

年

卷

期

1

1

第

第

縣政月刊

18

創刊號

第一卷第一期目錄

蘇省戡亂工作之檢討與前瞻.....王懋功

動員戡亂的幾個基本原则.....胡次威

江蘇縣政的動向.....沈鵬

戡亂中地方政治應有的重要措施.....程厚之

縣政建設與親民運動.....劉百川

縣政建設之途徑.....譚金榮

目前縣政上亟待改善的幾項建議.....謝泌

縣長任用制度化之商榷.....陳一

漫談縣政.....恆靜

國大會後我對於政治上的期望.....王兆龍

改善縣級警察的幾個基本問題.....惠晉

縣行政效率的低落及其補救.....章石承

華北各省動員戡亂工作之作法.....記者

縣政二個問題.....秦理法

通訊 鄉行雜感.....簡滌初

編後記.....編者

南京圖書館藏

NATIONAL NANA



創刊詞

國的社會，正面臨着空前的劇變，在這蕩風駭浪的動盪當中，必需建立基礎，力求進步。縣政建設，是建立基礎的工作，因為不建設地方，便無從談建國，更無從談進步。

縣政工作，雖一向爲人所重視，但因阻力太多，一直沒有走上坦途，我們這一羣就是在這漫漫長夜中，致力於縣政工作的作者，我們曾遇到險阻和困難，但我們并不氣餒而消極，我們現在還是本着一貫的精神，摸索前進，願大地的光輝，終會因着地方政治趨入正軌而普照人間。

目前由於社會的動盪不安，人心的極端沉悶，直使人感到一切正向黑暗的深淵陷去，其實欲解脫人心的沉悶，消滅社會的亂源，要是真能從地方做起，不難獲致根本解決。這雖然是三年之艾，但畢竟是一味良方。

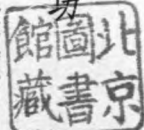
正因爲是一味良方，我們始終要對他盡力，因此我們決先編行縣政月刊，我們的希望：第一、報導各地的縣政實況，第二、檢討戡亂期間縣政上的措施，第三、探討行憲後的縣政建設問題，第四、研究適合國情的地方制度。

本刊希望能作爲縣政工作者底良伴，更希望能爲研究地方政治的大眾園地，在此，我們決不偏執一面，期能將各方的見解，甚或彼此相反的見解，兼收並蓄，好像一個自然的園地，並列着各色各樣的花草，任人自由欣賞，不過在自由欣賞中，更希望能獲得一致的觀念。

我們不怕自己力量的微弱，我們願以熱切的心情，來灌溉這縣政的大眾園地，同時更熱切的企望社會賢達，以及內外的地方建設專家，給我們多多的指教和協助，使本刊長成壯大！

蘇省戡亂工作之檢討與前瞻

王懋功



動員戡亂以來，本省即確定地方治安重於一切，為因應治安之需，地方財政亦同予重視，而本省難民衆多，關於難民救濟自亦不容忽略，本文爰就上述三項工作，加以研討：

一、地方治安

動員戡亂以來，全國剿匪軍事加緊進行，蘇北殘匪與魯豫皖邊境匪氛息息相關，自劉匪伯誠竄據大別山後，本省泰度情勢，益驟冰消之戒，近數月來，匪主力三四度大舉竄犯，均經擊退，目前第一七兩綏靖區，匪主力為第二縱隊，第十一縱隊，第十二縱隊，及各軍分區暨濱海軍區獨立團，約在六萬以上，此外每縣團隊，及區鄉以下之遊擊連基幹隊，武工隊等組織，總數不下二十餘萬人，剽忽疾制，蠢動頻仍，所到之處，慮舍為墟，難胞流亡，實深慘痛，本人謹於責任之重大，晝夜籌思，不能自己，但軍事行動非可徒托空言，必須有相當兵力，方能統籌全盤，澈底制勝，以往三年以來，曾督導各縣配合軍事與匪鬥爭，日夜未遑甯處，自前年七月至去年上半年，已將蘇北縣城次第規復，並與各綏靖區司令官迭次商酌，部署全面清剿，因軍追襲匪之主力，亦具輝煌戰果，近如阜甯東台徐州等役，均曾猛予打擊，使匪敗潰，唯屢受全敵軍事牽制，兵力抽調轉用，致未竟全功，而地方武力經常與匪激戰，常有壯烈犧牲，消耗多而成長艱難，苦於械彈缺乏補充不易，且時有防務顧慮，不克集中訓練；終難運用自如，蘇北若不能全面澄清，無論任何一角牽動，均可影響蘇北全局，蘇北治安不能確保，江南隨時均受威脅，本人於國大開幕前，即籲請中央增調兵力清剿蘇北，前次於赴兩泰視察時，又電請增調三個整編師，現中央已體察實情，增派勁旅，第一，七兩綏靖區近日兵力之厚，為復員以來所未有，倘能假以時日，妥為運用

，必可使蘇北局面為之改觀，最近本人曾往通如崇海各縣視察防務部署，檢討軍政設施，經與綏靖區司令官副司令官及地方各界人士澈底考慮，爰以針對當前情勢，必須有如下之措置：

(一)蘇北軍事，運用現有兵力，已可有所作為，惟須寬予時間，將匪主力殲滅，並將散匪根除，俾作澈底澄清之計，作戰方略應分兩期，第一期三個月，專打匪之主力，各綏靖區同時發動，第一綏靖區由南向北，第七綏靖區由西向東，若能將匪驅至鹽阜集中消滅最好，若不可能，則迫之於洪澤湖或魯省邊區消滅之，再往復搜剿，務期點線面均能完全控制，第二期三個月實施清鄉，一面清除殘匪，一面掩護培植地方武力，使有從容時間補充整訓，並鞏固基層組織，以為長治久安之計，在此期中，現有兵力萬不可抽調轉用，再蹈覆轍，否則兵來匪去，兵去匪來，蘇北將永無甯日，江南亦不能倚長江為天塹，京畿治安勢將時感威脅。

(二)各縣自衛組織本用兵不如用民之原則，必須力求健全堅強，視人力財力現有槍械，并斟酌實際需要，分別建立一至兩個縣保安團，或加強保安大隊，限期完成，以對匪之縣獨立團。以各區鄉鎮常備自衛中分隊或常備班，對抗匪之基幹隊武工隊，并將四十五歲以下，十八歲以上之男子，悉數納入甲種自衛隊組織，實施訓練，分任巡邏，守望，情報，盤查，運輸，救護等任務，以之控制全面，以鄉鎮長為大隊長，保長為中隊長，甲長為分隊長，配合保甲組織，靈活運用，使任何一村一舍，匪不能入，匪不能潛，匪不能通過，古人說「一人拚命萬夫難當」，能將全民動員起來，構成一座銅牆鐵壁，必能將共匪陰謀全部粉碎，全面治安始能確立。

(三)本年三月，中央為適應當前戡亂需要，針對共匪「求戰求兵

R
575.205
454.1

「求食」的陰謀，決定總體戰的政策，以綏靖區司令官兼任綏靖區行政長，使綏區內軍事，政治，經濟，黨務，及人民團體，均納於綏靖區司令官之下，統一指揮運用，凡上級派往綏區之機構人員，均一律受綏區司令官之管理，所有縣城及重要交通據點，鄉鎮保地，均設置保安城警，如遇匪警，即將糧食物資悉數移存其中，實施空屋清野，合力防守，同時並確立保安自衛自給自足政策，對兵員糧食物資徹底控制，實行就地補充就地補給辦法，對清剿經費因地制宜籌劃財源，透過民意機構，公開統籌，土地方面，依照土地處理辦法，厲行三一減租，保障佃農，並發行土地債券，實行限田，以達耕者有其田之目的，同時實行戰士授田制度，本人於參加會議返省後，體察時艱，確認中央提高高級區司令官職權，建立綏區黨政軍一元化制度，為因應當前戡亂需要，必不可緩之圖，故會一再誥諭所屬，務須認識新制度之主旨，協助綏區司令官，並督飭各區縣遵照決議切實執行，俾於綏區司令官統一指揮之下，集中人力財力，齊一步驟，統一意志，一切用於剿匪軍事，提高效率，以迅速達成剿匪亂任務。

以上三點，凡本人巡視所至之縣，均親自督導指示，計日程功，並與地方父老剴切敦勉，關於地方武力，械彈補充，及剿匪兵力諸端，則經一再電陳中樞，尙望本省人士能一致呼籲，并以鄉里人望，號召地方父老，齊一意志，共同努力，則能早日澄清蘇北，確保江南，而達拱衛首都之任務。

至於江南清剿工作，歷經不斷進行，因江北與隣省邊境匪氛未清，江南隨時均感威脅，長江非屬天塹，居安思危，江南各地人士，均當提高警覺，一致協力發揮高度文化的力量，共謀鞏固治安，地方武力必須及早健全，保甲組織必須嚴密，保安城寨必須擇要構築，一切如蘇北辦法，平時作戰時準備，未雨綢繆，有備無患，不僅為江南本身安全計，亦即所以收復蘇北的基礎，俾盡拱衛首都職責，去年年底，本人亦曾迭次出巡江南各地，部署邊境防務及境內治安，并展開江南全面清剿，督飭各縣縣長經常下鄉剿匪，編練民衆自衛武力，整飭鄉鎮保甲長人選

，厲行檢舉共匪潛伏份子，實施聯防，經常會剿，一遇匪警，隣縣或隣村必須共同發動，同時兜剿，務求殲滅，不能任其此剿彼竄，著匪丁錫山部之獲誅，即其一例，現共匪方倡言「五月渡江」，其陰謀固無時不思乘機圖逞，而吾人對於江南之全面清剿，亦不可一刻放鬆，如果地方武力之槍械彈藥能逐漸補充，地方各界一致奮起，肅清散匪鞏固治安，則共匪渡江詭計失其潛伏根據，將亦無所施展，一切先有準備，固亦無患其來矣。

總之，當此蘇北匪氛未清，艱難千百倍於平時，惟有集中全力於剿匪戡亂，始能統一意志克服危難，在蘇北匪患未肅清前，殘匪企圖零星化裝偷渡江南，為其一貫陰謀，故江南若非時刻警覺，經常清剿，建立地方武力，嚴密保甲組織及情報網，澈底剷除共匪潛伏份子，則隱憂殊深！然根本之計，尤須齊眼全省匪患枚平，以肅清蘇北，屏障江南，江南治安始能確保，而蘇北匪患又與魯豫皖息息相關，若不能使黃河以南無匪，則隣近蘇北之邊境匪患，隨時足以侵擾蘇北，不能澄清蘇北境內之匪，則內在之匪與隣省股匪遙相呼應，一有匪警，即受牽制，共匪剽忽疾制，為害永無止境，目前唯一要圖，應先求蘇北境內殘匪肅清，則能逐漸培養地方力量，遇有外來匪患，本身之抵抗力強大，方能隨時撲滅潛入之細菌，譬如人身之肢體，一處有毒菌，即可隨處蔓延，抵抗力強，則毒菌不易侵入，但亦不能一刻疏忽，故在魯豫皖邊境尚有匪患，黃河以南未能澈底澄清以前，蘇北不僅應以全力肅清匪患，縱令匪患肅清之後，亦仍應隨時警惕，萬不可即有高枕無憂之念，吾人固須瞭解本省現狀，同時亦須認識全般情況，始終兢兢業業，在配合剿匪戡亂國策之下，求其潛底執行。

二、地方財政

本省復員以來省縣兩級財政，因幣值波動，收入短絀，而剿匪戡亂期間，因應治安及復員建設需要，軍事支應浩繁，在此物價高漲之際，固定預算每苦無法適應，省級財政僅賴田賦百分之二十，營業稅百分之

五十，約數全部支出三分之一，其三分之二均仰賴於中央撥補，而支出方面百分之八十以上，用之於公教員工薪給，所列事業費，為數極少，地方建設感於經費無着，拮据萬狀，此種現象，尙待財政制度之澈底改革，省政及地方建設方可與財政配合，現屆實施憲政，聞地方財政制度，中央將重新整頓，以建立自給自足的三級財政，本省為加強戡亂工作，擬擬具戡亂時期施政綱領，其中與財政配合之點，經詳加研訂，期能周密完善，便利執行，以樹立省政基礎，適應戡亂需要。

縣級財政方面收入，以田賦五成及營業稅為大宗，五項自治稅捐，曾迭經督飭各縣切實加以整頓，公有款產，亦責成各縣重新登記整理，均有相當成效，但收入難較為固定，不能隨物價比例增減，配合縣政需要，而戡亂期間，自衛經費，民衆訓練經費，及軍事支應浩繁，國民教育經費開支龐大，而基層行政之區鄉鎮經費，雖已一再整頓列預算，但軍差供應等實際支出，仍不免有就地攤派情形，藉資困難，木人向來主張地方財政務須統收統支，杜絕攤派，一切合理用度，透過民意機構，在取之于民用之于民的原則下，化暗為明，以期不苛不擾，而能適應戡亂需要，故本年度各縣所有自治自衛經費，均照實列入預算，不敷之數，准予舉辦田賦附加，以資彌補，為使縣財政納入正軌，免除苛擾起見，決不使拘泥尋常法令，總以能解除實際困難為主，在蘇北除靖遠各縣，軍事支應尤為繁重，更非普通預算所能概括，故依照中央頒行統轄臨時費籌集辦法辦理，以補預算之窮，迭次出巡，所至各縣均一再指示，切勿令全體民衆發憤救鄉救國熱忱，拘定「捨命保命破產保險」之決心，方可早日救平匪亂，使人民身家性命財產獲得保障，雖於平常法令因應事實，稍有變通，但還須實質需要，實不能不作此澈底打算。

今後省縣兩級財政，希望能確立實質預算，俾不受物價波動影響，

在目前國策，誠然是動員戡亂與實施憲政同時并進；但是很顯然的，動員戡亂是實施憲政的前提，如果匪亂不平，在某些地區是沒有法子可以實施憲政的。即使中央勉強可以行憲，試問憲法上有關地方的部

安定公教人員生活，俾一切治安建設工作得以按照預定計劃逐次推行。

三、難民救濟

蘇北頻年以來迭遭匪禍水災，撫轉流亡，救濟災黎，省府未敢稍事鬆懈，三十五年，三百萬流亡難胞，承中央軫念，各界協助，竭社會全力，復值當時軍事進展，始得遣送還鄉，三十六年，蘇北匪禍仍亟，七月間頻降霖雨，驟成水災，當時木人曾親歷災區觀察，并承全省人士奔走呼籲，募得大宗款物，又請中央撥發賑款物資，分別發放，得以稍安綢繆，同時以工代賑，完成徐海水利工程，兵災救濟，本省雖在省庫支絀之下，仍集合地方力量，隨時盡力，以謀救濟，并一再籲請中央撥發救濟款物，暨派員主持輸送及疏導難民工作，同時積極進行。

蘇北地方人士及蘇北救難運動會，請求移借江南積谷，救助蘇北，省府極為贊同，經分電各縣與地方民意機構共同發動極力敦促辦理，計已有無錫吳縣常熟等縣，籌備積谷，運往災區，此外省府為顧慮蘇北民食，曾飭本省農行，撥發豆餅十萬斤，易購苞谷，運往徐淮海被水災區救濟，一面則發動各縣，募捐賑災。最近社會部核准在本省境內救濟十萬難民，分七區辦理，暫定三個月，省府正請求再予增加四萬人，如蒙核准，總計可得款在四千億以上，則有助於本省難民救濟工作至大。

三年以來，關於救濟工作，省府及全省人士，多方呼籲奔走，期能捐集巨款物資，稍慰災黎之望，然匪亂未已，戰禍頻連，災區至廣，災民至衆，終苦難於週及，窮亂相因，惟有澈底削平匪亂，始能使民生安居，免於流亡，至望全省人士策策盡力，俾能標本兼施，以達澈底救濟之目的。

動員戡亂的幾個基本原則

切實

分怎樣能够見諸實施？其結果，祇是中央行憲，地方不行憲。所以要使整個憲法能够完全見諸實施，實行動員戡亂則是一個最基本的前提要件。這道理，我們證明這次國民大會之制定「動員戡亂時期臨時條款」，

授予總統以緊急處分權，益可瞭然。

我們自然希望動員戡亂是暫時的；但是在此共匪全面叛亂的局面之下，究竟要怎樣的才能戡平匪亂？則是一個極費研究的問題。筆者會熟讀中央所頒的各種戡亂法令，並且在職務上看見了不少的戡亂條陳，我們的感覺是：「辦法太多，缺乏重心」。這次國民大會，人望最高的，除了蔣先生外，要算華北五省副團總司令傅宜生先生，傅先生的一套戡亂辦法，似乎也很平常，不過我們須知：無論軍事也好，政治也好，本來就是十分平常的，如果能够把握重心，切實的做到，這可就看出高下，不是十分的平常了。

因此，我們願意談談動員戡亂的幾個基本原則。

第一、大家都知道：共匪的一套辦法，是以黨統政，以政統軍。我們過去的作風，也相去不遠；但是自從擴大政府的基礎以後，即青年民社兩黨參加政府組織以後，對於黨的問題已避而不談，所剩下來的是政治問題與軍事問題。這兩個問題，可能採取三種方式：一、以政統軍；二、以軍統政；三、軍政分治，互相配合。據我們的了解：目前中央所採取的辦法，似乎是以軍統政。這種趨勢，自華中區綏靖會議所議決的綏靖區司令部行政公署組織規程公布以後，更為顯明。我們並不是說以軍統政是一種落伍的辦法；可是在華北五省副團總司令部所駐的區域則是軍政分治，互相配合。因此，他所揭櫫的是：「二分軍事，三分政治，五分經濟」。但不不是以軍統政；而且是軍事所負的戡亂任務祇占十分之二，如果經濟是廣義的政治，那末，政治所負的戡亂任務祇占十分之八。要是說傅宜生先生在華北剿匪具有成績，這一「軍政分治，互相配合」的原則，值得我們注意。

第二、在中央沒有實行動員戡亂以前，似乎錯估了共匪的軍事實力，以為祇須調遣現有的國軍，即可在最短期間削平匪亂。可是在實行動員戡亂以後，方才知非發動人民自衛武力，配合國軍作戰不可。此一真理，自河南宛西民團以少勝衆，擊潰陳毅的主力之後，相信無疑，於是中央便制定各縣民衆自衛隊組訓規程，加強推行。但是據我們所知，

在此半年當中，推行的結果似乎并不算好，因為無論在什麼地方，窮人總占多數，多數的窮人餓不得食，寒不得衣，他們畢竟覺得自衛不自衛，沒有多大關係。傅宜生先生看出了此一癥結，因此他所揭櫫的是：

「以軍事維護政治，以政治開拓經濟，以經濟團結人民，以人民鞏固政治，以政治協助軍事」。以經濟團結人民，這便是促使人民為着自己生存，存不能不起而自衛的有效辦法。我們如果推開窗子說亮話，共匪的一套把戲——由鬥爭而分田，由分田而保田，由保田而參軍，又何嘗不是一套把戲——由鬥爭而分田，由分田而保田，由保田而參軍，又何嘗不是一「以經濟團結人民」？要是說傅宜生先生在華北剿匪具有成績，這一「以經濟團結人民」的原則，更值得我們注意。

第三、共匪之掛羊頭賣狗肉而最足以誘惑窮人的，大家都知道他在去年九月所公布的土地法大綱，這大綱的第一條為：「廢除封建性及半封建性剝削的土地制度，實行耕者有其田的土地制度」。這便是共匪在其所到之地「按鄉村全部人口，不分男女老幼，統一平均分配」土地的利器。其實，「耕者有其田」是國父孫中山先生多年的主張，這主張已成爲民生主義的重要部分。中央在沒有實行動員戡亂以前，已針對現實，公布得有一種綏靖區土地處理辦法，這辦法并不算壞，不過據我們所知並沒有切實付諸實行。上次華中區綏靖會議對於是項辦法有所修正——最大修正之點，則是限田；但是此一修正辦法，因所關甚大，還沒有正式公布。傅宜生先生則大膽的主張：「戡亂不是保守，不是維持現狀；而是實行民生主義，完成後期革命。因此，他所揭櫫的是：「限制富農，發展中農，扶植貧農」。其辦法為：在收復區，地主富農未參加勸匪救民還鄉自救工作者，其原有土地，無論是否被共匪清算鬥爭，均由政府收回，連同公有土地，無償分與貧農佃農及勸匪義民。地主富農會參加勸匪救民還鄉自救工作者，則依其功績獲得土地；但仍以自耕爲原則。政府對於超出部分，得以無息債券收回，無償分與貧農佃農及勸匪義民。要是說傅宜生先生在華北勸匪具有成績，這一「限制富農，發展中農，扶植貧農」的原則，尤其值得我們注意。

傅宜生先生的勸匪有效辦法，自然并不祇此，筆者願意提出這幾個動員戡亂的基本原則，以供商榷。

江蘇縣政的動向

沈鵬

一、前言

戡亂建國，爲當前兩大任務；縣政上的一切措施，均應向此鵠的邁進。目前戡亂工作，固需用軍事力量，尤須動員民衆力量；如何動員民衆力量，爲今後縣政工作上的重要課題。

戡亂時期的縣政，爲動員的縣政；應集中人力物力，協助軍事，肅清共匪叛亂，安定社會秩序。欲動員澈底而有效，必須政治組織軍事化，政治措施民衆化，所謂軍事化，必須組織單純，權力集中。所謂民衆化，更須政治措施，爲民謀利，改善人民。蓋一般人民，能因政治措施，獲得生活利益，必爲有力擁護。然後政治在廣大羣衆中，始能深植基礎，發生堅強力量。以此力量，用於戡亂，匪亂必平，以此力量，用於建國，建國必成。

本省處華中動匪區域之一隅，形勢相當嚴重，非積極喚起民衆動員民力，不足以挽救危機，爰就是項認識，并針對目前實際情形，特提出戡亂時期，本省對於縣政做的方向，以求指正。

二、基本方針

在戡亂時期，本省縣政的做法，是一國事實放在面前，不是一個理想的設計。也不是坐而論政的時期，應立刻根據人民的需要，同時更應針對各地實際。從人民所迫切需要與實際的情況下，尋求合理的做法，才能解決當前的實際問題。

就人民的需要講，本省在八年抗戰期間，遭受慘重的破壞，勝利以來，又繼之以三年的匪亂。在這長期的破壞當中，人民需要的是安居樂業，故爲適應人民的需要，今後的工作，當從建設上謀求生存，從進步中求安定。

就本省的環境講：江南蘇北，顯然不同，江南社會，目前雖尚安定，但隱憂未除，蘇北方面，社會秩序尚未確立，大多數區域，仍爲奸匪盤據，人民尚在水深火熱之中。在這兩種不同的環境下，縣政方面的設施，自不能一律；在江南方面，應着重建設，即從警衛建設做起，完成

各縣警衛組織，消滅隱憂，然後從事經濟建設，增加生產，改善人民生活。在江北方面，首應勦平匪亂，恢復社會秩序，即須集中人力物力，充實地方武力，協助軍事，肅清匪患。

根據人民的需要，與江南蘇北各地不同的情況，自不難尋出今後對於縣政做的方針，即在江南方面，先求自衛之完成，再求自治之推進。在蘇北方面，先求肅清匪患，再謀恢復生產。

三、具體做法

前面所述的基本方針，係指出今後對於縣政做的方向，如何向這個方向邁進，即爲做的問題。在目前雖尚安定，但至少應完成下列三件事務。

一、整建江南警衛：江南各地，目前雖尚安定，但各縣警衛組織，鬆懈無力，鄉村少數地方，尚有零星奸匪潛伏，隱憂堪虞。爲根絕亂源肅清潛伏份子，首應加強警衛力量。現在江南各縣，地方武力雖多，但不易發生大的效力，其原因在組織紛歧，管轄不同，且指揮不統一，各縣的武力，如保安隊、警察、及常備自衛隊，各自爲謀，不相隸屬，在指揮上即難收縱橫靈活運用之便，爲糾正這個缺點，首應將現有各種地方武力，統一編組與整頓，實行警衛一元化。即建立以警察爲中心的縣警衛體制，使使力量集中，發揮強大效能，撲滅社會亂源。爲達成這個目的，各縣原有的保安隊、常備隊、及警察隊，應一律改編爲保安警察隊，隸屬於警察局，由警察局長秉承縣長之命，統率指揮使用。如此可使縣的武力統一編組，統一指揮，方可糾正過去紛歧複雜的情形。縣武力統一整編以後，可分駐縣境內重要地點，機動使用。尤於治安不良之地區，應先訓練少數精幹之警察人員，當川巡邏鄉村，協助治安，清查潛伏奸匪份子，并協助鄉鎮保甲，協助民衆自衛隊。以建立鄉鎮保甲的自衛組織，換言之，爲對付少數治安不靖之鄉村，先以警衛清，進而由人民自衛，即以警建衛，進而由人民自衛。

二、擴充蘇北武力：爲肅清蘇北各縣匪患，首需分析奸匪佔據蘇北所依

靠的幾種武力。奸匪在蘇北的武力，約有幾種，第一是正規軍，即所謂第十一縱隊，第十二縱隊，及第二縱隊是也。第二是縣武力，即所謂獨立團或警衛團是也。第三是區武力，即所謂武工隊或基幹隊是也。第四是民兵大隊，為鄉鎮以下的武力。欲肅清匪患，首需消滅匪的這幾種武力，如將匪的武力消滅，其他的一切，自易驅使。今日匪勢所以猖獗，全恃這幾種武力，下以壓迫民衆，供其驅使；上以反抗政府，形成割據。現在的勦匪工作，首應以武力對付武力，制止暴亂。對付匪的正規武力，應由國軍担任，即以國軍擊潰縣的地方武力。至消滅匪的地方武力，應由地方武力担任。目前蘇北各縣的地方武力，實力較弱，尚不能負此種任務。充實裝備，使每一個縣的武力，能單獨擊潰匪一個縣的武力。故目前蘇北各縣的勦匪工作，應集中人力物力，擴充地方武力，將每縣的武力，統一編組成團。即將現有的保安隊，常備隊，與警察隊，統編為縣保安團，力量集中，指揮統一，作機動的運用，對付匪之縣獨立團，并支援各區常備隊，每區應編成一團常備大隊或中隊，每鄉鎮應編成一個常備分隊，以對付匪之武工隊或基幹隊，并與縣保安團，作機動的配合，使全縣的武力，成一整體，作有效的運用。

江蘇地方武力之建立，以警察組織為骨幹，蘇北地方武力之建立，以保安組織為骨幹，其差別的原因，在江南各地，比較安定，戡亂的措施，寓有建國的規模，即以建警的姿態，完成江南地方武力的建立。蘇北各地，尚在混亂之中，擴大地方團隊，專為勦匪的措施，係臨時性質，一俟匪患肅清，地方秩序建立，仍當循循建警的途徑，整理地方武力，使其正常化。

普通組訓民衆：勦平匪亂，僅依靠國軍及地方武力，是不夠的，必須發動民力，運用民力，以人民力量，配合地方武力，協助國軍，收效必宏。故當前的戡亂工作，誰能發揮民衆力量，運用民衆力量，即是誰的成功，不但勦匪是如此，建國更應如此。

為發動廣大的民衆力量，應普遍的組訓民衆，即在目前的情況下，應普遍的組訓甲種民衆自衛隊，以自衛為中心，保為組訓的單位，將年在十八歲以上四十五歲以下的壯丁，從事生產或有正當職業者，一律參加，施以自衛及生產的訓練。鄉鎮常備自衛分隊或班，應以保民業自衛隊為基礎，由各該鄉鎮所屬之保，分期抽隊員若干人組織之，施以集中訓練。

各級民衆自衛隊，在組訓期間，應即完成自衛任務。各保隊應即完成清查戶口，執行聯保連坐切結，檢查國民身分證，實行巡邏守望，偵察情報等任務，鄉鎮隊在束訓期間，應協助保隊完成其任務，協助各保肅清零星散匪，實行鄉鎮聯防，配合地方武力，防禦股匪流竄等任務。在治安已確立區域，應運用民衆自衛組織，從事生產，并協助難民還鄉，恢復生產，成立生產合作組織，提倡互助合作，促進農業生產。

組訓民衆，在今日的縣政工作中，為首要的中心工作，地方政治的最大缺點，在政府與民衆脫節，民衆與民衆之間，沒有團結。因此政府的一切措施，得不到民衆有力的擁護，而民衆的力量，亦不能以正當的方式反映出來，以致地方政治，惡劣無力，少數不肖的執行人員，利用民心渙散，做出許多欺詐剝削自私自利的壞事，奸匪更利用此點，從事破壞工作。為戡平匪亂，應從組訓民衆做起，為改革地方政治，推進建設，亦應從組訓民衆做起。組訓民衆可謂醫治目前地方政治病態的特效藥。因政治係為人民服務，必須人民參與政治，擁護政治，然後政治力量，才能發生。以人民的力量，用於勦匪。勦匪必勝。以人民的力量，用於建設，效果必宏。今日更須動員民衆力量，建設地方。故組訓民衆，為目前縣政工作的首要任務。

地方武力之建立，須以民衆自衛組織為基礎，地方武力任何強大充實，僅能做到點與綫的活動。民衆自衛組織，係全民的，亦即係全面的，以點與綫領導面，以面衛護點，如此地方武力，始能生根。

以上三者，係說明今後縣政的重心及其具體做法。惟欲加速完成上列三項工作，領導機構，必須健全，即應集中意志，統一領導。縣各級機構，應依照已定辦法，繼續調整，各級首長及其幹部，應深入鄉村，督導民衆組訓，從事自衛，促進生產。

四、結論

本文僅根據目前各縣的實際情形，指出今後做的方向，吾人應認清當前的戡亂工作，不僅是單純的軍事勦匪，而是一種地方建設。即是改善人民生活的建設，將民生主義在戡亂中求其實現。因此今日的戡亂勦匪工作，係為掃除建設障礙的一種手段，而最後的目標，則在建設，即為民生主義的地方建設，此為吾人所應特別注意者也。

戡亂中地方政治應有的重要措施

程厚之

一、前言

割匪戡亂的過程，似乎在無限的延長，意志薄弱的人早經爲悲觀心理籠罩住了。「苦悶」，「迷惘」，「抱怨」，「頹喪」的空氣迷漫了中國的整個空間。但是要知道苦難與艱危，不是等待與躲避可以消除的，而是要從鬥爭與死拼中去打掉的。局面演變到今日危殆的地步，我們不容許再自誤下去，我們要反省，我們要認錯，我們要改進，我們要「自我革命」！今天的局勢，不容諱言的是敵勢日益張；我勢日益蹙，造成這局勢，原因固非一端，但政治的因素，成份却是重一些。許多人在批評政治，說政治配合不了軍事，但同時也有些人在爭辯說，軍事妨礙了政治，實在講，「彼此彼此」，誰也不要推諉責任，快快的自我檢討，自我革命吧！如果再不覺悟，必有「悔恨莫及」之一日！

筆者月前偶有機會訪問華北，走到了魯冀察綏四省和平津兩市。從城市看到了農村，從關裏走到了塞外，從高級的軍政負責人，訪問到了窮鄉僻野的農民。使我目證口呆的警覺到，過去我以爲瀕於破碎毀滅的華北，現在已有了新的生機，已茁長了新苗，而他的新生機的根本，就是長在「政治」上的。說不完的使人興奮的故事，也寫不完的使人驚奇的新辦法，從許多正從事於鬥爭的人們腦經中想了出來，也從他們與匪拚命的行動中做了出來。本刊上今後如能假我以園地，我願意另作詳細的報導，這一期，只能本了我考察的親感，撮取各地的精華，提出地方政治爲了配合剿匪戡亂應該有的重要措施，供作家鄉主政者的參考。所以我要向讀者聲明，我不敢掠人之美，這篇文章只是一個論文式的報導，而不是創作。

二、發揚優良政風

不容諱言的，我們的政治確如魏德曼所批評，已成了普遍的「貪污」與極端的「無能」。貪污與無能只是結果，產生的因素，是官僚政治的腐化作風。在察綏兩省，由於傅作義先生的領導，把這個問題澈底解決了。在那裏真正做到了「貪污絕迹」「清廉普遍」，「人人積極」，「假個能幹」。茲將察綏優良政治作風摘要介紹如次：

(一)察綏的優良政治作風是左列八項：

1. 有一定是非
 2. 貫徹命令
 3. 堅苦清廉
 4. 自動負責
 5. 互助合作
 6. 自我犧牲
 7. 經理公開上下互信
 8. 人人說實話，做實事，不飾非，不掩過。
- (二)察綏優良政治作風的推行，有左列各種原因和方法：
1. 高級的領導人員以身作則，與幹部生活打成一片，善於訓練幹部，能信任幹部，激勵幹部，保障幹部。
 2. 勵行「整體幹部」政策，統一訓練，統一任用，統一考核。使人人感覺爲國家人民組織而努力，不是爲私人功名利祿而努力；其工作是國家人民與自身的事，不是爲別人做的事；使工作成績爲工作的唯一保障，不講關係，不講人情，二個

人的前途，完全決於自己的是否努力。

3. 幹部訓練注重意識訓練及技能訓練，使在意識上能了解人生真價值，明是非，知利害，以貫徹自我犧牲，互助合作，堅苦清廉等作風，使在工作上，增強工效，達成任務。

4. 風行檢討改進，養成組織生活習慣，并使之制度化，定期舉行小組檢討會，對一切生活、工作、行為按是非標準，切實互相批評，互相檢討；則內在的自反自恥不顯境，外在的長輿論制裁不敢壞。

5. 加強各種輔導：

(一)學術輔導——成立學術研究會加強進修

(二)工作輔導——派視導人員經常視察，集體檢討，隨時改進。

(三)生活輔導——確定生活標準，經常明暗檢查，如超過標準，即屬行糾正。

(四)家庭輔導——婦女好奢侈，能逼丈夫貪污，親族依勞力能壞幹部名譽，應派人經常訪問勸告，并辦理家庭手工業，更進而生活上推行「公產制度」，「互助制度」，及「集體生活」。

6. 實施科學管理：分工要細，使人人了解職權範圍；責任要專，使人人無可推諉；檢點要勤，使一切無所遺漏；效法郵電管理，將工作職權責任，細目進度，按時間，按職務詳細課定之，并按期責成。分期編訂中心工作提要或手冊，頒發幹部，以利執行。

7. 風行財政收支連鎖公佈辦法：上級領導機關及下級工作機關，均按規定風行收支按月公佈，上下對照，并分別向民意機關報告。

8. 嚴厲執行考核：每月作一次小考績，並將考核結果公佈，認真執行，不稍賒徇。合乎優良作風者獎，不合者懲。賞由下

先，罰從上始，貪污者用重典懲治。

(三)以上的各點，都是極平凡的老生常談，中央在抗戰期間也會通令各省市縣這樣做過，但是結果都成了具文，推究到底，還是官僚政治的腐化作風，已深到不能自救的程度，良法美意，都不過是紙上談兵而已。在察綏之所以能行久之徹底者，一方面由於傅作義先生的善於領導，一方面是在八年抗戰中艱苦磨練已形成了整個的風氣，所以領導人如果是沒有真正的覺悟與堅苦卓絕的精神，把一切私心，私意，與私圖去掉，并以領導人的精神感召部屬，感應社會，蔚為風氣，是沒有效力的。

三、全面組訓民衆

人民的力量可以左右一切，可以決定一切。脫離了民衆者，必然失敗，我們的弱點也就在這裏。共產黨看透了這一點，不顧一切的用組織控制民衆，用幹部掌握民衆，用威逼利誘的方法來運用民衆。不管民衆的心是否悅服，可是民衆的力量卻被他奪取去了。我們如果再不警覺及此，使軍事，政治，經濟與民衆愈離愈遠，結果必致不堪設想。華北出現了兩個亂亂英雄，一是河北省第一區專員高潮波，一是第十區專員王鳳崗，分別的在冀東的秦皇島附近，與在平津保三角地帶的新城等縣，用民衆組訓這套法寶，制勝了共產黨。山東昌樂縣長（現已升為省府委員兼專員）張天佑，也用民衆組訓的力量，保持昌樂的完整，從抗戰時期起既未為日寇侵入，亦未為共匪竄擾。可見民衆組訓在當前是亂亂的一劑聖藥，也是政治建設經濟建設的運用。茲分別述其要義如次：

(一)組訓民衆的要點，可以分作左列各項：(山東辦法)

1. 組訓民衆以全民為對象，將男性壯丁，婦女，兒童，老人，均應分別組織，予以不同方式之訓練。

2. 以「管」「教」「養」「衛」四者合一；「組織」，「訓練」，「運用」三位一體為組訓要則。

3. 組訓之步驟，先建立組織，由組織中精選民間幹部；先訓練民間幹部，由幹部訓練民衆，并建立具有永久性之領導體。
4. 組訓之內容，絕對不重形式訓練，重「實用」及「生活」訓練：

(一)軍事方面着重於「服從」，「協同」，「勇敢」之精神訓練及「防奸」，「放哨」，「盤查」，「射擊」，「爆炸」，「突擊」，「通訊」，「情報」，「搜索」，「空室清野」等訓練。

(二)政治方面着重於瞭解「敵人暴行」，「人民自衛自治自養的要義」，同時在訓練中使之發展幾項公民基本技能「查戶口」，「檢查國民身份證」，「開會」，「選舉」，「糾舉壞人」，「改革惡習」，「剷除黑暗與不平」。

(三)文化方面：在訓練時同時施行生活本位之民衆教育，並建立文化會堂於各鄉，使組訓後之民衆有經常集會之所，講時事，聽故事，唱歌，開會，逐漸實施生活教育及公民活動。

(四)在經濟方面，利用組訓基礎，成立合作社及農會，以受訓民衆中之優秀農民爲主體，所有政府分配物品貸款及生產消費等利益，均透過此組織，以達於民衆。

5. 民衆組訓之作用，乃由喚起民衆，達到團結民衆，由家庭組織，進到社會組織；由幹部領導進到全民政治；由政府改革進到社會改革；由民衆組訓，做到民生建設。

(二)掌握及運用民衆之要點：(河北新城辦法)

1. 縣長及鄉鎮保長以掌握民衆爲最重要之任務，應絕對掃絕官僚化之腐敗作風，由上而下，應以每月三分之二之時間，親至下層配合工作。縣長及縣政府幹部分別掌握各鄉，鄉長及鄉公所幹部分別掌握各保；各保保長及幹事分別掌握各民戶。
2. 各教人員下鄉工作，衣必農裝，言必和藹，真誠的接近民衆。

，打入民衆羣之核心；並利用鄉里親友等之社會關係，利用共同吃飯共同居住之方式，好惡相同之心情，和民衆打成一片。

3. 在民衆羣中，時刻予以啓發誘導，鼓舞其愛家愛鄉的熱情，更從側方監視民衆中所潛藏之壞份子，予以不失時效之打擊，以免引起分化作用，及其他不良後果。換言之，即「團結好人，拉攏兩可人，打擊壞人」。

4. 遇有情況，民衆能打，便與民衆共同禦敵，民衆力不可及，則與民衆相率躲避；民衆來歸則與之同歸，與民衆混然一體。是故必於「政不離民」原則下，完成任務。

四、政治隨軍拓展

戡亂工作中最感困難的是政治不能跟隨軍事作面的拓展，縱使匪的的主力轉移，我們也不過佔着幾個死點，至多保持一根據，匪仍在廣大的面上，行動自如。例如蘇北，山東都是很顯着的例子。在河北新城，王鳳崗專員對於面的開拓，有一套極好的方法。河北省政府也組織了救民先鋒隊，專負以政治開拓面的責任。錄其要點如次：

- (一)將省縣政府的工作人員大量縮減，并招考勇敢有爲之青年加以訓練，組織「政治先鋒隊」分發各專員區，在專員統率下隨軍事進展在開拓之區域，從事於救民及政治拓展工作。

(二)政治先鋒隊之任務如次：

1. 匪情調查(如匪軍實力，民衆匪化之程度，重要匪幹之姓名，家庭狀況，匪各機關幹部經常盤據地點，各處地道及防禦工事分佈情形，及各村反共份子等)
2. 政治宣傳(宣傳對匪幹優待的寬大事實，及我方對於人民之德惠，使匪幹歸服，民衆安心)
3. 策反肅奸。
4. 建立人民的情報組織。

5. 救濟民衆，組訓民衆。

6. 清查戶口，編組保甲。

7. 調查處理土地債務糾紛。

8. 接收保管糧食及其他物資。

9. 其他肅清匪毒工作。

(三) 政治先鋒隊的工作未完成時，必須以軍事掩護，俟當地人民自衛武力建立，由政治先鋒隊協同當地忠勇愛鄉戡亂有功人士，組織復員委員會建立各級地方機構，選拔幹部，恢復地方秩序。

(四) 復員工作告一段落後，即正式恢復縣行政各級組織，推行地方自治，建立各級民意機構，開展正常縣政工作。

(五) 以上政治開拓的三個階段，每階段以三個月為限，循序以進，同時與軍事作適當之配合，則每一地區之收復，始能臻於鞏固。

。如果像現在蘇北的情形，軍政不相顧，政治也沒有做法，有

為收復，實在一個個縣政府都成了包圍內的待決之囚了！

五、結語

配合剿匪戡亂，政治不惟不能日漸腐敗，而且不能消極保守。我們從事於政治工作的人，不要再把政治看作一種無用的累贅。過去的錯誤雙方都要負責。要完成剿匪戡亂的艱鉅任務，只靠政治固不成功的，只靠軍事也沒有辦法。兩年來的教訓已經够多了，我們還不能從血的經驗中改進我們的錯誤嗎？不過在「軍政配合的口號下，必須弄清楚，「軍」和「政」不能互相吞併，如果以軍吞了政，或以政併了軍，都是不可以的。軍和政的責任雖同，工作的性質究有異。傅宜生先生說的極明白：「軍事佔領，政治鞏固；軍事擊潰，政治肅清」從這句話裏，便把「軍」與「政」的工作分別并配合好了！

縣政建設與親民運動

劉百川

民主政治的基礎，在地方自治，地方自治以縣為單位，所以縣政建設是中國民主政治的根本工作。國父說：「吾夙定革命方略，以為建設之事，當始於一縣，縣與縣聯以成一國」，這就是說，要建國就要先從縣政建設做起。因此要政治民主化，必須「喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治」，使人民自覺自動的熱烈參加政治，管理國事，在實際政治活動中訓練民衆行使四權，以完成民有，民治，民享的民主政治理想。所以為了完成建國大業，順應時代的要求，乃有新縣制的產生，新縣制的實施，在健全政治基層組織，求得地方自治的完成，它是針對着中國現在的實際情形，與根據中國的社會環境的嶄新的政治制度，貫通着三民主義的宏深理想，是中國歷史進展中一件具有劃時代意義的建設。

我們知道新縣制的實施，不僅根據中國固有的最完整的政治哲學，而且是實現三民主義最高理想的企圖。因為當此行憲開始，國家已步入民主大道，要建設三民主義的民主新中國，必須從政治最基層的地方自治工作入手，使人人都有政治的興趣，政治的意識，以及參與政治的能力，人人都能參加組織，從組織裏獲得訓練，這樣，衆人的意志，便可通過人民的補力而推動政治，控制政治，民主政治才能得到有力的保障。蔣主席在「確定縣各級組織問題中」說：「本案之三種根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國基礎」，所謂喚起民衆，乃是國父四十年革命經驗的寶貴教訓，新縣制乃是完成國父未完的革命大業，所以不能不首先喚起民衆，其次，主席深感民力發動不够，地方組織不健全，不足以奠定建國基礎，因

又提示「發動民力，加強民衆組織，促進地方自治事業」，這是新縣制的根本精神，根據這種精神而創造的新縣制，其功能不僅可以改革地方政治，而且奠定國家萬年有道的基礎。同時實施新縣制的地方自治團體，「不止爲一政治組織，亦且爲一經濟組織」，它的內涵意義是政治、經濟、文化、軍事的綜合，簡單的說，就是「管」「教」「養」「衛」等。教、養、衛是縣政建設的中心工作，所謂「管」就是管；如何的管，如何的養，如何的衛；所謂「教」就是教；如何的教，如何的衛；所謂「養」就是養；如何的管，如何的養。四者有極大的連環性，而以管爲經，以教養爲緯，以管養衛爲目的，以教爲方法，有時分工合作，有時相輔相成，分開來雖是四件事，但在實地運用時候，却是一個有連環性的整個體系，不能互相孤立，而「教」尤應成爲縣政建設的中心力量，負有教管教養教衛的責任，至於管教養衛的具體內容，應該包括下列各點：

第一「管」，就是政治建設，也就是政治的教育，主要的要灌輸人民的政治知識，使能管理國事；培養國民的自治能力並訓練運用四種直接民權；指導國民組織各種會社，共營團體的生活；建立國民道德，使能實踐忠、孝、仁、愛、信、義、和、平的國訓；激發國民政治的興趣，使能履行各種義務；訓練國民自衛的能力，使能參加各種自衛組織；培養服務的能力及興趣，使能興辦各種公共事業。這些工作，有的要在學校裏樹立相當基礎，有的還要在社會裏實地指導。

第二「教」，就是文化建設，也就是語文的教育，主要的要訓練人民發表的能力，使能以語文來表情達意，並利用文字吸取知能，增加經驗，繼續不斷的進步，養成讀書能力及興趣，隨時參攷書報，解決困難問題，指示研究及學習的方法，使能隨時用功，自謀進益，這些工作，大部份需要學校教育，到了學生離開學校以後，在社會上服務的時候，還要隨時進行繼續教育。

第三「養」，就是經濟建設，也就是生計教育，主要的要加強職業

指導，使有就業的技能及樂業的興趣，指導生產技術的改良，使能增加生產，提倡合作組織，使能調節生產與需要等，這些工作首應從學校教育打下基礎，再利用社會力量，繼續予以指導，才能完成任務。

第四「衛」，就是健康訓練，也就是康樂教育，從鍛鍊個人的健全體格，到培養國家的元氣，並提高尚武精神，義勇意識，使具備自衛衛國的能力。

管教養衛，既是縣政建設的內容，也是縣政建設的目的，如何才能達到這個目的，便要尋推動的方法與力量如何，因爲我們已深切了解，政治建設的目的，是爲的人民，政治建設的力量是靠人民，政治建設的方法，必須接近人民，所以我們主張發起一個「親民」運動。因爲不深入民間，關於「民隱」、「民瘼」、「民情」，便一無所知，那麼一切政令推行，如何適合民衆需要，獲得民衆擁戴？更如何談到「民主」？關於「親民」的工作，當要先從教育做起。尤其國民教育人員對於親民運動，要能身體力行，做一個有力的倡導。其理由有四：

一、民衆是地方自治組織的基礎，一定要有健全明達的民衆，地方自治的組織，才有法着手，一切地方自治的事業，才有法推行，試看中國現有的一般民衆，不識字佔百分之六十以上，而一般人的頭腦，更都充滿自私自私的念頭，以這樣既愚且私的民衆，來實行地方自治，如何能够行得通？如要化愚爲知，化私爲公，那便需要教育人員，深入民間，與民衆共同生活，從生活中給予民衆以實際的教育。必定從人民的需要出發，那一切的教育，才爲民衆所擁護，才能收到真正的教育效果。

二、地方自治的完成，除去要有健全的民衆做基礎以外，並且還要

有健全的領袖，推進一切事業，如果沒有健全領袖，那地方自治雖然組織成功，仍是有組織，無事業，有軀殼，無靈魂，實在不能推進地方的事業，試看現在地方上一般的領袖，不是昏庸老朽，便是麻木不仁，求一精明幹練，努力服務的地方領袖，實在不可多得，以這些昏庸老朽麻木不仁的人來做地方的領袖，那麼地方自治還有什麼希望？如何推翻民間舊有的惡勢力，如何在民衆心理上建立起一種新的信仰，如何爲民衆

培養起新的幹部？那只有深入民間，從真正了解民衆做起。一定要把我們一切教育的和政治的理想，從民衆自己的心意中表達出來。

三、新制國民學校及中心國民學校，更要與鄉鎮保長密切聯繫，實行政教合一。但如何組織人民，訓練人民，如何協助政府爲人民興利，爲人民除害，如何建立人民自治的組織，來表達人民自己的意見，如何使行政人員真正了解人民的疾苦與需要。必先要與人民接近才能達到目的。

四、地方自治的目的，是要地方一切政治、經濟、文化的事業，都由地方上來籌劃進行，以造成一個有秩序，很豐裕，很文明，很進步的社會，教育既有改造社會推行政治的責任，那必定要真正了解人民了解社會，才能達成任務，如果與人民社會脫節，那教育對於政治對於社會，不會有什麼作用的。

關於「親民」工作，除去教育人員應該努力實行外，推行地方自治的幹部人員，更要身體力行，切實去做，俗語：「縣長爲親民之官」，可知應該如何與民衆打成一片，密切聯繫，我爲一般地方自治人員，自上縣長，下至鄉鎮保長，不獨爲了了解民間疾苦，洞悉民情，應該時時接近民衆，與民衆爲伍，就是爲了得到民衆信仰，獲取民衆同情，增加行政效率，也應該深入民間，採訪民情，依循民意，作爲一切施政參攷，惟有這樣，一切政令推行，才能安合民衆需要，也才能發生偉大效

能。所以普通縣長的巡視，與其到區鄉公所，作公事的視察，倒不如訪問一般民衆，來得親切，因爲區鄉公所，在今天還不是真正代表民衆的機關，人民真正的意見，社會的輿論，以及民間實際情形，在區鄉公所還不得了解，如果改換方式，到民衆家庭去訪問，與民衆閑話漫談，實能發掘民衆心靈深處的真情，得到民間一切真象，而且官民之間的隔閡，也必因此消除，更可增加彼此的了解，如果當面親自委託或交代民衆辦理的事件，民衆必十分表示樂意接受，而早日保證其完成，其效果當較一紙命令來得鉅大，常常親近，時時接觸，政府與人民之間必甚融洽，政府固可了解民衆一切，辦理行政，急民衆之所急，做民衆之所願做，而民衆亦必竭誠擁護政府，愛敬政府，發生休戚相關，榮辱與共的血肉關係，又如徵兵工作，不能僅從區鄉公所的報告上去看統計數字，而要研究被徵的是那些人，家庭身世怎樣，體格、習性、知能怎樣，澈底明瞭以後，作爲組訓的參攷。再如徵糧工作，不能單注意數量多少，成色好壞，而要研究糧是怎樣徵來，主要出糧的是那些人，徵收有無困難，困難如何，一般民衆對徵糧反應怎樣，也要明白究竟，知道民衆實際負擔，好作合理分配。總之，縣政建設的基礎在人民，要推行自治必須利用民力，發動民衆自動，切實做有利於民衆的事情，與民衆發生血肉關係，密切注意親民的工作，那末，政治才能合於民主化的要求，也才能實現民主政治的最高理想，所以我想在推行縣政建設的時候，來發起一個「親民運動」。

縣政建設之途徑

譚金榮

一、前言

縣為國家之基礎，建國必先建縣，亂從地方發生，戡亂必先根絕地方亂源，值茲戡亂建國之際，縣政建設，不僅為建國之要圖，且為戡亂之急務，建設之首要在民生，其目的在求社會秩序之安定，與人民生活之改善，即本積極精神，在建設上講養生，從進步中求安定，努力於地方自治之完成，促成合理的新社會秩序之建立。

一完全自治之縣，不僅為一政治組織，亦並為一經濟組織，故推行地方自治，首應完成地方基層之政治組織與經濟組織，集中力量，建設鄉村，俾鄉村民衆，於集體勞動之中，增進地方生產，改善個人生活，提高智識水準，練習四權行使，盡國民應盡之義務，享國民應享之權利，以達到實現民權主義與民生主義之目的。

二、基本認識

縣政建設之目的，在完成地方自治，實現新社會。這種地方自治，不是少數豪紳操縱的地方自治，更不是地痞流氓把持的地方自治，而是地方全體人民為謀地方利益的有力結合，故縣政建設，就政治方面講，應為全民的地方自治，即為民權主義的地方自治。

目前的地方，為鬆懈混亂，而無團結力的社會，這種現象的成因，固然很多，其最主要者，在社會財富的分配，失其均衡，造成貧富懸殊的現象，無形中形成富者與貧者兩個階級，因生活利益不同，彼此各不相顧，共產黨利用此社會的隙縫，與貧民的無知，乃掀起階級鬥爭的風波，故縣政建設，就經濟方面講，首應消滅社會貧富懸殊的亂源，改善

一般人民生活，使奸人無所利用，因此縣政建設，應以經濟建設為主，而經濟建設之主旨，在澈底改善人民的生活，滿足人民食衣住行，樂育各項之需求，因此我們認為現階段的縣政建設，不僅為民權主義的政治建設，且應為民生主義的經濟建設，故一完全自治之縣，不僅為全民參與的地方政治，且為全民享受的不平等經濟，因此縣各級自治組織，應同時為一經濟組織，各級自治機構，應與各級合作機構，密切配合。

三、組訓民衆推進基層建設

為欲消滅地方人民彼此不團結的裂痕，羣策羣力，共同參與地方建設，必須組訓民衆，養成互助合作精神，今日地方政治不健全之最大毛病，在地方人民，未能參加地方組織，人民與政府脫節，地方一切建設事業，無法推動，為使地方人民，參與地方組織，以集體力量，建設地方事業，首應將地方有生產能力之民衆，按照自治系統，加以組織，即將年在十八歲以上四十五歲以下之壯丁，編成保隊，受至少三個月之訓練，在城鎮地方得依行業之性質，分別編組訓練。

民衆組訓之目的在（一）養成遵守國家紀律，服務地方之健全公民。（二）鼓勵民衆，參加生產及自衛等工作，並使之變為優秀工作者。（三）提高民衆知識程度，培養民衆政治能力，實行地方自治，促進地方建設。（四）指導民衆合作互助，加強個人與團體間之連帶關係，並運用團體力量，改善經濟生活，維護地方安寧，建立三民主義新社會之基礎。

民衆組訓，應以保隊為基礎，由保隊組成鄉鎮隊，再由鄉鎮隊，組成縣隊，由縣長負責領導，統轄鄉鎮隊。保隊在訓練期間，由鄉鎮公所

，派員指導學校教師協助，訓練完畢後，保隊隊員得分期調至鄉鎮隊部，值成，施以集中訓練，并實行服務。担任民衆組訓之幹部，應由縣訓所分期分區，予以訓練，根據組訓建合一的原則，於訓練期間，實行推進地方建設。

保隊編組完成後，應使隊員逐漸了解合作組織之重要，依法成立合作社，并以全保農田爲若干合作農場，依事實需要，逐漸改良生產組織，及經營方式，鄉鎮成立合作社籌備處，并設置公營市場，經營全鄉鎮之產品運銷，及農業加工等業務，各保合作社依次成立後，即依法成立鄉鎮合作社，同時組織各種專業合作社，擴大合作業務經營之範圍。各鄉鎮合作社及專業合作社相繼成立，并決定其基礎後，即依此成立縣合作聯合社，經營全縣合作業務，是爲全縣合作組織之完成。

依行業性質編組之民衆，得將店主店員工人，分別予以訓練，其依法成立之同業公會及工會，應在縣政府指導下，改進并管理各種民營經濟事業，各教會外組織與各種同業公會及工會，均應在縣政府領導下，推行全縣經濟建設，以縣爲一企業組織之整體，是爲全縣經濟組織之建立。

經過訓練之民衆，參加地方基層組織以後，即以組織力量統一，推進管教養衛各項建設，關於管者，運用保隊健全保甲組織，管理地方公共事務，保隊隊員之爲戶長者，均爲保民大會構成份子，健全保民大會，并以保民大會力量，發動地方建設。

關於教者，保隊隊員，即爲國民學校成人班之學員，并運用保民大會，保壯丁隊，及保合作社，實施公民教育，識字教育，生產教育及自衛教育。

關於養者，保隊隊員即爲保合作社之社員，并以保合作社，經營合作農場，發展合作事業，同時利用保內公產，設置保公田，由保隊隊員及合作社社員公耕之，并逐漸擴充其範圍。

關於衛者，運用保隊，養成民衆自衛能力及紀律生活，執行聯保連坐辦法，用以肅清保內之不良份子。保隊部應分配隊員任務，依防務上

之需要，實行據點守備，并接受鄉鎮隊部之指揮，聯合防衛，保隊隊員應倡導國民尚武精神，健全體格，改良環境衛生，并協助衛生人員，實施防疫等工作。

四、運用組織改善人民生活

縣各級經濟組織建立以後，應運用組織的力量，發展經濟建設，保合作社應經營保合作農場，由全保農民參加，實行農業計劃生產，改進農業經營方式。保合作農場之經營與管理，由鄉鎮負責指導，并由縣政府設置專人，負責設計及監督之，鄉鎮應成立公營市場，由鄉鎮合作社經營，辦理下列各項業務：(一)接受各保合作社及人民之委託，運銷農業及加工之產品。(二)接受各保合作社及人民之委託，購運農民需用之生產工具及日用品。(三)登記本鄉鎮市場之物品，評定其等級及價格。(四)接受縣政府之指導，於必要時協辦平價工作。(五)管理度量衡。鄉鎮公營市場，應建立倉庫，經營下列事項：(一)儲藏農田生產之物資，平準其價格。(二)檢定物資，規定其標準，分等儲存。(三)保管農民之生產品，以免侵蝕或其他損害。(四)辦理抵押貸款，流動農村金融。(五)集中物資，便於管理。

鄉鎮得依地方情形，經營下列事業：(一)辦理農產加工，設置小規模之碾米廠或製粉廠，以改良民食。(二)辦理紡織縫紉等工業，以改良民衣。(三)經營建築事業，設置磚瓦廠，石灰廠，并成立營造廠等，以改良民居。(四)辦理運輸事業，曾經受訓之隊員，組織運輸合作社，運輸農業產品，及加工之商品。

縣政府應運用民衆組織力量，分期完成下列各項建設：(一)修建縣境內縱橫連貫之道路。(二)修建縣境內之橋樑涵洞。(三)修濬縣境內之河流，便利航行，發展水利。(四)敷設縣境內之電話網。

爲改良農業，縣應設縣農場，實驗改良縣內之農作物，鄉應設推廣蕃殖站，負責供給保合作農場所需種籽，並督導改良其耕種方法，增加生產。

爲掃除文盲，解放民衆愚昧，提高國民知識水準，應儘量利用縣各級教育組織，達成任務，即保國民學校，應依法設置兒童部及成人部，實施國民教育及成人補習教育，並以國民學校，配合保辦公處，合作社及保隊等，發展保內文化事業，鄉鎮中心國民學校，應與鄉鎮公所，鄉鎮隊及鄉鎮合作社配合，發展鄉鎮內下列文化事業：（一）招收各保國民學校畢業學生，授以完全小學教育，對於無力升學之兒童，並應授以相當之生產技能。（二）負責輔導國民學校之施教工作，延聘優良教師，以其一部份時間，分赴各保督導。（三）辦理少年管訓，凡年在十二歲以上十八歲以下之青年，應於鄉鎮中心國民學校，實行集體生活，注重職業技能之指導及生活習慣之改良，此項管訓，必要時，得由各保國民學校分別辦理。縣立中學或師範學校，應設立各種班次，招收中心國民學校畢業生，分別培養地方建設之幹部，及準備深造之學生。

縣政府爲推廣社會教育，應統籌辦理下列各種文化事業：（一）民衆閱覽書報之場所，（二）本縣文物之展覽，（三）民衆休息之公園與運動之體育場，（四）民衆集合之會堂，（五）放映電影及播音之設備，（六）印刷文化用品之設備。

爲充裕人民社會生活，應就現有各種組織，設法利用，如運用保民大會，保合作社及保隊，推行新生活運動，改良民間禮俗，養成注重整齊清潔，維持公共秩序，及敬老尊賢等習慣，并可透過保民大會，保合作社及保隊，提倡民間娛樂，增進生活興趣，如舉行遊藝會，國術競賽，及團體歌唱等娛樂，民間有健全正當的娛樂，傷風敗俗等類賭博的不正當行爲，自可逐漸消滅於無形，社會風氣，自易趨於純樸。

鄉鎮之間，應利用鄉鎮公營市場，舉辦社會福利事業，以爲全鄉各保的示範，如設置營養食堂，文化茶園旅社及娛樂場所等，藉此種種設備，可以推行節約，并可逐漸養成純良的國民品德。

爲求矜寡孤獨，廢疾者皆有所養起見，縣政府應通盤籌劃，設置養老院，育嬰所及殘廢所等，將收容之兒童，及壯丁男女，分別施以適當的教育，及生計訓練，使謀生有術，廢而不費。爲保障人民健康，應建

立全縣衛生組織，配合各級地方組織，推進衛生事業，對於貧病者，實施免費治療，消滅人民體弱的病態。

五、完成警衛安定社會秩序

警衛建設，爲完成地方自治的重要條件之一，惟警衛建設的內容如何，則言人殊，缺乏一致的解釋，有著重於保甲者，有著重於警察者，此紛歧的原因，由於警衛的概念，吾人見解不一致。我們現在所論的警衛建設，係以警察爲中堅，而輔以民衆武力的警衛體制，即目前各地警衛，完全由警察負擔，勢有不能，因廣大的農村社會，警察力量，一時不易深入農村，且農村社會秩序，完全由警察維持，不僅不需要，且甚浪費，爲顧及地方實際情形，當前地方上的警衛制度，在鄉村以上，應以警察爲主，鄉鎮以下，應建立民衆的自衛組織。即以基層的民衆自衛組織，與上層的警察制度相配合，而建立完整的縣警衛制度。

縣政武力，應予統一，運用警察力量，鎮壓地方騷動，清剿縣內散匪，維持市面秩序，鄉村方面，應選用民衆自衛組織，完成下列任務：（一）盤查守哨，於保內交通要口，設置盤查哨，盤查行人，由保隊隊員，輪流担任，不分晝夜，執行勤務，（二）偵察情報，指定保隊之精幹隊員，負責偵查各方情況，使不良份子，無法潛伏。

民衆自衛組織，係以民衆力量，控制全面，使不良份子，無法活動，警察組織，係政府力量，控制各點，爲民衆力量之後援，以政府力量，配合民衆力量，將這兩個力量，作爲有機體的運用，完成整個的警衛網，雖有好亂之徒，亦無法施其技倆。

六、健全縣政府加強領導

縣政建設工作，應由縣政府統籌，發動人民力量參加，故縣政府爲縣政建設的發動機，要這部機器，不發生障礙，并能產生大的馬力，必需組織健全而合理，即縣政府的權力，必需加大，使能領導全縣，因此縣長地位與職權，應儘量提高，將地方上所有權力，集中於縣政府，俾

能發生一元化的領導，縣政府的組織，不宜龐大，在通常情況下，以設置秘書會計兩室及五科為原則，並儘量充實專業人員，而減少一般行政人員，將統制的行政組織，變為指導生產的事業組織，縣政府內都，實行幕僚長制，厲行科學管理，革除腐舊的專辦公文，不講實際效率的習慣。

縣佐治人員的工作，應以鄉鎮及實際事業為對象，對於經辦之事業，應經常指導考核，務求實效，其指導要點：（一）督導人員，應依內分外合之原則，留縣期間，以所任職務，實行分工合作，外動期間，分組赴各區鄉鎮，實行綜合督導，（二）督導人員，應恪遵行政三聯制之規定，參與縣政設計工作，並徹底了解縣政建設程序，考核各級人員執行實況，以為設計上之參考，每月舉行督導會議一次，除報告督導結果，建設改進辦法外，並研究督導方法及編寫縣政年報等。縣政府應加強縣政會議，推進建設事業，並決定管教養衛配合實施之重要問題，縣參議會應負責審查年度施政計劃及預算，並監督縣政設施的情形，以建立民主監察制度。

七、建立鄉鎮確立自治基礎

縣之基礎在鄉鎮，縣政建設工作，能否順利進行，視鄉鎮之是否健全而定，因鄉鎮為縣以下之法人，在縣政建設程序上，有採取主動的任務，必須健全充實，始能配合而發生力量，故建立鄉鎮的主要目標，使鄉鎮在縣自治體系中，能單獨發生力量，領導基層建設，因此建立鄉鎮，即在使鄉鎮成為基層的自治團體，自動的發揮建設力量。

欲確立鄉鎮為基層的自治地位，其區域應予固定，不能隨便變更，鄉鎮區域的劃分，必須遵守下列原則：（一）以人口、經濟、交通、歷史關係，自然條件等標準，並確定其界線與面積，非有特殊情形，不得變更，（二）普通城廂及工商業發達之市鎮，只能設置一個單位，不得將自然形成的單位，作硬性的分割。

鄉鎮長應由民選，但在鄉鎮自治未完成前，為避免少數人之操縱，

與土豪劣紳之把持，暫由縣政府挑選合格人員充任之。鄉鎮長的主要任務，在縣政府監督之下，領導民眾，辦理鄉鎮自治事務。至國家委辦事項之執行，則非鄉鎮長之主要工作，故鄉鎮長應認清其職責與地位，切不可為執行各級委辦的事項，而忽略本身的任務。

鄉鎮公所之組織，應採行幕僚長制，因將來鄉鎮長民選後，其實而能者固能勝任愉快，但賢與能，勢難兼備，為避免民選人員缺乏領導業務才能起見，確立鄉鎮公所幕僚長制，實有必要，且鄉鎮公所幕僚長應規定地位稍高，可以選擇優秀人員，下鄉工作。鄉鎮公所之編制，應依鄉鎮之性質決定，鄉鎮不但為基層之政治組織，且為基層之經濟組織，故為配合鄉鎮之性能，其人員之設置，應分政治與經濟兩種，即按業務之需要，分設政治幹事與經濟幹事各若干人，政治幹事，辦理基層之戶口保甲等各項政治建設，經濟幹事，辦理合作社等各項經濟建設，至文化方面工作，應由鄉鎮中心國民學校辦理，警衛事項，應由鄉鎮隊部辦理，不必再設專人，為加強鄉鎮事業之推進起見，鄉鎮公所、鄉鎮隊部、鄉鎮合作社及中心國民學校，均應設置一處，聯合辦公，並應加強鄉鎮務會議，推行鄉鎮管教養衛合一之建設事項。

保甲為鄉鎮內之編制，其編組應以自然環境與歷史關係為標準，不必拘泥於數字之整齊。保甲長應由民選，保辦公處應分設政治幹事與經濟幹事，分担保內政治與經濟工作，以完成保為鄉鎮的政治經濟細胞。

鄉鎮自治，應採行政監督制，即鄉鎮以縣政府為監督考核機關，保以鄉鎮公所為考核監督機關，一切與辦事業，均應依法呈報核准備案或備查，藉此可使縣政建設工作，在整個計劃，整個目標之下進行。

八、建立自治財政發展地方事業

財政為庶政之母，為推進縣政建設，必須整理縣財政，確立鄉鎮財政收支系統，寬籌縣財源，調劑盈虛，以促進全縣自治事業的發展。故縣財政必須採取主動政策，即以財政促進地方經濟建設，並以地方經濟之繁榮，奠定財政基礎。

鄉鎮財政收支，在財政基礎未探植前，不能遽採量出爲入原則，應先量入爲出，節省不必要的開支，用達預算平衡，然後開發地方經濟，培養稅源，使達於自給自足之境。縣鄉財政支出，應分別輕重緩急，儘量減低行政費用，提高人民福利事業比率。

鄉鎮爲辦理某項自治事業必要之經費，得依法征收臨時收入，但應編造預算，提交鄉鎮民代表會，審核決定收入之標準及數額，呈請縣政府核准後征收，實行取之於民，用之於民。

縣財務行政，應確立收支積存四種分立制度，縣政府，稅捐稽征處及縣金庫，應切取連繫。征收機關，應注重收稅的方法力求簡單明瞭，廢除包商制度，嚴禁浮收中飽，以期裕庫便民。

縣銀行爲全縣之金融中樞，應作如下的經營與運用：(一)縣銀行兼縣金庫，縣合作金庫，及縣農民貸款處，(二)縣銀行應受縣政府之指揮，並與省銀行切取聯繫，依企業組織之原則經營之，(三)縣銀行之重要任務，爲協助本縣經濟組織，發展生產及分配事業。

九、培養人才健全各級幹部

幹部決定一切，新的建設，必需有新的幹部，始能達成任務，爲推行縣政建設，各級幹部均應經過訓練，以能恪遵三民主義，推行國家政策，發展地方事業，努力地方自治者爲合格。

縣各級幹部，爲數衆多，按其工作性質，可分爲下列各種：(一)縣長。(二)縣佐治人員，縣政府秘書科長、警察局長、縣訓所教育長、民衆自衛總隊附、區長、督學、縣指導員、合作指導員、技士、科員、辦事員等等。(三)縣參議會秘書、鄉鎮長、鄉鎮隊附、主任幹事、保長、戶籍員、地籍員、衛生員等等。(四)自治人員，縣參議會正副議長、鄉鎮民代表會及保民大會主席等等。(五)經濟事業人員，各級合作社及同業公會主席、理事監事。金融、財政、農工、生產、運銷等業務機關經理、主任、廠長等。(六)文化事業人員，各級學校校長、教員及民衆教育人員等。以上各級幹部，決非短期內所能養成，必須依照

學制系統，逐步培養，并予考試甄拔，及實習任用，縣各級民主機關代表，應定期舉行講習會，加以講習。各級幹部之訓練講習及進修，均應以中央及省立施政方針，本縣建設計劃及實施方法爲主要材料，或研討內容。

十、釐定建設程序分期實現社會改造

縣政建設，應依照一定程序進行，始能有條不紊，易收效果，其應遵循之程序：(一)調整各級機構，(二)舉行調查并擬具計劃，(三)訓練幹部培養人才，(四)組訓民衆，發展民力，(五)建立全縣經濟組織，(六)進自治建設，實現三民主義新社會。

在調整各級機構，健全人事時期，縣政府應進行之工作爲：(一)本行新政用新人主旨，甄用幹練人才，健全各級組織，(二)建立人事文書及事物等管理制度，(三)約集地方團體負責人及公正士紳，交換有關本縣建設計劃之意見，(四)縣長及其他主管人員，應進行各鄉鎮考察地方情形，訪求民隱，徵詢輿情。

在舉行縣單位概況調查，擬具建設計劃時期，縣政府應進行之工作：(一)延聘專家，擬定調查範圍，計劃表格及方法，(二)召集調查會議，講解調查方法及步驟，發動全縣智識份子，一體參加，(三)指定專門人員，整理調查資料，由縣政府彙集各方意見，擬定計劃草案，(四)召開縣參議會，研討計劃草案，經審議通過後，呈請省政府核准施行，(五)召集縣屬各機關主管人員，舉行座談會，研究建設計劃之實施方法。

在訓練幹部培養人才時期，縣政府應進行之工作如下：(一)健全縣訓所組織，以縣政府督導會議之人員爲主要教職員，(二)訓練對象爲鄉鎮長，鄉鎮公所職員，保國民學校校長教師，及合作社理事監事等，(三)基本訓練定爲一個月，集中舉行之，研討省縣施政中心工作，及地方建設實際問題，(四)業務實習定爲兩個月，受訓學員，均各回本職，於實際業務中，實施改進辦法及建設計劃，并由督導人員，巡迴

指導，藉收即訓即建設之效。

在組訓民衆發展民力時期，縣政府應督率鄉鎮保各級人員，實施民衆組訓，完成全縣民衆自衛隊之組織，并以組織力量，進行自衛生產，及各項基層建設事業。

在建立全縣經濟組織時期，應由保至縣，成立各級合作社，完成全縣生產組織，再由生產以至分配，由農業以至工業，逐漸鞏固合作經濟之基礎，擴大生產事業之範圍。

縣各級組織建立以後，縣政府除以之完成戶籍地籍之調查與整理，確立地籍戶籍永久基礎外，并應以其爲推進縣政建設，改造社會之動力，由經濟建設至文化建設，由文化建設至社會建設，由社會建設至憲政建設，或以民主主義之建設，實現民權與民族主義，或以民權主義之建設，實現民生與民族主義，逐漸完成地方自治，實現三民主義新社會。

十一、確立省政府領導方針達成縣政

建設使命

縣政建設，固以縣爲全體，但省居於領導地位，一切措施，應與各縣建設計劃相配合，即省政府應確認縣政建設爲省政建設之重心，除省單位建設事業，由省舉辦外，應以全力，領導各縣，推進縣政建設，并培養各縣自發自動的精神，對於各縣年度施政計劃及預算，除委辦事項外，不應令縣推行計劃以外之工作，及預算以外之支出，省縣間之關係，應單純化，即縣長僅對省政府負責，而省政府之命令，亦應集中，切

實避免紛歧現象。

省政府爲推進全省各縣的全面建設，應爲各縣選擇賢能之縣長，主持縣政，并負責訓練儲備主要的佐治人員，供給各縣需要，倡導人才下縣運動，鼓勵有爲青年，參加地方建設工作。

爲加強各縣建設工作進行起見，省政府主席委員及廳處長，應經常巡行各縣，督導建設工作。各廳處視導人員，應由省政府統一支配，分組出發督導，考核各縣建設工作實施的成效。

省政府爲適應各縣建設的需要，應通籌籌劃，確立縣單位建設計劃綱領，供給各縣制定設計計劃時的參考，并可統一各縣建設行動，使在整個目標之下進行。省政府應充實設計機構，應各縣的要求，爲各種建設事業的設計。

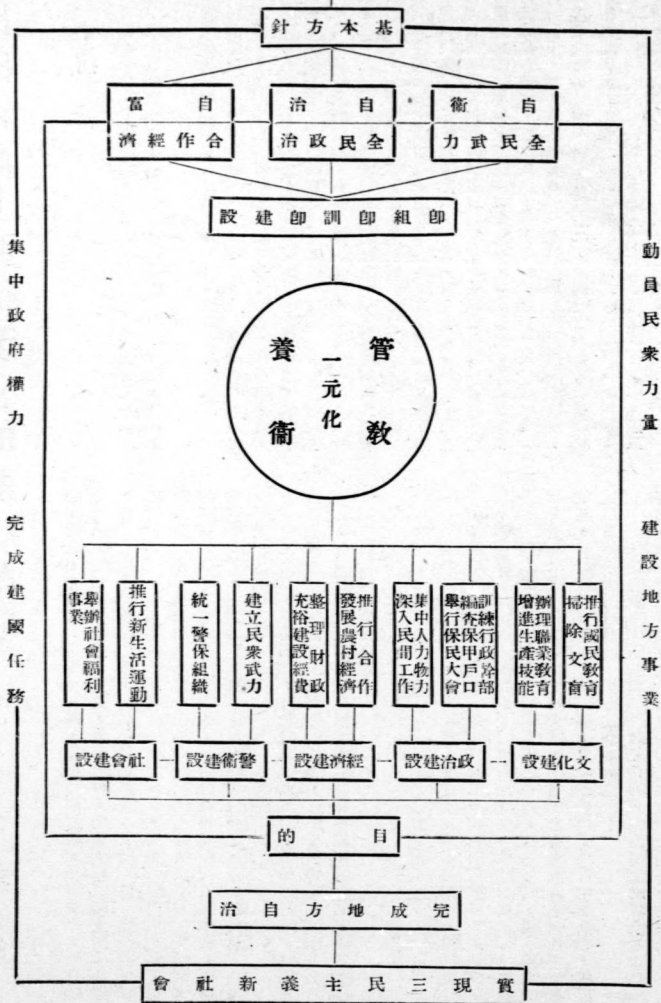
縣與縣間的建設，應求均衡的發展，由省府負責調整。各縣不能單獨辦理之事業，如築路治河及大規模之工業等，應由省負責辦理，以期全省的縣政建設工作，能以順利推行，如期完成。

十二、結論

縣政建設，應以生養爲中心，本篇所論，即在闡述斯旨，尤注重做的方法，即具體說明整個縣政建設的體系，將管教養衛各方面的基層建設，運用組訓民衆方法，統一實施，藉收事半功倍之效。目前縣政工作之所以無成效，不在辦法不夠，而在做法不統一與不澈底耳。茲爲醒目起見，將本文的內容，作一表解，藉以說明縣政建設的體系，以求指正。

縣政建設表解

縣政月刊 第一期



目前縣政上亟待改善的幾項建議

謝泌

一、前言

目前推行縣政工作，困難重重，問題甚多。這些問題的解決，欲求澈底，恐難立求，但如圖改善，則並非不可能。本文即就管見，作如下的建議。

縣政問題的發生，主要有三個原因：一、八年抗戰，人民離亂，大戰之後，人民亂極求安，動極思靜，在這個時候，仍要來動員人民剿匪戡亂，保鄉救國，人民在思想上雖也明知此等事之應為而亦不得不為，然在心情上，總是無氣無力，疲憊不堪，能免則免，能避則避，這是不可諱言的事實，也就造成了推行政令的一大困難。二、八年抗戰的破壞，國民經濟已蒙受了很大的損失，戰後共匪到處殺人放火，三光政策又與淵弊的民生以雪上加霜，加之物價無故的狂漲，少數特殊階級貪污奢侈之風的刺激人心，於是窮的波瀾，泛濫了整個社會，貪污者侈之風，更助長窮灘的洶湧澎湃。縣政也就被這窮灘吞沒下去，雖尚未滅頂，可是已呈載浮載沉之態了。三、民主憲政，是我們目前全體國民的一大課題，政府更應負責來領導民衆，促其實現。可是有組織的羣衆才叫「民」，對國是有清楚認識後才能來作這個國家的「主」，試問今天社會的組織情形，民衆的教育程度，够「民」够「主」嗎，以不「民」未「主」的社會來力行民主，當然是困難重重了。尤其在現在剿匪戡亂的時候，民主的條件尚未具備，又同時要來實行憲政，這就同已掙扎於泥濘崎嶇道路中的一輛汽車，還要求牠迅速而舒適的開行到目的地一樣困難。民主憲政，是我們神聖的時代任務，雖然國父是把軍政、訓政、憲政分為三個時期，但是我們仍要衝破一切困難在這戡亂的時候行憲。

從上面這三個原因看來，今日縣政的困難重重，問題累累，是必然

的，因此不必諱言，也不必粉飾，更不必相驚擾，頹唐灰心。今日的英國政治，是經過了大憲章運動，榮譽革命，產業革命而造成的；法國是經過了近百年的革命戰爭，而至今仍還是開潮迭起的；美國也在獨立戰爭之後還來了一次南北戰爭。可見一國的政治，決難一蹴而成，必需以全民的血汗在日積月累的歲月中由革命奮鬥的洪爐冶煉而成。英美法等國的政治，終算是比較健全完美的了，而他們也僅僅好像是個政治革命學校的高級生了，我們則尚在初級，程度儘管有高下，但難題在前各待努力，還是一樣的。

任務艱巨，環境困難，因此問題重重，這是必然的道理。我們爲了希望提起大家的注意，引動研究的興趣，使能砥礪切磋羣策羣力來解決困難，達成任務，所以不揣簡陋，爰就日常事務中隨檢若干問題，率陳管見，以示拋磚引玉之意。

二、建議

目前各縣縣政有一種普遍現象，即忙的忙得不可開交，但檢視結果，却毫無成績，猶如一個由手到口的勞工一樣，辛勞終日，只是爲了維持一個生活，把一天三餐忙到了已非易易，而一天也已過去，次日又得爲第二個三餐努力。也像一個守夜警察一樣，提心吊胆，夜以繼日的結果，至多只維持得個社會平靖安甯，平靖安甯在人民看來是件平淡無奇的事，也好像是件容易不過的事，但是如果出了一件治安問題，警察的責任就不小，而以前的一切也就全功盡棄了！

在忙碌的中间，閒散的部門還是有的。這種閒散的現象並非是游手好閒，或者真的無事可做的結果，而是客觀與主觀條件的不配合。有時是本身很想做事而環境不允許他做事，有時是環境允許而於法不合（並

非違法)，有時是受時機的限制，有時又因人事的牽掣，至於因經濟條件不足而停止的事，那更是一個普遍的根因，我們必須除開了牠才來論列開散現象的不當的了！

勞而無果，和英雄無用武之地，都是制度上的浪費現象，這是可惜的，這全是由於失調、脫節、無計劃，紛亂所造成，本身人爲的原因多，客觀實際的障礙少，這應當是一些可以由改善而得解決的問題。

現在暫就施政、人事、機構、財政、治安、幾方面提出一些希望改善的約論如下：

甲、施政方面：

1. 各縣文化經濟治安等環境條件不一，不懂大江南北迥異，即江南各縣亦復智愚、貧富、治亂安危高下懸殊。省府對各縣管教養衛四事之設施，諸如進度經費，人員機構等，在全省未能實施統治統籌統一統制之前，如不便分區規定其具體內容與齊一步驟時，則不妨僅定各該政事之設施原則與一般進度，令縣辦理，勿作硬性而具體之一致規定，以免窒礙難行。至各縣如何分別實施，以達成其任務，則可令縣斟酌實際情形，自定自治自衛自救之道，省府核定其計劃再從而督導之。

2. 中央委辦事項，最好勿任意變亂其時。譬如今年征兵，提早到春初，於是弄得這半年來縣政工作殘全部集中精力，消耗在征兵征糧選舉三大工作上，自治工作，不無稍受影響，尤其是這秋後春前的半年農閒時期，（至少四個月）最是一年中適宜實施教養兼施的黃金機會，因為步履紛亂，也就失之交臂了！

3. 省縣令所屬辦理各項重要工作，各廳處各科室應事前有密切聯繫，毋使所屬同時奉辦多項要公，而有顧此失彼，一無所成之痛。

4. 省應查照戰前各機關辦公費標準，規定爲目前各該機關之辦公費基數，依此基數，照物價指數，按月調整，使辦公費用皆有所出，以提高行政效率，減少主官賠累，各機關辦公費的不足，即核定辦公費的主管機關也切身感到痛苦，而深認爲不合理，這些不足的辦公費，難道

真因爲無預算就未用嗎？既用了又如何彌補的呢？老成一些的，掛在賬上，成爲一筆巨大的暫付款，到交代時成爲主管官的一筆賠累；聰明的報預算，造假賬，報銷了事，狡黠的藉此向地方需索，向人民攤派。錢仍是一個不能少的用出去了，但因辦法不當，結果造成了許多罪惡，釀成了許多弊病，這一個行政上罪惡昭彰，飽含毒藥的熟病！罪惡的辦公費預算制度，實在應當到下决心剷治的階段了！

乙、人事方面

1. 明定各級公務員職權與職責，確實實施分層負責制以發揮國家設官分職之意，機關分工合作之效。

官不論大小，各有其職，有職即應賦予權，有權然後可課以責。人雖有賢愚，然各有其才，量才而畀以職，有權而後可展其才。是以必須職責分明，而后功過賞罰明，必權能並重，而後賢愚動惰辨。現在權力惟主官是用，功過惟主官是論，責任惟主官是負，各事惟主官是問。試問國家設百官何用？是只設一「長」——主官可矣。因爲如此，潔身自好的主官，就弄得事必躬親，宵旰勤勞，但一無所成；奸滑的，則反可藉有多端，東來推西，因循敷衍；不肯的更因集權一身，作威作福，因利乘便。這種職責不分權責偏頗的現象趕快改良了。在這種制度下，好的幹部沒有發揮能力的機會，好的主官時時受着過分負担的襲擊，結果灰心的灰心，逃避的逃避，可能造成賢者不爲的局面。反之，壞的幹部因爲功過只問他的長官，他儘可無法無天，蛀空大樹長成虫；壞主官因爲藉不能事事負責之理，就可處處推托，但又因事事可問，便容易「處處逢源」了！過去科員政治之毒，就是科員在政治上既明明有其位，而又剝奪其權，主官硬把這種消耗不了的權接收下來而僅作形式上的主，結果當然給聰明科員一個舞文弄墨的機會了。假如堂皇的把這些主官實際上不明真相無法作主的權限，劃給科員，叫他負責，他還會和自己舞弄否？

2. 縣長兼職，亟宜減少，其兼職之權責，亦亟應劃清。蓋縣長本身事務已繁，一人精力有限，如令其兼負過多之責，則徒使行政上釐成更多

之貽誤與蔽礙機會，細察目前縣長，各項兼職之意義，大多為求得行政之配合，使各該項事務，得以順利開展，是縣長對各該所兼職務，只負協助推行之責可矣，賦予對各該兼職事務之指導監督之權即可，其餘權責，應仍由各該兼職機關之副主管或幕僚長負之。

3. 轉業軍官之工作分配，各縣大都感到困難，這是由於兩個原因，第一、他們的原階級和薪給較高，在縣府編制中難有適當的位置安插，在預算中，支薪也有困難，譬如若任官在縣府編制中只有二、三個，支薪在一六〇元以上的也只七八個，但是校官轉業的却很多，實授安插，自有困難。第二、過慣軍隊生活的人，一旦墮入行政機關，不但坐立不安，看看也不順眼，自由，客套等一類舉動，與軍隊裏嚴肅，紀律的生活剛剛一個相反，因為生活不慣，就情緒不定，這也是個重要原因。

所以目前要希望轉業軍官，每一個人部能各得其所，應當：
一、階級待遇照原比較者給與，不受編制及預算限制，准用額外名義並追加預算。二、過去無行政經驗和素養者，先派任督導工作，使在觀察實際中，經驗一切，轉業同志過去都會經過入伍訓練和見習等階段才培成一個軍官，目前也只須以過去同樣的精神和決心接受經驗，將來定是一個優良的文官。

丙、機構方面

1. 保警自衛三機構應簡化合併為一，藉以統一指揮，集中力量，並可節省經費。

目前各縣治安都不好，很少有一個縣能說是長治久安，高枕無憂的。這樣各縣的治安機構當然是首先要強化了。全縣的治安責任當然是縣長負，但是在縣長以下，平日主持策劃治安，應有一個強大而統一的機構。目前各縣的軍事科，除辦兵役外，都快將成爲一個治安參謀科了，因為他沒有實際武力控制在手，各縣警察的人員裝備，大多不如保安隊自衛隊，（當然亦有例外），自難負治安全責。保安隊與自衛隊又因指揮，訓練，素質的不齊一，難能同等通用。實際各縣保警自

衛的總人數並不多，槍彈也都不多，但是却分成三個部門，三種情況，這是浪費的，應當集中起來，併而爲一，指揮既便，經費又省，我們希望省的警保處趕快成立。

2. 照目前情形，各縣第四科，（主要掌管建設）三、四等縣有改爲主管軍事兵役的需要，無社會科的一、二等縣，有改爲主管社會的需要，原有建設工作，可改派一二技士技佐主辦，因爲目前各縣不是不想建設不要建設，而是暫且無力建設，反之，三、四等縣的征兵治安，只有一個軍事指導員，實在管不了，而附在一科的三、二等社會指導員，也管不了。一、二等縣的全部社會工作，因此權衡需要，平均勞逸，各縣第四科實有作如上調整的必要。

3. 縣衛生院，救濟院，農業推廣所，農場，民教館等附屬機構如實因經費不足，無法創辦，充實內容，推進業務時，應可由縣會同地方斟酌實情，暫予停辦，裁撤或縮併之。

丁、財政方面

1. 整理稅捐

(一) 確切規定各級稅務人員稽征各項稅捐收入標準，按月（分旬）查其成績，核定優劣，分別獎懲。

(二) 鄉區（除大鎮市）各項稅捐，可委由鄉鎮公所代征，由稅捐處核定其各項稅收征額，交由負責征收，征收不努力者，停發其經費並加懲處，如此稅源既易控制，漏稅可少，征收人員又可減少，費用減輕。

(三) 營業稅，筵席捐，娛樂捐，可先由商人認繳，再交稅捐處查定征收，其有故意刁頑逃稅者，再行查賬或派員坐收。

(四) 減少稅捐處內部賬表，簡化稽征手續，以節省人力物力。

2. 由省呈請中央准照收購附征賦谷辦法，收購縣級賦谷。
3. 在剿匪戡亂軍事供應頻繁期間，各鄉鎮臨時費開支浩大，且支用急迫，縣庫無法爲開支，請省迅定籌集通則，令縣會同地方籌集供應。

戊、治安方面

治安要具備兩個條件才能辦好，一是治亂，二是安民。不能治亂，盜匪橫行在境內，當然談不上治安；不能安民，自己就天天在遭亂，也得不到治安。治亂和安民是兩個相輔相成相互為用的治安要素，不能安民的治亂治了仍要亂，不能治亂則更無從安民。

蘇北匪患已遍，必須由治亂做起，由剿匪以救民；江南匪未成患，只要民不從匪，匪不足懼，所以要從安民做起，民安而後清匪。安民是政治工作，治亂是軍事，在赤綠遍地的江西，是用七分政治三分軍事來把匪清了的，在我們江南，照理只要用九分政治一分軍事便可清匪了！可是，政治清匪不是一件簡單的工作，也不能一蹴而成。江南是一個文弱之區，就是安民，也得好好整飭武力，來支撐這個文弱之軀。目前各

縣長任用制度化之商榷

陳 一

縣為國家之礎石，縣長為親民之官，值此動員戡亂建國時期，縣長人選之標準資格，及其任用之制度，實有研究之必要，爰本人事行政學術研究之立場作一商榷。

一、縣長任用之評介

縣長民選尚待相當時候，目前各省任用縣長，仍是依法由省府政府選用派代後送審合格，再由內政部下 國府呈薦，而其重心則在省府的遞派階段，其選用標準方法各省不一，依法令言：各省縣長選用遵省府組織法，及三十五年行政院七五四次會議通過之縣長送審呈薦及保障辦法之規定：「縣長在民選前應由各省民政廳長就合格人員中遴請省政府委員會議通過後派用」，又遵照行政院政試院會銜訓令規定擬請區縣長得由各省政府自行遞派適當人員外，非經區廳以縣長考試及格暨中央分發大挑縣長甄選合格縣長人選中選用，不得任用其他人員，如違反上項規定得

縣很快乏彈藥和槍枝，破舊槍枝也找不到地方修補，很希望省府能呈請中央多發槍枝並給與修理的方便。至於縣長與境內駐軍長官，如何劃分指揮權，明定命令系統，使能共同統率境內團隊保警，以適應一旦地方遭遇猝不及防的突變，也是亟待解決的一個問題。

三、結 語

以上幾項建議，有的須待中央改訂法令，有的須請省府統籌辦法，有的須待實地工作人員實際去努力，才能求得改善，求得解決。問題當然不止這幾個，而建議的改善辦法也不一定妥當，只是先提出來，供大家參考罷了！

由內政部指名撤換；由前者法令可知縣長之遴選其權屬民選，而今日若干省份民選僅具形式上之遴選，實際決定仍在省主席，至省府委員會議也不過照例通過而已！未開有在委員會上變更者。當此行政三聯制分層負責辦法倡行之際，權責之分明，實屬切要！再以後者法令論：中央對縣長之人選除擬請區以外似限制過嚴，雖依國父遺教及憲法用人應以考試及格人員為主，但按之實際考試及格及分發，甄選合格人員中亦有不少缺乏縣政經驗，僅本學校所得一考即取，其甄選者亦有僅憑其一紙「軍人登記」「黨工從政登記」而取得縣長候用資格者，若即行出任今日實重事繁之縣長，實為一頗足研究之問題也！然中央之規定，其主旨當在限制任用私人，及不合格人員與「八行」先生！立法之意甚善，惟如何使法令與事實兼顧，以便人盡其才，才適其用，人地相宜，尤當重視，其具體改進意見，容於後節研討。

至當前各省縣長選用事實如何？據筆者所知，舉例數省如次：

(一) 四川省——四川的縣長選用，從蔣主席及張先生岳軍兼理川政起，已漸趨制度化，省府設有縣長甄審委員會，每年舉辦甄審一次或二次，凡有志縣政工作者而具有法定資格者，均可參加甄審，一經合格即可分發，實習或研究，(在省團附設縣政研究部為期半年)在實習研究中，再考核其能力才識分別過缺任用，其他除中央分發合格縣長及經考銓合格人員，得由主席特予選用外，餘均不得任用。所以「八行」的力量長官的「私人」很難從天而來！至甄審辦法在資格審查口試測驗，及參加人員服務成績之審查，辦法甚善，實際從政下層人員，(縣府科祕區長)經此過程，而升任縣長者為數不少，近二年則已改辦縣長考試，因為縣長考試重在學識，應考者不必先具有縣長資格，而甄審則重在經驗能力，參加者尤必先具有縣長資格，故兩者相較頗有得失，因川政人事兩易，及川邊匪患關係，不得已由很多軍人出掌縣政，縣長任用制度已大不如前矣。

(二) 貴州省——貴州省的縣長任用，在吳先生達銓主政時獨創一風格，頗能符合真正用人之理想，可使人才下流，培養有經驗之實幹人物，他的辦法是：不問何方介紹請任縣長的，經考核可用者一律先以縣府科祕任用，經相當時候再觀察其經驗能力操守等，然後升充縣長，又用人不分任何系，均以人才為主，所以在某一時期，貴州縣長十之八九均自縣府科祕出身，收效頗宏，即使有已具縣政經驗者，也必先以省府各廳處科祕觀察任用，使之瞭解省政法令及實情，然後外放，或實行內外互調，此作風對我國基層政治影響甚大；惜吳先生回中央後，這種良好的制度不免減色多矣。

(三) 浙江省——浙江省自沈先生成章主政之後，因沈來自中央，據聞尤其對於中央分發縣長「兌現」的特別多，省府本身也同時舉辦縣長考試及縣長檢定來儲備人才，此兩種辦法原都是中央法定，前者上面已談及，後者辦法亦頗可行，所謂「檢定」是具有縣長資格者，都可報名參加檢定，但要兩個省府委員保薦，如體格檢查，當面考核，(經過全體省府委員分組致詢)不必筆試，蓋亦重在經驗能力也，目前浙省選

用縣長十之八九都是由這種合格人員中選用，在未有實缺前一律分派各廳處及專署縣府實習，酌支生活費用，此法亦甚可取。

(四) 江蘇省——江蘇的縣長選用，在戰前也設有甄審委員會，甄選合格人員備用，戰後雖仍保留此中央案，但早未會舉辦過一次甄審，雖然縣長檢定辦法等均經擬訂，並經中央備案，終因中央分發合格候補縣長過多：(計各批至目前止為八十八名已用三十二名)又奉令舉辦縣長考試，更因全省大半為緩靖區，縣長任用以前行政院緩靖政委會分發緩靖縣長，及當地軍人出身能動匪者為範圍。所以縣長檢定無形中只能暫停，在分發人員致取不完江蘇，還加大半屬於緩區之縣長人選，又以重視緩區司令官及地方意見為主，實在感覺人事上的困難；由此也頗難使縣長任用制度化，而致縣長之更動尤為頻繁！例如三十六年七月至三十七年四月即調動縣市長四十四起，其中調職者十二名，調省者十名，辭職照准者十二名，免職者七名，撤職在辦者三名，至新任人選中央分發者十七名，調任十二名，外放三名，特保及特選十一名，兼代一名，以上調動以蘇北緩區較多。

關於備用縣長之培育，蘇民盟訂有設立縣政研究班之計劃，擬將中央分發本省及取縣長，與各廳處合於縣長資格之高級職員志願縣政者，入班研究，考核量才任用，惜因經費等限制，迄未辦理，甚願其早日見諸事實也。

二、縣長任用資格之研究

縣長任用之先決條件，為法定資格，一般不合資格，而做着代理縣長，始終無法取得中央之正式任命，銓定官等故作，做了幾任代理縣長，還是一個「黑官」而已，因為有的做縣長除了確具事業心者外，他的不在正式與否，究竟目的何在「心照不宣」可也，若干省份，省當局的私人無資格的不少走上這條路，中央有鑒及此，所以除「縣長任用法」有明確的規定以外，在三十五年八月六日行政院第七五四次會議通過了一個「縣長送審呈薦及保障辦法」，其中第二條至第五條對資格之重視

均有明定。茲錄如下：

一、各省省委派代理縣長逾期而不送審又不聲明理由及理由不正當者認為該省政府不能遴選合格人員即由內政部遴選人員逕行派充。

二、各省現任縣長中如有未送審者應由主管省政府逕行依法送審否則應認為不合格由內政部函請審計部轉知該省審計機關對於其所支俸給不予核銷外并按照上項規定遴選人員逕行充任。

三、各省政府擬任之縣長經中央審查認為不合格者應即停用另派合格人員接替否則按照第二項規定由內政部遴選人員充任。

四、縣長到任或去職時須通報內政部查核否則不予審查呈薦或取消其資格以免互相牴牾。

於此益見非其合法資格不能担任縣長，凡不合格的，中央可直接撤換，逕行遴員充任，雖然目前各省還有很少數不合格人員存在，但較前已進步多矣！其所以還不能澈底實行的主因，實在值此動員戡亂非常時期，各省的用人得以權宜之故，其實確爲了某一縣，（尤其綏區）非某一一人出任不可，而此人未具法定資格，爲了地方治安與戡亂之達成，我們認爲也得予以補救，蓋資格之真義在限制「無能及私人」也，然按之某一省例，經審查不合格的縣長有五名，結果雖不立即爲不合格而去職，但仍有多數因能力不足，辦事不力，操守有問題而撤換，即現職在職的二名，其成績如何？於此不便列舉，將來當可見諸事實。由此觀察相反的也足以證明「資格」與「實際」確有相互關係。

縣長資格如何合法？現行法令規定有無改進之處？亦爲當前縣長任用之重要問題，除邊遠省分及台灣外，在一年前縣長任用資格之法規可引用者有：

1. 縣長任用辦法經立法院程序由國民政府於二十二年六月二日修正公布

2. 補充縣長任用資格標準實施辦法二十三年九月一日行政院公布

3. 非常時期公務員任用補充辦法三十一年十月六日國務令施行

以上三種法規以第一種爲最嚴，第二種較寬，第三種更寬，三者之要點爲：

(一) 縣長任用法——積德之資格爲年滿三十歲以上，具有八款資格之一者均可任用，八款資格第一爲依法受縣長考試及格者。第二爲高等考試行政人員及格並曾任薦任官一年以上者。第三爲在依法舉行縣長考試前各省考試之縣長考試院覆核及格並曾任薦任官一年以上者。以上三款，可說都是考試出身的資格，也可說是重學識的資格。第四爲在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校研究法律政治經濟社會各學科得有畢業證書並曾任薦任官二年以上經甄別審查合格成績列入甲等得有證書者。第五爲曾任簡任官一年以上經甄別審查合格成績列入甲等得有證書者。第六爲曾任薦任官三年以上經甄別審查合格成績列入甲等得有證書者。第七爲現任縣長曾經內政部呈薦復經銓敘部甄別審查合格成績列入甲等得有證書者。第八爲曾任最高級委任官五年以上經甄別審查合格成績列入甲等得有證書者。以上五款所稱甄別審查停辦已久現爲任用審查合格代替，成績列入甲等以考績八十分以上爲準，此五款則重在經驗矣。其中較寬而適用較多者，爲第六條之做過三年薦任官並銓敘合格者，第八條之做過委任一級五年並銓敘合格者，至消極的限制，在縣長任用辦法第二條亦有明白的規定：

1. 褫奪公權者

2. 虧空公款者

3. 曾因贓私處罰有案者

4. 吸食鴉片或代用品者

除上列四款外，最近中央並有明令規定，凡曾任主官交代不清未繳

清結證明書者也不得任用。

(二)補充縣長任用資格標準實施辦法——這一個辦法的要點為兩部份，一為(子)項，規定合於公務員任用法第三條薦任職資格者，也可合縣長資格，一為(丑)項，規定副廳(指抗戰前數年之副廳)區內縣長任用限制暫行辦法第二條縣長資格亦可適用，這二項辦法較縣長任用法均寬不少，例如現任最高級委任職有異常勞績受有升級獎勵者，曾任委任職七年以上成績優異於縣政確有研究有公文書足資證明書，現任或曾任薦任職銜銜級合格者等，均可合於縣長資格，在近年來縣長十之六七可說是引用本辦法的，但自抗戰勝利後(子)項於三十六年八月九日行政院(三十六)人字第三一四四一號訓令規定自三十六年八月十一日起廢止，(丑)項更早在三十五年四月十九日行政院第一二二四三號訓令廢止所以本辦法現在已完全停止引用，但曾經以本辦法取得縣長資格者仍為合格。

再本辦法第二條規定各省應即日起組織縣長檢定委員會，舉行縣長檢定一節，現在也同時停止舉辦矣。

(三)非常時期公務員任用補充辦法——本法用於一般公務員，縣長亦包括在內，即不合正式法規之公務員，可以本法補救，以適應非常時期之用人，其要點為：以年資計算，准予試用，權理，准予任用，見習之類，以縣長論也可以祇具委任一級年資來試用或任用權理薦任縣長職務，試用或權理期滿即考核成績優良者，可正式合格，且薦任試用只要一年即期滿，此實為求得法定資格之唯一捷徑。假使以此辦法各地完全適用，則縣長資格無困難可說。但自從卅六年九月十八日內政部民字第九九二二號代電各省府以奉行政院(卅六)人字第三一四四二號指令規定綏靖區縣長任用仍暫適用非常時期公務員任用補充辦法外，其餘非綏靖區縣長一律停止適用後，本法對縣長任用僅限綏靖區份矣。蓋綏靖區份用人，為求因地制宜，且重在清剿，資格不能限制過嚴，而非綏靖區份自治，奠定憲政基礎縣長人選提高為事實使然也。

我們檢討上三項縣長資格法案後，簡言之，即綏靖區縣長如不合縣長任用法者可適用非常時期公務員補充辦法，非綏靖區之縣長任用一律適用縣長任用法，無他法可補救，因此當前發生了縣長任用資格上的幾個實際問題：

1. 原任綏靖區縣長，經以非常時期公務員任用補充辦法審定試用或權理者，嗣任非綏靖區縣長後，因任用法規之不同，即為不合格，此應請中央另定補救辦法，以適應事實需要。
2. 年資計算，在銓敘部得有軍職不採，但國府又一再電令為動員戡亂綏靖區縣長，得用軍人出身而有地方行政經驗者，似有抵觸，此亦應請中央對軍職年資研究予以採用之處。
3. 縣長任用法公布迄今為時十六年，與當時事實已頗有出入，如甄別審查早已停辦，所定資格條款雖嚴，而不合縣政實際需要者亦多，例如某甲曾任縣府科秘五年，祇以尙未銓敘委任最高級五年，或薦任三年，雖事實上對縣政確有經驗，仍不合法定縣長資格，某乙曾在與縣政無關之機關擔任最高級委任五年或薦任三年，(均銓敘合格)但不知縣政為何事，反而合於縣長資格，所以我們主張，值此行憲之初，深盼中央能將縣長任用及時修正，使縣長資格與實際需要配合起來，同時對將來實行民選縣長之資格及任用辦法亦宜研究制定。(容當另行專文研討)

三、縣長任用制度化之建立

縣長任用各省之概況及資格問題，上面已略作介紹及建議，茲進而擬將今後在民選縣長前之縣長任用，如何使之合理化制度化就商如次：

(一)縣長任用之原則——目前縣長選用重要階段仍在各省，各省因人事之不同而適用辦法亦隨之不同，不免還有不少省份仍在一個「亂」字上面，有的太主觀，抱着成見用人，有的完全被動，誰的力量大，誰的面子够，完全按着現實的應付，來根據「八行」來路派用，

如明知某縣着選不差，爲了應付「大人先生」而調換，有甲省的省當局是乙省人，因之甲省的縣長籍貫以乙省的統計數字佔了首位，所以我們於此力主縣長任用首要的兩個原則是：

甲、由主觀到客觀！

乙、由被動到主動！

要根據上列原則在客觀條件下選才，在主動立場上用人，使某一真才，自己一無活動，而在不知不覺中選用了他，反使一天到晚東奔西走「八行」紛飛的，找不到一個倖倖出任之機會，這樣人事方能上制度化的正軌！

其次，對縣長選用之區域，在此戰亂建國時期，亦應予注意，以全國論：可分三種區域，一爲治安確保之平安正常區，一爲半平安區，一爲綏靖區，所以縣長人選在上列三種區域內需要因地制宜，人才主義，如綏靖區應絕對選用對亂有辦法的軍事出身者，縣長資格可用非常時期公務員任用補充辦法補救，只求勦匪收效，其他例行公務似可暫停實施，半平安區，應用文武兼長之縣長，使之一面勦匪，一面辦自治，至正常之平安區，應選文人出身合於法定資格，有政治思想，縣政經驗者爲縣長，着重由下而上的組織民衆，完成自治等民主政治之基礎。

再備用縣長，在目前中央各類分發人員多於實用需要之今日，如江蘇而論，勝利以來其奉分發及考取已有八十八名，已用卅二名，即使全省六十四縣市局完全更動，也用不完，因此我們對縣長任用之原則，除了前面兩個外再提出：

丙、任用區域之確分

丁、備用人員與實際任用需要之配合

(二)縣長人選之培育——縣長備用人選之產生，今日之中央分發任用辦法，我們認爲應即停止，將培育權責完全付諸於省，由各省市按之實際需要研究有計劃之辦法，以免培養與任用脫節，至由省培育之具體辦法，現階段擬分下列步驟實施：

1. 考試：依照憲法及國父遺教，公務員應考試及格者任用，縣長考試，中央規定由各省舉辦，中央派員監試，其辦法爲全國性的，各省可按實際隔年或分年辦理，其錄取名額尙可配合任用之需要，較之中央舉辦，大挑及其他甄選訓練合格分發各省爲實際，因中央分發不問各省之需要，分發愈多，省方愈覺困難，被發者也有在省候差至一二年仍無結果者，致雙方均感失望，與有損政府威信，且中央所取人員不問籍貫及對何省政況熟悉與否？而省方對被分人員又感隔膜，故今後中央挑選辦法似有停辦之必要，其高考及格人員有志願者，可參加志願省份縣長考試，或免除其筆試側重經驗之考詢，則與大挑無異。

2. 甄審：考試爲取用新進人員，不免仍失重學問而忽經驗之處，未來修正公務員任用辦法中，開對曾經合格人員與考試及格人員同樣可合法任用，爲學識經驗並重以求真才合用計，我們主張仍應採取曾經截止之各省縣長檢定辦法，改爲縣長甄審辦法，由各省府組設甄審委員會，（如抗戰期內之四川省及戰前之江蘇省例）按實際需要辦理，規定有志願者，尤其具有年資之縣政人員，如各省現任縣佐治人員，省府專署服務人員，均可參加甄審，各方「大人先生」「八行介紹」的概可答復請他參加甄審，如是也可減少人事上的「應酬」困難，詳細辦法要點爲：先由省府委員廳處長官，現任專員縣長省縣民意首長保薦其操守可信，（即將來出任亦負連帶責任）繳送證件審查其資格是否符合，如合即准參加考詢，分1. 證格檢查，2. 當面考核，3. 測驗，（如擬甄審計劃方案等以觀其能力經驗），4. 調查過去服務成績，一經合格即發給甄審合格證書，公布並呈報中央備案，此辦法與縣長考試並無重複之處，因縣長考試應考資格，如專科學校畢業服務委任職二年或薦任職一年即可應考，實際經驗太短，而縣長甄審則在凡已合格縣長資格者，再經嚴格之甄別也，蓋縣長考試及格也不過取得縣長任用之首要資格而已，縣長考試並無換行及過去服務成

續調查以資評審人才，備選分數取捨，與實用尚難配合也。

3. 研究：不論考取或甄審合格縣長，中央分發縣長，我們認為使之對各省縣政計劃辦法，省政方針，及縣政實際問題，有相當之認識及研討起見，各省府應特設一縣政研究班，附設民政廳內，由廳長兼班主任，聘請專家及現任各單位首長等指導，研究不拘形式之訓練聽講，側重對一般縣政之專題研究與調查，（如派出觀察查案以觀其操守能力）及座談問題等，為期三月至半年，但經考查足以即任縣長者，可隨時在班內選用不拘期限。

4. 實習：所有考取或甄審及中央分發縣長，經研究期滿，而考核後認為尚缺實際服務經驗尤其向未從事縣政工作者，可分派各縣實習，担任縣政府科秘書職，或額外秘書，（生活費由省發給）使之瞭解縣政實況，及多得處理縣政經驗，不必定期，總之經考查可即負一縣之責，即行遞缺選用，其有才能稍欠，或人數過多，一時無法任用者，可酌派縣級副職，如田糧稅捐等處長，將來如設副縣長時也可以充副縣長任用。

(三) 縣長遞派方式——一個理想的縣長，或由考取甄審研究實習考核出任，當然比馬馬虎虎的派縣長有把握些，但各省用人，值此非常時期，為了戡亂建國，當然也不能絕對非經上述步驟產生的便不用，因為綏靖區有綏靖司令部等機構，為了軍政配合，及挽救匪亂之縣，有時也得會商特選特保人員出任縣缺，還有使省縣政情之溝通，實行內外互調，亦甚切要，如省府各廳處薦任以上人員，合於法定縣長資格，而經考核確係為守俱佳者，外放縣缺，並將其有治績之縣長調入省府，以取得經驗優美之辦法傳佈全省，故各省具體縣長遞用之方式，可為下列三種：

1. 任用考取甄審分發研究實習合格人員（以此為主要人選）
 2. 實行內外互調（按事實需要辦理不可太多太勤）
 3. 特選合格人員（非萬不得已特殊需要不輕用此道）
- (四) 縣長遞派手續——依「省政府組織法」民政廳職掌第一項便是地方

行政官吏之提請任免事項，又遵「縣長遞派呈薦及保障辦法」之規定：「縣長在民選前由各省市縣廳長就合格人員中遴請省政府委員會通過後派用」，於此可見縣長遞派的手續首在主管地方行政之民政廳，次在省府委員會之通過，再後為派用手續之辦理，此為縣長遞用手續之「三部曲」，但當今若干省份，還選不了省主席一紙手諭的選用法，民廳是補辦手續，省府委員會是追認而已，此故在非常時期也有其人事之非常措置，然以正軌人事制度論，尚有改進之必要，以求「法治精神」之貫徹，根據上列中央法令及各省事實我們對於縣長任用手續主張如下：

第一步：由民政廳長就應調整或出缺部份於合格備用人員中，審慎考慮人地才能各點，提出加倍人選密呈省主席審定一人。

第二步：由民政廳長就審定一人，附具履歷調整理由，提請省府委員會通過，由各委員們，民主的負起安慎審議的責任，因為備用人員經過考試甄審研究實習，每一個府委對各候用人員應有相當之認識，經過如此審密，即未來出任後縣長是否有為守要府會來負這個責任。

第三步：經府會通過即行由民政廳辦理令派代理限期赴任（附頒新任縣長履任須知）督促交接以迄送審呈薦才算完成了遞派手續。

縣長任用制度昨今明之我見，已如上述，當然很多地方仍還就事實，尚非理想完美之制度，因為行憲後縣長民選為期非遠，制度又當新創，容後另作民選縣長制之研討，再作進一步之建議，他如縣長任用後，重考績，嚴賞罰，高待遇，明責任，獎久任等，均與選用階級同等重要，限於篇幅及題旨暫不詳論。

總之縣長任用辦法，中央迭有明定，本篇亦作若干建議，但究竟能否實行制度化，當視各省當局之「作風」，及中央負責者之督促，整個「法治精神」之倡行也。

漫談縣政

恆靜

導言

當前縣政工作，既因承接長期抗戰之後，國力慳疲，民生凋敝，復值共匪叛亂，有加無已，爲了要掃除建國的障礙，勢非戡平內亂不可。而所有動員人力財力物力工作，亦皆落在縣政府的頭上，莫不急如星火，故處此雙重困難之下，基本工作，既未做好，非常任務，猶待完成，難怪一般基層工作者要舉措失當動輒得咎了！不過吾人不談亂建國則已，要談戡亂建國，如何加強縣政工作，仍是今日最中心的課題，實有針對現實加以痛切檢討的必要。

僅就江蘇眼前環境來說，蘇北爲緩靖區，蘇南爲警備區，最近王主席又提出「確保江南」「挽救蘇北」的口號，我相信沒一個縣長不想在「剿匪第一」的大前提下，以政治配合軍事來達成這個任務，也沒一個實際工作者不願完成上級的要求，這是很顯明的「利害一致」的事實；不過能如理想順利進展的却並不多見。推究此中原因，固然一縣縣政的良窳，繫於縣長的本身是否健全者爲多，但是否具備了良好的民風習尚，社會關係，經濟背景等類的客觀條件，以及法令規章的是否完美無缺，佐治人員的是否精明強幹，上級政府的有否合理保障，均屬重要，平時已是如此，何況戡亂的現在！所以縣政不能做好的原因，既非偶然，也不簡單。以吾人平時觀察所及，縣政的不易做好，由於制度與人事的問題固大，而由於法令與執行的問題亦多，茲試分別申論如下：

談縣長人選：

目前最使縣長感到頭痛的，莫過於地方派系之爭，甲方要佔優勢，乙方要佔上風，丙方要想操縱，丁方要想把持，互相傾軋，擾攘不休，

幾乎是普遍的現象，鬧得雞犬不甯，烏烟瘴氣，地方人士能知大義識大體而以國家地方爲重的，可說不很多，爲縣長者幸而能不捲入旋渦；但仍不能避免開罪於人，於是做事的力量，便分散在應付人事的上面，終至力量對消，不則則傷，古語「政通人和」，如今是人不和而政不通了。不過要挽回這種頹風，並不是絕對無辦法，吾人以為只要縣長本身健全，人事經費公開，事事合乎情理，合乎法令，樹立一種獨特的超然作風，不計毀譽，不計功過，只問於民有利，於國有濟，從善如流，而在大處着眼，爲國家地方打算，絕不因個人榮辱得失動搖其意志，積極的主動的向前邁進，真情懇摯，以德服人，使自己的部屬與地方人士，都受到了自己的良好影響，意旨漸漸的集中，凝結，方可超脫地方派系的勢力圈，不受任何派系的包圍或支配，更可因勢利導，潛移默化，化阻力爲助力，化戾氣爲祥和，如此的致力於組織方法，教育功夫，纔是建設縣政的起點，如上級再予以合理的支持，合法的保障，假以時日，自會水到渠成，獲得意外的成功。

縣長之宜於久任，爲一般人所公認，調動頻繁，殊非地方之福，極易使當事者視官署爲傳舍，抱有五日京兆觀念。自抗戰以迄現在，這種情形，愈演愈烈，實導源於上層者爲多，尤其步入民主的現階段，縣長尙未民選的時代，政府因不欲多所刺激人民感情，遇事委曲求全，每逢縣長與少數人士失調，即認爲不善因應，又禁不起候補縣長的追奔逐北，八行紛投，也就以「人地不宜」「措施失當」「不治輿情」「應予調省」等類名詞而被免職了，致老於世成者在「爲政不得罪於鉅室」的腐敗教訓下，只求表面，不講實際，形成了一種官僚作風，甚而蠅營狗苟，說事應付；而富於進取性者，亦不免轉變爲「不求有功，但求無過」的態度，甚而勇氣消失終至出諸辭職之一途了。

所以縣長在民選之前，實不宜輕於調動，只應在事先作精密的選擇，就江蘇現狀言，必須在「不受人事牽掣，不受法令束縛」，與「爲事擇人，爲地擇人，爲民擇人」的原則下，識拔眞才，而能作精密的觀察和考慮。純軍事區縣長，應以正式軍官而能號召地方者充任，務使配合軍事行動，指揮裕如，臨陣不致忙亂；半軍事區縣長，應以軍人兼具縣政經驗或文官兼具軍事經驗者充任，俾成立自衛武力鞏固政權與安定民生的任務；安定區縣長，應以富於縣政爲上選，用其所長，祛其所短，適應環境，開展局面。不斷督導，最好派任之前，從他的爲人治學作事中，去了解他的才識氣度是否人地相宜，是否廉能奉公，以及能否担負起領導縣政的重責，然後再量才使用；否則，無非徒役過欲操刀與射利者的試驗品或犧牲品而已！糜爛地方，散失民心，莫此爲甚！所以縣長之宜於久任，實爲安定地方收拾人心建設縣政鞏固政權的必要措施，務應審慎選用於前，嚴格考查於後，非有重大過失，絕不輕於更動，試署一年而有成績者予以實授，實授者非滿三年，除涉及刑章者應予從嚴依法制裁外；無故不得解職，庶能期其有成，此點關於個人去留者小，關於地方禍福者大，實不容當局者有所忽視。

法治的國家，固然事事以一種制度下法令規章爲準繩，並不因人的存亡而有所興廢；但理想不能離開了現實，有理想的法令規章，還須有善良的人來執行，古訓「徒善不足以爲政，徒法不足以自行」，今日爲政仍不能脫此範疇，人治法治，依然並重。加之目前嚴重局勢下，如果一味墨守成規，實不足以應變，必須賦予縣長以充分的裁量權，俾能突破險惡的環境，適應戡亂的需要，不可過分拘束。河北第十區專員王鳳崗，能從匪區開拓局面收復失地者，亦即是針對共匪之所長與本身之弱點，找尋出路，故能有可用之兵，有可籌之餉，人民樂爲我用而不怨，這一個最好的例子，也是一個很好的榜樣。所以吾人對現階段的政治作風，必須澈頭澈尾的改變一下，要能通權達變，靈活運用，不可一味拘泥於死的法令，要能適應現實，更要以刻苦清廉，積極實幹，忠貞不二

，智勇兼備者爲選拔縣長對象。最近蘇省任用縣長，已有這樣的趨勢，這是一種好現象，特別是綏靖區的縣長，除了嚴格錄用之外；似尚須仿做古時「軍令狀」的制度，使其負責守土誓狀，倘敢擅自棄守失職者，即按軍法從事，以肅紀綱，同時吾人認爲中央或者挑選考取的縣長，雖多是飽學之士；但對於實際環境與工作技巧，尙有深切體習的必要，如果事先在各縣担任秘書科長區長等類職務，使之考察實習，在工作中加以磨礱，至少半年，再從他的服務成績與經驗中選拔，按各縣政務的繁簡難易而有等差，遇缺即補，這樣人才下鄉，既不致徒托空談；却也可避免「賢而無能」或「能而不賢」的缺陷，勵精圖治，方有可期。

談縣長領導：

現在再就縣長的領導方面，加以探索。吾人認爲在眼前動的政治形態下，爲縣長者固須能運籌帷幄，尤貴能篤實履踐，坐言起行，不可偏廢，唯有從身體力行中，始能收獲「身教」之效果，感動部下，貫徹政令；否則坐言而不能起行，或行而無計劃無步驟的盲動，都是勞而無功的，吾人不能諱疾忌醫，茲特就已發現的事實，乘春秋責備賢者之義，錄之以供參考：

主持縣政者貴能認識環境，把握重點，控制時間，確切達到領導縣政的能事，否則末有不償事者。如蘇北某一縣民衆自衛槍枝有八千餘，某一縣長蒞任後，却沒有注意到整頓地方武力纔是自己的救星，不懂得如何組訓與加強運用，更不知道社會陰影與政治暗流之所在，只知道來一個不相干的調整人事，賑款領到了，不懂得「救災急於救火」的道理，趁機會來收服人心，也不明瞭發放賑款的手續，攪得手足無所措，弄到上下離心，失地丟槍，於是可用的人無法找了，財政的來源閉塞了，終至匪軍壓境，只有一跑了之。聽說民衆離開了家鄉，一時來不及受到救濟，沒去只好把實貴的槍枝抵押給鄰縣換飯吃，數量實可觀，因此這位縣太爺六個月就跨台了，接着地方人士要和他算賬，攔路襲擊，扣他的行裝，形成了集中攻訐的環靶，似此種縣長的下場，決非當局者

在派任時所能及的，這樣，縣長根本就談不到領導，其昏憤糊塗，可笑亦復可恨，這也是吾人所提出審慎選用縣長的最好例證，不可不三致意！

政府順應民意推行行政令，這是天經地義的正常作法；但是也不一概而論。比如去年某一縣整頓稅收，一部份地方人士，却認爲這是「搜括」，財廳派員去督導，却認爲是「干涉」，居然作有組織有計劃的反抗，某縣長只知道順從不正確的輿情，幫同來一個呼籲，還伴着來一個請願，固然是順水推舟的人情；但在明眼人看來，這未免太沽名釣譽，矯揉造作，而是昧於整個財政的危機，忘却自己應負剷除中飽整頓稅收的使命之所故，實則吾國的民主政治尚在胚胎的時候，由於人類自私心的發展，不能說任何民意都是正確的；同時大多數民衆無政治意識與習慣，也會常使民意操縱在少數特殊階級的——土豪劣紳手裏，還須待政府去扶植，縣長當然要肩起責任來領導使之入正軌，決不能放棄本身的職責，推助波瀾，增長反動，討好於人，保全祿位。所以不能「以身作则」拋棄正義感而只知自私自利的領導方式，如果要建立起真正自治之縣，是不可能的，必須加以糾正。

「將兵」「將將」，各具長才；然爲縣長者，既須能將兵，又須能將將，確應運用組織來達成任務，依情況而斟酌緩急，尤須注意到分層負責，層層節制爲第一要義，況且配合軍事的工作太多，如嚴密保甲，清查戶口，組訓民衆，運用民力，無在不需人佐理，更需要得力的幹部獨立的担当；但這全賴縣長的能否領導得當，是否能互信共信，猶如人體的各部份的構造，各司其職能，而統一於腦的運用，從而可知計劃與實踐，確是不能有所偏廢。

蘇北某某兩縣的縣長，他們幾至終年的在鄉下割匪，這種熱忱與毅力，實在值得稱道，另有一個某縣的縣長，今年三月十七日到職，十八日就率隊出發追剿，這種勇於負責的作風，誰都五體投地的拜服，身先士卒，就是「身教」的好模範，如果胸有成竹，確能知己知彼，詳加計劃，縝密部署，配合國軍行動，自然勝可操券。不過吾人認爲縣長是一

縣行政的首長，而縣政又是頭緒萬端的繁劇，貴能執簡馭繁，領導僚屬，集中全力，以赴事功；且一個人的精力有限，絕無三頭六臂神話式的本領，若事無鉅細必須躬親，非僅力有未逮，亦難免有「刻舟求劍」之譏，反將事倍功半。故凡事必須有計劃有目的，不可一味盲幹，「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣」，這纔是科學的治事精神。

不過有了健全的組織，最好還須善於運用，即所謂運用之妙，存乎一心，否則還是落空，如某某兩縣毗連魯省，雖共匪盤踞在臥榻之旁，而境內匪患廓清，土共消滅，於治安確係，這不能不歸功於某某兩縣長的領導有方；反之，如前言兩縣長的終歲奔波，而結果匪勢會未稍戢，即是股鑿，這在領導方式上是值得考慮的一件大事，蓋縣政的基礎在鄉鎮，縣府所執行的工作，類都假手於鄉鎮，如不認真的督導，不但易使法令變質；抑且弊費百出，必至無法收拾。在縣長巡視章程內，曾有規定：除臨時抽查外；每六個月要走遍全縣各區鄉鎮一周。平時已是如此，非常時期自更須走得勤了。蘇北某縣長自去年八月到職後，深居簡出，鄉鎮的防匪剿匪工作，自然鼓不起勁來，以致匪勢坐大，今雖已撤職，而猶有餘孽，即在蘇南某縣的南境，也有散匪潛匿，不時的要兵要糧，而未聞縣長常常下鄉去搜剿，於此保甲嚴密的程度也就可想而知了。更加上不合理的縣預算，教育經費只佔了百分之六十以上，而警察經費只佔極小的比例，使最需要的警察力量，不能發展到每個鄉鎮，同時鄉鎮編制也未照規定予以充實，致鄉鎮業務，除了徵兵徵糧之外；可說對於最基本的鄉區的戶政工作，只掃不查，自衛工作，只組不訓，徒具形式而不謀實質的改善，更不知道自力更生創及隨及的督導考核，只憑藉駐軍來維持治安，這種情形，適與某某兩縣長終年奔波者恰成反比。所以終年奔波者固屬「太過」；而深居簡出者更是「不及」，過與不及，都不足以爲師法。（待續）

（三十七年四月二十五日）

國大會後我對於政治上的期望

王兆龍

假如說行憲年便是民主的開始，那末這次行憲國大的召開；民選大總統的產生；民選立法監察兩院的成立，便是民主課程的第一頁，從此一頁一頁地將隨着時間的演進寫下光榮的、光明的史跡，民主的光輝普照着大中華民國的每一個角落，四萬七千五百萬大中華兒女永恆愉快的生活在民主的氣氛裏，不再有痛苦，不再有災難，不再有飢餓，不再有無辜的死亡，然而這民主的美麗的菓子，不是僅僅着頌禱就可以得到，而是有待於人為的努力，方可以艱辛的獲致，行憲國大開幕，祇是揭開了民主的課程的第一頁，是民主之花的萌芽，現在國大閉幕在即，我們將如何的去灌溉，守護這新生的嫩芽，讓她不受挫折的繁榮滋長？我們企求國大會後的當政者，切實檢討以往，讓法治的中國法治，讓中國的政治納入常軌，力求為自治基本單位的縣自治奠定基礎，為建國基石的建設縣政工作早日完成！

我們毋庸諱言：卅七年來的中國政治，除去有起伏性的幾度短期振作以外，一般的常染着或輕或重的病症，使政治停滯不前，甚至在向後退步！而分析這些病症，我們可以直率的指出為「封建主義」「形式主義」「感情主義」，也許有人會認為這樣的看法，是比較過火或是嚴重，然而我們不難隨時指出若干的例證，正如以往的軍閥是打倒了，可是原為國民革命而建立的軍隊，由於逐漸的壯大，他們在若干方面所表現的，確給予人們以一個新封建體系的感覺，體系應當有，我們不應當帶有封建意味！再看從中央以至地方，在近廿年來，一切舉措設施參與其事的人，反正屬於中央的一定是中央的那幾位要人，在省的一定是那幾位要人，在縣也一定是那幾位要人，有時你不必看報紙的報導，對於一個新組織的成立或新工作的開始，你可以數得過來，主其事者一定是某人某人，正像在那末大一個圈子裏，除去那幾個人外更沒有能辦事

的人再可羅致，緊緊的讓幾個人包辦着一切的事，你儘管有才能，假如你沒有封建派系或親族關係的援引，你更永遠不必打算擁有發展抱負的機會，這種濃厚的封建意味，難道不是病狀？

誰都知道目前的人事考試制度，審計會計制度以及司法的獨立，是非常的正確而當然，可是人事考試制度給予人的保障在那裏，有文憑有證書的一樣滾蛋，讓并無資格可是具有關係的朋友來代替了你。預算、決算、收支、審核，結果都是漂亮表報，你認真？你本身的飯碗就會打壞，於是這些可憐的良好制度，都變成一個沒有靈魂的軀殼，同樣的原來具有超然獨立精神的法院，在若干地區老百姓的看法是！維護強者有餘，保護弱者不足，祇要你能引用條文湮沒證據，你更懂得所謂「關係」，你能多聘律師，你就算勝利了，這些形式主義的毒瘤，完全是因着受了封建主義感情主義的菌菌襲人而形成！於是封建主義，形式主義，感情主義，一連串的三根鋼製鍊索，拖着中國的政治向後跑，政治的風氣是由上而下的，所謂「風行草偃」，由於中央便是如此，蔓延到省，蔓延到縣，愈下則愈演愈烈，上述的病症，在「縣」的這一級，便顯得特別嚴重，因為封建，因而埋沒了無數的人才，阻礙了政治的進步，形成了腐化奢淫！因為注重形式，一切政令成為虛空而不切實際，養成虛偽麻木！也因為偏重感情，使人人注重現實，人人自私，不再重視理智，結果在政治上養成貪污且且的風氣，在社會上表現出來的是：道德淪喪！倘若我們不能醫治或根除這些為患作祟的病根，我們來企求政治進步建國完成，那便是欺人自欺的空談！

國大期間，就我們所知道的，各位民衆的代表們，已經對上述的病症，不但一一揭露，並且開下了對症的藥方，我們敢信，即刻中國的政

治，便將加一番磨澆沖洗，若干大而重要的問題會首先解決，封建的、

形式的、感情的各種病態會逐一的診治，可是我們還擔心，一向「縣」是公文上被重視，而事實上是常常以為「縣」是既多且小的單位而被人所忽略，縣的病狀嚴重既如上述，縣又是建國的基石，民主的基礎是否穩固，更繫於地方自治推行的有無成效，因此我們希望在國大閉會後應當立即完成幾件與縣有關，似乎不最重要而實際上是非常重要的大事。

首先，由大總統昭示全國，闡明中央政府整飭吏治的決心，要求全國官吏，尤其親民之官的縣長，與鄉鎮自治人員，提高理智注重實際糾正上列的缺點，不再因循敷衍，並且訂頒有效的防止與懲處辦法，請民選的監察委員們毋辭辛勞，親往各省各縣，再跑下各鄉，不管蒼蠅老虎，一經查獲一齊開刀，期收雷厲風行、整飭綱紀、恢復信用、收拾人心之效。

其次，切實整肅軍紀，無論是國軍，省保團隊縣地方團隊，剷除封建的積習，切實做到軍隊國家化，一律要求遵守紀律，愛護民衆，並且責成各級軍隊的主管，針對着一個共同目標做到，人民不但不再看到軍人就心驚胆戰，並且已將軍人看做如同家人，不再因畏懼而有絲毫界限，各縣縣長不再聽到對駐防的國軍愁眉或是需要去應付，鄉鎮保長不再跟着省縣保安團隊的槍影子，向老百姓身上打算，來奠定真正軍民合

作，軍民一家的基礎。

再次，合理的提高全國公教人員待遇，和各機關辦公經費，尤其估數字最大的縣級公教人員，用得最實惠的縣級機關辦公費，不再明知故昧的，聽任他自己去打主意，不再忍心的要縣級人員視履從公，無錢辦事，這樣才能够肅清貪污風氣，潤竭貪污的源泉。

最後，眼前無數在飢餓線上掙扎的難民，不應當再當辦慈善一樣的似管不管，或作治標的臨時救濟，應迅速規定切實有效的治本辦法，命令各縣予他們以參加生產的機會，資助他們去耕田、作工，限制他們游蕩，使消費的變成生產的，也為各縣解決社會秩序動盪不安的嚴重問題。

此外，當然還有更基本的問題，如物價、劉匪，我祈禱一切重大的問題，早為別人所注意，小的問題，小得到了縣以下的問題，我也同樣的企求大家來深刻的了解，我始終覺得這是最重要而切迫的問題，並且不祇因為多而小的單位而不易為人普遍注意，也更因為多而小的問題，的確不容易普遍而切實的解決！於是我對於國大會後的政治，便作如此期望！

改善縣級警察的幾個基本問題

惠晉

現代國家政治建設的目的：在求得社會的安定，與民生的康樂；而安定益為康樂的前提！社會如能安定，一切建設始可順利推進；否則百廢俱舉，一事無成；徒然勞民傷財而已！警察是推行國家政令的唯一工具，亦是維持社會秩序的有效機器。故警政辦理之良窳？繫於國運之隆替！

「縣」為地方自治單位。關於「管」「教」「養」「衛」之實施，吾願警察之協助與推行；是欲完成地方自治，確立憲政基礎，必先從健

全建立縣級警察着手！而（一）強化機構（二）寬籌經費（三）充實裝備（四）舉辦福利事業；實為當前改善縣級警察幾件不容緩的先決問題！爰就平日觀感所及，略述管見於后：

一、強化機構

現在的警察機構，雖較以前略有改善；但仍紛歧偏頗，不能收脈絡一貫指揮靈活之效！除中央現已設警察總署掌理全國警務，暨各省即將設立警保處統轄全省警保業務外；目前縣級警察

機構，非常脆弱！遇有事變，輾壓困難；竊以為適應戡亂需要確保地方治安計，亟應作左列之調整：

1. 各縣保安大隊，改編為縣保安警察大隊，直屬警察局。

2. 各縣自衛隊改編為義務警察大隊，歸警察局統一指揮；否則於各縣民衆自衛總隊部內，增設副總隊長一人，規定由警察局長兼任。

3. 有關治安之防空（如防護團）水陸交通（如船舶管理所）業務，統以劃歸警察局長管轄為原則。

二、確定經費 建國必先建警，建警必先確定經費；例如提

高員警待遇，充實警察裝備，不論省縣籌籌，在在需款；所謂「巧婦難為無米之炊」。如江蘇省各縣警察經費，與全縣歲出總額之百分比，極其渺小，達百分之廿以上者一縣竟無；故今後似應將警察預算的百分比至少規定為百分之廿五至卅！因為在此戡亂緊張時期，什麼事可以停頓！至少維持全縣安甯之警察與保安自衛人員，一定要使他有一粗衣淡飯，不致挨餓挨凍！再說平時各縣警察機關預算多着重於薪餉公費，而把事業設備費忽略；影響警政事業最大！今後各縣年度預算編造標準，應將薪餉公費佔40%、60%。事業費佔20%、30%。設備費佔20%、30%。

三、充實裝備 「工欲善其事必先利其器」，目前各縣警察

機關的裝備，大都破爛不堪，或者根本付之缺如；影響業務，實非淺鮮！就說江蘇各縣市現有機槍四挺，步槍六、八九〇枝，駁殼槍卅六枝，手槍七九九枝，擲彈筒二具，機槍彈七、八九八發，步槍彈二二二、九四一發，駁殼槍彈二三四發，手槍彈二、一七三發，擲彈筒彈二二二發，如以一警一槍為原則；計缺槍枝十分之六，每槍以配彈十五發計，尙缺彈十分之八。各縣警察服裝，以武進、南通、崑山、松江、江陰、江都、無錫、吳縣、吳江等縣為較好；蘇北各縣，多半服裝襤褸；甚有身著便服，或竟「冬穿夏衣」「夏穿冬服」，常不及時換季者；以這種貧

乏的服備，來適應現代的科學時期，達成警察任務，實在是不可能的！茲就亟需充實的裝備提出幾點意見如下：

1. 武器：行政警察，應按全備外動員警人數配備三分之一手槍為服勤之用；三分之一步槍為警備之用；保安警察以用步槍及機槍為主，在繁盛縣市，應配置汽車，機器腳踏車，警備裝甲車，馬，及警用瓦斯槍等必要裝備；水警應配置巡艇，或巡艦配砲外，其餘應以手槍步槍輕重機關槍為主要武器。

2. 刑事交通消防及電訊設備：可視各地業務的需要情形分別配置；如刑事警察部份的警犬警鴿，及指紋，化驗法醫照相科學器具；交通警察部份的交通指揮燈塔，保護行人的安全建設等；消防警察部份的消防車船筒水消防梯救生幕等；都是必要的設備！（如鎮江金山寺於白晝失火，省會警察局方面，即因缺乏消防設備，以致望洋興歎，不克及時救熄，即是一個很現實的例！）至電訊方面：各縣警察局所除應力求普設電話機外，主要的警察機關，並應設置無線電訊收發報機，以求通訊聯絡之靈活迅速！

3. 服裝：由省統籌設置警服廠，依照中央規定各別式樣，按期製發。

4. 機關房舍：關於各級警察機關房舍，內政部曾繪有圖樣分發各省市參酌辦理；今後各地警察機關的房舍，均應設法劃一籌建；以新人民觀感，而利官警居住！

四、舉辦福利事業 在目前財政困難的現階段中，維持員

警薪餉，尙屬困難，關於警察的福利，更是談不到！但是警察越是清苦，公家更不可忽略及此！因為幹警察的是終身事業，要他們能够安心工作，推動本身的業務，除了採用這個辦法外，實無其他妙策！警察要舉辦的福利事業，種類實在太多，要辦得細細靡遺，事實上不可能！這要看各地警察主管官有無決心？有無辦法？隨時隨地，因應實施！力求青

遍實施！現在先舉出幾種來促起大家的注意：

1. 警察醫藥：現在各縣警察機關，對於員警有病，向不十分注意診斷醫藥；公家總是不管，什麼衛生院、醫院，看病也先要給錢，所以各縣應當設一個警察診療所，以維護員警的健康；或者設法接洽，對於官警眷屬，免費診療！
2. 警察娛樂：警察的工作是繁重而嚴肅的，所謂「任勞任怨不眠不休」，在公餘之暇，必須有正當娛樂，以調劑生活而愉快精神！如由公家籌劃舉行球藝、話劇、表演、京劇、歌唱等等，皆是一種最好的方式！
3. 婚喪補助：婚姻為人生大事，死喪又為人所不免，這種特別費用，在現在的情況下，每個警察誰能負擔得起，亟應設法予以特別的補助！
4. 警察衣着：警察衣着，除外面有一套公家製發的制服外，而內衣鞋襪多是破舊污穢，以後應當由公家統籌發給！

縣行政效率的低落及其補救

章石水

在今天，凡是有識之士，有心的人，只要一提到縣行政的措施，便會同聲的太息。的確，縣政所表現的，無可諱言的，發得上說是紊亂和黑暗。普遍的貪污，極端的無能，已成爲縣行政界司空見慣的現象。行政上既然是貪污，無能，那裏還談到什麼效率呢？要縣行政效率不低落，那才是奇蹟呢？這不是說那一省如此，那一縣如此，這就是一般廣泛的現象而說的，當然其中也有一些縣份的政治辦理得非常清明，不過那只是少數而已。

這種現象的發生，有人說是由於縣政的主持者不得其人的原故，這是我國一向的「爲政在人」的傳統看法，認爲有賢能的主持者，事情才

5. 子弟教育：警察的新餉既甚微薄，關於其子女的教育費很成問題；最好由公家設立警察子弟學校，免費授以國民教育及中等教育；並由中央規定凡國立大學或專門學校，均免費招收警察子弟；以資優待而求作育人才！

6. 圖書報室：書報是知識的寶藏，是精神的食糧；警察是人民的導師，站在時代前面的人物；居於領導地位，知識水準應該較一般人爲高；所以關於警察書報，應多多採集，設室陳列；以便閱覽，而充實其基本常識。

以上四項，雖屬「老生常談」，而欲「行之有效」實有賴於縣級警政同仁，一致「提高警覺」，與「羣策羣力」地繼續不斷的去奮鬥！同時環顧國是；目前憲政實施，已進入另一個新的時代了，現在我們新的國家，新的社會，更需要我們新的警察，去協助建立！尤其是縣以下的基層警察，關係更爲重大！所以我們應檢討既往，把握現實，力求振奮服務精神！建設新中國之現代化的警察；完成戡亂建國之神聖的使命！

會辦得好，否則事情就會糟了的，「其人存則其政舉，其人亡則其政息」，這種觀念很深的印在多數人的心裏。又有些人說是由於縣政的制度不好，有許多制度不適宜於今天動亂動蕩的局面，制度常常牽制了緊急的措施，常常忽略了實際的困難，如果制度能改良，縣政是容易走上軌道的。這種觀念是存在一班曾經幹過縣政的人們的心裏。其實，他們這兩種看法，都是從某一角度去看的，因此他們所能看到的，也只是某一角度所能看到的一部份現象而已。我認爲今天縣政之所以不良，不是單純的由於人事或制度的關係，而是雙重的因素所造成的。就制度方面，如果制度不好，縱然選出了賢能的人，要他去執行一個不合實際情形的

制度下的種種工作，同時又要執行後的效果是合理的，這是不可能的。就算執行者是大才大智的，最多不過完成一部份，已是難能可貴的了，要想完成整個的計劃，辦好全部的工作，除非有執行者的法力或者可以做到外，是絕對沒有辦法的，這是說明了制度的不良，往往是給予執行者以絕大的阻力，使賢能的人無法竭盡他的能力。再就人事的方面來說，如果制度是一個很好的制度，而執行的却是一個昏庸無能的人，就不會很巧妙的運用着牠，相反的還會糟踏了牠。再假如執行的是一个精明而不廉潔的人，他不但不會給縣政以良好的效果，他還會以他的聰明，他的才智，利用着制度來貪贓枉法呢。這又說明了單有好的制度，沒有好的人去執行，也是會弊端百出的。水可以載舟，同樣的，水也可以覆舟。因此，我可以斷言，至少在今天，要想提高縣行政效率，不是單純研究人事的問題，或者制度的問題所能解決的。牠是繫於制度與人事的雙重關係上。

要提高縣行政效率，並不是一件難事，所難的倒還是主管人肯不肯認真去提高行政的效率？如果真肯提高的話，我認為下列的幾個針對着人事與制度雙重的實際辦法，是可以採為參攷的，換句話說這四個辦法多少可以補救縣行政效率低落的缺陷。

一、強化人事

人事與制度是同樣重要的，同時，人又是制

度的執行者，所以首先要求要有堅強的幹部。中共對於幹部不但非常的重視，而且在爭取的時候，一絲一毫都不肯放鬆的，他們時刻的去教育幹部，磨鍊幹部，考察幹部，使幹部能由平凡的人，一變而成堅強的份子。在匪區的每一個角落裏，中共是做到了加強爭取幹部，充實工作的積極性。他們的幹部在離開上級時，自己主動，自己能做。我們呢？我們的幹部，毫無疑義的，是不能的。這原因是由於人事未能強化。要強化人事，須從下面幾點做去：

(一) 裁汰冗員——雖然在縣級機構已經緊縮過以後，縣政府或區署及鄉鎮公所裏，所有的員額，還不算少。但在處理公事時，人手已感

到不夠了。這原因不是員額太少，而是肯辦事，能辦事的人員太少了。本來一個人可以兼辦幾種公事的，現在因為承辦者的能力差，學力差，經驗差，只能辦一種，其他的幾種公事，就得另外找人辦理，於是員額就不得不增加了。可是員額愈增，工作却愈鬆懈，一個和尚挑水吃，兩個和尚抬水吃，三個和尚沒水吃，此之謂也。這就是冗員所以充斥的緣故。而被稱為冗員的，又多半是一些能力低，怕負責任，只求敷衍塞責，混時間，混薪水的人，一旦遇到事情，當然是不能判斷，更拿不出辦法來。這些人，除了虛糜公款而外，辦起事來是沒有效率可言的，所以應該裁掉，改用能力堅強，經驗豐富的人，以一個人抵十個人用。我說人員在得力不在多，在質不在量，不得力的冗員，應該一概裁汰。

(二) 消除派系觀念——在目前，派系觀念，到處都盛。他不但沒有絲毫的優點，還妨礙了縣政的推進，而且現在所謂的派系，既不是有什麼思想的分歧，更不是有什麼政見的異同，只是人事上所形成的一種關係而已。試看今天甲派在縣裏得勢，甲派的大小嘍囉，不管能力如何，經驗如何，都一哄而至，竊居高位。到明天乙派抬頭了，對於甲派的人馬，又掃數的請他們滾蛋，而代之以自己的大小兒郎。在平時呢？不是甲派攻擊乙派，就是乙派找尋甲派的空隙，予以打擊。在他們派與派之間，展開了鬥爭，本是極尋常的事，但是縣政却受到很大的影響了，所以，我認為派系的觀念，應該消除，誰有能力，誰有經驗，誰肯替國家替地方做事，就將誰當做自己堅強的幹部看待而任用，否則，雖同一派系，也一概予以摒棄。

(三) 教育幹部培植人才——一個良好的幹部不是生成就是十全十美的，他的經驗、能力，必定是慢慢的從學習中而長成的。當我們挑選了認為是賢能的人做幹部以後，我們要使他對於業務發生興趣與熱忱，使他能够敬業，更能够樂業，並且使他多接觸實際問題，從實際的問題中，認識事實，養成處理問題的理解力、判斷力、決斷力。這樣在上級的指示下，他可以把工作一一的做好；單獨的時候，他也可以依照上級所指示的原則，發揮他的力量。所以幹部是需要教育的。多教育他，

就是多增加他的能力，多使他接近理想的人才的標準。

(四) 職位的保障——這是強化人事的重要工作之一。以往幹部的不健全，以及敷衍塞責，怕負責任等等，多半是由於職位沒有保障而引起的。因為一般人都知道只要主管一更動，下面的職員就跟着更換的，而且在今天，主管官就存着五日京兆的心，他們也就把職務視如傳舍了。這種現象影響於行政效率很大，我們不談行政效率則已，既談行政效率，就要切實的保障優良幹部的職位，使他們任期能長，經驗能豐富，能忠於職守。我主張今後縣級的人事，也應該如警察方面的人事制度，新人到職，對於舊有的人員，不可隨意更動，如果要更動，必需經其人更動表，詳細的說明更動的理由和事實，呈報上級查核，以資限制。

二、簡化公文

由於傳統的觀念，認為公文是政令之所寄託，是代表權威與力的，於是辦事的人對於公文的本身，就非常的重視，專在紙上，字上用工夫，對於公文後邊的事實，却往往忽略了，以致形成了法令是法令，現實是現實，兩相脫節的情形。而辦公文的人，只要這件公文擬好，經過核稿判行發出去以後，他的責任就算完畢了，至於這件公文發出後的影響和效果如何，他是一概不管的。這是今天公文的缺點。同時，公文的手續，又很繁重，有時候，要簽註意見，簽來簽去，簽條上滿是圖章，有時候，簽條到各科室或各機關去旅行一次，往往需時一月半載以上，等到簽回來時，時效已失，承辦人如果是個爽直的人，乾脆的就替牠來一個擬存，把牠打入冷宮的檔案室裏去。也有的人，不肯這樣做，還是把牠加上頭尾行了下去，受文的機關，接到這件公事，一看已過了期，就視為具文，也往檔案室一塞，於是這件公事的本身是好好的，也就無人知道了。這也是今天公文的缺點。再談公事的一件公文是由中央機關下來的，等到行到縣裏時，已經轉了好幾個灣子，左一個「等因奉此」，右一個「合行仰遵照」，看的的人，為了怕麻煩，只看一看事由就算了，全部的內容很少去仔細研究的，擬稿的人也就來一個「擬送辦」，再替牠加上了頭尾，又「合行仰遵照」的把牠推了

出去，等牠到了區署或鄉鎮公所時，幾乎滿紙都是公文術語，看已經感到頭痛，那裏還談到研究實施的辦法？於是就草草了之的辦理了，或者以不了了之的擱置起來。而中央的德意，因公文閱讀不易，辦理不易的關係，到這時百分之百的化為烏有。這又是今天公文的缺點。今天公文的缺點，概括起來說，是法令與事實脫節，是遲緩，是手續繁重，閱讀辦理，變重的不便。我們再看匪方的公事，是不是也是如此的。他們的公文，沒有那一大套陳腐的術語，他們的公文是直捷了當的說出了他們的辦法，使奉文的機關看起來能一目了然。同時，公文裏的辦法如果有缺點的話，承辦的人是可以表示意見，提請討論的。所以他們的公事手續簡便，效果良好，就是這個原故。他們公文的這種優點，我們應該採取作為參考的。近來國防部已實行公文簡化，廢除了以往繁重的格式，而代之以逐條列舉的辦法，這種改革是一調有效的進步的措施，我希望在行政方面，也積極的採用這種辦法，尤其在縣行政方面，更是刻不容緩的。這種辦法的好處是在辦稿既簡單，閱讀又清楚，可以避免上述公文的第二第三兩個缺點。

除此而外，主管人還應該要使他的幹部認清公文後邊的事實，加以研究，使法令與現實合一，不致脫節。

三、嚴格考核

這是一個事實，在今天，確有許多有抱負的，有能力的，有操守的幹部，他們在機關裏一向是奉公守法，可是，辛苦年年，却永遠是平凡的被淡視着，因此他們除了物質上感到苦悶而外，更感到精神上缺少了安慰，他們礙於他們對事情最大的責任，最大的努力，可是被選升的不是他們，而是那班平時不做事，沒有能力的人。這不但是由於主管的是非不分，賞罰不明，該賞的不賞，該罰的不罰；就是由於主管以他自己的好惡喜怒，為實施賞罰的標準。因此就造成了優秀的幹部由失望而離職，無能昏庸的人，却可高居要職的現象。無能昏庸的人能辦什麼事？以這些人去做中堅份子，事情還能辦得好嗎？所以要使縣行政效率提高，對於幹部的能力，工作，非嚴加考核不可。明

是非，定功過，有一分功，給一份獎，有一分過，施一分罰，這樣才能使人各盡其職，事各稱其才。同時，一方面可以鼓勵幹部向上的心，一方面又可以使賢能的人樂為所用，盡心辦事。

除去主管對於幹部應該嚴加考核外，我以為還要時時檢討。檢討的方式，可以分爲自我檢討和集體主義的自我批評兩種，自我檢討，使幹部對於自己所辦的工作，能夠隨時加以檢查，如果發現自己工作上有了錯誤，就立即改正。集體主義的自我批評，就是目前大家所熟知的工作檢討會，在檢討會裏，大家可以互相批評，互相指出所見到的錯誤或缺點。因爲一個人往往看不見自己的錯誤，現在由別人來加以批評，使自已知道錯誤和缺點發生在什麼地方，以便去改正或彌補。不過在集體檢討的時候，第一要破除情面，第二要就事論事，不帶一點偏私或挾嫌攻擊的成分，第三需要言辭婉轉，使被批評者樂於接受。

四、提高待遇

因爲幹部是人，而不是機器，所以一方面要

他們努力的盡心辦事，一方面也得替他們解決生活問題。現在誰都會罵，會刻毒的罵：「貪官污吏」，但是他們沒有研究貪官污吏之所以產生的原因，他們更沒有高呼要剷除或消滅這種原因。原因不剷除不消滅，貪污的事情永遠不會絕跡的。貪污的發生，不是先天的遺傳，而是後天的不足——待遇過分的微薄。請看今天的公教人員，尤其是縣級的，國家所給予他們的待遇，真是低得無可再低了。而這些公教人員又十分之八九是出身於小資產階級，以往靠着祖上遺留下來的財產的收入，可以

糊口，現在祖產已在砲火下摧毀了，於是不得不靠薪金的收入來維持生活。但不幸的薪金是這樣低，而物價又是那樣貴，當他們坐在辦公廳裏的時候，他們想到了柴米油鹽和房租等等的問題，無法解決，他們想到啼啼號號的妻室兒女，無法安慰，他們那裏能够安心的去辦事呢？他們自己固然要生存，他們的家屬也要生存，他們不能因爲所拿的薪金祇能供給他們自己個人的生活，就讓他們的父親，母親，妻子，兒女，活活的餓死？爲了生存，意志薄弱的人，就不得不走上貪贓枉法的一條道路。他們不貪污，他們怎樣活下去呢？在這裏，我們可以知道，他們的貪污是待遇太低和社會動亂所造成的結果。因此我們要根絕貪污，不應該單純的注意消極方面的防止和制裁，而應該從積極方面消滅貪污發生的原因着手，用提高待遇的方法，去消滅貪污的事件。在戰前縣政府裏一個低級職員，每月可以拿到二十餘元，在當時二十多塊錢，數目雖小，但可以買到三石幾斗米，有三石幾斗米，一個普通家庭的生活是够維持了。今天政府如果也把他們的待遇提高到合於這樣的標準，使他們的生活得以維持，他們也就能够安心服務。衣食足而知榮辱，誰願意以身試法作貪贓枉法的事情呢？而且待遇提高後，政府可以嚴厲的制裁貪污份子，即使判以死刑，他們也沒有怨言，也不會叫屈的。

以上四點，有的針對人事的，有的針對制度的，也有的針對人事與制度聯帶關係的，都是就目前縣行政效率低落的實際情形，加以分析，提出來的補救辦法。雖然，並不新奇，却是有效的，如果主持縣政的人，連這點，都不能做到，乾脆的，不必談行政效率吧。

華北各省動員戡亂工作之作法

記者

動員戡亂以來，軍政設施雖見改進，各省各縣亦漸力推行，但以言成效，尚不能滿足人民之殷望，而成效不彰之原因何在，又復不易獲得答案，近悉內政部馬博庵程厚之兩先生自華北七省市視察動員戡亂工作歸來，本刊以魯冀察綏各省年來對勦匪戡亂工作，收效頗宏，為求明瞭各該省對於動員戡亂工作之作法，特派記者禮訪馬程兩氏，叩詢真相，承祺極視察期間所收集之各項材料分別詳示，本刊除向馬程兩先生致謝外，特為摘載，藉供各省各縣市政當局之參考焉。

編者 三七、五、一

動員戡亂工作，在匪情滋蔓已達相當嚴重程度之今日，必須重加檢討，力謀改進，針對匪情，捨短取長，既不可諱疾忌醫，尤不可病急亂醫。現在魯冀察綏等省，對於動員戡亂工作，積極推進，而察綏兩省已能保持小康局面，河北省政亦力求配合軍事，逐漸開展，山東政治在軍事緊急局面下正力圖捋扎，河北省第一十兩區與山東之昌樂等地皆能以一個地區之力量，建樹若干戡亂之奇蹟，不惟在軍事措施上有其特點，舉凡政治經濟各方面亦能針對敵情，適應現實，一面有特殊之創造，一面作全面之配合。不惟在方法上有應推廣效法之處，在精神與觀念方面，亦多足矜式。其各種實際作法，值得介紹者頗多，如：

甲、勦匪戡亂的正確觀念（摘錄華北勦匪總司令部戡亂救民政治經濟綱要）

- 一、勦匪戡亂是「反破壞，反燒殺，反恐怖，反饑饉，保生存，保生活，保自由，保倫常」。
- 二、勦匪戡亂在於「保障民族獨立，國家統一，實現政治民主，經濟平等」。
- 三、勦匪戡亂「不是保守，不是維持現狀，是革命，是實行民生主義，是完成後期革命」。

乙、勦匪戡亂工作的最高原則（同前）

- 一、「二分軍事，三分政治，五分經濟」。
- 二、「以軍事掩護政治，以政治開拓經濟，以經濟團結人民，以人民鞏固政治，以政治協助軍事」。
- 三、「運用全民力量，鞏固治安，安定社會，增加生產，嚴密組織，加強戰鬥」。

丙、勦匪軍事方面應有的改進

- 一、整肅軍風紀恢復革命意緒，發揚戰鬥精神。（參照傳作義治軍精神與方法）
- （一）嚴格整肅高級官員奢靡生活，改善低級士兵生活，使上下生活接近，官兵同甘苦。

(二) 創立軍人眷屬集體生活制度，以師爲單位，專設機構辦理眷屬集體生活事宜，不准隨軍攜帶眷屬，影響作戰行動。

(三) 嚴訂懲治軍官吃缺扣餉苛待士兵條例，及檢舉辦法，特別賦予士兵對官長「吃缺」「扣餉」「苛待」數事，有向上級檢舉之權。

(四) 推行軍隊「愛民」「擁政」運動，限制軍隊不住民房，不用民物，嚴定官兵擾民治罪條例，犯者處嚴刑，軍隊必須隨時協助行政工作，並尊重行政幹部。

(五) 軍事教育以政治訓練，精神訓練，敵情研究爲第一，戰鬥技術訓練次之，制式訓練又次之。

(六) 以綏靖區爲單位，組設軍風紀糾察團，由監察院，行政院，國防部派重要人員聯合組織，在派定之區域內巡邏糾察，並辦理風紀競賽，糾察團內附設軍法組，有就地審判執行之權。

二、改變戰略戰術，野戰主力部隊與地方團隊及人民自衛隊，作有機性之配合，聯鎖運用。

(一) 每一綏靖區，依照匪情之大小，配備相當足用之野戰主力部隊，不以之固守據點，集結機動使用，以捕捉，突擊，圍殲，追擊敵之主力爲其主要任務。

(二) 省保安團，除配合野戰主力部隊作戰外，負該省區內遊擊及守護重要據點之責，遊擊部隊亦應集結機動使用。

(三) 專員區設「遊剿隊」，針對敵方軍分區之武力作適當之配備，負該區內遊擊清剿之責，亦應集結機動使用。

(四) 縣設「清剿隊」，針對敵方縣支隊之武力作適當之配備，負該縣小股匪零匪肅清之責，亦應機動使用不固着於縣城。

(五) 鄉保設人民自衛隊，除就有槍者酌設脫離生產之武裝自衛隊，集結於鄉保肅清零匪外，餘皆不脫離生產，散在各鄉村，擔任盤查，放哨，情報，通信，肅奸，及領導人民「空室清野」之任務。

(六) 省保安團支援專員區「遊剿隊」，專區「遊剿隊」支援縣「清剿隊」，縣「清剿隊」支援人民自衛隊，野戰主力部隊，支援一切。匪攻我必守之據點時，鄰近之部隊，不待命令，及時應援，切勿坐視。

(七) 綏靖區，省，專員區，縣，均應與其鄰近之綏靖區，省，專員區，縣相互聯防，以防被匪各圍擊破。

(八) 綏靖區以上之綏靖公署或動匪總司令部，應設若干直轄之快速部隊，作追擊突擊敵方流動部隊及馳援各綏靖區，不受區域限制，靈活使用。

(九) 在綏靖區或專員區，對敵方控制區作有計劃之開拓，先將擬開拓區域內之敵情調查清楚，配以相當兵力，以突襲方式佔領之，隨即沿邊緣構築碉堡線封鎖之，一面在開拓區內於軍隊掩護下，積極進行政治開拓工作，如清查匪骨及潛匪，救濟民衆，清查戶口，編組保甲，組訓民衆等。

(十) 附機動戰術之要訣（節錄河北第十區專員王鳳崗遊擊術綱要）

1. 我之地區內，遇有情況，則利用「處處都要，處處都不要」之辦法，以與我有利爲先決條件，匪兵力小，則寸土不失，並予致命打擊；匪兵力大，則處處躲避，以不受損失爲原則。

2. 到處找仗打，不要等仗打，多用深夜長途奔襲，拂曉包圍，以絕對優勢兵力，消滅匪小股兵力，積小勝爲大勝。

3. 不攻堅，不攻慢，少打無計劃無準備之戰鬥，不打被動戰。

4. 遇戰則爭取主動，主動不可則轉移，見敵則攻，敵攻我一點，我兩翼夾擊，當面先誘後逆襲，攻擊夾擊均不可，則退。

5. 大敵來臨，集中力量打其小股或突出部份，失去連繫部份，或繞擊敵後，劫匪輜重，或作一翼倒襲，必須速戰速決，速退。

6. 作戰火力使用要集中，要接近，少作漫無限制又無意義之彈藥消耗戰。

7. 行軍以夜行為主，分為數路行軍或一路行軍，曲線行軍，拂曉到達，每日必動。

8. 宿營必於野村，避住鎮市，警戒距離至少為三至五里，尤以相連數村為佳。

9. 打中敵務須把握時機，無機則造機，等機，以達犧牲小收效大之目的，如遇良機，則不怕犧牲，猛撲，猛攻，猛追，先注過後攻擊，打不過要猛退。

10 打小敵之先，仍慮其敗，敵之增援路，撤退路，某時間內可能增援之兵力，被擊部隊，警戒部隊，制勝不可而退却之方向路線，及掩護部隊，各種緊急信號，一一計劃周密，有備無患。

11 部隊行動，少帶車馬，多派偵探。移動地點，於有情況顧慮時，須先派偵察排一部，先行搜索潛伏於目的地，或置途中暗中警戒，以防意外。

12 作戰中止，脫離戰場，分一路或數路及真作方面。突圍須於深夜，大風雨，敵換防或其他警戒疏忽之時，及地勢複雜，起伏射界狹小，警戒空隙，火力薄弱之地點，以前仆後繼，猛打猛衝之勇氣，方可成功。

(十一) 每次戰役後，必須詳細檢討作戰經過中之得失，作戰單位之全體軍官均應參加，並在作戰地點作實地之視察與檢討，檢討會所得結論，作下次戰役之參考，並通告各軍。

三、充實各級部隊之裝備械彈，增強戰鬥力量：省保安團之械彈由中央負責補給；區「遊勦隊」及縣「清勦隊」之械彈由省協助補給；人民自衛隊之武器就地原有武器集中使用。各省得設修械所及設廠製造手榴彈火槍土砲等，分發各縣作自衛之用。

四、兵員之補充，嚴格禁止買賣壯丁辦法，或用公平抽籤制度，或用山西之「兵農合一制度」，或用逐級抽補制度，以改善軍隊素質。

五、配合新戰略戰術，對於軍事上之功過，改定標準如左：（河北軍政檢討會議決定要點）

(一) 功與賞：以奪獲匪槍，俘虜匪人，斃傷匪兵之多寡，為論功行賞之標準。

(二) 過與罰：以損失械彈，損失士兵，損失物資之多寡，為論過責罰之標準。

(三) 能合於第一款，雖失地仍為功；合於第二款，雖不失地仍為過。

丁、配合勦匪軍事政治方面應有的改進

一、黨政軍民各方面，為配合勦匪戰亂工作，力除以往互相磨擦，猜忌，爭奪，傾軋之缺點，必須團結一致，聯繫密切，互相扣合，互相協助，在共禦同一敵人，爭取生存之一個目標下，統一觀念，統一行動，其方式有二：

(一) 黨政軍民各機關，不論職級及系統，同在一地者均應定期舉行聯合會報，檢討各部門的工作，研究以後的計劃，徵詢各方的意見，宣佈

及轉達各級的政令。如各方面在人事上或工作上發生糾紛或不協調之現象，即在會報上解決或矯正。（察統辦法）

(二) 由當地最高軍政負責機關，組織統一指揮之機構，(如山東省之黨政軍統一指揮部)分設黨政軍及社會動員各組，專司各方面相關之動員工作策劃指導之任務。

二、軍事與政治固須密切配合，但軍政仍應分治，不可以軍吞政，或以政併軍，其要點如左：

(一) 在設有勳匪總部之地區，各省政府在勳匪總司令監督指導下，領導其專員縣長，配合軍事執行政治上之各種任務，省政府對勳匪總司令負責，專員縣長對省府負責。

(二) 在設有綏靖區之省份，綏區司令與省政府保持密切配合關係，綏區司令部對於其轄區內之專員縣長，就勳匪殘亂有關業務有督導權，對於人事及一般政務不應過問，以免割裂省政府之職權。

(三) 各省行政督察專員及縣長之職權應予提高，賦予用人用錢之充分權力，有關戡亂動員工作並准其適應現實，活用法令，以合理有效為主，不必拘泥於成法成規。

(四) 在一個行政督察區內，專員之任務，除督導行政外，着重於地方自衛之軍事工作，縣長之任務，則着重於組訓民衆，掌握民衆，運用民衆工作。

三、爲增強勳匪戡亂之政治力量起見，對於以往官僚政治之腐化作風，應澈底革除，發揚優良政風，樹立廉能政治，其要點如左：(察綏政治作風)

(一) 確定優良政風的條目爲：

1. 有一定是非

2. 貫徹命令

3. 堅苦清廉

4. 自動負責

5. 互助合作

6. 自我犧牲

7. 經理公開上下互信 8. 說實話，做實事，不飾非，不掩過。

(二) 高級領導人員以身作則，對上列各點一一做到，上級與下級生活打成一片，訓練幹部，信任幹部，激勵幹部，保障幹部。

(三) 勵行「黨禮幹部」政策，「統一訓練」，「個別使用」，「職務不同」，「行動一致」；高級幹部有各種集會聯繫，中下級幹部，在同

一訓練中構成一體。人事升降進退，以工作成績爲唯一標準，絕對摒除私人關係或人情面子。以個人的努力，爲前途的唯一保障。

(四) 幹部訓練，注重意識訓練，及技能訓練；使在意識上能了解人生真意義，明是非，辨公私，以貫徹自我犧牲，互助合作，堅苦清廉等作

風；使在工作上增強功效，達成任務。

(五) 厲行檢討改進，養成組織生活習慣，並使之制度化，定期舉行小組檢討會，對一切生活，工作及行爲，按照優良作風之標準，切實互相

批評，互相檢討。

(六) 加強各種輔導：學術輔導，工作輔導，生活輔導，家庭輔導。

(七) 在生活上推行「公產制」，「互助制」，及「集體生活制」；衣食住行及子女教育皆由團體負責。

(八) 實施科學管理：分工細，使人人人了解其職權範圍；責任專，使人人無可推諉；檢查勤，使一切無所遺漏。每年度工作計劃，以民主方式

廣採衆議來制訂，然後將工作職權，責任細目進度，按時間按職務詳切課定之，並按期責成。分期編訂中心工作提要或手冊，頒發幹部

，以利執行。

(九) 厲行財政收支連鎖公佈辦法：上級領導機關及下層工作機關，均按規定履行收支，按月公佈，上下對照，並分向民意機關報告。

(十) 嚴厲執行考核：每三個月作一次小考成，每半年作一次考績考成，考績結果，公佈週知，合乎優良作風者獎，不合者懲，認真執行，不稍贖徇。實由下先，罰從上始，貪污則用重典。

四、為配合剿匪軍事之需要，政治上之主要任務，為組織民衆，訓練民衆，掌握民衆，運用民衆，其要點如下：

(一) 組織民衆之要點：(參錄山東省政府民衆組織實施方案)

1. 民衆組織之原則：(一)在於短期內發揮全民總力，以使用於戡亂方面，(二)組織力量，應為人民自己利益而使用，絕對不可用為保護少數特殊階級之工具，(三)組織之進行，儘可能以不妨害人民生產為原則，並應使組織力量成為生產力量。(四)組織之領導，與任務之執行，均以保甲為指揮體系，以督(指)導人員為技術指導，與成績考核之幕後人物。

2. 民衆組織，以保甲、自衛(包括壯丁、長老、婦女、少年)構成雙軌體制，以保甲組織為體，自衛組織為用，其他組織為輔，使上下貫通，縱橫聯繫，而起領導一元化作用：

(1) 保甲組織方面：

子、編組以不割裂一村一衛之自然單位為原則，不必拘於十進制，澈底做到「人必歸戶，戶必歸甲」。

丑、保甲幹部人選，在「控制區」由政府選定適當候選人，然後由民衆開會選出，邊緣區及新收復區，由政府就當地民衆中訪查訓練派充，向匪區開拓之幹部，由政府招考青年訓練後派用。

寅、鄉(鎮)保之各股主任與幹事等人選，由政府訓練儲備派充之。

卯、保民大會及鄉鎮民代表會，必以全民為基礎組織運用之，不使為少數特權階級操縱把持，尤以保民大會為重要，使多數平民能在保民大會中，發揚其自覺自救之意志。

辰、保甲組織力量及防奸作用之發生，必以戶籍工作及聯保連坐之澈底實施為根本，保甲工作，應以此為中心。

(2) 自衛組織方面：

子、凡十八歲至四十五歲之壯丁(不分階級與職業)均應參加自衛組織。

丑、人民自衛組織，分為：(一)常備自衛隊，由後備自衛隊中挑選精壯者編成之，武裝，脫離生產，集中於鄉(鎮)，每鄉鎮設一中隊，全鄉為一大隊。(二)後備自衛隊，保內所有壯丁在不脫離生產原則下，一律編入。(三)突擊隊，由常備自衛隊中，挑選仇匪至深之勇敢，機警，精壯，操行特優之官兵編成之，其任務專用以突擊邊緣區及半控制區之零星及匪股。

寅、其他組織之長老會以各保五十五歲以上之長老，及四十六歲以上身體已衰者編組之，婦女會以各保十九歲以上之婦女編組之，少年團以各保十歲以上至十八歲之少年兒童編組之，此三項組織處於配屬或輔助地位，除長老會採說服方式使其參加外，餘採半強制方式，如不服從者，得酌酌限制其居住自由。

(8) 民衆訓練之方式及內容如左：

(子) 訓練方式：

甲、保甲及自衛幹部訓練，以集中實施為原則，一般民衆之訓練，則以就地訓練為宜。

乙、政府選派之幹部，只應訓練民間幹部，不可直接訓練民衆，以民間幹部訓練民衆，由政府幹部協助指導，以建立人民自己之領導。

丙、經常訓練，如隨時講習法令及舉行集會，亦不可缺。

(丑)訓練內容：

甲、不重形式訓練，重實用技能訓練，及生活訓練。

乙、軍事方面着重於「服從」「負責」「協同」「勇敢」之精神訓練，及「防奸」「放哨」「盤查」「射擊」「爆炸」「突擊」「情報」「通訊」及「空室清野」等技術訓練。

丙、政治方面着重於啓發正確信仰，瞭解奸匪罪惡，及人民自衛，自治，自養的意義，並訓練「查戶口」「檢查身份證」「開會」「選舉」「檢舉壞人」「改革惡習」「除黑暗，打不平」等，現代公民應有之基本能力。

丁、文化方面，在訓練時同時施行識字教育，生活教育，及公民教育，並建立文化會堂於各鄉村，使受訓之民衆有集會之所，由文化幹部人員經常指導活動。

戊、經濟方面，利用組織基礎，成立合作社，及農會，以受訓民衆中之優秀農民爲主體，所有分配物品，分配生產貸款，及生產工具，生活資料等，均透過此組織以達於民衆。

(二)掌握及運用民衆之要點(河北第十區王鳳崗辦法)

1. 縣長及鄉鎮保長以掌握民衆爲最重要之任務，絕對摒除官僚化之腐敗作風，由上而下，每月應以三分之二時間，親至下層配合工作。縣長及縣政府幹部分別掌握各鄉，鄉長及鄉公所幹部分別掌握各保，各保保長及幹事分別掌握各民戶。

2. 各級幹部人員下鄉，衣必農裝，言必和藹，真誠的接近民衆，打人民衆羣之核心，並利用鄉里親友等之社會關係，利用共同吃飯，共同居住之方式，好惡相同之心情，和民衆打成一片。

3. 在民衆羣中，時刻予以啓發誘導，鼓發其愛家愛鄉的熱情，更從側方監視良民中所潛藏之壞份子，予以不失時效之打擊，以免引起分化作用，及其他不良後果，換言之：即「團結好人，拉攏兩可人，打擊壞人」。

4. 遇有情況，民衆能方便與民衆共同禦敵，民衆力不可及，則與民衆相率躲避，民衆來歸，則與民衆同歸，與民衆混然一體，於「政不離民」原則下，完成任務。

5. 在重大情況下，民衆力不能抗，不得已利用「空室清野」的環境中，鄉鎮政權人員均應堅持「鄉不離鄉，縣不離縣」，從事監察匪情動態，及控制民衆反動份子出現的艱苦工作，在匪力龐大，匪勢猖狂的情況下，仍須以三分之二以上人員潛伏各該地區，準備敵後活動，此種純賴民衆以爲掩護。

五、向匪區開拓，不能純賴軍事力量，於軍隊以軍事力量收復一個地區以後，必須立即展開政治之拓展工作，消滅匪之社會的政治的毒素，重新建立我方政權，其要點如左：(參考河北省人民自救先鋒隊辦法)。

(一)在緩靖區內之各級行政機關，自縣政府以上應厲行緊縮，將緊縮編餘人員連同招考之青年幹部集中訓練後，編爲「政治先鋒隊」或分發

各專員區，在專員統率下配合軍事進展，在邊緣地區或新開拓之區域，從事於救民及政治拓展工作，實行「人才下鄉」「政治突擊」。

(二) 政治先鋒隊之任務如次：

1. 調查匪情，情報，策反，除奸等事項。
2. 民政，救濟，民衆組訓等事項。
3. 民運，宣傳，訓練，文教等事項。

4. 土地，糧食，債務，財政，金融，及接收保管與解決民間糾紛等事項。

(三) 政治先鋒隊工作之開展分爲下列三步驟：

1. 於一個地區收復前，政治先鋒隊，即應派遣一部份工作人員潛入匪區，調查匪幹姓名，匪之兵力，人民之匪化程度，及匪之軍火物資。

2. 前項工作進行至相當程度，即由政治先鋒隊協同當地忠勇愛鄉戡亂有功人士，組織復員委員會，辦理建立縣以下各級行政機構，清查戶口，編組保甲，組訓自衛隊及各種民衆組織，處理土地問題及一切糾紛。

3. 復員委員會將地方機構建立，秩序安定自衛組織編成，復員告一段落，即正式恢復縣政府，健全縣鄉各級組織，推行地方自治，建立各級民意機構，加強實施保安自衛，開展一切行政工作，實現「政治民主」「經濟平等」之目標。

戊、配合剿匪軍事政治經濟方面應有的改進（參錄華北剿匪總司令部戡亂救民經濟綱要）

一、「以經濟團結人民」：剿匪戡亂必須在人民生活社會經濟方面消滅不平，剷除剝削，澈底實行民生主義，而後人民始能發生關心作用，發揮組織力量。

二、本「限制上層，發展中層，扶植下層」之原則，將有力氣能生產之人民安置工作，有生產能力而不事生產者編入生產組織，老弱孤寡無生產能力者，予以救濟，中產者充分保障其正常發展，富有者限制其特權暴利及特殊享受。

三、增加生產，不論新式或土法，機械或手工，所有條件均充分利用，納入生產，以增加社會財富，改善人民生活。

四、以合作方式，實現生產集體化，分配社會化，利益歸於全體，不屬於少數人。

五、土地政策以實現「耕者有其田」爲目的，配合剿匪戡亂作如次之措置：

(一) 向未失陷地區之土地，澈底實行「減租減息」，「保護佃農」，「扶植自耕農」，以達到農地屬於現耕者爲目的，新開闢之土地，儘可能發展合作農場，或集體耕作制。

(二) 收復地區之土地，曾被清算非法分配者，參加剿匪戡亂工作之自耕農，其原有土地准依合法證明，收回自耕，如爲參加剿匪戡亂工作之地主富農，准保持其所有權，但得依統轄區土地處理辦法，由地方政府暫先發行無息土地債券收買，撥歸佃僱貧農承領耕種，如地主收回，必須自耕。

(三) 不参加剿匪戡亂工作者，其被清算非法分配之土地，由政府收回連同無主土地及所有權人逃亡之土地，一律儘先分配於參加剿匪戡亂工作而有力氣能生產之農民。

(四) 不参加剿匪戡亂工作，於地方收復後，仍甘心附匪且為匪工作者，其一切土地及其他財產，不論非法分配與否，統由縣政府無償沒收之。

(五) 無土地資產參加剿匪戡亂工作而有功績者，除予以優厚待遇外，並以土地及資產安置其家屬，具有特殊貢獻者，將沒收附匪者之土地無償分給，作為其私有財產。

六、對於被匪鬥爭清算之私有工廠礦權水權及森林，於收復後依左列原則處理之：

(一) 凡收復被匪佔之私有工廠，應儘先作為曾參加剿匪戡亂工作與失業工人之救濟，除予原所有人保持二分之一股權外，並由全體工人認股共同經營之。

(二) 凡收復被匪佔之私有水權，收復後由可資利用之土地承領人隨同土地權享用之。

(二) 凡被匪佔之私有礦權，於收復後，應儘先作為曾參加剿匪戡亂工作失業礦工之救濟，除予原所有人保持二分之一股權外，並由全體礦工認股，共同經營之。

(四) 凡被匪佔之私有森林，於收復後，除保持原所有權人三分之一權利外，應悉數作為剿匪戡亂之用。

前項所稱保持所有權人之股權及權利，必須原所有權人於事先向該省政府聲明註冊，並須參加剿匪戡亂工作。

七、各大都市之企業，巨商富戶，及寓居之大地主，應由地方政府依照中央所頒征收自衛特捐辦法，征收自衛特捐，以均農村平民之負擔。

八、改革財糧制度，以糧食為地方財政收支預算核計之標準，在「取之於民，用之於民」，及「絕對公開」「連鎖公佈」原則下，由保而鄉，由鄉而縣，將國省及縣地方需要之糧食，統一預算，公平攤征，一次征齊，不准另有攤派。



縣政通訊

「縣政通訊」，我們希望她成爲讀者的園地，尤其熱望全國各地的縣政工作幹部，將「縣政通訊」視作他們發表意見的廣場，盡量報導各地縣政工作設施現狀，檢討各地縣政工作的得失，從而貢獻出切實、寶貴、富有建設性的具體意見，作爲廣泛的縣政建設工作者的參攷，可是在創刊號之前，我們這熱烈的願望不容易爲本刊的讀者們；爲各地的縣政工作人員們預先知道，當我們正擔心着「創刊號」的「縣政通訊」，將祇有編者的呼號時，晨曦先生送給我一封泰理法先生給他的來信，這一封信不管在內容的適合或是本刊的需要方面講，編者對晨曦先生都表示萬分謝意。此外簡濬初先生的「鄉行雜感」，不祇是南匯縣一角的寫實，並且顯示着若干蘇北的現實問題，因爲這樣而將這篇雜感也放在「縣政通訊」欄，大約會得到簡先生的同意吧！

編者附識

三個問題

晨曦兄：

由於你是一個負責行政視察責任的朋友，更由於你每談到政治現狀，總有不少寶貴的意見，同時你幹過文化工作，你定有不少文化界的朋友，因此特將我此次回到某縣我的故鄉住了一個月時間所見到聽到的一些問題，向你作瑣碎的報告，我對於這許多問題祇有感觸，

而沒有意見，縱然有一點片斷的意見，也祇是我的意見而已，不會有什麼價值，我願意由於我的報告而引出你寶貴的意見，也許由於透過你，會使我這瑣碎的報告，讓有關的主政者能獲得了解，能加以糾正改進，或是不推「馬虎」，現在我就瑣碎的寫在後面。

志願兵
用錢買
我到×縣剛好趕上本年度征兵的機會，因此我從一個保長，一位

保國民小學校長和三個鄉民方面，先後了解了這次征兵並沒有抽籤，而是以十石到十五石米的市價買壯丁當兵，一個年老的鄉民會插頭嘆氣的告訴我：「我只有一個七歲的孩子，保長硬派我三斗五升米……」當我和其他兩個壯丁年齡的農民談到征兵時，他們的表示則是「也好，拿出四五斗米，少了半年的麻煩」！究竟一保應當收集多少壯丁米？一戶應當出多少壯丁米？被買的壯丁實在得多少米？我不由發生了很多的疑問，當我往鄉間掃幕，中途休息了一個國民小學裏時，我從一位校長先生的談話裏知道：「買壯丁的米各鄉的價錢是不定的，聽說買一個壯丁，鄉公所就有五斗米收入，區署也有五斗米收入，介紹人也有中間錢，保長不多收點，遇到了開支便無處出，反正老百姓多的都出了，一戶多出三四升米也不算一回事……」當然：我不能同這位校長先生來作進一步的研究，因爲他和我的看法不一定相同，可是爲着好奇心驅使，我專誠拜訪了一位年齡三十多歲的保長，我們先慢慢的談些鄉俗人情，漸漸的我以關心的口吻的問到他們這次征兵期間的忙碌，以及他們的待遇，他很興奮，他認爲我是他的同志，他說：「像你先生才是知道我們做保長的痛苦石」，「像征兵一年不過一兩次，我們能多收幾塊米，不過津貼津貼鞋襪錢，人家總罵我們保長不好，我們又得不到待遇，一家幾口不要吃飯」？我沉住氣表示不反對他的說法，但是對於鄉公所區署要

收每個壯丁五十米，表示不大應當，可是這位保長確是知道得很多，他說明：「鄉長上城下鄉一天忙到晚，祇有幾斗米辦公費，要俸一文沒有，區長的薪俸聽說也不多，進城要雇傭，要和收兵、接兵的老爺們弄得熟，不應酬兵也許交不下了……」天快晚了，我不禮貌的打斷了保長先生的話頭，跑回到城裏，「志願兵是政府規定的，用錢買是爲着壯丁安家，可是窮苦的老百姓誰應當負擔多少？誰應當不負擔？有沒有防止中飽的辦法？」我想這是負着縣政責任的先生們，應當對民衆稍稍負一點責任的地方。

保安隊 要柴燒

我的祖父是在鄉村，當然攻地的地主也是鄉民，就在我掃墓的那一天，我坐在攻主的破屋裏飲着剛燒好的茶時，走進了一個穿着不甚整齊的灰色軍裝的朋友，不等那位忠厚的攻主哀老頭讓坐，便催着：「快送柴草，再不送便不行」，儘管哀老頭打着招呼，他也不理，我覺得替我們的攻主爲難，於是走到這位武裝朋友面前，請他坐下來談談，也許因爲我的舊西服在他的眼中還覺得不壞，所以轉過臉色來和我坐在一條凳子上，開始我請問他送什麼柴草，「是我們大隊部燒飯的柴草」他講得很乾脆，並且他氣憤的說，「媽的，又不是不給錢，這一保我們只向他買十担柴，一連三天還沒有送齊……」拿錢買

柴，居然不賣，這未免不對，我正想質問哀老頭兩句，可是哀老頭已是流下眼淚來了，「副官」他向着那位武裝朋友，「上個月你們買了十担，這個月又要十担，現在一担柴要二三十萬，你們只給三萬元，還要我們費半天的時間，十多里路運送到你們隊部……」我再轉眼看那位武裝朋友，臉色顯着很不好看，我擔心他們會衝突起來，趕忙用調解的口氣，勸哀老頭明天就送，這位武裝朋友才悻悻然的去了。哀老頭又反臉告訴我「他們是×××大隊，駐防在他們鄉下才兩個月，買柴已經是第二次，鄉下老百姓的柴有限，被他買完了便沒柴燒，他們給錢等於不給」，最後他還謝謝我「今天要不是你先生在這裏，我不送柴便得跟着他上隊部」！因爲我不能在他那裏久留，我除去安慰他幾句話以外，不能予他任何幫助，難道×××隊燒的柴草，是規定照市價的八分之一或是九分之一嗎？一個大隊或是一個中隊應當要燒用若干柴草？這件事雖不大，可是對於人民却是一件不公平的騷擾。

鄉長房 子騾子

我有一個姓倪的親戚，他因爲我從外縣回了家，特地從鄉下來城裏看我，五十多歲的老年人，走上廿多里的路來看我，這種熱情真是可感，因此我留他在城內住了兩天，當他知道我是在一個半官的業務機構做一個小職員時，他很誠意的勸我，何不

回來做一個鄉長，他並且說：「人到中年，應當打點基礎，在外面混，既然賺不了錢，不如回家的好」，他舉例說：「我們鄉裏的王鄉長，過去是精窮的人，上無片瓦，下無寸土，去年正月裏，因爲拜了某區長做老頭子，放他做了鄉長，不到一年，哼，漂亮起來了，家裏造了三間兩廂的瓦房，出門騎着新買的騾子，冬天雪白的大毛羊皮袍子，賭起錢來是成捲的票子……」因此他勸我：「我們東邊的××鄉的某鄉長也是一樣，現在是富翁了，有錢有勢，你回來弄一個鄉長幹幹多好？三年兩年還怕不家成業就」？我們這位親戚對我的關心，我不能不十分感激，但是做一個鄉長便可以造房子買騾子穿皮袍子，這究竟要有點什麼方法，才能到手？我的確沒有研究過。

上面的三件事，雖然我從某縣回來了已經快一個月，然而我一直沒有忘懷，我總覺得這是應當解決的問題，可是我提不出意見來，假如說：這上面的情形，僅是某縣獨有的話，我認爲這問題還容易解決，倘若，類似上述的問題，在一般的地方都可以發現，我覺得是動員機亂的莫大障礙，你是有心人，我願引起的你注意！

你的朋友秦理法

鄉行雜感

簡濂初

(一)

昨天，我和張鉄生兄下鄉跑了一次，上午八時出發，下午五時卅分返城，途經「中建第一農場」及大團，沿途以汽車代步。

祇能算是走馬看花。

鐵生說：「這地方太好，遍野綠油油的：

「唔！」我說「在蘇北我便担心，青紗帳又起來了！」

人類真是可憐，在矛盾中生長，又在矛盾中死亡。老百姓要飯吃，希望麥子趕快長起來，等待麥子長高了，又就心匪軍利用打游擊。各有各的立場，各有各的觀點。

現在不用就心吧，聽說大江以北的老百姓吃麥苗了！唉，歷史的悲劇。

(二)

於是，我為南匯幸運。

「天時，地利，人和！」

地處偏安之局，靠近上海。目前股匪尚未窺來，猶有時機，略爭喘息。地方有開明的自然領袖，大家一致為建設地方着想。

然而，整個的形勢決定一切。於是，不無隱憂。

(三)

沿途有電話，電燈，汽車，公路。田間溝

渠縱橫，平疇千里，水利交通，兩均發達。

農人們正忙於春耕，我知道老百姓要飯吃。

。

沿途，婦女忙於紡紗，人們需要衣裳。

有建築房屋的，要壓住，

並且，還有書讀，要工做。

能够「人人有飯吃，人人有衣裳，人人有

壓住，人人有工做，人人有書讀，人人有路走

」大概世界不會亂了吧？

我憧憬這樣一個世界！

於是，教育問題，師資問題，生產問題，

技術問題，國民經濟問題一連串的問題，浮到

我的腦子裏。

天上飛機掠過，

於是，我又想起：「先重工業乎？先輕工

業乎？工業乎？農業乎？農工並進乎？」汽車

直朝東進，我極目東海，遠眺島國，復傷心於

「工業日本，農業中國！」

唉，東北，華北的重工業被摧殘完了。

然則，南匯所謂地利條件之一的「靠近上

海」，這個國際金融都市呢？她伸出了魔掌，

掠奪了我們的農村！

(四)

車子再朝前駛。

鐵生的話，打斷了我的默念：「喂」，他

說：「你瞧，田間墳墓的數量，不減於房屋的數量吧？」

「是的」，我說：「親愛的朋友，我們剛

從蘇北來，大江以北，有活人和我們爭土地

。大江以南，還有死人頑固地和我們爭土地

呵！」

土地，土地，這芬香的土地，活人爭着你

，死人眷戀你，（所謂入土為安），死活都要

爭着你，大地上交織着「愛與憎」，「爭與奪

」，所為何來？

我聯想，這是封建的產物。

假如，能突破這種桎梏，人類的的生活能否

得到解放呢？

農業，工業，是否應從大地上建立起來？

生活手段，生產關係，應否立求調整。

調整方式如何？流血？不流血？

我又想到革命政權的問題。

我又想到我們在如皋舉的「永安合作農場

」。

「安靜的靈魂獲得永生」我們要生，我

們要安，我們要永生，我們要永安。

(五)

我們來到「中建第一農場」。

一位樸實，和平，謙遜而誠懇的農場負責

人金志文先生，從田間趕回招待我們，交談之

下，使我們對這位先生立刻生出敬意。學者而

兼具農民性格的金先生，他由理論通過實踐，

印證了我們在如皋的工作，有一部份獲得同感

關於執行的技術問題，雖然我們還有待磋商和檢討，但是雙方的眼睛裏都流露着光輝，我們在爲一個理想和事業而奮鬥。

解決人民自己的問題，我們都變成了第三者，——目前，迫使我們走了「二房東」的路線。

「中建第一農場」是施捨，工作者是超人，在進行着悲天憫人的工作。施捨是有限度的，一點一滴的累積，時間是否容許我們？

偏重於生產技術，勞動組織，和業務經營，可能發展到什麼限度？經濟學上有邊際效用，是否會到此止步？我們是否要有民生主義的鄉鎮權去配合他？民生主義的鄉鎮權之產生，應該通過什麼形式來決定？我們先變形呢？抑先變質？政治，經濟能否分開？經濟生活方式先變呢？還是政治生活方式先變呢？

要考慮的問題儘多，這是雜感。

我們和金先生約定，另外找一個時機再談話。

(六)
我們又來到大團。

幸運的，巧合的參加了當時在當地舉行的全縣合作社代表會議。

我們知道在現社會的組織裏，要就目前所有的觀念型態，生活狀況，生活方式，來進行一種說教式的經濟生活的改變，我們究竟能出多少力？

在舊的基礎上面，要建立起一個新的經濟體系和新的倫理範型的統一的產物，是否僅憑這精神資本，用赤手空拳，能創造一個新的物質的世界來？

由點到綫到面的漸進方略，能否如我們天眞的想法？

平心靜氣，按部就班，能發出人間多少光與熱？

於是，我觸及這些問題，我便向李鄉樸先生說：「我們不僅要做夢，我們還要做荒唐的夢！」

在會場中，李先生的目光對着我的目光。

盛幼宣先生應着我也沉默了。
我們又踏上到第八保示範合作社的路上。

(七)
大團鎮靠近兩萬人口。
有兩家銀行辦事處。

有保證能收回的，每天放款額靠近百億，利息二角四。物價如何不漲？

農人沒有方法能保證他的收穫。
農貨呢？以實物計算。是否否定法幣？

於是合作碰壁了。
「我們要找條出路」，李先生握着我的手。

河南中原的人，熱烈而有力。
「是的」，我說：「合作不是救濟，合作要靠自己」。

「我們要以合作農場解決中國的土地問題，從正面的展開，普遍的發展合作社解決商業問題，拿我們的原料，勞力，資本，技術，來解決中國的工業問題，我們需要你，你是政府！」

李先生奔放的感情，使我怔住了。

(八)
歸途，我握着鐵生的手，「朋友，我們的責任加重了！」

編後記

「蘇省戡亂工作之檢討與前瞻」和「江蘇縣政之動向」，內容同是檢討江蘇現狀與說明今後動向，不同的是前者以地方治安為中心，而後者是寫整個的縣政工作。王東成先生一向是認為：治安未確立無從議建設，我們看他以省主席之尊而經常辛勞的出巡蘇北蘇南各縣，再看他這篇文章的內容，正說明了他的看法，講法，做法，一致。沈之蕙先生是江蘇縣政推動的實際負責人，因此他寫「江蘇縣政之動向」，無異說明了他今後對於江蘇民政將作如何舉措，而給予展望江蘇縣政建設的人士一個答復，江蘇是全國首善之區，在經濟文化以及戡亂方面講，均為全國所重視，因此江蘇的現狀，江蘇縣政今後的動向，當亦為全國人士所注意。

胡次威先生是國內有數的政治家，由於著作的豐富，見解的深刻，早為國人所景仰，胡先生一直是負着繁劇的政務，所以平時在報紙雜誌上很少看見胡先生的文章，這次特為本刊寫「動員戡亂的幾個基本原则」，本刊除深感榮幸并向胡先生表示感謝外，特向讀者們鄭重介紹。

程厚之先生這次剛從華北各省市視察歸來，就為本刊寫「戡亂中地方政治應有的措施」，這種愛護本刊愛護文化事業的熱忱，本刊同仁實深致感佩，程先生是研究縣政問題的專家，這次又是實地視察歸來，收穫頗豐，因此他對今天地方政治措施的正確見解，必可給予當前縣政工作人員以新的啓示，程先生已允許我們，唐續的就「戡亂中地方政治的措施」，在本刊發表他的高見，我們相信這對於讀者們該是一個值得興奮的消息。

做親民之官的人們，應與民衆親近，這對於縣政建設，實有極大的作用，劉百川先生為本刊寫「縣政建設與親民運動」，闡明如何親民，對於縣政建設，實是一個有價值的貢獻。

「縣政建設之途徑」是根據着現實的需要而寫，是一篇具體而富有建設性的論文，在動員戡亂的今天，對緩靖區或非緩靖區，都是最好的建設縣政的參攷。

目前縣政上亟待改進的問題太多了，但是局內人諱莫如深，局外人知之不詳，於是縣政問題類多成了謎，謝泌先生是一位祇談做事不講做官朝氣未失的行政人員，他為本刊寫「目前縣政上亟待改善的幾項建議」，這是局中人清醒的自白，願讀者們注意謝先生所講的「真」話！

陳一先生有近二十年的人事行政經驗，他寫「縣長任用制度之商榷」是根據事實的檢討而作合理的建議。同樣惠督先生本着十多年從事警政工作的經驗與對目前現狀的了解，為本刊寫「改善縣被警察的幾個基本問題」，雖然前者是全國各省普遍的問題，後者是就江蘇而言，但同樣都是基本的問題。

恆靜先生的「漫談縣政」，不是理論，是冷靜而細密的觀察，是對事實的客觀分析，他一向對蘇南蘇北的情形都了解得很深刻，我們希望恆靜先生對江蘇的縣政，能一貫的漫談下去。

王兆龍先生一向是看事認真做事切實的積極態度，他對事如此，寫文章當然也不例外，「國大會後對於縣政之期望」的內容，是坦白的檢討，但不是苛刻的責難，並且是對事的善意的懇切期望！

章石承先生不祇為本刊寫「縣行政效率的低落及其補救」，並且在編輯方面幫了很多忙，應向章先生表示謝意！

本刊從籌備以至於創刊，僅僅祇有一個月時間，由於時間的匆促和編者并非不是內行，因此在編輯技巧等各方面，一定不能使讀者們滿意，編者除深感慚愧表示歉意外，希望讀者們能予原諒與指教。

編者 三七，五，一四。

新式浴盆
空氣新鮮

大興池浴室

侍應週到
有口皆碑

地址：伯先路廣場

省會第一家

巴黎理髮廳

電力剪燙 電氣吹風
特聘名師 手藝高強

地址：大市口中正南路

浴德池

老牌浴室
新佈置
廣多顧客
深達各層

地址：大西路二〇七號

專映

電話：二二五
好來塢：高尚五彩名片

聲光俱臻上乘

國民大戲院

座位豪華高貴

接近行政區：

汽車直達院門。

地址：中山橋

特點

新鎮江浴室

新的鎮江 新的浴室

新市場 新建築
新佈置 新浴盆

新老顧客 爭來試新

地址：江邊路二二六號

大華大戲院

名片擁至 排日上映

座位舒適 觀衆稱譽

地址：大西路中

高等技師。電剪電燙

大光明人人理髮社

新式轉椅·舒適異常

地址：大西路二一八號

京江大戲院

專映中外名片
座位非常舒適
臨近繁盛市場
交通特別便利

地址：大西路天街

徵稿簡約

- 一、本刊月出一期，每月十六日出版。
- 二、本刊歡迎投稿，特別歡迎左列內容稿件：
 - (一)與縣政有關之評論。
 - (二)地方自治推行之理論與實際。
 - (三)縣政工作之檢討與改進。
 - (四)行政人員修養之倡導。
 - (五)縣政法規之闡釋。
 - (六)縣政通訊(真確的內容，生動的敘述)。
- 三、來稿請用直行稿紙繕清，并加標點，附圖者用墨筆另紙繪就，貼於文稿中相當地位。
- 四、來稿以三千字為宜，最好不超過五千字，特別有價值者不受此種限制。
- 五、譯稿請附原文，如有困難，請註明原文出處，作者姓名、出版年月及頁數。
- 六、來稿文責自負，但本刊有修改權；不願刪改者請預先聲明。
- 七、來稿登載與否，概不退還；但預先聲明者，不在此限。
- 八、來稿一經刊登，酌致薄酬。
- 九、作者請註本名、簡歷、通訊處，以便保持聯絡。
- 一〇、來稿請寄鎮江中山東路文昌宮十九號縣政月刊社。

縣政月刊

第一卷 第一期
廿七年五月十六日創刊

出版者

縣政月刊社

鎮江中山路文昌宮十九號
電話九七八 電報掛號〇五〇〇

發行人

譚金榮

印刷者

嚴

地址：城內西府街二五號
鎮江江南印書館
電話：七六四號

◎本期售價國幣七萬元◎

定價		郵費		平掛		航	
冊二十年全	冊六年半	冊一月每	定價	郵費	平掛	航	
元萬四十八	元萬二十四	元萬七					
元萬六	元萬三	元千五					
元萬二十	元萬六	元萬一					
元萬六十三	元萬八十	元萬三					

廣告刊例	地位	外底	封底	裏裏	正頁
面全	元萬百四	元萬百三	元萬百二	元萬百一	元萬百
面半	元萬百二	元萬百一	元萬百	元萬百	元萬百
分四之一	元萬百一	元萬百	元萬百	元萬百	元萬百

江蘇省會信用合作社

成 立 最 早

信 用 最 著

社 員 最 多

業 務 最 廣

地址 大魚巷五號

鎮江縣第二信用合作社 證

經辦儲蓄業務
利息優厚合理
舉辦生產貸款
歡迎市民入社

地址

大西路四二〇號

保



鎮江縣第一信用合作社

經辦儲蓄業務
利息優厚合理
舉辦生產貸款
歡迎市民入社

地址 磚瓦巷二號

任 鎮江縣第一質押合作社

低利質押
科學保管
股金雄厚
信用卓著

地址 文華銀樓內