

國民 獻文 編類

民國文獻類編

政治
卷

87

民國時期文獻保護中心
中國社會科學院近代史研究所

編

國家圖書館出版社

民國文獻類編

政治
卷
87

民國時期文獻保護中心
中國社會科學院近代史研究所
編

國家圖書館出版社

Z812.6

10/87

date 11/90/

第八七冊目錄

革新縣政計劃書	內政部編	內政部，一九二九年出版		一
新縣政研究	汗血月刊社編	汗血書店，一九三六年出版		一五
縣政改革案	內政部提案	內政部，民國間出版		四二五

中華民國十八年二月

革新縣政計畫書

內政部編印

革新縣政計畫書目錄

緒言

一、改革舊制

(甲)機關之改組

(乙)職員之登用

(丙)房書之裁汰

(丁)法警之編制

二、選人材

(甲)縣長

(乙)縣佐治人員

(丙)縣自治人員

三、促進新政

(甲)促進之方法

(乙)促進之程序

目 錄

目 錄

四、考察成績

五、劃定區域

六、釐定縣等

七、確定經費

(甲)縣政府之經費

(乙)縣政府以下局所之經費

結論

革新縣政計畫書

緒言

建國大綱第八條：『在訓政時期，政府當派曾經訓練，考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，……』又第十八條：『縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效，』由此而言，縣政之設施，實爲訓政之基礎，欲立基礎，胥自革新縣政始。

訓政時期，政務繁雜，舉凡財政，工商，農墾，交通，司法，教育等事，無不立待改進，然此等事項，能否推行盡利，要以綜理民政接近民衆之縣政府爲其樞紐，故欲使訓政事業，收事半功倍之效，則革新縣政，尤不可緩。

況我國吏治窳敗，首惟縣政，民國肇建，已十餘年，環顧各縣，大抵有因無革，有弊無利，此猶就其政事言也，推而進之，則助軍閥以搜括民財，串劣紳以摧殘民氣，馴至萑苻遍地，村舍爲墟，實已數見不鮮。

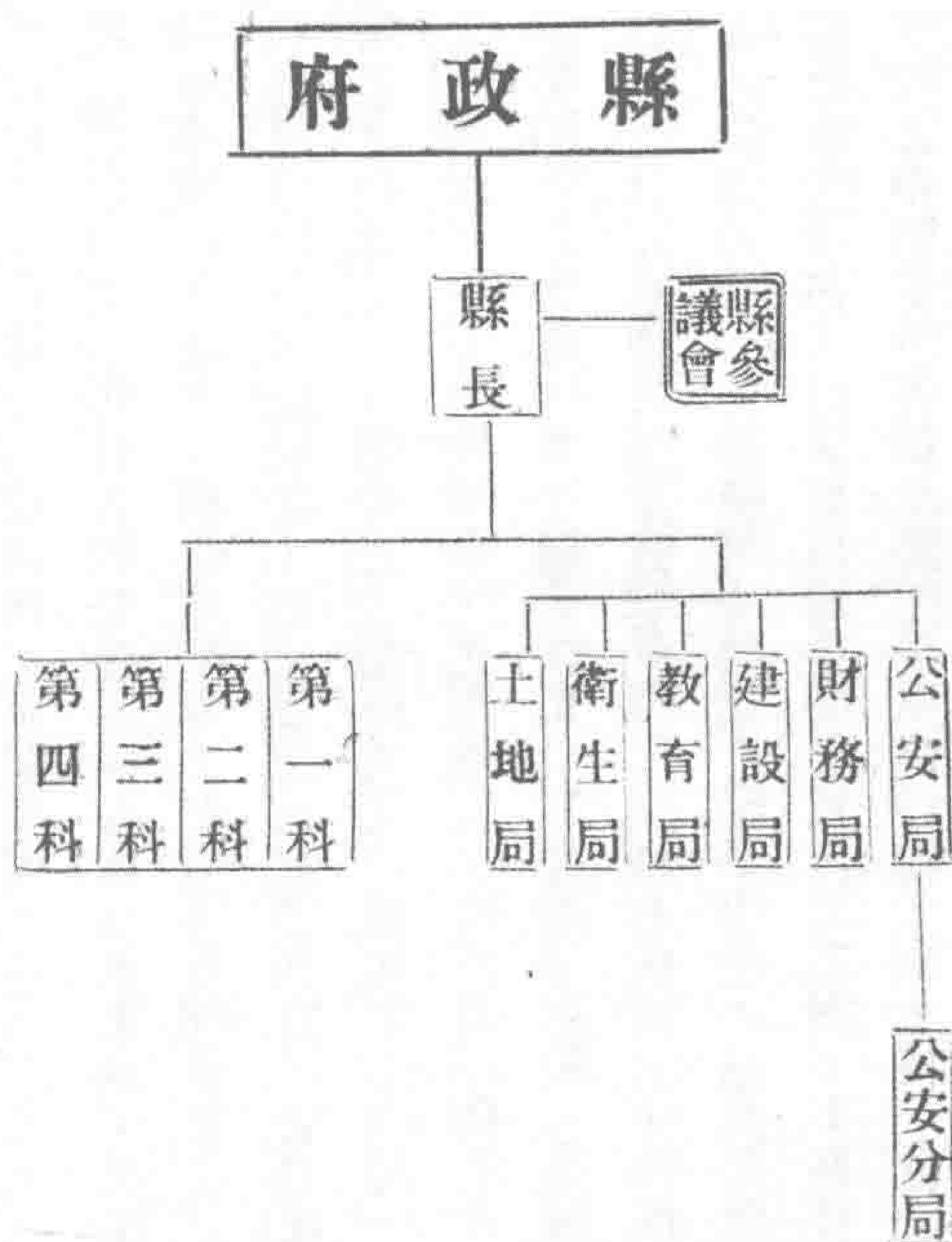
是以欲革縣政，必須澈底解決，力謀更始，而解決之道，不外於治人治法二者，併加注意而已，本編所述，以改革縣政府之組織，及其辦法爲主旨，至於自治事項，則讓諸自治計畫書中，茲不贅。

(二)改革舊制：

民國以來，政治組織，無不改革，惟對於親民之縣官，則僅有縣官制之頒定，究其結果，徒存其名而已，是以知事仍如知縣，科長仍係幕友，各房之書吏，則變爲雇員，各班之差役，則改爲法警，蹈常習故，名去實存，流弊所歸，伊於胡底？自非根本改組，嚴加編制，不足以資整頓而竟事功，其改組大旨列左：

甲、機關之改組：舊日之縣公署，僅恃縣官及一二幕僚之才力，總攬全縣之政事，是以百務叢脞，難期治理，邇來各縣公署，雖已改爲縣政府，而縣政府之組織，大抵省自爲政，未能完備，茲於縣長以外，設置二科至四科，各科設科長科員辦事員及書記員等，並於縣政府下，分置公安局，以掌理警衛消防等事項，置財務局，以掌理徵稅募債公產及其他地方財政等事項，置建設局，以掌理土地森林水利道路橋梁工程及其他公共事業等事項，置教育局，以掌理興辦學校，圖書館，博物館，及其他文化等事項，更就地方必要情形，酌設衛生局，土地局，專理衛生土地事務，各局設立局長以主其事，而爲縣政府之輔助機關，以收羣策羣力之效，此外另設縣參議會，由縣民選舉議員組織之，俾人民試行四權，以立憲政基礎，爲圖如下：

縣政府組織及參議會地位圖：



右列第一二兩科爲必設科，第三四兩科，則按縣之大小增減之，公安財務建設教育四局，爲必設局，其餘衛生土地兩局，則於必要時設置之，至於縣參議會之設立，須俟縣政府完全改組，及自治辦有頭緒後，定期舉辦，

乙、職員之登用：舊日各縣公署，除縣知事承審員，爲正式官吏外，其餘科長科員等；仍係縣知事延聘之幕友，而各局局長，則以地方紳董充之，亦非正式之官吏也，此次改組，應將科長科員以及各局局長，統定爲正式之委任官，著於法規，永革幕友紳董濫充把持之弊，

丙、房書之裁汰：各縣書吏，向分爲吏戶禮兵刑工六房，此等書吏，如戶房之司財賦，刑房之司訴訟，所有徵糧冊串，民刑卷宗，均爲其相傳衣鉢，一旦改組，未易清理，故各縣政府每因憚於更張，多予照舊錄用，以致舞弊如故，難以勝防，是在縣政府分別去留，加以裁汰，凡年老力衰，及貪黷奸鄙，或染有嗜好者，一概革除，僅留文理通順，辦事穩練數人，以資熟手，一面招考小學以上畢業學生，補其空額，俾其學習辦事，此後每逢缺出，即行招考添補，務使舊日房書師徒相傳之惡例，不再發生，則一切弊端，庶幾可尠，

丁、法警之編制：各縣法警，多係舊日壯，快，捕，皂，各班差役改編，總政府因其傳案催糧，較爲熟悉，故因循沿用，不啻保持其差役勢力，以爲民蠹，現在規定辦法，改法警爲

政務警察，飭各縣限定名額，另行招募，勤加訓練，確給餉項，然後厲行獎懲以督促之，以期根本革新，永絕積弊。

(二) 選用人才：

「爲政在人」，古有明訓，建國大綱第八條：『在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治……』又第十五條：『凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可，……』此等規定，均以求爲政之人材也，關於縣政方面，應行考試及訓練之人員，有如左列：

甲、縣長 縣長之考試，各省多已舉行，此在中央未頒定法規以前，爲人材之需要起見，自不得不有變通之辦法，然考試權限，屬於中央，舉凡縣長考試及任用法規，亟應一併頒行，以收得人之效，而訓練縣長各項規則，亦應同時規定，訓以黨義，及行政上必備之知識，裨明施政方針。

乙、縣佐治人員 縣政府之科長，科員，均爲重要之佐治人員，而各局局長，分任縣政府職權之一部分，其所施爲，關係於地方利害，更爲密切，蓋縣政府之科長科員，不過擬辦文稿，承轉案件，而各局局長，則直接分辦地方之事，責專任重，尤須得人而理也，是宜訂立

縣佐治人員考試任用訓練各法規，分別舉辦，而於各局局長之任用，必須由省府主管各廳直接委任，以重人選。

丙、縣自治人員 舉辦自治。必須有諳練自治人員，方能集事，自應訂立訓練章則，凡區長以上，歸省訓練，村里長以下，歸縣訓練，務使其具有自治知識，能以訓導民衆，試行四權，以促自治之實現。

(三) 促進新政：

關於新縣政之促進，可分兩項述之：

甲、促進之方法 先由本部示各縣政府以施政準則，或頒定政綱，或隨時通令，以督促其進行，更須頒定民政廳及縣政府行政會議規程，以次討論訓政工作，民政廳則召集各縣縣長行之，縣政府則召集地方行政人員行之，按年開會，遞加研進，以達至憲政完成爲止。

乙、促進之程序 將各縣政府施政進行之程序，就各省現狀，分定年限辦理，何時爲縣政府改組完竣日期，何時爲自治區域劃定及成立日期，何時爲村里劃定及成立日期，何時自治就緒，何時自治辦齊，分期進程，按時督課，以達至憲政完成爲止。

(四) 攷察成績：

行政方針，雖已預定，而各縣縣長辦事之成績如何，尙須加以考察，分別獎懲，以昭勸儆，本部及各省民政廳，均設有視察員，專司考察職務，此外由本部規定民政廳長及縣長巡視章程，飭民政廳長巡查各縣，飭縣長巡查各區村里，以次考察，期臻治理，並須頒定縣長獎懲條例，依例考績，厲行黜陟，則人知奮勉，而政事自舉。

(五)劃定區域：

畫疆分界，古今所重，吾國各縣區域，久沿舊制，至爲參錯，顧氏亭林日知錄論之詳矣，滿清以降，遞及民國，所有府廳州縣，雖均改爲縣治，而原有疆界，一仍舊貫，究其缺點，蓋有數種，

一。犬牙交錯，界限不清，對於抽收稅捐，每易發生爭執，一遇命盜案件，又以管轄難明，互相推諉，以致人民不免紛擾，兇匪得以潛踪，

二。窮鄉僻壤，則數縣不管，繁市鉅鎮，則數縣共管，於是人民之保護不同，負擔各異。

三。甲縣境內，距乙縣數里或數十里，忽有乙縣轄地一段，所謂插花地也，甲縣對此，不能行其管轄權，而此地居民，奔赴乙縣賦役，亦感重大不便。

四。地方易治，而轄境轉小，號稱難治，而轄境轉大。

五・面積或狹或畸，道里不均，人民趨赴縣治，及縣政府發號施令，不免有遲速互異之感。

六・縣爲自治單位，如疆界不齊，於劃定自治區時，卽生許多窒礙，勢必穿插牽掣，運用不靈，此實自治根本問題，其影響憲政，殊非淺鮮。

基於以上理由，故擬由各省詳查所屬各縣區域，截長補短，重加劃定，其劃定辦法，不外四端：

一・釐正 將毗連各縣，邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。

二・互換 爲管轄及地形上之便利，將毗連各縣地段，互相更換一部分，或數部分。

三・劃分 土地遼廓之縣，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便治理。

四・歸併 割數縣之一部，新設縣治，或將舊縣取銷，與他縣歸併，另成新縣。

上列辦法，不過舉其大要，至於劃分或歸併之時，關於縣之財政，能否足以存立，並應加以注意，以期雙方兼顧，是在各省行政長官酌量辦理，非可預計也。

(六)釐定縣等：

全國各縣之等第，極不一致，或分爲一二三等，或分爲甲乙丙丁戊各等，或分爲特等，及一二三各等，或於等第之中，又分爲甲乙各級，雖云情形各別，未便強同，然從大體觀之，實無多分等級之必要，故擬一律定爲三等，著之法規，以昭劃一。

(七)確定經費

縣爲自治之單位，而欲其成爲自治單位，則於制度及政治而外，應以經濟爲其基礎，經濟者何？卽建國大綱所謂『土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，』是已，此等經濟問題，尙非最短時間所能解決，而治標之法，則不外確立預算，鞏固財政，爲縣政改革之起點，我國縣政府預算，仍沿民國初年之舊案，因陋就簡，無法設施，而財政紊亂，尤爲不可收拾之事，必須劃定經費，另立預算，並清釐地方財政，使有一定之收入，始足以資整頓，而利進行，茲分二項說明如左：

甲、縣政府之經費 舊日各縣政府之經費，均非核實規定，對於縣長俸給，每因縣等而分高下，亦非因人之資勞而有區別也，加以賦稅徵收費多寡不同，概屬包辦，以致缺有肥瘠之分，官有盈出之念，謀遷求調，紛然起矣，此等缺分之思想一日不能剷除，則廉潔之政政府一日不能建設，是在確查各縣繁簡狀況，於定縣等後，並按該縣政府實在應支之款，定其經費，編爲預算，務使收支適合，不至賠墊，一面實行縣長敘俸辦法，俸級因資勞而定，縣等與俸給無關，任調何缺，均支原俸，而賦稅徵收費一項，由各省府定爲各縣額收之地方公款，准其核實開支，永革包辦惡例，則揣肥量瘠之念既除，而干求奔競之風自息矣。

乙、縣政府以下局所之經費 縣政府以下各局之經費，不外田賦附稅，契捐，公益捐，營業捐，以及其他雜項稅捐，爲其經常之收入，此等稅捐，難期平允，應由各省民財兩廳，飭各縣政府詳細開報，嚴加核定，凡可增者增之，凡應減者減之，其不應徵收者，不准再收，務將縣地方收入之稅捐，釐爲專款，按各局應支經費，定立預算，以爲財政基礎，至於區村里各公所之自治經費，併須確定款額，編製預算，如前項地方公款，及舊有之自治經費，不能敷用，則就本區附捐酌量加收，一面開闢天然富源，以謀永久之利，要以經費有定，收支相合，爲唯一標準，如是，則財政較固，而縣政可施矣。

結論：

縣政應興應革事項，經緯萬端，以上所述，僅及大要而已，其詳細辦法，則在頒布法規，申明條教，固非片言所能罄其萬一，惟法令雖頒，而精神須振，舊弊雖去，而新弊須防，此則行政長官，應負有監督考查之責任也，尤有進者，省與縣之關係，至爲密切，省對於縣，不可視爲投閒之地，而忽其人，不可視爲籌款之區，而竭其力，然後實行考績，按期計功，庶乎縣政可興，自治可觀，否則人選不齊，財政不立，縣之組織雖改，而尸位之吏轉多，縣之款項雖充，而派解之文迭至，尚不如仍其舊貫之爲愈也，各省行政長官，其注意焉！