸裏的神行太保，變有點像西遊記裏的孫悟空，它的「土」「流」「變」「土共」「流竄」「分合爲變」這套把戲；是時而化整爲零，時而化零爲整；或以大吃小，或以小打大；分合機動，行蹤飄忽；虛虛實實，詐變百出，或旋轉打小魔術，已使我們長城內外，山河變色；大河南北，不能高枕而臥了！現在我們要剷除匪賊亂，如何針對這套「土」「流」「變」的把戲來克敵制勝

呢？

當然我們的當局是有對策的！各省聯訪會議的召集，就召總商戰，劃定統轄區，針對匪情，配屬部隊，裁大民衆自衛組織，以控制全面，並且提出口號：以軍事總動員對軍擾，以政治組織對裏骨，以經濟封鎖對母掠，這無疑是對付匪情而定的策略。不過我感覺這些策略，仍未脫離明季剿流寇四正六隅的辦法；似乎還盤旋於師效共匪以毒攻毒的流寇上！試想：四正六隅之法；明末剿不了上式流寇？而今能剿得了洋式流寇共匪嗎？至於師效共匪，當然是取人之長，但畢竟道出其下，因為「師法乎上，竟得其上」。究竟師法交手，終有一手之差，所以我們自發明聯訪及總商戰以來，仍舊「聯而未防」，「總而不戰」，「戰而不克」，「戰而無功」！

但是，剿匪有沒有辦法呢？據我的直覺是不會沒有的，因為天下事，一物必有一制，俗語說：「棋高一着」，「縛手縛脚」。匪之所未縛手縛脚者，惜我未能棋高一着之故！徒然在邯鄲學步上打算盤，并未能青出於藍耳。

但如何能棋高一着，青出於藍呢？恐怕還要另求高人及妙法，或是有待於我們當政者諸公顧至心慮一旦豁然貫通，那時自有道理，在下不謀其政，恕不多談。

### 三 總體戰與縣政配合

談到縣政，就說離不了時下問題的地方自治，以及警教養衛諸種老套話頭，一談到似乎有點令人昏昏欲睡！不過，這套縣政行了這許多年，成效安在呢？關於這我沒有經過科學統計，恕不敢亂加批評；但我要加以警詞，實遠反良知所安；我們目前的縣政，在老百姓的心目中，不外是向人民要錢（征稅）要命（征兵）要糧（征實）要苦役（征工）的機構，至於縣太爺的賢否與任事之久暫，無非其搜刮程度之深淺不同而已！

誠然，在這十幾年的抗和戰的中間，民力已竭；而征不止，亂不息，賦斂無度，征役繁興，而我們施政方針，不知休養生息，勞來安止之義，以多事爲能，而且花樣百出，新政繁興，正中老子所謂「治大國若烹小鮮」的話頭，這些小魚，經過我們三反四覆，頓成稀爛了。而且我們過去縣政，連最起碼的條件；如興學、養士、勸農、水利、倉儲、救卹、備荒諸類敷衍門面的政事，都見不到，遑論什麼民生樂利，地方長治安安之道。縣政所說說業業的，無非是賦稅之無減，政權的維持，人事之安排而已！的確是德澤不降，聚斂之計多，加以兵燹匪亂高物價以及天災人禍，使

民不聊生，縣府要成怨府了！

縣政是建國的基本：如今要戡亂建國，自然要從建國基本的縣政入手。但我們今日縣政的一套，豈能亂嗎？如云能戡，爲什麼長城內外，大河南北，這許多省縣，豈無能戡亂匪之縣之省，爲什麼匪徒繞到長江的大門呢？因此我們的縣政，實有改弦更張，窮而變，變而通，加以改革的必要！

談到縣政改革，擬訂方案，我不妨對症發藥，就匪現實據狀應而別之爲我方控制區及綏靖區與匪佔領區三種；但診脈立方首重臨床經驗，所謂「無證不信」，「不信民不從」，我因此舉醫案較有成效的宛西民團及河北十區專員王風崗的施政做去，來批評其得失，決其去取！

先論宛西民團，宛是河南南陽之簡稱；宛西是指南陽以西鎮平內鄉淅川鄧縣四縣而言，該地當伏牛山桐柏山武當山三條山脈之孔道，爲上制川陝下控江淮兩荆襄而瞰西陲的要地，境內丘陵起伏，地瘠民貧，飽經兵燹匪亂，地方有志之士彭禹庭別庭芳等；組織團練，起而自衛。

它的施政方針，是以地方自衛爲主體，而以自治自養爲輔，達到保衛地方之目的。其初步入手，以夜不閉戶，道不遺失，禁煙禁賭，村村無訟，家家有餘爲目的！實行地方自衛自治自養之三自政策；對地方人民則普及軍訓，並寓富強兵於工，寓後備兵於農；編組保甲，推行五查（即身份證、遷移證、出門證、乞丐證、小販證）辦法，以救匪患，確保社會安寧爲初步自治基礎；逐漸開闢交通發展生產，普及教育，澄清吏治等；造成光榮堡壘之宛西地方自治。

#### 其優點：

- (一) 寄自衛於自養：平時寓兵於農於工，戰時則全縣皆兵，其指揮機構雖有四縣聯訪總司令，縣司令，區國民兵團諸種名稱，在平時則虛無一人，戰時則爲發號施令之司令台，它的確能辦到人人皆訓練，全縣皆兵，平時無養兵之費，戰時有士卒之用，的確能辦到戰鬥條件與生產條件相結一致之人人能自衛，人人能生產的境地。
- (二) 其在民衛方面：以保甲組織爲體，五證政策爲用，完成其人人有組織，人人能自檢，人人能檢人，使外匪不入，內寇不生。並以戶籍釐清，一切征調舉訓與行政措施及過境軍隊之配合亦推進順利，圓滿發展。
- (三) 在教養方面：以地方秩序之安定，一切地方教養行政，亦得次第展開，計日呈功！在教的方面：以教育落後之宛西立憲做到師資不外求，強迫義務教育之推行，不論成年兒童，均掃除文盲，在養的方面：則利用當地環境，推樹壩堤防水以制山洪，興水利而除水害，一切灌溉墾殖造

林植桐諸生產事業亦勃然而興，地方游民減少，荒蕪變爲沃壤，民生亦爲改觀。

(四)在交通建設方面，則公路，四通八達，縣與縣，縣與鄉間，均構成交通網，公路則寬廣平直，鑿鑿相望，旁植槐楊，風景秀美，於治安及行旅，尤多貢獻。

上面所述的是宛西地方自治的輪廓；是一幅天麗的藍圖。但這藍圖，而今安在！在「人怕出名豬怕肥」的中國社會定律下，被匪共集中劉伯承陳毅陳廉伯從周李靜宜等主力十五萬人摧毀了；當這周圍七百里的宛西地區匪團攻之際，不論大小據點，村村必爭，鎮鎮頑抗，發揮其至高守土衛鄉的精神，使挾優勢炮火之共匪，亦損失奇重，高度發揮了宛西民團的光榮，但是宛西民團終於在團圍打跨，喪失累累之地方浩劫空前之下摧毀了！使宛西地方志士二十年來苦心經營之宛西民團成了歷史上的名詞。

事後檢討其成敗；我以為在宛西本身方面是成功的，其成功要點在：  
(一)地方志士以孤臣孽子之心境，爲地方公衆謀福利，獲得人民擁護，羶邑景從。

(二)其施政原則，根據中央施政方針而不泥守其法令，少中央法令之牽制，其行政幹部亦少人事之干擾與黨派之磨擦，地方應興應革事宜，得相度環境，推行盡利。

假如談到宛西民團的失敗點；也不是沒有，我以為：

(一)在宛西民團本身努力是够的，但其缺點則在只知道埋頭於其小天地的宛西，未知小天地以外之四周環境的配合，不能自珍其成就，而持盈守泰，保大定功。

(二)關於國家行政作風上不能珍惜其成就，保全功臣；亦由社會風氣的「人怕出名豬怕肥」定律下，做了時代的犧牲者！

轟轟烈烈的宛西民團，已成了風雨凄其的歷史名詞，它已做了抗戰中的成功者，戰亂中的犧牲者，然其所踏之路，具足爲我辦地方自衛自治者效法珍視；尤其此起家者，更應珍視！

關於綏靖區的縣政措施及剿匪部署；我再舉出兩個「孤臣孽子」，其操心也危，其慮患也深且遠」的人物來！這兩個人物是誰？就是鼎鼎大名的華北剿匪總司令傅作義將軍，及河北十區王鳳崗專員，的確他們沒有大後台老關做後盾，憑着自己的求生存的苦幹，在這大家搖頭的戰亂局面下「顯身手」是值得喝采的！

傅宜生將軍對剿匪的部署是以「二分軍事三分政治五分經濟」爲號召

的，並主張「剿匪不是保守，不是維持現狀，是革命，是實行民生主義，是完成後期革命」！它想以「軍事掩護政治，以政治開拓經濟，以經濟團結人民，以人民鞏固政治，以政治協助軍事」。這個主張當然是由過去剿匪三分軍事，七分政治賡賂而來；是曾文正公剿匪用兵不吐田的意思。

它想以人民最關切的政治利害去抓住人心，在綏靖區實行如土用田及耕者有其田，並推進其所謂限制上層，發展中層，扶植下層的政策，去籠絡窮人，鼓作士氣。這當然是針對匪共的「土革」「清算」「鬥爭」這一套把戲而爲之；同時也說是以經濟革命爲中心，以求全體軍民配合，推動政的軍事連環發展的一個措置；這種措施，在現環境下，不可不說是比較開明的措施。不過，據我看還缺少一點，因爲「人之好利，圖利而止」。利是能鼓勵人人的，然而古人說「人之動也爲賞罰，見死傷則止焉」。利見得用利騙人，在某種場合是有效的，在某一角度裏，就失死了作用，這是俗話所謂富人錢大，窮人命大。所以爲利行險以僥倖而求生則有，爲利而就死地則無，試想，在匪區或綏靖區，須與匪爲窮兇極惡之生死搏鬥，而耕作半年可得食的農作物，有沒有這樣的傻瓜去幹；這種利害，三尺童子猶知。我講這話並不是反對這個經濟革命，而是說，要保障這個經濟革命，應想更進一步的辦法：(一)應切實注意政府威信，(二)使人心對我有希望，(三)使人民生命有切實保障，(四)最重要還是在人民心田上播種。共匪最不可及的地方，就是所佔的地方留種生根，誠爲所謂所行者神，所過者化。但我們在自己的控制區，反不能控制人心而切實掌握民衆。

例如這次鄂友三將軍深入匪區河間，打空心戰，祇可收軍事突擊和士氣振奮之效，如云政治播種，撒子生根上則恐不必；而且只可迅速滾開，否則有被碾滅被擊擊的危險！這是表示我有狂風驟雨的軍事，而無浸潤含濡的深入人心的政治之故！這在傅宜生將軍賢明領導下尚屬如此；其他更可想見。如果今後仍不知在人民心田上播種，則領軍前途是相當黯淡的。

其次關於地方自衛方面，它的辦法是依照匪情配屬部隊，凡適齡壯丁不分階級職業，一律參加自衛組織，其餘一切老幼男女，則分別編爲長老會婦女隊少年團等；並成立政治充鋒隊以深入匪區，組織復員委員會，健全收復區鄉鎮各級自治組織等；這種作風和作法是重要的，而且富具勇氣，它不但注意於我們部份控制區之點線外衛去綏靖，而且要深入匪區去掃蕩，並將地方一切男女老幼悉納入自衛組織，勵行整頓幹部政策，呼出「一切決於幹部」的口號；「以團結好人，拉攏兩可人，打擊壞人」，相號召；這尤屬重要！我認爲中國政治的癥結所在，不論朝政和縣政，始終是「國家之敗，由官邪也」！這個官邪，不論朝官正式公務員或鄉官

(包括自治工作人員和民意代表之流及士紳)造成今日腐和潰的局面，以致匪寇滔天者，都應當由這許多人負責任！我們如果不能扶持社會正氣，為肅清官邪，匪是剿不了的！因為這許多觀願人士，號稱領袖份子者，多屬匪類，社會為什麼有匪，就是匪來革他們的命的；試想自謂革匪之命的領袖份子，做了革命的對象，多麼危險啊！所以我主張：要革匪之命，應當要從我們幹部身上革起，再去革社會的命，匪共之命！王鳳崗的團結好人，拉攏匪可人，打擊壞人，的口號太含混，它的所謂好壞兩可之流，有沒有是非標準呢？身著壞人，如其抱了願我者生逆我者死的革命，那末這個人革命或少數集團的革命，試想，以天下之大，人數之衆，冀冀河北數縣小縣，能算割得了中國之匪嗎？而且這個小康局面，亦以我平津保爲我北方根本據點，重兵所擁護的結果；否則，不蹈死西民陣之覆轍也幾希！我所以如此講法是，佩服其卓識，而希望其有更大之成就，同時更希望它正於這好壞兩可之說，速明定「是非」「黑白」「彼此」之分，要有會文正公以良心血性爲號召這樣明化，或孔老夫子所謂鄉愿德之賊也這樣明辨性。於是所謂「團結」「拉攏」「打擊」都好着手，纔能以正邪，纔能掃蕩「官邪」「匪邪」扶持人開正氣。否則含而混之，是無適而可的。

關於自治自衛這類機關組織，和各種職業性別年齡這類團體，雖屬重要；但是我國自有這許多組織以來，花樣百出，多盤旋於形式主義的老套，及舊名詞翻弄上；現在總體戰一切口號，都莫不使人作如此觀，尤其在自衛上，全縣皆兵是對的，但自衛不能當飯吃，如以不害人民生產或脫離生產，爲吃飯而自衛，是有百利而無一弊，如果爲自衛而妨害農時，就難

一、鄉鎮地位與鄉鎮工作人員之重要性  
自民國二十八年九月十六日起中央已明定「鄉鎮爲法人」，(見縣各級組織綱要)，而「鄉鎮建設，爲地方自治中心工作」，(見中國之命運)，且「推行地方自治，爲奠定憲政基礎」(見中全會加強推行地方自治方案)。蓋「國家建設的基層，實在鄉鎮」，(見中國之命運)茲者行憲開始，鄉鎮工作實爲憲政之基石。省縣自治通則不久當可公佈，原草案所

# 鄉鎮自治吏員制度之創建

介夫

生產，人人去吃自衛飯，則其流弊不堪設想；歷史上的兵燹多而匪寇衆的局面，大都是這樣造成的，我想在戰爭中成長的傅宜生將軍王鳳崗專員，當然能見得到此，尤其它這副創作精神，和孤臣孽子的境遇，是值得同情和欽佩！真是「雖小成，亦有可觀焉」；不過我感覺他們的作風和作法，還是在師法共匪的邯鄲學步上；還沒有走入強中還有強的棋高一着上！關於這點我思想還未及此，恕不多談；希望傅宜生將軍王鳳崗專員或其類型的人創作努力！

古人說：「郡縣國之基本」。也就是說：縣是我們施政單位，戡亂建國的基礎所在，現在可說是「德不孤，必有鄰」。不論匪區和緩靖區或我方控制區，有宛西民團和傅宜生將軍王鳳崗專員的作風作法做參攷資料，同時我們專門訂條規和擬辦法的大員既多，立機關發言的能人更衆，照理匪區土匪，直滾湯沃雪！不過古人說，「徒善不足以為政」，「徒法不能以自行」。我們要追想今日之亂建今日之國，爲病求方，固屬重要；但求得國手大夫，尤更迫切！我認爲剿匪不難，得對病發藥的方案難；得方案難，得子術高明的賢良臣賢牧令更難；有賢良臣的省主席，就可物色賢牧令的縣長，賢牧令的縣長得了，就可以得賢鄉官的自治工作的鄉鎮保甲人員，還怕什麼不能一手包辦選出民意機關的代表嗎？還怕不能掌握民衆打擊匪類嗎？不過末了有幾句話提醒衰諸公：此次剿匪之成敗，外則關係世界大局。內則繫中國安危！小而縣政，大而國政，都是我們是否真爲的嚴重考驗，真金或贗品，大時代的洪爐是無情的，希望主政者善自爲之。

定之省縣自治能否完成，亦以鄉鎮爲惟一關鍵。所以「鄉鎮」地位在目前及今後益見其重要性矣。  
當此「頭重脚輕」的政治病態情形下，全國的鄉鎮大多還是在欠健全的階段，尤其受抗戰影響的「前方」各省，舉凡鄉鎮組織、設備、財政、民意機構、人事、自治事業尙待努力！尤其鄉鎮人事之如何提高人選，確立制度，更爲當務之急。因爲鄉鎮工作人員待遇少，職位低，無法定合理之地位與升遷機會，因此，人才集中縣省中央，兼顧去幹這「無名」的

作，高唱大學生下鄉，青年到基層去做「鄉社自治員」的今天，（見中國之命運）還是大學生畢業即失業，教育與建設脫了節，全國各鄉鎮需要大量之自治幹部而不可得，反之大學生及一般青年失業之嚴重如故，這種矛盾事實如何解除？唯一的辦法是教育要配合建國之需要，尤其鄉村建設工作，使青年們在學校內外能學習鄉村自治教育經濟衛生等各種技能學識，使學以致用，另一方面則使舉國上下認識鄉鎮工作人員之重要性，確立其人事制，與一般公務員人事制度配合，使之在下層苦幹中有前途，如最近較速省的鄉長竟升充縣長是一個好例子，我們於此大聲疾呼！希望把鄉鎮工作人員視為全國首要的公務員！他的任務絕對不會輕於中央大員，否則自治無基礎！憲政築在沙灘上！民主落了空！退而而言之，不談自治只講目前的征兵征糧行政工作，沒有鄉鎮工作人員之努力，兵從何來，糧從何出？大家明乎此！便不以我們強調「鄉鎮工作人員之重要性」是空話吧！

## 二、鄉鎮工作人員質量及任用之過去與現在

鄉鎮工作人員，在新縣制施行前幾年，推行以自衛為中心的保甲省份（如抗戰前劃區省份）他是聯保主任以下之聯保辦公處工作人員等，以自治為中心的保甲省份（抗戰前之江蘇省）則是鄉鎮公所以下人員等，前者工作人員大部是就地取才的義務職，（當然暗中有給職，私自派款支用）亦即四川貴州等省一般鄉民所稱的「師爺們」，（指鄉保主任以下辦公書人員）後者當時鄉鎮公所僅有一個事務員是專任職，有的是聯合數鄉鎮設一專任事務員，但待遇低到尚不及一小學教員，所有上項人員均可隨便進退，無所謂任用制度，在這一時期可以說鄉鎮工作人員最不重要

的階段。  
自新縣制於民國二十八年施行後，鄉鎮及其工作人員的地位，有劃時代的進步！因為鄉鎮從此為「法人」，為一自治之基本單位，鄉鎮有民意機關及執行機構，有財政，在不違背上級法令之原則下，可從事本鄉鎮之自治建設，尤其鄉鎮工作人員由此加強充實，在各級組織綱要第三十一條規定，設鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，在第三十二條規定，鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各設股主任一人，幹事若干人，須有一人辦戶籍，由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教員分別担任，並應酌設專任之事務員，經費不充裕地方，各股得酌量合併或僅設幹事，在第五十條規定保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政警衛經濟文化等事務，由副保長及國民學校教員分別担任之，於此可見鄉鎮以下工作人員較前增加，並有

適當之編制，雖然在「政教合一」「三位一體」原則下，仍有若干為兼任職，但為便於自治之合作推進也。

無論專任兼任鄉鎮工作人員，除其首長如鄉鎮保長已逐漸民選外，所有其他人員，依各級組織綱要亦規定訓練辦法，以充實其鄉村工作技能智識，在抗戰期間未被侵省份，均先後分別制訂鄉鎮公所職員甄選、訓練、任免辦法，督促各縣施行，例如四川省實施最著成績，因當時川政為前委員長蔣親自兼理，主管鄉鎮之民政總長又為地方行政專家胡次威氏，他們的辦法會對鄉鎮工作人員分類規定資格，由各縣設立甄選委員會，辦理甄選，合格後再加訓練，然後規定任用辦法，質量并重，漸趨鄉鎮工作人員任用制度化之境。

旋於民國三十年八月九日前國府公佈鄉鎮組織暫行條例，所有鄉鎮工作人員，較縣各級組織綱要更為進一步具體之規定，在本條例第三十四條內明定，鄉鎮公所除戶籍應有一人專辦外，（專任）並置專任事務員一人或二人，經費不充裕地方，各股得酌量合併或僅設幹事，所以各省又按實際施行二年多的經驗，對鄉鎮組織人員酌予調整，如四川於民國卅一年十一月即訂頒鄉鎮保組織調整及運用辦法，規定鄉鎮公所民政股經濟股均設專任幹事，如辦地籍戶籍各一人，辦總務之事務員一人或二人，助理幹事一人或二人，經濟幹事一人，警衛股方面設專任鄉鎮除附一人，文化方面仍由學校人員兼，由此，鄉鎮人員充實多矣，所有甄選訓練任免辦法亦有改進。

抗戰勝利以後，為加緊地方自治之完成，以利憲政之實施，若干省對鄉鎮組織，又作更進步合理之健全調整，如江蘇省施行的各縣鄉鎮組織調整辦法，其特點為取消副鄉鎮長而代以幕僚長性質之專任主任幹事，（月薪九〇元），此點雖然與中央法令有抵觸，但實在是較為進步的，若為調和地方人事及區域關係，一面設義務職之副鄉鎮長，一面設專任主任幹事，也無不可。至主任幹事以下不論其分股多少，均應專設幹事，（月薪六〇元），甲等鄉鎮為三人，乙等鄉鎮為二人，雇員（月薪四〇元）甲等二人，乙等一人，鄉鎮丁均二人，鄉鎮長本身亦比照縣府科員待遇月薪一二〇元，保辦公處亦增設專任幹事一人，月薪四〇元，戶籍事務員一人，月薪四〇元，所有各員月薪均為底薪，仍依一般縣政人員按期調整其生活補助費等，經此充實人事，提高地位待遇後，可說較任何省份健全矣，所欠者有少數縣份，因匪亂及財政關係，尚未能澈底實施，同時對上項人員之甄選訓練任免尚待統一之規定耳。

### 三、鄉鎮自治吏員制度之創建

過去一般的看法，對鄉鎮工作人員是不能與普通公務員同論的，因為他無任用資格、官等、俸給、更無任用法規依據，所以有的稱他自治人員，有的稱他鄉鎮保甲人員，有的稱他「鄉下當公事的師爺」（如川貴各省），甚之有的認為是吃老百姓，靠征糧抽壯丁弄錢文的「土皇帝」，較有常識的，至多說他們是廣義的公務員而已！這種名份地位資格之不確定，影響了人才下鄉，阻礙了基層建設，整個國家民主政治，因為基石不固，而頭重腳輕，打了折扣，於此我們不得不提出一個主張，來確立鄉鎮工作人員的人事制度，蓋任何事業原動力是「人」與「錢」，誠如總統蔣所指示「人事與經費為行政二大基石」！鄉鎮自治之推行，則其必成，當然不能例外！

然則鄉鎮人事制度從何建立？內容體制如何？當今論者不多，偶有提及亦欠其詳，筆者於此姑就人事行政學術研究立場，贊同胡次威先生會主張的一個「鄉鎮自治吏員制」的鄉鎮人事制度，而再加闡明補充而已！

首先我們要認識，行憲後的省縣鄉鎮三級都是「法人」，皆為自治團體，所有公務員與中央的國家行政範圍內從公人員，可劃成國家行政人員，與自治行政人員兩大類，所謂自治行政人員，在者在縣因一部份工作還得兼辦國家委託之行政，而在鄉鎮依法應以完全自治為主，此項工作人員與省縣工作人員性質略有不同，所以稱之為「鄉鎮自治吏員」，現行公務員任用法令，如中央及省有普通公務員任用辦法，縣級有縣行政人員任用條例，但在鄉鎮便沒有了，似乎也可頒行一個「鄉鎮自治吏員任用辦法」來規定其任用資格官等，與中央省縣公務員配合銜接，使鄉鎮工作人員也有法定官等地位，有升遷機會，有服務年資可計算，使之不是「白做」，「無名小卒」！但是現行法令中，對鄉鎮工作人員尚無具體之規定，如憲法也僅規定至縣為止，即在立法院研訂中之省縣自治通則草案，對省縣自治工作人員，均明定為公務員，對鄉鎮部份因組織制規定由縣決定，故工作人員人員便沒有如省縣之明定，僅於第六章第六十八條所定「省縣鄉鎮自治人員，如有違法失職情事，應依公務員有關法令辦理」，但由此也可見鄉鎮自治工作人員在未來也是正式公務員了！至廣義的公務員包括鄉鎮工作人員，目前在中央亦有各種解釋，甲說：國家公務員其範圍為凡依國家法令設立之機關均為國家機關，則區鄉鎮公所保衛處國民學校及其他公立銀行廠公司等；等，無一而非國家機構，此項機構所有供給者均為公務員；乙說：以國家二字與自治二字相對立，則凡屬自治團體系統內之機關為

自治機關，辦理自治人員為公務人員，而非公務員，此三說迭經行政院與司法部往返商討，最後由司法部統一解釋法令會議決定為鄉鎮長非國家公務員，而鄉鎮國民學校校長依國民教育法之擬定，係教育行政機關委任，自屬國家公務員，校長部份實具公務員及自治兩種資格，至一般鄉鎮工作人員未有具體解釋，（政府委任者有給者均為廣義公務員），但在解釋公務員服務法第二十四條所稱係指，不僅指現任文官官俸表所定級俸而言，由縣市區鄉鎮自治經費內開支者亦包括在內（上項解釋見行政院三十七年六月廿八日四內字第三〇二〇四號訓令及附件），同時考試院銓敘部解釋又稱：「各鄉鎮長副及其佐理人員均屬自治人員，向不在本部銓敘範圍內，毋庸依照人事管理條例予以管理，惟是項人員，如係由縣政府任充者，（即非選舉產生之人員），其選送選調任免工作者核獎懲與人事動態登記等事宜，均應由縣政府人事管理機構會同主管科登記」（見銓敘月刊創刊號銓敘部甄字第三九五號咨文）因此，鄉鎮工作人員雖然為公務員，但不在銓敘範圍之內，他無官等，無任用法規，只能稱廣義的公務員而已！

最近現行鄉鎮長副及鄉鎮公所工作人員年資問題，因福建省政府之請示，而經內政部轉准銓敘部解釋，結果是：「鄉鎮長副鄉鎮長如係經縣政府委任者，於轉任其他行政人員時，得以此委任職計其年資，其他鄉鎮以下自治機關人員以雇員計算，」（見內政部卅七年六月廿一日第一四九四五號代電），似乎對鄉鎮工作人員已有進一步之地位，可是目前鄉鎮長副大部份為義務職，為地方公正人士推舉出來担任或正式選舉由縣府委任，他以此得委任職年資是否與無俸給抵觸？相反的實際有給職之鄉鎮公所工作人員，如股主任幹事事務員等俸以雇員計算，似應改進至亦以委任職計資較為合理，總之，現今各方為了憲政基礎之建立，民主政治之實行，大家都不忽視鄉鎮之基本自治單位了，所以對鄉鎮工作人員地位待遇年資等有相當的解釋與提議。但仍然缺乏整套的人事制度！尤其對此次鄉鎮工作人員地位，還是僅認為是廣義的公務員或自治人員！我們認為絕對不夠！不足以提高鄉鎮工作的熱度與鄉鎮工作人員法定地位之確立。

#### 1. 法定性質與地位

行憲後除中央國家行政機關人員為國家公務員外，省縣鄉鎮均為自治團體，所有工作人員，除其首長（省長縣長鄉鎮長）將來均為民選，依法均為「公務人員」，亦即類似現行公務員制度中之政務官外，其餘均係自治吏員，（即自治公務員或自

治行政人員)凡屬支有俸給者，均應明定為正式公務員，即狹義之現行公務員制中之事務官吏，而非廣義的公務員，希望在省縣自治通則中明定之。(原草案在省縣二級中已詳定，惟鄉鎮一級太簡略，未明定鄉鎮自治人員為公務員，僅有一條提到省縣鄉鎮自治人員違法失職等情依公務員法令辦理)，進而為上下配合，並願及各級特質及已行之法令起見，我們認為在公務員總名冊之下，將省縣鄉鎮三級有給職自治工作人員可確分為三類，省級自治事務人員，因其兼辦國家行政業務甚多，且本身係監督縣自治者，所有公務員仍依現行公務員任用法辦理，縣級人員亦仍用現行之縣行政人員任用條例，鄉鎮有給職之事務工作人員，因其以鄉鎮自治事業為主，應正正式定為鄉鎮自治吏員。另訂鄉鎮自治吏員任用法辦理。總之自治行政人員或自治吏員，與一般國家行政公務員地位相同，所不同者僅工作之性質而已。故凡一般公務員所享有之權利與應盡之義務，鄉鎮自治吏員亦不能例外。

## 2. 資格與官等

一般公務員有任用資格之規定，鄉鎮自治吏員過去不拘資格者多，祇要能寫字便可為，不問其對自治之理論與實際有無學識經驗，今後對是項人員之任用資格，必須訂立單行法規如上節所談之「鄉鎮自治吏員任用法」，將各種自治吏員如鄉鎮公所主任幹事、股主任、幹事、事務員、保辦公處幹事、事務員等(專任者)，一律如縣行政人員任用條例所定之科長、科員等分類規定任用資格，規定時應切合實際需要與提高水準，但各省情形不同，每一項資格可酌留彈性，由銜銜部會同內政部擬訂，經立法院程序公佈，各省可因地制宜運用，所有鄉鎮自治吏員銜銜，即以此項法規由各省市廳處委任職公務員審查委員會辦理審查，人數過多時可委託各縣設立鄉鎮自治吏員資格審查委員會辦理，按月層報核定登記。同時對鄉鎮自治吏員之官等官俸，亦應比照現行文官官等官俸表，及縣政人員官等官俸表，警察官官等官俸表，另訂鄉鎮自治吏員官等官俸表一種，或修正列入現行文官官等官俸表，縣府及區署一欄之後，加上鄉鎮自治吏員一欄，其官等自應以委任為宜，某種職務自應級至幾級，可由部方酌定之，並使之與縣行政人員官等配合銜銜，以便於升遷，所有銜銜級俸即按此核級，一經核定，其待遇完全與一般公務員同等。

## 3. 甄考與考試

縣政月刊

第四期

第四期

三五

卅七、八、五於鎮江

培養尤宜重視，自治均應分區或按縣辦理甄選及考試，所有甄選可由各縣根據將來的自治吏員任用資格分類，將現任人員及有志從事鄉鎮自治者舉行甄選，(或甄審)合格者登記並發給文書之證明，其詳細甄選辦法可參酌縣行政人員等甄選辦法辦理，學識經驗並重，以就地取才為原則，(即以本縣籍為主)甄選為應急比較選就事實的辦法，根本取才之道，當然應依憲法之規定辦理考試，鄉鎮自治吏員考試，為特種考試，其應考資格及科目，由考試院考選部會同內政部擬定公佈施行，至在此項新辦法未定前，現行之考試院卅一年公佈之縣各級幹部人員考試規則乙項鄉鎮保甲幹部人員考試辦法亦可參用，希望鄉鎮自治吏員特種考試能吸收大學畢業生下鄉工作，提高鄉鎮自治人員素質，並解決嚴重之失業問題，實一舉兩得也！

## 4. 訓練與任用

凡經甄選或考試及格之鄉鎮自治吏員，應經相當訓練或業務講習，以培養工作智能，並認識實際事實與法令，此項訓練可交由各省訓練團，(以省為單位甄選考試及格者)縣訓練所，(以縣為單位甄選考試及格者)分別辦理，如為急用，可由省縣政府辦理短期業務講習，訓練或講習期滿考查成績，按照各鄉鎮需要及人地之是否相宜等客觀條件，分派各鄉鎮以自治吏員任用，或公佈名單分飭各鄉鎮長於名單中遴選任用，請縣派代，然後，依法送審登記官等級俸正式委任之。

## 5. 考績與保障

鄉鎮自治吏員經依法任用後，其平時服務成績尤應加以考核，實施獎懲，其主管之鄉鎮長及上級區長指導員得根據事實報請縣政府行之，所有考核獎懲年終考績均依一般公務員法令辦理，尤應重保障，不得無故去職，更不隨鄉鎮長進退，凡就任之鄉鎮長僅可予主管職務之事務員酌予調動，其他人員使之久任，不致因鄉鎮長之調動而影響自治事業之平調。

總之，鄉鎮自治員制創建後，他是同一級公務員一樣有決定地位官等待遇升遷機會，施行後對民主政治之基礎，必有良好影響，但普設鄉鎮自治吏員提高待遇後，若干人士當提出各鄉鎮經費為一大問題，然我們研究當今各地鄉鎮保甲派款之重，若加以合理之統收統支，建立鄉鎮財政後，不但此一問題可得解決，進而尚可減輕人民之負擔也。

# 論土地改革

章石承

一切政治的設施，須以每個人民都能有最低限度的生活要件為前提，否則，在人民衣食不足的情況之下，要謀政治的開展，要談政治的成就，是事實所不允許的。在歷史上，我們可以看到每當人民的利益被剝削殆盡，或者窮得不能生活下去的時候，社會就會發生變亂。這不是誰在鼓動他們，挑撥他們，這是當時政治措施的失當，或者持權階級的壓榨，危及他們的生存，使得他們不得不為了生存而鬥爭。這回因鬥爭而引起的變亂，是社會制度或政治措施不良所產生的必然的結果。

我們是以農立國的國家，農民佔全國人口百分之八十以上，而這百分之八十以上的農民，都是貧窮的。他們用盡了他們的勞力，辛辛苦苦年，却始終不能換到最低生活的資料，雖然忠實的農民還在繼續的使用着他們的勞力，忍受着饑寒交迫的生活，但是一些強悍的，却在蠢蠢思動了。這是一團不可忽視的嚴重的現象。我們知道：歷來農民對於國家的安危，是其有決定性的力量，他們可以鞏固一個政權，同時也可以顛覆一個政權，正如水可以載舟，也可以覆舟一樣。他們的這種力量，在過去是被忽視了的，因此社會上的變亂，始終是層出不窮的。

農民為甚麼會這樣窮困呢？簡單的說，是土地佔有的生產制度發展的必然結果。因為土地佔有的生產制度的存在和發展，地主便成爲一種特權階級，他們對於「男不耕，女不蠶，衣必文采，食必粱肉，亡農夫之苦，有什伯之得」的生活，不但不感到愧悔，不感到滿足，相反的，還儘量的剝削着佃農的利益；加租，高利盤剝，直至把佃農所有的利益榨盡了爲止。在這樣的情形下，佃農不但沒有耕種的本錢 (Operating expense)，如購置肥料，種籽等的費用，以致使土地的生產量減少，而且連生活也成了問題，因此，種下了主佃之間深不可拔的仇恨。再看另一方面，地主把剝削所得的金錢，不僅用之於營建華屋，廣置產業，狂嫖濫賭，驕奢淫逸的生活上，同時，還囤積貨物，操縱市場，交結官府，營私舞弊，做出種種欺風作浪的勾當。於此，我們可以知道：土地佔有的生產制度，是造成農村經濟崩潰的主要因素，也是造成社會罪惡的原動力。這不僅我國如

此，東歐各斯拉夫民族國家和日本，也都如此，但不同的是，這次大戰結束後，東歐各斯拉夫民族國家都迅速的實行了土地改革，日本雖然是戰敗國家，在一九四六年，也頒佈了「土地改革法」限制地主及自耕農佔有土地的最高額，並由政府徵購地主及自耕農多餘之土地，轉售給佃農與貧農。他們實行的效果如何？目前還不知道，但我們可斷定：如果他們能徹底而切實執行的話，歷來因土地所引起之糾紛，必可因此而獲得解決。

在我國，土地問題，演變至今，已經到了最嚴重的階段，如果不及早改革，徹底實行「國父的「耕者有其田」」的辦法，牠的後果，將是不堪設想的，但土地佔有的生產制度在我國已有數千年悠久的歷史，一時要想徹底改革，勢必遭受到不可避免的困難和障礙。這些困難和障礙克服的難易，是繫於改革方法的完善與否，與執行者態度的堅定與否。

## 二

近來各方對於土地改革的辦法，曾有過熱烈的討論，並且提出了不少珍貴的意見，但其中有若干是不公允的，部份的，消極的，這不但不能使土地糾紛獲得澈底的解決，甚至還增加改革過程中若干的困難。我認爲土地改革的原則，應該是合理的，普遍的，積極的。

目前有些地區所應行的土地改革辦法是保護佃農，並加重地主負擔，使地主自動的放棄土地。這種辦法是提高賦稅去消滅地主。消滅地主的原則，在土地改革的過程上，是絕對的正確，但用提高賦稅去消滅地主的，原是有問題的。因為地主既不堪政府在土地上所施的壓力——高額賦稅的負擔，就非出售他們的土地不可，普通的人因爲有前車之鑑，不敢嘗試買用做地主的滋味，唯一可以買出的，祇有個農，同時，在土地法第一七三條裏還規定了「出租人出賣耕地時，承租人依同樣條件有優先承買之權」，照理佃農是應該爭先恐後的去購買了，但實際上，一般佃農的生活，尙成問題，買得起出地的，幾乎是絕對的少數。地主，在這時，要出售土地，既沒有人接受，又無力負擔稅，最後，只有被逼迫無代價的放棄他們的土地。這便是提高賦稅，消滅地主的理想成果，不過，問題却也發生在這裏，我們知道地主的人類，雖不可與佃農相比擬，但也不是一個很小的數

字，其中有正當職業，正當技能的，變態有，也是佔少數的，多數的都是過慣了「不羈而衣，不耕而食」的生活，一旦經濟來源斷絕了，謀生又沒有本領，於是便淪為社會上待救濟的人，或者成為非作歹的份子，這不是又增加國家的麻煩嗎？所以，我認為地主固然是應該消滅的，但消滅地主後，對於這班人的生活問題，也不能不稍稍顧及。同時，既曰通過和平的方式，以達到土地改革的目的，就不能祇求片面的解決，那是不公允的，不合理的。而且提高賦稅以消滅地主，也是一種消極的辦法，為什麼不積極的給一個機會使這班人「轉業」呢？如果這班人經過國家相當的訓練或指導後，能够從事於農業生產或工業生產的話，不是又減少國家的麻煩，反而替國家增加生產了嗎？

我們再看土地上的糾紛，不限於一地，也不限於一時，同時，有表面的，也有內在的，有已成熱的，也有正在滋長的。我們不能說：凡是看得見的，或者已發生的，才是糾紛，才需要解決，那內在的，正在滋長的，便不是糾紛，不需要解決，已然的與未然的，同樣是問題，同樣是應該重視，所以土地改革，應該普遍的，不應該偏於一隅，更不應該在有糾紛的地區，加以注意，繞着手改革，那是頭痛醫頭，腳痛醫腳的辦法，永遠不能將整個的毛病根治的。我認為國家固然要在某些已發生土地糾紛的地區，實行土地改革，在其他未發生糾紛的地區，也應該同時一致的實行改革，這樣纔可以致不致使一波未平，一波又起，纔可以昭示國家改革土地的決心，纔足以取得土地改革的實效。

### 三

我對於土地問題，是沒有研究的，但平時却喜歡注意牠。在今天大家正熱烈的討論這個問題的時候，我把我的對於改革方面的一點意見，分條的寫出來，以供研究土地改革的人士的參考。

(一) 要消滅土地糾紛，須消滅主佃關係，而消滅主佃關係，必先消滅地主，將地主所佔有的非自耕的土地，悉數由國家備價購買。購買的順序應該先將所擬購買的土地，經過合理的，公平的計價，然後以上地債券(Land bonds)，依價購買。土地債券應以實物計算，分十五年付清。第一年所應付的地價，爲了要用作後面所說的發展農業的工業的一部份資金，可利用美援或舉辦改革土地貸款供給。

(二) 對於土地債券的使用，須加以限制，因爲如不加限制，地主得到這筆實物，上述的人，當然會派作正當的用途，不致使國家蒙受不良的影響，但上述的份子，却可能以之爲罪惡的資本，損人利己，造成社會

上種種新的糾紛。爲了要防止這些弊端，土地債券的使用，須加限制。怎樣限制呢？我認為爲全部土地債券，必須用之於工業上特別的是關於發展農業的，如肥料的製作，輕便農具的製作，灌溉、耕種、收割機器的製作等的工業上，而這些工業，須是以股票公司的形式組織而成的。土地債券的所有者，可用他們的土地債券，就自己所願意參加的工業，向該工業組織，換取股票，這樣，不但使過去不勞而獲的地主們於失去土地後，仍舊能够由工業上按年得到利潤，維持生活，同時，也可以消滅社會上一部份囤積貨物的現象，並且還增進有關農業方面的工業的發展，間接的增加土地生產。

(三) 所有非自耕的土地既經國家購買後，政府須迅速的，公平的，合理的重行分配，依照原價，用長期分期繳價的辦法，售與當地有耕作能力的(原耕種人有優先承買之權)，或者有耕作能力而無地可耕的農民耕種，以達到「耕者有其田」的目的。購買土地上的農民，繳納地價，應該在耕種後一年纔開始，這樣方不致削弱他們耕作的本錢，影響土地生產的數量，同時繳價的期限，可與政府供給地價的期限，長短相同。

(四) 自耕農所購買耕種的土地面積，須有一個合理的限制，不可過大，過大了，將有逐漸形成新地主的危險，但也不可分割得太細，太細了，會影響到生產力。

(五) 土地既經配售與自耕農後，國家應該切實的扶植他們，增加生產。扶植的方法，計有三種：

1. 經濟方面——過去農村經濟缺少彈性，金融週轉不靈。當農民缺少資金時，往往被逼得飲鴆止渴，走上舉債一途，忍痛受着高利貸的盤剝，結果，到收成到手時，付去地租和本利，所餘餘的，常常是不足以糊口，試問農民怎得不窮呢？在今天，國家既喊出扶植農民的口號，就應該真正的舉辦農民貸款，使短少耕作本錢的自耕農，能够通過最簡便的手續，獲得貸款，購買肥料，種籽等，不再受高利貸的盤剝。

2. 機械方面——土地要增加生產必須改用機器耕種，但機器的價格是相當的昂貴，不是幾畝地土主割的農民的經濟力量所能購置的，應由國家於必要的區域，設立發展農業的機構，購置有關農業方面必需的各種機器，供給農民使用。

3. 技術方面——國父曾指出土地問題的根源，一方面在於土地的分配不均，另一方面即在於土地使用的不經濟。土地之所以使用得不經濟，是由於數千年來農民對於耕作技術，始終墨守成規，不肯改進，以致生產品劣，生產量少。現在如果不積極改良生產技術，農業的前途，仍將是

黯淡的。國家應趁農閒的時候，指定對於農業有研究的人員到農村去，假  
隊國民學校，召集農民，切實指導他們如何求生產的品質與數量的進步，  
灌輸改良種籽，防除害虫，改良農具，改良土壤，改良灌溉動力，改良種  
種方法等等的知識，並將農民在農事上所發生的困難問題，加以研究，加  
以解決。

(六)據卜凱教授在中國農業論裏，調查我國農業區域的總面積約一  
、三五八、九〇五平方哩(其中產小麥的地帶四四五、一七四平方哩，產  
水稻的地帶九一三、七三一平方哩)，耕地面積約三三九、六四四平方哩  
(其中小麥的耕地一七二、九一六平方哩，水稻的耕地一六六、七二八平  
方哩)，耕地的面積僅及農區總面積的百分之二十五，從這比例上看來，  
可知未耕作的土地，還有百分之七十五呢！這而不加以利用，在農業生  
產上實在是一個很大的損失。我主張由國家將這些未耕作的農地，一律購  
歸國有，闢為農場，依土壤、氣候，以決定經營的對象，適宜於畜牧的，  
則從事畜牧，適宜於耕作的，則從事耕作，由國家經營，施以科學管理，  
運用科學方法生產。這些農場的工作人，由國家規定健全管轄每一個現役  
軍人的家屬，榮譽軍人及其家屬，和殉難將士的遺族，視他們人口的多寡  
而定耕作田地或畜牧牲口的多少，這也是一種戰士授田的辦法，但比較  
合理，比較公平。如果農場的面積大，工作多，除軍人家屬外，也可容納

# 獎戰功，選幹部

陶 堅

人生在世，為的是名利二字，不為名則為利，不為利則為名，這雖是  
一句上話，但卻是一句老實話。用新名詞來說，人有自我表現的慾望，有  
追求財貨滿足生活需要之慾望。前者屬於事業的活動，後者屬於職業或經  
濟的活動。前者為名，後者為利，名利雙收，固為所願，否則，有其中之  
一，也就足以使一個人廢寢忘食，死生以之了。

有更高意境，專為自己理想而活動的聖哲之士，固然并不是沒有，但  
聖哲畢竟是聖哲而非常人，常人總是脫不開動物的精神 Animal Spirit 的支  
配，無不開名譽利鎖的牢籠。經濟學家，看到了這一點，肯定慾望是人類  
社會進步的原動力，政治家看透了這一點，主張厲行法治，嚴刑峻法，為

有志於集體工作的農民，從事生產。

土地是求生的基礎，牠的問題如果不獲得合理的解決，將使全國人民  
的生活，受到威脅，整個國民經濟的基礎，陷於崩潰，到那時，會有怎樣  
的結局是不難想見的，所以在今天，國家應該迅速的實行合理的、普遍的  
、積極的土地改革。

在土地改革的過程中，政治也同樣的需要加以革新，至少，政府須嚴  
禁基層幹部，對於農民施以壓榨、虐待、剝削。拾豬鬃、拉耕牛、搶糧食  
、挑柴草、這一串的都是今天農民所常常遭受到的惡運。記得在去年的秋  
天，蘇北某縣的一個鎮市裏，曾發生過某鄉長(今春已殉職)率同他的自  
衛隊士，到鄉間去拾豬鬃，被拾的那家農人家，只有一個老太婆，這老太  
婆備有這一口豬鬃，牠是肥料種本的來源，現在豬鬃被鄉長拾走，她怎樣  
種田，怎樣過活呢，於是她跪在地上，抱住豬鬃，不讓牠們拾走，這舉動  
，觸怒了鄉長，拔出手槍，一槍將老太婆打死了，豬鬃也順利的被拾走了  
。試問在這種情形之下，如何去談土地改革呢？在天高地遠的好多的鄉鎮  
中，若干鄉鎮保長，一直沒把農民當人看待，這種萬惡的作風，在土地改  
革的時候，應該同樣如地主一般被消滅的。

什麼？因為「人性本惡」，好名好利。不如此，不足以定分止爭。其實，  
好名好利的本身，並無善惡可言，只有不依一定規律而好名利者，才是惡  
。反之，如能善於運用，必將促進社會進步，生活向上。離開人類之好名  
好利，歷史內容不會如此豐富，人類也無社會生活、政治生活與經濟生活  
之可言。

名利二字，在政治上尤其重要，古今不知有多少大致政治家，固能把握  
住人類此一基本要求，而獲得成功，他們一手執劍，一手是金錢、官位，  
鞭笞盡天下多少英雄。商鞅尤其是深得其中三昧，獎勵戰功，不遺餘力，  
使人怯於私鬥，勇於公戰，捨死忘身，終能使秦國雄飛天下。

今日危亂局面，甚於春秋戰國，此非常之局，必行非常之政，欲行非常之政，必出非常之人。但是我們看看今日中國基層政治是怎樣一回事。一切政令皆集中在鄉鎮長，但鄉鎮長幹死了，還是鄉鎮長，很少聽到升區長的事，升縣長更是不用說。社會也聽他們不起。因此，鄉鎮長既無名，亦無利，好人不願幹，壞人爭着幹，爭着幹的原因，在想趁機搜括，混水摸魚。你不給他名，他們根本不要名，你不給他利，提高他們的待遇，他們自己會想辦法提高。結果，他們肥了，人民瘦了，國家亂了。三千個縣，是國家三千塊礮石，這些礮石，被這些蛆蟲，弄得塊塊動搖，危為憂耶。

如果縣長能善於督率，鄉鎮長也許不會如此其精，但請看今日中國大部份的縣長是怎樣產生的？走門路，討八行，講裙帶，應付門面，視為禮品的固然不談，就是那些考來的，挑來的也很有問題，他們合乎主考九人的口味，不一定合得上老百姓的口味，他們能做文章，不一定能辦事，他們多半營養虛優，遠離羣衆，穿不來草鞋，吃不慣高頭。至於叫他們拚命，也許更要多些考慮。士大夫劣根性的傳統，不會一下根除。所以，這些縣長是上面用人工的方法硬派下來的，不是由人民中間自自然然的產生的。難怪其貌合神離，隔靴搔癢，丟權失地。我們認為縣長必須從羣衆中間，自然的形成，然後才能說得上是名副其實的行政領袖，只有這種領袖才能為羣衆所擁護，才能了解羣衆的需要和切身的利害，不說別的，就以今天劉團打仗來講，也只有他們才摸得清地形，團結得起民力。所以政治應該從底向上，再不能由上而下，由人也應該由下而上，再不能硬生生的委派下去。但是怎樣由下而上從人民中間產生行政領袖呢？選舉麼？不錯，應該如此，但人家行我們不行，不必說理由，中國今天再受不了這些選舉舉禍的糜爛了。我們主張「考試」。但絕不同於今日的考試，而是要從實際的困難問題中給以層層的嚴重考驗，又經過風霜而仍能屹立不拔動然有節者，都有資格被選任為行政領袖，這些人經過千錘百鍊，有鬥爭精神，也有鬥爭技術，絕非銀錢換槍頭，中看不中用。對付共產黨非這班人不可。搶救危亡，鞏固政權，拯救人民非他們不行。所以我們主張：人才經費應確實不折不扣的下鄉，然後再依他們的成績，一個一個的，一級一級再叫他們回來，不中用的淘汰下去了，剩下的非金即銀，個個得

用，這才是政治上的精英。由保長升鄉鎮長，由鄉鎮長升區長，由區長升縣長，由縣長再向上而升，內外互調，有功即升，無功不獎，一切升降全以功過為標準，一掃資格門戶之陳腐積習。這樣，給他們以希望，前途，和鼓勵，他們將再無苦悶，再無懷才不遇之嘆，必肯以一死以報知遇，試問這種力量有多麼大，抵不抵得上十萬精兵？還怕打不垮共產黨麼？

縱觀國內，真正拿得起放得下，舉措切中時弊，親切中肯，而非狗皮膏藥者，華北傅宜生要算得一個，連王風崗還是野狐禪，不足以言大道，因為傅氏的辦法每得風氣之先，值得讚美、學習、實行，即以用人來講，他就是這麼辦的，辦得很好，記得報上有這麼一段記載！

「燕榮孫春攻失敗後，傅總司令檢討各縣工作得失，涼城最好，廠漢營一鄉自衛隊團匪八百多，堅壁清野也最徹底，使匪部一六兩縱隊，在綏南滿漢山，徘徊一週多，找不到吃的而退去，廠漢營鄉長王正清被升為林格里縣長，傅頌陸海空軍甲種二等獎章給涼城縣長喬漢魁，喬并有被升為綏東專員的傳說」。（記其大意）

察綏鄉長升縣長的不止王正清一個。看他們幹得有多痛快，山鄉長一躍而為縣長，還不用經過區長這一階段，這種破格升用的壯舉，非大魄力，大眼光不辦，是現代政治家之作為，而非一般循循良吏所能望其項背。他們沒做過的，我們不敢做，他們既做過的，我們儘可大着胆子，跟着做。傅氏其他優良作風固多，而此一作风尤其值得學習。其所以能望重海內，為北方柱石者并非偶然。因他能用人才，故他手底真有人才，個個都願效死出力。真幹實幹，而不上下欺騙，官樣文章一套，故他功業彪炳，人盡愛戴。

政治的秘訣無他，惟能用一批好人，行一套好辦法而已，有辦法無人，法會變質，收反效用，或僅具文。有人沒辦法，還不要緊，因人是活的，不是死的，沒辦法他可想出辦法來。故政治上人的因素，幹部問題，最為重要。連共黨老祖父史達林也大喊：「幹部決定一切」。可見這實在不是一件好要的事情。其實十步之內有芳草，人才多得，就着你能不能識得人才，能不能用人才，和有無誠意而已。

局勢隨時有惡化可能，歷史上隨時會添一批罪人。要求改新縣政，獎戰功，選幹部，此其時矣！



# 縣政通訊

## 句容縣參議會

### 報告質詢風平浪靜 政府議會水乳無痕

宣 誦

因着議長張雍沖被刺的案子，而轟動全國的句容縣參議會，第六次大會又在七月一日開幕了。這裏雖然沒有發生過北平「飛機事件」一類的動人鏡頭，可是會議席上却陳列着機噐大炮，每值政府人員報告施政的時候，他們站在廣大民衆的立場上，建議，質詢，情況之熱烈不亞於京、滬、平、津各地議會，尤其是對於某些工作表示不滿，更是能如連珠，毫不輕忽。

這也是新任縣長陳天秩氏到句容以後，第一次列席參議會報告施政情形，雖然陳縣長的政績斐然，但他一張鐵面無私的臉譜，會叫聽說人情者難堪，北方人的性格，粗線條的作風，說不定會引起極少數議員的反感，趁着施政報告質詢的當兒，來一支「借題發揮」的冷箭，很多人都被好奇心所驅使，老早擠在旁聽席上，等着觀光這幕熱烈的（？）表演。

陳縣長沉重的聲音在報告了：

「本縣各部門的工作情形，已責成各單位主管人員作詳細報告，本人先將本縣施政重點，和我們對事對人的態度以及我個人的作風，作個簡單報告，請各位參議員先生不吝指教！」

「第一施政重點 在謀求地方的安定，保障人民生活安全的原則之下，爲了達成這個目的，本縣施政重點概括來說，約可分作五項：

1. 組訓民衆，保衛地方。
  2. 清查戶口，嚴密保甲組織。
  3. 架設鄉村電話，完成通訊網。
  4. 組織情報網，以防共匪潛入擾亂。
  5. 整理保安隊，使成本縣機動部隊。
- 「第二施政計劃 ……擬具計劃應依據治安情形和經濟條件，以本縣實際狀況來說，後者更爲重要。『財政爲施政之母』，本縣的一切設

施，都按照地方財力爲計劃的準繩，以不增加人民額外負擔爲原則。……

「第三澄清吏治 澄清吏治，首要樹立廉潔風氣；根絕貪污，必須健全監察制度。……「厚俸以養廉」，我要求各級幹部的工作效率提高，同時也注意他們的生活需要，按照縣財政的實際情形，儘可能的調整他們的待遇，最低限度能使他們吃飽飯。……此外，我以身作則不送禮，不請客，不講虛面子，不作無謂的齷齪，對內對外一致勵行節約。

「第四政治下鄉 ……除了鄉鎮長應隨時巡迴各保甲，切實推行政令以外，我正計劃把縣府現有的人員分成兩組：一組留在辦公廳裏處理公文，一組組織政治督察隊分赴各鄉鎮工作，採納下層的意見，解決下層的困難，必須認清協助不是代替，督導不是干涉。

「第五力求民隱 我的作法有三種：

1. 普遍訪問深人民間。
  2. 定期接見人民。
  3. 鼓勵人民給我寫「規啓」的信。
- 「第六幹部政策 ……用人要選賢任能，不論親疏，只論賢愚，不問資歷，只問能力，我隨時隨地在物色幹部，培養幹部，考察幹部，我更大的任用有能力的幹部，我選擇各級幹部的條件有三：

1. 操守品德
  2. 能力學識
  3. 服務精神
- 我對於幹部的態度，一貫主張職權劃分，分層負責，尊重他們的人格、地位。凡能切實推行政令貫徹計劃的要予以鼓勵，並且保障他們的地位。相反的不能達成任務的要撤調，撤調就是教育。
- 「本人兩個多月以來的工作情形，深爲各位

先生所洞悉，我想在施政的過程中，也許有些錯誤的地方，我們想做，但不能保證在「做」的過程中沒有錯，要絕對沒有錯，除非是不做，可是不做的本身就是大錯。除了我們本身應該考

察和防止以外，更希望各位先生坦白的批評，善意的糾正，本人都願誠懇的接受，請不吝氣檢討我們的過去，更切實監督我們的將來，但不要懷疑，政府和參議會必須互相信賴。

報告詞畢，僅有兩位參議員建議政府，希望多任用地方人士，就地取材之外沒有質詢，會議席上風平浪靜，肅穆的氣氛中，可以感到縣政府和參議會水乳無痕，在句容也算是一件奇蹟了。

## 金壇縣政在前進中

莊文

編者先生：

我一向深深的感到縣政不是一件簡單的事，這次重慶縣長怒男之選佐理金壇縣政，使我更深刻的認識到縣政工作的繁重，因為我們自己這半年來已盡了很大的努力，而一切工作并未能盡如理想做到，同時已做的工作是否確符需要，尤其使我們非常擔心，因此我很坦白的將金壇縣半年來重要施政概況來做一個報道，至希貴刊能賜予在「縣政通訊」內刊出，使有就正於各方賢達的機會，毋任企禱！

莊文敬上

一、民衆自衛組訓與運用：查本縣各鄉鎮第一期甲種自衛隊業已訓練期滿，惟以幹部缺乏，未獲預期理想，茲為健全基層幹部，以利組訓工作起見，經擬訂民衆自衛組訓運用實施計劃，成立民衆自衛幹部訓練班，招考幹部一六〇名，業於六月二十日開始訓練，預定兩月結訓，經遴聘國防部保安局長徐月倫為班主任，茅山清副指揮部羅主任為教育長，均已先後蒞縣主持訓練，至學員錄取程度，相當於初中資格，經訓後即派充各鄉保隊附兼保幹事，保幹員損負全民衆組訓任務，並襄助保長推行保務，以求政警衛三位一體之運用。

二、實施清剿與檢查：本縣為防止奸匪活動，確保全境治安，經常由縣保安自衛團隊流動搜

剿，並配合駐軍保警大隊，實施全面清剿，健全諜報情報等組織，加強巡邏會哨，同時已普遍舉行戶口突擊檢查，及國民身份證檢查，施行以來，頗著成效，故半年以來，全縣治安良好人民，咸能安居樂業，從無驚擾，堪以為慰。

三、完成全縣電話網：本縣全縣鄉鎮電話經半年來之努力，業已全部完成，錢路全長達三十一八公里，話機總數為五十六具，城區總所裝置五十八門，總機並在未林水北新河直溪等處，各設交換分機，以利通訊，至鄰封電話，亦在分別架線，每日即可溝通，現全縣每一鄉鎮及各車政機構，均有電話綫，四通八達，對於政令推行，情報聯繫，裨益良多，人民亦感便利，且本縣電話之裝設經費，全由縣負擔，未向人民編用一草一木，亦未攤派一文，此為他縣所少見。

四、物價米價之抑平：查目前物價米價漲風日熾，民生艱困，本縣亦受環境影響，無法阻止，但為使各種物價合理評定起見，經組織物價評議委員會，隨時評定物價，防止自由高漲，擅自抬價，並為顧及平民生計，責成縣糧食公會，在縣成立食米公賣處兩處，每日平價供應居民購買，價格由本府核定公告，故雖漲未已，而本縣物價米價尚在此高漲聲中，獲得合理穩定，米潮亦因平價供應，得消弭於無形。

五、積谷之實效與平糶：本縣上年秋旱，收

獲未豐，入夏以來，狼狽嚴重，為適應當前農民迫切需求，安定民生，杜絕搶米風潮起見，決定貸放積谷，經呈奉省府核准，業已開始分鄉貸放，一面並設立食米公賣處，收購大戶餘糧，平價供應民食，進行以來，民心安定，情形良好，茲復奉令辦理平糶，仍擬在積谷項下提撥一部，以作來源。

六、擴併鄉鎮撤區署：本縣原有二十八鄉二鎮，經運奉省令仍應調整，爰於征兵征糧工作告一段落之際，開始進行，先行擬具計劃圖說，於五月二十一日召開黨政民意機關團體首長及地方士紳開會商討決定，擴併為十六鄉二鎮，並於六月份全部修併完竣，同時整頓鄉鎮地位之重要，鄉鎮長人選極為慎重，故整頓予以調整，並已訂定，提高鄉鎮長職權辦法，通令實施，俾發揮鄉鎮效能，至原設區署五所，已於三月間擴併為一，茲以鄉鎮擴併單位，減少鄉鎮電話綫，亦已完成，指揮靈便，已無設置區署之必要，業已令訪各該區署着手辦理結束，並迅速督導新併鄉鎮，完成編整保甲事宜後，一律於七月底裁撤。

七、籌創公立醫院：查本縣因缺乏設備完善之醫院，籌創到任以後，即作創立公立醫院之努力，惟以籌款浩大，歷時經年，尚未如願，上月特會同地方人士，親向金城旅同鄉勸募巨款，並捐助公立醫院設備器材醫藥用品，已獲熱烈贊助，得一圓滿結果，現已在本縣城內覓定院址，着手建築院舍，預期不久即可正式成立，嗣後本縣貧病人民，當無向隅之嘆矣。

八、育幼育嬰所醫習藝所之籌備：本縣育幼

所於本年一月間籌備就緒，正式成立，辦公房舍亦經修葺，並已收養貧苦嬰兒十餘人，惟因限於經費，內部設備未能充實，爰於四月間組織救濟經費籌募委員會，積極勸募，俾充實育幼所基金，暨創辦習藝所有幼所安老院等經費，上項工作，亦得旅滬人士之贊助踴躍輸將，期於年底可望完成。

九、經費之發放：全縣兵警自衛隊士，均一律遵照規定發放實物，文武職公教人員薪米，亦照規定支給，惟四月份以後，因調整數字過大，著津改照中央規定八折實支，七月份起附加，谷及公糧已支用無餘，所有兵警餉米及職員公糧，頗成問題，刻正請求省府轉電中央，對尚未提撥之第四批糧賦減谷，留充縣級兵警食用，同時補收上年虛糧積存未收之田賦附加，以裕庫需。

千五百餘名，國民教育方面，上學期每鄉已有中心學校一所，計三十一校一五六級，本學期學生增加，添增二七級，保校上學期為一九四所，今又增加八所，共計三十二零二所，學級亦均有增加，並為提倡體育，舉行春季全縣運動會一次，至縣民衆教育館，自三月份改組後，由前縣訓所教育長賀公樸任館長，人事健全各項設備，已漸充實，訂購報紙雜誌計五十餘種，供人閱讀，各項社教活動，亦積極展開，他如體育場、圖書館等亦在積極籌備，不久即可成立，全縣教育經費支出，估縣總預算百分之六十，已超過憲法之規定，較諸過去教育經費之貧乏情形頗成反比。

十一、辦理農貸：本縣為繁榮農村經濟，擬具農貸計劃，先後派員至襄陽中農行洽商貸款，已核准貸放者，計購機貸款二十億，水利貸款二十二億四千八十萬元，貸放豆餅二萬二千四百斤，折合法幣一百三十億九千四百萬元，修倉貸款四億五千萬，青苗貸款三〇億，植棉貸款八億九千二百二十萬元，又中農金壇支行貸放豆餅八千一百斤，折合法幣二四三億，總計貸額四百五十九億七千九百萬，業已如數貸放農民，受益匪淺。

# 永安襪廠

京廣百貨

後起之秀

男女襪衫 無美不備 標價低廉 任憑選購

地址：鎮江大西路一五號 電話：四七九

# 九福 網布號

地址：鎮江大西路三〇〇號

花色繁多

應有盡有

時代衣料

光彩奪目

電話：六七四七號



# 編後記

陳紹虞先生是學者，是報人，在中央和地方負責行政工作都很久，由於紹虞先生豐富的經驗和冷靜的觀察，因此對近代政治具有正確而深刻的認識，在本刊創刊前，我們便商請紹虞先生為本刊寫序，但雖然獲得應允，因為紹虞先生負責繁劇的政務責任，直到前天才獲到「縣政叢談」第一節的稿件，在這裏編者不再介紹紹虞先生大作的內容，請讀者們自己去品味，這裏所要特別提出的是：紹虞先生在篇首已允許我們「談完一節再談一節」，我們不希望紹虞先生常患「香港脚」，惟願在萬忙中勿忘了為本刊寫「縣政叢談」二節三節，此點諒亦為讀者們所同具的願望。

做縣長如何方的好縣長，因為這問題不祇是縣長本身的問題，所以不易作肯定的論斷，沈之萬先生在「如何方能作一個好縣長」文內指出，好縣長的評定應以政績為標準，而政績的表現，固然有賴於縣長本身的「才」「德」兼備，而上級政府的指導考核，地方人士的切實協助，也具有決定作用，這是之萬先生不同於平常的深刻看法，不過如何接受上級的領導，如何爭取地方的協助，也正是一個好縣長不應該如何忽略的地方。

馬博庵先生是國內有數的研究縣政問題專家，同時是江蘇人士，蘇省府王主席於江蘇省戰亂時期施政綱領在制訂前曾邀請馬先生幾次出席參加研討會議，參訂綱領草案，所以馬先生對於江蘇施政綱領的如何實施，具有最正確的看法，這次馬先生應王主席之邀參加第二督導團，在無錫對第二督導團的十縣縣長就江蘇施政綱領的實施發表他的卓見，記者特就當時摘要稍加整理刊出以饜讀者，我實這至少是為江蘇縣政工作人員所願意閱讀的一篇，不過由於記者當時僅是扼記要點，更由於整理文筆的拙劣，未能記得如馬先生當時演講的有聲

有色，僅向馬先生致歉，并希馬先生原諒。

本期本刊先後收到有兩篇關於談省縣自治時期之文章，孫克寬先生所寫「省縣自治時期要趕快制訂」，以收到稿件的時間計，是在立法院公布「省縣自治時期初稿」前，因此內容是事前的建議，譚金榮先生所寫「請省縣自治時期初稿」，是寫在最近，內容是針對初稿的內容提供補充意見，因為立法院所公布的還是「省縣自治時期」的「初稿」，在內容和時間方面，孫譚兩先生的大作，都各有其價值，因此同時刊載，藉供研究此一法案的讀者和立法院對「初稿」修正時的參考。

李南風先生所寫「土地改革的跳板——合作農場」一文，從題目上便顯示出「合作農場」對於土地改革的重要性，我們從若干方面知道，中央政府已經注意到合作農場的價值，然而我們也可以知道中央也尚祇是注意而已，因為事實告訴我們，各地不但辦理合作農場的很少，甚至已辦理的合作農場，並沒有能獲得地方政府的扶植，現在李先生不祇在理論方面寫出合作農場的價值，更就實際上提供了組織合作農場的辦法，編者曾經為辦理合作農場有一段努力的經過，然而為着各種限制，未獲多大開展，因此至願李先生此文能引起關心這一問題的讀者們研究的興趣，冀然空因而能促使中央與地方的執政者予以最大的注視！

章石承先生所寫「論土地改革」一文，是就現狀指出土地改革的迫切而提供了很多的意見，并且更直率的提醒政府，「在土地改革的過程中，政治也同樣的需要加以革新」而指出很多亟待革新的事實，希望各地縣政的負責者，對這一點應特別重視。

第三次縣政座談，還是上月舉行，因為本刊是每月出版一次，拖到本期才刊出，我們對出席座談的諸位先生，除致謝外，并致歉意。

江蘇省戰亂時期施政綱領的精神，在「切實」、「力行」，當然主要的責任還是在全省的各縣，但是「行」的效果如何，首視執行者對綱領的認識程度與決心而定，本期張禮綱先生所寫「保證江蘇省戰亂時期施政綱領之充分實施」和謝冰先生所寫論保護，都是針對着綱領，下了一番研究工夫，根據他們的感覺，提出他們對綱領急切希望能有成就的意見，我們對謝張兩位先生為着「行」而先求知的精神，非常欽佩，因此我們不祇不因這兩篇大作，祇是對「江蘇戰亂時期施政綱領」寫的面加以忽視，所以同時在本期刊出，并且我們更熱望江蘇各地的縣政負責人都能有謝張兩位先生對本研究的精神，對這一綱領多發表意見，本刊願為這些卓見準備着充分的篇幅。

總體戰的目的是為着建設，然而總體戰如何方能發生他最大的作用，當然決不是訂方案喊口號的事，因此孫天民先生在一「總體戰與建國建縣」文內，由檢討總體戰的內容，而說到與建國建縣的配合，雖然對時政不免貶責，然一片希望救平匪患建國完成的熱誠，實充溢於字裏行間。

在今天中央，省，縣的人事制度，都還未能真正上軌道的時候，介

夫先生來談「鄉鎮吏員制度之訓練」，很易遭不諳時務之譏，然而假如我們知道這是病態，是今天不應有的痛心現象，更想到「國家建設的基層，實在鄉鎮」！則介夫先生的大作，正是一篇對今天戰亂建國極有供獻的文章。

一般人認為國家今日所以如此變亂，皆由于「社會無是非，國家無賞罰」，編者也認為這是致亂之一因，因而陶堅先生本期所寫「獎戰功選幹部」，正是切中時弊的呼籲，我們希望當政者注意！

句容自縣參議會議長被刺後，曾掀起軒然大波，喧騰一時。因此句容的縣參議會以及其與縣府的關係，便很值得人注意，可是讀羅宜諸先生的通訊，原來句容最近縣參議會開會時，報告質詢都異常平靜。一般人往往對今日縣政工作，究竟在作些什麼，也多少有點模糊，因此本刊特將莊文先生的金壇最近工作通訊在本期刊出，使讀者們了解，今天各縣的工作概況。

因為恆靜先生和王兆龍先生都參加了江蘇省為實施戰亂時期施政綱領而組織的督導團工作，於是恆靜先生無暇「漫談」，而王兆龍先生也將他已寫成的「縣政雜感」放在公文包內帶走了，弄得本期漫談中斷，雜感率無！并且還不得不在此地向讀者們致歉！

編者 王兆龍



編者先生 貴刊第三期發表的縣政座談紀錄對我講的幾點意思記載略有出入特更正如下(一)法院提審某幹事是因他處理三百石公米手續不清有貪污嫌疑並非法院有得米三百石的傳說(二)在軍政配合的原則下行行政受軍事的指揮軍人舉動往往失于粗暴行政方面不免感到難以應付至于軍隊向地方政府介紹或分派軍事人員彼此關係好的倒無所謂甚而認為是幫忙性質萬一關係不好的時候行政方面的痛苦就更多了(三)我講的四點意思是1.有職無權2.有事無錢3.應付軍隊難4.上邊公事多這是一般情形並非專指那一個地方那一樁事情 願頌

文安

張開崙啓八、三、

# 徵稿簡約

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

縣政月刊

第一卷 第四期  
廿七年八月十六日出版

鎮江中山路文昌宮十九號  
電話九七八  
電報掛號〇五〇〇

出版者 譚嚴

鎮江縣政月刊社  
地址：城內西府街二五號  
電話：七六四

印刷者

鎮江江南印書館  
地址：鎮江中正路一〇號  
電話：四九五

總經銷處

中國文化服務社江蘇分社  
地址：鎮江中正路一〇號  
電話：四九五

分銷處

各地中國文化服務社

定價

廣告刊例

|    |    |   |   |   |
|----|----|---|---|---|
| 定價 | 郵費 | 平 | 掛 | 航 |
|----|----|---|---|---|

|    |   |   |     |
|----|---|---|-----|
| 地位 | 全 | 半 | 四分之 |
|----|---|---|-----|

|       |       |        |
|-------|-------|--------|
| 每     | 半     | 全      |
| 一月    | 半年    | 全年     |
| 元萬五十四 | 元萬九   | 元萬八十八  |
| 元千五萬一 | 元萬八十  | 元萬六十三  |
| 元萬三   | 元萬四十五 | 元萬八〇百一 |

|        |      |      |      |      |      |
|--------|------|------|------|------|------|
| 外      | 底    | 封底   | 裏裏   | 正    | 頁    |
| 元萬百四千二 | 元萬千二 | 元萬千一 | 元萬百八 | 元萬百四 | 元萬百四 |
| 元萬百二千一 | 元萬百一 | 元萬百五 | 元萬百八 | 元萬百四 | 元萬百四 |
| 元萬百六   | 元萬百五 | 元萬百四 | 元萬百八 | 元萬百四 | 元萬百四 |

◎本期售價肆拾伍萬元◎

# 義和祥綢布號

始創劃一

誠實無欺

發行禮券

送禮咸宜

地址  
電話

鎮江大西路一三二號  
八一一號

鳳祥

銀樓

牌子老

成色好

花樣多

工價巧

地址 大西路四二〇號

電話 五三四號

中外紙張

零售批發

瑞記紙號

如蒙選購

備極歡迎



新新襪廠

▲男女套襪

▲蘇紗汗衫

▲大批運到

▲歡迎採購

鎮江日新街九號  
電話六六六九號

地址：鎮江大西路二八六號  
電話：一四四號

兌換金飾

承製器皿

文華銀樓

式樣時新

歡迎光顧

電話五四七號

鎮江大西路四二二號

# 鼎大祥綢布號

綢緞棉布

有貨皆精

樣樣俱全

無價不廉

▲大西路一〇三號

▲電話四六二號