
民國叢書

第四編
22

中國省行政制度

施養成著

中國縣政概論

程方著

上海書店

程
方著

中國縣政概論

中華民國二十八年六月初版

◆(356608)

中央政治學校
研究部叢書
中國縣政概論二冊

每部實價國幣叁元

外埠酌加運費匯費

著者 程方

發行人 王雲五
長沙南正路

印刷所 商務印書館

發行所 各埠商務印書館

版權所有
翻印必究

(本書校對者黃世祥)

程天放先生序

憶曩在柏林大使館時，程君清舫以中國縣政概論書成，索序於余，余以事冗，無暇執筆，及今返國，而該書將近排就，且程君早已將余序列入目錄之中，商務印書館乃復來書催索，河山變色，情勢已非昔比，根觸時艱，誠有不勝其感慨者矣！

吾國政治向犯「頭重腳輕」之病，中央政治組織龐大，才智之士多趨集於中央，而爲國家政治之「基點的」縣政，卻鮮賢能之任，殊不知「三千縣之民權，猶三千塊之礎石」，總理早已昭示於吾人，基礎不堅，則中央政策之推行，何能望其深入民衆之裏層而獲著成效乎？是縣政之亟須革新，機構之亟須健全，真材之亟須拔選，誠未可須臾緩矣！中國縣政問題之重要性，即在於此。

抗戰爆發以來，中國實已步入一個新的階段，此一階段之特徵，即爲國民革命之復燃，對外爲抗日的民族革命，對內爲反封建的建國運動，而一般政治，尤其地方的基點政治，猶未盡脫往時之惡習，所謂「吹、拍、騙」以應世，「拖、推、磨」以待人，「一緊、二催、三不管」以處事，如此又焉能負起大時代之任務，推動革命建國的抗戰偉業？故欲洗刷此數千年之積習，必先培養仕途之善良風氣，使一般行政人員皆有公忠剛健之精神，正確合理之態度。舉賢任能，悉經銓選，羅致忠義，以備諮詢，一改官僚政治，而爲革命政治，治事而非治人，服務而非奪取，改進現狀而非敷衍現狀，以國家民族爲本位而非以個人家族爲本位。此即官僚政治與革命政治之分野，亦即政治隆替民族興

衰之所繫也。

猶有進者，事權必須集中，俾得盡量展布，以專責成。系統必須分明，俾辦事有準則，考驗有程序，而後責任分明，無可諉卸。任官必須久任，俾能發揮長處，奮勉圖功，而不致因吏調之頻繁，累及政務之延宕。考核必須周密，俾工作不致遺漏，或流遲滯；賞罰必須嚴明，不可厚彼薄此，以昭激勸；並面獎廉能，使激發其向上之心，以收貫徹始終之效。至如洞悉民情，以盡管教養衛之責，用科學方法辦事，依經濟原則用錢，凡此皆為改善縣政之要圖，所望負地方行政之責者，深體而力行之！

程君此書，適成於抗戰發動之前一月，一切縣政問題，靡不扼要論述，現時我國坊間尙乏縣政之有統系的專著，益覺此書之價值，雖其內容未能盡應戰時地方行政之需求，然「戰時要如平時，平時要如戰時，」「一面抗戰，一面建國，」今日之事，固已無治本治標之可分，必須為同時並進之努力，雖或未能期成於旦夕，要不可不急起以直追！且自來建國之偉業良規，必於極艱危之時期，由國民深刻之覺悟，起全國真實之努力，而後有遠大之成就也！故略誌所感，以為之序。

民國二十八年一月程天放序於國立四川大學

劉序

總理手訂建國大綱，確定縣爲自治單位，且嘗言：建設之事當始於一縣，縣與縣聯以成一國；復言：三千塊之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓不難建立；又言：當以極堅忍之精神與力量，爲民國築此三千塊之石礎，必可有成，彼時便可發揮特殊之能力。是可知國家建設之基礎，在於親民的縣政，而縣政建設之如何重要，概可想見。

在昔君主專制時代，縣政向被忽視。民國以還，而朝野上下真能重視縣政而力圖革新者，亦尙爲近年間事。惟國內關於縣政問題之著作，向甚缺乏，今亦不多觀，而求其有整個系統，輾辟入裏者，尤鮮。程君清舫供職本校研究部，專攻地方行政有年，今成中國縣政概論一書，索序於余，余審閱一過，覺其內容系統明晰，敘論賅要，而於各個縣政問題，亦尙能分別探討其癥結，指陳其困難，提供其辦法，堪能應目前之需要。余實喜之。

余嘗謂縣政改革之途徑，不外三者：一曰寬裕財力，二曰充實人力，三曰健全組織。而其進行之程序，則宜先從事於公安與財政之整理，務使社會安定與財政充實以後，始能推進其他各種建設；而縣政建設之最後目的，則又在完成地方自治，實踐總理遺教。不然，則亦終爲往日之官治而非自治，殊非縣政建設之本意也。程君於是書結論中能特及於此，實獲我心。故樂爲之序。

劉振東序於南京中央政治學校研究部民國二十六年七月

例言（代自序）

一、本書編撰旨趣，約有二點：一爲灌輸縣政基本知識，以引起一般人之注意與興趣；一爲檢討縣政重要問題，以供研究或從事地方行政者之參考。言其內容，理論與事實並重，對於每個問題，先檢視其現狀與困難，而後再研討其解決方法，或參攷時人卓見，或貢其一得之愚。然以縣政範圍至廣，幾包括全部內政，自慚學識有限，深恐未竟旨趣於萬一，惟冀拋磚引玉，免增覆瓿之譏。故著者乃決繼是書之後，復擬致力於縣政問題之個別的研究，近已着手者，一爲縣地方行政組織問題，一爲縣地方財務行政與財務監督制度問題，若謂此種個別問題爲「各論」，則謂本書爲開篇之「總論」亦無不可。

二、本書計分上下兩編，上編計八章，係敘論具有綜合性的一般問題；下編計九章，係檢討具有特殊性的各個問題。換言之，則上編類似「總論」，下編類似「各論」。

三、依縣政一般範疇，本可包括「司法」在內，原擬一爲申論。惟以現時全國各縣司法，多已獨立，專設縣地方法院，管理民刑訴訟案件。且司法院爲貫徹司法獨立之旨，即在縣長兼理司法縣份，亦經分飭設立「縣司法處」，與行政分離，以爲過渡權宜辦法，亦不啻爲正式成立法院之初步準備，故縣長兼理司法之現象即將成爲陳迹，因未列入討論，蓋所以示司法與行政分立之意也。

四、研究任何問題，約不外四種方法：一爲歷史的，二爲比較的，三爲理論的，四爲事實的。「歷史」所以鑑往知來，「比

較」所以品評得失，「理論」所以啓迪事實，「事實」所以證明理論。本書對此四種方法，愧未儘量採用。最近擬翻譯歐美各縣政府與縣行政一書（County government and administration, By John A. Fairlie, PH. D. Professor of political science, university of Illinois, and Charles M. Kneier, PH. D. Associate professor of political science, university of Nebraska, New York, The Century Co.）以供關心縣政者之參考，以補遺憾。

五、本書參考資料，極爲繁瑣，除會議記錄，檔案，及各種法規，年鑑外，多爲報章雜誌之論文或斷片新聞，殊鮮縣政專書可資參考。本書每章後所附參考書，係以所參考引用者爲限，其餘有關之書報，因限於篇幅，均未備載。而所附錄，亦僅擇其較重要者以供參閱。

六、本書稿成，荷承本部主任劉振東先生，及程其保孫本文兩先生，本校行政系主任薩孟武先生之審閱指正，復承本部前主任程天放先生及劉主任賜序，謹誌感謝！

七、本書倉卒付梓，紕繆在所不免，幸希賢達，不吝指教。

清舫程方識於南京秦淮河畔民國二十六年七月溽暑中

目錄

第一章 導言	一
第二章 縣行政制度之史的考察	八
第一節 自周至秦漢之縣制	八
第二節 自兩晉南北朝至隋唐之縣制	一三
第三節 宋遼金元明清之縣制	一八
第四節 民國以來之縣制	二四
第五節 結語	二六
第三章 省縣行政關係的檢討	三〇
第一節 省縣關係的剖析	三〇
第二節 省縣關係之改造途徑（地方政制的檢討）	三三
第四章 縣行政組織	四三
第一節 縣政府組織之變遷	四三

第二節 縣政府組織的新改革（合署辦公與裁局改科）	四九
--------------------------	----

第三節 行政系統與自治組織問題（分區設署與自治組織層級）	五四
------------------------------	----

第五章 特殊的縣行政制度	六三
--------------	----

第一節 中山模範縣	六三
-----------	----

一 設置的動機和經過	二 組織職權及經費
------------	-----------

第二節 縣政建設實驗區	七〇
-------------	----

一 實驗區之意義使命及其由來	二 設置實驗區的條件及其定性分析	三 實驗區的
----------------	------------------	--------

組織職權及其實施程序

第三節 五個實驗縣的方針和組織	七六
-----------------	----

一 方針	二 組織	三 批評
------	------	------

第四節 設治局	一〇
---------	----

一 何謂設治局	二 設治局的組織與職權	三 設治局之增置
---------	-------------	----------

第六章 縣行政區域之整理	一一七
--------------	-----

第一節 縣行政區域之現狀	一二七
--------------	-----

第二節 縣治區域不整齊的弊害及其整理方法	一一九
----------------------	-----

第三節	實施整理的困難和步驟·····	一二三
第四節	縣等劃分問題·····	一二四
第七章	吏治·····	一二八
第一節	最低限度的政治建設·····	一二八
第二節	縣行政人員的現代訓練及其改造·····	一三〇
第三節	縣長選任問題·····	一三三
第四節	縣佐治員選任問題·····	一三七
第五節	縣政人員待遇考績之改善·····	一三九
第八章	縣行政效率問題·····	一四七
第一節	行政效率的意義及其討論範圍·····	一四七
第二節	裁局設科與合署辦公諸問題·····	一四八
第三節	公文的改革與處理·····	一五〇
第四節	檔案管理方法之改善·····	一五三
第九章	縣地方財政之癥結·····	一五九

第一節 貧困線上的縣財政基礎·····	一五九
---------------------	-----

一「逼上梁山」的田賦附加——二田賦附加稅繁重的真象——三田賦附加的歸趨

第二節 黑暗圈裏的縣財務行政·····	一六九
---------------------	-----

一緣於收支方面者——二緣於監督方面者——三緣於分配方面者

第十章 縣地方財政之改革·····	一八一
-------------------	-----

第一節 縣財政整理的途徑·····	一八一
-------------------	-----

一收入財源的確定和保障——二賦稅之整理——三賦稅之整理(二)——四中央補助制度與

國民經濟建設

第二節 賦稅徵收制度的改良·····	一九八
--------------------	-----

一徵收方法之改良——二科則稅率之統一——三簿冊串票之修訂——四徵收機關之改革

第三節 縣地方財務行政的革新·····	二〇九
---------------------	-----

一收支機構之改造——二監督機構之改造——三金庫制度之樹立——四預決算制度之實行

第十一章 縣教育行政之機構·····	一二三
--------------------	-----

第一節 縣行政政策與教育行政權之消長·····	一二三
-------------------------	-----

第二節	縣教育行政機關組織之調整	二二六
-----	--------------	-----

第三節	教育視導制度的改造	二二九
-----	-----------	-----

第十二章	鄉村教育建設的實驗運動	二二三
------	-------------	-----

第一節	時代轉變中的鄉村教育	二二三
-----	------------	-----

第二節	鄉村教育實驗運動的新趨向（一）	二三五
-----	-----------------	-----

第三節	鄉村教育實驗運動的新趨向（二）	二三八
-----	-----------------	-----

第四節	鄉村教育實驗運動的新趨向（三）	二四二
-----	-----------------	-----

第十三章	警政	二四七
------	----	-----

第一節	縣鄉警察的理論與實際	二四七
-----	------------	-----

一警察的效能——二警政的現狀——三警察是否適宜於縣鄉	
----------------------------	--

第二節	縣鄉警政之改造	二五一
-----	---------	-----

一純化警衛的組織機能——二充實警力的物質基礎——三健全警察的人事行政	
------------------------------------	--

第三節	實驗中的一個新制度——警管區制	二七四
-----	-----------------	-----

一警管區制的意義及其性能——二警管區制組織的基體——三江蘇試辦的警管區制之分析	
---	--

第十四章 保甲

二八七

第一節 保甲制度的沿革及其性能

二八七

保甲制度的胚胎——周以前——保甲制度的漸次生長——自周至唐——保甲制度的完

全確立——自宋至民國——保甲制度之性能的分析

二九六

第二節 保甲組織問題

一 保甲的組織系統——二 保甲的編查方法

三一五

第三節 保甲的教育

一 鄉鎮長的訓練——二 保甲長的訓練——三 壯丁的訓練——四 保甲民衆的訓練

三二五

第四節 保甲運用問題

一 保甲運用的意義——二 保甲運用的核心（1）關於人的方面者——保甲幹部人選問題

（2）關於財的方面者——保甲經費籌措問題（3）關於術的方面者——保甲運用政策問題

三 保甲運用的事例及實效

三三七

第五節 保甲與警察之關係

一 保甲與警察之性能的比較——二 保甲與警察之取捨或合一問題（一）有了警察是否就

可不辦保甲（二）保甲可以代替縣鄉警察廳（三）警保關係應如何調整或合一

第十五章 經濟建設 三四八

第一節 現階段中國農村經濟與國民經濟建設運動 三四八

第二節 農村經濟建設的原則政策及其中心問題 三五六

第三節 農業生產問題 三七〇

第四節 農村合作問題 三八八

第五節 農村金融問題 三九九

第六節 農產儲備運銷問題 四一三

第七節 鄉村工業建設問題 四二八

第十六章 社會建設 四四一

第一節 衛生行政 四四一

第二節 禮俗改良 四四八

第三節 慈善救濟 四五七

第十七章 縣政建設與地方自治——結論 四六三

附錄 四六八

一 蔣院長對地方高級行政人員會議開幕訓詞·····	四六八
二 蔣院長對地方高級行政人員會議閉幕訓詞·····	四七三
三十省地方高級行政人員會議決議案·····	四八七
四 行政院縣政討論會縣長答述意見·····	四九三
五 修正縣組織法·····	五一〇
六 縣組織法施行法·····	五一七
七 縣政府辦事通則·····	五二〇
八 修正縣自治法·····	五二五
九 縣政府裁局改科暫行規程·····	五三七
十 各縣分區設置暫行規程·····	五三八
十一 修正縣長任用法·····	五四四
十二 縣長任用法原則·····	五四六
十三 縣長考試條例·····	五四九
十四 縣警察機關組織暫行規程·····	五五一
十五 縣行政區域整理辦法大綱·····	五五七

十六劃分中央與地方權責綱要之原則·····	五五八
十七行政督察專員公署組織暫行條例·····	五六二
十八行政院審查行政督察專員人選暫行辦法·····	五六六
十九行政督察專員辦事成績考核暫行辦法·····	五六七
二〇行政督察專員資格審查委員會規則·····	五六九
二一區保安司令部組織暫行條例·····	五六九
二二保甲條例·····	五七一