

②
新政叢書

縣政論

張金鑑 著

主編者

劉

振

編輯者

周子亞

王孟鄰

朱建民

中央政治學校研究部
新政治月刊出版社

縣政機構的改造和運用

一、引言

縣政機構就是推行縣行政事務的政治組織，亦即以強制協作方式增進縣民公共福利時，必不可少的運用工具，或機器。『工欲善其事，必先利其器』，若不能建造健全有合理的縣政機構，縣政建設的推進，縣民幸福的提高，甚至抗戰建國神聖使命的完成，都將成爲泡影。因爲機構，組織或制度，是現代行政中的第一要素，先決條件，此而不備，便庶務失統，百政越軌；誠以在社會經濟益趨複雜，政府職能愈見擴張的今日，傳統的『人存政舉，人亡政息』的『人治』主義，非特漸失其重要性，恐將淪爲遭人病詬的錯誤觀念。『人以制舉，政不人亡』的『法治』精神，已經有不少國家的行政經驗證明了牠的功能和效用。這不僅是我國行政上的可貴參考，我們更要『卽知卽行』迅速樹立行政的良好規制。縣是國家行政的單位或構成細胞，而機構或組織又是縣行政問題的核心，所以我提出這縣政機構的改造和運用一題來討論。

縣政機構的配備和運用，亟應施以改造和調整，不但在客觀上有迫切需要，即在主觀上亦多深切感覺。於此，政府固規制幾易，法令屢：改時賢亦多宏文發表，暢陳改善意見。然衡察實況，或因投劑未當，病勢不減，或因疾原未除，苦痛續增。竟至十年苦心締造慘淡經營的縣政機構，仍是一襲捉襟見肘的百結舊衣，一部運作不靈的破劣機器。在此抗戰建國工作同時兼程並進的進程中，縣各級行政機構的責任，均復同時加重，應何以謀此脆弱寡效縣政組織的堅強有力，更是當務之急，最近中央更有縣政計劃委員會的設置，並參引各方的意見，擬訂立新縣制方案，可算是切中時弊着手是路。當此際會，個人願不揣棉薄，就觀察所及，對縣政機構的改造和運用作一切實檢討，期以供政府訂立新縣制時，作一得之參考。

二、現行縣政機構的內在癥結

現行縣政各級機構脆弱無力，運用不靈，不能有效迅速的完成其使命，是稍留心政事的具有之共同感覺。如想補救改造，必須先找出他癥結所在，方好對症下藥。隔壁觀火的風涼話不應說，刻薄不情的惡批評不該有。作者願本實事求是的態度，把牠的內在癥結，忠實誠懇的扼要舉出，用作前車殷鑑，期於訂立新制時，儘量設法改正避免之。

(一)縣與上級的關係——在全國各級縱式行政系統中，縣行政機構是其基礎，省及中央是建築在這基礎上的上層組織。衡於常理，要謀全部建築的堅固，必首重基礎的結實，然在現制下，縣各級組織無論在權力上人力上財力上與上級者相比較，都是畸形偏跛的配備。上輕下重，虎頭蛇尾，殆一倒置的金子塔，此其岌岌可危的形勢，那能談得上行政組織的健全。全國各級行政組織，簡單言，便是一工作機器。而任何機器要皆不外由(1)原動力(Agent)(2)傳力機(Transformer)及(3)工具(Tool)三大部分構造而成。中央若原動力，省如傳力機，縣為工具。這三部分的力量，必須作適當的比例配合，才能運用自如，達到目的。但按之現制，中央原動力譬有萬匹馬力，省則有六千，而縣祇及一千。結果，整部機器所能產生的工作效能，祇限於縣工具有的一千馬力，其餘九千都歸浪費虛耗。行政的不經濟，真莫此為甚了。全國各級的行政組織又像一由數小鐵環結成的大鐵環，這大鐵環的力量，不等於其中最強的一環，而是等於其中最弱的一環，所以吾國行政組織，今日所發生的效力，不能以健強的中央(比較的說法)來測量，而要以脆弱的縣來代表。這都是行政組織上不磨不爭的真理，政府若欲調整縣制，便要注意到這些事理，以為革舊佈新的依據。縣的行政力量不能和上級的比配的事實太多了，不及枚舉。茲就豫鄂皖贛黔五省省縣行政經費的比較數列舉於後，用以窺測其一斑：

省別	經費	省行政經費	縣行政經費 (各縣平均數)	縣佔省之 百分比	年 度
河南	九二一,〇〇〇元	九,八三〇元	一,〇八	二十二	
湖北	一,一二九,〇〇〇元	一二,六〇〇元	一,一二	二十二	
安徽	一,〇一〇,〇〇〇元	一五,七〇〇元	一,四六	二十二	
江西	八一三,〇〇〇元	一三,八〇〇元	一,六九	二十二	
貴州	七六七,四九二元	一,一一四元	一,七〇	二十七	

其次，省對縣的指揮監督機關太多，亦是今日縣政機構不能充分發揮其效用的一大病因。健全的行政組織，必須要責任確定，系統嚴明。具體的說，一個機關或官吏祇應該直接對一個上級機關或上司負責，才能建立起運用靈活行動敏捷的層級節制的行政體

系。但在現制下，可以直接間接指揮監督縣政府的上級機關，以四川省爲例，有省府，民政廳，財政廳，教育廳，建設廳，保安處，軍管區，師管區，團管區，專員公署，區保安司令部，省新生活運動促進會，監察使署，高等法院，省黨部，省禁煙委員會，兵役指導委員會，省動員委員會，全省防空司令部，省防空協會，中國航空建設協會，四川省分會，省地政局，省土地陳報處，省農村合作委員會，川綏康靖主任公署，委任職公務員銓敘及託審查會，國民經濟建設運動委員會四川省分會。財政部禁煙督查處，川康分會，省禁煙專款保委員會，省政府會計處，省審計委員會，財政整理委員會，省營業稅處，省糧食管理委員會，省農業改進所，省度量衡檢定所，省水利局，省川江航務管理處，省公路局，交通部川康電政管理局，及省振濟會等四十一機關。這並非蜀省獨有的現象，其他省份亦都有相近的事實。這些機關的命令，往往彼此衝突矛盾，依違拒受，輕重緩急之間，大使縣府有『諸姑之間難爲婦』的感嘆，真所謂『一國三公無所適從。』委員長對此亦有懇切的批評，說：『現在政治上最大的毛病，就是系統複雜，往往命令紛繁，事實上成政出多門，使人無所適從的現象。』（見政治建設言論集）改善省縣關係，首當消除這種病象。

第三省對縣統制監督的方式多欠合理，以致無力，是應速加診治的嚴重癥結，這種事實很多，不能遍舉，祇把重要的幾點略加引述：（1）省對縣所委辦或限辦的事務過多

，各上級機關多指定很多所謂『中心工作』令縣舉辦，而事實上決非縣府人力財力及時間所能及。用亂於上，力疲於下，結果奉令者或空文寒責，或置若罔聞，原欲『百廢俱興』竟成『一廢莫舉』。(2)省方所訂令縣執行的工作方案或計劃，往往不能切實依據各地實際情形作慎適嚴密的考慮，祇顧及整齊一律而忽視了各地的客觀條件和特殊環境，閉門造車，膠柱鼓瑟，使各縣在推行時很感困難和不便。實在說，行政的妙用就在能因勢利導，因地制宜，不像立法和司法的辦法，取繁以簡，律殊惟煩，特殊性(Specialization)和個別性(Individuality)是行政的重要特質，那『事關通案未便獨異』的處置，是不合理的。(3)省方所推行計劃有時取棋不定，變化太多，正在執行途中，忽又奉令停止，或另易計劃。這不但構成行政上的重大浪費，並足以減削行政的威信和信仰。(4)縣府本是省府的行政工具，兩者原是一體，相依為命，表裏互用。所以省對縣應該盡量的從積極方面協助縣府，增強他的財政力量，不應該專從消極方面着手，處處束縛縣府的手足，作『防賊』的監督。省府既處處要縣府作事，又處處限制他的活動，動用五十萬以上的預備費都須呈請上級核准，監督過嚴，防範惟謹，上級機關幾乎變作監察機關，是很矛盾而不合理的。

(二)縣府本身的組織——縣府組織是推動縣政的工具。既是工具必須要能適應環境。所以陸行車，水行舟，夏衣葛，冬衣裘，不可有所固執。現行縣制亦是犯了固執，和

一律的毛病，我國有一千五百餘縣，各縣的情形都很懸殊。就財政講，江蘇吳縣縣預算額最多爲一，六五四，四〇五元，青海同仁縣預算額最少爲九一五元，相差竟達一，六五三，四九〇元。（見二十五年財政部統計）就面積講，甘肅敦煌最大，爲一九三，四三九方市里，河北新鎮最小三七三方市里，相差至一九三，〇六六方市里。（見二十七年內政部編全國行政區劃及土地面積統計）就人口講，江蘇如皋最多爲一，五四一，一九二口，陝江平民縣最少爲五，八八一，相差達一，五三五，三一一口。（見二十七年內政部編戶口統計）各縣情形相差既這樣的遠。所管轄的政務和活動的實質，自必有繁簡難易的不同。因之，各縣的行政組織，用人數額，都便不該完全一律。然而全國各縣縣政機構都是依一個法令而產生的相同型式，以一藥而治百病，不但難見效，必將大貽誤。這是很應當加以斟酌的。自然，縣政平均發展和普遍建設是應該的，但是達到這目的辦法，並不在組織的一律。實在說這硬性的組織，倒妨害了縣政的均衡發展。其次，行政組織必須要遵守事權相稱適的原則，才能產生良好結果。例如有萬斤的重物，非用萬斤或多於萬斤力量起重機是不能移動的。在行政上亦同樣的有這種鐵律。然而在現制下，縣政機構過於脆弱無力，所担负的任務過大，二者不相稱適，這是有目共觀的不爭事實。縣府所辦理的事務，真可說是包羅萬象，任重千鈞。無論就他的權力財力人力來看，都是難勝任裕如的。揆諸常理，期人以事，必予以成此事的經費，任人

以責，必付以負此責的權力。現時省府期於縣的事多，而予以縣的錢少，委縣以重任，而不付縣以大權。事與錢不相合，責與權不相稱。巧婦難爲無米炊，強驥怎啣千鈞重。縣政機構不健全的根本原因就在這裏，應該從這關鍵處，作斬釘截鐵的澈底改造。

第三，要促進中國社會各方面的加速發展，便須建樹堅強有力的縣政機構，即所謂萬能的政府去領導去推動。這有力組織的建樹，要以集中(Centralization)與完整(Integration)爲基礎，就是說行政權力必須集中，行政機能不能分割。但是縣行政組織的實際情形，有很多的方面是和這種基本原則相衝突。縣長是縣行政的首長，所有縣府用人的大權，應該交給他，才可以指揮裕如，然而事實上，祕書科長的任用，操縱在省府各廳手裏，就是區長和聯保主任的去留，縣長亦不能完全自行決定。行政督策和運用的兩大武器，就是任用(Hire)和撤換(Fire)。所謂集中和集權的第一要素，部屬的懲獎去留權，須要付託在行政首長的身上。現制下的縣政，既是上級的行政工具，則所有民，財，建，教各種的行政工作，便應統交由縣府負責辦理，以一事權，而責統一。然而省府常在縣另設與縣府平行機關辦理原應屬於縣政府的事務。譬如四川各縣的賦稅征收局和財務委員會的設立，都有分割行政機能的流弊。自然，這並不是說省不能於縣另自設立某種事務派出機關，然必須考慮他的工作性質和組織運用。至於社會軍訓人員的自成體系，常與縣府發生衝突，或各自爲政，亦是違犯了集中和完整的原因。

第四，建立健全有力的行政組織，必須遵守『機能一致』的原則。就是說：『凡性質相同的事務，必須統交由一個機關去辦理，反之，性質不相同的事情，應分交於不同的機關去辦理。』這原則的具體應用，就在於一事不兩辦，同責不分負。必如此，才不至於發生相互牽制，彼此爭執或推諉的現象。亦不能使行政機構或爲真正分工合作息息相關脈脈相通的有機體。然而現制下的縣行政機構的配備和運用，並不合於這理想。就以維持治安而論，縣府第一科，警佐室，或警察局，自衛總隊部，常備義勇壯丁隊，及駐縣保安中隊或大隊，都負有一部分的責任，職權不確定，遇事可推諉，於是演成『三個和尚沒水吃』的慘局，匪患不靖，固有其他的原因在，似此事權不專的治安機構：亦是一個不當忽視的因素。至於禁煙一事，亦是幾個組織在分頭辦理，職權既魚目混珠，便有人混水取魚。結果，弊竇叢生怨聲載道。縣政機構的改造，應該依據機能一致的原則，消除這些病態。

第五，縣屬組織中有不少架床疊屋的駢肢或贅瘤機關，亦是一大病症應該設法診治的。本來國家因事設職，按職計功，每一個機關必須發揮他應盡的功能，完成他所担负的使命。否則，有此機關而不作此事，這機關便變成了全體組織的病瘤。現在各縣所附屬的地方機關，計有動員委員會，防空支會，航空建設支會，兵役協會，優待出征軍人家屬委員會，兵役監督委員會。新生活運動促進會，禁煙委員會，水利委員會，糧食管

理委員會分會，振濟分會，文獻委員會，民衆教育委員會，義務教育委員會，及倉儲保管委員會等十餘處之多。實際上都是有名無實徒掛招牌支出辦公費而已。至於組成的人員，還是縣長祕書科長和幾個地方紳董左兼右兼。會議開來開去仍是一事不成，精力時間無異白費。這種不合理的現象，應澈加裁併，不要以爲是細微末節忽視了，須知養癰亦足以致癰，隱疾正是深患。

(三) 縣下行政機構——縣下行政機構，在組織和運用上所發生的缺陷，除力量薄弱，不足與上級相比配，組織不充實，難以担負其使命兩點，與縣府本身組織的情形相似已經在前節申述外，還有三點應該特別提出，以供改善時參考。

第一，層級太多，動用不靈。依現制，縣下的行政機構有區，鄉鎮，或聯保，保或閭，甲或隣，及戶五個層級，迂迴曲折，輾轉流通，貽誤公事，空費時日，太不經濟，縣政的力量，本來很小，然使能比較直接了當的能把這些力量到達人民身上，還能發生較大的效用，如今又這樣的間接復間接輾轉又輾轉，每經過一個層級，力量必多一番消耗，時間必有一次耽擱，等到政府命令達到人民身上的時候，已經是強弩之末了，那裏還能發生作用和力量呢。要想增進縣下行政機構的工作效能和力量，必須要減少層級，力求組織的簡單直接化。

第二，機能分割，各自爲戰。行政本是統一的完整的，在工作的種類上雖有民財建

縣保等區別，但是祇像是人體上耳目口鼻手足的分工作用，均仍統一於中樞的腦，構成完整的有機體。行政運用上固然要分工，然有分工而無合作，便是機能分割，必致形成各自爲戰，支離破碎的局面。年來高唱管教、養、衛（或政、教、富、衛）合一，是很有意思，是很有道理的。但是這合理的理想見諸實行的地方，還是很少。各地區署，聯保辦公處，或鄉鎮公所及保甲的系統，祇作了些消極性質的『管』或『政』的工作，而小學校長和合作指導員等亦獨立或單獨的辦理他們的教建工作。彼此間不但各不相謀，人自爲政；並且時常相互牽制攻訐，使有用的力量，白白底磨擦消耗，真是可惜的很。力量聚合則強，分散則弱。欲使縣下行政機構堅強有力，便要根據管教養衛合一的原則，建立完整的有機的行政組織。所以鄉區的民財建教保各種行政事務，都該集中在一個組織系統下，作統一的推動，才會事半功倍。

第三，行政區劃抹殺了自然經濟條件。行政本是完成社會經濟目的時所用的手段，若是離開或忽視了經濟，行政便會落空，不能有結果。而縣下行政組織的構成，無論五家爲鄰，五鄰爲閭的自治制，或是十家爲甲，十甲爲某的自衛制，都不曾顧及自然的客觀的經濟環境。祇想用主觀的方法作整齊劃一的編組，不管實際社會經濟關係，在統計上固然方便，但是在行政上便有困難。講地方基層的行政區劃，譬如在北方冀魯豫各省便須適應村，衛、集、鎮的單位，在南方川黔各省便要利用『場』的組織和運用。不管

這些自然的經濟單位，硬要製造人爲器官，恐是費力不討好。這種辦法亦許是受了周公的鄉遂制，管仲的國鄙制，和王安石的保甲制底影響和暗示。不過這些辦法，在當時都是爲簡單的軍事作用，並不是用牠來推動全般行政事務。這整齊劃一的人爲組織，用以作軍事運用自然是有效的，作行政工作，便不方便了。今日保甲制的創立目的，亦不過是在『維持治安嚴防奸宄。』但是牠現在變質了，已成爲遲延的行政機構，自然會感困難的。至於在住戶零散溪塘地勢的江南和山嶺的西南用保甲制把牠組織起來，我亦認定不失爲一種方法，然仍不可抹煞了自然環境和經濟條件。

三、自治或縣政構機的檢討

(一) 各級組織——所謂自治式的縣政機構，是依民國十八年六月五日國民政府公佈的縣組織法（十九年七月七日修正公佈）十八年九月十八日公佈的鄉鎮自治施行法，同年十月二日公布的區自治施行法縣組織法施行法，及二十一年六月十八日立法院通過的縣參議會組織法所規定各級縣組織而言。

在縣的組織，立法機關爲縣參議會，以縣民選舉的參議員組織之。任期三年，每年改選三分之一。參議會每三個月開常會一次，會期以一個月爲限。但經縣長或五分之一

參議員之請求得召開臨時會，縣參議會爲全縣人民之代表機關，由縣公民直接選舉之，縣參議員的名額。在人口未滿十五萬之縣爲十五名，超過十五萬者，每人口三十萬應增參議員一名。縣參議會設議長副議長各一人，由縣參議員互選之。縣參議會對於下列事項有議決權：（1）關於縣單行規則事項，（2）關於縣預算決算事項，（3）關於經營縣公有財產及公有營業事項，（4）關於縣民生計及救濟事項，（5）關於促進縣教及其他文化事項，（6）縣公民行使創制權提案審議事項，（7）縣長交議事項，及（8）其他應與應革事項。

依縣組織法第一章的規定，縣行政機關是縣政府。縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人經省政府議決任用之，綜理縣政監督所屬機關及職員。任期三年，成績優良者得連任。凡籌辦自治之縣已達建國大綱第八條規定之程度者，經中央查明合格後，其縣長應由民選。縣政府設祕書一人，並依事務繁簡設置一科或二科，各科置科長一人，科員二人或四人。縣政府之下，設公安局、財政局、建設局、及教育局，各局設局長一人，由縣長考該合格人員遴選呈請省政府核准委任。縣政府設縣政會議，由縣長祕書科長及各局局長組織之，以縣長爲主席。

縣下，區內立法機關爲區民大會，於內政部核准區長民選後，由區長召集之。區民大會以本區公民出席投票，行使選舉權罷免權創制權複決權，區民大會於各鄉鎮分場開

會，同日舉行，其各會場主席，由到會區民推定之。區民大會每年開會一次，於區長任滿一個月內舉行。如有特別事件，或區民十分一以上之要求時，應召集臨時大會。關於區長本身事件，應由區監察委員會召集之，關於區監察委員本身事體，區長延不召集者，應由過半數之鄉鎮公所聯名召集之。區民大會期間不得過六日。

區公務的執行機關為公所，設區長一人，管理區自治事務。區長由區民選任，並由縣政府呈報民政廳備案。在區長民選實行以前，區長由民政廳就訓練考試合格人員委任之，區公所雇用助理員及區丁，輔助區長辦理區務。區公所設區務會議，由區長區助理員及本區所屬鄉鎮長組織之，以區長為主席，審議下列各事：（1）區公所經費事項，（2）公產之處分事項及（3）區公約及其他單行規則之制定與修正事項。各區區民於選舉區長時，並選舉監察委員五人或七人組織該區監察委員會，其職務是（1）監察區財政，（2）向區民糾舉區長違法失職等事。

區以下的行政階層，為鄉鎮。鄉鎮最高權力機關為鄉鎮大會，由各該鄉鎮公之，其職務為：（1）選舉或罷免鄉長或其他職員，（2）制定或修正自治公約，（3）單行規程，（4）議決預算決算，（5）議決鄉鎮公所交議事項，及（6）議決所屬公民提出事項，鄉鎮大會由鄉鎮長召集之，每年開會兩次。鄉鎮的執行機關為，設鄉長或鎮長一人，管理各該鄉鎮自治事務。設副鄉長或副鎮長各一人，

辦理事務。鄉鎮長並得指定閭長襄助。鄉鎮長及副鄉鎮長由鄉鎮大會選任，並由區公所呈報縣政府備案。如違法失職時，大會得罷免改選之。鄉鎮大會於選舉鄉鎮長時，並選舉監察委員三人或五人，組織監察委員會，監督各該鄉鎮財政，向鄉民鎮民糾舉鄉鎮長副鄉鎮長違法失職等事。

鄉鎮以下的階層是閭鄰。五戶爲鄰，五鄰爲閭。鄰閭各設居民會議，須有過半數居民出席始得開會，由各該鄰閭長召集之。如有十戶以上要求，閭長應召集本閭居民會議，有二戶以上要求，鄉長應召集本鄉居民會議。均各以閭鄰長爲主席。閭鄰長不召集居民會議者，由鄉鎮長召集閭民會議，閭長召集鄰居民會議，以召集人爲主席。至辦理執行事務的人，閭鄰各設閭鄰長一人，由各該居民會議選出之，居民會議對閭鄰長有罷免改選舉。閭鄰長的職掌分爲兩項：（1）辦理法令範圍內一切自治事務，（2）辦理縣政府區公所或鎮公所交辦事務。

（二）組織系統——根據前述法令規定的各種事實及關係，把自治式的縣政機構列一組織系統表如後，以清眉目。

縣
政
論

一六