

新建程懋型編

剿匪地方行政制度

中華書局印行

新改革之四種地方行政制
度乃由直線式的集權制加
入橫線式的統合制使上下
隸屬之間每一階段能收統
一意志集中指揮之效

廿九 尤題于成都

省縣政府權責集中施政便捷而省縣之間有
督察專員制以增益推進效率——縣以下充實
區署但欲以增益最接近民衆之下級行政效
率——此種地方改制乃根據事實經驗切合需
要——產物由儀什凡加以明系統之說明闡發
理注意極為詳盡而研求江浙者有益之讀
物也

文庫——題於成都

自序

過去數年，赤匪踞擾豫鄂皖閩諸省，軍事委員會委員長蔣公督師進剿，樹立「三分軍事七分政治」之原則，嚴飭各省發揮政治剿匪之力量，而對於各種政治設施，均有詳密之規定，顧皆東鱗西爪，散見於報紙或公報，凡從事政治及留心研究之人，莫不以未能同時得窺全豹爲憾事，本年夏，編者因供職行營，奉令參加四川縣政人員訓練所講筵，擔任現行保甲制度，現行保安制度，剿匪地方行政制度之講述，自分學識謏陋，本不敢自躋於著作之林，但所述大都成規明令，訓詞講演之類，中間不過略事推闡聯綴，差成整個有系統之書籍，當無大紕謬之處，爰不揣穉昧，取講義略加整理，付諸剞劂，倘得供舉行各種訓練之教材，及留心現行行政制者之研討，則編者所引爲深幸者也。

中華民國二十四年七月十八日 江西程懋型自序於軍事委員會委員長行營參謀團第二處。

剿匪地方行政制度目錄

第一章	概論	一
第一節	人民與政府	一
第二節	政府與制度	九
第三節	剿匪地方行政制度之要素	一六
第二章	省政府合署辦公制度	二六
第一節	省政府合署辦公辦法大綱之頒行	二六
第二節	各省保安處組織通則之制頒	三八
第三節	省政府合署辦公與剿匪地方行政制度之要素	四二
第三章	行政督察制度	四八
第一節	剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例之頒行	四八
第二節	各省行政督察專員職責系統劃分辦法之制頒	六三
第三節	行政督察制度與剿匪地方行政制度之要素	六六

第四章 縣政府裁局改科制度……………七九

第一節 剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱之頒行……………七九

第二節 特別區政治局組織條例之創制……………八七

第三節 縣政府裁局改科與剿匪地方行政制度之要素……………九四

第五章 分區設置制度……………九九

第一節 剿匪區內各縣區公所組織條例之制頒……………九九

第二節 剿匪省份各縣分區設置辦法大綱之施行……………一一一

第三節 分區設置與剿匪地方行政制度之要素……………一二四

第六章 結論……………一二九

第一節 剿匪地方行政制度對於空間之擴展性……………一二九

第二節 剿匪地方行政制度對於時間之延續性……………一三〇

附錄……………一二二

1. 各省省政府合署辦公施行規則……………一二二

2. 各省行政督察專員公署駐在地及所轄區縣數一覽表附地圖……………一二二

3. 各省縣政府組織規程	二二九
4. 各省各縣分區設置辦法大綱施行細則	二三四
5. 豫鄂皖三省總部訓令爲解釋設置專員立法要點	二五五
6. 南昌行營訓令爲規定各省廳處與行政區及各縣關於處理行政事項應遵行之五點通令遵照	二五七
7. 剿匪區內整理縣地方財政章程附各縣地方收支程序	二五九
8. 剿匪省份各縣縣金庫暫行章程	二七八
9. 剿匪省份各縣政府經徵處暫行章程附徵收手續費分撥辦法	二八一
10. 修正省政府組織法	二八五
11. 行政督察專員暫行條例	二九二
12. 修正縣組織法	二九五
13. 修正區自治施行法附 內政部飭知任用區長在訓練考試合格之人員不敷任用時得變通辦理令 區長	三〇四

剿匪地方行政制度

第一章 概論

第一節 人民與政府

國家一名詞，在人類歷史中存在已久。我國當中古封建時代便已發生——諸侯稱國，大夫稱家，封建政治以統治階級為主體故云——再溯而及於上古，雖無國家名詞，乃至並無國家意識，但在人類進化到部落時代，無形中便具有國家意義，事實上成立了國家雛形。『禹會諸侯於塗山，執玉帛者萬國，』以中國當時幅員之小，則知其所謂一國者即一部落而已。故事實上國家意識及形式之產生，實遠在國家名詞成立之前。人類社會遞嬗進化，國家意識逐漸萌動，國家名詞亦遂因時產生，雖其意識甚為含混，名詞涵義更為狹隘，在今日視之，自祇覺其淺薄謬誤，然人類文化，原由野蠻而漸進於文明，由粗陋而演成精深，此其一端，自亦不能例外。迄於近代，一切科學突飛猛晉，分析日形精微，政治學既列專科，科復區之以系目，如行政制度，亦佔政治學中之一系。政治學者，對於國家定義，已有顯明具體之界說：『土地、人民、主權為國家之本原，三者缺一，則失其國家之資格。』此

種定義，固久爲世界所公認，且爲任何國家人民所應具之公民常識之一，土地、人民、主權，固同爲國家要素之一，惟三者之中，又應以人民爲要素中之要素，蓋土地之開闢與損失，主權之保持與擴張，固均須視其人民之健全與否爲衡也。

政府之起源，按歷史學者研究之結果，歸納之約可分爲：（一）數萬年以前，人類穴居野處，飲血茹毛，與禽獸相似，即所謂太古時期，政府確無存在之可能性；（二）在人類有史初期及有史較近之過去，即所謂上古時期，祇須人類已有社會生活之表現，即有政府之存在，並即成爲人類生活要素之一；（三）人類社會愈進化，文化愈複雜，則人民需要政府之處愈多，政府在人類社會所佔之地位亦愈重要。由是可知人類社會之有所謂政府之存在，實遠在國家意識萌動及國家雛形發生以前。依照主張政府起源於血統之學派說：人類社會在有家族生活之時，即已有政府之發生，家長即爲君主、妻子、女、媳，各爲其政府之一員，亦即爲人民之全體，以後人口逐漸加多，人與人間，家族與家族間，一切事務逐漸複雜，種種困難亦隨之而生；同時，各家族間根據語言、風俗、習慣、地理及其他種種之共同原因，彼此感覺有聯合管理之可能與必要。於是一種宗族式之團體組織，遂應時勢之需要而漸次發生，凡一切公共事物悉由團體爲之執行處理，此種團體，已顯明具有政府之意義與形態矣。迨後由宗族擴變而成部落，再由部落而成爲民族，其形成之原因與方式，亦至不一致，或則自由

結合，或因強力之威迫，或受習慣之驅使，或因利害之需要，範圍益大，事務日繁，執行團體事務之機關，組織日形嚴密，權力亦日益確立而尊嚴。人民對於政府之需要既日形重要，政府之地位自然日趨安定，故其形式亦漸形完備矣。

政府起源於家族，已如上述，其間雖有父系母系之不同，而其承認家族中最尊最長之人爲家長，亦即爲家族政府之首領，及信任其家長之能力足以保護福利其家族則一，故家族式之政府，可目爲自然性之政府。至由家族進而爲宗族、爲部落、爲民族，其結合性質，據主張政府由契約產生之學者，如法之盧梭、英之洛克諸人之學說，認爲人民與政府間是一種契約行爲。雖不否認有強力威迫及其他種性質之存在，然謂此係人類進化到了某一時期之變化現象。認定政府之地位是統治者，同時即是被委任者，人民是被治者，同時即委任者。換言之：政府之統治權是由於受被治者之委任而發生，故政府之行使權力，必得被治者之同意，必以保障人民之權利，如生命、自由與幸福爲目的，近代世界政治思想，及各國政府之組織與法律觀念，莫不以此爲重心及出發之點，如各國法律之個人人格及自由權利之承認，代議或全民參政制度之採行，孫總理所主張，及國難會議所議決之召集國民會議，均屬此種政治思想之事實的詮釋。於此更足證明現代之政治思想，法律制度，仍屬受其支配。政府之地位，確係統治者與被委任者，亦屬毫無疑義，政府之職務，應爲被治者亦即

委任者之人民營求幸福自亦無待繁言矣。

一般社會對於國家與政府，及政府與官吏之觀念，類都籠統含混，未能有清晰之認識。對於前者則多以政府即是國家，後者則多以爲官吏即是政府。茲特作簡明之分析於下：國家者，係有政治組織之人類社會，對外係獨立而不受他團體之管轄，對內則握有最高統治權力，而可支配一切國內事件者也。此外尚有有政治組織之社會，對外雖不完全獨立而近於獨立，對內雖不完全自主而大體係能自主，此種社會在政治學中實際上仍視之爲國家。例如自主國，保護國，代管國，中立國之類是也。至於政府，則絕對不能與國家相混。政府乃國家所建立之機關，亦即國家唯一之工具，所有國家之意志，國家之命令，國家之行動，均由此機關表現，由此工具而行使之也。國家在要素原則上均無差異，至於政府則不然，無論其要素或形式均至不一律。社會不啻多將國家強爲分類，如君主國，民主國，貴族國，神權國之類；又如商業國，工業國，陸軍國，鄉村國之類；又如海洋國，大陸國，島國，半島國之類，實則此種分類，毫無價值，不過僅就其形式或局部現狀而言，如第一類純係政體之不同，第二類則僅指其社會經濟或政府政策之一部，第三類則專就其地理強爲區分。名類雖多，悉屬國家本原之土地、人民、主權三要素中之枝節耳。世界法律學者與政治學者，均認爲國家無分類之可能，能分類而必須分類者，則政府耳。例如君主政府，貴族政府，共和政府，內閣制政府，總統制政府，瑞

士制政府，蘇俄制政府，聯邦政府與邦聯政府，黨政府與黨魁傳統政府之類，不勝枚舉。就此多數政府而觀，其要素，類都各具異點，政府之組織及形式既各不相同，政府之精神與所用之方法，亦每多差異，其他如官吏之任選，政治權力之性質與範圍，政治之目的以及行政、立法、司法之關係等等，復多各不相同。故吾人不但應認識國家與政府之區別，更應知國家與國家無甚相殊，而政府與政府則形質各異，故必須先能認識政府之本質，然後可以進而討論行政制度也。

政府之與官吏，在一般人之目光中，以爲政府者即是許多官吏而已。都市之苦力，大概認馬路上之警察即爲政府，鄉村之農民，則都認縣長及其吏役爲政府。此因與苦力接觸之政府勢力，僅有警察之權力，與農民接觸者亦僅縣長及吏役之權力而已。其實政府是一種組織，官吏是被此組織支配之一員，政府是機關，官吏是個人，政府大致可以認爲固體，官吏則完全是流質，政府之權力是永恆存在，官吏之行使權力則因時消長，二者斷難併爲一談。再就系統舉例言之，國家爲工廠，政府猶之機器，官吏則不過受機器支配而工作之工人耳。

人類社會進化迄於現代，文明既高，生活複雜，人民依賴政府之處既多且切。政府所須處理之事務範圍，因時代現實之驅使而日益擴大，所有社會上人與人間及人與物間之一切公共事務，政府均負有處理之責任。蓋人民已幾於無時無地不與政府相接觸，亦即無時無地不需要政府之服

務。茲就顯明而重要之各點分析言之：

人民與政府接觸最多，關係最密切者，首稱生活於城市之人民，自起居作息以及衣食住行，幾於事事物物時時刻刻均受政府之保護，同時亦受政府種種之限制。如食料飲料經政府檢驗，衣服則政府有款式之取締，住宅則政府有平時之保護與災害之救濟。在行的方面，則與政府之接觸愈繁，無論汽車馬車洋車，既須取得許可行駛之牌照，停放又須在所指定之地位。若公共汽車與電車，其營業權尚須得政府之特許，票價亦須得政府之核定。即令步行，亦有種種道路章程，無論行人或車輛均須遵守，且步履所經之道路，均為政府所建築與修理者。此外尚有一種普遍之關係，即無論衣食住行之原料與成品，大都經政府征收捐稅是也。關於人民之工作，則與政府之關係愈密。如學校自教員以至學生，其課程及經濟，完全在政府指導之下。工廠與商店之一切職工，其工時、工資、衛生與交通，亦莫不受政府之管理。再如郵電須受政府之檢查，娛樂亦須守政府規定之標準，總之無論一事一物，均與政府有關係，均表現政府之權威，而以在城市生活之人民為尤繁尤著。

或謂鄉村農民與政府之關係甚疏，可以無賴政府之幫助，飲食燃料，悉可自行供給，無須政府為之管理。但此僅能認為有幫助程度比較之差異，決不能仍作『日出而作，日入而息，帝力何有於我哉』之幻想與謬論，謂可完全不須政府之幫助也。在歐美各國，政府幫助農民之處甚多，農民倚

靠政府之事亦夥。舉凡收穫、銷售、運輸、資本，莫不充分予農民之便利。我國近年農民銀行之設立，農村合作事業之推進，以及水利、交通之猛進，廣植森林之運動，在在表現政府之幫助農民，故在目前，尤其將來農民所蒙政府之福利，自當不淺，其與政府之關係已日增密切，需要政府之幫助亦自必日殷。此外如改良種植，競賽物產，防禦災害，救濟饑荒，更久爲世界各國農村政策之一致原則，我國政府或已漸次注重，或則夙所優爲。用知此後農民與政府之關係，國無中外，必將日臻密切，固可斷言也。

人民生存，必賴職業，無論各個人所選定之職業爲何項，其具有高度成就之希望則一。唯此項職業希望之成就限度，亦須受政府之重大影響。例如律師、醫生或教員，其受教育自小學以至專門學校或大學，一切課程類都政府所規定。具有某項專門學識以後，尙須經政府之考試或許可，始能執行其業職。既准執行業務，仍應遵守政府對於各項業務之一切章程與法律。推之商業亦然，仍是離不開政府之關係與勢力。如公司、銀行、保險或其他公用事業，政府均有各種單行法之管理。倘屬工業方面，則政府之管理愈密，即雇用員工亦有種種規定。如童工、女工之工時及待遇等等。工廠一切設備，必須合於規定之標準。原料與出品，必須征收法定之捐稅。他如關稅政策，鐵路運費，在在可以予工商方面之重大影響，而且可以操制其事業之榮枯，再就普通工人而言，類屬自食其力，宜若

與政府無關，可以不受政府之影響，但試考其實際，依然與政府有種種關係，一切技術工人如水電工人、理髮匠之類，在歐美必須取得政府之許可，始能執行其業務。我國對於技術工人亦已漸趨於採用管理政策，即普通工人，因須加入工會，及其與雇主一切關係，均根據於政府之法律，而發生與保持，間接與直接，已普遍受政府之拘束與保護矣。他如工資之標準，即屬政府經濟政策之表現，此在工人更有利害顯著之影響者。

以上所述，僅屬各種人民與政府之重大關係。試再從社會方面觀察，如家庭生活，社會環境，教育與公共衛生及娛樂，政府所佔之地位，亦復日形重要。現今家庭與家庭間之一切關係，大致已由政府之法律規定矣。至於如何使人民不至犯法，減少社會上之犯罪行為，如何可以使人民悉有衣食，消滅社會上之貧窮狀態，如何可以革除人民方面一切不正當之行爲與不良之狀態，造成一種完善之社會生活，此固政府所應一一亟謀解決之問題。教育爲政府之當然職務，並且不能僅事學校教育而已足，公共衛生爲人民健康所關，亦即民族強弱所繫。娛樂亦爲政府所應管理之事務，尤其在城市之中，政府必須有公園、運動場之設備，及一切戲院、舞場、咖啡館之管理，並一切妨害風化影片、歌曲之取締。

總而言之，現代人民與政府之關係日密，人民需要政府之處日多，而政府之工作，關係人民之

生命、自由、財產與幸福之營求，非常重大。每一人民，自有生之日以迄老死之時，其整個生命之過程中，幾於每時每刻，一事一物，悉受政府之重大影響。所以無論何人，均應認識此種偉大勢力——政府——之性質及其組織。

第二節 政府與制度

政府爲代表國家之機關，亦即國家所建立之工具。國家之意志、命令、行動悉由之而表現；表現之目的，是必須保持並增進國家民族之利益、榮譽，及社會人民之福利爲依歸。歸納言之，即土地之開闢、保持，乃至使用之盡善；人民之德性、知識，與其生活之改進；主權之擴張、健全，以及運用之靈敏；蓋實負有國家三大要素本位的使命也。但政府本身僅一代表與統治之團體耳，所負使命既若是之重大，其必須以何術方能發揮國家之意志、命令、行動，而無忝其天職？則政治制度尙矣。一般社會對於制度之觀念，每易與政體相淆，實則截然爲兩事。政體者，概括言之，即就政府體類因名舉實之謂，如上節所舉政府類別中之君主政府，則其政體即爲君主政體，共和政府即爲共和政體之類是也。據現代政治學者對於政體之定義則曰：『政體者，由政權行動之形式而分，政權之行動屬於一人或一部分得以獨斷獨行者曰專制政體，政權之行動分爲立法、司法、行政而公諸人民者曰立憲政體。』準是，則政體雖有類別，由前之說約得十數類，由後之說則直僅能區分爲二類耳。政體之生

命，富具延續性而較能持久，自古及今，國無中外，除其國家陷於動亂狀態外，每一政體恆能延其生命數十年乃至數百年之久。逮乎時勢驅迫，必須變易，則其變易之姿態，每不能逃於政治革命及軍事暴動兩例。變易之結果，則必屬彼仆此起，新陳代謝，一國之中，決無兩種政體並存之可能。再就世界政治歷史察其仆起演進之蹟，尤其在近數百年來，各國政體之變易，類都由專制而變為立憲，大似有軌轍可循。歐美先例固無待指數，近如中國之推倒滿清，建立民國，即其顯著之證明。以上就政體本質及其各方面言之，至於制度則迴不相侔矣。制度者，政府所恃以行使治權之一切方法與規律耳。就廣義言，舉一國之法律、典章，及一切政治組織與系統，乃至社會禮制、風俗之通則種種均屬之；就狹義則指政府所公佈施行之一切成法而言。雖在某種政體之國家，每有因政體而產生存在之某種制度，如專制政體國家之君主神聖，人民臣僕，貴族為地主，人民為農奴而不得享有土地所有權之類；又如蘇俄剝奪及限制非共產黨員之人民之公民權，及非共產黨員之勞工不能與有黨籍勞工享同等待遇之例。此類制度，自屬與政體連繫甚密，然亦祇能認為有主從關係之特種制度及其制度之一種。蓋一國制度類別甚多，無論何種或多種制度，斷不能即認其為政體也。制度之性質，除如上述之為特種階級利益者以外，均必以整個國家或一地方，全體或多數人民之利益為本位。制度之構成，以因革修正性之成分居多，縱在形式上或係自行創制，或係移植於其他國家，然果