

國立中央研究院  
社會科學研究所

叢刊

第二十一種

廣西省縣行政關係

徐義生著

商務印書館印行



上海图书馆藏书



A541 212 0005 5771B



國立中央研究院  
社會科學研究所

叢刊

第二十一種

廣西省縣行政關係

徐義生著

商務印書館印行

1614141

上海圖書館藏書



## 目 錄

導言.....	1
第一章 省縣行政職務關係.....	4
一 省縣事務的劃分.....	4
二 執行的分配.....	6
三 指揮與指導.....	8
四 執行與建議.....	12
五 監督與考核.....	16
六 視察與輔導.....	20
第二章 行政組織關係.....	24
一 分散的組織關係.....	24
二 綜合的組織關係.....	26
三 分區的輔助機構.....	31
四 省對縣行政組織的支配.....	33
第三章 人事行政關係.....	39
一 省縣間人員的遷調.....	40
二 任用考試與審查.....	44
三 培養與訓練.....	48
四 考績與獎懲.....	57
五 紀律與懲戒.....	61
六 保障與退職撫卹.....	62
第四章 財政關係.....	65
一 省縣財政收入的分配.....	65
二 省對縣財政的調劑.....	71
三 省對縣財政的整理.....	73
四 省對縣財政的監督.....	77



# 廣西省縣行政關係

## 導 言

省與縣是我國地方改制中兩個主要層級，牠們間的行政關係就是地方政府間推行政務的關係。普通地方政府的地位固然均係中央政府的地方行政機關，執行著一切由中央所令辦的政務，若是具有地方自治團體的資格，則在中央的監督下更有其法定的地方自治政務。不過我國省縣政府對於地方自治政務尙在籌備進行的階段，都沒有達到完成自治的境地，近來縣各級組織綱要中雖賦予縣以法人的資格，而其自治的性質事實上尙未確立。因此省縣間的行政關係僅是屬於上下級行政機關間的性質，並非地方自治團體間或中央監督機關對於地方自治團體的行政關係。◎

近十餘年來，省縣間的行政關係，性質上雖然並無鉅大變化，而在程度上卻有很顯著的變動，就是從簡略疏遠的情況進入繁細嚴密切狀態。這種進展是與各項新政的推行和各縣行政措施的整頓，發生密切的關聯。以前我們地方自治是偏於靜的，消極的方面，省縣所辦的政務都很簡單，只要能維持現狀，無事便算盛世。那時省方的指揮監督是很薄弱，各縣事實上大都處於疏遠脫略的地位。從各項管教養衛的新政逐漸舉辦後，地方政治遂轉入動的積極的方面，不僅以維持現狀為滿足，更須負起改造社會和復興民族的責任。這種新政大都是由中央和省所推動，除少數實驗縣份外，很少由縣方自動來舉辦。並且由於過去一般縣政的腐敗廢弛，在推行政務中發生出許多困難窒礙，非先作一番整頓改革的工作，不能達到除舊佈新的任務。於是省方對於各縣政務的執行，不但指揮是很繁細，監督也日趨嚴密。這種趨勢到現在已普遍地形成了省的集權制。

廣西省縣間的行政關係，可說是這時期中最明顯的一個例子。從前廣西是聽從各縣縣長自己想辦法去謀地方建設的發展，省政府的指揮監督並不嚴密，近來已完全改觀了。一切政務由省政府指揮推動，縣政府純粹處於執行的地位，即使縣長有極好的辦法，若這辦法和省政府的原定辦法是不相合，就不能實行。這種省集權制的形成，也是和各項新政的推行聯帶發生的。固然在廣西，各項新政的內容與辦法，和中央法令所規定的並不完全相同，常有其特異之處，例如新民團制度，國民基礎教育以及鄉村機構的三位一體制等。這種內容與辦法的歧異，一方面雖由於民國十八年省局政變後，廣西和中央發生特殊的政治關係，各項政務設施，並不完全受中央通常法令的拘束，另一方面則以廣西過去的社會經濟環境較一般省份更為貧愚弱亂，爲了適應當地的環境與需要，不得不推行其特定的政務。可是各項新政的精神卻是和中央一致的，均以實行三民主義，達到改造社會復興民族的目標，而更顯得寓內政於軍令的意義。自抗戰以來，廣西的特殊地位已完全消弭，地方政務設施也逐漸和中央的規定相融合了。

單就省縣間的行政關係方面說，廣西所行的一般有關措施，如職務的分配，政令的統一，機構的改善，人員的訓練，財政的整理等，在近十年間均有顯著的進展。這幾種措施固是國內討論地方行政所常涉及的問題，而在前幾次全國內政會議及地方高級行政人員會議中，也有許多具體的建議。廣西確時常採擇當時國內改革運動中所認爲亟需改善調整的意見，而執行得更加積極認真些；同時也根據省內的環境和需要，不斷地從工作實踐中予以改善調整。因此這幾種措施雖不能說在廣西有很特殊的驚人表現，而對於省縣間政務的推行，確是能比較貫徹順利些。

本文的研究範圍，就是從這幾種一般的有關措施來討論廣西省縣間的行政關係，下面分爲行政職責，行政組織，人事行政及財政關係四章；對於各項個別政務的情況，僅係附帶述及，餘歸省略。所研究的時期，則因廣西省局經民國十八年政變後，迄二十年間始形底定，而限於近十年間以民國三十年爲止。

所根據的材料是本所駐桂時期蒐集所得，大部是屬於各種公報，紀錄及單行刊物等和行政人員的口頭陳述，並得廣西省政府的特別允許而參閱幾

種有關檔案，嗣後又蒙郵寄各種有關資料。在民國二十七年十月間至民國二十八年一月中曾就省內各區選擇二十個縣份（蒼梧、鬱林、貴縣、邕寧、賀縣、龍津、百色、平樂、田東、陽朔、南丹、明江）作實地考察，在每縣的停留時間固屬不久，大都祇有一星期左右，而得到各縣政府的協助，卻匪淺鮮。筆者對於廣西省縣各方所給予研究上的便利，是很銘感的。



## 第一章 省縣行政職務關係

我國省縣間行政事務，普通都認為是具有混同的關係，因為在法令和事實上，並沒有任何嚴格顯著的區分。根據省政府組織法與縣組織法的規定，省縣的行政事務都是很籠統廣泛，均無具體明確的範圍。省政府綜理的全省政務，除由中央所直接管理執行及特別禁止的政務外，可以包括任何能在省區域內辦理的地方行政事務。縣政府所處理的全縣行政，則除由中央及省所直接管理執行的政務外，也可以包括任何能在縣區域內辦理的地方行政事務。並且省政府的綜理全省政務是須依據中央法令，於是包括着一切由中央所委辦的政務；而縣政府的處理全縣行政，也須在省政府的指揮監督下進行，因此就包括着一切由中央及省所委辦的政務。就各省的實際情形說，『全省政務』是包括着各縣的行政事務在內，而『全縣行政』也是『全省政務』中的一部分；這在各省的行政工作報告書中均能清楚地看到的。

### 一 省縣事務的劃分

由於這種混同的關係，中央及省方對於各縣政務的委辦，在法令上是並無限制的，結果縣政府幾成為無事不辦之機關，亦即為無事能辦之機關。自民國二十一年後，內政部曾屢次有劃分省縣行政職權的建議，所謂『現在各縣間不僅國家行政權與地方自治權未有確切之規定，即省與縣間之行政權亦無明白之劃分，以致權限混淆，應屬於縣者，省及各廳或勒而不予，不應屬於縣者，又往往強使行之。本部有鑑於此，現在參考各國成規，根據本國狀況，擬訂省縣權限劃分辦法，將省之權限採列舉主義，不列舉者統屬於縣，縣在其法律範圍內，一切行政不受省之拘束。』（註1）

這種劃分省縣行政事務的建議，雖常為嗣後談縣政改革者所稱道，卻並未正式採用，而內政部也未曾將省之權限列舉出來，僅標明『除法律別有規定外，凡關係兩縣以上或具有全省一致性質者為省事務』的原則。若是參

考各國成規相當於省縣權限的劃分者，只見於聯邦國家及賦有自治權的地方政府。

可是在民國二十三年三月間，該部頒訂各省縣市地方自治改進辦法大綱中，則明訂訓政時期縣『行政與自治須打成一片，不可勉強分開為原則』。不劃分國家行政權與地方自治權的範圍，而欲劃分省縣間的行政權限，誠恐中外無此先例。蓋上下級行政機關間行政事務的混同關係，實在是一般的普遍情形，而非為特殊的現象。上級行政機關，均處於指揮監督的地位，而將其全部或一部份的行政事務，委任於其所屬下級行政機關去執行。下級行政機關的設置，其主要目的，即為就地執行上級行政機關委辦的各項行政事務，決不能拒絕上級行政機關的指揮監督。這種行政事務的關係，初看雖似混淆，根本上是具有整個關聯，僅以執行上的便利與經濟，而分別委任於其下級行政機關辦理或收回直接管理執行。

從縣各級組織綱要頒布後，省縣間政務的關係，在法令上似乎已發生了變化。按照該綱要的規定，縣政府所執行的政務是分為兩類，一類是受省政府監督而辦理的全縣自治事項，一類是受省政府指揮而執行的中央及省所委辦事項，這類事項應於公文紙上註明之。這種規定是和以前各省縣市地方自治改進辦法大綱中，所規定在訓政時期縣市行政與自治須打成一片不可勉強分開的原則，完全不同，而很明顯地劃分了委辦事項與縣自治事項。只是所謂全縣自治事項的範圍，至今尚未具體規定出來，並且這類事務，既不受省政府的指揮，在理論上是應由全縣人民自決，而我國各縣的地方自治，尚係法令上預期將來可能發生的情態，並未正式實現。在現階段所謂『全縣自治事項』，實際上尚不過為縣政府籌備地方自治的行政事務。

廣西各縣的行政事務，在民國二十二年四月間頒布的廣西各縣組織大綱中已具有劃分的形式。該大綱規定『縣之事務屬於省者暫定如次：(一)保衛治安清除盜匪，(二)承審訴訟管理監獄，(三)訓練民團，(四)戶籍調查登記，(五)執行徵收屬於省庫或國庫之稅捐，(六)其他省令所指定者。凡不屬於省之事務皆為縣地方自治事務。』當時省縣的財政收入，也採取劃分的方式，於是更有縣政府所辦事務屬於國家及省者，其費用由國省庫支給，屬於縣地方者，其費用由縣庫支給的規定。

這種省縣政務的劃分，性質上卻是和現在縣各級組織綱要內規定的，大體相似，是分爲縣地方自治事務與省委辦事務兩類，並非如內政部所建議的省縣間行政職權的劃分。對於省委辦事項，大綱中是採列舉方式；不過所謂「其他省令所指定」的事務，卻並無確定的限度，是能隨時伸縮增減的。若就各項事務的經費負擔論，實際情形是和大綱的規定並不盡合。除司法監獄及訓練民團兩項經費，是由國省款完全負擔外，縣政府代徵屬於國省庫的稅捐，僅由省方發給提成爲其徵收費用，而關於保衛治安，清除盜匪，戶口調查登記，度量衡檢定，以及其他省令所指定的事務，大都仍由縣庫支給，並不歸國省庫分別負擔。並且當時各縣的地方自治事務，均在籌備進行的階段，一切均由省方指定辦理，縣方很少能自由舉辦，事實上也和省委辦事務相同，全在省方的指揮監督下進行。換言之，各縣並無僅受省政府的監督而不受省政府指揮的縣地方自治事務。

因此在廣西當各縣地方自治尚未正式完成時，所謂省委辦事務與縣地方自治事務的劃分，在省縣間行政職務的關係中，實際上並未發生重大的意義與效果。

## 二 執行的分配

廣西省政府所綜理的全省政務，其實際執行的情形，並非完全委任於各縣去辦理的，一部份是由省直轄特種的行政機關去執行。這種政務執行的分配，雖然並沒有一定的標準，是全由省政府作個別臨時決定，而其分配辦理的情形，則在歷年度廣西省政府所頒訂的省施政計劃及縣預算中可以得到重要的梗概。由省方直接辦理的行政事務，並非限於全省普遍辦理性質的政務，這種政務很多是委任於各縣政府去執行。在事實上廣西省政府所直接辦理的政務，除關於省財政的各項事務外，大部是屬於技術性較高與所需經費較鉅的政務，例如各項省營工商礦業，中等專科以上的學校，地政方面的三角測量與地形測量，農林方面各項特殊作物的試驗培育推廣事務，水利方面比較鉅大的工程，以及重要礦產的調查試探化驗等。此外，在省內各特殊區域中所發生的政務，也常由省方直接辦理，如特種部族的教育，繁盛市區的市政建設與公用事業，以及毗連兩縣以上地帶的警衛事務等。



省縣間行政事務的分配執行，是隨着各種實際需要，而由省方予以增減變更的。例如，省內各繁盛市區的警察行政事務，本來是由省方直接管理的，在民國二十四年間會悉數改歸縣方管轄，到二十五年間又因各種關係先後改隸於省方。又如田賦的督催與徵收事項，向來是由縣方負責辦理的，在民國二十九年度中，則以實施行政機關不兼徵收事務的原則，而將徵收田賦自行改由省方直轄的稅捐稽徵局辦理，嗣後又因省稅捐稽徵局徵收田賦無大起色，於同年十一月間仍改回縣方辦理。其他由省改歸縣或由縣改歸省辦理的實例很多，這裏也毋庸枚舉。

廣西省政府對於各縣政務的委辦，其先也是由省方各廳作個別臨時的指揮，很少有事先整備的支配。並且由於省方求治太急，政令太繁，各縣政府人財匱乏，應接不暇，頗有疲於奔命的現象。因此在二十二年五月間舉行的廣西省第一次全省行政會議中，就有關於統籌指揮的提案，（註2）所謂『各縣政府組織簡單，補助缺乏，經濟困難，凡百政務，勢難一蹴而幾，竭蹶趨赴，則欲速不達，欲謀百廢俱舉，反致一事無成，故宜每年規定各項工作進程，條目不貴繁多，施行務求實踐，庶可腳踏實地，按期成功。』

自省政府合署辦公後，政令已歸集中，對於省縣的行政設施比較易於通盤籌劃，整個分配。到民國二十三年五月間，廣西省政府遂根據廣西建設綱領及廣西省施行計劃，並檢查過去各縣設施的得失，體察當時一般民衆的需要，修訂各縣施政準則頒發後，於是對於各縣的政務，始有在事先做整個的指揮，

這次頒訂的各縣施政準則共列十五項一百零七目，對於各縣政府應辦政務無論鉅細，均包羅無遺；其弊遂流於博而不專，缺乏工作重心，以致各縣政府精力不易集中，能切實辦理者實不多得。因此在修訂二十四年度廣西縣政設施準則時，遂大形裁併，關於政策原則部分，或在理論上應須舉辦而事實上尚不能舉辦者，均暫不予規定；同時對於條文規定，力求適應環境的需要不事鋪張，僅列九項三十九目，俾各縣政府易於推行。

可是各縣應辦政務，由省方於事先作硬性的整個規定，對於各縣的實際需要，時常不能完全適合。各項政務需要的程度隨時隨地而變更，其辦理的繁簡難易，也因事因地而不同。省政府統籌指揮，事實上尚須有緩急先

後的分別，也須有因地制宜的便利。廣西省政府在民國二十六年三月間頒訂的二十六年廣西縣政設施準則中，遂將各縣應辦政務分為三類：

『第一類係本年度本省各縣迫切要求之重要縣務，各縣府應照各政務所規定之程度或數量，完全辦到。

第二類亦本年度本省重要政務，惟推行較為簡易，仍應照所定辦法一一辦到。

第三類各政務其重要性雖不減於一二兩類，惟各縣情形不同，有已辦者，有未辦者，有無可辦者，有人力財力一時未能顧及者，須按照地方實際情形妥為選擇，選定後即照省定辦法辦理。』

在上述三類政務中，其第一第二兩類是具有強制性與普遍性，各縣均須一律舉辦，計列四十一項。其第三類則由省府個別指定或由各縣選呈核定後舉辦，稍具有因地制宜的伸縮性，計列二十一項。二十七年度間這種統籌指揮的方式依然沿襲遵用，對於所列各項政務，則從新根據當時實際需要而改訂編列，計第一第二兩類共列七十二項，第三類則列二十項。各項政務大部屬於各縣籌備地方自治的行政事務，其負擔則均由縣預算內規定開支；並且由於縣方的人財匱乏，執行上也僅限於技術性較低與所需經費較少的政務。唯自二十八年度後縣政設施準則已停止頒發，省政府有時僅發布關於某一部門的應辦事項而已。

廣西縣政設施準則的頒發，雖係省政府對於各縣執行政務的統籌指揮，事實上僅屬於每年度的預定施政計劃，並不能與以後所發生的事態完全吻合。若是以後事態變更，省政府就須臨時增減其所規定辦理的政務以求適應。因此在準則所列各項政務外，廣西省政府也常因中央法令的令飭或因地方實際的需要，對於必須舉辦的政務隨時令縣辦理。並且由於省方改變其行政設施或政策，以及裁節縣方的財政支出，留作他項行政事務的經費時，省政府也常令縣將前所規定辦理的政務，暫緩舉辦或即行停辦。

### 三 指揮與指導

省政府指揮權的行使，除對於各縣政務的令飭舉辦緩辦或停辦外，對於各項應辦政務的性質範圍以及其執行的方法程序手續等，也都包括在內。



其行使的方式，通常是以頒發各種職務命令爲主，固然有時也採取直接的方式，如各機關長官的口頭訓示，甚至有時以機關長官的私人牒函，對於所屬機關或職員作職務上的指揮或指導者，不過究屬於特殊的例外。就我國現行公文程式的類別言，各種職務命令，僅有訓令與指令的區分，凡上級機關對於所屬下級機關有所諭飭或差委時則用訓令，若上級機關因所屬機關的呈請而有所指示時，則用指令。事實上有因時機緊急以公文傳遞遲延而用電報拍發者，則通常稱爲電，其或因性質較爲普通無特殊時效而用快郵遞寄者，則通稱爲代電。各種職務命令均係向被指揮的機關直接頒發，而廣西政府則有以具有通行性質者於刊登公報外，不另行文的辦法。

廣西省政府頒發職務命令，以指揮各縣政府執行各項政務的方法程序手續者很多，如各種實施辦法，設置辦法，整理辦法，整頓辦法，以及辦法大綱，辦理通則等均是。這類職務命令，性質上大多屬於一般的規定，與法規條例章則等很相似。固然，職務命令的目的，是在指揮所屬機關職員的職務進行，其效力僅限於行政內部，這是與具有拘束一般人民的法規條例章則等性質上是不同。可是各項政務的性質範圍以及其執行的方法程序手續等，許多是在法規條例章則內所規定的。當省政府指揮各縣政府執行各項政務時，通常也都將有關法規條例章則等，附載於職務命令中傳達。

因此，當行政機關以法令的授權而得制定條例規程等，則其對於所屬機關指揮權行使的範圍，實際上就隨之擴大，蓋以其所制定的條例規程頒發於所轄機關執行時，所轄機關即有奉行的責任。現在省政府的綜理全省政務是須依據中央法令，而中央法令之由省政府轉發於各縣政府執行者，固是常見，其因中央法令的委任而頒發的委任命令也時有，若因執行中央法令而制定的執行命令則更多。並且省政府的命令權在現行省政府組織法的規定中，範圍尤屬廣泛，即『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。』於是凡中央法令所未規定事項，省政府均得因此而加以規定，無需根據個別法令的積極委任。這種授權，誠超過民國成立以來，法令上賦予各省行政長官的職權，也超過普通地方行政機關所有職權的通則，故有謂『省政府之獨立命令權就法令與事實兩方面言之，均難

否認其存在。』(註3)

現在省單行條例規則的內容，卻可以其拘束對象而分爲對外與對內兩類，中央的監督方式也隨之而異。若省單行條例規程有關於限制人民自由增加人民負擔者，則以一般人民爲其拘束對象，其效力不僅限於行政內部，省政府雖得於不抵觸中央法令範圍自行制定，然非經中央核准不得公布施行。若其與一般人民無直接關係者，則僅係行政內部規則，如官制官規辦事手續，人事章程及財物處理等，均以特定的機關職員爲其拘束對象，得由省政府制定公布時，呈報中央備案。

廣西省政府所制定的本省單行條例規程是很繁多，並且由於過去的特殊政治關係，其與中央法令的規定常有不盡符合之處。就是民國二十六年一月間，省頒廣西各縣辦理鄉鎮農倉章程與內政部所頒各地方建倉積穀辦法大綱發現頗有出入時，廣西省政府尙令各縣『在本省特殊社會環境與經濟條件之下，仍應依省頒各級倉儲章程辦理。』(註4)自民國二十七年度後，所制定的省單行法規，始逐漸遵照中央規定，予以修正或呈奉中央核准後，公布施行，如二十七年八月間，省頒廣西耕地租用條例及實施辦法章程等，則經省政府委員會決議『遵照經濟內政兩部會咨意見修正』，又如二十八年六月間財政廳簽擬管理貨幣補充辦法亦經議決『俟呈奉行政院核准後公布施行。

在省政府所制定的單行條例規程中，許多卻是屬於行政內部規則的性質，而這種行政內部規則的範圍，並非僅限於其本身組織及其直接特種行政機關，即縣政府內部的一般職務處理也無一不受其嚴格規定。就縣政府的辦事規則言，據縣組織法的規定，其辦理通則由中央內政部頒發，其辦事細則由省政府民政廳訂定，即今縣各級組織綱要也規定由各省政府訂定報內政部備案。廣西省政府曾於二十三年四月間制定廣西各縣縣政府辦事規則頒發，其後又以各縣政府職員『對於職責多不十分明瞭，殊礙政務進行，』於二十六年三月間制定廣西各縣政府辦事細則頒行，於是縣政府內部的辦事程序，若文書處理，縣務會議，事務分配，以及職員的職責紀律考勤等，均由省政府作詳密規定。

省政府所發布的職務命令，除附載各種法規條例規程及辦法等以指揮

各縣政府執行政務外，大部是對於各縣政府所執行的政務，作一般的或個別的職務指導。這種指導性質的職務命令，目的是在預防各縣政府在執行中發生重大的錯誤謬妄，或改進其辦理的方法。當抽象規定的法令條款應用到具體事實時，執行機關時常會發生各種疑義，於是省政府就須對於所生疑義，作具體確切的闡明解釋。廣西省政府的解釋法令疑義，大都是限於本省所制定的單行法規條例規程辦法等，尤其當新訂法令頒行後為最多。對於中央法令在執行中所發生的疑義，若不能自行判斷，何者為適當時，省政府也常呈請行政院或咨原訂部會講求解釋，甚至有經司法院的統一解釋法令會議決定後，再轉發於各縣政府。這種法令解釋雖有時係由於各縣政府的個別請示而發布，其效力則普遍適用於全體執行機關，因此在廣西省政府公報中，特闢一欄，刊登各項具有通行性質的法令解釋，求其普遍週知。

並且當各種法令已經頒發而在實施進行的時候，關於所訂的執行方法程序手續等，有須隨時予以補充或說明的地方，廣西省政府也時常發布關於各種應行補充說明事項的命令，以指導各縣政府的執行。各縣政府在執行各項法令的進程中，以地方情形特殊或人財匱乏，致生困難窒礙不能順利進行時，大率向省政府請示其解決的方法。對於各縣執行上所發生的各種實際困難，省政府雖偶然有以『事關通案』，而置之不理，大部卻也視其困難的癥結所在，而個別指示其適當處理的辦法。

若省政府檢閱各縣的報告或派員視察其辦理的實況後，發現在辦理上有不當情事時，則對於各項錯誤謬妄或須增進改善之處分別列舉，詳細指導其適當妥善的方法程序或手續，飭令遵照辦理。

現在廣西省政府對於各縣執行政務的指導，並非僅限於所頒發的職務命令，有時也採用其他直接間接的方式。例如省政府對於稍涉專門性質的政務，就常頒發各種有關書報淺說須知等刊物與縣政府，以供其經常參考，並增進其執行人員的辦事才能。若各縣政府缺乏專門技術人才以致政務不能順利進行時，廣西省政府也常特派適當人員分赴各縣，蒞臨指導與協助，如關於防疫衛生，育苗造林，勘測路線，興築水利，以及整頓改善各項專門政務等；甚至其應用物品若痘苗、防疫血清、樹苗、種子等物在各縣無處購辦者，省政府也常據各縣的請求而寄發。並且省政府對於各縣辦理的重要政

務，如土地陳報，國民基礎教育，成人教育，特種教育，以及農林各項政務，時常分區派遣指導專員，作經常的指導，並解決其在執行上所發生的各種實際困難問題。

#### 四 執行與建議

在省政府的指揮下，各縣政府的處理全縣行政，是須遵照省頒各種法令的規定與指示而切實執行。現在廣西省政府所頒法令，大部是規定得很詳密嚴格，除關於辦理政務的方法程序與手續等外，對於執行的人員，辦理的期限，需用的款項，以及各種應用的表冊等，時常有嚴密的規定，縣政府執行時，毫無伸縮變通的餘地。可是這種詳密的規定，僅能限於全省一致嚴格施行的要政，對於各縣的個別情形不甚注重，或是糾正改革各縣辦理方法與步驟上紛歧參差的弊病。若是省頒法令的目標，祇在維持全省最低限度的標準，而須容許各縣因地制宜以適應其各種不同的情況時，則其法令規定大率屬於簡略，而縣政府也常由省政府的授權，各自擬訂其單行的章則，呈省核准後執行。

依照縣組織法的規定，縣政府在不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行規則；這種授權比較從前縣官制內所規定的執行命令與委任命令，範圍是廣泛得多。在廣西各縣組織大綱中，也有『縣政府得制定縣單行章程，但須呈報省政府核准』的規定。現在廣西各縣政府所制定的單行規則章程辦法等，事實上卻都係根據省頒法令的積極授權或訓示而制訂的。

廣西各縣政府所制訂的單行章則辦法，性質上均係補充省頒法令的細則，與執行省頒法令的實施辦法等。除關於規定縣政府內部的管理方法及所轄機關的辦事章則外，縣政府對於省頒法令內向未有明白詳盡規定的事項，也得參酌本地特殊情形，予以增訂補充。這種補充細則，有的是具有限制人民自由的效力，如各縣制訂的單行改良風俗規則及鄉村禁約等，也有影響人民擔負的規定，如各縣徵收稅捐的細則與修築道路街渠的征工細則等。實施辦法的擬訂大率是就省頒法令的綱要原則，依據各縣個別實際情況，規定其詳細的執行方法程序與手續等。

在省頒法令的容許範圍內或根據省頒法令的規定，縣政府對於具體事件的處分，常賦有斟酌裁量而予以個別決定的權，如對於事機緊急或特殊情態的必要措置，糾紛爭議的調解裁奪，以及各種設施的適當處理等。這種行政裁量的運用，法令內有時是明訂著各項積極的或消極的限制，以預防其濫施，就在並無明文限制時，縣政府在形式上雖得自由行使，卻也不得率性任意，均須依據法令的根本精神，與國家人民的共同福利以及技術上或科學上所公認的標準等去決定。且當省頒法令在執行上發生疑義時，如法令條文的規定，稍欠明確，所用名詞的涵義或有廣狹，執行的程序手續似屬缺漏，以及特殊事件在法令上未有明文規定，或於同時可適用兩種以上的法令，而其規定歧異時，縣政府也得運用其行政裁量而予以決定。不過對於各種法令的疑義，廣西各縣政府很少自己去解決，大率謹慎從事，呈請省政府明令解釋，然後執行。

無論省頒法令規定得如何嚴格繁密，各縣政府執行時，依然能發生各種問題，需要運用其行政裁量去解決。並且省頒法令規定得越嚴，以致缺乏絲毫伸縮餘地時，執行上常易發生各種窒礙困難之處，如與各地實際情況並不適合，或地方財力匱乏，不克籌措必要經費，或原定預算款項不敷支用，或因工作繁重縣政府職員不敷分配，以及工作專門，當地缺乏適當技術人才等。縣政府對於這種執行上的窒礙困難，除呈報省政府請示其解決方法外，也常擬具各種變通、修改、或補救辦法等，呈省核示後執行。

各縣政府的執行政務，性質上大部是對於其所轄機關及所屬職員的指揮監督。當縣局分立時期，各項政務的執行是分掌於各局，縣政府是處於指揮監督的地位。從裁局改科以後，廣西各縣執行政務的權責，是集中於縣政府；可是各項政務由縣政府本身直接辦理者僅佔一小部份，許多政務仍是委任於其直轄特種機關，以及其所屬各鄉鎮村街公所等去辦理。

縣政府行使指揮監督的方式，是和省政府所行使的，並無多大差異，一方面由縣政府頒發命令文告等來傳達，一方面則由其內部職員作直接的指導和督促。由於各鄉村公所職員的智識淺陋技能低弱，行使的方式是特別注重於直接的指導，督促與視察。各縣政府每月均須召集各鄉鎮長赴縣開會，商討各鄉鎮應辦政務的進行方法，並檢查上月內各項政務辦理情形與進



行的程度；並在會議後，更繼續舉行鄉鎮長集中辦公，以增進其工作技能。各鄉鎮長除填報臨時或按月按季的報告表冊外，並應於事前檢齊各種有關表冊卷宗等攜往縣政府，將月內應辦而未辦完各種事項，在縣長秘書科長或科員等分別指導監督下，辦理完竣。

縣政府內部職員均須親自下鄉視察，抽查各鄉村過去辦理實況及督促指導其應辦政務，不得深居簡出；僅知伏案辦公，以發出文告，便為盡職了事。各縣長則每年須分四季，輪流巡視督察其所轄鄉鎮，各科長與農林場長則每半年須下鄉督察一次，科長技術人員則由縣長按各科主管事務的繁簡與需要而隨時選派，甚至各種縣立醫院或醫務所的醫師，也須於每年度內巡迴縣屬各區鄉鎮。有時為了時機緊急的要政，縣政府也時常動員大部職員分組下鄉，普遍地督促指導。現在廣西各縣政府內對於倉儲、教育、合作等政務，是設着專門督導的人員，另外尚有專任視察督促輔導所屬鄉村政務的政務指導員等，常川在指定區域內巡迴視導。

廣西各縣政府自實行裁局改科以後，全縣政務均歸其統籌辦理，其統籌政務的方式，是在每年度開始前擬訂其施政計劃，呈省核定執行。可是廣西各縣的每年度施政方針，自二十三年度後，均由省政府頒發縣政設施準則中整個規定，縣政府僅能於省方規定的第三類政務中，稍得按照本縣內地方實際情況，略有選擇伸縮的餘地。在縣政設施準則中，各項政務應辦到的程度或數量，以及其應執行的法令等，也均由省方詳細規定，各縣政府所擬的施政計劃，僅係補充擬訂各項政務的『進行計劃』或『實施程序』而已。自民國二十八年停止頒發縣政設施準則後，各縣政府的施政計劃，雖不再受到省政府的直接整個指揮，而由縣政府依據省頒各項法令，參照地方實際情況自行擬訂；可是一切仍是在各區行政督察專員召集區行政會議時，討論確定的。

各縣長對於縣方政務的興革，在省或區召集的行政會議中，得提案建議，經會議審查討論通過後，由省政府採擇施行。當民國二十二年五月間廣西省政府召集第一次全省行政會時，各縣長曾奉令應準備建議縣政興革，其事項則規定計四十條。（註5）各縣所提議案，除已經省政府實施及省政府施政方針所決定者均歸擱置外，其不合於各廳處所指示之標準者，則予保

留送省政府參考，餘均由大會討論決定。嗣後全省行政會議雖未再正式舉行，省政府仍每年召集縣長赴省或分區舉行縣政會議，討論各縣施政問題，各縣長於開會時，均得就其服務經驗，體察各縣有亟需舉辦或修正者提案建議，經會議討論通過者即呈省政府採擇施行。

縣方內部對於本縣內政務的興革，也有建議促進的規定，如縣組織法內所規定的縣參議會，或在縣參議會未成立前縣政府所召集的縣行政會議。

廣西各縣在縣參議會尚未設置時，曾規定每年由縣長召集縣內重要官吏，地方職業團體代表，及約聘地方公正士紳等，舉行縣行政會議，以促進縣屬政務的興革。在縣行政會議中，縣政府所擬訂的施政計劃與預算等，也須照章提出討論通過，可是各縣行政會議中所通過的各項議決案，與縣政府所擬訂的施政計劃，很少發生密切的連繫。有時各項議決案與省頒法令規定也有發生歧異不符之處，而各縣長的簽附意見，則常以其地方的特殊情形，為該縣變通辦理的理由，而請省政府裁奪。

自民國二十八年廣西各縣臨時參議會成立後，各縣行政會議已停止舉行，以免工作重複。嗣後各縣施政事項若警衛治安，縣民生計，與救濟醫藥衛生，食糧教育文化，募集縣公債及增加縣民負擔等，均須經縣臨時參議會議決，而對於其他縣政應興應革事項，縣臨時參議會也賦有建議的職權。

廣西省政府並於二十八年四月間，令各縣臨時參議會，對於各縣內政務，如興築水利，維持治安，禁煙禁賭，改良風俗，清查游民，編組勞作隊，調查收養孤兒，設立孤兒院等，應就當地實際情形，分別擬具有效辦法，咨由縣政府轉呈核辦。唯就各縣臨時參議會第一次會議中所討論的議案言，大部猶係消極性質的改革，對於積極性質的興辦尚少提出；其議案內容均屬空洞浮泛，甚少有具體辦法的建議。

縣方會議所建議興革的事項，均須在事先得到省政府的核准，縣政府始能執行。縣行政會議所通過的議決案，在會議後，須由縣長彙集，簽附意見，呈請省政府審核。各重要興革事項，若縣政府決定實施時，尚須重行專案呈省核准，方得施行。現在縣臨時參議會所通過的議決案，雖規定由各縣長負執行的責任，若縣長認為不當時，則應於接到議決案三日內，詳具理由呈請省政府核定；可。廣西省政府於二十八年八月間，仍令各縣關於「較

爲重大之案件，須呈由省政府核定者，均應由該縣或該會專案呈核，以便指復。』

### 五 監督與考核

這種事先的核准，是省政府行使其監督權的最嚴厲的方式，實際上也具有預防與指導的性質。省政府在審核時，固然可以依例照准，不予任何變更或限制，時常也有批駁不准或予以全部另擬或部分修正後，飭縣遵照執行。可是縣政府對於應在事先呈核而未經呈核，或未奉核准即擅自舉辦執行者，即屬不合法定手續，縣政人員即有受懲戒的可能。所舉辦事項若省政府嗣後又未予追認，則易流於違法或越權，以致不能生效，縣政人員且須負法律上一切責任。

凡事先的核准，上級監督機關均須以明令指復，可是也有採取默許方式 (L'approbation tacite) 的，如法國在一九二六年十一月五日的命令中，規定市議會的議決案，經呈送省長副審核四十日後，未奉批駁不准者，即已視爲已經核准，若須經中央核准者，則於三個月內未奉批駁，亦視爲已經核准而得執行。這種方式固然是上級監督機關對於地方自治團體所行使，而論者也認爲係一種地方分權方法 (Une mesure decentralisatrice) 賦予地方自治團體較大的自治權。(註6) 現在廣西省政府對於各縣議決案的審核，並無這種默許方式的存在，一切均須經省政府的明令核准。並且以前各縣行政會議後所彙呈的議決案，以及現在各縣臨時參議會所呈送的議事錄或會議錄，省政府僅視爲一個報告，若其議決案並未越出其職權的範圍或與三民主義及抗戰建國綱領違反者，即准予備案存查，並不得視爲全部核准。(註7)

廣西省政府對於縣政府執行政務時，採取事先核准的監督方式者，範圍是很廣。若縣政府所釐定一般抽象法則的章則辦法，其具有限制人民自由或增加人民負擔性質者，固應於事先呈請審核，經省政府明令批准或修正後，始得公布施行，即純粹屬於縣行政內部的規則，也須於事先呈奉核准，始能遵照辦理。當縣政府執行省頒法令遇有特殊情形，須變通辦理時，則非經省政府核定，不得擅自變更；而縣政府根據省頒法令所擬訂的行政實施計劃、程序、辦法、以及預算經費書表等，也都要呈省核定，然後執行。若嗣後



因特殊情形而致變更緩辦停辦者，均須於事先得省准許。並且縣政府於執行行政務時，對於省方規定的特定事項，如縣倉出穀，徵用民地，調用民工，建築修繕，變更境內古物原狀，增減稅捐及其捐率，發行銅元券，變賣縣有公產，以及變更縣以下區域編制等，均須先行呈省核准，方得執行。

省政府對於各縣政府適用法令時所決定的行政處分，除由縣政府自動呈省請示外，很少採用事先核准的方式；有之，也僅限於特種處分，如懲治土豪劣紳及審理煙毒人犯等決定，均應於審判後將全卷呈送省政府核准，然後執行。縣行政處分的監督，在原則上都是採用事後的准核，即在縣行政處分已經決定執行，或正在執行進程中，甚至已經執行完畢後，省政府倘認為有違背法令，逾越權限和其他不當情形時，得停止、撤銷、或糾正之。這種監督方式，性質上是屬於糾正與救濟的方法，使行政內部的有效意志，得以貫徹統一，而人民的合法權益，也不致橫遭侵害。

當各縣的行政處分有損害人民合法權利或正當利益時，其直接受害者或利害關係人，均得依訴願法的規定，向省政府各廳提起訴願，請求救濟。廣西省政府自合署辦公後，各廳已無受理訴願之權，人民不服縣政府的處分者，可逕向省政府提起訴願。省政府受理其訴願後，對於各縣被訴的行政處分，若認為並無違法不當情事時，仍得維持原處分的決定，倘認為有違法或越權情事者，則應予撤銷，有不當情事者則須予變更糾正；而在訴願尚未決定前，省政府並得因事實上的必要，而暫時停止原處分的執行。這種訴願的救濟方式，固是僅限於行政處分，對於各縣制定具有法規性質的命令，人民就不能依據訴願法提起訴願，僅能向省政府請願或依人民呈遞書狀辦法，請求救濟。可是當各縣執行其制定的命令而發生違法不當處分以致損害人民的權益時，人民就得提起訴願，而省政府對於這種訴願的決定，也是以影響到縣政府所頒命令的效力。

除由人民呈請救濟外，省政府對於各縣執行行政務的合法與適當，也賦有自動的事後監督權，如在現行省政府組織法中就規定著：『省政府對於所屬機關之命令或處分，認為有違背法令逾越權限或其他不當情形時，得停止或撤銷之。』當省政府檢閱各縣報告，或派員視察各縣情況，發覺各縣的命令或處分有違法越權或不當情事時，就常隨時令縣停止撤銷或糾正。這種

事後之監督，實際上也與事先之核准，相爲補助。廣西省政府對於各縣具有法規性質的命令，雖是採用事先之核准方式，可是這種命令在事先未奉核准或未經呈核即擅自執行者，就有受到省政府令飭撤銷停止的可能；甚至在事先已經呈奉核准，若省方嗣後改變其施政方針，或因各縣情形有特殊變動時，省政府仍得行使事後監督，而令縣停止其執行。各縣的行政處分，也有由縣政府在事先呈請省政府核准，或請省政府指示辦法後遵照奉行的；可是嗣後倘有新事實的發生，省政府對於這種行政處分，依然得行使其監督權，而重行決定。

廣西省政府對於各縣執行政務的監督，尙有向各縣政府徵收報告的方式，即各縣政府均須將其辦理政務的經過情形，以及執行後所生成績效果，呈報省政府查核。所徵取報告的種類是很繁多，有各項個別政務的報告，有縣政工作全部的報告，在各項個別政務中，有令專案呈報者，有須彙齊呈報者，在時間上有限期報告，有隨時報告，有分期報告，也有在執行終了後須做總報告，而在分期報告中又有旬報、月報、季報、年報等，甚至一項政務徵取數種報告。並且由於各縣呈報的體式不一，詳略不同，有礙稽核起見，省政府對於各縣執行的重要政務，特製各種報告表式，令縣依式填報，以求其整齊一致。

這種飭縣造報的表冊，性質上固是繁複，數量上也是很可觀，在民國二十四年間，即達一百三十餘種，而各縣政府每年所寫表冊的字數，估計不下一百四十七萬餘。（註8）因此，各縣政府常以人力時間不敷分配，對於應報表冊屢請減省，即省政府內部也有調整各廳處局所發書表的籌議。到二十六年十月間廣西省政府於是另頒縣報告表，計甲種表式六十六種，內須隨時報告者一，月報者六，季報者二，期報者十九，年報者三十八，工作完結時報告者二，作爲考核各縣施政進度的資料。

報告的徵取，固是一種較薄弱的監督方式，事實上卻是行政機關行使監督時所不能缺乏的。當執行政務需要報告時，執行機關就不致完全漠視而不辦，若到限而無報告呈送，則上級監督機關就得視爲並未執行而另令督促催辦，或視爲玩忽政令而予以懲戒。我國行政習慣，對於呈送的報告表冊，大率視爲例行文件，若經核閱後所報尙無不合或尙屬妥適，即准予備案存

查。假如在報告中發現有錯誤遺漏、不合不妥情事時，上級機關就須令飭更正，或查明補報，甚至發還原件駁斥不准備案。廣西省政府對於各縣呈報文件，常因有錯誤遺漏不合不妥情事，而分別予以更正、查覆、退還、駁斥等的核飭，也常因有遲延玩忽或敷衍搪塞，而明令催促認真辦理。並且各縣所報文件，也是省政府考核各縣辦理成績的根據，如從數量上比較其多寡增減，或從時間上檢查其遲速勤惰，或從性質上測驗其準確虛妄等等。

廣西省政府的考核各縣政績，其先僅是對於各項個別政務的考成，如賦稅的徵收額數，災賑的勸報救濟，盜匪的破獲剿除等，各明定期限，督促各縣認真執行，而對於整個縣政成績，並無通盤的考核。自民國二十五年三月間廣西縣政考績章程公布後，各縣依據省頒縣政設施準則所辦理的政務，均須在每年度終了後一月內，舉行一次整個的檢討。凡各縣施政所列事項，均分為重要、次要、及普通三等，這種等次的分列，是由省政府查酌各縣情形指定；於是根據各縣的報告，以及省政府派員視察所得資料，按百分比法核計其分數。凡有事務數量或區域數量可計者，各依其數量的全額為百分比，無數量可計者，依其事件的大小，難易輕重等核計；而各等次的事項在考核縣總成績中，各佔不同的地位，重要事項的平均分數佔全部總分數的60%，次要事項佔25%，普通事項僅佔15%。各縣成績總分在八十分以上者為甲等，由省政府頒給榮譽獎額，七十分以上者為乙等，則給予獎狀，六十分以上者為丙等，不及六十分者為丁等，其得榮譽獎額者，該縣成績卓著的地方團體及在事出力人員等，均得題名額上，以昭激勵。

從二十六年度起，廣西省政府的縣政考績，就改採了積分制。在廣西縣政設施準則及進度考核表中，省政府對於各項政務都規定着應辦到的程度或數量，並規定其考核標準與考績分數。其第一類各項分數合計為五十分，第二類三十分，第三類三千二百分；以由第三類中選定二十分，合第一二兩類共湊足一萬分為合格。考績時即按其已辦到的程度或數量酌給分數，以得分在八千分以上者為甲等，七千分以上者為乙等，六千分以上者為丙等，不足六千分者為丁等，若有增辦的政務，則另按其事項性質及辦理成績酌加分數。各項政務分列於民財教建各部門，尤應注意平均發展，若有一部門的合計，分數不及原定分數的半額時，其他部門雖均屬優良，仍須列入

了等。這種縣政考績，規定每年一次，於年度終了後一個月內舉行，考核程序則由各區行政監督初覈，省政府各主管廳覆覈，然後由省政府主席核定。

嗣後對於各項個別政務的考成，廣西省政府雖並未停止，大率是關於各種臨時增辦事項，如非常時期的徵兵、徵工、運輸、建築或拆毀公路，以及採購糧食等，或係隨時發生的事項如匪案的破獲，災歉的勸報及賑濟等。這種個別政務的考成，僅作為少數執行人員獎懲的標準，而縣政整體成績的考核，卻是對縣組織行政效率的全部檢討，因此在廣西縣政考績章程中所規定的榮譽獎額，並及於各縣地方團體，而縣政設施進度考核中尤注重於平均發展。近來廣西省政府舉行縣政整個考績的結果，也應用於各縣長年度考績時為其獎懲的一種標準，不過關於各縣的榮譽獎額獎狀等，實際上尙未見頒發。

## 六 視察與輔導

省政府的派員視察，固然有時是屬調查蒐集各縣執行政務的實際情形，以為考核各縣政績時的資料，同時也是對於各縣執行政務的直接指導監督。這種直接的指導監督，是能免除省縣間公文往返的頻繁與隔閡，並可以糾正各縣報告中隱匿或誇飾等流弊。省派視察人員大都負着督促各縣切實辦理的責任，若發現縣政人員有違法曠職等情弊，固得呈報省政府核辦，若發現有辦理不當錯誤謬妄時，也得隨時予以糾正改善。並且視察人員常負有宣達政令的責任，而對於各縣政務的興革事宜，也得建議於各主管長官，以供採擇。

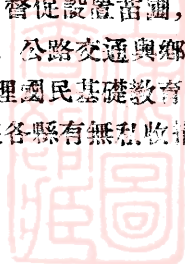
據現行省政府組織法的規定，各廳於必要時得酌設視察員。廣西省政府在未合署辦公時，各廳為調查督促考核各項政務起見，曾先後設置視察人員，而專任視察各縣政務者，則係民政廳的民政視察員。該時民政廳內曾特設視察處，以秘書一人兼任主任，掌理擬具每期視察方案，釐訂視察表式，整理各項視察報告等，以視察員十二人分派各區，視察各縣實際情形，如官吏政績，民間疾苦，地方狀況等，並建議各縣政務興革以及執行民政廳長臨時派遣調查事項。除臨時派遣外，各視察員每年均分上下兩期親赴區內各

縣視察，按照所攜各項視察表式，分別查填，必要時並得調閱所屬機關文卷。當縣政人員向民衆詢問政令疑議時，視察員須予解答，以消弭隔閡，即對於各縣的施政良好方案，並應互相傳述促進改善。

在中央法令規定中，省內高級長官如省政府主席廳長委員等是負有巡視督察各縣政務的責任，而民政廳長更須按季出巡。（註9）他們的巡視，在宣達政令溝通省縣意志方面，固有很大的功效，而對於各縣的執行政務，更直接具有指揮監督的權力，因在巡視時如若發現各縣有違法曠職情事，得依其職權按照法定程序及權限分別辦理，其認為有必須改革或創辦的事項，並得隨時令飭主管人員照辦。廣西省政府在二十一年間曾派委員率帶各廳處職員分兩路巡視各縣，而民政廳長雖未能按季出巡，可是在二十一年至二十四年間會每年分區巡視，足跡幾遍全省各縣。民政廳長巡視各縣時，會根據各縣施政準則擬定視察縣政事項十三類五十六目，對於『各縣廳行改正及舉辦專項屬於民政部份有法令根據者，於巡視時即行口頭指示督率辦理，其屬於其他部份或屬於民政部份而無法令依據者，則於回省後，報由省政府制定單行法強行，或以命令督率辦理。（註10）

由於各高級長官常以政務繁劇，很難分身出巡，廣西省政府遂於民國二十三年間簡派各區民團指揮官兼任行政監督一職，負督察各縣政府依照省頒縣政設施準則分期進行的責任。各區行政監督每年應分上下兩期出巡所轄各縣，召集縣政府區鄉鎮村街及地方機關人員訓話，指導其應辦事項的進行政善方法，並按照省頒督察縣政表內所列各項切實考察，分別填明，擬具興革意見書，呈報省政府核辦。民政廳內的視察處則歸裁撤，大部民政視察員則改予省政府秘書名義，分駐各區，輔佐行政監督執行職務或代巡各縣。

嗣後關於各縣政務的督察，雖大部委諸各區行政監督，廣西省政府也時常直接派遣府內人員赴縣視察。不過這種直接的視察，僅是對於各項個別政務而隨時派遣的，如建設部門的視察各縣農林事業，督促設置苗圃，抽察各縣植桐成績，及公有苗圃林場造林狀況，檢正雨量站，公路交通與鄉村電話，以及考察各縣辦理度政等；教育部門的視察各縣辦理國民基礎教育及特種教育實況；財政部門的視察各縣地方財政及嚴密查報各縣有無私收捐費；





民政部門的檢查各縣倉儲，視察各縣辦理土地陳報及鄉村政務等。所派遣的人員除教育部門係專任視察員外，均為府內辦理所視察政務的職員，若祕書、科長、技正、諮議、科員、技士等。

民國二十七八年間，廣西省政府更於各行政監督區分駐各項專任視察人員巡迴區內各縣，督促指導各項政務的推行，如農業督導主任專員等，對於各縣農林推行事宜，成人教育視導專員對於各縣辦理成人教育，及民政視察員對於吏治及縣政進展等。這種專任視察人員，在二十九年四月間，各區行政監督改組為戰時行政督察專員公署時，大部併入署內。各行政督察專員每四個月應巡察轄區一週，繕具報告擬具興革意見，呈報廣西省政府審核，而署內各科職員及技術人員等，也均負有視察指導區內各縣政務的責任。並且政府對於各縣執行的特殊要政，也常隨跨派遣人員直接視察，抽查所報政績。

上述各種視察的進行，雖偶有採用團體視察方式，聯合數部門人員共同進行的，大都是採取分區單人視察方式，由一個視察人員在指定區域內單獨進行。現在每年中省政府與行政督察專員公署所派遣的人員與次數，是很頻繁，常使各縣政府感覺到應接紛擾。並且由於視察區域的廣闊，時間均屬短促，視察人員對於各縣政務執行的實際情況，事實上很難有詳密深刻的考察。在廣西省政府所規定的視察方法中，視察人員均應親赴各地，抽查縣屬機關或數鄉村執行的實際成績，或是詢問當地有關人士的意見，藉資補救。可是他們所填報告，大都是根據縣內各主管人員的口頭報告，因此對於糾正各縣書面報告的作用，實際上並不很強。

視察的作用，固然並非僅限於消極的檢查考核，而須對於各縣政務的進行予以積極的指導輔助。普通視察人員卻是常偏向於消極方面，因此遂有省方「耳目官」的稱號；而他們進行視察時，大都僅用默察填報的方法，這也容易引起縣方人員的誤會與歧視。近年來廣西省政府對於視察的方法很注重於積極的指導與輔助，並標榜「以視察為手段，以指導為目的」的口號，而視察人員間有改稱視導員或督導員的名義。他們對於各縣執行上的錯誤缺漏，固應隨時予以糾正，對於各縣執行上的疑義困難，也須予以明白解答，或予以技術上的輔導。在視察程序中，他們均須召集有關縣政人員

開會討論所察政務的辦理方法，予以提示啓發，促進改良。這種直接的輔導，不但可以免除在公文往返中所生的隔閡，而對於各縣政務的進展，更具有積極的作用。

(註1) 民二十一年十二月第二次全國內政會議中，內政部提縣政改革案，見第二次全國內政報告書頁二一—二。

(註2) 如民政廳所提『擬定廣西縣政工作程序案』及龔壽曾提『擬請將每年行政計劃及施政綱要各事項簡要規定以便督促實行案』，見廣西省第一次全省行政會議報告書，頁二三四至二三九及二五〇。

(註3) 沈乃正『中國地方政府之特質與中央政府之控制權』。見國立清華大學社會科學第一卷第二期，頁319。

(註4) 民國二十六年一月廣西省政府寒民電據恩縣府呈請解釋內政部頒發各地建倉稜穀辦法大綱與本省各縣辦理鄉鎮農倉章程疑義一案核飭遵照由，見廣西省政府公報第一六二期頁二三。

(註5) 參看二十一年十一月二十六日廣西省政府祕字第四六二九號指令民政廳，見廣西公報第五十二期，頁十七至十八。

(註6) 參看 Roland Maspétiollet Pierre Laroque, La tutelle Administrative, pp. 197-198, 357.

(註7) 二十三年一月廣西省政府祕字第十二號灰代電及二十九年九月廣西省政府民治字第一〇二七八號藍代電。

(註8) 見廣西省政府檔案，請將關於各縣應報表冊分別酌予減省卷。

(註9) 二十二年十月二十七日行政院公布各省主席廳長及委員出巡通則及十七年十月十六日內政部公布二十一年修正各省民政廳長巡視章程。

(註10) 廣西省政府檔案，電廳長出巡視察各縣卷。



## 第二章 行政組織關係

在行政組織的關係中，上級行政組織與分佈各地域的下級行政組織，可以發生兩種不同的組織方式。一種是上下級行政組織都是採用綜合的制度，各級行政組織中在其內部都有密切的聯繫，上下級間的行政職務關係，均由其主管長官傳達。一種是上下級行政組織都是分散獨立的，各級行政組織的內部既沒有密切的聯繫與完整，而上級行政組織的各部門機構是籠與下級行政組織的各部門機構，發生直接的關係。在這兩種極端不同的組織關係間，固然還有各種參差混合的組織方式，或是因地域的遼闊而設置一種輔助性的中間組織。近年來我國省縣行政組織的關係，就是這幾種組織方式的演變。

### 一 分散的組織關係

我國省縣行政組織，從民國以來是屬於分散的方式。省方的各廳（除政務廳外）因是直隸於中央各部，縣方的各局，也是分轄於省方各廳。省縣行政長官雖然各負著監督各廳局的責任，可是由於各廳局地位的獨立，省縣間既沒有整個的關係，而各廳或各局間的聯繫也很薄弱。國民政府成立以後，省政府的組織是採用委員制，各廳仍負著省方行政的實際責任，其聯繫機構是省政府委員會，而省政府主席僅處於代表及監督的地位。縣政府的組織雖未實行委員制，由縣長單獨綜理，而所設各局，事實上也處於分散獨立的地位。並且於省政府各廳於不抵觸中央法令或省政府委員會議決的範圍內，對於主管事務得發廳令的職權，各廳常與縣政府各局直接往還行文。因此，在省縣行政組織關係中，不僅縣政府是省政府的下級組織，縣政府各局也蛻變為各廳的直轄機關了。

廣西省政府的組織，在民國二十三年前是依照省政府組織法的規定，採用委員制。省政府委員會為決策與聯繫的機構，凡關於本省立法財政行政設施與變更，官吏任免，地方行政區域之確定與變更等，均須經其議決，而所



屬各機關的建議與各方面的報告，也在會議時討論。省政府主席除在會議時為主席外，並代表省政府執行議決案與監督全省行政機關執行職務，以及處理省政府日常及緊急事務。委員會下分設秘書處、及民政、財政、教育、建設四廳，分掌各部門行政事務。各廳在法令上，雖有『為廣西省政府之一部』的規定，事實上也成為省政府的所屬機關，對於主管事務也得於不抵觸中央法令及省令範圍內發布廳令。除廳處外，省政府尚設有數局，如統計局、工商局、清理田賦總局等，為其直接機關，而各局也常發布局令。

廣西省各縣在民國二十二年七月前，雖有訓政區縣份與普通縣份的區別，各縣政府下均分設數局，縣政府本身機構是很簡單，僅設兩科，職員五六人由縣長單獨綜理，而輔以祕書一人。各縣所設局數，事實上并不相同，計設公安、財務、教育、建設等四局者六縣，設公安、財務、教育三局者三縣，設財務、教育、建設三局者二十三縣，設財務教育二局者六十三縣。縣政府與各局的聯繫是在縣長每月召集的縣務會議。根據民國二十一年度廣西民政視察員的報告，各縣政府對於所屬各局的指揮監督，大都尚能『如意』，可是各局也有奉行不力而敷衍因循的，甚至也有毫無效力的。並且縣政府各局是常和省政府各廳直接往返行文，因此在廣西省縣行政組織的關係，也顯出分散的現象。

分散的組織關係，不僅使省縣行政機構間系統混淆，權責不明，失去層層節制以督使指的效果，而省令與廳令的並行發布，更有陷於重複或矛盾，而生隔閡濡滯，齟齬推諉的流弊。廣西省政府主席黃旭初氏也曾說過：（註 1）

『在過去許多事實來觀察，可以看出同一事件，發生許多輾轉及往還，甚或下級機關一件事，要分呈幾份，分別聽候各長官指示，辦事不免延擱，譬如各縣請領經費，先由民政廳核准轉咨財廳令行分庫，然後發到縣政府。……又如有一種事務，下級機關分呈民財建三廳，民廳復令仰候財建兩廳核示，財建兩廳亦同樣仰候別廳核示，結果下級機關得不到一個指示，此事更延擱下來。……還有一種，有時兩廳處理一件事，不能一致，譬如某件事民廳核准，建廳不准，或者有關經費，民廳核准，財廳主張下年度再辦。



『現時各縣縣長往往向上級長官訴苦，其原因是各上級機關所發的命令太多；例如省政府及各廳或工商局或總部或高等法院或區團部，各就主管事務，都有命令發交縣政府主辦，各認自己的命令為重要，至於其他機關所下命令，互相不知道，其中有互相知會的也很少數。在縣長方面，同時奉到各上級機關許多命令，就感覺得處理困難，因時間與人力財力種種關係，就辦不通，不能使各上級機關都滿意，事實上就不得不出於敷衍。』

這種流弊，在民國二十年間，就引起國內一般輿論的指摘，而內政部民政司在第一次全國內政會議中，提出確定各省廳縣局間指揮權限案，經大會議決通過後，內政部曾於四月間頒訂確定各省廳縣局間指揮權限辦法。辦法內規定省政府直接指揮各縣政府，各廳對於主管事務應秉承省政府直接指揮縣政府，關於重大事務的處理，及縣政府職員的任免懲戒，各廳不得逕自執行。不過由於各省廳縣局間的分立對峙，這項辦法，並未發生實際效果，嗣後遂有關於省縣行政組織的綜合運動。

## 二 綜合的組織關係

省縣行政組織的綜合運動，是開始於民國二十一年十二月間。在內政部所召集的第二次全國內政會議中，曾通過確定各局為縣政府的輔助機關或以設科為原則，或將各局併入縣政府內一律合署辦公，使縣政府成一整體機關的決議。對於省政府的組織在蔣委員長所提修改地方行政機關案內也有調整的建議，如修改省政府委員的職權，減少設廳與邊遠省份各廳聯合署辦公等。同時在第四屆中央執行委員會第三次全體會議中，也通過取消省政府委員制改為省長制的原則。嗣後雖屢有關於省長制的建議，各省先後施行的則為省政府的合署辦公。

廣西省政府自派員出席第三次全國內政會議後，對於省縣行政組織的調整即切實進行。二十二年二月間賓陽實驗縣，首先裁撤各局，於縣政府內分設內務、財務、教育、建設四科，分掌主管事務。四月間廣西省政府擬訂廣西各縣政府組織暫行章程，規定縣政府內設縣長一人，綜理全縣政務，秘書一人，秉承縣長綜理縣政府一切事務，內設四科，第一科掌理總務公安，

自治戶籍、衛生保健等事項，第二科掌理財務、預算、決算、審核等事項，第三科掌理教育事項，第四科掌理建設事項。七月間全省各縣均遵令實行改組，撤消各局，於縣政府內設科辦理，僅桂林、柳州、百色三縣，以公安局事務較繁，暫准保留。各縣的裁局設科固是以集中縣政府權責統一全縣行政設施為主要目標，同時也得到節省行政經費的效果。在各縣設局時，全省縣屬各局經費，每月合計達 112,368 元，改科後每月經費則減到 28,186 元，僅佔全額的四分之一。

廣西省政府的改制，是開始於民國二十二年五月間所公佈的廣西省政府組織大綱，而其實施則在民國二十三年元旦各廳處的合署辦公。省政府主席行使省政府一切職權，並召集省政府委員會會議；於會議時為主席，而省政府委員會則改為有關立法性質事項的決議機構。民政、財政、教育、建設四廳都併入省政府內辦公，以前各廳設立的會計、庶務、收發、繕校、監印、電務、公報、票照、保管、檔案各股、以及圖書館接待處等，完全由省政府合併辦理。合署後各廳對外不發廳令，所辦文稿，經過主席辦公廳核閱後，一律以省政府名義，由主席署名發布，各廳處長對於所發省令，並無副署的權。

自省政府合署辦公與縣政府裁局設科後，廣西省縣行政組織間，就成為綜合的關係。省政府對於各縣政府的指揮監督，是用省令來傳達，縣政府對省政府的報告請示，也只有縣呈去遞送。這種關係在形式上看來是簡單得多，沒有從前省令廳令縣呈局呈紛歧複雜，並且也得到減少公文往返的數量。

在民國二十二年十二月份未合署時，廣西省政府及各廳的收文，合計為 17,383 件，發文為 19,556 件，到民國二十三年七月份已合署時則收文為 10,501 件，計減去 40%，發文為 9,626 件，計減去 50%。可是這種關係的實際作用，還得看行政組織的內部，是否有密切的聯繫，各級的權責是否有確實的釐正。若是缺乏了這兩個條件，所謂綜合的關係，也僅是形式的，而不是真實的，省政府各廳雖同在一衙門內辦公，依舊能有分立散漫或意志分歧，步驟參差的流弊，而所發布的命令名義上雖均屬省令，也可以發生重複矛盾齟齬推諉的內容。

廣西省政府的合署辦公，和其他省份所行的並不相同，實際上可稱為省政府主席制。普通省份所行的合署辦公，對於省政府委員制的職權，並沒有任何的變更，而在廣西就改為有關立法性質事項的決議機構，從二十五年一月後，也僅列為關於立法預算、決算、省政府主席交議及其他重要事項四種。因此未合署時佔全議案 55% (469/843) 的官吏任免案，合署後就完全沒有提出。並且委員會會議由省政府主席召集，<sup>9)</sup>而會議中的議案，從合署後，事實上都由省政府主席交議。合署後到二十八年底止，在 753 件議案中，由主席提出者達 743 件，佔 99%，由廳長提出者僅 6 件，其他委員會提出者 3 件；而在二十年七月至二十二年底未合署時，在 843 件議案中，由主席提出者計 586 件，佔 70%，由各廳長提出者 240 件，佔 28%，由其他委員提出者計 21 件，佔 2%。

省政府主席自改制後，在省政府委員會會議中的卓越地位，不僅在於議案的提出和表決時操有決定票（即出席委員可否同數時取決於主席），並且對於議案認為關係重要者，得指定人員先行審查後再議。這種停止討論先付審查的議案，大都經過重擬或修改後再提會討論，在民國二十年七月至民國二十八年底止會有 37 件，在全部 1,596 件議案中佔 2%。可是議案經會議否決者是很少，僅 30 件，佔 2%，原案通過者計 755 件，佔 47%，經修正通過者計 542 件，佔 34%，而經會議中決定辦法者計 207 件，佔 14%。

廣西省政府的一切職權是集中在省政府主席身上，各廳已完全成為省政府的內部機構，如同中央各部內的司一樣地位。在其他省份所行的合署辦公，各廳長依其職權指揮監督其直轄機關或所屬職員的事務進行，仍得自發廳令，並且對於主管政務所發省令，也賦有副署的職權，即在訴訟程序中，各廳的地位，也不因合署辦公而有所變更。在廣西各項訴訟案件由省政府秘書處辦理，以省政府名義決定；各廳不能發布任何廳令或佈告。各廳長對於主管政務所發的省令並無副署的職權，他們執行職務，尚須秉承省政府主席的命令。

省政府主席的集權，實際上固然並非對於各廳主管政務事事去干涉，而是由各廳廳長直接向主席負責辦理。各廳廳長遇有疑難事件，除有成案或

法令所據者應自行批示辦理外，若無成案法令可據或須變更以前成案時，則須附具意見呈候主席核示。并且各廳處所辦文件，尚須經主席辦公室或總辦公廳綜核後，由主席判行簽章，然後繕校封發。

綜核文稿是現在各省政府實行合署辦公後集中政令的方式，其目的是在避免省政府所辦文書仍有重複矛盾或齟齬推諉的內容。可是僅恃文稿的綜核，並不能完全達到統一政令的實際效果。重複的文稿固然可以在綜核時予以裁省，而對於齟齬推諉的文稿，必須另行設法解決。並且負責綜核文稿的秘書長秘書等，人數寥寥，精力時間有限，倘若認真鉤稽，文稿必多積壓，反生滯滯遲延的弊病，若草草了事，則僅多一番審核簽章判行的手續，於事並無補益。

我國行政機關處理文書的手續，實在已相當繁複，普通都有登記、分發、交辦、承辦、調卷（或簽查簽復）、閱卷、請示、批示、擬稿、清稿（或會稿）、送稿、核稿、呈判、判行、發繕、校對、鈐印、登記、封發、以及還稿、銷號、歸檔等往返周轉。若是機關大，層級多，則承辦、請示、核稿的次數也愈多，理稿的手續也愈複雜。省政府合署辦公後，文稿的處理就有七個層級：主席、秘書長、廳處長、秘書、科長、股主任、科員或辦事員，每層級間的承辦、請示、核稿，實在佔去許多精力和時間，並且更削弱了下層職員的責任觀念。若要文書處理得迅速與精力時間的經濟，實在應當減少承辦、請示、核稿的階層，而培植各級職員的責任觀念，對於各文件是可按其性質內容，選舉適當的職員去負責辦理，而請示核稿的次數也儘可減少。

齟齬推諉的發生，除了人事上的特殊原因外，大都是由於行政組織中職責不明和聯繫不密所形成的。職掌不明，責任不專，不但在政務的處理中可以發生齟齬推諉，也容易引起人事上的糾紛。要消除這種弊病，必先釐正各廳處以及各室科股的主管事項，使各個組織單位的職掌，趨於合理諧和。各項性質目的相近的政務，能在每階層得到諧和後，各級職員的責任，就比較容易得到相當的確定。固然各個組織單位的職掌，並不是具有獨立的絕緣性質，是常與其他單位發生關涉。要使行政組織能有真實的整體性，更須要加強各單位間密切的聯繫。若是各級人員的責任能得相當的確定，內部的聯繫就能由他們自動的負責商洽，不致一切擁擠到最高級去解



決。

廣西省政府自合署辦公後，內部行政機構經過了多次的變革，到現在除民政、財政、教育、建設四廳及祕書處外，尚設有總辦公廳及會計、統計、審計三處，均分股、室、科辦事，而民政廳內尚設衛生處，建設廳內設農業管理與合作事業管理兩處。各廳處室科的職掌，也經過了多次的修訂，除按照當時各項政務的實際需要，和辦理繁簡外，大都得到相當的釐正。各級職員的職責，在歷次省政府辦事細則中，均分別切實規定，在他們所辦理或審核文稿上，都須署名或蓋章，以明責任。普通例行文件都由中下級職員負責處理，遇有重大或疑難事件，則須簽呈各主管長官請示，若有成案或法令可據者，則由各廳處長負責裁決，若無成案法令可據或須變更前案者，則各廳處長應先附加意見，經總辦公廳審議後，由主席核示。可是各種文稿擬畢後，核稿的手續依然很繁重，須送由股主任、組長、室主任、科長、處長核閱，轉送核稿祕書加核，送請主管長官覆核，再送總辦公廳綜核。這種層疊核稿的目的，固然是在預防所發政令中，有錯誤或衝突的內容，實際上並不具有積極性質的聯繫作用。

普通行政機關為免除所發政令的齟齬矛盾，大都是用會稿或會簽的方式來解決。這種方式在廣西也常應用。可是當各部門意見不一致時，會稿或會簽，徒然引起文稿的往還周轉，而得不到實際效果。因此廣西省政府為加強內部的密切聯繫起見，更舉行全府高級人員與中級人員的會報。高級人員會報由主席、祕書長、各廳長、總辦公廳主任、會計長、審計處長等出席，除星期及例假外，每日舉行一次，凡重大及關涉數廳處的事項，即彼此面洽商討，將辦法決定，必要時並得令承辦的祕書、科長、組長等列席參加。全府中級人員會報則由各廳處的祕書室主任、科長、組長等出席，每星期舉行一次，除提議討論有關全府人員的福利或風紀事件外，須報告上週經辦，性質重大或為他廳處所應明瞭的事件，而對於承辦重要事件與他廳處互相關涉的處理辦法，應先提出討論，不及提出時再由主管長官提出高級人員會報商決。這兩級人員的覲面商討，不但免去文稿的往返周折，也消除些辦事上的隔閡和誤解。可是在事實上，中級人員的直接商洽，並不很多，大部是簽呈各主管長官在高級人員會報中商決的。

## 三 分區的輔助機構

我國省區大都地域遼闊，交通不便，所轄縣份至少在六十以上，多的有百數十，因此省與縣間，上下隔離得很遠。省政府對於各縣的指揮監督，常感到鞭長莫及呼應不靈的痛苦，而各縣政府也時有陽奉陰違敷衍塞責的弊病。從前在縣省間本有道的一級，分區設置，代替省方對各縣就近指揮監督；不過當時各道，實際上僅為一公文的承轉機關，既沒有指揮監督的實效，反生出積壓公文的流弊，於是國民政府成立後，就明令裁撤各道。可是各省偶有因地方的實際需要而分區設置臨時性質的督察機關，輔助省政府就近指導督促。（註2）廣西省政府在民國十七八年間，曾在距離省會遙遠地域，分設鎮南、田南、柳江、桂林四區行政督察委員，督促指導各縣進行要政，及調查特殊事件，對於省政府命令規定事件有所獻替，並得陳述意見，咨商各主管廳或呈請省政府核辦。可是這種督察機關設立不久，就因七月間政變而停廢。

十九年間廣西舉辦全省剿匪清鄉改編民團，即以各縣單位太多，指揮不便，分區設立區民團指揮部；至二十一年間改隸於省政府，總理全區民團徵調訓練及綏靖事務。其後因民團編練與綏靖地方都和軍隊發生直接關係，各區民團指揮部又改歸駐省最高軍事機關管轄。到二十三年間省政府始指定各區民團指揮官兼任各區『行政監督』，並派秘書助理員等，為之輔佐，其餘則由區民團指揮部職員兼任，不得另組機關。各區行政監督，除辦理省政府特別委任事項外，負責督率轄區內各縣政府依照省政府所發施政準則分期進行，與督率辦理縣與縣間的關聯事項。

廣西各區行政監督的職權，範圍是很狹小，實際上僅負巡視各縣考察其實際情形，和指導督促全縣政府與其所屬機關團體依照法令改善而已。所謂督率辦理縣與縣間的關聯事項，大部是屬於會勘盜匪和公路或電話的銜接，若兩縣以上的聯立學校則歸省政府直接指揮監督。對於各縣政府工作成績的考核，各縣政務興革的意見，以及各縣政府的命令處分及其他行為，認為措置失當違法瀆職時，行政監督須據實呈報省政府核辦，不得直接行使，也不得受理人民不服縣政府行政處分的訴願案件。若因推行政令而須召

集區內各縣長會議時，行政監督應於事先呈請省政府核准，然後舉行；議決案均須呈請省政府核准後，方能執行。

因此，廣西各區行政監督，純粹是處於輔助省政府從旁督促指導的地位，對於各縣政府既沒有指揮監督的實權，也沒有統籌領導的職務。省政府對於各縣政務的指揮監督，都是直接行文，並非由各區行政監督承轉；祇不過以重要法令分發各區行政監督，令其就近督促。各縣政府的報告請示，也都直接呈送省政府，無須由各區行政監督核轉；僅關於縣政工作預定進度及實施進度工作報告等，則應分送主管行政監督查核。這種制度比較其他省份所行的各區行政督察專員制，規模小，職權也弱，實際上只能視為省政府長期派駐在各區，督察縣政進行的幾位職員而已。

廣西省政府派駐在各區對於各縣作就近指導督促的職員或機關，並不僅限於行政監督，尚有其他部門如各農業督導區所設置的農業督導員與農場，負有該區農業試驗及協助各縣辦理農業推廣的責任，而各區教育視導辦事處也以督促指導各縣辦理教育為職責，以及各區審計辦事處負責審核各縣地方財政的各種報告表冊等。這幾種分區的輔助機關，雖然有時也附設在各區民團指揮部內，卻和各區行政監督並沒有密切聯繫隸屬的關係；直到二十九年三月間各區民團指揮部與行政監督改組為戰時行政督察專員公署暨區保安司令部後，纔歸併入專員公署，為內部組織。

現在廣西各區戰時行政督察專員公署，大體上是根據行政院頒訂的行政督察專員公署組織暫行條例設置的，規模比以前大得多，職員增到四五十人，分設三科及農業督導與合作事務督導兩室，負責督察指導轄區內各縣政務的進行。為推行政令起見，行政督察專員得隨時召集區內各縣市長舉行區行政會議，討論各縣市應行興革事宜，並確定各縣行政計劃方案。對於省頒計劃方案，如發現各縣推行上有困難時，行政督察專員得據實呈報省政府核定後，變通辦理。可是廣西各區行政督察專員並沒有在不抵觸中央及省法令範圍內制訂區單行規則及辦法的職權，而各縣預算決算及單行規則等的審核，仍由政府直接行使。

分區的輔助機關若是運用得當，確能使上級機關主持全部的重大與疑難事件，而不致為各單位的瑣屑例行事件所充塞，對於分布各地的下級組織



單位，不但能就近督促指導，也能在環境相似的地域中，得到統籌或聯繫。可是這種機關大都成爲一種中間組織，而具有公文的承轉性質。廣西省縣間的組織關係，一切都是屬於直接的，分區的輔助機關，僅處於從旁督導的地位，而不是中間的一級。以前各區行政監督的職權是很薄弱，規模也太小，對於各縣的督察指導，實際上並未發生大效。現在行政督察專員公署的內部機構充實了許多，對於區內各縣也具有統籌和聯繫的職責；雖沒有劃訂區單行規則辦法的職權，卻免除些省區政令紛歧的流弊。不過省政府內依舊充塞着各縣的例行瑣屑事件，而這種事件實在可以委任各區行政督察專員公署去負責辦理。

#### 四 省對縣行政組織的支配

廣西省各縣自民國二十二年度裁撤各局後，縣行政組織是完全在省政府的支配控制下。各縣長雖說是綜理全縣政務，對於本縣行政組織編制的職權，卻是很薄弱，一切都須聽命於省政府。當裁局後，縣政府內均設四科，分掌各項政務；至二十五年間省令裁撤縣民團司令部後，各縣政府均增設第五科掌管民團及保安事項。嗣後廣西省政府推行各縣『總然會計』制度，明令各縣政府設立會計室，以第二科所掌的地方款及縣經管國省款歲計會計事務歸其獨立辦理。二十七年間廣西省政府更令各縣設立農業管理處掌理農林水利合作農倉等事務。當中央頒行縣各級組織綱要後，縣政府內部機構，又經數度變革，並且由於各縣所辦政務，日益繁重，縣行政組織也日益擴大。現在除臨桂、宜山、柳城三縣爲廣西農業實驗縣份，仍設農業管理處，與宜山、百色、鬱林、貴縣、桂平、河池、平樂等七縣以地當衝要，人事情況複雜，設立縣警察局外，縣政府內均設民政、財政、教育、建設、軍事、糧政各科，及秘書、會計、合作指導及警佐等室。

縣政府內各科室的職掌，都由廣西省政府予以嚴格規定，甚至各縣長對於各科室職掌上的爭議，也時常呈請省政府予以裁決。有時縣長因爲縣政府內事務繁重，對於府內職員如度量衡檢定員，獸疫防治指導員，縣衛生員，會計人員，或統計員等，令其兼辦其他縣政工作，也受到省政府的干涉，而不得隨意加派其他非該職掌內的職務。並且縣政府內各級人員的職責，既由

省政府予以確定，而各種職位的額數也是由省政府訂定，各縣既不得任意增減，即對於各種職位的名稱，也不得自由更改。

省政府對於各縣政府內部員役的編制，是依照各縣的等次和實際需要而規定的。這是由於各縣為社會經濟文化交通等情況不同，而影響到縣政府政務的繁簡和財政收入的盈絀；若是各縣一律同額設置，是很不經濟，也是不甚需要的。各縣等次的釐定，是由省政府就本省情形，按照各縣的面積人口財賦或經濟文化交通等狀況劃分，報內政部核定。廣西各縣原分三等，其後因各縣所轄面積、戶口、財賦等，相差甚鉅，即在同等縣份間，其人口面積也有相差到十倍以上，於是在民國二十二年度起，改分五等。當時釐定縣等辦法，是將省內各縣的面積、民戶、人口、糧賦四項，假定分數，以面積每一百方里，民戶每一千戶，人口每一千口，糧賦每一千元，各定為一分，然後將各項分數合併平均計算，以三十分的倍數，分列等次；遇有衝繁難治或邊要縣份，則酌予提等。嗣後各等中并有分為甲乙兩級，可是級的劃分除一等縣份外，僅為規定縣政府辦公費的標準，對於縣政府內部員役的編制，尚無多大關係。

從民國二十二年度起，廣西省政府對於各縣政府內部員役的編制，曾經頒訂過好幾次，各縣等所設員役的額數如下表：

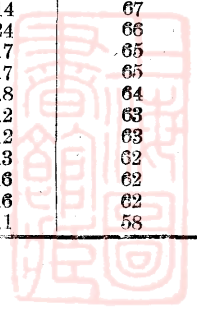
	二十二年五月二十四日頒行			二十三年七月十八日修正			二十五年四月二十二日頒行			二十六年度修正			
	合計	職雇員	公役	合計	職雇員	公役		合計	職雇員	公役	合計	職雇員	公役
一等縣	42	28	14	48	31	17	甲級 乙級	50	36	14	54	37	17
二等縣	34	21	13	40	24	16		48	34	14	52	35	17
三等縣	31	19	12	37	22	15	40	27	13	44	28	16	
四等縣	27	17	10	29	16	13	37	25	12	40	26	14	
五等縣	26	17	9	27	15	12	30	20	10	33	21	12	
							23	16	8	29	19	10	

這種省頒編制額數，若與各縣政府實際所設人數相較，兩者往往相差很大。例如二十六年度內廣西全省九十九個縣政府額設職雇員數為 2,398 員，而在二十六年十二月份中，各縣政府內部職雇員的實設數共計為 3,912 員，(註3)溢額達 63%；而在這九十九縣中，溢額在一倍以上者有四縣，在半數以上者計五十八縣，其餘最少也都在四分之一以上，詳見下表：

廣西各縣政府職雇員編制數與實設數比較表

(民國二十六年十二月份)

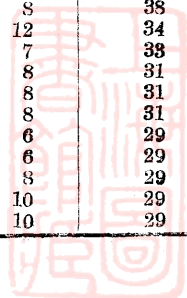
縣名	縣等級	職雇員編制數	職雇員實設數	實數	
				數	百分比
合計		2,398	3,912	1,514	69
邕	一等甲級	37	104	67	181
農	二等乙級	35	84	49	140
永	三等	26	54	28	108
恭	四等	21	43	22	105
桂	一等乙級	35	69	34	97
崇	四等	21	41	20	95
義	五等	19	36	17	89
百	二等	28	53	25	89
壽	三等	26	49	23	88
丹	一等甲級	37	69	32	86
桂	四等	21	39	18	86
平	二等	28	52	24	86
善	四等	21	38	17	81
寧	四等	21	38	17	81
南	四等	21	38	17	81
灌	四等	21	38	17	81
遷	四等	21	38	17	81
藤	一等乙級	35	63	28	80
縣	五等	19	34	15	79
橫	二等	28	50	22	79
陸	二等	28	50	22	79
豐	一等乙級	35	62	27	77
全	一等乙級	35	62	27	77
象	三等	26	44	20	77
賀	三等	26	49	21	75
養	五等	19	33	14	74
那	五等	19	33	14	74
上	三等	26	45	19	73
龍	四等	21	36	15	71
武	四等	21	40	20	71
東	四等	21	36	15	71
龍	四等	21	36	15	71
都	二等	28	40	20	71
平	二等	26	44	18	69
佐	五等	19	32	13	68
同	五等	19	32	13	68
萬	五等	19	32	13	68
平	五等	19	32	13	67
富	五等	19	32	13	67
興	四等	21	35	14	67
北	四等	21	35	14	67
田	一等乙級	35	59	24	66
興	一等	26	43	17	65
隆	三等	26	43	17	65
潤	三等	26	46	18	64
河	二五等	19	31	12	63
永	五等	19	31	12	63
昭	五等	19	31	12	63
岑	三三三	21	34	13	62
岑	三三三	26	42	16	62
寧	三三三	26	42	16	62
寧	五等	19	30	11	58



廣西各縣政府職雇員編制數與實設數比較表(續)

(民國二十六年十二月份)

縣	名	縣 等 級	職雇員編制數	職雇員實設數	百 分 比	
					實 數	百 分 比
級	祿	五	19	30	11	58
級	德	五	19	30	11	58
級	容	五	19	30	11	58
級	川	三	23	41	15	58
級	清	三	25	41	15	58
級	城	四	21	33	12	57
級	雲	四	21	33	12	57
級	金	五	19	29	10	53
級	渡	五	19	29	10	53
級	平	四	21	32	11	52
級	白	一 乙級	35	53	18	51
級	陽	三	26	39	13	50
級	城	三	26	39	13	50
級	林	二 乙級	35	52	17	48
級	林	四	21	31	10	48
級	業	四	21	31	10	48
級	山	四	21	31	10	48
級	安	四	21	31	10	48
級	恩	四	21	31	10	48
級	城	四	21	31	10	48
級	壽	四	21	31	10	48
級	都	四	21	31	10	48
級	德	五	19	28	9	47
級	保	三	26	48	12	46
級	林	一 甲級	37	53	16	43
級	縣	二	28	40	12	43
級	南	四	21	30	9	43
級	思	四	21	30	9	43
級	仁	四	21	30	9	43
級	我	五	19	27	8	42
級	源	五	21	30	9	43
級	北	五	19	27	8	42
級	江	五	19	27	8	42
級	隆	四	21	29	8	38
級	達	四	21	29	8	38
級	都	四	21	29	8	38
級	結	四	21	29	8	38
級	池	四	21	29	8	38
級	朔	四	21	29	8	38
級	賓	四	21	29	8	38
級	南	一 乙級	35	47	12	34
級	西	四	21	28	7	33
級	甯	三	26	34	8	31
級	三	三	26	34	8	31
級	三	三	26	34	8	31
級	山	四	21	27	6	29
級	山	四	21	27	6	29
級	河	二	28	36	8	29
級	西	一 乙級	35	45	10	29
級	山	一 乙級	35	45	10	29
級	集	一	35	45	10	29



這種溢額的發生，卻非由於各縣政府的自由增設；而是由於省政府頒訂的編制表，并未包括各縣政府內全部應設人員的名額。這幾次頒訂的編制表，不過規定了一部份由省款支給的縣行政人員，如縣長、副縣長、秘書、科長、科員、辦事員、會計員、書記等的額數，而一切由縣款支給的縣政府職雇員，如督察員、審判員、技士、技佐、技術員、度量衡檢定員、會計、助理員、農林指導員、獸疫防治指導員、電話管理員等，均未羅列在內。此項縣款支給的職雇員，大都是根據省頒各項法令而設置的，縣政府很少有自由伸縮餘地，全得聽命於省政府，且不得任意裁省。有時縣政府以特殊的需要而須增設臨時人員，亦必須呈經省政府核准後方能設置。從二十八年度起，廣西各縣政府內部員役的俸資，除縣長外，均已由縣款支給，可是縣政府的編制表依舊由省政府隨時修訂頒發。編制表的內容則已逐漸調整，包括縣政府內各項應設員役的全部名額，即使新增科室，也都另發各科室的編制表，以資補充。近來各縣政府內部人員的額數，比較二十二年度時已增加到一倍以上；並且在事實上各縣時有因特殊需要呈請省政府核准後而增設所需要的各項人員。

廣西省政府對於縣行政組織的支配，不僅限於縣政府的內部機構和編制，各縣政府的直轄機關也都在省政府的控制下。縣直轄機關的設置和裁併，並非是縣政府的自由設施，全是由於省政府頒發各項法令指揮各縣政府進行的。例如各縣地方金庫的設立，民衆教育館的裁撤，縣醫院或醫務所或縣衛生院的籌辦，苗圃林場的改設為縣農場，以及縣稅徵收處的設置等，無一不為省政府所嚴格規定。即如近來宜山、百色、鬱林、貴縣、桂平、河池、平樂等七縣的設置縣警察局，也是由省政府明令指定的。固然各縣政府有時因財政困難而暫緩設置，或因特殊需要增設其他機關，也均須在事先得到省政府的核准。對於各種縣直轄機關的內部編制，省政府在頒發其組織章程中，常規定了最低和最高額的範圍；在這範圍內，縣政府得酌量本縣財力和實際需要，擬定名數，呈省核定。

縣內各部區鄉鎮村街公所，雖定為地方自治團體，事實上卻已成爲縣政府的下級行政機構，並且也受着省政府的支配。其先廣西各縣內的區公所，除縣境狹小鄉鎮單位甚少的縣份外，原則上本是普遍設置的；從二十四



年八月間省政府通令各縣一律裁撤，如有特殊情形，須呈省核准，方得保留。嗣後各區公所的設置，僅限於交通不便距離縣治過遠的區域，與縣境遼闊鄉鎮單位太多的少數縣份，為縣政府的輔助機關。各鄉鎮村街公所的設置或裁併是須由縣政府呈省核准；固然這種審核事實上大都屬於形式的例行公事。可是當民國二十三年間省令實行三位一體制時，各鄉鎮村街公所均須一律與國民學校及民團隊部合署辦公，而鄉鎮村長的兼任三職，更是嚴格的施行，各縣均無絲毫通融的餘地。

各縣政府的直轄機關，受到省政府的支配控制，性質上是屬於間接的，一切均由縣政府負責承轉。可是各縣立中等學校自民國二十四年以來，却與省政府發生直接的關係。各校除經費一項，仍由縣政府核明加具意見轉呈省政府核辦外，其餘各項行政事務，如招收學生，變更課程，舉行畢業考試發給畢業證書，以及與經費無關的一切改進計劃和各項報告表冊等，概歸省政府直接指揮監督。這種直接關係的發生，固然是由於當時各縣立中等學校程度低落內容簡陋，而縣政府未能行使切實有效的指揮監督；但在省縣行政組織的綜合關係中，卻不能不視為一個特殊的例外了，

(1) 省府合署辦公黃主席第一次訓話。二十三年一月四日，廣西省政府公報第三期頁34—35。

(註2) 參看錢端升等著民國政制史下冊，頁五一八至五二六。

(註3) 據廣西省政府統計室二十六年十二月份廣西各縣政府現任公務員薪給表內所列人數。



### 第三章 人事行政關係

當省方推動各縣政務的時候，在省縣間的人事行政上，時常發生很密切的關係，有時省方也利用人事行政上的各種方式與制裁，作為推行政務的重要力量。因為一切政務的推行與成效，許多地方是依賴於公務人員的才能與執行政務的努力，而如何能羅致才能稱職的公務人員與鼓勵他們去努力服務，早已成為人事行政的主要標的。現在縣政公務員的任免訓練獎懲以及保障等都受到省方的直接支配和監督，並且其範圍與程度是日益加劇，就可以表示人事行政在省縣行政關係中是佔據着很重要的地位。

由於過去吏治的腐敗，一般行政人員的操守，大都不佳，舞弊貪污，習為故常，在廣西省縣內並非例外。這類敢於貪污舞弊的人員對於職務，當然不會努力，更不肯切實負責。因此從前在省縣間雖然也有些關於人事行政的法令規定，嚴格執行的就很少。任用私人濫竽充數的現象，是相當的普遍。不過，現代的行政，是日趨專門化，沒有相當訓練和技術的人，很難措置裕如，省縣政府的職務，都需要有才能的人去負擔，否則祇能敷衍塞責，決不能生出實際效果，甚或辦出與法令本旨相反的結果來。要想根絕貪污與促進行政人員的才能，是非得建立起健全的人事行政制度不可。就在省方進行建立其人事行政制度的時候，廣西省縣間的人事行政發生了更密切的關係。

這種關係的發展，卻是由於省縣公務人員的官吏地位而形成的。在法令與事實上，他們都是一個行政系統中的上下級地方行政人員；這和英美地方政府中的官吏，另成一個自治行政系統是很不同。固然，由於近來中央監督的加嚴，英美地方政府裏幾種官吏的任用資格，也有由中央加以規定，甚至由其上級監督機關來直接任用或撤免。不過這種設施究屬特殊例外，不能視為常規，並且一個地方政府裏的官吏，其任免若均由其上級監督機關來直接行使，實際上就失去了其自治行政人員的地位，而變成上級監督機關的駐外人員了。（註1）

## 一 省縣間人員的遷調

現在廣西各縣裏的縣政公務員，事實上都是省方派駐在各縣裏服務的行政人員。這種隸屬地位不僅在他們的任免上表示着，而在省縣公務員的遷調中，更可以看得明白。省政府內的秘書、科長、技正、視察員、督學、參議、諮議及科員等，時常被調任為各縣縣長，而縣長之調回省政府內為秘書、科長、視察員、參議、諮議及科員者亦不少。自民國二十年度至二十六年度間，這種遷調的情形如下：

		省政府內部職員調任為縣長者	縣長調回省政府內任職者
祕	書	22	9
科	長	16	4
技	正	2	—
視	察	13	2
督	學	2	—
參	議	1	1
諮	議	6	16
科	員	17	6
共	計	79	38

此外，如省政府內部的技士技佐科員辦事員等，也有時被調派至各縣充任縣政府的內部職員。

人員的內外遷調，雖然有時純係救濟各方人地不宜的方式，若運用得當，對於省縣間政務的推行，也具有溝通意志的功能。省政府內部職員的外放，可使省方的施政政策切實地傳達到各縣裏去，並且也可使他們親身經歷到縣方執行政務的實際情況。不過內部職員的工作與駐外長官的任務是大不相同的，對於調任縣長的人員，應當特別注意其領導與監督的能力。縣長的調省，更不應視為投閒置散的安插性質，他們對於縣方施政的實況與需要是相當的了解，很可以擔任省政府內與縣政發生密切關係的職務，俾省

方指揮監督權的行使，更能適應各縣的實際需要些。

正因是處於同等的地位，省直轄機關裏的人員，也時與縣政公務員發生遷調的情事。以前省稅捐稽征局長警察局長或省立中學校長之調任爲縣長，與縣長之調任爲省稅捐稽征局長警察局長或其他省直轄機關的長官，在廣西並非罕見。至於其內部職員的調用，尤以各種技術人員的遷調，更是司空見慣的事，甚至以調用頻繁而致原機關的政務進行陷於停頓狀態者。因此廣西省政府曾於二十六年六月間頒布整頓各機關調用人員辦法，(註2)規定各機關調用現任人員，應先商得該管現任機關長官的同意；否則赴調人員或調任機關長官均須受省政府的處分。

縣與縣間公務員的遷調，在廣西也是直接間接地在省方指揮監督之下。縣長的調縣或互調都是由省方直接主持的，雖然有時是由縣長自己的請求。其他內部職員的遷調，大都由各縣長呈請，唯不得省方的核准，就不能實現。這種遷調在名位報酬上，很少有鉅大的變更，形式上似乎僅是改換了服務場所，可是由於縣份的大小，事務的繁簡，他們的職責卻非全無軒輊。我們將民國二十年度至二十七年度間，廣西各縣長縣間調任的情形，根據縣等的高下，分類於下表：(見 42 頁)

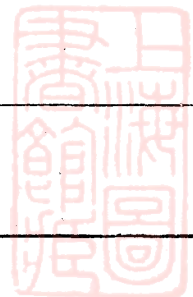
在一百七十次縣間遷調中，同等級縣份間得四十六次，佔 27%，異等級縣份間卻有一百二十四次，佔 73%，而調任較高等級縣份者有七十六次，佔 45%，調任較低等級縣份者有四十八次，佔 28%。

這種遷調大部份雖是具有升降的意義，可是廣西省政府卻尚未正式用爲縣長的升降制度。在縣長所受的獎勵處分中，固是列著『升調』一款，唯所謂『升調』則僅指由試署升署理，或由署理升實授的任用程序，與縣間調任，猶未發生很密切的關係，而縣長的降級是指薪級的減低，與所負責任的輕減，也少連繫。並且一切調任人員的薪給，都是按照其原發薪級支領，不因所調職務或縣份等級的高低而有所增減。固然，調任縣長的能於正俸外，另得特別辦公費的餘潤，或能因所調縣份等級的高低，而所得特別辦公費有所多寡，其他人員在正俸外是沒有其他合法的特殊收益。有時所謂縣係非其本籍的邊遠縣份，他們雖得根據廣西邊遠縣份公務人員優待辦法，(註3)享受特殊的優待，如加給眷屬一人之往返旅費，服務期間得許攜帶眷

## 廣西縣長縣間遷調分類表

(民國二十年度至民國二十七年年度)

I. 同等級縣份間		II. 異等級縣份間		124	
		調任較高等級縣份	76	調任較低等級縣份	48
一等甲級間	4			一等甲級→一等乙級 一等甲級→四等乙級	5 1
一等乙級間	4	一等乙級→一等甲級	3	一等乙級→三等甲級 一等乙級→三等乙級 一等乙級→四等甲級	1 2 1
二等甲級間	3	二等甲級→一等乙級	1	二等甲級→二等乙級 二等甲級→三等乙級 二等甲級→四等甲級 二等甲級→四等乙級 二等甲級→五等	2 2 1 1 1
二等乙級間	3	二等乙級→一等乙級 二等乙級→一等甲級	7 2	二等乙級→三等乙級 二等乙級→四等乙級 二等乙級→五等	2 2 2
三等甲級間	1	三等甲級→二等乙級 三等甲級→一等乙級	4 3	三等甲級→三等乙級 三等甲級→四等甲級 三等甲級→五等	1 1 1
三等乙級間	8	三等乙級→三等甲級 三等乙級→二等乙級 三等乙級→二等甲級	2 2 7	三等乙級→四等乙級 三等乙級→五等	10 1
四等甲級間	1	四等甲級→三等乙級 四等甲級→一等乙級	1 1	四等甲級→五等	1
四等乙級間	16	四等乙級→四等甲級 四等乙級→三等乙級 四等乙級→三等甲級 四等乙級→二等乙級 四等乙級→二等甲級 四等乙級→一等乙級 四等乙級→一等甲級	1 10 3 3 1 1 2	四等乙級→五等	10
五等間	6	五等→四等乙級 五等→三等乙級 五等→三等甲級 五等→二等乙級 五等→二等甲級	13 6 1 1 1		



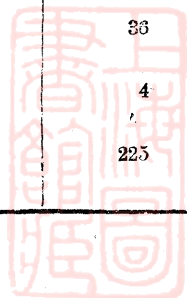


屬在機關居住，與在正俸外，每月加給俸額十分之一的津貼，滿一年後並遞加一月正俸等。因此這種優待，也僅能視為一種補償或鼓勵，因為以往調委人員均視邊遠縣份為畏途而相率裹足或聯袂離職的。

嚴格的說，人員的遷調，實僅指薪給無增減，責任無變更的職位移轉或服務場所的改換，與變更責任增減薪給的昇降，本應分別清楚。這種單純的遷調，在人事行政上也有其功能。

除上述溝通意志消弭機關間隔閡外，牠可以調劑各機關間人員工作之勞逸不均。當一個機關裏事務繁劇人員不敷分配，而另一機關裏職務清閒工作人員有剩餘時，普遍的遷調，就能隨時調派那多餘的人員，前往繁劇機關裏協助工作。由於人員的相互遷調，各機關中工作的有效方法，也得互相觀摩或採納，因是而促進行政上之改善。並且適當的遷調也能使公務人員取得其最適宜的工作，而勝任愉快，或減少一機關裏同事間發生的磨擦衝突，而增進其諧和融洽的服務精神。有了這幾種功能遷調的運用，是值得注意的。在民國二十六年內（一月至十二月）廣西省政府裏公務員的進退，由於遷調的次數如下：

	省 政 府		各 縣 政 府	
	調 入	調 出	調 入	調 出
荐 任 職	1	21	11	39
委 任 職	5	60	44	155
雇 員	—	9	3	33
其 他	1	4	—	4
合 計	7	104	58	225



在上表內廣西省政府內公務員之調出者均遠較調入者爲多。若再就同年內省縣政府公務員之全部進退次數作一比較，則調入者在省政府內僅佔 1% (7/688)，縣政府內佔 27% (58/2,116)，調出者在省政府內則佔 19.6% (104/531)，縣政府內亦佔 13.1% (225/1,493)，調出者所佔百分比，均遠較調入者所佔爲高。因此省縣政府內部職員的補充，由於遷調者并不多，其取給於現任人員者佔很少數，而絕大多數是由於新公務員的任用。

## 二 任用考試與審查

公務員的產生現在最通行的方式是選舉與任用兩種，這兩種方式的目的是不同的，選舉是民主制度中人民控制行政的辦法，而任用是行政內部企圖維持和諧與效率的方式。因此選舉的方式，普通祇用於立法機關的代議士或屬於政務官性質的行政長官，而絕大多數的公務員是行政機關的專務官，都是採取任用方式的。下級行政機關的長官普通由上級機關任用，而一個行政機關的長官則賦有任用其內部職員及屬員之權，至少也得遴選人員呈請上級機關任命。這樣，行政長官的責任，方纔不致過份分散，行政內部的指揮監督，也不致流於紛歧零亂。

省政府的行政長官按照建國大綱的規定，在憲政開始時期或將由人民選舉，而在現階段中，卻僅係中央的地方行政長官。省政府主席、委員、廳長、以及行政督察專員等係簡任職，是由中央簡派，而省政府主席對於省內簡任員缺，得開薦合格人員三名，呈由中央決定，若係廳處長時則須先與主管部會商後開送。省政府所屬全省官吏，則根據現行省政府組織法的規定，由省政府委員會議決任免。在縣組織法裏，縣長由民政廳長提出合格人員二人至三人，經省政府議決任用，祕書科長由縣長呈請民政廳委任，局長則由縣長就考試合格人員中遴選呈請省政府核准委任，科員由縣長委任後報民政廳備案。現在根據二十二年六月間修正縣長任用法的規定，縣長約試署及實授，並應由省政府咨內政部轉咨銓敘部經審查合格後，由內政部呈行政院轉呈國民政府任命，而在縣行政人員任用條例中，縣行政人員若祕書、科長、局長、科員及技術人員等均改由縣長遴選合格人員，呈請省政府委

任。

在合署辦公前，廣西省政府委員會對於省內官吏的任免也賦有議決權，雖然在實際上經其議決任用的公務員，僅屬於薦任職。自二十年七月至二十二年底止，在其八百四十三件議案中，官吏的任用案，共計得一百六十三件，佔 19.83%；其中各縣長的任用，又佔大部，也是由民政廳長提出人選的。二十三年實行合署後，全省行政人員的任免，全由省政府主席行使，而省政府委員會的議決權，并歸裁撤。其後雖另組人事管理委員會，以掌理省內人事行政，可是就省政府主席兼任其委員長，其委員均由主席就省政府簡任人員中指派兼充，以及其會議由委員長隨時召集各點而言，廣西省政府主席依然操着省內行政人員的任免大權。

廣西各縣的縣長對於所屬縣行政人員任用權，卻是很微薄。根據中央法令的規定，縣長對於其所屬縣行政人員，除有全權委用者外，亦均賦予遴選請委之權，若由省方直接委派者，則屬罕觀。在廣西各縣政府內，很多人員是直接由省方直接委任的，如各科科長、局長、各級技術人員、會計人員、統計人員、度量衡檢定員、獸疫防治指導員、合作主任指導員、衛生人員等。縣長能有全權委用的僅屬於雇員級之書記等，其歸縣長遴選請委的，也只限於秘書、科員及辦事員而已。

對於縣長得遴選請委人員，廣西省政府的監督是很嚴厲。縣政府內遇有缺額時，縣長應呈報省政府，凡歸其遴選請委者，并應就合格人員中選出，呈請省政府核委。若未經省政府核准委任而縣長擅自委用者，概不認為有公務員資格，並於預算內扣發其薪俸，其已支領者，亦須剔除，不予核銷。稍得通融辦理的，僅屬於偏遠地方或有特殊理由，一時不能遴選合格人員時，縣長始得暫保資能相稱者試用或暫派代理。代理期間限為三個月，僅准支半薪，以示限制，並須於一個月內呈請省政府核委，自呈報之日起，方能支足薪，若被指駁不准，則於省政府令到之日，立予撤退，否則所支薪俸，一律不予核銷。

廣西省縣公務員的任用資格，並不完全依照中央的規定，是由省政府自行頒訂的。其先任用資格的規定均限於縣政人員如縣長、秘書、科長、科員、辦事員、區長等，至二十四年間省方頒訂了普通行政、財務行政、教育行

政、中學校長、中學教員、技術人員、衛生人員、警察人員、統計人員、會計人員等十類，資格審查標準後，縣政公務員也都依照新頒的任用資格審查，僅是縣長，迄今尚有其特殊的規定。各類人員的任用資格，均包括學歷、經歷或考試及格三種。在學歷和經歷兩方面，規定上是頗注重於有關職務的專門學識與實際經驗的，可是比較中央頒行適用於一般省份者為低，而較適用於邊遠省份者為高。這數種資格標準，是就省內一般文化水準而制訂的。

考試及格是指參加公開性集眾競賽方式的任命人員考試而及格者；其正式任用，除現任人員外，尚須經過實習期滿而成績優良的限制。這種考試，廣西省政府曾單獨頒訂過縣長、荐任人員、委任人員三種考試章程，唯實際舉行過的，僅有十一次縣長考試與兩次委任人員考試。及格人數並不多，縣長考試計七十八名，委任人員考試計二十八名；在委任人員考試及格人員中，派在省府各廳處學習者僅得七名，其餘二十一名，均分發各縣政府學習或逕委為縣政府秘書科長。

除上述兩種考試外，廣西省政府審查縣政人員任用資格時，也有時採取考試的方式。在民國二十一年三月至二十三年一月間，廣西省政府所辦縣長資格審查，其覆審辦法係於初審合格後予以筆試、口試、及體格檢驗。筆試就黨義、現行法令概要、本省政治經濟概況、及公牘等命題測驗，口試則就本人學問、經歷、擇要發問，非筆試及格者不得受口試。初審合格者僅給予證書，准其隨時參加覆審，覆審合格者，遇有縣缺即分別任命試署，（共計初審合格者得四百六十六人，而覆審合格者僅有正取三十二名，備取十二名。）同時民政廳所辦各縣秘書科長資格審查，亦於初步審查後，予以口試，測驗其學識經驗，並飭將辦事經過及其心得用書面陳述。這種測驗合格的人員共計得壹百零三名，均由民政廳分別委派各縣任用。

普通任用資格的審查，是僅就擬任人員的學歷經歷各項證件，作書面審查，即能核定其合格與否。廣西省政府自民國二十四年度起，根據各類人員資格審查標準所辦的審查，就屬於這種書面審核。當時已由省款支給的現任人員，除別有規定外，均須填具申請書連同履歷證件，呈送省政府或呈由各級長官保送，由廣西省公務員資格審查委員會審核。於是各縣現任縣

長之未經縣長資格覆審合格，或本省縣長考試正取，或本省臨時任用縣長訓練班測驗及格者，均應遵章送審；即縣府各科職員等，亦應照所任職務性質，分組申請審查。非現任人員而欲取得廣西公務員資格者，亦得將履歷證件呈送省政府審查，合格者予以登記候用。這種資格審查，直到二十七年十一月始暫行停止，共辦了十九次，全省合格人數如下表：

### 廣西省公務員資格審查合格人數

(民國二十四年七月至二十七年十一月)

	總計	普通行政	財務行政	教育行政	中學校長	中學教員	技術人員	衛生人員	警察人員	統計人員	會計人員
甲項資格	1,581	821	165	134	20	277	96	25	12	5	26
乙項資格	8,570	4,012	854	1,378	6	758	1,330	19	44	67	282
合計	10,331	4,833	1,019	1,512	26	1,035	1,423	44	56	72	308

除中學校長組甲項資格係普通初中校長，乙項資格係普通高中校長，均係荐任職，及中學教員組甲項係高中教員，乙項係初中教員，均屬委任職外，其餘各組，甲項即荐任職，乙項即委任職。

這種任用資格審查，雖然有審查標準尚不十分嚴格，對於行政人員的任用，是有限制的作用。在上述十九次舉行審查中，不合格人員達二千二百八十名，佔受審者總數的 18%。其限制目的，是在使任用人員的才能與所任職務能夠相稱些，並非專在消極方面限制長官的任用私人。關於後者的限制，廣西省政府在二十五年三月間頒訂了廣西省各機關職員迴避辦法，凡各機關職員與本機關長官有配偶或三親等內血親，二親等內姻親關係者，應自行聲請迴避，各機關長官查明所屬職員具有此種關係者，並應呈報省政府



調換；若職員不自行聲請迴避，及長官明知而不呈報者，由省政府分別懲戒，其有故為隱飾者則從嚴處分。這種親族迴避辦法，對於長官遴選屬員請委時也同樣適用，例如二十六年閩龍津縣長委用其配偶暫代該縣政府科員時，其配偶雖係省方委任人員考試及格人員，縣長是受着省政府記過的處分，並飭將已支歷月薪俸全部剔除，不准核銷。任用資格審查，在消極方面固然也能防止長官濫委屬員的流弊，而在積極方面，還能提高公務員資歷的一般水準，藉此建立起公務員才能制的初步基礎。

### 三 培養與訓練

公務員才能制的基礎，是與當時當地各項人才的多寡發生密切關係。在文化低落教育幼稚的縣份裏，各項人才異常缺乏，遴選合格人員，時常感到很大困難；而一般縣政公務員的待遇菲薄，地位卑下，稍有才幹的人，往往不肯應試或應徵，因此即在文化較高的縣份裏，就地取才，也非易事。並且現代行政事務的繁雜，在在需要各項專門技術人才去管理執行，而此種人才在普通縣份是很難物色的。為了解除這種困難，省政府方面就不得不更進而採取直接培養和訓練的設施。

固然人才的培養，是與整個教育制度有關的，在任用資格內所規定的各項學歷，也就指各類各等公務員在任用前所應受的教育程度或應有的專門學識或技術。不過一般的教育設施，卻非單純的專以造就行政方面所需要的人才為目的，其對於各項行政人員的培養，是屬於間接的。因此所培養的人才，有時也不能完全適應行政方面的特殊需要。於是行政機關對於其所急切需要的專門人才，除能委託適當學校代為培養訓練外，有時特別設立各種訓練機構來直接培養。

在廣西各縣政府裏，許多由省政府直接委派的人員，就是由省方特殊培養出來的人才；其所任職務，大都是屬於專門技術性質的，如會計人員、統計人員、警察人員、度量衡檢定員、獸疫防治指導員、倉穀管理指導員、農林技術人員、合作指導員、衛生人員、電話管理員以及收音人員等等。這種技術人才，當時在各縣內是普遍地缺乏，羅致甚難，而在行政方面，卻大量地需要，於是廣西省政府分別統籌培養，其情形如下表：

廣 西 省 政 府 訓 練 各 縣 技 術 人 員 表

名 稱	所 屬 機 關	培 養 目 的	設 立 時 期	分 組 或 班 級	入 學 資 格	訓 練 期 限	費 用 及 待 遇	訓 練 課 程	畢 業 或 結 業 後 實 習 任 用 或 服 務	附 記
廣西警官訓練所	省政府民政廳	養成初級警官人材	二十三年一月		十八歲以上二十五歲以下之男性具有下列資格之一者： (甲)初中以上學校畢業； (乙)曾在軍事學校畢業； (丙)曾受警察教育六個月以上者 (丁)在警察機關服務二年以上者	一年	膳宿各費由所供給	黨義，警察學，警察法令，國際法，勤務要則，交通警察，司法警察，衛生警察，消防警察，偵探學，法學通論，刑法概要，民法概要，民刑訴訟法概要，監獄學概要，戶籍法，地方自治，法令釋義，市政村政概要，統計學概要，徵兵學概要，團務須知，軍事學大要，兵操，國技。	畢業後赴各縣分發服務，實習期滿由各縣政府及公安局定為二年，期滿後給發畢業證書，若奉委從無故不職或服務未滿期者，取消畢業資格，並追繳津貼。	二十四年二月結束，改組為廣西警官學校。五月間南寧區警民訓練所第二期。
廣西警官學校	省政府民政廳	造就初級警官人材	二十四年三月	本科學生班	二十至三十歲內之男性具初中畢業程度或警士訓練所畢業經入學試驗及格者	二年	不收學費其制服膳食講義均由校供給	黨義，精神講話，社會心理，警察學概論，行政警察概要，司法警察概要，法令概要，違警罰法，勤務要則，外事警察，衛生警察，交通警察，消防法，偵探學，指紋學，法學通論，刑法概要，行政法概要，地方自治法規，戶籍調查法，市政村政概要，軍事學，兵役法概要，公牘須知，操練，武術，馬術。	於畢業前應赴所屬機關實習一月，然後分發任用。	後以南寧區警民訓練所第二期。
		造就各縣區警務副官		警官訓練班	由各縣局現任警官警長中選送	一年	學員每月由校發給津貼生活費國幣一十六元，所有服裝費均由學校供給	黨義，精神講話，社會心理，警察學概論，行政警察概要，司法警察概要，法令概要，違警罰法，勤務要則，外事警察，衛生警察，交通警察，消防法，偵探學，指紋學，法學通論，刑法概要，行政法概要，地方自治法規，戶籍調查法，兵役法概要，公牘須知，操練，武術，馬術。		











<p>積穀技術人員訓練班</p>	<p>省政府 民政廳 糧食局 合辦</p>	<p>培養技術人員</p>	<p>二十八年</p>	<p>招考初中畢業程度學生。</p>		<p>倉儲法規，倉儲組織法，倉儲檢驗法，倉儲管理，穀類貯藏，病害防治，蟲害防治（人工處理藥劑類素）農倉經營。</p>	<p>受訓期間無考試及證書，由班中給給證書，並分發回籍，充當積穀技術指導員。</p>
<p>畜牧獸醫養成所</p>	<p>省政府 畜牧所 附設</p>	<p>培養畜牧獸醫人才</p>	<p>二十三年八月</p>	<p>由各縣政府考送初中畢業程度學生，並經所覆試及格者。</p>	<p>二年 膳宿費由該所供給，制服費，由各縣政府供給。</p>	<p>黨義，國文，英文，農村社會，家畜解剖學，家畜生理學，家畜衛生學，家畜病理解剖學，家畜內科學，家畜內科手術學，家畜診斷學，藥物調劑學，細菌及免疫學，畜生蟲學，禽病學，獸醫警察學，普通畜生學，飼料學，遺傳及選擇學，畜產經營及畜產製造學，獸醫科實習，實地防治牛瘟。</p>	<p>畢業後分別委派各縣政府之畜牧場主任或檢驗員等職。</p>
<p>收音員訓練班</p>	<p>省政府</p>	<p>造就技術人員推廣適應需要</p>	<p>二十二年五月</p>	<p>由各縣考送初中畢業程度學生。</p>	<p>二個月 膳宿費由各該縣政府供給，講義及往返川資由省款支給。</p>	<p>收音學概要，無線電學概要，收音機之原理及構造，電池學，修機實習。</p>	<p>畢業及格者派回原籍縣政府服務。</p>
<p>無線電工作人員訓練班</p>	<p>省政府 實業廳 科館</p>	<p>適應需要培養技術人才</p>	<p>二十七年十二月</p>	<p>技術組 招考高中畢業或第六期，對於物理學之研究有興趣者。</p>	<p>三個月 學膳書籍及入班旅費等均由班供給。</p>	<p>無線電學，電工學，電信學，無線電機構造及應用，電信收發工廠實習。</p>	<p>期滿經考試及格，由班給予證書，並按照畢業或成績優良者，照公務員考績條例辦理。</p>
				<p>報務組 招收初中以上畢業或同等學力者</p>	<p>三個月</p>	<p>普通物理，無線電學，電信收發。</p>	

度量衡檢定人員訓練班	省政府度量衡檢定所	造就度量衡檢定所	二十三年	由各縣政府考送初中畢業程度及由所招收。	三個月	度量衡檢定法及實習，度量衡製造法及實習，度量衡換算法及實習，中外度量衡制度，度量衡法規，度量衡行政，統計學大意，公文程式繪圖實習，宣傳實習。	結業後由省政府派赴各縣為檢定員。	
合作人員訓練班	省政府	普遍發展合作指導材料	二十七年二月	除各縣調訓人員外，由各縣各鄉各村街之初中或小學畢業期滿，并任社會服務二年以上者。	一個月	膳宿講義費由縣計程制支給，文具圖書由學員自理，由各學員准支半薪。	合作行政，合作法規，合作概論，供給合作，消費合作，信用合作，生產合作，運輸合作，農業倉庫合作，會計。	畢業後由省府委派各縣合作指導員工作，由各縣支生活費。 共辦三期，第一期於二月七間，學員七人，第二期於八月間，學員八人，第三期於十月間，學員八人，共計學員二十四人。
公共衛生人員訓練所	省政府衛生處	造就公共衛生人員	二十九年十月	共衛生班，護士班，產士班，訓練班，衛生稽查訓練班。			籌備中	
計政人員訓練所	省政府	訓練計政人才	二十九年四月	會計組，統計組			籌備中	



在上表裏，廣西省政府爲各縣統籌而特殊培養的人才，都是由各縣政府按照省政府所規定的名額，招考本縣籍曾受相當教育程度，大部是初中畢業的青年學生，送省受訓。訓練期間大部是屬於短期性質，其超過一年以上者甚少。在訓練期內各縣政府負擔其送訓學生的來往川資，膳宿費及制服費等，而關於訓練方面的教員，是由省方負責聘請，書籍實驗講義等費，也歸省方負擔。訓練期滿測驗及格後，受訓學生均須按照省政府命令回縣服務，否則取消其資格，並追繳所領一切費用。在服務期內，若會計人員，統計人員，及獸疫防治指導員等，須繼續受着省方訓練機關的直接指導而執行其職務。因此，這類由省方直接培養出來的各項技術人才，事前均未取得公務員資格，事後也毋須再經資格審查，就能正式委用爲縣政府內的公務員。這實在是以直接培養的方式，造成了縣政府內某種職位的任用資格了。

由訓練而取得資格的培養方式，對於一般縣政公務員，若縣長、祕書、科長、區長等，在廣西也曾採用過，如廣西課吏館及地方行政人員養成所等。民國二十三年間依據廣西臨時任用縣長訓練辦法所辦的縣長訓練班，是就省內各高級軍政長官所保送的廣西臨時任用縣長合格人員中，選擇其資格較優者一百二十名入班受訓，由省政府主席聘請省內黨政軍領袖分任導師，各廳長爲各科教官，並加受軍事訓練。期滿及格者得四十七名，均先後委署縣長區長等職。嗣後一般縣政公務員的培養，遂均就已具有法定任用資格的候用人員，施以相當訓練，而廣西縣長的任用，且以曾受候用縣長訓練者爲限。這種候用人員的訓練，雖有時特設數期辦理，有時則僅於訓練現任縣政公務人員時，招收附訓學員，內容是和現任縣政公務員的訓練相同，均歸省政府內縣政公務員政治訓練班辦理。

廣西省政府的訓練現任縣政公務員，是開始於民國二十三年間舉辦的廣西行政研究院。當時欲使省縣意志趨於一致起見，曾分期召集各縣政府的縣長、副縣長、教育科長、督學、區長及其他人員入院，施以短期訓練。訓練課程實心理建設，以統一思想，堅強其意志；次則講解施政綱領計劃準則等，暨各種重要行政法規，然後以談話討論課題實習等方式，解決各項實際行政問題，並藉以考查各人的意志能力。先後入院受訓者計達五百三十七人。嗣後一般縣政公務員的訓練，遂不僅就於智能技術上予以灌輸或啓

發，對於受訓人員的思想行動更加以嚴格的管制。這在民國二十四年十一月間頒佈的訓練各縣政府職員辦法內，更詳明訂着：（一）養成縣府職員對於本省黨政軍領袖政綱政策堅確的信念，（二）增加縣府職員工作的效率，（三）改革縣政府職員不正確思想和習慣。因此，當廣西省政府分期抽調各縣政府內現任職員，若縣長、秘書、科長、科員、鄉村政務督察員、辦事員、及縣金庫主任、區長等入廣西縣政公務員政治訓練班集訓時，對於受訓人員，更施以嚴格的軍事管理。自民國二十五年至二十八年間縣政公務員之受訓者，達一千九百五十九人。

思想行動與智能技術並重的訓練培養方式，是廣西省政府實現其『行新政用新人』政策的主要辦法。這種訓練培養方式，並由省方直接施之於各縣裏的鄉鎮村街長，所謂推行新政的基層幹部。當初在推行民團組織的時候，省方曾令各縣將現任鄉村長分期選送入各區民團幹訓大隊受軍事訓練。民國二十三年五月間，幹訓隊改組為各區民團幹部學校，訓練課程以『三分軍事七分政治』為分配標準，遂於軍事之外，加授政治經濟文化諸科，藉以適應各鄉鎮村街長兼任三職的需要。其後省方為統一全省基層幹部訓練起見，遂合併設立為廣西民團幹部學校，集中訓練，並飭各縣考送中學程度學生入校受訓及抽調幹訓隊畢業生複訓。期滿及格者遣回原籍，由縣派委鄉鎮村街長職務，不及格者則編入民團後備隊派充副隊長、排長、甲長等職。總計畢業人數於民國二十七年年底時，已達二萬一千七百二十八人。

普通都說，行政人員的特殊培養訓練，在事實上很容易為野心家所利用，以培植其私人爪牙，因此在行政人員間造成各種特殊勢力或派別。這種流弊固然應當竭力防止，而其對於增進行政人員的智能與貫徹行政內部的意志，卻也具有不可否認其功能。就在廣西各種短期集訓班裏，受訓者對於省方的施政方針，是能得到相當的了解，對於其本人所應負的使命更可切實的認識。在調訓期內所灌輸的智能，固然大都還屬於原則的指示或入門的指導，尚有待於受訓者繼續的進修；可是當集訓人員彼此交換工作經驗和意見時，每因觸類旁通而能收啓發之效。

對於現任縣政公務員，廣西省政府尚有其他訓練方式，如每年召集各縣

縣長秘書赴省開會，於聽取報告後予以批評或指示；於出巡或派員蒞縣視察時，對於各項職務進行，作實地輔導，以及設立函授部發行刊物書報，為各縣行政人員公餘進修或補習之用。這幾種訓練，也常與短期集訓相互為用。可是廣西省政府對於現任人員的短期集訓，卻特別注重，並視為調整人才與職位的設施。在受訓期內，受訓者的學識品行能力等都受到省方較長時間的直接考察和認識；因此凡屬受訓期滿成績不及格者，均予免職處分，而成績優異者，亦得升敘候用。於是這種短期調訓不僅是現任縣政公務員的進修訓練，尚含有甄別與考成的意義在內。

#### 四 考績與獎懲

尋常縣政公務員服務成績的考核，由省方直接主持的僅屬於縣長一職，其餘縣政府內部職員及所屬機關人員，是由縣長依照省頒法令，就各人實際工作詳加考核後，呈省審核而已。在廣西省政府所頒法令中，縣政公務員的考成或考績，可分為兩種。一種是考核縣政公務員辦理各項個別政務的成效，例如對於縣政公務員辦理匪案、禁烟、禁賭、造林、土地陳報、建倉積穀、經徵省稅或催收田賦等各項政務的考成或考績辦法。這種政務考核，事實上是重在檢查某項特殊的或臨時委辦的要政的進展與效果，其對於經辦人員的執行，固然也能藉此提起其努力工作，可是所表現的成績，僅是部分的，有時甚至是屬於偶然僥倖的。

為了補救上述以偶然的成敗或部分的表現，作為考核根據的流弊起見，廣西省政府考核縣政公務員的服務成績，更採取了年終考績制。各公務員在一年內所經辦或襄辦各項政務，都由省政府在每年度終結時，舉行一次整個的考績。這種經常的年度考績，內容並不限於各公務員所表現的工作成績，並且連帶涉及其個人的能力學識德行與勤勞等，因為他們實在是經常工作表現的潛在因素。在每屆年終考績的結果發表時，有幾種考語是關於工作成績的，如『政績可紀』，『成績尚佳』，『頗著成績』，『無甚成績』等，有許多考語卻是關於個人能力，德行勤勞方面的評語，如『才具優良』，『明敏幹練』，『勤慎奉公』，『任事忠勤』，『富有朝氣』，『尚能振作』，『未能振作』，『辦事努力』，『辦事草率』，或『辦事敷衍』等。



這種考語式的考績方法，在各縣長呈報鄉鎮村街長的考績時，依然是襲用著。這種方式按照省頒法令規定，雖是應當列舉事實的，實際上大都僅是根據直接長官的臨時臆斷，並且很易受其個人偏見或愛憎所支配，於有意無意間為不公平的評斷。尤其對於德行能力的考語，其內容涵義之抽象籠統，實無一定標準可資繩度，很難期其具體準確。因此考語式的考績，時常可以發生失出失入的情事。

自民國二十三年度後，廣西省政府對於府內職員的考績方法，已經放棄了單純考語式而採取了各項服務因素的級評法。在各種廣西省政府公務員考績表式裏，除本年度內考勤及獎懲欄外，所考核的服務因素，共分為工作能力、操行、及學識思想三欄，每欄中又分為若干項目，如工作欄中分為幹練、統馭、責任、合作、條理、創造、敏捷、勤勞、計劃、精密等項，操行欄中分為操守、忠實、公正、謹慎、服從、克己、禮貌等項，學識思想欄中也分為學力、造詣、本職等之智識、常識、精神、判斷力、理解力、及政治認識等項。考績時由直接長官依照各欄項目分別評定被考績者的等次，並經主管長官覆覈後，核定其總評。這種考績方式，比較具有些客觀性，可是考核的因素，實在繁多，評定等次，稍難核算，因此二十九年間改採圖表測分法，考核工作成績均以百分法計算，而考核的因素，卻減為工作數量、工作品質、工作態度、合作態度、職位內之智識、及領導才幹、與組織設計能力等項。

這種比較客觀具體的考績方式，廣西省政府也曾應用於各縣縣長的年終考績。根據廣西省縣長考績章程的規定，縣長成績是就政績、能力、德行、勤勞四項以百分法核定。政績分數按照各該縣在年度內的施政進度，依據廣西縣政考績章程核定的總分，若有切實證據證明施政所得成績，並非出於縣長的努力時，亦得酌量核減，另定縣長個人政績的分數。能力分數則就其處理事務，統馭僚屬等核定，德行分數則就其操守、性格、思想等核定，勤勞分數則就其辦公、出巡、開會等核定。縣長成績的總分，則以政績分數佔百分之六十，能力及德行分數各佔百分之十五，勤勞分數佔百分之十的比率合計，所得總分在八十分以上者為甲等，七十分以上者為乙等，六十分以上者為丙等，不及六十分者為丁等。其考核的程序是以縣政報告表各種視察報告，各種測驗文卷、考察筆記、或記載，有關考績的談話演說記錄，



以及其他有關文件爲主要根據；先由各區行政監督就省政府所發的縣長考績表內逐項填註，再經省政府各主管廳的覆覈，然後由省政府主席核定，其結果就成爲實施獎懲的一個根據。

廣西省政府對於各縣縣長的獎懲，原則是規定於每年考績結果發表後執行，但在年度中，有特殊勞績或重大貽誤或犯贓私罪案，依據法令規定須獎懲者，仍由省政府隨時執行。各縣長在平時所得獎懲，除升調晉級與撤職降級應即時執行外，其記功嘉獎與記過申誡，並於年終考績時，按照其事項性質，分別列入政績總分增減核算。年終考績結果列甲等者，升調或晉級，乙等者記功或嘉獎，列丙等者的予留任或免職候用，列丁等者或按其情節輕重，分別懲處。在民國二十五年度廣西各縣縣長所受獎懲處分如下：

		勳					懲					
		升調	留級	記功	嘉獎	留任	免職	申誡	記過	罰俸	降級	撤職
平	時	—	—	11	4	—	14	26	84	3	2	8
年	終	—	18	7	2	22	4	—	—	—	—	—

在上表裏很明顯地表示着根據年終考核所施行的獎懲，是偏重在獎勵方面，就是得到留任處分的縣長，他們在年度中所受的平時申誡與記過也因此而取消。除免職外，大部懲戒處分卻是在平時執行的。

廣西省政府所施行的獎懲，不僅限於縣長個人，而是普及到各個縣政公務員身上。當省政府考核各縣個別政務的進展及成效時，縣政府內部主辦及襄辦的職員是常與縣長負連帶責任，而受到省政府的直接獎懲。並且廣西各縣縣長對於其所屬職員的獎懲權，也被省頒法令限制得很狹。在年終

考績後，各縣長對其所屬職員所擬獎懲，固須省方核定，就在平時縣長能夠直接行使的，是僅限於嘉獎與申誡兩種最輕微的處分，其餘如升敘晉級記功及撤職降級記過等，則由其酌擬，須經省政府主席核准後，始得執行。若應核准而未經核准即擅自執行者，縣長須受省方懲戒。甚至根據二十四年七月間，省頒廣西各縣鄉鎮村街長獎懲暫行章程的規定，縣長對於所屬鄉鎮村街長，是毫無直接獎懲權，即如嘉獎與申誡，均須呈經各區民團指揮部的核准，而升敘獎金記功與撤職罰俸記過等，並須經區團轉呈省方核准後，始得執行。這種過分削弱縣長的獎懲權，卻使得縣長對於推行鄉村政務深感指揮不靈之苦；直到二十六年十月間鄉鎮村街長的獎懲，始改歸縣長辦理後，呈報區團及省政府備案。

現在各縣縣政公務員的獎懲，依然是由政府直接施行，固然根據縣長所呈擬的，也不在少數。在二十六年度中，廣西省政府對於各縣縣政公務員所施的獎勵，卻遠不及施於省政府及其他直轄機關內的公務員為多，其分配情形如下：

	合 計	升 敘	晉 級	記 功	嘉 獎
合 計	488	129	75	72	212
省政府及其他省直轄機關內公務員	446	129	63	55	199
縣政公務員	42	—	12	17	13

在上表內縣政公務員所得的獎懲，僅佔到全省公務員所受的 9%，而其中得升敘者絕無一人。在同年度內各縣縣政公務員所受的懲戒，卻遠較省政府及其他省直轄機關內的公務員為多，其分配情形如下：

	合 計	停 用	撤 職	降 級	罰 俸	記 過	申 誡
合 計	959	19	198	7	8	526	201
省政府及其他省直轄機關內公務員	564	14	137	5	—	302	106
縣政公務員	395	5	61	2	8	224	95

在上表內，縣政公務員所受的懲戒是佔到全省公務員所受的 41%。

獎懲固然是維持行政內部紀律的重要設施，同時也是策勵人員發奮努力的主要力量。從增進行政效率與策勵人才方面講，懲戒的執行雖能督率各公務員維持其最低限度的工作效率，卻遠不及獎勵方式收效來得大些，所謂懲一儆百不如獎一勸千。由省方來直接主持縣政公務員的獎勵，普通都認為對於縣政公務員的晉升機會，可以比較各縣單獨主持時多些。可是在事實上廣西縣政公務員得到省方晉升的獎勵者尚不多見，而省方對於各縣縣長所擬每年度縣政府職員考績的獎勵，則均歸核減，如升敘者改為晉級，晉級者改為記功或嘉獎等。

### 五 紀律與懲戒

現在廣西省政府對於縣政公務員的獎懲設施，實際上還是偏重於消極性的維持行政內部紀律，而以懲戒的方式來糾正制裁各縣政公務員在執行政務時所犯的錯誤過失或罪案，如辦事失當，玩忽政令，怠惰職務，故違功令，放棄職責，不守紀律，言行失檢，舞弊有據，以及違法瀆職等行爲。若公務員在任職期內犯有違法瀆職貪污舞弊等行爲時，除受懲戒處分外，尚負有刑事上責任，須移交普通法院裁判。廣西公務員的懲戒，並不根據中央頒布公務員懲戒法的規定由公務員懲戒委員會辦理，而是由省政府全權主持的，其對於公務員的犯職治罪除刑法規定外，更頒訂着單行的廣西公務員犯職治罪暫行條例。凡公務員對於職務上之行爲收受賄賂或其他不當利益及侵吞公款者，均由省政府指派執法官三人組織合議庭主持審判。審訊修結後作成判決書，附具全案報由廣西高等法院核轉廣西省政府核准執行；若省政府認為判決不當時，並得發交覆審。這種治罪程序，對於公務員在免職後一年內發覺犯職者，也同樣適用；直到二十九年二月後始行廢止，改遵中央頒行的懲治貪污暫行條例辦理，

由省方來直接執行縣政公務員的懲戒，對於縣方推行省方令辦政務，實具有強制的效力；可是對於縣長指揮屬員的威信，是免不了受些損傷。不過這種設施的目的，尚具有防止縣長的濫用其撤免權，以排除異己，並予一般縣政府內職員以服務保障。並且凡經省政府正式委用的縣政公務員非

犯有重大過失呈奉省政府核准者，縣長不能任意撤換。各新縣長赴任時，省政府均特別令飭，對於所屬職員，除秘書及出納員得隨長官去留者可以呈請更調外，其餘一概不准無故撤換。如有擅行撤換者，被撤換人員得聲敘事實，呈請省政府核辦，省政府對於擅行撤換職員的縣長，如二十三年間修仁縣長韋受益，調署岑溪縣長黎祥品，二十四年八月間上金縣長李祖膺以及二十六年四月間百色縣長黃新礪等，均予以相當懲處。

## 六 保障與退職撫卹

廣西各縣政府內職員除秘書及辦理現金出納人員外，均以不隨長官去留為原則，其因事離職者須由縣長將原呈轉奉省政府核准，始得離職，凡未得省政府核准辭職而擅行離職者，並須受停止任用一年的處分。這種規定，一方面是補救從前縣政府職員與縣長共同進退所生的流弊，同時也是防止職員為其長官被迫辭職的設施。可是從公務員的離職率來觀察，廣西各縣政公務員的保障，似乎尚未達到其理想的標的。根據廣西省政府所發表的民國二十六年內省政府公務員進退統計（註4）來計算，該年內全省縣政公務員的離職率係 47.87，這和同年內廣西省政府內公務員的離職率 47.12 相差是很微。若是將全省各縣按照該年內縣長有無更動而分開比較時，則在未更動縣長的四十一縣中，縣政公務員的離職率，平均僅為 38.75，而在更動縣長的五十八縣中，其離職率增高至 54.02，並且其中有數縣的離職率是特別高，如田東、雷平、東蘭、雜容、陽朔、桂林等六縣均在八成以上，而鳳山、龍津、柳江、武宣等四縣則均在九成以上。這很可以表明在事實上，廣西各縣政府內職員的進退，依然是和縣長的更動有相當密切的關聯。

各縣縣長的更動在廣西也是頻繁的，從民國二十年度至民國二十八年度止，總共更動了五百八十七次，平均每年度有六十五次之多，佔到全省總縣份的六七成。最近的趨勢是比較穩定些，自民國二十六年度起，更動縣長的縣份尚未超過全省總縣份的半數。各縣長離職的原因，是由於省政府命令的遷調者為最多，計二百五十五次，佔總數之 43%，由於各縣長自動辭職者次之，計一百四十六次，佔總數之 25%，由於省政府免職者也有四十九次，佔總數之 8%，詳見下表：

年 度	合 計	選 調	辭 職	免 職	撤 職	死 亡	其 他
	587	255	146	103	49	9	25
二〇年	85	33	20	13	16	1	2
二一年	77	32	23	5	8	4	3
二二年	36	16	6	5	3	—	6
二三年	86	39	15	15	9	1	7
二四年	81	44	23	12	—	1	1
二五年	87	37	21	18	8	—	3
二六年	47	20	11	12	2	—	2
二七年	39	17	8	14	—	—	—
二八年	49	17	16	9	3	2	2

因此各縣長的任期，尙不甚久，自民國二十一年度至二十七年度中，歷年離職縣長的任期，平均爲一年零三個月，其在一年以內者約佔半數，而在二年以上者僅佔 15%。

廣西省政府爲鼓勵各公務員安心任職起見，於所屬公務員的退休撫卹也訂有特殊的規定；在民國二十三年間頒布了廣西省政府所屬公務員卹金辦法及廣西省公務人員儲蓄章程。這兩種規章是各自單獨執行的，並未相互關聯。公務人員的儲蓄是採強迫制，凡由國省庫支給的公務人員，均須每月於所發薪給內按定額扣存儲金，以五年爲限，並按存儲之久暫，給予獎金。至其退職或死亡時，始得由本人或其家屬請求發還，若有虧空公款尙未付清或對政府有反動行爲時，則予以扣留或沒收；其由縣庫支給者，則歸各縣自行酌辦，唯各縣舉者甚少。所扣存金額之比率，則簡任人員爲 20%，薦任人員爲 15%，委任人員爲 12%，而僱員警士兵伏雜役等，亦均須扣 10%。此項強迫儲蓄辦法，實施僅二十二個月，於民國二十五年六月間以物價騰貴，公務員生活艱難，而明令停止。

廣西公務員卹金，是分爲退職卹金與遺族卹金兩種。凡公務員在職十五年以上身體衰弱或殘廢不勝職務者，或在職十年以上勤勞卓著年逾六十

(警長年逾五十)自請退職者,或因公受傷或致病者,於退職時均得請求卹金。若公務員因公亡故,或在職一年以上病故時,其遺族亦得請求卹金。此兩種卹金與上述省政府所扣公務員儲金並無關聯,是純由省縣金庫按照其平時薪給支領程序而分別負擔。其各項卹金數額,則於卹金辦法中明定其限度,而由省政府審核酌給,唯均屬一次付與性質,尙未採用年卹金的方式。

(註1)參看S. C. Wallace, *State Administration Supervision over Cities in the U. S. H.* 57-59; G. H. Harris *Local Governments in Many Lands*, pp. 375-376, 及 H. Finer, *English Local Government*, pp. 247-254.

(註2)參看廣西省政府公報第一七九期頁十八,及三十年三月廣西省政府先審代電審字第四三五號,見同上第一〇二八期頁12。

(註3)二十七年九月廣西省政府派主實第四〇二號代電頒發,并指定敬德、鎮邊、凌雲、東蘭、鳳山、田西、天養、樂業、西林、西隆、宜北、平治、万岡、羅城、天河、三紅、龍勝、資源等十八縣爲邊遠縣份,參看廣西省政府公報,二七二期,頁1-2,及7。

(註4)見廣西統計季報,第二期至第五期、第七期及第八期。





## 第四章 財政關係

在省縣行政關係中，一個重要而根本的問題是在財政方面，因為一切政務的推行，常與其經費盈絀，息息相通。我國地方財政收入，普通都是由省方享有大部主要財源，縣方僅處於附庸的地位，只能在附加和雜捐上謀出路。這種縣財政的薄弱基礎，在省縣行政關係中，時常發生困難窒礙。在省政府的指揮監督下，各種委縣辦理的政務逐漸增加，而縣財政收入，都不能與漸增的政務相稱；且當省方臨時委縣辦理時，更少考慮到縣方執行時所需要的經費。這種情形，不但使縣政府時常感到無米之炊的痛苦，且使縣方政務不能健全發展，因此引起省縣間財政收支的重行分配或劃分的運動，藉以充實縣財政的基礎。可是各縣地方財政的實施情形，歷來積弊很深，不但在系統上是分散割裂，備極紊亂，而行政人員的玩法舞弊，侵吞中飽的現象也很普遍。若僅注重於充實縣方的財政收入，而對於各縣財政上的積弊，不能予以徹底的改革肅清，便得不到圓滿的效果。這種改革，固然能由縣方自行舉辦，同時並須由省方予以適當的指揮監督，使健全的縣財政制度得以建立。近來各省對於縣財政，已漸由放任漠視態度進為嚴密的監督，而在廣西省縣間財政關係中，更有積極的設施，值得我們的注意。

### 一 省縣財政收入的分配

省縣財政收入重行分配，在民國二十四年七月間中央公佈的財政收支系統法及二十六年三月間公佈的施行條例中曾有具體規定，可是一再延期，並未實行。根據該法和條例的規定，除由中央分給省縣以一部份的所得稅及遺產稅外，省方的主要稅源為營業稅，並應分 30% 歸所屬各縣。縣方的主要稅源為土地稅、房屋稅、營業牌照稅、使用牌照稅及行為取締稅五種，土地稅中應分 15% 至 45% 及房屋稅中應分 15% 至 30% 歸省，而中央因整理土地需要時，得在土地稅內提取 10%。這種稅源的分配，其主旨是在充實縣財政的基礎，而對於省財源的削減都是很明顯的。

在縣各級組織綱要中，對於省縣財政收入的分配，雖沒有明白的規定，而對於縣財政方面，卻也具有充實的意義。按照綱要的規定，除由中央撥撥補助縣地方的印花稅三成外，縣財政收入以下列各款為主：(一)土地稅的一部，在土地法未實施之縣，各種屬於縣有的田賦附加全額；(二)土地陳報後正附溢額田賦的全部；(三)土地改良物稅，在土地法未實施之縣為房捐；(四)營業稅 20% 以上，在未依營業稅法改良稅率以前，為屠宰稅全額及其他營業稅 20% 以上；(五)公產收入；(六)縣公營事業收入；(七)其他依法許可的稅捐。這種規定，大部是遷就各省的實際情形，對於省財政收入，尚無鉅大的變動。可是當民國三十年十一月間修訂財政收支系統法實施綱要公佈後，省財政的獨立地位，已完全取消而歸併到國家財政的系統裏去了。

廣西地方財政收入的情形，若從歷年度省縣實收或預算數字上觀察，顯得省方佔有收入的大部份，而縣方僅得很少數。自民國二十二年度至二十九年度間，省財政收入每年度平均佔到七成以上，而提高時為二十五年度，竟達 82%，最低時為二十七年度也有 52%。全省各縣財政總收入，每年度平均尚不到三成，有時竟少到 18%，最多也僅得 48%，詳見下表：

廣西省縣地方財政收入表

年 度	合 計 (元)	省地方財政收入		全省各縣總地方財政收入	
		金 額(元)	百分比	金 額(元)	百分比
22 年度	20,011,044.37	13,916,680.30	70	6,094,364.07	30
23 年度	34,975,300.93	27,861,333.78	80	7,113,967.15	20
24 年度	34,602,813.19	26,103,768.39	75	8,499,044.80	25
25 年度	56,091,034.78	46,146,266.60	82	9,944,768.18	19
26 年度	39,211,842.38	25,645,523.76	65	13,566,318.62	35
27 年度	19,869,329.92	10,370,497.53	52	9,498,832.39	48
28 年度	53,209,483.00	34,892,487.00	66	18,316,996.00	34
29 年度	75,375,114.00	56,632,391.00	75	18,742,723.00	25

二十二年度至二十七年度係實收數，二十八年度及二十九年度係預算數；

這種省縣財政收入的情況，固然是與省縣稅源的分配，發生很密切的關係，可是在省財政的收入中，卻尚有特殊的因素。在田賦、契稅、和營業稅等正常的地方稅收外，廣西省尚有其他特殊的地方稅捐，如貨物餉捐、煤油特種營業稅、捲烟督銷費、防務經費、禁烟收入等等，而省財政的大宗收入，歷來卻是這幾項特殊的稅捐。並且廣西省的債款收入，如二十二年度的八厘短期公債券一百餘萬元，二十四年度的整理金融八厘公債券二百萬元，二十五年的省庫券借款二千萬元，以及二十八年度的六厘公債券八百萬元等，也時常在各年度的財政收入中，引起特殊的膨脹。

廣西本是貧瘠的省份，從前省內財政情形，多屬入不敷出，而須中央協款補助的。各項特殊的地方稅捐，在省縣稅收的分配上雖無重大關係，可是在省財政的收入中，歷年度都佔著很重要的地位，就如民國二十九年度預算中，這類稅收合計約達一千七百萬元；佔總歲入的 32%。這類特殊稅捐大都具有中央稅收的性質，或是國稅的附加；例如貨物餉捐的前身，本是釐金性質的統稅（原名百貨產銷稅），自民國二十三年間裁撤統稅後所改辦。凡本省出入口貨物須照捐則徵捐一次，課徵標準原則上係從價，出口貨物值百徵五至十，入口貨物值百徵五至三十五，並依必需品次要品奢侈品等性質酌加伸縮。其後並陸續加徵附加捐，如民團特別後備隊訓練費一成，治河經費改建設費一成，救國捐二成，至二十九年度則一律裁撤改徵抗戰預備費五成。這項稅捐歷年收入均在國幣四五百萬元左右，而二十九年度預算中，增列到一千一百餘萬元，在廣西省地方稅收中，佔最重要的地位。

其次是禁烟收入。廣西省內雖絕對禁止種植鴉片罌粟，而滇黔毒品經過省境運銷他埠者，均須徵收過境罰金，其行銷省內者，則加倍徵收禁烟罰金，并另徵內銷檢驗證費。二十六年間省方遵照中央規定將禁烟罰金改為禁烟正稅，作為中央補助款收入，內銷證費則改為禁煙附稅，此外尚有生藥行店牌照費及戒烟所牌照費等。這幾項收入，每年也在國幣四五百萬元左右，最高時為民國二十三年度，竟達一千二百餘萬元，佔歲入的 45%。近年來以厲行禁吸，收入逐漸減少，在二十九年度預算中，僅列為三十萬餘元，尚不及總歲入的千分之四。同樣情形有防務經費，原名賭餉，大抵包商承辦，視為省方固定財源，在二十四年以前歷年收入在一二百萬元左右，嗣後

國厲行禁賭，收入遂銳減，從二十七年度起在預算中已不見收入款項了。

捲烟督銷費，實際上是屬於統稅範圍，只因廣西省方對於捲烟向取專賣辦法，以致單獨存在。凡入省捲烟一律按照成本徵收督銷證費七成，嗣後一再增加，至二十七年度又將入口捲烟成本重行核定，各照成本徵收一倍五成，是項收入歷年都在國幣百萬元左右。其餘如煤油特種營業稅、鹽稅附加、菸酒公賣費附加等等，都與中央稅收有關，而其中如鹽稅附加，自民國二十七年度起已列為中央補助款收入。並且近年來廣西省方的中央補助款收入已逐漸增加，從民國二十四年度的四百六十餘萬元增到二十九年度的八百八十餘萬元，在省財政的收入中，已佔著重要的地位了。

廣西省內田賦、契稅、營業稅、及房屋稅等，歷年度在省財政收入中，並不佔最重要的地位，自民國二十一年度至二十九年度間，這幾項稅收的總數，歷年均未超過總歲入的四分之一，最高時如二十二年度為 24%，而最低時如二十五年度僅佔 10%。可是這幾項稅收，在省縣財政收入的分配上，卻有重大關係，並且近年來廣西按照財政收支系統法的規定，在這方面更有顯著的改革。從前省方田賦正額，總數僅有七十餘萬元，至民國五年間清理糧賦採用收益稅法，每產穀一百勛納正賦銀一角，賦額始增至二百四十餘萬元。可是當時清賦並未徹底清丈，僅係就糧攤派性質，以致有糧無田，有田無糧，以及飛灑詭寄等弊，所在都有。嗣後雖舉辦清丈及土地陳報，藉資整理，不過省方賦額並未增加，而辦竣土地陳報縣份，並規定以舊額八成解省。因此省方田賦收入歷年均在二百萬元左右，但在省財政收入的百分比中，卻自二十一年度的 16% 逐漸降落到二十八年度的 3% 了。

全省各縣的財政收入，歷年來均以田賦收入為大宗，在總歲入中，常佔三四成左右。各縣田賦的收入，其先都屬於附加，而省方在民國二十二年度間，曾將省款田賦附加三成教育費及田賦串票執照費年約七十餘萬元，撥歸各縣為縣地方款。各縣田賦附加省方雖曾規定以不超過正額為限，實際上並未遵守，如民國二十三年度各縣糧賦附加，最低者為維容的五成，最高者為容縣則達三倍三成，全省各縣平均則在一倍四成左右。從民國二十五年起各辦竣土地陳報縣份陸續按照陳報新額徵收田賦，除以正賦舊額八成解省外，其餘均留縣作縣地方收入。這種留縣餘額，在二十六年度按照土

地陳報新額徵收田賦的四十五縣中，平均佔新額的七成，最高者爲思樂佔九成，最低者爲鎮結佔四成七分，若與解省賦額比較，則縣款平均達二倍五成餘。在同年度中，其餘縣份依舊徵收田賦附加，而附加稅額均屬增漲，平均達正額的二倍二成，最高者仍爲容縣計五倍，最低者爲柳江的九成。

田賦附加的增漲，對於省方正額的收入，固然是有些妨礙，因爲稅負若過重，人民就不免逃避或被迫短欠。廣西各縣徵收陳報新額的縣份，是規定著嗣後不再徵收附加，可是在徵收附加的縣份中，卻仍以增漲附加稅額，爲增加財政收入的一種辦法。在各縣財政基礎很薄弱的情況下，省方歷年來都予以容忍，並且自民國二十九年度起，省方田賦正額的收入，已全部提出，撥作縣方的補助款收入，而到三十年度間在中央未接管前，已完全撥歸各縣爲縣地方收入了。

契稅的收入，在廣西省縣財政收入中，都不佔重要的地位，可是在分配上變革卻最多。當民國二十年度舉辦全省驗契時，省方曾得三百餘萬元；嗣後歷年度僅在二十萬至四十萬左右，佔總歲入的1%上下，和縣方的收入很相近。稅率曾經多次變更，其初本訂爲賣六典四，其後減爲賣四典二，正稅完全歸省，各縣一律附加二成。至二十四年度間，稅率增至賣九典六，並加徵地上蓋稅（即改良物稅）及承襲遺產等稅，各縣附加均歸裁撤，而以五成歸省，五成留縣。嗣因稅率不合中央規定，而<sup>超額</sup>地上蓋等稅又軼出契稅範圍，遂於二十六年度依照中央規定，將稅率改爲<sup>其</sup>賣六典三，並取消加徵的上蓋稅，正稅全部解省，各縣則照正額一律附加五<sup>其</sup>。近來又以人民負擔過重，難免隱契不報，自二十九年度起將稅率減低至賣三典一，各縣附加也歸裁撤，而稅額的分配則以一成爲徵收費用，三成歸省，均解省庫，其餘六成則留縣改爲各鄉鎮收入。

廣西省營業稅，除煤油特種營業稅外，本有普通營業稅及典當業營業稅兩種，都是所民國二十三年度根據中央營業稅法令開辦的。典當業營業稅係當押餉捐所改辦，稅率是按資本額分等課稅，至二十六年間始改以全年上架貨物數目折合法幣爲營業總收入，按額徵收千分之四，可是稅收很少，歷年不過三四萬元。普通營業稅的前身是商業牌照稅，嗣後又將油糖榨捐併入，其稅率大體上分爲三類，以營業資本額爲標準者課稅千分之十二，以營



業總收入額為標準者分別課稅千分之四至六，以營業收益額為標準者課稅千分之四十；至二十七年後，課稅標準分為兩類，稅率則予提高，以營業資本額為標準者課稅千分之二十，以營業總收入為標準者分別課稅千分之八至十。是項稅收自開辦以來每年均屬增加，從二十三年度度的四十八萬餘元增到二十九年度度的二百餘萬元，已超過田賦的收入。自二十七年度起，廣西省政府并依照財政系統法的規定，提出普通營業稅實徵數的三成，作為縣方的補助款收入。

根據營業稅法令的規定，各省的屠宰稅是可以改辦營業稅的，可是屠宰稅的性質實屬於消費稅，在縣各級組織綱要的規定內，屠宰稅是指定為縣方的單獨稅源。從前廣西各縣的屠捐尚有解省款項，每宰牲畜一頭加徵國幣四角，至民國二十二年度解省屠捐即由省方撥歸各縣。各縣屠捐捐率，並不一律，其先屠宰牛豬每隻約徵國幣二元左右，最高不過二元五角，從二十五年度起，各縣並有徵收屠羊屠馬捐，且因縣款支絀，稅率也逐漸增高，到二十七年度間經省政府核定各縣屠捐捐率，為屠牛每頭徵收國幣五元至十元，屠豬分為大中小三種，每隻徵收一元五角至五元。可是各縣的捐率依舊是很不相同，並且也逐漸增高，大概在徵收土地陳報田賦新額的縣份裏都比較高，因為屠捐是牠們唯一增加收入的稅源。

從二十六年度廣西省取消契稅加徵的上蓋稅後，即籌備徵收房屋稅，以該房屋上蓋及附著土地價值為課稅標準，稅率則體察各地經濟狀況而定，最高年徵千分之七，最低年徵千分之一，若附著土地已徵取地價稅者則祇以上蓋價值為標準。這項稅收本定為省稅，每年則由稅收內提出國幣六百元，補助各縣；自二十八年度起已撥歸各縣為縣地方收入，改按收支系統法的規定，各縣須將每年所收總額按照不列標準提解省庫，凡收入未滿一千元者提15%，超過一千元者提30%。在三十年度的各縣預算中，除天峩宜北兩縣尚無稅收外，收入在一千元以下者有四十五縣，其餘均超過一千元，不過在全省各縣總歲入中，平均僅佔1%左右。

地價稅的徵收僅限於筰、梧、桂、柳、潯等已施行土地測量及辦竣土地登記的各城區，其課稅標準則分為改良地及未改良地兩種，稅率則改良地照所值地價徵收千分之十，未改良地徵收千分之十五。從二十七年度間各地陸



續開辦後，廣西省政府即按照財政收支系統法的規定，以收入總額 45% 解省，其餘留爲縣地方收入。可是這項稅收僅屬新創，且限於特殊地域，在省縣財政收入中，現在尙無重要地位。

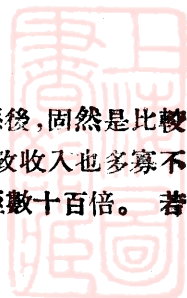
各縣其他稅捐的收入，大部份已由省方歸併到營業牌照稅和行爲取締稅兩類，這在財政收支系統法的規定上，是屬於縣方的稅源。可是在設立省直轄警察局如邕寧、柳江、蒼梧等縣的城區，各局曾徵收各項營業牌照稅和行爲取締稅，如旅店、飲食店、營業牌照稅、古物商特許證費、娛樂捐、車輛牌照費、船筏艇捐、娼妓樂戶許可證費、廣告費、建築許可證費等等，爲各局經費，而劃出駐在地各縣稅收範圍之外，直到民國三十年四月間各警察局經費改由省款支給後，全部撥回各縣收用。

廣西省煙酒營業牌照稅迄今仍爲省稅收入，計分煙類，土酒類及華洋機製酒類三類，每類又分整賣零售兩種，按季各照定額納稅。這項省稅及煙酒公賣費省附加，其先本有各縣附加二成，自二十六年改由省方徵收後，各縣地方附加仍由省方統一支配，撥回各縣。其後稅額均加徵五成，各縣地方附加都歸裁撤，同時省方在稅收內提出煙酒營業牌照稅收入總額的十五分之二，及煙酒公賣省附加十分之四撥作各縣的補助款收入。

近年來廣西省縣間稅捐收支的分配，大體上是依照財政收支系統法的規定實行的；固然，如田賦契稅的完全撥歸各縣，並已超過中央法令的要求。這種措施，對於縣財政收入的增加，固是毋庸多說，而其能如此分配的原因，卻也由於省方有大宗的特殊稅捐收入，和鉅額的中央補助款項。可是省方對於各縣稅收的劃撥，除前田賦附加三成教育費，解省屠捐及近來新辦的房屋稅等是完全依照各縣收入數，撥回原縣，作正式縣地方收入外，其餘卻是以補助款的方式，由省方統籌分配。各縣所得補助款額和本縣內所納稅額並不完全相等，而是具有調劑各縣間貧富的意義了。

## 二 省對縣財政的調劑

廣西各縣的財政收入，自省方將幾種地方稅捐劃撥歸縣後，固然是比較從前增加了些。可是各縣內社會經濟情形，並不相同，財政收入也多寡不等；在比較富裕的縣份和貧瘠的縣份間，收入數量相差常至數十百倍。若



僅以稅捐收入按照其繳納的額數撥歸各縣，事實上卻有增加各縣間財政收入的不均，對於貧瘠縣份的助益，並不很大。不過貧瘠縣份的財政收入雖少，而省方需要其舉辦的政務，卻時常比較富裕縣份還要多，還屬急切。對於這種現象，省方就不得不予以調劑，藉求各縣間的政務，得以平衡發展。

廣西省政府對於省內特殊貧瘠的縣份，其先曾有各項補助款項的津貼，如對於東蘭鳳山兩縣，經匪亂後，地方款項異常支絀，而各項緝捕撫綏等政務尤屬重要，省方歷年均予以特別補助。其後各縣設立區公所，整頓縣內政務警察，開辦縣立中小學，成人班義務教育及特種部族區域舉辦苗僑教育，以及創辦醫務所等，若縣款不敷時，常由省款予以補助。這種補助款項除各縣的區長薪俸外，是均限於邊遠貧瘠的縣份，尤以西部及左右兩江附近的縣份為最多。不過這種補助款項，並不普及於全省各縣，數量是不多，在民國二十六年度間省方的支出僅十七萬元，分配上也沒有一定的標準，而是隨時個別補助的。

從民國二十七年度起，廣西省政府按照財政收支系統法的規定，提出普通營業稅實徵額的三成分配各縣，作為補助款收入。根據該法的規定，各縣政府的經費是應由縣地方款開支，而各縣地方款項本屬不敷，縣府經費卻無從開支，於是省方又將歷年由省款支給的縣地方行政經費，改為各縣的補助款收入，嗣後省方就將田賦正額全部提出，作為這項補助款。於是各縣的補助款收入遂逐漸增加，至二十九年度中，已達二百八十九萬餘元，在縣總歲入中，佔 15% 左右。這種補助款項，現已普及全省各縣，在分配的方法上，也發生幾次變革，希望能達到調劑各縣間貧富不均的財政收入情況。

以前省款支給的縣政府行政經費，是按照各縣等級的高下而規定的，若縣的等級高，所得款項就多，反之就少；因此一二等縣份比較四五等縣份的行政經費，相差常至數倍以上。可是一二等縣份都屬富裕，地方收入也多，而四五等縣份則均係貧瘠，地方收入很少，這種省款的支給，對於貧瘠縣份的補助性質，就很微薄。於是廣西省政府在民國二十七年度間，對於各縣政府經費的補助款項就改變方法，將一二等縣份所得經費，撥出一部份，分攤於四五等縣份，使貧瘠縣份的經費稍得舒展。攤撥的辦法，是以縣所得

的總和以縣數平均，求得中數，中數以上者分組按其所得百分比遞減，中數以下者分組按其所得百分比遞增，使高低相差，漸與中數相近。

這種補助款的分配方法，仍是不脫按照各縣等級分配的原則，一二等縣份的所得款額，依舊是比較四五等縣份為多，僅是各縣等間的相差，不致過鉅，稍帶着平均分配的性質。當時省普通營業稅的提成補助款，是完全採用平均分配各縣的辦法，而煙酒營業牌照稅的提成補助款，卻以半數按照各縣徵納額撥歸原縣，半數則平均分配各縣。平均分配的辦法是不論縣等的高下和縣份的貧富，一切等量同觀，固然在各縣總歲入中，貧瘠縣份所得補助的地位，是比較富庶縣份所得更屬重要，可是這種分配辦法，尚未具有調劑各縣貧富的積極性質。

從二十九年度起，廣西省政府改變了分配各縣補助款的方法，始充份地表現出積極調劑各縣間貧富不均的作用。除關於各縣教育經費的補助款項外，其他各項補助款及營業稅提成補助款，煙酒營業牌照稅提成補助款等，均全部歸併，統稱為補助縣行政及鄉鎮經費。分配方法，則以全省各縣上年度預算總額，扣除省款補助收入後，按照地方收入實數的多寡，分為八級，凡收入多者減少補助，而收入少者則分別遞加。於是收入在四十萬元以上的縣份，每年縣行政補助費僅得 14,400 元，縣內每鄉鎮為 240 元，而收入在五萬元以下的縣份，每年縣行政補助費則得 24,000 元，縣內每鄉鎮便得 408 元。同時對於東蘭鳳山等縣有特殊困難者則另予特別補助費。

現在廣西省方補助款的支給，是完全偏重於調劑各縣間的貧富不均，使各縣政務得到平衡發展的機會。可是這種補助款項，除各項教育經費的補助款外，並非對於各項政務的分別補助，而是屬於整批籠統的性質，其如何分配於各項政務，省方並沒有嚴格的規定，而是在省方審核各縣概算時，臨時個別按照各縣情形酌定。即如各項教育經費的補助款也是由省方隨時個別核辦，性質上仍舊彌補各縣經費支出的不敷額數，從來沒有採用過比例補助金的方法。

### 三 省對縣財政的整理

廣西各縣的財政情況，在民國二十二年度前是紛歧紊亂，不但地方稅捐

是繁雜苛細，就在財務行政方面，也是陷於分散割裂的局面。當時各縣所設財務局，形式上雖為主持全縣財務行政的機構，可是並無實權，縣內其他各局及直轄機關學校區鄉等，大都各有指定的專款，自收自支，卻非財務局所能過問。

各縣長是僅管催徵省款，對於縣地方款項很少予以適當的監督，各機關的收支也從不向縣政府報銷。在這種情形下，凡地方舉辦一事或新設一機關，就另徵一項稅捐或添立一種附加，各縣稅捐的紊亂紛歧，是達到極點。

廣西省政府財政廳從民國二十二年度起，就開始整理各縣地方稅捐，當時根據中央頒行的整理地方財政辦法，訂定審核標準。凡關於國省稅附加，絕對以法令所許可及財政廳核准者為限，若由縣地方擅自附加即行裁減，有妨礙正稅收入者雖經核准，亦酌予裁減。縣地方捐項中，對物抽捐者以不屬通過及轉嫁別縣負擔或不妨害地方生產者為限，否則分別取銷，或定期取銷，若有可以通行全省性質則分別裁撤，留為創辦省稅稅源。各捐項名目則力求簡單劃一，其對於同一課捐目的物而分別數種名稱者，一律歸併徵收，若各捐目捐額須予酌減，或尚可增加者，則分別增減，使各縣捐項漸趨一致。於是通令全省各縣，將所有各項稅捐，按照附發的縣地方捐項調查報告表，詳細填列呈省，以憑核定。各捐項捐率經省方核定後，應由各縣分別公布，嗣後各縣若有擅徵或浮收情事，准許人民呈省告發。

這種縣地方捐稅的整理，大體上是屬於歸併項目，化繁為簡，和改訂捐率平均擔負的性質；同時各縣中妨害生產的貨物稅通過稅以及苛細雜捐等，卻也裁撤了很多。從民國二十二年度起至二十六年度止，全省各縣所裁撤的雜捐，總計 912 項，款額達國幣一百三十餘萬元。嗣後各縣所剩餘的雜捐，也逐漸由省方予以整理，如在二十七年間撤銷各縣所徵的茶樓酒館捐、客棧捐、伙鋪捐、客棧執照費、客棧營業費、衛生熟食執照費等，改為旅店飲食店營業牌照稅，嗣後又歸併各縣油糖榨捐、米碾捐、水磨捐、榨口捐、油榨業執照費、花生桐茶油捐等，為榨碾業營業牌照稅。各種稅率，均由省方在頒訂各稅捐章程中，分別規定，若各縣因地方社會經濟情形特殊而須酌量增減者，則應於事先呈省核准。

除各項捐稅的整理外，廣西省政府對於各縣的財務行政也予以整理。從各縣裁局改科後，以前分散割裂的局面，已逐漸統一於縣政府。各項指定用途自收自支的專款制度，一律取消，改由縣政府統收統支，並逐漸樹立起縣地方財政的預算制度。從前省政府對於各縣地方財政收支，固然也有編製預算的規定，可是僅屬具文；其後雖頒訂各縣編製地方財政收支預算暫行辦法，令縣遵照辦理，不過實際上各縣預算的內容，都屬不盡不實，也從未嚴格執行。從民國二十三年起，省方對於各縣預算的編製，遂徹底整頓，凡屬縣地方款項收入，無論多寡，一律列入歲入概算書中，歲出方面，則依照省方頒訂的縣政設施準則，擬訂施政計劃，分配款項，務求收支適合，經省政府核准後，切實執行，不得任意挪用。

縣財務行政機構方面，廣西省政府也予以陸續改革。依據經徵出納審核三種職權劃分的原則，凡關於縣稅捐的徵收和政費的支付，均由縣政府內第二科掌管，另設縣地方金庫專司地方款項的出納保管，並置財政監察委員會由地方團公舉委員，負審核監督的責任。嗣後省方實行各機關超然會計的政策，縣政府會計人員改由省政府直接派遣，至二十七年間各縣政府內更設立會計室，專辦歲計會計事務。各縣臨時參議會成立後，財政監督委員會即歸裁撤，縣地方財政的審議稽核，由縣臨時參議會兼辦，可是不久又改由省政府審計處分區設置審計辦事處負責辦理。二十九年間省方通令各縣，若所在地設有廣西銀行分行或辦事處者，縣地方金庫一律裁撤，其出納保管事宜，即交分行或辦事處代理，並增設縣稅徵收處專負稅捐的稽徵事宜。經過這幾次改革後，各縣財務行政中的經徵出納會計審核等職務，是分屬於不同的系統下，使能相互牽制，相互監督，藉以廓清各縣地方財政上的積弊。

各縣稅捐的經徵在省方規定的調整辦法中，是以縣政府直接徵收或委託各鄉鎮公所代徵為原則，對於歷來包商承辦方法，省政府曾屢次通令取消。可是縣政府設處直接徵收的稅捐，除田賦一項外，事實上大都限於城廂附近徵收較易和稅源集中收入穩定的稅捐，對於分散各鄉或收入不定的稅捐，很少另設分處徵收。委託各鄉鎮公所代徵，事實上也有困難，不但徵收並無起色，鄉警常有浮收勒索情事，並且鄉鎮公所人員很少，事務繁重，也



都不願代徵，否則轉委於村街甲戶，變成攤派性質。各縣爲了顧及徵額及收入確定起見，包徵方法依然繼續存在；廣西省政府遂於二十七年間頒訂各縣地方捐項招商承包投筒辦法，以爲補苴；可是包徵的弊病仍是很多，不但人民所繳納與政府所收入相差甚鉅，而浮收勒索，壟斷投票，壓低底價，或勾結縣政府內行政人員分紅，以及手據轉包等等也是常事。不過廣西各縣包徵的稅捐項目，近年確已逐漸減少了。

普通經徵和出納的劃分，是指經徵行政事務，如印發納稅通知單、計算稅款、填製收據、催徵稅款等，與直接收納款項的分離，藉以組成內部的牽制作用。可是廣西各縣稅款的收入，都要經過縣府出納人員之手，再轉繳縣金庫。因此縣金庫雖負出納保管之責，實際上卻僅處於消極的保管地位，並無積極參加收納款項的任務；直到二十八年六月後，縣地方收入款項，遂改爲由解款機關或解款人，逕向縣金庫繳解，縣政府不得經收。各項縣款的支付，按照省方的規定，均須由縣政府會計室核填支付書後，縣金庫方能發給，可是由於縣長的下手條借墊或私人的特別通融，以致這項規定，事實上尙未嚴格遵守。過去縣金庫保管款項，也常因設備不完備和監督不周密，而發生職員攜款潛逃和挪用庫款的情事，省政府雖一再令縣隨時派員檢查庫存，各縣並不嚴格執行；因此近來撤銷縣金庫而將地方款項的出納保管，移交當地省銀行代理的措施。

廣西省政府自施行『超然會計』政策後，縣政府會計人員就由省方直接派遣，而會計室的執行職務也經常受著省政府會計處的直接指導監督。各縣政府所經管的國省款，固然完全遵照省頒會計法令辦理，而各縣的地方會計制度，也是由省政府設計樹立，過去頒發的重要法規章則，如民國二十五年縣地方會計規則，縣地方會計組織，縣地方金庫會計組織，縣屬機關簡易會計等，及二十七年間改訂的縣政府總會計制度，縣地方金庫會計制度等都是。各縣所應用的帳簿，報表，以及登記編製手續等，均由省政府詳細規定，原則上是以現收現付爲基礎，而加以預算統制科目，藉知預算實施的狀況和計算歲計盈絀。各縣政府並應於每月終結後十五日內，編製上月份縣地方款的各項計算書表連同單據及附屬書表，由縣政府送縣內審核機關審查簽證後，呈送省政府審核。



縣方內部對於縣財政的審核機關，其先是財政監察委員會，自該會裁撤後，則改由縣臨時參議會兼辦。審核的職權在省方的規定上是很廣泛，不但縣內一切地方財政事宜，均經其審議，而對於地方稅捐租費的徵收，金庫出納狀況，及庫存數目，縣屬各機關學校的收支狀況，以及縣內各機關的建置開辦的經費收等事項，並得隨時檢查稽核。可是這種審核，在財政監察委員會時期，大都是屬於例行的簽證手續，並沒有發生實際作用；而在縣臨時參議會兼辦時，卻因會中缺乏適當的審計人才，時與縣政府發生許多不必要的糾紛，即對於各種計算書表也常審查愆期。從省政府設立各區審計辦事處後，縣方內部的審核機關已歸取消，一切審核事宜均由省方辦理，現在縣臨時參議會對於縣財政方面，僅有空虛的議決權而已。

#### 四 省對縣財政的監督

上述廣西各縣地方財政的整理，已充分表示着省方對於縣財政的指揮監督情形，並且經過這種整理後，省方的監督更加嚴密。在收入方面，不僅縣方各項稅捐是非經省政府核准不能擅自徵收，即各項捐率的增減，也須得到省方的准許。縣方一切財政收入，無論經臨鉅細，均須詳列於歲入概算中，省方對於所列各項目款類在每年度開始前，均予以嚴格查核補填，如嗣後收入不足而須另行設法籌措時，或有特殊臨時收入而未列概算中時，各縣也須造具追加概算呈報省政府核定。根據法令的規定，各縣募集縣公債是應先經省方核准，固然在事實上廣西各縣從來沒有發行過任何公債，而縣債款收入，大都是省政府所給予的借款，如辦理土地陳報時所借墊的經費。若是縣政府出賣縣屬公產，變價移充經費時，則非經專案呈省核准後，不得擅自執行。

縣方各項經費支出，一切均須按照省政府核定的預算執行，不能任意挪用。各項經費的支出，原則上雖規定由縣政府按照其施政計劃統籌分配，經縣行政會議或縣臨時參議會議決後，呈省請核；可是省政府在事先，時常頒訂各項科目應例數額，如縣倉經費、醫務所經費、苗圃林場經費、縣中學及國中圖書儀器設備費等，或各縣經費分配標準，如教育文化費、農業建設費、實業交通費等。並且省政府的審核各縣歲出概算書，更爲嚴厲，凡不合省

方所定的標準或數額時，大都經過省政府的改訂；因此，不但各縣所擬訂的數額，時常有所增減，即關於各項科目的支出，也有予以全部裁刪或添列。這種情形在省政府頒發縣政設施準則時期，尚不甚嚴重，而自縣政設施準則停止頒發後，就逐漸加劇。各縣擬訂的預算，經過省政府逐項刪改增減後，事實上等於由省方代為編製；而省方所核定的預算數額，和縣方呈擬的預算數額，有時相差很鉅，大部均屬增加。

以前廣西省政府審核各縣預算，大都召集各縣長到省開會，經省政府各主管長官與各縣長面商決定後，即由各縣長攜回執行；因此各縣預算雖均經省方刪改增添，大體上尚能適合各地實際情況。這種辦法固然對於縣方內部的控制，並不重視，而各縣長也常因預算已經在省開會時決定，遂停止召集縣行政會議，重付討論；可是對於省縣間的意志，卻能儘量溝通，還能免除公文往返中的隔閡，以致延誤縣預算核定的期限。從二十八年度起，縣長會議分在各區舉行，而縣預算的核定則仍在省政府，於是省政府的刪改增添，不但時常延誤各縣預算成立的期限，並且對於各縣預算的收支適合方面，事實上就發生許多礙難。各縣的財政收入還是有限，大部縣份均屬不敷支用，省方雖代為籌劃，各縣執行時並不能得到實際效果。因此省政府會計處在二十九年間曾有對於各款修正增加的溢額在五百元以上者，由各主管部門就其本部門經費中酌量補助的建議。不過現在省方對於各縣的補助款，除教育部門外，大部是屬於整批的縣行政經費補助，僅在審核各項經常支出時，酌量分配而已。

縣政府奉到省方核定的預算後，均須按照預算內收支額數，製成分月行政預算表，呈省備案，為各月份執行預算的標準，並且縣內各機關的經費支出，也須由縣政府編製個別概算，專案呈省核准。各種經費的支出，均須經省方直接派遣的會計人員審核簽證後，始由縣金庫內支領。並且省政府對於各縣動用預備金的監督，以前是很嚴。在民國二十四年六月前，縣政府若因預算所列經費過少或因特殊事故而須動用總預備費，無論多寡均須先經呈省核准；其後改為在國幣百元以下者，准由財監會審核支用，若超過百元者仍須經省核准。自二十七年六月起，省方對於各縣動支預備金的監督，始漸放鬆，至二十八年間，各縣總預備費依照中央規定，分為第一第二預

備金後，凡關於動支第一預備金及第二預備金在百元以下者，均歸縣臨時參議會審核，若動用第二預備金在百元以上者，仍須先經省方核准。這種監督到三十年十月間始歸取消，各縣預備金的動支，完全由縣長及縣政會議中決定。

省方臨時令縣辦理事項，都是不屬於縣預算規定科目內的，固然有時是由省款支給，卻也常令縣於預備金中開支。各縣預算中所列預備金的額數都是很少。以前省方雖規定各縣總預備費須佔全部收入的一成，實際上各縣預算中很少有達到這種標準，都是屬於各項經費支出數額後的剩餘，大部僅佔1%左右。到二十八年間省政府始規定第一預備金數額，按照經常門支出各款的額數計列1至2%，第二預備金按經常門支出總數計列1至3%，若歲入歲出比較尚有餘額時，則將餘款全數併入第二預備金。當預備金用罄時，縣政府就負著設法籌措的責任，而各縣籌措的辦法，雖有另籌收入的時候，而由於縣財政收入的困難，也有停付各項認為不急要的經費支出，將其款額改為預備金。這種辦法在各縣財政收入不敷過鉅時，也常應用。可是某項經費支出的停付，就等於停止某項政務的進行，廣西省政府對於各縣停付經費的監督，卻是很嚴，在未奉省方核准時，各縣政府不得擅自停付。

在各種事先的核准外，廣西省政府對於縣財政尚有事後的監督，這種監督大體上是屬於審計和視察性質。各縣政府於每月終結後十五日內，均須將上月份執行預算的經過，編成各項計算書表，如歲入經費累計表，資力負擔平衡表，簽發各機關經費支付命令表，縣金庫資產負債平衡表，及每月動支預備金明細表等，連同領解款書，呈省審核報銷。縣屬各機關的報表書據，其先均須逐月由縣政府彙集呈省審核，至二十七年九月後，始以縣屬各機關衆多，費時耗力，改為縣屬較大機關，如縣政府、團務科、農業管理處、電話管理處、縣立中學、農場醫院、縣臨時參議會等經常支出書據仍呈省核辦外，其餘各機關則由縣政府彙編經常支出書表，呈省備查，原書據則歸縣政府保存，唯各機關臨時費支出計算書據，均應一律呈省審核。每年度終結後，三個月內，縣政府並須編造縣地方歲入歲出決算書，附具收支對照表，借貸對照表，及財產目錄等，呈省審核。

廣西省政府對於各縣每月所報會計書表單據的審核，都是按照省方所頒各項有關審計法令的規定，詳細查核後，填發核准通知或審核通知。凡有未經法定手續的支出款項或有重複情事，即予剔除繳還，若發覺有錯誤遺漏情事，即予更正或發還補還。這種審核方法，對於各縣所呈決算書也同樣應用，而填發核准書或審核通知。可是各縣所報書表單據，全省合計，數量甚巨，而省政府內辦理審計的人員是很少，手續程序又屬繁重，大都僅能就書面加以審查，而對於各種附送的單據尚難確定真偽。從各區審計辦事處成立後，由於區域較小，責任專一，對於各縣報表的審核，比較以前稍為縝密，不過從三十年七月間各縣辦事處裁撤後，這種審核，僅在財政廳內設科辦理。

除審核各縣所報書表冊據外，廣西省政府也常派遣會計或審計人員赴各縣實地查帳以資稽核。這種查帳，當然比較僅就各縣所報的審核，為直接而切實，同時也可指導各縣政府辦理會計的整理和改善方法；可是省方的派員查帳，大都是屬於臨時性質，尚未樹立起經常的制度，固然在省政府派員視察各縣財政情況時，是連帶舉行查帳的。

各縣財政的視察，在省政府的監督方式中，是最切實而有效，其範圍也比較單純的查帳為廣。各縣地方稅捐的種類和捐率，若有違背省方規定時，視察人員就能隨時予以糾正或呈報省政府核辦，對於各種稅捐的稽徵，和縣財務行政上各種程序手續方法等，也能當場指導改善；若發覺稽徵人員有違章苛擾勒索情事，或縣政人員有憑藉職權營私舞弊時，均得立時舉發呈請核辦。並且視察人員都負着調查各地社會經濟狀況及實際財政情形，而建議興革方策，呈省採擇。這種視察人員，在廣西，不僅限於省政府直接派遣的財政視察員，以前各區尚有行政監督及其佐理人員，而從改組行政督察專員公署後，行政督察專員第一科內職員更負著巡迴視導的責任。固然視察的效力還須看各種視察人員的能力和技術，可是他們對於廣西各縣財政的漸入正軌，卻有相當助益的。



# 國立中央研究院社會科學研究所出版物目錄

## 【叢刊】

第一種	吳承禧：	中國的銀行	九 角
第二種	羅志如：	生命表編製法	七角五分
第三種	胡紀常：	國際貿易統計上之貨物名目及分類	六角五分
第四種	楊西孟：	中國合會之研究	一元二角
第五種	蔡謙等：	中國各通商口岸對各國進出口貿易統計	十二元
第六種	羅玉東：	中國釐金史	三元五角
第七種	王子建等：	七省華商紗廠調查報告	一元五角
第八種	吳半農等：	廣西省經濟概況	一元三角
第九種	蔡謙：	近二十年來之中日貿易及其主要商品	一元四角
第十種	余捷琮：	中國的新貨幣政策	一元八角
第十一種	巫寶三等：	福建省食糧之運銷	一元二角
第十二種	羅爾綱：	湘軍新志	一元八角
第十三種	鄒友揆：	我國關稅自主後進口稅率水準之變遷	五 角
第十四種	張培剛等：	浙江省食糧之運銷	一元五角
第十五種	余捷琮：	1900-1937 中國銀貨輸出入的一個估計	尙未出版
第十六種	羅爾綱：	練營志	尙未出版
第十七種	董浩：	廣西省的縣財政	尙未出版
第十八種	姚會慶：	廣東省華僑匯款	？
第十九種	嚴中平：	中國棉業之發展	？
第二十種	彭雨新等：	川省田賦徵實負擔研究	？

## 【經濟叢刊】

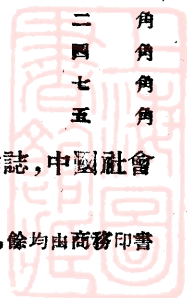
蔡謙：	粵省對外貿易調查	六 角
-----	----------	-----

## 【中國社會經濟問題小叢書】

*第一種	姚會慶：	戰後銀行組織問題	四 角
*第二種	巫寶三：	農業貸款與貨幣政策	二 角
**第三種	吳半農：	我國經濟建設之途徑	四 角
**第四種	吳半農：	國營事業的範圍問題	七 角
第五種	巫寶三：	戰時物價變動及其對策	五 角

〔另有專刊，集刊，農村經濟參考資料，社會科學雜誌，中國社會經濟史集刊等刊物，名目繁多，不及備載〕

（附註）有\*號者由本所出版，有\*\*號者由中國文化服務社出版，餘均由商務印書館出版。



中華民國三十三年九月初版

\*\*\*\*\*  
\* 版 權 所 有 \*  
\* 翻 印 必 究 \*  
\*\*\*\*\*

國立中央研究院  
社會科學研究所叢刊

廣西省縣行政關係

(30192渝熟)

渝版熟料紙

定價國幣壹元伍角

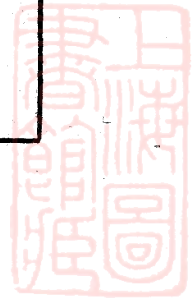
印刷地點外另加運費

著 者 徐 義 生

發 行 人 王 雲 五

印 刷 所 商 務 印 書 館

發 行 所 各 地 商 務 印 書 館





上海图书馆藏书



A541 212 0005 5771B





1614141

上海图书馆藏