

政治學會圖書館惠

張學禮著

李峰定

一九二九年

臨政問題十論

中華民國三十三年十一月初版

縣政問題十論 全一冊

定價國幣壹百貳拾元（郵費另加）



編著者 張學禮

印刷者 文通書局

代售處 文通書局

貴陽 重慶

國內各大書局

貴陽中華路五一號

本書甫成，適獲家報，驚聞

先慈徐太夫人痛於國歷七月十五日病逝浙江上虞原籍，噩耗傳來，呼天搶地，痛不欲生，伏維慈恩罔極，生前屢闕菽水之養，親病又違病榻之侍；學禮遠旅金筑，恨烽煙未靖，關山梗阻，旣歿復不克盡含殮之禮，緬懷庭園，百哀攪腸，爰誌數語，庸吊

慈魂。

序

近年來，我常常注意於縣政問題的研究，零零星星的在報章雜誌發表過不少文章；最近，把過去的舊文章重新翻閱，覺得其中有很多可以代表我個人研究心得和意見的材料，同時也由於友人的勸促，於是，決心下一番整理的工夫；經過兩個月的裁剪和補充，草率完成了這一個小小的冊子。

在這個小冊子裏，僅僅提出十個問題，第一是關於縣區域的調整，換言之，也就是縣政的空間問題；第二至第四都是關於縣各級機構的研究，針對現階段癥結所在，提出補救改造之意見，第五第六兩問題，是關於縣各級人事之健全，「徒法不能以自行」，人在政治裏頭始終不失為重要的因素；第七第八兩問題，都是關於自治財政的說明，在縣政業務推進的必要上，縣財政的建立，應認為最重要的條件；第九是說明縣自治與縣行政的必須分割，這是縣政內容上的新研究，值得我們注意探討；第十為縣各級民意組織的建立，民意是民主的靈魂，也是我們完成地方自治的基本工作。

縣政問題，千頭萬緒，人事，經費，業務等項，皆屬縣政研究實施之範圍；在縣政業務之中，有屬於國家行政之兵、工、糧、債，又有屬於自治事項之管、教、養、衛；

本書所述，僅及於縣政一般原則之研究，於業務問題，未遑論述；竊以縣政工作，固屬門類繁多，惟據以推行實施者，胥以機構、人事、與經費之健全，有力，與充裕是賴，故研究縣政或推行縣政者，不可不首先注意於此。本書之成，承趙運福先生多所指示，甚為感激；又承胡金漢先生詳為校閱，特誌申謝。作者學驗兩淺，芻蕘之見，原無足取；拋磚之作，志在引玉；倘祈賢達不吝賜教，是所幸甚。

三十三年九月十八日學禮識於貴陽南明河濱

縣政問題十論

目錄

一，縣區域之調整問題

縣區域之現狀

目前縣區域之缺點

調整之原則與步驟

二，縣級地位與組織問題

提高縣級地位

縣級組織之現狀

縣級組織之改造

三，區署存廢問題

提出問題

區之性質

利弊檢討

二三

補救意見

二四

縣指導員之任務與工作聯繫

二六

四、鄉鎮地位與機構問題

三一

鄉鎮性質，自治乎？行政乎

三一

現階段之鄉鎮組織

三二

調整鄉鎮機構

三五

五、縣級人事制度問題

三九

縣長之甄選

四〇

幕僚長之建立

四一

外勤督導之加強

四四

技術組織之充實

四六

六、鄉鎮保甲長之人選與任務問題

四九

鄉鎮保甲長之選用

四九

鄉鎮長之任務	五三
保甲長之任務	五六

七、國地財政之劃分問題	六一
-------------	----

劃分之趨勢	六一
劃分之實施	六二
內容與特點	六四

八、自治財政之建立與實施問題	六七
----------------	----

自治財政之確立	六七
充裕自治財源	六八
自治預算之編製	七五
鄉鎮財政之獨立	七八

九、縣自治與縣行政之分劃問題	八〇
----------------	----

本質上不同	八〇
內容上不同	八五

分劃之理由

八五

分劃之實施

八七

十、縣各級民意組織問題

九一

公民與公民宣誓登記

九一

籌組前之準備

九六

組織之程序及現狀

一〇一

組織後之輔導

一〇五

八、自治團體之設立與否問題

六一

內容之整理

六四

形式之整理

六二

實施之障礙

六一

十、團體與地方自治問題

六一

地方自治之意義

正六

團體與地方自治

正三

縣區域之調整問題

縣區域之現狀

今日之縣。多沿舊制；疆域面積，未嘗有合理之調整；總理定縣爲地方自治之單位，單位既定，而單位迄未有精確嚴密之釐正，實爲自治實施之莫大障礙；夫土地者，國家之要素，人民依之居，主權憑之行，管子云：「地者，政之本也，地不均平調和，則政不可正也」；孟子亦云：「暴君污吏，必慢其徑界」；徑界者，疆域也；以此則區域之釐正調整，其重要不言可喻矣；現在我國各縣縣區，不僅面積廣狹不一，地方貧富懸殊，且地形之奇形怪狀，有不可以言詞形容者，所謂插花，飛地，甌脫，嵌地等等名稱形狀，誠不一而足；以言面積：如江蘇阜寧縣面積爲二四七〇〇方里，川沙縣面積僅四六六方里，相差竟達五十倍，又如安徽阜陽縣面積爲二一三四〇方里，黟縣面積二〇五〇方里；相差亦有十倍；又如浙江永嘉面積爲一三八九方里，南田縣（近已廢置）爲七三九方里，相差亦十五倍；其在同一省內，大縣小縣之差，既已若斯；若與內地人稀土廣省分相較，則更驚人；夫既同爲一縣，且同爲地方自治之單位，何以大小懸殊，可有如斯其甚哉！

次言地形；則更離奇百出。有縣治偏于一隅者，有一地而皆不管者，亦有一地而數縣共管者，區域模糊，隸屬不清，試問自治單位又將如何確定？就四川言，成都華陽兩縣及成都市，均無顯明疆界，兩縣及一市之政府，均在市區內之一隅，酆都、石柱兩縣，犬牙交錯，石柱區域插入酆都腹地內，狀似足形之伸入；又劍閣，江油兩縣之間，另有梓潼縣屬之地。次觀湖南言，茶陵境內有衡陽之地，

衡陽境內又有茶陵之地；沅陵之南莊屏在辰溪境內，而辰溪之南草深又在沅陵境內；復次就河南言，考城縣形若長尾鳥，封邱縣形若盤蛇，孟津縣形若捻頭，平城縣形若金魚水藻，其情形如此；再就江西言，崇義縣治偏處東北邊鄙，興國縣治偏處西南角上；其他如贛如滇，亦莫不多此情形，毋庸一一列舉；按此區域之紊亂零散者，由來久矣；顧炎武在其日知錄中曾云：「下封布渭北，而併于渭南；美原在北山，而併于富平；……南宮廣縣之間有冠縣地；鄆城范縣之間，有鄆縣地；青州之益都等地，俱有高苑地；宿遷縣有薛縣地；鹽邱廣昌之間，有苑平縣地；……其甚者有如沈丘之縣署增縣，乃隸于汝陽者。」由上以觀，則我國縣區域不整齊之狀況可知也。

縣之面積地形既未一致，則自治單位，自難有一定尺度；今以十萬平方里之縣與數百平方里之縣同爲自治單位，以其面積之懸殊與人力物力財力之差次，強其進度與成效之一致，事實上誠屬困難多有，不可能亦且不相宜也。欲求自治單位之有定度，一切精神，物質及各方面環境之條件皆須有適當之配稱；是則捨調整縣區，實無他道可循也。

目前縣區域之缺點

縣區域之零亂錯雜，已如前節所述；由于此錯雜之結果，致使縣政推進，困難叢生，糾紛迭起；不僅無補于自治，抑且有礙于建設；過去縣自治所以未著成效，原因固有多端，而區域之未經劃一合理，亦不無關係；故一般研究地方自治者，莫不認縣區域之不整，爲推進自治事務，開展縣政建設之莫大阻力；誠然，在現狀下之縣區，弊害層出不窮，確有使吾人不可抹煞，更不可漠然視之者，一般言之，可歸納爲下列各端：

(一) 縣區域廣狹既不一，財力又不勻，而且地形錯雜，指揮必感困難；以此不整齊之區域，而爲自治推行之單位，作一致之要求，必難收步調齊一，與同事同功之效果。此其一。

(二) 甲縣境內有乙縣轄地，而距離又多遙遠，則難免有鞭長莫及之苦；同時，不僅政府管理爲苦，而且民衆亦有往返之勞；諸如納稅、服役、訴訟等事，非跑數十里不可，周轉費時，隔閡易生；在縣政府方面，既難得行政之統一與敏捷，而人民方面，亦感覺不少之苦痛與糾紛；此其二。

(三) 因縣政府行政權力不易達到插花等區域，則該地居民之不肖者，即可自由作爲，罔有顧忌，一切作奸犯科之罪惡，均將發生；益以土劣胥吏之交相爲好，使不啻形成另一世界，其危險有不可勝言哉！此其三。

(四) 因于境界不明，于是收捐雜稅或其他有利之事，則相互計較，起而爭地爲己屬；如江西大庾崇義兩縣互爭西華山附近之礦區，經年不決，可爲例證；反之，如地盜竊人命及其他有關治安責任者，則彼此推諉，不易究明責任之誰屬，從前河南臨汝縣土匪特多，其所以然者，誠如顧炎武所謂：「臨汝縣插花區域太多，」實爲主要原因；因此，其結果，非彼此不管，即欺騙共管，於是人民保護不同，負擔有異；此其四。

(五) 縣區域有易而轄境輒小，難治者轄境特大；因致縣政建設榮枯不一，業務開展乃不免有遲速良窳之憾；此其五。

縣區域之不整齊也既如此，因不整齊而發生弊害之甚者又如彼；在此糺弊之下，期縣政建設之充分發榮，豈非事實所難；蓋縣既爲地方自治之單位，自必有適當合理之定度而後可；雖然，吾人不容其丈尺斤兩之爲度衡者，無絲毫之差，無分毫之別；但至少亦須有一適當之標準與一定之範圍；然

後自治法令乃可暢行各地而無礙；自治成效乃得較預期而收獲；所以，自治之完成，固在于得人，然實際爲治，尤在于得地；所謂「地」者，即適當合理之疆界也；今我國家正從事民族抗戰與建國大業，新邦基礎亟宜早日奠定，自治設施尤當及時完成；茲者自治法令因已燦然大備，乃自治區域尚未精密調整；法令者定自治之內容，區域者限自治之範圍，前者可謂自治之「用」，後者可謂自治之「體」，必免有「一體」，然後有一「用」；必先有合理之「一體」，然後有完美之「用」；「一體」之合理，足以助益於實際，而「一體」之零亂亦足以影響於成果；此研究自治者，所宜靜爲探討，實施自治者，所宜慎密注意；正如顧炎武所言：「幅員不可不更，大小不可不均，錯亂不可不正，軍民不可不清，事變不可不通」者也。

調整之原則與步驟

現有縣區之零亂，既已昭然；而零亂之足以影響建設者，又甚彰明；我當局因鑒于斯，乃於民國十九年及二十年先後公佈省市縣勘界條例及縣行政區域整理辦法大綱；從事着手釐正，雖然各省未一體遵奉調整，而中央對此却已早具決心，其在省市縣勘界條例中，列舉應行調整之情形，並提出原則七項：

- (一) 土地之天然形勢
- (二) 行政管理之便利
- (三) 工商業狀況
- (四) 戶口與人口

(五)交通狀況

對於交通狀況，應予詳細調查。不遑詳述。且各省省城以上，每因交通不便，而致發生困難。

(六)建設計劃

建設計劃，應予詳細調查。不遑詳述。且各省省城以上，每因交通不便，而致發生困難。

(七)其他特殊情形

此外，更於縣行政區域調整辦法大綱規定調整辦法第四：

(一)釐正：將毗連各縣交界之地，劃撥整齊，勿使參差。

(二)互換：將管轄及地形之便利，將毗連各縣地段，互相更換一部或數部份。

(三)劃分：土地遼闊縣份，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：劃數縣之一部，漸設縣治；或將舊治取消，與他縣歸併，另設新縣。

吾人細味上列原則與辦法，覺得其精神慎重，固有其獨到之處；惟原則重在切實，辦法貴有步驟；必合乎實情，能乎推行，然後才不致徒條例自條例，實際自實際，而形成一徒有其文之虛作，與「痛癢無關」之陳調；因之，吾人以爲在原則上，應該：

(一)確定縣區之廣狹標準：按區區鄉（鎮）保之編成，妥定每縣以若干鄉（鎮）爲原則；並依其

實際情形，規定其增減伸縮之範圍。

(二)規定劃界之方法：劃界方法，通常有科學劃界與自然疆界之不同；前者以經緯線爲準，後

者以山河爲界，略略優劣，不可偏用；惟須規定一種爲原則之適用，方可使劃線一致，不會再有犬牙

交錯之情形。茲未詳述，其詳見後。

(三)劃界劃界注意之因素：並分別其輕重。如劃界宜注意于地形、地質、人口、交通、物產、

工商等因素，應將其作詳細之列表與說明；並按照當前縣政建設計劃之需要，妥分其輕重，如人口與

交通不能兼顧時，應以何者爲標準等，均宜規定，以爲實施劃界之根據。

(至於實施邊界之方法，當局宜速另訂辦法，詳訂整理步驟，不宜僅有原則之規定，致使各省遵行有難，因而延久未能實施；其整理步驟，吾人以爲：

晉江(一)整理疆界。有關多方利害。尤宜集思廣益。審慎計議。最好由各省先行組織縣疆域調整研

究委員會。由省府委員各廳處局長，省黨部委員，省臨時參議會參議員，暨地方公正士，名流學者。

實藥毒人組使之從事毒計劃與研究。亦足以影響于成軍，此研究自治者，應予嚴密之監視自治者，

(二)將詳細研究，慎密計劃以後，應即製成圖說，分發各縣，廣徵民衆意見，擇其正確而優者，

「審察採納して適當に変更。吾人の強志は固し。懇懇。」

心合不妄。縣圖既已確定，即可按圖實施，不致再有困難矣；至於疆域面積之決定，及劃分之技術，

吾人以爲縣區域之範圍，在今日一般交通情形之下，不宜過廣，應以二十鄉（鎮）至六十鄉（鎮）爲

原則：蓋此區域適等重兩個區之範圍（縣各級組織綱要規定）區以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）爲原

則入於事實上，或極爲相宜也；劃界方法，苟非萬不得已，應力避山岳河流等自然物爲界線，一則因

自然地勢，經久有變。一則因界線不能明晰，不致滋生爭執；最理想的，當以經緯作直線區分為公當。

；萬一因地勢人文等關係，不可強爭者，得以山岳河流爲界，惟應以直線爲原則，山岳爲例外也。

（四）割界以前，應力謀維持，既劃以後，應絕對穩定，不宜多事紛更，免致民衆無所依從。與

政務推行受阻也。

依據上述原則與步驟，作縣區之調整後，則區域之整齊合理當可立見其功效；區域既經整齊合理

，則前節所述一切情弊，概可弭彌無遺，不寧惟是，且在自治實施上，必可因此而獲得無限之安全也。

大之而量。寶貴土財。其途不啻此味不獨全

下。因血虧暗生白腫，如蟬蛻，皮肉自落，痛楚難堪。

一、二、三、四、五、六、七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五、十六、十七、十八、十九、二十、二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六、二十七、二十八、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百。

蘇。一。中。二。三。四。五。六。七。八。九。十。十一。十二。十三。十四。十五。十六。十七。十八。十九。二十。二十一。二十二。二十三。二十四。二十五。二十六。二十七。二十八。二十九。三十。三十一。三十二。三十三。三十四。三十五。三十六。三十七。三十八。三十九。四十。四十一。四十二。四十三。四十四。四十五。四十六。四十七。四十八。四十九。五十。五十一。五十二。五十三。五十四。五十五。五十六。五十七。五十八。五十九。六十。六十一。六十二。六十三。六十四。六十五。六十六。六十七。六十八。六十九。七十。七十一。七十二。七十三。七十四。七十五。七十六。七十七。七十八。七十九。八十。八十一。八十二。八十三。八十四。八十五。八十六。八十七。八十八。八十九。九十。九十一。九十二。九十三。九十四。九十五。九十六。九十七。九十八。九十九。一百。

思惟系與諸法

新加坡華僑日報

系父國醫一命

七

七

縣級地位與組織問題

提高縣級地位

最近（三十二年七月間）貴州省政府本于三年來實施新縣制的經驗，頒訂「縣與鄉鎮權責劃分方案一種。」其中（乙）項內，規定提高縣地位辦法五款；的確，這縣級地位的提高，就今日縣政府職權及其工作職務來講，誠有其事實的必要。

按諸縣各級組織綱要的規定，「縣爲法人」；所謂法人者，即法律認定其有獨立的人格，得爲權義務之主體之謂；根據這個解釋，所以縣便應該有它自己的意志，也就得爲它自己利益而行動；只要在不自違背中央及省的法令範圍內，當可自由行使其職務，推進其自治的事業；原則上，不必再受其上級機關的拘束，更不應該橫受不相干的機關的干涉；可是，事實上，却不如此；因爲：

（一）中央及省的法令，對縣政府的限制，仍多嚴格；縣政府也只能在法令要求之下活動；很少能就實際環境，酌量變通，同時，在業務上，也只能就中央及省委辦事項勉強敷衍；而于自治事業則很難有餘力來計劃推進；尤當「軍事第一」。勝利在望的今日，徵兵徵糧，需要孔亟，縣政府差不多要傾大部份的人力財力在這委辦工作上面；雖然，這是國家當前的急務，不容我們稍有忽視；但是，顧此則失彼，因使各縣自治業務，不免蒙受影響；甚至會因而減削其自動的精神，和自治的意識；致其結果，便只知應付上級的命令，不復爲地方積極建設的努力。

（二）今日縣政府的組織，在外表上看來，雖已相當龐大；可是，實質上却甚多不合理和不健全