

行政院縣政討論紀錄

月四年五廿國民
贈剛子頌
館書圖平北立國

縣政討論會第一次會紀錄

時間：三月十四日下午三時

地點：行政院會議廳

出席人員：張純明 孫希文 李松風 蔡培 許鑄鑒 葉震東 劉一公 褚懷理 趙龍文 余雲游 張國鏡 張
斯摩 邢雲龍 楊適生 董志道 周百鏗 周同 徐會之 尹鳴珂 梅思平 方策 馮華燾 金實善 鄭傑宇 高
秉坊 吳景超 徐象樞 張銳 李宜侗 李棧生 馬博厂 鄭道儒 尙傳遠 朱大昌

主席：蔣處長

紀錄：朱大昌

尙傳遠

開會：行禮如儀

主席致詞：略謂行政機關為推行政令，必須明瞭各方面之實際情形，而現在行政機關，在組織與運用上，有時又難免重複衝突之弊，在行政院之地位，須盡力減少各行政機關之阻礙，此次欣得各地行政長官，會集一堂，關於各級地方政府之行政問題，深盼各位本其實地之體察與經驗，發揮意見，行政院自當協助各位解決或改善。

討論：

I 縣行政及與上級政府之關係類

一、縣政事業，經緯萬端，欲兼顧并替，人力財力皆有所限，設施步驟，不能不有緩急先後之分，依各位所見，目前究以何種工作，最關國計民生，而宜集中力量，立程限功？

答述意見：



3 2285 7606 6

Aug
20/9/62
1754

(一) 各縣情形不同，似不可一概而論，而治安之維持，賦稅之整理，與人民之生命財產關係至大。現人民對政府之希望，只在消極的保持生命與減輕負擔，故此兩項最為重要。至目前選舉在各縣本身事業無連繫計劃，而上級政令復失之過繁。最好以三分之一時間，應付上級政令及臨時事務；而以三分之二之時間辦理本身事業。

(二) 在現在情勢之下縣政設施應注重下列數點：

1. 組織民衆
2. 訓練民衆
3. 倡導合作
4. 儲積糧食

(三) 應注意農村之救濟，其原則應因地制宜，概括言之，似宜集中力量於：

1. 水利
2. 農事改良
3. 風俗改良

二、縣政建設，非縣長一人之力可舉，是以在治人才，必須慎擇。但須具備何種條件，始克符理想之選，合實際之用？應如何確立訓練銓衡之制，然後縣政設施，得適才適位之效。

答述意見：

(一) 現在大學畢業生失業者甚多，似可設法將此等人才用之於縣政府，最好中央統一地方行政人員養成所，將初畢業之大學學生，予以一年之嚴格訓練，畢業後可任為縣政府秘書科長，成績優異者竟可升為縣長，似此不但在治人才可以解決，即縣長來源，亦無問題。

(二) 縣在治人才須具備勇、廉、謀三個條件，始克符理想之選，資格不必限制；至訓練銓衡，因各省情形不同，似宜就地取材，不必強定劃一方法；任用之後，應綜覈名實，注意平時考核。

三、各縣由省政府規定召開之會議頗多，如黨政談話會，縣政會議等，事實上會議所得之效果若何？應如何運用此項會

繼而於政令推行有利？

答述意見：

縣政會議對縣政推動有實際效益；惟黨政談話會，一般情況，常因黨部人員不悉政治實際情況，非陳義過高，空疏無補，即衝突隔閡，增加誤會，擬請行政院轉請中央令各省黨部轉飭各縣黨部對於縣行政切實協助，以期政令推行盡利。

四、中央籌備於本年內召開國民大會，縣政府對於此項籌備，應注意何事為最重要？

答述意見：

縣政府對於國民會議籌備應注意：

1. 戶籍之確定
2. 健全人民組織
3. 勵行公民訓練

五、各省政府，常因國治之急，政令繁多，或未顧及縣政府之人力財力。縣長對於此種情形，認為其影響於縣政之設施者如何？

答述意見：

上級政府政令之繁多，已使縣政府應付不了，而又雜亂無章；縣政府愈成困難。更有若干縣份，駐軍長官亦多直接令縣，派差派夫，囑指氣使，急如星火，縣長更致手足無措。至政令所以繁亂之原因，在上下級政府間行政機構之不調整，似非局部問題，補救辦法，綜合意見有下列三項：

1. 應對省縣行政機構作一全盤的整理，縮小省府組織，以其節省經費充實各縣政府。
2. 各省應就縣政府所能坦負的力量，訂定中心工作，令縣實行。

3. 確立縣預算制度，縣行政計劃，應切實與預算適合，省府對於縣長之監督考核，祇着眼於預算之能否切實執行，行政計劃之是否切實實現。（財部去年通飭成立縣預算，現在報部者已一千〇四十三縣）。

六、督察專員之設立，有規定兼保安司令者，有規定兼縣長者，有僅負督察責任而不兼負責實際政務者，就縣長的立場，依各個的環境，對此不同之方式，從其得失利弊如何？

答述意見：

（一）行政督察專員在剿匪區域，因便於指揮一區之軍隊，合剿賊匪，有設立之必要。

（二）專員之權限不確定，應與專員之間無明斷之界限，結果專員遂成爲一省縣中間之承轉機關，應加改善。

（三）在剿匪區或綏靖區，專員須兼保安司令，並須兼縣長，兼保安司令可以統籌一區防務，並便於實行徵兵制。兼縣長則可瞭解縣政實況，不致蹈於空疏。

II 財政類

一、土地陳報，爲整理田賦之首要步驟，中央所定辦法在各地地方實行，關於程序及經費等項，是否尚有補充之處？而各地方實行以來，有何成效？所經過之困難，如何解決？

答述意見：

（一）江浙各縣現已奉令辦理土地陳報者，成績均甚佳，在方法上須依就田間戶，就戶間糧之原則；在人事上，則縣長得人與否，爲成功與否之要素，各縣不必急於圖功，宜審度本身力量，斟酌環境，充分準備，不辦則已，一辦即須集中精力，務辦成功；經費規定不收報費，應由財廳統籌。土地陳報不遇初步整理，其程序，仍以準諸院頒綱要，由省規劃爲宜。

(二) 安徽霍山縣辦理土地陳報之經過 1. 第一步從事宣傳，使人民明瞭土地陳報之意義；2. 訓練經辦之人員，嚴防舞弊行為。結果增加賦入十一萬元，至經費則由縣造預算，經廳核准，作正開支。

(三) 江蘇省鎮江縣二十三年六月辦理土地查報之情形 1. 經費，借清丈費七千餘元，2. 期限，定三個月，3. 結果，查出田畝六萬餘畝，4. 困難及解決辦法，民衆不明意義懷疑觀望，勉強催報，頗多報不實在之弊，此種困難之解決，由縣長親自下鄉訓切譬解，以祛其疑，並規定准查出之田升科不補額，告以一經陳報，產權即有法律保障，可以確定，若過陳報限期查出之田，須升科並補額，似此民衆方可踴躍陳報，內部困難，則在冊書阻擋，故對冊書明白曉諭，冊成以後，努力工作者，仍保留原職以安其心，但須嚴防其舞弊。

(四) 土地陳報清丈，其主要目的應注重地政，清賦不過次要目的，如何整理耕地，增加生產，在清丈時即須注意及之，如同標高之地，即宜紀錄，以便整理田地時可用。

二、田賦收入，為地方政府收入之重要來源。而附加稅又大都多於正稅，現財政部已實行廢除苛雜，若不整理田賦，則地方經費，將益成困難。整理田賦，除土地陳報，清丈外，如冊書及徵收方法等之改善均屬重要。各縣辦理經過，遇何困難？得何成效？

答述意見：

(一) 武昌改革田賦征收制度之情形 1. 指定徵收、掣申、稽征人員，使其各負責任，互相制衡，2. 改良申式，將正稅若干，附稅若干，分別載明，使人民一目了然，不致為冊書隱混浮收，3. 在未辦土地陳報以前，第一步須設法向冊書擠出徵收底冊。

(二) 淮陰改革田賦徵收之經驗 1. 組織分掣申、收款、計算三部，2. 人員嚴汰老舊，而以曾受訓練者補充之，

3. 鼓勵人民自封投櫃。改革後頗收效果。

三、地方徵收制度，極為紊亂，有由縣政府或財政局經收者，有由公安局直接徵收者，有由教育局直接徵收者，有由省廳設局包商徵收而地方分潤附加者，有由地方自行包商承收者，應如何整理統一？剿匪省份，行營規定各縣政府設經徵處，以統一徵收，已實行各縣之經過情形如何？

答述意見：

(一) 依剿匪總部所頒條例，各縣設立經徵處，統一縣地方稅之徵收，實行以來，成效甚著，惟亦有相當困難：1. 各縣田賦額征數，如在鄂省，滿十萬元者，為數甚少，即全部征齊，所得徵收手續費，僅勉強足敷開支，但稅收按月有淡旺之分，如嚴格遵照預算規定，每月平均支用，則在淡月，即感困難，他處亦不准移挪，似覺缺乏彈性；2. 設立經徵處及金庫後，開支擴大，征收費不夠，故在窮僻縣份，實成困難。(3) 金庫支款，完全依照新式銀行辦法，規定時間，不到時間不辦公，逾時亦不辦公，做縣長者有時亦頗感其不便，例如因糧額定，溢額由縣長彌補。因人隨到隨解，方不致賠累，如有一批四人，適于金庫辦公時間停止後送來，則因不能領款，遂不能隨解，誤過限期，或將滯留數日，縣長則不免賠累。

四、現在各縣財政，從其集中數目上看，固覺其貧困，而從其分散程度上看，則各項經費，用途未盡合理，應如何體察需要緩急以統籌分配？

答述意見：

(一) 確立縣預算，為統籌合理分配之要著。
 (二) 但預算貴嚴厲執行，否則亦徒空文，各縣往往有許多臨時非常之開支，不能列入預算，結果縣長不免賠累。

，例如福建靖江縣，按署設在縣治，每年槍斃三百人以上，每名需費七元，此項開支，即無預算，但駐軍長官命令，亦不得不從。

五、各縣財務行政，在收支上多係直線式往來，無互相制約之機構，易啓弊端。江浙現行會計稽核獨立制度，著有成效。依各縣已經實行之經驗，在確立此制度之進程中，有何困難？而此制度本身，尙有何點再應改善？

答述意見：

(一)會計稽核制度之有效與否，應以確定縣預算爲前提。

(二)蘇省現在規定，預算內預備費之開支，亦須呈准方可開支，有許多緊急動支，即成困難，似宜規定一定數目，俾縣長有應急之處置。

六、縣金庫制度，就保管方法可分：(甲)獨立金庫制，(乙)委託金庫制，(丙)銀行存款制；在實行上大抵以(丙)制爲便。各縣業已成立之金庫係採何制？

答述意見：

(一)浙省現行委託金庫制；專款存儲，並無利息；但縣方如有急需，向銀行移挪款項，即須生息，一出入之間損失不少，故主張有銀行處應一律採銀行存款制，無銀行處則設法籌設獨立金庫制，廢除專款存儲制。

(二)財政部統計無金融機關者約一千縣，獨立設立金庫，非財力所許，似以委託制較易推行，現財部已在籌備設立縣鄉銀行，如成立則此問題可以解決。

七、縣政府之行政經費，名義上雖有預算，而實際上則無異于包辦，收支上亦與預算不相符合。如此情實，有何改善的方法？

答述意見：

現在各縣行政經費俱成困難，例如山東各縣一等科員月薪四十元，二等科員三十元，秘書科長亦祇八十元，辦公費規定每月一百二十五元，縣長賠累甚多，魯省並規定行政經費每月節餘須解廳，不足縣長自行彌補。尤覺不便，補救辦法（1）設法增加經費；（2）節餘者准移用。

八、地方公款，往往爲土劣所把持，收入不少中飽，事業受其影響。應如何整理？以期消演歸公。

答述意見：

統一徵收並實行新會計稽核制度後，土劣把持地方公款之事，已不多見。

縣政討論會第二次會紀錄

時間：三月十五日下午三時

地點：行政院會議廳

出席人員：方策 雷震 馬博 劉一公 褚懷理 張斯摩 余芸澍 葉茂東 張國鍵 許驥雲 董志道 周同 徐會之 周百鏗 金寶善 祁雲龍 蔣廷黻 張銳 李樸生 馮華德 鄭道儒 徐象樞 吳景超 趙龍文 張純明 李松風 梅思平 蔡培 楊適生 高秉坊 孫希文 朱大昌 尙傳道 尹鳴珂
主席：蔣處長 紀錄：朱大昌 尙傳道

開會：行禮如儀

討論：

III 民政類

1. 裁局爲科

一、裁局爲科後，縣行政經費究能節省若干？行政效率是否較前提高？公文處理手續是否較前簡捷？

答述意見：

(一) 裁局改科：除有特殊情形者外(例如無錫縣即不主張裁局改科)大致均認有利無弊，其主要利益有如下數點：

1. 庶務會計統一，可以節省經費，

2. 縣局間不必要之公文往返手續可以減少，

3. 縣長可以統籌全局，使各科能協同合作，

二、裁局爲科而實際上不能合署辦公，能否收集集中辦事之實效。

答述意見：

裁局改科必須合署辦公，否則感覺許多困難。

三、縣政府各局原應一律改科，但因各地方情形未必相同，尙有未盡改設者，其原因何在？

四、縣政府爲推行政令，應設科數，亦因各地情形而有不同，請各就當地情形舉論之。

答述意見：

(一) 各省設科因經費環境而異，如蘇設四科，浙魯有設五科者，閩鄂皖均大都設三科（民、財、教建合一），豫設三科，現正改教育局爲科，合爲四科，惟各省均感經費人員之困難。

(二) 兵役法將實行，對於徵兵、訓練、退伍等事宜，甚爲繁重，縣政府似宜添設專司此事之科（可保甲兵役或名戶籍科）

(三) 現行公文程式，沿自明代，重複堆疊，極不合理，不但徒耗精力，抑得政令推行，擬請行政院將現行公文程式加以改革，改革方式，似可採軍隊內之方式，對上用報告，對下用命令，平行用通報，分條列舉，裁去虛文。

2. 分區設置

一、區長資格規定頗嚴，（剛匪省份各縣分區設置辦法大綱第八條）在實行是否發生人選之困難？如何補救？

答述意見：

區長人選，頗成困難，往往徒有學識而無行政經驗；或有經驗而無學識，難得全才，現在各省訓練區長，多適足額，但經訓練畢業者，不一定均爲幹才，故有時不免感缺額之困難，擬請政院令各省於額定之外，多訓練若干，以備選擇。

二、區署經費照規定撥充之辦法是否達到預期最低之數目？（見行營治字第一八三一六號公函）不足時如何補救？

答述意見：

區署經費大致均感不足，省府亦有補充，但規定祇限於匪災，水災等縣份，實際貧瘠縣份，即不逮天災人禍，亦苦不易維持。

三、分區設置實行以後，政令推行，是否比較以前指臂相使之效，深達民間？

答述意見：

分區設置實行以後，推行政令較以前便利，區長規定迴避本籍，可免徇情瞻顧之弊，但尙未能切實收指臂相使之效，因區長區員，未易獲得理想之才，對於政令設施，非操之過急，即失之過緩，似應以嚴格訓練補救之。

3. 保甲與地方自治

一、查現在各省有專辦保甲，停辦自治者，有自治保甲兼辦者，兩種制度，意義究有不同，就目前情形論，何者爲適？而保甲之辦理，如何始能與自治相爲表裏，發揮所長？

答述意見：

在目前國家多故，地方秩序尙未完全安靖，辦保甲較辦自治爲宜，惟自十八年創辦自治以來，民衆已有印像，自治爲建國大綱所明訂，故亦不宜偏廢，然保甲與自治，頗多相同之點，同時兼辦，則不免重複之弊，故主張納保甲於

自治，將保甲之組織機構精神盡量補充自治法規。

二、現在辦理保甲經費來源，不外由保甲內住民徵集或地方原有公款撥充；此種來源是否可參？是否加重民衆負擔？除此種來源之外，尚有何種不加重民衆負擔之籌措方法？

答述意見：

各省縣保甲經費，多由民間攤派，不但收集困難，且難免流弊，故認保甲經費之籌措，應以統籌統支爲原則，至籌措來源，歸納可分三種，1. 壯丁訓練完成，保安隊可以減少，故可移保安經費之一部以辦保甲；2. 移原有自治經費；3. 清理公款公產。

三、保甲長產生之方式，應由保甲居民推選，抑應由縣府指派？保甲長是否應採有給制？其利弊比較如何？

答述意見：

保甲長由人民推選，往往發生土豪劣紳操縱之弊，但如納保甲於自治，民選之精神，似應維持，故主張保甲長產生方式以推選爲原則，縣長認爲必要時，亦得指派，以防操縱，保甲長主採有給制。

四、壯丁訓練中央已定爲必行之政，訓練之方式，有集中與分散之不同，但兩種方式，均有困難，依各位之經驗，究竟其利弊得失若何？

答述意見：

壯丁訓練，平時按鄉鎮分散訓練；非常時則集中縣城訓練，每年農隙，至少應有一次集中訓練之機會。

4. 團警及徵兵

一、各縣警察，大部精神形式兩俱虛敗，應如何整飭，實行警官制，而以保衛團隊或保甲代警察之職務，其法可行否？

答述意見：

革命之勢力應以政治兼軍事的力量保障之，中國如欲集中權力，非樹立現代警察制度不可，我國警政腐敗實由忽視其重要性所致，至以保衛團，或保甲代警察職務，其法不可行，整飭警政之道，首宜改變忽視警察功能之觀念，然後統一警察教育，寬籌警察經費，擬請中央令飭停辦各省現辦之警察學校，另設一中央警官學校。

答述意見：

二、徵兵與保甲，關係至為密切，應如何準備，以期非常時期按步就班，不致慌忙失措？

徵兵之第一條件為戶口之確實，應準備之步驟：1. 切實編查戶口，2. 遴選幹部，3. 訓練壯丁。

三、保衛團（或保安隊）在各地地方上，有因抽捐充餉，苛擾人民，或團閥之特殊階級，為土匪軍閥之總相。現各縣有無如此情形。從前若有此情形，如何改善？

答述意見：

各省尚無所聞情形，在鄂省地方治安之維持有團軍，保安團，有鎗壯丁隊，故人民負擔甚重，擬請委員長斟酌防區情形責成駐紮軍隊長官，限期竣靖。

IV 建設類

一、建設行政之組織與運用，如何可實現建教合一的主張？各縣現行辦法，業已注意此問題否？其成績比較如何？

答述意見：

建設經費有辦法，組織運用可以不成問題，如鄂省某縣苗圃經費月僅八元，如此組織，能生何效？似應將城市建設經費移挪一部份辦理鄉村建設。

二、江蘇省曾有縣建設委員會之組織，縣建設主管機關，採取委員制與採取獨任制之效率如何？

答述意見：

縣建設委員會之組織，在蘇省已成立二年，規定縣長在本縣保薦十六人，由廳函八人，縣長兼委員長，採委員制似可集思廣益。

三、山東省曾有各縣添建設工務生辦法，實行以後，成效如何？能否推行於各省，以期容納各大學理工畢業生，俾負下層切實建設工作？

答述意見：

山東省前曾規定每縣設縣工程師資格須大學土木工程系畢業，待遇月薪七八十元不等，但實行不久，因經費困難，二三等縣遂改縣工務生辦法，取才職資均與縣工程師同，惟待遇減至四五十元，因係專才，故關於建設工程之設計較為合理，收效頗著，能否推行，須視各省情形而定。

四、改良農產，為縣建設最基本之工作，而防旱，防澇為改良農產重要之工程，應如何利用科學的方法，復興農村？各縣辦理經過，若籌集經費，羅致技術人才之困難，有何善法解決？而原有農業試驗場，農業推廣所，農業學校等，若有名無實，又應如何整頓？

答述意見：

利用科學方法防旱防澇，工作方式，因地而異，但主要者不外，1.造林，2.浚泉，3.鑿井，4.治河，5.蓄水，在目前情形下，應用勞働服務之辦法辦理之，建設經費，極感困難，目前僅能就原有經費，切實縮小範圍，集中力量，似宜規定事業費必須有三分之二，用之此項建設上，庶免挪移事業費為鋪張門面之用，如此逐步做去，事業較多成

就。至技術人才，羅致不易，似應由省派技術專門人員巡迴指導。農業試驗場，推廣所等，有名無實者甚多，整頓辦法第一須民衆化，一改以前官衙化不能接近民衆之弊，第二須在鄉間辦理，俾易接近民衆，第三村勸者應實程立效嚴于考成。

五、徵工築路在保甲未辦理完善以前，輒易爲土劣藉爲魚肉良民之口實。而飲食與工具皆由自備，貧民慮或不勝負擔。各縣辦理經過情形如何？如何解決困難？

答述意見：

徵工築路，土方由人民負擔，橋樑涵洞須由省府負擔，至人民不能自備之工具應由省府補助。

六、徵工築路往往未計及築路辦法，故在初築時尙可利用；而因路面之易破壞，旋便荒蕪。救濟有何善法？

答述意見：

築路辦法，治標：1. 已通車之公路由汽車公司負責養護；2. 未通車者由縣府責成保甲長養護。考公路之損壞，大都由於鄉間現用笨重之大車，如不准其行駛公路，恐引起鄉民反感，擬請中央設一車輛改良所，研究車輛之改良，既利運輸，而道路亦易管理。

七、年來各方對於農村金融之救濟，甚見努力，如合作運動之提倡，農業倉庫之創辦，然事實上果有如何效果？而縣單位之農村金融制度，曾有通盤籌計，以期其確立否？

答述意見：

秋收舉辦農業倉庫，儲押糧食，貸放款項，既可儲糧于本地，又可使農民避免低價損失，此外，更須普遍健全合作社之組織。

八、倉儲之作用，原爲備荒，而當此國際情勢，其實當不止于備荒。現行規定辦法，各縣能否辦到？而其管理方法，出入之間，爲弊病所在。各縣辦理經過情形如何？

答述意見：

現行規定倉儲辦法，困難在保管。豫省規定變買額存數十分之一，以所得價額分鄉建倉，似可斟酌；稻麥之儲藏不易經久，究竟有無科學方法，不使儲糧持久不壞，願提出請研究農業之專家注意之。

V 教育與衛生類

一、現行教育制度，如訓育方法，教科內容與地方的需要是否相適應？

答述意見：

小學教科書，除普通適用之原則外，得因區域不同，添加補充教材。

二、各縣所辦之民衆教育館，農民教育館等類多虛糜經費；實效甚少。現江蘇已有停辦民教館，改組縣黨部，卽以此兩項節餘經費，撥用於公民訓練。改革伊始，成效未見逆視。其他各省，可否踵行？對於公民訓練，有何具體切實辦法？又公民教育的實施，有用學校形式者，有用無線電講演者，孰爲有效？

答述意見：

民教館之方式，實無成效，但究應如何改善，似應由中央通盤籌劃，成人補習教育應與壯丁訓練同時進行，庶收事半功倍之效。

三、教育經費來源多出自地方附加，今當廢除苛雜之際，遂致不易維持現狀，更未易言發展，如何整理原有公款以期收入之增加？如何更寬籌以期教育之發展？

答述意見：

廢除苛雜，影響地方教育，現正由教部與財部會籌抵補辦法，擬請中央規定徵收遺產稅，以爲地方教育經費之補助。

四、各縣衛生事業，多未具規模，而防疫、醫療、助產、節育等工作，關係國民健康甚大，應如何利用原有慈善救濟事業之經費，或籌新來源，成立縣醫院，推行保健工作，以增進國民之健康？

答述意見：

縣地方衛生工作應注意預防方面，故設立衛生事務所，比設立醫院爲急要。人員之訓練，低級負責實際責任者應就地取材，經費方面就現有來源籌措，比較困難，有人以爲應以所得稅撥充，理論甚對。

最後主席致詞：略謂現因時間已晚，所列討論題目司法類，擬請各位用書面陳述，縣政問題，千頭萬緒，本非數小時之短促時間所能討論完畢，各位均學識俱優，深盼皆爲行政效率研究會研究之一員，以後隨時遇有問題，請用書面提出討論；依各位實地經驗所及，對於地方政治如有改善意見，亦望隨時提供效率會藉供大家研討，俾獲解決。對於各位騰出寶貴的時間，給我們可珍的供獻，謹致謝忱。

散會。

中華民國廿年四月七日 收到

572
212 17