

陳冰伯著

今日之縣政

民國二十二年八月印行

陳冰伯著

今日之縣政

民國二十二年八月印行

今日之縣政

全一冊 實價八角

(外埠酌加郵費)

版權所有



翻印必究

著 者 陳 冰 伯

印 刷 者 同文圖書印刷公司

上海倫敦橋廣西路口
電話第九〇一六七號

總代售處 同文圖書印刷公司

經售處 各埠各大書坊

初 版 民國二十二年八月

自序

我每每感覺現在偏重理論的刊物過多，而研究事實的文字甚少，尤其是地方事業方面趨重實際的出版物更如鳳毛麟角，不易得到。譬如我們在坊間可以看到許多討論自治制度，解釋自治理論的書籍，可是要想覓幾本同一性質寫實的冊子參考，就很困難。

幾年來我因為職務的關係，風塵南北，時常得和地方事業接近；同時對於這一類的新舊記載，也頗注意，因此很想有個機會能將所得的經驗感想，一一寫出，作為對社會上滄海一粟的供獻。

民國二十二年初夏，卸職旅居首都，便想利用閒暇，完成上述的志願；因此決定編着本書，並在旅逆中預先定綱目十章。旋因他

事幾番往來京滬，未克着手，一直至本年六月，始盡一月之力，將本書完成。固然本書的內容是趨重實際的，但其中亦有一些理論；不過這理論都是根據事實而來，不是空泛，或抽象的。

其次我編著這本書，雖先有動機，而着筆則一時興之所至，未計工拙；更兼個人學識之淺陋，參考材料之不豐，疏漏錯誤，自不能免，尙盼閱者隨時指示，以便改正。至於本書內容，有無值得一顧的價值，也留給閱者去批評，既不借重當代名流作序高抬身分，也無須自己說得一文不值，故示客氣了。

民國二十二年七月序於上海寓次

今日之縣政目錄

第一章 總論	一
一 何以要研究縣政	一
二 過去縣政之概況	七
三 由革命的過程重回舊路	一三
第二章 瀕於破產的農村	一六
一 農村衰落的狀況	一六
二 農村衰落的原因	一九
三 農民最後的一條路	四八
第三章 方興未艾的保衛團	五三
一 各自爲政的畸形發展	五三

二 過去表現的罪惡……………五六

三 不可忽視的利害兩途……………六二

第四章 訓政時期的縣自治……………六九

一 初步工作之努力……………六九

二 自治人員之病態……………七二

三 自治經費普遍困難……………七六

四 鳳毛麟角之自治成績……………七九

第五章 縣組織之制度問題……………九三

一 各局分工不能合作……………九三

二 改局爲科的自然趨勢……………九七

三 內政會議改革的決議……………一〇一

第六章 行政督察專員的剖解……………一〇七

一 四省不同樣的辦法·····	一〇七
二 兩個並行不悖的條例·····	一〇八
三 是否有普遍設立之必要·····	一一九
四 與其設專員不如縮小省區縣區·····	一二四
第七章 兼理司法的表現·····	一二九
一 貪污的媒介·····	一二九
二 經濟支絀不易養廉·····	一三一
三 一般對法治的印象·····	一三三
第八章 亟待整理之縣財政·····	一二七
一 普遍的枯窘狀態·····	一三七
二 漫無稽考的地方款項·····	一三九
三 理財人員之弊端·····	一四〇

四 黑幕重重之田賦……………一四四

五 被佔的公款公產……………一五七

第六章 有關存亡之鴉片烟禍……………一五九

一 煙毒瀰漫了各鄉鎮……………一五九

二 執行煙禁的困難……………一六三

三 直接間接之損失……………一六六

四 矛盾不公的禁烟怪狀……………一六七

第十章 結論……………一六九

一 整個民族之墮落……………一六九

二 今後存亡之關鍵……………一七二

今日之縣政

第一章 總論

一 何以要研究縣政

一向在都市的人，頗不容易到各縣考察中國內部的狀況；即使偶然有個機會，或者還諸傳聞，所得也不過一鱗半爪。因此他們所感覺到的一切事物，總不免偏於都市化。不管所見是好是壞，都是趨重於中國的表面，而不是中國的內層，尤其不是中國的核心。我們單就表面去觀察一個國家或是一件事，無論美的惡的，決不能得其真相。必定要深入核心，才可以觀察透澈，下個全部的論斷。持國家論者，有以國家為有機體的。我們試認國體，那末，中國這個整個的機體如何？這機體內層腐爛了沒有。如果腐爛，腐爛到什麼程度。在這內憂外患，風雨飄搖的時候，似乎頗值得研究。既值得研究，於是先

論包括地方事業的今日之縣政。

縣政是各縣政治的簡稱。「政治」兩個字，依孫中山先生的解釋：「政」是衆人的事，「治」是管理；「政治」就是管理衆人的事。那末，縣政自然就是各縣管理衆人的事了。根據這一點，我們先從衆人之事說到管理，再由管理說到管理衆人的事，是縣政之內，一切要點都可包括無遺。而且現在縣的地位，就行政上說，它是基本行政區域。就自治上說，它是自治的單位。範圍本來甚廣。中國是由一千九百多縣集合而成的一個國家，這許多縣乃是組成這個國家的元素。每一縣所包括的鄉鎮農村，更是國家的基本，也就是中國的核心。我們要深入核心，從那一方面說，都應該從縣政方面着手。

再分開來拿幾個問題說：第一譬如農村經濟的衰落，現在已經引起朝野人士的注意。大家都知道農村困苦，已瀕破產。但困苦的癥結究竟在什麼地方，何以快要破產？農民的担負到了什麼程度，剝削農民究竟是什麼階級？必得要去詳細探索，方知真相。然後可以得到救濟的途徑。不然不說實在去研究救濟，便是紙上空談，也是隔靴搔癢，搔不着癢。

處。記得不久上海某大報登載一段應時描寫農村復興的文章。那篇文章，開始就說：「現在中國田地一天天的上漲，貧民無購買能力，結果祇有資本家購買，遂造成了兼併局面。」就這幾句議論看來，自然是替農民說話。然而所敘的事實，却與現狀相反。兼併土地，當然在過去歷史上也是剝削農民之一種。可是現在無論那一省的田價，祇有下跌，決無增漲。（詳第二章第三節）如果不察事實，硬以上海南京都市的地價，去量內地農田，自然失之毫釐，差之千里了。然而現在農村真相究竟如何呢？這是我們所應研究者一。

第二譬如自治，自民國十八年起，各省都先後舉辦。除了極少數省份以外，其餘各省自治機關都先後成立。然而現在自治工作已經做到什麼程度？辦理自治人員腳踏實地去做沒有？訓政時期快滿，四權訓練有沒有成熟？民選區長縣長以至省長，能不能逐步去做而無困難？而無流弊？這是我們所應研究者二。

第三譬如與自治有關的保衛團，現在似乎已經成了一件要政。在官的方面可以說是寓兵於農的好政策；在民的方面，可以說是以武力成為人民的武力好機會。但中國保

衛團自團練的名稱一直辦到現在，究竟辦出成績沒有？這個組織能否作內政寄軍令？是不是能夠遺囑於民，成爲人民之武力？現在各省的辦法和進行的狀況如何？其本身一般的表現又如何？這是我們所應研究者三。

第四譬如財政問題，中央取之於各省，各省取之於各縣。各縣的財政可以說是基本財政。這基本財政，現在內容如何？還是量入爲出呢？還是量出爲入呢？取諸於民若干呢？用諸於民若干呢？還有中國田賦由來積弊最深，弊究竟在什麼地方？現在有沒有改革的方法？這是我們應該研究者四。

第五譬如各縣法與人的問題，還是有治法無治人呢？還是有治人無治法呢？各縣因政治不良形成的普遍黑暗情形，如雅片、煙毒還是增加抑是減少？司法還是清明抑是黑暗？一般人的觀感如何？這都是我們所應研究的。

我們明白了以上所說的大概，作者便將「盡其所知」的縣政寫出，略略供給這個需要。並本上文所述各點爲中心，而定其範圍，這範圍也可以說是本書的目次。

本書敘述之範圍由下而上，再由上而下。（甲）先從地方基本最下層農村着手，分述農村經濟之衰落，農村經濟衰落之原因，及今後之危機，而成瀕於破產之農村一章。（乙）由農村而及農民之武力。因述現在各省保衛團辦理紊亂的狀態，和近年來所表現的罪惡，及關係重大的利害兩途。而成方興未艾的保衛團一章。（保衛團本可列入自治之內，但現在這種組織多半操在土劣手裏，將來變化如何，有無反響，極堪重視，故另列一章。）（丙）由保衛團而及自治。因述各機關初步自治工作努力的情形，和現在自治人員之病態，及經費不足方法有待改良諸點，而成訓政時期的縣自治一章。（丁）由自治而及監督自治的機關縣政府，因述各局分工不能合作，各省政局為科自然趨勢，及內政會議改革方案，而成縣組織的制度問題一章。（戊）由縣政府而及新設立兼縣長而監督縣長的各省行政督察專員。因舉各省最初辦理不一的事實，和環境是否需要，及縮小省區的見解，而成行政督察專員的剖解一章。（己）由行政督察專員，而及多數專員及縣長所兼理之司法。因述現在各縣執行司法人員之貪污，與經濟支絀未易養廉之事實，及內地人民對法

律之觀念，而成兼理司法的表現一章。（庚）由以上各章觀察，覺財政爲一切事業之源。因述現在各縣省款與地方款之性質，縣財政積弊之所在，私人侵佔之公款公產，而成亟待整理的縣財政一章。中國田賦弊端最深，各縣皆然，此章敘述尤詳。（辛）因政治之不良，民族性之墮落，而及鴉片問題。因成有關存亡之鴉片問題一章。而將現在烟霧瀰漫各城鎮的怪狀和盤托出。更詳述執行烟禁之困難，與直接間接消耗民財之可驚，矛盾不公的處罰種種現象。

以上是本書內容之支配，及次序的來源。自第二章起便照這樣敘述。不過本書的立場既是敘述縣政，其對象當然不限一隅，而包含全國。然而以中國之大，人事之複雜，風土習慣之不同，每省或每縣亦常有各具一部分特殊之情形者。故有某一件事，行之甲縣甚順利，行之乙縣則有障礙；又有某一惡習，爲一二縣所僅有，爲大多數所絕無。因此本書對各縣特殊事實，甚少採取，所敘述者恆爲大多數所共有之利弊。復次揚子江流域各省爲中國施行一切新政及改革舊習之中心，其利弊得失，每能影響全國。故於此區域尤爲

重視，引證亦較多。其次在敘述第二章之前，復於本章分二三兩節，將過去縣政之概況，及由革命過程重回舊路的狀態，舉其大略，也可以說是本書大綱。讀了大綱，更易明瞭細目。

二 過去縣政之概況

我們要研究今日之縣政，不能不先敘述過去縣政之概況。從制度方面說，中國設縣最早，縣的名稱，在春秋戰國時就有。秦始皇變封建而爲郡縣，分天下爲三十六郡，郡以下設縣，於是就有了很普遍的縣。漢繼秦起，仍舊留縣。此後雖有州郡一類的變更，結果都是以縣爲政治的基礎。縣在各朝都是存在。縣官的名稱，雖然歷代不同，而性質都是一樣。因爲有了很長久的歷史和時間性，到了現在，鄉間人什麼事不知道，什麼事都不管，他們除了盡納稅義務（即韓愈所謂出粟米麻絲以事其上的觀念）以外，祇知道有一個縣官。他們既無政治上的知識，復無政治上的興趣，自然也沒有什麼奢望。他們除了盼望年歲好以外，祇盼有個好縣官來管理他們的事。至於縣政府的組織，民國初年與前清便

有不同。清季係幕友制度。民國成立以後，各縣都照部頒辦法，改設三科或四科，每科各設科長一人。科員之下，有書記若干人。十八年起中央頒佈新縣組織法，各縣復先後成立財政、公安、建設、教育四局，範圍較前擴大。司法方面，清末各省設立初級審判廳，首縣知縣遂不兼理司法。民國成立，以迄現在，雖漸設立一部分縣法院，但大多數縣長，仍是兼理。不過自民國初年起，兼理司法之縣，每縣設一承審員。承審員最初由縣知事保荐，有些地方人選的標準祇要有問案的經驗，不一定要有法律知識。所以刑名師爺雖被淘汰，仍可混充承審員。最近十年各省高等法院對此頗為認真，承審員均由該院遴選曾習法學之士委充。雖因經濟所限，人才缺乏，但較民國初年，則稍有進步。

以上都是屬於制度一方面。說到人的問題，官的方面，一個縣官最能與一縣人民發生直接關係，有了這種關係，做好固然不難，做壞却也容易。就時代上說，中國縣政在明代就漸黑暗。官紳吏三方面每每不顧國家法令，連合起來欺壓人民。清代因襲舊習，每况愈下。到了末年，更是腐不可言。一個縣署內許多屬員，以至皂吏，均無薪給。有時縣官