

抗戰叢刊第五十三種

# 戰時鄉村政治 之改善問題



中山文化教育館編印

抗戰叢刊

抗戰與建國

蔣星德著

抗戰以來之外交與國際形勢

鄧公玄著

中蘇合作抗日論

嚴繼光著

蘇聯出兵問題

鄭樂敷著

抗戰與國際宣傳

陳原著

空軍與國防

蔣星德著

抗戰中的湖北形勢

蔣君章著

怎樣才能澈底動員民衆

磯石著

怎樣動員漁民大衆

劉銘基著

戰時縣政之改造

阮華國著

戰時鄉村政制之改善問題

何會源著

抗日必需的義勇軍

陳止謨編著

抗戰中的徵兵問題

唐崇慈著

漢奸問題

唐崇慈著

怎樣對付偽組織

由黎著

抗戰軍事與新聞動員

陳文幹著

論日機轟炸我國之遠法

郭長祿著

轟炸問題

楊振先著

抗日經濟戰略

壽進文著

長期抗戰的經濟策略

高叔康著

抗戰期中的財政問題

楊一夫著

封鎖海岸與對策

李景禧著

戰時糧食動員問題

殷錫琪著

教學法的進展與戰時教學問題

鍾魯齋著

戰時小學教育實施法

吳鼎著

抗戰與華僑

林雲谷著

抗戰格言集

姚慶曾編

日寇的殘暴

編者：中山文化教育館 總經售：上海雜誌有限公司

4118  
抗戰叢刊第五十三種

戰時鄉村政制之改善問題

中山文化教育館編印

抗戰叢刊第五十三種

戰時鄉村政制之改善問題

歡迎翻印

著者 何 會 源

編行者 中山文化教育館

重慶商業場倉壩子二十二號

印刷者 勵記啟文印刷所

總經理 上海雜誌公司

漢口總店 交通路六十二號

武庫街九十七號

支店：  
重慶 漢民北路 梧州 大中路  
廣州 長沙 東長街 武昌 胡林翼路  
宜昌 二馬路 西安 南院門  
成都 祠堂街 昆明 華山南路

本刊重慶辦事處

重慶新市區中一路四德里廿一號

中華民國二十七年八月渝版

實價五分

# 抗戰叢刊緣起

野蠻殘暴的日本帝國主義者，又在屠殺我們的同胞，侵佔我們的領土了。它的野心，不但在於亡我國家，滅我民族，并欲進而獨霸東亞，征服世界。我們為求民族生存，為達世界和平目的，被逼而出以全面抗戰。在這全面抗戰的過程中，每個人及每個團體都要盡它救亡禦侮的責任。本研究部平時根據總理遺教，研究國際上種種問題及復興民族各種方策，對於敵人內部的問題及抗戰時的各種策略尤為注重。當此全面抗戰發動的時會，我們不敢後人，是以有抗戰叢刊之發刊，我們感覺到要保障最後的勝利，抗戰指導者要多努力于下列幾種工作：

(一) 分析敵人的虛實，暴露敵人的弱點，使全國人民家喻戶曉，以增強我們民衆抗戰的決心及力量。

(二) 宣佈敵人陰謀、殘暴和蠻橫，以增強民衆的同仇敵愾心理，鞏固我們的民族自衛營壘。

(三) 暴露侵略者的罪狀于世界人類之前，使天下人皆知有共滅此人類蝥賊之必要，共棄比瘋狼似的日本帝國主義。

(四) 研究及計劃全面抗戰的方策，把偉大的人力和豐富的物力總動員起來，做成精密整個的組織，使我們抗戰的營壘變成「金城湯池」一般，以達最後的勝利。

本研究部爲了上述幾種逼切的要求編印這種叢刊，供抗日民衆及民衆指導者參考。我們兩月來的抗戰已經證明「最後勝利終歸我們」了。我們能使四萬萬五千萬同胞憤慨同仇協力殺敵，這個最後的勝利當更有把握，民族復興可拭目以待。本館理事長孫哲生先生曾說過「抗戰到底，民族復興」這是代表我全民族的堅強信念。我們更切盼同胞堅守總理的遺教，「和平奮鬥救中國」區區微忱，望海內外同胞多加贊助，多加指教！

中山文化教育館研究部啓

二六，十，三十。

# 序

三個月以前，我曾寫過「抗戰時期之下層政治機構」一文，經中山文化教育館列為抗戰叢刊第三十六種，於本年六月出版。那篇文章的主旨，只在敘述抗戰初期我國下層政制方面應付這非常事變的準備情況如何如何而已。那篇文章雖也說過現行機構大有改進充實之餘地，但沒有說到這套機構應當怎樣改進和充實。這一點比較繁雜多了，有用專篇討論的必要，本文之作，其對象即在此。所以就內容說，本文實前文之姊妹篇，但實際上，二篇文章都可各別存在。

在本文起草完畢正待出版時間，我國地方政制之改善問題，已經政界最有力的機關予以發動，這就是七月十四日國民參政會通過的「改善各級行政機構」等議案。不過這議案，到現在為止，只是一紙議案；它能否實行，還要等待最

高國防會議審議之後再定。在現時，也許在最近的將來，我國實際上的下層政治機構，仍然是本文所列爲討論對象的現制，而不是參政會的決議。但爲便利讀者比照起見，特將參政會議決議辦法分別附記本文有關各節之後，作爲「後記」。

○關於參政會決議的重要性，我們承認；但我們不能承認它是改善現制的最後方案。卽或它能見之實行，我國鄉村政制的改善問題，仍然存在。這是我在「論國民參政會所設計的地方政治制度」一文內所已討論過的了，不贅述。

二十七年八月十四日序於重慶。



# 戰時鄉村政制之改善問題

## 目錄

### 抗戰叢刊緣起

- 一 鄉村政治與鄉村政治制度……………(一)
- 二 層級方面之制度問題……………(二三)
- 三 組織方面之制度問題(上)……………(二四)
- 四 組織方面之制度問題(下)……………(三一)
- 五 監督權行使方面之制度問題……………(四四)
- 六 鄉村政制改革與地方政制之前途……………(五三)

# 戰時鄉村政制之改善問題

何會源著

## 一 鄉村政治與鄉村政治制度

### 一 楊糊塗的鄉村政治

在抗戰初期，我國內政方面的問題很多，但恐怕沒有比鄉政改善一問題再重要的了。一方我們要運用每個地方的人力物力來增強抗戰力量，一方面負這重大使命的鄉村政治機構，却鬧得一塌糊塗，不可告人。

不久以前，我曾寫過「抗戰時期之下層政治機構」一文（註一）敘述抗戰初期我國地方政制方面的情况，看看有無應付這非常事變的相當準備。我在這文內曾經說過，我國縣的下面一向是政制上的空白部分，原為鄉紳與差役所管理

的世界，但現已設有區、鄉鎮、及村街之三層政治機構。其中村街採保甲組織——這是一種軍事部勒，即魏源所謂「以兵法部伍其民」之政制。鄉鎮有設立鄉鎮公所及設立聯保辦公處之別，區也有設立區公所及設立區署之別，但實質上都是行政官署組織。該文對於各級政治機構的組織及其本質，分別說明，並與外國通行之地方政制比較以明其特點。惟該文目的，在以客觀態度對現制爲忠實的敘述，所以沒有談到這機構的優劣，更沒有談到這機構應當如何改善。只在論到這機構的運用時，曾這樣說過：

『以上是就政府方面觀察，認爲現制有相當便利，但就人民方面觀察，現制的缺點就不可掩了。我們可以說，經過現時下層政治機構，政府可以自民間取得某種數量的實力，但人民所出的代價却不止此。這代價要比政府所取得的，超出百分之幾，甚至百分之幾百。民衆痛苦極了，他們對

於政治的態度，是消極的退縮的。」

這是在原文內所爲關於現時下層政治機構的敘述。照報章雜誌所說看來，現時鄉村政治簡直是壞到無以復加！現在抄錄數節（註二）於後，以見一斑：

『最近有抗敵後援會命令各縣每甲製背心一件，某縣以四千甲計，須四千元，而老百姓真正的担負，根據切實的考察與估計，約爲一萬二千元至兩萬元，別的可以類推。至於攤派的標準，全出於聯保主任保甲長的自由意志，而這個意思實際上又爲內地社會經濟政治各種力量所規定，結果有勢有力的不派，地主和殷商不派或少派，親友不派或逃派，全部的重量壓在廣大的貧苦農民身上，最可憐的是他們連傾訴一聲也不敢！』

『自北戰場火線南移以來，時需補充國軍傷亡，縣政府事前既無準備

，事來又須立即報銷公事，於是連那個奇形怪狀的壯丁名冊和抽籤法也廢棄不用，用一種拉夫式的強制方法，豫中稱之爲「抓壯丁」。抓的方法是五花八門，有誘捕，有夜劫，有圍擊。抓的對象自是活該被抓的，而且最好是孤子，担負生活家庭責任者，或身有宿疾的人，爲的可以立刻得到贖金。而且聯保主任往往比原數三倍四倍的抓來，關進屋子裏，凍之餓之，讓家屬出錢來贖，因此鬧了許多的命案。最後收集殘餘——十之三四是用錢買替的——用繩縛綁，由警務員拿槍押到縣政府。警務員在中途仍可受賄釋放或抓路人代替，每徵募兵役一次，單就警務員即鄉人所謂「黑兵」而論，就可賺得數十元至百元不等。」

『那些逃亡的壯丁受生活的以及政治的逼迫，便麤集起來，三十五十以至百千成羣，在各地騷動，地方政府無法消滅他們。此種現象據筆者所

知，在豫南與鄂北幾隨地皆然。最厲害的，是嘯聚在泌陽山中的萬餘人逃亡壯丁，公然揭起反對徵集壯丁和救國公債的旗幟四出煽惑誘各地壯丁加入以避免兵役與攤派。各地保甲長畏懼他們的勢力，只有出諸放任一途了。這種煽動與吸引的力量極大，使許多民衆都有準漢奸意識或漢奸傾向了。

『

這樣看來，『現在的政治與保甲制度在戰時不唯不能盡動員民衆的任務，相反的倒成爲擾害人民的工具，並使人民走到與全面抗戰相反的途徑上去』，這結果簡直是出乎我們意料之外。

至於鄉政工作之一般效率，低到極點，更無庸諱言。這可以「迂緩」「鬆懈」「虛偽」等字形容之。上級官署有命令來，就動一下，否則一切不管。有時上級官署有命令來，他們也可置之不理，等到一催再催之後他們才着手。這種頑疲

現象，尤以保甲組織爲甚，所以有人說，『現時的保甲組織僅有軀殼，僅有其虛名，至於實際工作則極少表現。』（註三）

### 鄉政失敗與政治制度

現時鄉政之糟，是大家所公認的，可以不用多說。我們現在所要研究的，是現時鄉村政治的癥結在甚麼地方，怎樣去補救它。

鄉政敗壞的主因是甚麼？是否一定在制度方面？關於這一問題，各方意見不一，但以承認在制度方面者居多。在我們看來，亦以承認在制度方面者之理由爲較充分。你看，這政治組織徧徧容納貪污土劣份子，這不是制度問題麼？這政治組織不但容納貪污土劣份子，並且還聽其任意利用以達其營私舞弊之目的，這不是制度問題麼？還有，貪污土劣份子這樣胡鬧，而上面的監督官署看不見，下面的被治民衆看見了，却不敢出來說話，這不又是制度問題麼？

我們也承認鄉政失敗的原因是多方面的，但這許多的原因中，只有制度問題，最主要最直接。我們試將通常說到的幾種原因，加以分析：

第一，有人以爲貪污土劣橫行乃是農民缺乏教育的緣故。農民政治常識極端缺乏，對於公事毫不熱心，一任貪污土劣之把持操縱。他們對於鄉政人員的欺侮壓迫絕少表示反抗或從事檢舉揭發，甚至故意給土劣以方便，例如

『保甲長派款時，往往沒有收據，有時即給收據，他們也不要，甚至於願意多出幾個錢把收據取消。他們的理由是有了收據，便成爲今後繼續攤派的根據，不如根本把牠毀去了的好。』（註二）

因此，貪污土劣益發放縱。我以爲民智低下與鄉政腐敗沒有多大關係。制度上不安排一種切實易行的檢舉辦法，誰敢冒險檢舉？民衆的不檢舉以及不要收據，反可證明民衆之思慮深遠。又制度上不安排一種參政辦法，人民對政治



卽或熱心，也無從表現。我國人民參加中央以及省縣政治，或者程度不够，但決不至連一村一街以內的政治都不了解。民智開發是長期的教育工作，我們決不能等教育普及以後再改革鄉政。

第二，有人說鄉政失敗，由於鄉村經濟困難，尤其是財政困難，以致地方工作無力辦好。這話不無道理，但只能解釋工作何以停頓，而不能解釋鄉政人員何以貪污。事實上，現時鄉政上有許多工作不一定要有經費才可辦好。再澈底點說，鄉村經濟真的十分困難麼？何以鄂北各縣的聯保主任這次辦理征兵募債，每人所得收入普通多有幾百元以至千元，江西零都某鄉一聯保主任原是一個半字不識的商人而今已是大腹便便坐享餘年了」呢？（註五）經濟困難並不影響鄉政人員的收入，這是經濟問題呢？抑是制度問題？

第三，還有一類似的說法，說鄉政腐敗由於鄉政人員待遇不高，保甲長任

務繁重，有義務無權利，所以好人總是互相推諉不願担任。

『的確，担任保甲工作太困難了；錢也太少，甚至沒有。一面要受政府的督責，一面要與民衆直接摩擦。名譽說不上，生活也要受到影響。這種「費力不討好」的事，除別有企圖的土劣和極少數特別例子外，誰願意幹？不得已而幹着的，誰不想擺脫責任呢？』（註六）

『尤其自抗戰發生後，凡政府要人民出錢出力和其他的公務，均須由保甲長來辦理。保甲長彷彿成了專門職業，而又不給予俸給。如果承認楊腹難於從公，那麼保甲長之營私舞弊豈不成了當然的事實？』（註三）

但細加分析，這都是制度問題。鄉政工作太多，保甲長一人之力應付不了，但我們何以把一鄉的事只交給他一人？世界各國鄉政人員有多少不是義務職，但何以他們不都同我國保甲長一樣的營私舞弊？事實上，劣蹟最多的是聯保

主任，但聯保主任在多數地方是有相當俸給的。

第四，比較有力的說話，是說鄉政失敗由於政府責讓鄉政機構承辦的工作太多，換句話說，是對於鄉鎮及保甲之運用太過。

「聯保，保和甲的整個系統……原只是一種相當於鄉村警察的組織，現在一旦把全部的農村動員工作，都作為它的職責，因此人力財力方面都發生問題，弄得保甲人員就是要辦事也不能好好地辦。」（註三）

「在抗戰過程中政府所要求於人民者多是出錢出力，而出錢出力的方法是愈到下一層愈不合理，遂使那些窮苦無文的大眾，不但不能應徵，且不願應徵。自然只有靠那有一呼二詐的本領的保甲長，用高壓手段，方可從人民身上榨出些油水來。其結果保甲長雖名曰由戶長推舉，實際上不僅窮苦老百姓不能當，好人不願當，只有由聯保主任指派，並且亦只有那遊手

好閑的流氓土痞，才適當其選。」（註三）

但這仍然是制度問題：因為政制上只安排一種唱獨腳戲式的工作方式，所以非借重流氓土痞之力，不能推動鄉政。假設政制改善了，好人工作的成績一定較土劣高明多了，即或政府對鄉政機構運用得太過一點。運用太過是我們這羸弱國家的不得已的舉動，但人民所苦的並不全在政府的運用太過，而在鄉政人員的運用太過：

「現在的老百姓實是處於水深火熱之中，他們的希望也真不奢。他們也大約知道國難如此嚴重，國家不徵兵不派款是沒有辦法的，所以他們所希望的，並不是國家不徵兵不派款。但是國家徵一個，鄉下就得徵二三十個，那一二十個就是方便下級公務人員的賣放，有錢有勢的怎麼也可以不受徵，無錢無勢的怎麼也逃脫不了，國家要一百塊錢，鄉下就得有千二八

百塊的出，這樣子一來，鄉下人才真沒有辦法。現在我們入農村工作的人，止要弊絕風清，國家徵一個兵，就公公平平的要一個兵，要一塊錢，就公公平平地派一塊錢，本來是作本分的事情，鄉下人已經感恩不盡了。」

（註八）

所以只要公平，就是運用太過一點也無妨。

從以上所論看來，現時鄉政失敗的主因，並不是人民教育不够，不是鄉村經濟困難，也不是鄉政人員待遇太劣；及政府對於鄉政的運用太過；而是我們沒有安排幾種辦法，使人民知識程度與之適應，使人民所出金錢不入私囊，使大家對於公事通力合作，使鄉政人員不似唱獨腳戲式的工作以致非借重流氓地痞之力不能推動鄉政，尤要者，使土豪劣紳不至驕入，即或驕入也不能營私舞弊，欺侮鄉民。總之，現時鄉政失敗的主因在制度方面。

## 二 層級方面之制度問題

### 層級的調整

現在的鄉村政治，離我們最低限度的希望，實在太遠了。我們在抗戰時期，極端需要純潔的地方政府，但僅僅純潔也不夠用，還需要它有相當的工作能力。要想滿足這希望，本來不是容易的，尤其在戎馬倥傯時期。因為在這時期，地方政治不宜更動，幾乎要「利不什，不變法，害不什，不易制」。我們現在談鄉村政治，必須看看能否設法以最小的變動收最大的改進。

前面說過，鄉政失敗的主因在制度方面，所以我們應當從這方面想辦法。制度上的問題，有層級，組織，監督方式等項，我們現在就這三方面，分別加以檢討，看看怎樣才可以

(1) 增進行政效率；

(2) 制止貪污土劣；

(3) 並適應將來發展，以滿足一面抗戰一面建國之願望。

請先論層級問題。

我國現時縣的下面共設區、鄉鎮（即聯保）、村街（即保甲）之三級，比縣組織法所規定的——縣下設區與鄉鎮——要多一級。在第一次全國內政會議時，已經有人以縣組織法所規定的層級為太多而表示不滿，現制改為三級，其不能令人滿意自不待言。

這三級中，只有村街在地理上自成一個單位，其人民彼此間確有共同利害關係之自覺。現制以這自然形成的村莊市集為區域，設立村街政治機構，使為政治上之細胞組織，實在是很合理的。村街這一級的存在，應不成問題。

成問題的，是縣與村街之間，要不要設立區與鄉鎮這二個中間層級。關於這一點，各方意見、頗不一致。有主張根本不要中間層級的，民國二十年內政會議時有許多人主張廢區，卽是一例。他們以爲在縣與鄉鎮之間設一區制，區之事業又與鄉鎮重複，政府命令要多經一番轉折，不但政府法令不能直達於人民，反而給一般品長以舞弊的機會，所以區應廢止。這個提案經中央政治會議討論，亦以這中間層次之區長多半爲土豪劣紳所操縱，對上則假託民意，對下則假借縣令，營私舞弊，競爲非法，實以取消正制僅留鄉鎮爲較善。我們要注意：這裏所謂鄉鎮，依照縣組織法第七條看來，實卽村莊市集，該條謂『凡縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉；百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入鄉。但因地方習慣或受地勢限制及其他特殊情形之地方，雖不滿百戶，亦得成爲鄉鎮』。但二十五年九月立法院通過的



修正縣自治法，就同不了。該法於縣下僅設鄉鎮一級，但這鄉鎮依該法第三條所定並非縣組織法之天然的村莊市集，而為十保以上之人為的區劃。該法第三條所規定之鄉鎮，實即縣組織法第六條所規定之區（依第六條規定每區以十至五十村街組織之），至於天然的村莊市街則用保甲之名，降為鄉鎮之內部編制。○這種辦法雖使縣下僅設一級，但同時將天然的村莊市集之地位取消了，實得不償失。

有主張要有中間層級者，因為一縣之內村街很多，約有六百至一千二百之間、單位既多，縣政府統轄不便，不得不有中間層級。但應設若干層級？換言之，區與鄉鎮應否同時存在？關於這一點有二種意見：

『主張區鄉鎮同時存在的，其理由是：如果存區而廢鄉鎮，則區的範圍太大（普通一縣約在十區左右），保的單位太多（一百六即可成立一保

），於指揮監督上一定發生許多困難。如果廢區而存鄉鎮，則縣政府直接指揮的單位太多（普通一縣有數十鄉鎮至數百鄉鎮不等，）……於縣行政監督上及地方自衛上均有不便之處。故區與鄉鎮兩級，應同時存在。至於反對區與鄉鎮同時存在的，其理由是：縣以下的組織級太多，辦事必多迂滯，政令難期敏捷推行，而且我國鄉村民衆智識淺陋，農村經濟凋敝不堪，多留一級組織將感人力財力之不勝，故爲減輕人民負擔及增進行政效率起見，區或鄉鎮實有廢除一級之必要。」（註九）

上列論辯，以主張縣與村街間應設中間層級，並僅設一個中間層級者，爲較切實際。但區與鄉鎮兩級究應廢除那一級纔妥當呢？

『這個問題的關鍵，不在區鄉鎮本身的組織及功用如何，而在區鄉鎮現有的區域是否劃分適當。蓋所謂範圍太大難於嚴密監督，或單位太多難

於聯絡指揮，都是區域大小的問題，而與地方的人力財力沒有直接關係。

果能將現有區鄉鎮區域重新加以劃分整理，使成一適當合理之範圍與數目

（其單位最好是較現有區較小，較現有的鄉鎮大，每縣由二十至五十之數，）則謂之爲區固可，謂之爲鄉鎮亦無不可。如是，則縣與保甲之間只剩一級，在縣固無單位太多指揮不便之弊，而於地方人力財力均能收便利節省之效，誠一舉兩得之事也。」（註十）

這解釋很合理！

縣與村街之間，應僅一個中間層級，已如上述。但這是就平時而言，至於抗戰應否如此實行？這有另加考慮之必要。近來輿論界不無要求如此實行者，

例如王寅生等所提出之「健全鄉村組織以推進鄉村動員工作建議書」中卽有這一

項主張：

『取消區署；擴大聯保（或鄉鎮）範圍；移區署經費，以增加聯保（或鄉鎮）及保的經費。』

最近湖南省政府已定廢區爲該省中心工作之一，其「施政綱要」民政部分第三項謂

『廢止區公所，擴併鄉鎮區域，嚴密保甲組織。』

但「湖南省組訓民衆改進政治加強抗日自衛力量方案」第三章又有這樣一條：

『各縣區之一級應即廢止，改設督導員，並擴併鄉鎮區域，充實鄉鎮公所組織。』

『各縣設技術輔導員若干人，就督導區域，巡迴輔導關於鄉村建設工作。』

可知湖南省之廢區，並不是絕對的，即將區之組織由固定的區長區員制改為流動的督導員及技術輔導員制。

這辦法有許多優點，但在鄰近戰區的各省，不宜輕率仿行。至於沒有像湖南省政府那樣具絕大決心，有人力財力之相當準備之各省，更不宜仿行，否則定成換湯不換藥之結局。我們以為區之職權儘可改為督導，其工作人員儘可換以具有督導員及技術輔導員之資格者，但不必一定要改用督導員及督導區域之名義。至於擴併鄉鎮區域一層，各省既早已實行（湖南省已否實行不詳），如再行改併，必致牽動較大，在這戎馬倥傯時期尤宜審慎。這是就鄰近戰區各省而論，至於在比較後方的各省，如四川貴州雲南等地，如果人力財力準備充分，則即或實行裁廢區制擴併鄉鎮之大計，並無不妥。

整調層級時所應注意之二點

在抗戰時期，區鄉鎮村街之三級制，不宜輕率更動，已如前論。其實在我們看來，與其更動層級本身，不如更動層級之職權分配。我國人士討論層級增減時往往忽略職權劃分問題，不知職權分配問題，比層級增減問題，至少有同等重要性。縣以下各層級如各有專責，則雖多至三級亦可，否則僅設二級亦嫌過多。英國鄉區地方分 County, District, Parish 三級，但各有法定職權，絕對不能互相侵犯，如警察教育屬於 County，衛生公路屬於 District 之例（實際上並不是如此簡單。）所以雖三級並存，但絕無辦事迂滯轉折繁多之弊。我們在這抗戰時期，與其斤斤計較層級之多寡，不如注意職權之分配。至於區鄉鎮村街各級職權應如何劃分，這要根據實際需要而定。大體上我們似乎可以這樣決定：關於戰時人力物力之動員可以村街為執行之單位，關於教育衛生及其他建設事務可以鄉鎮為實行之單位，區之工作可改為指導監督及溝通縣與鄉鎮及村

衙門之意志，以爲將來實行裁區之準備。還有一點也是很重要的，

『區鄉鎮保甲等各級組織，如果完全達到健全的理想標準，一時恐怕是不容易的，最好在目前選擇其中一級——區或鄉鎮村——特別注意，盡量充實，使成爲縣以下推行政務的中心機構，比較容易發生實效。』（註

十一）

依照徐旭生先生所說，以鄉鎮這一級適當其選。他說：

『鄉上的區，範圍過大。拿我們南陽附近的各縣來說，一區有管到數十里或數百里者，如果下面沒有好聯保主任，那縣長就是累死，也是沒有辦法。至於鄉下面的保甲長，則範圍過小，以擾民則有餘，以作事則不足。惟有每鄉的範圍，通常總是一二十個村，距離不過十里左右。如果聯保主任盡心作事，那一月之後，他幾乎可以對彼鄉之各家長全行認識，並熟

知其性情，可以說還算離民衆不遠的行政人員。另外一面，管轄下人民還不算太少，可以有事情作。並且如果他得人，保長甲長全不敢貪污擾民，吏治澄清才可以澈底作出。」（註八）

各省現多從訓練青年智識份子準備派往各縣工作，這人員自以派往鄉鎮爲宜，但如人力財人不够時，選定區這一級亦無不可。至於村街，因爲數目太多，只能從其本身組織上設法改善。

（後記）國民參政會本年七月十四日通過『改善各級行政機構』一議決案，其中關於縣以下之政治層級者如下：廢除區署。縣政府內設督導員若干人，督導地方自治事宜。鄉鎮區域應視原有區域之廣狹，酌量加以擴併。保甲爲鄉鎮中之編制。



### 三 組織方面之制度問題（上）

照上文所論看來，層級問題並不是抗戰時期鄉政制度方面之主要問題。現在鄉政失敗，由於在制度上沒有安排一種辦法，可使鄉政之推進行勿庸借重土豪劣紳，使鄉政機構不讓土豪及貪污份子濫入，即或濫入也不任其營私舞弊。這幾點都不是從層級上着手所能解決的。甚麼是鄉政方面的主要問題？一般的意見以為這是組織問題。

組織方面的問題，範圍廣泛，包括：鄉政機構應採官治組織抑採民治組織，如採民治組織，應設何種機關，各機關之權限及關係如何，各機關產生之方式如何等問題。這些問題沒有逐一檢討的必要，我們現在只就目前所應特別注意的幾點，加以討論。

## 區及鄉鎮澈底官治

大體上，現時下層政治機構之組織原則，是可取的。這原則是區官治，鄉鎮官治，村街民治。現時有許多人士主張區與鄉鎮也改爲民治組織，例如馬哲民先生謂：

『健全保甲應以發揚地方自治爲中心，至少要確定聯保爲自治單位，而以甲民大會或戶長會議選舉甲長，以保民大會或甲長會議選舉保長，以保長會議選舉聯保委員三人至五人組織聯保委員會，並推一人爲常務委員或主任設立聯保辦公處，卽以此爲最下層之政治單位。』（註三）

王寅生先生也說：

『改善現行區長聯保主任（或鄉鎮長）保長（或村街長）甲長的人選

辦法，規定區長由本區公民代表會議選舉，聯保主任（或鄉鎮長）由本聯保（或本鄉鎮）公民大會選舉，保長（或村街長）甲長由本保（或本村街）本甲公民大會選舉，……厲行各級鄉政的監察制度。……』（註十二）

其他發表同樣意見的很多，不必列舉。這種意見中，有好幾處應當考慮，現在單就區與鄉鎮採取民治一點加以討論。我們認爲這一點是不可採取的，假若採取并實行，其結果一定比現時情形還要糟。須知我們主張實行民治，並不是想靠民治辦法來制止土豪劣紳的勢力，民治誠然是強有力的政治利器，但對於防範土豪劣紳一事實最無能力。你看，在外國土豪劣紳最猖獗的地方，不多是民治勢力最大的地方（例如美國）麼？因爲民治的辦法，不外選舉罷免創制複決數項，實行的方式不外開公民大會與投票二種。但你用投票方式吧，只有他們的票是集中的，一致的，而且決不棄權。你用公民大會方式吧，這更方便

。他們的大小嘍囉一致出席，恐怕比安分守己的良民出席的還要多，即或他們人數不多，他們發言的機會與能力也必大佔優勢。原來土豪劣紳在鄉村社會內久已自成一黨，他們正在等着有「公民大會」與「投票」的機會來發揮其威力呢！假若在這抗戰時期，將中間級的區層與鄉鎮一律改爲民治，其結果一定如二十年内政會議所說的；對上則假託民意，對下則假借縣令，營私舞弊，競爲非法，真要弄得你啼笑皆非！退一步說，假定當選的人不是土劣份子，但他們對於上級官署之服從性，一定不到現在官派的區長聯保主任那種程度，試想在縣的下面有三層服從性不大的民治機關，這抗戰法令，尤其是動員法令，如何可以迅速的確實的在民間推動？

區與鄉鎮，即在平時，亦不宜作爲地方自治區域。他們的地位既介於自治縣與自治村街之間，而爲中間層級，就其本身性質論，很難作爲地方自治團體

，即或使其自治，其結果亦不見佳，例如法國之 Canton 與 arrondissement 日

本之郡皆是。日本之郡，到後來竟實行取消自治，改爲官治。區與鄉鎮這類中

間層級何以很難作爲地方自治團體？這理由很簡單：第一，區與鄉鎮都不是自

然形成的地理單位，而是用人爲方式勉強劃成的單位，其人民相互間也認識不

出有甚麼共同的利害關係，對於這區域內的事務，自不感覺興趣，到開會時他

就缺席，到投票時他就棄權，到收費時他就抵賴或遲滯，你想這幕自治的戲怎

能開演下去？第二，縣區，鄉鎮，村街如同採自治組織，其自治事項如何確定

？輕微事項自應屬於團結力較強之村街，比較重大一點的應劃歸縣政府統籌辦

理。如果自治事項不予劃分，則彼此間專業重複，非互爭，即互諉。第三，縣

區，鄉鎮，及村街皆爲自治，人民之愛鄉觀念不能專一；不但不專一，反使人

民爲形式事項如開會選舉之類所苦惱。第四區與鄉鎮的區域不是確定的，每變

更一次區劃，人民即改一次隸屬，對於團體感情自日益冷淡。區與鎮鄉也不是永存的，將來交通發達後，其中之某一級自應廢止，交通再發達後其中之他級也無存在必要。總上所論，可知區與鄉鎮之不宜作為自治區域，乃是中間層級本身性質使然。

我們在平時反對區及鄉鎮改為民治，在抗戰時期尤其如此。在抗戰時期，區及鄉鎮從任何方面說，皆有繼續官治之必要，並有澈底實行官治之必要。所有少數地方之仍沿用民治組織如區公所鄉鎮公所者，應一律廢撤，改為官治，使絕對服從上級官署之指揮，至政治責任自然也由上級官署負之。

#### 澈底官治與伸張官權

但請不要誤會，以為澈底官治就是伸張官權，這是性質不同的兩件事。澈

底官治是必要的，而伸張官權則否。現在主張伸張官權的也有：

『他們主張用伸張官治爲中心，將聯保主任的權限提高起來，使一切人民咸在保甲的編制內，一律以聯保主任作領袖，實行軍事化紀律化，而課人民以絕對服從，庶可以將這些民衆如同軍隊一樣統率於官委的聯保主任之下，絕對遵從政府的命令。這種主張的理論根據，以爲當戰爭時代，民主的國家尙要授權政府組織舉國一致的內閣，何況我國尙未達到民主的階段，自然不能不實行軍事的統治』。他們不知現時鄉政失敗，並不是由於聯保主任的職權太小，不能切實執行政府命令，指導民衆，而正因爲他們的職權太大，他們利用這權力以魚肉鄉民，壓得鄉民動也不敢動。如果再一味伸張官權，提高區長及聯保主任對人民的職權，這除助長他們的營私舞弊外，不會有甚麼好的結果。

過去區及鄉鎮官治的成績，並不圓滿，尤以聯保主任之劣蹟昭昭在人耳目。補救辦法主在慎重人選方面，現在各省正訓練知識青年準備分發各縣，使辦區及鄉鎮工作，這辦法實行之後，鄉鎮及區之治蹟，或有進步可言，——但仍要看主持訓練的人，及訓練辦法如何而定。此外使區及鄉鎮之政治純潔健全的辦法：第一，上級官署對區及鄉鎮應切實的負責的行使其監督職權；第二，下級之村街，應實行完全現代化之民治制度，辦到切實與有效率之地步。這二者皆可使區及鄉鎮之貪污現象稍稍斂跡，這二點以下另討論。

（後記）國民參政會「改善各級行政機構」案，議決廢除區署，已如前節後記所述。至其關於鄉鎮之機構組織者如下：

充實鄉鎮公所之組織。

提高鄉鎮公所之職權。



鄉鎮長維持之。

鄉鎮以鄉鎮民大會為權力機關，首事會為議決及設計機關，鄉鎮公所為執行機關。

鄉鎮首長會內分設自衛，保護，救濟，財務，合作，教育，建設等股，由各首事分別擔任主任，主持各該事項之設計及推進事宜。

#### 四 組織方面之制度問題（下）

以村街為戰時實行民治之區域

我們現在再看看村街之民治。

村街之民治，是現時政制上既存之原則。村街民治應當是不成問題的罷！村街的存在，有其歷史的地理的社會的文化的意義。它的區域是自然形成的，

是固定的。這區域內的人民不待實行自治制度早已自視爲一有共同利害的團體，而實行守望相助疾病相扶持的集體行動了，對於村街內公事的熱心，不但真摯，而且持久。所以村街與區及鄉鎮正相反，實是天造地設的最適宜於地方自治的區域。棄村街而不用爲自治區域，實違反因勢利導之原則；舍村街之自然區域而用人力劃定的區域，簡直是徒勞，二者都是政治上的損失。

村街之爲自治區域，在縣組織法亦已規定。在該法內村街之名稱爲「鄉鎮」（這鄉鎮與現時之鄉鎮不同，已詳前文），它與「區」同爲自治區域，在二十年內政會議時，竟有人主張以之爲縣下之唯一自治區域，其被重視，一至於此！後來各省擴大鄉鎮之區域，村街在政治上暫時失去地位，但自「剿匪」軍興以後，村街遂改以「保」之名義再成爲政治上之基本區域。

現當抗戰時期，此村街民治之既定原則自無變更之必要，所以仍以村街爲

戰時實行民治之區域」一原則，應以某種方式正式確認之。何以區及鄉鎮不宜民治，而村街反應採民治？原因如下：第一，村街是人民耳聞目視所及之區域，人民知識無論如何低，但對這一區域範圍內的事項當可了解，所以在民智上不成問題。第二，人民對於一村街內的事，以利害關係密切，不至漠視，已如前述，所以自治工作推動起來不甚困難。第三，村街內公事之進行既為人民耳聞目視之所及，土豪劣紳之鬼祟活動亦不能不有所顧及，假若組織方法再由不合理的改為合理的，土劣勢力更難猖獗。第四，自治層級僅一村街，且為最下一層，對於抗戰法令之執行，不但不至延誤，且因多人分工之故，執行更易。

這一原則在民治及地方自治運動下之意義，尤可重視。我們應當找一小區域試行民治，讓中國民眾明確的認識民治是怎麼回事，並習知其根本手續或技術。換言之，村街民治，一方面可使人民有機會接受四權使用之訓練，使縣自

條治件之屬於精神方面者，得以迅速完成，另一方面，也可使最近或將來實施憲政籌設國會時，人民不至茫然失措。自然，村街民治組織之辦法如何，乃是先決問題。

或謂村街之人力財力有限，如爲自治區域，其所能辦理之工作一定很少。這是不足顧慮的，因爲我們根本不願村街自治人員工作得太忙，他們一律是義務職，他們應當另有正當的足以維持生計的職業。我們更不願村街人民因辦理自治而增加負擔，他們能推舉人員替國家義務的工作，就是他們對國家的貢獻，換言之，所謂「自治負擔」云者，不是財力，而是人力。村街替國家辦些甚麼工作？我們以爲只簡單地這幾項：平時的戶籍及人事登記，非常時的人力物力的動員（其他的事項，在村街人力財力許可的範圍內，亦可列爲村街工作，另待詳論）。自治事項一名詞，在英國及大陸之解釋不同，在英美指地方人民所

辦理之國家行政而言，在大陸指地方人民所辦理之地方固有事務而言，我們主張採英國解釋。但這些都是學理上的問題，不必細論。

### 僅僅執行首長民選不算民治

現時村街政制組織的原則可取，但現時村街政制組織的辦法，却糟得一塌糊塗！

現行村街採保甲組織，關於保甲組織之要點及性質，我在「抗戰時期之下層政治機構」文內論述甚詳，茲不贅。現在我們要問：村街政治機構的組織是否民治的？關於這一點，各方的回答，都是異常含混。說它是官治吧，但保長確是由人民自己推舉的；說他是民治吧，但世界各國却沒有這樣奇特的民治辦法。有人說，這是最進步的民治，但我們以為這是一種最幼稚的最不合理的民

治！

現在撇開保甲系統不談——因為這是具文。專談村街之幹部組織。普通所謂民主政治，以民選的民意機關之設立為要件。如果民意機關有了，而執行首長（如保長）又是民選的，如英美之各地方政府組織，這自然算是民治。但如果民意機關有了，而執行首長是官派的，如法國之省長日本之府縣長，這政制也是民治的。所以民選的民意機關是必須有的，至於執行首長之民選與否，與民主政府之成立無關。但現行村街組織則正相反，非民治要件的執行首長（即保長）的民選倒辦到了，而最基本的民意機關却不設立，所以這是一種最幼稚的最不合理的民治。現代的政治觀念，每以沒有民意機關的政府是專制的或獨裁的。現行的村街組織，如果說是民治，亦只算是「獨裁民治」——這名詞實在不通之至！

這種安排，非常不妥：第一，這種安排使執行首長對人人負責，實際對任何人都不負責，執行首長受人人監督，實際任何人都不能監督他。第二，這種安排使普通人把執行首長看作官吏，把地方公務看作他一個人的私事，而不願過問。第三，這種安排使每一區域只有一個位置，一方面造成一個領袖的壓倒一切之勢力，而另一方面使新進人無法培養出來。第四，這種安排不能使地方自然領袖得到相當的位置，不能收通力合作之效。這都是民主政治所從事醫治的病象，而我國村街的民治反把這病象一一扶植起來。

這政制在抗戰時期適用的結果是：愈是好人愈不能推動鄉政及動員工作，而不得不『靠那有一呼二詐的本領的保甲長……只有那遊手好閑的流氓土痞才適應其選』了，卒致鄉政貪污黑暗，一塌糊塗！

許多人沒有看出現制上這一缺點，只人云亦云的主張在村街執行首長民選

的方法上，想法補救，例如前文所說的「健全鄉村組織以推進鄉村動員工作建議書」辦法第六條，主張修改現行保甲條例，規定執行首長由公民直接選舉，以加強保甲與人民的聯系。這補救辦法，根本沒有找着現行村街政制問題的要點。退一步講，這辦法能選出好的執行首長麼？好人根本不願意幹這唱獨腳戲式的執行首長，他卽或當選，也未必敢於就任。

#### 全民自治不宜採用

現制不合理的地方，是僅設立一民選的執行首長，而爲民治基本要件的民意機關却不設立，我們現在設法補救，應注意民意機關的設立。但村街應設何種民意機關呢！大多數的回答是應設公民大會及監察委員會一類的機關，換言之，卽恢復縣組織法那一套把戲。（註十三）這種主張尤其不妥。



縣組織法所規定的民治辦法，在大體上，是一種全民自治，其要點如下：所有區鄉鎮村街一概不設立議會管理地方公務，而由全體公民直接開會議決地方公務，例如鄉民大會或鎮民大會之職權為制定或修正自治公約，議決單行規程，議決預算決算。執行首長不由議會選舉，而由全體公民直接選舉。至於普通例歸議會行使的監察權，如監察財政及糾舉違法失職等事，則專設一監察委員會行使之。這是縣組織法規定的下層政治制度。這種以地方公民大會代替地方議會的全民自治，在西歷紀元前五百年左右希臘的雅典國曾經實行過，近代各國很少採用。現代各國通行的地方自治，是以地方議會為主體的代議自治。

關於這制度，我已在「論我國鄉村地方實行全民自治之失計」一文內，批評甚詳，我現在摘錄其論公民大會的一節於後：

「公民大會這種安排，最暴露民治的弱點，最不易表現民治的優點。公

民大會無法定人數，出席者連公民人數三分之一都難達到。鄉村女子根本不懂得參政，公民大會的辦法使她們與男人同會一堂，這無異拒絕她們於千里之外。公民大會的結果，一定是少數人壓迫多數人。……又出席者多半是鄉鎮長家內男女老少或其親戚朋友，以及無業流民，所以公民大會不但是少數人壓迫多數人，而且是少數流氓壓迫多數良民。我們退一步說，即使出席者人數很多，品類很良，但他們在鄉鎮長及其黨徒監視之下，敢自由發表意見麼？又即使他們發表意見很自由，試想在這羣衆大會內，人多口雜，你說東，他說西，這怎能從容不迫的商量公事？其中明白大體的人，一定主張武斷，主張獨裁，並非他們願意如此，政府安排的這政治制度迫使他們不得不如此。還有一更大的缺點，這種辦法不但使公民得不到任何訓練，且最易使他們意氣用事，不歡而散，不能養成合作互

助親愛精誠的精神，徒增加擾亂破壞的惡習。梁漱溟先生說：「中國人在團體開會時，自己的主張如通不過，旁人主張亦不贊成，不服從，團體事情之進行與否，他們可以不去理會，甚或故意阻礙團體事務之進行」。他不知中國人如此，外國人何嘗不如此，不過外國政府安排得法，根本不開公民大會，讓他們的劣根性無從暴露罷了。」

在該文內，我曾這樣質問過：

『我不知中央當局，何以如此大膽，竟將文化經濟兩俱優越的歐美各國所不敢實行的自治制度，毅然決然的要在中國實行！是因為我國人民政治程度比他們高呢？抑是因為人民政治興趣比他們濃厚？』

採用全民自治，實是我國內政上最大的失計，也是我國地方自治運動的致命傷。因為在這提倡自治運動的初期，驟然提出這最難於實行的辦法，一經試

行即告失敗，弄得一般人民由極度的渴望，到極度的失望，從此以後，沒有人敢談地方自治。這是何等重大損失！

這在平時行走不通的政治制度，能在抗戰時期實行嗎？我不知現時提倡全民自治的人，何其不加思索一至於此！

### 代議自治的路

僅一執行首長民選的辦法，是不合民治的要件的，公民大會監察委員會這套把戲又不便再演，那末，我們今日如欲採用民治，就只有代議自治這條路可走了。這是當然的結論。辦法很簡單：

我們不要開甚麼公民大會及監察委員會，也不要取消保長及保甲戶的編制，我們只須於原有組織之外，增設一用普遍的平等的直接的選舉原則

所產生的村街議會，使與原有之保長合作，處理地方事務。

這辦法所牽動的方面，可以說是小到極點了。但我們要知道：村街行政的實質已經變了，已經由一人的管理，過渡到多人的管理。

（後記）國民參政會「改善各級行政機構」案仍主張村街以「保」之名義存在，並變為鄉鎮中之編制，是村街仍當沿用現行保甲組織。至縣下採用自治制度之層級則為鄉鎮，其自治辦法，如前節後記所示，係採首事會與公民大會同時存在之制，有如英國村議會（Parish Council）與村民大會（Parish Meeting）同時存在之例。縣組織法所訂監察委員會一機關，不再恢復。故大體言之，鄉鎮仍係一種代議自治。

## 五 監督權行使方面之制度問題

### 監督權行使與防止土劣貪污

現在再討論監督權之行使問題，這包括對中間層級的區及鄉鎮之監督，及對基層的村街之監督。二者性質不同，前者為對行政官署之監督，後者為對自治機關之監督。

中國地方行政上最大的弱點，恐怕要算監督技術的太過拙劣吧！請看

『一個聯保主任，他可以任意誘姦稍具姿色的婦女，她的丈夫不敢奈他何。屠戶老板，每頭豬出了一元二角的屠宰稅，另外還得孝敬聯保主任幾斤肉。魚販，菜攤，薪柴，他們都可以任意恣取，隨意給價。』

『禁煙禁娼都是好事情，可是他自己却把煙燈整天整夜地擺在聯保辦公處，他的烟不是「禮物」，便是「抄」來的。他自己就會凱旋似地說道，「吸

烟不怕沒錢，只怕沒權」。在聯保辦公處常常有不三不四的女人出進，那是來「進貢」的。……』

這樣的報告實在太多了，不能一一枚舉。地方行政黑暗到這般地步，上級官署的地方政府還不出來說話，它的耳目到何處去了？

我們對於監督權行使問題有特別提出之必要，因為就防止貪污事件論，層級及組織問題之重要，皆不及監督權行使問題。對於貪污事件之防止，只有改善監督權行使方式之效力，是直接的，也是強有力的。撇開這最重要的關鍵不談，單從層級及組織上想法，貪污事件的禁絕幾乎不可能。

但督監權之行使，以上級行政官署如省縣政府之健全為前提，而目前省縣行政又多是昏庸到不堪設想，所以現時要想辦到監督權之正確行使，很不容易。這是中國下層各級地方行政不容易走上軌道的一個重要原因。但省政府是受

中央直接支配的，縣政府是受省政府直接支配的，省縣行政之刷新，實較縣以下各級政治之刷新容易得多，假若中央政府有這決心。

### 視察制度

關於監督方面之各種問題，用不着逐一討論，我們現在專談關係較大並且在抗戰時期有施行可能的兩件事情，一是改善視察制度，一是確定對村街的監督方式。以下先談視察制度。

監督之內容包括指導與監察，便利監督行使之制度爲視察，這是各國地方行政上之通例。但在中國，視察制度同其他新制一樣被視爲官樣文章，絲毫不受重視。在外國就不然了；以英國論，英國各級地方政府之廉潔而有效率，頗得力於三種制度；其一爲查賬制度，凡市以外之各級地方政府收支細賬，概由



常設之分區審計員審核；其二爲補助金制度，凡地方行政之效率達到某種程度者，中央政府酌給補助金，以資鼓勵；其三爲視察制度，即各地有常設之視察員負責視察各級地方行政。這三種制度，只有視察制度可以直接生效。現在摘譯芬納（H. Finer）先生所論于下，以明其重要性：（註十六）

『視察員通稱爲政府的「耳」和「目」，但他現時不僅替政府視和聽，有時還替政府說話，甚至執行。一般承認視察爲英國中央與地方間關係之特點。』

『對於地方行政准駁之權，因法律命令或慣例之結果，已逐漸落在視察員之手。視察員行使此項權力時，不僅依據地方政府之報告，還要依據他所有關於地方人物環境歷史及風俗之感覺。』

『僅僅視察員之到臨，已够有強迫之效力了，即或他不說一句話，口

頭建議十分有力，因為此時他的人格與他的頭腦同樣生效。』

『視察與補助金有關。其目的在增進效率。對於效率之最有力的證明是視察員之報告，對於效率之最不討厭的督促是視察員之勸告，對於效率最有力的制裁是根據視察員之報告以取消補助金。』

『視察之功用，依歷史所示，有這三方面：（1）調查與保障最低限之效率；（2）督促地方行政之改革；（3）執行關於地方行政之准駁。』

『近來須要政府核准的事件日益增多，日益複雜，特別因為補助金額之提高。爲避免遲滯誤解及政府事務忙碌起見，一大部份的決定權，已經落在視察員之手。』

這種「不僅替政府視和聽，有時還替政府說話，甚至執行」之視察制度，有

無在中國試行之必要。這問題頗值得考慮。現在湖南省廢止各地區之一級，改設督導員，使分區負擔視察及指導之任務，很像是仿行英國之視察制度。

#### 行政官署與自治機關

至於對村街之監督方式，有特加確定之必要，原因如下：第一，村街數目太多；第二，村街不是縣政府所直接接觸，須經過區及鄉鎮之居間；第三，現時各地關於人力能力之勳員工作，概須經過村街之保甲系統，而這些工作最易發生流弊；第四，村街採民治組織，土豪劣紳容易竄入，每利用多面表決之合法方式，以達其自私自利之目的。

關於上級政府之行政官署對於民治之村街應如何行使其監督權一層，我們主張如下：

(1) 政府應指定區或鄉鎮之主管行政人員兼辦村街自治之指導與視察工作，並負責解決人民與村街機構間之衝突，及保長與議會間之衝突，使任何方面不至有越權行為。

(2) 指道員遇村街議會開會時，應出席指導，使其依照民主之方式討論及表決，使村街議員習練會議規則。村街議會之決議，應由指道員審查有無違法及以多數剝削少數情事。指道員可就會議紀錄簿批示准駁。在批示之前，須聽取關係方面意見。凡未經指道員核閱之決議，保長不得執行。

(3) 村街機構之一切支出，應由上級政府審查。前文曾叙及英國查賬制度，該國除市以外之各級地方自治機關之用費賬據概須經中央政府委派之分區審計員 (district auditor) 審查，遇有不合法或不實在之支出，

一律責令賠償，英國地方自治職員之廉潔奉公，同這查賬制度大有關係。這同我國一般人所要求的公佈地方收支賬目以公開財政一辦法，切實多了。僅僅公佈，是不夠的，假設沒有英國式的查賬辦法，誰能看出這批賬目有弊病沒有？即或看出，誰肯出面糾舉？

(4) 上級政府對於村街員吏營私舞弊事件，同對區及鄉鎮員吏一樣要負責偵查。上級政府可用行政處分方式，讓這種吏員停職撤職，並停止他在村街範圍內之參政權。這可逐漸將土豪劣紳排斥於村街政治之外。關於這一點，應特定法規，以資依據。

這幾點如果都能實行，我國村街民治也許要換一面目了。也許有人說，政府對於地方自治機關的干涉，未免太過一點。這種顧慮，是不必要的。這辦法實是提倡地方自治初期的不可少的措置。這纔是訓政時期之所謂「訓」。不過爲

防止官權濫用起見，我們應同時定出一對於官權濫用的救濟辦法。這以採用歐洲大陸一派所常用的訴願辦法爲最妥。村街機關村街員吏，以及村街人民，對於上級官署或指退員之監督處分，得向上級主管官署表示不服。上級官署應設一專管地方自治案件之訴願委員會，聘請專家担任委員，負責研究及決定此項案件。

（後記）國民參政會「改善各級行政機構」案內有「縣政府內設警導員若干人，督導地方自治事宜」等語，業見前節，此外別無關於監督之規定。

## 六 鄉村政制改革與地方政制之前途

### 概觀

以上將現時鄉村政治制度方面應行改革各點都分別討論過了。驟然看來，我們似乎偏於保守方面，例如現制區鄉鎮，及村街的三級制沒有更動，現時區官治，鄉鎮官治，村街民治的根本原則沒有更動，尤要者作為現制基礎的軍式編制的保甲系統也沒有更動——這一切都維持現狀。但我們採這審慎態度，是在抗戰時期所不得已的，在戰時談地方政制之改革，我們一定要牢守「變動最少」的原則。

但在這「變動最少」的條件下，我們絲毫沒有忽略增進行政效率與制止貪污勢力的二大目的：這些目的是可以在「變動最少」條件下達到的。原來現時政制上之缺陷，不在實行官治或實行民治，而在官治與民治都實行得不徹底，所以我們一面仍然承認

「以村街為我國戰時實行民治之區域」

「以聯保爲我國戰時地方行政官署之最下一級」

之原則，但另一面，主張將這原則澈底實行：在區及鄉鎮（即聯保）方面，由自治改爲官治，或由不完全之官治改爲澈底的官治，同時嚴格區鄉鎮長的人選，實施知識青年份子下鄉辦法。在村街方面，則由僅設民選保長之一人管理的獨裁制，改爲增設村街議會之多人管理的代議制，這澈底官治與澈底民治，是增進行政效率與制止貪污勢力的最有力的對策。

### 地方政制之前途

關於這幾點，本文已討論甚多，不必再談，最後我們就鄉政改制與我國地方政制之前途一點，加以解釋。

我們現在一方對付這空前事變的抗戰，同時也應當顧及國家建設之前途。



這次中國國民黨臨時全國代表大會宣言就曾這樣聲明過：

「蓋吾人此次抗戰，固在救亡，尤在使建國大業不致中斷。且建國大業必非俟抗戰勝利之後重行開始，乃在抗戰之中，爲不斷的進行。吾人必須於抗戰之中，集合全國之人力物力以同赴一的，深植建國之基礎，然後抗戰勝利之日，即建國大業告成之日，亦即中國自由平等之日也。」

我們在前面談鄉政改制就處處顧慮到這根本方針。

就地方自治制度論，縣自治是我國既定的政策，不容再事變遷。現在要考慮的，是縣制下面，要不要再設一小區域的地方自治團體。經過這幾年的試驗，一般人以爲縣的區域太大，縣的下面最好再設一區域較小的自治團體。本來大小二種區域的地方自治各有實益，各不可少，所以現代各國很少不是兼採大小兩區域的自治的：例如日本除縣自治外，有町村自治；法國除郡（Depart.

ment)自治外，有市集(Commune)自治；英國鄉區地方，除郡(County)自治及區(District)自治外，有村(Olvi I Parish)自治。我國地方自治制度恐怕也要採大小兩區域自治制。縣自治是大區域自治，這是不成問題的，但這小區域自治的區域是甚麼？依本文所論，只有自然形成的，有歷史的文化的意義的村街，才是縣的下面唯一適宜於地方自治的區域。倘若我們在抗戰時期，使全國各地之村街一律實行完全現代式之自治制度，不就是完成我國地方自治大計劃之一步驟麼？

就地方制度論，我國採省縣二級制，是不夠的，因為縣下面區域太廣，縣政府與人民間有長距離的空白，這點我在「抗戰時期之下層政治機構」文內已解釋過了。縣下面應增設政制層級，是不成問題的，現在只考慮增設幾級。關於這點，本文已一再討論過，認為區及鄉鎮在交通發展後沒有存在必要。照現代

各國中間層級逐漸喪失重要性之事實推測，區及鄉鎮自在應予廢止之列，即或不予廢止，亦只能仿日本郡制之例，視為縣之一種行政官署。我們現在維持區及鄉鎮之官治，也是為將來實行廢止中間組織或仍留作官署之預備。將來我國地方政制之最後形態，將為省縣及村街之三級制。

由抗戰時期之鄉政改制，走到正式的理想的地方制度，路程還相當遠，至少要經過這些步驟：

(1) 繼續發展村街自治，使人民充分接受四權使用之訓練，以加速完成縣自治之條件；

(2) 實施縣自治制，以實現中國地方自治之大計劃，完成縣及村街之二級自治制；

(3) 廢除村街內部之什伍編制（即保甲系統）；

(4) 廢除縣下之區及鄉鎮二級，並廢除縣上之行政督察區之一虛級，以完成我國地方政制方面之省縣，及村街三級制。

在這長距離的途程上，現時的鄉政改制工作，實是一個很重要的起點。

(二十七年六月二十八日完稿)

## 附註

(1) 抗戰叢刊第三十六種，中山文化教育館出版。

(2) 武者，保甲制度與民衆動員，時事類編特刊，第九期。

(3) 馬哲民，論保甲制度，時事類編特刊，第十四期。

(4) 孟憲章，鄂北的嚴重問題，民族戰線，第十期。

(5) 王雅馨，我鄉保甲制度下的政績，抗戰行動，第六期。

(6) 天馬，保甲制度在戰時，中國農村戰時特刊，第十二期。

(7) 健全鄉村組織以推進鄉村動員工作建議書，中國農村戰時特刊，第十二期。  
。據該刊「編後記」說，簽名在這建議書上的有王寅生孔庚馬哲民梁漱溟吳覺農等十餘人。

(8) 徐旭生，今日知識青年應走的三條路，漢口大公報，廿七年四月十九日及廿日。

(9) 程清舫，現行保甲組織系統的檢討，是非公論，第三十九期。

(10) 周異斌，保甲制度實施之研究。本節係前文所引。

(11) 陳柏心，戰時的地方政府，中山週刊，第十二期。

- (12) 王寅生，從動員農村講到怎樣健全鄉村組織，時事類編特刊，第十四期。
- (13) 例如王寅生，前文；葉民，健全保甲制度與農民動員，中國農村戰時特刊，第八號；薛暮橋，戰時鄉村政治問題，同刊，第十一號。
- (14) 何會源，論我國鄉村地方實行全民自治之失計，民族雜誌，第四卷第七期。
- (15) 楚歌。國防最前線的江南，中國農村戰時特刊，第十二號。
- (16) H, Finer, *English Local Government*, (1933), Ch ap. XIII.
- (17) 前書，第十二章。