

戰時縣政方案

劉靖清著

版權
所有

角 參 洋 大 價 實

中華民國廿七年二月十日初版

著 者 劉 靖 清

發 行 者 政 聲 出 版 社

發 行 人 金 鳴 盛

印 刷 者 京 城 印 書 館

序

自本方案在武漢日報披載後，各行政學者或現任官吏，均紛紛來函商討，可知戰時縣政已被社會人士所注意。

作者爲促進戰時縣政之合理計，乃將本方案及平素處作之有關論文，加以蒐集印成專冊；雖對戰時縣政無多貢獻，然不可藉此拋磚引玉也。

目次

序

戰時縣政方案

附評論三篇

(一) 評湖北省各級地方政府非常時期辦事綱要

附湖北省各級地方政府非常時期辦事綱要

附湖北省政府民政廳長嚴立巨先生來函

(二) 湘省甄審長之評議

(三) 評蘭谿實驗縣二十五年度之行政計劃

戰時縣政方案

本方案提出之理由

縣政爲國家行政之基礎，以平時言，雖上則須奉行法令，推動國家政策，對下則須顧念民瘼，培植地方。其言其理，不待言，一至戰時，尤形艱鉅。蓋因現代之戰爭，爲國與國間「人」「財」「物」「力」之總決鬥，戰爭之勝敗不僅取決於軍事，而後方政治之安否，民衆之組織，動員之指揮，亦均爲決定勝敗之要因，然安定政治，組織民衆，指揮動員等工作，實無一不賴縣政之推行盡善，故戰時縣政之良窳，非特有關民族之勝敗，決定民族之安危，其重要實倍蓰於平時。

夫我國縣政，素極脆弱，效率鮮見，卽求其辨別是非，認得其年，催征田賦，

戰時縣政方案

維持治安，諸消極責任，尙恐不易完成，若欲其適應戰時需要，担負後方責任，無異緣木求魚。然考其原因，則不外乎縣長責重權輕，縣府組織未能盡善，省府與各廳所令，不能一致，因之施政無一定方針所致。

自全面抗戰開展以還，上述弱點，已暴露無遺，而不能適應軍事需要，更爲戰事失利之主因。故改革縣政，適應戰事，已成爲最迫切之要求，國內名流學者，無不注意及之，報章雜誌、時有謬論，惟縣政究應如何改革？各方所論，多屬原理原則，鮮有詳實計劃，徒托空言，莫補實際，故改革縣政之聲浪雖高，而縣政之窳敗，則依然如故，瞻抗念戰前途，曷勝憂懼！自國府遷渝以後，抗戰工作，益形艱鉅，縣政之革政，更不可緩，靖清研究行政，濫竽縣長多年，對於縣政，略有經驗，且認改革縣政，爲目前全面抗戰之重要工作，茲特提出方案，藉供參攷。

方案大綱

調整行政機構

調整省縣關係及提高縣長職權

調整戶籍與健全保甲

厲行警衛合一及建立情報網

改善公文處理

開發交通建立交通網

厲行戰時教育

辦理民食管理

舉辦救濟事業

整理財政

設備防空

戰時縣政方案

戰時縣政方案

四

改善人事管理

施行辦法

關於調整行政機構

(一)調整縣府組織 戰時縣行政組織，應以苦幹之稱譽為基礎，而樹立簡單明確之縣行政機構。在組織上，須盡量充實內容，各科尤須切實聯絡，使其運用靈活，指揮便利，事權劃一，應付自如，始可發揮治事之權能，增加行政之效率，茲特依據上述原則，擬具調整辦法如后：

(甲)增設祕書室，以為縣長之助 祕書室設祕書一人，承縣長之命，處理縣府一切人事、公文、經費等事務，並與各科密切聯絡，以作發動行政機能之總樞紐。

(乙)秘書室置設計專員三人 戰時行政，牽涉甚廣復雜異常，担任實際行政工作人員，因忙於公務，對施政計劃，無暇精密考慮，故縣政工作，非零碎簡漏，即重複矛盾，欲挽救此弊，則設計專員，有設置之必要。設計專員以三人為最適合，由縣長聘請專家担任，專研究戰時縣政之興革，及縣長交下之問題，專研究結果，提出意見以供採擇，且得承縣長之命，派赴縣內各地視察指導，遇必要時並可列席縣政會議。

(丙)改善各科 現行縣府，為縣長之下設總務、財稅、公安、建設、教育等科，分掌各科所管事務，現擬在警衛大隊之下設警佐一人，以辦理警政，而將公安科取消，改設兵役科，專理全縣兵役，以適應戰時需要。而總務科事務，亦併入秘書室管理，建、教、財，則仍不變，惟一切不合戰時之措施，均須停止，節省人力財力，移充戰時委員會之用。

(二)充實區署 一、提高區長職權，區長對縣長絕對負責，全權處理該區內之一切行政事務。二、增加工作人員。三、慎審保甲長人選。四、區設副區長，以軍事人材充當，平時專管壯丁訓練，戰時指揮作戰。

(三)組織戰時各種委員會 如人民動員委員會，供應委員會，糧食管理委員會，經濟委員會等機關，其人選由縣長聘請黨部委員，各民衆團體負責人，駐軍長官，及地方耆紳，爲委員組織之，但以縣長爲主席，其任務爲協助戰時動員，供應管理民食，統制物料，撫輯流亡等工作，使黨、政、軍、民聯成一氣，減少施政困難，至委員會工作人員，均由縣府各科調用，不必另委，以節糜費。

附縣府組織系統表

關於調整省縣之關係及提高縣長之職權

縣長乃親民之官，對於一縣情形，較之省府所知當更詳盡，故處理縣政，自應有相當裁決之權，以理言之，省對縣僅可責其成，不可究其細，然考其實際，恰與相反，省對縣之監督，非特繁雜苛細，縣長無絲毫行政之自由，且法律又係硬性，使縣長不能因地制宜，加之省府各廳、處、會，對縣直接下令，均本其各廳、處、會之立場與主旨，督責於縣限期執行，而令辦事件，既不分先後緩急之程序，所令又不能一貫，辦則矛盾，違則受罰，更有甚者，未裁局併科之縣，各廳、處、會均認縣之各局爲其直屬機關，上下直接行文，此實破壞縣行政系統，阻礙行政發展，值此戰時，影響尤大，故省縣關係，須加改善，縣長職權，亦須提高，茲將辦法述后：

(一)改善省縣的辦法

(甲)澈底實行省府合署辦公

(乙)明白規定，何者應由省考成，何者由縣自辦，何者應呈請由省縣共同進行使職務顯明，庶免推諉之弊。

(丙)各縣須即刻依該縣之情形，擬具戰將縣政計劃呈省廳核准實行。既經核准，即應執行，如有財力不及之處，則由省補充之。

(二)提高縣長職權

(甲)省府任用縣長，事先須慎重遴選，既委之後，則應信任，切忌遷就人事，任意更動。

(乙)增高縣長之法律地位，並予以緊急處理之權，或一面呈請，一面執行。

(丙)規定行政原則，使縣長有因地制宜之自由。

(丁)實行裁局併科由縣長統攬縣行政大權。

戰時縣政方案

關於整理戶籍與健全保甲

(一)整理戶口 保甲制度推行有效，則可安定地方，增進生產，推行政令，迅速動員，惟保甲制度之基礎，首在戶口調查清楚，戶籍整理完善，否則無所憑藉，茲將調查及整理辦法列后：

(甲)由區長督同鄉鎮長或聯保主任，會同保甲長，先作普查再作複查及抽查。

(乙)調查正確之後，須立即予以登記，並同時舉辦人事登記。

(丙)人事登記分出生、婚嫁、遷移、死亡等六項。

(丁)人民如有上項情形之一者，須限期向聯保主任辦公處或鄉鎮長公所報告登記，再轉報區署。否則予應處罰。

(戊)各聯保主任辦公室，或鄉鎮辦公所，須置戶籍警一名，專司戶籍事項。

(二)編定保甲 戶口清楚完畢，則依內政部之規定編訂之，在組織方面，以戶統口

，以甲統戶，以保統甲，以區統保，以縣統區。系統明確，層級井然，在運用方面，舉凡防盜、禦匪、鋤奸、動員、救災、生產、教育、兵役、諸任務，均納諸其中，由區長秉承縣長，督同保甲長，層遞推進，則政令之推行，易收指擘之效矣。

關於警衛合一及建立情報網

警衛大隊之組織，除避免抄襲歐美警察制度外，為適合國情與戰時需要計，將警衛厲行合併，使能發生聯警作用，此舉不但可節省開支，且可增進效率，率而其任務在時不由大隊副逐級督導，嚴加訓練，保衛治安。一至戰時，則協助軍隊，擔任游擊，其功用，不論在平時或戰時，均有莫大之利益。

(一)警衛大隊組織辦法

(甲)警衛大隊設大隊長一人，由縣長兼任，大隊副一人，則由縣長遴選具有軍

戰時縣政方案

一一一

事學識經驗者呈請省政府委任。

(乙)警衛大隊內設警佐一人，專負責警察事宜。

(丙)警衛大隊之下設區、中、小隊，副區隊長由副區長兼任，中隊長由副鄉鎮長或副聯保主任兼任，小隊長由副保長兼任，班長則由甲長或具有軍事經驗之鄉民任之。

(丁)區隊設巡官一人，中隊設巡長一人，小隊設警士一人，專司警務之責。

(戊)警衛大隊除各區、中、小隊之正常編制外，得增設巡察、通訊、守護、運輸、工程、消防等隊，以應軍事需要。

(二)建立情報網辦法

(甲)以通訊隊負全縣情報之總責。

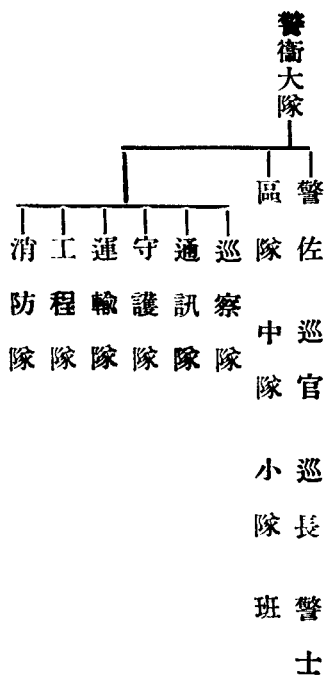
(乙)區、中、小各隊均設偵探若干名。

(丙) 鄉鎮、保、甲均設情報員，但須以公開職務為掩護。

(丁) 情報、偵探人員必要時得化裝偵探。

(戊) 規定暗號密切聯絡。

附警衛大隊組織系統表



戰時縣政方案

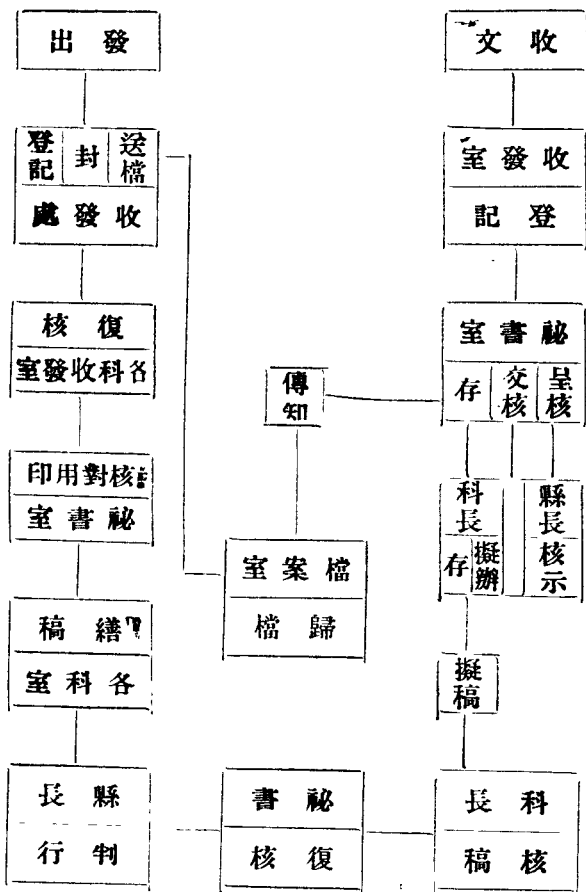
戰時縣政方案

一四

關於公文處理

- (一) 戰時公文處理以簡明敏捷爲原則。
- (二) 保甲長、戶口頭報告，鄉長、區長、縣屬各科、會、對上行文專用報告式，縣對下行文用簡明之通令、通告。
- (三) 例行公文交各科處理，不必由縣長核示，惟須逐日將案由及處理情形，填表彙呈縣長。重要次要公文，歸秘書處理，呈縣長核示判行。使縣長節省精神，以籌劃與辦理戰時之重要工作。
- (四) 處理公文之手續如下圖

戰時縣政方案



關於開發交通建立交通網

- (一) 完成軍事上必需之縣道。
- (二) 設立縣與縣間之長途電話。
- (三) 設立縣內各區、鄉、鎮、保、甲間電話，以完成其電話網。
- (四) 設置短播無線電台，每日播送戰事消息，或演講戰對各種問題。
- (五) 購置軍用收發報機。

關於厲行軍事教育

- (一) 高中以上學生，須增強軍事訓練，並編為戰時服務團，以備戰時之需。
- (二) 初中以下學生，須施以普遍童子軍訓練，編成童子軍團隊。
- (三) 女生應受戰時看護，及其能力所及有助戰事之訓練。

(四)減少普通課程時間，授以與戰事有關教材。

(五)組織宣傳隊，出發宣傳及代募慰勞品，推銷救國公債。

關於民食管理

(一)設置戰時糧食管理委員會。

(二)管理會須先調查全縣商民及私人所有之食糧，分別予以登記。

(三)登記後之糧食，人民非得政府之許可不得私自變賣。

(四)管理會應視各區之需要，設立糧食公賣處。

(五)用平價購買全縣糧食，仍以平價由公賣處售出。

(六)人民購買食糧，須持有戶籍證，購買之多少，視戶籍人口為標準。

(七)管理會須規定每人每日之糧食標準。

(八)整理倉儲，調查確實數量，每一年一易，使積穀品質，不致變壞。

(九)擴充儲量。

關於救濟事業

(一)設置難民收容所。

(二)登記難民發給難民證。

(三)難民有生產能力者，分別予以集團工作機會。

(四)難民中如有壯丁，施以軍事訓練。

(五)設立難民子弟學校。

(六)設立傷兵醫院。

(七)登記傷兵發給醫治證。

(八)管理傷兵。

關於整理財政者

- (一) 實行統收統支。
- (二) 厲行金庫獨立，以免挪移侵蝕之弊。
- (三) 確立會計稽核制度，以稽核各機關之收支情形。
- (四) 確立預算決算制度。
- (五) 撤裁非國家所規定之雜稅，以輕人民之負擔。
- (六) 停辦不合戰時需要之事業，將經費移作戰事之用。
- (七) 搜集民間所存現金。

關於防空設備者

- (一) 徵工廣築防空壕。
- (二) 設置汽笛或警鐘。
- (三) 設置聽音機與鄰縣成立防空哨。

戰時縣政方案

戰時縣政方案

二〇

(四)擴充消防。

(五)勸導民衆按戶設置沙袋。

關於人事管理

(一)厲行人才主義。

(二)以快幹、硬幹、苦幹爲工作考核標準。

(三)公務人員須一律受軍事訓練。

(四)嚴懲貧污。

(五)獎勵忠勇。

(六)擬訂懲獎規程。

(七)實行公務員儲金。

(八)實行五人聯保互相監視，以免意外。

結 論

爲治之道，在乎政善法良，政善則切合需要，利國福民，法良則弊絕風清，易收成效，惟『徒法不足以自行』。優良之政策，必賴賢吏之推行，完善之方法，有待能人之運用，否則「徒治法無治人」，善政反足虐民，史冊所紀，正多例證，可爲殷鑑。昔商鞅廢井田開阡陌而秦以富強，安石行保甲定均輸而宋益危弱。攷宋室未造，國弱民貧，竊驕卒惰，社會紊亂，外禍日迫，安石倡行新法，實爲對症下藥之良策，理應風行無阻，功用易見。而秦孝公之時，井田制度，尙爲社會經濟之根本，且行之甚久，相習成俗，商鞅改開阡陌，以增賦收，揆之事實，推行必多障礙，成效難期，而結果竟成反例者何哉？此無他，卽得人與不得人而已。德國威廉第一以用俾斯麥而強國，其後威廉第二卽位以罷俾相而致敗，足見人材之得失，小者

影響事業之成敗，大則有關國運之盛衰，中外古今，如出一轍，望我賢明之爲政者，讀史至此有所長思也。

以上所論，不過說明用人行政之困難，與賢人能士之可貴，並非專重「賢人政治」，而輕「法治精神」。且我國向無法治之基礎，而善良之法治，又必有賴乎賢能官吏以奠其基，始能事半功倍，卓著法治之成效。矧在抗戰期中，政府行政，尤爲繁重，倘非集中賢才，曷克勝此艱鉅，以挽救國家民族之危亡，故於方案擬就之時，書此以殿其後。

評湖北省各級地方政府

非常時期辦事綱要

一

現代之戰爭，是國與國間各方面力量之總決鬥。欲求此總決鬥之獲得最後勝利，則必須將國內所蓄各方面力量作有效的總動員，而此種總動員，又必賴健全合理之地方行政爲之推動。故地方行政之是否健全合理，實爲決定戰爭勝負最重要之關鍵。此次東北戰場之遭受失敗，原因固多，而地方行政之過於腐窳，實爲戰事失敗主因之一。故健全地方行政，使其適應戰時需要，實爲目前之要務。

湖北省政府有見及此，關於地方行政之改革，頗爲努力，如充實政府人材，集

戰時縣政方案

戰時辦公方案

二四

中行政力量，變更專署組織，更改縣府現行法制，加強縣長權力等事，時見報端。最近且有湖北省各級地方政府非常時期辦事綱要之頒行，（十二月十七日見武漢日報）此種措施，直接可以刷新鄂省地方行政，間接有利於抗戰之前途，固不僅表現該省負行政責職者之賢明已也。

輿論可以推進事實，故吾人對於正直之輿論，固應抱鼓勵之態度，而關於社會國家之一切實施，尤宜各陳私見，使輿論有力，以促事業之有利發展，基上理由，作者對於湖北省政府所頒佈之各級地方政府非常時期辦事綱要，就管見所及加以檢述。

二一

湖北省各級地方政府非常時期辦事綱要，共分五章，第一章為總則，第二章為行政督察專員，第三章為縣長，第四章為區長，第五章為附則，簡要明確，甚合乎

「易則易知」之至理，且內容亦甚具體，如規定各級政府有酌量變通其員額及經費權，有呈准停辦不合戰時需要事業權，有緊急處理一切緊急事變權等，均甚切要，適合戰時施政原則。惟總觀全部綱要，精良之處固多，然缺陷亦復不少，如動員委員會有指揮縣之權，致使行政系統紊亂，戰時各種委員會之未充實，不能勝任戰時事務，此不能不說係該綱要之缺陷也。

據該項綱要，關於動員委員會之設置，究係代表省府，或民廳抑係各縣自行，或奉令所組織之機關，並未載明，作者無從推知。惟無論其爲省設，或爲縣設，均不合戰時行政原則，其理由如下：（一）該動員委員會，如果係省府，或民廳直接組織，則縣長固應受其指揮，但在省府組織上言之，則此項組織似犯重複之弊，必使系統紊亂指揮不一。（二）如果該委員會係各縣自行組織或奉令成立，則，縣長應爲該會之主管，卽或不然，該會亦應受縣長之監督，絕無縣長受該會指揮之理，否

戰時縣政方案

二六

則，與省府爲加強地方行政機關權力而制定此項綱要之初旨必相逕庭，而使縣政陷於運用不靈之弊。基上理由，故欲加強地方行政權力，該動員委員會似應歸縣長統籌設置，而絕對受縣長之指揮。

又該綱要第十五十六兩條規定設置非常時期宣傳委員會與抗戰經理委員會，此項組織，均屬必要，惟戰時重要工作，固不僅宣傳與經理而已，其他如傷兵難民之救濟，軍需之供給，糧食之生產運輸，以及經濟統制等實施，均甚重要，作者認爲僅設宣傳與經理二會，實不足以應付戰時需要，分担上述各項工作，且經理委員會之任務，只負籌款之責，範圍亦覺過小，故不如在縣府指導之下，分設宣傳、經濟、供運、救濟等戰時委員會，縣長爲當然主管人，使分掌戰時各種重要任務，并將上述經理委員會之籌款責任，歸入經濟委員會，將已成立之動員委員會，與同時並立，使在縣長領導之下，成爲五大戰時委員會，分別辦理全縣各項戰時事務。

至於組織方法，則除綱要所規定之各法團領袖及公正士紳外，似應逕請駐軍長官參加共策進行，使黨政軍民打成一片，而減少諸般困難。上述各種委員會之委員，應爲名譽職，會內工作人員，可以向縣府，或各公共法團調用，不宜擴大開支，以節糜費。

三

復就人員之性質與公務手續之化繁爲簡等事件言之，該項綱要未能顧及，亦爲一大缺點。

專署縣府，人少事繁，在平時已感人員之不敷分配，一至戰時，更爲經緯萬端，事事需人，且一切戰時設施，又多賴各種專門人材，故欲求地方政府力量充實，則最低限度須於專署與縣府之內添置專門人材，以籌劃研討各種戰時政策，加強專員縣長之行政力量。故作者主張在專署與縣府之祕書室內，增置專員五人或三人，

專員縣長之命，研究各種重要戰時設計，并得奉派出外視察使行政實施得法，不致扞格不通。至於公務手續，從表面上觀之似無關宏旨，然考之實際，處理公務手續之是否妥善迅速，確影響行政效率匪淺。故戰時各級縣府行政應切實注意使一切手續均以簡明迅速為原則，以免有用之「人」「財」「物」力需耗於冗長遲滯手續之內，而減少戰時行政效率也。

四

凡任何制度，有利必有弊。天下絕無有利無弊之完善良法。故欲使該制度盡量向有利方面推行以減少其弊端之發生，則必須任用賢良，以專責成。庸懦之官吏，徒尸位素餐，貽誤時機。欲求其應付非常事變，達到最高行政效率，實無異緣木求魚。故在非常時期之行政，應多方延攬非常人才，始能收事半功倍之效。惟才高之官吏，雖能增進行政之效率，但其作惡之力量，必較一般人為大，故戰時行政，

因須重用人才，而關於此種人才官吏之考核監督，必須明察秋毫，賞罰嚴明，使人材能爲事用。

查湖北省非常時期之各級政府辦事綱要，在條例上言，固已合乎省府加強各級政府力量之本旨。惟頒布施行之後，在實際上能否收「提高行政效率」「應付非常事變」之效果，則須視省府是否決心撤換庸儒官吏，引用長材，以及是否訂有良善方法，考核有能之官吏使其宵旰弗懈，正直無私，推行政務爲轉移；故綱要頒行之後，效用如何，其先決條件有二：一爲各級政府官吏須得人；二爲上級官廳之監督須嚴明。而此二項先決條件之能否完全辦到，則又有賴於省府與民廳之努力也。

附湖北省各級地方政府非常時期辦事綱要（摘二十六年十二月二十七日武漢日報）

湖北省各級地方政府非常時期辦事綱要

辦事綱要

第一章 總則

第一條，湖北省政府爲加強各級政府力量，應付非常事變起見，制定本綱要。

第二條，各區行政督察專員公署，縣政府，區署，對於法令未規定事項及已規定而不適於非常時期者，均依本綱要辦理。

第三條，專員公署縣政府之員額及經費項目，遇必要時，得就預算範圍內酌量變通，呈報省政府查核。

第四條，依法令應辦之事及現有之機關學校，專員縣長認爲不合非常時期需要者，得呈准緩辦裁併或停辦。

第五條，凡重要匪犯及應緊處置之漢奸案件，專員縣長依法審訊明確後，得先電呈省政府轉請軍事委員會核准處決，仍補判檢卷具報。

第二章 行政督察專員

第六條，專員對於轄區內之保安團隊，水陸警察，行政機關，地方團體，民衆組織，應切實監察指揮。

第七條，專員應每月巡迴督察所轄各縣地方行政，必要時得於巡察所到地方設臨時辦公處，其費用就專員公署原預算內勻支。

第八條，縣長如有通敵或棄職潛逃情事，得施以緊急處置，先就該縣政府職員及區長中遴員暫代，一面呈報省政府核辦，其有縣長因故出缺情形，緊急不及呈請委用者亦同。

第九條，專員於對抗戰事務，因時機緊迫不及請示者，得先辦後報。

第三章 縣長

第十條，縣長對於境內之行政機關地方團體，應切實監督指揮。

第十一條，關於民衆之組織訓練指揮，均由縣長主持，其訓練綱要另定之。

第十二條，區長不稱職者，縣長得逕予撤職，先行派員代理，另選合格人員呈請省政府核委，區員不稱職者，縣長得逕行撤換報府備查。

第十三條，縣長動用款項，適用湖北省各縣地方非常時期財政支付辦法之規定。

第十四條，縣長應召集在鄉軍人，在社會軍事訓練總隊系統下負教練指揮之責；前項人員，除原有薪給者外，得酌量供給膳食。

第十五條，縣長應召集公正士紳公務員教員及學生，依照湖北省非常時期宣傳

委員會各縣宣傳委員會辦事處組織通則之規定，組織非常時期宣傳委員會辦事處，負宣傳及偵查漢奸之責，其宣傳綱要另定之，前項人員除原有薪給者外，得酌量供給膳食。

抗戰經理會

第十六條，縣長應遴選各法團領袖及公正士紳商富，組織抗戰經理委員會，并指定一人爲主任，負籌集款項之責，其組織通則另定之，關於籌款方法，以不增加貧民負擔爲原則，由縣長督同抗戰經理委員會決定施行，並呈報省政府查核。

第十七條，縣長對於抗戰事務，因時機緊急不及向省政府及專員請示者，得先辦後報。

第十八條，縣長凡向省政府請示或呈報事件，均應分報專員備查。

第十九條，縣長對於全縣之動員業務，應受縣動員委員會之指揮。

第四章 區長

第二十條，區長對於區內民衆之組織訓練，應秉承縣長負責督率整頓考核之責。

第二十一條，聯保主任聯保書記不稱職者，區長得呈請縣政府撤職，另選合格人員呈請核委，如因時機緊迫不及呈請時，並得先行撤換補報查核。

第二十二條，保長由區長就甲長推舉之人呈請縣政府核委，必要時得逕行遴請委派或撤換。

第二十三條，區長如發覺區境內有盜匪漢奸及散兵遊勇，應即密報縣政府查究，如籍據確鑿而且事機緊迫時，得逕行遞捕解縣法辦。

第五章 附則

第二十四條，本綱要施行地區及日期，由省政府以命令定之。

(附湖北省政府民政廳長嚴立三先生來函)

靖清先生大鑒接誦

手示及意見書厚承

指教，感佩良深，縣動員委員會，係中央通令設立，以縣長爲主席，並明白規定，全縣動員事務，應受其指導。故辦事綱要中，特爲揭該綱要第十四十五十六等條，係爲容納各種人才，俾全縣在縣長領導之下，盡抗戰之力，條文舉其大綱而已，至各項事務，應如何規劃分配縣長可以職權爲之，綱要中不能細列也，專復，順頌
近祺。

嚴立三敬啟一、二一。

按：此文在武漢日報披露後，得嚴廳長來函，始悉動員委員會係中央通令設立，并規定全縣動員事務應受該會之指揮。如此組織，自有其完整統一之優點，惟作者認爲動員事務，異常龐雜，似宜分工合作，而以縣長總其成，始易收成效。故主張在縣長指導之下，分設各種委員會，以分担戰時工作，藉專責成。

戰時縣政方案

三五

湘省縣長甄審之評議

湖南地據南北要衝，交通便利，文化普及，物產豐富，米麥尤多，早有「湖南熱，天下足」之稱。且人民刻苦耐勞，忠誠勇敢，愛國情緒，尤爲熱烈。某學者譽爲「若要中一亡，只怕湖南人盡死」。誠非過當。吾人回憶過去事實，足資佐證，而近數十年來之革命事業，湖南人民，所建功勛，尤爲偉大。在此全面抗戰展開之日，湖南人民，只要領導得人，自不難繼續其過去光榮，發揮其忠勇愛國之情緒，以整個之人力物力，支持全盤之抗戰也。

自全面抗戰展開以後，中央有見及此，乃將湖南省政府改組，以軍事政治兼長之張文伯先生主政三湘，并以行政學識經驗豐富之胡次威先生負責民政。張先生從事革命十餘年，所向有功，而尤以協助領袖，主持軍事教育，作育革命人材爲顯著

。胡先生則係行政專家，在過去曾任中央政治學校行政系主任，廿一年內政部創辦實驗縣時，胡先生以學者資格，擔任蘭谿實驗縣長。查蘭谿本一貧瘠之縣，遠不如江寧，鄒平，定縣等實驗縣之富庶（見是非公論第三十七期拙著五個實驗縣之陣容及浙政研究第一期評蘭谿實驗縣）但胡先憑其豐富之學識，及其辦事之才能，加以選刷，成績斐然。旋因江寧實驗縣長梅思平先生辭職，胡先生即被調任該縣縣長兼江寧區行政督察專員。其學識經驗之宏富，可以想見。其他如廳長省委，亦均係名流學者，因此吾人深信在此危急存亡之秋，湘省得上述諸賢能之領導，對於增加生產，訓練壯丁，澄清吏治，安定地方諸戰時要政之實施，必能迅速有效，而使湘省為抗戰中之重要支柱也。

湖南省政府自改組以後之措施，如注重壯丁訓練，剔除征兵弊竇，調整人事問題，甄拔縣政人材等，均在積極進行中，而尤以縣長之甄審為各方所注意。蓋縣行

政係整個國家行政之基礎，在戰時則為總動員之發動機，乃一切抗戰力量供應之源泉。欲健全政府行政，發動有效之全力抗戰，則非整飭縣政，使其迅速有效不為功，而縣長為縣政之推動者，人選之得失，關係縣政之實施，異常密切，故欲謀縣政推行盡利，以應付戰時需求，必先慎選學識經驗宏富之優秀縣長，以為領導，否則不揣其本，而欲齊其末，固不異緣木而求魚也。故作者對於湘省當局施政，首即重視其縣長甄審，因為此舉乃戰時施政中刻不容緩之事也。惟視其規定之甄審辦法，則似乎失之迂緩無效，殊不易獲得真正人才，以應付非常時期之需也。其原由於后：

1. 戰時縣長人才與平時縣長人才迥異。平時縣長只求其對於縣政有學識有經驗能循規蹈矩，仁民愛物從事縣政建設足矣；而戰時則不僅俱有學識經驗，而尤須俱有胆量魄力，更不僅俱有學識經驗，而尤須俱有成功成仁之決心，抗

敵禦侮之才幹，湘省僅持資格一項，以期拔取戰時人才，似有不足之感。

2. 歐美各國政治已入正軌，在平時一切行政人才，固以資歷爲選擇之標準，然在封建勢力尙未完全傾覆以治猶未走上正軌之中國，若僅持資格斷定人才，甚至操守，則掛一漏萬之弊，自所難免。蓋以目前之一般情況言之，資格愈老者，則養氣愈深，且貪污之手段亦隨之精敏，專事敷衍因循，此種朝氣毫無之官吏，以之主持縣政，而欲求其担負戰時任務，及完成其守土衛國之重責，其可得乎？邇來戰區棄職誤國之縣長，比比皆是，可爲殷鑒。故專持資格取士，在平時已屬欠妥，在戰時更非良法。（請閱浙政研究第三期拙作公務員任用制度之檢討）

3. 退一步言之，即認此種方法適當，但目前戰事影響，公務人員因事變倉卒，僅以身免，而一切證件，遺失者，自亦難免，即使其學識經驗異常豐富，仍

無受甄審之機會，遺棄賢才，莫此爲甚，殊爲惋惜！更有甚者，專門著作須由銓敘部審查，黨務人員須有銓敘證，此種限制未免過嚴。查公務員任用法並未規定黨務人員從政資格，（黨務人員從政資格，中央另有規定，不在公務員任用法以內。）而僅規定國民對政府或國民革命有特殊勳勞，須由國府或黨部發給證明書即可。此係法律規定，不須先得銓敘證即可合格，並未提及黨務人員，湘省所謂黨務人員不知何指？如係指國民革命功勳而言，則更越出法律範圍以外而限制人才，此實違背中央取才之原意。

基上理由，足見依據資格以爲決定人才之標準，不但不能求得真才，而反使貪污之徒，得一良好之機會，然究應如何？此實有討論之必要。茲將感覺所得，提供于后：

一、甄審辦法之原則 力求簡單，明切，迅速，有效。庶免有用之人力，物力

，時間消耗於無益之處。

二、關於資格問題 法定之資格，僅可作受甄審標準之一，著作更不必經鈐部審查，此外無法定資格或有著作者，亦可准許其有受甄審之機會，以冀拔取真才，不過限制錄取之名額而已。

三、甄審辦法

甲、受甄審者，須經簡任官二人以上之負責介紹，所謂負責，係對省府負責担保受甄審者操守廉潔，品格端正，忠於黨國。受任後如發現有貪污或溺職違法情事，介紹人須負法律上之連帶責任。

乙、嚴密檢查體格

丙、口試 口試之真義，不僅考詢受甄審者之經驗，能力，且可詳察其儀表，測驗其忠奸。

戰時縣政方案

丁、筆試 1 作黨義論文一篇，以觀其對本黨主義之是否信仰，及對現代政治是否認識。2 作普通論文一篇，以觀其學力與見解。3 解答困難問題若干以測其對於應付事實，解決糾紛之才幹。

戊、錄取標準 總分爲一百分。口試佔百分之四十，資格體格與筆試各佔百分之二十。六十分以上者即甄審合格。

上述辦法，自不敢認爲圓滿，遺誤之處，亦所不免。然較以資格取才，及無客觀標準之甄審辦法，或稍勝一籌。總之，湘省之甄審縣長所訂辦法，如在應付各方之推薦，自屬良法，然國難日深，抗戰愈厲，湖南地處後方，如以甄審縣長爲應付人事，不僅違背戰時施政原則，恐亦非中央改組湘省府之原意與各方人士之所期望，諒我賢明之湘省當局，必不至出此也。

評蘭谿實驗縣二十五年之行政計劃

一

我國的實驗縣可說是時代潮流和實際需要所產生出來的嬰兒。在目前江甯、蘭谿、定縣、鄒平、荷澤這五個時代的嬰兒中，就客觀的情形來說，要以浙江省的蘭谿實驗縣作為標準的嬰兒看待。因為這五個實驗縣中的荷澤、鄒平、定縣三處，實驗的目的上，似乎與現代中國政治情況不相應。他們實驗的結果，在事實上也不能推行到全國，祇有江甯與蘭谿二縣才能算是現政府政治理想的實驗縣份。不過江甯為富庶之區，人口衆多，人民教育程度也較一般為高，環境的優越，遠非他縣可比。至於蘭谿，他的情形與中國普遍的縣治情形很為吻合，既不富庶，也不貧瘠。而在人口文化經濟各方面，正可以說是典型的中國縣單位，所以蘭谿的實驗有成的時

候，可以推廣，失敗的時候會使人失却信心。牠在中國許多實驗縣中，所負的使命也就特別重大。我們在實驗的對象上把蘭谿推為標準的實驗區，想既為從事實驗縣政工作者以及關心新縣政的人們所首肯。

在一般上，蘭谿既具有標準的條件，所以牠的實驗的項目也就值得我們重視。作者就該縣二十五年度的行政計劃加以研究，察覺牠的優點固然很多，可是使人不能滿意的地方亦甚不少。甚且有良好的成法不為採用，實在可惜！茲就管見所及，予以檢述，雖不敢說對該縣有多大的貢獻，至少在輿論上可以促其更進一步之成功。

一一

蘭谿實驗縣二十五年度的行政計劃，共分為五大部門。第一為民政、第二為財政、第三為公安、第四為建設、第五為教育。綱目簡要，明確，甚合手「易則易知

「的至理。且全部內容都甚確實而具體，足證該縣工作人員政治知識和經驗的豐富，然總覽全部計劃之後，認爲其中最大的缺點，就是把人事行政部份付諸缺如這，不能不說是一大遺憾。

「徒法不能以自行，」原是千古名言。該縣行政計劃之釐定，無非在施政上有所根據，使行之不亂。「人」是推行政務之主動者，而人事行政亦即整個行政的一部，計劃中沒有把這項列入在內，則猶視人事管理屬於行政以外的部份，此雖不敢指其不明政治科學化的真髓，但其忽視人事行政之咎，亦自難辭。我們固然承認人事管理是行政機關內部事務，但我國行政效率的低落，即在缺乏科學的人事管理方法。蘭谿過去的人事管理已頗著成效，而值得改正之處亦正多，何況一切縣政的實驗都在日新月異地前進，人事管理一端，自亦應相互并進，方不失整個縣政推進的均衡。一個行政機關欲求其事業之成功，對於「物」和「人」的雙方面都應有良好的管理，或

設計，才可達到預定的目標。尤其是人員的管理，爲最重要。因爲人員爲一切事業的發動機，若人事管理不善，雖物質條件完備，亦不僅不能發生最高效率，而且會使事業失敗。近來朝野人士，都已看到此點。所以提高行政效率的呼聲，幾普遍全國，在人事的管理上，力求科學化經濟化。所謂科學化，經濟化，即是用最少人力、財力、時間來獲得最大的效果。故其目的在消極的方面是減少浪費，在積極方面是提高效率。蘭谿既爲實驗縣，其負責者即應瞭解我國行政效率的低落之癥結，而努力人事的管理與改進，因此，希望該縣今後行政計劃中不僅應列上人事管理的設計與改進計劃，而且要附上人事訓練的計劃。因爲文化日日在前進，各人的知能有限，如不經常地給予工作人員以知能體格上的訓練，則各個人本身就會退步，所謂「逆水行舟不進則退」。尤其我國人民惰性很大，每於離開學校從事職務之後，即毫不進修，大家都重視「混事」，結果政治上乃僞弊叢生，構成浩若烟海之罪惡，此等

事實，無論何人皆然知之，而無人能以身作則來剷除之，今實驗曠既着重於實驗，此等制度均有設計推行之必要。

三

再就計劃之各部門來論，第一民政計劃共分七節：（一）整理人事登記（二）健全保甲組織（三）辦理國代選舉（四）厲行兵役運動（五）整頓積谷倉庫（六）充實平民習藝所（七）積極推行鄉村衛生等。就大體上說，實較以前進步，惟第一節之整理人事登記計劃，實有一論之必要。

查蘭谿實驗縣始於民定二十二年，雖經戶口調查，却未同時舉辦人事登記，此實民政工作上一大錯誤。因調查戶口為庶政之基礎，此項工作不切實履行，則施政便毫無依據，故總理在建國大綱中即規定由訓政而入憲政之轍，必須完成戶口之清查而後可；惟戶口變動甚劇，如調查後而不立即舉辦人事登記，則戶口之數字，永遠

不得正確，久之即成爲廢紙。而行政之根據亦即因此失去正確性，不能適合社會之需要，常常會發生施政上之障礙。今蘭谿實驗縣忽視了調查戶口與人事登記之關係，竟遲至二十五年的計劃中始列入人事登記工作，無怪過去推行新政常引起人民之反感，此種施政上之損失，至爲鉅大。而此次因舉辦人事登記，實行戶口復查，在人力、財力時間上更損失不貲，蓋均因不明戶籍行政是永久不可間斷的整理工作所致。

調查戶口與辦理人事登記，不僅在瞭解人民出、入、死、亡、移、徙等等之實際情形，及其實質上之人口戶數增減率，而且欲明白政治經濟上文化之實質，與一切施政上民間之反映。求其實質情形的精確認識，然後一切措施才能適合人民正當的需要，方不致引起民間之反感。我個人認爲戶口調查不僅與人事登記要兼程並進，即在方法上亦有更改之必要。

第一欲明瞭人事變動的正確性，最好採用法國的年庚證制度。即每人須有一年

庚證書，上列姓名、年歲、身份等，以爲法律之根據。凡一切私人權利義務都以此證書爲根據，如入學、遷居、服兵役、經濟行爲等一如前次國代選舉之公民證然，惟內容較公民證更爲詳盡、使之普遍化，因爲公民證僅限於公民的證明，此年庚證，則應於人民出生舉行人事登記時頒給之，而至死亡時繳廢之，以證明其身份。如此則社會上犯罪事件亦可因之減少。

第二，在普通人事調查之外，對每人之經濟生活，政治文化水準，社會關係，都應予以查明。則可以深切明瞭民間實質上的痛苦，而可作爲施行政治之最好基礎。這兩點在實驗戶籍的行政上，都有實驗的價值與需要。江甯縣雖已辦過「戶證」法制，但戶證在全戶發生變動與遷移時，可以適用。而在個人之變化遷移時，即不能發生良好的效果。

第七節之積極推進鄉村衛生計劃，在內容上看來，遠不及江甯與定縣。我認爲定

縣之衛生實施辦法爲最優良，（詳見定縣的實驗第七八—九十頁）江甯縣亦多模仿定縣的辦法，而有多少不同。因爲江甯富庶，去年衛生經費達四萬餘元，蘭谿二十五年的衛生經費祇有一萬一千餘元，僅及江甯四分之一，江甯設備雖完備蘭谿在實際上不能效法江甯，不僅蘭谿不能效法，卽其他縣邑，亦無此財力做行。定縣制度既系統整然，又重視環境衛生及婦嬰衛生，（江甯亦然）且利用鄉鎮平民學校學生及鄉公務人員（江甯亦利用鄉鎮公務人員）如保健員，並執行鄉村衛生事宜，近來江甯已訓練戶籍警協助鄉村衛生行政之實施，亦足取法。過去蘭谿未能利用此等辦法以推進鄉村衛生，已屬莫大損失，今後應努力推進，以圖立補牢之功。惟二十五年衛生計劃中之婦嬰衛生，能注意甄訓產婆開設兒童衛生家政訓練班，其助于鄉村事業者至重大。這一點亦可作其他實驗縣之參考。

四

財政部份之計劃，共分四節：一、根據會計法設計新會計制度，二、設計銀行代收田賦款項制度，三、繼續清查荒地，四、編造地冊等。就中以第一二兩節之辦法，爲切實中。我兩目前縣政弊害之設計，而確定之會計組織系統，亦頗適用，其要點爲：「以縣政府之會計制度爲一總會計，各附支用機關或徵收機關爲單位會計，其下或再設分會計，便彼此聯繫，互相爲用。此一制度，不僅可以推行，且亦設想完備。第二節銀行，代收田賦稅款制度設計，亦能糾正官場中飽稅收之弊，惟只于田賦及附加部分，尙嫌範圍太狹，照理應將全縣各種稅收，全部劃入這一制度之內，以期一切稅收能謂適歸大公。這兩種制度假使能切實推行，則縣政之「僞」與「弊」也可，減去大半。

五.

公安部份之計劃，計分五節；一、編練壯丁隊，二、設立警士教練所，三、辦理長警儲蓄，四、組織義勇隊，五、鄉區推行警管區制度等，此中第一節所謂編壯丁隊，依其語意則僅限于甲長，最好訓練甲長以後，對於甲長所轄之全甲壯丁，亦加訓練，則為效更大，並可使全縣人民軍事技能有進無退。此一點亦望實驗縣能擬定辦法行之。其第四節編組義勇壯丁隊，含義固在繼續優良壯丁軍訓工作，雖亦為繼續軍訓，而與我所提之意義有異，我所提者乃壯丁之全體，此則為一部分壯丁之編制，二者似可併行。至第三節之長警儲蓄制度的設立，實有裨益于今日之警務，其辦法要點為：

甲、各級長警每月儲蓄一元，均自補用之日起，至少儲蓄三年。乙、長警服務已滿三年，如因正當事故，呈請銷差者所有儲金及利息概行發還。丙、長警服

務已滿三年，如因特別事故，得呈由該管公安局，轉呈提用儲金，但提用儲金，不得超過已存原本總數二分之一。丁、長警服務未滿三年，如因消差或棄職潛逃與犯罪斥革者，儲金及利息，概行充公。戊、充公之儲金，由縣府分別登記，移充該縣長壽福利事項之用途，不得移作他用。己、長警如有升擢而儲金未滿三年者，仍應繼續儲定規定年限。

這種成法的效用，一方面既能減少警士之流動，復可養成儲蓄習慣，一舉兩得，用意良佳，惟長警關係地方建設與推行政治及治安者甚大，若不經相當訓練與教育，自不能勝任愉快，雖經訓練而警士的待遇仍很低微，每易棄職他去。此種人事上的流動性影響於整個警務的效率很大，因為儲蓄辦法，因是以羈其身，但尚不足以安其心，我認爲欲謀安定警士服務的心，必須要提高警士的待遇而後可。第五節推行鄉區警管區制之辦法亦良，因此等制度，能依警士之能力及實際需要劃分，使職有攸歸，無推諉逃職之病。因此效率乃著，此亦爲一值得推行各地最良之制度。

六

建設部分之計劃，共分十二節，一、繼續修築道路，二、組織養路隊，三、擴充實驗農場改良蠶桑，四、繼續研究荳桐油蟲害防治法，五、改進農民學校，六、改進農民操行組織及業務，七、發展合作事業，八、成立小本借貸所，九、舉辦商業登記，十、開發農田水利，十一、修築城區重要街道，十二、舉辦公共建築等等。統觀全部計劃之內容，除第五節之改進農民學校似乎應劃入教育部門之外，再着第七節之發展合作事業計劃，和闡裕當局過去並未注意到合作事業之發展與普及，同時在新計劃中，亦僅及於小部分生產合作，而運有合作稍費合作等均未提及，也是一大缺憾！而關於農村經濟之農村金融計劃，雖有第六節與第八節之兩辦法，但却未提及剷除辦村中之封建剝削關係，我認爲鄒平的「農村金融流通處理整理舊債貸借」辦法，（見山東鄒平實驗縣規程彙編，金融第五——七頁）很可採用。農民在層層剝削，疊疊舊債之重負下永遠難于超生，縱因有農村金融機關，以解決農民當前之經濟恐慌，而一般貧農仍有向隅之苦，即無土豪劣紳操縱其間，而貧者如洗，既無抵押品，又無有力者担保，而低利之貸款，即爲貧者絕緣。退一步言之，即

使貧者可以借款，則舊債又必從而索取本利。因而農民仍得不到實惠，此實爲從事于新縣政之當局，應注意之一點。今鄒平之經理舊債辦法，既能督促貧民勤儉，又能減除農民之負擔，誠至善之辦法，各縣都可採用，惟如此，方可稍蘇農民之困！

七

教育部分之計劃，共爲四節，一、釐訂小學教育與社會教育設施標準及其考核辦法，二、創辦簡易師範學校，三、創辦縣立城區民衆學校，四、增設短期小學校等，就計劃本身和我國教育制度法令上說，尙無不當。惟從推行新政效率上說，已覺太慢。可是實驗縣政之真正作用，不在墨守而在創造。雖然建設計劃中農民學校，是爲教育方面的創造，在辦法與發展狀況均有缺憾！以我個人所見，荷澤，鄉農學校辦法與定縣的三種活動——學校或教育的活動，社會或教育之活動、家庭或教育之活動（見中國今日農村運動第二七——四九頁及一一——一二四頁）等制度辦法，都異常切合于鄉村之施行，均可參酌採用。（僅在教育方面）

同時，我認爲目前中國教育的設計，應注意學校教育社會教育與家庭教育的統

一與融化，雖一時可由各種學校來減低文盲的數量，則將來循環文盲仍會滾滾而來。何況家庭爲社會政治經濟之基石，故家庭教育不可勿視。

八

總之：我個人對閩縣實驗縣十五年來之發展，意見如此，在大體上認爲很正確，而部份的缺陷，在所不免。今爲帶不離糾正，惟一般地說來，該縣之行政效率似乎尚低，今後應注意于人才的陶養與人事管理的推佈，方可以救此弊。縣政爲全國施政之基礎，苟縣政不良，則國民政府之建設，政府之舉辦縣政實驗，即在謀改進全國縣政，從事實驗工作，國民政府之使命，勇往邁進，以完成中央之意志，共求三民主義政治理想之實現。

附註

本文在鄂前擬稿，載於新報，第二期，在表面上視之，似與戰時縣政無關，惟閩縣實驗縣係直轄內政部，且爲現任湖南省政府民政廳長胡次威先生所主持，因而縣政設施，頗多精彩，而評論之處筆者自覺扼要，足供戰時縣政之參考，故附刊於末。