

▲中華郵政特准掛號認爲新聞紙類▼

# 孫政討論彙編

第三十六期合刊

## 目次

縣政與縣長.....	曾三省
關於整頓縣政的幾點意見.....	曾海平
整頓縣政的先決問題.....	李瓊峯
縣政經濟建設的中心問題.....	徐熾廷
改善縣制與縣政.....	張濟民
整頓縣政與剿匪.....	裴遠康
我國歷代吏治考略.....	張孟浩
隴縣社會政治之回憶.....	王定華
縣政建設與國家建設.....	以鑫
整頓縣政與民族復興.....	詹韻秋
國際大事述評.....	海平
世界珍聞	
專載	
治川救國必先整飭紀綱.....	蔣中正

寫在前面..... 北 夢

# 自 覺

# 守 者

第三十六期合刊



# 總 理 遺 像



總理遺像

余致力國民革命九四十年其  
目的在求中國之自由平等積  
四十年之經驗深知欲達到此  
目的必須喚起民眾及聯合世  
界上以平等待我之民族共同  
奮鬥

現在革命尚未成功凡我同志  
務須依照余所著建國方略建  
國大綱三民主義及第一次全  
國代表大會宣言繼續努力以  
求貫徹最近主張開國民會議  
及廢除不平等條約尤須於最  
短期間促其實現是所至囑

## 寫 在 前 面

叱 夢

時至今日，國難嚴重，空前未有！憂時之士，論及我國失敗原因，或謂武備不修，或謂建設不力。此種意見，僅及一端，尙未究其癥結所在。實則我國失敗之原因，在於政治始終未入軌道之一嚴重問題也。夫內政不修，則廉潔政府不立，吏治無法澄清；官吏貪污濫雜，使人民生活不遂，社會自易於紛亂；人民自衛力弱，則盜匪乘隙而起，百業當受其摧殘。如此現象，以言國防，無從鞏固；以言建設，無從着手，欲一切救亡圖存之大計見諸實施，豈非緣木求魚？

政治建設之工程，固有待於中央政府權力之統集，然尤須地方政府之健全，建立起政治之堅實基礎來。故今日談政治改革，無疑也，必須自整頓縣政治。顧縣政改革，目下已爲時賢所注意，由理論之商討而見諸實行，殆已不少，吾人固甚望全國縣政，均須實行一番大改革也。

縣政有待於改革之端甚多，要而言之，不外（一）縣政人員問題——即縣長，佐治人員之任免，考成，待遇等問題；（二）縣政制度問題——即改衙爲科，擴充區署，縮小縣區等問題；（三）縣政本身問題——即經費，建設，自衛等問題。雖經緯萬端，然就諸種問題能

有善良周密之計劃，與夫執行之毅力爲之，則縣政改革必收良好之效果。

吾黨 總理孫先生規定縣政爲全國行政之單位，訓政時期，須全國大多數縣均能實行自治，乃能進於憲政。換言之，即大多數縣政能本革命主義施行而有良好之成績後，則全國政治乃納入正軌，建國工程方算完成。故縣政爲全國施政之起點，刷新全國政治必須以改革縣政爲起點，良非過論。惟中央以往多注目於全國施政，少顧及地方政治，因而地方政治之積弊，並未割除，致人民需利少而受害多。中央雖勵精圖治，而地方未有良好基礎，是以訓政成績未能令人滿意，執是之故。今中央已覺得地方政治與全國施政之關係至爲重大，且顧及地方設施，而勵行縣政改革，將來全國政治必走嶄新之境，可斷言也。

吾人認爲救亡圖存，必須擴充國力；擴充國力之前提，在於政治上建立起新基礎，然後一切工作，乃能有効進行。縣政之善良與否關係全國政治之隆污如是綦切，當茲國家多難，挽救危機，須從一點一滴做起。欲全國政治刷新，必賴首先改革縣政。故特出此刊，貢獻愚見，並望關心國政者發抒偉論，使縣政改革能得實際益處，則於國家民族不無小補也。

# 縣政與縣長

曾三省

一、

## 縣政與縣長

我國目前縣政之腐敗，已成不可諱言之事實。溯其根源，不外於數十年來政治之積習未除，縣政制度之不良，與夫縣政人員之失當所致。蓋近年以來，地方吏治，雖不爲國內賢者所注意，然爭名於朝者，目光集注於中央政府，又值軍事尚未結束，一切設施，亦未能歸於正軌，於是，有貪婪無識之徒，往往因緣或膺民牧之任，或居縣長之尊，致使地方姦邪固利之輩，乃得朋比爲奸，相於推波助瀾，剝削壓迫，無所不用其極。其結果，釀成民怨沸騰，民痛加劇，而縣政遂不堪問矣。

自九一八事變發生以後，舉國上下莫不深感大禍之臨頭，羣思所以解除之道。由是政府有長期抵抗之宣言，社會有共赴戰場之激論。然而時至今日，徒見國難之愈益加深，對於此悲慘事象，終毫無補益者，其故何也？蓋中國之禍患，實非自今日始也，其形成之原因，亦非一端也。由此，則扶危救亡之道，當自根本着手，其庶有幾乎！

嘗謂中國今日所發生之問題，實內政居其首要之問題也。苟內政改進行方，則外患不足憂，國難自易解矣。何則？中國近數十年來之政治，未嘗一日入正軌，亦未嘗一

日躋於清明。雖廉潔政治爲全國人民所渴望，然而官吏始終與貪污結不解之緣，是以年來，國民經濟，愈益枯竭，各處秩序淆混，危機四伏，自古未有如今日之甚者也！故今日不言復興民族，救國家之危亡則已，否則惟有積極求政治之澄清，貪污，腐化，浪漫，因循之積習，亟宜掃除；偉大救亡之建設計劃，亟宜施行。蓋必有此非常之備，然後始可應非常之變也。

願修明內政之道多端，首在國家有堅強統一之中央政府，使指揮領導可以運用自如。其次，則賴地方政治之趨於正軌，使政治設施得以循序實行。然縣政施行之得當與否，實與地方政治有亟切要之關係。蓋縣爲地方自治之單位，與人民直接發生利害關係，縣政設施能適於人民之需要，則全縣人民受其福，如其縣政設施與民衆利益相違，則人民將必受其禍矣。此所謂修明內政之道，當自縣政清明始。

然縣政之能否臻於清明，則端賴有賢能百里之才。目今所謂之「一人治法」問題，實集中於縣長一人之身。古語有云：「知縣爲親民之官，即民之父母也。」由此可知爲縣長者，對於一縣人民之保養教育，應切實負有如父母愛護提携子女之職責。顧炎武先生有言曰：「爲縣令者之

職責，須使土地闢，田野治，樹木蕃，溝洫修，城郭固，倉廩實，學校興，盜賊屏，戎器完。」於此，益見欲求縣政之清明，非具有才能兼美之資質，與濟人利物之誠心之士君子者流，出而長治一縣，則縣政絕不易為理也。如五代時，「凡曹掾簿尉之醜黷無能，以至昏庸老朽不任驅策者，始注縣令，故天下之邑，率皆不治，誅求刻削，猥跡萬狀。」以致天下變亂，不可收拾。是以縣政與縣長未可分離論也。

### 一一、

中國今日之最大危機，并不在於土匪流寇之充斥擾攘，帝國主義者之侵略壓迫，而在於國內政治之不良，財政吏治之混亂不堪。一般之行政現象，滯澁因循，直視衙署以外無領域，筆墨以外無政治。糊至主持民政者，於民間疾苦，昧若隔世。管理財政者，於民間經濟狀況，屬員舞弊情形，毫無見聞。辦理教育者，於人民程度之差別，生活技能之需要，一概茫然。官廳之教令，一經公布封發，即慶完成，向不過問其是否實施。而奉令承教之衙署，亦惟有一呈復「一轉令」即為終結。似此情形，比比皆然。「縣既為地方自治之單位」，縣政自當為全國政治之基礎，一省一國政治之修明，莫不以縣政為起點。不甯惟是，全縣人民之生計，治安，知識，道德，健康，均決於縣政之優劣，故縣人民之福利，即首重縣政之改進。所以目前縣政之建設，實為當前之急務。茲為列舉縣政改進之重

要問題數端，略述於後。

(一) 促進鄉村自治與佐治人員之培養。總理以為「縣為地方自治之單位」，而鄉村自治則為縣政之基礎，原鄉村乃為天然形成政治之最小單位，而為人民參與政治之始基。是故縣自治之能否完善，必先視鄉村自治之能否完善為斷，其關係之重要，可想而知。故努力縣政建設之初，即須首先從事村政建設始，鄉村自治為人民最接近之團體，其與縣政之關係，至為密切。

至於所謂佐治人員，即前代之所謂縣丞，主簿，典史，教官，今之所謂局長，科長，科員者是也。論官職固無縣長之尊，處地位實屬重要。即得清白賢能並具之縣長，而無良好之佐治人員，恐亦未能臻縣政於清明也。所以關於佐治人員之選問題，在縣政中不可不謂為重要，不特須經嚴格之選擇，尤應注重訓練以培養。

(二) 改良農業與興辦社會教育。我國以農為本，因農民之墨守成規，遂致生產力不能與人口為比例而加增，表現為民食不足之現象。而改良之方，除積極由農業技術改善，以及採用新法處理選種，施肥，除害各種事項而外，尤須注意疏濬水利，修築堤防，凡此皆須縣政府督促之，領導之，而推進之。至於工程浩大民力所不及者，則由縣政府設法用機器為之，荒廢之地，各縣皆有，欲使民生富裕，墾荒亦為極關重要之舉。

民智為發展一切事業之母，欲生產技術得以改良，人民經濟事業得以發展，新政治建設得以推進，必須發發民

智，而與辦社會教育。今後欲求社會教育之開展，尤必須認清人民需要之所在，集全力以赴之。識字爲一切教育之基礎，且最切實用，確爲人民之所最需要者，縣政府即應集中全力，以切實推進識字運動，更應側重普及義務教育，使學齡兒童，皆得免費入學，并須多設職業學校，使學子所學，皆適應用。如此，不但得到民生之充裕，而國民之文化水準，亦逐漸提高矣。

(三)開發交通與辦理警衛。衣食住行，爲人生之四大需要。總理有云：「道路者文明之母也，財富之脈也，吾人欲由地方自治以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。」此言交通爲發展經濟之要件。縣政對此，當不能忽視也。不過修築之步驟，應先視道路需要之緩急如何而定。凡對於經濟發展有急迫之需要者，即應先修築，而需要較緩者，即稍緩修築亦可，甚或不修，亦無不可。以免規模過大，致蹈「築舍道旁，三年而無所成」之弊。

政治之作用 要不外保養二端，養者，即爲民生，是即直接之經濟問題也。保者，即爲民生之護衛，是即間接之民生問題也。縣政之中心工作，民生實爲唯一之原則。而對於民生護衛之警衛，亦即爲縣政重要工作之一。其辦理方針，應隨各縣之情形不同而異。如於民性文弱之地，自應偏重警察，若遇民性強悍之地，則當以警察與自衛遊重矣。

(四)增進行政之效率 近年縣政之最大弊端，厥爲

行政效率之低下。但政治效率低下之原因：一爲縣政之不能統一；一爲行政運用之不能靈活。前者爲縣政中之教育，建設，財政等局各自分立，直屬於省政各廳，縣長既不能統一指揮，遇事亦自多掣肘。後者縣政府內佐治人員之任用，均係縣長之故舊戚屬爲多。凡此等人，爲行政而求官者，百不有一；爲做官而求官者，所在皆是。以此之故，見利則爭先恐後，遇事則互相推諉。尤其公務人員，多以職位之不能穩定，咸懷一五日京兆一之心，而對於其職司以內之事務，惟有敷衍塞責。縣政既具此數端，復何有行政效率之可言。如果欲求行政效率之增進，惟有將分設之各局，改併爲科，隸屬於縣政府公署，在縣長統一指揮之下，以一舉權，而佐治人員之選，一惟才能是視，不得濫用私人。公務人員之職位，更須有切實之保障，無故不宜輕易更動，使能增進其負責之勇氣。必如此，然後行政效率之增進，其庶幾可能。

### 三、

縣政之能否改進，與縣長人選之是否賢能極有關係。縣長如果賢能，則縣政之改進必易；否則，實斷難有望也。所以欲求縣政之改進，自必須求時代之人才。但迄民國以來，政治腐敗，吏治黑暗，各省爲政，罔恤民艱，縣長人選，種種弊端，皆由各省官一應風行考試制度，而大多仍然行之不廢，其弊愈甚，其流愈廣，其動機之動機，根本即非爲拔取真才，惟以各方薦引者多，無法敷衍，不獲已

而襲考試之名，藉以搪塞一時。其實仍多開方便之門，任情安插，如此欲求賢才，豈能之望出，其可得乎！

惟以考試方法，選拔縣長，自不能謂為即可充分網羅真才。但若能嚴取之，慎用之，亦何嘗絕無特殊之人才在焉。尤以考試制度之優點，非止一端。夫一縣行政長官之地位，何等崇高，而事前必須其奴顏婢膝，候謁權門，費盡心機，方獲得一紙任命。如此人才，何能肩負革命建設之重大使命耶？所謂：「體要則人之自待者輕，自輕則襟懷卑陋；卑陋則任事不果，而持守不堅」。若以考取之縣長較此當能自尊自愛也。而經過一度嚴格之考試，為縣長者應有之基本智識，自然具備。有此學識，當即有相當之抱負，對於新政之設施，自不能如腐敗官僚之敷衍門面，惟願目前之點綴也。腐敗官僚與朽滑之吏儉，素以志同道合，拔茅連茹，沆瀣一氣。而考取縣長所物色之佐治人員，每易吸收富有朝氣之新學人才，所謂物必以類合，自與彼腐朽者薰蕕而難以同器矣。但於縣長考取以後，尤應先予獲取經驗之機會，如古代分發觀政之法，或於各廳見習，或赴各縣視察，稍假以歲月，使學識與實務得以互相印證，理想與環境可以適當調和，然後次第試用，責以事功，自然成為洞達幹練之能員矣。

縣長於考取實驗之後，自能具有相當之學識與經驗。但才有治事之才，有作惡之才，欲知其所具之才，究竟抑施之於治事或作惡，此亟宜考察其性格之如何也。而縣長性格所應具之條件，自惟一循前代必清，必慎，必勤之官

箴。惟清，始能操守廉潔，以掃除縣政貪污橫行之習。惟慎方不致明知故犯，造成越軌蠻幹違悖民意之行。惟勤，始能興修百廢，糾正目前縣政世蕩之風。然尚不僅此也，為適應目前中國政治改進途中之需要，為縣長者尤應具有富於革命性之「實幹」與「苦幹」精神，實為當前最重要之條件。惟「幹」，始能衝破一切事務之難關。惟「實幹」，始能速見事業之功效。惟「苦幹」，始能達進素所希冀之目標。不特縣政改進為縣長者之胥賴於「幹」也。即大而言之，宇宙間之一切事象，一何不由「幹」而能希冀其成功耶？此實為縣長者之亟應書諸紳也。

#### 四、

向者，省府民廳對於縣長迄未視為親民之官，加以慎重之選擇，惟有將縣長之席，視為飯碗，藉以應付持八行以干祿者之流。即有經過考試錄取之縣長，亦多聽鼓譟下，徒使其望眼欲穿。而實任縣長之人選條件，一惟視其所依賴之後台，更不察其學識，人品，與經驗。任之既不以其才，策之又不能盡其道，而其待遇之方式，一如主人之於僕役，軍官之於士兵，此之謂使之也不敬。縣政組織，各局分立，縣長雖有監督之名，而其實際各局均以省政各廳為其直接上級機關，縣長即等於東周天子，號令不行。縣長既不能令出必行，統籌全局，縱然是賢能兼備，急欲有所設施，而四座無所，亦不能不喪氣灰心，此之謂任之也不專。縣長於受任之時，既未經考慮其賢與不肖，所以



於到任之後，上級亦不會注重其成績。貪官污吏滿布國中，亦未見民政廳曾有施行懲治。賢明者無賞，惟有一層行李，飄然而來，兩袖指風，飄然而去。貪污者，吸民脂膏，一生受用不盡，仍然是刑律不加。如此現象，完全是獎勵縣長之作惡貪污，此之謂責之也不嚴。上級之於縣長，使之既不敬，任之既不專，責之既不嚴，而政治制度之不良，政治紀律之不振，於此可見矣。如此欲求縣政之清明，豈可得耶？

但由於以上之數端，已涉及縣長之待遇問題。至於待遇問題，可分為物質與精神。所謂物質問題者，如俸給年金等類，均早能引起世之賢者所注意，惟廉潔縣長難免虧累之問題。近年以來所有縣政皆有擴充之現象，而行政經費之預算，惟有因陋就簡，未能隨之增加，因此所有縣政之臨時或特殊費用之支出，均經常預算所未列入者。省府往往即照例駁斥，而在其於行政之縣長，即難免受無端之賠累，更爲有礙於縣政之改進。此上級之觀察情事，不

能與濫用浮支者，一概而論也。所謂精神待遇問題者，爲長官者，絕不宜於用待遇僕役或士兵之方式，而施之於縣長。威嚴固不可無，而距離亦覺不可。過半年載一見而數語立退，堂高簾遠，拒人千里，面貌不能相憶，豈能審察屬負之行能與性習哉！所以堦之固不可精，而待之更不可不慎，察之固不可不嚴，而遇之亦不可不厚，似此完全在於居上位之賢執政者寬猛相濟，神乎其用矣。

尙有改良考績之法，亦爲重要之事。一向雖有記功記過之法，而實際賞罰無憑，但其些微功過之標準亦多與陟無關。於此目前需用人才之時，不僅常明賞罰，尤當採用不次之賞與不次之罰。縣長有特殊功績者，即當破格擢升。縣長有濫濫職守者，亦應按律加懲。絲毫不能徇情，此商君之所以大治於秦也。亦必如此，始能掃蕩惡習，鼓舞人心，得英勇能幹之才，於萬難中艱苦奮鬥，甘冒危險以尋求功業。而後縣政自得日進於清明。國家政治亦必隨之而趨於正軌矣。

完

## 關於整頓縣政的幾點意見

海平

自九一八事變以後，國人莫不深感民族存亡繫於千鈞一髮，羣思有以挽救危亡。而救國之道，又各懷異見，救國口號，亦層出不窮。然其所以救國，則特對於重大之國難

，不能排除，反而危機日益加重。吾人亦感目前中國之問題，錯綜複雜，似莫可究詰。然根究其癥結所在，純一內政問題也。國家維新四十餘年，政體改革亦二十餘載，在

此數十寒暑中，時賢通儒，由宣揚君主憲而創立民主共和，由倡言資本主義而無政府主義而社會主義，名目不可謂不多，花樣亦翻新會出，然究其實事，內政既一無改良，而人民受惠於政治者，絲毫未見。且每况愈下。篤舊者流，因以爲新制，鄙棄一切新思潮。人民心理，亦馴至頹廢。此實民族之險象。然吾人平心細察，數十年來政治之無進步，民力之凋敝，殊非追求新理想和介紹新原則之咎。其真正癥結所在，不是不詳於理論，而忽於辦法與實行。就是僅知自政理，而不知有行政。換言之，就數十年來論政及當政者，皆一例不認識改良內政之辦法，尤乏實行改良內政之決心，故雖今日狄克推多，明日德謨克拉西，鬧得滿天星斗，不過也不紙上談兵而已。是以吾人今日認爲救亡圖存之道，莫急於整頓內政一途。近數年來「修明內政」這個問題，頗能引起國人的注意，政府亦曾開過三次內政會議，未始不是一個好現象，然所論者，多以高言爲務，開口皆國家民族之大，閉口又世界潮勢之泛，於地方情形其鮮詳加考察，尤其一般地位較高的黨國諸彥，咸注目於中央政府之活動，以地方政治劣其齒頰爲可羞，吾人不時所見中央負責人所發表之談論，絕少涉及地方政治者，縣政問題更是絕少見到。如是徒羨鵬程，忽於跬步，欲得達明內政之目的，何與繡木而求魚？因比吾人主張欲修明內政，必自整頓縣政始，蓋國政與縣政關係綦切，在權力的發展上說，縣政是國政終點，在政治的統集意義上言，縣政是國政的基石。

換言之，縣爲行政系統中的一個基本單位，縣政之良窳以及是否健全，關係整個內政至重大，恰如建築房屋的基石，如不穩固，就易坍塌，故此國人目前果真有修明內政的決心，必須從基本上做工夫。至於作者認爲目前縣政上，應改革的幾點意見，列述於下：

(一) 慎重縣長人選：縣政既爲行政系統之基本，一切皆與人民發生直接利害關係，縣政設施合於人民之需要，則全縣人民受其賜，反是則全縣人民受其禍，同時也是內政的一部分受禍，而縣長是一縣的主腦，全縣行政的生命，當要系於縣長一人。過去縣政的頹敗，人們多謂其制度之不良，然天下沒有絕對好壞的制度，其關鍵在於行政人員是否善於運用而已。孔子所說「人存政舉，人亡政息」，其用意在於批評過去輕視人而重視制度之弊。這種見解，經過長時間之體驗，益足證明其正確。試想從前北洋軍閥秉政權時代，專挑選其屬部馬弁勤務之類去任縣長，在此種事實之下，雖有良好制度，又屬何用？是過去縣政之腐敗，泰半由於縣長人選不得當之故。年來各省對於遴選縣長，表面上雖有考試檢定審查種種方法，慎重縣長人選。然其吏治迄無成績表見，殺厥原因，在於考而不取（指考試標準之缺妥及不客觀）取而不試，檢而不定，審而不查（指公的）之情形太多，縣缺多屬酬庸，而非責之以事。試看全國縣長約二千人，其真量材依法而任用者，又有幾何？是故由省當政者之私人和權貴戚好及奧援薦用之縣長，其多半屬於疎庸庸陋弗克勝任者，實爲不可諱言之

事實。以若輩庸庸無能之人主理縣政，其政治之不敗壞而何？故今後改革縣政的第一步是要慎重縣長人選，至選擇之人員無考選也好，甄審也好，總須經過最嚴密的審察程序，如認為確能勝任愉快者，方始任用。

(二) 確定縣長任期：縣長人選雖是得當了，然其任期太短或不明白確定，無論如何有才幹的人，恐亦無從施展其才。吾人嘗觀一般才幹勝任及決心做一番事業的縣長，往往因其施政計劃，未待施行，或僅進行過半，忽聞上峰撤委之令矣。此種事實於縣長個人之受打擊事小，而縣政遭受不良之影響為害實大。年來此風大盛，致一般狡謔的縣長，咸懷五日京兆之心，視官署為傳舍，貪污作惡，盡力搜刮以去，致人民飽遭其害，故縣長任期必須由政府明定年限，無故不得撤換，至有成績者尤當特別將其任期延長。

(三) 提高縣政人員之待遇：我國近日貪污之風，可謂普遍於社會矣。不僅大衙門為然，即至一鄉鎮公所之微，亦無不舞弊營私，此中尤以縣政府為甚，蓋縣政府與民衆直接發生關係，故人民受敲剝，尤感切膚之痛。不黨剝除貪污之政策，著在黨綱，然猶怕機關不密，執行不力，則設監察院以司糾舉彈劾之責，又有懲戒委員會，以掌訊鞫處分之權。惟行之有年，毫無成績可言，尤因屢次檢舉政府大員之貪污案件而無結果，遂有人呼籲監察院等於虛設者，此無他，實未從基本上改造之故也。蓋貪污積習之養成，除一般上級大員圖滿足個人私慾故意貪婪者外，

其下級官吏由於政府制度和社會環境造成之何也？我國舊式宗法社會尚不破，家庭觀念特深，一面受帝國主義者之經濟侵略，物質生活日臻昂高，而社會深染惡習，尚務奢靡，一面縣政府自縣長以至全部佐治人員，所定薪給甚低，操守樸儉者，收入尚不足以供一身一家之溫飽，而彌補之方，自不得不出於貪污之一途。是欲滅絕縣政貪污之風，固應由監察機關認真督察糾舉，尤非提高縣政人員之待遇不為功。然言提高待遇，又不能不帶涉到充足縣政經費問題上來了，目今我國政治組織完全注重上級，漠視下層，上級機關則盡量擴張經費亦儘有餘裕，下層政府，則極力緊縮，連最低之生活費，尙虛不足，以致弄成上級機關有人無事辦，下級機關有事無人辦之頭重腳輕的怪現狀，不怪乎一般黨國諸君只注意於中央政府之奔逐，以執掌縣政為可羞了，查全國各縣政府經費，雖無確切的調查和統計，亦無劃一，然除一些特別縣份及粵省外，最多的不過二千元，少者僅五六百元，普通以一千元左右者佔多數，至收復縣區，猶打七折，試思一個縣府相似國府縮影，其事務之繁複如彼，經費之短少又如此，且一切建施多非錢莫辦，在此種環境之下，又造成一能者不幹，幹者不能的事實。縣長個人因感生活不能維持，復在此極短少的經費中，設法侵蝕之。憶去年考試院開全國考銓會議時河北定縣縣長報告詞中有一段話，雖不記得確切，大約是說：『不客氣的說：全國各縣，很少沒有不為侵蝕的』此種侵蝕，上級機關對之，不是默契於無形，便是心照而

不宜，好似餽於下級人員之痛苦，故意有任其使德之暗示，侵佔已屬實事，使情不足使復指之，似此管狀，而欲縣政之有成績，豈可得乎？是豈欲辦理縣政之得，材，免除縣政人員之侵佔貪污，充足經費，實為去腐補法之一。

(四) 縣行政權要集中：我國現行政制組織，自中央以致地方各級政府，大抵權不專屬，責不分明。事權既散漫，政府本身即不充實；最大弊病即有相爭避，有責爭避；相牽制有餘，相補助不足，使整個政府呈現着衰頹糾紛等現象，政治日趨腐敗。自縣政制度上言之，其取分立式，各縣司法院固多特立，縣長不必過問，對於行政部分又分立各局，財政局直屬於財政廳，公安局屬於民政廳，至於教育建設各局亦直屬於各主管廳，各局又各對其主管廳負責，致使總長失去統馭監督指揮之權，變成一空閒之職位，且各局間職權之劃分亦多有衝突之處，平時除無謂的糾紛之外，即是各行其是，互不相讓。其職權如此之渙散，縱有幹練縣長亦無所施展其才，致近來習有人認為「縣長」名稱不能成立，意以既稱一縣之長，似乎小型的總統，其所轄當含有立法司法行政統轄權於一身。然於之事實，各縣之有法院以至於各局，皆各有其長，縣長既不能統調統馭，所謂縣長也者，不過幾個兵中之一個，那有獨行專斷的能力？即使各縣政府縣長得人矣，經費充足矣，設事取渙散，不克收腦使臂之巨指之效，依舊不濟於事，二三年來，收復匪區縣政之組織，皆棄局科，由縣長一人統敘以總其成，日來各縣亦漸有裁局併科以仿行者，

此舉確甚良佳，惟情尚未普遍，不過吾人以為不一定要裁局併科後，方歸縣長統敘，其一縣之行政事務，正可不必裁局併科，只委由省府頒令之局一併歸由縣長統馭便了。

(五) 縣區要縮小：我國土地遼闊，人口衆多，自秦併天下，廢封建立郡縣，行政單位的範圍非常廣大，自秦朝以至民十七以前，地方行政組織，皆為三級制，即由縣而郡或道而省，至民國十七年，國民革命軍統一全國後，各省地方行政組織，乃依建國大綱之規定，以縣為自治單位，省則分於中央與縣之間，地方行政組織完全變為兩級制，今少數省份雖有督察專員公署之設，然僅限於收復匪區及特種區域，縣政府一切行政都受省政府直接指揮。迨近日人衆事繁，社會組織漸至複雜，因此縣政府責任既加重，而管理上更感難堪。試觀我國新疆省一縣的土地，比歐洲瑞士一國或是歐美各國一國州還要大。雖則人口密度相差甚遠，然我國人口極稠密之省份，亦有如新疆省一縣之大者，我國人口及土地面積雖無確切統計，然據一俄地圖繪測和報章雜誌的統計所得，大約省份最大者為新疆，面積約五、五〇〇、〇〇〇方里，最小者為浙江，面積三、八〇〇方里，人口最多者為四川，最少者為甯夏，縣份最多者為四川（百四十六縣）最少者為青海，（七縣）縣平均面積最大者為西康，（四二五五方里）最小者為河北（三四六方里）縣平均人口最多的為湖北，最少的為新疆，如此看來，我國劃分縣區的疎密雖相差太

遠，然除河北省外，無論任何一縣範圍，總覺過於廣大。倍大的一個中國，除外蒙西藏不計外，僅劃分為一千九百三十餘縣，四設治局、五盟二十二部四十八旗，縣政府的責任，實在太重大了。吾人試觀歐美各國的地方行政區分吧，英國首級地方行政區域為郡（County）郡之上為中央，郡之下分為城區（Urban District）鄉區（Rural）及市（Borough）在城區鄉區及市之下又各積有里（Parish）全國共計分為六十多個郡，面積大約由六五〇方里至二〇三八方里，二百五十多個市，七百九十多個城區，六百五十餘個鄉區，二千八百五十多個里，此外尚有與郡同等直隸於中央的郡市（County Borough）八十多個，美國的首級地方區域為州（State）州轄郡（County）郡轄鎮（Town）鎮轄村（Village）各州約分為九十郡至一百五十郡不等，整個美國的郡數約在三千左右，每郡平均面積為八二四〇方里，鎮的面積約由一百五十六方里至二百卅五方里，此外尚有多少直隸於州的市（City）至於法國首級地方行政區劃為省（Département）其面積只等於我國二個縣。每省約分為八九縣，由此可知歐美各國地方行政區劃精細嚴密，各級政府所轄範圍既小，政府組織也很充實，人民與政府接近，對於政治常識豐富，國家觀念發達，愛國思想自亦因之濃厚。反觀我國政治組織情形，適與上述相反。是以歐美之強盛，我國之衰弱，乃理所必至，勢所必然者也。欲求縣政之易於改善，將各省內縣區

折劃縮小，增設縣治，實為當務之急。前年三中全會曾通過縮小省區的問題，然對於縮小縣區的問題，甚鮮有人注意，固覺缺憾。且議案雖經通過而未見諸實行，尤堪遺憾！目今省區固應縮小，而縣區更應縮小，否則種種困難，除如上述不贅外，即以縣長下鄉巡察而言，每因範圍遼闊，巡視不週。其交通稍為滯塞之偏僻鄉村，匪特縣長巡視不到，連縣政府的命令始終亦傳達不到。此種土地人民一若無政府管轄者，至於丈量土地，推行教育等事業，其困難更不待言矣。

綜上所述諸點，吾人認為目前整頓縣政必需切實施行者。孫中山先生解釋政治二字說：「政就是衆人的，事治就是管理，管理衆人的事便是政治，」那麼可見政治是一件很普通的事，我國之被侮於異族亟亟不可終日者，胥在於政治之敗壞。某外交家有云：「外交之關鍵在於內政。」蔣委員長亦云「攘外必先安內」。是救亡圖存之道，莫急於修明內政，修明內政之步驟，必須從政治基礎的縣政做起；整頓縣政必先整頓縣政府的本身及縮小縣區始。使政治基礎組織健全精密及易於管理，換言之，即縣政府本身要擴大充實，管轄範圍縮小。如二種工作得以實現，修明內政的基礎可算打定了。此後無論怎樣建設縣政，祇要因地制宜，計劃週詳，從小處着手，腳踏實地按步施行，自可收到良善之效果。

# 整頓縣政的先決問題

李瓊峯

總理說：「政是衆人的事」，所謂縣政，當然就是一縣的事了。縣爲行政系統中的一個基本單位，縣政又是國政的終點，也可以說就是國政施行的起點。總之，縣爲推動整個政治之樞紐，這是無可疑的；可見縣的事辦好與否，非僅於一縣的庶政利害攸關，而於國家整個內政之體系，實具有重要的關係。

中國凡有二千餘縣，假使二千餘個縣的縣政，都能弄得很好，那末，縱不能說就是「民安國泰」，然而也可算是一「足觀歎止」了。

現在中國的縣政，究竟是怎麼樣呢？就現在一般縣政的現象看來，如老實說，好像太不雅觀；客氣點說，却嫌與事不符。由於事實的證明，大概都承認是「腐敗」吧！

我們知道，政治的好壞，是於國家興衰前途很有關係的，行政的腐敗，就是致國家衰落的最大原因，中國今日衰落到這個地步，「外患內憂」，「國危民困」，幾致不能自拔，都可說是一貫「腐敗」的政治所造成；而縣政普遍的不好，便是很顯著的證明。李宗黃先生謂：「縣政爲挽救國難之道，復興民族之基」，誠非過論。

可憐得很，「九一八」的毒砲，轟不散中國的腐病！腐敗的現象，依然與國難俱深！差幸當政諸公，大徹大悟

，知道了挽救國難，復興民族，非修明國政莫爲功，於是毅然修明內政，遂成爲今日施政救國方針，也即是今日國人一致的期望。而整頓縣政，便成爲國內最時髦的名詞，加以蔣委員長提倡，更引起國人的重視。至於怎樣去修整，和能否達到國人期望，將來總有事實先生來證明，我們無庸多嘴。現在所要說的，就是修明內政，要着重到整頓縣政；而整頓縣政，就要先解決下列的幾個問題：

## 一，治安問題

縣政的不好，會影響到治安發生問題，反之治安如有問題，也會使到縣政沒有辦法。看吧，在縣政腐敗的地方，那裏是有好的治安呢？治安尚有問題的地方，也何嘗能施展其縣政呢？只看那匪區未收復前之各縣情形，便可概見；所以要整頓縣政，必先解決了治安這個問題，否則，任你在那好的施政方針，亦無實施的餘地，還有什麼整頓的話可談呢？

## 二，人才問題

爲政之要，首在得人。縣政是把握在主宰縣政人員的手裏，故縣吏之得人與否？實於縣政之效率有關；中國縣政之腐敗，非專怪政制之不好，實由於縣吏之不得其人

致。孟子說：「徒善不足以為政，徒法不能以自行。」孔子亦曰：「夫政者蒲盧也……」故為政在人。可見政治之改善，實靠正賢能者的身上；不過此種重人治的口吻，在法治的現代看之，未免不合時宜。可是在現在的中國，法治尚未能臻軌道，人民政治意識尚未普及，縣政上滿現着封建和半封建的色彩。只見得「縣官儘管放火」，「百姓不許點燈」，雖有好的治法，設無好的治人以負之，反足使人民對法治之無信仰耳。看吧，嘗見得百姓對賢能的縣長（治人）歌頌德政，那裏有見過百姓歌頌治法的好處呢？所以縣政的得人，是很需要的；不論在那個時代，都是很需要的。惟中國縣吏的任用，一向就沒有有一定標準，做縣吏的，也一向沒有一定資格。由古代的設科取士，演變到現代的介紹牽緣，就做縣吏的，未必一定有縣吏的才，有縣吏才的，未必一定得做縣吏。不過那個有幸運——有人事，那個便得做老爺，關於選賢與能的話，絕對就沒有見諸實際，這樣一來，結果即只有腐敗的縣政；故今日要談修明國政，即非從事整頓縣政不可；要從事整頓縣政，又非有賴於人才不行。但是「才難」，「焉得人才而用之」則最好莫過的，就是由於培養——考銓——訓練等等，如江西廬山縣政人員訓練，便是選才一個極好辦法。然這是另一個問題，這裏毋庸多贅。總之，要整頓縣政，非得有縣政的人才莫為功。

### 三、政費問題及縣老爺給養問題

「無米之炊，巧掃難為」，這話很足為政費無着，行政也沒有辦法的譬喻。就是說，任你什麼本領，假使沒有錢，什麼也沒辦法，要談從事整頓縣政，則整頓的經費，更不可不先有所着落，尤其是要有充裕的經費，否則，空言整頓，那簡直是無聊的話。

假使政費問題，能夠解決了；關於縣老爺的給養也應該是附帶解決的一件事。因為「仕有時乎為貧」，「撻肚不能從公」，欲使官吏盡忠職務，最好莫過的就是優其待遇；要防止官吏之貪污，也最好莫過的是厚其俸給。中國縣吏俸給的規定，本來是很微薄的；由政府方面說，官俸微薄，固然可以減少國家財政的負擔。可是惟其微薄，則為縣老爺的，單單依靠官俸，就絕對不能維持其身分相等的生活，勢不得不向小百姓身上剝索。其結果：殊不異默認做官貪污。現中國做官發財，已成爲官場的要訣，貪污，已成爲必然的現象。如果你做官之後，而尚兩袖清風，一定有人罵你蠢。反之你能買地皮，築洋樓，置汽車，討小老婆，常會博得社會人的羨慕，最少也可得「能幹」的聲名。固然，在這二千餘個縣長裏頭，也許有若干清廉脚色，值得人家敬仰；其實做官要做事，單單清廉，有什麼可貴？人人感覺其可貴，正是反證貪污成爲普遍的現象。天下烏鴉都是一樣黑，有了一隻白色的烏鴉，當然人人看做奇怪的東西。那裏知道在法治森嚴的國家，清官祇是遼東白象呢？雖則貪污的官吏，亦有懲戒條文之規定，但是目見得貪污自貪污，條文自條文，實際上，條文真有過多

少見效？且「做官發財」，既成爲必然現象，「仕有時乎爲貧」，也是出不得已；假使俸給太薄，縱有清廉的，爲打算身分上生活起見，就不免想設法做些揩油工作，在職務內，但求「不得罪於巨室」，苟能夠顧住飯碗，便算是奉公守職，那裏真有心從事於公務上做工夫，更那裏有工夫於整頓縣政呢？即就於節省國家財政來說，如謂官俸微薄

## 縣政經濟建設的中心問題

徐熾廷

中國經濟，向稱爲自給自足的農業經濟，單純商品經濟。自來朝代任何變換，政治任何更動，都不受其影響，仍舊維持着留了悠久的歷史。但自鴉片戰爭失敗後，帝國主義者一方面用武力的侵略，掠奪中國的土地與賠款；一

方面用經濟的侵略，輸入巨量的資本與商品。於是帝國主義的勢力，一天雄厚過一天，在經濟方面，外國資本主義在中國漸次成了主要的支配勢力。況且自從一九二九年發生第五次世界經濟恐慌以來，各資本主義的國家，都利用不平等條約和互惠的稅率，儘將過剩的商品，向中國爭奪市場，以爲他們所受經濟恐慌的救濟和抵補。因此，中國經濟遂成了殖民地經濟，日趨破產，陷於總崩潰的形勢。

此外，政治未上軌道，遭了軍閥循環往復割據戰爭的蹂躪，共匪土匪的搗亂，貪污豪劣的剝削，苛捐什稅的榨取，和災疫頻仍，水旱蝗電連年爲禍，對於國民經濟的基

礎，破壞無餘。所以中國經濟，外有帝國主義的壓迫與束縛，內有人禍天災的層層剝削與摧殘，外內夾攻，當然會使經濟的崩潰，更加深刻，更加嚴重。

在此整個經濟破產情形之下，無論任何縣份的人民生活，都感覺到非常困苦，表現流連顛沛底慘象；不謀救濟則已，否則經濟建設的問題，自是當務之急。所以近日有力倡振興國貨，力圖復興農村等等，都想挽救中國目前經濟衰落的危機，建設國民經濟起來，充裕民生。

只是經濟建設這個問題，在中央政府固負責整劃計劃，而實施上自當從一縣下手。因爲縣政府既和人民接近，一切措置，必然會使人民有深刻的認識和收實際的效果。且以縣爲單位，一縣一縣的經濟能夠建設就緒，全國的經濟建設問題，自可迎刃而解了。

這樣一來，一縣政經濟建設的中心問題，一無疑義的



是為環境所需要的。不過我現在是以一般的經濟狀況，認為建設上必要的工作，這就是說中心問題。若在特別情形的縣份，則因未懂其究竟，語為不詳。茲分消極方面與積極方面，論述如下：

甲、消極方面：我國國民經濟崩潰的原因，上面已經說過由於外力的壓迫（帝國主義）和內力的破壞（天災人禍）而對外力的壓迫，自當促進民族資本的發展，才可復興中國經濟，而予帝國主義在華經濟的致命傷。內力的破壞，則除現在剿匪工作快將完成，不談兵災外，我們知到各縣經濟障礙的普通情形，定為消極的經濟建設，應行禁革是：

1. 革除苛捐什稅 我國捐稅機關，五花八門，種類很多，甚至各省有各省的苛捐名目，各縣有各縣的苛捐名目；其抽收方法，又非常苛重和腐害，人民輾轉於這殘酷的苛捐什稅壓榨之下，那有一點膏血可以保留？所以終年勤勞，捱着餓腹，仍有不能納賦付稅的慮慮，甘願失業，不事耕作。例如：綏遠五原新糧二百六十斤，價僅七角，谷子七角有奇，百畝地收一萬三千斤，僅售洋三十元，但省稅竟達三十元，附加五十元，農民領全部之所有出售，尚不敷五十元，農民感於捐稅之苦痛，多任穀物毀於地，不事收拾，以求免稅。尤其是各縣政府，可在各該縣田賦項下，帶征各項什稅者，計有「保衛團捐」，「村里稅」，「鄉鎮公所款捐」，「保衛經濟附捐」，「慈善教育款捐」，「游擊隊附捐」，「串款捐」，「自治經濟款捐」

……等等，屢屢每款附加稅超過正稅三四倍至七八倍不等，這都是大增特增人民的負擔，影響國民經濟的，所以苛捐什稅，在經濟組織原理上，障礙得很，非實行剷除不可。

2. 嚴禁高利貸 近年以來，國內金融特別的現象，就是大量現金之急速的流入外國銀行，據北平世界日報二十二年九月十三日載：「中國富豪將現款存於外國銀行之總額，達二十萬萬元，中國現有銀幣共有十七萬萬元。」以此十七萬萬元之中，又多編聚通商口岸，和各都市，農村金融奇緊，這是勢所必至的，怪不得一般投機者流，利用這個機會，以高利貸給農民，而農民則因苛捐什稅的榨取，貪污豪劣的吸吮，水旱荒災的損失，一年收穫皆不足一年最低級的生活，明知利重，也不得不借債度日，像「餓止渴似的。至其借債的方法，各縣花樣翻新，部門至多，其利率最重的例子：一、湖南通行的一孤老錢，即每月按算納級數而培增利息，如借洋一元逾月還洋二元，兩月月還四元。二、廣東龍川曲江通行的一借穀錢，即借一元，收穫時還穀四五斗。三、山東單曹二縣通行的一聽長不聽短，即佃戶借糧食一石，以一年中最高價格折現，以最低兩格計算糧食，利息四分。四、江蘇崑崙通行的一十元五斗，即借十元，一年之內，須還息穀五斗。五、湖北魚台通行的一畜牲蓄，即富者於麥前購牛驢驢於貧者，現價三十元，麥後須償一百二十元。六、江蘇通行的一百哥洋，即一元隔日付息一角，延付一次，則利息加倍。除此之外

，尚有一「借十交六」，「押穀租」，「複利穀」，「囤仔利」，「絛頭米」，「念個頭」，「等等名目，通行江蘇湖南廣東等處。陝西則借錢的時候，八元當作十元，月息六分至八分，甚至一角不等，並且規定限兩月或三月歸還本息，一年之內，八元錢可以轉成四十元錢，這都是多麼令人可畏的鐵爪呵。而債務者，收穫之時，因謀如期償還，不惜賤價出售，在被剝削之中又受損失，農民生活，何得不困苦，農村經濟，何得不枯竭？這樣一來，如不禁止高利貸，經濟建設上，很為阻礙而難着手。

3. 禁絕鴉片 說到鴉片的來源，誰都知道是英帝國主義用大砲威權強制輸入中國的，牠的發榮滋長，是國內軍閥在勢力下強壓各縣農村種植，來受重稅。怪不得馬札爾亞說：「帝國主義之鴉片束縛中國，比之用大砲還要利害。中國的統治階級，是繼續了帝國主義的任務，軍閥引導了鴉片的栽種到最高發展的程度。」雖然鴉片近日早經明令嚴禁，而有許多地方陽奉陰違，甚至擺布其耳盜鈴的伎倆，設立什麼的禁烟局，實行專賣烟膏，並設什麼特稅處征收烟捐；以致烟毒瀰漫，遍地皆是，罌花續紛，各省多有所聞。可是田園多種烟苗，少種穀麥，耕地未免害用，縮減糧食。且鴉片推銷愈暢旺，人民染有烟癮者愈衆多，其民族精神，固因之萎靡，而國民經濟，更被其創傷，陷入不可醫治的境地。孫中山先生所以對於鴉片營業深惡痛絕，的確知道其中毒害的話。那末，鴉片既有損害國民經濟，從事經濟建設的工作，應把牠在禁絕之列，這是

必要的條件。

4. 嚴辦貪污 中國國民經濟拮据的原因，也由於貪官污吏，侵吞公款，吸吮人民的膏血。雖然國民政府屢屢提倡「廉潔政府」，可是各縣縣長貪墨之事，表現於我們眼簾者，時有所聞。其顯著的，像在前年上海新聞報上登載浙江省政府財政廳第二十二號及第三十二號布告，列明各縣縣長侵吞公款者，有二十餘人；可見各縣縣政類多成爲貪污政治了。我以爲貪官污吏這麼多，其原因雖由他們私囊飽肥，犯法到如何程度，可在刑界地，逍遙自在，有恃無恐；然而中國人情，原來「官官相衛」是在歷史上遺留的惡習慣，不能完全打破的，故他們有時祇小小迴旋，重大的罪過，也可了事。於是貪污之風不但不能懲警，反且一天猖獗過一天，國民經濟怎不表現崩潰的險象呢？故從事經濟建設者，應先嚴辦貪污，除掉破壞經濟的進展。

乙、積極方面：中國是一產業落後的國家，工商業極爲幼稚，雖在歐洲大戰時，曾有一度景氣，而戰後因民族資本微弱，敵不過各國資本主義的勢力，依然衰落，近來多難維持，幾全停閉了。即向稱以農爲立國，農產品曾在世界市場盛出一席，今日亦因帝國主義資本勢力的壓迫，不但不能維持原狀，且農產一落千丈，農村表現崩潰的狀態。請試看看：近年以來，洋米征服國米，洋棉征服國棉，洋布征服土布，人造絲征服蠶絲，洋油即煤油征服桐油茶油菜油之類，每年有巨大的人超，致使中國經濟，非常萎微。兼之，水旱荒災，紛至沓來，封建勢力，重重壓削

，影響國民經濟的破產，益為尖銳化。所以在消極方面劃除各縣經濟上破壞外，須於這裏以救濟農村，振興工商業，為積極的經濟建設的中心問題。

怎樣救濟農村呢？就是：

一、設立農民銀行與合作社：農村經濟破產的恐慌，其最大的原因，就是金融枯竭；所以調劑農村金融，便成為救濟中國農村方策中的一條要綱了。但是調劑農村金融，究用什麼法子呢？農行和合作社，便是最好的辦法，這為經濟學者人人公認的。近年各省各縣當局對於農行事業，都頗注意；但是經已成立者，寥若晨星。即就籌設農行最早的江浙而論，二十二年江蘇六十一縣中，祇有總分行十七家；浙江七十五縣中，已設農行不過五六縣，可見其尚未普遍了。故現在為應環境的需求，在未有農行的縣份，急要籌備早日成立。至其放款的利率，不消說是取其最微薄的。而放款方法，則應規定其性質：1. 生產事業，2. 儲押放款，3. 貧農放款，4. 實物放款。蓋一方儲藏農產，平衡市價，使農民免除賤賣貴買的痛苦；一方購買種種肥料，轉貸農民，農民可得實物應用。且既購買大宗的種種肥料，價格較為便宜，可以減省農民的支出。尤以貧苦小農，得此輕利借款，免為高利借貸，大減負擔。但生產方面，則應酌當地生產情形核放，以免濫行，有所虧損。此外，在可能範圍內，尚須力謀長期放款，予農民以經濟上的幫助，購置田畝，給佃農有上升於自耕的機會，藉以促成孫中山先生的一耕者有其田的主張。

合作社的效能，非祇免除居間者操縱與剝削，且能達到為消費而生產的合理狀態。不過現在各縣農民既欲借款，便多組織信用合作社，對於生產消費運銷等項，很少顧及。況且已成立的合作社，雖約有二三千所，而大部份集中於蘇浙冀魯四省，其他各縣，為數很少。為今之計，在合作事業尚未發達的區域，急要努力提倡，設法推廣，以期利益的普遍，對於已成立的合作社，則應從事整理，以謀實際的健全。尤其是運銷合作社，要兼辦倉庫業務，保障農作品。

二、注重墾荒：我國國員廣大，土地肥沃，自古以來，稱為天府之國。但是地利不興，荒廢滿處，致農業衰落，影響於國家經濟上很為重大。據日本東亞同文會的中國年鑑，「民七」中國荒地之畝數為八四八、九三五、七八四畝；農商部所發表民十一年增加至八九六、三一六、七八四畝；最近實業部長陳公博在上海新聞報上說：「據調查所得全國可耕地佔全面積百分之廿，現已開耕者僅百分之十三。」可見各縣的耕地，尚多毀棄，不事收拾。故今亟宜調查各縣份官荒民荒，力謀開墾，救濟農村恐慌，若其規模較大的區域，則應移民作集團的墾植，這是經濟建設的要圖。

三、興辦水利：年來水旱為災，遍地皆是，最慘酷者：二十年陝甘綏各省的旱災，全省荒蕪，灶突無烟。同時又發生大水災，據國民政府水災委員會之統計，宜接受災之省份，計九省，被災人數四四，四七七，四四二人，損

失農田三，五〇五，四二二頃，損失總額合爲二，五五四，二三四間，去年十四省的大旱，農作物損失總數達十億元以上。今年七八月間江河水漲，洪流氾濫，人畜漂浮，據賑委員長許世英近在各報上陳述視察鄂湘贛皖災情經過說：「……災民約達千萬，田地被淹達十萬方里，公私損失，不下五萬萬元。一冀魯豫等處被災損失數目，現雖未有估計，而災情奇重，也爲向所未聞。農村屢屢遭了這些災况，所以演成蕩析流連破產者，比比皆是。可是水旱荒災的降臨，都因水利不興，忽略事前預防，不是絕對的不可抗力的。故今凡對失修之河，應次第徵工修濬，鞏固堤岸，務使河漕深遠，遇旱可以儲蓄，遇水不致汎濫，並去下遊之淤塞，以資宣洩。至若推廣合作灌溉與鑿井灌溉等等，都可以救濟亢旱，免荒田地。尤其是樹造森林，更能調劑雨量。那末，興辦水利，實爲鞏固農村經濟必需的條件。

四、改進生產技術：各縣老農的生產技術，墨守陳法，很不合於現代化，如種籽良窳混合，肥料糞用自然，土壤鹽鹼並重，皆不知改良。尤其是蝻蝗頻年爲患，屢屢推之天數，不肯深究預防方法，任其蝕害禾苗，損失至大。所以近年以來，因生產技術陳陋，縮少生產力，國內糧食有求過於供的狀態，多依賴羅安南日本的米，美國的麥來供給。查糧食進口，二十一年爲一萬九千六百五十二萬零二百四十九元，佔全入口百分之十二強，二十二年爲二萬六千六百六十七萬零八百元，佔全入口百分之十九強，

去年爲一萬零四百六十二萬八千九百六十一元，佔全入口百分之十強，每年有此巨大入超，雖謂帝國主義又以農產來壓迫中國農村，而生產衰落，自給不足，不得不與之推銷者，在所多有。若不趕快地改進生產技術，則農業凋敝，農村經濟，愈爲枯竭。但是改進方法是怎樣呢？我以為至緊要的，就是改良種籽樹苗，驅除虫害，研擇肥料，改良農具及耕種等等，務使合科學化，自然生產力量增加起來，杜絕漏卮。然這裏尚須發展鄉村教育，灌輸農民知識，使其了解並授受各種新法，才可促進生產的技術。

五、整頓田賦：我國田賦，向不一致，除上述附加稅重過正稅外，尚有各縣的情況不同。我所知道的廣東陵水，一則田畝完無課稅，一則有剩餘糧錢爲私人收享，前者在該縣保營七弓五弓南聖一帶地方，爲該縣至肥沃區域，自通清以來，因該處距遠縣治，官吏每不過問，遂不征收田賦，後者如大有土地的人家，以自己姓名立戶納糧，後來子孫因家道困難，出賣田園，所納官米，則任意多撥，填立契約，每年仍由其直接收繳縣府，如此多方變繳，不但可以補貼他所遺的田園的糧稅，且除繳納外，大有剩餘，私人享用。倘使他家沒落，乏人管理，則此項收繳手續，一由糧差一辦理，現在「糧差」每人私享「糧」之陋規，即由這裏而來。凡此種種，自應遵照建國大綱，實行清丈，由業主自報地價，以不得超過總理遺教地價百分之一爲原則，重新規定田賦稅法，既可減省人民額外負擔，又可增加國庫收入。

六、發展交通：繁榮經濟的工具，至重要的，就是交通。因為運輸利便，物品成本減少，所取價格低廉，自易暢銷了。不過此項交通，首推鐵道，汽車則因，容量有限，而且汽油車價又頗昂貴，只可視為次要。全國公路，截至去年止，據中國經濟年鑑所統計，已修成的幹線有五四，五五二，一三五公里，支線亦有二六，七二六，二二三公里。現時繼續建築尚不止此數。此外各省築成分線，平均每省總有一千餘公里。汽車交通，似不大有問題。但是鐵道，全國雖已近一萬公里，南北交通無礙，東西不久也可通車，而西北各省則尙付缺如。故今對於未有鐵道貫通的省份，亟謀興築，俾便全國通車，並在各縣村落附近，多設車站，以利農業運往各處推銷。這樣，農村經濟，自可復興，漸漸地發榮滋長了。

至於振興工商業問題，我們應先檢討現在工商業的情況是怎樣？中國工業，比較上雖是新的產業，但是也有六十餘年的歷史，其顯著的發達時期，至今也有十八年了。我們看看：在中國現代工業中佔重要地位的棉紡織業，一九一四年棉業，只有六十八萬紗錠，到一九三二年增加到二百七十三萬紗錠，較前增加三四倍；每年紗的產額，總在八百萬担左右。織布機在一九一四年只四千六百台，到一九三二年增到二萬台，也增加了四倍以上；前幾年布匹的產額也在三百七十萬担左右。有這整個紗業成績，減少外紗輸入，雖土布被洋布征服，似乎可以稍為彌補。可是近年以來，世界經濟恐慌，愈形嚴重，影響一切事業，都

不景氣；因而中國存紗堆積，紗價狂跌，陷入萎敗的危機。即素稱大宗出口的絲綢，也因世界市場不景氣，與日絲及人造絲的影響，至今一落千丈，絲廠日見停閉。像江浙兩省原有絲廠一百八十餘家，絲車四萬餘部，去年下半年開工者僅七十餘家，絲車一萬八千部。上海原有絲廠一百零七家，去年最旺時期開工者僅三十三家。無錫原有絲廠六十八家，去年開工者僅三十二家。四川織機絲廠則全數停工。廣東絲廠較全盛時期開工之數，則減少三分之二。全國生絲出口量去年約為三萬三千担，較二十二年減少百分之二十八。尤其是月前申新紗廠更因欠債二百萬元被英商拍賣，可見中國較大規模之輕工業——絲業與紗業——因外力壓迫，已頻於絕境。其他像火柴不能敵過英日瑞，煙草不能敵過英美公司，麵粉因受國際市場控制，這在工業中較為重要的部門，都是普遍的衰落。

商業與工業，倒有聯繫的關係，觀上述工業的衰落情形，自然曉得各縣市商業隨着凋敝的了。且中國是一個資本未發達的國家，其國際貿易又極幼稚與散漫，商業殘敗，自是意中之事。即就國內貿易而言：躉賣商業與零售商業，都襲用陳舊的方法與習慣，所以若干年并無進展；近則因世界經濟恐慌及國內農村破產，商場愈為冷落，難以維持了。至號稱支配貿易上的金融商業——銀行錢莊——一方游資集中都市，存款激進，他方又難找到相當放款的途徑。因為工業及一般實業的慘落，銀行方面不敢對於實業方面放胆投資，大量資金就在證卷不動產兩方面找出路

。據實業部中國各銀行投資之分類統計：二十年比十七年證券投資增到百分之八十四，不動產投資增到百分之八十七，工商業投資僅增百分之三十七。在此金融流動不趨向於生產方面之下，近又來美國白銀政策的攻擊，商場缺乏現金，週轉不靈，生意更容易歇閉了。

可是國民政府最近發行金融公債一萬萬元，撥出六千五百萬元，加入中國交通兩銀行為股本，充實實力，調劑市面金融；兼有各實業銀行各商業銀行，專事扶植工商事業。此後果能力圖振興，不但可以挽救現在的厄運，且前途甚為佳勝。但我以為振興工商業，最先決的問題，就是絲綢為中國民族工業底中堅部門，且為江浙皖魯川粵諸省農村經濟的資源，今既價格暴跌，大受損失，須由政府設法提高繭價，與勸令銀錢業多貸款於絲廠或繭商，以資維持。並依實業統制委員會所擬辦法，改良繭質，期復往時國際貿易的地位，此其一。燃料是立國重要原料之一，我國冀晉陝川甘新及東北諸省儲藏最豐富的煤業，還可自給。但是開採量很少，東北現又淪亡，國內煤礦市場，多為英人開採及日人撫順所充斥，可見中國此等重工業，更為

## 改良縣制與縣政

一攘外必先安內，安內即所以攘外。」這差不多是在國難中談挽救中國危亡的一個總認識。講到安內，就是要

暗淡。故宜保護煤礦業，或由國家直接開採，或督助私人興辦，以裕資源，此其二。關稅為保障國貨的工具，自帝國主義競爭市場後，各國皆高築關稅壁壘，阻止外貨輸入。惟中國則適得其反，大開方便之門，任其進口，不加限制。且有些反使華貨增高成本，縮少市場，像棉紗統稅二級制，原為日商要求而設，二十三支以下每件徵稅八元五角八，二十三支以上，每件徵稅十一元六角二分八，以粗紗為主的華廠，不加分別紗價，一律坦負此等稅率，極不公平，抑甚苛重。為維國產計，亟宜改良關稅，一方減免出口稅則，保獎國貨，一方增加進口稅則，阻塞洋貨，此其三。

綜上消極積極兩方面各點，我們肯定的建設各縣經濟底中心問題；使能逐一實施，自可挽救中國經濟的危機，且易培植國民經濟發榮滋長，鞏固國家民族的基礎。最近蔣委員長提倡國民經濟運動，其所提示的綱領，至切環境需求，也是本文的重心，各縣能夠實地施行，則本文結論，更為翔實。

張濟民

怎樣去做刷新內政的工作。苟內政改革有望，則外患不足憂，國難不難解矣。中國近數十年之政治未嘗有一日走上

軌道，是以年來社會秩序不安，匪患猖獗。人民生活痛苦，未有如今日之甚者！自去年蔣委員長把江西的赤匪肅清以後，對於整個匪患救平，已不難預定。故今後對於國家之救危圖存，惟有積極地求政治之澄清，將內政各項設施，爲一非常偉大之改革乃能有濟。然改革之道，非只一端，其重要的是在中央有健全之政治組織，使指揮領導之機關可以運用自如；而欲圖根本之改革，尤在於地方政治之趨於正軌，使人民直接可以受到國家的利益爲目標。然與地方政治關係較爲切要者，厥爲縣政之得常與否。總理於建國大綱裏面規定縣爲自治單位，可知縣政實爲國家政治組織之基礎。倘基礎鞏固，則可望地盡其利，人盡其才，皆暢其流，而復興民族，強盛國家，實易如反掌！現在各省當局對於縣政問題，都已十二分注意，并已漸漸離開空談，而爲實際之努力。這樣的風氣和趨向，到了相當的時期，決定很有希望。因爲縣政爲推行各種政治的先鋒，當局果能致力於縣政的探討，便不患中國政治沒有進步的機會。作者備就觀感所及，對於改善縣制與縣政，有如下的意見貢獻：

### (一) 分區設署訓練區政人員

縣政直接與人民發生利害關係，故建設內政之基本工作，當自縣政建設開始。近年政府努力建設，縣行政事務，較前不知增加多少倍數。且社會進化，人羣關係日加複雜，所謂政治，乃是管理衆人之事，那末，今日人衆事繁

，一縣政事，以縣長一人之力量，常覺管理難過。故欲切實改善縣政，非健全其組織的內容不可。是以一縣應視其區域之大小而劃爲若干區，設置區署，辦理區內行政事務，切實推行地方行政。惟這種分區制度，現就各地試行的實際情況而言，辦理有成績者固有；而成績毫無者實屬不少。但是我們應該認識，並不是分區設署的制度不良，而是人選不當。觀 蔣委員長對鄂省縣長訓話中亦謂：「最應注意的，就是一個用人問題，不能得人，什麼事情都辦不好。」返觀今日鄉下地方團體機關，大都缺乏起碼的新人才，什麼事都做得不像樣子。往往奉到一件公文，橫看豎擺，瞎解胡猜。猜不透，就擱置不問。所以縣以下沒有起碼的人才，任何良法美政，也只是糊塗過去，塞責了事。所以要想使某項政令能夠發生良好的結果，其關鍵固在於政令本身的完善；但對於執行此項政令的人員，尤應注意。蓋執行者如能得人，則政令的本身即使有不完善之處，他也必能使其切合於事實，不致弄出什麼流弊。反之，即使政令完善，倘遇執行的人選不良，也不能收到好的結果。

現在區長，就是現行政治組織中一個基本的官吏。一切政令都還要到區長手裏才執行，故對於區署的組織，以及區長的人選，是不可不嚴格注意的。注意之點，當然是在質的方面講求：要求優良的人才到下列去工作，更要先給予他們取得政治經驗充分的機會。要實現這種目的，中央和省府先要有整個的一貫的計劃，設立區政人員訓練

所，嚴格訓練區政人才，訓練完成，即須切實分發任用，使能盡其為學致用之道。如是在上者，既有與民更始之心，就不患在下者無師會在上者之意。於是則可勤求真正民隱，以謀興革。民困可紓，則地方可定矣。

### (二) 實行改局為科

從縣制言之，自縣政府分立各局以後，組織上與職權上之爭點，即以發生。因為縣政府中之各局，就表面上言之，雖隸於縣政府，似亦為縣長分掌職責者；然實際上各局卻直接受省政府各該廳之指揮，管使縣長失却統馭之職權，而成一空間之職位。其次過去縣政府各局局長多為地力紳士把持，而縣政府反受其操縱，多方掣肘。所以如何可使縣政府權力之集中，只有改局為科，實行合署辦公。據聞江甯縣自改為自治實驗縣後，已實施此種辦法，確可收敏捷協調（如科與科之聯絡）力量集中之效。惟認有缺點者，則以為自改科後，縣政府之組織擴大，總務增多，縣長勢不能全盤顧及，於是不得不假手於秘書代為處理，而秘書反為縣政府之中心，與現時各省實行合署辦公省府秘書長任總核稿，事權增重，正復相同。且改局為科後，縣政府公文增加，往往重要公文，反為不重要公文所耽擱。即行文手續，亦比以前繁重。如往日局未裁時，所有局所能辦之事，只須局長決定，即可飭員辦稿繕發。現在須由科員擬稿，經股主任科長秘書核稿，縣長判行，四種手續，始能繕發，亦為改科後之弊端。以為改等之法者，則

以改局為科後，縣長祇須提綱挈領，指揮得宜，非關重要之文件，不妨交秘書處理。至公文雖比未改科前為多，如果能分別機要重要次要尋常等性質辦理，則緩急自有尺度，當不致重要之公文，為非重要者所阻誤，而手續亦不致如現時之繁重。故改局為科後，原無問題可生，所成爲問題者，實運用之是否得宜耳。可見一件事之辦理得善與否，尚在人選之如何而斷。苟施行一種良好之政治制度，再加上良好之人才，則此種行政效率，當更得迅速的進展。現在河北省為達合署辦公之真締起見，亦以各縣事權不能統一，運用不便，業經通飭各縣完全改局為科，并規定辦法種種。（見二十年十一月二十七日大公報）。是此種改局為科之辦法，亦引起政治當局之注意，惟現時此種縣制，各省尙未能切實推行。所希望於各省政府能各於最短期內，各能迅速實行此種縣制，將原有各縣局一律取消，在縣政府內設科；同時各科科長其任用以避免本縣籍貫為原則，以防操縱，實為至善之法。

### (三) 縣佐治人員的甄拔和待遇

縣佐治人員，在從前就是所謂縣丞，主簿，典史，教官，現在便是縣治內的局長，科長，科員等。改局為科後，就是縣政府裏的秘書科長科員了。這項人員在縣治內所站的地位很重要。如果縣政沒有好的佐治人員來共同治理，在政績上總不能充分表現。所以一縣政治的好壞，決非全繫於縣長一人，必須全體佐治人員，個個健全，人人向



上努力，才可以切切實實做些事，才可以有優良的政績。關於這個人選問題，在縣政中實不能不審慎選擇，有人主張考試，固然是一個很好的方法，但是我認為在嚴格考試制度之下，尤須注意於經驗與德行問題。否則這班人員，則是未入官門，先營家計，於是爵祿賄賂，可以奪魄動心，要解決這個問題，就非從兩方面着手不可。

1. 嚴加訓練，因為在訓練期中，不僅可以培養學術才能，同時亦可測驗德行。

2. 待遇改優，過去縣佐治人員薪給低微，負有技能人才，多不肯往，即有以服務為目的不計薪給者，然此時生活過高，用力而其心不安，收效必少。今後應增加待遇，養成公務員專心一意做政治推進工作，自能得着良好的政績。

#### (四) 慎重縣長人選確定縣長任期

縣長為縣政之領袖，一個縣政之好壞，固然非繫於縣長一人，然領導地位如果不能得人，縣治內縱有良好的人才，也是完全不能發揮他們的效能。所以管理一縣之政事，有好縣長沒有好佐治人員，固然不會有良好縣政；然而只有好佐治人員沒有好縣長，更是無濟於事。所以縣長與佐縣人員，實相輔為用，而不可偏重於一方也。

俗語常說：知縣是父母官。這無異表示這位知縣對於人民與負起父母對子女的責任，什麼事都要為人民管到。使為縣長者果賢，人就不樂有賢父母；苟遇不肖，則固殘

民之賊也。計我國有一千餘縣，每縣人口多至百數十萬，少亦數十萬不啻。若有一好縣長，即不啻登若干萬人於衽席；有一不良之縣長，即不啻陷若干萬人於水火。因此縣長之得人與否，關係於國家政治者甚重。

不僅此也，特別是在我國目前國難日益緊迫期中，現在的縣長，就是將來國際戰爭發生時的全國總動員的幹部人材。老實說，選任縣長的標準，就是要他將來能夠負有國防和將來應付國際戰爭的責任才可。這種人材當然不僅是具有普通的學識與經驗為已足，尤必須於具備普通學識和豐富經驗而外，還應了解國際形勢懂得軍事學術。並且時時刻刻要想到怎樣把一縣的實質人力集中到中央，怎樣才可以能救整個民族的危難？使縣與中央的關係緊密建立。因為在中央非把政治力量直接貫注到各縣，是不能實現真正政治的統一；而在各縣如果不把一縣政治力量運用到中央，也是不能充分表現國家的強盛。這就要縣長對於中央確有負責的觀念。因為縣長既是一縣政治的領袖，而縣為國家全體的單位，代表國家全體的有全國最高的領袖，各縣縣長應負起這一縣政治領袖的責任，就應當在服從全國最高領袖的精神直接支配中表現出來，因為有時最高領袖關於指導民衆，一切政治社會事項，不能直接指揮到縣的下層，這時縣長他就是最高領袖的代表。

所以現在當選長的人選，除了資格能力的條件以外，還應該知道怎樣去服從領袖和怎樣自己能夠擔當一縣政治領袖對於中央的責任心。近來蔣委員長為增進各縣長對

於政治認識起見，特將各縣長分批送至廬山受訓，那末，經過訓練的縣長，若再臨之以政，當然要能幹得多。所以我們從訓練縣長一事推想下去，便可期待着縣政前途的光明，中國政治的進步，該以此為基點。

縣長的人選確能慎重以後，縣政自不患無起色，然而過去縣長的任期，從此規定，久暫去取，每無若何之標準，往往一年之間縣長數更，甚至有交代辦理未清者，又已撤換，似此縣長本身等若傳舍。豈能不抱五日京兆之心？那裏還能顧及工作，政績是更無可言了。故縣長的任期不加確定，縱有賢能的縣長，也無從計劃做事，故余意縣長任期至少須以三年為一任。不過在任期之內，得由省府規定工作方案，按照工作方案指示分期完成，每期內是否能完成所指示之工作，則有每期之成績考核，絲毫不容寬縱，所以任之專而考之則嚴。

如此縣政既有了工作方案，縣長的職位又有相當的保障，那末，則為縣長者，自然肯理頭苦幹，勤慎厥職，這樣切實整頓，個個都能努力作事，不但縣政之得以猛進，還可使中國整個政治趨於光明的前途。

### (五) 裁汰沉員

目前我國縣政之不良，多半由於縣長人選未能慎重，已如上述，即因此未能慎重縣長人選，所以縣長對於下級人員之任用，也就更不知道注意。此種縣政府內之各工作人員，其來源非自上級政府直接委到，縣長為機械式的接

受，即是各方要人的介紹，及縣長所帶的私人。無法排除，只得濫用濫予。某一項工作，以一人辦理尚有餘，而以數人辦理反無頭緒。官目增多，然皆無補實際，以致行政費日增，事業費日減；復因事業費之不充，而卒至於一事無成，草率了事，僅以供養少數遊手好閒之公務員，此為全國大多數縣分一致之通病。試問此種現象對於縣政方面，有甚麼好影響？虛耗國幣，莫此為甚！像這類的冗員，自非大加裁汰不可。同時各縣上級機關應給予各該縣長用人之全權，無論縣府內外各項負責人員，應悉由縣長於各種工作會受各該項工作長短期訓練之人員中，自動採用，以免濫竿充數之弊。

### (六) 澄清吏治

我國政治上最大污點，厥為貪污之積習未除。而縣政府從來是一個貪污的集團，賄賂公行，毫無廉恥，因循敷衍，成為慣習，於民間疾苦，既同隔世，而於屬員舞弊縣長竟若罔聞。余意此種積習之不滌除，實難望吏治之澄清也。蔣委員長編輯的「胡林翼軍政話錄」裏也曾提過這幾句話：「吏治壞則民生無依，雖日殺千賊，無補大局」。所以吏治之澄清與否，關於國家政治前途，至深且鉅，所謂澄清吏治，先要從親民的縣長入手。全國千餘縣縣長得其人，縣政治有辦法，則各省民政，全國內政，必連帶有辦法。就是說，全國千餘縣縣長都能奉公守法，廉已愛民，則吏治自可澄清，政治便可上軌道。惟這澄清的責任

，甚望各區監察使，要特別注意，把監察權直接運用到縣長身上去。

### (七) 積極注意建設事業

從上述諸點考之，可知縣政之改革，應從制度之確定，人員之選任，與積習之排除各端着力。然縣政之改革，只屬消極方面所應注意之事項；但就今日之縣長而論，乃一縣人民之公僕，不能是不擾民害民而已，進一步言之，常思所以謀人民一般福利之增進，故理想中之縣政，在消極方面，自應求其各疵點之排除。積極方面，更應當辦理建設事業，謀所以振興之道。更申論之：

1. 整理財政 中國目前整個財政的狀況，實已陷於絕境。談到整理縣的財政，當然不是容易的事。舉凡稅目的紊亂，中飽的題規，支出分配的不均等等。然吾人要從此預難困難之中加以分析，而定出整理之步驟，自屬較有條理。就徵收稅捐而說，須顧到人民負擔的能力，自不能在田賦上亂加附捐。尤須剷除縣政府一切中飽駁竇，如改善縣的會計制度，嚴密縣稅的徵收手續，厲行監督的有效方法，嚴整作廢的人員，減少行政上的虛費，集中於縣生產事業的發展，才是唯一的辦法。為求達此目的，只有確立縣的合理化預算和決算。以求徵收的不煩而集中，而有通盤的分配。總之，能使收支平衡，則財政自可不受拮据之感。

2. 整頓教育 教育是與縣的財政有關係的，一縣財政

的紊亂，使教育經費無法維持，也是釀成教育不能發展的一個原因。故縣的財政有辦法，能使教育基金確定乃是整頓教育基本條件。故今後縣的財政無論至如何拮据之時，都不能挪教育經費一文錢為用。因為教育經費一無辦法，不獨連學校設施無從發展，即是教職員的薪金，也不能接濟上來。所以這樣待遇太低，叫服務的人如何能夠安心。現在整頓各縣的教育，第一步就應該清理積欠，以後薪資務要能按月照發，教員能安心作事，教育自不難得到相當的成績。此在學校教育如是，但是現今的教育，除謀學校的育發展而外，尤須注意於社會教育之普及。所謂社會教育者，即是多辦民衆補習學校，及通俗講演會，流動圖書館等是。能夠以最少的金錢，謀全民的知識提高和普及，並能使全國民衆受生產技術上之訓練，和政治意識之涵養。其他如使民衆增進農業常識，擴大眼光，改良家庭，改善鄉居生活等等。均為實施社會教育時應行注意的事項。

3. 開闢地方之交通 總理說：「道路者，文明之母也，財富之脈也。……吾人欲由地方自治以圖文明進步，實業發達，非大修道路不為功。」此言交通關係於政治經濟社會各方面之發展者至大。我國主要國道至今未能成功，省公路各縣縣道鄉道未能敷設，這當然也是地方事業毫無發展的一個根源。然而國道省道可由國家去逐漸完成；可是縣道鄉道縣政府是有直接責任的，當然要由各縣來積極興築。因為縣道鄉道一經興築，乃是與人民有直接利益

的事情。故如何籌集路款，以亟求開闢地方之交通，實為縣政建設重要工作之一。

4. 切實救濟農村，扶植農業之發展，說來也是可憐得很。我們素稱中國是以農立國，可是近幾年來連糧食都不夠自給了。誰也知道江浙是中國產米最富庶之區，但據浙江民政廳的調查，該省大多數縣份的糧食，均須仰賴外地食糧的補充。此種現象，誠足表現中國農村絕大之危機，有急謀救濟之必要。我們知道縣政對象，就是農民，縣長惟一的責任，即在如何使該縣人民，能夠安居樂業，生活暢裕，然後纔可達到社會的安甯，政治清明的氣象。所謂「衣食足而後知榮辱，倉廩實而後知禮節」，如何能使之「足」「實」的問題，即在如何能切實救濟農村扶植農業之發展。

但救濟發展，首先必須要有經濟。目前中國農村大多數農民連生活都不能維持，那裏還有力量謀發展的事業呢？所以各縣政府對縣政改革之初，就須設立農民銀行，以

## 改革縣政與剿匪

### 一

剿匪在中國目前狀況之下，的確已成為一個重要的問題。因二十餘行省之中，為匪蹂躪，幾無完土。致農村破

最簡單之方法，最低微之利率，為貧農產業放款，避免高利貸之痛苦，務使在可能範圍內能維持農民最低限度的物質生活。然後再由各縣政府擬具恢復農村經濟具體的方案。如：（1）創辦生產、消費、信用、農業等合作事業。中國農民現受各方面的漁利壟斷的困苦，發展各種合作事業，皆給農民以相當之便利，不獨可使農民所受各方之剝削免除。且可逐漸增高農業生產力，而走向集約經營發展的道路。（2）提倡農業副產，所謂農業副產，即是農村中家庭手工業，紡織，蓄雞，豚，牛，羊，養蜂等事業。此種事業雖微，實則此項收入年亦不少，以此額外之收入，與農業正產物相互調濟，亦不無補助。（3）經營水利。水利關係農業之發展者亦大。縣政府應領導農民從事興理，使河流深濬，溝澮多開，廣修水閘，鞏固堤壩，則水位可以節制，漏洩汎濫可免，農事灌溉之利，自屬不成問題。所以經營水利，也是縣政建設中一個重要的問題。

裴遠康

產，都市蕭條，廢舍坵墟，人民流離失所。內憂若此，縱無外患，國將不國；內憂若此，縱有外患，亦勢非安內不能攘外。剿匪工作，雖不能為安內的完全大計，然剿匪實為一切安內大計之前提。一切安內之預備工作，皆可以剿

匪之成功爲斷。所以匪患不除，國內根本大計，固無從談起。即對外欲作表面的禦侮工作亦不可能。剿匪固有待於雄厚的軍事力量，然欲收永遠肅清之效，是又必須賴政治。因現有匪患，我們馬上可以用軍事力量去消滅，但若潛伏着的匪患，及其所以致匪患之原因，如不從政治上努力，則難求得根本的解決。

蔣委員長對豫鄂皖湘贛軍政長官訓詞中說：「剿共不能專靠武力。」又說：「這次剿匪，最應注意的是政治清明，如與軍事相較，可以說要用七分政治，三分軍事。總要政治上有辦法，政治上軌道，剿匪方可成功。」自從施行這種剿匪方案以後，這幾省的匪患，就日漸消滅，以至形成了赤匪現時的總崩潰。這都是政治爲主而以軍事爲輔之剿匪方案的最顯著的成果。

## 二

由此我們可以知道：剿匪是否能達到最後的成功？除施用軍事的力量外，當然要看政治的力量如何，纔能獲得決定的意義。

所謂政治，當然是不僅在最高政治的領導機關，而尤在下層政治組織是否完善。縣爲國家行政的單位，亦即國家的下層政治組織。那末，剿匪的政治，當然是寄託於縣。

我們所知道的匪患，分別來說，可析爲三：其一爲土匪，其二爲赤匪，其三爲亂民，土匪利用地方紊亂，以奪

取生存；赤匪利用地方紊亂，以圖滋長；亂民利用地方紊亂，以企冒險。此三種匪患的來源，莫不出自民間，其所擾害的，亦以田間爲甚。是故地方政治，如有進展，則匪將進無所擾，退無所據，必然的歸於消滅。然所謂地方政治，是即一縣之行政，故改革縣政，與剿匪實有莫大的關係。

## 三

從過去江西剿匪失敗的事例看：如贛東剿急，則匪移贛西；贛西剿急，則匪移贛南。剿來剿去，不外是國軍疲於奔命，全贛匪焰冲天。無疑的，這皆是由於近匪區的各縣，政治上不會有防匪的設施，所以赤匪能在江西騷擾數年。江西各縣如此，在其他各地，亦何莫不如是。故今後不言剿匪則已，欲言剿匪，就非從全國各縣的政治改革不可！

但改革究以從何入手爲宜？這我們就不能不觀察過去縣政窳敗的原因所在，才好對症下藥。考察過去縣政窳敗的原因，捉其大端而言，不外以下幾點：

1. 縣政府事權不能統一。縣政既由縣政府負完全責任，同時亦應委託縣長以絕對指揮的全權。過去縣政府的組織，是各局分立，名義上雖受縣長指揮監督，事實上教育局以教育廳爲其直接的上級機關；建設局以建設廳爲其直接的上級機關；公安局以民政廳爲其直接的上級機關；而縣長則徒擁虛名，縣政於是成爲各自爲政之局面。一縣事

權既然莫由統屬與指揮，所以匪來之時，往往縣長能主戰，而各局則主張退避。這樣就形成匪未來而城空虛，匪既來而毫無抵禦。致失城池，荼毒人民。在這種情形之下，縣長既不能統籌全局，即欲有所作為，奈以四處掣肘，也不能不喪氣灰心了。這便是事權不能統一之弊。

2. 地方無自衛力 過去各縣之自衛力，全靠各鄉之自衛團；而人民自衛團，又多受地方紳士的把持。團防兵士，且大多係招撫土匪，或收集無業游民與潰兵散卒而成，故其本身利害，即和地方保衛相反。平時既無訓練，敲詐勒索，成爲慣技，及至匪起，更不能聽受調遣，故此種人民自衛團，不但不能保民，實足以擾民，何能以言剿匪？

3. 稅捐繁重 以往各縣稅項，徵收漫無限制，巧立稅捐名目，而弊竇更是叢生。附加常時超過正稅，人民之脂膏已竭，事業之費用猶虛。地方人民既苦於匪，又迫於官，勢不得不流爲暴亂，而爲奸人所利用，此其爲患，豈同小可！

4. 縣長未得人 從前縣政的失敗，統而言之，由於縣政制度之不良，已如上述。但此而外，還有一最大原因，即縣長之未得人。民政廳委任縣長，並未堅絕的站在親民利民的觀點上執行一切，所以委的縣長，大都不細察其學識經驗人格如何，祇視其後台怎樣。以縣長的位置，當作一種飯碗，用以應付持「八行」以干祿之流，既經委出，又不考核其成績如何，而且三月一撤，五月一換，領之使

來，使之使去，迨其失職誤事，則又同情舊好，不加以法律處分。因而各縣之，亦皆得與做官爲目的，上焉者尙可敷衍了事，以爲過關；下焉者則舞弊營私，無惡不作。至若縣內政務與地方治安，均非所介意。平日既予匪以可乘之機，值時時方傳，便棄城先逃。蓋其心目中，只知謀個人身家性命的安全。何一顧到所謂先發後樂與夫萬人生命之大責！所以縣長如果任非其人，實難以奏剿匪的功効。

#### 四

基上所進，地方不能剿匪或肅清匪患的原因，大概的說明了。欲圖今後的挽救，是又必須反其道而行，這是不容懷疑的。所以改革縣政與剿匪的第一步工作，即在如何能使縣政權力集中。過去縣政之所以形成各自爲政的局面，唯一原因就是各局在行政上的分立，要使政權能夠集中，就要使行政統一，所以實行改局爲科，加強縣長的監督指揮，即可一掃昔日失敗的局面。地方政治就可健全起來。同時又須培植地方的自衛力量，而尤須改革地方人民自衛團體。至於如何改善，當以各地的實際情形爲準則。現在各地自衛團雖已改編爲保安隊，但對編制的內容，首宜注意的不惟要有系統的組織，而尤要着重成分的甄別。最好是按戶抽丁，入隊訓練，並依次充當常備衛丁，使鄉村中善良的壯丁，人人皆有服役的義務，根本廢除招募制，杜絕惡劣不良之份子混入隊中。這樣在消極方面，既可以

防止地方匪患，鞏固地方治安，在積極方面，亦可健實國防以爲國家實行徵兵制度之準備。

縣政制度之改革對於剿匪誠然要緊，然縣長人選問題更屬重要。因人選止所以擁護制度，使制度發出實際的效用。要是沒有好的人選來執行新改制，那末，縱有好的制度，也會被奸人摧殘，惡人利用，終歸無益而反有害的。所以改革縣政與剿匪的第二步工作，即委任縣長必定要嚴格考選其學識經驗人格優良的人，尤其是近匪區的縣份，那直接是一縣人民生死禍福之所關，間接是國家民族興衰安危之所繫。至文縣長合格的標準，我以爲能夠具備了行政上的諸條件外，還應具備軍事知識。因爲剿匪誠然着重在政治的設施，但在工作上又是須有軍事的技能。譬如蔣委員長會通令縣長剿匪，應與城其存亡，違者軍法從事。令不可謂不嚴，然而棄城者仍有其人。平心說來，縣長何嘗不想守城，然以溫文爾雅的長袍先生，既無作戰的實地經驗，又無相當的軍事常識，如何能在槍林彈中去指揮作戰呢？欲其不喪地失城，那裏能夠！所以今後的縣長，最好於審查合格後，授以相當時期的軍訓，同時也不一定祇限文人武化，也要使武人達於文化。換句話說：考選富於軍事知識，或軍事技能而又具有政治頭腦的任縣長，如此造就出的縣長，文能治政安民，武能帶兵作戰，其功能固不僅在剿匪而已也。

其次則爲改革縣政與剿匪的第三步工作，如何整理地方財政。苛捐雜稅，人人都知道是造匪的根源，因苛捐雜

稅日增，納稅人民之負擔必日重。政府雖一再申令廢除，然查各地所有稅捐名目，還是不一而足，譬如公安費而復有警察附捐；有國防費而復有保安附稅；有教育費而復有教育附加；有屠宰稅，牙帖稅，牲畜稅，殷實捐，攤販捐等等，名目繁多，舉不勝舉，尤其是四川等地，可謂是苛捐雜稅的王國！人民負擔力量有限，他方則敲吸之妙法無窮，爲了生活的壓迫，欲人民之不受奸民暴徒所利用，挺而走險，據地嘯衆以爲盜匪，其可得乎？孟子說的很精闢：『有恆產者有恆心，無恆產者無恆心，苟無恆心，放僻邪侈，無所不爲矣！』可知人民如無一定的生業，或所得不足以上事俯蓄，爲了生活與生存問題的鞭策，自然就會去爲非作亂了。近年來內地匪患之有增無已，捐稅的繁多，政治的紊亂，人民生活的極度惡化，實其主因所在。所謂『去火抽薪，勝於揚湯止沸』，故現在欲徹底清除匪患，就要先去消滅造匪的根源，嚴格的速將各地方所有的苛捐雜稅厲行取締，整理地方財政，滌盡一切陋規積弊，如此，既可減輕人民負擔，且可充實正稅收入，不特可以消滅製造匪患的原因，也即是地方建設的張本。

## 五

由以上諸方面的檢討，雖不精詳具體，但總可得到原則的說明了。我們知道：實行改革縣政，或澈底改革縣政，的確爲剿匪最基礎的工作，同時也即是建設新政治的起點。地方政治一經澄清，防衛工作達於鞏固，然後人民才

得安心從事職業，所謂社會的生產力，也才可以逐漸增加，使人民生活趨於裕如；兼以保中法的施行，使人民逐漸政治組織化；即不幸有一二教惡暴民，雖欲煽亂人心，破壞治安秩序，其又何從？蓋人莫不就利而避害也。所以縣

## 我 國 歷 代 吏 治 考 略

張孟浩

### 一，前言

自一般的意義說來，一個國家行政的要素，莫大於吏治，假若吏治清明，則國必治；反之，則國必亂，所以一個國家的治亂安危都關係於吏治。然而吏治爲什麼這樣重要呢？這可以分兩方面來說明：在對於人民方面，是謀社會秩序的安定，使人民得度安謐的恬靜的生活；在政府方面，是執行國家命令，襄助中央政府來治理人民。因爲林林總總的社會人類，過着羣的生活，人與人的關係至爲複雜，當其接觸，便有權利和義務的問題發生。可是人類常被利己的觀念支配了理智，就喜權利而惡義務，這樣，他所喜的便以最大的努力去爭取，所惡的便以巧妙的方法去迴避。若要爭權利到白熱點，社會秩序的均衡就被擾亂；而迴避義務若成普遍的現象，國家的機構便要停滯。換句話說，便百事俱廢，毫無生氣了。在這種場合若沒有官吏來執行國家的法律，規定權利義務的區分，判別各個人的

政的改革，在目前剿匪安內的時期，誠具有最重要的意義，其實，就從政治建設言，甚至國防禦侮言，無不以吏是國家民族盛衰安危之所繫呢！

是非屈直，使其循着一定的正軌去盡其應盡的義務，享其應享的權利，則社會上成無政府的狀態，而紊亂不堪。國家的存在也就發生嚴重問題了。這是一個國家必須有吏治的第一個要義。

其次一個國家必定領有許多土地，許多人民。這些土地，人民的中間情形異常錯綜複雜，事件也異常繁多，絕不是一個中央政府所能兼顧並施，若沒有地方政府——地方官吏爲之分別治理各個地方的事務，而中央政府將無從施設庶政，而行使統治最高的大權，這其吏治的第二個要義。我們總合這兩種要義，所以古今中外，凡能成爲一個國家，莫不劃疆裂土，設官分治，於是地方吏治乃爲討論政治問題的一個主要部分。

地方官吏和人民最接近，即所謂「親民之官」——所有人民的痛苦，他比較易於了解，在消極的方面他可以運用政治的經濟的施設，來解人民的痛苦，人民痛苦既解，生存賜遂，使國家基礎更加鞏固；在積極方面獎學，勸農，



通商，惠工等等有計劃的施政，却可以使國家益臻於殷富，而一人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的壽命——才能光大和延續於無窮。這就是就賢能的地方官吏來說。若地方官吏盡是貪瀆之徒，則人民便日常處其賦征暴斂，鞭撻蹂躪之下，處在一堂上一點硃，階下千滴血——殘酷悲境，怨戾之氣，積累日久，很易釀成變亂。那末，這貪瀆的官吏我們說他是製造變亂的機器也沒有什麼不可以。吏治到了這種形態，國家將不成爲國家了。蔣委員長說：

一縣長是親民之官，從來在政治立場上，各縣縣長都是很被人重視的。後來我們國民黨總理規定下來，以縣爲自治的單位，這原則定下之後，更把我們縣長的地位提高了，縣是我們政治最基本的基礎，縣長在我們革命政府裏面，就是一個基本的幹部，所以縣長得力的時候，政務就能進行，主義就能實現，如果縣長不得力，那就無論你有怎樣好的法律同方法，也都沒有用處，不僅革命不能成功，主義不能實現，而且人民痛苦流離，弄得國家將不成其爲一個國家。——由此可見官吏和國家的關係是如何的重要了。

我們中國立國於東亞大陸已有數千年的悠久歷史，在這數千年中，有數十次的朝代的更替，若切實的考察這更替的原因，除了異族侵略及其他原因外，而吏治的腐敗更是一個主要的因素。我們再進一步的追求吏治腐敗的因果關係，自我意識的思考，以爲銓選方法又是吏治腐敗的一

個主因。銓選方面可以直接影響吏治的好壞，如選吏的方法完善，便可取得優良的賢能的人才，反之，必難得循吏。我在進行吏治考察的工作，就是抓着這個中心而遂行的，如三代的官吏銓選，一出於學，漢之銓選出於貢舉，猶不失三代的遺意，自晉以迄於隋，銓選已失正軌，爲人設官不重德行，而唐宋以至滿清通以科舉取士，便完全側重於才藝。所以三代的吏治爲上，漢次之，唐次之，宋再次之其餘各代爲下。因而把三代到漢命名爲上古時期，晉至隋爲中古時期，唐至清爲近古時期，這是以銓選的方法作爲區分的標準，可是我明知道這種區分的方法，未盡妥善，但我因各時期的銓選方法不同，而吏治也發現不同的效果，確是一個不容忽視的關鍵，只得這樣工作下去了。同時我因爲篇幅的限制，不能作詳細的申述，各代只能簡單扼要的敘一略，更因爲學力和參考書的缺乏，使我不得不這樣做。我們僅能於這考察中獲一個概念。

現在，國家適值訓政建設之際，百廢俱舉，而吏治尤力求刷新，以解人民的痛苦，和求三民主義早日實現，所以我們費一點工夫，把中國歷代吏治沿革作一個概略的考察，究明往古吏治的得失，作國家刷新吏治的參考，本此以規定開往繼來的根柢大計，素無史學修養的我，來擔任這個工作，恐怕要貽笑大方之說罷。

## 一、上古時期的吏治

### 1. 吏治的起源

我在上面已經把爲什麼需要吏治簡單的理由說明了，現在把吏治起源的問題再來究明一下，商鞅說：

「天地設而民生之，當此之時也，民知其母，而不知其父，其道親親而愛私，親親則別，愛私則險；民衆而以別險爲務，則民亂。當此時也，民務勝而力爭，力爭則訟，訟無正，則莫得其性也。故賢者主中立，無私，而民說仁，當此時也，親親廢，上賢立矣。凡仁者以愛爲務，而賢以相出爲道；民衆而無制，久而相出爲道，則有亂。故聖人承之地作爲土地，貨財，男女之分，分定而無制不可，故立禁，禁立而莫之司不可，故立官。」

官吏的設立是源起於：貨物有分，男女有別，各循生存互愛互助的大道，而保障社會秩序的安甯，杜絕人民的紛爭，以達人民生存更加遂暢的要求。關於這個意義，柳子厚也說道：

「……人不能據虛，而且無毫羽，莫克自奉自衛，苟卿有言，必將假物以爲用者也。夫假物者必爭，爭而不可，必就其能斷曲直者而聽命焉。其智而明者，所伏必衆，告之以直而不改，必痛之而後畏，由是君長刑政生焉。」

官吏所以執刑政，斷曲直，使人民安生樂業，以保障羣衆生命的延續和光大，這是吏治的起源，然而中國的吏治制度始於何時呢？我們中國古代史料自秦火以後便無可靠的紀錄。現在我只能根據史記作一個蓋然的究研。史記黃帝

本紀上說：

「舉風后，力牧，常先，大鴻以治民。」

這可以說中國吏治的先河，可是這裏所謂「舉」究竟是什麼的一舉一法，並無明白的規定。及至堯舜時代對吏治人材的銓選，才有具體的方法，堯本紀說：

「……堯又曰嗟四嶽，湯湯洪水滔天，浩浩懷山襄陵，下民其憂，有能使治者？皆曰鯀可，堯曰：鯀負命毀族不可，嶽曰：皋哉，試其不可用而已。堯於是聽嶽用鯀。」

當時的銓選大權完全操之於四嶽，不特治民的官吏由他們來選舉，即國家的元首也由他們選，可是這種不僅是注重被選者的才能，更注重他的德性，如鯀「負命毀族」，便是道德上的缺陷，故堯不願接受四嶽的推舉，而四嶽一定強堯試用，才使鯀去做被指定的工作——治水工作，到了舜執政的時候，更銓選了許多優美的吏治人才，舜本紀：

「昔高陽氏有才子八人，世得其利，謂之八愷。高辛氏有才子八人，世謂之八元，此十六族者，世濟其美，不隕其名，至於堯未能舉，舜舉八愷，使主后土，以揆百事，莫不時序，舉八元使佈教於四方，父義，母慈，兄友，弟恭，內平外成。」

因爲有這種完善銓選的方法，便獲得優美的吏治人才，而表現出良好的政績。爲後人所稱頌的唐虞盛世。這個時候的吏治，還是因各個部落的自然形態，而施以政教，尙未

達裂土分治的時期，如八元布教四方，好像是非固定於一定的區域，而是巡迴流動的方式。可是到了夏禹以下就不同了。

## 2. 三代及春秋戰國的吏治

大禹受舜之命治平水土，分天下爲九州是裂土分治之始。夏禹本紀上有：

「唯禹之功爲大，披九山，通九澤，決九河，定九州，各以其職來貢，不失厥宜。」九州既定，可似乎不是一州設一牧，九州却有十二牧，舜本紀說：

「龍主賓客，遠人至，十二牧行，而九州莫敢辟違。」

究竟十二牧對於九州的工作，是怎樣的分配，我不敢肯定的臆測，這劃疆裂土，設官分治的制度，可以說是具體的形成了。

自夏到殷至周，關於吏治人才的銓選，一取於學，而以鄉里選舉之法輔之，孟子說：

「夏曰校，殷曰序，周曰庠，學則三代共之，皆所以明倫也。」

這是三代取士以學的明證，可是這裏有個最大的缺陷與抱歉的，即夏殷兩代的材料無從獲得，我們只能在大體上了解是這樣，那末，我再談談周代罷。

周代是典型的封建制度，也是注重禮治主義的時代，凡周代的一切制度禮記上都是概略的規定與紀載。我根據禮記約篇關於學的紀載作爲考察的材料，他說：

「古之教者，家有塾，黨有庠，術有序，國有學，比

年入學，中學考校，一年視離經辨志，三年視敬業樂羣，五年視博習親師，七年視論學取友謂之小成；九年知類通達，強立而不反，謂之大成，夫然後足以化民易俗，近者說服，而遠者德之，此大學之道也。」

這種學的設立，注重於人格方面的感化，以收化民易俗的效果，這種學同時有消極與積極兩方面的作用，禮記上說：

「司徒取六禮以節民性，明七教以興民德，齊八政以防淫，一道德以同俗，養耆孝以致孝，恤孤獨以逮不足，上賢以崇德，簡不肖以黜愚。」

這都是鄉學的教育方針，和教民取士的方法，但方針確立後，要更進一步的實際甄別了。

「命鄉簡不帥教者，以告耆老，皆朝於庠，元日習射尚功，習鄉尚齒，大司徒帥國之俊士與執事焉。不變，命國之右鄉，簡不帥教者移之左；命國之左鄉，簡不帥教者，移之右，如初禮。」

將這些不受教育陶鑄的份子，先以左右對調，使其環境變更，俾能接受教育的感化，這種教育主義有些與杜威的實驗主義教育，注重環境有同樣的精神，經過環境的變換，而仍是：

「不變，移之郊，如初禮，不變，移之遂如初禮；不變，屏之遠方終身不齒。」

如是再三再四的變換環境而施以教育，依然還是頑固不化，也只有出於「屏之遠方，終身不齒」的消極制裁了。

我們從這裏可以體認到「王道」政治的和平寬大的特徵。在積極方面怎樣呢？

「樂正崇四術，立四教，順先王詩書禮樂以造士，春秋教以禮樂，冬夏教以詩書。」

以詩書禮樂來培養人才，謂之「造士」，士既受教育，就可受國家的選拔。

「大樂正論造士之秀者，以告於王，而升諸司馬曰進士，司馬辨論官材，論進士之賢者，以告於王，而定其論，論定然後官之，任官，然後爵之，位定然後祿之。」

經過學校的教育，更經多次的考察選拔，始能任官受爵，從這種嚴格的方式下的選拔的賢能兼有的人才，自然能稱職勝任，表現出優良的政績，惟有三代政教合一的制度，才能有他獨擅的淳美吏治。關於舉賢的問題論語上也曾說：

「焉知賢才而舉之」。

周代的舉賢制度是不容絲毫懷疑的了。因為當時的官吏是由舉賢甄拔，故士人只要具有能力賢德，便可以善價待沽了。詩經上說：

「瞻彼旱麓，榛楛濟濟；豈弟君子，干祿豈弟。」  
便是這個意思。因為銓選方法優，以致賢能的人材，為官吏作地方的標準人物，詩經上說：

「有馮有翼，有蒼有德，以引以翼；豈弟君子，四方為則」。

在周代正常的銓選制度之下，所產生吏治人材和吏治可見一斑了。然而自平王東遷維也以後逐漸起了變化，當時強大的諸侯。從事於吞併的戰爭，並且侵及了周室，柳子厚封建論中說：

「……降於夷王，害禮傷尊，下堂而迎戰者，歷於宣王，中興復古之德，雄南征北伐之威，卒不能定魯侯之嗣，陵夷迄於幽厲，王室東遷，而自列諸侯，後問鼎之輕重者有之，射中王肩者有之，伐凡伯厥誅宏衰者有之，天下乖一，而無君君之心」。

到了這個場合，周室的極端地方分權制度，已發生了動搖，即在枝強幹弱，尾大不掉的情形之下而日趨於衰微了。周室整個政治制度既已動搖，而它向來的政教合一制度也發生了很大影響，已往學盡屬公立，教育權在公有的統制之下，春秋以後學多由私人辦理，教育權也漸落於私人之手，更漸逐形成了教育上的自由放任主義，因為這種關係，吏治人才的銓選也就與前不同了。如孔子、墨子、孟子，荀卿、許行等都是私人設學施教，各以其學說傳諸其徒，於是奔騰澎湃的先秦政治思想，也結了的燦爛琦花和可羨的碩果，影響了兩千餘年的社會，這是值得歌頌的方地，但是因此失了周代政教合一制度，更使取士的良法一蹶不振，却不能不表示遺憾。

春秋戰國的諸侯為達其吞併的目的務在富強，對於吏治人才的獲得，如仍依古法不能適應他們的需要，故以簡單迅速的接談之下，便任以政事。如因徒的管仲，飯牛的

甯戚、逃亡的伍員，都不因正途錄選，而舉任國政，再如范雎、蔡澤、蘇秦、張儀，只由交臂一談而直上青雲，可是這些以遊說為能，及縱橫掉闖之徒，雖多不可輕視的人才，然而道德、人格方面，終覺缺乏修養，以致形成了聚斂式的吏治，而風俗也遂之失於澆薄。證之史記的紀載，春秋戰國數百年的長期間僅有孫叔傲、子產、石奢、李離等四人可稱為循吏，當時吏治的頹壞可想而知了。

### 3. 漢代的吏治

秦代的法令最苛，所以他的吏治專尚嚴峻，使人民日處於水深火熱之中，陳涉吳廣揭竿起義，遂引了章澤英雄劉邦的怒吼，他提三尺劍，除了羣雄，捲有天下，乃以反秦人的苛暴，首於關中的父老約法三章，繼乃歸之於寬平了，漢代前後四百年間的官吏錄選，以郡國薦舉，為拔取之階，如被舉賢方正，孝廉茂才等便可彈冠待仕了，漢高帝的求賢詔中說：

「蓋聞王者莫高於周文，伯者莫高於齊桓，皆待賢人而成名，今天下賢者智能，豈特古人乎？愚在人主不交故也。士奚由進，今吾以天下之靈，賢士大夫定有天下，以為一家，欲其長久世奉宗廟亡絕也，賢人已與我共之矣，而不與我共安利之可乎？士大夫賢有肯從吾游者，吾能尊顯之，佈告天下，使明知朕意。御史大夫昌言相國，相國鄼侯下諸侯王，御史中執法下郡守，其有稱意明德者，必身勸為之駕，遣詣相國府署行義有年，而弗言覺免，年老癯病勿遣。」

由這詔的本文中可以見錄選方法的大概了。武帝時對舉賢尤為認真，他有不舉孝廉者罪詔說：

「公卿大夫所使，總方略，一統類，廣教化，善美俗也，夫本仁祖義，褒德錄賢，勸善刑暴，帝王五帝之由昌也。隆風興夜寐，嘉與宇內之士，臻於斯路，故耆老旅，復孝敬，選豪俊，舉文學，稽恭敬事，祈進民心，深詔執事，興廉舉孝，庶幾成風，紹休聖緒，夫十室之邑，必有忠信；三人並行，必有我師，今或至闕郡而不薦一人，是化不究，而積行君子，墜於上聞也，二千石官長，綱紀人倫，將何以佐朕燭幽隱，黜蒸庶崇鄉黨之訓哉？且進賢受上賞，蔽賢蒙顯戮，古之道也，其與中二千石禮官博士議，不與孝廉者罪！」

這種求賢者精神是何等的迫切與嚴厲，他錄選不限於才力方面，同時還有優良的德性，所以賢能並重的錄選方法，猶不失三代賓興的遺意，因而吏治也很純美，雖不及三代之隆，但後代的吏治同他比較却望塵莫及了。

在漢代的吏治本體上可以分為三個時期來說：

一、黃老無為而治的時期，高帝承秦苛法之後，與民更始，事簡法寬，使人民可以獲得休息機會。地方吏治以清靜為主，如曹參治齊，戎擾市獄，便收了相當的效果。至於文帝也是循着前代的成軌，作施政方針，循吏如河南守吳公，蜀守文翁等也不過是以身作則，不尚嚴苛而民自化，因不想有所興革，使人民煩勞辛苦，這都是黃老為無

爲而治的具體表現。

二、申韓刑名之治的時期。武帝以雄才大略，承黃老之治以後，便覺法寬禁弛，豪僞並生了，他和儒者公孫宏、董仲舒，倪寬等習治法，以經術潤飾吏治，到了晚年，用法更加重刻，昭帝繼之，也沒有更改，由此官吏以嚴酷爲能，及到宣帝綜核名實，慨然有澄清吏治之志，他常說：

「斯民所以安其田里，而無歎息愁恨者，政不訟理也，與我共此者，其惟良二千石乎！」

他對於地方官吏不輕於調動，使官吏能一方面施其改革的抱負，另一方面使官吏應人民解除疾苦的要求，以舒暢和安定人民生活，凡地方官吏治理有成績的，常以輿書去勉勵他，並施以賞。所以良吏輩出，如趙廣漢、韓延壽，尹歸翁，嚴延年，張敞等都有顯著的政績，王成，黃霸，朱邑，龔遂，鄭弘，召信等都以賢能聞於世漢代吏治的隆盛這一時期達到了頂點。

三、孔孟儒術之治的時期，光武承王莽繁苛之後，也用高帝輕法息民的手段，然而並不是如曹參所主張的無爲而治。從他在涿鹿疆場的時候，即往往停驂論道，投戈講藝，不獨自身有儒者的風習，而且也有儒者寬恕的行爲，乃至於郡守邑宰，也多半是容雍儒雅，所更治雖不及西漢孝宣時代的隆盛，而邦邑的官中，也都能各盡其職責，表現了良美的政績，人民遂得以寬息，形成太平的盛世。如畫聲於南陽的杜詩，標名於九真的任延，揚譽於交趾的錫

光，都是彰名於世的循吏。至明帝時，常以謠言或片面之辭，而較更換州郡的守長，吏治從此遂陷於凋刻了。然章和以後，吏治也有相當的善績，如魯恭，吳祐，劉寬，及荀淑，韓韶，陳實，鍾皓等。潁川四長，都以仁信著名於世，王渙，任俊以嚴明見稱，王堂，陳寵，都能委任賢良盡職理事。邊郡，延篤先後爲京詔尹，時人比以前代的張敞，趙廣漢，也算一時的賢才。到了桓帝，靈帝以後外戚專權與宦官用事，並以黨錮相持，一些賢人君子多被傾軋，吏治惡壞不堪，終釀成黃巾之亂，而斷送了漢代的生命。

漢代因銓選方法是賢德，才能兼顧，所以選出循吏很多，吏治成績爲三代所僅有的純美，民間的風尚也還不失爲厚樸，我以爲漢代吏治僅遜於三代的評價，也不爲誇大。

### 二、中古時期的吏治

中古時期的吏治可以說無有優長，所表現出來的多是頹壞的形態，這種頹壞的原因，我們還可以從銓選方面追求出來。自東漢末葉，陷於混戰的局面，而吏治人才，由那薦舉的方法也逐漸沒落。如曹操擇人，即「盜嫂懷金」之士也，搜羅採用，從此取士以才不以德，官吏的德行便遠遜於前代。陳郡又立九品中正的制度，而宋齊梁陳，隋皆因之不改，積弊所至，誠如劉毅說：

「上品無寒門，下品無高士」

的現象了，於是趨勢者不暇舉賢，畏禍者不敢疾惡，

許多宵小之徒，苟且緣蚤，得爲官吏，便匪賊必報，以快其私。所以南北朝之世，州縣官吏，品流混雜，少有持重者都恥於廁身宦海，若陶淵明不爲五斗米折腰，而賦歸去來辭，即是顯著的例證。吏治發生這種現象形態，人民所受的痛苦，不言而喻了！此時朝代連翻更易，也就這種潛在的原因所形成。

### 1. 晉代的吏治

吏治到了晉代可算壞極了。晉武帝矯曹魏嚴酷的敝政，一以寬弛爲吏治的標準。當時士人多習於通脫玄虛的風尚，放蕩不羈，不願受正常紀綱的束縛，對於國家的法典規章不能祇承，故結綬以放恣爲通達，帶冠以苟得爲貴，於是苟且載道，賄賂公行。或有些品格較高者以清流自命，也只以清談爲能事，山林酒，流逐忘返，無裨於事功。吏治到了這種程度，還有什麼政績可談！至於惠帝，懷帝時候，因八王骨肉相殘，釀成了五胡大舉的侵略，遂使西晉的社稷同沒於棘鋤中；及東晉偏安江左，乃有每况愈下之勢，因重門閥而形成政出多門，官吏的銓選已無正軌可循，即銓選也是爲人舉官，爲官者又爲身擇利，吏治的頹壞更甚於西晉，所以司馬氏有百餘年的天下，地方官吏皆察起來，悉心於教育方面的祇有杜軫，悉心於民政方面的惟有竇允，王宏二人，吏治腐敗可以想見了。雖然說是晉代因異族侵略國家多難，不暇顧及吏治，可是吏治的惡劣，更足以促成國家的紛亂，這種因果關係是絲毫不爽的。

### 2. 南北朝的吏治

南北朝時代正漢族同異族鬥爭長期的混亂，各個朝代多偏重於軍事的積極設施，政治方面無有什麼成績可談。我們關於南北朝的吏治不能一一備述，只能在南朝和北朝中各舉兩個朝代說明一下就夠了。

南朝承晉代厚敝的吏治之後，篡弑的慘劇不斷的重覆表演，當時社會正是民族戰爭劇烈的時代，君主們多事於軍事上的準備和動員，不免忽落了文治，並因軍事所浩費，而治民的官吏都以搜括爲能事，所以求良好吏治於南北朝，真不多得。雖然這樣說，也不能一概抹殺，如宋始祖留心吏，自己以儉樸示範，吏治尙有可道者，次如南齊諸帝，多熱心於民瘼，選擇賢能的官吏，像馳聲於益州的傅琰，譽譽於晉安的虞愿，已屬麟角鳳毛不可多覓了。永明時代十餘年間，都邑甚爲昌盛，士女都安於富逸，日常歌聲舞節，炫服華粧大有漢代文景的盛況，梁高祖每選長吏，務簡廉平，並召見勉勵治道，所以良吏也還有幾人，地方稱治。

北朝的齊魏雖也有數個講求吏治的君主，可是沒有好政績的表現，總之南北朝的吏治，當以南齊首屈一指，其次梁，其次宋，北朝齊魏則次之，現在分別略述於下：

#### A. 南朝

### 一、宋代的吏治

宋高祖起身於平民，素知民間的情形，因而留心吏治

，他被選的官吏，多屬賢能人材，然而因為對外軍事空虛，不暇內務的經營，吏治無甚可觀，及太祖繼位，才注重內政，守宰官吏，以六期為政績考察的判斷，使地方官吏能充分實施他的政治計劃，或有終身不予調任。這種任期過長的制度雖未盡善，可是吏無苟得，人民也借以少安，凡百戶之鄉，有市之邑，都在歌謠舞詠，也算宋代的極盛時代了。其後專事戎役，深賦厚斂，天下乃騷然不甯！至於孝建兵禍連年不休，以區區的江東不過數千里，戶不滿數百萬，而担負龐大的軍旅供給，因之人民被征斂而日益貧困，使生產基礎受到摧殘，乃年景凶荒，而痛苦流離，雖有良吏也徒喚奈何！更加以太祖，世宗窮奢縱欲，不恤下民，官吏的調遷全無標準，在席不暇溫的情形，縱有善政的設計，也難有實現的企圖。由此觀察，吏治的窳敗，並完全不是因吏反於古，而民僞於昔，乃由於為帝王所擾，無致治的機會，卻是一絕大的關鍵。

## 二、梁代的吏治

齊代的吏治我在上面已略談了一點；為節儉篇幅，接着考察梁代吧。

齊末篡亂，調徵雲起，徭役也無限度；守宰多倚兩權門，做他後台老板，去作貪贖的競賽，橫征暴斂，民不聊生，梁高祖起自田間，關心民瘼，乃命駕轡軒，省察四方民俗，置諸石以達窮民的申訴，於是備加撫卹，休息人民的急痛，每選長吏，務簡廉平，令小縣有能遷大縣，大

縣有能，遷為二千石，如山陰令邱仲浮有超尋常的政績，遷作長沙內史，武昌令何遠也因政績而遷為宣城太守，因而剖符為吏者，往往更加努力。至庾亮等人，以經術潤飾吏政或謠歌見於當時，或遺愛留於後世，都是一時循吏，到了梁代末年兵戈擾攘吏治遂壞，而梁也因之覆滅了。

### B. 北朝的吏治

#### 一、北魏的吏治

北魏原是異族侵入中原，暫開了中州為基礎，而兼併了很大的疆域，因而擁節分符的官吏，多不了解政術，以科斂為常課。高祖振刷紀綱，亟思整治，以地方官吏奉公守法，人民得以休息。及至世宗優柔寡斷，太和風氣逐漸陵替，肅宗臨朝的時候，天下已騷然不甯，吏治更無足稱道。

## 三、北齊的吏治

齊高祖戡定離亂，使政治一反於正軌，他對於人民固然是以撫卹為主，使得稍舒喘息，然而他的吏治卻是武人的吏治，所用出宰郡縣的地方官吏，多半是他的戰將，不但暗政術，而且還去作無厭的聚斂，各郡縣以酷虐相尚，人民不堪荼毒。到了太甯以後，賣官鬻爵，官吏上下其手，狼狽為奸，以售其貪污的伎倆。迄至末年，賄貨之風更熾，賄賂公行，簡直無所不可言了。

### 3. 南代的吏治

南北朝對峙的局面，直到隋文帝才掃蕩羣雄，統一字



內。他對於吏治方面專任法令，以嚴馭下，當時的官吏都以苟免於法爲慶幸，那裏還有充任施展抱負的勇氣呢？然而因爲官吏只能消極的守法，却也可以不生擾民的弊害，人民得着休養的機會，生存也可以暢遂的發展，因此文帝之世，有司家府藏，皆滿無所容，堆積於廊廡，可見太平勝況了。及煬帝嗣位，窮奢極欲，紀綱廢弛，而維繫社會的四維也已衰微，凡努力於搜括的謂之奉公，必加以賞，愛護人民的謂之附下，必加以罰，在一般的事實上貪污易求，廉平難得，而他却賞貪污罰廉平，如此倒行逆施，欲吏治清明，不啻緣木求魚矣！

#### 四、近古時期的吏治

自唐以迄於滿清關於吏治人才的銓選，是由科目拔取，如唐代以詩賦，宋代的策論，明及滿清以制義——八股文章，使天下士人把有用的歲月銷磨於場屋之中，而通達明俊之士固頗不乏人，但一般的學術修養僅爲邀中科名，其他經世學問並不研究，問及國計民生及政治高深的原理，便瞠目結舌不知所對了。科目取士的制度，在唐宋兩代爲害尙淺，及明清的時候，使士人局限於卑淺制義的揣摩工夫，流毒深入人民的心理，而成迂闊不通的冬烘頭腦，終於形成近代民族精神銷沉的現象。自科目取得的士人，因多不了解政治，而去作地方官吏，所學非所用，所用非所學，因之吏治有每况愈下的趨勢。然而我們不能一筆抹殺唐代吏治的優良，可是以科目取士作銓選的正途，而

對於官吏道德修養，未免忽略。所以唐代吏治便不如兩漢時代。

自唐以下稱爲近古時期，這時期吏治概略，分述於左：

##### 1. 唐宋時代的吏治

##### A. 唐代的吏治

唐承隋代大亂之後，唐高祖，太宗父子以義兵，掃滅羣雄，平定天下，而以寬平一息民生，對於擇用刺史縣令異常注意，太宗嘗說：

「治人之本，莫重刺史」。

所以把刺史的姓名列於屏風，與臥對之，將刺史的賢愚，常常傳諭於四方，來作廢置的標準。又謂外官五品以上，舉任縣令，於是吏治得人，民得厚其生存，後人稱爲貞觀之政。逮至武則天以女主臨朝稱制，大臣多未附服，因而委政酷吏酷吏若來俊臣，周興等，用不可思議的殘刑，摧殘未附的大臣，而人民也日陷於水深火熱的慘境。及至開元才鑄度酷吏，刑政尙寬，一般賢相名臣，莫不孜孜言長人不可輕授，庶政不可亟易，以近於貞觀時代的為政精神，而對於官吏政務授受的方面，雖未能盡善，而拔用的人才也十得其五，尙還瑕不掩瑜，李氏有天下三百餘年，吏治幾與漢代比美，若非在上者之悉心求治，怎能達到這樣政績呢？所以漢代以下要推唐爲首。

##### B. 宋代的吏治

五代時的紛亂爲空前所未有，而吏治也非常腐敗，宋

太祖黃袍加身，撥亂反正，使政治入於常軌，而吏治方面尤為講求，使宋代的吏治超過六朝五代僅次於唐所以能有這樣的結果，是法制比較妥善，再加以爲上者悉心講求，而循吏也易於求得，在太祖之世，錄用守令，必要躬親召問，若真明於政事者，始使之蒞職治民，同時他還設一種監視制度，以監司察郡守，郡守察縣令，各在一定的時間向上呈報政績，中央政府方面又命朝臣專門監督和考課郡守縣令的政績，以作升遷降謫的標準，另一方面官吏若犯了貪贓的罪名，雖遇赦令，也不宥原，這些方法在積極與消極的各方面，可說是有相當週密了。所以當時的官吏莫不謹守法度，盡其職責，以致政績，稱著於世的很多。不過自金兵南犯，又展開了民族鬥爭的烈劇，徽宗，欽宗被俘虜以後，中原鼎沸，吏治頹壞，岳武穆說：

「武官不怕死，文官不愛錢，則天下太平矣。」

可見吏治頹敗的情況了。南宋以後，日從事於異族的抗爭，雖朱熹等以理學和治道相砥礪，也無補於吏治的沒落，南宋吏治未曾有良好的表現，便爲民族鬥爭的巨浪所覆滅。

## 2. 元明的吏治

### A. 元代的吏治

元代原是蒙古游牧的民族，性最驕悍，以武力征服了漢族，作華夏之主，漢族因種族的成見，對元的向心力小而離心力大，但元代君主想博漢族的擁戴，對於吏治主張清靜無爲，與漢初相似，借示人民，以寬大，及世祖繼位

，又立各道勸農使，以獎勵人民努力於生產，又用五事課守令，以勸農爲主，於是良吏輩出，吏治斐然可觀，中葉以後，因爲刑政太寬，官吏漸趨於貪黷，吏治遂陷腐敗的現象，而因漢族的反抗，變亂疊生，元也不旋踵而滅亡了。

### B. 明代的吏治

明太祖以布衣起家，他素知民間的辛苦，和地方吏治的積弊，因而一反元代的縱弛政策，而易以嚴格主義，以法重繩貪吏。洪武五年，又詔有司考課，首重農桑學校等實際的庶政，雖如善督運的馬亮，因任日照縣知縣，無有課農興學的政績，也被罷黜，故一時的守令莫不畏法絜己以惠民，來迎合君上的意旨，於是吏治也竟於元末頹壞之餘而煥然轉變了。至於於仁宣之時，仍用撫循休息，人民也還享相當的安樂，吏治澄清有百餘年的時間。英宗，武宗的時候，國家雖多事故，而官吏還很少有貪污的行爲，人民尚可得休息。世宗，穆宗以後，銓選官吏的資格便極端側重於科甲，縣令多以廉卓被徵到省台，可是因爲循吏，不能久於其位施展他的抱負，是美中的不足。神宗末年因礦稅的禍患，海內騷然，郡縣的守令，既不克修厥職爲服官的精神，而廟堂的朝考，也只是虛應故事，吏治遂日以偷貪，民生也日以艱難，吏治從此不特不能追同仁宣的隆盛，而且每况愈下不可挽回了。及至崇禎之世積數世的積弊未能剷除，吏治更加腐敗，貪黷的風尚愈熾，終於促成李闖之亂，傾覆了他的社稷。

## 3. 清代的吏治

清世祖入關的伊始，方從事於武功，未暇顧及吏治，雖有歸鐘麟，崔宗泰等稱爲一時的循吏，然而他們承兵燹之餘，皆以撫循爲事，未有什麼積極的善政，到了高宗的時候，宇內已經安甯，文物勃興，制度完備，良吏輩出，可稱爲盛世了。自此以後吏治逐漸趨於陵替，納捐的例子一開，流品更爲混雜，不過世宗時的捐例，納捐的人，只得一銜，不能得實職；到了宣宗時非僅得虛銜，卽道府以下的官吏，都可由捐而得，於是富商大賈，視作官如貿易，而政府也倚賣官爲利藪，仕途既這樣濫雜，吏治遂一落千丈。洪楊之亂以後，自會國藩，胡林翼諸人用事，乃以整飭吏治爲職志，本身既具有清慎勤廉的資格，又有整飭吏治的決心和能力，於是把吏治的方法分：選吏，察吏，訓吏，卹吏等四原則，總核名實，躬親實踐，官吏不偷，政治修明，而收得中興的奇效，德宗時候吏治又壞，雖有停止捐官的詔諭，也未能見諸實行，及晚季荷莛載道，賄賂公行，吏治之壞，爲歷古所未有，終至志士離心，平民解體，武昌革命軍興而清社遂屋。

清代地方官吏的考成，有卓異和供職兩種，所謂卓異，據大清會典說：如無加派，無濫刑，無盜案，無錢糧拖欠，無虧空倉庫銀米，境內民生得所，地方日有起色等類。這不過是消極的政績，還以爲是卓異，而積極建設方面根本未有具體的規定，由此看來清代官吏的不精勤，和政事的不舉可想而知，雖無捐官的惡例，吏治也不能與前代

比美，何況又加一賣官的弊政呢？

## 五、後語

總合上面歷代吏治的略述，可得下列數點：

1. 關於銓選方面：想得優良的吏治，必有優良的人才；想得優良的人才，又必須有完善的銓選方法。因爲銓選如器，人才如水，若盛水的器方，水也遂爲方，器圓，水也遂之圓；這種銓選，於人才的關係是不容絲毫假借的。那末，我們從已往的歷史觀察，更足爲信徵，如三代的選法最完善而吏治最醇美，漢次之，唐以下又次之，所以吏治也每況愈下，古人所謂「種豆得豆，種瓜得瓜」，這是自然的道理。

## 2. 關於官制方面：

A. 與任期的關係：凡是賢能的地方官吏，雖想振作精神，對政治有所建樹，然在下車伊始，民間的隱疾還未能熟悉，庶政應怎樣設施還未能週知，而又調任他處，另更新吏，他雖有懷抱也不能施展，卽着手的善政計劃也成爲畫餅，這是任期太短或任期不定的弊害。

B. 與上級的關係：地方官吏每因上官所掣肘，微細之事，也須稟命而行，而自由伸縮措施的餘地，長才既不能實展，就很難有好政績的表現，這是上級牽制的弊害。

C. 與法治的關係：地方賢能官吏，常想施展抱負，爲人民謀福利，或因國家未有完備的法律，施政無所適從，爲缺乏法律的根據，乃至事於願違，不克舉行，這是法

治不完備的弊害。

3. 關於考成方面，吏治的清明在於爲上者的悉心講求，如爲上者精勵圖治，孜孜不倦，必能收得優良人才，然後以身作則，作爲推進的原動力。則地方官吏自能積極的努力工作，再規定考察成績的具體方法，使優者得獎，劣者得懲，必能獲得良美的吏治，歷觀唐太宗，宋太祖，明太祖等關於吏治重視和精勤，而形成了太平的盛世，便爲鐵般的明證；假若爲上者不講求吏治，雖有循吏人才也不能有所設施。古語：「上之好，下必甚焉。」非一國中心元首的推動，不能喚起下級地方官吏的努力。

4. 關於風俗方面，地方的風俗善良，想得優良吏治人材也易，而善政實施也容易，反之則難，這種關係，如影隨形，如響隨聲，有不期然而然者，因爲人們處於污濁的社會，而感覺觸覺器官，濡染於污濁是事實中，雖少有身心修養的也不易自拔，如爲官吏入於是鄉也不免受土豪劣紳的誘惑或包圍，而與之同化，不能以節操自持了，所以風俗不良，想得良好的官吏，很爲困難，卽而遇有賢能官

吏想謀意革新，然而在風俗凋蔽的場合，如對奢侈的浪子談儉樸，與守舊的冬烘談革命，不但不能博得他的同情，反要受其諷笑了。因習俗支配了他們的理智，假若俗美風清，人人有士君子的行爲，則爲官吏那個地方的人，雖貪污也能化爲廉吏，所以美俗之下善政易施，但是假若卓越能幹的官吏，卽風俗惡劣，也能化民易俗，如文翁化蜀，韓退之治潮州，俗本未醇，因得賢能官吏，而能轉變爲醇美，孔子說：

「君子之德風也，小人之德草也，草上之風必偃。」只要有賢能的官吏，可以改風易俗，返澁薄爲淳樸。

在這兩端的概念中，可見吏治與政府任命的官吏人民的風尚，以及其他種種的關係，是如何的重要了。現在訓政建設的當兒，官吏承清末和北洋軍閥積弊之後，要想使政治清明，早日實現三民主義，必要與吏治有關係的銓選考成，任期等各方面作一具體的嚴格的規定，並由中心領袖來以身作則的推動，講求，使各個官吏打破舊貪污因的惡習，而轉變爲清廉苦幹的風尚，才能達到這種企圖。

## 隴縣社會之政治回憶

王定華

### 一，導言

做人從大處着想，做事從小處着手。謀國，從政，尤

應注意於地方行政單位之社會政治的實況。因此，在西北的一縣一邑，也就不可忽視，而願意把我在隴縣一年所得

之印象，報告於讀者。

隴縣爲陝西關中道最西之一邑，昔稱隴州，直隸晉源吳縣兩邑，清代併而爲一，仍稱隴州，民國後始改今名。東南界寶雞，洪陽兩屬，西北接甘邊之清水，天水，靈台，華亭，崇信等縣，面積六百餘里，爲陝甘交通要衝，吳山峙於南，羣峰聳萃，隴山盤於西，嵯峨蜿蜒。其縣治設於汧汭兩河會流之間，前對吳岳，（相傳吳山爲古帝皇所封祀之西岳華山）後靠北山，天然環境，極爲佳勝，自縣治入甘省清水，歷關山隴山百數十里之崎嶇山徑，其險峻有如蜀道。一望雲山之黯淡，飛鳥歸林；曙烟水之蒼茫，征夫止步。——這是我一次走馬西望關山途中之感觸。縣境縱橫二百里，人口十萬餘，全年田賦二萬六千四百餘元，其主要物產爲：麥，稻，高粱，玉麥，糜谷，豆，豉米，麻，棉，馬，牛，驢，豬，羊，鹿，麝，狐，豹，煤炭，硫磺，等，而其每年播種罌粟，常達二三萬畝，尤是駭人。茲謹就二十二年至二十三年在隴所得關於風俗習慣，實業，交通，教育，經濟財政，禁烟，團務公安各種實況之尙能追憶者分別述之，以供留心縣政者之參考。

## 二、風俗習慣之概觀

我們知道，中國一般社會之習俗，是由於儒，釋，道三教之錯綜演成，隴縣社會之風俗習慣，除了最少數之回教略異外，其語言文字，婚喪禮俗，經濟習慣，均與各省

各縣大致無異，無紀述之必要，惟羣衆思想之保守頑固，迷信神權，嗜吸鴉片，當爲東南各省所不及，自所謂士紳智識份子以至於渾渾噩噩之愚民，鮮不在醉生夢死之無意識的圈套內過生活。其居民之敬奉鬼神，縣境之事觀林立，淫祠誕神，無奇不有，實足爲多神教社會之代表。遇慶歷新年，由城市以至鄉村，火神會，山神會，古寺會，鬧得天翻地覆，喜忙若狂，而其出發點，不外於祈禱福災。其在平時，一般愚夫愚婦之疾病生死及許多人事，亦多取決於神，我們可以舉一件事實來做印證：隴縣習慣，常有一般窮苦人民，遇有不平事件，逕至縣府大堂下喊冤，縣府爲體恤小民之含冤無告，對於此種事件，尤爲特別注意，有一次，我偕承審員周君外出散步歸來，適至府門，忽有一年約三十歲之婦人，哭泣急喊，「大老爺！冤枉」。情緒緊張，問其究竟，據稱：她的丈夫因與某鄰人口角，現被某鄰人用呈文告至本城城隍廟，叫城隍索他丈夫的命，現呈文懸在城隍廟內香爐下，深慮她丈夫性命不保，請求救命，一面代在城隍廟求情，一面將某鄰人辦罪，等語，我們聽了他喊冤之陳訴，不禁一嘆，再三曉諭，她始減憂疑之色而去，這豈但是笑話嗎？實可以證明他們對於神權觀念之一斑。至男子蓄髮，現雖削減，而女子纏足之陋風，依然尙熾，雖自內政部頒行禁止婦女纏足條例以來，歷任縣長，迭有查禁呈報完全解放之文告，而民衆之愚昧，士紳之頑固，固於惡習，至今裹纏小足之十歲上下的少女，仍到處皆是，此亦由於負轉移風氣者之缺乏硬幹實

幹的精神，而證明該縣數年來開發民智改良風俗之成績如何？

### 三、經濟財政之現狀

一個地方之榮枯，當視其社會之經濟力與公私財政如何以為斷。而尤為關心社會者所不可不知，隴縣於災後之後，加以烟款及歷年地方各種負擔之繁重，人民經濟，窘迫異常，已非一室九空一所能形容。商業貿易之冷淡，均無足紀述，市面流通貨幣，除現洋外，則以省鈔及中央銀行鈔，亦能通用，副幣則以本省角票當一分當二分之銅圓及四川當百當五十當十銅圓等多種，均屬通用，地方金融及稅收機關，則有省銀行隴縣支行。鳳寶河隴禁烟局隴縣分局，隴縣稅務稽征處，鹽務稽征所，烟酒印花稽征處，隴縣稅務稽核專員辦事處（現已取銷）隴縣畜屠斗稅局，（前稱隴縣地方雜稅局。因中央有廢除苛捐雜稅之令，故財政廳令改今名）等等，就中以禁烟局收入為最大，年在數十萬元不等。其地方財政，現時限於災荒時期之預算，全年收支額定二萬二千餘元，至於縣府對於二十二年度經征賦稅情形，謹列一覽表如左：

款	目	經	征	額	數	備	註
地	丁	一萬一千五百五十元零五角一分				本年收足九成五分	
雜	稅	七千六百五十八元				按月平均交稅款洋	六百三十八元

契稅	牙帖稅	磨課	普通印花	雜稅印花	屯衛更本色折	市衛地丁	折價鹽課	法	種烟罰款	其他	地方各種附加
無	一百六十元	八十一元	二千四百元	二百四十元	三千三百零二元	一千五百三十六元	九角六分	無	十萬一千五百一十一元	無	
本年無收入	向例冬季征收	向例冬季征收	現已增至年三千六百元					售狀紙認費抄錄送達等費隨收隨解	禁烟總局規定種烟一畝收銀十元	若行政罰款吸烟罰款廿三年未有收入	係地方財政收入用以作教育建設公安各項費用

### 四、實業概況

其他社會經濟現狀，當在下面實業概況內可略見一斑。一個社會之實業，極為廣泛，詳細具體說來，殊怕不易得到該括與正確，茲僅就工業兩部門之重要者，於一年內調查所得之概況，用表分列述之。

甲、農業方面 隴縣物產，在農業方面，除動物礦物

品類	項別	產	額	價	單位	總	價	用途	運輸方法	地點	行情	
											數	量
農	麥	一八〇〇斗	一、二元	一三六〇〇〇元	食糧	大車推手或担重轉運	岐山鳳翔等處	右	右	右	合計	約二四〇元
農	稻	七〇〇斗	三、五元	二四五〇〇元	食糧	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
農	高粱	七八五斗	一、二元	一〇九九〇〇元	食糧	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
農	玉蜀黍	一九六二五斗	一、一元	一三五五〇〇元	食糧	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
農	蕎麥	五〇〇〇斗	一、二元	七二〇〇〇元	食糧	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
農	糜子	一六八三〇斗	一、一元	一六八〇〇〇元	食糧	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
農	穀子	一二九〇〇斗	〇、九元	一一六一〇〇元	食糧	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
農	黑豆	二〇〇〇斗	一、一元	二〇〇〇元	食糧	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
農	白豆	一五〇〇斗	一、一元	一六五〇元	食糧	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
農	五倍子	七担	五〇元	三五〇元	入藥	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
農	漆	五〇〇斤	一、二元	六〇〇元	漆木器	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
林	胡桃	一四三〇〇斗	一、一元	一四三〇〇元	取油	同	同	右	右	右	合計	約二四〇元
合計											銷行	約二四〇元
合計											共計價值	約二四〇元

類未獲確實調查外，在植物類，若：大麥，小麥，蕎麥，燕麥，大米，小米，粟米，高粱，玉蜀黍，穀子，芝麻，糜子，黃豆，黑豆，雜豆，白豆，冰豆，梨子，木材，藥材等等，現先就此項物產有數量可尋者，列表如左：  
隴縣二十二年物產狀況調查表（以下各表價值數目均以元為單位）

其次為農業狀況，茲再列表如左：  
隴縣二十二年農業狀況調查表

產		木 板		梨 子	
四三〇〇方尺	〇・〇一元	二八四〇元	食品同	右同	右
一二九〇元	作木器同	右同	右	一九四〇	一九四元
右	右	右	右	右	右
方尺	四二〇元	〇	〇	〇	〇

  

種 類	種 植 數 次	年 栽 數 時 期	種 植 形 式	年 收 畝 總 收 穫	出 境 總 數 量	均 價 值	價 值 總 數
大 麥	一	九 月	引 用 河 水 或 泉 水	一、五斗	二二五〇斗		
小 麥	一	九 月 同	右 一	斗	六八〇〇斗		
莜 麥	一	三 月 同	右 三	斗	一八〇〇斗		
蕎 麥	一	七 月 同	右 二	斗	五〇〇〇斗	一三元	六五〇〇元
稻	一	六 月 同	右 五	斗	七〇〇斗	一五元	七五〇元
糜 子	一	十 一 月 或 六 月 同	右 三	斗	一六八〇斗	一〇元	一〇〇〇元
穀 子	一	五 月 或 六 月 同	右 三	斗	一二九〇斗	九元	二七〇〇元
高 粱	一	四 月 同	右 二	斗	七一二五斗	一二元	六〇〇〇元



場園經營狀況				狀況						
名稱	所在地	開辦時期	性質	全年經費	積面積地	地價	灌溉方法	種植名稱	全年產量	總值
第一圃	西關	十八年	立縣	二〇〇元	畝一形正	十元	同右	高粱玉麥	四、五斗	一〇、五元
農場試驗	西關老營盤	二十年	立縣	二〇〇元	畝二六形正	十元	引水	小麥棉花	四九〇斤	一三七元
油菜	二五〇〇〇	一	七月同	右一	斗	二五〇〇〇斗				
冰豆	一二〇〇〇	一	四月九同	右一、五斗		一八〇〇〇斗		七〇〇〇斗	一五元	一〇五〇〇元
赤小豆	三七〇〇	一	四月或同	右一、五斗		五五五〇斗		一三五〇斗	一五元	二〇二五元
黑豆	五〇〇〇	一	四月或同	右一	斗	五〇〇〇斗		二〇〇〇斗	一〇元	二〇〇〇元
白豆	六〇〇〇	一	四月或同	右一、五斗		九〇〇〇斗		一五〇〇斗	一二元	一六五〇元
黍	三一四〇〇	一	四月或同	右二	斗	七八五〇斗		六四〇〇斗	一四元	八九六〇元

乙、商業方面，隴縣商業，除散漫無可調查者外，就城市貿易之概況，列表如左，以代敘述。

其他各種花卉及槐榆柏等樹苗

隴縣二十二年商業狀況調查表

商 種	店 家數	資 產 總 額	一 年 內 銷 售 之 商 品	年 末 存 貨 總 計	種 類 數	單 位 價 格	總 值	市 場	數 量	商 品	
										年 內 銷 售 之 商 品	年 末 存 貨 總 計
花	三	五	洋斜布	一五〇〇捲	三五元	五二五〇〇元	本縣	二七〇捲	八二〇〇元	甘肅	本縣
布	三	二	棉花	一七〇〇斤	〇、三元	五一〇〇元	本縣	三六〇〇斤	五〇〇元	甘肅	本縣
油	十	〇	各色印布	六五〇〇板	五、五元	三五七五〇元	本縣	七〇板	三一五元	甘肅	本縣
鹽	十	元	鹽	二四〇〇斤	〇、一五元	三六〇〇元	本縣	六〇〇斤	六〇〇元	鳳寶	本縣
店	十	元	油	二五〇〇斤	〇、二元	五〇〇〇元	本縣	四二〇〇斤	六三〇元	本縣	本縣
雜	二	三	各色棉布	四八〇〇板	六元	二八八〇元	甘肅	三二七〇板	一六三五〇元	甘肅	本縣
貨	二	〇	各色直貢呢	一五〇〇板	一二元	一八〇〇元	同右	一五〇板	一五〇〇元	同右	同右
	〇	〇	各色襪	五五〇板	一二元	一一〇〇元	同右	四七板	四七〇元	同右	同右
	〇	〇	鞋	二五〇〇雙	一、五元	三七五〇元	同右	二八〇雙	二八〇元	同右	同右
	〇	〇	鞋	一七〇〇打	二、五元	四二五〇元	同右	四五〇打	二八〇元	同右	同右

註 備	店 酒	店		
	五	十		
本年城廂新開商店十家資金總額約一萬六千三百元，其因資本短少及經理非人而歇業者九家資本約六千三百元。	高粱酒	肥皂	洋燭	紙烟
	二二〇〇元	三五〇箱	五〇〇箱	七〇箱
	三七〇〇斤	八元	五元	二六〇元
	〇、二元	二八〇〇元	四五〇〇元	一八二〇元
	一一四〇元	同右	同右	同右
	同右	五四箱	三二〇箱	一二箱
	五六〇〇斤	三七八元	二四〇〇元	二七四〇元
	八四〇元			

丙、工業方面 隴縣工業製造概況，就調查所得，用下面三個表舉列之：  
隴縣二十二年工業製造概況表（一）

類 別	全 年 產 量 總 值	原 料 製 造 男 工 女 工 童 工	種 類 全 年 需 用 數 量 總 值 產 地 戶 數 人 數 年 資 人 數 年 資 人 數 年 資	位 價 格	單 位	草 蓆	草 帽 辦	竹 製 器
草 蓆	六二五〇張、四元五〇〇元	七〇〇捆	二〇〇〇元	同	同	一	二〇	一七
草 帽 辦	七九五〇〇三元	三四〇〇斤	八元	同	同	二	五〇〇	七〇
竹 製 器	三七〇〇〇二元	一三〇捆	二八〇元	本縣	四	一	九六〇	二一六

隴縣二、二年工業製造概況表(二)

類品	別名	全年產量	單位價格	總值	種類	全年需用數量	產地	戶數	男工	女工	全年工資總數	童工	全年工資總數
漆	漆												
桌	桌	一四〇〇張	四元	五六〇〇元	木板	七〇〇〇方尺	三〇〇元	本縣	五〇	二二〇	一〇〇〇〇元	九〇	一二〇〇元
椅	椅	二〇〇〇對	三元	六〇〇〇元	漆膠	七〇〇〇方尺	三〇〇元	同					
櫃	櫃	七八〇個	五元	三九〇〇元	漆膠	二八〇〇方尺	九〇〇元	同					
陶	盆	一八〇〇件	一元	一八〇〇元									
陶	缸瓦	六四〇件	一元	六四〇元									
陶	罐瓦	七二五件	二元	一四五元									
陶	盆花	一五〇對	二元	三〇〇元									
竹	批竹炮	二〇〇〇個	七元	一七二九元	硝磺	六四二〇斤	四九〇元	同					
竹	批竹炮	二〇〇〇個	七元	一七二九元	木炭	六四二〇斤	四九〇元	同					
石	石類	九二〇〇斤	二元	一〇四〇〇元	樹屑	七八〇〇斤	三二二〇元	同					
石	石類	九二〇〇斤	二元	一〇四〇〇元	泥	七八〇〇斤	三二二〇元	同					
工	工								六	二七二〇〇		八二〇	
工	工								三	一〇五〇〇		四五〇	

製		木		器		製		金		五		器	
腿架	子鞍	木壽	俱器	鉛	農	鐵	銅	錫	飾	裝	原價	裝嫁	櫥
一五八〇付〇、八元一二六四同	六四五張二元一二九〇同	二五六〇口八元二〇四八木板三〇五〇〇方尺	三九〇件〇、七元四三三〇同		五四〇〇件〇、八元二七〇元同		二七〇件〇元九〇〇元同	九〇〇件一元一九二五同	三八五四件〇、五元二四〇元同		一六〇個一、五元二四〇元同	一三五七套九元一二一五同	七三〇個七元二五九〇同
二四〇〇方尺	一二九〇方尺		四〇〇斤		七八〇〇斤		二七〇斤	一五〇張	七〇二兩		二四〇方尺 一八斤	六七〇〇方尺 三七〇斤 三五斤	一九〇〇方尺 二八斤
七二〇元同	三八七元同	一四三五元本地	六〇元河南		一三〇〇元 山西 漢中		三五元同	三七五元同	一〇〇〇元外省		〇、一七二元 九元	二五六〇元 三六元 四元	五七〇元 五元 四元
附鞍業	四	附木添業	三		一七		一	二	六				
	一〇		四		二四		二	三	一五				
	五〇〇元				七二〇元				四八一元				
	五		一		一二			二	九				
	一〇〇元				一八〇元				五四元				

紙	類	瓦		磚	類	燭	蠟	器	器	
		獸	香							瓦
紙	類	獸	香	瓦	磚	油	油	油	桶	櫃
紙	類	獸	香	瓦	磚	油	油	油	桶	櫃
五八〇〇方	〇〇方	一二〇對	七五〇尺	四六〇〇頁	元四〇〇頁	一四六〇斤	四七〇〇斤	五〇〇斤	一二〇〇口	五六〇付
〇、三元	〇、一元四	二、五元	〇、六元	〇、〇三元	〇、〇六元	〇、四元	〇、二元	〇、三元	元	元
一七四〇	四五〇一	三〇〇元	四五〇元	一三八元	一二六四	五八四元	一一七五	一五〇元	一二〇〇	五六〇元
石楊	石鞋					密清	羊	牛	同	同
灰皮	灰					臆油	油	油		
九八〇〇斤	一七〇〇斤					二九五〇斤	三二〇〇斤	四〇〇斤	三八〇〇方尺	一一二〇方尺
一三七元	二五一元					一一九〇元	四八〇元	六〇元	二〇八〇元	同三三六元
同	本縣					同	同	本縣	同	同
七	五				三	二六	一二	五	業匠	二
二四	一三				一二	三〇	一八	七	附	五
五六〇元	六五〇元				三五〇元	藥行附業	七二〇元	二八〇元		一五〇元
一五	八				七					一
一八〇元	一六〇元				一二〇元					一二元

隴縣二十二年工業製造概況表(三)

1	工種	類		食		雜		類		油		類	
		茶	麵	粉	糖	酒	高粱	香	雜	菜	紙	公	
		八五〇斤	四〇〇斤	四七〇張	二六〇〇斤	一〇五〇〇斤	八二〇斤	四〇〇斤	三〇〇斤	七〇〇片			
		〇、三元	〇、一元四角	〇、三元	〇、一元	〇、三元	〇、五元	〇、二元	〇、三元	四			
	類	六二五元	五七二〇元	一九〇元	二四〇〇元	二一〇〇元	四一〇元	九〇〇元	八一〇元	元			
	紡	油	麥	冰豆	糜籽	糜籽	芋	胡	菜子	石			
	調	糖	麥	冰豆	糜籽	糜籽	芋	胡	菜子	灰			
	裁	籽	麥	冰豆	糜籽	糜籽	芋	胡	菜子	石			
	絨	一六〇〇斤	二〇石	三、八石	八〇石	五〇〇石	八石	三〇〇石	二七〇石	四〇〇石			
	業	三二石	二〇石	三、八石	八〇石	九五石	八石	一八〇石	二七〇石	四〇〇石			
	五	六四〇元	二二〇〇元	五七元	七二〇元	七六〇元	二四〇元	六二〇元	四〇五〇元	二六七元			
	金	六四〇元	二二〇〇元	五七元	七二〇元	七六〇元	二四〇元	六二〇元	四〇五〇元	二六七元			
	業	一六〇元	二二〇〇元	五七元	七二〇元	七六〇元	二四〇元	六二〇元	四〇五〇元	二六七元			
	編	本縣	本縣	同	本縣	同	同	同	本縣	同			
	物	五	七	一	六	五	一	五	七	一			
	業	二七	二三	三	一八	七六	二	一二	二〇	五			
	木	九五〇元	六九〇元		六二〇元	三〇四〇元	八〇元	三六〇元	六〇〇元	二五〇元			
	器									五元			
	製												
	造												
	業									四〇元			





5		4						人	
料		原		具 工		手		均 每 入 均 均 平 月 每	
用 需 年 本	種	採	購 自 何 處	價 值	數 目	種 類	均 每 作 人 工 每 時 日 間 平	童	女
價 值	數 量	類 地							
9300元	31000斤	花棉	地本	地本	1	2400	車紡		
				地本	2	1370	機織土		
500	2500斤	毛羊	地本	安西	1.2	12	刀	六小時	二
510	1700斤	毛駝	肅甘	地本	1	18	架絨裁		
65	25桶	料顏	海上	安西	1.5	62	子剪		四
1200	900兩	銀	地外	同	1.5	31	子祐		
25	160斤	銅	川四	同	0.8	84	錐鐵	一〇小時	八
1100	9500斤	鐵	南漢山	同	1	50	錘鐵		
65	65張	錫	海上	同	1.2	34	爐		
140	520斤	鉛	南河				鑿		
520	9800斤	條荆	縣本	縣本	0.4	740	刀	六小時	二
1350	450噸	子竹	縣本						
		料本	地本	安西	0.5	280			
		膠	地本	安西	1.2	250	鋸		
		漆	地本	同	0.8	400	鈴	一〇小時	四
		油桐	南漢	同	0.8	300	子推		

五、水利概況

隴邑雖位在西北高原，水利尚稱充足，境內有汧汭兩隴縣溝渠灌田調查表

地名	稱	名
莊家王	渠	弦王
咀馬上	渠	王八
子樓高	渠	郝郝
堡家郝	渠	廣廣
灘家白	渠	神神
泉神	渠	杜杜
河家馬	渠	涼涼
寨溝瑞	渠	咸咸
溝小關	渠	新新
街新	渠	前前
段北關西	渠	秦秦
溝營	渠	

6			
品	出	年	本
市	價	數	種
場	值	量	類
地本	18000元	9000疋	布粗
地本	2400元	5000斤	線棉
縣外及地本	960	120件	褥馬
縣外及地本	2400	180	子氈
縣外及地本	750	340件	墊椅
地本	820	1560件	活銀
地本	95	150件	具銅
地本	8550	15400件	器鐵農
地本	400	820件	壺茶
地本	130	370件	箋燈
地本	840	8400對	籠條荆
地本	1000	321對	筐籠條荆
縣外及地本	1400	9500斤	斗背竹
縣外及地本	175	4700對	筐條竹
縣外及地本	740	18500個	籬皂
肅甘及地本	7400	740套	棹椅
地本	9600	1200件	木壽
肅甘及地本	900	180件	櫃
肅甘及地本	400	40件	櫥
地本	4500	500套	裝嫁

大河流，且有渭河上游遶於上南區，天然河流，均足資農田之灌溉，其離開河流之地，則開渠鑿井，亦較其他縣為便，茲舉灌溉上重要渠道列表如左：

權有所	時期	創修	點訖
有公	年七	治同	莊家章
有公	年七	治同	子溝小
有公	年七十	民	口峽大
有公	年九十	民	鎮功縣
有公	年九十	民	坡北河
有公	年九十	民	關西
有公	年九十	民	陽杜
有公	年九十	民	泉涼
有公	年十二	民	鎮宜咸
有公	年十二	民	村官
有公	年二十	民	
有公	年二十	民	

田 尺立量受每 方水畝次	次 數	灌 溉 數畝	每 小 時 流 量 方 尺	渠 水 來 源	渠 深 度 尺 數	渠 寬 度 尺 數	長 度 里 數
3000	次二月每	1245	1575	隴山	3	4.5	6
2400	次二月每	875	1400	蒲峪河	3.5	4	12
2400	同	1215	1200	大底村溝水	2	3	10
1800	同	1200	950	金陵河	1.5	2	3
2400	同	3400	1200	汧河溫水	2	3	25
2400	同	1800	1200	汧河	1.5	3	13
1800	同	250	750	汧河	1	1.5	6
1800	同	730	850	關山溝水	1	2	4
1800	同	470	1200	吳山溝水	1.5	2.5	12
1800	同	550	750	吳山溝水	1	2.5	17
4200	次三月每	240	1425	汧水	1	2	2.5
3000	次二月每	480	1500	汧河	1.5	3	3.5

註	備	方法	管理
一次	八渡渠因砂礫填塞杜陽渠因年久失修新街官村渠因淤泥墊塞均於二十二年四五六月等日先後各修理	理流泉由 管管輪村 同同同同同同同同同同同同	由縣 府監 督村 衆管 理

上表所列溝渠，俱屬農田灌溉上之需要，故併舉之。然而在西北現時天然環境，隴縣所受旱災，雖較各地為少，而大雨一落，山洪爆發水災固亦時有所聞。

### 六、交通概况

隴縣距省五百二十里，縣境西接甘邊，為陝甘交通孔道，境內有已成之鳳隴汽車路，起於縣城，而終於草碧鎮，長凡五十四里，東達西安，為關中交通幹線，惜路面尚欠平坦，平時車行甚少，且因路基不固，一遇天雨，便不能行駛，修補頗感耗費，現此路已由縣城西展至關山，而汽車通行尚稀。其次為一般道路，茲特列表如左，以代敘述。

#### 隴縣道路狀況一覽表

運輸種類	沿路狀況	經過地名暨名地間之距離	長度	寬度	地點		項名別稱	類別
					訖	起		
畜牲推車 担人力	山低旁鑽由 路相地係縣 高若與砂城 低此路土至 不外而路赤 等則高路延	里至赤家口鑽由 馮延鋪二八縣 家鎮三十三里城 山四十里至史把湯 六十里至	六〇里	九尺	華亭陽山	縣城	隴華路	人
畜牲推車 担人力	砂流全 石渠線 路以係 與上土 地間路 平有惟	宜墩二由 鎮三五里縣 四五里至城 十里至五流 里至威里渠泉	四〇里	五尺	咸宜鎮	縣城	隴咸路	行
畜牲推車 担人力	街低成係由 係二砂土縣 山尺二路城 路八成黃至 渡較土橋 至路估馬 新旁八河	五里里十一由 里至分縣五縣 里至界城至 溝一街八楊 一二八渡馬 二〇十四河	一二五里	七尺	縣功鎮分界溝	縣城	隴寶路	路
大車推	僅八沿 一小成線 段土皆 約二砂 里成土 許里山路 砂	四與二三五由 五草十五縣 里碧里里城 由鎮至至至 交屈相杜 界家公陽 處灣山鎮	四五里	一四尺	沂陽草碧鎮	縣城	隴沂路	大
大車推	間過土由 有路較城 高皆地至 低山路低固 不路路五關 等砂五尺保 石尺係	五里十十由 里至里里縣 至關固曹城 山關關家聖 根鑪鑪灣家神 七六三泉二	七五里	一四尺	關山根	縣城	隴清路	路

每百斤貨物運費	0.02
每里每斤貨物運費	0.015
每里每斤貨物運費	0.04
每里每斤貨物運費	0.02
每里每斤貨物運費	0.015
每里每斤貨物運費	0.04
每里每斤貨物運費	0.02
每里每斤貨物運費	0.015
每里每斤貨物運費	0.04
每里每斤貨物運費	0.04
每里每斤貨物運費	0.01
每里每斤貨物運費	0.015
每里每斤貨物運費	0.02
每里每斤貨物運費	0.01
每里每斤貨物運費	0.015

觀上表所列，不假敘述，可以明瞭本縣交通之大概，此外本年縣府致力於修路運動，督促各常備團於所駐區域內修闢道路，於境內交通漸臻便利。

七、教育概況

隴縣縣立各學校概況表 民國二十三年六月造

學校名稱	所在地	設立年月	每月經費收支實數	主管者姓名	教職員數	學班級數	學生數	備註
隴縣縣立師範講習所	城內箭道巷	民國十八年九月	七三元	正主任李文炳 副主任王崇賢	六員	二級	四五	
隴縣縣立第一小學校	西城大街內	光緒二十八年十月	九四元	校長高人傑	六員	四級	一二五	
隴縣縣立第二小學校	下南區功鎮	民國二十一年八月	四八元	校長李奉琴	五員	三級	六八	
隴縣縣立女子小學校	城內南道巷	民國二十二年三月	三八元	校長張鳴鑾	三員	二級	五三	

隴縣縣立民衆學校概況表

隴縣以各種環境關係，教育尙未發達，文盲滿地，高等教育及職業教育，地方既未舉辦，而向外留學者亦寥寥。晨星。社會教育及識字運動，既乏相當設備，又鮮努力推行之人，其足堪舉述之學校教育，就二十二年度實況分別列表如左：

隴縣縣立各初級小學校概況表

學校名稱	所在地	設立年月	每年經費收支實數	教員姓名	管員姓名	學班級數	學生數
隴縣縣立第一初級小學校	治城文廟	光緒三十二年三月	每年六七二元	張舒鵬 劉仲山 楊樹本 楊維垣 牛存公		四級	五二名
隴縣縣立第二初級小學校	城內箭道巷	同前					合併女學
隴縣縣立第三初級小學校	城內興國寺	同前	每年六元 以下學校 同上	袁繼安		一級	二五名
隴縣縣立第四初級小學校	西官關	同前		呂際盛	張效五 胡載舟	一級	二七名
隴縣縣立第五初級小學校	中邊莊區	同前		苟永利	宋有蛟 張克勤 苟聚發	一級	三一名
隴縣縣立第六初級小學校	東馬河區	同前		石書香	楊文俊 楊向榮	一級	二三名
第一民衆學校	城內大街	民國二十三年三月	五元	圖書館長 王多三 辦		二名	一級 三〇
第二民衆學校	北延鎮區	民國二十三年四月		楊文煥		一名	一級 二〇

(乙)隴縣區立各初級小學校概況表

區中				區外			
學校名稱	所在地	設立年月	每年經費收支實數	教員姓名	管學員姓名	學生班級數	學生人數
區立第二十六初級小學校	朱柿堡	民國六年三月	每年一百零六元 以下各校 同上	李文治	朱鴻鈞 閻萬鑑 宋聚忠	一級	二九名
區立第十五初級小學校	高坡子	民國六年三月		王得仁	李篤學 王聚財	一級	一一名
區立第二十一初級小學校	小溝子	同前		雪禎祥	王大有	一級	二二名
區立第二十一初級小學校	高寺庵	同前		閻玉明	王淑賢 唐生秀	一級	二六名
隴縣縣立第七初級小學校	東陽鎮區	同前		呂際愷	楊文林 張維軫	一級	二七名
隴縣縣立第八初級小學校	東家嘴區	同前		周建業	陳鳴盛 夏成虞	一級	二一名
隴縣縣立第九初級小學校	南河西區	同前		李茂	王錫 劉不成	一級	三三名
隴縣縣立第十初級小學校	西關	同前		韓正隴	王親仁 周化南 張發榮	一級	五四名
隴縣縣立第十一初級小學校	天慶觀	同前					停辦

區立第四十 小學初級	區立第三十 小學初級	區立第二十八 小學初級	區立第三十 小學初級	區立第三十 小學初級	區立第三十四 小學初級	區立第三十三 小學初級	區立第三十二 小學初級	區立第三十一 小學初級	區立第三十 小學初級	區立第二十九 小學初級
白牛峪	河溝寨	東興峪	黃花峪	紙溝里	小寨子	太虫峪	梁家村	下該家溝	上該家溝	邊家莊
民國十二年八月	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前
楊昭彰	宋之升	顧天相	鄧啓助	李正芬		李光訓	梁維新	楊維一	劉崇漢	
張金壽 楊東漢	閻有世	李治才 李俊民	黨生花 王福榮	陳德新 韓正川	張宗義	閻永修 李雨亭	周之德 趙清	馬生榮 馬文漢	李書太 李蠻蠻	邊有海 張有平 鄭戊成
一級	一級	一級	一級	一級		一級	一級	一級	一級	
六名	一八名	一三名	四名	七名		六名	一三名	一一名	二七名	
					停辦					停辦



區東										
區立第五十七初級小學校	區立第五十四初級小學校	區立第五十一初級小學校	區立第五十一初級小學校	區立第四十八初級小學校	區立第四十二初級小學校	區立第四十一初級小學校	區立第四十初級小學校	區立第二初級小學校	東區區立第一初級小學校	區立第五十三初級小學校
史家灣	梁甫里	紅崖洞	牙科里	蘇家坡	西坡里	大底村	遂預村	八渡鎮	梨林川	營溝里
同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	民國十二年八月	同前	光緒三十四年八月	同前
高仲宇	任書林	李鴻鈞	閻書煥	孫蘇培	王九太	葉志遠	楊文祥	任致遠	孫培經	封際昌
趙映瑞	李永生	韓致和	李文祺	張文祺	劉興漢	王俊丞	李維賢	高登第	溫樹基	薛應科
一級	一名	一級	一級	一級	一級	一級	一級	一級	一級	一級
三〇名	一五名	一六名	一三名	二二名	一九名	三四名	三一名	二〇名	三〇名	九名

西區

區立第十二小學校 六初級	區立第十一小學校 初級	區立第十小學校 初級	區立第十九小學校 初級	區立第七十三小學校 初級	區立第四十九小學校 初級	區立第七十五小學校 初級	區立第七十四小學校 初級	區立第一女子小學校 初級	區立第六十三小學校 初級	區立第六十一小學校 初級
固關鎮	咸宜鎮	蒲閣川	曹段峽	南村里	普落源	三教殿	棗林寨	杜陽鎮	下涼泉	申家嘴
同前	同前	同前	光緒三十四年八月	民國二十年八月	民國十二年八月	同前	民國二十年八月	民國十八年八月	同前	同前
楊植本	顧天命	閻世泰	曹之春 謝永春	韓秀昌 蒲敏樓	王忠孝 朱周廷	王培本	孫培仁	孫耀先	石效勵	邊乃文
吳廷秀 李自芬	楊景榮 東江	曹致經 曹鳳惠	曹之春 曹鳳惠	曹之春 曹鳳惠	曹之春 曹鳳惠	景勝江 楊升成	孫孝先	楊壽丞 馬宗範	郭生貴 王仲魁	該校已由管學員 莊頭等呈請合併 經縣府指令停辦
一級	一級	一級	二二名	二二名	二二名	一級	一級	一級	一級	停辦
四五名	一四名	三六名	二二名	二二名	二二名	二二名	二五名	一五名	三〇名	停辦
				停辦	停辦					

區立第十三初級小學校	區立第十六初級小學校	區立第十七初級小學校	區立第十八初級小學校	區立第十九初級小學校	區立第二十三初級小學校	區立第二十四初級小學校	區立第二女初級小學校	區立第二十五初級小學校	區立第二十二初級小學校	區立第六十五初級小學校
馬鹿鎮	牌坊舖	神泉	王馬	麥棗	下天成堡	長甯驛	上天成堡	桐水峪	苟家溝	石莊子
同前	民國六年三月	同前	同前	同前	同前	同前	民國二十一年八月	民國六年三月	同前	民國二十一年八月
苟啓昌	張登科	張之笈	郭文煥	陳明禮	封嘉祥		閻勇齋	李本善	馬兆乾	
馬正德 陳昇明	王新明 王致成	王昌運 張文敏 王崇文	王全吉	閻安邦 閻玉良	閻秀榮		閻世仁 閻秀榮	王存瀛 高士清	苟玉堂 吳登科	
一級	一級	一級	一級	一級	一級			一級	一級	
二一名	一六名	二一名	一五名	二三名	二九名		無學生	七名	二〇名	
						停辦				

北區

區立第七十二小學校 二初級	區立第五十五小學校 五級初	區立第五十初級小學校	區立第四十六小學校 六初級	區立第四十五小學校 五初級	區立第四十四小學校 四初級	區立第四十三小學校 三初級	區立第三十七小學校 七初級	區立第二十七小學校 七初級	區立第七十六小學校 六初級	區立第七十初級小學校
槐平寺	劉家源	後溝里	赤白溝	河北坡	興平寺	峽口	蘇家源	溫水鎮	段家峽	東塋上
民國二十年四月	同前	同前	同前	同前	同前	民國十二年八月	同前	民國六年三月	民國二十年三月	民國十八年八月
苟清和	王崇基	王殿邦	呂添喜		李祖華	張積善	李世昌	張子伯	李世華	閻學仁
何玉貴 程富亭 蘭貴興	楊棟梁 楊生芳	楊萬林 趙登元	劉復漢 侯秉鐸	梁有倉 尹海	王萬陸 王樹 范生榮	史成銓 葛萬致	趙庫 張鳴榮	王文明 張跟鏞	王積倉 王紀先 李春花	閻學禮 李春花
一級		一級	一級		一級	一級	一級	一級	一級	一級
三六名		二二名	二二名		三二名	二五名	二三名	二〇名	二三名	三四名
	未開學			停辦						

區南下

區立第六十八初級小學校	區立第六十四初級小學校	區立第六十二初級小學校	區立第五十一初級小學校	區立第七十一初級小學校	區立第八初級小學校	區立第七初級小學校	區立第六初級小學校	區立第五初級小學校	區立第四初級小學校	區立第三初級小學校
龍渠堡	葫蘆堡	保林寺	小滄溝	雙白堡	名姚家	牡丹堡	柳家堡	田家堡	新街鐵	官村堡
民國十八年八月	同前	民國二十二年八月	民國二十二年三月	民國十八年八月	同前	同前	同前	同前	同前	光緒三十四年八月
雷時震	霍天生	楊重光	李文景	陳宗舜	劉系漢	郭輔成	楊冲漢	王發政	雷振波	張希銘
李魁 強遵行	鄭樹 烈助	楊重 光金	陳孝 治德	陳思 舜基	劉星 元起	強永 克文	楊成 章坤	郭樹 春	王壽 海助	馬名 義驍
一級	一級		一級	一級	一級	一級	一級	一級	一級	一級
二〇名	二五名		三名	二三名	二八名	八名	二三名	二七名	二〇名	二三名
		未開學		停辦						

區南上

區立第二十八初級小學校	區立第七十七初級小學校	區立第六十七初級小學校	區立第六十六初級小學校	區立第五十六初級小學校	區立第十四初級小學校	區立第六十九初級小學校	區立第六十初級小學校	區立第五十九初級小學校
城隍廟	固川	赤沙鎮	豐廟堡	通關河	香泉鎮	東溝堡	翟家堡	香山寺
	民國二十一年三月	同前	同前	民國十二年三月	光緒三十四年八月	民國十八年八月	同前	民國十二年八月
	尹子剛	尙伯賢	尹兆瑞	張克讓	馬騰才		高建甌	陳樹基
蔡潤山	趙子傑	劉生福	張樹銘	王永章	李惟舉	李如棠	邱彥忠	陳德育
	一級	一級	一級	一級	一級		一級	一級
							一六名	
						停辦		

以上甲乙兩表所列，合計學生二千零九十三人，就學兒童，雖較二十一年度增加百分之二十五以上，然其所佔全人口，僅百分之二有奇，而教育經費之困難缺乏，教師之缺乏，尤無法以徹底解決，因此，學校辦理之無成績，

教育效率之低，無可諱言，此外除一粗具規模之教育圖書館外，再無教育業可以記述。

八、團務概況



2

3  
~~4~~

编码错误

公安警衛，關係地方人民極為重要，其在隴縣政治上最堪注意者，厥為團務，隴縣保衛團，於總團之下，有常備團八個，員丁數量，共達千餘名，（據總團報告案備八百零七名）每名每月所需經費四五元，據總團造報預算，每月經費共三千六百餘元，除總團經費每月六百五十元係由規定地方款項支給外，各常備團均係就地取給於民衆，而員丁出身之複雜，各團團丁數量及駐防地之不均衡，（上南區駐第一第五第八三常備團，員丁共達五百名，就隴縣保衛團組織概況及經費預算統計表二十三年五月

中第一常備團趙世英部已達三百名，其駐西區之第三常備團馬榮部人數三百餘名，）且多積不相能，猜忌頗深，各自造成其頑固之封建勢力，弁駭政府法令，內部且不免譁變（第六常備團兩次譁變）地方實抱隱憂。所幸第四常備團素守紀律，第六第二而常備團先後改編，訓練給養，暫近合理，現時地方，尙得共慶安甯。茲將隴縣保衛團組織及經費預算情形，列表於下，以便明瞭。

備第三團常	備第二團常	備第一團常	縣總團	團別	項別
1	1	1	1	團長	團長
1		1	1	團附	團附
1		1	1	訓練	訓練
1		1	2	僱員	僱員
3	1	3	2	附屬	附屬
6	1	6	4	隊附	隊附
			4	密查	密查
12	4	12	8	班長	班長
98	28	188	48	團丁	團丁
			1	勤務	勤務
5		6	3	炊事	炊事
128	35	219	75	各團	各團
110	41	200	66	各團	各團
110	20	180		各團	各團
475	133	747	610	各團	各團
505	163	777	650	每月	每月
6060	1900	9324	7800	全年	全年



合 計	備 第 八 團 常	備 第 七 團 常	備 第 六 團 常	備 第 五 團 常	備 第 四 團 常
9	1	1	1	1	1
7	1	1		1	1
8	1	1	1	1	1
13	1	1	5	1	1
16	1	1	2	2	1
30	2	2	4	4	1
4					
65	4	4	11	8	2
621	54	55	49	79	24
10			9		
22	2	2		3	1
807	67	68	82	100	33
721	60	59	73	78	25
	140	40	120	120	40
2651	253	256	330	372	115
3601	283	286	360	402	175
43201	3396	3432	4230	4824	2100

九、編查保甲戶口之經過

軌里鄰鄉，作內政以奇軍令，管子之治齊，青苗保甲，本美意以立良法，荆公之謀宋，辦保甲以明內治，歷史不少先例，雖其名稱方法與成效，庸或因時間空間不同而有參差，其制度及效用，則多有足稱者。值國家多難，社會紊亂之際，欲修明內政，謀團結以禦外侮，編查保甲戶口，實為第一要着，故保甲運動，中央早定為推進下層工作之要項；而行營以調查戶口，編辦保甲，列為四大要政之二，故此，負地方行政責任者，應用全力以謀其實施。

原隴縣於四年前，曾一度辦理清鄉，調查戶口，歷時半載，費款五千，無何結果。嗣以省令籌辦自治，成立六區公所，各區雖無工作成績，而每月所需自治經費，取給於小民者，均三四百元，辦理非人，已成變相官府，病民之至，自治適成自擾，僅曇花一現，旋於災荒聲中宣告取消。事實昭示我們，沙灘上建築危樓，勢多未可，以此混混端端眼不識丁（據實際調查，隴縣不識字人數，佔全人口百分之九十三）之羣衆，試行自治，既不免為地痞，土豪，劣紳操縱、弄，增加其剝削與壓迫之高度，所謂地方自治，實毫無基礎，結果徒自紛擾，朝令夕改，隨在表現其不終朝之謀，損失行政之威信。所以我們認清在此凌亂

無紀，伏莽潛滋，文化程度太低之地方，自治必先從官治過渡，要先做鞏固地方治安，樹立自治基礎之根本工作，急切從事於編查保甲戶口。

隴縣此項編查保甲工作，先出於自動，繼之以省府通令施行，由條陳，規劃，宣傳勸導，訓練編查人員，以至實施調查戶口，編組保甲，選委保甲人員，編造表冊及統

### 陝西省隴縣住戶戶口統計表

民國二十三年四月份

計，歷時四月，而辦理完竣，所需經費六百餘元，總計全縣人口十萬二千二百四十人，以十戶為甲，十甲為保，十保為聯保之十進編法（此項十進編組因地域關係得增至十五及減至六）全縣六區二萬一千零八十五戶，共編二千零二十甲，一百九十九保，十七聯保其戶口統計情形如左表：

區別	聯保數	保數	甲數	戶數	現住人數		不識字人數	無職業人數	老弱壯年	備考	
					男	女					
第一區	三	三五三	五九三	六〇六	男	一一一六五	八二八四	六五四	三四八	三八六三	城內聯保住有美國男一人 中西鄉聯保他往外縣男二人 往省外男二人 東南鄉聯保他往外縣男一人 殘廢一人
					女	七九二六	七七五一	一〇二九二			
第二區	二	二四二	四一三	九二三	男	七九九九	六八二六	四一五	二二八	九九二	八鎮聯保他往外縣男二人 杜陽鎮聯保他往外縣男二人
					女	六二八九	六二四八	一五六	一七七	九九	
第三區	三	三八三	九八四	〇一四	男	一一三九六	一〇二三六	二八三	五〇四	七八九	馬鹿鎮聯保他往外縣男三人 天成堡聯保有患傳染病一人
					女	九一六七	九一六一	三〇二	九七〇		

說	附 記	第四區		第五區		第六區		共 計	
		女	男	女	男	女	男		
		九四二〇	八九九六一一九五三三二六二〇八	七二五三	七〇〇一	八〇〇六	八〇〇〇		
(一) 造本表時，應視本縣原有若干區，即劃格若干，末尾劃共計一格。 (二) 填本表時，須參看保甲編查冊說明(一)(二)(三)(四)(八)各條，及住戶戶口調查表說明(五)至(十二)各條。	本縣其他往外縣男四三人往外省男二二人往外國男一人女一人殘廢一人患傳染病一人	七九三七	七九二一三六七二二六二八	五九八六	五九八四	八〇〇六	八〇〇〇	一七一九九〇三〇二一八五	
		七二五三	一四八五二五三二一	九六九六	八五〇三一三三三三三七三二五	五六九二九	四九八四六二八五〇一五四二四五〇	四〇四二八四三一六	三
		三〇三一四二七九六	三	三	三	四五四三二四二	四五〇六五四八三八二二一五	三	三
		河北坡聯保他往外縣男五人	溫水鎮聯保他往外縣男三人往外省男二人	香泉鎮聯保他往外縣男四人	赤沙鎮聯保他往外縣男三人	縣功鎮聯保他往外縣男五人	司街鎮聯保他往外縣男四人		

中華民國二十三年

月

日

縣

長 何家駿

製

明

- (三) 彙齊各該區所轄聯保住戶戶口統計表，覆核無訛，視各該區有若干保，就將實在數目，填入本表聯保數保數兩欄內。並將同區各聯保統計表，共計格各欄數目相加，所得總數，分別填入本表各該區格同欄內。(如第一區所轄四聯保，各聯保統計表共計格無職業人數欄，計趙家鄉五人，錢家鄉六人，孫家鄉四人，李家鄉七人，共二十二人，本表第一區無職業人數欄，就填二十二人。)
- (四) 本表備考欄內，應依照前項說明，統計各該區內，他往外縣外省外國男女各若干人，及外國人寄居各該區男女各若干人，或其他特別情形，分別填入，如無某項情形時，即空着不填。
- (五) 共計格各欄，應將各區同欄數目相加，所得總數，分別填入本表各欄。
- (六) 各區格及其計格備考欄內，應記事項過多，本欄填不完竣者，即在附記欄內補填。
- (七) 各聯保實行造送住戶戶口變動呈報表後，造本表時，可彙集各該區所轄各聯保呈報表，將各表共計格，及附記格填寫各數，逐項相加，所得總數，分別填入各該區格同欄內，其另造有聯保住戶戶口統計表者，依照本表說明(三)至(六)各項填寫亦可。
- (八) 本表由縣政府按月填造五份，在年月日上蓋用縣印，由縣長署名蓋章，以一份存縣政府，四份呈報民政廳分別存轉備查。

其寺廟及公共處所之特別戶，另編為二百餘戶，全縣秩序井然，人民從風，此為編查所得之結果，而壯丁之編練，槍械之調查，亦陸續舉畢，於是為期保甲之運用靈活，與編查精神之持續，頒布公約，共同遵守，連保連坐，互相監視，調查變動，按月統計，其編查保甲戶口之實施工作，第一步堪稱完成。(各種統計圖表，限於篇幅，不及備載。)至其他人事登記，當為第二步工作，然以地方人才缺乏，辦理保甲人員之冥頑，一般民衆之愚昧，縣府之呼應不靈，欲以勸善規過，除惡，禦暴，救災卹鄰，共謀樂利之種種責任，期之若輩，以副保甲之良法美意，而

持續其精神，縱有賢明之縣政府，吾人尙感其多所缺憾。

### 十、禁煙問題

陝西烟禍頗烈，吸者日衆，種地日多，尤以隴縣為最，推原其故，實軍人及政府為之厲階。查本縣土地肥饒，極適罌粟之播種，自民十一年，陝西統治軍閥，勒令衆民種烟，索取大批款項，以為軍政費，於是歷年均軍費缺乏，以善後專款或禁烟罰款為名，向各地派巨額禁款，政府收款不足則吸烟，烟款供應不靈，則拷打監禁隨之，人民以種烟獲利之豐，及政府誅求之急，則盡其地以種烟

而於民食需要之農業益減，此為十七年至廿三年陝西大多數縣分之普遍現象，亦就隴縣所受烟禍之寫真，查隴縣於民二十年以前，每年撥派烟款八九萬元不等，民二十一年，竟強派至十三萬元，二十二年，則因上年之高額影響，減輕為六萬餘元，二十三年有烟各縣分期禁種鴉片辦法，本縣仍以土宜利於種烟，列在緩禁縣分，限報每畝罰款十元，係本寄禁於征之旨，標明不種者不派款，惟本年本縣種烟實數，全縣實達三萬餘畝。然以各區查報種烟畝數，有缺確實，查勘亦感困難，結果仍全縣統派十萬零五百元佔全縣重要農田二分之一，尤以縣城附近播種之普通，值初夏之日登城瞭望，殊有遍地開揚花之感。以區區人口十萬餘之縣分，每年負此正供，且因此而胥吏及土豪劣紳共同作弊，加倍榨取及侵蝕，民衆負擔之苦，實已不堪言狀；人民所染烟毒之衆與深，於國家民族前途，着想尤足抱無窮隱憂，故禁烟實為當前之嚴重問題，然此非一縣一邑之局部事件，實關於全省乃至於全國之重大問題，

## 縣政建設與國家建設

以 茲

### 一 導言

當這一九三六年之史的危機前夜，整個的世界莫不

過去假禁烟為名，以行搜括民財之實，與加強脅迫人民之種烟，為害之烈，無可施言。茲幸中央及本省負責當局早已注意及之。所望地方民衆澈底覺悟，羣起拒毒以自救。

### 十一、結論

本篇敘述，雖多遺漏之處，仍足稱為隴縣環境之寫真，吾人要求對於下層政治為有把握有效率之措施，故力求了解各種現狀，以冀着着改進。然在此哀鴻遍野，凋敝，空虛之一個社會集團，欲求實業發達，改善人民生活，當力求教育之普及，以提高其知識水準，加緊民衆之訓練，以統一真意志思想，使其能由被動而至於自動，漸由官治而於自治，而後一團之患，貧弱始可滅除。在今日國家多難，農村破產，救亡圖存，願從小處做起，先求樹立下層政治基礎，而冀全國各縣對於各種事業之先能切實整理統制，加以因時因地制宜之改進，則國民革命之基本力量，從下層建築起來，而全國政治方能納入正軌也！

於風雨飄搖中，太平洋上的慘淡陰，更是層層疊疊的籠罩着大中華民族，政治國難，經濟國難，接踵而來！

挽回歷史的厄運，爭求國家的光榮，衝破空前危局，

從九死一生中復興中華民族，誠為救亡圖存要道，國民應以為爲的也！可是應如何完成這復興民族的偉大任務？更言之復興民族工作之中心安在？這是深值得討論的問題。

我們知道要復興中華民族，首先是攻破中華民族之危機，要攻破民族之危機，宜乎洞察民族危機之構成，如此方可對症下藥，以獲正本清源之功效。否則頭痛醫頭，腳痛醫腳，終非長治久安的妙策。

中華民族的危機：何以構成呢？乾脆的說，不外乎外患壓迫，內政腐敗兩種，詳細的說：外則由於國際資本主義的侵略，摧促着農村破產，反映出先天不足以民族工業之蕭條，而形成經濟的危機，強鄰壓境邊防失守的垂危，形成了政治的危急；內則由於政治腐敗，軍人專橫，以致民怨沸騰，人心渙散，民族自衛力因之消失。國幾不國者，垂數十年矣！如此的內憂外患，相煎相迫的源源而來，這個悠久而偉大的中華民族，焉得不沉痾於絕境耶？

外在的力量，造成民族危機的嚴重性，我們固然不可忽視。但是內潛的民族危機的原因，我們尤宜注意！所以在這個國難緊急的期間，我們不宜消極的詛咒敵人的侵略，而是需要積極的勇於責己，誠以自覺，因此我們主張，以理性的自覺，革新中華民之劣根性，以苦幹，實幹，快的精神與毅力，去努力生產建設，以充實國力，假若不圖實際，專重形式的空口吶喊，無論如何是不會僥倖成民族復興的大業呵！

忍辱負重，理頭苦幹，是民族復興的正當途徑，大處

着眼，小處下手，尤為今後努力的秘訣，具體的說來，就是以縣政建設充實民族的組織力。經濟力。智識力，更可以說，以縣政建設來完成國家建設。以國家建設的火車頭，坦克車，無烟砲，解救我們國家民族之垂危。

## 二 縣政地位的重要

我國國家的組織，既不是邦聯的國家，更不是聯邦的國家，而是單一式的統一國體，構成這個單一式的國家組織的單位，不是省而是縣，尤其是在三民主義國家組織下的縣政，更具有其特殊重要的地位，因為目前建國的中心任務，在消極的方面，是肅清殘餘的罪患，以安定農村社會，澈底的剷除一切的封建餘孽，以蘇民困；在積極方面，是努力生產建設，使產業革命與社會革命同時完成；訓練人民行使四權，完成民權主義的實現；發揚民族精神；鞏固民族的團結力，以完成民族革命，建立民族自主的國家，真正的民主政體，這種工作的基本原則，即是總理所指示我們的建國大綱。地方自治開始實行法，在中國革命的現階段，一方面是建國民權主義與民生主義的社會，另一方面是以經濟的政治的力量，把握着民族革命的勝利，就國家的組織言之：『在民權主義政治真正實現的時候，整個的政治組織，嚴格的說：只是兩級制，就是自治的縣政府，和統一的中央政府，必須這樣，人民才能運用四權，真正參與全國的政治。要是把省政府也當着自治政府，把全國劃成真實的三級政治，必至縣地方自治，不能盡

量發展，省權過於大，名義上是統一，實際上則讓成分裂的現象，因為這樣，建國大綱上所謂的均權制度，是注重中央對於縣說的——在財政方面，縣對於中央的担負是顯明的規定——要是表明治權的運用，和政權的行使，都以縣作中心」（見政治評論一六三期茹春浦確定縣的地位及其任命問題）我們從這一方面看來，縣政不僅是建設新的中華民國的單位，而且是統一政權集中實力的必由之路！

總理在建國大綱的自序上說：「訓政時期之宗旨，務指導人民從事革命建設之進行，先以縣為單位，於一縣之內，努力於除舊佈新，以深植人民權力之基本，然後擴而充之……而國家始臻完密，人民可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣！」民國五年七月，總理在上海張圓的演說中，所鄭重的提出「縣政建設」為建國基石道：「……地方自治者，國家之礎石也，礎不堅則石不固，現五年來之現象可知之，今後當注全力於地方自治……今假定民權以縣為單位，吾國并不止三千縣，三千縣之民權約三千塊之礎石，礎堅則五十層之崇樓，不難建立，建屋不能猝就，建國亦然，常有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，為民國築此三千之礎石，必可有成，彼時更可發揮特殊之力量」我們知道昔日總理所言之地方自治建設，即今日我們所說的縣政建設，二者名雖稍異，然本質則同一，同時蔣介石先生對鄂省縣長訓話道：「縣是我們政治上最基本的基礎，縣長在我們革命政府裏就是一個基本的幹部，所以縣長得力的時

候，政務就能進行，主義就能實現，如果縣長不得力，那就無論你有怎樣好的法規同方法，也都沒有用處，不僅革命不能成功，而且攪得人民痛苦流離，弄得國家將不成一個國家」這假話雖說縣長的責任，但是主要的是談縣政問題的重要。

## 二 縣政建設的原則

縣政地位的重要，不但是個理論的問題，乃是一事實問題，可是縣政建設怎樣的去實施呢？因此我們在未談到地方自治實施方案以前，覺得有先談一談縣政建設的原則的必要，以此確定的原則來推動縣政建設。

中國革命的最高指導原則，是三民主義，建設新的中華民國的寶典是建國大綱，開闢憲政之路是地方自治，所以我們在此地所討論的「縣政建設的原則」當從總理的遺教中，求得其深淵的根據，茲將縣政建設之原則分左列三方面說明之：

1. 經濟建設的原則：建國大綱第二條十一條十二條規定道：「建設之首要在民生，故對於人民之衣，食，住，行四大需要，政府當於人民協力共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建設計劃之屋舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行。」「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有之地價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，并可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步，而增價者，則其利益

，當爲全縣人民所共享，而原主不得私之。『土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼，養老，濟貧，救災，醫病，與夫種種公共之需。』

『各縣之天然富源，與大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外求，乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各占其半。』以上所述爲縣政建設經濟建設的中心原則。

2. 政治建設的原則：建國大綱第三條八條九條十八條規定道：『其次爲民權，故對於人民之政治智識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷免權，行使其創權，行使其複決權，』

『政府當派會經訓練考試合格人員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民會受四權行使之訓練，而完畢其國民之義務，齊行革命主義者，得選舉縣官，以執行一縣政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。』

『一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權，』

『縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。』以上所述爲縣政政治建設的中心原則。

3. 文化建設的原則：總理在地方自治的開始實行法中說：『學校者，文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步，故於衣食住行四種人生需要之外，首當注

意於學校也。』這是指狹義文化建設之重要的理論，總理說：『……凡有自治區域之少年，女，皆有受教育之權利，學費，書籍，與及學童之衣食，當由公家供給，學校之等級，由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已，教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜校，爲年長者，養育智識之所，……學校之目的，於讀書識字，學問知識之外，當注意雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生產之機械，我當仿造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必期製造精良，實能發達，此亦學校所有事也。』以上所述，是縣政建設中文化建設的中心原則。

#### 四 縣政建設的方案

縣政建設的重要及其意義，已見上述。茲就中國之經濟，政治，文化諸現狀，按其目前之需要，我們以爲應有下面幾點的努力，以資充實國力，解決民生問題：

##### 甲 經濟建設的理論與實施

首先要說明的是經濟建設的原理：所謂經濟的意義，在以最少的成本，獲得最大的成功，可是在整個的經濟的領域內，却有以個人利益爲出發點。自由放任的經濟活動，和以社會利益爲出發點的計劃的統制經濟之活動，我們在此地所談的縣政建設中的經濟建設，無疑的是以社會利益爲出發點的經濟建設的原則，當然是實行計劃的統制經濟，尤其是在中國格外具有下列的三個必要的理



由：

第一因為中國生產落後，致受帝國主義之經濟侵略，故非實行計劃經濟，急起直追，即無以自存。

第二因為各方面的浪費太多，非實行計劃經濟，不能夠提高生產效率。

第三因為中國欲使全國社會有利，必須各項生產互相調劑後始有宏大之收效，但是各項生產之能夠協劑，非實行計劃的統制經濟不可。

縣政經濟建設的中心原理，除上述的理論以外，還有左列三個標準應該切實的遵守。

1. 取締不正當的生產。
2. 節制非必要的生產。
3. 發展基本生產。

其次要談到的是縣政經濟建設的具體對象，縣政經濟建設的具體對象，概言之約分左列各點：

一、修築道路，開發交通：總理說：「道路者，交通之母也，財富之脈也。試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，就交通最便利之地，此又一明證也。」（見地方自治開始實行法）總理在實業計劃一書裏，對於交通開關的問題十分周密。按總理之原意，交通之開發共分六端：（一）敷設十萬英里之鐵道；（二）建築百萬英里之碎石道；（三）修治現有運河；（四）新開運河；（五）治河；（六）增設電報路線及無線電。以上所述之開發交通的偉大計劃，固非

一縣之經濟能力，所能舉辦。但是縣政建設中的道路交通工作，不外乎此六點，而按諸實際情形酌定之就可矣。

二、興修水利：此處所稱水利，不是指水路交通的開發而言。因為政府應領導農村，從事水利的建設，深澗河流，多開溝澮，廣修水閘，鞏固堤壩，以節制水位，以免漏洩汎濫，而收灌溉之利。因此水利問題為縣政之經濟建設工作中最基本之一。

三、開墾荒地：縣中的官山公地，應一律由人民領用，以免利遺於地之弊。例如江蘇一省，可墾未墾之荒地尚有一千二百萬畝左右，若以之分給農戶，則每戶可多耕二畝半地，其生產與財力之增加可知矣！

四、整理耕地：目前各縣的土地，不但零零碎碎不易於適應新的生產技術。同時更因為匪禍天災，荒地逐漸增加，而耕地反形相對的縮小。所以在縣政經濟建設中，整理耕地恢復生產，擴大生產規模，亦甚為重要。

五、創立民生工場：我們知道國民經濟的主要意義，不但是消極的恢復了原有的生產狀況，而是需要積極的迎頭趕上工業化的生產。所以在縣政經濟建設，應注意民生工廠的設立，如碾米場，織造廠……均為解決某縣人民之生活問題不可少的工業生產工具，且可藉此以安置無業。

六、推行合作事業：總理在地方自治開始實行法中甚注意於地方合作事業之推行，蓋合作事業的意義，就是因為我國的一切現有生產，多係個人事業為單位，絕難看

到有組織的事業，即有之，亦不過是以個人利益爲前提的公司所佔領，這種狀態的經濟組織，適合於全體人民之利益當然是辦不到的。因此我們以爲在縣政建設的工作中，應推行合作事業，以謀社會的利益，不使私人壟斷，至於合作事業的推行詳細內容，非本文討論範圍。

#### 乙 政治建設的理論與實施

我們中國的歷代政治主張，是：「甯使民由之，不使民知之」，在這種愚民政策的長期統治之下的人民，尤其是佔全國人口百分之八十以上的純樸的老農民，以及秉承先人遺風思想保守的市民等，不但沒有政治的要求，而且根本就不知道政治爲何物，因之辛亥革命以後，在形式上雖然推翻了五千餘年歷史的專制政體，但是因爲民權思想的落後，主要的是不普遍，所以政治上仍爲少數的封建軍閥，及大夫階級所把持，並且這些軍閥互相爲戰，陷人民於水深火熱之中，比滿清爲害有過之無不及。所以總理極沉痛的說道：「辛亥革命是推翻了一個大皇帝，造成了許多的小皇帝，」考中國內戰的原因，是由於軍閥專政，軍閥之所以有專政的餘地，乃是人民沒有政治的能力，民權不發達。因此 總理的建國步驟中，特別注重訓政時期，以中國國民黨爲民權的樞紐，訓練人民練習四權之行使，以期憲政之實行。

政治建設的依據，無疑的是依據民權主義的原理，即權能分開的原理之實踐，人民掌握四權以管理政治，政府運用五權爲人民服務，以達民治理理想的實現。

縣政政治建設的途徑，我們認爲除掉運用上述的原理外，更宜切實到目前的國內外之情勢，擬住民族復興的總目標努力，依作者管見，縣政政治建設工作，必須以下四點爲中心工作，茲特述之於后：

一、確立縣長的威權：縣是中華民國的礎石已無疑議了，那末，縣長，我們認爲是中國政治上的中堅幹部，全國政治的善惡與否，則視縣政之善惡與否；縣政之善惡與否，則視縣長之能力與人格如何。我們認爲欲提高縣政的效率，首先是要提高縣長的權威。因爲縣長是全國政治上乃至社會上的中心領袖，不過縣長應當在服從全國最高的領袖的自覺中表現出他是一個領袖的精神，同時還要他能夠直接的受最高領袖的精神支配，以負起中堅領袖的責任，指導民衆，應付一切政治上社會上的事項，他就是最高領袖的代表，所以我們對此最高領袖的代表，應付以適當權威，以免縣長政治受其他惡勢力牽制，而失却領袖政治的作用。

二、慎選縣長：縣長爲親民之官，內政之重要執行人員。過去各省任用縣長，甚少注意賢能，大抵全憑薦牘與私人關係爲任命標準，結果濫用私人，貪者居要津，無能者臨重位，政治一團糟，縣官殃民之事，出無窮，能稱職爲民謀福利者百不得一二。縣政建設更無從談起，那末要切實去完成自治建設縣政，縣長人選是必要的，縣長選擇標準 最低限度除注重其學歷外有某種專門學識外，行政經驗亦是無可忽視，蓋有行政經驗於例事行政能嫺熟執行

，有專門學識可從學理政策上明瞭各種政治方案，每一個縣長果兼有這資格和經驗，而又得上級政府嚴明監督於上，縣政建設當能勝任快，無能政治，自能免除，所以我們談縣政建設，縣長之人之選用，是要特別注意的。

三、嚴禁武人干政：要縣政工作不斷的向上發展，首先是取得縣政工作發展的條件。過去工作無成績者，固於縣長能力問題有關，但是受武人包圍，以槍桿剝奪縣長的職權而反映縣政工作的鬆懈，亦不在少；尤以民團團長，及駐紮軍隊干涉縣政為主體。故在縣政建設中，我們反對武人干涉縣政，而主張軍政分開，在黨的指導下各負其責。

四、厲行保甲運動：保和養是人生兩大問題，解決養的問題是經濟建設，解決保的問題是政治建設，以政治的力量維持社會的治安，保全人民的生命財產。現在鄉里之間盜匪橫行，民不安生，為解除人民痛苦，亟宜保衛民衆，安定社會。而保衛民衆，安定社會的具體方案，即為保甲制度也。蓋保甲起源於三代時的丘甲，管子用以治齊，子產用以治鄭，商鞅用之治秦，至王安石時保甲之名稱始確定，目前保甲運動的功効，實為『聚衆志，清匪源』的制度。就其目的言之，不外下列四者：（一）嚴密民衆組織，（二）澈底清查戶口，（三）增進自衛的能力，（四）完成剿匪清鄉的工作，由此可知保甲運動為目前縣政自衛的基礎。

五、革新民團的組織：過去的民團，團防局等、大半

都受豪土劣紳的操縱，他們（土劣）得了這個機會，一方勾結貪官污吏，替軍閥做走狗；一方愚弄鄉民，欺壓良懦，侵吞公款，勒捐派稅，甚至借端敲詐，刑殺無辜。那末在縣政建設中的政治建設，本乎人民之自衛的原則，理應革新民團，而使之成為真正的民衆自衛的武力。

#### 丙 文化建設的理論與實施

所謂文化，廣義的說來，是人類生存過程中，一切活動的總成績。而狹義的文化乃是專指文化事業，即教育與出版事業而言的。此地所談的文化建設，當然是除開政治、經濟諸活動而專談狹義的文化建設。

在縣政建設中，政治建設是以人民的政治地位平等為目的達到保的工作為出發。經濟建設是以人民的經濟地位平等為目的，達到養的工作為出發。那末文化建設的目的安在呢？我們以為至少可以包含下列諸點：

1. 發揚民族的固有文化。
2. 提倡民族的生產教育。
3. 介紹科學的智識與方法。
4. 培養新的道德。
5. 創立新的風紀。
6. 破除迷信。
7. 撲滅文盲。

據以上所述看來，狹義的文化建設，差不多是以教育工作為中心，蓋教育者，改造國家之利器，教育的發達與否，關係國家民族的強弱甚大，我國因教育不普及，人民的

智識程度低下。就中國一般的情形而說，其病有四種：

第一貧窮，中國近年來遭受天災人禍，農村破產不堪，十室九空，一貧如洗。

第二病弱，中國人民身體素不健康，故西人常稱我為東亞病夫。

第三愚昧，中國人民大半未受教育，是以智識簡陋，見理不明，非常愚昧。

第四私貪，中國人民因無公民訓練，故多不講公德，自私自利，貪求無厭。

因為人民有這四大病態，所以國家衰敗不堪，故文化建設的極積意義在改革人心，診治此四大病症，其具體方案亦有四項。

一、生計教育：生計教育在治貧，其目標則養成刻苦耐勞的精神，具生產的知識及能力，有選擇職業的能力，謀生產事業之改進，了解科學與生產事業的關係，能記各種簡單的賬目，能參與各種合作組織。

二、康健教育：康健教育以治弱，其目標是養成清潔的習慣及衛生的智識，能保個人家庭及公共場所之清潔衛生，戒除有損康健之嗜好，常作簡易的健身運動，了解各種淺易病理，並能信從醫生，有預防各種傳染病的知識。

三、文藝教育：文藝教育以治愚，其目標在養成一般人民能當眾發言，認識普通日用文字，解讀淺近書報，能作淺顯文字，表示其簡單思想，能用字典檢查新字。

四、公德教育：公德教育以治自私，其目標在養成一

般人民能了解三民主義的要義及其價值，明瞭國民革命的意義及建國之程序，明瞭五權憲法的真意，明瞭政治之組織，知道個人對於國家的權利與義務，明瞭國內狀況及國際大勢，有普通法律知識，養成愛護民族國家的觀念，能參與各種地方自治的活動，了解四權的意義及運用的方法，愛護公共建築物，有濟貧扶弱的觀念及習慣。

至於這四項教育之推行，無疑的是採取義務教育的方式教育學齡童，採取民衆教育的方式教育成年市民及農民，故縣政府應着該教育最高機關，增設學校，檢定師資，籌備經濟，藉以實行。

除掉學校教育外，還有下列之文化事業的興辦以補學校教育之不及：

1. 設立圖書館。
  2. 設立閱報館。
  3. 創辦演講團。
  4. 創辦研究會。
  5. 創辦俱樂部。
  6. 創辦公共體育場。
- 此為縣政建設中文化建設的綱要，恕不煩贅。

### 五 縣政建設即是國家建設

要解答縣政建設即是國家建設的這個問題，首先是要認清楚什麼是縣政建設？什麼是國家建設？縣政建設與國家建設的關係？

縣政建設的理論與實際已見上述，在此處無庸再贅。什麼是國家建設呢？無疑義的國家建設是以國家為本位的建設，詳言之，就是以經濟的建設充實國庫，發展國家的經濟力，以我之經濟力驅逐帝國主義在華的經濟特權，解決國民的生計問題，以達豐衣，足食，安居，利行之理想的疆域，以政治建設鞏固國民的組織力，對內以嚴密的組織團結國民，安靜社會，並領導國民向政治地位平等的大道上去邁進，對外以民族的團結力量爭取國家的光榮，國際地位的平等自由獨立，以文化建設來充實國民的智識力，因為中華民族的危機既在貧，而尤在愚，百分之八十以上的勞力軍統都是文盲，他們墨守舊規，死也不放祖先在數千年所遺的一套笨重的生產工具，同時又不知道康健衛生而致死亡率日增，更無公德心，而自私自利，貪污欺詐，充滿人間，非藉文化建設的力量，啓發道德觀念，灌輸利他的大同思想，以改革人心，轉變風紀，圖國家之富強，一言以蔽之，國家建設的方案，是政治，經濟，文化三種，國家建設的目的是自圖富強。

國家建設的意義及內容，我們已弄明白了，但是國家建設與縣政建設的關係究竟怎樣，所謂「縣政建設即是國家建設」的理由安在哉？我們不妨作下列的解答：

第一從實際方面說：中國的面積之廣，有三千五百萬方里之多，而各地的生活習慣，經濟情形，教育概況又多參差不齊之至，所以在國家建設欲以一定的劃一的方程式去通令全國總動員來建設，一定因為不適合地方的需要，

而致不能夠推行，所以國家建設應以縣為單位，聊為適應民生之要求，以達建設之目的。

第二從理論方面說：建設工作根本就是一件由下而上工作，否則就沒有其鞏固的基礎，國家建設當然不能例外。因此我們認為國家建設的三千塊礫石，是縣政建設，總合這三千縣政建設則聚成龐大的國家建設了，所以國家建設，是以縣政建設為基礎，方才合理。

第三從縣政建設與國家建設的因果關係方面說：國家建設工作之推行，是把握着實行三民主義，充實國力——救養衛——的總目標，而從一點一滴努力起，故國家建設應大處着眼，小處下手，這個小處下手，當然是從縣政建設下手。所以我們不妨說，縣政建設是國家建設的因，國家建設是縣政建設的果，也可以說，縣政建設是國家建設的實踐，國家建設是縣政建設的理想。

## 六 結論

無論從理論從事實說，國家建設與縣政建設確實是息息相關，一而二，二而一的一體的兩面性，是不可分開的。質言之，離開縣政建設而談國家建設是無根基的空想；離開國家建設言縣政建設是無目的的盲行。因此，我們的結論是「以縣政建設來完成國家建設，縣政建設是國家建設的動力，」亦即民權民生主義的具體實現，以這種雄厚的實力去爭奪國際地位的平等，更是易於反掌！

縣政建設的理論與實際，算是這樣粗枝大葉的寫完了

，我們應該以埋頭苦幹，實幹，快幹的精神，把這些理論與實際問題在事實上——一件件的具體表現出來，始不愧稱

總理 的忠實信徒，三民主義的實行者。

完

## 整頓縣政與民族復興

詹韻秋

### 一、引言

中國民族現時達到了極其嚴重的難關，救亡圖存，解除目前危難，恢復民族光榮，成爲全民族奮勵之要圖。惟復興民族事業是如何偉大而艱鉅，非有正確而精密的原則是決難奏效的。往者國內人士所提倡「生產救國」「教育救國」等主張，雖有一面的理由，但於民族失敗之因，危機之來，誠尙未窺及癥結所在也。蓋我民族之危機，不外內憂與外患，內憂導源於腐敗政治；因內憂不除，而民族缺乏堅實的力量，招致外患之侵襲，無力以抵抗，致形成今日的危險局面。所以圖民族復興，改善政治爲一切工作的先決條件。

中國政治之腐敗，自有其深長的歷史淵源。數千年的專制政制，政權握在少數人手中，政治與廣大民衆漠不相關。清末因一朝政不修，紀綱敗壞，一致內促革命之爆發，外受帝國主義的侵襲。辛亥革命雖推翻滿清專制，但政權又爲軍閥所竊據，軍閥對民衆剝削壓迫，有加無已，賣

國辱權事件，亦史不絕書，故政治未上軌道。誠以內政不清明，外患之加重，乃事勢之所必然。自革命勢力統一全國以來，國民政府即奉總理所召示訓政實施方針，力求將政治納入正軌。惟封建勢力尙未澈底肅清，人民元氣尙未恢復，不幸又遭赤匪的騷擾破壞，所以訓政無多少成效可言，亦即是政治始終未入軌道。致力於對內，外患自無法解除，釀成現時空前未有之危機，吾人不必咒詈帝國主義之窮兇極惡，正應痛自責備惰佚因循之惡習未除，實吾民族生存的致命傷也。幸舉國上下，因受嚴重的刺激，發生不少的覺悟，力圖刷新政治，黨國執政諸先進，涇陽奮發，中央政治已蒸蒸日上，表現民族復興的象徵。但各地縣政，腐敗之積習仍未革除，使全國政治不能迅速走上軌道，故又必須整頓縣政，乃能爲國政建樹起真實基礎。縣政改革，在目前復興民族中之重要，固不待言。

### 一一、縣政的重要

總理在建國大綱中規定縣爲自治之單位，即是說，全

國的政治建設，必須從各縣的政治建設着手。欲訓政完成，達於憲政，必須完成全國大多數縣的自治乃能成功。夫政治建設必須以遠大的眼光，樹立一貫之計，但實施起來，又不可不從小處着手，一絲一滴的做去，所以縣政又為國政的起點。故欲全國政治的健全，必須從縣政的健全着手。就全國施政來說，中央政府為全國施政的中樞，一切政令計劃均由他發出，惟不能直接與民衆發生關係，而一切政令之實施，又不能不由地方政府負責。故地方政府之善良與否，關係人民的生計甚大。因為地方政治腐敗：勢必貪官污吏恣意剝削，土豪劣紳欺壓作惡，良民感受極大痛苦；警衛不力，不能保衛地方，使盜匪肆行，百業必會廢弛；教育不興，人民生活凋敝，無法接受現代知識，殘存於現代環境；官吏不能盡忠職責，敷衍塞責，建設事業不興，人民無法謀生。如此現象，即使中央政府有很好的施政方針，但到了地方政府，即變了性質，成爲利少而害多的弊政。所以中央雖有屬精圖治的精神，無良好的縣政做實施的基礎，則良好的政令計劃又等於具文罷了。

總之，縣政是國政的單位，故刷新全國政治必先改進縣政，縣政是國政的起點，故求國政的效率增加，必先整頓縣政；縣政是國政的基礎，故欲國政的上軌道，則必須縣政之健全。縣政與國政關係既是綦切，如果忽略了縣政的改革而只圖國政的刷新，則所謂刷新亦不過是表面文章，於人民生活無關，甚且有害。我國政治未入軌道，未始不是縣政腐敗，積弊太深，影響國政不能得到真實的革

新之所致，目下政府當即既已着重縣政的整頓，則將來國政的刷新，必然獲得一番良好成績也。

### 三、縣政的缺點

談縣政改革，必先將舊有縣政加以檢查。就舊有縣政而言，其缺點甚多，是重要的如：

(1) 縣政組織不良——縣政為國政的基礎，縣政制度不良，則地方政治建設已發生缺陷，其他方面當然不能有良好的表現。我國大多數縣府組織，於縣長之下，各設局長，縣府統一的行政權，分割為各小部分，已具支離破碎的現象。且各局又各自有統屬，表面上雖縣府機關，實際各自為政。如此現象，縱有周密的行政計劃與幹練的人才，而執行時處處掣肘，不能發揮其才能，因為這種制度的缺點，遂無法獲得良好的成績。

(2) 任用方法不善——「爲政在人」，此言確有至理！雖有很好的制度，若用非其人，未見得能發揮制度的功能。縣長為親民之官，縣政之是否能造福於人民，端賴於縣長之是否賢明。已往政府縣長之任用，弊端百出。縣府在達官貴人眼中，視為位置私人的機關，函薦親朋。而千祿蚤緣者流，不自量其才德，以親貴而得倖進。於是抱着「做官發財」的志願，庶政既敷衍了事，人民則受害無窮。其他佐治人員，亦如縣長之任用然，而真才實學者既無機會發展其素志，倖進者得借公以濟其私，縣政於是乎腐敗不堪問矣。

(3) 警衛無力——縣政為地方政治建設之基礎，故對於地方治安之維持，為一切施政之先決問題。中國近來因為天災人禍，民不聊生，致盜匪如毛。農村經濟既已凋零不堪，復加以匪患襲來，更弄得呈總崩潰現象。現在欲復興民族，必先復興農村；復興農村，要莫於安定農村。故安定農村的警衛力量，不能不有所注意。各縣雖有民團或保安隊的組織，而領導權多操在土豪劣紳手中。養給則勒自人民，應用則成爲私人工具，以之保衛地方則不足，而爲害地方則有餘。此等力量，不但對人民作惡，其牽制縣政之力量亦甚大。一旦匪警發生，不是資匪器械，便是棄城逃亡，其爲害於人民，實不可以言喻！

(4) 積弊太深——政府爲治理人民的機關，其職責不僅維持社會的安甯秩序，而積極之使命，要在於爲人民創造和增進福祉。果能代表人民利益的政府，其一切工作的目標，均能顧到人民的利益。但微之一般縣政，可得幾種現象：第一，一向以不擾民、不害民、敷衍了事的，即可謂爲善政。可見一般政象之因循苟且了；第二，至於貪官污吏，既以潛營得官，一朝當權，必任意搜括，以作下台後享樂之用度，人民則被敲括得精血枯竭，輾轉呻吟於水深火熱之境。此種縣政，實與人民相違背，不能不說是苛政暴政之殘跡。第三，縣長及佐治人員之任用，既無法定手續與標準，更無一定保障。以僥倖得官者，又隨時懼懼地，恐被撤，鞏固位職，只有逢迎趨附。縣政人員的人格既已墮落，何能爲人民福利着想，更談不上建樹善政。至

於考成方面，亦無正當辦法，有功過未必賞，貪濫者未必罰，惟看其靠山的力量之大小與能否求得主官的歡心以爲斷。即使有賢能的人員，但或因任用的方法不善而不屑爲，或存一五日京兆一之心而不願爲。似此，則消極方面，造成毫無建設的原因；積極方面，造成腐敗貪濫的基礎。以上幾點，不過就其顯著者而言，他如中央對地方政治隔膜，無由改進；地方行政經費支絀，無力興辦建設事業等等弊端，均爲縣政缺乏成績的要因。

縣政腐敗，則中央政治不啻在泥沙上建高樓大廈，雖外表可觀，而基脚不穩固是易於傾覆的。欲國政煥然一新，則非從新的縣政入手不可。

#### 四、整頓縣政的原則與方法

縣政中最大弊病，已如前述，今後改善的途徑，必須針對着這些弊病而確定改善的原則與方法。依吾人所見，可揭數端如左：

(一) 實施集權制度，建設廉潔政府。縣政積弊之一，在於制度不善。現在亟欲除去因襲敷衍習慣，使縣政表現活潑朝氣，第一就要求行政權力的集中。夫行政機關如有機體然，腦神經中樞能敏活地指揮全體各部動作，必先充實腦的力量。一縣政治建設如有進步，就要看縣府各部是否能統一指揮。縣長爲一縣治領袖，治理一縣權力應歸之於縣長，然後可收臂指相使之效。第二就要增進行政效率。墮佚因循，敷衍了事，已成爲社會生活一般的通病



，行政又何嘗例外。為政貴乎真實成績，而不在于形式上的工夫，世界新興列強的政治，無不講求行政效率。欲政治表現良好成績，必須計日程工的做事。根據此原則，則改進方法：（1）改善縣府組織以統一事權。……事權集中，才能表現出巨大的力量。縣長既為一縣之領袖，則其他佐治人員如局長等均能受其指揮，則應興應革事業，乃能作統籌計劃而順利進行也。就全國政治言，縣長為國政之中心幹部，其重要如此，省府既委之以治理縣事，而又分立各局，使各局長分散其權力，處處受牽掣，終於一事難成。整頓方法，自應改局為科，統率於縣長之下，乃不致事事牽掣而無成。（2）慎重縣長人選，嚴加考成。……為縣長者，必其人學識人格兼優，且處事幹練，方能勝任愉快。省府之任用縣長，必須考察其才力是否勝任，選拔方法，最善莫過於考試制度，既經考試合格後，任用既非私人薦薦而來，處事必能負責。而上級機關，對縣長之任用，尊重其人格，提高其權威，然後有能之縣長亦才有決心改進縣政。至於上級縣長考成方面，應力避私見，以廉明幹練或貪污嗜職為標準，如是則善政養成，誰亦不敢因循敷衍而自絕於人民了。（3）嚴懲貪污，養成廉潔政風。……中國政治最大的缺點，莫過於貪污，做官發財已成一般官場慣習。此風不嚴格糾正，一切即歸空談。因貪貪污純由於自私自利出發，欲求其為人民利益着想，豈非以虎謀皮。整頓縣政方法，一方面對縣政人員待遇改加優厚，使能維持其相當身分之生活，另一方面則發現貪污

事件，嚴加懲處，使貪濫者不敢混跡，建立廉潔政府，得人民熱誠擁護。縣政可大為改革，而全國吏治澄清乃可望也。

（二）安定社會秩序，鞏固民治基礎。縣政不良，人民遭受其害甚大。近年來天災人禍頻降，人民不能安居樂業，老弱者轉坑溝壑，少壯者散之四方，不流為餓殍，即流為匪盜，更加流匪之煽惑利誘，於是許多縣區，遭匪蹂躪，社會秩序，紊亂不堪，農村經濟，益復破綻。如此互為因果，應爛不堪設想。安定社會，必須充實自衛力量，前已言之，現有之民團保安隊等不足以應付，故整頓縣政，就警衛方面說，最好方法，莫如組織和訓練民衆。組織民衆的意義：一方面喚起民衆使之有團結，可以安定社會；另一方面，組織民衆，訓練民衆，使之過集團生活，而發生政治興趣，實施四權，建立民治的基礎。至於實行之方法，（1）整頓警衛以剿除匪類。……各縣現有之警衛力量，組織不完善，訓練不嚴格，且團丁多為游民，彼無恆產，何能為地方出力警衛。必須大加整頓，汰弱留良，多徵調當地壯丁，加以嚴格訓練，統一指揮，遇有匪警，則能合各縣力量剿滅之。（2）厲行保甲制度。……保甲制度之運用，在歷史上許多政治家已試行過，組織民衆，安定地方，嚴防匪類，誠為良善辦法。更能寓兵於農，使警衛力量充實，匪類無可滋蔓，社會入於安定，鞏固國家基礎。（3）試行四權之應用。……總理認為中國之革命必須喚起廣大民衆參加，革命才有真實基礎。而喚

起民衆之方法，即在提高人民的政治知識和興趣，在素無無政治訓練的我國人民，必須從地方自治實施上去訓練他們，使人民知道四種政權的應用，實行革命主義，輔助地方建設事業之進行。如是土豪劣紳操縱地方政治，防礙縣政的現象，將被民衆自治的力量消滅之，地方自治易於完成，民治基礎由是可以建立，而國政亦易上正軌也。

(三) 復興農村經濟，增進人民幸福。近年來因經濟恐慌影響，農村金融枯竭，匪亂騷擾，致農民不能耕種，復以苛捐雜稅繁重，人民元氣涸竭，此不僅大批農民逃荒，離開耕地而四處覓食，受盡人間困苦，其他工商各業，因農民購買力缺乏而凋零，社會治安亦受莫大威脅。當在民族復興過程中，復興農村經濟，實為急要之圖，故蔣委員長提倡國民經濟建設運動，首重振興農業，改良農業。不恢復農村經濟，則國民經濟全部無從着手。復興農村，在縣政建設中是重大工作，農村倘得登繁榮之境，人民幸福乃能增進。故恢復農村經濟方法：(1) 關於土地方面：一，整理耕地，剷除烟苗，開墾荒地，使離棄耕地農民，重歸故鄉有田地可耕。二，提倡合作事業。農民無力耕種，可貸以資金，收藏亦以合作方法，使農民元氣稍蘇。(2) 關於交通水利方面：近年來水旱交迫，人民餓殍載道，故水利交通不可不注意及之。疏濬河道，可以防澇，築塘修閘，可以防旱，種植樹林，可以調節雨量，而免除兩種災害。至於道路修築、交通之發展，更可以調整各地農產品之供求。(3) 關於苛捐雜稅方面：中國稅則

，因未實行直接徵稅，致稅則負擔實際多轉嫁到一般平民身上，且除正稅而外，其他苛雜，多至數十種。而預徵習慣，其為害人民，真不可以細述。復興農村，必須廢除苛雜，更不宜另籌抵補，以蘇民困。以上數事，無論是消極的防止害民弊政，或積極的為建設出發，在一縣之中，較輕而易舉。惟縣政人員與民衆接近，民間疾苦，知之最切，決心整頓縣政，不能不從農村復興着手，方可增進人民福利。

其實，縣政之弊端甚多，改革的方法，亦不勝縷述，然概其原則，不過以上所列諸點。若見諸實效，不但負縣政責任的人員須切實苦幹，而民衆的擁護與贊助，中央政府之督促與推動，匯合此三種力量，才能夠澈底施行。而全國政治之刷新，也只有這樣才能做到。

### 五、整頓縣政與民族復興

民族復興的工作以刷新政治為先決問題，縣政整頓又為刷新政治的基礎。故整頓縣政，小而言之，是一地方的改造，大而言之，即全國改造的起點。復興民族的實施，不僅是空口叫，而要實際幹；不僅是枝枝節節的設法，而是要通盤計劃的施行。縣政之改善，一方面是糾正不良的制度，集中力量為人民做事以求民衆的團結；一方面是從事經濟建設，以求民生富裕。復次，綜合這兩者的表現，民族精神已提高，人民生活又富裕，則禦侮圖存的力量，乃能充分發揮也。民族復興的目的，在求中國民族之獨立

自由，復興民族的方法，以新生活運動洗除國民惰快自私的習慣，在政治上嚴懲貪污，樹立廉潔風氣，以掃除革命之障礙。以國民經濟建設運動而恢復農村經濟，增加生產；而解救中國的貧乏。復興民族之步驟，以「安內」而達到「攘外」。總之，求中國民族的獨立自由，不能不反抗帝國主義的侵略；反抗帝國主義的束縛，不能不充實國力，充實國力，必有待於「安內」。一方面肅清破壞社會安甯的赤匪，他方面消滅破壞政權統一的軍閥，然後發展國

民經濟，普及國民教育，統一國家力量，與世界上強大民族競爭，而使我民族能在競爭中求得永久的生存。跟此目標做去，以堅實苦幹精神，腳踏實地做去，從縣的政治改造入手而刷新國政，由國政的建樹真正基礎進而努力一切建設的工作，使民生富裕，國力充實而達成民族復興。因此，我們所得的結論是：改善政治是復興民族的前題，整頓縣政又為政治建設的基礎。

# 國際大事述評

## 海平

國際事態，只要各國間的利害衝突無法調和，有非一般善於弄鬼作怪的政治家，外交家們，在幹着若合若離亦拒亦迎玩藝兒的一天，那末各國間悲欣離合悲劇也在一天天的變幻得令人不可思議。最近以來，國際局面，在表面上，比不上前二個月的緊張，然所謂什麼會議協定之類，依舊層見迭出，除了一二強國發生關於內政閣潮及一些不甚關要的會議協定外，關於意阿糾紛，日益嚴重，英德訂立海軍協定，日俄兩國關係之演變，以及商設邊境委員會，都是值得注意的幾件事，茲分述之：

意阿爭端，爲時已久，意國秣馬厲兵，問意阿相持不下。無稍懈，而阿王亦屢次發言，謂：「阿國決不因威武而屈服」。雙方意志堅決，戰事大有一觸即發之勢，幸經英法從中調停，組織仲裁委員會，世界人士，咸認國聯此次將意阿兩國之爭案辦理妥善，國聯本身乃得脫離困難而增威望，英代表艾登旋之功，尤爲衆所稱贊。兩國仲裁委員會，遂於六月六日在意大利米蘭舉行第一次會議，在第一次會議中，雙方代表就有會議討論問題範圍之爭執，致是日會議後各代表並未發表文告，翌日繼續開會，決議下屆會議延期至六月二十五日，在荷蘭舉行。延會期內，雙方代表須覓取必要文件，并製定會議手續，延會之前，意代表宣稱意國擬澈查阿國與意屬索瑪里蘭間邊界衝突，及阿國與伊里間所發生諸案，惟意國不願涉及劃界問題，阿代表當時爭稱，劃界與爭案密切有關，但意國代表仍堅持如不提及邊界爭案，則不能決定事變之實在何方云。當二國進行仲裁之際，意國好戰熱狂，仍無稍減，而陸海空軍之續開東菲者，日益增多。並據意財相在衆院演說，預算案時，宣露出兵東菲之費已達一千萬磅之鉅，在此二國和平解決爭端，固意軍續開東菲，六月八日慕索里尼檢閱第三次動員，開赴東菲之師團時，又作極強硬激昂演說，前途滿呈黯淡之際，而羅馬方面又傳來阿比西尼亞北邊界與南邊界發生意阿兩國兵士互毆事件二起，和平解決更多波瀾。緣意阿爭端英國所取態

度。意國多表不滿，一旦自世故會組成，而意國報紙痛詆英法意聯合對德陣線，變為英法阿聯合對意。並有一般輿論主張意國退出國聯。在此事勢演變中，意阿兩國，互相交誼。艾登則努力斡旋，在仲裁委員會於二十五日在海牙舉行第二次會議既無具體結果，意國又照會阿國反對阿國兼併金塔回王國一事，而阿國則以金塔回王國係阿國之一完整部分，意國在公認回省之權益，則經意阿條約特別載明，不應節外生枝云云。同日倫敦每日捷報載意駐阿使館已令意僑退出阿境，致英代表艾之斡旋，意國拒絕接受，慕索里尼且對艾表示謂彼確切決定意大利對阿比西阿更遵守其固定政策。艾訪意結果既完全失敗，意國備戰更積極。英國雖時盼求法國採取一致行動，然法國政策主體在避免干犯意相，遂便英法對意阿爭案成同床異夢之態，七月六日意相親乘飛機赴薩勒諾檢閱定期開往東菲之黑衫軍隊，作極激勵訓話。七月國聯秘書長愛文諾氏赴倫敦訪英外相霍爾磋商解決意阿全部問題，此舉一般人雖認外交方面有新發展，然停此種變化，意相殊不重視，七月十日仲裁委員會以意方拒絕討論劃界問題，因告決裂，十一日羅馬公報又發表新衝突事件兩起，意國雄師既已紛紛壓境，便乘機向阿提出四項要求：（一）重行勘定意屬索瑪里蘭與阿國之邊境及阿國以經濟讓與予權給意國，（二）築一鐵路經過阿境而將伊里特里奧屬索瑪里蘭相連接，（三）阿政府聘用意人顧問，（四）仿照英國在埃及制度設立各行政部等。意國此舉實欲以阿為其保護國，阿國方

面對各項苛求除表示堅反對外，阿王且有一番人將血戰至最後一人亦不允意國在阿施行統治云云。意阿兩方在劍拔弩張相持之下，日內瓦倫敦巴黎各方面，雖努力搜求斡旋方策，然十七日意相在人民報上著論謂：「意阿爭端既因武力起，必須以武力結束。」循此以觀，意阿兩國爭端，列強如無法調解，結果只有作壁上觀，侵略者雄心未已，被脅者義憤填膺，演變所趨，難免出於戰爭一途，丁此戰機危伏之際，一旦發作，牽涉必大，果爾，則人願第二次的大浩劫又復降臨矣。

英德海軍協定……英德海軍談話、宣佈已久，原定五月初旬舉行，英方因對德要求造艦噸數，未能滿意，屆時德方忽又要求延期，希特拉自發出整軍宣言以後，英德英俄諸談話，斯特萊倫會議，國聯四一七決議案，及法俄協定等事件，空氣都於德國大大不利，對於所謂籠統的外交政策，深感不合時宜，乃於五月二十一日在清一色的國社黨議會中，發表重要的對外演說，其內容包含十三要點，其中最要者為：（一）拒絕國聯四一七決議案；（二）尊重羅迦諾條約；（三）贊成天空互相公約；（四）贊成訂立互不侵犯條約；（五）表示願限制海軍，承認英國海軍優勢；（六）贊成不干涉他國內政；（七）表示不參加東歐互助公約及反共產主義的決心。這種外交政策，對於承認英國海軍優勢，及願締結天空互助公約，並明白表示德國不為患英國，決計反共，及遏阻法國之獨霸歐陸，殊充滿對英妥協空氣，因此，英德海軍

談判，自六月四日開幕以後，進行甚為順利，因為兩國利益均等，一個重要的國際協定——英德海軍協定，遂於六月十八日簽定了，其內容要點如下：

- (一) 英德海軍永為百分對三十五之比率。
  - (二) 將來各國海軍之比率，倘經訂定，則上述英德海軍之比率須載於海軍條約之內。
  - (三) 但遇有其他各國建造海軍艦，使僅占有英海軍總噸數百分之三十五，德海軍受其影響時，則德國保留重行考慮海軍比率之權。
  - (四) 原則上德政府承認各級軍艦之噸數均保持百分對三十五之比例，但如因其有特殊情形，必須通融辦理，則須另行訂定辦法。
  - (五) 德國所贊成之艦與英艦分爲兩級，然將來各主要海軍國，仍欲保持目前之分級法，則德國亦贊成上述兩種軍艦作爲一級之制度。
  - (六) 德國在平時將擁有等於英國百分之四十五之潛艇，如遇有必要并得增加潛艇至與英相等之噸數，惟德國欲增加潛艇數之前，必須與英國作友誼之協商，且須將他種軍艦之噸數減少以符兩國海軍噸數一百對三十五之比率。
  - (七) 各種軍艦之比率，如有奇零則應設法調整。
- 此次英德海軍協定成功，在德國方面可以摧毀凡爾賽和約，突破全歐一致的反德陣線，利益非常明顯。至英國方面，可藉此免受德國海軍的威脅，今後更能指揮柏林政治行

動，利用海軍競爭，衝破法俄的聯合陣線，保持向來優勢。依此看來，英德海軍協定，在德國固算外交上一大成功，在英國所獲代價亦殊不小。然在此種英德海軍結合的壓迫之下，必引起法意的不滿，尤其促成法國造艦計劃的急進而影響今秋海軍會議的前途更屬明顯，則列強軍備之來日糾紛，亦因此而更形尖銳化也。

日俄關係，自從中東路非法買賣成交後，日俄關係，日趨緊張，日外相廣田於意得係演變……志滿之餘，即欲謀解決日俄間一切懸案，而東京與莫斯科間之外交活動亦甚投機，雖則近有一方抗議射擊紅軍，一方抗議射擊日兵，及擅捕關東軍部人員；而蘇俄邊界嚴重設防，建築大兵營於亞巴凱監視所，又由該處築軍用汽車道達墨爾斯基沙河大烏里亞，此種關係在表面觀之，似甚緊張者，然在另一方面觀之，日俄關係顯有急轉直下之勢，據東京六月二十七日電通社電：駐日蘇俄大使伏列尼夫氏於二十六日下午二時赴日外務省訪問，廣田就俄滿邊境問題及其他作重要會談，至五時半辭去，在該項會談中，所討論者係屬日俄「滿」共同委員會設置案，至於則正由日外務省當局考究中之該項原案內容大體如下：(一)當在哈爾濱常設一中央委員會，而於滿洲里大黑河及其他邊境衝突處所設置小委員會；(二)小委員會由常該地三國政府代表組織之，并另行加入軍事委員會；(三)在小委員會中難解決糾紛時，得移交哈爾濱中央委員會辦理，設仍不能在該委員會解決，則當移交諸政府

交涉。按日俄糾紛，因素頗多，其設最重要者有下列五點：  
 (一) 日僞俄國境糾紛調整問題，(二) 日俄漁業條約改訂問題；(三) 北庫頁島煤油試掘期延長問題；(四) 遠東國防問題；(五) 互不侵犯條約締訂問題。其中二三兩項為日方所動議，兩國亦曾加以協商，因俄方遷就，解決之期或在不久。關於第五項，俄方亦乘廣田所標榜之日俄關係打開調整之機，積極進行，日前駐日俄大使之訪高橋藏相，乃欲促進日俄互不侵犯條約之締結者，但日方因見蘇俄極東軍備之強化而生疑慮，致此項協商尚無進展。綜觀上項各種懸案，如關於上列二三兩項由日方急欲解決

而提出者，俄方多表讓步，至俄方急圖解決而提出之一五兩項，日方故取延宕態度，因此，人們對於蘇俄之前倨後恭諸多懷疑，殊不知蘇俄對日的軟化，其原因在於德國勢力的膨脹，而李維諾夫的西抗德國東禦日本的外交政策，不能併行，且英德成立海軍協定，法俄隱線又遭打擊，是不得權衡緩急輕重對日暫示和緩，而將整個精神以對德，事勢雖然如是，但關係國境之第一項及同性質之遠東軍備問題之第四項，縱俄方之如何退讓，因糾紛重重，利害重大。在最短期間內斷難圓滿解決，將來日俄之糾紛甚至演成戰爭，當亦以此二問題為引發機誠意中事也。

# 世界珍聞

...尺度革命... 據開華盛頓科學實驗室工作三科學家，不久將廢棄英寸與公分為量長短之標準，因此項量法太為簡陋，不足因應現代科學精確之需要，聞許多科學家頗主張採用光的波長，作為量長短之準確的單位云。

...美飛行家又打破飛行持久紀錄... 留空中有二十七日之久... 美國米里定市，佛萊德基士與阿爾基士兄弟二人於一日乘機上升，

沿三角形之路線繞飛不已，以米里定為中點，線長五十哩，如是者計一十七日之久，已打破前有飛行耐久之紀錄，查一九三〇年度達爾與傑克遜二人曾成立二十六日二十三小時之非正式紀錄，今基士兄弟之成績，視前尤佳，彼等所用者，為一輕機，按一定時間在空中注入汽油。

...世界黃金... 共重三萬六千噸... 據法國專家估計，全世界所有黃金重量為三萬六千噸，如製成一大金塊可得六萬立方英尺，計

長二百英尺，高二十英尺，厚十五英尺，其價格共值美金二四〇〇〇〇元云。

世界最大之望遠鏡

據紐約麥考萊博士宣稱，在凝結中之一度至四度不等，距今八個月後，約可降至尋度室中之溫度，按該鏡頭之玻璃液汁，係於去年十二月傾入模中，鑄成後將裝在南加州巴羅瑪山之天文台上云。

機器人駕駛飛機

已作二百英里試飛，將來能飛至夏威夷。阿克蘭市於十四日預定美國再度舉行機器人駕駛飛機之神秘飛行，但因氣候不佳，與無線電羅盤飛行不甚適宜，故臨時展期，按昨日該機會在太平洋上作一二百英里之飛行，據聞此項飛行將逐漸增加距離，以最後能飛至火奴魯魯為目的云。

電學一發明

南京旅京粵台山人譚玉田，發明直流變交流受壓器，試驗成績良好，已向實業部呈請註冊，該器內容，較現行無線電器所用電源，進步甚多，面積僅五方寸，可由本身電力主動，隨意移動，隨地可以收音，無論火車輪船汽車及飛機，皆可設置，每隻僅需二三十元。

蘇俄製造水中探險球

一切部由自造，現正製造一水中探險球，能至極深之海底。球形略似汽

缸，能容二人及若干儀器，與美國計劃者全異，蘇俄之水中探險球，其壁較美國所製薄十倍，須用特種金屬製成。

因其質較輕故能自動浮至水面。球中將置四十種科學儀器，包括宇宙光照相機、海底照相機、電話、無線電，以及抽取水機、及研究海底動物之特別裝置，該球用於深水中之研究，及偵查伏於海底之船舶。運送水中探險球所用材料，係由蘇俄生產，該項建造將於一九三六年完成。

戰爭中之新利器

能自動瞄準助大砲發射，試驗三十六次不爽毫髮。美國海倫市陸軍及稅警今已完成一種神秘光線之秘密試驗，此種光線對於五十英里以內之任何物件，均能自動瞄準，因此能協助大砲，毀滅遠不可見之戰艦及飛機，並悉已歷試三十六次，不爽毫髮，若能成功，則今後之海空戰爭將改觀矣。

竹製火藥

黃超在德試驗成功，安定度爆炸力較強。柏林通信，前浙江模範工廠工程師黃超，係國立平大工學士，民國十八年曾由鄂省資送留日，專攻纖維化學，民二十一年又復轉德，專研中國竹漿製造，三年來先後在德許西(Hochel)紙漿製造廠，保德(Bautzen)紙廠製成化學竹漿三種，除用以仿製洋紙毫無遜色外，黃君復利用上項竹漿，試製無烟火藥，幾經失敗，卒得竹料

火藥一種，安定度及爆炸力均較現行竹火藥為強，柏林工大學防化學研究所主任巴本博士認此項竹漿為火藥界新發現，並由該校授予黃君以特許工程師學位云，查棉花為



日用品必需品 不宜用製火柴。故各商號所以本代，我國棉木兩缺，但竹料生種極難，取用不竭。聞黃君不久將擬具製造簡單說明書，向政府請求專利云。

德國新發明電報用打字機傳文書  
 ...話線傳遞文書... 德國郵政總局現正設置一種機件，使各重要城市間，安裝電話之人，不但能互通電話，且能彼此利用電話線，交換書信，此種辦法，即於電話機旁另裝一特種打字機，叫電話者首先照前法撥動號碼之號碼，然後將打字機上閣下是誰一記號，用手按下，不久對方之姓名，即可自動出現於叫電話者之機上，此時兩方可將通函內容，打於自己之機上，所有文字，可隨打出之文字，還留於對方之機上，此為普通電話所望塵莫及之處也，此項機關已非正式在柏林漢堡兩埠使用電話者八十餘戶間試驗多日，確屬成功，故近已在多爾特孟德正式開辦，不久各城市亦將相繼裝置，目前電寫

器每具價格大約在三千馬克左右，因其昂貴，故尚難行之普通，惟對於新聞紙，通訊社，交易所及各大商業機關，此項設備已屬極端需要云。

美參戰十八個月  
 死五萬零三百傷十八萬餘人  
 二 同樣之車輛肇禍  
 死五萬一千傷一百三十萬人

紐約市警廳鑒於紐約市上交通輻輳，每年車輛肇禍次數之多，駭人聽聞，特在通衢廣貼告示，以喚醒行人，注意交通安全，告示中將戰爭死傷人數，與街市行車肇禍死傷人數相比較，謂「歐洲大戰時，美國派往歐陸之軍隊，作戰十八個月，共戰死五〇・三一〇人，受傷一八二・六七四人，截至本年五月二十二日止，十八個月中，統計美國因車輛肇禍而致死者，達五一・二〇〇人，受傷者達一・三〇四・〇〇〇人，可見其傷害尚較戰爭為重」云。

專載

治川救國必先整飭紀綱

蔣委員長在蓉第四次擴大紀念週之訓詞

一、總結前三次講話之要義。

(一)「公」「誠」「慎」「拙」「嚴」為治川救國

之根本精神。

(二)剿匪必須充分發揮民衆的力量。

(三)救國必須實施文武合一的教育。

二、良民爲良兵的基礎，良兵爲良民的模範，軍隊應爲國民之模範學校，學校應以軍隊之精神實施教育。

三、整飭綱紀以振作人心轉移風氣，爲治川救國當前之急務。

四、希望大家不一天勤矢勇，必信必忠，一心一德，貫徹始終一之遺訓，以達成治川救國之目的。

劉主席、各位同志：今天我們在此地舉行第四次總理紀念週也是兄弟在成都公開講話的第四次，現在我先將前三次講話的要義大概重述一下，大家應該切實省察，第一次所講的，是兄弟這次來到四川的任務，不是專爲督剿赤匪，而是告訴我們四川各界一般負責的領袖今後應該如何奮發自強，盡忠職責，一方面要使全省民衆能夠安居樂業，一方面要使一般民衆能夠盡到他們各個人的責任，使政治軍隊社會各方面能夠一天天的進步，並且具體的提出「公，誠，樸，拙，嚴，一五」字忠告各位，以爲振拔人心，轉移風氣，行政治軍，建川救國之基本，今要道今後四川的治亂與國家的存亡，其關鍵即完全在此，大家必須準此力行，才可以完成你們的使命，達到革命的目的，第二天所講的對是告訴各界領袖知道訓練一定要「一三分軍事七分政治」的原則，充分發揮政治的力量，要發揮政治的力量，又必須發揮民衆的力量，如果大家能夠照此努力去做，任他赤匪的力量再怎麼大，我們也不難消滅他，所以不僅軍隊每到一處，應該愛護民衆，加緊組織民衆，訓練

民衆，就是各界民衆領袖，也格外要負起這個責任，所謂「一用兵不如用民，教民要如教兵」的道理，無論剿匪禦侮，治國平天下，都應當如此，因爲民衆的人數既多，並且到處都有，只要我們加以組織與訓練，便可以發揮最大的力量，而且利用起來也比軍隊便利得多，但是用民必先教民，而訓練民衆又須和訓練軍隊一樣，使他們都能夠和我們同生共患難，盡其心力來做剿匪禦侮的工作，第三次所講的，就是說各界領袖個人都負有教育的責任，因爲我們要振拔人心，轉移風氣，使社會上全體國民人人能夠德備術修，成功立業，而達到革命救國的目的，必須注重實施文武合一的教育，文學校的教育要以武藝爲其主要的基礎，軍隊的教育，亦要以文事爲其重要的內容，務使每個國民成功文武兼備的全才，尤其是武藝教育，在今日國家危急之際，更爲重要，如果國民不備武藝，便不能算現代的健全國民，如果教育而不注重武藝救國教育，便不能算現代的國民，所以要做現代的國民，一定要有武藝的修養，要使教育產生效果，一定要有武藝的訓練，而且武藝教育，不僅注重武術，亦須涵養一智，信，仁，勇，嚴一之武德，至於一般教育，又應以「六藝」爲其主要內容，如此才成功文武合一的教育，才可以救國。

以前三次所講的話，都是對治川革命救國的根本要道，亦即各位領袖做官長做教師最緊要的道理，各位現在詳細省察一下，在這三週以來，是否實心實力的照着做了，今天對各位再繼續講教育人民和轉移風尚的要點，希

望各位特別注意。

大家要知道，教育是甚麼，就是教人做人與成功立業的手段。如果一個國家或一個社會沒有好的教育，就無由造成完善的人才和優良的風習文化，也無從建設新的社會和強盛的國家，我們現在要轉移風氣，健全國民，建設新的社會，挽救危亡的國家，就必須注重國民的教育，教育之道，除上次所講文武合一應該切實做到以外。

各界負教育責任的領袖，無論是在文的武的，定要明白國民教育的關係，最緊要的，就是要知道與民的關係何在，我們無論是當兵的或是做百姓的兵同是一個人，爲什麼一個叫做兵，一個叫做民，是不是因爲一個人戴了軍帽穿了軍衣拿了槍，便叫做兵，否則便叫做民呢，這不是過是形式上的一點分別，其實兵與民原爲一體，並沒有絕對的差異，任何一個人，都可以當兵，任何一個兵，都是百姓，我國古時寓兵於農，當國家有事的時候，人人有當兵的義務，國家承平的時候，人人便解甲歸田，可見兵即民，民即兵，更無所謂兵與民之別，兵民既爲一體，則所施的教育，當然也應該一樣，不過一個人一旦當了兵，他所負的責任，便比較普通一般國民的責任格外重，而其責任比較重，所以一定要德術較優的國民，才能夠當兵，由此可見，兵的教育一定高出於普通一般國民，而普通一般國民，實又爲兵之所自由，所以我常常講一良民爲良兵的基礎，良兵爲良民的模範，如果一個國家沒有好的百姓一定不會有好的兵，沒有好的兵，當然不會組成健全的軍隊

，必須有好的百姓，才可以產生出好的軍隊來，同時，因爲當兵的人既然比較一般百姓所負的責任爲重，他的人格與智識以及一國志士「一公爾私」，見義勇爲一的犧牲精神，當然也應該高出普通百姓一等，所以當兵的人應該是普通百姓的模範，如果士兵以及整個軍隊真是這樣好，當然可以給一般百姓做先生，凡是和我們士兵與軍隊接觸的一般百姓，都可以直接間接在有形無形之中受到好的影響，和我們軍隊士兵一樣有高尚的人格，有完善的智能，有急公好義的精神，來和我們軍隊共同奮鬥，完成救亡復興的事業，所以我們要想真正能練出好的兵來，使我們國家能夠強盛，一定先要設法將全國國民教好，使之成爲優良的現代國民，但是若能收得這個遠效，除各界民衆領袖用教育方法努力去訓練以外，同時必須軍隊負起這個責任，不過現在軍隊的本身素質尙未健全，要想軍隊以身作則來教好普通百姓，勢必有所不能，所以又非從軍隊本身着手，先教好一般士兵，使每個士兵，先做好一個普通的良民，具備一個普通人所應有的一切道德智能與精神，再從智、信、仁、勇、嚴、武德中教出一個健全的革命軍人來，如此然得可以做普通百姓的模範，因此之故，民衆即爲軍隊之基礎，軍隊又爲民衆之模範，所以軍人自己斷不可自暴自棄，和從前一樣不重視人格，不振刷精神，必須發揚國、做成正堂堂爲民表率之救國救民的軍人，如此，民衆到也歡迎之不服，又何至厭惡與輕視，在另一方面，一般民衆，也切不可只爲當兵的沒有好飯吃好衣

穿，就當作比我們低等看待，以至於隨便厭惡他們，慢罵他們，這是不對的。實在說，民衆對於士兵，應當尊敬他們，愛重他們，如果真能尊敬他們，就會保護百姓，所以當兵的人尤其是軍隊中高級將領格外要知道，軍隊就是國民的模範學校。軍人不是只出操打仗就算盡到本分，在士兵入伍之初，官長一定要告訴他們說，「你現在戴了軍帽穿了軍服，已經不是一個普通的百姓，而是一個人格高尚，地位尊貴負有保國衛民的責任，能夠為國為民而犧牲一切的軍人，更是國民的模範，應該自尊自重，自強自立，盡到軍人的天職，務使每個軍人，都能明白做人的道理，修養人格，振刷精神，鍛鍊智能，做一般國民的模範，每個軍隊，都要作一般學校的模範，反之一般學校教練學生的辦法不要在講堂黑板上教教書本上的知識就算完事，要和軍隊教練士兵一樣，用軍隊的精神來實施教育，不獨界學校要這樣，就是一般女學校都應該如此，務必使每個學生都能明禮義，知廉恥，重武德，精武術，使每個學生的生活都充滿了紀律，和犧牲的精神，這樣才能說為真正現代學生與學校，現代世界各強國無不如此，所以也可以說學校即為社會的普通軍隊，如此，兵即民，民即兵，軍隊即學校，學校即軍隊，才完全合乎文武合一教育的原則，每當國家有難，鄉間的百姓，學校裏學生，就隨時可以出來奮命戰場，捍衛邦國，如此我國才可以得救，民族才可以復興，革命才可以完成，各界負教育責任的人，特別要明白兵力行這道理，此外，再講到我們建立

政治，軍隊乃至整個社會國家最根本的要件，就是紀綱，如果紀綱不立，無論政治軍隊，無論家庭社會國家，一定不能建立起來。者且一切禍亂要由此而生，國家沒有紀綱，國家必亡，軍隊沒有紀綱，軍隊必危，社會沒有紀綱，社會必亂，家庭沒有紀綱，家庭必敗，所謂紀綱是什麼，就是組織的體制，個人為什麼，我們中國為什麼被人輕視為一沒有組織的國家，這就是說我們國家沒有紀綱，尤其是現在外國人批評我們中國人不是人，是一批蟲子，這是什麼意思呢，蟲子沒有知識，沒有組織，羣飛羣聚，散漫麻木，任人家欺壓蹂躪，到死還沒有知覺，他將虫子來比我們，意思就是說我們沒有紀綱，下級不服從上級，地方不服從中央，支離散漫，毫無組織，大家要知道，人與禽獸之分，亦即在人有組織有訓練，能夠明禮義，知廉恥，循理守法，循禽獸則反是，現在我們國家無論軍隊社會各方面，都缺乏組織訓練，很多人不循理守法，以致被人家罵為非人的蟲子，你看這是何等可恥可痛的一件事，各位知道，現在的四川可說紀綱掃地，蕩然無存，例如我這次來到重慶和成都，就聽見很多人對於軍政負責各長官，不稱呼他的官級官職而直呼其名號，而且很隨便的加以譏評，這是各省所沒有的現象，由此一點也就可以看出四川今日已不知道有所謂紀綱，想是大家隨便了，不知不覺的成爲蟲子，以爭奪權利和同伴之記，也缺乏體制的尊重，而官階社會的紀綱官吏，更被多少尊重觀念，到處都看出凌亂失序的現象，其實這是不對的，須知官吏係國家

所委任，如某軍官受國委，就該軍官而言，會政官更，則其責任之重大，實非筆墨所能形容，且其責任之重大，亦非筆墨所能形容。於其所任之職務，固應依法執行，不能隨便，且應公然，不顧國家的體面，不顧下級人員對上級長官應該如此，即使上級官長，也不得隨便直呼自己部屬的姓名，例如現在浙江省政府主席黃紹竑同志，但當我回到浙江家鄉去的時候，我就是他治下的一個人氏，我不能隨便叫他的名字，還是和其他人一樣稱他為主席，這是國家的體制，應該要如此此的。我們現在要治理四川，應自挽回人心轉移風尚做起，而最要之點，則在懲飭紀綱，無論文的武的，無論農工商學各界，男男女女，老少，個個人都要守本分，守紀律，循規蹈矩，知禮守法，然後紀綱以立，四川可以由此撥亂反正，國家可以由此救轉來，否則，如果大家今後還不猛省，仍舊上下相陵，紀綱廢弛，則政治軍事社會必永無澄清之時，不僅四川亂亡無日，整個國家也永無復興之機會，總之，我這幾大對各位所講的話，自始

至終，都是我們黨軍以及各界領袖與同胞自救救國的要道，大家應該及時惕息，努力奮起，按照我所講的切實做去，以盡到自己的責任，達到自救救國的目的！

兄弟到成都已經四週，大家在這裏已經舉行四次紀念週，每次紀念週我們要念一次總理遺囑，我們在這個危急存亡的時候，要真正做一個中國國民和革命軍人，做一番轟轟烈烈的革命事業，就要遵照遺囑最後四句話「矢勤矢勇，必信必忠，一心一德，貫徹始終」去努力奮鬥，這四句話就是我們做人成業救亡圖存之基本要道，我們不要隨便念過聽過就完了，一定要在座各位同志無論男男女女，大家切已省察，篤信力行，時時破破危急的國家置於心頭，人人以實現救國革命的三民主義為己任，不避艱難，不惜犧牲，不計私利，不憚改過，一心一意的為國家爭人格，為民族爭生存，如此我們國家民族的前途，才有復興的希望，大家才可盡到四川人救川救國的責任而不愧為父母的肖子，總理的信徒和中華民國的國民。

(完)

## 自覺社啟事

本刊因發行便利起見，自三十八期起，改在鎮江出版，嗣後關於本報事項，請改向鎮江江蘇省政府內本社接洽為荷。此啟。

七月卅日

# 自覺月刊

## 第三十二、三十三期合刊要目

—— 獨裁政治討論專號 ——

寫在前面	叱夢
對於民主與獨裁爭論之批判	曾三省
民主獨裁之我見	章千里
民主與獨裁之考察	林其瑞
獨裁與專制	胡興奎
建國與獨裁	倪映霞
獨裁政治史的考察	張孟浩
獨裁政治與國際現勢	長青
獨裁政治與中國現勢	詹根生
領袖獨裁與中國革命	梅其昌
實現三民主義與獨裁	俞之華
復興民族與獨裁	李良辰
<b>第三十四、三十五期合刊要目</b>	
「五一」紀念與我們的認識	紀自由
復興民族聲中紀念「五三」的意義	商恩普
紀念「五四」與青年自覺	張濟民
「五五」紀念給予我們的啓示	曾三省
「五九」紀念應有的認識與努力	詹根生
怎樣紀念「五一八」	朱慶華
「五卅」紀念	陶積德

自覺月刊第三十六、七期合刊

中華民國二十四年七月出版

編輯者 自覺社

印刷者 安慶大中華印刷所

通訊處 安徽反省院

總發行所 自覺社編輯處

分售處 安徽反省院傳達室  
及安慶各書局

每册定價五分

現代雜誌供應社  
社址 鎮江中正路中

# 反省月刊

安徽反省院出版

## 第九十期合刊目次

民生史觀在中國史上的考察(上).....	呂佑生
全民政治之認識(續完).....	林其瑞
民族復興運動之內容及其前途之展望.....	張大由
國民經濟建設的我見.....	張濟民
農村放款與農村復興.....	商恩普
國難期中我們應有的認識.....	龔成謨
鄂豫皖匪區二十年內殘殺之前因後果.....	陶積德
創痛的過去和光明的將來.....	王黃芝
院務紀要	

## 第十一期合刊要目預告

民生史觀在中國史上的考察(續).....	呂佑生
節制資本之理論與實施.....	黃德壽
復興文化與復興民族.....	林其瑞
農村建設與民生.....	張濟民
應付當前國難的幾個問題.....	張濟民
中國共產黨之中國社會論的錯誤.....	俞之華
皖西匪共荼毒社會之寫真.....	陶積德

# 西北雜誌

第一卷 第一期

民國二十四年八月出版

## 要目

論評	剿匪勝利與政治改良	劉國營
	對西北文物展覽會之希望	張新文
	關主與新獨之錯誤	張新文
	治陝與剿匪之根本工作	張新文
兩年來的甘肅政治		魏三譯者
甘肅省經濟及交通現勢		魏三譯者
建設新青海第一期計劃書		朱成瑗
蘇俄控制下的外蒙		寶德譯
甯夏土地清丈與田賦改革的透視		王智
日人眼光下之新疆國際關係及其前途		王智
青海羊毛的負擔及其對於各方的影響		王智
拉卜楞視察記		張文郁
我國今日之合作社運動		張文郁
雲南的種類及成因		何毅
西北風		何毅
讀者論壇		何毅

定價

全年二十期一元二角 半年六期七角

零售每冊一角五分

發行所 西北雜誌社 各省各大書坊 代售處