

中央訓練團黨政訓練班講演錄

鄭震宇先生講

縣各級組織中幾項重要問題

三十一年十一月印

縣各級組織中幾項重要問題

目錄

- 一、引言
- 二、新縣制與地方自治
- 三、縣各級組織之性質與作用
- 四、縣地方財政問題
- 五、結論

縣各級組織中幾項重要問題

一 引言

本團縣各級組織一課，原由李伯英先生講授，本期因李先生離渝，本人奉派講述，李先生所編講稿，對於新縣制之原委與理論，以及實行新縣制的條件與步驟，闡述甚詳，仍採爲基本材料。茲就縣組織中幾項重要的問題，略作補充說明如左：

二 新縣制與地方自治

論新縣制者每涉及地方自治問題，究竟新縣制與地方自治的關係如何，實行新縣制是否即是完成地方自治，首須明確認識，愚見以爲實行新縣制並不能即認爲已經完成地方自治，但實行新縣制確可以走向地方自治。依縣各級組織綱要所規定的新縣制，只可認爲是完成地方自治的過渡形態。因爲依建國大綱的規定，完成地方自治必須具備若干條件，其中最重要的條件，就是人民能充分行使四權。但依縣各級組織綱要及縣參議會組織暫行條例的規定，民權的行使並不完全，如縣參議會並無選舉權與罷免權，所謂創制權亦係建議性質，縣參議會的真實權力，祇是縣預算的決議權與募集縣公債的同意權

縣各級組織中幾項重要問題

而已。但仍須經省政府備案方生效力，至於鄉（鎮）民代表大會的職權，比較擴大，但仍多受限制，鄉（鎮）民代表大會可以選舉鄉（鎮）長，但依縣各級組織綱要第三十一條末項的規定，准其行使選舉權的時間，須受命令的限制。關於創制權的行使，亦僅以鄉（鎮）自行舉辦的事項為限，且依鄉（鎮）組織暫行條例的規定，須經縣政府之核准或覆核。至於保民大會的權力，則比較寬泛。由此可見依縣各級組織綱要的規定，是確定各級民意機關的地位，而自下而上自小而大逐漸展開其職權。故謂新縣制只是一種走向地方自治的過渡形態。

縣各級組織綱要所以如此規定，正是遵依國父遺教中訓政的精神，因為目前全國大多數的人民知識極低，過去又未受過政治的訓練，不具備行使四權的能力，如遽然令其實行自治，不僅得不到好結果，反而可以受地方惡勢力的操縱利用，產生很壞的結果。他們所選舉出來的人，不一定是地方真正的良好領袖，反而最易使地方豪紳借此取得合法的民代表地方領袖的地位以自固，這樣不僅不能輔助中央政令的推行，或許反為進步的政令的阻礙。如此便與國父所理想的完成地方自治的精神根本相反。因此在新縣制實行的初步，對於人民行使政權的範圍，不得不作適當的限制。先就下級民意機關付以較大的職權，而對上級民意機關的職權，則加以較多的限制，同時則用教育及其他力量，促進人民的知識程度，培植人民的政治能力，使其不僅能具有行使四權的技能，

而且能根據地方的需用，作成公共的意思，並能選擇地方的真正良好的事業領袖。因此在新縣制中地方教育事業，與一般的學校教育性質迥異，新縣制中的國民教育不僅教育學齡的兒童，而且尤重在教育失學的成人，不僅教其讀書識字，而尤重在教其辦理地方公益事業的知識與能力，使其能成爲一個健全的公民，成爲地方自治組織中一個健全的細胞。同時國家的政策就是隨地方的進步，人民知識能力的增高，然後將民意機關的職權，逐漸予以展開，最後達到完成真正的民主的地方自治。

更進一步而言，完成地方自治，不僅需要一般的健全的公民，而尤需要地方優良的事業領袖，因此國民教育的任務，不僅在教育一般公民，同時更應着重培養地方的領袖人才，使其能領導地方的公共意思與公益事業。此種樹立地方自治骨幹的工作，不僅有賴於教育機關，同時尤賴黨與團的活動，黨與團的基本任務，就是在地方事業中吸收其最優越的領袖人才，加以組織訓練，並由黨與團的運用，使此輩能接受黨的意志的領袖人才，成爲地方事業的核心力量，這樣一切黨的意志、中央的政策，都可透過地方的領導力量，成爲地方的公共意思，這樣黨治與地方自治便融和無間，這也正是總裁在縣各級黨政關係調整辦法中所指示縣以下融黨於政的真實意義。

三、縣各級組織之性質與作用

在縣各級組織綱要中，不僅規定了縣以下行政的組織，而且規定了人民的組織、社會的組織並使行政的組織與社會的組織相配合，此爲新縣制的特點。新縣制所以別於舊縣制，第一在建立縣政的下層機構，使行政的力量深入到民間，其次在使全縣的人民都有組織，在政府的控制之下活動。而且所謂社會的組織，不僅是由政治的力量加以編組，同時更用經濟的力量加強其組織。茲分述如左：

行政的組織，包括縣政府、區署及鄉（鎮）公所，縣政府的組織與舊制在形式上無大差別，而實質上有兩特點，第一爲縣政單一化，因此要裁局改科，使行政權集中於縣府，一洗過去省級各廳處衙署的弊病。其次爲內容充實，如增科增加工作人員，此點係採彈性的規定，俾得各地方按實際需要逐漸擴充，不必全國同樣作形式上的劃一。

區的一級在新縣制中定爲虛級，僅負指導監督任務，不負實際行政責任。因此區署設置與否，亦採彈性的規定，如縣境狹小，交通便利，縣府耳目較近，區署即無設置的必要，每區可只設一區指導員，性質同於縣府的視察員，反而如縣境遼闊，交通不便，則可就邊遠各鄉（鎮），劃區設置，亦不必全縣普遍設置，既設區署的地方，不應使區署成爲承轉公文的機關，應由縣長授區署以特權，代表縣政府對所轄各鄉（鎮），不僅負責

導責任，而且對其所發生的問題可權宜處理，其性質同於縣政府的分府，這樣才可發揮區署的效用，加強行政的效率。

其次談到鄉（鎮），依縣各級組織綱要的規定，鄉鎮一級為新縣制中新設的最重要的一級，因為鄉（鎮）是直接受縣政府指揮，負責執行政令的一級。鄉（鎮）以下的保甲，只可視作人民的編組，可以說在目前鄉（鎮）是行政的基層單位，是直接管理人民的機關。所謂管教養衛合一，即是指鄉（鎮）一級而言，因為縣府採單一制，既使事權集中，故鄉（鎮）公所也必須事權集中。而且在新縣制中的鄉（鎮），在性質上應與過去由保甲編組來的聯保，迥然不同。依縣各級組織綱要第三條的規定，鄉（鎮）是縣的下層單位，鄉鎮是法人，有其管轄區域，成為行政的一級，將來即為自治組織的一級，其作用不僅是消極的查防奸宄，維護治安，而且是積極的負起執行一切新的政令責任，也可以說鄉（鎮）是建國事業中的基石。

再論保甲的組織，依縣各級組織綱要及鄉（鎮）組織暫行條例的規定，很顯然的保甲是鄉（鎮）以內的編制，即以戶為單位，在保甲的形式之下，將全鄉（鎮）的人口編組起來。長在保甲編組之中，人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，故保甲應視作全民的組織。保甲是人民推選出來的代表，不過他們同時負有執行公務的責任而已。保甲長只能在鄉（鎮）公所指揮之下協助政令的推行，而不應他們有獨立行使政權的權力。再者既然保

甲只是戶口的編制，只是屬人主義的組織，與鄉（鎮）是屬地主義的行政單位，在性質上迥然不同。保甲長只能指揮其本保本甲的人民，而不應有其管轄的地域。

關於壯丁的組織，在縣各級組織綱要中爲壯丁隊，在現行法令中爲國民兵團，保甲是全民的組織，壯丁隊則是全民組織中的核心組織。壯丁在社會中，特別在農村社會中，是最大的武力，同時也是最大的生產力量。壯丁的組織在消極的意義上是樹立地方的自衛力量，在積極的意義上是集中社會的生產力量從事地方建設的工作。一般人往往認爲壯丁隊的組織只是適應徵兵的要求，未免視線太狹，但壯丁編組却不失爲徵兵與徵工的重要手段。因爲壯丁的編組，就徵兵的意義言之，爲樹立國家的自衛力量，就徵工的意義言之，爲奠定建國的基本力量。

此外縣組織中關於職業團體的組織，如農會、工會、商會等的組織，適應一般職業團體組織的法令，此種職業組織，在都市地方作用甚大，在農村中除農會外，其他組織均作用較少，而農會組織如使其成爲真正農民的組織，不免與壯丁隊的組織重複。因此職業團體的組織，在農村中較難發展。

又在縣各級組織綱要中規定須按保設立合作社，縣各級合作社組織綱要即據此規定地方合作社的組織以保甲爲基本單位，保合作社聯合而爲鄉（鎮）合作社，鄉（鎮）合作社更聯合而爲縣合作社聯合社，如此構成一種地方經濟組織的系統。此種經濟組織適與政治

的組織縣、鄉（鎮）保相配合，此亦爲新縣制的另一特色。此種經濟組織的作用有二：第一爲利用經濟的關係，加強地方人民組織的向心力，第二爲利用合作社的組織，打破中國社會中家庭自給的習慣，並使零散的家庭經濟力量集合而成爲鉅大的社會經濟力量，此種經濟力量不僅可以負擔地方經濟建設的任務，而且可以構成國民經濟的堅實基礎。

四 縣地方財政問題

縣各級組織綱要不僅解決了縣組織的問題，而且解決了縣政上最難解決的問題——縣財政問題。解決的要點，是縣財源的確定，縣財政制度的樹立，與縣事業經費籌集辦法的規定。

過去縣財政上最大的缺陷，是縣收入無確定的來源，縣政經費的維持一方靠些微的地方附加，一方依省款的補助。省收入縱有增加，縣地方亦不能盡其惠，縣如有興辦的新事業，其經費亦純出自省政府的撥款。因此縣不能自知其收入的確數，故不能有進步的事業計劃，只能維持現狀，此爲縣政不易進步的最大原因。縣各級組織綱要特明白確定縣收入的來源，其中一部爲指定的稅源，另一部則爲縣公產收入及縣營業的收入，後者的作用較前者更爲重要。

關於縣財政制度方面，首爲縣款統收統支原則的確定，過去些微縣附加，或爲各局

縣各級組織中幾項重要問題

所分割，或以專款的名目爲地方豪紳所把握，致縣長不能放手整理。茲既定由縣政府統收統支，不僅可以整頓收入，而且可按地方實際需要，權衡輕重，調劑緩急，以免支配偏枯不合理。此外如預算決算制度、公倉制度、會計制度、稽核制度等均依關係法令的規定辦理。

在縣財政上最難解決的問題爲事業經費的問題，因事業經費較行政經費遠爲龐大，決非由上級政府補助所能滿足，如令縣政府就地籌，又恐過於增重人民負擔，非地方所能勝任。且縱有此經費，如辦理不得人，不免虛糜浪費，得不到真實效果。縣各級組織綱要對此決定首先劃清行政費與事業費，行政費依上級政府核定的預算開支，事業費則可經過民意機關的同意，就地方自籌。因爲民意機關如果肯通過增加地方負擔的議案，一定具備幾種條件，必須地方有此財力，事業確有舉辦的必要，而且對於縣長與事業負責人員，有很大的信任，然後才肯同意出款，如此籌款當然可以較少不良的結果。而地方事業得藉此長足發展。所以此項規定在促進縣地方的進步上意義實至重大。

五 結論

實施新縣制的要點，概如上述，至於實施新縣制的意義如何，依目前的國情，似應以適應以下幾項基本要求爲目標。

第一爲加強縣以下的行政力量：我國自秦始皇廢封建置郡縣以來，迄今兩千餘年，地方制度雖代有變革，但下級行政組織始終以縣爲止境，縣以下縱有時爲當局所注意，但亦僅具消極的防制盜匪的意義，且爲時甚漸，不成爲制度。所以然的原因，以農業社會地方行政甚爲簡單，聽訟收稅而外，卽無多事，不需要很嚴密的統治。至現代隨社會的進步，對於縣政的要求日多，縣政府的負擔，日益加重，縣政府本身能力既薄弱，下層組織又空虛，不能勝執行新政的任務，所以新縣制的實施最根本的要求，就是加強縣以下的行政力量，使其能負起執行新的政令的任務。基於此項要求，須充實縣政府本身的組織，更須建立縣以下的強有力的執行機構，——鄉（鎮）機構，而後者較前者更爲重要，因爲鄉（鎮）機構如健全有力，上可以補救縣政府的空虛，下可以救濟保甲能力不足的缺點，所以建立強有力的鄉（鎮）機關，實爲完成新縣制的首要條件。

其次爲嚴密社會的組織：鄉（鎮）是直接管理運用人民的機關，如果人民有組織，自然更便於管理運用。在新縣制之下，人民組織的政治形式爲保甲，經濟組織爲合作社，政治的組織是強制的，經濟的組織，則具有自然的粘着力。我國人一般的對家的觀念最親切，卽因家是農業社會中的經濟生活組織單位，合作社的作用卽在使經濟生活上不相關連的各戶，發生利害的共同關係，藉以加強其聯繫。這樣用經濟關係輔助政治力量，嚴密社會的組織，也是新縣制的一項基本要求，這樣才可以使我國四萬萬人構成一個利

害共同的偉大團體，使中國成爲一個近代的有組織的國家。

再次則爲走向地方自治：依上所述，在新縣制實施以前，縣政府轄境遼闊而下層空虛，不能直接管制人民，遇事不得不假手於地方有力人士，於是在縣政府與人民之間，自然產生一種中間勢力，對上可以憑借地方力量干預縣政，對下又可以憑借縣府力量宰制人民。此輩勢力，一般的名之爲豪紳，實則其中不乏地方端正人士。不過即令其是公正的人士，雖能輔助政令的推行，但大都囿於地方觀念，而不認識國家，思想保守，對於新的政策，恆不易於接受，其心地縱純正，但其觀念總係地方性的，封建性的，與國策相違反的。至於不良份子，利用政令，魚肉人民，更不必論。如在現狀下遽然付予地方以充分的自治權，則在此種保守勢力操縱把持之下所樹立的地方自治，決不是國父遺教中的真正的民主的地方自治，因此實施新縣制的要求，第一步是要在縣政府的下級建立政府自己的力量，以代替紳權，第二步是培植進步的能接受中央革命政策的地方領袖並訓練人民能選擇此等進步的領袖，實現真正的民主的地方自治。

綜合以上所述，利用政治的經濟的力量，嚴密社會的組織，使全國四萬萬人構成一個偉大的力量，成爲對外爭取國家自由平等的力量，正是民族主義的實行。以政治的力量引導人民逐漸走向真正的民主的地方自治，正是民權主義的實行。利用合作的組織，集合分散的社會經濟力量，以從事地方經濟的建設，並可藉以防制私有資本主義的發展

，正是民主主義的實行。總裁歷次在本國訓示實施新縣制，完成地方自治，是三民主義的實行，其意義深刻嚴重，是研究縣組織問題時最值得深省的。

（完）

