

中華民國廿五年十二月十六日出版

# 第四十六號

中華民國二十五年十一月十一日

# 政問週刊

## 目次

行政與司法的關係

阮毅成

最近中日的交涉

吳學義

英國地方政府行政組織與特色

劉傑

當前推行保甲之重要問題

王雨春

政問週刊社發行

定價：本期實售洋三分預定全年五十二期連郵費壹元五角半年八角國外全年加郵費一元六角香港澳門加八角郵票十足代洋總發行所本社總批發處南京鷄鳴書屋代售處各地各大書局

電話：二三八八

地址：南京石鼓路一〇九號

## 行政與司法的關係

阮毅成

行政與司法，同為國家的治權。關於這兩項治權的分際與行使，在一般的憲法學書籍中，均已有的詳明的論述。但在我國，則司法本向由行政兼司，二者的分立，實際上還不到三十年。加之歷來積習，一般人注意行政遠過於司法，因而一般人對於司法的認識，每不若對於行政之清晰而感覺興趣。

我國之試行新的司法制度，較新的行政制度為早。行政制度，近年自中央以迄地方，已經過多次的試驗與變更，而司法制度，則除去年改行三級三審可以說是一大改革外，三十年來，竟難得有重大的轉變。故若僅以形式上的進步而論，則我國司法的進展，遠不及行政，蓋可斷言。

現制，中央最高的行政機關為行政院，最高的司法機關為司法院，二者各為國民政府所設，但各對中央政治委員會負責。在中央行政系統與司法系統中關係最密切的問題，厥有二端：其一是司法經費，需由在行政院中的財政部及各省政府籌措負擔；其二是對於行政機關訴願或再訴願的決定如有不服，可向司法院中的行政法院提起行政訴訟。

關於第一個問題，一般人每只注意其數額，以為所佔太少，與其他國家支出相比，百分比過低，深為扼腕；或又只注意其在各省各縣未能十足發放，既使司法人員不獨不能瞻養家庭，維持生活，抑且時有斷炊枵腹之虞，又不能禁深為嘆息，認為司法官清苦不可為。其實，現在的司法經費問題，并不只是在數額少與拖欠，而是在與行政的關係過分密切，換言之，即係未能於行政方面獲得獨立的保障，故與教育經費相比較，雖則清苦相同，而於保障方面，則不能并論。所謂司法經費沒有保障，可以從二方面言之：一、司法經費有所謂中央與地方之分，以行政階段的區別，作為司法經費負擔的標準。於是所謂中央司法經費列入國家預算，各省則各自列入省預算，強將統一於中央的司法權，分為二級。中央的司法理當受國家預算的支配，而各省司法須各仰給省行政機關為之供給，遂有極顯著的弊象發生：甲、待遇懸殊，省自為政。乙、畸形發展，狀類偏枯；蓋各地財政狀況不同，中央每有關於司法的整個的改革計劃，亦成為零碎的施行。丙、法院遷就環境，難樹法權獨立之威信；因各地司法經費，須由省或縣行政

機關發給，故關於發給的方法，數額的多寡，時間的遲早，能不能與其他行政經費獲得同等的比例，司法方面完全須仰行政方面的鼻息，而在平時，尤不得不與主管財務行政的地方機關，周旋聯絡。說者謂行政兼理司法之名雖除，而行政高於司法之實，反因而確立。

二、司法經費，無論中央與地方，現在均無的款，故各省所列司法經費的預算，其收入項下即以司法本身的收入為主，雖則各省每年均須於法收之外，另增支若干經費，但現在各省司法經費，事實上均有折扣，其而至於一省之內，此地方法院與彼地方法院法收不等，因而折扣亦異。至於中央的司法經費，除有第三審的法收可抵外，在司法行政部亦每恃印紙費與律師甄拔費爲挹注。

去年全國司法會議在京開會，會議決以後全國司法經費，均改由國庫負擔。司法院并有鑒於國家財政的困難，恐一時未能達到目的，另擬有過渡辦法，即以現在中央對於各省的補助費，移於司法經費，而各省現在所負擔的司法經費，劃回本省地方行政之用；另由財政部指定所得稅遺產稅及其他確實可靠稅收，按月撥付司法行政部或高等法院，統籌支配。現距全國司法會議閉會業已一年，即此項過渡辦法，亦成畫餅。在現行制度之下，吾人惟願行政

方面能對於司法經費予以同等的注意，俾司法得以進展，而在司法方面亦當體諒行政方面的實際困難，勿動輒爲經費問題而予以行政以過分的誤會或對壘。這都是現在常可能發生的現象，并非無的放矢。

關於第二個問題，我國行政訴訟現在既已離普通審判而獨立，其得失姑且不論。但行政訴訟之於訴訟，在性質上係截然二事，而在手續上則不無關連。非因行政官署的違法處分而經再訴願決定不服，固不能提起行政訴訟。行政法院的決定，既可以撤銷或變更原行政機關的不法處分，自必非行政機關之所樂聞。而行政訴訟與司法訴訟及行政訴訟間的分際，因關係過分密切，有時亦甚難確定，乃有時生爭議的可能。如兼理司法的縣政府，對於司法案件，誤用行政處分形式，依行政法院二十五年一月十四日判字第四二號判例，謂仍應以民刑裁判或檢察處分論，當事人如有不服，應依通常訴訟程度予以救濟。這是已經行政法院確立了解決方法的，其餘隨時發生而尚未得解決的，尚不在少數。

關於現行行政訴訟及訴願法，立法院曾擬有修正案，其要點爲：一、擴大行政訴訟管轄，使人民對於行政官署之違法處分，致損害其權利者，不必囿於經過訴願程序的

限制，而有自由選擇起訴的便利。但反對者謂以吾國一般人民智識能力的淺薄，及其煩瑣趨簡，好高騖遠之心理證之，恐自由選擇的結果，對於不服違法處分之案件，大多數將捨訴願程序的繁複迂緩，而逕行提起行政訴訟以求最高最終之判決，故為人民自身計，實已無形喪失其訴願及再訴願兩重救濟的機會。且若同一不服處分案件，一造提起行政訴訟，他造則可提起訴願以為抵制，是反足以啓行政與司法間的爭議。而我國地域遼闊，下級行政機關為數甚多，如行政訴訟不改為二級制，欲以中央一行政法院管轄全國，恐不能勝任。二、變更訴願管轄程序，關於提起訴願的官署，許人民於二級中隨意選定。但反對者謂苟如此規定，誠恐謹愿者無所適從，而狡黠者反得利用機會取巧兩訴。且若不服同一處分案件，其共同利害關係人此方訴願於甲官署，他方則訴願於乙官署，尤足使受理兩官署間發生權限上的爭執。三、不服五院或其他直屬國府各官署的處分，得向原官署提起訴願。但反對者謂以國家行使治權最高官署的處分，而許其得提起訴願，并得以違法為詞提起行政訴訟，於治權機關之理論方面及最高官署之威信方面，均有妨礙。且行政法院為司法院的直屬機關，如人民不服司法院的處分，可以向行政法院提起行政訴訟，

是以下級機關制裁上級機關，亦不可通。故行政院方面曾提議制定權限爭議裁判法，以解決司法與行政兩院間關於行政訴訟的爭議。此案經立法院議決認為毋庸制定，蓋依據現行國民政府組織法，院與院間所不能解決的事項，應開國民政府委員會決定，不必再另設機關，另定程序。

立法院所擬具的行政訴訟法修正案，迄未決定公布，而其所修正各要點，反對者亦振振有詞。反對者雖不能謂盡係行政方面的主張，但却可表示現行行政訴訟制度確屬具有罅漏，而行政與立法二方面對於彌補此項罅漏的意見，不甚一致。最主要的，即行政方面雅不欲行政訴訟的提起之流於輕易，而訴願與再訴願的雙重手續，亦不宜輕棄其一，以免與行政訴訟的程序，趨於接近。我國行政法院成立不久，因行政訴訟條件之嚴格（必須為原官署之違法處分，若本係不當處分，只能至再訴願為止）；手續之繁重（必須經過訴願及再訴願均不服其決定），故例案尚不甚多。即在已有例案中，亦以維持行政官署的原處分或維持受理再訴願行政機關原決定為多，予以變更或撤銷者，什不得一。將來行政與司法兩方應如何將行政訴訟的機構，使其益趨於敏活，能收監督行政機關不為違法處分之效，而又不因而阻礙及行政工作的進展，確為一極有興趣的

問題。行政訴訟的健全，可以作為司法與行政間的橋樑，既可以使人民對於司法的信心，又可以使行政不致越軌，而對其合法的處分，更予以司法上的保障，并不若一般人之以為無關於司法與行政的大體也。

若再就各省而論，則省高等法院與省政府的關係，不可謂為不密切。省司法經費固由省庫負擔，而省高等法院院長又得列席省政府會議。此項列席之權，僅本諸中央政府一令，并無法律上之根據。依吾人之見，於修改省政府組織法時，應行正式訂明，即以省最高法院院長列為當然省政府委員，亦無不可。蓋依法院組織法，省最高法院院長係以推事兼任，再以院長而兼庭長，本無餘暇再兼顧省政。但以省司法經費出之省庫，而省行政與省司法間不應如昔日之互相節制，而應本五權憲法的精神互相溝通，整齊步調，自以在省府中佔得一席為宜。況各縣由行政兼理司法，尚未全除，縣長係由省府派署，受民政廳監督，省高等法院院長苟於省政府中不佔地位，在司法的指揮監督上，均不能收以身使臂以臂使指之效，此乃人事的實在問題，固毋庸諱言者。

至在各縣，則行政與司法的關係可分為三種不同形式：其一、該縣已設有地方法院者，則縣行政機關與縣地方

法院多數均係老死不相往來，無溝通之可言。其次者則彼此互訐，有如仇讎。在法院每以縣政府之不能按月發放經費為故意偏枯，或苛政如毛妨害人民權利，或自訂法規自行拘押審問以妨司法。而在縣政府則視法院為縣行政之最大障礙物，縣政府之一舉一動，均極易成為法院中案件之案由，大焉者如縣政府為推行新政不得不予以若干限制，而法院則保障個人權利，不獨不能協助政府，反於縣政府所認定之是者非之，非者是之。其次，縣政府以某項職權而不得拘押監禁審問，而法院動指為違法，但若交付法院，又每不能貫徹政府方面之希冀，近年各地方之於盜案烟案，每成為雙方交訐之點者即在此。其餘如警察之指揮，監犯之解遞，舊監獄看守所之管理，亦幾無不可成爲難以互諒的主題。

其二，該縣尚未設立有地方法院，但已成立縣司法處者。縣司法處本係一過渡辦法，自本年七月一日方始分省分縣成立，為日無多。在縣司法處中，審判官雖已獨立，但司法行政及檢察職權，仍係由縣長行使，彼此間之關係仍甚密切。其三，該縣司法尚係由縣長兼理者，雖另設有承審員，但往往成為縣長幕僚之一，彼此的關係更切，於是非朋比以凌民，即水火以苦民，頗不易得彼此能各相

安於其職權內之事者。但兼理司法制度，中央已有廢止決心，此種情形，不久當可絕跡。

無論現在地方司法係在某種形式中，應有二義為行政司法雙方人員所不可不深切體會者：一、行政與司法并非為對立之二權，乃係國家治權之二方面。行政與立法，在過去曾有制衡之說，近年且已為學者所棄，則在司法與行政，同為國家盡維持社會秩序，發展人民優性的功用，焉有相反之理可得。過去司法人員每以行政擾民司法則在保障人權，此係蹈過去個人主義法學思想之錯誤，若就近代學說以論，則行政與司法，均應為大多數人的福利，而使少數人犧牲其權益。過去行政人員，每以司法為呆板固

## 最近的中日交涉

嚴格地說，九一八以後，中日兩國，實質上已談不到「國交」。所以「整個的」「全面的」調整中日國交的口號，乃「整個的」「全面的」自欺欺人之談；不過因為形式上尚未斷絕國交，不得不與之交涉而已。

最近的中日交涉，日本是把八月二十四日成都事件做導火線，大吹大擂的宣傳，致十日之後，引起北海事件，日人中野被殺。九月二十一日，在漢口日租界內，日警一

執，非不通達人情，即昧於實事，此乃過去法律教育有以造成，現在中央有關訓全國法官之舉，深信以後法官不致再有若是現象。二、行政與司法均應以國家目前的權益為前提，行政固不當於國家權益之外，多行擾民，而司法究亦不宜純以人權的保護者自居，而與國家權益相抗衡。如行政方面因公益事業而須徵收或用益個人的財產，司法方面即不當以財產不可侵犯而妨及公益事業的進行。諸如此類，不勝枚舉。苟雙方能對於此二者均能體念周至，力行不懈，則我國司法與行政雙方之效率，必不止如今日所表現者。至其餘若干技節問題，亦莫不迎刃而解，更不待言。

二十五，十一，四，在專科以上畢業生就業訓練班講。

吳學義

人被鎗殺。九月二十三日，在上海公共租界內，日水兵三人被暗襲，一死二傷，傷者已痊癒。此外尚有漢口思明堂及汕頭的廢彈事件。

平心論之，上述各事件，只成都事件，中國政府須負依法辦理的責任；雖然事件的發生，係由日方強欲在非通商口岸設領事，致激起當地人民的公憤，故日方實應自負促進事件發生原因的責任。而且中國當地政府已即將正犯

二人處以極刑，並會竭力保全同時在場的數日人，所餘者不過撫卹問題，儘可從長商量。

奈日方久抱野心，遂乘此機會，借題發揮，以爲奇貨可居，大肆要挾。消息傳播，於是引起當時中國中央政府權力所不及地方的北海事件。以後接二連三發生的漢口上海事件，似有系統而又防不勝防，且出事地點均在租界，中國政府不負任何法律上的責任。至思明堂及汕頭的廢彈事件，不過等於「跳加官」，連台戲中一幕穿插而已。

中國政府於成都事件發生後，即重申敦睦邦交令，並願從速解決。然日方醉翁之意不在酒，自己不救火，亦不准人救火，任令其蔓延，以窘可憐的破落戶。

因此日本報紙大事宣傳渲染，以挑引其國民的好戰心，作增派海陸軍來華的口實，實行其帶甲的鐵拳外交，冀達其威嚇脅迫之目的。等到布置完畢，交涉開始進行，以前有系統的連台戲亦戛然而止，而改演外交劇。

一面威脅，一面交涉，以達「不戰而勝」的目的，這是自塘沽協定，何梅津換文以來屢奏奇效的侵華公式。去年十二月十一日國民政府令派冀察政務委員會委員，亦是在這種空氣中產生的。

半年多以後的最近中日交涉，似乎有點出軌，非上述

老公式所可奏效。自九月中旬開始交涉，中國即披瀝誠意，願從速解決成都事件。——至於漢口及上海事件，發生在租界，根本上中國政府不負責任；詎日方別有懷抱，小題大做，欲先「全面的調整邦交」。至其所提「調整」的辦法（第三次談判以後，日本亞洲司長桑島主計自改稱爲「建議」），有說是五條的，有說是七條的，但其內容，均非中國所能接受。中國政府忍無可忍，禮尚往來，於九月二十三日第三次談判時，聞亦會回敬五條「建議」。日方出席人員大動肝火，交涉於是擱淺。

日本政府不肯輕輕放棄「不戰而勝」的外交途徑，一面危詞恫嚇，一面特派亞洲司長桑島主計來華親授交涉方針。擱淺了四星期，到十月十九日重開第四次談判，事前並曾經行政院蔣院長接見川越大使一次。到二十一日第五次談判，雙方意見仍不一致，日方又派須磨總領事回東京報告，請求新訓令。二十六日第六次談判，亦無結果。據十月三十一日武漢日報天津電：「日報載日方新訓令內容，令川越於第七次談判時，對華北特殊區與中日聯合防共事，要求從速允諾，否則日決放棄外交途徑，覓取自衛獨行方略。」這是最近中日交涉的經過。

日本的「方略」，仍舊不脫老公式。總以爲中國會同

締結塘沽協定當時一樣，只須一嚇即俯首就範。第三次談判時的回敬五條，頗使日方吃驚和動怒。幸而是距離甚近的「鄰邦」，來得及派桑島親自來華，這是前三次談判的結果。後三次談判中，須磨回東京請得的新訓令內容，觀後述其抵滬時的談話，已較形緩和。然中日間直接交涉，日方每佔勝利，尤其九一八以後，中國已立於被征服的地位，塘沽協定，何梅津換文，均予取予求，滿載而歸。獨此次「全面的調整國交」，中國不能全部的答應其要求——最重要的兩大要求，在對華外交常勝而器量狹小的日本人，自不免感覺異樣、焦燥，而不肯輕易掉頭、讓步。

十月三十一日須磨返抵上海，一方表示「日本朝野對華外交方針，仍乘原定主張，決不讓步」，同時又謂「有辦法，決不破裂。」弦外之音，頗足耐人尋味。

此次中日交涉，已歷一個半月，最初來勢很兇，中間幾類於決裂。第三次談判擱淺後竟能重開，桑島、須磨僕僕中日道上，須磨返抵上海，並公然說「決不破裂」，不再用「斷然」「強硬」「自衛」「重大決意」一類對華外交專用的名詞，何前後豹變如是之速？其中當有重要的原因。

先說日本方面，陸海軍雖頗強盛，然陸軍須預備對蘇

俄，海軍則須留以對英美，尤其與美國在太平洋爭霸，以報復美國排斥日本移民的大仇恨。空軍現只一千多架飛機，比歐美各國大形遜色，尤須留以防俄防美，保全本國都市，不肯較易犧牲。陸軍常備兵只十七師團，大部分須駐防本國各都市及朝鮮台灣，鎮壓內亂。而現駐我國東北及華北者，又達數師團。若一旦正式開戰，勢非下總動員令不可。然為侵略中國而總動員，使士農工商立即拋棄本來職業而從事很危險的不義之戰，日本朝野均難贊同。且因騷擾過甚，社會秩序不安，難保不引起內亂，給潛伏已久的日本共產黨以發動的機會，給蘇俄坐收漁人之利。

至於上層階級和資本家，更不願對華戰爭，徒增加國家和私人的負擔，紊亂金融。因為日本國債已達一百萬萬圓日金，今年度預算三十六萬萬圓，收支相抵尚差八萬萬圓，靠發公債彌補。若發動戰爭，其用費更屬可驚，在經濟上必發生重大破綻。故日本大資本家寧願見機共捐一萬五千萬圓作國防金，免得日本軍閥實行資本國有。在資本主義國家，戰爭與經濟的關係最為密切。資本家為保全利益，反對戰爭，軍閥亦不得有所顧慮。這是根本的原因。

再說中國方面，比前幾年顯著進步，而且着着準備，均在「友邦」洞鑿之中。前年朱毛等離瑞金竄往西南西北



，中央政府收復贛南閩西，並伸張權力於川滇黔各省。據日本中央公論十一月號附刊的中國政治經濟地圖，中國陸軍三百萬，中央政府可直接調動者達一百五十萬。日本軍部的調查，當更爲精詳，又飛機和飛機場的增加，尤爲日方所注意。去年十一月三日實行法幣成功，金融的基礎臻於穩固。今年夏季粵桂問題發生時，日本滿以爲蘊釀數年的爭執，必不免大戰，故不乘機提出要求，以免反促進中國內部的團結。奈經過三四個月的調停，終得和平解決，這是出乎向來惡意推測的日本人意料之外的。同時中央的實力又增加不少。

去年李滋羅斯來華，日本人即眼紅耳熱。今年八月間行政院蔣院長在粵與香港總督的交際，日本人亦疑神疑鬼。果然！中日交涉擱淺時，突然公表英國對華信用担保貸款一千萬鎊的消息，日本大阪朝日新聞承認牠對於中日交涉有直接的效果，在政治上的影響不下於經濟上的影響，表示英國對於中國問題，仍甚關心。（十月十七日大阪朝日新聞社論「中英借款之政治性」）廣田內閣成立時，即派其心腹吉田茂（前任國際聯盟來華調查團日本委員）繼任駐英大使，向英國大事聯絡。然英國政治家及輿論均報之以冷淡，並嘲笑他說：日本既反對中國依賴歐美，日本

自己又何以對英獻媚？與九一八到錦州被佔時，英外交部長西門貪小利，大失策者，前後迥異。（十月十六日大阪朝日新聞，今年會率領國會議員十餘人來華考察的中野正剛的時局論文）因爲根據已往的事實，日本侵華，對於英美的態度首須顧慮。今羅斯福重任總統，雖不積極過問中日間的紛爭，然英國的干預，日本亦有所忌憚。

天惠中國，今年長江流域各省大豐收，與民國二十年九一八事件發生前的大水災，適成相反。本來國際間無所謂道義：美國通過移民案，恰在民國十二年九月一日東京橫濱一帶大震災之後；日本侵佔東北，亦與當時的大水災有關係，即所謂乘水打劫。

由「滿洲國」到「冀察」「冀東」的連台劇，做傀儡者既一入地獄，不易自拔，旁觀者亦深感在度量狹小而多疑的日人之下，傀儡殊不易做，天良發現，咸具戒心。十月間華北將領踴躍出席「杭州會議」及往西安祝壽的團結現象。頗足打破日人對華人的惡意推測及舊觀念，使其猛省。須磨抵滬時所謂的「有辦法」，或仍沿襲各個擊破的分化策略。故華北將領苟能與中央合作到底，不受挑撥，威脅，堅決拒絕地方交涉，或任何無理的要求，和武力侵略，則武力抵抗，不辭局部的戰爭和犧牲。則黔驢之技既

窮，不但可以渡過目前的難關，且可打斷日本的侵略迷夢

，是在國人之自愛自助！

十一月四日於珞珈山

## 英國地方政府行政組織與特色

(倫敦通訊)

劉 傑

### 地方政府行政

(一) 地方行政史的沿革

英國地方行政的沿革，可以分做五個時期來說明。

(1) 從撒克遜時代到諾曼時代——在這個時期，全國分做若干州(Shire)、百(Hundred)、鎮(Township)，和牧師區。(Parish) 地方行政區域，劃分得極其整齊一致，各行政區的組織，也完全相同，各地方的人民，自己都有自治權，對於本地方的事情，能夠發表意見。

(2) 諾曼時代到十四世紀——這個時期，中央政府權勢漸大，而地方自治權卻一點點的縮小了。

(3) 十四世紀到一八三五年——十四世紀之後，地方行政區域，重行劃分改成州，縣(County)，牧師區，及城(Borough)。當時各縣的執行官是行政首領，權柄極大，到愛德華第三的時候，執行官失勢，治安法官代起，治安法官是國王由各地方的小地主或鄉村牧師中選出來的，他的權柄很大，人民無法限制他，縣政府完全被少數士

豪把持住，至於各城政府的組織方法，權限，既不一致，議會事務，又為少數人所操縱，所以在這個時期，地方政府并不見得有什麼進步。

(4) 一八三五年到一八八八年——在這個時期，地方政府有幾種改革：(一) 全國分做縣區(District)，牧師區，及城市。(二) 中央(國會)漸漸干涉地方事務。(三) 城議會的議員由人民推選。(四) 各區域的組織方法，漸趨一致。

(5) 一八八八年到現在——這個時期，有三種改革的地方。第一、實行平民政治，各區域有個議會，議員由民衆公推。第二、化簡行政制度，行政大權，交於議會，治安法官，祇賸司法權。第三、中央對於地方政府，漸漸採取干涉主義。

(二) 中央政府和地方政府的關係

(1) 中央管理——英國的政治，自表面看來，似乎是中央集權制，實際上近於均權制；因為中央政府對於地方政府，既不是和法國那樣的干涉，又不是和美國那樣的放

任；一方面限制地方政府的權力，一方面爲他保留幾種必要的行政權。

(2) 限制地方政府的機關或法律——地方政府受有下列幾種機關或法律的限制：

(A) 國會

(B) 地方政府組織條例

(C) 普通法

(D) 行政部

國會有授予或褫奪地方政府某種權力，組織條例和普通法僅止限制地方政府的組織以及執行政務的方法。惟有行政部，不但規定地方政府應該執行事項，并且還能時常監督執行的狀況，所以和地方政府的關係，也特別密切。

(3) 限制地方政府的行政部

(A) 樞密院——呈請國王發給各城市的市約和自治特許狀。

(B) 衛生部（合併舊時的地方政府事務部）——衛生部有下列幾種職權：

(甲) 規定地方衛生事項，例如防疫設葬地等等。

(乙) 審查地方機關的賬目，衛生部組織一個視察團，

團員有參加地方政府會議的特權，他的職務是考查賬目和其他地方事務，預備答復衛生部的詢問。

(丙) 授給特權。

(丁) 發給補助費并且規定地方官吏的資格，職務，薪俸，和任期。

(C) 財政部——規定地方稅率。

(D) 內務部——警備地方。

(E) 教育部——視查地方教育狀況。

(F) 商務部——獎勵地方工商業。

(G) 農務部——獎勵地方農業。

(H) 蘇格蘭和愛爾蘭的事務大臣——管轄蘇格蘭和愛爾蘭的地方事務。

統計起來，各行政部管理地方事務的權限，要算衛生部和樞密院兩部爲最大，其他的部院的管轄權，祇限於地方事務的某一類。

(三) 中央管理的成績

就普通說，英國中央政府對於地方事務的管理成績還好。但是有兩種很大的弱點：

(1) 視查人員，缺乏專門學識。

(2) 地方事務由各行政部部長分別掌管，對於國會不

負任何責任，這樣行政部長容易作弊。

(四) 地方政府的組織

現在英國本部（即英格蘭，威爾斯，蘇格蘭，及愛爾蘭）的地方政府，分做縣（County）、區（District）、教區（Parish），及濟貧聯會（Poor-law Union）等行政區域，今將各區域的組織分述於下：

(1) 縣——在英格蘭地方縣有兩種：一種叫做舊制縣（Historical Counties），是以前國會選舉及組織民軍時候劃分的區域，現在還舊不變。舊制縣共有五十二個，因為不是重要的行政區域，組織特別簡單，祇有執行官（Sheriff）、大副官（Lord lieutenant）、治安法官（Justice of Peace）三個官吏。執行官執行高級法院的判決，召集陪審官，及作選舉官（Returning officer），大副官負維持地方治安的責任，治安法官作本縣的審判官。

一種叫做行政縣（Administrative County），共有六十二個，乃是規定的行政區域，面積人口，各縣均有不同，人口最少是魯蘭（Rutland），共有一萬九千七百零九人，人口最多的是蘭開夏（Lancashire）共有一百八十二萬七千四百三十六人，別的地方，例如蘇格蘭、威爾斯、愛爾蘭，祇有行政縣而無舊制縣。

行政縣內有縣議會（County Council），縣法院（County Court），和別的官吏，分管本縣的司法、警察、財務及其他事項。今分述於下：

(A) 縣議會

(甲) 縣議會的組織——縣議會是一縣的主要行政機關，由參事（Aldermen）及議會（Councillors）共同組織的，議員是本縣選舉人由富戶及實業界中選出來的，地位和國會下議院議員相當。每縣的議員數目，普通不過七十五人，任期三年，每年開常會四次，參事是選舉人就縣議員及有議員資格的人中推舉的，任期六年，地位和上院議員相當，每三年改選二分之一。各縣的參事數目，普通為議員數目三分之一，議員和參事的職務完全相同，不過參事的地位比較議員嫌優越些。

(乙) 縣議會的委員會——議會的事務，由議員組織若干委員會分別擔任，委員會可以分做兩種，一種是專辦本縣的政務的，稱做通常委員會（Ordinary Committee），屬於這一類的委員會有兩個，就是制定委員會（Statutory Committee）和常置委員會（Standing Committee）。前者專管財政、教育、衛生等事項；後者掌管道路的修造。一種是專為解決幾縣的連帶事務者，叫

做聯合委員會 (Joint Committees)。這一類的委員會，共有五個，就是常置聯合委員會 (Standing Joint Committee)、難民調查委員會 (Asylums Visiting Committee)、禁酒委員會 (Inebriates Act Committee)、河海水利委員會 (Sea and River Conservancy)、及江河消毒委員會 (River Pollution Committee)。

委員會中最重要的是常置聯合委員會，這個委員會，不僅止包括議員，還有從季審會派來的審判官也在內，一切經費雖是出自議會，但是不受議會的轄制。委員會有掌管警務，處理官產，及委派督察長 (Chief Constable) 的權限。

#### (丙) 縣議會的職權

(I) 財政——縣政府的收入，共有四項，就是田賦、租金、內地稅，及中央補助金，縣款若不敷開支，可以徵收縣捐 (County rate)。(在蘇格蘭地方，議會還可以徵收賑濟捐) 議會也有借債的權力，但有兩層限制：(一) 債額不得超過縣產價值十分之一；(二) 償還期限，須在三十年以內。

(II) 行政——任命下級行政官吏，并監視他們的行動。

(III) 立法——通過附法 (By-law)，保護本縣利益。

(IV) 警察——管理本縣警務。

(V) 築路——修造道路及橋梁。

(VI) 公共建築——建造學舍，養育院之類。

(VII) 教育——創辦學校。

(VIII) 雜項——發給買酒執照，及公布關於禽獸魚蟲之禁例。

#### (B) 縣法院

縣政府雖有司法官吏，他的職權有限，正式的司法機關，乃是縣法院；各縣的法院有一個審判官，他的任免，全由大法官定奪，縣法院的裁判權，祇限於民事案件。

#### (C) 縣政府的官吏

(甲) 治安法官——審核本縣刑事案件，他是中央任命的。

(乙) 書記官 (Clerk)——掌管一縣的文件。

(丙) 督察長 (Chief Constable)——管理警務，維持地方治安。

(丁) 驗屍官 (Coroner)——凡遇有死亡的事情發生，

若是情形可疑，就由驗屍官檢驗。

(戊)檢查官 (Inspector)——調查并指導本縣衛生事宜。

(己)司庫官 (Treasurer)——專管本縣一切收入和支出的款項。

(庚)測量官 (Surveyor)——專管本縣一切測量事宜。

(辛)化驗官 (Analyst)——專司一切藥料及食品之化驗。

(壬)醫官——專司調查本縣民間的疾病狀況，并施以療治手術。

(D)論縣的行政制度的缺點

縣政府的行政制度有三個缺點：第一、各縣沒有一個行政首領，一切行政無人負責；第二、委任的官吏太多，違反民治精神；第三、縣內沒有文官任用法，行政長官容易作弊。

(2)區——區是行政縣劃分區域的一種，分區的意思，是為便於行使衛生權；區的種類有二：一為市區 (Urban-district)，一為鄉區 (Rural-district)，兩種區域的異點，在於衛生行政權之大小，市區居民衆多，雜處一地，易

生疾病，所以有很大的衛生行政權。鄉區的居民稀少，疾病傳染的機會減少所以衛生行政權也小。區的設立，先要稟請縣政府，縣政府批准之後，再向教區議會徵求同意，方才有效。

區政府是區議會 (District Council) 和許多官吏組織成的，在蘇格蘭地方沒有區議會，祇有一個地方聯合委員會代行職務，今將區政府的各部組織，分述如下：

(A)區議會

(甲)區議會的組織——各區的議員數目，均不相同，通例凡滿三百人口的教區必須選出一個議員，每三年全區舉行大選一次，每年議員改選三分之一，選舉的方法是用票選舉的，限制極小，無論男女凡是在本區居住十二個月以上的，都有被選舉權，議會有個議員公推的主席 (Chairman) 做首領，按照約法，議會每月開一次常會，遇有特別事故，臨時由主席召集會議，以議員全體人數三分之一為法定人數。

議會的職務，由幾個委員分擔，委員會裏面不僅包括議員，別的合格人員經議會委任也得加入，委員會既是議會的產物，所以處處受議會的支配。

(乙)區議會的職權

(I) 市區議會和鄉區議會共有的職權

(a) 衛生管理。

(b) 道路修理和保護。

(c) 局所及一切的公共建築。

(d) 制定附法。(須得衛生部總長的認可)。

(e) 財政——區政府可以收飲水、道路等捐，市區有一定的稅項，若有不敷開支的情形，還能徵收一種普通地方捐 (General district rate)。鄉區的經費，由區內的各捐區內 (Contributory Places) 分攤，有不足時，再令各捐區補足。

此外區政府又能向其縣區借債，但是債款必須在六十年以內償清

(b) 雜項——發給商民營業牌照。

(II) 市區獨有的職權

(a) 普通衛生管理。

(b) 創辦學校。

(c) 發給卹金。

(d) 請求發給自治特許狀 (Charter of incorporation)。

(III) 鄉區獨有的職權

(a) 普通衛生設備。

(b) 請求縣議會改成市區。

(B) 區政府的官吏

(甲) 治安法官——通常是議會主席兼任，審查刑事案件有無成立之必要

(乙) 由議會選出的官吏。

(I) 書記官。

(II) 衛生檢查官——調查本區的衛生狀況，及防範有害衛生的害物。

(III) 司庫官。

(III) 警官。

(V) 測量官。

(3) 教區——教區有兩種：一為市教區 (Urban Parish) 在行政上不多重要，可置不論；一為鄉教區 (Rural Parish)，在行政方面，位置極重，英格蘭及威爾斯地方，共總有一萬五千個教區。

教區的組織很是簡單，教區有一個教區會議 (Parish-meeting) 和幾個官吏分任教區以內的事務，今將這種組織，分述於下：

(A) 教區會議

教區會議的組織——教區會議不是正式的代表團體，凡屬本區的人，無論男女，都可以自由參加。教區會議的職務，以該區內有無議會(Council)做繁簡的標準，人口超過三百以上的教區，設一個議會。(人口不足三百的教區，也可以呈請縣政府成立議會)。議會的議員，自五人至十五人，全由教區會議推選的，任期三年，這樣教區會議，祇有做選舉的工作，一切行政事項，歸於議會擔任。若在沒有議會的教區裏面，教區會議舉出幾個監察官(Overseer)執行行政務，並且每年開會兩次，討論本區的事務。

(B) 教區的行政權

- (甲) 行政——任命行政官吏。
- (乙) 衛生——調查衛生狀況。
- (丙) 公共建築——例如建造遊藝場，沐浴房等等。
- (丁) 道路——修理及保護道路。
- (戊) 教育——設立并管理本區的學校。
- (己) 管理牧師的田產。
- (庚) 財政——發行公債。

(C) 教區的官吏(全是議會或監察官委派的)

(甲) 司書

(4) 濟貧聯會——許多教區聯起來，組成濟貧聯會，這種區域的劃分，原為濟貧便利而設立，每個聯會有一個監護團(Board of Guardians)和旁的職員辦理濟貧事務，今將監護團的組織和濟貧方法，分述於下：

(乙) 司庫

(A) 監護團的組織——監護團是執行濟貧事務的總機關，團員大部份是鄉教區的議員兼任，也有各教區特別推選的，又有團員公推的正副主任各一人，充當首領，團員任期是三年，每年改選三分之一。監護團每週開會兩次，但有兩個以上的教區的請求，可以召集特別會議。聯會的事務，由監護團員組成委員會，分別擔任。最重要的是救濟委員會(Relief Committee)救濟的手續，先由救濟委員調查難民狀況，然後再着手救濟。

濟貧聯會為補充救濟費之用，得發行債券，但額數不能超過聯會財產價值二分之一。

(B) 救濟方法

(甲) 戶內救濟(Indoor Relief)如設立習藝所、疾病療養院、及養老院。

(乙) 戶外救濟(Outdoor Relief)直接給難民少許之生活補助費。



(丙)醫藥救濟(Medical Relief)救濟委員調查貧民之有疾病的，助以醫藥，或令醫生到難民住處施行治療手術。

#### (C)濟貧聯會的官吏和職員

濟貧聯會有幾個重要官吏，就是司書，司庫，及習藝所長，他們都是聯會呈請衛生部總長任命的。

#### (D)救濟的成績

救濟的成績，不能算好，像一九〇五年英皇所派調查委員的報告，有兩個缺點：(一)調查委員不能盡職；(二)人民缺乏選舉興趣，因為有這樣的毛病，所以有的主張取消監護團，另外組織個公共協助團(Public Assistance Authority)。但是這種改革，至今還未實行。

#### 城市政府行政

#### (一)市政府的種類

英國城市，大概可以分做兩種：一種是縣自治市(County borough)，面積人口，和縣差不多，有行政自主權，不受縣政府的轄制。一種是普通自治市(Ordinary Borough)面積人口，不如縣大，沒有行政自主權，並且因為城址在縣境之內，所以處處受縣政府的干涉，在政治上變成縣治的一個小區域了。

按照面積，人口，和權力的不同，雖然能分做縣自治市及普通自治市兩種，但是他們的組織和職權，完全相同。英格蘭和威爾斯兩個地方的市，共有四百個之譜。

#### (二)各市人口多少的比較

在英格蘭地方，除了倫敦有七百萬人口之外，別的城市沒有人口滿百萬的；蘇格蘭的大市，人口滿百萬的祇有格拉斯哥(Glasgow)、此外伯明罕(Birmingham)、利物浦(Liverpool)、曼徹斯特(Manchester)、顯非爾德(Sherfield)等城，人口在五十萬以上，貝弗德(Bradford)、里滋(Leeds)、紐克塞(Newcastle)諸市，人口在二十萬以上。

#### (三)市政府和中央政府的關係

市政府和地方政府一樣，受中央的指揮和管轄：一方面國會可以用法律來限制城政府行使某種權限；一方面各行政部又能頒布臨時法令訓令市政府執行某種職務，除此之外，城政府自己還能按照私性議案的辦法請求國會給予某種權力。

#### (四)市的建設

設立市的第一步，就是請求市約(Charter)市約乃是設市的執照，請求的手續，極其複雜。例如某一地方請求

設市，先要組織自治委員會(Incorporation Committee)，討論請求書的大綱，討論以後，繕清交本地方納稅人簽字，簽押完畢，正式送呈國王，國王交內閣核奪，閣員之中，衛生部長最能干涉。內閣接收請求書以後，派委調查該地方有無設市的必要；如果調查屬實，就由衛生部長發給市約，准許設市，但是假如本地方的納稅人有一部份出來反對，非經國會兩議院聯席會議議決，不能設城；并且市址若在縣治以內，更須向縣政府徵求同意。

#### (五)市的範圍

市政府所管轄的區域，不限定城址以內的地方，市境以外的附近郊野，也可以劃歸市境的一部份，歸併方法，按照衛生部所頒布之臨時法令的條例執行。此外市和市能彼此合併，但是合併之先，雙方須得同意，因為各市都有他的自主權，這樣合併的新市如曼徹斯德與塞弗耳(Salford)，利物浦與布脫(Bootle)，洛徹斯特(Rochester)與關賽母(Chatham)，新宮(New Castle)與格特希德(Gateshead)。

#### (六)市政府的組織

市政府有一個議會，幾個行政部，許多官吏共同執行政務，今分別述之於下：

#### (1)市議會(Borough Council)

##### (A)市議會的組織

市議會是議員(Councillors)和參事(Aldermen)合組的，他們的選舉及任期，均有不同的地方。

議員是本市選舉人選的，在較小的市裏面，議員選舉是公開的；凡是選舉人都可以到場投票。在繁華的市中，議員選舉用分區法(Method of warding)，每一區祇准選出幾人，做被選舉人的必須有左列三種資格。

##### (甲)曾做本地方選舉人者。

##### (乙)年過二十五歲之男女者。

##### (丙)在本地方居住年限滿六月者。

至於一切選舉規則，完全照國會選舉的條例，各城應選的議員人數略有不同，大概自九人至百人不等（人數多少，依城市大小而定）議員任期為三年，每年改選三分之一，任期終結，亦得連任。

參事是議員互選的，有時候外界的人也得被選，不過為數很少。大凡議員在議會中服務日久或是作事成績優異的，全有被選的希望。參事的人數，普通當議員全體人數三分之一，參事的任期，法律規定六年，每隔三年改選二分之一，任期終了，可以連任，甚至有連任參事

十數年的。

比較而論，議員和參事，除了職責相同之外，再有幾個異點：

(I) 選舉方法——議員由市民中選出，參事由議員中選出資格固然不同，方法也較為慎重。

(II) 任期——議員任期較參事任期短。

(III) 地位——在資格上，經驗上，議員不如參事，因而他們的地位，也要隨之降低。

(B) 市議會的委員會

城議會的委員會分做兩種，委員會的數目，自六至二十五個不等。

(甲) 常置委員會——每個行政部，皆置有一個委員會，專司監督之責，如教育委員會，警務委員會等。

(乙) 特種委員會——討論比較重要的議案，例如全院委員會，選任委員會。

前者司討論財務預算案，後者主選任各委員會的委員。

各委員會的委員，通常是選任委員會委派的，委員長是委員公推，委員人數沒有規定，最多的不過三四十人，各委員長推出之後，再合組選任委員會。

委員會不過承受議會的使命去執行某項事務，委員會自身無決斷權，一切事件必得經議會認可，才能着手去辦，并且委員會所經手的事務，樣樣得向議會負責。

(C) 市議會的會期

市議會開會在市議廳(Town Hall)中舉行，會期無定，以事務的多少做標準。有的每月開一次，有的二週或每週開會一次。開會次數這樣的少，因為議會事務有委員會代替執行，真正必須議會全體表決的事務，有限的很，除了規定期之外，遇有特別事故必須開議者市長或議員五人可以召集開會。

(D) 市議會的職權

(甲) 立法——城議會有立法權限，關係本城利益的事件，議會有取決全權，關係中央行政的事件，各部部长得以直接限制。凡議案提出於議會時，私國會議案，一樣手續，也要經過三次宣讀之後，才能公布成法。

(乙) 財政——城議會可以規定稅則，或者核奪行政部的預算，城政府如果事先得有中央政府的允許，可以向別的城或縣借款。

(丙) 行政——議會更能任命本城的一切官吏，并且可以監督行政機關及所屬的行政人員。

(2) 市行政部(City Administrative Department)

議會之外，各城又有行政部的組織，主要的幾部就是路政，警政、消防、教育。每一部有個議會任命的部長，統轄全部事務，部長多半是專家，他的任期是終身，除非有不能勝任的情形，絕少撤換的事實。每個行政部都有一個委員會，(議會任命)隨處隨時監視，委員會的職務，可以分做兩層：一方面將各部的事務，由委員長報告給議會；一方面各部的計劃，也由委員長轉達於議會，這種報告和計劃，議會接受的時候很多。

(3) 市長(Mayor)

市長是議會就服務年久之議員中推選的，有時選舉外界的人，他的任期通常是一年，任期終了，也准連任，市長普通不受薪俸，有的城市，市長受極微的薪俸，最多的如利物浦市長，年俸為兩千七百鎊。

市長的職權極小，不和美國市長一樣，居於領袖地位，能以任命或罷免市政府的官吏，否決市議會通過的議案，或是改變市政府的行政方針。英國市長并無實權，不過虛有其位罷了。他祇能在交際場中或是慈善團體中做一個市府的名譽首領，議會方面的事務他竟絲毫不得干涉。所以相沿既久，市長一職成了名譽位置。許多有資財的人打

算得這種虛榮，就運動做市長，并且因為市長權限太小，競爭者少，所以沒有什麼黨爭。

(4) 市政府的官吏

(A) 書記長(Chief Clerk)——城政府的主要官吏就是書記長，他是議會委派的，受有年俸，任期無限，他因為職務過重的原故，手下又有幾個書記協助，書記長的職務有左列幾項：

(甲) 保存市政府的一切文件，包括卷宗、檔案、契約及律條。

(乙) 起草及繕寫議案。

(丙) 代表城市法團(Municipal Corporation)起訴。

(丁) 作議會的速記員。

(戊) 整理委員會送來之報告書。

(B) 測量官——測量官是議會由各縣區的測量員中選任的，做測量官的多半是受過專門訓練的工程師，他的任期也是永久的，他的職務有左列三項：

(甲) 監督城市的一切公共建築。

(乙) 工程設計

(丙) 檢驗建築工程所用的材料。

(C) 司庫官——掌管一切金錢出入賬目，他也是議會任

命的官吏，任期無限，并且受有薪俸。他關於財政的方針，不能參加意見惟借款的時期，地點，方法等事，議會時諮詢司庫官的意見。所以司庫官必須是一個富有理財經驗的去充任才能勝任。

(D)督察長——掌管地方警察事宜，他受警務委員會的管轄，他也是議會派的，他祇能對於警政，陳述意見，並沒有任命警官的實權。

除了上述四種官吏之外，還有議會派的分析官，醫官等等，不過比較起來，他們的地位不十分重要，所以置之不論。

### (七)論市政府的組織

英國市政府組織的第一個優點，就是任期永久，城政府大多數的官吏是永久任職，即使任期有一定年限，年限滿了，還能連任，往往有連續任事數十年的，也極普通。這樣常久任職的制度，有兩種好處：第一、行政人員可以安心任事，絕無位置搖動的危險。第二、他們能夠得着行政上的專門學識和經驗。

其次，英國市府組織上，還有一個缺點，就是議會權限過大，支配一切，結果發生兩種弊病：

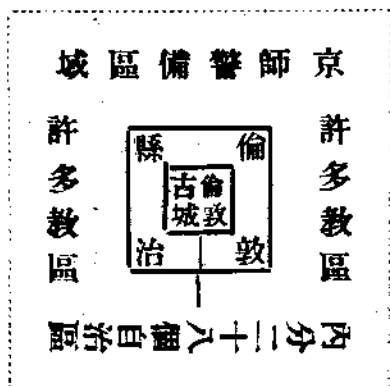
第一、行政人員不能自由，反受立法機關的管轄；第

二、議會以立法機關兼管行政，造成一種議會專權的局勢

### (八)倫敦特別市的組織

(1)倫敦市區的範圍

倫敦雖是城市之一，但組織和尋常城市絕不相同。倫敦市區的範圍極廣，通常所說的倫敦城包括三種區域，就是倫敦古城(City of London)，倫敦縣治(County of London)，及京師警備區域(London Metropolitan Police District)。最中為倫敦都城，在泰晤士河左岸，佔一方哩的面積，皇宮，國會議院，大英國有銀行，皆在於此。古城的四週約有百二十方哩的地方，屬於倫敦縣治，縣治以內又分做二十八個倫敦治區(London Boroughs)。倫敦縣治之外，更有許多牧師區，連同倫敦縣治共佔地七百萬哩劃歸京師警備區域。倫敦市所包括的區域，可以下圖表明。



(2) 倫敦市各區域的組織

(A) 倫敦古城

倫敦古城有下列種種組織：

(甲) 市長——市長純屬名譽職位，乃是由議會中公推的，他的地位和普通城市的市長相當。

(乙) 議會——議會包括三大院，就是元老院 (Court of Alderman)，衆議院 (Court of Common Council)，及庶民院 (Court of Common Hall)。三大院中，衆議院握有實權，衆議院的議員也分參事及衆議員兩等，參事二十六人，終身任職，衆議員每年改選一次，衆議院有不經國會同意自行修改本院規則的特權。

古城議會保留有行政獨立權，不受倫敦縣的限制。

(B) 倫敦縣

倫敦縣政府的組織包括議會及行政官吏，今分別述之於下：

(甲) 議會——議會有參事及議員，議員一百十八人，爲縣治及古城以內的選舉人推舉的，(縣治共分五十七個選舉區，每區選二人，都城選四人)，每三年改選一次，參事十九人爲議員公推的，任期六年，此外又有議員推舉的一個主席。

議會的事務由指定的委員會分別處理，議會的職務在執行一切攸關全縣利益事務，例如衛生，道路，教育，消防等。議會還有二種權力就是借債及委任本縣行政部長和所屬人員。

(乙) 行政部長及行政人員——經議會委任，專司執行本縣一切行政事務。

倫敦縣治以內有二十八個自治區，每區有一個區長及參事十人與議員六十人合組的議會，議會指定委員會及行政長官担任全城的行政事項。議會所任的職務，也是道路，衛生等項。不過範圍太狹祇限於本城區域以內的地方，此外又能規定稅則或向外借債。

倫敦縣和倫敦自治區因爲境土相同，(自治區是縣治的一個區域) 權限相同，(縣與自治區所有權限類似，祇有範圍大小的分別) 所以兩種政府的權限，時有混亂的情形。衛生部雖然可以規定他們的權限，但是權限的界線研究難分。縣和城的權限既分不清，彼此不免因爭權而生妬忌結行政上發生滯碍。今人如馬斯脫門 (Masternan) 在他所著的英國是怎樣治理 (How England is Governed) 書中，指倫敦自治區的議會，是英國城市生活中的最下者，他的批評就是根據這一點。

(C)倫敦京師警備區域

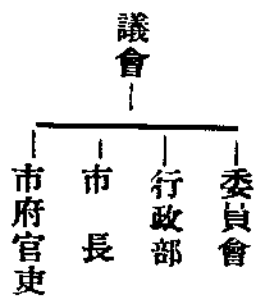
倫敦郡城的警務，歸都城議會中衆議院的委員會管轄。倫敦縣治內外的警務，歸於倫敦京師警備區域。警備區域有一個內務部任命的警務委員，所有一切警防費用，地方担任一半，中央擔任一半。

## 當前推行保甲之重要問題

王雨春

保甲組織爲地方行政的基本幹部，欲求地方自治之推進，社會安寧之維持，而達到安內攘外復興民族之目的，必徹底改進保甲組織，健全下層行政機構。況目前以肅清匪徒，安靖閭閻，實行鄉村建設，鞏固地方組織爲要務。故對於軍事政治必須步調一致，同時進行，乃能增進行政效率，發生實際功用。蓋因軍政並進，衝養兼施，武力爲政治之先鋒，政治作武力之後盾，二者關連，相互爲用，於是行政效能始足以加強。至於保甲制度之推行，一方面能養成人民自衛自治之能力，而協助縣政之發展。一方面能增加國防之力量，而促成國家建設之迅速收效。故保甲之推行，關係國計民生復興民族者，至重且鉅。職是之故，對於保甲之組織及其應改進之事項，不能不亟求盡善盡美。然而溯自保甲實行以來，成績昭著者，固屬不少。未

附城市政府組織系統表



能充分收效者，亦不在少數。就各地實際情形觀之，其原因雖甚複雜，因地因時而不同，但關於保甲推行上之重要問題，殊多相同者。茲略述於後，以供參考：

(一)保甲人才問題……爲政之道，首在「選賢任能」一人盡其才」。保甲長爲保甲之領袖，爲執行保甲事務之下級幹部。有治事能力者充之，則政令易於推行，地方自治得以進展，地方治安賴以維持。否則，則不特延誤要公，且貽害於百姓者，實非淺顯。余查實行保甲制度之各地方，充保甲長者，有資格能力者，實居少數。固屬因我國民衆教育之不普及，各鄉鎮之有相當學力者，寥若晨星。但遴選之不謹慎，亦爲重要原因之一。因此，鄉鎮中土豪劣紳，好事貪佞之徒，得此倖進之機會，玩忽事務、濫用職權、假公濟私、魚肉鄉民。以致民衆對於保甲長之印

象深惡痛恨，影響於保甲之實施，曷可勝言。故今後對於遴選保甲長，必須注意下列幾種條件：

1. 有人格道德之修養者。
2. 熱心公益沉着勇敢者。
3. 常識豐富識字明理者。
4. 身心健全無不良嗜好者。
5. 有資望能力素為民衆所愛戴者。

如一保一甲之內，無識字及學識者，則當考察其他條件是否具備而任用之，然後施以教練，責成鄉間小學教師辦理，或另設保甲長講習所，以便訓練。蔣委員長有云：「天下無不可用之人，要在能否訓練為斷。」意在斯乎？意在斯乎？

(二)保甲經費問題……：經費為事業之母，凡事非財莫舉。保甲推行順利，發揮宏效，辦理固在得人，而充足經費，尤關重要。關於保甲經費，應由各縣統盤籌劃，其收入開支，當有一定限度，不得違背法令。任意增加，當求人民之便利，力避騷擾。許多地方，收支數目，毫無標準，隨時征收，任意攤派。以現在人民之經濟困難，農村之破產情形，但求維持生活，猶不可得，焉有餘財而應橫征暴斂哉？是故上級長官當認真監督，嚴加考核。如有保

甲經費異常紊亂，諸多不合法令，征收手續無定者，極應糾正，以便完成保甲制度之使命。最近立法院通過之保甲條例第三十條規定：「保甲經費，應列入縣預算，由縣政府撥給之。」甚願于保甲條例頒布後，切實整理，遵法實行，有關於保甲之經費，歸縣政府統籌之。並且要一方面顧及到人民之經濟狀況，一方面在敷分配條件之下，減低費用至相當程度，以解決財政困難問題。至於保甲長公費問題，在保甲條例內亦有規定，如第三十一條「保甲長之公費，應經保甲會議議決，報由鄉鎮區長，轉報縣政府核准。但保長每月不得過五圓，甲長每月不得過一圓。」總括言之，解決保甲經費問題，應注意下列事項：

1. 估計保甲經費之實際需要額數。
2. 須核實保甲經費之用途。
3. 經費之籌集須量出為入，由縣政府統籌之。
4. 預算決算之造報。
5. 收支之公開。
6. 收據之掣給。
7. 調查人民生活能力及其財產。
8. 各支用機關應將支用實在情形，按月公佈之。
9. 如有浮用濫支侵吞等情弊，一經查明，由縣政府依



法嚴懲之。

(三)保甲長薪俸問題……按保甲條例第三十一條規定「保長甲長均爲無給職。」此條之規定，固屬有理論上之根據，但就實際情形觀之，恐發生許多困難終不如改無給職爲有給職。茲述其理由如左：

第一：凡各鄉鎮之人民，大多數家境貧寒，其生活費之負擔，惟職業是賴。然而充任保甲長者，因保甲事務複雜，如執行保甲規約，清查戶口及統計報告，壯丁訓練，輔助軍警搜捕匪犯等事項，均爲保甲長之重要工作，不可忽者。保甲長僅負擔保甲職責，猶恐力有不及，如再從事於自身職業以維持其家室之生活，其困難程度，可想而知。是以不但有碍於保甲要政之進行，且恐保甲長之家庭將有凍餒之憂矣。故宜按鄉村之生活程度，斟酌改保甲長之無給職爲有給制。

第二：保甲長爲實施保甲制度之最下層的主幹，根深則葉茂，本固則枝榮，下層行政組織嚴密，辦理完善，則下層自易發展而一貫推行矣。欲使下層主幹人員鞠躬盡瘁，負責苦幹，而完成實施保甲之使命，則必改保甲長之義務職爲給俸職，使保甲長得物質上之援助，而促進精神上之愉快。乃認清職責，勤于公務，不負國家之報酬。否則敷衍從事，苟且塞責，怠職誤公之情形實難免矣。

第三：考諸各地方之保甲長，竟有違法舞弊，牟圖私利，甚或巧立名目，苛擾百姓。究此行爲之發生，乃因經濟困難，生活維艱，不得不他求代價，以滿足其需要。雖保甲條例定有處罰條款，恐亦不免有此秘密之行爲。如保甲長受有薪俸之待遇，自易養成廉明勤慎之習慣，而掃除貪污營私之心理。所謂「衣食足而知禮義」者，此之謂也。

或謂如保甲長爲有給職，則保甲經費必因而膨脹以致於不敷分配。然而保甲長之薪金至低，高級官吏之薪金如能節約，猶有餘裕，故當稍減高級官吏之薪俸，而予保甲長以最低之生活費，以有利于推行國家建設之基本工作。此法當否？頗有討論之必要。否則，卽由國庫或省庫撥給一小部分款項，則亦足矣。

(四)戶口清查問題……保甲制度原期嚴密民衆組織，充實自衛能力，必澈底清查戶口，始得實功。故清查戶口乃爲實行保甲之先決問題。現在許多縣分，有因缺乏統計人才，調查方法不科學化，以致調查結果不甚正確。有因地方官吏對於清查戶口一事，毫不注意，甚至玩忽從事，虛偽報告。有因早經調查，關於清冊竟歷年不修，紛亂無可

統計。亦有因人民不諳調查戶口之真正意義，認爲與己有損無益，於是隱瞞不報，擅改年齡，以致戶口之調查，受莫大之影響。故必須澈底辦理，以求戶口之準確，而利保甲之施行。茲將應先決事項，分列于左：

1. 訓練統計人才，以資任用。
2. 督促地方行政官吏認真辦理。
3. 利用宣傳方法，深入民間，解釋調查戶口之用意及其利益。
4. 關於閒蕩無業之游民及有口無戶之乞丐，應分別調查，另册登記。
5. 關於船戶，棚戶，寺廟，公共處所，亦應切實調查。
6. 甲內有不良份子，外來寄居及在逃之著匪慣盜，又曾犯刑事案件或有反革命嫌疑者，須按照實際情形，填註彙報地方官備查。
7. 關於旅館、酒樓、妓院等處，亦當注意編查。
8. 保甲長於編查時，須按照册式所應填事項，挨次填寫，更正錯漏，并彙集本保甲內之戶口清册，報由鎮長鄉長或區長抽查。
9. 各保之戶口編查完竣後，保長須填造本保戶口清册

若干份（視行政上之情形，規定份數），逐級申報，其底册仍存保長處，以備隨時查閱。

（五）人事登記問題……人事登記，至關重要，宜認真調查，以求維持永久戶口之確數。人事登記，非但爲推行保甲中工作之一，且爲改善保甲制度之先決問題。此項工作，異常繁雜，如命保甲長爲之，實非至當。因彼等之能力有限，時間不足，不易兼理此事。必須另有專人管理，保甲長僅負協助之責。斯可以詳細調查，力求核實，以期戶口數目永臻確切，而使人易於明瞭戶口實在變動之情形。但各縣在調查戶口時，即敷衍塞責，草率了事。甚或閉門造車，任意捏報。關於遇有人事上之局部變動，更漠不關心，視爲無足輕重。即或有認真辦理，據實呈報者，亦不過極少數而已。致於其辦理手續，恐亦不能迅速精確。故政府宜極力督查各地，責成地方官員認真辦理，實事求是，勿稍搪塞，奉行故事。務須於戶口清查以後，隨時隨地注意人事上的變動。

關於人事登記之事項可分爲二類：

1. 身分登記……如出生，死亡，婚姻，繼承及失蹤等。
2. 戶籍登記……如分居及遷移等。

再關於人事登記應注意之點，約有下列數端：

1. 凡住戶遇有應行登記之事項，務須由戶長報告甲長，速為登記。

2. 人事登記，須確實詳明，不可有虛偽造作之登記。

3. 辦理登記機關，不當徵取登記費用。

4. 應規定統計與編冊之法，按時按事呈報彙報。

5. 當製造各種報告表，以資呈報或存查。

6. 應於保甲編完後緊接辦理，按月統計，逐級呈報。

(六)壯丁訓練問題……訓練壯丁，為實施保甲之中心工作。訓練之目的，不外成自衛自治之保甲制度及組織民衆而養成團結的精神。關於訓練方法，可分兩層：

1. 壯丁幹部訓練……訓練壯丁必先訓練幹部，訓練完畢，分遣回鄉服務，責成訓練壯丁。此幹部人才，實屬寥寥，不能不及時訓練，嚴格教導。各縣當局宜努力督促進行。

2. 普通壯丁訓練……各鄉鎮壯丁，須于農隙分期連續受訓。為謀促進效率及訓練人員便利起見，當訂定壯丁隊編練程序計劃，以便實行。

關於訓練教材，固屬當着重於政治及軍事方面，然而鄉村農民，對於道德修養，國家觀念，實甚缺乏。故當加

以精神訓練及思想訓練，惜每多忽畧，視為毫不重要。此乃大錯而特錯，應速求改正者也。

1. 精神訓練……宜講演禮、義、廉、恥及忠、孝、仁愛、信義、和平等道德，砥礪責任心，養成犧牲性。並發其勞動服務，互助合作。使知公共秩序之宜尊重，公共利益之宜保持，公共衛生之宜遵守，以及其他有關精神方面之訓練。

2. 思想訓練……宜灌輸純正思想，統一中心信仰。解說國家之地位和國際之環境。人人皆當為國為民，不可自私自利，使其養成國家觀念和民族意識。同時應將昔者之忠士賢人的言論或事蹟，常常引證，以求忠國愛民之思想深入於一般人民腦海之中。

此外如保甲長之訓練，當設保甲長講習所，分期集合聽講，其教材亦當注意於精神和思想兩方面之訓練。

(七) 聯防協助問題……聯防協助問題為目前推行保甲重要問題之一，急須注意解決者。因聯防協助，一方面可以養成精誠團結精神，一方面可以增加軍事上的力量。惟各縣之推行保甲者，每多各自為政，對於聯防工作的演習，尙付缺如，即或有注意於此問題者亦不過少數而已。

保甲條例第二十八條規定：「壯丁隊隊員之服務，不

出縣境，但與鄰縣毗連鄉鎮互相時，不在此限。」此即謂平時宜各就自己之範圍內，從事工作，於必要時，得共同協助，互相聯絡。故凡毗連各處，當極力作密切聯絡，互相考察。保甲長宜特別注意保與保甲與甲之間的聯絡協助情形，俾免匪方利用，致遭各個擊破。凡一保或一甲遇有警訊，其他附近之各保或各甲，如能聞得警號者，當一律馳往援救，不可坐視旁觀之態度。須知唇亡齒寒，共存共榮。推而至於一鎮或一鄉，甚至於一縣，莫不當以聯防協助為急務。

除必要時正式聯防外，應當時常舉行聯防演習，例如假定發現敵人，鎮長鄉長或保甲長等放出警號，各保甲聞警號後，迅速集合保內壯丁，攜帶軍器，整齊隊伍，由各保甲長率領前往援救。同時須注意利用地形地物，以資掩護。如選擇村莊圩寨或險要山嶺，可攻則攻，可守則守。留心指揮之命令，共同行動，一致呼應。即兩縣兩鎮或兩鄉，亦應規定日期舉行聯防演習。或三四個月一次，或半年一次，均無不可，惟訓練或演習時期，不得有礙農作之時期。而每次演習時間，如地理環境許可，最好於晝夜分別舉行之。

此外關於保護森林，平治道路，驅除害蟲，消防衛生

，以及防禦水災等工作，均應聯絡協助，互相策應，備收通力合作之效。關於融洽鄉里，保護身家，亦均賴共同守約，共同警衛，而達到「出入相友，守望相助，疾病相扶持」之目的。可見此聯防協助之作用，在積極方面實可以促進人民之親愛精誠與團結禦侮風氣；而在消極方面，又可以免除保與保間或鄉與鄉間勾通作弊之風，且可以消滅人民存利害分畛域之心理，與以鄰為壑之觀念。聯防協助之效用既如上述，負推行保甲責任者，自當亟求實踐，速為倡導，而使保甲制度發生實際之效力。

保甲之推行，除上述七種重要問題須竭力改善外，尤須注意於（一）政令之統一，不可各自為政。（二）普及教育，如推行強迫識字運動民衆義務教育，以開民智。（三）提倡新生活運動，節約運動，以改革陋俗。（四）訂立完善保甲規約，以促紀律與道德之並進。（五）保甲長一經推定委任後，應服從命令，執行任務，而負保甲中監督指揮之責。（六）褒獎懲戒之嚴明，勸有功，罰有過，凡奉公守法，忠實服務，辦事認真，成績卓著者，從優褒獎。怠玩職務，辦理不力者，嚴予懲戒。其賞罰之執行，均應取公開方式，使知有觀感。（七）建設方面與保甲推行有密切關係者，如補充槍械，修築道路，安置電話等事，亦宜斟酌經

費，在可能範圍內逐漸籌劃，惟以不擾民為主要原則。(八)保甲制度施行後，各縣地方原有一切自衛組織均應迅速改組為保甲，以收組織劃一之效。總之，問題雖多，而事在人為。其人善則政舉，其人不善則政廢，希執政諸公

，「言顧行，行顧言」。正心誠意，盡忠職守，協同一致，奉行命令。以求保甲組織之健全，而達到「教」「養」「衛」之三種目的，完成國家建設之使命。  
二五，十一，一，于南京

# 陝西教育

## 第二卷 第八九期 地方教育行政會議特輯

青年與民族復興	周學昌
對於參加此次會議人員之希望	邵力子
地方教育行政會議之意義	周學昌
地方教育行政會議及效率增進問題	梁午峯
地方教育經費之籌劃保管支配及稽核問題	姚毓楨
鄉村教育實施問題	蘇榮軒
鄉村教育實施問題	劉潛菴
義務教育實施問題	李日剛
社會教育推行問題	程石軍
保學設施問題	張耀斗
公民訓練問題	戚彬如
私塾改良問題	薛明軒
地方教育行政會議之經過	編者
地方教育行政會議紀錄	編者
陝西省教育廳二十五年行政計劃	編者
陝西省教育廳二十五年推行義務教育計劃	編者
陝西省教育廳二十五年教育行政計劃	編者
商縣教育消息	編者
本省教育消息	編者
定價：每月一册二角 全年十二册二元	編者
訂購：陝西省教育廳編審室	編者

# 教育與職業 第一七九期

## 評論目錄

職業學校教科書的編審	清儒	六八七
同業公會與職業補習教育	清儒	六八九
我國職業教育改進之途徑	劉德芳	六九五
中學職業指導的實施	張蔚祿	六九五
我國職業教育的過去與未來	章繩以	六九五
提倡家事教育與民族復興	章繩以	六九五
美國最近職業教育之總檢討(五)	鍾道贊	七一〇
美國人民保存隊的職業指導	宗亮東	七一一
各國婦女職業動向	張千里	七二二
職業動機及其於大學工作的影響	祝雨人	七三二
紡織業概況調查	劉濤天	七四一
全國失業狂潮及救濟的對策	鄭文漢	七五七
最近職業教育消息	編者	七六五

# 本刊投稿簡則

(一)本刊歡迎關於政治、外交、經濟、財政、教育、建設，各種討論批評實際問題之外稿（以短、敘明暢為原則）。

(二)投寄譯稿，須附原文，以資核對，稿末並須附具原書卷頁（最好能將原著者歷史作一極簡要之介紹）。

(三)來稿務請繕寫清楚，並加新式標點。

(四)來稿須於姓名下加蓋圖章，書明通信地址。

(五)來稿揭載後，酬本刊全年一份。

(六)來稿概不退還，惟附有郵資預先聲明者例外。

(七)來稿本刊有增刪修改之權，如不願增刪修改者，請先聲明。

(八)來稿請直寄南京石鼓路一〇九號本社編輯部。

## 本 刊 各 地 代 售 處

南京	青島	濟南	蘇州	鎮江	張家口	上海	杭州	天津	北平	長沙	重慶	貴陽
雞鳴書局	荒島書店	濟南雜誌社	小說林書社	現代雜誌供應社	察哈爾報社	大公報代辦部	正中書局	華華廣告公司	好望書店	湖南圖書合作社	今日出版合作社	商務印書館
立達書局	大衆書局	濟南雜誌社	中國廣告社刊物部	大道書店	華華廣告公司	中國雜誌公司	上海雜誌公司	北方文化流通社	新光書局	金城圖書文具公司	北新書局	
中央書局	大東書局	開封	蘭州新生書局	北方文化流通社	武中興書局	力行書局	花牌樓書局	現代雜誌供應社	蘇州	蘭州	太原	九江
大衆書局	武進出版社	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	大公報分館	正行書局	新生命書局	鎮江書局	福州	蘭州	漢口	
新生命書局	大東書局	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	中國雜誌公司	羣衆書局	鎮江書局	北平	蘇州	大德堂書店	
羣衆書局	武進出版社	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	花牌樓書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
花牌樓書局	上海雜誌公司支店	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	正行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
正中書局	民智書局	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
力行書局	世界書局	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
大公報代辦部	大德堂書店	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
中國雜誌公司	商務印書館	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
上海雜誌公司	商務印書館	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
正中書局	商務印書館	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
花牌樓書局	商務印書館	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
羣衆書局	商務印書館	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
新生命書局	商務印書館	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
大衆書局	商務印書館	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
中央書局	商務印書館	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
立達書局	商務印書館	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	
雞鳴書局	商務印書館	開封	中國廣告社刊物部	現代雜誌供應社	新光書局	上海雜誌公司	力行書局	鎮江書局	蘇州	蘇州	商務印書館	

中華民國郵政局特准掛號認爲新聞紙類  
 本刊登記證 國民政府內政部警字第五二零五號  
 地址 南京石鼓路一〇九號