

黃倫編著

地方行政論

右任



正中書局印行



## 陳序

黃倫同志素治政治學，而又有學術興趣與事業抱負者。近以其研究所得，撰著地方行政論一書，索序於余。余以方今建國，必首先由地方建設做起，而地方建設，更應由每個人做起，總裁於確定縣以下地方組織問題，以管、教、養、衛合一，作為地方政治建設之基本指導方針，希望舉國人人決心推行。我人以爲個人之身心與社會乃相互相通，如要達到政治上之管、教、養、衛，則不能不從本身之管、教、養、衛做起，而本身之管、教、養、衛，又以心之管、教、養、衛爲基礎。故人人有管、教、養、衛之能，地方才有管、教、養、衛之政，國家始收管、教、養、衛之功。管、教、養、衛四大政，即地方行政之目標，也爲地方行政之事業。

現代行政趨勢，日益革新，涉獵國內行政專書，於事實與理論兼顧者，尙不多見。黃倫同志對於制度、意義、原則、辦法，闡論周詳，依問題爲中心，作綜合之論據，故其功用甚大。此書精要，可言可行，其爲可貴，亦不待再費一詞矣。

陳立夫 三十年十月十八日

地  
方  
行  
政  
論

## 雷 序

中國地方政制，數千年來因循沿襲，雖迭有變更，然均不外枝節問題，並無根本上之徹底改革。民國以還，曾有多種關於地方自治及縣市鄉鎮組織之法律創制，未見普遍實行，其後因事實上之需要，變更尤為頻煩，所以有合署辦公、專員制度、裁局為科、分區設署、以及保甲組織等方式。在此過程中，因各種辦法計畫未周，變更不定，自中樞當局，以至朝野專家，不知費卻多少心思，受了多少損失，直至新縣制確定，纔踏上新之建設時代；由茲足徵我國地方政制，以及地方行政技術之動盪。歐美各前進國之地方行政，固亦時時改革，但變動未如我國之繁劇者。

地方行政原為政治問題之一種專門學術。國家之行政，除中央政府以外，各級地方政府各因畫定之行政區域為其組織管轄之範圍。惟地方行政區域之畫分，以適當而完整為宜；其行政組織，應有系統分明，整齊畫一，以適合國情，然後可以談治理。反之，若散漫紊亂，系統龐雜，則欲謀邦治，亦殊不易也。我國現時地方行政區域遼闊，施政者每苦鞭長莫及，加以組織鬆懈，管理難周，凡百設施，均不能下達民衆，一任人民之自生自滅。而歷代談政治者，又均以政簡刑清，無為而治相標榜。人民程度之幼稚，不思所以促進之；生產機關之缺乏，不思所以增設之；人民生計之困厄，不思所以改善之。尸位素餐，敷衍因循，日復一日，遂釀成今日貧弱愚亂，以致危亡之普遍現象。處此強寇壓迫，國家民族生存千鈞一髮之際，欲組織民衆，訓練民衆，以推行一切要政，而增加抗戰機能者，非於行政區域及行政組織上，力求整齊畫一，嚴密適當不為功。舍此而談政治，直逐末之說，非探源之論



也。

黃倫先生爲行政學專家，於公務之暇，著成地方行政論一書，專在分析地方行政之理論與行政技術，列舉各種制度之得失利弊，尤其對於地方行政之性質及其法律地位，予以客觀及超現狀之檢討，並作重要之結論或建議，令人獲有概括之了解，藉以求得解決或改善之方針。其於地方行政之貢獻，非淺鮮也。爰綴數言，以爲之序。

中華民國三十一年二月二十七日

雷 殷序於內政部

## 弁言

地方行政論，殺青在即，特將本書述作的體例及經過，舉其凡例於次，用當引言。

本書在闡述地方行政的理論與實施，故以敘述法制的演變為經，以探討各級行政機構的興革為緯。至地方制度中的地方自治，及市政制度，與普通地方政制不同，茲不論述。

本書以「地方行政論」命名，計分十一篇：其首篇論地方行政本體的意義；二篇為中央與地方行政關係；三四篇明析中外地方政制比較及歷代沿革；五篇至十篇為省以下的各級組織，各別予以檢討，藉供從事地方行政人員的參考。

本書引集的文件或史料，以及有關之典籍與法令報告，除必須於引證原文下附註出處外，餘與參考上有關的習見書籍，概不引註。又關於各地方行政之活的實況，係取材自各雜誌報章。

本書於廣州失守武漢退出以後，鑒於地方行政的重要，觸事感懷，開始寫作，先後發表於雜誌報章，銖積寸累，復行釐訂。其間或因國難人禍，服勞奔役，心無寧所，用敢自勵自慰者，幸能志定神寧，卒成斯願耳。倉卒付梓，不免遺誤，海內宏達，乞賜高權教正。

本書承陳立夫雷殷二先生賜撰序言，著者謹在此表示與奮與感謝。

三十，九，五。黃倫

地方自治論



三 隋唐的制度：：：：：三四

四 宋元的制度：：：：：三五

五 明清的制度：：：：：四〇

第五篇 省行政機構的調整與縮小省區

一 現行省制的檢討：：：：：四四

二 省行政組織的演變：：：：：四五

三 省行政機關的職權：：：：：五〇

四 省行政機構與合署辦公：：：：：五二

五 縮小省區的原則與實施程序：：：：：五九

第六篇 行政督察專員制度的改善問題

一 引言：：：：：六八

二 行政督察專員制的濫觴：：：：：六九

三 行政督察專員公署的組織：：：：：七四

四 行政督察專員的職權：：：：：七六

五 各省行政督察專員制實施概況：：：：：七八

六 行政督察專員制的檢討與改善：：：：：九五

七 今後行政專員制度的存廢問題：：：：：九九

第七篇 新縣制的理論與實施



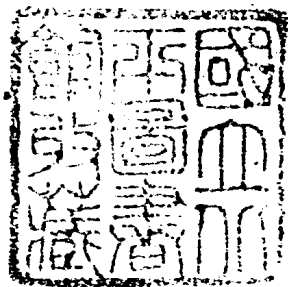


# 第一篇 緒論

## 一 地方行政的意義

「地方」係包括一主權國家的畫分區內公共行政的一切形式，其總攬治權者為中央，其分治者為地方。因其土地的區畫，人口的編制，而異其地方制度。例如歷史上周禮的九百畝為井，四井為邑，四邑為丘，四丘為甸，四甸為縣，四縣為郡，這很明顯地是指示以土地為區畫的地方；又如周禮地官大司徒，五家為比，五比為閭，四閭為族，五族為黨，五黨為州，五州為鄉，這是以人口為編制的。至其對於地方區畫，以期治理纖悉者，若法國全國畫分為九十郡，郡之下畫分為區，區之下畫分為市集，所以郡、區、市集為法蘭西的地方區畫；我國畫分為二十八行省，省為地方最高行政區域，每省畫分為若干縣，縣為地方單位，所以省和縣是我國的地方區畫。

「行政」為政治的工具，它的目的，就是在執行國家法律和意志而有的。近世公法學者計里內 (Jellinek) 說：「行政者，包括司法、立法以外的一部國家作用也」。該阿爾格梅耶 (G. Meyer) 說：「行政者，對於實在事件，為謀國家利益所起的作用。其非發布一般法則，而為處理實在事件，可與立法區別。不以法律的維持為目的，而以增進利益為目的」。德國學者 Kirchenheim 認為行政可以有廣義狹義與更狹義三種解釋，他說：「廣義的講，行政是指著政府一切活動而言。狹義的講，是指著





除了立法工作以外的一切政治活動。更狹義的講，是指著那些除立法和法庭內的工作以外的政治活動。其他學者所下類似定義，不勝枚舉，要皆大同小異，間或參以積極的分子而已。比較最完滿的解釋，要算韋勞伯（W. F. Willoughby），他說：「行政的名詞，用在政治學中有兩個意思。廣義的講，行政是指著各種實際的活動而說的，不只限於政府的一個部分，如說立法方面的行政，司法方面的行政，行政機關的行政，都沒有不可以的。就是說，行政包括整個政府的作用，也是很恰當的。但從它的狹義方面說，行政只是指著政府的執行機關的活動而說的」。由上許多學者對於行政的解釋，我們可以得到一個簡單的定義如下：地方行政就是一個國家內分區公共行政的一切形式。

## 二 地方行政的來源

地方行政制度的來源，可以說是由於事實上對於地方行政機關——地方政府的需要。世界上除却面積一九一方英里，人口五、二三一的安多拉（在法國與西班牙之間）；面積六五方英里，人口一〇、一一三的利克頓斯泰恩（在瑞士、德國之間）；面積三八方英里，人口一三、九四八的聖馬里諾（在意大利境內）；及面積一四九方英里，人口二四、九二七的摩納哥（在法國的東，濱地中海）等小國外；其餘無論何國，皆不能不要地方行政機關，以資分治。要是僅憑一中央政府，正所謂鞭長不及馬腹，無從管理。

事實上既需要地方行政機關，則此種地方行政機關的來源何從而產生？按諸歷史與事實來說，可分爲三點：1 爲部落封建的殘餘。即由部落封建私有的，變爲國家所公有。例如西南有若干縣由土司、土縣、土州改成，以舊日封建小國的名爲名的縣分，更屬不可勝數。2 爲工商業的發達。近代工商

業發達，交通便利，各地方因貿易發達的關係，人口激增，不能不需要地方行政機關以治理其事，如市廛或管理局卽其一例。3是依法設置。爲適應環境的需要，人民的要求，法律上不得不允許地方設立行政的機關。

### 三 地方行政的重要性

近代都市勃興，地方行政日見重要，公用事業(Public utility)的發達，科學管理的實施，於是地方行政的研究，就更縝密更科學化，而效率的講求，就更甚於制度的討論。回顧我國一向是專制的集權，政治的職權，被認爲治人而非管事。所以地方行政事業，很是簡單，歷來學者，僅有封建郡縣利弊得失的空泛議論。自社會科學輸入以後，地方政治就開始成爲政治科學對象。最先是天壇憲法關於地方制度的規定，此後是聯邦聯省的爭論辯。及國父建國大綱詳細的規定地方自治實施程序，和中央地方權限的辦法，一般人的視線，才漸漸從中央移到地方。

地方是人民生聚的基礎，也是國家的基礎。國父遺教中有這樣比喻，說是歐洲人造房子多注意下層，先打地基，所以可造崇樓幾十層；中國人造房子多注意上層，先行上樑，所以不能建築較高的房子：這是說明要實行民權主義，先要把人民基礎弄好。英國唐納教授(Prof. R. H. Tawney)前年到中國遊歷後發表的感想：「沒有人民，一個國家就不能存在，中國如果要成爲一個真正的實際的國家，一定要得到人民對於政府的信仰，想得到他們的信仰，政府的設施一定要對人民有確實的利益」。地方行政與人民的關係何等密切，有了善良的地方政府，人民對於政府的信仰自然堅強，國家自然成爲實際，這在政治理論上說出地方行政的重要性。

#### 四 地方行政的趨勢

年來我國地方行政的趨勢，不外兩條途徑：一是添設省、縣間的中層行政組織，一是縮小省府組織，擴充縣府組織。就目前而言，前者的表現於事實者，即為行政督察專員制度的特殊組織，後者的表現於事實者即為合署辦公，並提高主席與縣長職權。反過來說：前者是改用類似三級制的主張，後者則主張合理畫分省縣間的權責，並對省的和縣的本身內部的組織機構加以調整。但我國現行地方制度只有省、縣二級。國父手訂建國大綱第十六條規定：「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」；本黨對內政策第十五項，只說及省與縣而不及其他。而行政專員的組織，與縣以下的分區設署，均與另創一級的自治團體，迥不相同，這都是橫面的聯繫，而非縱體的層壘。

惟是地方行政區域，上層為省，省的上級政治組織為中央政府，中央與省皆以縣政為基礎，凡關於國家政治設施的原則和政策的決定，多發動於中央，遞及於省而達於縣，以至最基層的鄉鎮保甲。然而政令推行的責任，則皆分寄於各縣而實施於一般民衆的裏層，這即是國家政治的基礎作用，亦即基點政治的性能的所在。若將整個國家政治的組織，譬如金字塔的建築，則其最低層的基礎，猶若縣鄉保甲組織，上之猶若省的組織，其頂點猶若中央組織，必礎堅乃能成其高，纔能顯出崔巍雄壯的姿態。所以自中央制定「縣各級組織綱要」頒布以後，各省均已實行，今後地方行政可以說是踏上了新的建設時代，也是中國政治制度史上一個極大的革命。

現在各省爲了適應抗戰的需要，都積極從事地方行政的改進，以嚴密下層政治的組織、人才、經濟。在組織方面，力求緊湊靈活，上下一貫，富有彈性；人才方面，設有專門訓練機關；經濟方面，

也有開源節流的辦法。不過各省的觀點不同，因之主張及改進的辦法亦隨之而異。

緒

論

壹

## 第二篇 中央與地方行政職權關係

### 一 均權制與集權分權的比較及優異點

國家的事務盡分給中央辦理的叫中央行政，盡分給地方辦理的叫地方行政。中央行政與地方行政的職權關係，因國家制度的區分而定。除了中山先生所主張的均權制度以外，各國的辦法，不外兩種：其一為集權制度，所謂集權制度者，即地方政府須事事聽命於中央；反之所謂分權者，即地方政府在一定範圍內，得行使本身的權力。譬如法國行中央集權制，像修路等地方事業都歸國家辦理；美國是地方分權制的國家，像立法這類的國家事務交由各聯邦去訂立，法官亦由聯邦選舉。事實上說，地方行政是由中央行政中畫分出來的，中央權力仍然比地方權力重，所以便於實行中央集權制，因之近年中央集權與地方分權的國家，都在逐漸的擴大中央的權力。但因常時遭遇著地方的強烈反對，中央只得相機而進，而不能遵照何種預定的計畫與系統，將所有的地方行政事務加以分析連串，納入某種特定行政部的管轄之下。例如英國的地方行政控制權，乃分散於中央各部。其錯雜分散的中央控制權，給予觀察家甚至行政家，以一個紊亂不清的印象。但是確亦有它的幾個優點：一是地方行政事務，由各部分管，可得事務專門化的實益；二則富有彈性，可隨時適應新起的社會需要；三則中央各部之間，可隨時將其所轄的職權，彼此移讓。在法國一切地方行政的控制權，皆經省長的中介，集中

在內務部 (The Ministry of the Interior) 之手。在美國的許多邦之中，公用事業的監督權，皆集中在公用事業委員會 (Public Utilities Commission) 之手。在英國，所有地方事務的監督權與控制權，卻分散在中央各部之間。這是英國地方行政制度的第三個特色。

其次，中央對於地方行政控制的方法。在美國，中央對於地方的控制，是一種剛性固定的立法控制。如立法上規定，州委員會或市議會應當如此做，或不應如此做，則他們只能遵照去行，其間毫無抉擇的餘地。並且這種法律的應用，對於同樣的地方政府，是一律而無區別的。因為只有這樣，纔可維持著「法的政府而非人的政府」的原則。在英國，中央的控制權，卻是一種富有彈性的行政控制。中央各行政決斷權的行使，就其本身性質而言，自然是較諸法律的明文規定，要鬆弛得多了。中央各行政部，尤其衛生部對於地方政府的控制，並不是遵照著詳細固定的法律，一律看待，而是斟酌著實際情況，個別的處理。法律只須如此的規定：若得主管的中央某部的同意批准，某級地方政府，可以行使某類的職權。至於中央各部，就有完全的自由，批准甲市的請求，而拒絕乙市的請求，一切皆依個別的情況而定。

我國現行的地方行政職權，依統治組織來說，既不偏於中央集權，也不偏於地方分權。故自立法政策上言，而是均權制，為最適當分配辦法。惟在均權主義之下，其採行的地方制，又容有不同的形式，即地方政制純為統一制 (Unitarism)，與美、德、英各國的聯邦制 (Foederalism) 之邦或州，頗有異同。我國除中央與地方的權力，採均權制，各省人民並得自定憲法，自舉省長（對內政策第二條），凡此各點，頗與聯邦制相似。然聯邦式的聯省自治，早為第一次全國代表大會宣言所擯斥，而約法亦明定「中華民國永為統一共和國」（第三條），則我國政體為統一制而非聯邦制，甚屬明白。

至中央集權與地方分權制都是以地域爲標準來畫分中央與地方的權限的，均權制卻是以事務的性質爲標準來畫分。這個標準制度的創始者爲中山先生。國父遺教中有說：「凡事有全國一致的性質的，畫歸中央，有因地制宜的，畫歸地方，不偏於中央集權，或地方分權」。所謂偏者，就是中央或地方不許有其不應有或過量之權，而不是指權的多少。至地方與中央事務性質的畫分，如國防、外交、關稅、郵電、造幣等事務是全國一致性質的，均歸中央辦理，而慈善、教育、治安、衛生等事務可因地方特殊情形而異的，則畫歸地方辦理，這可以說是一種比較優良的妥善辦法。

## 二 中央與地方職權的畫分

現在我們試把近年中央與地方職權畫分，關於重要文件值得說明的，就是二十三年十二月中國國民黨第四屆中央執行委員會第五次全體會議通過的「畫分中央與地方權責之綱要」案的五項原則，這是調整中央與地方關係的根據，一切現行制度應該遵守的準則，其原文是：

- (1) 關於法制，中央祇宜規定原則大綱，其實施辦法及詳細條理，則由各省市自行厘訂。
- (2) 關於用人任命之權，固操之中央，而人選則應由各地方長官就有法定資格者選擇保薦，任期以三年爲原則，任期中無故不得免職，任滿成績優良者，予以連任。
- (3) 關於地方行政及經濟設施，應由地方斟酌實情，擬訂計畫，編製預算，呈請中央核定施行，中央但按其程期，考其成績，不遇事干涉。
- (4) 關於中央與地方之財政，應明確畫分，兩不干涉，其地方財政確有不足者，由中央酌量補助。

(5) 關於國防及地方兵警之區別，應確定標準，地方兵警編製數額，須由中央核定，訓練調遣之權，概屬地方長官，購買武器，應呈請中央代為購訂。

二十四年三月，中央政治會議通過「中央地方畫分權責之綱領」，成了一個具體的準則。在戰時雖然有一部分變更了，但在地方行政上，是一件重要的法則，茲將全文錄在下面：

(一) 關於地方行政官吏之保薦與任命問題，擬定原則四款如左：

(1) 保薦人以省政府主席及行政院直隸市市長為限。

(2) 被保薦人以各該省市府所屬簡薦人員為限。

(3) 每一簡任缺出，保薦人得開被保薦人三名，呈由中央決定，如為廳長及局長時，則先與主管部會商開送。

(4) 被保薦人除政務官外，其任命資格及程序，仍分別依法辦理，至特別起升者，並須依考績法之規定。

(二) 關於地方行政官吏之任期與保障問題，擬定原則六款如左：

(1) 省政府主席、委員、廳長及行政院直轄市市長、局長，任期三年。地方機關簡薦主管長官、市長、縣長、及局長，均試署一年，實授三年。

(2) 地方機關主管長官，在任期中及所屬法定人員，經銓敍合格，予以實授者，應受保障。

(3) 應受保障人員，除自請辭職，及機關裁併或緊縮外，非因懲戒、考戒、考績、或刑事處分，不得免職、停職、降級、或轉任。

(4) 任期屆滿，按其成績分別任免。



(5) 原則第一款第一項人員之考成辦法，由中央定之。

(6) 現行法規有與本原則不合者，由立法院或主管機關分別依照本原則修訂。

(三) 關於地方行政及經濟問題，擬定原則九款如左：

(1) 地方事業，有關於國家整個政策者，應以國防與民生為中心目標，先由行政院就下列範圍，參酌現行法令，分別規定其具體綱領，以為各地施政及建設之準則：

1 關於重要水利之興辦及交通事業之發展事項。

2 關於重要礦業之發展事項。

3 關於土地政策之發展事項。

4 關於主要農業之經營事項。

5 關於移墾事項。

地方政府舉辦上述第一款範圍以內之事業，應斟酌當地情形，擬訂計畫，呈請中央核定，其施行之程序與細則，得由各地方政府自訂之。

(3) 地方政府呈請舉辦之事業計畫，其所需經費，應擬具預算，並說明經費之來源及其籌措之方法，一併呈請中央核定。

(4) 凡既經核定之地方事業計畫，由中央政府各部會除負監督協助之責外，非商得地方政府之同意，不得率令紛更。

(5) 地方政府如欲變更其已經中央核准之事業計畫與預算，非先呈請中央核准，不得隨時變更或中止其進程。

(6) 凡上述第一款範圍以內之事業，中央除先規定其全國一致之必要事項外，應多留伸縮餘地，俾適應各地方之特殊情形，而富有因地制宜之便利。

(7) 凡以前地方已經舉辦之事業，不合於國家整個政策者，應由各地方政府申敘理由及其進行現狀，專案呈請中央核定。

(8) 經濟統制事項，應歸中央統籌辦理，但亦得由中央授權於地方政府，准其於法令範圍內實施統制辦法。

(9) 凡重工業及有關國防之工業，應由中央核定。

(四) 關於中央與地方之財政問題，擬訂原則四款如左：

(1) 國家稅與地方稅，應由中央頒布之法令明白畫分，國家稅由中央直接徵收，凡從前國稅，尚有委託地方徵收者，均應由中央收回辦理。

(2) 地方收支預算，須呈經中央核定，其地方所需經費，如有不足，得由中央補助，但應於編製預算，依照中央補助辦法統籌辦理。

(3) 中央補助地方經費之支出，根據下列標準：

1 地方請准之補助費，應用於事業費，並須指定用途，非經呈准，不得變更。

2 凡現有各地方之補助費，應依上述標準，參照各地方收支實況，於審核各地方預算時分別修正之。

(4) 中央與地方財政必須明確畫分，而地方財政尤須有系統，應由中央制定法制；現在立法院提出之收支系統法，亟應參酌情，詳細審議公布，並依此法，再由中央編訂地方財

政之各項通則。

(五)關於國防軍及地方兵警之問題，擬訂原則三款如左：

(1)國家正規陸、海、空軍官佐之任免，中央已頒布陸海空軍人事法規，現除少數地方外，軍官佐之任免，均由中央直接考核任免，行之已久；而主管官呈保中央任免之規定，無非由主管官將平日對部下之考績貢獻意見，准否仍須由中央核定。本組審查意見，所有國家正規軍軍官佐之任免，已照中央法規程序辦理者，仍須遵照中央頒布之人事法規辦理，其有尚未照中央頒布陸海空軍人事法規辦理之少數地方，在過渡時期，可准其有呈保之便宜。

(2)地方性質之兵警，如保安隊、保衛團、警察隊等，除編制數額須由中央核定，不得自由增減外，概准由地方行政長官訓練調遣。

(3)兵器裝備與軍制有關，如不統一，不但品類龐雜，減少效用，且影響國防甚鉅，故無論國防軍，或地方兵警，若向外國購買武器，應由中央統一訂購。

(六)關於法制之制定問題，擬訂原則四款如左：

(1)應注重行政法規，避免其他法律之紛更。

(2)關於行政法規，可由行政院或考試院自行修改者，應根據本會議所通過之審查案，由行政院或考試院自行修改。

(3)關於行政法規，其修正應經立法程序者，由行政院或考試院依據本會議所通過之審查案提出修正案。

(4) 未來之創制立法，應對於原提案之精神加以注意。

二十六年六月行政院爲使國家各種職務與事業，依其需要的程度及工作的繁簡，得爲平衡合理的發展，特訂定「整理中央與地方行政綱領」，其整理的辦法，值得我人研討，茲將綱要錄後：

甲、整理中央行政綱領

一、各機關之預算，應就各該機關主管事項之性質及工作多少，分類比較，並參酌其行政計畫，妥爲整理或改訂，務使國家各種職務與事業，依其需要之程度及工作之繁簡，得爲平衡合理之發展。

二、每機關之支出預算，應就主管事項分類比較，並依各項事務之性質及工作繁簡，視款項之分配，有無畸重畸輕之處，而妥爲調整或改訂，務使該管機關所負各項任務，得爲合理之發展。

三、各機關應盡力節省不必需之消耗，以所省之款，增加建設工作，每一類機關皆規定官吏薪俸占經費總數百分額之一定限制，不得超過，庶事業經費可以增加。

四、對於有獨立會計制度之機關，如鐵路郵航等，所有收支數目及分配方法，尤須注意其經濟化。

五、各機關應嚴格實行預算與決算制度。

六、各機關相互間之關係，爲職權分配，應妥爲調理，以提高行政之效率。

七、各機關人員之任用獎懲，應切實遵照法令辦理，尤須注意人與事之相當，以發揮各人之所長，並就其辦理之事項，認真考績。

八、分期訓練行政督察專員，訓練科目應特別注重精神教育及地方行政與地方建設之基本技能，務使所學，皆切合需要，並可實行。

乙、整理地方行政綱領

一、限期整理地方財務行政，如依照中央法令，實行預算與決算制度、會計制度、審計制度、獨立金庫制度，並訓練財務行政人員。

二、在未舉辦土地測量省縣，除依照「各省市政施行程序大綱」第十四條所規定，各地方應即舉辦土地測量外，其餘地方儘先限期，分區辦理土地陳報，陳報經費，應由地方通盤籌畫，或撥節行政經費，或調整事業經費，以爲挹注，總以不直接取費於民爲原則。

三、切實整理省政，如調整組織、改進勤務制度、提高待遇、改善素質、充實設備等，均須限期實施。

四、限期完成戶口清查，辦理保甲，訓練民衆，舉辦戶口異動或人事登記，爲籌備地方自治制度之初步。

五、就地方情形及民衆迫切之需要，擬定具體中心建設工作，如建路、濬河、造林等，並須詳細規畫，切實分期逐步推行。

六、切實改進農田水利，推廣農事改良，如推廣改良種苗、防除蟲害方法，以及試驗採用改良農具及肥料等，但技術上應受中央農業機關之指導。

七、推行合作事業，視國家及人民之需要與能力，分別先後指導工作，組織信用、供給、生產、運銷、消費、公用、保障等各種合作社。

八、依照規定，分別年限，積極推行有關義務教育及民衆教育各要項，如就地方籌集義教及民教經費、畫分學區、調查學齡兒童及失學成年、增設小學及民衆學校等。

九、分期完成地方衛生設施，辦理醫療救濟及保健預防工作，尤須注重農村衛生。

一〇、分期集中訓練縣佐治及區政人員，訓練課目特別注意精神訓練、體格訓練、及地方行政、生產教育、自治組織諸要端，務使所學，切合需要，並許可實行。

#### 丙、建設事業審議原則

一、本原則所稱建設事業，指國防、經濟、文化、交通、水利、實業等建設事業而言，此項事業之計畫預算，歸審議委員會（以下簡稱本會）審議，其進行中之狀況，亦歸本會考核，呈請院長核辦，其經費專款之收支，歸建設事業專款審核委員會審核檢查。

二、本會審核各項建設事業，應呈請院長，送由各主管機關與本會同辦理之。

三、本會審核各項建設事業，應注重考核各計畫之聯貫關係，並依照本原則之規定，擬具意見，呈請院長核辦。

四、凡與國防或民生有重大影響之建設事項，及需要高深技術、鉅額資本或含有統制性質者，原則上由中央政府負責辦理，但若干部分亦得斟酌實際情形，與地方及人民合辦之。

五、凡關於一縣或一市之特殊建設事業，或各該省市經濟互有重大影響，或需要提倡改進者，經中央之核定，原則上由地方政府辦理，但大部分亦得斟酌實際情形，由政府與人民合辦之。

六、凡人民經營之生產事業，政府應盡力提倡獎勵（如充分購用其出品，予以運輸之便利，以及獎金保息等），政府舉辦之生產事業，應避免與民營生產事業相競爭，以期投資於最有利及

最需要之途。

七、建設事業之應由中央舉辦者，應以職務分工為原則，分別由中央主管機關辦理之。

八、建設事業之應由各省省政府舉辦者，應以地域分工為原則，務使各地所辦之建設事業，適合於其資源分配、地理環境及市場需要，其事業之種類與生產數量，應依據整個國家之需要，妥為分配之，調整其相互間之關係，使全國成爲一整個經濟單位。

九、生產事業之應由人民舉辦者，政府應指導其經營之途徑，並盡力提倡鼓勵之，務使各項事業得平衡健全之發展。

一〇、中央及地方政府與辦生產事業，除特殊情形，應以該事業在一定之期限後（暫定五年）其本身之收入，足以抵付支出而有盈餘為原則。

一一、中央及地方政府舉辦生產事業之資金來源，如為公債發行，則應在整個國家之金融政策下辦理，以免影響市場；又每一種公債創辦之生產事業，事前必須有具體詳細之規定，務使各業本身之收入，能於一定期限內將債務本息陸續還清，庶幾事業之創設，得為政府財政之補助，而非財政之牽累。

一二、中央及地方政府舉辦之生產事業，每屆結算，須於純益項下提若干成為公積金，其餘須依法令規定，為合理化之分配，至從資本分配所得者，應作為事業本身擴充或其他事業之用。

一三、中央及地方政府與辦生產事業，應詳細擬具具體預算，如關於成本之計算、市場需要之估計等，以供審核。

一四、中央及地方政府已經舉辦之建設事業，應將各種營業報告，如資產負債表、損益計算表、

盈餘分配表、財產目錄及歷年進展情形、以及關於工人之雇用管理待遇設備等，按期詳細具報，以供審核。

由上以觀，我國中央政府對於地方政府人事方面所賦有的「權力」，與中央政府所賦予地方當局管理的「事」究有若干，其所干涉者又爲何，大致可以有一個概括的觀念了。



## 第二篇 現代地方行政區畫

行政區域的意義：一是行政系統的畫分，一是行政權力的範圍。例如吾國現在地方行政區域有省、市、縣、區、鄉等，而在地方制度，實爲省縣二級制；又如日本行政區畫有府縣、市、町、村四種，而地方制度上則爲府縣和町村二級。茲首將現代各國行政區畫作一簡單的敘述，而後把我國地方行政區畫制度加以說明，俾得一比較的觀察。

### 一 各國地方行政區畫的一般

現代各國地方行政區畫所採用的制度，頗有異同，如法國的制度，爲數國所仿效，並深有影響於他國，比荷二國的制度，即極切近；意大利在實行法西斯政體前亦然。在西班牙，關於地方行政的法律，雖含有許多特點，但與法國比較相近。至斯堪的那維亞各國的制度，亦大半根基於法國的原則。德國的地方行政，自成一系統，在其機關的精密性許可範圍內，力求簡略。瑞士因數州的歷史關係，而具有法蘭西或德意志的特點。大不列顛的地方行政與各國所實行的完全異趣。茲試舉出各國行政區畫制度，作概括的敘述：

A 法國 法國的地方行政組織，爲實兩級制，即郡 (Département) 與縣 (Commune)；虛三級，即郡與縣之間，又有區的一級 (Arrondissement)。其區畫如左：

(1) 郡 (Department) 法國舊制，地方政府的最高一級爲省 (Province)。十四世紀以來，雷士留 (Richelieu) 與魯易十四 (Louis XIV) 拿破崙一世 (Napoleon I)，均繼續堅持法國爲整個而不可分的國家，意欲泯除舊時的省界，而主張分國爲郡。一七八九年改省爲郡後，至一九三一年，郡額總計爲九十，省已成爲歷史上名稱，不復存在於現制。郡在行政組織的地位，介於中央集權與地方分權中間，以收聯絡之效。故郡長 (Préfet, Prefect) 由內政部長薦舉，提請總統任命，一方爲中央統治權的代理人，他方爲各郡自治長官及所屬自治監督，爲中央統治權與地方分治的樞紐。其人口自九九、四〇三人至四、九三三、八五五人不等，面積少者有一八五方哩，多者有四、一四〇方哩。

(a) 區 (Arrondissement) 區爲縣與郡間的行政區域。舊制地方政府第二級爲縣 (District)，共和執政第三年的憲法，始將舊制廢除，改設區制，一九二六年的法律，又撤銷一百零六區，將其歸併於鄰近區內，於是法國現祇有二七九區。區純爲虛級制，區政府僅爲郡政府的輔助機關，故區的行政長官稱爲副郡長 (Le sous préfet)，副郡長的職權，祇爲中央統治權代理人，並未具有地方長官性質。其在區中所佔地位，與郡長在郡所佔者相似，但其所有的權限，係由郡長容許的。其人口自九九、四〇三人至四、九三三、八五五不等，面積少者有一八五方哩，多的有四、一四〇方哩。

(e) 縣 (Commune) 在法國，地方政府的單位爲縣，一七八九年國民會議發布命令，規定「每個城、鎮、村或鄉，應爲一縣。就現行縣制的區域與人口而言，共有四八、〇〇三縣，其中在十萬以上的有一四個縣市，在十萬與四十萬之間的有七個縣市，在四十萬與百萬間的有兩個縣市，百萬以上者有一個縣市。其餘人口最少之縣有在五百人以下者。面積平均爲三、六四五畝。但就法國縣政建設與縣政職權而言，則確相等於我國的縣政府。法國的縣長雖不受俸給（惟可領受巨額辦公費），且每

四年即須重選；但為議會的執行首領，同時又為中央政府的地方代表，握有廣大的權力。由於此雙重資格，固係由議會選出，但隸於郡長，且由國家的元首罷免。

B 英國 英國地方行政區畫不一，其海外殖民地尤為歧異，茲僅就英格蘭 (England) 及威爾斯 (Wales) 為例，以見一斑。英格蘭自九世紀起，鄉 (Townships) 或村 (Parishes)，百家區 (Hundreds) 與縣 (Shires) 或郡 (Counties)，即久為地方政府的單位，除百家區消滅外，此種區分仍為現行組織的基礎。

(1) 村 (Civil parish) 地方最小單位為民村，係根據於原始的教區，一九三〇年共有一二、八五〇個。

(2) 鄉區 (Rural districts) 鄉區數額為六三八個，其中有三個 (一九三〇年) 不滿一、〇〇〇人，有六個超過五〇、〇〇〇人。面積大約自二、五〇〇畝至一五〇、〇〇〇畝以上。

(3) 市區 (Urban districts) 乃較鄉區享有較大的地方政府權力的區域。依照假定的原則，市區對鄉區較具城市性質。總數為七八〇個，人口自二五一人至一八四、四一〇不等。

(4) 市 (Municipal boroughs) 係由國王特許狀產生，在現代向例僅較重要且較大的市區系如此產生。一九三二年總數為二五九個，人口自九四五人至一三二、九六五不等。

(5) 郡市 (County Boroughs) 凡人口不少於五〇、〇〇〇經國會通過的，均得請求改為郡市，郡市政府與非郡市政府並無不同，僅其權力遠較廣大。郡市共有八十二個，其中有兩個人口不滿五〇、〇〇〇人，而最大的為伯明罕 (Birmingham)，其人口超過一百萬。

(6) 郡 (Counties) 共有六十一個，其面積自約八三方哩至二、六〇〇方哩以上不等，其人口 (在一九三一年) 自一七、四〇〇至一、七九五、〇〇〇。

(7) 倫敦 倫敦行政部分爲市(有面積一方哩)，與二十八個京都市組合而成。  
C 美國 美國的地方政府制，在細微處，各邦間頗有差別。其普通種類爲：

(1) 鎮(Towns)·鎮區(Township)或區(Districts)。

(2) 市(Boroughs)或村(Villages)。

(3) 市(Cities)。

(4) 縣(Shires)。

(5) 郡(Counties)。

(1) 「鎮」或「鎮區」乃一鄉區，但可包括區內的小市集團，在性質上實與英國的鄉區相若。「鎮」或「鎮區」的制度，在新英格蘭諸邦，甚爲普通。鎮的區域，大小不一，最小者二〇方哩，最大者四十方哩。

(2) 「市邑」與「村」即尚未達到市地位的小城市團體。在英國稱爲城(Cities)、市(Boroughs)或鎮(Towns)的區域，在美國統稱爲「市」(Cities)。新英格蘭諸邦，村的行政與村所在的鎮的行政沒有區別。在別處則村可謂具有城市權力，此與郡的其他部分所具有的鄉野權力不同。

(3) 「市」即最小的城市單位的統稱。城或鎮普通亦稱爲市，但紐約市則以五個鎮組織而成。人口的最低限度，自二五〇人至五、〇〇〇人不等，在紐約，其最低限度爲一〇、〇〇〇人。

(4) 縣在全國四十八邦內，所有縣的數目爲三、一〇七個，每邦平均計有六十五縣，較大的邦，縣數有超過一百個以上的。縣數最少的達拉威邦(Delaware)祇轄三縣，羅得島邦(Rhode Island)祇有五縣。塔克塞斯邦(Texas)面積最大，所轄縣數亦最多，計二五二縣(見J.A.Fairlie County Govern-

County mentand Administration P.64)。

(5)「郡」在每一邦，有郡九〇至一五〇個，全國總計在三、〇〇〇以上。郡的平均面積，為九六方哩，但幾有三分之一，其面積在三〇〇與九〇〇方哩之間。美國的郡原為司法行政的區域，並為邦政府的代理者，其地方政府的權力頗有限制，大多數部分的行政，一方面由邦辦理，另一方面由村或鎮區辦理。

邦為只具一半權力的地位，地方政府視邦政府為顧問機關，而非監督機關，此已成爲習慣。在最近五十年左右，邦政府對地方政府的控制，已逐漸增加，但關於此事項，地方委員會仍享有甚大的自治權，在此方面以及在他種行政上，邦對市的控制，普通遠不及對鄉區控制的嚴密。

D 日本 日本明治維新以來，關於地方政治，概以集權中央爲原則。自一八七一年（明治七年）七月下詔廢藩設縣，畫定全國爲一道三府四十二縣九十二市，各府縣知事悉由中央任命，其餘縣區屢有變更。至一八八九年（明治二十二年）復畫全國爲三府四十二縣及一道，今猶因之。日本人通常稱其國共有四十三縣，是將其侵占我國的琉球改稱的沖繩縣計算在內，故有此數。茲將其區畫情形加以說明：

(1) 府縣 東京、京都（西京）、大阪三地，在歷史上政治上經濟上的地位較爲重要，故特別冠以「府」名，用示優異。其實在法律上及行政系統上，府與縣完全居於同等地位，無若何區別，所以府縣並列並稱。府縣面積最大的有六、〇〇〇方哩，最小的有七〇〇方哩，人口自四五四、六七三人至三、七〇〇、〇〇〇人不等。

(2) 道 爲北海道，就是蝦夷民族最後根據地的蝦夷島。明治時代改稱爲北海道，意在否認蝦夷

民族的存在。該島地廣人稀，面積八萬八千方公里，較臺灣大一倍半，人口僅五百餘萬，因之畫為一道，與各府縣立於同等地位。

(3)區及町村 府縣與市之下為區及町村，據一九二三年統計，町數為一、三八〇，村數為一〇、二一六。町村的人口，自一三七人至八〇、七八九人不等。

E 德國 德國由六個邦聯成，各邦地方行政區畫迥殊，茲舉其最大的普魯士邦言之：

(1)省(Province) 全國分省三十以上，普魯士共十四省，其中包括大柏林與霍享錯倫采色(Provinz von Hohenzollern Land)，其他十二省中，面積自三、〇〇〇至一五、〇〇〇方哩以上不等，人口自三二七、〇〇〇人至七、〇〇〇、〇〇〇人以上。其省政府的首腦為總督察員，與法國郡長的地位相當，但其重要猶有過之。

(2)行政區(Government districts) 省以下又區分為行政區，共有三十五個，面積自一、一五三方哩至七、五〇〇方哩以上。

(3)縣(Circles) 行政區又分為縣，共有四〇八縣，面積小者八十方哩，大者超過八百方哩，人口少者一〇、〇〇〇人，多者二、〇〇〇、〇〇〇人，平均為五〇、〇〇〇人至六〇、〇〇〇人。

(4)市鎮 為縣以下行政單位，分為城市鎮(Town communes)與鄉市鎮(Rural communes)。城市鎮總計有九六一個，其人口平均數為五、六五四人。鄉市鎮總計有二九、一七〇個，平均面積為二、一二五畝。

F 意大利 意大利的地方區畫如下：

(1)省 一九二七年國王下令廢除縣區(Sub-districts)，省的總數，又增至九十二個，為歐戰後訂

立條約所規定。省長由內政部薦舉，經國王任命，代表中央政府監督所有的地方官署，遇有緊急時，得便宜行事。省的面積，小者四十二方哩，大者達三、五六八方哩，人口少者二〇、三一人，多者達二、〇八三、〇四七人。

(2) 市集 (communi communes) 市集的負責長官為市集長，由國王任命。總計全國有七、三一〇個，面積不足一方公里的一個，超過七〇〇方公里的二個。人口不足一〇〇人者一個，超過一〇〇、〇〇〇人的計有二十二個。

G 蘇俄 蘇俄的地方政府系統，最低級蘇維埃之上為鄉縣省，其組織基礎與基本原則極為特殊。地方的區畫，以經濟特質為標準。分為：

(1) 區 (Krai)

(2) 幅 (Ohrug)

(3) 組 (Rsiön)

(4) 村 (Se'o) 村又分為農業的、工業的、林業的三種。

此項新區畫，實行的為烏克蘭、白俄羅斯、土科曼、及蘇俄的一部分，其餘仍沿舊制。

H 丹麥 為實行地方政府間接選舉制（第二級選舉制）的少數國家之一，郡議會由鄉市議會代表選出。

(1) 市集 (Sognekommune, parish communes) 丹麥有城市一、二九七個，鎮市八八個。前者的人口，由三三人至三四、四五一不等，後者的人口，由一、〇三四人至七四、二五六人不等。

(2) 郡 (Amt, Kommune, counties) 二十二個，其中有三個因行政關係分為二區。郡長由國王任

命，為中央政府代表，同時又為郡議會的主席與行政長官。對於鄉市議會的任何議案，認為違背法律或有害於市集，得使其停止執行。

## 二 我國地方行政區畫的特異點

我國地方行政區域廣泛，組織寬弛。周以前為民族制度，周則為封建時代；地方行政自然還談不上。秦廢封建改郡縣，於中央政府之下設郡，郡以下設縣，才樹立了二級制的地方行政制度。漢代於郡之上加州，變為三級制。三國、兩晉、宋、齊、梁、陳諸代大體上相同，為州郡縣三級。有時又於中央政府之下，設都督以監督各州。隋代改設總管，總管之下為郡縣。唐代為道、府、州、縣；宋代為路、府、州、縣；元代為省、路、府、州、縣；明清兩代為省、道、府、州、廳，則級數更多，形成四級制。民國以來，有時為省、道、縣或省、區、縣三級。國民政府成立以後，更確定為省縣二級。但中國面積遼闊，人口衆廣，而所設的地方行政區畫，除蘇聯外，較之歐洲各國遠不如其謹密。茲表列其大概如次：

國	別	面積(平方公里)	人口	分省區或邦	分縣區或郡	分市鎮及鄉村區
法	蘭	五五〇、九八六	四一、八四三、九二二	九〇	未詳	三八、〇〇〇
比	利	三〇、四四四	八、〇九二、〇〇四	九	未詳	二、六三六
荷	蘭	一二二、六〇三	七、九二〇、三八八	一一	未詳	一、〇七七
意	大	三一〇、一三七	四四、一四五、〇四一	九二	未詳	七、三一〇



丹麥	四二、九三七	三、五五〇、六五一	二二	未詳	一、二九七
挪威	三〇八、九〇一	二、八〇九、五六四	一八	未詳	七二四
日本	三八二、二五六	六五、三六六、四〇〇	四八	未詳	一一、六八〇
美國	七、八三九、三五三	一二四、〇七〇、〇〇〇	四八	三、〇〇〇	未詳
德國	四六八、七五三	六四、二九八、〇〇〇	六邦 三〇省	八五〇	四三、一八六
英格蘭及威爾士	二五四、〇九九	四六、〇三七、〇〇〇	六一	八二	一四、五二七

由上述觀之，可見我國地方行政區域過於廣泛，所以近十年來，為適應時代需要起見，於省縣中間，創立行政督察專員制度；而於縣鄉之間分區設署。並且有很多人主張效法歐洲各國將省的區域酌量縮小，庶於行政設施和監督方面不致有鞭長莫及之憾。

## 第四篇 中國地方行政制度的沿革

### 一 三代以前的制度

白虎通論公侯說：「王制曰：『千里之外設方伯，五國以爲屬，屬有長。十國以爲連，連有率。三十國以爲卒，卒有正。二百一十國以爲州，州有伯。唐虞謂之牧。尙書曰：『咨十有二牧』」。可知堯時爲十二州。

州以外有屬於中央政府的王畿，州之下有國。而王畿與國的制度又係怎樣？據通考及通典上說：「黃帝設經制土，以塞爭端；立步制畝，以防不足。使八家爲井，井開四道，分八宅；同風俗，齊巧拙，通財貨，存亡更守，出入相司，嫁娶相謀，有無相貸，疾病相救，性情相親，親則鬪訟之心弭；生產可均，均則欺凌之路塞」。及至夏商之間，韓詩外傳說：「古者八家爲井，田方里而爲井，共田九百畝。八家爲隣，家得百畝，餘二十畝共爲廬舍，各得二畝半，八家相保，出入相守，疾病相憂，患難相救，有無相貸，飲食相召，嫁娶相謀，漁獵分得，仁恩施行，是以民和親而相好」。

洎至周代，土地的區畫，九夫爲井，四井爲邑，四邑爲丘，四丘爲甸，四甸爲縣，四縣爲都。其行政的區畫，則郊內設六鄉，郊外設六遂。鄉的制度是：五家爲比，有比長；五比爲閭，有閭長；四閭爲族，有族師；五族爲黨，有黨正；五黨爲州，有州長；五州爲鄉，有鄉大夫。遂的制度是：五家

為鄰，有鄰長；五鄰為里，有里宰；四里為鄩，有鄩長；五鄩為鄙，有鄙師；五鄙為縣，有縣正；五縣為遂，遂設大夫。周禮大司徒：「令比相保，閭相受，族相葬，黨相救，州相調，鄉相賓」。又載師：「凡宅不毛者，有里布；凡田不耕者，出屋粟；凡民無職事者，出夫家之征」。又閭師：「凡無職者，出夫布；凡庶民不畜者，祭無牲；不耕者，祭無盛；不樹者，無享，不蠶者，不帛；不織者，不裘」。其軍事區畫，則五人為伍，五伍為兩，四兩為卒，五卒為旅，五旅為師，五師為軍。可見其土地區畫與行政區畫、軍事區畫，是合而為一的。茲表列如下：

周代地方行政系統表

類別		編		制		附記	
土地區畫	名稱	組織	名稱	行政區畫	名稱	組織	名稱
都	縣	甸	丘	鄉	州	五	比
縣	甸	丘	邑	州	甸	五	比
甸	丘	邑	井	黨	族	五	比
丘	邑	井	九夫	族	閭	四	比
邑	井	九夫		閭	比	五	比
井	九夫			比	家	五	比

此係畿內之編制

此係畿外之編制



的設縣令，不滿萬戶的設縣長。

縣以下爲什伍制，五家爲伍，十家爲什。考這種政制的功能，據商君書說：「令民爲什伍，而收相司連坐，不告姦者腰斬，告姦者與斬敵首同賞，匿姦與降敵同罰。民有二男以上不分異者，倍其賦。大小戮力，本業耕織，致粟帛多者，復其身。事末利及怠而貧者，舉以爲奴。行之十年，鄉邑大治。集小都邑聚爲縣。」又云：「制天下者，必先制其民；能勝強敵者，必先勝其民」。是則什伍制，乃卽部署其民以制強敵之法。如通考所論：「秦所行什伍之法，與周一致。然周之法，則欲其出入相友，守望相助，疾病相扶持；是教其相率而爲仁勇輯睦之君子。秦之法，一人有姦，鄰里告之；一人犯罪，鄰里坐之；是教其相率而爲暴戾刻覈之小人也」。觀此，可知周法有教民自治以爲善之意，而秦法則純以立法與刑威部勒，絲毫沒有保育教訓的一回事。

漢興，地方政制，有州、郡、縣、道、國、邑等名稱，其實地方行政組織爲郡縣二級制，州爲監察區的名稱，而非行政組織的單位，若夫道、國、邑，爲縣的別稱。略述如次：

州置刺史，以監督諸郡。「刺史」的意思，據王應麟玉海引黃泰交州記：「刺者言其刺舉不法，史者，使也，言爲天子所使也」。其任務爲傳車周流，常以八月巡行郡國，省察治狀，黜陟能否，斷治冤獄，以六條問事。六條之中，一條以察豪右，五條以察郡守。因自吳楚之亂後，朝廷防禁藩國益嚴，刺史總率一州，尤以督察藩國爲要務，而郡守亦自在刺舉之列，但不給與直接事權。刺史的佐治人員，有別駕、治中、主簿、功曹、書左、簿曹、兵曹、孝經師、月令師、律令師、祭酒、文學、從事員等官。

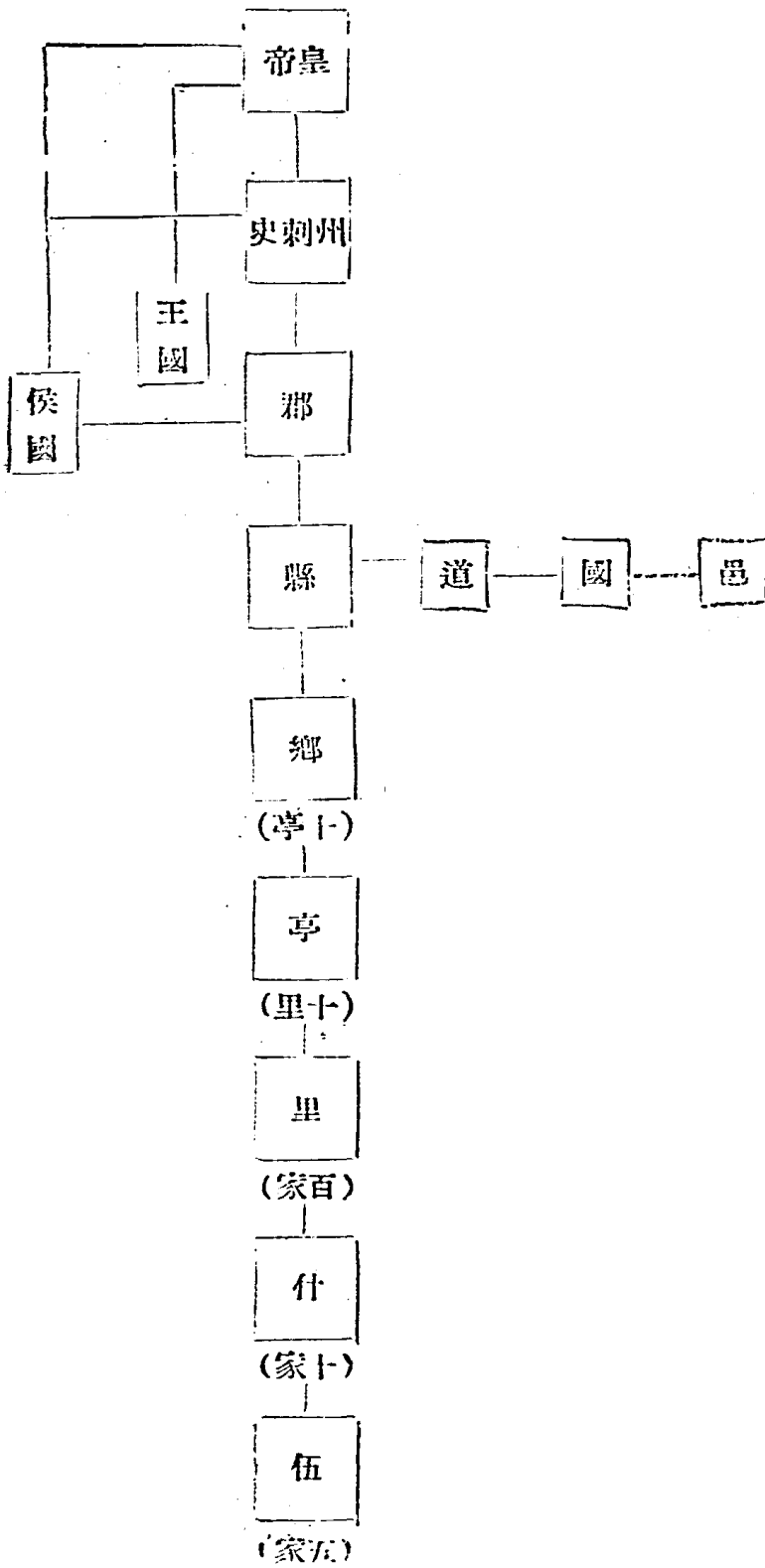
漢承秦制，以郡爲最高行政區域，郡的長官，秦及漢初均稱郡守，至景帝時，乃改名爲太守。王

莽更改太守爲大尹。據文獻通考：一漢景帝中元二年，更名郡守爲太守，凡在郡國，皆掌治民、進賢、勸功、決訟、檢姦。常以春行所主縣，秋冬遣無害吏，案訊諸囚，平其罪法，論課殿最，並檢舉孝廉」。郡守派員案訊諸囚，可知漢郡不僅爲軍政的組織，並兼任司法之職。至其佐治人員有丞，邊郡又有長史。郡置守之外，並置郡尉，佐郡守治兵事。郡尉之外，置孝經師一人。

縣爲漢的低級行政組織。漢代的縣制種類有四：一爲普通的縣，其區域大率方百里，其民稠則減，希則擴，一如秦制。二爲縣有蠻夷者，名曰「道」，實則爲縣。故後漢書百官志說：「凡縣主蠻夷曰道」。三爲列侯所食縣曰「國」。四爲皇太后公主所食縣曰「邑」。是故「道」「國」「邑」均爲縣的別稱。縣的長官，據前漢書百官公卿表：「縣之長皆秦官，掌治其縣，萬戶以上爲令，秩千石至六百石，減萬戶爲長，秩五百石至三百石」。後漢書百官志也說：「縣萬戶以上爲令，不滿爲長，侯國爲相」。可知前後漢的縣制，均有等別，而分別標準則以人的戶計，而不以地的里計，而長官令長之別，亦以戶數多寡爲準則。

縣以下爲亭與鄉。前漢每十里設亭，亭有長。十亭設鄉，鄉有三老，有秩，嗇夫，游徼。三老掌教化，嗇夫職聽訟，收賦稅，游徼徼循禁盜賊（見前漢書百官表）。其人選多出選舉，可與縣令丞尉以事相教，且可與天子王侯直接言事，如二年漢王至雒陽新城，三老董公遮說漢王爲義帝發喪（見史記高祖本紀）。至後漢更於亭以下以五家爲伍，十家爲什，百家爲里，有里魁；十里爲亭，有亭長；十亭爲鄉，有鄉三老。續漢志云：「里魁十里相檢覈，民有善事惡事以告監官。鄉置三老，有秩，游徼，嗇夫；皆主知民善惡，爲役先後；知民貧富，爲賦多少，平其差品。凡有孝順貞義及學士爲民法式者，皆扁表其門」。是則又做秦什伍制而稍加教訓激揚，禁惡勸善的成分。

漢 代

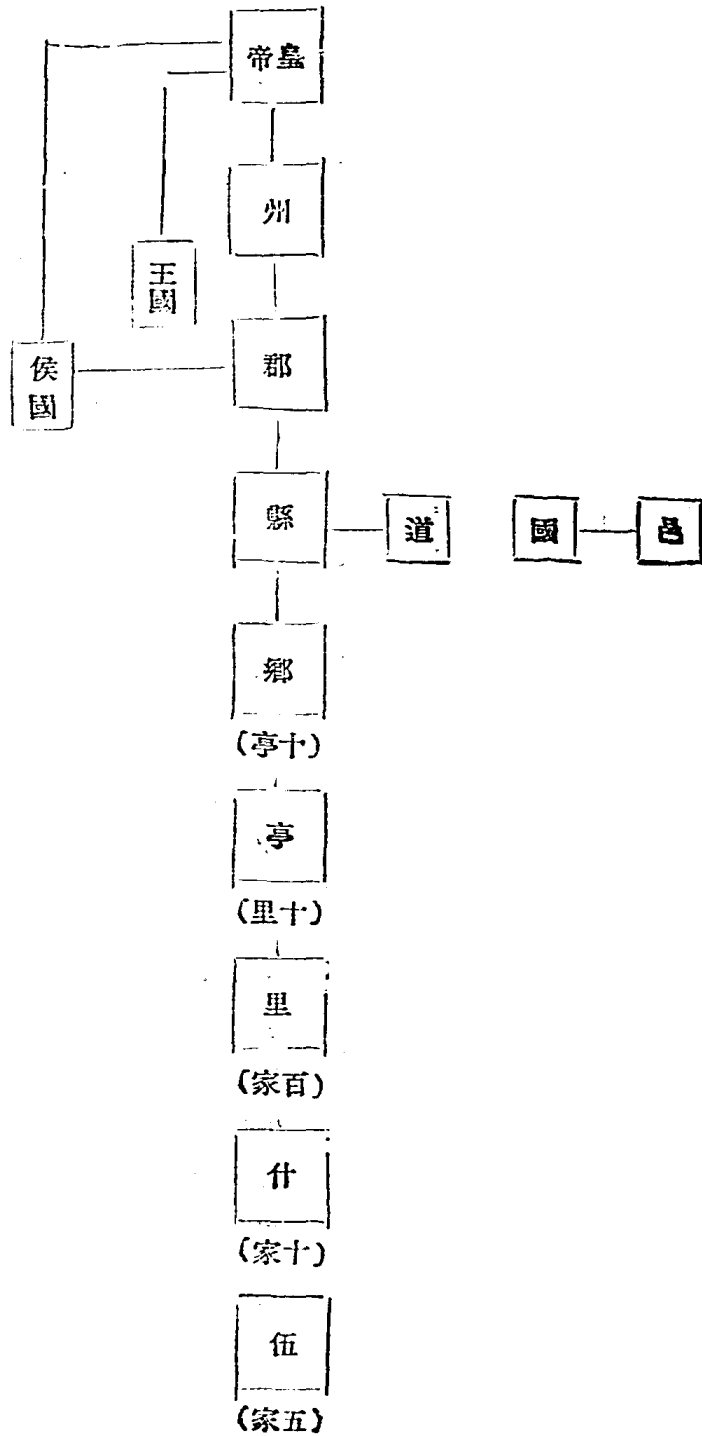


地方行政論

茲將兩漢地方行政的系統，為求其明顯計，列表如左。

兩漢地方行政系統表

漢 東



晉代爲州、郡、縣三級制，但於中央政府之下設都督，以監督諸州的事。  
 州置刺史，其佐治人員爲別駕、治中從事、諸曹從事等員。諸州在邊遠或有山險近寇賊羌夷的，  
 又置弓馬從事等員。



郡，皆置郡守。其佐治人爲主簿、主記室史等人員，名目繁多。太守之外，並置參軍事以協助太守治理軍事。

縣大者置令，小者置長，其佐治人員爲主簿、主記室史、錄事史等。

宋、齊、梁、陳四代的制度，大體上與晉無殊。惟有時於都督之下加都護一職，有時以都督改稱都護而已。大概是都督與都護的管轄區，時有增減，而非固定。

縣以下的設置，晉制百戶爲里，里有吏；五百戶爲鄉，有鄉晉夫；千戶以上有校官掾。凡縣三千戶以上置二鄉，五千戶以上置三鄉，萬戶以上置五鄉。晉的里吏，如漢的里魁；晉夫及校官掾，像漢的三老。亦有游徼、亭長，皆爲縣吏。每逢農月，隨所領戶多少，差散吏爲勤農，此爲晉代縣以下的組織。惟自八王構禍，暨宋齊梁陳各代兵禍頻仍，人民流離轉徙，雖有良法，亦莫能行，可斷言也。

### 三 隋唐的制度

隋代地方行政制度，刺史之上設總管，就是都督的改稱。總管的區域，每州或數州不等。州以下爲郡縣。

州置刺史，上州刺史爲正三品，中州從三品，下州正四品。其佐治人員爲長史、司馬；其官階，上州正五品，中下州以次遞減，位次於下州的刺史一品。此外爲錄事、參軍事、功曹、戶兵等曹，名目甚多，約共二百餘人。

郡置太守。上郡太守從四品，中郡從五品，下郡正六品。其佐治人員爲丞與尉。丞，上郡從七品，中郡正八品，下郡從八品；尉，上郡從八品，中郡下郡正九品。丞爲文職，尉爲武職。

縣置縣令，上縣從六品，中縣從七品，下縣正八品。其佐治人員，爲丞與尉。此外爲正光、初功曹、光初主功曹、主簿西曹、金戶、兵法員。

按隋代制度，州郡縣皆分爲三等九級，卽上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下。除郡縣以外，另有鎮戍，係戍守地方，維持治安。

唐代中央政府之下，設道，道以下爲府、州、縣。

道置節度使及副使各一人。在天寶以前，行軍征討，設大總管，或不止總管一道，而在其本道則稱爲大都督。自高宗永徽以後，都督帶使持節的，謂爲節度使。景雲二年以後，遂爲常官。此外有觀察使、探訪使、團練使、防禦使、招討使、黜陟使、兩稅使、轉運使、諸鑄使、經略使等。亦有按道派遣者，或有僅管理十餘州，或數十州的。

府，道內分爲若干府。府置都督，承節度使的命令總管各州。州卽隋以前的郡。武德元年，始改郡爲州，改太守爲刺史，加號持節，後加號爲使。天寶元年，又改州爲郡，改刺史爲太守，自是州郡更相爲名，其實是一樣的。

縣有赤畿望緊上中下七等差別。開元十八年勅以六千戶以上爲上縣，三千戶以上爲中縣，不滿三千戶爲下縣。縣皆有令，而置七司，一如郡制。此外，各州縣另有鎮戍防守，每防以五百人爲上鎮，三百人爲中鎮，不及者爲下鎮。凡烽堠設置，大率相去三十里。每烽置帥一人，副一人。此唐代縣制的大略。

## 四 宋元的制度

宋代地方行政制度，據宋史職官志說：「宋初革五季之患，召諸鎮節度會於京師，賜第以留之。分命朝臣，出守列郡，號權知軍州事，軍謂兵，州謂民政焉。其後文武官參爲知州軍事，二品以上及帶中書樞密院宣徽職事，稱判某府州軍監，府置知府一人，州軍監亦如之」。於此可知宋的地方政制爲二級制，即除路外，府、州、軍、監爲同級，其下爲縣。

宋的路與唐的道相同，乃爲中央分治區域（如幾年前的西南政治分會、北平政治委員會），而非地方行政區。太宗時分天下爲十五路，仁宗析爲十八，神宗析爲二十，徽宗增爲二十六。路置經略安撫使、提點刑獄官、轉運使等。經略安撫使「掌一路兵民之事，皆帥其屬而聽其獄，頒其禁令，定其賞罰，稽其錢穀出納之名籍而行以法。若事難專決，則其可否具奏，即干機速邊防及士卒抵罪者，聽以便宜裁斷」。而提點刑獄則「掌察所部之獄訟而平其曲直，所至審問囚徒，詳覆案牘，凡禁繫淹延而不決，盜竊逋竄而不獲，皆劾以聞，及舉刺官吏之事」。至於轉運使則「掌一路財賦而察其登耗有無，以足上供，及郡縣之費。歲行所部，檢察儲積，稽考帳籍。凡吏蠹民瘼，悉條以上達，及專舉官吏之事」。此外使官極多，掌兵的有制置、宣撫、招討、鎮撫等使，安民的有撫諭使，理財的有總領使等，不勝枚舉，均負分治的責任。

府、州、軍、監的名稱並用於宋時，而其由來則甚漸。查隋以前未有府名，其以京都名府，乃自唐始。南北朝以前，未有以州稱郡的，改郡爲州，則自隋、唐始。自古未有以軍或監名其地，唐代中葉，藩鎮自專，各立軍號，至宋遂有軍監兩名目。府州軍監既是同級，茲可以府爲例，概略說其官制：府置「知府事」一人，爲一府首長，其職「掌總理郡政，宣布條教，導民以善，而糾其姦慝，歲時勸課農桑，旌別孝悌，其賦役錢穀獄訟之事，兵民之政皆總焉。凡法令條制，悉意奉行，以率所屬，

有赦宥則以時宣讀而班告於治境，舉行祀典，察郡吏德義材能而保任之，若疲軟不任事，或姦貪冒法，則按劾以聞。遇水旱以法振濟，安集流亡，無使失所。由此可知府的本職的大概。至府的佐吏，有幕職官與諸曹官的分別：幕職官爲簽書判官廳公事，兩使防團軍事推判官、節度掌書記、觀察支使等以裨贊郡政，總理諸案文移，斟酌可否，以白於其長而罷行之。凡員數多少，視郡的大小及職務的繁簡而定。至諸曹官卽戶曹、司法、司理等官。舊制錄事參軍掌州院庶務；戶曹參軍掌戶籍、賦稅、倉庫受納；司法參軍掌議法斷刑；司理參軍掌訟獄勘鞫的事。

縣有赤、畿、望、緊、上、中、下七級，除赤畿外，四千戶以上爲望縣，三千戶以上爲緊縣，二千戶以上爲上縣，千戶以上爲中縣，千戶以下爲下縣。縣設令皆從八品。若京朝幕官則爲知縣事，有成兵則兼兵馬都監或監押。都監及監押，建炎初多用武臣，紹興後詔令專用文臣。然沿邊溪洞地方，仍多用武臣。宋代的知縣通職，特重農政。據文獻通考載：「政和二年，詔縣令以十二事勸課農桑：一曰效本業，二曰興地利，三曰戒游手，四曰謹時候，五曰戒苟簡，六曰厚蓄積，七曰備水旱，八曰戒宰牛，九曰置農器，十曰廣栽植，十一曰恤苗戶，十二曰無妄訟」。可見當時縣政要務的一斑。當時宋太祖以京朝官知縣事，一方固爲集權中央，一方亦所以重視縣政，行之日久，人多願充京官，而怯於放，馴至知縣難得其人，形成內重外輕之勢。據文獻通考說：「天聖間，天下多缺官，而令選士猥下，久不得調，乃爲縣令。人數言其病民，乃詔爲舉法，以重令選。凡知州、轉運使、歲舉堪爲令者一人或二人，自是人重爲令，今選稍清。慶曆詔天下知縣，非鞠獄，毋得差。……自政和以來，人皆重內輕外，士大夫皆輕縣令之選，吏部兩選不註者甚多，然後議所以增激勸之法。靖康初，詔初改官，必爲令縣。紹興七年，詔將寺監、丞、簿等任滿已改官人，未歷民事者，各與堂除知縣一次，

並滿徠章服。……乾道二年御筆，今後非兩任縣令，不除監察御史，初改官人，必作令，謂之須人，紹元初，復詔除殿試三名，省之外，並作邑五年；又令大理評事官，已改官未歷縣人，並視民一次，著爲令。舊捕盜改官人，並試邑，自後雖宰相子，殿試科甲人，無不宰邑者矣。由此足徵宋代對於知縣考求的慎重，可說是歷代所不多觀。

宋代縣令之下的縣佐，設丞、尉、簿等職。天聖中，開封兩縣各置丞一員。熙寧四年，路州軍事繁劇，縣令二萬戶以上的增置丞一員。崇寧二年，宰相蔡京請縣並置丞一員。大觀三年，詔增置丞的縣分，除已設或萬戶以上，及雖非萬戶而有山澤坑冶去處，依舊存留外，餘皆減罷。

縣丞之外設主簿，掌出納官納，銷註簿書。開寶三年詔諸縣千戶以上置令、簿、尉，四千戶以上置令、尉，令知主簿事，四百戶以下置簿、尉，以主簿兼知縣事。咸平四年王欽若說：川陝縣五千戶以上請並置簿，其餘仍以尉兼，從之。自後川蜀及江南諸縣各增置主簿。中興後，亦置簿，凡縣不置丞，則簿兼丞的事。

主簿之外，設尉，尉掌閱習弓手，戢姦禁暴。凡縣不置簿，則由尉兼任。中興沿邊諸縣間以武臣爲尉，並帶兼巡捉私茶鹽礬，皆文武通差。隆興時，詔邑大事繁，則置二尉。

尉之外，有巡檢。南渡後，分置都巡檢使、都巡檢、巡檢。州縣闊遠地方，皆置巡檢一員，合相應援處，則置都巡檢總其權，聽守令節制。

縣之下爲保甲法，其法爲熙寧二年所頒，以十家爲保，有保長。五十家爲大保，有大保長。十大保爲都，有都保正副。保內應令主客戶，以兩丁以上選一人爲丁，授以弓弩，教以陣。同保有犯強盜殺人，強姦略人，傳習妖教，造畜蠱毒，知而不告的，依律處辦。意在寓兵於民，禁奸結暴。

按宋代的地方行政制度，最爲複雜。其設官多爲臨時派遣，否則，有官無職或有職無權。不是遙爲鈐制，就是使其互相牽制。及至外患當頭，無從抵抗，文武大小官吏，不潰散，則投降，爲其一大原因。

元制略倣宋制，而加省的一級，有時令多數省爲一道，設立特殊機關。例如行樞密院爲管理兵事；行御史臺，爲司黜陟。它的管轄區域沒有一定，所設的人員，亦無限制。省以下普通爲路，路以下爲州和府，州府之下爲縣。

省與道中間的一級，普通所設的官有宣慰司、宣撫司、安撫司、招討使等，均爲處理軍事的。還有肅政廉訪司，是處理訟獄的。儒學提舉司，是處理教育的。鹽課提舉司，是處理鹽政的。

路爲至元初年設置，二十年定十萬戶以上的爲上路，十萬戶以下的爲下路，當衝要的雖不及十萬戶，亦爲上路。上路設蒙古人秩正三品的「達魯花赤」一員。「達魯花赤」是蒙語長官的意思，所以監察漢人的。設回籍的同知一員，所以協助蒙古人監督漢人。設漢人正三品的總管一員爲蒙古人管理漢人。

府設蒙古人秩正四品的「達魯花赤」一員，回回的人同知一員，漢人的知府或府尹一員。其餘判官教授各一人。府有隸於路及宣慰司，行省的有直隸省部的；有統州縣的，有不統州縣的，地位殊不一致。

至元三年，定一定五千戶以上的爲上州，六千戶以上爲中州，六千戶以下的爲下州。上州設蒙古的「達魯花赤」及漢人的州尹各一員，秩從四品。回回人的同知一員，秩正六品。其餘判官秩正七品。

縣在六千戶以上的爲上縣，二千戶以上的爲中縣；不及二千戶的爲下縣。上縣設秩從六品的「達魯花赤」一員，尹、丞、簿各一員，典史二員。此外西南夷洞溪均置長官司「達魯花赤」。長官、副長官參用土人。

縣以下的設置，可說是元制沿用金制，金則沿用遼制，遼則沿用宋制。金制：以五家爲鄰，五鄰爲保，在京府州縣，郭下則置坊正。在京府州縣村社則置里正。村社三百戶以上的設主首四人，二百戶以上的，設主首三人，一百戶以上二人，以下一人，佐里正禁察非違。

## 五 明清的制度

明代地方政制，設總督區，其下轄省、道、府或直隸州、縣或州。彷彿元代而名稱稍異。總督等於元的行樞密院及行御史臺，但比較固定。

省設巡撫或巡按，名爲巡，顧名思義，即代中央政府巡視該省內處理一切軍民政務。巡撫有時由總督兼任，亦因時因地而不同。巡撫巡按之外，文官方面爲承宣布政使司，是一省固定最高的地方文官。左右布政使各一人，從二品，佐治官有左右參政，經曆司經歷。布政司之外，管理訟獄的爲提刑按察司，按察使副使各一人。

道設分巡道，以布政使司的屬官參政參議等分任之。爲代布政使司分地巡視政務。其區域與職權，隨時變動。

府分三等：糧二十萬石以上爲上府，二十萬石以下爲中府，十萬石以下爲下府。每府設知府一人，正四品，同知正五品，通判無定員，正六品，推官一人，正七品。其屬官爲經歷司經歷一人，正九品。

直隸州之有屬縣者，它的品秩與府同。

縣分三等：糧賦十萬石以下爲上縣，六萬石以下爲中縣，三萬石以下爲下縣。

此外，蠻夷未開化的地方，有特殊官職。如軍民府土、州、土縣。其設官與府州縣略同。

縣以下的制度則爲保甲。洪武四年，以糧萬石，設糧長副一人，令掌收民租。十四年編賦役黃冊，以百戶爲甲，甲首十人，另設一人以爲首長。在城中的曰坊長，近城的曰廂長，鄉鄙的曰里長，廂里以上的爲都。二十七年，擇民間高年老人公正可任事的，理鄉中司訟。凡戶婚田宅鬪毆的，則會里胥決之。事涉重大的，始白於官。

以上所述，皆爲文官。武官的設置，則另成一系統。每一省或數省設總兵官一員，其下爲副總兵官、參將、守備、都指揮使司、衛指揮使司、千戶所、萬戶所。各視乎地方的險要，而設官駐兵鎮壓。

滿清自關外入中國，地方改制乃襲明法的餘緒。當時任用漢人，未敢深信，乃用互相牽制政策，造成極複雜的組織，而有省、道、府、廳、州、縣的層段。

省，清初分本部爲十八省（後增至二十二省），是爲最高的地方行政組織。省的官制，殊不畫一，有置總督的，有置巡撫的，有總督巡撫兼置的。如直隸、四川設有總督，但無巡撫，以總督兼巡撫事。山東、山西、河南只有巡撫，但無總督，其他則督撫兼置；兼置的總督管轄二省，至三省，而每省各有巡撫。總計全國總督八人，巡撫十五人。可見人事複雜的情形。至督撫職權亦極錯綜難分，考總督職權：「掌綜治軍民，統轄文武，考核官吏，修飭封疆。……凡總督例兼都察院左都御史，其應否兼兵部尚書銜，由吏部請旨定奪」（見歷代職官表）。概括言之，立法、司法、外交、軍事、財政、民政諸事，都得擘畫督率，所謂總督，可說名副其實。至於巡撫職責：「掌宣布德意，撫安齊民，修明政刑，興革利弊，考羣吏之治，會總督以詔廢置。三年大比，獻賢能之書則監臨之，其武科則主考



試。……凡巡撫例兼都察院右副都御史銜，其應否兼兵部侍郎銜，由吏部請旨定奪」（見歷代職官表）。比而觀之：則總督已握兵權，又理民政。凡一省兼有總督巡撫的，莫不感職權不清，即當日奏摺咨請，訓令屬官，多須督撫會銜，常因意見分歧。但巡撫權位次於總督，終受總督的控制，於是一省督撫並置的，巡撫無異等於虛設。

道，在清代初葉，設布政司、左右參政、參議，叫做守道；設按察使、副使、僉事叫做巡道。有通轄全省的，有分轄三四府州的，各因職事設立於重要地帶，區域沒有固定。乾隆十八年省去參政、參議、副使、僉事等銜，定為守巡及糧儲鹽法各道。或兼兵備、河務、水利、學政、茶馬、屯田，皆掌佐藩臬，核官吏，課農桑，興賢能，礪風俗，簡軍實，固封守。是以清的道制，形成省以下的地方行政區畫，計全國道數，達十二單位。

府，置知府一人，掌一府的行政，統轄屬縣，宣理風化，平賦役，聽獄訟，教養百姓。計全國有府一百八十二。

廳，乃同知通判的轄地。清制同知通判無轄境的為府的佐貳，有專管地方以理民事的，那就稱為廳。廳有直隸廳和普通廳的區別：前者相當於府，後者相當於縣。故廳非相當於府，則相當於縣，不能自成一級。全國計直隸廳十八，普通廳七十八，更有京畿四路廳四，其體制較直隸廳尤崇。

州，有直隸州及府屬州二種：直隸州的規制與府一樣，置知州一人。全國直隸州數，據嘉慶時統計共有六十七，時有增減。府屬州係受知府統轄的，以面積大而事務繁的縣升置，其規模一如縣制。全國府屬州數，計有一百四十七。由是可知州的制度，直隸州相當於府，府屬州相當於縣，州不能自成一級。

縣，清代的縣制，或屬於直隸州，或屬於府。嘉慶時有一千二百九十七縣，各置知縣一人；掌一縣政令。咸豐以後，仕途濫雜，出任知縣的來源可分爲三種；一爲正途，二爲捐納，三爲軍功。正途出身的，只是八股文章；捐納的本屬執袴子弟；有軍功的，原是一個武夫，是皆不諳吏治的。以不明政治的人，而使之出掌縣政，則不能不靠胥吏幕友。大抵衙署的組織分爲三部：一係幕僚，爲聘任式，對外不負責任，與主官的關係，爲賓東而非屬員；一爲胥吏，卽所謂科房，大體分爲吏、戶、刑、工、禮、兵、六房，其職務爲管理卷檔及草擬繕錄平常稿件，對主管官負責任，而對外不負責任，多爲常職，不隨長官去留。三爲差役，分捕役、皂役、劊役三班，爲衙署中的公役。

縣以下的組織：順治初年，以十家爲牌，設牌頭，亦名甲長。十牌爲甲，有甲頭，亦名總甲。十甲爲保，有保長，亦名保正，以爲檢舉非違的事。乾隆二十年，緝查保甲，類以市井無賴之徒承充保長、甲長。光緒十年順天編保甲，以成團練，又改十戶爲一牌，十牌爲一甲，十甲爲一團。牌首、甲長之上有團總、副團總的設置。及至宣統初年，施行新式警察，就取保甲地位而代之。

## 第五篇 省行政機構的調整與縮小省區

### 一 現行省制的檢討

在專制時代，省享有較大的自主權，名雖隸屬中央，實則恣意跋扈。各霸一方，大有與中央分庭抗禮之概。入民國後，此種現象，並未稍改。其最顯著者，厥爲省對中央，惟恐受其控治，省權惟恐其不大。反之，省對於地方，則控制惟恐其不週，縣市權惟恐其不小。地方自治的未能推進，現行省制實爲厲之階；我們從國民政府成立以來，省地位的演變言之：例如民國十九年十一月，本黨第三屆四中全會，有伍朝樞等縮小省區的提案；二十年五月國民會議時，亦有不少這種提案；即二十八年本黨第五屆六中全會，二十九年的七中全會，三十年的八中全會都有關於此類的提案，但是迄未得到決定實施的機會。即近年川康建設期成會縮小省區的提議，亦未見諸實行。民國二十一年後，因著行政督察專員制，及省府合署辦公制，當時省府各廳，上受主管部分直接的指揮，而專員又於其下指揮各縣，省政割裂，失其完整。及合署辦公制頒行，省制已恢復省長制之實，省對上對下，自成一級。

二十八年九月十九日公布的縣各級組織綱要，其第一條規定：縣爲地方自治單位，對於省的地位並未提及；但省不是地方自治單位，極爲明顯。到了五中全會開會時候，中央通過了改進對財政收支系統案，及出賦暫歸中央接受案，省的地位又一振轉。我們可以演繹出省的地位的變動如下：一是省

成爲中央的派出所，這是中央集權地方分權同時並進的辦法；二是省府主席與財政廳長，同爲中央任用的官吏，財政廳雖對省府負責，卻很分明的成爲財政部的直屬官吏；三是省變爲代表中央實行監督地方自治的機構，而不是實施省級自己直接指揮的權責。

我們再觀察憲法草案的規定：縣市自治權外，均爲中央的主權，並未列有省的主權，省政府乃中央事權的一部，不得離中央而獨立存在。其第九十八條規定省政府執行中央法令及監察地方自治；第九十九條規定省長由中央任免，即明示省無自治權。可見省政府地位頗不單純，一方面是自治行政的總匯，施行監督之權；一方面又是中央行政的代表，施行指揮之權，更可頒行一省地方單行法令而指揮執行之。例之各國地方行政組織，既不像美國的邦，日本的道、府，更不像蘇聯的各個蘇維埃，英國的各個自治領，尤與各國施行的總督制度更屬不類。然細考之，只與前清省制無大差異，與元之行中書省相類似，所不同者，即僅縣行政改爲自治單位。而縣長未實行民選以前，地方行政系統及其對於中央的關係，與行省制度，幾了無差別。吾人在研究省制的設計方案以前，應先對於省的地位，立一個最高的原則。即確定省政府爲輔助中央推行政令的地方官署；省內國家行政由中央指揮；省長由中央任命，直接對行政院負責。茲先討論省行政組織及其職權的調整，次言省區重畫的實施，爲立論的根據：

## 一 省行政組織的演變

省行政機關組織，自民元以來，曾有數度的演變。除混亂時代組織分歧姑不敘述外，大別可分爲四個階段：1 行政公署組織；2 巡按使公署組織；3 省長公署組織；4 省政府組織。茲分別述之於

後：

(1) 行政公署 光復之初，中央官制雖已頒布施行，然各省行政機關，則各自爲政。自二年一月八日頒布「畫一現行各省地方行政官廳組織令」起，至三年五月二十三日頒布「省官制」止，爲一時期，此期中省行政機關稱爲行政公署，依照「畫一令」規定：省設民政長一人，爲行政公署長官，總理全省政務，由中央任命；民政長有專任者，如江蘇、江西、福建、湖北、山西、四川等省是；有由所在地軍政長官（都督）兼任者，如上述六省以外之各省是。行政公署設總務一處，內務、財政、教育、實業四司。公署的員額，「畫一令」規定由各省民政長擬具相當人數。二年三月，國務院擬定「各省行政公署辦事章程」，對於公署所設員額，大加裁減。非經由國務總理呈請總統核定，全署不得超過六十人。雖有河南兼民政長，以人數不敷分配，電請增加員額爲八十人，然究未得國務院的核准。其後，復因財政艱窘，經國務會議決：各省行政公署，除司長以上人員及僱員不計外，只應設祕書一員，科長十三員，技正一員，科員四十三員，技士二員，總共爲六十員，較之「各省行政公署辦事章程」所規定者，更爲具體。該項決議經財政部通行後，各省雖有反對之舉，然中央的意見終未改變。

(2) 巡按使公署 三年頒布「省官制」。同日下令改民政長爲巡按使，並令各省遵照官制將行政公署改組爲巡按使公署；明令裁撤各省國稅廳籌備處及財政司，另設財政廳辦理。

巡按使爲全省最高行政長官。由大總統特任，並無資格限制，其任期亦無一定，惟依中央的旨意以定去留；是以當時各省巡按使有到職不久即被罷免，亦有在位數年而屹然不動者。巡按使公署設政務廳，置廳長一人，輔佐巡按使掌理全省事務，由巡按使薦請內政部轉呈大總統簡任。政務廳長須週

避本籍。廳內分設總務、內務、教育、實業四科，各科類皆設主管人員一名，總理各該科事務。主管人員的名稱，各省不同，奉天稱爲主任，江蘇稱爲科長，雲南稱爲僉事。科下分職，各省也每不一致，奉天於各科之下卽行分股，每股置主稿一員以總其成。此外仍有一省之內，甲科與乙科不同者：如河南巡按使署「政務廳修正暫行章程」，總務科下分設考績、印電、收發、支應四處，而內務教育、實業、各科不再分職。此外，各省政務廳內亦不無於上述四科之外，另設其他組織者；如河南於四科外增設祕書處；奉天於四科外另設執法、機要二處等是。更有於政務廳以外設有其他組織：如湖南巡按公署之辦公室及奉天巡按使署營務處是。又各省爲執行中央法令，或爲辦理特殊事件，亦有於巡按使署之內設置委員會者。

(3) 省長公署 五年七月六日巡按使改爲省長；六年九月六日頒布教育廳暫行條例及實業廳暫行條例；同時裁撤公署政務廳內的教育、實業二科，省行政機關的組織遂又稍變化。茲將新設機關，略述如下：

A 教育廳：教育廳係教育部的直轄機關，惟於執行職務時，須秉承所在省長官的意旨而受其監督。廳設廳長一人，由大總統簡任，總理全廳事務，廳長的資格並無規定。教育廳長依法係由中央任命，各省軍民長官對於該廳長的人選自無容喙的可能。教育廳所掌的事務，性質較爲清苦，以此，各省軍民長官對於此項人選的干涉，究較財廳爲少，教育廳分設各科，處理各項事務，至於分科之多寡，則視事務的繁簡而定。但不得逾三科。

B 實業廳：實業廳由農商部管轄，惟執行職權時，須秉承所在省行政長官的意旨並受其監督。廳置廳長一人，由農商部呈請大總統簡任。當時情形，各省往往對於廳長人選加以干涉，甚有於缺出之

後，電請農商部轉請簡任者，以此農商部對於各省實業廳長的人選，幾無抉擇的權力。嗣經農商部擬定「實業廳長預保及任用辦法」，依其規定，凡簡放各省實業廳長，除由農商總長就該部合格人員呈請外，各省人員有合於辦法所定資格，經各省行政長官擇尤推薦，咨請農商總長彙案預保存記者，亦得依法呈請任命。自是始有相當的限制。

C 警察廳：警察廳與省行政長官同駐一地的，該省行政長官得咨由內務部薦請任命。七年一月，內政部爲畫一組織起見，遂呈准頒布各省區警務處組織章程。警務處設處長一人，多由所在省行政長官咨由內務部呈請大總統簡任。惟各省警務處長在職務上既係直隸於省行政長官，且該處處長，亦多有由所在省省會警察廳長兼任者，故於六年一月，因財政艱窘，遂由國務會議決議：所有各省警務處長及省會警察廳長均由一人兼任，不另支費。該令由內務部通咨各省後，遂爲通例。

(4) 省政府 國民政府成立，於十四年七月一日頒布省政府組織法，當時革命軍的勢力僅及於廣東，施行的區域亦頗狹小。依照該法規定，省政府由民政、財政、教育、建設、商務、農工及軍事七廳組織而成，各廳置廳長一人，聯合組織省務會議，執行全省政務。省政府組成分子即爲各廳廳長，因之遂沒有不兼廳長的委員。十五年十一月十一日，國府修正省政府組織法，其法規定設常務委員制，是不僅與前法不同，亦爲後此組織法所無者。十六年七月八日，國府又頒布修正省政府組織法，廢止常務委員制，而由委員輪流值日，處理日常事務。十六年十月二十五日，國府再頒布修正省政府組織法，該法特點：則爲指定主席及廢止值日制度，而將日常事務交主席辦理。此後國民政府於十七年四月二十七日，十九年三月三日及二十年三月二十三日，復三次修正省政府組織法，較前更爲詳密，關於委員人數，設廳多少，稍有出入，茲略述之：

A 省政府委員會：十四年國府第一次頒布的組織法，係採行合議制度，其名稱為省政務會議。十五年修正組織法頒布後，省政府委員會的名詞始行確定，而爲此後各次組織法所沿用。省政府委員會由省府主席及全體委員組織之，而其職權則由委員會議行使。省府委員名額，依十九年及二十年組織法，規定爲七人至九人，亦有因某種事實，不得不稍有出入者，如新疆省政府因欲顧及南疆北疆及各回族間妥當的分配，遂經中央政治會議，特許增加該省委員至十三人。廣東本定爲七人至九人，抗戰以後，因戰區日廣，也增至十三人。省政府委員依照歷次組織法規定，係由中央簡任。有不兼廳而專任委員者。至省政府委員是否得兼軍職，十七年以前的組織法均無明文規定，而當時委員之兼任軍職者所在皆有。十九年組織法始規定：現任軍職者不得兼任省政府委員。至省政府委員的任期，並無明文規定。委員的去留，皆決於政治的環境。

B 省政府主席：省政府主席亦爲委員之一。產生的方法，十四年組織法規定由省務會議推選，十六年七月組織法規定由省政府委員會推選。十六年十月以後，歷次省政府組織法，均規定由國民政府就省政府委員中任命。

C 省政府委員會：委員會議可分爲常會及臨時二種，常會係定期的會議，各省政府委員的常會，有每星期舉行一次，有每星期舉行二次，亦有不規定每週會議的次數，而僅規定決定會議的方法。省政府委員會會議，除各委員外，亦有允許其他人員列席者。如省高等法院院長、省黨部主任委員、保安處長等是。

D 祕書處：祕書處的主管長官，依照最近省政府組織法規定，爲祕書長。除稱爲祕書主任的短期內爲薦任外，其餘均爲簡任；有由省政府委員兼任者，亦有不兼省政府委員而專任祕書長者。



E各廳：二十年省政府組織法的規定，分爲民政、財政、教育、建設四廳，必要時得增設實業廳，廳長人選的提出，由行政院院長及主管部部長按照法定資格任命，也有由其他機關長官保舉的。

F保安處：依照省政府組織法規定：省政府於必要時，可於各廳處以外，設置其他專管機關。目前各省類多設有保安處。保安處乃省政府組織法上所無的機關，其初不過爲各省自行設置；及後委員長行營頒布各省保安制度改進大綱及各省保安處組織通則，始暫畫一而成爲通行的制度。保安處處長、副處長，由保安司令呈請軍事委員會任免。

### 三 省行政機關的職權

省行政機關的職權，較重要者有三：一是發布命令制定條規權；二是監督全省官吏權；三是兼轄軍權。茲分述於後：

(1)發布命令制定條規權 查十九年及二十年「修正的省政府組織法」均規定：「省政府於不抵觸中央法令範圍內，對於省行政事項，得發省令，並得制定省單行條例及規程；但關於限制人民自由，增加人民負擔者，非經國民政府核准，不得執行」。二十三年三月，行政院又頒布「畫一各省市政府單行法規實施程序辦法」，不但規定省政府的某些法令，非經中央核准不能施行，而且依照該辦法規定，各省政府於制定限制人民自由或增加人民負擔的單行條例及規程時，應於頒行以前呈送行政院，由行政院依其性質分交各主管部會審查，審查結果認爲合法時，再由行政院通飭原省頒行，並呈報國民政府備案；其應經立法程序者，並應由院先咨立法院審議。凡省單行條例及規程應經上述程

序，而各省擅行公布的，依照該辦法規定不生效力。但實際上各省每多因循苟且，於應行專案呈請核辦的規章，每有僅於工作報告內刊附印送即作了事者。此種惡習，亟應糾正。

(2) 任免全省官吏權 歷次法規關於此項職權之規定亦不相同；依照二年一月八日「畫一現行各省地方行政官廳組織令」，省行政長官對於省屬官吏，有由逕行任免者，亦有須呈請中央任免者。其須呈請中央任免者，為各省公署及各司、各道的科長、秘書、技正以及各縣知事。其由省行政長官直接任免者，為道署的科員、技士等項人員。十七年以後所修正的省政府組織法，對於省屬行政人員的任免均無規定；惟依「公務員任用法」，無論省政府、行政專員公署，或縣政府人員，凡官職在薦任以上者，例須由政府呈請中央任免。至於委任以下各職，則由各級行政長官自行任免。

(3) 兼轄軍權 查「畫一現行各省地方行政官廳組織令」對於此項規定還屬抽象，省官制則規定省行政長官除管轄全省民政各官外，更管轄省內的巡防警備等隊。蓋當時軍隊有二種，一是陸軍，概由各省軍事長官統率；一是巡防警備隊，則由省行政長官統轄。十四年十五年及十六年各次修正的組織法，皆於省政府設有軍事廳；受委員會的指揮監督，並受國民政府軍事部的指揮，掌理省區內關於地方綏靖事宜，監督省區內現在一切人民武裝自衛團體，省區內如臨時發生事變，經省務會議議決須用武力時，由軍事廳陳請於軍委會及軍事部施行。十六年以後的各次法規，雖無軍事廳的設置，惟至十七年十月又頒布省防軍組織暫行條例，各省的得有軍權，又為法規所明定。二十三年七月軍委會行營頒布各省保安制度改進大綱，整理各省保安團隊，依照該大綱規定，省置保安司令一人，由委員長呈請國民政府任命省政府主席兼任，統轄省內保安團隊；現各省多已遵令實行。

#### 四 省行政機構與合署辦公

省行政機構的重大缺點：大別爲二：一是省政機構割裂；一是現行省區不合時宜。前者的解答是合署辦公，後者爲改畫省區以應時代之要求。茲先述省政機構未臻完善之處，然後再討論合署辦公。

省政機構的未臻改善，最明顯的，歸納起來，有下列幾點：

(1) 主席在行政上沒有獨立的能力 所謂省政府，祇是省政府委員會與祕書處，日常事務由祕書處承辦，對於民、財、教、建各廳處，各別分立形成兩個階級，遇有重要事件，必須請示令飭，程序繁多，辦事緩延。此在立法本意，原係恐行政首領專橫，藉此以資牽制，並收集思廣益之效。然行政的不靈活不協調，卻因茲而生。

(2) 省政府委員會的因循散漫 省政府既與各廳處各別分立，於是整個的省政機構，形成支離破碎的局面，精神不能集中，運用不能靈活，省務會議所決議的事項，均係各委員提案，而負責實際推行的各廳廳長，又均係省委兼任，所有各廳長及委員的政見，均可提交委員會決議施行，此種龐雜的提案，自不免互相衝突參差，錯綜分歧，沒有條貫清晰的系統；更以各委員爲實現其政治理想，炫耀自己的能力，矜誇自己的識見，對於提案率多不能顧及環境，盡量付議，而想在俄頃之間，決其可否。主席與各廳同係中央簡派，法律地位相同，主席非實際行政首領，對各廳無統制指揮實權，其他各委員以責任本不在己，事前自不能作整個計畫，對於提案的得失利弊，自不能指摘其弊竇，而爲否決；同時既不明瞭全省實際需要情形，礙於同僚情而關係，更不願作無目的的異議，因此遂形成散漫因循的狀態，事權不能統一，影響行政效率甚大。

(3) 省廳行政效率的遷延：省廳處各自爲政，情形隔閡，以致政令紛歧，下級機關，無所適從。省府與各廳處的辦公地點，距離很遠，非常不便，彼此行文咨復，往返轉折，遷延時日。同時，各廳處各別分立，一切事務及用人行政，各別處理，各做各的，辦法既不一致，而人力物力，浪費尤多。各廳的行政計畫，在橫的方面，無齊一的步驟，在縱的方面，無畫一的進展，各訂各的，不相爲謀，行政效率，自難進展。其結果忙的很忙，閒的很閒，甲廳辦一事，缺乏乙廳的人才；乙廳辦一事，又沒有甲廳的財力。又因彼此缺乏溝通系聯，你這樣辦，他亦這樣辦，其閒重複不經濟的地方，差不多在任何一種政務裏，都可以找得出來。

(4) 省行政體系的不明 就省政府的本身而言，省府與各廳處原屬一體，然而事實上各廳處往往受省府的指揮，逕自決定政策，直接發布政令；各自爲畸形的措施，各廳處與省政府的分庭抗禮，幾乎截然分立，不復成爲一個完整的機構，而對於縣行政，亦因之犯了系統不明和權責不清的弊端。再就對外而言：各廳處本爲省府組織中的一分子，但因積習相沿而形成兩重資格，致中央各部會亦認省府各廳處爲其直屬機關。省的行政系統不明，省政府權責不專，流弊所及，遂使省府不克爲有效的節制，所謂主席代表省府監督所屬執行省政的規定，乃成爲一紙空言了。

(5) 省政府一級的偏重集權 省政府一級原爲監督機關，今竟成爲執行機關。本來在省政範圍內，須待省府執行的當然很多，可是有些事應該由縣府執行，僅由省府去監督，而不一定集中於省府的也不少。我們總覺得省政府組織失之過大，而縣政府組織失之過小；省政府經費極鉅，而縣政府經費極微。頭重腳輕，基礎不固。省的政權既日益膨漲，當然縣的政權就日見消滅，這種重省輕縣的地方行政機構，很值得加以研究。

由上以觀，可見省與各廳，系統既交錯紊亂，政令自亦重複紛歧，此種病象，實由於現行「省政府組織法」只規定省主席的職權，及各廳分掌的事務，而未確定整個省政府的職權，以致省府與各廳處政令互相矛盾。省廳處不明實況，造成上下隔閡、矛盾、重複、滯滯、浪費等種種弱點和弊端；因之必須改會議廳的委員制而為單一式的省長制，撤銷各廳，改為處或司，而以整個省府或省長名義對外，始能糾正上述的缺點。不過採行省長制原是國父於實行憲政時的主張，憲法草案中亦已明白規定（第九十九條），但現在自治尚未完成，憲政尚未開始，事實上自遼難改革；因之有一種過渡的辦法，即是省府合署辦公。省府合署辦公，始於民國二十二年九月間鄂主席張羣氏呈復蔣委員長對於省府改制的意見，目的在矯正以往省府各廳處事權分散龐雜之弊，期收政令統一節減開支與行文敏捷之效。同年中央第四次全體會議時，蔣委員長曾提「修改地方行政機關組織案」一案，主張邊遠省分各廳處合署辦公，以資便利，而節糜費。該案經會議決定，交行政院妥為籌議，旋內政部並擬訂「改革省制具體方案」，其要點如下：1 確定省政府為整個的省行政機關，其各廳只應為省政府的輔助機關，不應為省政府的下級機關；2 政務廳必須設於省政府內，其他各廳亦以在省政府合署辦公為原則。二十三年三月，軍事委員會委員長南昌行營召集各省高級行政人員會議，對於省府合署，亦有詳盡的討論；秘書長楊永泰氏在工作報告總評中，對於現行省府組織的改善，歸納成下列幾個原則：1 徹底的合署辦公，事實上殊有必要，如顧慮無此適當的房屋，可將原有各廳處的衙署，標賣一部分，另建規模宏大的新公署；2 組成整個省府的分府，除委員會本身外，祇應為民、財、教、建四廳及秘書、保安兩處；3 各廳處除於不抵觸省令的範圍內，對於直屬機關，得酌量發布廳處命令外，其餘上對中央院部會，下對專縣長的行文，均應由主席核行，主管廳處長副署；4 省行政機關府廳分

爲兩級的貫例，實無繼續存在的必要，應由各廳處長直接對省府負絕對責任，省府對中央負責，省的各廳處與中央各部會，彼此不直接行文；5 省府秘書處應延用專家，酌量添設參事及設計專員名額，以爲審核各項章則法規計畫及研討各種重要問題之助；6 省府及各廳處如合署辦公，必須將原有人員經費核減一半，即以所節之款，移作增加縣政、區政經費之用。

二十三年七月，南昌行營即制定「省府合署辦公辦法大綱」十四條，通令剿匪省區的豫、鄂、皖、贛、閩五省，先行試辦；二十五年十月，行政院修正南昌行營所訂「省政府合署辦公暫行規程」，復由內政部通咨全國各省尅期實施。全國各省均以此制確定矯正積弊，增加效率，先後遵照實行的有河南、四川、甘肅、青海、寧夏、湖北、安徽、貴州等八省；二十八年年度有福建、西康、陝西、廣東四省；二十九年度又有綏遠、江西、河北等省。惟各省對合署辦公的觀點仍多歧異，有以爲合署辦公祇是把它原有分散不同地點辦公的各廳處，集合同一署內辦公，以便彼此易於接洽和聯絡，至各廳處的地位，仍舊各自獨立。亦有認爲合署辦公不僅在形式上應該在同一地點辦公，尤其實際上應將各廳併合成爲一整個的機構，使各廳成爲省府的各部門。如廣西、湖北、廣東等省的實施，即各有差異。間或實行而未趨合理化，反而手續愈形繁複，辦事愈益緩滯。因此，爲適應戰時需要起見，各省實有徹底合署辦公的必要。所謂徹底合署辦公，即在矯正過去一般省分徒重形式不重實際的毛病。具體言之，可分下列數端：

(1) 提高主席的職權 省政府廳處各別分立，祇知偏重於主管事務，各自爲謀，互相牽制，意志既不統一，步驟自難一致，如各廳處一律歸併，消滅各廳處界限，成爲處理省政的唯一機構，則應使主席成爲有權威的行政首領，對各廳處有實際控制的權力。凡省內重要的政務，應由主席負完全責任，

各重要政務的決定，如省行政計畫的制頒，省預算決算的制定，省重要事業的開創及其停止，省公債的發行等，均須由主席擬定原則，交由各廳處擬具辦法，經主席核定後，再交會議討論，俾收權力集中之效，兼獲集思廣益之利，其有不及提交會議者，主席亦得緊急處置，庶免因會議而輾轉耽擱的毛病。中央對於省地方的行政權限，宜有相當的範圍，使其因地制宜，放胆去做，不致互相牽制及因法令束縛而不能權宜應變。這樣自然可以產生因地制宜適合需要的行政效果，而削足適履的行政措施亦自可以剷除了。

(2) 建築適於合署辦公的省公署 機關內部的統一運用，有如頭腦與手足，當然附屬一身，故不規定各廳處爲省府的內部機構則已，否則必須合署辦公，更必須有適於合署辦公的公署。現在有人認爲不便者，非在合署辦公，而在無署可合。是故工欲善其事，必先利其器，此項建築費勿須吝惜。苟非然者，強行合署辦公，既多不便，省府政令更無從統一運用，固不僅耗時耗費而已。所以首先應該選擇一處寬廣的地址，建築能容這麼大量人員的房屋，把各廳處併合起來成爲整個的省政機構；各部門的辦公處所，要依性質的需要，爲適當的分配，尤其要便於公務上的商量接洽，聯絡緊湊，減少時間浪費，增進效率；主席辦公處所和各廳處辦公處所之間，更要密切聯繫，使能總管各部門，指揮全部省政。這些地方，辦理得完美與否，直接間接都會影響到全體人員辦事精神，因之而影響其工作的效果。

(3) 改進文書的處理程序 省府合署的公文處理手續，以力求簡單迅速內容統一爲原則：全府文書概以省府主席名義對外，各廳處除對本廳處內事務進行及所屬職員指揮監督外，不得擅頒命令。所有一切文書，悉由祕書處送各主管處簽辦，都送到主席辦公室批示，使內部得臻統一，避免矛盾；其餘普通例行公文，不必件件送判，只須列表呈閱，以省手續而增敏捷。至一切通行文件，都以登載公

報，替代行文，不僅減少消耗，而且傳達迅速。全府文書，要統由秘書處統收統發，即繕校、譯電、監印，亦應由秘書處集中處理。各廳處的會計、庶務、公報、統計、檔案、人事等部分均應裁撤，統由秘書處統籌辦理。同時，所有各廳處對省府呈文及省政府對各廳處的命令，都一概省除，而外界對於省政事項，祇須專對省政府行文，廳與廳間，遇有關係事件，祇須內部接洽，便可解決，如是過去往返文書當然減少得多。

(4) 加強輔助的組織 省政府徹底實行合署辦公以後，雖賦有綜攬全省行政之權，但應仿照歐美各國的成例設立輔助組織，以期收集思廣益之效。例如設立設計委員會或行政效率委員會的組織，延攬高級專門人才，類似往代的幕僚，從事調查全省各廳處的職務設施，策畫各種戰時政策，研究該項問題，俾將研究結果，提供當局參考採行，以助主席行使其指導全省行政的職責。不過該項輔助組織，務須注意與政府本身求得聯系，才能盡其輔助的功能。

(5) 財政經濟的配合 省政府合署辦公以後，應注意財政經濟的配合。A 預算的編造權，由行政首領掌握，然後方可按照實情，對各部分的經費作增減的決定，而達到責任確定與事權統一的功能，俾收統籌的效果。B 預算經過法律上的通過以後，於實施時應力求忠誠真實，並須以最少的財力，獲得最大的效果，消除一切浪費及妄用。不過將來省府地位究將如何？若作為中央行省，則地方收入，除縣自治經費外，皆為中央收入，自無所謂省庫，省府預算當由中央規定，作為中央的行政支出。若仍作為地方行政機關，則地方收入中，除去已規定之縣自治經費外，所餘有限，所有省府經費，勢必准由中央統稅及鹽、煙、酒項下，辦理附加捐，或則另設新稅，或者另撥大量補助費以資挹注；苟非如此，恐任何省政府預算均將無法成立。然此項統籌計畫並不困難，惟在中央早將省府的地位以及其



籌畫財政的權限，早爲規定，即可依照實施。

(6)保安機關的調整 保安處既是地方自衛武力的中心，當然關於地方一切保衛工作，都應由它集中主辦，然國民軍訓、兵役、警察，抗戰準備，又是各辦各的，這是非常的不經濟，不合理，而且保安處係在各廳之外的獨立單位，與各廳簡直不甚相關，故有人主張保安處可改爲警衛廳，管理全省警政，與其他廳處同，省府主席亦無庸兼司令之職。但照現在各省實際情形看起來，尙難專恃警察來保護治安，故不能不有保安處的設置，以編練指揮，故改保安處爲警衛廳之說，似嫌過早。更因地方財力關係，保安團隊有限，不得不有賴軍隊的協助，故若干省區復設置綏靖公署，綜理一省綏靖事宜，指揮團隊，於是保安處半屬於省府，半屬於綏署。主席依規定兼任保安司令，保安司令與綏靖主任又各自獨立，是一省治安有兩個機關負責，其不適宜，自不待言。將來規定省制時，不如將保安處裁撤，改併於全省保安司令部，而將主席所兼保安司令部隸屬於軍委會，則可較現有制度爲簡單明瞭。所有國民軍訓，兵役及民政廳所主管的警察事項，統歸保安司令部管理，以一事權，而利統籌。

綜上六項爲合署辦公辦法的見解，要不外爲謀工作上的集中和便利，積極的謀省府內部行政效率之增進，並不是省府本身組織上的一種改革。惟是各省政府自實行合署辦公以來，時至今日，仍未臻完善地步，最明顯的是現在省府機構比以前多，且與中央的部會形成縱的系統，頭緒更爲紛繁，事權與指揮更加龐雜零亂。例如土地、振濟、衛生、社會本爲民政廳的職掌範圍，現在是成立地政局、振濟委員會、衛生處、社會處，而關於縣市行政官吏之任免，縣市所屬之地方自治及警察保衛亦多由省主席指揮監督，於是民政廳的職權遂大爲削減，此其一。年來中央當局以百政待舉，孜孜求治爲念，因之各種新興事業，逐漸發生，新興機關，先後增設，叠床架屋，雜然紛陳。就目前而言，大多數省分有

糧政局、田賦管理處、合作事業管理處、圖書什志審查處、農林局、省營貿易管理處、水利局、交通管理處、物產調整處、糧政儲運局、經濟建設委員會、平價委員會、省府設計委員會、地方行政幹部人員訓練委員會，不勝枚舉。按其性質固有獨立的根據，然而新設機關，往往與原有機關的職權重複，遇有利的事，彼此爭管，遇負責的事，互相推諉，責任不清，虛糜公款，此其二。省政府主席有許多法定的兼職，有的省主席兼戰區司令長官或副司令長官、保安司令、軍管區司令、防空司令、動員委員會主任委員，且有兼省黨部主任委員者。此外中央在地方機關，如戰地黨政分會、戰區經濟委員會，亦有由省主席兼任其中職務者。結果省主席兼職既多，省府本身的職務自必因之而減弱其注意力，且必添一幕僚機關，遇事反覆商量以求合拍，各就其機關的立場各行其是。此其三。此均為今日言論界羣議聚訟之間，亟待於中央予以合理的調整者。

## 五 縮小省區的原則與實施程序

吾國地方制度，由來甚古，現行省區，始於元代。當時蒙人創行省制，用以控馭廣土衆民，其畫分初非便於地方政治的推進，不過圖軍事上勢力的統管，為臨時的設置。至於省境的廣狹，民情風俗的是否相同，山川氣候物產交通的是否適宜，均未嘗顧及。此種歷史區域在封建時代的家天下，固可不必深論，但自鼎革以還，以民治立場衡量過當的省區，則對於民治的設施阻礙殊大。而其因省區地域龐大，縣治數多，人口衆庶，遂有幾個不能否認的流弊。A 轄境太大，不易統治；B 民情風俗揉雜，社會環境不同，致風尚懸殊，輿情難通，施政殊感困難；C 地勢險要，割裂數省，不成爲一個單元的完整軍區。

今日省區縮小固爲國人一般的定論，然縮小的程度及實施方案，各有所本。爲使此沿行六七百年之省區得到妥適完善的改革，實有慎重的縝密具體探討必要。

(1)縮省運動的經過 戊戌政變，康有爲氏於宣統二年提出裁行政議一文，列舉八大理由，按照當年計畫，先擬「廢省存道」，繼則「改道存府」，當時以事體離實行過遠，實際未能發生若何影響。其弟子梁啓超氏鑑於環境，以全部改置爲最終之目的，以一部改置爲施行手段，他的具體辦法：①凡直隸地方，不設督撫；②在民政部設一直隸地方政務局，專監督直隸地方之行政；③直隸地方以今制的縣爲最高行政區域，大縣謂之府，中縣謂之州，小縣謂之縣。其行政長官曰府尹、州尹、縣尹，職權略如日本的府縣知事；④改革伊始，先以直隸省爲直隸地方，候辦理有效，始推及沿海各省，更推及內地各省。他的辦法雖然有步驟，有程序，但終與督撫利害衝突，由此夭折。及民國成立，黨政重要人物，均有改革省行政區畫的主張如宋教仁氏所著「中央行政與地方行政之分畫」一文，亦謂中國今日宜縮小省域，惜乎當時各省都因私乘便，不願更張，且倡聯邦之說，以阻縮省實施。民國二年七月卅一日，熊希齡氏組閣，列廢省改道爲三大施政之一，原文有云：「今日吏治，所以墮落，由機關之形勢格禁者半，由官吏之複雜苟非者半，夫言機關則軍政、民政權限雜糅，實爲萬病之源，故厲行分治，爲第一義。次則行政區域太大，政難下逮，且監督官層級太多，則親民之官，愈無促舉其職，元、明、清之治，所以不及前代，職此之由。今擬略仿漢、宋之治，改定地方行政爲兩級，以道爲第一級，以縣爲第二級……中央則以時設巡使，按察諸道，舉列賢否，不以爲常官也。其有大政，合數道乃克舉者，亦爲置使以管之，如是，則臂指之用顯，而治具略強矣」。此議因遭袁世凱的反對，徒成空言。言論界受袁氏暴行的激刺，力倡「聯邦救國論」及「行省神聖論」，企圖

削弱袁政府的勢力。民國六年，段祺瑞主閣，內務部發表「改畫全國行政區域意見書」，畢竟因段氏失敗，而束之高閣。該書內容對於省區的如何改畫，頗爲周詳，茲舉其要旨如下：（一）十八省及新疆一省，分畫爲四十七省；東三省密邇強隣，其疆域仍舊貫，惟畫出遼、洮等地，成立一特別行政區域；至於熱、察、綏、及川邊、阿爾泰、青海等處，或以國際有關，或以邊防注重，均各仍建爲特別行政區域。按照此計畫，則全體改畫之後，中國最高地方行政單位，共爲五十四個（四十七省，七特別區）。（二）改畫的宗旨端在縮小省的區域；至於縮小後的區域，則仍稱爲「省」，各省冠名概從新定。新定之標準有四：（甲）依其地之大名，如岱南、岱北、山南、山北、河東、河西之類；（乙）轄地適爲古代某州某郡者，如豫章、大梁、長安之類；（丙）依省治所在地名，如保定、津海之類；（丁）依其原有省區部位，如川東、川西、貴東、貴西、閩南、閩北之類。（三）該意見書於四十七新省及七特別行政區域，畫分的標準，除以山川形勢，地理習慣，戶口及財賦爲根據外，尙有下列四大原則：（甲）徵成案：例如魯、蘇、皖、豫之交，犬牙交錯，久爲盜藪，昔人久有改建行省之議，故建淮南省；（乙）固邊圉：例如寧夏設置一省，所以便於實行屯墾；河套二部蒙古洮遼設一特別區，所以固結東蒙各旗之勢力；（丙）因舊區：例如湖北原分江漢、襄陽、荆南三道，卽就原來之道區，改建三省，其他道區之可採用者同；（丁）重交通：例如廣東欽、廉四縣，距廣西南甯爲邇，故以之併入南寧省；此外各省間有轄縣稍多者，卽必交通便捷，乃合一省也。該意見書固有可以批評的瑕疵，但不失爲縮小與改定省區的辦法之一富有參考價值。

民七至民十五的一個階段，南北分裂，國人倡「聯省自治」之說，野心家亦藉此爲割據的護符，於是一縮小省區問題，復歸沉寂。迨國民政府奠都南京，卽有前國會參議員朱淵源等發起改變省區

運動，曾引起一時注意。十九年戰事結束，中央開三屆四中全會，討論善後建設，常有陳立夫、陳銘樞二氏等提出「改定省行政區域原則案」；伍朝樞氏提出「縮小省區」案。陳氏等主張：「省區改定之辦法」，則依舊道區爲標準。舊道區之畫分，大抵皆依據歷史之習慣，山川之形勢，而大小又復適中，採用至便；但其具有特別情形，如經濟發展之便利，貧瘠與豐富區域之調劑等，則由中央另行畫定」。伍氏主張：「每省分爲二三，審察山川形勢、交通便塞、財政贏絀、人口疏密、經濟豐穡、以爲畫分之標準。務使調劑得宜，號令敏捷，截長補短，無成徧枯，庶足以應時事之要求，而策政治之改善」。以上兩案，經大會政治組併合審查，提出第二次大會，決議：「省區重行畫定，並酌量縮小。其如何畫分，及其實施辦法，交由中央政治會議」，組織專門委員會，詳細研究，擬具方案，送中常會以備提交全國代表大會，或國民會議決定之」。大會宣言說：「此一決議，將爲元、明以來行政上最大之改革，而於地方自治之發展，中央指揮之靈活，及國家統一之保障，必有最顯著之影響……舉國應不辭任何犧牲以赴之」；可見這個決議案的重要性以及中央必予實施之決心。可惜二十年九一八事變，遂不得不延緩實施。但省區遼闊之弊，仍爲一亟待解決的問題，於是在省、縣之間應有一適應行政機構之設置的必要。故於二十三年六月以後，在剿匪各省區內，首先有行政督察專員的設置，由督察專員負一定區域內的監督統籌之責，而爲省府派出之補助機關，可以說是縮改省區案的一種變形的發展，略可補救省區遼闊治理不便之弊。

二十八年，國民參政會第四次大會通過之「川康建設方案概要」，關於行政組織部分上說：「四川一省，幅員廣闊，人口衆多隸屬一省政府，實感鞭長莫及，尤宜縮小省區，添設省治，方爲改革行政機構，提高行政效率治本之道。以四川之大，可闢而爲三省。以川西全部，及川北碛江流域之第

十二行政區，嘉陵江流域之十四行政區各縣，畫爲一省，省治成都；以川東全部，及川北之第十五行政區，嘉陵江流域之第十一行政區各縣，畫爲一省，省治重慶；以川南全部各縣，畫爲一省，省治敘府。如此畫分，則三省之人力、富源、經濟，皆足以平均發展，且面積較小，交通便利，治理亦當較易矣。我認爲這是省區改縮方案中最有價值的地方，應該加以贊揚的。

總之，我國現行省區的縮小改畫，實爲決定省制改革的先決問題，應有一個通盤籌畫。原則上固無問題，實施上卻不是一件很容易的事；所以事前必須有詳細週密，切合實際的計畫，及訂定的步驟。過去討論縮改省區者，多偏重於原則的主張，而怎樣實施的具體辦法，則很少有價值的貢獻。當然這是因爲實際的情形太複雜，非有切實的調查，詳盡的研究，是很難提供意見的。

(2) 縮畫省區的原則 如上述吾國省區的面積龐大，往往一省轄縣多至百餘，人口多至數千萬，致省有府鞭長莫及之苦，邊疆縣治復有秉承跋踈之勞。吾人對於現行省區的過大，認爲確有妨礙治理之處。但縮畫省區不宜過大，亦不宜過小；過大與未縮畫無甚差異，過小則虛地狹民少，收入微薄，不足負起地方建設的責任。茲試略抒所見如左：(一) 縮畫原則：縮畫省區的原則，是根據地理區域的畫分，以地形、生物、土壤、水利、種族、語言、宗教、經濟、交通等項爲標準。除上列諸項外，更須注意歷史、文化、財賦、人口、風俗、國防、語言等項。其原則要點：⊙是根據歷史文化：過去州府道制的歷史行政區畫，與目前的行政督察專員管轄區域，均有不可磨滅的痕迹的價值，無形中自成爲一歷史的地方單位，其形成亦以山川形勢，或歷史沿革爲其主要背景，實有繼往開來的偉大使命。雖然道區的面積大小不一，有不滿一萬方公里者，如粵之欽廉道是；有逾五十萬方公里者，如新疆焉耆道是。至所轄縣治，多少不等，有僅轄四縣者，如欽廉道及新疆塔城道均是；有縣轄多至四十四

者，如晉之冀寧道是。而各省所析道區數多寡又極不一致，有僅分三道者，晉、陝、皖、鄂、湘、黔、遼、黑等省均是；有析爲八道或六道者，前者若新疆，後者如粵、桂兩省均是；其情形既如此不  
等，吾人於計畫縮小省區的時候，應以昔日的道區爲基礎，分別加以區域上的併析與界線上的調整。

②保存省界：省的區畫已沿行七百餘年而不悖，往往依據各種自然形勢社會情況及歷史沿革以爲畫分的標準，繼以省區爲範疇，形成各種特殊地理環境與歷史精神。再基於各種特殊環境精神逐漸養成各省人民濃厚的鄉土觀念，與相當凝固的地域團結。例如民廿三年安徽的婺源與福建的光澤畫歸江西後，迄今兩縣人民猶以皖、閩同鄉爲念，此種愛鄉觀念可以發生愛國的力量，宜應予保存。③注重經濟區域：經濟生活異同，關係人民團結與共同政治興趣甚大。例如山東爲青島腹地，韓江區域爲汕頭腹地，新安江流域爲杭州腹地的一部，其範圍縱有大小之別，而各形成一經濟區域則無二致。又如廣東的欽、廉四縣，距廣西南寧爲近，以北海爲出口，可成爲一經濟區域。④依據國防交通：國防關於國家存亡，交通維護國防脈絡，縮畫省區應依據國防政策與國父實業計畫爲依歸。例如海南島爲南海門戶，人口面積與台灣相埒，中法戰役後，台灣另設一省，將來戰事結束，應將海南島建立一省，可杜絕列強覬覦之念。又上海爲長江流域自然出口港，自粵漢路通車，長江上游一部物產改由廣州、香港出口；綏昆滇緬兩路通車，四川、貴州兩省物產一部由滇西出口；是以新省畫分尤應注意國防與交通的影響而定。⑤注意稅收：國防稅收，向以田賦爲大宗，然在工商業發達地方，其他捐稅有取用稅地位而代之的傾向。省區的重畫，自不能以田賦或任何稅捐收入之多寡以爲區分的標準。因爲工商業的發達，常隨交通及經濟的進步爲轉移，爲調劑省與省間的財賦，減輕貧瘠地方人民的負擔起見，省區縮小後，每省至少應有一比較富庶之區作爲建立省區的中心。⑥注重語言：地文與人文，顯分畛域，而

語言之不通，時有扞格不相入之態。蘇人於議會操吳語，卽徐海之人，久於官場，能操官話者，亦瞠目不解。廣東之潮州、嘉應二屬的語言，與閩之漳泉、汀廈頗類化，與袁州惠陽相反。國父曾說：「汕頭與廣州相距僅一百八十英里，而語言之殊異，不啻美國與意大利」。所以語言迥殊，施政每多扞格。將來亦有畫分之必要。（二）畫分轄境省境形成的因素：須便於政治的指揮監督，利於軍事的控制，基於交通、經濟與文化的發達，種族的消長，人民生活的進步，地方財賦的協調。以此，省區畫分的單位，對於幅員、人口、縣治，必一一顧及；其應有之原則：⊖省區與人口：今日我國省區廣大，人口衆多，有一省等於歐洲數國者。例如最大之新疆，面積一、六四一、五五四方公里，可數倍於法國、德國。數十倍於英倫三島；卽以面積最小的浙江，面積一〇一、〇六一方公里，亦大於日本面積一倍有餘。四川未將雅安、西縣畫入西康以前，爲我國內地最大省分，面積約計四十萬方公里；邊省較四川大者，僅有新疆、青海、西康、黑龍江與蒙古。西藏、雲南、可與四川相伯仲，若與歐洲諸國相比，則四川省十二倍於荷蘭，十三倍於比利時，較英國大九萬方公里。再考單一國中的行政區人口，亦未有如我國省區之大者。如法國之省，人口從八九、二七五至四、四四一、六九一；意大利之省，人口從一八、六二三至一、九〇六、九三一；英國之州，人口從一八、三七六至一、七四五、九五九。反視我國之省，人口從最小之寧夏四〇二、六六二，與甘肅之五、七六二、一〇九，至最大之新疆五〇、三二七、九四三，相去甚遠。以吾國交通之不便，省區與人口如此之廣衆，政令不易推行，行政效率更談不到。故省區縮小，大概每一新行政區面積，每省疆域縱橫至少應有五萬方公里至十萬方公里。東南方面人口稠密，人口數可自五百萬至一千五百萬；西北方面人口稀疏，開發落後，轄境可較廣。⊕轄管縣治數：查法國政府管理之省爲九十縣治市；意大利爲七十六；西班牙爲四十九；美國



各邦政府所轄郡數，少者九十，多至一百五十四。以視吾國二十八省，共轄一千九百四十九縣十五市，五十二治局，四特別區，合計二千零二十單位。除青海、寧夏、西康、綏遠、察哈爾及東北四省外，平均每管轄單位達八十五縣。最多者爲四川，轄縣一百三十四；最少者爲吉林，轄縣四十一及設治局一。彼此相差，雖僅三倍有奇，然各省縣區，大小不一。縮畫省區，應就現制，每省縮畫爲二省至四省，全國二十八省可畫分爲六十至八十省，每省所轄縣治數，至少應爲二十，至多不得超過四十。

(3) 縮畫省區的實施程序 縮畫省區的原則與辦法已如上述，其實施步驟可分二：一是分區實行，一是實施新省制。(一)分區實行縮畫省區，應就各省的特殊情況，別其先後緩急及內地邊遠，使其實行無礙。可先就內地川、黔、陝、湘、贛、滇、新、甘等省試辦，而後推及他省。而民十七年以後建置不久之熱、察、綏、寧、青、康等省可暫不縮小，以求繼續平穩之發展。蓋此等省分，在未改建爲省以前，原爲特別區域，全部或大部爲盟旗土司組織，建省以後，縣治或稍有增設，但盟旗土司之勢力如故，如變動過繁，易予邊遠人民不良的印象；同時此種省區大都爲游牧草原，人口稀少，種族複雜，在地方經濟重心未改變以前，亦與事實無補。至遼、吉、黑、冀、魯、蘇、皖等淪陷部分或前方作戰等省，現雖在敵僞控制之下，惟收復之期，當不在遠，俟將來一併整理。(二)實施新省制，大凡政治組織貴於第一能適合經濟原則；第二須指揮統一，職權集中；第三須辦事敏捷，而不滯。省區縮小以後，地方行政制度應有不少的改革：⊖是取銷省政府委員制；查現行省府組織，係採委員制，委員制是十三年本黨取法蘇俄而採用的。委員制行之於省府實是弊多而利少，除了可以網羅比較多幾位人才共同主持省政而外，恐怕再沒有優點。省區縮小後，應該乾脆地把會議式的委員制取銷，而改爲單一式的省長制，把原來省府組織縮小爲省長公署；再把民、財、教、建四廳改爲

處或司，直轄省長，以省長名義對外。如是省長責任明確，行政效率加強，自不會有政出多門的毛病。②是廢除行政專員制度：考行政督察專員制度設立的旨趣，原為補救「省府鞭長莫及，每苦耳目難周；縣長距省超遙，復覺秉承無自」的缺陷，而其效能，即在輔助省府推行政令，監督縣府整飭吏治。我們衡量過去推行的實際情形，在省區未改畫縮小以前，覺得行政專員制度尚能應地方的需要。省區改畫縮小以後，既不致有指揮不靈之苦，自應本 國父制定建國大綱確定省縣二級制，撤銷行政專員，以原有專員公署經費，移作新政經費。③是擴充縣府組織：我們總覺得省政府的組織失之過大，而縣政府的組織失之過小，形成頭重腳輕，像金字塔倒置般的畸形發展，遂使政治不能直接有利於人民。省區縮畫後，省府既改為省長公署，行政專員亦予裁撤，就應該擴充縣府組織，賦與縣長自由用人之權，只要以其施政的成績為一切的衡量；取銷縣經費的包辦制度，代以確立縣預算，使縣長真能根據預算，從事工作。

## 第六篇 行政督察專員制度的改善問題

### 一 引言

清代地方行政制度，全因明制，仍分爲省、道、府、廳、州、縣等級。民國以來，自中央公布「畫一現行各省地方行政官廳組織後」，纔廢除清制的府、廳、州，只設省、道、縣三級。但縣爲地方施政的基本組織，省爲統轄各縣行政的總樞紐，道則居於省、縣之間，僅負監督縣政推行之責，成爲省、縣間的承轉機關。總計全國共九十八道，各省所設的道數，平均在三道至七道之間，全國各道按其轄區的廣狹，事務的繁簡，財賦的多寡，以及形勢的重輕，參照宋、清分等的方法，分各道爲六類。所謂六類：卽一爲繁要缺，首道及地方形勢緊要而又屬繁難的；二爲邊要缺，凡邊陲地方而形勢最關緊要的；三爲繁缺，凡轄縣較多，財賦盈，或轄縣雖寡，政務素稱繁劇的；四爲邊缺，凡地屬極邊，有關形勢的；五爲要缺，凡地當衝要或境內轄有重要商埠的；六爲簡缺，凡轄縣較少，或政務清簡，或地方貧瘠的。

及國民政府成立，中央政治會議於十九年三月，議決廢除道制，徹底推行省、縣二級制，所有道尹公署或特種行政機關一律裁撤。二十年六月一日，「訓政時期約法」公布，省、縣兩級制的地方行政制度，更加確定。這不僅是根據建國大綱第十八條：「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以

收聯絡之效」的原則。同時，亦就是站在純政治原理的立場上說，廢除贅疣機關承轉組織的道制，是無可非議的。

然而，我國土地遼闊，每省轄管單位，最多至一百三十六縣市局，少亦在六十以上；況各地方交通設備，尙多幼稚，電信電話，亦未十分發達，省政府無法明瞭全省普通狀況，欲其所發布省令，悉適合於省內各處不同的情形，勢不可能。如此，又焉能監督盡利，指揮裕如；唯一的辦法，只有縮小省區，救濟現有的缺陷。惟是縮小省區，糾紛難免，宜辦理於平時，不宜舉辦於剿匪時期與非常時期。因之行政督察專員制度，應運而生，爲無可諱言的事實。

## 二 行政督察專員制的濫觴

民國二十年 蔣委員長督率贛、鄂、皖軍事時，深感當時省縣間監督指揮關係未臻圓洽，不但不能適應軍事的要求，即於新政推行上，亦難期有效；因此於江西行營設黨政委員會，並將江西全省畫分爲若干區，每區設一委員會，每一分會，管轄區內若干縣，即以分會委員長兼任駐在地縣長，集中黨政軍事權於一處，使負監督各縣及整頓本縣的責任。試辦結果，頗見成效，乃迭與長江各省當局協議，結果即將此辦法改良推廣，成爲一種普遍的制度。茲將專員制的沿變述之如下：

(一) 行政督察制的初期特有組織 二十一年四月 蔣委員長根據連年軍事的經驗，制定「改進縣政大綱」，召集江蘇、浙江、安徽三省主席到京討論，其中最重要的一點，即主張將全省畫分若干區，於舊知府直隸州所在縣，設首席縣長，權位較高，類似舊知府及直隸州的組織。會商結果，決定先在蘇、浙、皖三省試辦。於是安徽省根據決議，首先辦理，于二十一年五月設首席縣長制；江蘇繼

安徽之後亦設置行政監督；浙江亦同月設縣政督察專員。除了蘇、浙、皖三省根據南京會談結果，試行分區督察制度以外，同時江西亦同樣的試行分區督導制度，設行政區長官制。以組織上言：皖首席縣長仍原來縣府組織之舊，並無另行的組織；蘇則另設儼然一級的縣政監督；浙則雖設專員辦事處，但較為簡單，並非固定機關。以性質言：皖係以縣長而加首席之銜；蘇則以行政監察而兼領首縣；浙的行政督察專員，則不兼縣長；贛的行政區長官，亦兼駐在地的縣長。以政權言：蘇行政監察權太大，不啻一個民政分廳；皖首席縣長注重清鄉之政，得考核行政，指揮團防；浙則權責頗小，目的僅在督察，所以調遣團防須經特委，獎勵事項僅能呈核。以施行期間言：安徽僅定六個月；江蘇雖定為六個月的試辦期，但施行期間並無限制；浙江則無限期的規定。

到了二十六年六月下旬，內政部因為各省紛紛自擬辦法，對於本問題乃開始研究，通盤考慮；除了對於各省所擬送的辦法，根據法律立場，分別准駁，及呈請核示以外，同時並著手起草適合當時環境要求的一般辦法，遂有「行政督察專員暫行條例草案」的擬訂。該草案內容要點：（1）各省因臨時發生的特種事件，在離省會過遠地方，於必要時，得畫定特種區域，臨時設置行政督察專員，輔助省政府及各廳處，督察該區域內各縣市地方行政；（2）行政督察專員，係為臨時應付某項特種事件而設，該事件辦竣之日，立即撤廢；（3）行政督察專員，不必全省普遍設置，距省會較近地方，雖有特種事件發生，亦不得設置；（4）各省因有特種事件發生，須臨時設置行政督察專員時，應由省府敘明理由，指定區域，繪具圖說，咨請內政部轉呈核定，始能設置；（5）行政督察專員，以由省府委員兼任為原則，得於督察區域內，設置臨時辦事處，但不限定在某一處設置；辦事處得設秘書一至二人，事務員二人，書記三人，助理事務；（6）行政督察專員，對於督察區域內各縣市地方行政，有隨時考察

及督促指導之權，認為有必須改革或創辦的事，或行政人員有獎懲必要時，得隨時呈報省政府核定或核辦；(7)行政督察專員，得召集督察區域內各縣市長局長，舉行行政會議；並應定期輪流巡視各該區域內各縣市；(8)各省原有一切關於變更地方政制的組織，應一律依照本條例改定之。

上項草案與蘇、浙、贛各省單行辦法，呈經行政院函送中央政治會議，併案提出第三一六次會議，議決「由省政府於縣長中擇定人選，派為某某縣行政督察專員。關於行政督察專員辦法，交行政院核辦」，函由行政院轉飭內政部，依該項決定，將原擬條例草案，加以修正，計共十七條。其修正要點如下：(1)行政督察專員，由省政府就本督察區域內各縣長中，指定一人兼任；(2)行政督察專員，仍支縣長原俸，必要時得支簡任初級俸；(3)行政督察專員得於原任縣政府內，附設辦事處，置秘書一人，事務員、書記各二人，其辦公費由省庫開支；(4)行政督察專員，基於維持治安的需要，對於該區域內各縣市的警察、保衛團得節制調遣；(5)本條例公布後，除變更地方政制的組織，應一律改正或取銷外，各省原有的派遣視察員分區視察的辦法，得仍舊適用。此項修正案，經行政院提出第五十四次會議修正通過，於二十一年八月六日公布施行。至是行政督察專員制度，可算初步的樹立起來。依照上述暫行條例所規定的辦法看起來，行政督察專員在法理上是臨時的兼辦的，而且只有辦事處所，沒有辦事機關，所以不成其為行政上的階級，因之對於省、縣兩級制並不發生絲毫的影響。只是在事實上說，以縣長而兼專員，效果都是很小的，不能達到設置行政督察專員所預期的目的。

(二)軍事區域的行政督察制 行政督察專員暫行條例公布以後，蘇、浙、皖、贛各省，即根據該法改正施行，惟軍事區域各省則以其對於軍事省區的特質，未能完全顧到。因此於二十一年九月，豫、鄂、皖三省總部，另行起草「軍事區內各省行政督察專員公署組織條例」，規定左列的原則：

一、全省分區，普徧施行，不能因平靖與否，近省遠省，而有所區別，以期共謀改進。

二、對於行政督察專員，必須隆重其體制，予以簡任待遇，授以監督區內縣長之大權，不能就任縣長提升，應精選幹員專任其責。

三、專員必須兼任駐在地之縣長，以期以身作則，推行要政，避免專事批評，不明地方實際甘苦之弊。

四、專員應負統籌兼顧之責，俾避各縣畛域之見，渙散之弊。同時專員兼保安司令，全區軍、民兩政統歸主持，事權統一，實力亦厚，庶可順利清匪安民。

五、確定專員管區，為單純行政區域，而非為地方自治團體，為省之民政分廳，祇保橫面之擴張，而非縱體之層級，省、縣二級制根本不變。

六、專員由總司令委派，兼領駐地之縣長，則由省政府加委，統系兩清，指揮咸便。

七、專員制度，可為有才能成績之縣長，開一升遷之途徑，可鼓勵縣長之努力，造成改進庶政之新機。

三省總部根據上列七項原則，擬訂條例，計共二十三條，通令軍事區內豫、鄂、皖三省遵照辦理。並於十月間呈經國民政府函送中央政治會議，提出第三百二十五次會議，決議准予備案，函由國民政府發交行政院備案。查「軍事區內各省行政督察專員公署組織條例」，與「行政督察專員暫行條例」相較，出入甚大，最重要的：1 是暫行條例的專員是在指定地區設置；軍事區條例，卻是全省普通設置；2 暫行條例規定，專員由省府指定本區內縣長兼任；軍事區條例，卻規定由行營派遣，兼領駐在地縣長；3 暫行條例，僅有專員辦事處之設；軍事區條例，則有專員公署的具體組織；4 暫行條例，

僅規定專員因維持治安需要，有節制調遣警察、保衛團之權；軍事區域條例，則規定兼任保安司令，管轄指揮該區內各種武力；5 暫行條例，規定專員對各廳用呈；軍事區域條例則規定對各廳處用咨呈，兩者的地位各有不同。如是看來，軍事區內的專員制度，有普遍的性質，有固定的組織，有廣大的權力，有僅次於廳處長的地位，這在行政督察制度本身上言，可說有很大的進步；但是從地方行政機構方面看起來，卻不能不認在兩級制省縣中間，增加一層行政組織了。

(三) 行政督察制的制定 二十一年冬第二次全國內政會議，關於改進督察專員的提案，有蔣委員長及雲南民政廳長朱旭，浙江自治籌備委員許蟠雲三個提案。委員長的提案與軍事區域辦法大致相同；朱案主張將專員改為全國普遍設置，不由縣長兼任；許案主張將專員改為「督政」，由政府簡任，不由縣長兼任，擴大辦公處組織，並寬假其事權，及准其調動區內駐軍。結果決議：「各省在軍事區內，或有特殊情形的地方，得設置行政督察專員，於必要時並得兼任縣長」。內政部根據議決案，呈請修正條例，但經行政院第八十四次會議決議緩議，未能實現。及二十四年七月浙江省政府將全省重新畫為九個行政督察專員區，參照「軍事區內各省行政督察專員各署組織條例」，另擬「浙江省行政督察專員公署暫行組織規程」十六條，經由內政、軍政二部及軍事委員會代表審查，僉以基於各地方實施情況，行政督察制有重新通盤檢討之必要；於是將浙江省政府所送條例酌加修正，並擬具審查意見具報行政院。二十五年十月二十四日行政院修正公布「行政院督察專員公署組織暫行條例」及「區保安司令部組織暫行條例」，大體即係將「暫行條例」「軍事區條例」及「浙江省條例」參酌折衷而成，其最大改進的特點：行政督察專員的設置，由臨時辦法，進而為固定的制度；由臨時的特殊的區域的進而為永久的，普通的，一般的，由辦事處進而為正式公署。並規定專員兼所在縣縣長，及區



保安司令，但亦准許例外。其職權除監督指導轄區內縣市行政外，並負統籌之責任。行政專員原由省府及總部派遣，自是即由國民政府簡派，關防亦由國民政府頒發，形成一種正式官制。經費則由省府支出，以示專員僅爲省府之輔導機關，並非自成一級。由此可見這個條例是沿用「軍事區條例」的原素，可以說是「軍事區條例」的普偏化。

### 三 行政督察專員公署的組織

行政督察專員的濫觴，略如上述。茲再將行政專員公署的組織分述於後：

(一) 行政督察專員 行政督察專員公署，設行政督察專員一人，依照行政院第二次條例規定，專員承省政府之命，推行法令，並監督指導暨統籌轄區內各縣市行政。關於行政督察專員的任命方法以及待遇，則規定「專員由行政院或內政部提出呈請國民政府簡派」；在剿匪或其他特種事件尙未辦理完竣的省分，其提出專員人選，得徵求軍事委員會的意見。

行政督察專員，雖由行政院或內政部提出人選呈請國民政府任命；然行政院或內政部的提出權，亦非毫無限制；依照條例規定，行政院或內政部提出的人選，應以審查合格的人員爲限。依照二十五年十月十五日行政院頒布的「行政院審查行政督察專員人選暫行辦法」規定，凡年在三十歲以上有下列資格之一者，始能充任專員：(1)曾任政務官一年以上者；(2)現任簡任官一年以上者；(3)對黨國有特殊助勞，或致力國民革命十年以上，而有行政經驗者；(4)曾任縣長三年以上，或最高級薦任官四年以上，辦事著有成績者；(5)曾任教育部立案之大學教授二年以上，副教授或講師三年以上，於地方行政素有研究者。此外凡有左列各款事實之一者，不得任爲行政督察專員：(1)褫奪公權，尙

未復權者；(2)受懲戒處分，在停止任用期間者；(3)曾因贓私處罰有案者；(4)虧空公款；尚未清償者；(5)吸用鴉片或烈性毒品者；(6)體質孱弱或年力衰頹，不勝繁劇者。軍事委員會內政部及各省政府，得就具有上述規定資格人員，開具詳細履歷，附加考語，送請行政院檢定。具有積極資格的人，亦得自請行政院審查。凡經審查合格，准以行政專員存記候用。

審查工作，由行政督察專員資格審查委員會担任，該審查委員會附設行政院內，主任委員一人，由內政部長充任，其餘委員由行政院長就行政院及內政部高級職員中遴派。至審查方法，除經歷、年資等項應就證明文件審查外，關於特殊著作，得聘專門人員審查，於必要時，並得通知被審查人員到會面加考詢。在原則上考詢由全體委員行之，得個別或合併舉行。考詢方法用口試，就學歷、經驗、主辦事務、行政問題、言語、動靜、儀容、態度各方面考察。

(二)專員公署組織 行政院第二次條例，關於專員公署的組織規定：專員公署設秘書一人，由專員遴選合格人員，呈請省政府咨由內政部轉請薦任。科長二人至四人，視察一人，由專員遴選合格人員，呈請省政府委任，准以薦任待遇。技士一人或二人，科員二人至四人，事務員三人至六人，均由專員委任，呈報省政府備案。此外，因事實的必要，專員公署仍得酌用雇員。又依據該條例規定，行政督察專員，除因特殊情形者外，應兼任駐在地的縣長，專員公署並應與駐在縣縣政府合署辦公；因之專員公署的職員，於專員兼任駐在縣縣長時，亦應兼理縣政府事務，不另支薪。

二十五年十月二十日內政部頒布「行政督察專員辦事通則」，對於專員公署的内部組織，規定較詳。依照該通則規定，專員公署設秘書室，由秘書主持，秉承專員掌理文書、會計、庶務及不屬於各科的事項。至於公署的分科，則因專員是否兼任縣長而多寡不同。兼任縣長的專員公署分設三科或

四科，其分設四科者，以第一科掌理民政事項；第二科掌理財政事項；第三科掌理教育事項；第四科掌理建設事項。其僅分三科者，各科的職掌，由專員就民政、財政、教育、建設各事項酌量分配。不兼縣長的專員公署，該通則規定，僅設二科；秘書室及各科均得分股辦事。

(三)區保安司令部 行政督察專員同時兼任該區保安司令。區保安司令部即專員藉以行使其保安司令職權的機關，對於轄區內各縣市的保安團隊、水陸公安警察，及一切武裝自衛的民衆組織，有指揮監督之權。區保安司令部的組織，設保安司令一人，區保安司令由行政專員兼任時，司令部與專員公署合署辦公；另設副司令一人，參謀一人或二人，均由省政府就合格軍官提請內政、軍政兩部轉送軍事委員會審查後，函由行政院呈請任命。副官二人，軍法佐理員一人，辦事員二人至四人，書記二人，由區保安司令就合格人員委任，呈報省政府備案。

#### 四 行政督察專員的職權

行政督察專員的職權，概與省政府以及國民政府未成立以前的道尹公署相仿，而多屬監督性質，其監督性質的職分有七：

(一)單行規程頒布權 行政院第二次條例規定：行政督察專員公署，為籌畫轄區內各縣市地方行政起見，於不抵觸中央及省的法令範圍內，得訂立單行規程時，應呈報省政府轉報行政院及主管部會署備案，關於限制人民自由，增加人民負擔，及變更組織或預算的規程，非經依法核准不得執行。

(二)對所屬縣長非法或不當處分之停止或撤銷權 行政督察專員對於區內縣長的命令或處分，認為違法或失當時，得命令停止或撤銷之，並應呈報總司令部及省政府，知照主管廳處查核。又行政

院第二次條例亦同樣規定：行政督察專員，對於轄區內各縣市長的命令或處分，認為違法或失當，不  
及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正之，但仍須補報省政府查核。

(三) 對轄區內人員之考核及獎懲權 關於此項職權，行政院第二次條例規定：行政專員對於轄  
區內各縣市長及所屬工作人員成績，應每年舉行考核一次，擬定獎懲意見，呈報省政府；如所屬各縣  
市長有違法失職行為，應隨時密呈省政府核辦。至成績考核的方法，依照二十五年十月二十日內政部  
公布的行政督察專員辦事通則規定，專員考核轄區內各縣市長成績，應按照各該縣市本年度行政計畫  
或施政方案，及其進程序與預算情形，並參酌各該縣市地方環境，與事務性質的繁簡難易行之；並  
將考核情形附具意見，密呈該管省政府核辦。

(四) 行政會議召集權 行政督察專員為統籌區內行政，有召集行政會議之權。行政院第二次條  
例即於第三條中明定專員有此項職權，而於該條說明中說：「專員兼轄數縣，應以統籌各縣市行政為  
其最重的職責，故規定條文，俾知統籌與監督並重」。該項會議的主要事項，是討論區內縣市應行興  
革及確定行政計畫方案等等，自可收到統籌的成效。

(五) 監督區內縣市財政權 專員有審核轄區內各縣市地方預算之權。各縣市應編的預算、決算  
及預算中所列的預備費動支，暨一切財政整理的辦法，各該縣市政府除依法規定逕呈省府核辦外，並  
應分呈該管專員查核；專員如認為有應分別准駁或修正時，應即陳明意見，呈請省政府參酌。

(六) 軍事權 行政督察專員因維持治安的需要，對於本督察區內各縣市的警察、保衛團隊、水  
陸公安警察，及一切武裝自衛的民衆組織均有指揮之權。實行清鄉時，現駐在區的軍隊，應受行政督  
察專員的指導，或由高級將領就近指撥兵力的一部，逕由專員指揮。

(七)出巡 依行政院第二次條例，關於輪流巡視本督察區域內各縣市政府工作狀況，行政督察專員應於每半年巡視一週，出巡的結果，應分別呈報上級機關查核。此外，區保安司令對於轄區內團隊及地方治安情形，應隨時派員指導視察；每三個月內，司令或副司令至少應巡視一週，實施校閱指示及考核。

## 五 各省行政督察專員制實施概況

二十五年三月公布「行政督察專員公署組織暫行條例」以後，一切特殊性的專員制均被取消，於是樹立起行政督察專員制度。在制度還未確定以前，施行的省分計已有蘇、皖、浙、贛、鄂、豫、冀、閩、魯、川、湘、黔、陝、甘等十四省；統一制度以後，增加的省分，祇有廣東、西康、綏遠、廣西四省。由此可以說現行行政督察專員制度，是根據各省既有的事實，予以法律的承認，決不是只憑法律或理想來創造的制度。茲將各省實施概況略述於下：

### (一) 江蘇省

江蘇於二十一年五月自訂行政監督制，將全省畫為十三行政區。及「軍事區內行政督察專員公署組織條例」施行後，江蘇也照該項條例制訂組織條例，於二十二年實施。二十三年一月，復將全省改畫為九區，以專員駐在縣為區名。二十三年七月省政府以區保安司令編制，僅附於專員公署規程內，殊欠確當；乃將原規程改訂為「修正江蘇省行政督察專員公署兼保安司令部組織規程」十八條。二十四年五月於江南增設江寧行政區。二十五年三月「行政專員公署組織暫行條例」公布，各行政區乃依照原區保安司令部番號改以數字名稱。二十六年三月將第五區的江浦、六合兩縣畫歸第十區，此後再將寶山、嘉定畫歸第二區，其區畫如下表：

江蘇省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	溧陽	六	溧陽、丹陽、金壇、鎮江、宜興、揚中		未成立
第二區	無錫	十	無錫、武進、江陰、常熟、太倉、崑山、吳縣、吳江、寶山、嘉定、松江、金山、奉賢、南匯、川沙、上海、青浦、		
第三區	南通	六	南通、崇明、啓東、海門、如皋、靖江、		未成立
第四區	江都	五	江都、泰縣、泰興、儀徵、高郵、		
第五區	鹽城	四	鹽城、阜寧、興化、東臺、		
第六區	淮陰	六	淮陰、淮安、泗陽、宿遷、寶應、漣水、		
第七區	東海	四	東海、灌雲、沐陽、贛榆、		
第八區	銅山	七	銅山、豐縣、碭山、蕭縣、邳縣、睢寧、沛縣、		
第九區	江寧	六	江寧、句容、溧水、高淳、江浦、六合、		

(二) 安徽省

安徽於二十一年五月，試行首席縣長制，將全省畫為十區。同年十一月改依「軍事區條例」辦理，專員一律兼任縣長。二十五年改照「行政督察專員公署組織條例」辦理。二十七年七月因戰局轉變，省政府為適應當時環境，乃將行政區域重新調整，其分畫如下表：

行政督察專員制度的改善問題

安徽省行政督察區表

區別	專駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	太湖	七	太湖、潛山、岳西、桐城、舒城、望江、宿松、		
第二區	立煌	八	立煌、六安、合肥、巢縣、霍山、舒城、廬江、無爲、		
第三區	滁縣	八	滁縣、全椒、含山、和縣、嘉山、盱眙、天長、來安、		
第四區	泗縣	七	泗縣、宿縣、五河、靈璧、鳳陽、定遠、懷遠、		
第五區	阜陽	十	阜陽、霍邱、穎上、臨泉、太和、亳縣、渦陽、壽縣、鳳台、蒙城、		
第六區	貴池	七	貴池、青陽、銅陵、太平、石埭、東流、至德、		
第七區	宣城	九	宣城、涇縣、南陵、繁昌、蕪湖、當塗、郎溪、廣德、當塗、		
第八區	休寧	六	休寧、祁門、黟縣、歙縣、績溪、旌德、		

(三) 浙江省

浙江於二十一年五月制訂行政督察制，二十一年九月實施分區督察，先設置六個特區，推行督察制。二十四年六月，參照「軍事區條例」擬訂「浙江省行政督察專員暫行組織規程」，呈經行政院修正為「浙江省行政督察專員公署兼保安司令部組織規程」，但因此卻引起二十五年三月中央行政院修制的改革。抗戰發生後，浙江省政府以專員負地方之責，責任甚重，非提高其權力，不足應付；乃擬訂「浙江省非常時期增加專員縣長權力暫行辦法三項」；其要旨如：A 專員對於有關國防及維持後方秩序等事項，應全力迅速處理。對於中央及省令推行，專員得變通其實施程序與方法；通常及不急事務，

得聲請緩辦；B專員為辦理國防及維持後方秩序等事，所需經費，因時機緊迫，除應依「非常時期收支款項暫行辦法」辦理外，得先向地方借墊；C專員為處理緊急事務，及應付國防有關的準備工作，及維持秩序事項，得酌量拘辦或強制違抗阻撓的鄉鎮保甲長或人民。以案呈經行政院交部核議照准。此外行政區畫，因杭、嘉、湖淪為游擊區，其分畫稍有出入，茲附表於下：

浙江省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	於潛	九	長興、安吉、餘杭、孝豐、臨安、於潛、昌化、新登、分水、		
第二區	德清	八	嘉興、杭縣、嘉善、桐鄉、崇德、吳興、德清、武康、		
第三區	紹興	十一	紹興、蕭山、諸暨、餘姚、嵊縣、上虞、新昌、富陽、海寧、海鹽、平湖、		
第四區	金華	十	蘭谿、東陽、金華、浦江、義烏、永康、湯溪、武義、桐廬、遂德、		
第五區	衢縣	八	衢縣、江山、淳安、開化、常山、龍游、壽昌、遂安、		
第六區	鄞縣	八	鄞縣、慈谿、定海、鎮海、奉化、象山、南田、寧海、		
第七區	臨海	五	臨海、黃巖、天台、仙居、溫嶺、		
第八區	永嘉	六	永嘉、平陽、瑞安、樂清、泰順、玉環、		
第九區	麗水	十	麗水、龍泉、遂昌、青田、縉雲、景寧、慶元、松陽、雲和、宣平、		



(四) 江西省

江西自二十一年六月起，即施行行政區長官制，畫全省為十三區。二十三年九月改依「軍事區條例」辦理。二十四年五月，始將十三區改併為八區。二十五年「行政督察專員公署組織暫行條例」公布後，該省即遵照辦理。其分畫如下表：

江西省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	武寧	九	武寧、南昌、新建、逢賢、安義、修水、銅鼓、奉新、靖安、萍鄉、宜春、分宜、萬載、新喻、上高、宜豐、高安、新淦、清江、豐城		
第二區	萍鄉	十一	豐城、萍鄉、宜春、分宜、萬載、新喻、上高、宜豐、高安、新淦、清江		
第三區	吉安	十一	吉安、吉水、永豐、峽江、泰和、萬安、遂川、安福、永新、寧岡、蓮花		
第四區	贛縣	十一	贛縣、大庾、崇義、上猶、南康、倍豐、龍南、虔南、定南、尋鄔、安遠		
第五區	浮梁	八	浮梁、鄱陽、湖口、彭澤、都昌、樂平、婺源、德興、上饒、玉山、廣豐、鉛山、弋陽、橫峯、餘江、萬年、貴溪、餘干、南城、南豐、金谿、臨川、宜黃、崇仁、樂安、黎川、光澤、東鄉、資谿		
第六區	上饒	十	上饒、玉山、廣豐、鉛山、弋陽、橫峯、餘江、萬年、貴溪、餘干、南城、南豐、金谿、臨川、宜黃、崇仁、樂安、黎川、光澤、東鄉、資谿		
第七區	南城	十一	資谿、南城、南豐、金谿、臨川、宜黃、崇仁、樂安、黎川、光澤、東鄉		
第八區	寧都	七	寧都、廣昌、石城、瑞金、會昌、雲都、興國		
第九區		五	永修、九江、瑞昌、星子、德安		潯陽區專員駐在無定地

(四) 湖北省

湖北於二十一年十月首先依照「剿匪區條例」分區設置行政督察專員，將全省畫為十一區。二十五年匪患教平，交通進步，將原有十一區改畫為八區。原一、二兩區，併為第一區；三、四兩區，併為第二區。二十五年「行政督察專員公署組織暫行條例」公布，該省遵照改正，直至於今。茲將分區轄縣表列於下：

湖北省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	蒲圻	十一	鄂城、蒲圻、通山、武昌、大冶、漢陽、嘉魚、咸寧、通城、崇陽、陽新、		
第二區	黃岡	十一	蕪春、浠水、黃梅、廣濟、羅田、英山、黃岡、麻城、黃縣、禮山、		
第三區	隨縣	十	隨縣、安陸、孝感、應山、雲夢、應城、漢川、京山、鐘祥、天門、		
第四區	江陵	九	江陵、監利、石首、公安、枝江、松滋、荊門、沔陽、潛江、		
第五區	襄陽	七	襄陽、棗陽、宜城、穀城、光化、南漳、保康、		
第六區	宜昌	八	宜昌、遠安、當陽、宜都、興山、秭歸、長陽、五峯、		
第七區	恩施	八	恩施、宜恩、建始、巴東、鶴峯、利川、咸豐、來鳳、		
第八區	鄖縣	六	鄖縣、均縣、鄖西、房縣、竹山、竹谿、		

(五) 河南省

河南於二十二年二月遵照「軍區條例」辦理，畫全省為十一區。二十五年「行政督察專員公署組織暫行條例」公布，即照改依辦理。並於二十六年四月釐訂等級編制及新預算。抗戰發生後，為便利抗戰計，將一區的開封、通許，及三區的陳留、蘭封、民權、睢縣、杞縣、考城等八縣，合併另畫為十二區。同年十一月復將原三區的滑縣、濬縣、內黃、湯陰，及三區的汲縣，四區的封邱、原武、陽武、延津八縣另畫為第十三區。其區畫情形如下：

河南省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	所轄縣治	備考
第一區	鄭縣	十一	鄭縣、中牟、尉氏、密縣、新鄉、禹縣、滎川、長葛、廣武、汜水、滎陽、	
第二區	商邱	七	商邱、柘城、永城、鹿邑、夏邑、虞城、寧、	
第三區	安陽	七	安陽、湯陰、林縣、臨漳、武安、滹縣、淇縣、	
第四區	新鄉	十	新鄉、沁陽、博愛、修武、武陟、溫縣、濟源、獲嘉、孟縣、緱縣、	
第五區	許昌	九	許昌、臨潁、襄城、鄆陵、鄆城、臨汝、魯山、寶豐、郟縣、	
第六區	南陽	十三	南陽、方城、新野、唐河、泌陽、內鄉、浙川、鄧縣、鎮平、桐柏、南召、舞陽、葉縣、	
第七區	淮陽	八	淮陽、沈邱、商水、西華、鹿邑、太康、扶溝、項城、	

第八區 汝 南 七 汝南、上蔡、西平、遂平、確山、正陽、新蔡、  
 第九區 潢 川 八 潢川、光山、面始、商城、息縣、信陽、羅山、經扶、  
 第十區 洛 陽 九 洛陽、鞏縣、偃師、登封、孟津、伊川、宜陽、濬縣、伊陽、  
 第十一區 陝 縣 七 陝縣、靈寶、閿鄉、盧氏、洛寧、瀘池、新安、

第十二區 八 開封、通許、陳留、蘭封、民權、淮縣、杞縣、考城、

第十三區 八 滑縣、濟縣、內黃、封邱、原武、陽武、延津、汲縣、

游擊區  
 專員駐  
 地在無  
 定同

(六) 河北省

河北省施行行政專員制最早，自二十二年八月河北當長城戰役之後，冀東十九縣，依停戰協定不能駐兵，為適應此種特殊情形，依照督察專員條例，指定為特種區域，擬訂「河北省行政督察專員公署辦事細則」，呈請設立灤榆、薊密二行政區。及二十四年十月，因北平政務整理委員會撤銷，細則內容稍加改正。同年十二月，政府遂明令將該兩行政區撤銷。二十六年五月，河北省政府，認為專員制度有普遍推行的必要，乃將冀東十九縣以外的一百十二縣，依照「行政督察專員公署組織條例」，畫為十七個行政區，其轄縣分畫如下表：

河北省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	灤縣	十三	灤縣、具黎、廣龍、遷安、營潤、遵化、興隆、玉田、寧河、撫平、臨榆、樂亭、邵山設治局、		
第二區	通縣	十四	通縣、大興、宛平、昌平、順義、懷柔、密雲、平谷、薊縣、三河、香河、寶坻、武清、安次、		
第三區	涿縣	十一	涿縣、良鄉、房山、涞源、易縣、定興、容城、新城、固安、永清、涿水、		
第四區	河間	十二	河間、獻縣、肅寧、任邱、雄縣、霸縣、新鎮、文安、靜海、天津、大城、青縣、		
第五區	清苑	十二	清苑、徐水、滿城、完縣、唐縣、望都、定縣、安國、博野、蠡縣、高陽、安新、		
第六區	石家莊	十四	正定、新樂、曲陽、阜平、行唐、靈壽、平山、井陘、獲鹿、欒城、藁城、晉縣、深澤、無極、		
第七區	邢台	十六	邢台、內邱、臨城、贊皇、元氏、高邑、趙縣、寧晉、柏鄉、隆平、堯山、鉅鹿、任縣、平鄉、南和、沙河、		
第八區	南宮	十二	南宮、冀縣、深縣、饒陽、安平、棗強、新河、廣宗、威縣、清河、東強、衡水、		
第九區	東光	十四	東光、南皮、滄縣、鹽山、慶雲、寧津、吳橋、故城、景縣、阜城、交河、武邑、武強、新海設治局、		
第十區	大名	十四	大名、南樂、清豐、濮陽、東明、長垣、磁縣、邯鄲、永年、雞澤、曲周、肥鄉、廣平、成安、		

(七) 山東省

山東於二十四年先設立第一區專署，二十五年二月擬具暫行規程凡十六條，呈經行政院暫准備案，乃遵照將全省畫分為十二區；十月行政院飭令將規程取銷，改依中央條例辦理。茲將該省分畫轄縣列表于後：

三東省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	濟甯	十	濟甯、汶上、東平、嘉祥、魚台、滕縣、鄒縣、滋陽、曲阜、甯陽、荷澤、定陶、曹縣、城武、單縣、金鄉、鉅野、鄆城、鄆城、		
第二區	沂水	八	沂水、臨沂、郯城、嶧縣、費縣、莒縣、日照、蒙陰、		
第三區	臨沂	十	臨沂、德縣、高唐、夏津、恩縣、館陶、邱縣、平原、武城、清平、		
第四區	惠民	六	惠民、商河、樂陵、無棣、陽信、霑化、		
第五區	聊城	十二	聊城、陽穀、茌平、冠縣、朝城、濮縣、堂邑、莘縣、壽張、觀城、博平、花縣、		
第六區	牟平	九	牟平、文登、榮城、拾遺、蓬萊、黃縣、棲霞、福山、海陽、		

(八) 福建省

福建於二十三年七月依照「軍事區條例」，畫全省為十區，成立專員公署。二十四年十一月復因節省經費，將十一區併為七區。抗戰軍興，二十六年十一月該省進一步請將區保安司令裁撤，並在省

行政督察專員制度的改善問題

城設專員辦事處，七區聯合辦公，專員每年至少有三個月駐在省城；如是專員不替變為省政府的督察員。此項辦法，雖經實行，但未經中央核准。二十七年十二月乃呈請恢復專員兼保安司令舊制。其轄縣分畫有如下表：

福建省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	福州	十	長樂、閩侯、連江、羅源、福清、平潭、霞浦、甯德、福安、福鼎、南平、永泰、閩清、古田、屏南、尤溪、沙縣、永安、將樂、順昌、浦城、建甌、建陽、邵武、崇安、松溪、政和、壽寧、		
第二區	建陽	八	同安、莆田、仙遊、惠安、晉江、南安、安溪、金門、永春、德化、		
第三區	永春	十	漳浦、詔安、雲霄、東山、龍溪、南靖、海澄、平和、長泰、		
第四區	龍溪	九	龍岩、漳平、寧洋、大田、永定、上杭、華安、		
第五區	龍岩	七	長汀、連城、甯化、明溪、清流、武平、建甯、泰甯、		
第六區	龍岩	七			
第七區	汀八				

(九) 四川省

四川於二十四年，照「剿匪條例」，將全省畫為十八行政督察區。二十六年以川省情形特殊，呈准將專署人員改用甲乙丙三種混合編制。二十七年因省界調整，奉令將十七、十八兩區改隸西康。茲將川省十六區轄縣列表於下：

四川省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	溫江	十二	溫江、成都、華陽、新都、灌縣、新繁、郫縣、雙流、新津、崇慶、崇寧、彭縣、		
第二區	資中	八	資中、資陽、內江、威遠、榮縣、井研、仁壽、簡陽、		
第三區	永川	十	永川、巴縣、江津、綦江、榮昌、大足、璧山、江北、合川、銅梁、		
第四區	眉山	十	眉山、洪雅、夾江、青神、丹稜、彭山、蒲江、邛名、大邑、名山、		
第五區	樂山	七	樂山、犍爲、屏山、峨嵋、馬邊、峨邊、雷波、		
第六區	宜賓	九	宜賓、南溪、長寧、慶符、江安、興文、珙縣、高縣、筠連、		
第七區	瀘縣	八	瀘縣、隆昌、富順、合江、納谿、古定、古蔺、敘永、		
第八區	西陽	八	西陽、涪陵、鄧都、南川、彭水、黔江、秀山、石柱、		
第九區	萬縣	八	萬縣、奉節、巫山、巫溪、雲陽、開縣、忠縣、城口、		
第十區	大竹	七	大竹、渠縣、廣安、梁山、鄰水、墊江、長壽、		
第十一區	南充	八	南充、岳池、西充、蓬安、營山、儀隴、南部、武勝、		
第十二區	遂寧	十	遂寧、潼南、安岳、樂至、中江、三台、射洪、郫縣、鹽亭、蓬溪、		
第十三區	綿陽	九	綿陽、梓潼、安縣、羅江、綿竹、德陽、什邡、廣漢、金堂、		
第十四區	劍閣	九	劍閣、蒼溪、廣元、昭化、江油、彭明、北川、平武、閬江、		
第十五區	達縣	七	達縣、開江、巴中、宣漢、萬源、通江、南江、		
第十六區	茂縣	五	茂縣、理番、汶川、懋功、松潘、		



(十) 湖南省

湖南於二十四年五月，省政府以治安關係，將湘西慈利等十九縣，畫為五個行政區。二十五年三月「行政督察專員公署組織暫行條例」公布，改依中央條例辦理。二十六年二月復經呈准將全省改畫為九個行政區。抗戰以後，於二十七年二月呈請全省普設專員，仍為九區，但次序加以調整。茲將分畫轄縣列表於下：

湖南省行政督察區表

區別	專員駐所	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	瀏陽	十	瀏陽、平江、臨湘、岳陽、醴陵、湘陰、長沙、湘潭、寧鄉、益陽、		
第二區	常德	十一	常德、華容、南縣、安鄉、沅江、漢壽、醴縣、臨澧、石門、慈利、		
第三區	永順	六	永順、大庸、桑植、龍山、保靖、古丈、		
第四區	乾城	八	乾城、沅陵、永綏、鳳凰、麻縣、澧溪、辰谿、淑浦、		
第五區	衡陽	八	衡陽、常寧、衡山、耒陽、攸縣、茶陵、安仁、靈縣、		
第六區	邵陽	七	邵陽、湘鄉、安化、新化、武岡、新甯、城步、		
第七區	會同	七	黔陽、綏寧、會同、芷江、靖縣、通道、沅縣、		
第八區	郴縣	十	郴縣、桂東、湘城、資興、永興、宜章、桂東、桂西、臨武、藍山、		
第九區	零陵	八	零陵、祁陽、新田、寧遠、江華、道縣、東安、永明、		

(十一) 貴州省

貴州專員制度的實施，始於二十四年六月，依「軍事區條例」畫全省為十一區，擬訂「貴州省督察專員公署辦事通則」十五條，規定駐在縣政府的秘書及局科長均裁撤，由專員公署合併辦理。抗戰發生後，貴州首先呈請專員不兼縣長，原專員駐在縣，一律改為一等縣，並再度將專員區歸併，由八區改為五區。茲將該省轄縣分區列表於後：

貴州省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	鎮遠	二十	鎮遠、施秉、黃平、岑鞏、天柱、台拱、銅仁、省溪、松桃、江口、印行、石阡、思南、沿河、青溪、三穗、劍河、餘慶、錦屏、玉屏、		
第二區	獨山	十四	獨山、榕江、黎平、都均、平舟、荔波、永從、下江、八寨、丹江、三合、都江、大塘、羅甸、		
第三區	興仁	十四	興仁、安順、興義、安龍、盤縣、貞豐、安南、普安、冉亨、郎岱、關嶺、普定、鎮甯、紫雲、		
第四區	畢節	六	畢節、大定、黔西、威甯、水城、織金、		
第五區	桐梓	十二	桐梓、遵義、正安、赤水、仁懷、綏陽、湄潭、婺水、鳳崗、婺川、石坪、江德、		

(十二) 陝西省

陝西於二十四年七月採行分區設置專員辦法，除關中外，漢中陝北畫為六區。二十五年三月，中

央條例公布後，該省即遵照改辦，六月呈請將關中區的舊邠州、乾州及舊西安府屬的醴、耀、同三縣，增畫為第七區。抗戰發生後，七區以外，另將關中三十二縣畫為八九十三個行政區，經行政院核准照辦。茲將區畫情形列表如下：

陝西省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	榆林	八	榆林、神木、府谷、葭縣、靖邊、定邊、米脂、橫山、綏德、延長、延川、安塞、安定、淳澗、膚施、吳堡、洛川、中部、宜君、醴縣、宜川、甘泉、		
第二區	洛川	六	洛川、中部、宜君、醴縣、宜川、甘泉、		
第三區	商縣	七	商縣、雒南、商南、鎮安、山鎮、柞水、寧陝、		
第四區	商縣	七	商縣、雒南、商南、鎮安、山鎮、柞水、寧陝、		
第五區	安康	九	安康、洵陽、白河、平利、鎮坪、嵐皋、紫縣、石泉、漢陰、		
第六區	南鄭	十二	南鄭、城固、洋縣、佛坪、西鄉、鎮巴、褒城、留壩、略陽、寧光、鳳縣、沔縣、		
第七區	邠縣	九	邠縣、乾縣、耀縣、壽泉、同官、長武、永壽、淳邑、淳化、		
第八區	大荔	十二	大荔、潼關、乾邑、平長、卻陽、華陽、華縣、澄城、蒲城、渭南、朝城、白水、		
第九區	鳳翔	十	醴縣、寶雞、汧陽、岐山、麟遊、扶風、郿縣、武功、盩厔、鳳翔、		
第十區	咸陽	十	長安、鄠縣、藍田、臨潼、高陵、富平、三原、涇陽、興華、咸陽、		

(十三) 甘肅省

甘肅於二十四年七月擬訂「甘肅省行政督察專員公署組織規程」，將全省畫為七區，大致與「軍事區條例」相似。二十五年四月將全省七區專員公署，普遍成立。其各區轄縣如下表：

甘肅省行政督察區表

區	別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	臨	洮	十五	臨洮、皋蘭、榆中、洮沙、渭源、景泰、靖遠、定西、會寧、隴西、臨縣、臨潭、岷縣、永登、康樂、 <small>康樂設治局</small>		
第二區	平	諒	九	平諒、華亭、化平、隆德、莊浪、靜寧、崇信、固原、海原、		
第三區	慶	陽	八	慶陽、涇川、靈台、環縣、合水、寧縣、正寧、鎮原、		
第四區	天	水	十五	天水、甘谷、武山、禮縣、西和、秦安、通渭、清水、兩當、徽縣、成縣、武都、康縣、文縣、西固、		
第五區	臨	夏	五	臨夏、永靖、寧定、和縣、夏河、		
第六區	武	威	八	武威、民勤、永昌、山丹、民樂、張澤、臨澤、古浪、		
第七區	酒	泉	七	酒泉、金塔、新、高台、玉門、安西、敦煌、		

(十四) 廣東省

廣東施行專員制較晚。二十五年廣東政局底定，始於九月開始辦理，遵照中央條例呈准將全省畫為九區；同年十月十五日各區行政專員公署正式成立。二十八年四月第一區各縣淪入戰區，移署開

平，指揮不便，乃將東莞、增城、寶安三縣暫畫歸第四區，從化、花縣暫畫歸第二區，三水暫畫歸第三區管轄，其分畫如下表：

廣東省行政督察區表

區別	專員駐地	數目	名稱	所轄縣治	備考
第一區	南海	十五	南海、番禺、東莞、順德、中山、新會、台山、開平、恩平、寶安、赤溪、花縣、從化、增城、三水、		
第二區	曲江	十三	曲江、南雄、樂昌、始興、仁化、翁源、英德、流源、連縣、連山、陽山、佛岡、清遠、		另附轄安化管理局一處
第三區	高要	十二	高要、肇慶、四會、開建、封川、鬱南、新興、羅定、德慶、雲浮、鶴山、高明、		
第四區	惠陽	八	惠陽、博羅、海豐、陸豐、紫金、河源、新豐、龍門、		
第五區	潮安	十	潮安、潮陽、揭陽、澄海、饒平、惠來、普寧、豐順、南澳、汕頭市		另附轄南山管理局一處
第六區	興寧	九	興寧、梅縣、平遠、蕉嶺、龍川、連平、和平、大埔、五華、		
第七區	茂名	八	茂名、電白、化縣、吳川、信宜、廉江、陽江、陽春、		另附轄梅菪管理局一處
第八區	合浦	七	合浦、欽縣、防城、靈山、遂溪、海康、徐聞、		
第九區	瓊山	十六	瓊山、文昌、定安、儋縣、澄邁、臨高、樂會、崖縣、陵水、萬寧、		
			感恩、昌江、樂東、保亭、白沙、瓊東、		

上面略舉各省行政督察專員區表格，可見行政督察區的輪廓。按蕭文哲先生的統計，全國現共一百五十三區，若以乙等專員公署的經費言，則每月共支經費達六十二萬二千七百餘元，每年達七百四十七萬二千四百元左右。數目可謂相當的龐大。

## 六 行政督察專員制的檢討與改善

行政專員就一般看來，在實施方面，各省的行政督察專員的權職地位並不相同，探行這種制度後所得的效果也不一樣。在學理方面，行政督察區究竟為介於省縣中之一級，抑係省府的一部，迄未定論。我以為當此抗戰建國時期，設官分職，貴在適應需要，庶克增進行政效率；若徒務粉飾新制的門面，並不求名副其實的功能，流弊所至，等於駢枝贅疣，匪特虛糜有用的公幣，抑且易惹起無謂的紛爭，反足以妨礙軍事、政治的推進，誠不如毅然裁汰之為愈。行政專員制度實施以來，有幾個最明顯事象，即機構組織複雜，性質不明，兼職太多，殆已無法運用；具此重大因素，遂使良法美制矣卻靈魂，僅存軀殼，殊非創制之本旨。

其次，我國的一應治法，過去有幾個共同缺點：一、欲人多負責任，而吝於授權，甚至還要加以種種防範；二、喜立名目而吝於費用；三、只求形式上的張大，不顧內容的充實；四、不探求實際情形以立法，寧削足適履，或令而不行；行政督察專員正表現了這幾種極度的缺點。我們知行政督察專員依法要兼兩個職務：其一、該督察區的區保安司令，但另置區保安司令部，尚有副司令、參謀、副官、經理員、督練員、辦事員等，均由省保安處以全省保安司令名義逕行派充，雖受其指揮監督，卻不能任免進退。其二、軍事委員會委員長行營軍法官，凡依法應歸軍法審判的案件，如烟毒、盜匪、

漢奸、及軍人犯罪、或非軍人而觸犯軍法，均由其負責行使檢察審判的職權。另由全省保安司令逕派軍法助理員一人襄助其事，除此兩項必兼的職務外，舉凡以區爲單位的組織，例亦均由專員兼任，只要中央或省府多增加一個機關或一種職務，督察專員即多增加一個兼職的名目。所不同者，中央或省府增加機關時，同時增加經費與人員，而在區縣則只增加名義而已。

行政專員公署的組織，依法共分甲乙丙三等，設科長二人，視察一人，技士一人，科員二至四人，以下則爲書記、僱員。若依據專署辦事細則，內部應設祕書室及第一第二兩科。就事實上分配，每科所掌的事務，民、財、教、建的設計指導考核，均甚繁重，用人至夥，若以現有人員分担，已感不夠，而統計、會計、擬稿、收發、管卷、監印諸職，所需科員與事務又多，區區數人，豈能負此紛繁的事務？再以保安司令兼職而言，應負全區治安的責任，復無密探或情報人員的設置，使治安難期周密預防，職權遂因而徒具空言。是以若謂專員係管官之官，職掌「監督指導暨統籌區內各縣市行政」爲最要目的，則有若干偏於事務執行方面的任務，便不應兼荷。若謂專員亦應係親民之官，責在示範，則此簡單的組織，何以能勝繁重的本職及如許兼管的事務？就督察而言，丙等的公署並視察也無之，則除審核各縣書面報告之外，即無督察之方法。就規畫設計而論，只有祕書一人，審核例稿，那有佐治統籌的可能。

此外，專員公署的存在，固然可以增加省政府的活動力，可是各廳處與縣之間，大多數命令均直達各縣，僅分令各專員知照，甚至有一部分公事，根本竟不分行專署的；於是專員的存在，乃不啻贅疣。即或由專署統籌或轉飭辦理的，也只有承轉公文，耗費時間經費，且不可避免的，增加地方行政奉行故事，徒使省縣間公文多一番周折，妨礙行政效率。實則在專署組織條例內，專員職權本有規

定，祇以省府防制過嚴，剝削殆盡，處此重重束縛之下，欲求其發展本能，克稱厥職，益憂莫乎其難矣。因此，一般學者專家對於行政督察專員制的改革主張，可分為三說：一是廢置，二是保存，三是保存廢置的過渡。我對於行政督察專員制的主張，就屬於第三說。茲提出一點意見：

第一，專員與省府權限必須畫分。在省與縣之間增置區的單位，當先確定幾點，行政專員是否僅屬於督察？若曰然，則有若干事務的執行，便不當交其兼攝；若曰否，則當就事畫分清楚，何者以縣為單位，由縣府辦理，何者以區為單位；由專員公署執行；其以縣為單位者，何者須由專員公署轉呈，何者與省廳直接，應當規定明白。其以區為單位者，何者應出之省款，何者由各縣，何者專員公署逕行命令，何者須先呈省核准，亦應詳細明白畫分。例如：1 某種性質事項應直接歸省府主持，經庸由專員承轉，但須分別令呈專員知照；2 某種性質事項，應歸區主持，必須由專員承轉，不得超越階級；3 某種性質事項，在一定限度內，得由專員主持，逾此限度應呈由省府核准施行。上列三點，須由省府各廳處會同擬定辦法，列舉事實，明示軌範，共資遵守。

第二，專員應監督指揮實權。行政督察專員公署應視為祇係橫面之擴張，而非縱體之層疊，故行政督察專員區係代替省府就近盡監督指導所屬縣市之行政。按照常例，省府有甚麼計畫方案要推行，除令各縣政府遵照外，還要命令各專員知照，絕不會撇開專員不讓他知道，這自然是因為省府已令各縣長做幾件甚麼事情，而要專員就近去監督指導。因此，「行政督察專員公署組織條例」上，縱規定專員至少每半年須出巡一次，只要做專員的人不偷懶，不省辦公費，親身或派員常川往各縣跑跑，看看各縣的工作，對的就鼓勵再加努力做下去，不對的則立刻糾正，免得發生不可挽救的錯誤。那麼，對於國家和地方，並非毫無貢獻，而且也就夠專員忙的了。



第三，專署組織上必須充實。專員公署所督察的行政，應當就廣義爲之解釋，不但是消極的督察，且當是積極的指導。並應當是就地擬具實際可行的方案得省府許可後，交各縣施行。因爲省令所發佈的省種種計畫方案，在性質上多半屬於原則的，在範圍上多半是屬於一般的，所以可在令所規定的原則之下，斟酌當地情形，擬定實施的具體辦法，呈奉核准施行。因而在專員公署的編制中，應增加各種專門人員，延覽並充實富有研究而又能知地方情形的人才，例如關於戰時民衆組織、民衆訓練、地方自治、保甲、兵役種種，以及上級機關所頒發的法規命令，因機關的重複與不接洽，彼此往往容易衝突，不知道從，也可以由這批專門人員體察各縣實際情形，斟酌地方民力財力，別其輕重，分其緩急，加以調整配製，決定步驟次序，避免重複，解決矛盾，而後由專署公佈于人民，令行于各縣，用最短的時間，最經濟的款項，務求其實現。如此，人民對於政令之施行，可具有時間金錢的正確觀念，而事舉民從。

第四，專員應輪駐轄區各縣。專員應依情勢的需要，輪駐轄區各縣，調閱縣市府卷宗，查核奉令飭辦公事，以便就近隨時考察督促推行，實際考察其辦理成績及當地必須改革權變事項，須隨時呈報省府及主管長官核辦，以增強督察工作。如是既可收迅速確切之效，而法律上賦予之權責，復得全部實施。至向之縣長有實力背景者，多視專員爲無足重輕；其不然者，則多方就近逢迎，以其聯絡，此種風氣，亟應嚴正的打破。

第五，專員應協助解決縣政困難。專員對縣長有時在指揮方面常感覺種種困難，但這不是制度上的缺陷，而是由於人事上未能相處圓滿。倘若做專員的人，本着負責任的態度，對所屬各縣縣長，不刁難，不敷衍，誠懇懇地體貼縣長的困難，協助他們的工作，屬於全區的事情，專員公署絕不諉卸，屬於一縣的事情，專署也絕不越權；這樣，權責自然分明，專員的威信也自然會樹立起來。至於同縣

長諉責爭功的觀念，當專員的人尤不應該有。全區各縣的政治整理得好，是縣長功勞，同時也是專員的功勞；各縣的政治辦壞了，是縣長的責任，同時也是專員的責任。爭的用不著爭，諉的也諉不了。所以有時候縣長負不起的責任，專員理應替他負起，否則貽誤大事之後，縣長固要受處分，專員也未必能乾乾淨淨的脫身。

第六，專員不必爲承轉行文機關。專員公署係以省政府代表之立場，監督指導暨統籌轄區內各縣市行政，實際上即爲省政府職權之一部，而其本身性質，則爲省政府整個組織的內部構造之一部，對於監督指導，以及統籌轄區各縣市行政職權之行使，其分際與界限因未有明白之範圍，故實際上幾於事事仍由政府發動。因此專員職責，僅在承轉省縣公文，而公署便變爲省縣間之一承轉機關，不特事多轉折，而且虛糜公帑，誠爲行政效率增進之累。因爲行政系統的層次愈多，政令推行的力量愈加薄弱，愈加費時；因周轉之加多而力量日漸低減，若不設法改良，殊違設置之本旨。今後省縣應直接行文，不由專員轉行，但重要文件，必須分行。

此外行政督察專員在戰區地方，因戰時交通中阻，更應提高行政專員職權，俾得因地制宜，隨機應變，中央之計議提高行政專員及縣長地位，殆亦注重此點。此後應視戰事地域狀況，將專員列爲省委，增加僚屬，作爲省府的行署。現在江蘇、湖南等省已有分署行署之設，然而行政專員則如故，那倒不如裁去行政專員，以免疊床架屋，而適應戰時政治制度之緊湊靈活底需要。

## 七 今後行政專員制度的存廢問題

根據 國父遺教，在省、縣兩級制的政府中間，恢復類似道制的組織，有破壞地方制度原則的嫌

疑，也確實有許多弊端。國父建國大綱明白規定：「縣爲自治之單位，省立於中央與縣間，以收聯絡之效」。中國國民黨對內政策十五項，亦只說省和縣，而未及其他，則今後地方行政制度，自應以省、縣兩級制才合於黨義之實行。其實，行政專員制度並非獨成一級，介立於省縣之間。關於這點，民國二十一年十月十日國民政府爲豫、鄂、皖三省應設行政專員給行政院訓令內，曾有「的解釋：「行政督察專員所管的職務，實如一省中民政分廳，祇係橫面之擴張，而非縱體之層疊，自與另創一級自治團體者迥不相侔。故雖屬暫行行政制，然按之省、縣兩級制，固根本不變，即與總理建國大綱之規定，亦依然契合」。

所以行政督察專員制，僅爲我國地方行政的中間輔導組織，而行政院修正公布的「行政督察專員公署組織暫行條例」，亦明白規定行政專員公署「爲政府輔助機關」（第一條），原則上可無疑義。是以這種制度完全是爲適應地方行政實際需要，補救省府鞭長莫及耳目難周的缺陷，而其效能即係在省區未改畫縮小以前，輔弼省府推行行政令，監督縣府整飭吏治，督率推進建設。二十一年十二月第二次內政會議時，蔣委員長曾提「修改地方行政機關組織案」，對於省縣行政關係，有極確切的批評與建議：

「現行省區，幅員遼闊，地勢錯綜，習俗互異，交通隔塞，饒確懸殊，省府鞭長莫及，每苦耳目難周；縣長距省迢遠，復覺秉承無自，庸者以敷衍爲事，黠者以朦朧爲能，因而政象混淆，吏治墮敗，綏靖安輯，尤覺爲難。查省之區域，沿自前清，彼時有道府兩階，分寄監督之責，雖不無層疊之弊，而指揮監督，較易爲功。今者地方行政制度，定爲省縣兩級，以一省府監督百十縣之行政，誠屬事所難能；在省區未能改定以前，似應別謀救濟之道，莫如將一省分若干行政區，其性質爲省府之支

部；譬如高等法院之有分院，畀以保安之權，兼任地方之責，攝取清代兵備道，直隸州之精義，俾成爲省縣間之樞紐。揆之兩級制之原則，並非相反，而實以相成，地方制度之根本改善，計無逾此」。

此外德國政治專家全國經濟委員會顧問晏納克氏，本其來華考察研究地方政制的所得，提出政制建議書曾說：

「中國土地廣闊，經過革命之後，取銷府道，將各縣直轄於省政府，其不能完成良善行政之基業要求，自在意中。況各地方之交通設備，尙多幼稚，電信電話亦未十分發達，省政府無法明瞭全省之普通狀況，欲其所發布之省令，悉適合於省內各處不同之情形，其可得乎！鄙人所參觀之各縣政府，均有一致之呼聲，以爲省政府對於縣政府不宜無分巨細，過事干涉。省政府似有時亦發布不合地方情形之命令而難見諸實施者，國家統制之效能，自必因此益形薄弱，而久之乃成習慣矣。恢復府道舊制，爲中級行政機關，已成今日事實上之需求。如豫、鄂、皖、蘇等省均已分區設立行政督察專員，爲各縣之長」。

由此以觀，行政督察專員本係因省區過大，交通不便，爲補救省府督察難周之缺憾而設，若無此缺憾，自無必要。開省制設計委員會，擬議於省區縮小後，實行省縣兩級制，我們應該以縮小省區爲鵠的，儘量利用專員制度，以爲準備及試驗。今日時賢多有主張擴大督察區的面積，以爲縮小省區的準備，此項主張，自亦有相當的理由。

## 第七篇 新縣制的理論與實施

### 一 概說

縣政府是直接治理民政的機關，是建設國家的基礎，同時也是最後接受中央和省府命令的樞關。國家的一切內政法令，都待縣政府去執行，去推動。如果縣政機構確立，中央與省的命令才有宣達執行的正當場所，否則，下層機構不能健全，上層的計畫方略，便變成空談。同時縣政在整個國家政治經濟的體系中，占有重要的位置，要想建設良好而有效率的中央政府，便需先從建設良好而有效率的縣政著手。歐、美各國的能夠強盛，就是因為其地方政治與社會基礎堅實健全的原故。

一般人往往小覷縣政是一個極微小問題，邑宰牧令遂亦被視為卑官小吏。國父在建設方針上說：「中西人築屋，有一大異之點。國人築屋先上樑，西人築屋先立礎。先上樑，原於上古有巢氏之俗，只求蔽風雨，而不遑計及鞏固。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，猶昔為陋室，今為崇樓。歐、美高樓有至五十層者，欲先上樑，必無其道。今建中華民國，亦與古不同，必築地盤於人民身上，不自政府造起，而自人民造起也。」又說：「三千縣猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神而以忍耐之力量以行之。竭五十年之力，為國民築此三千塊之石礎，必可有成，彼時便可發揮特殊之效能」。

所謂「三千塊石礎」，即是國家政治的基礎作用，必礎堅而能成其高，亦必礎堅且高，方能顯示其崔巍雄壯的姿態；猶如國家政治亦必求下層組織健全與夫力量充實，始能發揮其真實偉大的精神。可是自辛亥革命以來，雖曾從事於種種政治上的革新，然其著眼點，仍多徧重中央，而忽視地方，人力財力集中於上，組織極其龐大，而在縣地方則感人力財力的單薄，組織的脆弱，形成頭重腳輕像金字塔倒置般的畸形發展，遂使政治不能直接有利於人民。任何主義如何良好，政策如何美滿，終不過是一種虛文，不足以供實用。推其原因，實緣機構組織，制度的不備，以致庶政失統，百政越軌。本來數千年民族歷史上每個偉大政治家，無一不是先將縣政納於正軌。我們如果留心研究縣政發展的歷史，就知道先民關於縣政有確切而優良的體制，我們本應承繼先民這種軌制，用不着再來他求；但是縣政在今日，很顯明地比古代積極而複雜，中央與地方行政的關係，以及地方與地方間的相互關係，無論那一方面，都要比古代更廣泛而牽聯。民國以來，縣政人員實際上還完全保持着前代的形態，這無疑地是整個國家政治的不上軌道，以及縣政人員的品類不齊，自有努力改進的必要。

我國係三民主義政治，為二十世紀最完美的民主政治。民主政治，主權在民，故國家全盤的行政機構，應有極廣泛與極堅實的基層，以作人民自治治國的「政治據點」。中國國民黨臨時全國代表大會，恍於地方政治問題的嚴重與全民力量的急待發揚，乃於「抗戰建國綱領」重新決定「實行以縣為單位，改善並健全民衆的自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的、社會的基礎，並為憲法實施之準備」（第十三條）。並申明必須「改善各級政治機構，使之簡單化、合理化，並增高行政效率以適合戰時需要」（第十四條）。可知制度是社會關係的反映，其產生係由於環境力的需要。換言之，一個新制度的創立，在主觀方面係由於對舊制度的批判與

吸收，在客觀方面是順應時代的變遷。新縣制的產生，就是依據三民主義的最高原則，針對當前的環境，斟酌過去地方的得失而創立的。

「縣各級組織綱要」的制定，實為我國近年來政治建設史上的一件大事，亦可謂為我國政治建設畫時代的改進。故於最近一年內，國人對於新縣制的問題，以及與新縣制實施有關的種種問題，皆非常重視，除了負地方政治實際責任的人，積極推行以外，另有許多對地方政治有研究或感興趣的學者專家，也普遍而熱烈地討論着這一類的問題，並為着新縣制的施行順利，發表種種設計和建議。本文先將縣政機構作一客觀的認識，次及縣組織綱要的特點與實施上的檢討：

## 二 縣行政制度之史的演變

縣制的形成和演變，由來甚久，所以我們要尋求它的發生與發展的軌跡，觀察它的損益，應有追溯往史，略加稽考的必要。

### 1 周秦的縣制

有謂縣制起自嬴秦。據新唐書地理志：「自秦變古，王制亡，始郡縣天下」。其實縣治的制度，周代早已產生，所謂秦代始郡縣天下，不過使郡縣成為畫一的制度。因為周代的「六鄉六遂」制度中，有縣的一級，且有縣正的名稱。據文獻通考及通典的記載：「周官有縣正，四百里為縣，各掌其縣之政令而賞罰之」。又周禮地官：「縣正，每縣下大夫一人，各掌其縣之政令徵比，以頌田里，以分職事，掌其治訟，趨其據事，而賞罰之，若將用野民，帥田行役移執事，則帥而至，治其政令，既役，則稽功會事而誅賞」。由此可知縣制濫觴於三代，殆無疑問。

春秋時，縣治制度，益爲發達。列國有縣邑制度，「列國相滅，多以其地爲縣」，縣統於國，郡統於縣，縣大而郡小。左傳哀公二年趙簡子誓語上說：「上大夫受縣，下大夫受郡」。周書作雒篇：「千里百縣，縣有四郡」。可見當時縣郡面積很小，組織簡密而易治。至於縣邑長官，列國不一，據通典記載：「晉謂之大夫，魯衛謂之宰，楚謂之公尹」。我們讀論語知道孔子曾爲中都宰一年，如「子游爲武城宰」。又「諸侯縣公，皆慶寡人」。「趙襄爲原大夫」這些實例，足資明證。

至秦滅六國，統一天下，用商鞅變更法度，乃能封建，設縣郡，採取中央集權政策，分天下爲三十六郡。以郡轄縣，郡縣在地方行政組織中，是分爲二級，郡直接隸屬於中央，各郡設郡守一人爲地方行政的最高長官。郡之下再畫分爲若干縣，每縣面積約方百里。復依人口的多寡，分縣爲二等：萬戶以上的爲一等縣，其長官稱爲「縣令」；不及一萬戶的爲二等縣，其長官稱爲縣長。縣令、縣長都是綜理全縣政務。至是地方行政組織的郡縣制度，乃具體的確立，不獨開中國地方行政制度的新紀元，且爲以後歷代地方行政制度的軌範。

## 2 漢魏的縣制

漢的郡縣制是與封建並行的。漢武時分天下爲十三州，州置刺史；其下有郡，郡置太守；其下爲縣，縣置縣令。國與郡是同級的，故當時行政區域的畫分是州、郡、縣三級。據後漢書百官志：「每縣邑道，大者置令一人，千石，其次置長，四百石，小者置長，三百石，侯國之相，秩次亦如之」。均以掌治民、禁姦、罰惡、理訟、平賊、恤民爲職掌。

縣政的考績，漢時已見嚴明，後漢書註胡廣說：「秋冬歲盡計各縣戶口、屯田、錢穀入出、盜賊多少，……功多尤爲最者，於廷慰勉之，以勸其後；負多尤爲殿者，於後曹對責，以糾怠慢」。可見



其嚴。

魏時地方政制，大體與漢制相同。當時三國鼎立，四方多亂，未遑顧及政治。考魏志鄭渾傳，「太祖召爲掾，遷下蔡長邵陵令」，可知縣令長的稱謂，猶沿漢制。

### 3 兩晉南北朝的縣制

晉代恢復郡國制，以郡爲國，州置刺史，郡置太守，縣置縣令。縣邑有千二百二十九個，分爲上中下三等，今日縣級，實導源於此。上級政府非常重視縣政，並且對於縣令亦極尊崇，故「不經宰縣，不得入爲臺郎」，則其重視縣政，可想見也。

南朝的宋、齊、梁、陳，及北朝的後魏、北齊、北周各朝，均因漢、晉之制，但不再封國，州置刺史，郡置太守，縣置縣令。後魏及北齊的縣制特點，據通典記載：「後魏縣置三令長，孝文初制，縣令能靜一縣劫盜者，兼理二縣，卽食其祿；能靜二縣者，兼理三縣，三年遷爲郡守，食二千石；能靜二郡者，兼理至三郡，亦如之，三年遷爲州刺史」。當時所以採兼理一縣或三縣辦法，卽因每縣均有三令長，足敷肆應。此種獎進辦法，亦足以促進縣治，惟是轄治區域既廣，食祿又復加厚，勢必使貪婪之輩，易生覬覦的心理。

及至北齊的縣制，爲縣等分析細微，士流多不屑爲令。據文獻通考：「北齊縣制爲上中下三等，每等又有上中下之差，自上上縣至下下縣，凡九等。然猶因循後魏，用人雜濫，至於士流，每恥居之。元文遙遂奏於武帝，請革之；乃密令搜揚世胄子弟，恐其辭訴，總召集於神武門，宣旨慰諭面遣，自此縣令始以士人爲之」。由是縣職始重。

### 4 隋唐的縣制

隋文帝時，覺得舊制凌亂，就廢除郡制，以州轄縣，地方行政組織，以州爲上級，其下爲縣。至隋煬帝時，又改州爲郡，由縣而郡，地方仍爲二級制。郡置太守，縣有令有長。隋有縣治千三百五十五個，區域均較漢時爲狹。開皇十四年，又將九等縣級，改爲上中下三等，其縣制變革，可見紛亂的一班。

唐代有道、府、州、郡、縣之分，驟觀之，它的行政區分，似乎等級太多，實際並不如此。道置巡察使，後改置按察使，每道一人，職司監察郡守縣令，猶今之「監察使」，道卽猶今的監察區，並且也是行政區域。至於「府」或爲衛戍區域，或因帝都關係，爲提高其地位而改稱。實則「府」與「州」或「郡」，同爲一級。

唐代的縣制，分爲七等差別，但赤、畿、望、緊的縣分，究屬少數（赤三府共有六縣，畿縣八十二，望縣七十八，緊縣一百一十一，）上中下的縣（上四百四十六縣，中二百九十六縣，下五百五十四縣），計共一千五百七十三縣。京都所治的爲赤縣，京的旁邑爲畿縣，其餘則以戶口多少及質地美惡爲差別。

### 5 宋代的縣制

宋懲於唐末藩鎮之禍，乃削弱地方諸侯，實行中央集權，廢地方常置之官，以朝臣出守列郡，號爲「權史軍州事」，「軍謂兵，州謂民政焉」（見宋史卷一六七）。縣不設縣令正官，以朝官外調，稱爲「知某某縣事」，知縣的名節由此起。所謂知縣，在法律上言之，並非縣令，但以命令使之知縣中的事。

宋代的縣制，亦分七等，除赤畿外，分爲望緊上中下的差別：四千戶爲望，三千戶以上爲緊，二

千戶以上爲上，千戶以上爲中，不滿千戶爲中下，五百戶以下爲下（見通考卷六十三）。縣各設置知事一人，掌總治民政，勸課農桑，凡戶口、賦役、錢穀、振濟、給納之事，皆掌之。

宋代縣佐治人員，初無「縣丞」之設，天聖時，赤縣才有設丞，位在簿尉之上。熙甯時，又於二萬戶以上的縣設縣丞一員，以幕職官或縣令人充任。崇寧二年，宰相蔡京言：「熙寧之初，修水上之政，行市易之治，興山澤之利，皆王政之大，請縣並置丞一員，以掌其事」。因此，以前祇有大邑有縣丞的，後則不拘邑的大小，皆得置丞。

#### 6 遼金元的縣制

遼代土地遼闊，地方行政組織，以府爲最高，府所轄有州、有城，並有直接的縣。州以統縣爲原則，但亦有統州者；縣有屬於府者，有屬於州者，更有屬於州之州者，其組織頗爲雜亂。縣官亦稱縣令，其下有縣丞、主簿及縣尉。史書記載，皆甚簡略。

金的縣制，除赤縣外，凡在二萬五千戶以上的爲次赤縣，或稱劇縣，二萬戶以上的爲次劇縣。在諸京倚郭的稱爲京縣，自京縣以下，以萬戶以上爲上縣，三千戶以上爲中縣，不滿三千戶爲下縣。

縣令考績的方法，據金史百官志所載：「宣宗興定元年，行『辟舉縣令法』，以六事考之：一曰田野闢，二曰戶口增，三曰賦役平，四曰盜賊息，五曰軍民和，六曰詞訟簡。六事俱備，爲上等，升職一等；兼四事者爲中等，兼二資歷；其次爲下等，減一資歷。否則爲不稱職，罷而降之。平常者，依本格」。

元立省制，有行中書省十一。以省領路，路領府，府領州，州領縣，是州在縣之上。縣制分上中下三等，上縣官置「達魯噶齊」一人，縣尹、丞簿、尉各一人，典史二人；中縣不置丞，餘悉如上縣

的制度；下縣置官如中縣，民少事簡的地方，則以簿兼尉。

元人歧視異族，時虞不測，凡是主要長官都由蒙人充任，漢人、南人祇得充任佐治，故元史對於內外官的記述有：「其長則蒙人爲之，而漢人、南人貳焉」。所謂縣的「達嚕噶齊」就是縣長，係由蒙人充任，尹則由漢人充任，處於輔佐地位。

#### 7 明代的縣制

明時初定縣級三等，以糧額多少爲權衡。十萬石以下的爲上縣，知縣以六品；六萬石以下爲中縣，正七品；三萬石以下的爲下縣，從七品。其重要任務爲：「凡賦役、歲會、實征，十年造黃冊，以丁產爲差。賦有金、穀、布、帛及諸貨物之賦；役有力役、雇役、借債不時之役，皆視天時休咎，地理豐耗，人力貧富，調劑而均節之。歲歉則請於府若省而蠲減之。凡養老、祀神、貢士、讀法、表善良、恤窮乏、稽保甲、嚴緝捕、聽獄訟，皆躬親厥職而勤慎焉。若山海澤藪之產，足以資國用者，則按籍而致貢」（見續通考卷六十一）。

明太祖初定天下，亟圖吏治，刻意求賢，主持縣政，據明史職官志：「洪武元年，徵天下賢才爲府、州、縣職，敕命厚賜，以勵其廉恥。又敕諭之，至於再三。十七年，定府、州、縣條例人事，頒示天下，永爲遵守」。這時天下府州縣官廉能正直的，增秩賜金，爲整飭縣政之別開生面者。

#### 8 清代的縣制

清代地方官制，於督、撫之下，分置司、道；司、道之下，設府、廳，或直隸州；再下，始爲縣。縣的重要的升爲州，俗稱「散州」，以別於縣以上的直隸州；簡小的散州，亦可酌改爲縣。故我們談到前代縣制，類多州縣並提。

縣置知縣一人，知縣以下的官員，可分成兩個系統：一為在正常官制下縣署所應有的固定組織及人員；另一是同著知縣來去的隨從人員。前者在組織方面，有所謂科房、班房；在員吏方面，有縣丞、主簿、典史、巡檢，及驛丞、閘官、稅課大使、河泊所官等。屬於後一系統的，有幕賓、家丁（與縣並稱的州，知州之下，分置州同、州判、吏目，相當於縣的吏丞、主簿、典史等官職。）典史每縣一人，縣丞及主簿的設置，則視事務的多寡而定，不設丞、簿的縣分，便由典史兼管其事，巡檢於境內有關津要害的州縣，方行設置。其他驛丞以次的各種官職，亦視縣境內的需要而定，並非各縣只一律設置。茲將清代縣署組織及其職掌，表舉如下二表：

(一) 清代縣官制一覽表

官職或組織名稱	職
知縣	掌一縣之政令。平賦役、聽治訟、興教化、勸風俗、養老、祀神、貢士、讀法。
縣丞	掌糧馬徵稅等事。
主簿	掌戶籍巡捕等事。
典史	掌監察獄囚。
巡檢	掌捕緝盜賊、盤詰奸宄。
驛丞	典郵傳迎送。
閘官	掌漕洩啓閉事。
稅課大使	典商稅之事。

幕		任	務
刑名	錢穀		
理殺傷、鬥毆、竊盜等詞訟。 司賦稅、稽核、報銷及錢債、地畝等詞訟。			

河泊所官		掌收魚稅。
科	吏房	司官制官規等類有關事務。
	戶房	管理財務、地畝、糧租、契稅、雜稅、及鹽務等。各縣實際情形，不盡同。
	禮房	管學務禮俗等事項。
	兵房	管緝捕，馬政、郵傳、遞解諸務。
	刑房	管獄訟。
	工房	管河道、水利、城工、橋樑、及其他工程事項。
	倉房	掌存儲糧穀。
	庫房	司保管銀錢。
班	壯班	值堂站班，兼司捕緝。
	快班	專管捕緝盜賊。
	皂班	知縣出行時跟隨護衛。

(二) 清代知縣私人隨員職別任務一覽表

寅	徵收 書啓 賬房	管徵收核算。 管書札文書。 管銀錢出納。
家	收發 前稿 候稿 班管 值班 跟班 執帖	收發公文。 管差標書硃。 值簽押房。 總管管監人等。 職如現時之庭丁。 即隨從。 係跟班之一種，遇知縣有會拜時，跟隨左右，專任傳達等役。
丁		

### 三 民國以來的縣制

民國的縣制，多因襲清代的遺制。省以下的地方行政機關，則僅有一級，或稱府，或稱縣，或沿州廳的官名，一律先行改爲知事。民國二年樹立新章制，延至三年，各縣始陸續相繼改組。改組部的分：一是縣署以內的組織；一是縣署以外的機關。內的組織自縣知事以下，設科的多寡頗不一致，有的分設內務、財務、及教育、實業三科，下再分股，分掌內務、財政、實業、田房稅契，及徵收田賦等事項；有僅設一科，名總務科，置科長、科員、書記等職；也有設第一第二兩科，由第一科掌內務兼

財政事宜，佐以科員三人；第二科掌理教育兼實業事宜，各科佐以科員數人。關於縣署以外的附屬機關，則有先後成立的各局所，如警察所、勸學所、財政所等；後又改稱警察局、教育局與財政局。組織與事權，相當龐大，每有尾大不掉之勢。

縣的下層組織，袁政府時代，曾規定縣下得畫分自治區域，區以下組織，無明文規定。民五以後，定縣、翟城模範村的成績，譽滿全國，對於山西、雲南等省的村治，均發生很大影響。民十北京政府頒行鄉自治制，規定鄉為縣以下的自治區域；民十二前後，地方自治的聲浪，遂達於極盛。但在國府統一全國以前，各省所推行的基層組織，雖多傾向於自治方面，但歷年累頒的法定制度，交相揉雜，既無清確的目標，亦無一定的步驟；縣區縣村之間，似有組織，而實極散漫，不過遞相箝制，利用為敷衍政令的工具，安有良好的成就？

民十七年北伐軍事底定，國府便根據建國大綱及地方自治開始實行法的訓示，決定實行訓政，因有民十八年六月五日「縣組織法」的頒布，規定縣下，分區、鄉（鎮），閭、鄰四級；區及鄉鎮均為自治團體。縣的執行機關為縣政府，議事機關為參議會。縣政府置縣長一人，秘書一人，依事務繁簡，設一科或二科。縣以下附設公安、財政、建設、教育等局，並得因應需要，呈准或改局為科，或增設衛生、土地、社會、暨糧食管理等局。至區鄉（鎮）兩級，各分設執行、議事與監督等機關，在區有區公所，區民大會及區監察委員會（區長民選後實行）；在鄉鎮有鄉鎮公所；鄉鎮以下的閭鄰，置閭鄰長各一人，遞受鄉鎮長的指揮，負執行之責。

依據上述，縣組織法固為吾國統一後縣制的基本大法，然而縣府內部組織仍因襲前制，於府內分科，科外設局，各局名義上雖歸縣府直轄，而實際則各自秉承省府中的各廳，形成各自為政，致使縣



政效率爲之低減，縣府事權爲之肢解，致發號施令的縣政中樞，根本陷於遲滯不靈的狀態中；同時，縣爲自治單位，「縣組織法」中並未確定縣的自治事權；又縣下的區，本無實體，僅可視爲便利縣政，扶植自治的臨時區畫，乃竟列爲自治團體；鄉鎮下的閭鄰，名雖爲鄉鎮內的編制，實亦無由發生實際作用。故推行結果，扞格難通，毫無成績；或增訂法令，修訂制度，或創設實驗縣、示範區，終致法令層出，莫衷一是。

此後，豫、鄂、皖三省剿匪總司令部於民國二十一年頒行「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」，豫、鄂、贛、閩等省縣政組織，即已有革新醞釀。二十三年十二月十八日南昌行營頒布「剿匪省分各縣分區設置辦法大綱」，同月三十日，行營又頒行「剿匪省分各縣裁局改科辦法大綱」，當時剿匪省分感到縣制有種種缺點：（一）縣政府本身的機構的缺乏靈活，因爲縣政府之下，設立教育、建設、財政、公安局，各局對於主管事項，上可對主管廳處行文請示，下可指揮所屬機關，縣政府僅成承轉機關，對於各局不能收指臂相使之效；（二）各區公所在名義上雖屬自治機關，但因經費之支絀，人才之缺乏，對於自治事務均無從進行；（三）閩鄰組織鬆懈，有名無實，所以由南昌行營頒布「剿匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱」規定，集中權責，充實組織，教建合一，警衛連繫，稅收統徵等五大端，將縣屬各局，一律裁撤改科。縣政府上行下行文書概以縣長名義行之。施行以來，確收權力責任集中，組織充實，增進縣政效率之效。嗣後其他各省，亦仿行此種章則，成爲全國普遍的縣制組織。

#### 四 縣制得失的癥結

過去縣政組織薄弱無力，運用不靈，凡稍留心政事的當具有同感。抗戰以來，更無疑地是處處脫

節，事事障礙，絕對不合於戰時政治制度的原則。在距離戰區較近的縣分，一切措施多半是散漫凌亂，沒有能夠配合着抗戰的軍事需要；在距離戰區較遠的縣分，依舊是苟安敷衍，麻木不仁。這自然爲縣行政組織的在平時已感到不充實，其於戰時，更覺這種制度不能適應。我們無妨打量過去與現實縣政的癥結，予以簡單的檢討，以明此後改革的迫切和重要。

縣政責任之重，事務之繁，與機構之複雜，歸納起來，犖犖大端的有如下的弊端：

(一) 縣政府上級監督指揮機關太多，舉其大者：如行政則自省府各廳處會，以至行政督察專員公署；軍隊則自戰區司令長官司令部、集團軍總司令部、綏靖主任、邊區綏靖主任公署、保安處、保安司令部、暨各軍、師、旅、團、軍、師、團管區、自衛軍訓處。以及戰時特別組設的上級機關：如省動員會、省賑濟會、省防空協會、兵役總分監、戰時各政治部等等，不一而足。以各機關多數人計畫的事，咸集於縣政府身上，不問事能否實施，各圖快捷，限期辦竣，文電交催，急如星火，如縣政府區區的人數，而欲其應付萬端，勢必不能，此種權責未能畫清，不免政出多門之感。此外，中央機關對主管的事務也任意的發布命令。例如辦理兵役須受師管區的管轄，辦理枕木須受交通部的管轄。各機關有各自的立場，各自的好惡，因此某總司令部飭組設遞步担架隊，而行政督察專員公署則飭設傷兵輸送隊；或許這個機關今天來一件命令限期趕辦某件政令，也許明天另一個機關又會來一件命令要停止進行的。甚而在甲機關認爲有過應予懲戒，在乙機關反認爲應行獎勵的事情，很是常見。縣長難於應付，只好各方面都敷衍塞責完事，更談不上什麼推行政令。

(二) 加以近年中央機關趨重集權，而於地方機關則分之惟恐不細。縣政府有關連的團體，有不少壘床架屋的駢枝贅瘤機關，對於平時方面，其屬於監督性質者：有縣黨部、縣財務委員會；其屬於

建議性質者：有縣參議會、縣自治促進會；其屬於推行性質者：有縣新生活促進會、賑濟會、縣禁烟會、縣國民經濟建設運動支會、縣防空支會、縣航空建設協會、縣義務教育會、縣倉保管會；其協助性質者：有縣合作事業會、農產促進會、水利會、漁業會。其對於戰時成立者：有社訓總隊部、動員會、抗敵後援會、民槍保管會、兵役實施促進會、優待出征軍人家屬會等等。總之在中央院部或省廳處有一主管科者，在縣必有一委員會，因此縣政府大門兩旁，會牌懸滿，幾無隙地。但縣長因政務叢脞，必兼任主管，疊牀架屋，疲於奔命，應付開會已不勝其煩，要求其推進工作，更戛乎其難。

(三)再就縣政府組織而言，一等縣照編制規定：科員和辦事員，不過十三人；而三等及特三等則僅六人，自縣長以至僱員，僅十七人。以一縣之大小事務，等於省府的縮影，上以承宣執行上級官廳的法令，下則對於全縣民衆爲一切事之處理與執行，幾較繁於省府。平昔縣府辦公還需擇要先行，現值抗戰時間，所應填寫之表冊更爲繁多，每日收發文件，平均估計，不下一百一二十起，甚至間有二百起者，核其速要之件，約在百分之二十；而例行的，又不能完全擱置，人數既少，在此工作緊張當中，各公務員猶時抽調下鄉，協助區鄉鎮長辦理要公，與尋常各員均埋頭伏案治事者更當別論；以此區區人員，處理如許的事務，欲期其縣政的進展，運用的迅速靈活，勢必不可能。此外，官吏的薪俸是否足以養廉？機關的辦公費，是否足以敷用？亦爲上級政府應加注意的問題。如廣東三等縣規定每月辦公費爲省券一百八十元八折，應爲一百四十四元，如以目前物價騰貴較戰前增昂數倍，辦公費必然不敷。又如新兵召集費，規定由縣送到團管區，每名爲一元六角五分，偏遠的縣分決然不敷，更以戰時應辦事項複雜，如舉辦公民宣誓，製發公民證，實行調查戶口，健全保甲組織各事項，無一非戰時切要之圖，無一爲赤手空拳所能做到。就地自籌，固爲法令所不容許，呈請撥款補助，又復難獲邀准。

由是以觀，縣政的癥結爲事務繁重，機構複雜，最爲明顯，其足以造成縣政效率的弛緩，於戰時之不適應，自不待言。在此抗戰建國的過程中，我們怎樣除去這些缺陷，創造一種明確固定和統一的制度？確爲全國一致的要求。縣組織綱要的頒行，就是適應這個要求的具體表現。

## 五 新縣制的創造經過

過去縣政得失的癥結，已如上述。依照「抗戰建國綱領」第十三條「實行以縣爲單位，改善並健全民衆的自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會基礎，並爲憲法上實施之準備」；即知現行的縣行政機構不足以負起此種任務，更談不上增進行政效率，加速完成地方自治條例。這自然是原頒布的組織法施行以來，因情形的變遷，時代的推移，覺其不適合時代需要之處頗多。政府亦曾先後頒行改革地方制度的臨時法令，如地方自治原則的改進，保甲制度的創興，縣政府的分區設署與裁局改科以及增設兵役科等等，均爲原組織法所未備，致使原法中大部分規定失其效力。所以黨政當局與學者專家莫不注意縣以下實際的改革方案，紛紛的提出與實施。在抗戰中心的幾個省分，都制定戰時的施政綱領，大體上都認清戰時政治機構的特質，加以改進或調整。因此有產生統一性的新縣制的必要。

二十七年四月八日 蔣總裁於第五屆四中全會中講演「改進黨務與調整黨政關係」時，其中曾附以「縣以下黨政機構關係草圖」，並加「圖例釋要」。考其當時原意，雖重在黨務與黨政關係的改進，而現行新縣制實即胚胎於此。

自經此項草案圖發表後，便引起各級行政人員與一些專家學者的注意。同時，江西已畫定縣分試

辦，浙、閩等省，也曾依此訂立各項新章則。是年十月間，國防最高會議與中央執行委員會復共同決議：（一）將本案令知川、湘、贛、黔、陝等五省，飭各選一二縣試辦，並令其他各省陳述在各該省內試辦意見；（二）各試辦縣分的縣長及縣黨部書記長人選由中央決定，交省府省黨部任用。繼而五中全會又議決：（一）設置縣政計畫委員會；（二）試行新制之縣應予增加；（三）新制應由政府製成條例公布。

直到二十八年四月間，因為中央訓練團黨政訓練班須講授新制，國防最高委員會秘書長張羣遂遵蔣總裁諭，指派李宗黃、雷殷、王先強、陳念中等起草講稿。他們根據蔣總裁的指示要點擬定草案後，復會集各關係機關的代表及專家王世杰、何鍵、甘乃光、黃右昌、凌章、陳方、吳國楨、程懋型等，詳細商討。再後又更名爲「改進縣以下地方組織確立自治基礎」方案，提交中央執行委員會審核後，仍交國防最高委員會秘書廳整理，國防最高委員會特成立「臨時地方自治討論會」，依據方案，討論多次，才擬定「縣各級組織綱要」及「縣各級組織綱要實施辦法」兩草案。張秘書長後又指定立法院及內政部參加人員起草綱要，指定雷殷起草實施辦法，再召集前此參加討論人員，繼續研討。更後又經關係院部會所派代表，及國防最高委員會秘書廳設計委員會各委員與其他專家多人，共同審議後，始經國防最高委員會第八次常會決議：「縣各級組織綱要及縣各級組織綱要實施辦法通過，交行政院，如有意見，簽註呈核」。後又經蔣總裁最後修正，提交國防最高委員會第九次常會正式通過，交行政院簽註意見。

最後行政院召集關係各部，會商簽註意見後，仍經國防最高委員會秘書廳集合前參加人員，詳加審議，並加具意見，呈經國防最高委員會第十四次常會（廿八年九月二日）決議：「縣各級組織綱要

照修正案通過，送國民政府公布。實施辦法由行政院依據本綱要修正各點，重加審核，妥為釐定，並令各省政府：按照該省情形，擬具實施計畫，限期實行，隨時報會備查」。國府即於同年九月十九日正式頒布「縣各級組織綱要」。

觀上述新縣制的創造經過。是加速完成憲政的實際有效方案，其產生一方由於對過去地方政制的批判與吸收，他方乃由於順應抗戰建國的環境。故就其考慮上言之，實不可不謂周密，其所歷時日亦不可謂不長，其獲得較完善的結果，自亦屬當然之事。

## 六 縣組織綱要的內容底特質

新縣制內容的特質甚多，不能一一指出，現在就其重大的分述於下：

(一) 確定縣為地方自治單位 國父在建國大綱第十八條規定「縣為自治單位」，地方自治實行法開端即言：「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域」。縣既根據地方分權的原則而成為地方自治團體，縣的組織自應為具有獨立人格的自治體，這是毫無疑問的。但依照「縣組織法」的規定，竟漠視此點，其第三條規定：「縣設縣政府於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務」。是以縣為監督地方自治的機關，而非自治單位，這是最不合理的。及至改組為自衛式的組織而後，縣更唯上級的命令是從；更無法人資格，更不能主持推動其一縣自治事務的權力。新縣制對於縣的地位特別提高，其第一條規定：「縣為地方自治單位」，第五條又規定：「縣為法人」，這已經將縣的性質明白的確定了。「縣各級組織綱要」第七條又規定：「縣設縣政府，置縣長一人，其職權如左：一、受省政府之監督，辦理全縣自治事項；二、受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。前項

執行中央及省委辦事項，應於公文紙上註明之」。這更進一步而將縣政府的職權也明白的規定了。又第十九條規定：「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款開支」。這不但是要畫分何為國家事務及省事務，而且更進一步規定其執行時所需之經費，不能由縣地方負擔。經如此完備的規定以後，其民意機關已經成立之縣，固可依法定程序活潑運用其自治權，即在過渡時期，因縣地方事務與國家行政事務之畫分清楚，省政府之指揮監督有所區別，縣政府於舉辦縣事務時，其自由裁量權亦必可大見增加。如上規定，足徵「縣組織綱要」確實遵行 國父遺教，促進自治的決心，意義至為重大。

(二) 縣的分等 我國幅員廣闊，一縣的面積大小不一。例如甘肅的安西面積達十萬方市里，而江蘇的川沙則僅四百方市里。又例如湖南的邵陽人口達一百六十萬，而黔省的都江的人口，僅二萬人，其相差幾遠。同時抗戰軍興以來，各地人口、經濟、文化、交通變動的情形，有非我人所能想像。過去縣政機構太整齊一律過於硬化，彈性不足，縣的等級在先祇三等，其不足以適合實際情形為一大缺點。「縣組織綱要」規定：縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分為三等至六等，由各省政府畫分，報內政部核定之。因之縣政府設科的多寡和其職掌的分配，與職員的名額，官等俸級及偏制，都未作一律的硬性規定，這不可不謂為立法上一重要進步。

(三) 縣駢枝機關不得設置 戰時政治制度的優點在緊湊、靈活。所謂緊湊，就是組織簡單，上下一貫；所謂靈活，就是運用迅速，富有彈性。過去縣政因限於法令，組織簡單，而駢枝機關，則隨意濫設。其目的，或則利用駢枝機關兼差兼薪，滿足個人的慾望；或則藉故設駢枝機關，安插私人，

作爲敷衍人情的辦法；其結果濫設冗員，虛糜公費，阻礙縣政的進行，流弊之大，不可勝言。「縣組織綱要」特規定：「縣政府組織規程所無之機關，不得設置」（第十三條），誠以縣既爲地方行政最基礎的組織，同時係爲該地唯一最高的集中的行政策源地，一切駢枝機關，其所經管事項，對抗戰沒有利益的，無論消耗公款與否，應該盡量的裁併。縣政府的監督機關太多，毋庸再由地方團體監督，若謂代表民意並施行設計建設，則可合併於將來之參議會，出於民選，則較之現制由縣長自行聘請各委員會委員者，亦更合民主化。

（四）各級民意機關的設置 自治團體所以異於行政組織的地方，就是自治團體由團體內的構成員——人民——行使統治權力，上級政府僅僅處於監督的地位。人民行使統治權力，卽爲民權的實施，其方式則有間接行使與直接行使的不同。「縣各級組織綱要」既明定縣爲自治單位，故於縣規定設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會，甲設戶長會議，或甲居民會議。保甲爲鄉鎮內的編制，保民大會及甲居民會議或戶長會議的舉行，其性質當爲鄉鎮整個自治機構內的一部，自不能視爲保甲本身亦爲一獨立的自治體。各級民意機關的設置，一面決定政策，制訂法律；一面監察自治人員執行事務，防止舞弊，實爲訓練人民參加自治的基礎。

（五）調整黨政聯繫 過去黨政機構偏重於縱的權力的運用，而忽於橫的精神的貫通，以致縣黨部與縣政府之間，往往發生無謂的磨擦，使政治效率降低。縣黨部一面辦理黨務，組訓民衆，督導黨員參加社會事業；一面照監察委員會組織條例，稽核縣政府的施政方針及政績是否根據本黨政綱政策；同時縣政府負全縣政治實際責任，所有社會事業與民衆禍福，皆爲縣政府應管的事項。因此，黨部與縣政府常因辦事範圍的難分清，遂發生職權的爭執；縣政府爲洩憤起見，不惜不經費及行政方面，不予



黨部以便利；而黨部爲報復計，則藉稽核縣府方針及政績的權，彈劾並牽制政府措施，使之一籌莫展。總裁於本屆四中全會「改進黨務與調整黨政關係」訓詞中，指示非常詳盡，其核心就在調整黨政的關係；其目的就在增強雙方工作的效能。二十八年六中全會後，便決定採黨政聯繫方式，在縣則「融黨於政」，力求黨的機構與行政機構相配合。黨對民衆團體採行黨團的領導方式，放棄過去對政府與民衆團體的直接指導與監督，而由黨員個人或運用黨團以核心地位發揮領導作用。這種融黨於政的縣以下黨政關係的確立與實現，實即新縣制推行的起點。因爲實施新縣制，目的在加緊完成地方自治，地方自治是中國國民黨革命的重要目的之一；故地方自治的真正完成，亦即國民革命的徹底成功。由此可知新縣制使命的重大，與夫黨政關係適合調整的必要。關於黨政關係調整的具體措施，可分爲兩方面來說：其一，機構上的配合，除縣黨部與政府相配合外，原則上每鄉（鎮）應配合一黨的區分部，區黨部配設在重要鄉（鎮）或設於區署所在地，或設於縣城內。鄉（鎮）之下爲保，鄉（鎮）有鄉（鎮）公所，保有保辦公處。與保相配合的黨的組織，如一保內的國民黨員能成立區分部，當成立區分部。不過當新縣制初推行時，或恐不易做到，爲推進黨務的便利，爲協助一保自治工作的開展，可將區分部的黨員編成若干小組配合於各保；而甲的範圍更小，果有可能和需要，亦可編成小組與之配合。其二，實質上的聯繫，在人事上，縣黨部書記長得兼任縣參議會祕書，應出席縣政會議，而縣長均屬黨員，縣各科科長，雖未明文限定必由黨員充任，事實上亦都早爲黨員或以後入黨，至鄉（鎮）長及保長被選舉資格皆有經訓練合格者一項的規定，凡經訓練合格的基層行政人員，自易與黨發生密切關係。保甲長與鄉（鎮）長亦都可被選舉或指定爲區黨部的委員或區分部小組的書記。再說工作上的聯繫，縣黨部以下黨的組織負責人（如區分部委員小組組長），均係各有其生活和職業的

黨員，並非爲專辦黨務的人。他們都各在其業務的範圍內，把他們的業務與黨的政策政綱聯繫起來。在實際的運行方面，縣黨部書記長可將縣長及政府主要人員編爲一個區分部，或在縣府中成立一個黨團。縣以下各級機關的黨務，必須做到參加區分部會議小組會議或黨團會議。如是在人事上或工作上，都要做到「黨融於政」的聯繫程度。黨政兩方面各級的機關力量，都能如身使臂，如臂使指的運用靈活，一直貫注到民衆的身上。而且愈是下層組織的也愈加嚴密。

## 七 新縣制實施上的檢討

「縣各級組織綱要」公布後，同年十月，行政院訂定實施原則三項，經國防最高委員會核定，實施期間定爲三年，時間頗爲迫切，非加緊籌備不可；同時實施的方式及時間，因各省情形又不相同，邊遠省分，和戰區的情形尤其特殊，行政院特電令各省省政府依據綱要及實施原則，並參酌地方實際情形，擬具各該省的實施計畫呈核。全國各省，除山西、綏遠兩省，因戰區關係，呈核暫緩實施外，業經核定實施的，有廣西、河南、陝西、福建、浙江、甘肅、四川、廣東、青海、貴州、西康、安徽、湖北、雲南、江蘇等十五省，限定在三年之內普遍完成。不過省與省間的情形迥異，而縣與縣間的情形也相差得很遠，因此各省開始實施的時期，以及實施的項目，不能不稍有先後之分。計四川省於二十九年三月一日起各縣同時實施。湖北省恩施等五縣二十九年五月起實施，武昌等四十二縣三十年一月起實施，蒲圻等二十三縣七月起實施。河南省一二等縣二十九年三月起實施，三四等縣九月起實施，五等縣三十年三月起實施。陝西省榆林等二十五縣廿九年一月起實施，扶風等二十三縣三十年一月起實施，鳳翔等二十七縣五月起實施，鄜縣等十七縣則最後實施。甘肅省於二十九年七月起實施。

青海於二十九年内實施。貴州省貴陽等十二縣三十年起實施。盤縣等二十六縣三十一年起實施。岑蒙等四十七縣三十二年起實施。西康省卅年起分期分縣開始實施。廣東省於二十九年四月一日起實施。廣西省廿九起年普徧實施。福建省廿九年起分縣逐步實施。浙江省二十九年各縣開始實行。關於實施的成績，僅僅一年多的時間，當然還談不上成功或失敗，但新縣制一般講來，實有前述的各特色，確是很大的進步。但是實施上「人」與「財」兩大問題，應該加以檢討。謀作適當的解決。茲把個人改進意見，簡單的列舉如下：

(一) 幹部的甄選問題 行政的要素有三：曰組織、人員、經費，三者之中，人事問題最複雜而困難。吾國過去縣政的不能進步，固由於機構的不完備與經費的不充足，而人事的不減，實為主要原因，所謂「徒法不能以自行」，優良的制度，還需賢能的人才來運用，才能發揮它的功用。往日行縣政人員和鄉鎮保甲的不能負荷這個艱鉅的任務，必須代以新的各級幹部，這是很明顯的事實。所以我們應絕對確守「行新政，用新人」的政策，然後縣政的革新，才可望產生真正的效果。古人謂：「為政在人」，又說「惟有治法仍賴有治人」，可見幹部問題是政制施行的根本問題。茲姑將慎選縣長標準及選拔縣政人員兩點言：

1 慎選縣長標準 縣長為親民之官，所以承流宣化，守土牧民，其職責至為重要，故選擇的標準，必須要具有近代智識，對於戰時行政有清楚認識，操守廉潔，能任勞怨，有犧牲為國的精神者，方為合格。讀二十八年行政院一月五日訓令：「省政府為地方最高行政機關，對於縣長，直間接負有監督指揮之責，著即詳加考詢，認真黜陟，其治績優良，士民愛戴者，應即特加獎勵，以資激勸，而舉措乖方，情節重大者，必當依法懲治，以警將來；至委派各縣縣長，與縣之任區保甲長，更應注意人

才，廣甄慎選，庸懦貪鄙之夫，在所必屏，忠節廉明之士，在所必選……」。實在際此國家絕續之秋，做地方官的，應當爲事擇人，絕對不許再有已往官場那種專事安插親戚故舊的惡例的存在。同時，於此抗戰期間，工作較常時緊張若干，一個人要能做幾個人的工作，一個機關要能做幾個機關的事業，故縣長老弱暮氣沉沉，不勝繁劇的，應一律裁汰，代之以年富力強能任艱鉅的人。近年廣西行新政用新人的政策，縣長所用的年齡百分之九十五以上在四十歲以下。即目前站在抗戰中心如湖南等幾個省分亦無不如是。這自然是因為青年人有朝氣、肯幹、不畏難、貫徹上級的命令。

④1 選拔縣行政人員 新縣制工作展開的重要關鍵，固在於縣長的任用得人，而縣行政人員，亦很重要。所需的人數，按其縣等和實際需要，酌量增減，據專家的談話，估計實施新縣制，全國共需縣工作人員約一千一百一十八萬七千三百六十七人。我國過去的縣制，多是頭重腳輕，低級人員，所需數額，尚不堪多；現在要把這倒置寶塔翻過來，成爲一座正置的寶塔，充實縣鄉鎮保甲的組織，人才的需要，當然加倍迫切。茲對於縣行政人員包括的範圍，在縱的方面，分列如左：

#### 一、縣政府

祕書室——祕書、助理祕書、庶務、會計、收發、監印、管卷、書記等人員。

民政科——科長、科員、辦事員。

財政科——科長、科員、稅務人員、辦事員。

教育科——科長、科員、督學、辦事員。

建設科——科長、科員、技士、技佐、辦事員。

軍事科——科長、科員、辦事員。

地政科——科長、科員、辦事員。

社會科——科長、科員、辦事員。

警察局——局長、課員、辦事員。

衛生院——院長、醫師、看護。

縣立中學——校長、教職員。

農林場——主任、幹事。

圖書館——主任、幹事。

## 二、區署

區長。

民政指導員。

財政指導員。

建設指導員。

教育指導員。

軍事指導員。

警察所——所長、警士。

衛生所——所長、醫師。

## 三、鄉鎮公所

鄉鎮長（副）。

民政股。

經濟股。

文化股。

警察股。

鄉鎮中心學校——校長、教職員。

#### 四、保辦公處

保長、副保長。

民政幹事。

警察幹事。

文化幹事。

經濟幹事。

上項四類縣行政人員，爲國家的公務員，並非長官的私人，其進退應以法令爲依據，不受上級長官進退的影響；一經選用，卽予以法律的保障，使其久安於位。惟這項人才的選拔，應盡量引用有作爲富理想和肯奮鬥的青年，負有督導全縣人民推行新縣政建設的實際責任；更須具有任勞任怨與刻苦奮鬥的精神。選拔的方式，消極方面：選用確著成績的原有縣行政人員，或對於縣政特感興趣且素有研究者。現在各縣中自然有許多人才可以羅致，所以對於舊的人員之選用，不可過於遷就事實，致塞選賢與能之路。積極方面：中央應一面統籌規畫督令各大學負責培植縣行政人員，增加合乎實際需要的有關學科及實習機會，歐美各大學早已注意。我國過去教育和政治脫節，學校教育的人才，未必便是

政府需要的人才，同時學校畢業的學生，感到失業的恐慌，而政府機關，反有才難之嘆，這種矛盾的現象，現在還是存在。我們要解決這種困難，必須使政治與教育互相配合，今後中學大學文法科的學生，一律授以合乎實際需要的有關學科，並且就教育中養成「到鄉村去」的風氣。青年學生，往往有不屑與鄉人爲伍，不願做鄉村的事，紛紛集中於城市，鄉村轉成空虛，於是土劣乘虛而入，弄到基層政治無法推行。所以要永久充實地方自治工作的基礎，自抗戰以還，各都市相繼淪敵，許多青年都回到鄉村去了，教育當局，應該抓住這個時機，根據新縣制的需要，改進整個的教育計畫，使根本上解決基層的供求問題。

3 訓練幹部 過去地方自治的失敗，由於缺乏幹部人員。推行新縣制需要的幹部，在質的方面那能夠在短短的時間尋到適用的人材，在量的方面又那能夠在短時間內造就大批的人材；沒有人材，幹部便無從建立，新縣制的推動便受到很大的影響。

近幾年來中央與地方對於縣各級人員的訓練，均極注意，惟以往的訓練，雖然不乏成績的表現，但大體的說，顯然未能收到預期的效果。蓋此等訓練機關，大都經費支絀，設備簡陋，教官類多由黨部及政府職員雜湊而成，彼等是否有訓練他人的能力，已屬疑問。這種訓練，各地當局不乏以之敷衍功令，或粉飾政績，更有野心之輩，藉主辦訓練所以培養私黨，布置爪牙，廣植一己的勢力。所以很多人爲這種現象而痛心懷疑。因此關於如何用新人這一點，實在是一極艱鉅的問題。

自「縣組織綱要」公布後，不久即有一縣各級幹部人員訓練大綱的頒布，這個大綱的規定，相當完密。所以健全各級組織的首腦，是推行新縣制的一個最基本工作。據行政院估計，政府須訓練一千一百十八萬七千三百六十七人，才可推動全國縣政工作。這樣大的一個數目，當然不能立刻全數

訓練成功。關於上級幹部的訓練，最好是由中央訓練團辦理訓練事宜。關於中級幹部的訓練，這是最重要的一部分，亦是最中堅的一部分，它是地方自治事業中的樞紐，在新縣制制度中是掌握全制度的責任，這個中堅幹部的好壞，是直接影響到整個事業。這個訓練中級幹部的訓練機關，最好是由省或專員區擔任，經費由省負責。至若說到下級幹部的訓練，是由全部地方自治人員訓練中最龐大而不易辦的部分。照過去各省所辦的保甲人員訓練班之類的訓練，不過是把一些保甲長集合來訓練而已，這豈不是把一批保甲長來湊合一二星便算完事，這當然沒有什麼用處。這一部分的訓練，還是應該歸各縣自己去辦，最好是使保甲長人員一律接受軍事訓練，期間無妨拉長一點。訓練的方式及教材的選擇，均應詳細規畫，受訓練人員最少必須明瞭本身任務，及其處理方法，不能達到此種要求，不能認為訓練合格。

(二) 縣財政問題的解決 財政乃庶政之母，處一切政治設施，非財莫辦，只須財政整理得法，其他問題，便可刃而解。新縣制人事上的充實與革新，當然要增加很多的支出，縣預算事實上一定要比過去來得龐大。假定對於縣各級人員的待遇，依照物價情形而提高，更加要發生入不敷出的困難。至於事業費，要把事業辦得有成績，絕不能缺少最低限度的經費，各種事業經費合起來，為數更自驚人了。據行政院的估計，經費方面的最低數目，除原有經費一萬七千二百二十餘萬外，仍須增加五萬八千九百餘萬元，此項數額內，大致還不能包括各級組織的事業費。但就此所謂最低數目，已較原有數額增加三倍餘，此項經費的籌措，自須從整理財政上著手。查「縣各級組織綱要」對縣財政規定很詳明，縣收入為(一)土地稅之一部(在「土地法」未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加金額)，(二)土地陳列後正附溢額田賦之全額，(三)中央畫撥補助縣地方之印花三成，(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）縣公產收入，（七）縣公營事業收入，及（八）其他依法許可之稅捐。

如上看來，縣收入的稅源，用意很對，但是縣財政的整理不外舉辦新稅與整理舊稅，惟新稅的舉辦，一方需要時日，也許緩不濟急；一方限於經濟，收入未必可靠，比較易於推行而有效的，還在舊稅的整理。例如一、田賦：據近年各地整理田賦的經驗看來，土地陳報尚不失爲一種簡單而有效的辦法，因爲過去地籍的不確實，土地陳報後的稅收增加，是相當可靠的。假使辦理情形與技術更求改進，其成績將更爲可觀。二、屠宰稅：有不少的省分在各縣的歲收項目中是居於第二位或第一位。但是各縣的徵收辦法是採承包制，遂使此稅的承包盡爲地方惡棍或豪劣所專斷把持，結果人民負擔甚重，而政府收入極微。整理的途徑，應該取銷這不良的包徵制，改由行政機關直接徵收，在城區由稅務局或征收局經徵，在鄉區由區署或鄉鎮公所代徵。這樣既不至於增多稅款征收的行政費用，又無慮屠宰商人的抵抗及漏稅或匿稅，則屠宰稅的解庫數額一定可以大爲增進。三、清理縣公款公產：各縣都有所謂學田、祭田、官田、沙田、荒田、衛地、屯田、官衙、廟宇、寺院、慈善公益基金生息等一類公產公款，因爲年代荒遠，冊籍與記載往往不易稽考，於是爲主管的胥吏或豪劣所侵吞，抑或因政府未能認真監督經營，致所收到的地租與利息亦微乎其微。政府對此應費苦心整理的工夫，使此公款公產的收入增加，對其收益統收統支作通盤的籌畫。四、發展公營事業：縣公營事業雖爲歲入的一種，但是事實上各縣真能有這筆收入的很少。各縣雖多有民生工廠或貧民工廠一類的組織，然實際上都是虧本的生意，很少有盈餘收入者。所以增進縣公營事業收入的辦法，應從發展新事業方面入手，例如各縣

宜勵行公共造產運動，每區或每鄉鎮都規定出墾地與植樹最低數目，這些地與林便爲公有，抑或酌量地方情形需要，舉行公債借債來興辦最有利的生產事業或營業。這種活動不僅增進縣府收入，而且可以充實人民的經濟。五、整頓苛雜：可以減輕人民的負擔並增加政府收入，廢除苛雜——中央雖不斷努力推行，事實上各縣仍未完全取消。政府對此若能合理的整理，革其弊亂，清其中飽，明定稅率與徵收程序，人民的負擔可減，而政府的收入反增。

不過縣財政僅僅專靠整理縣稅或公款公產來增加一些收入，尙不足適應實際的需要。而縣稅的整理，又牽連到很多方面；機構的整飭，爲重要問題。現行縣財政機構，等於贅瘤的機關依然存在，適合時代的必需機構，反付缺如。今日財務委員會原爲民意監督機關，乃適應剿匪區域之需要而設。當時蔣委員長在南昌剿匪，鑒於新克復的匪區，曾經遭匪蹂躪，人民備受流離顛沛之苦，縣政府成立不久，威信未立，若逕由縣政府去經管縣款，劫後災黎，必多疑懼；爲權宜之計，乃由地方公法團體所產生之代表，組織民意機關，去管理財政，在剿匪時代，原不失爲權衡變通因時制宜之良法，但以之運用於今日，自然弊竇叢生。其最明顯的有二：一是不能代表民意，財務委員會所有委員，理應由民衆選舉，但實際上委員卻是由縣長指定，其不能代表民意，不言可知；既不能代表民意，當然不能發生民意監督之效能。二是兼管出納，百弊叢生，以監督機關兼管現金出納，自己監督自己，不惟荒謬，抑且滑稽。就待遇來講，任何機關員司，儘管他們的服務精神怎樣好，總不能枵腹從公，薪給太薄，自不足以養廉，乃顯而易見之事實。今縣財政委員會兼管出納與審核，責重事繁，而各委員卻皆爲無給職，即主任委員和兩組組長，每月也不過十餘元的津貼，欲望其廉潔自守，涓滴歸公，實等於緣木求魚。試觀各縣財政，大都爲劣紳惡棍所把持，泄查貪污之縣長，則與劣紳惡棍互相利用，狼狽

爲好，魚肉小民，藉餉私囊。其次縣政府第二科大權旁落等於虛設，縣征收稅款之權，完全操於稅務局之手，而現金出納之權，又爲財委會所把持。至於營業稅和國營，又設有專管機關；因此縣政府第二科，除編製預算和副署支付命令外，簡直無事可做。因此，像稅務局這種財政機構實無存在之價值，可於縣政府中設立經征處，隸屬於第二科，主管全縣一切稅款徵收事宜；如是，則系統分明，權責盡一。至於縣財委會，實一贅瘤機關有害無利，俟各縣參議會成立應即撤銷。

## 八 結論

我國過去的縣制，有人稱爲「無法律的狀態」，這些紛歧、複雜、善變的現象，在「縣各級組織綱要」施行後，業已不復存在了。現在雖然制定此優良的地方政制，如果不能切實推進，那它還是一紙具文，不會發生良好的效果。目前我國有一種不好的現象，即是法律公布以後，便算完畢它的任務，所以有許多良善的法律，在初公布時，社會上未嘗不轟動一時，贊譽宣傳，時過境遷，就不復爲人所注意。其實行程度如何，更非所計。所以，我們對於新縣制具有的優點，不應該只有贊譽宣傳了事，我們應該本着新縣制的規定徹底推行，使許多固有的優點發生作用，成爲世界上最優良的地方政制。

## 第八篇 分區設署的法源與存廢問題

### 一 區制的沿革

縣爲行政單位，中央及省的一切法令先達於縣，再由縣以達於民衆。我國各縣的幅員，大者十萬餘方里，小者亦數百方里。民衆多者百數十萬，少者亦達一二萬。自漢以至清末，縣以下，多設縣丞、巡檢、土司等職，以資佐治。民國初年，一區之微，有較古時萬戶侯所管轄的爲大，然地方行政組織只有省縣二級，至縣以下，則更無區畫可言。

國民政府成立後，雖以縣爲自治單位，然在縣未完成自治前，實以區爲縣以下地方自治團體，兼下級行政的輔助機關，與謂以縣爲自治單位，毋寧謂爲以區爲自治單位。十七年九月十五日公布第一次「縣組織法」，規定縣的下級組織爲區，區下爲村里，村里更分爲閭，閭更分爲鄰，區至村里爲二級制，然至鄰實爲四級。每區至少應以二十村里組成。施行未久，於十八年六月五日復公布「重訂縣組織法」。縣以下仍分爲五級，每區以二十至五十鄉鎮組成。同年十月二日公布「區自治施行法」，凡二十餘項，要不外於現行法令範圍內，或區民大會決議交辦的範圍內執行關於本區的公安、財政、建設、教育及其他自治事項。十九年七月國府修正公布「縣組織法」，區設區公所，每縣的區多的十數，少的三四不等。每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成，各冠以名次編之。區公所爲自治的法人，得於不抵觸

中央和省縣法令規定的範圍內制定公約。區長由區民選舉，區民於選舉監察委員五人或七人組織該區監察委員會，監察區財政，並向區民糾舉區長違法失職等事。十九年七月七日國府公布「修正區自治施行法」，其關於自治的組織，包括有立法、行政、司法、監察各方面。1 關於立法方面：區自治的立法機關爲區公民大會，每年開會一次。區民大會於各鄉鎮分場開會，同日舉行。其職權爲行使選舉、罷免、創制、複決等權，由本區公民出席投票行使，區民大會會場主席，由到會區公民推定。2 關於行政方面：區公所設區長一人，下設區助理員若干人，區長在民選實行以前，由民政廳就訓練考試合格人員委任。民選區長時，區長由區公民大會選出。區長爲有給職，其任期不論委任抑或民選，皆爲一年。如違法失職時，委任區長可由縣長呈請省府撤職，選任區長則由區監察委員向區民糾舉，由區公民大會罷免。區長的職務爲管理自治事務，提出上年度決算與預算於區務會議，區調解委員會不能調解的事項，則由區長根據調解委員會呈報縣政府並函報司法機關。凡區民違反現行法令或違反區自治公約或一切決議案的，則由區長分別緩急報告區務會議。區民如觸犯刑法或與刑法相同的特別法而確有證據的，可先將其拘禁，呈報縣府並即函送司法機關。3 關於司法方面：區自治的司法機關爲調解委員會，區調解委員會半數於區公民中選出，半數於各鄉鎮調解委員會中選出。區調解委員會職務，爲受區公所監督處理調解事務，關於民事調解事項，須得當事人同意，關於刑事調解事項，則有一定的限制，須得被告人同意，始能調解。4 關於監察方面：區的監察機關爲區監察委員會，監察委員則由區民大會於選舉區長時同時選舉。惟現任本區所屬各鄉鎮自治職員則不得當選，區監察委員的職務爲監察區財政，可隨時調查區公所的帳目及款產事項，區長違法失職時，可自行召集區民大會向區民糾舉。



爲豪劣或年紀高大思想落後者所包辦。平日勾結貪官污吏，壟斷把持，視地方爲自己個人所有的觀念。此輩執行政令則不足，壓迫民衆則有餘，流弊所至，民不堪命。故縣長與民衆之間，沒有居間聯繫的樞紐，一切政令遠縣以後，便等於具文，無法推進。無論組織的形態存在與否，皆無形停頓。

民國二十一年八月間 總裁於豫、鄂、皖三省剿匪總部，以現行自治法規達四十種以上，條文都五百九十七條，各省依據中央此項法令而定的施行細則單行規程，還不在內，不但行使主權的民衆無法瞭解，即辦理自治人員亦對之茫然。而且自治組織在貫徹全民政治的精神，而匪區人民蕩析流離，求生不暇，遑能參與自治。乃制定「剿匪區內各縣區公所組織條例」，先就剿匪各省試行，由各縣政府依其面積、地形、人口、交通、經濟狀況、人民習慣，酌畫爲四區至十區，較之自治區稍加擴大。設區長一人，區員一人至二人，而以區長輔助縣長執行其職務，如編查保甲戶口，徵集壯丁團隊，自衛各項；故區公所實爲輔助縣的行政機關，而非辦理自治行政的機關，雖頗著相當成績，惟以區長人選，仍取材當地，區制的規模，沒有充實，以之積極輔助縣政的發展，仍感不足；乃更詳察地方的情形，周諮各省行政長官的意見，認定徹底改善區制辦法，爲分區設署。

## 二 分區設署的法源

民國二十三年 委員長南昌行營爲徹底改善區制，特制定「剿匪省分各縣分區設署辦法大綱」，始改稱區爲區署；區署轄境，比較自治區爲大，成爲推行政令的縣以下的行政官署，此分區設署之由來也。二十六年行政院公布「分區設署暫行規程」，舉其要義有四：1 凡區制的性質，均予根本改造。凡舊時區公所或區辦事處一律取消，不復沿用，而改稱爲區署，藉以表明此後區署，爲官治之行政

機關，絕非過去的自治組織，以矯正前時的區制的觀念。區長須有縣長資格者，才得充任。由縣長就訓練合格成績優良者，呈由該區行政督察專員轉請省府核委，以迴避本區為原則。區署設區員一人至三人，協助區長處理一切區務；設巡官一人，秉承區長辦理區內警察。其職掌事務，若保衛安寧、調查戶口、訓練民衆、指導合作、推行教育、清丈土地、實施工役，以及一切農村水利等建設工作，暨區內衛生、公安、交通、經濟、財務的一切縣政，凡與管教養衛有關的，統由區長秉承縣長之命負責執行。區的設置，每縣至少三區，多至六區。往日區公所經費每月最多者，不過百元，少者僅數十元，尚不免于積欠。今擴大其組織，依編制表規定，分甲乙丙三種：甲種區每月經費多至三百九十一元，乙種三百二十六元，最少的丙種區，亦達二百六十三元，彼此相較，驟增數倍。

上項辦法實施後，區署經費和區長地位相當的提高，區長的職權，無論在名稱上，實質上，實等於縣政府的分署。嗣後行政院復參加各省分區設署的實行經驗暨二十五年地方高級人員會議結果，於二十六年六月三日公布「各縣分區設署暫行規程」二十條，廢止南昌行營原頒「各縣分區設署辦法大綱」。撮其要點：1 區署分甲乙丙三種編制，區署得設區款保管委員會及區調解委員會；2 區長、區員、巡官，由省府設立訓練班，施以三個月的區政及軍事訓練，按成績分別派用；3 區長承縣長命，辦理：A 所屬區員、巡官、僱員、暨區內保甲壯丁隊的監督指揮；B 區內民衆的組織及訓練；C 中央及省縣法令的執行宣達及區內現況的調查報告；D 區內合作事業的指導；E 區內小學及民衆學校的籌畫、設立、及監督；F 區內農林水利的改進；G 區內戶口調查、土地清丈、工役分配、衛生、公安、交通的執行；H 區內各職業團體的監督指導，縣政府交辦事項。4 區署經費，統由縣府支給，不敷由省府補助。茲將行政院制定區署經費分等表於後：



區署經費分等表

項別	月支	最低	數額	說
區長	甲種區 八〇	乙種區 七〇	丙種區 六〇	一員
區員	一三〇	九〇	五〇	甲種三人，月支五十元者一人，四十元者二人； 乙種二人，一支五十元，一支四十元，丙種一人月支五十元
巡官	五〇	四〇	四〇	一員
事務員	三五	三〇	二五	一員
助理事務員	五二	三二	三二	甲種助理一人，月支二十元，錄事二人，各支十六元， 乙丙兩種各僅設錄事二人，月各支十六元。
區丁	二四	二四	一六	甲乙兩種各設三人，丙種設一人，月各支八元。
辦公費	五十	四五	四〇	筆墨紙張及臨時雜用各費屬之
準備費	四十	三〇	三〇	職員考績必須加薪時動用之
合計	四六一元	三六一元	二九三元	

明

### 三 縣組織綱要區署組織體系的改造

地方行政機構，自省政府以及縣政府，皆係按着民、財、教、建、保五個統系配合組織，但過去縣政府以下，即空洞無物，政府與民衆之間，根本脫節，無從聯貫，因之有分區設署制度的產生。經

過這兩年試驗的結果，雖覺區署對縣政稍有輔助，但實際上對於管、教、養、衛的民衆組織與鄉村建設重要工作，還是不能達成任務。關於此點，總裁於二十七年四月八日在第五屆四中全會「改進黨務與調整黨政關係」講演中曾經說過；嗣於二十八年六月擬成縣各級組織綱要及其實施辦法，提經中央常會暨國防最高委員會通過，主張區爲虛級，鄉鎮爲實級，其要點如下：

1 區爲縣政府的輔助機關，代表縣政府督導各鄉鎮，辦理各項行政及自治事務，應重在靈活運用。

2 區的範圍，以六鄉鎮至十五鄉鎮爲原則。全縣鄉鎮數，不及十五個者，不設區署，其鄉鎮直轄於縣府，但在邊遠地方或情形特殊的區域，其設區者，每區的鄉鎮數，得酌量變更。在未設區署的縣區，由縣政府派員指導。

3 區署設區長一人，下設指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事宜，均爲無給職，並須由上級機關，甄選訓練合格人員委用。區長人選以有本縣籍貫的爲原則；其資格與待遇於法律中定之。

4 區得設鄉鎮建設委員會，聘請區內聲譽素著的人士，充任委員，爲區內鄉村建設的研究、設計、協助、建議的機關，由區長擔任主席。

5 區署所在地得設警察所，受區長的指揮，執行地方警察任務。除設置實額的警察外，另設壯丁聯隊部，負責統制管理各鄉鎮的壯丁。必要時，並得抽調壯丁，特別編組訓練。

總裁對於行政機構的建制，純係針對當前地方需要的情形，和這幾年來推行縣政遭受種種障礙的經驗，補其缺陷，救其疲敝；其主要精神，即在將縣以下各級，相間的形成虛實互用的關係，例如縣

的一級爲實級，而區的一級則爲虛級，即重在輔導，不重在執行的意思。區以下鄉鎮一級爲實級，保又爲虛級，而甲的一級則爲一切實際工作的基層，故又爲實級。可見區署爲代縣政府對於所屬各鄉鎮公所執行政令的監督指導機關，等於縣政府的出張所，亦可以說介於縣與鄉鎮之間而司輔導工作的一級，故其工作不重在政令文告的承轉，而重在使行政督導力量實際直注於民衆基層。

這因爲現在區署管轄的人口，多的竟有十萬左右，少的也有數千以上，以一個區長和二三個區員，配著一月二三百元的經費，要使他擔當民、財、教、建、保五大行政事業的重責，自然力弱難勝，馴至變爲一個專辦公文承轉的衙門，形成政治上頭重腳輕的病態，要爲勢所必至，確有急切矯正的必要。本來依着當前實際情形，如果能夠增設鄉鎮公所的組織，都按着民、財、教、建、保的行政系統配置人員，加以充實，一體相承，自是盡善盡美。但是鄉鎮單位太多，財力人力，均難辦到，唯有從區的範圍充實人才，施以靈活運用方法，使能達到等於充實鄉鎮公所的效能。所以首先按着現行行政系統充實他的僚佐，改設五個指導員，並且把他任用資歷標準提高，規定他的任務，輪流指導鄉鎮事業，就等於每個鄉村都設著五個指導員一般。同時設立區參議會，使有才能的民衆共同參加區政設施，加強力量，以爲區署的輔助，實是對症下藥。

以上是 總裁對於區署詳盡的解答，它不僅是外形上變更，性質上也根本改變。過去區是縣與鄉鎮中間的一級，現在已無區的一級存在，不過是督導鄉鎮所畫定的範圍，爲縣政府的輔助機關，並且是可以不設區署，由縣府派員指導區內行政與自治，從此區已不是分區設著的區；同時，縣以下鄉鎮一級制的目的達到，地方自治的推行，一定可以得到便利。

#### 四 區署存廢問題

近年以來，省縣以下各級組織，多有不同。如浙江於民國二十二年遵照內政部改進地方自治原則，則廢止區制，另設鄉鎮聯合辦事處以代區署。江西省政當局，將區一級盡是充實。湖南則將其廢置。近又有人主張畫區爲虛級，鄉鎮爲實級，議論甚多，各有理由。原因由於制定此項制度時，未將權職仔細畫分，且未將上下及平行機關的合作方法切實釐定，致令主持者不明其本身的職責，形成多方面的磨擦，而忽視其重要，濫用其職權。因此區制實施以來，等於贅瘤，遂有幾個不合時宜的必須廢除的理由：

一、非常時期的政令最需要迅速確實，縣政府對於現在一切鄉村動員工作，無論民訓、軍訓、生產、建設、徵兵、募款等等，總是一層一層的從縣政府發下去，區署接到許多的訓令，也就一件一件的發到鄉鎮公所。因此區署成了一個承轉機關，本身固無意義可言，反而使一切的政令都因之遲緩稽延。

二、縣長爲親民之官，更應該時常與民衆接觸，然而事實上，因爲縣以上的組織重疊，有什麼事情，總是用一紙命令到區鄉鎮保甲去執行，縣長與老百姓沒有接近的機會。可見多一個區的階級，便使政府與民衆的接近多一層障礙。

三、現在區的效能，都只能承上而不能啓下，中國半封建的社會，依然存在，各地鄉村中充滿着封建的殘餘勢力，許多的鄉鎮保甲都是由當地土劣所把持，區長既不能破除此種風氣，且常藉此爲利用工具，與民衆越接近，貪污的現象越厲害。

四、新縣制主張擴大鄉鎮組織，充實鄉鎮內容，那麼各鄉鎮自可直接向縣府負責，不必由區署承轉。縣府管理一百以內的鄉鎮，自無若何困難，湖南行之，足爲例證。再看法國平均每縣管轄區域，達一百三十五個市集，亦並無多大弊端。

五、際斯抗戰建國與戰後復興，國家財政在在困難，不如裁廢區署，把這筆開支來充實鄉鎮開支。像湖南全省共有四百數十區公所，年支五十餘萬元；有鄉鎮三千，年支七十餘萬元。自實行裁區摺拼鄉鎮，昔日每一鄉鎮經費月支二十多元，現已加增至六十元。

六、區署既是形成一個承轉機關，往往縣府督飭區署辦理事件，區署亦依樣倣之鄉鎮，如是倒不如由縣直接管制各鄉鎮，反可提高效率。

如上看來，縣以下多一區署設置，實感層級複疊，辦事反多迂滯。縣府政令，深入民間者有之，不出府門者有之，故有人主張爲增進行政效率及減輕人民負擔，此種根本廢止之說，頗爲今日時論所推重。不過，區制完全廢止的理論，不免近於偏激，減少行政的層級和迂滯，乃是行政上的原則。但區署性質上原係輔佐機關，問題的核心，是在如何改善其輔導作用，而不必拘拘於轉承方面。

其實，區在縣與鄉鎮的中間，其原來設置唯一的目的，在謀縣與人民之間有一居間聯繫的紐帶，得收指臂相聯的效用，使一切政令與管、教、養、衛的重要設施，得以深入民間，遞層推進。總裁在「確定縣各級組織問題」講詞中，特別說明「應重在靈活運用」。我們可以知道新縣制下的區署，其地位是縣府的附庸，既非縣以下獨立行政的一級，他的職能只限於督導鄉鎮作用，進入一完全非地方自治團體的階段。

(一)減少一級煩累 過去自治制度，分設縣、區、鄉鎮三級，區公所的權能卻始終爲一行政單位，除

自治事項外，尙兼行政事務。如依照法規，區公所與鄉鎮公所的行使職務，可說完全相同，實際上區公所奉辦事項，均轉行鄉鎮執行，其本身實爲一承轉機關，有此一級，只有增加手續上的煩累。新縣制明顯規定：「區爲補助機關，其本身在行政上根本並無承轉之責，是以已減少一級煩累。」

(二)採用指導方式 區代表縣政府，「在未設區署之縣區，由縣政府派員指導」。即依「縣各級組織綱要」，視縣分之大小，設指導員二人至五人，分掌民政及教育、經濟、文化等事項，循照「管、教、養、衛」的精神，常川輪流分赴所屬各鄉鎮，指導監督鄉鎮事務的進行。此區署的職務，將偏重於實際事務的指導。本來行政職能，上級重於領導，推進與管理，下級責在實際行動，縣政府對於鄉鎮，爲監督與指導。我國縣鎮自治運動，發動以來，凡數十年，而自治成績，毫未表現，行政督導方法的不善，實爲其主因。近年實驗的結果，如浙江的蘭谿，江蘇的江寧，貴州的定番，湖南的衡山，四川的新都，都改行指導員制度，收效較宏。

(三)促進鄉村建設 中國社會結構基礎是基層的鄉村組織，整個社會改造建設，仍期望由鄉村建設以復興民族。縣組織綱要第二十八條規定：「區得設建內設委員會，聘請區內聲譽素著的人士擔任委員，爲區內鄉村建設研究、設計、協力、建議的機關。」凡區內的教育、衛生、農田水利、森林、道路、橋梁以及農村經濟的建設事業，均應由建設委員會詳爲研究，擬具計畫，再呈請縣政府核准執行（見「區建設委員會組織章程草案」）。所以區的重要任務，還要擔起鄉村建設的種種責任。

總之，分區設置制度，在理論上沒有存在價值，在訓政時期未達到自治完成的狀態以前，期將管、教、養、衛各事項逐步推行，建立基礎，區署確有保留的理由。縣區域較小的地方，縣政府對於

鄉鎮的指揮監督，如果不感覺困難時，自然無須設置。但在區域比較遼闊之縣，面積過廣的，有特殊情形的，應視其境域、交通、治安、文化等情形而定。這纔是比較靈活運用的辦法。

## 第九篇 鄉鎮組織的檢討與展望

### 一 鄉村制度組織的演進概觀

吾國縣以下的鄉鎮制度組織，歷代以來，有係土地的區畫，有係側重戶口的編制。像周禮的九百畝爲井，四井爲邑，四邑爲丘，四丘爲甸，四甸爲縣，歷史上很明白指示是以土地爲區畫的。至於以人口編制的，像周禮的地官大司徒，五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉。秦、漢的五家爲伍，十家爲什，百家爲里，十里爲亭，十亭爲鄉。晉的百戶爲里，五百戶爲鄉。此外唐的鄰、保，清的保甲，這類的編制，都不是以土地爲區畫，而是從戶口編制，以便於管理。洎至近代，鄉鎮制度的改革，最稱首者，爲清末光緒三十四年所頒布施行的「城鎮鄉地方自治章程」。當時鄉鎮的區域以市、鎮、村、莊，屯集五萬人以上爲鎮，不滿五萬的皆爲鄉，鄉設議事會爲議事機關，議員由民選舉。設自治公所爲執行機關，設鄉及董事，由議員就本地選民中選任。其辦理自治事項，有教育、衛生、道路、土木工程、實業、慈善、公共營業及本地習慣制度、自治規約等事項。可說是鄉村自治的嚆矢，足爲民國以來立法的參考。

民國初元，各省地方自治運動勃興，自有自治章則，多襲清末成法。及袁氏稱帝，鄉村自治亦隨著机隍的政局而呈支離破碎的狀態，此草昧經營的地方自治，隨國會省議會而消沉。民國三年二月，袁氏



更藉詞自治會良莠不齊，通令各省自治會停辦。同年十二月，乃由內務部公布「地方自治試行條例」，改以區爲自治單位，惟迄未試行。洎袁氏失敗，國會議會相繼恢復，而地方自治，迭經各省議會請願，參、衆兩院提案，至十年內務部始頒布市鄉自治制，變更區的組織，改以鄉爲單位。除特別市及普通市外，不論城鎮鄉統以鄉名之，鄉設鄉長及鄉董，爲執行機關；設自治會爲議事機關。鄉自治經費，則以附加稅、雜捐、規費、使用費、財產收入及營業收入充之。但因軍閥的據割，無補於事。

其實這個時期，縣以下地方自治特有組織，還有山西的區村制及雲南的市村制。山西於民國十一年三月間，正式實施村自治，以村爲自治單位，村的區域以本村原有的境界爲準，凡滿百戶的村莊，或聯合數村在百戶以上的爲一編村，其不滿百戶的村莊，因爲特殊情形，不便聯合他村的，亦得自成一編村。村內居民以二十五家爲閭，閭設閭長，五家爲鄰，鄰設鄰長。議會的組織，議員的額數，則依村的戶口總數，在一百戶以下的五名，百戶以上，每增五十戶得增設議員一名，至多不得超過十六名。村設村公所，所置村長一人，以村議會議長充任，由監督機關加給委狀，其職權可分爲下列各項：1 編查戶口及人事登記；2 調解訟事；3 執行村禁約；4 整理村範；5 辦理保衛團；6 辦理積谷、天足、產育、衛生等事項。雲南於民國十三年，籌設全省市村自治委員會，公布「村自治條例」，村的自治區域，以本村固有的境界爲準，村的自治組織爲村議會，及村長。村議會的職權；1 議決村自治事務；2 制定村公約、村規則；3 議決村自治經費的籌集、處理、保管方法及其預算、決算；4 選舉村長並監察執行事務；5 答復監督機關的諮詢；6 提出建議於監督機關；7 受理市民的請願，及其他屬於村議會職權事件。此外江蘇省於十六年七月間，省政府通過「各縣村制大綱」，大致與山西省的村制相同，浙江省於十七年五月頒行村里制。以市縣內市集區域爲里，村落區域爲村。村里內住民以

十戶爲鄰，五鄰爲閭，村里自治的議決機關及執行機關爲村里委員會，以村里長副及閭長爲委員，而以村里長副兼任常務委員，鄰長由居民選舉，村里長副及閭長則由鄰長選舉。村里長可單獨執行其職務。

國府奠都南京，頒布第一次「縣組織法」，以區鄉鎮爲下級自治團體，行二級制。每縣分若干區，區至少以二十村里組成。凡縣內百戶以上的鄉村地方爲村，百戶以上的市鎮地方爲里。村里居民以二十五戶爲閭，五戶爲鄰。施行未久，於十八年六月五日復公布「重訂縣組織法」，改村爲鄉，改里爲鎮。同年九月十八日公布「鄉鎮自治施行法」，十九年公布「鄉鎮坊自治職員選舉法」及罷免等重要法規，此幾種法規立法院的精神，皆徧重自治的扶植。二十一年豫、鄂、皖三省剿匪總司令部的「剿匪區內各縣編查保甲條例」，乃改自治爲自衛，爲鄉鎮行政的一個變更。內政部亦以過去社會繁複不切實際，措施毫無成效，甚至不得不通令所屬「其尙未民選鄉鎮長之地方，一律暫緩選舉，以免多所紛更」。嗣後內政部於民國二十三年先後頒行「改進地方自治原則」，「修正改進地方自治原則要點的解釋」及「各省縣市地方自治的改進辦法大綱」等重要法令，關於鄉鎮方面值得指出者，如將地方自治團體組織系統共分爲兩級，以縣爲一級，縣以下的鄉鎮村爲一級。鄉與村的區別，則以聚居同一的村莊獨自成立自治團體的爲村，其不能獨自成立自治團體的小村落併入鄰近的村，或聯合鄰近的若干小村而爲自治團體的爲鄉。鄉鎮村自治團體的地位則皆相等，惟因人口區域等狀況可分爲若干等次，依其等次而定其組織範圍的大小；但其權限，不因等次而有差異。至於鄉鎮以下的閭鄰等組織，則由地方政府斟酌情形變通辦理，不必拘於固定的統一制度。區的制度則概行廢除，惟在情形特殊的地方，如縣政府對所屬鄉村有統治上的困難，而其地方已有相當的自治基礎，經省政府核准，報內政部備案，其縣與鄉鎮村之間，區仍繼續存在，成爲自治團體，而立爲特例。故「改進地方自治原則」

施行後，縣以下組織可分爲三種：第一種爲一級制，即縣之下爲鄉鎮村各地位相同的地方自治團體；第二種爲二級制，即縣之下爲區，區以下爲鄉鎮村，而區爲地方自治團體；第三種亦爲三級制，縣以下爲區或由區改組的機關，再下爲鄉鎮村；惟區或由區改組的機關，並非地方自治團體，僅爲輔佐縣政府的辦事機構。更自二十一年後各省舉辦保甲，保甲皆爲自衛的組織，而鄉鎮閭鄰仍隸於區署，截至國府頒布的「縣各級組織綱要」之日止，多數省分均已仿行偏重自衛的工作。

## 二 縣組織綱要的鄉鎮檢討

鄉鎮這種小範圍的自治組織，無論任何國家：若美國的「鎮」(Town)，英國的「村」(Parish)以及法國的「市」(Commune)等，均有極重要的地位。「縣各級組織綱要」對於這方面的用力特多。所以確定鄉鎮爲縣以下基本的單位，保或村街爲鄉鎮的細胞組織。其重要者，可歸結下列數點：(一)確定鄉鎮爲法人，縣及鄉鎮爲地方自治團體，其爲公法人，已爲近世學者之通說，在縣自治法上雖無明文，然有縣財政與鄉鎮財政的規定，則固儼然認其爲財產權的主體。新縣制明文認鄉鎮爲法人的理由有二：第一、縣以下得分區設置，如非縣的面積大或有特殊情形的不得設置，而區署的職務爲代表縣府督導鄉鎮，非自治團體，不得認爲法人；第二、新縣制採二級制，以縣爲一級，鄉鎮爲一級，保甲爲鄉鎮內的編制。(二)是鄉鎮的畫分，根據人口相關的地域、經濟、文化、交通等情形，而確立其自治單位。依「縣組織綱要」：「鄉鎮的畫分以保爲原則，不得少於六保，多於十五保」。假定一鄉鎮平均爲十保，一保爲十甲，一甲爲十戶，又假如一戶平均爲五人，則一鄉或鎮的人口，平均爲五千人。此其爲數，已自可觀。較之過去鄉鎮大者多至五六十，因而無法管理與推行自治者，自己有公

允的調整。(三)是鄉鎮的組織，總裁曾云：「本來依著當前情形，如果能夠增設鄉鎮公所的组织，按著民、財、教、建、保的行政系統配置人員，加以充實，一體相承，自是盡善盡美」。今綱要第三十二條規定，鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股，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，並應酌設專任之事務員，經費不充裕地方，各股得酌量合併或僅設幹事。本質上看來即為實現管、教、養、衛一體相承的主張；但其中具有很大的伸縮性的。例如經濟與教育發達的區域，鄉鎮中心學校，纔實行校長專任制；經濟不充裕的地方，鄉鎮公所的各股得量酌合併，或僅設幹事。有了這種規定，人才和財政的困難，纔能夠具體解決，這比以前有很大的彈性，不至有削足適履的毛病。(四)鄉鎮保甲人員資格及任用手續，雖有法規的規定，但是事實上各項人員的任用，往往多未符合法定的資格，及一定的手續辦理。「縣組織綱要」關於鄉鎮長的資格如下的規定：(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)師範學校或初中以上學校畢業者；(五)曾辦地方公益事務著有成績者(見卅一條)。可見鄉鎮長首重曾經訓練者，所以在鄉鎮長選舉方法未公布以前，政府應儘量任用幹部訓練人員，以為將來實施選舉的準備。將來鄉鎮民代表大會在一定的資歷標準以內選舉充任，可為人民運用選舉權的初步嘗試。(五)過去鄉鎮組織上是很有缺點的，如鄉鎮民大會，嚴格說來，實無一鄉可以召集成會的。因為召集鄉鎮民大會，如以十保計算，數約有公民二千人至三千人，決不易召集。在縣鄉鎮組織未調整以前，甚有五十多保為一鄉鎮的，其召集大會困難更不必說。今鄉鎮民大會代表，就由保民大會選舉(見卅八條)，此後開會既不發生困難，民主精神亦可藉以發揮。(六)從上述四個優點：對於編制、組織、資格、民主各方面看來，已有合理的解決。然則，從此鄉鎮行政究竟能否徹底的改進，按照「新綱要」調整後的鄉鎮，果否將不再感到組

織上的其他缺陷，那就在乎組織上怎樣運用和改進了。

### 三 鄉鎮組織的參證與統系

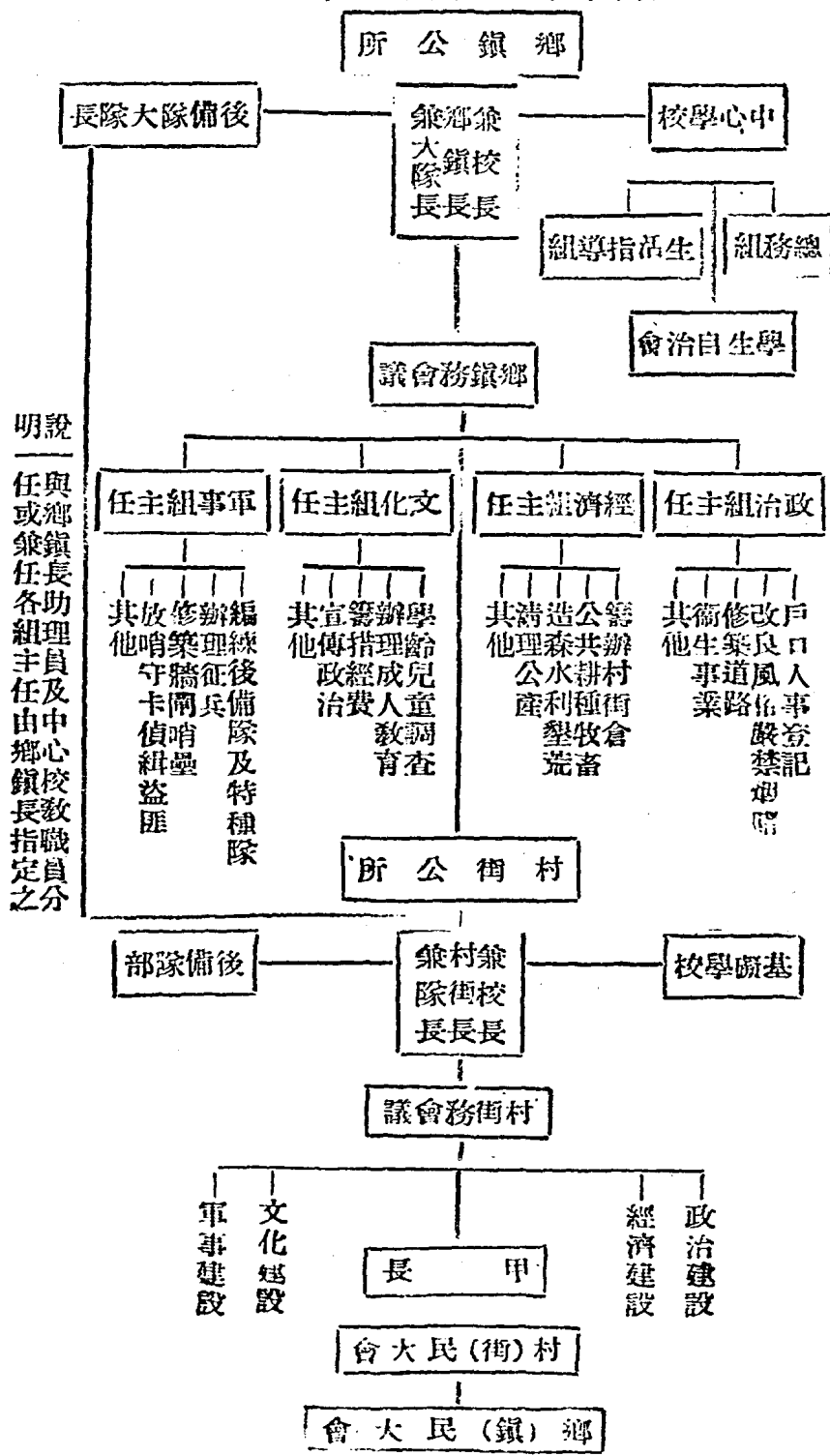
「縣組織綱要」規定，鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人，幹事若干人；又保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，其組織龐大，地方的財力人力是否勝任，頗爲一般所置疑。

其實縣各級組織的制訂，雖然以適合國情爲主，除有其歷史的基礎與時代的背景外，我們可取廣西的三位一體制及蘇聯的農村蘇維埃的社會組織及日本的村町制度爲參證，而後更求我們鄉鎮組織體系的新機構：

(一)廣西省的三位一體制 廣西三位一體的政治制度，不脫集權政治的範圍；這制度的用意，是實施自衛、自治、自給三大政策。推動此三自政策的基本力量，是民團組織。這制度規定鄉公所鄉長兼任自衛大隊隊長，及中心學校校長，或與國民基礎學校合併一處辦公，務使管、教、衛、三種工作集中於一人之手，以發揮行政上最大的效能。這制度推行於廣西，果然發生奇效，廣西在抗戰中貢獻力量若是之大，所出壯丁若是之多，不得不歸功於這三位一體的政治制度。不過我們要實行真正的集權政治，使政府發揮最大的效能，不特合署辦公還感不夠，即是廣西的三位一體的制度亦感不足。合署辦公，縣政府省政府的權力集中了，但縣以下的基層組織，還感權力鬆懈分散，足以影響縣，省以及中央的政治效能。廣西三位一體的制度，賴之合署辦公制因力注重下層機構，易於發揮全部政治的效能，但最大的缺點是只集合管（政治）、教（教育）、衛（自衛）三位於一體，而缺少了「養」這個經濟的

廣西全省鄉鎮村街組織系統及任務分配表

部門。我們知道管、教、養、衛是自治的四大部門，缺一不可的，不注意「養」這個部門，則推行其他三部分工作，也要發生很大阻礙。茲將廣西全省鄉鎮村街組織系統及任務分配表列後：



鄉鎮組織的檢討與展望

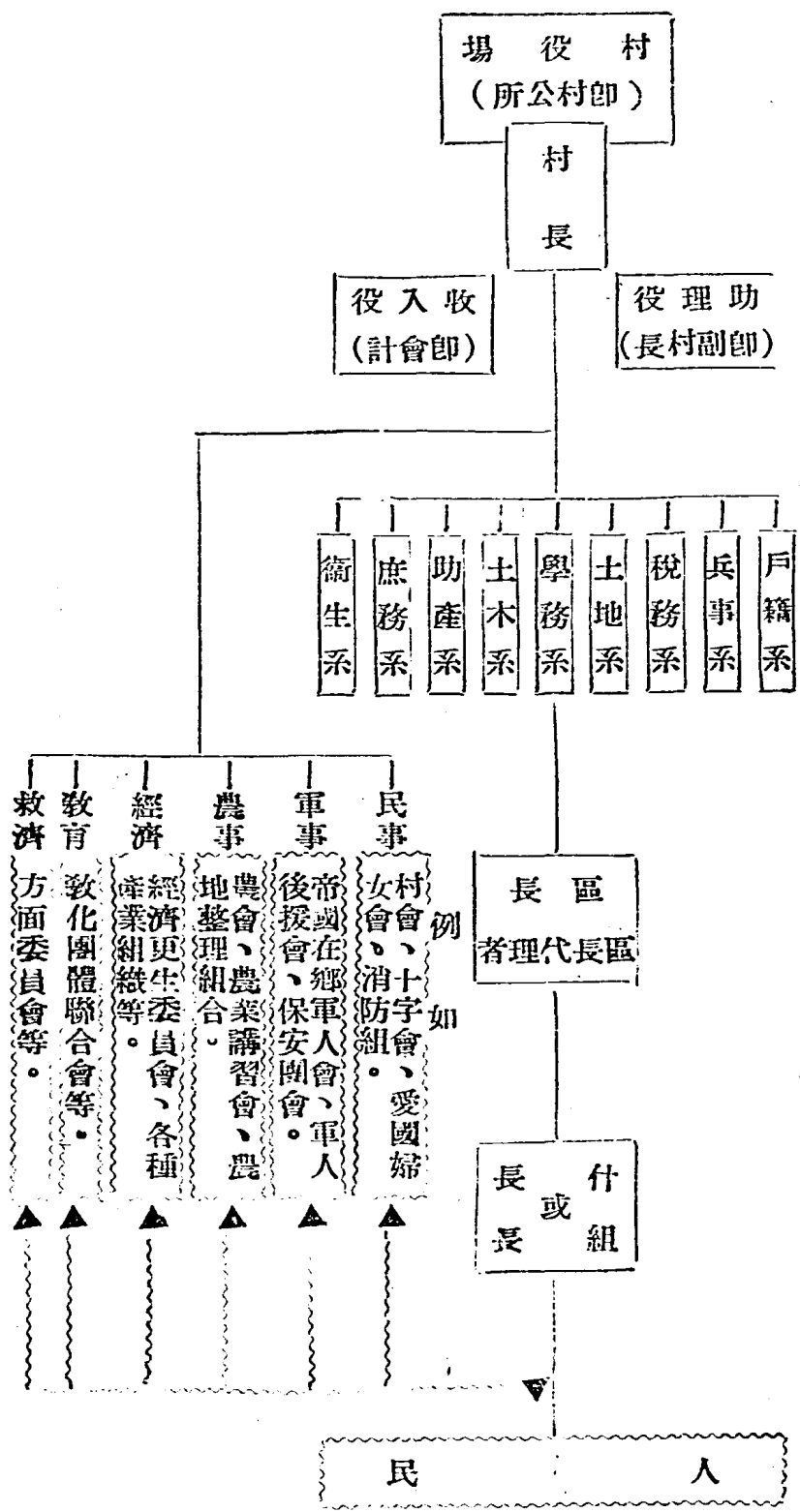
明說  
與鄉鎮長助理員及中心校教職員分  
任或兼任各組主任由鄉鎮長指定之

(二)俄國農村蘇維埃制 俄國農村蘇維埃等於我國的鄉公所，其組織非常充實，在主席團主席之下，設八個辦事員，分掌消費合作、婦女、財政、土地、衛生、教育、體育、社會團體，均為有給職。其下有八個民衆組織，為消費合作社、婦女股、財政股、土地股、衛生股、教育股、體育股、社會團體股。此外尚有軍訓指導員專辦兵役、軍人登記、農民軍事研究及航空俱樂部等事項，茲附蘇聯農村蘇維埃與共產黨組織聯系圖於后：

(三)日本的村町制 其組織規模，雖視各地的經費狀況而有伸縮，但亦頗充實。鄉公所於村長之下有副村長一人至二人，會計一人。村長之下分為九系，如戶籍、兵事、稅務、土地、學務、土木、助產、庶務、衛生等系，視村的大小經濟狀況而定，此外更有民事、軍事、農事、經濟、教育、救濟等民衆組織。茲附日本村役場組織圖如一五三面。

(四)縣以下黨政機構關係的鄉鎮統系制 「縣組織綱要」的鄉鎮輪廓，已於上文言之，茲再參看縣以下黨政機構關係草圖圖例的鄉鎮部分，就可以得到系統的整個了解，圖例上鄉鎮長之下，設軍事、政治幹事各一人（均為無給職），由上級政府指派曾經訓練合格者充任。另設首事九人至十一人，其中八人即分別擔任自衛、民事、保健、救濟、財務、教育、建設、合作等八股，各股股長概為無給職，均由該鄉鎮人民推選，組成鄉鎮會議。各股以下，須酌設會組，分別擔任各項民衆事業集體的管理。各股下應設組數之多少，則視其主管業務繁簡與地方實際需要而定。每組設組長一人，組員若干人，由人民就本鄉鎮中比較前進優秀的分子中選任。各組工作進行，均各受其股長指導。鄉鎮公共事業應有興革時，均應依其業務所屬性質，分別在各主管股討論其執行辦法。各組的組長有調查權及執行權，各組員有建議權及執行權，均無決定權，只有各股股長纔有決定權。今後黨團活動的工作，因

圖 織 組 場 役 村 本 日



黨政工作的聯繫，及黨員就業的散布，故在人員及行動兩方，皆透過政府，並因服務社會的關係，同時更透過各級民意機關。茲將縣以下黨政機構關係草圖之鄉鎮部分列後：

鄉鎮組織的檢討與展望



#### 四 鄉鎮行政與管教養衛合一

抗戰展開以後，淪陷區游擊戰爭的開展，戰區軍民合作的加強，以及後方兵員的補充，餉款的供給，與生產的建設，都需要健全的基層行政基構，做有力的保證。但要怎樣纔能使民衆切實地拿出不可戰勝的力量來，如心之使臂，臂之使指的做政府的後援呢？那就要使鄉鎮行政的管、教、養、衛打成一片。過去壯丁訓練結果，不知道做一個公民，學校裏的教師，祇知道教小孩子而不知道訓練人民行使四權。更以鄉鎮行政而言，學校是學校，鄉鎮聯保是鄉鎮聯保，縱然說都是爲取得最後勝利而努力，但其中究不無彼張此弛，結果很多是浪費了人力和財力。「縣組織綱要」第三十二條規定：「鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股……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……」其「在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位，不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校、合作社及倉儲等機關，推舉保長一人爲首席保長以總其成」。蔣總裁對於此點有如是的指示：「本來依著當前情形，如果能夠增進鄉鎮公所的組織，按著民、財、教、建、保的行政系統配置人員，加以充實，一體相承，自是盡善盡美」。由此可見本質上即爲實現管、教、養、衛一體相承的主張。陳立夫先生曾說：「我們如果將管、教、養、衛四者的關係與內涵詳細地寫出來，可成一部中國的政治學，相信將來是世界政治學一個最完整的體系」。「故人人有管、教、養、衛之能，地方纔有管、教、養、衛之政，國家始收管、教、養、衛之功」。我們相信這是最切實的話。因爲管、教、養、衛四大政，就是地方政府工作的目標，也是地方政府全部的事業。在管的方面，是指編查戶口，健全機構及組訓民衆等自治事業；教的方面，是指設立學校、發展教育與推行新生活等文化事業；養





的方面，是指規定地價、開闢荒地、實行造產、整理財政、開發交通、推行合作、及實施救卹等自給事業；衛的方面，是指辦理警衛及推進衛生等自衛事業；是有着不可分解的密切聯繫，互為因果，相需相成。那麼管、教、養、衛聯合起來，使之發生作用，纔可成一個健全的有機組織。詳言之，這個組織的內容應備具以下幾種要素：

#### 關於管的方面

(一)嚴密保甲組織 縣為綜合組織，而鄉鎮為基本組織，保甲為細胞組織。保甲組織如不健全，則鄉鎮政治革新計畫，都不能推進。查各地保甲組織尚欠嚴密，尤以甲的一級為最，甲長中不知自身責任的重要，甚至不知自身屬於何鄉何保何甲；不知自身為甲長者，亦復不少。像這種情形，怎樣可以推動一切？為求其組織嚴密運用靈活：第一，保甲人選以年強力壯，品行端正，辦事熱心，而在地方較有信仰者為合選；第二，保甲要施行民選，由縣加委，其未受訓練的，要集中鄉鎮所在地施行短期訓練，以增進其認識；第三，要召開鄉鎮幹部會議，以增進鄉鎮保甲長的關係。

(二)辦理戶籍登記 戶口調查與人事登記，是與政治、經濟、文化、軍事各項建設，都有很密切的關係，所以治理一切國事政事，都不能忽視戶籍。如今日的兵役抽徵，因戶籍法尚未實行，保甲長因不明瞭運用該表的方法，而鄉鎮長亦囿於權力萬能的無意識的傳統觀念，仍採攤派方法。此外戰時後方最關重要的治安維持與防奸工作，以及辦理教育、公共造產、辦理民食等等，也無一不以戶口調查為實施根據。這種重要工作緊緊地重壓在鄉鎮保甲的雙肩上，鄉鎮保甲長必應切實負起責任。

(三)組織鄉鎮調解會 吾國民間各地好訟之風，從未稍戢，動輒每因小事訟訴法院，傾財廢業，在所不計。鄉鎮公所應有調解委員會組織，由鄉鎮會議推選當地公正人士三人至五人為調解委員，以

鄉鎮長爲主席，解決全鄉民衆的糾紛。其解決民衆紛糾，應注重兩個目標：談話時只講「法」、「理」，不顧「人情」；判決時多依「民情」，不純講「理」、「法」。將來在縱的組織，每保於辦公處成立保調解處，舉士紳三人調解保民的糾紛責任；橫的組織，鄉鎮的農會、工會、商會亦由該會調解；使民衆或團體在抗戰中減少許多無謂的糾紛。

#### 關於教的方面

(一)完成中心學校制度 鄉鎮應設立一鄉鎮中心學校，校長由鄉鎮長兼任，綜理校務（見「縣綱要」三十四條）。所謂中心者，即爲鄉鎮的文化中心之模範，包括婦女、兒童、成人三部分，各設高級班。高級班的教職員，隨時指導各保的基礎學校，使其改良教學，普遍推廣，以達到普及教育的目的。鄉鎮長利用基礎學校做推行政令的工具，好宣傳政令、傳佈新聞、指導學生實際參與建設工作。所以廣西在窮鄉僻壤中都有了學校，有了教職員，教導民衆辯是非、明善惡、宣傳政府政令、報告保村的情形；一切建設事業的效率，也都起了作用。

(二)舉行各種社會活動 學校與社會應殊體而同質，開放學校這塊園地以求廣大社會的效用，爲近一二十年來學者所提倡。總裁嘗昭示我們說：「過去學校教師，僅爲講堂內之講課，於出校後之學生，及校外之社會環境如何，均不注意。在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵、不納稅、不實行新生活。這個原因，使是由於教育者未能盡其應盡職責」。新縣制的設施，頗注意此點，其方案亦說：「辦理教育行政人員，尤當於行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切現事物象爲教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事」。但怎樣實施民衆教育，是值得研究的：一、參酌當地需要及民情風俗，定期舉行

社會活動，如時事報告、講演、戲劇、歌詠、同樂會等，以擴大教育的功能。二、設立民衆問事處，凡鄉間日常生活上一切問題，均可向問事處詢問，以減少民衆的痛苦，並增進其認識。

#### 關於養的方面

(一)厲行鄉鎮造產 「建設的首要是在民生」，這是 國父在建國大綱早就指示我們的建設的目標。新縣制關於發動鄉村公共造產，實在是地方建設的基本工作，足以充實自治事業。總裁在確定縣各級組織問題關於「實施鄉村公共造產」上說：「公地或學田，可利用之爲公共農場，由學校指導，爲改良農產及訓練民衆農業技術之用。其無此項田產者，亦可畫關若干山場或河流、池塘，照此辦理。並當用義務勞力方法，以增加收入」。國防最高委員會通過的「地方自治實施方案」，其第四項亦明白規定爲：「實行造產」，完成此項工作之標準計畫有二項：一爲鄉鎮乃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 畜牧、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、水碾等）。二爲成年男女每年應參加公共造產工作若干日」。廣西自二十四年開始發動鄉村造產運動以來，已有顯著成效，有若干鄉村克服了不少的困難。我以爲鄉鎮公所每年應將本鄉鎮公所造產事項，依鄉鎮環境需要，擬具計畫呈請縣府存核。最重要的事項：如（一）督促利用已耕田地種植雜糧，厲行冬耕，並墾闢公私有荒地，增加耕地面積。（二）督促修築水塘、水壩及興辦其他水利。（三）督促種植小麥、紅薯及各雜糧，以補充糧食。（四）建築鄉鎮儲穀倉庫。務使後方民衆的生產能力，不但可以滿足戰時前方的需要，且有剩餘產品，可以運往國外易取戰時必需的物資。

(二)整理公款公產「全國各地公有款產，爲數甚多，大多仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊

爲可惜。今後應將此類款產，改爲公管，切實整理，即以收益，作爲全鄉鎮，或全保公有經費」。這是總裁在「確定縣各級組織問題」所給我們的指示。誠以各地鄉鎮公款祠產，過去都由私人管理，很多在迎神、賽會等各方面去浪費，以後應將此少數人管理的公款祠產變爲公管，先清算全鄉鎮款產實況，而後按其所屬鄉鎮，統一管理權限，訂定監督收支運用辦法，這樣便可將宗法組織與自治組織合在一起。

(三)推行合作事業 合作事業爲人民經濟自治的組織，應使其與地方自治工作密切配合，不只是盡其本身上關於「養」的任務，並且進一步使與縣政建設的管、教、衛等工作打成一片。爲了要配合新縣制的推行以輔助其發展，因此縣各級合作社的組織，其層次也和縣各級組織一樣，先就鄉鎮設立鄉鎮合作社，然後再逐漸普及各保合作社的組織，以達每保一社，每戶一社員的原則。這當然是由上而下的辦法，藉此提綱挈領，使合作事業易於普及，絕不如過去自由放任的組織形態。不獨入社不能純採任意方式，而要帶有半強制性，就是出社時，也應如是。

(四)發動節約運動 除了擴大生產，整理公款、公產而外，還要實行節約。在抗戰期內，大多數民衆中間，還有種種浪費的惡劣習慣，如求神拜佛的燒香打醮，婚喪嫁娶的送禮宴會，亟須徹底打破。發動節約運動，應注意的事，第一要民衆了解節約運動的意義，自動實行節約，養成勤儉的社會風氣；第二，節約運動不是消極的爲個人節省，而是將個人不必要的浪費，節省下來，積極的用於抗戰。

#### 關於衛的方面

(一)發動優待徵兵家屬 自二十五年施行徵兵制以來，廣大的民衆，大都明瞭當兵爲現時國民應

盡的義務，但何以仍有舉家遷逃，強拉頂替的情事發生呢？這在消極方面固由於民衆漠視國家民族觀念，而積極方面，實因鄉鎮長不注重鼓勵方法，以喚起民衆服役興趣所致。自第二期抗戰以後，全國各地每有鄉鎮長親率子弟從軍，或鄉鎮長自動請纓參加殺敵，這未始非鄉鎮長作風的改進。此後鄉鎮長應切實依法辦理優待出征軍人，及優待出征軍人家屬辦法，使徵兵家屬的一切困難可以得到解決，同時也是一個極有效的徵兵宣傳。

(二)實施國民軍事訓練 凡未受訓的壯丁，一律勒令限期參加受訓，並加緊政治訓練，以提高其政治意識，發揮自衛力量。因此對於國民軍事訓練中間的政治訓練，在當前抗戰期中，是鄉鎮長應以全力來從事的工作。

## 五 鄉鎮行政組織今後的展望

過去我國政治有一個很大的缺點，就是政治組織方面是由上而下，越是上層越是龐大，猶如倒豎寶塔式的上重下輕。所以不論有什麼好的計畫，好的辦法，都無法推行到民間去。如中央有五院及許多部會，省政府則有幾個廳處，而縣政府還有幾科的設置，在縣以下就沒有政治組織。總裁曾言：「在從前縣政府以下，即空洞無物，政府與民衆之間，根本脫節，無從聯貫」。誠以鄉鎮長除卻辦理徵收稅款之外，對於政令完全只有敷衍態度，任憑省廳若何進步若何計畫，畢竟只有一個落空。抗戰初期有許多不良現象，曾引起大家的議論，結果幾全是委罪於基層行政，究其最大弊端，約有三點：(一)政令不能下達，一切計畫方案都成了漂亮的架子，政府與民衆依然隔了一道鴻溝；(二)鄉鎮長貪贓枉法，橫行鄉曲，人民充滿了怨懟，影響動員；(三)沒有永久性的幹部，優秀分子下鄉多不肯



幹，幹了便想走，結果只有一般對法令不會了解也不會接受的舊勢力分子來充數。

平心而論，我們不能忽視鄉鎮長在抗戰現階段中的重要作用，淪陷區游擊的發展、戰區軍民合作的加強、徵兵、徵工、自衛、以及其他動員與建設的工作，均不得不由鄉鎮保甲長去領導，然後纔能順利的進行。鄉鎮長人選的好壞，能力的強弱，對於基層政治有絕大的影響。今後鄉鎮組織展望，能怎樣有永久性的幹部，而幹部怎樣去培養，纔能夠推行政令，發揮民主精神。

(一)鄉鎮長人選問題 各地鄉鎮長的任用，只是以當地有錢有勢的人為任用標準。所以已往的鄉鎮組織，完全為豪紳所把持，以致一切新政的推行，不但完全不能達到民間，而且為豪紳所把持而變質。「縣各級組織綱要」規定鄉鎮長由鄉鎮民代表會選舉及罷免，並對於被選者的資格，亦明文規定，其意至善，其法至美。但在此過渡期間，鄉鎮長的選用標準及委派辦法，均無新的規定，而予各省以自由裁量的權，則各省於開始實施新縣制後，如何委派其鄉鎮長，尙不可知。以意測之，不外兩個對象：一是對原有全部鄉鎮長施以短期的訓練，派回原崗位工作；二是招收與法定資格相合的人員，施以訓練後，派為鄉鎮長。這兩種辦法，均難免發生困難與流弊，前者則各地現任鄉鎮長，大半為當地豪紳直接或間接的把持，此輩辦理地方事業，固有經歷，若考其知能，則除貪賊枉法，魚肉鄉民外，欲求其具有行政、軍事、教育、各部門的常識和熟練的技能，並且負責苦幹的，怕百不得一。設若施以短期訓練，仍任原職，則彼等將繼續其一貫的因循敷衍，貪枉作惡的行爲，絕非推行新縣制所許可。後者若將原有人員，不分良莠，一律擯棄，則一部分尙堪改造者，將同受犧牲，亦非公允辦法。因此最好一面嚴格甄審，定其去留；一面招收新的優秀分子，補充被甄審淘汰的原有缺額。近年廣西實行三自政策，是根本強制推翻過去以地方有錢有勢的人為標準的原則，重新建立了一行新政，用新人」的鐵

則。換言之，就是培養幹部、嚴格訓練革命青年。廣西的地方行政幹部學校，就是專門訓練基層建設幹部的機關。今日各省先後創辦的，有湖北的鄉政幹部人員訓練班；江西的地方政治講習院；浙江的鄉村建設人員訓練班；廣東的縣政人員訓練團等。基層工作既然要有優秀的幹部擔負，則幹部的培養需要經過訓練，乃是天經地義的事。尤其訓練機關一定要招取有朝氣肯幹不畏難的青年來受訓，將來按各鄉鎮訓練合格人員，加以適當分配，務使本地人辦本地事，他們熟悉當地情形，自幼生長在本鄉，容易引起他們為桑梓服務，感到負責的興趣，雖然生活待遇清苦，尚可以安於職位，比之外來的人所感到的困難要減少得多。至於青年下鄉工作，頗像碎石投海，因為中國各地鄉村中的封建保守勢力是很濃厚的，一旦把舊日有地位的紳士們的飯碗打破，他們處處都感到不方便，自然要深惡痛絕的詆譏反抗。應仿效廣西軍政當局，一面糾正鄉鎮長的錯誤；一面要用武力去肅清搗亂分子，不使反動力量阻撓新政的進行。

（二）統籌鄉鎮財政 查各省鄉鎮經費的來源，有的是依照「鄉鎮自治施行條例」規定者，有的是依照「剿匪區內編查保甲戶口條例」規定者，亦有自行設法者，綜其收入，不外：1 自治經費，大都由田畝附加或按戶攤派；2 公款、公產孳息；3 公營事業盈利；4 其他雜捐或補助款項。其唯一可靠者，厥為按戶攤派。徵收時不給收據，支用後更無報銷。上級政府亦以鄉鎮財政，不易解決，任其自了了之。因之攤派奇重，不勝負擔；另徵捐稅，以資供應；漁肉鄉民，百計搜括，為一般的情形。至各省鄉鎮月支經費不一，廣西鄉鎮區分三級，甲級月支四十三元，乙級三十一元，丙級二十一元；江西鄉鎮長（兼鄉鎮中心小學校長，鄉鎮壯丁隊長）月支二十元，幹事十八元，合計鄉鎮公所月支經費一三八元；浙江的鄉鎮公所經費，每月一百二十元；廣東係每月九十三元（內分鄉鎮長每月二十元，

專任事務員十四元，公益事業費每鄉鎮每月十元；福建爲三十元至五十元；貴州爲八元至十六元。以目前鄉鎮事務的繁劇，物價的昂貴，怎樣支應，頗成問題。本來自治的意義，是要人民以自己的力量，來辦自己的事，故各地方多以收入撥充；但此項捐額及徵入辦法，皆不合於國民經濟狀況與社會組織情形。浙江即將此項自治戶捐廢除，另按田賦普通營業稅的標準，搭徵自治經費二成，由省庫代爲統支。各省亦多以田賦、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅以及擬辦的營業稅，作爲地方收入。十七年國府營明令公布國地的收支，究竟省與縣怎樣畫分，縣與鄉鎮怎樣分配，直至現在地方財政仍極紊亂腐敗。「縣組織綱要」確定鄉鎮財政收入爲：（1）依法賦予之收入；（2）鄉鎮公有財產收入；（3）鄉鎮公營事業收入；（4）補助金；（5）經鄉鎮民代表會決議徵收之臨時收入，但須經縣政府的核准。由上所列五項以觀，可見鄉鎮財政收入，除鄉鎮固有收入與特予畫撥收入外，同時應注意於鄉鎮遺產的收入，如徵工墾種公有荒山、荒地，修築公共工程、利用自然水力、經營牧牛、養魚、牧畜等，爲鄉鎮前途謀永久自給政策。此近代各國財政，無論中央或地方，多注重於公營事業的增進，以爲擴張預算的重要部分。至今日鄉鎮公產，考其內情，幾完全爲豪紳把持；論財產冊籍，則殘缺不全；論收取租穀，則陋規重重；結果歸公者少，入己者多。現「鄉鎮財產保管委員會章程草案」規定「由財產保管委員會公訂產業保管簿及生息保管簿，詳爲登記」，以及「凡有侵蝕產業及生息情事者，全會委員皆連帶負責任，其侵蝕之人員除依照侵蝕公款治罪外，並須負賠償責任」（見第五條第十一條）。此固較爲具體，但仍難免爲紳士所操縱。爲防患未然計：1 鄉鎮公所應將不動產造具底冊，報由縣政府備案；2 公產以不動產爲原則，如有公款，亦須購買不動產保管；3 不動產契約應存銀行保管。如此始可以使保管與監督臻於周密。

(三)解決生活保障問題 英、美各國的地方自治人員，除較高級者外，大都有俸薪或津貼，蘇俄的農村蘇維埃主席有合華幣八十元的薪給，日本村長的津貼每月二十圓至四十圓的最多。吾國鄉鎮長向爲無給職，因此相當人才多裹足不前，豪紳地痞每易乘機插入，憑藉這個地位，以爲作惡工具，這確是過去地方自治失敗的一個主因。歷史鄉官制度成績最好的要算漢代，究其原因，不能不歸功於「三老」、「嗇夫」等職的得人，而尤在於待遇的優厚。顧炎武曾說：「當日（指漢代）爲三老者，多忠信老成之士，所以禮之者甚優，是以人知自好，而賢才亦往往出於其間」。古代尚且如是，何況在此物價昂貴的今日。過去各方面都曾高唱過「青年回到鄉村去」的口號，許多有志的青年，也願回到鄉村去，但是爲甚麼不能見諸事實，而結果老是到上層來，這其中主要的原因是生活費太低，而上級工作的人，也並沒有指示下層工作的重要性。固然基層人員要吃苦，以達到官民一致的境界，可是有的地方生活程度過高，工作也就無形廢弛。在這種情況之下，要他們苦幹到底，很有困難，有時難免發現庇護違法，這是很危險的。問題的解決，一是依「縣組織綱要」第三十四條規定：「鄉鎮長、鄉鎮中心學校校長，及鄉鎮壯丁隊長，暫以一人兼任之……」。這個體制的創立就可以解決這個問題，使一般熱情的青年回到鄉村中不受生活影響的一個良劑。一是應由整理地方財政，興辦生產事業，以寬裕地方自治經費，則鄉鎮工作人員的薪給，不患無所出。另一方面應訂定鄉鎮幹部人員成績優良者，要增薪、加獎、記功，以資激勵，如經考績優良者，甲長可升爲保長，保長可升爲鄉鎮長，鄉鎮長可升任區長或指導員，還要拔用優秀擔任更重大的責任。像漢代張獻、朱邑、朱博、薛宜等都是由亭長、嗇夫擢升至卿相，則服務低者對前途存有希冀之心，當更加勤奮奉公，戮力以赴。

(四)發揚民主精神 鄉鎮民代表會爲鄉鎮民意機關，當是民衆由訓政到憲政期間中最重要的學

校，所以運用鄉鎮民代表大會及國民月會、職業團體等，使民衆有機會且有興趣去參加地方政府，討論政事，充分明瞭切身利益，運用四權，這是推行政令以奠定地方自治的基礎，而達到政府所賦予的各種抗戰工作的具體任務；民衆參加愈多，則政治亦愈有日趨健全的希望。從前民衆沒有力量，對一個腐惡的鄉鎮長是不敢說話的，以後如喚起民衆，發揮民主精神，便可利用民衆的力量予不良的鄉鎮長制裁，同時鄉鎮公所應切實協助保民大會的推行，保民大會確是今後抗戰的一個保障，廣西推行最有成效，所以廣西對於抗戰貢獻的人力最多，提供政府的貢獻也最大。另一方面應迅即訂立縣參議會組織，以爲建立民意的團體，領導並幫助鄉鎮民代表會來運用自己的職權，逐漸做到將來憲政的目的。

## 第十篇 戰時保甲制度

### 一 前言

保甲制度為政治下層組織底基礎，尤為充實自衛以至完成自治的階梯。徵之社會環境，民衆需要，洵為不可磨滅的政制。顧自宋王安石確立保甲以來，元、明、清諸代，屢墜屢繼，或偏於組織而無效用，或徒有任務而乏組織，或以民可欺而役之，或以民未馴服而駕馭之。雖不無一時的奏效，而良法美意，只能作供專制君主役民制民的工具。既無切實的理法，復無充分的效用，其流弊更不消說。

民國二十年 蔣總裁治贛之際，深感過去地方自治空虛，沒有顯著的成效可見，乃採「三分軍事，佐以七分政治」的策略，即於總司令部黨政委員會，成立地方自衛處，研究保甲制度，草擬保甲法規，令贛試行。二十一年，制頒「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」，分別施行，成效獨著。由是各省相繼推行。更於民國二十二年，由中央政治會議第四三二次會議議決：「地方保甲工作，關係地方警衛，為地方自治基礎，應由行政院通令各省市府，提前切實辦理。」經行政院通飭全國遵行。二十四年八月間，立法院為統籌全局起見，通過保甲條例，二十六年二月公布修正，對於編組保甲及訓練壯丁，皆作詳細嚴密的規定，自此以後，全國通行。

我國民衆組織，素稱渙散，自全面抗戰開始，關於編組民衆，根絕奸宄，健全自衛組織，增強國

防實力，在在有賴於保甲制度的實施。可是檢閱抗戰以來，編辦保甲的結果，總多有許不適當的運用，「事繁而民擾」的現象。同時，我們在戰區通訊中，得知敵人亦在淪陷區利用保甲來箝制我們的同胞。更有不好的現象，為各省徵集兵役，保甲長等從中舞弊，弄得民衆怨聲載道。

蔣總裁在廬山談話席上說：「我們總記得這運用民衆，是我們抗日救國一個根本的方法，這也可說是用組織保甲，訓練團隊這些舊的方法來抵抗敵人近代新的軍事方法的一種實例，所以要格外注意研究」。可見要運用戰時保甲制度，只有極力健全保甲，發展和充實民衆的力量，動員全體民衆，纔能鞏固民族的戰線，使全國四萬萬五千萬民衆都可用以執挺能打敗日閥的堅甲利兵。否則不但不會集中民衆的抗戰的力量，且令民衆不能有民族的自覺，而危及於抗戰的前途。

因此我們可以說：如要組織民衆，那就要先從我們已有的保甲入手，保甲制度如果作好，在戰時民衆與軍隊的聯絡問題亦可以解決，民衆的力量也可在抗戰中表現出來。

## 二 保甲的意義及其使用

保甲制度本為共同擔保，共同負責的制度，其組織構成的對象，一則基於「家」為組合單位的組織，一則基於「人」為組合單位的組織；即一面有向下的效能，一面有向上的作用。故保甲制度為中國自古以來的一種鄉治組織，其精神深合全民政治的原則，而其機能與效用，可以增進地方行政體系整肅之方，其目的可使每一家每一人都得安寧平治的生活。再自廣義方面言之，即吾國的地方自治制度；自狹義方面言之，即農村的保衛政策。據聞鈞天著中國保甲制度說：

「保之一字，其原義作安字解，如周禮天官：「入統詔王，馭萬民，五日庸保」。庸保者，

安有功者也，能安之斯得其所矣。又禮記月令：「四部入保」。此所謂「保」者，含有恃與守之義，故其註云：「小城曰保，郡城之城亦曰保」。此又於安之義，稍有引伸。且「保」既爲小城之稱，是又由空泛抽象之字義，進而爲實物具體之名辭。清代行保甲，以築保建城爲保甲之防禦實施工作，證以古義，不難索解。又按「保」字，亦有作任字解述者，周禮：「令五家爲比，使之相保」。註云：「保猶任也」。此亦後世具保切結之義所由始。故自「保」字體上，析其原義，實不外四種：曰安，曰守，曰任，曰城。斯四者之涵義，若別其所表白之對象，則城之爲義，有堅壁防禦之性質；安之爲義，則爲對社會之常態而言者；守之爲義，則爲鎮社會混亂之變態而發者；任之爲義，則爲明人與人相互之關係而言者；斯皆保字之爲說也。

「甲」之一字，其釋義爲作兵甲解者，如禮記王制：「命大司徒教士以車甲」。故其管理甲兵戈盾官之長，曰司甲。此可知甲者，乃軍用器具之名詞，戰鬥之防禦品耳。由此義以引伸之，是甲之爲義，實近於防禦之性質。又蟲介曰甲，草木初生之孳子亦曰甲，此以甲名之者，蓋取甲之能藉資防衛生命之謂。故古戎衣曰甲，兵士亦曰甲，皆爲此義之引伸。今由前兩說以言，是甲字之爲義，卽各種生物用以維護生命之工具是已。

前述保字與甲字之意義，僅屬於文義之來源，尙不足以明「保甲」整個體制之立義，與明其連稱綴用之關係，正字通云「保甲者，編籍民戶，彼此詰察，防容隱奸宄也」。此誠可謂爲解釋保甲制中「保」字之真義矣。又龔定庵云：「保甲之制以兵法部伍其民」。正誠可謂爲解釋保甲制中「甲」之真義矣。

是可知保甲二字的文義，自外形以觀，則有保衛、保守、保任，或堅甲禦侮的性質；自其制度上



的精神來說，則保爲編戶，甲爲編伍的政制；合這二政制，便是一種保甲制度。故保甲的含義極深，綜其要旨，實不外「守」與「助」兩種意義的引伸。若詮釋其要義，則保甲乃爲人羣以圖生存爲目的之守助方法的組織，吾國古時人民與政府合力維持治安的制度。

保甲的意義，既如上述。至於保甲制的使用，均行於鄉里，以維護農村的安寧。如安石始創之制，爲減募兵，以爲民兵而資守助。此所謂寓兵於民的意義，爲保甲制使用的創見。此後目的存在，即依使用者的意識爲轉變，沒有一致的準則。今扼要言之：不外賦役、警衛、戶政三大目的。其在國家政治上認爲有積極意義的任務者，即抽丁、納糧、糾察、自衛、火盜、人口等是；其在教育上認爲重大意義的任務者，則爲勸農、尙武、興教等是。這九項均係包含於三大目的之中的事項。其始之爲用，固常爲策盜防患之術，終其變化，則爲助官府治令之不逮，此稽之歷史，俱可證之。故此保甲長在一方面不啻爲地方官的耳目，以分其勢；他方面被保的人丁，亦足以顯自治團體的精神，收上下連絡之用。此保甲制度在昔運用的精神。即民國二十三年八月三十日南昌行營令發「整理保甲團隊辦法六項，把保甲與團隊的辦法分開爲二：其（A）關於保甲者，屬於「編籍民戶，被此詰察，防容隱奸宄」之事；其（B）關於團隊者，即「以兵法部伍其民」之事。可見保甲構合現象，有時像一物體的二方面，有時又像一物體的上下兩端，茲將該辦法錄在下面：

#### A 關於保甲者

##### （一）限令每保設學校一所以教師兼負該保文書責任

整理保甲，最要者爲戶口異動之登記。但鄉村識字人民，百不得一，致關於文書表冊，極感困難。如限令每保就公產廟產各設學校一所，學校等級視人口財力爲準，而以教師兼負文書表冊

責任，庶於民無擾，於事有濟。如慮教師不諳法規，可責成各區長訓練指導之。

#### (二)實行保甲規約應用會議

各地人情風尚不能盡開，各保甲應就各該地情形共議規約，公布通衢，俾衆同守。甲長須按期召集甲長，開保務會議，會議時由各戶甲長報告執行規約情形，如興利方面之勸勤、崇儉、敬老、育幼、早起、睦鄰、興學、衛生、救災、合作、築路、造林、濬河、修堰、畜養蠶魚、提倡國貨等事；除弊方面之盤查奸宄、戒賭、戒烟、除害蟲、防疫、防火、禁纏足、禁鬪毆、不買仇貨等事，皆可分別立爲議案，詳訂規約，於議會時公開討論，合力進行，庶不致成爲具文，而政令推行，亦實基之於此。

#### (三)慎重區長人選強制指定居民充任保甲長確定任期

區長爲推行縣政之主幹人員，近來各縣對於區長，仍多引用舊鄉紳，或能力薄弱，或氣習甚深，致各項要政不能徹底推行。應速遴委年富力強，辦事敏練，有熱心毅力之士，充任區長；同時強制指定當地身家清白，頭腦精明，克孚衆望之人，充當保甲長。規定任期，不許託詞引退，庶使民衆漸知區保甲長之重要，而鄉里自好者亦不至薄之而不爲也。

#### (四)各區應於保甲完成後設戶籍吏

戶口統計，尤爲一切政治設計之本，所有出生、死亡、疾病、婚嫁、壯丁、學齡兒童、徵兵、殘廢等項，均須有精確之統計。每區保甲完成後，應各設戶籍吏一員，專負人事統計彙報之責任。

### B 關於團隊者：

### (一) 團隊宜按時換防

軍隊久駐一地，則流弊滋生，團鄉多屬本籍，更易發生弊端。應酌定期限，互換防地，一以周知鄰境之地形，遇事便於應付；一以免駐紮日久之兵士，與地痞相結爲奸，更可練習行軍，尤爲有益訓練。

### (二) 團隊駐防各地應與附近壯丁隊聯合演習

其演習方法，如以若干團隊爲假想敵，一面指導壯丁隊如何躍進，如何散開，如何互相掩護。演習既久，不特遇匪時可收合力應付之效，且可聯絡感情，省許多事故。

以上所錄辦法六項，關於保甲者的四項，可說是屬於自治方面，亦即爲「編籍民戶，彼此詰察，防容隱奸宄」。關於團隊者的兩項，可說是屬於自衛方面，亦即爲「以兵法部伍其民」。可知保甲的意義與作用，即自治與自衛毫無疑義。

## 三 保甲制度之史的演進

保甲制度的名稱，雖確立於宋之王安石，然自周武王時起已有此種類似的地方下層組織的共體。此後由戰國而秦而漢而六朝以至隋、唐，均有史籍可稽，宋而後，元、明、清各代，均曾繼續舉辦。增認這種制度爲維持及保衛地方的要政，其辦法及編制雖各有不同，然精神則始終一貫。茲將保甲制度之史的演繹變遷，分述如下：

### 一、保甲制度的發軔時期

成周時的官制 保甲制度在周朝設官分治，就已經發明，其具體辦法，分五家爲隣，五隣爲里，

四里爲鄩，五鄩爲鄙，五鄙爲縣，五縣爲遂，遂大夫各掌其遂的政令，此遂治也。五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉，鄉大夫各掌其鄉的政教禁令。此鄉治也。鄉之比、閭、族、黨，與遂之縣、鄙、鄩、里，猶今之保甲。鄉大夫的州長、黨正、族師、閭胥、比長；遂大夫下的縣正、鄙師、鄉長、里宰、鄰長，猶今之保長甲長。周禮的地官司徒篇說：「合五家爲比，使之相保；五比爲閭，使之相受；四閭爲族，使之相葬；五族爲黨，使之相救；五黨爲周，使之相賙；五周爲鄉，使之相賓」。可知當時社會下層的組織，不獨有縱的羣治的機能，而所謂使之相保相救，就是養成人民自衛的能力。

## 二、保甲制度的遞進時期

管仲治齊時的軌里軌邑制 自周初至春秋，封建制度，漸形解體，比、閭、族、黨的制度，又失其原有的效力。於是管子軌、里、連、鄉之制，遂應運而起。試觀管子管仲對齊桓公的話說：「夫善牧者非以城郭也，轍之以什，司之以伍，伍無非其人，人無非其里，里無非其家，故奔逃者無所匿，遷徙者無所容，不求而約，不召而來，故民無流亡之意，吏無備進之憂」。又說：「如是則伍之人，世同居，少同遊，相習相愛，相助相敬，夜戰則聞，足以不乖，晝戰皆相守，足以相識，其歡欣足以相死，居同樂，行同和，死同哀，守則同固，戰則同強，其效甚矣」。其軍事組織上，有戰事則五十爲小戒，里有司率之。四里爲連，連爲之長，有戰事則二百人爲卒，連長帥之。十連爲鄉，鄉有良人，有戰事則二千人爲旅，鄉良人率之。五鄉一師，故一萬人爲軍，上鄉之帥帥之。視其居民之聯絡，與軍事之組織，足爲後世民兵保甲與警察保甲的鼻祖。

商鞅治秦時的什伍法 自春秋至戰國，社會經濟已由農業資本主義，漸趨於商業主義。且生齒日

繁，土地不均，農民不安於田里，流爲盜賊者，亦逐漸增加。故商鞅治秦，廢封建，立郡縣，更分天下爲三十六郡，爲後世郡縣的濫觴。他首先嚴密什五的組織，次則提倡農政的生產。史記商君傳，於五家相保，十家相連之義，釋之甚詳。正義爲：「或爲十保，或爲五保，收司謂相糾發也。一家有罪，而九家連舉發。若不究舉，則十家連坐。告姦一人，則得爵一級，故云與斬敵首同賞也。律降敵者，誅其身，沒其家，今匿姦者，言當與之同罰也」。可知聯保聯坐爲保甲之精神，商鞅治秦收效之速，由於定連坐之法，厲行於什五之中，使山無賊盜，民勇公戰，而農政也因之解決。

漢的亭里制 漢初的保衛制度，是十里爲亭，亭有亭長，十亭爲鄉，鄉有三老、嗇夫、遊徼。三老掌教化，嗇夫主知民善惡，爲役先後，知民貧富，爲富多少，平其差品。遊徼循禁，司姦盜。漢書：「什主十，家伍主五家，以相檢察。民有善事惡事，以告監官」。這種什伍相檢的法制，無異於商鞅的什伍連坐之法。所不同者，五家有一伍長，僅向監官檢舉他人的善惡，不檢舉亦不連坐。

北魏的鄉里黨制 秦漢時亭里的制度，爲我國最初完整可行的保甲制度，其制自成系，創自商鞅，迄於南北朝末期。其間雖經三國的喪亂，五胡的紛擾，然及劉宋，亦嘗倣行。及魏孝文帝法周禮，另立鄉里黨之制。通典記載：「孝文太和十年，給事中李冲以三正理人，其由來遠，於是剏三長之制曰：『宜準古五家立一鄰長，五鄰立一里長，五里立一黨長，黨長取之強謹者，鄰長復一夫，甲長二，黨長三，所謂取復征戍，餘若干人，三長三載忘愆，則陟用之一等』。太后覽之，稱善，遂立三長，公私便之」。此爲北魏鄉治下的雛形保甲。

北齊的比閭族黨制 北齊的隣、比、閭、族、黨制，與北周的耆長制，皆有可考。據通典：北齊令居人十家爲鄰比，五十家爲閭，百家爲族黨，一黨之內，則有黨族一人，副黨一人，閭正二，隣長

十人，合有十四人，共領百家而已。至於城邑，一坊橋舊或有千戶以上；惟有里正二人，里吏二人。里吏不當置，隅老四人，非是官府私宅，役力坊事，亦得取濟。若向外黨，便是煩多。此爲北齊鄉治下的雛形保甲。

隋的保閭族里黨制 隋的保、閭、族、里、黨制，與北齊的鄰、比、閭、族黨制相似。隋書：「隋文帝受禪，頒新令，五家爲保，保五爲閭，閭四爲族，皆有正。畿外置里正，比閭正。黨長比族正，以相檢察」。按檢察的作用，亦保甲的核心，這種里黨的互檢的制度，與秦漢相檢之法無異，爲有形態的保甲。

唐的里鄉隣保制 從後漢到隋唐，制度都稍有變遷，而唐朝最爲完密。唐朝實行里鄉隣保制，通鑑：「高祖武德七年，初定……百戶爲里，五里爲家，四家爲鄰，四鄰爲保」。每里設里正一人，掌按比戶口，職在課植農桑，並檢查非違，催驅賦役，防禦盜賊等等。五百戶以上之鎮市，命名爲坊，以別於鄉，坊置坊正一人，掌坊內管鑰，督察奸非，在田野爲村，別置村正一人，村滿五百家以上者增置一人，其職掌同坊正。又人民年在二十歲以上，六十歲以下，都有充當府兵的義務；府兵雖然有時也被抽調做宿衛，而他重大的責任，在保護地方，所以也可以說是一種人民的自衛。

### 三、保甲制度的確立時期

王安石創辦保甲的原因 宋以前的鄉治，可謂類似保甲之制，有保甲的形態，而無保甲的精神。到宋朝可以說是燦然大備了，而保甲的名詞，也就在這個時候成立。保甲法的鼻祖，大家都知道是宋朝神宗熙寧時代的大政治家王安石，他集從周朝到唐、宋保衛行政制度的大成，制定保甲法，此正所謂保甲制度產生的時期，而其創辦的原因，不外二端：

(一)鑒於地方政制的缺陷 宋制縣以下的組織，有里，有隣，有戶，戶有戶長，里置里正，鄉設鄉書，其職務皆為課督賦稅。凡關鄉村攻守警備，則由鄉兵負其責；逐捕盜賊，則由耆老、弓手、壯丁、分負其責。役民的事既繁，民遂不免勞役之苦。安石的作保甲，先修差役，以里正、鄉書、耆老、壯丁等職務，漸併入於保甲範圍之內，此保甲之所以興。

(二)鑒於兵制財政的退縮，自宋太宗以後，屢屈屨於契丹，歲輸財帛，國用日竭。況當時兵制沿五代募兵之法，太祖以戎馬得天下，對於軍政，還能力矯時弊。咸平以後，承平日久，武備漸弛。迨乎仁宗的時候，將驕卒惰，兵制大壞。神宗繼位，兵多糧盡，募兵名額由十餘萬至一百餘萬，禁兵的數目達六十六萬三千多。兵制之壞，財用之窮，至此已極。安石以爲要省財用，必先省兵，要省兵必先改養兵而行保甲。他對神宗說：「精訓練募兵，而鼓舞二路之民皆兵，則兵可省。臣屢言河北舊爲武人割據，內抗朝廷，外敵四隣，亦有禦奚契丹者，兵儲不外求而足。今河北戶口蕃息，又舉天下財物奉之，常苦不足以當一面之夷狄，其施設乃不如武人割據，此無他，惟能專用其民故也。臣以爲備不能理兵，稍復古制，則中國無富強之理。陛下欲去數百年募兵之弊，則能果斷，立法制令，本末備具，不然，無補也」。又說：「既有保甲代其役，即不須募兵，今京師募兵，逃亡停放，一年乃數千，但勿招填，即爲不減」(通鑑)。可知安石的實行保甲，除改革鄉制之外，尤以裁減募兵，以濟國用，訓練民兵，以連保編甲之法爲約束。因此保甲的作用，不但是警衛地方，又有後備兵同國民兵的性質，可以說是偉大精密。

#### 四、保甲制度的演變時期

元的村疇及弓手制

(一)村疇制的概況 元的地方組織，厥爲社制，亦名村疇。僅以家或村爲基本單位。且組合數量以五十家或百家成一集團；至社長的執役，亦惟以教督農桑，力行孝弟爲主旨。元史稱：「至元七年，頒農桑之制一十四條，其一設社長，縣邑所屬村疇，凡五十家立一社，擇高曉農事者一人爲之長。增至百家者，別設長一員，不及五十家者與近村合爲一社，地遠人疏不能相合，各自爲社者聽」。此專以重農爲本，與保衛政策截然兩事。但此爲不重組織形式的保衛政策。

(二)弓手的概況 弓手制的組織，頗與宋代保甲制度相同，蓋專重保衛，猶今之壯丁隊。史稱：「元制；郡邑設弓手以防盜也。內而京師南北兩城司馬，外而諸路縣尉、巡檢司、捕盜所，皆置巡軍弓手，職巡邏捕獲之」。可知弓手制不獨爲農村的警丁，抑與其軍制有極嚴密的關係。

#### 明的里甲鄉里保甲制

(一)里甲制的概況 明代的保甲制度，初名里甲，繼名鄉甲，終名保甲，名稱雖異，實質則同，正所謂保甲演變的時期。洪武十四年，詔天下以一百十戶爲一里，以大戶十爲長，餘百戶爲十里，凡十戶有甲者，里長甲首，以一年爲替，限滿以次輪值。故十年一週叫做排年，在城曰坊，近城曰廂，鄉曰里，此里甲制的組織方式。洪武二十八年命天下鄉置一鼓，遇農月鳴鼓，衆皆會，及時服田。其惰者里老（里長）督勸之，不率者罰，里老不督勸者亦罰（見實用編）。此見里甲制的偏重於勸農督賦的事。

(二)鄉里制的概況 鄉里約的編置，以百家爲率，不足百家，或二百家有零者，各隨地方街巷村落遠近編之，其同居父子兄弟，只報一名在約，分居者人人在約。但有樂善的家，父子兄弟，情俱入鄉約者，聽從其便。每約一百家，有約正副各一人，均由每約選舉正直公道能束處斷者爲之。此外尙



有約史、講史各一人，俱以公直識字能勸善戒惡者爲之（見實政錄）。此鄉甲制的側重於勸善戒惡。

（二）保甲制的概況 明代辦理保甲，最著的人才有三，卽王陽明、張朝瑞、周孔教等是。當正德十二年，江西橫水賊桶崗作亂，與漳南諸寇通，並阻險爲民患，當事者調狼達軍以剿之，不能戡賊。中招又不敢，乃有三者夾攻之議，遂命王守仁巡撫贛南，剿大帽山盜匪。於是守仁一方進剿，一方行十字牌法：「凡置十字牌，須先將各家門面小牌，挨審的實，如人丁若干，必查丁爲謀官吏，或生員，或當差役，習某技藝，作某生理，或過某房出贅，或有某殘疾及戶籍田糧等項，俱要審查的實。十家編排既定，照式造冊一本，留縣以備查考，及遇勾攝及差調等項，按冊處分，更無躲閃脫漏。一縣之事，如指諸掌。每十家各令挨甲內平日習爲偷竊，及喇嚇教唆等項不良之人，同具不致隱漏重甘結狀，官府爲置舍舊圖新簿，記其姓名，姑勿追論舊惡，令其自今改行遞善。果能改化者，爲除其名。境內或有盜竊，卽令此輩自相挨緝。若係甲內漏報，仍並罪同甲之罪。又每日各家照依牌式，輪流沿門曉諭覺察，如此卽奸僞無所容，而盜賊亦可息矣」（見王陽明全集）。以一甲的人各察其十家之內，爲力甚易，造成人民防盜鋤姦的自衛武力，如今的所謂清鄉保甲，聯保連坐，予以自新，無以異也。

### 清的總甲里甲里社圖保制

（一）總甲制的概況 清代保甲制度的遞漸演變，也正與明代相像。順治元年，頒布「總甲制」，「亦名隣保檢察法」。卽令各縣所屬鄉村，十家置一甲長，百家置一保甲，若有盜人姦宄等事，自隣佑報知甲長，甲長報知總甲，總甲申告於府州縣衙門。府州縣衙門審其事實，申告於兵部，若一家有隱匿盜賊及其他罪犯者，鄰佑之九家，甲長、總甲不具報告，雖在申報，俱以罪論（見文獻通考）。此

總甲制的大概。

(二)里甲制的概況 里甲制起於順治三年，令天下各府州縣編賦冊，以十戶爲甲，推丁多者十人爲長，餘百戶爲十甲；凡十人歲役里長一人，城中曰坊，近城曰廂，在鄉曰里，各置一長。造冊時，人戶各登其丁口的數，而授之甲長，甲長授之坊廂各長，坊廂甲長上之州縣，州縣合而上之府，府別造一冊，上之布政司；督撫再據布政司所上之冊，達於戶部，於是保甲的編製遂成。

(三)里社制的概況 里社制起於順治十七年。令民間設立里社，並新立里長社長的名稱。惟八旗莊老，以設備領不便，設里長。南省地方以圖名者叫圖長，以保名者叫保長，其甲長又名牌頭，以其百十家牌之首。十牌卽甲牌，十甲卽爲保長，又叫保正（見皇朝文獻通考）。其司查戶口及僱辦錢糧使民執役於官，與里甲里社制的制無異，而與總甲制則有不同。

(四)保甲制的概況 康熙四十七年，再行保甲法，當時部臣議奏：「弭盜良法，無如保甲，宜倣古法而用以變通，一州一縣城關各若干戶，四鄰村落各若干戶，戶給印信紙牌一紙，書姓名丁男口數於其上，出則注明所往，入則稽其所自。……十戶立一牌頭，一牌立一甲頭，十里立一保長，村莊人少，戶不及數，卽就其少數編之。……」（見皇朝通典）。此於編查手續，較爲詳明，所謂戶給印信紙牌一紙，卽今保甲內的普通及公廟的戶帖。

雍正四年，頒行保甲令，更定保正甲長牌頭，及賞罰選舉族正的規定。又定江南、浙江、福建三省搭棚居山的棚民，廣東搭寮的寮民，俱令州縣照保甲例，按戶編查入冊。嗣後又令粵東的艇戶，准其於近水村落居住，與齊民同編保甲戶（見大清會典及乾隆會典）。與近年辦理保甲注意公廟、船戶、漏戶的特別編查相符合。其編查辦法，已較過去週密得多。

乾隆時專重弭盜。保甲的組織，在使稽查嚴密，甲長一職，禁許輪充，以免無糧濫廁。一切戶婚、田土、催糧、拘犯等事，另設「地方」一名承值，恐保甲濫用職權，藉端騷擾。我們看乾隆二十二年的諭旨：「州縣編查保甲，本比閭什伍遺法，有司自當實力奉行。乃日久玩生，類以市井無賴之徒，承充保長甲長……」（見乾隆會典）。亦可知當時保甲的不免流弊。

繼保甲制度而起的爲會團藩團練法。曾氏以「團」與「練」分爲兩件事，團卽今的保甲組織，辦理團務，以清查戶口爲前提。戶口清查完竣，卽團務的辦理完竣，既不擾民耗費，而且足以肅清匪亂。至於「練」，猶今的保甲訓練。曾氏的團練而外，則爲張之洞的保甲守助法。張氏撫山西時奏稱：各盜大率皆直、魯、豫三省上游匪，平日冒充賣帶小販，分役入境，混匿城市，伺便而發。……加以今年大青山後荒旱，流民南徙，就食廬集歸、綏，多方鎮壓，時虞滋事，……因飭通省地方官，力行保甲，勸諭居民，聯爲防助，約查晉俗每一村爲社，若一村有三三公廟，則一村爲二三社，社各有長。村民悉聽指揮，因令卽以社長爲約長，仿古人連村置鼓之法，令其鳴鐘鳴鑼相聞。平日則自稱窩匪，聞驚則互相救援，協助兵役，戢匪安民。其勸有效之地方官，捕獲大盜，尤爲出力之約長，可否由臣奏懇恩施，酌予獎勵，庶可以鼓民氣之積懦，補官力之不周。……此卽今日保甲的運用考核。

總之：清代保甲，自順治的總甲以至團保，均可謂爲保甲的演變時期，直至康、乾的時候，不但確立保甲名稱，甚至實行。而保甲立論蜂起，可謂爲保甲復興時期。清朝以異族入主中原，恐家奴反抗，故利用保甲制民；一如今日敵人在東北及其侵占地域，利用保甲來箝制我們的同胞。此後嘉、道、光、宣，因運用不靈，遂與國祚俱亡。

#### 四 保衛行政下的保甲運動

地方自治制度，創行於清末預備立憲時期，經袁世凱專制時期，以至本黨訓政時期，三大階段。我們回溯以往政治上層，雖由君主而移為民主，政治下層，實由官治而淪為半官式的紳治。於地方行政的組織與區畫，仍依清代舊貫，少有更張，因此所謂地方事業，不操於官，即操於紳；等而下之，又操之於棍痞。民國十七年以後，國民政府頒布「縣組織法」，「區或鄉鎮自治施行法」，暨「各項鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法」，此時地方自治的組織制度與法制上的尊嚴，才能達到新興的境域。然其又不免淪為過度時代法制的趨勢，因為人民彼此間的組織渙散，團結的方法與力量，不能深入社會下層；雖訓之以政，亦只能備政府的能力，實無由永久維繫人民權力的發展。不過二十餘年來，內戰的頻仍，匪氛的騷擾，無時或熄，人民感受社會的不安寧，要求自衛亦愈切，故地方自治制度的推進，其必與保衛行政相關聯，而地方自治的發展，又必託步於保甲。此各省於舉行自治，莫不注意於自衛。自民國十七年以前，各省保甲的形式，尚皆範圍於自衛組織。例如：

A 廣西的民團 廣西施行保甲，注重團練。其團政中保衛政策的施行，定為七政：1 普及教育，2 建築公路，3 墾荒種樹，4 振興水利，5 改良民住，6 改良風俗，7 組織義務練。所謂義務練即保甲制中的「編伍之政」。使保團壯丁，人人都有服練的義務，而以壯丁為義務的基本，成為有系統有訓練的嚴密組織。自十九年以後，義務練逐漸推廣，歷五次的改進，乃立廣西民團基礎。省政府之下設民團總指揮，分全省為六區，每區置區指揮部；縣設民團司令部，置司令一人，由縣長兼任。辦理戶口調查及團員徵發，確具保甲的動態工作。

B 山西的村政 山西辦理保甲，其真正得力處，在村制上賦有保衛權。他的保衛組織方式，滿三百戶以上爲主村，以一編村爲村團，以一行政區爲一區團，以縣爲一總團；凡村中十八歲以上，三十歲以下，品學端正的男子，均選編爲團丁。其主旨在教育上使團結爲好人；在保衛上使驅除敗類。平時服務，由團丁中班輪流，巡邏會哨，稽查聯防，遇盜賊時，村團甲牌長即召集團民拿捕，並通知隣村協助；如隣村有警時，則前往幫同協緝；若在戰時，則邊界縣分團丁，並負防守要隘之責。故山西自治的設施，如鄉鎮編制，辦理保甲，均容易做到。

C 江蘇的保衛團 該省將原有人民自衛團體，分期改編，並將團丁分爲常備團丁、預備團丁、後備團丁三種；丁役年限，常備團丁三年，預備團丁五年，後備團丁十年。自一二八滬變發生，省方當局感於民間武力應有力謀振刷的必要，遂創設有省縣各種保衛委員會；所謂「普訓運動」，風靡一時。其法以省保衛委員會爲全省民團最高指揮機關，縣保衛委員會爲縣民團指揮機關，縣以下仍保存區團甲牌的編制。至於縣保衛團的事業範圍，除執行固有的任務外，凡自治機關應辦的事項而爲保甲所應辦的，完全畫歸保衛團辦理。後來當局鑑於社會下層組織鬆懈，政制駢雜，再將各縣名目不一的自衛組織或自治組織，均一律改編保甲；辦理保甲各縣的自治及保衛經費移作編練保甲之用，並將各該縣形式上不著實際的自治組織暫行停止。

D 廣東的保丁團 民十七年，各省府爲增進人民自衛能力，及補助軍警維持地方治安起見，特舉辦保甲。查「修正廣東省保甲條例」第九至十二各條，及「南區條例」第十至十三各條，皆規定保甲團的編練辦法，但「西區條例」，無此種規定；並於該條例第十一條之後加以說明：「查舊制及臺灣辦法，均有保丁團之設，現在各縣地方警衛隊已著手編練，該編練章程載有該地方警衛隊成立後，同

時不得有二個武裝團體之存在，是則保丁團之設，與地方警衛隊之制有衝突，未便採用……」。惟當時廣東舉辦保甲成效怎樣？沒有明確的考核。查南區善後委員公署，將原有各民團改爲保丁，全島統計三百二十五團。每團團董三人至七人，以合議制處理團務。團丁分二種：一現役兵丁，一預備保丁，由團董按名冊次序輪派，每日或隔日遞換一次，其未值派的皆爲預備保丁，必要時徵集之。

■ 湖南的保安團 湘省民性剛健，勇毅敢爲，且富有自治精神，有政府的提倡，民衆的自覺，一面運用固有地方性的集團，一面參行中央的縣保衛法，因此保甲運動的本末兼備。對於清鄉保衛工作，分辦理保安團，組織剿共義勇隊，清查戶口，聯結爲四步驟。把舊有挨戶團常備隊改編爲保安團，每團轄一二大隊，統一歸清鄉司令部指揮節制，強振人民的自衛能力及消滅一切反動，地方自治基礎，也以穩固。

由上舉出各省保衛行政下的保甲運動，可見各省於舉行自衛之策，多有不廢保甲制度，即民十七年以後，保甲運動大興，各省保甲組織漸備，然仍逃不脫保衛的圈套，簡直可謂之保衛行政下的保甲制度。

二十三年，江浙兩省編辦保甲，其施政方針，先後均以保甲爲重心。惟當在討論之際，亦有主張以自治爲重心，因爲保甲運動，不過列爲自治工作之一，決不能舍本而逐末；有主張以保甲爲重心者，則以自治事業，頭緒紛繁，與其澹言自治，不如實示保甲較爲得體。其實保甲制度的重要任務，在肅清匪類，警備地方，清查戶口，此種事務，亦爲自治組織的事務，不過自治是抽象名詞，保甲是實際的自治制度。推行保甲的任務，即爲實施自治事業的初步，以保甲爲自治的階梯。那麼辦理自治的時候，同時可以先行辦理保甲，而且中國古代的保衛行政，確實說起來，是保衛和自治，都包含在內

的，換句話說，就是自衛和自治是分不開的。像前面曾經引過周禮：「令五家爲比，使之相保」，又「五族爲黨，使之相救」的一段，同時周禮裏面又有一段說：「令五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉，比有所長，閭有閭長，族有族師，黨有黨正，鄉有鄉大夫，州有州長，各掌本區內政令，受教於司徒，而頒之人民，考其通藝而勸之，糾其過惡而戒之」，可見從周代起，就利用自治制度，去施行自衛制度，而在唐朝的制度裏，也可以看見這種精神。

如上以觀，這種軍事部勒的保甲制度，與國府奠都南京後所訂立的一套地方自治制度，精神上是不協調的，於是就發生了一個自治乎？保甲乎？的問題。其實中央政治會議於民國二十五年八月通過「地方自治法規原則」，其中第一項決定：「容納保甲於自治組織之中，鄉鎮內之編制鄉鎮爲保甲」。於是這兩種性質相異的組織融爲一體，這是中國地方制度發展上的一個重要關鍵。

上年江蘇省政府爲充實自衛力量，特舉行清查戶口編組保甲。其提案說明有：「縣以下之地方組織，空虛零亂，極不健全，與其行不著實際之自治，不如先成自衛之保甲，再由保甲之組織，促進自治之完成」。現在長期抗戰，人民自衛的訓練，實在是當務之急，所以現在辦理自治，尤其應當首先把保甲制度樹立起來，而後自治工作的基礎，才不至於隨時有動搖的危險。

## 五 編辦保甲的實施辦法

保甲制度的推行，貴有嚴密詳細的規畫，始能推動一切的任務，充實自衛的力量。是以編組程序、保甲訓練、保甲公費，均爲保甲運用的先決問題，茲略述之：

### (一) 編組程序

現行保甲制度，係從下層組織入手，以戶為單位。戶設戶長，十戶編成一甲，甲設甲長；十里編成一保，保設保長；有必要時並得聯合若干保，設保長聯合辦事處，均隸屬於鄉鎮長，遞層而上，由鄉鎮而區而縣。惟保甲制度的推行，貴有嚴密詳細的規畫，對於防匪禦侮及辦理地方事業，纔能如身之使臂，如臂之使指，以充分發揮其效能。茲將編組保甲的程序可分為1舉行宣傳；2保甲編查；3實施編組，4其他任務。

(1) 舉行保甲宣傳的辦法

- A 由縣政府所屬各機關負責外，並聯合當地黨部、學校及防軍會同辦理。
- B 應將現行保甲制度組織與意義暨編組辦法、施行政序，以及獎懲要點，先期盡量灌輸，擴大宣傳，務使家喻戶曉，婦孺皆知。

(2) 編查隊的組設及其任務

- A 編查隊組織由保安隊、少隊長、警察局所巡官、學校教職員、中學生、地方公團職員及縣府教員充之。縣府於編查隊出發時，指定各當地人員嚮導，引赴各保編查。
- B 各戶地段的畫定，各甲門牌號數的計算，以及編列每區保甲工作的次序，先將一保內的戶職約略估算，適合畫定一保線，而後將該戶內的門牌數，依法編成各甲。

(3) 編組保甲的手續

- A 繕同戶口清冊，按照門牌號數，依次查戶，並限令各戶申報戶長的姓名年籍，分別填註。
- B 每十戶複查完畢，分批召集戶長，說明編組保甲意義及戶長責任，並編列甲次。
- C 每十戶編查完畢，集合保甲長，說明保甲制度。編組辦法，及保甲長責任。



D 保甲編定後，保長應召集甲長，開保甲會議，討論甲保規約，共同遵守。

E 保甲改編完竣，應即舉辦人口調查，調查完竣，即行接辦人事登記。

(4) 其他任務

(一) 保甲規約

A 保甲規定，可由縣府視各地方情形，將所規定事項，分爲一般的與特殊的兩種。一般的應令各保一體規定；特殊的得由各保分別酌訂，仍應呈報縣府核定。

B 規定格式，應合訂一種或分訂專約，內容以編訂門牌清查戶口、防禦匪患、對付敵人襲襲以及提倡增加生產、節約儲蓄、推行國民經濟建設等事項，均可因應環境，由各保自行訂定，共同遵守。

(二) 互保切結

A 縣政府酌量地方需要，舉辦互保切結，由編查隊於一甲改編完竣後，即行囑咐各戶出具互保切結。

B 新來之戶，如同甲各戶不願互保者，得另覓本縣殷實商號或住戶擔保。

(三) 戶口異動查報

A 各縣戶口編保完竣，舉辦戶口異報的起始，應按照戶口清冊所列戶數，舉行人口複查，造具戶籍登記簿，詳註戶長及其家屬暨同居者的姓名、年齡，及出生年月日、籍貫、職業、教育程度、婚姻狀況等項。

B 戶口異動的查報，分爲出生、死亡、遷入、徙出。

C 戶籍登記由鄉鎮長督同保甲長查報，舉辦時得酌請當地學校教職員及年長學生協助。戶口異動由甲長報由戶長甲長遞報保長辦理，鄉鎮保甲長並應隨時指導督促各戶長報告戶口異動事宜。

D 甲長據戶長報記，經審核確無錯誤後，應即分別註明於戶口清冊備考欄內，並於戶口異動報告書簽名蓋印隨時送達本保保長，保長則每半月彙報鄉鎮公所。

E 保甲長辦理戶口異動查報，如有怠忽情事，應受懲處。

#### (四) 民有槍械登記

A 保長應會同甲長，挨戶清查，如有槍械武器者應即分別驗明烙印登記，一俟辦理完竣，即由甲長出具該保辦理民有槍械登記完竣切結連同登記清冊及切結，繳報鄉鎮公所。

B 如有將槍械濟匪者，除依法懲辦外，其主管人暨保甲長受連帶懲處。

C 藏有槍械而無登記證者；除沒收其槍械外，並處罰以私藏軍火之罪，其保甲長及同甲互保人應受連坐處分。

(二) 訓練保甲 保甲制度的精神，不在數字的編組，而重運用的得宜，為求發揮保甲功能，充實基層組織的力量，促進管、教、養、衛合一起見，當以實施保甲的訓練。授以社會常識，以促進國民教育的普及；授以戰時常識，以便應付非常時期的生活；授以生產技能，以培厚戰時的國民經濟。使在抗戰時期各地民衆，由愛身愛家的觀念，擴大而為愛羣愛鄉愛國的觀念，以堅定其抗敵保鄉衛國的決心，責任。

#### (1) 訓練保甲

A 由縣依照行政區域，分區在各鄉鎮輪迴設立。每屆以二星期為限，必要時得酌量縮減之，但不得少過十天。

B 訓練的主要科目，如（一）黨義（以三民主義的民族篇及民權初步），（二）公民常識（包括我國史地摘要、國勢、國策、概略、及國民對於國家社會的責任，與其應盡的義務），（三）自治法令摘要（側重地方組織系統及聯繫之關係，暨各種地方自治重要法令摘要）（四）、保甲須知（注意保甲組織及保甲規約之意義，互相切結之出具辦法，戶口異動查報辦法，民有槍械登記辦法，暨保甲長之任務），（五）新生活須知。其他應行講授的科目，由班主任體察情形，因環境分別酌定。

C 每屆訓練完畢，保甲訓練班主任，應將受訓保甲長的成績、操行、能力等項，詳為考核，其優異者予以嘉獎，低劣者酌量申誡或停職。並將訓練情形隨時呈報民政廳備查。

### （2）訓練壯丁

A 俟訓練保甲長完畢後，相繼施行，以原有教官撥充教練，不敷之數，則由保甲擔任補充教練。

B 訓練期滿的壯丁，立即依次編入常備役。

（三）保甲公費 保甲經費是辦理保甲的先決問題，必其經費有確定的來源，方可收保甲業務推進的實效，但來源雖經確定，必須由縣府按照全縣戶數，平均分攤，另向住民征集；過去保甲職員自收自支，發生流弊，動輒厚斂民財，對於經臨各費，繁列預算，濫行支銷；往往一事未舉，而民財已竭。惟查保甲條例規定：保甲長均為無給職，但必要時得酌給公費。故編組臨時費及保甲經常費的支

給，應有一定的標準。據廣東省保甲支給標準規定：

(1) 編組保甲臨時費支給標準

A 開始編組保甲時，所有表冊用紙，應按照上次調查所得戶口數目，酌量估計需用數量為估價的依據。所有應用品物統由縣府製發，每組不得超過三角五分。

B 各縣編辦保甲經費，由縣政府就自治經費項下撥支。惟在自治經費未整理以前，其經臨各費，應列入縣預算，就地方款預備費項下，或其他地方款下的節餘經費，呈准動支。

C 保甲編查隊以每一區署一隊為原則。每隊每月不得超過三十元，以三個月為限。其所需旅費，一等縣不得超過三百元，二等縣不得超過二百五十元，三等及特等不得超過二百元。

(2) 保甲經常費的支給標準

A 每年應用表冊，除保甲長一覽表應照開始編組數量計算支給外，其餘各款，照預備數量十分之二計算支給。

B 保長辦公費暫定為每月七角，甲長辦公費暫定為每月三角，但貧瘠縣分，得酌減或停支。

C 保甲長的公款開支，除由保長編造清冊遞呈查核外，並應將收支實數，列表張貼於保長辦公處，公布週知。

## 六 保甲與徵兵

(一) 保甲與徵兵職務上的關係

保甲組織，差不多是以消極的防範奸宄為其全部任務的，這在「無敵國外患」的平常時候，仗着

它去維持住一部分人們的思想慾，然後再由上而下地去培養人民參政能力。可是抗戰爆發，整個的客觀形勢發生一個很大的變動，擺在每一個中國人民肩上的，是神聖的擔子，那就定利用民衆來參加抗戰，使民衆自發的來擁護區鄉保甲，利用農民自治自衛的武裝，來保衛國土，纔能自發自覺地去發揮它的自衛力量。所以宋代王安石推行保甲制度時說：「保甲非特除盜，固可暫習爲兵。既人皆能射，又爲旗鼓變其耳目；且約以免稅上番代番巡檢兵；又自正長而上能捕賊者，獎之以官，則人競相勸，然後使與大兵相參，則可以銷募兵驕志，且省財費，此宗社長久之計」。按王安石鑒於宋當時養兵傲國，募兵驕情，士大夫或言之而未革，或習於偷惰而未能興，或懼裁兵滋變而苟且因循。所以不忍坐視國家的凋弊，毅然厲行保甲爲徵兵之基礎。茲試舉保甲以爲民兵的次第如下：

熙寧二年十一月，始立「府界集教大保長法」，總二十二縣，爲場十一所，大保長凡二千八百二十五人，每十人一色藝，置教頭一，凡禁軍教頭二百七十，都教頭三十，使臣十，……當教時，月給錢三千，日給食，官予戎械戰袍，又具銀碟酒醪爲賞犒。三年，大保長藝成，乃立「團教法」，以大保長爲教頭，教丁焉。凡一都保相近者，分爲五團，即本團都副保正所居空地聚教之，以大保藝成者十人袞教，五日一周之，三分其丁，以其一爲騎，二爲弓，三爲弩。府界法成，乃推之三路，各置文武官一人提舉……以封樁養贍義勇保甲，錢糧給其食，是歲引府界保甲武藝成，帝親閱，錄能用者，餘賜金帛。

四年，改五路軍義勇爲保甲。其年府界河北、陝西路會校保甲，都保凡三千二百六十六，正長壯丁凡六十九萬一千九百四十五，歲省緡錢一百六十萬一千四百八十三，歲增緡錢三十萬三千六百六十六。而團教之賞，爲錢一百萬有奇不與焉。

九年，凡義勇保甲及民兵七百一十八萬二千二十八人云。

如上以觀：大保長保丁的教練，各路保甲的編置，以及保甲的統計，盡以獎賞激勸爲入手；故仕宦及有力子弟皆欣然嚮往。同時，禁軍闕額所省隘者而取之封樁，從沒有費戶部一文錢。司農官親臨其事，縣令有強保甲置軍裝或非理騷擾者，皆予處分，人民莫不奉法。

## （二）服兵役與人民責任

本黨對內政策第七條原有：「將現時募兵制度，漸改爲徵兵制度」的規定；訓政時期約法中，復規定：「人民依法律有服兵役及工役的義務」。蓋我國以往募兵制度的流弊，早爲識者所洞悉，舉凡對內欲根除封建軍閥的復起，對外欲保證民族復興的完成，均非實施徵兵不可。願以往戶口調查，地方自治等基礎工作未具，而社會的積習既深，國家的軍制未完，均爲徵兵實施的阻礙。自國難以還，各地保甲運動中的壯丁訓練即實行徵兵的準備，其中以廣西的團練最有成績。所以抗戰以後，廣西的壯丁，一批批的徵送到前方去，貢獻於抗戰前途這麼偉大，斷斷乎不是偶然的，我們試看他的嚴密的組織。

「廣西鄉村政治組織，是以民團政策做中心，在鄉村行政方面，戶籍調查，非常之縝密認真。在民團組織方面：區分爲常備隊、後備隊、預備隊三種。後備隊的編組，按戶籍冊將全村街十八歲以上三十歲以下的壯丁編爲甲級隊。三十一歲以上，四十五歲以下的壯丁，編爲乙級隊。後備隊分兩期訓練，每年由三月一日起到八月底止，是訓練城廂後備隊的時期；九月一日起到翌年三月底止，是訓練鄉間後備隊的時期。每隊訓練一百八十小時，每一期是半年，這半年以內，除去農忙的時候，都可以訓練。換句話說，就是在半年的期間，每隊於一百八十小時以內，要照規定的

課目訓練完畢。經過這樣訓練後，每年還要召集訓練一星期。進一級就是常備隊的徵調，徵調的辦法，是按照應徵人數和本區鄉鎮的甲級隊團兵人數，比例攤派。攤派的辦法，村街長是先奉到徵集常備隊團兵的命令之後，即召集各甲長查明全村街後備隊甲級隊中生活稍優兄弟較多的團兵，盡量選出，除去自願者，儘先徵定，其餘用抽籤法或拈票法補足。至於預備隊的編組，為常備隊退伍團兵，和受過初中或初中同等學校軍訓畢業的學生，編隊後各歸住所的。平時或本村街後備隊服務，歸後備隊長指揮管理。在預備隊集中時，歸預備隊長指揮管理。每年農隙時，由縣政府召集訓練一星期，滿四年之後，即編入後備隊服務。因此，廣西每一個民衆，都歸納到嚴密組織裏面，他們受過兵的訓練，也有做過兵的習慣。因此，他們所徵出來的，他本身已經是兵了」（見新政週刊一卷二期徵兵在廣西）。

由此可見廣西徵兵的組織嚴密，為各省實行保甲制最有成績的一件事情，為任何各省所不及，所以在全民抗戰發動以來，這種多年訓練的民團，便成為國防上有名的生力軍，各地如果學廣西的踴躍應徵，訓練成為現代化的軍人，徵兵之事，自然可以容易實行。

### （二）現行的兵役制

自蘆戰爆發，國難嚴重，抗戰空氣，普遍全國，政府應戰時的需要，於二十六年八月三十日發布徵兵明令：

「東鄰肆虐，侵我疆土，自非全民奮起合力抵抗，不足以保衛國家之獨立，維護民族之生存。在此非常時期，凡屬兵役適齡之男子，應有應徵入營服行兵役之義務。茲特依兵役法第三條之規定，著由行政院轉各兵役主管機關，得隨時徵集國民兵，俾資服役，而固國防。此令」。

吾國徵兵手續，完全須由保甲長來實行，因為徵兵之基本工作，即所謂壯丁訓練，而壯丁訓練，實為保甲中的一件重要工作，所以要想使徵兵手續辦理完善，非先把保甲制度辦理完善不可。反之我們也可說，如果把徵兵的事情辦理好，保甲亦就算是大半成功了。茲將政府頒布的「兵役法」及「兵役法施行暫行條例」，摘錄於下：

a 兵役法制度 凡中華民國國籍之男子，有服兵役的義務。兵役分為常備兵役及國民兵役兩種：1 常備兵役；復分做現役、正役、續役三種，平時徵集年滿二十歲至二十五歲之男子檢定合格者，入營服現役三年，在營受正規之軍隊教育（除上等兵及特種兵、特業兵外，在營滿二年得歸休，運輸兵視需要，滿半年後可以歸休）。期滿退伍為正役，為期六年；正役期滿為續役，至四十歲為止。除現役外，平時均可在鄉赴規定演習，戰時應動員召集回營。續役滿後，至四十五歲止，尚有餘役五年。2 國民兵役：凡男子年滿二十歲至四十五歲止，不服常備兵役者均服國民兵役；平時受規定的軍事教育，戰時以國民政府命令徵集之。按國民兵役原規定初期二年（十八歲至二十歲），前期五年（二十至二十五），中期十五年（二十五至四十），後期五年（四十至四十五），其中尚有免役、緩役、禁役、停役等等例外的規定。

b 徵兵手續 1 施行身家調查：由家長填具現役及齡呈報書，送經保甲長署名登記後，根據戶籍詳細呈報於鄉鎮坊公所，由鄉鎮坊公所將現役及齡呈報及各保甲長的報告，彙報於區公所。區公所依據上述彙報，編成本區常備現役及齡壯丁名簿，呈報於縣市政府（或直隸行政院之市社管局）。縣市政府根據戶籍簿，詳加查核，並作成縣府現役及齡壯丁名簿及統計表，轉報於團管區司令部。各團管區司令部作成團管區常備現役及齡壯丁統計表，呈報於師管區司令部，並通知有關之省市市政府。師管



區司令部作師管區現役及齡壯丁統計表，呈報於軍政部，由省市政府作成本省市現役及齡壯丁統計表，咨報內政部。

國民兵役及齡調查由家長填具國民兵役及齡呈報書，送經保甲長及鄉鎮坊公所署名登記遞呈至區公所。保甲長根據戶籍，詳查該管區域內國民兵役及齡男子，命其呈報，以免遺漏。各區各所根據上述呈報，造成區國民兵役及齡人員表，呈由縣市政府發交縣市社會國民軍事訓練總隊。縣市政府作成縣市國民兵役及齡人員統計表，呈報省市國民軍事訓練委員會及團管區司令部。由省市國民軍事訓練委員會轉報訓練總監部及內政部備案。由團管區司令部轉報師管區彙報軍政部備查。

#### (四)革除徵兵流弊

從以上所舉的幾條「兵役法」及「兵役法暫行條例」看來，便可知徵兵之實行，非先把保甲制度辦理好不可。自從徵兵制實行未久，民衆無應徵的愛國熱情，應徵的只認應徵爲可怕，不識應徵爲光榮，甚至家族以眼淚相送，社會以冷眼旁觀，所以人民想法逃避，遣丁之鄉，甚有資雇退伍兵士，或無賴遊民，代之服役，鄉鎮長則藉機以斂財，大失徵兵意義。這自然是多年募兵習俗，與久慣放任頹廢成性，一旦之間，要取而銜勒，勞其筋骨，張其負擔，自然要避之惟恐不及了。這自宋以還，千百年來已種下養成吾們的懦性自私的劣根性，記得吳鐵城先生有很精闢的幾句話說：「中國施行徵兵制度，要使國人認到當兵是自己的責任，殺敵是光榮的事業，大家都要自動的依兵役法來應徵入伍，上陣殺敵」。那麼要怎樣激動民衆應徵的熱情，怎樣使應徵者受民衆崇敬而以保衛祖國爲光榮，更怎樣優待應徵的家屬，使社會改觀。惟有促進保甲是一個扼要的方法。故當壯丁訓練之始，必先使明瞭公民知識，國民義務，奮其義勇，堅其信仰，然後繼之以軍事知識與軍事操練，舍軍隊強制手段的所短，

取學校嚴格教導之所長。同時以崇敬民族英雄的心理，崇敬個個士兵。新兵離鄉，保甲長應率同鄉人舉行歡送，新兵離縣，長官百姓應舉行歡送，至若優待家屬辦法更應堅決予以實行，纔能夠兼顧完密。

## 七 戰時保甲制度的任務

保甲是我國固有的民衆組織，爲實施管、教、養、衛合一的良好制度。一方面健全基層組織，養成民衆的政治組織；一方面組織民衆，保衛農村，抗敵禦侮。前者爲自治工作，後者即自衛工作。自治與自衛，在平時固爲民衆生活上必須應爲的事，在戰時尤爲關係生死存亡的事。因此保甲制度便成爲目下急不容緩的一種救亡工作。但是戰時的民衆，本身所需要者，以及國家所需要者，與平時不同，如軍需的問題、交通的問題、民夫的徵發、漢奸的制止、無事不需要保甲，所以保甲之事，亦應當就戰時的特殊情形，而決定一種新的方針及辦法。茲將戰時保甲運用，略舉綱領如下：

### (一) 關於戰時保甲的自衛組織

目前抗敵救亡的國策下，需要有廣大的自衛組織，利用我們精神團結，來回答敵人先進的物質進攻。中國民衆的鄉土觀念特別濃厚，一般老百姓愛國心是寄託在愛鄉土的觀念上，因爲他直覺的以爲鄉土是他們的寄託所。所以你對他說愛國，不若說叫他愛鄉土。敵人的鐵蹄將要踐踏他們的鄉土和先人的廬墓，奪去他們的生命線，他們是毫無顧忌地要起來拚命。即我們歷史上多少次外敵侵入時，最後的奮鬥者都還是各地方土著的鄉民。可是抗戰初期，我們的軍隊在本國領土內與外敵作戰，竟如荒島行軍，看不見民衆。有了民衆的行動，卻是敵人的奸細，這樣情形，如何可以保證我們抗戰的勝

利？大家所感覺到的，就是民衆自衛組織的不够。所以我們要利用民衆來參加抗戰，使民衆自發的來擁護區鄉保甲。要利用民衆自衛的武裝，來圍繞在區鄉保甲的週圍，盡保衛地方之責，就須要把民衆組織起來。利用他們的心理，組織保衛地方的民衆武裝，經過野外演習，經過配合正規軍作戰，當提出防守的口號時，提出保衛本鄉必須首先保衛隣鄉，保衛本縣，必須首先保衛隣縣，把防守的口號聯繫到唇齒相依的口號，準備由防守的部隊，轉變爲進攻的部隊。

民衆自衛組織，不但配合作戰上有它能够完成的任務；而且可以鞏固後方。正規的國防軍，可按照軍事計畫，布置在國防要地；而民衆有武裝足以自衛本鄉，不需要國防軍來維持地方治安之責。更是民衆自衛組織所特有的任務，也只有它纔能勝任的任務。

### (二)戰時保甲應注意的工作綱要

我們此次抗戰，是中國歷史上二件空前大事，是一個從未經過的非常時期，平常時期的保甲辦法，到了此時，已經感覺不够應付環境的需要了。所以保甲更應注意許多戰時的工作，來支持前線，來鞏固後方：

#### (一)前線工作

##### a 幫助軍事

- 1 偵察敵情。
- 2 運輸防禦材料，及軍糧軍械。
- 3 收容潰兵。
- 4 建築防禦工程。

5 破壞原有防禦工程，及焚燬敵人倉庫，軍需供給。

b 防備事項

- 1 購備防空、防毒器具，應布置週密，並宣講防空、防毒常識。
- 2 整頓地方消防隊，準備救火器具及水量。
- 3 辦理戰時衛生及防疫之衛生設施。
- 4 選擇適當地點，廣設避難所，並指定引導避難人員。

c 組織事項

- 1 組織慰勞隊，慰勞前方戰士。
- 2 組織戰地服務團，為前線作戰將士服務。
- 3 組織救護隊、繃帶所、傷兵收集所，隨軍進退。
- 4 組織掩埋隊，掩埋附近死屍。
- 5 組織訓練壯丁，幫助軍隊作戰。

d 治安事項

- 1 查察間諜，肅清漢奸，消滅一切偽組織。
- 2 保護道路，維持戰區交通。
- 3 調節糧食，及生活上必需品。
- 4 傳達前方確實消息，使民衆勿輕信謠言。

(二) 後方工作

1 增加生產，如倡導冬耕，嚴令墾荒，督種雜糧。  
2 儲積戰時必需品，如糧食、鹽、棉花、鋼鐵、鹹菜、乾糧等，以便供給前方或準備將來當地民衆使用。

3 辦理國民工役工作。

4 發展教育，提高國民程度，設法擴充學校，以便戰區學生借讀，及優待傷亡將士子弟用費。多設補習學校，灌輸民衆戰時技能。

5 嚴密保護地方金融機關，維持農村經濟。

6 協助社會軍訓，以備徵兵。

7 檢舉漢奸，防範盜匪，安定後方秩序。

8 講述國家政策及前方軍事，以息謠言。

以上所舉前線與後方的工作，僅就其重要處拉雜舉出一個大概綱領。總之，組織民衆，不必拘泥形式或名稱，只要工作可以開展，形式或名稱都可以遷就環境的。

## 八 現行保甲的流弊與改進

### (一) 現行保甲不了解動員意義

保甲爲現行政治的下層機構，推行政令的樞紐，並且關於動員民衆的工作，仍是以加強它爲中心；同時也彷彿除卻它以外，更沒有廣汎和合理的東西，來擔負動員民衆的組織。以今日關係於抗戰者，既如此其重要，動員民衆已成了迫不及待的趨勢，而事實上在抗戰過程中間，正就是它這一段崗位

上，暴露了種種事實，鬧得一塌糊塗。例如過去勸募救國公債和徵募積穀中的營私舞弊，徵兵抽丁中的敲詐勒索，似乎成爲各地鄉村中的普遍現象。我們知道就是在平時，由於保甲長，爲上級所指派，爲土豪劣紳所把持，推行的結果，只有政府和民衆之間加上了幾種不應有的阻礙，一切剝削民衆和壓迫民衆的事件，都通過保甲而加到民衆身上；此種強制徵派和鎮壓，當地執行動員民衆任務的時候，反而變成了豪紳們「報私仇」，「發橫財」的工具，甚至有些地方引起絕大糾紛。我們在豫南和鄂北民衆反抗徵兵和募集救國公債的通訊，看到「逃亡的壯丁，公然揭起反對徵集壯丁和救國公債的旗幟；四出煽惑，誘各地壯丁加入，以避免兵役與攤派」的嚴重情形（見時事類編九期）。更可見動員工作未得其法，未得其人，引起民衆反對捉捕壯丁，強迫攤派，竟受漢奸煽惑聚衆暴動，皆由保甲不了解動員意義，遂有貪贓枉法的惡現象。

#### （二）保甲組織沒有擔負戰時任務

保甲不了解動員意義，既如上述，現在我們再把保甲組織的沒有擔負戰時任務，作下列的分析：

（1）沒有動員民衆 民衆動員是我們民族史上空前的大事業，也是我們今後建國的最偉大最堅實的基礎工作，非得健全的保甲組織的主持，不能夠成就這偉大的事業，完成這堅實的基礎。自然保甲長應鼓勵人民自動組織各種鄉村動員工作，以提高鄉民政治知識的水準。假使鄉村的保甲組織是土劣盤踞著的組織，不但沒有動員工作，且會妨礙民衆抗敵的情緒。事實上清鄉收捐的保甲與戰時保甲的任務，是沒有一點共同之點的，不要說他們主觀上漠視或障礙，也因為它們平時幹的完全不是那一套。

（2）沒有政治社會地位 選任保甲長不得其人，或運用保甲不得其法，保民轉以誤民，便失卻政

府設立保甲的本意。現在各縣知識分子，仍囿於舊時階級觀念，以保甲長地位低微，既非紳士，又非官吏，每鄙視而不爲。地方官吏，又誤以無權無給的保甲長，爲徵役承差之頭目，事事物物，皆諉在他的身上，偶一不遂，譴責隨之，甚至執行事務，易結怨尤，因而毀家喪身。故潔身自好之士，多持消極態度，託詞規避，視爲畏途，未敢輕於嘗試。有的因爲覺得自己的地位高，不願去見什麼區長縣長，就派自己的子弟或黨羽來做，所以保甲重任，不是操於鄉里不足重輕及投機分子地痞流氓之手，便是爲豪紳或年紀高大思想落後的人們所包辦。他們不怕沒有地位，他們只怕沒有機會，流弊所至，民不堪命。試問以這種素質的保甲組織去啓發人民的民族自覺，能乎不能？

(3) 沒有保甲組織，採用自上而下的強制方式的保甲組織，不予一般民衆發表公意的機會，那麼我們便沒有方法防止保甲長等的營私舞弊。縱然政府准許民衆自由告發，但誰能保障告發的人不因保甲長的報復私怨，以致受累終身呢？於是他們可以結納封建勢力，朋比爲奸，沒有理法去制裁，增強了豪紳對一般民衆的擄取。

保甲組織的缺點，自然不只上開三點，但據統看來，可以說是基本的癥結。現在再把這個癥結改進辦法，略述數點，藉供商榷。

### (三) 保甲制度今後整理的途徑

保甲應該是一種編制的組織，而非行政機構。組織民衆，訓練民衆，這是保甲唯一的任務。可是一般人迷信「保甲萬能」，將一切政令均付之保甲長來實施與推行。而且經常要填報的表冊，卽十餘種之多，這般未受教育的保甲長，弄得只有一「臨表涕泣，不知所云」。至於現任保甲的人員，確多難令人滿意，原因是：A 我們文化水準太低，保甲長均爲未受教育或程度太低；B 一般人民的政治興趣

太低，尤富於勢利的觀念，稍有地位的人，都不願當保甲長。正因為有才德的人們不肯擔任保甲職責，豪紳便乘虛而入，這確實給保甲制度以致命的打擊。所以關於保甲制度的整理問題，在原則上有兩種主張：一是祇求行政的便利而主加強保甲的使用；一是使保甲自治化與民主化。其實這兩種不同的主張確有兼籌並顧的必要，原則太注重由上而下的官僚保甲政治，未免太抹煞保甲本身的力量。現在姑提出幾個改進原則來對上面所分析的癥結：

1 嚴格保甲人選 保甲為鄉鎮基層組織，國家一切政令多是要經過縣府透過保甲這一層，纔傳達到人民身上。要想各種政令都能達到人民身上，此項人選，自非體力兼優，德孚衆望者，殊不足以推行政務，領導民衆，保甲長的人選問題，確為最迫切最嚴重的現實問題，過去許多保甲長，名義是民選，實際是由縣區鄉以及聯保諸機關所指派的心腹爪牙，的確是形成保甲貪污的大原因。照「修正保甲條例」第四條規定：「在縣自治未完成前，甲長由本甲內各戶戶長推選之，保長由本保內各甲甲長推選之」。此種產生保甲長的辦法，似未厲行公開的普選，很值得研究考慮。如按照「縣組織綱要」第四十七條規定：「保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會就公民內具有左列資格之一者選舉」。

- 一、師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者；
  - 二、曾任公務人員在教育文化機關服務一年以上有成績者；
  - 三、曾經訓練及格者；
  - 四、會辦地方公益事務者
- 最後尚有但書一項：在未辦選舉以前，保長副保長由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任，鄉鎮長



既由民選，當然在新縣制實施後，即行實施，何以保長人選，在未辦選舉以前，須由鄉鎮公所推定。吾人推定立法精神，似恐民衆認識不清，選舉知識不足，抑爲鄉鎮長指揮便利，故由其推定，以免傾軋。其實鄉鎮長既規定由鄉鎮民代表會選舉，保長亦應由保民大會選舉，以期一致。我國鄉村一般習慣，最下級的選舉，最近乎公平，也最能代表民衆輿論。同時，保甲長既由全甲公民自己選舉，在無形中已練習運用選舉罷免的方法，提高民衆對於政治的興趣及自治活動的實際技能。保甲長既由民衆直接選舉，地痞流氓豪紳之類，自不致再插足於保甲的基層組織內，也不致再有從中漁利的機會，即可將官辦自治改爲民辦自治，將紳士自治改爲革命自治。如是民衆有權，保長有能，實行權能公開的主張，自可培養其自治能力與自治精神。

2 提高保甲長地位 保甲幹部人員是聯繫政府與民衆的橋樑，居於實際負責的領導民衆的地位，絕非從前的地保總甲所可比擬。視之今日一般官吏不知運用保甲的正當辦法，漫無標準的濫用保甲，事事物物都責之於保甲長，鞭笞奴使，凌礮呵叱，形成縣區鄉鎮卸責的尾閥；因之民衆以對待地保總甲的態度對待保甲長，誤認保甲長就是徵役承差的頭目，潔身自好或稍具德望才幹之士，每囿於傳統的舊觀念，鄙薄而不爲。總裁於「縣各級組織綱要實施辦法」丁項第六條說：「鄉鎮保甲長應予以保障及不斷的勉勵，使其樂於任職，發生興趣，過去鄉鎮保甲長多爲警役兵隊上官凌虐辱罵，故社會咸賤視之，潔身自好之士，每每不願充任；今應一反其所爲（一）不准凌虐辱罵，違者處罰，（二）縣長、行政督察專員，以及省政府委員、主席、廳長，至縣或下鄉時，應召集鄉鎮保甲長坐談，可能時並應公開與之聚餐，以改變一般人的視線與心理，提高鄉鎮保甲長的地位，使其自尊、自信、自愛而自興奮，（三）須有維持其必要生活的生活費」。在這種規定下，正與王陽明所說：「厚其禮貌，特

示優崇，使之分投巡訪勸諭，深山窮谷必至，教其必能，督其不率，而命耳提，多方化導，或素習頑梗之區，亦可間行，鄉約進見之時，諮詢民瘼，以通下情，其於邑政，必有裨補；若巡訪勸諭著有成效者，縣官備禮親造其廬，重加獎勵（申行十家牌法）。聞雷競先生曩長廣西民政廳時，輒巡訪各縣，到處烹羊置酒，宴集保甲長，諭以直接通訊，使之見榮人前。對於保甲人員的著有成績者，題贈匾額，以示優異。這樣，保甲人員的精神可以得到愉快和興奮，而風氣因之轉換，所以廣西政令的推行順利，不為無因焉。

3 舉行保民大會 保甲不能發揮積極的作用，僅有消極的功能，執行政令，不能代表民意，因此保甲制度便形成一種單純的由上而下的執行工具，凡人民的要求與意見，不能轉達於上，政府與人民缺乏意見對流的機會，人民意見，政府毫無機會聽取，甚至保甲長藉政令壓迫民衆，民衆疾苦，無由上聞。補救辦法，惟有使保甲民主化。查「修正保甲條例」第十九條規定：「保長編定後，鄉鎮區長應即督促保長，分別召集甲長，開保甲會議」；又「縣自治法」規定：縣有縣民大會，鄉、鎮、區有鄉、鎮、區民大會，均規定以縣公民全體組織之。惟有對於人民最基層的保甲組織中，公民無直接參加會議的資格，在立法上不無遺憾。在「縣各級組織綱要」則規定：「保民大會每戶出席一人」（第五十二條），「甲設戶長會議，必要時並得舉行甲居民會議」（第五十五條）。其組織及職權雖未見明文規定，但在「總裁」縣各級組織綱要實施辦法「丁項第九條中，有「各保辦理主要事項，須提出保民大會」，準此，則保甲內一切事項，必須經過會議，自屬當然。誠以保民大會是一種新的地方制度，這種制度的推行，可以吸引民衆參與政治，亦足以教育民衆的良好制度。在我國各省中已不乏實行之者，而以廣西推行最有成效，所以廣西對於抗戰所出的人力最多，貢獻也最大。從它們實施上，

已經可以證明保民大會確是今後抗戰必勝的一大保障。至於運用保民大會的辦法，概括言之，可分爲下列三個問題：（一）關於召集方面：A會期的規定要避免農忙，最好利用雨天或夜間；B召集保民應提出討論問題，使其事前有所準備，並可用敲鑼或放爆竹；C利用誘導器，如留聲機、無線電播音、電影等；D會前先召集保甲長及優秀保民談話，說明開會意義，請其於開會時轉告本保全體公民準時出席；E每次會議案與報告事項，要與保民有關，決議案要兌現。（二）關於秩序方面：A會場的布置要空氣充足而有座位，要規定出入口，管制出入及座位序列，以便各甲依序列席；B開會時間不宜過長；C兒童及非本保民眾，可禁止入場。（三）關於發言方面：A發言要有程序，最好能積極的訓練保民使有開會常識；B防止少數人包辦會議，鼓勵和誘導保民發言，並設法掃除其畏忌心理，使有發言的勇氣。

4 統籌保甲經費 保甲經常費是辦理保甲的先決問題，必其經費有確定的來源，方可收保甲業務推進的實效。過去保甲長往往被人看不起，一部分原因是由於保甲長終日向保甲內居民索錢有以致之。江西的保長有兩句話：「管、教、養、衛四件事，——柴、米、油、鹽一元錢」，這可見保長物質上待遇太低，安能望其維持保甲組織推進保甲事項。記得白健生先生在湖南演講會說過：「廣西第一次徵兵四十八萬，一個不多，一個不少，係由於廣西的村街長爲有給職」，他並且說：「各省多不注意於基層組織，人員待遇，因此許多事不容易辦得動」，這是值得我們注意的。查「修正編查保甲戶口條例」第十九條第八項，對於保甲經費曾有規定，嗣以此事關係保甲甚大，殊非抽象的二十餘字的條文所可了事；復制定「保甲經費收支暫行規程」，關於保甲經費的來源、用途、開支限度、報銷、及層次審核辦法，都有詳細的規定。據該規程第二條規定：「保甲經費以五元爲限」，「聯保辦

公費，由各保長會議決定」（第三條）；經費的來源，爲「原有地方公款或公產收益，保內殷實紳商特別捐助。如無上項收入，或不足額定數時，得就住戶中有力擔負者分別徵收，以收足額定數爲限，但每戶每月至多不能超過一角」。自此項規程頒行以後，各縣保甲經費，雖已不復如前無限制的隨意徵收，然而流弊依然難以盡免，如浮收、濫支、侵吞等弊，仍時有發生。而且，保甲經費既以保甲區域爲徵集的單位，則因保甲有貧富大小衆寡的不同，在富庶之保，每月負擔或可超過法定數額幾多倍，而在貧苦之保，即湊足區區五元之數，亦煞費周章。查「修正保甲條例」，規定「保甲經費，應列入縣預算，由縣政府撥給之」（第三十條）。又對於協訂規約所列各款，亦僅言「關於保甲經費之出納保管及公告事項」（第二十二條第十一項），並不責予保甲長以「籌集徵收」的職務。這就是廢除民間攤派，改由縣政府統籌的辦法。恭閱 總裁訂定「確定縣各級組織問題」所啓示經費問題，爲注重人民的公共遺產。譬如全國各地公有款產，大都仍由私人包辦經營，今後應將此類款產改爲公營，以其收益純作爲全保公有經費；如係公有田地或學田，且可利用此項田地，作爲公共農場，由學校指導爲改良農產及訓練民衆農業技術之用。其無此項田產者，亦可畫闢若干山場或河流、池塘，照此辦理。此外，各合作社辦理農產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，卽以其盈利的一部分作爲地方事業經費（說明第七項）。此種公共遺產之所以促成生產社會化與科學化，實寓有確立民生主義的經濟建設的用意，爲統籌保甲經費的根本辦法。

5 訓練保甲問題 保甲長的訓練，其旨趣是在使他們能成爲推進保甲制度的中堅分子，爲領導民衆的幹部人材。完成保甲，卽所以奠定地方自治的基礎。訓練的方式：保長與甲長不宜混合，而以分開訓練爲宜，以其任務不同，教材不可混統，且甲長人數太多，分子複雜，程度不齊，施教亦不易畫

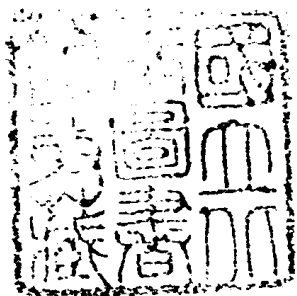
一，所以爲求施教管理兩方面的便利，以及訓練人員易於支配起見，保長應集中縣城訓練爲宜，由縣政府負責主持；甲長以分別集中各區訓練爲宜，由縣府督飭各區辦理。惟鄉鎮保甲長多是有職業的，對於訓練時間的支配，自當以不妨礙他們的職業爲原則，大多數的職業多屬於農，其訓練時期，以農隙時爲最適宜。而訓練時間不宜太短，太短則訓練流於空泛；亦不宜太長，太長則流於厭煩，易起騷擾。時間的長短不必過於呆板，須視受訓人員知識程度的高下及知識感受力的大小以爲衡定。至保長訓練的方法雖不盡用，但目標則求一致。當此戰時，更應使其能具備非常時期必需的知識和能力，故訓練的目標，至少應有下列三項：A發揚民族意識，爲精神訓練目標；B發展國民經濟，爲知識訓練目標；C充實自衛及禦侮的能力，爲軍事訓練目標。

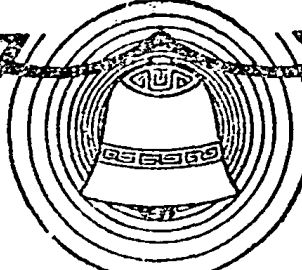
6 確立運用原則 有許多人願幹保甲長的原因，除上面所說的待遇外，就是它的職務太繁褥。自中央逮省以至縣區一切政令，都要保甲去承辦。所謂好人不願做保長，便是各級官吏太濫用保甲，無論保長能不能擔負，不應辦理，總是要找保長，罵保長。保甲本身既係無給職，而縣政府運用保甲，又往往不問其身分、能力、輕重緩急、先後程序，凡事悉委之於保甲身上，保甲等於雜役，這樣能使保甲辦得好？宋代保甲最初很單純的偏重於衛，後來才偏重於皂隸差役，所以越到後來越糟。戰時保甲的任務，不是辦差，它有它的身分人格，不能把一切事件毫不考量的都要保甲去辦理。各省對於確定保甲的一般任務及抗戰期間的中心任務，實有注意運用保甲原則的必要。

本來改進保甲制度各環節，與教育、經濟、建設各方面均有關係，不是單從保甲本身改革所能奏效。上述雖不能達到詳盡之旨，但對於戰時保甲制度，不無合理的解決。

## 第十一篇 結論

總之，一個國家的建立，不僅需要有健全的中央行政，而且需要有健全的良善的地方行政制度與地方行政機構。因中央行政，無論如何重要，往往對於人民生活關係，僅有間接關係；地方行政則與人民的生活的關係至為密切。故推行中央政令的職責，改善人民的生活，提高民權的發展，全視乎地方行政實行的如何以為斷。此於以上各論已詳言之矣。現在引拉斯圖的話做本文的結束。他說：「所以評衡國家者，不在其意志，而在其實行的結果……國家的評價，不在其理論中的目的，而在其實行的成績」。故吾人研究地方行政，應勿為理論所拘泥，勿為形式所束縛，惟求其切實可行，適合地方情形，有良好的結果與成績而已。詩人頗普(Pope)有著名的詩句說：「形式何所貴！爭論最愚魯；祇須治理好，即是好政府」。這數語的涵義，或許難令人完全贊同，然就實質重於形式的一方面觀之，頗普之言，實無可指摘。





版權所有  
翻印必究

中華民國三十一年九月初版  
中華民國三十六年十月滬一版

地方行政論

全一冊 定價國幣六元七角

(外埠酌加運費匯費)

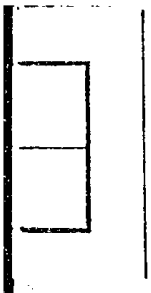
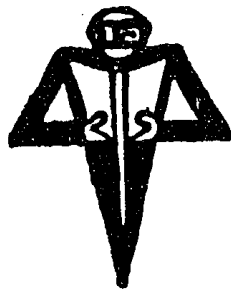
編著者	黃	倫
發行人	吳	秉
印刷所	正	中
發行所	正	中

書局 書局 常倫

陳新獻校對

(1555)





6.70