

刊 叢 學 科 會 社

造 政 之 機 構

著 編 庸 亨 高

行 印 局 書 中 正

中華民國三十年五月初版

縣政機構之改造

全一册

編著者 高 亨 庸

發行人 吳 秉 常

印刷所 正 中 書 局

發行所 正 中 書 局

(1367)

弁言

中國國民黨所倡導的國民革命運動，快達到了憲政時期的階段，而憲政時期能否圓滿的結束，全繫於推行新縣政能否完全成功，因縣為「自治單位」，建設新縣政，是推行「地方自治」之肇始初進步也。

市坊間研究縣政的書籍委實很多，而純粹站在科學立場上來解說縣政太少，本書全根據實際科學來證明時代的需要那一種縣政機構的學說，而非玄學空論不切實約佛學可比。

本書內容，共分八章：第一章緒論與第二章結論，有「冠」「履」之稱，本章從民族、政治、經濟各觀點來闡明縣政建設的重要性；又從「人」「財」「機構」或「組織」來區分縣政建設與縣政機構；並述及其改進之理由和原則，把縣政的良窳，分別界說得很清楚。

第二章新縣制實行前之省縣關係，本章分二節：一是就縣權的強弱大小及其作用，例舉各國「公共法團」來證明縣是「自治單位」。二是說及受省府的統制及其統制的方式和實行，縣長無論民選或委派，其立法、行政、司法等權，應受省府自然統制，以綱鑿端。

第三章舊縣制實行前之縣府組織，本章陳述縣府組織之體系（立法、行政、司法）和裁局改科的動機、沿革和精神；並論及各地時形組織之不齊一，雖是因地制宜，不免與縣整個組織法或有抵觸。

第四章新縣制實行前之縣下機構，首則解釋自治式之本體及歷史；次則明析自衛式之分區設署，採取保甲之過程，以期整個制度之精神，得以建立。

第五節 縣政的連鎖性，有不可分離性，故其上下聯繫的缺陷，本章特別指出，並詳述其改進的辦法，以期各縣各自增進其行政效能，並密切其聯繫。

第六章：本章立論，是把過去的舊制，作為現在的張本，以現在的張本，作為改進的資料，換而言之，就是要怎樣改造一種新縣制，纔能安定社會適合時代之需要，又要怎樣建立一種民意機關，纔能輔佐縣政，本章界說得分明。

第七章：本章立論的歸宿，視保甲為社會下層組織之重要基礎，故着眼在保甲之組織法式，以鄉人治鄉人為終極，以安定社會為始基，以健全民治為原則。

第八章結論，本書為避免繁瑣起見，在每章中，均未有結論，故在此綜合全書大觀，把「縱」一「橫」兩個字，作本書的跋尾，縱的方面，層級太多，職權混淆，宜力求減少層級，橫的方面，組織脆弱，事權分散，似力謀健全與集中。

自序

近世科學的進步，經濟的發展，以及社會關係的複雜，政府職能的擴張，使地方行政的觀念爲之一變。簡言之，即地方行政已由消極到積極，變無爲爲有爲了，尤以我國自抗戰以來，中央政府的活動範圍，日益擴張；地方政府所負之使命，日漸加重，建設工作，萬緒千端，自非曩昔消極無爲的政府所能勝任。縣是我國地方自治的單位，是行政系統上的基本組織，縣政建設的良好與否，直接影響到抗戰建國的大業，故欲奠定抗戰建國的基礎，首須謀縣政建設的良好。

但是在繁複艱鉅的縣政建設工作中，縣政機構的健全，卻又成了良好的縣政建設之先決條件。「工欲善其事，必先利其器」。設無一套足憑藉運用靈活的縣政機構，則任何縣政建設工作，便將無從推動。關於此點，本書緒言中，已言之甚詳，茲不贅。

我國縣制組織，自國府成立以迄二十八年九月十九日止，雖經幾番變革，稍事調整，但其組織的簡陋，事權的分散，……實一如往昔，未改舊觀，我們可以說，所變革的，不過是外形而已。時代是在前進，新的任務是在不斷的發生，舊有的一套機構，已顯見不適用於今日，而需要一種新的改革了。

去年九月十九日，國民政府公布之縣各級組織綱要，關於縣政機構的革新，完全與以往相反，而爲客觀環境下的產物，譬言之，即在針對以往機能分割，組織簡陋，有官無民的種種弊端，而謀裁撤駢枝機關，以保持各級組織的完整；完善各級組織，以啓發其建設機能；設置各級民意機關，以求實治與民治的合流，我們可以說，這幾年來的改革，確是中國政治史上極有價值的記載。不過綱要畢

竟是個大綱，其內容，其詳，其實施之繁，尙有待我們去研究。所惜自綱要頒布迄今，吾人僅能從報章雜誌中，窺見一些片斷的篇文，而流傳之見有專書。讀者承乏，乃敢不揣鄙陋，根據個人的心得，參照時賢的意見，就各項零星散佚之材料，加以整理，使成此書。

至若本書的範圍與觀點，在第一章緒論中原有說明，不過爲使讀者先睹爲快計，特再於此處，略加說明。

首先我們認爲：欲瞭解一新頒縣各級組織綱要的要點及精神何在？新縣制的內容及具體實施的方法如何？以及怎樣由舊組織過渡到新機構的確立？不從舊有的東西中去分析研究，實難以具體解答以上諸問題。故本書對於自國府成立後與縣政機構有關的各種改革，如合署辦公，設置行政督察專員，裁局改科，分區設署，以及編組保甲等，均加以詳細的分析和批評，期藉以明瞭各種制度演變之痕跡。創制之精神，與其利弊得失之處，而作爲實行新縣制時之參考。然最主要的一點，仍在於繼往開來，具體說明如何由現狀過渡到新縣制的確立。復次，我們認爲縣政機構的範圍，應該將省縣關係列入討論，因爲縣政府與省政府，是構成一定的直接的關係，如不使此種關係合理調整，則縱令縣各級組織充實，亦將因省方對縣之多重束縛，而不能發揮其最高的效能。故必須全般調整之，改善之，方能服務黃道，一氣呵成，而達成靈活運用的目的。

根據以上的觀點和範圍，本書共列爲八大章：第一章緒論，係就縣政機構的一般問題，以及本書之觀點與範圍，作概括之敘述與說明。第二、三、四三章，則就法律的觀點與各省之實況，說明省縣關係、縣一級組織及縣下機構之情形。第五、六、七三章，則繼二、三、四三章之後，進而檢討其缺陷，並提供改之辦法，而在每一章中，並帶帶闡明新縣制的特點及精神。第八章結論，則就前數章

所述，綜合說明其要點與精神。

當然，在本書脫稿之後，筆者無可避免的要說幾句話：

第一，寫一本書確不是易事，尤以寫比較實際問題的書籍時，除了要有充足的學力外，還必須具備有豐富的經驗。即以本書而論，於執筆之初，就必須對今日縣單位的各項工作，起碼是縣單位的中心任務，要有鮮明的認識，因為縣政機構原是作為縣政建設時所憑藉的工具，是為縣政府的功能活動而存在的，不先認識縣單位中心任務何在，又如何能確立縣政組織？但是這種認識，決不是一個毫無經驗的局外人所能的。而同時縣政建設只是國家整個建設的一部分，所以要明瞭縣單位的中心任務，又必須從國家整個建設中，去理解它所處的地位與應負的使命。這種連續的認識，不是一個學力充足的人，又如何做得到啊！筆者因未具備上述兩個條件，所以在屬稿期間，常感有以小御大力量不足之苦。

第二，我要忠實告訴讀者的，即筆者既乏充足的學力，復無若何的經驗，要想有什麼獨到的見地，那恐怕會令讀者失望的，這裏祇不過根據著縣制的精神和要點，就各方面所發表的意見以及零星散佚的材料，加以有系統的整理與說明而已。所以與其說是著作，毋寧說是編述，倒較適宜些，但可告慰讀者的，就是筆者確在這方面花費了不少的時間，耗費了不少的精力，這也許能幫助讀者，對於縣各級組織網要有進一步的認識，更進而對於複雜繁瑣的縣政機構問題，自省縣關係以至最基層的保甲組織，有一個清楚的系統的瞭解。

第三，在寫本書的過程中，確實發覺了不少的困難，迫使筆者幾次想擱筆，其原因是由於（一）這方面的材料是太少太不易搜集了；（二）問題是太廣泛太複雜了，特別是縣下組織的分歧，幾使頭

爲之量，且爲之眩；(三)就根本沒有一本縣政機構的書籍作爲藍本，只能從各項法令規章報告以及零星散佚的材料中去想辦法。然而最後，竟在師長與指導和朋友的鼓勵下，突破這些困難。

第四，本書得以問世，與其說是筆者的努力之成果，毋寧說是吾師張金鑑教授的賞賜，從開始搜集材料，擬定大綱……一直到完稿，都是在張師諄諄指導下進行的，而脫稿之後，復承張師於百忙之中，抽出時間爲本書教正，對於這種隆重的師愛，筆者當然永世難忘的。特別記在這裏，算是聊表我對於師長的敬意。

第五，本書初稿，係去年在母校——中央政校——時寫成，而修改時間，則在今年正二兩月聯保主任任內。整整兩個月深入下層實地工作的經驗，對於本書修改時固有相當幫助，但因聯保工作性質的複雜繁瑣，迫使筆者不能抽出全部的精神時間以赴之。現在本書總算是脫稿了，但這兩月來「更燈火五更雞」的一段辛勞的生活，還是深刻的留於腦際，所以也特別記在這裏，算是替我「兩月聯保」留一個紀念。

最後，我再鄭重的說一次：筆者既乏充足的學力，復無若何的經驗，竟敢負起寫本書的重任來，這確是一個冒險的嘗試，倘能拋磚引玉，因此而引起時賢熱烈的注意本問題，發揮鴻論，蔚爲鉅著，予筆者以懇切的指導，使他日得有修改之機會，則當爲筆者最感興奮和欣慰的事了。

民國二十九年三月一日高亨庸序於貴州定番縣和平鎮直轄聯保辦公處

第二章	各省之實況	五八
第五章	新縣制推行聲中省縣關係之缺陷及改善	
第一節	省縣關係之缺陷	六五
第二節	省縣關係之改善	七九
第六章	新縣制推行聲中縣一級組織之檢討及改造	
第一節	概論	九九
第二節	現狀之檢討	一〇一
第三節	縣一級組織之改造	一四
第七章	新縣制推行聲中縣下機構之檢討及改造	
第一節	概論	一三七
第二節	現狀之檢討	一三九
第三節	問題的討論	一四三
第四節	縣下機構之改造	一五七
第八章	結 論	
參 考 資 料		一九五

第一章 緒論

第一節 縣政建設之重要性

我國地方政治組織，係遵照 國父之遺教，採行省縣兩級制。建國大綱第十八條規定：「縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。此即說明地方政治之中心，在縣而非在省。去年九月十九日，國府公布縣各級組織綱要，在總則一及五條中，更特別明定「縣爲地方自治單位」，「縣爲法人」，可見縣之地位的重要，雖然新縣制完善的實行，時尚有待；目前之縣府，尙爲國家官署之一種，而非自治組織，但其地位，仍爲行政系統上的基本單位，是一切國事省事縣事的執行機關。其重要性，並不減於將來，尤以抗戰建國之今日，舉凡軍事的、政治的、經濟的諸方面的建設，幾無不有賴於縣的推動，所以縣政建設的良否，是直接影響到抗戰建國的前途。茲略爲申論於次：

第一，就民族革命言：在民族革命過程中，最重要的條件，是「人力」與「物力」，尤以我國爲長期抗戰，更須要有源源不絕的供給和補充。但是人力的動員，如實施徵兵，推行公役，訓練民衆，統制民力等重大工作，雖決策在中央，而推行則在地方，易言之，即此種種工作，幾無不屬於縣單位的任務，而縣單位正常的基本工作，如警衛制度是否完善，保甲組織是否嚴密，民衆教育是否普遍，又都成爲民衆動員的先決條件。這些條件能否具備，和以上各種任務推行有無成效，都以縣政的健全與

否以爲斷。關於物力的動員，也是如此。例如食糧、棉花、原料、器材等一切物質的供給，又舉一不來自鄉間，而亟需縣單位的調查、登記、統制、管理與開發，所以我們要想動員全國人力與物力，以奠定勝利的基礎，就必須推動和完成縣政建設工作。

第二，就政治建設言：我國政治上的最高理想，爲民權主義之實現，然欲實現民權主義，必待於各縣自治的完成。國父曾謂：「三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不礙建立」，又謂：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固」。故民權主義之實現，要以地方自治之完成爲其條件。我們現正從事於抗戰，固不能侈言縣單位的自治，但「抗戰」只是革命過程中的一種手段，我們尤須在抗戰過程中，完成地方自治的各種條件，然後人力物力的動員，纔能在人民高度的國家意識和政治認識下完善的實現。抗戰建國綱領第十三條規定：「實行軍縣爲單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並爲憲政實施之準備」，便是適應時代要求的產物；而在縣各級組織綱要中，特別重視縣民意機關的確立，更是這種要求的具體表現，所以我們想推動政治建設，提高人民的政治興趣和認識，藉以實施憲政，貫徹民權，就必須經過縣政建設工作。

第三，就經濟建設言：經濟是政治的綜合表現，政治失去經濟便無內容；無鞏固的經濟基礎，民族革命便不能成功。我們目前的經濟建設，一方面是以實現民生主義爲其最高理想，他方面又以適應目前軍事需要爲其中心，抗戰建國綱領第十七條規定：「經建設，以軍事爲中心，同時注意改善人民生活。本此目的，以實行計畫經濟，獎勵海內外人民投資，擴大戰時生產」，便是適應這種要求。當然，實行計畫經濟，諸如開採礦產，發展交通，以樹立工業的基礎，鼓勵輕工業，手工業，以求日

常工業品的自給；鞏固法幣，統制外匯，以安定金融；加開航線，增築鐵路公路，以利交通，以及墾荒地，興水利，獎勵合作，調節食糧，以發展農村經濟等等，都需要中央決策統籌。但大部分還是縣政建設範圍以內的事務。至少可以說，計畫經濟的實行，必須建立在縣單位的基本經濟組織之上，如果縣單位的經濟組織散漫而不健全，則將無從調查，無從統計，更無所謂計畫經濟了。

總之，「縣政建設」在抗戰建國的今日，是特別具有其重要性，它不僅是狹義的地方行政問題，而實為一整個國家建設的基本問題；它的工作性質，實已包含着一切軍事的、政治的、和經濟的諸方面的建設，所以縣政建設的成功與否，不僅關係一縣縣政的得失，而實關係整個抗戰建國工作的前途。

第二節 縣政建設與縣政機構

縣政建設之要素有三：一曰「人」，二曰「財」，三曰「機構」或「組織」，三者缺一，即無從言建設，不過本書的重心，係在研究縣政機構，故暫置「人」與「財」二者不談，僅就縣政建設與縣政機構之關係加以闡明。

縣政建設工作，本可分為組織(Organization)的活動與功能(Function)的活動兩大類，前者是包括行政機關之維持及運用，公務員之補充及管理，物材之供給及分配，公款之收支與支配，以及其他關於組織活動之工作，其目的是在於保持或建立各種組織或制度的存在。而後者則在於完成建立此種組織或制度時所具有之目的，包括為實現某種行政工作時所涉及之特殊知識及專門技術，這兩者是互為表裏，相互為用的，沒有功能活動的存在，一切組織活動，即無存在的必要與理由，但是如果沒有組

織活動的存在，則一切功能的活動，亦將無從着手，無從憑藉，單從這一個言，我們已可看出縣政建設與縣政機構的關係。抑有進者，即在縣政建設工作中，所需之「人」既非散漫的一羣，亦非毫無憑藉的個體，換言之，即從事縣政建設者，一定要有其「工具」。這種「工具」，就是健全的縣政組織或機構。因為縣政建設工作，是極其艱鉅而且是多方面的，所以必須羣策羣力，分工合作，纔會有條不紊，順利進行，縣政機構或組織，便是按縣政建設的對象或目的而組合成的一付運用靈活的機器，在它的範疇中，包括有職權的畫分，責任的確定以及各部分間的聯繫等問題。有此準則，所謂「人」纔能有秩序的活動，縣政建設工作，纔能有目的的進行。所以健全的縣政機構之確定，實為推進縣政建設最基本的前提，特別是在關係複雜政府功能日漸擴張之現社會，機構或組織問題，尤有其特殊的重要性。

第二節 縣政機構改造之理由

工欲善其事，必先利其器，縣政機構既是推進縣政建設所憑藉的工具，確立健全縣政機構，當然便成為首要問題，不過縣政機構的健全與否，其衡量標準甚多，概括言之，不外兩端，第一是看這種機構是否合乎行政的最高原則，第二是看這種機構是否適應功能活動的需要，亦即其能否完成現階段的任務。前者乃屬於一般性的，就是行政組織，不分中外，均須按照其最高原則的指示，方纔可以巧適配合，靈活運用。後者乃屬於特殊性的，就是行政組織必須是合乎本國的國情和各地的環境，方纔可以切合實際。本此標準來衡量我國現時的縣政機構，實覺缺點太多，這可從以下兩方面討論。

(一)不合組織原則 由於近代科學的進步，經濟關係的複雜，以及政府職能的擴張，行政上的趨

勢，便以統制代替放任，以積極代替消極。這種趨勢，反映到行政組織上，便是由分離到完整。所謂完整，即在使每一級政府各運用機關彼此間及其內部巧適配合，布置成休戚相關脈絡相通異事同功不可分割的工作有機體或統一單位，俾責任得以確定，事權得以集中。因為必須如此，纔能整齊步調，統一政令，從國家整體的立場，作有計畫的建設工作。但是如就我國現時的縣政機構，稍加檢討，便發覺許多不合理之處。先就省縣關係言：省方委縣的事務多如牛毛，毫無一定的限制；省對縣的監督十分苛細，縣長的一舉一動必先向省方請示而行；省對縣的監督機關，多至數十，根本就沒有一個統一指揮監督的機關，因之今日各地縣政府簡直被束縛得不敢動亦不能動。次就縣府本身言：各局自成系統，各省爲政；縣政府與其他各駢枝機關之間，調度不靈，以及縣府本身組織之簡陋，與分科之不合理，同爲今日縣政機構上有目共睹之病態。末就縣下的機構言：則又是層級太多，縣與區，聯保（鄉鎮）保甲之間，根本就未能取得密切聯繫，而各級組織的欠充實，任務的不確定，層層推諉，沒有一級能作爲推行政令的核心，更是今日縣政建設不能推動的主因。總括言之，今日縣政機構的表現是事權不集中，組織欠完整，其結果是互相牽制，互相隔閡，發生許多重複，衝突，零亂，浪費的行動。所以要想縣政順利的推動，就必須將這種鬆弛散漫的縣政機構，加以改造不可。

(二) 不合時代要求 縣政機構是作爲推行政政的一種工具，當客觀的環境不同或發生變動，換言之即縣政的中心任務或功能活動轉移時，這種工具亦必定要加以變更，方能適應時代的需要。我國的縣政機構自民國十九年七月修正公布縣組織法及區自治施行法、鄉鎮自治施行法後，各縣即依此着手組織縣治，並確立縣下的各種自治組織，迨後勦匪軍興，爲適應勦匪軍事的需要，遂有裁局改科，分區設署和編組保甲等種種運動發生，而一變原來之面目。這種改革，雖然比較以往切實進步，但我們

總覺得是生硬、部分的，而未能建立起一種活用的、完善的、整個的體系來。蓋我國幅員廣闊，環境各殊，自種族言，有漢、滿、蒙、回、藏、夷、苗、僮等族之別；自地理言，有邊疆與內地之分；自文化言，亦有都市文化與鄉村文化之不同；今以同一硬性之法規，強使全國各縣同一組織，其削足適履，枘格不入之處，自在意料之中，而自抗戰軍興以來，整個的環境，已發生變化；時代的任務，已完全不同。縣政建設工作，是須要以協助抗戰完成建國為其重心了。縣政建設重心既已轉移，則從而處理此等工作的工具——縣政機構，自亦須加以改造以求適應，但抗戰迄今已兩年有餘，而縣政機構尚一仍其舊，未嘗能依時代要求而設計，就中雖有局部之革新，如設兵役科（股），以便利徵兵制之推行等，然究不免頭痛醫頭，腳痛醫腳，而終未能作有效的和有計畫的設施。現時縣各級組織系統之分離複雜，事權之不集中，以及各級組織之簡陋與官民之截然分離，仍為縣政建設工作之極大障礙，而有待於徹底的革新。

去年九月十九日，國府公布的縣各級組織綱要，關於縣政機構的改造，實完全為時代的反動，而表現出一種嶄新的精神，此種精神，簡略言之，即在於充實縣各級之組織，以啓發各級的建設機能；裁撤縣駢枝機關，以保持各級組織的完整；遞級設置民意機關，以求自治與民治合流；至其根本目的，則在於適應時代需要，以刺喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治，而奠定革命建國的久遠基礎，明乎此，則不僅了解現時縣政機構何以須加改造，而且對於新縣制之認識，也可以深入一層，關於此點在以後各章中，還有具體的說明。

第四節 縣政機構改造之原則

縣各級組織綱要，業經國府明令公布，今後各省，自可據之改組縣制，不過綱要究竟為綱要，其細目，其內容，尚須待各省的釐定和充實，作者願趁此機會，就改造縣政機構之原則加以闡明，以期能作各省當軸及時賢的參考。

(一)組織完整之原則 瑞德飛 (William C. Redfield) 氏曾謂：「政府各部之組織，若就其細節論，自有不同之處，然根本言之，彼實同為商業機關，其活動在於推動工廠，購買貨物，分配出品，雇用各項工作人員，以從事建築、航行、轉運、研究、印刷、及其他生產之活動」(見 White, Public Administration P. 50)，各行政機關既具有共同的目的，故在組織上，自可尋出一共同適用的標準，此種標準為何？簡言之，即完整是也。蓋欲使政府的行動敏捷，效率增加，必須使各種行政機關巧為配合，構成一脈脈相通、不可分離的完整之有機體為前提。這裏我們可以簡單指出完整制之特色：

第一，簡單統一：今日政府的活動範圍，日漸擴大，在事務、容上，也日益複雜。且各種事務，均彼此密切關連，不易為顯然的畫分，故須有簡單統一的完整組織，為統籌全局的計畫與統率。在此制下，各部門間始得以相互了解，而使衝突減少效能增進。

第二，責任集中：在此制下，各工作部門係分工合作的原則而組織，所有同類的活動與職務，均歸一部主持之，此不僅於行政管理上有莫大之便利，且整個的行政計畫，亦易為集中的迅速的確定，而無推諉牽延分歧重複的流弊。

第三，重複及衝突之消滅：在此制下，各種行政活動既依性質為適當之分類，而在單一行政首長之指揮下分配各部主持之，自不會引起工作上的重複，以及各部門管轄上的衝突。

第四，易於集中技術人才及利用特種設備：在此制下，各部之事務及職權既純粹而集中，則所有

對此等有特別技術的專門人才，自易向此集中，而為適當的甄拔與選用。至於設備方面，如印刷、會計等技術上的設置，自亦易為集中的管理與運用。

第五，增進行政上組織活動之工作效率：在此制下，既能使責任集中，使重複及衝突消滅……：自足以減少許多無益之浪費，而增進行政上組織活動之工作效率。

我國現時的縣政機構，恰恰犯了責任不確定，指揮欠統一，事權欠集中，機能被分割的大病；要想正本清源，就必須本此原則，大刀闊斧的加以改造，不過這只是一種最高的原則，我們決不能生吞活剝，比如說，在何種情形之下，採用機能制（即按工作性質作分類之標準）；在何種情形之下，又採用分部制（依工作之目的與發生之結果作分類之標準），這都需要我們去活的運用。

右述原則，不僅在戰時，即平時亦須遵守；亦不獨縣政機構，即任何行政組織亦須遵循，以此之故，筆者特稱之為一般的或普通的原則。

（二）因時因地制宜之原則 行政組織乃為達成某種目的所運用之工具，而非行政上之目的。故欲求組織切合實際，首須明瞭我國當前之急務，亦即現階段行政上的目的，本此目的而確立組織，庶可適合環境的需要，且無人力與財力的浪費。

今日我國正從事抗戰，民族存亡，在此一舉，故今日縣政之對象，應以協助抗戰軍事為第一要義。然協助抗戰軍事，有直接與間接之分，兵役的推行，物資的徵集，為直接有助於抗戰，而為衆目可見者。他如後方民衆生活的安定，生產力的提高，民衆教育的推進，地方財政的整理，亦間接有助於軍事，而為常人較難體察者。為奠定建國的基礎，保證抗戰的勝利，我們固然不可偏廢，惟在時間上有緩急輕重之分，在空間上有前方後方之別，縣政建設工作的中心，當因時間與空間之不同而有

異。緊接前方的縣分，來舉辦土地清查農產品實驗等百年大計的事業，固然事屬荒唐，然還在後方之縣，忽略財政的整理與合作事業的推進等工作，亦屬大錯。縣政建設工作的中心，既因時間與空間的不同而有異，則從而處理此等不相同之工作的縣政機構，自亦迥異，我們必須認識環境，因時因地制宜，以求縣政機構的運用靈活。

右述原則，在承平時則，本亦適用，不過戰時尤為重要耳。職是之故，筆者特稱之為特殊的原則。其與前途組織完整的原則，本無若何分際，所以強為糞分者，殆無其特性益其明確耳。良以我國幅員廣闊，環境各殊，非因時因地制宜，實不能適合環境的需要。但在國家整個的立場上，又不能不求其統一，使此兩者調和而不相尅，則惟有在統一之中仍求富於彈性。亦即在保持各級組織完整的前提下，使縣各級之組織，仍有權衡伸縮的餘地，俾適合地方上的特殊環境及需要。

第五節 本書之範圍與觀點

(一) 本書之範圍 本書範圍，分縱橫兩方面，先就縱面言，包括有省縣關係，縣一級組織以及縣下之機構，而尤注意於上下級間的聯繫問題。這一點，不僅要突破縣各級組織範圍的範圍，而且也成了本書的特色之一。蓋因縣這一級，固然與基層組織——區、鄉（鎮）、保甲——發生密切的聯繫，但同時也和省政府成一縱的關係，故必須全盤調整之改善之，方能脈脈相通一氣呵成，而達成運用靈活的目的。次就橫面言，則於討論每一級組織時，不僅注意於行政機關和立法機關，即各種民衆組織及民衆團體，亦均在論述之列，蓋因各地民衆組織及民衆團體，雖僅為地方輔助的組織，但就地方全部機構而言，卻正像一架整套之機器，雖零星附件亦屬不可或缺，否則便不能發動，故本書對於各級民

衆組織及民衆團體，不但不能因其爲地方輔助組織而忽略，而且必須努力使之健全充實，靈活運用。

(二)本書之觀點 前事不忘，後事之師，新縣各級組織綱要的要點及精神何在？新縣制的內容及具體實施的方法如何？以及怎麼由舊組織過渡到新機構的確立？不從舊有的東西中去分析研究，實難以具體解答以上諸問題，故本書對於自國府成立後與縣政機構有關的各種改革，如合署辦公，設政行政督察專員，裁局改科，分區設置，以及編組保甲等，均加以詳細的分析和批評，期藉以明瞭各種制度演變之痕跡，創制之精神，與其利弊得失之處；而作爲實行新縣制時之參考，然最主要的一點，還在於繼往開來，具體說明如何由現狀過渡到新縣制的確立。蓋因新縣制的實行是漸進的，徒掛招牌變形式，是絲毫沒有意義和內容的。不然，民十九年正式公布的縣組織法，區自治施行法、以及鄉鎮自治施行法所規定種種，已經是相當理想，而無須乎縣各級組織綱要的頒布了。

第二章 新縣制實行前之省縣關係

第一節 縣府之地位

依建國大綱第十八條、訓政時期約法第八十二條、及民國十九年修正縣組織法第三章、第四章、第五章及去年九月十九日國府公布之縣各級組織綱要總則(一)之規定，縣本為自治單位及區域；縣府的地位，應是自治團體。但依現時的實施論，縣是中央或省的行政區畫；縣府祇是上級政府派出所或代理處，並無獨立資格。欲進一步明瞭我國現時縣政府所 之地位，應從上級對縣統治權的強弱，或縣有自治權的大小與縣府之作用三者加以觀察：

(一)就統治權的強弱看 現時歐美的地方政府，就其受上級政府統治權的強弱論，可分為國家官署、公共法團(Public Corporation)或自治法團(Quasi-Public Corporation)或準國家官署三大類，這三類的性質，各不相同，可比較如下：

(甲) 國家官署：

(1) 舉例——意之Commune，法之Arrondissement。

(2) 目的——完全是國家或中央政府的行政工具，其作用在於推行國政。

(3) 組織——其權力與組織完全由中央決定，官吏亦由上級或代埋機關委派。

(4) 立法——不得上級政府同意，不能自行訂立法律。

(5) 財產——自己無財產所有權及管理權。

(6) 監督——完全行政監督。

(7) 責任——不負法律責任——不得國家同意，不被控告。

(乙) 準公共法團：

(1) 舉例——美之County，法之Commune(縣)。

(2) 目的——兼為便利中央行政及地方自治。

(3) 組織——官吏由人民選舉，經上級認可；組織由自己決定，經中央核准。

(4) 立法——對某種事項有立法權。

(5) 財產——有不完全之財產管理權，自己所有由中央或上級支配。

(6) 監督——行政監督為主，立法監督為輔。

(7) 責任——半負責半不負責，視工作之性質而定。

(丙) 公共法團：

(1) 舉例——美之City，英之Borough。

(2) 目的——在於辦理地方自治事務。

(3) 組織——組織由人民決定，官吏由人民選舉。

(4) 立法——在規定之範圍內得自行立法。

(5) 財產——有獨立之財產所有權及管理權。

(6) 責任——以負責為原則，不負責為例外。

就今日我國各省的實施論，現時的縣政府，依然是一個無獨立人格、無被訴、自訴、及遺產之權的國家官署，其所處之地位，非特不能和公共法團同日而語，即較之準公共法團，亦有遜色。

(二) 就自治權的大小看，就此標準而論，現行地方政府之地位可分為三類：

(甲) 中央統治——集權制——集權集治——意之 Commune 屬之。

(乙) 地方官治——均權制——集權分治——英美之 County，法之 Commune 屬之。

(丙) 地方自治——分權制——分權分治——美之 City，英之 Borough 屬之。

上三種形式的地方政府，雖其權力均為上級政府所賦予，並且在處理地方事務時，要受上級的指導和監督，但因所賦予的權力之大小不同，自治的程度各異，故其地位亦各有分別，簡言之：中央統治式的地方政府，享有的權力極小，處處要受上級政府的節制，官吏亦由中央直接委任，更無所謂代表民意的議會機關，所以它決不是一個地方自治單位。第二種形式的地方政府，是享有相當的自治權力，其職權均有法律上的保障，不過在處理地方上重要事務，如預算決算行政方針等，須受上級政府的審查或核准。雖然亦有類似代表民意的機關的組織，但所決定的，只是些微末的事件，重的決議，還須受上級政府的監督，所以這一類的地方政府，還保存着地方官治的特色。第三種形式的地方政府，享有的自治權力極大。如在美國，地方政府的職權，概由法律條文列舉，列舉的事務，地方政府得自行處理，上級政府決不加以干涉，其未列舉的事務，地方政府欲舉辦時，只須呈邦議會立法准可即可施行。且在有些邦中，邦憲法規定當地公民得自行議決當地政府公約，自行規定地方政府的職務，所以這一種形式的地方政府，純粹為地方自治單位。

就我國現時的實施論，縣政府係純粹屬於第一種形式，既然縣長是由省政府委任，而且兼任何代表民意之機關，其職權在縣組織法中亦未加規定，任何徵求事件，須得上級官署之准可，所以它在目前僅是省府的下級行政機關，決不能和美之ODA，英之County相比，雖然在建國大綱中和縣各級組織綱要中是被規定爲自治單位。

(三)就縣政府的作用看，中央政府之作用，在於統籌發動，省政府之作用，在於連絡督策，而縣政府之作用，則在實作，所以就整個行政系統言，縣政府是居於直接執行的地位，而爲國政之基本。不經縣之一級，則中央與省政府任何完密的計畫與提案，均成爲廢紙，在全面抗戰的今日，舉凡徵兵、募債、徵工等重要工作，均無一非與抽戰攸關，而有賴於縣政府的推動。

第二節 上級之統制

一 縣府權力之由來

近代地方政府，都係由中央或地方最高級政府所產生，其產生方法，現時各國通行者，計有(一)特殊公約制(The Special Charter Plan)。(ii)普通公約制(The General Charter Plan)。(iii)自治公約制(The Home Rule Charter Plan)。(iv)選擇公約制(The Optional Charter Plan)四種。特殊公約制是中央以不同或特殊的法律，准許各地方政府設置；規定各地方政府的組織及權限。現時採用此制者，尙有美國若干邦。普通公約制恰與特殊公約制相反，即由中央以同一法律准許各地方政府設立，規定各地方政府的組織及權力，但因區域之大小不等，人口之衆寡不齊，以及社會經濟等情形各異，故採用此制者，每每就地方人口、面積、經濟等情形，分地方政府爲若干等，每每制定普通公約

一則，現時的歐洲各國及我國均採用此制，自治公約制與上二制均不相同。在普通及特殊公約制之下，地方政府應否設立及如何組織等，均取決於上級政府。自治公約制則反是，於上級政府憲法規定之下，由地方人民自行決定。此制在十九世紀的美國相當盛行，現時採用者，已屬寥寥。選擇公約制是由上級政府事先制定各種不同的地方政府組織條例若干種，無論任何地方團體，欲成立地方政府時，可由當地公民以投票方法於各種組織條例中任擇其一，採用此制者，有美國若干邦。

不論地方政府由產生方法是屬於上述那一種，地方政府是由上級政府所產生，乃是公認的。因之地方政府享有的權力，亦是由上級政府所賦予所頒給。按照各處現行制度，頒給的方式計有大陸制、美國制與英國制三種。大陸制對於地方政府權力，頒給，採用純粹概括式或一次頒給制，地方政府得舉辦任何地方事務，但舉辦時須受中央或地方最高級政府的節制。換言之：即地方政府於處理地方事務時，須先經上級政府的裁可。在未經上級政府准可前，地方政府不得自行行使職權。所以大陸制是一種絕對的中央集權制。美國制與大陸制相反，對於地方政府權力的頒給，採用純粹列舉式或逐漸頒給制。地方政府的職務，列舉於地方政府的組織法中。其未列舉者，於必要時得呈請邦政府逐漸頒給。凡經列舉的事務，地方政府得自由處理，不必經上級政府的裁可。所以美國制是一種邦與地方政府分治的制度。至於英國制則介於大陸制與美國制之間，對於地方政府權力頒給，雖採列舉式，逐漸頒給制，但列舉的事務，完全由地方政府獨自處理者，不若美國的詳盡，有許多事務須經中央政府核准後，方可施行。所以英國制既不偏向於中央集權，也不側重於地方分治。

我國中央政府對於地方政府權力之頒給，歷來均無一定標準，依民國十九年修正縣組織法之規定：一縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。從上面規定中，

我們可以看出，我國中央政府對於地方政府權力的頒給，係採司大陞制——概括式——，縣政府在名義上事事可以舉辦，實則權力極小，處處須受省方的節制。惟有在省府賦予以某種權力之時，始能從事活動。在此新縣制實施前夕，各省還依然如故。

二 統制之機關

新縣制實施前之縣政府，既爲省政府的下級行政機關，自須完全受省政府之指揮監督。民國十九年七月修正縣組織法第三條明白規定：「縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。」在此只按原理上的規定，在事實上，除省政府爲縣政府的當然統制機關外，其他省政府下的各廳處均對縣直接行文，發布命令，直接行使指揮監督權。行政督察專員公署，據行政院公布之行政督察專員公署組織暫行條例的規定，原爲省政府之輔助機關，但去職權，（一）可監督指揮所轄各縣的行政。（二）可審查一區之情形，斟酌地方之需要，調節措施，謀各縣之平均發展，以行使非統籌之權。是則專員公署，又成爲縣政府的統制機關了。而自抗戰興來，各省又有所謂軍管區司令部以及各種委員會的設置，亦可對縣行使指揮監督權。所處理時的縣政府，除受省政府直接監督指揮外，尚有民、財、建、教四廳保安處，軍管司令部以及各種委員會的組織，都可以直接或間接發布命令，對縣行使監督權。指揮權；以貴州省來說，縣府上級機關，多近五十，以湖南省而論，則亦有二十多個（詳見第五章第一節中所列之表）。這種多頭監督制，實是中國現行省縣關係上的一大特色，而爲世界各國所罕見者。

三 統制之方式

統制之方式有三：一爲立法統制，即地方政府的權限，採行舉主義，由中央立法機關以法律條文

一一規定之。初視之，似乎地方政府的權力大大，受上級政府的統制頗嚴，實則在法律規定的範圍內，地方政府有大量的自由裁量權，如美國的地方政府是。二、行政統制，即地方政府的權限，採概括主義，在法律上地方政府專事可舉，但於選舉時，則處處受上級政府之指揮監督，其自由裁量之權甚微。三、爲司法統制，即地方政府行使權力，有權者，法律得禁止之；不行使其職權時，法院得強制之。其餘若人民之控訴地方政府，亦可向法院起訴。

依照縣級組織法的規定，縣爲法人，爲自然團體，在不久的將來，省對縣的統制，固會走上立法統制之路，可是在新縣制實施前，對於省對縣的統制方式，還須依民國十九年修正的縣組織法來討論，依該法第三條規定：「縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務」。是知現時我國縣政府的權限，是採廣義的概括的規定，但縣政府行使行政權時，須在省政府指揮監督之下行之，如未獲省政府之許可，則縣政府不得自由活動。由此可知我國省政府對縣政府的統制方式，是純粹的行政統制，而非立法與司法的統制。

四 統制之實施

省政府對於縣政府的統制，既採純粹行政統制的方式，那末縣政府行使職權之先，就必須呈省政府審核示遵，而很少有自由裁量權了，爲達成這種統制目的，省政府對於縣政府，便有下列種種實施：

- (一) 視察 省政府或行政督察專員公署派員檢一事務進行之情形，定期或臨時徵集文書報告，及監視吏員行爲，是否合乎法規，適於公益，及有無枉法失職等情。
- (二) 訓示 省政府或行政督察專員公署，以訓令或指令之方式，指示各縣政府之辦事途徑與方

針。

(三) 撤銷或停止 省政府對於縣政府之命令或處分，認為違背法令逾越權限，或其他不當情形時，得停止或撤銷之。

(四) 財政之監督 省政府及專員公署得審核各縣政府之預算決算，監督其徵收等財務事宜。

(五) 秘密調查 前兩所說的視察，是公開的監督，而此處所言，乃屬於秘密性質，各省為嚴密監督計，揆行秘密調查者，所在皆是。

(六) 委任與撤職 縣長以及秘書科長等均由省政府委任，因之省政府於縣長秘書科長等工作不力，或有違法行為時，得撤職查辦。

第三章 新縣制實行前之縣府組織

第一節 縣組織法式之組織

民元以來之縣制情形，變更甚多，直至民十七年九月始粗具定制，前此因致力於軍政時期工作，對於地方行政，未能兼顧並顧，其於縣制，除十六年六月明令各省改「知事」爲「縣長」，及十七年五月核准職地服務委員會所擬定之職地各縣縣政府組織暫行條例外，未嘗制定一般之縣組織法，迨十七年九月，始公布縣組織法，並定同年國慶日開始施行，以代前法。此次頒行的組織法，關於縣政府一章，與前法有不同處。十九年七月，國府復將該法修正公布，此處所論列者，即以修正後的縣組織法爲根據。

一 立法機關

縣設縣參議會，於區長民選時設立（修正縣組織法第三章第二七條），以縣民選舉之參議員組織之。任期三年，每年改選三分之一。縣參議會之會議，分常會及臨時會兩種。常會每年定一月開會一次，會期以一月爲限。臨時會以有（一）議員四分之一以廿聯名通告。（二）原選民百分之二以上之聯名請求。（三）縣長之召集。有上列情形之一時召集之，會期不得過十五日。至參議會之職權，則有左列種種：

(一) 議決縣預算決算及募債事項。

(二) 議決縣單行規則。

(三) 建議縣政興革事項。

(四) 審議縣長交議事項。

二 行政機關

(一) 組織系統

縣政府爲省政府的下級行政機關，設置縣長一人，綜理縣政，爲縣之最高行政長官，由民政廳提出各各二人至三人，經省政府會議議決任之。任期三年，成績優異者得續任。

縣長之補助機關，有秘書一人，協助縣長處理縣政，並依事務繁簡設置一或二科，各科置科長一人，科員二人或四人。其設科名數及科員數額，由省政府定之，並報由內政部備案。

縣政府所屬之行政機關，有公安局、財政局、建設局、教育局。於必要時，呈請省政府設置衛生局、土地局、社會局、糧食管理局。各局如有縮小範圍之必要時，亦呈請省政府改組爲科，附設縣政府內。各局設局長一人，由縣長就適當合格人員遴選，呈請省政府核准委任之。至於各局的組織及權限，除法令別有規定外，由各省省政府定之。

此外，縣政府得雇用事務員及雇員，設置警察辦理催徵、送達、偵緝、調任等事項，其額數由民政廳決定。

爲謀各局及局與縣間之連絡，兼審議縣政計，又有縣政會議之設置，以縣長、秘書、科長、及各局局長組成之，開會時以縣長爲主席。至於應經縣政會議議決之事項，約有下列五種：

(一) 縣預算決算事項。

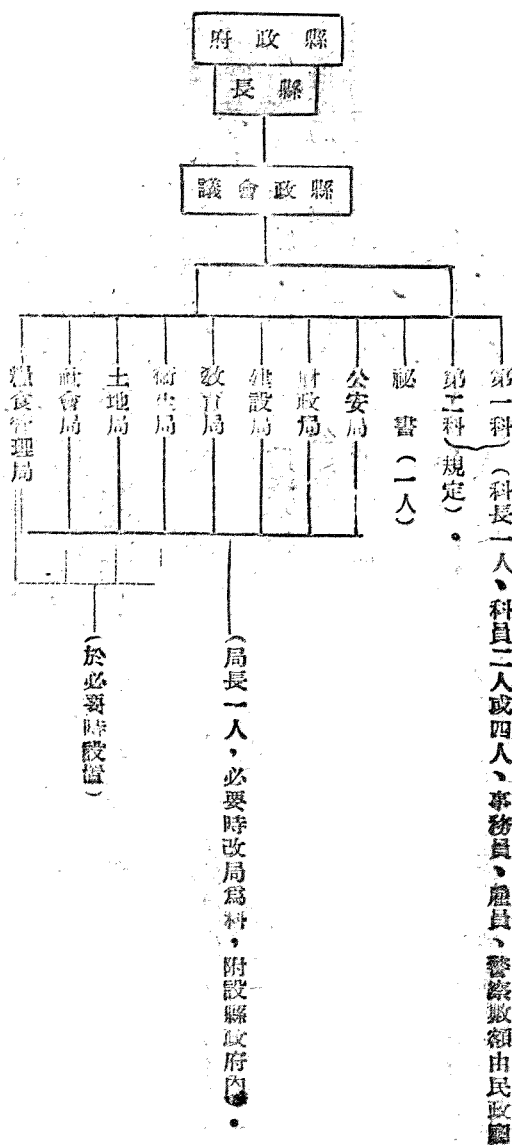
(二) 縣公債事項。

(三) 縣公產處分事項。

(四) 縣共事業之經營管理事項。

(五) 縣長認為必要時提交之其他事項。

為明瞭計，持就前述組織系統，列表如左：



(二) 縣府職權

縣政府有處理全縣行政監督地方自治事務之權，於不抵觸中央及省之法令範圍內，並得發布縣令，制定縣單行規則。前者是縣的行政權，後者是縣的立法權。至於二者的特徵，都是一種概括式的授予。茲僅就行政權一項，加以說明。

所謂全縣的行政，範圍極廣。其內容可從縣屬之各局的職掌中看出。依縣組織法第十六條規定，各局之職掌如左：

(一) 公安局 掌戶籍、警衛、消防、防疫、衛生、救災及保護森林漁獵等事項。

(二) 財政局 掌徵稅、募債、管理公產及其他地方財政等事項。

(三) 建設局 掌土地、農墾、森林、水利、道路、橋梁、工程、勞工、公營事業等事項，及其他

公共事業。

(四) 教育局 掌學校、圖書館、博物館、公共體育場、公園等事項，及其他文化社會事業。

此外如衛生局、土地局、社會局、糧食管理局，則專理衛生、土地、社會、及調節糧食等事項。

第二節 裁局改科式之組織

一 裁局改科的動機

依縣組織法之規定，縣政府僅設二科，其局則有公安、財政、建設、教育四局，各置局長，在法理上，名義上雖均隸屬於縣政府，受縣長的指揮監督，辦理公安、財政、建設、教育等事務，但在事實上，各局局長率由省主管廳委任，各局局長固有恃無恐，故咸抱與縣長分庭抗禮之心，不甘為縣長

的掾屬。而各主管廳對於各局，又復直接行文。置縣府於局外。於是縣長對於各局的指揮監督權，完全歸於具文。縣長因有責無權的結果，致使一縣行政，常陷於停滯狀態之中。再就局與局間關係看，因各局來自不同系統，故各樹壁壘，各固一團，甲局乙局之間，祇各圖個別的發展，毫無統一的意志，甚至為謀本局的利益，不惜犧牲他局。功則互爭，過則互諉，在一縣之中形成各自為政的狀態。「且各局駢立，規模擴張，更不能不分科設課，濫置職員，以張門面，於地方經費，悉撥之以養此各局之冗官，尙虞不足。致各縣預算中，祇有機關費而無事業費可言」（見二十三年十二月南昌行營訓令）；此又表現各縣財力分散病源。在此種情形下，行政效率自然無從表現，為挽救以上種種弊端，而達到意志統一，與權力財力的集中，裁局改科運動，便成為當時客觀環境所要求的了。

二 裁局改科的經過

裁局改科運動，具體表現於民國二十三年南昌行營勸匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱的頒發，而大盛於民國二十六年縣政府裁局改科暫行規程的公布。但在該大綱及規程未公布以前，此運動在各地及中央已醞釀甚久，初，二十一年十二月間，內政部召集全國二次內政會議時，陝西、江蘇、廣西等民政廳，均有裁局改科的提案。蔣委員長在所提之修改地方行政機關組織案中，於縣政府組織方面，亦主張「縣政府各局改爲科」；同時內政部在縣政改革草案復說明：「縣政府為整個機關，其依現行縣組織法所設立之各局科，均為縣政府之一部，縣長統指揮，原則上必須合署辦公，不得以科局各議，對外行文」。後經大會議決：（一）縣政府以一律設科為原則。（二）或局須合併於縣政府內辦公。（三）概以縣長名義對外行文。此案由內政部呈請行政院第八十六次會議議決，並咨送立法院參照修正縣組織法。嗣後立法院於通過之縣自治法中，第三十八條規定：「縣政府設左列各

科」，及第三十九條規定：「……如因必要情形……得酌改科爲局，或減併科數」。是該院在原則上，亦同意改局爲科。由以上各種提案與議決，可見裁局改科，確爲以往之策動，而是適合於時代之要求了。迨至二十三年十二月，爲適應勦匪軍事的需要，南昌行營遂正式頒發勦匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱，分飭豫、鄂、皖、贛等省政府一體施行。後因在以上諸省推行以來，尙能互相響應，行政院乃於民國二十六年六月公布縣政府裁局改科暫行規程，令飭各省施行。至此裁局改科運動，便普及於全國各地。

於此，尙有一點須附帶說明者，卽行營所頒發的大綱，與行政院所公布之規程，有兩點不同；依大綱第三條規定：「縣政府所屬公安、財政、教育、建設各局，現經設置者，概行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府之各科管理」。而依規程制，雖亦有「應暫行裁撤」之規定，但在第三條中則規定：「但在人口衆多，事務繁劇之縣分，有必需時，得由省政府議決設置」。是則大綱之規定，是屬於硬性，而規程之規定則含有彈性了。此其不同點一。又依大綱規定，建設與教育應合併爲一科，以期密切合作。而在規程中，則並無此項規定，此其不同點二。

三、裁局改科的精神

裁局改科的主要精神，是在針對以往權力分散，組織簡陋，以及財力分散等種種弊端。故於大綱第一條中，便明定：「本行營爲謀縣政府權力責任之集中，並充實其組織，以增進縣政府效力起見，特制定本大綱」。在行營頒發大綱的訓令中，更有具體的說明，茲特摘錄如左，作爲參考。

「一曰集中權責：舉凡縣政府下現經設置之各局，一律裁撤，其職掌分別歸併於縣政府中之各科管理，一切縣政府之設施，悉由縣長總其成。縣府佐治人員，亦概由縣長遴薦，省府核委。

使成整個之機體，俾收臂指相傳之實效。

「二曰充實組織：各局既裁之後，縣府事務，益爲繁劇，其原有組織，自應加擴大，另爲增科添員。並酌加以行政經費，俾克延攬人才，共資佐治。

「三曰建教合一：教育建設，同爲今日救國之先務，二者輔車相依，關聯至切……裁局以後，教育建設兩項事務，應併爲一科，俾便統籌。……（按：在行政院所頒之規程中，本未規定建教合科，就法理言，大綱中建教合科之規定，自應廢止。但事實上大多縣分仍將建教合併，盡歸第三科掌理者。且裁局改科運動，發動於南昌行營，故筆者認爲建教合一的原則，仍不失爲裁局改科的精神之一）

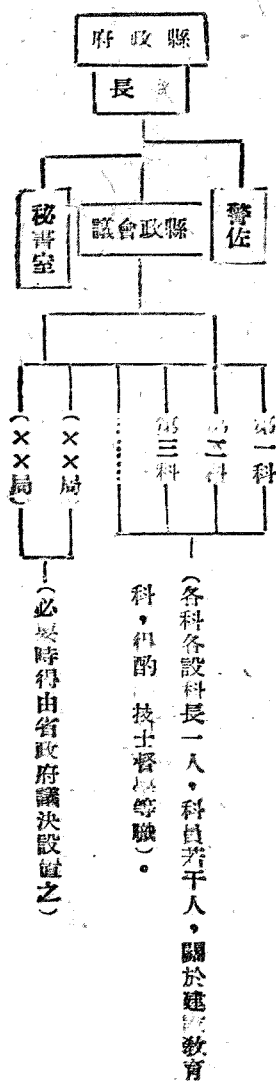
「四曰警衛連繫：查現在警察制度，本工業國之產品。……不知我國警政，自古以來，悉寄於保甲之中，今勦匪省分所辦之保甲及壯丁團隊，實即農村之警察，如能嚴密其組織，施以適當之訓練，並分派警官督率而教導之，則一切警察職務之執行，自可依之以爲協助，盡利推行。是以我國警制之改革，不能強襲他國之皮毛，實有因地制宜，以求適合當前環境之必要。故本大綱第六條各項中特採警衛連繫辦法，將各縣城鄉鎮現有之公安機關及警察，概行裁撤。……祇於縣政府中設警佐，於各區署中設巡官，並於各重要鄉鎮派駐警長警士，分別秉承區長或聯保主任之命令，就地指揮保甲職員及壯丁團隊，執行一般警察之職務，並負訓練保甲壯丁之責任，使自衛組織與警官編配聯成一氣，祇用少數之警官扼要分布，而全縣之警察網，遂克構成」。至於裁局改科之際，對於縣財政問題，而爲縣組織法所忽者，亦曾一併說明其整頓之原則。如統一稅收，裁撤縣之獨立稅局；設置金庫，以爲收款解款及保管畫撥的機關之規定是。

四 改科後的縣府組織

自二十六年六月三日行政院公布縣政府裁撤改科暫行規程，就法理言，行營所頒之各縣政府裁局改科辦法大綱應行廢止。故此處所說的縣政府組織，完全以規程為依據，至各地縣政府組織之實況，姑不置論。

依規程規定，縣政府原有公安、財政、教育、建設各局，經設置者，應實行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府現設之各科，或另設若干科辦理，而以數字別之。但在人口衆多，事務繁劇之縣分，有設局之必要時，得由省府決議設置之。

各科裁撤後，縣府行政人員自應增加。依規程規定：縣政府設秘書一人，必要時得設助理秘書一人或二人，輔佐縣長綜理縣政，各科設科長一人，科員若干人（教育科建科，得酌設督學及技士等職），分別辦理各科事務。於縣政府內設警佐一人，警長警士若干人，辦理一切警察事務。其餘規程中所未論列者，則仍依縣組織法與其他有關法規的規定。茲將其組織系統，列表如左：

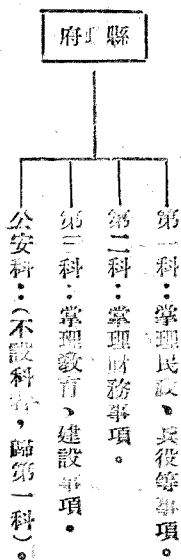


第二節 各地縣政府組織之概況

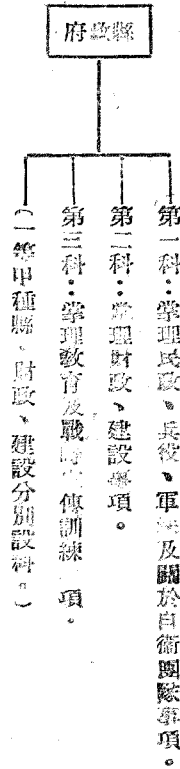
自縣組織法公布以來，各省遂着手改組縣制，但因各省的經濟基礎，財政狀況，以及社會情形各不相同，故雖在同一的組織法下，其內部組織，亦多出入。迨裁局改科運動發生以後，各省又多紛紛裁局改科，然裁局改科運動，並非硬碰硬之規定，而須強制推行於全國（行營所頒之大綱，雖探硬碰硬規定，但其範圍，僅限於勸匪省分，對其他各省，無拘束力量。至於行政院所頒發之規程，則仍有「必要時，得由省府決議設置之」之規定。故應否裁局改科，各省仍保有相當的自由裁量權），所以各省的縣組織，仍異常分歧。尤以抗戰以後，新的情事發生，各省縣制組織情形，更多改弦更張。有徹底裁局改科者，有部分裁局改科者，亦有獨創一格者。要想就各省情形，一一加以描述，事實上誠屬困難，此處僅能以左列各省為例，分爲三類，扼要予以說明。

一 全部裁局改科者

(一)安徽省 該省各縣已實行裁局改科，建設教育合爲第三科，亦間有分別設科者，其科別及職掌如左表：



(二) 浙江省 該省除一等甲種縣設置四科外，其餘各縣，一律設置三科，其科別及職掌如左表：



附錄該省縣政府人員編制表於後，以資參考。

縣等	職別										
	秘書	科長	科員	督學	技士	會計主任	會計員	助理員	事務員	書記	勤工
一等甲種	一	四	一〇	二	二	一	三	四	一〇	一一	一四
一等乙種	一	三	八	二	二	一	二	三	八	一〇	一二
二等	一	三	七	一	一	一	二	二	六	八	一〇
三等	一	三	六	一	一	一	一	一	四	六	八

(三) 貴州省 該省各縣計設三科，惟教育事項有設專科與局的趨勢，同時因辦理兵役，多數縣分，又有兵役科之設置。其科別及職掌如左：

縣 政 府

- 第一科：掌理民政、兵役等事項。
- 第二科：掌理財政事項。
- 第三科：掌理教育、建設事項。
- 兵役科：未設兵役時之縣，歸併第一科辦理。
- 教育事項：有自第二科分出 另設專科（第四科）或局之趨勢。

附錄該省縣政府人員編制表於左：

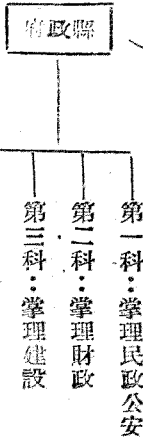
人員	縣			備
	一等縣	二等縣	三等縣	
縣長	一	一	一	
秘書	一	一	一	
科長	三	二	二	二三等縣政府科長一人由秘書兼任
科員	六	六	六	
兵役股主任	一	一	一	設置兵役科縣分增設科長一人科員一人或二人
技士	一	一	一	
督學	一	一	一	

新縣制實行前之縣府組織

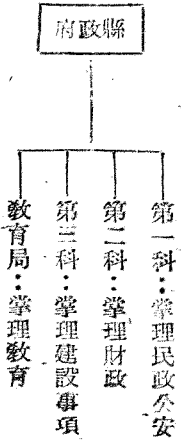
事務員	五	四	三
錄事	五	四	三
政務警察	二〇	一六	一二

二 部分裁局改科者

(一)福建省 該省各縣裁局改科時，曾將各局概行裁撤，但後以教育事繁，故復行設局情形如左表：

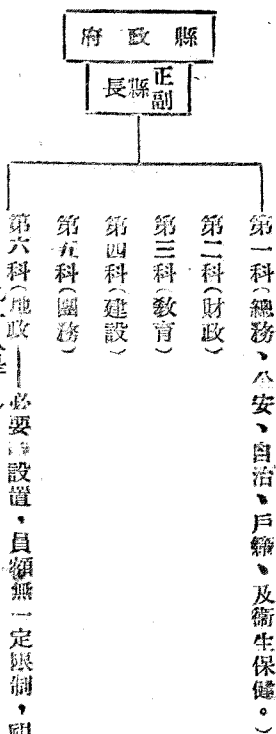


(二)河南省 該省各縣已裁局改科，但教育則仍設局辦理，其組織概如左表：



三 獨創一格之廣西

廣西省各縣政府的組織，悉依照省頒之廣西各縣政府組織章程（民國二十二年頒布，二十三年四月修正）。將縣分為五等，除上等縣外，其餘四等又分甲乙二級，各縣設縣長二人，綜理全縣行政，又設副縣長一人，協助縣長，辦理政務。所有一縣之權，悉集中於縣府，一切命令以縣長名義行之，縣長宛如一小國的總統。縣政府下計設五科，第一科掌理總務、公安、自治、戶籍及衛生、保健等事項。第二科掌理財政事項。第三科掌理教育事項。第四科掌理建設事項。第五科掌理團務事項。如在舉辦土地陳報之縣分，得增設第六科。其組織大概如左表：



至各縣人員編制，則視縣等而有差別，有如下表所示：

縣別	員額	
	甲	乙
一等	一	一
二等	甲	乙
三等	甲	乙
四等	甲	乙
五等	備	
考		

縣政機構之改革

一級公役	二等書記	一等書記	會計助理員	會計主任	三級辦事員	一級辦事員	一級辦事員	三等科員	二等科員	一等科員	科長	秘書	副縣長
三	四	六	二	一	二	二	五	三	四	四	五	一	一
三	四	六	二	一	二	二	四	三	三	四	五	一	一
三	四	四	二	一	二	二	二	三	二	二	五	一	一
三	四	四	二	一	二	二	一	三	二	二	五	一	一
三	三	四	二	一	二	二	一	三	二	二	五	一	一
三	三	二	一	一	二	一	一	五	二		四	一	一
三	二	二	一	一	二	一	一	五	二		四	一	一
三	二	二	一	一	二		一	四			四	一	一
											四 五等縣第五科長由副 長兼任不另設科長		

合	科務			二級公役
	員	公	司	
計	飼養兵	役	書	
五九	二	一	一	一一
五七	一	一	一	一一
四九	二	一	一	一〇
四九	二	一	一	一〇
四四	一	一	一	九
四五	一	一	一	九
三七	一	一	一	七
三七	一	一	一	七
三一	一	一	一	五

從上面，我們可以明白看出，廣西的各縣組織，是相當的健全充實，而為一般省分所慮莫及者。綜合各省的實例看來，一般趨勢，是傾向於部分裁局改科。但我們可以斷言，這只是縣府組織未能充實前的一種過渡辦法，決不是縣府正常的組織形態，關於這一點，在第六章中當申論之。

第四章 新縣制實行前之縣下機構

第一節 自治式之組織

一 沿革

我國地方自治章制的正式出現，始於光緒三十四年十二月城鎮鄉地方自治章程及城鎮鄉地方自治選舉章程的頒布。宣統元年十二月所頒布的府廳州縣地方自治章程、京師地方自治章程及京師地方自治選舉章程，更是比較進一步的表現，但施行未幾，國體變更，轉入民國，所謂地方自治，就在干戈擾攘之中曇花一現。迨袁世凱執政，雖於民國三年十二月頒布地方自治試行條例，但因彼懷有帝野心，故復於四年四月公布該條例的施行細則，使之分期緩行。未幾，袁氏帝制失敗，洪憲消滅，至八年秋又有縣自治法的公布。十年六月復頒布縣自治法細則，同年七月更以教令公布市自治制及鄉自治制，凡此種種法制，施行稍久，而至國民政府成立，地方自治制度，纔轉入了新階段。

國民政府係以國父遺教為施政的最高原則，關於地方自治，是以三民主義、建國大綱、對內政策、地方自治開始實行法等為根據。十七年九月所公布的縣組織法、及各省施行時期並縣政府區村里闾鄰成立時期一覽表，便是本此原則制訂。但未及二年，復於十八年六月五日頒布新縣組織法，同時廢止舊法。同年九月十八日再公布鄉鎮自治法，十月二日更公布區自治施行法、及縣組織法施行

法。十九年七月七日，復一度修正縣組織法及各種自治施行法，本段所討論的縣下自治式的組織，即以修正後的縣組織法、區自治施行法、及鄉鎮自治施行法爲依據。

二 組織

(一) 區自治機關

我國係以縣爲自治單位，縣以下則爲區，乃爲推行地方自治的重要樞紐。至於區自治機關，則有後列數種：

(甲) 執行機關：

區置區公所，爲區自治的執行機關。設區長一人，管理區自治事務。區公所得用助理員，由區長選請縣長委任。區公所爲執行職務，並得設置區丁，其數額由縣長定之。

區公所區長由區民大會選任，任期一年，並由縣政府呈報民政廳備案。在區長民選實行以前，區長仍由民政廳就訓練考試合格人員委任之。任期一年，其確有成績者得連任。如委任之區長違法失職時，縣長得呈請省政府罷免之。

區公所設區務會議，以區長、區助理員、本區所屬鄉長及鎮長組成之，區務會議由區長召集，至少每月開會一次，開會時以區長爲主席，左列各項，須經區務會議審議。

(1) 區公所經費事項。

(2) 區公產之處分事項。

(3) 區公約及其他單行規則之制定及修正事項。

區公所得附設區調解委員會，凡鄉鎮調解委員會未曾調解或不能調解之事項，均得由區調解委員

會辦理。調解委員半數由區公民中選出，半數由鄉鎮調解委員會中選出。在區長民選前，由區務會議推選；區長民選後，由區民大會選舉之。區監察委員及所屬鄉鎮長均不得當選。

(乙) 議決機關：

區的議決機關為區民大會，為區自治最高權力機關。區內居民年在二十歲以上者，均得參與區民大會，普通以每戶出席一人。但品行不端曾受刑事處分，或有反革命行為者，不准參與會議。

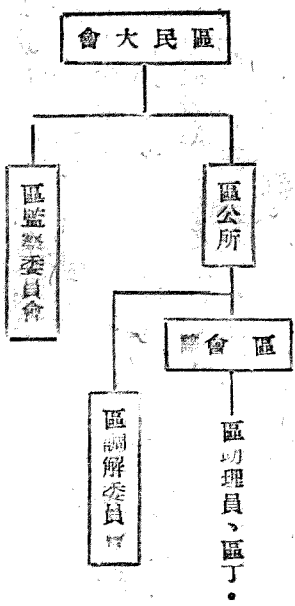
區民大會由民選之區長召集，於區長任滿一月前舉行。集會期間，不得超過六日。但有特別事件，或經區公民十分之一以上之請求時，應召集臨時大會。如有關區長本身事件，應由區監察委員會召集之；如有關區監察委員會本身事件，區長延不召集時，應由過半數之鄉鎮公所聯名召集之。

至於區民大會的職權，則有左列數種：

- (1) 行使選舉、罷免、創制、複決四權。
 - (2) 制定或修正區自治公約。
 - (3) 審查預算決算。
 - (4) 審議縣政府交議事項。
 - (5) 審議區公所或區務會議交議事項。
 - (6) 審議所屬各鄉鎮公所或區公民提議事項。
 - (7) 議決處分區公產事項。
- (丙) 監察機關：

區的監察機關，為區監察委員會，由區民大會於選舉區長時，一並選出監察委員五人或七人組織

任期為一年。其職務為：(一)監督全區財政；(二)向區民糾舉區長違法失職等事。為求明瞭計，特就前述各種機關，列一系統表如左，以清眉目。



(二)鄉鎮自治機關

(甲)組織概況：

(1)執行機關：

鄉(鎮)置鄉(鎮)公所，為鄉(鎮)自治的執行機關。鄉(鎮)公所設正副鄉(鎮)長各一人；但鄉(鎮)人口在五百戶以上者，得增設副鄉(鎮)長一人。正副鄉(鎮)長均由鄉(鎮)民大會選任，並由區公所呈報縣政府備案。但在區長實行民選以前，鄉(鎮)民大會選舉正副鄉(鎮)長時，應選出加倍之人數，報由區公所轉請縣長擇任，並由縣長轉報民政廳備案。鄉(鎮)公所在現行法令、區自治規約及鄉(鎮)民大會決議交辦之事項範圍內，辦理一切事項，由鄉(鎮)長執行之。但於辦理前，須先由鄉(鎮)務會議

議決之。

至於鄉(鎮)務會議，每月至少召集一次。其出席人員爲正副鄉(鎮)長，及各該鄉(鎮)所屬閭長，監察委員亦可列席。必要時，並得通知鄰長列席。

鄉(鎮)公所並應附設調解委員會，辦理(一)民事調解事項，(二)依法得撤回告訴之刑事調解事項，調解委員由鄉(鎮)民大會選舉若干人組織之。正副鄉(鎮)長均不得被選。

(2) 議決機關：

鄉(鎮)民大會，爲鄉(鎮)自治最高權力機關。凡鄉(鎮)內居民，年在二十歲以上而無不良嗜好與反革命等行爲者，均得參與大會。鄉(鎮)民大會一次會議，由區長負責召集，並任主席。鄉(鎮)長選出以後，則由鄉(鎮)長召集，自任主席，此項大會，每年規定開會兩次。其第一次大會，於鄉(鎮)長任滿前一月舉行。如遇有特別事件，經鄉(鎮)公民十分之一以上請求時，應召集臨時大會。如事關鄉(鎮)長時，則由鄉(鎮)監察委員會召集，如牽關監察委員本身，鄉(鎮)長延不召集時，得由各該鄉(鎮)過半數之間長聯名召集之。大會會期均不得過六日。

鄉(鎮)民大會之職權，計有左列數種：

(子)選舉及罷免鄉(鎮)長及其他職員。

(丑)制定或修正自治公約。

(寅)議決單行規程。

(卯)議決預算決算。

(辰)議決鄉(鎮)公所交議事項。

(巳) 議決所屬各閭鄰或公民提議事項。

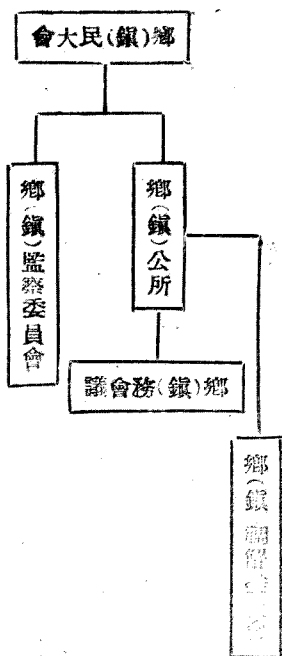
(3) 監察機關：

鄉(鎮)的監察機關，為鄉(鎮)監察委員會，由鄉(鎮)民大會於選舉鄉(鎮)長時，同時選出監察委員三人或五人組成之。其職權如左：

(子) 監察各該鄉(鎮)財政。

(丑) 向鄉(鎮)民糾舉正副鄉(鎮)長違法失職等事。

茲就前述各種機關，製一系統表如左：



(乙) 創制精神：

依縣組織法、鄉鎮自治施行法看來，我國鄉鎮制的主要精神是全民自治，它的特點是：(一)由鄉鎮全體公民直接開會議決該鄉鎮事務，而非選舉議會代替公民議決鄉鎮事務；(二)執行機關鄉鎮公

所不由議會選舉，而由鄉鎮全體公民直接選舉；(三)因各鄉鎮公民具直接參與鄉民或鎮民大會，制定或修正各種規程及自治公約，故選舉制權及複決權的必要；(四)鄉鎮公民有選舉權與罷免權，但所選舉的，罷免的，是執行機關，而非議決機關。所以這一級的政治組織，和歐美通行的代議自治，及國父所主張的四權自治均不相同。因為在歐美的代議自治制度之下，公民全體並不直接決定地方事務，祇用選舉議會的方式，代替他們去決定。公民享有自治權，不過是限於選舉議員而已。同樣在四權自治的制度之下，亦尚有議會的存在，不過公民除選舉議員的權限之外，還享有罷免權（議員或吏員不稱職時，公民可用罷免方式，罷免其職權）、創制權（公民滿了法定人數，可以擬定議案，請求議會通過。如果議會通過則已，否則須交公民投票表決，以定取舍）、與複決權（法定人數的公民，可以請求議會將已經通過的議案，交付全體公民投票表決）而已。

(三)閩鄉自治機關

閩鄉為地方自治的最小單位，是地方自治組織的基礎。閩以三十五戶組成，鄉以五戶組成，但有時不足上述戶數，亦得組成閩鄉。閩鄉的自治組織如左：

(甲)閩鄉居民會議：

閩鄉居民會議，為訓練公民自治，發表公民意見的唯一機關，凡閩鄉內居民，年在二十歲以上而無不良嗜好與反革命等行為者，均得參加會議。在閩長選出以前，第一次各閩居民會議，由鄉（鎮）長召集之，並由鄉（鎮）長任主席，同樣，在鄉長選出以前，第一次各鄉居民會議，由閩長召集之，並任主席。閩鄉長選出後，閩鄉居民會議，即由閩鄉長召集，並由閩鄉長任主席。如閩有十戶以上，鄰有二戶以上之請求時，閩鄉長即應召集閩鄉居民會議。惟須有過半數居民出席，始能開會，其決議亦須

出席居民過半數之同意。會期至長不得過一日，其職權如左：

- (1) 選舉及罷免閭鄰長；
 - (2) 決定閭鄰長辦理法令範圍內之一切自治事務；
 - (3) 聽取閭鄰長關於辦理事務之經過情形報告；
 - (4) 聽取閭鄰長關於本閭鄰經費收入報告；
 - (5) 關於本閭鄰特殊需用經費之籌集。
- (乙) 閭長與鄰長：
- 閭設閭長一人，鄰設鄰長一人，由該閭鄰居民會議選舉，任期一年，連選得連任。其權責如左：
- (1) 辦理法令範圍內經居民會議議決之一切自治事務；
 - (2) 辦理上級自治機關所交辦之事項；
 - (3) 向鄉鎮公所及居民會議報告辦事情形；
 - (4) 居民會議有違反法令或自治公約時，應報告鄉鎮核辦。

三 系統

縣以下各級自治組織業簡述如上，茲就前述，列一編制系統表於左：

縣（五至十五區）↓區（若干鄉鎮）↓鄉鎮（百戶至千戶）↓閭（二十五戶）↓鄰（五戶）

第二節 自衛式之組織

縣組織法、區自治施行法、及鄉鎮自治施行法所規定的縣下自治組織，因陳義過高，不切實際，

故徒具形式，毫無內容，推行以來，匪特不見成效，抑且弊端百出，軍事委員會蔣委員長於江漢警師之際，有鑒及此，因謀改弦更張，認爲非先充實民衆組織，不足以充實民衆自衛的力量。故決將自治與自衛分開，先謀自衛的完成，再作自治的推進。以保甲編組代替閭鄰鄉鎮，同時確定區長立於縣長與保甲長之間，一方面輔助縣長執行職務，他方面監督指揮保甲長執行職務。經先後頒布勸區區內各縣編查保甲戶口條例與勸匪省分各縣分區設置法大綱，確立自衛式地方組織，首在豫、鄂、皖、贛、閩等勸匪區內實施，後以成效頗著，各省市遂相繼仿行，二十三年冬，經中央政治會議議決，由行政院通令各省市政府提前辦理保甲，於是縣下的自衛式之組織，遂正式確立，茲分別敘述於後：

一 分區設置

(一) 分區設置的動機

分區設置運動，導源於豫、鄂、皖等勸匪省分，而發動者，則爲軍事委員會委員長南昌行營，關於分區設置的動機，我們可從行營二十三十二月頒發的分區設置辦法大綱訓令中見之。該訓令中有云：「查縣爲行政單位，自中央逮省之一切政令，悉由此下達於民衆，而我國各縣之幅員，大者三四百里，小者亦百餘里，民衆多者五六十萬，少者亦達十餘萬。在昔滿清之世，縣以下尙多設縣丞巡檢分司等職，勉資佐治，然今之縣制，所以治理此廣土衆民者，僅恃一端拱縣城之縣長而已，依現行縣組織法，縣以下之各鄉，原定分畫爲若干區，各設區公所，以爲地方自治機關，第組織既不健全，人選亦甚濫雜，經費則尤形短絀，地方民衆之視區長，無異昔日之園黃莊頭，絕不特加尊重。於是地方士民之賢良者，多趨起引避，不肖者，則奔競而進，結果各地區長，大都爲貪污土劣所把持，助行政令則不足，壓迫民衆則有餘，故縣長與民衆之間，既無居間聯繫之樞紐，自失指臂相使之效

用，以致一切政令，逮縣之後，即等於具文，無法推進，訓政數年，迄未能樹立憲政之基礎。職此之由，……：「認定徹底改善區制，分設區署，實為目前之要圖」。從上面一段訓令中可知分區設置運動，卻是針對過去區公所空虛的缺點，而謀區一級的充實。這一點，我們不能不承認地方行政上的一大進步。嗣後行政院雖復於二十六年六月一日頒布各縣分區設置暫行規程，通令各省施行，而將行營之大綱廢止，但其動機，則始終如一。例如在暫行規程第一條中，便有以下的說明：「……行政院為充實縣政機構，增進縣政效率起見，特制定本規程」。是其精神與大綱實完全一致。

(二)分區設置的特色

分區設置的特色約有四端，茲分別所述於次：

(甲)區署為行政機關，而非自治組織：區公所雖僅有自治之名，而無自治之實，但在法制上，它依然是自治組織，至於區署，則純粹是官治機關，為國家官署之一種，無所謂立法機關。所以行營訓令中特別說明：「凡舊時區公所或區辦事處，一律取消，不復沿用，而改稱為『區署』，藉以表明此後區署乃為官治之行政機關，絕非向日之自治組織，以矯正往昔區制之觀念，今後之地方下級自治，應在市鄉行之，於市鄉上之區無一焉」。

(乙)區署組織之擴大與經費之增加：過去區公所僅有區長、助理員、區丁三四人，每月經費最多不過百餘元；而區署則有區員二三人，以及事務員、錄事、區丁等，其經費最少者，每月亦有二三百元。

(丙)區長區員地位之提高：「以有縣長資格者，乃許充任區長，並須迴避本籍，以有相當學術經驗者，乃許充任區員。而區長區員皆加以一定期間之訓練，藉以充實其治事之能力，且更保障其任

期，確定其出路，凡區長區員，任職著有成效者，得分別以縣長區長任用存記」（見行營訓令）。

(丁)區署權責之加重：區署既為官治的行政機關，其權責自亦因之而加重。「所有區中保衛安寧、調查戶口、訓練民衆、指導合作、推行教育、清丈土地、實施工役，以及一切農村水利等建設工作，暨區內衛生、公安、交通、經濟、財務之一切縣政，凡與管、教、養、衛有關者，統由區長兼承縣長之命，負責執行，其辦理是不得當，有無成績，則規定由縣長隨時分區巡視考詢，以爲獎懲之資」（見行營訓令）。

總之，今後之區署，即成純粹協助縣長，深入民間，推行政令之機關，實等於縣政府之支部。系統分明，權責加重，益以九區之組織，慎重其人選，則一縣之行政效率，自可隨之而增進。

(三)分區設署的辦法

自分區設署制 在剿匪省分進行以後，成效頗著，行政遂於二十六年六月三日，正式公布各縣分區設署暫行規程，將行營頒之分區設署辦法大綱廢止，令飭各省 行。今日各省實行分區設署者，即以此規程爲根據。茲分述其辦法如左：

(甲)區畫：在行營分區設署，未大綱未頒布前，各省原有區制，畫區，少則五六區，多則十五六區，區數過多，財力人力因之分散。規程第二條則規定：「各縣政府應依其轄境面積、地形、戶口、交通、經濟狀況、及地方習慣，將縣行政區域，酌畫爲三區至六區，設立區署」。蓋區數減少後，縣府管理，方可便利；人力財力，始能集中。

(乙)組織：區署設區長一人，任期三年，由縣長就訓練合格成績優良之人員，遴選加倍名額，呈由該管行政督察專員公署轉請省政府核委，以迴避本縣原籍爲原則，區員一人至三人，協助區長處理

一切區務，巡官一人，兼承區長辦理區內警察事宜。並得設事務員一人，助理事務員一人，錄事一人，承區長區員巡官之命，撰擬繕寫文書及處理區署事務。區丁二人或三人，承辦一切雜事。

至區長之職事，爲承縣長之命，辦理左列事項：

- (1) 關於所屬區員、巡官、雇員暨區內保甲壯丁隊等之監督指揮事項。
 - (2) 關於區內民衆之組織及訓練事項。
 - (3) 關於中央與省縣法令之執行、宣達及區內現況之調查報告事項。
 - (4) 關於區內合作事業之指導事項。
 - (5) 關於區內小學及民衆學校之籌畫設立及監督指導事項。
 - (6) 關於區內農林水利之改進事項。
 - (7) 關於區內戶口調查、土地清丈、工役分配、衛生、公安、交通之執行事項。
 - (8) 關於區內各職業團體之監督指揮事項。
 - (9) 關於縣政府交辦事項。
 - (10) 駐在區內之保安隊或警察隊，遇有必要時，區長得指揮之。
- 此外區署得設區有財產保管委員會，及區調解委員會，以保管區有財產，及調解區民糾紛，於必要時，並得組織其他委員會，以利區務之進行。
- (丙) 經費：舊有區公所經費，係由各縣地方款內自治經費充之，其經費能否充足，須視地方款之旺否而定，致區公所經費，常陷於不穩定的狀態之中，區公所的活動，因之常受束縛。在分區設署規程中，對於經費一層，則確定有固定的來源，依規程第十五條規定：

一區署最低經費，暫分甲乙丙三種，除附設縣政府之區署，兼職人員不得兼薪外，餘均由各縣政府，依縣分等次，參照各區地方實際需要情形，斟酌比照編制，列為縣政府經費之一部，按年度編製概算，呈請該管行政督察專員公署轉請省政府依法核定後，由縣庫支給之。

前項經費，不得就地籌措，應先就各該縣政府裁撤各局之經費，及原有區公所辦公經費，支配抵補，不敷之數，由省庫補助之。
 茲附錄區署經費分等表於左，以資參考。

項別	月支最低數額			說明
	甲種區署	乙種區署	丙種區署	
區長	八〇元	七〇元	六〇元	一員 甲種區署設區員三人月支五十元者一人月支四十元者二人乙種區署區員二人月支五十元與月支四十元者各一人丙種區署設區員一人月支五十元
巡官	五〇	四〇	四〇	一員
事務員	三五	三〇	二五	一員
助理事務員	五二	三二	三二	甲種區署設助理事務員一人月支二十元錄事二人月支十六元乙丙兩種區署不設助理事務員設錄事二人月支十六元

區丁	二四	一四	一六	甲乙兩種區署均各設區丁三人丙種區署設區丁二人月各支工餉八元 凡區署因辦公費需用之筆墨紙張及臨時雜用各費均屬之 區署職員遇有考績必須加薪時呈經省政府核准後得用準備費
辦公費	五〇	四五	四〇	
準備費	四〇	三〇	三〇	
合計	四六一元	三六一元	二九三元	

二 保甲組織

(一) 保甲制度沿革

保甲組織，在我國淵源甚早。周制「五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄣，五鄣爲遂」；已具有了保甲的雛形。商鞅治秦，廢井田，開阡陌，「使民爲什伍 五鄙爲縣，五縣爲遂」；更具體得以發揚。不過保甲名稱的正式出現，要始於宋神宗時代。緣神宗時，全國軍隊，達百餘萬，皆爲募兵，因軍費浩繁，國庫無法供應，王安石遂倡議減兵，勵行保甲，以寓兵於農，而濟募兵之窮。自此以後，保甲推行更廣，元、明、清三代，均因襲宋法，組織保甲，雖其名稱不同，編制各異，而「以兵法部伍其民」的原有的保甲精神，則始終如一。

國民政府奠都南京以後，遵奉 國父遺教，縣以下概採自治組織。惟自衛爲地方自治事業之一種，故政府特別重視人民自衛能力的增進。民國十八年七月，遂有縣保衛團法之頒布，着手創辦縣保

衛團，並由內政部公布保衛團甲長牌長聯保切結，同甲同戶聯保切結，所有保甲的精神，均經分別納入，不啻爲古代保甲制度的復活。

民國二十年，江西匪禍至烈，時有陸海空軍總司令部駐節南昌，率師督勦，該部黨政委員會之地，方自衛處，遂草定保甲條例，令飭畫勦匪區域修水等四十三縣，先行試辦保甲。時經半載，成效卓著。旋黨政委員會雖奉令撤銷，然勦匪工作仍在積極進行，江西省政府以爲保甲足以協助勦匪，不容停辦，乃復根據黨政委員會所頒之保甲條件，於民國二十一年三月，提經省議會議決通過，並通令各縣遵行，於是保甲之組織粗備，而古代的保甲組織自是乃復現。所以從民國成立以後，辦保甲者，要推江西爲最早。民國二十一年，匪衆復窺擾豫、鄂、皖三省，中央出師討伐，遂有豫鄂皖三省勦匪總司令部之組織。總司令部鑒於江西勦匪時，得力於保甲組織之處甚多，當制頒勦匪區內各縣編查保甲戶口條例，凡四十條。是年復修正爲三十九條，至是保甲組織乃大完備。

豫鄂皖三省勦匪總司令部所頒之保甲條例，初僅行於豫、鄂、皖等勦匪省分，後以功效頗著，其他各省如贛、湘、蘇、浙、閩、陝遂相繼仿行。民國二十三年行政院遵照中央政治會議決議，通令各省市提前切實辦理保甲，於是保甲組織，便普遍推行及於全國了。

(二) 保甲之意義與性質

我們縱觀保甲制度的沿革和民國以來創制的經過，深覺保甲的精義與特色是在「以兵法部伍其民的編制上」。誠如何會源先生所言：

「保甲者，以兵法部伍其民之政制也。」

「……保甲制度在其數千年遞嬗演變之過程中，實有一點始終未變，此即保甲之組織方式，

魏源所謂「以兵法部伍其民」者是也。其方式不外「X戶爲甲，甲置甲長，X甲爲保，保置保長」。我國現行保甲制度因省異制，而其牢守不變之點，則爲「保甲之編組，以戶爲單位，戶設戶長，十戶爲甲，甲設甲長，十甲爲保，保設保長」之一條，此即所謂軍事部勸也。吾以爲除此以外，無所謂古今保甲制度之變點。

復依修正勸匪區內各縣編查保甲戶口條例第一條的規定：「國民政府軍事委員會委員長行營爲嚴密民衆組織，徹底清查戶口，增進自衛能力，完成勸匪清鄉工作。見，特製基本條例」。上述的意義亦甚明顯。所以我們可以說，保甲的性質，是在於（一）富有強制性及嚴密性；即以保統甲，以甲統戶，復編民入戶，以戶統人。凡屬民衆住戶，不問其地位身分，莫不一律編入保甲，固不得以不欲而拒絕。（二）聯保連坐，彼此負連帶責任（聯保連坐一點，各地雖未切實執行，但仍視爲保甲的主要精神之所在）；即知某人犯法，而不報官，則連保各戶均受同樣之處罰。（三）保甲行政人員最後之選擇權與委任權，仍操之上級政府，保甲長祇能在政府指揮命令之下，執行職務，故不啻爲國家的行政人員。然其職責，尙僅限於自衛工作也。

但保甲制度推行未久，其本來面目——嚴密民衆組織、徹底清查戶口、增進自衛能力、完成勸匪清鄉工作——逐漸改變，而演成爲政治上的一級，改以推行政令自居了。其時政府的態度也改了，例如浙江省整理保甲計畫大綱便明白規定：

「確定保甲爲地方下層政治機構，使一切政令及自治事項，均循此機構以入民間，藉收臂助之效，而樹安內攘外之基」。

但是在此地有一問題發生，即依照縣組織法規定，我國縣以下的政治機構，係循自治路線，而保

甲乃屬於自衛系統，辦理保甲後，是否就停辦自治呢？抑讓二者並存呢？內政部以地方自治為憲政之基礎，國本之所繫，當然不容廢止。但認為自治組織，保甲組織，同為地方組織的基礎，保甲側重自衛工作，而自衛工作，亦為自治組織職權的一種。故保甲與自治二者，不無可合併之處。因此內政部曾向中央建議，納保甲於自治之中，明定保甲為自治的基本組織，使地方制度系統，得以畫一。民國二十四年五全大會，成立地方自治計畫委員會，對自治與保甲問題，復加研究，認為內政部納保甲於自治之中的建議，尚可採納，遂將此項建議納於所擬定地方自治法規原則內，經中央政治委員會通過，交立法院修正自治法規。觀縣市自治法早經修正通過，根據該二法所製訂之保甲條例草案亦在民國二十五年九月通過。雖未經國府明令公布，使發生法定效力，但各省率多依之為張本，分別採納其精神，此為保甲制度演變的大概。

保甲既與自治治於一爐，於是保甲便撤開原來面目，而變成政府政令推行上不可少的機構了。尤以在全面抗戰的今日，舉凡徵兵、徵工、募債及其他動員人力物力等重要政令，莫不憑藉此最下層的保甲機構。

(三) 保甲之編組

依行營所頒之修正勸匪區內各縣編查保甲戶口條例規定，保甲的編組，以戶為單位，戶設戶長，十戶為甲，甲設甲長，十甲為保，保設保長，但編餘之戶不滿一甲者，六戶以上，得另立一甲，五戶以下，併入鄰近之甲。編餘之甲不滿一保者，六甲以上，得另立一保，五甲以下，併入鄰近之保。至於寺廟、船戶及公共場所，概編入保而不入甲，且須另立字號，分別編組，若寺廟列為廟字號，船戶列為船字號，公共處所列為公字號是。保甲之區域，須合乎環境地勢等原則，各保應就該管區內原有

鄉鎮界址編定，或合併數鄉與數鎮爲一保，不得分割本鄉或本鎮之一部，編入他鄉鎮之保。

(四)保甲之人員

保甲之人員，保有保長，甲有甲長。其產生方式、資格、職掌及任期，可分述於後：

(甲)產生方式 依修正條例之規定，保甲長均由各甲長與各戶長公推。其程序：甲長之推定，經本甲內各戶長聯名報告於保長，由區長加給委任，呈報縣政府備案。保長之推定，經保內各甲長聯名報告於區長，由區長呈報縣政府加給委任，並由縣政府呈報省政府及該管行政督察專員公署備案。但在事實上，保甲長現由大部由縣政府飭區直接指派，而變保甲人員爲政府的官吏了。

(乙)資格 保甲長之資格，修正條例中雖未正面規定，但可由反方面求之。該條例第十六條規定：「有左列情形之一者，不得充任保長及甲長：

(1) 年未滿二十歲者。

(2) 非本地土著者。

(3) 有不良嗜好者。

(4) 有危害民國行爲曾受處刑之宣告者。

(5) 褫奪公權尙未復權者。

(6) 曾爲匪脅從雖邀准悔過自新而尙在察看管束期間者」。

是知保甲長之資格，須具備本地土著，品行端正，且年滿二十歲等條件了。但事實上，保甲長人選的濫雜，是出於我們想像之外的。

(丙)職掌依修正條例規定，保長承區長之指揮監督，負維持保內安寧秩序之責。其職如左：

- (1) 監督甲長執行職務事項。
 - (2) 補助區長執行職務事項。
 - (3) 教誡保內住民毋爲非法事項。
 - (4) 輔助軍警搜捕人犯事項。
 - (5) 曾參加反動或曾受匪徒脅從現已邀准悔過自新者之察看管束事項。
 - (6) 檢舉違反保甲規約事項。
 - (7) 分配督率保內應辦防禦工事之設備或建築事項。
 - (8) 執行規約上之賞卹事項。
 - (9) 經費之收入及預算決算之編製事項。
 - (10) 保內壯丁隊之編成及督率事項。
 - (11) 其他依法令或保甲規約之規定應由保長執行事項。
- 至於甲長，則承保長之指揮監督，負維持甲內安寧秩序之責。其職務如左：
- (1) 輔助保長執行職務事項。
 - (2) 清查甲內戶口，編製門牌取具聯保連坐切結事項。
 - (3) 檢查甲內奸宄及稽查出境入境人民事項。
 - (4) 輔助軍警及保長搜捕人犯事項。
 - (5) 教誡甲內住民毋爲非法事項。
 - (6) 其他依法令或保甲規約之規定，應由甲長執行事項。

但是單從條文看，是難明瞭事實的真象的，今日保甲長的職務，已突破原有的範圍，而負執行全般的政令之責了。

(五) 保甲之運用

保甲之運用，依修正條例規定，係以嚴密民衆組織與增進人民自衛力量，爲其主要目標。故於保甲編組後，即得將保甲內十八歲以上四十五歲以下之男子，編成壯丁隊，由保甲長督率，遇軍警搜捕或攻勦土匪時，應受軍警長官的指揮，盡力協助勦匪，必要時，更得編爲武裝民團，分區分期實行集合訓練。但除此外，保甲的運用，尙有聯保連坐切結與製訂保甲規約兩種方式。茲分別簡述於下：

(甲) 聯保連坐切結 這是保甲制度的消極作用，是用連帶負責的方式，使人民相互監視，不敢作奸犯科。其辦法一卽同甲以內至少五戶以上相互共具聯保連坐切結，聲明彼此不爲匪、通匪與窩匪等行爲；否則聯保各戶應負有隨時勸誡監督或揭報之責，如有故意隱匿或疏忽不報者，除當事人應依法治罪外，其聯保各戶，亦應負連坐之責。從上面我們可以看出，在聯保連坐切結的辦法之下，人民相互間的關係是異常密切，不容許任何人獨善其身。就法理言，此辦法雖未見合理，但對於社會安寧秩序的維持，卻能發生很大的功效。

(乙) 保甲規約 這是保甲制度的積極作用，令保甲內居民須爲某一定之行爲，其辦法，卽在保甲編定後，保長應卽召集保甲長開保甲會議，協定保甲規約，令保甲內各戶戶長，一律簽名加盟於保甲規約，並共同遵守之，保甲規約中所規定之事項，依修正條例，約有左列諸端：

(1) 關於保甲名稱、區域及保長辦公地點事項。

(2) 關於編制門牌、調查戶口事項。

(3) 關於境內出入人民之檢查取締事項。

(4) 關於水火風災之警戒及救護事項。

(5) 關於匪患之警戒通報及搜查事項。

(6) 關於防匪工事之籌設事項。

(7) 關於過境公路幹線，或本區內應備支線之修築，及電桿橋梁與一切交通設備之守護事項。

(8) 關於經費之籌集、徵收、保管、支用及辦理報銷事項。

(9) 關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項。

(10) 關於保甲會議事項。

(11) 關於其他保持地方安寧秩序之必要事項。

上列諸項，得斟酌地方情形訂定之。

關於保甲的運用，依修正條例規定，初雖僅限於嚴密民衆組織而增進自衛力量，但後來各省製定保甲規程時，卻責成保甲增辦許多推行政令的工作，時至今日，保甲已演成爲地方政制上的一級，而變爲推行一切管、教、養、衛工作的核心了。

(一) 保甲之經費

(甲) 數額 依修正勸匪區內各縣保甲經費收支規程之規定，保甲經費，每保每月以五元爲限，其用途如左：

(1) 保甲辦公處紙張筆墨燈火及其他必需之用費。

(2) 保甲會議與壯丁集合訓練時之茶水。

(3) 保長甲長及派人因公出外之費用。

(4) 應分攤之聯保辦公費。

但按諸實際情形，各省多不一致。有規定每保月支六元者，如江西；有規定月支五元者，如湖北；有規定月支三元者，如甘肅；亦有規定每月僅支二元者，如河南；而且這些規定，又大都成爲具文，不能如數發給。

(乙) 來源 依修正保甲經費收支規程之規定，保甲經費，以下列各項收入充之。

(1) 原有地方公款或公款公產收益。

(2) 如無前款收入，或收入不足定額時，得由保甲會議議決，就各住戶中有力負擔者分別徵收，以收足定額爲限。但每戶每月至多不得超過二角，各項徵收之款，均應發給收據爲證。

實際上，各省辦法多不一致，有依照上開規定籌措者，有另立花樣籌措者，今列舉江、浙、皖、贛、鄂、豫六省的辦法於左，以示一斑。

(1) 江蘇各縣保甲經費，以原有自治經費，及在地方總預備費項下支給爲主，必要時得由省政府酌量指撥之。

(2) 浙江純由自治經費項下撥充，未規定其他籌措辦法。

(3) 安徽大多縣分，爲向保內住戶有力負擔者徵收；次多縣分，以住戶與殷富捐及公產收益充之。其由地方公款內動支者，僅有祁門一縣。

(4) 江西原係按戶攤派，後以負擔不均，弊端叢生，遂改在田賦、普通營業稅，以及屠宰費項下各附加百分之二十，由省統籌統支。

(5) 湖北原有保甲長向各戶徵收，後因手續麻煩，易滋流弊，遂改用治本（發展保公產，以其收益充保甲經費）與治標（依照保甲經費收支規程，責令縣政府實行統籌支收）兩辦法。

(6) 河南一度隨續帶徵，後由裁減保安團隊經費項下開支。

(七) 聯保之由來及其演變

依據正編查保甲戶口條例第三十一條之規定：「凡大鄉鎮，經編成五保以上者，應設保長聯合辦公處，由保長互推一人為主任，負第二十一條所規定（見前保長之職權）之總責，但各保應行分別舉辦之事務，仍由該保長負責，於住戶稀少之鄉鎮，應聯合他鄉鎮照前項規定，設保長聯合辦公處，但距離在二十里以內者為限。倘二十里內住戶不足四保時，得暫緩設立。保長聯合辦公處，得設書記一人或二人助理之。」

由上述條文看來，聯保辦公處（保長聯合辦公處之簡稱，以下同此）之產生，係為處理各保間的共同事務而設。其特色：（一）為橫面之聯繫，非縱體之層疊。故聯保主任的地位，並非高於保長，亦無指揮各保長之權。（二）各保間如無共同事務處理時，即無設置聯保的必要。於此，我們更可以引行營在二十四年十二月八日對福建省政府的指令來作證明。該指令中曾云：

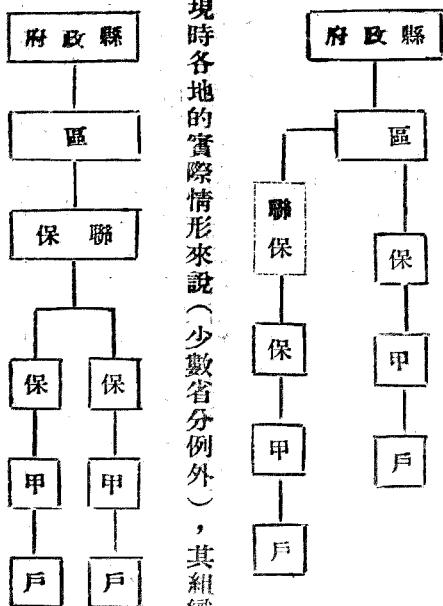
「聯保辦公處不過保與保間之聯絡機關，保橫面之聯繫，而非縱體之層疊，……非各保共同舉辦之事，不必由聯保辦理，各鄉各鎮亦不必盡設聯保，而各保應辦事務既由保長負責，自無待聯保主任指揮之必要。所請提高聯保主任職權之處，未便准行」。

條例中雖是那樣規定，行營指令中雖是這樣說明，但事實上，聯保設立既久，此橫面的聯繫，已逐漸形成為縱體的層疊了。我們看現時的聯保辦公處，已普遍的設置；聯保主任已多不由本鄉鎮內

保長互推，而幾一律改爲縣長委派，並且有額定俸給了，至於聯保辦公處的經費，原規定由各保攤派，現時亦幾一律改由縣府發給，列入縣預算之內了。所以說現時的聯保辦公處，是完全爲地方行政官署之一種，而演成爲保上的一級。

(八)保甲組織之系統

單就條例的規定來看，保甲組織的系統，應如下表所示：

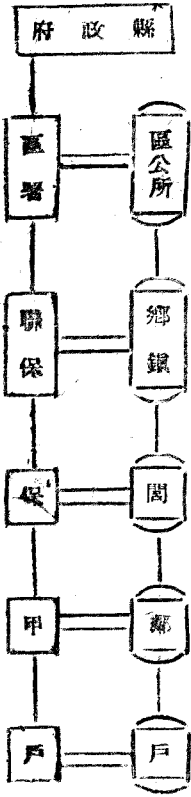


但依現時各地的實際情形來說（少數省分例外），其組織系統，則又應如下表所示：

第三節 各省之實況

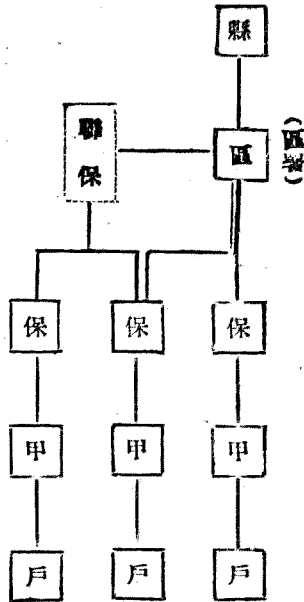
在說明各省縣以下機構的實際情況以前，我們須先明瞭前述的自治組織和自衛組織，實際上並不是分離對立的，現時各省對於縣以下各級的名稱，大都混合採用，原因是：（一）依縣組織法、區自治施行法以及鄉鎮自治施行法所規定的各種自治機關，在事實上完全演變成爲地方行政官署，與（二）中央復規定容納保甲與自治之中。所以現時各省縣下各級所採用的名稱儘管不同，而實際上卻都是行政官署的一種，茲以區公所與鄉鎮公所爲例說明如左：

照縣組織法、區自治施行法的規定，區這一級本爲自治組織，除設區公所爲執行機關外，尚有議決機關（區民大會）與監察機關（區監察委員會）。但以上各種規定都成具文，區民大會從沒有一區舉行過，區監察委員會也是一個不發生作用之機關，區這一級實際上只有區公所一個機關，而區公所的區長，更不是民選的，它和其他官吏一樣，仍由上級官署委派。我們能說區公所不是地方行政官署嗎？至於鄉鎮一級，同樣地公民大會召集不起來，監察委員會等於虛設，而大部分地方，鄉鎮長已由縣長任免了。所以我國現時的縣下各級之系統，直可用下表表示之：



(按：等號係表明彼此之性質與地位相當。換言之，即彼此均為地方行政官署。) 明白了上面的道理，進而看各省的縣下機構的情形，或者不至於撲朔迷離。茲進而說明各省的實況於後：

(1) 豫、鄂、皖、閩制——戶甲保各為一級，各保組設之聯保與不設聯保的保同隸於區，區上為縣。其系統如左圖：



右制之特點，在於聯保之非普遍設立，其辦公處為辦理各保間共同事務，而非保之上級機關。(2) 贛省制——戶、甲、保各為一級，聯保地位略高於保，形成區與保間的中級組織。聯保上為區，區上為縣。其系統如左圖：



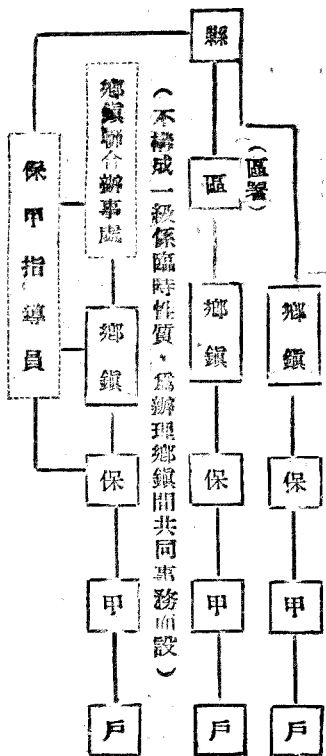
右制之特點，在於聯保之必須普遍設立，且形成爲保上之一級。

(3) 蘇省制——戶、甲、保各爲一級，保上爲鄉鎮，再上爲區縣。其系統如左圖：



右制之特點，在於納保甲組織於自治組織之下，確立鄉鎮爲保之上級。其鄉鎮地位與贛省的聯保地位相當。

(4) 浙省制——戶、甲、保各爲一級，保上爲鄉鎮，鄉鎮之上則情形不一，在城區不設區署，僅距縣府過遠地方或縣境範圍過大者，得於鄉鎮之上設立區署。其餘則分別採用鄉鎮聯合辦事處或保甲指導員巡迴督導辦法；三者並用。其組織系統如下表：



右制特點，在於三者混合運用故能收因地制宜之效。

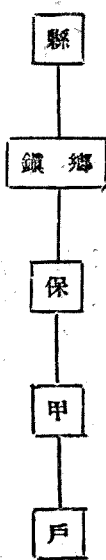
(5) 陝省制——戶、甲、保各為一級，聯保為保之上級，按鄉鎮區域分設，直屬於縣。縣與聯保間雖有區一級之名稱，但無實際機關。其系統如左圖：



右制之特點為聯保成為實際的一級，且直隸於縣，而不設區為承轉機關，惟仍保存區之名稱及機

界。

(6) 青魯兩省制——戶、甲、保各為一級，保上為鄉鎮，直隸於縣，不設區。其系統如左圖：



右制之特點，為不設區之一級，並納保甲組織於自治組織之下。

(7) 川省制——戶、甲、保各為一級，保上為聯保，再上為區縣。其系統如左圖：



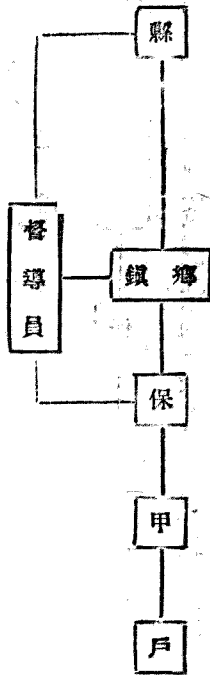
右制之特點，聯保為保上一級，且須普遍設置，純屬於自衛式之組織。

(8) 黔省制——戶、甲、保各為一級，保上為保聯，再上為區縣。其系統如左圖：



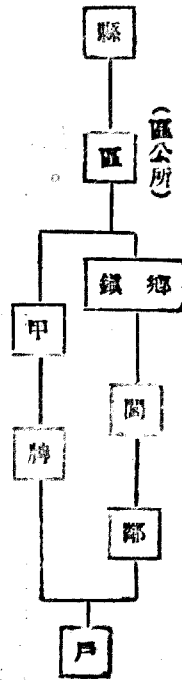
右制之特點，聯保為保上一級，且須普遍設置。

(9) 湘省制——戶、甲、保各為一級，保上為鄉鎮，直隸於縣，區之一級，完全取消，另於縣政府內，設置督導員，輪流指導監督各鄉鎮。其系統如左圖：



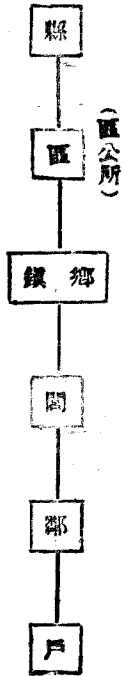
右制之特點，在於鄉鎮直隸於縣，廢除區之一級，而另置督導員代表縣政府督導各鄉鎮。督導員對各鄉鎮只有督察指導之權，既不承轉公文，亦不立於執行地位。並且將保甲組織納於自治組織之中。

(10) 濟省制——以保衛團組織為保甲組織，戶上為牌，牌上為甲，甲上為區縣，與自治組織並存。其系統如左圖：



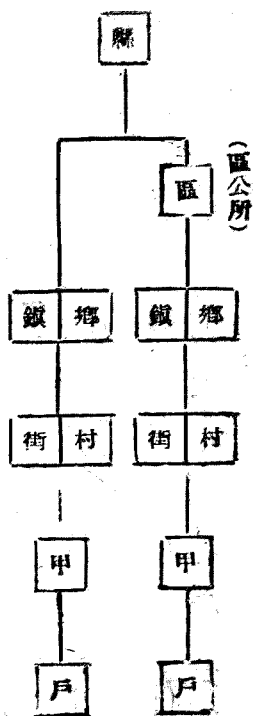
右制之特點，即以保衛團組織為保甲組織，且與自治組織並存。其牌相當於他省之甲，甲相當於他省之保。甲運屬於區，而無中間組織。

(11) 晉省制——戶、鄰、閭各為一級，閭上為鄉鎮，再上為區縣。其系統如左圖：



右制之特點，為完全採用自治式之組織，但仍以原有自治組織，實施保甲任務。

(12) 蘇省制——戶、甲各為一級，甲上為村街，村街上為鄉鎮，鄉鎮上為區，區上為縣。但不遽開區之縣不設區。其系統如左圖：



右制特點，在於獨成一格，係完全依該省頒行之各縣組織大綱而編制。

上面所列舉的，大部分根據二十七年七月貴州省保甲訓練幹部講習所編印的民政概要，其餘則根據各省最近的單行法規。時隔年餘，此處所列，或不免有明日黃花之譏，但我們也可以從此處明瞭我國縣下的機構，確是疊床架屋，層次特多。縣政府的政令，到最下層的人民，最多的要經過五級（連戶計算在內），如蘇贛等省是，就是最少的，也要經過四級，如湘、陝等省是。這是我們現時的縣下機構的大概情形。

第五章 新縣制推行聲中省縣關係之缺陷及改善

第一節 省縣關係之缺陷

一 畸形的省縣組織

依建國大綱第十及條規定：「縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。可知三民主義的省縣政治，不重於省，而重於縣。同時三民主義的政治精神，既非偏於中央集權，又不是偏於地方分權，省的任務，僅在於收得聯絡之效。所以從整個系統看，可說是一種蜂腰式的政治組織，復自新頒之縣各級組織綱要觀之，縣更明訂爲法人，爲自治單位。其在不久的將來，地位更形重要。目前（新縣制實行前）縣政府雖仍爲官廳機關，沒有達到自治的階段。但其地位的重要，事務的繁雜，仍遠非省政府所可比擬，其原因：第一，是由於縣立於直接實行的地位。第二，是由於縣成爲國事、省事及本身事務總匯的機關。所以無論在目前或不久的將來，縣的組織都應該要相當的充實。這次縣各級組織綱要的頒布，更完全爲客觀環境的產物。但是在新縣制實施的前夕，來觀察我國現行地方組織，恰恰犯了頭重腳輕的毛病，論經費則省極鉅而縣極微，地方上的一切稅收，如田賦、契稅、營業稅等，統統都爲省收入，縣僅能依賴省稅的附加，根本沒有固定的稅源。論組織則省龐大而縣縮小，省更設有龐大的各廳處會，擁有五六百名的人員，縣政府則僅設三科或四科，所有的工作人員不繼。

二三十名，這種現象，雖經年來努力改革，但並未做到徹底合理的地步。現在各省間雖未見完全相同，但我們可以說，也只是程度上的差異，實質上並沒有什麼不同。這我們可能省縣行政經費的比較上，明白看出。例如豫、鄂、皖、贛三省二十二年年度經常歲出預算，省縣行政經費的對比，大抵縣之視省，僅由一·〇八%至一·六九% 其分配如左表：

省別	經費		百分比
	省行政經費	各縣行政經費	
河南	九一一、〇〇〇元	九、八三〇元	一·〇八
湖北	一、一一九、〇〇〇元	二二、六〇〇元	一·一八
安徽	一、〇二〇、〇〇〇元	一五、七〇〇元	一·四六
江西	八二三、〇〇〇元	一三、八〇〇元	一·六九

這是六年前的情形，或者不足為例，我們且以最近貴州為例，來看省縣行政經費的縣殊情形。

貴州省二十六年度省府各廳處會行政經費共為七六七、四九二元，每月實支六三、九五七·六七元，而同年上半年度各縣政府的平均經費有文數為八三九、四六元，縣行政經費和省行政經費比較亦祇占一·三%強，其懸絕程度和豫、鄂、贛等省初無二致，自二十七年二月分起，該省雖將各縣經費逐一增加，使縣政府每月實支平均數增至一、一一四、四四元，而改變原有縣省行政經費比

例一·三多強爲一·七強，但是增加的經費仍極有限的。而且這次貴州增加縣政府經費的來源，係由中央補助，並非由省行政經費節省移來的。此外，上面所列的省行政經費，祇包括省政府各廳處會的行政經費，至於其他屬於省政府的機關，如省賑務會、省禁烟委員會（還有其他許多委員會）、軍管區司令部（雖係中央的軍事機關，但其經費只有一部分是省款）等尙未計及。

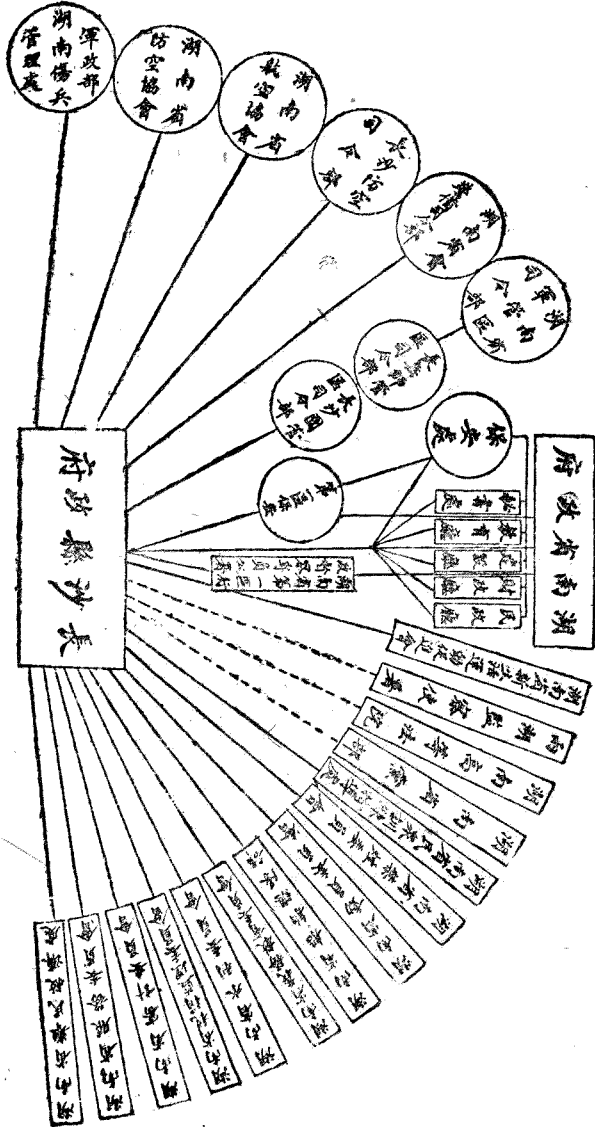
由上面省縣行政經費的懸殊情形看來，我們深覺得省縣組織實在是頭重腳輕，試問縣政府在無人無錢的狀況下，又怎能推動全殿新政？

二 縣的監督機關太多

治官之官多，治事之官少，這是我國行政上的通弊，也不獨某一省爲然。縣政府在我國行政系統上，本是個基本政治單位，是一個實作的機關，所以縣長可說是治事之官。因爲治事之官少，所以國事、省事、縣事、鄉事、鎮事、保事都總匯於縣府，集中於縣長一身；同時因爲治官之官多，所以縣有的監督權，又都灌注到縣長頭上，無論就事說或就指揮監督權說，縣府均成爲萬流匯合之所。所有上級機關，均可依法令毫無限制的增加他的任務；所有上級機關的指揮監督權，又一個個跟隨任務而來。任務愈多，指揮監督的上級機關亦愈多。在現行各省中，除了我前面所說的省政府、民、財、建、教四廳、保安處、專員公署及軍管區司令部，可直接委縣以事務和行使指揮監督權外，尙有各類委員會，如國民經濟建設委員會、省農村合作委員會、省禁烟委員會、省財務委員會、省賑務委員會等等，均可委縣以各種事務，而對縣行使指揮權與監督權，例如在貴州定番及湖南長沙兩縣，其上級的監督機關，有如左表所示：

（表一）定番縣政府的上級指揮監督機關（見二十八年九月該縣統計）：

(表二)長沙縣政府的上級指揮監督機關(見二十七年春季該縣統計)：



說明 1 方形：表示政治機關 2 圓形：表示軍事機關

3 實線：表示直接 4 虛線：表示間接

新縣制推行中省縣關係之缺陷及改善

上列二表，雖僅屬湘黔兩省情形，未能據之推測其他各省，但敢斷言者，即在多頭監督制下之中國，各省所差者，不過程度上而已。試想以一個組織極形簡陋的現時縣政府，受了這樣多的上級機關指揮監督，又何能望其積極有爲呢？而且這些上級機關，又多半來自中央系統，與省政府甚少聯繫，所以常常是政出多門，甲處認爲是，乙處又認爲非；甲機關令急，乙機關又令緩，身爲縣長者，每每弄得無所適從，大有「數姑之間難爲婦」之感。

這種多頭監督的現象，對於縣政發展的影響如何，我們可從蔣委員長政治建設言論集一書中，摘錄兩節，以示一斑：

「現在政治上最大的毛病，就是系統複雜，往往命令紛繁，事實上或政出多門，使人無所適從的現象……」。

「近年各地行政效率，不能十分增進的原因，當然很多，而民、財、建、教各廳之闕，缺乏橫的聯絡，每每各廳只顧各廳的事情，不能真正打成一片，也是要點之一」。

所以我們認定，省政府的組織如不能完整，駢枝機關如不予裁併，多頭監督的毛病如不能掃除，則無異束縛了縣長的手足，使之不敢動彈。

三 法令失之硬化

我國區域廣袤，歷史悠久，各地之經濟、文化、政教、風俗非特省與省異，即縣與縣亦迥然不同。就種族言，則有漢、滿、蒙、回、藏、苗、僮等族之分；就經濟言，則有農、工、商、牧各種主要產業之不同；就文化系統言，則有都市文化，農村文化與部羣文化之別，故凡一種法令，適用於都市者，未必適用於農村，適用於甲地者，亦未必同樣適合於乙地。但現行各種法令，竟欲以嚴密統一

之程序與方式，施行於各種情形不同之地域，其結果不是杆格難通，就是罕見成效。譬如民國十九年修正的縣組織法第四條規定：各縣縣政府，按區域大小、事務繁簡、戶口及財賦多寡，分為三等，從表面上看，似乎這種規定是很富於彈性，但考諸各地積、人口和財富三項實際情形，我們便發現其不合理。先就財富看，依二十五年度財政部之統計，各省縣地方預算額最高最低及其差距有如下表：

省別	預算額最高縣分		預算額最低縣分		最高最低差距(元)
	縣名	預算額(元)	縣名	預算額(元)	
江蘇	吳縣	一、六五四、四〇五	揚中	一一五、一五九	一、五三九、二四六
浙江	鄞縣	一、四六四、七一九	南田	一一、〇六一	一、四四三、六五八
廣東	南海	歲入九七九、三一五 歲出一、〇一四、三一一	瓊東 白沙	歲入一一、四一九 歲出一、〇〇七、〇四七	九六七、八九六 一、〇〇七、〇四七
廣西	蒼梧	九一二、八二三	左縣	二二、九二三	八九〇、九〇〇
福建	閩侯	四八二、五四四	寧洋	三四、四六二	四四八、〇八二
湖北	宜昌	三七九、五四九	五峯	二九、〇九三	三五〇、四五六
陝西	南鄭	三三六、六七九	佛坪 佛坪出入	佛坪出入 八、二九五 一、二三九	三一八、三八四 三二五、四四〇

新縣制推行弊中省縣關係之缺陷 改善

江西	臨川	三二七、五二四	壽	鄒	二二、三一九	三〇五、二〇五
安徽	宣城	三三六、六三五	石	埭	六二、五七一	二七四、〇六四
河南	鄭縣	二五二、五三八	嵩	縣	二一、八四二	一三〇、六九六
山東	濰澤	二四六、四五八	觀	城	六〇、三九三	一八六、〇六五
甘肅	天水	一八七、八五七	寧	定	二、三七四	一八五、四八三
山西	平定	八六、六一九	偏	關	七二、八八四	七二、八八四
青海	西寧	四四、七四七	同	仁	九一五	四三、八三二
	踐入	四三、六九二				四二、七七七
寧夏	平羅	四六、九七二	磴	口	一八、二六〇	二八、七一二

由上表，可知在同一省之中，縣與縣間預算額的懸殊，最高的要達一百五十三萬九千二百四十六元（江蘇省的吳縣與揚中縣的差距）；最低的也達二萬八千七百一十二元（寧夏省的平羅縣與磴口縣的差距）；而一般省屬各縣間的差距，則通常在二十萬至一百萬之間。

次就面積看，根據二十七年五月內政部編印之全國行政區畫及土地面積統計所載，各縣面積最大與最小及其差額，有如左表所示：

省 別	面積最大縣分			面積最小縣分			最大最小差額
	縣名	方 市 里 數	縣名	方 市 里 數	縣名	方 市 里 數	
江 蘇	阜寧	二二、〇六七・〇〇	川沙	四一七・〇〇	阜寧	二二、六五〇・〇〇	
浙 江	永嘉	一五、一四・三九	南田	九八〇・七三	永嘉	一四、一三三・六六	
安 徽	合肥	二四、一三八・四〇	黟縣	一、八一二・〇〇	合肥	二二、三二六・四〇	
江 西	修水	一七、七八八・五〇	安義	一、五一八・八四	修水	一五、二六九・六六	
湖 北	房縣	二九、六二二・三二	雲夢	二、四八一・六〇	房縣	二七、一四〇・七二	
湖 南	沅陵	二五、一二〇・〇〇	通道	二、三一四・〇〇	沅陵	二二、八〇六・〇〇	
山 東	萬縣	一八、七一五・〇〇	觀城	八四六・〇〇	萬縣	一七、八六九・〇〇	
山 西	大同	一六、八八四・四九	徐溝	七七七・一五	大同	一六、一〇七・三四	
河 南	內鄉	二三、九五六・〇〇	臨漳	一、一〇四・〇〇	內鄉	二二、八五二・〇〇	
河 北	遷安	二三、一二〇・〇七	新鎮	三七三・四九	遷安	二二、七四六・五八	
陝 西	定邊	二六、一九八・三六	蘆洲	五五四・七二	定邊	二五、六四三・六四	

福建	建甌	二〇、五〇〇・〇〇	東山	九〇〇・〇〇	一九、六〇〇・〇〇
廣東	合浦	二九、三五五・〇〇	南澳	五一六・〇〇	二八、八三九・〇〇
廣西	宜山	一九、八九九・〇〇	憑祥	一、五六四・〇〇	一八、三三五・〇〇
雲南	維西	一二四、二一六・九三	尋寧	一、三二七・一〇	一二二、八八九・八三
甘肅	敦煌	一九三、四三九・〇〇	崇信	一、五二五・〇〇	一九一、九一四・〇〇

由上表，可看出同一省之中，縣與縣間面積的懸殊額，最大的要達十九萬一千九百十四方市里（甘肅省的敦煌縣與崇信縣的差額）；就是最小的，也達一萬四千一百三十四方市里（浙江省的永嘉縣與南田縣之差額）。而一般省屬各縣間的差額，則在二萬五千方市里左右。

末就人口看，根據二十七年五月內政部編印之戶口統計，各縣人口最多與最少及其差額，有如左表所示：

省別	人口最多縣分		人口最少縣分		最多最少差額
	縣名	人口數	縣名	人口數	
江蘇	如皋	一、五四一、一九二	上海	一三四、六七二	一、四〇六、五二〇
浙江	紹興	一、一〇九、四三七	南田	二二、二二二	一、〇八七、二一五

貴州	遼義	五二八、三三二	青溪	一六、一九八	五一二、一三四
廣西	桂平	四八四、七六四	左縣	一八、六〇〇	四六六、一二四
廣東	中山	一、一一〇、〇二二	赤溪	一七、五二五	一、〇九二、五一七
福建	閩侯	一、〇五五、四九一	寧洋	二二、二九七	一、〇三四、一九四
陝西	長安	四四四、四三〇	平民	五、八八一	四三八、五四九
河北	灤縣	八八五、〇七二	新鎮	二〇、〇〇一	八六五、〇七一
河南	滎陽	七五一、五二四	原武	六四、一五二	六八七、三七二
山西	平定	三一六、一二九	永和	一九、四七六	二九六、六五三
山東	萊陽	カ〇九、四三六	莘縣	一三、三四五	八九六、〇九一
湖南	邵陽	一、五〇〇、八八四	通道	二六、七八九	一、四七四、〇九五
湖北	黃岡	九三三、七六六	鶴峯	六六、六七五	八六七、〇九一
江西	萍鄉	四八八、八四二	寧岡	三四、四〇六	四五四、四三六
安徽	合肥	一、二七一、八七六	石埭	五一、一三三	一、二二〇、七四三

甘肅 天水

三四三、五三三

鼎新

九、六四九

三三三、八八四

由上表，我們同樣可以看出，在同一省之中，縣與縣間的人口差額，最多的要達一百四十七萬四千零九十五人（湖南省的邵陽縣與通遠縣之差額）；最少的也達二十九萬六千六百五十三人（山西省的平定縣與永和縣之差額）。其餘差額在一百萬以上者有江、浙、皖、閩、粵五省；在八十萬以上者有冀、魯、鄂三省；在五十萬以上者，有豫、黔兩省；在三十萬以上者，有桂、贛、陝、甘四省。

所以無論就面積、人口、財賦來說，大縣與小縣都懸殊太甚，這當然不是僅分三等所能包括的。但國為法規上規定僅能畫分三等，故各省也只得削足就履，將面積、人口和財賦不相等的縣列入同一等級之中了。

四 省方委縣之事務過繁

為政貴在就事實需要與可能，分別輕重緩急，確定合理步驟與計畫，次第施行。然今日各省及中央機關罕有能如此者，或者頭痛醫頭，腳痛醫腳；或者好大喜功，貪多務廣。遂致一切政令和計畫，漫無目標，數多如麻。於是委縣的事務，紛至沓來的也有，朝令暮改的也有，不顧各縣的特殊困難與實際環境而一味閉門造車限期計功的也有。這種現象，固然由於省政府系統龐雜，紛紛以本機關事務責令縣辦所致。但省府本身缺乏有一定的計畫，也不失為重要的原因之一。因為省政府根本就沒有合理的計畫，所以常常遷他一時的感覺所至，而東來一個方案，西找一個工作。譬如省政府突然覺得保甲工作，關係社會安寧秩序，不容緩辦，故即時令縣整理保甲，但後來又覺得禁烟、衛生、倉儲工

作，也關係民食和民族的前途，更不容緩辦，於是政令又紛紛頒下，責令縣政府同時舉辦。這樣一來，縣政府的第一科，已有了四件鉅大的工作了。這還僅就民政一項來講，其他財政、建設、教育以及臨時委辦的事件，尚不計算在內。試想以今日縣政府組織的簡陋，人力財力的短絀，又何能一一並舉？但迫於上級的政令，又不得不辦。在這種兩難的情形之下，縣政府只好以虛偽的文書敷衍，藉圖塞責了。而省方對此，亦無暇加以考察，常憑一紙空白的文書，認為委辦之事已竣，於是續委之事，又紛紛類來。結果徒見汗牛充棟之文書，往返於省縣之間，而實際政令，則絲毫未見推助，像這樣上對下隔閡，下對上蒙蔽，想縣政的推動和行政效率的增高，真等於緣木求魚了。記得 蔣委員長在他的政治建設討論集中曾有這樣一段話：「現在我們政治上一般的毛病，就是政令紛繁，工作廣泛，以致緩急輕重，失其權衡，本末先後，亂其次序，專在高深遠處來空想，不着手於近處小處來實做，結果我們工作包羅萬象，百廢俱舉，而實際手忙腳亂，一事無成，一切事情，只有一個表面，沒有一點內容；只有一個起頭，沒有一個結果」。這一段話，真是說到問題的要害。所以我們認為貪多務廣的毛病一日不除，縣政便永無發達的一日。

五 省對縣監督過嚴

我國省對縣的監督方式，向採行政監督制，其監督權的行使，當然比採行立法和司法監督嚴得多。但是行政監督，也並不是上級機關完全束縛下級機關的手足，使得他絲毫不能動彈，只不過下級機關的自由裁量權，較採用立法或司法監督制略小而已，採用行政監督的國家，除了我國外，最著名的要算是法國，不過他在運用時，並非強用，下級政府重要的事項如稅目之增減，固然是要先經上級機關審查合格與否，但其他純屬地方性或臨時偶發的事件，如衛生、防災之類，只須於執行後向上

級機關報告。惜我國在運用時，每每籠統不分。今日各地縣政府，除例行公事外，幾乎事無鉅細，概先請示省，經核准後，始可施行。縣政府簡直被限制得一件事不能作，亦不敢作。這種現象，對於縣政發展有什麼妨礙，對於人力財力有什麼損失和浪費，我們只須舉一個例子來證明，便可了解。

「……江寧縣去歲疏濬燕子磯農河，雇用幾百個民工，所費不過三百餘元，縣府以事關微細，事前並未呈廳核准，適有建設廳某職員游燕子磯見之，竟以未經建設廳核准相責難。所幸江寧為自治實驗縣，與他縣不同，施政上有相當之自由，河工並未因某職員之阻撓而停頓，若在其他各縣，縣長或竟因為作一件有利於民之事而獲罪，亦未可知。又如去歲六月間，江寧縣之防汛工程，亦是很好的例。照理防汛的工程，須先呈建設廳，由廳派員查驗後，再測量、計畫、開工。然江水陡漲，何能容許有如此優裕之時間。故縣府乃派技術人員，勘察險要地帶，組織民工，畫防護，趕築江堤，堆築土牛，分區分段，盡力搶救。沿江一帶，幸免陸沉。迨其後長江五省防汛委員會成立，江寧之防汛工程，已大致就緒，至其對岸之江浦縣，因無如自治實驗縣自由施政之權，不敢先事防汛，祇日夜向省府報險，迨防汛委員會成立之時，沿江已有許多地帶為水淹沒，損失達數百萬」（見李維國著縣行政組織革新縣政研究一書中）。

看了上面的一段記載，我們固然為江寧慶幸，為江浦惋惜，但我們更深覺省對縣的這種監督方法，真無異束縛了縣政府的手足，使之無絲毫活動的自由。上面所舉的，不過是例中之一，其他的例子，真是不勝枚舉，我們可以想像到，在這種情形下各縣人力和財力的損失，真是無從估計。

須知權與責應相輔而行，予其責者，必須賦以權，權責相稱，乃奏事功，今上級政府只責成縣府以事功，而不予以相稱的權力，顯係自相矛盾，不近情理。值此戰時，一切的臨時偶發事件，常在不

可料之中，此種權力的賦予，尤爲必要。否則貽誤時機，損失更巨，例如傷兵難民過境，縣長如不能斟酌情形，妥爲安置，而必須先向省方請示始可付諸實行，則恐在未得省方指示辦法之前，或已令事態變恆，不可收束，即幸不愆事，而時過境遷，亦已失去再作的價值，或事倍而功半了。

第二節 省縣關係之改善

在縣各級組織網要見諸實行時，因爲縣的地位增強，省縣關係容或有不少改善處，但是如何由現狀中，樹立正常的省縣關係，卻有待我們去研究。假如省縣關係仍然不能得到合理的調整，則縱令縣府組織充實，亦必因上級所予之種種困難，而不易發揮其效能，因之，我們乘新縣制即將見諸實行之日，具體指出省縣關係改善之道。

一 合署辦公制之厲行

當然，我們要想打破省縣組織的畸形狀態和多頭監督的缺點，最根本最徹底的辦法，莫若採行省長制和改組省政府的龐大組織，使省長總攬一省行政大權，兼收統一指揮監督之效，同時以省政府緊縮後所節餘的經費，移充縣政府之用（在新縣制中，縣固有其獨立的稅源，但同時省收入將形減少，省政府組織緊縮後，方可與其收入相適應，是亦等於移節餘之經費，作充實縣政府之用也）。但在目前，正集中全力於抗戰，省長制的採行，與省政府的根本改造，當爲目前環境所不許，尤以人事紛更過甚，對於地方抗戰工作的進行，恐難免有惡劣的影響，故我們主張仍採用合署辦公制，作爲過渡時期之辦法，作者認爲如果合署辦公制能真正厲行，其精粗果能貫徹，則確能補救上述兩種缺陷，而取得省長制和合理的省政府組織的實效。茲先就合署辦公制創立的動機和目的作一簡單的敘述，以觀其

真正精神之所在。次就現狀加以批評，未再述及改訂辦法：

(一)合署辦公之動機 合署辦公制，係發端於南昌行營（民國二十三年七月，行營頒布省政府合署辦公辦法大綱，初僅進行於勦匪各省，後以成效頗著，其他省分遂相繼仿行。民國二十五年十月，行政院復依據大綱重要之點，正式頒布省政府合署辦公行規程，而將行營所頒之大綱廢止）。其創制的動機，我們可從行營頒發省政府合署辦公辦法大綱的訓令中看出。茲扼要摘錄於左：

「第一，就現制之本身觀察，則爲頭重腳輕，基礎不固，論組織則省龐大而縣縮小，論經費則省極鉅而縣極微，治官之機關太多，而治民之機關太少；俾食高官之人員太多，而深入民間之人員太少，政令均成具文，實以此爲最大之癥結。……然無論何省，每月平均每縣皆不過千元上下。縣爲執行一切政令之中堅，其重要如此，而行政經費之微薄則如彼，實無從充實組織，延用人才，以爲匡助，百舉皆廢，亦同其所。故欲革此大頭小腳之弊，首在縮小省府之編制，擴大縣府之組織，削出省府之節餘，移增縣府之經費，庶調劑得宜，推行盡利。

第二，就橫的方面觀察，各廳處駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用，凡屬甲廳主管之事件，率不喜乙廳過問，而事涉兩廳以上者，又往往遷延不決，權則相爭，過則互諉，且一切設施，多以本廳處之立場爲觀點，實缺乏抑己伸人共維全局之精神，於是各認主管之事件，爲當前最要之急務，同時督責於縣。……故欲革除今日省政濡滯、矛盾、重複、隔閡、推諉、齟齬之弊，惟有打破各廳處並立之分割局面，而併爲整個一體之省政府，庶克收齊一、簡捷、協和之效。

第三，就縱的方面觀察，省府與各廳處，縣府與各局科，均各然形成兩級，中央部會往往

認省之廳處，爲其直屬機關，省之廳處亦認縣之局科爲其直屬機關，而彼此直設行文。流弊所及，遂使省府與縣府不克層層節制，頓失以身使臂，以臂使指之效。所謂主席代表省府監督所屬執行省政，各縣長綜理縣政之規定，乃徒託空言，系統不明，層級凌亂，何以率屬而責效？故欲革除此弊，必須使整個省府對中央院部負絕對責任，整個縣府對省府負絕對責任，凡省之廳處，縣之局科，及省與縣之補助組織，不可離而爲二，一切斜枝旁出之行文辦法，自應毅然廢除。從行營的訓令中，我們知道合署辦公制的採用，完全是時代的一大反動，而爲醫治省府組織之不合理的一種良方。至其對於省縣關係將發何種效果，在下面合署辦公之目的一段中再爲詳細敘述。

(二)合署辦公之目的 合署辦公的目的影響於省縣關係者，概括言之約有兩個重要之點，這可從省政府合署辦公暫行規程（民國二十五年十月二十四日行政院公布）中看出。其目的爲

第一，省主席權力之提高：使他能握有指揮監督的全權，藉收統籌之效，而謀行政效率的增進。暫行規程第四條：

「省政府合署辦公後，除本條第二第三兩項規定外，所有文書，應以省政府名義行之。各廳處對於行政院所屬主管部會署之命令，應逕行呈復。

各廳處依其職權監督指揮直轄職員或直轄機關之事務進行者，在不牴觸省令之範圍內，仍得自發廳令或令或布告」。

及第五條：

「省政府合署辦公後，一切文書，概由省政府秘書處總收總發。凡用省府名義之文書，由主管廳處分別或會同主稿，呈主席判行，並由主管廳處長副署。

前項呈報文書，主席認為有修改意義或辦法之必要時，交由各主管廳處修改之。的規定，便是這一目的的貫徹。

第二，省組織的縮減與冗員的淘汰：使節除之經費，作為補充縣行政經費之用。規程第七條：

「省政府合署辦公後，應以左列各原則徹底改革：

- 一 各廳處及其所轄各機關之組織暨各科股之職掌，應依現在實際之需要重新畫定。
- 二 省政府及各廳處之經費應集中管理，其材料物品應集中購辦，其一時不便完全集中者，亦應酌定項目範圍，先行集中其一部或大部。

三 ……」

及第九條：

「省政府各廳處實行合署辦公後之節餘經費，應悉數撥增各縣行政費」的規定，也就是這一目的的貫徹。

從上面，我們知道合署辦公的精義，不是在形式上做到各廳處合署在一起便認為滿足，而是要在實質上做到事權的集中，指導監督的統一，使省府上對中央下對縣府成爲一整體的有機體；同時更必須縮減其組織，裁汰其冗負，而真正做到有節省的經費撥充縣經費的目標。

(一) 現狀之批評 現在已有不少省分實行合署辦公了，但爲什麼還不見有多大的成效呢？這可以分兩方面來說明：

第一，制度本身未能盡善：即合署辦公的範圍僅包括省政府各廳處，其餘部會等駢枝機關，統不在合署辦公之列，譬如軍管區司令仍另成系統，單獨發令，就是其中之一例，這樣一來，所謂集中權

力，仍然是沒有內容；統一指揮與監督，仍然是有名無實。

第二，是各省奉行不力；只在形式上做到幾個機關合署在一起，而各廳處原有的組織與職權，卻絲毫未加變更；對於公文處理檔案保管以及器材購置等技術問題，亦仍多未盡完善。

因為有上述兩個原因，所以各省雖然採行了合署辦公制，而在實質上並未能使經費節省，權力集中。

（四）改進之辦法 根據合署辦公的創制精神，參照各省推行的得失，作者可提出兩點改進的辦法：

第一，擴大合署辦公的範圍：確認省政府為省行政最高權力機關，凡省內一切行政均集中於省政府，由省政府行使指揮監督之權，而對中央負絕對責任，省政府組織除設廳處外，不設任何對等機關，如為各廳處範圍以內的事務，絕不應於各廳處外，另設機關辦理，所有現行各省的駢枝機關，應分別歸併各廳處主管科辦理之，例如現行兵役與軍訓事項，實質上是屬於地方行政範圍以內的事，無需由中央另立一個系統去辦理，現行各省之軍管區司令部徵募處，國民軍訓處，大可與保安處之職掌合而為一；而另於省政府置一軍專廳，承省主席之命，辦理兵役、國民軍事訓練、人民武力組織，以及其他治安行政，以重系統，而收統一事權之效。

第二，調整省政府的組織：合署辦公的範圍推廣以後，省政府應本「機能一致」的原則，並參照本省之實況，將性質相同的事，歸併一起，書歸一廳或一處掌管，至各廳處之組織，則尤應綜覈名實，力求緊湊，設置一科，要確有一科之事；添置一員，要確有一員之用，既不容立機關，復不濫添冗員。此外關於文書、庶務、器材、購置等雜務，在可能範圍內，亦應集中管理，藉免經濟上之浪

費。果省政府組織能切實本此方法而調整，作者相信省政府的組織決可縮減到幾分之幾，而不會如現時之龐大。省政府的組織縮減了，纔能說得上以節餘的經費，作為補充縣經費之用。亦即在縣制實施後，不致因收入減少，而全仰仗於中央的補助。

二 法令應當彈性

我國疆土遼闊，人口衆多，各地的文化、交通、社會等狀況均不相同，某項法令適合於甲地，未必同樣適合於乙地，故不論中央或省頒行法令時，應充分顧及各地情形的差異，而富於伸縮性，爲下級政府保留其相當的自由決定的權力，和相當的自由活動的餘地。在這裏，我們當然不能把所有法令一一列舉，而分別的加以批評與改正，僅可就幾件重大且與縣政前途有密切關係者略加討論，至於其餘的，當然可本上述的原則類推。

第一，縣等之釐定問題：這一問題，關係縣政建設的前途至大，因爲縣等確定後，不僅縣行政經費及縣府組織隨之確定；而且今後省府施政，便將以此爲準繩，倘令區域極不相等，人口極不相當，財賦極不相稱之縣，編入同一等級，則必發生彼此受累之流弊。在本章（三）法令失之硬化一段中，作者曾將十六個省分屬縣的財賦、人口與面積的最高及最低額一一列舉，並且指出各縣間的縣殊，可知依縣組織法僅分縣爲三等是太硬化，而更待我們的改訂了。此次新頒的縣各級組織綱要，關於縣的等所以重訂縣分三等至六等，也就是以往的一大變動。依該綱要總則（二）之規定：「縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等……」，如此，則屬同一等之縣，各條件，自不會大相懸殊，省府施政自亦有標準繩了。但我們還進一步希望，在縣等確定之後，省方對於各縣內部的編制，亦不可規定得太具體、太硬性，務使各縣保有相當的自由，寧可因時因地制宜。如某縣叔

育特殊發達，某縣水利特別緊要，則不妨在教育科及建設科，多添置幾名督學技士，決不應強求各縣一律，致有削足就履之嫌。像廣西的桂林縣第六科，因舉辦土地陳報，其工作人員，竟增至九十八，此亦不過適應事實的需要，而謀因時因地制宜耳。

第二，縣中心工作之確定問題：各縣環境，各不相同，在甲縣警衛為急需，而在乙縣則水利又特別重要，故應由明瞭本縣情況之縣府自行確定縣中心工作，方能切合需要，過去之弊端，即在省政府不顧各縣情形，代為確定，其結果往往枉枵難行。在新縣制實施後，縣將成為自治單位，可以自身發動某種工作，上述弊端，固可因之掃除，但在新縣制未實施之今日，或在新舊交替的過渡期間，這一點，還是特別重要，我們深望今後各省政府，不再越俎代庖，應由各縣就各該縣情形，自行決定中心工作，只須呈省方核准，即可施行（其詳見「制頒縣施政綱領」一段中）。

三 制頒縣施政綱領

新縣制實施後，縣固為一自治單位，一躍而為法人，但上級政府委託之事，它尚負有辦理之責。而在新縣制實施之前，縣乃為中央的行政區畫，省的代理處，中央及省委託以各種行政事務，更屬天經地義，蓋國家設置地方政府的目的，就在使下級政府，就地執行上級政府令辦的事務，如縣政府拒絕執行，則省政府除另設支部外，更交何機關執行？不過委辦的事務太多，而又不予以相稱的經費和權力，其結果，乃使政入迷途，百舉俱廢耳，欲免去這種病態，我們以為應採下列的辦法：

（一）省政府應遵照中央法令，參照抗戰形勢，並配合本省需要，確是一個遠大的、具體的三年或五年的建設綱領（這當然是指遠在後方特別負着抗戰建國的重任的省分而言，並非將臨近戰區的省分都包括在內）；懸為共同努力的目標。以免枝枝節節，零星應付。

(二)大的建設綱領確定後，然後本此綱領，分年訂訂施政計畫和實施準則，以期集中力量，增進效能。

(三)有了具體的綱領和分年計畫之後，再就綱領和計畫的內容，將應由縣負責辦理的事務，分配給縣。飭令各縣擬具施政綱領實施辦法及經費概算呈核。

(四)各縣得因本縣之需要，製定縣中心工作，一併列入縣施政綱領中，於下年度開始前三月呈省核准施行。

(五)此項縣施政綱領，項目不宜過多，務以符合實情，適應抗戰建國之需要為原則，而期能切實辦到。

(六)施政綱領的實施辦法一經確定，省方不應再委以其他事項，如有臨時發生之事件，必須委縣辦理時，省府應給以必要的經費，且須寬以時日，假以事權，使能循序漸進，逐步實施。

四 改善監督方式

關於省對縣的監督方式，我們覺得應該畫分三個階段，因為從現狀到新縣制的完美實施，其間尚有相當的距離，所以必須畫分三個不同的階段，以適應其發展，茲分別略論於左：

(一)第一個階段——行政監督：這是為適目前（新縣制未實施前）的一種過渡辦法。蓋因(1)在新縣制未實施前，縣府之地位，還是一種官治機關；是上級官署的代表，而非民意的代表。若一旦脫離省政府的管束，又沒有民意機關予以制裁，則其結果，將形同在統一國家內，出現無節獨立的官僚政府了。(2)我國地方行政，尚未納入正軌，現時行政上之黑暗和積弊甚深的，莫過於縣，倘令縣府一部事務，脫離省的監督，則對於縣政前途，實有莫大的危險，所以在縣制未實施前，縣政尚未納

入正軌的今日，端賴省方的監督，縣政積弊，始可滌除，新縣政的推行，方可因省方的監督而猛進。

(二)第二個階段——行政監督為主，立法監督為輔：這是在新縣制實行之初期的一種過渡辦法，蓋因(1)新縣制實行初期，縣固有縣參議會之設立，代表民意，以監督縣政府，但敢斷言，初期成立的縣參議會，必不能發揮其效能，因為縣參議會之組織，在當時的我國，係屬初創，人民一向就無參與政治的習慣，對於民權的利用或職權的運用，一定難得到正常的發展，所以在這種過渡時期，作者主張以行政監督為主，以立法監督為輔。這與新縣制實行初期，縣轉變為準公共法團的地位，也是極相稱的。(2)立法監督，要以事務畫分為前提，但國府成立後的縣政府，一向就在省府嚴格監督下執行政令，本身並未發動過任何工作，因之，在縣政建設機能尚未發展的當時，何事應歸於省及何事應歸於縣執行，我們還不能具體的畫分，即令勉強畫分，亦必不切實際。所以作者主張在這種過渡期間，仍以行政監督為主，以立法監督為輔。

(三)第三個階段——以立法監督為主，以行政監督為輔：這是新縣制完善實施後，省對縣監督方式的正常狀態，也就是根據三民主義的政治理想，運用國父獨創的均權原理，將省縣事務詳盡的合理的畫分。

右述三個階段，可說是一種自然的發展，不經過第一階段，則現狀與新縣制實行的規定，便將脫節，不能銜接；不經過第二階段，則均權原理便將無從運用，即使運用，亦必減少其內容，失去其精神，此亦正如軍政、訓政、憲政三時期，彼此銜接，不可踰越也。茲進而就第一階段（新縣制實施前省對縣之監督）申論於次：

縣在目前，尚為國家官署之一種，從行政系統言，下級官署固應保持有服從上級官署之義務，但

是如果說下級機關必須事事聽命於上級機關活動，而本身毫沒有自由裁量權，則結果必流於事事請示的公文政治惡習，而難收因時因地制宜的效果了。關於這一點，高一涵先生在論縣政府的職權與地位一文中說得極透闢，他說：「行政須要監督指揮，這是鐵則，沒有那一個國家不是這樣做的，但是監督是監督他依照法令做事，指揮是指使他依照法令做事，兩者作用都是積極的。同時監督者自己不直接做事，只照應被監督者自己直接做事；監督者是站在上級機關的本位上，從上面監視督察，不是站在被監督的下級機關本位上，從中越俎代庖，指揮也是指揮者自己不直接做事，只指揮被指揮者自己直接做事；指揮者是站在上級機關的本位上，從上邊發號施令，不是站在被指揮的下級機關本位上，從中親自動手。……現在行使監督權指揮權的，大弊就在天天去束縛下級機關的手足，動搖下級機關的意志，所以下級機關，伸手也不是，縮手也不是」。可知現行省對縣的監督方式，已成爲大家所疵議的了。

我們認爲問題的關鍵，正如高一涵先生所說的，不在於省方監督權之行使，而在於行使程度過嚴，故解決之道，亦惟有降低省方監督權的行使程度，而側重考試，以擴張縣的自由裁量權，使縣政府能有相當的自由活動的餘地。

考今日各國上級官署對下級官署監督最嚴的，莫過於法國，他的上級對下級的監督方式，不外左列三種：

(一)下級政府於行爲執行前，須經上級官署審查其合法與當否，而後始可施行者。就是上級官署不僅審查其行爲是否合法，更進一步憑其主觀判斷而定其當否，這種監督權的行使程度，可說是最高最嚴。

(二)下級政府於行爲執行前，須經上級官署審查其是否合法者。就是上級官署只能視其行爲是否合法，而不能憑主觀的判斷定其當否。這種監督權的行使程度已較寬。

(三)下級政府先執行其行爲，僅於事後向上級官署報告者。這種監督權的行使程序，可說是最寬。

上述(一)(二)(三)兩種方式，爲監督權行使的兩個極端，第(二)種方式則性屬中和，不甚重要，我們在討論本問題時，尤須注意於兩極端的調整與釐定。

在我國行政慣例上，向有所謂「核准」與「備案」之別；於公文法令中，又常有「報告」一語，考其作用，實在於確定監督程度的高下，而恰與上述三種方式相當（「核准」「備案」均於事前爲之，相當於(一)(二)兩項，至「報告」一語，則相當於(三)項，意至明顯）。這本可運用之以釐訂目前審判縣的監督關係，不必另翻花樣，惜在以往運用時，每每混淆不清（如有將「核准」與「備案」混同運用者），致上級官署對下級官署的監督權，無由確定，而下級官署，則更覺官無所從，何者應「核准」，何者應「備案」，何者應「報告」，爲縣長者，爲免本身獲罪起見，事無一而不行了。我們盼望政府立刻利用以往的基礎，重新確定其內容，將「核准」的範圍縮小，只好請命擴大，以擴張縣的自由裁量權，俾能因時因地而活動。在這裏我可提示幾項原則於下：

(一)應事先核准者：

(1)縣政府財政上的重要行爲，如稅目的增減變更，預算、決算以及公產之處分

(2)縣政府的重要施政計畫。

(3)縣政府之行爲，有有限制人民自由與增加人民負擔者，但如事機緊迫，不及呈

「告」的範圍

此時，不在

此限。

(二) 應事後報告者：

(1) 縣政府技術上的行為，如公共衛生及縣政府內部辦事章則之類。

(2) 縣政府須緊急應付的形態，如防汛、防疫、防匪、救護及其他臨時發生的緊急。

至備案一項，性較中和，故略。讀者可於右述兩極端中思及之。

縣的自由裁量權擴張之後，爲防止縣政府敷衍、鬆懈起見，省方可按期或臨時派

各縣考查，向省報告，其成績優者獎勵之，劣者懲罰之，如是，則好的縣長更知所勉

專員至者亦知

所警惕了。

五 確定行政督察專員之地位

行政督察專員制在各省多不一律，專員有兼縣長有如安徽是，亦有不兼縣長而如貴州是。有掌握實權而漸成爲省縣間之一級的如浙江是；亦有權力極小而仍保持清代道尹制特色的，其間利弊得失，到目前還無定論，於是有的人認爲職權束縛太甚，致專員無法盡其應盡之責；有的人則又視同贅疣，直不如去之較爽。我們覺得以我國幅員的廣大，各省轄縣之多，省政府耳目既有所難周，縣長的人選亦決難盡當，於省縣之間，設置督察機關，藉通上下之情，就原則講，實在是必要，所以問題的關鍵，不在專員應否設置，而在應怎樣確定它的地位，規定它的職權，俾能靈活運用，而收得實際的效果。如果它的地位與職權一經確定，那末原來討論最熱烈的問題，如專員應否兼縣長與區保安司令以及對於省縣的關係等等，都不難迎刃而解了。茲就此制創立的經過、精神及實施的辦法，作一扼要的敘述與討論。

(一) 創制經過

行政督察專員制度，亦創始於南昌行營，而為黨政委員分會蛻變的成果，緣民國二十年蔣委員長於南昌督師之際，於總司令部南昌行營設立黨政委員會，用以聯絡當地的黨部及省政府，使黨政軍打成一片，俾便改良政治，完成剿匪工作，嗣黨政委員會因所收復的匪區，過於遼闊，每感呼應不靈，鞭長莫及，乃將收復的匪區，畫分為若干區，每區設黨政委員分會，秉承總會之命，統轄若干縣治，以分會委員長兼任在地縣長，分會的職責得兼充縣政府職員。至分會之職掌，則為督察轄區內各縣政府各級黨部及其所屬職員黨員，考核其實際情形，隨時將考核的結果，呈報黨政委員會，分別查明獎懲。

黨政委員分會試辦結果，成效頗著，江、浙、皖等省，遂相繼仿行，惟其名稱各不相同，在江蘇則稱為「行政區監督」，在浙江則稱為「縣督察專員」，在安徽則稱為「首席縣長」。內政部鑒於各省仿黨政委員分會設立的組織，名稱既不一致，且復變更省縣兩級制的精神，爰擬具各省行政督察專員暫行條例呈奉行政院於二十一年八月六日修正公布。同年同月，豫鄂皖三省勦匪總司令部亦頒發勦匪區內各省行政督察專員公署組織條例，訓令勦匪各省施行，嗣後勦匪軍事急轉解決，地方特殊情形已形消滅，行政督察專員制度，自不容其長處於兩種法令規定之下，而須有統一組織的必要。行政院有鑒及此，遂於二十五年十月十五日修正公布行政督察專員公署組織暫行條例，於是行政督察專員制度已入確立的階段，變成我國地方政制上的一種新組織了。

(二) 創制目的

一種政制應該有他的存在目的，這是千古不易之理，行政督察專員制度之所以創立，當然為客觀

情勢的必要，而有其本身存在的目的。從各地設置的動機和行營、行政院所頒的條例中，我們可顯明地看出它的創設，是有四種目的：

(一)辦理特種事務。根據行政院第一次條例第一條之規定：「省政府在離省會過遠地方，因有特種事件發生，得指定某某等縣為特種區域，臨時設置督察專員……」；同時在行營所頒的條例第一條中，亦有「豫鄂皖三省勦匪總司令部，為整飭吏治，增進行政效率，以便徹底勦匪清鄉及辦理善後起見。特頒勦匪區內各省行政督察專員公署組織條例」的規定。第三條復規定「行政督察專員公署直隸本部，並受省政府之指揮監督，綜理轄區內各縣市行政及勦匪清鄉事宜」。由此足見專員設置的目的，着重於勦匪清鄉及匪區之善後。對於專員制度，我們雖未明見有臨時性質的規定，但勦匪清鄉及匪區善後事宜，都屬於特種事務，其事務本身，即具有暫時性質。證諸江蘇省設置專員的經過，更可明顯反映出來。按江蘇專員制度先創設於江北，因當時銅山淮陰一帶盜匪為患，亟待清鄉，故行政督察專員即為肅清盜匪而設置，其後洪水為患，一切搶險工程亦由專員為之負責，江北的專員制度辦理既有成績，遂逐漸普及於江南，但其辦理特種事務的特色則始終一貫，所以說辦理特種事務，是專員制度一個最初的目的。

(二)監督及指導。行營之條例第十三條云：「行政督察專員有隨時考核轄區各縣市長及其他所屬員兵成績之權……」。第十四條云：「行政督察專員對於區內各縣縣長之命令或處分，認為違法或失當時，得命令停止或撤銷之」。第十五條云：「行政督察專員於每三個月內，應輪流親赴轄區各縣市巡視一週，並將巡視情形呈報本部及省政府備考」。

行政院最後修正公布之條例亦規定：行政督察專員對於轄區內各縣市地方行政，除隨時派員考

察外，應每半年輪流巡視轄區內各縣市一週（第九條）。對於轄區內各縣市長之命令或處分，認為違法或失當，不及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正之，……（第十條）並應考核轄區內之工作人員，擬具獎懲意見，呈報省府，各縣市長有違法失職行為時，得隨時密報省府核辦（第十一條）。

根據以上兩種條例的內容，均足以證明行政督察專員的主要任務，為監督及指導其轄縣之行政，考核其工作人員之成績，並予以相當的制裁，而不僅限於辦理特種事務也。

（三）統籌 行政院最後頒布之條例第三條云：「行政督察專員公署設專員一人，承省政府之命，推行法令，並監督指導暨統籌轄區內各縣市行政」，再看行政院對於上條的說明謂：「專員統轄數縣，應以統籌各縣市行政為其最重要之職責，故規定條文，俾知統籌與監督指導並重」。由此可知專員設置之目的，除監督指導外，還有統籌一點。為達成統籌的目的，故條例中復規定：專員（一）有召集區行政會議的權（第三條第七項）；（二）有審核及統籌轄區內各縣市行政計畫或中心工作的權（同條第一項）；（三）並以兼任區保安司令為原則（第八條）。第一種作用，是在溝通轄區內各縣市長官意見，討論全省施政問題，使能在省政府整個的計畫之下，謀因時因地制宜，而推動各種建設事業，藉以打破以往各縣各自為政不相為謀的毛病。第二種作用在辦理一縣無力舉辦或非數縣合力不便舉辦之事項，以收調節挹注的功用。第三種作用則在矯正往日團隊縣自為政的弊端，使地方武力，得以充分發揮運用，而達成綏靖地方的目的。

總之，以我國省境的遼闊，各地情形自不相同，若完全由省政府直接指揮，終不免有耳目難周之弊；如令各縣各自為政，則又不能從整個的立場推進各種建設事業。為救上述缺點起見，自有就各種情況大致相同的數縣，畫為一區，由專員斟酌轄區情形統籌辦理之必要，因之統籌一點，亦構成爲

專員設置的目的之一

(四) 領導 領導的首要條件，是在於以身作則，故行營條例中有專員必兼駐外地之縣長之規定（第十一條），行政院條例，亦以兼任駐在地之縣長為原則（第五條）。關於這一點，在行營頒發條例的訓令中，說得極透闢：

「誠以每一省內，欲物色數十或百餘之賢良縣長，實屬不易，而訪求十餘人或數人之精幹行政專員，尚有可能，然行政專員之躬行振導，使所屬縣長，賢者愈奮而加勉，庸者望風而有為，庶幾砥礪事功，轉移風氣，得以形成澄清吏治，剷除匪患之重要樞紐……」

由是可知專員設置的又一目的，是要在一區之內，樹立一個模範縣，使餘者知所效法，這正與倡議「中心縣」和「基點政治」的理論不謀而合。

(三) 中心目的之認識

右述四種目的，構成專員制度的精神，而為同時並存的現象，但在事實上要想這四種目的並存不悖，實屬困難，我們更不能說專員的設置，便沒有一個中心的目的，我們只應在確的中心目的之外，可能的求其他各種目的之實現。

中心目的的確定，對於專員制度是極重要的。因為在中心目的確定之後，纔可以解決專員之職權問題，地位問題，公署之組織問題，兼縣長或區保安司令與否的問題，及其對於省縣的關係等問題，現時對於專員制度的各種辯論，以及各省辦法的差異，都由對於專員設置的中心目的的認識不同而起的。

如果說專員設置的中心目的，是為着辦理特種事務，那末必須在有特種事務辦理的地方方得設

置，而在特種事務辦理完畢時便應該撤廢。但我們看專員的設置，初雖爲辦理特種事務而設，而在現時，專員制度，已脫離往日的臨時性質，演成爲一種永垂久遠的制度了，這種解釋，於法理顯見不合。如果說專員的設置，其中心目的在於統籌，這固然有相當理由，但我們覺得專爲統籌而設立相當龐大的機關，實在無此必要，省政府有計畫的建設，就含有統籌作用，而一區之中，果真有某種事務爲要統籌，又何嘗不可令專司督察及指導的專員擬具計畫（因專員對轄區情況最明瞭，故擬定的計畫，方能切合實際環境），然後再設立機關辦理；何苦設立一種常設機關專待統籌呢？誠如陳之邁先生所研究行政督察專員制度報告中所言：「吾人雖堅決承認統籌功用之必需，但專爲統籌而設置一種固定之制度，亦殊覺理由欠缺」。

如果說專員設置的中心目的是在領導，那末就必須以專員兼任縣長爲前提，這裏便有問題發生了。第一，所謂領導，必須在客觀和主觀的條件都彼此相等的情形下纔有意義。如果專員所兼之縣爲首富之區，那末領導的作用便全消失；如果爲貧瘠之縣，那恐怕又難首先舉辦各項急應推行之要政，以爲轄區所屬各縣市之倡了。兼領中等之縣，照理是很妥當了，但以中縣之經費人才，要想做到爲各縣之表率的一點，也恐怕不容易。以江寧實驗縣人才經濟的充裕，權力的充實，當局的苦幹，整整一年，還未能有一種優異的成績表現，其他與江寧相去千里的縣分，更不必談了，退一步講，幸能遇着一位精幹的專員，做到了足以爲表率地位，但我們總覺得專員的體制既隆，其地位與權力也比其他屬縣優越些。

第二，專員兼縣長後，以一縣事務的繁重，決無餘力兼司督察，若精選曾任縣長者爲秘書，負擔處理縣政之全責，使專員致力於督察與公署一般政務，那末秘書便是縣長，又何必專員兼任？若專員

集中全力於兼縣之事務，而另派代表巡視各縣，則不僅有監督指導地方行政的注意，抑且與行政督察專員的名義不符，而且果真如此使監督指導與領導分離，那末省政府何苦不直接了當指定一縣為中心縣或模範縣，而另行派員司監督指導之責呢？

根據以上兩點，所以我們認為領導，也決不是專員設置的主要目的。

辦理特種事務、統籌和領導三者，既不能成為專員設置的中心目的，那末專員制度存在的理由，應該以監督指導為其主要的目的了。於此，可略為申述於左：

第一，我國各省省區遼闊，轄縣過多，省府的精力有限，而各縣需要監督指揮的事務無窮，分區設置專員，使就近監督指揮，自易收實際的效果。

第二，各省面積既大，各縣的地方情形，當然不會相同，某項事務，在甲縣或輕而易舉，在乙縣或扞格難通，省政府以遠在省會，對各縣的特殊情形，或未能盡量洞悉；專員轄區較狹，自易調查其困難。

第三，各縣的特殊情形既不盡同，施政的中心點自亦異趨，例如某縣水利應行注意，某縣自衛力量亟待充實，此項施政的中心，省府容或未能了解，各縣縣長或因省府監督指導未周而遂疏忽敷衍，致誤事功；專員轄區較狹，自易分別輕重，就近監督指導其進行。

上面三點，是說明了專員制度真正精神之所在，亦即專員設置的中心目的之依歸。

(四) 實施辦法

專員設置的中心目的，既在於監督指導，那末它的地位與職權便不難確定，它對省及縣的關係便不難釐定，其他如兼縣長區保安司令與否的問題，更可迎刃而解了，同時我們還可以監督指導為中

心，而謀其他三種目的之實現，茲分條列舉如下：

(一) 確認行政督察專員爲省政府內部之編制，係代表省府監督指導，屬各縣市地方行政，藉明省府耳目之所不及；不應使之變爲省政府的下級承轉機關，尤不必普遍設置，而僅於離省過遠地方設置之。

(二) 專員不兼縣長、專司督察。

(三) 區保安司令亦不由專員兼，可由軍事廳負責辦理區保安事務（在上面省政府合署辦公一節中，已說到軍管區司令部應與保安處合併，改稱軍專廳，故此處暫用軍事廳之名）。

(四) 專員之職權，可暫定下列數種：

(1) 經常代表權 代表省政府參加管區內各種集會，各縣市對於省令，如請求解答時，專員可代表省府，予以答覆。

(2) 召集權 於必要時，專員可召集區行政會議，各縣長均須出席，藉此溝通意見，並討論興革事宜（此即含有統籌作用）。

(3) 督促權 對轄區內各縣服務人員，推行各種縣政建設事業，均有督促之權。

(4) 考核權 對轄區內縣政府及其服務人員，專員有考核之權，但獎懲、任免、調動，須呈報省方，由省長名義行之。不過省方應特別尊重其意見，否則監察的效用，將完全消失。如省方聽取專員之報告，而予成績優良之縣長以獎勵，則人人知所勉，實亦寓領導作用於其中。

(5) 糾察權 對轄區內縣政府及其服務人員處理事務，如認爲不當，有糾察之權。

(6) 指導權 對轄區內各縣政府及其服務人員處理事務，有指示方法之權。

(7) 查察權 對管區內各縣政府之工作實況、案卷、表冊、以及人事事務上各種問題，均有查察之權。

(五) 行政督察專員，不必於固定地點設置公署，應於所屬各縣輪迴巡視，必要時得設臨時辦事處，作為省及縣間聯絡之用，如攜帶佐理人員，可於省政府職員中調用之。

(六) 省政府之重要會議，專員應行參加，蓋以監督指導須以明瞭省府之施政方針為前提，纔不致於矛盾隔閡。

(七) 省縣間來往公文，概不由行政督察專員承轉，其重要文件必須專員與聞者，可另文行之。

(八) 如專員轄區有特別事件發生時，省方可臨時授權於專員，並給以經費，佐以人員，使負辦理之責（辦理臨時事件）。

總之，行政督察專員為省府內部之一員，係省府組織橫面之擴張，非省縣間縱體之重疊，其特色為（一）不承轉公文，（二）不負對外責任，與（三）不居於執行地位（以辦理特種事務為例外）。而其主要任務，則在於監督指導各縣地方行政之推行。果行政督察專員處於這樣一種地位，則其優點可有如下列數種：

第一，專員和省方各廳處的職權，不致混淆衝突。

第二，在消極方面，減少了縣政府的不少束縛；在積極方面，更可因專員之監督指導而促成縣政之猛進。

第三，縣政府對省方直接接行，行政效率無形中提高不少。

第四，專員公署之組織不必龐大，經費可因之節省。

第六章 新縣制推行聲中縣一級組織之檢討及改造

第一節 概論

在第三章「新縣制實施前縣一級之組織」中，作者已就縣組織法式及裁局改科式之組織加以說明，本節所論，乃進而檢討其優劣，俾可從中觀察新縣制之精神，兼作爲改造時之參考。

一 縣組織法式縣政機構的檢討

就縣組織法式的縣政機構言，在縣政機構脆弱的當時，可說是一大貢獻。我們知道在北伐成功前，所謂今日的縣政府，在當時稱曰「縣署」，是由「知事」和其雇用的一二幕僚（一司刑名，一司錢穀）和幾名家丁所組成。縣署直屬的工作機關，有所謂皂（步）、快（馬）、捕（壯）三班，以及吏、戶、禮、兵、刑、工六房，前者既由地痞流氓充當，後者復由舞文弄墨的刀筆胥吏所主持，決沒有今日科或局之組織。而在縣組織法中，則取消科房與班房，設立井然有條的科與局，並且引用新的人才充任秘書局長及科長，使幕僚（帥爺）漸失其重要性。這一點確是我國地方行政上的一大改革，而亦爲縣組織法式中縣政機構的一大貢獻。其次，關於「地方自治」一詞，在中國歷史上向付闕如，而自宋以降，即採行極端的中央集權，雖至最低級的縣的長官，亦由中央派員充任，用以統制百姓，防止反。馴至「官民對立，內外乖體」。至於縣組織法所表現的精神，則一掃過去的種種弊端，不特改知事爲縣長，

藉以表示縣長為政府之官吏，同時亦為人民的代表；而且規定縣有縣參議會之設置，務極注意於地方自治的運用和扶植。這種改革，確是中國政治制度史上一種極有價值的記載。

但是從另一方面說，縣組織法式的縣政機構，卻也包含有兩種內在的缺點：其一、為在立法精神上，多少受到孟德斯鳩（Montesquieu）三權分立的影響。即在同一級機關的職權分配和運用上，多少帶有相互牽制，彼此監督的特色，如縣參議會之與縣政府是。我們知道在社會經濟發展，政府功能擴張的二十世紀，人民所要求的，是有能或積極有為的政府，而非無能或消極無為的政府，「以權制權」的方法，固可防止有權者濫用權力，以保障人民的自由和權利。但究非唯一的好辦法。何況當時我國是百廢待興，而須要一種更有能的政府呢。然在縣組織法中，卻忽視了這一點。其二、為依縣組織法規定，未免陳義過高，與當時的國情相差太遠。固然，我們縣政建設的目的，是在於完成地方自治，實現主權在民的理想。但是理想也決不可一蹴而躋，而須要逐步的實現。現在縣一級行政機關，尤以縣下機構尚未健全之時，便侈談縣單位自治，這的確是過於理想了。

縣組織法式——縣政機構，因為有以上兩個內在的缺點，所以便必然的發生反動，而讓一種新的制度——裁局改科——所代替了。

二 裁局改科式縣政機構的檢討

裁局改科既為針對縣組織法式的缺點而發生的一種制度，其本身亦包含有幾種優點。簡言之，即（一）裁局改科式的縣政機構，比較切合實際，根本取消有名無實的縣民意機關，而能建立起一個行政的重心，使責任得以確定，權力得以集中，不像縣組織法式的縣政機構一團三公，牽制太多，而含有制衡作用。（二）裁局改科式縣政機構，在運用上是採行由上而下的強制的統制方式，其優點在於

直接了當，迅速簡單，不像縣組織法式的由下而上，迂迴曲折，致使效率遲緩。

但是當一種制度於演進之中，其優點往往便轉變為其弱點。裁局改科式的縣政機構固然有以上兩大特點，而同時也有其缺陷，簡言之，即（一）裁局改科式的官治機構，原是達到自治或地方自治的一種手段。所以在運用手段的過程中，就應當注意啓發民衆，訓練民衆，使能漸知運用四權，以逐漸實行地方自治。但裁局改科式的官治機構，卻完全忽略了這一點，只知由上而下的統制，而忘記由下而上的民衆力量的培植；只知一切代人去作，而忘記領導社會和督促啓發人民去作。其結果，產生手段變反目的，人民與政府分離的現象。（二）就機構之本身言，亦殊覺組織過簡陋，事權未集中，難以負起縣政建設的重任。關於這一點，在下一節還有詳細的說明。

由於以上的兩個缺點，特別是由於抗戰發生，整個情勢的改變。所以裁局改科的縣政機構，逐漸失去其價值，必然的產生一種新的改革來。這一種新的改革，便是縣各級組織綱要的頒布。

第二節 現狀之檢討

上節所論，係從法的觀點，說明縣組織法式及裁局改科式的縣政機構之優劣。惟按諸實際，匪特縣組織法規定之種種均成具文，即各省實行裁局改科者，亦極不一致。此在第四章各省之實況一節中，已能窺見其梗概。但該節所言，亦只限於縣府內部之組織，而在縣一級之中，其他各種駢枝機關尚未被列入，所以單從各省的單行規程中，仍難認清全部事態的真象，而必須注意單行規程規定以外之種種。茲特就各省關於縣一級組織上的一般病態，歸納成以下數點，分別加以說明。

一 事權不集中

事權集中，是提高行政效率的主要條件之一。因爲在一個行政首長的權力發動之下，纔能使命統一，指揮統一，而無矛盾重複之弊，但是現在各縣的情形，卻表現出事權分散的流弊。這可從兩方面來證明。

(一)各局自成系統 自行政院頒發縣政府裁局改科暫行規程後，各省雖紛紛着手改組縣政府組織，但因該規程並非作硬性之規定，故裁局與否，各省仍保有一當自由裁量權，常憑其主觀判斷而決定。這樣一來，各省的情形便分歧複雜了（此在第三章各地縣政府組織之實況一節中，我們已略見其大概）。關於裁局改科與否，其理由，其辦法，留到後面再行討論，這裏作者只願就現行法的分立制度，對於縣政發展的影響略加闡明。

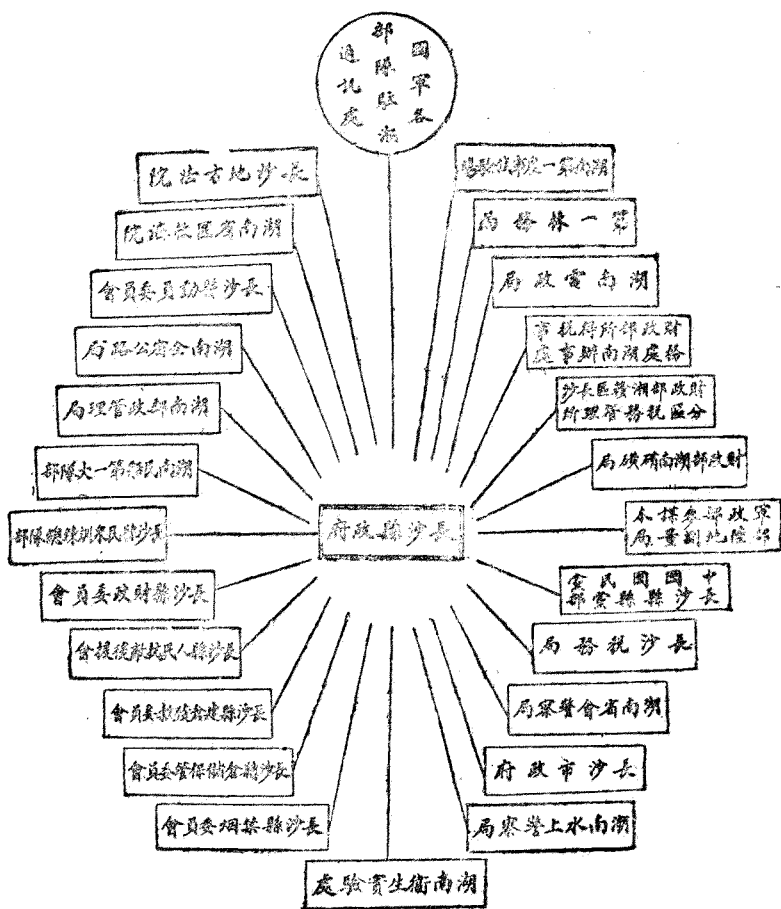
民國二十二年，內政部在南京舉行內政會議，於縣政改革一案中曾有這樣一段話：「現時各縣政府，高懸於上，各局分立，儼同割據，甚至事業進行，省府各廳直令各局，而各局亦直呈各廳。均不經過縣長，各廳爲進行便利起見，率性直接委派各局長，事權既不統一，所有事業，自難通盤籌畫，而爲有步驟與合理之進行」。在民國二十三年行營頒發裁局改科辦法大綱的訓令中，也有下面一段話：「各局局長，多由主管各廳指派，自成系統，各樹壁壘，對下則逕發局令，對上則逕呈本廳，縣長高臨其上，既非自辟之橡屬，復多顧慮其背景，自無從充分行使監督指揮之權。即甲局與乙局之間，亦祇圖個別之發展，缺乏統一之意志。一縣之工作中心，殊無從確定。且各局駢立，規模擴張，更不能不分科設課，濫置職員，以張皇門面，於是地方經費，悉撥之以養此各局之冗官，尙虞不足，致各縣預算中，祇有機關費，而無專業費之可言，即有賢良，何能奏績！」由上面兩段話，我們知道在現行各局分立制度之下，實是事權集中的致命傷。因爲在各局分立時，各局局長多由主管廳委派的，由於

系統的不同，各局長自然站在本身的立場各目爲政，縣長在法律上，雖規定有總攬全縣政務，指揮監督各局局長之權，但在事實上，局長之任免，既不得過問，各局的單獨行文，自亦對之無可如何了。縣政府與各局之間，既然調度不靈，局與局之間，又復毫無聯繫，對下所發的命令，自然難免有重複、矛盾、零亂、浪費與互相牽制，互相隔閡的現象了。在這種情形下，縣政廢弛，成效莫睹，又安足怪？

(二) 駢枝機關太多 現時的縣政府，除了各局分立分散其事權外，還有許多駢枝機關也在它的組織系統之外。比如長沙縣政府，有所謂縣教育會、縣農會、靖港市商會、衛生院、林務辦事處、合作指導員辦事處、以及各種委員會如教育基金保管委員會等。這些駢枝機關，有來自省方，有的是在縣內單獨形成，但不管是出自何處方式，其分散縣府事權，破壞組織完整的作用則一，又如在貴州省，爲辦理國民軍事訓練事項，縣遂有國民自衛總隊部之設置。而由省派軍訓教官爲副總隊長。爲確立各縣會計制度，縣遂有會計室之設，由省財政廳委派主任及助理員。爲推廣各縣農村合作事業，縣遂有合作社之設，而由省農村合作委員會委派合作指導員。爲審理軍法案件，復有軍法承審員之設。此外，還有奉令成立的，各種附屬及聯繫機關，則有禁烟委員會、地方財務委員會、賑務分會、義務教育委員會、民衆教育委員會、兒童健康委員會、清理教育財產委員會、社訓促進會、教育經費稽核委員會、國民經濟建設委員會、地方建設協進委員會、農田水利委員會、農村合作促進會、度量衡檢定委員會、倉儲保管委員會、新生活運動促進會等幾十個單位。

茲就該二省情形，各列一詳細表於左，藉以觀其真象。

關軍事軍政地方及央中之行平府政縣沙長 (一表)
 (計統縣該季春年七十二見)



縣政機構之設

遂至平行的及駢枝的機關，對於縣政府的影響如何？對於縣長監督指揮權的行使有什麼防護？我們可舉出幾個例來說明。

例如國民自衛總隊部，在貴州名義上雖由縣長兼總隊長，但實際上的大權完全落於副總隊長專訓教官之手，因為軍訓教官是直接由省方委派到各縣專辦國民軍事訓練的，它有自己的系統，它可以不聽縣長的指揮，因之它和縣長在職權上，不免時常發生衝突。

又例如財務委員會，在貴州負有審核、保管、及出納之責，它對於縣地方財務行政，得為左列各款之建議：

(一) 關於縣地方歲入各款如屠宰附加及各種雜稅雜捐之整理事務。

(二) 關於各種徵收情弊之革除事項。

(三) 關於各種苛細重複稅捐之豁免歸併事項。

(四) 關於非必要或不經濟之縣地方支出之裁撤或核減事項。

前項建議，縣長有核定施行之權。惟須遞呈省政府備案。如認不能採用時，應連同建議書附具理由，遞呈核示，其關係增加人民負擔者，並須先行呈奉省政府核准，始得施行。

固然一縣的財政，關係縣政府前途至大，不應聽縣長獨斷獨為，但依貴州各縣處理地方財政暫行規程的規定，各縣已有會計室之設置，足以代表省政府審核縣地方一切款項，又何故有財委會之設置，使縣府受雙重的束縛呢？退一步說，財委會由各法團暨公正士紳所組成，有華人民代表之性質，而應握有財政監督權。但既為監督機關，便不應掌理出納、保管等財務行政一類的事。而且財政監督，應該監督縣政府是否按照預算執行，並不是將縣長手足束縛起來，使它不能活動。照前述的規

定，我們覺得財委會的建議權實在太廣太嫩。

上面所說明的，雖然是貴州的情形，但在縣政尚未納入正軌的過渡期間，各省大體上也差不多，所不同者，或者是程度上有差異，實質上決沒有什麼不同。

總之，我們覺得縣既然為行政上的一級，它對於縣境內全般事務，便應該有概括的管理權，決不容將完整的縣行政系統支離破碎，使事業間的聯絡性全失。而且我們既採用縣長制，更應該以縣長為一縣的主腦，始能統一指揮，集中力量，以謀縣政建設工作有秩序的推動。但今日各縣所表現的，恰恰是背道而馳，這又難怪政令分歧，步調凌亂，使縣政廢弛了。

二 組織過簡陋

在本書第五章畸形的省縣組織一段中，曾簡單指出縣政府組織的簡陋。不過那只是就省與縣的對比而言，並不能全部反映出縣府組織的簡陋情形來，所以我們有進一步說明的必要。

第一，就面積看：各省縣平均的面積有如左表所示：

(註) 本表係根據二十七年五月內政部統計處編印之戰時內務行政應用統計第四種全國行政區畫及土地面積統計表而成

省別	面積總數(方市里數)	所轄縣數	每縣平均面積數(方市里數)
江蘇	四三五、七〇三	六一	七、一四二·六七
浙江	四一六、一四八	七五	五、五四八·六四

安徽	五六二、七四七	六二	九、〇七六・五六
江西	六九二、三五六	八三	八、三四一・六四
湖北	七四五、四五四	七〇	一〇、六四九・三四
湖南	八二二、三六四	七五	一〇、九六四・八五
山東	五八四、二九四	一〇七	五、四六〇・六九
山西	六二五、六八〇	一〇五	五、九五八・八六
河南	六四九、五五九	一一一	五、八五一・八八
河北	五六一、〇三一	三〇	四、三一五・六二
陝西	七四九、六三五	九二	八、一四八・二一
福建	四七四、九五三	六二	七、六六〇・五三
廣東	八八五、三二九	九七	九、一二六・〇七
廣西	八七五、六九四	九二	九、五一八・四一
雲南	一、六一四、七二〇	一一二	一四、四一七・一四

由上表，各省屬縣的平均面積數，最廣的要達十六萬四千餘方市里，如青海省是，就是最小的，

第二，就人口數額看：各省屬縣的平均人口數，有如左表所示：

貴州	七二七、九一三	八四	八、五四六、五八
甘肅	一、五六六、〇二四	六六	二、三、七二七、六四
青海	二、七八八、七七六	一七	一六四、〇四五、六五

省別	人口總數	所轄縣數	每縣平均人口數
江蘇	三六、四六九、三二一	六一	五九七、八五八
浙江	二一、二三〇、七四九	七五	二八三、〇七七
安徽	二二、三五四、一八八	六二	三七六、六八〇
江西	一五、八〇四、六二三	八三	一九〇、四一七
湖北	二五、五一五、八五五	七〇	三六四、五二二
湖南	二八、二九三、七三五	七五	三七七、二五〇

新縣制推行聲中縣一級組織之檢討及改進

山東	三八、〇九九、七四一	一〇七	三五六、〇七二
山西	一一、六〇一、〇二六	一〇五	一一〇、四八六
河南	三四、二八九、八四八	一一一	三〇八、九一八
河北	二八、六四四、四三七	一三〇	二二〇、三四一
陝西	九、七七九、九二四	九二	一〇六、三〇四
福建	一一、七五五、六二五	六二	一八九、六〇七
廣東	三二、四二二、八一	九七	三三四、五六五
廣西	一三、三八九、二一五	九二	一四五、四九一
雲南	一一、〇四二、一五七	一一二	一〇七、五一九
貴州	九、九一八、七九四	八四	一一八、〇八一
甘肅	六、七一六、四〇五	六六	一〇一、七六四
青海	一、一九六、〇五四	一七	七〇三、五六一

由上表，各省屬縣的平均人口數，最多的有七十萬強，如青海省是，最少的也有十萬餘，如甘肅

皆是。而大部縣分，總在三十萬左右。

第三，就各縣所辦理的事務看：縣政府為我國行政系統上之基石，純粹是一個治事的機關，國事、省事和縣本身事務，都匯集於縣。在民政方面，有保甲、警衛、衛生、救濟、禁烟、倉儲及自治推選等重要事項；在財政方面，有田賦、稅收、公有財產、公營產業、以及全縣財政等事項；在教育方面，有學校教育、社會教育（義務、民教）、教育行政、文化及名勝古跡之保存事項；在建設方面，有農林、工礦、合作、交通、水利、工程及其他有關國民經濟生活等事項；在保的方面，有兵役（保國）、保安（自衛）、以及國民軍事訓練事項。所謂管、教、養、衛四件大事，均無一不在縣的事務範圍之內。

以一縣面積的廣闊，人口的衆多，和事務的繁雜，照理縣這一級的組織，應當要相當充實了。但是今日各縣，賴以治此廣土衆民者，惟縣府的三四個科而已，而在一科之中，通常又不過科長一人，科員二三人，連縣長秘書辦事員等，合計不過二三十名。例如在貴州，依照該省各縣政府人員編制表規定，全縣的工作人員，除政警不計外，連縣長計算，一等縣不過二十二名，二等縣則僅有十九名。（最近雖有遵義四十一縣增設兵役科，然亦不過添一科長，二科員而已）。就以素稱富庶的浙江省來說，除縣長不計外，一等甲種縣的佐治人員，纔不過六十三名，二三等縣則亦僅有四十二與三十三名，（詳見第三章第三節附錄浙江省各縣政府人員編制表）。這二三十名工作人員，每天應付日常公文且不暇，又安能推動一縣的各項事務？而尤其令人奇怪的，就是在一般縣中，外勤人員卻甚少，技術人員的比率更不及全體人員的十五分之一。我們知道縣府的工作，主要者為外部活動，而在事務日漸專門化的今日，各種技術人才尤為亟需，這種畸形的人員分配的現象，更是組織簡陋中最不合理的。

二點。至於農業、衛生、合作等幾種關係抗戰建國前途的重大事業，亦多變成縣政建設中的點綴品，只於科的職掌中列舉其名，根本就無專人負責辦理。

三 分科不合理

分科不合理的現象，與縣府組織簡陋有密切的連帶關係。因為縣政府限於經費，便不得不因陋就簡，將不應當併入一科的事務，併入一科辦理了，至於科內之分股辦事，當然更談不上。從某一方面說，在這種情形下或者還會得着些充分使用人力的利益，因為科內不分股或甲科與乙科合併，則一個科員將甲科或者第一股事務辦理完畢後，還可用之辦理乙科或第二股事務，但站在增進行政效率的立場上來說，這種辦法，卻適足以得到相反的結果，因為增進效率的主要條件，是需要責任確定和科學的分工。責任確定，負這一責任的人員，纔不敢怠於職務；分工合理，一個人做自己性近或者熟練的事，自然會使工作效率增加，這是極顯明的道理。至於如何使分工合理，使責任確定，那當然是要根據行政學上「機能一致」的原理，將性質相同的事務歸併一科掌理；或依政府功能的立場來分類，使教育、建設、財政等各成一個單位了。

明瞭上述的道理，我們不難舉出今日各縣分科不合理的地方來：

第一，建教不分。建教合一運動，本發軔於南昌行營，照行營訓令的解釋，是認為「教育建設，固為今日救國之先務，二者輔車相依，固聯至切」。但我們覺得無論衛、養，又何一而非救國之先務？彼此互相關聯，如認為建教二項，在「體」上應合為一則可，在「用」上合而為一，則殊嫌不當，蓋教育與建設，純為二事，性質各不相同，擅長教育者，未必長於建設；擅長建設者，亦未必長於教育，即使有其人在，但以今日各縣待遇的微薄，也決難得此全才，何況教育與建設，事均繁重，而非

一人的精力所可兼籌並顧呢？但今日大部縣分，係有依照行營大綱的規定，將教育與建設合一，置縣府第三科掌理。

第二，今日兵役之推行，事極艱鉅繁雜，非另設專科辦理，實難勝任，但今日大部縣分，既於第一科內，設一兵役股辦理之。而依現行各縣之組織，第一科通常已掌理有全縣戶籍、保甲、警衛、保育、救濟、衛生等事項，以第一科之人力，集中全力辦理此等事項，猶恐未足，更何能於此等事務之外，復增加極繁重艱鉅的兵役工作呢？

第三，就各科內部言，很少有分股辦事的，每科通常設有二三名科員，共同負責，混同辦理事務，因為事務混同，精力上有許多浪費，因為共同負責，結果自會形成了你推我諉，大家負責，大家都不負責的現象了。至於科內只有內勤人員，專做紙面上的工作，而缺乏外部活動人員，那更是最不合理的現象了。

四 無民衆團體及民衆組織

在說明本問題前，先就民衆團體與民衆組織二者加以區分，簡言之，即前者注重職業為畫分的標準，後者則為依年齡及性別而區分的綜合組織。以國家需要言，則綜合組織，宜先成立，尤以壯丁隊及婦女會之需要，最為迫切；以民衆需要言，則職業團體，宜早健全，尤以農工商等團體，與發展國民經濟建設運動有密切關係者為最必要。但不管為何種需要，其為地方輔助的組織則一。我們知道，任何低級的地方政府，其與人民的關係，更是特別密切，如果政府沒有這種輔助的組織，只靠政府推動一切，其結果必定是事倍功半，甚至是無由推動，而且我們認為地方自治之實現，更必須要透過組織民衆訓練民衆的階段，可惜過去各縣都忽略了這一點，只有官治組織，而無民衆團體及民衆組織；

民衆也。一切，而不知監督誘導民衆去作一切，抗戰以後，各地雖都積極注意這一點，但我們總覺得只有軀殼，沒有內容；只見招牌空懸，而不見有民衆真正活動。

第三節 縣一級組織之改造

提起縣一級組織之改造，我們立刻可以聯想到縣各級組織綱要中所規定的種種。當然，綱要的頒布，是經過 總裁長期擘畫和時賢熱烈研究的結晶；是完全針對現狀中的種種弊端而產生的一種改革，我們自須奉爲圭臬。不過那只是一個富於彈性的綱要，其具體內容，還有待於各省審慎的充實和釐定，本節主旨，即以綱要中規定，關於縣一級組織種種，作爲理想。以現時各省實況作爲礎石，如何由此礎石建立起理想，則爲本節之重心所在。至於敘述方法，在消復方面，則注意於現行積弊之消除，亦即說明確立新縣制之必備條件；在積極方面，則具體指出縣一級組織改造之道，並分別說明每一單位工作之內容及應行設置之理由，本節中一、保持組織完整，係屬於前者，二、三、兩點則屬於後者，茲分別敘述如左。

一 保持組織完整

(一) 厲行裁局改科

(甲) 裁局改科之爭議：

自裁局改科運動發生後，一時引起時賢熱烈的爭議，有贊成者，有反對者，亦有於二者之中求其折衷辦法者，衆論紛紛，迄無定論。在此，我們不妨舉出幾點來，加以討論。

第一，反對裁局改科者：這一派人的主張，認爲設局的本意，原因一縣的政務紛繁，關顧全局，

恐非縣長一人智力所及，乃分局治事，使各當其事，各盡其職，以謀效率增進。現行縣政府對於各局，所以不能盡指揮監督之權，病在各局局長俱由省府各廳區直接委派，縣長無參與其任免之權，如各局局長的任用，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省府委任，則各局人選均由縣長甄拔，自能聽命，又安見縣長不能收指揮監督之效？

誠然，中國政治上的病態，往往由於人事問題所引起，如局長人選，能由縣長遴選，則並不妨礙縣長指揮監督權的行使。但我認爲統一指揮監督，僅是裁局改科的目的之一，其另一目的，還在於合併複雜的機關，以免虛糜經費。因爲在各局治的情形下，舉凡文書、收發、檔案、庶務、會計等雜務，均需單獨辦理，而於改科後，則可統一於縣政府集中去管理。而且既然設局，爲謀行政的敏捷，各局自須有相當的裁擇權，獨立對外發令或行文，這樣所謂縣長統籌縣政，便要流於空談了，我們知道，一縣的政務，不論管、教、養、衛都有其聯貫性、整體性。衛固然是教的前提，而養又是衛的條件；如甲事前進一步，則乙事亦必一併發生作用。故時時須要一個有權力的中心主腦。體察各方面的發展，而求所以統籌之，適應之，否則徒有分工，而無合作，一縣事業的發展，將形成畸形狀態，或竟窒塞不能發展了。在各局分治情形下，卻恰恰犯了上述的大病。

第二，反對全部改科者，這一派人在原則上是贊成裁局改科，但反對全部改科，他們的主張，認爲裁局改科，應斟酌情形，因地制宜，例如教育與公安事務，均最繁雜，如改由科辦理，則恐難周詳，故主張此二科應獨立設局。

此說我們認爲最不合理，因所謂縣政之通盤籌畫，應該是整個的，是不能把教育與公安或其他事務，認爲例外，若使之獨立，是屏棄之於整個行政系統之外，於指揮運行上，勢必發生許多困難，警

如推進強迫教育，本屬於教育局之事，而實際上的督促，則必賴警察的協助。但在公安局的立場看來，認為教育辦有成績，其功為教育局；而警察的協助稍有不當，則過在自己，誰又願意為他人爭功而自己受過？因此教育局的計畫，往往因警察協助不力而歸於失敗。而且公安教育兩科既然獨立設局，則兩局局長的地位，顯然較各科為高，要它們來真心誠意協助各科，事實恐怕更難。縣政割裂，組織支離，實在莫甚於此。我們認為改科辦理難辦周詳者，其病乃在於科的組織不健全，並非制度本身之弊，果科的組織健全，因事務的繁簡，而擴大或縮小其組織，則未嘗不能應付裕如。例如廣西的縣政建設，向為國人所景仰的，但各種事業，都是賴各科推動，並非於縣政府之外，另行設局辦理的。

總之，我們認為縣政之能通盤籌畫，事權之能集中，與縣行政效率之能以增進，祇有在組織完整的條件下纔能實現，而要想組織完整，亦惟有靠着裁局改科制度之厲行。

(乙)現狀之批評：

今日已有不少省分，完全裁局改科了，但為何不見有顯著的成效呢？這原因，可分下列數點來說明：

第一，是由於人事上的原因：縣政府雖改局為科，但各科科長，仍很多由省廳直接引薦，縣長以礙於情面，迫於威勢，往往不好亦不敢推卻，結果，此為省廳引薦的科長多有恃無恐，每不聽命於縣長，縣長因存投鼠忌器之心，亦祇有徒喚奈何；所謂提高縣長權力，由縣長統籌縣政等等，無非是一句空話。而且在各局分立時，縣長雖不能自由指揮局長，但局長的行為，還有它自己負責，改科之後，科長的行為，卻由縣長代之對省方負責。這樣一來，縣長的地位，便更困難了。

第二，是由於組織上的原因。過去各局分立時，大都分科設課，佐治人員相當充足。今改爲科，祇置科長一人，科員數人，卽專作公文，繪圖表，猶恐力所不及，自無暇顧及該科事業的推動。至於建教二者合爲一科，則更充分表現科的組織太簡陋的情形來。

第三，是由於技術上的原因。許多縣分，祇做到形式上各科在一處辦公，而對會計、庶務、檔案和收發等雜務的管理，都未能集中，其經費和物材的浪費，一如未改科之時。

因爲有以上三種癥結，所以各地雖高唱裁局改科，依然是成效莫睹。

(丙)裁局改科的具體辦法：

改局爲科後，當然牽連到縣政府整個的組織問題，這一點，我在後面再詳細說明，現在姑舉出幾項辦法如下：

(1) 縣長總攬縣政，在目前對省政府負完全責任；在將來，兼對縣民意機關——縣參議會負責。

(2) 各縣原有公安、財政、教育、建設各局，均應一律裁撤，斟酌縣等大小事務繁簡。於縣政府內分設警佐及數科，分別掌握各種行政事宜。

(3) 所有各科文書，概以縣長名義行之；各科僅爲縣政府對內組織之一部，不得單獨對外行文，縣府的上行公文，亦須逕呈省政府，不得分呈各廳。

(4) 各科科長，概由縣長就合格人中遴選，呈請省方依法委任，省方爲防止縣長濫用私人起見，可詳細審查科長之資格，或於事先公布一候選佐治人員名單，使各縣縣長有所選擇。

(5) 慎選縣長：在新縣制實施，縣單位自治完成後，縣長固由選舉方式產生，但在目前，總還須由省府選派，故對於縣長的人選，必須審慎，裁局改科以後，由於各局裁撤，縣府的事務驟增，要

想總攬縣政，統籌全局，更須要有精明的縣長，方能勝任愉快，胡次威先生在蘭谿縣長任內時常言：「……在權力集中，改局爲科以後，縣府內部雖然分爲六科，可是這祇是事務上的區分，各科不能單獨對外，而各科科長，亦如祕書一樣，同爲縣長的幕僚，這樣一來，無論何事，最後的決定，均在縣長，全縣之大，政務之繁，時虞差跌的危險，實驗縣之有無辦法，固有賴於能夠坐言起行，勇於任事的科長，與夫能夠深謀遠慮統籌全局的祕書。但是縣長如果不顧忌於職務，那末，事無鉅細，仍須一一周歷，在身體健全，精神健全，而能對於一切事務觀察很透，判斷很快的人，當此煩劇，固無問題，否則差之毫釐，謬以千里」。可知裁局改科後的縣長，必須是身體健全，精神健全，有判斷力，且勇於負責者，纔不致債事，所以改局爲科以後，必須以上述幾種條件慎選縣長。

上述的幾種辦法和條件具備了，方纔可以貫徹裁局改科的精神，而收統一意志集中事權，提高效率，和節省糜費的實效。否則，僅是變形不變質，換湯不換藥，那倒以不改弦更張爲妙。

(一) 裁撤駢枝機關

從廣義方面說，駢枝機關的裁撤，應該是包括在裁局改科的範疇之中，以求意志統一，事權集中。因爲裁局改科的主要精神，係在於保持縣行政組織的完整，而這些駢枝機關，卻與裁局改科的精神大相違背，不過一般的概念，總覺得裁局改科的範圍，僅限於公安、財政、建設和教育等局而已。爲清眉目計，故另闢一段討論之。

現時縣一級的各种駢枝機關，當然多得難以勝計。就以前述的貴州省而言，已有四十幾個單位。要想一一拿來討論，不特麻煩，且無此必要，我們可以舉出重要的幾個來，而概括其餘。

第一，現時各縣的地方武力及組織，實在太嫌複雜，有所謂保安隊、警察隊、壯丁隊（包括義勇

壯丁隊及義勇壯丁常備隊及其他民衆自衛武力。其組織既未集中，指揮復不統一，譬如保安隊，是屬於省保安處的系統，由區保安司令指揮，警察隊則由警察局長或警佐指揮，壯丁隊則又屬於軍訓委員會的系統，而由社訓教官（軍訓教官）指揮。系統龐雜，指揮分歧，自不易發生真正的力量，我們主張把這些所有的地方武力，依其性質，分爲兩類，而統率於縣長，以縣長兼總隊長名義指揮運用之，這兩類一類是警察隊，一類是壯丁隊，前者是縣一級常設的武力，在目前以維持地方治安爲主，以執行通常警權爲輔，後者是縣一級的後備武力，是一種隨時遣散隨時集會的組織，其作用在補充備武力的不足，而爲國家徵募的準備，這兩種武力的性質各不相同，故應分別編組（因爲壯丁隊，它是以不離開生產，不離開地方爲原則，故應另行編組，不可與警察隊合編在一起）。果如此，則在橫的方面，既能適當分工；在縱的方面，復能指揮靈活了。

第二，現時各縣都有財務委員會的設置，它對於地方財政大部握有徵收支配統制的大權，而完全操縱把持於地方紳董之手，縣長對之，總莫可如何。因之狡猾的縣長，每每狼狽爲奸，與豪劣相勾結；庸弱的縣長，則多仰地方豪紳的鼻息，甚至受其箝制；精明的縣長，則又常常與豪紳在明爭暗鬥之中。因此，我們認爲像這種有弊無利的組織，直不如根本取消（取銷之後補救方法，容在一充實縣一級之組織中說明）。

第三，中央或省政府爲徵收國稅省稅起見，往往於縣政府外，設立徵收機關單獨辦理，如各縣之牙帖局、屠宰局、營業稅局、印花稅局、菸酒稅局等，不特增高行政費用，抑且弊端百出，我們認爲既有縣這一級，就不必另來一個系統，如省府各廳、處、部、會，均於縣內設立支部，單獨辦理本機關事務，那末縣這一級，便無設置的必要了。在新縣制實行後，省縣稅源將重行畫分，上述弊端，固

可因若干稅源變為縣有而消滅不少，但未歸縣有之稅而應由省或中央所有者，此種弊端，將仍存在。因此作者主張，今後不僅各縣的稅捐，而且應徵的國省稅捐如稅額不大或稅收不旺者，應統由縣政府統一徵收，而將省與中央在縣境內所設的各種稅局盡量裁撤。

第四，不少的縣分，因為要保教育基金的獨立，而專設有教育基金保管委員會者。但我們認為祇要縣預算制度能確立，教育基金當不會移作他用。至於這種基金保管的責任，自亦應由縣府的保管機關統一辦理，而無須成立什麼保管委員會，以致分散縣府的事權。所以像這類的不必要的委員會，直可裁撤。

第五，自抗戰以來，各縣各界民衆，都紛紛有救亡會抗敵後援會一類的組織，這當然是一種很好的現象。但我們仔細分析，能夠指揮統一，組織集中的縣分卻甚少，這許多會有的的是由縣政府領導的，有的是由縣黨部領導的，有的是由軍事機關領導的，亦有由民衆團體自己領導的，因此在步調上、行動上，總不能協同一致，使之發出一種偉大的力量來。我們主張，應該將各種抗敵救亡團體，統一組織，統一指揮，俾能通盤籌畫，推動各種救亡工作。

上述種種，係就幾個較大或較重要者而言，至於其他的各種委員會，各種駢枝機關，也當依左列的原則，分別裁併之。

(甲) 所辦事業與抗戰無關，且非急切需要者。

(乙) 所辦事業與抗戰無關，且需時甚久方能收效者。

(丙) 所辦事業無若何成效者。

(丁) 所辦事業可歸併於縣府各科而不致減少其效能者。

(戊)所辦事業，有永久性質者。

(己)僅含有設計、諮詢、建議、促進性質而組設的各種委員會，應一律裁撤，而移其職權於縣的民意機關。

二 充實縣府組織

縣政府既已裁局改科，並將各種駢枝機關裁撤，則一縣的政務，便完全集中於縣政府。故縣府的組織，應當加以充實，決不能一如過去之簡陋。不過在討論組織時，應顧及時間與空間的條件，而作各種不同的實施；茲分別申論之。

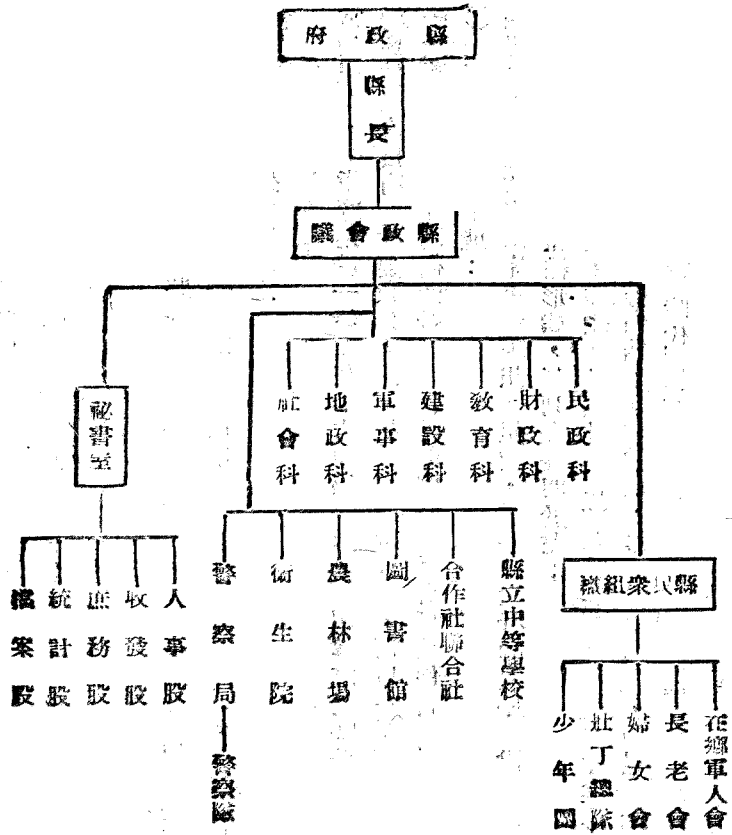
(一)正常的組織

正常的組織，是指適用於一般遠在後方的縣分而言，因為這些縣分所處的地位，十分安定的，它除了舉辦與抗戰直接有關的要政外，還要推動平常的政務。所以在這些遠在後方各省的縣府組織，還應該謀警教養衛四大工作均衡的發展，但是如就時間及各種條件言，又可分爲以下兩種組織形態。

(甲)最高級的組織形態：

這一形態，是縣政府最完美最理想的組織，從全國推行的程序上說，是人力和財力均有充分準備的縣分最先見諸實施，其組織形態，可列表表明於左：

左表係完全根據縣各級組織綱要的精神，以及該綱要規定關於縣政府之部分參合製成；也是作者在分析檢討過去及現在後應得的結論。實言之，即在針對過去，和現在機能分割組織簡陋以及分科不合理等等弊端；並且是適應時代要求，而創設的一種嶄新的機構。茲就其特點所在，分條簡述於後：



(1) 縣政府置縣長一人，總攬縣政，指揮所屬，為縣行政機關——縣政府——最高的行政首長，對省政府及縣民意機關負完全責任。

(2) 縣政會議：為縣政府內部之會議，其組成人員，包括縣長、秘書、各科科長、警佐、衛生院長、農林場場長等；由縣長召集，每兩星期開會一次，議決(一)提出於縣參議會之案件，(二)其他有關縣政之重大事項，此會之另一作用，則在於藉此消除各科間之隔閡，而謀感情之增進。

(3) 縣政府設民、財、建、教、軍事、社會、地政等科，主管事務及設置理由可簡述如下：

(子) 民政科 置科長一人，科員若干人，分別掌理保甲社會行政(包括禁烟、倉儲、救濟等)事項。

(丑) 財政科 置科長一人，科員若干人，分別掌理經徵(經徵國、省、縣之稅收)、經理(經理縣公有財產及分營事業)、會計(按：現行各省因實行超然主計制度，多於縣政府內置會計室，由省財政廳委派會計主任，代表省方監督縣政，此種實施，視為縣財政未上軌道前之過渡辦法則可；如視為正常辦法則嫌過當，因會計主任係由省廳委任，倘一旦不能與縣長合作，藉故不簽發支付命令，則縣長即無可如何。其結果，將影響縣長權力的行使。我們認為新縣制完善實施後，縣民意機關既可行使其財政監督權，省政府復握有最後的審核權，自無另派會計主任坐鎮縣府的必要，而且我們可以進一步採用內部監督制，使出納、保管、記帳三者分開。這樣，自可掃除以往的種種弊端了)。

(寅) 建設科 置科長一人，科員、技士及技佐若干人，分別掌理合作、工程及有關人員經濟生活等事項。

(卯)教育科 置科長一人，科員及督學若干人，分別掌理學校教育及社會教育等事項。
(辰)軍事科 置科長一人，科員及警衛訓練員若干人，分別掌理兵役及國民軍事訓練等事項。

(巳)地政科 置科長一人，科員技士及技佐若干人，分別掌理土地整理（此係指在舉辦土地清丈或土地陳報後零星的或臨時的整理工作，在舉辦土地清丈或土地陳報之時，當然要廣增工作人員），及地權轉移登記等事項（按：地政科係屬新設，而為過去及現行各省罕有者，蓋中國乃為一農業國家，地政問題自應為地方行政中主要工作之一；此次縣各級組織綱要中規定特設一科處理，誠為時代一大貢獻也）。

(午)社會科 置科長一人，科員若干人，分別掌理民衆組織與訓練以及民衆團體之指導與地方自治之推進等事項（按：此科亦屬於新設，其主要精神，係在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，以求地方自治事業完美的實現，而奠定國家久遠的基礎）。

以上各科，均應斟酌右述的主管事務分別設股，各股並設股主任一人。
(4)縣立中等學校：每縣擬設中等學校一所，作為教育地方人才之用，校內分設男子部與女子部兩部，俾師資設備均可共用。

(5)合作社聯合社：在我國國民經濟建設的過程中，合作事業一定占一個極重要的地位，我們可以斷言，將來合作社的成立，必定遍地皆是。縣既是國家建設和地方自治的單位，一縣之中所有合作社，當然要依縣單位，而構成一個總的樞紐——合作社聯合社，以辦理倉庫、生產、消費、信用等業務。

(6) 圖書館：依縣各級組織綱要規定，縣之區域依其現有之區域。是則一縣之人口，通常總在數十萬以上，而且我們可以斷言，在教育普及及文化水準提高之後，人民精神上的食糧，一定大感缺乏，所以每一縣應設圖書館一所，以適應民衆的需要。

(7) 農林場：我國主要的生產品爲農作物，而同時造林運動，亦經中列人七大運動之中，所以將來農產品種子與生產技術的改良，以及育苗造林等事業，一定推適得十分積極，因此每一縣分，必須設立農林場一所，專管辦理上述各種事務。

(8) 衛生院：過去各縣因無醫藥設備，人民死於疫症者，爲數至衆，即幸免於死亡，而私人延醫購藥，所費亦不貲，如由縣統一辦理，則因人力財力的集中，規模必定可觀，如是，匪特人民生命賴以保障，而且因取費低廉，可以減少人民醫藥費的支出了。

(9) 警察局：警察局設警佐一人，巡官警長以及辦事員若干人，分別掌理消防、警衛、警察訓練等事項，惟關於警察局的設置，似乎有詳加解釋的必要。因爲第一、依照裁局改科的精神來說，係認我國爲農業社會，應採警衛聯繫辦法，而不適用工業國家之警察制度。第二、在本章三節保持機能完整一段中，作者曾極力主張裁局改科，此處忽又有局出現，恐將引起讀者之疑問。關於第一個問題，我們的回答很簡單，即中國雖爲農業國家，但同時亦須積極發展工業，在國家高度工業化之後，社會經濟亦必隨之而複雜，屆時各種性能的警察，必定需要迫切，決不是民間自衛組織如壯丁隊所能越俎代庖，而執行各種警察的職務。所以在中國尚未工業化以及社會經濟尚未發展到複雜階段的今日，採用警衛聯繫作爲過渡的辦法尚可，如忽視客觀情勢之發展，一味墨守成規，則殊欠允當。警察制度適用於將來之我國固矣，然則究否如過去一樣設局置長單獨負責辦理呢？關於這一點，也就是作

者須要解答的第二個問題，在解答之前，我們首須認識，裁局改科的精義，不是在形式上名詞上的變更（如局改爲科，或科改爲局），而是在實質上取消局的對外應用名義權，使最後決定權歸之於縣長。俾達到事權集中意志統一的目的，了解這一點，我們便知道問題的關鍵，不是在名詞上爲局抑爲科，而是在其主管人員職權之如何決定。在行政計劃委員會編印之縣各級組織綱要所附之一縣各級組織關係圖中。縣一級雖有警察局之設置，但在縣各級組織綱要的條文中，卻只見有警佐而未見有警察局長的設置，推其用意，殆亦矯正視聽，以免常人之誤解耳。故此處之局，與裁局改科之局，決不相同。

(1) 祕書室：設祕書一人，助理祕書一人至二人，均由縣長遴選，不限資格，呈由省方委任，輔助縣長處理縣政。蓋因祕書必須參與機密，始能切實輔助縣長，故應爲縣長最親信之人，不應拘泥資格，縣長不在縣時，以祕書代行職責，自亦易收駕輕就熟之效，而無扞格不入之弊，祕書室下設置人事、收發、庶務、統計、檔案五股，將原有各科之收發、統計、庶務、檔案等雜務集中辦理，以免浪費，除人事股主任由助理祕書兼任外，餘則各設股主任一人。辦事員若干人，分別辦理各種雜務。因改局爲科以後，一切政務，均集中於縣，縣長一人精力，難以顧全局，故須將祕書室擴大，以便輔助縣長，兼作爲一切雜務之集中管理的機關。

(2) 縣民衆組織：此係依人民之年齡及性別而分別綜合組織，也是爲國家需要而有的組織。計包括壯丁總隊、婦女會、少年團、長老會、鄉軍人會等。如果這些組織健全而有力，則透過這些組織即可使全民動員，更由民衆動員，過渡到人民參政。過去之弊端，即在於有政府無人民，只見官動不見民動；而在新縣制中，則民衆組織爲縣政機構之一部，並設有專科（社會科）以推動之輔導之，

我們可以說，新縣制的主要精神，亦即在此。

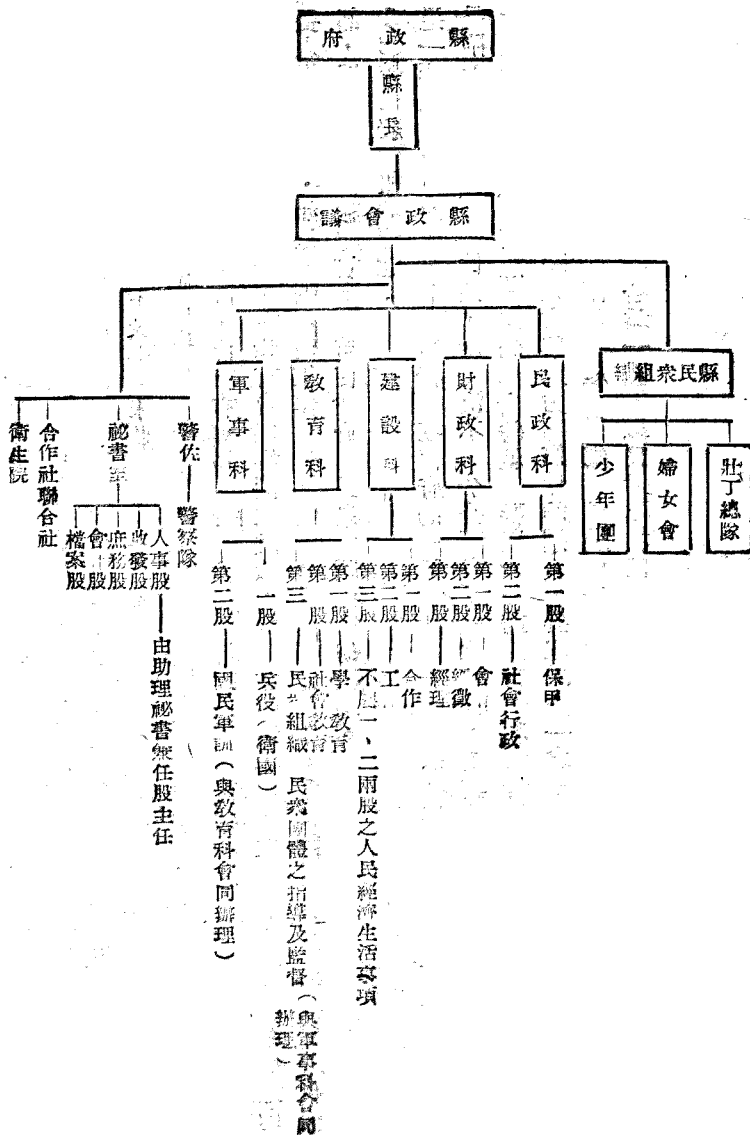
此外，尚有各種民衆團體，如工會、農會、商會、教育會等，亦應普遍成立，不過那只是民衆自己需要而有的組織，是完全由下而上的。政府固可運用之以達成各種行政目的，但就其性質說，它不是政府的機構，因此，在上表中，未將民衆團體列入。

從上面的敘述中，我們可以看出四個特點：即（一）縣府組織是特別充實，可以作各種功用的活動；（二）科的內部採取分工制，使事有專司，責有攸歸，行政效率，可望增進；（三）各科特殊的技術工作，必須專門人才辦理者，亦均有專門機關之設置，由專才負責辦理，但仍須在縣行政系統之內，受縣長之指揮監督，如是，既可使工作效率增高，復可使權力集中。（四）認各種民衆組織爲縣政機構之一部，縱橫交錯，脈絡貫通，可使政府與民衆之關係密切聯繫。

（乙）較低級的組織形態：

這一形態，是目前或新縣制實行初期縣府的一種過渡組織，因爲新縣制的完美實行，必須是逐漸的，是附有人力財力等條件的，所以決不令全國各縣一致推行，至其發展之絡線，則須是由較低級的形態過渡到最高級的形態。因此作者特就新縣制實施前或新縣制實行初期之縣府組織，加以說明。

由於縣等之不同，各縣人力與財力等條件的迥異，要想以同一之組織，施行於各種不同之縣，自然是過於機械硬性，而發生削足就履的弊端，不過就各省實施的經驗來說，我們也可言其大概，簡言之，即應以管、教、衛、養合爲一體，以民財建教保五者爲用。依此標準，作者特擬縣府組織系統表如次：



茲就上表略加說明如左(前已解釋者略)：

(1) 縣民衆組織：右表縣民衆組織，祇列有壯丁總隊、婦女會、少年團三種，此乃因縣府組織尚未完全充實，祇能就最重要者首先成立，以別名實相符，有一組織即有其活動，有其內容，故寧少成立，而不貪多濫廣。然此非言其他民衆組織即不必成立也。

(2) 各科：係依民、財、建、教、保五種主要功能而設置五科，其在人力財力較充裕之縣固可增設，但在有瘠之縣，亦可酌予合併，並非強各縣均同一組織也。

(3) 其他：如農場、表中所以未列入，係恐一般縣分財力負擔不起，故暫緩設置，各縣可聯合鄰縣設置之。又衛生院，雖假定各縣有衛生院一所，但其規模則須視縣等而異，非謂此衛生院即與前理想組織表所列之衛生院爲等量。他如縣立中等學校圖書館等，表中所以未列，乃恐一般縣分的財力不克負擔，故暫緩設置耳。至於各種民衆團體如農會、工會、商會、教育會等，自亦須次遞成立，不過因其性質爲民衆自有之組織，不應視爲縣政機構之一部，故表中均付闕如耳。

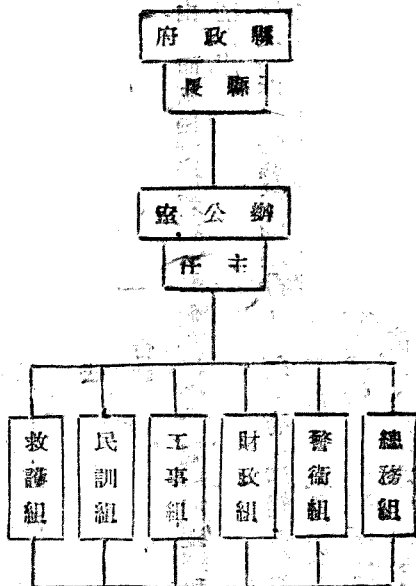
總之，上述組織乃因顧及人力、財力等條件而爲之設計，只不過是一種過渡的組織，其最後歸的尙在於由此較低級組織而達到最高級的形態也。

(二) 臨時的組織

機構是作爲完成某種任務時所用的一種工具，它必須隨着任務的變更而有適當的改。在淪陷區域、戰區、或臨戰區的縣分，它的客觀形勢和主要任務，都和遠在後方的縣分完全兩樣，在後者，一般的縣政工作，如合作、水利等，還須要繼續認真地去推動；而在前者，則無暇就時間言或空間言，都是不允許的。它唯一的中心任務，是完完全全在如何組訓民衆，樹立民衆武力，以直接打擊敵人，

例如難民的安撫、傷兵的救護、敵情的偵探、漢奸的破獲、敵人後方游擊隊的發動、交通的破壞以及協助國軍築路、挖壕與運輸等重要工作，都需要縣政府爲之積極推動。在這種環境和任務不相同的體形之下，原有的一套機構自然是不適用，而應予以變更或改造了。行政院所頒之「戰時各縣縣政府組織綱要」及二十七年五月第五屆中央常務委員會第七十九次會議所通過的「淪陷區域行政統一辦法」，便是爲適應新的環境而產生的，這裏，作者可舉出兩種臨時縣政府組織形態來，作爲參考：

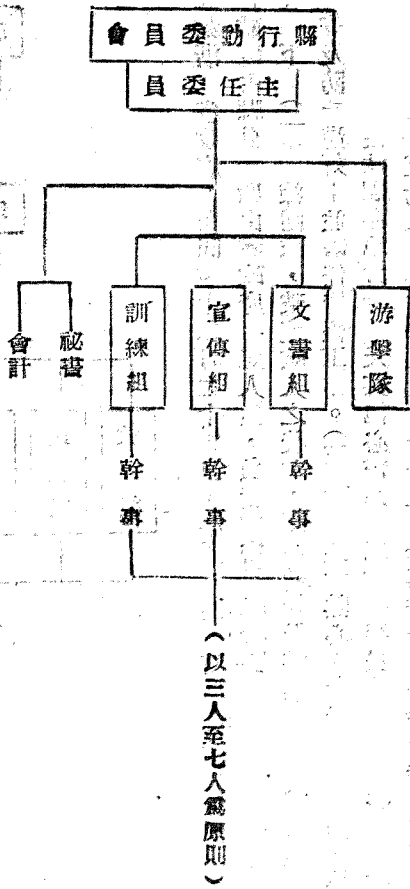
例如江蘇省爲應適戰時需要起見，曾由省政府於二十六年八月十日制定江蘇省各縣非常時期組織綱要，規定非常時期的縣政府組織，在縣長集權制的原則下，將原有的各局、科、室、部暫時合併於縣政府下，另設辦公室，以祕書爲辦公室主任，承縣長之命，綜理一切事務，辦公室主任下分設六組：(一)總務組，以縣政府第一科長任組長，掌理文書、會計、庶務、調查、統計、徵募、輸送及不屬於其他各組事務，(二)警衛組，以警佐或警察局長或保安隊大隊附任組長，掌理維護治安之必要處置及偵察、消防等事項。(三)財政組，以財政科長任組長，掌理經費之收支、籌募、糧食之管理，金融之調劑、物價之平準等事項。(四)工事組，以建設局局長或縣政府主管建設之人員任組長，掌理交通工程、避難所及各種防禦工事之建築，或必要時之破壞等事項。(五)民訓組，以教育局局長或縣政府教育科長任組長，掌理關於非常時期訓練民衆，組織民衆等事項。(六)救護組，以縣立醫院院長或籌備主任任組長，掌理救護之訓練、防毒及戰時死亡之救護掩埋等事項。各組得因事務的繁簡，分設若干股。其組織系統如左表：



各組得因事務繁簡分設辦事處

又如浙江省政府，在同年十二月二十四日，亦通令浙省各縣區各縣行動委員會組織辦法大綱，規定凡被敵侵占縣分，應由省政府指定人員，負責秘密組織行動委員會，主持全縣一切行政事務，其主要職責如下：（一）訓練團隊，破壞敵人之後方，制裁漢奸及游擊工作。（二）組織青年及壯丁，以維護地方治安及防止漢奸；並擔任情報工作。（三）聯絡地方熱心人士及社會領袖，協助抗敵工作；並宣揚地方人民。（四）設法調劑地方糧食及其他必需品，以維持平民生活。（五）抗敵政治之設計推進。行動委員會設委員三人至七人，秘書一人，會計一人，幹事若干人（除有特別需要者外，以三人至七人為原則）。分文書、宣傳、訓練三組，以縣長為主任委員，並將所屬各團隊（包括警察隊壯丁常備隊

及其他民衆自衛組織），酌量合併編爲游擊隊，統一訓練，受主任委員（縣長）之指揮調遣，其組織系統如下表：



由上面兩個實例看來，我們知道當客觀環境變遷和新的任務發生時，縣政機構自亦同時變革，方能靈活運用。

總之，在環境特殊的縣分，必須有一種變通的組織，纔可以適應新的情勢，完成新的任務，至於縣政機構，應該採取某種形態，那當然要視各縣的處境，因時因地制宜，決不能憑我們的憶想去確定。不過可得而言者，就其處在上述情勢下的縣政組織，必須遵守（一）縣長集權制，（二）黨政軍的合一，與（三）組織簡單緊湊三個最高的、最基本的原則，纔能靈活運用，而完成各種新的任務。

三 縣民意機關問題

在抗戰建國期間，縣這一級負有兩重重大的使命，爲保持抗戰的勝利，須透過它發動廣大民衆力量；爲建設新國家，又須靠它完成各種自治的條件。抗建綱領第十二條規定：「實行以縣爲單位，訓練民衆自衛能力，加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的經濟基礎，並爲憲法實行之準備」。便是說，在目前縣是具有極重要性，其地位特別重要。但發動民衆的力量，決非縣政府單獨的行政力量所能負荷，必須靠着民衆自動自發的情緒來參加、來協助，纔可以實現。而各種自治條件的完成，則尤賴地方人士羣策羣力去推動，縣民意機關的確立，就是要實行民衆的參政，使一方面民衆明瞭個人與國家利益的不可分，而激發出愛國的情緒和行動，他方面過渡到民主政治的確立，而實現三民主義的高政治理想。同時在民意機關確立後，下情可以上達，民衆握有監督權，行政官吏自有所顧忌，而不敢任意貪賊枉法，這也是抗戰建國途中，整飭吏治最要的急務。所以無論就理想言或就目前的情勢言，確立縣民意機關，實在是合乎時代的需要。

依照民國十九年修正縣組織法規定，縣自治完成後，經常的縣民意機關爲縣參議會。民國二十一年八月十日，國民政府亦曾公布縣參議會組織法及縣參議員選舉法，綜觀其條文規定（其大致情形，見第三章縣府之組織，縣立法機關一段），實理想高遠，不亞於歐美諸民主國家，但因理想太高，客觀條件尙未具備，所以法令與事實中間，發生了極大的距離。致格於事實上的困難，延擱迄今，無從實施。這次新頒的縣各級組織綱要，便特別注意及此，觀其條文「縣設縣參議會由鄉（鎮）民代表會選舉參議員組織之……」規定，可知縣參議會的設立，是在鄉（鎮）民代表會成立並健全以後，因此我們主張在某層民意機關尙未成立健全以前，縣參議會的組織，必須具有相當的彈性，使它能在較低級

形態，逐漸地發展到最高級的形態。否則便會再蹈過去的覆轍，流於有名無實的流弊。茲申論於次。

(一) 縣參議會的組織原則

(甲) 縣參議會的組織程序，從其本質上言，應該絕對的由下而上，以健全的基層的與民主的民衆組織爲根本，自然發展到真正代表民衆利益的民意機關。但在目前，基層的民衆組織，尙未發展到完善的民主的階段時，自還須由政府由上而下的去策動和啓發民衆組織，使能透過民衆動員之過渡到人民參政。

(乙) 參議會的組織形態，必須具備最大的彈性，不僅中央不應作詳細的規定，就是各省也不應強各縣一律。因爲我國的社會環境最爲複雜，在鄰近都市的各縣，文化水準固較高；然在一般邊陲荒闕之縣，幾乎仍停滯在中古時代的階段上，若欲以同一硬性的法令，繩各縣於一律，其結果一定是削足就履，扞格難通，所以組織形態必須富有最大的彈性，始可切合實際情形，使各縣能活的運用。

(丙) 縣參議會的完整性和最高性：縣參議會無論採取何種組織形態，必須是全縣統一的，具有最高的決定權，其組織一經成立，全縣所有諮詢的、設計的、監督的各種委員會，如財務委員會、縣政設計委員會、動員委員會等，均須一律裁撤，由縣參議會分別設股統籌，以收中統之效。

(丁) 縣參議會在現階段，必須以實行官民合作，發揮行政效能及促進地方自治爲原則，因在抗戰建國期中，一切建設的任務，異常繁重，必須是黨的力量，政府的力量，和人民的力量融爲一體，纔能在一個意志，一個步調下動員全縣的人力物力，所以縣參議會的組織，在目前必須和黨部、人民團體及行政機關發生密切的聯繫，而需要有一個適當的關係和配合。

(二) 縣參議會的幾種形態

(甲)低級的形態 這種形態是行政性質的，是由上而下的，是適用於地方人才極無準備的場合的，其性質相當於縣動員委員會。茲分別說明其組織及職權如下：

(1)組織：

(子)組成分子 包括(a)縣黨部書記長；(b)縣長；(c)縣政府秘書科長等；(d)各種民衆團體負責領袖；(e)地方公正士紳。

(丑)產生方式 除縣長、縣黨部書記長、縣政府秘書科長等爲當然委員外，其他民衆團體的負責領袖及公正士紳，均由縣政府名義聘請之。

(寅)暫定由九人至十九人，以期盡量吞納地方上優秀青年及賢良方正之士。

(卯)議長 由參議員推選，負責主持會務。

(辰)待遇 議員均爲名譽職，但在開會期中，得酌給旅膳費用，至會中所設之辦事員，則爲有給職。

(巳)會期 參議會每月開會一次，遇必要時，得由議長抑或法定人數之議員聯名請求臨時召集之。

(午)會中爲辦理各項事務，得分股治事，並得酌設事務員或辦事員。其人員及設股之多寡，視各縣之需要而定。

(2)職權：

(子)關於地方自治之籌備及推進事項。

(丑)關於縣政之設計及推進事項。

(寅)關於民衆抗日自衛之統籌設計事項。

(卯)關於地方財政之統籌、支配及稽核事項。

(辰)關於戰時社會經濟之調整事項。

(巳)關於縣單行法規之制定事項。

上列各種事項，經縣參議會議決，依照規定毋須請示於省政府者，縣政府即應執行。如縣長不同意時，得交還復議。復議與原議如同爲一結果時，則縣長須請示省政府核奪。

(乙)較高級的形態。這一形態是行政兼立法性質的，爲由上而下和由下而上的一種綜合組織，適用於鄉鎮自治完成之日。其組成人員，包括(1)縣長；(2)縣黨部書記長；(3)各民衆團體推選若干人員；(4)鄉(鎮)民代表會推選若干人員。其職權略同於前項之規定。

(丙)最高級的組織形態。這一形態是純粹立法性質的，是絕對由下而上的，是適用於縣自治完成之日，縣政方面的一切政策，均由縣參議會決定；縣政府只負執行政策之責。此時除縣長、縣參議員均由縣公民選舉罷免外(縣參議員產生方法，作者完全同意縣各級組織綱要丙、縣參議會)十五之規定)，縣公民還可行使創制權和複決權。

照現時各地一般的情形來看，以人民知識的低落，自治工作的毫無基礎，實在祇能從低級的組織形態開始實行。也只有這樣，纔比較切合實際，而不致流於過去徒有形式毫無內容的一種病態。

第七章 新縣制推行聲中縣下機構之檢討及改造

第一節 概論

自國府成立以來，我國縣以下之組織，殆經過兩度的變更，第一次爲依據縣組織法而確立的自治式組織；第二次爲隨分區設置、編組保甲等運動而確立的自衛式組織，兩次變更的情形，本書第四章業已敘述，茲就其優劣，略加檢討於次。

一 自治式組織之檢討

關於自治式組織的優劣，可以說與縣組織法式的縣一級組織完全相同，蓋因自治式的縣下機構，乃爲縣組織法之一部，其創制精神，當然是一致的、合流的。爲清眉目計，特再簡述如左：

(一)自治式組織的優點：遠者姑置不論，卽就晚近而言，自滿清以降，便未嘗確立有井然有條的縣下行政系統，縣一級政府與人民間的聯繫物，惟有仰仗於紳士和役丁，此在閉關自守時代，政府職務祇限於審案收稅的當時，固然還可以勉強維持；但自海禁暢通政府功能日漸擴張的民國時代，自然感到縣以下空洞無物，人民與政府脫節的痛苦了。自治式的縣下組織，便是當時客觀環境下的產物，它確立了有史以來所未有的下層行政系統，循此系統，政府的一切政令，便可下達於人民。復次，自治式的縣下組織，不僅奠定了下層的行政系統，而且還注意到地方自治的扶植，像區民大會、區監察

委員會、以及鄉（鎮）民大會、鄉（鎮）監察委員會等等的規定，都是中國歷來未有的創舉。所以我們可以說，自治式的縣下組織，在當。確是一個畫時代的貢獻。

(二)自治式組織的弱點：從另一方面看，自治式的縣下組織，卻也包含了兩個內在的缺點。即第一、在立法精神上，多少含有制衡作用（如區民大會，區監察委員會之於區公所，鄉（鎮）民大會，鄉（鎮）監察委員會之於鄉（鎮）公所）。而防礙了「有能政府」的確立和發展。第二、自治式的縣下組織的各種規定，未免理想太高，如區有區民大會，鄉（鎮）有鄉（鎮）民大會，都是採行直接民主制。此在歐美等先時民主國家尙難做到，何況我國人民知識，向極低落，鄉（鎮）區的區域，通常在數十里及百里以上呢？

二 自衛式組織之檢討

自治式組織因爲有以上兩大弱點，不能切合當時環境的需要，所以便發生了分區設署，編組保甲等運動，而確立了自衛式的縣下組織。

(一)自衛式組織的優點：自衛式組織既爲針對當時弊端而發生的一種制度，其本身當然便含有幾種優點，簡言之，即第一、在組織上，責任確定，權力集中，運用起來簡單靈活，不若自治式之組織，權力分散，牽制特多。第二、在運用上，純粹採用由上而下的統制方式，來得直接了當，敏捷迅速；不若自治式的組織，迂迴曲折，效率遲緩。第三、所訂辦法，不好高騖遠，而能切合實情。尤以保甲組織，係以戶爲單位，組織既嚴密，運用復靈活。此與現代化個人主義的立法精神固屬違背，但在中國尙未高度工商業化，家庭仍爲社會的核心組織的當時，毋寧說是切實有效些。

(二)自衛式組織的弱點：但是一種制度於成立之初，其本身便往往包含有一種矛盾，等待矛盾尖

銳化時，其原來的優點，往往會轉變爲其弱點，自衛式的縣下組織亦然，其於創制之初，固然包括有前述三個優點，但行之既久，缺陷亦隨之而來，簡言之，卽第一、由上而下的統制方式，用來發動民力，推動社會，固不失爲有效的良方，但是發動和推動，是重在領導和督促，而不是一切均由政府包辦，自衛式組織恰巧犯了這種毛病，政府不知發動民力，運用民力，祇想自己辦理一切，而本身組織又極簡陋，心行餘而力不足，所以結果是費力多而成效少。第二、是自衛式的縣下組織，本爲一時的權宜之計，是地方自治未完成前的一種手段，所以在手段運用的過程中，就應該注意到民治和自治的扶植。這樣，庶幾不致因手段而犧牲了目的，因顧及實際而忽略了理想。區署的設置與保甲的編組，都未能注意及此，這是我們不能不引爲遺憾的。第三、我們知道，愈是下層的政府，愈是和民衆不可分離，但是區署和保甲一套的縣下行政機構，卻只想在機構本身上謀解決，而忽略了與機構本身決不可分離的民衆，這一點，固是自衛式的縣下組織的一大缺陷，而同時也是引起一般人誤會和厭惡保甲制度的一大原因。

自衛式的縣下組織，因爲有以上幾大弱點，所以它必然地引起一種新改革，而讓新縣制——縣各級組織綱要——所代替了，關於這一點，在本章以後各節中，還較詳細的說明。

第二節 現狀之檢討

上節所言，係就法的觀點，比較自治式和自衛的優劣，而在事實上，各省的實施，大都未依照某一種法規而行。故我們在討論本問題時，尚須以各省的實況爲依據。茲特就各省在實施中，所表現出來的的一般病態，作一次扼要的檢討。

一 層級過多

縣在整個行政系統上，雖是一個基本的政治單位，而直接立於執行的地位，可是以一縣轄區的遼闊，人口的衆多，和事務範圍的日漸擴大，想事專均由縣府直接辦理，實屬客觀環境所不許，而且有許多事務，如辦理戶口異動登記，籌設鄉村倉儲，保護山林，推進公共衛生等，都是帶有地域性的，如不於縣以下，畫分若干單位，確立若干層級，由縣府統率之分別辦理，那是沒有方法推動縣政的，所以縣下機構的確立，是最合理，也是十分必要的，但是如果層級過多，沒有一個中心的工作單位，作爲縣政推行的核心，結果也一定是弊端層出。查我國縣下的政治機構其層級實嫌太多，縣政府的一紙命令，通常要經過區、聯保（或鄉鎮）、保、甲、戶五，纔能達到人民。這採用軍事編制的方法，使每層所轄不能過多，以求運用的靈活，我們殊覺欠當，因爲軍隊是以服從爲天職，是有嚴格的訓練，且有紀律爲制裁，所以層次雖多，運用仍可靈便，但在民事上，這些條件，卻一一都未具備，當然不能以治理軍隊方法去治理民事。層次一多，結果，直接的遂使時日稽延，事功貽誤，而影響到行政效率的增進；間接的便使民衆與政府遠離，致人民與政府彼此隔閡。

二 各級組織欠充實

現在姑置層級過多的一點不論，且就各級的組織實況來看。我們覺得任何一級的設置，必求它能確切的發生作用，而要想能確切的發生作用，又必先求這一級組織的充實。顯明的依照現行法令或各地的實際情況來說，現時的縣下基層政治組織，確太過於簡陋了。

先就區言：區這一級，有的地方設置區公所，有的地方已改設區署，但無論爲區署抑爲區公所，其組織簡陋的程度，在實質上並沒有什麼不同，區公所照法令的規定，本爲一種自治組織，但實際

上，已演變成爲官治機關（這在前面已詳細說過）。它和區署一樣，負有推動全區行政建設各種職務之責。但我們看它內部的組織，卻僅有區長一人，助理長一二人，和區丁數名而已。至其經費，則尤形短絀，最多者每月不過百餘元，少者僅數十元，尙不免於帶欠，以這樣一個簡陋的區公所，配上每月百餘元乃至數十元的經費，想謀全區事務的推動和發展，實無異於緣木求魚了。

區署的組織，在表面上是比較區公所切實充實，照行政程序規定：它的經費，甲種區每月四六一元，乙種區每月有三六一元，丙種區每月有二九三元，它的內部人員，甲種區有區員二、巡官各一、事務員及助理事務員各一、錄事二、區丁三、連區長合計十二人。乙種區有區員二、巡官事務員各一、錄事二、區丁三、連區長共九人。丙種區有區員、巡官、事務員各一、錄事、區丁各二、連區長共八人。但細加分析，還同樣是簡陋，因爲照舊制規定，各縣畫區之數，原爲由四至十區，而依行政院規程的規定，則僅能畫分爲三至六區，是區署之轄境，已較區公所轄境爲廣。在大的縣分，恐在百人以上，即在小的縣分，亦怕在數十里左右了，以八、九、十名人員，配着每月二三百元的經費，去推動所有區中保衛安寧、調查戶口、訓練民衆、指導合作、推行教育、清丈土地、實施工役、以及一切農村水利等建設工作，暨區內衛生、公安、交通、經濟、財務等一切區務，其無成效，又安足怪？

次就鄉鎮言：鄉鎮一級的組織，有的省分名爲鄉鎮公所，有的省分爲聯保，但不管屬於何者，實質上都成爲官治機關。我們只用舉其一，便可以推想其他。

照保甲法令的規定，聯保本爲橫面的聯繫，非縱斷之層疊，係爲處理各保間的共同事務而設。但事實演變的結果，已成爲保上的一級了。關於這一點，前面已略略說及。我們且看這一級組織如何。

現時有聯保一級的各省，除聯保辦公處設置聯保主任一人外，通常僅有書記一名，保丁一名，其經費連辦公費計算，通常也不過一二十元左右，至其職務，則幾爲國事、省事、縣事、區事的重心所在。舉其大者像現時的徵兵、徵工、募債等要政，離了它確實一點不能推動，以這樣少的人和錢，辦理這樣繁雜的事，也難怪弊端百出了。

末就保甲言，保甲長只有責任，沒有待遇，它們一方面要爲政府服務，它方面還要顧及自身的生產。眞所謂「管教養衛四件事，衣食住行一塊錢」，其貪污與黑暗，實爲客觀事實所促成的。

總之，以目前各級組織的脆弱，實在是難於負擔起今日的任務。

三 各級任務不確定

確定縣以下各級組織的任務，是革新地方政治最首要的條件。雖然區事、鄉鎮事或保甲事，有多少是混同着，不容易嚴格畫分，但每一級中心任務的確定，卻是可能，而且是十分必要的。現在我們縣以下的毛病，就是區署（或區公所）、聯保辦公處（或鄉鎮公所）以及保甲長的任務，毫沒有明白的畫分，誰也不知道自己的職權範圍，誰也不明瞭自己應該負什麼責任，所有國事省事縣事，都以等因奉此的形式，一層一層的遞轉下去，結果，一切大事小事，都匯集到聯保主任和保甲長身上，而我們行政組織上的特色，又是頭重腳輕，愈到下層愈脆弱，聯保主任只有八元辦公費，保甲長更是榜腹從公，有責任，無待遇。其結果，自然是來者不善，善者不來，而使下層政治永遠停滯在黑暗之中。試如何會源先生在抗戰時期之下層政治機構一書中所言：「經過現時的下層政治機構，政府可以自民間取得某種數量的實力，但人民所出的代價，卻不止此，這代價要比政府所得的，超出百分之幾，甚至百分之幾百」。然而我們還須進一步明瞭，這種不幸情形的造成，與層級過多，以及各級組織的

太脆弱，都是互爲因果的。因爲層級過多，以有限的經費來供分配，自然會使各級組織薄弱；各級組織既未能充實，自然不能謀事務的推動，而須一層層的推到下層了。所以我們在解決本問題時，尤須顧及一題之連環性，而同時謀其他兩項問題的解決。

四 各級均無輔助組織

我們知道愈是下層的政府，愈是和民衆的關係分離不開，如果不在人民積極參加之下，則一切下層工作，便將無從推動，縱令能稍稍推動，亦必費力多而成效少。惜我國以往（直至現止）完全忽略了這一點，只知道由上而下的包辦一切，未嘗誘導和監督人民自己去做；只見有下層的行政人員，未見有基層的民衆組織與民衆團體，致政府與人民打成兩截，甚至人民視保甲爲桎梏。關於此點，前已言之，茲不贅。

第三節 問題的討論

由於以上種種流弊的發生，遂引起時責熱烈的討論與批評。如區的存廢問題，保甲存廢問題，都成了討論的中心，我們也覺得縣下機構的改善，亦卽基層組織的健全，關係抗戰建國的前途至大，這種熱烈討論的現象，正表示引人的目光，已由大處遠處轉移到小處近處，而一掃過去好高騖遠不切實際的惡習。這自然是一件可喜的事，不過在討論本問題時，必須一方面顧及客觀環境，他方面牢記我們的理想，纔不致流於空談，無補事益；纔不致因手段而犧牲了目的。因此，在提出改造的方案之前，作者特先對區的存廢問題，保甲存廢問題，就各方面所發表過的意見，歸納起來，作一次總清算。

一 區的存廢問題

關於這一問題的討論，歸納各方面的意見，可得下列三種：

(一)主張存區的。這一派人的主張，在原則上贊成維持現行的區制，不過在區這一級，究採用自治組織，抑採用官治方式，又分裂為兩種不同的意見：

贊成採用自治組織的理由，是說中央所以在縣鎮鄉鎮之間，設置區這一級，推其原意，本以縣境遼闊，人口衆多，縣屬的鄉鎮單位又太多，中間非以單體的區署來聯繫縣政府的力量，實不足以貫徹政令，發展自治，故須於區這一級設置區公所，作為樞紐，以為縣政的輔助，而謀政令的推動與自治的發展。現時區公所的種種流弊，及由於區長人選之未當，組織之未充實健全，並非制度本身之不善。故主張保存區公所，慎選區長，充實組織，切實召集區民大會，成立區監察委員會，以啓發人民自動的精神，培養人民自治的能力，而謀抗戰力量的增強，與地方自治之早日完成。

贊成採用官治方式的，是說中國人民，尤其是農民，離開自治的程度還遠，目前只能以官治的力量來推行各項法令，並逐漸輔導自治，決不能不顧各種客觀條件，而侈談自治。而且在全面抗戰的今天，決無充分的時間供我們實驗，萬一自治運動，又像過去一樣的失敗，完全為一班魚肉鄉民的心士劣所把持，則下層政治將更黑暗，對於抗戰建國的前途，必發生最嚴重的惡果，所以為了適應抗戰的需要，為了行政效率的提高，不如將不切實際的自治組織的公區所，乾脆的改為行政機關。其法即依二十三年二月行營頒發的分區設置辦理大綱中四個要點，徹底實施，即(一)改區公所為區署，藉以表明區署為行政機關，為縣政府的支部，而不是自治的組織。(二)擴大區署的組織，增加區署的經費。(三)提高區長區員的地位，訓練其才力，健全其聯繫。(四)劃定區署的職掌，劃斷有區內一切自治及

行政事宜，均由區長秉承縣長之命，負責執行。

總之，不論區應設置區公所抑或區署，在保存區這一級的意见上總是一致的，他們一致認定，在廣大的縣境裏，縣與鄉鎮或聯保之間，必有區的一級，從中作爲樞紐，而反對廢除區制。他們反對廢區的另一理由，是說每一種制度的確立，必須經過數年以上的宣傳策勵，始能獲得一般民衆的認識，所以在平時談變法，已非短時間所能奏效，當茲寇患日亟，又安有從容改制的餘地。況且區公所或區署的設立，已有十數年或數年，在縣政體系上，有其歷史性；在民衆視聽上，有其固定性，如果於國難最嚴重的今天，一旦廢除，另立新制，則非特民衆視聽易生動搖，而一切緊急政令的推行，恐亦不免有形無形停滯在新舊蛻變之中，現時區制種種流弊的發生，與其說是由於制度的不善，毋寧說是由於人選的未盡當，經費的欠充裕，和組織的欠充實，如果擴大其組織，審慎其人選，增加其經費，又怎見得不能推行一切政令，執行自治事務呢？

(二)主張廢區的一派所持的理由是：

第一，從制度方面看：縣在將來是自治單位，在目前爲行政機關，無論就將來言或目前言，縣以下的層級不宜過多，總是無可否認的，因爲推行政令，和輔導自治工作，其關鍵不在區署或區公所，有無，而須視最基層的民衆組織是否健全，如果鄉鎮（聯保）保甲的組織健全，行政和自治工作，自能循此機構順利的推動；反之，如果鄉鎮（聯保）保甲的組織不健全，祇憑高處在上面的區署或區公所在那裏承轉公文，作一切紙面上的工作，則其結果，非特行政效率不易增加，抑且成爲行政和自治推行的重大障礙，就目前的事實看，區署因限於人力財力，很少有切實的工作可做，只不過是公文承轉的機關而已。至於區公所，它的人力和財力更形脆弱，幾完全爲地方士劣所把持，不但自治工作談不

上，而且連紙面上推行政令的工作，也推動不了，所以爲了增進行政效率，爲了完成地方自治，就必須將這種橫梗在縣與鄉鎮（聯保）間的區廢止，使鄉鎮直隸於縣，以減少民衆與政府間的隔膜，而謀自治的發展與政令的有效推動。

第二，就經費方面看：現時各縣財政的拮据，是普遍的現象，縣以下各級的經費，則尤形短少，如多設區一級，則因經費分散，區、鄉鎮（聯保）都不充實，以致均無成就。如果將區一級廢除，移其經費充實鄉鎮公所（聯保辦事處），則鄉鎮公所充實以後，自可積極作各種活動，例如湖南省，在未廢區時代，共有區四百，年支五十餘萬元，有鄉鎮三千，年支七十餘萬元，各區平均月支七十餘元，各鄉鎮平均月支二十元；廢區後，同時擴併鄉鎮區域，成爲一千八百鄉鎮，每鄉鎮可以平均月支五十餘元，再加以受過訓練鄉鎮長的薪水，由省款支補，實際月支七十元以上。由此一例，可知廢區後，對於充實鄉鎮公所組織，健全基層機構，是大有補益的。

（三）折衷的辦法 這一派人主張廢止區的一級，另設虛級的輔導機關，作爲過渡時期的辦法。他們認爲縣以下的層級，確不宜過多，應將區這一級廢止，而使鄉鎮地位加強，俾成爲縣下的基本自治單位，與推行政令的核心。不過在廢止區後，鄉鎮的建設機能尚未充實，發展之前，一種作爲過渡的輔助機構的設置，是非常重要的，因爲過去縣以下一切基層的管、教、養、衛各方面的機關和人員，大都按照區的單位設置的，還沒有推行到鄉鎮去的習慣，如一旦將區裁撤，則非特人心惶惶，且一切緊急政令的推行，真恐停滯於新舊蛻變之中。而且區裁撤後，直隸於縣的鄉鎮，平均總有數個乃至數十個之間，以一個單調的縣政府，管理指揮與監督這樣多的鄉鎮，事實上，怕要顧此失彼，耳目難周。此外，我們民衆的知識水準還很低，在求罷免及選罷民權監督鄉鎮以前，縣對鄉鎮的監督和指導，更

是十分必要的。所以爲了理論與事實的調和，應另設置一種虛級的富於彈性的輔導機構，代行區公所或區署的職務。

以上三種主張，作者深覺最後一說較爲適當。蓋因（一）科學的行政管理，亦有其不可逾越的法則，縣以下的核心組織，固應爲鄉鎮，但果如區一級全數廢止，則直隸於縣府的鄉鎮，通常恐在二三十以上，而且今日之鄉鎮組織，尤未充實健全，如僅以一單調之縣政府，管轄如此多之鄉鎮，其結果，必感顧此失彼之苦。（二）我國各縣幅員廣闊，交通多成問題，如由縣府直接管轄交通不便離縣過遠之鄉鎮，則必發生鞭長莫及，耳目難周的流弊。因此我們除在原則上同意第三派主張外，更進一步主張區之一級，不必普遍廢除，應於邊遠地方，或情形特殊之區域設置之，而且我們更認爲既有區之設置，設職置員，便應當於監督指導各鄉鎮之外，附帶執行一部分行政事務。這種部分的行政事務，當然限於其能力範圍以內，而且是最相宜的，決不是如過去包辦區內一切，變成鄉鎮上之一級的。但是上面所說的，只是屬於一種例外（限於邊遠地方或情形特殊之區域）。在原則上，還須以鄉鎮爲縣以下的基本單位或核心組織的，其理由可申述如左：

第一，就自治的觀點言：在地方自治制度中，設立某一級機構，必令這一級機構管轄範圍以內的民衆，常與這一級機構，發生親密緊接的關係，這一機構的領導者，不費多大時間，常能接近其民衆，集合其民衆，商討辦理一切事務；而同時民衆亦不費多大時間，不妨礙其工作及宿食，常能隨時來往合集於這一機構所在地，聽取領導者之命令、或會議、或講演、或訓練、或共同分任各種工作，這樣，這一級機構的設置，纔有意義。現行的分區制度，區的範圍，往往在百里以上，想全區的民衆與這一機構發生緊密的關係，往來集合，共同商討一切事務，事實上確不可能，惟有鄉鎮的範圍，不

過大也不過小，完全合乎上面的要求，所以說與其設置有名無實的區這一級，倒不如將它廢除，以鄉鎮作為基層的自治單位，而另於縣政府內，設置督導員若干人，作為一種輔導機構，直接督導各鄉鎮的自治工作。至於這種虛級的輔導機構的優點，「就是因為它是虛級的，所以是富有彈性的，可以應事實的需要，而加強其職權，也可因鄉鎮自治的逐步完成，而縮減乃至消滅其組織。運用自如，決沒有行政和自治的枱格之弊。又因為這種機構的主要職能，在於輔導，對於政令的推行，自治的發展，民衆力量的啓發和生長，處處站在輔助、指導、和推動的地位，決不會越俎代庖，更不至橫加阻礙，祇要運用得法，對於基層組織的健全，是大有幫助的」（見高清岳著：三民主義的縣政建設）。

●第二，就行政觀點言：行政上的要求，主要的在於講求效率與確實。就效率一點來看，多區這一級，政令就多經一個轉折，時間就有許多浪費，允非抗戰時期所應有的現象。就確實一點來看：照行政院規程的規定，每縣只能設三區至六區，是每區的轄境，亦有數十里或甚至數百里以上了。以區內的一個區署，果能執行全般的政令，且使之切實有效嗎？今日的徵兵、募債、徵工等重要工作，不還是仰仗於鄉鎮長或聯保主任嗎？曾如徐旭生先生所言：「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，那區長就是累死，也是沒有辦法。至於鄉下的保甲長，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，它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，並且如果它得人，保長甲長全不敢貪污擾民，吏治澄清，纔可以徹底作出一」（見二十七年四月二十日漢口大公報今日知識青年應走的三條路一文中）。由上面一段文字中，可知區這一級確

不宜作爲行政單位，而應以鄉鎮爲推行政令的核心組織了。

第三，就抗戰所發生的情勢言：抗戰迄今，沿海及中原一帶，均相繼淪陷，現時政府政令暢行之地，和作爲復興根據地的區域，主要者爲西南及西北諸省，而此諸省皆山脈連綿，峯嶺重疊，天然形勢，形成各別的鄉鎮。此種鄉鎮，大都爲「場」「集」所在地，具有悠久之歷史，爲農村的自然單位，且人民相處甚邇，感情綿密。倘能就此各別的鄉鎮，慎選賢良的鄉鎮長主持政務，則不僅對於行政管理及自治發展上，具有無窮之便利，且因鄉鎮範圍不大，居民集中，鄉鎮長自不難與人民融洽相處，溶爲一體，而激發出人民一種自動自發的情緒來。

總之，無論就自治觀點、行政觀點或抗戰所發生的情勢言，區這一級，在原則上確應廢止，而應以鄉鎮爲縣下的基本單位或核心組織。

二 保甲存廢問題

保甲制度源遠流長，有其悠久的歷史，可以說是我國獨有的一種制度。在以往的歷史上，它確乎發生過極大的功用；但到了近年來，特別是抗戰以後，它確也發生過不少的弊病。因之，一提到保甲制度，有的人便備加歌頌，視之爲萬能博士；而另外一部分人，卻又對它橫加詆毀，認爲它是萬惡之藪，究竟它是萬能博士抑是萬惡之藪，是阻止時代潮流揜適合時代需要，是違背國情，還是適合我國環境呢？對於這樣一個重大的問題，我們確乎不宜輕易的放過，爰就各方面發表的意見，歸納成三大派，並加以說明。

(一)擁護派：擁護保甲者的意見當然很多，此處姑舉出幾個重要的代表來，而略其餘。

余井塘先生在其所著的保甲制度的真諦一文中，曾有一段精闢的說明。他說：「保甲是地方政治

的基本組織，實即民衆的基本組織。是一種方法，是組織民衆的一種方法，是藉以達到改善民生的一種方法。民衆生活是多方面的，保甲的功用也是多方面的。保甲成功以後，換句話說：就是民衆有了組織以後，固然可以運用到自衛方面，又何嘗不可以運用到民衆生活的其他方面。我以為說保甲是一種自衛的制度固然可以，說保甲是一種自治的制度也可；說保甲是一種政治制度固然可以，說保甲是一種經濟或教育制度亦無不可。最好我們這樣說，保甲是一種民衆組織的制度。有了保甲，我們可以推行民衆所需要的一切。我們做縣長的人，應更深刻的認識保甲是增進行政效率，推行一切政令的主要工具。保甲如果辦好了，則辦理土地陳報也好，徵工濟河徵工築路也好，肅清盜匪也好，無一不可借重保甲收事半功倍之效……」（見保甲半月刊第二期）。

再者，在斯頌照著外人所見本省保甲之成效一文中，也有下面的一段記載：「上海字林西報駐清江浦記者於六月八日函其本館稱：最近二三月以來，此間情形，大有變更，頗足稱道。即以前土匪猖地，人民夜遭擄贖之淮陰，今則四郊康寧矣。考此次有此良好之現象，其資治方法，雖數年前已經採用，但以現當局運用得當，證明爲一良法，殆無可疑。蓋今日政府祇需要極少廉介得力之官吏，即可維持治安，縱土匪橫行數年之區域，亦能使之平靖無事。上述方法，極爲簡單，名曰保甲。其辦法畫爲區及鄉鎮等等，使復類似古時之保甲制，推一甲長司十戶，一保長治百戶，此種保甲制，並非民間彼此之互保，而爲凡任保甲長者，對其所屬保甲內各個人之行爲，負有監督之責任。本縣自此制施行後，有大批土匪因而捕獲處決，同時其他匪徒亦相繼抱頭鼠竄，斂跡他方。保甲制最良之成效，在凡知有盜匪藏匿本地者，必立即通報官方，使難隱遁，復次，一般人民恐懼報復之念，隨之大減，昔日人民多畏盜匪，然今則絕對尊敬並信任官吏能爲其謀身家之安全矣……」（見江蘇保甲第十一期）。

總之，這一派人是極端擁護保甲制度，並且認為保甲是萬能。

(二)反對派：關於這一派人的意見，也可以舉出幾個重要代表來：

在天馬著保甲制度在戰時一文中，對保甲制度的批評是：「保甲制度只有消極的作用，沒有幾多積極的作用。本來，從保甲的歷史上去尋求，它的作用也限於這點；再也不能在這作用以外更找出其它的作用來。當然，在沒有較好的制度來代替它以前，我們決不能主張推翻保甲制度，但一個制度到了不能迎合時代的需要時，我們卻不該盲目地無條件地擁護它。我們要來考察：保甲制度在過去究竟表現了些什麼成績？它的短處是在什麼地方？本來，保甲制度在清查奸宄和鄉村自衛上也相當可取，但爲了它的組織上的缺點，使它所表現的成績真是微乎其微……」（見中國農村第十二號）。

張西超先生在其所著抗戰中的縣政工作一文中，也有這樣一段話：「……要改善縣政工作，必須從鄉鎮保甲的健全和充實做起。過去保甲制度不但沒有幫助動員工作，反而做了動員的障礙。因爲保甲制度這個工具，大部分握在土豪劣紳手裏，以致許多鄉保長藉徵兵徵工和攤派救國公債等，向民衆多方索詐，以致民怨沸騰，壯丁逃亡。因此徹底改善保甲制度，充實鄉村基層組織，成爲目前縣政工作的核心問題」（見中國農村第十九期）。

但是痛罵保甲制度最徹底的，要算是陳紹禹先生了，他說：「保甲制度現在成了我國行政機構最下層的基礎。但是所有事實經驗證明：保甲制度係由於過去內戰時期的需要所組成，因此，其中心骨幹保甲長，在許多地方係由土劣分子所擔任；其直接領導核心——聯保主任或區村長，則很多爲昏惡分子所擔任，與民衆最直接接觸的一層行政機構的人員成分既如此，所以如何好的法令，都有被一部分區鄉保甲長曲解和破壞的危險，都有被這些分子利用來作升官發財的工具的可能；也正因爲這種最

基礎的行政機構不健全，所以各級貪污昏庸的分子，纔能有進行營私舞弊的爪牙，纔能咨升官發財的基礎。同時，也正因為這一種最基礎的行政機構不能適應戰時的需要，所以前線的將士纔這樣沉痛地感受到民衆無訓練無組織的痛苦，各地民衆纔這樣沉痛地感受到貪污土劣的壓迫。因此，要真正改善各級行政機構，必須將現行行政機構的基礎——束縛了人民全副手足的保甲制度，加以徹底的變革，而代之以由民主原則組成而能盡量發揮民衆力量的鄉村自治制度——即由鄉民大會決定鄉村重要問題和由鄉民大會選舉鄉村長及其自治機關的制度。在目前至少要做到使各地區鄉長完全由區鄉民代表大會民主選舉，以及保甲長完全由保甲民衆大會民主改選的辦法，以便真正刷新行政機構的下層基礎，打破各級政府與民衆中間的隔膜和暗礁，使政府與人民真正打成一片，只有使政府與人民之間真正達到親切的合作，纔是戰時行政機構符合於戰時需要」（見我們對於保衛武漢與第三期抗戰問題的意見一文）。

總之，這一派人認爲下層政治的貪污、黑暗、和束縛人民手足等等罪惡，都是由於保甲制度而起的，因而認定保甲制度，簡直是萬惡之源，應當代之以民主方式的自治制度。

（三）折衷派 這派人對於現行保甲制度甚擁護的，但主張現行的保甲方案，應該修正。贊成這種主張的人當然很多，不過說得極透關的要算是羅志淵先生的保甲制度評議（載新政治一卷六期）一文了。羅先生首先給保甲制度下了一個定義道：「保甲乃以編籍民戶爲之體，以刑教兼施爲之用，以部伍四民爲之衛的一種行政及自治的混合組織」。

他繼續解釋說：

「我們第一要了解的，即保甲是一種組織方式，爲完成這種組織的體系及發揮這種組織的效能起

見，就有種種工作，最重要的便是『編籍民戶』。這種工作的表現，即為清查戶口，編戶成甲（十戶為一甲），編甲成保（十甲為一保但城區以二十五甲為一保），這步工作做好後，保甲就有了體系了。但是有了組織而不加以活用，那麼這個『體』便是殭尸，便沒有靈魂。於是遂有『刑教兼施』的工作。刑的工作，是以聯保連坐來表現；教的工作，是以保甲規約來表揚。換句話說，前所以維持治安，是消極的作用；後者所以發揚教化，是積極的作用。到這地步，保甲的規模本已具備了。然而還須有護衛，纔能發揮它的效能及期其效能的久遠。護衛的工作即為『部伍四民』，也就是編練壯丁，這樣具備了『有體』、『有用』、『有衛』的條件，乃形成一種健全的組織。

「但是為什麼又說它是行政和自治的混合組織呢？因為在這種組織下，一方面要執行政府的命令，政府命令保甲長防匪、捕盜、緝兇、禁烟、徵兵、徵工、築路、修河等要政，它們就得遵命執行。所以就這一方面說，保甲是一種行政組織。在另一方面，一保之內，可以舉行保甲會議，協商討論，用大眾的力量，以謀發展經濟，振興教育，改良風俗，團結互助等自治事業。所以就這一方面看，保甲是一種自治組織。工作雖可分為兩方面，組織上實仍是一體，所以說保甲是一種行政和自治的混合組織」。

羅先生從理論上實際上說明了保甲制度的精神和作用，同時也說明他不盲目地無條件地擁護保甲制度的理由。但是制度本身的好壞，和為實施這一制度的方案如何，以及執行這一方案的人員的當否，是各為一事，不能混為一談的。我們固不能以方案和人員的不當，就認為是制度不良；但亦不能因制度好而即否認方案和人員的改進。所以羅先生在擁護保甲制度以後，隨即批評到現在保甲方案和保甲人員的缺點來：

「粗略地說來，現在各級地方政府所採取保甲方案有下列幾點欠妥處：第一、是一般人迷信『保甲萬能』所以將一切政令都推在保甲身上。如徵兵、徵工、築路、修河、造林、徵稅、禁烟、禁賭、辦理義教、推銷官契、清查戶口、肅清盜匪等等，舉凡民財建教諸要政，幾無一不是責望保甲長來執行。保甲長是怎樣的呢？它多是不識字的人啊！它們多是不明公事手續啊！非是萬能的博士啊！這種『無限責任』的擔子，不要說鄉里中的保甲長，就是愛迪生到來恐也無法交卷，所以目前運用保甲方案急應糾正的一點，就是應將『無限責任』，改定為『有限責任』。第二、當局對於保甲長的期許既是重大，而保甲經費則未立確定的方案，今日的保甲長不惟沒有生活費，且連辦公費亦多未有確定的來源與支撥……但是既要它們辦公，又不給它們各項必須的費用，於是祇得別開生面，用非法手段來應付了。……如不辦保甲則已，倘要辦保甲，則應當認作一回事做，應將保甲經費無論在省庫縣庫的預算中，都要列為正當的支出。第三、因為現在保甲的職務非常龐雜，由是保甲長應填報的表冊非常之多，祇就經常應填報的冊表說，即已達十餘種。試問未多受教育的保甲長能交卷嗎？……我以為目前亟應減少冊表的工作，除關於治安方面極有關係的冊表外，其餘供統計資料的表冊漸應停辦。

「其次，我們要虛心地承認的，目前的各級保甲人員，的確多難令人滿意，造成不能令人滿意的原因：第一是我們文化水準較低，一般人固多未受過相當的教育，而身為保甲長者，尤多不明瞭自己所處的地位及其職責的重要，至於各項功令的要義及各項行政的手續尤多莫名其妙，於是常陷於越權犯法而不自知。第二我國一般人民的政治興趣太低，尤富於勢利的觀念，沒有薪俸，沒有津貼，沒有辦公費，沒有活動費的保甲職位誰肯去擔任呢？所以在鄉里中稍知知識，稍有地位的人都不願出來擔任保甲職務，弄成保甲方面的『人才荒』。第三正因為有才有德的人們不肯擔任保甲職責，土豪劣

紳自是乘虛而入，將保甲職位，一手把握過來。……目前的問題，不是保甲制度的存廢問題，而是怎樣去改造保甲人員的問題。改造的辦法，一方面要將土劣驅逐出保甲組織中，按照法定的民主的辦法改選，吸引有血性有才具的青年來充任保甲長，以舒暢保甲的血液，一方面要將現任的保甲長加以嚴格的訓練，使明其地位的重要，職責的範圍，及辦事的手續……」。

總之，這一派人認為保甲制度是好的，是合於今日的需要，現時所以流弊叢生，乃由於人選未當及運用方法上未能盡善，苟能就以上兩點，予以完善的改進，確可以作為推行新政與促進地方自治的階梯。

以上是時賢對於保甲制度的三種看法，每一派都有相當理由，實在未可厚非，不過我們如果肯平心靜氣的仔細的考察一番，便會發覺前兩派的意見失之過偏，而以第三派的主張較為允當了。誠然視保甲的主要精神，原為民間的橫面組織，保甲長只是民衆的領袖，不是國家的公務員，我們不應當視保甲為下級行政機構，更不應令無權無給的保甲長，做一個推行所有政令的公務員。迷信保甲萬能，以一切政令都責成保甲長推行，我們固然認為欠當，但因為保甲制度在推行中發生出流弊，隨即否認制度的本身，這未免是一種機械武斷的看法。誠如羅志淵先生所言：「……我們批評某種政制，應該將三個觀念畫分清楚：（一）某種政制之本質的研究。（二）為實施某種政制之方案的研究。（三）在某種政制下執行方案之人員的研究。政制的本質是否完善為一事，實施政制的方案是否適宜為一事，執行方案的人員是否善良又為一事。不能以人員的不良，就一口咬定方案的不宜，甚至認為政制的不善。作個淺顯的比方：我們批判某件衣服是好是壞，應分開料子、式樣、人工來說。不能以裁縫師手工做得不好，就說那式樣不好，甚至說那種衣料不好，倘有人說這件衣服根本要不得，這個人就頭腦籠

統，欠分析的腦力。我們評論某種政制也是一樣，我們批判保甲制度當「更應遵循這個原則」。因此，我們不能認為保甲的人員和運用的不當，便機械地否認保甲制度的不良。這裏，我不妨再引申如次：

第一，我們的民衆，知識水準甚低，大多數人民，只有氏族身家的觀念，而缺乏一種民族國家的意識，故多年來，民衆如一盤散沙，未能發揮出集體的力量。在茲抗戰建國途中，人民必須有組織，始能發生出力量，保甲制度，它是民衆組織的一種方式，它是民衆的最基層組織，有組織甚於無組織，在此高唱組織民衆之際，又爲何要廢除保甲制度呢？

第二，今日我國，還停滯在農業經濟階段，除少數城市外，極大多數之人民則爲農民，他們很少流動，他們的主要職業是農業，他們的鄉土觀念遠在職業觀念之上，所以民衆組織，職業的組織遠不及區域組織之普遍，保甲組織便是以區域爲標準的，它最能切合我國的國情，如果辦理完善，民衆組織一定堅強而有力。

第三，保甲組織既以區域爲標準，則其特色，便不問地位及身分等條件，凡屬公民，均須有同等之權利及義務，此種組織，最能適合於國家之需要。

第四，現在保甲制度，施行已逾七年，人民漸成習尚，爲何不可利用其組織作爲推行地方自治的橋梁？何況抗戰以來，對於人力物力的供給，如徵兵、派工、認債、募物等等，均賴它作爲樞紐呢？如予以根本推翻，另立新制，則匪特不能立獲組織的效能，且將引起政務的停頓與民間的擾動。

因此，我們覺得保甲制度，確實值得擁護。

當然，這只是從保甲制度的本質上來研究，我們纔擁護它，決不因此便諱疾忌醫，說現行的保甲

方案和保甲人員等等都無可疵議了。相反地，對於保甲運用的不當，以及保甲人員的不良，我們還須以最大的努力，予以根本的改善，使其能推行盡利，發生出真正的效能來。關於此層，在後面再詳細說明。

第四節 縣下機構之改造

一 引言

在上面二、三兩節中，我們已洞悉縣下機構的癥結所在，並對於時賢的一般主張，作了一次清算，我們在討論縣下機構之改造時，當然要針對以往的缺陷，把握問題的核心，依行政組織的原理，配合客觀的情勢，使其真能如一架巧適配合的機器，簡單緊湊，運轉自如，而發揮其建設機能。現在可將本節的旨趣，提示如下：

前而已經說過，我國現行的縣下機構，最大的毛病，是在於層級過多，任務不確定，以及組織的欠充實等等，而這種病態的形成，我們認為層級過多為其主要因。因為層次一多，財力和人力便行分散，而沒有一級能作為推行行政和自治工作的核心了。所以我們主張縣與鄉鎮之間，在原則上不必獨立中間組織，逕於縣政府設置督導員若干人，作為輔導機構，代表縣政府督導各鄉鎮，至於在邊遠地方，或情形特殊之區域，為補縣政府鞭長莫及耳目難周之短，則仍應設置區署，作為縣政府之輔助機關，代表縣政府，督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。其在鄉鎮本身，則視之為縣下之核心組織或基本單位，特別充實其組織，以啓發其建設機能。最後言及基層之保甲組織，則視為鄉鎮內部之編制，利用其組織，以促進地方自治工作，不若過去或現時，視保甲為萬能，使包辦一切政務，而變為

鄉鎮下之一級。茲根據上述旨趣，分別加以說明。

二 縣與鄉鎮間之聯繫組織

(一) 應設置區署者

我國各縣幅員廣闊，情形各殊，倘以同一硬性之法規，適用於全國各縣，必致削足就履，扞格難通。故應於統一之中，仍求富於彈性。區署之設置，便為顧及各縣之特殊環境而設，其目的，殆亦於統一之中仍求富於彈性耳。質言之，即在邊遠地方，或情形特殊之區域，應設置區署，作為縣政府的補助機關，使代表縣政府督導各鄉辦理各項行政及自治事務。蓋因(一)邊遠地方，縣政府常因交通阻隔，耳目難周，而難收監督之效，故應設置區署，代表縣府，以便就近監督。(二)情形特殊區域，如匪患未平，鄉鎮因武力不足，難於維持治安，進而謀鄉鎮政務之推動，故亦應設置區署，統籌各鄉鎮武力，俾便綏靖地方。在此等區域之內，吾人殊覺有設置區署之必要焉。茲進而論區署之性質及組織實況如左。

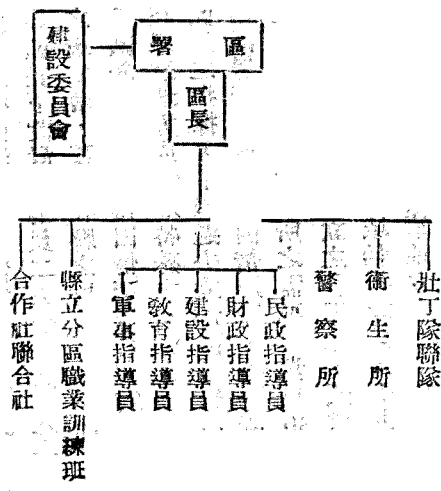
(甲) 區署之性質：

此處所言之區署，決與今日縣下之區署不同。考今日縣下之區署，在實質上已變為鄉鎮之上級官署，而負推行全區管教養衛的一切工作。至改制後之區署，則完全不同，其性質，祇為縣政府的補助組織，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各種行政及自治事務，易言之，即區署(一)原則上不立於執行地位；(二)不負對外責任；與(三)不承轉公文(關於此層，在後面設置縣政督導員一段再詳加解釋)。其因情形需要或地位上的便利，而須負擔部分行政工作者，則亦僅為代表縣政府而作。受縣政府之命而作，其本身固無發動的權力。必如此，然後「鄉鎮為縣下的基本單位」一語，纔不致流於空言；鄉鎮

與區署之職權，絕不致混淆。否則，恐將再蹈過去的覆轍，流於層級過多，任務不確，等等的流弊了。

(乙) 區署之組織：

區署之性質既在於督導，則其組織，自應以督導為中心。不過我們認為既有區署之設置，又何苦不就其地位上的方便，而令之負擔部分的行政工作呢（但只是承縣府之命而作）？茲依此觀點，繪其組織表於左，並分條略加說明。



說明：

(1) 區署設區長一人，受縣長之指揮監督，代表縣府指導督察各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。

(2) 區得設區建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士擔任委員，為區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，由區長擔任主席。此會之任務，既在於研究、設計、協助與建議，其所為議決，自不發生拘束力，最後的決定權，當完全操之於縣政府。

(3) 區長下設置指導員二人至五人，分掌民政、財政、教育、建設及軍事等事項。此處所以作較有彈性之規定者，蓋因各縣之財力各不相同耳。

(4) 區署所在地，得因情形設置警察所，受區長之指揮，執行當地警察任務。其所以設置者，乃因區署在邊遠地方或情形特殊之區域方得設置，故警察之需要當甚迫切。但有一點須提出者，即警察所係受區長之指揮，不似過去立於區署組織系統之外，而使機能分割，事權分散。

(5) 區署所在地，得因情形設立衛生所，以便為人民醫治疾病。因鄰間醫藥最感缺乏，而區署又係在邊遠地方，故對衛生所之需要，當更迫切。

(6) 區署應就鄉鎮成立之壯丁隊，編成壯丁隊聯隊，受區長之指揮負責清剿匪類之責。蓋因區署係在邊遠地方或情形特殊區域始得設置，而此等地方或區域，即為治安常成問題之地區。故須設壯丁隊聯隊，以求充實武力，綏靖地方。惟在運用時，應注意與警察所取得適當之聯繫。

(7) 我國過去教育，病在學非所用，而所以致此者，當由於教育不切實，故今後教育之方針，應以「生產化」為鵠的。此在中下級教育，尤當注意此點。縣立分區職業訓練班，即為應此趨勢及需要而設。其所以分區設立者，殆因一縣區域廣闊，各地之作業容或不同，故應就某一種類作業之所在地，就地訓練該項人才，以謀該地區產業的發展，兼為當地青年謀一正當之出路。

(8) 合作社聯合社：在新縣制實行後，非特鄉鎮有合作社之設立，即每一保亦須成立合作社，合

作社既如此之多，當然須要聯合組織，作為樞紐，區合作社聯合社之設立，即為適應此種要求，而執行樞紐之任務。

總之，上述種種，不過為區署組織之遠景，各縣自應斟酌情形與財力，逐次實施，靈活運用。

(二) 不應設區署者

區署的設置，原為適應邊遠地方，或情形特殊之區域而設，其不屬於上述地區者，自無設置區署之必要。此外依縣各級組織綱要規定：「區之範圍，以六鄉（鎮）至十五鄉（鎮）為原則，全縣鄉（鎮）數，不及十五個者，不設區署，其鄉（鎮）直轄於縣府……」。是知全縣鄉鎮數在十五以內之縣分，亦不必設區署。

在上述條件下之鄉鎮，直轄於縣政府固矣，但如縣府與鄉鎮之間，沒有適當的聯繫，其結果恐又將發生脫節的現象，蓋因（一）過去之實施人力財力尚沒有配置到鄉鎮一級的習慣，如驟令鄉鎮組織充實，在運用上一定難發揮最高的效能。（二）全縣鄉鎮數在十五個以內，即不設區署，是則縣府直轄之鄉鎮，通常總在十個以上，而亟待縣府嚴密的監督與指導。因此我們主張，在縣與鄉鎮之間，應該確立一種督導制度，以補政府紙面上督察指導之不足，今申論於次。

(甲) 設置縣政督導員：

(1) 督導制之實例：

督導制度，在江寧、定縣、蘭谿、衡山、新都等實驗縣的實驗期中，都曾採行過，茲就各該縣的實施辦法扼要敘述，以觀其特質及精神，而作為實施時的參考。

(子) 江寧縣：該縣於全縣鄉鎮之上，設七個自治指導區，每區設有指導員辦公處。區指導員辦公

處除設指導員一人外，並設助理員一人，戶籍員一人，戶籍警七名。協助指導員分別指導並辦理該管區內各鄉鎮各種自治事宜，指導員的任務有三：(一)協助鄉鎮人民籌備自治；(二)指導鄉鎮公所辦理自治工作；(三)協助鄉鎮公所辦理應興應革事項。所以江寧的自治指導員雖名為指導員，而實則負有督促指導的責任。

(丑)定縣：督導制在定縣，名為農村建設輔導員，其性質與督導相同。依照該縣設置農村建設輔導員辦法的規定：輔導員承縣長之命，受各科科長之指揮考核，及縣政委員之指導，擔任輔導各鄉鎮建設事宜。其要項為：(一)輔導各鄉鎮組織建設委員會；(二)輔導各鄉鎮各種建設事業；(三)輔導各鄉鎮組織公民服務團；(四)輔導各鄉鎮各種服務工作；(五)辦理公民訓練；(六)其他縣長委派事項。輔導員應住於各聯村的適中地點，以便輔導聯村中各村工作的進行。由縣政府每月召集會議一次，聽取輔導員報告各鄉鎮建設工作的實況，並討論各種問題。此項集會，遇必要時，得臨時召集之。

(寅)固谿縣：該縣將全縣畫分為若干督導區，於該區內的中心市鎮，設置鄉村工作督導員一人，就所在地各行政機關主管人員中派一人兼充，負各該區各項鄉村工作的監督指導和統籌聯繫之責，其具體辦法如下：

(a)鄉鎮工作督導員辦公處，設於該員兼任的機關內，所有事務，概由兼任機關原有員役兼辦，不另支薪。

(b)鄉鎮工作督導員之職權為：(一)領銜具報事項；(1)各機關工作計畫之核轉；(2)各機關工作報告之核轉；(3)涉及兩機關以上之事項。(二)負責執行事項：(1)各機關工作之督導；(2)各機關人事之調整；(3)各機關成績之考核；(4)各機關互紛之調整；(5)各種會議之指導；(6)縣政府

特飭辦理或密辦之案件。

(c) 鄉村工作督導員行文，對縣政府用呈，對所轄各機關用通告；各機關對督導員用報告。對民衆書呈不屬於該員職務範圍內之事項，應實地調查，加具意見，轉呈縣政府核辦。

(d) 鄉村工作督導員，每月至少須召集轄區內各機關主管人員，舉行督導會議一次。

(卯) 衡山縣：依衡山縣政府組織規程，及該縣督導主任督導員暫行服務規則之規定，於縣政府設督導主任一人，督導員八人，承縣長之命，分別負責辦理左列各項事務：

(a) 督導員——(一) 推進縣政中心工作；(二) 扶植人民自衛自治；(三) 宣達政令，勤求民隱；(四) 督促、指導、考核、糾察督導區內各機關團體職員工作；(五) 調整督導區內各機關團體行政機構及人事關係；(六) 調處督導區內各機關團體相互間之糾紛；(七) 調處督察區內民衆與當地機關團體職員相互間之糾紛；(八) 處理督導區內臨時發生之非常緊急事變；(九) 召集或參加督導區內各種有關縣政建設之會議；(十) 奉令密查案件或辦理其他特殊事項。

(b) 督導主任——(一) 籌畫全縣督導事宜；(二) 督促指導考核糾察各督導員工作；(三) 調整督導員與縣府各科室間之相互關係。

督導員每月至少應巡迴督導區內各鄉鎮一次；遇必要時，應隨時前往督導。督導主任則應隨時前往各鄉鎮巡迴督導。但不論督導員或督導主任，均不負承轉公文之責。

(辰) 新都縣：督導制在新都原名縣政督導員，後改稱縣政督導主任，依該縣設置縣政督導主任暫行辦法及縣政督導區縣政督導主任辦公處辦事細則之規定，全縣計分五個督導區。每區設縣政督導主任一人，爲使督導主任明瞭縣政府施政方針與辦法起見，其人選由縣府各科主任科員兼任。督導主任

除在縣府內助理科務外，每月至少應以十日在鄉巡迴督促指揮。督導主任爲工作便利起見，得於其轄區內各聯保輪迴設置辦公處，其下設助理員、書記、公丁各一人。督導主任之職權，除承縣長之命辦理區內民政、公安、財政、建設、教育等事宜外，並可處理違警案件，指揮、調遣並訓練壯丁。其對於民事糾紛，如經人民請求，亦得召集調解；對於轄區內縣政工作人員，亦有考核之責（但任免獎懲應呈縣長行之）。此外督導主任應每月召集區內各學校校長、各聯保主任、各聯隊附、保長、巡官及其他在轄區內的縣政工作人員，開區務會議一次，以便宣達政府政令，督促其實施，並討論區內應興應革事宜。

(2) 督導制之特質：

督導制在各實驗縣的實驗期中，名稱與施實辦法雖不盡同，但其特質，要不出下列五點：
(子) 不構成自治或行政上的一級——督導制雖亦分區督導，但此區之畫分，僅爲督導工作之便利，是一種虛級的輔導機構，而不似今日的區署或區公所，變爲鄉（鎮）上的一級，立於直接執行的地位。由於其本身具備此種特質，所以便附帶地產生出下面幾個特質來。

(丑) 不承轉公文——例如在衡山縣便明文規定：督導員或督導主任，不負承轉公文之責（但所管區內服務人員或民衆，如有特別事件向其聲請，認爲確有轉呈之必要時，督導員可加以調查，並簽註意見，轉請核辦）。

(寅) 以不居於執行地位爲原則——督導員只負責督導所管區內各級服務人員切實辦事，與協助或輔導工作之進行，不單獨執行政令，如江寧實驗縣規定，自治指導員之任務只有指導協助等字樣是。但有時可直接處理督導區內臨時發生之非常緊急事變或辦理其他特殊事項，如衡山的督導員是。

(卯)不停流於固定處所——督導及巡迴於所管區內，進行督導工作，不停留於固定處所。如衡山縣規定，督導員每月至少應巡迴督導區內各鄉鎮一次，督導主任則應隨時前往各鄉鎮巡迴督導。又如新都實驗縣規定：督導主任每月應以十日在鄉巡迴督促指導。

(辰)不負對外責任——督導員原為縣府之駐外職員，非自治或行政上之一級，故不負對外責任。對於轄區內各級服務人員，雖有考核督促之責，但任免、獎懲，均須呈報縣府，以縣長名義行之。如新都實驗縣是。

(3)督導制之精神：

從督導制的特質，以及各實驗縣的實施辦法中，可以充分反映出它的精神來。舉其大者，約有左列三端。

(子)打破「公文政治」的惡習：我國政治，向被人稱為「公文政治」，一切政事，只憑一紙命令，行諸下級機關，究竟實行與否，實行過程中有無困難，上級機關概少注意。因之下級機關對於一切政事，每每因循敷衍，潦草塞責。結果，徒見公文往返，未見實際工作推動。督導員之設置，即在針對此弊。因為督導員是負有一般縣政之督導與縣中心工作的推動之責，它隨時實地至各鄉鎮考察，務使一切政令，均能徹底實行於民間，遇有困難問題，彼須竭力協助輔導之。這樣自可變「公文政治」為實事求是的政治。

(丑)破除上下之隔閡：過去政令，多以布告達於民間，實則鄉居人民，多係文盲，堂皇布告，無從了解；而政府中人，又因忙於公事，深居簡出，對民間情況，亦無從洞悉，以致上令不下達，下情不上聞，政府與人民打成兩截。今縣府有督導員之設，因督導員須常時下鄉視察，對於民衆隨時均有

接觸機會，自可一方面代表縣政府宣達政令，使家喻戶曉；他方面將民間情況，據實陳述於縣府，使前此上下隔閡之現象，得以化除。

(再)促進行政的效率：我國行政上最大的病態，就是不講求效率，遇事總以一拖了事。這種病態發生的原因當然很多，而最主要的要算是各級服務人員的因循敷衍與彼此間情形的隔閡。縣政督導員，它一方面握有考核轄區內各機關服務人員之權，他方面復有召集區內行政人員舉行會議之權。基於前一種權力的運用，區內各機關服務人員自須勤慎從事，不敢因循敷衍；基於後一種職權的行使，自可溝通各方面之意見，俾可站在共維全局的立場上，作有計畫的活動，誠如是，行政效率自可增高。

總之，督導制之精神，是完全針對以往政治上的病態，而表現出一種新生的精神。

(4) 實施方案：

(子)各縣於未設區署之區域，應按其設科之多寡，在縣政府內設置督導員數人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項。承縣長之命，輪流分擔直轄鄉鎮之督導工作。

(丑)各種督導員，即由縣府各科主任科員充任，不另設員。蓋以實際行政的督導，須以明瞭縣府施政方針與各種工作之內容及進度為前提，始不致於矛盾隔閡也。

(寅)督導員每月須輪往縣直轄各鄉鎮巡視一次，於巡視終止時，仍回縣府本科工作，並向縣長報告經過。

(卯)督導員之職權如左：

(a)經常代表權——督導員為縣府之經常代表，對縣直轄各鄉鎮各種集會，均可代表縣府參加；

各團體或機關對於政令請求解答時，督導員可代表縣府予以答覆或指示。

(b) 召集權——於必要時，督導員可召集鄉鎮長、保甲長、及其他人員會議，報告並討論興革事宜。

(c) 督促權——督導員對鄉鎮公所各種服務人員，推行各項行政及自治事務，均有督促之權。

(d) 考核權——對鄉鎮內各種機關及其服務人員有考核之權，但獎懲、任免、調動、須呈報縣政府，以縣長名義行之。

(e) 糾察權——對鄉鎮內各種工作機關及其服務人員處理事務，如認為不當，有糾察之權。

(f) 指導權——對鄉鎮內各種工作機關及其服務人員處理事務，有指示方針及方法之權。

(g) 考察權——對鄉鎮內各種機關之工作實況，案卷表冊，以及人事上、事務上各種問題，均有查察之權。

右述幾種職權，係為新縣制實行初期之規定，至在鄉鎮自治完成之時，督導員之職權固須縮減也。要之，各縣當視情形之轉移，加以活的運用耳。

(乙) 廢區之善後辦法：

根據前面所述，我們知道區署的設置，只在邊遠地方或情形特殊之區域行之，其不屬於上述地區者，當然一律將區廢除，而使鄉鎮直轄於縣政府。不過此處將有一小技術問題發生，即區一級原有之財產、人員及工作等之處置問題。因此作者對於廢區的善後辦法，亦附帶加以論列。

(子) 原有區財產公物的處理：

(a) 原有區行政經費，全部充作鄉鎮公所經費。

- (b) 原有區署或區公所之經費款產，由縣政府分配並指定各鄉鎮接收。
- (c) 原有區倉，以改設縣分倉為原則。
- (d) 原有區之學產，其確認為某鄉鎮所有者，仍退還該鄉鎮保管。如不能判定為某一鄉鎮所有者時，可由縣政府斟酌情形，分配與各鄉鎮公所管理。其收益，即作為鄉鎮中心學校之經費。

(e) 原有區公所或區署之器具物材及槍械等，均應造具清冊，呈報縣政府。經縣政府派員點收後，再分撥鄉鎮公所應用。

(丑) 原有區公所或區署事務之結束：

- (a) 原有區署或區公所之文卷，造冊呈繳，由縣政府派員點收。
- (b) 原有區署或區公所辦理未了之事務，由縣政府指定鄉鎮公所辦理。
- (c) 區調解委員會裁撤後，原有區調解事件，由各鄉鎮公所自行負責處理之。
- (寅) 原有區公所或區署職員之處置：
 - (a) 一般事務人員，新鄉鎮公所應儘先選用。
 - (b) 區長及區員，應由縣政府嚴加考核甄別，擇其中優秀者，施以相當訓練，酌量分派工作。

三、充實鄉鎮一級之組織

(一) 確定鄉鎮區域

鄉鎮既為縣下的基本單位或核心組織，則一切行政工作及自治事務自須以之為發動的樞軸，而同

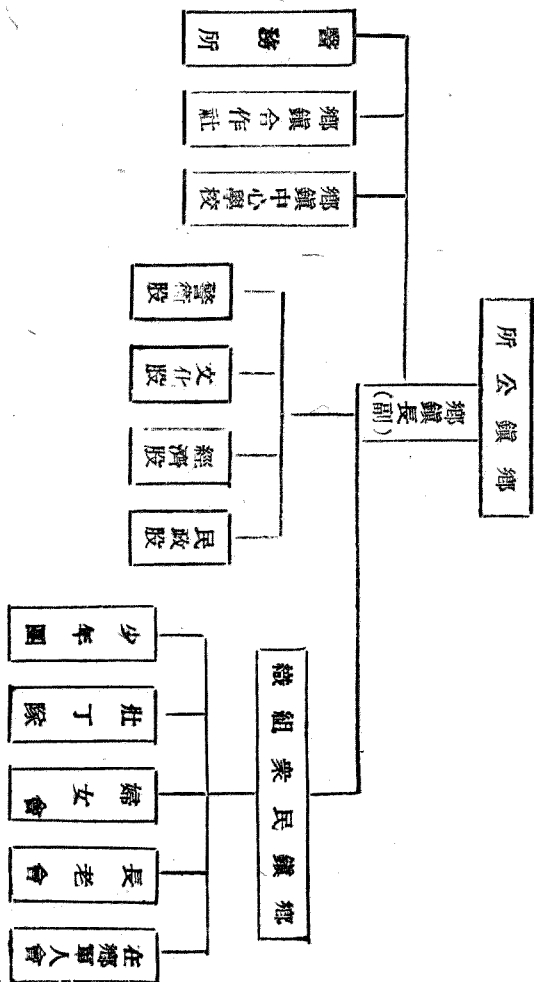
時行政工作及自治事務，又是包括所有管教養衛的各部門，所以鄉鎮的區域，是適合於管的區域，亦必須是合於教養衛的區域。否則各有各的區域，匪特各方面的工作不能取得聯繫，即政府與人民，亦將至感不便。我們過去的毛病，就在於僅顧數目的整齊，而忽略於完整的自然單位之保持，致使適合於「社區」(Communitie)各種條件的鄉鎮，常被支離分隔。所以我們主張今後的鄉鎮區域，決不應強求一律，而須豐富於相當的彈性。這次縣各級組織綱要規定：「鄉(鎮)之畫分，以十保為原則，不得少於六保多於十五保」，其目的便完全在此，我們深望各縣依此規定，對於鄉鎮區域，認真的做一番整理的工夫。

(二)釐定鄉鎮等級

照縣各級組織綱要規定，鄉鎮所轄保數，可由六保至十五保，是則各鄉鎮之面積人口，已難相等了，而同時各鄉鎮的財賦，也會因彼此經濟狀況的不同而有異，所以雖同屬一縣的鄉鎮，其負擔能力及建設能力決不會盡同，因此我們主張，各縣應根據鄉鎮面積、人口、及財產三項，將鄉鎮分為甲乙兩等。夫如是，然後纔可以伸縮自如，俾政府推行政令時有所張本。

(三)充實鄉鎮公所

鄉鎮為縣下之基本單位，舉凡政治、經濟、文化、軍事各方面的建設事業，均須賴之推動，故鄉鎮公所之組織，必須大加充實，方能負起這個任務，改組的方法，就是要以管教養衛的合一為體，以民政、經濟、文化、警衛四者為用；依行政組織的最高原則——完整制，——審察時地的環境，而作有效的實施。茲本此旨，繪其組織表於左，並分別加以說明。



說明：

(1) 確定鄉鎮公所為辦理鄉鎮內一切事務的總機關，鄉鎮長對於轄區內事務有概括的管理權，不得於鄉鎮內再設立與鄉鎮公所平行之機關，以致分割鄉鎮之機能，破壞鄉鎮行政之完整。

(2) 鄉鎮公所設鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，目前仍由縣政府委派，俟鄉鎮自治完成時，改由鄉鎮民意機關選舉之。所有副鄉鎮長，均須擔任鄉鎮公所設置之各股的工作。

(3) 鄉鎮公所設置民政、經濟、文化、警衛四股，其人員及職掌可簡述如左：

(a) 民政股——民政股設主任一人，幹事若干人，掌理兵役、戶籍，以及社會行政等事項。惟須有一人專辦戶籍。

(b) 經濟股——經濟股設主任一人，幹事若干人，掌理合作、工程及其他鄉鎮經濟建設等事項。

(c) 文化股——文化股設主任一人，幹事若干人，掌理學校教育社會教育，以及壯丁政治訓練等事項。

(d) 警衛股——警衛股設主任一人，幹事若干人，掌理公安及國民軍事訓練等事項。此外，各股得因需要，酌設專任之事務員。

(4) 鄉鎮中心學校：鄉鎮各設中心學校，均應包括兒童、婦女、成人三部分，內分初級班與高級班。中心學校校長，除在經濟教育發達之區域，以專任為原則外，其餘則由鄉鎮長兼任，所有學校教師，除擔任校內各項訓練及指導工作外，並須兼辦鄉鎮各項事務，果如此，則政教便可以合流了。至於校內之高級班學生，則應側重於校外活動，注重訓練民衆，使能擔任戶籍、衛生、合作等事務為準。

(5) 鄉鎮各設合作社，辦理倉庫、生產、消費、信用等業務。

(6) 鄉鎮設醫務所，以便鄉民就近診治疾病。

(7) 鄉鎮民衆組織，計包括壯丁隊、少年團、婦女會、長老會，在鄉鎮軍人會等等，其說明可參看縣民衆組織一段，惟鄉鎮壯丁隊長，須由鄉鎮長兼任，俾收軍政統一之效。

此外尚有鄉鎮各種民衆團體，如教育會、工會、農會等等，亦須次第成立，並促進其活動。以其性質乃屬於民衆爲自己需要而有之組織，故未列入鄉鎮公所組織系統之中。

總之，右述各點，乃爲鄉鎮公所理想的組織，亦即新縣制完成時之組織形態，在目前或在新縣制實行的初期因鄉鎮財政之基礎尙未確立鞏固，恐難望如上述之充實，各縣自須就鄉鎮之等級，依環境之需要，逐漸完成之，這我們可以將廣西的三位一體制作爲參考，而採用一種經濟的做法。

在廣西，每一鄉鎮均設立一個國民基礎中心學校，一個民團後備隊大隊部，鄉鎮公所、後備隊大隊部、及中心學校，均合併在一處辦公，鄉鎮長兼任中心學校校長和民團後備隊大隊長，用一個場所，一宗經費，一種人才，辦理三種事務，既經濟，又集中，這是很值得我們效法的。我們預料在一部分區署裁撤，特別是鄉鎮財政來源確定後，鄉鎮經費一定會相當的增加，就是較貧的鄉鎮，也可以添置戶籍員，辦事員若干人，如果在一個賢能的鄉鎮長總攬指揮之下，各司其責，各圖建樹，自亦可以在工作上獲得密切的聯繫，而徐圖各項事業的推動。

(四) 確定鄉鎮任務

鄉鎮雖爲縣政建設的核心，而負有推動管教養衛各方面工作的任務，但是建設必須要有計畫有步驟，纔會有條不紊逐步實施。如果還像過去不分程序不辨緩急，使一切大小政務都匯集到鄉鎮，責令鄉鎮長同時舉辦，則其結果必蹈以往的覆轍，百廢俱舉而一事無成。所以我們主張：應就管教養衛各項工作，具體列舉出鄉鎮的任務來，例如關於教的方面，每一鄉鎮應辦一個中心學校；關於養的方面，每一鄉鎮應墾若干畝荒地，造若干畝林，以及設立鄉鎮農倉，及合作社等等；關於衛的方面，應訓練壯丁設立壯丁隊等，諸如此類有關於鄉鎮物質的或文化的建設，均應由縣府斟酌當地情形，審

度人力財力，於製定縣施政計畫時，爲之具體規定。然後再依輕重緩急，列舉鄉鎮每年度應辦之中心工作，責成鄉鎮長分別籌辦。他如徵兵、徵工、募債等有關抗戰的工作，亦應由省政府根據中央法令，斟酌該省施政方針，一一作具體之規定，並釐定其實施程序。各縣再本此規定與程序，具體確定鄉鎮長應負之職責，一並列入縣施政方針中，呈省核奪。此外，鄉政本身發動的事務，亦應同時列入。果能如此，則所謂縣政建設工作，纔可以切實推動。

(五) 設立鄉鎮民意機關

鄉鎮是基層政治組織的核心，是一個自治單位，縣自治條件的完成，必須在鄉鎮自治完成時始克實現，所以設立鄉鎮民意機關，以發展地方自治，實爲目前最主要的任務。去年九月國府頒布之縣各級組織綱要，對於鄉鎮一級，所以規定有鄉鎮民代表會之設置，便是適應這一要求，而同時這種規定的特點，我們還可以簡單的加以說明。

依照民十九年修正的縣組織法及鄉鎮自治施行法之規定，鄉鎮的民意機關，本爲鄉鎮全體公民所組成的鄉鎮民大會，並無一種常設的鄉鎮民意機關；所有鄉鎮事務，均由鄉鎮內全體公民直接開會議決，而非選舉議會代表公民議決。所以它的特點，是一種全民自治制度，與歐美的代議自治制度不同。這種全民自治制度，理想誠屬高遠，但無論在目前或將來實行之際，必然發生問題。就目前言：第一、我國一般民衆，毫無政治興趣和認識，如以一羣知識落後的公民，開會議決鄉鎮事務，則其結果，直等於無理的取鬧而已。第二、目前我國一般民衆，生活極度困苦，日惟忙碌其自身之業務且无暇，更何遑過問政治？就將來言：依縣各級組織綱要規定，鄉鎮之轄保可由六至十五保，是每一鄉鎮之公民，當在千人左右。以如此多之公民，常集合一處開會，必將引起人民生活上許多不便，如令

集會次數減少，固可減少其中之困難，但舉凡鄉鎮公所急待推行的重要事務，而須交鄉鎮民大會議決者，固不能久待其決議，而後始付諸執行也。所以鄉鎮設鄉鎮民大會的規定，確實沒有什麼內容。至於鄉鎮民代表會，則完全沒有以上的缺點，它是一種常設的鄉鎮民意機關，以之代表人民行使決議、設計與監督等之權。這種規定，自然切合實際，進步多多。但是我們也決不可因此便認為鄉鎮民代表會，是和歐美的代議自治制度一樣，因為在歐美的代議自治制度之下，公民只有選舉和罷免議員的權；而在國父的四權政治之下，公民除享有選舉權與罷免權之外，還同時享有創制權和複決權。所以鄉鎮民代表會的特點，就是它既不是有名無實的全民自治制度，復不是歐美的代議自治制度；它是和國父四權政治理論分不開，是切合中國國情的四權政治的自治制度。

但是鄉鎮民代表的徹底民選，易言之，即鄉鎮組織的徹底民主，也是要逐漸實現的，決不可僅憑玄想，忽略客觀的社會基礎，企圖一蹴而躋。「現在許多人在提倡下層組織的徹底民主，彷彿一規定了民選，就能像一道符咒一樣把一切貪污土劣都趕個精光似的。這是可能的嗎？他們完全給某一種虛幻的理論所迷眩了。土豪劣紳在鄉村社會中，占有優越的經濟的文化的勢力，有着特殊的地位，老百姓沒有時間來顧問政治，祇有他們有充分的閒暇，老百姓沒有錢活動選舉，祇有他們有錢賄買選票，請大家猜想競選的結果，勝利屬於民衆方面呢？還是土劣方面呢？以前政府派他們來，民衆不得不接受，現在開了大門，歡迎他們擁戴他們，這樣土豪劣紳的氣燄將如何增長呢？所以用民主的方法來健全地方人選，那是可望而不可及的」（見陳柏心著：論地方制度改革。載時事類編特刊第三十期）。因此我們在談設立鄉鎮民意機關——鄉鎮民代表會——時，便須充分注意到鄉村中的社會基礎，使能由低級形態逐漸過渡到最高級的形態。茲再引申於次：

(甲) 鄉鎮民代表會的組織原則：

(1) 由扶植時期過渡到徹底民主的階段——鄉鎮民代表會的最高階段，當然是絕對的由下而上，自然發展到真正代表民衆利益的鄉鎮民代表會，不過在現階段，民衆知識還異常落後和民衆組織尚未牢固時，自還須由政府由上而下的去扶植去發動。要知行政和自治，並非是矛盾的對立物，實際上兩者是一統一的，地方行政愈健全愈改進，愈能推動國家的政策政令，便愈益完成了地方自治的客觀條件，鞏固了地方自治的社會基礎，所以目前的鄉鎮民代表會，必須順乎客觀情勢的發展，由政府的扶植時期，過渡到徹底民主的階段，即通過組織民衆訓練民衆的階段，過渡到人民的參政。

(2) 鄉鎮民代表會的組織形態，和每一形態的存在期間，必須具有最大的彈性，因時因地而不同，譬如在文化水準極端落後的邊疆，政府的扶植時期必須較長；而其組織形態，更必須由最低級做起，或者暫不設立這種有名無實的民意機關。

(3) 鄉鎮民代表會的最高性和完整性——鄉鎮民代表會無論採用那一類組織形態，必須與縣參議會一樣，為鄉鎮最高的權力機關，具有最高的決定權，而且是統一的。這就是說在同一個鄉鎮之內，關於鄉鎮的設計、諮詢、監督，必須由之設股統籌，不可再於鄉鎮內設立兩個權力相等的民意機關。

(4) 鄉鎮民代表會，在現階段必須是黨政和人民三種力量的統一的組織。纔可以使力量集中，意志統一。

(乙) 鄉鎮民代表會的組織形態：

(1) 高級的組織形態：這一形態是純粹立法性質的，是絕對由下而上的，鄉鎮方面的一切政策，均須由鄉鎮民代表會決定，鄉鎮公所只負有執行行政政策之責。此時除鄉鎮長，鄉鎮民代表均由鄉鎮公民

選舉罷免外，鄉鎮公民還可以行使創制權和複決權。

(2) 低級的組織形態：這一形態是行政性質的，是適用於目前的，茲分別說明其組織及職權如左：

(a) 鄉鎮民代表會之組織：

(子) 組成分子——(A) 鄉鎮長(副)，(B) 鄉鎮公所各股主任，(C) 鄉鎮內各民衆團體負責領袖，

(D) 鄉鎮內公正紳耆及知識青年。

(丑) 產生方式——除鄉鎮長(副)暨各股主任爲當然代表外，其餘均由鄉鎮推舉，以縣政府名義聘請之。

(寅) 名額——暫定七人至十五人，以期盡量吸收地方上優秀分子及賢良方正之士。

(卯) 會長——由鄉鎮長兼任，另設副會長一人，由全體鄉鎮民代表公推之。

(辰) 待遇——除會中所設之辦事員爲有給職外，其餘代表均爲名譽職。

(巳) 會期——鄉鎮民代表會每月開會一次，遇必要時，得由會長或代表十分之三聯名請求召集之。

(午) 鄉鎮民代表會應設統籌各項事務，並得酌設辦事員一人至二人。其設股之多寡，視需要而定。

(b) 鄉鎮民代表會之職權：

左列事項，應經鄉鎮民代表會之議決：

(子) 關於本鄉鎮自治規約及單行章則之制定事項。

(丑) 關於本鄉鎮與其他鄉鎮公約公規之制定事項。

(寅)關於本鄉鎮各種自治事業之籌畫事項。

(卯)關於本鄉鎮財政之統籌支配及稽核事項。

(辰)關於本鄉鎮徵募財物事項。

(巳)關於本鄉鎮造產之設計事項。

(午)關於本鄉鎮公產公款之處分事項。

(未)關於本鄉鎮公營事業之監理事項。

(申)關於執行縣政府委辦之事項。

右列事項，經鄉鎮民代表會議決，依照規定毋須請示於縣政府者，鄉鎮公所即應執行，如鄉鎮長不同意時，得交還復議，復議與原議同一結果時，則鄉鎮公所須請示縣政府核奪。

四 充實保甲組織

(一)保甲性能之認識

考今日保甲制度所發生的種種流弊，全由於人員的濫雜和運用的不當，而人員之所以濫雜與運用之所以不當，其本身組織之欠充實，又為最主要之原因，蓋因其組織不充實，所以一切政令到了保甲便無從推動，而特別表現出運用不善的毛病來。同時保甲長又是地位卑下無待遇，無權力，所做工作，多係易遭人民的怨恨，因此好的人決不願出來擔任保甲長。好人既不肯出來擔任，於是土豪劣紳、地痞惡棍便乘機登臺，藉公務以詐取人民了。所以我們認定充實保甲組織，是醫治保甲制度所發生之種種流弊的良方。

但是在談充實保甲組織之前，對於保甲的性能，我們必須先有正確的認識，因為保甲性能的認

識，是確定保甲組織和運用的前提，前述三派的意見——視保甲爲萬能，視保甲爲萬惡以及擁護保甲制度而主張改造保甲人員及保甲方案——都是由於對保甲性能的不同認識而起的。如果說保甲的性能是在於自衛，則其組織和運用，當然以自衛工作爲中心了。如果說保甲的性能是在於便利一切政令的推行，則保甲組織當然變爲行政機構，而成了推行政令的工具了，又如果說保甲的性能是在於自治，則其組織和運用，當然又以推進自治事實爲中心了。但究竟保甲的性能，爲自衛、爲自治、抑爲行政工具呢？這必須要我們予以正確的回答。

一 首先我們要認識的，就是無論自衛、自治或行政工作，在實質上都是相成而非相反的，自衛工作固然是行政工作之一種，但又何嘗不是自治事務的一部分呢？同樣的，一切行政工作，無論管教養衛，亦莫不是自治事務中所應包括的，所不同者，不過是前者發動自上級政府，後者發動自人民本身而已。其次我們要認識的，即是任何一種的自治組織，都是負有執行上級政府委辦之事的義務的，否級政府的政令，即無從下達於人民。明瞭上述的道理，我們便不難正確的認識保甲之性能，於此作者姑下其定義如左：

「保甲者，乃爲鄉鎮內部的編制，利用其組織體系，可以使政府政令下達，可以使自治事業發展」。

不過我們在運用其組織時，應當審度客觀勢的發展，而作各種不同的實施，於文化落後，民衆知識水準相當低落之地，一切管教養衛的工作，固仍須以政令之方式出之；但在文化發達，民衆組織相當健全之地，一切管、教、養、衛的工作，自須以自治的方式出之。關於此層，在下面「保甲運用之改善」一段中，當再詳細說明。

(二)保甲之編制

論及保甲之編制，有兩個條件必須顧及。其一爲「國家需要」之條件，其另一則爲「自然環境」之條件。就國家需要言，以國家之大，事業之繁，苟組織範圍無一定的標準，則一切計畫的設施，如設學校、訓練人才、支配經費、以及一切統計事項，將無標準可循，何況科學的行政管理必須有其不可逾越的範圍呢？但就自然環境言，有者六七人家成一村落，有者戶逾數百成一場墟，如強其數目整齊而令其分離，則於人民生活上活動上，將引起各種困難與不便，欲使上二者調和而不相剋，則惟有「於統一之中仍求富於彈性；於伸縮之中仍求保持統一」。根據上述觀點，簡述保甲之編制如次：

(甲)保之編制——保編制以十甲爲原則，不得少於六甲多於十五甲，其在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校、合作社、及倉儲等機關，由保長中推舉一人爲首席保長以總其成。但壯丁隊仍須分保編隊訓練（因壯丁隊乃爲軍事組織，故必須嚴密整齊也）。

(乙)甲之編制——甲之編制，以十戶爲原則。爲適應地方上特殊情形計，可酌量增減之，但不得少於六戶多於十五戶。

(三)保甲的組織形態

(甲)保的組織形態：

(1)保置保辦公處，置保長一人，掌理保內各項事務，另置副保長一人協助保長，於保長缺席時，代行保長職權。

(2)保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、文化、經濟各項事務，由副保長及國民學校

教員分別擔任之，以收政教合一之效。但在經濟不充裕的區域，得僅設幹事一人。

(3) 保各設國民學校一所，並應包括兒童、婦女、成人三部分，使民衆教育與義務教育打成一片，普遍的提高人民知識與技能，國民學校教員，除教課及擔任保辦公處幹事外，並應積極指導民衆，管理各項事務。國民學校校長除在經濟教育發達之區域以專任爲原則外，其餘統由保長兼任。

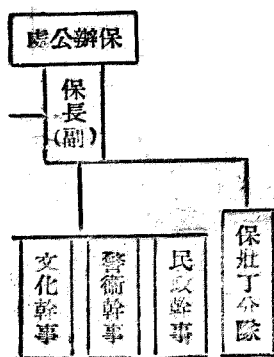
(4) 保各設合作社，辦理生產、消費、倉庫、信用等業務。

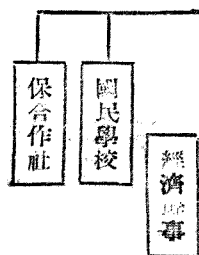
(5) 保各設保壯丁分隊，其分隊長即由保長兼任。

(6) 保各設簡便藥箱，由國民學校教職員中，選擇一人加以訓練，使之管理，及執行簡易治療，並種牛痘事宜，若一保一時未能辦到，可聯合數保行之。

(7) 各保辦公處、壯丁隊、及國民學校，必須儘先同時成立，並須在一處辦公，以便切實聯繫，推動各項事務。

茲依上述，繪其組織表如左，以清眉目。

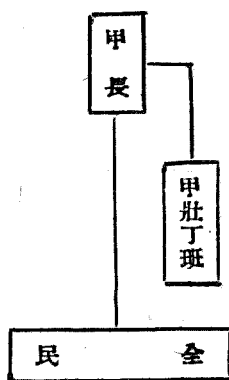




於此，我們還有一點要聲明的，就是以上的組織形態，乃是我們眼中的遠景，而且在將來是必須探行自治方式的，不然，以國家之大，保數之多，若靠政府維持其組織，則匪特經費難望有敷用之時，且因非出於人民的自動，亦將難確保其組織的牢固與有力。至於在目前，以民衆組織尚未十分健全，固不得不側重採取行政方式也。當然，採取行政方式時，所需的經費必定甚鉅，若立即實現以上之組織形態，恐爲國家財力所不許，故必須逐漸充實之完成之，其法即儘先成立壯丁隊及國民學校，其壯丁隊長、國民學校校長，統由保長兼任之，而同時保壯丁隊、保辦公處、國民學校三者，均須合在一處辦公，且國民學校教師亦須兼保辦公處幹事，故只須用一種人才，一宗經費，一個場所，便能辦理三種事務，所需之經費當亦不多。

(乙) 甲的組織形態：

甲之範圍甚小，少者可至六戶，多者亦不過十五戶，以如此小之範圍，其人力財力，自不許舉辦教養等工作，而且甲的居民即爲保的居民，在保的組織充實，甲的居民即可享受其設施，自更無充實甲的必要。所以我們主張甲只須設甲長一人，兼任甲壯丁班班長即足，其組織形態如下表：



(四)保甲之運用

保甲編組的工作，只是保甲體系的完成，還必須就這個「體」加以活用，然後這種「體」纔有意義，纔不致變成一架無靈魂的殭尸。所以「體」與「用」二者，實為整個保甲制度實施中的前後兩個階段。前面已說過：「保者，乃為鄉鎮內部的編制，利用其組織體系，可以使政府政令下達，可以使自治事業發展」。我們在討論保甲運用時，自須把握這一種性能，而作合理的實施。否則一如過去一樣，視保甲為萬能，同時責以各種事務，保甲將變為鄉鎮下之一級，不復為鄉鎮內部的編制了。茲分別說明運用的原則及實施方法於左：

(甲)運用之原則：

- (1) 運用須有分別，責令保甲長所負擔之任務，必其能力所能負擔者，不可施以過分之壓迫。
- (2) 運用須有程序，必須酌量事件之緩急，分別先後，次第舉辦，不可同時並舉，致使保甲長無法應付。
- (3) 運用事項，須適合環境需要，擇其與人民本身有切實利益者，使其樂於從事。

(4) 運用事項，須尊重保甲長之地位，顧及保甲長之身分，不可令其服賤役，以改正從前卑視地保總甲之觀念。

(乙) 運用之實施：

根據保甲的性能與運用的原則，分保甲運用的實施為行政和自治兩方面：

(1) 屬於行政方面的：

運用保甲以推行行政，應該是列舉的，而不是概括的，否則它將變成為行政上的一級，而非鄉鎮內部之編制了。譬如說，在管的方面，它應該負責辦理戶口異動登記與實施聯保連坐；在教的方面，它應該設立國民學校一所；在養的方面，它應該設立合作社；在衛的方面，它應該訓練壯丁成立壯丁隊，諸如此類的行政工作，均必須具體的列舉出來，同時還須審度地方情形，斟酌事件緩急，分別先後，次第實施。

(2) 屬於自治方面的：

保甲運用在自治方面，就是要各保舉行保民大會（暫定每戶出席一人），各甲舉行戶長會議或居民會議，以訓練人民運用四權，俾可自訂保甲公約，共同遵守，用人民自動的精神，自發的力量，來謀發展經濟，振興教育，改良風俗，以及團結互助等自治事項。俟人民真正能運用四權時，則前述列舉的行政工作，自然便逐漸轉化為自治工作了。

(五) 保甲長之產生變更及其職責

(甲) 保甲長之產生：

(1) 保長之產生——保辦公處所置之保長及副保長，統由保民大會就公民中具有下列資格之一者

選舉之，並由鄉鎮公所報告縣政府備案。但在未辦理選舉以前，保長副保長仍須由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任，其資格：

(a) 師範學校、或初級中學畢業、或有同等學力者。

(b) 曾任公務人員、或在教育文化機關服務一年以上著有成績者。

(c) 曾經訓練及格者。

(d) 曾辦地方公益事務者。

右述資格，驟視之似乎過嚴，實則一保事務繁雜，且保長須兼壯丁隊隊長及得兼國民學校校長，非有上列資格恐難以勝任也。當然，在人才極無準備之地，或新縣制實行初期，各地自尚須稍稍落低其水準。

(2) 甲長之產生——甲長由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉鎮公所備案。其資格：

(a) 粗識文字者。

(b) 曾受軍事訓練三個月以上者。

因甲長事務簡單，故所定資格標準甚低，只須粗識文字及曾受三月以上軍訓（因甲長須兼壯丁班班長）者即可擔任。

(乙) 保甲長之變更：

(1) 保長之變更——保長及副保長，統由保民大會罷免之，並由鄉鎮公所報告縣政府備案，但在未辦選舉以前，保長暨副保長仍由鄉鎮公所撤換，並報告縣政府備案。

(2) 甲長之變更——甲長由戶長會議罷免之，由保辦公處報告鄉鎮公所備案。

(丙)保甲長之職責：

根據保甲的機能，保甲長之職責，可規定於左：

(1)保長之職責：

(a)執行保甲規約上懲懲事項。

(b)推行自治事項。

(c)推行列舉的行政事項（如辦理聯保連坐切結、辦理戶口異動登記及編組統率壯丁隊（班）、推行合作、推選教育等等）。

右述保長之職責，係在保辦公處如新縣制所規定充實以後行之，其在新縣制未實行前之省分，或新縣制實行初期保辦公處未能充實之地，保長只應負有限責任。否則將如過去一樣，流於濫用的結果了。故我們主張在上述情形之下，保長只應負（一）辦理戶口異動登記，（二）辦理聯保連坐切結，與（三）編組統率壯丁隊之責。

(2)甲長之職責：

甲長之職責，無論在新縣制實行前或實行後均為一樣，因甲長即在新縣制實行後，亦不負有何種重大職責也。茲列舉其職責於左：

(a)辦理戶口異動登記事項。

(b)辦理聯保連坐切結事項。

(c)編組統率壯丁班事項。

(d)召集戶長會議或居民會議事項。

第八章 結 論

綜合前數章所述，可知我國現時的縣政機構上最大的毛病，在縱的方面，是層次太多，職權混淆；在橫的方面，是組織脆弱，事權分散，而同時縣各級組織，均忽略於民意機關之設立，民衆組織之確立與健全，更屬爲最大之錯誤，鑒於以往的種種弊端，故本書的着眼點，在縱的方面，是力求縱體層次的減少，側重橫面的擴張，而變行政督察專員爲虛級的輔導機構，變保甲爲鄉鎮內部的編制；今以後政治的中心，自省以下係在省縣政府，以及縣下的鄉鎮。至於在橫的方面，則在力求各級組織的充實與機能的完整。而同時對於各級民意機關的設置，以及民衆組織的確立與健全，亦特別重視，期藉此喚起民衆，訓練民衆，促進地方自治事業，以奠定抗戰建國的基礎。

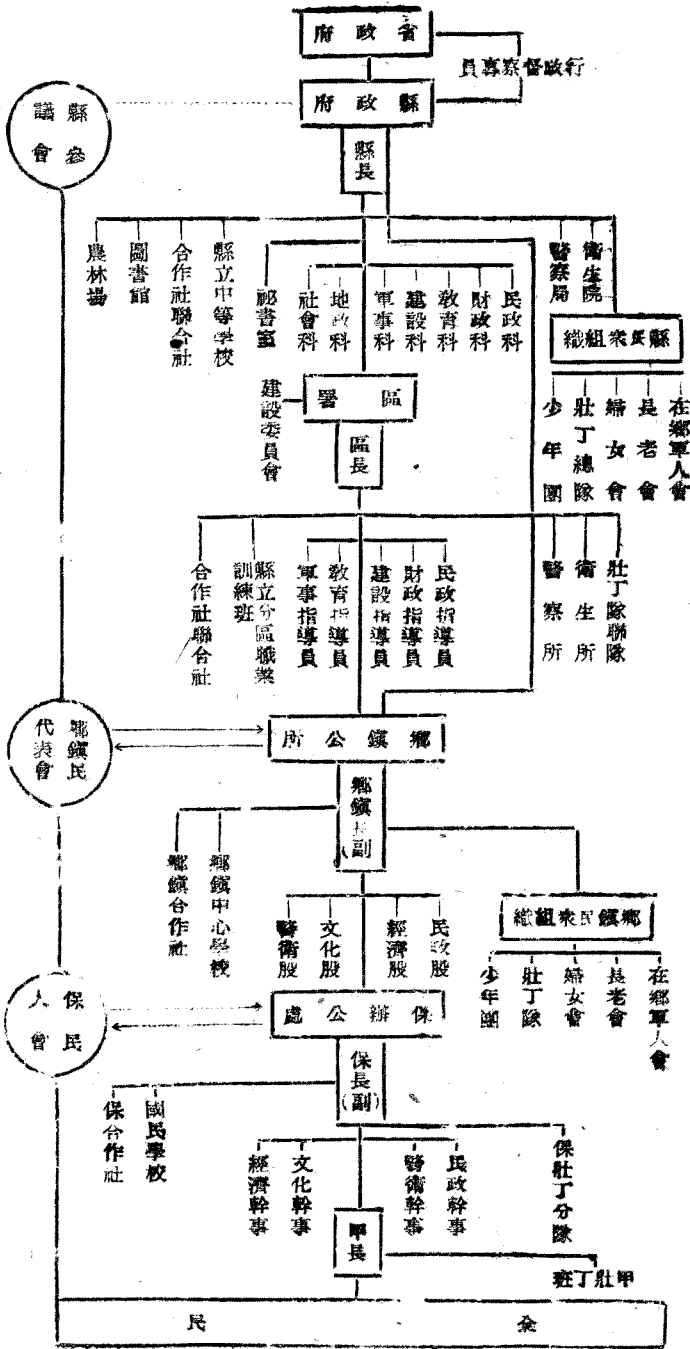
於此，作者可繪一組織系統圖於一八七頁，以示縣與上下級之關係，及縣各級組織之實況。

觀下圖，我們立可明瞭縣各級組織是特別充實，不似現時的簡陋脆弱了。但是它的根本精神何在，以及它的要點如何，我們僅從圖表中，卻難於看出，所以還須有說明的必要。

考新頒之縣各級組織綱要，係總裁多年來研究的結晶，而本書之依據，亦悉以該綱要爲藍本，所以新縣制的精神及要點所在，亦卽爲本書的精神及要點之所在。爰節錄總裁在中央訓練團黨政訓練班的講演詞數段，用作本書之說明。

「1 本案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革

縣各級組織關係圖



結 論

命建國的基礎。或謂中國教育，尙未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難，實則民權主義的政治，原植基於民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂「革命民權」，還有什麼意義？民權行使，必須從實際中加以練習，訓政的意義便在於訓練人民行使四權。訓政與憲政的畫分，僅有程度上之不同，並無根本上之差異。故訓政必須引發民衆的參政志趣，而遂其生長，然後訓政的實施，始能不背憲政的目的，由訓政以達憲政，仍能一貫無間。所謂自治開始時期與完成時期的解釋，意義也在於此，這便是本案重新確定的要義。

2 爲解決基層組織的人才與經濟問題，並爲集中事權，增進教育在社會上之效率起見，除在經濟教育發達區域之鄉（鎮）中心小學校長，及保國民學校校長，均以專任爲原則外，其他所有鄉（鎮）保長、學校校長，壯丁隊隊長均暫以一人兼任之，今後行政人員，必須重視教育。以教育爲方法，達到革命建國之目的；其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。本黨總理所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「糧食管理」「土地管理」等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。本圖案既規定鄉（鎮）保幹事由學校教師兼任，意即爲此，否則一如過去的學校教師，僅爲講堂內之講課，於出校後之學生，及校外之社會環境如何，均不注意，在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵，不納稅，不實行新生活，這個原因，便是由於教育者未能盡其應盡之職責，今後亟須糾正。又如地方自治開始實行法中，指示「學校之目的於讀書識字之外，當注意雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生

產之機械，我當仿照而不依靠於人」。故今後地方學校亦應注意工作技能，與製造簡易機器之教學。此不僅為提倡科學教育，實為實現民生主義的重要方法，今於本圖內規定區設職業訓練班，實皆為向此途徑而進，使教育與生活，能切實聯成一片。至於過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學之外，更有民衆學校、短期小學、鄉村學校、特種教育等方法，為補救一時權宜規定，固無不可；今既規定各保，普設國民學校，各鄉（鎮）普設鄉（鎮）中心學校，則應採兒童與成人分班合校制，將所有義教、社教、特教等，均合而為一，並盡量採行導生制，務期於短時期內使全國人民普受最低限度的國民基礎教育。如此辦法，既足以集中人力才力，又可以使學校教師，便於指導民衆，參加各項地方事務，如此教育與自治，方能合為一體，而不再分離。

3 各級地方組織，均採十進制之原則。或謂在實行時，不無困難，實則此亦為本案重要規定之一，不可忽視，蓋各級組織範圍，既經確定，則一切計畫設施，如設置學校，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言。國家之大，事業至繁，平時固賴有嚴密之組織，戰時尤為必需。譬如軍事組織，每一上級單位，管理下級單位的數目，均有一定限度。科學的行政管理，亦必須有不可逾越的法則。今為便於實施，已為較有彈性的規定，如鄉鎮之畫分，以六保至十五保為範圍，其餘各級，亦類此標準。至於固有村街、墟場之不易分離者，亦可為有限度之聯合組織辦理事務，但分保編制，仍須維持。凡此一切，均求於統一之中仍寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府，儘可按照實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准。但如過此彈性，即不能容許，若過於紛歧雜沓，必至難於統理。又各級組織範圍確定以

後，所有教育衛生合作警衛等區域，均應力求合一，以期管、教、養、衛各項工作，得能齊一步調，共同發展。

4 關於民衆團體及民衆組訓問題，過去多年，竟未能臻於健全，實可痛惜，茲依新案規定，有以下數點，須加說明：（一）爲民衆團體與民衆組織的區分。前者注重職業爲畫分的標準，後者則爲依年齡及性別而區分的綜合組織，以國家需要言，則綜合組織，宜先成立，尤以壯丁隊及婦女會之需要，最爲迫切；以民衆需要言，則職業團體，宜早健全，尤以農工商等團體，與發展國民經濟建設運動有密切關係者爲最必要，故今後立即就此最迫切與必要者，先行着手，以明緩急，其次兩者間的差別，在於民衆組織，注重編組與訓練，民衆團體，則注重指導與監督。（二）民衆團體組織，須注重由下而上，逐級健全，蓋必基礎穩固，然後乃可發揮效能，在平時固可藉此輔助政令的推行，在戰時亦易由此達到軍事上的要求，過去各級民衆團體（如農會婦女會等），往往僅在縣城空懸招牌，很少發生作用者，其原因固多，而指導人員未能深入下層工作，積極扶助發展，實爲主要原因。須知各級民衆團體，雖僅爲地方輔助的組織，但就地方全部機構而言，卻正像一架整套之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則便不能發動，故今後於各級民衆團體，不但不能因其他地方輔助組織而忽略，而且必須努力使之健全充實，靈活運用。（三）壯丁隊之編組，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅成爲訓練的組織形式，尤須注意訓練後的管理與運用。因壯丁分子實爲全部社會的中堅，一切地方自治事業，均可以之爲基幹而期完成。總理遺教所示『雙手萬能』者，亦重在此。訓練時亦不可僅重軍事，對於公民及職業的訓練，並須顧及，務使成爲社會中的有用分子，

而增加其活力。

5 各級議事機關之建立爲訓練民權的最好場所，亦爲實行民主政治的必要條件。過去鄉（鎮）、保、甲長的人選，產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至殘害人民，爲上級機關所不易糾察者，今後均得運用民主方法，以爲補救，目前現有的上級監察機關，人數有限，耳目難周，而最與人民發生關係者，卽爲鄉（鎮）保長等基幹人員，爲免除此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實爲最有效的辦法。至於保民大會的出席人員，以戶爲單位，乃爲初步簡便之計，亦因目前我國尙爲農業社會，與若干工業國家之以個人爲單位者，實有不同。又鄉鎮代表會的代表，係由保民大會直接產生，鄉鎮以上的議員，則採用遞級選舉方法。不用直接方法，以期簡捷易行。復次，爲增進國民經濟及發展地方事業，特於縣參議會規定得酌加法定團體的代表（當以職業團體爲限，其名額假定不得超過百分之三十），且使區域觀念與職業利益，二者得有調劑。

不過上面所說的，乃是縣各級理想的組織形態，是須要逐漸實現的完成的，而從現階段的基礎，到完成期的高級形態間的一段距離，還必須有較低的組織形態作爲過渡，並且省屬各縣，不一定同時施行的。至其推行的程序，則又應當由縣而鄉鎮而保甲，蓋因縣一級如不健全，則鄉鎮便沒有一個統率的主腦；同樣，鄉鎮如不健全，便無從言統率保甲。於此，作者可引證去年行政院規定的三項原則於下，以實吾言。

「第一，本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣分，暫時不能施行者，得由該省政府呈請行政院核正之，延期實施。第二、各省政府應體察該省境內各縣之人力財力，分別規定其

完成期限，但至遲應於三年內全省各縣一律完成。第三、綱要推行之順序，由縣而鄉鎮而保甲，至各項事業之進度，由省政府斟酌各地方情形，分別規定。

最後，還有兩個問題，須於此處附帶說明。

第一，縣區調整問題：縣行政區域應與其組織相適應，然後政府施政與管理始克方便，但我國今日縣之轄區，則犬牙交錯，極不整齊，尤以西南諸省，甌脫插花地帶，所在皆是，更不合理，致政府與人民均感不便，所以我們要想各縣組織健全整齊，進而並駕齊驅的推進縣政建設工作，首須將這種不合理的縣行政區域加以調整。前章所言之釐定縣等，也只是一種治標的過渡的辦法而已。不過這種工作異常艱鉅，推行起來將引起政治地理的變更，恐非短時期所能做好，而且因為此問題不與本書發生直接關係，故暫略而不談。

第二，縮小省區問題：作者寫本書時，在雜誌上報紙上曾看到不少改革省制的文章，其中以縮小省區的主張，為最有力，如果真如他們所言，將省區縮小了，那末，省政府之組織與職權，勢必更為確定；縣與省的關係，也必因之發生變化。而省、縣之間的中間組織——行政督察專員制度的存在問題，更要發生疑問了。對於這種重大的變革，我們不能不審慎的加以檢討。

關於這個問題，陳柏心先生在地方制度改革中幾個問題一文中（載新政治第二卷第一期），曾有一段極精闢的討論，茲摘要附錄於後，以代替作者的申述，並作本書的結束。

「今人之論省制改革者，多以縮小省區為堅定不易的主張。大家認為數十年政治上的大病，在於地方割據，而地方割據，就是由於省區過大所造成。一省區域過大，人口衆多，財賦充足，野心家就據為地盤，形成割據，利用情勢，削弱中央權力，於是其結果非縮小省區不可。縮小省區的立論以政

治上的理由爲主，而以行政的理由爲輔，其實我們詳細分析，無論政治上行政上的改進，都不能於縮小省區中求解決。

「地方割據的造成，主要原因由於省區的龐大，地方官吏掌握軍民財權，以現在省區之大，仍不能滿足割據者的慾望，往往聯合數省爲其勢力範圍，省區縮小以後，又怎能防止其發生聯合更多數省區以與中央對峙之形勢。時至今日，全國的堅強團結，軍隊的指揮統一，中樞的力量充實，地方的交通便利、優割據者無所憑藉，而割據事實亦逐漸消滅，但省區之廣大仍如故也。由此可知消滅割據另有其道，認消滅割據必須縮小省區者，未免爲倒果爲因之談，而惴惴於未來割據的重演，力倡縮小省區者，亦未盡洞悉事實的真相。關於縮小省區的政治論據既不能成立，則縮小省區之說，其意義很有限了。」

「縮小省區行政上的重要理由，就是省區太大，治理不便，但是我們要提醒大家，省區廣大，不便指揮各縣，但省區縮小了，這個「不便」，勢將移到中央與省的關係上，省既不便指揮省區域內的各縣，中央如何能便於指揮分布於全國廣大幅員上的多數單位的省呢？因爲我們國家幅員廣大，所以需要大區域制。只有大區域制，纔能增進中央與地方的關係，厲行合理的中央集權。在各國關於中央集權的實施，以地方區域的擴大或統一，減少單位爲一重要方式，在中國歷代地方區域演進史上，最高級地方區域設置的時候，其官吏爲中央官吏，其職權僅有監察職權，中央的用意，無非要以這個分區監察制度，對地方實施更有效的監督。現今的省制，始自元代，元代設省的用意就是如此。漢代設置刺史，唐代設置按察觀察等使也是如此。其後於監察職權以外，增加地方固定職權，則係本於治理的便利和事實的需要，而最後的形成割據，主要原因也是由於軍民財權集中一身的關係。如果把軍

權從地方政府中抽了出來，縮小省區祇有增加中央指揮省區的困難，反足以阻礙中央的集權，所以令人認縮小省區為利於中央集權的實施，但其結果恐適得其反。我們不特與那些小國相比，它們的最高級地方單位，可以分得很細，指揮監督不致困難；我們國家的面積廣大，大區域與省更適合於我們這種特殊的環境與需要。

「我們研究縮小省區的主張覺得沒有多大意義，而從經濟建設的觀點來看，更覺得不必多此一舉。發動經濟建設，一切工程鉅大，且有全國性之事實，當然由中央負責，而地方性質之建設，自以地方經濟較為適宜。一切事業的建設，要充分獲得服務上的效用，必須應用現成科學所供給之法則及技術，而須使用專門的技術家，而這種的技術家，不是狹小地域的財力所能供給。現在地方力量有限，集中現在面積較大省區的人力財力，或者還可以舉辦相當的事業，如果一省分成數省，力量分散，分散的使用決不能及到集中的使用來得有效率，這是很顯明的。此外縮小省區果要付諸實施，其困難也難於克服，如青海甘肅西康等未開發省分，面積較大，但它們的人力財力實不能再有分割，至於江浙等沿海各省，在經濟上或能經得起畫分，姑不問畫分以後利害如何？如果這樣做法，各省面積的比例必將大相懸殊，恐怕也非主張縮省者的願望。

「我承認各省的畫分，或太不合天然形勢，或經濟情況過於懸殊，應該做一番調整工作，這是我們很贊同的。不過這並不是縮小，調整與縮小的意義是不同的。同時我認為調整，應特別注重經濟的條件，像蘇俄大革命後把經濟區作為地方政府單位的辦法，似乎很值得作我們調整省區的參考」。

參考資料

重要法規

- 1 省政府組織法(民國二十年三月二十三日國民政府公布同日廢行)
- 2 省政府合署辦公辦法大綱(民國二十三年七月國民政府軍事委員會委員長南昌行營公布)
- 3 省政府合署辦公實行規程(民國二十五年十月二十四日行政院公布)
- 4 行政警察專員暫行條例(二十一年八月行政院公布)
- 5 勸匪區內各省行政警察專員公署組織條例(二十一年八月南昌行營制頒)
- 6 行政警察專員公署組織暫行條例(民國二十五年三月二十五日行政院公布同年十月十五日修正)
- 7 縣組織法(民國十九年七月七日國民政府修正公布原公布日期十八年六月五日)
- 8 勸匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱(二十三年十二月三十一日南昌行營頒發)
- 9 縣政府裁局改科暫行規程(二十六年六月三日行政院公布)
- 10 縣參議會組織法(二十一年八月十日國民政府公布)
- 11 縣參議員選舉法(二十一年八月十日國民政府公布)
- 12 縣自治法(立法院通過草案尙未公布)
- 13 區自治施行法(十九年七月國民政府修正公布原公布日期十八年十月二日)
- 14 鄉鎮自治施行法(十九年七月七日國民政府修正公布原公布日期十八年九月十八日)
- 15 勸匪省分各縣分區設署辦法大綱(二十四年一月南昌行營頒發)
- 16 各縣分區設署暫行規程(二十六年六月三日行政院公布)

- 17 修正勸匪區內各縣編查保甲戶口條例(原條例二十一年八月由豫鄂皖三省勸匪總部頒行二十四年七月由行營修正)
- 18 修正勸匪區內各縣保甲經費支規程(二十二年十二月由豫鄂皖三省勸匪總部頒行二十四年十月由行營修正)
- 19 保甲條例(立法院通過迄未公布)
- 20 戰時法規及新頒重要法規合編 郭衛編 上海書店印行
- 21 其他各書單行法規
- 22 縣政組織綱要(民國二十八年九月十九日國民政府令公布)

一一 重要書籍

- | | | | | | | | |
|----|---------------|-------|------|---|---------|---|---|
| 書 | 名 | 編 | 著 | 者 | 出 | 版 | 處 |
| 1 | 行政學之理論與實際 | 張金鑑著 | | | 商務 | | |
| 2 | 縣政問題筆記 | 張金鑑講 | | | 商務 | | |
| 3 | 地方自治講義 | 薛伯康編 | | | 中央政治學校 | | |
| 4 | 中國縣政制度 | 羅志淵著 | | | 羣策雜誌公司 | | |
| 5 | 三民主義的縣政建設(上册) | 高清岳著 | | | 球新印刷所 | | |
| 6 | 黨委員長政治建設言論集 | 徐德燾著 | | | 正中書局 | | |
| 7 | 地方自治之理論與實際 | 龔勒斯著 | 張永懋譯 | | 上海會文堂書局 | | |
| 8 | 各地地方政府 | 孔克著 | | | 商務 | | |
| 9 | 縣政建設 | 許天醉等編 | | | 中華 | | |
| 10 | 縣政全書 | 程懋烈編 | | | 榮新書局 | | |
| 11 | 勸匪地方行政制度 | 沈乃正編著 | | | 中華 | | |
| 12 | 淞滬地方政府 | | | | 商務 | | |

- 13 縣政大全
 14 今日之縣政
 15 訓政時期之縣政建設
 16 縣政效能
 17 縣政問題
 18 訓政時期模範縣政
 19 保甲運動之理論與實際
 20 現行保甲制度(又續編)
 21 中國保甲制度
 22 中國保甲制度
 23 訓政時期地方行政計畫
 24 各省設立縣政建設實驗區辦法
 25 戰時地方行政工作
 26 地方自治與保甲制度
 27 地方自治問題
 28 地方自治綱要(中華百科全書第三集)
 29 地方自治概論
 30 中國地方自治之實論與理論
 31 各國地方自治大綱
 32 中國保甲實驗新編
 33 地方自治述要

- 吳樹溪著
 陳冰伯譯
 謝守恆著
 邵濟濤著
 政通訊月刊社
 劉鐘編
 鄭肇魯編
 程懋型編
 聞鈞天著
 聞鈞天著
 鄒元冲
 內政部
 阮毅成等著
 潘應昌著
 何炳賢著
 黃習真著
 林崇可著
 黎文輝著
 王檢譯
 黃強著
 冷雋著
 世界
 現代
 神州
 大公報社
 正中
 三民
 大東
 中華
 現代
 商務
 中山書局
 獨立出版社
 獨立出版社
 北新
 中華
 商務
 商務
 大東
 正中
 正中

縣政機構之改造

一九八

34 保甲制度須知

羅世鑣著

三民圖書公司

35 新縣政研究(汗血叢書之五)

阮華國著

汗血書店

26 戰時縣政之改造(戰叢刊)

何會源著

中山文化教育館

3 抗戰時期的下層政治機構(抗戰叢刊)

甘明燭著

商務

38 行政理論及效率

湖南省地方行政幹部學校編印

商務

39 湖南省地方行政幹部學校第一期各班講義綱要彙編上中下三册(非賣品)

貴州省保甲訓練幹部講習所編印

中山印務局

40 民政概要

張超良

中山印務局

41 改革現行地方政治制度之研究

二十七年六月內政部擬具

財政部整理地方捐稅委員會編

42 其他各省各縣工作報告

財政部整理地方捐稅委員會編

財政部整理地方捐稅委員會編

43 改善地方行政機構草案

二十七年六月內政部擬具

財政部整理地方捐稅委員會編

三 重要雜誌論文

題

1 抗戰中的地方行政機構

王續愚

東方雜誌 三十五卷五期

2 中央與地方

周筠溪

東方雜誌 三十五卷二十二、二十三兩期

3 中國地方行政的幾大缺點

蔣師炯

政論 一卷十四期

4 改革地方行政制度的一個提議

蔣伯康

政論 一卷十五期

5 改進地方行政的途徑

蔣伯康

同前 一卷三十期

6 戰時縣行政機構改革問題

左恭

時事類編 特刊二期

啟

- 7 保甲制度與民衆動員
- 8 從動員農村講到怎樣健全鄉政組織
- 9 非常時期的縣政問題
- 10 論保甲組織
- 11 調整保甲組織與動員農民抗戰
- 12 改進省縣政治機構與人事的芻議
- 13 論地方政治制度
- 14 戰時的行政效率
- 15 怎樣充實下層政治機構的民主精神
- 16 我們現在需要一個行政改革運動
- 17 新都實驗縣親政記
- 18 地方制度改革的幾個問題
- 19 縣政機構的改造和運用
- 20 論縣與鄉鎮間的聯繫機構
- 21 改善縣政機構芻議
- 22 戰時政治工作要點
- 23 抗戰建國與地方自治
- 24 民衆動員與保甲制度
- 25 在抗戰建國中怎樣策進縣政
- 26 保甲與自治
- 27 論地方政府之民主問題

武者 時事類編 特刊九期

王寅生 同 前 特刊十四期

馬伯援 同 前 同 前

馬哲民 同 前 同 前

李鄉模 同 前 同 前

陳希豪 同 前 特刊三十、三十一兩期

陳柏心 同 前 特刊三十期

祝修爵 經世 戰時特刊十一、十二期合刊

何會源 國是公論 重慶版第四期

戴克光 同 前 二十一期

劉振東 新政治 一卷二期

陳柏心 同 前 二卷一期

張金鑑 同 前 二卷六期

汪度 同 前 同 前

高亨庸 同 前 同 前

阮毅成 民意 十六、十七兩期

弁震西 民意 十八期

潘應昌 同 前 十八期

朱曙 同 前 二十六期

阮毅成 同 前 三十三期

薩師炯 同 前 三十九期

28	地方民意機關問題	劉靜文	民	卷	五十五期
29	談談縣政工作	朱曙	同	前	三十六期
30	健全基層政治機構	周登	同	前	三十六期
31	抗戰期間縣政府組織及工作問題	趙宗福	同	前	三十六期
32	保甲制度評議	羅志淵	薪政治	一卷	六期
33	保甲編組方法論	聞鈞天	服務	二期	二期
34	保甲的流弊及其補救辦法	李宗黃	同	前	二期
35	我對於辦理保甲之意見	郭期海	同	前	二期
36	論聯保應為地方行政組織之重心	胡次威	同	前	二期
37	川粵甘黔等省保甲概況	蔡天石等	同	前	二期
38	抗戰時期的貴州地方行政	尙希賢	建國評論	一卷	六、七兩期合刊
39	縣政諸問題之探討及其改進意見	劉坤瑛	同	前	同
40	保甲之理論與實際及其改進意見	羅志淵	建國評論	一卷	六、七兩期合刊
41	抗戰中的廣西(一)	孔昭良	同	前	同
42	如何編整保甲以適應抗戰需要	李紫璿	同	前	一卷八期
43	抗戰中的廣西(二)	孔福民	同	前	同
44	地方政制論叢正議	曹子羽	同	前	二卷一期
45	抗戰中的廣西(四)	孔福民	同	前	同
46	對貴州縣政之商榷	陳瑞西	同	前	二卷二期
47	抗戰中的廣西(五)	孔福民	同	前	二卷二期
48	抗戰建國期甲縣下行政機構之改善問題	范宛聲	中央週刊	一卷	十七期

49	行政機構問題與人的訓練	姜 同	同	前	一卷十七期
50	改善省以下各級行政機構	蕭文哲	同	前	一卷二十期
51	調整省以下行政機構	何 健	同	前	一卷二十三期
52	論省政府機構改革問題兼及改善地方行政制度應有之原則	趙 澍	同	前	一卷二十八期
53	促進行政效率的幾個重要問題	陸印泉	同	前	一卷十九期
54	蓋分中央地方權責之研究	邱祖銘	行政效率		二卷五期
55	地方行政改善的途徑	張 銳	同	前	二卷五期及六期
56	提高行政效率之基本問題	尹燭道	同	前	三卷一期
57	改善現行委員制之必要	李模生	同	前	三卷三期
58	現行保甲制度的檢討	楊蔭清	同	前	同
59	鄒平實業縣政的剖視	馬博厂	行政研究		二卷一期、二期及三期
60	重要縣政問題改進意見	胡次威	同	前	二卷一期二期三期四期及五期
61	研 行政督察專員制度報告	陳之邁	同	前	未詳
62	地方自治確立前省縣權限之調整	沈乃正	同	前	未詳
63	湘政典輿情				創刊號
	戶口統計				內政 統計處編印
	全國行政區畫及土地面積統計				同
	保甲統計				同
					前

縣政機構之改革