

17.SEP.1934

中華民國二十三年五月三十一日

內 外 類 編

第 四 十 三 冊

楊 永 泰 講 述

一 各 省 廳 長 專 員 南 昌 集 會 報 告 建 議 之 總 評
及 應 行 改 進 之 管 見

內 外 通 訊 社 編 輯

緒言

本年三月，蔣委員長召集各省民教廳長，省府秘書長與各行政督察專員，集會南昌，考詢政績。當時各到會人員，均有詳細工作報告。閉會時，南昌行營秘書長楊永泰氏，奉命作一總評。此爲演講詞之全文，吾人翻閱一過，對於十省最近施政情形，與夫將來趨向，必能得一極明確之概念也。

預 告

左列各書，已編譯就緒不日出版：

美國總動員計劃

法國政治之特殊性

各省公路概況

希特勒講演集

(周之鳴譯)

(洪 濤譯)

(諸樹德編)

(余鍾者譯)

內 外 通 訊 社

各省廳長專員南昌集會報告建議之總評及應行改進之管見

楊永泰講述

甲、民政部份

第一、縣長任免

第二、自治自衛

第三、公安

第四、土地

第五、積穀

乙、教育部份

第一、社會教育

第二、職業教育

第三、教訓合一及教建合一

丙、建設及財政部份

第四、收復匪區之特別教育

第一、建設方面

(子)路綫規劃

(丑)撥借築路基金

(寅)進展狀況

(卯)擴大聯絡路綫

第二、財政方面

(子)河南

(丑)湖北

(寅)安徽

(卯)江西

(辰)浙江

(巳)江蘇

丁、地方政制部份

第一、關於省政府應行改善之問題

(子)合署辦公

(丑)組成整個省府之機關份子

(寅)行文辦法

(卯)打破省府與各廳間形成兩級制之習慣

(辰)省府秘書處應酌量延用專家

(巳)合署制實行後節餘半數經費充縣政區

政之用

第二、關於專員制度應行改善之問題

(子)專員公署之組織及經費

(丑)專員公署之權責

(寅)專員的職務是「督察」「統籌」和「領導」

(卯)專員必須兼任駐在地縣長

第三、關於縣政府應行改善之問題

第四、關於區公所制之改善問題

戊、各督察區縣政實施的情形

第一、豫鄂皖三省各督察區之情形

第二、江西省各督察區情形

第三、浙江省各督察區情形

內外通訊社編輯

各省廳長專員南昌集會報告建議之總評及應行改進

之管見

楊永泰講述

前昨兩天各位廳長各位秘書長各位專員的報告，都很簡明透澈，各省一般的情況，在書面報告中，尤說得詳盡。連日在會場上，由口頭提出的報告，都以下列三種事情為限：（一）經辦主管事件的心得，提出來大家參考，可以互相觀摩的；（二）所奉行的命令條教規章，有應再加斟酌之處，提出來大家研究改善；（三）應辦的事情，遇着了困難，不容易推進，提出來大家想方法去排除；大概都是根據這三類為範圍。無論是報告或是建議，都是各人實際經驗，所得的結果却沒有甚麼空論和高調。句句

都值得研究，這是令人最滿意的！其次這兩年以來

，這十省，有被災害的，有被匪患的，只有江浙湘等省比較安全；但是無論從那一方面看來，這十省當中，無論那一省，都有相當的進步。並且他的進步，都有事實的證明，這是尤令人滿意的。

綜合報告的大概情形，依人分類，可以分為廳長秘書長的報告，和專員的報告，依事分類，又可分為民政教育建設財政和地方政府制及縣政實施各部份，本席把各位的報告，將其中尤為值得注意的部份，分門別類，撮要重述一番，作為這次集會所得的結論。

①民政部分：

第一·縣長任免 對於縣長之任用考察；各省都很

注意，尤其是江蘇省訂定了甄審縣長的詳細辦法；河南省訂定了縣長分輪提委的辦法。如果能照他的規定，切切實實的辦理起來，那一定可以杜奔競，免俸進，仕途可望清明的。又如浙江湖南兩省的縣長任期較長，有許多都做了幾年，還沒換人的，最可為各省的模範。因為縣長是親民之官，必得要選多能幹練的人去擔任，尤要讓他久於其任。如果任期不久，老是換人，縣政就絕不能進步，這是最關重要的問題。所以縣長的任用，斷不可馬虎，在試暑期中，更要認真考察，確能勝任，纔給他實授，一經實授以後，不可輕易的調動他。

第二·自治自衛 辦自治的省份，是遵照內政部的

自治法規，辦自衛的省份，是遵照三省總部所頒的編查保甲戶口條例和民團整理條例。無論那一省，大家都有了相當的組織。可是閩粵甲排的組織似不如保甲的組織，較為切實，這兩年來，豫鄂皖贛四省收保甲的效用，也就算大了。可是無論辦自治省份的閩粵組織，和辦自衛省份的保甲組織，都有一種缺點，就是組織雖已有了，說到訓練上，都很欠缺。從今以後，非從已有組織之民衆認真下一番訓練苦工不可。再說到地方團隊的編制和整理，各省有叫保衛團的，有叫保安隊的，很不一律。查保衛團的名稱，是保衛團法所規定。凡是各縣有槍枝無槍枝的地方團隊，混編起來，都叫做保衛團。弄到人數很多，在各區鄉自由籌餉，教練

上管轄上給養上，都發生了很大的流弊。去年三省總部頒定民團整理條例，纔把他分晰清楚。各縣有槍枝有餉源的團隊，縮編做保安隊，分爲小隊中隊大隊，按月給餉，和正式軍隊差不多。其餘無槍枝的，或槍枝不好的，編成壯丁隊。或副共義勇隊，附在保甲的編制裏頭，並不給餉。現在各省整理地方團隊，實在也有把他分晰清楚之必要。據各省的報告，和各位的建議，都感覺到各縣地方團隊太多，人民負擔不起。今後量的方面，要想法子縮減，質的方面要想法子充實。這是大家都一致主張的。還有一點，整理這些團隊，使他充實自衛的力量，必得要事權集中，這也是大家的主張都很一致的。所請事權集中，就是教練統一，調度

統一，經理統一，人事統一，從前各區各鄉自由籌餉，自行辦團，那是要不得的。就是以縣爲單位，各分畛域，甲縣的團隊，不能調到乙縣去增援，此疆彼界，那也是要不得的，所以整理團隊，第一步必須由縣集中；第二步由行政督察區集中；第三步纔由省集中。現在各省的團隊，好些縣份第一步的集中，多已做到了。可是各縣團隊的槍枝和給養，都是由各縣自行負擔。團隊的使用和管轄，若是調離本縣太遠，恐怕誠信未孚，人民不免驚疑。如果馬上就由省來集中，恐怕絕不易做到。目前最有可能性的，就是進一步，由各行政督察區集中，由各區專員統籌支配，那是我們各省區應該向這一步一致前進的。

第三·公安 各省公安事項，這次都沒有詳細報告

。其中浙江對於陸警的整頓，湖北對於水警的整頓，比較的努力，我國地方的治安，照現代國家的辦法，應該馮憲兵警察去維持，不能常把軍隊來負地方治安之責，軍隊是爲國防用的，如果長此馮軍隊來分防剿匪，不但軍隊不能澈底整理集中訓練，而且軍紀風紀，必一天壞一天，結果弄到不能維持治安，反要騷擾地方。所以我們實施警察政治，來替代軍事政治，實有絕對的必要。可是我們各省的城市農村，都辦起憲兵警察來，絕對非現時人力財力所容許。我以爲除有名的都會以外，一切城鎮農村，都應一律辦起保甲來，如果保長甲長切實加以訓練，又有壯丁隊和保安隊來輔助他。他的

效用，一定比仿效外國的憲兵警察來得大。費用也要省得多。因爲保甲制度，由來已久，就是我國古代之農村警察，如果把現在各縣各市的警察經費，一律裁撤，移來作整理保甲和教練保甲之用，那不但可以達成維持治安的任務；並可以爲建設地方的樞紐，這一點要向各位貢獻的！

第四·土地治 本的方法，是清丈，治標的方法，是查丈。此項事情，浙江湖北兩省很爲努力；江蘇江西兩省，也在積極進行，有些縣份已經測量完畢。查清丈土地，爲建國大綱中所規定縣自治的五項要政之一，必須五項要政都辦好，纔能實行縣自治。而五項要政中，實以清丈土地爲最艱鉅。日本是一個小國，維新後他費

了十七年繼續不斷的工作，才把全國土地的測量清丈完成，纔造出完備的土地冊籍。我們各省分工去辦，纔用不了十七年之多，然爲現在之財力人力所限，恐怕最速也非繼續辦理十年以上，不能把一省的土地清丈完畢。可是這一筆經費，就很可觀。所以我們的土地問題，治本的清丈，固非逐步邁進不可；然不能坐而久待。故治標的查丈尤爲目前最急最要之需。查丈的辦法，就是各縣以原有的鄉鎮區域爲標準，劃定界線，繪具草圖，然後將各鄉各鎮界線內之土地，依其天然形勢，再劃分爲若干段，規定土地清查單的樣式，把要清查的事項，如業主的姓名籍貫職業住址，土地所在地之名稱，種類，坐落，四至，面積，每年之收穫量及

正稅附捐，契券之有無，及糧串之戶名，號數，佃戶或他使用人之姓名，住址，及租額等等，均規定在清查單中。由縣政府發交各區保甲長，轉給業主或其代理人，依單填報，再由區公所定期派人會同業主及保甲長，挾起丈量，列單繪圖，按段編號，造成土地清冊。如果認真辦理每區一年半年即可辦完，這種查丈，不但可以改正已往之魚鱗冊。於整理田賦，太有裨益，且亦爲將來治本的清丈，萬不可少的初步工作。現在湖北江西正努力向此進行，各省也可一律仿辦。但期各名能於治標的查丈工作，早日完成。則五項要政中之土地清冊問題，就有了相當的基礎。也就可以試行自治，促成憲政了。

第五。積穀。這項要政，是兩年以來 委員長所積極提倡的，不啻三令五申。這次各省積穀的統計報告，很不完全。就現在所知的，當以湖南的成績爲最優，浙江次之。其他各省或缺而未報，或所報的數量均極有限。湖南全省除桑植一縣外，各縣均有積存，全省縣數已達二百四十萬石之多。浙江方面聽說也有一百多萬石。其他各省，則不及定額更遠了。積穀所以備荒，豐年存入，凶年沽出，實有調節糧價救濟民食之重大意義，爲中國自古以來的要政。民國而後，漸漸廢弛。所以弄到各省地方，凶困成災，豐也成災。這兩年來，因爲穀賤傷農，農村的凋弊，一天厲害一天，完全失去了調節救濟的工具和效能。各地方的義倉社倉，實在有

趕緊規復力加擴充之必要。那是盼望各省遵照。委員長前年去年迭次頒布的積穀令，努力去辦的。

以上是民政方面，在各省報告之中，比較值得注意的事項。

②教育部份：

十省的教育，當然以浙蘇湘三省爲最發達，也就因爲這三省的憑藉較爲深厚，地方也較爲安全。無論質量和數量，都很有增進。其他如贛皖鄂豫四省，雖屬被匪省份，然兩年以來，於革除已往的惡習，開拓未來的新機，也很顯出他的努力。閩陝甘則又次之。閩省想是因爲已往之政治環境不良，陝甘則是連年災荒紛亂，財政奇困，不能有顯著的進步，那是不足爲怪了。

總了十省教育廳長的報告，各有各的特殊情形，也各有各的特殊困難；可是推進現在的教育，大家感想所及，有好幾點很共通的！

第一。都覺得社會教育，比學校教育更爲重要。現在入校讀書，幾乎已變成資產階級的獨占事業。近年農村破產，百業蕭條，一天一天的尖銳化普遍化，要送子弟到學校，就供給不起他的學膳費。大多數的人，想把他的子弟，讀完小學的程度，就不可能。如果還是專講學校教育，不注重社會教育，則這種教育就與大多數的人民無干。可是辦理社會教育，絕不是在城鎮裏多設幾所民衆教育館，或是多放演幾次幻燈電影，所能了事。必須先注全力去做識字運動，和

委員長最近倡導的新生活運動，一面編定課本，用

最扼要最強制的方法，來掃滅全國的文盲。把現在已識字讀書的人，都要強迫他負上一種教人識字的義務，每人要他教一班或兩班；成了識字的總動員，每一個不識字的人，都要他上三個月或四個月的識字課。輾轉傳習下去，必須教者與受教者兩方的義務，俱盡而後止。一面在這種識字課本中，就把生活應該如何改革的道理，就是禮義廉恥要從日常生活之食衣住行表現出來的道理，和其他必不可少國民常識，都採一點寫在裏邊，切實講演，等到課本念完了，普通常用的字都認得了，做人和做中國人的道理，也就稍稍明白了。然後再施以其他各種之社會教育，那一定事半功倍的。現在東西各國都注重調查失學兒童，厲行學校的義務教育，我國就要先調查失學壯丁，厲行非學校的民衆教育。因

爲失學兒童，爲二十年後社會之中堅，其無知無識之貽害國家，尙在將來。失學壯丁，爲二十年內社會之中堅，其無知無識之貽害國家，卽在現在。全國這些失學壯丁，又絕對無入校讀書的時間和財力，若是我們不趕緊另想辦法，切實去做識字運動，和新生活運動，恐怕一切的東西，都灌輸不下去。連一切政教設施，也都是白費心。除此而外，若是單講其他的社會教育民衆教育，不急其所急，恐怕就流於裝飾品了。這是小小一點意見，要問各位貢獻的。

第二，都覺得職業教育比普通教育更爲重要。我國幾千年傳統的觀念，讀書人以不治生產爲貴爲榮，所以「士」自成一界，與農工商並列平排。凡爲「士」者，卽不甘於經營農工商業，亦無經營農工

商業之技能。凡爲農工商業者，則自始不要讀書，或是讀不了書而後改業。因爲讀書之目的，就是想存朝爲「官」，在野爲「紳」。故「士」就是官與紳之總稱，其志既不存爲官爲紳，當然用不着讀書了。讀書人別有企圖，也當然不知農工商爲何物了。這種傳統的誤謬觀念，相沿下來，直流毒到現在的學校教育。凡是辦學校的，多是注重普通教育，而不注重職業教育。凡是入學校的，多是學了一點普通學科的知識，得了一張畢業文憑，飢不足以爲食，寒不足以爲衣，還是專向爲官爲紳這一條狹路去鑽。從經濟方面說，入校讀書的人，多是分利而不能生產的人。換言之就是製造了好些社會之蠹，從政治方面說學校裏畢業的人愈多，愈無出路，徬徨煩悶，遂不擇手段，無所不爲。這就是中國貧困

紛亂，日即敗亡，不易復興的根本原因。到了現在，事實不能不加以一番澈底的改革了。聽了各省的報告，對於職業教育，很像多能注意，或時從事創造，或是設法擴充，可是都市的職業教育，固然很重要，農村的職業教育，尤為重要。中國以農立國，一切工商業，一時尚不易發達。最好學校多設在農村，每一個學校，無論購地或租地，都要附設一個學校的合作農場。作為農村中改良農產品及副產品之中心，教職員與學生都要一塊耕作，回復我國古來半耕半讀的生活。北歐丹麥等國，這種制度最盛行，很值得我們參考。這也是一點小意見，要向各位貢獻的。

第三，都覺得「教訓合一」「建教合一」之重要。教訓要合一，建教要合一，這兩個口號，是兩

年以來。

委員長積極提倡的，經三省總部一再通令實行。近年學風日壞，都因為學校裏比較最認真的，也不過依正時間，上足課堂，就完事。關於學生的管理，尤其對於學生的訓育，概不注意。弄到多數學生毫無進益。甚至無所不為。這真是誤人子弟，大家也不敢送子弟入校讀書了。想挽救過來，非教職員人實行「教訓合一」的口號，同時負上教育與訓育的責任不可。所謂「建教合一」，就是建設廳所辦的事業，與教育廳所辦的教育，要打成一段，不可各自為政，不但建設廳經管之工廠農場，要給教育廳所辦之工校農校充分利用；而且建設廳所需要的人才，必須教育廳替他一一訓練出來。尤其教育廳所辦的學校，要對各該地方官辦民辦的建設事業

，和一切產業之需要，那纔能供求相應。這兩個口號，兩年以來，各省都已很能注意到；但是仍得要切切實實去推行的。

第四，都覺得收復匪區有實施一種特別教育的必要。贛閩鄂豫皖五省地方，人被赤禍。匪區民衆，概受了匪的組織和訓練，更有所謂列甯小學，一縣多至數百所，爲麻醉青年的利器。這種思想上的流毒，實較有形的匪患更爲厲害。凡經匪化的青年和兒童，不但不知三民主義爲何物，就是日常生活應守的秩序和習慣。也茫然不知，所表現的舉動和意識，都反常悖理，駭人聽聞。他們認蘇維埃是他們的政府，列甯是他的太祖太宗，那更說不上甚麼國家觀念和民族意識了。這些地方。這些民衆，收復過來，若不對症下藥，根本上施以一種有效的治療

，恐怕蔓延滋長下去，整個民族的生存仍是受他的脅威。江西蓮花縣匪患甚久，去年收復，縣政府把各村受過匪化的兒童，都施以類似軍事的組織，每天授以黨義，精神講話，國民常識，唱歌，遊戲和兵操等等，每星期日召集各村隊長，加以訓練，試辦數月，成效大著。不但漸漸的覺悟過去被匪欺騙之不當，並信仰三民主義爲救國的唯一主義。又能幫助壯丁隊放哨，擔任查驗路單，協助封鎖和偵查，其工作效率，較之成年壯丁差不多，而敏捷過之。由此看來，凡是收復匪區，實有仿照蓮花縣的辦法，普遍施以一種特別教育之必要。

委員長現決定在行營附設一個贛閩鄂豫皖五省特種教育委員會，訓練師資，寬籌的款，專辦五省收復匪區之特種教育事宜。在匪區各鄉，普設中山民衆

學校，分爲兒童班，成年班，婦女班，嚴格的施予一種管教養衛的訓練。這種事業之發展，自然與善後經費有關。然無論如何困難。必當設法妥籌，努力推進的。

除以上各項外，如主張多編鄉土教材，爲提倡民族教育的基本；主張提倡音樂教育，爲推行社會教育的利器。在陝甘兩省，民族複雜，主張應同時注重回藏教育。這都是這次在各省報告中，最值得注意的事項。

④建設及財政部份：

這次十省高級行政人員集會，財政建設兩廳長，本未奉召列席，可是各省的建設及財政情形，根據省府秘書長及各專員的報告，也就可以得其大概：

第一、建設方面，當然以各省修築的公路爲最

發達，電話和水利，亦略有成績。

委員長鑒於剿匪軍事，和一切政治經濟，均與交通方面。有密切的關係，所以二十一年十一月，在漢口總部召集蘇浙皖豫鄂湘贛七省公路會議，當時議定了七省聯絡公路幹支各線，規定公路工程標準，公路概算標準，和督造辦法。並決定由全國經濟委員會，負責督率修造。這一年半以來，根據行營現在由各方所得的報告，其修造經過的情形，大概如下：

(子)路線規劃 七省聯絡公路，共計有十一條

幹綫，長約一萬二千公里。六十三條支綫，長約一萬公里。全長二萬二千三百餘公里。所有幹支各綫，按事勢需要的先後，分爲五期興築，每八個月或十個月爲一期。預定三年內全部完成。至於必需提

前趕築或增築的路，就臨時令飭各省建設當局遵照趕辦。茲將七省公路聯絡幹線列左：

- 一、京陝幹線 全長九四八公里，由浦口起，經過皖豫兩省，達陝省的紫荊關。
- 二、汴粵幹線 全長一六八〇公里，由開封起，經過豫鄂贛三省，達粵省的南雄。
- 三、京黔幹線 全長一七九一五公里，由南京起，經過皖贛湘三省，達於湘省的晃縣。
- 四、京川幹線 全長一二三九公里，由京陝幹線浦口至合肥段起，經過皖鄂兩省，達鄂省的利川。
- 五、洛韶幹線 全長一八〇九公里，由洛陽起，經過鄂湘兩省，達粵省的韶關。
- 六、歸祁幹線 全長五九二公里，由商邱起，達皖省的祁門。
- 七、京魯幹線 全長三九六公里，由南京（浦口）起達魯省的台兒莊。
- 八、京閩幹線 全長八四〇公里，由南京起，經杭州達閩省的福鼎。
- 九、海鄭幹線 全長六五一公里，由東海起，達豫省的鄭州。
- 十、滬桂幹線 全長一六八六五公里，由上海起，經過浙贛湘三省，達桂省的桂林。

十二、京滬幹線 全長三〇七公里，由南京起，

東達上海。

此外七省公路聯絡支線，則分省劃定如左列：

一、在河南省境內的，計九線，全長一五六一公里。

二、在湖北省境內的，計十五線，全長二四七〇公里。

三、在安徽省境內的，計十三線，全長一五九〇公里。

四、在江西省境內的，計八線，全長一一四四公里。

五、在江蘇省境內的，計十六線，全長一二四七公里。

六、在浙江省境內的，計十一線，全長一一〇

三公里。

七、在湖南省境內的，計二線，全長六五七公里。

(丑)撥借築路基金 各省財力不充裕，籌捐築路款項，或者有些困難，即由全國經濟委員會籌集的款，定為「築路基金」凡各省築造聯絡公路，除地價遷移土方等費，應歸各省自理外，橋梁涵洞路面及特殊工程款得向全國經濟委員會請借。按照規定手續，先行造具工程計劃預算，送該會審核，其請借最高數額，除特殊工程外，可至各該項工程百分之四十；其餘百分之六十，由各省自籌，各省當局，都知事關重要，復有此種基金可資撥借，幫助不及，所以對於修築公路事項，都能積極進行，更有因地方連年遭匪，凋弊已甚，在短期間內，實難

如額籌足百分之六十的款，就由豫鄂皖三省總司令部或南昌行營酌予特別補助；或令飭駐在地各部隊，勵行軍工築路辦法，盡量協助，總求如限完成。

(寅)進展狀況 自從七省公路會議閉會後，即規定各期應行修築幹支各綫，送交全國經濟委員會，造表分函各省建設廳照辦。並從那個時候起，着

手興築，按照工程進展實況，分期撥借築路基金。計自二十一年十一月，到二十三年三月，為時雖不及一年半，而督造及主辦各常局，對於工路工作，皆能計日程功，協力奮進，頗有蒸蒸日上景象。據

本年三月份之調查統計，各省幹綫及支綫的進度概況，如左表所列：

省別	可通車路線公里長度	已興工路線公里長度	未興工路線公里長度
河南	六七〇	四〇	四〇〇，二
湖北	三四四	五五〇	四七六，四
安徽	八四一，五	六八，五	四五四
江西	一四八一，四	三三〇，五	二八六
江蘇	四七四	一一六	七九六
浙江	五一九	四八二	五〇

湖	南	一〇一	三六一，五	二九一，五
總	計	四四三〇，九	一九四八，五	二七五四，一

以上所列，皆七省聯絡公路會議後所規定的路線，及展築的進度，至於前次所築已成的各線，皆不計算在內。若彼此併計，則七省境內竣工通車之路線，已在一萬公里以上。其中以江西為最努力，安徽次之，這最值得讚美的！

(卯)擴大聯絡路線 七省聯絡公路幹線支線之總長度，原定為九一三三五公里，現在已通車及已興工的兩項合計數，為六三七九四公里，已達原定計畫百分之七十，今後尤應及時擴展，使南北交通，連貫一氣。俾得發展經濟，便利軍運，克收身使臂臂使指之效。現在已定應行擴展之聯絡路線，擬

先從陝甘福建兩方面，同時並進：

一、陝甘方面 除潼關至西安，原已修有簡易汽車道，勉強可以通車。且隴海鐵路，年內即可通至西安，可不再築公路外。西安至蘭州，約長一千餘公里的西蘭路線，已由陝甘兩省當局，擬送詳細計劃，由本行營核轉全國經濟委員會，遴派得力工程人員，前往會同兩省地方政府，施測趕築。並已設立了西北公路管理局籌備處，籌備運輸業務及車務管理等事，隨同西蘭線修造工程進展，逐步通車。此路完成後，更擬先從蘭州展築至古浪，使由內地達於新疆之新

甘大幹綫，得以先具端緒。更另由西安展築至漢中，再由漢中西築至天水，東築至安康，使與湖北之老白綫，有互相銜接的準備。

二、福建方面 閩省自築之閩粵公路，自福州經過蒲出惠安晉江同安龍溪漳浦雲霄梅州詔安而入粵境，僅梅州與詔安間之數十里，尙未完成，餘已全路通車。漳州（即龍溪）龍岩綫，福州馬尾綫，均已完成。其形勢爲偏於閩省的東南部份。在閩西閩北，皆尙有待於發展。現在爲使閩省的交通及軍事運輸，獲收各省聯絡之效，並使與浙贛兩省一氣呵成起見，另築閩贛閩浙兩幹綫及其他各綫，使之形成公路網。一經築成，其長度總數當達三千公里，閩西閩北的各縣交通，都可脈絡貫通，崎嶇悉變而爲坦途了。

。

1. 閩贛幹綫 自福州起，經過穆源水口南平順

昌拿口邵武光澤到杉關，而達於贛省的南城。

2. 閩浙幹綫 自南平起，經過建甌建陽水吉驛

浦城至二十八都以入浙省境邊，

（即浦延綫）

3. 建邵光黎綫 自建陽起，經過邵武光澤，而

接至贛省的黎川。

4. 建崇綫 起建陽達崇安。

5. 龍汀綫 起龍岩，達長汀。

6. 南沙永連綫 自南平起，經過沙縣永安連城

而達長汀縣的朋口。

7. 邵泰建綫 起邵武，經泰寧，而達建寧。

8. 延順將秦線 起延平經順昌，將樂而達秦寧

9. 建化汀綫 起建甯經甯化，而達長汀。

10 徐明清綫 起徐坊，經明溪，而達清流。

以上各線，今均在福建當局及駐軍會同趕築中。

第二，財政方面，十省之中，經過三省總部及行營加以一番整理的，計有豫鄂皖贛浙蘇等六省，根據整理的結果，所發現各省財政的通病有三點：

⊖經費支出，年年激增；⊖所增多屬機關費，而非事實費，⊖收入方面，並無確實增加，而二十一年度所增加之經費，較之四年以前，竟多至一倍；或兩倍以上；出入相差之額，愈積愈大，以至拖欠折扣，無所不至，恐慌紊亂，達於極點，使一切政務均受其影響。二十一年夏，

委員長就任豫鄂皖三省剿匪總司令之後，以該三省為剿匪區域，其地方財政狀況，與剿匪工作，關係至為密切，急於要切實整理。其進行的步驟，先調查財政原有狀況，再籌擬節縮辦法，核定整理方案，然後確定新預算力求收支適合，為強有力之實施。三省辦竣後，更進而整理江蘇浙江兩省之財政。至二十二年度，又進而整理江西省之財政。並調整其歲入歲出之預算。各省整理的經過，及現在的情況，大概如下：

子、河南 核定河南財政整理方案，為⊖節縮經常政費，由每月七十四萬元，縮至五十萬元；⊖月撥營業稅五萬元，充償還債務費；⊖確定建設費全年九十一萬餘元；⊖寬列行政督察專員經費及預備費；⊖維持教育費專款；⊖整頓各

項經常歲收；④整頓各項臨時收入，籌足剿匪築路修理河堤等重要支出。歲入歲出預算數，二十一年度全年，同爲一千〇十二萬六千六百五十八元。（連教育專款二百萬元在內）二十二年度全年，同爲一千一百九十二萬。三百五十八元。現在該省之建設費債務費，均已確有着落，苛擾病民的禁烟罰金，已於二十二年一月實行撤消。各縣所設公安建設兩局，亦分別裁併，改歸縣政府辦理，以節經費。

丑、湖北 核定湖北財政整理方案爲①節縮經常政費，每月由一百八十九萬餘元，縮至七十萬元；②每月另以三十萬元爲省公債基金及攤還借款本息之的款；③省債還清後，即每月以三十萬元改充建設之用；④應臨時支出之勦匪費，

核定籌款之辦法及財源，令飭照辦；⑤添列行政督察專員經費及預備費；⑥依照營業稅法改訂營業稅稅率；增加新收入。歲入歲出預算數，二十一年度全年，同爲一千七百八十九萬一千一百八十八元。（連漢口市之全年三一六九四一六元在內。）二十二年度全年，同爲一千八百八十一萬六千三百六十二元。現在該省所發各公債，已均能按期還本付息，即積年倒兌湖北官錢局台票，稱爲甲種公債的，鄂省亦已定有清理辦法，呈奉

委員長核准，澈底清理。

寅、安徽 核定安徽財政整理方案，爲（一）凡預算上應列各收數：分別剔除，使所列收數，悉歸實在，（二）節縮經常政費，由每月一百十六萬

餘元，縮至六十八萬餘元，(三)補列行政督察專員經費及預備費；(四)建設費項下之公路建築費，另造特別預算，與普通預算劃分界限，以防挪用，(五)公債償還費，列爲支出款目，設立公債基金保管委員會，如期付還公債本息。歲入歲出預算數，二十一年度全年，同爲一千零四十一萬二千七百三十九元，(連中央教育協款一百二十萬元在內，照滿收滿支改正案)二十二年度全年，同爲一千一百三十二萬八千九百五十一元，皖省所辦營業稅，向無起色，現已飭令切實整頓以裕稅收，其將來虛收實支之積習，亦已能逐漸滌除。

卯、江西 江西困於匪禍，已經數年，其財政上所感之困難，自然較他省更甚。故其整理，亦較

他省爲最難，其歲入歲出預算核定數，二十二年度全年，同爲一千七百三十七萬四千五百九十六元，其中最爲特殊之點，即匪區新收復各縣，全無收入。其縣行政經費，按月應由省庫直放，收不敷支各縣，亦核實酌發行政各費，以資補助。至最近以來，剿匪工作已極有進展，全匪區及半匪區各縣，均已次第收復，江西省政府秉承

委員長的意志，和中央院部的指示，擬將各縣之田賦附加，減至正稅百分之七十，並取消畝捐，同時將迹近苛雜之各項稅捐，切實裁撤，期使久困之民，得減輕負擔，而暫由中央每月補助三十五萬元。因爲他的整理財政工作的步驟，已與剿匪工作的步驟同時進展獨能於艱難

困苦中，一面力求經常收支之適合，一面利用
為數有限之鹽稅附加，抵借債款，建築了很多
的公路，這是最難得的。

辰、浙江 核定浙江財政整理方案為（一）省黨務費
照七成減支；（二）行政費以五成至八成分別減
支；（三）非急要之各會處及科目，一律裁撤或
歸併；（四）保安隊七團減為四團並改組內河外
海兩警察隊；（五）各項補助費，分別停支或減
支；其歲入歲出預算數二十一年下半年度，同
為一千零五十一萬四千零零四元；二十二年度
全年，同為二千二百六十一萬五千六百三十七
元；同年度預算案所列各數，凡合於左列標準
之一的，均經分別刪減。

一、上年年度裁撤有案者；

二、上年度所無者；

三、為法令所不許者；

四、收數與支數之比例相差太甚者；

五、未經省政府核准者；

六、可併入其他機關辦理者；

七、可從緩辦理或無關重要者；

八、非省庫必應負擔之經費，而僅係予以補

助者；

浙江省在着手整理財政之始，該省當局，極為
努力，所編新預算文出總數，較之飭辦原定標
準，更為低減，曾由

委員長明令嘉許。但浙江積年負債太重，雖經
分別展期償還然每年收入，仍以耗於還債為最
大宗。自前年一二八滬變，及去年閩變，致浙

省增加臨時支出，影響及於預算定案者，亦復不少；加以建設事業，過於急進，力有不逮。浙省財政不能即趨安定穩固，實以此等事實為根本原因。

己、江蘇核定江蘇財政方案為（一）應力求收支適合，不再蹈虛收實支之覆轍；（二）厲行裁減併三項辦法，就支出方面，力求縮減；（三）公安費經臨各款，及報館津貼等非急要之科目，分別歸併或裁撤；（四）測量隊經費，應定展長期限辦法；（五）教育建設實業民政各項專款及債務費應另行擬具辦法，切實整理。其歲入歲出預算數，二十一年下半年度，（整理該省財政時，已屆二十一年年底故僅就下半年度辦理，）同為五百九十萬二千元。（各項

專款在外，）二十二年度全年，同為二千二百萬四千八百五十五元。江蘇財政的缺陷，為歷年以來，各主管機關，動輒設立專款名目，自收自用，各不相謀，演成財政上互相割據的局面。預算雖經核定，然終因出入相差至四百餘萬元，不能大刀闊斧，切實縮減尙未實行。今據蘇省省政府報告，已切實整理，厲行統一財務行政。除教育專款，係經中央政治會議議決，仍當維持原案外；其餘各項專款，均已解交省庫統收統支，而預計不能相抵者，不過二百萬元左右，此為江蘇財政漸有進步之佳象。

當今國難未紓，民力凋蔽，中央與地方財政，均在萬分困難支右絀之中，如果不極力緊縮，處處撙節，赴以刻苦黽勉之精神，決不足以充實國力

，開發建設，而完成興復國家之任務。故對於核定之各省預算均應認真執行，一洗從前漠視預算之積習。現在剿匪工作，既甚進展，已擬擴大整理財政範圍，使豫鄂皖蘇浙贛六省以外之各省，亦逐漸予以整理。

委員長又鑒於從前各省之稅捐收入，多由各主管機關指作專款，自收自用，不經省庫存放，遂致財政情形，日趨紊亂，若不亟予矯正，統一事權，決不足以推行完善之政治。因此通令各省當局，厲行統收統支辦法，各種事業費，非有絕對必要，切宜少定專款。這就是整理財政方案中，更進一步的辦法，希望各省當局切實照辦的。

丁 地方政制部分

一、關於省政府制度應行改善之問題

此次集會，江蘇省政府程祕書長，就省政府制度之改善，建議幾種很有價值之意見，足資研究。查改革省制問題，去年九月，委員長在廬山，曾以刪廢帖電，徵詢湖北張主席對於省政府組織及行政專員制度的意見，後來得到張主席十月支電的答復，關於省府組織方面，有下列幾點重要的意見：

(一) 省府各廳處於現限制之下，先行合署辦公，一切文書，皆以省政府名義行之，各廳處主管事項，由各廳處長副署。(二) 合署辦公後，各廳處上對主管部，省政府，下隸各縣，及各廳處相互間可省去往來層轉文件之煩，人員經費，亦可節其半數。(三) 除保處經費應按軍事機關編制另議外，綜計湖北省府及四廳經費，全年共約一百二十萬元，若節省半數移作各縣縣政經費，即可使縣政經

費增加二分之一。(四)此制實行，省府有意志統一之效，各縣無政令紛繁之苦，功令既行，情感易通，其效不僅在節減經費而已。

委員長覺得張主席這些意見，極有見地，但爲商討不厭求詳起見，一面復電指示張主席：(一)省府及各廳處合署辦公，可以相當的矯正以前處理文書，發布政令之隔閡矛盾重複，迂滯等通病。(二)合署辦公有無能容納省府及各廳處一堂之公署？如無公署地點，只能集合各廳處主幹人員日詣省府承值，則省廳處間辦事依然散漫混淆。(三)如無公署地點，即令一切文件由省府總收總發，則分辦後，概須主席核行，廳長副署，主席一人精力有限，如認真鈎稽，必多積壓，如草草了事，又全失行政監督作用；且廳處若處分不當，主席即不能再行中

止或撤銷之，無法以濟其窮。(四)省政較之中央一部更繁，向例部中司署，因所屬機關較多，得發署令，以便指揮，則各省之廳令，恐亦不能完全廢止，即四廳之中，民財與建教之情形，亦各有不同。尤應妥爲釐定。一面以本問題往復討論大意，分電豫，皖，贛，浙，蘇，陝，甘，各省政府共同研究，囑其簽註意見。嗣後陸續收到各省答復上項問題的電，頗能發揮盡致，其中皖省劉主席和浙省魯主席的意見，尤多精義。劉主席的意見是(1)合署辦公，在精神不在形式，民國以來合署辦公，及分廳辦公均已實行，結果利弊互見，皆因有合署之形式而無統一行政之精神，(2)現制省行政機關，府廳分爲兩級，於政治原理，似有未合，惟吾國省區闊大，且歷代官制，均有兩級制之精神，此種特

殊組織，一時不易變更。(3)現行之委員會制，兼主席與各兼廳長，均係省府一份子，發布省令應以省府名義行之，由各廳主管廳長副署，各廳與直轄機關之令，不得與省令抵觸。(四)省政以民，財，建，教，分廳，縣政亦須同樣分科，省政之由其廳主辦，及縣政之由某科主辦者，只于文首加某廳或

某科案呈字樣，直接由縣府上之省府，由省府上之中央各主管部會，則手續自易敏捷。(5)省府秘書處規模既狹，專家亦少，審核各廳處案件，殊難確定准駁，頗失監督意義，應提高組織，多延專門人材，期收省政統一之效。魯主席的意見是：(1)現行省制之弊：各廳處本為省府組織之一份子，因積習相沿，形成兩級，中央各部會認省中各廳處為其直屬之機關，相互直接行文，省的行政系統不明省

府權責不專，以致發生隔閡，矛盾重複，迂滯，浮濫諸弊。(2)改善現行省制之辦法：各廳處長直接對省府負絕對責任，無論對上下行文，概以省府名義行之，由主管廳處長副署，實行合署辦公，集結各廳處於一整個省府之內，則在任何制度之下，均能收統一簡捷之實效。

我們經過了上項的討論，並與各方省政負責人員反覆研究，關於現行省府組織的改善，可以歸納為下列幾項原則：

(子)澈底的合署辦公，事屬必要，如顧慮無此適當之房屋，可將原有各廳處之衙署，標賣一部分，另建規模宏大之新公署。

(丑)組成整個省府之機關份子，除委員會本身外，祇應為民，財，教，建四廳，及秘書，保安兩

處，此外不宜再設地位等於廳處之機關，以免權責混淆，政令繁雜之弊。（公路局土地局水利局等，必須使之隸屬於一廳。）

（寅）各廳處除在不抵觸省令之範圍內，對其直屬機關得酌量發布廳處命令外，上對中央院部會，下對專員縣長之行文，均應由主席核行，主管廳處長副署。由某廳處主辦之事項，文首即加某廳處「案呈」字樣，權責自易分明。

（卯）省行政機關府廳分爲兩級之慣例，實無繼續存在之必要，應由各廳處長直接對省府負責絕對責任，省府對中央負責任，省之各廳處與中央各部會，彼此不直接行文。

（辰）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劃及研

討各種重要問題之助。但不可使此類人員，變爲坐領乾薪冗員。

（己）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。

以上六項原則，誠屬卑無高論，現在中央對於改革省制正在籌擬實行，但欲改定全國一致均可通行之省制，恐一時尚不易辦到，如何改革演進，必須經過相當之試驗期間。試而有效，然後採之以爲定案，公布全國施行，此爲最穩健之步驟。但在此過渡時代，似不妨把以上六項原則，制定一種方案，由勦匪五省或此次集會之十省，先行試辦，以增進行政之效能。這種方案俟起草完成，呈候委員長核定後，當一面呈報中央，准予備案適用。一面

通令各省照辦。這一年來關於這個問題的討論，亦已發揮盡致，各方實際的經驗，已一一說出，根據這種極有經驗而發明之原則，來制定方案，我們相信，必可收效的。

二、關於專員制度應行改善之問題：

聽了各位專員的報告，可以知道專員制度之設置，確應乎實際的需要，而於勦匪省份，尤見明效。自此項制度實施以來，雖為時不久，然從治安交通吏治財政各方面觀察，都有極顯著的進步。例如安徽一省，除邊區外，均僅駐極少數的國軍，鄂豫兩省之多數縣份，亦復如此，而地方很安靜，遇着大股土匪竄到境內，雖然還要借重國軍，遇小股土匪，則本區本縣已足鎮壓一切。皖北向來多盜，現在夜間也可通行無限，土匪不敢乘機竊發，這便是

因為有了專員兼區保安司令，整理地方團隊，確實增加了自衛力量的緣故。又如各行政督察區內，多數都修了不少的國道省道或縣道，多架了若干電話綫。各區內之縣政，貪官污吏，比之往年斂跡得多少，地方財政整理，亦漸上軌道，苛捐雜稅，免除不少。因之土豪劣紳所憑藉以施其剝削的手段者，亦比之往年，大有畏忌，此皆為一般極顯著的事實。

然而專員制度的本身，也還有些缺點，第一是各省雖同樣稱為行政督察專員，而其編制經費職權等等，各有差異。除豫鄂皖三省專員條例，係由三省總部所頒布，完全統一而外，其他贛浙蘇各省專員制度，皆由其本省自行創造，各依其地方環境的差別，而產生不同的制度。但現在分別實驗的結果，究竟那一省的制度，比較適當？已經見了分曉。

今後似乎應該以那已有成績的制度爲標準，各省整齊劃一起來，以便於上級機關的統轄，而期收到同量的效果。

其中最重要的問題，就是專員必須兼區保安司令，及兼駐在地的縣長，其理由已詳見三省總部頒發專員條例之訓令中。兼區保安司令，纔能切實管轄和整理地方團隊，纔能逐漸謀人事經理調度的統一。纔能發揮分區設立專員的效能。這一點各省已逐漸了解，江西的已一律兼任，蘇浙亦籌備改組。惟兼駐在地縣長一層，則意見尙未趨於一致。江西主張可兼可不兼，江蘇主張江南可兼而江北不必兼。其理由似謂安全區域可兼縣長，令其從容展布，有匪區域，專員宜注重所轄各縣團隊之編組民衆之訓練，不宜再以一縣政務，耗其精力與時間。還有再

進一步之批評，說是既名爲督察專員，就應顧名思義，專做督察縣政的工作，常常到各縣去巡視，根本上即不應兼任駐在地的縣長。因爲一縣的縣政，最爲繁瑣難辦，專員忙於縣的兼職就不能常常出巡，不免荒廢了他的督察本職。甚至兩樣都做不好，這是反對專員兼縣最有力的理論，本席也認爲有詳加考慮之必要，似應從以下四方面，切實研究：

第一 如果專員公署之組織太簡單，經費太短少，找不着人才幫忙，當然不能再兼縣政。例如浙省專員，每月經費僅規定一千元左右，不但不備責以兼縣，連專做督察的本職，恐怕也幹不成。又如江西的專員，以前每月僅有二千零七十元的經費，公署中之佐理人員亦很少，倘若責以再兼一縣則專員本身，恐怕也要自認幹不了，可是如果遵照三省總部

所頒條例的編制，專員公署連兼的經費，每月有五千餘元之多，公署中之文職，有薦任秘書一人，有署員七八人，秘書資格並且要做過一兩任縣長，纔能薦委，公署中之武職，又有副司令一人，參謀副官各二人。其他技士及僱員，還不在內。有了這種比較完備的組織，責令他兼在駐在地的縣長，又有甚麼幹不下去呢。普通一等縣政府的經費，不過每月一千二三百元左右，做縣長的還是要幹。現在專員經費，不啻加了四倍，公署也擴大了組織，如果還說兼縣是幹不了，這種專員，不是无能，就是貪懶，祇想做高官享厚祿，而不想實際做事，那是根本要不得的。

第二 督察的意義自然免不了要到各縣出巡，可是若把常常出巡，作為督察唯一的方法，那就不免有

點錯誤。須知要實行專員督察的職務，最要緊的就是充實專員督察的職權：（1）用人方面，凡是管區內之縣長公安局長，雖有省府和主管廳任命，然必須給專員以考核之實權。凡是專員考核的意見，應加以相當的重視，以為黜陟之標準。如果區內縣長之任命，專員既不得與聞，縣長到任，也不由專員飭知。專員認為待力的縣長，省府却把他撤換，專員認為溺職瀆職的縣長，省府反加以維持。那就根本無從督察了。（2）財政方面，凡是轄區內各縣預算的編成，決算的報告，及預算中預備費的動支必須經專員的審核轉呈。新舊縣長的更迭，必須專員監盤交代。如果各縣的財政，專員無審核之權，則所謂督察，也就是徒託空言。（3）團隊方面，凡是轄區內各縣的團隊，必須由專員集中管理，一切人

事經理教練調遣，都要統一於區保安司令部，纔能矯正現在團隊自爲政區自爲政之弊。其進行程序，必須專員先切實管轄一縣的團隊，先把他整理好，再把其他各縣的團隊，陸續集中整理，纔能收效。如果專員祇有監督指揮團隊之名，而無管轄支配之實，所謂督察之本能，也是無從發揮的。(4)公文方面，省府和各廳發布各縣之重要法令及文書，必須經由專員而達，各縣對省府及各廳的重要呈報，也得要經由專員的核轉。如果專員不能成爲承上起下之樞紐省府與各縣之間，上級交辦了幾件事，下級辦妥了幾件事，是否陽奉陰違？是否因循敷衍？專員到不得而知，則空言督察，自亦無所施其技。由此觀之，以上四種事項，倘給專員以充分的職權，就是安坐一室，也就可以實行其督察。若是

專員並無此權，或是有權而不充分，那就天天拚命的在各縣出巡，席不暇暖，也是勞而無功，不能克收大效的。現在各省政府和各廳每月以視察巡視或調查等名目，派往各縣的委員，不知多少，連省委黨委及廳長親自出馬，到各縣考查的，也不知幾次。祇凭巡視，是不能盡舉督察之實的。那省政府隨時派出委員，便可了事；又何必特設固定的督察專員呢？可知專員能否克盡督察之責，在乎有無督察之實權。如果有「督察實權」一年之中出巡一兩回，或走半年出巡一兩回，那是很夠的。或是專員自己出馬，或走專員與秘書副司令輪流出馬，那都可以行的。就是這一季都不出馬，把各縣長輪流召集考詢，也可以行的。督察的方法，實在多得哩，況且專員出巡的時候，有秘書副司令代折代行，祕

書副司令出巡的時候，專員自己留異弄家，又何至因爲督察而荒廢兼任之縣政，因爲忙於縣政而不能實行督察呢？這都是一種不必要的過慮，欲解決這個問題，必須對症下藥，從用人方面，財政方面，團隊方面，公文方面，加給專員以督察之實權。現在行營打算把年來已得的經驗，繕訂一種改善專員現制的條規，力求完備，以資挽救。蓋問題之癥結在此，不在彼，這是要請大家認清楚的。

第三 行政督察專員的名義，實在不能包括他的職務的內容，督察不過是他的重要職務之一。除督察而外，還有統籌和領導之兩種職務。這在專員公署條例第十二條，規定得很明白的。所謂統籌，就是因爲轄區各縣，爲財力人力所限，一時不能獨辦的事業，可與專員的兼縣合辦。因爲專員的組織較完

備。經費較充裕，所兼的又多是一等縣，地方收入也較豐，可以多所負擔，與各縣聯合起來，由專員主辦，而供各縣之利用。例如整理團隊，要開幹部訓練班，或班長訓練班；又如改良師資，或提倡農業，要設鄉村師範學校，或農林學校，都可由專員兼管之縣主辦，而令各縣選送學員。各縣分担有限之經費，便可得到共同利用的利益。所謂領導，就是以身作則，一切要政，由專員所兼之縣，首先創辦，爲各縣之表率，這是專員最重要之職務。蓋徒「作之君」，不如能「作之師」，而作之「師」者，非僅以命令督責，而須以實驗行動教人。不但安全縣區之政務推進，需要如此，就是有匪區域之編組團隊，訓練民衆，安輯流亡，妥籌善後，又何莫不然？均非以實驗的精神，不易收督察之成效。故

不明甘苦，而祇事空評；或是照例承轉，概不苛求，均不足以發揚督察專員制度之精神。不兼縣之督察專員，殊難免此兩弊，將蹈於已往道尹制或鎮守使制之覆轍，根本即無設立之必要。這些理由，並不以安全區或被匪區而有差異的。再換一句話說，其實專員兼任駐在地之縣長，與模範縣實驗縣之意略同，現在主張各省要設模範縣或實驗縣的人很多，就是因為一省之大，為人力財力所限，想把全省百十縣同時辦好，那是絕對辦不到的。不如集中精神，先辦若干個模範縣或實驗縣然後徐圖推進，較為切實有效。是對於設立模範縣實驗縣之必要，多是承認的，何以對於名異實同之專員兼縣，反發生懷疑呢？這是實不可解！況且模範縣的性質，不過示人以模範而已，他人是否必以我為模範，還是

聽他人的自由。例如河北定縣實驗改革之結果，各方批評就很不一致，甚至說他歷時甚久，耗費甚大，祇做出這一點成績，殊不足以為模範的。專員兼任縣政府就不同，專員是領導前進的，在本區各縣，應該跟住亦步亦超，有命令服從的關係，不能任意去取的。所以專員兼縣，是重在領導，與模範縣實驗縣略同者在此；而與之不能全同者，亦在此。其用意實較模範縣實驗縣更強而有力，這是要認清的。專員之主要職務，既不僅為督察，督察而外，還有統籌和領導之兩種要務。我們批評專員制度，自不可舉其一而廢其他，這更要大家認清的。

第四 還有人說專員是監督官，不是執行官，如必兼縣長，一面要他監督他縣，一面又要他執行縣政，一身兩役，不成體統。專員公署之秘書，既嚴格

規定，必須曾任縣長確有學識經驗者，乃能薦委，何妨直截了當，把專員駐在地之縣長，聽專員保薦，豈不體制分明，而指揮亦很靈便嗎？這是一種調停論，仔細研究，也不見得一定比專員兼縣的結果優良。因為駐在地的縣長，雖由專員薦任，而專員公署與縣政府，則必須分家。第一，專員公署的經費，即不能與縣府的經費混用。縣府每月經費，還是千元上下，還是組織簡單，其不能充分辦事，與他縣同。更說不到領導他縣去辦事。第二，駐在地之縣長，如切實接受專的指導，以求磨合無間，就得要事事請示專員辦理，由下級機關向上級機關請示，總不如同一機關之幕僚向主管請示之迅速。這不是因為分家，而辦事反遲滯了嗎？第三，就是縣長雖是專員所保薦，因為各人所處之機關不同

，即各有各的立場觀點，因為立場觀點之不同，就是父子的關係，在公言公，也不能完全一致，彼此之間，總不免要有一點客氣。倘若駐地縣長，完全不敢作主，就變成贅瘤，失了獨立成分立機關的作用；如果縣長於推行政務之進程中，還要自顧機關的立場，自求政策的貫徹，就不免與專員乖離，這與前清之「督」「撫」同城無異，所以清末把與總督同城的巡撫，一律裁撤，我們又何必再蹈這種覆轍呢？要之現在財政困難，縣政府的經費，不能普遍增加；縣長的地位，不能一律提高，縣府的組織，不能立求完備，在這種過渡時代，還是專員暫兼一縣，確有必要的理由。而試驗結果，也是專員所兼之縣，一切要政，比較的有成績，這是不能抹煞的。

三、關於縣政府應行改善之問題

此次各位官長之建議，關於縣政府組織之改善，頗不多見。如河南方秘書長主張規定縣佐治員資格，而保障其任期，不以縣長之進退爲進退，其理由極有研究之價值。可是現在縣政府組織太簡，經費過少，佐治人員不過六七八人至十數人，而最高待遇，月薪不及百元，以之辦理照例之文件表冊，尙虞不及，况值國難嚴重，匪氛瀰漫之際，縣政府所負責任，與所辦事務，實最重大而最繁賾。若不增加其經費，充實其組織，實無以增進效率，而完成其任務。委員長有鑒於此，曾通令各省，飭將縣行政經費，儘量增加，並指示以最低限度之數量。其後雖間有略事增加的省份，如湖北每縣月增加約三百元，仍屬杯水車薪，與實際之要求，相距甚遠

。其他省份，則多未計議及此。固由於財政支絀，一時未易籌措，然就其事態之重要性言之，確有從速實行擴充，將不急之需，量予挹注，以赴事功之必要。湖北張主席主張省府合署辦公，裁併人員，可節省半數之經費，移撥各縣，這最值得研究的。尙望各位注意此事，早日設法實行。其次各縣縣政府須集中權力，以增進效率；須減少機關費，移充事業費。故縣政府所屬各局，實辦事少而冗員多，應儘量裁撤，由縣政府設科或併科辦理。豫鄂皖三省總部曾經通令剿匪各省，本此原則，詳定辦法施行。在豫鄂皖三省，實已裁併了不少局所，江西省亦曾依此原則，議定若干標準，以定各局之存廢；然迄今日久，各縣尙未完全照辦。這不但剿匪省份，有此必要，其實非剿匪省份，爲綜核名實起見，

也有此必要的，再其次縣政府最感痛苦的事情，就是上級機關彼此重複矛盾的通令太多，朝令夕改細如牛毛的規章太多，限令調查填報的表冊也太多，例如前次通緝陳銘樞的通令，有些縣份，接到七道，有些縣份，竟接到九道之多。其他種種，都是如此。還有同是一件互有關連的事，這個廳令叫這樣辦，那個廳令又叫那樣辦，很像各說各的，彼此都不接頭，弄到無所適從。做縣長的，每天要把奉到上級機關的訓令規章，都看一遍，就頭腦發昏，他橫豎上級機關都把縣政府當作一個文書庫，都叫他仰即飭屬遵照，如果縣長要把這些令文規章，都轉飭到各區鄉去，或是出示布告起來。那就不知要添多少書記，要花多少郵票。還有這樣那樣填報的表冊，更如雪片飛來，其實從那裏調查起？上級催

得緊，祇好分託幾個紳士，或是完全交給書記，叫他閉門造車，胡說白道，依照格式一樣一樣的寫上去。並且把這些數目字，也要白造出來，上下矇騙，相率作偽已成公然的事實。這種自欺欺人的做法，到底有甚麼意思呢？近年以來，各機關都喜歡作一種工作報告，各種報告中都喜歡列成表格，填注統計，表示他的行政現代化科學化，這種調查統計，明知絕對憑不住，也不能不把他裝飾起來，那就把各縣縣長弄苦了。如此重複矛盾瑣碎虛偽的現狀，如果不能根本改善，則做縣長的，一天就是對付這個，就忙不了，還說得到推進縣政的本職嗎？今後欲求縣政之改進，我們就應知所從事了。

四、關於區公所制之改善問題

縣政府組織之應求健全敏活，已如上述；但縣

以下的區制度之重要性，亦不亞於縣政府之組織，則似尙爲一般人所忽視。查勸匪區內各縣區公所組織條例第五條所規定，應辦理下列各事項：（一）補助縣長執行其職務，（二）宣達區內奉飭遵行之法令，及調查報告區內各種情況；（三）監督指揮區內保甲人員執行其職務；（四）依保甲條例及其他法令，應由區長執行之職務，是區公所所負任務有二：一爲政府法令推行之中堅，一爲自治自衛事務之管理，其性質與縣政府完全相同，不過區域較小而已。有人以爲區公所是單純的自治機關，乃大錯誤。又通常多以縣長爲「親民之官」，其實區長纔是真正的親民之官，故區公所不啻爲國家行政的下層基礎。若組織不健全，區長以下各員任用不得人，則一切上層政治，無異建築在沙灘之上，終不得確實穩固。

• 而事實上各省各級政府，對於區制之重要，似尙未十分注意。例如江西每區每月經費不過百元左右，區長人選，由縣長隨意保薦，民政廳照例圈委，既未嚴格規定其資格，亦未設法儲備此項人材。故一切政令，推行到區，非被擱置，即改面目。廉潔努力之風，縱盡力提倡，亦僅到縣政府而止。區以下仍爲貪污土劣的剝削世界。如此情形，倘不急謀改善，則政治前途，實不堪設想。江西如此，他省可知。今將由行營製定改善區制方案，通令各省遵辦，其原則不外下列幾項：（一）擴大區公所組織；（二）確定區長區員人選之標準；（三）提高區長區員之地位；（四）籌增區公所之經費；（五）保障區長之任期，並扶助其行使職權等等。還望各位加以研究，俾得推行盡利。

戊 各督察區縣政實施的情形

督察專員制度創設之目的，原在藉專員之躬行振導，爲轄區各縣長之表率楷模，使各縣長咸能奮勉有爲，故考察縣政實施之狀況，即可知專員平日設施之當否。但是此次參加集會之各省行政專員，如豫鄂皖三省，係專員兼任區保安司令暨駐在地縣長者；如江西係專員不兼任駐在地縣長者；如浙江則專員之權限，與專署之經費，匪特遠不及豫鄂皖三省，亦且較贛省而有遜色。因此之故，關於各督察區縣政實施問題，因各省專員現行之制度不同，自不能不劃爲（一）豫鄂皖三省；（二）江西省；（三）浙江省三部份。而加以分析的觀察：

第一，豫鄂皖三省各督察區之情形

此三省共設督察區三十有二。督察專員公署之

組織，係根據三省剿匪總部所頒布之組織條例辦理。就所贊呈之工作報告而言，各督察專員所兼任之縣政，大都較其他轄縣爲優。對於轄區各縣，能負統籌兼顧之職責者固多，而未能切實領導統籌者亦復不尠。河南十一區中，團隊保甲，大致已編查完竣，其中以第四督察區所編練之民團，較有精神，第九區所轄經扶光山羅山商城等縣，因接近匪區，殊鮮成效。建設事業除第三區之武安汲縣及第九區十兩區外，餘均有相當成績。各區教育，皆尚有進步，惟第九區以經費無着，鄉間學校及社會教育，幾全呈停頓之象。各區財政則多能依據整理縣地方財政章程辦理，祇第六第九兩區報告闕如，無從稽考。其他各項要政，辦理具有成效者，如第五區許昌縣之成立信用合作社七百餘處；第三區內黃縣之

積穀五千九百餘石；第六區全區已建築碉堡一千一百餘座；第二區第七區之嚴厲查禁毒品，剷除烟苗；皆堪爲吾人所稱道。湖北十一區中，保甲均已編查完竣，團隊除第三區無報告外，其餘各區類能注意訓練，而迭次剿匪著有成績之第五區隨縣團隊，實爲首屈一指。建設事項，各區尙稱努力，其築路敷設電話最力者，爲第四區；第十區所轄來宜咸鶴等縣，與第十一區全區各縣，或因匪患未平，或因經費奇窘，事實上殊屬無法進行。各區財政，據報均能逐步整理，第七區已取消苛捐雜稅六種，各項建設費亦均有法定專款，而專員兼領之江陵縣，且有五萬元贏餘團款，足證整理得宜。各區對於教育，亦尙能注重，以地處鄂西，飽經匪患之第十區恩施縣，年來亦能增加初級小學十三所，民衆教育館

一所，殊屬不易。此外如各區之添建碉堡，儲存積穀，與第四區黃安麻城兩縣之嚴密封鎖，亦頗著明顯之效能。安徽全省共分設十督察區，關於興辦保甲，編練團隊，整理財政，注意建設，發展教育諸要端，大都有詳細之報告；而第三區所轄六安舒城合肥各縣之保安團，成績特佳；第七區所屬阜陽等五縣之各項建設事業，亦有長足之進展；至倉儲禁烟兩項，各區類能加以注意，尤以第二區積穀達二萬數千石，第一第三第四第六第七各區剷除烟苗，根株悉絕，爲能以實心行實政者。惟農村救濟，各區尙鮮良好成績，而土地處理一端，在全省各區之工作報告中，幾無此一項要政之記載，殊嫌忽略。

第二、江西省各督察區情形

江西省督察區，除第一第四區第十二區已裁撤
尙未恢復外，現祇設有九區，內第八區係最近由本
行營令飭援豫鄂皖三省專員制度改組，其餘各區

尙係沿用江西省舊有制度。凡此設置有督察專員之
各區，大都爲半匪鄰匪地方，故與清剿所關之各項
要政，如保甲團練封鎖碉堡交通諸端。因事實上之
急迫要求，遂悉呈異常敏速之進展。據各區報告，
封鎖機關，遍處林立，公路電線，四通八達，各縣
保甲，固已暫促編查告竣，各地團隊，亦均略有肅
清零匪之實力。全省碉堡已築成者，不下三千餘座
。其中第九區所轄各縣，共築有一千二百九十座。
財政類皆注重整理義圖，催徵田賦。倉儲除第八第
十兩區外，均各備有相當之數量，在清剿期間，教
育自不容普及，然第七區臨川縣民衆學校之推廣，

與第八區施行族學之辦法，亦頗能著相當成效。衛
生與農村救濟兩項，各區均乏切實之設施，土地處
理與禁烟事項，各報告中均未提及。

第三、浙江省各督察區情形

浙江省僅設有六個行政督察特區，第一特區所
轄常山縣團隊訓練頗佳，第三第四兩特區禁烟尙屬
嚴厲；第五第六兩特區積穀均達十萬石以上；各特
區對於建設事項，均無特殊成績，教育除四五兩區
無報告外，其餘各區亦頗能注意，農村合作事業，
以第五區鄞縣所組織貝母運銷合作社規模較爲宏大
。各區財政殊未能積極整理；土他處理及衛生兩項
，亦未能注重，碉堡第一區共建有九十八座，第五
區共建有四十五座。

以上是就各位報告中之重要點，和建議中最值

得研究之事項，撮要申述一番，作為這次集會的結論。本席個人的小意見，也附帶略為陳述，明知不

免紕謬，還期 委員長的訓示和各位的指教。

中華民國二十三年五月三十一日出版

各省廳長專員南昌集會報告建議之總評
及應行改進之管見

內外通訊社編輯

每冊定價大洋一角

中國文化學會印行