

中國縣政制度

羅志淵著

上海群衆雜誌公司發行

版權所有
翻印必究

中國縣政制度

定價國幣肆角

著者 羅 志 淵

發行者

上海群衆雜誌公司
新民圖書雜誌公司
廣州財廳前

中華民國二十六年七月初版

序

大學云：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣。」治學然，爲政亦爾。吾國自鼎革以還，政制屢易，而治理民事，未覩實效者，良由本末顛倒，先後失宜；縱有施爲，未能中肯故也。「九一八」變起，有識之士，深知國力薄弱，爲外侮之原，轉而謀根本之解決，於是有內政革新之運動。語曰：「前事不忘，後事之師」，當茲新政發軔之際，苟能定本末，分先後，按部就班，循序而進，則計日程功，其效必顯。著者不敏，竊謂方今欲謀庶政改革，首宜整頓地方行政。而致力之先務，則爲革新縣政。蓋吾國乃一千九百三十五縣所形成，苟縣政能循軌就道，縣地方事業能綱舉目張，則省政固如水到渠成，而國家大本已立，亦可漸趨於磐石之安矣。

吾國縣政，昉自成周，歷代遞嬗，以迄今茲，其間從事縣政工作者，不可勝數，而研究縣政者，則若鳳毛麟角。先民典籍，雖汗牛充棟，而討論縣政者，則除牧令全書，入幕須知等類刑名錢穀之書外，未之多覩。以今日社會情態及政治組織之繁複，二書所論，何能盡宜。而環顧海內，繼此二書而自爲篇籍者，不可再得。內政改革之呼聲盈耳，而縣政沿革如何，癥結如何，未嘗問也。著者從事縣政研究

多年，雖未能有成熟之特見，然鏗而不舍，輿致彌深。研究方法，分爲二部：一爲政制之研究，一爲政術之研究。前者討論組織之結構，權責之分配，指揮之系統；後者討論行政之技術，政務之管理，人員之訓練。第政制爲政術之體，政術爲政制之用。「明體達用」，古訓昭然，故著者之研究，亦先從縣政制度始。

縣政制度爲歷史之產物，欲明現制，須知沿革，故述縣政制度史畧第一。歷代縣制之演變已悉，卽進而研究現行縣制，以明現在縣政之體系，故論現行縣制組織第二。自十七年公布縣組織法通行全國後，未盡適宜；由是各方爲因地制宜，群起改革，此種改革運動，方興未艾，故論縣政改革運動第三。行政督察專員制度，乃年來所創設，爲督率縣政之主管機關，其影響縣制，至深且鉅，故論縣政督察制度第四。「縣爲自治單位」，乃縣政建設之最終目標，吾國縣自治之過去現在情形如何，亦爲研究縣政者所應明悉，故論縣自治制度第五。以上五端，爲著者研究之程序，亦卽本書之範疇也。少年述作，自知譾陋，惟邦人君子進而教之！

第三節 各省縣制組織之實況……………三二

第二章 縣制改革運動……………三九

第一節 縣政實驗……………四〇

第二節 分區設署……………四八

第三節 裁局改科……………五四

第四節 變更地方自治組織——保甲運動……………五七

第四章 縣政督察制度……………六三

第一節 行政督察專員之重要……………六三

第二節 專員制度之淵源……………六四

第三節 專員制度之使命……………六八

第四節 專員制度之其他問題……………七三

第五章 縣地方自治制度……………七九

第一節 地方自治之意義……………七九

第二節 我國地方自治制度沿革……………八〇

第三節 地方自治制度體系……………八五

第四節 地方自治之趨勢……………九九

中國縣政制度

第一章 歷代縣制之演變

第一節 先秦縣制

吾國縣制，由來久矣。論其原始，則莫衷一是。有謂係起自嬴秦者；其說乃據新唐書地理志「自秦變古，王制亡，始郡縣天下」而云然。惟按之史乘，則縣治之制，三代蓋已有之。所謂秦代始郡縣天下者，不過使郡縣成爲劃一之制度，形成有系統之組織而已。

周禮地官云：「縣正，每縣下大夫一人，各掌其縣之政令徵比，以頒田里，以分職事，掌其治訟，趨其嫁事，而賞罰之。若將用野民，帥田行役移執事，則帥而至，治其政令，既役，則稽功會事而誅賞。」觀此，則縣制濫觴於三代，殆無可疑；攷之周禮小司徒所謂四甸爲縣，遂人五鄙爲縣，及左氏春秋外傳所謂三鄉爲縣之說，益足徵信。

三代縣制設官，除「縣正」外，又有「縣師」及「縣士」。縣正職掌，已如前述，縣師主土地人民之數，

以征野之賦貢，本爲王朝統領之官，與分土而治者異；縣士掌野之戒令，獄訟，亦本係專主治獄，然合之而縣令之職始備矣。又周官有修閭氏，候人，澤虞等官，蓋後世巡檢，驛承，倉庫大使，河泊所諸官之所託始，惟當時諸官，係隸屬於六卿，未盡領於州縣耳。

春秋時，縣治制度，益爲發達，當時縣治之形成，其源有三：一則出於滅諸侯之國以爲縣治，如楚滅陳，滅九國，皆縣之。（見左傳宣十一、宣十二、）二則出於集鄉聚邑以爲縣治。所謂「三鄉爲縣」是。三則出於分私家田以爲縣治，左傳云「晉分祁氏田爲七縣，羊舌氏田爲三縣」，卽其例也。惟斯時郡縣之名，並用於當世。據日知錄謂：「在腹裡繁華之地稱爲縣，在邊鄙之地則稱爲郡」。（見日知錄卷二）且當時之縣治，實較郡爲大；故傳云：「上大夫受縣，下大夫受郡」。周書作雒篇曰：「千里百縣，縣有四郡」。（參見通典引）但至戰國時，則郡大而縣小，觀乎甘茂謂秦武王曰：「宜陽大縣，名曰縣，其實郡也」一語，可以知矣。

春秋時縣治長官稱謂不一，有曰宰，有曰尹，有曰公，有曰大夫。吾人讀論語，一則曰：「子游爲武城宰」，再則曰：「舊令尹之政，必以告新令尹」；而左傳云：「諸侯縣公，皆慶寡人」，「趙衰爲原大夫」，「可見其稱謂之不一」。

第二節 秦漢縣制

縣治制度，雖濫觴於三代，而劃一縣制，使成爲有系統之組織者，則爲嬴秦。漢書地理志曰：「秦兼併四海，不立尺寸之封，分天下爲郡縣」。蓋始皇鑑於周代列國分封，皇室式微，乃思集權中央，以御天下。斯時僕射周青臣卽以此恭維始皇功德，博士淳于越謂周爲面諛，且曰：郡縣制度，不如封建制度。始皇下其議，丞相李斯憤然曰：「諸生不師今而學古，以非當世，惑亂黔首」，力斥其非。於是始皇乃分天下爲三十六郡，以郡轄縣，是曰郡縣制，吾國地方行政之二級制，實肇基於此。

據漢書百官公卿表所載，秦之縣治，設令或設長。凡縣萬戶以上爲令，秩千石至六百石，減萬戶爲長，秩五百石至三百石。可知秦之縣治，按戶口多寡，而異其等差。今日縣等之分，實託始於秦，至於縣長官俸，隨縣等而異，亦導源於秦制也。秦之縣佐，有丞，有尉，秩四百石至二百石，是爲長吏；百石以下有斗食佐史之秩，是爲少吏。縣丞佐令長以掌治其縣，縣尉職典治兵。始皇本酷喜專制，萬事皆主集權，故縣令長雖爲下級地方官，均由皇帝委任，每歲各呈報其縣政於中央。縣所受制於郡者，惟監御史之監察，餘則悉與中央直接行之。

秦以暴虐，不久其祚，群雄並起，漢得其鹿。高祖鑑於秦以孤立而亡，乃分封諸王，兼行封建，此即世所謂漢行郡國制也。顧漢之封建，自七國亂後，諸侯權力被奪，不復治國；由中央派國相以治之，故封建之實質已完全消失矣。又攷漢代地方行政區域，有王國，侯國，邑，縣，道之別，實則王國與郡同級，侯國與縣同級，而邑也者，乃太后，皇后，公主所食縣之稱，道也者，爲蠻夷縣之稱，是故漢初雖名爲兼行封建郡縣，究其實則仍以郡縣制爲地方行政之主幹也。

漢縣行政長官，有令，長，相，之別稱。據後漢書百官志謂：「每縣邑道，大者置令一人，千石，其次置長，四百石，小者置長，三百石，侯國之相，秩次亦如之。」皆以掌治民，顯善勸義，禁姦罰惡，理訟，平賊恤民爲職者也。至前漢書百官公卿表所謂「萬戶以上爲令，……減萬戶爲長」之說，仍以戶數多寡爲令長之別，則殊未盡然。蓋「三邊，始孝武所開，縣戶數百，而或爲令，荆揚江南七郡，惟有臨湘，南昌，吳三令爾，及南陽穰中，土沃民稠，四五萬戶而爲長，桓帝時以江南陽安爲女公主邑，改號爲令，主薨，復故，此令長大小之殊，又未可以表爲斷也」（參見應劭漢官儀）至於縣之面積，大率方百里，其民稠則減，稀則曠。此亦仍因秦制也。（參見漢書百官公卿表）

漢縣佐治人員，有縣丞，縣尉，主簿。縣丞一人，署理文書，典知倉獄。縣尉大縣二人，小縣一人

，掌主盜賊，案察姦宄。主簿管理錢糧，鈎稽簿書。斯三者雖同爲助理縣政，而地位各殊，縣丞銅印黃綬，進賢一梁冠，故爲令長之佐。縣尉亦有綬有冠，主簿則無之。丞尉多以本部人充，而主簿由令長自調用，故主簿地位特低，殆幕僚之流亞耳。至於漢末各縣之鹽官（凡縣出鹽多者，置鹽官，主鹽稅。）錢官（凡縣出錢多者，置錢官，主鼓鑄。）工官，（凡縣百工多者，置工官，主物稅。）水官，（凡縣有水池及漁利多者，置水官，主平水收魚稅。）均係上峯派遣駐縣，非縣所有之屬員，攷之文獻通攷所謂「……所在諸縣，均差使更給之，署吏隨事，不具縣員」可資明證。

縣政考績，漢時甚嚴，攷後漢書註胡廣云：秋冬歲盡，各計縣戶口，屯田，錢穀入出，盜賊多少，上集簿，尉，丞以下，歲諸郡課校其功。功多尤爲最者，於廷慰勉之，以勸其後，負多尤爲殿者，於後曹對責，以糾怠慢。此可見漢縣殿最之嚴謹矣。

第二節 魏晉南北朝縣制

漢祚之末，三國鼎峙，四方多亂，戎馬倥傯，執政者皆軍書旁午，未遑顧及政治，三國志之無百官志，良有以也。然攷魏志鄭渾傳，太祖召爲掾，遷下蔡長，邵陵令，則三國時縣令長之稱，猶沿漢制，

而未嘗改也。其由長而令，殆亦以縣之大小，故增秩而迭遷耳。

晉制縣大者置令，小者置長，與漢制無異。惟縣之屬吏，則廢丞而仍尉，備。且員額增設益衆，其額數於晉書職官志中，歷歷可攷：「……有主簿，錄事史，主記室史，門下書佐幹，游徼，議生，循行功曹史，小史，廷掾，功曹史，小史，書佐幹，戶曹掾史，幹，法曹，門幹，金倉曹掾史，兵曹史，史曹史，獄小史，獄門亭長，都亭長，賊捕掾等員。戶不滿三百以下，職吏十八人，散吏四人；三百以上，職吏廿八人，散吏六人；五百以上職吏四十人，散吏一十八人；千以上職官五十三人，散吏十三人；千五百以上，職吏六十八人，散吏一十八人；三千以上，職吏八十八人，散吏三十人。縣皆置方畧吏四人，洛陽縣置六部尉，江左以後，建康亦置六部尉，餘大縣置二人，次縣，小縣各一人」此中所謂職吏，散吏，方畧吏，蓋如清之諸科房吏，典以庶人在官者充之，而額數衆多，逾於前代。其分設諸曹，則爲後代曹制之所託始。

晉時縣邑，計有千二百二十九，分爲上中下三等，今日吾國縣級類多分爲三等，實導源於此。當時對於縣治，頗爲重視，故凡大縣令有治績，官報於大部，以勸天下，且不經宰縣，不得入爲臺郎，可見縣令長地位之矜重矣。

宋沿晉制，無多變革。凡縣大者爲令，小者爲長。令千石至六百石，長五百石。令千石者第六品，六百石者第七品，長五百石者第八品，（見宋書百官志）若縣爲國者則置相。延及齊梁陳三世，一仍舊貫，殊少更張。所異者惟官秩耳。至於縣之屬吏，亦置丞，尉，但更有書僮，有武吏，有迎新送故等員，各因其大小而置焉（參見隋書百官志）

北魏縣制，其特點有二，一則凡縣置三令長，蓋比古之上中下三士也。三者中皇室一人，異姓二人，此殆因異族統華，時虞不測，故派皇室人員，以監臨之也。一則對於縣治之獎進有序，凡縣令能靜一縣盜賊者，兼理二縣，卽食其祿。能靜二縣者，兼理三縣。三年遷爲郡守。——其時所以能採兼理二縣三縣之辦法者，卽因每縣均有三令長，足敷肆應。獎進之方如此，殊足以促進縣治。且其時縣令長待遇甚厚，由是得人，其後令長用人濫雜，但選勤奮令史爲之，而縉紳之流，恥居其位。

北齊縣制之特徵，爲縣等分析細微，士流不屑爲令。據文獻通攷云：「北齊縣制爲上中下三等，每等又有上中下之差，自上上縣至下下縣凡九等。然猶因循後魏，用人濫雜，至於士流恥居之。元文遙遂奏於武帝請革之。乃密令搜揚世胄子弟，恐其辭訴，總召集神武門，宣旨慰諭而遣，自此縣令始以士人爲之」。攷令長人選之嚴莫若漢，故郎官出宰百里，天子不輕以授人，至晉而有不經宰縣，不得入爲臺

郎之制。亦以示矜重也。齊承後魏濫雜之餘，召集世胄子弟，宜旨勞遣，而縣職始重也。

第四節 隋唐縣制

隋初分縣爲九等，以諸縣閒劇或衝要與否爲劃等標準，縣一律置令而無長之稱，縣之官制，至此乃歸而爲一。縣之屬吏，可於隋書百官志中攷之：「上上縣令屬官有丞，中正，光迎功曹，光迎主簿，功曹，主簿，錄事，及西曹，戶曹，金曹，租曹，兵曹等掾，市長等員。合屬官佐吏五十四人，上中縣減上上縣五人，上下縣減上中縣五人，中上縣減上下縣六人，中中縣減中上縣五人，中下縣減中中縣一人，下上縣減中下縣一人，下中縣減下上縣一人，下下縣減下中縣一人」此屬吏概畧也。及至煬帝時，改縣尉爲縣正，尋改正爲戶曹法曹，分司以承郡之六司，此一變也。開皇三年罷郡，以州統縣，煬帝時復罷州置郡，地方行政仍爲郡縣二級制，此二變也。隋有縣治千三百五十五，區域皆較漢時爲狹，故於開皇十四年中將九等縣級，改爲上中下凡三等，此三變也，觀斯三變，可知隋代縣制之概況矣。

唐代有道府州郡縣之分，驟視之，其地方行政區分，似甚多等級，其實非也。蓋唐之道爲中央之監察區域，（初置巡察使二人，後改置按察使一人，所以監各郡縣之長官，此外又有度支營田使，租庸使

，兩稅，戶口使，轉運使，安撫使，鑄錢使等均係隨事派遣之大吏，而非地方行政長官）不能視為固定之地方行政區域，至於府或為軍衛區域，或因帝都或行在關係，為崇其制而稱，實則與州或郡，同為一級也。若夫州郡之稱謂，迭有更張，嘗武德間改郡為州，天寶間又改州為郡，乾元後復改郡為州，故州郡在唐，實為同一區域之兩稱。由是可知，唐之地方行政區域，仍為州縣或郡縣二級制耳。

唐縣有赤畿望緊上中下七等之差。京縣為赤，京之旁邑為畿，其餘則以戶口多少，資地美惡為差。開元十八年勅以六千戶以上為上縣，三千戶以上為中縣，不滿二千戶為下縣。縣各置令。「掌導揚風化，撫字黎甿，敦四人之業，崇五士之利，養鰥寡，恤孤窮，審察冤抑，躬親獄訟，務知百姓之疾苦」。

（見舊唐書百官志）

唐代縣制，雖有赤畿望緊上中下之差，然赤畿望緊之縣，究屬少數（赤縣計三府共六縣，畿縣八十二，望縣七十八，緊縣百十一）上中下之縣，則數在千上。（計上縣四四六，中縣二九六，下縣五五四，總共一二九六縣）是以吾人研究諸縣屬吏，應以上中下之縣為對象。考唐代縣佐，分職甚詳，員額亦多，茲特別表如左：

職別	縣令		市令		學生	助教	博士	白直	問事	典獄	倉督	法帥	司法		史	佐史	司佐	戶帳史	史	佐史	司史	史	錄事	尉	主簿	縣丞	縣令	
	令	帥	史	帥																								
上等縣	1	1	1	1	40	1	1	1	1	10	2	1	1	1	1	1	4	1	1	1	1	1	11	11	1	1	1	1
中縣	1	1	1	1	15	1	1	1	1	8	1	1	6	1	1	1	2	1	1	1	1	1	4	1	1	1	1	1
下縣	1	1	1	1	10	1	1	1	1	6	1	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

貞觀之治，爲有唐之黃金時代，及藩鎮弄權，政象日非，迨乎五代，戎馬倥傯；地方行政，更難顧及，雖其間於後唐同光二年有中書門下奏議，「刺史、縣令有政績尤異，爲衆所知者，卽仰本處奏聞，當議獎擢，其州縣官任滿三致，卽具關申送吏部候敕除銓註」（見五代會要）以圖整飭縣治，然終五代之世，凡齷齪無能者，始注爲縣令，故天下諸縣，率皆不治也。

第五節 宋代縣制

宋代分國內爲十五路，後增三路，蓋沿唐之道制而易名改劃者也。路之下爲府，州，軍，監，各領若干縣，似爲三級制，實仍二級制也。前已言之，唐之道制爲中央監察機關，而非地方行政區域，宋之路制亦然。然則宋之地方行政區域之第一級乃府，州，軍，監，其第二級爲縣。

宋太祖懲唐末藩鎮之患，爲實行中央集權計，乃召諸鎮節度會於京師，賜第以留之，分命朝臣出守，不去底缺，號權知州事。縣亦由朝幕官知縣事，此「知縣」之名之所昉。所謂知縣者非縣令，而使之知縣中之事，通典所謂檢校試攝判知之官是也。于慎行筆塵云：「宋時大縣四千戶以上，以朝官知，小縣三千戶以下，選京官知，故知縣與縣令不同，以京朝官之銜知其縣事，非縣令也。」逮後罷令，專設知縣，而知縣乃爲縣令之專名矣。

宋縣除京，畿外，分爲五等卽望，緊，上，中，下是也，四千戶以上爲望，三千戶以上爲緊，二千戶以上爲上，千戶以上爲中，不滿千戶爲下，縣各置知事一人。「掌總治民政，勸課農桑，平決獄訟，有德澤禁令，則宣佈於治境，凡戶口，賦征，錢穀，振濟，給納之事皆掌焉。以時造戶版及催理二稅，有水旱災傷之訴，以分數捐免，民以水旱流亡，則撫存安集之，無使失業，有孝悌行義聞於鄉里者，具事實上于州，激勸以勵風俗。若京朝幕官則爲知縣事，有兵事則兼兵馬都監或監押」（見宋史職官志）

宋太祖之以京朝官知縣事，一方固爲集權於中央，一方亦所以重視縣政。乃行之日久，人多願充京官，而怯於外放，馴至知縣難得其人，形成內重外輕之勢，據文獻通攷云「天聖間，天下多缺官，而令選尤猥下，久不得調，乃爲縣令，人數言其病民。乃詔爲舉法，以重令選。凡知州，運轉使歲舉堪爲令者一人，或二人，自是人重爲令，令選稍清。……自政和以來，人皆重內輕外，士大夫皆輕縣令之選，吏部兩選不注者甚多。然後議所以增重激勸之法。宣和五年，縣令止差六十以下人。靖康初，詔初改官，必爲令。紹興七年，詔將寺監，丞，簿等任滿已改官人，未歷民事者，各與堂除知縣一次，並備緋章服，……二年（乾道二年）御筆，今後非兩任縣令，不除監察御史，初改官人，必作令。謂之須入。……慶元初，復詔，除殿試三名省之外，並作邑，五年，又令大理許事官，已改官未歷縣人，並親民一次，著爲令。舊捕盜改官人，並試邑。自後，雖宰相子，殿試科甲人，無不宰邑者矣。」吾人讀此，可知因人多鄙縣令，乃激勸多方，其激勸之方，亦可謂爲限制之法，今日吾國高居要津者，多不明民隱，誠有採宋代辦法，凡居要職者，必經歷地方官任。

縣佐之設，在漢曰丞，簿，尉，自晉至唐，其名實繁，至宋乃仍復丞，簿，尉之職。攷縣丞，宋初不置，天聖間因蘇耆請，開封兩縣始各置丞一人，在簿尉之上，仍於自出身幕職令錄內選充。嗣後縣並

置丞一員。主簿設於開寶三年。諸縣千戶以上置令，簿，尉。四百戶以上置令，尉，令知主簿事。四百戶以下置簿，尉，主簿兼知縣事。（參見文獻通攷）咸平四年，江南諸縣各增置主簿，中興後，凡縣不置丞則簿兼丞之事。尉於建隆三年後置，在主簿之下，俸賜並同，掌閱習弓兵，戢姦禁暴，中興後沿邊諸縣以武臣爲尉，並帶兼巡捉私茶鹽礬，凡縣不置簿則尉兼之，總之，丞，簿，尉三者互兼之事，數見不鮮，而時建時廢，不盡具述。此外尚有巡檢一職，本非知縣屬員，或數州縣合設一員，或一州專設一員，掌管訓練甲長，巡邏州邑，擒捕盜賊之事，直隸於總巡檢，惟聽所在州縣之節制焉。

第六節 遼金元縣制

遼五京列峙，二百餘年，城郭相望，田野並闢。其地方行政組織，以府爲最高。府所轄有州，有城，並有直接之縣。州以統縣爲原則，但亦有統州者。縣有屬於府者，有屬於州者，更有屬於州之州者。其組織頗陳雜亂，似無定制。此外尚有所謂頭下州軍者，乃宗室外戚之家，築城賜額之區域也。其組織：凡不能州者謂之軍，不能軍者謂之城，不能城者謂之堡，此乃遼制之特色也。遼各縣置令，丞，簿，尉與宋同。茲不具述。

金制畧同於遼，地方組織有府，州，縣。府有總管府散府之別，前者設都總管，後者設府尹；州有

刺史州，防禦州之分，前者設刺史，後者設防禦使，皆同級也。縣有赤，京，劇，上，中，下之等差。大興，宛平爲赤縣，在諸京倚郭者爲京縣，二萬五千戶以上爲次赤爲劇，二萬以上爲次劇。普通縣以萬戶以上爲上縣，三千戶以上爲中縣，不滿三千戶者爲下縣。縣之外，又有鎮，城，堡，寨之設，以知鎮，知城，知堡，知寨分領之，幾若遼制焉。縣各置令，丞，簿，尉，以簿尉通領巡捕事，下縣則不置尉，以主簿兼之。

金縣有置「穆昆」者隸於「明安」之下，職衆五百，掌撫輯軍戶，訓練武藝，惟不管常平倉，餘同縣令，是縣之外，又有穆昆之官，蓋如清之八旗佐領也。

元立省制，有行中書省十一，以省領路，路領府，府領州，州領縣，普通稱爲五級制，實亦未盡如是。蓋腹裡固以路領府，以府領州，以州領縣，是諸州之設皆在縣上。然攷元史地理志，諸路州之領縣者，既與錄事司之諸縣並列，其號爲州而不領縣者，攷其地域，即後日之一縣，而亦與府州並列，因直隸州與諸州，參雜而不分，與明代府州縣之制，雖不盡相同，而屬州之制，固自元始也。至元中，以縣隸州者四十有四，既爲明代諸州定制之所由始矣。（參見歷代職官表）省有丞相一員，平章二員，左右丞各一員，參知政事二員，又有宣慰，肅政，廉訪，儒學提舉司，分功任事。路置總管府，有上下路之別，

故府路通稱，設達魯噶齊一員，總管一員。散府但稱府，有直隸諸路，及宣慰司行省者，有直隸省部者，且有統縣者。縣有附於路者，有附於州者，邊遠之地，則設有軍，各統以縣。府，州各設達魯噶齊一員，府尹，州尹，或知府，知州各一員，縣亦設達魯噶齊一員，縣尹一員。蓋元時，凡路，府，州，縣皆置達魯噶齊爲長官，以蒙古人任之，而別置總管，知府，州尹，縣尹以爲之貳。此外縣佐有丞一員，簿一員，尉一員，典史二員，中縣不置丞，餘悉如上縣制，下縣置官如中縣，民少事簡之地，則以簿兼尉，後又別置尉，尉主捕盜之事，別有典史一員掌移文出納。若夫元代縣等之分，因江淮南北而異。據元史職官志云「至元三年，合併江北諸縣，六千戶之上者爲上縣，二千戶之上者爲中縣，不及二千戶者爲下縣，二十年又定江淮以南三萬戶之上者爲上縣，一萬戶之上者爲中縣，一萬戶之下者爲下縣」蓋江淮南北居民稠稀不同，故其標準乃異也。

第七節 明代縣制

明廢行中書省，而存省之名，省之下統有府，府下有州縣。然州有直隸州，直隸於京師或省，且領有縣，位與府同，府所統之州爲屬州，位與縣同，故明之地方行政組織，爲省，府，縣三級，州則非與府同級，則與縣同級，不能自成一級也。省有丞宣布政使司，及提刑按察使司。布政使司掌理一省之政

，其職官有左右布政使各一人，左右參政參議無定額，按察使司掌理一省刑名按劾之事。府置知府，州置知州，縣置知縣。

明太祖，初定縣三等賦，十萬石以下爲上縣，知縣從六品，六萬石以下爲中縣，正七品，三萬石以下爲下縣，從七品。已而並改正七品，京縣正六品。「知縣掌一縣之政，凡賦役歲會實征十年造黃冊以丁產爲差，賦有金穀布帛及諸貨物之賦，役有力役雇役借債不時之役，皆視天時休咎，地利豐耗，人力貧富，調劑而均節之。歲歉則請於府若省蠲免之。凡養老祀神貢士讀書，表善良，恤窮乏，稽保甲，嚴緝捕，聽訟獄，皆躬親厥職而勤慎焉。若山海澤藪之產，足以資國用者，則按籍而致貢。」（見明史職官志）

縣佐人員有縣丞主簿各一人，分掌糧馬巡捕之事。明無縣尉，設典史一人典移文出納。儒學教諭一人，訓導二人，教諭掌教誨所屬生員，訓導佐之，凡生員廩膳，增廣縣學二十人，附學生無定額，儒學官月課士子之藝業而獎勵之。縣中關津要害之處設巡檢，主緝捕盜賊，盤詰奸僞，並率徭役弓兵，警備不虞。（按洪武二年，以廣西地接猺獞，始於關隘重要之處，設巡檢司以警奸盜，後遂增置各處，十三年二月，特賜勅諭之，尋改爲雜職。）凡縣江河漁利多者設河泊所，掌收魚稅，洪武十五年，定天下河泊所凡二百五十二處，歲課糧五千石以上至萬石者設官三人，千石以上設二人，三百石以上設一人。

朱元璋初定天下，亟圖吏治，急急求賢，以主縣政，據明史職官志云：「洪武元年，徵天下賢才爲州縣職，敕命厚賜，以勵廉恥，又敕諭之，至於再三，十七年定州縣條例八事，頒示天下，永爲遵守。」且對於成績優異之知縣，獎進多端，以昭激勸，職官志謂「是時天下州縣官，廉能正直者，必遣行人齎勅往勞，增秩賜金。」用能刷新縣政，鞏固政治基層，直至仁宣之際，猶多循吏，惜自英憲而下，重內輕外，而縣州多不治矣。

第八節 清代縣制

清以異族入主中原，地方政制，多仍明舊。其制：有省，道，府，廳，州，縣。省下爲道，道下設府，府下有縣，州廳參列其間。州如明制，有直隸州，普通州之別，前者若府，後者如縣，（以縣之地大而事繁者升爲州）至於所謂廳者，則係同知，通判所轄之地。蓋清制凡同知，通判無轄境者爲府之佐貳，有專管之地方者，其地方則曰廳。第廳之位級與州同，故清之地方行政組織，仍係省，道，府，縣四級，州廳不能成固定之一級焉。

清之省制有總督，巡撫，但亦有僅有巡撫而無總督，或僅有總督而無巡撫者。道制初有分守道，分巡道之別，前者爲布政使之副，後者爲按察使之副，清末則兩者合而爲一。府置知府，州置知州，縣置

知縣，仍襲明制也。

清時有一千二百九十七縣，或屬於府，或屬於直隸州，繁要之縣則升爲州，簡陋之州，亦改爲縣，各因時裁置焉。縣各置知縣一人，掌一縣之政令，平賦役，聽治訟，興教化，厲風俗，凡養老祀神，貢士讀法，皆躬親厥職而勤理之。縣佐人員有縣丞，主簿，巡檢，典史，驛丞，閘官，稅課大使，河泊所官。儒學教諭，訓導，倉庫大使等。縣丞，主簿，分掌糧馬稅，戶籍，巡捕之事，以佐其縣。典史掌監察獄囚，如無丞簿則兼領之。巡檢掌緝盜賊，盤詰姦宄，典史典移文出納，驛丞掌郵傳遞送，閘官掌漕洩啟閉事，稅課大使，典商稅之事，河泊所官掌收魚稅。教諭訓導掌理教士，倉庫大使管理倉儲。

清時吏治，在順，康，雍，乾之際，確有可觀，自嘉慶之後，捐官迭開，納賄常見，士流亦以拜結師生同年，互通聲氣，以利鑽營，中樞如此，縣治亦然。嘉慶廿四年強臣陶澍奏稱吏治八弊：「（一）勒接受代，新官承認前任虧空，少者數千，多則數萬，告稟則上官有失察之咎，勢不敢爲。（二）多攤捐款，名目有等補，幫助，貼賠，使費，每歲數百數千兩不等。（三）預備賞號，凡上司有事，或練兵，或巡邊，或公讌，均有賞金，上司收之作賞，吏役更索規費，（四）添辦供給，上司出入境時，有夫馬，有酒席，有站規，有門包，同城居者，有輪月包月之供給，一窻，一扇，一厨，一廁，皆於附郭之州縣是問，（五）

壓荐幕友，道府藩臬督撫所荐，不敢不受，有未見面而送束修者，謂之食坐俸。(六)濫送長隨，上司荐之，不得不受，更無所忌，乃外勾吏役，內通劣幕。(七)委員需索，一紙文書可辦之事，動輒派委數員，調劑閒官，多所需索(八)提省羈留，官進省後，轉委他人，一年半載之後，始令回任。凡斯八種弊端，無一而非以州縣爲對象，爲知縣者，受此抽蕉剝繭之搾取，更何縣政之可言哉？！

第九節 結論

縣治爲行政組織之基層，爲直接治民之樞紐，自三代以還，迄於今日，州郡之名，時有變革，而縣制則延綿不替。其間因時代不同，環境各異，設官分職，雖多不同，而體制則猶多相類，茲復總括述之：成周之縣正，春秋時之邑宰大夫，既肇縣令之職。迨乎秦漢，大者曰令，小者曰長，侯國之地，則置相以治事，迄於隋唐，類多如是。趙宋定宇內，集權中央，以京朝官治縣事，乃始名曰知縣，其初本非縣令，後乃沿襲，至明則自府州縣，皆以知稱，以逮清末，因仍不改，要其爲令長之職則一也。縣之主要佐吏爲丞，尉，簿，防自秦漢，至明始罷尉而置典史，其餘如巡檢驛丞諸職，分列於縣之屬境者，則亦爲縣之屬官。民國肇造，百度維新縣政制度，隨亦亟變，詳於下章，不贅於此，茲將歷代縣屬職官遞演，列表如後，藉資便覽焉。

歷代縣制職官表

職別	時期	縣知	縣丞		主簿	典史	巡檢	驛丞	稅課大使	河泊所大使	所大使	教諭
			正令	長令								
	三代	縣正										
	秦	令長	丞									
	漢	令長	丞		主簿							
	後漢	令長	丞		諸曹				工官	水官		
	三國	令長										
	晉	令長			主簿							
	宋齊	令長	丞									
梁陳	北魏	令長										
	北齊	令長										
	後周	令長										
	隋	縣令	丞		主簿							
	唐	縣令	丞		主簿	典史						
	五季	縣令	丞		主簿							
	宋	知縣	丞		主簿							
	遼	縣令	丞		主簿							
	金	縣令	丞		主簿							
	元	達魯噶齊	丞		主簿		巡檢					
	明	知縣	丞		主簿	典史	巡檢	驛丞	課稅大使	河泊所大使	所大使	教諭
	清	知縣	丞		主簿	典史	巡檢	驛丞	課稅大使	河泊所大使	所大使	教諭

第二章 現行縣制組織

第一節 民元以來縣制組織蛻變之回顧

吾人於討論現在縣政組織之前，對於民元以來一般地方行政組織之遞嬗，猶須加以回顧，以明其蛻變之迹焉。

民國成立，政制多更。地方行政組織，亦多所改革。其最著者，則爲廢府州，存道縣，由省而道，由道而縣，爲純粹之三級制。及至民國十九年，又復廢道，形成省縣之二級制焉。攷民元之初，各省行政長官，除蘇，贛，閩，鄂，陝，川等省，設有民政長外，大都由都督兼管。民國二年一月十八日，大總統明令，各省概增設民政長，實施軍民分治。然其時各省民政長有由大總統任命者，有仍由各都督暫兼者。在都督兼民政長時期中，其補助行政長官之機關，有置布政使，提法使者；有置民政使，度支使，提學使者，各省制度，殊不一致。及各省概設民政長時期，其補助機關爲內務，財政，教育，實業四司，各值司長，由中央任命。三年五月廿三日，各省民政長，改爲巡按使。五年七月六日又改稱省長，

設省長公署；署設政務廳，置廳長一人，其下有總務，內務，教育，實業等司，此制直至國民政府奠都南京，全國始通行改制，成爲今日之各省政府。至於民初之道制，各置道尹，隸屬於省，爲一道之行政長官，道尹有事故時，以同城或鄰近之資深縣知事護理之。道尹得自委掾屬，其職掌及員額詳由省長轉咨內政部叙等註冊。惟各省道制存廢不一，若存若亡。迨至十九年三月始由中央政治會議議決廢除，確定地方行政組織爲省縣二級。

民初縣制組織，係承清末之後；組織名稱，雖多變革，究其內容，則仍存「科房」質素。是以縣署組織，龐雜紛繁。大體言之，知縣以下之人員，可分爲兩大系統。一系爲縣署組織內具有固定組織之吏屬，一系爲與知縣同去留之隨從人員。前一系統中有科房，班房，典史，巡檢，縣丞，吏目；後一系統中有賓幕，丁家。茲將其組織及職司列表如次：

知縣

固定吏屬

縣丞 掌催徵。
 典史 管監獄緝捕。
 巡檢 管彈壓秩序(如今日之警察長官)
 吏目 管書吏(在科房之上)

科房

吏房 掌職員任免及考勤
 戶房 管理財務，地畝，糧租，契稅，雜稅，及鹽務等。
 禮房 管學務。
 兵房 掌軍事。
 刑房 司刑獄。
 工房 管河道水利及其他工程。

班房

壯班 管捕賊。
 快班 管緝盜。
 皂班 知縣出行時跟轎護衛。

賓幕

刑名 掌殺傷鬥毆盜等訴訟。
 錢穀 掌賦稅稽核報銷及錢債地畝等訴訟。

隨從人員

家丁

收發 司收發公文。
 前稿 司差票畫硃。
 候稿 值簽押房。
 班管 總管管監人等。
 值堂 如現時之庭丁。
 跟班 即侍從。
 執帖 如今日之傳達。

民國二年，下令改革縣制，民三各縣正式改組，成立縣公署。署內組織，各縣頗不一致，有設立內務，財政，教育實業三科者。各科設主任，下設各股主稿員，書記等。亦有僅設一二兩科者，由第一科掌內務及財政，第二科掌教育及實業，科設科長，其下有科員書記各若干。按教育事宜，原由勸學所辦理，雖於民三改組縣署時劃歸署內教育實業科主管，旋於十一月間，又相繼規復勸學所。各縣縣署組織，大都不甚完備，其較具規模者乃爲公安組織耳。按公安局，初名警務局，後改警察所，所置所長一人，由縣長兼任，警佐一人至三人，承所長之命，管理警察事務。縣區域內繁盛地方，得設警察分所。警察之編制，詳道轉省核定。（見三年八月警察所官制）至若各縣兼理司法之情形，大體與現制相若，當民國二年春，政府曾一度下令設立審檢所，然旋即撤廢。

前北京政府時代，因鑑於各省中有縣區遼濶，人口衆多，縣公署獨坐縣城，治理難週，於是有一「縣佐」之制。當時縣佐係由省長聲敘理由咨請內政部呈經大總統核定設置之。惟縣佐並非各省縣普遍設置者，乃以設於一縣轄境之要津地方爲限，其機關不得與縣知事同城。縣佐由省長委任咨陳內部核准註冊。爲辦理文牘及庶務事宜，縣佐得酌用書記及雇員。至於縣佐之職權則如下：（一）承縣長之命，掌巡檄彈壓，暨其他勘災捕蝗催科堤防水利及縣知事委託各項事務。（二）縣佐駐在地之警察，由該縣佐承縣知

事之命，就近指揮之。(三)縣佐駐在地之違警案件，得由該縣佐就近處斷，仍須詳報該管縣知事，但不
得管理民刑訴訟案件。查縣佐之制於陝西，四川，雲南等省多行之，蓋以各該省或幅圓遼濶，交通阻梗
，或僻處邊陲，情形特殊，故需有縣佐之設也。其他各省縱有設立，第久經廢棄，惟陝川等省直至十九
年二月始行裁撤。蓋依照中央政治會議議決之訓政時期完成縣自治實施方案，亟須實施自治制度，設立
區鄉鎮公所，縣佐之制，實無存在之必要。然今日之自治機關，徒具虛名，自治固無內容，佐助縣政亦
不足，於是乃有「分區設置」之辦法，攷現行之區署制，其組織及職掌均與昔日之縣佐制相若，此為縣佐
制精神之復現也。

民國十六年間，縣制方面，有一特殊制度出現，即所謂「政治監察員」制是。此制行於江蘇，浙江，
福建，等省。各縣監察員由國民革命軍東路總指揮部政治部主任委派之，當時所以採用此制者，因「
江蘇，浙江，福建三省在改革之始，深慮各縣長用入行政，或有逸出常軌之舉，本部前主任為求實現
真正民治計，曾委任監察員，以資督察……」。(見前東路總指揮部政治部十六年四月廿五日令)此種辦
法，本係一時權宜補救之計，後以各縣整理有緒，且政治監察員對於縣府命令與縣長連署，否則不生效
力。由是監察員與縣長間，時起齟齬，縣政進行，反感棘手，故旋由第九十五次中央政治會議議決裁撤

，以免糾紛，而一事權。

於此亟應附帶敘述者，即爲各縣縣等之厘訂：按前時各省縣等，極不一致，有分一，二，三等者，有分甲，乙，丙，丁，戊等者，有分特等及一，二，三等者，甚有於分等外，又分爲甲乙各級者。內政部鑑於分等之不一致，有碍政令，乃於十九年間，依照修正縣組織法第四條「各縣應按區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡分爲三等之規定」通行各省政府重行厘訂縣等，直至廿一年冬，厘訂工作，始告完畢。惟廣西省政府委員會於廿二年四月，曾決議修正廣西各縣組織大綱，於該大綱第四條規定：「縣按區域大小，事務繁簡，及戶口財力之多寡分爲五等……」此爲例外者一。又廣東省各縣縣等，分爲一，二，三，三等，惟於特別貧瘠區域，列爲「特別三等」，此爲例外者二。

民元以來之縣治情形，畧如右述。十七年前，殊尠重大之更動。蓋在十七年以前，國民政府全致力於軍事時期之戡亂工作，對於地方政制，未能兼籌並顧。其於縣制，除十六年六月明令各省改「知縣」爲「縣長」，及十七年五月核准戰地政務委員會所擬訂之戰地各縣縣政府組織暫行條例外，對於縣政制度，未遑圖謀根本之改革。迨乎十八年六月五日，國民政府公佈縣組織法，中經十九年七月七日曾將該法一度修正後，各省乃依據之以組織縣政府，論現在縣制者，即依此立論。

第二節 縣制組織之一般原則

行政機關組織，有一重要原則，即所謂「分工」，「合作」是也，爲分工計，故有上下式之縱的組織，爲合作計，故有聯綜式之橫的組織，縣制組織之原則，亦不外是：

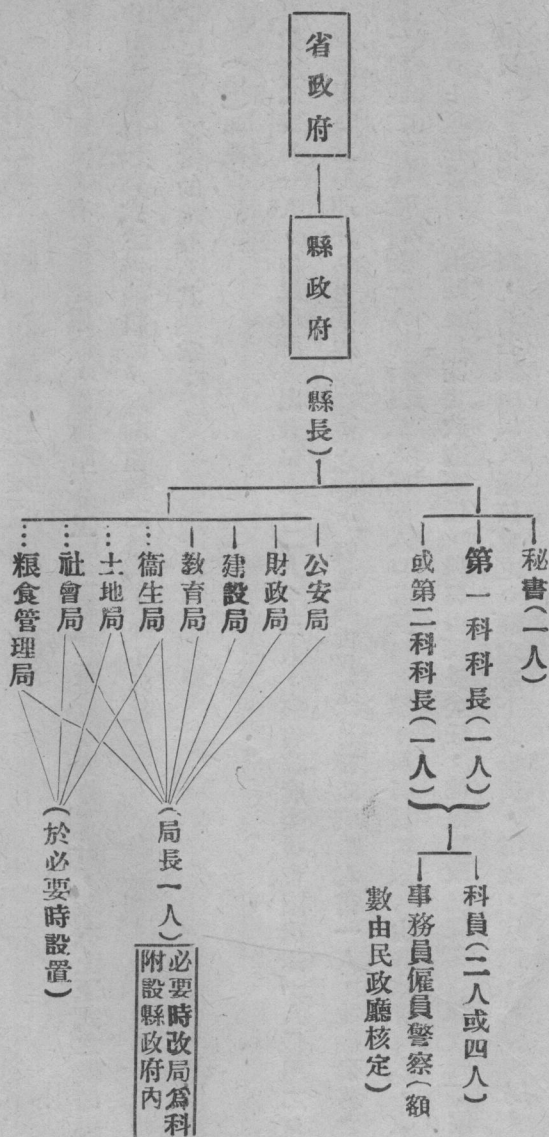
(一) 縣制之縱的組織及其職掌：

(甲) 組織

縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府委員會議決擇一人任用之。任期三年，成績優良者得連任。自治程序完成之縣，縣長應由民選。縣政府設秘書一人，並依事務之繁簡，設置一科或二科各置科長一人，科員二人或四人。其設科多寡，及科員額數，由省政府定之，並報內政部備案。上項秘書科長由縣長呈請民政廳委任，科員由縣長委任，並報民政廳備案。縣政府得僱用事務員及僱員，並得設置警察，其名額由民政廳核定之。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，得改局爲科，附設縣政府內。各局設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任。各局之組織，除法令別有規定外，由省政府定之，並咨請內政部備案。縣公安事項，得於各區設立公安分局處理之。各分局設局

中國縣政制度

長一人，由縣就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任，縣政府所屬局長，分局長，秘書，科長，科員及僱員等，皆係縣政府佐治人員，輔助縣長辦理縣政。即各局亦為其輔助機關。縣政府之組織及系統，可以下表表明之：（參見內政年鑑）



(乙)職權：

縣政府之職權，係屬包括的，縣長於省政府指揮監督之下，總理全縣行政，監督地方自治，於不牴觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並制定縣單行法規。至於各局職權條列如左：

1. 公安局職掌 掌理戶籍：警衛，消防，防疫，衛生，救災及保護森林，漁業事項。
2. 財政局職掌 掌理徵稅，募債，管理公產，及其他地方財政事項。
3. 建設局職掌 掌理土地，農墾，森林，水利，道路橋樑工程，勞工及公營業等事項。
4. 教育局職掌 掌理學校，圖書館，博物館，公共體育場，公園及其他文化事業等事項。
5. 衛生局職掌 掌理衛生事項。
6. 土地局職掌 掌理土地事項。
7. 社會局職掌 掌理社會事項。
8. 糧食管理局職掌 掌理調節糧食事項。

以上各點，均見之於修正縣組織法中，惟關於秘書及各科職權之劃分，則縣組織法中，未有規定。故十八年九月間內政部特制定縣政府辦事通則，頒行各省，該通則中，所規定秘書及各科職掌如下：

1. 秘書處職掌 掌理機要，總核文件，承辦職員進退，典守印信，縣政會議，及其他不屬各科等事項。

2. 第一科職掌 掌理公安，教育，地方自治及選舉，地方保衛團，禁烟，風俗，宗教，典禮，社會救濟，著作出版，保存古物，收發文件，及不屬他科等事項。

3. 第二科職掌 掌理財政，建設，工商業，度量衡，編制預算決算，保管公物，統計，編存檔卷，會計及庶務等事項。

該通則又規定：「上項第一第二兩科如設一科時，稱總務科，兩科事務，併歸辦理，又改局為科之科，應以原局名為科名，（如公安局改為公安科）其原有各科之公安，財政，建設，教育事務，應劃歸各該局所改之科辦理」。

若夫縣局間之職權，雖已經如右述之劃分，仍未免有不清之處，故行政院特於二十年五月九日以院令公布各省廳縣局指揮權限辦法，該辦法第二條規定：「依縣組織第十六條，縣政府下組設之公安，財政，建設，教育，以及衛生，土地，社會，糧食管理等局，專由縣長指揮監督，但各局局長，如無法定原因，不得隨縣長為進退」。

(二) 縣制之橫的組織及其職掌：

現行之縣制，已有府局之分，而各局又各司其事，難免有各謀其是之弊。雖有縣政府爲統籌之機關，仍恐有顧慮難週之處，爲集思廣益，共謀縣政計，遂有橫的組織之必要，此即所謂「縣政會議」是也。縣政會議，原定每週開會一次，後以開會頻繁，而所議屬少，故改爲一月開會一次，並改稱曰「政務會議」。該會議係以縣長，秘書，科長，各局局長組織而成。其有公款公產管理處，及保安隊大隊部者，款產處主任，及大隊長例亦出席。開會時，以縣長爲主席，其議決重要案件，例須專案呈奉省政府核准，始得執行。

務政會議之職權，以左列各事項爲限：

1. 縣預算決算事項。
2. 縣公債事項。
3. 縣公產處分事項。
4. 縣公營事業之經營管理事項。
5. 縣長認爲必需提交議審之事項。

第二節 各省縣制組織之實況

自十八年國民政府公布縣組織法以來，各省遂着手改組縣制，組織縣政府。然而各省各縣之經濟情況不同，社會情形互異，故雖在同一縣組織法下而成立之縣政，其內部組織，亦多出入。考其所以參差者，不外緣於下列各原因：

(一)各省財政情形不一，因而科局之組織遂相殊。富裕之縣，公安，財政，建設，教育，土地各局均全，貧瘠者，只得以科代局矣。

(二)各縣治安及建設基礎不同，因為公安與建設之組織，尤形紛岐。就公安言，有設公安局者，有設警察所者，(如湖南省是)有設公安科者，有於縣府第一科內增設警佐(如江西，河南等省是)或督察員(如江蘇貧瘠縣分是)以辦理公安行政者。更有因係行政督察專員公署駐在地將公安行政歸專員公署第二科辦理者，(如湖北省是)，就建設言，有置建設局者，(如廣東之各大縣，及江蘇省之南通，吳縣，鎮江，江都等縣是)有置建設科者。(如江蘇，廣東之次富各縣份是)有不設專科而於第一科內置技術員者，(如江蘇貧瘠各縣是)有置建設專員者。(如安徽未設教建科各縣是)其參差情形，殊難詳述，聊舉例証，以見一斑耳。

(三)裁局改科運動，勢在必行。然因進行有先後，遂致局科有多寡。即同已實行改科，有數建合科者，有數建分科者。總之在我局改科運動未強制推行於全國之前，各縣組織，難得一致。

(四)各省禁烟工作，進行有緩有急。未禁者固無禁烟行政機關之組織，即已禁者其機關組織，亦復不同。有設縣禁烟委員會者，有於縣政府內增設禁烟科者，因而影響各省縣政府各科組織不同。

(五)有因係實驗性質，其縣制組織，與一般縣政府迥殊。如江甯，蘭谿，均只有科而無局，定縣，鄒平又與江甯，蘭谿異。至於廣西省於一二三等縣份，各置副縣長以協助縣政，此本縣組織法所無，殆亦試驗性質之制度也。各縣組織參差情形，殊難一一分述，茲為簡明起見，特製定各省縣制組織比較表，附載參攷：

各省縣制組織比較表

省別	科別及其職掌	局別	備考
江蘇	第一科(民政) 第二科(財政) 第三科(建設或教育) 第四科(禁烟)	公安局 教育局 建設局 地政局	不設公安局之縣，於縣府增設公安科或於第一科內增設督察員。不設教育局之縣於縣府增設教育科，保安行政由保安大隊部辦理。另有公款公產管理處為監理地方款之機關。

安徽	江西	廣東	湖南	湖北	浙江
<p>第一科(民政) 第二科(財政) 第三科(教育建設) 公安科(不設科者歸第一科)</p>	<p>第一科(民政) 第二科(財政) 第三科(教育建設) 警佐</p>	<p>總務科 自治科 警衛科</p>	<p>第一科(總務) 第二科(民政)</p>	<p>第一科(民政) 第二科(財政) 第三科(教育建設) 警佐</p>	<p>第一科(民政) 第二科(財政) 第三科(教育) 第四科(建設) 第五科(公安) 地政處</p>
		<p>公安局 財政局 建設局 教育局</p>	<p>(公安局(或警察所) 財政局 教育局</p>		<p>教育局</p>
<p>該省各縣已實行裁局改科，教育建設間亦有分別設科者。</p>	<p>該省各縣已實行裁局改科，公安事務除繁盛之城市得設置公安機關外，餘均於縣政府設警佐一人，秉承縣長命令，並受第一科指導，辦理警政。</p>	<p>各縣總務科長例由秘書兼任，該省裁局改科辦法，已經擬定，刻正進行改組中。</p>	<p>該省瀏陽縣府只有第一科，衡山沅江等縣府只有總務科一科，裁局改科辦法刻正在進行中。</p>	<p>該省凡專員公署駐在縣，公安行政由該署第二科兼辦縣府不設警佐，教育行政由該署第四科兼辦。</p> <p>各縣為整理財政得組織財務委員會。</p>	<p>該省各縣裁局改科後，深覺教育事繁，須設局辦理，故又復設局。至地政處非各縣普設，惟大縣有之。</p>

雲南	<p>第一科(總務)</p> <p>第二科(民政)</p>	<p>公安局</p> <p>財政局</p> <p>建設局</p> <p>教育局</p> <p>團防局</p>	<p>該省團防局或稱保衛局</p>
貴州	<p>第一科(總務)</p> <p>第二科(民政)</p>	<p>公安局</p> <p>財政局</p> <p>建設局</p> <p>教育局</p>	<p>該省各縣組織，頗未充實，尤以南嶠縣府只有總務科及建設局，最為空虛。</p>
福建	<p>第一科(民政公安)</p> <p>第二科(財政)</p> <p>第三科(建設)</p>	<p>教育局</p>	<p>該省各縣裁局改科時，曾將各局概行裁撤，但後以教育事繁，故復行設局。</p>
河南	<p>第一科(民政公安)</p> <p>第二科(財政)</p> <p>第三科(建設)</p>	<p>教育局</p>	<p>該省各縣已裁局改科，但教育則仍設局辦理。</p>
綏遠	<p>第一科(總務，民政，省財政)</p> <p>第二科(建設，教育，縣財政)</p>	<p>公安局</p>	<p>該省公安局俟警團聯辦妥後，即行裁撤。</p>
廣西	<p>第一科(總務，公安，自治，戶籍，及衛生保健)</p> <p>第二科(財政)</p> <p>第三科(教育)</p> <p>第四科(建設)</p>		

中國縣政制度

河北		
縣等一	縣等二	縣等三
第一科(民政, 總務) 第二科(省財政) 第三科(縣財政) 第四科(教育) 第五科(建設) 第六科(公安)	第一科(民政總務) 第二科(省財政) 第三科(縣財政) 第四科(教育建設) 第五科(公安)	第一科(民政, 總務, 省財政) 第二科(縣財政) 第三科(教育, 建設) 第四科(公安局)
該省各縣於廿四年一月廿五日實行裁局改科, 科數之多為各省所罕見。	二等縣或置四科。	三等縣或置三科。

(註：各省每縣均有秘書，且職掌相同，故未贅列)

觀乎上表，可知全國各縣組織，極形紛歧。有仍照縣組織法辦理，全未着手裁局改科者，如江蘇，貴州，雲南等省是。有已實行局部裁局改科者，如湖南，福建，河南等省是。有已實行全部裁局改科者，如江西，安徽，湖北，河北等省是。於此過渡期間，各縣組織，自形參差，且其參差程度，隨時日而異，茲所述者自難免明日黃花之譏，第為備歷史過程之參考耳。最近行政院公佈縣政府裁局改科暫行規程

，令飭各省施行。依該規程第三條之規定：「縣政府所屬公安，財政，教育，建設各局，現經設置者，應實行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府現設之各科，或另設科辦理」。裁局改科之後，縣政府上行行文書，概以縣政府名義行之。由是，縣政府之事務遽增，爲適應事實之需要計，必須增設人員，故該規程第四條規定，除原有秘書一人外，必要時得設助理秘書一人或二人。又以教育建設事務，係屬專門性質，故須酌設督學，技士以充專門佐助員。至於警察事務，於裁局改科後，應於縣政府內設警佐一人，警長警士若干人，並於各區署內設巡官一人，警長警士若干人，在該區內辦理一切警察事務。各局已裁併於縣政府後，所有各局經費，自應由縣政府統收統支。故該規程規定縣財政之收支，應設獨立之縣金庫以辦理之。第原有之教育經費，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。

裁局改科雖勢在必行，然縣政府裁局改科暫行規程所規定者則並非是硬性之規定，故第三條但書規定：「……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」。據一般辦理縣政者之經驗，公安行政事務繁劇而瑣屑，歸併縣政府，殊感不便，故多主保留設局者，今日廣東省之計劃，即擬將各縣警察局不予裁併。至於教育事業乃爲百年樹人大計，責重事繁，尤有設局之必要。故當裁局改科規程公佈後，各縣教育界人士，紛向當局呼籲，懇求保留教育局，經教育部之實際考查，認爲縣教育局之改科，確有影响地方教育之進展，且現值政府厲行普及義務教育，推進社會教育之時，教育

局改科實難應事實上之需要。爰經行政院三二五次會議議決將裁局改科規程第三條加以修正爲「……縣政府教育事務，以設局辦理爲原則……」。

攷當初設局之本旨，在使各種專門之行政得同有專門人才以辦理，而專門人才，則非有相當之局面，難以羅致，故有設局之必要。又各局長不與縣長同進退，各種事業不致因縣長之更動而受中斷之影響。且設局後縣政府對於各種瑣屑之例行公事，可以減少，俾縣長得有充分精力，以辦理要政。以上爲設局之意旨也。無如各縣設局後，各局長以另有秉承，多不受縣長指揮，省府各廳處又多直接與各局相往還公文，遂致各局儼如縣府外之獨立機關，乃有裁局改科之反響。攷裁局改科，各省多已實行，第各局裁併後之結果，則屬利弊參半。作者以爲裁局改科之目的，在謀縣政府權力責任之集中，並充實其組織，以增進縣行政效率。此種目的，以裁局改科之辦法固可達到，用合署辦公之方式亦可達到。然各局裁併後，各種政務常因縣長之更動而受影響，縣政府瑣務叢脞，縣長精力分散，反無暇以謀要政之開展，此其弊也。若採用合署辦公方式，各局對外公文概以縣長行之，各局長不得獨立對外，則所謂權責集中，充實組織，行政效率之增進，均可如願以償。倘採用合署辦公制度，對於各局之權限，猶應加以相當之限制。即各局除關於專門技術工作，得自行策劃外，凡關於（一）人員之任免（二）經費之分配（三）重要政務之措施等，概須由縣長統籌，各局不得擅自行事。如是之合署辦公制度，必有裁局改科之長而無其短，此爲著者篤信之觀念也。

第三章 縣制改革運動

任何政治制度，必須適乎社會環境及時代需要，然後始能發榮滋長，光大輝煌。非然者，則爲社會之障礙，必引起改革運動。此乃顛仆不破之鐵律也。吾國縣組織法，自十八年公布實施以來，爲時已久，而終未能使縣政組織，發揮效能者，則以其組織空疎而不切社會之要求，權力分散而不合時代之需要。由是各方乃謀所以改革之道：分區設署，改組閭鄰，所以改革組織空疎之弊也。裁局改科以充實縣府內部之力量，所以改革權力分散之弊也，此縣政改革起源之一。自「九一八」事變以來，國人深知非安內無以攘外，非充實國力，無以言抵抗。安內也，充實國力也，非安輯地方，培養元氣，則仍流於空泛。願欲達此目的，則不能不有賴於縣政組織之運用。縣政組織之不健全，已如前述，而新法又非旦夕可期。且各方情形各殊，亦未能以一法相繩。究應採取如何之組織，始能因地制宜，以應時代之需要，誠有實驗之必要；冀以實驗結果，謀縣政之全盤改革，此縣政改革運動起源之二。總之，縣政改革，實爲時代要求，更以年來政治學者，多熱忱探討地方政治，尤多從事於縣政實驗工作，風聲所播，遂致縣政改革運動，益爲閎烈，吾人研究縣政者，對此閎烈運動誠有加以探討之必要，茲分述如下：

第一節 縣政實驗

(一) 縣政實驗原則

縣政實驗運動，導源於廿二年七月各省縣政建設實驗區辦法之公布。在該辦法公布之前，各方政論家對於革新地方行政，多所著論，而期望改革之進行尤切。當局鑑於學者研討之熱忱，覺有予以特別機構，藉資羅致英俊之士，而使之實驗之必要。且以吾國幅員之廣，人民之多，宗教之別，習俗之殊，經濟文化之差，都市腹地之異；若以同一政令，普及全國，欲其施行無阻，洵屬不易。故須就各省適當地點，設立縣政實施區，就各項事業之需要，權衡緩急輕重，詳定計劃，實際試驗，逐步推進，俟實驗區辦有成效，其他各縣區即可依照辦理，比附進行，自能事半功倍也。內政部本此意旨，遂擬具各省縣政建設實驗區辦法，提經第二次內政會議通過，由內政部呈由行政院轉呈中央政治會議函由國民政府令飭施行，茲依據該辦法分析縣政實驗之原則如次：

(1) 範圍

實驗範圍，為權力所達之區域；不可不有明確之規定，據該辦法規定，實驗區之範圍，原則上以縣為單位，但必要時亦得擴充為數縣。若各省為比較實驗之效果及便於觀摩起見，得就風土人

情不同之地方，設立兩個以上之實驗區。今日山東省於鄒平荷澤兩縣分別設立實驗縣，即係準此原則辦理。願實驗區不論以一縣爲限或兼及數縣必，須具有下列條件之一者，始爲合格：（一）該區情形可代表本省一般情形者。（二）交通便利，地位適中者。（三）從前辦理自治較有成績者。（四）地方有領導人才，且能出力贊助者。（五）實驗場所所有相當設備者。此就地的範圍而言也。至就實驗事的範圍而言，係對整個縣政事業之實驗。舉凡財政，教育，實業，建設等廳主管之事，均應在實驗範圍之內。惟過去各省，每有誤認實驗區或實驗縣爲民政廳直屬機關，其他各廳，或取旁觀態度，或且從而阻撓之，實屬重大錯誤。故內政部特於廿二年十月通電各省，闡明此旨。（參見設置實驗區注意要點第一。）

（2）權限 今日辦理縣政人員最感困難者，即縣府權力太小，不能任展其才，且省廳以上之監督機關林立，政出多門，時多彼此矛盾之處。負縣政之責者，常有兩姑之間難爲婦之感。負有實驗使命之縣區，首宜衝破此種困難；以便實驗者本其才智以任展施爲。故該辦法規定：「實驗區內縣政府應比一般縣政府權力擴大」。且「實驗區執行中央及省之法令，確認爲有碍難者，得斟酌變更之」。（見該辦法第十三條）除此之外，內政部猶恐各省對於實驗縣區，不假以事權，多所干涉，故復於廿二年冬通電各省：「實驗區之長官或縣長，首貴有行政實權，既經慎選賢才，使其任事以後，在不牴觸法令範圍以內，省

政府及各廳，可不必事事干涉。在設有行政督察專員之區域，尤宜寬假事權，俾得放手做去，以符實驗之本旨。且縣政建設，發端最難，舉凡政治經濟之一切設施，均須批亢擣虛，掃除障礙。試行之初，總不免對少數人士，有不利之處。好事者譁張爲幻，藉故阻撓，省政府及各廳，遇有控訴實驗區長官案件，似不必事事查辦，以期阻力潛消，新政易於實現。」（見設置縣政實驗區注意要點第二）至於實驗區之事權，亦經該辦法規定爲：（1）依法令關於縣者。（2）雖非縣之事權而有實驗性質者。（3）上級政府特別交辦者。（見該辦法第十五條）

（3）組織 原於實驗縣區之權限異於一般縣政府，故實驗縣區之組織亦與一般縣政府殊。實驗縣區組織之特點，可分三端以說明之：（一）實驗縣政府，爲應事實上之需要，得設立縣政建設委員會。集合專家，負調查事實，訂定計劃，訓練人才，及實地試驗之責任。（二）實驗區之行政範圍，在一縣者，由縣長負責，在兩縣以上者，由各該縣長負責。於必要時得另組區公署，設區長官一人，總攬實驗區內一切行政事宜。（三）實驗區之設施，在完成整個的縣組織，故對於縣行政組織，與縣以下之社會組織，均應加以注意。縣行政與地方自治不可勉強分立。整理縣行政，尤爲實現縣自治之先決問題。其次縣政府及其下之各種組織，須側重經濟上之效用。凡妨碍經濟發展之組織，應取消或改善之。且一切組織

須使其成爲發展社會經濟之組織，不可徒託虛名忽視實效。（見設置縣政實驗區注意要點第五）

（4）經費 實驗縣政府之組織既須比一般縣政府充實，更須舉辦各種建設事業，自應有充足之經費以爲之因應。查實驗縣經費之來源有三：（一）依照該辦法第十九條規定：「實驗區之經費，應就地方收入款內，保留百分之五十以上充之」。此所謂地方收入，凡係國家收入以外之一切省縣收入，均包括在內，有認地方收入爲省稅以外之縣有公款收入者，實屬誤解。（二）實驗縣事業繁頤，支出甚鉅，倘照上述保留數辦理，仍有不足時，應呈請省政府酌量由省庫補助。但其原有之一切附加及苛捐雜稅應分別蠲免或整理之。（三）凡屬於省經營之事業，或具有全省一致性質之試驗事業，其經費應由省庫籌撥。實驗縣經費之來源，以上述三項爲大宗。此外更應注意公共事業，以其收益辦理地方公共事業。至於財政應行公開，厲行統收統支辦法，實行預算制度等事，乃辦理財務行政者應有之義，不待贅述也。

（二）實驗縣組織實況

實驗縣組織之實況，可分縣以上之指導機關組織，縣政府本身組織二層述之：

（1）指導機關組織 各省設置實驗縣者，多於縣政府之上設有指導機關，以負研究，規劃，指導

之責。惟其組織內容及名稱，則頗不同：（一）有曰「縣政委員會」者，如浙江之蘭谿，江蘇之江甯兩實驗

縣是。前者之縣政委員會，係由省政府全體委員，省政府秘書長及實驗縣縣長組織之，掌規劃及監督縣政之責。後者之縣政委員會，則由省政府聘請專家爲委員組成之。(二)有曰「縣政建設專門委員會」者，如河南省之輝縣禹縣兩實驗縣是。該會設委員長一人，由民政廳長兼任，副委員長一人，由委員會所在地之實驗縣縣長兼任，委員若干人，由委員長遴選各項專門人才，呈請省政府聘任，實驗區長官爲當然委員。該會職權爲監督，設計，指導，訓練等。(三)有曰「縣政建設研究院」者，如河北，山東，廣西等省所屬之實驗縣是。河北省之實驗縣爲定縣；其研究院設正副院長各一、由省政府聘任之。內部分調查，研究，訓練，實驗四部，各部設主任一人，由院聘任之，實驗區縣長以實驗部主任兼任，但仍由省政府任免之。山東之實驗縣爲鄒平，荷澤兩縣。其研究院之組織，峯如河北。惟其職權則更大。凡實驗區內職員除區長官或縣長即以研究院實驗部主任兼任，并經由研究院院長呈請省政府委任外，其餘各項行政人員由院長委任之。冀魯之研究部內部組織，均極完備，設計，研究，調查各項事務，均有專人負責，而權力亦極重，固不僅以指導而已也。廣西省係以賓陽爲實驗縣，即於實驗縣內設立研究院。集合專家以指導，研究各項問題。另聘研究員若干人，分組探討。并遴選本省專門以上畢業，或具有同等學力經驗者充研究生。所有研究實驗之優良結果，即藉已訓練之研究生分別推行之。至於農村建設所需要之

各項技術人才，亦由該院分別訓練之。該院研究工作，亦頗完備。總之，各省之設實驗縣者殆均設有縣以上之指導機關，惟雲南省之昆明實驗縣則否耳。

(2) 縣政府組織

各實驗縣政府與一般縣政府相異者有三：一則實驗縣政府在法規所處之地位特別高。如江甯，鄒平，荷澤等三縣，均不受中央及省廳現行法規之拘束，祇留供參攷，無須奉行。且各廳對縣，不得直接行文。由是一縣行政實權收歸縣政府掌握。自行制定法規，創造新制度。江甯尤有一特權，卽一切稅收，均不解省府，留供縣政建設，此尤足見其地位在一般縣政府之上矣。二則大部係裁局改科。如江甯，蘭谿，荷澤，鄒平，賓陽，輝縣，禹縣等均然。至各科之分列，則江甯與蘭谿同，均設民政，財政，公安，建設，教育，土地六科，輝縣與禹縣同，各設總務，公安，財政，建設，教育，土地六科。鄒平與荷澤同，各設第一科至第五科，賓陽縣則設內務，財務，建設，教育四科。定縣則有民政，財政，教育，經濟等科，其經濟科係管經濟，交通，及土木之建設事項，實卽各縣之建設科也。三則各實驗縣府人員皆極充足，且多專門人材，如江甯實驗縣政府職員不下二百人，而專門學校以上之畢業生有七八十人，蘭谿職員數達百餘，專科以上畢業生達六十餘人。定縣爲中國平教會之大本營，平教會中人服務縣政府者頗不乏人。鄒平縣因有梁漱溟氏之號召，專門人員尤多，卽廣西之賓陽，亦不少俊

秀之士。此外各實驗縣政府均有縣政會議，大都與普通縣同。惟定縣之縣政會議則較異。其名稱曰「縣政委員會」。該會設委員七人至十一人，由縣長商承研究院院長聘任之。此十一人中之一人兼任秘書長，五人分任各科科長，此爲管科委員，重在行政經驗，爲有給職。其餘不管科委員五人，重在專門學術，爲名譽職。不管科委員參與會議，提供計畫，給予學術上之輔助，用意至善也。（參見定縣農村教育建設序）

(二) 各實驗縣之特殊性

各省設立實驗縣之動機，雖同爲「實驗」。然「實驗」之目標則各殊，有以實驗「方法」爲目標者，有以實驗其所懷抱之「主義」爲目標者。江甯，蘭谿屬於前者，鄒平，荷澤屬於後者，定縣亦近似後者也。茲分述之：

(甲) 江甯蘭谿爲江浙兩省所設立之實驗縣。該兩縣縣長及主要職員，同屬中央政治學校師生，故可暫言之爲中央政治學校領導下之實驗縣。中央政治學校之目標，在實現三民主義政治制度，其所屬師生，皆爲篤奉三民主義之信徒，一切政治行動，皆以實現三民主義爲依歸。故江甯蘭谿兩實驗縣，除三民主義外，無其他主義，其斤斤實驗者非實驗三民主義之本身，乃實驗「實施三民主義之方法」。故其設施

，非爲新主義之制度，乃爲行政學上之新方法。公安之整理，財政之革新，教育之改進，建設之推行等，無一非利用最新之科學的行政方法以改善各種組織，妥定實施程序，以期求得最高之行政效率，故亦可稱效率的實驗。其發動處係從改革縣政府本身組織入手，有此健全組織，然後放射其實驗精神以整理各種行政，扶導人民行使自治，運用四權，而期卒底於三民主義政制之實現。數年以來，慘淡經營，建樹日宏。雖距三民主義之目的尙遠，然而現代化之政府，則已屹然而立矣。

(乙)鄒平荷澤兩實驗縣，均在山東鄉村建設研究院指導下進行實驗事宜。故欲知實驗縣之特性，應先明研究院之宗旨。該院爲梁漱溟氏所主持，梁氏素主村治哲學。其村治之論據，以爲「中國今日之亂，蓋百年來遭遇一種不同文化之侵入，激起自身文化之一大轉變。因之由舊文化而產生之固有的社會組織與構造，均節節崩潰，蕩然靡遺。此時而言求治，其事乃非倉卒塗飾所可爲功。非從根本上建立其自身所適用之一種新組織構造不可。此新組織構造，必於鄉村養其端倪，植其苗芽，而後吸取今世進步生產技術，生產組織，乃能開展成長。而此生機所由開發，則有賴知識份子回鄉，深入農村，以盡其啓發指導之功。」（見廿三年十月二十日大公報如何改革縣政第二）以此精神貫注於實驗縣，則實驗工作有三：

(一)地方行政改革之實驗
(二)地方自治實驗
(三)社會改進實驗。但認第三項工作，尤爲重要。而所採用

之實驗方式，則以教育爲中心，即以教育的設施，以促成地方自治。於是於鄉設鄉學，於村設村學，均以各該區域之全社會民衆爲教育對象，由鄉村學董會，於縣政府之監督指導下，主持辦理。鄉學，村學各設學長，其人選由各該學董會依該區民衆群情所歸，推舉齒德并茂者一人，經縣政府禮聘充任之。學長主持教育，爲全區民衆之師表，不負事務責任，主管事務者，爲由縣政府委任之鄉村理事。學長對於理事係居於監督地位。總之，村治之完成，須靠教育爲樞紐，而其推行又須賴有健全之行政組織，此即所以須改革地方行政機關。由是以言，梁氏之目的在改革農村社會組織。至於縣政之改進，不過爲其過程上之工作耳。

(丙)定縣爲河北之縣政實驗縣，又係中國平教會之實驗縣，故有「雙料實驗縣」之稱，在未設立實驗縣政府以前，平教會已在該縣做有七八年之基礎工作。實驗縣政府成立後，即繼承及推廣其事業。縣府主要人員，亦卽爲平教會之人員，二者之精神合而爲一。不過平教會爲私人團體機關，縣府則爲公家官署，前者之工作是由下而上，後者則由上而下耳。然則吾人欲認識該實驗縣之特殊性，又不可不明瞭平教會之主張。據晏陽初氏謂「平教會最初欲祛除一般人之愚昧。而啓發其智慧，所以有文藝教育以培養「智識力」，嗣後感覺人民之愚與窮有莫大之關係，且人民之愚尙能苟延殘喘，則窮朝不保夕，乃又

有生計教育以培養「生產力」。後又感人民體弱而死亡率高，實爲民族前途之憂，乃又有衛生教育以培養「健強力」。同時感到一般人民自私自心重，因之生活散漫，不能精神團結，於是又有公民教育以培養「團結力」。此卽爲「四大教育」。平教會以此精神滲透於實驗縣政工作，形成平教會與實縣府之唇齒關係。正如晏氏所謂『從研究院方面看，是「政治與學術合作」，從平教會方面看，是「學術與政治合作」。兩方面共同的目標，或者可以說是想達到政治學術化，學術事業化的目標。』然則吾人可下總結曰：「研究院是欲以政治力量，使平教會之四大教育，易於推行，四大教育是目的，政治是手段。然而政治力量如何運用，及運何種政治力量，均非從政治本身作一番實驗工夫不可。」故其實驗縣之實驗，乃所以爲實現四大教育之手段也。（參見張純明實驗縣與縣政建設）

實驗縣之實況，畧如右述，若夫各縣之改革，均有不可磨滅之成績，茲爲篇幅所限，未及詳述。

第二節 分區設置

一、分區設置之意義

（甲）分區設置之理由：分區設置，導源於豫鄂皖剿匪省份，其策劃者則爲國民政府軍事委員會委

員長南昌行營，其所以須行分區設署者，蓋以一縣爲行政單位，自中央逮省之一切政令，悉由此而下達於民衆。而我國各縣之幅員，大者三四百里，小者亦百餘里。民衆多者五六十萬，少者亦達十餘萬。在昔滿清之世，縣以下尙多設縣丞，巡檢分司任職，勉資佐治。然今之縣制，所以治理此廣土衆民者，僅恃一端，拱坐縣城之縣長而已。依現行縣組織法，縣以下之各鄉原定分割爲若干區，各設區公所，以爲地方自治機關。然組織已不健全，人選亦甚濫雜，經費則尤形短絀。地方民衆之視區長，無異昔日之團董甲頭，絕不特加尊重。於是地方士民之賢者多趨趨引避，不肖者則奔競而進。結果各地區長大都爲貪污土劣所把持，助行政令則不足，壓迫民衆則有餘。故縣長與民衆之間，既無居間聯繫之樞紐，自失指臂相使之效用。以致一切政令逮縣之後，卽等於具文，無法推進。訓政數年，迄未能樹立憲政基礎，職此之由。一（見軍委會委員長南昌行營廿三年十二月廿八日頒發分區設署辦法大綱訓令）縣政之繁重如此，區公所之不健全如彼；故必須有善良之組織以代替區公所，此卽區署之所以必設也。

(乙)分區設署之基本觀念：分區設署之重要既明，則應洞悉下列之基本觀念：(一)區署爲行政機關，而非自治組織。區公所之爲自治組織，夫人知之。然而只有自治之名，而無自治之實。而協助縣長推行政令，則更屬畫餅充飢。南昌行營以今日縣政建設至爲重要，故特設署以助理縣政之推進。且明

令曰：「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，藉以表明此後之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，今後之地方下級自治應在市鄉行之，於市鄉之區無與焉」(一)區署職員地位提高：區署之組織，較區公所擴大，故每區署中設置區長，其下酌添區員書記等職，輔以員司。惟區長須有縣長資格，區員須有相當學識經驗者乃許充任，區長且須迴避本籍，區長區員皆加以一定期間之訓練，更保障其任期，確定其出路。凡區長區員任職著有成效者，得分別以縣長區長任用存記。如是既足鼓勵其前程之努力，更可儲備有實地經驗之縣長人選矣。(三)區署之權責甚重：區署既爲官治之行政機關，其權責自亦因之而甚重。凡區中之保衛安甯，調查戶口，訓練民衆，指導合作，推行教育，清丈土地，實施工賑，以及一切農村水利等建設工作，暨區內衛生，公安，交通，經濟，財務之一切縣政設施，凡與管教養衛有關者，統由區長秉承縣長之命辦理之。至辦理是否得當，有無成效，則由縣長隨時分區巡視考詢，以爲獎懲之根據。總之，今後之區署，卽成爲純粹協助縣長，深入民間，推行行政令之機關，實等於縣政府之支部。系統分明，權責加重，並以有完備之組織，慎選之人才，則一縣之行政效能，自可隨之而增進也。(以上參見同前註)

二、分區設署之辦法

自剿匪省分推行分區設署制度以來，頗見成效。南昌行營乃將剿匪省份各縣分區設署辦法大綱，函請行政院參酌施行。該院令據內政部核復擬訂縣政府分區設署通則草案，經一九八次行政院會議決議：修正爲暫行通則，並請中央政治會議備案，今日各省實行分區設署者即依此爲據，茲述區劃，職掌，人員，經費諸端如左：

(甲)區劃 查各省現行區制之劃區，少則五六區，多至十五六區，區數過多，殊屬分散人力財力。分區設署辦法規定就原轄行政區域，劃分三區至六區。以符集中人力財力之原則。至於劃區標準，須參照下列各點辦理：(一)土地之天然形勢，(二)行政管理之便利，(三)戶口與人口，(四)鄉數與鎮數，(五)工商業狀況，(六)交通狀況，(七)治安情形，(八)公有產欸狀況，(九)建設計劃，(十)人民習慣以及其他特殊情形。

(乙)職掌 前已言之：區署爲行政機關，而非自治組織，故其職掌亦係屬於行政範圍。依該暫行通則規定：區署依縣政府之指示，辦理下列各種縣行政事務：(但對於民刑訴訟案件，不得受理裁判)

(一)關於編查戶口，訓練民衆，保衛地方，及整理土地事項，(二)關於推進教育，衛生，合作，及農田水利事項，(三)關於宣達政令及調查報告區內各種情形，(四)其他縣政府認爲應交辦之重要事項。觀此

諸項職務，全未及自治事宜，益足知區署之非自治組織矣。

(丙)人員

舊制區公所中置有區長助理員僱員等，與區署制之設區長區員書記者，原無大異。惟其委任程序及人選資格不同耳。據該暫行通則規定：區長由縣長提出呈請省政府委任，其人選須年在廿五歲以上，並具有下列資格之一：(一)具有修正縣廳長任用法一條或補充縣長任用資格標準實施辦法第一條子丑兩項各款資格之一者。(二)具有公務員任用法第四條各款資格之一或曾任委任職公務員一年以上著有成績者。(三)曾受區長訓練並曾任區長一年以上著有成績者。區員之任用，則由縣長遴選合格人員充之，或指派縣政府科員兼任之。至於區長區員之待遇，須與各該縣政府科長科員之待遇相等。

(丁)經費

原日區公所之經費，係由各縣地方款內之自治經費充之，其經費能否充足，視地方稅收之能否旺收以爲定，故其經費常在不可知之數。分區設署辦法，對於經費之籌措，極爲注意。依該暫行通則規定：「區公署行政經費，應爲縣政府經費之一部，由縣政府編制預算，依法呈請核准。先就縣政府裁局改科節餘經費及原有區公所辦公經費支配抵補。不敷之數，由省庫補助，不得就地方籌措。其係純粹地方公有款產，應用於地方公共事業者，由該區所屬鄉鎮，公推地方公正士紳，組織款產保管委員會管理之」。

第三節 裁局改科

(一) 裁局改科之動機

裁局改科辦法，亦創自南昌行營。按行營於廿三年十二月卅一日頒發剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，令飭豫，鄂，皖，贛，閩等省政府於三個月內一體施行。實行裁局改科之原因，蓋以現行之縣制，係依照俄國探行之委員制之精神（參見楊永泰先生最近言論集第一輯）我們應怎樣發揮七分政治的力量十八頁至廿一頁）在此制度下之縣組織，具有種種弊端：夫縣長為一縣最高行政長官，一切行政事宜，均由縣長負其責任。既有其責，應有其權，此乃當然之理也。顧現行縣制，於縣政府中僅設二科，其局則有公安，財政，建設，教育四局，各置局長。就法理言，各局局長固應受縣長之指揮監督。就事實言，則各局局長係由省主管廳直接委任。背景不同，有恃無恐。各懷與縣長分庭抗禮之心理，不甘為縣長之掾屬。而各主管廳對於各局間，且直接往返公文，置縣府於局外。由是縣長對於各局局長指揮不靈，監督不實。對於一縣行政，陷於有職無權之境地，此為權力不集中之弊。不甯惟是，各局局長既由主管廳直接委任，馴致自成系統，各樹壁壘，甲局與乙局之間，祇圖個別之發展而無統一之意志。甚至為

謀本局利益，不惜犧牲他局；彼此歧視，形同對立；遇有困難事件，則互相推諉，不肯負責。此爲各自爲政之弊。「且各局駢立，規模擴張，更不能不分科設課，濫置職員，以張皇門面。於是地方經費，悉撥之以養此各局之冗官，尙虞不足。致各縣預算中，祇有機關費而無事業費之可言。」（見廿三年十二月卅一日南昌行營訓令）此爲財力分散之弊。之數弊者，非設法改革，則縣政無由整飭，效率無由表著，改革之道何，卽裁局改科是也。

（二）裁局改科之原則

現行縣制之弊端，畧如右述，裁局改科之辦法，勢在必行，在實施裁局改科時有數項原則必須遵守者，分述如左：

「一曰集中權責：舉凡縣政府現經設置之各局一律裁撤，分別歸併於縣府中之各科管理。一切縣政府之設施，悉由縣長總其成。縣府佐治人員亦概由縣長遴荐省府核委，使成整個之機體，俾收臂指相使之實效。」

二曰充實組織：各局既裁之後，縣政府事務益加繁劇，其原有組織，應稍加擴大，另爲增科添員。并酌加其行政經費，俾克延攬人才，共資佐治。

三曰建教合一：教育建設同爲今日救國之先務，二者輔車相依，關聯至切。……裁局以後，教育建設兩項事務應併爲一科，俾便統籌承辦。該科之佐治人員必須遴選專才充任，并得酌設督學，技士等職，相助爲理。

四曰警衛聯繫：查現在察警制度，本工業國之產品。我國自倣辦以來，除各都會及通商大埠尙感

必要外，其在各縣之城鎮鄉，率處農村生活之環境，其居民亦屬累世集居，強施現代之警制以管理之，非特格格不能^相入，而經費人才均感不足。則一切組織設備，自亦無法完善。結果徒襲警察之名，而以散兵

游勇或地痞流氓充數，瞠目不知其職責之所在，適爲魚肉民衆作奸犯科之工具。流弊之大，不可勝言。

不知我國警政，自古以來，悉寄於保甲之中，今剿匪省份所辦之保甲及壯丁團隊，實即農村之警察，如能嚴密其組織，施以適當之訓練，並分派警官督率而教導之，則一切警察職務之執行，自可依之以爲協助而盡利推行。是以我警政之改革，不能強襲他國之皮毛，實有因地制宜，以求適合當前環境之必要。

……將各縣城鎮鄉現有之公安機關及警察，概行裁撤……於各區中設巡官，并於各重要鄉鎮派駐鄉長警士，分別秉承區長或聯保主任之命令，就地指揮保甲職員及壯丁團隊，執行一般警察之職務，并負訓練保甲壯丁之專責。使自衛組織與警官編配聯成一氣。祇用少數警官扼要分布，而全縣之警察網遂克

構成」。(以上見南昌行營二十三年十二月三十一日訓令)。

至於裁局改科之際，對於縣財政宜一併加以整頓。如統一征收，設置金庫，教建經費專款保存等，於行營所頒布之裁局改科辦法大綱第七條中，已明定其改革之原則矣。

裁局改科運動，因係南昌行營所策劃，故關於裁局改科之意義及原則係依據行營頒佈之辦法而敘述，以闡明裁局改科之論據。最近行政院參照上述之原則，制定縣政府裁局改科暫行規程，令飭各省施行。其詳已具述於前章，茲不復贅。自該規程公布施行後，前南昌行營頒行之辦法，自當廢止。現除豫、鄂、皖、贛、閩、冀、浙等省，已先後實行裁局改科外，其餘各省，正準備進行。將來結果如何，殊難預言。但著者敢斷言者，即裁局改科，亦係暫時之過渡辦法。冀於此過渡期間，求得事實之指陳，以備修正縣組織法時之參攷，此觀於新頒暫行規程第一條之語意可得而知者也。

第四節 變更地方自治組織——保甲運動

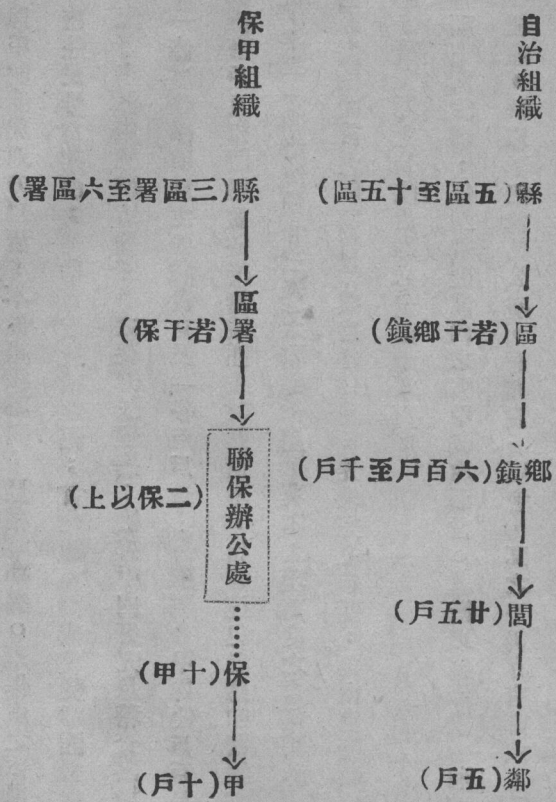
吾國往古有地方自治之事，無地方自治之名。地方自治一詞，譯自泰西，而有正式之組織，則昉自清末城鎮鄉地方自治章程之頒佈。中經幾許更革，以迄於十八年頒佈縣組織法，繼之以區鄉鎮自治施行法之實施，自治運動，可謂與日俱進矣。顧地方自治之實行有不可缺者三：一則須有嚴密之組織，二則

須有健全人之員，三則須有確定之經費。以斯三義，衡之現在自治情形則莫非鑿枘。此年來地方自治之所以徒具虛名而無實質也。

軍事委員會蔣委員長曾於督師江漢之際，鑑於地方下層組織之空虛，民衆自衛力量之薄弱，思有以補救，乃擬以保甲制度，代替地方自治組織，當經於廿一年八月訂定剿匪區內編查保甲戶口條例，令飭豫鄂皖三省遵辦。實施以後，頗著成效。於是相繼舉辦者有贛，湘，蘇，浙，閩，陝，粵等省。南京，廣州等市。最近立法院通過保甲條例，中央復決議通令全國各省市一律舉辦保甲。由是可知保甲制度驟有取地方自治組織而代之之形勢矣。

保甲制度與地方自治迥殊者，即在組織系統不同。攷自治組織系統，係分爲縣，區，鄉鎮，閭鄰等級。縣以下爲區。依照內政部整理地方自治辦法，每縣劃區，不得少於五區，不得多過十五區。區以下爲鄉鎮。由六百戶至一千戶組成之。鄉鎮之下爲閭，以二十五戶組成之。閭之下爲鄰，以五戶組成之。此自治組織之系統也。保甲組織系統則分爲四級，即縣、區、保、甲是也。十戶爲甲，十甲爲保，（城區以廿五甲爲保）保之上爲區署，區內之保數無定額，區署之上爲縣，一縣以三區署至六區署爲度。至於聯保主任，雖居於保之上，實不能成爲一級。蓋聯保之設，係因「一鄉或一鎮住戶過多，經編成二保

以上者，得由各保共設保長聯合辦公處，互推保長一人為主任，但各保應行分別舉辦之事務，仍由該保長負責。〔見剿匪區內編查保甲戶口條例第卅一條〕可知聯保主任非確定之組織也。茲為明顯起見，將兩種組織系統列表如左：



中國縣政制度

保甲制度與地方自治，不惟組織不同，且精神亦異。蓋保甲之作用純以自衛為主，如保甲長以「教誠保內住民毋爲非法；補助軍警搜捕匪犯；曾參加反動或曾受赤匪脅從現已邀准悔過自新者之察看管束；分配督率保內應辦防禦工事之設備或建築；檢查甲內奸宄及稽查出境入境人民」(參見同條例第廿條及第廿一條)等事項爲主要職責。及「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，聲明結內各戶互相勸勉監視絕無通匪或縱匪情事，如有違犯者應即密報懲辦，倘瞻徇隱匿，各戶願負連坐之責……」(同條例第廿三條)之聯保作用，莫不表現高度之自衛精神，誠如楊泰永氏所云：「……再就自治與自衛而言，則將自治與自衛分開，先求完成自衛，再由自衛組織的訓練，來推進自治……」(見我們應怎樣發揮七分政治的力量第十八頁)

顧上所論者，係就剿匪區內之保甲制度而言。若衡以蘇，贛，湘，之辦法，則又稍異。如江蘇省之保甲組織，縣以下仍爲區公所，而非設有區署，區之下仍存有鄉鎮，鄉鎮之下始爲保甲。區鄉鎮公所之組織仍係以縣組織法及區鄉鎮自治施行法爲準繩。因蘇省匪患較輕，地方較爲安甯，而文化水準較高，自治精神較強，故雖舉辦保甲，仍欲于保甲制度之中，保存自治之輪廓耳。

年來匪共猖獗，社會杌隉，兵燹之餘，伏莽潛滋，於此場合中，奢談自治，誠不如舉辦保甲。蓋保

甲制度有種種優點：按保甲之編組，必經清查戶口，舉凡普通住戶，公共處所，外僑，寺廟，船戶等，等均按戶查口，登諸戶籍。經此清厘，自可將奸宄之徒，潛察默誌，施以預防。然後逐戶編甲，由甲而保，保，甲，戶各置長以管束所屬。處處嚴密，無一落空，此組織上之優點也。編組保甲之後，舉辦五戶聯保，使互相監察，不敢爲非，以清內奸。更辦理戶口異動查報，使出入住民，有所勾稽，以防外宄。似此內外糾察，隨處防範，不逞之徒，無隙可乘，此作用上之優點也。保甲已立，將保，甲，戶長，加以訓練，使明其職守，知所遵循，更抽調壯丁，授予軍政常識，編成嚴密隊伍，無事則力田，有警則應戰，此訓練上之優點也。至於舉辦保甲規約，使保內居民，共策公益之進行，同謀風尚之改善，出入相友，憂患相助，則更足以訓導民衆，參與公共事業，以養成自治之基礎矣。總之，保甲制度，有自治之長，無自治之短，揆之各方敘績，已昭昭明著，無待多贅。惟「徒法不足以自行」，度制雖善，仍在運用者之得人耳。

總上各節所述，可知縣政改革，已成風起雲湧，披靡全國之勢。而主持之者，或爲南昌行營，或爲政治學者，或爲社會運動家。前者係由行政之作用，居高臨下，作急切之改革。後者係用試驗態度，或社會運動之方式，驟逐次的或自下的促進。兩者之作用，均已收相當之效果，茲限於篇幅，未及一一備

述。此外，行政督察專員之設置，亦係縣政改革進行中所產生之制度。以其係屬監察性質，當於縣政監察制度章中述之。

第四章 縣政督察制度

第一節 行政督察專員之重要

行政督察專員制度，雖為近年所創設。而行政督察（即監督）之作用，則從來有之。考行政監督，依其形式，可別為五種：一曰立法監督。即由立法機關，依立法行為為之，如立法院關於預算案之審議是。二曰司法監督。即由司法機關，依審判行為為之，如行政院或司法院所為之行政審判或民刑審判是。三曰考試監督。即由考試機關，依考銓行為為之，如考試院對於行政官吏之檢定甄審是。四曰監察監督。即由監察機關，依彈劾行為為之，如監察院對於行政官吏之彈劾是。五曰行政監督。即由行政機關依行政行為為之，如高級行政機關對於下級行政機關之監視或訓示是。（參見范楊著行政法總論第八十九頁）此等監督作用，對於一般行政固然，對於縣行政亦然。立法，司法，考試，監察對於縣行政之監督或為簡接的監督，或為消極的監督，或為事後監督。其有包括的監督者，則為行政監督。其主要監督機關即為省政府。吾人觀乎省政府組織法第三條：「省政府對於所屬各機關之命令或處分，認為違背法令逾越權限或其他不當情事時得停止或撤消之」之規定可以知矣。

省政府對於各縣行政，既有包括的監督權，胡爲乎又需要行政督察專員制度？此實爲吾國時代及環境之需要：蓋「現行省區，幅員遼濶，地勢錯綜，習俗互異，交通隔絕，饒確懸殊，省府鞭長莫及，每苦耳目難週。縣長距省迢遠，復覺秉承無自；庸者以敷衍爲事，黠者以隱蔽爲能，因而政象混淆，吏治腐敗，綏靖安輯，尤覺爲難」（見內政公報第六卷第三期內載蔣委員長在第二次全國內政會議所提修改地方行政機關組織案）而一時縮小省區辦法，又屬難能，故需要督察專員，以爲省政府之耳目，此其一。各縣事業，雖屬分治，而縣政之措施，則常有共同之需要，如疏濬河流，開闢道路，其事業範圍，常互數縣以上，一縣爲之，或不可能，或不經濟，至於清剿悍匪，救護災變，尤須集各縣力量，共同圖之，願各縣分立，各守權限，欲通力合作，時有所難。而省廳遙遠，領導維艱，故需有督察專員就近統籌督導，以利事機。此其二。監督縣政，首須明悉縣政之底蘊，與乎縣政困難，尤須用示範辦法，以爲榜樣，然後始能發言中肯，衆所樂從，今日督察專員制度，專員多兼任縣長，使其以身作則，爲衆表率，知所趨易，願共甘苦，其督察作用，自能着實，此其三。基上三端，督察專員制度，卽應運而生矣。

第二節 專員制度之淵源

吾國縣治之需要專員以司督察，乃爲目前環境之所要求。民二十年間，江西爲紅匪根據地，剿匪工

作，異常繁重。其時蔣委員長乃倡三分軍事七分政治之原則，以爲剿匪策畧。當時於剿匪總司令部內設黨政委員會。各重要區域，設立黨政委員分會。此黨政委員分會，卽爲江西省行政督察專員制度之前身。同時安徽江蘇浙江等省感於縣行政監督指導之切要，有設置人員，專司其事之必要，於是安徽有「首席縣長」，江蘇有「行政區監督」，浙江有「縣政督察專員」等制度出現。凡此辦法，均爲今日行政督察專員制度之嚆矢。故吾人欲明專員制度之淵源，則不能不探討上述各項組織之概畧，分敘如次：

江西全省曾設九個黨政委員分會，直屬於總司令部之黨政委員會。各分會設委員長一人，委員二人，委員長秉承黨政委員會之命，總理該區各縣之黨務政治，而委員則贊襄委員長。各分會委員兼任駐在縣縣長，分會之職員得兼充兼領縣之縣政府職員。更有名譽職之參事，以任調查，指導之責。分會之主要職掌爲督察轄區內各縣政府，各級黨部，及其所屬職員，黨員；考核其活動情形，呈報黨政委員會，以憑獎懲。各級黨部或縣政府呈報省黨部或省政府之事項，應同時分呈所在地之分會查核。分會得隨時向黨政委員會建議其屬區各縣之黨政應興應革事項。

黨政分會之組織，職權畧如上述。該會於二十年十二月二十八日因在贛剿匪機關之改組而取消，而其根本精神則演進而成爲今日之行政督察專員制度。關於此點，吾人可以前豫皖鄂三省剿匪總司令部一

爲頒發剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例訓令」證明之：

「按我國省區，大都地域遼濶，交通不便，所轄縣治，多者逾百，少者亦六十以上。遂使省與縣之間，上下遠隔，秉承督察，兩俱困難。以故省政府動有鞭長莫及，呼應不靈之苦；而出任縣長者，亦輒有陽奉陰違，朦蔽取巧之心。當民國初建，沿襲清制，每省仍劃數區，每區各置道尹。論其本意，固在代省政府以宣勤，對各縣縣長爲就近之督察。乃究其實際，所謂道尹，既了無實權，更無所事事，僅省與縣間之一承轉機關，未收監督指導縣長之功，適見積壓公文之弊，其無裨於地方行政之革新策進則一。本總司令鑑往鑒今，當在贛時，乃有總司令部設立黨政委員會之舉。並將全省劃分若干區，每區設一黨政委員分會，每分會管轄區內若干縣。即以分會委員長兼任駐在地之縣長，集中黨政軍之事權於一處，使負監督各縣及整頓之重任。試辦以來，頗著成效。沿逮今歲，乃迭與長江各省協議，欲試行此制而推廣之，或逕名之爲行政督察專員，創立較爲完備之制度」。

安徽省會亦遭匪災甚重，省政府爲便利行政上指揮及厲行清鄉計，特參照舊府屬之區域，并根據形勢，語言，風俗，交通之特性，將全省劃爲十區，每區轄五六縣不等。於每區內擇一縣治，令其縣長爲

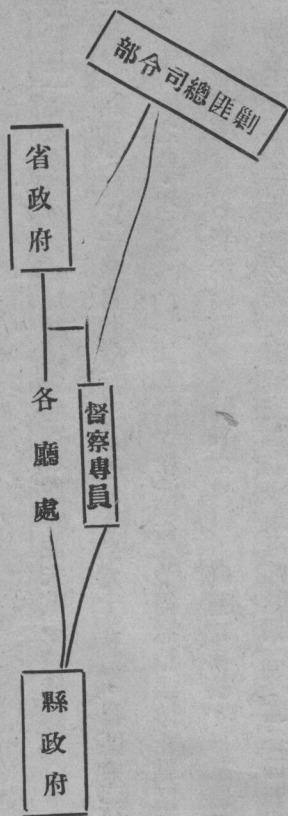
「首席縣長」，以領導監督各縣縣政之進行。此外並未賦予特殊職權。江蘇省於廿一年五月間試行「行政區監督」制度，初以六個月為試辦時期，全省劃為十五區，每區設「行政區監督」一人。其職掌為承省政府及主管廳之命，指揮監督轄區各縣縣政之進行，並得撤消或停止轄區各縣長違法或失當之處分，但須呈報省政府及主管廳。對於轄區各縣縣長之成績，應隨時攷核，每三個月為一結，每年為一總結，呈請省政府及主管廳分別獎懲。此外因治安之需要，得節制調遣轄區各縣警察或保衛隊，此與今日專員兼任保安司令同一意義也。浙江省之「縣政督察專員」制係於二十一年五月間施行，劃全省為十二區，每區設「縣政督察專員」一人，由民政廳擇聲望才幹兼備之縣長兼任之。其職責為（一）巡視。每三個月巡視區內各縣一周，並將巡視情形呈報省府。關於各縣之行政計劃及其正在進行事項，尤須與各縣長討論，並加以指導。（二）每四個月召開行政會議一次。（三）關於剿匪及治安事宜，經省府特委，得調遣指揮各縣之軍警團隊。（四）對於所屬區內各行政機關及人員，認為有應行獎懲者，可隨時詳敘事實密呈主管廳核辦。抑有進者：江西省於黨政委員分會裁撤後，於廿一年間復創行「區長官」制。當時全省劃為十三個行政區，每區設「區長官」一，即以之兼任駐在地之縣長。其特殊職掌為總理區內行政保安事宜，指揮監督各縣保安隊，水陸公安警察隊及保衛團隊。對於各縣縣長，區長官應負考核之責。各縣長之行政處

分有違法或失當者區長官得撤消之，總之，區長官制與江浙等省之制度，大畧相同耳。

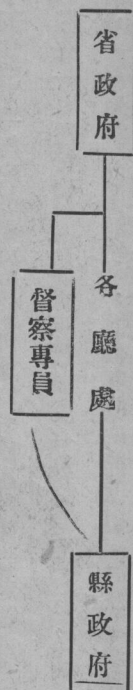
第三節 專員制度之使命

基右所述，可見各方均感縣政督察之急需，而各省辦法則殊不一致。內政部有鑑及此，乃擬具各省行政督察專員暫行條例，呈奉行政院於二十年八月修正公布，即咨請江浙皖贛等省查照辦理。同時豫鄂皖三省剿匪總司令部，亦頒發剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例，令飭匪區各省施行。於是專員制度遂在兩種不同法規下進行。此兩種法規根本不同之處，即剿匪區內之專員公署以剿匪總司令部為最高隸屬機關，而非剿匪區內之專員公署則以省政府為最高機關，茲可以下表明示如次：

(一) 剿匪區內之專員公署隸屬系統



(二)非剿匪區之專員公署隸屬系統



嗣以剿匪軍事急轉直下，匪患肅清，匪區治安，一如普通各省，且剿匪總司令部亦旋裁撤，地方無特殊情形，政制應歸於一致，專員制度自不能長此處於兩種法規之下，是以行政院根據內政部所擬之草案，於第二三五次院會中通過行政督察專員公署組織暫行條例，頒布各省遵行，各省舊有組織，均遵照新條例改組。從此全國專員制度，乃歸於一律，形成新地方行政制度。吾人研究行政督察專員之使命，亦應依此制度發展之過程而立論焉。

(一)督察專員之使命，夫人皆知其為督察縣政。然創行此制之初，則以辦理特種事務為重要使命。攷行政院第一次公佈之條例第一條曰：「省政府在離省會過遠地方，因有特種事件發生（如剿匪清鄉等等）得指定某某縣為特種區域，臨時設置督察專員，於不抵觸中央法令範圍內，輔助省政府，督察該特種區域內地方行政。」是以當時之督察專員，未有總括的監督縣政之權，不過監督特殊事項之進行耳。至於

剿匪總司令部頒行之專員條例，則以着重剿匪清鄉爲務，該條例第三條曰「行政督察專員公署，直隸本部，並受省政府之指導監督，總理轄區內各縣市政及剿匪清鄉事宜」。且當時之督察專員制度，亦非有常設之規模，故行政院第一次公佈之條例第一條未段明白規定：「前項行政督察專員，於某項特種事件辦理完竣後，即撤消之。」剿匪區內之專員制度，條文內雖未明言係臨時組織，但剿匪清鄉，究亦係暫時性之工作耳。

(二)專員制度初起時雖係以辦理特種事件爲務，然試行結果，於監督指導縣政，頗收成效。故監督指導縣政成爲督察專員重要使命之一。行政院公布之專員條例第六條曰：「行政督察專員，對於督察區域內各縣市政府地方行政，有隨時攷察及督促指導之權」。監督指導之重要工作即爲巡視，故同上條例第十條曰：「行政督察專員，應定期輪流巡視本督察區域內各縣市政府之工作狀況」。剿匪總司令部公布之專員條例第十五條曰：「行政督察專員於每三個月內應輪流親赴轄區各縣市巡視一週，并將巡視情形呈報本部及省政府備查」。監督指導工作爲專員制度存在之重要原因，蓋各省市積澇，省府之精力有限，欲能事事明瞭，一一指導，誠屬難能，惟有專員就近指導，乃能事半功倍也。監督指導之對象，一屬於行政人員，一屬於行政行爲。對於行政人員監督指導之結果，必發生獎懲。關於獎懲辦法，行政院頒布

之專員條例第八條有曰：「行政督察專員，對於本督察區內各縣市政府行政人員，認為有應行獎懲之必要時。得隨時開明事由密報省政府及主管廳核辦。」剿匪總司令部頒布之專員條例，尤予專員以獎懲大權。該條例第十三條曰：「行政督察專員，有隨時考核所轄各縣市長及其所屬員兵成績之權。每三個月考核一次，半年總核一次。臚列事實，呈報本部及省政府知照主管廳處分別獎懲，或為其他必要之處分。所屬縣長如有瀆職行為，尤應密呈本部及省政府知照民政廳撤懲，如遇有緊急處分之必要時，并得先行派人代理。」專員得派人代理縣長，足見其權力之重矣。至行政行為之表現，不外為命令或處分。而命令或處分有適法者，有違法或失當者，故專員必須隨時監督指導之。倘各縣長之命令或處分，認為有違法或失當時，得命令停止或撤銷之，但仍須呈報省政府備查耳。總之，監督指導為專員制度之重要使命，欲達此目的，則有應注意者二：一曰隆其體制，二曰慎其人選。體制隆則權威自高，人選當則望足乎衆。具此兩種條件，監督指導之功，自能奏效也。

(三)行政督察專員之任務，固以監督指導縣政為重，然而設置督察專員制度之特殊意義，則在督察專員有統籌領導所屬各縣縣政之作用。按吾國各省縣政，牢守縣單位之見解，縣自為政，素少合作。而省縣距離過遠，尤難有就近領導之機會，此則有賴於督察專員之制度也。各縣建設事業，有非一縣所能單

獨舉辦者，有一縣縱能舉辦而辦理則不經濟者，前軍委會委員長行營秘書長楊永泰氏對此言之甚詳，其言曰：「因為轄區各縣，為財力人力所限，一時不能獨辦的事業，可與專員的兼縣合辦。因為專員的組織較完備，經費較充裕，所兼的又多是一等縣，地方收入也較豐，可以多所負擔，與各縣聯合起來，由專員主辦，而供各縣之利用。例如整頓團隊，要開幹部訓練班，或班長訓練班；又如改良師資，或提倡農業，要設鄉村師範學校，都可由專員兼領之縣主辦，而令各縣選送學員，各縣分担有限之經費，便可得到共同利用的利益。」楊氏所言專員統籌之利益，可謂至當。總之，各縣政務，常不能囿於一縣之界限，若修築公路，修築堤壩，防匪工事等等，在在需要數縣之通盤籌劃，即有賴於專員之統籌。故剿匪總司令部頒布專員條例時之訓令有曰：「專員除為推行要政，模範所屬以外，並在區內負有統籌兼顧之職責。例如一縣不能舉辦之事，該區專員即應督同屬縣領導辦理。庶幾各縣舊日畛域之見，散渙之弊，賴以化除，而歸聯絡。同時并由專員兼任保安司令，全區軍民兩政，統歸主持，體制之重，有似前清之兵備道，事權已一，實力亦厚，而後措施運用，胥可自如，清匪安民，自然順利。」專員統籌縣政之責，固極重矣。然而今日除保安團隊之編練事宜稍收統籌之效外，其他要政，多未能顧及。此故無他，坐於專員無權調劑各縣之財政耳。專員除統籌各縣縣政外，猶須領導各縣辦理縣政。關於專員領導各縣之任

務，剿匪總司令部頒布之專員條例第十二條有明文規定：「行政督察專員應遵照現行法令，首先舉辦各項急應推行之要政，以爲轄區所屬各縣之倡，并督率各縣之實施。」按專員領導責任，在今日縣長人選未甚得當之時，尤爲重要，蓋每一省內，欲物色數十或百餘之賢良縣長，實屬不易，而訪求十餘人或數人之精幹行政專員，尙有可能。然後藉專員之躬行振導，使所屬縣長，賢者愈奮而嘉勉，庸者望風而有爲。庶幾砥礪事功，轉移風氣，此於振衰起弊，澄清吏治過程中，所關非淺。所應顧慮者，卽難得學驗俱優之人，以負領導之責耳。

第四節 專員制度之其他問題

行政督察專員之需要，發展，及其使命，畧具右述，惟專員制度係年來創設之新制，一切辦法，尙在試驗期間，故有幾許問題，未得確切之結論，如專員應否兼任縣長？兼任保安司令？專員權力應如何提高？專員應否管及財務行政？專員公署將來究爲省府之分枝機關，抑爲獨立一級之行政區域？凡此諸端，均亟待解決之問題，茲分述專員兼職問題，專員權力問題，專署體制問題如左：

(一)專員兼職問題：專員兼領之職有二，一爲兼全區保安司令，一爲兼駐在縣縣長。關於兼領保

安司令一節，全國殆已一致兼領，已無甚問題。誠以各縣治安，唇齒相關，各縣保安團隊，水陸警察，理宜統一指揮，以收彼此援應之效。統一指導之權，固已操之在省。然省縣相距過遠，指揮不易，故以督察專員，兼任區保安司令，統一指揮乃最爲適當。且專員兼任保安司令後，對於各縣隊警，尤可有集中訓練之機會，今日之保安隊，即將來之國防軍。然在使其國軍化之過程中，必須用逐層集中辦法，卽由縣集中於區，區集中於省，然後餉精訓練乃能一致。在此集中之程序中，尤須賴專員兼任司令，以司調度訓練之專責。或以爲文武兼資之人才，最不易得，通吏治者，不嫻韜畧，知軍事者，疏於吏治，欲求適當人選，殊非易事。實則保安司令部有副司令一人，有中少校參謀各一人，少校，上尉副官各一人，均以嫻於武畧者充之，專員雖文人，有此軍事專家爲之貳，自能指揮適妥矣。總之，專員兼領司令，已成一致之事實，無待多贅。至於專員兼領駐在縣縣長，則議論尙多，莫衷一是。反對專員兼領駐在縣縣長者，其理由有二：一則以專員須監督，指導，統籌轄區各縣縣政，無精力時間可兼辦兼領縣之縣政，否則多岐亡羊，兩無裨益。二則以專員辦理兼領縣政，未必能較屬縣強，兼領縣政已不見強，則不敢實施高度之監督權以監督各縣，指導更無可言矣。主張專員應兼縣長者以爲專員之重要使命在領導縣政，但實施領導工作之前，應先明瞭縣政之內情及其困難，尤於實施各項政令時，應有妥善之方法。實施方法，

惟躬與其事者始能體會得之，此專員之必須兼領縣長者一。又專員督察縣政之任務，較領導爲尤重。顧專員之督察，在求就近以事實感召各縣長，而不在以嚴峻之手段以鎮服各縣長。故專員必須有事實上之成績，以供各縣之倣效，尤須有同甘苦之精神以共研功令之實施，此專員之必須兼縣長者二。以上爲兩種理論上之爭議，事實上則除江蘇省外，專員大都兼任縣長。作者對此問題不欲作理上之爭辯，願爲事實上之陳述，根據事實研究之結論，專員兼任縣長有種種不利：（一）專員全部精神費於兼領縣政而無力實施監督，領導，統籌各縣縣政。此即舍專員之職務以就縣務，殊失設置專員之目的。（二）專員公署之組織原分設一秘書及二科並另設視察一二員。爲節省經費計，專員之秘書，科長，科員等大都兼任兼領縣政府之秘書，科長，科員。由是專員公署各部份人員，幾全集中精力於縣政府，縣政府固已充實矣，而專署則有若「空城計」。此而言監督，領導，統籌縣政，誠屬畫餅充飢。（三）專員兼領縣份，雖經費較充，人員較多，然縣政建設，殊非一蹴可舉，專員兼領縣成績未必即能超人一等，由是專員對於監督各縣，殊多內怯，亦未免有內疚，即欲督促，各縣長亦以專員兼領縣政，尚不過爾爾，何能督率他人。專員之尊崇已降，督促亦屬無效矣。故爲顧全專員監督，領導，統籌各縣縣政，並崇其威望，以收督促之實效計，實以不兼領縣篆爲宜也。

(二)專員權力問題：今日專員制度，未能發揮預期之效能者，坐於兼領縣篆分散精力者半，坐於實權微薄，未能貫徹監督作用者亦半。專員之所以實權微薄，未能貫徹其督察之作用者，又有兩種原因，一因人事關係，二因無財政監督權。就人事關係言：專員依法本有考核縣長及其屬員之權。顧事實上則殊難貫徹其考核之作用，蓋今日各縣縣長，大都有特殊之勢力。以爲其幕後之支撐。縣長之留去，不在其事業之有無，而在其背景之大小。背景大者，縱有不法行爲，亦可靠其後台。之說項，化爲無事。故爲專員者，未敢斤斤於某縣長成績之如何，只注意其幕後勢力之消長。其背景雄厚者，雖親見其行爲違法，亦只得裝聾作啞，故作不聞不見。嘗見有幾許專員，發奮有爲，而苦於所轄各縣長多係來路大，靠山硬，殊難督率。於是只得得以個人情感方面，施以籠絡，藉圖合作，共謀事功。於此可知人事關係之複雜矣。人事關係，雖至複雜，亦可由法制方面，以圖補救。作者以爲省府對於各縣長，每年必須舉行總考績一次。而考績之根據，則以專員之報告爲唯一重要之資料。如是殿最之權操諸專員，則縣長對於專員之監督指導，自較能虛心接受耳。前已言之，專員對於各縣縣政，本有包括的監督權，對於縣地方財政，自應加以督率指導。然事實上則各省專員公署，對於各縣財政從未能過問。推其故一則以專員公署無財政人才以管理各縣財政。一則以各縣預決算均不經專員公署核轉，專員公署對於各縣財政數字無從明曉。

按財政爲行政機關之命脈，苟專員公署對於各縣財政能有監督之權能，則其他一切縣政監督指導，自能如順水推舟，暢行無阻矣。作者以爲各縣財政應盡可能範圍內使歸專員公署督轄。如各縣之年度預算，月份分配預算應呈由專署核簽，然後送省廳審核。各縣之收支計算書，亦應由專員公署作初步之審核。甚而在交通可能範圍內，各縣之支付命令，亦由專員會簽。如是專員握有監督各縣財政之實權，自能發揮行政督察之實效也。

(三)專員公署體制問題 關於專員公署體制問題，至今尙多議論。論者有謂：專員監督各縣，有如前清之道尹，專員兼領縣篆，有如前清之直隸州，專員兼任保安司令，有如民初之鎮守使。換言之，即集道尹，直隸州，鎮守使諸制之長而成立之一種制度也。此論只說明專員制度之優良處，而未論及專員制度之本質。論其體制者，即研究專員制度應否成爲獨立一級之地方行政組織。吾國今日地方行政爲省縣二級制，現行專員制居於省縣之間，將來是否成爲獨立一級之地方行政組織，殊堪研究。依法規言，專員公署爲省政府之輔助機關，即代替省府就近監督各縣，所以爲省府之耳目者也。專員公署已爲省府之輔助機關，依理自不能成爲獨立一級之地方行政組織。然就事實觀之，則專員公署決不能永久囿於現制，將來必另有發展。其發展之途徑有二：一則成爲獨立一級之地方行政區域，如清之道制。一則專員制

度爲實施縮小省區之準備。按我國各省之大，有如歐洲一國，地域遼廣，管理難週，故有縮小省區之議。此事倡議日久，終以事屬難行，迄未實現。現在專員公署轄區，多者十數縣，少者七八縣，而其劃分之時，又頗注意於天然形勢，風俗，言語諸條件，將來就此制度，力爲擴充，或足爲縮小省區之標準也。

第五章 縣地方自治制度

第一節 地方自治之意義

吾國自清末倡辦地方自治，垂二十餘年，紛紜擾攘，而成效毫無。豈惟成效毫無，卽自治制度，亦未能確立。豈惟制度未立，卽自治觀念，亦模糊籠統，未明真諦所在。茲當研究吾國縣地方自治制度之前，不殫詞費，將自治界說，作簡畧之說明。

我國古無地方自治制度，清之末葉，始自日本襲取泰西自治辦法。故論地方自治意義，應自歐美政制中探討之。○歐美對於自治觀念有廣義狹義之分：

自廣義言：自治者卽以非專務職吏員，管理國家公務之謂，世稱爲公民自治。非專務職者，卽名譽職也，是故以公民命名譽職，參與國家公務，卽爲自治。此種自治觀念，是以參與國家公務之職員是否有給職爲着眼點。至所謂國家公務，範疇極廣，不限於行政事項，卽立法，司法均有自治之作用。如各級會議員之參與立法，各級法院陪審員之參與司法，亦屬自治性質之行爲，英美人之自治觀念，卽屬如此。由是以言，則所謂地方自治者，卽地方人民管理地方公務是已，申言之，地方自治之特質有三：

(甲)地方自治之事務，卽國家之事務，非獨立人格者之事務。(乙)地方自治之作用，在執行國家之公務

。(丙)自治職員爲無給職。

自狹義言：自治者，乃自治團體管理自身公務之謂，通稱爲團體自治。自治團體於法定範圍內，對國家保有獨立自營之權利義務。本身已有獨立之權利義務，則爲獨立之人格者無疑。故其存在之意義，非所以執行國家公務，乃所以管理其自身之事務。歐陸之自治觀念，即屬於此。其所謂地方自治者，即以一定地方區域爲構成要素之團體，本其法律授予之獨立權力，以管理其自身之公務也。準此意義，則狹義之地方自治之觀念與上述之廣義觀念恰屬相反。（以上參見范揚著行政法總論第六章）

廣狹二義自治性質之不同，已如右述。惟今日因兩者交流作用，漸趨接近，即團體自治之觀念，及名譽職制度，日漸融合。故可總括一概念曰：所謂地方自治者，即以地域構成之團體，以其公選之名譽職員，以管理其團體事務之謂也。吾國地方自治規制，直接取法於日本，間接取法於德國，顯有團體自治之意義，其詳俟下文述之。

第二節 我國地方自治制度沿革

依據前節所述地方自治之意義，衡於吾國往古之政制，誠無地方自治之制度，然於古代之政治組織中，亦非無地方自治之精神，古者六鄉六遂之組織，即頗具地方自治之意義。六鄉六遂之組織，可於下表明示之：

六鄉制簡表

六鄉	鄉	州	黨	族	閭	比	項別
王城內百里	五州爲鄉	五黨爲州	五族爲黨	四閭爲族	五比爲閭	五家爲比	組 織
由大司徒主六鄉	以六命卿爲鄉大夫	以中大夫爲州長	以下大夫爲黨正	以上士爲族師	以中士爲閭胥	以下士爲比長	長 官

六遂制簡表

六遂	遂	縣	鄙	鄆	里	鄰	項別
王城百里外	五縣爲遂	五鄙爲縣	五鄆爲鄙	四里爲鄆	五鄰爲里	五家爲鄰	組 織
由遂人主六遂	以中大夫爲遂長稱遂大夫	以下大夫爲縣長稱縣正	以上士爲鄙長	以中士爲鄆長	以下士爲里長	設鄰長	長 官

觀乎上表，可知所謂鄉者，即王城內百里之地之謂，所謂遂者，即王城百里外之地之謂，各鄉之長官，由鄉黨選舉，早請政府於被選人中任命之，古之所謂：「使民舉能，出使長之，使民舉賢，入使治之」，即此之謂也。古者地方已有鄉遂之組織，而其長官，又係出自人民之選舉，可見當時雖無地方自治之名，確已有地方自治之實矣。

秦漢以後，雖政尚專制，地方自治，於典制中無足可述；然社會生活中則仍多自治之表現。其所表現者有二方面，一爲宗族之自治，一爲教化之自治。吾國風尚，素喜聚族而居，族中有德望者，常足以領導群倫，感召萬衆。故凡族中之事如興教育，辦慈善，肅風化，息訟爭，均可由族長辦理，不必經政府之代庖也。至於教化自治，亦賴鄉黨中負碩望者之倡導。宋明以後，多立鄉約以資同守，組里社以爲集會，創社會以資教育，設社倉以備救災，凡此種種，均係人民自動之義舉，政府未遑過問，深合自治之真義矣。故曰往昔雖無自治之名義與法例，而自治之事實與精神，固炳炳烺烺，輝耀千古也。

溼清之季，國是日非，新潮澎湃。清廷懼於革命勢威，爲綏和民氣計，乃於光緒三十四年八月頒布上諭，籌備立憲，並規定地方自治分年進行之程序：第一年公布城鎮鄉地方自治章程，第二年公布府廳州縣地方自治章程，第三年施行城鎮鄉及府廳州縣地方自治籌備事宜，第四年以後依次改進，並預期於

七年以內完成。是年十二月經憲政編查館奏准，先行頒布城鎮鄉地方自治章程及城鎮鄉地方自治選舉章程，是爲吾國有地方自治章制之始。宣統元年十二月頒布府廳州縣地方自治章程，京師地方自治章程及京師地方自治選舉章程。

法令雖經頒布，第施行未幾，國體變更，轉入民國，干戈擾攘，戎馬倥傯，中央對於自治，未暇兼顧矣。及袁世凱執政，爲帝制自謀計，於民國三年二月二日通令全國，停辦自治；謂將頒行新制，遂於同年十二月廿九日，有地方自治試行條例之頒布，惟恐有碍帝制之實現，特於四年四月十九日公布該條例之施行細則，使之分期緩行。顧袁氏雖欲抑自治以圖帝制，而帝制終亦覆沒。嗣後國人雖於自治屢多計議，久無成效。迨至八年秋，始公布縣自治法。十年六月十八日復頒布自治施行細則及縣議會議員選舉規則。十年七月三日，又以教令公布市自治制，及鄉自治制。凡此種種法制，施行稍久。及至國民政府成立，自治制度，固另有根本之更張矣。

國民政府以總理遺教爲施政之最高原則，關於地方自治辦法，是以三民主義，建國大綱，（第八條至第十二條）對內政策（第三條，第九條至第十三條）三方自治開始實行法等爲依據。本此原則，於十七年九月公布縣組織法，及各省施行時期並縣政府區村里閭鄰成立時期一覽表，令飭各省市遵辦。第未及

一年，復於十八年六月五日頒布新縣組織法，同時廢止舊法。並於同年九月十八日公布鄉鎮自治施行法，十月二日公布區自治施行法，及縣組織法施行法。旋於十九年七月七日一度修正縣組織法及各種自治施行法。又公布鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法。廿一年八月十日公佈縣參議會組織法，及縣參議員選法，至是，關於地方自治之重要法規，均已粗備矣。此外，各省或因特殊情形，或因學者研究興趣，多作地方自治之實驗或試辦，其規制亦多足述，容於第五節中詳之。

第三節 地方自治制度體系

任何政治制度體系之形成，有不可缺之要素凡三：一曰必需有其施政之範疇，即政治區域是。二曰必需有運用其權力之組織，即政治機關是。三曰必需有維持其活動之財源，即政務經費是。如有區域，有機關，有經費，政治制度乃能成爲有機體。吾人研究吾國縣地方自治制度之體系，亦應循此方式以探討之。茲分述自治區域，自治機關，自治經費三項如次：

第一自治區域：在歷次頒布之自治法規中，對於自治區域，均設特定之規定。府廳州縣自治章程及城鎮鄉自治章程分自治區域爲二級制。縣爲一級，城鎮鄉爲一級。縣自治區域是以縣行政區域爲

區域，此與八年九月八日公布縣自治法之規定相同。今日新縣自治法雖未公布，但草案中亦以縣行政區域爲縣自治區域。袁世凱時代公布之地方自治試行條例，原爲延緩自治實施之作用，故無縣自治，只限於區自治。區自治分爲合議制自治區，及單獨自治區，其區域係從縣而劃分之。一縣自治區域得設四區至六區，但其係二縣以上合併之縣，得增至八區。自治區之劃分，均以戶口平均爲標準。清末之城鎮鄉爲第二級自治區。「城」之自治區域爲府廳州縣治城廂地方，「鎮」之自治區域爲府廳州縣治城廂以外市鎮村莊屯集人口在五萬以上之地方，「鄉」之自治區域爲人口不滿五萬之市鎮村莊屯集之地方。此種自治區域之劃分，復爲十年七月三日公布之鄉自治制之準據。依鄉自治制規定「鄉自治團體以固有之區域爲其區域」。此蓋各縣鄉數衆多未便更張，故仍以原日之區域爲區域，較省事也。但「若境界不明，須另行析併者，由縣知事參酌地理及經濟關係劃分之」。市鄉自治制施行頗久，直至十八年六月五日公布縣組織法及十八年九月十八日公布鄉鎮自治施行法後，始行改組。依縣組織法所組織之縣爲縣區鄉（鎮）閭鄰等級。縣之區域，依其現有之區域。（此雖爲行政之區域，但將來之自治區域亦必同）縣之下爲區，每區以十鄉（鎮）至五十鄉（鎮）組成之。「鄉（鎮）」，各依其原有區域，其聯合各村莊或街市編成之鄉（鎮），以所屬村莊或街市原有區域爲準。（見修正鄉鎮自治施行法第四條）按鄉（鎮）之編成，係以百戶

以上之村庄地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村庄編爲一鄉；百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入爲鄉。但因地方習慣，或受地勢限制，及有其他特殊情形之地，雖不滿百戶，亦得成爲鄉鎮。細察縣組織法條文，區，鄉（鎮），均以地域爲要素。而閭鄰則以居民之「戶」爲要素。（縣組織法第十條規定鄉鎮居民，以二十五戶爲閭，五戶爲鄰）。故區，鄉（鎮）各爲自治組織中之一級，而閭，鄰則不能成爲獨立之一級，不過爲構成鄉鎮之部份耳。

第二自治機關 吾國縣自治制度，於歷次頒布之法規中非分二級制，卽分爲三級制。縣爲一級，縣以下爲一級或二級。今欲研究自治機關，亦當分爲縣之自治機關，及縣以下之自治機關：

（一）縣自治機關 縣自治機關常分設議決機關及執行機關。據府廳州縣自治章程之規定，縣設「議事會」爲議決機關。議事會置議員，其人數以所屬地方人口之總數爲標準；總數二十萬以下者二十人，自此以上每增二萬得增設一名，至多以六十人爲限。各議員依各城鎮鄉人口之多寡爲標準，分配於各城鎮鄉，卽以城鎮鄉爲選舉區域。議員任期爲三年。議事會之職權，爲自治經費歲出歲入預決算之議決，籌集自治經費，答復官署之諮詢並陳述地方公益事宜之意見。民八公布之縣自治法中，設「縣議會」爲議決機關。惟員額則較少，依規定在人口未滿十五萬之縣，定爲十員，人口滿十五萬者，每人口三萬遞增一

員，至多以三十員爲限。議會設議長一人，由議員用無記名投票法互選之。議員之任期定爲三年。其重要職權爲議決各項要政；而以自治經費籌辦自治事務，縣自治團體公約，縣自治經費之預決算，自治稅，規費，使用費之征收，自治團體不動產之買入及處分，縣自治團體財產營造物及公共設備之經營及處分等爲範圍。現在新縣自治法雖未公布，然在現行縣組織法中，固已有「縣參議會」之規定爲一縣自治組織中之決議機關。按縣組織法第二十五條規定：縣參議會由民選之參議員組成之。其職權則爲（一）議決縣預算決算及募債事項。（二）議決縣單行規則。（三）建議縣政興革事項。（四）審議縣長交議事項。觀此則可知將來縣參議會之權力頗大。蓋一縣之財政，立法議會均得置議也。至於縣自治中之執行機關，依府廳州縣自治章程之所定爲縣「參議會」。參事由議事會於議員中互選，其人數以議員總數十分之二爲額；是以前議決機關產生執行機關制也。參事會設會長一人，由縣知事充之。該會之職權，以執行議事會之議決案爲主。然亦得向議事會提出議案，並得議決本縣全體訴訟及其和解事項，及公斷和解城鎮鄉自治之權限爭議事件。抑有進者，縣知事已爲參事會之會長，故縣公署亦即爲縣自治事實上之執行機關。而縣知事亦有其特殊之職權；言其要者凡五：即（一）代表一縣。（二）執行議事會參事會之議決案。（三）提交議案於議事會。（四）遇有議事會不赴召集，或不能成立，或有緊急事件不及召集時，得以應由議事會議決之

事件交參事會代議。(五)得選任自治委員若干人爲其輔助機關，執行自治事宜，此爲縣知事對於縣自治之特殊關係也。在縣自治法中亦以縣參事會爲執行機關。該會設會長一人，參事四人至六人。會長以縣知事充任，參事則由縣議會選舉半數，其餘半數由縣知事委任，均須具有議員資格者爲限。依此法規定縣知事不獨兼參事會會長，且有委任半數參事之權，可見知事對於自治更有權力運用矣。參事會之職權，除執行縣議會議決案，辦理縣議會議員選舉，管理或監督縣自治團體財產營造物，及公共設備，辦理經費收支，征收自治稅費外猶得向縣議會提出議案。且對於縣議會之議決案視爲有越權違法或妨害公益時，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消之。

(二)縣以下之自治機關

縣以下之自治機關，從來分爲二級制或三級制。清末以縣爲一級，城鎮鄉爲一級，民八公布之縣自治法亦以縣爲一級，鄉爲一級，是皆二級制也。新縣自治法雖未公布，然現行縣組織法除第二章外，固皆爲自治性質之規制。依該法縣爲一級，區爲一級，鄉鎮爲一級是爲三級制，至於閭鄰係以戶數爲要素，而無一定之區域，且無確定之經費及常設之機關，故不能成爲獨立之一級，只爲鄉鎮構成之部份。茲分述區自治機關，鄉(鎮)自治機關如次：

(甲)區自治機關

民三袁世凱公布地方自治試行條例所規定之自治，只有區自治，而無縣鄉自治

○其區自治分爲合議制自治區，及單獨制自治區兩種。合議制自治區設區董一人，自治員六人至十人，區董由自治區選民中選出三人，由縣知事擇委之。自治員則由選民選出定額二倍之數，由縣知事遴選充任。任期均爲二年。自治員每年改選半數，以抽籤決定之；任滿後再被選者得連任一次，連任期滿一年後，仍得再被選。自治員組織自治會議，爲自治區之議決機關。會議時以區董爲議長。至於單獨制自治區則僅設區董，無自治員。由是以觀，則其自治機關並無議決機關執行機關之別，兩者混合爲一者也。現行縣組織法秉總理直接民權之旨，區自治不設立議決機關，使區民對於立法事項（即制定區公約）直接行使創制及複決之權。對於自治執行長官（即區長）直接行使選舉及罷免之權。（見縣組織法第二十九條及第三十條）此爲現行自治制度之一大特色。（惟今日區長迄未民選，係由民政廳委任）但雖不設議決機關，而執行機關與監察機關則係分立。執行機關爲區公所，監察機關則爲監察委員會。區公所置區長一人，以管理自治事宜。顯係爲一行政首長制之組織。然於（一）區公所經費事項，（二）區公產之處分事項，（三）區公約及其他單行規制之制定及修正事項，則應由區長，區助理員及本區所屬鄉鎮長所組成之區務會議決定之。是於行政首長制中兼採委員會制之辦法也。監察委員會係爲代表區民監察區財政，及向區民糾舉區長違法失職等事而設。監察委員爲五人至七人，由區民選舉之，此亦爲現制之一特色。但今

日區長既未民選，監察委員會亦迄未成立耳。

(乙)鄉自治機關

清末關於城鎮鄉自治機關，亦將議決與執行機關分立。議決機關爲城、鎮，

鄉議事會。城鎮議員以二十人爲定額。但人口滿五萬五千以上者，得增加一人；自此以上，每增加五千人，得增議員一人，至多以六十人爲限。鄉之議員在人口滿四萬以上之鄉，最多爲十八人，人口不滿二千五百人之鄉，最少亦有六人。城、鎮，鄉議員均由人民直接選舉，任期均爲二年。議事會以議決自治規約，財產處分，經費管理，選舉執行機關人員，及監察執行機關事務之進行爲其主要職權。至於執行機關在城，鎮以總董一人，董事一人至三人，名譽董事四人至十人組織董事會。董事均由議事會於選民中選出，但總董須選出二人，由地方最高行政長官選擇委任。各鄉則設鄉董鄉佐各一人，由議事會於選民中選出後，經地方長官核准委充。以上人員之任期均爲二年。其主要職權在執行議事會之議決案。民十公布之鄉自治制。沿襲城鎮鄉自治章程之精神設鄉自治會爲議決機關，鄉自治公所爲執行機關。鄉自治會由鄉民選舉之會員組織之，其名額在人口未滿五千之鄉定爲六名，滿五千以上者，每增人口三千，遞加會員一人，至多以十人爲限。會設會長一人，由會員互選之。鄉自治公所設鄉長一人，並視事務之繁簡，設鄉董一人或二人，均由鄉自治會就本鄉住民中具有鄉自治會會員被選舉資格者選出之。

自治會及鄉公所之職權，一爲議決規約，經費，財產諸要案；一爲執行議決案，有如清末之辦法，姑不贅述。現行縣組織法所規定之鄉自治機關者有三：一爲議決機關，即鄉（鎮）民大會。二爲執行機關，即鄉（鎮）公所。三爲監察機關，即鄉（鎮）監察委員會。鄉（鎮）民大會由鄉（鎮）長召集公民組織之，以鄉（鎮）長爲主席。但第一次大會則由區長召集，並以區長爲主席，大會年開二次，有特別事件則開臨時會。其職權爲選舉及罷免鄉（鎮）長及其他職員；制定或修正自治公約；議決預決算，單行規程，及所屬各閭鄰或公民交議事項。鄉（鎮）公所設鄉（鎮）長副各一人，但鄉（鎮）在五百戶以上者，得增設副鄉（鎮）長一人，均由鄉（鎮）大會選任，以執行鄉（鎮）民大會議決事項，舉凡關於戶口，土地，工程，教育，保衛，體育，衛生，水利，森林，以及其他農村經濟建設等項，（詳見鄉鎮自治施行法第三十條）如經鄉民（鎮）大會議決，均應盡力推行。爲謀集思廣益，以利事機之進行計，每月應舉行鄉（鎮）務會議一次，該會係由鄉（鎮）長，副鄉（鎮）長及所屬閭長組成之，並應通知監察委員列席。此外鄉（鎮）公所附設調解委員會以辦理息訟事宜。鄉（鎮）監察委員會委員由鄉（鎮）民大會選任之，其職權爲監督各鄉（鎮）財政，及向鄉（鎮）民糾舉鄉（鎮）長副違法失職等事項，一如區監察委員會焉。以上三種機關，均爲法制之規定，今日各省至於情勢，多未能一一遵辦，尤其鄉（鎮）大會，多未舉行，監委會亦有若無，所存在者惟鄉（鎮）公

所耳。

第三自治經費 經費爲事業之母，無經費則百事莫舉，此于自治事業爲尤然。吾國歷次公布之自治法規中，對於自治經費，均設有相當之規定，如府廳州縣自治章程規定縣自治經費之來源有三：（一）

縣公款公產及地方稅。（二）公費及使用費。（公費者即縣自治機關依法令所辦之事，有關係個人利益者，得向該關係人征收公費，使用費者，即凡使用公共營造物或其他公產者，得向之征收使用費）（三）縣公債。至城鎮鄉之自治經費來源亦有三：（一）本地方公款公產。凡向歸本地方紳董管理之公款公產均撥充自治經費，其向無此種公款公產或其數寡少，不足用者，得由議事會指定本地方關係自治事宜之款項產業，呈准地方長官核准撥充。（二）本地方各項公益捐。公益捐分爲兩種凡於各種稅捐中附加若干作爲公益捐者稱附捐，另定雜款名目而征收者稱特捐。（三）依自治規約所定之罰金。袁世凱公布之地方自治試行條例，則除去罰金，只有公款公產，及公益捐兩種。實則不論其規定爲三種或兩種，究其實則不外以公款公產及公益捐爲主幹。蓋清末民初之際，縣公債，罰金，使用費，公費等或則發行無方，或則爲數甚微，均不可靠，而當時地方上公款公產尙屬不少，殊足取用，捐項則以威迫所施，人民不得不納，故數亦可觀。當時以如是公款公產，苟能切實辦理，則自治事業，亦可得相當成效。惟當時之主辦自治

者，各懷利己之心，欸產多被漁利中飽，良可慨也。公欸公產已被用竭，乃不得不另闢財源，民八公布之縣自治及鄉自治制中，乃以自治團體財產收入，自治團體公營事業收入，自治捐稅，使用費及規費等爲主要財源。此一時期中，雖增加有公共事業收入，然而事業已無，收入何在。所恃者惟苛捐雜稅耳。現行制度仍爲公產公欸，公共營業純利，依法賦與之自治欸項，特別捐及補助金爲主。惟對於公產公欸只指明其孳息，顯係有禁止變用欸產本身之意。

十八年十月間，中央執行委員會議決，根據第三次全國代表大會之決議案，飭各省就各縣解省賦稅項下，劃定一部分，作爲各該縣籌備自治經費，其成數由省政府斟酌地方情形決定之。此案經內政部咨請各省辦理，於是縣地方自治又多一筆經費。

總之。自清末以來，自治經費，均以公欸公產及苛捐雜稅爲主。前者被侵吞漁利，變賣殆盡，後者則徒足滋擾，無裨實際。而所謂公營事業純利，則屬畫餅充飢，望梅止渴。且自剿匪軍興以來，豫皖鄂贛等省，均停辦自治，改辦保甲，原有自治經費，均移撥爲保甲之需矣。吾國地方自治法制，非不完備，而自治事業迄無成效者，卽坐無經費耳。故二十二年十二月第二次全國內政會議時，對於地方自治經費，特議決整理原則五項如下：（一）各縣原有自治經費，已移作別用者，應一律撥還仍爲地方自治經

費。(二)各級自治機關之經費，在過渡期間，國家機關得以協款方法補助之。但補助金不得超過自治機關歲入總額百分之四十。(三)各級自治機關之經費，須實行預算決算制度，呈請上級機關核准，其已有人民建議機關者，並須先經過人民建議機關之同意。(四)監督機關對於下級自治團體賬目，認為有審核之必要時，得隨時派人作非常審核，但須先日以文書通告該機關。(五)區以下各級自治機關，應有確定之財源，其收入之範圍，為該團體公有財產之孳息，該自治團體公營事業之純利，人民請求官辦事務之特別費，各種公共事業之捐款及使用費，本區內之地主，房主及企業家，對於公營事業直接受利之特別捐款，上級機關之補助金，(正稅的分撥)附加稅，中央及省特許征收自治款項，公債之募集。(只限於事業費)。(見內政年鑑第一冊第四章)。上述第一，二，五三原則為關於自治財源之整理與拓展，第三，四兩原則為關於自治經費之管理及監督。關於財源方面，雖已開源不少，然而財產孳息營業純利均屬無幾；而公債之募集，尤難舉辦，故雖曰已多開源，終亦以苛雜稅捐及規費等為主要收入。今日裁撤苛雜，政府已三令五申，嗣後自治經費之籌措，端賴主辦自治者之就地善為擘劃也。

抑有進者，各省於清末民初籌辦自治之時，類多就上述之自治經費來源範圍內，籌集自治專款。及革命軍北伐成功，各省黨務隨之發展，於是各省自治專款，大都撥充黨務費，或國防費(如湖北省是)。

遂致於籌辦區鄉鎮自治時，均苦無經費。但為顧全功令計，只得於田賦項下帶征自治附加費，以為區公所自治經費；猶感不足，乃有十八年內政部咨請各省由省庫撥款補助之舉。至於鄉鎮自治經費，則多係就地攤派。關於各省自治經費之情形，可以下表顯示之：

省別	區自治經費來源	鄉鎮自治經費來源	備註
山東	由各縣在丁漕附捐項下撥給	由鄉鎮自行負擔，就地籌措。	
山西	由地方款項下開支。	有於開支後由人民地畝項下攤收者，亦有預為攤集者。	
河南	原有區自治經費由契稅附捐抽收四成，間亦有由舊日差捐改撥，或由串票增加，但為數甚微。十八年間規定每丁銀一錢附征二角半，連同原有經費，作為自治專款。	就地攤派	該省已舉辦保甲，自治經費移充保甲費。

中國縣政制度

河北	湖北	湖南	浙江	安徽	江蘇	江西
<p>(一)十九年後由省庫撥補之費隨糧帶征，(二)樂亭豐潤，行唐，滄縣四縣原有自治經費，除撥充黨費外，尚有餘款，辦理自治(三)各縣除省款撥補外，自行籌措。</p>	<p>(一)以丁漕契稅附加之自治費為區七成自治費(二)省庫補助三成</p>	<p>(一)就地丁抵補金等項帶征附捐。(二)省庫補助。</p>	<p>(一)田賦項下附加征收。</p>	<p>(一)原有自治經費，(二)省庫補助。</p>	<p>在丁米項下帶征百分之十五。</p>	
各縣就地自籌	就地自籌	各鄉鎮自籌。	鄉鎮自治戶捐，畝捐等。	抽收門牌費。	各鄉鎮自籌。	各鄉鎮公雜費由各閭鄰長按照戶口多少分別担任。
改辦保甲後，自治經費移充保甲費在地方款下統支。	同	同	同	同	同	同
右	右	右	右	右	右	右

<p>雲南</p> <p>二十年決定：撥劃烟酒稅附加捐百分之三十，牲屠捐附加捐百分之十為自治費，并將各地之應廢祠廟產業變價提充辦理自治之機關費。</p>	<p>廣東</p> <p>縣地方款，防務附加，雜捐及附加，投詞費及罰金，烟館報效，地稅項下各鄉攤派戶口捐，自治捐，按姓攤派，田租及附加屠宰捐及附加。</p>
<p>各鄉鎮自籌</p>	<p>戶口捐，防務附加，烟館附加，田畝派款，丁口派款，各里攤派，按戶科派，殷富攤派，屠宰捐及附加。</p>
	<p>該省自治經費正在整理中</p>

於此猶應加以相當之說明者。即廣西之辦法是，按廣西對於自治經費之辦法將區，鄉鎮，村街，分別籌劃：(一)區公所經費，以區地方之規定收入為主，但其所辦事務屬於省及縣者，其費用由省庫或縣庫支給之，屬於區地方者，其費用由區地方收入項下支給之。萬戶之區及與省防國防有關或地形險要者，其區公所之經費，得由省庫補助之。區經營各項地方事業需用資本時，得募集區公債或借債以充之。

(二)各鄉鎮公所之經費，除鄉鎮地方固有之收入外，由縣地方收入或區地方收入項下支給之，其有區之縣以由區地方收入為原則。滿千戶以上之鄉鎮，或與省防國防有關，及地形險要者得由省庫補助之。鄉

鎮經營地方專業需用資本時，得募集公債或借債以充之。鄉鎮公所爲執行省縣令或區令，辦理訓練民團，調查戶籍登記或其他事務所需之費用，分別由省縣或區支給之。(三)村街公所之經費，除村街地方固有之收入外，由鄉鎮地方收入項下支給之。村街經營地方專業，需用資本時，得請由區或縣補助或借貸之。村街公所爲執行省縣區鄉鎮之命令，辦理民團訓練，調查戶籍登記，或其他事務所需之經費，分別由省縣區鄉鎮支給之。至于正副甲長之辦公費及其他雜費，由村鄉公所支給之。總之，廣西辦法，不僅各級自治經費分別籌劃，且因所辦事務之誰屬而定由誰支給。于理至當，于事極利也。

年來各省厲行財政統收統支辦法，自治經費已統在地方款歲出預算內編列。自治經費附加捐等名目，亦均已廢除，併計于田賦內統征，至于舉辦保甲省份，則更將自治經費移充保甲經費矣。

第四節 地方自治之趨勢

地方自治，原係襲譯西洋名詞，國人對此觀念，素極籠統。自總理確定縣爲自治單位，並確定(一)全口人口調查清楚。(二)全縣土地測量完竣。(三)全縣警衛辦理妥善。(四)四境道路修築成功。(五)人民曾受四權使用之訓練爲完成縣自治條件之後，于是自治工作內容，始確定爲調查戶口，測量土地，辦

理警衛，修築道路，訓練人民五項事業。凡此工作，雖分別多項，但究其實則無非是以「教」「養」「衛」三者爲中心而已。

吾國地方自治制度，自清末迄今，已更張四次，而卒未適于實際。邇年來各方深感自治之必需，而苦現制之未善。于是多依教養衛之原則而從事實驗。故吾人可曰吾國目前之自治乃「試驗室中之自治」也。觀察各方試驗之情況，則今日之地方自治趨勢，可分述如下：

(一)以教育爲中心之自治 過去地方自治之失敗，原於地方無自治經費者半，原於人民無自治智識者半。於是遂頗有人以爲欲求自治之推行，當先求教育之普及，此派見解可以河北定縣及山東鄒平之自治實驗爲代表。定縣爲中華平教會之實驗縣，其自治方策，全從平民教育着手，即欲在鄉村間遍設平民學校，使男女兒童青年皆得入學就業，失學成年人亦有適當補習之學校，以期受相當教育，于此教育之中，獲得自治訓練，則將來推行自治，誠如順水推舟，事半功倍。

鄒平縣爲山東鄉村建設研究院實驗縣，研究院爲梁漱溟氏所主持，梁氏且曾兼該縣縣長，其自治之論據以爲中國文化遭遇西洋文化而崩潰，原日社會組織，亦掃蕩無遺，今日求治之方，非從根本上建立其自身所適用之一種新組織機構不可，此種新組織，必于鄉村養其端倪，植其萌芽，利用進步之生產

技術，生產組織，乃能開展成長。而此機構之所由開發，則有賴于智識份子之回鄉，深入農村，以盡其啓發指導之責，由此可知其目的不僅在地方自治，實欲以地方自治入手，以造成一種新文化之社會組織，以適應現時代之潮流。但對於地方自治之養成，則以教育爲機構。攷鄒平自治組織，已撤裁區公所，重劃爲十四鄉，每鄉轄若干村，作爲一地方「政教富衛」之中心點。鄉村即爲將來之自治機關，但目前因人民智識程度尙差，故特側重教育之普及，少作政治活動。即以教育設施爲中心，于鄉設鄉學，于村設村學，鄉學村學以各該區域內之全體民衆爲教育對象。鄉村學各設學董會，在縣政府監督下主持一切，推舉齒德並茂者一人，經縣府禮聘爲學長，卽爲該鄉村內民衆之師長，爲尊重計，不管理行政事務，另推一人爲鄉村之理事，負自治及行政事務，其人須受鄉學村學之監督。今日鄒平已將所有之鄉村教育，均歸納於鄉學村學之統屬內。其教育分爲初步教育，以教授識字爲主旨，另設成人部，婦女部，兒童部等，並隨時作改良風俗，促進經濟組織工作，更有升學預備部，職業訓練部，使社會全民衆皆入學，以便生息於此廣大組織中。比鄰之人，皆屬窻友，處理鄉村事務者，卽屬老師，「有事弟子服其勞」，自能竭力以赴。如此以教育爲中心而旁及其他工作，而底於完成自治之機構與運用焉。

(二) 以民團爲先着之自治

民團卽屬於自治工作中之警衛工作。從事自治工作者常從兩方面着手

，一爲教育，一爲自衛。從教育而着手者如前節所述是；從自衛着手者，如廣西之辦民團是。原來廣西盜匪最多，社會杌隉，民不聊生，李白諸將返桂後，深覺安定社會爲一切地方行政地方自治之先着。於是確定「寓將於學，寓兵於農」之原則，着手編練民團。費時五載，花錢數千萬，慘淡經營，乃獲成效。今日民團實力充足，確可供鄉村自衛而有餘。從茲匪盜消滅，社會安定，乃從事於其他建設，如墾荒地，辦學校，治水利等自治工作。以民團爲先鞭，以自治爲終極，廣西固已驗之。於是頗有師其意者，故亦能成爲一新趨勢也。

(三)以保甲爲發動機之自治——世人常以「保甲」「自治」相提並論，實則保甲并非與自治對立者，乃與自治相成者。蓋舉辦保甲之本旨，即欲先從嚴格組織民衆入手，而推行自治。換言之，即以保甲爲發動機，而圖各項自治工作，由自衛之訓練，以推進自治也。今日辦理保甲省份日廣，已有豫，鄂，皖，贛，湘，川，江，浙，閩，粵，陝，甘等省，殆有取自治之地位而代之勢，而國人討論保甲與自治機構之調整者亦多，最近各方意見已漸趨于一致，即納保甲于自治機構中，使保甲爲自治之下層組織。換言之，即以保甲爲自治之發動機。

右所述者爲不以現行自治制度爲準則，而別具目標之自治實驗。亦有仍以現制自治爲原則，而稍事

修改者，則爲廢區存鄉之自治。按照縣組織法之規定，縣以下爲區，鄉，(鎮)閭，鄰。階級過多，疊床架屋，徒具形式，而全無實際。故近來頗有廢區存鄉，或廢鄉存區之運動。今日廢鄉存區者有安徽，湖北，湖南，江西等省，廢區存鄉者有江甯，定縣，鄒平，河澤等四個實驗縣。今請以江甯縣爲例而畧述之。江甯于改革自治之初，即裁撤區公所，而合併鄉鎮。將舊有之二九五鄉鎮，併爲八十八鄉鎮。鄉鎮長改爲縣委，并廢止閭鄰，改編爲村里。廢區之後，設自治指導員，代表縣府循環指導各鄉鎮之自治事宜。鄉鎮經費原爲每月六元，廢區後增加爲二十四元，二十八元，三十二元不等。鄉鎮自治經費增加，

作事自較靈活。廢區存鄉，頗有流行之趨勢，河北省亦已於廿四年冬做照江甯縣辦法，實行廢區矣。

由上所述，吾人可得一結論：即現行自治制度，鬆懈虛浮，不着邊際，不能實現真正之自治，終必歸於淘汰。鄒平之辦法，吾人認爲應顧慮者有三：一則其辦法將造成純粹士大夫統治之自治，而非真正之民衆自治。二則費財力人力過大，非全國各處所能實行。三則其辦法只重感情之維繫，而不重嚴密之組織，恐非所以適應時代之良方。然則將來之自治前途爲何，曰必出于以保甲爲基幹之自治。今日舉辦保甲者，已有十餘省市，行見全國一律施行。然保甲之能否實現自治目標，亦有賴兩個條件：一曰訓練

二曰運用，保甲長而無訓練，則將如往日之閭鄰長，毫無活動能力，徒掛空銜而已。保甲爲一種組織

方式，有如機器然，不加運用，則必生鏽，而不能發揮其機能；苦善爲運用，以之進行自治工作，如訓練壯丁，以期自衛，修路治河，以利交通，設置社倉，以備災浸，則保甲之作用宏，而自治之目的達矣。至於江甯之廢區存鄉，廣西之辦理民團，均與保甲式之自治，可以互爲參用，相得益彰也。

中國縣政制度