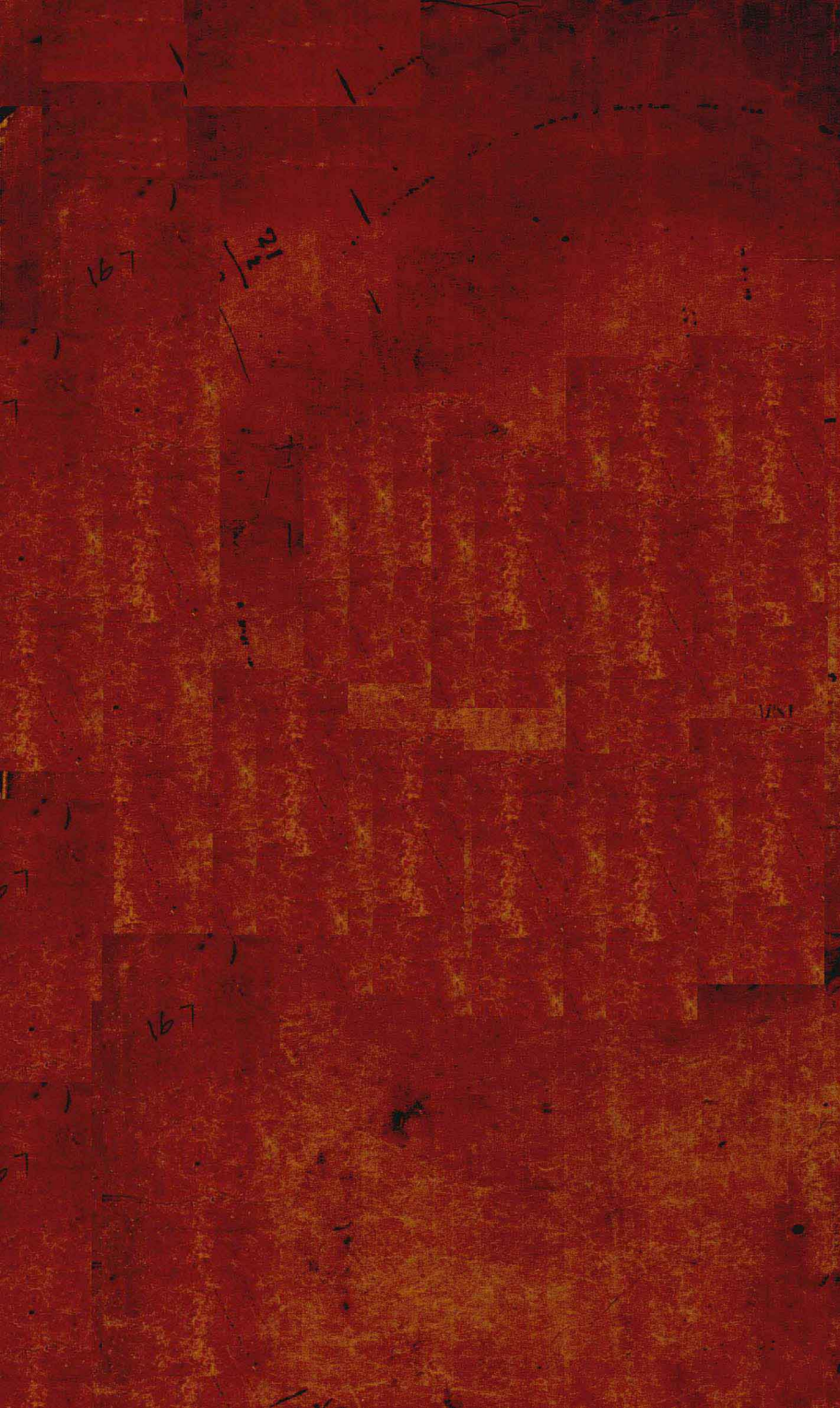






版權所有
翻印必究

民國三十一年九月初版
民國三十三年二月三版正中紙本

方行珍論

冊定價國幣三元五角

(外埠酌加運費函費)

著黃

利人高明

印刷所正中書

以正中正書局

(1555)

陳序

黃倫同志素治政治學，而又有學術興趣與事業抱負者。近以其研究所得，撰著地方行政論一書，
氏雖於余一介以方今建國，必首先由地方建設做起，而地方建設，更應由每個人做起，總裁於確定
以下地方組織問題，以管、教、養、衛合一，作為地方政治建設之本指導方針，希望舉國人人決
心推行。我人以爲個人之身心與社會乃相互相通，如要達到政治上之管、教、養、衛，則不能不從
本身之管、教、養、衛做起，而本身之管、教、養、衛，又以心之管、教、養、衛爲基礎。故人人有
管、教、養、衛之能，地方才有管、教、養、衛之政，國家始收管、教、養、衛之功。管、教、養、
衛四大政，即地方行政之目標，也爲地方行政之事業。

現代行政趨勢，日益革新，涉獵國內行政專書，於事實與理論兼顧者，尙不多見。黃倫同志對於
制度、意義、原則、辦法，闡論周詳，依問題爲中心，作綜合之論據，故其功用甚大。此書精要，可
言可行，其爲可貴，亦不待再費一詞矣。

陳立夫 三十年十月十八日

雷序

我國地方政制，數千年來因循沿襲，雖迭有變更，然均不外枝節問題，並無根本上之徹底改革。民國肇造，曾有多種關於地方自治及縣市鄉鎮組織之法律創制，未見普遍實行，其後因事實上之需要，變更為頻煩，所以有合署辦公、專員制度、裁局爲科、分區設署、以及保甲組織等方式。在此過程中，各種辦法計畫未周，變更不定，自中樞當局，以至朝野專家，不知費卻多少心思，受了多少損失。直至新縣制確定，纔踏上新之建設時代；由茲足徵我國地方政制，以及地方行政技術之動盪。歐美各前進國之地方行政，固亦時時改革，但變動未如我國之繁劇者。

地方行政原爲政治問題之一種專門學術。國家之行政，除中央政府以外，各級地方政府各因畫定之行政區域爲其組織管轄之範圍。惟地方行政區域之畫分，以適當而完整爲宜；其行政組織，應有系統分明，整齊畫一，以適合國情，然後可以談治理。反之，若散漫紊亂，系統龐雜，則欲謀郡治，亦殊不易也。我國現時地方行政區域遼闊，施政者每苦鞭長莫及，加以組織鬆懈，管理難周，凡百設施，均不能下達民衆，一任人民之自生自滅。而歷代談政治者，又長以政簡刑清，無爲而治相標榜。人民程度之幼稚，不思所以促進之；生產機關之缺乏，不思所以增設之；人民生計之困厄，不思所以改善之。戶位素餐，敷衍因循，日復一日，遂釀成今日貧弱愚亂，以致危亡之普遍現象。處此強寇壓迫，國家民族生存千鈞一髮之際，欲組織民衆，訓練民衆，以推行一切要政，而增加抗戰機能者，非於行政區域及行政組織上，力求整齊畫一，嚴密適當不爲功。舍此而談政治，直逐末之說，非探源之論。

也。

黃倫先生爲行政學專家，於公務之暇，著成地方行政論一書，專在分析地方行政之理論與行政技術，列舉各種制度之得失利弊，尤其對於地方行政之性質及其法律地位，予以客觀及超現狀之檢討，並作重要之結論或建議，使人獲有概括之了解，藉以求得解決或改善之方針。其於地方行政之貢獻，非淺鮮也。爰綴數言，以爲之序。

中華民國三十一年二月二十七日

雷 殷序於內政部

弁言

地方行政論，殺青在即，特將本書述作的體例及經過，舉其凡例於次，用當引言。

本書在闡述地方行政的理論與實施，故以敘述法制的演變爲經，以探討各級行政機構的興革爲緯。至地方制度中的地方自治，及市政制度，與普通地方政制不問，茲不論述。

本書以「地方行政論」命名，計分十一篇：其首篇論地方行政本體的意義；二篇爲中央與地方行政關係；三四篇明析中外地方政制比較及歷代沿革；五篇至十篇爲省以下的各級組織，各別予以檢討，藉供從事地方行政人員的參考。

本書引集的文件或史料，以及有關之典籍與法令報告，除必須於引證原文下附註出處外，餘與參考上有關的習見書籍，概不引註。又關於各地方行政之活的實況，係取材自各種誌報章。

本書於廣州失守武漢退出以後，鑒於地方行政的重要，觸事感懷，開始寫作，先後發表於雜誌報章，銖積寸累，復行釐訂。其間或因國難人禍，服勞奔役，心無寧所，用敢自勵自慰者，幸能志定神寧，卒成斯願耳。倉卒付梓，不免遺誤，海內宏達，乞賜高權教正。

本書承陳立夫雷殷二先生賜撰序言，著者謹在此表示與奮與感謝。

三 隋唐的制度 三四

四 宋元的制度 三五

五 明清的制度 四〇

第五篇 省行政機構的調整與縮小省區

一 現行省制的檢討 四四

二 省行政組織的演變 四五

三 省行政機關的職權 五〇

四 省行政機構與合署辦公 五二

五 縮小省區的原則與實施程序 五九

第六篇 行政督察專員制度的改善問題

一 引言 六八

二 行政督察專員制的濫觴 六九

三 行政督察專員公署的組織 七四

四 行政督察專員的職權 七六

五 各省行政督察專員制實施概況 七八

六 行政督察專員制的檢討與改善 九五

七 今後行政專員制度的存廢問題 九九

第七篇 新縣制的理論與實施

一	概說	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一〇二
二	縣行政制度之史的演變	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一〇四
三	民國以來的縣制	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：～	一一二
四	縣政得失的癥結	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：～：：：：：：：：：：：：：：：：：：：～	一一四
五	新縣制的創造經過	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一一七
六	縣組織綱要的內容底特質	：：：：：：：：：：：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一二九
七	新縣制實施上的檢討	：：：：：：：：：：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一二三
八	結論	：：：：：：：：：：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一二二
第八篇	分區設置的法源與存廢問題	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一三三
一	區制的沿革	：：：：：：：：：：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一三三
二	分區設置的法源	：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一三六
三	縣組織綱要區署組織體系的改造	：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一三八
四	區署存廢問題	：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一四一
第九篇	鄉鎮組織的檢討與展望	：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一四五
一	鄉村制度組織的演進概觀	：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一四八
二	縣組織綱要的鄉鎮檢討	：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一五〇
三	鄉鎮組織的參證與統系	：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一五〇
四	鄉鎮行政與管教養衛合一	：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～：：：：～	一五四

五 鄉鎮行政組織今後的展望

第十篇 戰時保甲制度

一 前言

二 保甲的意義及其使用

三 保甲制度之史的演進

四 保衛行政下的保甲運動

五 編辦保甲的實施辦法

六 保甲與徵兵

七 戰時保甲制度的任務

八 現行保甲的流弊與改進

第十二篇 結論

一六九

一六五

一六六

一七〇

一七九

一八二

一八七

一九三

一九六

第一篇 緒論

地方行政的意義

「國土」係包括一主權國家的畫分區內公共行政的一切形式，其總攬治權者爲中央，其分治者爲地方。因國土的區畫，人口的編制，而異其地方制度。例如歷史上周禮的九百畝爲井，四井爲邑，四邑爲甸，四丘爲甸，四甸爲縣，四縣爲郡，這很明顯地是指示以土地爲區畫的地方；又如周禮地官大司徒，五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉，這是以人口爲編制的。至其對於地方區畫，以期治理組織悉者，若法國全國畫分爲九十郡，郡之下畫分爲區，區之下畫分爲市集，所以郡、區、市集爲法國的地方區畫；我國畫分爲二十八行省，省爲地方最高行政區域，每省畫分爲若干縣，縣爲地方單位，所以省和縣是我國的地方區畫。

「行政」爲政治的工具，它的目的，就是在執行國家法律和意志而有的。近世公法學者計里內（Jellinek）說：「行政者，包括司法、立法以外的一部國家作用也」。該阿爾格梅耶（G. Meyer）說：「行政者，對於實在事件，爲謀國家利益所用的作用。其非發布一般法則，而爲處理實在事件，可與立法區別。不以法律的維持爲目的，而以增進利益爲目的」。德國學者 Kirchheim 認爲行政可以有廣義狹義與更狹義三種解釋，他說：「廣義的講，行政是指著政府一切活動而言。狹義的講，是指著

除了立法工作以外的一切政治活動。更狹義的講，是指著那些除立法和法庭內的工作以外的政治活動。其他學者所下類似定義，不勝枚舉，要皆大同小異，間或參以積極分子而已。比較最完滿的解釋，要算韋勞伯（W. F. Willoughby），他說：「行政的名詞，用在政治學中有兩個意思。廣義的講，行政是指著各種實際的活動而說的，不只限於政府的一個部分，如說立法方面的行政，司法方面的行政，行政機關的行政，都沒有不可以的。就是說，行政包括整個政府的作用，也是很恰當的。但從它的狹義方面說，行政只是指著政府的執行機關的活動而說的」。由上許多學者對於行政的解釋，我們可以得到一個簡單的定義如下：地方行政就是一個國家內分區公共行政的一切形式。

二 地方行政的來源

地方行政制度的來源，可以說是由於事實上對於地方行政機關——地方政府的需要。世界上除却面積一九一方英里，人口五、二三一的安多拉（在法國與西班牙之間，面積六十五英里，人口一〇、一二三的利克頓斯泰恩（在瑞士、德國之間），面積三千方英里，人口一三、九四六的聖馬里諾（在意大利境內），及面積一四九方英里，人口二四、九二七的摩納哥（在法國的東，濱地中海）等小國外，其餘無論何國，皆不能不要地方行政機關，以資分治。要是僅憑一中央政府，正所謂鞭長不及馬腹，無從管理。

事實上既需要地方行政機關，則此種地方行政機關的來源何從而產生？按諸歷史與事實來說，可分為三點：1 爲部落封建的殘餘。即由部落封建私有的，變爲國家所公有。例如西南有若干縣由土司、土縣、土州改設，以舊日封建小國的名爲名的縣分，更屬不可勝數。2 爲工商業的發達。近代工商

業發達，交通便利，各地方因貿易發達的關係，人口激增，不能不要求地方行政機關以治理其事，如市府或管理局即其一例。B是依法設置。為適應環境的需要，人民的要求，法律上不得不允許地方設立行政的機關。

三 地方行政的重要性

近代都市勃興，地方行政日見重要，公用事業(Public Utility)的發達，科學管理的實施，於是地方行政的研究，就更縝密更科學化，而效率的講求，就更甚於制度的討論。回顧我國一向是專制的集權，政治的職權，被認為治人而非管事。所以地方行政事業，很是簡單，歷來學者，僅有封建郡縣利弊得失的空泛議論。自社會科學輸入以後，地方政治就開始成為政治科學對象。最先是天壇憲法關於地方制度的規定，此後是聯邦聯省的爭論辯。及國父建國大綱詳細的規定地方自治實施程序，和中央地方權限的辦法，一般人的視線，才漸漸從中央移到地方。

地方是人民生聚的基礎，也是國家的基礎。國父遺教中有這樣比喻，說是歐洲人造房子多注意下層，先打地基，所以可造崇樓幾十層；中國人造房子多注意上層，先行上樑，所以不能建築較高的房子：這是說明要實行民權主義，先要把人民基礎弄好。英國唐納教授(Prof. R. H. Tawney)前年到中國遊歷後發表的感想：「沒有人民，一個國家就不能存在，中國如果要成為一個真正的實際的國家，一定要得到人民對於政府的信仰，想得到他們的信仰，政府的設施一定要對人民有確實的利益」。地方行政與人民的關係何等密切，有了善良的地方政府，人民對於政府的信仰自然堅強，國家自然就成為實際，這在政治理論上說出地方行政的重要性。

四 地方行政的趨勢

年來我國地方行政的趨勢，不外兩條途徑：一是添設省、縣間的中層行政組織，一是縮小省府組織，擴充縣府組織。就目前而言，前者的表現於事實者，即為行政督察專員制度的特殊組織，後者的表現於事實者即為合署辦公，並提高主席與縣長職權。反過來說：前者是改用類似三級制的主張，後者則主張合理畫分省縣間的權責，並對省的和縣的本身內部的組織機構加以調整。但我國現行地方制度只有省、縣二級。國父手訂建國大綱第十六條規定：「縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」；本黨對內政策第十五項，只說及省與縣而不及其他。而行政專員的組織，與縣以下的分區設置，均與另創一級的自治團體，迥不相同，這都是橫面的聯繫，而非縱體的層疊。

惟是地方行政區域，上層為省，省的上級政治組織為中央政府，中央與省皆以縣政為基礎，凡關於國家政治設施的原則和政策的決定，多發動於中央，遞及於省而達於縣，以至最基層的鄉鎮保甲。然而政令推行的責任，則皆分寄於各縣而實施於一般民衆的基層，這即是國家政治的基礎作用，亦即基礎政治的性能的所在。若將整個國家政治的組織，譬如金字塔的建築，則其最低層的基礎，猶若縣鄉保甲組織，上之猶若省的組織，其頂點猶若中央組織，必礎堅乃能成其高，纔能顯出崔嵬雄壯的姿態。所以自中央制定「縣各級組織綱要」頒布以後，各省均已實行，今後地方行政可以說是踏上了新的建設時代，也是中國政治制度史上一個極大的革命。

現在各省爲了適應抗戰的需要，都積極從事地方行政的改進，以嚴密下層政治的組織，人才，經費。在組織方面，力求整頓基層，上下一貫，富有彈性；人才方面，設有專門訓練機關；經費方面，

也有開源節流的辦法。不過各省的觀點不同，因之主張及改進的辦法亦隨之而異。

第二篇 中央與地方行政職權關係

一 均權制與集權分權的比較及優異點

國家的事務盡分給中央辦理的叫中央行政，盡分給地方辦理的叫地方行政。中央行政與地方行政的職權關係，因國家制度的區分而定。除了中山先生所主張的均權制度以外，各國的辦法，不外兩種：其一為集權制度，所謂集權制度者，即地方政府須事事聽命於中央；反之所謂分權者，即地方政府在一定範圍內，得行使本身的權力。譬如法國行中央集權制，像修路等地方事業都歸國家辦理；美國是地方分權制的國家，像立法這類的國家事務交由各聯邦去訂立，法官亦由聯邦選舉。事實上說，地方行政是由中央行政中畫分出來的，中央權力仍然比地方權力重，所以便於實行中央集權制，因之近年中央集權與地方分權的國家，都在逐漸的擴大中央的權力。但因當時遭遇著地方的強烈反對，中央只得相權而進，而不能遵照何種預定的計畫與系統，將所有的地方行政事務加以分析連串，納入某種特定行政部的管轄之下。例如英國的地方行政控制權，乃分散於中央各部。其錯雜分散的中央控制權，給予觀察家甚至行政家，以一個紊亂不清的印象。但是確亦有它的幾個優點：一是地方行政事務，由各部分管，可得事務專門化的實益；二則富有彈性，可隨時適應新起的社會需要；三則中央各部之間，可隨時將其所轄的職權，彼此移讓。在法國一切地方行政的控制權，皆經省長的中介，集中

在公用事業委員會 (Public Utilities Commission) 之手。在英國，所有地方事務的監督權與控制權，卻分散在中央各部之間。

其次，中央對於地方行政控制的方法。在美國，中央對於地方的控制，是一種剛性固定的立法控制。如立法上規定，州委員會或市議會應當如此如此做，或不應如此如此做，則他們只能遵照去行，其間毫無抉擇的餘地。並且這種法律的應用，對於同樣的地方政府，是一律而無區別的。因為只有這樣，纔可維持著「法的政府而非人的政府」的原則。在英國，中央的控制權，卻是一種富有彈性的行政控制。中央各部行政決斷權的行使，就其本身性質而言，自然是較諸法律的明文規定，要鬆弛得多了。中央各行政部，尤其衛生部對於地方政府的控制，並不是遵照著詳細固定的法律，一律看待，而是斟酌著實際情況，個別的處理。法律只須如此的規定：若得主管的中央某部的同意批准，某級地方政府，可以行使某類的職權。至於中央各部，就有完全的自由，批准甲市的請求，而拒絕乙市的請求，一切皆依個別的情況而定。

我國現行的地方行政職權，依據祖國傳統，既不屬於中央集權，也不偏於地方分權。故自立法政策上言，固是均權制，為最適當分配辦法。惟在均權主義之下，其採行的地方制，又容有不同的形式，即地方政制雖為統一制 (Unitarism)，與美、德、英各國的聯邦制 (Federalism) 之邦或州，頗有異同。我國除中央與地方的權力，採均權制，各省人民並得自定憲法，自舉省長（對內政策第二條），凡此各點，頗與聯邦制相似。然聯邦式的聯省自治，早為第二次全國代表大會宣言所擯斥，而約法亦明定「中華民國永為統一共和國」（第三條），則我國政體為統一制而非聯邦制，甚屬明白。