

燕京大學政治學叢刊第二十九號

江寧自治縣政實驗

吳椿著

江寧自治縣政實驗目錄

一，導言

二，組織

三，實驗工作與步驟

(一)裁局併科

(二)整理財政

(三)調查戶籍

(四)發展教育

(五)注意衛生

(六)改良生計

四，自治

五，結論

江寧自治縣政實驗

一，導言

民國二十一年十二月，內政部召集第二次全國內政會議於南京。對於縣政改革一案，決議五種具體辦法，「各省設立縣政建設實驗區辦法」，其一也。（註一）此種辦法，經一七次行政院會議決議通過及三六六次中央政治會議決議決備案後，內政部乃於二十二年八月通咨各省政府遵行。（註二）

爲改進地方人民生活，實現地方建設，各省得選定地點，設立縣政建設實驗區。

（註三）實驗區之範圍，原則上以縣爲單位。（註四）依據上述辦法而設置之實驗縣，計有

湘潭（湖南），昆明（雲南），定番（貴州），定縣（河北），輝縣，禹縣（河南），鄒平，荷澤（山東）等八縣。在部頒辦法施行前而已設置之實驗縣，計有江寧（江蘇），蘭谿（浙江），中山（廣東），賓陽（廣西）等四縣。（註五）內政部對此乃從而規定之曰：在「本辦法」即

各省設立縣政建設實驗區辦法」施行前，各省已有類似縣政建設實驗區之組織，其原定名稱辦法及其關係章則，如不便更改時，均得暫准適用」，蓋所以概括前此設置之實驗縣也。（註六）

上述實驗縣之設置，不論其在部頒辦法以前，抑在以後，其同受制於該項辦法，則初無二致。從事縣政建設實驗者雖有十二縣，但其實驗工作見稱於世者，截至現時止，爲江寧，蘭谿，鄞平，荷澤，定縣等五縣，則亦爲不能否認之事實。而江寧地近首都，且爲軍事當局所策動，負監督指導之責者，又多爲中央要員，是其實驗結果，影響於縣政改革者，自必較鉅。（註七）本文之作，即緣於是。在述明江寧實驗以前，茲略言部頒辦法，以明實驗縣一般的權限，經費及實施之程序。

實驗縣縣政府之權限，應比一般縣政府之權限爲充實，必要時並得設立縣政建設委員會，集合專家，負調查事實，訂定計劃，訓練人才及實地試驗之責任。（註八）縣府對於中央及省之法令，如確認爲碍難執行，於呈准中央備案時，得酌量變更之。（註九）關於實驗縣之經費，部頒辦法規定保留地方收入百分之五十以上充之，如有不足時，尚可

呈請省政府由省庫補助。(註一〇)縣政實施程序，分爲以下二時期：(註一一)(一)行政整理時期：如財務，公安，教育行政之整理。(二)地方建設時期：如測量土地，修築道路，改良農事，提倡合作，添設學校，普及教育，及醫療救濟設備等。在第一時期之中心工作爲整飭吏治，滌除積弊，並特別注重整理財務及公安行政。

上述辦法頒行以後，內政部復闡明其根本精神，謂「設置實驗縣之目的，在形成一個最低限度的標準縣，以供他縣或他省辦理縣政建設者之借鏡」。(註一二)其所實驗者有二，卽制度與事業是也。(註一三)

作者於上文所欲藉以說明者凡三點，茲重述之：一，實驗縣非增設制度，不過於現行縣制之下，採「科學實驗」之意，昭示切實有效之方法，以謀縣政之改革而已。二，現時較著之實驗縣有五，江寧以地理與政治背景之關係，對於縣政改革之設施，規模較大。三，實驗縣之權限與經費，較普通縣爲充實。其設置之目的，在於樹立縣政建設之基礎，以期整理縣政，完成縣組織，實現縣自治。

註一 第二次全國內政會議報告書二一九至二三一頁。

註二 內政公報八卷一九期一七九頁。

註三 各省設立縣政建設實驗區辦法第一項及第五項（此項辦法見於第二次全國內政會議報告書二二三至二二七頁，及內政公報八卷一九期一七九至一八二頁。但兩者略有出入，茲所引者，係根據內政公報。蓋公報所載者為經行政院核准之規定也）。

註四 同上第二項。

註五 參閱內政公報八卷一九期一八四至二四四頁。本文所舉實驗縣，係以報由內政部存查者為限。

註六 各省設立縣政建設實驗區辦法第三十一項。

註七 參看內政公報八卷一九期一八四頁，及江蘇省府對江寧縣所發四〇九四號訓令。勸諭實驗縣之設立亦為軍事委員會主席所令辦（全上公報一八七頁）。

註八 各省設立縣政建設實驗區辦法第九項。

註九 同上第十三項。

註一〇 同上第十九及二十項。此所謂地方收入，係指中央以外之一切省縣收入。見內政公報八卷一九期一八三頁。

註一一 同上第二十六項。

註一二 內政公報八卷一九期一八三頁，內政部代電第六點。

註一三 同上代電第四點。

二 組織

(一) 縣政委員會

江寧自治實驗縣之直接上司有二：一爲江蘇省政府，一爲縣政委員會。兩者處於平行地位，而後者係受前者之委托，負責全權指導監督江寧縣政之推行者也。(註一)

二十一年六月間，江蘇省政府奉軍事委員會委員長發交中央政治學校擬具之江寧實驗縣計劃。七月初省府五〇九次會議議決，以江寧爲自治實驗縣，設縣政委員會，聘羅家倫，陳立夫，葉楚傖，張道藩，余井塘，吳挹峯，梅思平爲委員。(註二) 嗣又聘陳果夫，李範一爲委員，以省府主席顧祝同爲委員長，陳果夫爲副委員長。(註三) 二十二年十月十二日，陳果夫就任江蘇省政府主席職，改組縣政委員會，增聘劉振東，葉秀峯，劉允衡爲委員，以葉楚傖爲委員長，吳挹峯爲副委員長。(註四) 委員會設兼任秘書一人，月支「車費」六十元；稽核一人，由省府委派，月支薪金一百二十元。(註五) 各委員爲無給職。

委員會成立以來，先後開會十八次。委員幾全爲黨國要人，各有專職，對於實驗縣政，僅決議計劃方針及經費之支配。至各種工作之執行，則由縣政府負其責任。

(二)縣政府

江寧自治實驗縣之最高行政機關，爲實驗縣縣政府，直隸省政府。實驗期間定爲四年。(註六)縣政府受省府及縣政委員會之指導監督，處理全縣行政，監督地方自治，並得發布縣令，制定縣單行規則。縣政府設縣長；秘書室；民政，公安，財政，教育，建設五科。二十四年十一月增設禁烟科，共爲六科。

甲。縣長 縣長由縣政委員會推選，提請省府任命，負綜理全縣政務之責。縣長原爲縣政委員之一，被推長縣以後，仍兼委員。故一方面有設計定策之權，一方面負執行縣政之責。

乙。秘書室 秘書室掌下列事項：一，機要事項；二，審核文稿，編審法規；三，收發文件，保管檔案；四，典守印信；五，公布縣令；六，任免及考核縣政府及所屬各機關職員；七，統計事項；八，會議事項；九，公報及其他刊物編輯發行事項；十，縣

政府圖書管理事項；十一，縣政府庶務事項；十二，其他不屬各科事項。

依縣政府組織規程之規定，秘書室設秘書一人，由縣長呈請省府委任，協助縣長，處理政務及辦理其他不屬各科事務。（註七）但實際現有秘書二人：一負事務行政之總責，核閱公文，代縣長判行（重要公文，由縣長判行），縣長離職時，代理縣長執行職務；一專核閱公文及編審縣單行法規。秘書室為縣政府之公文處理機關，所有縣府內之各種公文，均匯集於此。自二十四年一月四日起至同年九月三十日止，縣府收文為一七六〇二件，發文一〇〇四五件，收發共計二七六四七件，平均每日約七十件。（註八）二十四年九月一日之收文為二二〇五件，發文二三三四件，共計四五四九件。在二二〇五件收文中，計訓令一一六，指令三五，公函一一五，咨一三，代電一九，電三，便函六一，呈一八四三件。在二三四四件發文中，指令八二五，通令六六，訓令一九〇，批示一二六，通知一八，委令四二，公函九六，呈文一三一及其他咨文，便函，代電等八五〇件。秘書室又為縣府事務管理機關，在秘書之下設統計，庶務兩股及繕校，檔案，公報，收發四室。對於文書，監印及人事，亦均各有專人負責。

秘書二人，一爲兼任，一支月薪一四〇元。（註九）科員五人，月支九〇，七〇，五〇元者各一人，六〇元者二人。辦事員七人，月支五〇元者一人，三〇及三六元者各三人。書記十二人，月薪自二四至三〇元。

丙。民政科 民政科設地方自治，社會行政，戶籍行政，衛生行政四股，分別掌理：（註一〇）一，地方自治及選舉；二，保育救濟；三，禮俗事項；四，保存管理名勝古蹟事項；五，褒揚事項；六，寺廟僧道管理登記事項；七，戶籍事項；八，公共衛生事項。

科長一人，月薪一二〇元，科員二人，月支一〇〇元者一人，六〇元者一人。辦事員六人，月薪自二六至三六元。自治指導員七人，月支八〇元者三人，七〇元者四人。衛生專員，醫師，公共衛生護士各一人，由衛生署支薪。

丁。公安科 公安科設警衛，司法，督察三股，分別掌理：一，警察行政；二，地方保衛；三，消防事項；四，保護森林漁獵事項。

科長一人，月薪一二〇元，科員三人，支八〇元者一人，七〇者二人，警衛督察員

四人，月支九〇，七〇元者各一人，支八〇元者二人。辦事員三人，月薪自三〇至三二元。書記一人，月薪三〇元。

戊。財政科 財政科設經征，會計，地政三股，分別掌理：一，徵稅；二，公債募集；三，管理公款公產；四，編造審核預決算；五，款項之出納保管事項；六，收支之登記稽核；七，土地之調查測丈登記；八，經界之釐定。

科長一人，月支一四〇元，科員七人，月支一一〇，一〇〇，七〇，五〇，四五元者各一人，八〇元者二人。辦事員三人，月支三六，四五，四八元不等，書記一人，月支二四元。

己。教育科 教育科設視導，學校教育，社會教育三股，分別辦理：一，學校教育；二，社會教育；三，其他文化事項。

科長一人，月支一四〇元，科員二人，月支八〇，六〇元者各一人。教育視導員四人，月支一〇〇，九〇，八〇，七〇元者各一人。辦事員二人，各支四八元。

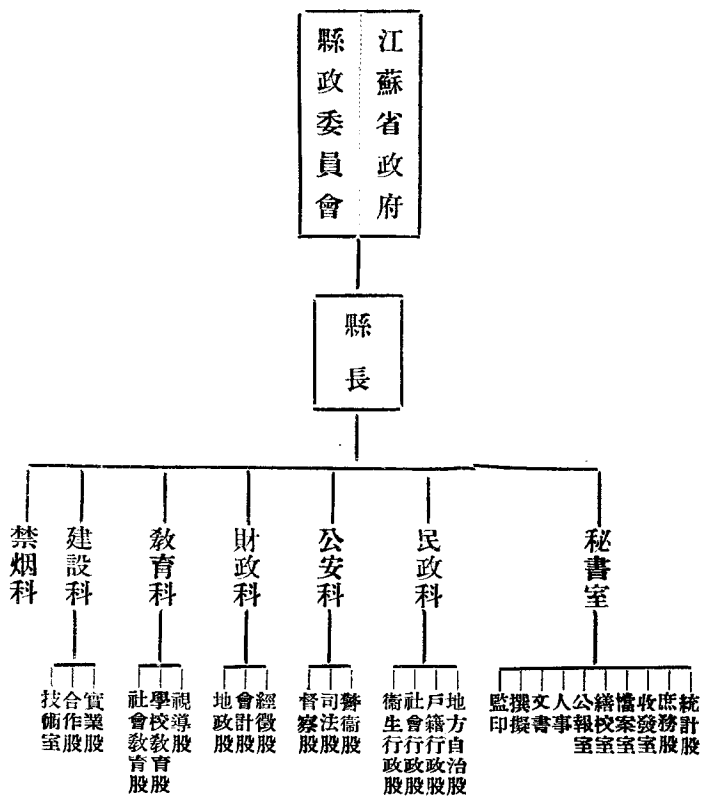
庚。建設科 建設科設實業股，合作股及技術室，分別掌理：一，水利；二，交通

三，其他工程；四，合作指導；五，農村救濟；六，農林礦產；七，工商行政；八，公用事業。

科長一人，月支一二〇元。科員一人，月支八〇元。辦事員一人，月支三五元，合作指導員二人各支七〇元。度量衡檢定員一人，月支四〇元，技術主任一人，月支一二五元，工程師一人，支一〇〇元，技佐三人，各九〇元，工務員二人，各支四五元，農業技士一人，月支一二〇元。

辛。禁烟科 本科係於二十四年十一月增設，辦理本縣烟民登記及毒品禁除等事項。科長一人，月支一二〇元，科員一人，支七〇元，辦事員三人，各支三〇元，書記一人，支二〇元。

上述組織，可歸納如左表：



各科科長由縣長呈請省政府委任，科員，自治指導員，辦事員及其他技術人員，均由縣長委任。縣府內部職員現爲九十八人。（註一二）大學卒業者四十人，佔全部職員百分之四十強。就中央政治學校卒業者十九人。（註一三）縣長爲該校政治學系主任，除秘書一人外，其餘秘書及各科科長，均爲中央政治學校卒業者，亦即均爲其學生。其師生合作之精神，在縣政之推行上，亦發生較大之效能。

註一 江蘇省江寧自治實驗縣組織規程第四及第七條。

註二 江寧縣政府檔案：二十一年七月九日江蘇省政府訓令。

註三 何時增聘陳果夫及李範一爲委員，因縣府檔案不全，無從查考。此處所言，係依據江寧縣政府秘書王敏中氏口述。

註四 縣府檔案：二十二年十月二十六日江蘇省政府訓令。

註五 二十三年九月一日縣政會議紀錄。

註六 江蘇江寧自治實驗縣組織規程第一條。

註七 修正江寧自治實驗縣政府組織規程第十一及第十三條。

註八 依據縣政府收發文簿。

註九 二十四年十一月二十日秘書室調查。以下關於各科職員薪金同根據本調查。

註一〇 關於各科職掌，參閱修正江寧自治實驗縣縣政府組織規程第六，七，八，九，十各條。禁烟科之設置係在組織規程頒布以後，故其職掌不見於該規程。

註一一 二十四年十一月二十日秘書室調查。

註一二 按江寧自治實驗縣公務員登記表所統計者。

三、實驗工作與步驟

(一)裁局併科

欲求工作之推進，首須健全縣政府本身之組織。我國縣政府組織，依現行縣組織法第十六條之規定，縣政府之下，分設公安，財政，建設，教育等局。(註一)雖於同條規定「如有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局爲科，附設于縣政府內」，惟實際各省設科而不設局之縣，爲數甚少。(註二)江寧實驗之初，即認裁局併科爲行政上必要之措施，故首先裁併財政，教育，建設，公安，土地各局；設民政，財政，教育，建設，公安，土地六科。(註三)改科之目的有三：一，集中縣長權力，使其可以統一事權，而能爲有系統之進行。蓋設局之時，局長多由主管各廳指派，自成系統。甚至廳直令局，局直呈廳，均不經過縣長。各局分立，幾同割據，爲縣長者，自無由行使其指揮監督之權。(註四)二，節省經費。設局之時，各局聯立，局以下復分科設課，廣置職員，機關經費因以擴大，事業經費從而減少。改科可以裁撤冗員；統一會計，庶務，收發，節省行

政費。三，增加行政效率。縣局之間，對於事業之進行，係以公文行之。改科即可減少此項不必要之公文手續。改局爲科，以集中縣長權力，節省經費，增加行政效率，變爲各地普遍研究之問題，事實上殆已漸次進於施行矣。（註五）

（二）整理財政

健全縣府本身組織後，即當從事於實際建設工作。然縣政建設，頭緒紛紜，從何入手，實一有待研究與實驗之問題。「財爲庶政之母」，一切建設，舍財政上有辦法外，自無實現之道。縣財政之主要收入爲田賦，田賦積弊，到處皆同，事實所趨，已成爲腐敗政治之代表。故改革田賦爲整理財政之首要。江寧田賦改革，約而言之，可分兩點：一，辦理土地陳報，編造清冊。二，改革征收制度，剔除中飽。（註六）

一。辦理土地陳報 在縣政府內設土地陳報總辦事處，主任一人，副主任二人，總指導員一人，負總理土地陳報之責，主任由縣長兼任。另設抽查員，辦事員，統計員各若干人。設區辦事處於區公所（共十區辦事處）。（註七）各置主任一人，由區長兼任，指導員一人，助理指導員二人至三人，分任督促指導本區土地陳報及彙造清冊事宜。設鄉鎮