

執筆 者

汪精衛

馬伯援

阮毅成

張寶榮

李鄉樸

甫 水

陳長蘅

楊俊東

趙 冕

徐詠平

戰時綜合叢書第二輯

戰時地方

行政工作

獨立出版社印行



戰時綜合叢書第二輯例言

一、本叢書第一輯出版以來，備受各方歡迎，茲爲供應需要起見，續編第二輯。

二、本叢書編輯主旨，在闡揚抗戰建國理論，研究戰時實際問題，激發民族獨立精神，並供從事訓練及宣傳工作人員之參考。

三、本叢書包括抗戰重要文獻，舉凡黨的問題，建國問題，戰時政治問題，軍事問題，國防經濟問題，青年自修問題，宣傳問題，難民問題，傷兵問題，第二期抗戰中敵人動態等，均以實際問題，可靠材料爲主

四、本叢書第二輯計下列二十種：

- | | |
|-----------------|----------------|
| (一) 汪精衛先生抗戰言論集， | (二) 中國國民黨的新階段。 |
| (三) 領袖、政府、主義， | (四) 建國之路， |
| (五) 戰時地方行政工作， | (六) 抗戰法令， |
| (七) 運動戰與陣地戰， | (八) 抗戰與財政金融， |

(九) 抗戰與農產，

(十) 抗戰與消費統制，

(十一) 抗戰中各國外交動向，

(十二) 中國、日本、蘇俄，

(十三) 歐洲局勢與中日戰爭，

(十四) 所謂國際兩大陣線，

(十五) 抗戰中青年怎樣自修，

(十六) 抗戰與宣傳，

(十七) 傷兵問題與難民問題，

(十八) 難民兒童的救濟與教養，

(十九) 第二期抗戰殲寇錄，

(二十) 日本在泥淖中。

五、本叢書所輯文字，對於理論與具體方案務求兼顧，使不流於空言無補之弊。

六、本叢書各冊內容依照理論體系，絕無重複矛盾之弊，與隨手撿拾雜湊成冊者絕對不同。

七、本叢書所輯文字，文筆務求通順流暢，力避冗長晦澀及意識不正確者。

八、本叢書每冊各附導言或編後記，並各殿以討論大綱，以便各訓練班或小組討論會之應用。

目次

第一章	地方行政與抗戰建國	1
-----	-----------	---

第一節	抗戰與建國並行：地方行政之重要	
第二節	地方行政與民權主義	
第三節	地方行政與民生主義	
第四節	結論	

第二章	論地方行政改革	8
-----	---------	---

第一節	制度問題	
第二節	人事問題	

第三章	戰時地方行政的改進	15
-----	-----------	----

第一節	現代政府行政之演進	
第二節	地方行政改革之方針	
第三節	戰時地方行政組織	

第四章

戰時縣政工作

22

第一節

主計縣政人員之條件

第二節

戰時縣政組織

第三節

縣政與民衆

第五章

戰時的地方工作

32

第一節

導言

第二節

協助軍事

第三節

地方秩序的安定

第四節

民衆組織和訓練

第五節

人力物力的調查及統制

第六節

生產的增進

第六章

調整保甲組織與動員農民抗戰

41

第一節

抗戰與組織

第二節

保甲之任務

第三節

健全保甲之方針

第四節

如何調整保甲

第七章 長期抗戰中地方財政應有之改進……………47

第一節 戰時地方財政應受中央更嚴密之監督

第二節 戰時地方賦稅之整理

第三節 地方公營經濟事業之妥慎辦理

第八章 如何推進兵役……………52

第一節 徵兵之重要

第二節 進行徵兵之要點

第三節 如何進行徵兵

第九章 實行戰時民衆緊急訓練之設計……………56

第一節 民訓之重要

第二節 民訓之基本原則

第三節 民訓之方式

第四節 民訓之人員及經費

第十章 戰時地方警察行政工作……………65

第一節 戰時警政之特殊性

第二節	戰時警政組織上的改進	
第三節	戰時警察人事上的改進	
第四節	戰時的警察工作	
編後記		70
討論大綱		71

第一章 地方行政與抗戰建國

第一節 抗戰與建國並行：地方行政之重要

這次中國國民黨臨時全國大會發表一篇宣言，在宣言中，指示出全國國民在此非常時期一種工作方針。裏面有最重要的一句話，就是「抗戰與建國同時進行」。或者有人疑心以為現在我們只要專門講抗戰就行了，那裏還有功夫談建國？這種疑心與地方行政很有關係，因為有這種疑心的人，等於說是在抗戰期中我們只講打仗就行了，不必辦地方行政。

大家都知道，不抗戰就不能建國，因為國家民族已經臨到存亡興滅的最後關頭，如果抗戰不勝利，國家民族就保不住，那裏能說得上建國？在這時候，大家只有一心一德，以必死的決心，求最後之勝利，才能建國，這種「非抗戰不能建國」的道理很容易明白的；同時「非建國不能抗戰」的道理，就有許多人發生疑問。

為什麼說「要建國才能抗戰」，我們先問一問現在我們是否要以實行三民主義來建國，這個答案當然是肯定的。民族主義的實行，是集合我們全民族的力量，來擔當抗戰的責任，這點很容易明白；那末民權主義與抗戰有沒有關係，這可以用地方行政的意義來說明牠。

我們知道所謂地方行政，並不僅僅說有官吏來做地方上行政的事就完了的。地方行政是要幫助地方

人民，培養地方人民的自治能力，牠的目的在「發達民權建立民主制度」。凡是讀過總理遺教的人，總知道「縣爲自治單位」的一句話，大家也聽過蔣委員長訓話，說是「抗戰的勝利決定在鄉村中」。這個意思怎樣解釋呢？爲什麼要以縣爲自治單位？爲什麼抗戰的決勝是在鄉村中？這裏有一個最重要的原因，就是最大多數人民生聚的基本，在這個地方。在總理遺教中，也看到一個比喻，是歐洲人造房子先打地基，中國人造房子先作樑，這是以造房子先打地基爲比喻，說明要確立民主政治，要實行民權主義，先要把人民的基礎弄好，這個基礎，就是縣與鄉村，因爲大多數民衆集合在這裏，這裏沒有弄好以前，民主政治基礎是沒有穩固的。所以建國大綱明白規定「縣爲自治之單位」。實行民族主義的第一步，就是注重縣，縣要作什麼，就是立刻要到鄉村中去把應該作的事做好。

說到這一點，我們回想到民國二十六年以來的事。自「九一八」東北事變發生，「一二八」上海事變再起，那時候蔣委員長奉中央委託注意到剿匪的工作，在剿匪中，蔣委員長做些什麼工作，他一方面將土匪剿平，同時就注重在鄉村建設，着重於縣的工作，在鄉村中，在縣中，作起「管」的工作，「教」的工作，「養」的工作，和「衛」的工作。由此可以見到國民黨的政策，是爲實現民主政治，先從鄉村中着手，而以縣爲一個單位，把一個一個鄉村工作做好了，這一個縣的工作就好了，這是一個最基本的工作，也是一個最重要的工作。

有人要問爲什麼早幾年不積極完成自治工作，大家要原諒到事情有忙不開的時候。前幾年的工作注重在剿匪，注重在自衛的工作，在當時事實上不能不做消極的鎮壓反動，安定後方的工作，這是必要經過的一個階段，並不是不想立刻就作人民自治的工作，而是來不及去做；現在情況不同了，全國人民已經一致了解非抗日不能生存，大家已經團結一致，防範工作雖也要作，但不過佔全部工作的十分之二三而已，積極領導人民的工作，卻要佔十分之七八，這點就是臨全會所確定的方針。這種方針的確定，也

完全是根據現實而來，臨全會宣言中，關於實行民權主義的一段，把「自治」與「自衛」同時並重，其意義是這樣的。

第二節 地方行政與民權主義

但是大家也有一種顧慮，覺得在抗戰中是不是有功夫來做這種工作，我們要對大家說，推進地方行政，這大家覺得或有必要，如果說推行地方自治，就有人要起懷疑；可是地方行政如果沒有地方自治來相輔助，是絕對不夠的，每個負地方行政責任的人，都要知道地方自治的重要，這樣地方行政才能真有基礎，怎樣才可以消除大家對進行地方自治懷疑心理，只要大家明瞭一個道理，就是：

「爲什麼我們要有地方自治，爲什麼我們要給權與人民，要他參加地方自治，一句話，要他知道個人與國家的關係。」

這一句話雖然很簡單，實在非常重要，抗戰中有一個口號，是「有錢出錢有力出力」，怎樣才能使他出錢，怎樣才能使他出力？唯一的是要知道自己與國家關係的密切，然後才有自動精神，用他全部的錢，全部的力，貢獻出來給國家。說到這裏，我們可以舉過去的一件故事來比一比。

在一八〇一年至一八〇六年間，法國拿破崙進兵征滅普魯士，普魯士在完全沒有抵抗的情勢之下，被拿破崙所擊破，所控制，當此時普魯士有一個政治家史丹那，制定一個政治方案，就是要趕快把人民對當時君主政治貴族政治的束縛壓迫加以解除，對於農奴實行解放。這時候很多人反對這個方案，認爲大敵壓境，普魯士四分五裂，國家快要完全沒有了，還要做這些幹什麼？史丹那對這個問題的回答，是這種工作不做，普魯士人民就不能一致起來爲國家生存而奮鬥，爲恢復國土而犧牲。你一方面要使人民大家担負國家責任，一方面你又使人民感覺到國家不知道是誰的，這就沒有方法可以達到你的目的。這

個方案雖然遭許多人反對，幸而得到普魯士王的允許，於一八〇六年實行了，一八一二年普魯士乃能聯合各國抵抗拿破崙，一八一四年終於獲得最後的成功。據論歷史的人說，如果當初普魯士不能通過這個方案，不能執行這個方案，他那最後的成功也許不會有。

大家也都知道，中國國民黨所要做的是民權主義的民主政治。從總理時候就提倡起，蔣委員長建築起這種基礎。在抗戰中，我們要把牠推進，把牠貫徹，把牠實現出來。大家要看清楚這個工作是現階段必需做的工作，這個工作在抗戰中具有極嚴重的意義，牠可以使民衆充分了解抗戰，國家民族與他自己密切的關係，由這點做到，將產生出非常重大的作用。

我們知道民主政治這四個字，本來是要等到工業發達才會有的，恰如民生主義的要求，農業社會中不容易有，要在工業發達的社會才產生的。這在歷史上已經成爲一個定律。中國老百姓爲什麼不大熱心去做民主政治的工作，爲什麼不大熱心去研究民權主義，這不用怪他，這是所有農業社會國家一般的情況，我們看中國古代情形，就可以知道，人民所希望於政府者，只是省刑罰，薄稅收，只要政府不騷擾民間就行了，中國古代人民所謂的青天，不過是爲老百姓平反幾個冤獄，少要幾個錢就是了；但是到現在已經進入了工業社會的時代，需要民權主義的民主政治，才能把人民團結起來，才能把人民的力量養成需要民生主義的經濟建設，才能把人民生活提高。時代已經到了這個階段，我們大多數人民還在農業社會中，所以還不容易使他明白對國家的關係，切實盡到對國家的負擔。

在前幾年，江西湖南等省受土匪騷擾，人民大家深切感覺到如果再不出一點錢，不出一點力，身家性命就保不住，這已經較前進了一步。到了最近，日本人的這種侵略，對中國人民無人道的殘殺，對婦女最慘酷的侮辱，這種野蠻殘暴無恥的敵軍，在我們同胞面前做出罪大惡極的行爲，給我們同胞最現實的嚴重教訓，使人人知道萬一這次抵抗不住日本鬼子，不止一切建設都要變成灰，所有自己的父母妻子

叔伯兄弟諸姊妹，每個人都要遭受屠殺，每個人都要受非人的凌虐，這種感覺是人人都有的。本來報國的心是大家都具備的，再加上敵軍出乎人類意想以外的野蠻，更使每個同胞都明瞭國家對他的關係是如何，這可以使老百姓對國家負担的心思重一點，更知道現在非出錢出力不行了。在前幾年剿匪期中，民衆對國家負担已經明瞭一點，在抗戰中，全體人民對國家負担的意義得到更深一層的了解，不再像從前只以省刑罰，薄稅斂爲滿足，這正是一個引導人民負担國事的好機會，能走上實行自治之路，這種政治團體才能鞏固，政治能力才能發達，每個人才能知道怎樣負担國事，怎樣處理國事，這樣一來，我們民衆力量比沒有辦地方自治之前，要大十倍百倍，民衆力量比從前大了十倍百倍，就是抗戰的力量比從前大十倍百倍，抗戰的力量大了十倍百倍，是不是足以造成抗戰的最後勝利，這樣看來，是不是要建國才能抗戰，是不是要把建國的基礎做好，抗戰力量才能加大？由此可知要抗戰才能建國的這句話，一點沒有錯，一點也沒有可以發生疑問的地方。

以上還只是就民權主義來說的，在縣以下的工作同志，對於民權主義初步工作做好了，地方自治辦理完善了，也就是中華民國建國的基礎做好的時候。這個基礎做好之後，建國自然必成，既然我們建國必成，抗戰也就必勝。

第三節 地方行政與民生主義

現在想再就民生主義來說一說：

一提到民生主義，我們就悲從中來。我們現在看不見民生，而只看見民死。如果人民爲抗敵而死，是很值得、很壯烈的，並無可悲；而大多數人民都是由無以爲生而死，我們看到城市的情況，已經滿心難過，看到鄉村中的情況，更難過百倍。現在大家都說有錢出錢，有力出力，這話是不錯的，據兄弟想

這句話還有一種解釋。固然是有錢的要拿錢出來，然而我們還要問問怎樣才能有錢？錢從那裏來？力從那裏來？現在老百姓這樣窮法，那裏還有錢？一切捐稅都是老百姓負擔的，老百姓在捐稅負擔之外，更要再拿出錢來，充其量也只有這樣多，所以對於錢的問題，我們不止注意要人民出錢，還要注意到人民怎樣才能有錢可出；出力也是如此，要注意力從何處來？

自從抗戰以來，我們民衆出錢已相當忠實了，出力也相當辛苦了，現在再要大家將來更有錢出錢，有力出力，就要希望他們能夠有錢，能夠有力，要這個希望得到滿足，就要在經濟問題上來注意努力，也就是要根據民生主義的計劃經濟而努力。

說到這點，我們要說明一句，就是這話決不是一類人所唱的改良人民生活，改良士兵生活的口號，我們固然很想改良士兵生活、人民生活，但這不是白想可以有效，我們不能以空空洞洞的口號來自欺欺人，我們要有切切實實的辦法方才可以說得到做得到。所說切切實實的辦法，就是怎樣才能使老百姓有錢，怎樣才能使老百姓有力，老百姓有了錢有了力，生活自然改良，士兵生活因之也自然改良。所以我們一方面要人民出錢出力，一方面要使人民有可出之錢，有可出之力，我們不是喊改良士兵生活，改良人民生活的口號，而是想以怎樣的方法，來增加我們的錢，增加我們出力。

關於這點，中央要負大部份的責任，還有一部份責任歸誰負？是歸地方行政人員負擔着的。爲什麼呢？因爲中央有了好的辦法，還要地方去切實執行，如果地方不照着做，不盡力作，就是有好辦法，也沒有用。中央一個辦法下去，行不通是由於沒有人去替他切實執行，譬如鄉村工作需要有人幫助鄉村改良農業推行工業，需要有人提倡合作社，使生產消費購買都有合作社，好好的來辦理，然後整個改良才可以實現，這件工作，是要鄉村中人負責來作的，中央如果不定辦法給他做，是中央的責任，如果中央已有辦法而地方行政人員不照着做，這就等於沒有辦法了。這是一個極淺顯的例子，其餘可以類

推。

防止將來階級鬥爭最好的辦法，是把大工業歸國營。現在進行這個工作，正是最好的機會。大工業就是重工業，重工業就是國防工業，現在我們知道政府除了拿錢練兵與日本打仗之外，還要拿錢去買軍火，大家都明白拿錢向外國買軍火不是一個好辦法，只是一件救急手段，最必要的還是趕快自己建立國防工業，自己製造軍火，這件事是抗戰中必須要做的。現在我們拿錢去買軍火，現金流出，固不必說，即使用大量原料去換，也使國內的出產不能自己享用。這都是因為我們沒有國防工業，所以才將血汗不斷的流出去換軍火入來好用以和日本打仗，知有了國防工業，這些血汗就可以由工人身上流出來。放在武裝同志的肩上，不但現金不致流出，連原料品也可留在國內，增加了我們的財富。由此看來，國防工業是不是要趕快作呢？重工業就是國防工業的基礎，打仗的時候建立重工業，其結果不但可以供給抗敵之用，並且可以增加財富，不致外溢，根據着民生主義來實行計劃經濟，使重工業歸之國營，其結果不但可使財富增加，並且可以防止階級鬥爭的弊害。因為重工業若建立在私人手上，必然造成階級的尖銳化，若拿在國家手中，則斷乎無此流弊。抗戰期間這類的事既不容不做，則依據民生主義來做，恰是一舉兩得。這個意思，臨大會宣言中已有簡當的說明，重工業發達了，抗戰力量增加了，大多數人生活也提高了，不但肚子吃得飽，並且有了餘錢，購買力也更增進，生活從此更進一步了，再加上完善的教育，民衆的智識和力量就更進步了，這樣說來，民生主義的經濟建設是不是與抗戰有莫大的幫助呢？是不是在抗戰中有進行建國工作的必要呢？所以說抗戰就是建國，建國也是抗戰，要求重工業的發達是建國的要素，同時也是抗戰的要素，抗戰與建國需要同時進行，這種道理不僅在民權主義的實行中是如此，在民生主義的實行中更非如此不可。

第四節 結論

總結說來，在民權主義中，我們可以肯定一句話，就是抗戰與建國同時進行，因為地方自治作好了，有權管理地方上的事，人民的力量就可以增加，人民力量增加了，也就是抗戰的力量增加，抗戰力量增加了，抗戰可以獲勝，建國目的也可達成。民生主義也是如此，只要能使老百姓在抗戰中有錢可出，有力可出，則人民力量的增加就是國力的增加，這樣抗戰沒有不勝，建國沒有不成，所以我們說抗戰與建國的工作同時並行，意義是如此。

我們知道鄉村能振興，鄉村以上的縣就一定可以振興，縣可以振興，省自然會繁榮強壯，每個省都繁榮強壯起來，我們建國的基礎就有鋼鐵一樣的鞏固了，建國的事業就必定能成功，建國既必能成功，抗戰也就一定獲得整個最後勝利，這並不是一種藉以安慰的話，而是確定的事實真理。最近臨全大會的宣言受國內國外一致擁護，一致贊同，我們的宣言是希望每一句話每一個字都要拿來實行，而且行之有效的。宣言中每個字每句話都實行了，就能夠達到抗戰建國的目的。抗戰必勝建國必成這句話，在全體同志全國同胞一致努力邁進之下，絕對不是一句空話。再地方行政與地方自治具有密切不可分離的關係，地方行政地方自治與抗戰建國有密切不可分離的關係，是抗戰建國同時進行的最大基礎。這個基礎做好了，才能達到抗戰必勝建國必成的最後目的。

（摘錄汪精衛先生在湖南地方幹部學校之演辭）

第二章 論地方行政改革

第一節 制度問題

在一國的政治當中，中央政府是決定政策，發號施令的地方。但是「徒法不能自行」，中央的法令需要健全而有效率的下層機關來執行；不能或未曾執行的法令，等於紙上的空文，政治無論如何無由推動。因此切實釐定改革地方政府的制度是政治推動主要的條件。國家之事本來只有兩種：政策的決定與法律的執行；前者是通常所謂政治，後者是所謂行政。賢明政策的決定是必要的；效率行政的建立也是必要的。中央政治屬於前者，地方行政屬於後者。

關於地方行政的改革，拙見以為有數點值得注意。

第一，以往談地方行政改革的第一步便是改革制度。省制縣制縣以下的組織機構，以及省縣之間的行政督察專員制度，都經過若干次重要的更改。南昌行營從前釐定了一套制度，近來內政部又要釐定一套制度（其實二者大同小異，只要好好建立運用起來，結果是一樣的），各省當局，如湖南，也自行釐定一套制度。但是制度雖經再三改易，效果終是所得甚微。我們以為原來的制度原無重大的缺憾，屢次改易只是徒滋紛擾。故地方行政的改革以盡量維持原有制度為一個基本原則。

第二，制度雖宜少改易，各級政府的職權及相互間的關係却非得經一番清晰的釐定不可。不明晰規定職權及相互關係，正是鼓勵「有功則爭，有過則諉」最好的方法。凡是一種行政機構必須有其設置的目標；在制定一套制度時，每一層每一種組織都得要有確定的目標。行政督察專員的目的是辦理一縣所不能辦的事，專司督察與監察使然，統籌一區（數縣至十數縣）之事務，抑以兼領縣為推動事務之楷範如模範縣然，議論紛紛，使得身為專員者亦毫無認識。如此這個制度便不能收其效用。縣以下的區曾經

設而又廢，其他種改革亦不一而足，但是收效仍鮮。因此在改革地方行政之時，必須要將各種機構設置的目標清晰而確切下來。目標既定，便可免去若干的困難。

第三，目標既定，我們還可以進而釐定其確實的職權界限及相互的關係。現在的行政組織法規有一種通病，上自中央，下至地方，無不如此！一般法規只講如何組織（如設置若干職員），不甚注意其有司職權，將同一件事，或同一項業務，無端分割，而不講職權間相互的關係。舉例以言，教育部辦一個學校，不只關涉到教育，還關涉到財政，材料已是如是。究竟這一件牽涉到的各種機關應如何共籌商辦，法規裏往往缺乏具體的規定，這就是目標未曾弄清的原因；例如專員設置的目標既弄不清，專員公署與省政府或縣政府關係上，也就難定。同時，即使法規爲之詳細釐定，總不能面面顧到，絲毫無漏，許多地方還待習慣來補充，所以聯邦政府與各邦政府同職權，憲法上曾爲規定，但是百五十年來仍在一件一件爭執，由大總統文告定之，這也。我們不主張制度時時改易的原因，時時改易實不予習慣以養成的機會，缺乏運用之制度決不能運用自如。

第四，中國縣政問題最困難之點在經費問題。一般的縣政當局無不叫窮，不肖者因爲經費短絀便藉口一事不辦。在縣政事實上吏治之良窳與經費之多寡原無必然的因果關係，川粵都是富省，但吏治未見得很好；廣西爲貧瘠之區，吏治却非常昌明。錢多錢少只能規定其所舉辦之事的數量，不能規定其效率，因爲效率是以經濟爲幹的，其尺度不是全國一律的，一切都以所用經費與所獲成績爲比例。然而古今縣政的一個巨弊，是上峯命令下級政府做事時往往不顧其經費的情形，責其做事而不給經費，這當然是事理所不容，故應爲一般講行政改革者所深切注意。縣財政制度應當切實改革，早爲識者所注意；但是所辦到的大都限於貪污中飽之取締方法（如金庫制度），整個的預算制度尙未曾改良。在戰爭期間此事當然不容易一蹴成功，但此爲地方行政改革的中心，值得深切注意，較之組織變更實重要得多。