

新公制之實際

一九三三



方。

不過在這抗戰時期，交通梗阻，參考書不易搜集，而且本書於三月間脫稿付梓，值豫北戰事發生，竟行停印；故內容有待於充實的足方很多，尙望各方貴達不吝指教，以便再版時修正。

本書問世，承方定中利詹樞生兩位先生賜序，友人馮君漢章王君林圖齊君忠吾和周豐亭等物質上的援助，在此特致謝意！

民國二十一年九月遼瀋張毅忱序於洛陽

海軍之發展

1

新縣制之實際目次

張毅忱著

第一章

緒論

縣政的重要性質

一——八

一、從行政上觀察 二、從面積上觀察 三、從地位上觀察

四、從性質上觀察 五、從職能上觀察 六、從作用上觀察

第二章

縣制的史實

……………九——二四

第一節 三代的縣制

第二節 秦代的縣制

第三節 漢代的縣制

第四節 魏晉南北朝的縣制

第五節 南北朝的縣制

第六節 隋代的縣制

第七節 唐代的縣制

第八節 宋代的縣制

新縣制之實際 目錄

新縣制之實際 目錄

第九節 遼金的縣制

第十節 元代的縣制

第十一節 明代的縣制

第十二節 清代的縣制

第十三節 民初的縣制

附 中國歷代地方行政制度沿革表

中國歷代縣制沿革表

第三章 省政與縣政……………二五——四四

第一節 省地位的重要

第二節 省政府的組織

第三節 省政府的合署辦案

第四節 省制橫的發展

第五節 省制縱的發展

附 現行省政府組織系統圖

第六節 省制的研討

一、維持現行委員制 二、澈底合署辦公 三、改行省長制 四、統一省政機構 五、充實省政總樞 六、縮小省區 七、改善行政督察專員制

第四章 十五年來縣政概觀……………四五——五八

第一節 綜合制與分立制

第二節 各局分立制

附 縣組織法各級組織系統圖

第三節 合署辦公

第四節 分區設署

第五節 裁局改科

第六節 戰區縣政

第五章 縣政革新的必要……………五九——八〇

第一節 立法不適合

附 十五年來縣各級組織主要法令變遷情形簡表

第二節 建制不合理

新縣區之實際 目錄

新縣制之實際 目錄

第三節 組織不充實

附 縣屬各種機構一覽表

第四節 事權不相稱

第五節 財政太拮据

第六節 人事太紊亂

第六章 新縣制的產生……………八一——八六

一、胚胎時期 二、研究時期 三、成熟時期 四、頒行時期

第七章 新縣制立法的淵源……………八七——九四

一、奉行 總理遺教 二、遵照 總裁言論 三、本諸抗戰建國綱領

四、借鏡中外史實 五、參酌實驗結果 六、依據中國國情

第八章 新縣制與三民主義……………九五——一〇八

第一節 三民主義的實施

第二節 私羈資愚與管術養教

第三節 衛管養教與三民主義

第四節 管教養衛相互的關係

附 新縣制與三民主義關係圖

第九章 新縣制與抗戰建國

第十章 新縣制的內容

第一節 黨務活動

一、增設小組 二、工作範圍 三、黨務活動

四、黨政關係 五、厲行監察

第二節 行政組織

一、縣 二、區 三、鄉鎮 四、保 五、甲

第三節 議事機關

一、公民 二、甲設戶長會議 三、保設保民大會

四、鄉鎮設鄉鎮民代表會 五、縣設縣參議會

第四節 縣及鄉鎮財政

新縣制之實際 目錄

新縣制之實際 目錄

一、縣財政 二、鄉鎮財政

第五節 民衆組織

一、民衆團體 二、民衆教育

附 縣子級組織關係圖

第十一章 新縣制的優點.....一四三.....一八一

第一節 黨政民衆打成一片

第二節 建制合理

第三節 地位明確

第四節 組織充實

一、縣政府 二、區署 三、鄉鎮公所 四、保甲公所

附 縣政府各單位和人員一覽表

第五節 權力集中

第六節 管轄表徵合一

第七節 三位一體

附 管教養衛各級主管單位及人員一覽表

第八節 教學做合一

第九節 議會行政令一

第十節 人財制度的確立

第十一章 新縣制的特性 一八三——一九二

一、時代性 二、實際性 三、需要性 四、統一性 五、伸縮性

六、地方性 七、組織性 八、教育性 九、建設性 十、實事性

十一、聯繫性 十二、革命性

第十二章 新縣制的實施 一九三——二二〇

第一節 實施的原則

第二節 實施的要領

一、普遍實施 二、分期完成 三、實施程序 四、擇定重心

五、集中力量 六、確立立法尊嚴 七、貫注上下 八、縝密設計

新縣制之實際 目錄

九、提前準備 十、講習與宣傳 十一、督導與考核 十二、補苴與改進

第十四章 新縣制與新風氣……………三三一——三三二

第一節 新風氣與新政

第二節 滌除舊心理

- 一、自私自理 二、保守心理 三、消極心理
- 四、虛偽心理 五、疲玩心理 六、畏難心理

第三節 建設新風氣

- 一、公心 二、信心 三、誠心 四、決心 五、恆心

第四節 轉移風氣的途徑

第十五章 新縣制的區劃問題……………三三三——三五〇

第一節 現行區劃的一般

第二節 區劃不當的弊害

第三節 區劃整理的經過

第四節 區劃整理的難點

一、屬於官署方面原因 二、屬於民衆方面原因

第五節 整理區劃的途徑

一、縣行政區劃 二、區的區劃 三、鄉鎮區劃

第十六章 新縣制的縣等問題

.....二五一——二六〇

第一節 過去的縣等

第二節 新縣制的縣等

第三節 合理的縣等

第十七章 新縣制的財政問題

.....二六一——二九〇

第一節 過去財政的一般

第二節 解決財政的三原則

一、節流 二、整理 三、開源

第三節 財政的節流

、機關的節流 二、用人的節流 三、政務的節流

新縣制之實際 目錄

第四節 財政的整理

- 一、整理田賦
- 二、整理公款公產
- 三、整理捐稅

第五節 財政的開源

- 一、為其遺產
- 二、發展公營事業
- 三、創辦新稅
- 四、建設國民經濟

第十八章 新縣制的人事問題 二九一——二七二

第一節 人治與法治

第二節 治人與治法

第三節 人事的重要

- 一、從人的作用說
- 二、從行政的要素說
- 三、從歷代興亡的史實說

第四節 新政與新人

第五節 新人的標準

- 一、篤信三民主義的忠實信徒
- 二、澈底執行命令的實踐者
- 三、具有革命情緒的戰士
- 四、移風易俗民衆的導師
- 五、積極創造建國的先驅

第六節 新縣制與人事制度

第七節 選拔人才

一、一般選才法

(子) 私人引用法 (丑) 公開考試法 (寅) 開所訓練法

(卯) 設會甄審法 (辰) 責任薦舉法 (巳) 毛遂自薦法

(午) 虔誠訪聘法 (未) 考訓合一法 (申) 甄訓合一法

(酉) 先試以舉法 (戌) 人民選舉法 (亥) 長期陶鑄法

二、新縣制的選才法

(子) 長期陶鑄法 (丑) 甄訓合一與考訓合一法 (寅) 人民選舉法

第八節 任使人才

一、因材器使用其所長 二、既任不疑固始固終 三、堅以僱賴假以事權

四、馭下以嚴監督以方 五、寓用於陶冶人才 六、化私為公泯除畛域

七、開誠布公待遇平等 八、綜覈名實信賞必將 九、確定保障以彰事功

第十七章 新縣制區署的設置問題……………三七三——三七八

第一節 區制的存廢

一、主張廢區的理由 二、主張存區的理由

第二節 區制存廢的關鍵

第三節 新縣制的區制

第十章 新縣制的保甲整理問題……………三七九—三八六

第一節 保甲與新縣制

第二節 過去保甲的現象

第三節 整理無效的癥結

第四節 澈底整理的途徑

第十一章 結論——基本的體認……………三八七—三九八

一、新縣制是革命的政治建設 二、新縣制是非常的政治建設

三、新縣制是整個的政治建設 四、新縣制是科學的政治建設

新縣制之實際

張毅忱著

第一章 緒言

縣政的重要性

我國歷來一般知識份子的人生觀，都以做「名士」「居士」「隱士」爲榮，「身在山林，志在廊廟。」「窮則獨善其身，達則兼善天下。」和「有道則仕，無道則隱」。是他們「宗師一統」的抱負。他們的出處往往是由「嘯傲山林」「自命清高」的隱者，一躍而爲「國家棟樑」的「龍臣」「賢相」，對於總轄一縣官民的「邑宰牧令」，都視爲「卑官小吏」，對於陶淵明的「不爲五斗米折腰」，則譽爲「清骨峻節」，傳爲美談。至於政治的作風，以「格君」爲手段，以「用世」爲目的，國家多事則「整軍經武」，天下承平則「偃武修文」，很少能從基層政治做起，或屈身於地方工作。其中縱有少數出類拔萃「遠識鴻圖」的大政治家，致力於基層政治建設，或以「曲高和寡」，僅曇花一現。或因偏重人治，亦人亡而政息，所以政治基礎，始終莫由建立。

自北片戰後，歐風東漸，我國舊有的文化，因而是發生了劇烈的震盪，世界各國的份子，都大受階級，仍是一物本逐末一，一等名者於朝，爭利者於市一，末即傳統的階級，多喜談主義，政黨，政制，政策，抱負遠大，而以躬身一中樞一為榮，至少也是安於穩以一的各提國信一席位置，才可以一炫耀鄉里一一光前裕後，不愧為聖人的地位。認為從事是層政治工作，是人無大志。試看所謂老學士專門一政治系，教授教的學生們的，都是不國為一，央政制和民主與獨裁等等的政治理論，連目前所最通行的保甲制，都長明其所以然，所以幾千年來整個的政治組織，沒有堅強的基礎，儘管政治上層組織一比比一天擴大，樓床架屋，人才經濟，下層組織則愈下愈小，空洞無物，幾於無人肯於嘗試，一才財策中於上，事事紛亂於下，因之上層與下層脫節，官與民不發生關係，一遇有風暴雨，國基呈動搖之現象，此實為我國政治一大病態。

推究這種傳統政治思想的中來，有古人認為湖本窮源，實誠信於孔孟的政治哲學，因為孔子主張「身修而後家齊，家齊而後國治，國治而後天下平。」孟子繼承正統，也主張「天下之本在國，國之本在家，家之本在身。」這兩種國法，都是修身齊家治國平天下的大道理，由近及遠，由小而大，有一貫系統的政治哲學，不但讀書種子奉為一金科玉律，此實是一般大政治家，也真下一學學服膺一深人人起，牢不可破。所以人人都想

由齊家而到治國，排命的往上層鑽營，往上層發橫。最初作者曾對此發生相反的誤解，以為這兩位老聖人的主張，為什麼這樣踴躍等，不科學？儘管人人能齊家能治國，而置一縣一鄉的事於不顧，這一縣一鄉的事，究竟讓誰來過問？在一般人都盛讚，這是中國最有價值的政治哲學，我却不敢附和。後來經過詳細的考證，覺得一般人誤信了，我也厭厭了，這不但不踴躍，并且的確是有價值的哲學。孟子說：「論其人，不知其世可乎？」因為古來所謂天下，就指我國黃河流域一帶的地方。彼時的國很小，如大禹會諸侯於塗山，執玉帛者萬國。武王伐紂，大會諸侯於孟津，不期而遇者八百。到春秋時代，強凌弱，衆暴寡，還有七十多國，新蔡上蔡兩縣，就是從前的蔡國，新鄭和鄭縣兩縣，就是從前的鄭國，商邱縣就是宋國，信陽縣就是申國，鄧縣就是鄧國，禹縣就是韓國，孟子謂國人，鄭國就是山東的鄆縣，滕國就是現在的滕縣，所以那時候的國，雖大小不一，大抵都彷彿現在的縣，如史載的「列國相滅，多以其地爲縣。」所謂治國也就是指治理一縣的政治而言，又孔子年五十餘，爲中都宰，中部的地方很小，也不過等於現在的一鄉或一鎮，可見孔子不但注意縣政，而且更認真地參加基層政治建設，惜乎後人不明高深，致錯成千古的大錯。管子說：「有身不治，奚待於人，有人不治，奚待於家，有家不治，奚待於鄉，有鄉不治，奚待於國。」這與孔孟主張相同，不過比較明顯罷了！

惟我 總理先知先覺，大聲疾呼，「建國必須自人民造起，必須自地方造起」，「確定縣為自治單位」，「實行分縣自治」，以樹民國萬年有道之基。總裁繼 總理未竟之志，高瞻遠矚，創訂縣各級組織綱要——新縣制，健全縣以下各級機構，實為劃時代之空前創舉，為我國政治開一新紀元。須知今後政治最切要者為縣政，首應致力者亦為縣政，現在且從其歷史，面積人口，地位，性質，職能，作用各方面，作一個透視，以明其重要性。

一、從歷史上觀察 我國縣制起源於三代，確立於魏秦，到現在已有二千一百多年，中間朝代雖然不斷的改換，上層的組織也不斷的變遷，但是縣制始終存在，所以縣制實為我國政治組織最悠久的一種制度，同時在歷史上更可以看到某一個朝代的某一個帝王，能注意到縣政的設施，政治一定清明，國家一定強盛，如過去典籍之中，對於縣官的尊重，稱「父母官」，「百里侯」，或「老父台」，就是朝廷的宰相，回到故鄉，也得去拜見縣官，所以有「宰相回家拜知縣」的說法，又如晉朝非經宰相不得為京官，前漢的種齊褒獎，後漢的擢縣令為三公，明代的臨軒策諭，宋代的出朝紳為令尹，清代的任翰林為知縣，這都是注意縣政的明證。反之，政治的混亂，國家的滅亡，也莫不多由於忽略了縣政的設施，而每一次民族入主中國，也常以把握或整頓基層的縣政，作為加

強統治權力的方法。這是在歷史方面很多地方，可以見到縣政的重要性。

二，從面積人口上觀察。就面積上講，我國最大的縣有一九三，四九三方里，就人口講，最多的縣有一，五四一，一九二人，如歐洲的阿比西尼亞國家，他的面積，不過一六、〇〇〇方里，居民只有一，一〇〇，〇〇〇人，若以之比較我國一個大縣還差得很多。其他如歐洲的許多小國，如盧森堡，麻納哥，塞馬利諾，利支敦士敦，更是小巫見大巫。這是在面積人口方面可以證明我國縣政的重要性。

三，從地位上觀察。在整個行政組織方面說，上溯中央的各院部會一切政策政令，無不經縣以實施之於民衆，省的各廳處部的一切政務，也無不以縣為總匯而責其執行，使之發生效力。下面八民的疾苦，尤其必經縣才能上達於省或中央，可知縣實為上下聯繫的唯一樞紐。在省的方面說，縣是政治組織基本單位，集若干縣而成為省，集若干省而成為國，實又為整個政治組織中不可少的原子，在建國方面說，三千縣猶三千塊石礎，礎不堅則國不固，因之中央及省的施政，就失其憑藉，所以縣又是建國的基礎。在實行地方自治方面說，必須有起點，這個起點就是縣，所以縣又是自治的單位，這是在地位上看，可以證明縣政的重要性。

四，從性質上觀察。中央的各院部會和省的各廳處部以及近年創設的行政督察專員

公署，各級的上層機關，論其地位官階，都比縣政府高，論其職權也比縣政府大，且都有權來指揮監督縣政府。除了縣政府在職權範圍內有時可以由或受執行外，惟有秉承各上級機關的命令辦理，可是論其性質，各上級的機關則為監督指揮的機關，只能為書面之設計公文之指飭，或派員實行督導考核。不是負有實際行政的責任。在整個國家政治機構的體系中，只有縣才是最重要的地方政治實體，是唯一繁二的實行機關。而且它不但執行中央及省的委辦事項，還要辦理地方自治事項，所以它一方面是國家的行政機關，一方面又是地方的自治團體，一體而兼兩種性格。這在性質上看，可以證明縣政的重要性。

五，從職能上觀察。在中央及省的各級機構的組織，固然是異常龐大，但是各部門只是分別辦理其一小部份的事務，各有主管，各有專責，職能較為單純。但就縣的職能上說，舉凡中央的各院部會所計劃的事務，和省的民政，財政，建設，教育，保安，兵役，防空，會計，司法，各項行政，最後無不以縣為尾間，軍民百政，集於一體。職能複雜，經緯萬端，一縣的政治，無異全國政治的縮影，這是從職能上看，可以證明縣政的重要性。

六，從作用上觀察。因為縣的地位，性質，職能的重要，縣的一級實為國家根本的

動力，國力的泉源，是一切政務的基礎，一舉一動，凡百措施，無不與國家和人民有切實的關係，縣政健全，國家的一切政令，均可推行，人民的幸福，可以增進。否則上級縱有任何完密的計劃和方案，亦將成爲廢紙，人民的疾苦只有日益加重，國本不固，隨時有傾仆之虞。這是在它的作用上看，可以證明縣政的重要性。

縣政的重要既如上所述，但是過去縣政的機構，內容空虛，職權分割支離破碎脆弱無能，既不合於平時，尤不適用於戰時，新縣制創始，就是矯正過去的弊病，克服以往的缺陷，在消極方面，改善了靜的制度，否定了散漫脫節的組織在積極方面，加強了動的效能，要把半殖民地的中國，從挽救起來，它不是一紙普通的法度，是產生在艱危之際，爲了抗戰的需要，爲了國家的需要，爲了民衆的需要，爲了主義的需要，而要建立了最合理最切實際的縣政。

我們瞭解了縣政黨的重要性，認識了縣政革新的必然性，必須廓清了以往「好高騖遠」的政治思想，不要人人希望爲國家的「棟樑」，而要做國家的「基幹」人才，不要讓等以進，而要在「湯以七十里文王以百里而王的意志，用很小的地方作根本先從基層做起，對於負有時代使命舉國一致要求新的縣制，我們要以極忍耐的精神和最大的努力，研究實施，則國家行政的基礎將於此樹立，國家的富強將指日可待了。

第二章 縣制的史實

第一節 三代的縣制

我國的縣制起源，其說不一，實則三代就有縣的名稱，像周朝的地方制度，郊外有途，縣，鄙，鄆，望，鄙六級，稱爲六遂。縣就是六遂的一級，縣設縣正，掌政令賞罰各事，管轄二千五百家，面積約在四百里，這就是縣制的起源。不過這時的六鄉六遂各級鄉官，都是地方選任，類似自治制度，與後世官制的行政區域不同罷了。

到春秋時代，縣的制度仍然存在，不過和周初有異，如「列國相滅，多以其地爲縣」，彼時又有郡的名稱，但是縣大而郡小如「上大夫受縣，下大夫受郡」「千里百縣，縣有四郡」。至於縣的長官，稱謂不一，有名爲「宰」，有名爲「尹」，有名爲「公」，有名爲「大夫」，如「孔子爲中都宰」，「子游爲武城宰」，「舊令尹之政，必告新令尹」，「諸侯縣公，皆慶寡人」，「趙衰爲原大夫。」名雖異，而其爲縣的長官則一。

第二節 秦代的縣制

秦始皇滅六國，統一宇內，廢於周朝王室微弱，沒是統馭地方能力，所以不立尺寸

之時，採李斯的政策，廢封建，設郡縣，分天下爲三十六郡，以郡統縣，實行集權中央。我國的縣，雖起源於上代，而成爲有系統的行政組織，和地方行政的二級制，實自此始。

郡設郡守，縣分兩等，「萬戶者設令，不足萬戶者設長」，每縣的面積約方圓百里，一方面并奉酌戶口，「稠則減，稀則廣」。縣令的俸給大概是每年千石至六百石，縣長五百石至三百石。因爲魯陶淵明不爲五斗米折腰，係指月俸五斗米，所以斷定秦的俸給也是以年計。

縣的佐吏，有丞有尉，縣丞掌佐令，縣尉掌兵事，丞尉也分兩等，俸給二百石以上的是長吏，一百石以內是少吏。

第二節 漢代的縣制

我國縣制，雖因歷代之演變，而有不斷的興革，然大體規模，實僅處於二千二百年前之強秦，不過秦不二世而亡，漢乃繼承其成，故漢無甚變革，不過漢高祖劉邦以布衣而得天下，爲酬庸功臣，和鑒於秦的孤立，所以斟酌周秦政制的得失，採用封建與郡縣並行制度，「以天子公侯封地爲之郡，以諸侯封地爲之國」，郡國名異而實係同級，故

又稱爲國制，到東漢光武帝劉秀時代，又分天下爲十三州，州設刺史，後改爲州牧，下設郡或國，均設太守，郡國以下，就是縣，合州郡（或國）縣共爲三級，是爲地方行政三級制的起源。

漢代因割郡來自田間，劉秀也是以艱難創中興之業，均深知縣政的隆污，關係民主的紓瘁，所以對以縣令長的人選和考績獎進之道，特別注意。

關於人選方面，如漢光武曾經破格擢用縣令卓茂爲一公，而縣令長也常選郎官出任。內外互調，以資溝通，三公在後漢是司徒，司空，太尉，輔弼皇帝，其地位幾與宰相相等。郎官也是朝中的重要佐吏。

至於考績獎進，每到秋冬歲盡，計各縣戶口，屯田，錢穀出入，盜賊多少課校其功。功多尤爲最者，於旌勉之。以勸其後。負多尤爲殿者，於後曹對質，以糾怠惰。此種「受恩公堂，規過私室」的辦法，尤足以使人感奮，並使久於其位，以資展佈。所以史稱：「自古循良，莫勝兩漢，而郡守入爲三公，郎官出宰百里」，可見彼時縣政的梗概，情漢末二國時代，四方多亂，戎馬倥傯，縣政則大非從前了。

第四節 魏晉的縣制

魏廢除漢朝的封國制度，州增至十九，置刺史，并加將軍銜，實有軍政合一的精神，置郡太守。縣設令或長，但縣丞至此已不設置，其餘仍漢之舊，合州郡縣，仍是三級制。

晉領又恢復郡縣制度，州置刺史仍加將軍銜，郡置太守，國置相守縣設令或長，和漢制相同。但佐吏廢丞，而在主簿和尉，主簿掌勾稽簿書尉掌兵事，其他員額較前代增加甚多，此為後代分職治事的起源。

當時對於縣政亦極重視，如「晉制大縣令有治績者，官報以大郡」，以勸全國。又「不經宰縣，不得入為臺郎」，臺郎就是尚書郎，是中樞佐治的重要人員，其對於縣令長的重視，可見一般。

第五節 南北朝的縣制

南北朝的宋，齊，梁，陳，後魏，北齊，周，歷朝的行政組織，除不再封國外，大率是沿漢晉的州郡縣三級制度，但是關於縣令長的設置和縣政的考績，與縣等的劃分，則另有其特異之點。

後魏因以異族統漢，時感不滿，「縣置三令長」，每縣三令長之中，除異姓二人以

外，又派皇室一人以監督之，對於縣政的考績，大概因為當時，盜匪如毛，社會不寧，凡縣令能肅清一縣盜匪者，可兼理二縣，能肅清兩縣者，可以兼理至三縣，均兼領其俸。如治績優良，三年可升爲郡守，俸祿二千石，能肅清二郡盜匪者，也可兼理至三郡，領三郡的俸祿，三年可升至州刺史。此種兼理的辦法，亦因每縣均有三令長，足敷肆應。不過政治建設非只一端，使民安居乃是縣政的消極工作。地方官應盡的本職，今專以治匪爲獎進唯一的標準，貪婪之徒，遂不免妄冀升遷，藉端濫用刑施，流弊叢生。何怪乎「令長用人益難，而精神益流，恥居其位」。

北齊縣等的劃分，爲上中下三等，每等又有上中下之分，自上上以至下下共爲三等九級，等級之多，歷代無與其匹。一切仍因後魏的舊制，士流均不屑爲令長，用人愈趨雜亂。元文遙奏請武帝改革，曾密令搜擄士胄子弟，聽其辭訴，總召集於神武門，宣旨慰諭而遣，以後縣令長，始以士人充任。但強迫健從，非其本志，且士胄子弟，又非盡諳政治，似此濫飭縣政，其必不易收效，自屬意料。

第六節 隋代的縣制

隋文帝曾經廢郡，以州統縣，到煬帝時又廢州，以郡統縣，有州就設刺史，有郡則

置郡守，仍是州（或郡）縣二級制，縣等初分九等，後又改爲三等，州（或郡）縣的面積人口也毫無標準，建設極形紛歧，所以「或地無百里，數縣並置，或戶不滿千，二郡分領」，入「百室之邑，使以多名，三戶之民，空張郡目，徧名其實，事歸無有」，可見當時縣政的混亂，直不可想像。

縣政的長官，則一律出稱令而不名長，縣的官制，至此始歸劃一。佐吏又恢復丞的設置，此外又有主簿，錄事，功曹，戶曹，金曹，租曹，兵曹等掾屬，其人數，視縣之大小而增減，多者至五十五人，少也二十二人。縣令三年一遷，盡用他郡人，此亦一特色。

第七節 唐代的縣制

唐朝劃分天下爲十五道，初設巡察使，後改爲按察使，置察州縣，是爲道制之由來，道之下有郡，置太守，後又改郡爲州，置刺史，此外又有府，爲衛戍區域，係因帝都或行在的關係，爲提高其地位而改設，與州（郡）係同級，州（府）之下是縣，所以唐代是道，州（府）縣三級制，或有因道係監察區域，稱之爲虛三級制。

縣的等級是按照距離京畿遠近和戶口多少而定，美惡爲標準，共分爲亦畿遠繫上中下

七等，京師所治爲赤，京的旁邑爲畿，至於縣望上中下五等，則按戶口多少和實地美惡而別。

各縣佐吏有縣丞，主簿，尉，縣吏有錄事有司戶，司戶之中又分佐史，賬史，有司法，司法之中又分佐，佐司，史，帥，此外又有倉督，典獄，閒事，白直，博士，勸農，學生等，故其學風甚盛。員額視縣等而定，多則七八十名，少亦四五十名。分額甚詳，員額之多於歷代爲最。

唐代縣政，最大優點，是京官，必須由州縣出身，侍郎缺，必擇曾任縣史者補之，郎官缺必擇曾任縣令者補之。尤其是京官的諫議大夫，給事中，中書舍人等，凡未曾任縣史或縣令者，宰相不得擬議，也可見對於縣政的重視。

第八節 宋代的縣制

宋朝沿唐代的道制，分國內爲十八路設路監司，路之下有府，州，軍，監，各統若干縣，名雖異，而實爲同級，所以地方制度係路，府州軍監，縣三級制。

宋太祖趙匡胤，鑒於唐朝藩鎮之禍，爲實行中央集權，採趙普之計，盃酒釋諸鎮節度使的兵權，廢止地方常置之官，分命朝臣出守，不去底缺，如更載一州縣守令多帶中

朝職事官一，所以宋初的官制，亦有府尹，亦有州事，又有知府事，知州事，知軍事，知監事等名稱。

縣的等級以戶口多寡為標準，也分為赤畿，畿，畿，上，中，下七等，除赤，畿縣以外，以四千戶以內為望，三千戶以上為緊，二千戶以上為上，千戶以上為中，不及千戶為下。縣不設命正官，也由朝臣外調，稱「某某縣事」。此為知縣命名之由來。當時的知縣事，在法律上并非縣令，不過命令以京官朝臣之銜，使之知縣事，近乎今日縣長的試驗，係暫時性質，如知縣事，知府州，軍，監事，初稱「權」知某縣事某州事等是，其實就是實任的行政官。迨後設命，專設知縣，知縣即成縣政長官專用之名稱。宋朝雖「內外所授官，多非本職，惟以差遣為資歷」，但也參用其他京官或幕職任，如史載「宋時大縣四千戶以上，以朝臣知，小縣三千戶以下選京官知。」

縣的佐吏，大縣設丞，位在主簿之上。小縣不設丞，即由主簿兼任，位在縣尉以上。此亦其特色。

宋以朝臣知縣事，因在集權中央，但亦對縣政極為重視，限令初改「官必為縣，凡初改官未嘗實歷知縣者，不許別除差遣」，又地方官須自下級做起，為獨令者必為丞簿，為郡守者必為通判，皆差有等，未經親民，不宜驟擢，因定知縣以三年為任，非經兩

任不除監察御史」。具見用人的慎重。因其限初改「官必作令」，所以雖宰相子殿試科甲人無不宰縣，彼時縣政實有足稱。吏治相當清明，「一代名人，多有出身縣令者，如寇準知巴東縣，知成安縣，范純仁爲襄邑令，周敦頤知南昌縣，程灝遷晉城令，皆稱一時循吏。但重內輕外，亦自此始。

第九節 遼金的縣制

遼代土地遼闊，地方組織以府爲最高，本以府統州以州統縣爲原則，但是府所轄還有城有縣，州所轄又有州，縣又有屬於府者，其組織頗形雜亂，但大體上還是府州縣三級制。

金制略同於遼，地方組織也是府，州，縣。府有總管府和散府的分別，前者設管總管，後者設府尹，州也有刺史州和防禦州的分別，前者設刺史，後者設防禦史，名目雖不同而級實同，所以分三級制。

金的縣分赤，京，劇（或稱次赤縣），次劇，上，中，下七等，赤畿縣以地域分，如大興，宛平爲赤縣，在諸京位郭者爲京縣。其餘悉按戶口爲標準。二萬五千戶以上爲劇縣，二萬戶以上爲次劇縣，曹州以萬戶以上爲上縣，三千戶以上爲中縣，不滿三

千戶爲下縣。

縣的佐吏大縣有丞一人掌貳縣事，主簿一人掌同承。縣尉四人。其次則設丞簿。尉各一人，小縣不設尉，由主簿兼任。

第十節 元代的縣制

元朝以異族入主中國，重任以素制華，所以各級行政首長，都派漢人充任，名爲達魯噶齊，而由漢人佐理，此爲其政治組織的特點。

元設中書省一，爲統治之中樞，設行中書省十一，代行中書之職權，是爲省制的起源。

各行中書省設丞相一員，綜理省政。又有宣慰，廉訪，儒學，提舉四司，分功任事，仿如今之各廳。省之下爲路置總管府，設達魯噶齊一員，總管一員由漢人充任，路之下爲府，府有總管府和散府之別，總管府就是京尹之職，與路同級。散府則稱府，設達魯噶齊一員，府尹或知府一員由漢人充任。府之下爲州，設達魯噶齊一員，州尹或知州一員由漢人充任，州之下則爲縣。雖府有直隸於路或省，州亦有直隸於路而與府并列，或州又不盡領縣，縣或附於路，所以元代實爲五級制，層級之多，爲歷代所未有。

縣的等級，以戶口爲標準，在江北六千戶以上爲上縣，二千戶以上爲中縣，不足二千戶爲下縣，江淮河以南以三萬戶以上爲上縣，萬戶以上爲中縣，萬戶以下爲下縣，此係因江淮南北居民稠密不同，所以劃分標準迥亦各異。

縣的組織都是選聘嚆齊一員爲首長，由蒙古充任，縣尹一員爲佐貳，由漢人充任，類今廣西省之設副縣長，佐吏有承，簿，尉，典史，員額多寡，均視縣之大小而增減。

第十一節 明代的縣制

明朝劃南京爲直隸，劃北京爲北直隸，廢中書省，仍依習慣之便利，猶用省的名稱。輔於各省設承宣布政使司掌民政，提刑按察使司掌司法，都指揮使司掌軍政，三司鼎足而立，各不相屬，關於一省之軍政大計，則採三司聯席會議的方式，以資互相磋商。此項會議，殆類今之委員制，以布政使爲最優勢地位。到明之中葉，因三司分定，責任不專，遇地方有事或中央對地方欲行特殊政策之時，頗難應付環境，因於各省或數省設置總督巡撫（巡撫的地位略次於總督），至是布政司地位驟形降低，與按察及都指揮司均等於督撫之附屬機關。最初督撫本係因事而設，事竣即撤，原非固定官制，其後各處俱有，且多增置，遂成定制，爲一省最高行政長官。直隸中朝，綜治軍民統轄文

武，權力極大。

布政司之下又設守道分道，派布政使之次官，按察司亦有分道巡道，派遣副使，均常用駐外，各有治所。此種道制，均爲上級之派遣官吏，不能視爲行政之一級。

省之下爲府，府之下爲縣，似係四級制，但是州有直隸州和屬州，直隸於省者爲直隸州，其他位與府同級，屬州隸於府，與縣同級。實仍係三級制，不過省的職權過於龐大複雜，未免疊床架屋而已！

明朝縣等的劃分，以糧額多寡爲標準。分爲三等，十萬石以下爲上縣，六萬石以下爲中縣，三萬石以下爲下縣，縣設知縣，復宋代的名稱，佐吏不設尉，設丞，主簿分掌糧馬巡捕，設典史掌文書出納，小縣不設丞或主簿，則由典史分領丞簿的職務。

明太祖朱元璋以游丐起事，肇興於閭閻之間，故對於縣政，極力求治，元年徵天下賢才，爲府州縣職，敕命厚賜以勵其廉恥，又敕諭之。至於再二，十七年又定州縣條例八事，頒示天下，永爲遵守。對於府州縣官廉能正直者，更獎進多端，遣使人賫敕往勞，增秋賜金，以昭激勵，所以能刷新縣政，天下承平，到仁宣之際，國家猶知注意，惜自英憲以下，日漸廢弛。

第十二節 清代的縣制

清朝乃沿明制，分本部爲十八省，後增爲二十二省，爲地方最高行政區域，每一省或數省設總督又稱制台，設巡撫又稱撫台，下有承宣布政使，簡稱藩台，提刑按察使簡稱臬台，分掌全省行政司法，以爲省之所屬機關。

省之下爲道，大率合數府或直隸州爲區域。道在清初一如明制。爲布政按察兩司之支部，到清末則兩者合一。設道台，形成定制。道之下爲府或直隸州，大率合數縣或合數普通州廳爲區域，府設知府又稱府台，人民稱爲一老太公，直隸州設知州，均爲牧民官。府之下爲縣，州，廳，縣置知縣，爲羈民之官，人民稱爲「老父台」。州置知州，以縣之地大而事繁者，升置之。廳則係同知或通判所轄地方，依照清制如無轄境者，則爲府的佐貳，如有專管地方，其地方就爲廳，廳之級與州同。所以清的地方組織，因直隸州由道而達省，地位與府同，普通州廳與縣同級，表面雖有省，道，府，廳，州，縣六級實則係四級制。

縣的組織設知縣，總攬全縣行政司法稅收事務，下設刑名錢穀幕僚分司司法和財政，吏，戶，禮，兵，刑，工六房，仿如朝中之六部，吏房掌管制官規，戶房掌地畝，

錢糧稅務，禮房掌學禮俗，兵房掌緝捕馬政鄉傳遞解，刑屋掌獄訟，工房掌水利城工橋樑河道。每戶置掌科京丞御史，統稱為書辦。類今之分科科长，科員書記等。以為佐治。另有皂班，快班，壯班等吏目衙役，以供驅策，類今之政務警察隊。還有幾名家丁，如直官，值官，收發，跟班，執帖等名目。另設縣丞，主簿、典史、巡檢，驛丞，課稅大使，倉庫大使，河泊大使，開官，儒學教諭，訓導，等專官，以分職責。縣丞掌糧馬徵稅，主簿掌戶籍巡捕，典史掌監獄囚。如無丞簿則兼領其事，俗呼知縣為「正堂」，縣丞為「左堂」，典史為「右堂」。巡檢設於衙裏兩鎮，不與知縣同城，亦稱「分縣」，掌捕盜糾姦，以補助知縣權力之所不及，大縣還不只一處，管轄都有一定區域，名曰「汛池」。驛丞掌鄉傳遞送，開官掌澗洩啓閉，課稅大使掌稅務，河泊大使掌漁稅，教諭訓導掌教育，倉庫大使掌倉儲，此種外部職，殆類今之設局制，不過以上各項員額，不一定每縣都有，亦因縣的大小及事的繁簡，與有無需要，而分別增減。

清代的縣政，因設官側重在消極的治安和從稅，組織亦不免冗雜，但其員額充實，亦頗有足稱之處。又其對縣知事的職權地位，亦極尊崇重視，尤能行久任；如「受任之初，必先由吏部引見，以簡其才能，其在任者，閱俸五年以上，始許題升。三年以上，始許題調，薨任三年政績卓著者，保題註冊，間有因事引見，書名存記，特用為同知知

府，以示鼓勵，其有贖贖者，督撫勅奏，立卹賜卹」。清朝的知縣，大都長政極久，極少一年半載，卽予更調。故順治，康熙，雍正，乾隆年間，縣政實有可觀，借自嘉慶以後，捐官之風開，賣官鬻爵，成爲國家定制，士流亦以拜結師生同年，互遞聲氣，以利緩急，中樞腐敗，縣政遂不堪言。

第十三節 民初的縣制

清室覆滅民國建立，二年各省改設民政長，其輔助機關有內務財政、教育、實業四司，各置司員一人，均由中央任命。三年將民政長改爲巡按使，五年又改稱省長，省長公署設政務廳。置廳長一人，其下設總務、內務、教育、實業四科。省之下爲道，置道尹，爲道之行政長官。道之下爲縣，設行政公署，置知事，又一度改稱縣行政監督，爲一縣之行政長官，得自委核局，詳由道尹轉詳省長核定分別發給等註冊。此亦因民國初立，凡百草創，不能不依各地情形，而予以概括彈性之規定。大率當時縣公署的組織，內分內務、財政、教育、實業四科或四科不等，各科設主任，主稿員等職員，原有六房書吏，合組爲書記室，清陋的遺風未泯。又各縣得於轄境內的要津設縣佐，不得與縣知事同城，類清之巡檢，由省長委任，承縣知事之命。掌巡檢彈壓勸農催科堤防各事

錄

新舊說之實際

。其得就正處斷違背者。其不進受理民刑訴訟

第三章 省政府與縣政

一個國家的行政制度，是一個有系統的組織體，縣政機構實全國行政組織系統下之一節，上下均有極密切之聯繫性，並不是孤立而存在的單位。所以談縣政，不能拋却上層組織的配置，而作個別的單純的研究，至少要將省以下縣以上的制度，先作簡括的敘述，才可進一步的研究縣政。

第一節 省地位的重要

省的地位依照國民政府建國大綱第十八條規定：「省處於中央與縣之間，以收聯絡之效」。明白的解釋：省一方面是中央政府的分部，一方面又是地方自治的監督機關。依照中華民國訓政時期約法第七十八條規定：「省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務」。依照省政府組織法第一條規定：「省政府依國民政府建國大綱及中央法令綜理全省政務」。縣各級組織綱要雖於省的地位，並未言及。但依照第七條規定，則省政府之職權，也可演繹解釋：（一）為縣自治監督機關，（二）為縣執行中央委辦事項指揮機關，（三）為縣執行省委辦事項指揮機關。實中央行政，省行政，縣自治行政三大類

，變而有之。其爲地方行政組織的最高單位，毫無疑義。

省爲地方行政組織的最高單位，這既認定，也可說是承襲了自從元朝設省若干年來歷史上觀念所造成，還有最重要的地理關係，因爲我國面積太大，人文有差，不得不賦予省政府在不違背中央法令範圍內，若干單獨行政之權，所以省除了上項職權而外，既能制訂關於本省的單行法令，並能舉辦屬於本省的一切事務。不特形成中央和縣間行政的階級，而且其職權之事實所趨逐漸加強。所以提起「地方」二字，一般的觀念，并未想到自治單位的縣，而以爲必然是省，中央和地方權限的劃分，也只能說中央與省權限的劃分，可見省的地位重要性之一般。

第二節 省政府的組織

省在國民政府成立以前，是採省長的獨任制。其下雖有政務廳和中央設置之財政廳教育廳實業廳，但性質大都是省長的幕僚機關，或須受省長的嚴格監督，這時可以說是省長的獨裁。

國民政府成立以後，鑒於過去省長的獨任制，發生了許多弊病，不特施政計劃欠周密，而且專橫把持，形成了昆大不掉地方分割的局面，因此十六年七月公佈省政府組織

法，採委員制，專任補偏救弊，集思廣益，克收事半功倍之效。由國府任命委員組織省政府委員會。設主席一人，由委員互選，下設民政、財政、建設、軍事、司法五廳，於必要時，得增設教育、農工、實業、土地等廳。分掌省行政事務。各廳廳長任命委員兼任。十六年十月修正改定主席由國府就委員中選定。十七年四月又修正，廢軍事、司法、農工、實業、土地等廳，置教育廳於必設之列。十九年二月又修正必要時得增設其他專管機關。

現行省政府組織法，乃係二十三年修正公佈，茲分敘其內容如次：

一，組織 設主席一人，委員七人至九人，簡任。置秘書處，設秘書長，簡任，置民財、建，教四廳，各廳長由委員兼任。

二，職權：

(一)省政府 於不抵觸中央法令範圍內，得發省令並得制定單行條例及規程，但關於限制人民自由，增加人民負擔，非經國民政府核准，不得執行，對於所屬機關之命令或處分，認為違法越權或不當時，亦得停止或撤銷。

(二)主席 召集省政府委員會，並為會議主席，代表省政府，執行委員會之決議案，監督全省行政機關職務之執行，處理日常及緊急事務。

(三) 委員會 對於制定單行條例，增加或變更人民負擔，確定及變更地方行政區劃全省預算決算，處分省公產或籌劃省公營業，執行國府委託事件，監督地方自治，設施或變更省行政，咨調省內軍事，及督促各屬警團隊綏靖地方，任免全省官吏，均須經會議決議，方得執行。

(四) 各廳長

綜理各該廳事務 並監督該廳職員及所轄機關。

第二節 省政府的合署辦公

各廳本爲省政府之輔助機關，亦即省政府之構成分子，所以不另定組織法。乃各廳爲辦事便利，漸次脫化爲省政府之下級機關。直於省縣之間增加一級。雖然可以收博採衆議的利益，矯正過去獨裁的缺點。反面上却發生了種種的弊端。正如 蔣委員長在二十三年七月致行政院的東電所說：

一就橫的方面觀察，各廳處駢肩而立，各成系統，各財私用，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，實缺乏抑已伸人，共維全局之精神。就縱的方面觀察，省府與各廳處，縣政府與各局科，均各截然形成兩級，中央部會，往

往聽省之廳處爲其直屬機關，省之廳處亦聽縣之局科爲其直屬機關，而彼此直接行文，流弊所及，遂使省府與縣府不免層層節制，因失以身使臂，以臂使指之效」。從這段話看來，委員制的現象，權責混淆，層級太多，系統不明，重複矛盾，行文遲滯，此種對於省長制的補救，不免有些矯枉過正，而有亟謀補救的必要。於是「公署辦公」的倡議，乃應運而生。這是軍事委員會南昌行營首先倡導的，在民國廿二年中。蔣委員長常赴各省巡視，對於當時各省省政認識頗清，深知各省政治無力的原因，大半由於組織的不合理。乃於二十三年七月一日公佈省政府合署辦公辦法大綱。二十五年五月行政院，就行營原辦法大綱，修正擬定爲「省政府合署辦公暫行規程」，由行政院於同年十月公佈施行，其主要內容如次：

(一) 將秘書處，民財建教四廳，暨保安處，一律併入省政府公署內辦公。

(二) 所有文書應以主席名義行之。但各廳處對於行政院所屬主管部會之命令，應逕行呈覆，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，在不抵觸省令之範圍內，仍得自發廳處令。

(三) 一切文書由秘書處總收總發。凡用省政府名義之文書，由主管廳處分別或會同主席呈主席判行，并由主管廳處長副署。如主席認爲有修改意義或辦法之必要時，交

由各主管廳處修改。

(四)各廳處主擬之命令或處分，經主席執行時，以省政府之名義發佈後，如發覺有違背法令越權或不當時，提經委員會議決，自應自行修正及分別停止或撤銷。

(五)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。

(六)秘書處除設科分掌文書會計庶務等事項外，應設技術、法制、統計、編譯四室。

省制橫的擴張

因省的任务增多，其組織亦逐漸擴展，尤以抗戰發生，中央復多於各省設置與省府同級之機關，而由省府之附屬兼主其事，並分編如下。

一、關於保安方面 緣自軍事廳裁撤後，各省因地方不寧，盜匪肆擾，均有清鄉或勸匪等名目，同類組織。民國十九年 蔣委員長駐劄武昌，曾先令豫鄂皖各省設置保安處，其他各省亦多次頒發例成文，其地位與省政府各廳處相同。迨二十三年七月 蔣氏行營為改善各省保安制度，於省設全省保安司令，任命省政府主席兼充，在省政廳中特設保安處，秉承全省保安司令之命，掌理全省保安事宜。處設處長副處長各一，省

一、行政督察專員制 民國二十一年八月，蔣委員長督師剿匪，鑒於釀成匪亂，實由於內政不修，吏治腐敗。同時以省區遼闊，交通不便，所轄縣治，多者數百，少亦數十者，縣遠隔，秉承督察，兩俱難周，每感鞭長莫及呼應不靈之苦，乃制頒各省行政督察專員公署組織條例，組織行政督察專員公署，係普通經常之設置，并由專員兼駐在縣縣長以便領導。二十五年行政院以各省多已設置，於同年三月公佈各省行政督察專員公署組織暫行條例，並將前項條例宣佈廢止，其目的在整頓吏治綏靖地方，增進行政效率。確定爲省政府之輔助機關，於是遂成爲全國通行之制度，專員得不兼縣長，承省政府之命，推行法令，並監督及統籌區內各縣市行政，審核行政計劃預算決算，單行法規，處理各縣市爭議，與其他省府交辦事項。同時爲籌劃各縣市地方行政，於不抵觸中央及省令之範圍內，得訂立單行規則或辦法。召集區行政會議，討論應行興革事宜，專員應每半年輪流巡視轄區各縣市一週，對各縣市長之命令或處分，認爲違法或失當，不及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正，但須報查核，如其有違法失職行爲，應隨時密呈省政府核辦。公署內設秘書，視察及第一二兩科分掌民財建教事務。

二十三年十月行政院又公佈各省區保安司令部組織暫行條例，由行政督察專員兼司令，警備部兼合署辦公，設副司令參謀副官及軍法助理員等員類。區保安司令部直隸於省

政府、健全省保安司令部之指揮監督，掌管轄區內保安團隊及其他有關軍隊事項，並對轄區內水陸警察及一切武裝自衛之民衆組織，有監督指揮之權。

至於行文規定，省政府令縣政府辦理之事件，原則上應有該管專員公署轉行，但遇事機緊急時，亦得一面令各該縣市政府辦理，一面分令專員知照，不過關於含有時間性之重要事件，特別性之專辦事件與聯繫性之共同事件，均須令由專員公署轉飭遵照辦理，以便督飭考核。至各縣市應行呈報省政府之件，概由該管專員公署核轉，但遇有省政府逕令辦理急待呈報之件，亦得逕行呈覆，一面分報專員備查。

二。省政府行署 抗戰以來，交通阻梗，因省區遼闊，不易控制，二十八年七月行政院頒布省政府設置行署通則，於行政特殊地區設置行署，以綜理一切。設主任一人，由行政院就省政府委員中提請簡派，代行主席職權，以主席名義行文，主任副署，行署設秘書，政務，警保三處，分科辦事。

三。衛生及糧政與社會行政機構 二十九年七月間，中央爲求健全人民體格增進自衛能力，以衛生行政有特殊性質及技術關係，其重要性至少等於教育，與民政廳職掌之吏治方面者，不甚相合，且事實上亦難兼顧，因決定特設省衛生處，置處長副處長秘書科長等員額，掌理全省衛生事務，但各省亦有隸於民政廳者。

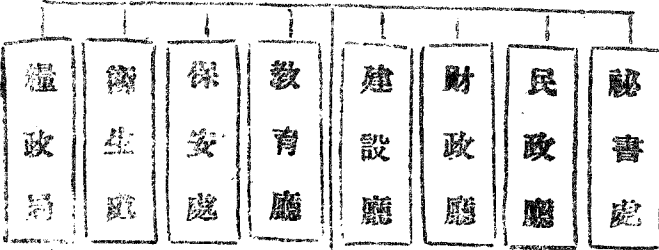
同年九月行政院以統制食糧，關係軍需民食極鉅，因通令各省一律設糧食管理局，設局長副局長及秘書科長等員額，掌理全省糧食，調查，登記，購儲，調節，取締囤積，及購運軍糧等事務，近又改稱糧政局。中央爲推行社會行政及社會福利事業，又於各省設社會處（或於民政廳另設一科）。

以上處局，均係省政府之一部，其地位與其他各廳處相同，並令署辦公。

此外行政院於二十九年十一月間爲籌辦并管理各省驛運事業，特於各省設驛運管理處，直隸省政府，處長由建設廳長兼任，但不與省政府合署辦公。

省 政 府 委 員 會

主 席



附 現 行 省 政 府 組 織 系 統 圖

行 政 督 察 專 員 公 署

縣 政 府

附註：社會處未列入，專員公署係臨時機關。

第六節 省制的研討

對於現行省制，社會上不少議論，見仁見智，各有不同，茲摘要分述如次：

一，維持現行委員制。現行省政府組織法，係迭經因革損益修訂而成，最初主席之地位，僅爲委員會之領導份子，嗣爲事實所趨，其職權屢有增益，已不亞於獨任制之省長，重要事件，經委員會之討論，而後由主席執行，亦復有利而無弊，與其徒事紛更，不如仍維現制之爲宜。

二，澈底合署辦公。合署辦公爲補偏救弊之最善辦法，不但在各廳處分立的委員制須要如此，就是改爲省長制，尤其應當如此。因爲合署辦公，如政令統一，公事接洽，文書往返，人事管理，以至會計，庶務等，皆可迅速整齊而劃一，不僅節省而已，可是各省實行合署後，有的成績很好，有的仍然分散爲政，徒有其名。

(一)政令方面。合署辦公本在意志統一，但是形式上雖不用廳處名義對外行文，實則因缺乏聯繫之樞紐，不能預爲通盤審度。仍各以主管事務儘量與辦，各自創制立法，只不過以省令發表而已。往往矛盾層出，縣長處於二大之間，事齊乎，事楚乎，進退失據，應付維艱。

(二) 文書方面，除以前由各廳處呈唐核示的事件改用簽單較爲節省時間外，其他一般公文，從前用廳處對外名義公文，自收至發只經十三道手續，今則須經省政府秘書處收發，核閱，蓋印和主席判行等等，總計至少須十九道手續，至於需要簽核或會簽會稿的公文，手續之繁更難估計，往往在一面認爲急如星火的文件，付郵經月，尙在省府各廳處簽核擬辦中，故合署辦公之結果，行文效率，確已慢了許多。

(三) 總務方面，名爲庶務會計集中管理，統籌購辦，但是事實上因各廳處範圍較大，或無合署集中辦公的房屋，仍是各有辦理總務人員的設置，有的設科，有的設室，庶務集中既談不到，會計亦不過只經秘書處轉發一道手續，轉不如以前由各廳處逕向省庫支領之捷便。

(四) 組織方面，合署辦公後之秘書處，總核一切文稿轉呈主席判行，尤需要能發生聯繫協調和統籌的運用，可是依現在的專實和組織，又有未能，致各廳處仍或不免各自爲政的狀態。

一個制度，本沒有絕對的利弊，合署辦公到現在，所以沒達到預期的效果，大半原因，是在運用不良，未能體會制度本旨，澈底實行。第一既云合署，就應先建築或覓定可以集中之房屋，建築雖非易事，但合署三五年此項建築所費，節省之需，必可補償。

第二行文固應力求周密，但手續儘可求簡。除緊要者必須呈主席判行外，其普通者無妨籤稿并送，或責由各主管處判發，每旬或月終列表呈閱，自可不必一一呈判。第三關於總務既有合署房屋，自以集中管理購辦爲宜，裁撤或減少各廳處之事務組織及人員，以資節省。第四關於祕書處之組織，應增設副祕書長，及專門設計與外勤人員，以資應付。總之，不合署則已，如欲合署，一定要澈底實行，善於運用，才能達到預期效果。

三，改行省長制。會議制與獨任制，均各有其利弊，然爲期事權統一責任集中，則宜採獨任制。故現行合議制之省府，應即改爲省長制。但政務複雜化專門化之今日，爲集思廣益起見，仍應附以省務會議，既可收專責之利，復可免獨斷之害。

四，統一省政機構。現制縣之上級機關，可直接間接指揮監督者，據統計其單位有三十四個之多。系統零亂，予縣政以不良影響者極大。故使各上級機關簡單統一責任集中，並消除其相互間之重複與摩擦，實爲改進縣政迫切之要求。今就省政本身論，主席主兼職，截至現在尙兼：(一)全省保安司令。(二)軍官區司令。(三)全省防空司令。(四)賑濟會主任委員。(五)動員委員會主任委員。(六)地方行政幹部訓練委員會主任委員。(七)地方行政幹部訓練團團長。(八)縣長檢定委員會主席委員。(九)甄審委員會主任委員。連主席本職共十種。

此係例應兼任者，其他隨時派兼或當然應兼者，尚不在內，如與省府平行，如新運會，儲蓄會，航運協會等等，或由各廳處長兼任之機關而可以逕自對外行者，尤不在內。表面大權統於主席一身，實則駢肩而立，各有系統，有時又無法促其協調，故省政府並立分割之局面，不但未能因合署辦公而改善，反以橫的擴張，旁系機關之增多，而日益加甚。正所謂：因立場各異，主張不同者有之，因缺乏聯繫，事實接觸者有之，因權限不清，行文重複者亦有之，政出多門，不但糜費，抑且誤事。縣長承命於下，違之未能，遵之不可，真啼笑皆非，而莫如之何？

但此亦特不集中與完整之原則，抑且大違機能一致之精神，德前感後，亟應裁併駢枝，汰除冗雜，澈底加以調整，將省之一級所有各種行政活動，依其性質為適宜之劃分，俾在主席或省長統率指揮之下，分由省府各廳處主持之。例如前述各機關職掌之性質，皆與各廳處所主管者有關，自應分別裁併，或另設專管單位或機關，直隸於省政府。至軍事部份則可恢復卅六年省政府軍事廳之組織，其地位等於原有各廳處，所有治安，防空，兵役，訓練及其他有關軍事性質之職務均屬之。如一時更張非易，或統一合併成立為一個司令部，仍由主席兼任，其下分處，亦可消除不協調之現象。至於練兵事宜完全為中央直接軍事行政，劃定軍，師，團，管區後，自可由中央責成正規軍負責

辦理，或只限專設之兵役機關辦理亦可。

此外中央在地方設立之各機關，亦失於過多，應在可能範圍內委託省政府辦理，不必另設，而事仍請省政府協助，責令各縣分別辦理。但其需要者相當權限者，須附屬確定權限，有謂經費者，須附以相當經費，嚴定考成，直接對中央負責。縱在地方必得分設者，亦應酌給主席以相當監督之權，此於中央主管機關遙制考核上，亦不無裨助。

五、充實省政總樞 現制省之各級機關，對縣所為指揮監督之不合理，除基於系統過於零亂外，而行政首長對於下級實際情況缺乏真確認識，及無保持各直屬單位相互間協調聯繫之機構，殆亦一重要原因。蓋行政專門化之今日，行政首長雖有總攬全省行政之權，然一人之精神究屬有限，故歐美各國，均有其輔助之中心組織，延攬專才，以備諮詢設計。現制之秘書處，實不足盡其應負之使命，故有主張設總辦公廳者，充實其員額，如參事，設計委員，等專門人員，視導調查等外勤人員，均不可少，但必須職稱其能，慎重選用。又有主張就現有秘書處加以充實者，酌增副秘書長及專門外勤等員額，俾能充分供給首長以實際資料，輔佐統籌全局。此兩項組織雖不盡同，但其目的均在建立行政總樞之軸心機構，使負協調聯繫之責，克盡其應負之任務，在現行委實制為必需。

，即在將來省長制尤不可少。

六、縮小省區 省區遼闊交通不便，各省所轄之縣，在六十縣以上者，多至十九省，百縣以上者，亦有六省，甚至最大省份，有一百四十餘縣，實失於過多。以一個機關一個首長，管轄如許多之各單位，在認識上既難瞭如指掌，則監督上必照顧難周，指導上更不易收臂指相使之效。故第三屆中央執行委員會第四次全體會議，有縮小省區之議，但以疆域習慣，風俗民情，以及賦稅等重重障礙，致未果行。近又有主張取消省政府，或以區域習慣，設一督政使。代表中央及行政院督察境內各機關並考核文武官員，其性質純爲督策而非執行，其地位純係虛級而非實級。而於各省依照經濟，文化，交通，地運，歷史等實際情況，劃劃三區或五區爲行政區域。設置區政府，至原有之行政督察專員公署，已無必要，則概行撤銷。

七、改善行政督察專員制 省政府之各廳處與行政督察專員公署，同爲省政府之輔助機關，不過前者係省政府之構成分子，後者原係補助省政府督察難周而設之獨立組織，自非具有普遍性永久之機構，極爲明顯。各省如於特別區域，就特定事權，斟酌實地之需要，而量予設置，則省政府可提綱攜領執簡馭繁，亦未嘗無其必要。乃現制不問是否需要，概將全省劃分若干區，普遍設置，即省政府行政力量，可以直接指揮監督之地

幣，亦復如法點統，其設置之不常，何待諱言。

行政督察專員公署與有清之府制不同，與民初之道制亦異，雖其組織，民財建教台一軍政集中，但其職權則重。推准監督，指導及綏靖地方，原非省縣間行政之一級。若其狀況皆做專之專員，輒多直單行命令，實難執行，恆不免於縣有侵權越職之嫌。甚或與中央各省之法令抵觸，縣長依違兩難。莫不閉系統專重職權者。或更事事干與，大生束縛轉錄之自動精神。至上級不切信賴而能力欠缺之專員，則各縣亦每虞為無足輕重之上司，徒成爲公文之承轉，尤爲世所詬病。

關於行文方面，各省爲便利計，幾所有令縣之件，悉令由專員轉飭，不特遲滯，抑且浪費。尤以距離省會較近均各縣，反由近變遠，原在增加行政效率，結果適大相背謬。

依據上述事實，行政督察專員公署，實無普遍設置之必要。不過於省之面積過大，縣又多之情況下，在未能縮小省區以前，誠不無一二特殊地帶，不得有有此建制。以資因應。但此特設之行政督察專員公署，不只爲民政分廳，乃整個省政府之橫的擴張。至省政府之行署，跡近疊牀架屋，儘可不必設置，莫如由省政府委員兼任專員，充實其組織，剛定以區域，藉以信賴，善於運用，務使能適應其設置之目的，確可爲省政府之代

妻機關。至於行文以分飭爲原則，非特有其必要，不必經由專員承轉，俾有餘力。多從事於實際之本位職務。

又抗戰後，浙皖兩省將行政督察專員公署與區保安司令部，合併組織，仍由專員兼司令，其下分別軍政設處或科，浙省專員更兼各該區黨務指導員，以期事權統一，機構簡單而有力。亦頗值得研究。豫省戰區專員多兼游擊縱隊司令，蓋保安團隊早已統一於省，或撥編爲正規軍，今責其領導抗戰自衛，不能不供以直接指揮之武力。凡此殆均有行政一元化之趨勢，頗足爲改進制度之重要參考。

家 國 之 寶

四 四

第四章 十五年來縣政概觀

第一節 綜合制與分立制

民國十四年七月國民政府成立，十六年六月明令各省一律改縣行政公署爲縣政府，改縣知事爲縣長，十七年五月曾核准戰地政務委員會新擬訂之戰時各縣縣政府組織暫行條例，因彼時正國民革命軍事時期，集中全力從事北伐，所以對於縣政，無暇澈底整進，亦無重要興革。

民國十七年九月公佈縣組織法，將全國各縣依照區域大小，事務繁簡，人口和財賦多寡分爲三等，採分科設局制。縣長由省政府任用，按縣等設二三四科不等，此係縣政府之內部組織。外部分設公安，財務，建設，教育四局，必要時得增設衛生，土地兩局，各局長由省政府主管各廳考選委任，縣政府設縣政會議，此爲縣政府全部之組織。

至於縣以下之組織，分區，村里，閭，鄰四級，每縣按照戶口及地方情形劃分爲若干區，但每區至少須有二十村里，百戶以上之鄉村地方爲村，不滿百戶者得聯合數村合成一村，百戶以上之市鎮地方爲堡，不滿百戶者則編入他村，但因地方習慣或受地勢限

及其他特殊情形之地方，村里之編定，得不受百戶之限制。村里居民以二十五戶爲闈，以百戶爲鄰，但一地方因地勢或其他情形，而戶數不足時，仍得依縣政府之劃定，成爲間鄰。區設區公所置區長，村里設村里公所，置村里長，間置間長，鄰置鄰長。

民國十七年十月內政部又公佈縣行政會議規程，各縣縣政府爲促進縣勝政務起見，得召集全體縣行政會議，以下列會員組織之：（一）縣長及縣政府各科科长各局局長。（二）各區區長。（三）地方團體首領或地方公正紳經縣長聘約者。每年舉行兩次，民政廳得派員參加會議列爲會員。設主席一人由縣長任之，副主席一人，由會員票選之，議案範圍分縣長交議出席會員提議及地方團體建議。經會員三人以上連署介紹者三種，議決事項由縣長採擇辦理，并呈報民政廳備案。

第二節 各局分立制

十八年六月重頒縣組織法，並定是年國慶日開始施行，以代前法，其內容頗有增損。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。於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發佈縣令，并得制訂單行規則。縣長之任用，由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府委員會抉擇一人任用之。綜理縣政，監督所屬機關及職員

工作。任期三年。成績優良者得連任。縣政府設秘書一人，並依事務之繁簡，設置一科或二科。縣政府下設公安、財政、建設、教育四局，必要時得增設衛生、土地、社會、糧食管理等部门。各局有縮小範圍之必要時，亦得改局爲科。各局局长由縣長就考試合格人員中遴選呈請省政府核准委任。縣政府所屬秘書科長局長等，均係縣佐治人員，輔助縣長辦理縣政，即各局亦爲其輔助機關。設縣政會議以縣長、秘書、科長及各局局长組織之，開會時由縣長主席，其職權爲：（一）縣預算決算事項，（二）縣公債事項，（三）縣公產處分事項，（四）縣公共事業之經營管理事項，（五）其他縣長交議事項。又縣設縣參議會，參議員完全由人民分區依人口比例多寡選舉。

以上爲縣政府之組織，至於縣以下之組織，村里改爲鄉鎮，除因地方習慣或地勢限制及其他特殊情形者外，每區以二十至五十鄉鎮組成之，共分區、鄉鎮、閭、鄰四級，區設區公所，鄉鎮設鄉鎮公所，區及鄉鎮區區民大會及鄉鎮民大會爲最高權力機關，開會期間，由區及鄉鎮監察委員會分別執行監察職務。閭鄰並有閭鄰居民會議的召集，區、鄉鎮、閭、鄰長由區民大會鄉鎮民大會及閭鄰居民會議分別選任，並未實行民選前暫由政府委任。

十九年七月又修正縣組織法，對縣政府之組織仍舊。縣以下之各級組織，則有所增

損，每縣仍按戶口及地方情形劃爲若干區，但區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成爲原則，凡百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者，得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上之街市地方其鎮，其不滿百戶者編入他鄉，但因地方習慣或受地勢限制及有其他特別情形之地方，雖不滿百戶，亦得成爲鄉鎮。間鄉仍分別以二十五戶至五十戶編成爲標準，區公所置區長一人，助理員數人，其名額由縣政府規定，得分股辦事，並得酌用僱員及區丁。鄉鎮公所各置鄉鎮長一人，副鄉長或副鎮長一人，但鄉鎮在五百戶以上者，得再增設副鄉鎮長一人。鄉鎮公所事務得由鄉鎮長指定間長襄助辦理，並得酌置事務員及鄉鎮丁。間設間長一人，鄰設鄰長一人，分掌間鄰事務，不設公所，亦無人員。又區設區務會議，鄉鎮設鄉鎮務會議，區及鄉鎮公所並得分別附設調解委員會，調解居民訴訟，其餘均與前述相同。

廣 東 省
政 府

一 九 四 五 年

內 務 部
地 方 政 務 司
地 方 政 務 司
地 方 政 務 司
地 方 政 務 司
地 方 政 務 司
地 方 政 務 司
地 方 政 務 司



廣 東 省
政 府
政 務 廳

一 九 四 五 年

政 務 廳
政 務 廳



廣 東 省
政 府
政 務 廳

一 九 四 五 年

鄉 鎮 長
(副)



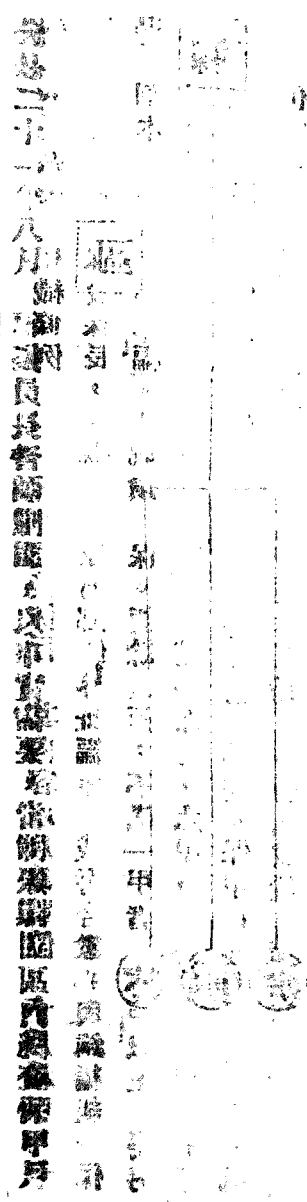
鄉 鎮 長
鄉 鎮 長



鄉 鎮 長

廣 東 省 政 府 政 務 廳 鄉 鎮 長 副 鄉 鎮 長

縣以下之組織，因時變遷過多，實施以來，諸感未便。二十三年三月由內政部擬訂改
 進地方自治原則，經 大政協會議通過，行政院公佈施行，其最大特點，為減少層級，
 縣以下設 鄉鎮村為 級，各級自治組織。區係在人口經濟文化等特殊情形之處設立，
 視其特例 實為政府 輔佐機關不具行政。鄉鎮村依地籍大小及人口多寡商定，均直
 接受縣政府之指揮監督，成為縣與鄉鎮村兩級制，鄉與村之區別，凡聚居同一之村莊，
 獨自成立自治團體者為村。其不能獨自成立自治團體之小村落，併入鄰近之村，或聯合
 鄰近之若干小村而為自治團體者為鄉，並經有關鄰佐實，可有可無，或用其他名稱，均
 不為妨礙也。其系統圖如左：



縣政府之實際

因條例及各縣區公所組織條例，嗣各省亦先後仿行，其內容以戶為單位，十戶為甲，十甲為保，甲設甲長，保設保長，各保應就原有鄉鎮界址編定，或併合數鄉與鎮編組一保，不得分割本鄉鎮一部編入他鄉鎮之保。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，均依戶口習慣地勢及其他特殊情形編組。保甲長亦均分別有辦公處之名稱，但無辦事人員，至區公所仍一律按縣之面積人口普遍設置，確定區長於縣長與保甲長之間，一方補助縣長執行職務，仿佛如縣政府之支部，一方就近監督指揮保甲長執行職務。以為縣長之耳目，所有前此鄉鎮，閭，鄰各級之自治組織，概予廢除，嗣後中央雖又訂定厘訂地方自治法規原則，容納保甲於自治之中，而各省之推行自治者，至此終鮮。其系統圖如左：



第三節 合署辦公

自民國十七以來，縣政組織因襲前清舊制，採綜合與分立併行制，於科之外，又

復設局。後於十八年又改分立制，獨重設局。雖規定有縮小範圍之必要時，亦得改局爲科，但見諸實行者絕少。

按政府設局初意，在理論上原欲任縣長指揮監督之下，期收分工合作之效。在名義上各局長固一律歸縣長直轄，局長亦由縣長遴選合格人員呈請核委，而實際上因考試未普遍舉行，地方不易物色合格人員，率多仍由政府主管廳考選委任，自成系統，各兼承主管廳辦理事務，對下則逕發局令，對上則逕報本廳，形成「一局自爲政」各個範圍分立分割的局面。縣長高臨其上，既非自辟之橡屬，復多顧慮其背景，自難充分行使指揮監督之職權。所謂「綜理縣政」。遂徒託空言！卽局與局間，亦只圖個別之發展，缺乏統一之意志，一縣之工作重心，竟至無從確立。且各局獨立，規模擴張，更不能不分科設課，濫置職員，以張門面。於是地方經費，悉撥之以養冗官，祇有機關費而無事業費，此雖人謀之不臧，亦大半由於制度之不良。

二十二年內政部於南京舉行第二次內政會議，曾提議改革，嗣通令各省應併各局於縣政府內成爲一個機關，以「合署辦公」爲原則。考其結果，則只做到「歸併各局」，保留名義，「裁員減費」與處理公文程序略有變更而已。

第四節 分區設置

二十三年十二月，下委員長以我國吾縣轄境大廣，縣政府附屬不便，復經組織宗親耆老區公所，以爲區公所自治機關，組織既不健全，人選亦甚雜亂，經費則尤形匱乏，地方民衆之視區長，無異昔日之頭戴紅頭，絕不稍加敬重。本爲縣政不能即上軌道之主因，擬制頒各縣分區設置辦法大綱，二十四年一月，行縣院以呈請各縣均須適用必要，經參議院交縣分區設置暫行規則，於二十六年六月三日發佈施行。其要義如次：

一、改正名稱。取消舊有區公所改稱區署，以表明此後區署爲官治及行政機關，而與向日之自治組織，以爲區公所區制，觀念。

二、減少區數。由縣政府依其轄境面積，地形，人口，交通，經濟狀況及地方習慣，就原有行政區域劃分爲一至六區，以期人力財力集中，充實其基礎。

三、整頓組織。設區長一人，區員一人至五人，區員一人，專務員一人，助務員一人，辦事員一人，辦事員二人，區丁三人至五人。兼得設區有款區保警委員會及區調解委員會，或組織其他團體。

四、明定職掌。凡與管教養衛有關事務，統由區長秉承縣長之命負責執行。

五、提高待遇。區長區員巡迴之費，皆由縣經費支給，方得任用。其待遇須與各該縣政府科長同等。區長任職至三年以上，經縣長考核認為成績優異者，應呈請該管行政督察專員公署轉請省政府以縣長任用或存記。區員巡官任職二年以上，經縣長考核認為成績優異者，得以區長任用或存記。但如有異常勞績為全省之最優越者，雖未滿前項任職年限亦得特准升用。既足鼓勵其前程之努力，更可儲備確有實地經驗之縣區長人選。

六、迴避本籍。區長區員以迴避本籍為原則，不得就地取材。必要時亦得參用本縣人員，但必須迴避本區。

第五節 裁局改科

二十四年一月，蔣委員長以比年以來，縣政廢弛，成效莫覩，實縣政權責不能兼中有以致之。省政府既已實行合署辦法，為統一指揮，節省糜費，增進行政效率，俾寬上才運量運用起見，特廣徵意見，詳細研討，制訂劃一各縣政府裁局改科辦法大綱頒佈施行。凡縣長權責，縣政府組織及教育建設公安財政之處，均酌察實際，力謀適當之改善，其內容如次：

新縣制之實際

一、集中權責 現經設置之各局一律裁撤，其分職掌別歸併於縣政府之各科管理。一切縣政設施悉由縣長總其成，對上對下行文概用縣長名義，所有佐治人員，亦概由縣長遴選呈請省政府核委，使成整備之機體，伸收臂指相使之效。

二、充實組織 裁局之後，縣政府原有組織，應加擴大，增為三科并添設科員，及酌加其行政經費，俾克延攬人才，其資佐治。

三、教建合一 教育建設同為今日救國之先務，二者輔車相依，關聯至切，為期統籌，承辦該科之佐治人員，必須遴選專門資格或相當之學識經驗人才充任，並得酌設督學及技士等職，相助為理。

四、警衛聯繫 本警政寄於保甲之旨，除工商繁盛人口稠密之省市政府所在地及通商大埠外，各縣城鎮鄉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，並於各重要鎮鄉聯保辦公處，派駐警長警士分別秉承區長或聯保主任之命令，訓練保甲及壯丁隊，就地指揮保甲職員及壯丁團隊，執行一般警察之職務，使自衛組織與警官編配，聯成一氣。而用少數之警察人員，扼要分佈，構成全縣之警察網。

五、稅收統征 現在之國稅省稅及一切地方稅捐，名目繁多，除地丁錢糧向由縣政

府徵收外，其餘各項，每因種種之不同，致稅局林立，同駐一縣之中，各自爲政，不特庸耗經費，抑且弊端叢生，故征收之機關愈多人民之痛苦亦愈甚，凡遇滯納科罰及其他必要處，則均賴縣政府助力，乃得執行。弊害顯然，誠有根本改善之必要。因特爲一縣之政，改革原則，除地某項稅源數額特人，經呈准特設專局者外，其餘無論省縣之正附稅捐，概由縣政府統一經征。得酌量情形由主管科才辦，或特設經征處，受主管科之指揮辦理，其依法應得之經征手續費，概作縣政經費之補助。各縣之財政收支及保管事項，現由縣財務委員會出納組所掌管者，概行劃出，另設縣金庫以爲收款解款及保管劃撥之機關。經征處祇司經征，而不收現，縣金庫則專收現而不經征，財務委員會只負責核，各有專責，不特廓清積弊，而縣金庫之成立，亦可克盡調劑地方金融之效用。

二十四年七月 蔣委員長又修正剿匪區內編查保甲戶口條例，規定凡大鄉鎮經編成五保以上者，應設保長聯合辦公處，由保甲長互推一人爲主任，并得設書記一人或二人助理之，但各保應分別舉辦的事務，仍由各該保長自行負責。於住戶稀少之鄉鎮，應聯合他鄉鎮照上述規定設保長聯合辦公處，但以距離在二十里以內者爲限，倘二十里內住戶不足四保時，得暫緩設立。似此初意，本係因應實際臨時性之聯合組織，迨後各省因

各縣單位太多，尚擬不便，是接各鄉鎮原有區域，普遍設置聯保主任辦公處，演成爲區與鄉鎮間之第一級，其主任由區保長兼任者，亦有另行委派者，各地情形不一。

第六節 戰區縣政

自七七全面抗戰開始。各縣因敵軍進犯，不能在原縣治或轄境內行使職權，多與各上級機關隔離。中央為長期抗戰鞏固政權發動民力，於廿七年五月 行政院公佈戰區各縣縣政府組織綱要，關於指揮監督及組織規定如左：

一、指揮監督方面

- (一) 與省政府隔離時，由該管行政督察專員公署逕行指揮。
- (二) 與原管行政督察專員公署隔離時，由臨近之行政督察專員公署指揮監督。
- (三) 於上級機關完全隔離時，由縣長便宜行辦。

二、組織方面

(一) 縣政府 原設之專管人員及凡與抗戰無關之機關，應斟酌情形，呈准裁撤或縮併。

(二) 縣政府行署 於有遭受敵軍侵入之危害時，得事先選定適宜地點，呈請該管行政督察專員公署核准籌設。如遇敵軍進犯，或因戰路關係不能在原縣治行使職權時，得呈請該管行政督察專員公署核准遷至行署辦公。並與當地指揮作戰之部隊取得密切聯繫，隨

同進退。縣府戰後，應即遷回。

(三)縣政府臨時辦事處 在轄境內無法行使職權時，得於其邊境或鄰縣境內設置，報請管軍政長官核定，但當地有駐軍時，應事先徵得其主官之同意。於縣治收復或能於轄境行使職權時，應即遷回原治，或在本縣境內改設行署。

二十七年五月二十一日由第五屆中央常務委員會第七十九次會議通過淪陷區域行政統一辦法，六月由行政院公佈施行。此項辦法在注意前項戰區各縣縣政府組織綱要之如何實施，因游擊區情勢特殊，行政督察專員公署行署及縣政府行署或臨時辦事處之設置與活動，應採秘密方式，辦理各種抗敵工作，專員或縣長選富有軍事知識抗戰情緒及地方行政經驗，幹員充任。在秘密抗戰時期，專員縣長及其幹部家屬生活之維持，得由國家酌予補助。對所有該區內或縣內之黨務工作人員及一切地方團隊武力，應歸專員或縣長統一指揮。

第五章 縣政革新的必要

在全國整個的行政組織，各級層之縱的關係上，縣行政機構，實其基礎，前已言之。中央及省乃建築於此基礎之上層組織，論理爲謀全部建築之鞏固，必先求基礎之堅實。但追溯既往，清末及民初時代，一則是國祚將亡，一則是軍閥連年混戰，縣政之虛敗，自不待言。只就民國十四年七月國民政府成立起，截至二十八年九月十八日頒佈縣各級組織綱要止，除戰時縣政機構係臨時性質，暫置不論外，政府對於縣政之措施，已足夠令人摸胡迷離。無論在立法上，建制上，組織上，事權上，財政上，人事上，均暴露着種種不可掩飾的缺陷，現在且從過去情形，略作批判，以明其需要革新的迫切和重要。

第一節 立法不適合

過去縣政立法的缺點，非止一端，舉其大者言之：

第一是理想，北伐告成，政府急於圖治，滿擬乘此推行自治，改革縣政，建立民主政治。如區民大會及鄉鎮民大會，須全區或全鄉鎮公民出席，聚數千或數百人於一堂開

會，行使直接民權，舉凡一般先設國家，所不敢完全實行之制度，硬於文化經濟均極落後之我國求其實現。陳義過高，造端誠偉，結果與人民知識生活，不相適應，但此昧於實際，何怪乎此路之不通。

第二是善變。因為理想與事實背謬，不得不別謀變通，往往此一制頒行未久，而另一制度，又繼之以來，下級為奉行新令，又不得不棄置原來規模，另起爐灶，有時為自治，有時又為官治。不但變更其形式，而且變更其實質，大都任便增損，缺乏一貫系統和明確的方針。

第三是複雜，各項制度的主法和從法，名目甚繁。有人統計中央頒發的地方自治法規，足有五十餘案之多，而各省所訂的尤不在內，因為善變，有時舊制新制並行，有者抵觸，又有者可以援用。混亂一團，複雜矛盾，不一而足。主辦人員，對法規應用困難，人民更無從明白瞭解。致期推行順利，自非易事。

第四是紛歧，中央頒行之制度，已夠複雜萬分，法令更改，亦太輕率。而各省當局，又往往為適應地方環境，自立制度，最著者如山西省的村制，廣東省鄉鎮村街甲戶制，廣東省的聯保鄉鎮制，其次如同樣的保甲制度，江蘇省是區鄉鎮保甲制，陝西省是聯保保甲制，豫鄂皖贛等省，又是區聯保保甲制，差不多各色各樣，有十個以上的方武

，均別立一格，自由運用。於是縣制形成空前未有的紛亂現象。研究地方制度者，明瞭中央者，不明瞭地方，明瞭若干省份者，亦難明瞭全國。本來中國幅圓之大，全國地方情形迥異，在中央完善之制度，未建立以前，此固未可厚非，不過為加強國家的統一性，吾國應有適宜通行之法制。此種分歧現象，實無永遠延續必要。

第五是空虛。因為過去的縣制是理想，善變，複雜，紛歧，所以每一個制度，從來沒有澈頭澈尾的一貫實行到底；不足半途而廢；就是有始無終，不特構成行政上之重大浪費，抑且有失民衆的信仰。表面儘管花樣翻新，實質則空洞無物，一無所成。

附十五年來縣各級組織主要法令變遷情形簡表

民國 年 月	法規名稱頒佈機關	第一級	第一級	第三級	第四級	第五級
七年 九月	縣組織法國民政府	機關名稱 主管者	機關名稱 主管者	機關名稱 主管者	機關名稱 主管者	機關名稱 主管者
十八年 六月	縣組織法國民政府	縣政府縣長 及各局局長	區公所區長	村(里)公所 村(里)長	鄉(鎮)公所 鄉(鎮)長	鄰長

新縣制之實際

二十三年 二月	二十三年 一月	二十一年 八月	二十三年 三月	十九年 七月
勳匪省分 辦法 大綱	勳匪省分 辦法 大綱	勳匪省分 辦法 大綱	勳匪區內 編查 甲	勳匪區內 編查 甲
各縣分區 設署 辦法	各縣分區 設署 辦法	各縣分區 設署 辦法	各縣分區 設署 辦法	各縣分區 設署 辦法
軍事委員 南昌行營	軍事委員 南昌行營	軍事委員 南昌行營	行政院公 佈	國民政府
	縣政府縣長	縣政府縣長	縣政府縣長	縣政府縣長
		及各局局長	及各局局長	及各局局長
區署區長		區公所區長	鎮公所鎮長	區公所區長
		保長辦 公處		鄉(鎮)鄉鎮 公所長
		保長 公處		
		甲長辦 甲長		閭閭長
				鄰鄰長

區處，有者強悍難治，有者和平重禮。就山川地理形勢講，有者地勢衝要，有者僻於一隅，有者遍地皆山，有者川流如網，有者盡屬平原，有者山川平原俱存。綜上種種，都相差甚遠。懸殊過鉅，所管轄之政務與活動，亦大有繁簡難易之不同。似此縣之等級與其行政機構，本應依據各縣之客觀條件，分別核實為之厘訂。蓋縣政之機構，原為推動政務之工具，工具自必須適應其環境與事實之需要。乃過去縣等只分三等，以中國情勢懸殊之二千餘縣，頗不足以適應上述種種之不同環境，今乃不問客觀之需要，縣之一切行政機構，概以三種形式，強其苟同，求其劃一，而不量為伸縮。此種硬性之建制，實為縣政均衡發展之莫大阻礙。

第二為上級的配置，指揮監督之機關過多，除前列省政府主席及廳處長兼職十數個單位外，尚約有其他二十餘個單位。均立場各異，雖分工而不合作，只有縱的體系，缺乏橫的聯繫；各認其主管為當前之急務，既不分輕重緩急，亦不為通盤籌劃，尤不恤下級實力，紛至踏來，責令實施，縣長奉命於下，依違兩難，有不勝奉行之苦。惟頭痛治腳，腳痛治腳，忙於應付，遂使對諸般施政，無法為確實之推行。

第三為縣的橫的配置，未能協調聯繫：

(一) 如縣黨部與縣政府，職權混淆，責任不明，駐黨部方面往往學政府應做的

舉，誤解「以黨治國」和「黨權高於一切」，干涉用人行政，把持民衆團體，不知尊重政府的威信和法令。甚或憑藉黨的名義和地位，攘權爭利。在政府方面，以爲黨部儘說空話而不辦實事，辦黨的人除唱高調外一無所能，一無所用，或表面上敷衍，實際敬而遠之。或暗中排拒，視爲社會的贅疣。黨和政府之間，不僅不能分工合作，相得益彰，而且形成彼此分離，互相對立。不是黨部反對政府，破壞政府，就是政府抵制黨部，阻礙黨部，結果不論黨部和政府，啓民衆的輕視，威信一概盡失，一切革命事業因此減低效能。

(二) 因辦社會軍事訓練，過去每縣均由中央分發軍訓教官（現改副團長或團附）轉賦縣長主辦其事，並組設壯訓及義壯總隊部，以縣長爲總隊長，軍訓教官副之，但因上下行文，須共同署名，人事經理訓練亦連帶負責，軍訓教官每以係中央委派，目無長官，縣長縱有指導考核之權，而上級又未能尊重起見，因之主從不明，不特與事功無補，反徒增縣長施政上種種之困難。

(三) 中央及省地方軍政機關，復往往在縣另行增設與縣政府各科職掌相同之機關或人員，縣長無權監督，但遇事則仍賴縣長之協助。且有時以上級派遣機關自居，自由措施，實足防礙縣政之統一與完善。此外又每爲縣政府權力或經濟不能辦之事，責之於

縣。縣令迫促，難責隨之，縣唐遂爲盡管之所。凡稍有權利之事，則每不惜多糜經費，多設新枝機關，紊亂行政系統，莫此爲甚！

第四節 縣以下之行政設置 不論縣境之大小。均規定不得多於六區少於三區。因遷就法令上之限制。遂使區之轄境亦復相差過鉅。多者轄有至二十餘聯保。直較小縣爲大，試問原有之區政機關，以其人力權力財力，使之管轄與一縣相等之區域，焉得不感捉襟見肘。至區之小者，則僅有三五聯保，故區與區較，恆有相差十數倍者，勞逸不均，事爲合理。此其一。且分區設置，在縣境遼闊或有特殊情形之處，使之爲協助縣長深入民間推行政令之機關，亦未嘗無其必要，乃盡去不問其事實需要與否，概予普遍設置。因而發文之承轉愈多，行政之效率日減，非特糜費而已。

第三節 組織不充實

我國政治組織，上粗下細，虎頭蛇尾，愈下而愈縮小。儼如倒置的金子塔，但其任運事業，則恰成反比例。故有人謂中國政制「中興患充血，地方患貧血。」夫貧血固不能舉政，但充血亦足一亂政。此實爲政治不能進步之主因。論理其健全組織之原則：

第一須因政設制。視事務之繁簡，以定其規模之大小，乃過去縣政內部，依照裁局

改科規定。只設三科，自中央明令舉辦兵役，又多增設兵役科，共計四科，但每科除滿員外，多者有一二科員或事務員，少者只一科長一事務員，若干重要事務，如保甲戶籍，統計，衛生，人事，舉無專人負責辦理。綜計整個縣府辦事之員司，不如省廳一科之多，而其工作，則中央及省各級政府之政令計劃，莫不匯集於縣政府，而區署、聯保、保甲及地方各機關團體與人民發生之一切大小事件又紛至沓來，日以繼夜，每感疲於奔命，故有時不得不趨於敷衍之一途。至區署負管教養衛之責，創制之初，意在其能為縣政府之支部，深入民間，以推行上級之政令，乃亦只有區員二人，錄事或書記一二人。其下聯保辦公處，只有一二事務員及勤務，迨至保甲長辦公處，則併此亦無之，以此有限之員額，周旋應付，已屬難能，如此而欲其切實辦理種種事務，增進效能，何異使蚊負山。

第二須簡單而完盡，方期運用靈活，克收臂指相使之效。縣政府內部組織，雖失於過簡，不足以應付其應負之任務，但縣長則有若干名目不同之兼職，與疊牀架屋之聯枝或資瘤委員會，有與縣政府立於平等之地位者，有為縣政府之下級機關者，概言之，凡中央或省所有之機關或團體，各縣即有其支部，每辦一事與一政，即另有其個別之組織，其事實需要與否不問也，其人力上能否辦到不問也，其事業費之有無不問也，只整其名，而不整其實，結果其組織之份子，仍不外縣長與其秘書科長及地方少數紳董而已。

論其性質，或似民意機關，但因職權不充，無力監督政府，或似行政機關，但因官紳離處，政府亦無權指揮。試一巡視其辦公處所，有招牌而無人者，有自成立後，始終無一會議紀錄者，又有無形消滅自然化歸無有者，此種組織，尤以抗戰以後，有如雨後春筍，名目異多，實則，不開會固徒糜公費，開會亦與事無補，無論時間，人力，財力，均構成重大浪費。茲就河南省論，合中央及省所規定的各項委員會或機關，尚有二十七個。其中由縣長兼職者，尚有二十一種，儘管縣政府大門懸掛牌子洋洋大觀，結果一無所有。至各區署及聯保處，亦多分別設有各種諮詢委員會或機關。

附縣屬各種機構一覽表

機構名稱	兼職人員	備	考
1. 軍事法庭	縣長兼軍事委員會 軍法官		
2. 國民兵團團部	縣長兼團長		
3. 防護團	縣長兼團長		

4. 司 法 處	縣長兼理檢察職務及行政事務	
5. 監所協進委員會	縣長兼委員長	
6. 航空建設支會	縣長兼委員長	
7. 動員委員會	縣長兼主任委員	
8. 優待出征抗敵軍人家屬委員會	縣長兼主任委員	規定裁併或附屬於動員委員會附屬時仍由縣長兼主任委員
9. 新生活運動促進會	縣長兼主任幹事	
10. 軍運代辦所	縣長兼所長	規定以裁撤為原則如有設立之必要仍由縣長兼任所長
11. 地方行政訓練所	縣長兼所長	
12. 合作辦事處	縣長兼主任	
13. 土地陳報處	縣長兼處長	臨時性質事後撤銷

14. 查禁敵貨委員會	縣長兼主任委員
15. 輔助防空監視隊	縣長兼隊長
16. 煙 站	縣長兼站長
17. 評議物價委員會	縣長兼主任委員
18. 農發宣傳委員會	縣長兼主任委員
19. 糧食管理委員會	縣長兼主任委員
20. 糧食增產總督導	縣長兼任
21. 縣 會	民政或社會科長兼 任主任委員
22. 義務教育委員會	教育科或科長兼 席委員

23. 社會教育推選委員會	教育局長兼主席
24. 強迫進修委員會	教育局或科長兼任主席委員
25. 免費及公費學額審查委員會	教育局或科長兼任當然委員
26. 失學民衆補習教育委員會	教育局或科長兼任主席委員
27. 儲蓄團	縣長兼團長

第三縣政組織須本機能一致的原則，所謂機能一致云者，即「一事不兩辦，同實不分負」。申言之凡性質相同之專務，必交由一個機關或單位主管。反之，性質不同之專務，應分交於不同之機關，或單位分別處理。過去行政組織之上級固無論矣，今就縣政府所屬之機關或單位言，其職掌之分配，一方面，同一性質之專務，或分屬於若干機關或單位，如縣政府第一（民政）科，警佐室，或警察局，國民兵團部，均係主管治安事項。第一二（民財）兩科對於地政事項，亦皆負一部份之責任。如兵役科（或稱軍事科）與國民兵團部，皆以兵役爲其主管任務。如第一區署與警察局對於同一地區居民之清

新縣制之實際

查戶口，衛生，亦均有責任。如第三（建設）科，合作辦事處，對於合作事項，亦主管相同。其他各種委員會與各科之同責分負，尤屬不勝枚舉。在另一方面，同一機關或單位，又担负兩種以上不同性質之專務，如第三科主管建設教育兩事，且其主辦人員，亦往往不易物色專才。蓋長於教育者未必長於建設，長於建設者又多不諳教育，似此種種，均顯遠機能一致之原則。

第四節 事權不相稱

事權相稱，權力集中，為行政組織之基本條件。今之縣長「有責無權」，「事權分離」，故有無事不辦，而無事能辦之謂。夫「縣長有責何？上而期之若聖賢，驅之若牛馬，防之如盜賊，棄之若敝屣之人也」，假期之若聖賢者不止一人，驅之若牛馬者不止一人，防之若盜賊，棄之若敝屣者尤不止一人。何況乎「公說公有理，婆說婆有理」。則這做媳婦的真是左右為難。其尤甚者，公婆之上有太公太婆，公婆之旁，是叔公叔婆，公婆之下有大姑小姑，稍一不慎，則為縣長其人者，又幾乎難得一個不遭拿辦，其嚴重性小則撤職，大則坐監或送命。

一般為縣長者，又恆有「五萬」之慨：五萬者何？（一）各上級軍政機關以及其直

屬或秀出之非正規機關，視縣長爲「萬能」，舉凡一切事務法令案計劃，不同時間空間是否許可，人力財力有無困難，無不令縣以行，甚或限以時日，違則以軍法從事。(一) 二) 上級責之於縣長者過多，則縣長取之於民或用民勞民者亦必夥。上級限於縣長者，嚴而苛，則縣長施之地方者，亦無法寬假。尤以抗戰以求，購糧購草，征車征畜，征兵徵快，日不暇給，非要人卸票錢，「萬方有罪，罪在縣長」，雖云奉令行事，但直接執行者爲縣長，故首當其衝者亦爲縣長，人民遂因而視之爲「萬惡」。(三) 上以爲「萬能」，下以爲「萬惡」，上下夾攻，而左右如地方間級機關復遇事掣肘，駐軍等含有軍事性質之大小部隊或人員亦頗指氣使，均不知尊重縣長地方行政長官之地位，因之縣長「四面楚歌」，「力竭聲嘶」，且難盡使人滿意，其處境實屬「萬難」。(四) 縣長肆應無方，不期而得罪於豪紳巨室，或力實不逮，於功令偶有延誤，上級機關又每以罪該「萬死」。(五) 以清白之身，以自取不可知之玷辱，莫不懷心思退，得邀俯准，更能交代清楚，則縣長得卸仔肩，無官身輕，則感「萬幸」。此雖「如怨如訴」牢騷之辭，然亦「如繪如畫」之寫真。遂使一般認爲縣長是「差事」，而不是「事業」，認爲縣長是「羅至罪過的「厲階」，而不是施展經綸的「憑藉」。如此而欲使其「敬事樂業」，豈可得乎！故有者謂今日典型的縣長，必是作官成了精的人，才能「爐火純青」，「輝然融

化」，始能立足。此亦不失爲國歷所得之識！

「親民之官，莫若宰邑」，地方最重要之官唯縣長，最難做之官唯縣長，最不易做之官亦唯縣長。往往初出茅廬之有志人才，輒欲「震封百里」而一試身手，未及數年，便勇氣全消。「再請與」，此無他，主要者，其權小力微，不足與惡勢力戰，難貫徹其志耳！茲舉其舉學大者如次：

第一衝以常理，任人以實，必賦以適其實之權能，乃責縣長以監督所屬，而不畀以任免之實權。雖法令明文規定，縣佐治人員，概由縣長遴委，實際則未能嚴格遵辦。雖上級不公然逕行委派，但變相委派之方式甚多，或藉口「以專責成」，而於縣政府內或於縣長，實則既非縣長自委之掾屬，復各有背景，各有系統，指揮多不受命。在深明大義者，尙可本「相得益彰」之旨，與縣長協商進行，其少年輕進知識淺陋份子，每自恃其奧援，飛揚跋扈，目無縣長其人，有時縣長應付不周，甚或挑播是非，空造流言，或肆意攻擊，侵犯縣長職權，冠履倒置，綱紀蕩然。此實爲縣長最感痛苦而尤不徵爲外人道者。但任用縱不由縣長遴委，上級如能對縣長考核獎懲之意見，絕對予以尊重，亦可聊收鞭策部下之實效，情內外相維，各私其人，縣長竟莫如之何。

第二責縣長以警備地方及守土觀侮，而不賦以可供軍糧指揮之武力，地方團隊在名義上歸縣長統率，實際上因平時去留尉官猶且無權，上下行文，非經上級委派之人員，具名副署，則不合法，坐是縣長執揮不無顧慮。夫地方武力之運用，均出臨馬多事千鈞一髮之秋，聞警即動，不可稍緩須臾，似此實足有失機宜。且平時縣長對於人事撤換無權，隨變庸能指揮審知，而望其奮身効命。縱事後儘可呈請核辦，究於實際何補？

第三縣長為一縣最高行政長官，保民理民，責無旁貸，但明知巨盜著匪而不能立繩以法，深悉土豪劣紳為梗，或訟棍地痞紊亂秩序，而不能依法懲治。緊急需款，亦必須請准，方可動支，凡此不勝枚舉。

總之舉無巨綱，必須請示，自由裁量，限制甚嚴，事權不相稱，權力不集中，又何怪其「無事不辦，而無事能辦」！是不澈底改革，縣政將永無進步之一日。

第五節 財政太拮据

財政為行政之基礎，建設之命脈。夫期人以事，必予以成其事之經費，經費充裕，始克收政舉之效。此不易之理也。過去縣政之財政：

第一縣的財政沒有確定，縣的財政地位，等於上級的附庸，本來中央，省，縣財政

的比例，是五，三，二，之比。省與縣加起來等於中央，可是有時「二」都成問題，影響縣政建設，良非淺鮮。

第二縣政的經費過少。以全國論，除江蘇，廣東，福建數省較優外，其餘縣政府之行政辦公費，大率每月由一百至三百元，區署辦公費月由二十元至五十元。聯保辦公費月由數元至十數元，保辦公費月由二元至五元，抗戰以後，事務驟增十倍於往昔，不特未因而增加，反以物價高漲郵電加價而打折。

第三查縣長以親民，或派員深入鄉間，推行政令，而均無旅費之規定。欲求民隱或實行督導，轉以擾民，給費而又無所出，是故縣長多深居簡出，需要派員下鄉之工作，亦儘量避免，以致上級任何政令，均不能達於民間。

第四縣長綜司縣政，薪俸辦公費，均屬爲數有限。而招待應酬，及其他因公所用，爲事實上所不免，但無特別費可供開支。

第五各縣均只有行政費而無事業費，間或有之，爲數亦極有限。故只能消極的守常，而不能積極謀建設事業之發展。

第六縣政府經費雖少，但輾銷手續綽綽，致一縣職員須整日忙着編造計算，造單據各事，浪費人力物力，殊不經濟。

第七各縣財力貧富不一，或則較為充裕，或則窘乏萬狀，因之其經費之多寡，亦以其收入為標準，不能調劑盈虛，謀平衡之進步。

第六節 人事太紊亂

中國人事之不上軌道，不獨縣政為然，今姑舍他勿論，只就縣政人事擇要述之：

第一，過去人事之燈庸多賴與援，講後台，論青境，或鄉土戚族關係，或派別學系相同，古所謂「一人當官，雞犬皆仙」。今則「一人上任，親故俱來」，才稱其職與否？不問也。偶有舉行考試，姑不論考試之方法如何，而往往只在裝璜門面，雖有甄審，亦要人之一言，重於九鼎。且真正才智之士，傲性生成，既不慣鑽營奔走，遂不免汨沒無聞。正直有為者，反而以鬱以老以死，如此而欲期得人，寧非夢嘆！

第二，用人必因才器使，始克增進其工作效率，乃因選用之不合理，有出身工程者，而辦行政，有出身軍事者而任職務。有長於行政者反以之辦理建設，長於辦教育者而又令任財政，舉非所用，用非所長，是不特個人不能勝任愉快，抑且大足影響事功。

第三，選用縱不合理，假使能於其任職以後，為周盡之考核，以定嚴明之獎懲，亦未嘗不可稍資補救。今則不然，如縣政成績重至實地考察，乃過去縣長到任幾年，上級

未曾派員實地考察一次。其作法之當否？成績之優劣？多視道路傳聞，或控案之有無及多寡而定。在另一方面因中央頒佈之考績法手續過繁，縣之各上級機關，對於主管之事務，遂各有其單行考核獎勵辦法之頒佈，或定期舉行，或不定期辦理，漫無標準。既不詳考地方環境及主客觀之事實，復不作適量公平之衡量，事無巨細，獎懲隨之。致有累次記大功，逾三次以上，而因一事之微，要人片言之謬，「以私情徇公法」，明令撤職查辦。又有貪污瀆職或貽誤要公逾大過三次，因賴有奧援，仍屹然不動，似此獎懲無定，功過不分，一有人事而無法紀，所謂綜覈名實，信賞必罰者，蓋相去遠矣！

第四，實施現職人員或非現職人員訓練，以訓其所短，練其所長，而增進其服務能力，亦為人事管理之要圖。乃過去訓練，往往主持者別有用心。或徒裝門面，訓練資料及方式，不切實際，空耗時間人力財力，而毫無補益。或藉以植黨營私，專門製造其御用之爪牙，均大背訓練之本旨。且訓練本含有甄別人才之作用，若不問其成績優劣，屆期一律准予結業，轉使劣者藉獲保障地位之護符，均足增國家之紛亂，尤未見其當。

第五，縣政人員之待遇，除少數省份外，縣長大率月由一百元起碼，至多亦不過三百元，秘書科長局長月多者逾百，少只五六十元，科員月三四十元，辦事員月二三十元，書記月只數元或十數元，區長月四五十元，區區錄事書記較縣政府人員待遇尤低，聯

保主任多者十數元，書記月數元。其待遇微薄，於此可見。尤可怪者，抗戰以後不特未因事務增繁物價騰貴而提高，反而一律折發，似此，後顧多憂，欲其安心工作，豈不甚難。驟以下各級之政務，在實地執行，一舉一動，與人民利害關係尤切，苟非品能俱足，又不足以資應付，今以如許之待遇，何從得人。且保甲人員，民間往往視為賤役，上級人員或軍隊官兵又從而頤指氣使，譴責交加，以是自愛者棄之不遑，爲者遂多不賢，此實大可注意之問題。

第六，「宦海浮沉」，「朝中有人好做官」自古如此，於今爲烈。一般公務員皆存「五日京兆」之心，咸具有「不知明日何處」之心理，似此患得患失，吏治道德之敗壞，亦意中事。此在省及中央關係或小，如地方官之縣長，欲期有所建白，縱任何賢能爲之，均決非短期所能濟事。乃攬轡之志未伸，便作掛冠之去，政治何由而清明，此固或由於任用之前未暇慎選，中途不能不另予更易，以謀救濟。然以交遊之酬庸或長官之喜怒，而輕予更換者實多。所謂保障地位，「非依法不得更換」實徒託空言。

第七，關於進修，中央已有法令規定，但工作過繁，且各縣不特無圖書館或書報室之設置，甚而報紙亦付闕如。儲蓄因俸給太低，日用不足，反益影響其生活，更何正當娛樂之可言。

總之，過去一般公務員，其上焉者，率多消沉頹廢，「抱多一事不如少一事」，「一推一動不推不動」之口張，而鮮有積極創造，奮發蓬勃之向上精神。以「模稜」為曉事，以「懦弱」為良圖，以「鑽營」為進取之階，以「苟且」為服官之計，蓋由此道者無不各得其所，於是衣鉢相傳，習為故常。其下焉者，終日孜孜，惟利是圖。或假公權，以設機營利，或藉稅收，以侵吞中飽，或囤集居奇，把持貿易，或包庇煙毒，以謀漁別，或賣放壯丁，以增收入，蔚成習俗，人不之怪。儘管上級之法令規章，譬劃精詳，亦徒為公文，頭頭是道，實際上毫無補於國計民生。不特任何政令，難期貫徹，甚至任何善政，皆可因之惡化，政府頒一令，則一令為漁利之媒，地方舉一事，則一事為科歛之藉，愈下而其弊愈甚。其為正守法廉潔自持者，反遭排擠，而慣於作弊巧於逢迎者，可以榮享尊榮，「君子道消小人道長」，姦佞者得以倖進，賢能者多以不屑而退。政風之壞，無以復加。此雖由於制度之不良，實亦人事管理之不善，所謂人治與法治，二者實未可偏廢。

第六章 新縣制的產生

十五年來縣政的缺點，真是百孔千瘡，革新縣政，而確立一個完備統一合理制度，實爲舉國一致的迫切要求；縣各級組織綱要，就是因應這種要求而產生。

縣各級組織綱要的公佈，是中國地方制度史上最重要而值得特別紀念的一頁。牠的產生，經過了許多人周密的考慮研究和設計，歷很悠久的時期。易稿數次，幾經修訂，并經總裁躬自領導而完成，其締造之維艱，實足特別加以重視；現在分期說明如次：

一，胚胎時期 事實是這樣：總裁在全國迫切需要改革縣制的熱望中，曾對這個問題作縝密的規劃，於廿七年四月廿八日，出席第五屆第四次中央執行委員會全體會議，講演「改進黨務與調整黨政關係」時，提出了經過詳盡設計的「縣以下黨政機構草圖」，并附以詳細的釋要，剴切說明，尤對於本黨過去的缺點，詳核剖析，痛下針砭。

總裁以本黨奔到現在這樣鬆弛散漫空虛衰弱的情形，斷非總理當年領導革命時所能預想得到。我們 但建國未成，而且還要遭受敵寇侵略，整個國家民族蒙了極大恥辱，追溯責任，實無所逃於清議的責備。曾說：

我們的黨所以不能成爲領導革命建國唯一動力的原因，主要的有下列幾種：

第一。本來黨員黨工，不能和一般人民充當公務員相提並論；黨員是奉行主義的先趨，應該發於自身內心的精神的要求。而貢獻一己的能力為黨服務，不必更有其他條件為之招致。自「官制」以來，就形成了服務和報酬的關係。流弊所及，成為地位和生活的關係。自「官化」以來，黨員變為「官僚」化。擔任其他職務的黨員以為不領取生活費，就不一定為黨工作，沒有能力的則就黨吃飯。

第二。黨內力量，完全寄託於社會各種職業。既有黨部是。能在國民中間樹立起力世來的。我們各個黨員必須各人都有固定的職業，而且要努力向上，成為本業中最優良最有能力的份子，纔能在各種職業中發生領導的作用，引起一般人的尊敬；現在外國以爲中級黨部同志，除黨以外，一無所能，一無所用，而一般黨員既不能奮發向上，又不肯刻苦耐勞，致成爲社會以外之游離及寄生份子。

第三。黨員缺乏訓練，流於消沉退步，黨對黨員沒有嚴格考核。忠實幹練者不能予以獎進。庸腐腐化的不能檢舉懲戒，爲進爲退，聽其自然。

第四。黨員不明職責，不諳本分，以致黨政分立，力量抵消，黨和政府有時則優柔過量，有時則推委責任，絕人民觀或不滿，無所適從。

第五，一般黨員缺乏法律觀念，沒有重秩序守紀律的精神，甚至不重系統，不講手續，無論待人處事，只憑個人利害感情，而置法令規章於不顧，以致黨德敗壞，黨紀廢弛。

第六，黨員無責任心，無義務心，喪失革命性，有責任互相推諉，有義務只求避免，甚至爭名爭利，自失地位，自損威信，不能夠為民衆的表率，反為社會所輕視。

以上缺點，如再諱疾忌醫，不切實改進，不僅本黨前途非常危險，國家民族亦將無涉挽救。復經劃切闡明黨政相互的關係，及提出黨的組織，黨的經費，黨的人事，黨與民衆的組織訓練，以及縣以下黨政之聯繫等具體意見。

至總裁所訂的：「縣以下黨政機構關係草圖」就是根據上述分別厘訂，其最大的意義，在改善（一）縣以下黨政各級機構，（二）調整黨政雙方相互關係，和（三）振發民衆自覺自動的精神三種；以便大家共同研究，製成具體的實施法規。最後復聲明：「本圖之創製，不過為初步設計的草案，各地情形不同，縣以下各級組織，愈接近民衆，必更有許多複雜不齊的實際事項，需要規定時周密注意，以免隔閡難行，至如何措之於實施與訂擬具體方法和法令，則希望把握其要點，而勿拘泥於條目文字，悉心研究，於完善可行」。

此時期尤着重在黨內方面較多，而對縣以下的各級地方組織，只是滲透及，所以此時是新縣制的胚胎時期。

二，研究時期 自從 總裁演講後，引起許多學者和專家們的注意，此項資料就成為朝野各方改革縣制研討的中心。二十七年十月由中央執行委員會及國防最高會議議決，一方面交行政院令行四川陝西貴州湖南江西浙江廣東等省各擇兩縣研究試行，並令發其他各省研究採意見。一面由立法院戰時法規研究會，依據抗戰建國綱領及 總裁講演，草擬了縣各級機構組織法草案及改善縣政機構促進地方自治方案呈送國防最高會議採擇。

迨二十八年四月距四中全會講演，約略一年的光景，在中央訓練團成立黨政人員訓練班第二三兩期的時節，曾將此項資料列為講授主要科目，經 總裁先後指定同志集合各方意見與經驗，詳加研討，加以修訂補充，定名為「確定縣以下組織問題」，其內容較前漸臻具體而條文化，此為研究時期。

三，成熟時期 到五中全會的時候，中央常務委員會繼續前案，提出了縣以下政治組織實施促進綱領案，其中有一項就是設置縣政計劃委員會，當經決議通過，由國民政府於二十八年四月十一日公佈組織條例，於六月二十四日正式成立，負責擬訂各項新縣

制的方法，審議各種新縣制的計劃，爲我國有縣政設計機關之始。

在同年六月中央訓練團黨政人員訓練班第三期的時節，復將前訂「確定縣以下組織問題」，集合了各方的設計研究與經驗，更加補充，改爲「確定縣各級組織問題」。同時各省試行的結果，亦頗圓滿，此時已由黨政關係的調整，而漸趨於新縣制的成熟，此爲成熟時期。

四，頒行時期 總裁對於縣制改革的原則，既已確定，當經飭依據擬具「改進黨以下地方組織，確定自治基礎方案」及「縣各級組織關係圖」，送中央執行委員會審定，交國防最高委員會秘書廳整理，常邀集國內深負時望行政經驗豐富的專家，並對地方制度研究有素之學者，以及中央關係各部會的代表，詳細研討，依據分別製成條文。於黨政關係方面，擬訂縣各級黨政關係調整辦法草案共十二條，於二十八年六月二十九日經第五屆中央常務委員會第一二四次會議通過。在縣行政組織方面，擬訂縣各級組織綱要草案十章六十條，中間並經交到行政院提意見，行政院覺得這個方案，確是抗戰建國的要圖，但對經費和人材問題不無困難，並提出實際意見很多，請總裁核定，核定文內有幾句話，大意謂「事業的創行，都於實施之後，逐步演進，化除困難，以於成功，其餘意見仍交會議研討」，後來有幾點，也採納了。始於二十八年八月三十一日經國防

是為頒行時期。

是為頒行時期。次常務會議通過。分縣於二十八日九月二十三及十八日先後頒行。

第七章 新縣制立法醞淵

我們沿湖縣各級組織變更產生的經過，深覺當局考慮的周密，立法的慎重，為從來所未有。但是所以成就於偉大和內容的豐富，實更有牠理論上的根據，決非偶然之事，茲特分述如次：

一、奉行 總理遺教 總理領導革命，其目的在：（一）以黨建國，以黨治國，實行一黨專政。（二）革命方略分軍政時期以掃除障礙，黨政時期訓練國民行使政權。憲政時期完成全民政治。（三）建立民有民治民享的共和國家。但欲達此目的，須以縣為單位，以實行地方自治為起點。曾曰：「地方自治者國之礎石也。礎不堅，則國不固。」因以建屋比建國。其詞曰：

「中西人築屋有 大異之點，國人築屋，先上樑。西人築屋先立礎，上樑者，注目於最高之處，立礎者，注目於最低之地，注目處不同，其效用亦異，吾人從事，當向最上處立志，但必以最低處為基礎，最低之處，即所謂根本也，國之本何在乎？古語曰：「民為邦本，」故建設必自人民起。吾人築屋先上樑，原於上古有巢氏之俗，築屋於樹巔，故只求避風雨，不遑計其鞏固，建國亦然，先朝廷而後百官，

人民則更非所計。今世國家與之大異，猶昔陋室，今爲崇樓，歐美高樓，有至五十層者，欲先上樑，必無其道，故必自地築起。且不僅在地，而尤必自地下深築其基，否則未有不仆者，今建中華民國，亦與古國不同，既立以後，永無傾仆，故必築地盤於人民之上，不自政府造起，而自人民造起也。

又謂：「三十餘縣之民權，（連蒙藏在內）猶三十塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立」。「當知中華民國之建設，必當以人民爲基礎，而欲人民爲基礎，必當先行分縣自治，無分縣自治，則人民無所憑藉」，「務指導人民從事於革命事業之進行，先以縣爲自治單位，於一縣之內，努力除舊佈新，以深植人民權利之基本，然後一縣而推之各縣，以至一省一國，而建國之基，於是乎立」。

這都是很明白的指示，新縣政是建國的基礎，又云：「地方自治團體，不只爲一政治組織，亦并爲一經濟組織」，這是指不出縣政的性質。是總理對於縣政之指示，一掃數千年來縣政舊觀，以卅萬年有道之基，實爲我國縣政史上一大革新，而爲造成現代國家必由之途徑，此爲新縣制立法的源淵之一。

一，遵照總裁言論 新縣制的產生，其動機是起於 總裁，其完成也是由於 總裁，而確定以管教養衛爲縣自治的工作方針，尤其是根據 總裁偉大的政治理想。 總

藉對管教養衛的言論很多，曾說：

「管」就是要對人物地事，都要加以管理，以達人盡其才，物盡其用，地盡其利，事盡其功。

「教」就是教育，質與量，都要加以改進，并且要尊重師道，端養士氣，以轉移風氣。振作人心。

「養」是發騰經濟，充裕民生。就地方說，要發達公共的產業。就個人說，就要增加生產的能力。

「衛」就是保衛。第一要建設最底生存基礎的國防。第二要實施保甲和壯丁的訓練，第一要充實地方警衛，第四要注重國民體育與公共衛生。

這四個方針，應用到地方自治上去，就是要人民自管，自教，自養，自衛，此為新縣制立法的淵源之二。

三，本諸抗戰建國綱領。抗戰之勝負，不僅取決於兵力。尤在取決於民力。換言之，不獨養成民衆之自衛能力，尤須養成其自治之能力，前者屬於軍事，後者屬於政治，無自衛能力，則自治無發育之餘地，無自治能力，則自衛亦失其根本。故民力發展，與民權之普遍，實互為因果，二者未可偏廢。至過去政治機構複雜而未臻合理，尤不

足以適應當前之要求，而有兩謀改革之必要。本黨領導，應從事於抗戰建國之大業，欲求抗戰必勝，建國必成。因於二十七年四月三日全國臨時代表大會製訂抗戰建國綱領公佈施行。其第十條規定：「實行區域自治制度，以健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並充實地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治社會的基礎，並爲憲法實施之準備」。第十四條規定：「改善各級政治機構，使簡單化合理化，並增高行政效率，以適合戰時需要」。要而言之，民衆方面，則注意時能力之養成，政府方面，則注意於機能之適應，此固所以充實抗戰之力量，而民權之基礎，亦於此建立，則抗戰勝利之日，結束軍事，始可進行憲政，以完成民權主義之建設。縣各級組織綱要之內容，即係本此原則厘定之實施方案，其爲新縣制立法之源頭之二。

四 借鏡於外事實

世界上強國，無不重視基層的政治組織：

第一爲北鄰的俄國，自從革命以後，凡百建設突飛猛進，人所莫及，他的鄉村蘇維埃分爲合作，婦女，財政，土地，衛生，教育，體育，社會團體八股，每股均有一個專任的事務員，亦均有其主管之專業。另外還有合作社，體育場，衛生局等組織。

第二爲東鄰常常欺侮我們的日本，國家雖小，但基層組織，則特別來得充實，地方經費，亦均很有成績。其村役場分爲戶籍，兵事，稅務，土地，學業，土木，勸產，衛

生。總務九系，每系亦均有辦事的人員，另外並有軍事、農務、經濟、教育、等處兼辦。

第三為我國偏任一角獨唱民族復興的廣西省，年來建設成績，人所共知。其鄉鎮公所雖由鄉鎮長一人而兼有三種職務，但莫不有其輔助人員，內部分為民政、財政、建設、教育、團務五組，彷彿省政府內有農、財、建、教，係五個廳處一般，廣西省之建設驚人，洵非偶然。

第四、為湖北省於二十四年擴大聯保的編制，實行四位二人一體制，一方面由聯保主任兼壯丁隊長，一方面又由書記兼小學校的教員及合作社的理事，管教養衛四者合一，雖然因為經費及人員上的限制，成效未彰，但也不失為一種獨特的制度。

縣各級組織綱要之制訂，實借鏡中外的史實，取精用宏，融合貫通，而為最適合之制度，此為新縣制立法的淵源之四。

五、急的實施結果 民國十四五年以來，有識之士，鑒於農村的日趨沒落，隴溝屬搖，以為建國重心，不特專從上層政治改造所能成功，遺大投艱，斷難待致，必須請自下層，自地方做起。因從修鄉村建設運動，如河北之定縣，山東之鄒平，河南之鎮平，江蘇之崑山，至民國二十二年，國民政府以縣政改善實為當前之急務，但以吾國幅員

之廣，人異之多，宗教之別，習俗之殊，經濟文化之差，都市腹地之異，若以同一政令普及全國，欲其推行無阻，不稍扞格，洵屬不易。特擬具各省設立縣政建設實驗區辦法，通令遵照，以便集中人力財力，就各項事業之需要，權衡緩急輕重，詳定計劃，實際試驗，逐步推進，辦有成效，其他各區即可比照進行。計遵照設立實驗縣者有浙江之蘭谿，河南之輝縣禹縣，雲南之昆明，山東之濰澤，廣西之賓陽，湖南之湘潭，江蘇之江甯，雖其主張不一，方式亦異，成效亦各懸殊。但於改革縣政均有可供參考之處。而江西，浙江對於新縣制草案的試行，亦有局部的成功。縣各級組織綱要之制訂，實綜合公私努力之結果，採攝各方理論之精華，斟酌損益，而蔚為最完善之制度，此為新縣制立法之淵源之五。

六、依據中國國情

國之地理歷史風俗習慣各殊，立法亦應各自不同，始可推行盡利，達成預期之效果，回溯我國自倡行地方自治以來，相近百年，清初籌備立憲，完全抄自日本，日本是仿照德國，民二頒佈的地方自治試行條例，民八頒佈的縣自治法，民十頒佈的市縣自治制，也無不仿自外國皮毛，民十七國民政府與都南京後，頒佈的縣組織法及各項自治法規也是參照歐美民主政治，自信力喪失，藥石亂投，不問吃得消吃不消，都要教響於人，講形式，趨時髦，不問中國現實。結果，創足猶履，欲行不得

一切法制規章，直導具文。是以民國二十一年以後停辦自治改行保甲，此雖由於剿匪安內之要求，亦實中國傳統之家族制度，不容忽視，此次縣各級組織綱要立法之原理原則及組織運用之方式，探固有保甲成規，兼師近代民治精神，一方面是根據固有的民衆組織和習慣，一方面是本諸現有的文化水準，和地方實際情形，一切既不好高騖遠，躡等以求，亦不急切近利，虛有其表，以期均能逐步見諸實施，而無扞格不通之弊，此爲新縣制立法的淵源之六。

由上看來，新縣制雖然是含有創造性的偉大政治方案，但他不是一個人或幾個人的虛想構成的，也不是割裂舊有法規雜湊而成的，更不是生吞活剝抄襲外國的成規而成的，實是承托過去，握住現實，顧及將來最進步的法制。

物類之實錄

九

第八卷 新縣制與三民主義

三民主義的實施

三民主義是救國主義，是建國的唯一最高原則。總理曾說：「夫革命之目的，在於實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法及步驟」，可知三民主義的實行，不是一蹴而就的；尤其不是掛羊頭，賣狗肉，就算三民主義的革命成功。

總理辛亥革命，推倒滿清，就是要實行「民主義。乃「當時汲汲惟在於民國名義之立定，與統一之早遂，未嘗就建設之順序與基礎一致其力。大勢所趨，莫之能挽，根本未固」。民國五年北伐成功，本黨也無所無刻不企求三民主義之實行，可是因為內在、外在的主客觀方面種種阻礙，只是部份的、零碎的、偶然的，支支節節的，片片斷斷的。實現其十萬分之二三，始終沒有一個基本而具體的實施方案，貫徹的實行。以致今日國力衰弱，民力疲憊，招致敵人滅亡我們國家的危險。棉置空前未有的大難！

三民主義不但被阻礙的阻礙實行，因而意志薄弱的人，有的以為三民主義落伍，不適應現代潮流；有的以為陳義過高，理想不易見諸實際，實屬大謬而特謬。直至廣西

省獨自根據三民主義製訂了建設的綱領，改善基層機構，實行自衛自治自給的三自政策，獲得了驚人的成功。才證明了三民主義的偉大，可以行之百世而皆準。是世界上最進步最完備的主義，不是落伍，不是理想；而的確確是救國的不二法門，是建國的唯一最高之原則。

三民主義的具體實施方案，一面要本乎主義的本旨和精神，一面要針對現實客觀的環境，兩方面兼籌並顧，能配合恰夠好處，實在也是不容易的事。

建設三民主義的國家，不是從上層做起，而要從人民造起，從地方造起，前已言之，所以三民主義實行的對象，就是地方的廣人民衆。如離開廣大的民衆，而言民有，民治，民享，則一切皆成空中樓閣，不啻無的放矢。三民主義是救國的主義，集人民而成國家，救國必先救民。但救民如治病一樣，必先診斷了病的象徵和起源，才能酌量藥品成分的多寡，對症下藥，寒溫攻補，始有立起沉疴的把握。

第一節 私窮貧愚與管衛養教

現階段民衆的病象，因爲積久不愈，又加有病亂投醫，病上添病，已非簡單，但是只要能夠除去主要的病症，則其他連帶而發生的病症，也自然不成問題。中國民衆的主

要病症是什麼？

第一，是「私」。我國政治上不軌道，自上至下充滿了私自利之心理，只知保全個人之生命與財產，而不顧國家全體之利害與存亡。私利高於一切，私利高於一切，乃至個人，舉凡位權利慾望之擴張與滿足，均莫不先於一切。如賣國求榮的漢奸，貪污不法的官僚，剋扣兵餉的軍官，機關居奇的好商，搶劫財物的強盜，均為私自自利的表現。

第二，是「弱」。國民之體格，大都不能健全，死亡率之高，遠在歐美各國之上。各種傳染病，在近世醫學昌明時代，本可預防制止。而據衛生界統計報告：我國因霍傳染病而死亡者，達死亡人數百分之四十以上，超過歐美各國四倍以上。嬰兒死亡率，約為千分之三百，高出歐美四倍。產婦死亡率，約為千分之十五，高出歐美一倍。人口死亡率，約為千分之十，高出歐美兩倍，即每年每千人中死亡二十人，而歐美各國平均每千人中，每年僅死亡十五，此均為不應死而死者。以我國人壽平均計算，每人活三十歲即死亡，只及歐美壽之半數弱。至於全國登記的醫藥師，總計不過一萬餘人，且只能於較大城市設有規模不全之醫院。據說，百人的死亡，其中七十個以上沒有得到醫治，即得醫藥設備，可謂毫無。全國死亡於病者達百分之四十至五十，大多數民衆疾病之痛苦，農夫以醫治不當而致於非命者，有非吾人所能想象。至於身體有缺陷，以致衰弱不

讀者，低質人之學童中，佔九十人，壯丁百人中得甲級者僅爲八人，得乙級者僅者約爲半數，質量之差，於此可見。故我國民體格之弱，死亡率之高，人壽之短，與夫其竟類仍，文盲遍地，二百年以來，人口的質與量，均無進步。但是世界上強盛的國家，在此時期，雖其方面增加至十倍以上的，質的方面也有改進，如東鄰日本，內將藥戰備之完善，如提倡國民體育之結果，每人身長平均增二寸，我國民體格之質與量如此，豈以缺河能整頓組織和訓練，所以毫無自衛衛國的能力，內而盜匪橫行，人民不能安插樂業，外而強鄰肆虐，民族陷於危機。

第三，是一貧一。因外受帝國主義經濟之嚴重侵略，內受封建勢力軍閥官僚地主士農之層層剝削和剝削，前者阻礙工商業之發展，後者窒礙農業之振興，以致農村經濟破產，民生凋敝，大多數民衆衣無食，食無交迫，貧乏無力，所謂求人民衣食住行育樂之權利，實相去甚遠。

第四，是一愚一。中國總數六千萬人口，文盲充斥，受教育的只有百分之二十，受過高等教育的僅有百分之十，東西各戰區，學校林立，國民均有受教育的機會。我國兩學級教育普及，而農工士之子恆爲士，工之子恆爲工」的傳統教育政策，只有書香門第和富家子弟，過重享受教育，延緩國民的教育，不普及民衆的教育，重於教育的宗旨，只

在「學而優則仕」，製造出一般「四肢不動，五谷不淨」，倚統治階級和寄食的蠹蟲，而勞社會所需要的生產分子，或真正為民衆服務的公僕。教育之宗旨如此，教育的設施如此，所以民衆無識無知，大抵聽大由命，保守迷信，散漫零亂，萎靡不振，不事進取創造，自私自利，不知個人與國家之關係，也不知改造社會和利用自然，以致私，弱，貧，不能適應生存，阻礙了一切的進步。

「私」，「弱」，「貧」，「愚」，實我國民主要之病徵，亦我中華民族不能適應生存和復興最大之癥結。建設三民主義的國家，必須對病以下藥，新縣制之重心，在謀「管」，「衡」，「養」，「教」之普遍發展，以醫治「私」，「弱」，「貧」，「愚」之四大病症，而為建設三民主義國家所必經之途徑。

故就其作用言：

- (一)「管」以去「私」，為三民主義的開始，意在理民，以達人民之自治。
 - (二)「衡」以去「弱」，為三民主義的中心，意在強民，以達人民之自衛。
 - (三)「養」以去「貧」，為三民主義的基礎，意在富民，以達人民之自給。
 - (四)「教」以去「愚」，為三民主義的方法，意在教民，以達人民之自覺。
- 「管」，「衡」，「養」，「教」四者合一的運用，並稱的三民主義才能夠實現。

第三節 衛管養教與一民主義

總裁說：「新縣制之目的，爲實行三民主義完成地方自治，以達到禮運大同篤天下爲公，世界大同之理想」。茲就新縣制衛管養教各項工作之性質言之：

(一)「衛」爲軍事建設之範疇，亦即民族主義之實行。現代國民，既須求其健，又須求其強。衛大衛鄉之觀念，以達衛國之舉功，對內能維持治安，對外克禦固國防。情勢固已往既缺，醫藥衛生之設施，又不注意下層民衆之嚴整訓練，致內而匪奸擾亂社會安寧；外而遭敵之侵略，應付無力。由及今急起直追，迎頭趕上，猶爲未晚。現計吾國人口四萬萬六千萬，等於歐洲全部，假定其中百分之十六爲及齡壯丁，則得七千三百萬人，苟均體魄強健加以訓練，則得七千三百萬武力，以七分之四用於補充兵員，則得四千九百萬武力，世界任何國家，均望塵莫及。以其餘用於平時扞衛地方，則治安賴以鞏固。及至戰時，以之協助軍隊，則敵人失去進退自由之路，空室清野，敵寇必無所施其以戰養戰之陰謀，同時兵員補充，源源不絕，則長期抗戰，必久而彌堅無虞，最後勝利，如操左券。

新縣制於人民之健康，特建立各級衛生之機構，於地方治安，則充實警衛組織，於

民衆之組織，除於縣區鄉鎮保各級設有軍事性質之專辦單位或人員外；又普設國民兵隊部，主辦其事。此外尚有依職業區別之商工農等民衆團體；依年齡區別之在鄉軍人，婦女，少年等民衆組織，與未嘗有地域主義之保甲組織，採經分給合之方式，悉納民衆於組織之中，以建立軍事的，政治的，經濟的，文化的，生命的堅強堡壘。

(二)「管」爲政治建設之範疇，亦即民權主義之實行。管理衆人之事謂之政治，管理衆人之事的組織，謂之政府。民權主義在求人民之政治地位平等，採以黨治國之方式，實際訓政時期，推進地方自治。一方面訓練人民行使政權，有管理政府之能力；一方面使政府既不流於專制，而且具有充分治事之力量。故其實施，第一政府須求其組織充實，以發揮其行政效能。第二須人民有自治精神，俾能監督國家之施政。但欲達人民之政治地位真正平等，養成其自治之能，必須自小處做起，自極下層做起，固不必好高騖遠，急功近利，徒擁自治之名，而無自治之實。夫事之最簡單而易明瞭者，莫過於本地方之事，其關係較切而引人重視者，亦莫如一鄉一村之事。今民智未開，民權未曾習練，若委以一國一省之事，固知其不可能；若使之商議一村一地之事，或可漸習而勝任。此就建立之民意機關言，必須自基礎做起，由近及遠，由淺入深，方可使民權有所習練，民意真能表現。又事之深澁者，非有相當教育程度，不足以知其性質之重大而辨

其完善，此純人民之知識言，必須設法提高，方可運用得宜。

新縣關於管理政治之組織，如劃分縣等，確定縣的職位，擴大各級行政組織，健全人事制度，實行三位一體，一掃從前疊床架屋頭重脚輕之現象，力求充實與完整，務求適應其治事之要求。於縣設參事會，鄉鎮設鄉鎮代表會，保設保民大會，均自基層入手，自下而上，逐級完成。先求民意之真確，次求民權之普遍，以訓練行使民權，建立民主監察制度。區域與職業并重。為民不分民族性別階級職業，實行政治地位平等之精神。此外為提高文化水準，又普遍實施國民教育，以啓明智。

(三)「養」為經濟建設之範圍，亦即民生主義之實行。建設之首要在民生，民生之需要解決者，乃為衣食住行有樂之滿足。民生主義之目的，在求經濟地位之平等，使人民各安其生，各得其所，均無貧，均無寡，安無傾，其出發點與資本主義不同，而與社會主義無殊。中國地大物博，寶藏於地，富源待開，尤有雄厚之民力，以供使用。經濟學上之生產要素土地與勞力。二者實兼而有之。據學者研究，吾國農民全年用於工作之時間，不過一百天左右，其餘三分之二時間，則屬荒廢，古人云：「有人斯有土，有土斯有財」，其就勞力而言，農村尚有餘力未曾利用。至各地方公有土地及無主荒地，總數皆是，現在所耕地，僅佔可耕地四分之一。苟由地方就近利用，已足為遺產之概。

轉。又現代之商品經濟。實不是以應付經濟戰內外之夾攻。惟有合作運動。用經濟以救
救民衆。以集國之力量。不特外禦侵略。內祛剝削。而更可以限制私人資本的膨脹。其
救濟土地之分配與應用。亦從經濟建設其核心。尤待妥謀解決。不容漠視。凡此其旨。在
由自給自足之農村經濟。而漸及於大規模工業之發展。以達國民經濟建設之完成。

新縣制劃分縣及鄉鎮財源。於縣特增設地政科以管理土地。設農林場。以振興農產
。普設各種合作社。使農村經濟組織。與政府機構相配合。提倡雙手可能。義務勞力
。以厲行公共建設。又設職業訓練班。培養國民生產能力。以期民生樂利。百物得所。

「術」——「管」——「養」之軍事政治經濟三大建設。亦即整個三民主義之實行。但
其關鍵則在喚起民衆。發動民力。以「救」為方法。加緊文化建設。改造社會風氣。確
立自信。使每個國民均有深淵的自覺。增進其本能。始克言自衛自治自給之實現。

教育是國家的命脈。社會的骨髓。一個國家教育的良窳。直接關係於國運的興替。
總理說：「要中國不亡。惟有振興我們的教育。才是根本辦法」。總裁也說：「現
代國家的生命力。由於教育經濟武力三個要素所構成。而教育是一切建設的基本」。可
見「教」的重要。故新縣制特別重視教育的本質。擴大教育範圍。加強教育力量。
除於每縣設立中等學校兩所外。並於鄉鎮均設中心學校。於每保設國民學校。在行政

統一辦法之下，努力於民衆組織與訓練。其受教育之份子，包括成人婦女兒童三種，以適應民衆需要，以社會為學校，以實際為一切事務對象為教材，喚起民族意識，提高國家觀念。不但教人以技術，教人以知識；教人能享權利；教人能盡義務；而尤注重訓練國民如何做人，如何辦事，使能成為建設國家，復興民族健全基幹。先謀實的改良與充實，再謀精神的發展與普及，是一循「一管」「一養」之完成，必以「教」為方法，亦即三民主義之實施，必以文化建設為基幹。

第四節 管教養衛相互的關係

三民主義之民族，民權，民生主義，本各有其獨立性，各有其不可分的聯繫性，整體性，互為因果，相需相成。新縣制之管，教，養，衛——政治，文化，經濟，軍事四大建設，也各有其獨立性，聯繫性，一貫性，相互有不可分的密切關係。所以三民主義是新縣制的理想，新縣制是三民主義的實行，二者名雖異，而實則同。舉曲同上，殊途同歸，茲再詳管，教，養，衛——政治，文化，經濟，軍事四大建設相互關係，略述於次。

(一)政治建設與經濟建設 政治建設與終極目標，無非想使人民的生活得到良好的享受。但是必須有良好的經濟建設，然後才能達到目的，如果祇要政治體制，而忽略了

社會經濟的發展，縱然社會秩序很安定，但是人民的生計問題，仍然無法解決。人民生計問題不能解決，政治的安寧秩序，也決不能長久維持。同時經濟建設，也不能忽略了政治，譬如我們想農民生活增加，自然是要改良生產的技術。但是政治如果沒有辦法，那麼一般買辦階級貪官污吏，土豪劣紳，狼狽奸細不斷向農民壓迫剝削，則農民終年勞苦中得來的生產，還不夠他們的榨取，經濟建設，自難有成功的希望。

(二) 政治建設與文化建設 先哲有言：「沒有良好的公民，便沒有良好政治」。但是良好的公民，是需安良好的教育去陶冶，如果忽略了文化建設，政治建設也是沒有辦法。譬如在一鄉一村中想找一個智識份子受過教育的人都沒有，那末對於推行政令，或者是要他們舉辦自治，根本不可能。政治的基礎，是建築在鄉村，所以文化建設是政治基礎和培養政治動力的一個源泉。

(三) 政治建設與軍事建設 政治是軍事的大本營，軍事是政治的先鋒隊，沒有政治建設，武力是不可恃的，沒有相當的武力，也是不能保障一切建設。所以必須以政治建設來策動軍事建設，使軍事建設更形鞏固，而政治必須賴軍事來保障，才可以得到政局安定，一切建設事業，然後才得保障。故政治建設與軍事建設是相輔而行的。

(四) 經濟建設與文化建設 在經濟組織重心的農村中，復興農村的企圖

，當處經濟建設的基石。經濟建設目標是發展國家資本，解決人民的生活，所以應有階段性經濟建設方針，要從生產鼓勵生產，培養教育生產技術，據末，必須運用文化教育有利器，使他們有餘經濟生活而自身的利益關係，而自動自發的來參加經濟建設工作。換句話說：以文化建設為經濟建設的基礎，以經濟建設為文化建設的目的。

(五) 經濟建設與軍事建設，經濟建設與其他部門也同樣有不可分離的關係。如要沒有相當的軍事建設，來保障他的秩序的安全，那末經濟建設所需要的和平，就無法得到。譬如蘇聯努力經濟建設，如果牠沒有強大的紅軍做保障，早就被國際或國內的反動勢力推翻了。這就是軍事建設和經濟建設關係的鐵證。

(六) 文化建設與軍事建設，本來文化的本身是空洞的，它要跟着政治經濟軍事的需要，來決定它的本身，而政治經濟軍事建設，也無不藉於文化建設。現在只就軍事建設的關係來說，軍事建設的基礎，就是建立文化教育的建設方面，要使民衆能一有勇知方，明軍教職工軍事建設得穩固。先要文化教育建設得好。毛奇將軍說：「敗壞者非我輩軍士，實善士全語之小學教師也。」可見軍事建設與文化教育關係密切。從上面看來：新中國雖然裏面分有四大建設，然而各部門的工作，却不是單獨進行可以做到的，而是需要連貫在一起去做，然後才有成功的可能。雖然在某一個時期，有

時先側重於某部門的工作，譬如在軍事時期，則側重於軍事建設。但還不應是步驟的急時刻的先後而已。絕不能說等待某一部門的建設完全成功，然後再進行其他部門的建設。因為四大建設，彼此間是有極密切的聯繫，不容許分離的。我們要想達到經濟建設的成功，必須有政治，文化，軍事各部門的建設。同時努力，同樣的想到達到政治建設的成功，也必須與其他各部門的建設工作相提並進。這種連鎖的整個的一貫的關係，是非常重要的。所以無論做那一部門工作，必須和其他部門工作協同一致，而力求步驟的整齊與力量的集中，使各部門工作得着平衡的發展。這樣，整個三民主義的建設，才能成功。

新縣制與管教養兩，決對不能分開。如果沒有管教養兩，新縣制就完全變成一個空殼。所以三民主義是互相聯繫的。新縣制也是互貫通的。三民主義不是三個主義拼湊而成，新縣制也不是用零碎的工作疊積而成，三民主義和新縣制，都各有其整個的生命。只有把闡住三民主義的聯繫性和新縣制的一貫性，才可以使新縣制確實成爲實行三民主義的有效工具，才可以使新縣制確實成爲實行三民主義的具體方案。附圖如下：

家園之守護

10K

第九章 新滿洲與抗戰建國

日本軍閥傳統的大陸政策，處心積慮，欲征服中國，已非一日。乃我國力衰弱，民力散漫，向抱和平奮鬥主張，故歷次之中日事件，無不忍辱負重，委屈以全主。彼以中國可欺，一九一八佔領東北四省，割裂我冀察，「七七」事變，益現猙獰面孔，以一舉而亡中國，遂其侵略之野心。

但倭日本軍閥初意，以為中國不經一戰，陳兵腹地，虛張聲勢，「不戰而屈」。孰料，我已至忍無可忍之最後關頭，義無反顧，舉國奮起應戰，「戰而不屈」。第五步彼不惜以優勢海陸空軍之雄厚武力，大舉進攻，以期「速戰速決」，我又利用消耗戰，廣面的游擊戰，予敵以重創。彼之二計無效，乃繼之以「速和速結」，以期早結，而免吃大虧。不圖我在主權領土完備原則之下，戰端一啓，決無中途妥協之餘地，是其黔驢之技已窮，又復「以戰養戰」，延長擴展其侵略之戰爭。所謂「以戰養戰」，就是不動者本，利用佔領地地區所有之人力物力財力，以行侵略之謀。表現於事實的，為利用寡廉鮮恥的漢奸，製造偽組織，樹立偽政權，以為「以戰養戰」實施之機構。強迫徵集我壯丁，編組偽軍，以驅之與我作戰。多設局卡，徵收賦稅，抽種鴉片捐，以為兵餉。徵發

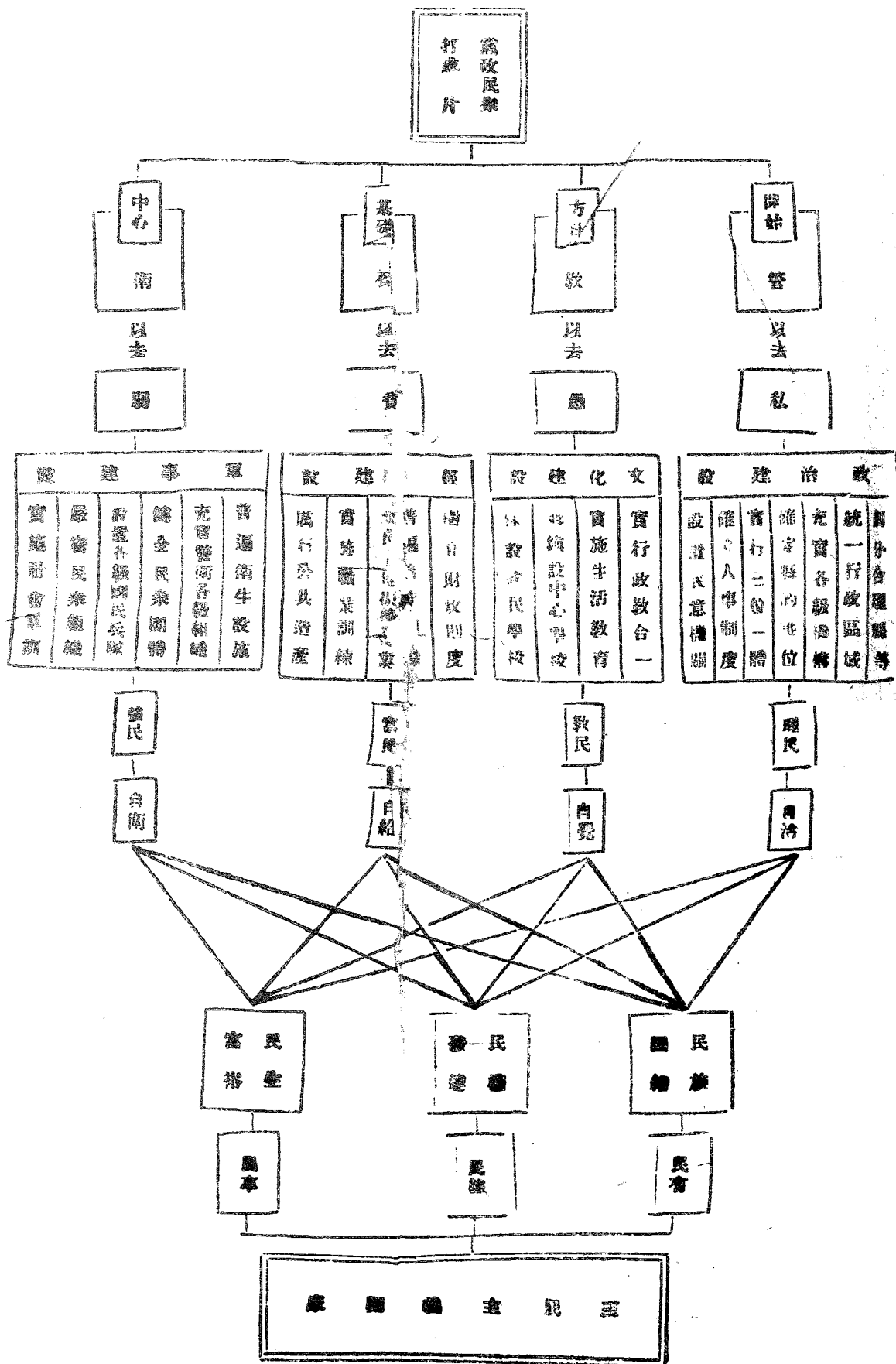
食物，選擇最廉而食後原料，以備軍需。這種不講放棄，先為敵寇最後之一着，匪徒
 極端、感、深、恨、使備。

敵之攻我無死，實予我抗戰前途以去大之難題。爲爭取民族之生存與復興，惟有在抗戰中加強建國工作，盡付諸於一以戰養戰之一策。抗戰與建國，如車之兩輪，鳥之兩翼，不可分離，不能分開二者，但不可背重，而身相輔相成。我們爲排除建國障礙而抗戰，我們也要爲增強抗戰力量而建國。說究竟建國目的說：抗戰是必經的階段；抗戰的目的說：建國是必求的條件。我們要爲「立」而「戰」，也要爲「戰」而「立」。前者是目前的戰，後者是自強的運動。申言之。我們抗戰之所以有時失利，由於過去建國的工作做得不夠，不能發動廣泛的人力物力，軍事政治沒能切實充分配合，必須在抗戰中同時培植新的力量，加緊建國事業，才能使我們愈打愈強，敵人愈戰愈弱。所以我們既不能等待建國完成後再來抗戰，更不能等待抗戰以後再來建國，從前我們於建國，由於敵人不容許我們來從容將事，今天建國的事業，因爲家通的困難和敵人的破壞，固然有許多困難，然而較之過去事事受敵人干涉，也有更大的自由和便利。況且敵人之「以戰養戰」，我們也只有「以戰建國」，才是以應付，才能夠把握着最後的勝利。這是事實的必然，發生深刻的自覺，對外不得不抗戰以求民族之獨立與生存，對內不

不備。日本帝國工作，橫直萬年有進之基。

抗聯建國的軍事，平頭萬歲，從何處入手？總裁曾說過：「我們要達到抗戰必勝建國必成的目的，其最大關鍵，必須全國民衆：第一都有熱烈的國家民族意識和充分的參民能力。第二有精嚴整的組織訓練。第三對農工生產事業及地方建設，都有極奮迅的前進。必須具備了這三個條件，然後才能談得上充實國力民力，編配和敵人長期抗戰，才可以建以現代強健國家。可是我們負有領導民衆責任的黨政機構和工作人員，就過去的情形而言，實在免不了矛盾、衝突、空虛、散漫、種種的病態，如果不將這全副機件，澈底整理一番，將工作效率，重新加以振作，簡直沒有達成上述要求的希望。縣是自治單位，鄉村是衆結合中心，換句話說，即是一切黨政事業的基礎，我們要改進使臻健全，自然先從縣以下的地方着手。」「以創制健全嚴整組織綱要，以爲對證之良藥。民以現代戰爭，不僅是軍事戰爭，而且更是政治經濟的戰爭，不僅動員全國之一切之物質，亦必動員全國之人力，以充實抗戰之國力，發揮有組織之人力，利用有組織之物質，方足以適應國家當前之需要，此次抗戰之興衰不獨限於排擊暴敵之侵略，而尤在於抗戰之中，樹立嚴肅之永久基礎。敵對在戰時，必發一乘才建建國，始能發揮奮鬥之力量，以求最勝利。而建國亦必於基礎之民衆振起，發動之，組織之，加緊軍運救危。

新系制與三民主義關係圖



濟文化各種建設。始於行政。過去政治不能配合軍事。政治趕不上軍事，新縣制也就是
 一面彌補這種缺憾。一面要樹立百年大計。總裁在確立縣各級組織綱要問題中，曾說
 ：「本方案，是基本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業
 ，以奠定革命建國之基礎。」又說過：「抗戰必勝，已無問題，惟須待建國成功，乃能
 保持最後之勝利。建國成功與否？則視地方自治能否推行。至於完成」。所以新縣制不
 但是抗戰過程中的重要設施，而且是建國轉機中，壯舉鴻圖，要抗戰，必須實行新縣制
 ；要建國，也必須實行新縣制，離開新縣制而言抗戰建國，就是空談，就是妄想。

第十章 新縣制之內容

縣各級組織綱要雖僅其分十章六十條，不如縣組織法洋洋大觀，但語其內容體大思精，實爲本黨政治設施從來未有之完善制度。我國是以黨治國的國家，談政治不能離開黨務，談縣各級組織綱要，也一定要連帶述及縣各級黨政關係調整辦法，況且它倆是姊妹篇，有不可分的密切關係，只敘其一，就不足以表示新縣制整個的精神，這是本章所要敘說的內容。

第一節 黨務活動

建國大綱內規定以縣爲自治單位，就是要深植革命主義於廣大的民衆底基層上，但欲做到這一步，必須先推動縣以下的黨務和政治，過去辦黨務只注意中央和省的黨部兩級活動，人才和經費也都集中於中央和省兩級，而忽略了基層的縣以下各級的組織和活動，黨政極少聯繫，所謂黨政合一互相爲用的功效完全談不到，以致政治停滯不進，革命建國沒有基礎，此爲縣各級黨政關係調整辦法之由來。其內容如次：

一、增設小組 政治不能離黨而獨立，黨離開政治即失其作用，縣黨部一級，因爲

過去委員制的流弊太多，爲統一事權起見，一律改設書記長制，區黨部區分部仍舊，於區分部之下，特增設小組一級，由區分部就所屬黨員編組，以期與行政基層機構之保甲相配合，運用靈活。

二、工作範圍 黨與政的關係，經過本黨中全會的決定在中央是以黨治政，黨高於政，在省是黨政合作——黨政平行，在縣則溶黨於政——黨政合一，縣以下黨部秘密組織，黨的力量容納於地方固有的各級行政和社會的機構之中，由政府依據法令來運用此行政和社會機構而發揮其力量。縣以下黨部對於政府及民衆團體不直接發生指導與監督的關係，但應與同級政府機關切實聯繫，運用種種方法推動民衆奉行政令，實現本黨政策，如社會民衆不知不覺者，則宣傳而啓發之，知而不行行而不力者，則鼓勵推動之，能力知識不足或有待於濟助者，則熱心扶助之，以宣傳來喚起民衆，以本身所有的力量來領導民衆，並盡量使黨參加下層工作，深入各級社會階層之間，從實際工作中發生領導的作用，黨務的成績，即由各個黨員在社會服務的本職上求表現，以鞏固本黨的社會基礎，因爲國家是黨統治的國家，政府就是黨政府，政府的事業發展進步，也就是黨有了發展，有了進步。

三、黨團活動 爲齊一黨的步驟，達成迅速的功効，區黨部以下各級同等政府機構

服務的黨員，分別組成黨團而運用之，其活動以「意志集中，力量集中」為目標，以「輔助政令，推進社會」為中心工作，並不是操縱把持干涉或妨礙人家的行動，乃是經過黨團會議的方式，根據政府既定計劃和步驟，決定了共同行動的方針，發動黨員各就本黨本位的立場，率先努力，以為倡導。從工作中取得真正領導地位，用種種方法影響其他份子使同趨於積極。在各級政府各機關服務之黨員，均須一律參加黨之小組會議或黨團會議，不得規避。

四、黨政關係 縣黨部與縣政府在工作方面各有範圍，各有專責，對於國策政令的實施，在黨部負有宣傳倡導和促進的責任，在政府是負着執行的責任，一體兩面，不唯各不侵犯，而且要更進一步能夠互相輔助，互相為用，齊頭並進，通力合作。所以在雙方聯繫方面，規定縣黨部的書記長委員與縣長及縣政府秘書科長為黨員者，每二週由書記長召集聯席會議一次，以為全縣推動一切之中心力量。如縣長是黨員而年齡資格超過書記長，得被推為該會議的主席，除會報本週黨政事項及工作外，會議決議案件分交黨政機關執行。在黨政民衆聯繫方面，縣黨部之書記長應出席縣政會議，并得兼縣參議會秘書，以為聯繫之紐帶。除縣政府之軍事教育社會科長區署之軍事指導員鄉鎮公所警衛股主任幹事，必須以訓練合格之黨員充任外；所有自縣黨部書記長以下工作人員及黨員

對於各級政府機關人事之任免升降，均不得干涉。憑藉地位隨便凌越干犯，絕對不許，違者以違反紀律論處。

五、厲行監察 革命的黨員應知革命是責任是義務，是本乎良知上的自覺，而行乎其所以不得不行，以先驅先導的精神，努力做下層實際工作，必須力戒以往空談理論隨便凌越干犯的毛病。為建立監察制度，特設黨員監察網，直屬於縣黨部，考察地方黨員官吏有無違背主義違犯法令及不遵紀律情事。對於執行部及黨員應為負責之監督與糾舉，以增進其活動能力。

第二節 行政組織

過去縣以下各級組織空虛脆弱，缺乏中心組織，縣政工作只到縣政府，以下就無法推動。新縣制各級行政機構的建制，純係總裁針對地方實際需要和推行縣政遭受種種障礙的寶貴經驗，補其缺陷，救其疲敝，擴張下層機構，發揮民衆自動精神。省縣，區，鄉鎮，保甲，充實各級物力財力，逐級健全，脈絡貫通，均足以適應其沿革之要求，至所有教育警察衛生合作征收等區域，亦須與各級區域合一，以期管教養衛各項工作，得有齊一步調，共圖發展。

一、縣 縣爲地方自治單位，依照其面積，人口，經濟，文化，交通等狀況，分爲三等至六等。確立縣爲法人，設縣長一人，一方面受省政府的監督辦理全縣自治事項，一方面受省政府的指揮執行中央及省委辦事項。在執行中央及省委辦事項，必須在公文紙上註明。

縣政府內部分民政，財政，教育，建設，地政，社會，軍事等科，設置祕書，科長，指導員，督學，警佐，科員，技士，技佐，事務員，速官等職員。至於設科多少，職掌分配，人員名額，由各省政府依照縣的等級，并參酌實際需要，擬定縣政府組織規程，報由內政部轉呈行政院核定，凡規程所無之機關，不得設置。至於縣長縣行政人員之考試，甄審，訓練，任用，考核，罷免，均要依法定的規定辦理。

縣政府設縣政會議，每兩星期開會一次，議決提出縣參議會的案件和其他有關縣政的重要事項，出席人員計有縣長，國民兵團副團長，縣政府祕書，科長，指導員，警佐，督學，技士，會計主任或會計員，縣倉庫主任及其他經縣長指定之人員，由省政府督催各縣舉行，爲集思廣益協議政務之組織。至於縣行政會議在縣參議會未成立前，於每年五月及十一月中旬各舉行一次，由各省政府督催各縣政府舉行，出席的人員除縣長，國民兵團副團長，縣政府祕書，科長，指導員，督學，警佐，會計主任外，還有所屬各

機關的領袖，各區區長各鄉鎮長，其他與縣政有關機關的代表，地方團體首領及經縣長聘約的公正士紳，在每年一月及七月各列表彙報內政部一次。

此外縣政府以下還設有警察局（有局則不設警佐），衛生院，縣立中等學校，合作社聯合社，圖書館，農林場，縣倉庫等組織，均在縣長指揮監督之下，分掌主管事務。

二、區 新縣制關於區的劃分以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則，由縣政府劃定範圍，講明理由呈請該管行政督察專員公署轉省政府核准行之，蓋由省政府咨報內政部備案，區之裁併亦同。只有面積過大或有特殊情形的，才得分區設署，為縣政府的輔助機關，並非普遍設置，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務，其餘的區，由縣政府派員指導自治和行政，就不設署。

區署內設區長一人，由縣政府邀請省政府委任，指導員二人至五人，由區長邀請縣政府委派，分掌民政，財政，建設，教育，軍事等事項，均為有給職，視地方需要及財政狀況，得以一人兼數職，軍事指導員并應由區國民兵隊隊附兼任，此外并得視事務繁簡酌置僱員二人至五人，區丁二人至四人。因辦理區內建設事業，也可以酌置技術人員，區長指導員均非經甄選訓練合格人員不得邀請委用。

區署駐在地須擇全區適中或交通便利地點，定名為某縣第幾區署，或冠以所在地地

名及含有歷史與地理意義之名稱。

區署既然隸縣政府之補助機關，其員工薪給及辦公費應列入縣預算，為縣政府行政經費之一部，統籌支給。

區署所在地多在繁盛衝要市鎮或有特殊情形地方，所以又規定得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察業務。又得設區建設委員會，為區內鄉村建設研究設計協助建議之機關，以下列人員組織之：（一）區長及區署之民，財，建，教，軍各指導員。（二）區長聘請區內聲望素著並熱心地方公益之人士五人至七人，由區長召集并為主席，另置副主席一人由會員推選之。主席副主席及會員均為名譽職，辦理區內之衛生農田水利道路橋樑以及農村經濟之建設事業，均先交區建設委員會詳加討論，擬具方案由區署報請縣政府核准施行。

此外區署所在地并得設置職業訓練班，衛生分院，合作社聯合社，區國民兵隊等組織。

三、鄉鎮 鄉鎮與縣同為法人。鄉鎮的劃分，每鄉鎮以十保為原則，不得少於六保，多於十五保，視地方之情形而定。

鄉鎮為所受縣政府或區署之監督指揮，辦理本鄉鎮內自治事項及執行縣政府委辦事

新縣制之實際

項。故其組織亦特別較為充實，設鄉鎮長一人，副鄉鎮長亦視鄉鎮之大小事務之繁簡設一人至二人，均由鄉鎮民代表會就本縣公民中具有下列資格者加倍選出呈請縣政府擇委：（一）經自治訓練及格者，（二）普通考試及格者，（三）曾任委任職以上者，（四）師範學校成初中以上學校畢業者，（五）曾辦地方公益事業著有成績者。鄉鎮長副鄉鎮長任期均為二年，連選得聯任，在未實行選舉地方，由縣政府遴選合格人員逕行委任。

鄉鎮公所設民政，警衛，經濟，文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教員分別擔任，并應設專任之事務員，在經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事，鄉鎮長副鄉鎮長及鄉鎮公所職員的訓練辦法另行規定。

每鄉鎮設中心學校及鄉鎮國民兵隊，校長及隊長暫以鄉鎮長兼任，在經濟教育發達之區域，中心學校校長以專任為原則，此外鄉鎮所在地，更有合作社，衛生所，造產事業委員會，財產保管委員會等組織。

鄉鎮設鄉鎮務會議，凡自行舉辦的事項須經會議議決，方得執行，由鄉鎮長主席，副鄉鎮長中心學校教員鄉鎮國民兵隊附各股主任幹事均應出席，與所議事項有關之保長

亦得列席。

四、保 保甲爲鄉鎮之構成分子，保之編制以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲，原有名稱，爲村街墟場等得暫仍其舊，但應逐漸改爲保，以歸統一。

保辦公處設保長一人，副保長一人，受鄉鎮長之監督指揮辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項，由保民大會或公民中具有左列資格之一者加倍選出呈由鄉鎮公所轉呈縣政府擇委：（一）師範學校或初級中學畢業或有同等學力者，（二）曾經訓練及格者，（三）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，（四）曾辦地方公益事務者。保長副保長任期均爲二年，連選得聯任，在未辦理選舉以前，由鄉鎮公所推定呈請縣政府委任。

在基層機構健全原則之下，保亦具有小範圍的事務，應有適當之組織。故保辦公處規定設幹事二人至四人，分掌民政，警衛，經濟，文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任，在經費不充裕地方，得僅設幹事一人。關於保長副保長及保辦公處的職員訓練辦法另行規定。

每保設國民學校及保國民兵隊，校長及隊長暫以保長兼任，在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專任爲原則，此外其所在地亦設有合作社等組織。

在人煙稠密地方，如一村或一街，爲一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，推舉保長一人爲首席保長以總其成，仍受該管鄉鎮長之指揮監督，但國民兵隊仍須分保編隊訓練。

五、甲 甲之編制，以戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶，每甲設甲長一人，由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉鎮公所備案。至於甲長的訓練辦法也另行規定。

第二節 議事機關

三民主義之民權主義，在使人民能管理政治，以達民治之目的。過去縣組織法規定各種選舉民權之運用方式偏重理想，不切實際。故縣各級組織網要規定設置各級議事機關，係由下而上，登高自卑，行遠自邇，其意在啓發民衆之自覺自動精神，引起社會的興趣，對於民權之如何行使，注意於實際中加以練習，得到體察，以養成管理政治之能力，然後民治始不落空。又今日政風墮敗，愈下級而愈甚，鄉鎮保甲長等基幹人員，與人民最爲接近，不肯者不但不能盡忠職守，甚至貽害人民，上級監督機關人數有限，耳目難周，往往易覺察，今後既有此議事之機關探民主監察制度，則前此之假藉政令肥己殃民者，自無立足之餘地。

一、公民 所謂公民者，即在法律上享有公權之人民，近代民主國家對於公民之資格均有規定，惟資本主義彩色太重，或有財產身份上之限制，或有階級性別之差別，均背民治主義之真諦。縣各級組織綱要規定凡中華民國之人民不分種族貧富男女階級，在縣區內居六個月以上或有住所達一年以上年滿二十歲的，就合於公民之資格，有依法行使選舉罷免創制複決之權。不過消極方面如有（一）虧欠公款的，（二）曾因贓私處罰有案的，（三）禁治產的，（四）吸食鴉片或其他代用品的，因均非公民應有之行為，故此種人不得有公民資格，蓋意在獎人為善，以示限制。

二、甲設戶長會議 會期不定，隨時舉行。凡各戶戶長均須出席，選舉甲長及討論本甲一切事宜，必要時并得舉行居民會議，凡各戶之男女滿廿歲以上的，均得參加。

三、保設保民大會 集思廣益，促進興革，為民治之基本設施，採直接民主制，由每戶選席一人組織之。每一個月開會一次，選舉保長副保長及鄉鎮民代表會代表與議決其地日保有關於共事項，開會時由保長主席。

四、鄉鎮設鄉鎮民代表會 採間接民主制，由每保保民大會選舉二人組織之，選舉鄉鎮長副鄉鎮長及參議會參議員與議中本鄉鎮公共事項，每三個月開會一次，如鄉鎮長係由鄉鎮民代表會選出者，即兼任鄉鎮民代表會之主席。

五、縣設縣參議會 爲全縣之議事機關，亦採間接民主制，由鄉鎮民代表會選舉參議員組織之，每鄉鎮選舉一人，并酌加依成立之職業團體代表爲參議員，但其人數不得超過總額十分之三。每半年開會一次，縣參議會暫不選舉縣長，其議長以由參議會自選爲原則，蓋留伸縮餘地，以爲將來適應各縣實施之便利，實爲以官治植自治，採取漸進之辦法。

依照建國大綱第十五條規定「凡候選及任命官廳，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格乃可」。惟鄉鎮民代表會的代表和縣參議會參議員既均代表民衆利益而參政，但一鄉鎮或一縣之公共事務，並不簡單而人人盡能了解。故必須有才有智，纔能有眼光有見地。舊日的土豪劣紳和三家村的學究，是不配做的。當此訓政時期，政府扶助人民自治，所以本五權分立的原則，特於廿九年十二月十六日又預佈縣參議員及鄉鎮民代表徵選人考試暫行條例，明定資格，以爲考試之依據。凡縣參議員及鄉鎮民代表徵選人，均須依照本條例規定之考試取得其資格，考試方法，分試驗及檢覈兩種，檢覈的方式，除審查其資格外，并得舉行測驗或口試，含有甄審檢定的意義。至於試驗科目及檢覈的詳細辦法，因屬考試範圍，待由考試院另行規定。

凡縣公民年滿二十五歲具有左列各款資格之一者，得應縣參議員或鄉鎮民代表候選

人之試驗：

- (一) 有普通考試應考資格者。
 - (二) 經自治訓練及格者。
 - (三) 曾辦理地方自治或地方公益事務者。
 - (四) 曾任職業團體或其他人民團體職務者。
 - (五) 曾任小學教職員者。
 - (六) 曾在初級中學或其他同等學校畢業者。
- 凡縣公民年滿二十五歲具有左列資格之一，得應縣參議員候選人之檢覈：
- (一) 曾任鄉鎮民代表者。
 - (二) 有委任職之任用資格者。
 - (三) 有普通考試應考資格并有社會服務經歷三年以上者。
 - (四) 經自訓練及格并有社會服務經歷三年以上者。
 - (五) 曾辦理地方自治或地方公益事務三年以上著有成績者。
 - (六) 曾任職業團體或人民團體職業三年以上著有成績者。
 - (七) 曾從事自由職業三年以上者。

凡縣民年滿二十五歲具有左列各款資格之一者，得應鄉鎮民代表候選人之檢覈：

- (一) 曾任保民大會代表者。
- (二) 曾任小學教職員三年以上者。
- (三) 有普通考試應考資格并有社會服務經歷一年以上者。
- (四) 經自治訓練及格并有社會服務經歷一年以上者。
- (五) 曾辦理地方自治或地方公益事務一年以上者。
- (六) 曾任職業團體或人民團體職務一年以上者。
- (七) 曾從事自由職業一年以上者。

前項應試驗者資格限制較寬，關於檢覈方面，懸參議員之資格較高於鄉鎮民代表，鄉鎮民代表之資格較低於縣參議員，亦因其參政之程度上不同而有軒輊，既有資格而又必經考試，自能勝任愉快，堪為民衆之真正代表。

以上各級議事機關之建立，皆所以集中民意，團結民力，統籌物力，以從事地方建設，處理地方事務。均係切合實際情形，採取穩當漸進主義，期能引發民衆參政興趣，而遂其生長，以樹民治之楷模。如甲設戶長會議及保民大會，均以戶為單位，乃為初步簡便之計，亦因我國目前尚為農業社會，家庭組織仍佔極重要地位，家長的權威，足以

支配其他構成份子，與工業國家以及民個人爲單位者實有不同。但保民大會只規定每戶一人，並非明定非家長不能出席，此亦因家長或年邁老弱或知識體力欠缺或向有其他家庭中之能勝任份子可以出席，意在多留彈性，予各戶以參政之便利。且此種以戶爲單位參政之方式，不僅合乎中國需要，而且在外國亦曾一度提倡，在第一次歐戰時期，法國曾造成家族選舉很大的運動，張除了自己的一票之外，還要替他的妻子和所有子女各投一票，其中意在鼓勵大家庭制，促進正在銳減的人口，而且認爲家族比個人更能代表國家真正的基礎。在日本一九二五年討論選舉法時，亦有主張議會的選舉權應限於家長行使，並不分性別之有力請求。就這些事實來看，我國採以戶爲單位，更有不可磨滅的理由。

至鄉鎮民代表會之代表，係由保民大會直接產生，但縣參議會之參議員，則採間接遞級選舉辦法，尤屬簡捷易行，縣參議會得酌加法定職業團體之代表，不特藉可增進國民經濟及發展地方事業，且使屬地主義的區域觀念與屬業主義的職業利益，兩皆得有試劑，尤爲特色之處。

第四節 縣及鄉鎮財政

一、縣財政 縣上中央財政，毫無不取諸地方，有爲中央直接征收，有爲省直接征收，有由縣代爲征收。縣之財政來源，有者係省款劃撥，又有自征所得幾成，種類繁多，手續尤繁，如非訓練人員，均莫明其所以，不特縣政難謀進展，抑且易生糜混中飽之弊，今縣各級組織編製者先劃定縣之財源。

- (一) 土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於縣之田賦附加全額。）
- (二) 土地徵報後正附溢額田賦之全額。
- (三) 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。
- (四) 土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）。
- (五) 營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）。

(六) 縣公款收入。

(七) 縣公營業收入。

(八) 其他依法許可之州稅。

此外縣政府爲應建設上之需要，如上項收入不足預舉辦，經縣參議會之議決，及省政府核准，將得依法募集發債。

財源確定，即應注意應如何以確立合理之收支保管稽核制度，以期剔除積弊，捐納歸公，步入正軌。縣各級組織綱要規定縣財政均由縣政府統收統支，則以往劃分各項教育建設公安專款，因統一收支之結果，不特減少開支，有餘且可以此挹彼，庶不致因某款收入頓絀而影響其事業。又縣均設縣金庫并依法辦理會計稽核，則管錢，用錢，配賬三者分立，自可剔除不法之積弊。縣預算決算在縣參議會未成立以前，應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准。縣參議會成立後，則先送參議會議決，再送省政府核定，意在表示公開，力求慎重。但在必要情況之下，縣長亦得先呈送省政府核准施行，再送縣參議會，有此彈性規定，以爲將來實行留一餘地，尤見立法之用心。

縣的財源經確定以後，所有國家及省事務之經費，由國庫及省庫分別支給，不得再令縣政府籌款開支，以清界限。凡經費足以自給之縣，其行政費及事業費由縣庫支給，收入不敷之縣，由省庫酌量補助，以期平均發展。人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不敷之數由國庫補助，則邊陲縣區得自早日開發之機會。

鄉鎮財源 過重 鄉鎮財源 向於固定來源，責其辦理之事甚多，而予成其事之經費則無，是各鄉鎮老目由設法籌措，任意攤派，人民担責之重，逾止常賦稅不知若干倍，曠上級機關嚴令禁止，終以無根本解決辦法，此種非法之攤派，幾於無處無之，實

爲公團之轉寄。今鄉鎮既確定爲法人，亦有獨立之財權，縣各級組織網要確定鄉鎮之收入：（一）依法賦與之收入，（二）鄉鎮公有財產之收入，（三）鄉鎮公營事業之收入，（四）補助金，（五）經鄉鎮代表會決議征收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

似此既有依法之收入，過去的攤派不廢而自無，一面整理公款公產，一面厲行遺產，開辦倉庫，既有的款，更可發展擴充或舉辦公營事業，地方有富裕之望，如再不敷或有建設上之需要，尙可經鄉鎮代表會之議決征收臨時捐稅，是鄉村財政自不難得合理之解決。

至於鄉鎮既有財產可言，爲慎重起見，得設財產保管委員會負責保管。關於財政收支，只由鄉鎮公所編製預算呈由縣政府審核編入縣概算，一併送縣參議會議決，故不必籌備國民代表會之附屬。

第五節 民衆組織

嚴密民衆組織，爲新縣制的基本工作，必民衆有組織有訓練，然後始克推行地方自治事業，既管教養衛之普遍發展。故採取種種之方式，使所有民衆悉納入組織範圍之中，除前述保甲之編制乃係屬地主義務普遍性之組織外，另有依據業劃分及依年齡性別區分

之民衆組織，依職業爲劃分之標準者，謂之民衆團體——職業團體，如農工商教育等會是，依年齡性別區分之綜合編組者，謂之民衆組織，如壯丁隊，長老會，婦女會，少年團等是。兩者過去雖均具有規模，但究攷其實，均空懸招牌，只成爲舊有社會之一種點綴，很少發生作用，民衆團體只限於少數知識份子或三二紳董把持利用，民衆組織亦只組織於一時，而不注意永久之管理與運用，揆其原因，前者系統不明，一方面爲縣黨部負責領導，一方面又歸縣政府負責監督，不特下層遵循困難，抑且行政上不能充分運用，發揮其力量。後者之專管機關及主辦人員，不克作嚴整之組織，新縣制於此懲前毖後，劃分系統，并力求與行政配合，則民衆組織，當有健全之發展，茲分述如次：

一、民衆團體 爲地方行政輔助之組織，與發展國民經濟建設運動尤有密切之關係，今新縣制規定劃歸縣政府負責指導監督，黨部則不發生直接指導之關係，以一事權。其組織以鄉鎮爲單位，先求自下而上以達於全縣之綜合組織，在鄉鎮屬於鄉鎮公所，在縣屬於縣政府。其意在從基礎入手，逐級健全，積極扶助發展，在平時既可補助政令之推行，戰時亦易達於軍事上之要求靈活運用，裨益良多。

二、民衆組織 爲國家軍事化現代化之設施，無論平時戰時，均關重要。新縣制規定編設國民兵團部，由縣長兼團長，以主持統辦其事，區設區國民兵隊，由區長兼隊

長，鄉鎮設鄉鎮國民兵隊，由鄉鎮長兼隊長，保設保國民兵隊，由保長兼隊長，甲長兼國民兵班，由甲長兼班長，編立爲民衆組訓之系統，與行政機構相配合。其長老會婦女會及少年團，亦復分別自鄉鎮之基本組織以達於全縣之綜合組織，因前者壯丁人數較多，必須自甲入手，後者，數較少，故以鄉鎮爲單位，因人而異其方式，貴在適應實際之需要，且此不獨爲訓練之組織，尤重在訓練後之管理與運用，壯丁爲社會之中堅，使有組織有訓練，不出平時地方治安可賴以維持，戰時可以執干戈以衛社稷，而關於地方自治事業，生產建設，亦均有賴於從事完成。

第十一章 新縣制的優點

新縣制所以不同一般的制度，因為牠更有一般制度所不及的優點，看了新縣制的內容，好像很平凡而且很簡單，其實，對於全般的縣政，都有澈底的調整與改進，必須詳細解剖分析，才足以證明牠的偉大。

第一節 黨政民衆打成一片

黨與政府和民衆的關係，記得 總理十三年將要離粵北上最後一次在黃埔訓話，說得最明白，總理說：「國家猶如一個公司，黨（黨部機關）就是董事部，政府就是股東會授權於董事部所聘任的經理，人民（民意機關）就是全體的股東」。這是一個最確切的說明，凡是知道公司組織的人，都曉得董事是股東中間所舉出來的，所以董事必須代表股東的利益，他必須是股東一分子，他不能不出股東而只分紅利。同時他有指揮監督公司營業的權，但不能將經理應作的事情一起拿來包辦，經理不能事事請教於全體股東，但必須遵守董事部所決定的方針，所以經理在決定方針以內，有處理一切業務的職權，擔當他應負的責任。猶之于黨雖有決定政綱政策并監督指導其實施的權，但不能於實施時，將政府應有的職權和應辦的事情，都攬歸黨部辦理。更不能忘却了自身是居於黨

專制的地位，而與經理爭事權，或利用地位而干涉其日常的用人行政。在經理方面，也必須知道董事部是公司內部最重要的一部份，不但應尊重黨部，而且應該視同一家人一樣，休戚榮辱，絕對相關。黨部和政府職權上是分工的，而責任上則是共負的，好比董事部和經理部該共謀公司的發展和繁榮一樣。董事部還有溝通公司和股東之間的義務，要喚起股東一致為公司利益而努力，所以黨部決不好放棄推動社會與喚起民衆應有的責任與義務。

以前黨部政府民衆各自孤立不能聯繫，黨與政府脫節，政府又與民衆分離。現在新縣制就是本著 總理的遺訓，將縣的黨務納在政治基層，深入民衆的基層，所有管教育衛生一切設施，必須集合政府的力量，黨的力量，和民衆自身的力量一致配合起來，因時因地而從事於各種實際事業中去推動。在民衆方面，使其對於一切政令能夠自覺自勵，成爲由下而上由散而合的發揮，使地方一切設施，都能依着民意的反映，而獲得適當的改進，迅速的發展。在政府方面，選派各種訓練合格人員輔助指導，貫徹政府的方針，成爲由上而下逐級聯貫的督率與推進。在黨部方面，則要將黨的力量同時貫徹於政府及人民的事業中間，使密切連接起來，以達到完善的效果。

如此，民衆和黨政事業的關係，如同水蒸氣和雨露的關係一般，由地面江河的水蒸

氣蒸發醞釀而成雨露，復由雨露下降於地面江河再蒸發而爲水蒸氣，互相交雜，循環爲用。這樣，地方自治的條件，才可以早日完成，人民始能由實際的訓練養成公民的能力，而三民主義的國家建設，始可以立定確實的基礎。

第二節 建制合理

過去縣制的分等，只分三級，而其厘訂之標準，亦只限於面積，人口，富力三者，忽略了文化和交通等狀況，不能普遍適於全國各縣事實上的要求。今新縣制規定縣等由三等增加至六等，視其伸縮性，而省之大轄縣之多者，自可斟酌情形劃分五等至六等，省之小轄縣之少者，亦可分三等至四等，在規定範圍內，均可得到合理的劃分，同時以面積，人口，經濟，文化，交通五者狀況爲劃分的標準，也一定得到公平而合理的解決，能夠適合全國各縣的個別的特殊環境。

縣政府以下的區署，原不問縣之面積大小，一律設置，上下行文，也一定要由區署承轉，建制之平常，已詳前述，今只限於面積過大或有特殊情形者始得設置，補助縣政府之所不及，至於面積不大或無特殊情形者，就不必設置，尤足以表示因應事實的需要。

鄉鎮一級是縣政機構的重心，民主政權樹立的先導，亦與往昔的聯保異其性質，增加

其重要性，鄉鎮以下的保甲編制，與鄉鎮同爲縣自治之階層，且爲最基本的細胞單位。

以上鄉鎮保甲各級的組織，均採「進位」之編制，其立法之用意，良以劃定各級範圍，則一切計劃設施，如設置學校，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，始有標準可循，我國之大，事務至繁，平時固賴有嚴密之組織，戰時尤需有整齊之建制，譬如軍事編制，每一上級管理下級單位之數目，均有一定之限度，科學的行政管理，亦必須有不可逾越的範圍。今則爲便於實施，已分別爲有彈性之規定，如最少須六，多可擴大至十五，其自然單位，更可聯合數保區首席保長，期能於彈性中合於統一之原則，但若越此範圍，即不容許，蓋恐過於紛亂，難以統治，推行政令，益感不便耳。

第二節 地位明確

縣究竟是國家整個行政組織中的什麼地位？有些人弄不清楚，即學者亦所論不一，有認爲是自治單位者，有認爲是行政區域者，其地位實欠明瞭。依照中華民國建國大綱第十八條：「縣爲自治單位」，但依照中華民國訓政時期約法第八十一條「縣置縣政府受省政府之指揮綜理全縣政務」，似純粹的下級行政機關。依照縣組織法第三條「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」，又似行政而兼自

治監督機關。在第二次全國內政會議時，內政部主張厘訂地方行政系統，亦只是說「縣爲行政區域，同時又爲地方自治單位」，這種規定，均極含混，縣的地位，實欠明確，國之國家行政與地方自治事務，混雜一起，不加區分，上級政府的指揮監督，毫無限制，一切政令，形成填鴨式的令縣來辦。而縣政府又以組織不健全權力低微之故，無力切實奉行，深入於民衆的基層，只是對上級行政機關忙着紙面上的應付，所謂新政亦只是官廳的花樣，於人民何補！似此，縣不過完全是國家地方行政組織之附屬工具，不僅無自治權，而且執行國家行政的自由裁量權，亦極微弱。換言之，就是因爲縣的地位，未能明白確定。

新縣制開宗明義第一條即確認「縣爲地方自治單位」，并於第五條認爲「法人」，「法人」是與「自然人」對立而言，「法人」也同「自然人」，他有他的人格，他有他的自由，他也有財產，他更有可以表示意志之所向。今認縣爲「法人」，因爲地方的事件，不是一個人做得了的，必須要大多數人組合起來去做，這大多數人組合起來的團體，有他公共的目標，在法律上給予人格，授與自治權力，在法律上認爲他是公法人。但是這種公法人比較其他公法人不同：

第一，他是拿地域來做基礎，他有指定的範圍，在這個區域內，他可以行使自治權

，但不能超出這個區域。

第二，是拿指定的區域內的全體人民爲構成的份子，在這個區域內的人民，必須都要參加，都要盡義務，當然也要享權利。

第三，是由國家付予一種自治權，在國家法律規定範圍內，可以獨立自由行使。

此實爲立法上之進步，而爲前此所未有。申言之，此種認定，一方面是在加重縣的法律責任，使人民的法益得到了比較穩固的保障，不能無「主權者的代表」和「國家官署」的資格，逃避法律的責任，危及民權。一方面提高法律的地位，可以脫離上級過分不合理的拘束，比較可以獨立自主的處理其應有的職務。因爲他的職務在增進人民的權利，政治權力淵源於縣民，一切措施係以民意爲依歸，所以對於職務有充分的自由決定全權，在其範圍內有最高的權力，上級自不能任意妄加干涉，但是縣爲「自治單位」和爲「法人」，又是國家所賦予的，是國家以法律的程式認可的。須在不抵觸中央和省之法令範圍內行之，所以中央和省又有監督權。監督和指揮的意義不同，指揮含有絕對的性質。監督是只要不逾越法定範圍，上級則不過問。

新縣制除明定縣爲「自治單位」和爲「法人」外，對於自治事務，與國家行政事務區別甚清，執行中央及省委辦的行政事務，須於公文紙上註明，所有國家及省事務的區

費，由國庫及省庫分別支給，縣收入的使用途，將純粹用於縣本身的事務。而縣於辦理自治事務時，僅受省政府的監督，在執行中央及省委辦的事務時，始受省政府的指揮，在如此完備的規定下，其民意機關已經成立之縣，固可依法定程序靈活運用其自治權，即在過渡時期，倘縣地方自治事務與國家行政事務劃分清楚，省政府的指揮監督有所區別，則縣政府以縣經費舉辦的縣事務，縱以國家機關的地位來處理，其自由裁量權亦必可大見增加。至於縣政府的地位，在執行自治事務時，為地方自治團體的執行機關，但在執行中央及省委辦事務時，又為國家地方行政的組織，縣長一面為地方自治團體的首長，一面又為國家的地方行政長官，實一人而兼有雙重身份，也可以說從今以後的縣，將不同於往日之縣。

那麼辦理全縣地方自治事務，上級政府究竟應採如何的監督方式？學者亦有很多的主張，即世界各國也有各種不同的說法：

(一) 為英法派的主張，認為地方自治是根據國家法律，用地方經費，使地方人民盡義務，參加來辦理地方行政事務。所以國家對於地方政府是採立法式的監督，地方自治的權力，要由中央立法機關的國會於法律上採列舉主義的規定。例如英國對地方自治的觀念，範圍很廣，不論行政議會或司法，都認為是地方自治的範圍。

(二) 爲大陸派的主張，認爲地方自治是在國家統制下獨立自治的團體，對於它的職權，是採概括主義的規定。例如法國德國都是如此，不過地方自治既有獨立性質，其流弊很容易使下級自治團體，離開中央而獨立行使職權。所以都採用行政式的監督，由上級行政機關作較嚴格的監督，以節制自治權的行使。

(三) 東亞派的主張，例如日本是站在法律的立場，以地方自治團體作爲一種獨立的人格，在國家監督之下，讓地方人民自己處理地方的事務，這可以說是採法律式的監督。

(四) 此外又有司法式的監督，就是司法機關有解釋關於地方自治團體或其人員的法律之權，及處分其違法失職之權。

以上幾種說法，第一種我國民智低落，民主的精神，還沒充分的發揮，當然不可能。第二種我國封建心理，還濃厚的深入一般人的心理，容易利用地方自治之名，而形成地方割據的狀態，在力求國家統一的今日，也與國情極不相宜。第四種只限於消極方面的補救，尤不甚妥。只有第三種說法，比較恰當一點，不過我國還有自己的立場，一方面中央與地方是採均權主義，地方的事務交給地方辦，以期因地制宜，所以在法律上認爲他有獨立的人格和自治的活動能力，一方面是採比較嚴格的行政監督，以求國家的真

正統一，這是我國對於地方自治應採的監督方式。

縣的地位既如上述，區署又爲如何的地位？在過去縣自治是分區辦理，并且以區長爲執行人，區公所所有自行辦理自治事務之義務，所以縣組織法的區公所，純粹是地方自治團體，縣政府爲其監督機關。以後改爲區署，又純粹是官治的機關，前者組織狹小，後者範圍較大，但均是形成了行政組織上一個實級而非虛級。新縣制的區署，明定不爲實級，而是縣政府的輔助性質的機關，也就等於縣政府的派出所，其任務在依照上級的法令，秉承縣長而代表縣政府，督導各鄉鎮辦理行政和自治事務，不在公文承轉，也沒有決定立法的權限。

鄉鎮公所在縣組織法上也是自治團體，不過其辦理自治事務，還是受區公所的委託。由鄉鎮公所改爲聯保辦公處，遂演成行政之一級。新縣制規定鄉鎮爲「法人」，與縣同爲自治團體，與縣同享受「法人」的權利，鄉鎮公所舉縣政機構的重心，也可以說是縣以下的事業基本單位，其地位與性質大異往昔，其重要性也與往昔不同。

保甲是鄉鎮的構成份子，是鄉鎮內的編制，雖然保有保民大會，甲有戶長會議或居民會議，但只可說是議事機關之層級，而非如鄉鎮是法人，有權自主處理一切事務，這是與鄉鎮不同之點。

第四節 組織充實

我國政治組織，越上是級越龐大無比，越是下級越空洞無物，而縣政府只是一個縣長和少數職員，除了做些等因奉此及填報表冊外，不能充作種種實際的活動，至於縣政府之下，根本就談不到政治組織，所以政令一到縣，就如船遇沙灘一樣，擱淺無法前進，像這樣上粗下細，上大大小小的政治制度，如何樹立得起。新縣制與此正相反，特別擴張下層機構，充實其組織，增加其員額，使成爲一個寶塔式的組織體。

一、縣政府

第一、將全部縣政府的活動，按照省的各部門主管系統，分設民、財、建、教、軍地、社等科，將以往半獨立式或欽差式的獨立單位，分別予以兼併，使各部門的業務，都有專司其事的單位或人員，純粹是因事設制，因職設官，和已往一手包辦的衙門絕對不同。

第二、不但內部辦公人員有了大量的增加，而且每一個縣政府都要增設外勤的指導員。本來國家建設事業，上級行政機關重在領導推進與管理，下級行政機關重在實施與監督，下級之實行成績如何，實與上級管理的方法如何以爲斷。但這種管理，必須是實

縣行廳監督與指導，方可發生預期的效果。縣政府是全縣的最高行政機關，鄉鎮爲其基層的組織，故凡行政及自治事務，縣政府對於所屬鄉鎮，均應爲實際的監督與指導。我國過去行政機關，儘多忙着紙面文章公文的承轉，以爲公文一行，就算事務成功，而民衆對於政令實際瞭解的程度如何？執行的人是否認真推進？決非上級機關所顧問，事實上亦無法問，似此對下級無考核，無是非，無獎懲，形成了疲玩，敷衍，虛偽，粉飾，搪塞的風氣，任何善政，一到下級，不但不能收效，反而因之惡化，我國政治之不上軌道，而行政監督指揮運用之不善，實爲主要原因，今設有指導員負責巡迴指導各鄉鎮，深入民間，自可增加推動縣政效能。

第三、新縣制以「增進民生」爲目的，以發展經濟建設爲前提，過去縣政府只是一個名譽建教而實不通建教的光桿科長，使他來設計推行全縣的建設事業，自然是力難勝任。新縣制特規定設置技士技佐，此外還得設合作，衛生，等專門技術人員，俾克負荷現代任務，尤屬別開生面。

第四、爲使縣政運用的合理和政令的統一，縣政府內部的秘書室實有充實之必要，過去行政院核定各省的縣政府組織規程，祕書室設有祕書，助理祕書，科員，事務員，等員額，範圍較前擴大，有確定其爲縣政府行政總樞的趨勢。其職掌一方面是要助縣長

決定行政計劃、主持預算決算、聯繫各科室間之關係、使之協調。一方面是審核文稿，辦理統計，典守印信，譯電，收發文件，保管檔案圖書，人事行政等，此種縣政府中心之單位，實有裨於縣政至鉅。

現在依照縣各級組織綱要和其他法令規定一等縣政府設置的單位和人員職掌列表如左：

單位	人員	職掌	備考
縣政府	縣長	綜理全縣政務	
秘書室	秘書助理 秘書	掌理機要人事總務文稿典守印信譯電統計編審會議及不屬於其他各科室事項	
民政科	科長 科員	掌理自治警政區政保甲戶籍救濟衛生禁煙選舉禮俗宗教及其他民政事項	
財政科	科長 科員	掌理財務行政執行並預算主管縣庫整理公有財產金融公債調劑民食交代會計庶務及其他財政事項	
教育科	科長 科員 督學 事務員	掌理全縣教育行政學術文化古物文獻及其他教育事項	

建設科	科長技士技佐 科員事務員	掌理農林水利道路交通畜牧蠶桑漁工商礦業度量衡及其他建設事項	
軍事科	科長科員事務員	掌理兵役民訓警備防空軍事征用及其他有關軍事事項	
地政科	科長技士技佐 科員事務員	掌理土地測量征收使用墾殖業佃爭訟整理經界及其他有關地政事項	
社會科	科長科員事務員	掌理社會調查救濟新運民衆團體勞資爭議互助專業及其他社會福利事項	
會計室	設主任或會計員	掌理地方及縣政府歲計會計及其他計政事項	依會計法設置
警佐室	設警佐督察員 巡官	掌理警政事項	設警察局縣份不設
合作室	設主任指導員 事務員	掌理合作行政合作教育及其他有關合作事項	
軍法室	軍法承審官	掌理裁判軍事案件	依縣長兼軍法官辦法設置
指導室	指導員	指導各鄉鎮辦理行政及自治事務	

行東之數部，久爲人所詬病，自新縣制頒佈後，繼之於二十九年三月行政院以各縣地方行政之整理，去縣長之兼職與名目繁多之各種委員會或機關，切實整政機構之完整，影響

行政機構重復，縣長兼職繁多，已成地方改制之通病，曾根據各省調查結果，商得各主管機關同意，分別調整。其屬於地方法令自訂者，特確立左列原則：

(一) 凡地方特設之機關，含有監督地方政務性質，或為溝通政府與人民間意見而設者，俟縣參議會成立後一律裁撤。

(二) 依事務性質，無庸特設機關，可劃為縣政府各科辦理者，原設機關，應即裁

(三) 依事務性質，雖應特設機關，但不必由縣長自理者，可改由縣政府高級職員兼辦。

(四) 依事務性質，有特設機關必要，且涉及縣政重要與革者，仍由縣長兼任。

依據上列原則，令行各省遵辦具報，并限嗣後任何新設組織，如有由縣長兼職必要，應先呈請行政院核准辦理。此雖係一種調整性之措置，假如各省能嚴格遵照撤併，不再增設各種贅瘤有名無實之委員會或機關，則縣政機構，自可日趨於簡單而完整。

二、區署 過去的區署，以一區區長二三個區員，使他負擔一切行政事務，自然不能發生什麼作用，馴致變為一個專辦公文承轉的衙門，新縣制對於區署的設置，既然是有所廢過大或有特殊情形條件之下，代表縣政府督導各鄉鎮辦理行政及自治事務，其本

身上自不再負公文承轉之責，但是必須賦與它能夠代表縣政府的職能，才配來代表，達成應負的任務，所以新縣制的區署也按縣政府的組織單位，充實他的僚佐，取消過去「不出戶」的區員，改設長，財，建，教，軍，五個指導員，各指導員不得常住在區署，必須輪流常川分赴各鄉鎮實地指導，等於每個鄉鎮都有五個指導員一般，另外還設有戶籍專務員，助地專務員，技術員，錄事等員額，幾等於從前小規模的縣政府。

三、鄉鎮公所 過去的鄉鎮公所的職務有二十一條之多，可是辦事的人，只有鄉鎮長副鄉鎮長和事務員三個人，由鄉鎮公所改為穩保辦公處，職務有加無已，人還是這幾個，這一級是縣政機構的主幹，若是鄉鎮不充實，無論充實縣政府也好，區署也好，終是無濟於事，就縣政府的組織言，民國十八年以前的縣公署，遞變而為縣政府，其人員經費，都比較從前龐大，但考其實際，十八年以後的縣行政效率較之十八年以前，增加幾何？所以行政組織不在上層擴大，而在基礎機構充實，才能發揮實際效能。鄉鎮與人民最接近，而且範圍人口也不少不多，恰到好處，經濟文化風俗習慣更沒多大差別，純粹是一個最合式的政治基層單位，翻一翻外國的史實，世界上的強國，那一個不重視基層的鄉鎮組織，所以新縣制一方面採用了三位一體的制度，並設副鄉鎮長一人至二人。

而設左列四股：

(一) 民政股 掌理戶籍保甲選舉禮俗地政衛生禁烟清毒救濟倉儲宗教統計及不屬於其他各股事項。

(二) 警衛股 掌理警衛防護兵役社訓優待出征抗敵軍人家屬及軍事征用等事項。

(三) 經濟股 掌理農林水利道路交通墾荒漁牧蠶桑合作工商鑄業食糧管理金融調劑勞動服務國民經濟建設及本鄉鎮歲出入預算及官公款產之管理等事項。

(四) 文化股 掌理教育行政學術文化公民訓練國民體育民衆團體組織改良戲劇歌曲查禁不良刊物及國民精神總動員與新生活運動等事項。

各股股主任一人，幹事若干人，另設戶籍事務員一人，其組織規模，比較從前的區署還充實。

四、保辦公處 一個保長至少管理一百戶人家，也有五六百多人口，但是過去既無俸給公費，又無助手，一方面要顧到自身的生產，一方面要執行管理這許多人的事情，孤掌難鳴，顧此失彼，就如同叫一個普通有職業的人，去担任一營軍隊的營長一樣，當然難有成就。所以新縣制因為保在鄉鎮，統籌規劃之下，也有他小規模的事務。保辦公處一方面也採三位一體制，并設副保長一人，一方面又設民政、警衛、經濟、文化各幹事，比較從前的聯保辦公處還充實。

此外縣區鄉鎮保各級都附設各種組織，分別主管其範圍內的事務，總之，新縣制各級組織的範圍，均較前充實擴大了許多，實為縣制發展史上未有的規模。

第五節 權力集中

在政治組織形態講，設局稱為分立制，設科稱為綜合制，在行政首長之類別講，由幾個人共同負責，謂之委員制，由一個人單獨負責，謂之獨任制，均各互有利弊，分立制和委員制在牽制均衡，不幸流於專制獨斷，綜合制和獨任制在迅速敏捷，不幸貽誤事機，但是現代的政治趨勢，為事權統一和責任集中，則各種行政組織仍以採用綜合制為宜，其統率指導之責，以委之一個人，比較委之於多數人為宜。過去縣政各級組織，曾採用分立制，流弊已不可勝言，各級首長雖探獨任制，但是仍有旁出駢枝之機關或單位遇事牽制，而且上級責以重任不予以大權，事權不相稱，關於處理一切行政，均非行「每事問」的老規矩不可，實為縣政不能發揮效能最大的癥結。

縣政府的職權混淆，也可說是上級機關控制權運用的不當，依其對象言，第一是人物的控制，如任免權，獎懲權，幾全操之於上。第二是事的控制，就是許多事，非經過上級的批准不能辦，最利害的就是控制財政，預算決算或動用款項，都非經批准不可。

依權力的行使言，一種是指揮權，就是上級決定的計劃或方針，交下級政府執行，一種是監督權，下級政府自己決定的計劃或方針，要在上級指導監督之下來執行，本來縣的專務，有的因地制宜，就應該完全由它去辦。有的與國家有關係的，就應該受上級的指揮來辦，有的雖然是地方的專務，但是與國家關係又很密切，這就應當在上級監督之下來辦，監督的方法，寬嚴不一，或須經上級批准，或須經備案，或只要呈報備查，或辦完向其報告，視專務的輕重而定。前兩種是事前監督，後兩種是事後監督，縣的職權低落，動輒得咎，不能發揮其效能，也是上級控制的機關太多，控制權沒有劃分清楚，和控制制不得其道。

新縣制對於縣長的職權已經有了更明確的規定，執行行政權，要受省政府的指揮，執行自治權，則只受省政府的監督，上級的機關——只有省政府，對於縣長的指揮監督權的行使，也是有分際的，不能任意驅使，濫行干涉，以保障其「自治單位」和「法人」的精神。

關於縣政的首長，不是委員制，而是獨任制，縣政府的組織，不是分立制，而是綜合制。原有的各局都要一律裁併，專權集中於縣政府，即絕對受縣長指揮監督的警察局，如非通商大埠入烟稠密的所在，也只能於縣政府內設置警佐。縣政府組織規程原無

之機關，一律不得設置，以前系統不明，歸縣黨部指導之民衆團體，如商會，工會，農會等，也一律改轄於縣政府。所有縣政府各機關單位或人員，均須於縣長統率指導之下，分司其主管事務。就是原來視爲具有獨特性質的軍事社會兩科長，也須由縣長依法呈請省政府委任，一律直隸於縣長，由縣長指揮監督并考核其工作效率，以維權力的集中與完整。此外縣長又兼訓民兵團的團長，兼軍事委員會的軍法官，均意在增進縣長職權，以適應其統籌治事之要求。

關於地方武力的指揮權，也賦予縣長以全權，根據新縣制提高縣長權力的原則，軍事委員會與行政院，以地方治安之維持，爲推行庶政之基本要件，值此抗戰期間，地方治安，尤關重要，自應由各縣縣長負責全責，嚴加督率，而後可以策中力量，迅赴事機，各省於三年度內，應確定治安爲縣長之中心工作，對於縣長辦理治安之考績，應與辦理兵役之比率，同佔重要之成份，茲爲適應事實需要統一治安力量起見，特會訂加強縣長維持治安權責辦法，擇錄如次：

(一) 國民兵團團長及主辦警備任務之團附，如有辦理治安不力者，或不遵規定切取聯繫者，得由縣長呈准上級主管機關予以撤換。

(二) 國民兵團自衛隊，自衛分隊，應專服警備任務，不作其他差遣，自衛隊隊長，分

隊長之任用，應一律由縣長就合格人員中，保送考訓後派充，不稱職時，得逕行撤換。

(三) 關於縣指揮之保安團隊長官，如有辦理治安不力，不聽指揮等情形，得由縣長呈請撤換。

(四) 主管保甲警察人員，如有疏忽治安任務，應嚴予處分。

以上所關維持治安的含義很廣，凡擾亂治安者，如對內之匪奸與外之僑匪，縣長均有絕對指揮地方武力之權。換言之，就是警衛地方或守土禦侮，均可供單獨指揮之實力，不若前此之有責無權矣。

區長也是獨任制，並兼任區國民兵隊隊長和區建設委員會的主席，區署指導員純粹是輔佐，由他選保呈請縣政府委派，事權完全集中於區長一人。

鄉鎮保長係採用一人兼有三種職務的三位一體制，兼軍事，行政，教育大權於一身，而且因為鄉鎮具有法人的資格，和縣同樣有相當獨立自主的職權，也有權處理遠警的案件，執行罰金拘留或服役的處分。同時鄉鎮長兼鄉鎮民代表會的主席，保長也兼保民大會的主席，立法行政合一，教學做合一，其權力之集中與完整，尤為縣區兩級所不及。

總之，新縣制對於各級的職權，都漸趨集中化，完整化。有的人以為縣以下各級人員過去無法無天，魚肉鄉民，礙於司法，記弊已多。現在又增加其職權，何異「爲虎添翼」，不但因其智識程度的不夠，一切措施，容易周密，而置「一朝權在手」，恐怕益形無惡不作。這種說法，完全是片面的觀察，沒認識新縣制全部機構的組織。須知新縣制實行以後，每縣都有代表縣政府作縣長耳目的指導員，常用輪流巡迴督導各鄉鎮。各鄉鎮保又都設有各級的議事機關，實行民主監察，自然他們不敢妄爲。同時縣設縣政會議，區設區務會議，鄉鎮設鄉鎮務會議，保設保務會議，凡是自行舉辦的重大事項，均須分別提經會議決議以後，才能執行，集思廣益，共謀地方興學。這樣不但不事發生武斷專制等毛病，而且因爲擴大各級的權力，更增進了行政效率。

第六節 管教養衛合一

新縣制以推行管教養衛四大要政爲中心，因爲管教養衛有密切的關係，相互爲用，彼此相成，惟有在統一運用緊密配合之下，才能容易收到互爲發展的效果。因之新縣制第一在區域方面，各級區域的區劃或編制確定以後，所有教育，衛生，合作，警察，徵收等區域，均應與之合一，以期管教養衛各項事業，兼籌並顧，統一實施。第二在組織

方面，自縣區，鄉鎮，保各級的一貫系統，都有推行管教養衛四大要政的機構和人員，上下聯成一氣，各有所司，各有專責，多方發動，多方促進，並啓發人民由下而上之努力，本此編的，協同一致，建設三民主義的新國家。

附管教養衛各級主管單位或人員一覽表

項別	縣	區	鄉鎮	保
管	民政科 社會科 縣參議會	民政指導員	民政股 鄉鎮民代表會	民政幹事 保民大會
教	教育科 縣立中等學校 圖書館	教育指導員	文化股 鄉鎮中心學校	文化幹事 國民學校
養	財政科 建設科 地政科 合作社 農林場 各民衆團體	財政指導員 建設指導員 縣立分區職業訓練班 合作社聯合社 區建設委員會	經濟股 鄉鎮合作社 各民衆團體 財產保管委員會 遺產事業委員會	經濟幹事 保合作社 倉庫

衛	國民兵團部 軍事科 警察局 衛生院 各種民衆組織
第七節 三位一體	區國民兵隊 軍事指導員 警察所 衛生分院或衛生所
	鄉鎮國民兵隊 警衛股 衛生所或分所 各種民衆組織
	保國民兵隊 警衛辦事 衛生員

三位一體有兩個意義，一個是三個機關的首長由一個人來兼任，一個是三個機關合在一起辦公。這個制度是創始於廣西，於每個基層的鄉鎮村街中設立了三個主要的機關，一個是行政方面的鄉鎮、村、街公所，一個是民團的大隊或後備隊，一個是國民基礎學校，而這個鄉鎮村街長就兼民團的隊長和學校的校長，此種制度的優點：

第一是救濟財力窮困的辦法，因為財力窮困，所以不能籌得多量的款，分別設立這三個主要的機關，所以由一個人來兼任，兼職不兼薪，可以省却兩個人的生活費。三個機關要合在一起辦公，內部的人員不但彼此接洽為事便利，彼此可以互助，而且房屋的建築，設備，以及事務人員公役的僱用，都可以節省。

第二是救濟人才缺乏的辦法，一個鄉村裏有能的人很少，分開要選三個稱職的人

較難，選用一個人較易，所以要用一個人兼任三種職務。

第三是爲矯正過去教育的缺陷，實行政教合一，任辦教育和辦行政的，互不相礙，作傳統的教。我管我的政，政教分立。現存的三位一體，與其說主要的是軍政合一，事實上着眼點是爲了政教合一，即知即行，以政導教，教無不行，以政導政，政無不善。使政治與教育息息聯繫，教育與實際相爲印證。政治教育化，教育社會化，這不但不作彼此收自助兼顧之效，而在收傳上亦均有相得益彰之利。至於軍事本是政治的一部份，不能單政治而獨立，訓練民衆也是教育的工作，一而二，二而一，這也是三位一體理論的基礎。

第四是爲了集中事權，「一國三公議論多而難成一，過去地方機關的分立，各自爲政，互不相謀，不能使各部門的工作，彼此發生聯繫協調的關係，而且常有推諉，磨擦，牽掣種種的現象，現在三個機關由一人來主持，不但責任明確，而且事權統一，自然能增進行政的效率。

第五是爲了提高地位，過去的鄉鎮長保長，一般人多目之爲鄉約地保，不知尊重，影響工作效率。現在都一身而兼有軍事政治教育三職，則鄉鎮長保長的地位，無形提高，人民的信仰，亦可改善，一切工作，自易順利推行。

第六是爲擴大事業的運用來增大事業的效率。如鄉鎮保長在推行教育的時候，一方面可以運用行政力量來督促民衆，同時又可以利用國民兵的組織，實施有組織的教育。在推行政會的時候，可以利用教育的力量提起民衆參加的熱忱，亦可用國民兵的集團力量來推動建設。在辦理國民兵的時候，可以運用行政力量促進國民兵的組織，一方面又可以用教育力量使民衆瞭解國民兵編訓的意義。所以在三位一體下，地方一切建設事業，都擴大了它的運用，提高了它的效率。

所以 總裁說：「爲解決基層組織之人才與經費問題固必須如此，爲集中舉權，增進教育在社會上之效率，亦必須如此如一，看來這種三位一體的制度，不但是具有他的種種優點，而且且現在中國經濟和人才困難的狀態下，也是一劑對症下藥的補救辦法。

這三位一體，鄉鎮保長，處於政府與民衆之間，是最接近民衆，最基層的公務人員。一方面直接推行於民間，一方面直接管管教養衛四大要政的實施，樹立地方自治的基礎。事務之繁，責任之重，實百倍於從前的聯保主任和保長，因之有的人對於這種三位一體的制度，發生了嚴重的懷疑：

(一) 認爲只是鄉鎮保長本身的職務，已足夠繁重，卽賢能者，亦非集中精力，努力辦事，不足以克盡厥職，安能分其力量，再從事於軍事和教育工作。今一身而兼有三

影響，很難得其人而治，如不得人，不准不體量收其利，反而三種事務，同受影響。所以從人力上說，一個人絕對不能幹這樣多的事。

(二)人事制度，貴專業化，鄉鎮保長和學校的校長，資格不同，性質亦異，長於教育者，未必諳行政，諳教育，又未必能辦行政，何況這三位一體的鄉鎮保長，是負有推行管教養衛四大建設的使命，更非學識豐富經驗有素完全的人才，不足以擔當起來，安可混而為一。所以從能力上說，一個人也絕對幹不了這樣多的事。因而有的省份如鄉鎮保長，不合規定校長資格者，就變通改由校長兼副鄉鎮保長，或仍由鄉鎮保長兼任，另設教導主任補助。

其實以上的觀察，根本沒有真正瞭解三位一體的運用和管教養衛四大建設的性質，總誤解一人而兼有三種職務，便以為這三種事務，都是由一個人來包辦。他誤解推動管教養衛四大建設，純粹是含有技術的性質，一個人決不能有這些專門的技術能力。同時又誤認管教養衛完全是孤立而不相關聯的事業，一個人一心不能二用，做這樣不能做那樣，必至顧此失彼。但是廣西省實行的先例告訴我們，結果恰恰有此相反，其理由如次

第一、三位一體的職務，決不是要由一個人來包辦，事實上也絕對不准許任何人來

組織。新縣制的基本精神在「喚起民衆，發動民力，嚴密民衆組織，推行地方自治事業」，所以一切事業，是要在「喚起民衆發動民力」的要求之下來進行的，鄉鎮保長雖然組織與數種不同艱鉅的任務，然而決不是他匹馬單槍的去辦，全鄉鎮或全保的人民，都是他的得力助手，以至鄉鎮或全保人民集體的力量，「衆志成城」，「衆擎易舉」，還有什麼事業不能成功。所以鄉鎮保長不能担負起三位一體的使命，其關鍵不在表面上的任務太多，而在能不能「喚起民衆發動民力」，這就得在鄉鎮保長訓練上，要以此爲中心的要求。

第二、天下沒有萬能絕對的完全人才，而同時具有管教養衛專門的技術。就是古來的偉人和當代的要人，也不是無所不通，無所不曉。所以三位一體的鄉鎮保長，是基層組織單位領導民衆的領袖，而決不是呆板的純粹技術工作人員。只在能提綱攝領，而不在此必躬親。對於管教養衛，只須具有相當的常識，不是門外漢，就可達成他的任務。且「人能之，我亦能之」，現在的要人，多一身兼數要職，未聞爲人所詬病，鄉鎮保長又何嘗不可。同時因爲管教養衛都有密切聯繫的關係，假使這許多事業中，能先爲中力量，辦成功一件，其餘也無不迎刃而解。從廣西省的經驗，在過去辦理村政，無論是大小最易的事，只要是需要多數民衆來辦的，都感到極大的困難。後來村街民大會實行

，有爲的村街長就以全副力量用種種的方法去提高村民參加的興趣和認識，結果，村民都極熱烈的參加，提案和發表意見，大會小議也都遵守，而關於管教養衛等等的建設，都得以順利的推行。可見只從屬於管！行政建設一件平常的事業成功，而就可以從這個成功的村民大會，推行其他一切建設，不會感到什麼困難，這是一個鐵的證據。所以我認爲只要鄉鎮保長能把工作的重心，自可增強其一切工作的效能，如嚴密民衆組織的保甲，假使若能賣點力氣，辦得得確確實實的，也一定有裨於整個任務的推行。

此外關於鄉鎮保長和校長的資格，因爲法令上規定，同。這在各省也費了許多考慮，發生了應當兼或不兼的問題，鄉鎮保長的資格較低，小學校長的資格，依據修正小學規程規定：「師範學校畢業，舊制師範學校本科或高中師範科或特別師範科畢業，師範大學或大學教育學院教育科系畢業，或學校合格者」，服務二年以上具有成績，方得爲小學校長。實比責任重大的鄉鎮保長爲多，這也是因爲基層人才缺乏的緣故。但是小學校長求職能合於規定資格者，寥寥若幾家，我認爲既然以鄉鎮保長的本職，而兼校長，只要合於鄉鎮保長資格，就應當兼之，不能問其是否再合於校長資格，或者將兩者資格予以劃一規定，也免得發生疑慮。至於鄉鎮保長兼校長只是負責教育行政的責任，如更應設教導主任，或增設副校長，以資佐理，也是最相宜的辦。

如更能設教導主任或增設副校長，以資佐理，也是最相宜的辦法。

當然這等三位一體的制度，是在某種限度內可以較善的推行，假如鄉鎮保的事務過繁，經濟教育特別發達的地方，確非一人所能兼顧，或有流於「國軍政治」的現象，也未嘗不可放棄這種「一元化」的組織原則，這也是新縣制立法上含有彈性的地方。但是爲謀政教合一，力量集中，也要由校長兼副鄉鎮保長，才可以貫徹統一運用互爲發展的實效。

第八節 教學做合一

新縣制是加強訓政實行憲政的保障，所以其中又頗含有「教學做」合一的原理：

第一、如各級議事機關的設置，與其說是實行民主政治，無寧說是訓練民權的場所，因爲我國的民衆百分之八十不識字，思想單純，而囿於「只盡義務而不知享權利」的傳統政治觀念，根本不明白「民權」爲何物，總理曾說：「由軍政統一一蹴而垂憲政時期，絕不于革命訓練人民之機會，以養成自治能力之時間，於是第一流弊，在舊污臭尚未掃除，新政莫由進行，第二流弊，在粉飾舊污以爲新治，第三流弊，在發揚舊污，壓抑新治。總端言之，即第一民治不能實現，第二爲假民治之名，而行專制之實，第三則

國民治之名而去之。」又說：「不經訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖礙被解放之初不瞭解其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，即為人利用，陷於反革命而不自知」。過去的事實昭昭，可資復按，所以新縣制的議事機關是為增進人民參政知識，使於實行中加以練習，養成其管理政治的能力，但是同時又賦予各級議事機關以相當的權力，建立民主監察制度，這就是「一面教，一面學，一面做，三者合一」。

第二、過去的地方教育，施教的範圍，只限於一個學校或一個教室，其對象只是幾個學生，其教材只是課本和理論，至於校外的社會環境怎樣？實際現象如何？均不注意。於是頂好的學校，亦且出不出過教好了幾十個學生，但這些學生出學又往往不能適應社會的需要，因而形成社會上的嚴重問題。新縣制的教育，所教的是實際的，所學的是實際的，而且鄉鎮保長還可以利用教育做推行行政的「具」，指導學生參加實際的建設事業和社會上的公共活動，完全採教學做合一的方式。

第九節 議會行政合一

在狂風暴雨的世界，弱肉強食的今日，各國的政治形態，都漸趨於「一元化」，以期迅速而有力。在過去放任主義和個人主義的時代，政治以分權為原則，注意在能牽掣

和均備。近代因爲統制主義和集體主義的風行，從前互相對峙的議會和行政，現在均有合一的趨勢。此且因爲社會文明的進步，政府的職能擴展，政務複雜日趨專門化，已非如往昔隨便設法，決定方案，就可以措置裕如，辦得萬全，所以議會的方法權和行政的執行權，兩者不宜單獨行使，必須合而爲一，才能迅速而確實。議會所立的法律，行政機關執行，才不至扞格難施。像這樣，世界各國的例子很多，如土耳其的大總統，就兼國會的議長，如英國的縣議會的議長就是市長，辦理縣實際事務就是議會各委員會的永職人員，法國市鎮制的市長就是市參議會的主席，美國過去本是實行直接民主的政治，但是成績不佳，反而發生分職弊弊的種種弊端，以爲改爲經理制，縣委員會好比公司的理事會，選用的縣長如同經理，有獨立職權來處理的一切行政，委員會不能牽掣干涉，新縣制設置各級議事機關，縣參議會的議長，雖然也是由縣長兼任，但他也只是諮詢建議的性質，縣雖然是「法人」，但是縣政府仍具有「國家官署」的資格，在行政權的集中與完整的原則之下，「地方意志」——民意機關，當然不能超過「國家意志」，誠然，假如背了大多數民衆的利益，則又當別論，所以在縣一級縱然議會與行政分立，議會也不發生絕對控制行政的作用。

關於鄉鎮之保甲制，凡是經過鄉鎮代表會和保民大會選舉產生的鄉鎮長或保長，就

要兼任鄉鎮民代表會和保民大會的主席，這純粹是議會行政合一，這不但避免對立磨擦，而且合爲一體，增進了行政的效能，可以說是現代最新的制度。

第十節 人財制度的確立

一、人事方面 過去 事的紊亂，前已言之，實爲縣政不可諱言最大的毛病。從來的政治，有治人猶賴有治法，法與人實一事之兩面，二者應當並重，法是一切行動的準繩，人是運用法的主體，有人而無法，則人無以盡其才，有法而無人，則法無以活其用，相輔相成，并行始彰。新縣制除對於縣政機構已極盡其完備周密以外，對於人事方面，也確定了一貫的合理制度。如縣長，縣行政人員之考試，甄審，訓練，任用，考核，罷免，悉要依照法律的規定辦理。區署的區長和指導員非甄選訓練合格人員不得委用，鄉鎮長副鄉鎮長保長副保長均要就公民中具有合格的人員選舉并加以訓練，鄉鎮公所和保辦公處的職員甲長，也都要實施訓練。最特色的縣參議會參議員和鄉鎮民代表候選人，也明定資格，規定考試辦法，都要經過試驗或檢覈的手續，先取得其候選人的資格，以期經過鄉鎮民代表會或保民大會當選的縣參議員和鄉鎮民代表都能有才有智，有品格，有見地，擔負起代表民衆的使命，這也是我國五權分立的獨特精神。

二、財政方面 財政爲庶政之母，欲期庶政之推行盡利，必自健全財政始。而欲健全財政之健全，必先謀財政政策和財政制度之確立與健全。新縣制之財政政策與財政制度，雖于條文上寥寥數端，但實採近代最新式最合國情之政策與完密之財政制度，亦可謂爲劃時代之創革，優點頗多。

第一、是縣財政之獨立。現代國家乃極度發達之有機體，國家與地方之發展必謀協調與均衡，豈畧各國財政制度，非偏于中央集權，即偏于地方分權，要視其國家的政體而決定。我國過去財政制度，中央與地方財政之關係，因政治之演化而有不斷之變遷，在清代完全係實行集權制，地方無獨立之稅收。每年各地歲入，皆由省布政使收解中央，各地經費亦率由省歲入轉撥或向中央請領，一收一支，幾全集權於中央。清末中央勢微，無力控制，各省擅徵雜稅，地方始有財權。迨民國建立，各省割據之勢形成，地方財權益重。國府奠都南京，中央與地方財政之劃分雖力謀平衡，但所謂「地方」者乃以省爲主要之對象，因省之權力較大，縣受省之控制。往往利用其優勢之地位，攫取縣之財源，故縣財政純係省財政之附庸，根本無獨立之稅源可言，直至今日，縣財政毫無基礎，地方政治莫由進展，厥爲主因。新縣制確定縣爲法人，對於縣財源有明白之確定，並關於一切所有國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌

數開支。一撥其立法精義。即在限制省之財權，充實縣之財力，使其具有獨立之財權。直隸縣自治單位，所謂一地方一實事指縣而言，故中央與地方財政之劃分，即中央與縣財政之劃分。其分權原則，實本諸總理之內權制度，凡事務有一致性質之中央或省事務的經費應有中央負擔，有因地制宜地方性質事務之經費，劃歸地方負擔，不偏於中央集權或地方分權，使縣財政得到合理的獨立。

第二，是民生主義財政政策之建立。新縣制乃改善民生實現主義之有效善制，故其財政政策亦悉以民生主義為鵠的，如縣財政收入所列之土地稅土地改良稅及營業稅，在以賦稅之手段，以期逐漸達到平均地權節制資本之目的。所列之縣公款收入及縣公營事業收入，皆以人民公共之力量，建設國家資本，可免私人壟斷，以達民有民營民享之目的。惟既使賦稅充分發揮其社會政策的效能，以平均社會財富，則社會財富日增，稅收必將日減，此殆為必然之趨勢，故必根據最新國家財政的理論，積極整理公款公產發展公營事業，以彌補政府經費之支出。例如蘇俄國家財政，幾全靠國營事業之收益，近年日本德國之國家財政，亦均賴于國營事業。目前政府經費，完全仰賴于賦稅，財政理論，已不合時代潮流。新縣制之財政，實本乎民生主義根據最新理論，使各級機構不盡為單純的政治團體，而且要成為經濟團體，都要利用義務勞力，努力公共遺產，俾政

府機關與生產機關打成一片，如此，不特可以解決經費問題，而且更能增進社會全體之福利。至一縣政府因建設上之需要，經縣參議會議決，及省政府之核准，得依法募集縣公債，一及一鄉鎮鄉鎮民代表會決議征收之臨時收入，但兩縣政府之核准。」是在建設開端或緊急中途，一宜措施。他如「經費足以自給之縣，其行政費及事業費由縣庫支給，收入不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，由國庫補助。」亦在逐級補助，促進各縣建設事業之平均發展，而其最終目的，均以為發達社會生產，增進民生為主。

第三、財務管理制度之周密。我國過去財政無所謂管理，均自為出納，自謂保管自為移轉，自為開支，自為報解，自為報銷，極為紊亂。如征收機關之坐支撥付，以一機關而兼有征稅和出納三種權責，恆不免有截留剩餘，多收少報，或長期存放，侵蝕利息，或挪作投資與投機種種弊端。至於各機關行政之年度預算：（一）為編製過遲，往往年度過半，始行核定。（二）為未能確實因需以定收支，祇圖外表上好看不問事實，合式者留，不合式者去，失去預算的意義。（三）因之預算之執行，無法嚴格遵守，使之收支不衡，結果徒具形式而已。其他如會計稽核，亦有名無實，徒增行政上之繁瑣，而無裨於財政之整理。徵諸各國先例，財如管理均採分權制度，其職權之分配：（一）

爲行政之預算；（二）爲會計；（三）爲公庫；（四）爲審計。此四者妥爲配合，各本其超然獨立之精神，始能交相發揮其最大作用。新縣制之財務管理，於（一）行政之預算方面，縣如有預算決算，鄉鎮有概算，凡屬台地的收入和正常的開支，似均應毫無隱飾的編入，上級應不拘成例的核准，不能自欺欺人。自預算成立以後，一切收支細項嚴格遵守，預算外之支，有一概不進，預算核准以外之征收，一概視爲違法，庶可明全縣財政之整體性，而維持預算之尊嚴與統一。（二）稽核方面，爲求量入爲出，所以有預算，由預算之執行，而欲檢查其實際效果，就必須有會計稽核。良以自新縣制實施以後，各級機構擴充，各級征收人員之分佈益廣，而其所發生公經濟與私經濟之關係亦日益密切，由縣而區而鄉鎮而保，皆可發生直接或間接征收的經濟行爲，若無完善之財務行政與稽核之制度，必流弊百出。因之新制制除應注意預算計算決算之完整與精確外，又規定依法令規定辦理會計稽核。并縣預算決算在縣參議會未成立前，應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准，在縣參議會成立以後，應先送縣參議會議決，是不但經政府超然會計機關之稽核及監察機關之審計，尤覺重民意機關之公開監督。果能認真執行，一往之積弊，自可痛手革除，使財政納入正軌。（三）公庫方面，設置縣金庫，其收支程序，征收機關只能發出征收命令而不經收款項，支出機關只爲簽發支付命令而不經

付款項，自行收支及自行保管之範圍均加以限制，如此。使出納別成一獨立系統，不特剔除積弊，且可藉收互相檢注之效。總之，預算、公庫、會計，審計為財務行政制度之四大支柱，預算乃規定財務行政活動之範圍，公庫為牽制其越權之活動，會計為對其活動事實之記載，而審計則為對此事實之檢計，必須有此四權之獨立，方能收互相監督與分工合作之效，然後財務管理方克臻嚴密整齊之境地。

第四、縣財政的統收統支。過去財政的征收，極不一致，有完全由縣政府征收者，有由省直接設局征收者，有由中央各主管機關設局征收者，有招商承辦者，又有由縣代征者，或委託縣屬機關征收者，往往一地有大小若干征收機關，自民國廿四年南昌行營公佈局設科辦法大綱後，於縣政府設置征收處，非有特殊或繁盛地方不得設置專局，至是除中央稅款仍自行獨立設置局所經征外，其餘稅款始漸有由縣統一征收之趨勢。但近年來日久生玩，各地更多自行設立專局經征，一若非設局不足以表示其財政之規模與成績，且設局更可藉以安置若干私人，公私相便，平心而論，吾人就專言事，尤以抗戰時期，與其征收機關的權力，能加夫，費以由縣政府統一征收較為得力，因（一）縣政府為一縣的最高權力機關，組織固定，人民向縣政府納稅，已認為是天經地義的應盡義務。（二）設局征收，有特須藉縣政府之協助，何如逕由縣政府征收處理之捷便。（三）由縣

政府經征，可用行政力量運用區鄉鎮保甲人員和地方團警，發揮人力動員的最高效用，使收入增加——至少也不容易漏。四）設局征收於人員經費均不免多所開支，何如酌增人員經費中縣政府經費，較爲節省。五）設局運隸於各十級士管機關，各成系統，不免與縣政府分庭抗禮，殊大有礙於縣制，改組織之空襲精神，六）設局經征，其主管上級機關鞭長莫及，這與縣同。縣政府又無權過問，難免有學校中飽等之弊端。但各地之所以多予調出另設專局經征者，亦有其種種，張：（一）稅有專門技術性質，尤以通過稅性質的各種稅收爲最。（二）由縣經征，被縣府挪用或延不繳。（三）縣長任事繁，難以兼顧，更不易說及認真整理。其：一、點烟盧均不難補救，如凡有關技術性質的人員，自宜招考訓練分別委派或由縣長遴選合格者委充，令軍制度成立，征收機關不經收款項，自無從挪用或延不繳，況時局非常，一切均皆集中，戰時辦事既要有權，又要有力，縣政府既係全縣主體，爲地方自治單位，權衡利害得失，自以依照新縣制統收統支之原則，所有省縣稅收均劃歸縣政府經征爲宜，即中央稅款亦應量其性質委託縣政府承辦，若是，則縣政府經徵機構應擴大其範圍，嚴密其組織，提高其待遇，並規定提成給獎辦法，使能仰事俯畜，絕其貪污之念。作者收八胆的說一句，公家因加薪提成的所耗，足可在社會貪污上得到補償，或者更因而有大量的收入增加，總之，縣政府

之統收，殆無弊而有補。且所謂地方財政，無非就縣財政，因為一切的財政，雖財源有別，但取之於民則一，亦無非出之於縣。如舉縣財政無辦法，除請中央補助外，也恐別無解決的途徑，故各級政府財源固可劃分，但由縣統一經征，實不礙於財政之收入，否則，如必須設立專局，至低亦須直隸於縣政府，亦較別成系統有利多多。

其次為縣財政之統支，過去各縣財政往往設立專款，殊覺支離破碎之現象。揆其起源，大概是某人守勢或某人登台時注意某一項政務，就設立一種專款，積久遂成定例。各有門戶，各有系統，此疆彼界，極為顯然。往往專款多者，不必即為急需之事業，其急於舉辦之事業，反而無法挹注。因之，一方面錢很多不得動用，他方面急需款而又無錢，其各種專款，又復自立征收機關，自行稅率，分裂行政，造成浪費，莫此為甚。地方長官無法斟酌利益，統籌調劑盈虛，平衡地方建設事業之發展。似此財政上之封建現象，苦樂不均，實為整頓財政改革之莫大障礙。今新縣制既規定統一收支，甚希望政府將這種有弊無利的專款制度，及時廢除，貫徹到底，不準再持有任何理由反對，俾利調度，而謀統一。

此外關於鄉鎮之財政，雖其地位為法人，但仍為縣政府執行中央法令所通過之下級機構，推行管教養衛各種事業，依然須受縣政府的指揮，而為行政系統之基層組織，即

其地方公產撥款之整理，與夫公益事業之進行，亦須在縣政府監督補助之下爲之。故規定一鄉鎮財政之收支，由鄉鎮公所編製概算呈由縣政府審核編入總概算一，以便由縣政府統籌，保持全縣財政之整體性，并免除一切流弊。此乃在鄉鎮自治能力未臻健全之過渡辦法，適合於目前地方情況之一種便宜規定。如將來地方自治團體逐漸成立，地方事業按步發展，而人民亦確有其自治之能力，自應逐漸縮減縣之財政權力，而使擴大并樹立鄉鎮之財政制度，以完成鄉鎮自治團體之財政上的機能。

第十一章 新縣制的特性

新縣制是縣政空前未有的興革，牠不是復古，也不是理想，牠所以不同於普通的法令規章，因為牠具有一般所不及的特性：

一、時代性 現在是優勝劣敗弱肉強食的時代，有強權而無公理，優而強的民族，才能生存，弱而劣的民族，必然歸於淘汰，這也是天演的公例。試看目前的歐洲，捷克波蘭荷蘭丹麥挪威盧森堡等國，皆號稱文明，且間有極廣大豐富之土地者，此次各該國對德，或不抵抗而被併吞，或抗戰未滿月而滅亡，或割地求和而降服。但在小國還可以說，而法國土地之口及一切物質軍備，原與德國相伯仲。自上次大戰後，更爲戰勝之一等強國，不圖開戰不到三個月，一次降者五十萬，被俘者一百九十餘萬，割至甘作城下之盟，立與其同盟之英國作戰，當非駭人聽聞之怪事。一言以蔽之，平時昧於國勢，未能預爲充分準備而已，以爲賴凡爾賽和約和馬希諾防戰，足以高枕無憂。因之戰端一啓，竟致一敗塗地。反之，德國自上次大戰後，整飭內政，勵精圖治，一切突飛猛進，國力充實，故能縱橫宇內，睥睨一世，所以一當民族，一定要適應生存之能力，才能夠生存。

我國對日本未有之神聖民族自衛戰爭，因為我中華民族生死存亡千鈞一髮之秋，實亦起死回生轉弱為強之絕好機會。應如何以把握此時之時光，以爭取最後勝利，其關鍵不在軍事，而在政治，不在上層，而在基礎，不但要繼續抗戰以排除民族復興的障礙，更尤在能從事基礎建設以充實抗禦侮的實力。在這狂風暴雨的大時代，所以我們展開了抗戰建國的艱鉅工作。新縣制之產生，就是基於抗戰建國的要求，以「喚起民衆，發動民力，嚴密民衆組織」入手，以「推行地方自治事業」為方式，以「奠定革命建國的基礎」，先求政治機構的充實，次謀管教養衛普遍的發展，稟「多難興邦」之古訓，作「迎頭趕上」之努力，抗戰建國，雙管齊下，以期能適應生存於偉大時代，而達民族復興的目的。

二、實際性 清末和民初均曾掛起地方自治的招牌，弄得五花八門，貧污土劣，仍是繩本加厲的統治，老百姓只嘆自治的虧，沒享著自治的福，取之於民的多，用之於民的少。自本縣與都南京以後，自治法令如毛，也學瓊鳴式的政治，懸空化，形式化，這其中不知產生了多少悲劇，增加了人民多少痛苦，減削了國家多少元氣。論理一個完整制度的建立，一定要合乎實際的國情，新縣制的產生，就是本乎這種因素，前已言之，例如我國雖然是幾個民族結合的國家，但是實際上已經自然同化形成了單一民族，構成

民族的細胞，是先由家族起點，而構成整個特國族。所以新縣制民衆組織和民權運用，都是以戶爲單位。而不像外國以公民個人爲基準。如中國軍事政治經濟文化都落後不及現代國家，所以新縣制注重在謀管教養衛的平均發展，也就是因私才管，因愚才教，因貧才養，因弱才衛。又因爲是一黨治國的國家，新縣制又注意黨政民衆打成一片，分工協作，團結一致。因爲過去基層組織不健全，所以新縣制力謀充實。因爲民智落後，所以新縣制對於民權的行使，採由近及遠，由淺人深的逐漸方式。因爲基層人材缺乏和財力困難，所以新縣制採用二位一體制。以上種種，不勝枚舉，總之，都是根據實際，注重實際，合乎科學的法則。

三、需要性 現代政治和從前政治不同，從前是以治人爲主，故有云：「政者正也，所以政人之不正也。」現代是以治事爲本，總理說：「政治是管理衆人之事」。往古的政府，是統治的組織，剝削控制衆的工具，只存一消極的不擾民，便爲善政，現在的政府是管理衆人事務的機關，而要能積極的增進民衆幸福。從前「民可使由之，不可使知之」，不使人民過問政治，今則使能運用民權以管理政府，從前使人民不知自衛，今則使人民能團結自衛。政府的作用依時代的要求而增進，環境愈複雜，生活愈進步，其作用必爲正面比例的增加。一切問題都從需要而發生，需要變，則政治的本質變，本

質變，政治組織也因而而異，措施亦自不同。譬如清朝的縣衙門，主要的角色，是刑名錢穀兩位衙爺，衙門前面，一邊是監獄，一邊是糧櫃，因其作用和目的，一件在管老百姓不見在作生意，完成一家一姓在山的統治。一件是向老百姓收租征賦，以供宮中揮霍享樂和參養一般統治的官吏。現在的政府因民衆生活上的需要而任務增繁，組織也擴大，原有的組織機能現在還感覺到不夠，舉凡政治經濟文化軍事方面都要有適當的組織機能達成牠的目的。所以新縣制之制，不是用以加強統制，而是來爲民衆謀最大而最久遠的幸福。下面對於整個的國家民族，小而對於每個村落每一個民衆，都有直接間接的密切關係。

四、統一性 過去中國地方制度太紛歧了，各省有各省的制度，所見既不相同，辦理各自有異。有人稱我國爲「無法律的封建」。固未免言之過甚，但認爲無統一之法令可資遵循，則確係事實。像這種各行其是，各自爲政，割裂分崩的現象，不特難求進步，且恐反事障礙。即與國家統一，亦不無影響。在現代完備與統一的國家，決不宜長有此種紛歧複雜現象的存在。新縣制的特性，最明顯的就是具備了統一性。如行政教育警察衛生合作的區域制，如縣和鄉鎮同爲法人，區爲縣政府的輔助機關，保甲是鄉鎮內編制。如公民的資格，縣長的職權，縣長縣行政人員之考試，甄審，訓練，任用，考核，

應免依法律的規定。如縣政府組織規程所無之機關，不得設置。縣參議員區域與職業代表產生的比例，其他如劃定了縣及鄉鎮的財源，縣財政統收統支，保之編制原有名稱爲村街墟場等類逐漸改稱爲保，縣各級組織規程施行後，各項法令與其接觸之部份，暫行停止適用，以上各條都充滿了統一精神，統一了區域，統一了各級的地位和性質，統一了縣長內職權。統一了法台，一制而歸了統一。

五、伸縮性 中國幅員之大，人文有異，有的仍滯留着濃厚的封建時代，有的已飛躍到近代社會，各地情形，迥乎不同。若打算以一個整齊劃一的型式，勉強施於各種情形不同的地域與人民，不但削足適履，行而不通，反致矯揉造作，失其本旨。但是法度上的一般原理原則，各國原有一個共守的準則，於實施的方面，則應就各地情況，予以大量伸縮的餘地，不必強硬劃一。使於一定範圍內，一定的限度內，仍能作種種的適應實際環境的活動，以期能于伸縮之中，保持統一的精神，新縣制不須有牠的統一性，而且有牠的伸縮性。如縣長的劃分，從過去三條現在改爲五條，縣鄉鎮保各級組織和員額，均依照實際情況擬定，如縣政府決定的章程，本應先由縣各級會議會議議決，如有必要時，亦可先呈省府核准執行。如劃分劃分，以十五鄉鎮至三十鄉鎮爲原則，縣的面積過大，或

有特殊情形，得分別處理。如鄉鎮和保甲的劃分及編制，以十進為原則，均不得少於六十多於十百單位。鄉鎮保甲宜採一體制，但經濟教育發達之區域中，必設國民學校長，鄉鎮中宜採二級制。保甲宜採密地方，如一村或一街為自然單位不可分離時，得就二保或三保聯合辦理。民衆學校及倉儲等機關，在保長一人為首席保長。保長和副保長應由保民大會選舉，但不得選舉商，而鄉鎮公所推定呈請縣政府委任。這都是有所指性的地方。

六、地方性 建設中國政治組織，向來是拚命擴大上層機構，與一事，則有一事的機關，舉一政，則有一政的設施。至於下層是否能担負他的使命，組織不夠應付繁雜的事功，屢試不同，往往形成倒置金字塔的形勢。新縣制是本着總理「建國築地盤於人民之上，不自政府造起，而自人民造起，一之造訓，而獨注意於政治基礎之縣政。縣、區、鄉鎮、保各級機構，均較前特別擴大充實，一直貫注到民衆身上，而且越是下層組織越緊密，越擴大，方矯前此頭重脚輕之積弊，完全建一個寶塔式之機體，至於軍事政治經濟文化的建設，也均自地方入手，由一保而一鄉鎮，一鄉鎮而縣而省，自下而上，以充實整區之國力，深植萬年有道之基。

七、組織新 過去中國數千年來，都是專制政體，只要人民不造反，能納稅，不需

要人民有組織，因此養成了人民的頹廢散漫。所以外國人譏諷中國是「劣等民族」，「一盤散沙」，「烏合之衆」，「散漫無紀」，「無組織」的國家。這雖是人家侮罵我們，但事實上，我們實無以自解，種下這種病根，愈積愈深，到今天我們四萬萬六千萬人口的國家，還要受七千萬人口的日本來欺侮。這就是人家有組織，我們無組織的緣故。現代的國家，完全是組織的戰爭，勝敗完全取決於組織。組織二字如何解釋？所謂粗，好比一東麻，搓成繩子一樣。庾謂織，好比許多紗，織成布一樣。這兩個字是借用的，繩子的力量，當然感過麻，布的力量，當然勝過紗，所以「組織即力量」。若以有組織與無組織比，一定有組織強，物固如此，人也一樣，因為有組織，便能統制，能統制，才能總動員。縣各級組織網要，本身就是一個具有嚴密組織的法令，他的內容，不但對政治有組織，而且經濟上也要有組織，不但對於各種的人有組織，而且對於土地對於物都要有組織，以便利用組織，運用組織，發生力量，產生效能。

八、教育性 新縣制不是單純的政治改革方案，而更充滿了教育性。治義務教育社會教育於一爐，開放學校的境地，擴大教育的範圍，以爲改造社會之中心。用教育通過政治機構的方式，使國民具有國家民族意識，具有自衛能力，以建立堅強國防的陣綫。使國民具有自治能力，以建立民主政治基礎，使國民具有生產的能力，以發展國家建設。

。例如設置國民學校在各鄉民衆中，在把民衆組織起來，而予以自衛的訓練，設立各級民意機關。在官立學校加以行使民權的演習。設職業訓練班，在造成民衆有生產技能。設鄉鎮中心及保國民學校，普及國民基礎教育，在養成鋤頭槍枝和筆桿同時並用手腦健全的現代化的國民。

九、建設性 新縣制既不是因循舊慣，也不是保守固有法度，更不是維持現狀。他是進取的，機動的，創造的，而富有建設的特性。檢討既往的過失，決定以管教養衛爲建設的中心目標。因爲軍務上的不足；所以才要從事軍事建設，因爲政治上的缺陷；所以才要從事於政治建設。因爲經濟的貧乏；所以才要從事於經濟建設。因爲文化的落後，所以才要從事文化建設。整個的新縣制，無處不著眼於建設，爲中國前途創新紀元，爲民族開光明的大路。

十、軍事性 總理說：「人民有兩大問題，一個是保，一個是養」，保實爲生存之要件，個人如此，國家也是如此，故古者文武合一，兵民合一。而談治國者，亦莫不「足兵足食」之是謀。乃吾國自宋以後，文武分途，文不知兵，武不知書，子弟習武，目爲不肖，以致民族萎靡衰弱，感受異族之侵略。故強國之道，當以「軍事第一」爲鵠的。新縣制創在籌備後，本管子「作內政寄軍會」之旨，以軍事部動的精神，探十進位之

願則，加緊訓練，養成其軍事之技能，使全國民衆，有秩序，有紀律，有精神，奮發活潑，積極進取，悉納于政治組織之中，軍政配合，層層節制，構成嚴密堅固之戰鬥，以爲全民族生存之保障。

十一、聯繫性 新縣制是整個的，其中包括各部門固然很多，亦各有其獨特的對象和範疇，但都是分工協作，互相聯繫：第一是黨政民衆打成一片，通力合作。第二是管教養衛合一，自縣政府經鄉鎮以至保都有管教養衛的組織和作用。第三是鄉鎮和保是三位一體，政治教育軍事三者合而爲一。第四是鄉鎮和保的民意機關與學校均含有教做合一的精神。第五是議會與行政合一，設計與執行連成一氣。所以新縣制在事權上是充分的集中，在組織上運用上，縱的方面層層貫串，橫的方面部部聯繫，經分綸合，脈絡井然，以期能在統一運用之下，發生集體的效能。

十二、革命性 我國過去縣政的腐敗，除了向老百姓要命要錢而外，一無所能，病民有餘，利國不足，人多目之爲罪惡的淵藪，其弊端之深，已非一日，大有積重難返之勢。新縣制的基本精神，不特要廓清傳統的觀念，矯正了制度的缺陷，滌除了人事的污點，粉碎了前進的障礙，摧毀了一切的惡劣勢力，積極的除舊佈新，而尤在能迅速的從事於軍事的，政治的，經濟的，文化的非常革命建設事業，以期一舉而能奠定「革命

建國」的基礎，實現三民主義。三民主義是革命的主義，所以新縣制也決不是一件平凡的體式的。在就過去富有妥協性的制度，其具有革命性，至為明顯。

第十三章 新縣制的實施

第一節 實施的原則

縣各級組織網要是抗戰建國的國策中最重要的一环，也是完成抗戰建國的大業序幕中最基本的工作，誰都知道，「縣是國之礎石，礎不堅則國不固」，新縣制之實施，實為我國奠基之壯觀，也可以說是極艱鉅而又極偉大的一座工程。

過去這種奠基典禮，也曾舉行過多次，可惜一方面因為原來設計的圖案，既欠高明，實施的方式，也本末倒置；一方面主持工程或從事工作的人，又均缺乏決心和毅力，急功近利，潦草塞責，所以空耗人力物力財力，結果一無所成。

本來我國的幅員太大了，各省的情形迥殊，有的已飛躍到近代文明社會，有的還遠處着中古世紀的落伍生活，無論政治，經濟，文化，生活習慣，社會組織，都不盡同。新縣制之目的，固然是想求全國政治經濟文化軍事各方面能夠平衡發展，但是牠的實施方式，則一定要因應各地的特殊環境與客觀的條件，才能保障新縣制的成功。

過去各上級機關，昧於實際，往往把統一如劃一當作一回事，頒行的各種計劃，不問下級實際情形如何，概依同一方式而強其適合，結果形格勢禁，徒成具文。

此次中央對於新縣制的實施，事前曾經慎重籌重的加以考慮，最初擬訂了一個極爲詳細而具體的實施辦法草案，應不盡有，極爲完備，并經過最高國防委員會議決，交行政院修訂，但是以後覺得這種辦法固然是比較整齊劃一，究竟是否與各省實際情形相合，不能預測，能適用於甲省，未必能通行於乙省，同樣乙省能行到丙省丁省，又或者格格不入。而且規定太詳細，過於剛性，不僅不能幫助法令的實施，反而無形中受其束縛，阻礙其發展，所以這個實施辦法草案，終於沒能公佈。

縣各級組織綱要已於二十八年九月十九日公佈了，但是各省如何實施，在中央不能不有明確的指示，因此復經鄭重的研究，經最高國防委員會議決，由行政院於二十八年十月十九日公佈實施原則三項：

(一) 本綱要各省應同時普遍施行，如有特殊情形之縣份，暫時不能實施者，得由各該省政府呈請行政院核定，延期實施。

(二) 各省政府應酌察該省境內各縣之人力財力，分別規定其完成期限，但至遲應于三年內，全省各縣一律完成。

(三) 綱要進行之順序，由縣而鄉鎮而保甲，至各項事業之進度，由各省政府斟酌各地方情形，分別規定。

這個原則，在使各省享有較大伸縮的自由，俾能根據地方實況，訂出切合實際容易推行的實施計劃。原則雖僅寥寥三項，實已包括了實施的區域，實施的期限，和實施的順序三點。

第一節 實施的要領

自中央頒佈實施三項原則以後，各省斟酌人力財力及地方實際情形，分別擬訂實施計劃呈請行政院核定實行，就中以四川省係於二十九年三月一日開始實施，較各省為最早，其餘各省因距離首都較遠，奉到各級組織綱要較遲，而實施計劃之撰擬及呈奉核定亦較遲，故多係二十九年下半年始着手進行。各省實施計劃之內容，有的極為詳盡，有的比較簡略。然大率對於此均極重視。不過我們要知道，政治因地域而有變遷，依環境而為轉移，因勢利導，端在制宜，所謂原則之中，必有例外，常道之內，必有變通，中央頒佈的原則，也只係原則，各省的實施計劃，也各有所本，陶侃行法，深得法外意，違背法令，固所不辭，亦為法令所拘泥，亦非所宜，貴能深涉窮處，融會貫通，始期克收推行盡利之成效。新縣制是劃時代的政治創舉，毫無成規可循，關於實施方面，究應如何以最小勞費而得最大效果，以達合理化之目的？如何運用得當，以期迅赴

事功。不蹈前此行如不行，虛偽粉飾之流弊。這末，只有採用科學的方法，所謂科學的方法，就是縮短空間和節省時間的要則。換言之就是經驗之系統的運用，和力量之經濟的統版，執簡馭繁，有條不紊。自應本此高瞻遠矚，詳籌實際，博訪周諮，以定因革損益之方。茲參酌各省實施狀況，就管見所及，提貢數端：

一、普遍實施 新縣制應當普遍實施，在本黨六中全會就會宣佈過：

「中興爰於本年（二十八年）九月有縣各級組織綱要之頒佈，期管教養衛各專項，逐層貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業確實之推進，而以訓練合格之人員，分配於縣區鄉鎮，以爲實際之輔導，於督勸民事之中，收培植民權之效。本會議認爲此一法案，乃實行憲政真實之保障，亦爲使中國造成近代國家必由之途徑，不惟後方各省，胥當全力實行，則戰區各地，亦宜排除萬難，普遍推動。」

在原則上各省都應該普遍實行，本無疑義。不過各省全部或一部份因爲有種種特殊情形，確切不能立付實施，也可由各省政府斟酌實際，呈經行政院核定暫緩施行。自縣各級組織綱要明令頒佈後，除全部淪爲游擊戰區的省分，暫緩施行外，其餘完整或半完整的省份，均分別着手實施，也有因爲少數縣分情形特殊，稍緩或暫延實行，如陝西的北部十六縣因爲行使政權困難，就列在最後，視事實之轉移，再酌定施行。河南省淪爲

游擊區各縣，亦因環境人財和財力所限，不得不暫緩實施。就中比較特色的要算浙江省。它雖有一部份的縣是淪為戰區，但是無分敵後與前方後方，同時普遍施行。各級管教審衡之組織，力求機構之合一，在戰區並以自衛為中心，教育為方法，以期造成強固堅韌之團體，進而打擊敵人。吾人對此種普遍性之實施，極表贊同，因為抗戰勝利不在軍事而在政治，健全一層行政機構，提高其工作效率，在安全區為必要，在戰區尤為必要。或有人認為新縣制是平時建國的百年大計，而不是戰時的權宜辦法，所有一切工作，非待區域完整政權能充分行使，不能逐步實施，此種主張自亦有其理由。但新縣制之基本精神，在一喚起民衆，發動民力，嚴密民衆組織，推行地方自治事業，奠定革命建國的基礎。一其內蘊亦在於彈性，自可因應環境，以定實施之方略。在注重其實質，不在攝取其形式，如縣政府之組織在安全區自可分設七科，規模較大，在戰區其任務以指揮為主，則宜本組織簡單權力集中之原則，酌量縮小，以期運用靈活。在安全區政治須配合軍事，增強抗戰實力，但在戰區則宜軍事掩護政治，先以軍事之力量，打破艱鉅的環境，排除當前的障礙，而後使政權穩同建立，才能推行抗戰政治工作。總之方式不必拘泥，惟在如何運用而已。

二，分期完成。新縣制定於限期，在最初原來是限定各省至遲應於六年內一律完

成。後來因為抗戰建國上迫切的要求，總裁又手令改爲三年，這也是本乎「總理」遺訓，出自救國救民的熱忱。完成的限期，雖然三年，但是各省境內各縣的人力財力不同，在確定的限期內，各省自可體察實際分別規定期限。不過所謂三年完成之期，係就各級組織而言，至於各級事務，毫無止境，決非短期所能濟事，亦惟視力之所及，才樹立其規模，勉力以赴，則不能急功近利，草率圖成。

甲、全國各省可以分爲同時普遍實施與分期實施兩種。同時普遍實施的，如四川省係自二十九年一月一日普遍實施，責由各專員飭令轄區各縣酌定其期限，擬具實施辦法呈核，規定第一年至少須完成。(一)充實縣政府。(二)調整區署。(三)改組鄉鎮公所，成立鄉鎮中心學校及國民兵隊。(四)甄訓保長四項，每項又包括各種工作甚夥，換言之就是新縣制之組織工作，期能於一年內完成，立意非謂不苛，第恐過於急切，不免有多曠紊亂空疏草率之弊。浙江省也是同時普遍實施，但是縣各級事業，則分三期舉辦，以一年爲一期，其進度由各主管機關按照各縣實際情形厘訂。其次福建省因爲原來地方行政已具規模，亦不分期普遍實施。

其餘各省大都是採分縣分期完成辦法，如湖南省是分三期，貴州省是於二十九年盡全力籌備，以三年普遍完成新縣制之規定，再以三年逐步分別充實其組織與舉辦各種事

業，自三十年起分爲三期，每期一年。陝西省依據文化經濟交通情形，分縣分期實施，以集中人力財力辦理，每期一年零八個月，其工作程序，係先由確立各級機構，再成立各級附屬組織，以及舉辦各種事業。河南省亦分三期，每期一年零六個月，第一期爲一二等縣，第二期爲三四等縣，第三期爲五等縣，每期內又規定其實施進度，如第一期於二十九年九月起實行，縣政府須於九月底改組，區署須於同年十二月底以前改組，鄉鎮須於三十年三月底以前改選鄉長，並將原有聯保辦公處改組爲鄉鎮公所，保甲長須於同年九月底以前改選，婦女組保長辦公處，第二三期依此類推。此種規章雖較顯明劃一，但是其缺點：第一中間空餘時間較長，第二規定期限過於版滯，恐不易順序有迅速之進展。

新縣制之實施，各省環境有殊，亦異其方式，未可強其苟同，惟此制原則上既勢在必行，爲上級指揮監督統籌之便利，及各縣步驟之齊一，似以採用普遍分期實施之方式爲宜。否則，一省有數縣提前實行，又有若干縣稍緩實行，參差不一，在整個省政府主持方面，不免有顧慮未便之處。尚能仿貴州之事先盡全力以從事籌備，再將全部工作，劃分三期，每期限定一年，普遍實施，雖緩亦速，雖難亦易，自能收短期完成之效。

三、實施程序 新縣制的實施，可以分爲兩大部份，一爲組織：就是 總理在地方

自開辦實行。其程序之先後關係如下：第一、籌備；第二、籌備委員會之新自治事業。其實施程序，在於縣政府之組織而保甲之組織。如有分區之必要，當然是由縣而區而鄉鎮而保甲。其保甲之組織，其第一步係改組縣政府。第二步為分區設置。第三步為改組縣保甲公處改組為鄉鎮公所。第四步為改組保甲公處。一級一級的一貫到底。此只是合於行政組織而言。至各級議事機關之建立，則應採由下而上之方式。與前項不同。如保甲公處成立後，應即領導舉行戶長會議或居民會議。再成立保民大會。由保民大會選出代表。組織鄉鎮民代表會。由鄉鎮民代表會選出參議員，組織縣參議會。一層一層的由下而上。由近及遠，遞統而成。關於縣區鄉鎮保各級的附屬組織，須視各地情形而定，雖然不能固定其程序，不過其能與成立各級行政組織相配合為宜。總之聯繫實施，一節省此關人力物力為標準。

但是由縣而鄉鎮而保甲。自上而下之程序，在事實上又勢有所不能，因為新縣制之建立，無論其行政組織，或民意機關，或推行各種事業，均須以戶籍明確保甲組織嚴密為前提。故縣政府組織後，所謂分區設置，鄉鎮公所，保甲公處，各級組織之建立，決非注着手。必由縣政府先以全力從事戶口之清查，與保甲之整理。由戶而甲而保而鄉鎮，遞級而升，然後視區域之大小，及有無特殊情形，決定分區設置與否，此係一種當然

應採的順序也就是 總裁所說「由易而難，爲大於微，先從基礎做起」的道理。如從前廣西省建設綱領實施的入手程序是：第一先把建設方案制定頒行，使全縣工作人員及民衆周知深信。第二根據方案需要來訓練幹部的各級首長，如縣長，鄉鎮長，尤應儘先施訓。第三由政府派遣曾經訓練者往各縣各鄉鎮，爲各級建設負責人。第四調查戶口。第五編制鄉鎮保甲。第六整理財政，籌定工作必需的經費。又如浙江省的規定「現行縣以下各級編制，應先擇保甲依次調整」，廣東省亦規定「關於區之劃分手續，應俟鄉鎮區域劃定後，依照規定標準，重新酌予調整」，是足證實施的程序，實未可盡由上而下。其他各省雖多採「由縣而鄉鎮而保甲」，亦怕先後倒置，凌亂失次，隔事又不聽不變通辦理。如某某省原「由縣而鄉鎮而保甲」，並細縣政府，後因內政編區署，但在鄉鎮公所未成立前，舊區署亦未便裁撤，故事實上，新舊區署雜然并存，頗形參差，其他各省也免不了有同樣的情形，所以在實施程序方面，一定要靈活運用，不能呆守成法，這是應當特別考慮的。

四、擇定重心，新編制，各種自治事業 民國二八年國防最高委員會聘請許多專家，組織地方自治實施設計會議，根據地方自治開始實行法建國大綱及各級組織綱要，擬定若干次的前測，最後決定了地方自治條件十四項：

(一) 編查戶口 一，原有戶籍及第一次人壽登記辦理完竣，二，繼續辦理戶口異動登記。

(二) 規定地價 一，全縣土地經勘測量及登記造有正式地籍圖冊，並經依法規定地價增收地價稅及土地增值稅。二，在未能如期辦完土地測量，及土地登記之時，辦理土地陳報，造具臨時地籍冊，全縣土地分鄉分段，大體規定其地價，並將原有土地賦稅，加以厘整。

(三) 開墾荒地 一，全縣公私所有荒地調查完竣造具清冊。二，公有荒地，由各鄉鎮公所，按屬性質分別利用及管理。三，私有荒地由各鄉鎮公所，督飭土地所有人限期墾墾，(其無力墾墾或逾期不墾者，由縣依最低地價，加以徵收，轉售於需要土地之人民，其地價得分期給付之。)

(四) 實行造產 一，因時因地，利用當地民力財力，從事公共造產，其收益充作辦理地方自治事業之用。(造產事業，舉例如下1. 農林，2. 水利，3. 漁鹽，4. 牧畜，5. 蠶桑，6. 紡織，7. 小礦業，8. 其他公共生產事業，如磚瓦窯，石灰窯，炭窯，水碾等) 二，成年男女，每年應參加公共造產工作若干日。

(五) 整理財政 一，強建財務行政制度，公庫會計預算決算及審核制度，依照規定辦

理。二，整理地方收入，各項依法收入，由縣政府整理，達到規定之程度。三，設立人民監督地方財政之制度。

(六)健全機構 一，縣政府鄉(鎮)公所及保辦公處，依照縣各級組織綱要之規定組織健全。二，縣參議會鄉(鎮)民代表會，保民大會，依法成立。

(七)訓練民衆 一，縣各級組織幹部，員全部經過訓練。二，民衆有參加保民大會一年以上之經驗。三，充分訓練民衆使用四權。四，縣公民完畢其兵役工役納稅及受教育訓練之義務。五，縣公民依照規定舉行公民宣誓領有公民證。六，在非常時期各鄉(鎮)保甲勵行精神總動員，按照規定舉行國民月會。

(八)開闢交通 一，縣與毗鄰各縣間之縣道，依照規定寬度標準，修築完成，以與省道銜接。二，縣與鄉鎮間，及鄉鎮與鄉鎮毗連間之鄉鎮道路依照規定寬度標準修築完成。三，縣與縣間縣與鄉鎮間及鄉鎮與鄉鎮間之電話網設立完成，並與省長途電話連絡。四，全縣養路組織之設置。

(九)設立學校 一，每保設國民學校(於必要時得聯合二保或三保設立之)。二，每鄉鎮設有中心學校。三，縣或區設有六年制之中心學校。四，保國民學校附近，鄉鎮中心學校附近，均設有民衆訓練運動娛樂遊息場所。五，學齡兒童入學者，

達全數百分之八十以上。六、失學男女成年入學者達全數百分之七十以上。

- (十) 推行合作 一、每保設有合作社，或合作社分社（於必要時得聯合二保或三保設立之）。二、每鄉鎮設有中心合作社（保合作社得加入鄉鎮中心合作社為社員），於必要時得聯合各合作社，得設保分社。三、每縣設有合作社聯合社，（於必要時，一或二以上之鄉鎮中心合作社亦得設立聯合社。四、各級聯合社，附設儲蓄農倉，或正式倉庫，辦理儲押，流通金融，賑濟民貧。五、發展生產運銷消費保險信用等各種合作事業，並以合作方式，從事公共造產，（於必要時，得成立專以經濟某種事業，為組織範圍之合作社及聯合社）。六、確立縣合作指導制度，並提高合作指導人員之智識技能及職權。

- (十一) 辦理警衛 一、警保聯繫辦理完成。二、每保鄉鎮壯丁隊，每保壯丁隊訓練完成。三、縣境內治安良好。

- (十二) 推遷衛生 一、鄉鎮保公共衛生場所之設置（如菜市場，公共浴場公共廁所等。二、每保有簡便藥箱。三、每鄉鎮設有醫務所，（於必要時，得聯合數鄉鎮設立之）。四、每縣至少設一衛生院或衛生所。

- (十三) 實施救恤 一、所有老弱殘廢孤獨傷病婦孺無所歸宿者，由本地方之鄉鎮

或保負責收容安置妥爲管理，不使遊蕩流落。二、死亡掩埋，疾病醫療等事，無不屬處理者。由保辦公處或鄉鎮公所負責辦理。三、統一並改善縣及鄉鎮之救濟或慈善機關。四、監督並改善各地寺廟祠宇產業。使興辦各種社會福利事業。

(四) 新生活 一、烟毒禁絕。二、改良風俗，革除惡習。三、獎勵節約及儲蓄。四、使人民生活在衣食住行娛樂中，合理化，紀律化，明禮義，知廉恥。五、調解紛爭，和睦鄰里。

以上只係地方自治 自籌備建政完成必經之階段。至完成後之制度，建國大綱中已有指陳。應將將來再行詳爲規定。但最要之四項，每項中又包括了若干項，按照各項工作的性質，則不外管教養衛四大要政。如編查戶口，健全機構，是屬於管的方面。如設育學校，訓練民衆，實行新生活，是屬於教的方面。如辦理醫衛，推進衛生，是屬於衛的方面。如規定地價，開闢荒地，實行造產，整理財政，開闢交通，推行合作，實施救恤，是屬於養的方面。除其中如健全機構，及其他各項內中屬於組織方面，與財政及人才，應於籌備時期，着手籌辦外，其餘均屬事業範圍。

這些項工作，都有他的聯繫性，重要性，既不許割裂，又不可偏廢，同時並進，姑無論當前的人力財力不可能，勉強爲之，也是樣樣辦的通，樣樣辦的鬆，能勞而一事無

。何者應先！何者應後？何者應緩？何者應急？何者應特別注意？何者可以稍緩進行？必須選擇重心。以其所急，緩其當緩，盡先實施，全力以赴，樹立新政的楷模，然後將其事業，分別配合推行，方可計日成功。

一般研究實施新縣制專家的主張，雖間有出入，但異曲同工，殊途同歸，歸納言之，均以戶籍與地籍、教育與合作，為新縣制着手的重心，如治絲得其端倪，其他各項，自能秩然不紊，漸次顯出其成績，不過這四項要政，也有其先後的程序，本來政治的作用，就在發揮管的效能。管是新縣制的開始，各種事業的推行，須在合理而健全的行政機構運用之下為之。所以設立了新縣制之機關——主要的是縣政府，以後最重要的，就是戶籍和地籍之整理。人民和土地是立國的要素，施政的對象，建國大綱規定各縣籌辦地方自治之條件，亦以「全縣人口調查清楚，全縣土地測量全竣。」為前提。過去我國的人口和土地，向無確切之調查與統計，致一切施政均失其憑藉。新縣制的事業，經緯萬端，必先將戶籍與地籍整理明確，始足以言組織訓練，與運用廣大之民衆，始足以言發展各種地方建設事業，是戶籍與地籍為新縣制之中心工作。殆為舉世所公認。惟戶籍與地籍之整理，二者亦有先後。戶籍宜於縣政府改組健全後，即應盡全力，從事徹底整理，認真清查，使人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，保必歸鄉鎮。由下而上，逐

級樹立甲保鄉鎮之各級政治機構，完或縣以下行政組織之系統。次再開始整理地籍，其方法：治本莫如土地測量，但非目前之財力人力所能舉辦。惟有先採治標辦法，舉辦土地陳報，樹立清理地籍之規模。地籍整理較戶籍整理為艱鉅，戶籍可隨時局部整理，地籍則須縝密籌劃與相當之準備，此二者不同之點。

再次教習新縣制的方法。為啓發民智，提高社會文化水準，推進地方自治，首在發覺教育，以改善人民精神方面之必備條件。所以地方自治開始實行法中，列「設學校」為重要的工作，故應盡最大的努力，於鄉鎮及保分別設立中心及國民學校，使兒童婦女成人，咸能入學。並組織民衆，訓練民衆，以深植改進政治完成自治之基礎。同時一面着手推行合作，實行造產，改良人民之物質方面之生活水準。從來政治的推行，惟有與人民的經濟利益相配合，才能順利實行，因為養是新縣制的基礎，所以必先致力於此，方能使廣大的民衆，深刻認識新縣制與本身的密切關係，而羣起擁護與力行。

此外尚是新縣制的中心，在抗戰時期，尤其是接近戰區的各縣，需要提前辦理警衛，組訓民衆，培植地方武力等等的工作，這也是因地因時而言，不能固執一定的方式。以上數項，是新縣制的基本工作。其他或與上項配合實施，或係經常辦理，惟在因地因時各得其宜，因勢利導，運用得當，自可收水到渠成之效。

五、集中力量 實行新縣制，是當前唯一的工作。事極艱鉅，非幾個人的能力，所能完成。必須各界和全體人民，共同負責，向一個目標前進，決不許各自為政，各行其是。惟是政令之推行，必須以時代為取捨，以民意為依歸，斟酌輕重，權衡緩急，擇要興辦，始可確收實效。過去我國之政令，缺乏通盤的籌劃，既多而又寡當，自中央到省各級政府，每開一次會，議決的案件，連篇累牘，就有不少新的政令新的辦法，分別令行。於是舊的尚未盡廢，新的又覺日增，結果，政令是政令，人民是人民，政令和人民，不發生水亂交融的作用，徒貽「百廢俱舉，一事無成」之譏。這種政治，是脫軌的，浪費的，不切實際的，無結果的。「無為而治」的政治思想，固非今日所宜有，但是花樣太多，亦是徒勞而無補。荀子說：「目不兩視而明，耳不兩聽則聰」，所以當前的政令，應當儘量簡易化。因為「簡」才可以集中力量，「易」則足以暢行無阻。新縣制是鞏固國基，挽救危亡的唯一寶典。也可說是當前最迫切最需要的政治建設。其重要性不殊於蘇聯的五年計劃，尤過於日本的明治維新，在整個國策和事實要求之下，政府當局須以堅決的勇氣不顧一切之浮議，對目前的政令嚴格的加以審查，將（一）根本不合國情的，一律裁廢。（二）過於理想的暫時停辦。（三）現在不急需的，令飭緩辦。（四）非有特別必要，不得任意興辦新政。而確定實行新縣制為舉國一致的中心工作，不圖

形式上的好看，而重平實質的充實。然後全國上下才能不作無益以害有益，精神一貫，集中力量，始可望其澈底完成。

六、確維立法尊嚴 國人向沒有法的觀念，以為法制是隨便，由我而立，由我而廢，例如過去上級機關，所頒行之政分，因無全盤之籌度，有時舉措不定，動輒反覆，往往在執行途中，忽可奉令停止或變更，或自食其言，或自亂其例，或自紊步驟，朝令夕改，前後每不能一貫，不惟構成行政上之重大浪費，且最足以喪失下級人員與民衆對政府之信仰，影響政治建設，莫此爲甚。昔管子曰「我喜可抑，我怒可窒，我法不可離商」，又鞅變法，有初言法使者有言法不使者，商鞅謂曰，「此皆亂法之民也，盡遷之邊」，至是民只知行法，而不知議法，斯二士者，爲往古之有數政治家，蓋「法之不行，自上犯之」，新縣制乃三民主義之初步實施方案，亦可謂本黨政治措施之試金石，不特關係國家興衰，抑且繫乎本黨整個之政治生命。政府立法，既熟籌審慮於先，一經頒行，即須貫徹實施，自不可輕予變更，故凡綱要所未規定之機關，無論有任何理由，均不得任意添置，凡綱要所規定之事項，縱有任何困難阻礙，亦必本諸既定方針，毅然執行，以維立法之尊嚴。

七、貫徹上下 新縣制以革新縣政入手，而以樹立抗戰建國之基礎爲目的，但過去

縣政之不良，固其本身缺陷過多，但上級之指揮監督機關太多，指揮監督權之運用，又未盡合理，與夫同級機關配置之不當，亦實爲原因。如以往分權之外，分權，駢枝之外，又駢枝，系統不明，權責不專，有時一件事，許多機關過問，有時一件事，又不知歸某機關主管，複雜紛歧，矛盾衝突，不一而足。本來國家的政治機構，應健全其正規的行政組織——縣，區，鄉鎮，保，甲，力求簡單化，一元化，舉凡國家的一切政事，都可由這正規的系統去處理，不應另立系統，造成紛歧的現象。況且就實際工作的情形講，無論成立了多少駢枝機構，每一件需要向人民接觸，或施之於民衆者，無論事的大小繁簡，還得非通過正規機構——縣，區，鄉鎮，保甲各級人員的手不能成功。所以別立系統駢枝，旁出，贅瘤等機構，除了浪費，矛盾，複雜，紛歧，衝突，徒增正規機構的困難而外，實多積極有利的作用。一個政治組織乃係一個整個有系統之組織體，縣各級組織，並非孤立而存在之單位，今只對縣政各級正規機構予以部份之改革，而忽視上級同級機關之配置與活動之妥當性，要不足以盡改革之能事。故縣之上級機關如省，省之上級機關如，次，所有一切駢枝旁出非正規機構，均應連帶予以切實改善調整，其與省縣職掌有關之事件，予另外設置其相同性質之機關。趁此貫徹上下，以期全部組織健全，權力集中，系統嚴明，機能一致，以符革新政治之新章。

八、縝密設計 設計工作，軍事上叫做「參謀」。古云：「謀定而後動」。凡事「不豫則廢」，可見事前之計劃，是非常重要的。縣各級組織綱要，體大思精，為全國通行之大法，各省之實施計劃，所列之附屬法規，及各項專業之方案，尤千頭萬緒，錯綜複雜，宜如何理論與事實兼籌並顧，上不背于根本原則，下應地方需要，因勢利導，按步實施，均有待於專門研究，認清時間和空間，估計數量和質量，預為設計。又中央各院部會，省之各廳處部，對於新縣制事項，均有主管，過去各自為政，不相為謀，宜如何聯繫運用，弛張不二，以期協同動作，步驟一致，亦須注意謀統一之籌劃。在中央於行政院，已設置縣政計劃委員會，擬訂審議各種新縣制法令。但各省雖係民政廳主管，實多與其他廳處有關，亦有設置設計組織之必要。如河南省設置新縣制實施設計委員會，由主席指派各廳處主管薦任以上人員組織之，凡有新縣制之章程，均由該會起草審議，再行提出省政府委員會決定，是不特克收集思廣益之效，抑且可以促進各廳處立法上之聯繫，此種組織，殊足取法。

九、提前準備 總裁說：「周密的準備，就是成功的秘訣」，準備是一切成功之母，但準備是動的，不是靜的，是創造的，不是固守的，是積極的，不是消極的，有良好的準備，才有良好的收效，這是科學的法則。新縣制是件不尋凡而又極艱鉅的工作，斷

不宜率爾將事，又不許因循貽誤。如規定三年完成，國始一年要到什麼程度，開始一個階段要做什麼，這是時間的考慮。至於某些地區，怎樣做，某些地區，是否應提前或延後完成某些工作，這是空間的考慮。在這規定時間範圍以內，量的發展是怎樣，質的要求是怎樣，也都要加以考慮。所以在全省實施，前或某縣實施之前，都要顧慮到客觀的環境和主觀的力量，預作種種的準備工作。所謂準備不外（一）關於經費準備，（二）人材的準備，（三）財政的準備三項。如貴州省定自九年為籌備期間，專從事於人員之培養與訓練，地方財政之整理與籌措，自卅年起再開始實施。又如陝西省分爲三期實施，第一期於二十九年一月起實施。其第二三兩期縣份之準備事項，應於第一期完成。這種實事求是尚未雨綢繆，均是切合時宜，而且配備得當，雖緩亦速。要知道事實上新縣制的各項工作，不一定實施新縣制才應舉辦，有的就是平時也應當舉辦。如因國民大會的普遍舉行，保民大會也可提前舉行，爲抗戰的當前需要，衛生設備，國民兵的組織，合作社的組織，國民教育的實施，也未嘗不可提前準備與實施，但是有一點應當注意，就是這些工作的準備一定要顧到與將來新縣制的組織相適應，以免將來的多事紛更。

十講習與宣傳 一個艱鉅而又偉大的制度的建立，或救國救民的新政的創始，要打

算推行盡利，迅赴事功。一定要負責執行的人員，和廣大的民衆，先有深刻的認識與了解，由深刻的認識了解而有了真確信仰，才能使他們力行與擁護，產生了偉大推動的力量，水到渠成，一往無阻。從前王安石的變法失敗，一方面是執行的人沒信心和決心，而反端端肥己，一方面是一般民衆不了解不信仰；甚而不滿意新法，阻撓其實現。所以講習與宣傳，不但減少推行的障礙，且可增進實施的效能。試看廣西省推行建設綱領，起初時候，第一步就是先把建設方案制訂頒行，使全省工作人員及民衆週知公信。而且要求每個工作人員，大家徹底了解以後，意志才能一致，思想才能統一，同在政府領導之下，各盡所能的向着光明的前途努力邁進。蘇聯的五年計劃的宣傳，尤其來的廣大而深入着每個國民內心的信奉。所以新縣制應當在實施之前和實施的時候，要用種種的方式，傳播到民間去，必須如此，我們的新政才可以成功。茲擇錄河南省的宣傳辦法如左：

- (一) 各縣政府，應召集全體職員及所屬各機關團體職員，舉行實施新縣制講習週，每日由縣長秘書及各科科长，輪流講解實施新縣制各種問題一二小時，並搜集有關新縣制各種法令文告輪流閱讀。

- (二) 各縣縣長應召集區長聯保主任以上人員開會，對於新縣制意義及實施要點，詳

切講解，並由區長或聯保主任對於所屬保甲長開會講解。

(三) 縣屬各機關團體學校及區署鄉鎮公所（或聯保處），應分別利用國民月會或其他的集會宣傳講解。

(四) 各縣政府應會同縣黨部青年團部及公私立中等學校組織宣傳隊或採用其他方式擴大普遍宣傳。

(五) 各縣區署鄉鎮公所保長辦公處，於改組時，應分別舉行實施新縣制宣傳運動。

(六) 各縣政府應將有關實施新縣制各種醒目標語，繪畫於城鎮鄉通衢壁間。

(七) 各縣政府及所屬機關區署鄉鎮公所保辦公處均應製掛新縣制有關各種圖表。

廣東省也訂有宣傳大綱，較以上爲具體，附錄如左：

(一) 縣各級組織綱要與公務人員：縣各級組織之直接實施者，爲公務人員，對於綱要之精神，實施之意義，應徹底了解，然後執行計劃，方不至茫無頭緒，同時應日加檢討，操守是否可爲民衆矜式？才力是否不愧國家付託？並須設法克服困難，開展工作，「戰戰兢兢，如履薄冰」，就是公務人員在實施縣各級組織綱要，所應具的態度。

(二) 縣各級組織綱要與文化青年：政治是管理衆人的事，縣各級組織綱要之實施

，衆人都有責任，衆人都要有正確認識。文化青年對於綱要，應利用種種方式，開揚宣傳，無論用文字方式，言語方式，或藝術方式，必求普遍，必求深入，文化青年在政府為喉舌，在民衆爲首腦，使上情下達，這是文化青年應負的使命。

(三)縣各級組織綱要與鄉村農民 地方自治之基礎在農村，由縣各級組織綱要所發生之權利義務關係，十九爲鄉村農民。鄉村建設之對象，爲農民，鄉村建設之主體又爲農民，推行綱要在謀鄉村農民福利，鄉村農民對於綱要實施，不祇要明瞭其意義；更要協助政府；而且要參加努力。

(四)縣各級組織綱要與工商民衆：縣各級組織綱要之基礎在鄉鎮，構成鄉鎮之組織，除了農民就是工商各界民衆，關於整理財政，推行合作，開闢交通，救恤衛生等等，農工商民衆均有密切關係。工商民衆，對於綱要，同樣要有認識，同樣要協助政府，同樣要參加努力。

(五)縣各級組織綱要與抗戰軍人：抗戰與建國，并肩前進，政治與軍事配合，爲當前急務，過去地方政治，軟弱鬆懈，不能適應戰時要求，負起戰時使命。縣各級組織綱要之實施，在使地方政治成爲戰鬥堡壘。凡我抗戰軍人，當希望其早日成就，我們要瞭解民間疾苦，我們要了解民衆力量的偉大，一方面要披荆斬棘，剷除障礙，一方面要

努力關心建設三民主義的新中國。

(六)縣各級組織網要與婦女同胞：地方政治是衆人「共有」「共享」「共管」「共贊」的。「衆人之事」。佔了國民半數的女同胞，也應有「共有」「共享」「共管」的權利和義務，過去人們以爲婦女不應對國家負責任，這是錯誤的。縣各級組織網要的實施，是婦女抬頭機會了，編查戶口，應有婦女的姓名，厲行新生活等等，婦女應負重大責任，至於生產建設，教育訓練，現在也不能把婦女除外了。

(七)縣各級組織網要與國民黨員：總裁訓示「在管教養衛共同專業範圍內黨員負責宣傳，倡導和促進的責任，地方政府負着執行的責任，一體兩面，不唯各不相犯，而且齊頭并進，協力合作，彼此互相關係，就如一部車的油(黨)和推進器(政)一般」。「主義不行，黨員之恥」！國家的環境和人民的期望，再不允許我們因循遲誤了。

十一、督導與考核 行政監督乃促進政治有力的方策，其方式不外文書的與實地的兩種，文書監督，就是注意下級的書面報告，但是人習察過飾非，多不實在，實地的關係人實地考察，比較可靠，過去上級機關，對於下級的監督多以文書爲主，每辦一事，便三令五申，嚴詞催迫，聽實隨之，或以軍法從事，或令出甘結，乃行之既久，司空見慣，悉等具文，而各上級機關，亦以書面工作爲主，大部職員，整日忙做官樣文章，應

付上級，此種積習，影響實鉅。卽偶或派員實地考查，亦只能爲消極的觀察，而不能作積極的督導，沒有發揮其實際的作用。此次實施新縣制，爲我國政治奠基壯觀，不能圖爲過文已辦。命令已行，就可達預期之成果，必須由中央督導之於省，由省督導於縣，由縣督導於各區鄉鎮，分別派員，厲行逐級督導，以收綜覈名實之效。

監督之作用，在於獎懲，而獎懲之實施，必須依據考核之結果，此乃一貫之運用，新縣制爲當前要政，自應列爲中心考成。故在中央應以之考核各省，各省應以之考核各縣，各縣之應以之考核各區鄉鎮，分別按照進度及事項，定其比例標準，依據實地督導考核之報告，並參酌其工作報告書，與平日呈報文件，每半年或一年綜覈其成績，評定其等第，而嚴予獎懲，務使人人重視此項覈鉅之工作，與以往政治之更革不同，絕不容敷衍塞責，否則必受淘汰，咸能竭全力以赴，始期名實相符，日起有功。

十二、補苴與改進 政府的建設，比不了軍事的進展，政治現象，錯綜複雜，不容易有迅速的進步，軍事作戰，在短期內就可決定勝負，何況新縣制是件艱鉅而又偉大的工作，決非一舉手之勞，可以圓滿的成功。我們考核獎懲，就是因爲比較有成績才獎，因爲做的不切實或程度不夠才懲，雖然經過了一度的努力，還未必預如所期，政府爲實事求是貫徹始終，一定更要隨時予以補苴糾正，務期巨細靡遺，確合要求。但是補

直糾正之後，仍要不斷的監督與指導，考核與獎懲，連續運用，精益求精，這是上級行政機關應採的方式。不但對於推行新縣制，應當如此，就是推行其他政令也要如此，才能不蹈前此的虛偽粉飾的毛病。

還要知道，新縣制固然是劃時代的政治方案，其周密完備為前此所未有，不過計劃仍是計劃，而各省所擬的法令章程，此雖然是煞費攷慮，小心翼翼的構成，不過在實施過程中，是否完全適合？而實施運用內方式，恰當不恰當？必預在經驗中找教訓，心得中求發明，然後根據改進，才能使新縣制臻於美滿，止於至善之境，不過實施的方式，下級儘管酌量決定施行，至於有背中央及省之法令的時節，則要呈請採擇統籌研究改進，庶於變通中仍含有統一之意。

總之：新縣制是具備着進步性和實踐性，一方面保持行政演進崇高的理想，一方面要適合當前地方環境內需要，今後的推行，是失敗或成功，其關鍵不在制度的本身，而在全國上下對於它的真諦有無充分的認識，實施辦法有無合理而詳盡的規劃。又總議的主管機關與推行政令的要領講過：「一事未辦之前，要有計劃有準備，正辦之際，要有步驟，有條理，辦完之後，要檢查，要改進」。「養成澈底執行命令的習慣，對上級命令要研究體會，並且根據本身職掌，針對環境，規劃成實施方案」。以上諸的非常精

關，不但可爲我們實施新縣制的準繩，也可說是一切事務成功的秘訣，果能拳拳服膺，善於運用，一定裨益良多。

新編 國語 文法

三〇

第十四章 新縣制與新風氣

第一節 新風氣與新政

曾文正公說：「竊觀古今大亂之世，必先變亂是非，爾後政治顛倒，災害從之……」我們民族今日遭受空前的災難，固然是由於外在的種種原因，但是「物必自腐，而後蟲生」，溯本窮源，由來已非朝夕，主要的還是社會風氣的敗壞，這是不可否認的科學因果律。

風氣在個人叫做習氣，此種習氣的養成，常是基於種種客觀事實的反映，積久主觀上的心理，與日常生活發生了水乳交融相適應的狀態。無論這種心理，與社會文明的進化，有無阻礙，因習為故常，也不以為異，所謂「習俗移人，賢者不免」，就是這個意思。集合了大眾的習氣，「積習成風」，便成了一種流行的共同風氣。假使真知真覺為改造社會，違反了這種風氣，就不免「國人皆曰可殺」，淪為社會的公敵。如宋朝王安石石的變法圖強，本來極切合時要，可惜當時的風氣太壞，竟因一般毫無遠識的士大夫羣起反對，而慘遭失敗。清朝的康有為梁起超的主張維新，又何嘗不是切中時弊，也終為

守舊派所摧毀。自北伐完成以後，政府毫無時無刻不想積極建設，謀改進，謀刷新，方案不可謂不多，有的也不能說不完備，所用的人力財力更不能說少，結果不但成效甚微，反而徒然增加人民的痛苦和國力的消耗，這也是「陽春白雪，曲高和寡」，社會上風氣頹廢，沒有大衆擁護與力行的緣故。

「革命先革心，變政先變俗」，心理建設是一切建設的基礎，轉移風氣是一切事業的原動力，古人說：「攻心爲上」，總理說：「國者人之積也，人者心之器也，而國事者人羣心理之現象也，是故政治之隆污，繫乎人心之振靡，心之爲用，大矣哉」。總裁也說過：「要救國家，就要先救民，要救國救民，非先改革心理不可」。又說：「世界上一切奮鬥之成敗，視乎精神之強弱消長以爲斷」。

所以實行新政，最重要的就是改革個人與社會上一切的惡習慣，創造相適應的新風氣，來普遍造成新政成功的社會條件。歷史上證明，一個新時代政治的開始，都要先有掃除舊習轉移風氣的工作。新縣制是中國數千年來縣政從來所未有的革新，是偉大的政治建設方案，如果不把舊的心理滌除淨盡，而來建設新的風氣，結果，仍是不免和王安石與康樂的變法維新一樣，和十幾年來的歷史重演一般。

第二節 滌除舊心理

「上有好者，下必有甚焉。」「法之不行，自上犯之。」社會的風氣敗壞，人羣心理的頹廢，並不是民衆的心理不好，乃是政治的現象不景風，影響了社會大衆的心理。如齊桓公好服紫，一國盡服紫。鄒君好服長纓，左右皆服長纓。楚莊王好細腰，宮中多餓死。明清朝廷提倡八股，士人競習八股。魏晉士大夫專講清談，所以社會風氣萎靡。古來的史實很多，如做長官的喜歡「拍馬屁」，左右皆寡廉鮮恥之人，長官能苦幹，實幹，左右亦必堅忍耐勞之士。假使政治中人，人人能革心，時時能革心，事事能革心，政風好轉，凡有良法善制，一定是皆可兌現，不期然而然的有偉大的成就。

那麼，究竟那幾種心理是推行新縣制的障礙而在必除之列？主要的不外如左：

一、自私心理 自私是國人的通病，一切以自私自利爲出發點，圖近利而無遠慮。一般人趨利尚勢，有錢者雖爲搜刮所得，未嘗不受人到處歡迎；有勢者雖寡廉鮮恥，也未嘗不到處受人恭維，做官不以服務爲目的，而以奪取爲目的，只知爭權利，爭地位，樹派別，創系統，殃民肥己，利之所在，無不爲之，有義務有責任則工於推諉，毫沒國家民族的觀念，因政府任何救國救民的善政，盡變爲漁利發財的機會。

二、保守心理 這種人只知道過去的「文物典章」，都是「金科玉律」，懷憶古代的聖人學說，甚至開倒車，提倡復古。如有人談到現代的潮流和應有的政治措施，每引經據典牽強比附的說：「從古老早已經有了，只有能照舊實行，就可經世濟民而有餘。」因而他一貫的主張是「祖宗成法，不宜更張」，對於現代的任何善制，都不發生信仰，甚而消極的反對。

三、消極的心理 我國先民富有積極創造精神，建立了東亞文化的「宗邦」，四鄰民族，文化低落，都不足與中國分庭抗禮，凡有戰爭，也無不被我們征服，稱臣納貢，「萬國衣冠拜冕璫」求賜封號，均以中國為天下之中心。可惜自秦漢以降，佛老盛行，佛之空，老之無，南北朝之空談，兩晉之苟安，宋朝理學叫人主靜去動，存理去慾，消極心理，浸淫於整個社會，「以供默保立為明哲，以柔順守身為賢能，以直言危行為狂妄，以中立守道為凝滯」，「既明且哲，以保其身」，父訓其子，則曰：「毋介直以立仇敵，」兄亦誡其弟曰：「無方不可以買怨尤，」因之「國多齊沓之流，士保容容之福，」先民固有的積極創造精神，至此一落千丈。大多數人都是存着悲觀的心理，混一天少一天，只圖個人的清靜無為，而無積極的進取，呼之左則左，告之右則右，不呼不告，也不左不右，視「因循」為老成，以「含糊」為寬厚，有志者欲有所創施，非目之為「操妄喜事」，

「即斥之爲「變古亂常」，以維持現狀爲已足，整個的社會充滿了奄奄待斃的氣象。

四、虛偽心理 根據過去的事實，國人不但善於說謊，而且慣於作偽，上以偽騙下，下以偽事上，同輩以偽交，人大習偽，莫知其偽，整個的社會，充滿了虛偽，敷衍，敷衍，搪塞的風氣。所有新政的敷設，無論如何正大，如何堂皇，理論儘管頭頭是道，說得振振有詞，實則只爲表面，虛應故事，「只聽樓梯響不見有人來」，「一緊二催三不管」，仍脫不了「被糊政策」，認爲無足輕重。以「吹，拍，騙」爲進取之階，以「拖，推，攔」爲服官之計，言不願行，爾詐我虞，以實事求是爲傻子，以矇蔽造假爲靈手，以宣傳爲工作，以捏報爲本領，一切政治措施，多半成了假公濟私的工具。有一外國作家，曾發表這樣一段話：

「中國政治的洋洋大文，像盧騷的懺悔錄，滿紙是仁義道德，而骨子裏却什麼體面的事都做，他一面草菅人命，一面卻大談其孟子的不忍人之政，一面侵吞修堤築壩的公款，洪水之來，使農民流離失所，而一面卻大貼其佈告，對下屬則責成他們的務須廉潔從公，對民衆則表示他的痛癢在抱。」

這種寡廉鮮恥的國家民族之靈，真是滔滔者天下皆是。至於官吏的貪污，唯一的把戲是舞弊。夫弊而能舞，很可想像得到，一定是神出鬼沒的不可捉摸思議。所以外國人

說：「中國是舞弊的藝術國家」，在我看來，中國的官吏，大多是「伸手包攬」，外裏「打腫臉裝胖子」硬做賢明，骨子裏都是「欺世盜名」無惡不作，如此政治，又何異於一個大騙局！

五、敷衍心理 因為政風的虛偽，而又形成了敷衍的心理。以作官愈久的人愈甚，為類人在作事上惜精力，專意在作官上用功夫。對於中國法令的變遷，有的人一件一件從頭到尾能背的很熟，深知道每一次的法令頒行之初，上在者都是「苦口婆心」，文電夾纏的雷厲風行，甚至「殊堪痛恨」，「殊屬可惡已極」的痛斥和責罵，儘管是「言之諄諄」，而他們依然是「聽之藐藐」，有如鄧綰的「笑罵由你笑罵，好官我自為之。」的態度，結果都成了不能兌現的官樣文章。縱或逼不過去，也只有「奉行故事」紙片上轉一轉，報一報，「行知不行」，多半榜詞通衢，無人光顧，或歸入檔案，壽終正寢。

六、畏難心理 天下事無論大小，斷沒有不勞而可以有所成就，事業愈大，其困難愈鉅，亦必為比例的增加，這可以說天經地義的道理。只有能貫徹始終能克服困難，打破艱鉅的，才能有偉大的成功。國人作事大都畏難苟安，避難就易，畏首畏尾，往往辦一件事，不云人才缺乏，經費無着，便曰環境惡劣，文化落後，而束手無策，坐待成敗。或者始勤終懈，起初尙能認真勇於將事，假如遇到一點意外的阻礙或挫折，竟心灰意

冷，功敗垂成。或見異思變，朝令夕改，或積久生玩，半途而廢，很少能有一往直前，再接再厲，非達到目的不止的。所以十數年來新政雖多，結果都因畏難而成泡影。例如執行國家堂皇的政令，本是官吏的天職，可是一般人多抱「爲政之道，不得難於巨室」的主張，其真能「執法無私」毫不徇情忠剛正直的官吏，幾百不一見，我國政治之不上正軌，此實一大癥結。

因爲普遍了自私，保守，消極，虛偽，疲玩，畏難的心理，所以才有自私，保守，消極，虛偽，疲玩，畏難的風氣，這幾種不良的風氣，實爲推行新縣制絕大的障礙。其危害國家民族的生存，比敵人有形的飛機大砲還利害千萬倍。過去我們多少的法令規章，都爲他宣告了無期徒刑。多少民衆的幸福，都爲他付諸流水。所以實行新縣制，首先要將這種不良的風氣，澈底排除淨盡，然後才足以言新縣制的成功。

第三節 建設新風氣

舊的風氣，須要排除，新的風氣，更需要建設。這就是所謂轉移風氣的工作。轉移風氣，必須確立轉移的目標，這就得建設新的風氣，風氣的形成起於心理，建設新風氣，當然也要從心理建設入手，療前毖後，我認爲當此實行新縣制，非先建設左列幾種心

圖不可：

一、公心 國家民族是我和他人組織而成，凡國家民族之事，就是我分內的事，國家民族的利益，應高於一切，凡與國家民族有利益之事，即犧牲一切私見，私心，私利，私益而不惜。新縣制是奠定革命建國基礎的寶典，是復興民族實現主義有力的保證，我們要本著「大公無私」的精神，熱烈的擁護去實行，不許有一點私的企圖，不能有分毫私的慾望，祛除以往「升官發財」的觀念，而代之以「公忠體國」的心理，以「自私」為可恥，以「大公」為榮耀。人人能「國而忘家」「公而忘私」，蔚成風氣，不但新縣制確能達到「奠定革命建國基礎」「復興民族」的目的，而且可以更進一步，促成「大同世界」的實現。

二、信心 總理說過：「吾心信其可行，則移山倒海之難。終有成功之日，吾心信其不可行，則反掌折枝之易，亦無收效之期」。新縣制是時代的政治產物，是最完備最適合空前未有的建國方案，我們必須澈底認識它的立法淵源、特性、和優點，一致效古人的「擇善固執」，共同在心理上建立堅強顛撲不滅的信念，不容稍存猶疑觀望的態度，這是實行新縣制起碼應有的心理。

三、誠心 總裁說過：「新縣制為組訓民衆，增進民生，實現主義之有效善制，其

最大前提，厥在實施辦法之確實，與各級主管精神之貫注，必須先將上級敷衍下級粉飾之病根，澈底掃除，而後一切制度，乃能促進至善之境，所謂「確實」和「貫注」就是誠，「敷衍」和「粉飾」就是不誠，能夠誠心實意去奉行，才能促進至善之境。所以對於新縣制只有信心還不足，必須繼之以誠，言必行，行必果，崇實去華，實事求是，一掃過去「模糊政策」之積習，古人所謂「精誠所至，金石為開」，則新縣制必能澈底實現。

四，決心 總理說：「吾志所向，一往無前，再接再厲，終能推翻專制，建立共和，」決心是一切事業成功之母，只要有決心，任何艱鉅的事業，沒有不可以達到目的，尤其是實行新政，非有決心，不足以克服一切阻礙，因為任何社會制度，都有相隨的社會習慣和相附的感情，一般人的心理，總是有些戀舊，不喜歡變更背乎舊的習慣。且有權勢的人，因維護他既得的利益，更不欲有所更張，所以一個新的制度創始，一定不免有慮或無意的發生種種阻礙。新縣制是嶄新的政治制度，是非常的政治建設，意思到的，必定困難很多，此就客觀社會的情形而言，至於新縣制的本身，所需要的人力和財力，在材財貧乏的今日，也是不可否認的難點，如果畏難不前，就永無實現的一日。

總裁會訓切的訓示我們說。

「保守」，「消極」，「虛偽」，「疲玩」，「畏難」的心理，更可以進一步，建設「大公無私」，「積極進取」，「誠實無偽」，「勇敢負責」的風氣。

第四節 轉移風氣的途徑

俗云「去山中賊易，去心中之盜難」。呂叔簡說：「變民風易，變士風易，變仕風尤難」。可見轉移風氣，決不是一件容易的事。社會風氣的敗壞，是基於政治風氣的敗壞，這在前面已經說過。「解鈴還得繫鈴人」，移風易俗，當然，還得要從政治上最有權威，最有地位的人做起，曾文正公說過：「風俗之厚薄，奚自乎，係乎一二人心之向背」，所說的一二人就是指有權勢有地位的人。因為最有權威，最有地位的人，他的一言一行，一舉一動，才最易爲人所敬信，最足以發生影響的作用，「上行下效」，一而十，十而百，百而千，千而萬的造成一種社會流行的共同風氣。孔子也說過：「君子之德風，小人之德草，草上之風必偃」，「子率以正，孰敢不正，其身正，不令而行，其身不正，雖令不從」。所以轉移風氣，只有由上而下，他的效果才來得大，來得快。如前述的「齊桓公好服紫，一國皆服紫，當是時也，五素不一紫，桓公患之，謂管仲曰：寡人好服紫，貴甚，一國百姓好服紫不已，寡人奈何？管仲曰：君何不試勿衣

紫也，謂左右曰、吾甚惡紫之臭，於是左右適有衣紫而進者，公必曰少却，吾惡紫臭，公曰諾，於是日郎中莫衣紫，其明日國中莫衣紫，三日境內莫衣紫也。」鄒君好服長纓，左右皆服長纓，甚貴，鄒君患之，問左右，左右曰：君好服，百姓亦多服，是以貴。君因先自斷其纓而出，國中皆不服長纓」。此外如史載西門豹的革除爲河伯娶婦之惡習，土耳其國家基碼爾的改造風俗運動，都是由上而下轉移風氣的明證。但是轉移風氣，不只賴在上者能躬行實踐，以爲天下倡。因爲社會舊習過深，積重難返，「挽狂瀾於既倒，作砥柱於中流，」猶非「以刑弼教」不爲功；「刑教重施」不足以濟事。如秦商鞅的變法，其地民性驍悍，好私鬥，不知奉公守法，商鞅以雷霆萬鈞之力，變法圖強，太子犯法，刑其師傅，卒能造成風氣，人民勇於公戰，而怯於私鬥，一舉而滅六國，統一天下，這是在上者「以刑弼教」轉移風氣的明證。否則，無權威無地位的人，任憑你呼號奔走，力竭聲嘶，所獲恐亦極其有限。

所多秉國鈞的會局，大澈大悟，毅然決然，以轉移風氣爲己任，身體力行，以爲天下倡，刑教兼施，導之以政，則社會風氣日見好轉，天下景從，新縣制才能暢行無阻，革命建國大業，自可底於成功。

第十五章 新縣制的區劃問題

在整個國家上說，土地是構成的三要素之一，在縣政上說，土地是施政的基礎，所以縣行政區域不但是政府的駐地，而又是工作的對象。

管子說：「地者政之本也，地不均，平，和，調，則政不可正也」。孟子亦說：「行仁政必自經界始」。經界混亂，則地籍紊亂，於施政之消極的除弊與積極的興利，均有重大影響，甚至釀成巨變，政府處理困難。所以行政區劃之當否，實未容漠視。我國縣區之不均，平，和，調，已非一日，但因關係複雜，迄無樞切整理，這實在是一個很嚴重的問題。

第一節 現行區劃的一般

我國縣行政區域所劃插花，犬牙交錯，畸地，飛地，嵌地，面積太小或太大，太廣或太狹，奇形怪狀，不一而足，考其原因，不外如左：

(一) 中國縣制已二十多年，雖然歷次改朝換代，對於上級和下層的制度，常有改變，但是縣制則迄無變遷，縣的區域改變也很少，現在縣的區域，多半仍是沿前清的府

。應。州。縣舊制，牽強愈久，區劃也愈發生了許多畸形不合於要求的狀態。

(二) 插花。發生。遠在明代，有謂當時軍隊屯墾，星羅棋布，分衛分所，各有系統，迨後屯地升科，軍民界限已泯，其時政尚單純，人民除納賦外，與政治極少關係，因之賦屬於那一縣，即歸某縣管。如河南省臨汝地之飛入寶豐，魯山，葉縣，其面積不一，有小至如一井者，有大至數里者，據統計河南約有三千方里，近四百村，約四百塊，人口在三十萬左右。而陝，鄂，皖，冀等省飛入豫者，亦約有數十塊。

(三) 任昔專制時代，利用縣區彼此犬牙交錯，突出，長頸，細斜，多角等不規則的形狀，互相箝制，不求整齊與施政的便利。因之一般縣區，或廣狹相差太甚，或則與天然形勢殊相抵觸，既不便交通，尤不易治理。例如豫考城形若長尾鳥，封邱形若雙蝠蝠，孟津若手捻鵝頭，沈邱若松鷹啣蛇，寶豐若紫菜，項城若金魚水藻，全國之縣大者三四方里，小者一千方里左右，縣治之不適中者尤多。

(四) 因為寄莊，轉賣，沒收等等關係，或主管地籍的胥吏營私舞弊，運用「飛，灑，詭，寄」的把戲，積久而發生了插花，蒼星，嵌，鑲等怪狀。

以上四種，為縣區不均，平，和，調的由來，為時既久，大有積重難返之勢。

第二節 區劃不當的弊害

縣行政區的不規則，一般論之者多以其爲末節，漠焉視之，其實影響之大，不可勝言：

(一) 甲縣境內有乙縣轄地，而此地又與其本縣境有數里或數十里之距離，并不互相聯接，乙縣則有鞭長莫及之苦，而民衆納稅服役訴訟，亦大不便，在政府既難收縣政建設統一和運用便捷之效，在人民復受若干意外的苦痛和糾紛。

(二) 因插花而行政權不易充分行使，管理不周，居民狡黠不肯者，便無法無天，土劣從中作惡，胥吏乘機爲姦，宵小潛滋，影響治安，形同化外，造成另一世界。

(三) 犬牙交錯，則疆界難分，雙方不易管理，養成人民趨避功令之積習，抽收捐稅，每易爭執，命盜案件，司法難明，互相推諉，不易究明責任之誰屬，結果遷延不結，馴至累火燎原，釀成人民司法的疑懼及械鬥等現象，糾紛愈趨愈烈，事案愈久而愈無法解決。

(四) 縣區廣狹不一，相差過遠，易治者轄境轉小，難治者轄境轉大，因入對之懸殊，致建設之榮枯不一。

(五) 畸形區域則以道里不均，縣治不適中，縣政措施不免有遲速敏鈍互異之感。總之，因區劃的不規則，不但於人民諸多不便，於政府管理，征收，推行政令和維持治安，亦均有莫大之影響。且縣和縣間也因疆界混亂，糾紛迭生，常有激烈的鬥爭，弊害不可勝言。所以實行新縣制，為使施政便利，對於區域的調整。應當加以重視。

第三節 區劃整理的經過

依照縣組法的規定，「縣之區域，依其現有之區域」，「縣之廢止，及區域之變更，由省政府咨內政部呈行政院轉呈國民政府核准飭行之」。過去內政部對於縣區的勘定和整理，也曾極為重視。於十九年六月十二日頒佈省市縣勘界條例，凡各省市縣行政區域，如因界域不清，或因變更編制，須要新定界綫時，都要依照本條例勘議審定，規定行政區域的編制，須依左列原則：

- (一) 土地天然之形勢。
 - (二) 行政管理之便利。
 - (三) 工商業狀況。
 - (四) 戶數與戶口。
 - (五) 交通狀況。
 - (六) 建設計劃。
 - (七) 其他特殊情形。
- 至於界綫的劃分，除有特殊情形者外，須依下列標準：
- (一) 山脈之分水綫。
 - (二) 道沿河川之中心綫。
 - (三) 有永久性之關隘堤塘橋樑及其他堅固建築物可以為界綫者

。究竟各省市縣有某種情形，應當勘界呢？也有明確的規定：

第一，在本條例公佈以前，如早經明白確定界綫，從未發生爭執及有如何不便利者，應維持固有之區域界綫。

第二，固有區域，如關係舊界，太不明顯，因而發生爭執時，得依照重行勘劃，議定新界綫。

第三，新設的省市縣行政區域，除有明文規定界綫外，應依照勘議界綫。

第四，原有縣行政區域，遇有左列情形之一者，於必要時得變更編制，重行勘議界

綫：

(一) 固有省市縣行政區域之變更必須裁併或並置時。

(二) 固有區域與天然形勢抵觸過甚有礙交通時。

(三) 固有區域太不整齊如插花地懸崖地及其他犬牙交錯之地實於行政管理上甚

不便利時。

(四) 固有區域或狹或畸與縣治距離太遠交通甚不便利時。

(五) 面積過於狹小或過於廣大時。

(六) 人口過於稀少或過於繁密時。

(七) 地方經濟力與鄰近各縣相差過甚時。

(八) 警衛之支配及自治區域之劃分甚不適宜時。

(九) 有其他特殊情形時。

由上面可以看出必須因爲「過」或「甚」之必要時，始得重行勘議界綫，亦當局感於勘界困難滋多，不願更張過大。

關於勘界程序，對於省或特別市新定界綫時，應由關係各省市政府委派專員實地履勘後，再改定界綫連同圖說，由內政部核呈行政院轉呈國民政府核定。於必要時，得由內政部派員會同履勘。對於縣或普通市，應由民政廳委派專員會同各關係縣市政府實地履勘後，再議定界綫連同圖說，呈請省政府核定。咨由內政部核呈行政院備案。如遇有關係國界時，必要時，得由外交部加派熟悉邊務人員會同辦理。以上無論舊界或新界，其界綫，既經確定以後，即於主要地點，樹立明顯堅固之常標，并繪具區域界劃詳細地圖送由內政部分別存轉備案。

以上是省市縣行政區域勘界之具體辦法，這雖然只是勘界問題，實在就是牽及如何整理區劃的問題。完意應當採如何方式或手續，以期公允，減少糾紛而悉臻於合理，則無明文規定，因於二十年三月又公佈縣行政區域整理辦法大綱，凡縣行政區域如有上

述第四項各款情事之一，行政上感有重大不便者，應即切實加以整理，其辦法如左：

(一) 厘正 將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。

(二) 互換 爲管轄及地形上之便利，將毗連各縣地段互相更換一部份或數部份。

(三) 劃分 土地遼闊之縣，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便

治理。

(四) 歸併 割數縣之一部、新設縣治。或將舊治取消，與他縣歸併，另成新縣。

同時內政部限定各省民政廳應於本辦法施行三個月內，將所屬各縣行政區域有無不合理情形，切實查明，詳繕列表，并擬具整理方案，繪圖立說，報由省府核轉內政部查核。各省民政廳長查擬報部以後，即須依據所擬整理方案，於最短期內切實施行。如關係兩省以上者，應由該管民政廳乘各該省政府會商辦理。整理區域，可由協議決定，無須履勘者，即依照程序具報定案。如關涉兩省以上者，應由各該省政府會同咨部轉呈定案。區域改劃以後，原有之戶口，賦稅，文卷簿冊與官產，公款，學校，局所，慈善機關，以及寺廟名勝古蹟古物等項，應一併隨地移轉管轄，惟人民之執業權則仍其舊，至其餘手續，亦悉照勘界條例規定辦理。

第四節 整理區劃的難點

整理區劃內政部勘界條例及行政區區劃整理辦法大綱之頒佈，意在以天然形勢及行政便利與其他各種事實，爲立疆定界之標準，消弭前此違反時代精神及富有封建彩色之部落紛爭。各省自奉令後，亦曾先後擬具整理方案，着手整理。惟茲事體大，若干地方，仍屬無法解決，成爲懸案。夷考其故，莫困難之點，實基於官署者半，基於人民者半，雙方均不得辭其責。

一、屬於官署方面的原因：

(一) 整理疆界 極易發生重大糾紛，牽延不決，而且難得各方民衆之好感。一般官吏，多抱費力少而功效速的主義，曾多致力於表面堂皇粉飾門面工作，以期博得好感，不願爲此地籍問題自找麻煩。縱因發生糾紛，不得不設法處理，亦多敷衍於一時，而絕少求澈底的解決。換言之，就是無決心，缺乏誠意，只圖苟安維持現狀而已！

(二) 一般官吏仍多固於封建耐好的心理，負各佔優勢，深恐本縣之土地自本任損失，致招地方人士之不滿，或因此影響本縣之稅收，故多不肯讓步。

二、屬於民衆方面的原因：

(一) 封建觀念深入人心，每次整理疆界，往往扭於舊習，雙方博稽史乘，互引證據，隔疆幾同敵國，寸土不肯讓人，因之懸案多年，無法解決，甚或每易引起慘劇。

(二) 整理之區域，良民無不欲歸併較近之縣，便受政府之保障，莠民則莫不欲距縣治較遠，以脫離政府之管束，因之意見難趨一致。

第五節 整理區劃的途徑

一、縣行區劃 依照縣各級組織綱要第一條。「縣為地方自治單位，其區域依其現有之區域，縣之廢置及區域之變更，應經國民政府之核准，雖未明文規定，必須整理，但前勘界條例及縣行政區域整理辦法大綱，并未廢止。吾人認為行政區域關係施政甚鉅，當此推行新縣制之初，亟應勞永逸，妥加釐正，以為根本解決之計。因為縣之等級與組織，須適應各縣之客觀條件分別為之釐訂，縣之機構為推動縣政之工具，工具自必須適應其環境，鑒前愆後，特提首整理意見如次：

第一、縣之行政區域，須按照其面積人口，地形，交通，經濟，文化狀況及人民習慣等條件，一律重為勘查規劃，以期一勞永逸，用便行政。

第二、現有縣之區域大小不一，面積特別寬大或狹長，並遠處人民赴縣城，往返須

五六日之久，又有一二十里直徑面積之小縣，其種種條件，不足以另成一縣之單位。故縣與縣間，甚有相差至十倍或數十倍之多，有不應設縣而設縣者，亦不應分數縣而設舊者，均須徹底即廢釐正，以期平衡，其劃分條件如左：

(一)而積先求縣治之適中，四周居民以能一日到城往返一次者為最宜，絕不宜過大。

(二)財富、收入，須能維持其自身之存在，并能稍有餘力以供開發之需者尤佳。

(三)有適當之人口，其公共事務，有特設政府治理之必要者。

(四)其他交通地形，均與自然情形相合而管理便利。

故縣之區域過小不宜，過大尤不宜，我國之縣區實多失於過大，人口亦失於過多，因區域規劃得宜，治理纔悉，政令易行，無遠弗屆，無民不便，雖小亦大，雖寡亦多。否則面積雖大，治理難周，政令不易普遍貫徹，舉目窮鄉僻壤，土多棄地，野多遺民，雖大亦小，雖多亦寡。我國古代，公侯之國地方不過百里，伯子男，子男五十里，彼時所謂國，比現在的大縣實差得很遠，所以治理很容易，收效也很快。孟子所謂「入其疆，土地闢，田野治，養老尊賢，俊傑在位」，就是因為其疆土不大，治理纔悉。如像現在最大的縣份，縱聖人復生，也恐不易為治。或有入以為如果縣區縮小，縣政府的組織

也應力求縮小，就不需要如行時制規定的組織和人員之多，這固然應當依顧客觀的需要而定。但是如歐州的高爾瑞士全國共分二十一州，一州之大好比我們的一縣，一縣之大彷彿我們一鄉，每縣的官由，有多至數百的，終日工作繁瑣，并不覺得無事可辦。乃吾國歷來只汲汲於行政層級的增加，而不注意行政區域的縮小，殊非正本清源之道。

第三、縮小縣區，茲事體大。一時或難實現。為目前補偏救弊計，亦應將各縣邊界交錯之地，澈加厘正。將管轄及地形不便之地為之互換，將土地遼闊施政不易者酌為劃分或歸併，其縣治偏僻者遷于適中地點，這是最低限度之治標辦法。

第四、行政區域的整理，中央應嚴責各省當局并列為重要考成，一面由內政部派員會同辦理，以免公文呈轉遷延時日，發生糾紛，不能立時解決，無法善後。一面劃切曉諭各地官吏及一般民衆，須知官屬國家士進，屬甲屬乙，不宜有此疆彼界之分，加以整理，於官民公私兩俱便利。果政府能本一謀多於衆，決在於獨，慮事貴詳，行事貴力」的精神，公平處理，貫徹實行，亦非絕對困難之事。

二、區的區劃 縣內的分區，每縣應劃分若干區，過密也沒有，在縣組織法上只規定，「各縣按戶口及地方情形，分為若干區，除因地方習慣，或地勢限制及有其他特殊情形者外，每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成之」。又一區之劃定及變更由縣政府呈請

省政府核准行之，并由省政府咨准內政部備案」。民國十八年三月十六日內政部公佈各縣劃區辦法，明定「每縣區數至少以四區爲限，至多不得過十區」，關於劃區標準，也較具體，頗有可供參考之處：

(一)面積 按縣之大小定區之面積，其平原地方劃區宜大，倘係近山沿海以及島嶼地方得特殊劃設，不限面積。

(二)地形 以整齊爲原則，如全縣地形參差，則依其形勢之便利劃分之。

(三)戶口 稀少地方劃區宜大，戶口繁庶地方劃區宜小。

(四)交通 便利者劃區宜大，否則宜小。

(五)經濟狀況 地瘠民貧之區，劃區稍廣，以期減輕人民負擔。

(六)人民習慣 相差過遠者不宜合區，如習慣相同，可以合辦公共事業者，劃劃爲一區，俾得其謀發表。

迨二十四年行政院公佈縣政府分區設置暫行通則，又規定各縣政府就原轄行政區域劃分爲三區至六區，參照下列標準劃定：(一)土地之天然形勢，(二)行政之管理便利，(三)戶口與人口，(四)鄉數與鎮數，(五)工商業狀況，(六)交通狀況，(七)治安情形，(八)公產產款狀況，(九)建設計劃，(十)人民習慣，(十一)其

他特殊情形。縣政府爲推行政令便利起見，得酌量地方實際情形及其環境需要，呈經省政府核准，於全縣各區或某一區某數區分設區公署。

以上爲過去縣以下分區的區劃情形，至新縣制的規定：「區之劃分，以十五鄉鎮至三十鄉鎮爲原則。縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設署爲縣政府補助機關，代表縣政府指導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務，在未設區署之區，由縣府派員指導」。

是其區劃顯然包括有（一）設署之區（二）派員指導之區兩種，故各省實施計劃亦多分設署區與指導區兩種，但是自新縣制實行後，鄉鎮的編制，亦均較前擴大，每縣多者不過五十鄉鎮，少者有十數鄉鎮或數鄉鎮，如以十五至三十鄉鎮爲原則，則有的縣份不足一區之面積，有者一區之面積，或竟與縣相等，是其區分，頗滋疑義，又設署區與指導區之名稱，如何規定，以至區別而免混淆，亦無明文規定，以著者之意見，設署區與指導區均應予以變通，以期因應實際需要：

第一、設署區固可以十五至三十鄉鎮爲原則，但既有「特殊情形」一語，則不宜限以必足十五數之規定。因事實上有的縣份面積雖然過大，其人烟稀少，鄉鎮數目不足，但設署又確有必要，似此，應不受上述限制，准予因地制宜。

第二、指導區儘可不設設置，亦無其必要，因爲各縣政府既有外勤的指導員，自

可由縣長隨時指派赴任。各鄉鎮督導，其設置區，亦何嘗不可派其前往工作。如有固定指導區之限制，則日久不免仍流於前此分區設置之現象，與減少層級之初意不合。

第三、如爲督導便負責任用權，果有設置督導區之必要，亦應不受十五至三十鄉鎮之限制，而由縣政府酌量設置區案，以免窒礙進行。

所以湘省時指道區係以三鄉鎮至六鄉鎮爲準則，由縣政府劃定不冠數字亦不另定番號，因前者對於指導區之區數亦無具體規定。只云指導員之指導區域，以每人一區爲原則。由縣政府隨時酌量，區仍冠以番號，其分區設置之區，其番號應列在他區之前。浙江省規定，全省導區總數在十五鄉鎮以下之縣份，不分區設置，區應冠以區署所在地之名，在十餘區署之區，應冠以含有歷史與地理意義之名稱，似嫌含混，因所在地之名稱。本來是應含有歷史或地理意義，二者有難區分。貴州省區署之名稱，規定須冠以所在地之名。河南省對於設置之區，應冠以含有歷史與地理意義之名稱，定名爲某某省政府某某區署，若不設區署派員指導之區，以數字別之。定名爲某某縣第幾區，較爲簡便。至什補實係一律改爲指導區，各縣原有區署全行裁撤，而于縣政府設置指導員，其區數以原有區署爲準。

最近行政院對此亦另有變通：「設置區不得少於十鄉鎮，每縣二十鄉鎮以下者不分

區」是與廣西省之規定，無毫二致，亦與著者之主張不謀而近。總之，蓋嘗既爲一種特殊之設置，無論其縣所劃鄉鎮數之多寡，指導區均無劃分必要。

三、鄉鎮區劃 縣組織法對於鄉鎮區域的規定：「凡原有百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者，得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入鄉，但因地方習慣或受地理限制，及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶亦得成爲鄉鎮」，還有一個最高度的規定：「鄉鎮均不得超過千戶。」在改進地方自治原則裏則沒有明白規定，不過對於鄉與村的解釋：「所有內人民住在一團村莊，可以自成一個單位的，叫做村，假使不能自成一個單位，與附近的村莊合起來的，叫做鄉」，追後聯保之組織，每爲十進制所限制，不易合於自然的條件，對於推進政令，亦多不便。

新縣制對於鄉鎮之劃分，以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保，嗣後又以鄉鎮編組之實際情形，頗爲繁雜，未可強行劃一。經國防最高委員會決議，「現有之鄉鎮區域，如其歷史關係及自然條件，有不便依照上列原則改編時，得依照綱要第三十條規定之程序，由省政府轉請內政部核准辦理，」是鄉鎮內之編制，自可因應實際，酌量伸縮，以適應歷史關係及自然條件爲準，以利行政。

四川省並訂有鄉鎮劃分辦法，規定各縣鄉鎮以維持原有聯保區劃爲原則，但因經濟

交通地勢必須條件者得酌量擴併，聯保區劃過大管理不便者，亦得酌量劃分，凡縣政府所在地之城市及千戶以上之場應編爲鎮，不滿千戶之場得聯合鄉村各戶應編爲鄉，各縣同一場內不得設立一個鄉鎮公所，但兩縣分管之場，不在此限。

河南省於實施計劃規定鄉鎮之劃分，須斟酌面積、人口、風俗習慣、地形、交通、文化、經濟，及財政狀況，妥爲劃分。

其最具體而詳密者，首推浙江省，係照各省市縣勘界條例及各縣劃區辦法，明白規定，凡縣以下之村莊地、算鄉，街市地方爲鎮，其區域依照左列標準劃分：

(一)面積 按縣之大小，定鄉鎮之面積，其平原地方劃分宜大，倘保近山沿海以及島嶼地方，得因地制宜，限面積。

(二)地形 以整齊爲原則，如限於自然形勢者，得依其形勢之便利劃分之。

(三)戶口 稀少地方劃分鄉鎮宜大，戶口繁庶地方劃分宜小。

(四)交通 便利地方劃分宜大。

(五)經濟狀況 地瘠民貧地方劃分宜大，并不以分割固有經濟組織爲原則。

(六)人民習慣 人民習慣相差過遠者，不宜合併，如習慣相同，可以合辦公共事業者，則劃爲一鄉鎮。

前項鄉鎮之保數，在城區或街市地方，如因歷史關係及自然條件多於十五保，或係近山沿海，以及島嶼地方，在附近三十里以內，不足六保者，由縣政府聲敘理由呈請該管行政督察專員公署轉請省政府咨報內政部核准，得仍其舊。鄉鎮區域應冠以居民習用或有歷史與地理意義之名稱。

湖南省對於鄉鎮區域之劃分規定，除依照規定原則外，并應適合左列標準：

(一) 鄉之面積，不得少於四百市方里，亦不得超過一千二百市方里，鎮則不受面積之限制。

(二) 鄉鎮區域之劃分，應顧及歷史關係及自然條件，但插花飛地，應切實編併。貴州省亦訂有各縣劃分鄉鎮辦法，其點要：

(一) 凡六百戶以上之縣城或市鎮應為鎮之組織，其不足六百戶之縣城，得與郊區混組為鎮，不足六百戶之市鎮，得與郊區混組為鄉。

(二) 在同一縣城或市鎮內有居民二千戶以上者，得劃為二鎮以上。

(三) 同一縣城或市鎮而劃分二鎮以上者，每鎮以轄十保至十五保為原則，不得過少。

(四) 鄉之劃分以十保為原則，有必要變通者，仍以不得少於六保，或多於十五保。

爲附。

廣東省之各縣調整鄉鎮區域暫行辦法，規定各鄉鎮之保數，以十五保爲標準，如因歷史關係及自然條件特殊情形，得呈請省政府將保數酌予減少，但至少以六保爲限。是其編組之方式，以十五保爲原則，比較之以十進制的爲擴大。劃定鄉鎮區域由縣政府派員會同區長召集關係之鄉鎮長副鄉鎮長保長會議辦理，并注意以理喻方法，說服地方人士，不會以強制方式執行，亦因該省民情特殊使然，不能不慎重將事。

至於廣西省之鄉鎮、村街，甲之編制，係以八戶至十五戶爲甲，八甲至十五甲爲村街，八村街至十五村街爲鄉鎮，其數目較新縣制之規定爲大。

以上是各省對於鄉鎮區的劃編情形，也頗有可供參考的地方。

第十六章 新縣制的縣等問題

第一節 過去的縣等

縣的分等，由來已久，就等級言：在古代有分爲二等的，有分爲三等的，有分爲七等的，又有分爲三等九級的。就標準言，有按面積大小的，有按距離京城遠近的，又有按糧款多少的，各有不同。民國成立以後，有分一二三等的，有分甲乙丙丁戊五等的，又有分爲特等及一二三等的，甚有於分等之外，又分爲甲乙各級的，也極參差，均無合理的厘訂。

自國民政府遷都南京以後，最初係按照面積，人口，富力，分爲三等，到民國十七年十二月內政部舉行第一次民政會議，浙江省民政廳長提議，厘訂縣等除按面積人口富力爲標準外，并應參酌地勢衡要與否，仍分三等，嗣於十八年十二月國府公佈各省厘定縣等辦法，即以此爲根據，其要點如左：

(一) 各省應就本省情形，按各縣面積人口財賦三項，假定分數，其面積以若干方里爲一分，人口以若干口爲一分，財賦以本縣之財源及賦稅收入若干元爲一分，

將各分數平均計算定其等次。

(二)衝繁之地，夙號難治，或邊要之區關係防務者，得認爲有特別情形，於平均分數外，酌予提等。

追民國十九年於修正縣組織法第四條規定：「各縣應按區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡分爲三等，由省府編定咨內政部呈行政院請國民政府核准公佈之，」至是縣等漸趨一致。

第一節 新縣制的縣等

我國縣的面積，最大的縣份，據管雪齋先生說：「如河南的內鄉縣面積有二萬三千九百五十六方里，盧氏縣有一萬九千一百七十四方里。如原武縣浥水縣則均是僅有一千三百餘方里，相差有二十餘倍」。據內政部統計，全國最大的縣有十萬平方市里以上，也有小至三百平方市里以下的，似此其差別之大，又不止二十餘倍。就人口說，最大的縣份，有一百五十萬以上，如浙江的紹興縣人口就是一百一十六萬，南田縣只是二萬多，最少還有幾千人口的。就財政狀況說，如江蘇的吳縣田賦收入，幾乎與貴州一省相等，最多的縣份，每年收有一百數十萬元，普通的有幾萬元，頂少的如青海省的同仁縣總

共只有九百一十五元。其他如文化，交通，民情等，尤有差別，似此過於懸殊的情形，實非三等所能適應。所以廣西省老早就分爲五等，浙江湖南兩省，爲牽就現行的法令，避免抵觸，特分爲三等六級，這都是基於事實上的要求而增加。

新縣制對於縣等的規定：「按面積、人口、經濟、文化、交通、等狀況，分爲三等六等，由各省政府劃分報內政部核定之」，是照原來規定，又增加了文化交通等條件，較前漸臻完密。民國二十九年四月三十日行政院又公佈各省釐定縣等辦法，其要點如左：

(一) 縣之等級由省政府依照各縣面積、人口、經濟、文化、交通、各項假定分數之總和定之。

(二) 有左列各款情形之一者，除前條假定分數之總和外，省政府得依照實際需要酌予提高等級：

一、毗連國界、二、地臨海濱、三、孤懸海外、四、居民複雜、五、在國防上特殊重要。

自上述辦法頒佈後，民國十八年十二月二十三日頒佈之各省厘定縣等辦法亦即廢止。此項辦法內容，顯然除縣各級組織綱要規定之五項標準外，又有補充。惟其分數之假

定，則查各省酌量辦理，因各省情況不同，文化交通兩項數字標準，尤不易定。其標準如文化方面，當以教育為主要部份，應包括境內所有各級學校數量，學生人數，經費多寡。交通方面，當以各縣地形，境內道路，各鄉鎮通訊設備聯絡為主要部份，并參酌水路、公路、鐵路、里程等項，此種詳細辦法，自以各省因地制宜，自行規定，較符實際。

第三節 合理的縣等

縣之分等，就是縣政府組織人員的區分。依照世界各國慣例，對於地方政府組織厘定之方式，不單一集權的國家，多採一般法案法，即由國家規定統一的方式，而強各地不同地方求其適合，其流弊則不免削足適履，有礙均衡之發展。在聯邦或分權的國家，多採特別或個別法案法，即視地方之客觀條件，而定其組織之大小，以期適應特殊環境。另外又有一種分類法案法，與上兩項均不同，其用意在使兩者調和，折中至當，以期因應。我國舊縣制縣等的劃分，殆近分類法案法，先由中央規定較有彈性的統一方式，再由各省依據既定的範圍，斟酌各地不同的情形，為合理的劃分，此實為立法的一大進步。

惟衡情而論、我國的縣與縣間，其差別既過於懸殊，雖至多可以分爲六等，但仍未足以適應其實際需要，仍未免牽就過去。而有礙於政治平衡的發展。故吾人主張，縣等應當再多增加，以期合理。

但又有人以爲縣等仍以維持現狀爲宜，不必多所紛更，也不必分等，或分等過多。其理由類：

第一人民對於縣等觀念，承平時則希望縣等之提高，如前清的科場，民國的選舉，因縣等大者，名額數多；亂離時代，則希望縣等降低，如兵火的征派，公債的分銷，征發的籌集，縣等小者，配額亦小。在政府爲求施政之便利，縣之劃等，原無畸輕畸重的分別。而社會心理，確多爲利己方面打算。至降低縣等的數份，一般止層階級以爲有失顏面，亦不免借題聲辯，徒滋糾紛。將原有等第變更太多，恐不免招致人民的反感，而影響新政之進行。

第二抗戰形勢的推移，各縣交通，經濟，文化等項均因而有急劇之變化，與其上項計算標準，甚難精確，何如分等，稍爲籠統，不必列級太多，以期適合將來的情勢。

第三縣分爲六等，社會觀念對縣長地位，亦分爲六等，毗鄰各縣的交涉，咸庶政與革之籌擬，小縣長的意見，常爲大縣長所壓抑，若爲獎勵從政人員致力於偏僻縣份計，

分等亦不宜太多。

以上所論，固言之成理，持之有故，惟值此縣行政區域未切實整理以前，縣之分等，尊屬必然，分等而應較多，亦屬必要，倘區域有適宜的劃分，自無須再強行劃分縣等，隨事增華，徒事點綴。

縣既然是必須分等，如何厘定才算合理呢？依常理言，縣之面積愈大，人口愈繁，經濟交通文化又極發達的縣份，其所列等級愈高。反之，地小人稀，經濟交通文化欠發達的縣份，其所列等級必低，換言之，就是大縣當縣終列一等，小縣窮縣必在最末，因縣等之差別，其組織，經費，人員待遇，亦均不同。大縣組織大，經費裕，人員多，而待遇也優。小縣則組織小，經費窘，人員少，而待遇更薄，此種機械式之劃分，殊欠合理，其理由如次：

第一，國家本是有機體的組織，政治的作用，在統制不合理和矯正畸形之狀態，而謀完整與平衡之發展，故必須每個組織的細胞——縣，均能健全，則整個國家，始臻鞏固。否則，總有少數的優越縣份，亦何濟於事。如經濟，交通，文化落後的縣份，需要開發之處甚多，或匪亂不安，或地勢衝要，正需強有力政府之建立。假若因經濟交通文化落後，而予以六等之組織，六等之經費，六等之人才，殊非推進全般政治，鞏固國力，

應有之措施。

第二，依尚環標所列之一等縣，其政務又不一定複雜，事務也不一定多而吃力。且因為文化發達，交通便利，一切建設均有相當進步，政令推行轉易，或不需一複雜龐大之縣政機構，是不特失之浪費，又何異錦上添花，畫蛇添足。

第三，行政的設施，往往到一定的飽和點，所有的努力，或如經濟學上的遞減律，而不易再有所進步。古人云：「善者難爲繼」，就是這個意思，反之，較爲落後的地方，因為百廢待舉，倒容易有成績表現。

第四，國家因事設制，必根據客觀有待處理的事務和環境的需要，而設置其適應的機關。今則先盲目的設置其組織機構，而後再求管理的事業，未免倒果爲因，其組織的機構和事務的需要不相配合，自難發揮其應盡的效能。

基於以上各點，爲求全國各縣平均發展，充實國力，吾人認爲凡地小人稀，經濟文化，交通最不發達或有特殊情形，不易治理之縣份，在目前初步整理之時，亟應酌量提高其等級，未可悉按面積人口之多少與夫經濟交通文化之發達與否，而作正比例之規定，或者以爲縣之等級，只能按照實際情形，某縣達於一等縣之標準，即應列爲一等；某縣達於某等之程度，即應列爲某等，自不必原應列爲五六等者，竟以經濟交通文化等項

為理由，而強列為二三等，徒亂縣等之秩序。此種主張，在已上軌道之行政區域，自應如此，但在吾國今日縣與縣間極不均衡之過渡期中，則不能不採用吾人主張之促進平均發展之合理標準，以資救濟。

劃分縣等比較合理的要算浙江省，原係以人口面積田賦為正比例，而以交通文化民情風俗事務繁簡為反比例，正反相平，則等級之差，可得公允。此外如貴州湖南陝西各省劃分縣等，除辦公費及特別辦公費按等支統外，縣政廳人員名額雖有多寡的差別，但關於待遇，或按其資歷及工作成績支俸，或各縣同一待遇，亦較按等支給為合理。又如中央訓練團印發之各縣等次劃分辦法草案，亦頗有可供參攷之處，茲摘錄其要點如左：

(一) 各縣等級之劃分，根據本縣之面積人口經濟（財賦）文化交通五項之平均總分而決定之。

(二) 各縣平均總分之根據如左：

1. 面積每百方里為一分，2. 人口每一千丁口為一分，3. 經濟（財賦）每歲入一千元為一分，4. 其文化發達之縣份分數，應從嚴規定，給分應少，其文化閉塞縣份之分數，應從寬規定，給分應多。5. 交通，其交通發達縣份之分數，應從嚴規定，給分應少，

其交通閉塞縣份之分數，應從寬規定、給分應多。

(三)各縣之平均總分，以達若干分爲一二三四五六各等級之標準，仍由各省政府就本省之實際情形酌定之。

(四)凡已劃定等級之縣份，如因情勢變遷，必須提高或降低等級者，得由省政府依照規定程序分別改定之。

(五)邊遠等級低之縣份，應特別增加其辦公費及醫藥費，以利工作。

綜上以觀，在我國縣行政區未澈底調整合理以前，縣等的劃分，殆爲必採之途徑，惟應以力謀政治平均發展爲原則，其等第至少以分三等至九等，或分三等九級。劃分標準，應採正反比例之平均，雖組織及辦公費可按等支給。但人員待遇則應按其資歷及工作成績給俸，既公平合理，又無礙於國家之整個健全。

新編國之實錄

IKO

第十七章

新縣制的財政問題

第一節 過去財政的一概

我國的財政，上而國庫如洗，下而民生凋敝，一字以蔽之，就是「窮」，因之一切建設不能發展，凡百不易進步。致富之道，固然言之非易，但是溯本窮源，對症下藥，也未嘗生財無方，送窮乏術。在未談到如何解決新縣制的財政問題以前，先對以往的財政現象，作一個概說：

第一、一般理財的當局，因為被「窮」字鬧怕了，所以就不得不把全盤精神用到籌款，忙到應付經常的開支，其結果只能辦到「財」，而不會辦到「政」。就是十分賣力氣的人，也往往先忙到「財」，而後才做到「政」。須知「財」與「政」是並重的，并且應當先做到「政」而後做到「財」，否則「政」一塌糊塗，就連「財」也必萬分竭蹶。所謂「政」不外計政、庫政、稅政三種，如稅政辦得好，稅收可以增進，貪污可以斂跡，庫政辦得好，收入可控制，游資可以利用，計政辦得好，支出有了節制，分配得到均平，遺末，應收的財，都歸了庫，不應支的財，就不能亂支，何愁財用不足，就遇着

收支實在無法可以平衡，也可以先事綢繆，從容應付，又何至日日張羅，天天應續，可知財政的貧乏，就是未能切實做到「政」。

第二、國家的財政，在國家資本沒有發達以前，本來就是在能如何「處理」取之於民」。又如何的合理「散」於民」。乃過去取民用民，均欠合理。據某省財政當局談：「譬如取之於民者一元錢。中飽者一元，浮收者一元，政府實際僅得一元，府用之於民者三元錢，浪費者一元，中飽者一元，實際收到益處的也只是一元」。內訌次長雷殷也說過，「過去各級財政，也諸A者十，歸於公家者二三，其餘盡歸經手人之盈餘；其支出也，出諸公家者十，實際用於事業者二三，其餘亦皆為經手人之浮冒」，此只就正常的收支而言，此外還有所謂非法攤派，其為數之鉅，恆逾正常的負擔十數倍以上。原因政府只責下級辦事，而不予以成其事的經費，下級不能無米為炊，迫於功令，惟有取諸地方，予取予求。不肖者遂從中浮收漁利，上級掩耳盜鈴，只顧表面財政數字的整齊，名為不增加民衆負擔，實則橫征暴斂，民不堪命。不但無裨於諸般政務的進行，甚而造成民衆與政府的對立局勢。這種現象，從沒人肯冒大不韙而把非法攤派，使之正常化、合理的取民用民，實為我國財政一大缺陷。

第三、財務行政與其他一般行政不同，它的本身無單獨任務，而其任務在能適應諸

般行政的發展。而且財政尤不同於營業，營業的目的在賺錢，財政的目的在求收支平衡。換言之，財政的唯一作用，就是如何能供給和配合各級行政的設施。所以財政的成績，須在諸般政務有了成果以後才能決定。乃一般財政當局，惟求緊縮贏餘爲目的，凡是動用款項的事務，往往不問其重要性如何，輒靳而不予，限制支出。固然「有權無患」，慮防「頂吃卯糧」，但是過事苛細，緩急不分，有礙於諸般政務的發展，則又不免有失財政之本意。

第四、一般機關祇知道伸手按照預算的數字，或事實的需要，向省庫或縣庫要錢，或向國庫請求補助。否則，就不免藉口經費不夠，不求工作的進展，不發揮事業的效能，輕輕的便把做應的責任，推卸掌管財政的身上，求一個能夠發揮創造的精神，運用無中生有的辦法，實屬絕無僅有。總裁說：「有錢才辦事，是大小爺的辦法，無錢的能辦事，才是革命的辦法，革命黨要赤手空拳，創造一切」，這種訓示，殊足發人深省！今乃只知要錢來辦事，等錢來使用，有人而不知盡其力，有地而不知盡其利，有物而不知盡其用，何能不日加窮困！

第五、節約是消極的生產，財政政策固然是積極的開源，但是減少消費也是以儲蓄經濟的實力，不然，縱有豐富的財源，取用無制，也要浪費殆盡。何況我國是十五世

紀的生產方式，而是行着二十世紀的消費行爲，既不曉量入爲出，也不能量出爲入，以有限額的生產，而爲龐大的開支，再加上支出而毫無代價，財源枯竭，此亦一大原因。

總之，我國財政紊亂，不上軌道，不能與行政配合，消費浪費多，而生產開源少，都是基於以上種種事實，我們不能諱病忌醫，而要設法克服，才能奠定新的財政基礎。

第二節 解決財政的三原則

財政爲庶政之母，凡事非財莫舉，新縣制實行以後，因爲擴大了各級機構，增加了許多機關，而且要興辦了很多事業，尤其需要一筆鉅額的經費。據某專家估計，全國除原有經費一萬七千二百二十餘萬元外，尚須增多五萬八千九百餘元，其中增加最多的是文化教育費，約佔增加總額百分之七十以上。又據人統計，蘇浙皖贛鄂豫魯晉陝甘青寧閩粵桂川察十七省原列經費一萬六千一百餘萬元，實行新縣制須增加八萬一千餘萬元，總平均增加約達五倍以上。其中教育經費佔總額一半以上，如全國同時實施，其增加數額，更足驚人，此猶僅就完成各級組織機構而言，至其他各項事業之所需，尚不在內，可見新縣制的財政問題，也有不能否認的嚴重性。

自新縣制頒行以後，頗有人「仰屋興嗟」，一籌莫展，以爲現在的財政收入，維持目前的現狀，已感捉襟見肘，若因實行新政，突然增加三四倍的巨額支出，在民窮財盡的今日，實勢有所難能，與其羅掘無術，莫如等待抗戰結束以後，財政有了辦法，再求實行。須知革新縣政的口號，已經喊了二三十年，政治的基礎還是一塌糊塗，假使政治基礎確立，民衆有組織，有訓練，一切建設事業，有相當的發展，何至擁有四萬萬六千萬人口，四萬七千萬里土地的國家，而被擁有七千多萬人口，不如我們四川一省彈丸之地的日本來欺侮！現在爲求民族的生存，國家的獨立，深知抗戰建國必從改革基層政治做起，才能保障抗戰的勝利，建國的成功。這縱然再增多若干經費，可以換取無限的代價，也要盡力以爲。否則若一定必待有了錢才能辦，那就無異俟至到「黃河之清」，永遠也不會有實現之一日。不但事實上不可能，也是環境所不許。所以新縣制是事在必行，在起初固然是感覺到想當的困難，但若是實行以後，反而可以增加鉅額的收入。

那末，究竟如何解決新縣制的財政問題呢？歷來無論古今中外的談理財者，都不外開源與節流兩種，不過就我國財政的狀況上說，除了開源與節流以外，最重要的還有一「整理」所以開源，節流，整理三者，才是當前應採的財政途徑，茲分別言之：

一、節流 節流是解決新縣制財政問題的積極辦法，論說我國本是一個頂窮的國家

，卻決實節無可節，但是嚴格檢討，過去的用錢，有的當用而不用，也有的不當用而用，不是節而得毫無理由，便是浪費得毫無價值。所謂節流，就是用錢要合理，要經濟，費錢少而收效大。總裁說過：「一人要當二人用，一物要當二物用，一彈要當二彈用」這就是節約人力物力，來移作有益的事情，凡是政府的每一項支出，必須考察他的用途，估量他的價值，和預算他的成功，應當用必用，不應用不用，所以節流就是合理化的用錢，既不是吝嗇，又不是浪費。

二、整理 所謂整理，是就原有的規模，原有的事業而以科學的整理，並不是另創新的規模，新的事業，以圖增加收入。在我國的財政狀況上說，可以說是最容易收效的一個辦法，如各縣原有的各種稅收，弊端重重，不可勝言，較之可收數及應收數，均相差甚遠，所有漏漚的，隱匿的，放棄的，浮收的，中飽的，吏欠的，民欠的，尚不知有多少？如能切實整理，剔除積弊，涓滴歸公，增加的收入，一定很有可觀。此只就稅收而言，其他如田賦公款公產，也無一無弊，假使統一澈底整理，實為實行新縣制一大補助。

三、開源 開源是解決新縣制財政問題的積極辦法，而深植國家的經濟基礎，建設民生大計，也均非從開源入手不可，開源的方法，就是健全各級機構，不僅為單純的政治

團體，並且要成爲經濟團體，行政與生產合一，利用人力物力建設國家資本，發達國民經濟，使國家和人民均能自足自給。

節流、整頓、開源。是解決新縣制財政問題之三原則，收入與支出並重，消極與積極並進，治事與治標同時實行，應清了財政的混亂，節其不合適的消費，開闢未來廣大的財源。雖然一時不取之不能竭，用之不盡，但是因爲財政上了正軌，必能配合新政的實施，發揮其財政的實績。

財政的節流

總裁說：一要用科學的方法來辦事，要從經濟的觀點來用錢，以節流就是要從經濟原則的用錢方法，本來政治上應當節流緊縮支出的地方很多，主要的則不外機關的節流，人員的節流，和事務的節流三種。換言之，就是節省其不必要的消費，而移其節省的錢出之於當前急需的要政。用一個錢要有一個錢的收果，這也就是合於經濟原則的用錢方法。

二、機關之節流。機關的節流，對於經濟調整，事實上，已裁併的又漸漸恢復，未設立的又將設立，裁併，重復，秀出，裁併等等不必要的機關，真是數不勝數，不

但人民不明白我國的政治組織如何，就是各級公務員除了本機關之外，也不盡然瞭解。儘管機關林立，不似於治事方面，收效甚微，反因職權不明，發生推諉磨擦衝突等等的矛盾現象。其他姑且不論，就以財政本身的稅務征收機關，從來都是採分散制度，凡有一稅，就設立一種征收機關，各自爲政，不特虛耗經費，抑且弊端叢生，又如近年中央往往於地方添設機關，系統各異，權責混淆，在地方之中央機關人員，每以地方機關冷淡，不肯協助，地方機關復感中心機關之尊嚴，不聽招呼，各行其是，互不理會。吾人主張，儘可能範圍內，均應委託行政。交由地方辦理，不必在地方再另設分機關。或曰委託行政，不如直接辦理之有效，不知現在之所謂委託行政，往往不給以相當之經費與權限，又何能有效？假使以特設機關之同一權限及其經費之半數，給予地方政府，則其效力必將倍於特設者。總之，此種目前新設立的駢枝，重複，旁出，贅瘤機關，其經常臨時各種支出，均異常浩大，人員待遇尤高於正規機關若干倍，但從事者仍不免另謀生財之道，國家明暗的損失，不可以數計，如能澈底裁併，不獨可減少巨額之支出，并且有神於行政效率，一舉兩得，洵爲當前之要圖。

二、用人的節流 實在說在我國百廢待舉的今日，各機關現有的員額確不能算多，但是用人在辦事，現在一般機關有很多的（一）不辦事只拿薪水（二）職不稱其能（三）

兼差不辦事而變名拿薪水或特別辦公費(四)在業務方面不需要的幾種冗員，尤以自抗戰以後，各機關的諮議，參事，顧問，多如過江之鱗，又有所謂高級參謀，高級秘書，高等顧問等等的名堂。這不只是財力的浪費，也是國家人材的損失。實際上，一個很重要的機關，全賴三五得力之人，如三五得力之人散放不能辦公，幾全部工作陷於停頓狀態，同時，方面有的機關人多寡少，在另一方面，又有很多的機關人少事繁，以機關愈低愈甚。這固然與工作的分配和人事制度的未臻合理，也有很大關係，所以乾乾脆脆的，莫如將各機關事務的質與量，作一個確實的估計，按照需要覈實規定員額，如事務的質與量增加，再隨之增加，以上的幾種冗員都應當不客氣的裁汰，或另給以相當的工作，縱不能「一人當二人用」，也要用「一人有一個人的專務，有一個人的效用」這樣，省去人員不少，節省經費也自不在少數。

三、政務的節流 政務的節流有兩點：(一)是辦事當然需德相當的經費，但是雖不能「一物當二物用」，也必須力求合理化，事前要有嚴密的計劃，臨時要運用得當，不但不能浪費而一無所得，而且要以最小勞費而收最大效果，就是「總裁說的：『只要我們做事能得法，用錢能得當，一個錢就可以做十個錢的事情，反之如果做事不能得當，必定是入不敷出一個錢可以辦好的事情，我們花十個錢還辦不好。』」的道理。(二)現

在縣政府整理未竣以前，應儘量節減經費，作全縣的打算，分別爲無情的裁減，力除以往虛浮本款，應爲節省的，而集中人力財力於當前急切需要的政務。如福建省現在之財政支出標準，以國防自衛生產三項爲主，凡非戰時所急切需要之機關及工作，應一律裁併停止，這就是節流的例子。

以上只是站在政府的角度舉其筌蹄二者來講，據人估計，如果上述人員機關政務三者能夠澈底的節流，直接間接可以省却一費用，每年至少在二萬萬元以上。至政府舉辦的當前要政，不但不會受到影響，且如軍糧統一效率增加施政得體，財力人力集中，而更發揮最大的效率。

第四節 財政的整理

財政的整理，其着重點是補正既往的缺陷，增進未來均效能。換言之，一方面是積極的籌斂，一方面更積極的興利，實含有兩種作用。在目前說，節流所節的支出終是有限，開源一時也未易收效，而頗具解決新縣制的財政問題的，就是整理的工作，比較收效快的，也是整理的工作。所以整理財政，也可說是新縣制的中心工作，估計應當着手整理的收入很多，總大別之，主要的則不外田賦、公款、公產、捐稅數種。

一、整理田賦 田賦爲歲入之大宗，歷史最久，在古代是征收實物，戰國物並征，後因幣制進化，改爲征收銀兩，由銀兩改爲銀元，由銀元又改爲法幣。在清朝每年歲入共八千九百餘萬兩，到了清折達二千餘兩，迫入民困，根據十四年的預算，年爲九千萬兩，佔全國歲入總額百分之十，現行全國田賦正賦稅總額年達二萬萬元以上，實爲地方財政之最大源泉。而能收實效，其收入當與大有可觀。歷來之談整理田賦者，不外改善制度健全，事與清理地籍二種，但溯本窮源，賦自地出，實以地籍之紊亂，以致胥吏從中舞弊，覆度無法改善。故必先整理地籍，當以先清理地籍爲第一要義，致地籍紊亂之原因：

(一) 幾百年來，地籍，仍沿用明朝張江健先生的魚鱗黃冊，時代久遠，滄海桑田，難以爲準。

(二) 政府對於田產所有權的移轉異動和分產，從來沒有系統可靠的記載，以致戶名失實，田賦分難，無法稽考。

(三) 土地水火災亂，冊籍散失不完。

(四) 土地買賣遷居一飛雁隨寄一種手段，使冊籍失實，以便從中舞弊。「飛」則歸籍甲戶，「雁」則歸籍乙戶，以一紙或全冊移報於乙報竟數豁免乙戶之糧，不再征收。「

灑一係將甲乙應完之糧，以一部或全部侵蝕入私，而以其數分別加諸於戊己庚辛各戶，以補其不足。一詭一係誑報災荒輕重隱蔽，以圖漁利。「寄」是將已征之糧報為未征，而寄之他戶，因之冊籍混亂，愈失其真。

綜上各種事實，遂有豪強，非分侵佔，貧弱備受欺凌，有地無糧，有糧無地，或地多糧少，糧少地多，或田劣賦重，賦輕田優，甚至有地無主任憑荒蕪，不一而足，公家收入日見短絀，一切建設事業蒙其重大影響。故地籍紊亂實為我國財政上一大嚴重問題。孟子曰：「經界不正，井地不均，是故暴君污吏必漫其經界，經界既正，分田制祿，可坐而定也」。如漢光武實行量田，唐貞觀年間的授田法，明朝的魚鱗冊，都是注重地籍的清理，因為清理地籍，不但只是解決財政上的問題，而且直接間接有利於人力物力的集中與擴展，關係地方建設及民衆疾苦甚鉅：

(一) 地籍清理稅清，合理的賦稅得以實行，往日飛灑詭寄侵蝕中飽的弊端，人民負擔不平均的弊病，能徹底剔除，地方財政亦得充實。

(二) 地籍清則人民的戶籍清，保甲得以因之健全，庶政容易推行。

(三) 地籍整理以後，墾凡荒地的開墾，礦山的開採，農林的改進，水利的應用，交通的建築等地方建設，均有精確統計數字作根據，便於進行。

(四) 土地使用之情形完全明瞭，能得到合理的運用，增加生產，充實財力。

(五) 凡屬公有土地，都有合法的戶籍憑藉，產權確定，地價明確，土地資金化的辦法易於進行。

(六) 土地兼併和土地分割等情形，得詳細明瞭，土地分配能公平的實行。

(七) 經界正，地籍清，土地糾紛案件可以減免，往日人民因為爭產權涉訟連年傾家敗產的痛苦，可以減除。

(八) 山川形勢，瞭如指掌，確定疆界，可以免除以往因邊界而起的一切爭端。

總之，清理地籍於行政上的作用很多，尤以在財政方面，可以把地、戶、糧弄得清清楚楚，厘清了以往的一切弊端，增加了鉅額的收入，實具有不可漠視的價值。或有人誤解，既財政上能增加收入，賦由民出，勢必使民衆負擔加重，須知清理地籍，一方面在使有地者納糧，有多少地納多少糧，有地不納糧，或地多糧少的無所逃避，人民負擔公平，一方面在剔除豪強胥吏的侵蝕中飽的所得，而政府增加了廣大的財源，擴充地方建設之用，正是合理的取之於民，用之於民。同時地方的雜稅，也可因之豁免，人民負擔自然減輕，這就可為說解者給一個明確的答覆。

整理地籍的方法很多，不外治本與治標兩種，治本方面就是 總理所說的「土地測

量」，有用人工測量，有用航空測量的。用人工的，歐戰各國頗多先例，如德國面積不過二十萬八千五百八十三方里，約當華里一百六十二萬餘方里，舉全國人力財力經費達六十餘年之久。法蘭西面積二十萬四千八百四十餘漢方里，約當華里六百一十餘萬方里，直屬地，十九年。奧國面積八十萬年的工費。日本整理朝鮮土地，面積不過六十六萬五千餘方里，費時尚達九年，用款達二千五百萬元。以我國土地的廣大，遠過於上述諸國，假使全國實行人工測量，其需時之久，用款之多，概可想見。從前德國伊恩萊教授估計本部十八省，即需時四十年，用費需八萬萬三千萬兩，數目實堪驚人！至於用航測，時間比較經濟，據江西海島辦理的經過，一機作業平均每月可攝三百方里，每方公里應用費約二百零三元，以此例估計全國一千一百萬方公里，假令一百架飛機同時作業，也需時三十年，用費二十二萬萬元，才能辦竣。故土地測量固然是整理地籍的一勞永逸辦法，但以此國現階段人力財力和技術貧乏的狀況，誠屬難能。

治標方面，一擬詳查糧地，一個是土地陳報。清查糧地固然是簡便的辦法，但其先決條件，必須有健全之保甲組織，辦理方較順利。自其缺點，清查無糧田地無確實把握，更不能調查土地類別。查戶計則，達到公平，且其目的，在於穩妥完善簡捷便利的。莫如土地陳報，不特比之更速，時間和用費都經濟，不特可以確能達到實地實戶實糧之

目的，且能增加收入。平均每年，既計其產，原有裨益，在財政觀點上言之，實不失。最有把握的清理辦法，莫如整理不善，而尤能發而無功，如最初浙江舉辦時，嘗失敗為常時論地政者，莫不視之為失敗。其在江蘇縣舉辦，始有美滿的成功，才又引起一般人士的注意。舉行政院頒佈土地陳報辦法，遂成整理土地唯一通行之方案，各省相繼擇縣舉辦。均溢田賦數十萬乃至百餘萬畝，據人談者省田賦年僅收十萬元，不及江蘇之一縣，如全土地陳報完成，至少之達二百萬元。談者某縣年收田賦不及千元，如土地陳報完成，也可增至二十萬元，可見其收效有裨於新政。推行，厥功甚偉。

那末，清理地籍究竟應採如何方式辦理呢？有的主張標本兼治的辦法，如由省最近就標本同時兼辦，在都市和平原區試辦地籍測量，以備實行地價稅。在山嶽地帶及邊境區域舉辦土地陳報，以資整理田賦。這是最折衷而合理的措施。有的主張治標辦理土地陳報而將分縣分區辦法，又分（一）地政人才缺乏和經費的關係，舉辦的縣份不能過多（二）第一縣辦理地籍，在技術上，可以先行改良，他縣可以借鏡，（三）先完成數縣，容易向市民說明信譽，（四）其困難觀望或阻撓較強。總之舉辦土地陳報，除遇有不可克服之困難外，決不會有本而無能可靠的收益。

但不論如何，第一，地籍整理地籍，倘若無經常管理地籍的人員

，遇有輟地移轉，久而久之，必要仍舊紊亂，所以各鄉鎮公所一定要設地籍員，專司土地冊籍及推稅契稅之查報，中產產權移轉，勘丈產地數量，更正契冊，督催田賦，查擠匿漏等事務，使地籍永維不紊。此外征收制度之改善，與人事之健全，亦為整理田賦不可忽視之問題，均應一併切實整理。

二、整理公款公產 我國各地方公款公產，雖數目之多寡不一，但幾乎到處皆有，不過（一）因年代遙遠，冊籍不全，不易稽考，每為主管的胥吏或土劣乘機侵蝕，變公為私。（二）雖名義上為公款公產，往往為土劣包辦把持，妄行支配或入私囊。（三）政府對於公款公產，未能認真監督，任令經營者侵蝕或浪費，以致收益過少，甚至毫無所得，往往在國一處之田地，其為私產也。租重而耕耘茂盛，其屬公產則荒蕪不堪，似此雖名為公款公產，實係私人所有，於公何補。間有賢明地方官吏，欲如整理，而把持之土豪劣紳雖不公然反對，也免多方阻撓破壞，因之多不願無事生非，積時愈久，地方為有款產，愈歸紊亂，而整理亦愈不易。值此推行新縣制及國民教育之始，需財至夥，亟應由各省政府訂定嚴厲清理公款公產辦法，凡屬地方公有之田地，山塘，房屋，地畝，基金，無主之荒山棄地，與迎神賽會用費，廟宇，庵觀等項，均須溯本窮源，追清屬蕪，請求水官行出，確證「一律收歸公管，切實整理」之訓示。涓滴歸公，

不使重負。自故廢整理實非易事，上級政府決不宜只憑一紙公文，聽憑各縣自辦，須知一件通常的政令，尚且不易奏效，況七久爲封建勢力把持的財產，積重難返，一定阻礙重重。必須派員協同縣政府嚴加清理，限期辦竣，其有隱匿侵佔或從中阻撓破壞者應立予依法嚴辦。如河南省在馬煥章先生主政時，所有寺廟款產一律收歸公有，其富家巨室因爭家產而涉訟不已者亦量予充公，故河南今日教育有相當進步，胥賴此廟宇以爲校舍，賴此公款以爲經費，造福地方不淺。倘在江蘇及其他省份均能仿辦，其款產爲數尤鉅。總之，整理公款公產，非由政府作後盾，雷厲風行不足以濟事。

最近湖南省公佈地方公有財產清理辦法，分縣有及鄉鎮所有，同時清理。其方式大體相同，先飭令各機關詳細的調查填報，提經縣政會議審核，如認爲有疑義時，得派員查勘或清丈，縣政府覆核明確應即公佈，如有隱匿不報或以多報少，准人民密報，經查屬實，除立即追繳並將表負責人員依法懲處外，並酌給密報人獎金，其數目不得超過該財產價格百分之十，密報人姓名縣政府絕對保守秘密。年久失管被人侵佔或被人私管之公有款產，由縣政府佈告限一個月爲限，准其自動報請收回，已往各年收益，免予追繳，如係用產房屋，并得予以繼續租佃優先權。佈告限期滿後，一經查實或被告發，除將公款立即提取外，并處以該財產收益三年總數加倍之處罰。必要時並由省政府派員督

促辦理，其法亦有可採。

三、整理捐稅。法。統計，現有各種捐稅，如能徹底整理，政府的收入至少可增三分之一，因為以往由經手人員器。能更一輕更不負」。因待遇的低薄和人選的不常，求其能「一身不取」的，竟毫無存在，所以整理的途徑：

(一)改善財政制度及稅務的人事管理，於制度方面行「收」「支」「稽」「存」四者確實分等，嚴密其手續。對於人員從慎選用，提高待遇保障地位。并實行養老退休等辦法，以期能躋家齊境。安分上外。

(二)改革稅率與征收手續，過去稅率不一，和征收手續的不善，亦是影響稅源，舉其大者，如屠宰稅向承征制，政府所得有限，按從征稅制，大小同一稅率，極不公平，應改為直接征收制，與按斤計稅。自為公平合理，又將財政收入。如營業稅率，約為百分之十，優於其徵收收入百分之十，而商人之獲利極厚，較農民擔負最輕，而應酌予提高。如契稅稅率則過重，以影響房地產多有，且其範圍僅限於買賣典當。為，而應減輕稅率，以期普遍知稅，并兼及於繼承，分租，贈與等土地移轉行為，似此在人民則負擔減輕，由政府收入亦有增無減，實兩有神益。又有主張對於不動產的移轉，由政府設立不動產移轉介紹所，實行官中制，取買主百分之五的費用。嚴禁自成契約及以往「中

個人」的價錢，非經介紹所官中作證，不得認爲有效，這不但可杜絕一切流弊，而於產權移轉也有可靠的登記，不失爲整理契稅之一法。如廣東省征收不動產買賣簽證費，大概就是此種官中制。其他如地方合法的雜捐規費及行政收入等項，苟能一一認真整理，則集腋成裘，聚石成山，實爲實施新縣制之鉅額補助。

(三)公平征收，納合法的捐稅，是人民應盡的義務，古今中外均無二致。不過以往照章繳納的，只是良善的農民和商人，地方的豪紳士劣或在職的軍政人員，多抗不完納。主任者如直沽督辦，則與之互相利用，而不收搜其賂，廉介正直的則但求業務順利進行，免生渾水摸魚，對此則存受鼠忌器之戒。沈稅者毋躊躇滿志，狡黠者聞風效尤，捐稅積弊之中，以此一項最爲地方財政之致命傷。今爲切實整頓一定要採積極有效辦法，其有「抗」「延」「避」「漏」者，不論何人，均應嚴厲制裁，政府機關人員并應以身率先，而催征也要先從有身份的豪紳巨賈入手，違即拘押，從重科罰，以期造成風氣，踴躍輸將，自有「有錢出錢」之旨。

整理財政爲實行新縣制財政之主要泉源，然積弊相沿，非一朝一夕，整理之道，一惟在當局抱最大決心，以最爲努力，尤須大刀闊斧，奉「治亂用重」之旨，貫徹到底，化私以爲公，則風濤可待，庫裕可期，溢增之數，必有可觀，新縣制之推行，實深利賴。

第五節 財政的開源

總理說：「以我國萬萬優秀之民族，擁有四百二十七萬萬方里之土地，爲世界獨一廣大富源，正所謂以有爲之人，擁有爲之地，而遇有爲之時也。」乃我們有土地和人民而不知利用，有富源而不知開發，不但自身弄得不能自給，反惹外人的覬覦，所以要厚蓄國力之源，改善人民的生計，推行建設事業，均非積極的開發不可。開源的事業很多，茲僅就公共造產，發展公營事業，創辦新稅，建設國民經濟言之：

一、公共造產 關於公共造產，總理和總裁都有很多的訓示，明白的告訴我們，辦理地方自治的經費來源，唯一的就是造產。總理說：「自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事俱備矣！不必於窮鄉僻壤中，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也，祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖是矣！」這就是 總理所倡的「雙手萬能」開源主張。總裁也曾說過：「所謂經費之來源，自應注重人民之公共造產，不必多仰賴於捐稅也。」規定并實行人民義務勞力，使人人用自己的力量，爲公共服務，來做地方建設。因爲我國經濟條件，都已具備，問題只是照着「雙手萬能」切實去做。管子也說過「以勞教民富」，今後一定要規定凡是成年的壯男壯女，都要有

勞動服務的義務，實行公共遺產，或有人以為這是對於民衆的苛求，須知公私原屬一體，以個人的餘力，集合而貢獻於國家，就可得到大量的人力，省卻大量的財力，結果所獲的利益，仍施之於民衆。如廣西本來是最窮的省份，年來因爲從事生產，地方自治經費，得力於此者甚大。例如每保辦一個學校，毫無經費，乃糾集民力，挖塘養魚，墾地種菜，利用草木石塊，燒石灰窯，以及築造公有水車水碾水壩，所得逐年利息，完全歸於地方。又於二、四年全省生產總動員，在政府一紙公文之下，全省二百四十村街，每村街植桐一萬株，可見民力之偉大。又如河南省的內鄉縣，本來是遍樹皆山，耕地很少，每遇夏季，山水驟下，十年九災，後經別廷芳先生利用民力，倡辦治河改地，不但災害悉免，而且增加的耕田及其每年收益，數倍於往昔，一切建設事業，得以順利進行。如盧氏縣地形於內鄉相同，著者前長該縣時，曾經實地勘查，如只在潯洛河兩岸，利用民工，治河改地，其收入增加，能抵全縣歲入二分之一。貧瘠之區，立可驟富，可見公共遺產之利，實爲開源主要善策。果上級政府能予以財力上之扶助及技術上之指導，各縣地方情形及其需要，爲有計劃之進行，實爲無限之財源。

實行遺產，應從何處入手呢？總理也曾指示過：「道路者，文明之母也，財富之脈也。試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，中國最繁盛之區，即交通最便利之

地，故吾人欲由地方自治，以得文明進步，非大築道路不爲功，凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之騰貴，甚至爲之振興，社會爲之活動。道路者，實地方之田野寶窟，所以高也。所謂人民義務之勞力，首宜先用之於此。所以公共造產，修築道路以利民行是第一步工作。

次則爲墾荒地，以盡地利。因爲我國荒地佔土地總面積百分之一九、一，其中可以墾殖的佔荒地總面積百分之六三、八一，幾於無處無之。總理說過：「荒地有兩種，一爲無人納稅之地，當由公家收管開墾，一爲有人納稅而不耕之地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止，如三年後仍不開墾，則當充公由公家開墾，開墾後凡山林沼澤水利噴濺，悉歸公家所有，由公家管理開墾之工專，則由義務勞力爲之，如是數年以後，自治區域，可當變成桃源樂土，錦繡山河矣。」這是公共造產的第二件工作。

其他事項很多，辦理之法，凡屬於一保地方範圍者，以一保之人民義務勞力爲之，即建設一保之經費，屬於一鄉一鎮地方範圍或保等力不勝者，以一鄉一鎮之義務勞力爲之，即建設一鄉鎮之經費，屬於一縣之地方範圍或鄉鎮勞力不勝者，以一縣之人民義務勞力爲之，即建設一縣之經費，各級機關，果均能照此事從事於墾造，河患地方自治事業不能發達，自治經費無着。不過利用人民義務勞力，必須公平，不能只使窮人盡力氣

，豪紳巨室坐享其成，他們即是不能出力，也要繳納貨金，才算合理。

二、發展公營事業 發展公營事業，以爲政府之財源，是最新的財政政策，今既注重公共造產，則造了的產，就要由政府經營。所以發展公營事業是與造產有連帶關係，在建國大綱規定，所有山林礦產川澤水利，都要由政府管理開發。現今各國政府經營之事業，不外（一）天然具有獨佔性者，（二）非私人資本所能經營者，（三）於國防有關者，（四）如由私人經營有獨佔壟斷之弊者，（五）於人民福利有深切關係者，惟地方公營事業，與國營又稍有不同，當爲專供該地方人民需要及避免私人獨佔妨礙人民福利計，地方政府必須自己經營，同時獨佔事業，可得優厚利潤，亦可彌補財政之不足。歐美各國，如對電汽煤氣自來水及交通事業均爲政府經營，其收入佔財政之重要地位。以我國現在情況，縣地方經營大規模事業，尙無能力，應先從公用事業及人民日常生活之輕工業着手。至於營產品之售價，如何規定，其主張有：（一）不應取價，其經費以賦稅維持。（二）售價與成本相符合。（三）售價高於成本，完全以營利爲目的，以上三者各有可取。應擇何者爲標準，當以事業之本身性質而定。如人民日用必需品，收費則應低，而紡織紡紗不妨求盈利。但在我國初創之際，一方面須顧及不蝕成本，略有盈餘，以圖發展。一方面又不能高於市價，有失民衆信仰。此在主持者妥善運用之耳。

。更於過去裝璜門面之一二小規模公營事業，因管理經營之不當，不但毫無收益，往往折本，自身尚不能賴以維持，反觀私人企業，蒸蒸日上，相形見绌，於公何補。是公營事業之管理經營，尤應切實改善，始足以首爲開源之途徑。最近如滇省自抗戰後，注重公營事業之發展，向以租稅收入之財政，漸轉變以公營事業爲主，開發富源，積極從事生產建設，頗有成績，支出澎湃，多賴此以爲彌補。我國現階段的財政，雖仍仰賴於租稅，惟新縣制之財政政策，在以租稅爲平均社會財富之工具，將來財產日均，稅收必將日減，故政府可靠之財源，舍發展公營事業以外無他途，向之漠視認爲無足輕重者，今當特別及時樹立始基，以爲政府財政之保障，此尤不可不注意者。

三、創辦新稅 將來的財源，不再仰給於租稅，殆爲必然之趨勢。但公共遺產或發展公營事業，非短期所能奏效。且新縣制實行後，財源劃分，上級不易補助，在此青黃不接之際，惟有依照新縣制財政規定「其他依法許可之稅捐」創辦新稅，以濟目前之需要。或謂今日民窮財盡，若再增加捐稅，無異橫徵暴斂，不特造成官民之對立，抑且無裨於新政之推行。須知以往名爲不增加民衆負擔，廢除一切苛捐雜稅，實則各地方之攤征派款，花樣百出，人民不苦於正供，而實苦於此項非法之攤派，與其徒博「與民休息」之虛聲，任憑下級所爲，曷若明白規定標準，使之合理化，正常化，本「取民用民

之原則，由政府統收統支，增加正供之收入，嚴祛非法之苛擾，則民必樂於輸將，而毫無怨尤。若只知主管專業之擴充，而不予以相當之經費，雖聖人亦不能為治。且此不過一時權宜之計，倘政府別有財源，自可逐漸廢除。但此項新稅，應本平均貧富之本旨，以期無背於民生主義，量民負擔能力，使有錢者出錢，有錢者出錢，有錢者出錢，納更多的稅，以求公平合理。

(一) 富戶捐 抗戰以後，豫陝黔粵等省均征收富戶捐，制訂特別預算，以供軍事之需，如能依照規定以大商戶大地主及富紳三者為限，按其實力之差別，分等征收，無實力者一概不征，殆合有所得稅之性質，而有「節制資本」之作用。比地方任何附加捐稅為強，情調查不精，辦理未善，任聽下級處理分配，有錢有勢者反而不征，專向無錢無勢者身上搜刮，有失公允之處甚多，新縣制各級組織健全後，如能精審公允調查支配，全由有實力者負擔，自較任何稅為優。

(二) 土地改良物稅或房租 我國地方負擔，鄉村重於城市，且多數城市土地，以其漲價甚速，權利甚厚，反而多屬無負擔或負擔甚輕。今後對於城市土地，應應本「總理平均地權」之主張，提前趕辦測量，舉辦土地價稅或土地改良物稅及土地增價稅，在各城市測量未完成以前，所有城市土地，似可先行舉辦地價調查，并同時調查房屋租賃

價格，以爲確定地價，及征收房租之根據。俟測量完竣，再行依法征收改良地價稅，土地改良物稅及土地增價值稅等，凡此皆地方應有財源，而未積極興辦。

(三) 兵役緩役金及免役緩役證書費 本來，無論貧富階級都有當兵的義務，以符平等之原則。依照法令規定，除確有緩役的條件得予依法緩役外，其餘一概不准，尤其出錢請緩，法所嚴禁。可是事實上，一方面因爲中央最近臨時以命令規定緩役的條件過寬，幾於社會十分之三的壯丁可以緩役。在另一方面則恰乎下級通融免役的機會，和有錢者出錢賄免等等的現象，似此不特與兵役無補，抑且政府損失甚鉅，與其掩耳盜鈴表而上不進出錢緩役，使整個役政陷於紊亂，何如爽快快的征收緩役金，倒可增加收入。在全國辦理兵役最早的就是廣西，他就收緩役金的規定，其次只有浙江，也斷然實行，除兵役法規已有免役緩役規定者外，如因特種原因不能應征者，特訂有戰時納金緩役暫行辦法，以爲補救。凡請求納金緩役的，視其財產總額之多寡，各收取代役金二百元至一千元，准予緩役一年，如財產在一萬元以下者，納二百元，一萬元以上未滿三萬元者，納四百元，三萬元以上未滿五萬元者，納六百元，五萬元以上者，納一千元。但每一縣市請求納金緩役人數，不得超過現有合格壯丁總數十分之一，以求有錢出錢與兵役征調二者得以兼籌并顧其，收入頗有可觀。

又浙省規定收取免緩役證書費，亦隨可採，卽依法具有免緩役原因之人，各出徵資，以爲出征家屬優待之用，至爲公平。其收取標準，受特任職務者免役證書收費十元，依國家官制受簡任官職者十元，有正當事業在國外旅行未能回國者十元。於家庭爲獨子者五元，依國家官制受荐任官職者五元，主任官公事務者五元，被選爲國家或地方之議員或代表在職期內者五元，受荐任職務者五元，身體畸形殘廢或有不治病者二元，身體疾病不堪行動在數月中無健復之望者二元，現任小學以上教師經登記合格者二元，因刑事嫌疑在追訴中尙未判決者二元，同胞半數現役在營者（單數時減一人計算）二元，父兄均無或父兄年老殘廢若被征爲現役兵則其家庭不能維持最低生活者二元，國籍有疑義者二元，除依法免緩役外如有特種原因願以規定標準繳納緩役金者二元，現在緩役條件過寬，如採此種辦法，也是增加縣財源之一種。

（四）行爲取締稅及消費稅 社會上不正當行爲之取締稅，如筵席捐妓捐娛樂捐，均徵收并酌增捐率，至於奢侈品或舶來品亦可征收消費稅，此「寓禁於徵」之辦法，一方面既可充裕公家收入，一方面又可限制私人消費，取之不爲虐，且於社會有利。現各省對此制度上較爲完密而收入最多的，第一要算浙江，第二要算廣東，第三要算廣西，不過，這種稅他們都完全歸省，吾人主張應撥補一部份爲縣，方爲合理，并利征收。

四、建設與經濟。古人說：「百姓足，君孰與不足」，人民富力增加，即社會財富增加，食也餉之自可豐裕，正所以長本。未有民窮國富，民弱而國強者，此實互為因果之理。其建設與民經濟，不特為富國之基礎工作，抑亦解決民生之必要途徑，惟我國經濟上之問題，一是思慮未一一是思慮不均，解決法，就要擴大生產，解決慮不均，就要平均分配，換言之，今後國民經濟之建設，必須根據民生主義之原則，建立民有民營民享之事業，土地之剝奪，資本家之獨佔，可以免却，而社會革命，階級鬥爭，亦悉能消弭於無形。建設之原則既定，次須進而謀建設事業之進行，總理於建國大綱第二條規定：「建設之者對在民生，故對全國人民衣食住行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建築大計劃之各式屋舍，以利民居，修築道路運河，以利民行」，故建設事業，當以滿足人民之衣食住行四大需要為宗旨，除其中有助於義務勞力以從事公共造產完成者外，大別之不外農業生產建設，農林經濟建設，工業建設三者。

(一) 農業生產建設，我國人口百分之八十五以上是農民，政乃衆人之事，一縣之衆人，也就是農民，所謂縣政，可以說是農政，地方一切建設事業，當然應以農業為主，如農作物之改良，經濟作物之推廣，蠶桑之培植，畜牧之發展，園藝之提倡，農田水

利之整修，農產物之加工，舉凡有關農業生產建設者，均須由政府因勢利導，以謀生產之增加。

(二) 農村經濟建設，農村經濟為促進農業生產及改良農民生活之樞紐，過去農村除病民苛民之高利貸外，幾無健全金融之組織，此實農民之致命傷，阻礙農業發展之最大障礙。故必普遍組織合作社，舉辦信用，生產，運銷，等合作，用集體的力量，以發展農村經濟。合作事業的根本原則，就是人人為我，我為人人，這不僅發展農村經濟，而且可以發揚互助精神。

(三) 工業建設 我國產業落後之原因，實由於工業不振，新縣制於各級機構均設有建設單位及人員，今後當指導人民，利用當地原料，設置工廠從事小規模工業，如紡織等日用品之製造，及人民房屋建築之改良，都市地方舉辦較大規模工業等，總之無一不可因地因時因環境之需要，分別進行。

總上所述，解決新縣制之財政問題，首在如何充實縣庫收入，以應今後之龐大支出，但此言之雖易，行之殊難，蓋財政政策，須依一定之原則，在合理合法範圍之內，以求收入之增加，決不能任意搜刮，竭澤而魚，致使新政有轉而釀成苛政之虞。故在稅收方面，須以剔除積弊，平均負擔，整頓稅制，增加庫收為宗旨，在支出方面，則以實行

財政公開，檢查行政效率爲要着。同時確立收支稽存四者分立之財務行政管理，健全地方金融，發展地方經濟，解除民間疾苦，以實現民生主義之財政政策，凡此均爲當前解決財政問題之應探途徑，果能實事求是，官民協力進行，不特政府之經費無虞，而民生主義，亦得逐步實現。

第十八章 新縣制的人事問題

第一節 人治與法治

「治人與治法」，「人治與法治」，一般論者，都是指政治上的人事和法度而言。不過還有另一種說法，認爲後者的「人治和法治」，是指主政者的作風而言，兩者實不無區別。

所謂「人治」就是我國的儒道墨三家之治，而以儒家爲主的通稱。「法治」就是法家之治。溯我國政治思想，最盛時期，莫如春秋戰國時代，十家九流，雜然並存，論其流派，實繁且夥，遞嬗演變，有非片言所能發抉者。但就其基本分野而言，綽別之，可分爲「人治」與「法治」兩宗，春秋初季，如儒家的「德惟善政，政在養民」，「導之以德，齊之以禮」的德治禮治；道家「法令滋彰，盜賊多有」的自然主義；墨家「置天子爲法儀，以度量刑政」的主張，或以德而化民，或效賢而化民，或愛衆而親仁，其思想之主旨，雖不盡同，而其重之治輕法治之原則則一。

迨春秋末季以迄戰國時代，列國紛爭，社會動盪，世風日下，趨儂尚詐，此時「爲

致以德」之儒家理論，既不足以應付亂世之急需，「清淨無爲」之道家學說，復不能反人心於淳樸，至於「敬天」「明鬼」「非攻」「禁兵」之墨家思想，尤無裨於世道人心。以上三者既均不足以濟事，社會道德之制裁力已失，而有賴於政治之強制力者遂多，於是法家思想遂漸產生。如管子治齊，子產治鄭，范蠡治吳，商鞅治秦，韓非治韓，皆法治成功於當時。所謂法家的作風，注重在「導之以政，齊之以刑」，以「信賞必罰」爲手段，以「綜覈名實」爲目的，所謂「綜覈名實」，就是循名責實；「信賞必罰」就是有功必賞有過必罰，前者是「公正」，後者是「嚴明」，這就是法家的中心主張。

自秦漢以降，到漢光武時代，墨賢良文學，董仲舒對策，倡「春秋大統」之說，聽讎百家，一尊儒學，崇尚人治，視法家爲雜霸之術，至是法治思想遂遭極大的打擊。可是歷史上事實告訴我們，每當世亂時艱，法家政治復一再抬頭，而挽救危亡成大功立大業，動猶彪炳於人寰者，亦以法家爲多。如漢之仲長統；三國之孔明；宋之王安石，明之張江陵；清之曾國藩幾大政治家，或相當尊重法治之價值，或倡先刑後禮，或主張刑罰與德教並重，或有云：「欲以敦樸之時，治抗弊之民，是猶遷延而極溺，揖讓而救火」，雖均仍以「人治」爲本，但其運用的方式，則以法治爲經世濟民唯一的手段，也就是「內儒外法」，「儒家存心，法家行事」。「以儒爲體，以法爲用」，與曾國藩先生

所說的「以王者之心，行霸者之政」，人法并重之治。

其實「人治」仁政，非惟不善，若在平靜時代，民風樸厚，自應廣施教化，導德齊禮，其樂昇平，否則，世亂時艱，黎庶巧僞，趨利忘義，若不齊之以法，糾之以刑，則徒羨義農之風而亂不可遏，雖聖人復生，亦不能爲治。故必明賞以存正，必罰以去邪，也就是「治亂用重」的意思。有的人斥法治爲「殘暴寡恩」，這却未免偏見，須知人治法治均因時因地而異，隨時代而爲轉移，如子產治鄭「強公室抑私門，整外交，修內政」，執法嚴峻，起初民怨沸騰，詬誶於道，成相謂曰：「取我衣冠而豬之，取我田疇而蕪之，雖殺子產，吾其與之」，迨後政績大著，民蒙其福，又咸歡騰鼓舞而曰：「我有子弟，子產教之，我有土地，子產治之，子產而死，孰其繼之」，可見法家之功德在世，有足多者。如一般人每目商鞅爲霸道不知趨向德治，使民歸於仁厚。須知他在變法之初，曾特別聲明過：「治世不一道，便國不必古」，「不法古，不脩今，因世而爲之治，古之民樸以厚，今之民巧以僞，故效於古者先法而治，效於今者前刑而法」，可見是因時代而定其施政之方。至其爲法立令行，「刑太子之師傅，獎軍功刑私門，民有二男，不分異者倍其賦，耕織致粟帛多者，免除其身役，事末利及怠而貧者，舉以爲收奴」。終於做到了野無盜賊，家給人足，國富兵強，爲秦統一中原，樹立了堅固的基礎。

還有管仲也說過：「法所以齊天下之勳，至公大定之寶也，故智者不得越法而肆議，士不得背法而有名。臣不得背法而有功。我喜可抑，我忿可窒，我法不可離也，骨肉可刑，親戚可滅，至法不可破也。」這也是「執法無私，法律平等，納民軌物。如諸葛武侯治澆雖紊亂的西蜀，「嚴刑罰，慎民器，重之以法。法嚴則知恩，恩之以爵，爵尊則知榮」，卒把西蜀治得「民康物阜」，維持五十餘年的偏安局面。又如明朝的張江陵綜覈名實信賞必罰，嫌怨不避，毀譽利害不恤，中外用是凜凜，無不奉法之官吏，終於十餘年間，海宇清晏，蠻夷賓服。總之，法家的手段雖嚴，但其出發點，均是「治世以大德不以小惠」，不是姑息的「婦人之仁」。若是「惠而不知為政」，雖然能得民衆一時的歡心，還是不明大體。所謂仁者愛人，愛人的方法，愛人的道理，要隨着環境而有不同的表現，相反是相成，所謂恩威并濟，也就是這個道理，不然失却本體，祇重皮相高調，濫用人治必近於沽名，而亂用法治更會流於殘酷。

究竟現在的時代，以人治爲宜，以法治爲宜？當然需要人法并重，因爲在中國政治未入正軌，人慾橫流的今日，爲政者應當勇往直前毫無顧忌，一令之行，必求貫徹，殺了一個劣紳，就可確立了治安的基礎，懲辦了幾個冒牌的民衆代表，就可以轉移了社會的風氣，以大兵作破除迷信的先鋒，用拘押作革除陋規的手段。雖然有些民衆一時感覺

不便，實際一定很有驚人的成效。須知「爲政者，毋人而悅之，日亦不足矣」，這是至理名言。

或者有人以爲溫和的人治宜於自治，嚴峻的法治偏於官治，重官治而輕自治，迷信刑政而忽視德禮。毋乃不達時務，本末倒置。實則不然，因爲官治爲自治的手段，「導之以政，齊之以刑」，也就是「導之以德，齊之以禮」的張本，子產以嚴比火，以寬比水，謂人玩水而畏火，以致死於水者多，死於火者少，這就是說明法治與人治——威足以濟恩的道理。所以民智未開，自治勉強不來的，總理規定於憲政時期之前，要實行訓政，所有深切道理，所謂訓政，就是加強民衆管理的力量，納民於軌物，然後才可進而謀實行地方自治。

以「人治和法治的意義，還要申明的，法治非專指固有法度而言，因爲人治也並非沒有法度，如儒家荀子曰：「脩禮以齊朝，正法以齊官，平政以齊民」，呂新吾也說過：「法者御事宰物之神器」，這均是儒家注重法度的明證。但是人治也並不是毫不主張用刑，法治也不純是主張拋却德化，不過其分野偏重於人，或偏重於法罷了。總之，姑無論人治與法治，均以人爲主體，以人而活其用，這是人治與法治的意義。

第二節 治人與治法

「有治人有治法」，是荀子說的，其意義與上邊稍有出入，是指政治的運用以法爲中或以人爲主而言。大抵人治在淳樸之世，祇需有文事武功出類拔萃之人爲之治理，即能駕馭衆庶，奠定邦基，而豈保渾噩罔覺，咸樂順帝之則。其優點在權能集中，操縱自如，不受牽掣。但求主政者措施開明，不難立收速效，然其流弊，易使強暴權奸有所憑藉，擅作威福，生靈遭其塗炭，國本因而動搖，禍變相循，無有已時，因爲「朕即國家」人卽是法，靡所限制。其實人治也并不是沒有法，不過法由我而立，由我而廢，隨個人的喜怒哀惡以爲轉移。此在賢良者固可發展大才，爲國獨任艱鉅，在奸邪者假此暴露其惡性，誅賞予奪，皆從心願，紀綱廢弛，釀成禍亂，置國家民生於不顧，這就是專尚人治的得失。

治手文明進化，社會情態，日趨複雜，治理之術，非復少數人之聰明才力所能統馭，善謀國者遂倡治法之說，修改文法，不厭求詳，使庶政皆有遵循之正常軌範。所謂法，本來應該是無上下遠近之分，無親疏厚薄之別，人民的自由權利，因不可不藉法以保障，政府的官吏，也不能以私情而徇公法，法是政治上不可缺少的維繫，是衆人應遵循

的唯一準繩。惜因專致力於法令規章之完備，而忽略了治人條件的充實。如歐美先進國家，儘管憲法堂皇冠冕，儘管有了代表民意的議事機關，而人民所獲的真正利益，仍舊很少，甚或國家的大法造成一部份的權利，爲特殊階級的工具，流弊不可勝言。又如我國辛亥以後，民元的約法，曹錕的偽憲，也曾榜諸國門，宣告天下，而於國計民主的益處何在！近年以來，崇尚法治之風，更有一惡法勝於無法之勢，政府所頒的法令規章，多如牛毛，然而一般官吏的本身不能體認立法的本意，不能澈底奉行，其實際的效果，也殊不多觀，甚有玩法濫法違法，紊亂了社會的秩序，摧毀了固有的道德，這是專尚治法的得失。

政治是管理衆人的事，所謂「衆人」是包括國家範圍內的一切人民，所謂「事」是包括了公私個人團體一切的事，範圍如此廣大，事端如此複雜，那麼一國的政治弄得好，就不能不有「管理」的原則和一切方法。這就是所謂「法」。總裁說過：

「國家的範圍很廣，政治的事情很多，而人心不同，人事無定，賢愚異等，才智各別，所以我們要推進政治，治理國家，如果不先確立一個合理的規模和制度，根據一定的憲法和法律來做，無論如何是做不到的。法律和制度，是政治上的憑藉，失此則政治無所依據，馴至人人各行其是，各逞其私，政治必敗，國家必亂」。

可見法是立國家必要的寶典，是維繫公共秩序不可缺少的軌範，但是有了法，還要

有切切實實執法的人，和了解法的人民，才能使法不致變成空洞的條文，或野心家營私舞弊的工具。總裁也說過：

「政治建設決不是只建設好的法紀和制度，可以成功，最根本最要緊的，還是我們軍、民、政、教、團、警各界的幹部人員，本身能夠健全」。

所以有治法，還得有治人，也就是孟子所說的「徒法不足以自行，徒善不足以爲政」，人法并重之治。取兩用中。折中至當，不是偏側的，絕對的，而是極合於物理學的相對論，兼顧人治和法治的長處。我國歷來的政論，往往不是偏於治人，就是偏於治法，其實二者，實一事之兩體，相與爲用，互爲輔助。試看：總理的民權主義中的四大政權，對於「法」要有創制權和複決權，對於「人」要有選舉權和罷免權。五權憲法中，對於「法」有立法權司法權和行政權；對於「人」有考試權和監察權，可見人與法，正如輔車之相依，純齒之相維，缺一不可。

第三節 人事的重要

人法并重，是政治上的鐵則，不過兩者相權，爲政之要，首在得人，這是兩段論法

：第一是要有人；第二是要得其人。換言之，就是有了法，最要緊的是根本的，還得有相當執法的人，所以變革法度，一一定要能配合法度和運用法度健全的人治，所以人又較法爲重要。

一、從人的作用說 人類社會是時刻進化的，而法自身却是死的靜止的，而不能進化的，自身雖完備周密，却没有自動的能力，彼時代的法，又未必能適用於此一時代，有時環境時遷，它更會變爲社會進化的障礙。而且它只能消極地使人爲其所當爲，不爲其所不當爲，不能更積極的有建設性，創造性。必得有意志，有思想的人來運用它，來改善它，來建設它，來創造它，才能發揮法的效用，才能使它盡它應負的使命。有人無法尙可爲治。有法而無人，則不能爲治。所以一個現代健全的國家，一定要有最進步合於時代潮流大眾所需要的法，爲了法的澈底的推行，爲了行法的公密，不能不首先得人，不能不看重人治。因爲得人，才能做到無上下遠近之分，無親疏厚薄之別，不能使法成爲其文，也不能使法成爲進化的障礙。如總理民權主義的選舉罷免兩權，五權憲法的考試監察兩權，就是注意在人治，也就是爲了要得人，才要選舉和考試，才要監察和罷免。總裁也說過：「爲政之要，首在得人，人事之臧否，即效率之上下，與政治之成敗所繫，而制度之優劣，猶居其次」，意義相同。所謂得人的「人」，不僅僅要有才德

，堪當重任，還要有道德，才不致演職誤國。必如此，法才是政治的工具，而不是舞弊的總符，才能達到政治的目的，才能發揮政治的效能。

二、從行政要素觀 行政的要素有三；（一）是組織，（二）是人員，（三）是經費，三者之中，以人員最關重要，我國縣政之不能進步，由於組織的不完備，經費的不充裕，固然不能否認，但人事之不臧，則為最主要原因。在上圖說過，優良的制度，尚待賢能的人才予以運用，始可發揮其效用；縱有充裕的經費，也不過是行政的人所可利用的一種工具，非有賢明的人才，予以合理的使用，不足以表現其效能。所以縣政之成敗，繫乎組織與經費者，不過十分之三四，而繫乎於人才之賢否，往往佔十分之六七，過去如此，將來也是一樣。國內一般熱心縣政的，論及縣政改革，往往過於重視行政機構與行政經費問題，而於人的因素，則常被忽略，一若新縣制已經頒行，機構與經費問題，一旦解決，縣政建設即可自動開展，縣政就可以很順利的蒸蒸日上，殊不知新縣制雖屬一種進步之立法，而其能否順利推行，還得預期的效果，端視負責推行者之人選如何以為斷。孔子曰：「其人存則政舉，其人亡則政息」，司馬光說：「為政之要首在得人，百官稱職，則萬務咸治」，胡文忠公也說過：「為政之要，千頭萬緒，而其綱必在得人」，可見人事在行政要素中的重要。

再常聽一般人談到，實行新政，橫豎在前面的就是人員和經費兩大問題，人員還不大要緊，最可焦慮的就是經費無着，誠然，我們不能忽略了經費在事業上的價值，但經費不過是推動事業的工具，有了工具，而沒有適當運用的人，縱有充裕的經費，也不見得能把事業辦好，或者流於浪費，損毀事業本身的成功。反之，有了優良的幹部，縱使經費困難些，儘可運用其精神和毅力，無中生有，從困難中把事業逐漸樹立起來，所以經費問題只能相對的影響事業的進程，而不能絕對阻礙新政之推行，兩者相較，人事問題其重要性較比經費關係更爲重要。

三、從歷代興亡的史實說 得人者昌，失人者亡，每一個朝代的衰亡，無不由於用人失宜，曾文正公當年曾慨對時事說：「無兵不足深憂，無餉不足痛哭，獨舉目斯世，求一攘利不先，赴義恐後，忠憤耿耿者，不可亟得，或僅得之，而又屈居卑下，往往抑鬱不伸，以挫以去以死，而貪饕退縮者，舉踵首而上騰，而富貴，而名譽，而老健不死，此其可爲浩嘆者也。」清朝洪楊之禍亂，就是由於用人的封建招致得來的，若沒有「中興在乎得人」的曾文正公，早就關門大吉了。反過來看，每個朝代的興起，亦沒有幾個特越的人才，更爲有效的，舜因有賢臣五人輔佐，所以天下大治，武王有賢臣十人輔佐，所以伐紂成功，項羽以一個范增也留不住，所以不免於滅亡，漢高祖因爲能用

三傑，光武中興，也因為有二十八將，均能做到「用人無遺」，所以建立了四百年劉氏的江山。其餘的史實很多，不及一一列舉。高泰所謂：「未有官得其人，而國不治者」，曾文正公說：「國家之強，以得人為強」，都是「得人者昌，失人者亡」的道理。

總之「幹部決定一切」，總裁也曾說：「為政在人，一切以人為本」，無論從「法治和人治」，「治法和治人」，行政的要素，歷代的興亡，各方面來看，人事是新政唯一的支柱，是新政成敗的關鍵，這是毫無疑義的。

第四節 新政與新人

我覺得要想進行一種新的政治主張或制度，一定要有新的人才出來負責，然後這種主張和制度，才能夠實現。而所謂新的政治主張或制度，是要合於時代的需要，尤其是合於廣大民衆的要求，確實能夠負起時代的使命，才配說是新政。既名之為新政，一定有它的新精神，新理想。欲求發揚新精神，新理想，就需要新人去推行。

試從古今中外歷史上去考據，不管某個地域，某個朝代，牠所行的政治，不論是君主立憲或民主共和，總脫離不了俗語所說：「一朝天子一朝臣」的意味，但是所謂「一朝天子一朝臣」，並不是指不問才能濫用私人而言，乃是主政者，為推行他的主張和制

度，就必得用和他志同道合的同志，來幫助共同促其實現。如我國朝代更易之際，新朝的佐命大臣，若是舊朝的公卿，其政治一定腐化。若新由布衣出身，其政治常見清明。如晉朝武帝繼位之初，一以安平王學爲大宰，鄭冲爲太傅，王祥爲太保，司馬望爲太尉，何曾爲司徒，荀凱爲司空，石苞爲大將軍，陳鶯爲大將軍，世所謂八公同辰，攀雲附鳳者也，但因他們是魏朝的公卿，朝代更易，而朝中大臣，一皆先代功臣之胤，非其子孫，則其會玄，所以晉朝的政治，一場糊塗，周武王就不同，他伐紂一血流漂杵，把紂的大臣完全殺光，殘存的箕子封於朝鮮，微子也封於宋，名義上是封，事實上是流。他們兩個人，是殷的仁人，武王何曾不知道，只因革命時代，寧可玉石俱焚，而卒不肯用之朝中。因爲一旦開任用殷臣的先例，最初雖然用其賢者，至後不肯者，則難免乘機而來。歷史上從來創業或守成的帝王，都是有幾位相信依爲股肱的能臣，然後他的政權，才能樹立的鞏固。

再從近代歐美政治來說，不管是一黨專政或政黨政治，如政黨政治的國家，他的政治體系，某黨在朝掌管政權，則一切國家大事，也就由某黨人相間負責。至於一黨專政的國家，他們不僅一切政事，要由自己的黨人去辦，甚至不容許別的政黨存在。可見要想實現一種政治主張，總得有忠誠耿耿執行的人。況且新政，是指與舊政而言，無意或

有意的，總免不了遭遇種種障礙。政是衆人的事，尤其是只靠着少數的人高高在上，也不是以濟事。有了新的上級幹部，還要有新的下級幹部，要造成一個新的政黨體系，才能夠成功。所以「行新政，用新人」，是政治上自然的現象，我們當然也不能例外。

如我國廣西省建設的成功，一般人有的說是得力於李宗仁白崇禧黃旭初三位的合作，有的說是因為制度完備和計劃的周密，這固然也是成功的條件，但是唯一的因素，就是確確實實的眞能夠「行新政用新人」，培養新人，運用新人，摧毀了舊的封建勢力，建立了新的政治風氣。反之，其他各省也不斷的興辦新政，三位一體制度，有的也曾仿效實行，但是因爲只注重「靜的制度，而忽略了動」或不能「行新政用新人」，甚至有新人而不知任使，結果「揠湯不換藥」，依然各舊勢力籠罩之下，由土豪劣紳在那裏串演，不但畫虎不成，大背創制的本意，反而浪費了人力財力，流弊百出。

那麼，我們的新政是什麼？就是 總理所創造的三民主義，這個主義我們雖然行了二十多年，可是始終沒有澈頭澈尾的見諸實行，誰都知道要救中國只有實行三民主義，要救世界也只有實行三民主義。不過主義終是主義，要實行一定要把它製成方案，現在的縣各級組織綱要，就是三民主義的具體實施方案，這就是我們的新政，嚮往知來，要想應得新政澈底成功，一定要有新人去推行，所以我們當前的口號，也就是「行新政用

「新人」。

第五節 新人的標準

什麼是新人？絕不是衣服新，面孔新，人物漂亮，就是新人，也不是「掛羊頭，賣狗肉」假作聰明的是新人，更不是「欺世盜名」，「投機取巧」善於迎合的是新人，尤其不是慣於「拖推攔」，「吹拍驅」油滑而圓通的是新人，論說，所謂新人，當然不能以年歲作標準，不過就我國的情形言，新人應當以富有朝氣的青年爲基幹，作者大膽的說，過去的國事，有許多都誤於「老」。我國在世界上，一向被稱爲「老大」的國家，所謂「老成持重」，「老成練達」，「老成謀國」，「六十杖於朝」，「七十杖於國」，在朝廷要老，在鄉黨也要老，一切都用老。國家尊重老人，社會上崇拜老人，青年爲「黃口孺子」，爲「不達時務」。因之以老爲可恃，不求進步，「倚老賣老」，於是老朽昏庸包辦了上層，把持了地方，終於把中國弄成一個人老大病夫的國家。像這樣下去，「急起直追」，猶來不及，怎麼能談：「迎頭趕上」，這實在是推行新政的絕大障礙。

近來尊老用老，亦不若從前之甚了，此風以清末民初爲最甚，也是因爲彼時注重科

舉，什麼進士舉人功名人，都應當特別尊重，朝廷也以爲提倡敬老能夠有助於帝王的統制，因久而久之，形成了一種風氣，種下無數的老土豪，老劣紳，老訟棍，來阻撓政令的推行，試看今日的縣政，凡是做過下層工作的人，都知道這般壞的老人，實在是有些底排除的必要。

「人生自古誰無一，一老一死死後一，人之所不能免，老並不是絕對沒有用處，外國何嘗不崇拜老，尊敬老！如日本將軍官制，年不滿三十歲的不能當校官，不滿四十歲的不能當將官，不滿五十歲的不能當大將，歐美也是如此，如德國的興登堡，法國的德飛將軍，都是六十歲才當大將。至於文官，離開的大臣，也都是鬚髮蒼白的老人物。不過近幾年來，青年政治家也不少，這是因爲他們的身體還健壯，智識也不落伍，能夠任重致遠，反觀我國則不同，不但一到老讀力精神不濟，智識也落伍，甚而年歲愈大，世故愈深，頭腦又太多，所有學識反成了達利避害，避重就輕的遁術。只知道怎樣應付，怎樣敷衍，是做官的祕訣，怎樣搜括，怎樣貪污，是做官的目標，「與上大夫言鞠躬如拍馬，」與下大夫言侃侃如吹牛，」是其做官的才學，充其量也只能安分守己，維持現狀而已像這樣當然負不起時代的使命，所以有句俗話：「老而不死是謂賊」，就是指人愈老愈壞的意思，假使其「年高德碩，」老當益壯，」有見識，有魄力的人，我們當

總要崇拜，國家亦要寶貴，雖老亦無妨。

所以按照國家的人羣數目和素質來比例，能夠負起時代使命的只有青年；而能夠任重致遠，担当承先啓後繼往開來的責任，也只有青年。因為我們革命建國大業，不是短期間，可以成功，即以中日問題而論，彼此的深仇大恨，至少也得數十年後，或能解決。那麼完成革命建國和最後清算中日問題的大責重擔，當然是現在的青年。但是青年優點很多，他的缺點也不少，茲就經驗所得，加以分析：

(優點) (缺點)

- (一) 強健——但易流於縱慾，不能嚴以律己。
- (二) 熱情——但易流於衝動，缺乏理智分析。
- (三) 勇敢——但易流於輕浮，不能沉着忍耐。
- (四) 純潔——但易流於盲從，每易爲人利用。
- (五) 積極——但易流於急躁，不能循序漸進。
- (六) 向上心切——但易流於好高騖遠，不切實際。
- (七) 求知慾深——但易貪多務雜，不能專精。
- (八) 創造力強——但易忽視固有特長，妄襲他人皮毛。

青年的缺點，不能否認，不過因為他的年歲，正在發軔有爲的時期，容易改變他的氣質。果能領導有方，加以愛護，予以培植，一方面更使其於實際工作中從事以磨練，保持他的優點，汰除他的缺點，任使得當，則一個精神飽滿志氣蓬勃奮發有爲的青年，在四周的惡劣環境中，定不甘妥協，而能勇敢的向惡腐勢力作殊死的奮鬥，而不與之妥協，負起他應盡的責任與使命。

我們再看世界上現在幾個特色的國家，蘇俄的革命成功，和第一二兩次五年計劃的完成，就是斯丹林能運用他青年的共產黨，德國粉碎了凡爾賽和約，打敗法國，併吞了好些國家，雄視歐陸，也是希特拉能運用青年的國社黨。意大利從前也是一個弱國，後來由莫索里尼能運用青年的黑衫黨，也居然東征西討，大張撻伐。土爾其從前人所盡知是近東的病夫國家，後來凱末爾能運用青年的國民黨，也居然國富兵強，人莫敢侮。有人說意國六個部長，合計起來，不足一百二十歲，雖然有二三個是莫氏自兼，但總可見出都是用的青年。又如我國革命的推倒滿清建立民國，和完成北伐統一中國，也都是總理和總裁能領導和運用青年。所以青年是社會的中堅份子，是強國的基幹，我們要推行新政，當然要以青年爲中心，總裁說：

一、青年爲革命的先鋒隊，爲國家之新生命，舉凡社會之進化，政治之改革，莫不有

續於青年之策勵，以爲甚主力，……非常之大時代……欲完成抗戰建國之艱鉅事業，自必更有賴於全國青年之一致團結，共同努力」。

用青年以爲推行新政之主力，可以說是事屬當然，但吾人認爲在上層固不必加以限制，但在下層則非用青年不可。因爲地方封建舊習慣未除，是實行新政之唯一障礙，如縣主席與鼎昌就特別主張用青年，他的辦法：第一多用青年有爲之大學生爲縣長，俾有勇氣與地方上劣作戰，期逐漸革新區保長之人選。第二多用青年有爲之大學生爲縣府科祕，俾有勇氣幫助縣長，考察整飭區保行政。據說經過兩年期間的特別努力，若干青年科長及科祕乘其朝氣充滿，與惡勢力殊死鬥，環境不無多少改善，風氣已不無若干轉移。可見行新政須以青年爲主力，在中國爲必要，在中國之基層行政，尤爲重要。

此外我國政治用人，往往過於重視學歷和資格，如大學畢業，做官高一點，外國留學更高一點，資格的高低，也是一樣，因之衡量標準的不可靠，每難得人而治。如五代的馮道，曾爲四朝元老，歷事八姓十三君，可以說是最有資格了，然而其結果之壞，無以復加。晉武帝所用「八公同辰」的卿相，也是資格很老，究竟有什麼用處。至於縣以下基礎幹部的任用，從來也多以在地方有錢有勢的爲標準，所以以往的政治基層組織，不能說是完全沒有，乃是爲豪紳巨室所把持，一切新政的推行，不能說是完全不能達到

民間，乃是爲豪紳巨室把持而變質。新縣制是嶄新的革命建設，不但不希望假手於陳腐的污濁的學歷高資格老和有錢有勢的人們，而所需要是具有革命性的新人，能夠排除舊勢力，領導民衆推行新縣制的革命建設。

那麼，怎樣才算新人？作者以爲：

一、是篤奉三民主義的忠實信徒 三民主義是我國革命建國最高的原則，是社會進化必然的產物。其精深博大，可以說推之世界而皆準，百世以俟聖人而不惑。眞是「爲天地立心，爲生民立命，往聖繼絕學，爲萬世開太平」，只要能夠力行篤信，才能使中國成爲一個自由平等獨立自富強康樂的新中國，才能進一步救濟全世界人類謀大同社會的實現，新縣制是根據三民主義制訂的實施方案，每一個條文，都蘊蓄三民主義的偉大精神，必須奉之如聖經，信之如教徒，虔誠信奉，忠貞不二。

二、是澈底執行命令的實踐者 新縣制不是一件普通的政令，更不是收攬民心的一紙空文，是抗戰中血的教訓，是五十年來政治思想的結晶，是爲了革命建國的需要，爲了實現三民主義的需要。三民主義的信徒，不當以僅僅信仰主義爲已足，尤須以身體力行爲要務。所以新縣制的幹部，要能夠視令如命，腳踏實地，忠誠的熱誠的澈底執行政府的命令，並且很熱情的去實踐，不是從前的能說不能動，徒唱高調的好好先生，而要

把全副的精神都寄託在事業上，要認爲每一件的命令，都有生命，每一件工作，都有靈魂，愈熱烈的追求，事業愈有生機，愈切切實實的奉行，工作愈能展拓，力行不懈，一定能達成他應負的時代使命。

三、是具有革命情緒的戰士 三民主義是革命的主義，新縣制是「奠定革命建國基礎」的法則，是嶄新的，不是落伍的，所以必須富有革命的情緒，堅忍耐勞，衝堅折銳，不妥协，不苟安，克服一切艱阻，排除一切障礙，再接再厲，百折不挫，爲新中國開一條康莊的大道，完成革命建國的大業。

四、是移風易俗民衆的導師 新縣制的基本目的，在實現三民主義，惟其如此，所以新縣制的建設成功，是被保障在全體的革命民衆身上。新縣制幹部的中心任務，就是「喚起民衆，發動民力」移風易俗，鼓舞領導廣大的革命民衆，共同起來參加。但是必須能夠，（一）以身率先，「先之勞之」，樹立楷模。（二）因勢利導，把握民衆心理。（三）具有熱心和毅力，對於政令的推行，都能夠由他們自覺奮鬥，轉化爲全體民衆熱烈的動員參加，統一意志，集中力量，以期羣策羣力的去推動一切事業。反之若爲人民所卑視，所壞毀，徒具政府授予一點權力，或只憑政府少數人的搖旗納喊，何濟於事。

五、是積極創造建國的先驅 時代車輪不斷的轉動，業務也日新月異。新縣制的軍

事政治經濟文化諸般建設，過去多無成規可循。他的幹部，不僅需要負責，尤其是需要熱情，不僅需要認真，尤其需要創造。特別是在抗戰建國時期，客觀環境的艱危，主觀努力的緊張，顯然突破了過去工作經驗的成例，如果拘於苟安的成見，怎能在抗戰中加速播遷而社會的腐惡勢力？怎能令建國中廣泛展開諸般建設事業的猛進？所以必須具有積極的創造勇敢無畏的精神，時時進取，不斷向上，在實踐中去找尋經驗。在心得中去求發現，才能實現理想的現代政治，建設三民主義的共和國家。

所以新人一定是三民主義忠實的信徒，富有革命性的戰士，澈底執行命令的實踐者，移風易俗社會的導師，積極創造建國的先驅，才配稱新人。反之不管他是青年或老人，都不得謂之新人。

新人應當具備什麼條件？所謂：信徒。實踐者，戰士，導師，先驅，當然要有和他相稱的才德，很不容易概括的一一列舉，而毫無有遺漏，況且見智見仁，各有不同。現在只就個人的主觀見解，試擬如下：

- 第一、須有服務的人生觀，和作起自我犧牲自我的精神。
- 第二、須有紀律化，團體化，平民化，和勞動化的生活。
- 第三、須有執法無私，力行不苟，和貫徹始終的氣魄。

第四、須有勇往直前，不屈不撓和雖敗猶榮的毅力。

第五、須有忠實坦白，嚴肅和謙而有禮的態度。

第六、須文武合一，軍事政治兼通，和經濟實用的實學。

第七、須徹底了解與認識三民主義及新縣制的內容，特性，優點，和軍事政治經濟文化諸般建設的意義。

第八、須有組織力，指揮力，統制力，果斷力，推動革命建設的技能。

第九、須有豐富的常識，科學的頭腦，和即行即知，爲用而學的習慣。

以上是積極方面的要求，至於消極方面，還要克服自私自利，萎靡不振，陽奉陰違，虛偽奸詐，散漫凌亂，遲鈍浮誇，推諉貪污，驕於自滿，浪漫不拘，消沉偷懶的劣根性。

總之，新縣制的幹部，必須具有新的高尚人格，新的精神，新的生活，新的氣魄，新的觀念，新的智識，新的態度，新的技能，新的習慣，是「苟日新日日新」的幹部，是忠於國家政治主張的幹部，這樣才可以剷除了以往「言而不行，行而不力，力而不久」的腐敗政治風氣，而建立了合乎時代要求「坐言起行，行而能力，力而能久」新的政治風氣，促成新政的成功。否則，「新瓶装舊酒」，「行新政用舊人」，終如王安石的

新法，「吏輒緣之爲姦，以擾百姓，」這又何異自願毀滅新縣制的偉大使命！

第六節 新縣制與人事制度

新縣制實行以後，不但對於原有的組織加以充實，而又新增設了各級機構，和舉辦種種新的事業，所需要的人員，就類別言：可以分爲民政，財政，經濟，教育，文化，建設，軍事，地政，社會，警政，衛生，農業等十二類；就性質言，可以分爲各級機構的首長，各級的佐治人員，內勤人員，外勤人員，普通行政人員，專門技術人員等六種，就數量言，各方面的估計數目不一，有的人估計全國共需要一千一百一十八萬七千三百六十七人，有的人估計只各鄉鎮保甲的幹部，就需要五百多萬人。有的人估計，除縣長以外，縣治人員須六萬人，教育行政人員一百六十七萬人，據教育部發表，全國小學教師現有七十萬人，實施新縣制須增加一百餘萬人。又有的人按四川省的標準，只估計蘇浙皖贛鄂豫魯晉陝甘甯青閩粵桂川察等十七省，縣治人員共爲五萬三千多人，教育人員爲一百六十多萬人，此僅就縣行政方面所需要的幹部而言，至於縣黨務人員，縣參議會的參議員，鄉鎮民代表會的代表，民衆團體的人員，和辦理民衆組織的人員，以及合作社的職員，均不在內，現在全國上下大小機關的公務員總數才不過七十多萬人，在文

化舊後才難的中國，突然增加了十餘倍之多，不能不算相當嚴重的問題。

一般人很爲人才缺乏焦慮，甚至認爲「往法不足以自行」，沒有這些執行法的人，新縣制就莫如緩辦，等待人才儲備齊全再實行。大有「曠觀南北，苦無可用之才」的感慨，好像人才都在史書還沒有出來，其實真的沒有人才嗎？歷史上某時代人才輩出，某時代人才缺乏，豈是冥冥中在那裏主持不成？古今來的事實是這樣：

管子說：「天下不思無才，患無人以使之。」

唐太宗有次令德彝訪求人才，很久沒回覆，太宗問他，他說，「於今未有奇才」。太宗便道：「君子用人如用器，各取所長，古之致治者，豈借才於異代乎？在己之不知，安可誣一世之無人。」

王荊公說：「人之才，未嘗不自人主陶冶而成之者也，所謂陶冶而成之者，何也，亦教之，養之，取之，任之有其道而已。」

張江陵說：「臣妄以世不思無才，患在無用才之道」，又說：「懸重賞以勸有功，寬文法以伸將權，則忠勇之夫，孰不愿奮，又何患於無將。」

陸宣公說：「人皆含靈，惟其誘致……是知人之才性，與時俱升降，好之則至，棄之則隳，抑之則衰，斥之則絕。」

程子說：「天地生一世，人自足以應一世之用。但恨人君不能盡用天下之才，此其所以不能大治。」

曾國藩說：「人才以陶冶而成。」

總理說：「教養有道，則天無枉生之才，鼓勵以方，則野無抑鬱之士，任使得法，則朝無佞進之徒，斯三者不失其序，則人盡其才矣。」

總裁說：「本良心的自覺，而隨時隨地，在真心實意訪求，選賢任能，只要我們求才，一定到處有人可以選拔任用，這就是十室之內，必有忠信的意思。」

所以人才不是有沒有的問題，而是有沒有真心求才，用才，教養，陶冶鼓勵，任使的問題，今今人才的缺乏，也或是在上者的「抑」或「斥」的緣故。

實行新縣制所需的人才，固然是不少，但是若按四萬萬六千萬總人口的數目比例，還不及千分之二十五，舉目滔滔，何得謂之無才！

進一步說，過去的人才缺乏，或雖有人而不才，就是因為人事制度太紊亂，真正有才有德者，不見用於當世，反予貪饕無能者以進取之機會，以致消極減低政法效能，積極的枉法病民，國家一切建設不能突飛猛進。盧郁文先生在人才的反淘汰一文內，對近今人事的怪現象，也有一段逼真逼肖的敘述，他說：

「甲守法而乙循情，循情者上得受寵於巨室，下不招徠於流氓，守法者上杜巨室方便之門，下塞流氓作惡之路，因公怨而見棄，……甲廉潔而乙貪污，貪污者貨悖而入，亦悖而出，以貪污所得，廣行賄賂，雖然名聲狼藉，無礙於步步高陞；廉潔者非義不取，自亦非義不予，兩袖清風，無可交結，公務上稍有疏漏，即難免降級革職。……甲務實際，而乙尚宣傳（吹牛），務實際者卑無高論，埋頭苦幹，既未見知於上峯，復難得唱彩於羣衆。碌碌無聞，永無進境，尚宣傳者，高調翻新，標奇立異，不自實踐，專挑人眼，以欺騙民衆而自重於野，以反對當局而見用於朝……他如有品者因不肯折腰而見疏，無品者因工於逢迎而見用，有識者因有所主張而見疑，無識者因絕對服從而見信，……有能者因勇於任事而見舉，無能者以但求無過而邀功。」

「官場」如此的現象，於是大多數的良才，非歸於鎔化而同流合污，即歸於儲藏，或賦性宦海，另謀出路，或是依違兩可，不事建白。於是做縣長的替於得不到精明強幹的區長，做區長的又苦於找不到理想中的縣長，等而上之，大都與人才缺乏之歎！此無他，一言以蔽之，用人行政不上軌道而已！

新縣制的幹部，不但要在數量方面夠用，還要質的方面健全，不但要求人能盡其才，還要事盡其功，因為新縣制的目的，不在單純的建立各級機構，而在利用這個健全

的機構，以推進軍事政治經濟文化四大建設，實現三民主義，完成革命建國的時代使命。如何使各級幹部都能振奮精神，竭智盡忠，來奉行，來貫徹，非確立公平而合理的人事制度，「教養有道，鼓勵以方，任使得法」，不能解決當前的人事量與質諸種問題，不能保障新縣制的成功，試看蘇俄的完成兩次五年計劃，和幾個先進國家的富強，就是因為他們有公平合理的人事制度，所以 總裁說過：

「我們要健全一般政治機構，推進一切建設事業，就要認清建設之本在人。故應以人事為先。任何事業，如果人事辦理得法，能上軌道，則一般業務，必能順利推進，不斷發展」。又說：「現在我們政治不能進步，最大的根本毛病，就是人事不當。」

可見公平而合理人事制度的建立，實為新縣制的成功與失敗唯一的關鍵，人事制度的內容，固然很複雜，但是大別之，不外兩種，一是「選」，一是「用」，選得其當，用得其當，效果大，選得不當，用得其法，效果小。選得不當，用得不當，效果無，所以說人事制度的原則，就是「選得其當，用得其法」而已！但是選與用之中，如訓練，考績，待遇，保障等項，也是最重要的一部份，都能有完密的規定，才能培植推行新政的動力。

第七節 選拔人才

一、一般的選才法

我國過去的選才標準，歷來是分「任官惟賢」和「任人惟私」的正邪兩派作風，新縣制的選才，當然是以「選賢與能」為鵠的，不但要求有能力，還要有品格，如果只有能力，而無品格，反作惡有餘，古云：「不仁者在高位，是播其惡於衆也。」必須才德兼備，「才德必當其位，能必當其祿，功必當其實。」才是新縣制選才的標準。

有了標準，還要有選法，所謂選法，就是如何登庸人才，換言之，就是人才求售和用者求才，當探如何的方式，過去都是走私路，決定任人與人的關係，而不是走公路，決宜在事與事的關係，所以人才求售而莫由，求賢若渴而不得，人的關係多，私路寬的，儘管左右逢源步步高升，反之，儘管才德兼備，也不免屈居下位，以鬱，以老，以死朽無聞，雙方鴻溝隔離，形成了政治上的畸形狀態，現在試就一般種種不同的方式，加以檢討：

(子)私人引用法 這是根據「任人唯私」的邪派作風，重情感而不重理智，純係決定在人與人私的關係，這種私的風氣，最初實起於宗法的觀念，如所謂「富貴不歸故

鄉，如錦衣夜行」。當官就可以「光前裕後」，「誇耀鄉里」，所以用的人非是親戚，就是家族，不計才德，「一人當官，雞犬皆仙」。團體會進化而為封建時代，用人又多取自同鄉，或同學，而以上兩者作官最終的目的，都是在發財，因為用了私人，便於狼狽為奸，通同舞弊。迫國家為一局而形成用親戚家族，用同鄉同學，私路太狹，不足應付事實的需要，於是不得不擴大範圍，樹系統，造派別，以鞏固自己的地位，發展自己的權勢，作官的目的。由個人的發財主義，轉變為集團的分贓主義，凡是非我族類，一概拒人於千里外，棄之惟恐不速，常見一個機關主官更易，首先就是安插私人的爪牙，有如疾風掃葉，無一倖免。如果舊有的人不是開道而又不肯讓位，一般排除異己的能手，曝表而用，用人無私，不便公開黜退，而改用越職，侵權，牽掣，阻撓，冷淡，封鎖，譏諷，暗示，造謠，中傷等的卑鄙手段，以滅殺他工作的興趣，妨害他能力的表現，沮喪他意志的貫徹，削弱他的自信心，打擊他的自尊心，使他不安於職，自求引退，好代之以「我的人」。只要是「我的人」，雖狗彘之徒，也樂得任用，像這種私人的排擠，派系的傾軋，和小組織的操縱，官吏治末上正軌的今日，實為最普遍的嚴重現象，但是一旦場合，也不免「樹倒猢猻散」，所以存在時枉法搜刮舞弊，以為卸職的準備，造成「無官不貪，有吏皆污」的風氣。此外還有故舊朋友的介紹，或有地位上官的介紹，礙於情面

，不能不用，這雖不一定與自己有什麼直接私的關係，但是和介紹的人，則有上述私的關係。總之這都是以主管個人的私意來決定，只講關係，私情，面子，背景，實力，當然不問其才德如何？即使在上者有求才之意，而已爲私人包圍壟斷，真才也莫由有上達，何況「君擇臣，臣亦擇君」，「良禽擇木而棲，良臣擇主而事」，「不能以身之察察，受物之汶汶」，無異縮小人才的來源，欲求得人，寧非夢囈！

（丑）公開考試法 考試法係仿自我國古時「以廣賢路」公開的科舉制度，爲一般人所最稱許的選才方法，行政用人，悉由考試，自然是比較公平，而予人才的出路也比較寬。此法之目的，在消除私，引用之分臆制度。但是姑不論現在的考試方法，缺點很多，就是方法妥善，若只靠偶爾一次的筆試口試，而決定其爲完善的人才，也不見得一定可靠。因爲縱能知其學力可用，但是人才應具備的條件，如品行，器識，修養，毅力關係更大，決非僅憑單純的考試所能盡量發現。況且考試往往是憑一時的僥倖，如從前「三篇文章中秀才」和很多的大學問家，又往往屢試不中，可見對於真正學識，也有時不能確切發現。據過去的事實所發現者，不過其作文章的能力而已！如蘇浙湘鄂等省以往攷試縣長，結果成績皆不甚佳。至於不負責實際行政責任，如技術或繕寫等機械工作人員，經過一度攷試，就可斷定其適合工作的學識，則以採取此種方式爲宜。

(寅) 設會甄審法 大概採用此法者，係設立一個委員會，一方面審查其資格，一方面攷詢其學識，其長處在於避免主管長官全憑個人好惡，任用非人，并使應甄者亦不能僅憑一時攷試的成績，僥倖成功。惟此法之缺點，因(一)須憑各個委員分別當面攷詢，遂使一般清高自負之士，不願輕於嘗試，蓋事之成否，尙無把握，而營謀之聲早已遠聞於外，且今日見張，明日謁李，官廳趨候，殊覺難堪。(二)因对被甄審人之資格經歷，須予嚴格審查，其服務時間較長者，工作之地點亦多，審核調查，公文往復，動以數月計，政府本身辦事之迂迴曲折姑不論，而應甄者不論在職或候差，均有苦悶難耐之慨。

(卯) 開所訓練法 此法是由政府設立一訓練機關，將其具有相當資格的候選人員，集中予以短期訓練，俟其畢業後，予以分發任用。其優點：(一)對於受訓者學識，品行，才能，志願，可以獲得較長時間的攷察與認識。(二)藉短期訓練可以使其對於現行國策和政府施政方針，得有相當了解。(三)能灌輸許多新的知識與技能，及予以精神上的陶冶。其缺點：(一)以係集中訓練而有相當的集合期間，故不免為野心家利用，以培植私人爪牙，而受訓者則為彼此利用解決個人出路計，也甘願加入「團體」，發生「關係」，以形成地方封建黑暗的勢力。所以過去野心家，都以為舉辦訓練是樹立

人政治基礎的不二法門，各思掌握黨羽，你也辦，我也辦，每一次地方當局更換一次，便要舉辦「訓練所」、「訓練所」，「養成所」，「講習班」，「訓練班」等等機關，搜其用意，是造就人才，無非新定名目。「另含作用」，以圖造就本系統下的幹部，構成壁壘，排斥異己，上下互用，互通聲氣，以鞏固個人的權利地位。因之造就出來的「人才」，思想複雜，信仰不一，行動紛歧，系統紊亂，長官之命令可以不接受，應盡的責任可以棄置不顧，違法案件，可以免處分，因為其與小組織小派系有關係，可以「官官相衛」從中解脫，坐致跼蹐無權，勸懲莫施，紀綱蕩然。表面上這種小組織好像團結很堅固，其實他們的「核心」，可以排除「非核心」，「非核心」經過鑽營，也可以變成「核心」，有時分贓不公，傾軋不已，像這樣訓練出的人才愈多，國家愈亂，（二）失去訓練本旨，不能調其所短，而練其所長，受訓者在未受訓前性情純厚，尚能吃苦耐勞，訓練後，反而增加個人的私慾，和油滑規避等惡習。（三）因為過去許多訓練機關課程的配置，多偏於理論，講師的不得其人，訓練的方法，只重注入，而忽於啓發，以致徒耗經費，而毫無代價。

（於）責任薦舉法 薦舉之制，自古有之，乃所以濟考試之窮，而待不凡之士。今所謂責任薦舉，就是薦舉者對於被薦舉者，任事後，學識品格及服務成績或違法失職等

，均須負法律上之連帶責任，必如此，始可毫無流弊，與現在要人一封八行書的引見，不負責任，安插私人流行的薦舉制不同。故此法最重要的，乃在薦舉人能本乎「爲國求賢」的人才主義，效法古人的一內舉不避親，外舉不避仇」的胸襟，如晉國中軍尉祁奚將告老，王問那個可以繼他，位，他毫無游疑的舉仇人解狐自代，又問除了解狐還有誰？舉其子祁午。還有晉朝謝安薦其侄謝玄，破秦符堅的投鞭斷流之衆，以及徐庶走馬薦諸葛亮，往古的例子很多。又如美國實行的層層保薦制度，卽機關長官爲任用之決定者，中下級員屬由各部高級人員負責舉薦，此亦有足可法。

（巳）毛遂自薦法 此係創造自戰國毛遂，因其有自知之明，毅然自薦，此種積極進取勇於任事之態度，供獻個人報效國家，其用心實有可取，勇氣尤有可嘉。尤以世亂時艱，凜匹夫有責之君，披髮撻冠，投袂而起，亦人生應盡之天職。否則退讓自全，過惜羽毛，論私德或謂清高，論公誼，賢者避世，廢才誤公，實社會一大損失，乃社會積習，往往對自荐者不諒，以當官爲可恥，輕之，賤之，而不屑於齒，此實虛僞籠統不近情理之腐見，而爲消極苟安者之退縮護符，人孰不欲上達，先聖垂教，更何嘗戒勿上進。自荐本非罪惡，設以升官發財爲目的，專騫聲色，貨利，權威，尊榮，是誠可恥；若以當官爲手段，藉達推行善政，造福人羣，斯乃光明正大，烏可厚非！否則賢者不進，

小人鑽營，社會將永無清明之一日。惜世風日下，人多倖進之心，士多投機之想，假自荐之美名，行攘取之私圖，故效毛遂自荐者，雖不無其人，而能用毛遂者絕少。作者主張，果有自知之明，欲自售其才，此種辦法，實有撻取之必要。在當局用人亦宜不必斤斤於八行書之介紹，如有其人上書自荐，附以自傳履歷，或有著作附以著作，有發明者附以發明實物，經訪查面詢後，予以錄用，亦不失為穩當之選才方法。

（午）虔誠訪聘法 中國社會懷才負異之士，具有剛正不阿，果毅獨立的人格，玩世疾俗，往往甘隱林泉，不求聞達，以終天年。尤以時逢亂世，官常不振之際，本「明哲保身」之古訓，不敢有為以取禍。求仕干祿，委蛇俛仰於宦海中，唯謹阿諛，嘯嚙趨赴於上官之門。狷介獨善，退讓自全，飽風往古最烈，於今亦未泯除。必有求才若渴賢明之主，出以禮賢下士之態度，躬親聘訪，予以特殊優渥之知遇，方可使其奮然而出，共圖事功。如劉備之三顧茅廬訪諸葛亮，周武王的渭水訪姜尚，燕太子之於荊軻，古來的史實很多，這個辦法運用得當，訪聘得準確，最足以啓人知己之感，彼此推心置腹，雖赴湯蹈火，鞠躬盡瘁而不惜。總裁也曾說過：

「得人之道……尤在本「十室之邑，必有忠信」的古訓，就地取才，相助爲理，故必與民親近，而拔其賢能，用其中正，加以獎藉，示之誠心，則皆可爲耳目手足，

可供運調驅使，然後指臂之效既收，分身之功乃見」。

這是指示地方官吏尤應注意用訪聘的選才方法，惜乎今日有求才誠意者不多，能虔誠聘訪的更絕無僅有，不知埋沒了多少不喜奔競的眞才，假如孔明姜尚等生於今世，縱老死茅廬，渭水邊，也不會有人光顧。

(未) 考訓合一法 此在治考試與訓練爲一爐，藉以招收并訓練人才之一法，先經編攷試程序，及格錄取以後，再繼之以相當期間的集中訓練。如去年中央規定，就高考初攷及格人員，一律送中央政治學校作統一之訓練，再考及格分發任用。是不但使其具有適用之學問，而於品行，器識，修養，能力，性情，志願，生活，精神，亦均可予以嚴確之考核，俾學術與精神並重，理論與實際不致脫節，如此訓練期滿，量才任用，始可萬無一失。

(中) 甄訓合一法 此在治甄審與訓練爲一爐，備取兩者之長，互濟其短，俾理想與事實打成一片，而獲得優良之人才之一法。先經過甄審抉擇的方式，取其優秀，去其糟粕，再施以相當期間之集中訓練，其效果與前項同。

(西) 先試以事法 健全人才的選拔，不能只重其才能，尤當審查其行藏的道德性，不然能者爲非的程度，反較常人爲烈，故必須慎之於始，王安石說過：

「得人之道，在於知人，知人之法，在於實實，使君能有知人之明，朝廷有實實之權，則胥役皂隸，未嘗無人。」

那末如何才能知人，諸葛孔明說得最切實：

「問之以是非而觀其志，窮之以詞辯而觀其變，咨之以計謀而觀其識，告之以禍難而觀其勇，醉之以酒而觀其性，臨之以利而觀其廉，期之以事而觀其信。」
能夠具備了「志」「變」「識」「勇」「性」「廉」「信」的人，才是完善的健全的人才，須從「是非」「詞辯」「計謀」「禍難」「酒」「利」「事」諸種方面，隨時隨地隨事隨物去縝密觀察，才能確定其表裏一致的爲人，決非片刻所能濟事。史稱勾踐鳥喙長頸，范蠡知其可共患難，不可與其安樂，諸葛孔明一見魏延，就知久後必反，均是一面而能斷定其人之智愚賢不肖者。此雖或偶有其事，未必常有其人，普通的選人之法，先視其儀表，言語，學歷，經歷，繼觀其爲人作事，臨事之趨避動靜，前者不難，後者則需要相當時間，需要完全客觀，需要大小事不斷的注意，這就得先試之以事，才能澈底明瞭一個人的善惡。黔省主撫吳鼎昌對於選擇縣長的途徑曾說過：

「予之經驗，認爲無嘗用致試訓練檢定等任何方法選擇，而先確定以縣長資格給予，作爲候補縣長者，皆不盡合實際之用。最好法令上限定用有荐任資格者，實

際上在省府各廳處會科長秘書中，專署縣府科長秘書中，選擇其有薦任資格可勝縣長之任者最切實用。能多從縣府科長秘書中選出，尤爲得法而合用。蓋縣長一職非僅經考試訓練檢定等手續，不試之以事而概可立時勝任愉快者，總之，照現制各省似乎應有若干無所事事之候補縣長存在，可在縣長候補者應預儲於現任人員中試之以事。」

以上先試之以事，不獨縣長爲宜，如其他人員，均應當儘時間可能先試以事，才能最有把握。

（戊）人民選舉法 選舉的方法在我國三代以前就有，如地方的鄉官，都是由人民選舉產生。但是盛行還在近代，因爲人民在專制政體君主的積威之下，生殺予奪，身體性命財產毫無保障，遂激成革命，由世襲專制的君主，一變而爲民治政體，其民治之方式，或由人民選舉各級政府的首長，如國家的元首，地方的主官，以爲人民公僕，管理國事。或選舉議員，代表人民議事，監督政府施政，用意均在防止專制的再實現，政府濫用職權，剝奪人民權利。選舉照例都是公開舉行，其方式有三種：（一）區域代表制或職業代表制，前者按區域大小來決定選舉的名額，後者是按職業團體來決定選舉的名額，還有探區域與職業代表并重制，取兩用中，俾區域觀念與職業利益，得有調劑，以

免偏枯。(二)直接選舉制或間接選舉制，前者是由各個公民直接選舉，後者是由公民選舉代表，再由代表選舉官吏或議員，視乎地面廣狹和人口多寡而定。地域大人口多的，直接選舉不便，只有採取間接選舉。(三)人民自由選舉制與有限制的選舉制，前者由人民隨意選舉某人為官吏或議員，後者先由政府或政黨指定或選定候選人，再由人民就候選人中選舉，亦多視面積人口而定。面積小人口少者多採自由選舉，地面大人多，則多採限制選舉。不過實行民選，談何容易，其先決之條件，必須人民有相當的文化水準，才不致為野心家所操縱，才不致濫選庸碌無能的人，像民國以來的選舉，因為人民智識過低，根本莫明其妙，遂為視不知恥的政客所利用，每次政府辦理選舉，賄賂，請託，操縱，投機，烏烟瘴氣，社會就混亂一次，政治道德也墮落一次，所以選舉的制度，不能說不善，只看運用得當與不當。

(亥)長期陶鑄法 澈底的解決人才問題，培養合於理想的健全幹部，非通過教育的力量，教養以方，從事長期的陶鑄不可。第一就是改造學校的教育，造就人才，關於這一點，總裁曾說過：

「此項人才，應於事前多加儲備，今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相適合，既使學校教育不致空疏無用，又使青年學生得有廣大出路。」

我國過去的教育，是為教育而教育，不是為政治而教育，學成造就的人才，不是政治所需要的人才，所以有人說：學校畢業一個學生，社會就多一個公民，批評雖然過甚，但是三十多年的學校教育與政治脫了節，一方面學生畢業就是失業，一方面政治上又大感才難。所以為加速造就人才，我主張不容再遲疑，要及早定下決心，改良學校教育，從事百年內的大計。第二除了就現有學校教育加以改革外，為培養健全的各級基幹，俾期確能負荷時代的使命，更應秉承國家的政策，依照政治的理想，根據制度的精神，體察社會的需要，統籌兼顧，用計劃，來設法永久的政治幹部教育機構，因為簡陋的短期訓練，粗製濫造，不易完滿的達到培養幹部的作用，只有有計劃的有系統的教育，才能達到這個目的。所以培養幹部，不應只囿於狹隘的訓練，救一時的急需則可，為澈底的解決則不宜。必須有較長時間專門的陶鑄，才舉選造健全幹部的可靠途徑。

以上各種選才方法，除了私人引用有弊無利而外，其餘均利弊互見，不過程度上之差別而已，政治上所需的人才不同，必須採用種種不同的方法，才可盡善盡美。如某種方法，雖然流弊較大，但有時未可盡廢；某種方法較為穩妥，又有時難以通行。總之，選拔人才必須具有「為國求賢」的胸襟，「開誠心，佈公道」的態度，依「人事時地物」五種要素，參酌兼用，求賢若渴，得才如得寶，人才必接踵相投，又何患人才之不足。

二、新縣制的選才法

新縣制縣以下各級機構，因為專業實多，權責加重，舊日的縣行政人員和區鄉鎮保甲人員，有的不能担負艱鉅任務。即如各級幹部又不能填剝的造成供應，在遷新舊過渡矛盾的過程中，去求適當的幹部，事實上決不易盡如人意。但是舊的之中，也不乏出類拔萃學行兼優之士，又未嘗無可用可造之才，惟必須經過嚴格的選擇及訓練的階段，留優去劣，庶有補而無弊。同時過去人事制度的黑暗，紊亂，常屬多沒有求才的誠意，善惡不分，賞罰不明，至憑私人情面的關係，或主管長官之好惡行事，有識之士，多退避三舍，如能確立了合理的人事制度，用種種方法為國求才，也或不難解決。

新縣制的選才，大別之是：（一）長期陶鑄。（二）甄調合一（三）考訓合一，（四）人民選舉四種方法。

（子）長期陶鑄法 就是根據 總裁的指示，澈底改造學校教育，與地方組織及事業的需要相配合，如何實施，應待由最高教育行政機關統籌規劃決定，這是百年樹人的一種慢法。至少也非三五年為功。不過在個人才培養應目前急需起見，應於普通中學末一學年，增加下級幹部必修的科目，於大學或專科學校中，高級幹部必修的科目，并注意實習，按學校的性質和縣各級組織的需要，培養各色的人才，畢業後，限定必須先由下

層工作做起，不得只圖個人發展，都往中央和省上級自由營謀。如中學畢業者限定要在地方服務若干年，才准許到縣到省服務；大學或專科畢業者限定先在各縣服務若干年，然後才可到省及中央服務。像這樣社會人才均配置，才能平均，一切政令，也可以平衡發展。

至於設置永恆的造就政治幹部教育機關，在青年富力強新進的青年，予以完善的教育，其修業期間不得少於兩年，俾於長期陶鑄中培養優秀的中心基本幹部人才。

(丑)甄訓合一與考訓合一法 依照縣各級幹部人員訓練大綱規定：

(一)對現職人員是用甄訓合一法 分期分班抽調訓練，受訓時先舉行甄審，甄審合格的，始准受訓，仍留原職支原薪，并酌支旅費。

(二)對非現任人員是用考訓合一法，招收具有法定資格的人員訓練，受訓以前，須經入學試驗，試驗錄收的，施以訓練，但以不得超過前項的現任人員四分之一為原則。新縣制的人才，不但要廣的敷用，尤在質的健全，不但對於舊的人才要改造，而且對新的人才要培植，所以規定設立各級訓練機關，訓練甄審合格和考訓合格的非現任人員。訓練的主旨，第一是訓練如何做人，第二是訓練如何做事。訓練的目的，是使受訓的人員了解抗戰建國的要旨，充實管教養衛智能，以養成推進戰時工作與完成地方自治

之幹部人員，關於訓練機關組織權責系統和訓練的階層分述如左：

甲、中央方面 於中國國民黨中央執行委員會設中央訓練團，爲中央訓練之執行機關，調訓縣長教育社會及軍事科長，但在中央未調訓前，得由各省調訓，訓練期間一個月至兩個月。

乙、各省方面 設地方行政幹部訓練委員會爲省訓練之計劃及考核機關，由省政府主席兼任主任委員，其訓練之執行機關：

(一) 地方行政幹部訓練團 由省政府主席兼任團長，調訓縣政府祕書科長指導員督學警察局長或警佐技士及區長等，訓練期間一個月至兩個月。

(二) 於各行政督察區設地方行政幹部訓練團區訓練班，訓練區署的指導員鄉鎮長副鄉鎮長中心學校校長鄉鎮公所各股主任及幹事，其期間爲一個月至三個月。

丙、各縣方面 縣不設計劃及考核機關，設地方行政幹部訓練所爲縣訓練之執行機關，由縣長兼任所長，以該管區行政督察專員爲總所長，對於轄縣訓練所負責導攷核之責，副訓練保長副保長國民小學校長及保辦公處幹事甲長，其期間爲一個月至三個月。但甲長訓練得斟酌情形分別派員於適中地點訓練，其期間不得超過五日。

以上各級訓練機關的教育長，均由其上級主管機關派任，并担負其經費，至於原有

各種地方行政人員短期訓練機關，應一律併入辦理，以謀訓練工作之統一。

訓練的課程分爲一般訓練及分組訓練：一般的課目，分（一）精神訓練，（二）政治訓練，（三）服務訓練，（四）軍事訓練四種。分組的課目，爲（一）地方自治與地方建設，（二）行政中心工作與有關法令及其重要問題之精神探討，（三）技術訓練，（四）業務演習四種。分組訓練的教材，應注意實際問題的研討，並應利用各種示範與試驗場所，以爲施教之補助，這就是因爲受訓人員的種類不同，所以編制和課目都要依照其業務及職別分別規定。

關於訓練的方法，不以一次爲已足，還要廣續實施，訓練的範圍，本以政作教之旨，除注重受訓期間之學習外，並於各訓練機關設置研究部門，注重畢業後之經常聯絡，指導學員之調查研究事宜，以期教學做之合一。

各期訓練機關，在實施訓練時，兼甄選之責，以期於訓練幹部之中，兼收選拔人才之效，經過訓練期滿，考查成績及格者，由訓練機關發給訓練及格證明書，造具名冊，送請主管機關備案，現任人員訓練及格成績優異者，得予升職或晉級，成績低劣者予以改職或降級，不及格者予以免職，非現任人員受訓及格以後，由主管機關依法按成績等第依次任用。

以上是縣各級幹部人員訓練大綱的大概，也可以說是新縣制人才的選訓法則。這個大綱規定的非常完密，爲一般訓練的辦法所不及。如果能實施前規劃準備得妥善，辦理時候認真實施，一定可以收到滿滿的成效。而於推行新政有很大的補助。

不過我國政治上的積習，法令雖規定得周詳，只是少實行。尤其是缺乏認真澈底的精神，著者認爲新縣制人事問題關係的重大，特提出幾點注意：

第一、對於現任人員的甄審，要對其學識能力，服務精神和政治道德，都要嚴格作一番檢討，慎重的甄審，擇其優秀而健全的保留訓練，否則只有無情的淘汰。換言之，就是爲以造就能勝任者才可，決不能因爲他資格老，經歷多，就算合格。因爲愈老劣習愈深，訓練亦不易變。氣質，故必須要當缺毋濫，不再蹈「形式主義」的覆轍，因爲一個人的前途事小，貽誤國家的事大，權衡輕重，不容不辨別清楚。

第二、對於非現任人員的招收，規定「以不超過現任人員之四分之一爲原則」，似乎應當量其需要而增加，因爲過去縣各級機構空虛，待遇低薄，不但人員不足，而且多屬不能勝稱其能。如今組織充實，不論數量和質量方面，都相差很遠，所以對於非現任的人員的招收數額，不必固守限制。不過在這裏應當特別注意的，既云「招收具有法定資格之人員」，而會還不是已經做過或被淘汰的曾任職務的舊人，舉行未必可靠，務須

嚴格的審查和考驗，並儘量招收畢業的大中學畢業學生，庶易藉新進之朝氣，促新政之成功。

第三、或者以爲過於嚴格，難應其選，人才問題，反而增加困難，不過「天生我才必有用。」除了不合公民資格者外，做上級幹部不勝任，做中級還可以，中級再不能勝任，做下級或有餘，也不失爲一種調劑辦法。縱仍感不敷使用，寧要先儘重要職務任用，也不可濫等充數。

第四、訓練行政必須統一，使受訓者能團結於「公」，而不朋黨爲「私」，決不容各自爲政各植爪牙，這一次中央有了統一訓練的辦法，統一了機關，統一了人員，統一了辦法，本整個三民主義系統的一貫方針，嚴格訓練，自可剷除以往的流弊。所有省訓練團，區訓練班，縣訓練所各級的教育長，都應當由中央嚴格訓練分發，而且要選忠實的國民黨員，有才有能有品德的人來主持。其他担任訓練工作的人員也要經過相當考察嚴格訓練才可，以期確實的做到統一。

第五、實施訓練兼負甄選之責，以期於訓練之中，兼收選拔人才之效。因爲集中訓練期間較長，容易致察其思想品性學識，從中選拔人才，比較用任何方法爲穩妥，這也是最進步的規定。但是甄訓，其中并含有汰劣留強的意思，其成績優異的，予以升職或

晉級，其成績低劣者，也要改職或降級，不及格的予以免職，我認爲對此應絕對嚴格執行，從訓練中來甄別人才，才能發生積極的選才作用。假如明知其人不當，而聽其結業分發，何異爲虎添翼，特受訓爲飯碗地位的保障，以結業爲魚肉鄉民的護符，影響之大，不堪想像！

第六、關於訓練的期間，原規定一個月至二個月與一個月至三個月兩種，也是爲適應各種情形，作較伸縮的規定，當然是中央立法應採的方式。不過新縣制的幹部是要能負起時代的使命，不但要確立他的人生觀，而且要能養成其合於新人的條件。一個月的工夫，除了開學結業兩次典禮星期例假而外，實際訓練的也不過三個星期，時間長固然事實不許可，在個人認爲應照最高限度爲標準，中兵及省訓練團要規定二個月，各區訓練班及縣訓練所要三個月，因爲愈下層愈比較重要！如廣西省的民團幹部學校，其期間爲四個月，最近貴州省的區長區員訓練也是四個月。

第七、過去因訓練機關本身之組織不健全，設備計劃之未臻完密，科目課程之不盡適合，往往只具形式，而乏內容，受訓畢業，徒取資格，而不能發揮其應有之工作效能，勳車之覆，可爲殷鑒。茲擬訓練目標如左：

(一)養成忠黨愛國之精神，使對三民主義有確切之了解，對國家處境有澈底之認識，能

犧牲一切，奮鬥不懈，以求主義之實行，國恥之消雪，國家之建設成功。

- (一) 確實轉變功利。義之人生觀，而代之以革命的人生觀，樹立中心心理建設之基礎。
- (二) 培養服務地方之熱忱，使能不計一時之利害得失，任勞任怨，努力邁進，以求任務之完成。

(四) 培養尊重行政系統，明白分際之正確觀念，免除以受訓之派系自恃，越級呈訴，不受管長官指揮之大弊，而收層層節制，指臂相使之效。

(五) 務使確實了解管教養衛之重要意義，與其連環作用，並示以運用之法，實施之步驟，俾能按步推行，發揮新縣制之最大效能。

(六) 注重研究實際問題，使各了解地方今日之急切需要，政府對地方之最低希望，與夫地方對政府應負之責任，必須之貢獻。並示以解決之具體方案，俾能實行，力戒空論，以免除學不致用之弊。

(七) 務使接受嚴格之軍事訓練，以加強其體力，增進其戰鬥技能，培養其勤勞堅忍，英勇果敢，嚴守紀律之習慣，並使其對於軍人精神教育要旨，有深切之體會。

(八) 喚起民衆，發動民力，爲最主要之工作，應特別使明其要領，並培養其領導能力，俾能確實發動民衆，積極爲地方，爲國家努力。

(九)因循敷衍，苟且疲滯，爲今日最大之病態，務須使能澈底奉行命令，視令爲命，貫徹政府一切措施。

(十)注重教授治事之科學方法，使各瞭解辦事之要領，以收事半功倍之效果。

(十一)澈底改革情落頹唐之不合理生活，使盡合於新生活之條目，崇尚禮義廉恥，達到生活藝術化生產化軍事化之目的，以煥發新的風尚。

(十二)祛除其保守心理，養成其創造精神，使能於千變萬化的複雜環境中，而有解決應付的魄力與方法。

本以上各點，嚴格施訓，其最低要求，必須使受訓後較未訓練以前，前後判若兩人，真有獲益，才不失訓練的價值。

第八、此種訓練在先以簡易適成的訓練法治其標，以謀普遍達到最低限度的要求，但不能認爲一次訓練爲已足，以後更須陸續分期抽調訓練，如閩省規定縣政人員，每任職二年復訓一次，任職三年成績優良者，得受更新。至縣政研究三個月，均在逐漸提高其程度，作不斷的補充其新知識，新技能，始克不爲時代之輪所埋沒。

(黃)人民選舉法，是民衆之參與縣政議員鄉鎮民代表和鄉鎮長副鄉鎮長保長副保長兩種，其他人員皆不適宜。保長副保長是由各戶抽選一人組織的保民大會，就公民中的

合於法定資格者選舉產生，是採直接選舉制。鄉鎮長副鄉鎮長，是由各保選出的代表二人組織的鄉鎮民代表會，就公民中合於法定資格者選舉產生，是間接選舉制。不過此項鄉鎮保甲人員的選舉，須保民大會鄉鎮民代表會組織健全以後，才能舉辦。在未實行民選以前，仍由政府採用甄訓合一或考訓合一的方法予以任用。至於縣參議會參議員的選舉，是兼採區域與職業代表制。鄉鎮民代表會的代表，只採地域代表制。但是兩者都不是由人民隨意選舉任何人都可以充任，因為鑒於以往選舉的流弊，不使缺乏知識的政客和劣紳把持政治，致民主政治變為庸人政治；不使金錢的力量來支配選舉或民意，致民權主義變為黃金主義，所以又頒佈了縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例，確定其資格，必須先經過試驗或檢覈的程序取得了候選人的資格，然後始有被選舉權，以補正選舉制度的缺陷。近政試院於三十年二月又制訂檢覈辦法及考試暫行條例施行細則，其內容要點如次：

(一) 檢覈方面 由攷選委員會指派職員組織檢覈委員會常期辦理，但測驗或口試於必要時，得委託各省政府辦理。凡聲請檢覈者，應呈繳(一)聲請檢覈履歷書，(二)保證書，(三)公民證及各種資格證明文件，(四)最近四寸正面脫帽半身相片四張。保證人以現任縣黨部幹事或其同等職務以上之黨務工作人員，現任委任職以上

公務員，現任尉官以上軍官或軍用文官，現任小學校長中學以上教職員，或現任人民團體主要負責人員一人，其方式以通訊爲之，各種年資亦得合併計算。

(二) 考試方面 考試院得委託各省政府辦理，其科目爲(一)國父遺教(三)民主義及五權憲法，(二)國文，(三)本國歷史及地理，(四)公民，(五)地方自治概要。必要時，得增減或變更。其選舉法規應停止被選舉權者，不得應考。

凡經檢覈或考試合格者，同時即取得縣參議員及鄉鎮民代表候選人兩種資格，由考試院發給及格證書并公告之。如取得他省公民資格時，其資格有時仍認爲有效。似此然後再選舉，才能選得有能有眼光有品性者，配爲民衆的代表，使政治決定不致錯誤。

此外關於新縣制幹部之選用，爲發揮民主精神，自應以「就地取材」「以地方人辦地方事」爲原則，其優點，在明瞭熟習地方人情，執行職務不至發生隔閡，容易獲得地方的協助。但國人向重情面，不重理智，重私誼而輕公法，在法治未臻發達的今日，任何人不易拋却感情的因素，而能「執法無私」「大義滅親」。依據以往事實，「以地方人辦地方事」，有爲者瞻徇顧忌，無法展佈，庸懦者則同流合污，敷衍塞責，兩者相權，前者弊多而利少。且「就地取材」來源有限，爲國求才，尤不宜囿於狹隘的地域觀念，阻塞賢路。故吾人主張凡負地方實際行政責任的幹部，如縣長區長鄉鎮長等應暫一律

迴避本縣本區或本鄉鎮，以利行政。其純粹事務或技術人員，如各級佐治幹部自可儘量就地取才相助爲理。如廣西省三位一體之鄉鎮村街長，如本鄉鎮村街無相當人才時得由他縣他鄉鎮他村街人充任，而以本鄉鎮村街人副之，是爲事擇人增進行政效率，實未可盡「以地方人辦地方事」，致新政之失實，有背革命建國之重大意義。

第八節 任使人才

用人是人事制度的本體，選既得當，尤須任使之得法，然後人能盡其才，事能盡其功。如果說：「選賢與能」，是選拔人才的標準，則「知人善任」也是任使人才的要訣。所謂知人，不但要知道人的學識能力，還要知道他的品格操守，不但知道人的長處，還要知道他的短處。「善任」就是善於用人的長處。知人是用人的前提，善任是知人的結果。王安石說：「得人之道，在於知人」，左宗棠先生說：「非知人不能善任，非善任不能謂之知人」，總裁也說過：「用人之道，必先知人」，所以善於用人者，必先知人，因爲真能知道人的學識能力性行長處和短處，而後才能定任使的方法。如漢高祖劉邦，當年不過是一亭長，和現在的保長差不多，他所以能夠得天下，就是能夠知人善任，知道蕭何長於後方勤務，就用他守關中，轉漕運輸，知道張良長於謀劃，就用他在戎

幕，運籌轉轅。知道韓信長於用兵，就用他攻虜略地，東征西討。均各盡所長，這就是能知人而且能夠善任。反之，如楚霸王項羽，他還是貴胄子弟，有范增而不能善任，終於被能夠知人善任的劉邦所滅亡。又如曹操挾天子以令諸侯，在東吳西蜀兩雄夾攻之中，居然能獨霸中原稱雄於一時，也就是因為他知人善任，所以左右人才濟濟，他曾說：「任天下之智力，以道馭之無所不可」。總之，往古的帝王英雄豪傑能成大功立大業者，都是能知人善任，其失敗者，都是不能知人善任，這是顛破不滅的道理。

古云：「知人則哲，惟帝其難」，因為「人心不同，各如其面」，知人決不是一件簡單的事。況且具有大才的人，有的「大智者愚」，「英雄見慣如常人」和常人一樣。有的「神龍見首不見尾」，言行神祕。有的性格孤傲，不肯同流合污。有的是不安守常，放蕩不羈。不是被認作是無能之輩，便是誤為劣等份子，如果沒有知人之明，決不容易發現他的短長。所以說，世非無千里馬，而無認識千里馬的伯樂其人。假設有了一千里馬，還得要能乘千里馬的人，若不然千里馬雖可日行千里，人不能乘行千里，馬也不能盡其所能，這也就是如同人才必須善用的人，才能使人盡其才。可見「知人」與「善任」，均是一件最難的事，如何知人？總裁會說：「知人之道，必重考察，考察之法，應以辦事之實在與否，為第一標準，大抵言行一致，多實事而寡虛文者為是」。王安

石說：「知人之道，在於責實」。所以要知人，一定經過縝密的考察，因人而異，時時留心，事事留意，明悉其人是否言行不苟，表裏如一，長短所在，然後才能進而言善任。

從來用人，都是主張「用人不疑，疑而不用」，這是指在考察明白認識清楚了以後而言，在沒有考察明白認識清楚以前，不能斷其人之賢不肖，則不能不疑，因為知人最難，必先之以嘗試，此所謂「用人必疑」，繼之以考察，此所謂「用人必察」，終之以信任，此所謂「用人不疑」，由必疑始，以不疑終，這是知人應有的程序。

如何善任？左宗棠先生也說得最透澈：「非開誠心佈公道，不能得人之心，非獎其長補其短，不能盡人之力，非有用人之奇氣，不能盡人之才，非令優劣得所，不能盡人之用」，這就是「善任」的準則。善於用人者，雖中庸者可日進於善，不善於用人者，縱其才德兼備而不見於事功，所以同一人才，善用者可以發揮最大效能，不善用者反或有損無益，善任與否，實所關非細。現在就管見所及，根據左先生的話，試舉用人方法如左，以供參考：

一、因材器識，用其所長 無論古今中外，社會上決沒有萬能的完全人才。周公說：「無才備於一人」，唐太宗說：「不求備取人，不以己長格物」，子思說：「夫聖人

之用人，猶匠之用木，取其所長，去其所短，曾國藩說：「用人爲萬事根本，爲德爲才，得一已難，兩者兼全，更不數觀」。又說：「衡人者但求一長可取，不以微瑕而棄其有用之才，苟於嘵嘵者過事苛求，則庸庸者反得自全」，這都是知人善任的寶訓。因爲能工者，未必能商，有文事未必有武備，善於守成者未必能創造，天地生人，賦性各殊，學有專精，未必盡通，所以用人，萬不可以聖人律人，求全責備。惟在因材器使，用其所長，而後始能使人勝任愉快，不待督促，而自勵以圖事功之表現。反之，捨其長而用其短，不特事實不可能，縱勉強爲之，但因精神上之痛苦，亦必不安於其位，廢職誤事，勢所必然。同時大才不能小用，小才也不可大用，大才小用，小才大用，亦均足以債事。魏徵說：「委大臣以大體，責小臣以小事，爲政之道也」，如令有識見有創造性的人，整天去做機械式的枯守工作，縱其有特殊之奇才，亦無用武之地。反之，如令庸懦守成或識見不定的人，担任獨當一面艱鉅的任務，其廢事誤國，較上述爲尤甚！故用人者對於部屬性格學識能力器宇，均須考察認識清楚，捨其短而用其長，因才而分配適當的工作。假如其人有特殊或專門的才幹，限於範圍，無法使其展佈，也要「爲國求賢」，設法特保或轉介。務使有一技之長者，均有才盡其用，獻身國家社會的機會，這不但是個人的榮幸，也是國家的福運。

二、既任不疑，固始固終。用人經過了適當的考察以後，沒有認識的人可以不用，總舉了的人，就要一直用下去，這便是一有疑不任，既任不疑」的道理。管仲曾以（一）得賢不能任，（二）任賢不能固，（三）固始不固終，（四）與賢人謀而與小人議四件事，是霸業的致命傷。因為既用而疑，與不用何異！且疑而必生猜忌，免不了要主封許多事端。其任之左右者，危險性更不堪設想。如司馬溫公評劉裕用人而復疑，曾說：「古人有言，疑則勿任，既任勿疑，劉裕既委鎮惡以關中，而復與田子有後言，是門之使為亂也，惜乎百年之冠，千里之士，得之艱鉅，失之遺次」，這是用而復疑失敗的明證。

三、堅以信賴，假以事權。「任賢不貳」，是用人的基本條件，但是不只固始固終的不疑而已；猶必須進而予以真摯不移之信賴，假以相當之事權，始克足以展其長才，權是執行職務的憑藉，沒有權就無以達成其任務。所以顧亭林說：「必得其人，而與之以權，庶乎守令賢而民事理」，此就用人者方面而言。記曰：「獲士是治民第一義」，「不獲乎上，民不可得而治矣」。獲上就是得上官真摯不移之信賴。申言之，此係就事人者方面言，如不獲上信，雖有經天緯地之才，國利民福之術，小之則其位不能保，「騶受命而夕飲冰」，大之則身敗名裂，「滿腹含絲無處斷」，自古已然，今難例外！憶

作者長某縣篆時，痛於政令之不行，實豪紳士劣之爲梗，執法無私，不稍寬假，去任後，遇某君於途中，舉以相告，伊誠以法家作風，固足以成事，然無上官真摯不移之信賴，予以相當之事權，而大刀闊斧，志在有爲，實爲取禍之道，深凍之餘，始知獲上確爲從政之唯一前提。故無論在任何方面說，欲使人盡其才，事盡其功，這一點實未容漠視。

惟政治上用人，有時不容許在事前詳細考察，自不能不分賢不肖，概輕予信賴，假以事權。作者主張，每當其人任滿三數月後，上級政府，應即派員前往實地視導，考查其作風，稽核其措施，以及持躬處事之態度，如其當，則堅以信賴，務厚其權而激其氣。如其不當，立予糾正指示，注意監督，庶力圖振奮而知警。倘再繼之以相當時日，發覺其人，確屬不堪勝任，應爲國計民生着想，去之不爲苛。果其人可爲，自應信之而彌篤，這也是應採的用人方法。

四、馭下以嚴，監督以方 身爲一獨任制之上官，所屬員役，各有職掌，任務不同，其個人之性格及所處之環境亦殊，欲期上至長官下至差役，能脈絡一貫，一心一德，本政府之方針，作一致之行動，必有嚴肅之紀律，然後精神上之集結力，得以鞏固，工作力的持久，得以確保。故爲上官者對於此種種不同之僚屬，須本「作之君」的精神，悉

繞於正軌，不可稍存放任的心理，聽其個人行動。因為團體生活中有團體的自由，而無個人的自由，政是管理衆人之事，其一舉一動，無不與民衆息息相關，其狡黠貪婪者，或不免假公以濟私，似此身為表率之公務員，知法犯法，必須嚴予懲治，始克維繫公共遵守之紀律。但政治組織機構，各個組員之份子，依其所任事之大小，均有廣狹輕重不同的職權，各本其職權以達成其本位任務，在上官固須時常監督，但對於所屬職權之範圍，亦應竭力尊重，使其指揮本能，養成負責與熟練的技能。萬不可專以固定形式，徒事束縛，過於瑣屑，致限制其自動的精神，妨礙其技能的發展。

五、寓用於訓，陶冶人才 初次登用的人才，就職務上講，還沒有成熟，一般有素養而又從經驗中歷練出來的人，才是真學問，才算最實際。必須學識加經驗，兩者合一，才是真能力。整個的社會，無異是大規模的學校，政府好比是最完善某種學科的分系，古今有守有爲的大政治家，創造家，都是從此中歷練出來的。「社會即學校」「機關教育化」「生活即課程」「工作研究化」；善於用人者，不但要用，還要本「作之師」的態度，陶冶人才，這是最高尚的用人方法。百年樹人的大計，都可以從此中完成。如有清曾文正公，就是最典型的一個，他在領軍時，以幕府而兼學校，將帥而兼師道，勤教嚴繩，故其所陶冶的人才，不但康濟於當時，雖去世數十年，有清天下，猶賴其末流，

扶危濟困，支撐殘局。如張文襄，劉坤一等。或以後進聞風興起，或以小校積資累進，皆會氏一手所造，其功實極偉大。總裁對於用人也注重教人，曾說：「如果不教好一般幹部人才，無論做主官有怎麼大的本領，怎樣勤勞，甚至一天二十四個鐘頭不睡眠，也辦不了許多的事，所以我們今後要改進政治，一定要特別注重作育人才，古人講做主官的要「勞於求才，而逸於得人」，就是這個道理」總裁對於解決新縣制的人才，也說過：「關於人才方面，一面由黨政方面切實指導，一面由自治入員從實際上加以練習，以引發人民的參政興趣，並養成民衆從事公共事業的知識與能力，自無程度不及之慮」，這就是指承於實行中注重陶冶人才，教學做合一，上下切磋，以培植健全的幹部。

六、化私爲公，泯除畛域。就縣政言，所賴以推行政令之人，爲全縣公務員與民衆，此等可用之人，常是基於血緣地緣，判爲不可計數之小羣——家人與近族，近族與遠族，親族與非親族，近親與遠親，本省人與外省人，本縣人與外縣人，同學與非同學，有背景與無背景……人多存「非我族類，其心必異」的成見，互相歧視牽制，功者過誣，事無是非，悉以人的關係爲轉移。對人而不對事。卽爲上官者，在人事未上軌道的今日，亦難免基於血緣與地緣之關係，以爲用人得人之等差，用最彼我之界攸分，愛憎之情頓異，因人的關係而發生之歧視與牽制，不免愈益加深，或遇事作壁上觀，忽然置

事身外，或消極營議，幸其政而撓其功；或寧願自勞，而不屑與之并力同工，於是以前新舊的分野，地城的鴻溝，結私恩以害公務，黨同伐異，彼此間不合作態度，乃顯然表現於日常行爲與言貌之間，整個政府的內部各樹壁壘，或若干單元，政務之推行，遂陷於「半身不遂」一「首尾不應」之狀態。似此爲上官者，縱日日苦口婆心，告誡其精誠合作，亦恐徒勞而無裨於實際。化私爲公，泯除畛域觀念，其有效辦法，全賴上官能以廓然大公之胸襟，以忠誠立身，一視同仁，親者抑之，疏者揚之，新者抑之，舊者揚之，近者抑之，遠者揚之，不在表面口頭而要見之於實際行爲；不期近功而在於日常生活，小過必捐，微勞必錄，家長遺故，視如子弟，寢假而達於親疏一體，新舊同儕，遠近無間，必日見和衷共濟，共圖事功之發展。

又各人的素養興趣不同，如何使在同一事業上共同努力，即如何使同工者化爲同道，此亦爲用人不可忽視之問題。一般公務員及民衆，多狃於政罰刑輕的政風，以「不取」爲子，以「無爲」爲治，一旦上官起而興利除弊，設使同工者不同道，雖迫於命令不得不行，然非興趣所在，人懷敷衍塞責之心，必致影響事業之效率。宜如何使其在事業上共赴事功，首在爲上官者以事實爲示範，以行動爲表證，坐言起行，臨之以信，「強人爲善」，尊重其人格，同情其困難，其有良好意見，足資採用者，應即實行，以表揚

冀功，冀自動有建白者，應特別鼓舞，以公諸同僚，是不但身受者，感奮圖報，即旁觀者，亦知有所做效。此所謂「勉人爲善」。乃現在一般要人，整日忙於應酬，開會，講演，見客，四件大事，目空一切，以爲凡我用者，皆才力平庸，德不如我，同僚中有所建議，經苦心孤詣草擬之計劃，能邀上官注目者，十難得一二，常聞此輩叫苦不已。甚以自動爲多事，厭棄之，抑制之，似此安能不同工異曲，貌合神離！既能「勉人爲善」，自可造成事業環境與服務風氣，使人感覺皆爲事業中人，以事業競爭，同心同道，彼此景從，斯不待於督促鞭策，而可「與人爲善」，斯時縱欲固步自封，守常不進，亦不可得。王安石說：「自古作事，未有不以勢率衆，而能天下如一者」，就是這個道理。

七、開誠佈公，待遇平等 用人的待遇，一爲精神上的待遇，一爲物質上的待遇：

甲、自精神方面言之，長官與副員的關係，探本溯源，實爲政治上分工合作的關係，問政治上之分工，乃本於政治行爲專業化之之要求而來，但一面則又本於政，爲的統一性的要求，而限制專業分工之行爲至相當程度，在上級相當程度限制其政行爲下治行運用組織，發動職權，完成其分工的任務。是其職權雖有大小，體制各有不同，上下之間，又不能無精神上之聯繫。爲上官者，應本「作之親」的態度，開誠心，佈公道，明公私之別，辨義利之分，於嚴守紀律之中，寓有愛護之意，使充分含有政治意味的機關，

而變爲同甘苦共休戚，有組織的家庭。對所屬要情同骨肉，推心置腹，待之以禮貌，視之如家人，時存體恤愛護，使其真心愛戴，誠懇悅服，如此，則上下相感，意志互通，雖不期僚屬之信賴，而信賴自集於一身，及至生死患難之間，終克爲所屬景仰之中心，這也是得衆望的辦法，統馭羣衆唯一要訣。須知「投我以桃，報我以李」，是兩相對待的，不失已亦不失人，在上者能「以國士待之」，在下者才能「以國士報之」，古今來上下的離貳，多緣於在上者，未能開誠相見，所以在下者亦無「誠心實意」。孟子也說過：「君之視臣如手足，則臣視君如腹心，君之視臣如草芥，則臣視君如寇讎」，這是必然的對待的因果律。如果在上者專意喜歡用「奴才」，而不欲用「人才」，當然又作別論。古人的所謂：「士爲知己者用」，「人生得一知己，死而無憾」，也就是因爲精神上有所感應，所以才能「竭犬馬之勞」，以圖報於萬一。

乙、自物質方面言之，物質方面的待遇，在目前的人事制度上說，主要的就是俸給。公務員所以有俸給，其作用有四：（一）是安定他的生活，（二）是保障他的清廉，（三）是振奮他的精神，增加工作效率。（四）是酬勞他爲國貢獻勞力，換言之，就是因爲盡了義務，所以要享權利，但是爲公服務，不能和一般僱傭關係相提并論，還要使他生活安定，足以養廉，增進工作效率。但是俸給的多少，不只是公務員的本身問題，

而且曾影響到整個的社會，譬如公務員的俸給低於一般職業，則政治上不易羅致優秀的人才，而有人才缺乏之感！假如公務員的俸給過高，則人人想入公門，一般職業也有才難之慨，亦非社會之福。因為社會是多方面的，要注意平衡發展，力避畸形狀態，以致影響人羣的苦樂不均。所以公務員的俸給標準，一定要衡量社會實際情形，厘訂合理的官俸。

那麼公務員的俸給，如合厘訂，才算合理？

(一) 公務員俸給的區分，應依所担任何種職務及其質量與數量，實行「同工同酬」的公平主義。即視其責任的輕重，事務的難易，技術的高下，和工作數量的多寡，質量的優劣，以定其俸給之標準。乃現狀只以任用方式之不同，而定薪額之標準，或因行政首長之好惡信任與否，以定其數目之多寡。職務重工作繁者，有時過低，職務輕工作少者，有時反高。如特任官的特別辦公費等不計外，只論薪俸，竟十五倍於低級的委任人員。中央與地方機關相較，不但同級者難以比例，有的省政府高級荐任職員，往往不及中央機關的委任低級辦事員。譬如縣政府的科長職務與工作，較之中央各部會的辦事員異常繁重，然待遇的相差竟至五倍之多。同一書記，縣政府（如河南省每員每月二十元）與中央相較，又差十倍左右。正規機關與非正規機關相較，非正規機關職員事簡

實經而待遇獨厚，正規機關人員事繁責重若干倍，又待遇極苛，其榮枯懸殊，不可以道里計。其最不平者，薪俸多而不辦事，職務愈繁亦愈清苦，或在同一機關中職務工作相同，其與主管有私人關係，或賴有大力推荐者，薪俸特別從優，其與主管無私人關係，又乏大力推荐者，又常不按規定預算給薪。或雖按月於薪據蓋章，而不實發。此種「不慮寡而患不均」的情形，幾乎到處皆是。

(二)我國幅員廣大，交通不便，各地經濟情形及生活程度，甚相懸殊，如表面上乘數目一律平等的給薪，實質上亦不免有失公允。故合理的俸給，應按各地經濟狀況及生活程度之差異，分別爲之厘訂，以資適應，而謀真正之平等。如我國中央機關，在重慶地方，每感不足以維持生活，其分在地方者，又月有盈餘。至地方機關，全省殆均一律，此中頗有苦樂不均，豈謂平等。

(三)公務員之俸給，不俱應具有空間性，隨地域經濟環境而爲特別之調整，且應具有時間性，隨時日之滲進及生活程度之變遷，而爲因時制宜之適應。公務員之俸給即其所賴以維持家小之生活費，原定薪俸或彼時可以維持，今則境過時遷，因物價騰貴，生活高漲，實感「寅吃卯糧」。如現行公務員的官俸，自二十二年規定後，迄未修正，各省份又多顯原額折發，故均有叫苦不迭的現象。

現行官俸之不合理，兼因戰時生活指數提高，一般公務員，其不肖者多「未入官門，先營家計」，別謀非法補助之方。其餘因生活所迫，但有一錢之路，可以作投機事業，決不安於現職。此種變態心理和環境，長此演進，繼續下去，實為抗戰建國嚴重之問題。此無他，蓋以生活高漲，月入有限，社會一般其他職業，莫不較公務員為優，若不亟謀調整，依「同工同酬」及「空間」之不同，另訂合理公平的官俸。否則寢假日久，不特不免相率他謀，公務員將有人才缺乏之虞，而貪污之風日熾，政治前途將不堪聞問矣！是可懼，孰不可懼！固不僅減低行政效率而己，顧亭林說：「今日貪取之風，所以深入於人心而不可去者，以俸給之薄，而無以瞻其家也」，又云：「饒之以才」，「厚俸足以養廉」。故剷除貪污，為民除害，決不是只粗嚴法懲辦所能濟事。縱能收效於一時，也是治標的辦法。只有確立公平而合理的官俸，才是治本的要圖，若能標本兼施，才能澈底澄清吏治。或有人謂增加薪俸，預算膨脹，在此國難之際，增加人民負擔，亦非其宜。此種論調，實屬盲目，其所見者小，須知官吏貪污之所藉，何莫非民脂民膏。果能給予合理薪俸，不特貪污之風可除，且可增進行政效率。所失者小，所得者甚大。

全國公務員應給以相當俸給，在縣以下各級人員，尤關重要，親民之官莫若縣吏

最易作弊而剝削民衆之官吏，也莫如縣各級人員，所以俸給必須特別增高。如廣東省規定一傳縣的縣長得爲簡任，其次者亦均爲荐任最高級，各按級支俸。福建省規定縣佐治人員最高俸額爲二百元。此均爲其他省所不及，自易可驅收優秀份子，樂從事於地方工作。廣西省因整個環境改善，一般公務員待遇雖薄，大都亦能維持生活的水平線上，無「不患寡而患不均」之現象。

至於縣以下各級組織，過去各方面都高唱青年銳智份子，「到民間去」，或「回鄉村去」，「做下層工作」等等口號，許多有爲的青年，或智識份子，也未嘗不想如此，爲什麼不能見諸事實？其主要原因，就是回到鄉村只有責任，沒有飯吃，餓着肚皮，不管他對鄉村工作是怎樣熱忱，也是欲做不能，所以某層幹部「爲者不賢，賢者不爲」到地方政治之不良，實由於此。今爲羈致有爲的青年爲三位一體的基本幹，維持其最低生活的必需俸給，政府決不宜惜小費而使人民吃大虧，靳而不予。還有一個機關合署辦公的鄉鎮公所及保辦公處，所有內部工作人員，原來規程是多由學校的教職員分別兼任，這也是窮幹的經濟辦法，但爲使兼任者增加其工作效率，也似應酌給以相當津貼，以便責成。否則表面上組織雖然擴大，兼任的人員過多，專任者不過一二，實際上冗員充斥，仍和以往同樣的空洞無物，這一點亦未可忽略。

此外如縣各級機構的辦公費旅費，縣長的特別辦公費，也都應參量各地情形，分別適宜規定，以科行政。

八、綜覈名實，信賞必罰 人事制度中的政績，其內容分爲兩部份，一爲考核，一爲獎懲，這就是法家所主張的「綜覈名實，信賞必罰」。管子說：「賞罰不信，民無廉恥，殺士之死節不可得也」，「有功而不能賞，有罪而不能誅，若是而能治民，未之有也」，「爵有罪，獎有功，則天下從之矣」。唐太宗說：「爲國之要，在於進賢，退不肖，賞善罰惡，至公無私」。司馬溫公評秦符堅的失敗說：「夫有功不賞，有罪不誅，雖堯舜不能爲治，况他人乎」。賞功罰罪，是管理人事不可少的手段，也是選拔人才最公平的機會。考績的功用，在人事管理方面，可以爲加薪晉級之標準，作懲戒免職的根據。在事業方面，如賞當其功，則不惟有功者，知所勸勉，而他人亦將努力自勵以求功；爵當其過，則不惟有過者，知所警惕，而他人亦將戰兢自守，以求免過，所以政績者行之正確適宜，不但可使在職人員均能勉以奉公，且使濫竽者無立足之地，誠爲澄清吏治最上之工具。不過考績是一件難事，若不憑大公無私的良心，反而流弊極大，賞之不當，則易啓僥倖之心，罰之不當，則多存疲玩之念，以私恩濫與勳臣同賞，最爲明哲所忌。因爲賞是國家之名器，爵亦國家之紀綱，濫賞一人其影響會使下級發生惡劣印象，

或使人才氣短。我國過去中央雖有考績法之頒布，姑無論其法令本身如何，緣連照舉辦者只限於中央及省各級機關，在縣以下各級機關可謂從無考績之可言。賢者無所勸，不肖者無所警，熱心工作者未見能得到獎勵，推諉責任的亦未必得到處分，負責任辦事的人，費力多而且不耐好，結果徒足以使熱忱者灰心，失望，敷衍，因循，苟安，塞責，似此職上級三令五申，公文如雪片飛來，是又烏足以樹之風聲，頑廉懦立，克收起衰振蕩之效！

即就實行考績者言之，亦悉未臻於合理公平，實際上才力勝人者，仍不免與庸常之輩，等量齊觀。許多能力欠缺者，其享遇往往比才力較大者為高，未能因考績有所糾正，是考績與不考績何異。因負考績責任之長官，多未能按一般事實作客觀的決定，每易受主觀感情及個人好惡的影響，或因一二偶然事件的印象，其有意無意中產生不公平的評議，有時為博得其屬員的好感，常一律或多數評為優良，此實最普遍的現象，殊失考績之真諦。放績本在攷察其工作上成績，換言之，就是要依其平時職務上之貢獻數量與質量之差別，而分別實行獎懲。過去惟斤斤於請優多寡，遲到與早退，及任職年限之長短，以為考績之對象，使庸碌者反以自全，積極有為者則蒙受損失，尤與考績之意大背。考績之目的，欲求其準確，須因人因事及種種之不同，而定其標準，今所擬議之工作

，操行，學識，能力等項，實不克失之過於籠統與簡單，如能力標準，在辦理文稿的科員應有的要件，是（一）責任，（二）合作，（三）條理，（四）敏捷，（五）勤勞，（六）辦稿，但在祕書科長，除應具備上述要件外，尚須有（一）幹練（二）統馭（三）創辦（四）核稿，（五）設計等要件。至於主官或事務及技術人員應有的要件，則又各不相同。又各種人員因職務上的差異，對於其學識操行工作的實與量分數的輕重，也應有別，如任繕寫文件的書記，工作的實與量應當比較舉行重要。反之，職務高責任重的人員，又應當以學行為重，今以各種職務不同的人員，勉強於同一標準，同一記分，自然不能可靠。似此情形，所謂獎懲者，不啻「抽籤」或「撞運氣」，焉能使受考績者心悅而誠服。依考績而實行之獎懲，優者可以記功晉級或升等，劣者可以記過降級或解職，揆諸事實，往往因員額有限，無可晉升，預算確定，也無從因晉級而加俸，故實行考績只能為記功等名譽之獎勵，而無晉級加俸之實惠，是又何取於考績！依照規定考績期間，每年一次，其辦理迅速者，於次年一二月間，始能舉辦，逐級輾轉核議，往往年度過半，定案發表，境過時遷，已失策勵之作用。

新縣制之實行，對於縣政之措施，首須「綜覈名實，信賞必罰」，厲行考績，嚴明獎懲，「拔擢以旌其異能，罷黜以利其失職，序進以謹其守常」，始足以鼓舞人才，

增進工作之效能，懲前毖後，除對上述考核方式標準，應予改進，以期公平合理外，特伸管見如下：

(一)對於縣政之考績，主管專權，應由各省法定之主管機關統一辦理，廢止各色之單行考核法令，而代之以一合理考績辦法，無論任何機關對其主管專務之考績，均須列舉事實，擬具意見，送由主辦考績機關彙案辦理，除其情節重大者外，悉應按照規定期間，併案執行。

(二)考績期間，須與工作計劃進度配合，於每三個月舉行小考績一次，每半年舉行總考績一次，其期間不宜過長，除定期考績外，並須注意平時考績，如有特別建樹，或重大過失，得隨時予以獎懲，以符「賞不遷列，罰不逾時」的本旨。

(三)考績的方式，不能盡憑書面的粉飾報告，應依照工作計劃，定期派員實地逐一考察，俾能澈底了解下級工作實況，然後予以獎懲，始無含糊不公之弊。

(四)考績的標準，應依照下列各點，覈實評定：

1. 各項工作之實施進度及完成之數量。
2. 每項工作所需經費多寡及時間之遲速。
3. 客觀之環境（如經濟文化狀況及地理民情等）。

4. 主持者之任期及臨時會否發生意外阻礙或有特別之助力。

5. 事前之計劃及臨時之執行情形，與發生之實際效果。

(五) 成績的根據，以實地視導之報告書爲主要根據，各縣或區鄉鎮之工作報告書，及平日呈報文件次之，各有關機關之意見爲參考材料，均須注意具體事實。

(六) 考績的程序，縣長由該管行政督察專員初核，各機關公務員，由各該主管長官初核，縣佐治人員由縣長初核，均由省政府總核全般成績，作最終決定，並列表彙報備案。

(七) 考績的種類，工作成績約可分三種：第一成績平常，任職較久者，第二有功者，第三有功又有能者。第一種人，往往占最多數，若無年功加俸，則其前途毫無希望，不能久於其位。有功者若不加以特別獎勵，則不易鼓勵較優良人員，故須用考績加俸辦法。至於有功又有能人員，只是加俸，不足以盡其才，於人於社會均受損失，故須予以升職，使發揮其才能。

(八) 賞罰的要訣，與其德一贊百，不如獎一勸千，因爲人之服務爲公也是爲私，世界上不平的，就是貪污萬惡的官吏名利雙收逍遙法外，更不平的，忠良正直鞠躬盡瘁的人，反而無人過問。須知真能夠忘却利祿，以服務爲目的，不計較前途的，能有幾

個！悉其人爲藝術而藝術的藝術家。也絕無僅有。古人說：「勞臣不賞，不足味勳功，死士不賞，不足以勵勇」，所以策勵人才，一定要側重合理的獎勵，此名稱誘人的作用還小，使人啓知己之感，收效實大。

(九)獎懲要公平，尤必須「賞不遺遠，爵不阿近，爵不可以無功取，刑不可以貴勢免」。陳壽三國誌評諸葛亮用人說：「開誠心，佈公道，盡忠益時者，雖仇必賞，犯法怠慢者，雖親必戮」，也就是「總我所說的「賞由下起，爵自上先」的意旨。亮古入所謂「堯舜之王，一人刑而天下治」，「聖人爵一人而天下畏」，這一個「一人刑」，「爵一人」，就是所刑所爵的人是「親者」「近者」「在上者」「所以才能天下震驚，收到移風易俗的效果。

此外過去因考績而不能晉級加薪或晉升，一方醫是因爲預算上沒有規定，一方醫是員額有限，根本無缺升用，所以一經就任，就永無加薪晉升的機會。我認爲縣政府對於薪俸應爲較有彈性的規定，例如廣東省一等縣縣長規定是荐任三級，查簡任八級，秘書科長是委任一級至荐任九級，初任時均從規定的最低級支薪，如有成績，則依考晉級加薪，如有轉調，其薪俸仍要照原級支給。其次爲培養後起幹部，也應予以發展能力及享受較高報酬的機會，是秘書科長積勞多而器職才具足以膺百里之寄者，不妨調升縣長，

踐履其才。這樣在獎進從政人員之中，仍寓備立未事制度之意。至由於薪給的變動，當然要影響了有固定性的預算，而預算關乎通案，又未便隨時超支，所以在財政經費預算內，更必要預備費一項，俾款源不致無着。

至縣以下各級幹部尤應有晉級加薪升遷的規定，如漢代的張獻采邑等皆享長官升遷之樂，最近閩省的區長升任縣長者也有十餘人，頗有足法。

九、確定保障，以彰事功。三民主義的國民革命，在軍事時期，曾將建國最大障礙的軍閥，一鼓盪平，可是地方殘餘的封建勢力，依然未動分毫。開始實行訓政以來，因為政治未上正軌，反國新興派系集團的發展，上下勾結，互通聲氣，封建的殘餘，隨在潛滋，大有「方興未艾」的趨勢！這種不良的現象，愈在下層愈比較濃厚，過去政府一切政令，本身雖不能說盡善盡美，行之無弊，但莫不具有福國利民精神之所在，迫由中央令行而省而縣，通過縣各級人員之手，遂使福國利民之良法，不是等於具文的官僚文章，就變為病國殃民的苛政。「橘過淮而為枳」，不是本種不良，而其老因，實為豪紳巨室，七劣訟棍等封建勢力為之阻塞，不能順和通行。政府的堂皇法令，傳及於無知無識之平民。當兵納稅無論古今中外，都是人民應盡的義務，然而地方豪紳巨室，可以逃避法律的制裁，士劣訟棍可以不當兵不納稅，因彼輩多係世家門第，富豪大戶，為一方之強族。

，或退休之官吏，每具有秉賦或習得優長之才幹，擁有祖遺或手創之豐富財產，在農村爲地主，在城市則善賈多財，有聞於執政，崇拜於鄉里，在社會上享有特權，積習成風，一般民衆司空見慣，視爲當然。於是利用其歷史上及政治經濟文化之優越地位，武斷鄉曲，獨霸一方，超然立於神聖的法律之外，遂成爲社會上不可輕侮之勢力。老於世故，八面玲瓏的地方官，知力難與敵，只有抱持聖人「不得罪於巨室」的主張，得過且過，不樂多事。或與之勾結，狼狽爲奸，上欺政府，下壓民衆，於是博得彼輩的歡心，自然得趨多助，彼輩或代表地方歌功頌德，或送匾額旗傘，或建生祠紀念碑，在上級也以爲眞能勤政愛民，治績卓著，信之彌篤，似此名利雙收，何樂而不爲。

民之秉性忠貞勵精圖治的地方官，不怕勢，不愛錢，破除情面，執法無私，利害衝突，遂爲彼輩之大忌。積極則毒感無知民衆，或集結私人黨羽，實行包圍驅逐，阻撓一顰政令的推行；消極則不惜捏詞誣陷，聳人聽聞，繪影繪聲，偽造佐證分呈各上級官署，一次無效，繼之以多次，書面無效，則代表齊省請願。在不深明治理或地方實情的上官，矚視之，莫不疑被控者，必罪無可道。乃一經實地調查，非原告并無其人，即備保均屬僞造，其確有實據者，殆百不獲一。近查官吏被控的案件，如果詳加統計，其數至爲驚人，自縣長以至最下層的保甲長，幾無人可免。就各省主管吏治之民政廳言，處理

控案，騰佔全部工作三分之二。且每一控案，經過受理，飭查，簽核，擬辦，判定等手續，消耗於人力物力及時間者，均可勝數。揆其控告的目的，非必盡置官吏於國法，「圖查不圖辦」「圖批不圖結」，得損政府的威信，即盡其倒亂之能事。不圖主管官署，或缺乏實際經驗的主辦人員，復往往以爲「有告必理」「理而必查」，始足以整飭紀綱，竟收澄清吏治之效果。或以爲不如此，即失上級政府的尊嚴。而對原控之人，所控是否虛誣，則例不追究。往往一案，展轉經年，莫之能結，適中士劣之技倆，徒長健訟之刁風。殊不知被控者，縱屬查無其事，然試設身處地，其精神上之打擊，爲何如乎？此猶只就通常行政程序處理而言。至受理之司法機關，往往據一面之詞，即行傳詢，縱使將來幸免罪戾，以司法手續之繁，往返到庭數次，損失亦屬甚大，倘不幸而被羅致成罪，竟墮縲紲，因公受累，尤爲冤哉枉也。是地方官吏孰肯冒不韙得罪於巨室，以招尤取侮，地方政治的腐敗，勢所必然。

或有人謂官吏之不肖者，亦屬不少，若有控不理，姑惡不悛，何異上官助之爲惡，是亦不無理由。須知我國民智低落，不失賊樸，縱蒙冤罹害，其公然挺身敢控官吏的，實寥寥晨星。而豪紳巨室或刁狡訟棍，因違法越軌受政府的制裁，或不奉行政令而受官吏的干涉，不惜多方捏詞誣陷，確乎比比皆是。故官吏的賢否，決不能以控案納有無多

幕而判定。淺識短見怕事只願作官不圖作事的土官，以為屬下遭人控告，往往不問其動機及起因何如，惟恐事能擴大，與己不便，不曰處置失常，便謂非法舞弊；不以人地不宣而調省，即以缺乏經驗而免職。直接施政之地方官，其下有封建勢力之不斷攻訐，其無明是非之長官為其作主，其地位可謂毫無保障。欲圖有為，其不取禍，蓋亦幸矣。

官吏之無保障，另一原因，即前述人事制度之未上正軌，任用去留，悉以長官個人之好惡為標準，每逢政局改組，就要大批更換，所有的佐治人員，亦與之同退。據內政部發表的二十一年度縣長統計，豫鄂兩省縣長平均存職日期，僅百數十日。鄂省則更甚。其縣以下各級人員，更不用論了。以中央行政院說，近來所屬都會人事的變動，因循任人員中服務二年以下的，佔百分之五十五強。薦任人員中佔百分之四十三，委任人員中佔百分之四十六。中央機關人事比較穩定，但是平均計算，在二年之內，尚變動在百分之五十。所以一般公務員，多存「五日京兆」之見，異思遷徙，患得患失的心理，安有其作效率之可言。

明張江陵治政，「章程法規既立，復行官吏久任之制，信賞必罰，號令嚴明，雖萬里之外，無不奉行惟謹，朝下夕行，政體振肅」，這就是他能確立了合理的人事制度，尤能注意「行久任」的保障，所以雖不在左右，也都奮勉圖功。新縣制的各級幹部，是

負有革命建設的任務，在他的任務中是擔負政府負責的，政府爲使他們能夠有勇氣的安心從事於偉大而艱鉅的工作，完成他轉任的使命，除了確定了足以仰事俯畜維持生活的待遇而外，還要對於他的地位，有法律上的保障，以期充分發揮其工作效率。過去中央雖曾屢次有保障公務員的命令，但並無保障的具體辦法。只是廣西省對於公務員的保障，曾有下列明文規定：「公務員一經正式委任，即受法規上之保障，除辦理出納現金人員外，概不隨民意爲去留，非有重大過失，經呈省政府核准不得撤換。如有擅行撤換者，得聲敘事實，呈請省政府核辦。其因事辭職者，須呈請省政府核准，並由善後不辱奉省政府核准，始得離職，如未奉准擅行離職者，應停止委用，俟呈准後，並由見諸實行。雖生官迭有更動，佐治人員仍是服務如故。福建省對此也規定，對於縣政人員，除依法任用後不得無故撤換及與長官共調進退，使能久於其任外，如有時濫貪污以及因事辭職者，事實上確有停職或拘押之必要，但經偵訊無罪釋放者，其精神上物質上均不受相當損失，除予復職外，並補給其薪俸，亦較特色。河南省於二十四年一月二十四日爲使公務員安心供職促進政治效率，曾公佈公務員保護暫行條例，其主要之點如次：

(一) 省縣各機關所有之經銓敘或審查合格之現任公務員，非有下列情形之一者不得免其現職：一、貪污瀆職經查明確有重大嫌疑者，二、呈請辭職者，三、因殘廢或精神

衰弱不堪任職者，四、因久患疾病不能供職者。

第四、四兩款情形，須憑醫師之診斷。

(二)非有下列情形之一者，不得停止其現職：一、爲刑事被告人或依公務員懲戒法移付懲戒委員會審查而認爲情節重大者，二、因官制變更或事務減少有裁員之必要者。

(三)前條第一款情形，如經公務員懲戒委員會議決，未予免職處分及刑事事件經法院官告不起訴處分或無罪者，應許其復職，第二款情形，如據機關員類檢出時，應儘先補用。

(四)各機關長官對於所屬公務員，非經懲戒委員會之議決，不得爲降級或減俸之處分。

(五)各機關長官對於所屬公務員不得違反其導恩、調任同等以下官職。

(六)各機關長官對於所屬公務員爲本條例之處分時，須註明理由，並檢同證據，呈請上級機關核辦。

以上包括免職、停職、降職、減俸、轉職五種，保障範圍較寬，立法亦有相當完密，此係就一般縣行政人員而言。關於縣以下基層人員的保障，廣西也較爲特色，曾正式確立三位一體的幹部爲政府公務人員於二十四年八月制定行政軍事司法各機關處理訟案權限劃分辦法，對於三位一體幹部地位的法律保障有下列規定：

(一) 鄉村長副因執行民團隊長副職務而犯罪者，仍應依照普通法規辦理。因執行鄉村長副或校長職務而犯罪者，仍應依照普通法律規定，由法院審理。

(二) 對於鄉村長副或其他公務人員，根據本省行政法規所爲之行政處分，如認爲違法或不當，而欲要求撤銷或變更其處分者，應向主管上級機關，提起訴願審理，訴願雖高決定之官署，如認定原處分之公務人員應負刑事責任者，除就訴願部決定外，並得將該公務員送由法院依法辦理。對於鄉村長副或其他行政公務員，因執行職務所爲之行爲，如認爲觸犯刑法而欲要求處罰該公務員之個人者，仍應依照普通法律規定，向法控告。

(三) 1. 檢察官或法院，接受控告鄉村長副或其他行政公務人員，因執行職務觸犯刑法之案件，除現行犯外，無須即時稟傳，可飭由被告以書面先行答辯，如有懷疑再咨請所屬主管機關查復。2. 檢察官或法院如審理答辯書及查復咨函已足認定所告事實嫌疑不足，或其行爲係根據法規或上級長官合法命令，不成犯罪者，即可無須傳喚，逕爲不起訴之處分。或經傳喚不到，得逕爲無罪之判決。3. 檢察官或法院於審查答辯書及查復咨函後，如認爲必須傳被告訊問者，得咨請所屬主管機關轉令投案後訊。遇有拘捕或押被告之必要時，應先咨請所屬主管機關，將被告人先行停職或撤職。

4. 浙屬主管機關，接到法院或檢查官咨請，亦須依法辦理，不得徇情庇縱。

關於控告官吏之處理，行政院軍事委員會及內政部，均曾先後頒佈人民控告官吏須知，人民呈遞書狀辦法，及人民越級呈遞書狀處理辦法，防微杜漸，立法非謂不善。惜行之已久，多不遵照辦理，即上開立法機關，亦間有未能悉按法定程序，影響於行政效率者，良非淺顯。亟應由政府另訂統一合理辦法，以資準繩。茲仲管見如次：

(一) 凡控告官吏，均須依照規定限令取具舖保，但爲防止假冒或誣告起見，各受理機關，收到控告書狀後，應仿蘇省辦法用便函附具對保條，逕寄原保商舖核對，加蓋圖記寄回，如能相符，始予受理。或仿浙省依照規定先行調查原告，如確有其人，再查控告內容，否則，原告姓名舖保既屬捏造，儘予存查，不再徒費手續。

(二) 原告姓名及舖保屬實之書狀，政府應絕對保守秘密切實保障。

(三) 調查控案，除應依照規章嚴守行政系統遞級檢查外，負責調查人員必須按照所控事實，逐一澈查，分別取具結證，明辨是非。不得以「事出有因，查無實據」，或僅聲稱調查經過，模稜兩可，致人以爲莫須有之徒。

(四) 調查控案不能偏聽原告一面之詞，或覽原告擺設之偽據，除須採秘密查訪善於運用其方式外，並應准被告具文聲辯，以期事實大白，無枉無縱。

(五) 依照規定越級呈遞之書狀，除特殊者外，應一律不理，或批飭遞呈原主管機關接辦，或令發主管機關查復。

(六) 查明確實誣告，應依照人民控告官吏須知第七條之規定，將原告送交法院，依法反坐，其原告避匿，則懲辦其備保。

(七) 依照規定之七級官署或其他機關送辦之件，亦應依照前列各條手續辦理。

能如此則天級人員之地位，始不致任人誣陷剝奪，而可以安心做事，不致影響其工作效能。地方官任期的保障，作者主張宜以三年為期，至多留任一次，亦不可過長。因為行政上種種關係，直接當局，必須有一定時期，告一段落，方足改變環境，啓發朝氣。至其職權內應辦之事，上級應任其放手做去，不必請命而行，如有非議，上級代其負責，尤其能未雨綢繆者，只要合理即予獎勵，始符積極保障之真意。

有人以為現在公務員之來源不正，保障不過等於保障私人而已，故實行保障，須以經過甄別或考訓合格與其他方式之法定任用之人員為限，其未經依法任用之人員，自不在保障之列。或有人謂實行保障不易發生新陳代謝的作用，須知人事之變遷，機關之擴充，事業之興辦，均可隨時補充新人，且認真實行考績，亦足以促進新陳代謝汰弱留強的作用。且愈前人所地位既有確實保障，生活已趨安適，公務員自易流於逸樂，不求長

進。此則宜注意督促進修，以勵其向上，亦無可爲顧慮。

總上以觀人事制度的各部門，如任用，訓練，待遇，考績，保障等，乃不能分立一個整體。此外如儲蓄，進修，娛樂，退休，養老，撫恤等福利事業，亦人事制度中不可忽略之問題，均應分別妥謀適當的解決，見諸事實。則合理公平人事制度的建立，使公務員名副其實，成爲公的人員，而非私的人員，始足以保障新縣制的成功。

第十九章 新縣制的區署設置問題

第一節 區制的存廢

縣組織法的區公所和民國二十三年的分區設置，前者是自治機關，後者是行政機關，二者性質上雖有差別，但係普遍設置則一。自實行分區設置以後，利弊互見，因而區制的存廢，也成爲問題研討的中心。

一、主張廢區的理由：

(一)現代政治組織的形式，日趨簡單化，直接化，俾民主精神容易發揮，行政效率得以提高，而區的一級，適足增多行政層級，運用不能靈活，每經過一層級力量必多一次虛耗，時間亦必多一次耽擱，上級政令陷於遲滯，下級民情難於上達，效率爲之減低。

(二)原有的區署與鄉鎮公所或聯保處，同爲縣以下之層級，應辦的事務，幾乎完全相同，職能的劃分頗感困難，實際上縣政府飭辦的事項，均轉令鄉鎮公所或聯保處執行，本成爲一承轉機關，徒增加手續的麻煩，而毫無裨於實際。

(三)原有的區署經費無多，人員甚少，故只能爲公文之承轉，觀其對於下級監督之作用，亦不能發揮，與其浪費人力物力時間，何如以之充實鄉鎮，以健全下層機構。基於以上各點，認爲如欲破除官民隔閡，增進縣以下行政工作效能，首須減少不必要之層級，使之直接化，簡單化，現制贅贅之區署，自以去之較爽。

二、老張存區的理由：

(一)我國縣的面積多屬廣大，人口也衆，交通又復不便，自中失速省之一切政令，悉賴由縣以直接達於民衆，如無兩間聯繫之樞紐，事實上困難殊多，是分區設署，使之協助縣長深入民間推行政令之機關，藉以確立縣政之下層機構，亦實有必要。

(二)縣以下之鄉鎮單位，大縣百餘，小縣亦數十，以垂拱縣城之縣長，直接指揮無數單位，非惟難收指臂相使之效，抑且下級亦感無法秉承。

(三)過去區制，缺乏成效，其主要原因，在於人選之不健全，組織之不充實，及運用的不當，這種現象，是現在各級組織共有的缺陷，如能懲前毖後，加以改進，效率必宏。

基於以上各點，認爲區制不能廢除，應加以整頓，以期克增進行政效能。

第二節 區制存廢的關鍵

區署的存廢，聚訟紛紜，莫衷一是。在作者主張，存廢與否，最好以客觀事實來解答，為減少層級推行政令便利，自以裁撤為原則，但在我國現狀下，欲完全裁撤區署，必須具備下列條件：

- (一) 鄉鎮之區劃及編制須擴大，以減少縣政府直接指揮監督的單位。
- (二) 應儘量開闢交通，架設電話，以便指揮與監督。
- (三) 區域過大或鄉鎮太多的縣份，劃分兩縣或三縣，或劃撥鄰近小縣一部份，以便治理。
- (四) 縣政府應大量設置外勤人員，使之常赴各鄉鎮督察與指導。

在上列條件未具備以前，尤其是對於縣行政區域未合理的調整以前，其區域較小的縣份，縣政府對於鄉鎮的直接指揮監督，不感到困難或不便，自無設置必要。否則，如縣的面積遼闊，縣治不適中，或四境距縣治過遠又極不便，縣政府鞭長莫及，如說沒有設置的必要，那就未免抹殺事實。

第二節 新縣制的區制

衛以行政機構之建立，本以健全與簡單為第一要義，健全則百政齊舉，簡單始可靈活運用。但是健全而簡單的機構，必須上級與下級行政機關，能有迅速而準確的合理聯繫。縣為自治單位，鄉鎮為縣政基礎組織，縣政府有執行命令與領導鄉鎮之權，而鄉鎮有受縣政府指揮與實行自治之權。如何溝通縣政府與鄉鎮之間的關係，密切連繫，實為健全縣政機構之最高原則。新縣制對於區制之規劃，就是本此原則。除對於鄉鎮應依照規定儘量擴大外，並於每縣設置担任外勤工作的指導員。因縣之區域，改劃調整，非短期所能實現，故其面積過大或有特殊情形者，又得分區設置，以為縣政府之輔助機關。但如何才算面積過大，如何才算特殊情形？究應用什麼作標準？實有縝密考慮的必要，各省對此主張者不一。其較為具體的要算浙江廣東兩省，貴州，廣西，福建，等省也有概括的規定，一併臚列，以供參考。

浙江省對於區之劃分，以調整後之十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則，并得依左列標準設置區署：

(一) 有關政治經濟交通之重要區域或游擊據點者。

(二) 文化經濟過於低落者。

(三) 縣之面積過大或距離縣治遠僻者。

至全縣鄉鎮調整後，在十五鄉鎮以下之縣份，則不分區設署，因縣政府直接指揮監督，本無不便，自亦無其必要。

廣東省對於區之劃分，亦以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則，有左列情形之一者，得由縣政府繪具圖說呈請省政府核准設置區署。

(一) 地域遼闊，人口繁多，合於區之劃分原則，依其環境非設署不能治理者。

(二) 形勢險要，交通困難，或地方偏僻村落疏散，縣府直接管理不便者。

(三) 如因軍事政治經濟社會文化等特殊情形，治理困難，有設署之必要理由者。

但設署地方，如所屬鄉鎮公所組織健全或情勢變遷得裁撤之，其目的設署是臨時性質，嗣後無此必要，即行裁撤，以期減少層級。

貴州省規定除區之劃設依照十五至三十鄉鎮之原則外；并明定距縣城東西南北各五十里以內，不設區署，其鄉鎮直轄於縣政府。五十里以外得斟酌情形設置區署。

廣西省規定每縣可以劃分三區至十區，每區轄十鄉鎮，但一縣不足二十鄉鎮者，則不設置區署。

福建省關於區之劃設，除縣政府所在地之鎮，其行政歸由縣政府直接指揮，毋庸劃入外，每縣至多不得分為五區。除依照規定有設署之必要者外，一律不設。

綜上可見新縣制之區署，以不設為原則，以設置為例外。論及其設置之用意，與清朝的分縣，於各重要市鎮，設置巡檢，及民國初年改設的縣佐，性質殆屬相似，故此種區署純係補助縣政府。所不及，為補偏救弊之一種特殊組織。以作者的意見，仍沿用區長名稱，似不相宜，若恢復巡檢名稱，亦不足以概括其所負之任務，轉不如命名為縣佐，較為名實相符。

又今後區署既為代表縣政府深入民間推行政令之機關，其佐理人員，不名為區員而名為指導員，亦在能常赴各鄉鎮實地指導，它的工作是動的，不是靜的，是靈活的，不是死板的，與前此之分區設署，大異其趣，自應力避公文之承轉，以符設制原意。作者之意，今後凡縣政府令行各鄉鎮文件，應同時分令區署知照，各鄉鎮呈報縣政府文件，亦同時分呈區署，非確有由區署核轉之必要者，應儘量設法避免，庶區署得專致力於政令之督導與推進，發揮其實在作用，這是在運用方面，應當注意的。

第二十章 新縣制的保甲整理問題

第一節 保甲與新縣制

保甲之制，昔在自衛，今爲自治，納保甲於自治之中。如果說縣爲建國的基礎，則保甲又爲縣之礎石，就整個縣政組織言，集戶而成甲，集甲而成保，集保而成鄉鎮，集鄉鎮而成縣，是直接於民衆者，莫如保甲，而實際推行政令者，亦爲保甲，故新縣制之實施，於縣政府改組後，首應致力於保甲之整理健全，由戶而甲，由甲而保，由保而鄉鎮，先讓戶口清查之確實，次求保甲編組之嚴格，則始可言建立上層各級機構，與夫管教養衛之推行。可見整理保甲，實爲實施新縣制當前之先決重要工作。否則，保甲廢散，礎石不堅，一切庶政均成空中樓閣，不獨自治無法實施而已。

依照新縣制規定，「鄉鎮之編制爲保甲，保之編制以十甲爲原則，不得少於六甲多於十五甲，甲之編制以十戶爲原則，不得少於六戶多於十五戶」。與修正劃區區內各縣編查保甲戶口條例之十進制，大同小異。此只係就普通戶而言，此外又有公共處所編爲公字戶，寺廟編爲廟字戶，外國住戶編爲外字戶，船戶編爲船字戶，保甲之種類，大

別之，可分爲（一）陸連保甲，（二）水上保甲，（三）城市保甲三種，雖其方式各異，未盡一致，但原則上均參照各縣編查保甲戶口條例之規定。

新縣制對保甲戶口如何編查，依照縣各級組織綱要第五十八條規定「保甲戶口之編查辦法另定之」，聞內政部已擬訂保甲整編辦法，尚未公佈。茲僅對整理方面作具體檢討，以供實施者之參考。

第二節 過去保甲的現象

貴賢胡林翼有言：「不辦保甲而民散，虛辦保甲而民擾，實辦保甲而民安。」故辦保甲當以力求實爲第一要義。溯我國自二十一年先後舉辦保甲，將近十載，整理補苴，幾於無歲無之，但詳查實際，則光陸離，直非吾人想像所及，茲撮要陳之：

（一）任意編組，不能因應自然形勢，削足適履，採取硬性之編組。

（二）各縣保甲之編組，只以普通住戶爲對象，對於沿公路住戶商舖及公共處所寺廟，則向置不問。

（三）編組之次序，零亂參差，稽查管理，諸感不便。

（四）調查戶口，多聽其自報。各戶因規避兵役，往往以多報少，或年齡不符。保甲長縱

明知其偽，亦只有含糊了事。

(五)戶口異動登記，能認真辦理者，未之一見。每月呈報統計，閉門填造，殆屬普遍公開之祕密。

願保甲之重要，人所盡知，縣長負責實際推行政令之責，抵任之初，莫不具有整頓健全之用心。乃或限於事實，不能集中力量，從容進行；或籌劃未周，徒勞面無功。考其撤結，不外如左：

(一)縣政經緯萬端，各上級機關之政令，乏通盤之籌劃，同時責於縣長。抗戰發生，征兵征發，尤急於一切。用亂於上，力疲於下，凡百俱舉，一事無成。似此，各縣縱欲從容澈底整理保甲，健全其施政機構而不可得。

(二)保甲之事，至爲纖悉。「分之極其細而不紊，合之盡其大而不遺」。法令規章，年有補充，非特下級保甲人員茫然不解，即各縣主管科長區長亦多未諳。往者整理事前未經講習，或講習而徒具形式，率爾從事，遂致錯誤百出，收效終鮮。

(三)期人以事，必予以或其事之經費。往者整理保甲，主辦人員實地編查，不准支給旅費；表册破舊不堪，仍責令儘量利用，因之無法責成，率多奉行故事。

(四)整理保甲，本非易事，往者三分五申，固似特別鄭重。然臨時既未能逐級派員嚴予

督導；事後亦鮮確切考查獎懲，成效未彰，實其主因。

(五) 整理保甲，純恃保甲長，限於程度，每難勝任。委諸學校教職員學生，因係臨時性質，亦多草率將事，不能認真辦理。

(六) 整理程序與步驟，未能妥籌規定。詢問人力多有浪費，工作缺乏聯繫，使政歸落百出。

(七) 各縣政府區署聯保處均乏專人主辦保甲，平時未能督促指導，隨時予以補苴糾正。致每次整理之後，無人過問，聽其自然，不能永維保甲戶口之健全。

第四節 澈底整理的途徑

當此實行新縣制之際，亟應懲前毖後，妥予規劃，切實整理，期收一勞永逸之效，用樹推行編政之基。茲奉實地經驗，特伸管見如次：

(一) 整理保甲辦法，上級只為原則之規定，其實施計劃，待各縣自行擬導，以期因地制宜，意固甚善。但爰語既往，或過簡略，或欠周密，參差不一，多有未合。若悉俟上級核定後實施，勢將不免延誤；若任其自由發展，深恐徒勞而無功，似應予以較具體之指示，或擬訂詳晰簡明之注意事項，令行遵照，藉收普遍健全之效。

(二)整理保甲，應定為各縣中心工作（以三個月為限），列為主要考成。凡可配合同時舉辦者如調查壯丁，調查出征抗敵軍人家屬，發給優待證，清查公款公產，調查華齡兒童及失學兒童，查驗槍彈，調查糧地，催徵賦稅，查禁煙土等均可合併進行。期各縣於限期內，自可動員大部人員，集中力量，從容澈加整理，以為一勞永逸之計。

(三)所有參加整理保甲各級人員，均須先予講習考詢，繼之以實習。不重理論，專尚實際，蓋各級庶務辦理之手續，循序實施，始克有濟。

(四)各級工作人員應發給查閱期，無論在職或非現職者，統應發給以必要之旅膳費，以便實成。

(五)原有表結門牌，應仿一律製發。門牌內容多項存儲，以便戶口異動塗改不礙，或損壞換發。

(六)肅行派員督導，省政府每行政區派一員（或數縣），各專員公署每縣派一員，縣政府每區派一員，高層人員亦均須親赴各鄉鎮督導，不得悉委之於下級人員。以各級員額有限，無法照派，須知如照辦之條各項事務配合舉辦，則軍管區司令部財源教育兩廳及保安處，均可邀請派員，隨管區司令部，自亦不能例外。蓋徵兵之基

確在戶籍，每年兩度調查壯丁，均苦不確，如能合併，一氣呵成，利於役政者實多。而各縣亦可不必一查再查。良以此種臨事之實地督促指導，實較事後之補苴糾正，最易收效。又各級所派人員，出發前均應召集講習，規定其工作範圍及方式，俾步操齊一，以免紛歧。

(七) 如能藉由新訓練期滿分發工作之人員，會同各級保甲人員及當地學校教職員切實辦理，辦法最善。因其勇於任事，破除情面，可以實事求是，不致扶同隱匿，但應劃分權責，仍以區鄉鎮保甲長負其總責，其他人員協同之。每保至少須配置一人協同保長，以免偏枯。

(八) 各級工作人員均須嚴予考核獎懲，其成績卓著者，得提升儘先委用或給以獎金，不為者撤職取消資格辭薪或賠償表冊追繳旅膳費，立程責效，不稍寬假，以資獎勵。

(九) 全署整理限期，最好能劃一起迄日程，確定準備，講習，實施，結束各若干日，既便統計，尤易考核。

(十) 自舉辦征兵以來，清查戶口，每難得其確數，實為施政不容忽視之嚴重問題，應嚴查編查人員，不得聽憑各戶自報。必須劃切說明利害，利用側面調查，并於召集各戶填具聯保切結時認真究詰。否則具結後，如發現不實，即予依法連坐，并予該管

保甲長以相當處分，或利用保民大會檢舉，懲一警百，自無人敢以多報少，或隱匿不報。

(十一) 聯保連坐之意義，不在消極之檢舉非法，而在積極之共勉爲善，爲保甲之橫的組織，果能普遍實施，有裨於行政實鉅。但其方式，宜採彈性規定，以期因地制宜。如在城市及人烟稠密村鎮，宜以一甲共具一結爲原則，戶口較少之鄉村，宜五戶以上共具一結，偏僻之零星不足五戶或素不相識不願聯保者，宜飭自覺當地有正當之職業親族或公務員二人以上之担保，出具保證切結。至各公共處所教堂教會清真寺，亦應由主管人或主持者出具担保切結，戶長外出，准由其法定親屬（父妻子，但子未成年者不得代）代捺指印并予註明。均須說明具結之意義及責任，鄭重辦理，嗣後如有匪奸，庇匿不報，卽予連坐，務期造成風氣，庶不等於具文。

(十二) 戶口異動登記，爲戶籍行政之簡易辦法，自應由各級所派委員區保甲長等勤加抽查，厲行處罰，養成人民習慣。并利用保民大會或其他集會，普遍宣傳，使保甲戶長確實瞭解，始克收效。或謂保甲戶口異動登記過簡，爲使於施政，宜改行戶籍法。此種改革，吾人實未敢贊同，良以民智過低，現行極簡易之異動報告與登記，猶難推行盡利，如躐等以求，勢必勞民傷財，廢時誤事，成效毫無。

(十三)各縣政府區署鄉鎮公所保辦處均應專人主辦戶籍，不隨長官去留並予相當訓練，期能勝任。

(十四)保甲係保甲地平等主義，無論何處何戶，亦不問其居住之久暫，統應依照規定辦理。

(十五)保甲之區域形勢，應切實查勘劃編，務使整齊完妥，不使再有飛酒插花畸零之現象。保甲之編組，應人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，保必歸鄉鎮，一切山川河流溪澗，野居零羅散戶，務須均有所屬，不得一人流離無所，寸土無人管理，及至不管之地方。

近國民政府新頒戶口普查條例，係分(一)普通戶，(二)營業戶，(三)公共戶三種，戶以主持人為戶長，此與前清保甲條例確定以長輩之家長為戶長者有別。查社會進化，戶長任務增繁，非年高之家長所能勝任，自須因時代而有變遷。更查方式，於省縣兩鄉鎮保各級，均規定設有其組織及人員，以各級首長為之長，以各上級所派之人員副之，并注意逐級派員巡視指導，實業與管見不謀而同，倘能奉以上各點之建議，認真實施，妥善運用，自可確收一勞永逸之效。

第二十一章 結語

——基本的體認——

新縣制之實施，展開了地方行政和地方自治兩階段之發展，一方面反映着抗建過程中全國各地之地方行政，自治和黨務各部門力求改革的迫切要求，一方面動員了許多學者專家和負責實際政治工作者，集中精神來研究推行，這實在是空前未有的現象。但是，一個新的政治方案之要求其實施有效，貫徹圓滿，必須先對它有澈頭澈尾的認識。新縣制它固然有它的立法淵源，有它的優點，有它的特性，有它的精神，但是其中還有幾點，我們更要加以深刻的體認：

一、新縣制是革命的政治建設。好些人都誤解新縣制只是遷就過去，補偏救弊，就原有的法制人事，加以適當的調整，這實未免沒有深刻的體認它的本質。須知過去政治的腐敗，暴露着種種不可掩飾的缺陷，大有積重難返之勢，偉大而艱鉅的政治革新運動，絕不是「好幣以限」，「優遊自得」，一舉而可以奏效。必須本着革命之態度，拿出革命者的決心，發揮革命者的精神，摧毀粉碎了一切的惡腐勢力，排除克服了一切前途遭遇

新縣制之實際

三八七

的障礙，才能建立革命的大業。

二、新縣制是異常的政治建設。新縣制的健全，固然很簡單，表面看也沒有什麼奧妙，但是它的產生，真正在民族自決神聖抗戰國家艱危的非常時期，實屬着建國的非常使命，在這抗戰時期來從事非常的政治建設，內在的，外在的，主觀的，客觀的，有意識的，或無意的艱難險阻，一定更千百倍於平時，必須要有非常新的人才，拿出非常新的精神，造成非常緊張新的政治風氣，才能達成這非常政治建設的任務。

三、新縣制是整個的政治建設。宇宙間的一切，無論精神的或物質的，都有密切不可分的聯繫性，何況管理衆人之事的政治，當然更不是孤立的。有好些人誤解新縣制只是單純的屬於行政局部的革新，尤其是行政部門中的縣政革新。這實沒有體認政治的範疇。須知廣義的政治，包括了國家，和個人一切的公生活，姑且我們承認新縣制是縣政的革新，但是縣政組織的上級和下層，精神的和物質的，制度和人事，以及社會經濟文化軍事一切一切，都與縣政有密切不可分的整個性。如果只注意縣政本身的一點，那就如同「養膏裏洒香水」，所費者大，所成就者絕無，所以新縣制的實施，純是一個整個政治建設的展開；必須自上至下，從內至外，同時都要澈底的連帶革新，才能成功。

四、新縣制是科學的政治建設。現在是科學的時代，是科學的世界，要使奮鬥，能

有效效，力量不致枉耗，我們的思想行動，一切都要合乎科學，要講求科學，要本着科學的精神，運用科學的方法，而所作所爲，一切努力與創造，才能如願以償。過去我國政治的變革，差不多都是閉戶造車的空思想，或僅憑片斷的知識，或只抄襲外人的皮毛，不明本末，不顧實際，好高騖遠，所以大有此路不通到處碰壁之憾！我們研究到新縣制產生經過，和立法的慎重，所有各級組織的建立，都是本乎科學，只要我們能講求科學，運用科學，一定會有美滿而迅速的收穫。

新縣制的頒行，差不多二年多光景了，各省除了特殊情形的以外，都先後實施。據實地考察的人談，多只是名義形式上的更革，而殊鮮實質的確切的改進，結果縣政的困難如故，大有「行如不行」之憾！這就是主持者和奉行者，對於這個劃時代的政治建設，沒能深刻的體認，未脫「奉行故事」的舊習，現在依據上述各點，特再提出關於實行新縣制最低限度的要求：

第一、改革縣政機構，必須同時調整上層的省政機構，抗戰以來，省政機關不斷的増加，組織龐雜疊牀架屋，而又缺乏橫的聯繫，對縣指揮監督各行其是，一個縣政府簡直成了萬弩齊發的鵠的，縣長也就成了萬弩齊發的魚頭爛額者，實爲縣政最大之困難。治本解決的辦法，急應分別痛切裁併於原有各機構，減少對縣指揮監督之單位。治標解

決的辦法，（一）於省政府建立行政總樞，徹底實行合署辦公，使負各平面單位，橫的聯繫統籌之責，以期事權統一，政令不致分歧。（二）依照縣各級組織綱要規定，縣之指揮監督機關只有政府，其他機關對於縣發號施令，均無法令上之根據，所以必須嚴格遵守這種互法的精神，無論任何機關，均不得逕行向縣行文。如有與縣接洽必要，或需要縣政府協助時，必須由省轉行，倘事機緊急，也必須請省政府補助機關之專員於署轉飭，絕對不准逕自令行，儼然以上級機關自居。

第三、縣各級組織之規模，依照縣各級組織綱要規定，係由各省省政府體察各地情形規定員額，所以有的省份，則以財力困難，因時廢食，名為實行新縣制，結果辦事員額增加極其有限，殊有背於充實各項機構之原意。所以吾人主張，員額多少不宜，過多亦是浪費，必須要本「因事設官」的原則，而能夠「事務分別掌理，力量集中使用」，人盡其用，事盡其功。

第三、縣政組織之健全，一定要合乎「集中與完整」的原則，如縣政府之軍事科與國民兵團，兩者之執掌，常發生抵觸，雖近頒有國民兵團與軍事科職權及人事劃分辦法，但僅為原則上的劃分，實際上職權的重複，仍不能免，而且如由縣長兼任，副團長則最上級委派，上下行文例須劃一，致使縣長不能如指揮縣府科處之便。甚或副團長把

據聞，與縣長分庭抗禮，團長徒擁虛名，影響整個縣政及縣長威信甚大。又省各級機關復往往委派半獨立式或欽差式之單位或人員，其流弊則上大同小異，均為縣長所最感苦痛者，均應分別裁併，使之一律隸屬於縣長之下，以宏行政效能。

第四、縣之贅瘤駢枝之各種委員會等機關，過去最多者如四川省有四十餘種，縣長兼任的頭銜有二十八個之多，二十九年三月行政院雖曾明令調整，取消裁併了許多。可是事過境遷，中央及省爲了推行特種政務，又復逐漸增加不少，即以目前河南省論，現在縣屬各機構尚有二十七種，其中由縣長兼職者還有十九個，浪費人力財力時艱，莫此爲甚！爲徹底調整縣政機構，必須將這些不必要之委員會等機關，分別併附於縣政府各科室，酌增經費及人員，專司其事。如以在戰時，必須有一官紳聯繫或類似民意機構，儘可保留動員委員會而加以充實，或另組一戰時工作委員會，以爲過渡權宜之計。

第五、新縣制之縣政府，一方面是地方行政最高機關，一方面是地方自治基本團體。在抗戰建國的現階段，它一面是動員民衆的指揮部，一方面又是地方自治的籌備處，地位實有相當的重要。在「政治重於軍事」「軍事第一」的口號下，縣政府實爲抗戰建國艱鉅工作的發動機，是建設未來新中國的基礎。舉國上下——任何人都應當對於縣政有特別的重視，改變了過去蔑視縣政府的心理，尊重其行政系統和地位。所有駐在縣

地方一切黨政軍學各界機關部隊——不論中央的或別有系統，除了職務上各有專司而外，凡關於縣地方之統籌事務，或為維持整個地方之安全，與夫一致行動之舉措，均要當然的服從和接受縣政府的領導，因為縣各級組織是國家行政的正規機關，或有人以為這種理論過於偏重行政，違反分權各有系統的道理，須知增強行政權，在東西各國戰時是必然的趨勢，況且我們的口號是「在一個政府一個主義一個領袖之下，來抗戰建國」，在全國如此，著者認為在一省，也應當服從省政府，服從省主席，在一縣就應當服從縣政府，服從一縣最高行政長官的縣長，這樣舉權集中，才能提綱攜領，措施裕如，一切自能推行盡利。

第六、加強縣長的職權，是增進縣行政效率的先決問題，二十八年十月 總裁曾有過手令：「加強縣長用人與用錢之權責」，但是如何加強？中央並沒有具體的指示範圍。針對目前現狀，著者認為在一方面，應儘量減少一切障礙，消極做到有害斯除，使縣長能夠安心做事。在另一方面，應該扶植縣政府樹立威信，積極的使他令行事舉。所要加強的是（一）用人權，依照縣各級組織綱要規定，本來縣佐治人員統統是由縣長依法遴委，但這種規定似嫌籠統，因之有的省份，如技士技佐醫學合作指導員國民兵團團長團附隊長區鄉鎮隊附社會科長農業指導員教育館長農林場長中等學校校長總辦

人員等直接由各該上級機關委派，各有系統背境，名歸縣長指揮監督，實則陽奉陰違，所以一切的縣佐治人員，必須統由縣長依法保荐任用和撤免，才能有濟——自然不得濫用私人。(二)用錢權，過去縣長對於用錢，可以說非經呈准，一概不准動支，有時因為迫切急需請款，公文往返，數月才能批回，要價還價還要打點折扣，費時誤事，影響至大，所以著者主張縣長用錢，在必要情形之下，應准一面先行動支，一面再編造預算報核，絕不宜過分限制。以上在本年八月四川省會制訂了提高縣長用人用錢權責辦法，例有相當完密，如用人方面，除規定選用及撤免手續外，縣長遴選或任用人員時，應避免血親姻親及夫妻關係，科長及同級以上人員，並以迴避本籍為原則，對於各級佐治人員非有重大過失，不得任意呈請撤免，以杜浮冒。對於用錢，如事屬緊迫，准動支第一預備金一千元以下，如遇地方發生重大事件（如剿匪救災），經縣政會議議決或專員公署核准，得先行動支經費，但須於三日內編具預算報請核銷，如有不盡情事，除責由縣長如數賠償外，並依法嚴懲。又上級飭辦之件，一動支經費而為預算所無，或未指定經費來源，或指定動支預備金，而預備金已不敷支用者，除屬於國防緊急設施者外，如縣長中復在前，應不負任何責任。像此種規定，雖然仍較嚴苛，縱算為加強縣長職權開一新紀錄了。(三)行政權，只要省政機構統一，減少指揮監督單位，和尊重行政系

統，提為縣長地位，若再能確使縣各級組織綱要指揮權與監督權有分際的行使，也就是加強縣長的行政權。在著者主張今後施政，首先要建立計劃化的政治，在省各通盤工作計劃之下，由各縣擬訂施政計劃中心工作進度與年度預算，呈經省政府核定之後，應賦與縣長以較大的自由裁量權，祇須呈報辦理經過的情形，由省執行事後監督即可。至於由縣自發的工作，其重要者，自有先行呈請核准，由省執行事前的監督，否則應聽由縣自行裁辦，不必過於干涉。這種措置，似應由各省明定分際，以免紊亂程序，桎梏縣政設施。(四)指揮權，著者所說的指揮權，是指指揮地方武力而言，縣長是全縣的酋長，對地方一切武力，無論是為維持地方治安，或領導守土抗戰，均須有絕對的獨立自主的指揮權，並以軍法為其法盾，因為需用武力，多屬緊急危急之秋，倘任何人有不受命情事，縣長均得以軍法處治，這樣，縣長才可以負起應變的責任。

第七、國民革命內在的對象，是封建勢力，地方施政最大的障礙，也就是封建勢力——退職軍閥官僚豪紳士劣訟棍……這些勢力雖然沒有帝國主義的飛機和大砲來的兇猛，凡是做過地方官的都知道，實在不可輕侮。若於做官的，從來多守聖人「不得罪巨室」的古訓，而與之勾結交往狼狽為奸，還美其名曰「政通人和」。潔身自好者也存着「投鼠忌器」的心理，「敬鬼神而遠之」，以「迴避」為要着，如此，而欲求政令普遍

貫徹的推行，原是騙人！新縣制是革命的政治建設，當以摧毀封建勢力爲先決問題。但這決不是只賴匹馬單槍縣長個人所能濟事，必須——至少要由省政府以政治軍事經濟的力量作後盾，保障革命賢明的幹部。如從前廣西推行民團的時節，其口號是「行新政用新人」，招收訓練大批富有熱情純潔的青年，很機械的訓練做事應世的與解決地方種種問題的方法，使其確切了解信仰政府的施政綱領方針和決心。這一批新青年接受了政府的訓練之後，就本著一「去實踐，在這新舊社會過渡的中間，曾經發生了數處民變風潮——紳變」以對新政，政府考察很明白，毫無游疑的派隊剿辦，爲首的拿住正法，這末一來，風潮平息，舊的勢力一鼓蕩平，再也不敢興風作浪，這是廣西省推行新政的經過，又據說最近的貴州省某縣縣長和秘書因爲推行政令過於認真，也激起了民變——紳變，當時省政府主席吳鼎昌爲維持政府威信，以雷霆萬鈞之力，奮毅然派兵勦辦，卒告平息，舊的勢力再無人敢與政府作對，並以某秘書有胆有識，勇於任事，特擢升爲縣長，風氣爲之不變，青年無不樂於効命，所以這兩省的政治，有長足的進步，洵非偶然。若者今春在中央訓練團受訓時，白健生先生曾說過：「推行新政，發生障礙，是應有的現象，不能怕他，也，必企求避免，上級政府要以實心實力支撐，去克服他，新政自然能貫徹推行」，這不但是保障地方革命幹部的圭臬，而且也是樹立政府威信推行革命政治

建設應有的進度。

第八 建立民意機關，推行地方自治，是民權主義的最終目的，也是本黨朝夕努力急求實現的要政。現在一般人高唱入雲，以為人民參政，就可立刻實行。這種盲目的政論，著者實未敢附和，須知新縣制是科學的政治建設。（一）必須格遵「總理規定的訓政程序和總裁科學辦事的要求」；一由近及遠，由卑而高，為大於微，圖難於易，腳踏實地先從保民大會做起，而鄉鎮民代表會，而縣參議會，逐級健全而有成績，再依次完成，然後不至徒有其表。（二）人民自治能力的培養，必須在相當時期實踐中養成，喚起自覺自發的精神，切不可性急，妄想一步登天；因為目前鄉村情形，人民知識普遍落後，無衣無食者也隨處多有，地主豪紳認棍仍盡有各方面的勢力，如果不顧實情，侈談人民自治，是正無異開門揖盜，舊污莫由蕩滌，新治何從進行，甚或不肖分子操縱民意，把持地方，轉使政府措施困難。故為慎重起見，建設良好地方自治環境，一定要經官督民治官訓民治的階段，以求真正地方自治的實現。但這決不是不要民意機關，而是要給民衆一種訓練和實踐的機會，俾能逐漸增加其政治認識，提高其參政興趣，俾能進而運用四權，只不過在進行程序上顧及事實而不躐等而已。

以上其實新縣制組織方面起碼的要求，然後才能談到推行新縣制之事業。總之，

我們對於新蘇維的體認，它決不是調整的、平凡的、局部的、空想的政治方針，而是革命的、非革命的、整個的、科學的政治建設，像前者內涵的看法，則新蘇制不易澈底實現，即「換酒」，也是「新瓶裝舊酒」，「換湯不換藥」，徒勞而無成。只有如後者的看法，配是空前劃時代的政治革新，真能一掃數千年來的舊觀，而奠定革命建國的基礎。

憲法之實際

九六

中華民國

新縣制之實祭

第一卷

△定價五圓▽

版權所有

著者 張毅 忱

印刷者 河南民國日報社

發行者 張毅 忱

總經售 洛陽中華書局

代售處 全國各大書坊

