

331.6
60:2
8929

吳祜俊撰

改革地方政治之理論及實施辦法

中華民國廿六年七月十五日印行

實價二角

撰 著 者 吳 裕 後

印 刷 者

浙 江 正 楷 印 書 局

地 址 杭 州 清 泰 路
電 話 二 二 六 六 號

總 代 售 處

浙 江 省 民 政 廳 傳 達 處
各 省 市 大 書 局

改革地方政治的理論及實施辦法

要綱

吳裕後撰

(目次)

一、改革地方政治之一般的意見

1. 注重地方政府之組織者 (一) 省府合署辦公制 (二) 行政督察專員制 (三) 改局爲科 (四) 區署制 (五) 設中級機關
2. 注重區域大小者 (一) 縮小省區 (二) 縮小縣區 (三) 廢區爲鄉
3. 注重省縣權力之分配 (一) 集中權責 (二) 劃分上下機關權限

改革地方政治的理論及實施辦法

(三)專科解決辦法

4. 注重於文書公文之改革 (一)整理文書檔案(二)革新公文

程式

5. 注重官等與薪給 (一)革改現行薪俸制度(二)年終加薪制

(三)養老金制(四)公積基金制

6. 注重地方財政問題 (一)舉辦土地陳報(二)金庫制及印花稅

法(三)會計獨立制(四)取消田賦附加稅名目(五)劃分事業費及行政費

7. 注重保甲警衛(一)保甲制(二)警管區制

8. 注重訓練 (一)下級公務員訓練(二)鄉鎮保甲長之訓練(三)

公民或壯丁訓練

9. 注重農村復興（一）設立農民銀行（二）農民倉庫（三）舉辦合作社（四）提倡農民副業（五）改良農田水利

10. 注重於縣治人才（一）任用考取人才（二）甄用制度（三）甄訊制度

11. 注重任期保障

12. 注重鄉村教育（一）平民教育（二）鄉學村學（三）政教合一

二、中國政治不良之主因

1. 幕吏惡習

(一) 幕僚惡習

(二) 胥吏惡習

(三) 幕吏與政制

2. 幕吏惡習之成因

(一) 薪給標準之失當

(二) 社會潛意識過劣

(三) 江湖組織

(四) 黃老學說

三、改革地方政治之實施辦法

1. 訓練（一）訓練班次（二）訓練地點（三）訓練教材（四）訓練經費（五）訓練時期。此爲改革惡習之第一種辦法

2. 薪給（一）警吏承法吏及催征吏之薪給（二）鄉鎮保甲長之辦公費（三）科長祕書之新給（四）薪給之劃分。改革惡習之第二種辦法

3. 公積金（一）機關公積金（二）公務員公積金。改革惡習第三種辦法

4. 勵行節約 長官以身作則。改革惡習之第四種辦法

5. 改訂行政組織（一）縮小省之權限（二）劃定中級機關及縣之

權限(二)改局爲科。增進行政效率之第一種辦法

6. 小區自治制(一)區署制之缺點(二)併鄉廢區之優點。增進行政效率之第二種辦法

7. 公文文書之整理(一)減少公文(二)公文用紙(三)改變格式(四)整理檔案。增進行政效率之第三種辦法

8. 頒給鄉約 移風易俗之第一種辦法

9. 釐定地方育教之方針(一)規定新生活爲地方教育之方針(二)廢除表格。移風易俗之第二種辦法

一、改革地方政治之一般的意見

國家之治平，其基礎不獨在中央政治之健全，而更在地方政治之清明。凡一切革命，主義、流血、奮鬥之終極目的，固莫不在各地人民生活之改善。今日之中國，如能澈底革新地方政治，則民族之復興可必。苟地方政治而不能為澈底改革；則雖富強一時，亦如曇花一現，外強中乾，不旋踵間，而內亂又起。故國家革新之後，地方政治之澈底改革尚矣。十年以來，言地方政治改革者衆矣。幾「百家興起」，人持一說。列舉歸納，可分十二類，十二類中，又各有不同之主張。茲舉如左：——

1. 注重地方政府之組織者 其趨勢大都在集權制。意見之最著者有五。

(一)省府合署辦公制 此制糾正往昔省委制分廳之散漫，以合署辦公為聯絡機關，統一事權，節省經費，而增加行政效率。(詳見張銳地方政制改善的途徑及李模生省府合署辦公的幾個問題)

(二) 行政督察專員制 此制所以糾正省區遼闊之弊，以督察專員監督指導及統籌管轄區內之縣市行政。(詳可參攷陳之邁研究行政督察專員報告)

(三) 改局爲科 此制所以糾正往昔分局之弊。既節經費，效率自增。(見李宗黃縣政救國論及莫寒竹新縣政的理論及其機構與方案的商榷及拙作縣政改進芻議)

(四) 區署制 提高區長地位，以期效率增進。(見李國維縣行政組織法新論之第三節)

(五) 設中級機關 中級機關所管轄之行政區域，自當按照地理及交通情形，妥爲劃分。所設中級機關，即為一切行政之中心。(見德國政制專家晏納克氏之政制建議書)

2. 注重區域大小者 大都提倡小區制。可分爲三。

(一) 縮小省區 省區較各國為大，非為之更定區劃，酌量縮小，終不能除省權過大之弊，以確立民國基礎。(見楊棟林縮小省區問題及三屆四中全會宣言)

(二) 縮小縣區 中國之縣，乃自治單位，大於日本之町村二三十倍，一切設施，均感困難。(見史之祥日本小區制度)

(三) 廢區換鄉 改自治四級制爲三級制，以期弊端減少，辦事迅速(見沈乃正江甯蘭溪行政調查報告及參考戴健標主編之內政研究月報自治專號)

3. 注重省縣權力之分配 意見有三。

(一) 集中權責 在政治改革時代，權責集中於縣長。(見拙作縣政改進芻議)

(二) 劃分上下機關權限 欲求行政之簡易，其要點，在凡下級機關可以勝任之事，不應由上級機關為之執行，如此，可以養成下級機關之責任性及創造性。而上級機關之瑣屑工作，亦可藉此減輕。此種合理的分權制度，最為適合民衆之需求。(見德國政制專家晏克納氏之政制建議書)

(三) 專科解決辦法 歐洲其他各國之行政原則，係將警察，租稅、財政、學校、衛生、社會救濟等，分門管理，從主管部暨的支配，直達下級行政機關。

改革地方政治的理論及實施辦法

4. 注重於文書公文之改革 以增進行政效率者。

(一) 整理文書檔案 先調整行政機關之內部辦事手續及程序，而求行政效率之增進。(詳可參攷甘乃光之文書檔案改革運動的回顧與展望、洪康熒之檔案整理辦法、何魯成之檔案整理方案)

(二) 革新公文程式 中國原有之公文程式，如堯典殷誥，意思平凡，而形式複雜。如不加以改革，則不能收行政指臂之效。(見孔充公文程式之革新與試驗)

5. 注重官等與薪給 先使公務員之生活費，有合理化之支配，而政治自能上軌道。

(一) 革改現行薪俸制度 按中國現行之薪俸制度，以「特任」「簡任」「薦任」「委任」為俸給分類之標準，現行文官，薪給支配共有三十七級，最高與最低之比較，相差十五倍。地方政府及下級官吏之不易得優秀人才，此為主因。非澈底改革不可。薪給而能改革，必可使行政效率增進。(見行政研究二卷二期，中央大學政治

系教授錢端升之論官等官俸

(二) 年終加薪制 每一機關內之公務員，依其每年工作之勤惰，而加以評判。工作優良者，則加其薪給，工作怠惰者，則予以懲罰。(此制現行行政院及江浙等省實行之)

(三) 養老金制 使年老退職之人，衣食生活費無虞，而後公務員乃肯致其全力於職務。

(四) 公積基金制 於平時就力量所及，公積一種基金，俾公務員離職或出缺時，可於此項基金內，獲得一種款項，藉資救濟。(見晏納克氏政制建議書)

6. 注重地方財政問題 以爲欲改革地方政治，當先整理地方財政。財爲邦本，財政問題解決，其他庶政改進亦易。

(一) 舉辦土地陳報 中國各省縣之土地制度，非常混亂。在未能澈底清丈以前，令人民自行陳報，爲法甚善。庶幾糧戶地三者吻合，而人民負擔比較平均。(詳

可參考陳慶瑜之河南陝縣舉辦土地陳報報告）

(二) 金庫制及印花稅法 使徵收賦稅，無現款之出入。而一切報解等手續，均有詳密之規定。

(三) 會計獨立制 一切收支帳目之登載，悉由上級機關委派之會計專員主持之，而支付則縣長公產款產處主任須會同會計主任蓋章。（可參考潘序倫官廳會計）

(四) 取消田賦附加稅名目 使縣財政有統支統付，兼顧全局之可能。必須取消附加名目，現今制度，附稅各各獨立，各有指定用處。形同割據。

(五) 劃分事業費及行政費 務須使事業費超過行政費之支出。（可參考董修甲劃分地方政府行政費與事業費之檢討）

7. 注重保甲警衛者 以保甲實行「管教養衛」合一之治，以「警管區制」維持公共

安甯。

(一) 保甲制 以「戶」「甲」「保」為最下層之組織，為地方政治之基礎。納保甲於

自治組織之中，以期自治行政之健全。（江蘇浙江江西等省雖已實行，惟均未完善）

（二）警管區制 改革現行警察制度，劃一定區域，使負責任，此制日本行之極有成績。（可參考姚琮日本警察考察記）

8. 注重於訓練者 期公民及公務員常識之增高，而辦事迅速。

（一）下級公務員訓練 中國地方政府之下級公務員，最無常識，予以相當知識，可以明瞭國內之情形，而改其習性。（湖北省已實行）

（二）鄉鎮保甲長之訓練 鄉鎮保甲長，乃地方自治之中堅。如不加以訓練，則一切自治工作推進，甚感困難。（江浙等省已曾行）

（三）公民或壯丁訓練 使一班民衆，漸次能意見一致，而有民族意識。（江浙等省已實行）

9. 注重於農村復興者

（一）設立農民銀行 使窮苦之農民，能有資金流通機關。（江蘇浙江等省已設）

(二) 農民倉庫 農產物可以抵押現款，以待善價。(江蘇浙江等省已設)

(三) 舉辦合作社 於鄉間辦消費生產等合作社，以謀農民經濟力之發展。(江蘇浙江等省已設)

(四) 提倡農民副業 因地制宜，使農民能從事副業之生產，增加其收入，以補助家計。

(五) 改良農田水利種子 用科學的方法，以增加農田之生產量。

10. 注重於縣治人才者 縣長為親民之官，地方之休戚系焉。

(一) 任用考取人才 任用考取人才，其利有二。一則考取士子，即才能較低，然大都清廉自矢，慎守肯為。二則即使成績不佳，能以考試用人，則任途奔競之風可殺，而貪官污吏，自然淘汰。(可以參攷沈兼士之五權憲法下政銓制度之研究及今後應取之方針)

(二) 甄用制度 於考試及格人員，或經驗學識素著者，審查其資格，詳考其學

識經歷，而任用之。（此制江蘇省政府實行過）

（三）甄訊制度 以中央及地方考取及格人才，及非考取人員，學識豐富者，使受同樣之口試，破格任用。（現江蘇省實行之）

11.

注重任期保障者

以為任事無一定期限，則賢能愚劣，均無成績可見。昔子產相鄭，三年而定，夏禹治水，九載有績。（可參看黃汝鑑主編之新蘇政）

12.

注重鄉村教育者

以為國乃縣之積，縣乃村之積。欲求整個之完善，先求細胞之健全。其論至當。辦法之最善者，列舉如左。

（一）平民教育

以為中國人民之病象有四，曰「愚」「弱」「貧」「私」，以文藝教育救其「愚」，以衛生教育救其「弱」，以生計教育救其「貧」，以公民教育救其「私」，擇定縣為實驗區。晏陽初先生主之。（可參看定縣須知及定縣實驗報告）

（二）鄉學村學

於鄉置一鄉學長，及鄉學董若干人，於村置一村學長，及村學董若干人。以輸入新技術，調和民衆意見。梁漱溟先生主之。（可參看馬博之鄆