

中國縣制改造

陳柏心 著

國民圖書出版社印行

中國縣制改造

陳柏心著



13187

國民圖書出版社印行

中華民國三十一年五月

謹以本書

獻給我親愛的母親

序

縣爲自治的單位，民治基礎的奠立，有賴於縣自治的實施；縣自治的實施，實以自治機構的建立爲前提。因爲建立了健全的自治機構，然後能夠很順利的推進自治事業。此所以縣制改造，在當前政治建設中，占着重要的地位。今後改造縣制的工作，如何才能有效的展開，是國人在政治上的一種重大期待。

本書分別提出縣制改造上的幾個實際問題，如縣區的整理，縣等的劃分，縣各級組織的設置，議事機關的建立，新農村制度的實施，地方公民權的運用，各級政府事權的劃分，縣財政的整理，以及縣人事的革新等等，都是歷年來大家費着很大的精力集中討論的問題。對於這些問題，各就制度演變的原委，以及實際推行的情況，用理論與事實並重的方法，分析現行制度，或闡發其意義，或檢討其缺陷，而於每一問題今後應趨的途徑，與其實施上應行注意之點，尤其加以注意，分別列舉，說明作者對於這些問題的

意見。本書的刊行，如果能夠對於中國縣制的演進，得有小小的貢獻，則作者將引以為莫大的榮幸！

這裏要附帶提出說明的，就是本書與拙著地方自治與新縣制一書（商務印書館出版）是銜接的，爲了印刷上的困難，所以分開出版。

在不易充分利用圖書設備的情況下，本書的內容，不免有簡略或錯誤的地方，這是要請讀者原諒並指正的。最後我要特別感謝內政部在翔生先生，對於材料的供給上，給我很大的幫助。

作者三十一年元旦于重慶

中國縣制改造目次

第一章	縣各級區域的整理與劃分	一
第一節	縣區域的整理	一
第一節	縣區域應否縮小的檢討	一
第二節	縣區域整理的原則	二
第二節	縣以下的分區	二七
第二節	鄉鎮區域的劃分	三二
第二章	縣等的劃分	四二
第一節	縣等劃分的沿革	四二

第二節 劃分縣等的檢討 五〇

第一目 劃分縣等的效用

一第二目 縣等劃分的缺陷

第三節 縣等劃分辦法的改進 六二

第一目 縣等應否劃分的討論 六二

第二目 劃分辦法的改進

第三章 縣各級組織的設置(上) 七一

第一節 縣政府的組織 七一

第一目 縣政府組織的演進

縣政府組織演進的經過——裁局改科辦法的檢討

第二目 縣政機構的改革

縣政府組織的實況與其缺陷——充實縣政府內部組織——縣政府職掌的合理分配——縣政府組織的彈性規定

第三目 駢枝贅瘤機關的歸併

駢枝贅瘤機關過多的利弊——縣政府組織的簡單化

第四目 縣長職權的提高

縣長地位的低落——縣長職權的提高

第二節 縣政府的科學管理 ····· 一三七

第一目 人事管理

第二目 文書管理

公文的改革——檔案的整理

第三目 財物管理

中國縣制改造

第四章 縣各級組織的設置(下)……………一五五

第一節 區署的設置……………一五五

第一目 區制的演進

第二目 區制存廢問題的討論

主張維持區制的理由——主張廢止區制的理由——分區督導制的實施

第三目 區組織的改進

第二節 基層組織的充實……………一八二

第一目 基層組織的演進與比較

基層組織制度的演進——基層組織制度的比較

第二目 三位一體制的採行

廣西省三位一體制的發展過程——鄒平實驗縣的政教合一制度——三位一體

制的展望

第三目 基層組織的改造

第五章 縣各級議事機關的建立……………二二五

第一節 各級議事機關的設置……………二三五

第一目 各級議事機關設置的意義

第二目 縣參議員名額分配問題

第二節 議事機關與執行機關的關係……………二三四

第一目 議事機關與執行機關的關係形態

第二目 過去議事機關與執行機關關係形態的追述

第三目 確定議事機關與執行機關關係的原則……………二五二

第三節 議事機關的職權……………二三八

第一目 過去議事機關職權的分析

第二目 議事機關職權分配的原則

第六章 新農村制度的建立……………一五三

第一節 新農村制度建立的需要……………一五三

第二節 農村建設的基本單位……………一五六

第一目 村落與鄉鎮

第二目 鄉鎮區劃的原則

第三節 保甲制度的變質……………一六八

第一目 保甲制度的沿革

第二目 保甲制度的作用

第三目 保甲制度的演進

第四節 新農村制度的檢討 二八〇

第一目 新農村制度的特質

第二目 新農村制度的運用

第五節 新農村制度的建立 二九二

第一目 新農村制度建立的條件

第二目 新農村制度建立的要點

第七章 地方公民權的運用 三〇三

第一節 地方自治的方式 三〇三

第一目 各種自治方式的比較

第二目 現行自治方式的檢討

第二節 公民的資格 三一三

目次

第三節 公民權的行使 三二〇

第一目 保民大會的運用

第二目 民權行使的程序

第四節 公民的訓練 三三四

第一目 公民訓練的必要

第二目 公民訓練的方針

第五節 公民訓練的實施 三四一

第一目 政黨的宣傳與組織工作

第二目 學校的制度

第三目 民衆團體的組織

第四目 國民的軍事訓練

第五目 合作組織的發展

第六目 幾種社會運動

新生活運動 國民經濟建設運動 國民精神總動員

第八章 各級政府間事權的劃分 三七一

第一節 各級政府事權分配的檢討 三七一

第一目 各級政府事權分配實況

第二目 權限不能適當劃分的流弊

第二節 各級政府事權劃分的準則 三八四

第一目 權限劃分的理論

第二目 權限劃分的準則

第三目 權限劃分的必要

第三節 各級政府事權劃分的擬議 三九六

第一目 地方政府事權的分類

第二目 各級政府的事權與運用

第九章 縣財政的整理……………四〇八

第一節 縣財政整理的幾個基本原則……………四〇八

第一目 縣財政的獨立

第二目 貪污的祛除

第三目 經費的合理支配

第四目 財源的開發

第一節 自治財政系統的確立……………四一七

第二節 縣財政務行政制度的樹立……………四二七

第一目 改革財務行政組織

第四目 補助金制度的樹立

第五目 地方金融的調整

第六節 鄉鎮財政 四五六

第十章 縣地方人事的革新(上) 四四三

第一節 革新縣地方人事的目標 四六〇

第一目 發揚吏治精神

第二目 培養良善政風

第三目 力謀才職相稱

第二節 縣地方人事革新的原則 四七九

第一目 加強民意監督

第二目 激發道德觀念

第三目 確立人事制度

第十一章 縣地方人事的革新(下)……………四八七

第一節 改革的基本工作……………四八七

第一目 行新政用新人

第二目 人員的培植

第三目 人員的訓練

第二節 縣各級人員的甄選……………五〇七

第一目 甄選的標準

第二目 甄選的方式

第三節 待遇及攷核問題……………五一九

目 次

第一目 待遇問題

第二目 考績問題

中國縣制改造

第一章 縣各級區域的整理與劃分

各級地方政府都需要有固定的區域，爲其管轄的範圍。這種區域劃分的適當與否？在在可以影響政府管治的效能。我國各級地方區域，時人最爲注意者，當推省區。省區的應否縮小？是幾十年來政制改革上的一個重大問題。至於縣的區域，認爲應予整理者亦不爲少。而縣各級組織綱要對於縣以下分區及鄉鎮區域的劃分，規定是否盡善？仍頗有商討的餘地。所以關於縣各級區域的整理與劃分問題，很值得我們來做一番研究。

第一節 縣區域的整理

縣各級組織綱要規定：「縣之區域，依其現有之區域，縣之廢置及變更，應經國民

中國縣制改造

一



(南)

575.2
378-3

第一章 縣各級區域的整理與劃分

二

政府之核准。」是縣區域在原則上應依現有區域，而廢置變更，係屬例外。不過歷年來對於縣區問題，研究討論者頗不乏人，綜合各方面的意見，可歸納為兩大主張：一為縣區的縮小，一為縣區的整理。試分述如下：

第一目 縣區域應否縮小的檢討

主張縣區域應該縮小者，其理由不外下列兩點：第一，縣為自治單位，要地方自治得有健全發展；其區域決不能過於廣大，區域過大，人民相互間不易密切接觸，因而相互交換意見的機會較少，人民的公共活動，較為困難，而政治的興趣，亦即不易激發，所以為發展地方自治起見，現在的縣區域，應該縮小。第二，就縣政設施言，縣區域如果縮小，則縣政府用全力來經營比較小面積的政務，內容較簡，性質單純，自可易於收效，所謂至纖至悉之治，祇能在狹小區域上達其目的。彼等又常引證歐美國家地方區域劃分的情形，相當於我國縣的一級區域，遠較我國縣區為狹小，并認為他國地方行政所以能發生良好效率，即因其狹小易治之故，因此遂斷定我國縣區，亦必須縮小。

關於縣區縮小的主張，大概根據省區縮小的原則推演而來。依我們的看法，省區的縮小，固無甚意義，而縣區的縮小，尤屬矯枉過正之舉。地方自治的發展，決不限於狹小的區域，過去美國新英格蘭的鎮制，以及瑞士各邦的區公民會議制等，全賴人民，在一塊狹小的地面上，開會決定一切公共事務，這種所謂直接民主制的施行，成績良好，衆口交譽，稱爲人民自治最完善的型式；但到了現在，人口日增，政府職務日繁，會議人數太多，討論就發生困難，而普通人民，政治非其所習，雖衆議紛紜，但於問題的解決無補，因爲運用上發生笨重不靈之弊，所以這種制度，已不似過去的被人重視。人民自治，如果要採直接民主制的方式，區域的確不能過大，但事實上一般國家的地方自治，大抵採取間接民主制，選舉代表，處理行政，無須受地域的限制；這是就自治運用上言，主張狹小區域，已失去時代的意義。其次，現在交通日見發達，區域的距離日見縮短，在交通不便的時代，一天走不到的路程，現在因交通工具的便利，幾小時就可到達，交通便利的結果，人民活動的範圍擴大，而社會的趨向工業化，更增進人民相互間

第一章 縣各級區域的整理與劃分

四

的密切關係，在這種情況下，主張縮小就沒有什麼意義了。至於區域過大，縣政設施過於繁複，不易完善處理，這也僅僅看到了一面，面積較大其職務當然較繁，但是可從充實組織上設法解決，現在行政人員的專門化，以及行政管理技術的進步，這個問題的解決，並不是困難的事。而另一方面，各種繁複的行政問題的解決，均需要充分的人力與財力，而這種人力財力却非狹小的區域所能負擔，這是政治發展的一個重大阻礙。為解決這個阻礙，擴大與合併地方區域，成為地方政治發展的重要傾向。如美國的各道合併運動，就是一個實例。同時在美國方面，因為市政府的人口衆多，財源豐富，認為足以完滿處理其自身的事務，所以給予較大的自治權；但鄉村政府則不同，因其缺乏組織健全政府的條件，認為缺乏自立的能力，所以自治權遠較城市政府為微弱。以美國做例子，我們要求地方政府有健全的組織，地方政治有合理的發展，決不能缺乏充分的人力與財力，而縮小區域，實際上等於分割地方人力財力。至其他各國的地方區域，固較狹小，抑知今日世界各列強，除俄美外，其本土皆為蕞爾小國，國小故地方區域亦小，此

爲一定之理，以我國國土之大，自不能相提並論。而且縣爲上級地方自治團體，其下尙有鄉鎮自治團體的設置，範圍較小的事務，應由鄉鎮來處理，縣職務的規模，當然較大，所以縣區域的過狹，自非所宜。

綜上所述，縣區域的縮小，實無充分理由，但如果付諸實施，其困難更不勝言。縣區的歷史，是極悠久的，而且歷代都有調整，事實上早已形成一社會政治的自然單位，勉強縮小，要得到合理的重劃，這是一件極艱鉅的工作，不知要用去多少心思才力，假定能合乎理想的解決，亦不過如我們前面所說，是一件不合時代而徒勞無益的事。但如果分割不當，勢將引起無限糾紛，甚至足以動搖國本。縣有縣的財產，人民世代代生長於縣，老死於縣，無形中形成密切的利害關係，過去縣區的局部調整，常常造成無限的糾紛，縣與縣間引起嚴重的爭執，現在如果強以一縣分割數縣，其激起人民的反感者，又將如何？又縣區縮小，單位增多，上級政府的指揮監督，將感不便，亦非所以增進行政效率之道。因此關於縣區的縮小，我人認爲無討論的價值。

第一章 縣各級區域的整理與劃分

六

第二目 縣區域整理的原則

另一部份人主張現在的縣區域，面積大小不一，人口多寡懸殊，如青海省的玉樹縣，面積廣至一百四十萬六千七百三十平方市里，河北省的新鎮縣，則僅有三百七十三平方市里，尚不及前者的零數。又如江蘇省如皋縣，人口一百五十四萬一千一百九十二人，但黑龍江省鷗浦縣，僅為二百三十四人，相差懸殊。而各縣情形，或地處偏僻，或交通便利，或山川阻塞，或異族雜居，或物產富饒，或地瘠民貧，或應增設縣治，或應分別裁併，這其間需要有一番合理的調整，這個我們原則是表示贊同的，不過方式上還有待詳細的討論。

有些人主張根據面積及人口做標準，把所有各縣，都澈底的調整一下。假定一縣的面積數應不超過若干平方市里，亦不得少於若干平方市里，假定一縣的人口數不得多於一定數目，亦不得少於一定數目，在此假定範圍以外者，都應在調整之列。這種方式，表面上看來彷彿很科學很合理，但我們細加研究，覺得問題很多。區域的劃分，倘以一

定的面積和人口數量爲範圍，確定最高和最低的數額，超過或不足者，即認爲應加調整，其用意在使一縣的面積和人口，都有一定的標準，而增加管治上的便利。其實各地天然形勢，交通狀況，經濟文化，以及民情習俗等情況的迥異，在在足以影響管治的效能。例如其地交通便利，經濟文化發達，則面積縱大，治理亦不致十分困難；反之其地交通不便，山嶺阻隔，經濟文化閉塞，則面積雖小，治理亦屬不易。所以同一面積，同一人口，其治理的便利與否，可以相差甚大。因此呆板的確定面積或人口的數額，作爲調整縣區的標準，以之適用於情況不同的各地，實際上也是不合情理的。何況地域面積與人口之間，要得到適當的配合，至爲不易，這裏我們想利用幾種統計，來說明幾件事實：

我們看第一表關於面積的統計，大概一千平方市里以上，至二萬五千平方市里以下爲最占多數。至於二萬五千平方市里以上，以及一千平方市里以下者，在全國各縣局數中，僅占少數。我們這裏，因爲幅關係，不能把每一省所屬縣局轄境面積分組統計，

完全表列出來，但可以說明那些面積較大的縣局，大抵都在邊疆各省，而最小的大抵在本部各省。同時第二表關於戶口的統計，大概以五萬人以上，五十萬人以下者為最占多數。至於五萬人以下以及五十萬人以上者，在全國各縣局總數中也僅占少數。這裏我們同樣沒有把每一省所屬縣局的人口分組統計，一一分別列表，但可以說明關於人口分佈的狀況，正和面積的廣狹，幾乎成一反比，就是人口較多的縣局，大抵在本部各省，而人口數量較少者，則大抵在邊疆省份，當然其中也有例外，但大體上可以這樣說的。從這種統計裏，可以看出邊疆未開發的省份，其人口稀少，如果面積過狹，則以極少數的人口，勢難負擔建設一縣最低限度的人力與財力。其政治經濟發達的本部各省，其人口繁多，有比較豐富的人力與財力，易於達成建設縣治的條件，所以其面積大體上都不致十分廣大。各縣轄境面積的廣狹，和人口的多寡，并不保持相等的比例，面積大者人口不一定多，面積小者人口亦不一定少；反之面積大者，往往人口反少，面積小者，往

(表一) 各省轄縣及設治局按照轄境面積分組統計表

面積組	1,000 以下	1,001 3,000	3,001 5,000	5,001 7,000	7,001 9,000	9,001 11,000	11,001 13,000	13,001 15,000	15,001 20,000	20,001 25,000	25,001 30,000	30,001 35,000	35,001 40,000	40,001 45,000	45,001 50,000	50,001 60,000	60,001 70,000	70,001 80,000	80,001 90,000	90,001 100,000	100,000 以上	合計
縣局數	18	212	312	254	241	167	138	87	112	54	32	13	16	9	9	7	7	2	1	3	13	1707
百分比	1.05	12.42	18.28	14.88	14.12	9.78	8.08	5.10	6.56	3.16	1.87	2.23		0.94		1.53					100	

註 本表係根據內政部二十七年五月編印之『全國行政區劃及土地面積統計專刊』內所列各省轄縣局面積數(市除外)編製，其中西藏雲南貴州新疆熱河等省所屬縣局，因無確實面積數字，故未計算在內。貴州省各縣局依據該省建設廳編製之貴州省各縣面積表加入。本表分析比較之縣局為數共為一千七百零七。

(表二) 各省轄縣及設治局按照人口分組統計表

人口組	10,000 以下	10,001 20,000	20,001 30,000	30,001 40,000	40,001 50,000	50,001 100,000	100,001 150,000	150,001 200,000	200,001 250,000	250,001 300,000	300,001 400,000	400,001 500,000	500,001 600,000	600,001 800,000	800,001 1,000,000	1,000,001 1,200,000	1,200,001 1,400,000	1,400,000 以上	合計
縣局數	38	50	76	73	63	352	323	230	170	130	179	109	64	71	35	20	5	3	1,991
百分比	1.91	2.51	3.82	3.67	3.16	17.68	16.22	11.55	8.54	6.53	8.99	5.47	3.21	3.57	1.76	1.01	0.25	0.15	100

註 本表係根據內政部二十七年五月編印之戶口統計專刊內各省轄縣局人口數(各省屬市除外)編製，其分析比較之縣局數共為一千九百九十一。

往人口反多，而在大小多寡之間，實際上存在着一種關劑的作用。試以下列各表來說
明：

(表三) 各省面積最大及最小各縣局與其人口數比較表

縣局 省別	面積最大之縣局			面積最小之縣局		
	名稱	面積數	人口數	名稱	面積數	人口數
江蘇	東台	22,976	1,186,140	川沙	417	152,813
浙江	永康	15,114	820,976	南田	980	22,222
安徽	合肥	24,138	1,271,876	黟縣	1,812	60,453
江西	婺源	22,468	195,730	義縣	2,518	88,410
湖北	房縣	29,622	261,323	雲夢	2,481	219,264
湖南	沅陵	25,120	340,932	禾寧	2,204	136,084
四川	沅松	255,740	24,401	新繁	634	122,060
陝西	---	---	---	---	---	---
山東	莒縣	18,715	896,185	觀城	846	75,109
山西	大內	16,884	299,236	徐溝	777	43,320
河南	內鄉	23,956	480,434	陳津	1,104	195,778
河北	灤縣	13,442	885,072	灤縣	373	20,001

(表四) 各省人口最多及最少各縣局與其面積比較表

省別	縣局	人口最多之縣局		人口最少之縣局					
		名	稱	人口數	面積數	名	稱	人口數	面積數
江蘇	江蘇	如皋	皋	1,541,922	13,650	上海	上海	134,672	2,153
		紹興	興	1,109,437	7,662	分水	水	45,265	3,012
		合豐	肥	1,271,876	24,138	石埭	埭	51,133	4,146
		黃郛	城	532,656	11,403	溧水	水	34,406	4,265
		邵簡	岡	933,766	11,802	溧陽	陽	66,675	14,131
		會理	陽	1,500,884	23,255	通海	道	260,789	2,314
		萊陽	理	1,114,390	19,007	雷波	波	19,749	19,255
		陽曲	陽	271,690		金錫	治局	2,054	
		陽曲	陽	909,436	12,262	莘縣	縣	12,345	1,812
		陽曲	陽	317,083	13,227	永和	和	19,476	5,143
安徽	安徽	淮南	南	751,524	11,656	武原	原	64,152	1,360
		六安	安	885,072	13,441	新鎮	鎮	20,004	373

陝西	廣東	廣西	雲南	貴州	四川	湖南	湖北	江西	福建	浙江	江蘇	安徽	山東	河南	河北	山西	綏遠	察哈爾	熱河	遼寧	吉林	黑龍江							
長安	蘭州	昆明	貴陽	成都	重慶	衡陽	武漢	九江	福州	杭州	南京	蕪湖	濟南	開封	石家莊	太原	歸綏	張家口	承德	瀋陽	長春	哈爾濱							
444,430	1,055,491	1,110,042	484,764	360,224	528,332	343,533	398,700	186,920	291,854	276,961	299,358	374,043	993,537	830,896	274,637	8,801	11,700	11,507	18,148	62,108	20,625	5,573	5,547	21,499	22,530	39,790	28,665		
民權	屏邊	赤左	德欽	察新	青鼎	居延	七非	東勝	多倫	天山	長白	撫遠	烏蘇	5,881	21,297	17,525	18,640	6,419	16,198	9,649	9,331	2,086	296	27,046	19,570	9,611	19,531	3,218	234
579	5,500	897	793	922	4,775	0,000	8,210	838	310	365	66,073	29,856	45,110	2,000	5,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

中國統計年報

表五(裝五) 安徽省人口密度最大之縣與最小之縣與其面積比較表

縣名	人口密度最大之際	面積	人口密度最小之際	面積
阜南	300,366	2,330	43	11,943
阜南	310,155	2,362	11	38,992
阜南	301,495	2,460	7	8,376
阜南	330,259	6,395	7	12,754
阜南	233,189	9,155	5	8,870
阜南	343,966	6,350	8	14,131
阜南	258,193	634	0.1	20,069
阜南	300,554	2,330	7	255,740
阜南	334,220	2,104	3	1,812
阜南	1,030,698	1,731	11	7,699
阜南	1,022,177	1,104	4	7,265
阜南	444,415	2,556	4	5,662
阜南				220

陝西	長樂	104	554	佛坪	0.5	17,748
福建	長樂	156	1,600	甯德	3	6,500
廣東	海豐	320	1,709	恩平	4	9,527
廣西	鬱林	46	7,531	西林	2	19,343
雲南	騰衝	90	1,857	思茅	0.6	43,794
貴州	貴陽	67		平舟	4.52	
四川	涪陵	62	2,080	黔江	0.1	193,439
湖南	衡陽	8	21,233	湘潭	0.2	895,795
湖北	宜昌					
江西	九江					
安徽	蕪湖					
浙江	杭州					
山東	濟南	50	5,547	東勝	0.1	190,839
河南	鄭州	39	2,759	多倫	0.5	38,665
河北	保定					
山西	太原	51	5,771	安國	0.2	159,252
陝西	西安	32	5,711	撫遠	0.1	29,856
黑龍江	龍江	49	38,791	漢河	0.002	194,440

中國縣制改造

我們假定縣的面積，以三千平方市里以上，至二萬五千平方市里爲度，人口的數目以五萬人以上至五十萬人爲度，那末依照面積分組統計表所示，因面積的過廣過狹，需要整理的大概有三百四十餘縣，但是根據第三表，從面積最廣最狹的兩種極端情況來比較，除無須整理者外，其應整理的，可分析爲以下各項結果：

一、面積最廣的那些縣，如陝西之定邊，四川之松潘，甘肅之敦煌，青海之玉樹，甯夏之磴口，綏遠之東勝，遼甯之安圖，黑龍江之嫩江等，其面積均在十萬平方市里左右，其中有大至一百萬平方市里以上者，但其人口除陝西之定邊有七萬餘人外，其餘均不足五萬，論面積應縮小，論人口應擴大，這雖然最需要整理，事實上沒有方法整理的。

二、面積最小者，如江蘇之川沙，安徽之黟縣，江西之安義，湖北之雲夢，湖南之嘉禾，四川之新繁，山東之觀城，河南之臨漳，陝西之潼關，福建之東山等，其面積均不足三千平方市里，但人口均在十萬左右。湖北之房縣，湖南之沅陵，貴州之威甯，皆

林之甯安等，其面積均超過二萬五千平方市里，但人口均僅在三十萬左右，這些縣係無論面積須整理，但人口則并無整理必要，如何使面積與人口適當配合，很難依照呆板的標準整理完善。

三、將每一省最大與最小之縣相比，其面積與人口又往往適成反比。如西川之松潘與新繁，甘肅之敦煌與崇信，甯夏之磴口與靈武，綏遠之東勝與豐鎮，遼甯之安邊與雙山，吉林之甯安與濱江等，後者的面積，遠較前者為小，而其人口數則反較前者為多，這種情況，由於自然的人口分佈情況所產生，不是人工所能加以調整的。

四、面積與人口，均不足標準的，如廣東之南澳，廣西之憑祥，貴州之青溪，甘肅之崇信，可以歸入整理之列，但如以甘肅之崇信言，一千一百二十五平方市里的人口，雖然不足五萬，但比十九萬三千四百三十九平方市里的敦煌，還來得多些，要整理也是不易的。

其次，我們還是依據前面的假定，就人口方面說，因人口的過多過少，而需要整理

的，依照人口分級統計表所示，大概有四百九十餘縣。但是根據第四表，從人口最多最少的兩種極端情況來比較，除無須整理者外，其應行整理的部份，亦可分析為以下各項結果：

一、人口最少的那些縣，如青海之聲源，綏遠之東勝，察哈爾之多倫，遼寧之長白，吉林之撫遠，黑龍江之鷗浦等，其人口最多的不到三萬，量少的僅有二百餘人，但其面積則均超過二萬五千平方市里，甚至有超過十九萬平方市里者，論人口應擴大，論區域則應縮小，這也是最需要整理，而實際上則是無法整理的。

二、人口最多的，如江蘇之如皋，浙江之紹興，安徽之合肥，江西之豐城，湖北之黃岡，湖南之邵陽，四川之簡陽，山東之萊陽，河南之淮陽，河北之灤縣，福建之閩侯，廣東之中山，遼寧之瀋陽等，其人口數均在五十萬以上，甚至有一百五十萬以上者，但其面積均在二萬五千平方市里以下，其中亦有不到一萬平方市里者。又如浙江之分水，安徽之石埭，江西之贛崗，四川之雷波，山西之永和，福建之寧洋，甘肅之鼎

新，其人口均不滿五萬，但面積均在三千平方市里以上，這些縣份，論人口應整理，論面積則無整理必要，如何使人口與面積適當配合，也是很難依呆板標準整理完善的。

三、將每一省人口最多與最少之縣相比，其人口與面積，亦往往適成反比。如四川之簡陽與雷波，綏遠之豐鎮與東勝，察哈爾之蔚縣與多倫，遼甯之瀋陽與長白，黑龍江之巴彥與鷓鴣等，前者人口多而面積反小，後者人口小而面積反大，這種情況，實際上可以表示出包含着不合理的調整，強依一定標準來整理，其結果必將弄巧成拙。

四、人口最少的，如湖南之通道，山東之莘縣，河北之新鎮，陝西之平民，廣東之赤溪，廣西之左縣，貴州之青溪，其人口數均不滿五萬，面積亦不足二萬五千平方市里，甚至有小至三百七十三平方市里者，依照我們假定標準，是要整理裁併的。

其次，我們從第五表關於人口密度的統計來看，大抵密度愈大者，其面積愈小，而密度愈小者，其面積則愈大。把表內數字對照來觀察，那是很顯明可以看出其間存在着

一種天然的協調，可知縣區域的面積，雖然不免失之過廣或過狹，但是并不是全然毫無定律的。

在分析完了以後，對於這種認為科學的整理方法，不能不表示異議。第一，這種面積和人口最高額和最低額的標準，是不易定的，而且無論怎樣的標準對於那些錯綜複雜的分配情況，都不易依照標準完善的整理；第二，依照這種標準來整理，把原來的區域，東割一塊，西補一塊，究竟有何意義？我們在前面已經說過，區域內交通經濟文化等情況，都可以使得固定的面積，變更其廣狹的實質；地方自治的區域，還須顧及天然形勢歷史沿革等等條件，決不能過於機械的憑嚴格的數字來變更，而且同級區域面積的廣狹懸殊，在任何國家，都有這種情形。如英國的道（County），其面積大概從八十三方英里，到二千六百萬方英里以上不等。人口最少的魯蘭（Wendland），僅二萬人左右，最多的蘭薩夏（Lancashire），約一百八十二萬餘人。美國的的道（County），其面積最大的，如加利福尼亞的桑白拿他奴道（San Bernardino County），約有三萬餘方英里以羅得島的

白禮士脫道(Bristol County)僅有二十五英里。人口最多的有數百萬，(如意利諾邦之Cook County)其最稀少者，僅有一二百人。法國的道(Department)，其面積從一百八十五方英里，到四千一百四十方英里不等，人口最少的不到十萬，最多的有四百五十萬，密度最高的每方英里為二萬五千餘人，最少的僅有三十二人。又市(City)的面積，從十英畝起，到四百方英里；人口最多的巴黎，約四百餘萬人，但有一千多市的人口，不滿五百，最少的甚至不滿五十人。普魯士的省(Provinz)，其面積從三千方英里，到一萬五千方英里以上不等；人口少的僅三十餘萬，多的有七百餘萬。團的面積，最小的約為八十方英里，但最大的超過八百方英里。日本的府縣，其面積最大的，約為六千方英里，最少的約為七千方英里。瑞士的區(Bezirk, District)，其面積最大的有二千七百七十三方英里，最小的僅九十二方英里。從這些例子來看，行政區域的整齊劃一，是不必要的，而要把歷史性的區域勉强削補，尤其要出以慎重。

根據以上分析的結果，那種規定呆板標準的整理方式，我們雖然認為不易辦通，但

第一章 縣各級區域的整理與劃分

三二

并不因此否認整理縣區的原則。現在的縣區域，在面積過廣過狹，人口過多過寡之間，仍不乏整理的需要，祇是整理方式，要依各縣個別的情況來決定，不能出以籠統劃一的標準罷了。又如那些犬牙交錯，旣脫飛洒的縣疆界，給他依天然形勢加以整理，當然不能說沒有這種需要。此外如地方經濟交通等情況的變遷，亦應酌量予以整理。不過我們認為關於縣區域的整理，畢竟沒有比充實組織來得重要，各國地方政制的改革，大都着重於組織上的調整和改造。無論區域廣狹如何，必須先有一個健全有效率的政府，而區域的整理，比較是次要的。所以在目前新縣制開始實施的時候，不必過於在這方面多用氣力，以致影響地方人學和組織上的刷新。而且地方自治團體區域的變更，應顧及人民的意見，絕不注意地方習慣和人民情感，而全部由上級政府劃定面積公布地圖的辦法，尤與地方自治的精神不相符合。所以我認為這件工作的進行，不必操之過急，而應該出以慎重的態度。

白話文
關於整理的辦法，實際上僅能列舉若干抽象的原則，來適應各種複雜情況的社會

環境，我認爲十九年公布的省市縣勘界條例，以及二十年公布的縣行政區域整理辦法大綱，現在還可適用，在這兩個法規內，對於行政區編制的原則，界線劃分之標準，縣區域變更的條件，以及縣區域整理辦法等，都有規定，茲摘列如左：

一、省市縣行政區域編制原則 依省市縣勘界條例第二條規定，其原則如下：

甲、土地之天然形勢。

乙、行政管理之便利。

丙、工商業狀況。

丁、戶數與人口。

三
戊、交通狀況。

己、建設計劃。

庚、其他特殊情形。

二、省市縣行政區域界線劃分標準 依省市縣勘界條例第三條規定，其標準如下：

中國縣制改造

第一章 縣各級區域的整理與劃分

二四

甲、山脈之分水線。

乙、道路河川之中心線。

丙、有永久性之關隘，堤塘，橋樑，及其他堅固建築物，可以為界線者。

三、縣區域變更的條件 依省市縣勘界條例第七條之規定，其條件如左：

甲、因省或市行政區域之變更，必須裁併或改置時。

乙、固有區域與天然形勢抵觸過甚，有礙交通時。

丙、固有區域太不整齊，如插花地，飛地，嵌地，及其他犬牙交錯之地，實於

行政管理上甚不便利時。

丁、固有區域或狹或畸，與縣治距離太遠，或交通甚不便利時。

戊、面積過於狹小或過於廣大時。

己、戶口過於稀少或過於繁密時。

庚、地方經濟力與鄰近各縣相差過甚時。

辛、警衛之支配及自治區之劃分，甚不適宜時。

壬、有其他特殊情形時。

四、縣區域整理辦法 依縣行政區域整理辦法大綱之規定，其辦法如左：

甲、釐正 將毗連各縣，邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。

乙、互換 爲管轄及地形上之便利，將毗連各縣地段，互相更換一部分或數部分。

丙、劃分 土地遼闊之縣，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便治理。

丁、歸併 割數縣之一部，新設縣治，或將舊治取消，與他縣歸併，另成新縣。

這兩個辦法，規定已相當詳密，我認爲以後仍可適用，或者再略爲補充修正，使更完善。例如縣區變更條件內的庚辛兩項，沒有什麼意義，可以乾脆刪去，但大體上可以

不必多所紛更。關於縣區域的整理，可以在所定各種辦法內作適時適地的運用，不過爲補救區域過廣過狹，或人口過多過少的弊病，在運用時似應多多注意下列幾個原則：

一、根據前面的統計，在邊疆各省縣區過大者大抵人口稀少，這些地方，應該由國家多做殖邊墾荒工作，逐漸開發，使人口增多，以及經濟情況漸漸改變以後，設法把區域縮小。內地各省，其縣區遼闊者，如果形勢畸零，管理上確有困難時，酌量予以劃分，但在原則上不必多加分割，以致削弱其固有的人力財力，而爲自治發展的障礙。

二、凡縣區小而人口亦少者，其力量不足推進一縣的政務，爲充實其能力，使能建立一健全有效的政府起見，自應設法裁併，以利地方政治的發展。擴大地方區域，爲目前各國改革地方政制的一個新趨向，我們在整理縣區域時，也得顧應世界的潮流，所以對於區域的劃分，應可能的減少，而於區域的裁併，則不妨多多注意實行。

三、在面積並不過大，而人口過多時，應對於人口集中的城鎮，當其人口達到一定

數目時，分別設市，以資補救。關於設市的條件，應予減低，俾設立新市，不致像現在同樣的困難。市行政與鄉村行政的性質有不同的地方，對於人口密集的城鎮，施行不同於鄉村區域的管理，從行政效率上言，也是必要的。

四、區域的整理，對於歷史沿革，天然形勢，交通狀況，經濟情形，以及民情習俗等條件，必須兼籌並顧，地方自治區域的確定，本應特別注意於歷史的勢力，以便利自治的推進。

第一節 縣以下的分區

在縣與鄉鎮之間，有區的一級。區的性質，依縣組織法的規定，是自治區域，區有區民大會，區公所等自治機關。但後來因為縣以下的自治層級太多，疊牀架屋，運用不便，所以改進地方自治原則，把這一級廢除了，縣政府如果認為有必要時，得利用這種區域，設置區公所，作為縣政府的輔佐機關。其後各縣實施分區設置制度，這種區署，

第一章 縣各級區域的整理與劃分

二八

亦為縣政府的輔佐機關，不過組織較為擴大，且為必須設置的固定組織。分區設置實施的結果，利弊互見，得失參半，對於這一級區域的存廢，曾一度成為地方制度改革上的重要問題。縣各級組織網要規定縣之面積過大，有特殊情形者，得分區設置，區署是代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務，是縣政府的輔佐機關，從這些規定裏，可以明瞭現在的區具有以下的性質：

一、普通縣份，不必分區，僅在面積過大，及有特殊情形者，得分區設置。因此，區制並非是一種普遍的制度，這種折衷於存廢之間的辦法，我們會經評為很適宜的處置，認為新縣制的一個特點。因為有些地方，固可把區廢止，有些地方，還是保留必要的。

二、區的任務，以督導鄉鎮為主，故其本身沒有財政，沒有事務，而在便利推行縣行政的意義上設置的。

區的性質相當於法國道以下的行政區（*arrondissement*），行政區並無獨立的權助。

亦無獨立的財政，區長是道長的耳目，秉承道長辦事，其地位和我們省以下的行政督察區，和縣以下的分區相彷彿。不過我們縣以下的分區，是僅僅行之於面積過大或特殊情形的縣份。關於這種區的劃分，其目的既僅在便利縣行政，一般人稱之為虛級，而非實級，虛級區域面積的廣狹，其問題自無實級區域關係的重要。

縣各級組織綱要所稱之面積過大或特殊情形，其意義是非常地家的，如何才算面積過大，或情形特殊？不易有確定的說法。但是我們研究現在的劃分原則，却發現其中有不妥之點：

區之劃分，規定以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則。現在鄉鎮劃分，是依戶數為基礎，由甲而保而鄉鎮，逐級以十進計，不能超出六至十五的範圍，因此以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則的區，其劃分必須以大量人口為基礎。假定一區轄十五鄉鎮，以最低標準，每戶平均五人，每甲六戶，每保六甲，每鄉鎮六保計，則一區所轄的人口，應為一萬六千二百人，事實上每區內鄉鎮保甲各上級單位所轄下級單位的數目，均須依自然形勢編

定，勢必參差不一，不會完全以六進制組成，所以事實上最小的區，至少也得在二萬人以上。倘進一步平均以十進計，則每戶平均五人，每甲十戶，每保十甲，每鄉十保，一區所轄的人口，應為七萬五千入。我們就這種最小的區來說，已經覺得所需要的人口數太多了，一縣如須分區，其人口至少應較一區的人口多一倍以上，才能勉強達到設區的條件，則全縣人口最少應在三四萬以上，才能設置一個僅僅包括十五鄉鎮，各級單位以六進制計算的最小的區。而依十進制的平均數目計，則至少須有十五萬人以上之縣，方能設置一區。同時區的確定，當然也要相當顧及地理形勢，這些可能設區的縣，其人口是否集中在準備設區的那塊區域內，亦為疑問。至於如以三十鄉鎮為原則，應轄有更多的人口，更無庸說了。

在這樣需要龐大人口數的情況之下，將發生下列兩種結果：

一、設區的第一個標準是面積過大，那些面積最大的縣，依其環境非設區不能治理，或者必須設數區方能適應需要者，但根據我們前面的統計，這些縣份的人口數往往

最少，事實上自無設區可能。

二、合乎第二個標準的縣，因特殊情形而有設一區或數區之必要者，多數亦將因不足人口數而無法設區。

縣各級組織綱要規定設區的用意，係在適應面積過大以及情形特殊之縣的需要，但所定設區的標準，勢將使這種要求無法貫徹，而使設區的規定，實際上成爲一種具文，這是應該設法補救的。

縣各級組織綱要關於劃區標準的規定，我認爲可以不必再加紛更，但在擬訂補充法規時，如各縣分區設署規程一類的章則內，似可規定一個例外，其內容大意如左：

「縣境邊陲地方，距縣治較遠，情形特殊，治理困難，雖不及十五鄉鎮，但有分區必要者，得申敘理由，呈請核准後設置之」。

如果有了這樣一種補充規定，在運用上增加很多的伸縮性，本來在並無設區必要的地方，即使鄉鎮數目極多，亦不必設區。但在有設區必要的地方，即使鄉鎮數目極少，

在原則上亦應設區。我們要使綱要內關於縣境面積過大或情形特殊縣份得分區設署的規定，不致被以巨大人口數量為基礎的設區標準所抵銷，這樣一個補充規定，認為是需要的。

第二節 鄉鎮區域的劃分

依照縣各級組織綱要的規定，鄉鎮為法人，與縣同為地方自治團體，所以鄉鎮區域的性質，是地方自治區域。關於自治區域的劃分，應以便利地方自治的發展為前提，故須特別注意於歷史勢力和地理形勢二者。蓋地方自治的發達，首須人民相互間的協力合作，而這種協力合作的精神，須以歷史的地理的條件為基礎。人民數千百代居住一地，有共同的習慣信仰，以及深厚的情感，相互間接觸機會既多，對於共同事務的處理自易。又此種歷史關係的造成，又往往以自然形勢形成的地區為範圍，加上共同的經濟關係等條件，而自成一天然的單位，在此單位以內，人民為維護共同的利益，需要相互的

團結，利用這種團結心理和愛鄉觀念，可以促進自治的發達。鄉鎮區域既爲一自治的區域，所以鄉鎮區域的劃分，在原則上自不能忽視這種歷史的地理的條件。

其次，地方自治有本身的事務，有獨立的財政，以自己的經費所舉辦之一切公共事業及設備，均係附屬於土地，這些固定的建設，非經自治團體自身的同意，不能任意分合，因此確定土地管轄範圍的區域，非經自治團體自身的同意，亦不能任意變更。鄉鎮區域既爲地方自治區域，所以鄉鎮區域，在原則上應爲固定的性質。

現在鄉鎮的劃分，以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保。而保甲的編制，同樣是採十進制的，保以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲，甲以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶。這種規定從其六至十五中間的距離來看，中間留着相當的彈性；但從其絕不能逾越此最高數和最低數的範圍來說，却又是很硬性的。這個制度的精神，實際上是違反了我們前面所說的兩個原則：

一、鄉鎮的劃分，完全以保數或戶口數爲標準，當然不易顧及歷史勢力和地理形勢

第一章 縣各級區域的整理與劃分

三四

等自然條件。一個自然單位內，可能包括十五個以上的保，如果到了十六個保，其勢必須分成二個鄉鎮，或者必須將多餘的一個保，劃到其他鄉鎮。在人口密集的地區，如縣城或商業繁盛的區域，人口往往有好幾萬，這些地方，設市的條件不夠，只有成立鄉鎮，假定這個縣城有三萬人，一個鄉鎮平均以五千人計，勢必要把完整的單位，分做六個獨立的單位，這些單位，各自分割這整個大單位的人力財力，分隔這整個大單位以內人民相互間原來的經濟社稷等密切關係，這一個自然單位，不能由一個大機關來統籌，而一定要讓許多小機關來主持，在一個大機關內，人民結合一起，感情可以很融洽，事務進行可以很順利，但許多小機關各立門戶，反而易發生許多糾紛了。這無論從那一方面說，都是很不合合理的。至於把剩餘的保，劃到其他鄉鎮，使得這一保的人民，不能參加本區域以內的公共活動，對於本身利害關係最切的事務，不能表示意思，或不能享受權益，偏要強制他去參加另一處的活動，在他自身當然不願意，在別一鄉鎮的人民，也是不會歡迎，這是和地方自治的精神，不相符合的。

二、鄉鎮劃分，以保數為標準，而保甲的編制，是以戶口為基礎。戶口情況，常常在變動的，或者工商業發達，戶口突然集中；或者遇到兵匪災禍，戶口突然減少；就是在平常時代，戶口也年年有增減，戶口既然年年有增減，以戶口為編制標準的保甲，自然也要年年整理，以期符合規定。過去保甲編組，差不多規定每年要整理一次，保甲整理過後，鄉鎮自然也要跟到重劃，這樣區域的固定性，就不能保持，人民對於自己經營的事業，不能保障有永久享受的權益，對於自治事務的進行，勢將無從激發其濃厚的興趣，而且地方公同建設，勢必因區域變更，而發生種種分合情事，尤是發生各種無謂的糾紛，而人民愛護鄉里的觀念，並將因以減弱，這都足以影響地方自治健全的發展。

不過現在鄉鎮的劃分，在我們看來，固不合理，但是立法者，亦自有其用意，其根據的理由，大概可分做兩點：

一、各級組織，確定一定的範圍，每一上級單位，管理下級單位的數目，有了一定的限度，則一切計劃設施，無論設置學校，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，

都有標準可言，整齊劃一的編制，在考查稽核上，都可發生很多便利。譬如學校，每班人數，應有若干之規定，方易收效，譬如軍隊，須有班、排、連、營之組織，並各規定其一定之人數，方便於訓練與作戰。行政是統制，是管理，關於統制與管理，世界上任何組織，沒有比軍隊組織更嚴格更有效的了，軍隊內每一級單位所管轄的下級單位，都是極少的，所以要使行政同樣收統制管理的偉效，亦不能使管轄單位，超過一定的限度。

二、十進制的採取，在使地方基層組織，不僅為一行政組織，而且同時亦為一軍事組織，以適應抗戰的需要。這種辦法，係襲取古代地方制度的成規，周禮上面地方行政制度的系統，在王畿以內，分為比、閭、族、黨、州、鄉，五家為比，五比為閭，四閭為族，五族為黨，五黨為州，五州為鄉。王畿以外，分為鄰、里、鄣、鄙、縣、遂，五家為鄰，五鄰為里，四里為鄣，五鄣為鄙，五鄙為縣，五縣為遂。相並於行政組織者，另有一種軍事組織，分伍、兩、卒、旅、師、軍各級，每一鄰比出壯丁五人，編為伍，

五伍爲兩，匹兩爲卒，五卒爲旅，五旅爲師，五師爲軍，每一鄉或遂，編成壯丁一萬二千五百人成軍。一遇戰時，卽由比長、閭胥、族師、黨正、州長、及鄉大夫，兼任伍長、兩司馬、卒長、旅師、師帥、及將，以從事於戰鬥。管仲治齊，作內政以寄軍令，方法亦同。把全國分爲二十一鄉，工商之鄉六，士之鄉十五。工商是財，士是兵。五家爲軌，軌設軌長，十軌爲里，里設有司，四里爲連，連爲之長，十連爲鄉，鄉有良人，卽以此寄軍令，五家爲軌，故五人爲伍，軌長率之；十軌爲里，故五十人爲小戎，里有司率之；四里爲連，故二百人爲卒，連長率之；十連爲鄉，故二千人爲旅，鄉良人率之；五鄉立一帥，故萬人爲軍，五鄉之帥率之，十五鄉出三萬人，以爲三軍，平時爲行政組織，戰時卽爲軍隊編制，現在我們國勢衰弱，卽應採用這種寓兵於農的辦法，爲了採用這種辦法，各級組織不能不求其整齊劃一。

這種意見，不能說沒有充分的理由，但我們一加檢討，頗覺有值得考慮研究之點，試分別說明如左：

中國縣制改造

一、就地方自治團體存立的目的言，管事重於管人。過去政府的工作，大都偏於消極性質，懲治罪犯與徵收租稅，爲其兩大任務，對增進社會幸福以及人民利益之事業，鮮有能負責爲積極的推進，但此種觀念，早已爲時代所淘汰。現在的政府，應擔負各項積極的活動與工作，以滿足社會的需要，政府活動日趨擴大，教育、衛生、以及電燈、電話、自來水等公用事業，均爲政府的職責內所應舉辦的事務，行政的對象，不在管人，而在管事，所以行政上的一切規劃，均應以便於管事爲根本原則，各級政府組織法，其職權內均列舉各項事務，爲政府活動的標的，可爲明證。事實上縱有因管事而不能不連帶管人之處，但其間主從之別，不能不加辨明鄉鎮自治團體的成立，在於處理鄉鎮內的公共事務，亦無例外，關於區域的劃分，自以求其能完滿達成其目的爲主，所以學校軍隊等一切以管人爲基本職能的編制方式，自難同樣應用於自治區域的劃分。其次，就自治團體的地位言，在以獨立的人格，處理所轄區域範圍的事務，國家的設立地方政府，其用意在於授權地方，對地方事務爲因地因時制宜的處理，上級政府的統制與監

督，應於必要時行施，區域的劃分，究應以能健全發展地方政治為主，而不能爲求上級政府便於管轄之故，而置基本目的於不顧。

二、寓兵於農的精神，我們是應該採取的，但其辦法，則不必完全模倣古代的制度。古代的戰術簡陋，組織簡單，軍事與政治組織可以合而爲一，但這種辦法，在現在則不可行。現代的軍事進步，組織訓練極爲複雜，軍事組織與政治組織，爲各求其合理的發展，自難爲一致的配合，而現在的徵兵制度，以壯丁的年齡爲標準，而非以每戶一人爲已足，且鄉鎮保甲編制，雖以十進爲原則，但六與十五之間，仍有極大的參差，亦難爲整齊劃一的編制。而軍隊組織，以利於戰鬥爲目的，亦有其一定的方式，不能強與行政組織相合一。所以鄉鎮區域的劃分，實無嚴守十進制的原則，而嚴格的十進制原則的放棄，實際上亦無礙於寓兵於農政策的實施。現在縣及鄉鎮保甲均有國名兵隊的組織，由縣鄉鎮保甲長，兼任各級隊長，所有鄉鎮保甲內的壯丁，均須受國民兵的訓練，養成軍隊的生活習慣，但這種國民兵，究非正式軍隊的編制，而爲徵兵制實施的基礎，

以之爲農村自衛的武力則可，若應用於國防上的戰鬥，自必須重行編制，冬一道編制的手續，實際上是一件輕而易舉的事，教養衛的合一，重在精神與實際的貫徹，不必呆板拘泥於一定的組織程式，鄉鎮自治團體爲求其自身的便於發展起見，實無嚴守整齊劃一的編制的必要。

如上所述，我們認爲現今鄉鎮區域劃分的辦法，確有酌定補救辦法的必要。行政院於新制公布後不久，曾經有一個訓令分行各省政府，其中對於這點，有特別的指示：

「現有之鄉鎮區劃，如因歷史關係及自然條件，有不便依綱要第三十九條規定之原則改編時，得依綱要第三十條規定之程序，由省政府轉請內政部核准辦理」。

鄉鎮組織暫行條例第二條，把訓令的內容列爲正式的條文。我們覺得這種補充，是合理而且是必要的。而我們的意思，鄉鎮的劃分，在現時雖以戶數爲標準，並酌量自然的條件，確定管轄的區域，但一經確定以後，最好不必隨戶口的增減，時常變動，使有一固定的疆界，爲活動的範圍。

鄉鎮以下的保甲，明定爲鄉鎮內的編制，其性質爲鄉鎮的內部結構，亦稱爲鄉鎮內的細胞組織。依新綱要規定，甲的職務單簡，事實上僅爲一組織的單位，嚴格的採取十進制，自無不可。但保（即村街墟場）的職務繁多，民政、警衛、文化、經濟各項，均規定爲每保必須設立的事業，同時保又爲民權行使的基點，人民參加保民大會，行使直接民權，保以上各級，均採間接選舉制，因此保之一級，實際上爲一農村建設及民權運用的基本單位，採取十進制的編制辦法，亦不甚妥。爲便利農村建設及民權運用起見，保的編制，亦應盡量與自然形勢相適應，好在現今六甲至十五甲的彈性規定，依中國村落組織的情況，大體上可與所有自然村落的範圍相稱合，要在能作適宜的運用。此點當於討論新農村制度建立及民權運用時再爲論及之。至綱要內規定在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位，不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校等事業，推舉一首席保長總其成，雖然足以補救過於硬性規定的缺陷，但事實上恐不易爲完善的實施。

第二章 縣等的劃分

第一節 縣等劃分的沿革

縣制的淵源很早，在春秋時已具雛形，至秦代而具體確立。歷代的縣，其性質都是國家在地方上的行政組織，國家爲施政上的便利，在各個縣行政區域內，設官分治。不過縣區域，面積大小不一，人口多寡不等，以致各縣的事務，有繁簡之別，治理亦有難易之分，而縣組織的大小與人員的配備，自亦不能完全一律，於是就有縣等的劃分，依等次的高下，以爲設置組織的標準。

秦代的縣，面積約方百里，并依人口的多寡，分爲二等。萬戶以上者爲一等縣，設縣令，秩千石至六百石。不及一萬戶者爲二等縣，設縣長，秩五百石至三百石。縣令及縣長以下的佐治人員，分縣丞及縣尉，前者掌佐令，後者掌武事。丞尉各分二級，過二

百石者爲長吏，百石以下者爲少吏。

漢承秦制，亦分二等，漢代的縣，亦大率方百里，民稠則減，稀利曠，並就地方特殊情形，配置必須的官吏，如出鹽多者置鹽官，主鹽稅，出鐵多者置鐵官，主鼓鑄，有工多者，置工官，主稅物，有水池及魚利者，置水官，主平治水利及魚稅。

北齊之制，縣分上中下三等，每等又有上中下之差，自上上縣至下下縣，實際爲九等制。隋制除京縣外，以所管開劇及地位衝要，立爲九等，並於大興、長安、河南、洛陽四縣令，並增正五品，名爲京縣，以示其地位的重要。

唐代將縣分爲赤、畿、望、緊、上、中、下七等，京都所治爲赤縣，京之旁邑爲畿縣，其餘則依戶口多少，資地美惡，爲之區分。武德初，以五千戶以上者爲上縣，二千戶以上者爲中縣，一千戶以上者爲下縣。開元中復改爲六千戶以上者爲上縣，三千戶以上者爲中縣，未滿者爲中下縣，千戶以下者爲下縣。依開元二十八年戶部定簿，計一千五百七十三縣中，凡六赤，八十二畿，七十八望，一百一十九緊，四百四十六上，一百九

十六中，五百五十四下。大抵赤畿兩等，帶有衝戍性質，望緊兩等，則帶有衝繁性質。縣設縣令，其下有縣丞主簿各一人，赤縣則倍之。

宋代縣等與唐制相若，亦分爲赤、畿、望、緊、上、中、下七等。除赤畿外，以四千戶爲望，三千戶以上爲緊，二千戶以上爲上，千戶以上爲中，不滿千戶爲中下，五百戶以下爲下。縣設縣令，其下宋初并無縣丞，天聖中始於赤縣置丞，位在簿位之上。熙寧間，又於二萬戶以上之縣，增置縣丞一員。其後各縣不拘大小，均得置丞，但旋復減罷甚多。嘉定後，小邑不另置丞，以簿兼任，主簿一職，凡縣千戶以上皆置之，四百戶以上者，置尉兼任主簿事。建隆三年，每縣皆置縣尉一員，在主簿以下，奉賜與主簿同。

元制，縣分上中下三等。至元三年，合併江北州縣，六千戶以上者爲上縣，二千戶以上者爲中縣，不及二千戶者爲下縣。二十年又定江淮以南之縣，在三萬戶以上者爲上縣，一萬戶以上者爲中縣，一萬戶以下者爲下縣。至於縣官，上縣置達嚕噶齊一人，縣

尹、丞、簿、尉、各一人，典史二人。中縣不置丞，餘悉如上縣之制。下縣置官如中縣，民少事簡之地，則以簿兼尉。後又別置尉，主捕盜之事，別有印典史一人。但在赤縣，如宛平縣置導嚮鳴齊及尹各一人，丞及主簿各三人，尉一人，典史三人。大興縣則置嚮嚮鳴齊、尹、丞、各一人，主簿二人，尉一人，典史三人。

明代縣分三等，惟以糧額的多寡為標準，賦十萬石以下者為上縣，六萬石以下者為中縣，三萬石以下者為下縣。縣設知縣，其下設縣丞、主簿，分掌糧馬巡捕之事，此外尚有典史，管理文書出納。如無縣丞或主簿，則分領丞簿職。清承明制，但各行省的縣等標準，則互有不同。縣亦置知縣一人，其下有典史，管理獄訟及捕盜之事。有晚課司大使副使，有倉庫司大使副使，分掌賦稅及倉庫。縣丞主簿因事增減，事簡者不設，事繁者多至數員。分管糧食巡捕河防之事。巡檢管捕盜賊，糾察姦偽，僅在關津險要地方設置。

民國以後，各省大抵自定縣等，辦法極不一致。有分一二三等等的，有分甲乙丙丁

第三章 縣制的劃分

四六

戊五等縣以有分縣等及自治區縣五等酌減有於等之外，又分甲乙二級的。國民政府成立以後，為適應民國十八年十二月公布各省釐定縣等辦法，規定全國各縣一律分為三等。其劃分辦法係由各省政府就本省情形按縣面積，人口，財賦三項，假定分數，其面積以若干方里為一分，人口以若干口為一分，財賦以本縣之財源及賦稅收入若干元為一分，將各分數平均計算定其等次。至於衝繁之地，或邊要之地，或關係防務者，得認為特別情形酌予提等。各省將縣等厘定後，彙咨內政部呈行。除轉呈國民政府核定公布外。

茲將各省釐定縣等情形列表如左：

各省縣等一覽表

省別 所轄縣數 一等 二等 三等 四等 五等 附 註

江蘇 61 15 16 30
 三十四年四月十一日核定公布二十六年
 間提升蕭縣為二等縣

浙江 76 甲13 甲15 甲11
 乙13 乙16 乙7
 二十七年十二月改定新增之盤安縣未列
 入

安徽 62 18 24 17
 十九年五月二十九日核定公布臨泉縣等
 次三十三年十二月公布岳西等三縣未經
 核定

江西
 湖北 70 10 26 32
 20 5 45 41
 二十二年二月十六日核定公布黃梅等三縣
 先後提升等次禮山英山兩縣未經核定
 湖南 1075 甲36 甲12 甲13
 乙20 乙14 乙10
 二十八年十二月改定

四川 135 47 56 32
 三十七年十二月九日公布屏山等十二縣
 三十八年二月改定等次

中國縣制改造

海軍

第二章 縣等的劃分

四八

西康	46	5	12	2	二十五年十一月廿五日公布義敦縣廿六年五月核定鹽井縣等十三縣尚未核定由四川劃歸西康之雅安等十四縣并未列入						
山東	107	23	47	37	三十六年一月十三日公布						
山西	105	22	42	41	二十五年五月七日						
河南	111	19	35	56	二十二年二月十七日公布經扶縣尚未核定						
河北	130	22	34	73	二十五年九月二日公布井陘縣密雲縣均於二十三年五月公布興隆縣未經核定						
陝西	92	18	34								
福建	62	18	38	22	二十五年十二月五日公布南安等八縣於二十七年九月改定等次						
廣東	97	47	28	49	二十五年五月十八日公布防城縣二十七年三月提升等次樂業等三縣尚未核定						
廣西	09	甲3	甲5	甲3	甲4	甲7	乙11	乙15	乙35	乙11	二十八年十月改定
雲南	112	25	27	60	二十五年九月三十日公布						

貴州	84				
甘肅	66	8	25	33	
青海	17	1	4	9	
寧夏	10	3	4	3	
新疆	59	12	14	33	
綏遠	16				
察哈爾	16	4	2	10	
熱河	16				
遼寧	59				
吉林	41	6	8	27	
黑龍江	43				

二十六年六月九日改定二十八年七月重行核定公布

二十二年十二月三十一日公布同德等三縣尚未核定

二十五年十月二十四日公布

二十年五月八日公布

二十年五月一日公布

十九年五月二十九日公布

說明：本表所列各省縣等，均係新縣制實施以前之情況。

中國縣制沿革

四六

第二節 劃分縣等的檢討

第一目 劃分縣等的效用

縣區域的劃分等級，其歷史的沿革，極爲悠久，至其分等的主要作用，要不外下列兩端：

一、決定縣政府組織的大小 歷代縣等的劃分，或以戶口爲標準，或以財賦爲標準。國府成立以後的縣等厘定辦法，則合面積，人口，及財賦三者爲標準，以面積的廣狹，人口的多寡，財賦的豐吝，以區別一縣事務的繁簡，即面積廣，人口多，財賦豐者，認其事務較繁，治理較難，因而等次較高，政府內人員的配備較多，其組織較爲充實。面積狹，人口寡，財賦吝者，認其事務較簡，治理較易，因而等次較低，政府內配備的人員較少，其組織亦較爲簡陋。如宋制，縣丞的設置，最初僅限於赤縣或二萬戶以上的縣，嗣後雖不拘大小，均得置丞，但最後仍規定小縣不設縣丞，以簿兼任，主簿僅千戶

以上的縣得設置，四百戶以上的縣，僅設尉兼主簿事。又如元制，上縣於達嚕噶齊外，置縣尹丞簿尉各一人，典史二人，但中縣則不設縣丞，下縣民少事簡的地方，以簿兼尉。這都是依縣等的高下，而決定組織大小的實例。國府成立以後的各省，關於縣政府的組織，亦以縣等區別其組織的大小，即依縣等的高下，為決定縣佐治人員多寡的標準。

二、區別縣行政經費的多寡 縣等的高下，在於區別縣事務的繁簡，以及治理的難易，根據這種區分，不僅決定組織的大小，同時亦據以決定縣行政人員俸給的厚薄，即縣等高者，認為治理較難，故其人員的俸給亦較厚，縣等低者，認為治理較易，因而人員的俸給亦較薄。如秦代一等縣的縣令，秩千石至六百石，二等縣的縣長，秩五百石至三百石，縣丞縣尉各分二級，過二百石者為長吏，百石以下者為少吏，這是依縣等高下，區別縣行政人員俸給厚薄的明證。國府成立以後的各省，縣無獨立的稅源，縣行政經費，係由省政府撥給，列入省預算，這種經費數額，如辦公費的多寡，縣政府內部人

員及其應支俸額的數目，均依縣等爲區別標準。因此各省於縣等厘定以後，一面據以決定各等縣的組織，即人員的多寡；同時更規定人員待遇的薄厚以爲確定各等縣行政經費的根據。

浙江江西等省各等縣政府員額一覽表

省別	縣等別	縣 副 佐 治 人 員														
		縣長	副縣長	秘書	科長	警佐	主任或主任員	科員	會計主任	會計或會計員	督學	教育委員	技師或技術員	統計員	辦事或事務員	其他
浙江省	一等甲種	1	1	1	4	1	1	10	1	3	2	1	2	1	10	助理員4
	一等乙種	1	1	1	3	1	1	8	1	2	2	1	2	1	8	助理員3
	二等	1	1	1	3	1	1	7	1	2	1	1	1	1	6	助理員2
江西省	三等	1	1	1	3	1	1	6	1	1	1	1	1	1	4	助理員1
	一等	1	1	1	4	1	1	6	1	1	1	1	1	1	4	—
	二等	1	1	1	4	1	1	5	1	1	1	1	1	1	3	—
湖北省	三等	1	1	1	4	1	1	5	1	1	1	1	1	1	3	—
	一等	1	1	1	3	1	1	7	1	1	1	1	1	1	—	—
	二等	1	1	1	3	1	1	6	1	1	1	1	1	1	—	—
湖南省	三等(原有財科無財科)	1	1	1	3	1	1	6	1	1	1	1	1	1	—	—
	三等(原有財科無財科)	1	1	1	3	1	1	4	1	1	1	1	1	1	—	—
	一等	1	1	1	4	1	1	9	1	1	3	1	1	1	8	技佐2
四川省	二等	1	1	1	4	1	1	8	1	1	2	1	1	1	7	技佐1
	三等	1	1	1	4	1	1	7	1	1	1	1	1	1	6	技佐1
	一等	1	1	1	3	1	1	8	1	1	2	1	1	1	15	—
河南省	二等	1	1	1	3	1	1	7	1	1	2	1	1	1	12	—
	三等	1	1	1	3	1	1	6	1	1	1	1	1	1	10	—
	一等	1	1	1	4	1	1	4	1	1	2	1	1	1	4	—
河北省	二等	1	1	1	4	1	1	3	1	1	1	1	1	1	3	—
	三等	1	1	1	4	1	1	3	1	1	1	1	1	1	2	—
	一等	1	1	1	4	警務督察員1	1	7	11	1	1-2	1-4	2	1	9	度量衡全上
福建省	二等	1	1	1	4	警務督察員1	1	5	10	1	1-2	1-4	2	1	9	全上
	三等	1	1	1	4	警務督察員1	1	4-5	9	1	1-2	1-4	2	1	6	全上
	一等	1	1	1	4	1	1	9	1	1	1	1	1	1	3	—
廣東省	一等甲種	1	1	1	4	1	1	8	1	1	1	1	1	1	3	—
	一等乙種	1	1	1	3	1	1	7	1	1	1	1	1	1	3	—
	二等	1	1	1	4	1	1	7	1	1	1	1	1	1	2	—
廣西省	一等	1	1	1	4	1	1	8	1	1	1	1	1	1	5	承審員
	二等	1	1	1	4	1	1	6	1	1	1	1	1	1	3	全上
	三等	1	1	1	4	1	1	4	1	1	1	1	1	1	2	全上
陝西省	特三等	1	1	1	4	1	1	4	1	1	1	1	1	1	2	全上
	一等甲種	1	1	1	5	1	1	8	1	1	1	1	1	1	9	—
	一等乙種	1	1	1	5	1	1	7	1	1	1	1	1	1	8	—
甘肅省	二等甲種	1	1	1	5	1	1	4	1	1	1	1	1	1	6	—
	二等乙種	1	1	1	5	1	1	4	1	1	1	1	1	1	6	—
	三等甲種	1	1	1	5	1	1	4	1	1	1	1	1	1	5	—
綏遠省	三等乙種	1	1	1	5	1	1	4	1	1	1	1	1	1	5	—
	四等甲種	1	1	1	5	1	1	4	1	1	1	1	1	1	4	—
	四等乙種	1	1	1	5	1	1	4	1	1	1	1	1	1	4	—
綏遠省	五等	1	1	1	5	1	1	3	1	1	1	1	1	1	3	—
	一等	1	1	1	3	1	1	2	1	1	1	1	1	1	3	—
	二等	1	1	1	3	1	1	2	1	1	1	1	1	1	3	—
綏遠省	三等	1	1	1	2-3	1	1	2	1	1	1	1	1	2	—	
	一等	1	1	1	2	1	1	4	1	1	1	1	1	1	—	
	二等	1	1	1	2	1	1	3	1	1	1	1	1	1	—	

	二	等	1	1	3	—	—	7	1	2	1	—	1	—	6	助理員2
	三	等	1	1	3	—	—	6	1	1	1	—	1	—	4	助理員1
江西省	一	等	1	1	4	1	—	6	—	—	1	—	1	—	4	—
	二	等	1	1	4	1	—	5	—	—	1	—	1	—	3	—
	三	等	1	1	4	1	—	5	—	—	1	—	1	—	3	—
湖北省	一	等	1	1	3	1	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—
	二	等	1	1	3	1	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—
	三	等	1	1	3	1	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—
	三	等	1	1	3	1	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—
	三	等	1	1	3	1	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—
湖南省	一	等	1	1	4	1	—	9	—	—	3	—	1	—	8	技佐2
	二	等	1	1	4	1	—	—	—	—	2	—	1	—	7	技佐1
	三	等	1	1	4	1	—	7	—	—	1	—	1	—	6	技佐1
四川省	一	等	1	1	3	1	—	8	—	—	2	—	2	—	15	—
	二	等	1	1	3	1	—	7	—	—	2	—	2	—	12	—
	三	等	1	1	3	1	—	6	—	—	1	—	1	—	10	—
河南省	一	等	1	1	4	1	—	4	1	1	2	—	1	1	4	—
	二	等	1	1	4	1	—	3	1	1	1	—	1	1	3	—
	三	等	1	1	4	1	—	3	1	1	1	—	1	1	2	—
河北省	一	等	1	1	4	警員1	7	11	—	—	1-2	1-4	2	—	9	度量衡 全上1
	二	等	1	1	4	警員1	5	10	—	—	1-2	1-4	2	—	9	全上1
	三	等	1	1	4	警員1	4-5	9	—	—	1-2	1-4	2	—	6	全上1
福建省	一	等	1	1	4	1	—	9	—	—	1	—	1	1	3	—
	一等甲種		1	1	4	1	—	8	—	—	1	—	1	1	3	—
	一等乙種		1	1	4	1	—	7	—	—	1	—	1	1	3	—
	三	等	1	1	4	1	—	7	—	—	1	—	1	1	2	—
廣東省	一	等	1	1	4	—	—	8	—	—	—	—	—	1	5	承審員1
	二	等	1	1	4	—	—	6	—	—	—	—	—	1	3	全上1
	三	等	1	1	4	—	—	4	—	—	—	—	—	1	2	全上1
	特三	等	1	1	4	—	—	4	—	—	—	—	—	1	2	全上1
廣西省	一等甲種		1	1	5	—	—	8	—	1	—	—	—	—	9	—
	一等乙種		1	1	5	—	—	7	—	1	—	—	—	—	8	—
	二等甲種		1	1	5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	6	—
	二等乙種		1	1	5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	6	—
	三等甲種		1	1	5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	5	—
	三等乙種		1	1	5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	5	—
	四等甲種		1	1	5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	4	—
	四等乙種		1	1	5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	4	—
	五	等	1	1	5	—	—	3	—	1	—	—	—	—	3	—
甘肅省	一	等	1	—	3	1	—	2	1	—	1	—	—	—	3	—
	二	等	1	—	3	1	—	2	1	—	1	—	—	—	3	—
	三	等	1	—	2-3	1	—	2	1	—	1	—	—	—	2	—
綏遠省	一	等	1	1	2	—	—	6	—	—	1	—	1	—	—	—
	二	等	1	1	2	—	—	6	—	—	1	—	1	—	—	—
	三	等	1	1	2	—	—	6	—	—	1	—	1	—	—	—
陝西省	一	等	1	1	2	—	—	5	—	—	—	—	—	—	6	—
	二	等	1	1	2	—	—	5	—	—	—	—	—	—	5	—
	三	等	1	1	2	—	—	4	—	—	—	—	—	—	3	—
甯夏省	一	等	1	—	4	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—	助理員1
	二	等	1	—	4	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—	同上1
	三	等	1	—	2	—	—	4	—	—	—	—	—	—	—	同上1

說明：一、本表所列各省各等縣政府之各級員額，均以額定人數為限，所有因特殊情形增設之員額，均未列入。
 二、本表取材係根據各省制定之縣政府組織規程附表內容編列，詳情見經表備註欄。
 三、本表係就內政部統計處所編之浙江江西等十二省各等縣政府員額一覽表加以補充而成。
 四、本表所列員額，均係初辦制實施前之情況。

浙江江西等省各等縣政府員額一覽表

科書	科長	警佐	主任或主任員	治 人 員										員書記或事錄	政務警督察	夫役或勤務			
				科員	會計主任	會計員	督學	教育委員	技士或技術員	統計員	辦事員或事務員	其他	合計						
1	4	—	—	10	1	3	2	—	2	—	10	助理員4	37	12	—	—	14		
1	3	—	—	8	1	2	2	—	2	—	8	助理員3	30	10	—	—	12		
1	3	—	—	7	1	2	1	—	1	—	6	助理員2	24	8	—	—	10		
1	3	—	—	6	1	1	1	—	1	—	4	助理員1	19	6	—	—	8		
1	4	1	—	6	—	—	1	—	1	—	4	—	18	7	1	—	23	7	
1	4	1	—	5	—	—	1	—	1	—	3	—	16	6	1	—	21	6	
1	4	1	—	5	—	—	1	—	1	—	3	—	16	6	1	—	19	5	
1	3	1	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—	12	8	1	1-2	16-23	8	
1	3	1	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—	11	7	1	1-2	14-21	7	
1	3	1	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—	10	6	1	1-2	12-19	7	
1	3	1	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	8	5	1	1-2	12-19	7	
1	4	1	—	9	—	—	3	—	(由第三科長兼)	1	—	8	技佐2	28	8	—	—	16	
1	4	1	—	—	—	—	2	—	(由第三科長兼)	1	—	7	技佐1	24	7	—	—	14	
1	4	1	—	7	—	—	1	—	(由第三科長兼)	1	—	6	技佐1	21	6	—	—	12	
1	3	1	—	8	—	—	2	—	—	2	—	15	—	32	15	1	—	24	24
1	3	1	—	7	—	—	2	—	—	2	—	12	—	28	12	1	—	20	20
1	3	1	—	6	—	—	1	—	—	1	—	10	—	23	10	—	—	16	16
1	4	1	—	4	1	1	2	—	—	1	1	4	—	19	12	—	—	10	10
1	4	1	—	3	1	1	1	—	—	1	1	3	—	16	11	—	—	9	9
1	4	1	—	3	1	1	1	—	—	1	1	2	—	15	10	—	—	8	8
4	警務督察	1	—	7	12	—	1-2	1-4	(由科員兼)	2	—	9	度量衡全上1	36-40	14	1	4	36	8
4	警務督察	1	—	5	10	—	1-2	1-4	(由科員兼)	2	—	9	全上1	33-37	11	1	3	27	7
4	警務督察	1	4-5	9	—	—	1-2	1-4	(由科員兼)	2	—	6	全上1	28-33	9	1	2	18	6
4	—	1	—	9	—	—	1	—	—	1	1	3	—	24	9	—	—	12	10
4	—	1	—	8	—	—	1	—	—	1	1	3	—	20	8	—	—	10	8
4	—	1	—	7	—	—	1	—	—	1	1	3	—	19	6	—	—	8	6
4	—	1	—	7	—	—	1	—	—	1	1	2	—	18	6	—	—	6	5
4	—	—	—	8	—	—	—	—	—	—	1	5	承審員1	20	6	—	—	—	12
4	—	—	—	6	—	—	—	—	—	—	1	3	全上1	16	4	—	—	—	10
4	—	—	—	4	—	—	—	—	—	—	1	2	全上1	12	4	—	—	—	7
4	—	—	—	4	—	—	—	—	—	—	1	2	全上1	12	3	—	—	—	6
5	—	—	—	8	—	1	—	—	—	—	—	9	—	24	10	—	—	—	14
5	—	—	—	7	—	1	—	—	—	—	—	8	—	22	10	—	—	—	14
5	—	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	6	—	17	8	—	—	—	13
5	—	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	6	—	17	8	—	—	—	13
5	—	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	5	—	16	7	—	—	—	12
5	—	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	5	—	16	7	—	—	—	12
5	—	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	4	—	14	4	—	—	—	10
5	—	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	4	—	14	4	—	—	—	10
5	—	—	—	3	—	1	—	—	—	—	—	3	—	12	4	—	—	—	8
3	1	—	—	2	1	—	1	—	—	—	—	3	—	11	8	1	2	22	8
3	1	—	—	2	1	—	1	—	—	—	—	3	—	11	6	1	2	19	6
2-3	1	—	—	2	1	—	1	—	—	—	—	2	—	9-10	6	1	2	17	5

3	—	—	8	1	2	2	—	2	—	8	助理員3	37	12	—	—	—	14		
3	—	—	7	1	2	1	—	1	—	6	助理員2	24	8	—	—	—	10		
3	—	—	6	1	1	1	—	1	—	4	助理員1	19	6	—	—	—	8		
4	1	—	6	—	—	1	—	1	—	4	—	18	7	1	—	23	7		
4	1	—	5	—	—	1	—	1	—	3	—	16	6	1	—	21	6		
4	1	—	5	—	—	1	—	1	—	3	—	16	6	1	—	19	5		
3	1	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—	12	8	1	1-2	16-23	8		
3	1	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—	11	7	1	1-2	14-21	7		
3	1	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—	10	6	1	1-2	12-19	7		
3	1	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	8	5	1	1-2	12-19	7		
4	1	—	9	—	—	3	—	(由第)	1	—	8	技佐2	28	8	—	—	16		
4	1	—	—	—	—	2	—	(三科)	1	—	7	技佐1	24	7	—	—	14		
4	1	—	7	—	—	1	—	(科長)	1	—	6	技佐1	21	6	—	—	12		
3	1	—	8	—	—	2	—	(兼)	2	—	15	—	32	15	1	—	24	24	
3	1	—	7	—	—	2	—	—	2	—	12	—	28	12	1	—	20	20	
3	1	—	6	—	—	1	—	—	1	—	10	—	23	10	—	—	16	16	
4	1	—	4	1	1	2	—	—	1	1	4	—	19	12	—	—	—	10	
4	1	—	3	1	1	1	—	—	1	1	3	—	16	11	—	—	—	9	
4	1	—	3	1	1	1	—	—	1	1	2	—	15	10	—	—	—	8	
4	警務督察	1	7	11	—	—	1-2	1-4	(由科長)	2	—	9	度量衡	36-40	14	1	4	36	8
4	警務督察	1	5	10	—	—	1-2	1-4	(由科長)	2	—	9	全上1	33-37	11	1	3	27	7
4	警務督察	1	4-5	9	—	—	1-2	1-4	(由科長)	2	—	6	全上1	28-33	9	1	2	18	6
4	—	—	9	—	—	1	—	—	1	1	3	—	24	9	—	—	12	10	
4	—	—	8	—	—	1	—	—	1	1	3	—	20	8	—	—	10	8	
4	—	—	7	—	—	1	—	—	1	1	3	—	19	6	—	—	2	6	
4	—	—	7	—	—	1	—	—	1	1	2	—	18	6	—	—	6	5	
4	—	—	8	—	—	—	—	—	—	1	5	承審員1	20	6	—	—	—	12	
4	—	—	6	—	—	—	—	—	—	1	3	全上1	16	4	—	—	—	10	
4	—	—	4	—	—	—	—	—	—	1	2	全上1	12	4	—	—	—	7	
4	—	—	4	—	—	—	—	—	—	1	2	全上1	12	3	—	—	—	6	
5	—	—	8	—	1	—	—	—	—	—	9	—	24	10	—	—	—	14	
5	—	—	7	—	1	—	—	—	—	—	8	—	22	10	—	—	—	14	
5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	6	—	17	8	—	—	—	13	
5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	6	—	17	8	—	—	—	13	
5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	5	—	16	7	—	—	—	12	
5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	5	—	16	7	—	—	—	12	
5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	4	—	14	4	—	—	—	10	
5	—	—	4	—	1	—	—	—	—	—	4	—	14	4	—	—	—	10	
5	—	—	3	—	1	—	—	—	—	—	3	—	12	4	—	—	—	8	
3	1	—	2	1	—	1	—	—	—	—	3	—	11	8	1	2	22	8	
3	1	—	2	1	—	1	—	—	—	—	3	—	11	6	1	2	19	6	
3	1	—	2	1	—	1	—	—	—	—	2	—	9-10	6	1	2	17	5	
2	—	(內有)	6	4	—	—	1	—	—	—	—	—	13	9	—	—	—	10	
2	—	(由科長)	6	3	—	—	1	—	—	—	—	—	12	8	—	—	—	9	
2	—	(由科長)	6	3	—	—	1	—	—	—	—	—	12	8	—	—	—	8	
2	—	—	5	—	—	—	—	—	—	—	6	—	15	6	—	—	—	7	
2	—	—	5	—	—	—	—	—	—	—	5	—	14	5	—	—	—	6	
2	—	—	4	—	—	—	—	—	—	—	3	—	11	4	—	—	—	5	
2	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—	—	助理員1	15	9	1	3	36	6	
2	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—	—	同上1	15	7	1	2	26	5	
2	—	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	同上1	8	3	1	2	18	4	

政府之各級員額，均以額定人數為限，所有因特殊情形增設之員額，均未列入。
 制定之縣政府組織規程附表內容編列，詳情見經費表備註欄。
 本所編之浙江江西等十二省各縣政府員額一覽表加以補充而成。
 新縣制實施前之情況。

浙江江西等省各等縣政府每月行政經費分配表

省別	縣等別	薪俸費(元)	辦公費購置費及雜費(元)	川旅費(元)	縣長特別辦公費(元)	準備費(元)	合計	備
浙江省	一等甲種	1,940.00	450.00	100.00	100.00	2,590.00	依二十六年十二月 員會第九八二次會 江省戰時各縣政府 表之規定
	一等乙種	1,910.00	400.00	80.00	80.00	.....	2,170.00
	二 等	1,335.00	350.00	60.00	60.00	.....	1,805.00
江西省	二 等	1,100.00	300.00	40.00	50.00	1,490.00	民國二十六年五月 省務會議議決定於 起實行
	三 等	2,004.00	210.00	50.00	.....	.....	2,264.00
	三 等	1,753.00	190.00	50.00	.....	.....	1,993.00
湖北省	一 等	1,634.00	170.00	50.00	1,854.00	依二十三年二月一 湖北省縣政府組織 湖北省各級縣政府 定(各級縣政府政 在內)
	二 等	1,190.00	280.00	.....	.....	.....	1,470.00
	三 等	1,100.00	270.00	.....	.....	.....	1,370.00
	三 等(原設財 科縣份)	970.00	260.00	1,230.00	
	三 等(原無財 科縣份)	870.00	240.00	1,110.00	
湖南省	一 等	1,882.00	400.00	2,282.00	依省政府委員會第 通過之「湖南省各 程」附表之規定(院核准暫予備案)
	二 等	1,598.00	320.00	.....	.....	.....	1,918.00
	三 等	1,384.00	240.00	.....	.....	.....	1,624.00
四川省	一 等	2,450.00	300.00	180.00	2,930.00	依二十四年八月份 府公報法規類所載 經費月支概算表 依省政府委員會第 通過之「河南省各 程」所附「各等縣 定(二十五年六月
	二 等	2,077.00	250.00	.....	120.00	.....	2,447.00
	三 等	1,654.00	200.00	.....	80.00	.....	1,934.00
河南省	一 等	1,449.00	274.00	1,723.00	依省政府委員會第 通過之「河南省各 程」所附「各等縣 定(二十五年六月
	二 等	1,241.00	254.00	.....	.....	.....	1,495.00
	三 等	1,103.00	224.00	.....	.....	.....	1,327.00
河北省	一 等	1,866.00	150.00	2,016.00	依民國二十四年十 公布自二十五年一 河北省各縣政府組 等縣政府員額經費
	二 等	1,531.00	130.00	.....	.....	.....	1,661.00
	三 等	1,225.00	110.00	.....	.....	.....	1,335.00
福建省	一 等	1,634.00	180.00	108.00	353.50	2,276.00	依省政府通令自二 實行之「修正福建 程」所附「各等縣 表」之規定
	二等甲種	1,512.00	162.00	.....	90.00	211.50	1,975.50
	二等乙種	1,392.00	145.00	.....	90.00	136.50	1,763.00
	三 等	1,305.50	126.00	63.00	90.50	1,585.00	
廣東省	一 等	2,768.00	300.00	300.00	3,368.00	依省政府委員會第 於二十七年七月一 省縣政府組織暫行
	二 等	2,170.00	250.00	.....	250.00	.....	2,670.00
	三 等	1,703.00	180.00	.....	180.00	.....	2,063.00
	特三 等	1,644.00	150.00	150.00	1,944.00	
廣西省	一等甲種	1,476.00—1,532.00	240.00	70.00	1,786.00—1,842.00	依據民國二十五年 政府委員會第二二 廣西各縣政府薪工
	一等乙種	1,396.00—1,452.00	220.00	.....	60.00	.....	1,676.00—1,732.00
	二等甲種	1,133.00—1,189.00	210.00	.....	50.00	.....	1,393.00—1,449.00
	二等乙種	1,133.00—1,189.00	200.00	.....	40.00	.....	1,373.00—1,429.00
	三等甲種	1,047.00—1,103.00	190.00	.....	40.00	.....	1,277.00—1,333.00
	三等乙種	1,047.00—1,103.00	180.00	.....	30.00	.....	1,257.00—1,313.00
	四等甲種	843.00— 899.00	170.00	.....	30.00	.....	1,043.00—1,099.00
	四等乙種	843.00— 899.00	160.00	.....	30.00	.....	1,033.00—1,089.00
	五 等	749.00— 803.00	140.00	.....	20.00	.....	907.00— 963.00
甘肅省	一 等	1,135.00	200.00	1,335.00	依「甘肅省各縣縣 表之規定(二十五 部備案)
	二 等	1,023.00	175.00	.....	.....	.....	1,198.00
	三 等	875.00— 925.00	150.00	.....	.....	.....	1,015.00—1,075.00
綏遠省	一 等	810.00	280.00	1,090.00	依省政府委員會第 定於二十三年十月 併科辦法」所附「 經費分配表」之規
	二 等	740.00	280.00	.....	.....	.....	1,020.00
	三 等	680.00	275.00	.....	.....	.....	955.00
陝西省	一 等	782.00	178.00	90.00	1,050.00	依照二十八年五月 政府組織規程」所 經費支配表」新 此項經費係省款
	二 等	720.00	170.00	.....	80.00	.....	970.00
	三 等	610.00	140.00	.....	60.00	.....	810.00
甯夏省	一 等	1,556.00	200.00	1,756.00	依照二十八年十月 夏省各縣政府組織 「經費支配表」所 薪俸費包括勤務改
	二 等	1,374.00	180.00	.....	.....	.....	1,554.00
	三 等	886.00	160.00	.....	.....	.....	1,046.00

		三等(原無財科縣份)	870.00	240.00	1,110.00	在內)
湖南省	一 等	1,882.00	400.00	2,282.00	依省政府委員通過之「湖南程」附表之規院核准暫予備
	二 等	1,598.00	320.00	.....	.....	.....	.....	1,918.00
	三 等	1,384.00	240.00	.....	.....	.....	.....	1,624.00
四川省	一 等	2,450.00	300.00	180.00	2,930.00	依二十四年八府公報法規類經費月支概算
	二 等	2,077.00	250.00	.....	120.00	.....	.....	2,447.00
	三 等	1,654.00	200.00	.....	80.00	.....	.....	1,934.00
河南省	一 等	1,449.00	274.00	1,723.00	依省政府委員通過之「河南程」所附「各定(二十五年
	二 等	1,241.00	254.00	.....	.....	.....	.....	1,495.00
	三 等	1,103.00	224.00	.....	.....	.....	.....	1,327.00
河北省	一 等	1,866.00	150.00	2,016.00	依民國二十四公布自二十五河北省各縣政府員額
	二 等	1,531.00	130.00	.....	.....	.....	.....	1,661.00
	三 等	1,225.00	110.00	.....	.....	.....	.....	1,335.00
福建省	一 等	1,634.00	180.00	108.00	353.50	2,276.00	依省政府通令實行之「修正程」所附「各表」之規定
	二等甲種	1,512.00	162.00	.....	90.00	211.50	.....	1,975.50
	二等乙種	1,392.00	145.00	.....	90.00	136.50	.....	1,763.00
	三 等	1,305.50	126.00	.....	63.00	90.50	.....	1,585.00
廣東省	一 等	2,768.00	300.00	300.00	3,368.00	依省政府委員於二十七年七省縣政府組織
	二 等	2,170.00	250.00	.....	250.00	.....	.....	2,670.00
	三 等	1,703.00	180.00	.....	180.00	.....	.....	2,063.00
	特三 等	1,644.00	150.00	.....	150.00	.....	.....	1,944.00
廣西省	一等甲種	1,476.00—1,532.00	240.00	70.00	1,786.00—1,842.00	依據民國二十政府委員會廣西各縣政府
	一等乙種	1,396.00—1,452.00	220.00	.....	60.00	.....	.....	1,676.00—1,732.00
	二等甲種	1,133.00—1,189.00	210.00	.....	50.00	.....	.....	1,393.00—1,449.00
	二等乙種	1,133.00—1,189.00	200.00	.....	40.00	.....	.....	1,373.00—1,429.00
	三等甲種	1,047.00—1,103.00	190.00	.....	40.00	.....	.....	1,277.00—1,333.00
	三等乙種	1,047.00—1,103.00	180.00	.....	30.00	.....	.....	1,257.00—1,313.00
	四等甲種	843.00— 899.00	170.00	.....	30.00	.....	.....	1,043.00—1,099.00
	四等乙種	843.00— 899.00	160.00	.....	30.00	.....	.....	1,033.00—1,089.00
	五 等	749.00— 803.00	140.00	.....	20.00	.....	.....	907.00— 963.00
	甘肅省	一 等	1,135.00	200.00	
二 等		1,023.00	175.00	.....	.....	.....	.....	1,198.00
三 等		875.00— 925.00	150.00	.....	.....	.....	.....	1,015.00—1,075.00
綏遠省	一 等	810.00	280.00	1,090.00	依省政府委員定於二十三年併科辦法」所經費分配表
	二 等	740.00	280.00	.....	.....	.....	.....	1,020.00
	三 等	680.00	275.00	.....	.....	.....	.....	955.00
陝西省	一 等	782.00	178.00	90.00	1,050.00	依照二十八年政府組織規程經費支配表此項經費係
	二 等	720.00	170.00	.....	80.00	.....	.....	970.00
	三 等	610.00	140.00	.....	60.00	.....	.....	810.00
甯夏省	一 等	1,556.00	200.00	1,756.00	依照二十八年夏省各縣政府經費分配表
	二 等	1,374.00	180.00	.....	.....	.....	.....	1,554.00
	三 等	886.00	160.00	.....	.....	.....	.....	1,046.00

項 別	一 等 縣		二 等 縣		三 等 縣	
	敷建分科	敷建未分科	敷建分科	敷建未分科	敷建分科	敷建未分科
俸給費	2,127	1,827	1,866.60	1,578.60	1,548	1,272
辦公費	240	240	200.00	200.00	160	160
特別費	108	108	72.00	72.00	48	48
合 計	2,475	2,175	2,138.60	1,850.60	1,756	1,480

附註： 民國二十八年四川省各縣縣由川省府制定左列經費支給標準

說明： 1. 本表所載各等縣政府月支各項係實支數外，餘均係額定數。
2. 本表所列經費數額，均係新縣
3. 本表係根據內政部統計處所編縣政府每月行政經費分配表，

浙江江西等省各等縣政府每月行政經費分配表

用	薪 俸 費(元)	辦公費購置費及雜費(元)	川旅費(元)	縣長特別辦公費(元)	準備費(元)	合 計	備 註
	1,940.00	450.00	100.00	100.00	.....	2,590.00	依二十六年十二月二十八日省政府委員會第九八二次會議通過施行之『浙江省戰時各縣政府組織暫行規則』附表之規定
	1,910.00	400.00	80.00	80.00	.....	2,170.00	民國二十六年五月十四日第九七六次省務會議議決於二十六年七月一日起實行
	1,335.00	350.00	60.00	60.00	.....	1,805.00	依二十三年二月一日省府公布施行『湖北省縣政府組織暫行規程』所附『湖北省各級縣政府暫行預算表』之規定
	1,100.00	300.00	40.00	50.00	.....	1,490.00	
	2,004.00	210.00	50.00	.....	.....	2,264.00	
	1,753.00	190.00	50.00	.....	.....	1,993.00	
	1,634.00	170.00	50.00	.....	.....	1,854.00	
	1,190.00	280.00	.....	.....	.....	1,470.00	
	1,100.00	270.00	.....	.....	.....	1,370.00	
財分)	970.00	260.00	.....	.....	.....	1,230.00	
財分)	870.00	240.00	.....	.....	.....	1,110.00	
	1,882.00	400.00	.....	.....	.....	2,282.00	依省政府委員會第七三〇次會議修正通過之『湖南省各縣裁局改科組織規程』附表之規定(二十六年四月行政院核准予備案)
	1,598.00	320.00	.....	.....	.....	1,918.00	
	1,384.00	240.00	.....	.....	.....	1,624.00	
	2,450.00	300.00	.....	180.00	.....	2,930.00	依二十四年八月份第十六期四庫省政府公報法規類所載『四川各縣縣政府經費月支概算表』之規定
	2,077.00	250.00	.....	120.00	.....	2,447.00	
	1,654.00	200.00	.....	80.00	.....	1,934.00	
	1,449.00	274.00	.....	.....	.....	1,723.00	依省政府委員會第五四九次會議修正通過之『河南省各縣政府組織暫行規程』所附『各等縣政府經費表』之規定(二十五年六月行政院備案)
	1,241.00	254.00	.....	.....	.....	1,495.00	
	1,103.00	224.00	.....	.....	.....	1,327.00	
	1,866.00	150.00	.....	.....	.....	2,016.00	依民國二十四年十月二十九日省政府公布自二十五年一月一日起實行之『河北省各縣政府組織規程』所附『各等縣政府員額經費表』之規定
	1,531.00	130.00	.....	.....	.....	1,661.00	
	1,225.00	110.00	.....	.....	.....	1,335.00	
	1,634.00	180.00	.....	108.00	353.50	2,276.00	依省政府通令自二十七年一月一日起實行之『修正福建省各縣政府組織規程』所附『各等縣每月經費預算標準表』之規定
	1,512.00	162.00	.....	90.00	211.50	1,975.50	
	1,392.00	145.00	.....	90.00	136.50	1,763.00	
	1,305.50	126.00	.....	63.00	90.50	1,585.00	
	2,768.00	300.00	.....	300.00	.....	3,368.00	依省政府委員會第四四次會議通過定於二十七年七月一日起實行之『廣東省縣政府組織暫行規程』附表之規定
	2,170.00	250.00	.....	250.00	.....	2,670.00	
	1,703.00	180.00	.....	180.00	.....	2,063.00	
	1,644.00	150.00	.....	150.00	.....	1,944.00	
	1,476.00—1,532.00	240.00	.....	70.00	.....	1,736.00—1,842.00	依據民國二十五年四月二十日廣西省政府委員會第二二〇次會議議決之『廣西各縣政府薪工費公費表』之規定
	1,396.00—1,452.00	220.00	.....	60.00	.....	1,676.00—1,732.00	
	1,133.00—1,189.00	210.00	.....	50.00	.....	1,393.00—1,449.00	
	1,133.00—1,189.00	200.00	.....	40.00	.....	1,373.00—1,429.00	
	1,047.00—1,103.00	190.00	.....	40.00	.....	1,277.00—1,333.00	
	1,047.00—1,103.00	180.00	.....	30.00	.....	1,257.00—1,313.00	
	843.00— 899.00	170.00	.....	30.00	.....	1,043.00—1,099.00	
	843.00— 899.00	160.00	.....	30.00	.....	1,033.00—1,089.00	
	749.00— 803.00	140.00	.....	20.00	.....	907.00— 963.00	
	1,135.00	200.00	.....	.....	.....	1,335.00	依『甘肅省各縣縣政府組織規程』附表之規定(二十五年十二月十四日報部備案)
	1,023.00	175.00	.....	.....	.....	1,198.00	
	875.00— 925.00	150.00	.....	.....	.....	1,015.00—1,075.00	
	810.00	280.00	.....	.....	.....	1,090.00	依省政府委員會第二六二次會議通過定於二十三年十月一日實行之『裁局併科辦法』所附『各等縣政府組織及經費分配表』之規定
	740.00	280.00	.....	.....	.....	1,020.00	
	680.00	275.00	.....	.....	.....	955.00	
	782.00	178.00	.....	90.00	.....	1,050.00	依照二十八年五月施行之『陝西省縣政府組織規程』所附之『各等縣政府經費支配表』薪俸費內包括工役薪給此項經費係省款部份
	720.00	170.00	.....	80.00	.....	970.00	
	610.00	140.00	.....	60.00	.....	810.00	
	1,556.00	200.00	.....	.....	.....	1,756.00	依照二十八年十月間報告之『修正陝西省各縣縣政府組織暫行條例』所附之『經費支配表』薪俸費內包括工役薪給此項經費係省款部份
	1,374.00	180.00	.....	.....	.....	1,554.00	
	886.00	160.00	.....	.....	.....	1,046.00	

1,335.00	350.00	60.00	60.00	.....	1,803.00	依省府時有補給政府組織暫行規程之規定
1,100.00	300.00	40.00	50.00	.....	1,490.00	表之規定
2,004.00	210.00	50.00	.....	.....	2,264.00	民國二十六年五月十四日第九七六次
1,753.00	190.00	50.00	.....	.....	1,993.00	省務會議議決於二十六年七月一日起實行
1,634.00	170.00	50.00	.....	.....	1,854.00	依二十三年二月一日省府公布施行『湖北省縣政府組織暫行規程』所附『湖北省各級縣政府暫行預算表』之規定(各級縣政府政務警察薪餉均未計在內)
1,190.00	280.00	.....	.....	.....	1,470.00	
1,100.00	270.00	.....	.....	.....	1,370.00	
970.00	260.00	.....	.....	.....	1,230.00	
870.00	240.00	.....	.....	.....	1,110.00	
1,882.00	400.00	.....	.....	.....	2,282.00	依省政府委員會第七三〇次會議修正通過之『湖南省各縣裁局改科組織規程』附表之規定(二十六年四月行政院核准暫予備案)
1,598.00	320.00	.....	.....	.....	1,918.00	
1,384.00	240.00	.....	.....	.....	1,624.00	
2,450.00	300.00	.....	180.00	.....	2,930.00	依二十四年八月份第十六期四增省府公報法規類所載『四川各縣縣政府經費月支概算表』之規定
2,077.00	250.00	.....	120.00	.....	2,447.00	
1,654.00	200.00	.....	80.00	.....	1,934.00	
1,449.00	274.00	.....	.....	.....	1,723.00	依省政府委員會第五四九次會議修正通過之『河南省各縣政府組織暫行規程』所附『各等縣政府經費表』之規定(二十五年六月行政院備案)
1,241.00	254.00	.....	.....	.....	1,495.00	
1,103.00	224.00	.....	.....	.....	1,327.00	
1,866.00	150.00	.....	.....	.....	2,016.00	依民國二十四年十月二十九日省政府公布自二十五年一月一日起實行之『河北省各縣政府組織規程』所附『各等縣政府員額經費表』之規定
1,531.00	130.00	.....	.....	.....	1,661.00	
1,225.00	110.00	.....	.....	.....	1,335.00	
1,634.00	180.00	.....	108.00	353.50	2,276.00	依省政府通令自二十七年一月一日起實行之『修正福建省各縣政府組織規程』所附『各等縣每月經費預算標準表』之規定
1,512.00	162.00	.....	90.00	211.50	1,975.50	
1,392.00	145.00	.....	90.00	136.50	1,763.00	
1,305.50	126.00	.....	63.00	90.50	1,585.00	
2,768.00	300.00	.....	300.00	.....	3,368.00	依省政府委員會第四四次會議通過定於二十七年七月一日起實行之『廣東省縣政府組織暫行規程』附表之規定
2,170.00	250.00	.....	250.00	.....	2,670.00	
1,703.00	180.00	.....	180.00	.....	2,063.00	
1,644.00	150.00	.....	150.00	.....	1,944.00	
476.00—1,532.00	240.00	.....	70.00	.....	1,786.00—1,842.00	依據民國二十五年四月二十日廣西省政府委員會第二二〇次會議議決之『廣西各縣政府薪工費公費表』之規定
396.00—1,452.00	220.00	.....	60.00	.....	1,676.00—1,732.00	
133.00—1,189.00	210.00	.....	50.00	.....	1,393.00—1,449.00	
133.00—1,189.00	200.00	.....	40.00	.....	1,373.00—1,429.00	
47.00—1,103.00	190.00	.....	40.00	.....	1,277.00—1,333.00	
47.00—1,103.00	180.00	.....	30.00	.....	1,257.00—1,313.00	
843.00— 899.00	170.00	.....	30.00	.....	1,043.00—1,099.00	
843.00— 899.00	160.00	.....	30.00	.....	1,033.00—1,089.00	
749.00— 803.00	140.00	.....	20.00	.....	907.00— 963.00	
1,135.00	200.00	.....	.....	.....	1,335.00	依『甘肅省各縣縣政府組織規程』附表之規定(二十五年十二月十四日報部備案)
1,023.00	175.00	.....	.....	.....	1,198.00	
875.00— 925.00	150.00	.....	.....	.....	1,015.00—1,075.00	
810.00	280.00	.....	.....	.....	1,090.00	依省政府委員會第二六二次會議通過定於二十三年十月一日實行之『裁局併科辦法』所附『各等縣政府組織及經費分配表』之規定
740.00	280.00	.....	.....	.....	1,020.00	
680.00	275.00	.....	.....	.....	955.00	
782.00	178.00	.....	90.00	.....	1,050.00	依照二十八年五月施行之『陝西省縣政府組織規程』所附之『各等縣政府經費分配表』薪俸費內包括工役薪給此項經費係省款部份
720.00	170.00	.....	80.00	.....	970.00	
610.00	140.00	.....	60.00	.....	810.00	
1,556.00	200.00	.....	.....	.....	1,756.00	依照二十八年十月間報告之『修正寧夏省各縣政府組織暫行條例』所附之『寧夏省各縣政府組織及經費一覽表』薪俸費包括勤務政警督自等薪給在內
1,374.00	180.00	.....	.....	.....	1,554.00	
886.00	160.00	.....	.....	.....	1,046.00	

縣	二等縣		三等縣	
	未分科	裁建分科	未分科	裁建分科
827	1,866.60	1,578.60	1,548	1,272
240	200.00	200.00	160	160
108	72.00	72.00	48	48
175	2,138.60	1,850.60	1,756	1,480

附註：民國二十八年度四川省各縣縣政府每月實支經費數額，由川省府制定左列經費支給標準表通飭遵照

說明：1. 本表所載各等縣政府月支各項經費數，除關於福建省者係實支數外，餘均係額定數。

2. 本表所列經費數額，均係新縣制實施以前之數字。

3. 本表係根據內政部統計處所編之浙江江西等十二省各等縣政府每月行政經費分配表，加以補充而成。

第二目 縣等劃分的缺陷

縣等的劃分，一面決定縣政府組織的大小，一面區別縣行政經費的多寡，均所以在求治理上的便利。但劃分縣等辦法的實施，事實上頗易發生種種的缺陷，茲列舉其較重要之點如下：

一、各縣不能得平衡的發展 現今劃分縣等的標準，以一縣的面積人口財賦等狀況為根據，凡地大人多及富足之縣，等次較高；而地小人少貧瘠之縣則等次較低。縣等高者，組織較為充實，縣等低者，其組織亦較簡陋。在此情況之下，人力財力較為優越之縣，因其等次高而愈易發展，但人力財力較為貧弱之縣，則因其等次低而受限制，結果縣與縣之間的距離愈遠，絕難同躋於一般水準。又等次較低之縣，因其地小人少，及貧瘠之故，雖無優異的條件，可為建設的憑藉，但其急於建設的需要，則更為迫切。今對於此等縣區，反予以較簡陋之組織，及較微薄的經費，直無異限制其發展，實非所以求平衡發展之道。

二、縣組織不能適應實際的需要。各等縣政府組織，均就縣等分別規定，而縣政府內部各科的員額及待遇，亦一律確定，無變通的餘地。實則縣組織效能的發揮，端在能適應實際的環境，各地方的環境不同，施政的對象，不盡一致，譬如各地推進教養衛生工作，齊頭並進，無此能力，所以不得不確定一二中心工作，就此中心工作，竭全力以推進，使能因其成就而引發其他工作。如治安不良地方，應以辦理自衛為主要任務；則在縣政府應設法增加辦理自衛的人員。如地方經濟貧困，應努力於合作社的設置，或生產技術的改良，則建設科人員自應增加。又如各縣經濟情況不同，或在農業上有特殊的產品，或在畜牧上有天然的便利，或在資源上有豐富的蘊藏，政府倘能因勢利導，施以適當的改進或開發，自足以繁榮一地方的經濟，但一縣的建設機關，自必須有適宜的配備，倘抹煞各地方的區別，一律依縣等予以呆板的規定，自不能適應實際的需要，所以組織上的劃一，無異於使肥瘠同衣，或以一方醫百病，與增進工作效率的意義，自不相符。

三、行政人員待遇的不平。過去縣行政人員的俸給，依縣等為標準，在等次較高之

縣服務，其俸額較高，反之，在等次較低之縣服務，則俸額較低。這種方法，足以造成待遇上不平等之狀態。一、依縣等高低為規定俸給厚薄的標準，即認等次較高之縣，其事務難以治理，等次較低之縣，則治理較易，實則這個假定，未必與事實相符。縣區治理的難易，並不在於等次的高下，而在於各個地方的環境，這種環境，實際上不能由縣等來區別，等次劃分所根據的條件，實無法分別各地方的特性。所以等次較低的縣區，未必易於治理，甚至比較等次高者更為難治。如貧瘠地方，治安不寧，民風慄悍，雖等次較低，但其治理之難，更甚於人民富庶，文化發達之縣份也。但行政人員的待遇，則因所服務的縣份等次較低之故，因而亦有差別，其為不平，至為顯然。二、合理的人事制度，須以職務上所需的學識，能力，技術，經驗，為選用的標準，並依據這種標準，本同工同酬的原則，決定適當的薪給，同時還須就其服務的年資及成績，規定加薪的辦法。現在各縣行政人員的待遇，固談不到同工同酬，並因規定了各等縣人員一律的薪額，即晉級加薪亦不可能。雖然內政部所公布的縣政府及各科局官等官俸表，規定各項

行政人員，（如秘書，科長，局長，科員，辦事員等）的支薪標準，及晉級程序，這種辦法，略合分級晉俸的原則，但事實上沒有一省實行的。行政人員待遇的厚薄，依縣等的高下而定，既能區別職務上繁簡難易的實際情況，更不能依成績及年資而逐級升遷，以振發人員服務的精神。這種制度，自屬有失公允。

三、影響行政人員的心理 行政人員的俸給，隨縣等的高低，而互不相同，於是就有一「肥缺」一「瘦缺」觀念的發生。即認縣等高者為肥缺，低者為瘦缺，雖然一般人所謂肥缺瘦缺，實際上並不純指支薪的厚薄而言，在政治上的貪污，成為當然現象的時代，尚係指縣行政人員貪污搜括所可能的程度而言。即富庶地方，縣等較高，不特薪給較高，即貪污搜括亦較便利，所以稱為肥缺。貧瘠地方，縣等較低，不特薪給較薄，即貪污搜括亦較不便，所以稱為瘦缺。不過因縣等不同而發生薪給的厚薄，要亦足以影響從政人員辦事心理，亦為不公平的一種事實的表現。

四、計算縣等方法的不正確 縣等的劃分，在區別一縣事務的繁簡，以及治理的難

易，假定現在劃分縣等的辦法，果能切實達到這種目的，則上列各種缺陷，亦不致過於顯著。但事實上過去關於縣等劃分，各省釐定縣等辦法，僅規定了採取計分制的原則，至如何計分，則一任各省自行規劃，辦法至為不一。茲略舉幾個實例如左：

甲、四川省的計分法 四川省縣等以面積人口財富為標準。面積分數以一百方公里為一分，人口以一萬口為一分，富力以一千元為一分，總平均分數在五十分以上者為一等，三十分以上五十分以下者為二等，三十分以下為三等。並以交通是否便利，實業是否發達，為特殊條件，酌量將縣等提高或降低。（見四川省二十七年九月所送釐定本省各縣縣等標準表）

乙、甘肅省的計分法 計分標準，面積以二千五百方公里為一分，人口以三萬人為一分，田賦以額征數一萬為一分，平均分數在三、五以上為一等，二、五以上，三、五以下為二等，二、五以下為三等。平均分數雖不及所定標準，而具有釐定縣等辦法第三條衝繁之地，夙號難治，與邊要之區，關係防務的特別情形者，仍酌予升等，或維持較

高原等。平均分數雖達到或超過所定標準，而有其他特殊情形者，仍予降等或維持較低原等。（見二十八年一月爲釐定各縣縣等案致內政部原咨）

丙、湖南省的計分法。計分標準，面積以一千方公里爲一分，人口以一萬人爲一分，財賦按縣地方總收入以一萬元爲一分。平均分數在三十五分以上者爲一等縣，十二分五以上者爲二等縣，餘爲三等縣。一等縣平均分數在六十分以上者，爲一等甲級縣份，餘爲一等乙級縣份。二等縣之平均分數在二十分以上者，爲二等甲級縣份，餘爲二等乙級縣份。三等縣之平均分數在九分以上者，爲三等甲級縣份，餘爲三等乙級縣份。在特殊情形之縣，如交通要點，專員駐在地，或邊要之區等，提升等級，計全省七十五縣中，提等者五縣，提級者八縣。（見二十八年十一月湖南省委會通過之湖南省各縣等級表說明書）

丁、浙江省的計分法。浙江省對於各項分數的計算，係採取所謂累進遞減之法。計分項目，分面積，人口，稅收，事務，文化等五項，其方法爲：一、面積以一百方公里

爲一分，一千方公里以上，每二百方公里爲一分，二千方公里以上，以二十分計算。

二、人口以一萬爲一分，二十萬以上，每二萬爲一分，七十萬以上，每三萬爲一分，一百萬以上，以五十分計算。

三、富力以地方稅收一萬元爲一分，十萬元以上，每十萬元爲一分，六十萬元以上，以十分計算。關於分數的計算，均用四捨五入法。

四、事務分數，凡屬孤懸海外，地臨海濱，毗連隣省，地方衝要，人事繁雜，交通不便，具備一款者，各列八分，兼有兩款者，皆列十分。

五、交通尚便者七分，事務較簡者六分，交通發達者五分，事務簡單者四分。

五、文化分數，凡民智閉塞，或情形特殊者，各列十分，民智落後，或民風強悍者，皆列九分，民風刁頑者八分，教育參差者七分，教育尚可者六分，民風尚佳者五分，教育普及者四分，概參酌現在情形而定。平均分致以七十分以上者爲一等甲級，六十分以上者爲一等乙級，五十分以上者爲二等甲級，四十分以上者爲二等乙級，三十五分以上者爲三等甲級，三十五分以下者爲三等乙級。（見浙江省政府二十七年十二月所送各縣等第一覽表。）

浙江省縣等原分三等六級，新縣制公布後，卽就原定六

縣等分大等。

我們舉了幾個計分的例子，在這些實例裏面，可以明白各省釐定縣等的標準，都是由各省自行制定，大抵各省對於所屬的各縣，有了大體的概念，然後以分數去湊合實際情況，有時被標準所計算的分數，其應列事項與實際情況相距過遠時，則以提等或減等辦法來調劑。不過分數的計算，事實上缺乏科學的根據，以浙江省為例，所謂累進遞減法，應用了嚴格的科學方法，頗為時人所稱道的，但如果查究面積爲什麼要一百方公里作爲一份，一千方公里以上，就每二百方公里爲一份呢？面積人口財賦等分數，在總平均分數上所占的分量，是否與這些要素所加於全縣事務處理難易的影響完全相稱呢？這些問題誰能答得出來呢？因之，所謂分數，雖然用以區別了各縣的等次，但未必能夠正確表示各縣的實質，這等於用一根不正確的尺，去量各段長短不一的布，其不能得到正確的結果，自是必然的道理。雖然一省有一省的辦法，其分數標準，大抵依實際情況訂定，各省依自定標準所釐定的縣等，或不致與實際情況相距過遠，但欲期其完全正確，

勢所不能。過去的厘定縣等辦法，僅分三等，現在則規定分爲三等至六等，分等愈細，正確性也就更難保持了。

第三節 縣等劃分辦法的改進

第一目 縣等應否劃分的討論

關於縣等劃分的作用及其缺點，分別作了個簡單的述敘。新縣制實施後，對於縣等劃分辦法及其缺點，曾有相當的改進與補救，茲將其改進之點列舉如下：

一、縣各級組織綱要第二條規定：「縣按面積，人口，經濟，文化，交通等情形，分爲三等至六等。由各省府劃分，報內政部核定之，依此規定，縣之等次，分爲三等至六等。其後行政院於廿九年四月間，公布各縣厘定縣等辦法，規定縣之等級，由各省府依照各縣面積，人口，經濟，文化，交通各項假定分數之總和編定，其有下列各款情事之三者，省政府得在假定分數之總和外，依照實際需要，酌予提高等級：一、毗連

國界、二、地臨濱海、三、孤懸海外、四、居民複雜、五、在國防上特別需要。關於劃分的辦法，則增加文化及交通兩項分數，至假定分數的標準，仍由各省政府斟酌自定。

五、縣行政人員的俸給，依照縣政府及各科局官等官俸表，原依縣等的差別為標準，此項官等官俸表，業經內政部呈請行政院轉呈國民政府加以修正，修正的要點有二：一、酌量提高縣行政人員的待遇，增加俸級，放寬最低級與最高級間的距離，使各項人員的敘薪及晉級，均得較有活動的餘地。二、縣行政人員的俸給，不再以縣等的高低為標準。原表修正後以改稱為「暫行文官官等官俸表縣行政人員部分」，由內政部於三十年十一月間，咨行各省政府辦理，其原咨內說明修正的用意如左：

「縣政府各科局官等官俸表內關於縣長及縣行政人員之官等俸給，係依照縣等之高低為標準，而實則各縣事務之繁簡，工作之難易，往往與縣之等級不盡相關，且每因縣等較低，組織較簡，縣府內部人員之工作，反視縣等較高者更為繁劇，是分等給俸之規定，殊覺未盡妥適。且查自縣各級組織綱要頒行後，各省縣等，多已由三等改至六

等，而原表僅按三等敘俸，事實上亦有更訂之必要。故今後縣長及縣行政人員之官等俸給，應視被任人員之資歷爲標準，不必以縣等之高低爲差別，以期法理事實，悉屬允當。……」

依照這段說明，修正的主要原因是在廢止以縣等爲差別的俸給標準，經此修正後，縣等劃分所發生的流弊，亦可因此得到相當的補救。

但現在有些人仍主張根本廢止這個分等制度，取消這個制度所加於各縣的無形的桎梏，和不合理的限制。也有人認爲人口財賦之所以多寡不同，及事務的所以繁簡各異，要由於縣區的有廣有狹，有大有小，而縣區之所以有廣狹大小的差別，又是由於縣區的根本未能「均平和調」之故，如果縣行政區域自先即能均平和調，則縣等就無須劃分，亦就不會有縣等的劃分問題。我以爲縣等的應否根本廢止，要看縣等的劃分有沒有需要？如果需要，則關於劃分的辦法能否設法改進，使能避免前此所發生的缺點？這個問題我們在後面要作較詳細的討論。至於認爲縣區域如能均平和調以後，就根本不會發生

縣等劃分問題，其實縣等的應否劃分是另一問題，而要使得全國縣區域完全做到「均平調和」，那是根本不可能的。縣區域的形成，大抵都有極悠久歷史，經過多少年的演變，在自然環境的限制下發展起來，各個地區上人口分布的密度，和經濟的情況，迥然不同，如果就面積來平均劃分，人口一定相差懸殊，要是把人口來平均支配，那面積又必然會相去霄壤，而經濟上的富裕與貧瘠，其間的差別，尤其是絕對無法平均的，要想用人工來做到整齊劃一，那完全是一種夢想。正和一個人的天賦和鍛鍊不同，因此發展的結果，產生高矮肥瘦各式各樣的人物，這種存在於各式各樣人物中間的差別，那裏能夠把它們「均平和調」起來呢？這種論點，我們認為不切實際的。

縣等的劃分，究竟有沒有這種需要？這是首先要討論到的問題。一個省政府所屬的各縣，相互間有着種種差別，因之其事務自然有繁簡的不一，大體上把這些不相同的縣，歸納為若干等，在縣長人選的抉擇上，縣組織的配備上，經費的支配上，能夠有一相當的標準，不能說沒有這種需要，至於所定標準的不能完全適應實際情況即是方法上

的問題了。

不過當縣僅僅成爲省政府以下的官治組織，而尙未成爲自治統治體的時候，自己沒有獨立的財政，縣行政的經費要在省經費內開支，因此縣政府爲管理上的便利，依據事務的繁簡來分別縣等，俾作決定縣組織大小，以及縣經費多寡的標準，固有其必要；但是縣的地位與性質正在演變，自財政收支系統重新劃分以後，省財政包括在國家財政系統內，縣財政列爲自治系統，有獨立的財源，已不復爲省財政的附庸。而縣真正演進爲地方自治團體的時候，內部組織的員額，在原則上自得由縣依事務的繁簡，自行決定，這樣縣行政經費既不仰賴於省庫，組織的繁簡亦得以自行決定爲原則，一切都無須省來越俎代庖，在這種情形下，劃分縣等是不是還有需要呢？

這個問題在我們看來，認爲還是有其需要。的不過當縣僅爲省政府的分部，縣事務的性質，僅爲省行政的一部，縣完全爲省的附屬單位的時候，劃分縣等，可謂基於管理上的必要，而縣的財政能夠真正獨立，並確實成爲地方自治團體，（過去僅僅虛有其名

而已。縣行政確爲縣自治團體本身的行政的時候，省政府的劃分縣等，可謂基於監督上的需要。劃分縣等雖同，但其運用的方法則不一。

第二目 劃分辦法的改進

所謂基於監督上的需要者，就是利用縣等來實施適宜有效的監督。因爲中央或省對縣，都有監督的權能，倘然能夠把無數的單位，予以相當的歸類，分成若干等次，在監督上自較便利，且易收效。在這個前提下，縣等的劃分及運用方法，自應有所改進。茲把個人的意見，開列如下：

一、劃分縣等的目的，一方面在區別事務的繁簡，一方面更當設法使其具體表現一縣的富力。大體上可以人口與面積表示其實際需要舉辦事業的繁簡，而以地方的負擔能力表示各該縣的富力。以事務繁簡和富力盈絀的配合，判別出各該縣施政的限度。計算方法，仍用分數制，但有兩點須特別注意：一、依據計算分數的材料，必須正確，並必須能夠確切代表所欲表示的事項。所以計算的方法，務求其精密，例如負擔能力的計

算，不純係賦稅收入爲標準；又如人口中間，或可區別成人和兒童，面積方面，或可區別爲荒地 and 已墾地等。以區別各該因素對於公共行政上所加的影響，俾能得到後正確的結果。二、關於區別等次高下的因素，我們在前面說過，一面依其一縣事務的繁簡，一面依其一縣富力的盈絀，而以人口和面積代表前者，人民負擔能力代表後者。在決定等次時，第一步似可以事務的繁簡爲分等的基礎，再依各該縣的富力增減其等次，即加上富力的分數，凡富力充裕者，其原有等次自將增高，不充裕者，亦將因以減低。縣各級組織綱要內所定分等條件，除了人口面積經濟三者之外，還有文化和交通兩項，這兩項似乎可以作爲最後決定等次的參考。事務繁簡的分數與富力的分數，如何確定二者間合理的比率，這個技術問題，需要專家來設計。我以爲這裏應加注意者，就是過去假定分數的辦法，是不科學的，今後應該儘量尋找科學的根據，以求得正確的結果。中央最近公布的各縣釐定縣等辦法，應該根據這個原則加以改進。

二、全國各縣的縣等，依同一標準釐定，關於縣等的釐定，即使由省政府主辦，也

必須依照中央規定的標準。倘能由中央直接來辦，自屬更好。全國各縣依同一標準，則分等的結果，可以明瞭各該縣在全國縣區中所占的地位。現在規定縣分三等至六等，在這種統一標準下，一省雖可同時有六等的縣，但也可僅有六等中間的若干等，或者缺少中間的一等，或者缺少中間的數等。在沿海省份，大抵很少五六等縣，在邊遠省份，也許沒有二、三等縣。其次，各縣的人口和經濟狀況常在變動，如果年年重劃，自太繁瑣，似可每三年或五年重劃一次，俾不致過於紛更。

三、中央於縣等釐定辦法確定以後，應同時公布一個分等組織的標準，這個標準並非規定各等縣政府組織的最高額，限定人員的額數及其經費，而要一反過去的辦法，規定縣政府最低限度的組織規模。如設科的數目，以及人員的配備等，這就是依據該縣事務繁簡及經濟力量，分別確定其必須完成的內部組織。換言之，必須有合乎規定的組織，才能認為足以應付其職責內的事務。這樣上級機關的監督，有了一定的標準，而縣組織的充實，也同時有了適切的內容。不過各等縣組織標準的訂定，也不是憑空所能編

造出來，而需要有一番詳盡的設計的。至於各縣如須在規定的組織和員額以外，增加必要的組織或人員，自是良好的現象，應該設法鼓勵。不過為避免濫設機關或妄用人員起見，如須新設機關，應同時附送該機關所欲進行的事業計劃，添置人員，亦必須說明添置的理由，其所需經費，應編入縣預算，經縣參議會通過，並呈經上級機關核准發實施，以免虛糜公款。

四、各縣依縣等設立最低限度的組織，同時使這種組織確能發生實效，尤須同時確定與規定組織相適應的事業經費，否則僅僅成立了組織，如無充分的事業經費以開展其工作，勢將使組織的機能陷於停滯狀態，反不如簡陋之組織較為經濟。

前節所述，由中央規定的最低限度的組織規模，自以充實縣組織為重要標的，新的組織，事實上必較原來的組織為廣大，而縣等的釐定，既以事務的繁簡為主要條件，因之根據縣等釐定的組織標準，勢將着重於適應事務需要的機構的建立，因之未必能有與其機構相稱的充分的事業經費，這種現象的補救，就要仰給於中央及省的補助金。縣各

級組織網要規定縣收入，其有補助性質者，爲「中央劃撥補助縣地方的印花稅三成」，以及「收支不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少土地尙未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助」。爲使各地區平均發展，調劑地方政府的貧富不均起見，補助金制度，自有樹立的必要。自財政收支系統改訂以後，省不復有獨立的財源，一切的補助金支出，均須出自國庫，所以要樹立完備有效的補助金制度，國庫的補助，自不能僅限於尙未開闢的各縣，而應擴展及於全體。而自省財政的一級取消以後，補助金須全部仰賴於中央。關於補助金的分配方法，我以爲即可利用縣等的基礎，上面擬議的縣等劃分辦法所依據的標準，以及應用科學方法計算的原則，與實施補助金制度成績最優良的國家，如英國等所定補助金制度的精神相彷彿，所以利用縣等以分配補助金，縣等低者補助金多，高者補助金少，自可合乎公平的原則。在英國利用補助金制度，對地方實施有效的監督。我們如果利用縣等劃分，來建立完善的補助金制度，當亦不失爲一種重要的監督方式。

第三章 縣各級組織的設置(上)

第一節 縣政府的組織

第一目 縣政府組織的演進

、縣政府組織演進的經過

國民政府成立以後，於十七年九月公布縣組織法，關於縣政府的組織，規定設縣長一人，綜理縣政及監督所屬職員。一等縣的縣政府設四科，二等縣設三科，三等縣設二科，各科置科長一人，科員若干人，此外並得雇用事務員及書記，及設置政務警察。其下復設公安、財務、建設、教育等局，於必要時得增設衛生局、土地局，各局設局長一人，由省政府主管各處考選委任。縣政府設縣政會議，以縣長、各科長、各局局長組織，以縣長為主席，審議縣預算決算，縣公債、縣公產、處分縣公共事業之經營管理，及縣長提交審議等事項。

十八年六月，國民政府頒發縣組織法，規定縣政府設縣長一人，綜理縣政，監督所屬機關及職員，由民政廳提出合格人選，由省政府委員會任用，自治程序完成之縣則由民選。縣政府設秘書一人，並依事務的繁簡，設置一科或二科，各科設科長一人，科員二人或四人，設科多寡，由省政府定之，並得雇用事務員及雇員，并設置警察。縣政府下設公安、財政、建設、教育四局，於必要時，得增設衛生、土地、社會、糧食管理等局，各局有縮小範圍之必要時，得改局為科，各局局長由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任。關於縣公安事項，得於各區設立公安分局處理，設分局長，其任用程序與局長同。縣政府所屬局長、分局長、秘書、科長、科員、及雇員等，係為縣政府佐治人員，輔助縣長辦理縣政。縣政府仍設縣政會議，以縣長秘書科長各局局長組成，以縣長為主席，其職權與前相同。

以上縣政府組織制度實施的結果，成效不著，其顯著的缺點，有如下述：

一、組織分割 縣政府所屬各局，各自分立，儼同割據，甚至事業進行，省府各廳

直令各局，各局亦逕呈各廳，而各廳爲進行便利起見，又復直接指派局長，以致自成系統，各樹壁壘，縣長高臨其上，既非自辟之掾屬，復多顧慮其背景，遂無由充分行使其指揮監督之權，而組織遂陷於割裂。各局在名義上雖然屬於縣政府範圍，但實際上無異成爲獨立的機關，縣政府的組織，因爲縣長的權力不能集中，以致不復成爲一完整的機體。

二、事權紊亂 各局既各自爲政，權限的紊亂與衝突，自屬不可避免的現象。組織分割的結果，全縣事務的通盤籌劃，遂成爲不可能，各局的施政，各站在本局的觀點，僅圖個利的發展，缺乏統一的意志，在工作的進行上，不僅不能密切聯繫，互爲關切，反而互相牽制，互相隔閡，全縣施政，既失重心，則行政效率，自難增進。

三、浪費公款 各局分立，組織擴張，在局以下，尙須分科設股，駁皇門面，以致地方經費，僅能分配於行政費之一途，而無專業費可以籌撥，於是縣行政人員，就都變做了冗官。此外，各局分立時，關於庶務、會計、文書、檔案、收發、監印等事務，不

第三章 縣各級組織的設置（上）

七四

能不分別設置人員，無從集中辦理，公款之浪費，亦屬太不經濟。

為要避免以上的缺點，最初提倡合署辦公，後來實行裁局改科，茲簡述其經過如下：

縣組織改革的發動，始於民國二十二年內政部召集第二次全國內政會議時，該部關於縣政改革的提案內有云：

「現時縣政府高懸在上，各局分立，儼同割據，……事權既不統一，所有事業，自難得通盤籌劃，而為有步驟與合理之進行。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，受縣長的統一指揮。同時規定縣政府之各局科，以合署辦公爲原則。」

在會議內，還有其他相類的提案，是爲縣政府合署辦公的基礎，內政部將議案通行以後，各省卽有依照決定原則，交付各縣實行者，不過還未成爲一種普遍的制度。有的

省份，即實行裁局改科，如廣西省。有的省份，則實行縣政府合署辦公，如河北省。其中僅僅利用裁併各局的辦法，來節減縣政府的經費者，以致所謂改革，往往虛有其表，而僅僅做到合署辦公，自然還不及裁局改科來得徹底。

及自二十四年一月，南昌行營頒佈剿匪區內各縣政府裁局改科辦法大綱，訓令豫皖鄂贛閩等省府遵辦，其中要點有五：

一、縣政府上行下行文書，概以縣長名義行之。

二、縣政府所屬公安、財政、教育、建設各局，現經設置者概行裁撤，將其職掌，分別歸併於縣府內之各科辦理。

三、縣政府置秘書一人，分設三科，以數字別之，各置科長，其各科職掌，除教育建設兩項事務，應併屬一科，以期密切合作外，其他各項事務，應按實際需要，妥為分配。

四、公安事務，除工商繁盛，人口稠密之省市府所在地及通商大埠外，各縣城鄉現

有之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，并設警長警士若干人，分別派駐重要鄉鎮之聯保辦公處，承縣政府之命，受各區區長及聯保主任之監督指揮，在各該區域內，訓練保甲長及壯丁隊，辦理保安、戶口、衛生、交通、暨一切警察職務，并指派保甲職員及壯丁團隊，分任地方王役及協助各項警察事務之執行。

五、各縣應徵之省縣正附稅捐，除呈明特設專局徵收者外，概歸縣政府統一經徵，設置縣金庫，獨立辦理經費之統收統支。縣政府裁撤各局所節餘之經費，應移充本縣事業費及分區設署經費。各縣原有之教育經費或建設專款，在縣金庫統收統支之下，仍應另立項目，保持其獨立性質，不得挪充別用。

這個辦法制訂的目的，據其通行各省的文內所提出者，有五點：一、集中權責。二、充實組織。三、教建合一。四、警衛連繫。五、稅收統支是。

二十六年六月間，行政院公布縣政府裁局改科暫行規程，並曾一度修正此項規

程，大體上與前項辦法相同，其不同者有下列兩點：

一、縣政府所屬公安、財政、建設各局，現經設置者，應實行裁撤，將其職掌分歸併於縣政府現設之各科，或另設科辦理。但在人口衆多，事務繁劇之縣分，有設局之必要時，得由省政府決議設置之。

二、縣政府教育事務，以設局辦理爲原則，在人口較少事務較簡之縣，得由省政府酌量設專科辦理。

自此以後，所謂裁局改科的辦法，遂成爲一全國普遍的制度。縣各級組織綱要，對於縣政府的組織，規定設民政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，關於爭論甚久才決定的教育事務設局辦理的原則，至此亦不復存在，澈底的設科制度，於以樹立。

二、裁局改科辦法的檢討

縣政府裁局改科辦法的倡行，係在將原來分離的組織，改變成完整的組織，行政組織完整制的採取，是近代各國行政改革的重要趨向，這種改革所應遵守的原則，不外下

列數點：一、凡工作相同相類的各部，應合併組織，使成爲完整的單位系統。二、各機關相互間的活動與實施，須有確定的責任，使不致謬過貪功。三、各行政組織及人員間，應有分工合作的精神，以收協整和諧之效。四、行政責任集中，避免各機關間步武零亂，行政發生重複矛盾之弊。完整制的精義，在使各種行政機關得巧爲配合佈置，成爲脈絡貫通息息相關的有機體，以增進行政上的效率。裁局改科的辦法，係爲補救縣政府組織支離割裂的弊害，旨在建立一完整的縣政機構，自屬爲一極有意義的改革。

不過裁局改科的實施，不重在形式上的併合，而重在精神上的貫徹，由局改變爲科，固足便利完整制的推行，但並不能即謂已盡完整制的能事，倘僅在形式上做到裁局改科，而實質上仍不能依完整制的原則運用，則其收效自仍有限。實則在縣政府設局時代，其所以造成那樣支離割裂的狀態，亦并非完全由於制度使然，大半實由於運用之不當。如縣政府各局局長，皆由省政府各廳委任，以致縣長對局長不能施以有效的監督指揮，此爲事實，但縣組織法上則明明規定縣長有綜理全縣政務之權，同時規定各局局

長，應由縣長於考試及格人員中遴選，呈請省政府任命。至於各廳對局直接行文，教各局各自爲政，縣長等於虛設，此與縣長綜理縣政的規定，亦屬不相符合。同時縣組織法雖規定縣政府以局設爲原則，但亦規定各局有縮小範圍之必要時，得改局爲科，附設於縣政府內，是縣政府如有改局爲科的需要，在法令上亦不乏根據。但終至發生各項不良現象者，可知其咎并非全在制度本身。縣政府實行裁局改科，有的省份完全設科，有的省份仍保留公安教育等局，亦有以建設與教育合併爲一科，亦有以公安附設第一科，方式不一，此固在適應地方個別的需要，但縣政的真正統一，亦并未完全做到。如有些省份在裁局改科後，科長仍歸省政府各廳任免，或由省政府各廳推荐，縣長一樣的不易控制。加之各廳仍時時直接指揮，科長既有憑藉，能否與縣長澈底合作，往往依人而關係爲轉移，未必因裁局改科而增進其諒解。諸如此類，僅在名義上裁局改科，實質上仍屬無所裨益。由此可見制度的改革，重在精神而不重在形式，而現在談縣政改革者，往往僅注重形式而不注重精神，他們斤斤於澈底的裁局改科的實施，以爲名義一改，成效即

可立見，而不注意制度的適當的運用。譬如完整制的實施，在提高行政首腦的地位與權力，但地位和權力的提高，必須行政首腦本身的才能，足以適宜運用其職權與地位爲前提，裁局改科以後，如果縣長爲一才識俱全道德高尚之人，自可應付裕如，否則縣之政務集中一身，事務極繁，責任甚重，以才識平庸者身當其衝，實際反易僨事，倘其人格卑下，則適足以增其舞弊的機會。同時裁局改科，必須縣長及祕書有照顧各科事務的能力，然後各部份行政連絡的效率，始能較各局分立時爲敏捷，否則仍不免發生重複矛盾之弊。因之縣長人選問題，沒有適當的解決，裁局改科未必即有顯著成效。由此可以證明制度的能否實行有效，實繫於制度運用的當否，而形式反在其次。平心而論，在完善的運用下，局的存在，未必即爲事權統一的障礙。縣政府事務極簡者，不設科而設股，已足應付；但縣事務如大量發展，組織規模，自必須與之相應的擴大，到了科的組織不足以應付時，設局亦未嘗無此必要。科和局的分別，在於事務處理決定權的大小，裁局改科，亦即使原來有相當裁決權的局，變成毫無單獨裁決權的科，這在縣事務較

能，縣經費支絀的今日，自不失爲一種適應實際環境的辦法，但如果事務一天天繁複，要事無鉅細，悉由縣長一人裁決，亦非事實所許可，尤其關於教育及建設事業，各縣勢將充分發展，如果把那些帶有專門技術性質的鉅細事務，一律經過縣長決定的程序，有時轉失去敏捷處斷，和給各科負責人以推諉責任的機會。果各局局長的任免監督之權，能操之於縣長，政策和施政方針的決定，出之於縣長，則行政責任，仍繫於縣長一身，何致於發生重複矛盾割裂分歧的現象。

我們以上的意見，并非在反對裁局改科的原則，在目前縣行政事務不甚繁複，分科辦事，加強事權的統一，促進組織的完整，在各局分立過甚流弊叢生的現象下，亦未始不是一種有效的補救辦法，所以我們也寄以很大的同情。不過僅僅注意於形式的改變，而不注意精神的貫徹，仍屬無補實際。而縣政府組織的澈底改造，還須從多方面切實努力，舉其要者，有縣政機構的改革，駢技贅瘤機關的歸併，縣長職權的提高等各項，茲在後面逐一加以討論。

第三章 縣各級組織的設置（上）

第二目 縣政機構的改革

一、縣政府組織實現與其缺陷

關於縣政府的員額和經費在前一章內業經分別列表說明。茲再就新縣制公佈以前各省縣政府內部組織的情況，簡單列表於後：

省別組

織備

考

江蘇

各縣政府設第一第二第三三科，另設技術室，

依據江蘇省政府組織通

掌建設事項，警察事務有設局必要，及教育經

則，廿二年頒行。

費在一定數目以上者，得設公安局及教育局。

民國廿五年調查縣政府完全裁局改科者，有十

七縣，仍需要設有公安教育建設土地各局者，

有四十四縣。

浙江

一、一等縣設五科，分掌民政、財政、公安、

依據浙江省各縣政府改

教育、建設事項。二等縣設四科至五科，三等縣設四科，所有建設事項，設技士一人辦理，縣屬祕書處。

局為科暫行組織辦法，
民國二十四年頒行。

二、除一等甲種各縣設置四科外，其餘各縣，一律設置三科。

依據浙江省戰時各縣政府組織暫行規則，二十六年十二月頒行。

安徽 各縣政府分設三科，第一科掌理民政，第二科掌理財政，第三科掌理教育建設等事項。另設警佐一人，辦理一切警衛事宜，原設各局，一律裁撤，其職掌分別歸併各科辦理。

依據安徽省縣政府組織規程，二十四年一月頒行。

江西 各縣政府設第一科掌民政，第二科掌財政地政，第三科掌教育，第四科掌建設，另設兵役

依據江西省各縣政府組織暫行規程，二十六年

第三章 縣各級組織的設置（上）

八四

科，並於縣政府下設縣金庫，經征處，及財務委員會等。

十月頒行，二十七年二月呈准備案。

湖北

各縣政府設置三科，第一科掌民政，第二科掌財政，第三科掌教育建設，另設警佐一人，辦理水陸公安事項，各縣政府除有特殊情形者外，暫不設公安、財政、教育、建設各局；縣政府得設置政務警察，並設財務委員會，整理地方財政。

依據湖北省縣政府組織暫行規程，二十三年二月頒行。

湖南

各縣政府分設四科，掌管民財建教各事項，另設警佐一人，辦理警衛事項，各縣原設各局，除衡陽等若干縣，將公安局改為警察局外，其餘均一律裁撤，所有職權，歸併各科，又各縣

依據湖南省各縣裁局改科組織規程，二十六年四月呈准備案。

四川

設縣金庫，辦理縣款收支保管事項。

各縣政府設三科，分掌民政，財政及教育建設事項，縣治爲通商大埠，有特設公安局必要者，得設公安局。

依據四川省各縣政府組織暫行規程，二十四年五月施行。

抗戰以後，於二十七年十月起增設兵役科。二十八年一月設禁烟室，八月起改組爲禁烟科，並分期實施教建分科，設省縣征收機構，於二十八年起將全省原設征收局，分爲九等，特一二三等征局暫予保留，四等改於縣府內設置征收處，五六七八等所有征收事務，由縣府第二科負責主辦。

西康

各縣政府設第一第二第三第四四科，但得視各

依據西康省各縣政府組

第三章 縣各級組織的設置（上）

八六

縣情形，呈請緩設，其事務由他科兼辦。縣政府內設秘書、警佐、技士、督學等人員，直隸於縣長，縣政府并設地方財務委員會。

織暫行規程，於二十六年春施行，旋又修正，於二十八年一月呈准備案。

山西

各縣政府裁局改科後，縣政府原設第一第二兩科，及公安財政兩局，應仍照舊辦理。凡不設教育建設兩局縣份，另設第三科主管教育，第四科主管建設，其不設教育或建設一局者，則設第三科，辦理教育建設事項。

依照山西省各縣政府裁局改科實施辦法，二十五年一月施行。

河南

各縣政府設第一第二第三第四四科，縣政府內並設軍法承審員，經征處，及政務警察隊，縣金庫由財政廳指定省銀行收稅處代理保管省縣

依照河南省各縣縣政府組織規程，二十八年九月呈准施行。

各款，縣政府下設警察局，教育局，及財務委員會。

河北

各縣政府設第一第二第三第四四科，分掌民財
教建事項，並設警務督察長。

依照河北省各縣政府組織

規程，二十五年一月

施行。

陝西

各縣政府設第一第二第三第四四科，分掌民財
教建事項，及兵役科掌兵役事項，各縣因事務
繁簡，或情形特殊，得將第四科併入第三科辦
理，或將第三四科併入第一科辦理。又未設法
院縣份，關於司法行政事務，歸併第一科辦
理，縣政府並設政務警察隊，警佐，經征處，
必要時得設警察局，教育文化發達縣份，得設

依照陝西省縣政府組織

規程，二十八年五月通

令咸陽等七十縣實行，

陝北多數縣份情形特

殊，暫緩實施。

第三章 縣各級組織的設置（上）

八八

教育局。

福建

各縣政府設秘書室，及第一第二第三第四第五各科，警佐由第五科科長兼，必要時設置地政科、會計室。縣政府下設苗圃、或農林場、衛生院、財務委員會、及經征處。

依照修正福建省各縣政府組織規程，二十七年十二月呈准備案。

廣東

各縣政府設第一第二第三第四各科，分掌民財教建事項，並設秘書及警察局，不設局之縣設警佐一人。

依照廣東省縣政府組織暫行規程，二十六年七月一日起實行。

廣西

各縣政府設第一第二第三第四各科，分掌民財教建事項。另設第五科，掌民團保安事項，科長由該省軍事機關委派，得由副縣長兼。並設秘書、會計員、鄉村政務督察員。另設縣金庫

依據廣西省縣政府組織章程，二十五年四月公佈施行。

及衛生院等。兼理司法，設置審判及典獄員，管理司法之縣，設承審員管獄員，其任務由高院定之。

雲南

各縣政府依縣組織法辦理設二科外，設財政、建設、教育、警察四局，抗戰以後，增設兵役科，并準備裁局改科。

根據二十八年九月報告

貴州

各縣政府設第一第二第三各科分掌民政，財政，建設事項，並設教育局，縣金庫，財務委員會，經征處，及征收專處等，另設秘書及警佐，必要時得設助理秘書一人至二人。

依照貴州省各縣政府組織規程，於二十七年二月呈准備案。

甘肅

各縣政府設第一科掌民政，第二科掌財政，第三科掌教建，並設警佐，在工商繁盛人口稠

依照甘肅省各縣裁局改科實施辦法，及甘肅省

第三章 縣各級組織的設置（上）

九〇

密之縣，得設公安機關，此外并有縣金庫之設立。

各縣政府組織規程，二十

十五年十二月頒行。

青 海

各縣政府設秘書，一二等縣設第一二兩科，及教育科，第一科掌民政公安等事項，第二科掌財政及建設等事項，三等縣設總務及教育兩科，各縣政府并設警佐一人，政務警察長一人，及其他人員。

依照青海省各縣政府組織暫行規程，二十八年五月通行。

寧 夏

各縣政府設縣助理員，助理縣長處理全縣政務，並負辦理戶籍之專責，秘書由第一科科長兼，縣政府依事務繁簡，設置二科至四科，其未設置三四科者，應辦事項，歸由一二兩科分別辦理，另設警察局，局長由縣助理員兼任。

依照修正寧夏省各縣政府組織暫行條例，二十八年十月報告。

綏遠

各縣政府原設之財政教育建設三局，限期裁撤，改設縣政府第二科，各縣政府原設第二科之職掌，併入第一科辦理。依照綏遠省各縣裁局併科辦法，二十三年五月施行。

察哈爾

各縣政府原設之財政建設教育三局，一律裁撤，各縣政府原設總務科，改為第一科，另設第二科掌財政，第三科掌教育建設，行政事務較簡之縣，不設第三科，各縣公安局應獨立設置。依照察哈爾省各縣財政教育建設三局併縣政府設科組織辦法，二十二年十一月通行。

說明

一、本表係根據內政部統計處所編各省縣政府組織概況一覽表加以補充改編而成，其資料為內政部檔案，各省政府公報，工作報告，法規，刊物等各方面。

二、本表所列為新縣制實施以前各省縣政府平時組織之情形，關於戰時變

革狀況，因係臨時性質，故未列入。

檢討過去縣政府組織，其較爲顯著的缺點，有下列三點：

一、組織過簡陋 我們從縣政府組織的比較表內，看出各省縣政府組織的繁簡不一，大抵爲四科或五科，但最少者如青海省，一二等縣設第一二兩科及教育科，三等縣僅設總務及教育二科。縣政府佐治人員額數，依前章所列縣政府員額一覽表，最少僅爲九人至十人，最多者亦不超過四十人，其內部編制，大抵爲祕書一人，科長三四人，科員六七八，技士督學事務員若干人，平均僅在二十人左右。這些縣行政人員的額數既嫌過少，而其待遇又極低薄，往往不足以維持最低限度的生活。縣政府的組織，如此簡單，但其任務則至爲繁複，關於縣政府的職掌，各省縣政府組織規程所規定者，詳略不一，茲分別歸納如左：

甲、關於民政者 一、戶籍，二、保甲，三、自治，四、行政區域變更及經界厘定，五、各級組織人事管理，六、選舉，七、禁烟，八、禁賭，九、民力統制，十、撫

卸，十一、外僑管理，十二、自治經費支配審核，十三、各級人員訓練，十四、其他關於民政事項。

乙、關於財政者：一、地方賦稅徵收整理改進，二、地方金融調整，三、公有款產管理，四、地方歲計會計，五、公債勸募，六、土地升科陳報，七、官契推行，八、其他關於財政事項。

丙、關於教育者：一、學校教育，二、社會教育，三、文化事業團體管理，四、私塾改良，五、學產整理，六、廟產興學，七、國民體育提倡，八、國防文化提倡，九、宗教事業，十、公園設置，十一、圖書館博物館設置，十二、禮俗改良，十三、抗戰宣傳，十四、名勝古蹟古物保存，十五、教育文化經費支配，十六、其他關於教育事項。

丁、關於建設者：一、道路橋樑修築，二、農田水利開發，三、農林漁牧提倡推廣，四、工商礦產提倡獎勵改進，五、電信管理，六、公有企業管理，七、手工業獎

第三章 縣各級組織的設置（上）

九四

勵，八、土產推銷，九、農民副業指導，十、農民生產方法改良，十一、商人管理，十二、不當商業取締，十三、抑平物價，十四、荒山荒地開墾，十五、勞工行政，十六、勞資糾紛調解，十七、合作事業推行，十八、民營公用事業監督，十九、河道港務及船政管理，二十、公墓修築，二十一、度量衡制推行，二十二、職業團體督導，二十三、國民工役實施，二十四、其他關於建設事項。

戊、關於軍事者：一、兵役宣傳，二、兵役調查登記，三、兵役分配征調，四、免役緩役審核，五、在鄉軍人組織，六、國民兵訓練，七、奸宥稽查，八、清鄉剿匪，九、征募兵計劃及其統制，十、現役兵調查，十一、軍事徵發，十二、其他關於軍事事項。

己、關於社會行政者：一、人民團體指導監督，二、民衆訓練，三、救濟事業，四、衛生，五、倉儲，六、賑災，七、糧食管理，八、平民住宅，九、其他關於社會事項。

庚、關於地政者 一、地籍整理，二、地權調整，三、租佃關係，四、清荒施墾，五、公地處理，六、土地征收，七、土地稅實施，八、房屋租用，九、其他關於地政事項。

辛、關於警政者 一、警察編練調遣，二、警察裝械管理，三、違警處理及司法協助，四、警保連繫規制指揮，五、警察考核徵獎，六、警察勤務分配，七、警察職務行使規劃，八、消防，九、地方治安維持，十、違警處分，十一、其他關於警政事項。

以上各種事務，分配於各科管理，因設科數目不同，所以分配方法不一。此外尚有祕書室，處理下列各事項：

一、機要，二、審核文稿，三、職員進退，四、典守印信，五、收發繕校文件，六、編存檔案，七、統計，八、購置公物，九、保管公物，十、人事管理，十一、編審，十二、審訂計劃，十三、其他不屬於各科事項。

縣政府那樣簡陋的組織，要擔負如許繁重的事務，而中央及省，又往往對於各項事

務，制定嚴密詳盡的辦法，不顧其實際環境，與特殊困難，責令嚴切執行，殊不知萬斤的重負，必須用萬斤或萬斤以上的力量才能舉起，縣政機構既如是脆弱，自屬不能完善處理此包羅萬象的任務，在這種組織與其事權不相稱適的情況下，每個人員分酌職務的分量太多，人人都要担負超過個人能力的職務，其工作自不能得完滿的效果，於是遂造成百廢俱舉一事無成的現象。工作人員僅能應付日常公文及例行公事，上級機關以公文督責，縣政府亦惟以公文報命，於實際事業，自不能為有效的抽進。

二、分科不合理。為求工作效率的增進，行政組織必須遵守機能一致的原則。這就是組織構成的各單位間的職務，必須有合理的分配。凡是性質相同的職務，不分交兩個部分辦理，性質不相同的事務，又不能混合在一起處置，必職權劃分清塗，責任才能分明，而使整個行政機構，成為真正分工合作的組織。現在的縣政府組織，在分科上存在着兩個很大的缺點：其一、性質完全不相同的事務，交由一科辦理，如青海省的三等縣政府組織，僅設二科，除教育科外，其餘民政、財政、建設、軍事等等性質的事務，均

聯合一科內辦理，由科內二三人負責，表面上事事可管，而實際上勢必一事不管，這是可以想見的。又過去行營所公布的剿匪區內各縣政府裁局改科辦法大綱，規定教建洽一，即教育與建設事務併合一科辦理，此項制度曾為多數縣份所採行，實際上教育與建設截然兩事，性質不同。長於教育者，未必長於建設，長於建設者，未必長於教育，要求一全才來主持，自為一極困難之事，而且教育建設事務均極繁重，由一科辦理，亦嫌難於兼顧，所以教建合一制的提倡，實際上不盡合理，而現在各省大抵已經放棄。其二、性質相同的業務，分給幾部分主管，如以維持治安論，縣政府第一科，警佐室，或警察局，自衛隊部，常備義勇壯丁隊，及駐縣保安中隊或大隊等，都負有一部分的責任，因為職權不確定，遇事可以推諉，行政效率也就因以減低。

三、組織欠伸縮 現今縣政府組織，雖各省規定不同，內部員額多寡不一，但組織標準則依縣等為依據，一等縣設若干科，置若干人，開支若干經費，二等縣設若干科，置若干人，開支若干經費，均呆板規定，毫無伸縮餘地，實不足以適應實際之需要。我

國的縣和設治局，總數在二千以上，這二千個單位間的情形，大相迥異，固不待言，而就一省言，每省轄縣數目，平均亦有數十乃至一百以上不等，這許多縣的狀況，也很懸殊，省政府訂定組織規程，僅依縣等籠統規定，事實上不易適應各縣環境，各縣政務的性質不同，發展的方針不能完全一致，如某省某縣以產茶為大宗，縣政府的建設事務，應該着重於茶業的改進，這種改進工作，或需要專設技士一人來主持，但在呆板的規定下，則為不可能之事。縣政機構所欲管理的事務既不完全一致，則毫無伸縮性的規定，自屬不甚妥適。

為補救以上的缺陷，縣政府組織必須設法改造，其應行注意之點如下：

二、充實縣政府的內部組織

內部組織的充實，可以分做質和量兩方面，前者在求人員素質的改善，即配置才質相稱的人員，以增進工作的效率，關於這一點，我們要在人事革新一章內詳加論列。後者在求人員數量的增加，即擴充原有的組織，以推動繁複的事務，目前所說的充實內部

組織，係專就量的方面來討論。

縣政府組織，在量的方面，加以擴充，是目前一件極迫切的事務。這種組織上的擴充，應該注意兩個條件：第一應使組織與其職務相適應，即職務的繁簡與其組織的大小之間，保持合理的比例，要執行何等樣的職務，必須配以何等樣的組織。第二應顧及縣政府的財政狀況，縣政府財力如果充裕，組織可以酌量龐大，縣政府財力如果拮据，則不能不酌量緊縮。在前面一章內，曾經主張利用縣等的劃分，來判別職務繁簡，與其富力盈絀，并就各等縣規定其最低限度的組織，這種辦法，頗可用以作為充實組織的準繩。縣政府等次愈高，其組織應愈繁複，問題在於一個最低等的縣政府，其最低限度的組織應該怎樣確定，才能順利推行一個縣政府所負的最基本的任務。如能把一個最低等的縣政府所需的最低限度的組織加以確定，則其他等次較高的各等縣政府，即可循此基礎逐級擴充。

縣各級組織網要規定縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會七科，

第三章 縣各級組織的設置（上）

100

設科的多寡及職掌的分配，由各省府依縣之等級及實際需要而定，一個最低等的縣政府，當然無力完全設置上列七科，事實上亦無須完全設置，不過就縣政府的職掌與其實際需要言，大抵任何縣政府下列幾科是必須設置的：

- 一、民政科。
- 二、財政科。
- 三、教育科。
- 四、建設科。

民政部份的職掌最為廣泛，其應獨自設科可自無疑問。又財政科的性質與其他各科迥異，不能不單獨設科，而且籌財政的整理，為今後縣政開展的重點問題，故財政科的設置，尤為事實所必要。教育和建設，均為一縣所必須進行的事業，而事務的內容極為繁複，這兩件事務，都是促進社會發展的基本工作，不可偏廢，所以必須各設一科。過去則匪區內各縣政府裁局改科辦法六綱，規定教建合一，結果在施行時殊多窒礙，今後自

不能再蹈其覆轍。以往的縣政府，大抵僅做些消極的工作，主持縣政者，亦大都抱着得過且過的心理，僅僅希望把局面維持過去就好了。但今後若果要積極改造社會，完成地方自治，則教育與建設兩種工作，自必須盡量推進。建教的分科又實屬不容或緩。新制公布以後，教育界方面的人士，竭力主張恢復教育設局的辦法。他們認為一縣面積相當的大，國民教育的設施，事務非常的多，責任非常的重，而且教育是專門事業，普通行政官吏，沒有教育學識跟經驗，固然無從辦理。至於設科以後各科長對於不負責任，且往往隨同縣長進退，不容易有持久性，所以還是設局的好。由此可見教育事務的繁重，現在設局固不能之最低限度，自非設科辦理不可。至建議工作，與教育性質完全不同，而其事務的繁複，實亦不亞於教育。所以亦必須單獨設科。建教合一的主張，在理論上不健全，在實際上也是行不通的。

除了設科以外，尚須設置下列各室：

一、秘書。

第三章 縣各級組織的設置（上）

103

一、警佐。

三、會計。

四、督導。

縣政府依法設置祕書，現在各省大都於各科以外，設置祕書室，處理核擬文件並收發文書，管理檔案，人事管理等，屬於「行政的行政」事務。警佐室管理警察事務，指揮各分所，在警察額數較少不設警察局之縣，為便利職權的行使，以設置一室辦理為宜。

會計室的設置，為超然主計制度的實施，會計人員既然要使其有獨立地位，自不能混雜在其他科室辦公。督導室係為指導員辦公之所，縣各級組織網要規定縣設指導員，並注意使縣府的工作，由內部的靜態工作，進而為外部的動態工作，使指導員成為縣政府的耳目，並負實地督導推進之責，以輔助辦公室文件筆墨工作之所不及，這種外勤人員的設置自屬必要，但因其指導任務不限於一科一室，所以另設一督導室，以應實際需要。

一個縣政府的最低限度的組織，必須設四科及四室，我以為全國所有的縣政府，都

應樹立起這樣一個必須的組織，這個組織，也就是等次最低的縣政府組織。在目前貧瘠或邊遠省份的縣，或不可能立即建立起這種規模，但應設法於一定期限內促其實現，縣政府本身的努力，上級政府的監督，都應依此為標準，當然這種組織上的擴充，應與事業的擴充保持合理的比例，因此這不僅是單純的一個組織問題，而應與縣財政的整理以及各級政府補助金的支配上取得密切的聯繫。至於組織內員額的配備，和等次較高的縣政府擴充的方式，應依下列原則辦理。

一、縣政府員額的配備。縣政府員額的多寡，過去僅依縣等的高下和經費的豐瘠酌量確定，其間並無合理的支配。關於縣政府員額的配備，自應以能完善處理其事務為準則，為求行政人員分業化及專業化的貫徹，每一基本事務或與其相類似的職掌，都須有專人處理，使行政效率得有實質的增進。換言之，人員額數應以事務為決定的標準。舉例的說明一個最低限度的縣政府組織分為四科，其中民政科所主管的事務，大別之可分為戶籍行政，社會行政及軍事行政，以及地方自治四類。戶籍行政為戶口調查，以

事登記等事務。社會行政爲衛生，倉儲，救恤等事務。軍事行政爲兵役調查，登記，及分配，徵調等事務。地方自治爲健全鄉鎮保甲組織，以及籌備縣地方自治等事務。這些事務的性質不同，自須分別設置人員負責，因此民政三科，至少應設科長一人，科員四人，以及辦事員若干人。財政科主管的事務，可分爲經理經徵地政三類。公有款產的管理，公債的勸募，金融的調整，屬於經理。賦稅的徵收，監督，改進等屬於經徵。土地陳報以及官契推行等屬於地政。所以財政三科，至少應設科長三人，科員三人，以及辦事員若干人。教育科主管的事務，可分爲學校教育，社會教育，及教育視導等三類。學校教育包括幼稚園，小學教育，中等教育等。社會教育包括民衆教育館，公園，圖書館，博物館，宗教事業，文化事業團體的管理等。教育視導則爲關於教育設施的實地視導。因此教育科應設科長一人，科員二人，督學一人，以及辦事員若干人，建設科主管事務，可分爲工務，實業，合作三類，道路橋梁的修築，河道港務的管理，電線電話的設置等屬於工務。農田水利開發，農林漁牧推廣，工商鹽產的提倡獎勵改進等屬於實

業。合作則爲關於各種合作社事業的推行監督。因此建設科應設科長一人，技士二人，科員二人，及辦事員若干人。秘書室事務，大體上可分爲人事、文書、庶務、統計、檔案等數項，於秘書一人以外，最好能配備科員二三人，辦事員若干人。此外會計室應設會計主任或會計員一人，警佐室應設警佐一人。督導室應設督導員若干人，各室以下，均配置科員，或辦事員若干人。

員類的配備，如以事務的性質來區分，一方面固可使每種事務均有專人負責，同時擔任人員，亦可有適當標準，以後的訓練等等，亦可分別實施，效驗自較顯著。

以上所開一個縣政府最低限度的員額配備，或者尚非山窮水盡最低等窮縣政府所能勝任，其間或還可酌量的減縮，就尙未發展或無力積極推進的事務，暫時不設專任的科員或由辦事員担任此項事務，這個要就各省各縣的實際情形來決定。但縣政府的員額至即使在目前不能達到這個標準，但應設法使其於一定期間內實現，因爲這是一個最低限度的配備。

二、縣等與縣組織的配合 縣等愈高，其組織應愈充實，各等縣政府應該各別規定其最低限度的組織規模。我們在討論縣等時業已述及。關於各等縣政府最低限度的組織規模，應該如何確定？這是一個很繁複的問題，這裏想列舉幾個原則：

第一、各等縣政府組織規模大小的確定，不外乎三個標準：其一為設科的多寡，即等次低者設科少，等次高者設科多，一個最低限度的組織為四科四室，縣各級組織網要規定，縣得設民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會七科，除了民政，財，教，建四科以外的其他各科，應依等次的遞增分別增設，規定某等縣必須設某幾科。其二為各科員額的多寡，即等次低者人員少，等次高者人員多，我們在上文舉了一個最低限度的員額配備，縣的等次愈高，各科的人員亦應愈多，將來如果人員增多，每科內應該設股，如民政科即可分為戶籍行政股，地方自治股等。財政科即可分為經理股，經徵股等，依此類推。但人員的增多，亦必依事務的發展為轉移，以達到人員愈多，分業愈細的目的。其三為所屬專業機關的數量，凡等次低者，各項專業機關數量較少，或規模較小。

簡陋。等次高者，則數量較多，或規模較為廣大。通常縣政府所屬事業機關，屬於民政者有衛生院，救濟院，積穀倉，及平民習藝所等。屬於財政者，有公產管理處，征收處，土地推收處等。屬於教育者，有各級學校，民衆教育館，圖書館，陳列館等。屬於建設者，有道路工程處，實驗農場，民生工廠，及營業機關等。警佐室則有各區警察公所等。這些機關，爲推進縣職務所必須的組織，但事實上非每一縣政府的人力財力所能全部設置，其應行設置的種類以及範圍的廣狹，亦依縣等來規定，俾與縣政府內分科及員額的多寡相適應，即某等縣應設若干科，若干人員，若干事業機關，均規定其最低限度的標準，使有一定的依據。

第二、各等縣政府的組織，係依等次的高下，而分別其繁簡，關於組織的由簡而繁，所應依據的標準，爲科數數目，人員額數，以及事業機關三項，欲期有完善的結果，必須三者間得有適當的配置。一個健全的縣政府，並不僅在科數的增多，而尤在科內人員的充實，及其事業機關的發達。我們在前面開了一個最低等的縣政府所應建立的

組織規模，等次愈高，其組織規模自應逐級擴充；這種擴充的原則，應先注意於原有各科人員的增加，以及專業機關的擴展，再及於科數的增多，即先求各單位本身的健全充實，再求單位數量的擴充，使得縣組織基礎，日臻鞏固，而行政效率得以切實增進。

三、縣政府職掌的合理分配

職掌的合理分配，在於遵守機能一致的原則，作適當的調整。關於職掌分配問題，應行特別注意者有兩點：其一、各科室的職權，要盡量分清，以免彼此重複衝突，發生互相推諉之弊。在劃分職掌時，要把性質相同的事務，劃歸一科辦理。如宗教管理，禮俗改良，以及推行新生活運動等事務，與社會教育關係最為密切，應由教育科主管。又如調查戶口，以往鄉鎮保甲組織，均負有辦理的責任，但同時警察機關，亦以此為重要業務，於是相互間工作就變得重複了。鄉村警察不務農業，以衛關稅調查戶口，應完全由鄉鎮公所負責，縣各級組織網要規定，鄉鎮公所應有幹事一人專辦戶籍，此項職掌，應劃歸民政科主管。把相同的事務，劃歸一科辦理，在事務管理上可增加許多便利。至於容

易混同的職權，不能劃歸一個單位辦理者，尤須把相互間職權行使的分際區別清楚。例如縣國民兵團與軍事科的職掌極易混淆，縣市國民兵團與軍事科職權及人事劃分辦法，規定國民兵團主管國民兵之組織，管理，教育，召集，調撥，服役等事宜，軍事科依據法令，主管常備兵徵募，在鄉軍人管理動員，軍事徵用，保安，防空，馬政，軍人通訊，出征軍人家屬之優待慰問，兵要地理調查等事宜。這樣的劃分是極合乎事實需要的。

其二、各科間事權行使相互間有關聯的事務，應該規定聯繫辦法。譬如治安或警衛事務，警察負有專責；國民兵團各級隊，係屬地方自衛武力；而保甲組織的相互糾察，在鄉村警察為數極少的情況下，對於治安亦有重要的貢獻。這三部分如果不能密切合作，指揮不能統一，相互間步調不能一致，則衝突磨擦推諉卸責之弊，勢難避免，所以應該統籌合作辦法，使能各自發揮其機能。軍事委員會與行政院會同公布的警察保甲與國民兵聯繫辦法，即為適應此種需要而產生，該辦法規定對於查緝防止間諜漢奸，警戒剿捕搜查匪患，偵查禁止幫會匪黨，清查境內戶口，檢查取締出入人民等等關係治安事

務，各級國民兵受各級隊長隊附之指揮，與警察隊甲密詢洽作出負執行。此外對於空若間互有關連的其他事務，均規定應相協助及合作。這種聯繫辦法，在相互間職權的行使上，確有制訂的必要，不過我們覺得內容還太嫌抽象，如能更進一步規定分江合作的具體的辦法，如縣政府的國民兵團與警佐室，在治安上各負所負的責任，以及如何有效合作的方式等，自然更加妥善。

四、縣政府組織的彈性規定

縣政府的組織，不必過於硬性規定，應該留有活動的餘地。我們前面論及縣政府組織規模時，認為應依縣的等次，規定其最低額，這種最低額的意義，就是一個縣政府所應樹立的最低限度的組織，這個限度的組織，必須遵照規定做到，因為我們要使一個縣政府在管教養衛各項基本工作上，均能建立起最低限度的基礎，所以在任何部門都要配置最低額的人員，以求各事業的平衡發展，及普遍建設。但是如果要在這個最低限度的基礎上，繼續作有計劃的積極開展，與其用力於多方面而不易收效，不如集中力量於一

點，以求其完善的成功。這將集中力量於一點的工作，就是所謂中心工作，各等縣政府於維持並推進最低限度的各項事業以外，可就各該縣的環境，選擇最爲需要以及易於發展的事業，集中力量推進。實際上各項事業相互間均有密切關連，一種事業的發展，亦有助於其他事業的進行。如教育發達，則經濟建設可因人民文化的發達，而較易推進，地方治安亦可因民智的開通而易維持，倘先就一二中心工作，全力以赴，則成效必可預期，然後再求全盤事業的推進，以期完成農村的整個建設。以目前地方有限的人力財力，事業的推進，不能不分別緩急先後，採取較爲有效的方式。縣政府中心工作的執行，在組織上自須有與之適應的機構，加重某一部分工作，自應酌量擴充某一部機構，這種就最低限度組織以外的必要的擴充，自不能勉強施以限制，而應賦予增加適當員額的權力，如果預算經縣參議會通過及上級政府核準以後，即可依預定計劃實行擴充。

此外我們在前面說過，最低限度的組織，各縣政府必須依照規定建立，但縣政府如果確實無力完成規定組織，或無法籌措與其組織相稱的事業經費時，爲避免行政上的無謂浪費

費，應准其申敘理由酌量減縮，但同時應以最低限度的規定組織，作為該縣政府最短期內充實的目標，使於一定期間內達到規定的標準。縣政府組織如果能夠酌留伸縮餘地，才能夠適應各自的特殊環境，這種具有彈性的辦法，可以補救過去對於硬性規定的流弊。

第三目 駢枝贅瘤機關的歸併

一、駢枝贅瘤機關過多的流弊

縣政府裁局改科以後，縣政府本身的組織，業已較為單純統一，在此完整的體系下，除了縣政府所屬各種事業機關，即公共營造物，即公共企業機關，如學校，銀行，倉庫等等以外，關於一切行政職權的行使，均應集中於縣政府本身機構為原則，這樣才能組織備車，職責專屬，易收運用靈活之效。但過去縣屬組織，有不少疊床架屋的駢枝或贅瘤機關，以地方有限的款項，分設各種機關，以地方有限的人才，分別各項名職。這種機關名稱繁多，舉例言之，其屬於監督性質者，有縣財務委員會等。其屬於建設性質者，有縣設計委員會等。其屬於管理性質者，有縣公款公產管理委員會，縣名勝古蹟

會，縣古物保管委員會，糧食管理委員會分會等。其屬於推行性質者，有縣新生活運動促進會，縣國民經濟建設運動支會，縣防空支會，縣航空建設協會，縣民衆教育推行委員會，縣禁烟委員會等。其屬於協助性質者，有縣合作事業委員會，縣治蟲委員會，縣水利委員會，縣兵役宣傳委員會等等。各省縣政府這一類的機關，總是爲數甚多，名目紛岐。這些機關的由來，或係由中央法令所規定，或則根據省政府法令所設置，而以戰後爲尤甚。因抗戰以後，新興事業日多，在各縣者，幾莫不責之於縣府，所有各上級機關，對於所欲責諸縣府辦理的事務，都希望能於縣政府本身組織以外，另設置特殊機構，其意蓋在謀交辦事務的得能有效發展。而各上級機關平時彼此間缺乏聯繫，各行其是，僅就各自的觀點，責令縣政府執行其命令而設置機關，縣政府對於上級法令，惟有遵照辦理，遂成縣組織疊床架屋複雜紛亂的現象。其結果不免發生顯著的流弊：

一、設立的機關，雖然很多，但組成的人員，還是由縣長祕書科長幾個地方紳董左彙右兼，大家以集會爲苦事。但開來開去的會議，費了許許多多的精力，實際上仍是一

事無成，有名無實，徒然浪費辦公費用。本來每個機關設立的動機，自然都有其一定的職能，負着一定的使命，但因為兼來兼去都是這些人，維持機關也僅僅依靠有限的少數辦公費，當然做不出真正的成績。於是雖有機關而不能做事，這機關就變成全體組織中的病瘤，縣政府大門口兩旁掛滿的那些招牌，變成了縣組織病態的表徵。

二、這些機關，其中有些是有設置必要的，其中有些可以不必設立的，其事務僅可由縣政府內各科室辦理。那些應該設置的機關，因為大抵沒有固定的經費，內部職員，由縣府及其他機關人員調用，勉強形成，自屬無法完成其所負的使命。那些本可由各科室辦理的事務，本來并無設置特殊機關的必要，同時又因沒有獨立做事的人和錢，以致新機關雖然設置，但事務的處理，還是依附或責望於縣政府的各科來撐持其門面，反而累縣府各科要多辦幾套承轉的公文，其作用僅僅多用幾顆關防印信而已。

三、縣政府的許多駢枝機關，其設立的原意，均在使所欲推行的事務，得有充分發展的機會，以故上級機關的法令，對於這些機關的首腦，終是無例外的由縣長兼任，而

縣長所兼者，不僅是各種機關的主腦，尙有許多職務，也是必須由其兼任的，如縣司法處的檢察職務及行政事務等，實機上縣長的精力時間，均屬有限，本身職務已極繁劇，兼職過多，自難免顧此失彼，轉滋貽誤。於是縣長兼職問題，遂一度成爲縣政改革上之一重要問題，引起時論的嚴重指責。行政院祕書處曾於二十九年初，根據調查結果，製成各縣縣長兼職一覽表，茲節錄如左：

各縣縣長兼職一覽表

兼 職 名 稱	根 據	令 頒 行 機 關
司法處檢察職務及行政事務	縣司法處組織暫行條例	國民政府
監所協進委員會委員長	修正縣監所協進委員會暫行章程	司法行政部
軍法官	各省行政督察專員及縣長兼理軍法暫行辦法	軍事委員會
義勇壯丁總隊部總隊長	國民兵義勇壯丁隊管理規則	國民政府

第三章 縣各級組織的設置(上)

國民自衛總隊總隊長

戰時國民軍事組訓整備綱領

軍事委員會政治部

縣社會軍事訓練總隊總隊長

社會軍事訓練實施綱要

軍事委員會
行政院

國民抗敵自衛團司令部

戰區及失陷地區國民抗敵自衛團
計劃綱要

軍事委員會

縣征兵協會主任委員

各縣(市)聯保征兵協會組織規程

軍政部

縣兵役宣傳委員會主任委員

兵役宣傳及監督實施方案

軍事委員會

優待出征抗敵軍人家屬委員會
主任委員

優待出征抗敵軍人家屬條例

國民政府

防護團團長

各地防護團組織通則

軍事委員會

縣防空支會會長

各省防空協會縣市支會組織規程

航空委員會

縣航空建設支會會長

中國航空建設協會各省市設立支
會辦法

中國航空建設協會
總會

空襲緊急救濟聯合辦事處主任
委員

振濟委員會秦渝乙代電

振濟委員會

國民兵團團長

國民兵組織管理教育實施綱領

軍事委員會

船舶總隊第幾隊大隊長
後方勤務部軍運代辦所所長

縣動員委員會主任委員

縣禁烟委員會主任委員

縣禁烟經費保管委員會主任委員

縣振濟會主任委員

鹽務協助專員

國民經濟建設委員會各縣支會主任委員

縣評價委員會主任委員

縣新生活運動促進會主任幹事

縣義務教育委員會首席委員

各省市船舶編隊演習試行辦法 全 右
軍事委員會後方勤務部軍運代辦所規則 全 右

各縣市動員委員會組織大綱 全 右

各省市縣禁烟委員會組織通則 國民政府

各省市縣禁烟專款管理通則 行政院

各縣振濟會組織規程 振濟委員會

地方官協助鹽務獎懲條例 國民政府

國民經濟建設運動委員會總章 國民經濟建設運動委員會總會

非常時期評定物價及取締投機操縱辦法 經濟部

各縣市新生活運動促進會組織大綱 新運總會

實施義務教育暫行辦法大綱施行細則 教育部

第三章 縣各級組織的設置(上)

一二八

縣社會教育推行委員會主席

各縣市社會教育推行委員會組織
網要 全右

縣強迫兒童入學委員會聯合會
主席委員

學齡兒童強迫入學暫行辦法 全右

縣免費及公費學額審查委員會
當然委員

各級學校設置免費學額及公費學
額規程 全右

抗敵後援會主任委員

各地抗敵後援會組織工作網要 軍事委員會

附註：一、此表係根據山東、山西、浙江、福建、湖南、湖北、廣東、廣西、貴

州、甘肅、寧夏、青海、綏遠、西康等十五省，所送調查表編製而成。

二、表中所列縣長兼職名稱，係以中央法令所定者為限，其根據地方政府法

令之兼職更屬名目紛歧，概未列入。

以上所列者，僅以中央法令所規定者為限，其根據地方政府法令的兼職就不在內，已有三十種之多。各省縣政府雖未必全部設置，但此項調查，恐仍不免有遺漏的地方。至根據地方政府法令成立者，以湖南省為例，根據湖南省政府二十八年十月間編製

之湖南省各縣縣長兼職一覽表，湖南省各縣縣長兼職共二十四種，其中有十一種，係根據地方法令設置，茲列表如左：

兼職名稱 本省機關 根據法 令 頒行機關

縣民衆組訓設計委員會主任委員 軍管區司令部 國民軍訓處 湖南省民衆組織實施辦法第七條 軍管區司令部

第九戰區傷兵管理處管理處主任 第九戰區傷兵管理處 第九戰區傷兵管理處派 第九戰區傷兵管理處

第九戰區糧食管理處縣分區主任 第九戰區糧食管理處 係第九戰區糧食管理處令派 第九戰區糧食管理處

縣建倉委員會主任委員 第九戰區購糧委員會 第九戰區購糧委員會縣建倉委員會組織規程第三條 第九戰區購糧委員會

稅務局局長 財政廳 二十五年十一月二十日省府委員會第七〇八次常會議決案 省府

無線電台縣區分台 建設廳無線電台 湖南省無線電台組織規程省政府二十年九月二十六日建沁字第一二號訓令 省政府

中國縣制改造

第三章 縣各級組織的設置（上）

二五〇

修築公路支綫征工

建設廳

湖南省建設廳修築公路支綫征工暫行辦法第十三條

省政府

縣禁烟委員會主任委員

省禁烟委員會

湖南省各縣市禁烟委員會組織規程第二條

省禁烟委員會

縣振濟會主任委員

省振濟會

湖南省各縣市振濟會組織規程第三條

省政府

民衆抗日自衛團縣團長

總團部

湖南省民衆抗日自衛團暫行章程第三條

省政府

保安警察隊隊長

民政廳

湖南省各縣縣政府保安警察隊組織暫行規程

省政府

四、驛枝機關內，除了由縣長兼任者外，還有獨立於縣政府以外的，如江西等省駐在各縣的農村合作指導員辦事處，有其直接統轄的上級機關，與縣政府雖不無關係，但並不互相統屬，彼此的工作，不免在矛盾重複參差推諉的情況之下，抵銷了力量，浪費了財力。又如有些機構，其性質並不獨立，而是縣政府編制以外另設的人員，如度量衡檢定員，事實上度量衡的檢定，決非一個人所能做得了的，但因為是編制外的人員，上

中下都不能取得密運聯繫，結果反覺無事可做，成了一個閒職。

二、縣政府組織的簡單化

從以上事實的暴露中，如何裁併駢枝機關，減少縣長兼職，促使縣政府組織的簡單化，遂成爲迫不容緩的工作。

行政院於調查縣長兼職以後，隨即製成調整各縣地方行政機構及縣長兼職一覽表，就中央法令所規定的各種縣政機關及縣長兼職，加以調整。茲附錄前項一覽表如下：

(一) 調整各縣地方行政機構一覽表

機關名稱	調整辦法
------	------

一、動員委員會	抗敵後援會
優待	(1) 各縣未設動員委員會及抗敵後援會者，應即設動員委員會。
出征軍人家屬委員會	縣軍事參議會

(2) 各縣已設動員委員會或抗敵後援會者，可仍舊名，暫勿變更。其同時設有兩會者，

第三章 縣各級組織的設置（上）

一二二

應將抗敵後援會裁併於動員委員會。

(3) 其餘一切性質類似之機構，如優待出征軍人家屬委員會，縣軍事參議會，均應裁併或附屬於上述兩會之內。

二、義勇壯丁總隊部 國民自衛隊總

隊部 縣社會軍事訓練總隊部

國民抗敵自衛團總隊部 民訓總

隊部（惟湘省有此組織）

務，已另有專管負責機關，上列各種民衆組訓機構，一律裁撤。

(2) 縣動員委員會，對於縣民衆組訓事宜，有建議之權。

三、縣財政委員會 戰時財政委員會

縣教育基金保管委員會 縣禁

各縣於實施各級組織綱要時，所有縣財政事務，應即依照綱要，由縣政府統籌支配，上列

如經費接管委員會

各種財務組織，一律裁撤。

四、縣禁烟委員會 戒煙所

(1) 縣禁煙委員會裁撤。

(2) 縣衛生院或縣立醫院，應兼辦戒煙事務，

原設戒煙所，應改隸於衛生院或縣立醫

院。

(3) 未設衛生院或縣立醫院地方，戒煙所暫維

持現狀。

五、縣防空支會

裁撤。

六、縣賑濟院 縣救濟院 縣賑濟會

縣賑濟院救濟院均應附屬於縣賑濟會，關於救濟戰時災民事宜，亦由該會辦理。

七、國民經濟建設委員會各縣支會

裁撤。

八、林務專員辦事處

裁撤其職掌歸併於縣政府主管或兼管建設之

中國縣制改造

第三章 縣各級組織的設置（上）

三四

科辦理。

九、縣各級行政人員之訓練機構

應依縣各級幹部人員訓練大綱之規定辦理。

（二）調整縣長兼職一覽表

兼 職 名 稱 調 整 辦 法

司法處檢察職務及行政事務

仍由縣長兼任，俟各縣成立法院後，即將縣長

此項兼職解除。

監所協進委員會委員長

仍由縣長兼任，俟各縣成立縣參議會後，即將

該會裁撤。

軍 法 官

仍由縣長兼任。

國民兵團團長

仍由縣長兼任。

防護團團長

仍由縣長兼任，並由縣警察局局長（或警佐）

兼任副團長。

縣航空建設支會會長

縣動員委員會主任委員

優待出征抗敵軍人家屬委員會主任委員

員

縣新生活運動促進會主任幹事

後方勤務部軍運代辦所所長

船舶總隊第幾大隊長

鹽務協助專員

縣賑濟會主任委員

仍由縣長兼任。

仍由縣長兼任。

該會應裁併，或附屬於動員委員會，如附屬動員委員會時，其主任委員一職，仍由縣長兼任。

仍由縣長兼任。

此職以裁撤為原則，如有設立必要之縣份，仍

由縣長兼任。

裁撤。

裁撤。

此職改由縣政府民政科科長兼任，凡依縣各級組織綱要設有社會科各縣，則由社會科科長兼任。

第三章 縣各級組織的設置(上)

一二六

縣義務教育委員會首席委員

此職改由縣教育局局長或主管縣教育之科長兼任。

縣社會教育推行委員會主席

此職改由縣教育局局長或主管縣教育之科長兼任。

強迫兒童入學委員會聯合會主席委員

此職改由縣教育局局長或主管縣教育之科長兼任。

縣免費及公費學額審查委員會當然委員

此職改由縣教育局局長或主管縣教育之科長兼任。

附註

一、凡調整各縣地方行政機構案內，應予裁撤之機構，原由縣長兼任之職務，當然撤銷，此表概未列入。

二、此表所列縣長兼職，以根據中央法令規定者為限，其地方法令自定之兼職，應由各省政府依照所屬原則四項，妥為調整。

關於根據地方法令所設立的駢枝組織，以及縣長兼職，規定調整原則四項，由各省政府自行依照調整。其原則如左：

一、凡地方特設之機關，含有監督地方政務性質，或為溝通政府與人民間意見而設者，俟縣參議會成立後，一律裁撤。

二、依事務性質無庸特設機關，可劃歸縣政府各科辦理者，原設機關應即裁撤。

三、依事務性質，雖應特設機關，但不必由縣長自理者，可改由縣政府高級職員兼任。

四、依事務性質有特設機關必要，且涉及縣政重要興革者，仍由縣長兼任。

以上四項原則，如果切實遵辦，當可把問題解決大半。所以縣的各項政務，在原則上均將利用原有縣政機構來處理，其原有機構力量不足以應付時，則可充實縣府組織本身，而不在縣府組織以外增加機關或職員，以期事權的統一。在以上四項原則以外，下列兩點尚應注意：

一、依事務性質應特設機關辦理，但有下列情事之一時，仍應設法裁併：一、所辦事業非急切需要者。二、設立機關後所辦事務，并無成效可以表現者。三、所辦事業的現階段規模簡陋，可歸併於其他機關辦理，而不致減少其效能者。四、為舉辦事業而設之機關，因經費支絀或人員缺乏，實際上其事業無法開展，甚至無力繼續舉辦者。五、所辦事業已達該機關設立時原期的目的，無繼續存在之必要者。具有以上各項情形的機關，自應設法裁併，以期組織緊湊，并節省政府的支出。

二、倘某種事務性質重要，或工作特繁，有另設機關的必要時，這種機關的設立，應注意下列兩點：一、機關應隸屬於縣政府，受縣長的指揮監督，不能獨立於縣政府以外，成為與縣政府平行的機關，以免權責分政，造成磨擦衝突重複等等現象。二、一個機關的設立，必須有充分的人才與經費，俾能對其所轄職權，為真正有效的處理，過去所設各種機關，往往組織簡陋，經費有限，致工作無法推進，設立機關的目的無由達成，此種現象，自應設法避免。

第四目 縣長職權的提高

一、縣長地位的低落

縣各級組織綱要規定縣設縣政府，置縣長一人，受省政府之監督，辦理全縣自治事項。受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。縣長爲一縣的行政首腦，所有全縣的政務，包括地方自治事項，及上級政府委辦事項，均負有執行的責任。因之縣長的能否完善運用其職權，對於縣行政效率的影響，自甚重大。

就過去情況言，縣長的職權，過於低落，致縣行政設施，不能爲順利的進行，此在熟悉縣政者類能言之。茲簡單加以說明如左：

一、縣政府在並未實施裁局改科以前，縣長對於所屬各局，名義上雖有監督指揮之權，但實際上各局長大抵由各廳直接委派，自成系統，各保立場，缺乏共同合作的精神，致造成分崩離析的局面。各局之間，功則互爭，過則互諉，縣行政之推行，輒受多方之掣肘，其困難自無待言。但在實行裁局改科以後，所要求實現的統一與完整，仍少

顯著的進步。縣政府內的秘書和科長，仍多由省方介紹或委派，關於重要人員的任用，仍操縱在省府各廳手裏，就是區長和聯保主任，其去留之權，并不能由縣長自行決定。這雖然不是各省的普遍情形，但事實上各省大抵均難避免，不過程度上有所參差而已。此外省方為避免濫用私人，並健全縣政人員起見，設立訓練所，將科長科員區長等招考訓練，分發各縣任用，訓練與委用權相並行使，就把縣長的用人權力，無形剝奪。而此項人員，因與省方有直接關係，且有同學會等等組織，互相聯絡，互通聲氣，特有憑藉，不能絕對聽從縣長的指揮。又如省方往往在縣另設與縣平行機關，辦理原屬於縣政府的事務，像四川各縣的賦稅征收局，是一個例子。這種機關的設立，足以分割行政的機能。至於社會軍訓人員，自成體系，常與縣政府發生磨擦，尤為常事。在此情況之下，縣長徒負綜理縣政的虛名，而未能成爲真正的縣行政領袖。行政權力的集中，與行政組織的完整，均被無形破壞，強有力的縣政機構，自屬無從建立。

二、縣的地位，在理論上是地方自治單位，是具有獨立性的一級地方組織，縣長既

是縣的行政首領，其職責的履行，自應努力作創造性的發展，對一縣政務作適時適地的應付。但事實上縣僅僅是省的附庸，是上級政府的附屬的工具。縣何以由獨立性的地位，降落到附庸的性質，其最基本的原因，就是由於縣長過於缺乏自由自主的能力。縣政府上級機關的監督指揮，未能統制之，而且有特會發生相反的主張，使縣政府無所適從，省政府合署辦公以後，各廳處雖不能用命令文指揮，但電報快郵代電及箋函，依然層出不窮，其性質雖無令的名稱，但却有令的實際，而除省政府以外，設靖公署，全省保安司令，國民抗敵自衛團總司令部，軍管區，師管區，專員公署等，均直接用令指揮，政出多門，同一事件而重複者有之，辦法紛歧者有之，根本衝突者有之，尤其各項上級機關委辦事項，毫無限制，既不審酌時間人地，又不斟酌輕重緩急，往往限定期限，迫令完成，至中央頒行法令，一切規定，至為嚴密，以致執行上發生無限困難。這些情形，我們在討論監督權行使時也已說過。有一位當過縣長的人，曾經講過以下一番話：

「現在縣政府好比是輛破舊陳腐，機件不全，而又缺乏汽油的汽車，縣長好像是司

第三章 縣各級組織的設置（上）

一三二

機，車子的股東很多，甲要開到東，乙要開到西，丙丁又要開往南和北，大家都說要趕快開，既不管車子的好壞，又不顧有沒有汽油，司機爲着職責所在，只好服從命令，勉力駕駛。倘使司機請求拿錢修理，或是添買汽油，又不易遇到明理的股東，不是說自行設法籌措，就是說所請難毋庸議。從另一方面看，縣政府又好像是個披着枷鎖帶着鐵拷的東西，行動很受拘束，假使不在枷鎖圈套內活動，所辦的事件，要請上級機關，不是說於法不合，就是說於法無據，未便照准。」

縣長是一縣行政權力之所寄託，縣長地位的低落，也就是縣的地位的低落，到了現在，大家瞧不起縣長，如一營連長，可以藉口軍事，任意要挾，甚至稍不如意，即榮色俱厲，直視縣府爲辦差機關，其不肯爲五斗米而折腰者，實屬大有人在。縣長沒有權來處理一縣的事務，縣組織失去獨立的性質，自無怪其淪於附庸的地位，在這種情況下，縣行政自不易爲完善的處理。

二、縣長職權的萎縮

強有力的行政機構，須有集中的權力和獨立的地位，縣長是一縣的行政首領，非權大無以施展，非位高無以服衆，所以縣長職權的提高，亦爲縣政機構改革上的要件。茲列舉應行注意之點如下：

一、縣長爲縣組織的首腦，爲使能完善達成其使命，所有縣政府內的僚治人員，均應以由縣長自行任用爲原則。省政府爲提高行政人員的素質，自須統籌訓練合格人員，但訓練後不能逕行分發各縣，剝奪縣長在法令上所負的任用權力。訓練合格人員，可列入候用名冊內，分令各縣就名冊所列的人員分別選用，這種受訓練的人員，自可給予合法的保障。這樣做去，縣政府內增加訓練合格人員，組織可逐漸充實，訓練的本旨已達到，受訓練人員得有服務的機會，而且獲得一定的保障，亦不負彼等參加受訓的初衷。而縣長在候用名單中仍有自由選擇之權，既可避免任用私人，又可彼此間推誠置信，不致發生隔閡及不肯服從的現象。省政府方面如果要防止縣長歧視訓練合格人員，自可進一步規定縣長的任用人員，非就候用名冊內選擇不能生效。或規定縣政府必須逐漸淘汰

第三章 縣各級組織的設置（上）

一三四

不能稱職的人員，代以訓練合格的人員，漸次刷新縣政府的組織。縣行政人員的撤免，亦由縣長行之，但須依法辦理，不得任意取捨。且除秘書外，均不得隨縣長為進退。縣行政人員的去留權，如能完全操於縣長，不啻省政府或其他機關直接任免，則縣長地位，自可因以提高。

二、縣長本身職位的安定，並為提高職權的有效方法，縣長的任用，應該極端審慎，必須選擇有能力的人員充任，因為如果把權力付託給不學無術的人物，其結果將招致權力的濫用，反而有害於行政。但一經任用以後，就應加以信任，縣長以三年為一任，任期滿後，自可繼續任職，在任職期內，如非違法濫職，或受彈劾依法應撤免者外，不得任意撤免。同時一個縣長，如要完全明瞭一縣情形，必需經過相當時期，所以在原縣長在任一縣的服務期間，不能過短，過短則無法施展其能力，因此任意調任，并當設法避免。縣長地位如果安定，在地方上的威信，易於確立，自有助於職權的行使。

三、縣長綜攬全縣政務，所有中央各機關和省廳處會，對於縣政府職掌內的事務，

應交由縣政府統籌辦理，不任意設置與縣政府平行的機關，以分割行政的機能。所有中央各機關與省廳處會準備在各縣設置機關的經費與人員，應設法加入縣政府，經費以補助金方式補助地方，人員可送由縣長擇用。上級政府，自可利用經費與人員的供給，加強監督的效能。而縣政府內部行政尤須絕對統一，整個縣政府在縣長統籌領導之下，渾然成爲一體，除財務行政組織中的會計審計等人員外，不使自成體系的組織與人員，繼續存在，以免縣長對上雖負治理全責，而對下則有不能指揮自如之苦，至於中央各機關和省廳處會在縣境內所設置的附屬機關，應與縣政府保持密切聯繫，以增進工作的效能。

四、省政府對於縣政府的監督，應從大體的漸及於枝節的，應根據整個計劃實施每一事務的個別監督，爲適應這種需要，省政府應參酌環境需要，頒發施政綱領，縣政府即據以擬訂每年縣政實施計劃及年度預算，省政府除施政綱領以外，不再委縣以其他事務，這樣可免以往政令繁複紛歧，無法應付的混亂現象，省的施政綱領與縣的實施計劃

相扣合，預算又根據實施計劃擬訂，各項步驟均能合拍，政治秩序就可建立。各縣實施計劃，由縣長審酌人力財力擬訂，在擬訂計劃時，應付與斟酌環境伸縮自由的權力，但一經訂定，縣長即須負責實施的責任，如果一縣的行政，不能照計劃規定的限度完成，縣長應受適當的處分。權責之間，倘能完善配合，則施政效果極易稽考，公正的考核，可以得所依據，而真正的責任政治，亦可漸次立其始基。至於上級政府一般監督方式的改善，已於監督權行使一節內論及，茲不贅。

五、各省市級機關，對於縣政府的監督，應統一於省政府，過去各機關對於縣政府，往往逕自用令，以致政令紛歧，無所適從。縣政府的所屬機關，應完全受縣長的統率，過去縣屬機關，對於事務，往往逕自秉承省廳處會處理，以致事權分割，效能減弱。為補救此種現象，對於行文程序，應予規定，下列各點，應加注意：一、中央駐省各機關，對於縣政府委辦事務，或有所指示時，應函由省政府核轉，如因時間急迫，不及核轉者，始逕函縣政府酌辦，但仍須同時函達省政府查核。二、若干特殊性質的事

務，如各省綏靖主任公署對於剿匪事項，以及抗戰期間軍管區司令部對於征兵軍訓事項，均屬有時間性的事務。高等法院關於司法行政及檢察事項，不屬省政府職掌範圍，均得逕令縣政府辦理，但同時亦應將令飭事項通知省政府查照。三、省政府各廳處會與其附屬機關，如省公路局，省水利局，省土地陳報處，省衛生實驗處，省糧食管理委員會等，如委縣辦理事項，或有所指示時，應呈由省政府核轉，倘有直接行文必要時，得以公函行之。四、縣政府所屬機關，向可直接秉承各廳處會者，應一律呈由縣政府核轉。

第二節 縣政府的科學管理

最近的科學管理運動，由工廠商店而應用到一切公務機關，革除了許多不合理的積習，提高了行政上的效率。近數年來，關於行政效率的提倡，即所以在求各級政府組織，能夠應用科學的管理，以達到用較少的人力財力和時間，得到較大的成績的目的，

如人事的整飭，文書的改進，檔案的整理等等，均爲其討論的對象，所謂縣政府的科學管理，其內容可分爲人事管理，文書管理，和財物管理數項，茲分別加以簡單的討論。

第一目 人事管理

所謂人事管理，如果從廣義的解釋，那就是指整個人事制度的建立，關於這個問題，包括選用、待遇、考績等許多部分，將在後面用縣地方人事的革新一個題目，來作較詳盡的研究。這裏並不討論應該建立怎樣的人事制度，而僅就依照既定人事制度所配備的人員，如何經常的施以管理的方法，加以論列，這是僅僅屬於技術方面的事務。關於管理上應行注意之點如左：

一、關於人事的管理，應在秘書處設立一人事管理股，或指定專員負責辦理。担負人事管理的組織和人員，其重要職責，在於對縣政府全體職員，從事登記和考核的工作，以爲人員調整及獎懲的根據，亦即利用科學的方法，使人事制度得到完善有效的實施。所謂登記，在將縣政府職員的動態，予以明確的紀錄，其範圍甚廣，不特人員的增

減，職務的變更，以及所受獎勵或懲戒的處分，都要分別登記，就是各人對工作的興趣批評，與所任工作的是否適當，以及家庭環境，私人生活，智識進修，和個人志願（如根據小組會議自我批評及工作檢討，讀書報告等材料，以及著述嗜好等各種可靠的調查等）。也要盡可能範圍分別紀錄。所謂考核，就是考勤及考績而言，但負人事管理的組織或人員，同時協助縣長依法辦理考勤及考績等事務，所有人員委任及撤免等等法定手續，亦由其辦理。

二、縣政府人員的選用，以及待遇等等問題，均有法令可以依據，公正的執行，并不十分困難，但人員的考績，關於獎懲的方式固可明白規定，但欲真正達到公正嚴明的結果，則至為不易，而考績又為人事管理中經常的工作，每屆一定期間就要執行其執行的公平與否，又足以嚴重影響行政上的效率。考績同時要判別各人工作的數量與數量的計算較為簡易，但大部分的職務，質量的重要，尤甚於數量，質量的估斷，不能不依賴於各主管長官，其間最易受感情的支配而有失公平，所以考績又是其中件最繁雜的工作。

作。爲使求得比較的公平，不能不搜羅客觀的事實，以補救主觀觀察之所不及，縱不能求得絕對的公平，但亦不使與事實相距過遠，人事管理的組織，或人員的設置，其目的卽在於此。關於考核的方法，自須注意工作執行的情況，及其進度與效果，并就人員的資質勤惰，事的難易繁簡，以及空間與時間的運用各方面來衡量。這種衡鑑，須由每一部分的主管長官，如科長秘書等負重要責任，同時又須具備各種簿籍，分別紀錄工作情況，加以統計。這種簿籍可舉例如下：一、公文處理登記簿，記載各案的案由內容，辦理人員，辦理經過及結果等。二、工作考查簿，就每一工作人員，分別記載交辦事項的內容性質期限，備隨時考查之用。三、重要案件登記簿，工作人員所處理的普通案件，有公文處理登記簿，以及工作考查簿等可以查考，這種考查，恐僅能偏重於數量，以及速度等方面，這種重要案件登記簿，在登記各人所辦繁難重要，須用較多精力才能辦畢的案件，以作質量上考核之參攷。諸如此類，如能分別作較爲詳確的紀錄，則考核時自可便利不少。這種簿籍，可由各部分主管長官填寫送管理人事的組織或人員加以整理。

爲避免過於耗費填寫時間起見，表式應設法從簡。至考核既不無周詳，自須依考核結果，嚴明賞罰，否則一切考核辦法，均將變成毫無意義。

三、人事管理，不僅消極的勤加考核，就算盡其能事，還須積極的振奮人情的精神，注意生活的陶冶，因爲工作不過是整個生活的一部分，整個生活如果健全向上，則工作的效率，自能提高，所以策勵領導和改善工作人員的生活，使得每個分子，都能不斷的進修，不斷的充實，亦爲人事管理上的重要工作。因此管理人事的組織或人員，應同時對於職員修養的指導和督促，公餘生活的調整，以及同事間情感的聯絡，規劃適當的辦法。如設立俱樂部，提倡高尚娛樂，成立讀書會，演講會，座談會，並設置圖書館等，增進各種知識。開闢運動場，舉行運動會等，藉以鍛鍊身體。此外更可籌辦家庭宿舍，消費合作社等等，以安定工作人員的生活。諸如此類，一面革除一切不良的生活習慣，以免生活的腐化，一面調劑人員的生活，提高人員的精神，使於工作以外，獲得適當的休息與慰藉。

第三章 縣各級組織的設置（上）

二四二

第二目 文書管理

關於文書管理，可以分做兩部分：其一為公文之改革，其二為檔案的整理。茲分述如左：

一、公文的改革

許多人認中國的政治為公文政治，因為中國的政治，僅注意表面的「官樣文章」，不能切切實實解決問題，推進事務，辦幾件公文，就算盡了政治的能事。而公文的內容，大都注重表面，不切實際，公文的本色，就是圓滑敷衍，拖宕推諉，辦公文者在字句上咬文嚼字，舞文弄墨，在手續上又繁冗轉折，遲滯誤事。這種公文政治的積弊，應該加以廓清的。過去認公文為政治的本身，所以全副精神消磨在辦理公文上，不注重公文的實質，僅注意公文的形式，這種做法，當然談不上行政效率。現在的改革，則要一反過去的現象，要把公文看做政治上的一種工具，不必注重形式，而要注重實質，使得能夠有效地利用這種工具，來推進政務，貫徹所欲達到的目的。這種改革，大抵可以分

做三點來討論：

一、減少公文的種類。公文是行政上的工具，要使一切機關和人民，易於使用這種工具，其種類自不能過于繁複。現在公文的種類，分令、訓令、指令、佈告、任命狀、呈、咨、公、函、批等九種，實際上還不止這九種，如呈還有分爲條陳、摺呈、簽呈、函分公函、便函等等。這許多名稱，應該刪繁就簡，全部公文，大體上可分下行、平行、上行三種，下行的可以完全稱做令，令可以包括過去的指令、訓令、批、任命狀等等。平行的可以完全稱做函，函可以包括過去的公函，便函及咨等。上行的完全稱做呈，包括過去的簽呈，摺呈等。此外佈告的性質與令不盡相同，不妨仍然保持。這樣公文種類，只有令、函、呈、佈告四種，比較以往自要簡單得多，公文的性質，即普通平民亦易辨認。

二、改變公文的作法。公文程式，應力求簡單，切實淺顯，原來的一切陳舊格調及套語，如案查、案准、案奉、案核、以及准此、奉此、據此、等由、等因、等等等等，

於統制及改善，管卷員職務專一，工作的經驗與技術亦較易增進。縣政府的檔案管理，自以採取集中制為較宜。所有文件，除特別機密者外，不論其屬於何種性質，或案件已否辦結，均由檔案室集中管理，以便應用各種科學整理方法，增進行政上的效率。

二、採用科學方法 所謂科學方法者，即關於檔案的管理，自歸檔以至調卷，均規定一定的方法，分類精確，編目詳盡，庋藏適宜，手續簡捷，使各項事務的處理，均得充分利用檔案，使行政效率，得以增進。科學管理的方法，通常可以分做下列各部分：

甲、點收登記 當歸檔文件送至檔案室時，應依歸檔簿，逐一點收，并審閱有無錯誤？點收完畢後，即分別登記，登記方式，以採用總登記辦法為較宜，無論收文或發文，均登載同一簿上，一件一號，使登記號數，即為歸檔文件的總和，不特經濟時間，亦可便於稽考，同時利用此項登記簿，可以補檔案編目之所不及，如某項文件，在檔案目錄上萬一無法查出時，最後可以查閱此項登記簿，則可明瞭其檔號，按號查出。

乙、分類 檔案分類，應注意下列幾個原則：一、性質確定，使每類的意思均能明顯固定，不相混淆。二、便於記憶，分類不可過於繁複，應以整齊劃一便於記憶為原則。三、應有伸縮性，使能隨時擴充新項目。縣政的全部檔案，在實行分類時，應先擬定分類表，作為分類的客觀標準。分類表普通先分若干大類，大類之下分中類，中類之下分小類，有時小類之下再分細目，這些項目甚多，為便於記憶及書寫起見，每項目，可以一個確定的符號來代表，稱為分類號。分類表確定後，所有歸檔文件，均依照規定標準分類，以每一案為單位，凡有前案的，即附入此案卷內，沒有前案的，即依其性質另行立卷。立卷應遵守兩個原則：其一、為一案一卷，即一案的全部文電，應歸入一卷以內，使能前後一貫。其二、為一卷一案，一卷內不宜包含兩案，避免各案的交互錯雜，便於保管查閱。至於遇有一個文件內，敘述二件以上案件，或二類以上的性質時，就要應用分存單，將原件歸入主要案件的卷內，其餘案件，各抄分存單一張，分別附入其他類中，以便查閱。所有分類後卷宗，應即裝訂成冊，即將文件連同卷目，用卷

皮釘在一起，用鋼釘活訂，以便新卷可隨時附入。

丙、編目：檔案目錄，爲卷宗的鎖鑰，歸檔調卷的工具。普通有簿式目錄及卡片目錄二種，在人力財力不夠的機關，不得不採用簿式目錄，不過這種目錄，必須用活頁裝訂，以便隨時拆開，增加每類紙張。卡片目錄，其優點爲新增的目錄片，可以隨時加入適當的地位，卷宗如有變動，或目錄倘有錯誤，可以隨時改正，不致牽動全部，并依次序排列，手續簡便，形式整齊，所以如事實可能時，以採取卡片目錄爲較宜。卡片目錄就內容性質言，可分爲分類目錄與標題目錄二種，前者依案件類別而編製之目錄，後者依卷名按檢字法編排之目錄，二者可以並存，但分類目錄卡在應用上較爲便利，故目錄的編製，應以分類目錄卡爲主。

丁、排列：排列出納，卷宗編印後，即分發排入卷櫃，排列方式有平放與立排兩種，所謂平放即將卷宗平蓋疊放在櫃內，層層積壓，存放均極不便。所謂立排，即將卷宗橫立在櫃內，依次排列，取卷及放卷均較便利，所以立排較平放爲較優。至於調卷和收卷的

手續，亦應加以規定，調卷應製定調卷單，載明調卷人及檔號案由冊數年月日等等，調卷人憑調卷單調閱案卷，歸還時將調卷單退還調卷人，如採用二聯方式，或用複寫紙，寫正副各一張，以其中一聯或一張係檔案處備查，自更妥善。關於調閱期限，除有特殊情形外，爲時不能過久，以免日久發生損失或其他弊端，此項期限，應依實際情形酌量規定。

第三目 財物管理

縣政府的財物管理，係指對於財產與物品的管理方法而言。依普通會計學原理，財物的購置，凡屬於費用支出科目者，視爲消耗物品，屬於資本支出科目者，則視爲財產。通常由辦公費項下購置的物件，謂之物品，而在購置費及營造費項下購置的物件，謂之財產。就物件的性質言，凡有永久性質者，當視爲財產，如器具、服裝、土地、房屋等均屬。並無永久性質者，當視爲物品，物品可分爲文具品、印刷品、消耗品，以及郵票等各項。文具品如紙張、筆、墨、簿籍、雜品等是。印刷品如公報、報紙、及其他

刊物文件等是。消耗品如油、燈、茶葉、薪炭、油脂等是。

政府機關的經費支出，可概括爲人事費與物品費二者，前者如官吏的俸給、卹金、旅費等是。後者如建築物之營造、修繕、以及公用物品之購買等是。因此政府支出除人事費外，其餘大宗均爲購買財物之用的物品費。關於財物的需要應用科學方法嚴密管理，其重要性可以想見。在政府機關中，除現金會計以外，財產或物品會計，亦屬於會計的一部分，現今各省縣政府，不乏實施新式會計制度者，對於現金會計事項且作有效的改進，但財物會計制度，則至不完備，關於財物管理，大抵沿用舊習，紊亂不堪，經管財物人員，從中舞弊，所有因侵占、毀損、消耗、中飽種種情事，而使政府所受無形的損失，誠爲鉅大。倘不切實整頓，不僅公庫蒙受重大的損失，即於廉潔政治的建立，亦爲一重大的障礙。關於財物管理方法的改革，其應行注意之點如下：

- 一、現今縣政府對於財物管理，大抵缺乏詳確的紀錄，凡財物的購置、撥入、領用、減損、及存儲，均不詳爲登記，即有亦屬因陋就簡，並不正確。至於財物的保管、

登帳、分配、使用等等，亦無一定的辦法，公物的任意領用浪費，糟塌毀損，自所不免，而經管人員的監守自盜，亦為勢所必至。今後縣政府管理財物，必須以憑證為財物收支的根據。並須明確登載簿籍，以表示財物收支的經過，以及編造報告，用以表示財物的實況。所謂憑證，係指發票、契約、定單，請求購置單等等，簿籍係指財產或物品登記簿，報告係指財物增減表，以及財產目錄，現存物品表等，如此手續嚴密，簿籍完備，才能避免一切混亂散漫的流弊，所以財物會計制度的確立，實屬不容或緩。

二、縣政府財物的購置保管，均由庶務人員負責其事，此種庶務人員大抵由縣長的親信担任，因其與縣長間關係密切，敢於營私舞弊，縣長往往為之包庇隱瞞，甚或通同作弊，則其內幕之黑暗，更不堪聞問。舞弊方法甚多，或為財物的侵占，如私用公物，及將公家財物作為己有等。或為虛偽事實的捏造，如濫開花賬，假造發票，抬高物品價格等。或為賄賂的收受，如私行折扣，收受回佣，以及不當之禮物等。諸如此類，在目前情況下，幾均視為當然之事，形成貪污政治上重要的一環。關於庶務人員的所以

公然舞弊，實由於財物管購制度的未能樹立。今後關於財物的購置，應採取集中購置制。政府機關所需的物品，由經理物品機關集中購置，再由各機關備價領用。集中購置制的優點：一，集中辦理，因大量購買，故價格較為便宜。二，集中辦理，關於建築物、用品的質料，均可期劃一，而趨於標準化。三，事權集中，監督較易，各縣政府的物品，既完全向物品經理機關購置，則侵蝕中飽，自可因以免除。此種物品經理機關，可由省政府聯合所屬各機關設置，并在各地酌設分處，以便供應。其不能設置分處者，可特約商店，或成立合作社辦理之。在完備的集中購置制未實施以前，可先由省劃一各縣政府用品種類及價值的標準，這種標準，自須有相當的彈性，要在使各縣政府得有一適當的範圍，為採購的依據。至日常所需的大宗物品，可就其所需的概數，與當地商店訂立合同，由其供應。過去庶務人員流弊的低劣，尤應切實改進，一面應施以適當的訓練，同時亦須慎重遴選。此項人員，過去均隨長官共進退，不免有五日京兆之心，亦不失為誘致舞弊的原因之一，今後應與一般事務官受同等待遇，與以一定的保

際，不隨同長官進退，因其既不復爲長官私人的幕僚，則營私舞弊，自不若前此的便利。同時鞏固其職務上的地位，亦可以激發其公共服務的觀念，減少其違法或不忠於職務的行爲。

三、縣政府平日保管財物，既無一定辦法，簿籍極不完備，以致不易稽考，在縣長辦理移交時，對於器具物件，往往任意交代，甚至將貴重物品，佔爲私有，所屬職員，亦有將公物席捲以去者，公家損失，亦極重大。此其原因，一面固由於缺乏詳細的紀錄，同時亦由於接任縣長的缺乏責任觀念，有以致之。機關財物，既不屬於長官個人，亦即意存姑息，不願多予計較，因此每辦移交，財物往往大量損失。今後辦理移交，必須規定依照財物會計簿籍所載列者，逐一點收，爲防止舞弊起見，得由縣政府審計員，或兼理審核事務的會計主任實地盤查。移交辦畢後，應即呈報省政府查核，省政府就縣政府所呈送之財產目錄，及每月物品出納計算書等，與移交的財物清冊詳細核對，如有短少缺漏，應即責令聲復或賠償。

第三章 縣各級組織的設置（上）

一五四

四、現今審計機關，對於縣政府的報銷，僅作書面的審核，且有疑義，往返查詢，費時甚多，即有舞弊，決難發覺。縣政府應設審計員，負稽核之責，其不設審計員者，對於財物的盤查，可由會計主任行之。至於庶務人員辦理財物會計的簿籍，亦應受會計主任的監督指揮，以期詳實。

第四章 縣各級組織的設置(下)

第一節 區署的設置

第一目 區制的演進

清時於各縣重要市鎮，設置巡檢。民國初年，實施縣佐制度，蓋因若干縣份，區域遼闊，治理難周，放於境內要津地方，設置縣佐，以爲縣政的佐理，其所管的區域，名曰分縣，仍爲縣的一部，而非別成一級。國民政府成立後，爲劃一自治制度，於民國十九年通行各省廢除道及縣佐，大多數省份，縣佐制度，實際上早已裁撤。但四川、陝西、雲南、貴州、黑龍江、新疆等六省，仍有縣佐的存在。這些省份，或規定分期裁撤，或則暫時保留，直至各省縣以下自治區域劃分完竣以後，此項制度，始不再存在。

自縣佐制度廢止，縣組織法及區自治施行法公布以來，縣以下分區制度，業經一再

第四章 縣各級組織的設置（下）

一五六

變遷。茲說明其概要如下：

一、縣組織法規定的區制 民國十七年九月公布之縣組織法，縣以下分區、村、（里）閭、鄰四級，全縣按戶口及地形，分割為若干區，每區至少應以二十村里組成之。十八年六月公布的縣組織法，分區、鄉、（鎮）閭、鄰四級，每區以二十至五十鄉鎮組成之，其後復修正為每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成之。其時關於區的主要法規，為修正縣組織法及區自治施行法，依照縣組織法及區自治施行法的規定，區為自治區域，區設區民大會、區公所、及區監察委員會等機關，為自治組織的一級。區民大會，每年開會一次，由本區公民出席投票，行使選舉、罷免、創制、複決諸權。區公所管理區自治事務，此項自治事務，包括戶口調查及人事登記，土地調查，道路、橋樑、公園、及一切公共工程的修建，教育、文化，保衛，國民體育，衛生療養，水利，森林的培植及保護，農工商業的改良及保護，糧食儲備及調節，墾牧漁獵的保護及取締，合作社組織及指導，風俗改良，育幼、養老、濟貧、救災等設備，公營業，區自治公約的制

定，財政收支及公款公產的管理，預決算的編造，以及縣政委辦事項，與依法賦予辦理的事項等，共計二十一種。區長由人民選舉，在實行民選以前，則由省政府民政廳委任。區監察委員會，由區民選舉監察委員五人或七人組織，監察區財政及向區民糾舉區長違法失職等事項。區本身有獨立的財政，以區公產及公款之孳息，區公營業之純利，依法賦與之自治款項，以及省縣補助金等爲區財政收入。

自治區制推行的結果，各省自治區，大抵均已劃分完竣，各省區長訓練所，多已舉辦，訓練區長人才，分發任用，區公所大抵成立，區組織規模，業已樹立。不過地方自治的實施，係採自下而上的方式，縣組織法施行法規地方自治實施程序，先應完成縣政府組織，其次劃定自治區，編定各自治鄉鎮，委任區長，組織區公所，由區長召集鄉鎮民大會，選舉鄉鎮長副，及鄉鎮監察委員，組織鄉鎮公所，並由鄉鎮長劃定閭鄰，召集閭鄰居民會議，選舉閭鄰長。至於區長民選，以及縣參議會的設置，則應俟縣組織法施行一年後，由省政府就各縣地方情形，酌定時期，咨請內政部核准行之。是地方自治

第四章 縣級組織的設置（下）

一五八

的施行，先辦理鄉鎮自治，然後再推及於區及縣自治。截至民國二十三年行政院公布改進地方自治原則為止，各省均未達到區長民選階段。其後改進地方自治原則及各縣分區設署暫行規程等，對於區的性質，均規定為官治組織，以故自縣組織法施行以來，所謂區自治組織，雖見之於法律的條文，但並未表現具體的事實，所以僅能視為地方自治制度演進上的一種文獻而已。

二、改進地方自治原則規定的區制，各地依照縣組織法推行地方自治，逐漸感覺縣組織法所定自治制度，缺陷甚多，需要加以改進。其中較主要者，如自治層級過多，縣、區、鄉、鎮各為自治組織，人民逐級行使四權，固嫌過於繁瑣，而以人民知識的薄弱，政治素養的缺乏，欲其自發的對自治發生興趣，已屬難能，加以自治法令種類繁多，即辦理自治人員不能深切體認，人民當然更難理解，在此情形以下，自不易依據一切法令，對各級自治組織，均為完善的運用，至各級自治組織間的事務，同係列舉規定，其項目亦大抵相同，關於職權行使的分際，不易劃清，而財政基礎，又極薄弱，省

縣財政，尙未劃分，縣以下各級，更難經營其獨立的財政，以自己的經費，舉辦團體自身的事務。因此之故，區應否成爲自治組織之一級時論頗多討論。政府方面採納衆議，於二十三年四月公布改進地方自治原則，規定縣自治制度，以縣爲一級，縣以下之鄉鎮村等，各自治團體均爲二級，在地域人口經濟文化等情況特殊之處，得立爲特例，設區爲自治行政區域。依照修正改進地方自治原則要點之解釋第七條規定，現有縣以下之區分所，在地域人口經濟文化等特殊情形之處，縣政府對於所屬鄉鎮有統制上之困難，而其地方已有相當之自治基礎者，得經省政府核准，報由內政部備案，立爲特例，仍繼續存在，成爲自治團體。又第八條規定，現有各區公所，除前條規定者外，縣市政府爲便利行政管理及促進地方建設起見，亦得因其必要，酌量保留或改組之，但均爲輔佐縣市政府之辦事機關，不爲地方自治團體。依此規定，區在原則上並非自治的一級，其爲自治區域，係爲特例，而於必要時得酌量保留或改組，使爲輔佐縣市政府之辦事機關。就改進地方自治原則公布以後各省辦理的實際情況來說，立爲特例的自治區域，並不存

在，而輔佐縣市政府辦事機關的區公所，則大抵保留，大體上成爲一種普遍推行的制度。這種區公所與以後分區設署的區署，縱名稱或內部組織不一，但其性質均爲縣政府的佐治機關，則無二致。

三、剿匪區內推行的區制 二十一年間，豫鄂皖三省剿匪總司令部，以剿匪區內人民蕩析流離，求生不暇，無法推行自治，並基於現實需要，提倡人民自衛，主張以自衛代替自治，廢止鄉鎮閭鄰，編組保甲，而以區公所負監督指揮保甲之責，因制定剿匪區內各縣區公所組織條例，由各縣政府依其面積、地形、人口、交通、經濟狀況，人民習慣，酌劃爲四區至十區，比原來的自治區略見擴大。區公所置區長一人，承縣長之命，其職權爲：一，輔助縣長執行職務。二，宣達區內奉飭遵行之法令。三，監督指揮區內保甲人員執行其職務。四，辦理依保甲條例及其他法令應由區長執行之職務。前項制度實施結果，成效未著，南昌行營爲加強其效能起見，於二十三年十二月間，制定剿匪省分各縣分區設署辦法大綱，規定每縣至少三區，至多六區，區署分甲乙丙三種，依等次

分別人員及經費額類的多寡。依南昌行營頒行分區設署辦法訓令，對於區公所改為區署的主要意義，歸納爲下列四項：

1. 改正其名稱，凡舊時區公所或區辦事處，一律取消，不復沿用，而改稱爲區署，藉以表明此後區署乃爲官治之行政機關，絕非向日之自治組織，以矯正往昔區制之觀念，今後地方之下級自治，應在市鄉行之，於市鄉上之區無與焉。

2. 擴大其組織，增加其經費，區長之下，酌設區員二人至四人，書記及助理書記各一人，輔以員司，且皆酌給適合鄉村生活之薪俸，俾能贍家以養廉。

3. 提高區長區員之地位，以有區長資格者，乃許充任區長，並須迴避本籍，以有相當學識經驗者乃許充任區員，而區長區員，皆加以一定期間之訓練，藉以充實其自治之能力，且更保障其任期，確定其出路，凡區長區員任職著有成績者，得分別以縣長區長存記。

4. 明定其職掌，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，凡與管教養衛有關者，統由區長秉承縣長之命，負責執行，其辦理是否得當，有無成績，則規定由縣長隨時分區巡視考詢，以爲獎懲之資，以是區署爲協助縣長，深入民間，推行政令之機關，實等於縣政府之支部。

四、區署制的普遍實施 豫、鄂、皖、贛、閩等省份實施區署制後，二十六年六月，行政院公佈各縣分區設署暫行規程，通行各省實施各縣分區設署，區署制遂成爲一普遍推行的制度。各縣分區設署暫行規程內容，與剿匪區內各縣分區設署辦法大綱，大抵相同。全縣依轄境分三區至六區，區署設區長一人，辦理所屬屬員巡官雇員暨區內保甲壯丁隊之監督指揮，區內民衆之組織及訓練，中央與省縣法令之執行宣達，及區內現況之調查報告，區內合作事業之指導，區內小學及民衆學校之籌劃設立及監督指導，區內農林水利之改進，區內戶口調查，土地清丈，工役分配，衛生、公安、交通之執行，區內各職業團體之監督指導，以及縣政府交辦事項等。區署設區員一人至三人，巡官一

人，事務員一人，助理事務員一人，錄事二人，分任區內一切事務。區長區員巡官，亦均須就一定資格之人員，加以三個月訓練後，分別任用。區長任滿二年以上，成績優異者，以縣長任用或存記，區員巡官任職二年以上，成績優良者，以區長任用或存記。這種區署制度，其性質自爲官治的行政機關，協助縣長推行政令，並非一種自治組織，至爲明顯。實則縣以下的區制，無論其法律上的地位如何，但事實上始終爲縣政府的輔佐機關。依照修正縣組織法所成立的區公所，在實行區長民選以前，亦爲一協助縣政府籌備自治以及推行政令的機關，各種區組織，僅在名稱上迭有改變，組織與職權上有所差別而已。近年以來，時人討論區制者，認爲區不能成自治之一級，已屬衆議僉同，而討論焦點，集中於區制本身的存廢。縣各級組織綱要公布以後，這個問題，業已得一解決，但討論經過，殊足供研究區制者的參考，茲特略加敘述，以明現行制度產生的由來。

第二百 區制存廢問題之討論

中國縣制改造

第四章 縣各級組織的設置（下）

一六四

關於區公所或區署的應否存在，有正反兩面的主張，茲分別舉其理由如左：

一、主張維持區制的理由

主張維持方面所提出的理由，不外下列各點：

一、縣的轄境廣大，事務殷繁，縣政府本身難以處理完善，所以設置區的一級，代表縣政府分區推動一切政務，以爲縣政府的輔助。同時就縣所屬的鄉鎮言，數量甚多，縣政府距離遙遠，指揮監督，均感不便，以是政令難於貫徹，設區以爲管轄的樞紐，亦係事實所需要。

二、區的主持人員，資歷待遇，均較鄉鎮人員爲健全，區組織較鄉鎮組織爲充實，區既非自治組織，而依剿匪省份各縣分區設署辦法大綱的規定，區長須迴避本籍，其他人員，自亦不限於以本地人充任，容易延攬有專門技術的健全人員，以輔助鄉鎮事務的推進。鄉鎮公所組織大抵極爲簡陋，人力財力亦極缺乏，一切事務不易發展，設區輔助鄉鎮，自不能認爲無此必要。

三、近年來縣政府制度迭經演變，但縣與鄉鎮之間，始終維持著區之一級，區制在實際上的貢獻如何？可謂得失參半，就其一般人所指出的弱點言，實則大半都是中國政治組織上的通病，不僅此區之一級爲然。至縣政府以下設區，確曾收有相當的效果，對於縣行政的推行，事實上獲有不少的便利。再縣以下鄉鎮數量過多，欲期全部健全，一時不易做到，但分區則爲數有限，不難設法充實。故時人有主張對區之一級，特加注意，使成爲縣以下推行政務的中心機構者，亦屬不爲無見。所以區制本身無甚可以非議之處，其所以發生流弊，大半由於運用不當，但因此即主張根本廢棄區制，自不能認爲有充分的理由。依此論據，認爲區制不宜驟改，而應加以維持。

二、主張廢止區制的理由

主張廢區者的理由，可分爲下列各點：

一、爲加強縣行政效率，縣以下層級自不宜過多，層級愈多，公文傳遞愈益遲滯，此爲必然之理。縣與鄉鎮間，增設區之一級，縣政府的命令，須多一道手續，不能迅速

達到人民，以致影響行政效率。蓋迅速確實，爲行政上最要的原則，政令推行，不宜多所周轉，致誤機宜。鄉鎮組織爲縣之下級自治團體，負直接組織及領導民衆之責，設區以後，縣長對鄉鎮長不能直接指揮，鄉鎮長對於縣長不能直接秉承，致使其責任心減輕，而工作效率亦因以減低。以故縣以下區與鄉鎮二級，不必並存，而取捨之間，則區原爲縣政府的輔佐機關，鄉鎮則爲有獨立性的自治團體，前者僅便利縣政府施政而設，後者則爲人民自治生活的基礎，其地位自較區爲重要。同時假定存區而廢鄉鎮，縣政府指揮少數之區固易，但區公所直接統馭多數之保甲則甚難；假定存鄉鎮而廢區，鄉鎮管轄所屬的保甲較易，而縣政府治理較多的鄉鎮則不致十分困難，因縣政府組織，較強於區公所，增加督導工作，可以減少管轄上的困難，因之區制以廢止爲較宜。

二、政治組織的形式貴簡單，不貴繁複，貴直接，不貴間接，然後民治精神可以充分發揮，一洗下情不能上達之弊。縣以下增多區之一級，使縣與民衆間多一層級，無異增多三層隔閡，與民治潮流，不相符合。縣政府設區用意，原在貫徹政令，推行建設事

業，其關鍵在於充實基層組織，致力於鄉鎮保甲的健全，而決不是在脆弱的鄉鎮保甲組織以上，增設幾個官僚主義的統治機關，增加少數人員和經費所能爲力。而事實上因基層組織腐敗無能，以致區署或區公所亦大抵爲士劣所把持。其所作爲，不流於一事不做，即成爲無惡不作，徒增民衆的惡感，反爲推行自治的障礙。

三、區如果爲自治組織，與鄉鎮間的權責不易劃分，而一事倘由兩級分作，結果將發生互相推諉或互相衝突的現象，同時區與鄉鎮間職權果能合理劃分，仍因經費與人力的不足，不易完善達成其任務，而擴大組織，則又爲財力所不許，因此區自治制的不能存在，幾已成爲定論，這層意思，已於前二目內述及。至以輔佐縣行政爲任務的區組織，不論爲區署或區公所，實際上儘在管轄所屬鄉鎮，因爲區的組織簡單，人力財力均屬有限，關於一切實際工作，其勢不能不轉飭鄉鎮或聯保辦理。因之區的惟一作用，在於承轉公文，致被稱爲「公文轉輸站」，區的作用，僅在轉輸公文，則其不必要，自屬至爲明顯之事。

四、普遍設區，在人員選任上亦感困難，倘設區而以普通人員濫竽充數，則徒然耗費公帑，何貴乎區之設置。如果選拔幹才充任，則人才缺乏如今日，一時自不易羅致，以各縣分區設署暫行規程言，人員資格規定較高，如區長的法定資格，與縣政府祕書科長相等，但待遇則往往較為低薄，在這種情況下，欲依法銓選人才，自屬不易。不過人才如果缺乏，政府方面自可設法培養，但問題在於此項培養的人員，與其委派於區署，實不如委派於縣政府，或委派於鄉鎮公所，更為直接，更為便利，而收效可更為強大。所以就人事方面說，區制的存在，亦徒然增加困難。

五、縣地方財政拮据，尤其是基層組織的經費，特別短少，行政層級增多，將使行政經費增加，而事業費更感缺乏，事實上即行政費亦不能依最低限度的需要，為合理的支配。縣與鄉鎮之間，多設區之一級，層級增多，經費亦因以分散，使各級組織，均受其影響。假定區制能予廢止，以其經費劃撥鄉鎮，則鄉鎮組織，自可充實。以湖南為例，湖南省於民國二十七年，決定廢除區制，依其在經費上的估計，該省七十六縣市，

共劃分四百二十九區，年支經費五十七萬元，平均每區月支經費一百一十元。鄉鎮總數二千八百六十九，年支經費六十二萬元，平均每鄉鎮月支經費十八元。廢區以後，鄉鎮區域擴併，每鄉鎮平均可月支五十餘元。（見該省呈行政院廢區理由及改進辦法文）。依此看來，區與鄉鎮如果同時兼存，將使二者均感經費竭蹶之苦，而一無成就，但廢止區制，則可將經費集中於鄉鎮，以求鄉鎮組織的充實，鄉鎮事務的推進。我們為求地方自治的發展，亦不宜將力量分散於區，而應集中於充實及發達鄉鎮，以推動地方的基層建設。依此論點，區制的廢止，亦係事實所需要。

六： 三、分區督導制的採行

關於區制的存廢，經過長時間的討論，其雙方所持理由，約如上述。其中主張廢止原有區制者，較占多數，不過主張廢區者，還可以分做兩派：一派主張廢止區制後，由縣直接管轄鄉鎮，但為減少縣政府管轄的困難起見，認為原來的鄉鎮，應予擴併，以減少單位。另一派則主張擴併鄉鎮區域以外，並須分區設置縣政督導人員，而以後

說尤爲有力，且有見諸實行者。關於設置督導員辦法，若干省份早於改進地方自治原則公布以後，即有採行之者。至若干實驗縣，亦增實施分區督導制。而湖南省於二十七年實行廢區，並於廢區後，將全省二千八百餘鄉鎮，擴併爲一千八百鄉鎮，設置縣政督導員，派往指定區域，巡迴輔導，認爲政制上的一重要改革。茲簡單加以說明如左：

一、江甯縣的自治指導員。該縣於全縣鄉鎮以上，劃分七個自治指導區。此種區域，乃爲指導上的便利，參酌交通地勢而設，并得隨時以命令改定。區設指導員一人，必要時得設助理員及其他職員，設立辦事處於該區域內，常川駐區，巡迴指導。其任務爲協助鄉鎮人民籌備地方自治，指導鄉鎮公所辦理自治工作，督促鄉鎮公所辦理興革事宜。

二、蘭谿縣的鄉村工作督導員。蘭谿縣於裁撤區公所以後，劃分全縣爲若干督導區，並於各該區中心市鎮，設置鄉村工作督導員一人，督導員爲義務職，由縣政府就各

行政機關主管人員中，令派一人充任。此項人員，以兼任中心學校校長，或公安分局長爲最宜。其任務：關於領銜具報者，爲各機關工作計劃工作報告的核轉，以及涉及兩機關以上的事項；關於負責執行者，爲各機關工作的督導，人事的調整，成績的考核，相互糾紛的調處，各種會議的指導，以及縣政府特飭辦理或密查之件等。

三、定縣的農村建設輔導員。定縣的農村建設輔導員，側重於技術上的指導，輔導員承縣長之命，担任輔助各鄉鎮組織建設委員會，輔助各鄉鎮各種建設事業，輔助各鄉鎮組織公民服務團，以及辦理公民訓練等等。

四、新都的縣政督導員。新都全縣分五個督導區，每區設縣政督導員一人，由縣政府各科主任科員兼任，並在其轄區內各聯保輪迴設置辦公處，其職權除辦理民政、公安、財政、教育、建設等事項外，并受理違警案件，調解民事糾紛，對訓練壯丁，亦有調遣的權限。

五、湖南省擴併鄉鎮及設置縣政督導員。湖南省爲廢除縣制起見，實行擴併鄉鎮區

第四章 縣各級組織的設置(下)

一七二

域。依湖南省各縣擴併鄉鎮區域辦法的規定，鄉以面積四百市方里至一千二百市方里，戶數以一千戶至五千戶為準則，鎮以戶數二千戶至五千戶為準則，不受面積限制，其合此準則，而原有自治經費無困難者，得毋庸擴併。擴併鄉鎮，以就原有整個鄉鎮合併為原則，(如二鄉鎮或三鄉鎮合併為一鄉鎮)，如為劃併，(如三鄉鎮劃併為二鄉鎮)，應斟酌山川形勢，經濟狀況，交通情形，及人民習慣等決定之，並須盡量維持各區的完整。並預定就全省原有四十二直屬鄉鎮，二千八百十九鄉鎮，擴併為最少一千六百十八鄉鎮，最多一千九百零二鄉鎮。鄉鎮擴併完畢，新鄉鎮公所成立後，原存區公所或區署，即依湖南省各縣區公所區署結束辦法的規定，分別裁撤。廢區以後，依湖南省設置縣政督導員辦法的規定，設置縣政督導員，督導區域，以三鄉鎮至六鄉鎮為準則。此項區域，並得每半年更調一次。督導員的職責，為一般縣政的督導，民衆組訓工作的推動，督導區域內各級服務人員的指導與考核，督導區域內保甲戶口的抽查報告，關於督導事項各種會議的召集，督導區域內各種情況的調查報告及改進計劃之擬定，以及縣政

府交辦事件等數項。

。過法實施督導制渡的方式，並非每縣設督導，但其性質，則大抵相同。即此項督導員係以縣政府職員地位，在縣府指導督導的任務，不負承辦公文之責，亦不居執行地位，而督導員對外不負責任，並不構成行政的一級，所以各種督導制度，是否統籌考慮，應作何論，但其精神，則頗為特論所稱道。因其一面可以免除設區的缺陷，而面又可補救縣府督導之所不及，為比較妥善的處理縣與鄉鎮間的聯繫制度。這種意見，我們與其認為區制的廢除，毋寧視為區制的改造，較為切合實際。因其不過將原來的區公所或區署等自治機關，變為督導的組織而已。

三、第三目：區組織的改造

縣各級組織網要對於區制有重要的改革，這種改革，係折衷於存廢二者之間，其特徵有下列各點：

一、區並非普設，縣之面積過大，有特殊情形者，得分區設署，就這種規定看來，

第四章 縣級組織的設置（上）

一、區

設區以縣之面積過大者為限。

二、區署的職責，在代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務，區設區長一人，指導員二人至五人或勞農民教等事務，建設、教育、殖業等事項。

三、區署的設置，僅限於面積過大，有特殊情形之縣，至在未設區署的區，則由縣政府派員指導。

縣各級組織網要規定區的設置與否，應視實際需要而定。縣的面積過大有特殊情形者，得分區設署。及之縣的面積並不過大，而並無特殊情形者，自無須有區署的設置。同時設區署的縣，雖並非全縣各區，均普遍設署。設署者亦限於有特殊情形。區網要第廿五條下半段規定，在未設區署之區，由縣政府派員指導。就這個條文的意義看來，可知一縣以內，有設署的區，也有不設署的區。設置與否，亦同樣依實際情況而定。這種極富於彈性的規定，可使討論區制問題者，再無須堅持廢的主張，因為認為區制應該維持者，無非因縣的轄境過大，所屬鄉鎮太多，所以必須設立輔佐機關，同時

區署的設置，容易延攬有專門技術的人員，輔佐鄉鎮事務的推進。現在對於縣境過大，事實上確有設置的必要者，自可依法設置，而不設置的區，縣政府派員督導，專門技術人員，仍有輔佐鄉鎮建設事務推進的機會，他們的要求，算是得了相當的滿足。反對區制存在者，無非爲縣以下層級過多，效率減低，增加政府與人民的隔閡，違背民治潮流，而區的作用，僅爲承轉公文機關，於實際行政無所裨益，加以人才銓選困難，經費因以分散，因而認區制必須廢除。現在各縣在原則上並不設置區署，設區僅以有特殊情形者爲限，而設署之區，其工作亦將着重於督導，過去承轉公文之弊，可以避免，各區的設置，既屬於例外性質，則人才經費，亦不致再有問題發生，這樣亦可以滿足廢區論者的要求。所以這是一個非常合理的改革，採納了存區廢區兩方面的主張，一方面容納了廢區者的意見，以不設區署爲原則；一方面又接受反對廢區者的見地，在必要的情形下，仍得有區署的設置。

依據現行的區制，各縣的分區，將發生下列幾種不同的方式：

一、縣區面積廣大，有特殊情形者，依法得分區設署，但分區後不必全部設署，有設署必要之區設署，無必要者，則由縣政府派員指導。

二、縣區面積狹小，鄉鎮數目不多者，即由縣政府直接督導，無須分區，因為區的劃分，須以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則，鄉鎮數目不多者，事實上不能依法劃區，縣政府的派員指導，自無須以區為界限，而以全縣為範圍。

三、一縣鄉鎮數目甚多，但縣區面積不大，並無特殊情形者，縣政府為便於督導起見，依規定鄉鎮數目分區，雖依法不能設署，但利用分區派員指導，自為法之所許。

就以上分析看來，各縣有「分區設署」者，「不分區」者，以及「分區而不設署」者數種。綱要並未如是明白規定，但演繹其條文意義，可以包括以上各種方式。依我的意見，各縣應就各自環境，對上列各種方式，參酌選擇一種，或混合數種同時採用。現行區制，規定較為合理，內容亦富彈性，但仍須善為運用，方能發揮顯著的成效。至於區的劃分，以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則，分區係以龐大的戶口數量為基礎，我人認為

在面積廣大之縣，往往爲未開發之地，人口數量反少，致雖有分區的需要，勢將不足分區的條件而無法劃分，因此主張酌予變通，關於此點，已在縣各級區域的整理與劃分一章內述及，茲不贅。

自縣各級組織綱要公布以後，討論新縣制者，關於區制部份，對於現行規定，仍多表示不滿。彼等或以爲區之劃分，以十五鄉鎮爲原則，依全國各縣鄉鎮數統計，其不能設區者，僅爲少數縣份而已。或以爲現在面積一般的均嫌過大，依照面積過大有特殊情形始得設區之規定，結果恐反將形成以設區爲原則，而不設區爲例外的現象。因此結論仍主張廢除區制，擴大鄉鎮。其實新制規定極富彈性，分區未必設署，而區署則以面積過大情形特殊爲條件，至綱要所謂面積過大者，自係就現在縣區加以比較而言，現在全國縣區是否均嫌過大，則見仁見智，意見不一，在我輩反對縮小論者，不免要看作無病呻吟之論。不過縣區縮小縱有理由，但法律的引用，當然須以現存事實爲依據，所以那種顧慮似乎是多餘的。至於擴併鄉鎮，我亦頗表同情，擴併鄉鎮，不僅減少單位，便

利統轄，同時增強其人力財力，亦太有助於建設工作的推進。不過鄉鎮自治團體，須以自然形勢、經濟、交通、文化、民情、習俗等條件為劃分區域的標準，務以充分利用鄉村人民的地理的經濟的自然單位為準則，勉強割裂，自屬不合，但無條件的擴併，亦未必合理，我人對於各級地方區域，始終不主張用人工來勉強縮小或擴併，而主張出以整理的方式。現在的鄉鎮區域，可以擴大的，自應儘量擴大，但也難說有些區域，不合自然形勢，或過於廣大，反應酌量減縮的，所以僅為便利統轄而儘量減少單位，恐未必會有滿意的結果，這是很值得注意的。我認為現行區制，儘可有伸縮運用的餘地，所以很願意對現行制度，略加辯護。

其次督導制度的採行，亦為區制上的一種重要改革。縣政府與鄉鎮之間，得因時因地，於「分區設署」，「分區不設署」，以及「不分區」的各種方式中，參酌選擇一種，或混合數種同時採用，有如上述。但指導員則在任何方式下，均得設置，這種指導員所可能發生的功能，約如下述：

一、督察縣政 有人對於我國地方行政組織，評為是一個半身不遂的東西，而非在動有力的有機組織。各種政令，由中央而省，省而縣，一級級轉下去，縣政府或者就存在檔案庫裏，或者就轉到下級機構去，但是轉到下面的公文，結果是一樣來之高閣的人。這就是所謂公文政治的由來。縣政的革新，自應加強考察督促工作，明瞭下級機關執行命令的勤惰，實際辦事的困難，以及工作進行狀況等等，以便從事改進與推動，指導員的設置，對一般縣政的實施，可以得有普遍督察的機會。

二、推動建設 縣以下各級組織的建設工作，限於人力財力，往往不能延聘專門人員主持，致不易為有效的推進。指導員巡迴鄉鎮，一方面實地視察各種建設事業，是否努力實施？一方面可隨時代為規劃或指示各項實際問題，以利工作的推行。指導員總做專門訓練者，更可作種種技術上的指導，對於建設工作的推動，裨益自非淺鮮。

三、博採輿情 縣政設施，其目的在造福人民，而一切設施的推進，尤須得全體人民的參加與擁護，方能增加其效能。指導員實地巡迴視察，與民衆接觸機會極多，所有

第四章 縣各級組織的設置（下）

一八〇

設施，可以隨時採納輿情，建議政府。指導員一面宣達政府意志，一面傳達民間輿情，可以減少政府與人民的隔閡。對於民間糾紛，如能以代表縣政府的地位，協同鄉鎮代表及士紳等，合法公平調解，更可引起人民的信仰，而增進相互間的關係。

四、召集會議 關於鄉鎮服務人員，指導員可擇期召集會議，就各項中心工作辦理經過，各自發表意見，陳述其困難或心得，詳細加以檢討，並協議改進方法，以爲今後工作的進繩。這種會議的舉行，對於實際問題的解決，自有很大的幫助。此外鄉鎮內各種重要會議，指導員亦可代表縣政府參加，以便隨時實施指導。

命令指導員的設置，或由縣政府直接統轄，其因鄉鎮數不多，並不分區，以及雖分區而並不設署者，指導員自須由縣政府直接派遣，並於縣政府內設置視導室。關於視導室的設置，在縣政府組織一節內，業已述及。這種指導員的性質，純爲縣政府的外勤工作人員，其在分區督導者，或將在各區中心地點，設置辦公處所，以爲鄉鎮與縣政府及各督導員間聯絡之用，但這種辦公處所，並不承轉公文，不居執行地位，亦不負對外責任。至

於設置區署者，指導員爲區署內的職員，受區長的指揮監督。區署的性質，與各區的指導員辦公處所自不相同，區署爲縣政府的輔佐機關，既因縣境過大有特殊情形而設立，雖其任務亦偏於指導方面，但同時對於全區事務，亦將負相當的統籌與執行之責。綱要內規定區署所在地設警察所，受區長指揮，執行地方警察事務，區署設建設委員會，爲區內鄉村建設的研究設計協助建議的機關，即其例證。這種區別，也是理解現行區制所應注意的一點。

督導制度的實施，對於指導員任用及配置的當否，關係極爲重要。指導員責任甚重，其人選必須學識與經驗並重，同時亦須具備良善的德性，與公共服務的熱忱。應招收有相當行政經驗的人員，施以相當時期的特殊訓練，然後分發任用，並須優其待遇，俾能安心工作。其次，依綱要的規定，指導員分民政、財政、建設、教育、軍事等數種，事實上縣政府及區署經費有限，一時自不能全部設置，如不能全部設置時，則應就一縣中心工作的性質，以爲設置何種指導員的標準。如該縣以教育爲中心工作，則先行

第四章 縣各級組織的設置（下）

一八三

設置教道指導員，以後中心工作項目改變或增加，則再行增加其他指導員，以至全部指導員完全設置時為止。如是可使指導員的設置，與縣政工作的開展相適應，以增進指導工作的效能。

第二節 基層組織的充實

第一目 基層組織的演進與比較

政治組織，必須逐級健全，然後各級組織之間，上下貫串，運用敏捷，行政設施的領導推動，自上而下，政治基礎的鞏固建立，自下而上，各級組織，並就其地位與職權，以為合理的運用。整個政治，在有機的密切聯繫之下，乃得有健全的發展。所謂基層組織，乃係指縣以下的鄉鎮保甲組織而言。這種組織，在整個國家政治機構上之地位，是等於基石之於全面建築物。所有重載，均賴此基石的支持。倘能健全充實，則全盤組織，均有鞏固的基礎，自足以發揮強大的力量。全國的人民，散布在廣大的鄉村，全國

鄉村的基本組織，如果散漫無力，整個政治組織，將不易得健全發展，自可斷言。按自清末實施地方自治制度以來，雖自治制度，一再變遷，但對於鄉村基層組織，無不賦予適當的地位，使成爲自治組織的一級。

清末公布城鎮鄉地方自治章程，以城鎮鄉爲初級地方自治團體，亦爲政治上的基本單位，是爲完備的鄉鎮制度正式樹立的嚆矢。民國十年公布市自治制及鄉自治制，以京師、省會、商埠、縣治、城廂，及其他滿一萬人以上之市鎮爲市區而以鄉村區域劃分爲鄉，在一萬人以下之市鎮，亦包括入鄉區以內。此外各省對於自治制度，大抵自訂法規，如江蘇省會於民國十三年九月試行村制，民國十六年頒行各縣村制組織大綱，就各村原有境界爲施行自治的範圍，先以江南之江寧句容等二十八縣實施。湖南省於十四年五月公布省憲法，規定市鄉自治制，將市分爲三等，而以不及五千人者劃分爲鄉。山西省的村制，尤爲全國所注意，該省於民國六年起推行新政，勵行六政三事，並以推行村自治爲發動民力從事建設的工具，民國十一年並就原有村制加以改進，村之區域，以本

村原有境界爲準，凡滿百戶的村落，或聯合數村在百戶以上者爲一編村，不滿百戶之村莊，因有特殊情形不便聯合他村者，亦得自成一編村。村以下編制閭鄰。浙江省於十七年五月頒行村里制，以市集區域爲里，以村落區域爲村，均依其固有的區域編制，村里以內住民，編制閭鄰，以十戶爲鄰，五鄰爲閭。雲南省於民國十年公布城鄉自治章程，十三年復頒行市自治條例村自治條例等法規，以縣城及戶口在二百戶以上，原爲交易中心，其資力能依規定辦理市自治者，設市，以固定之境界爲準，並就地方形勢習慣及人民公與利害關係，酌量劃定，而以本村固有境界爲村。諸如此類，均無非就原來的鄉村自然區域或組織，賦予近代自治團體的形體，在使人民獲得活潑自由的政治生活，並運用其組織，以推進一步基層建設。此類組織，在實際上的成就如何？姑不置論，但一般的認識基層組織的重要，則極爲顯明之事。茲更就國民政府奠都南京以後關於基層組織制度的演進情況，略加敘述如左：

一、基層組織制度的演進

一、縣組織法規定的鄉鎮制。民國十七年公布的縣組織法，縣以下分區、村、里、閭、鄰、百戶以上的鄉村地方爲村，其不滿百戶者，得聯合數村，編爲一村，又百戶以上的市鎮爲里。極里亦卽爲鄉鎮的前身。十八年公布十九年修正的縣組織法，規定百戶以上的村莊地方爲鄉，其不滿百戶者，得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上的街市地方爲鎮，其不滿百戶者，編入鄉。但因地方習慣，或受地勢限制，及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶，亦得成爲鄉鎮，鄉鎮不得超過千戶。鄉鎮設鄉鎮民大會，其職權爲：(一)選舉及罷免鄉鎮長及其他職員。(二)制定或修正自治公約。(三)議決單行規程。(四)議決預算決算。(五)議決鄉公所鎮公所交議事項。(六)議決所屬各閭鄰或公民提議事項。鄉鎮民大會，每年開會一次。鄉鎮公所設鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，執行下列各事項：(一)戶口調查及人事登記。(二)土地調查。(三)道路橋樑公園及一切公共土木工程建築修理。(四)教育及其他文化。(五)保衛。(六)國民體育。(七)衛生療養。(八)水利。(九)森林培植及保護。(十)農工商業改良及保護。(十一)糧食儲備及調

第四章 縣各級組織的設置（下）

二八六

節。十二、墾牧漁獵保護及取締。十三、合作社組織及指導。十四、風俗改良。十五、育幼、養老、濟貧、救災等設備。十六、公營業。十七、自治公約擬定。十八、財政收支及公款公產管理。十九、預算決算編造。二十、縣政府及區公所委辦事項。二十一、其他依法賦予該鄉鎮應辦事項。鄉鎮公所內附設調解委員會，辦理民事調解事項。及依法得撤回告訴之刑事調解事項。鄉鎮公所應設立下列教育機關：一、初級小學。二、國民補習學校。三、國民訓練講堂。鄉鎮公所得置事務員及鄉丁或鎮丁，其人數職務及待遇，於自治公約中規定之。鄉鎮並設監察委員會，置監察委員三人或五人，監察各該鄉鎮財政，及向鄉民鎮民糾舉鄉鎮長副違法失職等事。鄉鎮內居民以二十五戶為閭，五戶為鄰。閭鄰各設居民會議，對於閭長鄰長有罷免改選之權。鄉鎮公所認為閭長鄰長違法失職時，得通告閭鄰居民會議改選之。閭設閭長一人，鄰設鄰長一人，辦理法令範圍內一切自治事務，與縣政府、區公所，及鄉鎮公所交辦事務。

二、改進地方自治原則的鄉鎮村制 民國二十三年通行的改進地方自治原則，明定

縣採二級制，即縣爲一級，鄉鎮村爲二級。基層單位，於鄉鎮以外，更將村與鄉鎮並列爲鄉與村的區別，凡聚居同一村莊，獨自成立自治團體者，爲村。其不能獨自成立自治團體之小村落，併入鄰近之村，或聯合鄰近之若干小村落，而爲自治團體者，爲鄉。鄉鎮村自治團體之地位相等，但得依人口之區域等狀況，分爲若干等次，依等次而定其組織範圍之大小，其權限則不因等次而有差異。至鄉鎮坊以上的間隣組織，得由地方政當局酌情形，變通辦理，非爲自治團體，亦不爲固定的統一的制度。依此規定，鄉鎮村組織範圍，雖依等次而定其大小，但內部組織，自仍依照縣組織法內關於鄉鎮的規定。至間隣組織，並不爲固定的統一的制度，亦爲與縣組織法規定相異的一點。

此三項代替自治的保甲制度，民國二十二年豫鄂皖三省剿匪司令部公布剿匪區內洛縣編查保甲條例，其條文係豫南編查行營續加以修正。浙江西湖湖北安徽等省推行保甲，以代替原來的自治制度。保甲的編組，以戶爲單位。戶設戶長，戶長爲保長，十戶爲保，依清查戶冊的結果，分別編組。甲設甲長，由保甲內各戶長公推，縣設縣長，由本保內各甲長

第四章 縣各級組織的設置(下)

一八八

公推。保長職務爲：一、監督甲長執行職務。二、輔助區長執行職務。三、教誡保內居民毋爲非法。四、輔助軍警，搜捕人犯。五、對於悔過自新者的察看管束。六、檢舉違犯保甲規約。七、分配督率保內應辦防禦軍事之設備或建築。八、執行規約上的賞卹。九、經費的收支及預算決算的編製。十、其他依法令或保甲規約規定應由保長執行事項。甲長職務爲：一、輔助保長執行職務。二、清查甲內戶口，編製門牌，取具聯保連坐切結。三、檢查甲內奸究，及稽查出境入境人民。四、輔助軍警及保長搜捕人犯。五、教誡甲內住民毋爲非法。六、其他依法令或保甲規約規定應由甲長執行事項。保甲規約，係由保長召集甲長，舉行保甲會議，協商訂立，規約內就下列事項，斟酌地方情形訂定：一、保甲名稱區域及保長辦公地點。二、編製門牌調查戶口。三、境內出入人民的檢查取締。四、水火風災的警戒及救護。五、匪患的警戒通報及搜查。六、防匪竊樓堡寨或其他军事的籌設。七、過境公路幹綫或本區域內應備枝線的修築，及電桿橋梁與一切交通設備的守護。八、經費的籌集，征收，保管及支用。九、辦理報銷。九、保

甲職員及住民怠於職務的處罰。十、保甲人員的賞卹。十一、保甲會議。十二、其他保持地方安寧秩序的必要事項。保甲內各戶戶長，應聯合甲內他戶戶長至少五人，共具聯保連坐切結，對甲內住民勾結窩藏土匪，或故縱脫逃者，負連帶責任。保甲內十八歲以上四十五歲以下的男子，編成壯丁隊，由保甲長督率，對應辦救災、御匪、或建築碉堡、公路等事務，共同工作，並受軍警長官的指揮，協助搜捕或攻剿土匪。凡大鄉鎮編成五保以上者，應設保長聯合辦公處，由保長互推一人為主任，設書記一人或二人助理，負各保事務的總責。至各保應行分別舉辦的事務，仍由保長負責。此項保長聯合辦事處，在住戶稀少的鄉鎮，應聯合他鄉鎮設立之，但以距離在二十里以內者為限。倘二十里內住戶不足四保時，得暫緩設立。保長聯合辦公處的設立，本為各保之一聯合組織，但事實上成為與鄉鎮地位相等的固定的一級，簡稱為保聯或聯保，主任由上級委任，其性質較保甲長組織尤見重要。保甲制度，最初僅施行於少數省份，但其後成為普遍推行的制度，除剿匪區內各省依剿匪區內各縣編查保甲戶口條例辦理外，其餘辦理保甲的省

第四章 縣各級組織的設置（下）

二九〇

份，則大抵自訂單行法規，呈請中央核定施行。

以上三種制度，在縣各級組織綱要公布以前，均為並行有效的制度，故各地制度，極為紛歧。抗戰發生前，據統計仍依自治法令辦理者，有河北山西山東等省，及天津青島兩市。辦理保甲者，有江西安徽湖北河南陝西四川貴州福建等八省。參辦自治保甲者，有江蘇浙江湖南雲南綏遠廣東青海甘肅察哈爾寧夏等省，及南京北平二市。廣西制度特殊，亦可加入參辦自治與保甲之列。

基層組織，雖屢經演變，有如上所述，但迄未能發揮其功用，內部組織的過於簡陋，實有以致之。

鄉鎮公所，除鄉鎮長副鄉鎮長各一人外，依法可設置事務員，但事實上鄉鎮經費有限，事務員的設置，不過具文而已。僅恃鄉鎮長副少數人的力量，辦理二十餘種應辦事項，並須設立初級小學，國民補習學校及國民訓練講堂等，自不可能。聯保主任辦公處規定設書記一人，或二人，此項書記，即使設置，事實上亦不易推動所負繁重的任務，

至保甲組織，除保甲長外，更沒有其他人員的輔助。何況鄉鎮長聯保主任保甲長等人員，未能由幹練有爲公正嚴明之士充任，而待遇亦不足以供養廉之需，以致土劣地痞，遂得乘虛而入，利用法定組織，爲其營私舞弊剝削平民的工具，反成爲農村破產的動力。對於這樣簡陋的組織，我們不僅不能抱過大的奢望，事實上只能求其與民相安無事，消極的不致騷擾人民，已算萬幸。其次，地方基層組織，爲數甚多，如須全部設官置吏，以爲治理，實不可能。所以必須運用民力，使地方人民對地方事務，盡可能的貢獻其人力財力，然後衆擎易舉，一切困難，可以避免，推行地方自治，其目的卽在於此。但近年來關於基層組織的改革，頗忽略於此一基本要求，致使組織與人民不相密切聯繫，甚至形成對互狀態，鄉鎮保甲的事務，編重於徵稅，抽捐，課役等等消極工作，而於積極爲人民謀福利的事業，則絕不注意興革，以致人民視這種組織，純爲壓迫統制的機關，組織視人民，純爲統馭剝削的對象，於是相互間的情感，遂愈益隔膜，因爲組織的背後，沒有強大的民力，以爲輔助，其效能更無從發揮。

第四章 縣各級組織的設置（下）

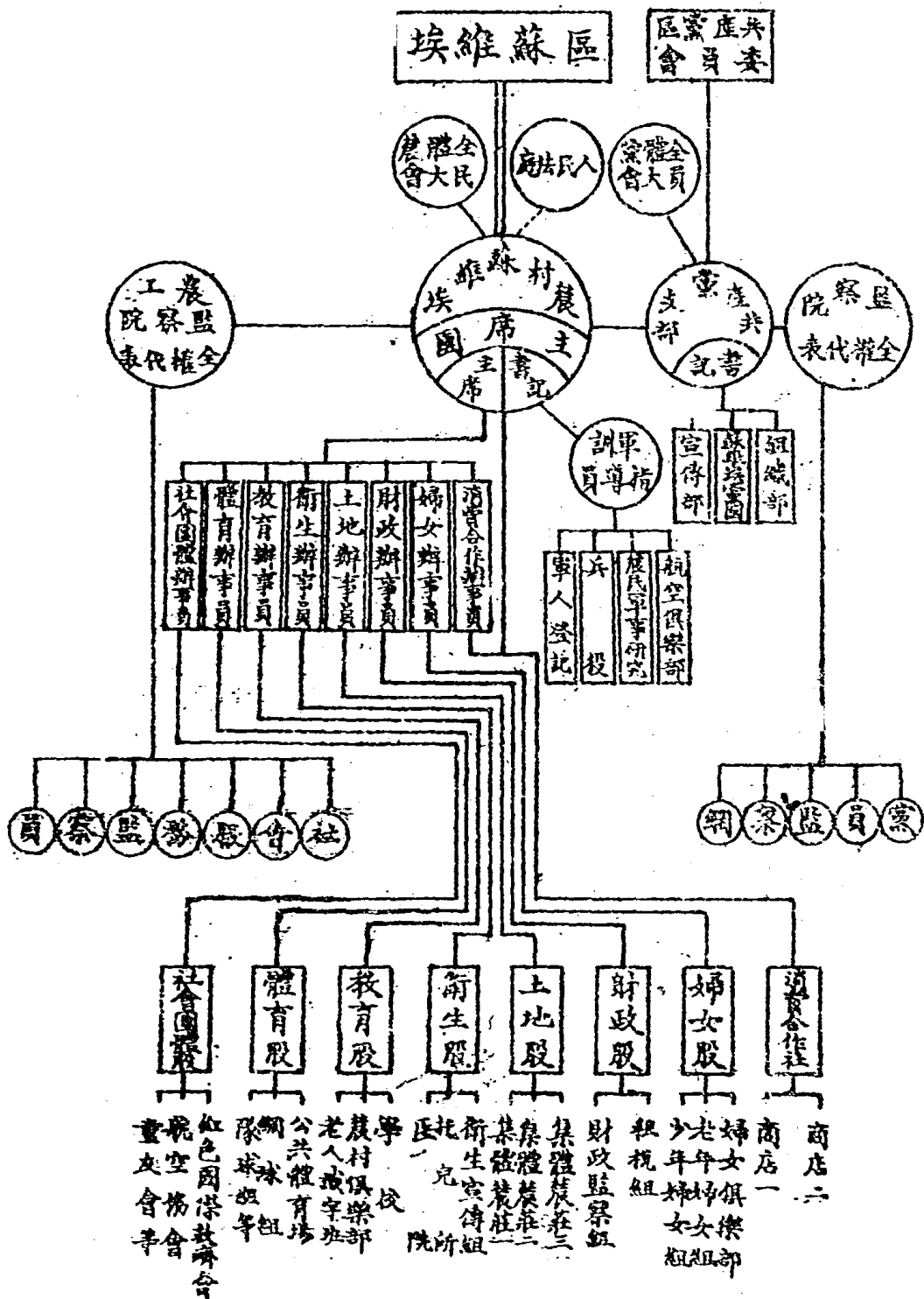
一九二

二、基層組織制度的比較。

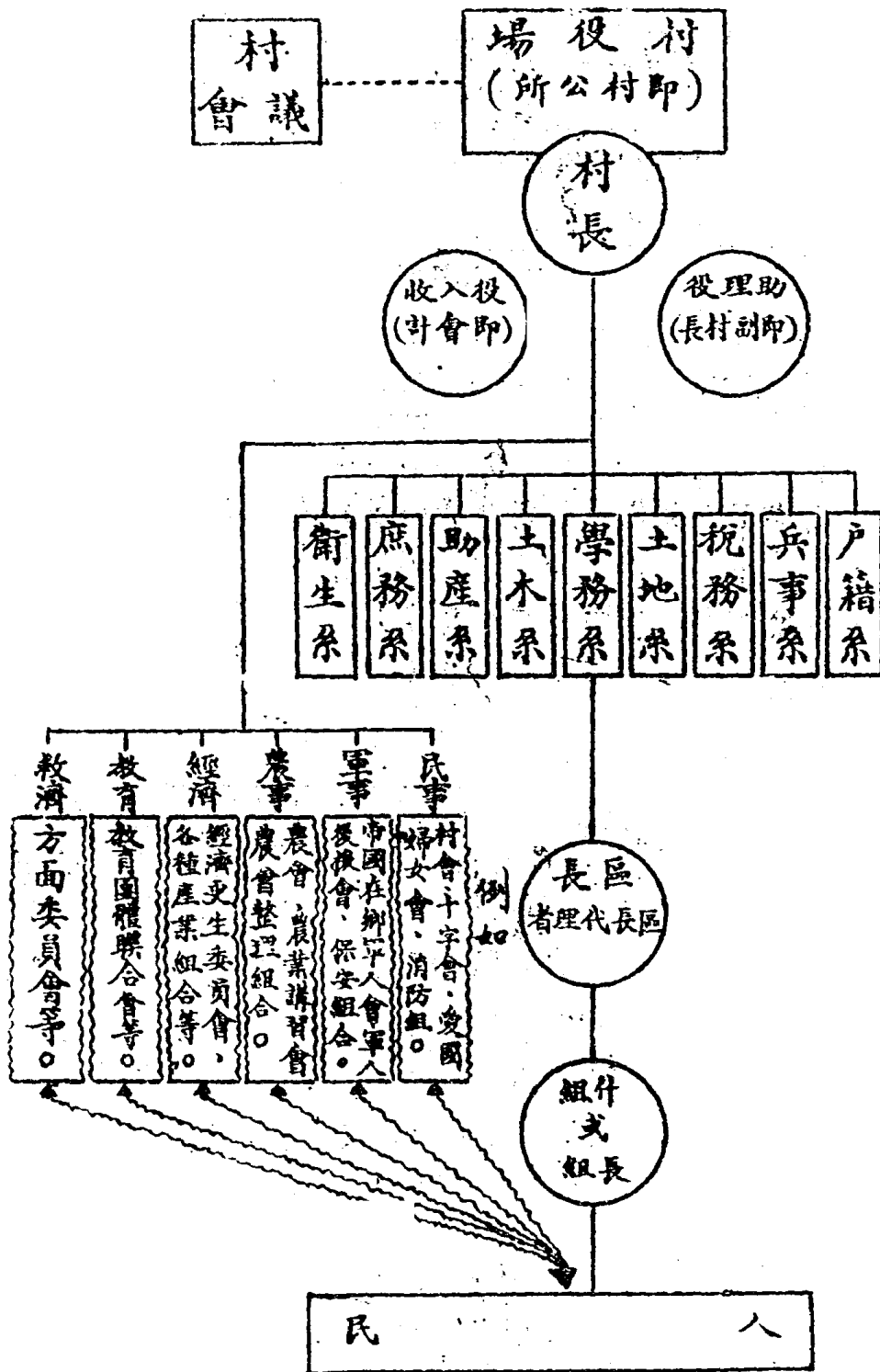
要鞏固樹立政治上的基礎，基層組織決不能長此簡陋脆弱的。我們試把蘇聯日本的情形來比較一下，蘇聯的村蘇維埃，等於我們鄉鎮公所，其內部組織，分爲合作，婦女，財政，土地，衛生，教育，體育，社團等八股，每股有一個專任辦事員，其下有消費合作社，婦女俱樂部等民衆組織，此外尚有軍訓指導員一人，專辦公役，軍人登記，農民軍事研究，及航空俱樂部等事項。村蘇維埃的薪水，約合華幣八十元，書記約六十元，每月村蘇維埃全部經費，共約五百八十元。日本的町村，亦與我們的鄉鎮相當，其組織規模雖視各地經濟狀況，而有伸縮，但亦頗爲充實。村公所於村長以下，有副村長一人或二人，會計一人，其下更有戶籍，兵事，稅務，土地，學務，土木，助產，庶務，衛生等系，（經濟貧乏的村，各系非盡設有專任人員，）此外更有民事，軍事等民衆組織，村長以下，各員雖無薪給，但例有津貼，約自數元至數十元不等，村長的津貼，以二十元至四十元左右者爲最多。

至就國內言，廣西的地方政治，年來頗爲國人所稱道。廣西的鄉鎮公所，亦分政治，經濟，文化，軍事四組辦事，其所以得有完滿的成績，亦基於組織上的充實。茲附錄蘇聯農村蘇維埃與共產黨組織聯系圖，日本村役場組織圖，及廣西鄉鎮村街組織系統及任務分配圖如左：（以下三圖，均錄自熊式輝氏講演集。）

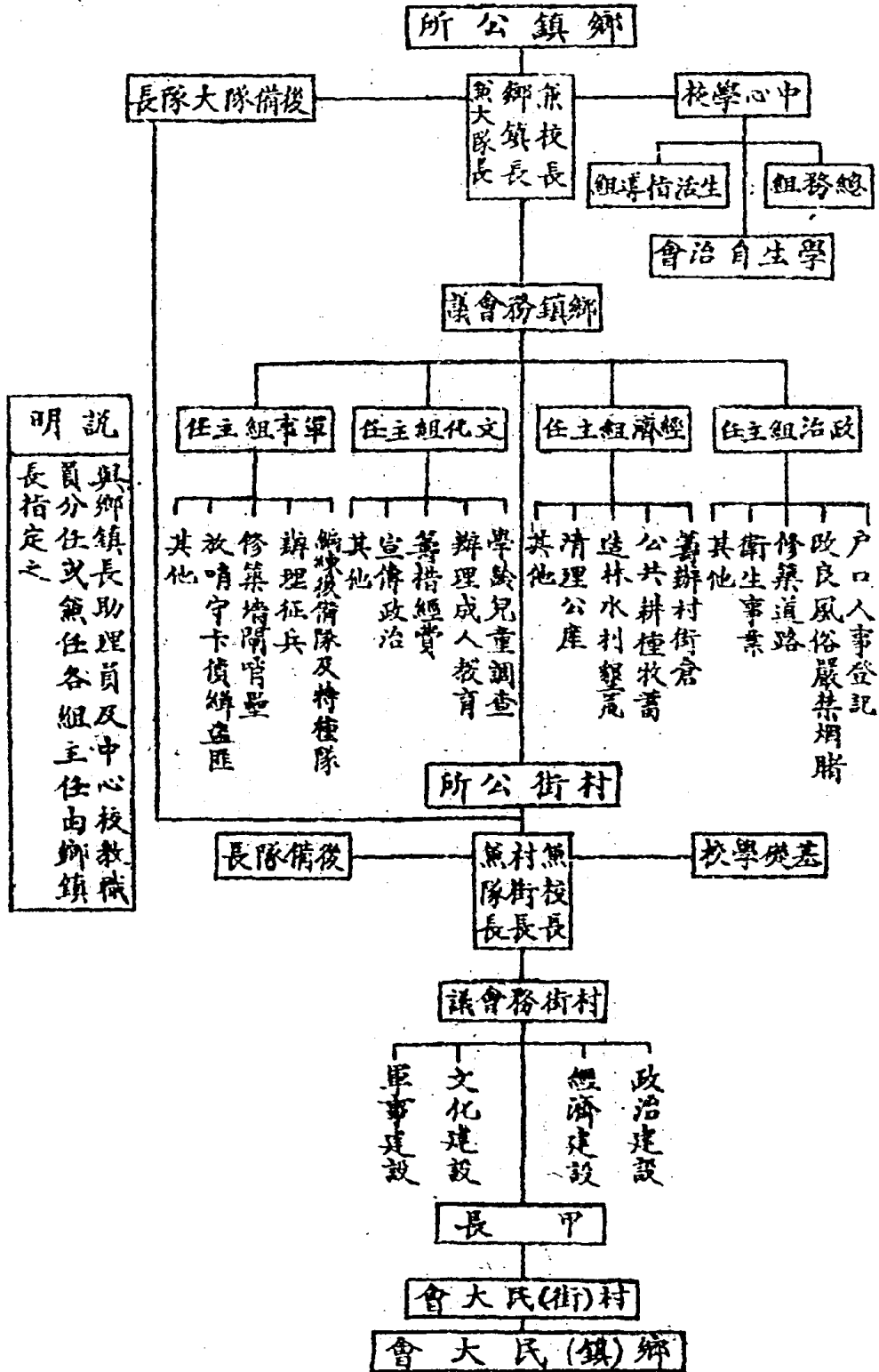
蘇聯農村蘇維埃與共產黨組織關係圖



日本村役場組織圖



表配分務任及統系織組街村鎮鄉省全西廣



就以上的比較，可知基層組織充實的重要。關於鄉鎮民意機關的設置，以及基層組織運用與整個農村制度建立的關係，將另行論列外，此處僅就鄉鎮公所及保辦公處的組織，來加以討論。

第二目 三位一體制的探行

依照縣各級組織綱要的規定，鄉鎮長，鄉鎮中心學校校長，及鄉鎮國民兵隊長，暫以一人兼任。保長，保國民學校校長，保國民兵隊長，也是由一人兼任。這種制度，稱作三位一體制，是新縣制基層組織的一個重要特色。三位一體制，在廣西省業已有相當時期的歷史，縣各級組織綱要的規定，係將在廣西施行有效的制度，普遍推行於全國，因此明瞭三位一體制在廣西的發展過程，足以幫助我們了解這個制度的真正價值。其次，依據梁漱溟先生的鄉村建設理論，在鄒平所施行的鄉農學校或村學鄉學制度，其所標榜的政教合一的主張，縱與三位一體制辦法不一，但其性質亦屬相近，在這裏亦不妨簡單說明其內容，以明三位一體制所由產生的歷史的背景。

第四章 縣各級組織的設置（下）

一九四

一、廣西省三位一體制的發展過程

廣西省三位一體制的產生，完全是從實際經驗中，體認實際環境需要而創立的。當民國十九年秋季，廣西當局在匪患蔓延的情況中，決定舉辦民團，旨在改革軍制，綏靖地方，鞏固國防，並運用這種制度，組織訓練民衆，養成人民自衛自治自給的能力，在這種目標下，民團的任務，不但武裝民衆，以達到衛鄉衛國的目的，而且還要以民團的組織和訓練，來發揮民衆集體力量，作爲推動一切建設的社會動力。要完滿達成這種任務，自須建立嚴密普遍的組織體制，所以最初的辦法，是由縣派遣督練官輪流赴各鄉組訓，後來演進爲每一村街，皆須組織民團後備隊一隊，作爲組訓民衆的中心機構。但是這種改革，僅賴民團本身機構，不易完成，關於戶口調查，人事登記等編組民團的必要條件，有賴於健全的行政機構推動進行，而欲利用民團以爲社會建設的動力，尤須建立中心的行政領導機構，以資運用。但當時地方基層組織不健全，一般地方行政，固不能勝任，即民團編組，亦因土劣的阻撓，壯丁的迴避，進行上發生種種困難，加以村街長

和後備隊長，都不支生活費，有知識能力的青年，爲着生活關係，往往不願充當，因此同時發生了改革基層組織的要求。就在這時候，該省創立國民基礎教育制度，使兒童教育與成人教育，學校教育與社會教育打成一片，預備按鄉鎮村街普遍設立國民基礎學校一所。但是要從幾方面分頭改革，就遭遇了一個極嚴重的困難，三種幹部所需的數量過多，養成至爲不易，同時三種機構，必需確定最低限度的經費，卽以大量幹部所需的生括費言，已屬不易籌措。爲解決這種困難，於是就產生了三位一體制，規定鄉鎮長兼任中心國民基礎學校校長，民團後備隊大隊長，村街長兼任國民基礎學校校長，民團後備隊隊長，依據這種制度，鄉鎮村街各設三個主要的機關，卽在鄉鎮爲鄉鎮公所，鄉鎮中心國民基礎學校，及鄉鎮民團後備隊大隊部。在村街爲村街公所，村街國民基礎學校，及村街民團後備隊。這三個機關合併辦公，人員互助工作，辦公設備，互爲應用，由於人材與經費問題的解決，就減少了很多的困難。但是三位一體的作用，還不僅在解決窮的問題，這種制度的實施，同時加強了民團運用的力量，以及增進了教育設施的效能。

第四章 縣各級組織的設置（下）

一九六

就加強民團運用力量來說：該省利用民團來組織訓練民衆，使成爲民衆的集體力量，並運用之於一切建設工作之上。民團後備大隊長及隊長，由鄉鎮村街長兼任，關於民團的領導與運用，統一於鄉鎮村街長，使能根據行政上的需要，把民團的力量普遍到政治，經濟，文化各方面的建設之中，民團制度不僅達成了它的基本目的，奠定徵兵制的基礎，和安定地方秩序；同時在政治上，民衆經過組織訓練，加強民衆的政治能力；而於政令的傳達，利用民團機構，可以促使效率增進。在經濟上，利用民團組織，促進農業生產，如實行公耕，設立農村倉庫，造公有林，挖公共魚塘等，使農業經濟得以繁榮。在文化上受訓團兵，授以軍事政治訓練；在政治訓練內并厲行識字運動，增加受教育的民衆；而自三位一體制實行後，每一鄉鎮設一鄉鎮中心國民基礎學校，每一村街設一村街國民基礎學校，人民受教育的機會也就普遍了。

就增進教育效能來說：各鄉鎮村街普設國民基礎學校，綜合辦理兒童教育成人教育及社會教育，爲使三種教育得能根據施政要求，融合在鄉村建設之中，使在整個施政政

策下，盡其工具的任務起見，在領導與運用上，自應說法統一。採行三位一體制，可使鄉鎮村街長得依實際需要，以教育力量，助成各種建設事業。蓋三位一體制實施以後，足以使事權集中，對管教養衛各項工作，均能合一進行，使農村生活各方面，均得同時改進，而得普遍的發展。而各項工作在統籌規劃密切聯繫之下，互相充實，互相兼顧，可以促進行政效率，糾正過去散漫、紛歧、矛盾、複雜的現象。如設立學校，不僅在教授學生，並可以利用學校，以爲宣傳政令，傳佈新聞，並發動學生參加實際建設工作的工具。又如鄉鎮村街長推行強迫教育的時候，一面運用鄉鎮村街長所行政力量，督促民衆，一面又可運用民團組織，實施有組織的教育，在推行政令時，鄉鎮村街長可以用教育的力量，啓發民衆參加工作的熱忱，亦可由民團的集體力量，推動建設。在辦理民團時，可以用行政力量，促進民團的編組，一面又用教育的力量，使民衆瞭解民團編組訓練的意義，如此互爲運用，自可增加事業的效率。此外，三位一體，目標統一，民衆易於認識；權力廣大，民衆易於信仰，基層組織的重心確立，工作自易推行。廣西實施

第四章 縣各級組織的置設（下）

一九八

此項制度，所發效果甚大。

二、鄒平實驗縣的政教合一制度

山東鄒平實驗縣，於二十二年七月實施村學鄉學制度以前，有鄉農學校的設立，這種鄉農學校，就是村學鄉學的前身。鄉農學校的宗旨，在集合鄉間領袖，以鄉校指導農民生活，謀其一地方鄉村建設的推進。學校編制，分高級及普通二部，普通部為成年農民之未曾受教育者而設，高級部則程度較高，以讀過四五年以上書之青年為學生，另為便於工作起見，又分設各種部班，如兒童部，少年部，婦女部等。鄉農學校，為鄉村各種程度，各種職業，各種年齡之人，而敷設之學校式，社會式，與夫各種需要的教育組織，因其教育的對象為鄉間成年農民，而非泛泛的鄉人，或鄉村民衆，教育旨趣，着重於推動整個鄉村社會，而非僅僅教導或授知識於個別農民，其性質固為一教育組織，但同時亦為政治組織及經濟組織，所以與一般的平民學校，民衆學校，以及鄉村改進會等組織，均不相同。鄉農學校的設置，應先成立校董會，羅致鄉村領袖五人至十餘人為校

董，並由校董會於當地社會中選聘較有知識，品行端正者爲校長，再由校長聘請教員，此項教員，即係鄉村運動者，係農村中新的成分，亦爲推進鄉村社會的動力。所謂學生，即全體民衆。蓋其意義，在利用學校，使民衆有組織，能自覺，而後即運用此組織，作推動領導工夫，使鄉村領袖與鄉村民衆，得有接觸機會，鄉村運動者有一工作場合，以達到引發鄉村以自救的目的。鄉村學校的活動，即是人生教育的活動，亦即鄉村建設的活動。他們認爲健康、生計、公民、精神、休閒、以及語文教育等六項活動，與經濟、政治、以及文化三項建設，相合而不可分，教育無建設，則無內容，建設無教育，亦無生機，所以要在建設上實施教育活動，從教育活動裏推動建設。此項鄉農學校，係以一種社會運動者爲立場，運用學校式教育，社會式教育，以推進鄉村，組織鄉村，但並不涉及行政方面。三十二年改爲村學鄉學後，則由社會運動者的立場，兼及處理行政事務，依所謂「政教合一」的原則，使教育與行政打成一片，形成一村一鄉政教出發的中心點。

村學鄉學的組織，大體與鄉農學校相仿，設置學董會，村學學董以三人至五人組織，由縣政府函聘，並由學董互推一人為常務學董，常川駐會執行會務。鄉學學董分當然學董及聘任學董兩種，當然學董以各村常務學董，及未設村學之村長充任，聘任學董，由縣府聘任，全體學董，互推一人或二人任會執行會務。村學鄉學常務學董，由縣府加委為本村本鄉理事，除以常務學董資格辦理村學鄉學事務外，同時又以理事身分，辦理縣府委任事項，及本村本鄉自治事項。村學鄉學各設學長一人，由學董會選推衆望所歸及齒德並茂者充任，由縣政府禮聘，為民衆師長，不負事務責任，對村鄉不肖子弟，及鄉黨不和情事，負督教調解之責。村學鄉學學衆，包括各該村各該鄉中之男婦老少人衆，即所謂以各該區域之全社會民衆為教育對象，而施其教育。村學鄉學教員，由縣府介紹，經學董會聘任。每村學設一輔導員，由縣政府派委，常住村學兼任教課。村學鄉學的構成分子，分析起來，可代表四個方面：即村學鄉學的學衆，為實施教育之對象，亦即立法者。學董負一切實際責任，亦即執行者。學長處於師表地位，亦即監督指

擇者。教員輔導員居於輔導地位，亦即推動設計者。村學內酌設成人部，婦女部，兒童部，使社會中各份子，皆有參加現社會，並從而改進現社會的生活能力。鄉學內酌設升學預備部，職業訓練部等，辦理本鄉所需要而各村學所不辦的教育。村學鄉學各自相繼倡導本村本鄉所需要的各項社會改良運動，與辦本村本鄉所需要的各項社會改進事業。村學鄉學雖兼理行政職務，但本身非行政機關而為教育機關，僅內容寓有自治組織之意，並處處着眼於地方自治團體的完成，亦可視為地方自治發展的一個階梯。梁漱溟先生認為中國所缺乏的是團體組織及科學技術，而這兩大缺乏的彌補，須從團體組織入手，培養人民新的政治習慣，亦即進步的團體生活習慣。鄉學村學就是鄉村組織，是新組織的組織構造，一方面採取了進步的團體組織精神，同時盡量的容納中國人的兩大長處，即倫理主義與人生向上，一面發揮人生向上的意思，與西洋近代的慾望政治不同；一面尊重對方彷彿沒有自己，與個人本位從自己出發的正是相反。組織鄉村為什麼一定要採教育的方式呢？因為中國沒有團體生活的習慣，不會自動自覺，所以不能用自治的題

目；因為要使團體分子，站在主動地位，對團體作有利的參加，所以帶有軍事意味，要求多數服從的自衛的題目，也不能用。鄉下人能成功一個團體組織時，用團體的組織辦團體的事情，就是自治，並且自衛也包含進去，但以自治或自衛為題目，則皆狹隘而不適用，此外以合作社組織鄉村，亦太偏於經濟一面。因此以「向上學好求進步」為目的村學鄉學，成為最適當的方式。其次，要求科學技術的進步，要緊的是啓發其生長之機，有了村學鄉學的組織，然後可以引進新的科學技術，村學鄉學是一個常駐的社會改進機關，鄉學村學如要使其開展為一大社會，鄉學技術是不能不進步的。鄉學村學恰比一座橋樑，外面的世界，與內面的鄉村，借此可以往來相通，而使外界與鄉村成為一水平線。團體組織與科學技術如能輾轉推進，不惟能使中國社會進步，並可補西洋人的缺欠。

山東鄒平實驗縣關於村學鄉學的創制，是「政教合一」的實驗，鄉理事及村理事兼任學校和行政的實際責任，等於鄉鎮村街長兼任鄉鎮村街國民基礎學校校長，可稱之為

二位一體制。關於這個制度的辦法如何，是另一問題，但這種改造的原則，不能不認為具有獨到的見地，用教育方式來完成自治，改造社會，正和 總理所指示的訓政的意義極相吻合，這個制度，未嘗不可視為一個訓政實施的具體方案，三位一體制可以看作二位一體制的擴充，村學鄉學制度的理論，也可以容納到三位一體制的理論裏面去，這可以更使我們進一步認識三位一體制的真正價值。

三、三位一體制的展望

總裁在確定「縣各級組織問題」演講內關於這個制度的採行，曾有如下的指示：

「為解決基層組織的人才與經濟問題，並為集中事權，增進教育在社會上的效率起見，除在經濟教育發達區域之鄉鎮中心小學校長，及保國民學校校長，均以專任為原則外，其他所有鄉鎮保長，學校校長，壯丁隊長，均暫以一人兼任之。今後行政人員，必須重視教育，以教育為方法，達到革命建國之目的。其在辦理教育人員，尤當在行政統籌辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆為對象，以社會為學校，以實

際上一切事物現象爲教材，注重訓練國民，如何做人？如何辦事？……如此辦法，既足以集中人力財力，又可以使學校教師，便於指導民衆，參加各項地方事務，如此教育與自治，方能合爲一體，而不再分離。」

三位一體制的採行，是基層組織上的一個重要改變，如何實施政教合一，使政治與教育能打成一片，以教育的方式推動政治，如何建立強大民力，組織社會中堅分子的壯丁，使爲社會建設的動力，均爲中國政治建設上艱苦得來的教訓，而應盡量付之實施者。加以三位一體之人力財力，均可大量的撙節，尤適合於中國貧困的環境。現在許多人討論三位一體制者，往往僅注意於減少人才及經濟一點，實在沒有充分理解這個制度的價值，也就是把這個制度的價值過於低估了。

因爲認三位一體制，僅僅是適應窮環境的辦法，而不明瞭這個制度，在整個社會改造上的特殊貢獻，因而發出教育與政治性質不同，縱因環境不得已而兼任，但必須儘可能使其從早各自獨立的議論。縣各級組織綱要本規定在經濟教育發達之區，以專任爲原

則，但所謂經濟教育發達，究竟怎樣才算達到這個程度？是極富彈性，要在於政府的適當運用。在那些人看來，以為政治與教育的合一，僅能在極短時期內存在，因為這個制度，雖然補救了窮的困難，但畢竟與效率的增進不相符合的。其實依我看來，三位一體制的施行，重在精神的貫徹，一人兼任三長，不過是貫徹這個精神的手段，教育與行政合長，在技術上不免發生困難，但這種困難，可以想法來克服的。如增設副校長或副隊長，以及經理制的採行等，均可補救其缺點，而問題在於現在的中國社會改造，確不能不走這條路子，實施政教合一，建立強大民力，均為必要的措施，而一時實不易即行完成其使命。所以有利於達成這個任務的三位一體制，亦不能在極短時間內廢止，這是有關整個國家社會改造的根本問題，如果忽略了制度的精義所在，僅從表面上技術上批評這個制度，適用這個制度，那是得不到要領的。所以依我的意思，三位一體制的生命，應該延長到中國社會的進步，達到政教衛合一的時代任務，已經完全克盡以後，我想這決不是三三年的極短時間，所能辦到的，當然我們也很希望這個時期能夠早日到臨。

第四章 縣各級組織的設置（下）

二〇六

第三目 基層組織的改造

鄉鎮保基層組織的應予充實，以及三位一體制的採行，已經在前面討論過了。但是鄉鎮保組織究應如何配置，方可達到充實的目的，以及如何使三位一體制充分發揮其精神，這是還須加以討論的。茲就其組織上應行注意之點，略述如左：

一、現在鄉鎮長兼任中心學校校長，及國民兵鄉鎮隊長，保長兼任國民學校校長，及國民兵保隊長，一人兼任三長，此即所謂三位一體制，其意義已於前一目內述及。不過三位一體制，固足以促成事權的集中與統一，有利於政教合一的實施，但一人的精力時間，畢竟有限，學識能力，亦不能全部專長，往往因事務過繁，以致影響工作效率，不能對全盤事務，作完善有效的處理。或其學識才具，見長於行政者，未必即長於教育，長於教育者，亦未必長於軍事訓練，因其不能事事專長，遂使這個制度的運用，不易達到理想的境地。許多不肯同情三位一體制者，大抵都以這個理由為其重要論據。我們不能否認這確是推行上的一個障礙，應該設法加以補救。在環境所許可的範圍內，似

不妨在鄉鎮保長以下，於副鄉鎮長及副保長以外，增設副校長副隊長一人，以分担其責任與事務。鄉鎮保長是對人民負責的，是一鄉鎮或一保的首長，其人選注重於能夠招顧全局的幹才，當然不易顧到過於瑣細的事務，增設分負專門責任的人員，以為輔助，當然可以減少很多的困難。關於副校長副隊長的設置，可以先從鄉鎮做起，然後推及於保。至鄉鎮一時也無力設置時，自亦不必強設，俟有力量時再行設置。此項副校長或副隊長的人選，可由學校教職員或在鄉軍人指定擔任，稍給津貼，以專責成。此項人員，應使再兼任鄉鎮內文化及警衛股主任，担負文化及警衛的全部責任，如能設置專任人員，自更妥善。其次，三位一體制的實行，鄉鎮長人選的健全與否，關係甚大。鄉鎮地位加強後，任務亦隨以繁重，斷非不學無術者所能勝任，倘以無現代學識之人擔任，縱施以短期訓練，亦決無良好成績，此蓋就近年來各級幹部人員短期訓練之結果，可以斷言也。鄉鎮長必須為一年富力强的新分子，為實際負責之一中心人物。鄉平實驗縣的村學鄉學包括三種主要分子；一為鄉村領袖，即校董會及學長。二為成年農民，第三種人

爲鄉村運動者，卽教員。在使農民與農村領袖所組成的鄉農學校，發生向上的作用與進步的意義，沒有這種分子，鄉村就不能向上活動，所以是最重要的。在新縣制中，鄉鎮民代表爲鄉村領袖，而鄉鎮長一面是地方首長，但同時亦應爲一鄉村運動者，對農村社會改造負推動設計的全責。此項人選標準，自應儘量提高，須有基本的豐富學養，至少須在初中以上畢業的青年。最好能以具有高中畢業程度者，予以一年以上的訓練，並相當時期的見習，然後任用。此項人員，自應爲有給職，優其待遇。在現在鎮鄉長由政府委任的時期，政府必須造就此項人員，擇優任用，俾鄉鎮事務，得在此項核心人物領導下，順利進行。至鄉鎮長由鄉鎮民代表會選任時期，爲使此項人員能繼續爲鄉鎮服務起見，不妨試行經理制，由鄉鎮民代表會推舉代表若干人，組織一委員會或理事會，負政治上的責任，卽主持政策的決定，而以此項會受專門訓練的人員，充任鄉鎮經理，對委員會負責主持全部行政。鄉鎮經理爲一職業的專門家，就其專門的知識與技術，對農村社會的改造，作重大的貢獻。

二、縣各級組織綱要規定鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，須由一人專辦戶籍，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，得酌量合併或僅設幹事。至保辦公處則設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長及國民學校教員，分別担任，在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。在這種規定下，鄉鎮公所應設四股，一、民政股，其職掌應為戶籍、衛生、救濟、禁煙等事項。二、警衛股，其職掌應為警衛、兵役、警察、國民兵訓練、工役等事項。三、經濟股，其職掌應為道路、橋樑、水利、合作、倉儲，及農林、工商、漁牧的管理，以及造產等事項。四、文化股，其職掌應為學校、娛樂場、禮俗、新生活運動等事項。鄉鎮分設這幾股，其組織自比以往充實得多，不過另外還應設一個總務性質的部分，因為鄉鎮既有獨立的財政，自應有財務行政組織，如會計出納以及徵收人員等，須對外行文，也應有繕寫收發等人員，這都是少不了的，如果不另設一股，似可成立一鄉鎮長辦公室，掌理財務、文書、人事、繕寫等

不屬於各股的事務。至於內部人員的配置，依規定主任及幹事均係兼職，事務員可為專任，但中心學校教員有限，事實上亦未能全體兼任鄉鎮公所事務，為着經費關係，自不必能不以兼任為原則，但如果事實可能，自可以專任人員充任。大體上民政股主任由副鄉鎮長兼任，警衛股主任由副隊長或其他適宜人員充任，文化股主任由副校長或中學校教員充任，經濟股主任在事務繁忙的區域以專任為宜，否則或併入民政股，或以教員兼任。至每股所設幹事，自亦不必全限於中心學校教員，而應擴及其他附屬機關，如該鄉鎮有衛生所之設置，衛生所主任及其他人員，亦可兼任鄉鎮公所事務。此外地方上有能力的熱心公民，如肯分其餘力，為地方義務服務，亦可說法羅致。又學校內本有庶務會計等人員，鄉鎮公所與學校打成一片後，自可合併設置，擴大其職權於全體鄉鎮機關。徵收人員，則可由保幹事或甲長兼任。至專任事務員，應就事務需要，酌量設置，大致應配置於該鄉鎮中心工作的部門。關於鄉鎮公所內部組織的規劃，應注意於下列幾個原則：一、綱要所定彈性的原則，應妥為運用，分股多寡，甚至不必分

股，均依事實需要確定。二、兼職不能過多，一人至多兼任一職，務使能切實負責辦事，不致成爲下級衙門式的空頭機關。專任人員，應盡可能增加，使主要事務，得由專任人員專心辦理，以增效率。一縣政府對於所屬鄉鎮組織，不妨規定一最低限度的組織標準，在此標準以外，得依鄉鎮各自的財力，擴充其組織。四、人員的配置應以事務的繁簡爲準則，爲鄉鎮財力所不能舉辦的事務，固然無須設置專任人員，同時亦不必覓人兼任，空負虛名，所以最初不妨以極簡單的組織，集中於一二中心工作，或即就學校，國民兵隊，以及造產等數項工作上，用全力進行，俟環境許可時，再漸次充實其組織。至自於保公處的組織，除依綱要所規定者辦理，以副保長及國民學校教員兼任幹事外，並可設法使保內公民，担任名譽職，保這一級是民權行使的基點，自然應該充分發揮治精神，鼓勵人民担任義務公職。

三、鄉鎮保三位一體制的採行，不僅在節省人才與經費，而其重要精神，在求貫徹政教合一的實施，強固民力的建樹，以及事權的集中與統一。欲達到這種目的，必須在

運用上充分注意，下列數項，尤應特別注意：一、行政機構與教育機構，既融為一體，以行政力量輔翼教育，而以教育力量推行政令，使政教真正合一而不可分。政治設施，應充分含有教育意義，在提挈領導人生向上的範圍內，運用教育的誘導方式，推進一切政治工作。教育設施，借行政力量的協助，使為較順利之進行，教育方針，應採社會本位的教育旨趣，以全區域的民衆為施教對象，以社會生活為教材，運用學校教育社會教育各種方式，實施全民衆文藝、生計、公民、健康等教育。學校教育與社會教育打成一片，並發動鄉間知識分子，及中心學校高年級學生，義務担任導生，以普及各該區域內的教育，喚起農民的自覺，促進地方自治的完成。二、鄉鎮工作的對象，應為整個農村社會的改造，三位一體制，亦即在集中與統一事權，加強此項改造工作的效能。鄉鎮應運用教育工夫，組織健全的國民兵隊，鄉鎮公所即利用此種社會中堅分子，全體適齡壯丁的組織，維持地方的治安，並以此為骨幹，發動各種社會建設事業，尤應視鄉鎮實際情形，積極興辦造產事業，即以國民兵隊為中心，大量發達公有財產，一面增加

鄉鎮的公共收入，一面奠立集體經營的基礎。其次，教育應致力於指導人生正當謀生的技能；以近代的科學技術，引進農村，並賴行政力量的安排，使這種科學技術，能引用於農村生產事業，以促進農村經濟的發展。合作社的組織，尤應用教育的方式，鼓吹啓導，而以行政力量協助推進，使能有健全的發達。管教養衛的合一進行，是三位一體制的基本精神，運用時自應充分注意。三、爲求事務上進行的便利，及各種人員易於兼職起見，鄉鎮公所，中心學校，和國民兵鄉鎮隊，以及保辦公處，保國民學校，和國民兵保隊，均應合在一地辦公，以期便於聯絡，形成一鄉一保政治、文化、社會、經濟生活的中心，在可能範圍內，應設法籌款建築，以一新鄉民的觀感。

四、鄉鎮以下，依現制均編保甲，在鄉以下，保事實上爲各個村落，爲使農村建設普遍於整個鄉村，所以將保作爲農村建設的基點，如一保必須設一國民學校，或保合作社，保衛生站等。至甲則純爲便利統轄的一種編制，所以本身並無任何建設專業可言。此種安排，在以村落構成的鄉區，自爲一種極完善的設計；但引用於人口較密集之

鎮，則較爲不同。鎮的區域較小，人口繁密，我們對於戶口數目，不夠設市條件，但設照鎮則又以爲數過多，而須將一個自然鎮劃爲數個鎮法律的情形，認爲必須避免，而應立保持其自然的整體，不加割裂。至於鎮的區域極狹，彼此間並無天然界限，如果要依照編保甲，將各種建設事業，比照鄉區辦法，分由各保經營，勢將不合經濟原則。如設學校言，就一鎮所轄各保分別設一規模簡陋，設備不全的學校，自不如以一鎮爲範圍，合設一規模較大的學校，全鎮學生居處密邇，每日到校，既無不便，但可因以獲得較優的教育環境，無論師資或設備，均遠較前者爲充實。在這種情形下，我認爲鎮的事業，不必分保辦理，分保辦理，其效率不及集中於鎮，所以鎮以下的保，不必採三位一體制，保和甲同爲鎮以內的組織單位，保只須設一保辦公處，不必設國民學校及其他事業機關，保國民兵隊長，自應仍由保長兼任。至三位一體制精神的發揚，將集中於鎮之一級，把各保的人力財力，都集中於鎮內行使，這樣才能切合實際需要，這是鄉和鎮在組織上應該區別的地方，很值得加以注意的。

第五章 縣各級議事機關的建立

第一節 各級議事機關的設置

第一目 各級議事機關設置的意義

地方自治團體的成立，其目的在依據人民的意思，處理地方上的事務，關於人民意思的表示及事務的執行，有賴於一定機關的設置。通常地方自治機關分爲二種：其一，爲表示公意或代表公意的機關，其任務在表示團體的意思。其二，爲執行意思的機關，在執行團體自身的意思。前者稱爲議事機關或議決機關，亦稱人民意思機關或民意的機關。後者稱爲執行機關。縣各級組織網要規定的各級議事機關，縣爲縣參議會，鄉鎮爲鄉鎮民代表會，保爲保民大會，甲爲戶長會議或居民會議。各級執行機關，縣爲縣政府，鄉鎮爲鄉鎮公所，保爲保辦公處，甲設甲長。關於執行機關的組織，已於前三章內

詳細討論外，這裏專就議事機關部分來做一番研究。

各級議事機關，係由地方團體員全體構成，或由團體員中選出若干代表構成，以決定團體的意思，並達成地方人民參政的目的。就全國民主政治的實施說，這種地方議事機關，自足以發揮訓練民權的機能，奠定憲政的基礎。所以總裁曾於確定縣各級組織問題演講內有云：

「各級議事機關之建立，為訓練民權的最好場所，亦為實行民主政治的必要條件」。

至就地方各級議事機關本身的作用說，亦可以完成下列兩種目的：

一、發動民力。近年以來，地方自治的實施，因障礙叢生，致實效未著，各級民意機關鮮能依法設置。人民與政府，不但不能團結合作，發生聯繫，甚且往往形成互相疑忌，互相隔離，以至互相對立的現象。政府意旨無由貫徹，民間情意也無從上達，政府不知發動和運用民力，人民亦不知與政府合作，貢獻各自的能力，在這樣官民對立內

外異體的情況下，欲期政治有健全的發展，自屬難能。各級議事機關的設立，足以促進地方自治的機能，各級政府的地位，將因以發生本質上的改變，既不再完全是上級政府的工具，而為團體自身的組織，過去對立的情況自可避免，並可藉以發動廣大民衆的力量，運用於政治上的建設，以增進行政上的效能。

二、監督政府。設立議事機關，積極的可以發動民力，消極的可以收監督政府之效。因此項議事機關，或由全體公民構成，或由推舉的代表組織，各担負政治上的責任，耳目衆多，行政人員的舞弊，自不復如過去的便利，所有隱蔽上級政府壓迫一般平民的事實，均不致再有發現。關於此點，總裁於確定縣各級組織問題演講內亦曾論及，其言曰：

「過去鄉鎮保甲長的人選，產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至殘害人民，為各級機關所不易糾察者，今後均得運用民主方法，以為補救。目前現有的上級監察機關，人數有限，耳目難周，而最與人民發生關係者，即為鄉鎮保長等基幹人員，為免除

此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實為最有效的辦法」。

實行民主監察制度，與縣地方人事革新的關係，將在縣地方人事革新一章內詳細討論。

依縣各級組織綱要的規定，縣參議會參議員，除職業團體代表外，係由鄉鎮民代表會產生，鄉鎮民代表會代表，係由保民大會產生。根據這種遞級選舉的制度，以成立各級議事機關，自須從最低層做起，其設置的程序，係自下而上，先行成立保民大會，其後成立鄉鎮民代表會，最後再及於縣參議會。這就是從最基層的組織起始，而逐級遞上，以完成各級議事機關的整個系統。民主政治的成功，固須充分運用由上而下的發動的力量，藉以啓發民衆自覺的精神；但真正的基礎，自不能不從最下層一級級建立起來。所以各級議事機關的設置，先應切實注意於保民大會及鎮鄉民代表會的運用，務使其充實健全，在這種基層議事機關的健全運用中，可以培養出縣議事機關內所須的幹才，使縣參議會能充分發揮其能力。爲使民治的發展深植廣泛深厚的基礎，關於各級議事機關

的設置，自須充分發揮這種自下而上的精神。所以如何使人民在最基層的保民大會內健全行使公民權，實為設置各級議事機關上的一個基本問題。關於這一點，將在地方公民權的運用一節內，再為詳細討論。惟根據以往的經驗，尚有一點應該注意者，即地方上政治經濟的勢力，完全操縱在土劣的手裏，過去地方民意機關的設置，適成爲彼等操縱却持剝削人民的工具，辦理選政的紛擾，以及當選者的不副人望，至今爲推行自治上的重大障礙。今後的地方民意機關，對於公正士紳，固應盡量羅致，但所有土豪劣紳，足爲地方自治推行的障礙者，務須利用黨政力量加以阻遏，使在保民大會內，無彼等活動餘地，亦不使當選爲鄉鎮民代表，如果保民大會出席人員，及鄉鎮民代表，均爲純正的分分子，則縣參議會的人選，自亦可臻於健全，如此各級議事機關，均能真正發揮人民的意志，不致蹈過去的覆轍。

第二目 縣參議員名額分配問題

此外須附帶討論者，即關於縣參議員名額問題，縣各級組織綱要規定，縣參議員每

鄉鎮選舉一人，其用意在於縣以下所有鄉鎮單位，均能有代表參加縣參議會，使各鄉鎮人民的利益，能適當反映於縣參議會，這種辦法，雖易陷於地方主義的流弊，易使各代表固執於本地方的利益而發生衝突情事，但代表由各鄉鎮分別產生，選舉人容易識別候選者的人物，同時參議員與選舉人間關係密切，亦足以激發參議員在工作上的責任心。又此項代表，如在縣參議會內不能代表人民意思時，原選舉的鄉鎮民代表會，可以行使罷免予權以罷免，其他鄉鎮並不受其影響。不過各縣鄉鎮人口數量的多寡，往往相差懸殊，以人口數相差懸殊的鄉鎮，使各出代表一人，似與一般選舉區劃分，依人口多寡為比例，以定其代表名額的原則相背，而有失公平。又各縣所轄鄉鎮數量，亦多寡不一，如在新縣制實施以前，內政部曾對各縣所轄鄉鎮加以統計，茲簡列其最大最小縣份的比較如左：

各縣所轄鄉鎮數最多及最少比較表

省別	鄉鎮或保數	最大縣份			最小縣份			總縣數
		名稱	鄉鎮或保數	名稱	鄉鎮或保數	每縣平均鄉鎮或保數		
江蘇	鄉鎮數	南通	327	川沙	27	134	60	
浙江	鄉鎮數	永嘉	159	壽昌	10	53	75	
湖南	鄉鎮數	邵陽	132	晃縣	8	43	74	
河北	鄉鎮數	豐潤	576	興隆	18	225	130	
廣西	鄉鎮數	桂平	81	左縣	3	23	99	
綏遠	鄉鎮數	靈鎮	185	安北設治局	14	79	17	
小計	鄉鎮數	河北省豐潤縣	576	廣西省左縣	3	106	455	
山西	村數	平遙	243	方山	22	105	105	

第五章 縣各級辦事機關的建設

111111

小計	村數	山西省平遙縣	243	山西省方山縣	22	105	105
雲南	聯保數	桐城	149	石埭	14	51	62
江西	聯保數	臨川	68	鐵岡	8	28	83
湖北	聯保數	黃陂	202	通山	10	59	70
四川	聯保數	達縣	94	峨邊	5	34	135
河南	聯保數	滑縣	149	原武	12	54	111
陝西	聯保數	安陸	40	甘泉	6	18	72
甘肅	聯保數	天閩	100	永靖	1	31	35
福建	聯保數	閩侯	185	甯洋	8	49	62
廣東	聯保數	仁義	111	平遠	6	24	11
貴州	聯保數	陽邏	136	鎮遠	2	36	73
夏	聯保數	中衛	41	鎮遠	1	24	9
小計	聯保數	湖北省黃陂縣	202	甘肅	1	40	723
		永靖		永靖			

以上尚待詳述，雖係縣各級組織綱要實施以前之情形，但現行制度，縣鎮保甲平均以十進為原則的編制，其區域大小當不致有重大出入。依上表所列，河北省的豐潤縣，鄉鎮數竟達五百七十六個之多，次者如江蘇的南通，亦在三百以上，最少又有不到五個者，平均每縣所轄鄉鎮，在一百以上者有江蘇、河北、山西等數省。依這種情況來看，各縣參議員以每鄉鎮一人計，或為數過多，加上職業團體代表的數目，當然格外龐大。或則為數過少，以三數人的代表，實不成為一議會的形式。縣參議員選舉條例對此有補充的規定：即一、鄉鎮數超過一百之縣得由數鄉鎮合選縣參議員一人。二、鄉鎮數未滿七個之縣，仍應選出縣參議員七人。關於以上兩項名額的支配辦法，由省政府斟酌當地人口交通等情形定之並報內政部備案。這種規定足以相當補救鄉鎮數過多過少的困難。關於省政府如何併合數鄉鎮合選一參議員，照規定係依人口及交通等情形而定，但事實上似應以人口數多寡為合併的主要原則，較為公平，使每一由數鄉鎮合併的選舉區域所轄的人口，得有適當的勻配。至各縣參議員的名額，事實上不宜過多，因參議員如果過

多，籌會不便，人言靡藉，費用不易靈活，而旅費招待等支出，亦嫌過大，縣參議員選舉條例雖規定逾一百鄉鎮之縣，得由數鄉鎮合選縣參議員一人的原則規定，但未明確規定一最高額數，我們以為一個以一百人組成的縣參議會，已經夠龐大了，所以縣參議員額數，最好能不超出一百人之數，似較妥善。至不滿七個鄉鎮的縣，其縣參議員名額仍應選出七人，在這種場合下，除每鄉鎮一人以外的多餘名額，如何始能得合理的分配，亦為一值得研究的問題。關於此點，或依人口比例來分配名額，或則採取連記投票法，並不分配名額於各鄉鎮，而由各鄉鎮直接選出全體參議員的額數。至如何使每一單位的代表，不僅僅為本區域的利害打算，而能為整個地方的福利設想，亦為在運用上所應切實注意的問題。

第二節 議事機關與執行機關的關係

第一目 議事機關與執行機關的關係形態

地方自治團體的機關，分爲議事機關與執行機關兩種，前者司立法，後者司行政，關於議事機關與執行機關間的關係，亦卽立法權與行政權相互間的運用，通常可歸納爲兩種方式：其一、爲機關單一主義，就是將議決與執行的權限，集中於人民代表機關行使，這個機關，不僅主持立法，且同時自設機關負行政上的責任，亦卽所謂立法自尊制。如英國的委員會制爲其一例。又如坎拿大的地方政府，採取議會內閣制，以地方參事會爲對地方議會負責的內閣，以及美國的市委員會制，市經理制等，均屬於機關單一主義的類型。其二、爲機關對立主義，卽議決機關與執行機關互相對立，不相統屬，議決機關不負執行之責，執行機關亦不參與議決。美國的市政府，在殖民地時代，其權力固集中於民選的議會，但其後卽採取三權分立的原則，其立法行政司法各機關，各具獨立的性質。歐陸日本的制度雖然地方行政長官大抵占有優越的地位，但議決機關與執行機關之間是對立的，而非合一的，這都屬於機關對立主義的實例。

機關單一主義和機關對立主義是地方自治團體組織的兩大範型，機關單一主義，係

屬立法至尊，亦即立法與行政打成一片，依據一元化的原則，集中權力於人民代表機關。例如英國的地方議會，就是地方政府，是地方事務的立法者兼執行者。所謂機關對立主義，係受孟德斯鳩三權分立的制衡原理的支配，使同級機關的職權分配和工作運用各方面，發生相互牽制的作用，其意蓋在利用「以權制權」的辦法，以防止「有權者濫權」的流弊，不過澈底的分權制，事實上已少存在，美國各市的市長與議會分立制，已演進為市長集權制。又如法國的道長，及日本的府縣知事，均握有廣大的權力，議會實處於劣勢的地位，與其謂為分立制，毋寧謂為行政集權制。法國日本的市長，均由市議會所選出，亦無互相抗衡的情勢。因此所謂機關對立主義，不過在表示地方自治組織結構的一種型式，即議決機關與執行機關，有其各自的組織，但並非此種組織在權力的行使上，必須互相牽制，處於互相對立互相抗衡的地位。反之，近世各國地方制度發展的趨向，因為分權政府相互行動上的牽制，使政府有用的力量及能力，往往被無意義的磨擦衝突爭執以及傾軋所掩滅，對於責任分配既難以顯明，處理事務又不免遲鈍笨重，從

從代以集權的制度，以期事權的統一。

第二目 過去議決機關與執行機關間關係形態的追述

我國近三十年來的地方自治制度，都是採取機關對立主義的。各級自治組織，議決機關與執行機關不相統屬，如民國八年公布的縣自治法，規定縣設縣議會，負議決之責，設縣參事會，負執行之責，縣參事會參事，由縣議會選舉半數，其餘半數，由縣知事委任，參事會會長，即以縣知事充任。並規定縣議會對於縣參事會所定規則及執行事務，視為越權違法或妨礙公益時，得提案議決，請求監督官署核准，停止其執行。又縣參事會對於縣議會之議決，認為越權違法或妨礙公益時，得申述理由，提交覆議，縣議會仍執前議時，得呈請監督官署核准撤銷之。民國十年的市自治制及鄉自治制，亦有類似的規定。市設自治會及市自治公所，鄉設鄉自治會及鄉自治公所，各為議決機關與執行機關。市自治會對自治公所所定規則及執行事務，視為越權違法或妨害公益時，得提案議決，呈請直接監督官署核准，停止其執行；如不服前項處分，得依法提起訴願，或

陳述於省參事會請求處理。市長對於市自治會議決事件，視為越權違法或妨害公益者，得申述理由，提交覆議，市自治會仍執前議時，得呈請直接監督官署核准撤銷之；不服前項之行政處分，得依法提起訴願，或請求省參事會處理。至鄉自治會和鄉長間的規定，僅有一點不同，即雙方不服處分時，僅能向省參事會陳述，請求處理，不能請求訴願。不過市自治會及市自治公所，鄉自治會及鄉自治公所雖互相對立，但市長及鄉長均由自治會選舉的，民國以後的自治制度，大體上都是模範法國日本的制度，高級自治團體的行政權力，高於立法權力，而初級自治團體的執行機關，係由議決機關所產生，可以相當緩和相互間對抗的情勢。

國府奠都南京以後的自治制度，縣以下分爲區、鄉、鎮、閭、鄰數級，閭鄰實際上僅爲鄉鎮內的編制，其本身並不具法人地位，至區與鄉鎮，均集中權力於區民大會及鄉鎮民大會，前者採投票式直接民主制，後者爲大會式直接民主制，雖權力行使的方式不同，但執行機關由其產生，相互間的關係，是從屬的，而不是對立的，則二者係屬一致。

至區及鄉鎮警察委員會的設立，似有牽制區鄉鎮公所的作用，實則不然，區監察委員會並不直接處理政務，僅從旁職司監察，與區鄉鎮公所的職權運用，並無直接的關係。所以區及鄉鎮兩級，是依據機關單一主義的原則組織的，至縣的一級，仍採對立主義，縣參議會司議決，縣政府司執行，應參議會組織法規定縣參議會議案，咨送縣長分別執行，如縣長延不執行，或執行不當時，縣參議會得呈請該管上級機關核定之，縣長認縣參議會之決議案不當時，應即詳具理由，送交覆議，如全體參議員三分之二以上，仍執前議，而縣長仍認爲不當時，應即提付縣公民複決之。這種規定，使得議決機關與執行機關間對立的形勢，較民初的縣制更進一步，在這種規定下，一方面採取了「以權制權」的制衡原則，同時更爲發揚人民自治精神起見，提高了縣參議會的地位，縣參議會對於縣長不執行決議案或執行不當時，可即呈請上級機關核定，但縣長認爲不當的決議案，如提交覆議仍執前議時，須提交公民複決，不過縣參議會的地位雖較優於縣長，但相互間的牽制作用，仍不因以減弱。這種傾向，在民國二十五年九月四日立法院通過，但未經正

第五章 縣各級議事機關的建立

二三〇

式公布的縣自治法內，表現尤為明顯。該法對於直接民選的縣長與直接民選的縣議會，其相互間的牽制作用，有如下的規定：「縣議會決議案，咨送縣長執行，縣長認決議案不當時，得詳具理由送請覆議，如出席議員三分之二以上仍執前議，縣長應即執行，如延不執行，縣議會得召集縣民大會，對於縣長為罷免與否的決定，前項罷免案，經縣民大會否決時，縣議會應即改選。」依此規定，縣立法機關的地位，既非超越於執行機關以外，亦非法國日本等國家所行的行政集權制，執行長官操有廣大的權力。這種根據制衡原理所規定的自治機關的關係形態，似與近代地方組織權力集中的趨向，不盡符合。

第三目 確定議決機關與執行機關關係的原則

縣各級組織綱要規定縣設縣參議會及縣政府，參議會暫不選舉縣長，縣參議會之議員，以由縣參議會自選為原則。縣參議會組織條例，係就現階段情況擬訂，縣長並非由縣參議會選舉以前，自將由上級政府任命，所以組織條例規定縣參議會議長副議長由縣參議員互選。同時更規定縣參議會決議案，咨送縣長分別執行，如縣長延不執行或執行不當時，

得請其說明理由，如仍認爲不滿意時，得報請省政府核辦。縣長對於縣參議會之決議案，如認爲不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認爲不當時，得呈請省政府核辦。

鄉鎮設鄉鎮民代表會及鄉鎮公所，鄉鎮長係由鄉鎮民代表會選舉，但選舉實施日期，另以命令決定。鄉鎮民代表會之主席，如鄉鎮長由鄉鎮民代表會選出者，得由鄉鎮長兼任。但鄉鎮組織暫行條例，規定鄉鎮民代表會之主席，由鄉鎮民代表互選，並無得以鄉鎮長爲主席的規定。同時亦規定鄉鎮民代表會決議案，送請鄉鎮長分別執行，如鄉鎮長延不執行，或執行不當時，得請其說明理由，如仍認爲不滿意時，得報請縣政府核辦。鄉鎮長對於鄉鎮民代表會之決議案，如認爲不當，得附理由，送請覆議，對於覆議結果，如仍認爲不當時，得呈請縣政府核辦。

保設保民大會及保辦公處，保由保民大會選舉，在未辦理選舉以前，由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任，鄉鎮組織暫行條例規定，保民大會開會時，以保長爲主席，同時也規定保民大會決議案，送請保長分別執行，如保長延不執行，或執行不當時，得請其

說明理由，如仍認爲不滿意時，得報請鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。保長對於保民大會之決議案，如認爲不當，得附理由連請覆議，對於覆議結果，如仍認爲不當時，得呈報鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。

政府的職務日趨繁重，政府組織機構的配置，不宜相互牽制，而應相互協調，在過去，要設法防止政府的濫權，以保障人民的自由和福利，而現在則需要增加政府的權力，以便積極造福於人民。所以議事機關與執行機關使之對立，以防止有權者濫權的辦法，在原則上已不盡適應現在時勢的需要。縣各級組織必須將重心建立於一面，各級議事機關與執行機關的職權分配和相互關係，必須妥善確立，機關的職能儘可劃分，但應以歸宿於一個重心，不割裂組織的整體爲準則，或行政高於立法，或立法高於行政，不使形成各自處於平衡地位，以互相牽制的局面。在現階段的縣各級組織，正在自治開始時期，地方自治的推進，尙不能不借助於行政力量的扶植，縣長鄉鎮保長等均由政府委任，事實上行政力量自較立法力量爲優越，規定牽制的方式，以防止執行人員的濫權，

自有其必要，但在運用上應避免造成平衡對抗的形勢。至於地方自治漸次發達，人民自治能力日漸增強，則為使人民能獲得較為活潑自由的自治生活起見，自應集中權力於人民代表機關，使地方自治的精神，得能充分表現。茲分述如下：

一、依照縣各級組織綱要的規定，關於各級組織的設置，可以劃做兩個時期。就縣組織言，綱要規定：「縣參議會暫不選舉縣長，縣參議會之議長，以由縣參議會自選為原則。依此規定，在過渡時期，縣長固將由上級政府委任，縣參議會議長由縣參議會自選，但到自治完成時期，縣長自應由縣參議會選舉，議長由縣長兼任，鄉鎮及保的規定亦大略相同，即鄉鎮長及保長，在原則上係鄉鎮民代表會及保民大會選舉，鄉鎮長副鄉鎮長在未定選舉實施日期的地方，由縣政府遴選合格人員委任，保長副保長在未辦理選舉以前，由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任。是鄉鎮保長在初時亦係委任，以後才行選舉。縣各級組織，既定有演進的程序，關於立法機關與行政機關間的關係，自亦宜有所區別。各級組織，在過渡時期，即第一階段，這一階段的地方自治，需要行政力量的扶

植，所以相互間的關係，以採行政集權制爲較宜。在此時期，各級議事機關的權力，不應過於龐大，其地位應相當於顧問或諮詢機關，各級組織的重心，應寄託於執行機關之手，此種組織，大體上以法國的道，日本的府縣組織爲範型，道議會及府縣議會的權力有限，議會職權固極狹小，而議決後即生實效的權限，尤極少數，道長府縣知事的權力極爲龐大。在此過渡時期的各級議事機關，縱可相當採納分權的原則，以防止執行者的濫權，但重要事務的處決，仍以由各級執行人員負其責任，務期以行政輔導立法，以健全的全的行政力量，促進自治的發達。

二、行政集權制固足以扶植地方自治的發展，但地方自治發展到相當程度以後，行政集權制的繼續施行，將反爲地方自治發展的障礙，自應於避免立法與行政互相對立牽制的原則下，立法提高立法機關的地位。關於立法機關地位的提高，可採取兩種方式：其一、爲立法行政合一制，執行的首腦，即執行機關，由人民直接選舉，與議會即議事機關，分司立法與行政的職權，但爲避免二者間衝突磨擦起見，議會的主席由前者兼

任。五五憲草規定縣長及縣議員均由縣民大會選舉，立法機關與行政機關如果各自由人民直接選舉，倘二者關係不能適當調整，很易蹈美國式的市長與議會分權制的覆轍。立法院民國二十五年通過但未公布的縣自治法，即規定縣是及縣議會各由人民選舉，縣議會主席由議員互選，並定有相互對抗的方式，這種制度，如果付諸實施，很易發生衝突磨擦的現象，而減低行政上的效率。所以必須二者有調整合一的辦法，欲使由互相對峙進而為互相協調，執行首腦的兼任議事機關的主席，似不失為一良善的方式。其二、為立法至尊制，上面所說的立法行政合一制，在縣各級組織綱要所規定的組織制度中，事實上不能適用，因為縣各級組織綱要規定將來的縣長，係由縣參議會產生，鄉鎮長由鄉鎮民代表會產生，均非由人民直接選舉，以立法機關產生執行機關，組織的重心，自將由行政移於立法，保民大會係採取直接民主制的方式，其權力的集中於議事機關，尤屬無待煩言。法國的市制，市長由市議會推舉，兼為市議會的主席，日本的市町村制亦然，市町村長由市町村會選舉，市會議長由議員互選外，町村會的議長，也是由

第五章 縣各級議事機關的建立

三三六

町村長兼任。執行機關既由議決機關所產生，議決機關的地位，應較執行機關為優越，不過在這些國家，上級政府履行行政的監督。地方執行長官，同時就是中央的代理人，除了執行許多國家所委任的獨立權限外，關於地方本身事務所享有的權限，亦不為少，而議會在上級政府嚴密的監督之下，能夠獨立行使的權力，反屬有限，所以實際上仍然是一種分權的制度。在權限的運用上，存在着牽制對抗的作用，所幸執行機關的產生，出之於議決機關，相互間的依存關係，足以減低互相控制的現象，或者也可以說，議事機關與執行機關的微妙運用，就建立在這種互相控制而同時互相依存的關係上。縣參議會組織條例是就現階段縣長由政府委任的情況所訂立，至於鄉鎮組織暫行條例所規定的鄉鎮民代表會及保民大會，與鄉鎮長及保長的關係，大抵脫胎於上述的制度。這種制度，自有其優點所在，若將地方自治與這些國家內是不被人所稱譽的，這些國家的地方自治團體，在上級政府的嚴密控制之下，固為對上級政府負責，所以人民自治權的行使，不免為之削弱，議事機關的地位雖低，執行機關反而憑藉上級政府所委任的權

力，取得與議事機關並立的地位。在這種情況下，人民所經營的自治生活實遠不及英美等國家人民的活潑美滿。如在英國，地方權力集中於地方議會，議事立法和行政執行，都是由議會及其所產生的各種委員會主持。美國市制的改革，市委員會制和市經理制，都是集中權力於市委員會及市議會。又如瑞士的地方自治，是衆口交譽的，其市集組織完全以市集公民會議爲重心。關於人民自治生活的能否完滿，其所享自治權的大小與強弱，固爲一很重要的因素，但地方自治團體的組織，除議決機關與執行機關同時由人民直接選任者外，議事機關實爲人民意志的代表，自應取得優越的地位，執行機關不僅應由其產生，且須對其負責，這種一元化的組織，一面能充分反映人民的意思，同時可避免相互間衝突磨擦的流弊，這就是所謂立法至尊制。當縣各級組織進至第二階段，即縣長由縣參議會選舉，鄉鎮長由鄉鎮民代表會選舉，保長由保民大會選舉的時候，各級議事機關的地位應予提高，權力應予擴大，執行機關關於事務的執行，除兼任的國家行政部分應向國家負責外，其餘完全向議事機關負責。使由行政高於立法，進而爲立法

高於行政，並於立法至尊的原則下，將立法與行政打成一片，在第一階段中，各級議事機關的議長或主席自行選任，在第二階段中，則分別由縣長鄉鎮長及保長兼任，俾於發展自治之中，收事權統一之效。

第二節 議事機關的職權

我們在前面一節內，討論立法與行政的關係，即議事機關與行政機關間職權分配及其適用的原則。在這一節裏，將進一步具體地討論各級議事機關應該有些什麼職權？關於這個問題的解決，當然也要根據議事機關在整個組織中所占的地位如何而定，同時更涉及上級政府的監督問題。

議事機關是人民表示意思的機關，所謂地方自治，最基本的條件，就是屬於地方的事務，必須有意思機關決定方案，然後由執行機關執行。所以議事機關職權的大小，等於地方自治權的大小，議事機關職權的強弱，也等於地方自治權的強弱。因為地方行政

分自治事務與國家事務兩種，國家事務，可由自治員更以中央代表的身分，逕自秉承上級意志處理；但自治事務，則在原則上必須經議事機關的議決。關於地方自治權限的授與，採列舉主義或概括主義，係屬各級政府間事權劃分問題，容後再加討論。惟討論議事機關職權時所應注意者，即凡歸屬於地方自治團體的事務，地方議事機關均有權表示意思也。

第一目 過去議事機關職權的分析

清末以來的地方自治制度，對於議事機關的職權及對於自治團體的監督，均有規定，其內容約相類似。茲擇要列舉，以便比較。

宣統元年公佈的府廳州縣地方自治章程，規定議事會的職權爲：一、本府廳州縣自治經費歲出歲入預算決算之議決。二、自治經費之籌集及處理方法之議決。三、城鎮鄉議事會應議決而不能議決之事件之議決。四、其他依據法令屬於議事會權限內之事件之議決。五、答復官署之諮詢，並陳述關於地方公益事宜之意見。六、議事會應行議決事

件，得委託參事會代為議決。府廳州縣自治，由本省督撫監督，仍受成於民政部，其關於各部主管事務，並受成於各部。關於監督權的行使，其重要者為：一、得令府廳州縣報告辦事情形，並得隨時調閱文件，檢查會計。二、認府廳州縣之預算為不適當時，得減削之。三、得咨請民政部解散議事會，解散後並須於三個月以內改選，重行召集。

光緒三十五年公布的城鎮鄉地方自治章程，規定議事會的職權為：一、下列各事應經議事會之議決：1. 本城鎮鄉自治範圍內應行興革整理事宜，2. 本城鎮鄉自治規約自治經費之歲出歲入預算及預算正額外預備費之支出並歲入之決算。3. 自治經費之籌集及處理方法。4. 本城鎮鄉選舉上之爭議。5. 自治職員之懲戒。6. 關涉城鎮鄉全體訴訟及和解之事。二、城鎮董事會職員或鄉董鄉佐之選舉。三、董事會或鄉董執行事務之監察，並得停止其進行。四、答復地方官之諮詢，並陳述意見。城鎮鄉自治團體，由該管地方官監督，故該管地方官有解散城鎮鄉議事會城鎮董事會及撤消自治職員之權，但須呈請地方最高行政長官核准，解散或撤消後，並須分別改選，城鎮鄉議事會須於解散後兩個月

內召集。城鎮董事會或鄉董，須於解散或撤消後十五日以內重行成立或選定。

民國八年公布的縣自治法，規定應經縣議會議決的事項爲：一、以縣自治團體之經費籌辦自治事務。二、縣自治團體之公約。三、縣自治團體之預算及決算。四、縣自治稅規費使用費之徵收。五、縣自治團體不動產之買賣及處分。六、縣自治團體財產營造物公共設備之經營及處分。七、其他依法令屬於縣議會權限之事項。縣自治團體以道尹爲直接監督，道尹以上之行政機關爲上級監督機關，其監督方式爲：一、道尹對自治團體得發命令或處分，如自治團體對命令或處分不服時，得依法提起訴願。二、道尹認縣議會違法越權或妨害公益時，得呈准上級監督官署解散之，並限於三個月內重行選舉召集。三、監督官署得令縣自治團體爲事務之報告，並調取文書簿據，或實地視察其事務，核閱其出納。四、道尹對於縣參事會參事之懲戒，准用文官懲戒之規定。

民國十年公布的市自治制，規定市自治制的職權爲：一、下列各項，應經市自治會之議決：1. 市公約。2. 市內興革事宜。3. 以市經費籌辦之自治事務。4. 市經費之預決

第五章 縣各級議事機關的建立

三四二

算。5. 自治稅規費使用費之徵收。6. 募集公債及其他有負擔之契約。7. 市之不動產之買賣及其他處分。8. 市之財產營造物公共設備之經營處分。9. 市自治公所職員保證金事項。10. 其他依法令屬於市自治會權限之事項。市自治團體以縣知事爲直接監督，縣以上之行政機關爲上級監督機關。直接監督官署有發布命令或處分之權，有解散市自治會之權，有令市長作事務報告等等之權。鄉自治會的職權與監督大致相同。

國府奠都南京後公布之縣參議會組織法，規定的職權爲：一、關於籌備區長民選及完成縣自治事項。二、關於縣單行規則事項。三、關於縣預算決算事項。四、關於整理縣財政收入募集縣公債及其他增加縣民負擔事項。五、關於經營縣公有財產及公有營業事項。六、關於縣民生計及救濟事項。七、關於促進縣教育及其他文化事項。八、縣公行使剝削權提案審議事項。九、縣長交議事項。十、其他應興應革事項。區自治施行法規定區民大會行使選舉罷免剝削權。鄉鎮自治施行法規定鄉鎮民大會的職權爲：一、選舉及罷免鄉鎮長及其他職員。二、制定或修正自治公約。三、議決單行規

程。四、議決預算決算。五、議決鄉鎮公所交議事項。六、議決所屬各閭鄉或公民提會事項。至各級議事機關職權行使的監督，均無具體的規定。

從清末以來的自治制度，關於議事機關的職務，約可分析為下列數項：

一、議決權 各級議事機關的基本權力就是議決立法，立法權的範圍縱有廣狹，但其對於地方性質的事務有議決的權力，則無二致。如其關於財政的立法權，為一般議事機關所必有的權力。

二、選舉權 城鄉地方自治章程規定董事會職員及鄉董鄉佐均由議事會選舉，民國十年的市鄉自治制，也規定市長鄉長由市自治會及鄉自治會選舉。民國十八年的修正縣組織法區自治施行法鄉鎮自治施行法均規定區鄉鎮民大會選舉區鄉鎮長，而且還有罷免權。

三、監查權 城鎮鄉地方自治章程規定議事會有監察董事會或鄉董執行事務，並得停止其進行。修正縣組織法區自治施行法及鄉鎮自治施行法規定由區鄉鎮民大會產生監

第五章 縣各級議事機關的建立

二四四

察委員，成立監察委員會，在閉會期間，行使對區鄉鎮長的監察權，對區鄉鎮民大會負責。

四、建議權 府廳州縣地方自治章程規定議事會有答覆官署諮詢並陳述關於地方公益事宜意見之權。城鎮鄉地方自治章程亦有同樣規定。修正縣組織法內規定的縣長交議事項，以及其他應與應革事項，亦係諮詢及陳述的性質。

關於上級機關對於下級自治團體監督權的行使，可分析為下列各種方式：

一、監視權 府廳州縣地方自治章程規定監察官署得令報告情形，並得隨時調閱文件，及檢查會計。縣自治法亦規定監督官署得令縣自治團體為事務之報告，並調取文書簿據，或實地視察其事務，核閱其出納。

二、命令權 縣自治法規定道尹對自治團體得發布命令或處分之權。市鄉自治制有同樣的規定。

三、解散權 府廳州縣地方自治章程城鎮鄉地方自治章程縣自治法及市自治制等均

規定監督官署，有解散議事會之權，解散後在一定期內改選召集。

過去的自治制度，事實上大抵因時局多故，並未真正實施，即實施亦僅限於少數地方，或尙未演進至法令所規定的完全自治階段，以至全國人民在地方政治上所過的實際生活，與這些成文的法規，顯然是不相一致的，因此無從根據制度實施所能得到實際經驗，來批判其利弊得失。不過就條文所規定的內容，作一概括的觀察，大體上議事機關的職權相當廣泛，但監督權則至爲嚴格，命令和處分的範圍幾無限制，而解散權尤其普遍的分別規定。修正縣組織法區自治施行法及鄉鎮自治施行法等，雖未明白規定監督方式，但依照修正縣組織法的規定，縣政府於不牴觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行規則，中央及省與縣相互間權限既未劃分，中央及省的法令範圍亦屬漫無限制；至縣對於區及鄉鎮的監督，亦無一定的方式，因之監督機關所可依據行使的監督權限，至爲龐大。由於這種情形，議事機關本身的職權雖甚廣泛，但這種無限制的監督權，不免使這種職權爲之縮小和減弱。

第五章 縣各級議事機關的建立

二四六

第二目 議事機關職權分配的原則

現在的縣各級議事機關，其職權應如何分配，關於這個問題的解決，也分做兩個時期來說：

一、第一時期，即過渡時期，這個時期就行政與立法的關係來說，應該使行政高於立法，實行行政集權制。而這一時期議事機關本身的職權，自亦不應過大，務使能盡到建議協替與監督的功能爲已足。現在的縣參議會組織條例，規定縣參議會的職權爲：

- 一、議決完成地方自治條件各事項。
- 二、議決縣預算審核縣決算事項。
- 三、議決縣單行規章事項。
- 四、議決縣稅，縣公債，及其他增加縣庫負擔事項。
- 五、議決縣有財產之經營及處分事項。
- 六、議決縣長交議事項。
- 七、建議縣政興革事項。
- 八、聽取縣政府施政報告，暨向縣政府提出詢問事項。
- 九、接受人民請願及建議事項。
- 十、其他法律賦與之權限。

其中參議會議決之預算及有關人民權利義務之單行規章，應報省政府備案。其審核之決算亦同。依此規定，縣參議會的議決權範圍，極爲廣泛，但同時又規定省政府

對於縣參議會決議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，咨由內政部轉呈行政院核准，予以解散重選。這種處分是非常嚴重的。

鄉鎮組織暫行條例規定鄉鎮民代表會的職權為：一、議決鄉鎮概算審核鄉鎮決算事項。二、議決鄉鎮公有財產及公營事業之經營與處分事項。三、議決鄉鎮自治規約。四、議決本鄉鎮與他鄉鎮間相互之公約。五、議決鄉鎮長充議之本鄉鎮內公民建議事項。六、選舉或罷免鄉鎮長。七、選舉或罷免本鄉鎮之縣參議員。八、聽取鄉鎮公所施政報告及向鄉鎮公所提出詢問事項。九、其他有關鄉鎮重要興革事項。其中鄉鎮民代表會議決之概算應經縣政府核准，並編入縣概算；其審核之決算，應經縣政府覆核並公布之。保民大會的職權為：一、議決本保保甲規約。二、議決本保與他保間相互之公約。三、議決本保人工徵募事項。四、議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項。五、選舉或罷免保長副保長。六、選舉或罷免鄉鎮民代表會之代表。七、聽取保辦各處工作報告及向保辦公處提出詢問事項。八、其他有關本保重要興革事項。縣政府對於鄉鎮民

代表會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事者得開明事實，呈請省政府核准，予以解散重選。保民大會如有同樣情事，鄉鎮公所亦得呈請縣政府核准後，予以解散，另行召集。

各級議事機關的設置程序，係自下而上，人民在下級的小範圍的自治團體內，應使享有更活潑自由的自治生活。所以鄉鎮民代表會及保民大會的職權，較之縣參議會為廣大，前者在於完成鄉鎮的完全自治，而後者則在於適應達到完全自治的前一時期，即過渡時期的需要。無論鄉鎮及縣自治的完成，均不能不採循序漸進的方式，鄉鎮及保在鄉鎮保長未正式選舉以前，其議事機關的職權實亦不應過於廣大。所以各級議事機關包括縣及鄉鎮保等，均應依據同一原則，以為演進的程序。在第一時期，即過渡時期，其職權的運用，應注重於下列各點：

1. 各級議事機關的意見，應偏重於建議與諮詢的性質，在自治開始時期，行政機關處於扶導自治的地位，所以議事機關的決議案，不必具有強制執行的效力，而上級機關

對於此種未臻健全的議事機關，自應施以嚴格的控制，因之此一時期，各種議事機關的重大任務，在於代表人民陳述意見，使政府瞭然於真正輿論之所歸趨，參與政府施政方針的決定，並作成建議案，以供政府採擇，或就政府所提出的問題，表明解決的意見。這些熱諳地方情形的人民代表，對於地方的困難所在，既能了然於胸，自易貢獻良善的方法，以克服一切的困難。不過議事機關，如果純粹是建議及諮詢的性質，實不足保持其尊嚴的地位，所以不妨規定若干事項，議事機關議決後，即有執行的效力。法國的議事會及市議會，其決議案分做四類：即所謂陳述決議，許可決議，確定決議，及獨立決議四種，陳述決議，係指其決議僅為表示意見或願望，以供政府的採納，亦稱為顧問權。許可決議，則為必須經監督官署明令認可始得執行的決議。確定決議，係指於規定時期內，為監督官署並不認為非法，而加以撤消，即得執行的決議。這兩種決議可稱為須受批准的權力。至獨立決議，即一經決議即可付諸執行的權力，稱為獨立權。法國的議事會和市議會的這類權力，極為寥寥，我以為各級議事機關，在第一時期，亦不妨模

仿此種成例，賦予極少數較不重要的獨立權力。

2. 各級議事機關，應發揮的第三個作用，在於集中民力，上下團結，使成政府與人民溝通合作的機關。其工作的重點，在合作協調，而不是牽制對抗，使能協贊地方政府推動一切地方行政。地方上建設事業的進行，如得不到人民的協助，不易收到完善的效果，各級議事機關的分子，都是地方上較孚衆望的人物，他們如果能夠協助政府，號召與督促人民出錢出力事業的成就，自可事半功倍。

3. 各級議事機關，在自治過渡時期，固不應牽制行政機關的行動，但應代表人民行使監督的權能，一方應集中民力以協助政府，但同時亦應監督非法的行爲，以澄清地方政治。我國的地方官吏，一向來只知道對上級長官負責，這是吏治腐敗的重要原因。各級議事機關應賦予檢舉彈劾的權力，或對上級機關的直接陳訴權。地方財政的監督，亦應列入職權的範圍。

二、第二當期，即完成時期，這個時期，將由行政高於立法，遞進至立法高於行

政，實行立法至尊制。各級議事機關的地位上將提高，其職權的運用應注意下列兩點：

1. 各級議事機關職權的範圍本甚廣大，此種廣大範圍的職權，不能以上級政府的嚴格控制，而剝削至最少限度，換言之，即獨立決議的範圍應予擴大，凡地方性質的事務，及屬於地方本身權限以內者，儘量予以自由裁量的權力。

2. 議事機關的地位提高以後，執行機關由其產生，並對之負責，應自原來行使的檢舉及監督權力，進一步行使罷免權，到了這個時候，人民的意思機關成爲組織的真正重心，地方政府也就成爲人民真正的自治政府。

3. 監督官署對於呈請解散下級議事機關的監督方式，應在萬不得已時行使，這種根本從組織上改造的方法，固較澈底，但解散權的行使，將使地方自治的機構，一時陷於停頓狀態，而地方議會，如有違反主義或國策的決議，儘可以依法予以撤銷，實無必須出以解散的方式，徒然招致地方的紛擾。至保民大會規定每戶出席一人，此項出席人員，大抵爲一家內中心份子，重行召集，事實上不易更換其他人員出席，同時亦無強迫

其另換人員出席的可能。倘解散後重行召集，仍為原有人員，則此種解散徒然成爲一種形式而已。又如保民大會一旦由每戶出席一人擴張至全體公民出席，解散權的行使，更將毫無意義可實。

第六章 新農村制度的建立

第一節 新農村制度建立的需要

中國以農立國，農民占全國人口的四分之三，而全國歲收出自農民者達五分之四，所以中國問題的解決，必須從農村做起。梁漱溟先生在山東農村建設研究院設立旨趣及辦法概要裏說：

「中國原來是一個大的農業社會，在他境內，見到的無非是些鄉村，即有些城市，（如縣城之類，）亦多數祇算大鄉村，說得上都市的很少，就從這點上來說，中國的建設問題，便應當是鄉村建設」。

這樣一個大農業社會，自從鴉片戰爭以後，二經帝國主義勢力的侵入，就不斷衰落下來了。洋貨的廉價推銷，一方阻礙國內工業的發展，他方釀成農村的凋敝，益以國內

兵禍匪亂，橫征苛斂，以及禮俗風尚的改變，會合此經濟的，政治的以及文化的種種的力量，破壞了，原來的農村社會，就日趨破產，遭遇了空前未有的危機！農村危機的深刻，亦即整個國家危機的深刻。而如何建設農村，復興農村，亦即成爲建設國家，復興國家的基本。

在農村建設爲國家建設基本的原則下，農村建設運動遂風起雲湧。近十年來，公私機關，對於農村建設事業的倡導與推進，不遺餘力。就私人團體方面言，其較著者：如山東鄉村建設研究院的鄒平荷澤實驗區，中華平民教育促進會的定縣實驗區，燕京大學的清河實驗區，華北農村建設協進會的濟寧實驗區，中華職業教育社的徐公橋鄉耕種協會，江蘇省立教育學院的黃巷及高長岸實驗區，以及金陵大學農學院與中央農業推廣委員會的烏江農業實驗區等，全國主持農村建設工作的團體，爲數極多。至政府方面，關於農村建設的組織，亦後先繼起，行政院各部會，均就其職掌，對農村建設事業多所規劃，且成立各種機關負責進行。如行政院的農村復興委員會，全國經濟委員會的中央棉

產改進所，全國稻麥改進所，實業部的中央農業實驗所，合作司，農本局等均足。而內政部實驗縣制度的推行，尤爲農村建設運動上的一個重要發展，全國的實驗縣被認爲著名者，有定縣，衡山，鄒平，荷澤，江甯，蘭谿，賓縣，臨川，及新都等。

所有公私機關，對於農村建設工作的推行，蔚成全國一種重大的運動，其目標均無非在政治，經濟，文化各方面下手，以改造農村，建立新的農村制度，促進農村的現代化。

不過這個運動實際上的成就，並不如宣傳及想像者的偉大，揆其原因，實由各方面的方向與步驟未能一致，彼此間又缺乏密切的連繫。在私人團體方面，力量有限，往往僅能顧及農村生活的一面，未能致力於整個的建設，而政府方面實驗縣制的推行，亦僅限於實驗的階段，及少數的縣份，即有成就，亦僅僅是片段的，不能收久遠的效果，與全國的農村建設，并無重大的影響。至中央政府的一切普遍的規劃，亦即所謂各種新政的實施，以地方政治機構的鬆懈無力，亦未能收預期的效果。

第六章 新農村制度的建立

二五六

從過去農村建設的情形來說，可使我們深切感到農村建設的片斷成就，不足以解救全國農村的衰頹，而必須作進一步的推進。少數地方的實驗，決不能有何成就，而以各地方情況的迥異，一地的實驗，是否能推行全國或全省，亦屬疑問，目前的建國運動，應與抗戰同時並進，農村建設，既為建國的重要對象，則如何使全國各地農村普遍地迅速地開展建設工作，使每一農村均為其自身的改造而奮鬥，實有賴農村政治的，經濟的，文化的，社會的種種組織的健全，即統一完善的新農村制度的樹立。

新縣制的精神，重在整個社會的改造，這種改造，均從基層組織做起，縣以下各級基層組織的構造，均以適應農村社會建設的需要為標的，所以這種基層組織的制度，實際上就是一種新的農村制度。

第二節 農村建設的基本單位

第一目 村落與鄉鎮

農村建設，應以縣爲建設的單位，相當規模的建設，自應以縣爲範圍，縣自秦代設置郡縣以來，一直是最底級的行政區域，因其具有如是悠久的歷史，人民相互間實已造成密切的關係，以及深刻的共同情感，縣區域的所以成爲自治區域，以及建設單位，其故卽在於此。但是縣區域的形成，雖然歷史悠久，但究係基於行政需要的一種純粹的政治區劃，而非農村人民自然的結合。其區域較爲廣大，人口較爲衆多，在這個人爲的大單位裏面，實尙包括無數較小的自然的單位。我國農村社會的組織，以鄉村爲基礎，農民聚居村落，更結合若干村落爲鄉，人口比較稠密的地方爲鎮。村和鄉鎮都是人民基於生活上的需要，經過悠久的年代，由於密切的共同活動所形成的地理上的分佈區域，通常所指的農村，卽係指此而言，我們推進建設，倘能利用這種單位，斟酌實施，必可事半功倍。蓋縣的一切建設事業，既以全體農村人民爲對象，自應將其事業分佈於所屬各個鄉村區域。但各個鄉村區域，有其天然的形勢，特別的個性，以及經濟基礎，與社會組織等等，縣的普遍的建設，事實上未必能適合各別的需要，爲增進效率及實行政治上

的分工起見，實有以這種基本組織為建設的基礎單位的必要。

村和鄉鎮，都是農民住居的最小區域，而村落尤為全國領土自最小的組成單位。梁漱溟先生在河南自治學院曾起書裏說：「中國社會，一村一落社會也，求所謂中國者，不於是三十萬村落，其焉求之？」這就是自治運動所由發生的依據。

農民大抵集族而居，家庭為基本組織，而村落則為較大於家庭的組織。多數村落，是一種血統關係的結合，村名隨一族的姓氏，或地主的姓氏而各異，一村之中，以一族之人集居者，則以族名為村，若干族相處者，大抵以大族的姓氏為名。村的大小，而且多則在百餘家以上，少則四五家，平均以二三十家者為最多，依自然的形勢，相與築處。

村落為農民住居的處所，亦為農民公共活動的基礎，大抵有族長處理村內人民的爭訟，以及其他公共事務，並管理村內公共財產，如廟田，祠堂等。這種村落，在現在的政治區劃內，相當於保之一級。保的編制，以十甲為原則，不得少於六甲，多於十

五甲。根據這種標準，一保以六甲，一甲以六戶計，則最小的保應有三十六戶。如一保以十五甲，一甲以十五戶計，則最大的保可有二百二十五戶。雖然一保所轄的甲，和各甲所轄的戶的數目，會依自然勢而增減，勢必參差不一，最大的保，縱可轄有十五甲，但每一甲不至於有十五戶或更多。反之亦然，一保所轄的甲，每甲不至於有十五戶，但每一甲不至於有六戶。所以以上所說一保所轄的甲和每甲的戶數，可以認為一個粗略的估計，不過由以看出兩極端中間的大體的區隔。我們姑以上述戶數為標準，除了最小的村落，須聯合附近村落為一保外，自三十六戶至二百二十五戶，大概可以把大小村落都包括在內了。不過村寨的範圍既極過狹，極能支配農民活動的一部，農村的生活的真正基礎，係在結合若干村寨與市鎮而成的範圍較大的鄉區。

鄉區現在是一種政治的區劃，但其地位大抵與西人所稱之社區(Community)的意義相當。鄉區的劃分，係依一地的自然形勢，歷史沿革，經濟交通為標準，不過從行政上管理便利起見，有相當範圍的限制。

所謂社區，係一種不可分裂的社會單位，與具有個性的人民團體，經濟生活足以自足自給，具有貿易與社會中心，人民於此區域內獲得滿足慾望的供應，而人民的行為動作，則為鄉里固定的習俗與公眾之好惡所控制。社區的特徵，除了地理區域以外，更有其人民所共有的心理特質，如共同興趣，共同生活生動，共同意識，共同法則，及其共同傳統習俗等。農村社區的構成，係以村墟或小鎮為貿易中心，其範圍包括貿易區內疏散於四野的農民居住區域。所以社區是農民社會生活的中心，人民世代居住一地，保有極密切的關係，利害相關，休戚與共，有共同的經濟生活，及民情習俗，因其形成全由於地理歷史經濟文化等自然勢力所致，故同時為自治團體的自然區域，亦為地方建設的自然的單位。

我國原來的鄉區，雖不能以真正的社區為劃分標準，但大體上則可代表社區這一級區域。鄉區的劃分，在以前縣組織法規定，百戶以上的村莊地方為鄉，但不得超過千戶。現在縣各級組織綱要內規定以十保為原則，不得少於六保，不得多於十五保，根據

這種標準，一鄉最少應爲六保，如每保所轄甲數，均以六進計，則最小的鄉，應爲二百十六戶。一鄉最大應爲十五保，如每保所轄甲數，每甲所轄戶數，均以十五進計，則最大的鄉可有三千三百七十五戶。不過事實上鄉鎮內保甲編制，亦須各依其自然形勢而伸縮決定，所以完全以六進及十五進計算，亦不過藉以約略表示大小兩極端間大體的距離而已。因爲事實上不能完全依六進制或十五進制計算，所以普通一個鄉區的戶數，最小恐不能低於五百戶，最大也很難超出二千戶或二千五百戶。關於鄉鎮的劃分，均以戶數爲標準，嚴格規定最高及最低的限制，實在不很合乎情理。我在討論縣各級區域的整理及劃分的時候，曾經指出這種規定的不當，現在討論鄉鎮的劃分，更應得一個社區的範圍，可能超過一個鄉區所轄戶數及村落數的最高額，以適應實際劃分的辦法以下，勢必要把完整的較大的自然區域，無端加以割裂，實與自治區域劃分的原則相背的。在縣各級組織綱要制訂以前，時論頗多主張擴大鄉鎮，現行制度，加強了鄉鎮劃分的伸縮性，事實上亦可能較原來的鄉鎮酌量擴大，因爲依縣組織法規定不得超過

一千戶，而現在則可以擴大到一千戶以上，但這種最高額的呆板限制，仍有使若干幾大的自然區域，發生割裂狀態的可能。好在鄉鎮組織暫行條例有補充的規定如下：「現有之鄉鎮區域，應根據自然條件，不適用於依規定編制時得由縣政府酌量變通訂呈請省政府核准施行，報內政部備案」。我們利用這一個規定可以得到相當的補救。

第二目 鄉鎮區劃的原則

鄉鎮的地位，較爲重要，法律上亦明定爲自治團體的區域，村落（即保）不過是整個鄉鎮區域內的活動基點，編制的得當與否？關係尙不十分重要。所以目前對鄉的區域，應該切實注意，不僅最高額的限制在必要情形下得予變通，而且要盡量使其與農村的自然區域，即農村社區相一致。關於鄉鎮的劃分，我認爲應注意下列兩個原則：

一、村落與村落間，通常以小市鎮爲溝通相互間關係的鎖鑰，市鎮的經濟生活，表面常呈自給自足的現象，然實際上則固有賴於四鄉農村的生產。我國的鄉村社會經濟，大部份依然停留在市鎮社會經濟階段之中，例如北方的「市集」或「趕集」，四川的

「趕場」，均為鄉民接觸最多的地方，農民的生產物品，在小市鎮上銷售，消費的物品，在小市鎮上購買，所以市鎮為鄉鎮社會及經濟的中心組織。關於區的劃分，最好即以這種小市鎮為出發，並就此種市鎮與其周圍四野村落的貿易來往以及宗教文化交際等社會關係，集在附近各村落，以確定其界址。這裏界址，應設法在規定標準內確定，不得已時，再酌量按其自然情勢，予以變通。

二、鄉與鎮的地位相等，關於鎮的劃分，所定戶口標準，與鄉相同，最小的鎮，二百十六戶亦可成爲一鎮，則一千人以上的市集，亦可自成一鎮。不過依我的意見，在一千戶以上，即大約包括五千人左右的市鎮，才認爲符合劃分鎮區的條件，依法劃爲鎮區，成爲一獨立單位，成爲這種比較繁盛的市鎮，其經濟上的直接影響，不僅爲附近少數村落，而且能影響於極大的區域，同時亦爲許多小市鎮間經濟交通以及社會關係的鎖鑰，每區村鎮應爲一級的經濟文化中心，這種較大的市鎮，自可獨立自營其生活。至於在平均數以下，即五千人以下的市鎮，似應視爲缺乏充分自營獨立生活的能力，在

原則上以劃歸鄉區為適當，俾這些小市鎮與四周村落間得維持其有機體的組織，以共趨於繁榮的途徑。

其次，鎮的性質，相當於市，一切建設，應以一鎮為範圍，事實上無須由保分別經營，因各保密集一極小區域，分別的小規模經營，實不如較大規模的集中經營為有利。所以鄉和鎮在這一點上，應該有所區別，鎮以下的保與甲，應該同為鎮內的組織單位，而非為建設單位，關於這一點，在基層組織的充實一節內也已討論到了。

以上原則的實施，依據我國村落分佈狀態的統計，可以覺察出鄉鎮劃分的大體情形。

各省鎮市村落分佈統計表

省別	該省所轄縣局總數	調查縣數	一千至五千人之鎮市	五千人以上之鎮市	一千人以下之村落
江蘇	61	59	5,862	194	79,257

浙	江	75	75	6,193	130	18,591
安	徽	62	26	659	29	44,115
江	西	82	21	444	6	10,677
山	東	108	90	4,424	66	66,786
山	西	105	99	2,527	11	23,085
河	南	110	98	5,891	86	71,573
河	北	131	129	6,752	67	36,361
陝	西	92	51	743	19	16,556
湖	北	70	22	1,117	95	23,895
湖	南	75	49	1,159	313	28,553
貴	州	84	30	603	1	3,585
雲	南	110	60	1,047	37	14,663

中國縣制改造

十次刊

第六章 新農村制度的建立

二六六

福建	65	26	710	76	9,410
廣東	94	13	633	142	4,229
廣西	94	56	432	10	28,284
四川	148	22	388	247	12,653
遼寧	59	34	1,849	247	4,260
吉林	42	12	236	9	3,065
黑龍江	53	30	507	5	4,417
綏遠	18	16	341	8	3,145
察哈爾	16	16	292	7	4,388
熱河	21	20	162	1	6,769
甯夏	13	7	118	5	89
青海	15	10	137		332

附註一、本表係根據內政部鎮市村鄉調查材料編製此項材料係於民國二十年及二十一年間調查。

二、本表所列鎮市數字縣境均係除外。

以上表內數字，均係由各省查報，其正確性如何，固不敢必，但大體情形，可以由此看出。依我上面的原則，以一千人至五千人之市鎮爲中心點，並集合周圍的村落，以定一鄉區的範圍，則全國所有農村，大抵均爲此種鄉區。五千人以上的鎮市爲數固少，就全般情形看來，這種可以獨立的鎮區係屬例外。所以使鄉區的劃分，與所謂農村或市鎮相一致，在現行制度的規定下，是一件很可能的事，問題在於運用的情形如何而已。自制實施後，鄉區區域的改劃或整理，倘能本諸以上原則，使能完全適應社會的轉變，以之爲農村建設的基本單位，其有裨於建設工作之推進，實非淺解。

第六章 新農村制度的建立

二六八

依縣各級組織綱要的規定，鄉鎮爲自治團體，而保爲其組織細胞，一切地方的建設，在縣以下，即將以鄉鎮爲基本單位，全國農村的區劃，大抵均爲集合一小市鎮和若干村落（即保）的鄉區，在鄉區的中心點，即小市鎮，舉辦規模較大的事業，而後逐步擴張至四野村落，在各保從事小規模的建設，務使社會建設事業，能普遍整備農村，以避免偏枯之弊而收聯絡指臂之效。新縣制規定鄉鎮設立一中心學校，而在各保設立一國民小學，使學生於國民學校畢業後，即可升入中心小學。又如在各保設立保合作社，而在鄉鎮設立一鄉鎮合作社，亦爲此意。這種規定，完全是適合農村實際需要的。

第三節 保甲制度的變質

第一目 保甲制度的沿革

近幾年來，對於保甲制度的推行，視爲地方制度上的一種重要改革。但對於這個制度，論者毀譽參半，現在縣各級組織綱要又明白規定鄉鎮以內編制保甲，究竟歷史上的

保甲制度，其性質如何？現在的保甲制度，其演進之點何在？與農村建設上的關係若何？均值得做一番研究：

按保甲的名稱，創建於宋，宋神宗時，王安石變法，建議神宗推行保甲，於熙甯三年十二月詔行保甲法，以十家爲保，選戶主有幹力者爲保長，五十家爲大保，選一人爲大保長，十大保爲一都保，選爲衆所服者爲都保正，又以一人爲副佐。這是一種寓兵於農，所謂以兵法部伍其民的制度。

保甲制度的形式，在於以家或戶爲單位，依一定的數字與方式，精密編組，使成爲一有系統的組織，俾能運用此組織，以達成其所賦的政治上的任務。這種以戶數爲編制標準的下層組織，實際上並不始自宋代。自周以來，沒有一代沒有此種類似性質的制度。例如黃帝時，「八家爲井，井一爲鄰，鄰三爲朋，朋三爲里，里五爲邑」。周制「五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄴，五鄴爲鄙，五鄙爲縣，五縣爲遂」。管仲治齊，「以五家爲軌，軌十爲里，里四爲連，連十爲鄉，鄉五爲師」。商鞅治秦，「使民爲什伍，

以相收司連坐」。所謂什伍，卽五家爲伍，十家相連。漢時「里有里魁，民有什伍，善惡相告」。里魁掌一里百家，什主十家，伍主五家。隋制「五家爲保，保五爲閭，閭四爲族」。唐制「百戶爲里，五里爲鄉，四家爲鄰，三家爲保」。均是。自宋以後，如明之里甲制，以一百十戶爲一里，以大戶十爲長，餘百戶爲十甲，凡十戶爲甲首。以及清代的總甲，里甲、里社以及保甲等制度，要皆爲屬於同一類型的組織。

第二目 保甲制度的作用

保甲制度的歷史，這樣悠久，從這個制度的能夠維持這樣久遠，爲每個朝代所採用一點上，可知它一定有所以存在之道，所謂保甲制度的發生和發展，決不是僅僅出於偶然的。

我們研究保甲制度的第一個作用，是實現寓兵於農的政策。周代的鄉官制度，和管仲的治齊，都採寓兵於農的辦法，而王安石的創建保甲制度，其重大目的，在改革當時的兵制。按太祖卽位之初，分天下兵爲禁兵、廂兵、鄉兵、蕃兵四種。禁兵爲天子親

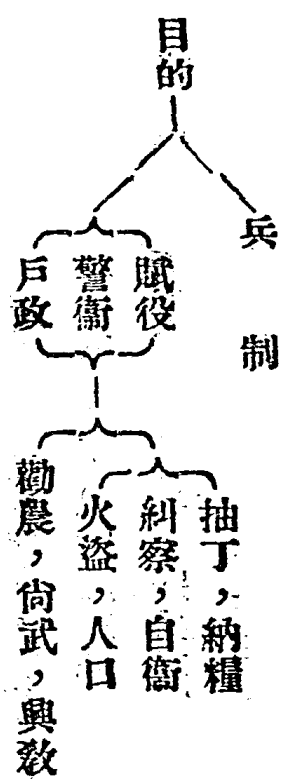
兵，拱衛京師，以備征伐。廂兵由諸州募集，僅供使役，不甚教閱。鄉兵則選自戶籍，或土民應募者，僅教以武事，使能防守。蕃兵乃糾內附之蕃人而用之於兵者。其中足以張撻伐之用者，不過爲禁兵與蕃兵二種，廂兵與鄉兵，則用以備守衛，而鄉兵尤爲類似於農村保安警察的性質，均出之以募集招致的方法。當時兵額過多，將驕士惰，統制不易，而徒耗國用，神祖採納王安石的建議，裁汰募兵，聯比其民，以爲保甲，部分諸路，以隸將兵，所以保甲制度，實際上就是鄉兵制度的改革。其法就保甲編組中，按戶抽選壯丁，施以教練，教練先及大保長，期以三年，稱爲集教，然後由藝成的大保長，教練保丁，稱爲團教，集教團教完成後，再由京師派員檢閱，這就是民兵訓練以代募兵的大概。

保甲制度的第二個作用，在於揭奸弭盜，安定地方。正字通云：「保甲者，編籍民戶，彼此詰察，防容隱奸宄也」。這就是利用保甲，以達到揭奸弭盜的目的。如管仲的什伍之制，使「伍無非其人，人無非其里，里無非其家」，然後奔逃者無所隱，遷徙者

無所容。秦之商鞅更運用這種什伍之法，使之相兼管，互相糾察檢舉，一家有罪，而九家連舉發，若不舉發，則十家連坐。宋代保甲的任務，如文獻通考稱：「熙寧三年十二月，詔行保甲法，……每一大保夜輪五人警盜，凡告捕所獲，以賞格從事，同保犯強盜、殺人、放火、強姦、掠人、傳習妖教、造畜蠱毒，知而不告，依律伍保法，餘事干已……」又稱：「……其居停強盜三人，經三日，保鄰雖不知情，科失覺罪」。當時實施保甲以後，被裁的募兵，頗有流爲遊兵散勇爲害鄰閭的可能，所以安定秩序，亦爲其重要目的。清代康熙九年，頒上諭十六條，其一曰：「聯甲以弭盜」。四十七年再申行保甲法，因其時「部臣議奏，弭盜良法，無如保甲，宜倣古法用以變通，一州一縣城關各若干戶，四鄰村落各若干戶，戶給印信紙牌一張，書寫丁男口數於上，出則注其所往，入則稽其所來。……十戶立一牌頭，十牌立一甲頭，十甲立一保長，村莊人少，戶不及數，卽就其少數編之，無事遞相稽查，寺廟亦給紙牌，月底令保長出具無辜甘結，報官備查，違者罪之」。都是利用保甲，來安定社會秩序。

保甲制度的第三個作用，在利用保甲組織，助官府治令之不逮，為官府催稅、課租、力役、抽捐的工具，保甲長等於官廳的差役，如租稅的登記、催征、收款、辦案的調查和傳訊等，均由保甲機構辦理，所謂「以保丁捕盜，以甲頭催稅」，即為此意。保正地甲之名，今日尚多習用，「大率保正之責，專司盜賊烟火，或拘捕刑人；地甲之職，專司排難解紛，或供差役。如邑中被盜，則訴之保正，以求賊案破獲；如鄰里有鬪，則訴諸地甲，申其屈直，此外代官紳催租糧，作嚮導，供差使而已」。

此外保甲辦理勸農尙武興教等事，間或有之，不過並非其主要的使命了。聞鈞天著中國保甲制度一書內，關於保甲制度的目的，列有一表，茲照錄如下：



以上所列保甲制度的三個主要作用，其第一項寓兵於農的辦法，在王安石興辦保甲的時候，確是一個主要的動機，但實施結果，弊害叢生，蓋軍隊編制，貴乎嚴密，管理尤應嚴格，保甲化天下之民皆爲兵，將兵之官滿天下，欲求其嚴密管理，自屬不易，以致召募所得卒伍，多爲市井無賴，及操瓢行乞之人，用於戰陣既不能，用於守土亦不可，疲丁敗卒，遍於國中，守備愈修，而民愈苦，征調流亡愈衆，而軍實愈虛，禦侮屯軍的效用全失，亦與節財減兵的原旨相反，結果終至廢棄。自宋以後，雖保甲制度仍被採用，但保甲組織不復兼爲軍事機構，其作用均以揭奸弭盜，和課稅力役爲主了。以保甲辦理揭奸弭盜和征稅課役等事，實際上亦大抵流弊百出，保甲長因緣憑藉，擅作威福，役使不得其時，尤使閭閻騷擾，毫無寧日，而寇盜奇邪，亦無復糾禁。這種弊害，沒有一代沒有，但何以每一朝代都要採行這種制度呢？溯其原因，不外下列三點：

一、我國是一個農業社會，各地村落疏散，治安不易維持，政府不能設置大量警察，警備農村，舉辦保甲，代行農村警察或義勇警察的任務，使之相保相守相望相稽，

由人民自己來擔負保衛農村的責任，較易收效。

二、我國以縣為最下級行政組織，通常稱縣長為親民之官，但一縣之地，面積甚廣，大者數百里，小者亦不下百里，縣長與人民無法直接接觸，雖然古代盛行無為主義的政治，行政事務簡單，但是賦稅與徭役的征發，是統治階級維持政權的憑藉，當然要普遍嚴格執行，而這些事情，又必須熟悉鄉情的人，才能辦得完密，於是保甲組織遂在客觀的需要下，來替官廳執行這一種任務，以輔佐所謂官治的不逮。

三、我國幅員廣大，人口繁多，帝王的統治當然不是一件易事。舉辦保甲，使民衆嚴密組織，互相監察，消極的可以防止匪禍和叛亂等事件的發生，而家紳地主，在地方上占有絕對勢力，操縱保甲組織，與官廳相勾結，足以加強其社會的地位。官吏與豪紳聯合一起，人民自無法反抗，統治階級的基礎愈益穩固，而政府即藉以積極的達到統治的目的。所以保甲組織，就成了政府統治人民的工具，利用一種「以寡御衆」，「以尊使卑」的策略，使全體民衆俯首貼耳於統治組織的鞭撻之下，利用保甲來制服人民，這

裏更有一個顯明的例子。甲午戰爭，日本侵占台灣以後，台民不服，奮起抗日，日本會先後調了好幾師團的兵力，換了三個總督，又調去警官數千，實行所謂三段警備法，經過好幾年的努力，終歸無效，最後根據中國「福利全書」所載的保甲制度，訂定各種保甲條規，居然發生效力。東三省被侵占以後，也照樣很嚴格的推行保甲及連保制度，可知其統治力的強大。

保甲制度所由發生以至發達的原因，有如上述。至於保甲組織的所以要以一定的戶數編制，即係適應所謂軍事部勒的要求，因採用軍事部勒，每級所轄單位自不能過多，所以保以下分甲，甲以下分戶，均不能超過一定限度，整齊劃一，和軍隊內連下分排，排下分班一樣，如此才能自上而下，逐級統治，而收敏活運用之效，這也是可以從保甲制度的功用上推想出來的。

第三目 保甲制度的演進

我們研究歷代的保甲制度，作一公平的估價，保甲固然是被政府利用以為統治人民

的工具，但對於嚴密民衆組織，安定社會秩序，確然也有重大的供獻。這是我們所以到了今日，還要採行保甲制度的理由。但完全用古代的一套辦法，畢竟是不合現在時代的需要了。因此現在雖襲用保甲的名稱，但實質上已大大改變，舊瓶內已經裝了新酒，這是應該注意的。試將近年來關於保甲制度的演進，略加說明如左：

現在的保甲制度，發軔於民國二十一年，最初推行的區域，是江西、湖北、安徽、河南等省份，推動實施的機關，是豫鄂皖三省勦匪司令部。當時在那些省份內，正進行着一種大規模的軍事行動，社會動蕩，匪類潛伏，原來自治體制的地方下層機關，無力安定社會的秩序，被認為不能適合軍事上的要求，因此公佈勦匪區內各縣編查保甲戶口條例，命令舉辦保甲，意在利用保甲組織，來做清鄉的工作，制度的要點，有下列數項：

一、在各地普遍清查戶口，戶口清查完畢後，即編組保甲，使得各戶互相糾察，奸究無所隱迹。

二、實行五戶聯保，五戶以上互具聯保連坐切結，如有縱匪藏匪情事，使共負聯帶責任。

三、依保甲編組，組織壯丁隊，增強人民自衛力量。

保甲制度實施以後，民衆組織較爲嚴密，對於社會秩序的安定，確有甚大的功績。後來勦匪區域範圍擴大，這個制度實施的範圍，亦逐漸擴張，終至推行於全國大多數省份。

關於保甲制度的實施，中間有過一段極重要的事實，值得特別注意的。就是保甲的性質，是一種縱的便於管理的組織，將人民機械地編組，規定一種極嚴格的紀律，強制人人遵守，人民參加這種組織，是被動的，僅能從消極的互相糾察，達到維持社會安寧的目的。同時要運用保甲組織，要使上面的統制力量，貫徹到每個保甲組織，勢必要有一整套的自上而下的機關，層層節制，所以推行保甲的時候，另外還要輔以各縣分區設署，以及聯保主任辦公處等組織，實施所謂一條鞭式的政治。但是這種軍事部勒的編

繼，自屬不合於作爲積極建設的單位，被動的編組，和自發的組織不同，因此保甲制度與國府奠都南京後所訂立的一套地方自治制度，精神上是不協調的，這可以拿推行保甲制度時一句「緩辦自治」的流行口號來證明。於是當時就發生了一個問題，自治乎？保甲乎？成爲政治改革上的一個重要論題。中央政治會議於民國二十三年十一月間決議，各省市提前舉辦保甲，但根本方針並未確定。到了民國二十五年八月中央政治委員會通過「地方自治法規原則」，其中第一項，決定：「容納保甲於自治組織之中，鄉鎮內之編制爲保甲」。於是這兩種性質相異的組織，融爲一體，主張調整自治與保甲者的意見占了勝利，這是中國地方制度發展上的一個重要關鍵，也是農村制度建立上的一個重要轉變。

縣各級組織網要內關於保甲的規定，就是根據這個原則訂立的，在新縣制內的保甲制度，重在農村的積極的建設，要推動農村積極的建設，必須激發人民自動的情緒，所以採取了民主制的組織原則，它不復爲政府自上而下的統制的工具，而是人民自下而上

的自治組織內部的機構。因為要推進黨建設，所以放棄了嚴格的十進制，而留有僅縮的彈性，這已經不是所謂軍事部勒的編制，而是適應社會需要的一種自治的組織。但在保甲制度內，仍充分發揮固有保甲制度的精神，利用民衆嚴格的組織，來擔任戶口清查及警衛地方的任務，國民兵隊的組織，亦所以師古代鄉兵的遺制。社會秩序的安定，為地方建設的前提，我們保留這種農村警察的制度，正是針對一個農業國家的需要。關於保甲制度本質上的改變，值得研究地方制度者切實注意，因為必須明瞭這種改變，才能真正認識現在的保甲制度，而施以完善的運用。

第四節 新農村制度的檢討

我們在前面兩節內討論農村建設的單位，和保甲制度本質的改變，對於農村建設上大家所關心的兩個基本問題，作了簡單的敘述。現在再就新縣制內關於農村組織一般的設計，做一個輪廓的說明。

第一目 新農村制度的特質

我們所稱的新農村制度，是指縣各級組織綱要關於縣以下鄉鎮保甲各級組織的規定而言。我們研究這些規定，可以發現其中有幾點特質，就是這個新農村制度，就地域說，是中國本位的。就對象說，是農民本位的。就目的說，是建設本位的。

第一、何以是中國本位呢？所謂中國本位，就是我們的制度，並非完全是西洋的舶來品，從外國抄襲來的。自國府奠都南京以後所擬訂的一套地方自治制度，不僅是模倣西洋制度，而且是模倣了西洋最徹底最理想的制度。如區、鄉、鎮、閭、鄰各級組織都採直接民主制，舉行公民大會，這是在任何國家都沒有做到的。又如公民權包括選舉、罷免、創制、複決幾種，而且毫無教育、財產、性別等等限制，這也是世界上最進步的制度了。關於這些規定，都是極合乎理想的，祇可惜和中國現實情形相差太遠。我們一切的文物制度，固然要做效先進國家地方制度發展的原則，當然要趨向地方自治，這是總理遺教所明白規定的。不過在推進地方自治的一個大原則下，其實施的具體辦

法，必須切合本國情況，而尤須對於本國的舊制度，用一番批判工夫，留其可以保存的部分，融合在新制度的裏面，一面順應世界潮流，一面發揚民族特性。現在的新農村制度，在西化的地方自治制度以內，更容納了中國固有的保甲制度，而關於地方自治的推行，亦不全憑理想，而作適合於此時此地需要的改革，如民權行使，暫以家庭為單位，保民大會每戶出席一人，這完全是適應中國家族制度發達的情況而規定的。又如縣及鄉鎮自治人員的產生，均採間接選舉制，這是因為我國人民對於民權行使還沒有養成良好的習慣，所以眼前還是規定得簡捷一些較為妥善。諸如此類，既不全盤西化，亦不完全復古，因其能不守舊，不肯從，並能深切體察中國此時此地的需要，所以可以稱之為中國本位的。

第二、何以是農民本位呢？農村的主體是農民，全國農民在數量上占全國人口的四分之三以上，假定全國總人口有四萬萬五千萬，則在農村生活的當在三萬萬人以上。民族復興的對象，當然要特別注重這三萬萬多農民問題的解決，而解決的方法，自非政府

少數官吏的統制管理所能濟事，而必須使農民自身能奮發起來，訓練他們成爲良好的公民，使爲其本身的福利而奮鬥，憑自己的努力來解決自己的問題，然後一切問題，可得有完善的解決。縣各級組織綱要的精神，在積極完成人民自治，養成人民運用政權的能力，以實踐人民自己事務自己管理的原則，糾正了過去自上而下的一條鞭式的統治方式，而代以自下而上寶塔式的組織制度。同時不僅農村的政治組織，由農民自己管理，於政治組織之外，更積極發展經濟、文化、以及自衛等組織，務使農村社會的演進，由三萬萬多的農民自己負起責任。我們所以稱之爲農民本位者，因爲這個新農村制度，不僅在解決一切農民的問題，爲全體農民謀福利，而且農民將由被動取得自動的地位，爲其本身的利益而奮鬥，少數特權階級的巧取豪奪剝削凌辱的行爲，自將無所憑藉。

第三、何以是建設本位呢？救濟農村，挽救農村的破敗，應注重於積極的建設，使得農村社會生活的各方面，如政治、經濟、教育、衛生等等，均得同時改進。農村建設的目的，在謀整個農村社會的現代化或工業化，就是把工業社會所採取的科學方法與大

規模組織，普遍引用於農村社會生活的各方面，以促進農村社會的繁榮。縣各級組織綱要規定鄉鎮保甲各級組織的任務，不僅消極的管理人民，而在積極的開發地方，所以在新的農村制度，也可以說是一種農村建設的制度，依照新縣制，農村社會將有四大建設事業，分別推進，而且每一建設事業，都有一種中心的組織。政治建設的中心，為建立各級自治組織，文化建設的中心，為設立鄉鎮中心學校及保國民學校，軍事建設的中心，為成立各級國民兵隊，經濟建設的中心，為設立各級合作社，與實行公共造產等。這種制度，絕不是過去專事剝削敲詐，凌辱人民的下層組織所可比擬，而是一種適應時勢需要的進步的制度，因為制度的精神，不重在消極的治人，而重在積極的治事，其主要目的，在於推動農村建設事業，根本改造農村社會，所以我們稱之為建設本位的。

第二目 新農村制度的運用

關於新農村制度的內容，縣各級組織綱要內規定甚明，無庸贅述。不過新農村制度，從縱的方面言，有鄉、鎮、保、甲各級組織，從橫的方面言，有政治、經濟、文

化、軍事等各種組織，茲分別說明其各自的性質，及其相互間的關係與任務等各項，並進而討論運用的方式，以期充分發揮整個制度的價值：

第一、農村政治組織，分鄉、鎮、保、甲各級，這各級組織，不僅在層次上有高下的不同，而其性質亦不一致。鄉鎮是地方自治團體，新縣制明定爲法人，爲縣以下的獨立體，一個鄉鎮的區域，大抵包括十數個小村落，（即保）每個小村落，在自然形勢上確是一個最基本的單位，不過因其區域過狹，人口過少，所有的人力財力，均不足以供應農村建設的需要，因此不能不聯合附近的若干村落，作爲建設的單位，所有各地的建設事業，均由鄉鎮統籌，一切事業，均以鄉鎮爲出發點，就全鄉鎮的人力財力，謀整個鄉鎮的建設。不過建設的對象爲全體農民，而農民分佈在各自的村落，爲使農民能享受建設的實惠，自應將其事業分佈於各個村落，所以又於鄉鎮以下設立保的一級，作爲鄉鎮組織的內部構造，以進行各村落間小規模的建設。爲使建設不致囿限於狹小的面積，以及因人力財力上的薄弱，而無法開展起見，所以必須以鄉鎮爲範圍，賦與鄉鎮以獨立

的地位。爲使鄉鎮的建設不集中於一隅，所以必須設置保的一級，使各保人民，在整個鄉鎮的統籌區劃以下，就近協力於各自村落的建設，以造成鄉鎮的普遍的繁榮。同時在民權運用上，因爲村落爲農村原始的最自然的單位，鄰里觀念最爲深刻，極適宜於公共生活的經營，爲使人民能應用其近鄰間的密切關係，藉以激發其公共服務精神，以爲有效的公民訓練起見，以保爲民權行使的基點，縣及鄉鎮民意機關，均由保民大會產生。所以就縣政治全盤運用言，保爲縣地方真正的政治基礎，其重要性更甚於鄉鎮。至於甲的作用，則純爲內部的編制，可目之爲農民的組織單位，使全體農民，依一定的標準，加以嚴密的組織，所有以往保甲制度的優點，爲現時仍應保留者，如民衆相互間的稽察等，應盡量使其充分發揮，這一級的組織，其本身並非爲建設的單位，而爲全體農民協力推進建設工作時的每一編隊，其目的在增進鄉鎮保組織運用上的敏捷。我們就鄉鎮保甲各級組織所赴的總的目的言，在於整個農村的建設，但就鄉鎮保與甲職能上的分配而言，則前者重在警事，後者重於管人。國民兵隊爲民衆的一個核心組織，以甲爲起點，

其他所有推進建設事務，需要人民出發出力者，如義務征工等，亦將由甲長負責領導與甲人民參加。又如消極的戶口清查及各戶間的糾察等，亦將由這一級組織担负初步責任。甲的重要任務，在補助鄉鎮保推進建設，但甲的本身，則不過為人民共赴建設的工作單位，為便於維持紀律和增加工作效率起見，需要有這樣一級組織，譬如學校內的全體學生，出發做宣傳工作，在出發以前分做幾隊，各有隊長一人統率，完全是為工作上的便利。甲的組織，其性質與此類似。甲所管理的事務，應該着重於甲內人民的管理與督率方面，其本身並無積極的建設事業，這樣才能發揮各級組織的特長，以完成整個鄉村自治的組織。據我看來，關於鄉鎮保甲各級組織，一定要確定其性質與任務，然後能夠得到完善的運用。

第二、鄉村組織種類甚多，如政治組織，經濟組織，文化組織，社會組織等，各部門組織的性質不同，但相互間具有不可分割的密切關係。在這些組織中間，當然以政治組織最為重要。政治組織是一種權力的組織，是陳述、表示、和執行集合的意志，以及

管理共同事務，和促進共同利益的機關，人類公共需要日增，政府的職務日繁，所有一切有關公共利益的經濟文化等事務，都劃歸政府的職掌範圍以內了。因此政治組織，可以視其力之所及，經營社會生活各方面的全部活動，或將社會生活各方面的全部活動，安置在其控制的下面，使一切活動，相互間發生密切的聯繫，使整個社會生活得有均衡的發展。現在大家都知道社會是整個的，農村社會的各方面，尤其有不可分性，所以所有農村問題的解決，必須有綜合的眼光，綜合的設計，在全盤的規劃下，去把每一個問題分別解決。誰來擔當全盤規劃的責任呢？這就要依靠政治組織發揮其統制的作用，使其他經濟、文化、社會各種組織，均得在整個範疇以內活動。縣各級組織綱要，規定每一鄉鎮設一鄉鎮中心學校及鄉鎮合作社，每一保設一保國民學校及保合作社，此外鄉鎮公所更管轄鄉鎮民衆組織，計有在鄉軍人會、長老會、婦女會、壯丁隊、（即國民兵隊）及少年團五種。依照這種規定，可以明白整個農村組織，有其極完整的體系，即以政治組織爲核心，由此核心引發動力，曳引其他文化的、經濟的、社會的各種組織，使之各

自完成其特定的任務，而共趨於一整個的標的。這些組織，有的附屬於政治組織，有的則為民衆自己的組織，受政治組織的領導，要皆為整個組織的分部，分則各自獨立活動，合則為一整個機體，這樣體系完整的農村組織，才能對農村建設作強有力的推進。

第三、農村建設的推進，必須發動民力，然後能有偉大的成就。民力如何^能發動呢？需要民衆有緊張的組織，組織就是力量，這句話是一點不錯的，一盤散沙的民衆，一事不能為，但倘能團結一起，則力量自然偉大。中國人民的落後，由於中國人民的散漫，中國國家的衰弱，由於中國國家的無組織，我們要建設現代的國家，自必須特別注意民衆的組織，使全體人民的力量，通過組織，匯成偉大的動力，以推進整個社會整個國家的建設。縣各級組織綱要所規劃的新農村制度，特別注意於民力的發動。總裁在確定縣以下各級組織問題一文內，有一節內曾說明人民當有兩種性質的組織：其一、為以職業為組織標準的，如農會、工會、商會、教育會等。其二、為以年齡性別為組織標準的，如縣各級組織關係圖內所列之在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊，少

年團等。這樣一個人民有參加兩種組織的機會，關於職業的利益，可以在職業團體內共求解決；關於各個階段年齡的人民，興趣較爲一致，亦可以分別在其各自的團體內，進行有利於彼等自身的各種工作。婦女問題在現社會內是相當嚴重的，亦應有其本身的組織，解決其本身的問題。普通人民參加團體，當然並不是強制的，但壯丁隊的組織，則到達一定年齡的壯丁，均須強迫參加，壯丁是農村社會的主力隊伍，必須使其有嚴密的組織，人民參加組織是一種公民生活的訓練，也是一種政治的教育，但壯丁隊組織的民的則不盡於此，壯丁隊是國民兵役的基礎，同時是鄉村工作的突擊隊。一切鄉村工作的推進，如勞動服務等，均將以這種壯丁隊爲先鋒。這種壯丁隊在廣西叫做民團，民團在廣西稱爲建設的中心力量，一切建設事業，差不多都要由民團來推動，其重要如此。我們對於民衆組織，自然要特別注意於壯丁隊，以壯丁隊爲主要的動力。其次，各種民衆組織種類繁多，各有代表一種利益或興趣，這許多種的利益或興趣，如有不一致的地方，難免有使人民意識陷於分裂之虞，自然要設法加以調劑。各級民意機關，自保民大會，

鄉鎮代表會，以至縣參議會，是代表共同利益的機關，各種利益或興趣上的不一致，這個機關會發生調和的作用，使各個利益或興趣，不致超越整個利益及大多數人的興趣，各級民意機關在地方上的權力機關，它的決定是代表全體人民的決定，裏面的代表是包括各種職業和年齡的，也不分性別，這個組織所以等於最高的綜合的整體性的組織，可以溶合各種性質的組織的意志，並控制各種組織，在不背整個社會立場的範圍以內活動。綜上所述，新農村制度內的各種民衆組織，以壯丁隊爲中心，而以鄉鎮代表會及縣民大會爲綜合性的權力組織，認清組織的性質，及其相互的關係，在運用上自易收穫較爲完善的效果。

第四、建國建國是這一代人的偉大的使命，建國應以三民主義爲最高的指導原則，換句話說，建國的目的，就是在於實行三民主義。農村建設是建國的一個主要工作，農村建設的目的，更無非是在建立三民主義的新農村。農村是我們國家的基本組織，在農村實行三民主義，也就是把三民主義從根本做起。縣各級組織綱要規定設立各級壯丁

第六章 新農村制度的建立

二九二

隊，（即國民兵隊）一面安定地方秩序，一面樹立兵役基礎。又如衛生工作之推進，在增進國民的健康，這都是在保障民族生存，是民族主義的實行。規定設立各級民意機關，及各種民衆組織，訓練及組織民衆，使能參加政治，解決問題，以培養人民政治能力，亦即爲民權主義的實行。規定設立各種合作社，利用相互間的合作，實現共同的經濟利益。厲行公共造產，實施公耕及公營農村小工業，整理並充分利用公共財產，推行規模較大的集體耕作，及近代化的農業機器生產，以改良生產技術，積累公共資本。整理土地，征收地價稅，實行照價抽稅照價購買的辦法，解決農村土地問題。其他，如荒地之開墾，交通之開闢等，均在改善人民的生活，亦即爲民生主義的實行。因爲新農村制度推行三民主義的建設，所以這個制度同時就是三民主義建國實施的一具體方案。

第五節 新農村制度的建立

第一目 新農村制度建立的條件

我們對於縣各級組織網要內所規定的新農村制度，做了一番檢討以後，接着就要提出研究的，就是這樣一個新農村制度，如何能夠建立起來呢？這裏所包括的內容太繁複了，我們目前僅能就建立制度的兩個主要問題，也可以說是先決條件來說一說。這兩個主要問題，就是人員和財政，過去基層政治的不能開展，由於這兩個問題的不能完善解決，今後要使基層政治得能開展，也必須把這兩個問題先來解決。

就過去的情形說，政府對於鄉鎮保甲的運用去臻合理，課與鄉鎮保甲長的任務並無止境，有疲於奔命之勢，而各項任務，如征兵徵兵，摘發奸宄，搜捕人犯等，尤易結怨人民。至鄉鎮保甲長的地位，在政府心目中，又極為低微，任意驅策，形同胥吏。任務如其繁，地位如其低，但待遇又極為薄弱，僅僅數元的辦公費，如果廉潔自愛，勢必還要賠累，因此地方上素孚衆望的公正人士，避之惟恐不遑，形成「賢者不爲，爲者不賢」的現象，以致所有鄉鎮保甲長，不是武斷鄉曲的土劣，就是當地游惰無業的人民，這些人大抵視鄉鎮保甲長爲一官階，爲欺壓民衆的護符，遇強者富者則屈膝，對弱

者貧者則賦稅，而於政府收支，則敷衍因循，籌措舞弊，以致基層組織，脆弱無能，與歷代下級組織的僅管征發課役抽丁等事務，以剝削民衆爲能事者，曾無異。至於鄉鎮保甲組織，其本身并無獨立財政，任務繁多，而經費無着，一切積極的本身的建設，根本不能進行，即政府交辦的事務，亦無一定的經費，以致不能不走攤派的一途，而一切敲詐賄賂，亦即隨之以生。抗戰以後，保甲長責任加重，於是敲詐賄賂之事，亦爲之俱增，如利用征兵名義，上下其手，借發行救國公債名義，乘機漁利等，尤所在皆是。至就攤派本身言，其弊尤屬本地地設想，爲地方上最苛毒的一項病民虐政。我們如果嚴格的說，以往的各种基層組織，不僅不是建設農村的動力，反足以構成農村破壞的一個因素。我們要建設新農村，解決人員與經費兩問題，即所以消弭這種不良因素，另一方面，亦即爲農村建設打開一條活路。

第二目 新農村制度建立的要點

關於縣各級人員及財政問題，已另分章詳細討論。茲就關係鄉鎮保甲的部份，作一

廉則坐的研究，列舉其應行注意的要點如左：

在人員方面，縣各級組織網要規定鄉鎮設鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，民政，警衛，經濟，文化四股，各設主任一人，幹事若干，由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教員分別擔任，並應酌設專任的事務員。保設保長一人，副保長一人，幹事二人至四人，由副保長及保國民學校教員擔任。甲置甲長一人。鄉鎮各級組織這樣配備以後，在量的方面，較前已擴充許多，但是在質的方面，更應該特別注意。

一、最應注意的，是鄉鎮長副與保長副的人選，他們是一鄉鎮一保的中心人物，必須要這些中心人物健全，然後在其領導下的一切事業，可望有完善之處理。縣各級組織網要採管教衛合一制，自治機關，學校，國民兵隊等都由一人兼管，其勢亦非有健全的人員主持不可。這裏必須應用行新政用新人的原則，因為一切現代化的建設，決非舊式頭腦的人員所能勝任，而必須有大批思想清楚，精力壯健，勇於負責的青年人，大量下注，在大會村中，增加若干的細胞，以打開沉悶的局面，現有的鄉鎮保長，都要嚴格

的加以甄別淘汰，把一切昏庸頑劣的分子盡量清除，代以新進的熱心的青年。鄉鎮長選舉，依規定須另定實施日期，保長副保長在未辦理選舉以前，亦由鄉鎮公所推定後呈請委任，這些鄉鎮保長在正式選舉以前，均得由上級機關委任，上級機關對於人選，必須特別慎重。鄉鎮保長如吳得人，則農村制度可以建立，一切事業可以逐步推進；如果不得其人，則一切良法美制，均將徒成畫餅，無裨實際，所以如何吸引大量青年下鄉，是最關重要的一件事。

二、推行新政，當以用新人為原則，但當地公正士紳，亦應盡量使參加地方政治。總裁於二十八年一月十九日發表告全國地方士紳及教育界同胞書，希望各就當地以身作則，推行兵役，開發經濟。其後又繼發再告全國各地士紳及教育同胞書，勉以誓踐國民公約，協助地方自治二事，以為地方人民的倡導。士紳在我國政治上具有特殊的地位，所謂紳權政治，是我國舊式地方政治的主要特徵，而在現今的縣地方政治上，尤其表現極大的作用。本來地方的紳權政治，實際上確曾盡過他的重要任務，地方事務，由

地方士紳管理，以地方之人，治地方之事，利害周知，毀譽爲重，亦深符地方自治的精髓。古代政治探放任主義，在兵刑錢漕海塘河工諸大政外，關於地方人民直接有利害關係的事務，如書院，善堂，義倉，義渡等，大都由地方士紳辦理。地方士紳，常爲社會的重心，羣衆的先導，是爲官民間溝通的樞紐。有人分析士紳或紳耆這一個名詞，所包括的有下列幾種人：一、讀書人。二、有錢人。三、退職官僚或退任軍官。四、權貴戚族。五、流氓地痞。而其主要則爲讀書人及有錢人二者。即如階級與資產階級。在士紳中間，有良莠之分，大抵公正士紳佔了勢力，則地方政治必較健全，反之不良士紳如渠當權，地方必遭其蹂躪。歷史上漢明兩代，尊賢選能，士彙最盛，迄於有清，有氣節的士大夫就不多見了。民國以後，政治失道，欺詐盛行，公正士紳，每每難於自存，士傑劣紳橫行鄉里，魚肉人民。十年以來，雖剷除士劣，定爲國策，但在士劣在社會的潛勢力極爲龐大，致其勢迄未能稍殺，從而召致地方政治敗壞的後果。國民革命的目的，在謀整個民族的生存，經濟制度的改造，採取漸進的步驟，在今日改造地方政治，勢不能

第六章 新農村制度的建立

二九八

抹煞社會實際情況，忽視士紳在農村社會所占的勢力。在今日必須用雷厲風行的辦法，消滅在鄉里作惡的土豪劣紳，而對於社會上公正士紳，則應善為扶植，增進其威望，利用其力量，以為改造農村制度的動力，使與新進的純正青年相合作，以共謀新制度的建立。而如何去莠安良，則在於政府運用的得當與否？這是解決地方政府人事問題上一個重要問題。

第三、士紳和青年，應使相互間切實合作。公正士紳在社會中素孚衆望，為農村人民事實上的領袖，在社會中有強大的勢力，而且熟悉地方的情況，推進農村建設，自當因勢利導，對這種勢力作充分的利用。但其缺點，則在缺乏現代知識，及進取精神，尤其富於保守性，對新政的推行，不能出以極大的熱誠。至於青年份子，思想新穎，頭腦敏捷，勇於進取，能實幹猛幹苦幹，以其一往直前的精神，獻身於國家社會。但其短處則缺少經驗，行動難免幼稚，對現實社會情況，不易切實理解，因其年齡較幼，亦難引起人民信仰，如果並非生長本地者，對當地情形，更屬隔膜。因此士紳與青年各有其長處

和缺點，我們應該各採其所長，以補救其所短，相互合作，才有辦法，縣各級組織網要規定鄉鎮設鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人。保設保長一人，副保長一人，這些人選，原則上都要本地人充任，假定本地無適當人物，則正副之中，必須有一人是本地人。至鄉鎮長副和保副，如果完全由青年充任，一時恐無如許大量青年，所以不妨物色當地有資望的士紳補充。所有地方上的公正士紳，尤須儘量羅致在鄉鎮民代表會以內，俾能利用其資望，易於號召人民。如此各就實際情況，妥為配合，對於事務的進行上，實有極大的便利。

四、鄉鎮保甲長的待遇，應予提高，關於這點有兩方面應該注意：第一，是物質上的報酬，如果要他們把全部精力花在公務上面，則應有一定的生活費，不致因生活困難，而弛懈其服務精神。如果僅僅騰出一部份時間，或不負實際事務責任者，在可能範圍內，酌予少數津貼。第二，是精神上的報酬，我認為這一點更重於前者，政府對鄉鎮保甲長，切不可同過去的保正團總一樣看待，應該確認其為地方領袖的地位，好好對待

他們，加以禮貌，予以優遇，政府能夠處處尊崇他們，格外可以引起民衆對於他們的信仰，使得公正紳和有志青年，不致因職位卑下而不肯屈就。而在另一方面，更要激發他們服務的觀念，積極發揮爲人類服務，爲地方人民謀福利的精神，使其不僅僅爲少數生活費的關係，而充當公職，更不能養成他們官僚的惡習，並切實使他們明瞭做鄉鎮保甲長是人民領袖，而不是國家官吏，切不可存做官的思想，如果當官來做，在現今官紀蕩然的情況下，一定有很多很多流弊會發生的。

在財政方面，縣各級組織綱要本規定有鄉鎮財政一章，鄉鎮財政，以後必須獨立，但現在尙非其時。因爲縣財政還沒有整理就緒，所以在目前還不能獨立，而鄉鎮財源的大部，將依賴公共遺產，這個基礎一時也不易樹立，加以鄉鎮設置健全財務行政組織，在現時亦根本不可能，所以目前的鄉鎮保甲經費，我以爲應由縣政府統籌收支和中央補助二方面設法：

一、鄉鎮保甲原來的攤派制度，流弊既這樣深刻，當然應該絕對禁止，一切收支，

由縣政府統籌支配。實施新縣制，縣政府本身也要充實擴充，要就原有縣收入內撥給，恐怕是很困難的，所以攤派廢除以後，最好能在田賦正供營業稅房捐等原有賦稅上酌增附加，以充鄉鎮保甲經費，征收並不假手鄉鎮保甲人員，一面可以防止乘機舞弊，一面可以免除人民對鄉鎮保甲長的仇視心理。而征收附加，只要取之於民，用之於民，當不會引起如何非議的。至於賦稅整理，縣財政擴充以後，這種附加當然就可廢止。

二、實施新縣制，中央下了很大的決心，認為是政治建設的基本，是建國的主要工作，所以不僅督促地方切實實施，而且還期望能在短期內即能收效，如中央在實施的原則內，規定應於三年內完成，關於組織的擴充和新政的推進，沒有大量的經費，等於一輛汽車沒有汽油，一定無法開駛，而縣財政的整理，亦非馬上就能收穫實效，這種經費，如果完全靠附加，則人民負擔過重，亦非上策，在這種情形下，中央或省於發命令定規章以外，還應該設法解開錢袋，盡可能的予以補助，不然定的期限，恐怕不能到期辦了，即能辦了，也一定是草草交卷，敷衍塞責，不會有好結果的。所以我們認為中央

既把這事看作根本大計，在經費上應該負起補助的義務。

除此以外，鄉鎮和保應該自尋財政上的出路，努力於公共造屋，增殖財源，以爲獨立的準備。

第七章 地方公民權的運用

第一節 地方自治的方式

第一目 各種自治方式的比較

地方自治團體，是地方人民爲謀共同幸福所組成的團體，各個人係以平等的資格，參與團體的組織，所以關於公共事務的處理，團體的組成分子，自應參加團體意思的構成，以達到自治的目的。雖然地方人民，事實上不可能全體參加公共事務的處理，其中有權參加的一部份人民，稱之爲公民，亦即實際上担负自治責任的分子，關於公民資格問題，後面一節內將要討論，這裏先就自治的方式，亦即人民如何實行自治一問題，略加論列。普通地方人民實行自治的方式，可以分做三種：

一、直接自治制 所謂直接自治制，即公民對於地方公共事務，並不推選代表，而

自行直接處理之謂。全體公民，在同一時間，與同一場所，舉行公民大會，共同討論議決，關於施政的方針及高級執行官選的任免等事項。

二、間接自治制，即公民對於地方公共事務，並不直接處理，而選舉代表委託代表來決定或執行之謂。在這種制度下，人民對於政治，並不直接管理，無論立法或行政人員均以選任的代表充任。

直接自治制和間接自治制，均有其優點和缺點，人民直接參與政治，當然最合乎民治的精神，又可以使真正民意完全表露出來，使得每個人都有平等發展的機會，同時也可以提高人民公共的精神，這是二種最理想的自治制度。但其缺點，則此項制度，不能施行於面積較廣的區域，因為區域過大，人口過多以後，欲以全體公民，在同一場所，同一時間舉行大會，並對逐一事項詳盡討論，自非事實所許。而政治性質日趨專門化，有職業的普通公民，不特難於兼顧，且亦不能勝任愉快。同時參加份子複雜，對於議案的決定，每多感情作用，缺乏理智的探討，因而影響決議案的實質。至於間接自治制，

可以不受區域的限制，而代表人數較少，對於問題的討論，可以較為詳盡。這是可以補救直接自治制的缺點。但這個制度，不能容納直接自治制的長處。在間接自治制下，人民固可用選舉產生官吏和議員，但是官吏議員不稱職，或違反民意時，人民除待其任滿或死虛外，別沒有撤回重選的可能。人民需要某種法律，而議員不為其提出或通過時，人民沒有創制的權力。議會若制定違反民意的法律時，人民又沒有推翻的權力。真如盧梭所說的：「英國人民自己以為是自由了，其實大錯，在選舉議員時，他們雖然自由，但是選舉終結，他們就都變成奴隸！」為補救這些缺點，就有所謂半直接自治制的產生。

三、半直接自治制。總理主張人民不獨要有選舉權，而且要有罷免權、創制權、和複決權。他說：

「關於民權方面，第一個是選舉權，第二個是罷免權，人民有了這兩種權，對於政府中之一切官吏，一面可以放出去，一面可以調回來，來去都可從人民的自由。……國家除了官吏之外，重要的東西，就是法律，人民要有什麼權可以管理法律呢？如果大家

看到一種法律，以爲很有利於人民的，就要有一種權，自己去決定出來，交到政府去執行，關於這種權，叫做創制權。若是大家看到了從前的舊法律，如以爲是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，叫做複決權。」

三 這種制度，以代表自治制度爲基礎，而又容納直接自治制的精神，在這種制度下，人民採取投票的方式，來達到直接參政的目的，大部份公共事務，仍採用間接自治制的方式，由公民推舉代表負責處理，其直接參政時，僅於同一時間，在不同地方，投票決策關於提請公決的重要公共事務，無論選舉、罷免、創制、複決，均以投票方式行之。這是一一個折衷於兩者間辦法，所以可稱之爲半直接自治制。半直接自治制，又有稱之爲投票式直接自治制，而稱公民大會的直接參政，爲大會式的直接自治制。

直選這三種方式，以直接自治制最合乎理想，在區域小而人口少的場合，以採取這種制度爲較宜，這種制度，因其限於在極小區域範圍內行使，所以最低級的地方政府，才有

實施的可能。瑞士國內較小的自治區，盛行市民大會的制度，除了各大城市由於人口增長增高，不得不採行代表的政府制度，以創制和複決為其調劑外，其餘包括三千零三個單位，占全國極大多數的自治區，市民大會的制度仍然通行。美國新英吉利的鎮民大會制，曾經博得極大的讚美，雖然因其僅能實施於人口較少的鄉村，在人口稠密的地方，不免發生笨重不靈之弊，以致有逐漸廢棄的趨勢，但鎮民大會制，仍不失為狹小地域內自治制度的良善典型。我國過去的縣組織法，分區、鄉、（鎮）閭、鄰各級，區、鄉、（鎮）各設公民大會，為其最高權力機關，閭鄰亦有居民會議的規定。市以下分為區、坊、閭、鄰各級，亦各有公民大會或居民會議的舉行。這些規定，實際上並未真正推行有效，這當然由於各種的原因，但就制度本身加以研討，亦殊有失當之處。縣以下的鄉鎮區域，較為狹小，或較適於實施直接自治制。但大的鄉鎮，是否能順利推行，已成疑問。鄉鎮以上的區，無論地域與人口，均嫌過大，勉強實施直接自治制，必將發生種種事實上的困難。鄉鎮以下的閭、鄰，閭僅有二十五戶，鄰僅有五戶，其活動範圍過小，

第七章 地方公民權的運用

本身並無獨立的建設計劃，縱可設立公民大會，亦無重大意義。至市以下的區、坊、間、鄰，強以人口密集一處的自然單位，劃分無數人為的法律上的小單位，各個小單位彼此間並無自然的界限，其利害關係，完全以市為範圍，欲使每一公民重複的機械的參加各級公民會議，必不能使其感覺興趣，而發生實際效果。所以直接自治制的採行，不能普遍適用於各種情況不同的場合，倘具備實施直接自治制的條件，並認真直接自治制較適於實施間接自治制時，固可採行這種制度，但倘然自然環境採行直接自治制並無利益時，自不能貿然採行。

不發達的地方自治，都以間接自治制為基本的方式，直接自治制實際上僅能作為例外。人民於選舉權以外，並能行使罷免、創制、複決諸權者，亦並不普遍。中國過去的縣、市自治制度，都規定了人民有行使選舉、罷免、創制、複決之權，這是建國大綱第九條所明白規定的。雖然除了選舉以外，其餘各權，都尚未見諸實行，尤其創制、複決權的行使，即具體的實施辦法，亦未詳定。不過總的間接自治制，既然頗多缺陷，為使

真正的全民政治得能實現，我們決不能忽略。總理的遺教，應使人民兼有選舉、罷免、創制、不復決四種權力。

第二目 現行自治方法的檢討

縣各級組織綱要規定甲設戶長會議或居民會議，甲長由戶長會議產生，戶長設保民大會，由保民大會產生保長及副保長。鄉鎮設鄉鎮民代表會議，由鄉鎮民代表會議產生鄉鎮長及副鄉鎮長。乙縣設縣參議會，縣長暫不由縣參議會選舉。人民得行使選舉、罷免、創制、複決諸權。在保及甲乙級及各項民權由保民大會與甲的戶長會議或居民會議行使，屬於直接自治制的一種形式。縣及鄉鎮關於團體的行使，僅能採取投票的方法。這就是所謂半直接民主制。這種規定，所謂很合理的。

不過新縣制所規定的保民大會以及甲的戶長會議或居民會議的以戶為單位出其甲的七級，在各級組織中的地位並不重要。根據我的意見，其性質僅在編組人民，使其組織嚴密，便於督率，應為一組織的單位。以這種組織單位，以最小的基本組織戶為其構

成分子，事實上並無不可。至於保的一級，爲一地方基層建設的基礎單位，其區域大體上當以農村社會組織中的村落區域爲其區域，而縣參議會鄉鎮民代表會等，均由其產生，其重要可以想見。所以這種保民大會，自應充分使其發揮民治的精神。每戶出席一次的規定，與全體公民參加的公民大會，性質上不盡相同，嚴格的說，還不是真正的直接民主制。究竟真正的直接民主制能否採行？目前規定以戶爲民權行使單位的意義何在？對這種辦法是否應使其永久存在？關於這些問題，擬加以簡單的檢討如左：

直接間接民主制的施行，有地域和人口的限制，在區域較小，人口較少的地面上，這種制度的施行，自足以發揮其優點。瑞士和美國新英吉利的農村，因能具備這些條件，所以能夠有完善的成績。我國的保以村落區域爲區域，其範圍最高可爲二百二十五戶，最少爲三十餘戶，平均約爲一百戶，約五百人，其中有公民資格者爲數不致過多，全體集會不致感覺困難。至其事務亦較簡單，所以把這一級區域作爲舉行公民大會的區域，是最適當不過的。而此最低級區域不能享每個公民有直接參政的機會，對於政治能力的訓

練上，尤有重大的貢獻，全國民治的真正基礎，可由以建立。

至於現在的保民大會，以戶為參加會議的單位，這種辦法，我們可以認為是適合現階段需要的一種適當的措置。因為中國的農村人民，對於政治上的素養極為缺乏，直接民主制的有效施行，尚須以公民知識程度整齊，自治能力豐富為條件，不然的話，這全體人民就易於以意氣或感情用事，容易受少數人的操縱，而致影響到工作的效率。再人民如對公共事務漠不關心，欲使一家內所有公民全數出席，亦不易做到。所以在這種情況下，我們自應在發揮直接民主精神的原則下，儘量採取簡易可行的辦法，而規定以戶為行使公民權的單位，足以適應這種事實的需要。戶是農村社會的基本組織，為人民社會、經濟、文化生活的基本集團，其構成分子間，具有不可分離的相互關係，法國曾度提倡的家族選舉制度，認為家族是國家民族的真正基礎，法國所擬議的選舉制度，亦容許家長代表家內各構成員各投一票，其用意在於補救人口的減退。在日本亦曾一度提倡過家長選舉制，我們不問其辦法如何，但由於以上的提倡，可以明瞭家族內的組成員，因經

濟、文化、社會生活的共致，從而其政治的意見亦不致有所歧異。所以由每月出席一人來參加公民會議，可以相當代表全體公民的意見。根據這種辦法，每月中間可推出對政治較感興趣的一人出席會議，以提高參加會議人員的水準。而對於許多政治尚毫無素養的人民，則不必強其出席。事實上這種人既各顧其出席，不徒然雜亂會場秩序，妨礙會議進行。在這種辦法下，一方面並不使全體公民出席會議，致公民會議成爲一種烏合的政治集合，但同時即使一家內有代表能力的分子來參加會議，總使會議爲有效的進行。所以以在現階段的情況下，保民大會規定每月出席一人，的辦法，是切合實際需要的。這辦法，但是這種辦法不必永久維持的，我們前面說過，這辦法，既適於實施直接民主制，直接民主制的要旨，在於全體公民的出席會議，以揚高人民公共的精神。當人民政治能力提高，教育機會普及，具備了「一個良善公民所須具備的條件」，則全體公民的參加，不僅不足以妨礙會議的進行，反可增進會議的效率。原來的簡易辦法，自應設法改進，由每月推上人的出席，而擴展爲全體公民的參加，使得每個人都能得到平等

重要的。

至於保以上鄉鎮及縣兩級，區域較大，人口繁多，自不能不採取間接自治制，以代議制為基礎，而輔以罷免、創制、複決諸權。人民雖不親自參加意見的決定，但得以投票方法表示意思，俾於補救間接自治制的缺陷中，兼收直接自治制的長處。不過四權行使的得當與否？為地方自治成就所繫，尤其罷免、創制、複決諸權，即在現代各文明國家，尚不敢普遍試行，現當自治開始時期，如欲求其完善運用，勢須出以循序漸進的辦法。關於這點，我們在後面再加討論。

第一節 公民的資格

地方人民，通常可分為居民、國民、或公民三種，居民的範圍最廣，即凡居住在一個區域內的人民，都稱做居民。國民則指有國籍的人民而言，其為數較狹於居民。至於

公民則爲享有參政權的民衆，也就是地方上享有特殊權利，負有政治上責任的民衆。

建國大綱規定一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接能免官員之一權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。關於行使這些權能的公民團體，其性質係屬一個執行公務的公的機關，換言之，公民團體的行使這些權能，係爲執行公務，如果把參政權的行使作爲公務，則公民團體的組成分子，自應以能具備履行公務的適當的能力及條件者爲限，因此就有資格的規定。關於公民的資格，清末民初的地方自治制度，除了國籍、年齡、及住居年限以外，更有性別、財產、或教育等等限制。國民政府成立以後，本 總理的遺教，實行所謂革命民權，除了反革命的分以外，取消了性別、財產、及教育等一切限制，讓廣大的民衆，一致獲得參政的權限。縣市自治制度所規定的公民資格極寬，即凡中華民國人民，無論男女，在本地方繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，即爲各該地的公民。惟有下列情事之一者，不得享有公民之權：一，有反革命行爲，經判決確定者。二，貪官污吏土豪劣

紳，經判決確定者。三，褫奪公權，尙未復權者。四，禁治產者。五，吸用鴉片或其代用品者。根據這種規定，公民的積極條件，僅有國籍、年齡、住居年限三項，較之過去自然寬泛多了，在理論上，這是極合乎民主的理想，爲着順應人格的獨立和互相尊重的要求，不能不使一切團體員的機會都能均等，若使某些人專於支配，某些人專於隸屬，則結果必致造成少數政治，自與民主的意義相違背，所以除了將有特別理由的人們，作爲例外以外，原則上應使一切人均能參與政治。不過事實上人民雖然賦有參政的權能，但倘然這些人民都沒有參政的能力，則這些大量的公民，勢將成爲衆愚政治，反而得不到良好的效果。近十年來的經驗，完全證明了這種事實。人民不重視其本身的政治權力，甘於受極少數人的操縱，或根本放棄這種權能，不肯出席會議或投票，所以地方自治就變得有名無實了。其實這和 總理的意思也不盡相合的。建國大綱第八條規定：「……其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務履行革命之主義者，得選舉縣長，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」

民國二十三年，當地方自治的實施受到重大阻礙的時候，中央政治會議所通過的改進地方自治原則，其中提交立法院參酌的一項，提出如下的意見：「凡對於地方自治團體，享有選舉、罷免、創制、複決等權之人民，應以曾受民權行使之訓練，而完畢國民之義務，且實行革命之主義者為限。」並討論云：「不言出而會難進，則以賦式為條件，現行自治法規，對於宣誓革命之主義，規定極嚴。即凡為人民者，除其他條件外，必須親簽誓詞，而宣誓之義務，乃能取得公民權。又賦式不徒賦式，服衆能自動親簽誓詞，在賦式宣誓者，可謂絕無而僅有，或則誓而不行，賦式為宣誓，而宣誓為賦式。至於「是也國民之義務」一語，實則重要，而在現行法令，則又毫無規定，未免輕重不分。查所謂國民之義務，應包括納稅、受教育、服兵役、勞役，自及遵守法律等義務在內，若不盡此義務，則不能稱為國民。本黨對內政策第四條規定：「凡實行普通選舉，廢除以資產為標準之階級選舉，並非謂其他一切應有之限制，（如納稅、受教育、服兵役、守法行為等），皆可廢除也。至於「曾受四權行使之訓練」一

語，應指在訓政時期組織各種合法團體（如合作社等），曾受指導訓練者而言，凡此皆為極重要之條件，而不可缺少者，故規定如上文。」

這種指出是很重要的，人民的獲有參政權，固不能以性別財產為條件，但為增進自治的能力，自須有四權行使的訓練，為使表示對國家或地方的忠誠，自應完畢其應盡的義務，為使具有統一的信仰，自應誓行革命的主義。但可惜總理這種獨創的見解，既沒有成例可援，不易確立固定的制度，又沒有健全的下層機構，可以担負實施的責任，所以沒有付諸實行。但中央政治會議這一項意見，仍足為今日推進自治的借鏡。

縣各級組織綱要規定中華民國人民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或居住所達一年以上，年滿二十歲者，為縣公民。惟有下列情形之一者，不得有公民資格：一，褫奪公權者。二，虧欠公款者。三，曾因贓私處罰有案者。四，禁治產者。五，吸食鴉片或其代用品者。

依照這個規定，公民資格較前格外廣泛。不過縣各級組織綱要規定公民僅在保民大

會直接行使民權，其餘均由保民大會推舉代表間接行使，所以有資格的公民，縱為數甚多，但實際上行使民權者，每戶僅有一人而已。這個規定是前後矛盾的。前者代表一種理想，即在貫徹民主的原則，擴大參政的範圍，後者則重在把握現實，即在現階段的社會環境之下，徒然增加公民的數量，而忽視公民的實質，實不易得到良善的結果。條文未能二者兼顧，不知是否是立法時的疏忽？為彌補這個空隙，在理想與現實之間，我以為不妨安排下一個演進的程序，而其方法則採取總理上述的意見。

沒有政治能力的公民參加政治，非民治前途之福，所以在政治水準這樣低落的情況下，關於公民的取捨，當使重質而不重量，每戶出席一人的規定，自係針對目前需要的辦法。不過缺乏政治素養的公民，固不惜加以限制，但健全忠貞的公民，則應設法予以鼓勵，給予參政的機會，使為公眾而努力，根據這個原則，我想提出下列的意見：

一、保民大會每戶出席一人，這個出席的人員，當然需要具有一般公民的資格，那是毫無問題的。不過為求這每戶出席的分子能夠比較健全起見，應該發起一個廣大的運

動，由黨部、政府、文化機關、民衆團體等，從事種種有效的宣傳，嚴密注意每一戶內比較適宜的分子，勸導他們做一戶的代表，出席保民大會，充實保民大會的組織。

二、公民宣誓是一個公民對於國家或地方團體效忠的表示，意義很重大的。誓詞的文句最好力求通俗，甚至不妨用白話文，列舉出幾個極簡單的條款，仿效現在國民公約的辦法，公民參加宣誓以前，應使其明瞭誓詞的意義。至在誓詞裏面，應該包括若干一個公民對國家對地方應具的信念，在宣誓時，應以鄭重的儀式舉行，使得參加者心理上留有深刻的印象，並顯出參加宣誓是一種光榮的行爲。

三、我們在前面一節裏主張，保民大會應該逐漸演進爲真正的直接民主制，使全體公民均能平等參加，而這個方法，我主張採取漸進的，保民大會除了每戶出席一人以外，戶內其他各公民，當然還不乏健全的份子，這種健全份子，應逐漸吸收到保民大會裏面，但其參加應附以較嚴格的限制。保民大會出席的分子，應該是固定的，其姓名須分別登記。戶內除了法定的參加分子外，其餘如小學以上畢業或對國民義務（如服公役

兵役等）特別效力而經公民宣誓者，得准其同時參加保民大會。這樣逐漸充實健全分子，若干年以後，人民政治水準一般提高，四權行使習慣養成以後，則可廢除以戶為基礎的制度，而代以全體參加的制度。

第二節 公民權的行使

關於公民權的行使，其得當與否？足以左右地方自治的成敗。這裏有兩個問題，值得特別注意的：第一，保民大會為民權行使的基礎，如何使保民大會完善運用？以發揚民治的精神，建立民治的基礎，這是首先要注意到的。第二，公民參政權的種類，分選舉、罷免、創制、複決四種，這四種權限，是否同時行使於各級組織，並應如何擴張每一權限應用的範圍？這也是關係很重要的。茲分別論列如左：

第一目 保民大會的運用

我們稱保民大會為民權行使的基礎，因為依現行制度，人民參政權的直接行使，僅

限於保民大會一級，其上即以保民大會的基礎，由保民大會產生鄉鎮民代表會，由鄉鎮民代表會產生縣參議會，依次成立各級自治組織。所以保民大會是縣地方自治的起點，同時也是全國民權政治最底層的礎石，如果保民大會運用失敗，那整個縣自治都將因基礎的敗壞而全盤解體。但是在目前情況下保民大會實不易得完善的運用，其困難之點不外：

一、農民沒有集會的習慣及經驗，對保民大會採取漠視的態度，而不肯踴躍赴會。在鬆懈與落後的農村社會組織裏面，養成了農民難以克服的散漫性，漠視集會自是必然的結果。廣西的村街民大會，就等於保民大會，他們實行村街民大會的經驗，就是村街民不願出席會議，村街長召集會議，民衆常常不到，催促過甚，則隨便以婦女或兒童湊數，即使到會，也不踴躍發表意見。黃旭初先生在某次演講裏面，曾經說起有些地方的村街民大會，每次開會，祇由村街長自己演講，到了無話可講，再請一二個人演講，經過一二個鐘頭，就宣佈散會，民衆大家不發言，就祇有村街長一個人演說了，但這樣的

結果，會使保民大會成爲空洞的形式組織，不能担負起它所負的任務。

二、保民大會的舉行，不能不有若干中心份子發生領導的作用，但政黨組織及民衆團體等，在鄉村沒有深植廣厚的基礎，發生領導作用的幹部人才，過於缺乏，致會議不易爲順利的進行。而且鄉村間土豪劣紳的勢力極大，就是有些正直士紳和熱情青年，本可在羣衆中發生政治核心作用的，往往有所顧忌，而退處於活動圈外，不願與聞衆事。

保民大會既爲民權行使的基點，我們必須把這民權實施的第一步切實作好，設法解除一切的困難，茲開列保民大會舉行時應行注意之點如下：

一、保民大會的運用，須因時因地而異，在文化低落幹部缺乏的地方，人民倘完全不知集會爲何事，這時期的保長，自不能不出以委任，保民大會的舉行，須由保長多負指導的責任。最初的時候，或者不能不出以被動的方式，用近乎強制的辦法，使得大家集合開會，在會議中啓發其自覺，施以種種的指導，使由被動漸漸入於自發。到了民衆對於會議有相當經驗和習慣，能夠獨立完善行使時，保民大會即應依法執行最高權力機

關的任務；保長應由保民大會產生，保民大會的主席，由出席公民推舉，使能於議事時充分表現民意，至在經濟文化發達，民衆組織有相當基礎地方，自可不必經過保長指導的階段。

二、保民大會不僅是地方自治的基礎組織，同時也是實施政治教育的最好場所，所以爲使會議本身，得能完善運用，固須切實做啓發和指導的工夫，就是爲使全國的民主政治真正有健全的基礎可以憑藉，也應以此爲訓政的主要對象，使人民在不斷的實際體驗中，養成良善的政治素養。所以不僅負政治責任者要担負起指導推進的任務，就是所有文化工作者，民衆運動者，以及一切從事政治活動的人們，都應以此爲工作的據點。必須如此，幹部人才問題才有解決的可能。

三、爲使保民大會不爲一形式的組織，必須與農民實際生活發生密切的聯繫，在保民大會裏面，固可藉以宣達政府各種法令的意義，而尤須注意解決本保內人民有切身利害關係的事務，以提高人民參政的興趣。因此在保民大會裏面，應該多討論與人民生活

有關的議題，如農村生產問題，公共娛樂問題，工役分配問題，農民糾紛問題等，都設法在會議內作公正有效的解決，這樣人民才能夠切實感覺保民大會的重要，而樂於出席會議。

四、保民大會為訓練人民行使四權的最好的場所，欲使會議能為圓滿的進行，必須幹部人員能切實指導。這種指導，差不多是屬於技術性質的，需要隨機應變的應付，但下列幾個原則，當能普遍適用，應該切實注意：一，在保民大會舉行以前，應將準備提出會議的中心問題，對人民廣為宣傳，使他們先加一番研究，以便討論時得有完滿結果。議題的提出，應對於本保內重要事件及人民輿情，詳為考察，以期能切合實際需要，使得人民能夠踴躍參加。同時對於問題的解決，事先探測人民的意向，以便討論時提出滿意解決的辦法。二，在保民大會舉行時，關於發言表決等，應隨時提示會員，使他們在實際會議中學習集會的方法，提出意見時，必須以農民的立場為立場，用農民的口吻來陳述，以博取他們的同情。提出的議題，以能實行者為限，決議的必須實行，不

能立即實行的，可以暫時不提，或雖提出而暫不決議，以樹立人民對會議的信仰。在會議中還要切實培養民主政治的要件，如團結、正義感、以及少數服從多數等，對於爭議不決的事件，應設法覓取折衷案，使能互相容讓，或接受較合理的意見。三，在保民大會舉行以後，則應仔細檢查決議案，如果有錯誤時，應設法補救，以免發生不良影響，對於已決議的案件，必須督促執行，倘使決而不行，大家就要減少興味，漸漸不願到會了。如果能夠依照這些原則做去，保民大會的進行，當不致十分失敗。訓練人民行使四權，是建國的一個基本工作，這個工作如果做好，無異解決了多少年來政治上的一個宿題。

五、現在保的編制，以十甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲，依我們的估計，這個限度，大體上可以包括一切大大小小的村落。不過保的區域，應儘量以地理、自然環境，及人民風俗、習慣、交通、經濟等情況為主要標準，而參酌人口分佈情形來劃定，切不可為求編制上的整齊劃一之故，將原來的自然單位強為割裂，以致影響保民大

會的進行。人民對於自己的村落，發生強烈的愛慕情緒，對於自己村落內的事務，亦最爲清楚明瞭。如果勉強以人工來割補，致使一個村落的公民，要去參加其他村落的保民大會，這樣交通等種種方面，固然要感覺不便，而參加者的內心上，也一定要發生深刻的反感，以至不願出席會議。至於人口稠密地方的街市，其戶數自將不免超出規定的最高額，縣各級組織綱要規定凡人口稠密地方的村街，爲自然單位而不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校合作社等機關，推舉一首席保長總其成，這是解決了處理事務上的一部份困難。但保會大會倘分別舉行，勢將發生種種的不便，在一個自然區域內，分爲好幾個保民大會，各自行使法定的權力，明知在這種不可分離的自然單位內，職權上的行使，無法分割清楚，所以要設一個首席保長，但首席保長如果權力很大，則無形中將減低原有各小單位的重要性，使得保民大會的舉行，失却重要的意義；首席保長如果沒有權力，則將不能有效的處理一切聯合的事務，無法補救劃分後的割裂狀態，這是爲了要湊合那呆板的規定戶數的關係，實在是沒有什麼意義的。在這種情形下，最

好能夠規定一個例外的辦法，倘爲顧及自然形勢，而不能不超過最高額時，不妨容許打破那個最高額的限制，擴大保區域的範圍，假定擴大後的人口數過多，而不便舉行保民大會時，寧便放棄保民大會制，而採取半直接自治制，因爲這種做法，比較把一個最基本的自然單位，勉強來分解它的肢體，還是合理些。

第二目 民權行使的程序

建國大綱規定一個完全自治之縣，其人民有選舉罷免官員之權，及創制複決法律之權，從這個規定裏，可以明白不是完全自治之縣，並不必完全行使四種權力，而要達到一個完全自治之縣，必須先要完成種種的條件。由此可知並不是地方自治一開始就要同時行使四權，四權的行使，應該採取由簡入繁的原則，依時間的推移，而逐漸擴充其範圍。

這個規定完全合乎事實需要的，我們第一要明瞭在民治先進國家裏面，它們的地方政府，也還很少同時採行這許多政權。各國的地方及民團，除了以選舉權爲基本的權力

外，採取複決制者，較爲普遍。如在瑞士和美國，這種制度被採作一種普遍的原則，但以美國言，亦僅在若干市內行使。其餘國家，其地方公民卽有類似複決的方法，但大抵僅規定對於一個地方機關的幾種決議案，須經過全體公民的同意而已。創制權實行的例證極少，美國的若干市內，有採取這種制度的。罷免權的情形相彷彿，美國實行委員會制的市政府，大抵同時採行罷免權制度。大體的說，實施直接立法權及罷免權的地方極爲有限。至於這些制度的真正價值如何？還沒有確實的定論，固不論現在還有很多反對的意見，雖然這些意見，未必爲制度的致命打擊，但運用不當，則可能發生很多的弊害。就現在各國實施的情形言，還未必有如何偉大的成就，我們確認直接立法權與罷免權，在原則上確是補救代議制缺陷的良好方法，但目前可資我們參證的材材和經驗非常之少，如果實行而不能好好運用，其結果將不僅不能收到實效，而且會相反的發生種種政治的不良現象。第二我們應明瞭創制權，複決權，罷免權的實施，須以公民具有良好的政治風習，提高公民團體的知識及道德爲前提，這些權能的運用，比較單純的選舉

權來得複雜，倘然公民沒有或缺乏政治的素養，缺乏政治知識和道德，則授與這些權能，等於將危險的武器授與缺乏自治力的人民，後者足以影響社會的治安，而前者亦將造成政治上的紊亂，產生得不償失的結果。中國現在公民的知識能力如何？數十年來實施民治的成績如何？人民行使選舉權的情況又如何？這是很明顯的事實，用不着爭辯的。以我國現時公民知識能力的薄弱，民治實施的毫無成就，對於選舉權的行使這樣漠視，如果貿然行使罷免、創制、複決諸權，則結果亦不過徒然為少數野心者所利用，以之為政爭的工具而已。

總理認為在完全自治之縣，才能同時完全行使四權，在此時期以前，民權應如何行使，總理並沒有詳細說明。依實際需要來判斷，自然只有採取逐步推進的辦法，並依據適當的程序，由簡而繁，由淺入深，以達於完全自治的階段。在實地的試驗中，得到實際的體認，於推行之中，收訓練之效。茲開列應行注意之點如左：

一、關於四權的行使，第一步自應注意於選舉，縣各級組織綱要規定，甲長由戶長

曾議選舉，保長副由保民大會選舉，鄉鎮長副由鄉鎮民代表會選舉，除了縣長由政府任命外，其餘各級執行機關，均由議決機關產生。至於各級議決機關，縣參議會由鄉鎮民代表會選舉代表組成，鄉鎮民代表會則由保民大會選舉代表組成，即以保民大會為基礎，逐級產生以上各級議決機關。從這樣的關係來看，公民選舉權僅能在通過保民大會的形式之下，直接行使，其餘則各級組織，無論是執行機關或議決機關，均屬間接的性質，即以代表產生代表。這種辦法，在目前情況下，比較簡單易行，而切合實際需要。各級執行機關，均由各級議決機關產生，所以各級組織的重心，建立於各級議決機關。將來的保民大會，我們認為應由每戶出席一人，擴充為全體公民參加，而保的性質，又僅為鄉鎮的細胞組織，所以鄉鎮民代表會，由保民大會產生，是很合理的辦法。不過縣為地方自治單位，雖由鄉鎮所組成，但二者在性質上各有獨立的人格，其意思機關，倘永遠由鄉鎮機關間接產生，實與總理一完全自治之縣，其國民有直接選舉及罷免官員之權，有直接創制及複決法律之權內，所稱「直接」的意義不符，這種間接選任

的辦法，不易激發選民深切的注意，政府既非人民直接產生，則人民直接控制政府的效能，自將減弱。又由鄉鎮民代表選任縣參議員，人數較少，一切選舉的舞弊亦較易發生。所以經過相當時期以後，縣參議員的選舉，應由鄉鎮民代表的間接選任，演進為全縣公民的直接選任。

二、縣參議會的選舉，係兼採地域代表與職業代表制，但後者的代表，不得超過總額的十分之三。採取職業代表制的理論，不外一，現時職工團體日漸增多，勢力日漸擴大，為使議會組織與社會組織相適應，應將此種勢力吸收於議會以內。二，現代立法職務日趨繁複，採取職業代表制，可使議會容納各職業的專門人才，能注意與了解各項特殊問題。三，一地方區域內，含有各種職業不同的選民，依地方區域選舉的代表，無法代表各種選民的各種的目的，採取職業代表制，各種職業團體，均為從同一職業內人民，相互間有共同的目的，因之被代表者的共同目的，可以由代表者代表。不過職業代表制亦有其缺點，而採用職業代表制，須以職業團體能有健全的組織為前提，只有健全

的組織，真正能夠代表職業的利益。但是現階段的中國農村，顯然還不能具備這種必需的條件，民衆運動在軍事時期，曾經做過很多破壞的工作，可是在建設上的貢獻則嫌過少，大抵各大都市的工會和商會，組織比較健全，農村方面的農會，實在說不上是職業性質的組織，事實上不過爲新土豪劣紳招搖撞騙的工具而已。在這種情形下面，施行職業代表制，勢必發生名實不相符的結果，雖有職業代表制之名，而無職業代表制之實，這些代表，既不能真正代表職業的利益，則與採行職業代表制的初旨，自不相合。縣各級組織網要規定酌加依法成立之職業團體代表，這種規定原來是很富於彈性的。因此關於縣參議會兼採職業代表制，似乎不必立即一律施行，凡有健全職業組織的地方，不妨先行實施，使區域觀念與職業利益，二者確能有所調劑。但是在沒有職業團體，或雖有而組織鬆懈，其會員與該項職業總人數比例太少，不足代表該職業的全體利益時，則無須勉強採取職業代表制，以免發生不良的效果。關於這點，似乎可以規定一地職業團體的發展必須達到某種程度，或具備某些條件時，才准其兼採職業代表制，較爲妥適。

三、罷免、創制、複決諸權的實施，其人民必須有良善的政治風習，及豐富的政治知識，才能得完善的運用。我們在前面已經說過。保民大會是民權行使的基點，這種會議的組織，雖不是真正的公民會議制，但其性質相去不遠，而以後的演進，亦須向真正的直接民主制，即全體公民參加的會議方式邁進。在保民大會裏面，人民直接行使立法權。關於法律案的創制和複決，或將成爲一種熟習的原則。保長副保長由保民大會選舉，但在擬制實施的第二階段，則由縣總機關委任。當保民大會的運用未臻熟練，人民自治能力沒有充分發展時這一時期，正式的行使罷免權，很易造成政治上的紛擾，似乎政府強勁權以爲進至罷免權的初步階梯，而至相當時期，再行正式實行罷免權。又罷免創制、複決這些權限，在保民大會運用熟練以後，可進而推行於鄉鎮代表會，更進而推行於縣參議會，我們的探行這些權限，是在補救代議制的缺陷，但要獲得這種實效，並不是極簡易的事情，擬定人民沒有行使這些權限的能力，則結果必致弄巧反拙，不僅不能補救代議制的缺陷，抑且足以破壞代議制固有的價值與效能，所以這個逐級推

行的程序，事實上是極重要的一個關鍵，必須切實注意。如果這些權限，在小範圍的保民大會裏不能完善運用，則其不能在範圍較大的鄉鎮和縣作有效的實施，自爲顯而易見的事。其次，在縣和鄉鎮，關於罷免、創制、複決這些權限，亦不必同時完全實施，如最初可賦予人民以簡單複決權，先使對於若干主要事項的法案，得提出公決，而逐漸擴充於一般法案。其後再賦予創制權和罷免權，至其範圍亦可由簡單而漸趨於廣泛，以減少推行的困難，須知這些制度，即在民治先進國家，尙不能普遍應用，我們的採納仿行，自不能不出以慎重。天下事決不能憑幻想可以成功，一切進步，都必須從一點一滴的努力中積累起來的。

第四節 公民的訓練

第一目 公民訓練的必要

公民是享有參政權的民衆，政治的良窳，與公民成份的優劣，具有極密切的關係。

一地方的公民，掌握一地方的政治，一國的公民掌握一國的政治，一個公民除了參與地方政治以外，更進而參與國家的政治，所以地方公民，同時亦為國家的公民，地方自治既為憲政的基礎，所以如何使得一地方的公民，具備運用自治的能力，不僅關係地方自治的成敗，抑且為全國民主政治成功與否的關鍵。

現在我們亟待實施的立憲政治和地方自治，本是在西洋各國發展的政體形式，中國人民因為長期生活於所謂「民可使由之，不可使知之」的君主專制的政體下，所以關於運用立憲自治制度的教養，未能有適當發展的機會，以致幾十年來反覆推行的一切立憲自治的試驗，均因國民對國民生活的缺乏正當理解而失敗，國民既不具備法制經濟的知識，對於國家社會的物質與精神各方面，更不能深切地認識，自難望其有圓滿靈活的運用。

一現今國民的責任觀念的薄弱，自立合作等精神的缺乏，對於政治上種種不良現象，如綱紀的廢弛，政體的墮落，選舉的腐敗等等，均抱漠不關心的態度，在這種情況下，

無論中央政治或地方自治，均不易有美滿的成效。

一個健全的公民，不能缺少幾種善良的特質：第一、是個人的責任觀念，要使得人民了解本身對於公共所負的責任，而啓發其公衆服務的情緒，在公共的福利的前面，能夠犧牲一己的利害，而克制一切自私自利的行爲。第二、這種觀念實自治生活的原動力。第三、是自立自營的能力，團體內的每一份子須有不依賴他人的獨立自存的精神，人人爲能自治之人，然後對於團體自治能爲適當的貢獻，所謂自立自營，不僅指經濟生活，而是包括知識道德健康體力等一切在內，一個公民，不僅應該明白如何行使選舉、罷免、創制、複決等權能，且對於一切公共事務都能有具體的了解，並正確的辨別。第三、是團體活動的精神，團體生活必須團體分子相互間協力合作，和衷共濟，捨小異以趨大同，切實意識共同的目的，相互尊重，分別負責，以貢獻個人的能力，而避免孤立與逃避的態度。

一、對一位外國學者曾說：「民主政治的實行，必須一般民衆都具有公民意識，這種意

識是一種合理而又普遍的共同性，是一種無形中存在的共信力，是一種全體的氣質。這一個公民意識，使那批由選舉產生的政府執政人員，都受此種意識的影響，同時還要使一般人民有豐富的智力與德力，能夠去拒絕那些以私利自圖的政黨領袖的奸詐政策，或能向他們所選出的政府領袖貢獻或請求決定重要政策的意見。

日本東京市政調查會所編的公民教育研究，列舉理想公民所應具備的條件有五種：一、能夠自覺自己的人格尊嚴與自由。二、能夠認識政治上之倫理的規範，並能依此作政治的生動。三、能夠知道自己的權利義務，並能理解公共的責任。四、能夠調和自己的福利與社會公共的福利，並具有強烈的社會服務的觀念。五、能夠具有關於國家社會的知識，並對公共的福利，能作正確的判斷。

要全國公民都能具備那些特性，那些意識，那些條件，不能不有特於適當的教養，換言之，即必實施以一種訓練或教育。

第二目 公民訓練的方針

中國縣制改造

公民訓練，就是公民的政治訓練，這種訓練，因其影響於政治上的得失，極爲重大，所以一般國家都很注意。這種公民的政治訓練，一般稱爲公民教育，公民教育的任務，在於造就健全的公民，其主要內容不外：一、授與關於公共生活所必需的知識，使能了解家庭、學校、職業、鄉土、自治團體、以及國家、與國際關係，明瞭政治的機能與態度，並個人對於國家社會所負的責任，促成其對於政治的正確理解。二、培養關於公共生活所必需的德性及能力激發服務國家社會的精神，養成忠實、勤勉、協同、自制等社會的道德觀念，使能具有完成公共生活所需要的能力。簡單地說，公民訓練是灌輸人民對於公共生活所必需的知識和涵養，人民對於公共生活所必需的德性的一種訓練。

公民的訓練，知識和德性是並重的，在這種訓練裏面，並不僅僅供給若干死的知識，一個良善的公民，固然須具有各種必需的政治知識，獲得觀察與判斷政治現象的標準，以促成政治進步，但更其要緊的，須訓練公民的性格，使能有良善的公民行爲。

價、與技能，亦即養成一個公民所必需的資質。因此關於知識上的訓練，務使其密切銜接實際的生活，而不流於空泛的純粹理論的傳授。應在各種實際的公民生活中，增強其對於政治現象的理解力，明瞭其自身對於國家社會所負的責任，並藉以扶導並培養參加公共生活所需的各種精神和性格，公民訓練的主要着眼點，應集中於一般人民政治生活修養的完成，一個對於政治生活有適當修養的公民，自然是一個健全良善的公民。

我們所要建設的國家，是三民主義的國家，因此公民的訓練，亦必以三民主義為準則，建國大綱第七條規定，縣自治的完成，須其人民能完畢國家之義務，曾受四權行使之訓練，及誓行革命之主義，這個主義，當然是指三民主義而言。

三民主義建設的目標有三：即民族獨立，民權普遍，及民生發展。公民的訓練，不僅要使人人對主義有深刻的認識，而且能夠擔負起實現主義的責任。三民主義的實現，端賴乎政治組織的健全，所以第一步應着重於政治的建設，即民權主義的實施。必須人人懂得國家和個人的關係，個人的義務和權利，自由平等的真義，四權行使的方法，政

權和治權的區分等等，一切關於國家的知識，有了政治上的各種基本知識，才能激發他們實際參與政治活動的情緒，以爲構成一個堅實的政治統一體的基礎。政治上有了堅強的組織，民族的獨立，和民生的發展，始有實現的可能。所以總理對於如何運用民權，特別注意。民權初步一書，闡述民權實施——集會——的各種技術，極爲詳盡，蓋民權實現的基本方式，在於集會，如人人能明白集會的程序和方式，則民主政治的推行，自可不致困難。所以在民權初步的自序內說：「民權何由而發達？則從固結人心，糾合羣力始，而欲固結人心，糾合羣力，又非從集會不爲功。是集會者，實爲民權發達之第一步。……凡欲負國民之責任者，不可不習此書，凡欲固結吾國之人心，糾合吾國之民力者，不可不熟習此書，而遍傳之於國人，使成爲普通之常識。」

當前公民訓練的目的，在將建設三民主義國家所要的知識，向人民灌輸，同時要使人民能夠行使四權，懂得集會的程序和方式，在種種的集團生活中，培養出人民公共生活所必需的德性。

至於公民訓練的對象，當然要特別注意於具有公民資格的分子，不過這些年青的學生和兒童，都是未來的公民，也應該授與成人應有的教養的那種準備教育。現時我國公民資格，規定極為廣泛，凡滿二十歲，於當地繼續住居一定時期以上者，並無性別，教育，財產等等限制，一律為公民，得依法行使四權。不滿法定年齡的青年，既然須同時施以公民的教育，是則公民訓練的對象，實際上包括全體的國民，所以這種工作是極普遍繁重的，需要一切公民訓練機構，予以認真的實施，使得社會上每個分子，都受到深淺不同的政治的教育。

第五節 公民訓練的實施

實施公民訓練，在於使全體國民，均有必須的政治知識與教養，換言之，即使人民有參與公共生活的政治的，經濟的，道德的能力，尤在養成人民對於國家及地方團體的忠順心理，以及服務精神。現在一般國家，無不利用各種機構及技術，以從事於公民的

訓練，這些機構和技術，每個國家不同，但大體上最有助於公民的團結，在政治上發生重大作用的，不外政黨，學校制度，民衆團體，特殊的民衆組織，報紙，雜誌，各種象徵與儀式的工具，鄉土的愛好，與歷史的感動力等等，我國公民訓練的實施，自須盡量利用並充實各種訓練的機構和技術，以收普遍的效力。茲加以簡單的說明如下：

第一目 黨政的宣傳與組織工作

各國的政黨組織，是國家行動的重要動力，而於公民訓練上，尤有偉大的功能。因爲政黨組織是政治上一種鬥爭組織，其成敗須以能否獲得自覺的民衆的擁護爲條件，所以必須就各種政治問題，教育民衆，使其了解其主義或政策，利用各種大規模的宣傳，以增進人們的政治水準。普通一國的政黨數量，必在二個以上，各自提出政綱和政策，以取得民衆的擁護，人們可在各種雜然紛陳的意見中，認識問題的真相，而提高對於政治問題的認識，至於一黨專政的國家，如德國意大利蘇聯，它們的惟一的黨，在政治上握有最高的權威，因爲要使全國人民統一於一黨的思想以下，黨對於訓練民衆的工作，

更其認真和切實。譬如蘇聯，民衆組織異常嚴密，組織團體的權利，被認爲工人與一般工資生活者革命的戰利品之一種。各種公民團體，其性質係屬獨立的，是自願的，羣衆的，並非政府與黨的組織，但在思想上則完全受共產黨的領導，共產黨的黨員，自稱是人民的先鋒，對公民羣衆的一切活動，或居倡導的地位，或出全力予以扶助，在一切公民團體的裏面，都派有重要的工作人員，以執行黨在各方面的政治路線，共產黨對於公民活動的指導，和公民訓練的方針，在黨內作經常的討論，並檢討各種工作的成績。黨的組織，除了共產黨本身外，尚依政治思想的成熟程度，逐級組織，分別在其年齡相似的全體人民中，負起領導的作用。現今我國的中國國民黨，同樣是革命黨的性質，其地位與蘇聯的共產黨相若，而黨的組織又很多和蘇聯的共產黨相似，自從三民主義青年團成立以後，黨分子更普及於青年方面，這種發展當然更擴張黨在社會上的勢力。因此對於公民訓練所負的任務，及其可能貢獻的成績，均屬無限。

地方自治的實施，是訓政的基本工作，如何使黨政雙方的關係，得到合理的調整，

以及積極擔負起民權行使的訓練，這是黨的不可推諉的任務。當總裁在中央訓練團講演確定縣各級組織問題時，曾有如下的指示：

「黨的方面，將區分部與鄉鎮組織配合，而於保甲之下分設小組，以使與行政層級相配合，並將黨員監察組直屬於縣黨部監察委員會，以期周密」。

在這個演講內，並有縣各級黨政關係調整辦法的草擬，足見黨是新縣制實施的一種重要動力，黨的一切努力，無疑地須着重於領導民衆發揮其力量，以樹立地方自治的真實基礎。內政部部长周鍾嶽曾在銓釋新縣制特點時，說過下列一番話。

「過去黨部，僅集中人才於中央及省兩級，對於縣區及鄉鎮，均不注意，以致地方自治停滯不進，建設事業不能確立基礎。故總裁在其演講及黨政關係圖中，明白規定黨政雙方應盡之職責，在管教養衛共同事業範圍之內，政府負執行之責，黨部負宣傳倡導及促進之責，不惟各不相犯，而且通力合作，互相爲用，使政府與黨部打成一片，將黨的力量，融納於地方上各種政治及社會機構之中，並由政府依據法令運用此等機構，

而發揮其力量」。

言所謂「負責傳倡導促進之責，以及「將黨的力量融納於地方上各種政治及社會機構之中」等等，都是黨的訓練機能行使的方式。

歷年以來，黨對於所負公民訓練的使命，一向來極其注意，但成效並不顯著。如何加強這種工作的效能，這是黨務推進上的一個重要問題。我以為黨的訓練機能之發揮，至少要注意下列兩點

一、黨部本身，不能成爲一個官僚的機關，爲有效的實施其領導權，必須與民衆保持密切的聯繫，要使得民衆自願的接受一切的領導，亦即接受黨的政治的訓練。幹部行動，須絕對避免官僚化，黨員更不能對人民表示傲慢的態度，以致失去民衆的信仰，發生脫節的情事，黨的紀律必須嚴明，應嚴密節制黨內每一分子的行動，不論幹部或黨員。而民衆對於黨的專橫甚至壓迫的行爲，應設法給與申訴的機會，這種申訴又須盡可能的得到公正的處置。

第七章 地方公民權的運用

三三四六

二、黨員都應從事於公共事業的活動，這種活動，應達到一切政治，經濟，社會生活的領域，在任何場合，黨員應該積極表現服務的精神，擔負起特殊的公民責任，在一切工作和活動上，一面應受黨的指示發生領導的作用，二面對事業本身，更需要做出特殊的成績，以爲一般公民的表率，取得一般公民的信仰。只有在實地的努力中，可以激發公民的熱誠，而收訓練的實效。因此黨員的不忠實和腐化行爲的取締，還特別須從幹部做起。在黨內應該養成一種風氣，要使每一個黨員瞭解，在工作和一切活動上，做人民的表率，是黨命黨員的本色，在工作和一切活動上實際訓練人民，是革命黨員的基本工作。

黨政實施以後，各個既成政黨間的地位及關係如何？這是正在演進中的問題。不過，在中國政黨要在政治上佔取適宜地位，對於人民必須發動組織和宣傳的工作，這種組織和宣傳工作，以直接間接的包含訓練公民的意義。而如何使黨部與民衆保持密切關係，黨員積極表現服務精神，均爲政黨工作開展的重要條件。

第二節 學校的制度

各級學校，都應負起公民訓練的責任，培植健全的公民，這是無庸詳細說明的。我們整個的教育方針，以三民主義為最高的指導原則，因此如何養成實現三民主義的健全的公民，當然是教育的重要任務。民國十八年公布之中華民國教育宗旨及其實施方針內，所規定之教育宗旨如下：

「中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，培植社會生存，發展國民生命，延續民族生存為目的，務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。」

根據此項宗旨所造就出來的學生，也就是國家所需要的健全的公民。此外更有三民主義教育實施原則的制訂，其意亦在使受教育的分子，能夠擔負起實現三民主義的責任。因此我們廣泛地說，整個教育制度，謂為一種公民教育的制度，亦不為過。至就各級學校設置公民科目而言，又有各級學校公民課程標準的頒行，如小學公民訓練標準，初級中學公民課程標準，高級中學公民課程標準，師範學校公民課程標準等等，分別規

定公民訓練的內容及實施方法，至爲詳盡。不過以往各級學校對於公民教育的實施，缺陷甚多，如關於公民教材的選擇，往往不切實用，有人認爲「現在流行的一般公民教科書，不但沒有一貫的體系，究竟要完成一種什麼理想與達到一種什麼目的，恐怕尙未仔細考慮過。現在高中公民課程標準上關於教材大綱的規定，有社會問題，政治概要，經濟概要，法律大意，倫理大意等，若沒有一個具體的教育目的，若不能編製一套適合三民主義需要的教材，培養出能抗拒抗戰建國的公民，則所謂公民教育，簡直是變成了一種社會科學教育，而不是一種適合建國需要與青年心理的活的公民教育」。從這段話裏，可以看出現今學校內公民教育的實施，還不能合乎實際的要求。同時公民教育流於形式的教科，僅僅灌輸一些死的知識，亦屬不能達到公民教育的實效。有一位外國教授說過：「現代學校的公民科是當作一種死的學科，並不把它當作一種記誦的學科」。現在公民科教師，僅僅注意書本知識的傳授，不注意於公民德性的培養，關於一個公民應行具備的持爲習與技能等等，均不予以實際的訓練，所以不易達到公民教育的目的。

關於今後公民教育的改進，第一應該慎重的選擇教材，關於教材的支配，固須以三民主義為準則，但應以民權主義為核心，使得這種教育確能增進受教育者對於政治生活上所必須的能力，有助公民參與政治的活動，以奠定民權的基礎，並循此基礎謀民族生活問題的解決，所以教材的編製，應有一貫的體系，一而要適合三民主義的需要，但是三民主義內容極為廣博，包括人類生活的各方面，因此必須確定最為切要的比较具體的目標，並其最低限度所需達到的要求。這就應以培植人民行使四權為取材的核心，其次，公民科的教授，不能專注重於專門知識的講解，而尤須鼓勵學生從事種種集體活動，以增進其公共活動的實際的能力。教育部所公布的各級學校公民科課程標準，除了規定目標時間支配及教材大綱以外，都定有實施方法概要。如以初級中學公民課程標準的實施方法概要為例，其內分作業事項及教法要點兩部分，在作業事項中規定內、學校訓育及管理應與公民教學密切聯絡，學生自治團體為實踐公民生活良好組織，應指導其進行。

二、於可能範圍內應令學生參加實際公民活動，如社會調查，及經濟調查等項。三、培養學生組織能力與治事方法，於學生集會時，並應充分運用民權初步。四、學校應與學生家庭切實聯絡，以收學校教育與家庭教育合作之效。五、酌授關於公民科應有之特殊教材。至於教法要點內，更規定取材標準，環境之適當布置與設備，採取積極的誘導方式，學生的個別訓練，教材內容支配，以及實際社會調查材料與事實的注重等。這些規定，都是很切合需要的，但過去的公民教學並不切實注意，故不能收預期的效果。公民訓練既爲「一做」的學科，則對於作業事項內所規定的各項，自應特別注意，使於實際活動中，養成國家公共生活的習慣與技能。

再在我國文化水準低落的情況下，人民能受中等以上教育的機會極少，其能受畢小學教育者已屬難能，現在政府當局正以全力推進義務教育，預期在相當時間內能使全國兒童均受四年的教育，至於失業的成年人，則以社會教育或補習教育來補救。因爲一般人民，大抵僅能受小學或相當於小學的教育，所以就一般教育的發展來說，以小學教育

最爲普遍，亦最爲重要，學校教育的公民科，如果不注意小學這個階段，則將使全國大多數人民，得不到在小學校內關於公民的基本知識和訓練，這是很顯明的。所以關於學校內的公民訓練，必須注意小學教育的階段，才能收普遍的效果。縣各級組織綱要，規定各保普設國民學校，各鄉鎮普設鄉鎮中心學校，這些學校都採兒童成人分班合校制，將所有義教，社教，特教等均合而爲一，使在整個計劃下進行。而保國民學校和鄉鎮中心學校應注意於公民的訓練，在總裁的確定縣各級組織問題講演稿內指示甚明，其中有云：

「今後行政人員，必須重視教育，以教育爲方法，達到革命建國之目的，其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材，注重訓練國民如何做人？如何辦事？……在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵，不納稅，不實行新生活，這個原因，便是由於教育者未能盡其應盡之職責，今後亟須糾正」。

訓練國民如何做人？如何辦事？以及學校應負責左右前後之民衆，盡當兵納稅等國民的義務，以及實行新生活，這些都是屬於公民教育的範疇，倘能切實做去，將使公民訓練工作，得有劃時代的展開。

第三目 民衆團體的組織

民衆團體的組織，基於人民在社會生存上的需要，不僅爲求團體分子本身的利益，亦有助於國民經濟的建設與文化的發展。而人民在這些團體的活動中，得以養成自強不息的精神，互助的習慣，與團結的能力，對於民族能力的訓練上，亦有不可磨滅的價值。

民衆團體的種類繁多，依據人民團體組織法案的規定，民衆團體，包括農會，漁會，工會，士會，商會，工商同業公會，學生會，婦女會，文化團體，宗教團體，公益團體，自由職業團體等。這些團體，大體上可歸納爲兩類：一爲職業團體，如農會，漁會，工會，商會等。一爲社會團體，如學生會，婦女會，文化團體等。民衆各按照其職業或工作性質，共起組織，以謀各界民衆業務的發展，以及生活的改善。人民有了團體組織，

利用團體組織互相團結，犧牲個人的自由，貢獻各人的力量，以求全體的幸福。這種團體的活動，無異是國家活動的縮影，團體內會員對於團體的權利義務，也和公民對於國家及地方自治團體的權利義務同其性質。在這種活動裏面，可以使人民獲得實施民權初步的方法，而一切應有盡有的演講報告等等，更無異是實際的政治教育，足以增進國民對於公共生活的一切修養。我們如果明悉民衆團體組織的原則，更可瞭然於民衆組織如何有助於公民的訓練。

民衆團體的組織原則，依人民團體組織方案的規定，採民主集權制。並說明：「各種人民團體之最高權力機關，應爲會員大會或會員代表大會，其執行及監察權之行使，則屬於會員大會或代表大會產生之理事會及監事會。」團體由會員構成，關於會務，以會員大會，或會員代表大會爲最高權力機關，每個會員都可以在會員大會席上發表意見，意見一被大會通過，就應當忠實執行，不能輕易變更。這就是民主。但一個團體，會員衆多，每個會員不能直接辦理會務，所以必須假手於少數執行人員，這些執行人員

對於會員，得根據他們的權力，指揮會員的活動，會員有服從的義務，這就是集權。民主集權制組織原則的採取，在於會員服從執行機關的命令，並非服從執行者個人，而是服從會員的公意，所以會員對會務，可以感到興趣，同時執行人員集權，工作便利，事務可以順利推進。民衆團體的這種組織原則，與現今的政治組織極相類似，縣地方的各級組織，保以保民大會，鄉鎮以鄉鎮民代表會，縣以縣參議會爲議決機關，而以保長，鄉長，縣長爲執行機關，所以民衆團體的活動與民權的行使，在方式上並無不同之點，在熟習了這種團體生活的人民，對於國家或地方自治團體的政治活動，自可不感困難。

不過以往各種團體的組織，有欠健全，往往拉幾個人開一個大會，選舉執行人員，通過章程及宣言以後，會員和團體就不發生關聯，執行人員能夠努力會務的也是極少，以致會務陷於停頓狀態，而少數執行人員，往往借團體名義，以便利個人活動，更與組織團體的意義，不相符合。如以農會言，農會會員，根本缺乏農民的自覺意識及自主精神，僅爲少數有政治熱者所利用，把那些雜拉拼湊的會員冊，作爲政治活動的資本，因

此職做些遊行標語等政治工作，而絕不注意改進整個農村生產與農民生活的建設性的職務。總裁於確定縣各級組織問題的演說內有云：

「民衆團體組織，須注重由下而上，逐級健全。蓋必基礎鞏固，然後乃可發揮效能，在平時固可藉此輔助政令的推行，在戰時亦易由此達到軍事的要求。過去各級民衆團體，（如農會，婦女會等）往往僅在縣城空懸招牌，很少發生作用者，其原因固多，而指導人員未能深入下層工作，積極扶助發展，實爲主要原因。須知各級民衆團體，雖僅爲地方輔助的組織，但就地方全部機構而言，却正像一架整套之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則便不能發動，故今後於各級民衆團體，不但不能因其他地方輔助組織而忽略，而且必須努力使之健全充實，靈活運用」。

在這段話裏，指出了組織民衆團體的重要，以及過去民衆團體的虛有其名，而今後又必須使之健全充實。總裁這樣注意民衆團體，行見今後民衆團體的組織，將有迅速的發展。至於民衆團體的健全充實，似應注意下列各項：

一、民衆團體須由真正的民衆組織，應激發民衆自覺的需要，其組織不應純賴政治上之力量以爲推動，組織之先，應調查實際情形廣爲宣傳，使了解組織團體的意義，而能真誠的貢獻其力量於團體。組織必須根據民衆的需要，由於民衆自己的發動，才能成爲自有、自治、自享的團體，而發生真正的力量。

二、民衆團體的事務，應切實注意業務上的發展和生活的改進，使民衆得依團體的活動而得到實際的利益。所以各種團體，都應積極發展其本身的事業，以維持民衆的信仰，使成爲團體發展的動力。過去民衆團體因非出於民衆自動的需要，亦無適當的事業舉措，因此會務的維持，純賴黨部政府等機關的津貼，爲數甚少，僅足維持若干辦事人員的薪給，而事實上這些團體亦因以失去自主的精神，缺乏獨立生活的能力，以後應設法避免這種現象。各種團體，均應於可能範圍內求得經濟上的自給，以事業的收入以及會員的經費來維持會務，不完全依賴外力的供給，我們要做到團體能站在本身的立場，代表團體構成分子的共同利益。如組織農會，應使其確能代表農民利益，而爲融合

政治、社會、教育、經濟建設的一體的組織，由民衆普遍參加，成爲民衆的惟一代言機關。這樣的團體，才爲民衆所需要，而得能順利的發展。

三、現在民衆團體的組織，依人民團體組織法第四條的規定，分爲有系統、有級數、及無級數、卽僅以一地區爲範圍者三種。所謂有系統組織者，係指有隸屬關係而言，如省市以下的農會、縣市以下的工會、省以下的婦女會、省市以下的教育會等。所謂有級數組織者，係指雖有省縣等級數，而無隸屬關係者而言，如漁會、商會、及其他有明白規定的特種社團等。（詳見該組織方案）依據這種規定，民衆團體有爲立體的組織，有爲平面的組織，至採立體組織者，亦僅限於在省市或縣市以下，並無全國性的整個組織，不足以發生偉大的力量。今後各種團體，尤其是職業團體，應設法恢復縱的組織，使整個的職業羣可以形成一個全國性的貫通，代表整個職業利益，爲整個職業代言機關的有系統的組織，這樣組織可以集中力量也較宏偉，而有了全國協同的動作，團體的發展自亦較爲便利。

四、在職業團體和社會團體之中，以前者的性質較爲重要，亦易於發展。至在農業經濟占國民經濟的主要部份，農民人口占全國人口百分之八十以上的中國，職業團體中的農會，尤較其他各種團體爲重要。所以目前應特別注意於農會的組織，使得農會法上所規定以「發展農民經濟，增進農民知識，改善農民生活，而圖農業發達」爲宗旨的農會，能夠普遍地設立，以求農民組織的發展，此在推進鄉村自治，訓練民衆政治能力的需要上，亦較一般團體的需要爲急切。

以上所列，均爲健全民衆團體所應注意的事項。至於縣各級組織關係圖內，關於各級民衆組織，特別列舉在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊，及少年團等，這些組織，在縣各級組織關係圖內，不稱爲民衆團體，而稱爲民衆組織。依 總裁確定縣各級組織問題蒞演內的指示，因其性質重於編組與訓練之故。除壯丁隊於後節另予討論外，關於在鄉軍人會、長老會、少年團等等的組織，自亦應因勢利導，切實推進，以加強人民的組織能力，發揮人民的公共精神。

第四目 國民的軍事訓練

國民的軍事訓練，發軔於民國十八年，最初由訓練總監部國民軍事教育處在高中以上學校實施軍事教育，僅在鍛鍊學生的身心，其後就規定為國防教育的一部，到了現在，則以養成預備軍士及預備役後備軍官，以備部隊幹部的補充為目的。全國普遍的國民軍事訓練，係自二十五年十月頒行社會軍事訓練實施綱要起實施，由訓練總監部分派各縣社訓教官，成立各縣社會軍事訓練總隊，各省普遍實施壯丁軍事訓練。二十六年七月公布國民兵義勇壯丁隊管理規則，就各縣已經受訓的壯丁，組織義勇壯丁總隊，旨在動員國民兵參加抗戰，其後為便於兵員補充，並頒行戰時國民兵義勇壯丁常備隊編成辦法，在壯丁總隊下設置常備隊。二十七年六月政治部頒佈戰時國民軍事組訓整備綱領，將各縣社會軍事訓練總隊，義勇壯丁總隊，義勇壯丁常備隊編併，改設國民自衛總隊，下設預備隊、後備隊、常備隊三種。二十八年九月軍政部公布國民兵組織管理教育實施綱領，於各縣設立國民兵團，在全縣國民兵團以下，分區隊、鄉鎮隊、保隊、甲班等各

級組織，分別作普通軍事訓練，而以應受國民兵教育者編為後備隊，集合各區訓練，訓練完畢後編為預備隊，在縣更有自衛隊常備隊的編組。國民軍訓的制度，雖然一再變遷，但自從二十五年以來，全國就開始對所有壯丁作有計劃有系統的訓練。這種訓練，不僅是軍事的，而且也是政治的，如以前政治部所公布的戰時國民軍事訓練整備綱領，對於預備隊的訓練課目，有如下的規定：

「其訓練課目，以演習戰時任務技術，夜間戰鬥，講授抗倭戰術彙錄，自衛游擊戰術等為主，以政訓、公民、衛生、樂歌、及生產講演等補助之。……欲明恥教戰，首宜養成高尚人格，大國民風度，以樹立無形的精神國防。各級幹部特宜注重國民之自治人格及民權初步教育。」

上述總裁在確定縣各級組織問題講演內有過以下一段話：

「壯丁隊（即國民兵隊）之編組，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅成為訓練的組織形式，尤須注意訓練後的管理與運用，因壯丁分子實為全部社會的中堅。……訓練

時亦不可僅重軍事，對於公民及職業的訓練，並須顧及，務使成爲社會中的有用分子，而增加其活力。」

這種全國一致的對所有壯丁的訓練，誠如總裁所說，壯丁分子實爲全部社會的中堅，亦卽爲國家及地方自治團體的中心分子，普遍訓練的結果，在全盤公民訓練上所占的分量一定是很大，那是可以想像出來的。

第五目 合作組織的發展

合作運動是中國經濟上的一種重要運動，在抗戰發生以前，全國所有合作社，總數不下四萬，抗戰以後，戰區內的合作社，固已多歸停頓，而非戰區的合作社，仍在繼續增加。社會部設立合作事業管理局，主持合作事業的管理和推進，所以合作的組織，在朝野一致的注意下，必將有大量的發展。

合作社是經濟性質的一種團體組織，在使原來分散零亂的各種經濟行爲和活動，整齊集結於「人人爲我我爲人人」的聯帶關係的基礎上，把消費與生產兩種經濟行爲，密

切聯繫起來，以增進社員相互間的經濟利益。關於這個問題，我們後面還要作較詳細的討論，這裏僅就其組織與公民訓練的關係，作一簡單的敘述：

合作社的設立，須有一定數目以上的社員，召集創立會通過章程，選舉理事監事，組織社務會，呈請所在地主管機關准予成立。這種社員須滿二十歲，並有正當職業。其組織由社員大會產生理事監事，分司執行及監察職務。社員的地位平等，不問社員認股的多少，每社員都只有一個表決權或選舉權，社員大會須全體社員過半數的出席，始得開會，出席社員過半數的同意，始得決議。這種管理的方法，與政治上民主集權的理想，實相一致。

合作社的發展，被認為中國經濟改造的一個重要方式，所以合作運動有其無限的前途。在合作制度內，以集體的原則促進生產與節省消耗，調節生活必須品的流通，滿足人民經濟生活的需要，合作組織的發達，足以使人民在日常生活中，領受集體主義的陶冶，發揚互助團結的精神，人民熟習了合作社的運用，無形中可以增厚他們參政的能

力，並養成團體生活所必需的德性。所以合作組織也是公民訓練的一個重要場所，合作運動的推進，其有裨於公民訓練的工作，自甚重大。

第六目 幾種社會運動

這幾年來，有幾種普遍的社會運動，對於人民的生活有重大影響的，那就是新生活運動、國民經濟建設運動、以及國民精神總動員的實施。這些運動、都由 總裁所倡導，其目的在革新人民的生活，發展國民的經濟，振發國民的精神，要皆以喚起人民自覺的方法，養成能適應現代環境需要的新的國民，所以這些運動，我們亦未嘗不可視之爲一種公民訓練的工作。茲根據 總裁「新生活運動綱要」，「國民經濟建設運動之意義及其實施」，以及「國民精神總動員綱領」及其「實施辦法」各文，簡單說明其內容如左：

一、新生活運動

新生活運動的主旨，在以簡易而急切的方法，滌除國民不合時代不適環境的習性，

使趨向於適合時代與環境的生活，即在求國民生活的合理化，係屬全體國民的一種生活的革命。所謂新生活運動，實際上是推行轉移國民風氣的工作，所以「此項運動的進行，端賴國民人人之自覺其需要，發乎己，應乎人，由近及遠，由淺入深，能修其身，所以立一家之風，能治其家，所以立一鄉之風，與政教相輔而行，而常在政教之先，與政教相得益彰，然不賴政教之力而始著者也。」

新生活的實現，以中華民族固有的德性，即「禮義廉恥」為基準，即以禮義廉恥的素行，習之於日常生活衣食住行四事之中。所謂禮是規矩矩的態度，義是正正當當的行為，廉是清清白白的辨別，恥是切實切實的覺悟。待人、處事、持躬、接物、均依禮義廉恥為規律，則一切苟且萎靡的心理，不辨公私，不知本末的行為，自可一掃而空。

新生活運動，由新生活運動促進會主持，各省市縣均可設會，省市縣會由省市縣中最
高行政長官主持，而以省黨部、長政廳、（或社會局）教育廳、（或教育局）公安局、

及軍事機關各派員一名，社會各及法團亦各派負責人若干，共同組織。鄉村農人由區保甲長，工人由廠長或工會負責人，商人由各業公會負責人，學生由校長教職員，軍隊由政訓處長與主管長官，或軍隊黨部負責人員，公務員由各級機關主管官，家庭婦女由婦女協會負責提倡，而由當地促進會派員指導。運動的方式，以勸導為主。

此外另有新生活勞動服務團的組織，將所有各種新生活工作團體一律編為勞動服務團，由軍隊憲警、黨政軍機關服務人員、學校師生、社會團體、各業領袖，本勞動服務的精神，負責推行守時、民衆識字、工讀、體育、羣育、社會衛生、合作、保甲、利用廢物、協助調查戶口、協助警察偵緝、開渠築路、修橋補路、造林保林、提倡儲蓄保險、提倡服用國貨、救助老弱殘傷、扶顛扶危、拯溺救饑、戒烟戒賭、航空防空、以及提倡科學等運動，督率團員，每日為社會服務一小時，以造成風氣，使人人以勞動服務為可貴，明瞭勞動為人生的本分，服務為人生的天職之至理。

二、國民經濟建設運動

中國縣制改造

國民經濟建設運動，在促起人民自動改善國民的經濟，即爲集合全國社會與生產機關各部分的努力，以建設健全的國民經濟，而政府以所有力量爲之排除障礙，且予以種種助力與便利。國民經濟建設運動的總目標，爲盡人力，闢地利，均供求，暢流通，以謀國民經濟的健全發展。在積極方面：甲、增加生產總量，解決生活需要。乙、增加工作機會，解決失業問題。丙、增加輸出產品，藉謀貿易平衡。丁、保障投資安全，鼓勵生產活動。在消極方面：甲、解除阻礙生產發展之外面的原因，（如捐稅、產業法規、勞資關係等）。乙、解除阻礙經濟發展之內在的原因，（如缺乏經營方法與人才等）。丙、解除阻滯貨物流通之障礙，（如交通、金融、運銷制度等）。丁、解除妨礙生產建設之心理因素，（如愚昧，迷信，保守，缺乏勞動習慣，及漠視經濟等）。

這個運動的實施，以振興農業，鼓勵墾牧，開發鑛產，提倡征工，促進工業，調節消費，流暢貨運，以及調整金融爲主要項目。其工作分調查、統計、集中人才、研究、設計、訓練人才、以及宣傳、指導等各項，而宣傳工作，尤有必要。舉凡改變人民漠視

並廢之習慣，掃除迷信奇安之舊觀念，闡明各種地方經濟建設，及接受國家關於經濟建設政策之必要，以及義務工役之意義，生產方法及經營方法之改進，其他有關於促進生產調節消費諸事項，皆須有多數人員，用各種方法，向人民宣傳。至此項運動的進行，亦不一其途，有宜於利用合作系統者，有宜於利用教育系統者，有宜於利用軍隊組織者，有必須學術機關或學術團體之協作者，有必須產業團體與生產機關本身之自動者，要在集結全國國民的熱誠，與聯合農工商學兵的全力，以不分彼此的精神，分工協作的辦法，向同一目標而努力。

二、國民精神總動員

國民精神總動員的意義，係在集結全國國民的精神於簡單共同的目標，使全國國民對自身皆確立同一的救國道德，對國家皆堅定同一的建國信仰，而國民每一份子，皆能根據同一的道德觀念，為同一的信仰而奮鬥犧牲。這個共同的目標凡三：即一、國家建上，民族至上。二、軍事第一，勝利第一。三、意志集中，力量集中。至全國人民，應

力求實踐的救國道德，即爲忠、孝、仁、愛、信、義、和、平之八德，應一致堅定的建國信仰，即爲三民主義。同一道德同一信仰既已確立，乃進而據以謀精神的徹底改造。這種精神的改造，分爲下列幾項：

甲、改正醉生夢死的生活：一、整飭國民之日常生活，取締一切不正當娛樂。二、禁絕奢侈虛靡及一切無謂浪費。三、限制消費，減少奢侈品之輸入。四、勸導國民減低生活水準，實行普遍的緊縮。

乙、養成奮發蓬勃的朝氣：一、愛惜光陰，愛惜人力物力。二、擴大戰時生產，增進全國的工作時間及效能。三、組織與訓練民衆，予以適當的戰時工作之分配。

丙、革除苟且偷生的習性：一、宣傳敵人政略戰略失敗，與我軍愈戰愈強之國情。二、檢舉一切游閑怠惰分子，強制戰時服役。三、肅清對國際上之依賴心、僥倖心、及中途妥協之幻想。

丁、打破自私自利的企圖：一、切實肅清貪污。二、鼓勵國民毀家紓難，以個人財

濠捐助戰費。三、搜集一切軍需物資，貢獻國家政府。四、切實推行以精神或物質貢獻國家之各種運動。

戊、糾正紛歧錯雜的思想：一、整飭民衆團體的組織及其訓練。二、統一文化團體之組織及工作方針。三、取締有礙抗戰之論爭及非法活動。四、糾正各種報章刊物之言論趨向。

精神總動員的對象爲全體國民，而以黨員與公務人員，全體軍人，全國各界領袖，及全國青年，負倡導實行之責。其實施的主要工作，重在倡導與宣傳教化的合宜。實施的主體，分黨部、政府、軍隊、社會、及家庭各方面。實施的步驟，分擬定具體計劃，貫徹所屬分子，利用固有團體，及注意聯絡進行四項。實施的工作，又分爲宣傳與創導，訓練與改進，督促與規勸，及研究與推行四種。

此外如國民公約的宣誓，及國民月會的舉行，亦爲實施國民精神總動員的一個重要工作。

這三個運動的對象，都是全體國民，這三個運動的目標，都在養成健全的國民。這三個運動的內容，都是針對現代中國國民生活上的缺陷而發，係現階段的國民應付嚴重國難，實施抗戰建國所必需的條件。這些運動，目前所收的成果如何是另一問題，但這些運動的發生，均有其社會的背景，而這些運動的推行，不失為公民訓練的一種重要的方式。

關於中國目前所賴以訓練公民的機構與方法，至為繁多，如報紙、雜誌、無線電、娛樂場等等，均為重要的工具，至於以上所敘述的，不過是其中最為主要的數項而已。

第八章 各級政府間事權的劃分

各級政府事權的劃分，過去論壇上頗有討論，政府方面亦非不加注意，但迄今未有適當的解決。縣各級組織綱要規定縣政府職權，分全縣自治事項及中央及省委辦事項兩種，更規定國家事務及省事務的經費，應由國庫及省庫支給。是新縣制如須付諸實施，權限劃分問題自不能再事遷延不決。茲就中央、省、及縣間各級組織職權上的分配，作一原則上的研討。

第一節 各級政府事權分配的檢討

第一目 各級政府事權分配實況

各級政府的成立，其目的在處理各種公共事務，所以行政權在各種治權中所占的地位最爲基本，因此各級政府權限的劃分，以行政權的分配爲主要對象。所謂劃分，其意

義係在將各級政府處理公共事務的權限，其範圍的廣狹，用法律來予以確定之謂。

國家的行政權，除了中央政府行使以外，各級地方政府亦各自分劃其一部，無論那一級地方政府，必定有可以行使的職權，否則將失去其存在的意義。我國省、縣政府以及縣以下各級組織，在其各自的組織法上，也都規定了職權的內容。茲將新縣制公布以前各級政府權限的內容，簡單說明如下：

我們先就省政府來討論，依照修正省政府組織法第一條的規定：「省依中央法令，綜理全省政務。」係採概括式的授權，而於各廳處的職權內，更列舉事務的項目，至這種列舉，其內容亦極籠統，省政府權限這樣規定，其範圍可說極為廣泛。縣政府的情形亦屬相同，縣組織法第三條規定：「縣政府於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。」同時亦於各局職掌內，列舉所掌事務的項目。就在這種授權方式下的縣政府，其職權也很廣大。縣以下的區公所，依區自治施行法的規定，總共有二十一項。鄉鎮公所，依鄉鎮自治施行法的規定，在其職權範圍內的事務，也有二十一項。從

這些條文看來，各級地方組織的職權，是非常廣大的。茲各將其職掌列表如左，以明究竟：

各級地方組織職掌表

省	政	府	縣	政	府	區	公	所	鄉	鎮	公	所
甲、民政	一、縣市行政官吏	甲、公安	一、戶籍	一、戶口調查及人	一、戶口調查及人	一、戶口調查及人	一、戶口調查及人	一、戶口調查及人	一、戶口調查及人	一、戶口調查及人	一、戶口調查及人	一、戶口調查及人
二、縣市所屬地方自治及其經費	二、警衛	二、警衛	二、土地調查事項	二、土地調查事項	二、土地調查事項	二、土地調查事項	二、土地調查事項	二、土地調查事項	二、土地調查事項	二、土地調查事項	二、土地調查事項	二、土地調查事項
三、警察及保衛	三、消防	三、消防	三、道路橋樑公園	三、道路橋樑公園	三、道路橋樑公園	三、道路橋樑公園	三、道路橋樑公園	三、道路橋樑公園	三、道路橋樑公園	三、道路橋樑公園	三、道路橋樑公園	三、道路橋樑公園
四、衛生行政	四、防疫	四、防疫	四、及一切公共土木	四、及一切公共土木	四、及一切公共土木	四、及一切公共土木	四、及一切公共土木	四、及一切公共土木	四、及一切公共土木	四、及一切公共土木	四、及一切公共土木	四、及一切公共土木
五、選舉	五、衛生	五、衛生	五、理事項及其他文	五、理事項及其他文	五、理事項及其他文	五、理事項及其他文	五、理事項及其他文	五、理事項及其他文	五、理事項及其他文	五、理事項及其他文	五、理事項及其他文	五、理事項及其他文
六、賑災及其他社會救濟	六、救災	六、救災	六、化育事項	六、化育事項	六、化育事項	六、化育事項	六、化育事項	六、化育事項	六、化育事項	六、化育事項	六、化育事項	六、化育事項
七、勞資及佃業爭	七、保護森林漁獵	七、保護森林漁獵	七、國民體育事項	七、國民體育事項	七、國民體育事項	七、國民體育事項	七、國民體育事項	七、國民體育事項	七、國民體育事項	七、國民體育事項	七、國民體育事項	七、國民體育事項
八、禮俗宗教	八、徵稅	八、徵稅	八、衛生醫療養育事項	八、衛生醫療養育事項	八、衛生醫療養育事項	八、衛生醫療養育事項	八、衛生醫療養育事項	八、衛生醫療養育事項	八、衛生醫療養育事項	八、衛生醫療養育事項	八、衛生醫療養育事項	八、衛生醫療養育事項
	九、募債	九、募債	九、水利事項及保	九、水利事項及保	九、水利事項及保	九、水利事項及保	九、水利事項及保	九、水利事項及保	九、水利事項及保	九、水利事項及保	九、水利事項及保	九、水利事項及保
			九、森林培植及保	九、森林培植及保	九、森林培植及保	九、森林培植及保	九、森林培植及保	九、森林培植及保	九、森林培植及保	九、森林培植及保	九、森林培植及保	九、森林培植及保

中國縣制改造

第八章 各級政府間事權的劃分

三七四

- | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------|-------------------|----------------|---------------|-----------|---------------|----------|--------------|------------------|----------|-----------------|--------------|----------------|---------------|-----------|---------------|----------|--------------|------------------|----------|
| 九、禁烟 | 一〇、土地測量及征收及其他土地行政 | 一、其他民政事項 | 乙、財政 | 一二、省稅及省公債 | 一三、省政府預算決算 | 一四、省庫收入 | 一五、省公產管理 | 一六、其他財政專項 | 丙、教育 | 一七、各級學校 | 一八、社會教育及體育團體 | 一九、藝術團體及圖書館博物 | 二〇、圖書館博物 | 二一、其他文化社 | | | | | |
| 一〇、管理公產 | 一一、其他地方財政事項 | 丙、建設 | 一二、土地 | 一三、農墾 | 一四、森林 | 一五、水利 | 一六、道路橋樑工程 | 一七、勞工 | 一八、公營業 | 一九、其他公共事業 | 丁、教育 | 二〇、學校 | 二一、圖書館博物 | 二二、公園等事 | | | | | |
| 一〇、工商業之改良及保護事項 | 一一、糧食儲備及調節事項 | 一二、墾牧漁獵保護及取締事項 | 一三、合作社組織及指導事項 | 一四、風俗改良事項 | 一五、育幼養老濟貧救災等設 | 一六、公營業事項 | 一七、區自治公約制定事項 | 一八、財政收支及公款公產管理事項 | 一九、預算決算編 | 一〇、農工商業之改良及保護事項 | 一一、糧食儲備及調節事項 | 一二、墾牧漁獵保護及取締事項 | 一三、合作社組織及指導事項 | 一四、風俗改良事項 | 一五、育幼養老濟貧救災等設 | 一六、公營業事項 | 一七、區自治公約制定事項 | 一八、財政收支及公款公產管理事項 | 一九、預算決算編 |

會事業

館公共體育

二一、其他教育行政事項

丁、建設

二二、公路鐵路建築

二三、河工及其他航路工程

二四、不屬於土地行政的測丈

二五、其他建設行政事項

戊、實業

二六、農林蠶桑漁牧業計劃

管理及監督

二七、整理耕地及墾荒

中國縣制改造

二〇、縣政府委辦造事項

二一、其他依法賦與該區應辦事項

二〇、縣政府及區公所委辦事

二一、其他依法賦與該鄉鎮應辦事項

三七五

第八章 各級政府間事權的劃分

- 二八、整治農水田
- 二九、改良農業經濟
- 三〇、防除動植物病蟲害及保護益鳥益蟲
- 三一、保護監督及獎進工商業
- 三二、工廠及商埠
- 三三、商品陳列及檢查
- 三四、度量衡檢查及推行
- 三五、農工商漁會及其他農工商漁鑛等業團體
- 三六、其他實業行政事項

第二目 權限不能適當劃分的流弊

我們看了上表，可以明瞭各級組織的權力，但各項組織法內雖然列舉了這些職權，却不能收各級組織劃分事務的效果。各級政府對於同一事項，均有處理的權力，但其範圍則未加確定，致責任不能分明。通常公共行政的處理，有一部分是必須國家統一辦理的，其由地方政府辦理時，係屬委託的性質。有一部分是應因地制宜，由地方政府就本身需要自動舉辦，但現在的規定，既不就每一事項分清國家行政和自治事務，而每一事項僅籠統列舉名稱，各級組織的權力究能運用至何程度，則無一定界限。因此不免發生很大的流弊：

第一，省的權限雖極廣大，但省政府組織法明白規定，省政府處理省政，須依中央法令，凡中央法令未規定之事項，省政府可以自由裁量決定，但一經中央規定時，自必須依中央法令的規定辦理。中央法令日繁，則省政府權力自將日削，而中央干涉地方權力的法令，事實上毫無限制，以是監督權的擴張，亦可毫無止境。同時省政府的權力，

本不限於行政，且尙及於立法。卽省政府對於省行政事項，得以行政命令，制定普遍適用具有法規性質的單行條例及規程，但是這種條例和規程，必須於不抵觸中央法令的範圍以內，因此省的立法權的大小，實際亦以中央對於該事項有無法令與其繁簡以爲斷。就法令的規定來看，中央對於省政府有極大的控制權。至於縣的情形，也相彷彿，縣組織法規規定，縣政府於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，本來指揮與監督的意義不同，程度上的強弱相差甚大，所謂指揮，上級政府以業經決定之事項，責令下級政府執行，所謂監督，下級政府對於事務的處理，自爲決定，但上級政府，爲避免其越權違法，得於事前防止，事後糾正之謂。通常在地方政府職權分爲國家行政和自治行政的國家，對於國家行政行使指揮權，自治行政則行使監督權。但我國的縣職務，對於國家行政與自治行政既未劃清，所以上級政府對任何事項，均得指揮監督，二者並施。其次，縣受省的指揮監督，實際上亦間接受中央的指揮監督，蓋中央各部會對縣雖不直接發布任何法令，但可由省政府轉飭遵辦，所以縣政務的處理，須受中央及省兩重的指揮監

督。此外，縣政府同樣對縣行政事項，得制定縣單位規則，但同時亦規定須於不抵觸中央及省之法令範圍以內，所以中央與省的法令愈繁，縣政府立法權的範圍也就愈狹。至區及鄉鎮，則受縣政府的監督，因監督自治事務，在縣組織法內明白規定。省縣權力，表面雖甚廣泛，但實際則甚微弱，上級政府利用其廣大的指揮監督權，對下級政府任意委辦各種事務，這些事務中間，很多並非是全國普及性質的，但亦強制其必須奉行，下級政府除了奉行上級法令外，事實上很難自動舉辦適合地方需要的事務。不過中央對省政府雖可任意削弱或縮小其權力，但省的地位崇高，壟斷專權已成傳統的習慣，中央對省本身的指揮監督，事實上自不易完全貫徹。可是縣的情況則完全不同，中央各部會與省政府的法令，無一不層層推之於縣，中央與省委辦的事務，層出不窮，縣政府僅能集中全力於委辦事務，於是對於縣政推行上的主動性能，亦即因以喪失無餘，而縣政府又往往因委辦事務過多，無法奉行，遂以其責任推之於區鄉鎮下級機關，區鄉鎮下級機關當然亦無法完成這種重大的任務。

第二，地方事務的舉辦，事實上不能不依其社會環境與其財力來決定，有多少力量，辦多少事業，大抵機關級次較高，事務較爲繁雜複雜，級次愈低，處理事務的性質亦愈爲簡單平易。可是事實上上級政府雖然把事務一層層推下去，但因愈下級的組織愈不健全，而上級政府既不於委辦事務時予以執行的經費，以下級政府空虛的組織，與貧乏的財力，自屬無法應命。如以縣政府言，縣政府內部組織平均僅在三十人左右，這些人員大抵未經過嚴格的甄選或訓練。至其財政，僅恃省稅附加爲挹注，其收入數額，至爲有限。對於此微弱的人力與財力，如能集中舉辦少數事業，或可稍有成效，但如果以此微弱的人力與財力，勉強舉辦大量事務，其結果勢必百廢俱舉，一事無成。至縣以下各級組織，力量的薄弱，更不待言。上級政府對於充實健全下級機構，並無完善有效的辦法，即有些頭痛醫頭脚痛醫脚的枝節的調整，實際亦於事無濟。但一方面却把大量事務一層層交下去，這祇有分散下層組織的力量，以這種本不充實健全的組織，再勉強把力量分散，自然會造成相反的結果。

各級政府事權不劃清，在權限運用上所發生的流弊，有如上述。而由此權限運用的不當，更足以阻礙地方政治的發展，加強地方離心的傾向，茲分別說明如下：

一、阻礙地方政治的發展。現代國家的職務，已由消極的保境安民，進而為積極的增進全體人民的福利。國家的職責日廣，事務日繁，關於純粹地方性質的事務，不易兼籌並顧，因此設置地方政府以分任中央政府一部的職權，使各地方各自成立政府機關，專任執行各地方的特殊事務，以適應各地方的特別需要。所以國家職務愈擴充，地方政府的地位愈重要，而地方政府同時是中央政府行政的基礎，地方與中央本枝一貫，地方政治的發展，亦所以促進整個政治的繁榮。因為一地方有一地方的特殊情形，歷史環境，經濟情況，亦有其特點，中央同一的法令規章，的確不易順利推行於各種不同的地方，且中央距離較遠，不易周知傳聞，自難處理適當，事實上需要依地方各自的觀點來決定，始克有濟。所以地方政府，無論官治制或自治制，都必須對所轄地方內的事務，有相當的自由裁量權，而地方自治團體，其用意在使感覺利害最切的地方人民，自行處

理地方事務，尤須有獨立行使的權限。現在各級政府的事權混淆，雖依法令的規定，其事權範圍至爲廣泛，但上級政府，利用其控制權，事事以指揮執行的方式強其遵辦，而這種強使遵辦的事務又層出不窮，地方政府因此僅成上級政府的附庸，失去獨立自主的地位。設置地方政府，原爲增進地方行政的效率，但事權混淆的結果，根本談不上效率，而阻礙地方政治的發展，亦無異阻礙國家整個政治的進步。

二、加強地方離心的傾向 中央與地方的關係，就法令的規定來說，中央可以無限制的行使指揮監督之權，以種種新的職務，以及執行這種職務的新的辦法，加諸地方，那是一種極端的集權制。但另一方面，中央所頒行的法律，地方可以不遵守，中央所發佈的命令，地方可以不執行，中央和地方的關係，實際上是很疏遠的，所以一個中央的視察員到各省縣去視察，他會看到中央所定的各種整齊劃一的法令，在地方上的實際情形，全不是那末一套，這又類乎是一種極端的分權制。研究中國地方政治者，大抵能指出這種畸形的現象，但對於這種現象所由發生的病源的推斷，則言人人殊，極不一致。

如省地方的割據，是大家所公認的一個主因，但依我看來，各級政府事權的混淆，亦不失為原因之一，相互間的權限既不清，則中央站在最高的地位，對於權力的行使，自難免有忽視地方特殊的需要之處，但法律上既不規定任何限制，在中央依法行使，自屬無可指摘。同時因特殊關係，中央對於若干必須為中央所獨有的權限，如地方武力等，無法加以節制；但對於若干應為中央與地方共有，或應為地方所獨有的事務，反採極嚴密的干涉，而這些事務，中央如果不切實明瞭地方情形，或僅定整齊劃一的辦法，事實上地方當局確有不易遵守之處，不免招致地方的反感，這種反感的日積月累，中央對於地方的關係，自不免日漸疏遠。事權混淆的結果，足以加強地方離心的傾向，在某種情形下的確存在的。二十三年十一月 總裁等向四屆五中全會提出釐訂中央與地方劃分權責綱領，其通電內曾云：

「數年以來，救亡圖存，雖有方策，而推行之際，勤多窒礙，分工合作，實效未觀者，最大癥結，則以中央與地方間之權責未能因應時勢，明文厘定，至隔閡未盡消除之

故。……總理建國大綱規定中央與地方採均權制，……此為劃分中央與地方權限之最高原則。依此原則，以定綱要，使中央與地方共同遵守，在今日實不容再緩。」
「權限不劃清，足使中央與地方發生隔閡，而相互間權責的劃分，意在藉劃分為膠合的手段，以達到相互維繫的目的，其義甚明。」

第二節 各級政府事權劃分的準則

各級政府事權的劃分，在目前確是亟待解決的問題，關於這個問題的解決，我們首先應明瞭一般地方權限的理論，和我們所依據的準則，然後始能討論到劃分的實際辦法。

第一目 權限劃分的理論

關於權限的劃分，大體上可以分做兩種：一是中央政府與地方自治團體間權力的分配，叫做統治上的分權，普通所稱地方分權，就是指此而言。一是中央政府與地方行

政官吏間職權上的分配，叫做行政上的分權，普通又稱為地方分治。地方分權與地方自治的性質是不同的。

統治上的分權，亦即一般所稱的地方分權，就是中央政府將事權的一部份，分配予地方自治團體，使於一定範圍內，依地方人民的意思，以處理地方事件。這種權力，未經中央賦予之後，即為地方自治團體自身的權力，行使此權力所表示的意志，為地方自身的意志，而非中央的意志。但行政上的分權，亦即所謂地方分治的性質則不同，權力分配的對象，為中央所任命的地分官吏，中央將一部分行政事務，交與此等官吏，使彼等秉承中央意志處理。在這種情形下，地方上的行政官吏，僅為一中央的代理人，其行使的權力，實際上仍為中央政府本身的權力，嚴格的說，不過為地方行使此權限所發生的職務上的劃分而已。而所以稱為分權者，因此等地方官吏，當中央賦與某種事務處理的權力時，即得在一定範圍內，對此事件享有自由裁量 and 自為決定之權。

因為分權的性質不同，所以中央的控制方式亦有別，地方自治團體既係行使其自身

的權力，故中央政府通常僅能執行有限制的監督權；而對於地方官吏，雖然授與處理事務的權力，但此種權力，實際上仍係中央自身的權力，所以於監督之外，更能執行指揮，即可任意以其決定的事項，命令地方遵照進行。普通對地方自治團體處理的事務，稱爲自治事務，而地方官吏處理者，仍係國家行政，中央對自治事務的處理，得行使監督之權，但對執行國家行政，則兼有指揮權與監督權二者。

這兩種不同性質的分權，係對兩種不同性質的地方組織而發生，一對地方自治團體，一對地方官治組織。我國的省政府，係屬官治性質，將來是否應演進爲自治團體，係爲另一問題，依其目前的地位，其分權的方式，應爲地方分治制，亦即所謂行政上的分權。縣及鄉鎮爲地方自治團體，縣各級組織綱要明定爲法人，其分權的方式，自應爲統治上的分權。不過縣各級組織綱要規定縣長一面辦理全縣自治事項，一面又執行中央及省委辦事務，因此縣長一面爲地方首長，一面又爲中央的代表，在這種情形下，兩種分權的方式同時適用，即以統治上的分權爲主，而以行政上的分權爲輔。

中央的授權地方，亦即地方自中央取得權限，一依中央法令為根據，但其間範圍的廣狹強弱，則相差甚大，茲再分別言之：

中央將國家行政授與地方官吏時，其授權的範圍，可分為下列二種：

一、中央就已決定的事項，責令地方官吏遵照執行，即中央以法令表示其意思與決定，而由地方官吏依照其意思與決定予以實施。這時地方官吏僅為代理中央處理此項事務，地方官吏的地位，不過是政府與人民的媒介，以執行中央的意思和決定。

二、中央將某種事務授權地方官吏處理，使於一定範圍內得自由裁量與自為決定，此際的地方官吏，係為中央的代表人，就所授與的事務，以代表的資格為之處理，本身有決定意思的權力，中央亦僅予以一定範圍的監督。我人所稱行政上的分權，係指此種方式的授權而言。

至於中央將行政權授與地方自治團體時，依現今各國的實例，其方式大抵分為二種：

一、爲個別授與主義，行於英美等國家，卽地方自治團體活動的範圍，由國家以法律各別指定，國家以法律指定給與地方者，均爲地方自治事務，反之則爲國家行政。這種指定的權限裏面，往往分爲必行權與可行權，前者法律規定必須行使，後者則可自由決定行使與否。

二、爲概括授與主義，在歐陸國家實行，卽國家概括規定，凡與地方自治團體有直接利害關係的一切事務，均歸於地方。卽於地方自治團體設立之初，國家以法律規定授與一般權能，卽凡非法令規定爲國家事務者外，均爲地方事務，這種事務，普通稱爲固有事務，被認爲地方自治團體達其生存目的而處理的事務。此外，國家往往將本來屬於國家的事務，由法律或特別委任行爲授與地方自治團體，使認爲自己的事務而執行，這種事務稱爲委任事務。此外就事務的是否必須執行爲標準，尙可分爲必要事務與任意事務，前者在法令上規定地方自治團體有必須執行的義務，而後者執行與否得由地方自治團體自由決定。通常委任事務大抵卽爲必要事務，固有事務爲任意事務，但事實上並不

完全一致。

關於中央與地方權限劃分的方式雖不同，但如加以歸納，則國家全部行政權限，大體上可分別爲三類：

一、是專屬於國家的事務，係對國內全體人民有直接利害關係，而與地方不發生特殊關聯者，如軍事、外交、金融、司法、以及大規模的公營企業等。這種事務，均以由中央自行處理爲原則，其有委任於地方官吏執行的必要者，亦僅爲代理中央行使，關於執行事務時意思的決定，大抵由中央爲之，即能給予地方若干自由裁量之權，亦極有限。

二、爲中央與地方所共有，即其事務的範圍，雖屬於地方，但與國家亦有極密切的關係，所以應由國家與地方合作處理，或在原則上由中央所有，但地方亦得有條件的舉辦或原則上由地方經營，但中央須加以嚴格的節制。如警察、教育、衛生取締，及貧窮救濟等，均屬於這一類。這類事務，大抵由中央以法令委任地方舉辦，亦即所謂地方自

治團體的委任事務或必要事務。中央如命令地方官吏執行此類事務，亦僅給予有限的自由裁量權。

三、專屬於地方的事務，即純粹直接關係地方人民利害的事務，由國家授權於地方處理。如道路、橋樑、河堤、港灣、和一切公共企業等。地方自治團體，以此類事務為固有事務，完全以自己的意思執行，僅受中央一定範圍的監督。至中央如委任地方行政組織的官吏執行時，大抵亦賦予充分的自由裁量權。

第二目 權限劃分的準則

現代國家關於中央與地方權限的分配，不外採中央集權與地方分權兩種主義，所謂中央集權，是集中政治上的權力於中央，由中央政府對全國政治為強有力的支配，所有政務大抵由中央所派的地方官吏，遵照中央的意志執行。所謂地方分權，係將統治權分配於中央政府與地方政府，使之各領有一定的權限，而不能互相侵犯。不過集權與分權，實際上不過表示權力分配的一種傾向，純粹的中央集權和地方分權是沒有實例的。

如法國的制度，僅爲偏於集權，而美國的聯邦制度，則亦僅爲偏於分權而已。集權過甚，很容易釀成專斷的政治，一個國家以內的地方情勢，既不盡同，人民的思想需求，亦不一致，強以整齊劃一的命令治理，實難獲得全體人民的同情，而收順利實施的效果。而分權過甚，則又是以妨礙全國的統一，國家的法令規章，政治設施，混雜不一，固足減少民族國家統一團結的性能，又易養成地方人民或官吏偏狹的觀念，影響政治經濟以及文物制度的進步，過分的集權與分權都有缺點，因此 總理倡造均權制度，折中於集權與分權之間，捨短取長，以適應國家社會的需要。

我們要劃分權限，當然應遵循均權制度的準則。建國大綱第十七條規定：「中央與省之權限，採均權制，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜的性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權」。所謂均權，係包括集權與分權兩要素，就是對於全國人民有直接利害的事務，應用集權的方法，由國家直接處理；至純粹爲地方性質的事務，則須應用分權的原則，由地方政府自行處理。

在均權制度下，事權的分配應遵守全國一致和因地制宜的原則，這個制度，既是集權制與分權制的折衷，因此關於權限分配的方式，以及中央監督權的行使等等，為集權國家或分權國家所採用者，我們亦應斟酌時勢，分別取捨。

其次，依照均權制度的原則來分配中央與地方權力，在總理以地方自治的完成，為政治建設基礎的基本概念下，其性質自應為中央與地方自治團體間的權力分配。縣為地方自治單位，建國大綱明白規定，縣各級組織綱要又規定縣及鄉鎮為法人，均為自治團體。至省的性質，依現行省地方制度，僅為國家官治組織，因此一般認為中央與地方的均權，僅適用於縣及鄉鎮，以縣及鄉鎮為對象，而不及於省。依此論點，建國大綱所定「中央與省之權限，採均權制度」一語中所稱之「省」字，應解釋為一省以內包括的全部自治縣與自治鄉鎮而言。

不過我們在前面說過中央與地方權力的分配有兩種：一為中央與地方自治團體間的分配，一為中央與地方官吏亦即地方官治行政組織間的分配，這兩種權力分配的性質不

同，亦已分別指出。關於中央與地方自治團體權力的分配，自應採用均權制度的原則，但依我推想，中央與地方官治行政組織間，亦即中央與省間權力的分配，亦未嘗不能適用均權制度的原則，所分配的權力的性質縱不一致，但據以分配權力的原則，未嘗不可同時適用。二十四年三月公布的中央與地方劃分權責綱領之原則，所謂地方，即係指省而言，而本案向中央提出時，總裁等通電內，又明明說明係根據 總理的均權制度，由此可知中央與省權責的劃分，採用均權原則，在事實上業已存在。

第二章 權限劃分的必要

各級政府專權的劃分，我人認爲必要，但現在討論地方制度改革者，雖承認縣政受省方的牽制干涉過甚，但劃分相互間權限之議，則表反對。數其理由，不外下列數端：
一、國家設置地方政府，原爲執行上級令辦的事務，如一旦省縣事務劃分，省不得以省權限內事務和詳縣權限內事務委縣，將因以剝奪施政的自由。
二、縣事務的處理，如脫離省之手涉，以目前縣行政的黑暗，以及民意控制的缺如，實非所宜。
三、事務一經劃

分，即無伸縮餘地，省事務縣不能舉辦，縣事務省亦不能舉辦，可使事務因以發生停頓不辦之虞。同時劃分的標準難以確定，因以將來職權上的糾紛勢不可免。其實這些理由，細細分析，都未必盡屬中肯。事權的劃分，在確定每一事務的性質。何者為國家行政，何者為自治事務，而分別其處理的方式。至於確定以後，亦非一成不變，採列舉主義的國家，隨時可以新的任務授權地方，採概括主義的國家，亦隨時可以特別法令授與地方以所謂委任事務。而自治事務的仍應受上級政府的監督，舉世各國均無例外，不過要依法令的規定行使而已。事權分割後，地方上若干重要事務，可由法令規定必須舉辦，而各級政府事權混淆，對於職權的行使，如毫無準則，其弊當遠勝於其利。至於職權劃分的標準，那是一個技術問題，果劃分有其必要，則技術的困難，自應設法克服。反對劃分權限者，認為倘能確定監督權行使的程度，分別核准、備案、報告的意義，對每一事項確定監督的方式，以厘定省對縣的監督關係，則問題即可解決。我人固承認確定監督關係，足以解決問題的一部，但劃分各級政府權限，確定監督關係亦為必須進行

的工作，而祇有事權劃分清楚，監督關係方容易確定。至於事權的劃分，實有其積極的意義：

一、使責任分明 權責確定以後，關於國家的事務，由國家負責，如委地方辦理，其經費由國庫支出。地方的事務，由地方負責辦理，中央僅與一定限制的監督，一方面使地方能夠發揮其高度的能力，實行其職務，而不為周圍過分的牽制所抵銷，另一方面，中央仍保持他對於地方的監督權，行使適當的控制，以調整全部機構的行為，維持政治的秩序。這樣責任分明，行政效率自可大見增加。

二、能權衡緩急 各級政府的權限劃分以後，在地方範圍內的事務，其由法律所規定必須舉行者，自當儘先辦理，對於其職權內的任意事務，則可斟酌環境需要，權衡緩急輕重，酌量舉辦，這樣地方政府的主動性能，可以充分發揮，地方政治，得在正常軌道內健全發展。

第三節 各級政府事權劃分的擬議

縣各級組織綱要對於縣的職權，僅概括規定縣長辦理全縣自治事項，及中央及省委辦事項，鄉鎮則付缺如。僅於鄉鎮公所設立民政警衛文化經濟四股的規定內，可以窺見其職掌包括民政、警衛、文化、經濟四項。我們要把縣及鄉鎮的事權明白厘定，這是牽連到國家整個治權，尤其是行政權的分配問題，而何者為中央及省委辦事項，尤須有一個確定的標準。綱要內規定此項事務委辦時，應於公文紙上註明，這種註明當然要有法律的依據，否則中央或省行政機關如可任意決定，其勢必仍將蹈過去的覆轍。所以我們必須有一個具體完密的各級政府事權劃分的基本法律，作為最高的準繩，在這種法律裏面，明白列舉各級政府的事權，使中央與地方共同遵守。

意義，我們以為立法當局，應該負起責任來解決這個問題，這裏我想根據各國成規，參酌本國現行法令，以及實際情況，奉均權的原則，來做一個粗淺的擬議：

第一目 地方政府事權的分類

中央政府行使整個國家的治權，關於全國一致性質的事務，均由其負責統籌辦理，以國家整個利害關係的立場，權衡緩急輕重，斟酌進行。但地方政府的情形，則有不同，以省論，省雖爲官治行政組織，一切權限均爲中央本身的權力，全係委託辦理的性質，不過其中若干係普及性質的事務，或爲中央直接統治事項，僅責令省政府遵照執行，或雖授權地方，但地方亦必須負責辦理。若干事務，偏於地方的性質，省政府的執行這些事務，得就地方實際需要來決定。所以關於省的事務，擬分做三類：一、爲中央直接統治委省舉辦事務。二、爲必須執行的事務。三、爲可以執行的事務。縣及鄉鎮，均爲地方自治團體，縣長及鄉鎮長一面負有處理國家行政的責任，一面又有處理其本身事務之權，其職權分爲兩大類：一、國家行政，（即中央及省委辦事務）。二、地方行政。在地方行政中間，一部分爲根據國家特別法令委任於自治團體的事務，這些事務必須依照中央或省法令的規定辦理，一部分爲地方固有的事務，地方政府得斟酌地方環境

辦理。以上所謂國家行政，即中央所獨有的職權，地方行政中間的委任事務，即相當於中央與地方所共有的職權，固有事務，則為地方所獨有的職權。

第三目 各級政府的事權與運用

根據以上的分類，擬將各級政府的事權，試作一大體的列舉，並就事務的性質，分別對各項事務的運用方式，指出若干應行注意的原則：

一、中央政府

中央政府處理全國一致性質的事權，並指揮監督各級地方行政，其應由中央直接舉辦的事務，除軍事、外交、司法事項，均係中央專屬行政，不予列舉細目外，其關於內務及財務行政部份，約如左列：

一、全國金融幣制。

二、國稅征收及內外債發行。

三、重工業及國防工業。

- 四、國外貿易。
- 五、研究院、大學、專科學校、國立圖書館、博物院。
- 六、全國警察及團隊。
- 七、鐵道、國有公路、郵政、電報、航務。
- 八、土地政策實施。
- 九、重要水利，及國營農林工商鑛業。
- 十、大規模賑災及社會救濟。
- 十一、大規模移墾。
- 十二、重要衛生設施。
- 十三、度量衡。
- 十四、禁烟。
- 十五、著作權專利及商標。

中國縣制改造

第八章 各級政府間事權的劃分

四〇〇

十六、國籍。

十七、國家選舉。

十八、其他應由國家直接處理事項。

二、省政府

中央直轄事務

- 一、司法行政
- 二、兵役
- 三、軍事征發
- 四、國稅及省稅征收
- 五、國家選舉
- 六、其他委辦事項

必須執行事務

- 一、省稅征收省公債發行
- 二、省公產管理
- 三、中學校職業學校師範學校
- 四、傳染病防禦
- 五、衛生取締
- 六、賑災及社會救濟
- 七、度量衡推行
- 八、土地測量
- 九、戶籍
- 十、勞資及佃業爭議
- 十一、禁烟

可以執行事務

- 一、省營農林工商鑛業
- 二、墾荒
- 三、圖書館博物院
- 四、道路橋樑河堤港灣
- 五、水利
- 六、公用事業
- 七、保健
- 八、禮俗
- 九、宗教
- 十、保護監督獎進工商業
- 十一、醫院
- 十二、其他可以舉辦事項

- 十二、警備
- 十三、國民工役
- 十四、其他必須舉辦事項

以上關於中央直接統治事項，完全聽中央的指揮辦理，必須執行的事務，雖由省政府辦理，但關係全國利害，所以不僅必須舉辦，而且還應在中央政府統制的制度以內活動，受中央嚴密的監督。經費不足的省份，中央並應就實際需要酌予補助。至於可以執行的事務，則為偏於地方性質的事務，省政府應斟酌環境，及其人力財力，分別舉辦，為適應地方各別情況，其實際辦法，得在原則上由省決定，而由中央施以必需的監督。

三、縣政府

國家行政

- 一、司法行政
- 二、兵役
- 三、軍事徵發
- 四、國稅征收

自治事務

委任事務

- 一、中學校職業學校師範學校完全小學
- 二、衛生院或衛生所
- 三、賑災及社會救濟

固有事務

- 一、縣稅征收及縣公債發行
- 二、縣公產管理
- 三、縣營農林工商鑛業
- 四、墾荒

中國縣制改造

第八章 各級政府間事權的劃分

五、國家選舉
六、其他委辦事項

- 四、土地陳報及土地測量
- 五、戶籍
- 六、勞資及佃業爭議
- 七、禁烟
- 八、警衛
- 九、合作
- 十、國民兵役
- 十一、國民兵訓練
- 十二、其他委任事項

- 五、圖書館博物院
- 六、道路橋樑河堤港灣
- 七、水利
- 八、公用事業
- 九、農倉
- 十、積谷
- 十一、保健事業
- 十二、改良風俗
- 十三、保護監督獎進工商業
- 十四、農業生產改良
- 十五、公園娛樂場
- 十六、公墓
- 十七、公營典當
- 十八、社會事業
- 十九、屠宰場
- 二十、消防
- 廿一、名勝古蹟保護
- 廿二、調解爭訟
- 廿三、其他屬於縣地方自治團體事項

以上關於國家行政，係中央或省委託縣長辦理的事務，縣長對於這些事務，係以國

家行政官吏的地位處理，受中央或省的指揮監督，無須經過縣意思機關的議決，完全由縣長對中央或省負責。處理這些事務的經費，依縣各級組織綱要規定，應由國庫或省庫擔任。當由國庫省庫指定的款，或由地方墊付後，日後由中央或省歸還。自治事務中的委任事務，雖由特別法令委任辦理，但均為地方自治團體本身的事務，所以縣長執行這些事務，亦應經過縣議決機關的議決。不過這些事務，係與國家整個利害關係甚切，故必須受中央或省較嚴密的監督，在原則上應在國家的整個政策和統一制度內活動。至於舉辦這些事務的經費，自應由地方負擔，但因這些事務係為必須辦理的性質，所以中央或省為補救地方財力的不足，並促進行政效率起見，應實施補助金制度，這些事務，大抵為支配補助金的對象，因這些事務既係普及性質，與整個利益有關，故地方如無力舉辦，中央自有予以補助的義務。補助金制度，在英國收效最鉅，中央政府以補助金為監督地方的一種重要手段，我們最好亦能做效實施。至固有事務，其性質偏於地方，縣自治團體為適應地方人民的要求而舉辦的事務，這些事務的舉辦，應斟酌地方環境，分別

第八章 各級政府間事權的劃分

四〇四

處理。其應辦理與否，以及辦理的方案，都應經過縣議決機關的議決。委任事務和固有事務，均為地方自治事務，所以縣長的處理這些事務，係以團體執行機關的地位處理。至上級政府對於這些事務的處理，應盡可能設法避免不必要的干涉，但仍應施以必要的監督。在此自治開始時期，上級機關的行政監督關係重要，不過為使地方自治團體能發揮自動效能起見，不必在枝節事務上過作瑣細的干涉，而應於組織及人員方面的監督上特加注意，俾能以健全的組織，使地方的推進，得保持合理的標準。

四、鄉鎮公所

國家行政

- 一、兵役
- 二、軍事征發
- 三、國家選舉
- 四、國家稅及省稅征收
- 五、其他委辦事項

自治事務

- | | |
|---|--|
| <p>委任事務</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、普設鄉鎮中心學校及保國民學校 二、鄉鎮醫務所 三、救濟老弱殘廢癩寡孤獨傷病婦孺 四、戶籍 | <p>固有事務</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、鄉鎮稅捐征收 二、鄉鎮公產管理 三、鄉鎮保公共造產（農林水利漁鹽畜牧蠶桑紡織等）及公共生產事業 四、利用管理鄉鎮公有產 |
|---|--|

- 五、禁烟
- 六、勞資及佃業爭議
- 七、警衛
- 八、合作
- 九、國民兵訓練
- 十、其他委任事項

- 五、鄉鎮保內道路修建
- 六、保簡便藥箱
- 七、簡易農倉
- 八、積谷
- 九、農業生產改良
- 十、手工業改良
- 十一、公共娛樂遊息場所
- 十二、公墓
- 十三、消防
- 十四、名勝古蹟保護
- 十五、調解爭訟
- 十六、取締不合衛生食品
- 十七、境內清潔
- 十八、改善居民住宅
- 十九、禁賭
- 二十、取締游惰
- 二十一、實施新生活運動
- 二十二、其他屬於鄉鎮事項

以上各項事務，由鄉鎮保分別舉辦。依縣各級組織綱要的規定，保為鄉鎮內的構成份子，保國民學校，保國民隊以及保合作社的設立，各種教養衛工作，均以保為起點。

府地方人民，尤以保民大會爲民權行使的基礎，由保民大會選舉鄉鎮民代表，並由鄉鎮民代表產生縣參議員，所以保同時又爲全國政治的真正基礎。所以一切鄉鎮的事務，均應分別由鄉鎮分酌一部於保辦理。至於縣與鄉鎮同爲地方自治團體，所以表內所列國家行政與自治事務性質與其處理方式，與縣相同，茲不贅。

各級政府各種事權的列舉，不過是舉例的性質，僅在表示劃分的一個輪廓，自然不免有遺漏籠統種種不妥的地方，有待詳盡的研討。至於行政督察專員公署，爲省政府督察機關，區署爲縣政府的輔佐機關，其性質僅爲省縣組織的一部，沒有自己的獨立權力，所以不發生權限劃分問題。

討論各級政府事權劃分問題的最後，深覺事權劃分後，如果希望能有完善的運用，必須具備幾個先決條件：即國家統一的完成，法治習慣的培植，和監察機關的健全，三者缺一不可。蓋地方割據狀態消滅，民族意識增強，強有力的中央政府方能建立起來；必國家整個統治權能集中於中央，然後能分散於地方，分合之間，融洽不留間隙。而要

中央與地方做到融洽不留間隙的地步，尤賴法治習慣的養成，中央地方關於權力的運用，各守法律，惟有共同恪守法律，才能永遠維持相互間的正常的關係，保持良好的政治秩序。再上級機關負監督責任，其組織當然應十分健全，監督並非壓制，其要旨在輔導而上，倘其本身缺乏督導的能力，下級政府自不能發生良好的信仰，亦頗足以造成相互間的隔閡。這些雖然都是老生常談，但不能因常談而忽視其重要性。至於各級政府的處理各種事權，自須充實組織，提高效率，常然更無庸多說了。

第九章 縣財政的整理

縣各級組織綱要的根本精神，在於健全縣以下各級機構，來推動一切地方建設，以完成地方自治，鞏固國家基礎，但是新制的推行，無論關於組織本身的充實，和各種事業的推進，都需要有充足的經費。沒有經費，事業的推進和機構的調整，勢必都將流為空談。有很多人認為現在地方財力這樣薄弱，人民生活這樣困苦，那裏能夠再加重負擔？因此對新制的推行，發生懷疑的。我們不能否認現時地力財政基礎的脆弱，但縣政改革改如此其重要，任何困難，自應鼓起一切勇氣來克服。關於地方財政的整理，年來常常引起各方的熱烈討論，各種方案雜然並陳，頗足增強我們對於這個問題有效解決的信心，而問題僅在於能否切實力行。只要有整理的決心，自不難獲得完滿的成績。

第一節 縣財政整理的幾個基本原則

現在縣地方財政的缺點在那裏？我們整理的目標是什麼？這是我們首先應該提出研究的。我認爲關於縣地方財政的整理，應根據下列幾個基本原則來作爲整理的對象，分別尋求解決的方案。

第一目 縣財政的獨立

過去財政收支的劃分，僅爲中央與省，縣在法律上雖爲自治的單位，但其財政則附庸於省，一切地方稅均係省稅，縣無獨立稅源，其財政收入，僅賴田賦，契稅，屠宰稅，牙稅等各種附加爲挹注，益以若干雜捐，房舖捐等少數收入，其結果遂至田賦附加稅繁重，苛捐雜稅繁興。近年以來，縣的新政日增，所有各種新政的舉辦，均賴籌措適當的經費，於是一切正當稅收以外的橫征暴斂，亦與以俱增，政府對於人民的聚斂愈甚，社會經濟的破產愈速，而財政的整理亦愈感困難。因此縣財政的獨立，以解脫現今附庸的地位，成爲地方財政整理上的一個先決問題。我們要整理縣財政，第一步自應先就國家與地方稅源予以劃分，同時並應就省縣職權的分配而爲經費支出的分配，必縣財

政的收支範圍得能確定，然後整理始可有一定的依據，一切關於整理的設計規劃，亦得有固定的範圍可言。

第二目 貪污的祛除

目前政治上的貪污現象，尙未完全消滅，這是毋庸諱言的，而財務政行政人員的中飽，以及其他一切積弊的存在，尤爲財政上的一種重大打擊。論者曾謂現時的財政，人民出三個錢，政府收到的只有一個，其餘兩個，一個是浮收，一個是中飽；政府用三個錢，國家受益的只有一個，其餘兩個，一個是浪費，一個是中飽，因此只要能在收入方面鏟除貪污，將浮收還諸人民，將中飽提歸公家，政府收入，反可增加一倍。只要在支出方面鏟除貪污，節約浪費，可以用過去三分之一的錢，做過去一樣的工作。這話雖然未免說得太過火，但在地方行政黑暗腐敗的環境，人民完納的許多稅捐，被胥吏私人所吞沒，確屬不少，而以稅捐以外的罰款，案款，自由捐募等收入爲甚。至於吞沒公款息金，對於稅收征而不報，報而不解，捺留挪用，以及公款支出上虛僞浮報，挪移隱飾等

等，對於公款的使用，亦屬見不一見。凡此均爲公庫的重大損失。貪污的祛除，在財政上固爲切要之圖，而在財政整理上，尤爲一重要的前提。而貪污的祛除，首在樹立財政收支秩序，確立財務行政制度，利用財務行政上的各種防嫌制度，來澈底肅清貪婪，中飽，浪費等惡習，而使人民的負擔確能涓滴歸公，並依財政秩序的建立，進而謀支出和收入上的整理。

第三目 經費的合理支配

所謂經費的合理支配，即在使地方經費的支出得收最大的效率。現時的地方支出，往往將普通基金分割爲若干專款，征收，保管，支出，各自獨立，如教育專款，農林專款，自治保甲專款，水利專款，積穀專款等等，其用意在使每一事業有固定的財源，不得挪移，俾各項事業得能繼續維持，而上級政府往往爲求其主管事務的發展，鼓勵或強令地方設立專款，一經確定往往不能更易，以致所謂各項專款，既未能就全盤政務與全部經費間作合理的分配，而相互間又無調盈劑虛的可能，以致關於事務的輕重緩急，不

能依時代變遷及環境需要，爲最適當的措置。又各專款各有經理機關，已屬虛糜公帑，而因以造成財政管理權的分岐，尤易發生舞弊中飽等情事。此其一。地方自治團體事務，性質不一，有爲國家行政的性質，由中央或省委託辦理者，而其本身的自治事務，通常又爲必要事務與任意事務，因之地方經費支出分類中，有必要費與自由費的區別。過去地方事務的性質不分，不問中央與地方事務，凡由地方執行者，應由地方負擔，而地方本身事務，亦無必要與任意之分，而大抵由上級政府發動，命令交辦，但經費之來源則置諸不問，凡此情形，均使地方經費的支配，不能符合適宜的標準，而預算的因以變更，尤屬無法避免。此其二。縣政府的事務日繁，各種新興事業，均待舉辦，上級政府，命令催促，又往往急如星火，但地方財力有限，所欲舉辦的事業則無窮，以至新事業的推進，除設立機關以外，於事業本身，無法開展，經費集中於薪工方面，致經費支出的實際效率，至爲低弱。此外，因行政的腐敗，各種事業的舉辦，大抵敷衍塞責，以致經費的支出，不能達預期的效果。在今日又爲普遍的現象，財政並不公開，人民對

於此種不良現象，又不能予以明白的指責，盡其監督的功能，亦使財政上的浪費，無從為適當的制止或糾正。此其三。以上所舉，不過其較為顯著的現象。支出的合理化，最低限度應做的事權與支出，增進經費支出的實際效率數點，這些事項，在縣財政的整理上均為極關重要之事。

第四目 財源的開發

在刷新地方政治，發展地方自治的目標下，今後縣各級組織的事務，勢將日見擴充，而應辦這繁劇的事務，自必須開拓與事務相適應的財源。我們要開發財源，自不能只顧財政上的收入，而要同時顧及人民的負擔能力。過去縣地方收入，攤派是一筆很大的數額，許多事務的維持，都依賴攤派制度，但這種非法攤派，不過是一種竭澤而漁的辦法。以往政府對於人民的攤派，差不多毫無限制，縣長可以攤派區長、聯保主任、保長都可以各自為政的攤派，可以每月派幾次，一年派數十次，攤派的名目繁多，每一縣的數目往往有十種二十種之多，攤派的數額，亦比較固有賦稅為鉅大，通常自兩三倍甚至

有十幾倍，而攤派固無固定的制度，一切冊籍賬目和收據，大抵並不具備，不肖的地方官吏，就利用攤派以達其混水撈魚的目的，層層包辦，層層剝削，假定縣的攤派數額為一萬元，派到下面去，就要變成一萬五千元，甚至是二萬元，再變下去就要變成三四萬元，貪污土劣，沉瀝一氣，結果國民負擔超過了國民收入，土地負擔超過了土地收穫。這種等於敲骨吸髓的辦法實際上是絕源而不是開源，必須要絕對禁止的。至於正當的稅收，實際上亦積弊重重，如以田賦論稅制不良，稅目名稱繁多，稅率參差不一，稅率之高下，不以田地優劣為標準，人民負擔失其平均。而地籍圖冊，大抵因變亂散失，以至土坐失稽，戶名不實，糧不跟土，戶不承糧，馴至有田無糧，有糧無田，田多糧少，田少糧多，種種流弊，不一而足，至征收舞弊，尤為百出，飛、瀆、詭、寄，為胥吏中飽之祕訣，人民負擔已重，而公庫收入無幾。至營業稅的征收，稅局往往敷衍塞責，不進行調查，僅由商會認繳，稅局向商會領錢，商會向人民派款，成為變相包辦，其中流弊，自屬難免。而課稅標準亦嫌過於複雜，調查不易。以現在稅收情形來看，如能切

實整理，不須增加人民負擔，也可以增加財政的收入。而在財政收支秩序樹立，貪污祛除以後，即使酌量提高稅率，均無不可，只要取之於地方，用之於地方，縱負擔酌量增加，人民亦不致有何怨言。此外公有財產及公營企業收入，如公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，以及天然富源與大規模之工商事業，均由建國大綱規定應由地方經營，以充地方經費，或由中央協助經營而平分純利。但過去地方政府均絕未置意，公營業的收入，在現代各國地方收入上均漸占重要的地位，而揆諸民生主義的實施，以發達國家資本，節制私人資本為方法，官產官業的擴充，亦即公共資本的積累，自應切實注意。其次，中央補助金制度，原在調劑地方財政的盈絀，為使各地方政府對於各項重要事業的舉辦，不致因財力薄弱，而陷於於停頓起見，各依其事業經費的需要，決定各種普通或特別補助金，一面救濟地方財力的不足，一面亦所以平均各地人民的負擔。我國過去省縣財政未劃分清楚，補助金的制度，並未完善樹立，但就中央對省而言，雖有補助的事實，但無一定的標準，其補助辦法，往往係臨時的人事應付，如廣東最富，以往

因政治關係，中央不得不補助，乃人事的。又如今日四川一省，中央須予以鉅額的補助，此乃抗戰期中臨時的而非永久應有的現象。現在抗戰期間，地方支出較平時爲鉅，而地方收入則較平時爲少，大抵均由中央酌量予以補助，但其補助方式，並無嚴密均平的標準可資依據。現在的縣地方收入中有補助金的一項，關於補助金制度的如何建立，對於地方收入亦具有重要的關係。此外尙有一根本問題應加注意者，即鞏固地方財政的基礎，需要同時發展地方金融及經濟，經濟繁榮，地方人民負擔能力提高，然後財源可以不斷開拓，而金融機構，爲一切經濟組織的骨幹，尤應設法健全，以期肆應便捷。過去地方金融週轉不靈，農村生產事業無從發展，在此貧弱的經濟基礎上，欲期地方有廣大的財源，以推進一切公共設施，自屬不易，我人要積極的開發地方財源，對此亦不能不加以注意。財源的開發，在於增加地方收入，俾地方事務，得有充足的經費可以舉辦，地方事務的舉辦，爲地方政府存立的目的，所以地方政府爲貫徹其目的起見，必須籌措與其職權相應的經費，過去因地方財政未臻健全，被迫採取量入爲出的原則，但

以後的財政政策，應設法逐漸代以量出爲入的原則。在政府職權日趨擴大，公共福利謀劃的需要日見增加的情況下，在貪污祛除，確然做到涓滴歸公的基礎上，我們的財政方針，自然應該採取量出爲入的原則，以適應實際的需要。

以上各項，僅在列舉縣財政整理的幾個基本的抽象的原則，下面就依據這些原則，來研討每一原則實施的具體方法。

第二節 自治財政系統的確立

關於各級政府間財政的劃分，十六年七月公布的以及十七年十一月修正的國家與地方收入劃分標準，和國家與地方支出劃分標準，所指的地方，僅爲省與直隸於行政院之市。二十四年六月立法院通過的財政收支系統法，除直隸於行政院之市與隸屬於省之市外，分爲中央，省，縣三級，一方採用收入劃分制度，以確定省與中央間，及省與縣間的收入關係，一方按照各級政府職權，使中央與省縣各有其獨立的支出項目，同時並兼

採補助金制度，使中央與省縣間及省與縣間發生調劑盈虛的作用。而限制省的財權，充實縣的財力，以建立縣財政基礎，為立法的精義所在。茲就該法規定省及縣市的收支，摘列如左：

關於收入者

甲、省收入

一、稅課收入：

1. 營業稅。（以百分之三十歸所屬市縣）。
2. 由縣市分得之土地稅。（百分之十五至百分之四十五）。
3. 由縣市分得之房產稅。（土地法施行後併入土地改良物稅，百分之十五至百分之三十）。
4. 由中央發給之所得稅。（百分之十五至百分之二十）。

5. 由中央分給之遺產稅。(百分之十五)。

二、稅課以外的收入，計爲：特賦收入，懲罰及賠償收入，規費收入，代管項下收入，代辦項下收入，物品售價收入，租金使用費及特許費之收入，利息及利潤收入，公有營業及事業之盈餘收入，補助及協助收入，贈與及遺贈收入，財產及權利售價收入，收回資本收入，公債收入，長期賒借收入，以及其他收入等共十六種。

乙、縣收入或隸屬於省之市收入

一、稅課收入：

1. 土地稅。(以百分之十五至百分之四十五歸省)。
2. 房產稅。(土地法施行後併入土地改良物稅)。
3. 營業牌照稅。
4. 使用牌照稅。
5. 行爲稅縮稅。

6. 由中央分給之所得稅。(百分之二十至百分之三十)。

7. 由中央分給之遺產稅。(百分之二十五)。

8. 由省分給之營業稅。(百分之三十)。

二、稅課以外的收入，計爲：特賦收入，懲罰及賠償收入，規費收入，代管項下收入，代辦項下收入，物品售價收入，租金使用費及特許費的收入，利息及利潤收入，公有營業及事業之盈餘收入，補助收入，贈與及遺贈收入，財產及權利售價收入，收回資本收入，公債收入，長期賒借收入，以及其他收入等共十六種。

關於支出者

甲、省支出：

省的支出，計分：政權行使支出，行政支出，立法支出，教育及文化支出，經濟及建設支出，衛生及治療支出，保育及救濟支出，營業投資及維持之支出，保安支出，移

殖支出，財務支出，債務支出，公務人員退休及撫卹支出，損失支出，信託管理支出，普通協助及補助支出，以及其他支出等共十七項。

乙、縣支出

縣的支出，計分政權行使支出，行政支出，立法支出，教育及文化支出，經濟及建設支出，衛生及治療支出，保育及救濟支出，營業投資及維持之支出，保安支出，財務支出，債務支出，公務人員退休及撫卹支出，損失支出，信託管理支出，普通協助及補助支出，以及其他支出等十六項。

政府收入，以租稅收入爲主要，但同一稅源，不能由各級政府共同征收，所以各級政府爲避免重複衝突起見，必須加以劃分，以確定其稅收的範圍。財政收支系統法，關於稅源的劃分，以有全國一致性質者歸於中央，如關稅統稅等，以有地方局部性質者，歸於地方，如土地稅，房產稅，營業稅等。以負擔能力爲納稅標準者，歸於中央，如所得稅；而以利益爲納稅標準者，歸於地方，如牌照稅等，頗合乎財政劃分的原則。又以

地方言，省以營業稅爲主，縣以土地稅爲主，意在擴充縣地方財政的財源，至爲顯見。但該法公布數載，迄未施行，蓋實施上有若干困難問題不易解決：其一、現今省財政以土地稅、營業稅、及契稅爲重要稅收，尤以田賦收入爲支持省庫的柱石，一旦劃歸縣庫，僅以其純收入百分之十五至百分之四十五歸省，而營業稅收，仍須以純收入百分之三十歸所屬市縣，省財政的損失，實屬無法彌補。其二、各級稅收之分配，極盡錯綜複雜之能事，如所得稅，既定爲中央稅收，復須按照比例分給省市及縣市，而省縣又須將營業稅及土地稅分解於中央。又如土地稅既定爲縣市稅收，復須按照比例解繳省庫，而省的營業稅，復須依照比例分給於縣，此外如遺產稅房產稅等亦屬相同，如此上下往返解撥，實屬不勝繁劇。前項稅分配比例，究應如何確定，亦至不易。其三、各級政府支出，均僅列一抽象名稱，如省縣政府均有教育及文化支出，究竟何種教育及文化事業應爲省支出？何種教育及文化事業應爲縣支出？並無明確標準。諸如此類，極難辨別分明。而國防軍事支出，本爲中央支出，但各地辦理征兵，需用浩繁，事實上係由地方支

出，在各級政府事務尙未劃清前，支出的範圍，雖表面劃分，但實際無從執行。因此種種實施上的困難，致財政收支系統法遲遲未能施行，而縣財政的獨立，亦即因以延擱。

縣各級組織綱要，對縣財政有較爲切合實際的規定，綱要內列舉出下列幾種重要的縣收入：

- 一、土地稅一部。（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）。
- 二、土地陳報後正附溢額田賦之全部。
- 三、中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。
- 四、土地改良物稅。（在土地法未實施之縣爲房捐）。
- 五、營業稅之一部。（在未依營業稅法改定稅率以前爲屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十以上）。
- 六、縣公產收入。
- 七、縣公營業收入。

中國縣制改造

八、其他依法許可之稅捐。

土地稅之一部、或田賦附加全額，以及土地陳報後的正附溢額田賦，全部歸縣，這是縣財政的一筆基本收入，財政收入系統法上土地稅百分之十五至四十五的規定，伸縮範圍極大，實行時頗難確定，現在的劃分則比較具體而切合實際。至中央劃撥補助縣地方之印花稅三成，則係根據第二次全國財政會議呈准原案，作為各縣裁廢苛雜的抵補。房捐本來是縣收入，這都不過是重新加以確定而已。至省的營業稅，應以屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上，分給於縣，這裏亦加以具體確定。縣公產收入及縣公營業收入，特別指出，啓示今後縣財政的整理，應在這方面特別注意。最後所稱依法許可的稅捐，當係指收支系統法上所列之營業牌照稅、使用牌照稅、以及行為取締稅等，自應分別主辦。

此外縣各級組織綱要更規定收入不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需開發費，除省庫撥付外，不足之數，則由國庫補助。對於貧瘠的地

區，亦規定了補救的辦法。

至於支出方面，縣各級組織網要更進一步的規定：「所有國家事務及省事務的經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支」。雖然何者為國家事務或省事務，沒有明白開列，但較之收支系統法的僅僅列舉各科支出項目，亦已較為具體。而綱要既然分清國家事務、省事務、及縣事務，勢必將有一種權限劃分辦法的擬訂，從而支出上的真正劃分，可以有所依據。

第五屆八中全會，通過「改進財政系統，統籌整理分配」，以及「暫由中央接管各省田賦」兩案。前一提案，將全國財政分為國家財政及自治財政兩大系統，國家財政系統，包括現有的中央及省兩部份財政，關於收入部份，除原屬國家預算一切收入外，並將原屬省預算的一切收入，概劃歸中央管理，並得由中央委託省行政機構管理之。至支出部份，則分普通政務預算，與特別建設預算兩大部門，亦以中央及省之原有支出屬之。自治財政系統，包括縣及鄉鎮兩部份，其收支預算，依照法律的規定，分別由各縣

編造，先經民意機關同意，省府審核，再請中央核定，其因貧瘠而不足者，依核定的預算，由中央補助其不足之數。自治財政系統的收入部份，其屬於租稅者，由中央設定的稅務機關收納劃撥，其屬於規費者，得依法律的規定，由各縣自收。至於其支出部份，則另由中央規定科目，依據一定標準編造預算，送經民意機關同意後，再由省呈請中央核定。此外並規定全國租稅，應由中央管理，分別性質類別，為各種租稅系統，每一系統的租稅，應確定一共同標準。後一提案，係將田賦由中央統收統支，由中央籌設整理田賦籌備委員會，籌劃全國田賦的整理事宜。這兩個改進案，一方在建樹統籌分配的財政系統，以適應當前的需要；一方在奠定自治基礎，藉使全國各地事業，克臻平衡的發展。依據中央集權的原則，採取全盤統制的辦法，在財政收支系統上誠為一重大的改革。

省財政的歸併中央，以及自治財政系統的確立，均足以增強縣的財政基礎。縣財政的整理，確定收支範圍，取得獨立地位，為一重要前提，所以如何使修訂的財政收支系

統法切實施行，在縣財政整理上實爲一基本的工作。

第三節 縣財務行政制度的樹立

政治上最大的弊害，莫過於貪污，財政一有貪污，政治就成黑暗，所以鏟除貪污，實爲政治建設的中心，而貪污的鏟除，惟有從樹立制度做起。所以整理縣財政，我們要從速健全縣的財務行政制度。關於這個問題，應行注意的爲下列數事：

第一目 改革財務行政組織

縣政府的財務行政組織爲財政科，財政科內關於出納、會計、征收等組織，均不完備，且其人員，通常均不會受現代訓練，對於事務的執行，自難勝任。尤其關於命令、主計、出納等組織，均混合一起，甚至會計及出納由一人兼管，由長官一人統屬，與現代財務行政組織各部份分工合作，自成系統，使彼此互相牽制的組織原則，不相符合，以致各項人員，權限混淆，勾結作弊，毫無顧忌。而各縣財務機關，於財政科以外，復

有縣管理公產委員會，以及教育款產委員會等組織，征收機關如田賦、屠宰稅、契稅等，大抵各有組織，尤屬紛歧不一，徒然增加財務行政費用，而減少公庫的純收入。關於財務行政組織的改革，應注意兩個原則：第一、財務行政機構應作必要的充實。第二、應確定內部各機構的地位與系統。

一、縣普通財務行政機關，以縣政府財政科為主體，辦理關於預算決算賦稅征收公債及公產等事宜，財政科組織應予充實。此點應於調整縣政府組織時，加以注意，於縣政府組織的全盤改造中求其解決。

二、縣政府應設會計室，置會計主任一人，會計員助理若干人，由省政府會計處遴選任用，辦理縣政府歲計及會計事宜。

三、縣政府應設審計室，置審計主任一人，審計員助理員若干人，辦理事前事後審計及稽察事項。但在目前縣政府無力設置此項組織或人員時，審計職務，可由會計人員兼理。

四、各縣普設縣公庫，公庫法業已施行，各縣應即普遍設置。視各地情形，分別委託國家銀行，省銀行或郵局代理，專負縣款出納及保管之責。更可受縣政府的委託，代收稅款規費租金利息等。

五、各縣原有之縣公產管理委員會等財務駢枝機關，均應裁撤，所有財政事務，均由財政科負責統籌。

六、保持會計審計人員的獨立地位，實施超然主計及審計制度，所有縣會計人員及其佐理人員的任免、遷調、考核、獎懲等事項，均應由省會計處負責辦理。所有縣審計員及其佐理人員的任免、遷調、考核、獎懲等，均由省審計處負責辦理。

七、關於縣內稅捐的征收，應由縣政府設立一征收總機關掌理縣捐稅徵收，並代收中央稅事宜，就原有征收機關，加以改組或充實，分設辦事，俾征收事務得以統一。徵收機關並應按全縣經濟及地理情形，在重要市鎮，設立分機關，負各該區域內稅捐徵收的責任。

八、根據新政應用新人的原則，所有縣政府內財務人員，均應嚴加甄別並切實訓練。征收人員積弊最深，大抵係舊日胥吏，缺乏新的知識，而惡習則沾染甚深，尤須切實整理，淘汰不良分子，補充新的人員。

第二目 確定歲計會計制度

預算決算在財務行政上占有重要地位，預算是政府全盤財政計劃的實施，同時又爲一切收支的準繩。決算則係表示預算執行的最後結果，以期明瞭預算所收的成果。嚴切執行預算決算制度，一切收支均依預算的規定辦理，則預算以外的溢收濫支可以避免。縣在過去並沒有預算，二十三年第二次全國財政會議，議決辦理縣市預算規章要點，由財政部咨請各省依照要點，訂定單行規則，縣地方才開始編製預算，二十四年就有十三省的縣呈送預算書。不過現今縣地方政府的編製預算，尙未達到相當的標準，對於收支估計，大抵不能正確，下列三種通病，至爲普遍：一、虛收實支，支出數額覈實必需，而收入數額極不可靠，致執行預算結果，收支不能平衡。二、虛收虛支，收支數額均爲

虛列，雖不致影響預算收支的平衡，但僅係粉飾，無裨實際。三、實收虛支，收入確實可靠，而支出科目則完全虛列，意在侵蝕公款。此外預算，往往漏列收支，如地方上的各種攤款雜捐，並不列入預算，致減損預算的價值，而預算又往往不能按時公布，致新年度開始時無正式預算可以遵循。至決算制度，大抵均未實行。又就會計言，現在的縣會計人員，除江浙等少數省份，已實施超然主計，以新式會計人員充任外，大都由普通人員担任，所有簿籍制度並不完備，一切收支紀載，紊亂異常，錯誤遺漏，均難檢查，財政狀況，無法稽考，而一切舞弊，於以滋生。歲計及會計制度的樹立，關係重要，茲開列應行注意之點如下：

一、預算編製權，集中於縣政府財政科，根據政治、經濟、社會各方面的情形，就全縣收入，決定縣政進行的步驟，在縣財政尙未整理就緒以前，應採量入爲出主義，就應興應辦事務，權其緩急輕重，分別處理，在整個財政方針的原則下，對各機關經費的增減，作統籌的規劃，和客觀的決定。

二、預算的編製，應採滿收滿支的原則，所有會計年度內的一切收支，均應列入預算，以便實行統收統支，並應估計正確，以免執行困難。

三、各縣地方預算科目，以及科目內所含項目，應力求一致，所有歲出歲入科目，均應顯明確定，歲入科目，必須顯示其來源，歲出科目，必須顯示其用途。

四、預算應嚴格執行，關於預算的執行，由縣長負全部責任，在預算以外，不得有任何收支。爲貫徹此一原則起見，應注意下列各點：

甲、各機關經收賦稅以外的各項保證金、押金、或預繳款項等，均應存儲代理金庫的銀行，不得自行保存處分挪用。

乙、辦理追加經費預算，必須依規定轉理。預備費的動支，在一定數額以上，應呈准後動支，緊急用途款項，應經縣參議會通過後動支，在縣參議會未成立前，應經縣政會議的通過。

丙、上級政府，如命令辦理預算以外的新興事業，必須指定財源及最低需要預

算，然後飭辦。如非急要的性质，應於下一年度編製預算時，飭令列入之。

五、縣地方預算，必須依限編製，編製手續，盡量使其簡單，毋過涉苛細，使能於新會計年度開始前呈准施行。

六、會計年度終了限期以前，應依法辦理決算，以便稽考預算執行的成果。

七、縣會計人員設置後，應依會計法規定，辦理縣地方總會計制度的設計及推行，使全縣財務狀況及其經過情形，均能詳確表現。

八、會計人員，對於不合法的會計程序，或會計文書，應使之更正，否則予以拒絕，此種不合法的行為，如出於該機關長官的命令，則應以書面聲明異議，如不接受時，應報告該管主辦審計人員及上級長官，與其主辦會計人員，否則須連帶負責。

九、訂定切合實用的新式簿記及各種報表，使記載得能正確。

第三目 訂立收支程序

過去地方上收支程度的紊亂，為無可諱飾的事實。按收支手續，可分征收稅款、保

管與發放款項，及支用款項三種程序。這三種任務，照理要劃分清楚，應有一定的程序。即征稅機關由征稅機關擔任，保管與發放款項由公庫擔任，至支用款項則為一般行政機關的任務。各地方因未普遍推行公庫制度之故，征收機關大抵自行征收，自行保管發放，甚至有將征稅款，不僅自行保管，且作為自身經費者，或逕由征收機關劃撥某一機關保管，作為本身或附屬事業的經費。至各行政機關的行政收入，財產收入，以及依預算應有的經費，則皆自為保管，因此挪移隱飾，不可究詰，侵蝕之易，可想而知。收支程序的應予訂立，自屬不容或緩，而訂立收支程序，以推行公庫制度為重要前提，關於各縣公庫的應普遍設立，已於改革財務行政組織一節內述及，茲將公庫成立後收支上應行注意之點，開列於後：

一、各縣款項，應一律由縣公庫集中收支，凡未經公庫收支的款項，不得列入交代，所有現金的出納，均由公庫經手。

二、征收機關一切收款，均直接由公庫收納，不得自行收納後，再行解繳公庫。最

好公庫能爲納稅人便利着想，於各征收機關內設立代收稅款處，於重要地方設立分處，使人民能就近繳納款項。至用款亦直接由公庫支付，無須先由支用機關向公庫匯出，而後支付領款人。

三、關於解款及發款的程序，亦採整齊劃一的方式，解款不能分別現解爲抵解，一律完全解繳公庫，發款亦取消直放坐支及撥付的方法，一律由公庫直接撥發。向之附屬機關的解款，須由主管機關解繳公庫，領款須由主管機關代轉辦撥者，以後亦均直接向公庫解繳或支領。

第四目 厲行監督制度

現在財務行政上的弊害百出，可以證明財務行政的監督工作，做得非常不夠。不過在健全的財務行政制度尚未建立的情況下，實施監督，亦至不易。現在關於歲計會計制度，以及一切收支程序行將確立，爲加強歲計會計及公庫等制度的管理力量，並補充其不足起見，必須輔以審計制度，實施稽核。至於財政上一般的監督，關係當然格外重

要，關於縣的一切財政措施，應受省政府——財政廳——的監督，如預算的編製，公債的發行，稅目變更，稅率增加等等，均應予以指導的權力，而為使責任專一，明瞭全局，加強監督的效率起見，這種監督均應由省政府集中行使。茲將財政監督上應行注意之點開列如下：

一、省政府——財政廳為縣財政監督機關，縣預算案的編製及執行，公債的發行，以及稅率增減等等，亦須由縣呈請核准後實施。在縣財政整理期間，這種監督尤為重要，省政府的監督，不僅消極的避免一切違法情事，而應積極輔導縣財政的健全向上。

二、設置審計員之縣，應依法實行事前及事後審計，與稽察各項職務。所有一切收支，均應由審計員事前審計，凡未經列入預算或無法案根據的收支憑證與支付書，一律拒絕會簽，並隨時實地檢查賬務，以杜流弊。經費支用以後，應造具各種會計報告，送由審計員審核。

三、各機關動支修建購置費用，在一定數目以上者，均應公開招標承辦，開標時應

由審計人員監視，完成後會同驗收，以免發生流弊。

四、在尙未設立審計員之縣，應由會計主任或會計員兼理縣款支出初步審計之責。並由縣參議會推定參議員組織稽核委員會從事稽核。廣西省縣臨時參議會有常駐參議員的設立，這種常駐參議員的職掌內有縣地方財政的審議稽核一項，審議縣財政的一切措

經費支出的分配，必須適應事務的性質及其實際需要，才能夠使經費發生最高效力。假如支配於某一事業的經費，超過了需要的程度，或支配於某一事業的經費，不足必需的數額，均不能認爲合理的支配。前者增加公庫不必要的支出，後者是使事業不能得正常的發展，在這種情形下，一個錢不能得到一個錢的用處，實際上均近於浪費，與整理財政應從節流的意義不合。因此縣的全部經費，應該就全局觀點，分別事務的性

質，使其在全縣行政事務中的比重，和處理此項事務所必需的經費數額，在精確的估計下，

第一目 取消專款制度

經費的支出，貴乎有合理的統籌，已往各縣教育經費等含有專款性質的經費，應一律取消，所有經費，均應列入縣預算內，由縣政府統支，不得再由各主管機關自收自用。其辦法如下：

一、原有教育、建設、自治、保甲等各項專款，一律取消，併入統一普通總基金，所有地方收支，均由公庫經理。原有各專款自設的征收機關撤消，由縣政府所屬的征收處統一征收，所有各專款的專管經理機關，完全撤消，歸財政科辦理，原有各機關經理的公產，亦交由財政科管理。

二、一切用款的分配，均編入預算，由縣政府根據施政方針及財政狀況，擬訂行政計劃，就計劃內所列政務的緩急輕重，分配用款，以編列預算。

第二目 縣職務性質的區分

縣的職務繁多，但性質不一，這種職務性質的區分，對於經費支出的分配，頗有關係。我研究各級政府事權劃分問題的結果，認為縣政府的事務分爲兩類：第一類是國家行政，（即中央與省委辦事務），如司法、兵役、國稅征收等等，原爲中央所獨有的職權，不過由中央或省直接間接委託於縣長辦理的事務，而縣長以國家行政官吏的身分來辦理的，並非地方自治團體自身的事務。第二類爲自治事務，即係地方團體本身的權限，這一類裏面，又可分爲兩項，一爲委任事務，如教育衛生社會救濟以及警察等，係根據國家特別法令委任於自治團體的事業，這些事務，雖由地方辦理，但因與國家關係密切，所以必須依照中央或省法令的規定舉辦。一爲固有事務，如縣的各種公營業，以及自來水，電車等各種公用事業等，係純粹直接關係地方人民利害的事務，這些事務，應由地方團體舉辦。關於中央及省委辦的事務，已由縣各級組織綱要規定應由國庫或省庫支給外，自治行政中的兩類事務，其經費的支配，我認爲應出以下列方式：

一、自治行政中的委任事務，均爲必須辦理的性質，地方經費支配時，應儘先注意，地方財力如果確有不夠者，中央或省應酌定補助辦法。這些事務的費用，連同政權行使、行政、立法、以及財務、債務等各種基本支出，均爲地方自治團體所不能少的支出，可歸納爲必要費。

二、自治行政中的固有事務，係地方酌量環境自行決定的事務，應由縣視地方需要，人民經濟能力及財政情形，斟酌舉辦，並分配用款，這種得自由伸縮的經費，可稱爲自由費。

第三目 增進經費的效率

增進經費的效率，一方面要緊縮，對於不必要的支出，可以減省的經費，應該極力掙節。一方面要擴充，對於維持一種事業的經費，如確實不是最低限度的需要的，就應該設法擴增，務使經費的支出得收最大的結果。其應行注意之點如下：

一、縣政府所屬各機關，其並非必要者，應分別裁併，將其職掌歸併於縣政府各科

辦理，以謀縣政府權力的集中，效率的增進。所有駢枝機關以及閑散人員，均在歸併裁撤之列。

二、原有機關或原有事業，性質雖極重要，但因經費不足，致成效不著，非增加經費不能開展事業，而公庫實屬無款可加時，其機關或事業，應酌量停辦或緩辦。

三、必要的機關與事業，在不影響行政效率的原則下，應由各機關長官盡量緊縮，以節開支，或就原有經費重行支配，節約其浪費，以充必要的支出。

四、縣政府對新職務的舉辦，必須以先籌有的款為前提，其事業雖重要，但地方力量確實無力舉辦者，只能暫緩辦理。上級政府如命令舉辦某一事業時，應先明瞭地方財政情形，或指定相當財源，不空言催逼，免使地方興巧婦難為無米之炊之嘆。

五、現時各縣普設的區署，即依縣各級組織綱要的規定，在必要情形下保留，其餘一律裁撤，以其經費補充鄉鎮保甲經費。

六、地方政府不能僅求事業項目的增多，以達其粉飾宣傳的目的，而須謀事業實質

的成效，一切事業，一經舉辦，必須期其有成，切不能再蹈過去徒設機關，專養閒人的覆轍。所以行政費與事業費間必須互相適應，人員必須使其有事可做，而做事必須有經費可支。為針對過去流弊，今後關於經費的支配，應力求行政費的緊縮，事業費的增加，但所謂緊縮和增加，都必須詳審事實的需要，確定合理的標準，如果緊縮或增加超過了應有的限度，也就同樣變為不合理了。

七、經費支出，應把握時間性，政務存在的久暫，各事演變的趨勢，各有不同，倘經費能及時支出，功效必可增高，否則如層層周折，支出時失去時間性，勢必事倍功半，甚至浪費財力，於事無補。

八、地方經費，由地方人民所負擔，當然應該盡量為人民謀利益，所以對於人民福利關係最密切的事務，如教育、文化、經濟、建設、衛生治療、保育、以及救濟等支出，應於可能範圍內保持較高的比例，使地方政府大部工作，得致力於這些事業的經營。財政收支系統法規定對於這些事業的經費總額，不得少於其總預算總額百分之六

十，這個標準在現時固然未免過高，但應該漸漸依這個目標做去。

第五節 縣收入的整理

財政整理的途徑，不外開源節流，而開源尤較節流為重要，所以如何增加財政上的收入，為整理財政的主要目標。我人在前數節所論關於縣財源的獨立，以及貪污的鏟除等事項，均為增加收入的手段。至於縣收入本身的整理，不外兩端：其一、對於不合理的收入，應予廢止。其二、對於合理的收入，則應予開拓。茲分述如左：

第一目 攤派苛雜的廢除

攤派苛雜的流弊，筆難罄述。賦稅的征收，本應顧及稅源的培植，如果專顧財政收入，竭澤而漁，以致影響社會經濟，加速農村破產，斷傷固有稅源，實為策之最下者。攤派苛雜，均為不合理的收入，數年以來，廢除苛雜，尙未完全做到，而地方上漫無限制的攤派，較苛雜為害更烈。所有軍事征發，修築公路，編組保甲，建倉積穀等等，其

第九章 縣財政的整理

四四四

經費既非縣預算所能負擔，自不能不出之於攤派。至於苛捐雜稅，政府雖命令廢除，但事實上仍有存在。如廣東之灰捐，磚捐，豬仔稱捐，廣西之造產捐，水碾捐，陝西之糧糧捐，棉包捐等，即爲其例。但是我們要整理收入，消極的對於一切不合法的稅捐，必須澈底禁止，這種不公平的負擔的存在，是正當財源開發的障礙。關於攤派苛雜的廢除，應行注意之點如下：

一、凡屬攤派之費，應由縣政府及其各級機關，不得藉口任何緊急費用，用此種攤派之費，以爲其經費。如有此種攤派之費，應由縣政府，將其攤派之費，撥充其經費，不得藉口任何緊急費用，用此種攤派之費，以爲其經費。如有此種攤派之費，應由縣政府，將其攤派之費，撥充其經費，不得藉口任何緊急費用，用此種攤派之費，以爲其經費。

並准檢同證據呈請上級機關澈究。

三、鄉鎮保甲經費，應由縣統收統支，不得向住戶擅行攤派，自收自用。依照縣各級組織綱要第四十一條，經鄉鎮民代表會議決徵收之臨時收入，必須呈准後實施，並須

由縣政府嚴密監督，以免變相攤派的復活。

四、苛捐雜稅應一律廢除，其一時無法籌得抵補，而事業確不能中斷時，應改良征收方法，由縣征收處統一征收，並由公庫收納保管，但仍應俟各項賦稅整理就緒後，限期停征。

五、在抗戰時期的臨時籌款，如戰地軍事設備的立須完成，難民的收容和救護，軍事征用標的購買或製造等所需的費用，不能不行攤派以應付軍事需要時，必須由縣呈准省政府後征收，征收方法應力求公平，收支數目用途應公告周知，縣政府並應派員嚴密查察，如有舞弊中飽，得依軍法處治。而此種攤派，必須嚴格規定以協助軍事需要者為限，在非戰區地帶不得仿行。

第二目 稅收的整理

賦稅收入是政府的主要財源，現在縣稅以由中央分得的土地稅，與營業稅，以及房屋稅等為主要，茲分別論列其整理辦法如左：

一、田賦

我國是農業國家，地方政府的收入以田賦爲大宗，所以田賦的整理，對於地方財政的影響，是非常鉅大的。目前的田賦制度，積弊極深，地籍混淆，征冊散失，科則不明，稅率懸殊，而征收胥吏的侵漁剝蝕，尤屬莫可究詰。凡此情形，均已於第一節內述及。整理田賦的根本方針，就是實施地價稅，以求實地實糧，而達平均負擔平均地權的目的。不過地價稅的實施，必須土地測量完竣，經過調查估價登記等程序以後，始能實行。而測量登記既非短期內所能蒞事，所以現在祇有先採取迅速經濟的方法，辦理簡易的土地陳報，先對田賦作初步的整理，再進而謀地價稅的實施。

一、全國土地一律舉辦土地陳報，所謂土地陳報，即一面由政府編查，一面由業主陳報，根據編查及陳報結果，使地籍得有初步的整理。

二、陳報辦理完竣後，參照土地類別，收益，及地價等項，厘定地等，並改定稅率。改良稅率時，應注意平均負擔的原則，就個人言，稅額應與納稅能力相稱，即土地

分爲若干種類，同類土地，由於土質肥瘠的不同，生產力的不一，仍不能負擔等額的賦稅，而須視其收益的多寡，別爲若干等則，使收益與稅額的比例，趨於平衡。就地區言之，各地方須具有共同標準，以糾正過去各地方負擔不均的現象。至舊有各種正附稅名稱，概行取消，統稱田賦。

三、田賦收歸中央以後，征收制度，將由統籌改革，關於征收及催征等辦法，如何始能有效，均應從長規劃。

四、地籍初步整理後，須繼續舉行土地測量，關於測量方法，航空測量與人工測量互有優劣，航空測量精度一致，管理方便，時間經濟，經費節省，惟有若干地域上的限制，非如人工測量的能夠普遍實施。所以最好以航空測量爲主，而以人工測量爲輔，航空測量需要高深技術及精密機械，大規模辦理較爲經濟，應由中央籌辦，先就利於航測坵界分明的江南水田測起；同時可利用我國人工測量經驗較爲豐富，在近地面積較大的北方旱田舉行。測量以後，即繼以查報地價，完成土地整理的程序，以便正式改征地價

稅及地價增殖稅。

二、營業稅

營業稅本爲省稅，現爲中央稅，並以其一部爲縣收入。營業稅現有普通營業稅，及特種營業稅之分，所謂普通營業稅，係指依營業稅法對普通商店所征營業稅而言。特種營業稅，即指牙稅，當稅，屠宰稅，及菸酒牌照稅等而言。其應行整理之要點如下：

一、營業稅與所得稅中的營利事業所得稅，係屬雙重課稅，不合於課稅的原則。倘然要徹底的整理，應將營業稅納入所得稅系統之中，與營利事業所得稅合併征課，而提高其稅率，相當於營業稅率的加權平均數，或由營利事業所得稅附帶征收，而將其征收部分按法定比例予以分配，使稅制簡單，並減少征收費用。在未依上述辦法整理以前，應採取下列的初步整理方法。

二、營業稅的課稅標準：分營業總收入，營業資本額，營業純收益額三種，分類過多，推行不易，尤其關於營業純收益的考查，以商業賬簿不健全，至爲困難。故現在各

省大紙煙稅收入額及資本額兩種。至稅率依營業額課稅者，分爲千分之五，千分之八，及千分之十共三級。依資本額課稅者，分爲千分之五，千分之十，千分之十五，千分之三十共四級。其稅率似嫌過輕，如四川省對於營業稅的改進，規定不分等級種類，一律課營業額百分之三，頗著成效。而牙屠當各種營業稅，爲維持原有收入起見，因之亦無法裁併。所以營業稅法應設法修訂，其修訂原則，以簡單便利爲主。課稅標準，應一律以營業收入額計算，稅率亦可酌量提高，並就營業行爲爲課爲原則，禁止對物徵收。

三、各地方原有的牙稅，當稅，及其他有營業稅性質者，一律改征營業稅。屠宰稅依縣各級組織綱要的規定，在營業稅法未改定稅率以前，全部作爲縣收入，暫時仍可單獨征收，但過去包征制度弊病甚多，應予改革，亦由縣征收處統一辦理，城區可直接征收，鄉區分別投標，招商承辦，禁止私包，勤加考核，以除積弊。原有稅率，視地方情形酌量增減。

三、其他各項雜稅

中國縣制改造

雜稅中較爲主要者爲契稅，及房屋稅，茲開列其整理要點如左：

一、契稅 依財政收支系統法施行條例的規定，在未依土地法舉辦土地稅區域，得照舊征收分配。現在關於契稅稅率，有賣九典六，賣六典三，賣八典五，賣五典三，賣四典二等等，頗不一致，因稅率過高，人民頗多隱隱不報，或私寫白契，或短寫契價，或捏賣爲典，以期逃稅或減輕稅額。關於契稅的整理，應設法減低稅率，契稅暫行條例規定賣契稅爲其契價百分之五、二，典契稅爲契價百分之三。至認真稽征查擠，對於稅收的影響很大，所以此項稅收，應由縣直接征收，而由鄉鎮保甲負擔稽查之責。又契稅與田賦同爲省收入，現在土地稅既劃爲縣收入，則以土地移轉爲征課對象的契稅，亦應歸縣所有，俟鄉鎮財政獨立後，應提出若干成爲鄉鎮收入。

二、房屋稅 現在關於房屋稅課稅範圍的廣狹，稅率輕重的參差，並不一致。課稅的範圍，大抵限於重要都市的房屋，一般城鎮多未實施。課稅標準，有依房屋價值爲標準，有依房租租價爲標準，有依地畝及房屋種類爲標準。捐稅負擔，有由房客負擔者，

有由房主負擔者，有由客主平均負擔者。徵收方法，有由縣市財政機關徵收，亦有由公安局派人徵收，充作警察經費。有按月徵收者，有按季徵收者。其整理之點爲：一、課稅範圍應由繁華城市，普及一般城鎮，以擴大稅源。課稅標準，租僱者以房租租價即收，益額爲標準，自住房屋以房屋價值爲標準。而稅率的訂定，住屋及店屋應有分別。租僱者應較自住者爲高，供工商業之用者，應較供住家者爲高，至對專營房屋產業者，應課以更高的稅率，租僱負擔應一律出諸房主，並由縣徵收處統一征收。

至營牌照稅使用牌照稅及行爲取締稅等，既均列爲縣收入，自應確定征收制度，分別征收，以裕收入。

第三目 公營生產事業的舉辦

地方收入的增加，除整理賦稅外，其可能增闢的財源，厥爲公營生產事業的舉辦。舉辦生產事業，不僅可以盈餘增加地方收入，抑且可以節制資本及改善一般人民的生計，自應依照憲法第六十一條第十二條的規定，盡量舉辦。惟過去公營業最大流弊，

即在管理不良，主其事者，往往假公濟私，從中漁利，藉統制之名，行聚斂之實，以致獲利則公庫一無所得，虧折反增多公庫負擔，以發應切實糾正。茲將舉辦公營業應行注意之點如下：

一、凡與人民福利有直接關係，而帶有商業性質的事業，均應由地方政府舉辦，如電燈、煤氣、溝渠、屠場、病院等公用事業，公共汽車、電話、輪船等交通事業，銀行、保險等信用事業，並經營公地、造林、畜牧等，以增進人民衣食住所需物品的農業生產，繅絲、紡織、造紙、造糖等，以當地原料，加工製造，及推廣特別技藝的工業生產，以及小規模鑛藏的经营等均是。

二、舉辦生產事業的基金，如地方上的公產、公產，原有官營事業的盈餘，以及稅捐收入均無法撥充時，惟有仰賴於舉債，以地方公債舉辦生產事業，對於地方公債發行的原則是很相合的。

三、天然富源或大規模的工商業，依建國大綱所定應由中央協助經營，事實上規模

過大的事業，應由國營或省營，比較大一點的，以由省來協助經營，較爲妥善，但無論由地方單獨經營，或與省共同經營，經營方式必須採取公營社團的制度，保持財務的獨立，以及具有一般私營企業的獨立性與伸縮性，使能合於工商業務的經營，而達於組織的合理化與營業化，不致變成衙署式的機關。關於社團的創立，除了完全由政府經營以外，更可採取混合社團的方式，就是政府與人民合股組織的辦法。

第四目 補助金制度的樹立

縣各級組織綱要規定了省庫及國庫補助的原則。補助金的作用，一方面在調劑各縣財富的盈虧不均，同時亦爲鼓勵有益全社會的事業的發展，更運用這種制度，對地方行使有效的監督，所以我們既然規定了補助的原則，就應該樹立確定的制度。

一、補助金制，分百分比補助制，單位補助制，及總額公式補助制三種，其中以總額補助制爲最善，我國也應採取此制。補助分配標準，貴乎公平，應依各地收入及實際需要情形而定，利用科學方法，就各縣面積大小，人口多寡，稅收豐吝，以及依法應辦

事業的繁簡與支出大小等各項情況，作公平的分配。使富庶與貧瘠地方，各得平衡發展的機會。

二、補助金的給與，應鼓勵地方增加必要的支出，應以用於教育文化，經濟建設，衛生治療，及保育救濟等為原則，並求其能達到一定的標準。對於補助金的用途，及其所辦事業的效果，應嚴加監督，動用前須有詳細計劃呈准施行，動用以後，當由上級機關派員審查賬目，以判明補助金有無浪費情事。

三、補助金數額決定後，應即由國庫或省公庫直接撥發。此項數額，應於每年度編製預算前決定，以便列入縣預算。

第五目 地方金融的調整

培養穩健的方法，應謀地方農工商業的發展，因社會經濟繁榮，人民負擔能力增加，然後地方財源可以開拓，地方財政可以充裕，而發展經濟，又必須從改善金融着手，金融對於社會經濟的功用，猶如人身的血液一樣，倘能活潑流通，即可使整個經濟

組織呈現繁榮的現象。所以財政的整理，與金融的改進，有極密切的關係，關於縣地方金融的改進應該設法做到下列幾點：

一、爲活潑縣地方金融，應籌設縣鄉銀行。在各縣縣城設立縣銀行，各鄉鎮設立縣銀行分行。縣鄉銀行的業務，應分爲兩部：一部爲普通銀行性質，辦理借貸、匯兌、儲蓄及抵押、貼現等各種業務，並兼代縣政府金庫事務。一部爲合作社性質，辦理各種合作社及合作社聯合社信用來往存借款項，使農村金融賴以週轉，避免高利貸的剝削，奸商的操縱物價，囤積居奇，增加農業生產，發展小工業及手工業，開發礦業，以促進農村經濟的發達。

二、縣鄉以內各種金融機構，如典當錢莊銀行合作金庫等，應互相連絡溝通，以縣鄉銀行爲中心，組成一縣的金融網，並與中央及省銀行合作，使全國的金融，成爲整個的健全機構。

第六節 鄉鎮財政

鄉鎮財政，依縣各級組織綱要規定，有其固定收入。計在綱要內所開列者：爲依法賦與之收入，鄉鎮公有財產之收入，鄉鎮公營事業之收入，補助金，以及經鄉鎮民代表會決議征收之臨時收入等五種。而其中大部的收入，將依賴於公共遺產的盈利。總裁在確定縣以下地方組織問題一文內曾說：

「經費來源，應注重人民之公共遺產，不應再多仰給於捐稅也。……今後應將公有產款，改爲公營，切實整理，卽以其收益純作全保或全村公有經費。……其無此項田產者，亦可劃闢若干山場或河流池蕩，照此辦理，此外倉儲積穀，均可以保或鄉鎮爲單位，由人民自行管理，並應運用義務勞力辦法，以增加收入。如合作社辦理產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，卽以其盈利之一部分，作爲地方事業經費」。

這段演講，明白指示鄉鎮的主要財源。在於公共遺產。不過以後又說明地方公共收

入，尙不敷用時，鄉鎮應有獨立性的稅捐。

不過公共造產的發展，須相當時日，在短時間內勢難有充分收入。所以目前將不能不倚賴於獨立性的稅捐，以及補助金等收入。但是鄉鎮自治正當開始，鄉鎮機構未臻健全，而鄉鎮如果從縣有稅捐中劃撥一部爲自己的獨立稅捐，自行征收，不特缺乏健全的財務行政組織，且財政分配單位愈多，財務行政的費用將愈大。在目前財政拮据情況下，亦屬太不經濟。又新縣制的實施，依實施原則三項所規定，係屬自上而下，關於財政的整理，亦應本此原則，先就縣財政加以整理，在縣財政整理未完竣以前，暫時似應維持半獨立狀態，以後逐漸進至獨立地位。茲將目前鄉鎮財政收支辦法，作大體規劃如下：

一、在地方自治未完成以前，鄉鎮財政，以由縣統收統支爲原則。每年由鄉鎮公所編製全年概算，送經鄉鎮民代表會議決後，呈請縣政府審核編入縣預算。於年度終了後，由鄉鎮公所造具決算，送經鄉鎮民代表會議決後，呈縣彙編全縣總決算。

第九章 縣財政的整理

四五八

二、縣政府就原有自治經費收入，加以整理，充作鄉鎮行政費，原有義塾經費及社訓經費等充作鄉鎮中心學校保國國民學校及國民兵訓練等經費，其不足數額，另於縣財政整理溢收部分撥充。中央對推行鄉鎮自治，應指定補助款項。

三、鄉鎮原有廟產寺產等收入，以及經營造產的收入，均歸各鄉鎮自有，並用於擴展本鄉鎮事業。對於此項收入，應依縣各級組織綱要第四十三條的規定，設置鄉鎮財產保管委員會，實行保管，並自行支配用途，但不得充作鄉鎮行政費，使鄉鎮事業逐漸發展，確立鄉鎮財政獨立的基礎。惟關於此種款項的收入，仍應編入鄉鎮概算內。

四、縣政府對鄉鎮財政的收支，應嚴密監督，鄉鎮公所應每月就收支情形，送縣政府審核，縣政府所派指導員，應彙負查賬之責。

第十章 縣地方人事的革新 (上)

縣各級組織綱要的公布，是我國縣制改革上的新紀元，我人對於新制實施上有關的問題，業經分別加以討論。但是如何使得這個制度的全部均得有效的實施，是則有待於人事上的革新。制度和人員，為行政上的兩個要素，我們有了完善的制度，還必須有健全的人員，二者完善配合，才能發生出強大的行政力量。如果二者僅有其一，就將不免中了古人「徒法不足以自行」，或「徒善不足以為政」的兩句老話。現在國家環境這樣艱困，縣政的內容這樣繁複，根據新制推動縣政，是一件極艱鉅的工作。而在今日的情形下，不僅在於推動這個難鉅的工作，並且為使建國基礎早日確立，還要經濟時間，在可能範圍內加速完成這個基本的大業，這種責任，豈是舊日顛預敷衍，無才無識的縣各級人員，所能担負得起來的嗎？

歷年以來，中國的吏治制度，未能真正建立，但以地方與中央來比較，又顯然是更

遜一籌。縣各級組織的任務，雖然已經不是僅僅「催科撫字」的時代可比，但以近幾年來的情形看，縣行政人員的不健全，固屬無可諱飾，而鄉鎮保甲長，大抵由豪紳地痞充當，敲詐剝削，無惡不作，人民的痛苦與政府的職務是相等的增加了。民間有這樣一個歌謠：「保甲！保甲！人人披鎖又戴枷，保長去拿鎖，縣長來掌柄！」這是縣地方吏治的一幅寫照。所以政府派遣這各級人員來管理人民，真無異於「放千萬虎狼於民間！」我們要使新縣制順利推行，當然要想方法來抵抗這些為害公眾的官員，這就足以說明刷新地方人事是如何的重要了。

第一節 革新縣地方人事的目標

縣地方人事的刷新，應該根據什麼方針，也就是縣地方人事的改革，應該朝那些目標做去？這是要首先提出討論的。

第一目 發揚吏治精神。

過去的官吏，站在帝王與人民的中介地位，好像歐洲宗教的牧師，成爲上帝和世人交接的中介者一樣。歷代帝王，對於臣民都視同奴隸，官吏本身是帝王的奴隸，而人民又爲官吏的奴隸，統治階級與被統治階級的分野很明顯，人民的被統治固屬無可申訴，但官吏則爲利祿之故，樂得做奴才，又因管治下的多數人民，均爲其奴隸之故，所以奴才本身也還有威福可享，尤其高級的官吏，他所屬的低級官吏，同樣的都是他的奴役，所以格外可以頤指氣使，僅覺其地位的尊貴，而不自知其自身之爲奴才了。在這種關係下，一切官吏與最高統治者的帝王，以及下級官吏和上級官吏間的關係，都是提倡爲個人效忠，爲一家一姓謀利益，而並非對全體人民求福利，因此政府的職務是消極的，其責任僅在於抵抗異族的侵略，和社會秩序的維持，不擾民是施政的最高準則，但真正能夠與人民生息休養，代帝王宣布德化仁政的好官循吏是不多見的。而過去官吏的特質，對於官僚社會的反映，可分析爲下列幾點：一、因爲官吏把人民看做奴隸，所以對人民的壓迫剝削就視爲當然，尤其是地方官吏，利用天高皇帝遠的機會，極盡剝削欺詐之能

事，擅作威福，魚肉人民，地方政治愈黑暗，這種現象愈顯著，我們的鄉鎮保甲長，爲什麼敢於那樣爲非作惡呢？因爲他們是政府的官吏了，壓迫人民，在傳統觀念下原是官吏的本分。至於中國政治哲學，雖以行仁政爲本，但這種道德上的自制，固不易抵抗富貴尊榮的麻醉，而愈下級的官吏，自然愈談不到這種高尚的修養了。二、作官以顯貴尊榮爲主，以忠於個人爲本，爲顯貴尊榮之故，於是鑽營奔競，希圖仕進，一切寡兼鮮恥的事情，都做出來了。爲忠於個人之故，只迎合個人的好惡，對於公務反置之度外。我們看到地方官吏如何勾結豪紳，以自固其地位，如何工於酬應，而忽於職務，就可見這種思想的流毒之深。三、官吏改爲一家一性的奴役，其取得由於一種恩賜，所以就當做一種特權看待，中國的社會組織，最重親故鄉黨，所謂「肥水不落外人田」，於是這種特權，就成爲親故鄉黨的專利，同時對於營私舞弊，也可得到不少方便。這樣用人沒有標準，沒有規律，完全注重封建關係，「親戚窮乏，得我而爲」，個人志得意滿，但吏治都因此攪糟了。這是中國政治上一般的現象，但地方的政治比較落後，因此這種觀

總，亦特別發達。一個縣衙門，常常會變做一個大家庭，這種情況，怎能把一個機關弄得好呢？

我們要刷新地方人事，必須要根本糾正這種作官的舊觀念，官場的舊作風。現在的官吏，是人民的公僕，其任務在謀全民的利益與公共幸福，他們並非是統治者的工具，而是為社會服務的人員。總理曾說：「現在主權屬於國民全體，所以四萬萬人就是現在的皇帝，國內的全部公務人員，都是人民的公僕」。吏治制度的基本精神，是官吏對國民負責的，由這種責任心而引發對公共事務的服務精神。懷德教授（L. S. White）說過：「吏治精神，寓於熱忱，忠心，推誠合作，忠於職守，以盡職為榮的事實之中」。我們要發揚這種精神，必須使今後的地方官吏，不僅不能把人民看做奴隸，而且由人民產生，受人民的控制。一切施政，應以公眾利益為依歸，盡力發動羣衆的力量，真如總裁所說的：「一切事業的進退成敗，要以能不能增進實力和發動羣衆力量為斷，要以能不能適應羣衆需要和喚起羣衆協力為斷，現在不是知識壟斷或財力權力壟斷的時代，

不是祇求滿足少數人慾望的封建時代，也不是少數志士英傑孤軍奮鬥即夠成就事業的時代，而是羣衆的智愚強弱，榮枯利害决定着國家民族盛衰存亡的時代。現代革命事業，必須爲羣衆而奮鬥，由羣衆來參加，一切都不能離開羣衆本位，這是不可忽略的時代特徵之一。這一番昭示裏面，痛切告訴我們現在是什麼時代？政治建設爲完成革命大業的一個主要部門，担任政治建設的各級人員，應該如何放棄滿足少數人慾望的舊觀念，而密切接近民衆，爲民衆而奮鬥，這種心理上的建設，真是十分重要的，在這種心理支配下，親戚鄉黨把占公職的現象，才有糾正的希望。

第二目 培植良善政風

現今的政治風習敗壞已極，這是大衆所深切感覺到的。前面一節內，我們指出了過去的官吏和現在的官吏，性質上已經不同，所以認爲發揚吏治精神是當務之急，這種吏治精神的缺如，足以使政風敗壞，而這種吏治精神的發揚，則足以形成良善的政風。這裏想進一步比較具體的說明政風與政治的關係，并檢討目前必須滌除的是何種不良的政

風，而要培植的又是何種良善的政風。

所謂政風，是政治上的一種風尚，一個人的行爲，往往爲習慣所支配，衆人的行爲，則大抵隨風尚而決定。關於風尚的起源，大抵是很遠的，或是無意識的發生，或是有意識的造成，但一經形成，則與人以極大的影響，差不多什麼人都受其支配，風尚在任何方面的生活，在任何衆人的集合體中均有，政治自不能例外，這種政治上的風尚，我們簡稱之爲政風。風尚包括大量的心理情感，因爲一切社會生活與政治生活，都是以人爲基礎的，而一般的羣衆行爲，據社會心理學者的研究，發端於二人以上的心理的互感，由這種互感，才發生出千變萬化的社會作用，和千變萬化的社會組織，因爲心理情感具有推動行爲實現的職能，所以人的心理的良好，與人的心理的敗壞，是決定政治與社會向上或墮落的根源。政治的風尚，就其對於政治行爲支配的分量言，實爲一種莫大的勢力。我們講求人治或法治，有了賢良的人員和適宜的制度，倘在良善的政風下面，則這種賢良的人才與適宜的法度，在一種普遍的健全的心理互感之下，更將表現出偉大

的成績，反之，在惡劣的風尚下面，縱有賢良的人才與適宜的法度，亦將減低其效率。所以有人認爲「政治上的良好現象，非有根深蒂固普遍流行的政風，爲人法中間的聯繫不可」。而政治風尚的培植，又不僅關係政治，因其爲一切風尚中最普遍最深刻而亦最有力者，所以能夠轉移或影響其他的風尚，因此要改變全社會的風尚，不能不注意於政風之培植。又風尚不是抽象的獨立的存在，而存在於社會生活之中，政治風尚係屬存在於實際的政治生活裏面，然則現在一般的政治生活裏面，究竟有那些不良的風尚，使得政治無法清明呢？

目前政治上有一個不良的現象，就是貪污。在農業經濟的中國封建社會中，仕是士大夫特有的職業，士大夫「爲貧而任」，一做官就必須弄幾個錢，所謂「作官一日，勝於爲民萬載人，貪污就成爲當然的結果。不過另一方面，封建社會的道德標準，是以功名爲重，而貨利爲輕的，而物質文明不發達，生活簡單，爲享受而貪污的慾望亦不如現時之強烈，因之足以相當減少貪污的蔓延。而民國以來的貪污風氣，則頗爲盛行，其原因

因或謂由於一方資本社會的物質誘惑，但沒有資本社會的高額薪俸及服務紀律，一方又沒有封建社會士大夫的「功名爲重貨利爲輕」的道德觀念，偏偏滔滔者都是唯物主義者，所以一行作吏，就難免發生貪污的事情。這樣的解釋，是相當合乎實際的。近年因爲政府厲行肅清貪污，情形和以前自然迥乎不同，但貪污風氣已有數千年的傳統，根深蒂固，未能於短促期間，澈底消滅，亦係事實。孟子說：「上下交征利而國危矣！」我們國家何以遇到今日的危機？政治上的貪污，是要負起極大的責任的。

第三種壞風尚要算敷衍了，以往消極無爲的政治，以「鳴琴而治」，或「高閣臥治」，作爲吏治上的美談，因此敷衍就在中國官場中種下了很深的根子。對於各項事務，不分緩急，不論輕重，一味支吾擱置，以滿足其得過且過的苟且心理，不求有功，但求無過，其結果使得政府的一切計劃方略，不能爲廣遠的謀劃，而囿於淺短之見，同時對於計劃方略的執行，亦不能出以勤勉的努力，也就根本無效率可言。在官場內，只要人人敷衍，事事通融，講求圓滑應付的，一定可以混得很好。清時洪北江在其上成親

主極言時政啓中說：「數十年來，以模稜爲能事，以軟弱爲良圖，以鑽營爲進取之階，以苟且爲服官之計，由此道者，莫不各得其所欲而去，是以衣鉢相傳，牢結而不可解。夫此模稜，軟弱，鑽營，苟且之人，以之備班列可也，遽有緩急，而以牢結不可解之大習，欲望其奮身爲國，不顧利害，不計夷險，不瞻徇情面，不顧惜身家，不可得也。」衣鉢相傳，牢結而不可解，其積習之深，可以想解，但是我們何等不幸，在目前這種積習還是占著極大的勢力。

第三種壞風尚，應該是虛蔽粉飾，中國官場的舊習，官吏的責任在於辦文，而不在理事，一切事務都在公文內繞圈子，以公文始，而以公文終，儘管實際上毫無成績，但文字上的宣傳表揚，則不妨大吹大擂，以眩人耳目。下級對於上級，尤以虛飾爲能事，譬如就征兵論，有些保甲長一面用頂替辦法向有錢之家敲詐，而另外則以誘捕強盜的辦法，把不應輸列的壯丁去抵數，這種做法，他們向縣政府虛報，再逐級向上轉報，大家把這件事情來粉飾一番，就置實際情形於不問了。諸如此類，事事虛報或誇報，以爲邀

功之計，以至愚妄誤事，是非不明，而政治紀律也無從伸張了。

最後我們認爲影響重大的是輕法之風，西洋政治的清明，端賴乎嚴明的法治，而中國政治上法治習慣的不建立，是中國政治不上軌道的主要原因。中國政治素來重人治而不重法治，所以現今法紀的廢弛，其由來也久矣！「只許州官放火，不許百姓點燈」，那是司空見慣的。上級官吏要部屬守法，而自己儘可不守法，這也是極普通的。有利於一己的法律，不惜曲解援引，不利於一己的法律，不免棄如敝屣，這又是今日極普遍的現象，現今的法律多如牛毛，但實際上真正執行有效的能有幾多？在這種輕法的風氣下，大家既無一定的軌範可以遵循，政治上的秩序那裏能建立起來呢？

現在的壞風氣頗多，這不過就其比較重要者略加列舉而已。在這種政治風氣下，足以發生所謂「人才反淘汰」的結果。原爲良才，在惡環境中薰陶漸染，亦卽化爲惡才，「原本不肯徇情，及見徇情者見陟，而守法者見黜，彼亦何爲而不徇情？原本不肯貪污，及見貪污者升官，廉潔者去職，彼亦何爲而不貪污？」至「良才惡化者，亦趨於消

極之一途，因不肯折腰而疏，則不復求親；因有所主張而見疑，則不復進言；因勇於任事而見罪，則不復多事；如此良才非惡化即消極了，而惡才就得到大量發展的機會。我們要糾正這種現象，我們不能不注意於良善政風的培植。

我們提倡吏治精神，要使每個担任公職的人員，都能激發內心的良善動機，以及為公共服務的基本觀念，但這種動機和觀念，往往要受到不良環境的薰染而消沉，所以我們還須進一步的造成一種普遍的風習，使人人都能在良善風氣的感應下，受其潛移默化，更積極發揮這種動機和觀念。為糾正貪污，我們更要造成廉潔之風，使人人對公家財物，非義不取，苟非我之所有，雖一毫而莫取，決不侵占絲毫公幣公物。為糾正敷衍，我們更要造成負責之風，使人人對公家事務盡心處理，既不能敷衍，更不該推諉，亦不囿於短見，因循苟且。為糾正虛蔽粉飾，我們更要造成務實之風，使人人對自身職責，切實力行，不為粉飾之故，作表面宣傳，或虛報事實。為糾正輕法，我們更要造成守法之風，使人人對國家法令，嚴格遵守，不任法濫權以圖逞個人私慾，良法固宜遵守，即壞法亦

當執行，使政治有一定的軌道可以遵循。廉潔，負責，務實，守法，這些風尚，相互間均有關聯，所以要同時並重。其影響，以期一舉而廓清政治上的一切惡習，倘能如是，則中國今後的政治必可朝氣一

第三目 力謀才職相稱

革新人事行政上另一個重要的目標，就是要使得才職能夠相稱，也就是所謂「人盡其才，才盡其用」。現在各級政府的人事狀況，太抵免不了下列兩種現象：一、用違其才。各機關的職守，沒有分門別類的具體規定，同時各機關人員的補充，也並不分門別類的去各別羅致，譬如學理工的人要他在外交界服務，學政法的人要他去主持土木工程，自然良莠莫辨，人皆廢才，國家的用人既無統盤籌劃，憑私人關係進入仕途，則私人夾袋裏能有幾多人才，固然大有問題，縱輾轉推薦，亦決難做到國無棄才，自然會產生出這種不良的現象。這是中了「書生萬能」的遺毒，以為書生可以担任任何職務，不管是否「學非所用，用非所學」，倘其目的在於做官，而非做事，自然可以左右逢源，

無路不通了。至於凡是做過某一部門的官的，就任何部門的官都可以做，這又是這種情況演變下必然的結果。像這樣的摧殘人才，說起來真不知道是國家何等重大的損失。

二、安插不當。在職務輕重與才能大小之間，不能有適當的配置，政府中以一身兼數職者甚多，兼職的流弊，迭經時人指責，但究非普遍的現象。事實上因用人全憑私人推薦，而職位又係隨時填補，往往能舉五十斤者，予以百斤的担負，綆短汲深，當然談不上行政效率，而因以阻塞賢路，使自矜名節者聞而喪氣，使無恥投機者妄圖僥倖，尤足以敗壞政治的風尚。反之，力能舉百斤者，予以五十斤的職務，長才小用，亦何異糟蹋國家人才，同時亦易導人於悲觀消極之途。有人在論政府用人時，說過一番極沉痛的話：

「非親不用，非私不薦，門戶之見既深，關係之深淺尤嚴。其幸而見用者，又往往不問其學之所長，才之所適，給以若干，敷衍而安置之，初不期其有成績也。用得其當矣，又往往不能適合環境；無以收通力合作之效，此在中央機關已屬屢見不鮮，至於地方機關，更爲通例而慣見。夫中國人才本有不足之患，而才不見用，用非所

長，與配合不當三者，又於無形中有人才之浪費然，宜乎一事之莫舉也。」的確地方政府內這種現象更爲通例而慣習，我們要促進地方政治的進步，必須糾正這種現象。

在我國政治和行政的區別，一向來不爲人所注意的，政治是指人民個人或團體對於政府政策的決定，或足以影響政府政策的決定的一切活動；而行政則在根據既定政策以執行法令，並處理實際事務的活動。從事政治活動的人，不一定適宜於做行政的工作，適宜於做行政工作的人，也未必適宜於從事政治活動。現代國家把政府的人員分爲政務官與事務官兩種，政務官是政治人才，而事務官則爲行政人才，政治人才須具有豐富的常識，遠大的眼光，堅強的意志，判斷精明，手段靈活，深知社會情形，是政治上的領導人物。至行政人才，則在負責處理日常事務，並解決特殊問題，所以必須有精密的思慮，和專門的學識。前者組成政治機構，負政治上的責任，代表民衆情調，隨政治情勢的變遷而去留。後者組成吏治機構，負責處理日常事務，係屬有法律保障的終身職業。

我們要求地方政府人事的健全，一方面要求有適當的領袖人才，反映民衆的情調，担負政治上的總責，但尤其要緊的是建立健全的吏治機構，一切實際事務，必須有長任的專家吏員負責處理，才能有效率可言。在政府職務大量擴充的今日，要把那些包羅萬象的職務，一件件處理完善，當然不是過去「錢穀師爺」與「刑名師爺」所能勝任的了，勢必要仰仗於專門人才，經年累月的担負實際責任，使成爲政治上的一種穩定勢力。

縣各級組織均爲自治體，縣及鄉鎮均爲自治團體，保甲則爲鄉鎮內部的構造。依建國大綱的規定，縣長應該是民選的，這種民選的縣長，當然要對全體民衆負責。而縣政府內部組織，則以常任的事務官構成。至在自治未完成以前的縣，縣長由政府委任，必須有一定的資格，雖有一定的任期，但在任職期內則給予職位的保障，而且還要施以能力上的訓練。不過縣長畢竟是一縣的主腦，其地位的重要在現時看來，尙超過於議會，對於行政方針和政策的決定，握有很大的權力，和担負很大的責任。他的行動，一方面代表國家，但在議會的控制以下，亦不能不顧及民衆的意志，反映民衆的意向。就這種

情形看來，縣長係政務官而兼有事務官的地位，就其任用必須經過銓選並須經過訓練言，係屬事務官的性質，但就其為一縣的政治領袖言，則為政務官的性質。這種制度，似乎和德國的市長相彷彿，德國的市長為有給吏員，係由專門家充任，亦係一種職業官吏，以管理市行政為其終身職業，不過不同者，市長係由市議會選任，但任期有十二年之久，連選還得連任。將來縣長制度的演進，或將模倣德國的這種制度，因為「權能分開」的主張，認為人民應有權，政府應有能，為要組織健全的政府，所以民選官吏規定候選人先要經過考試，然後能夠當選。縣長現在是委任，將來則須依建國大綱規定民選，但民選的縣長，原則上也是要經過考試的專門家充任的。

其次，就鄉鎮保甲長言，甲長的責任較輕，事務較簡，其人選僅須熟悉一甲情形者，即可充任，關係不甚重要。至於鄉鎮長及保長，均係出自選舉，前者由鄉鎮民代表會產生，後者由保民大會產生，其負有政治的責任，自無疑義。同時鄉鎮長及保長均係兼任學校校長及國民兵隊長等職務，處理實際事務，尤其鄉鎮組織尙極簡陋，一切事務

差不多都要鄉鎮保長負責執行，鄉鎮保長雖非國家的正式官吏，但論其地位實際上亦與縣長相當，係屬政務兼事務的性質。

所以縣長及鄉鎮保長的人選，必須同時兼有政治家的豐富常識，遠大眼光，堅強意志，和靈活手腕，以及普通官吏的專門學識和精密頭腦，換言之，應該是一個幹才而且是專家，不過前者的條件，似乎應該更重於後者。

縣政府內的吏治機構，如果樹立了起來，工作人員有專家擔任，一個縣長在工作的處理上可以得到很多專家的協助，縣長本人縱然不是專家，而是一個幹才，能明大體，有氣魄，認清方向，領導大家努力工作，則縣政推進一定很順利的。

至於鄉鎮保長，雖然沒有較多的專家幫忙，一切事務都要本身負執行責任，所謂管教養衛的任勞，驟然看起來，似乎非專家無以勝任，但實際上這些最下層的幹部，在現階段的工作，大抵重於實踐，計劃和辦法有上級政府擬好，而且執行時亦由上級政府派員指導，（縣政府及區署均設指導員，區署內更有建設委員會的組織），對於這些幹部的

最大期望，就是能夠忠實執行一切計劃和辦法，並在實行中增進工作上的經驗。其次，鄉鎮是人民最發揚活潑的自治團體，鄉鎮保長的重要責任，在如何領導民衆，發動民力，以從事於鄉村建設，他們應該具有民衆運動者的熱忱，所有一切建設事業，在他們的自覺奮鬥中，轉化爲全體民衆的動員參加，在這種情況下，我們需要的鄉鎮保長，甯使不是專家，但必須是一個幹才。

綜上所述，縣長、鄉鎮長、保長等各級幹部，固然要盡量增進其專門知識及技能，但必須是一個幹練的人才。當然我們所說的幹練人才，決不是指無知無識之輩，還是必須以受過相當的普通教育爲基礎的，在此基礎上，再逐漸增進其專門知識與技能。

至縣政府內部的佐治人員，區署區長，以及指導員等，均應以專門人才擔任，而如何引用專門人才，最應注意的是應注重實質，不能專重形式，現在人競尙虛名，講求資格，人人奔競鑽營，以搶奪資格爲標的，資格一經搶得，卽認爲萬能之才，任何事務均可充任。在此重資格不重才能，認爲以搶奪來的資格，足以代表才能的錯誤觀念之下，

老朽昏庸者有資格可以自保，新進有爲者無資格不得染指，官僚習氣，渲染日深，專家人才，當然不能插足了。羅隆基先生曾經說過下列一段很精闢的話：「任何國家的行政，登庸人才，資格是條件之一，但資格二字，分量之重，中國爲最，中國所重的資格，特別着重政治履歷。換言之，即政治上曾任的職務與已占的地位。中國行政上不得有專家政治，亦不能有分工合作的政治，因爲資格觀念太重，入選範圍太狹，於是中國政治舞台輪迴周轉，出將入相，總不出此少數角色的小圈，這又是行政缺乏效率的原因之一。其實中國政治上的資格二字，澈底分析，果又有何公平根據合理標準？……資格云云，亦攀附有道，夤緣多方罷了。」這真是慨乎言之，我們要實行專家行政，這種現象不能不糾正的。

其次，鄉鎮公所的職員，分幹事及事務員兩種，幹事是兼任的，事務員是專任的，這些人員職務的分配，當然也要儘量使其相稱，並設法增進其處理事務的能力，使工作效率得以增加。

第二節 縣地方人事革新的原則

我們舉出了地方人事改革的幾個目標，這些目標究竟應該採取何種方式，才能貫徹？這是應該接下去研究討論的。這裏就揭出幾個比較重要的原則，並分別論列如左：

第一目 加強民意監督

在發揚吏治精神的一節裏，曾經說明現今的官吏是人民的公僕，其任務在謀全民的利益和公共幸福，而並非統治者的工具，如何使得官吏從統治者的工具變為人民的公僕，這個關鍵就在能否真正實施全民政治，全民政治的原則，引用於地方則為地方自治。總理在民權主義內，主張人民於間接民權之外，更行使直接民權，同時認為一面應使人民有充分的權力，一面使政府有無限的能力，因此將權與能分開，而與權能以各自充分發揮其效率的可總。權屬於人民，能屬於政府，人民猶如股東，政府等於經理，人民選有能力者出任經理，經理則須依人民的意志而進退。政府既然受人民的管理，官

吏對人民負責任，自然不再輕視人民，相反的為取得人民的擁護，必須採用親民的政策，真正為人民謀福利。吏治精神的發揚，舍此別無他途。同時政治上的一切惡劣風尚，如貪污、敷衍、以及不稱職等弊現象，人民自治亦足以產生監督的作用。蓋一切貪官污吏，無形中有貫通的脈絡，上級機關高高在上，見聞實屬有限，督察自難周密，所以上級一切秘密均不易發現，而民衆在其高壓之下，敢怒而不敢言，以致他們永遠可以在蒙上欺下的情況下，苟延自存，但實施人民自治，政府受人民的監督，耳目衆多，一有弊端，很容易發現。同時這種寄耳目於民衆的監督，不能講人情，存私見，比之大官管小官，終不免官官相衛者，自不及民衆監督的公正無私。過去我人常慨嘆鈇而無私的監督不多見，在實行人民自治的原則下就不愁沒有公正的監督力量。縣各級組織綱要的內容，就是一部縣地方自治制度，實施新縣制，就是實施地方人民自治，其對於地方人事改革上的貢獻，當然是很大的。而如何使得人民自治完善達成監督的作用，這是特別值得注意的一點。

第二目 激發道德觀念

良善政風的培植，尚須公務員本身能激發健全的道德觀念，養成健全的心理和完整的人格，以自我的道德意識，來自勉爲一良善的公務員。不過一般的自愛自勉，固足造成良善風氣，但欲期其切實有效，尚必須在上者的積極倡導。本來，關於風尙的改造，有爲有意識的，有爲無意識的，通常大抵是少數有意識的先知先覺提倡宣傳，發起運動，漸收實效。而在上者的以身作則，尤爲重要，蓋彼等以地位及權力關係，一舉一動，均足以予社會以有力影響，所以風尙不論善惡，大都自上而下。古語所謂：「君子之德風，小人之德草，草上之風必偃，」就是上行下效的意思。所謂「其身正不令而行，其身不正，雖令不從，」這又是以身作則的意思。曾國藩也說：「治世之道，專以致賢養民爲本，其風氣之正與否，則絲毫皆本於一己之身與心，一舉一動，一語一默，人皆化之，以成風氣，故爲人上者，尊重脩身，以下之效之者，速而且廣也。」凡此均足以說明在上者的以身作則，爲改造風氣的主要動力。卽由位高權重者少數人的倡導，

發爲一種普通的運動，由小而大，由易而難，倘能處處爲人表率，自不難積漸而達移風易俗之功。其次，道德的勸導，對於人類心理上的改造，並不是人人能做得到的，因此又不能不依賴法律的制裁，道德是法律的基礎，法律是道德的強制執行，我們要樹起嚴肅的綱紀，防止惡勢力的蔓延，對於惡劣政風所蔭蔽下的種種事實，自必須嚴加糾正，對一切爲積習所染不能自拔的分子，應施以嚴刑峻法。爲使法律能切實執行，並嚴正公平起見，應該規定妥善檢舉辦法，擴張檢舉範圍，本「亂世用重典」之義，嚴厲處治，使人人懷於法網之嚴，而不敢輕於以身試法。同時必須維持司法尊嚴，「皇子犯法，庶民同罪」，本所謂法律平等之義，地位崇高者如果犯法，亦必須科以應得之罪，這樣才能令人折服。關於這兩點，當局已經都加注意，國民精神總動員運動的提倡，激發公務員奉公守法的觀念，是屬於前者；而整肅官常的命令和懲治貪污徇職的法律的頒行，是屬於後者。今日的問題就是要切實執行。

第三 確立人事制度

現代各國，無不有完備的吏治制度，又稱文職服務制，因為政治上一切職守的執行，都不能不通過官吏或公務員之手，所以吏治問題占着極重要的地位，吏治問題的重心，就是如何在使賢者能者在職，亦即幹練忠謹吏員的登庸與採用，因為政治職守的能否圓滿實現，其重要關鍵在於官吏或公務員的性質與能力，吏治上功績制度的探行，人員的選用，完全根據人才主義，經過公開競爭考試，以個人的學識能力技術為標準，人員的待遇，採取同工同酬的原則，並受法律的保障為終身的職業。在這種制度下，公務員的職位有精密的分類，考績有科學的客觀標準，能力的增進有完善有效的訓練，其對行政效率的增進，實有莫大的貢獻。吏治制度推行以後，官吏的任用與昇遷，有一定的程序，奔競鑽營的積習，可以不再發生。官吏的職位，既有精密的分類，才職可以相稱，人才得能適宜的集中與分配，不致再有浪費人才誤用人才的流弊。官吏的地位既有可靠的保障，則一切幹練人才均可安心為政府服務，為人民盡職，並因其經驗的積累而增進其工作的效能。倘官吏的任用考績等等，均依公平標準，則親戚朋黨的荐引，將

無形消滅，所謂分贓制度，自將無立足餘地，渣極可以消除政治上的貪污，積極足以造成政治的清明，這是在很多國家的吏治改革經過中，可以看出的。而賞廉懲貪，如果能毫厘不爽，則公務員精神自可積極奮發，一切敷衍苟安的弊病可以肅清。官吏的薪給公平，使人人不致發生僥倖之想，能力報酬，完全相等，可以激發其向上之心。諸如此類，均是表示吏治制度的功能，我國現在的用人行政，多隨主其事的長官以為轉移，用人對象非親即故，以長官的好惡親疏為進退人員的標準，以致事無定軌，官無定職，長官對之信任，可任其越權，長官與之無舊，則惟求食粟而已，逢迎之風，由以生長。今後如果要使賢者在位，能者在職，必須建立吏治制度，地方政治的推進，亦必須首先致力於此。

不過現代國家吏治制度的範圍，大抵僅包括政府內專業化永業化的雇員，吏治制度為一種事務官的訓練、考試、任用、考績、待遇、進修的制度，政務性質的官吏，則為政治上領袖，其產生由人民或團體選舉，經過一定任期後即須去職，並不經過考試亦不

舉行考績，其任職在決定施政方針，而並不擔任行政上專門的職守，像這一類的人員，並不包括在吏治制度以內的。就現在縣各級組織的人員言，縣政府的佐治人員及鄉鎮內固定的專職的工作人員，自然應該樹立起完備的吏治制度，以充實各級組織的機構，增進工作上的效率。不過縣各級組織的官職，如縣長、鄉鎮長、保長等，我們在前面說過，係屬政務兼有事務的性質，而在自治開始時期，這些人員都是由政府任命，現行制度縣長由政府委任，完全以事務官看待，鄉鎮保長在原則上由人民選舉，但辦制最初推行時，亦暫由政府委任。這些人員的任用考核等等，自亦應確立一定制度，使有一定的軌範可以遵循，不過因其性質究與純粹的事務官不同，如永久保障為吏治制度的一個重要特徵，但對於縣長及鄉鎮保長則不能適用，在未經民選時期的縣長，政府雖規定不得任意撤換，但亦僅以在法定的任期為限，我們為避免與狹義的吏治制度不盡相容起見，對於地方上一切人員的甄選、任用等制度，總稱為地方人事制度。

我們在本節內所列舉的加強民意監督，激發道德觀念，及確立人事制度三項，是革

新地方人事的幾個基本原則。加強民意監督，在發揚吏治精神；激發道德觀念，在培植良善政風；建立人事制度，在使人長的登庸與養護均依一定的程序，而達才職相稱的目的。而三者間尤具有相助相成的作用，如吏治精神能夠發揚，良善政風能夠培植，自有助於完備制度的樹立。至完備制度的樹立，又為發揚吏治精神，培植良善政風的有效的工具。但三者之中，究以後者為解決問題的根本樞紐，前二者固足有助於吏治的整飭，但如不以後者為基礎，則其成效決不能顯著，此則可以斷言。以故關於人事的革新，應自樹立完備的制度出發，並以樹立完備的制度為基本。又加強民意監督，在以實現人民自治為前提，關於如何實現自治，本書全部內容均以此為討論的對象。至激發道德觀念，則有賴於在上者的倡導與普遍嚴密的懲戒，此其範圍極廣，涉及精神動員，公民教育，及司法等問題，而其對於整飭吏治的影響，亦僅為其多種作用中的一端，所以本章內的討論，亦僅能限於提出原則為止。為着這些關係，這個問題討論的注意點，將集中在制度確立的一項。

第十一章 縣地方人事的革新（下）

第一節 改革的基本工作

第一目 行新政用新人

確立人事制度，其道多端，不過最主要的一點，無過於任用新人。推行新政，必須要有新人，王安石爲什麼失敗呢？就是因爲除掉他自己以外，中下層沒有幹部去推行他的新政，以致一切良法美制，都受到障礙，而無法推行。我們過去對於地方人事的基礎過於脆弱，推行地方自治，是完成革命的一環，所以應該以革命的精神，滌舊布新，大量任用新人，爲地方政治創立一新的局面。

所謂新人，是具有新的思想和精神，新的知識和技能，足以勝任擔當建國新事業的重任。地方自治工作是動的，積極的，建設的，辛苦的；不是靜的，消極的，維持現狀

的，安逸的，所以參加工作者的態度，應該是披荆斬棘的開路先鋒，決不是安富尊榮的官僚。關於這一新人的難致，當然需要養成大批的青年，去深入民間，負起推動各級組織的重任。關於新人的取捨，自不應全以年齡為標準，地方上的公正士紳，以及原來各級人員比較健全的分子，我們也要儘量利用，祇要他們能夠具有新人的條件，接受新的訓練，同樣是我們理想中的人物，不過這種分子，畢竟不多，所以事實上不得不以大量青年的分佈為主體。

廣西改革縣政的成功，得力於「行新政用新人的政策」者獨多。他們舉辦民團幹部學校，訓練鄉鎮村街長，舉辦黨政軍幹部人員訓練班，訓練各級公務人員。縣長的年齡大抵在四十五歲以下，鄉鎮村街長大半都是二十五歲左右，這些青年們，大體上富有朝氣，肯幹，不畏難，肯聽上級的命令。廣西民政廳長邱昌渭先生以下一番話，頗足為今日改革基層政治的借鑒：「大批青年們，回去充當鄉鎮村街長，把舊日團練鄉紳們的飯碗打破，他們又兼任國民基礎學校的校長，使視教育為獨有權利的紳士先生們，無法壟

斷。並且他們又替政府徵兵徵工，使有錢有勢的豪紳們，處處感覺不方便，因此新政開始不久，這般青年與地方上的地主豪紳們，形成了新舊勢力的對立。狡黠之徒，從中煽惑，提出反對征兵征工與納稅的口號，造成了不止一次的民變，在此種情況下，廣西軍政的負責者，拿定主意，立下決心，一方面糾正鄉鎮街長的錯誤，一方面用武力去掃蕩暴亂，不使反動力量趁火打劫，來阻撓新政的進行，由於這種果敢堅決的信念，奠下了新政的基石，並且造成今日的廣西。

我在討論地方自治的一篇文章內，也曾說過下列一番話：

「鄉村社會的文化和經濟，都操縱在土豪劣紳的手裏，人民自身對自治漠不關心，一切舊勢力的活躍，足以窒息這萌芽的自治運動而有餘，以致推行自治的結果，不出二途：或是成立了機關，但無實際活動，所謂自治名存實亡；或是自治機關，由土豪劣紳支持，使得土豪劣紳的統治合法化衙門化。地方自治在這種情況中發展下去，我們決不會看到現代化的地方自治的」。

要推行自治，必須要造成一種新興勢力，來對抗和摧毀土豪劣紳的舊勢力和舊營壘，然後才有成功的希望。至於縣政府內部工作的人員，縣長又大抵愛用家族親戚，「一子受皇恩，全家食天祿」，即非家族親戚，直接間接的介紹薦引，亦往往為情面所支配，不能真正物色有用的人才，這些舊渣滓，事實上也不能不設法淘汰，代以新人才，來共同擔當縣政建設的責任。

刷新縣地方人事，必須斬釘截鐵的提出這個口號，「行新政用新人」，我們如果不預備大刀闊斧的徹底的從根做去，想在現狀下妄冀有所成就，結果必致空無所得，推動革命工作，必須靠政治人才，而獲得政治人才，又必須用革命手段，所以任用新人，應該作為刷新縣地方人事的一個基本政策。

第二目 人員的培植

我們現在的縣各級組織，應該任用新人，但這種新的人員的羅致，需要有計劃的規劃，一方面應甄選原有人員及具有法定資格的人員，加以訓練，而最積極久遠的辦法，

無過於長期的培植。現代的教育，在為國家造就人才。政治人才，是國家最需要的一種人才，當然教育方面應該注意培植。這是就教育的目的言，培植政治上的人才，應為重要任務的一端。同時近代科學的發達，所需應付解決各種問題的知識愈廣博，真正人才的培植，必須經過相當時期及程序，決無特殊的簡便辦法。優秀的地方行政人員，必須具備若干基本的條件，如善良的德性，豐富的常識，廣博的行政學識，及某種專門才能，並能有適應性的心智，想像力，以及遠大的眼光等，然後對於政策的決定，政府機構的協調與改良，與夫各部公務的一般管理與監督等，得能勝任愉快。這種條件的獲得，決非短期的施教所能收效，而必須有較為久遠的各種基礎知識的廣博訓練，再加以實際生活的接觸，才能培植出合乎需要的人才。過去的大學教育，大抵僅注意於學理上的研討，過於偏重課室教學，往往學程一畢，即入社會，對於社會及事業的要求，未能認識清楚，致不能表現良好的成績，蓋學生在未畢業前既無法獲得社會接觸的初步經驗，徒憑書本知識，自將遭遇工作的困難。至於中學教育，則又未免過偏於升學準備，對於

地方自治及鄉村建設的初中級幹部人員的培養，絕未注意，以致各級政治幹部，不能適應實際需要而逐步養成。不過以往的問題，尙不在於教育的本身，卽就縣政府言，經費既少，待遇亦低，幹練之才，不願參加工作，加以地方政治上門戶之見甚深，新人才登進之途極狹，專門人才，亦不得其門而入，以致縣政府形式上雖分科辦事，各有專司，但實際上主其事者，並無必要的專門學識或訓練，與利除害，均無從利用科學知識，其行政工作，遂限於辦公文，而不在于治事務，至於鄉村政治，在效力低落的縣政府以下，完全受士農劣紳的抱持，受過現代教育的青年，固無從問津，卽能在地方服務者，亦受惡劣風氣與環境的沾染，或受其腐化，或趨於消極，不能有所作爲，同時對於個人的知識能力，固無適當的進修，不能與時代以俱進，經過相當的歲月，卽完全習染成爲一舊派的人物，不復爲富於熱情創造力的新式青年了。這種現象的補救，當然一方面須根本改造地方政治的環境，如縣財政整理後人員待遇的提高，地方上腐惡勢力的剷除等等，但根本問題，則在於教育當局的重培植，造就合於實際需要的人才，源源補充，注入

新鮮的血液。茲列舉應行注意之點如下：

一、縣長及佐治人員的培植，應由大學教育負責，由中央方面統籌規劃爲宜。關於計劃的擬訂及實施，教育部與內政部應密切聯絡，教育部應切實注意，使大學學生得受合乎實際需要的一切必要訓練。內政部則應特別注意於畢業生的出路，並經常供給研究材料等，教育部本有中央建教合作委員會的設立，旨在使人才的作育，與實際建設事業間取得密切的聯繫，這個委員會，由中央各部會的代表組成，關於縣政人員的培植，以後時運用這個組織，作進一步的詳密規劃，解決供不應求種種必要的問題。在地方考試制幾樹立以後，應使教育、考試、行政三方面，取得密切的聯繫。

二、大學負責培植縣行政人員，應設法增加合乎實際需要的有關學科及設備。近來若年大學，除掉法科政治系設有一般政治及行政學科外，近亦添加關於地方政府及地方財政等特殊科目。關於學術界與行政界合作，以培植地方行政人才，歐美各大學，早已注意。美國自一九一二年成立紐約市政研究所以後，各著名大學，大抵增設公共行政

學系或其他科目，而大學與地方政府共同組織研究機關，作專題研究者尤多。大學除了專門科目的訓練以外，更須培養其服務的公德心及責任心等，使成爲真正有用的人才。

三、大學對於地方行政人員的養成，應多予以實習的機會，使理論與實際二者，得能並重，使一面工作，一面研究，然後學理與事實，可以打成一片，於工作時可以減少一切困難。所以學習地方行政的學生，應設法使其深入縣鄉，予以實地的訓練，或令其擔任實地調查等工作。就其所學的學理，到地方上印驗發明，得有進一步的成就，養成有實際工作能力的縣政人才。在抗戰以前，如金陵大學農學院的烏江實驗區，南開經濟學院的研究和調查地方經濟狀況，以及燕京大學參加定縣及山東濟甯區的縣政工作等均是。大學造就地方行政人員，必須注意到這層工作，而大學與當地行政機關聯合組織研究機關，尤應切實推行。蓋在學校方面，往往偏於理論，而缺乏材料之依據，而政府則有材料，而缺乏研究之時間，如果彼此合作，則政府供給學校以搜集材料及調查研究

的便利，而政府亦可以若干問題提請學校詳加研究，這是兩得其利的辦法。

四、在縣財政沒有整理就緒以前，中央方面對於補助金的支配，應以指定用於重要事業，在討論縣財政整理時業已述及。而此項重要事業的舉辦，更可責令以由大學畢業的專門人才擔任為原則，並提高其待遇，為專門人才擔任縣政工作的運動，造成一有利的環境，並打開可行的途徑。此外，在經費充裕的縣份，更應設法使地方政府切實了解選用大學各科畢業生，促成行政專門化的重要性，儘量任用大學畢業生，以充實縣組織。

五、中學教育，應負培植鄉鎮保長之責，由各省政府統籌規劃，教育廳與民政廳應保持密切聯絡，對各縣鄉鎮保長的供應與其實際需要間，使有合理的支配。

六、中等教育的精神，應不僅為升學的準備，而兼在培養地方政治上初中級的幹部，關於中學教育的內容，如課程及其他各項訓練，均應加以適當之修正，使每一中學畢業生，均具備行政上最基本的概念，並利用寒暑假期間，使從事各種社會活動，或參

加鄉鎮公所及保辦公處，使担任臨時服務，以激發其鄉村服務的精神，并養成其實際工作的能力。將來的鄉鎮長，似以採取經理制爲宜，時人已有提倡，如果鄉鎮長以行政專門家担任爲原則，勢須以中學畢業生予以較長期的訓練或實習，（有人主張至少對於鄉鎮政治須有兩年以上的研究，并有一年以上的見習），倘使在中學就學期內，能先打定基礎，則對於此項專門訓練，自更易收穫實效。現在的鄉鎮保長，兼任中心學校及國民學校校長，是否應將師範教育加以改造，并極力擴充，以應需要，這也是值得加以考慮的。

第三目 人員的訓練

行政人員的培植，在造就優秀的行政人員所必須具備的條件，但行政人員雖然受過了良好的普通教育，具備了一般的條件，但當其就任實際職務時，對於與其職務有關的工作環境，以及職務實際執行的方式，尙難完全明瞭，故仍有施以適宜訓練之必要，以爲選入職務之準備。而就任以後，或爲教導新職務進行的方法，或爲加強其對於職務的

理解及實施，或為培養其擢升的資格與機會，亦有待於各種訓練的實施。訓練的目的，或為補充學校教育之所不及，或為增進在職公務員的智能，均所以增強其工作的效率。訓練的方式，大抵分為兩種：第一，關於新行政人員的訓練，即招收合乎法定資格的人員，授以執行職務上所必須的知能，以備補充或代替原有的人員。第二種為在職行政人員的訓練，即在補進在職行政人員的業務，對在職人員灌輸以新的知能，並振發其服務精神。近幾年來，中央與地方對於縣各級人員的訓練，均極注意。二十三年八月公布之縣行政人員訓練辦法大綱，規定縣長縣佐治人員及協助籌備縣自治之人員，於任用之前，應施以相當訓練，至現任合格的縣行政人員，亦得調省施以相當訓練，其目的係就具有法定任用資格人員，增進其業務上所必需的知識。各省為推行地方自治，依照十八年八月間公布的區長訓練所條例，設立區長訓練所者，尤為普遍，區長訓練所招考一定資格的人員，施以訓練後，充任各縣區長，籌備自治，這是屬於第一種新行政人員的訓練，此外更有自治訓練所章程及自治訓練分所規程的制訂，招收學員，予以訓練後，取

得充任自治人員的法定資格。二十五年內政部在南京舉辦縣市行政講習所，分期調集各省縣市行政主要人員，施以訓練，其目的在鍛鍊精神，增進知能以前，更使其領會上級政府施政的方針。至於區鄉鎮現任自治人員的訓練，於十九年公布區鄉鎮現任自治人員訓練章程，規定區助理員，鄉鎮長副，及閭鄰長，分別施以十日至二十日的訓練。各省舉辦保甲以後，亦分別有保甲訓練章則的規定。所有鄉鎮保甲長，各省大抵分期抽調訓練完畢。抗戰以後，後方各省，如湖南貴州等省，亦均有縣行政幹部訓練機關的創設，以訓練人員為改革行政的入手辦法。不過以往的訓練，雖然不乏成績的表現，但大體的說，顯然未能收預期的效果，蓋此等訓練所，大都經費支絀，設備簡陋，訓練期間極短，而所列課目則極為繁複，教官類多由黨部及政府職員雜湊而成，彼等本身是否有訓練他人的能力，已屬疑問，而教材取捨，無一定標準，一任教官個人意志，自由選擇，範圍廣狹，程度深淺，均不一致，是否合乎實際的需要，或受訓學員能否領悟，亦未所問。至學科往往偏於理論，忽於實際，以極短的時間，欲窮究理論的原委，何能收

種效果？尤以受訓學員，無論現任者或非現任者，程度參差不一，欲施以同一的訓練，亦感無限的困難。這種訓練，各地方當局不乏以之敷衍功令，或粉飾治績者，更有野心之徒，以主辦訓練機關為培養私黨，佈置爪牙，以廣植一己勢力者，是則訓練反為行政上的浪費，或弊政發展的源泉矣。此外，因為訓練缺乏效率，無數青年，意志薄弱，識力未充，一入社會服務，受環境渲染，習氣變壞，而慾望提高，以訓練為護符，以同學會等組織為聲援，勾結土劣，為害地方者，尤比比皆是。現在有很多人為這種現象而痛心，所以對於訓練青年，以担任地方公職一舉，表示懷疑，甚至出以反對者，實則這種現象的造成，在於訓練的不得要領，上級政府對於受訓人員，亦未能適宜運用，以致使無數青年受環境的陶冶而犧牲，其罪不在青年，而應由訓練及運用者負其責任，但因此即認訓練青年充任基層幹部一事為不當，則又未免因噎而廢食矣。由此可知我人雖提出新政用新人的號口，但如何用新人？為一極艱鉅的工作，不論培植或訓練，均須使其達到一定的標準，發揮適當的效率，然後可使大量富有朝氣的青年，為地方新建設而努力。

力。縣各級組織綱要公布後，不久自有縣各級幹部人員訓練大綱的頒行。這個大綱規定訓練機關的組織職責及系統，以中央訓練委員會訓練團爲中央訓練機關。省訓練機關，以地方行政幹部訓練委員會爲省訓練之計劃及考核機關，地方行政幹部訓練團爲省訓練之執行機關，至行政督察區則於必要時得設訓練班，並得合數區設班。縣訓練機關以地方行政幹部訓練所爲縣訓練之執行機關。縣長、教育科長、及軍事科長，由中央訓練機關調集訓練，在中央未調訓前，得由各省調訓。縣政府秘書、科長、指導員、警察局長或警佐、技士、及區長等，由省訓練機關訓練。區指導員、鄉鎮長及副鄉鎮長、中心小學校長、鄉鎮公所各股主任及幹事，由省訓練機關統籌，在行政督察區或指定地點訓練。保長、副保長、國民小學校長及幹事，由縣訓練機關訓練。甲長的訓練，得由縣訓練機關斟酌情形，分別派員於適中地點集合訓練。此外對於訓練方法，訓練課程，受訓人員編制，訓練時間，訓育，訓練及格及分發，受訓人員待遇及訓練機關經費等，均有詳密規定。我們鑑於過去訓練工作的缺點，開列今後應行注意之點如左：

一、訓練一事，關係重要，我們要訓練出合乎實際需要的各級行政人員，對於實施訓練的規劃，自不能不求其精密完善，對於主持訓練的機關，自不能不求其充實完備。我們希望負責訓練的各級政府，應該對於訓練先作通盤精密的計算，在切實針對實際需要的條件下，確定應受訓練的人數，分期訓練的辦法，經費的支配，以及訓練機關的設置等。訓練機關，應特別注意訓練人才的選任，訓練者必須在思想上，政治認識上，個人操守上，足以充任領導的人物，尤其要緊的，對於個人擔任訓練的項目，確有訓練的能力，這樣纔能引起被訓練者的尊敬，而收訓練的實效，決不可臨時雜湊，濫竽充數，重蹈以往的覆轍，訓練機關，在可能範圍內，應與當地大學或中學校合作，利用其部份師資及設備，以增加訓練的效率。

二、訓練的目的，在於造成一完善的行政人員，所以訓練的內容，必須針對這種需要來決定。縣各級幹部人員訓練大綱，規定訓練分爲一般訓練及分組訓練兩種：一般訓練，分爲精神訓練、政治訓練、服務訓練、及軍事訓練四種。分組訓練，分爲：一、地

方自治與地方建設。二，行政中心工作與有關法令及其重要問題之精密檢討。三，技術訓練。四，業務演習。這種規定，是頗合實際需要的。一般訓練是指每一受訓人員所必須的基本訓練，而分組訓練則在增進受訓人員各自的業務知能，在訓練的意義上說，後者顯乎更重於前者，因為一般訓練的性質，其要旨在於加強公民教育的效能，這是要一切公民教育的機構，如學校、政黨、報紙、以及各種社會活動，如新生活運動，以及精神總動員等，經常的不斷地訓練，短期的訓練，不易收美滿的效果的。雖然行政人員，因須特別注意這些條件之故，所以應施以特殊的訓練，但訓練的主要目的，似應着重於業務上知能的增進，加強其行政的基本能力，所以為增加訓練的效能起見，應就各種人員分別訓練，如縣長與縣佐治人員任務不同，前者總攬一切政務，後者僅在主管某一事項，至縣佐治人員，或主管教育，或主管民政，任務亦不相同，如集合一起訓練，勢將發生重於一般訓練而忽於分組訓練的現象。同時在訓練人才的配備上，亦較困難，因同時訓練，各種不同任務的人員，必須聘任各種專門的導師担任教導，此在訓練所

經費與設備上，恐亦屬不易應付。至於訓練的課目，不必過濫，而以切合實用及能達到要求為主，而於教材的選擇，尤應統一標準，審慎編製。

三、訓練時間，似乎不能過於短促，調訓現任人員的訓練，為職務上的關係，自不能過於長久，但非現任人員的訓練，過促恐不能收完善的效果。現在的辦法，係採現任人員與非現任人員混合訓練制，實行上似應有完善的運用，而限定非現任人員不得超過四分之一，實際上亦不能適用全體幹部人員。如以鄉鎮保長訓練言，新縣制下的鄉鎮保長，任務繁重，地位重要，決非舊日的鄉鎮保長所能繼續担任，在原則上必須任用青年回鄉工作，而這種青年，又必須經過訓練後才能正式工作，倘同樣依非現任人員不得超過四分之一的規定，無異限定四分之三的舊日鄉鎮保長，繼續供職，而與以不能負荷的任務，使新縣制的實施，增加一種困難。至於招集有鄉鎮保長決定資格的人員，加以訓練後充任鄉鎮保長，這種訓練實非一個月至三個月的時間所能收效。廣西縣政改革，得力於訓練，他們現在的鄉鎮村街長，還不能達到很高的水準，但是這些鄉鎮村街長，都

是經過民團幹部學校六個月至二年的時間訓練出來的，所以我以為現任與非現任人員不必呆板的採混合訓練制。如以鄉鎮保長言，因須大量更換，不妨分開訓練，以現任人員的訓練為應急或淘汰的治標辦法，而以非現任人員的訓練為治本辦法，而訓練時間，亦應儘可能的酌量加長，以免發生過於草率減低效能的缺陷。

四、訓練的所以注重一般的訓練，其目的在養成學生向上的精神，正確的政治認識及服務觀念，以及團體的紀律習慣，要達到這種目的，決不是講堂上機械的講解所能收效，而有賴於活的訓練方式的運用，黃旭初先生在廣西地方建設幹部學校的演講中，有這樣一段話，很值得大家注意：

「本校的使命，在養成有自動精神，自治能力，自覺紀律的革命者，所以訓練的方法，便針對着這個要求。學習的時候，教員應多作誘導，使之自動去追求，應少用注入，以免養成被動的習慣。日常生活大家應自己動手，用自己力量，解決自己的事，不必事事依賴長官或教員，生活公約由自己規定，自己執行，不必依賴長官的監督。努力

變成集團生活的習慣，將來才不會離開民衆，變成官僚，才會運用民衆組織力量，以從事諸般的建設，並應注重課外活動及實習工作，以養成能知能行的幹部。」

訓練時的不應偏重形式主義的注入式的講習，而應採集體主義的自我教育的方式，這是很重要的。因為一方面可以啓發學生的自動的精神，同時亦可增加學生對於學習的興趣，因此如小組討論會、講演會、服務隊、俱樂部、讀書會等，不妨多多組織，利用課外活動，養成集體生活的精神，和高尚的服務觀念，並藉以增進其知識能力。當然這並不是說課室的講解將完全廢止，事實上有些課目，不能不採講解的方式，講解自動訓練上的一種重要方式，所謂注重誘導的自動學習，其意不過是說不必專採講解的注入方式罷了。

五、增進公務員的工作效能，除了上述的集中訓練以外，還應注意平時的補習教育，使公務員進入工作以後，仍能不斷地灌輸新知，在工作中學習，不斷地增長其能力，以適應日趨繁複的職務。關於補習教育的實施，已往曾經有公務員補習教育通則的

頗行，但事實上亦不過爲具文而已，以後應切實施行。各級組織，對於下列諸事，應切實注意：一、充實圖書室設備，購置必須的圖書雜誌，以便利各人的補習。二、聘請有經驗的專家學者，作專題講演，或由本機關高級職員，就職務或其專長，隨時講演。三、舉行小組會議，公務員應該舉行小組會議，在中央各機關業已實行，這種會議，在地方上亦應同樣舉行，在會議裏面，分別進行自我批評，工作檢討，讀書報告，以及討論問題等。四、專書閱讀，由高級職員指定專書，責令閱讀，閱讀完畢後，繳其扼要的摘錄或心得，並互相傳閱。五、專題研究，高級職員對其所屬人員指定與其職員有關的專門問題，責令研究，或利用其研究結果，作施政的參考，或利用這種研究，使對於主管事務有進一步的認識。補習教育的作用，不僅在增進公務員的工作效率，同時對於立志向上奮發有爲的人員，令其學習比本身工作更高深的業務知識，以爲擢升的準備，這樣更可藉以獎勵有作爲的幹部，亦所以爲國家提拔英才之道。縣各級幹部人員訓練大綱規定訓練範圍，除注重受訓期間之學習外，並應注重畢業後的指導，關於畢業後的指導

一點，對於切實推行補習教育，似應切實注意。

關於新人員的培植與訓練，其間緩急先後，本末輕重，要在當局依實際情況，詳為規劃，以期符合新縣制推行的程序與需要。

第二節 縣各級人員的甄選

人員的培植與訓練，是人事制度上的一種奠基工作，但並非人事制度的本部問題。建立人事制度的第一步工作，就是要甄選最合適的人才，來為政府服務。倘使甄選人員不得其當，則其他考績保障等等工作，均不會有完善的解決，我們談調整人事或澄清吏治，這一步工作做得不愼，就一切都談不上了。

第一目 甄選的標準

人事制度的根本精神，就在「公平」二字，而在人員的甄選上，尤須特別注意。要達到公平的原則，必須有合理的標準。我國歷代政府，對於登庸制度，均極注意；周代

賢能的登庸，由鄉里層層評選，以故士無倖進。漢以孝廉茂才等科，爲選舉人才的方
法，賢能兼收，品學並重。自隋唐以後，以科舉取士，只論文而不論品，雖民風士習，
日趨澆薄，但仍有一定的辦法，任免升降，均有一定的規程。民國以後，政體改變，分
賦風氣，逐漸輸入，而登庸制度，遂蕩然無存，各機關用人，祇問「鄉不鄉親不親」，
不問「才不才品不品」。國府奠都以來，考銓制度，不爲不備，但積習已深，實效未
著，國家祿位，作爲私人酬應之工具者，蓋已視爲當然矣。中央如此，而地方更甚。今
後不談刷新人事則已，欲刷新人事，非先確定用人標準不可。

用人標準的確定，必須採取人才主義。在原則上得使人人有公平的機會爲政府服
務，但爲政府服務者，必須爲健全合適有用的人才。本人才主義來確定標準，應注意
下列各點：

丁、依人員的性質而定。縣各級組織的公員，如果加以分析，可以分爲兩類：第一
類爲縣長及鄉鎮保長，爲各級組織的主腦，領導表率，確定方針，對人民負有政治責

任。主持各該組織的政務。但本權能劃分的原則，政府需要有「能」，而以縣政的複雜，以及鄉鎮內部組織的簡單，現時的縣長及鄉鎮保長，為革命的政治建設的前驅者，必須具有特殊才能，不僅以賢者充任為滿足。為欲樹立「一能」的政府，所以不能不兼採吏治制度的精神，來甄選這些人員。第二類則為純粹事務的或專業的人員，如縣佐治人員及鄉鎮事務員等，這些人員的任務，在對既定方案為實際的推進，所以其進退應完全以其技術能力是否合格為轉移。

縣長由政府委任，鄉鎮保長在原則上選舉，但在初實施時亦由委任。關於縣長及鄉鎮保長的資格，前者有縣長任用法，後者縣各級組織綱要內業已規定。縣長的任用，關係最為重要，時人討論者極多，縣長任用法所定的資格，係依服官的經歷為標準，縣長在法律的官職為荐任職，所以縣長資格，除考試及格者外，規定須曾任荐任官或委任官若干年以上等條件。過去縣長考試舉行者絕少，所以縣長大都以具有法定資格者充任。這種辦法，犯了兩個極大的錯誤：一、荐任官委任官等均係事務官，事務官重在能而賢

則在次。彼等所具的行政經驗，亦僅係各機關中極狹的一部份。適於事務官的才具，未必適宜充任縣長，而縣長則須賢能並重，既須對全體縣政有一般的普通學識，尤須兼備遠大的才具，至廉潔公正的精神，尤為重要。因之使得偏重於技術能力的事務官，均能獲得充任縣長的資格，於情理上已不可通。至社會上真正具備充任縣長的才具、操行、學識、經驗、體格等條件者，反因資格的限制而無法問津。二、着重服官經歷，試問在現時人員進退，悉憑長官個人好惡為取捨的情況下，此種服官經歷，究有幾多價值？以服官經歷為資格標準的流弊，我們在前面已經說過，而憑這種資格，又那裏能真正物色出真才。中央政治會議會經過縣長任用法的原則，認為縣長的任用，應於法定資格以外，考核其才具、操行、學識、經驗、體格各項，這些都是一個縣長必須具備的條件，這決定是很有意思的。縣長任用法的修正，應該容納這些原則。我們以為縣長的任用，資格規定不妨從寬，使社會才智之士，均得有獲選的機會，但任用時的考核，則務求嚴密，使無才無識者無濫竽充數的可能，這是解決縣長人選問題時，所應注意的。新縣制

對鄉鎮保長規定的資格，較爲廣泛，在這些資格裏，儘有選擇的餘地。政府選擇時，亦應特別注意於才具、操行、學識、經驗、體格等條件，並藉較長期的訓練，來補充其才能的不足。至於縣佐治人員及鄉鎮事務員等，則須以專門知識及技能爲標準，這是無庸細說的。

二、依職務的性質而定。現代政府的職務繁複，分工極細，每種職務均有專門的性質，需要有專門人員担任，要做到才能與所任的職務相稱，自應就各種人員，分別規定任用標準。縣政府的職權，包括全縣地方行政事務，這些事務的內容，無一不需要利用專門的科學知識及技能，過去縣行政人員任用條例，僅就職位性質，分爲祕書、科長、科員、辦事員等，分別規定資格，而不依各該人員所任的職務確定標準，自屬失之籠統。這種辦法的形成，一方面受以往政治上傳統觀念的影響，我國過去政治，是講消極無爲的，行政的內容，除了「催科撫字」以外，就沒有其他了，當然行政官吏是無須有什麼專門知識的，只要讀書明理，都可應付得了，行政職務的專門化，在中國歷史上本

無成例可援的。一方面國內教育尙未發達，社會缺乏各種專門人才，而地方政府組織的簡陋，無力容納專門人才服務，當然也是重要原因。但是我們要積極推動縣政建設，這種現象自有改革的必要。現在縣政府的人員，分爲祕書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官等十種，縣政府的組織，分爲民政、財政、教育、建設、軍事、社會、地政等七科，縣政府職務，大體上包括這七六部門，祕書科長等名稱，不過在分別職位的性質，並非表示其所任職務的內容，一個縣政府有七個科長，但七個科長的任務，並不相同，所以關於資格的決定，不僅須分別職位的性質，而且要分別職務的內容，規定担任某種職務的人員，應具備某種資格，這樣才能做到才職相稱。最完備的任用標準，無過於採取職位分類制度，就每個職位各別規定資格，這是治本的辦法；在實施職位分類制度以前，似可分別規定每種職務所需人員的任用標準，如區別爲普通行政人員，教育行政人員，財務行政人員等，各依其需要，甄選健全適宜的人才，要做到這樣，縣政府的組織才能充實，行政效率才能提高。

三、資格的要件 我們在上文曾經痛切說明現在注意資格的流弊，其實我們反對者，倒不是資格本身，而為決定資格的標準。過去的資格，係以在政治上曾任的職務與已佔的地位為標準，而政府內部人員的才職不稱，與地位支配不當，是政治上的一大病態，談人事行政改革者，無不以此為改革的重要對象，我人誠不明以整理行政為目的的那些任用法規，為何要那樣把病態看作常態？將那些鑽營奔競不明不自得來的職務與地位，如此重視？人員任用的標準，不止一端，我們在前面說過，縣長的任用標準，應才具、學識、操行、經驗等並重，而縣佐治人員，則須注重於專門的知識與技能。但其中究以學識最為基本，經驗尙在其次，譬如縣長的人選，應該是一個幹才，但幹才必須輔以學識，始能成爲一個全才，否則好的才具也難發揮。依各國的成例，公務員的登庸標準，或重廣博的學問，或重專門的知識，前者以英國爲代表，彼等以爲人員的能否稱職，全賴智力的運用，憑學歷的高下，以爲衡選的標準。後者以美國爲代表，注重適應職務上所需的專門知識與實際經驗。而折衷的辦法，則在二者間求取調和的辦法，依職

位的不同，而定其偏重於何者。我以為縣各級組織的主腦，如縣長鄉鎮長，其所需的學識，應以廣泛為主，即所謂豐富的常識；而內部的工作人員，其所需的學識，應以專門為主，即所謂專門人才的引用。

第二目 甄選的方式

規定了甄選的標準，還應確定完善的甄選方式。關於甄選的方式，或由人民選舉，或由主管長官委派，或出自公開的競爭考試。這三種方式，各有其優點：選舉方式符合民主主義的精神。委派方式由長官就熟知人員，或根據薦舉委用，責任確定，易收人事相宜之效。考試方式，根據客觀標準，擇其成績最優良者担任公職，藉此登庸人才，最為公平。但亦各有缺點：採取選舉方式，因受政治因素的影響，不易獲得專門技術人才。採取委派方式，因無客觀標準，容易造成鑽營奔競之習，而啓分贓制度之風。採取考試制度，往往僅能知其學，而不能知其品，利於甄選專家，而不利於甄選幹才。這三種方式，雖各有其優點劣點，但一般公認為比較優良者，則為考試制。

在考試制度下，政府用人公開，凡有應考資格者，均可得到公平的機會，而政府方面，亦可獲得合乎標準的適宜有用人員。由此登庸者，全以個人的學力為基礎，以求個人的出路，既非奔競鑽營而來，故非「趙孟之所能貴，亦非趙孟之所賤」，作事不必多所顧忌，而可專心致志，盡瘁公職。目前的用人制度，偏於委派，擇人以心腹朋黨為取捨標準，致吏治不修，政風敗壞，採取考試制度，尤為釜底抽薪的辦法。考試縱有缺點，但考試及格者，總比親戚鄉黨關係夤緣而來的人，可以完全無學無術者，要勝過許多，至少官要來得不易一點，榮譽一點，而作官者也知道自愛一點，這不僅是甄選真才的辦法，亦為培植政風有效的方式。所以我們關於公務員甄選的方式，應該以採取考試制為原則。中國歷代任官，以考試出身者為正途，考試制度，在中國為一歷史的遺產，總理發揚光大其意義，把考試權列為五權之一，今後登庸人才的方式，舍厲行考試制度外，無他途可循。

不過我們前面已經說過，考試制度本身並非毫無缺點，現代政府的職務，分為政務

官與事務官兩類，關於負有政治責任，如代表民意的議員，及擔任統率責任的行政首腦等，如果純粹出以考試，亦與民主主義的精神不符。總理的五權憲法，雖然規定這些人員也要經過考試，但正式決定，則採選舉方法。又用人專憑考試，弊在知其學而不知其品，有如上述，而在目前情況下，地方所有公務員，完全以考試甄拔，事實上尙非所許。任用私人的方法，固應懸為厲禁，但公開的荐舉，則未嘗不可相輔而行。我國漢唐用人，多以荐舉，清望之士，亦有不少被拔取者，荐舉方法，雖對於其人的學識，不能完全明瞭，但對於品性上的認識，則較勝於考試，如能二者相輔而行，則可以荐舉制之長，補考試制之短。至於在考試制未能普遍施行時，酌量採取荐舉制，亦不失為過渡時期的權宜辦法。因此關於地方人員的甄選方式，應該在採取考試制的原則下，兼採選舉及舉荐的方式，以為補助。

縣長的甄拔，在目前縣長人才缺乏的時候，考試與荐舉可同時並行。一方面舉行縣長考試，盡量以試考及格人員補充，同時採取保荐的辦法，由保荐人提出合於法定資格

的人員，送由考試機關加以考詢後任用。使縣長的實質，得有初步的改善，奠定一良善的基礎。至於第二步的整頓，則可以荐舉為考試之輔，即凡充任縣長者，均應出於考試，考試及格後，正式任用時，應有相當地位及資望者，就其學識經驗以外的才具德行各項，為之向任用機關負責保荐。及至地方自治完成以後，則縣長於經過考試以後，由人民選舉，以符建國大綱第七條之規定，這是最後的一個階段。

縣佐治人員，應逐漸推行考試制度，考選各項專門人才，充任各項職務。至於目前，恐怕還不能完全以考試人員，代替一切原有人員，因為在縣政府財力有限的環境下，尚不易誘致優秀的人員，踴躍應考。故事實上不能不同時採取舉荐制，由各方負責舉荐合格人員，或由專科以上學校當局保荐畢業學生充任。但在健全基礎建立以後，縣佐治人員，必須全部以考試出身者充任。

縣長及佐治人員選問題的整飭，第一步應先注意於舊有不合資格人員的淘汰，然後再以考試或舉荐方式，甄拔合格人員，加以短期訓練後充任。必須把原有不勝任人員逐

漸淘汰以後，新的人員才可以補充進去，這是我們討論甄選方式時所不能不注意的。

至於鄉鎮保長則採取選舉制，縣各級組織綱要已明白規定。不過在新制初實施時，暫採委任方式，勢須由上級政府招收大批合格的青年，予以較長期的訓練，分發充任，以爲鄉村社會的中堅，代替原來的土豪劣紳，爲鄉村建設的推進打頭陣。如果將來的鄉鎮長採經理制，則選舉以前，須先經過一道考試也是必要的。

目前的登庸人才，考試與舉荐二者，爲主要的方式，有如上述。惟自考試院成立以後，所採用的考試方法，似乎過於偏重書本上的知識，以各科目目的試卷，爲惟一的標準，口試的舉行，本在考察應試人的才具、德行、儀表、言語、舉正、判斷力、常識各項，但以缺乏完備的工具。不易有客觀的標準，和正確的評價，在全部考試程序上，完全是無足輕重的。不過單憑幾本學校式的試卷，實不足以判別一個人的全部才能，知識固爲服務公職最重要的一端，但仍應採用可能的辦法，如心理測驗、智力測驗、和能力測驗等等，以考察應試者的能力、經驗、性格各項，設法增加考試的效能。至於舉荐，

事實上極易發生流弊，爲防止不負責任的推荐起見，似可將荐舉公開，做前代制度，使舉荐人員負連帶責任，被荐舉人如有違法瀆職，舉荐人應聯帶治罪。

第三節 待遇及考核問題

人員根據合理的標準與方式選任以後尚有兩個主要問題必須注意：第一個是待遇問題。公務員爲公家服務，當然要有適當的報酬，同時報酬的數額，最低限度必須足以養廉，而報酬的標準，又須在可能範圍內做到同工同酬的原則。第二個是考績問題。應該有合理的考績制度，根據各人的成績，決定獎懲的辦法，使勤謹者有所激勸，而怠忽者知所警戒。此外在公正選擇下產生的公務員，應受法律的保障，非依法律程序不得撤換，這樣才可以使公務員得安心供職，並可使積累長期的經驗與學識，增進工作的效能，作到真正的專業化。公務員保障，在地方人事上了軌道以後，必須做到的，過去任用私人的積習如果能夠清除，這個問題或將較易解決。這裏即就待遇和考核兩個問題，

簡單說明若干意見如左：

第一目 待遇問題

縣各級人員待遇上的第一個問題，就是待遇太薄，其數額往往不能維持安定的生活，以致無法羅致長才；而另一方面，既俸給所得不足養廉，則營私舞弊，貪污不法之事，自將隨之而生。鄉鎮保甲長本為義務職，但委任行政極繁，鄉鎮長或聯保主任，事實上無法兼顧本身職業，成了專任的性質，少數津貼，實不足以維持其生活，至於保甲長，事務亦多，保長辦公處僅規定公費數元，並無津貼，保甲長如果守正不阿，則為公務之故，廢時失業，其損失實屬不貲，於是羣趨於敲詐剝削之途，而基層政治的黑暗腐敗，遂不可開聞。縣政府職員的待遇，一般的亦嫌過低，江西省等十三省縣行政人員薪給的支配狀況，列表如左：

江西等十三省各等縣政府行政人員俸薪一覽表

職別	江西	湖北	湖南	四川	河南	河北	福建	廣東	甘肅	綏遠	陝西	廣西	寧夏
縣長	240—272	200—240	220—250	180	260—300	160—240	216—252	300—340	300—340	220	128—160	76—132	240—280
書記	80—96	100	60—80	72—96	90—100	50—70	72	100—120	—	45—50	70	70	30—100
警務長	80—96	90	60—80	60—84	60—70	40—60	72	100—120	60—70	45—50	65	55—65	66—70
警務主任	60—68	50	60—80	36—48	50—60	50—70	54	—	35—45	—	—	—	—
警務員	—	—	—	—	—	30	—	—	—	25—30	—	—	—
會計主任	56—64	40—45	40	27—55	30—50	20—25	36	60—90	30—45	20	28—34	40—50	30—34
會計員	—	—	—	—	40—50	—	—	—	60	—	—	—	—
會計員	—	—	—	—	由原教育經費內開支	—	—	—	—	—	—	30	—
督學	56—64	—	40	48	40	20—30	40.5—49.5	—	45	25	—	—	—
教育委員	—	—	—	—	—	16—20	—	—	—	—	—	—	—
技士或技師	56—64	—	—	48	50—60	—	45	—	—	25	—	—	—
技師	—	—	40	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
技師	—	—	—	—	35—45	—	36	55—80	—	—	—	—	—
技師	—	—	—	—	—	20—22	—	—	—	—	—	—	—
技師	—	—	—	—	—	—	—	90—120	—	—	—	—	—
技師	24	—	30	16	24—30	16	30	55	20—24	—	20—22	25—35	—
技師	24	20	24	12	14—24	10—12	20	30—35	12—16	10—12.5	14—16	18—20	16—20

說明：1. 本表係利用內政部二十八年底為止之所有材料編製。
 2. 薪俸額數以元為單位所列俸額註明實支額者係以實支額為準。
 3. 縣政府因分等懸殊薪俸有差異時均表明其最低及最高額。

從上面的表看來，縣行政人員待遇過於微薄，至為明顯，縣政府科長普通僅支四四十元，科員有低至三十元者，書記普通僅月支十餘元，以這區區薪資，如何能維持生活？這所以提高待遇的呼聲，在中國的縣吏治改革中，成爲一極嚴重的問題了？。

縣各級人員待遇上的第二個問題，是俸給多寡，並不能與其職務的繁簡難易相稱。

上表所列各項人員薪俸的最低及最高額，係屬依縣等的高下而發生的差別，例如江西省三等縣的科長月支八十元，一等縣的科長月支九十六元，在同一等縣裏，則科長的薪水，僅爲固定的一級，無工作難易的區別，亦無循序漸進的可能，這種辦法，自屬有背同工同酬的原則，公務員薪金數額的高下，並不依其所作工作數量的多寡爲標準，同等工作者並不給同等報酬，僅依官職的高下，不問工作的分量，自然談不到公平的原則。同時公務員的薪額，應分爲若干不同的等級，俾有逐漸進升的機會，倘僅規定一永久的固定薪額，勢將無以增進其工作上持續的興趣。關於縣行政人員的官等官俸，國民政府曾經公佈縣行政人員官等官俸表，就各等縣的各項人員，分別規定其支薪的最低級，並

可能進升的最高級。依照這個表，辦事員的最低薪為五十五元，可逐級進至八十元，一等縣科員可自八十元逐級進至一百六十元，諸如此類，均有分級的標準，但是各省因經費上的關係，均未依照實行。

關於待遇問題的解決，應針對以上兩種不當的現象以求改革：第一、縣各級人員的薪俸，應一般提高，中央應確定最低限度的薪給，作為基本薪金，地方生活程度較高者，於薪金外酌加津貼，以示公平。鄉鎮保長現在的職務，至為繁重，應改為有給制，盡量給與較優厚的薪俸，以激勵其工作。第二、澈底的同工同酬的原則，要有精密的職位分類為前提，但在職位分類未實施時，應先實行薪給分級的標準，就每一官職（如科長，科員等）的支薪標準，分為若干級，俾能按級晉升，並可酌量就工作的難易，將每一官職分為數類，約略分別工作的難易，以區別其待遇。如科員分為三等，能力較強職務較繁者為一等科員，其支薪的起額較二等科員稍高，以期在可能範圍內，循公平的原則進行。

三十年九月二十七日，國民政府公布修正暫行文官官等官俸表暨行政人員部分，規定祕書最高薪額得支荐任十級俸，縣長最高薪額得支簡任六級俸，其餘均為委任。茲將其內容簡列如左：

職別	薪額
縣長	三〇〇元—四九〇元
祕書	一三〇—二二〇元
科長區長	一〇〇—二〇〇元
指導員督學技士警佐	九〇—一八〇
科員技佐區指導員	七〇—一二〇
巡官事務員	五五—八五

凡財政支絀及生活程度較低地方，得由各該省政府轉咨該地方財政狀況分別酌擬實支俸額，或減低支給。關於縣長及縣行政人員，應送由內政部核轉銓敘部核定備案。依

照上表規定，縣行政人員待遇已酌量提高，但地方財政狀況是否能不致由於實際困難，而減低支給，自係疑問。

第二目 考績問題

公務員任職以後，要鼓勵其服務的精神，糾正其懈怠的心理，必須有公平的考績，根據考績的結果，以為加薪晉級的標準，以及懲戒處分的根據。倘能賞當其功，罰當其過，自可使在職人員，勤勉奉公，而工作效率得以增進。過去關於縣行政人員的考績，絕未注意，蓋在人員登庸毫無常軌的情況下，職位的分配，既不做才能為標準，縱舉行考績，其意義亦屬有限。以故事實上或舉行而名實不符，或根本並不舉行。縣行政人員為公務員，其考績應依公務員考績法辦理。關於縣長者，行政院於二十五年三月間通行各省政府，令於每年舉行縣長考績之先，按照本年度各縣行政計劃，或施政方案，及進行程序，參照各該縣地方環境及特殊情形，與各縣政務性質的繁簡難易，分別緩急輕重，條列事項，訂定百分數比率，（如辦理公安占百分之幾，辦理水利占百分之幾等），

以爲考績標準，並得擇其比較類似的若干縣，分爲若干組，而各以同一的百分比率標準，分別考核；考績法施行細則第五條所定之工作分數的評定，即依此種百分率標準計算。縣長考績，各省雖有舉行，但大抵並不依照前項標準辦理，優劣評定，自難真確。至於縣佐治人員，大抵隨長官進退，而其薪額固定，各等縣政府經費，規定一律，毫無伸縮餘地，縱有考績，亦無從晉級加薪，故根本不舉行考績。縣以下的所謂自治人員，本有各縣市地方自治人員考核及獎懲規則的頒行，但是實際上亦不過具文而已。

今後如果人員的培植、甄選、待遇等問題，均能有適當的解決，則公平的考績制，自有建立的必要。茲列舉本問題應行注意之點如左：

一、現在關於公務員的考績，一律適用公務員考績法，抗戰以後，公布非常時期公務員考績條例，公務員考績法及公務員考績條例，均規定全國凡經依法甄別登記或任用審查合格的公務員，均依同一規定辦理。全國所有公務員，要依同樣的標準，並計分方法來考核，事實上實難做到嚴密公平的地步。而中央和地方的情形，亦有不同，完全依

同一辦法辦理，亦有困難，非常時期公務員考績條例是適用於戰時的一種臨時辦法，戰後當然要另定辦法，我以為抗戰以後，如果要保持中央法令的統一性，公務員考績法的本身，應力求簡單扼要，僅規定主要的綱領和原則，而實施辦法，則不妨分別中央、省和縣各級，愈至低級的規定，愈應多具彈性，酌留地方伸縮的餘地。所以縣行政人員的考績，在原則上最好不必由中央詳細的劃一規定，最低限度，縣行政人員，與中央及省的行政人員，不能籠統混合規定，而應依實際情況，分別規定其考績標準和獎懲辦法。

二、縣各級人員的性質不一，考績辦法，不應一致。第一、縣長和縣佐治人員的性質不同，縣長具有政務官的性質，不僅是中央的官吏，而且還是縣自治團體的執行機關，一面應服從中央，一面應對人民負責，所以中央的考績，應偏重於中央的委任行政，其獎勵應偏重於名譽獎，如獎章獎狀等。至為激勵其工作，使能安心穩定起見，關於經濟上的報酬，可採取自動加薪制，即繼續服務達一定時期者，自然加多其薪俸。同

時亦可採取獎金制度，卽就其成績優良者，給與若干數額的獎金。而另一方面，爲發揚自治精神，縣長的進退，應以能否取得人民的擁護爲標準。縣參議會對縣長，得提出彈劾，所以縣長任期的保障應爲有條件的，卽當其未遭過彈劾，或在任期內並無重大過失時，不輕易令其去職而已。鄉鎮保長的性質，和縣長相似，且在最短時期內，其選任將出以選舉的方式，所以更應發揮民主精神，純粹官僚制的辦法，自屬不能完全適用。對於縣長及鄉鎮保長，其成績特別優良者，還應採用特別提拔的辦法。薩孟武先生在「如何使縣長成爲優良縣長」的一篇文章內，曾經做過一番詳盡的闡述，我們把他的話節錄如下：「向上發展是人類的本性，高才之士，所以肯屈身於百里之任者，乃在於發展自己的才幹，待自己的才幹表示了之後，由此以取得高位。漢宣帝擢郡守以爲公卿，可由此三方面考察其意義：其一、提拔郡守，使郡守有發展的機會。其二、郡守成績特別優良的，一舉可以得公卿的地位。其三、許多京官，須由郡守出身，這個意義特別重要，古來許多政治家，如王安石等，均由縣長出身，因爲做了縣長之後，才會知道民衆要求

什麼？嫉恨什麼？知道民衆的要求和嫉恨，才能對症下藥，決定一般政策。所以據我之意，縣長之有成績的，不但須拔擢之爲中央大吏，而中央許多官吏，尙須定爲由縣長出身。這種特別提拔的辦法，足以鼓勵奮勉向上的精神，很可設法採用。第二、就縣佐治人員論，考績的原則，自應根據一般普遍公務員考績的辦法，不過縣佐治人員職務，亦不一致，有爲担任中級行政工作的人員，如祕書、科長等，有爲担任技術工作的人員，如技士、技佐等，而科員辦事員中間，有着重於核辦文稿者，有着重於辦理事務者，這些人員，職務的性質不同，關於考核的標準，自亦應有所區別，即對於學識、操作、及工作質量的分數，輕重不能一律。如辦理事務及書記等人員，工作質量的分數，應較學識操作爲重，反之職位較高者，則應以學識操作的分數爲重。同時同一考核標準，亦應視職務性質分別，其包括的項目，如辦理文稿人員，需要條件爲責任、合作、條理、敏捷、勤勞等，而祕書科長等，則尙須增加幹練、統馭、創造、計劃等條件。

三、爲使考績儘可能的達於公平的程度，不僅應分別各項人員的考核標準及獎懲辦

法，而要使各項考核標準能公平實施起見，並應採取科學的方法，俾能根據客觀成績與記錄，以決定各項標準所占的分數。如工作的優劣，及有無錯誤，工作所費時間單位與速度，比較同樣工作所費經濟與時間的多寡，均應於平時依一定程式，就數量及質量方面，分別紀錄，以爲決定工作分數時的基本根據。務使各種標準的分數，儘量根據客觀的事實，而避免主觀的成見。不過科學的統計，并非對任何事件都可應用，如知識一項，僅能就其讀書的筆記，以及心得著述的發表等爲根據，而由長官加以判斷，所以一方面應注意應用科學方法，根據客觀的事實，一面亦不能不輔以負責長官，對其屬員平素的觀察與判斷，而爲全盤的決定。不過所應特別注意的一個原則，那就是考績應依功績爲原則，而將私人感情支配的因素，完全取消或壓抑至最低限度。

四、考績結果的處理，爲獎勵與懲戒，無論獎勵，其目的均無非在增進工作效率。現代人事管理與應用心理學研究的結果，認爲獎勵方法應多用，而懲戒方法則應少用。蓋懲戒僅爲消極的，充其量不過使人但求無過而已，不求有功但求無過的心理，在官場

中至爲普遍，這種心理造成敷衍苟安的惡習，所以僅求無過，非所以謀增進效率之道，而必須以獎勵方法，鼓勵其奮勉向上的精神，利用人類的希望慾，引誘與鼓勵其工作精神，對全部的人事管理，實有重大影響。至於縣長及鄉鎮保長等，彼等均爲社會上負責的政治人物，爲民衆的表率，懲戒更足以影響他們政治上的地位與信仰，而彼等的進退，亦不僅依行政上的原因，而須顧及政治上的因素，合則留，不合則去，應養成政治家的風度，所以我們在前而主張應偏重於獎勵，卽爲此意。假定其人無責任觀念，對行政不能作完善的處理，對人民無良好的信仰，則不妨免去其職務。在平時施以枝節的懲戒，徒然喪失其自尊心，而這種自尊心的培養，對於一個政務性質的官吏，是非常重要的。至因這種懲戒，而降低其政治上的地位與威望，實際上反足以增加工作上的困難，所以尤其不能輕用。

五、考績上的獎勵，應該分別晉級與提升，所謂晉級，卽係加薪，根據其服務期間及工作效率，逐級增加其薪給。提升卽就低級職位，提升擔任高級職位。這二者間應該

加以區別，分別規定。提升的作用，可以分做幾點來說：第一、公務員的任職，基於機會的成分者為多，往往能力學識足以勝任較高級的職位，但任職時因無其他機會，并急於獲得職務，不得不遷就較低的職位，對於這一類的人，如僅僅依普通程序予以加薪的報償，實不能滿足其慾望，且亦為國家人才的浪費，所以在考績時如果成績優良，應該以提升的方法來調整。第二、有些奮發勤勉的公務員，不自滿足其地位與工作，自行學習比自己工作更高深的業務知識，如有成就，則為提拔有用的幹部，在考績時得擢升較高的職務。第三、公務員產生的方式，本有內升與外拔兩種，所謂內升，即由已任職的公務人員，漸次提升較高級職位之謂。所謂外拔，即未曾擔任公務者，依法定手續，而委充公職之謂。前者可以增多低級職員提升的機會，各公務員以前途有較多希望，而更能盡忠職守，但其缺點，則因高級職員與低級職員的工作性質不同，應具備領導指揮及應付能力的較高人才，未必能於低級公務員中獲得。後者可以擴大甄選範圍，根據一定標準，羅致適當人員充任，但其缺點不能作長時期的考察，不易充分發現新任者的真正

工作能力。二者各有其優點和劣點，採取何種方式，似可依實際情況決定。政府內的空缺，最好規定以優異的較低級人員升任為原則，如果本機關內沒有適當的較低人員，可以升任時，則採外拔制，以考試方法甄選較適宜的人才。

關於考績的獎勵，應以晉級為常例，而提升則作為例外。晉級辦法，以採取半自動制為較宜，凡工作滿二年以上，謹慎盡職，無一過失者，應予晉級。對於工作能力特強，而又努力於職務者，每年得予晉一級或二級，以資鼓勵。至低級人員的提升，為使不受長官的私見所支配起見，提升人員，應由人事管理機關加以必要的試驗，普通考試的項目，包括一切基本知識以及職務上所需的特別知識，種類繁多，此種試驗，則可專以職務上所需的知識為對象，並審查其工作上的一切紀錄，和歷次考績的情形，以為決定的標準。晉級與提升的區別，在達到獎勵的目的以外，並使才能與職務以及待遇三者間，得有不斷調整的機會。同時在工作中提拔人員，亦為培育人才的一個可靠有效的辦法。

中國縣制改造

每冊實價幣八元五角
(外埠酌加運費匯費)

版權所有

中華民國三十一年五月出版

編作者 陳 柏 心

印行者 國民圖書出版社

總經理

中國文化服務社

總社：重慶磁器街四十七號
分支社：全國各縣市及南洋等地

