

新縣制的實施

國民圖書出版社印行

新縣制的實施

栗顯運著

國民圖書出版社印行

中華民國三十三年三月

新縣制的實施

目次

第一章	縣長人選問題	一——六
第一節	縣長人選的標準	一——四
第二節	縣長產生的方法	五——六
第二章	吏治澄清問題	七——二四
第一節	吏治腐敗的情形	七——一七
第二節	吏治腐敗的原因	一八——一九
第三節	吏治澄清的辦法	二〇——二三
第三章	縣府分科問題	二五——三〇

新縣制的實施 目次

二

第一節 分科太少的缺點……………二五

第二節 分科太多的缺點……………二八

第三節 分設五科的優點……………二九

第四章 基層組織……………三一—四〇

第一節 基層組織的編制……………三一

第二節 三位一體制的優點……………三四

第三節 幾個實際問題……………三六

第五章 民意機關……………四一—四七

第一節 民意機關的組織……………四一

第二節 特點的指出……………四三

第三節 值得討論的問題……………四四

第六章 幹部訓練……………四八—五四

第一節 幹部訓練的必要……………四八

第二節 幹部訓練的意義……………四九

第三節 幹部訓練的實施……………五一

第七章 民政……………五五——六九

第一節 戶籍行政……………五五

第二節 地方警衛……………六〇

第三節 衛生事業……………六四

第八章 財政……………六九——八五

第一節 收入方面的整理……………六九

第二節 支出方面的整理……………七九

第三節 財務行政的整理……………八一

第九章 教育……………八六——九四

新縣制的實施 目次

四

第一節 新縣制中教育的特點

八六——八六

第二節 改進的意見

八七

第十章 建設

九五——一〇四

第一節 農業

九五

第二節 工業

九九

第三節 合作

一〇〇

第四節 其他

一〇三

第十一章 軍事

一〇五——一一三

第一節 法令的規定

一〇五

第二節 問題的研討

一〇九

新縣制的實施

第一章 縣長人選問題

第一節 縣長人選的標準

自從縣各級組織綱要於二十八年九月十九日由國民政府公佈以後，各省省政府就陸續遵照行政院所定的實施辦法三原則擬定各該省的新縣制實施計劃，預計自二十九年一起，除情形極特殊的區域之外，在三年之內，要做到全國各縣普遍實施的程度。不過新縣制所牽涉的範圍過於複雜，上自中央及省政府，下至縣政府與區鄉保甲幹部人員及一般民衆，都需要各就自己的崗位儘量努力，細大不遺，精益求精，才能够達到逐漸改善進步的境地。根據這個道理，所以我們在闡述了新縣制的理論以後，想就實施上各個問題加以詳細的探討，至於正確與否，還希望閱者予以指正。

新縣制的實施

我們以爲要實施新縣制，尤其在初期推行的今日，最先決的問題，要算縣長人選的問題。孟子說過：『徒法不足以自行』，可見有治法，還須有治人，何況新縣制還在萌芽發育的時期，一切的立法，還需要每個行政人員從實際經驗中貢獻他的心得，以爲逐漸改善進步的根據？按照綱要第七條的規定，『縣設縣政府，置縣長一人，其職權如左，一、受省政府之監督，辦理全縣自治事項；二、受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。』可見全縣一切自治事項，固然要由縣長負責辦理，即中央及省政府的政令亦無不待縣長以實施於民衆，則縣長在新縣制中地位的重要，可以想見。

縣長的地位既然這樣重要，那麼，要什麼樣的人選才能够擔任呢？我以爲縣長人選的條件，第一、要有廉潔的操守。孔子說過：『政者正也，子帥以正，孰敢不正？』又說：無慾則剛。禮記上也說：『臨財毋苟得』。這些古訓，無非教人保持廉潔正直之氣。有了廉潔正直之氣，自然心地光明，超然遠俗，一切用人行政，可以不受任何環境的牽掣，所有僚屬和土豪劣紳都覺得他凜凜然有不可侵犯的氣勢，古人說：『廉生威』，就是這個道理。第二、要

有公正的態度。公的方面便是私，私的方面雖多，而最顯著的表現，要算『任用私人』，換句話說，就是盲目的援引親戚故舊。固然，古人也有『內舉不避親外舉不避仇』的說法，不見得親戚故舊中間就沒有適當的人才，但是盲目的引用，就會拖累得縣長身敗名裂。因為親戚故舊往往依仗着與縣長關係的密切，在外面招搖撞騙，營私舞弊。縣政府職掌複雜，如行政訴訟，如禁煙案件，如違警罰金等等，祇要能够試探縣長處置的辦法或傾向，就可以爲僚屬開生財之道，而由親戚故舊變成的僚屬，不論其地位階級如何低微，他是有權出入縣長室以試探縣長處置的辦法或傾向的。更利害的，尤其是利用縣長的深居簡出，『下情不能上達』，用種種包圍牽制的方法，以影響縣長處置的辦法或傾向，則更不可收拾。反之，如果留用舊人，他們因爲感覺和縣長的關係很淺，做起事來必定兢兢業業按步就班，不敢上下其手，而縣長也可以秉公辦理，放手去做，所謂『公生明』，便是縣長人選的第二個標準。第三、要有豐富的常識。縣政府業務無所不包，舉凡民政財政教育建設軍事各科，雖各有主管的科長科員承辦，但縣長如果沒有各種常識，如何能夠指導監督？如何能夠防止或發覺僚屬的上下

其手從中舞弊？一旦上級發覺有舞弊情事或被人民告發，則縣長已經『書行』的公文又如何能夠推卸責任？況且新縣制實施以後，不比從前僅僅以『政簡刑清』爲能事，對於許多建設事業都要次第推行，如造林植桐，如墾荒合作，處處需要科學的頭腦，一個常識不夠的縣長如何能夠應付裕如？第四、要有幹練的才能。縣長是親民之官，是實際政治的負責者，他所需要的不是高深的理論，而是具體的辦法，應變的手段，他的一舉一動關係全縣十幾萬乃至百餘萬人民的生命財產榮枯得失，比方匪盜潛滋的縣份，如果勦撫不得其宜，貽害地方何堪設想？第五、要有犧牲的精神。孟子說過：『生亦我所欲也，義亦我所欲也，二者不可得兼，舍生而取義者也。生亦我所欲，所欲有甚於生者，故不爲苟得也，死亦我所惡，所惡有甚於死者，故患有所不辟也』。這種舍生取義的精神，便是犧牲的精神。有了這種犧牲的精神，在平時，就可以不爲外誘所動搖，不爲強梁所懾服，剛毅堅忍，排除阻力，以達到預期的目的，尤其在對外抗戰的時候，一定能夠儘可能的發動民衆，組訓壯丁，協助軍隊，以爭取戰役的勝利，到了兵臨城下的危急關頭，更一定能夠秉『殺身成仁』臨難毋苟免』的古訓。

效死勿去，而決不會有棄職潛逃的現象。

第二節 縣長產生的方法

按照上面五個條件選擇出來的縣長，對於新縣制的推行，自然可以順利進行了，不過我們還要問：如何才能夠產生這樣標準的縣長呢？在軍閥時代，縣長的產生完全憑私人的引荐，尤其是憑軍閥的保舉，以致任用私人，狼狽爲奸，吏治腐敗，民生憔悴，這種辦法固然是我們極端反對的，卽如湘鄂蘇浙等省從前所採用的單純考試法，我們也不敢贊同，因爲筆試口試的結果，只能考察學問的優劣，和口才的辯給，至於辦事的才能，尤其是公廉的品性，決不能於咄嗟之間測驗出來，所以各省由單純考試出來的縣長，往往因爲朝氣有餘而涵養不足，勇於赴事而應付乖方，動輒觸犯多如牛毛的法令，以致撤職查辦者踵趾相望。至於設會甄審，對於被介紹人過去的經歷和成績詳細考核，並特別注意其過去做事有無功過及何以有此功過，固然比單純考試可靠得多，但一則因爲被介紹人須受甄審會全體委員的各個面詢，二

則因爲調查過去成績遷延時日過久，使一般潔身自好之士寧肯終老林泉，而不肯棲棲皇皇終日奔走於形勢之途，所以也不是最好的辦法。我們認爲比較妥善的辦法，最好先用考試或甄審的方法以招致合於縣長資格的人才，再施以短期訓練，在訓練期間，一方面可以考察他們辦事的才能和做人的道德；一方面可以宣示政府施政的方針和整飭吏治的獎懲辦法，使他們知所警惕與勗勉。用這種治考試甄審訓練於一爐的方法產生出來的縣長，距我們理想的標準一定不遠了。

（附註）此種訓練，應以短期爲限，不宜過長，以免影響其工作。且訓練期間，應給予津貼，以資生活之需。訓練地點，應設於縣政府內，以便隨時考察其辦事之進程。訓練科目，應包括政治、法律、行政、經濟、社會、教育、衛生、體育、音樂、美術等，以培養其全面之能力。訓練方法，應以講義、實習、討論、參觀等爲主，以增進其知識與經驗。訓練期間，應定期考核，以評定其成績。考核合格者，方可充當縣長。考核不合格者，應予退訓，並限期補修。此種訓練，應爲縣政府之常務，不得有誤。

（附註）此種訓練，應以短期爲限，不宜過長，以免影響其工作。且訓練期間，應給予津貼，以資生活之需。訓練地點，應設於縣政府內，以便隨時考察其辦事之進程。訓練科目，應包括政治、法律、行政、經濟、社會、教育、衛生、體育、音樂、美術等，以培養其全面之能力。訓練方法，應以講義、實習、討論、參觀等爲主，以增進其知識與經驗。訓練期間，應定期考核，以評定其成績。考核合格者，方可充當縣長。考核不合格者，應予退訓，並限期補修。此種訓練，應爲縣政府之常務，不得有誤。

（附註）此種訓練，應以短期爲限，不宜過長，以免影響其工作。且訓練期間，應給予津貼，以資生活之需。訓練地點，應設於縣政府內，以便隨時考察其辦事之進程。訓練科目，應包括政治、法律、行政、經濟、社會、教育、衛生、體育、音樂、美術等，以培養其全面之能力。訓練方法，應以講義、實習、討論、參觀等爲主，以增進其知識與經驗。訓練期間，應定期考核，以評定其成績。考核合格者，方可充當縣長。考核不合格者，應予退訓，並限期補修。此種訓練，應爲縣政府之常務，不得有誤。

（附註）此種訓練，應以短期爲限，不宜過長，以免影響其工作。且訓練期間，應給予津貼，以資生活之需。訓練地點，應設於縣政府內，以便隨時考察其辦事之進程。訓練科目，應包括政治、法律、行政、經濟、社會、教育、衛生、體育、音樂、美術等，以培養其全面之能力。訓練方法，應以講義、實習、討論、參觀等爲主，以增進其知識與經驗。訓練期間，應定期考核，以評定其成績。考核合格者，方可充當縣長。考核不合格者，應予退訓，並限期補修。此種訓練，應爲縣政府之常務，不得有誤。

第二章 吏治澄清問題

第一節 吏治腐敗的情形

隨着縣長人選問題之後，我以爲次要的問題，要算吏治澄清的問題，換言之，就是杜絕縣長和佐治人員貪污腐敗的問題。在軍閥時代，許多縣長憑藉百里侯的地位，往往一年半載腰纏數萬，北伐以後雖然沒有從前那樣的腐敗，恐怕也沒有做到澈底澄清的地步。據調查所得，壞縣長貪賊斂財的方法，雖然五花八門，而重要的不外三項：（一）對內剝削，即就縣政府規定的額支經費內實行剝削，如少用科員事務員僱員或政警公役，及用以少報多的辦法侵蝕辦公費。（二）向外敲詐，如借行政訴訟，違警罰金，協助徵稅，向當事人要索賄賂，或額外需索。（三）藉故斂財，即假借建設或推行新政之名，從中漁利。據說向外敲詐的方法，容易引起人民的反響和控告，已經是落伍的法門，用的很少。對內剝削的現象，雖然經過政府三令五申，比較從前減少，但他們掩護『虛報員額』的手段非常巧妙，我不相信已經

絕跡，至於虛報辦公費，在現行會計制度之下恐怕永遠也不容易改善的。（因為現行會計制度只重形式，譬如辦公費額支一百元，計算書也一定要湊成一百元，不多不少，故名之曰『造報銷』）但這種吃缺吞公的辦法為數有限，據說最『摩登』的辦法，還是第三種假公濟私的辦法來得方便，既可以打渾水捉魚，又可以博得勵精圖治的美名。

至於佐治人員，在從前一般人的觀念，這些人都是縣長的幕僚，縣長到任的時候，可以把前任的幕僚逐漸更換自己直接的私人，交卸的時候，又一個一個逐漸為後任所擯棄，所以有些不肖的佐治人員只知忠於縣長，而不知忠於國家人民。又因為縣長對於本人喜怒無常，時時刻刻有另換他人的可能，於是由忠於縣長者轉而僅僅忠於自己，所以營私舞弊的情事在所不免。據調查所得，他們舞弊的方法可分幾點：（1）縣長貪職斂財的時候，利用他們做爪牙，如吃缺吞公需要偽造各種單據，就非他們不可，他們利用這個機會就可以從中分肥。（2）管理會計庶務的人員或將公款存放錢莊商店盤剝重利，或於購買物品時尅扣應付價格。（3）利用職務上的權力故意將主管公文拖延，以為向當事人敲詐的地步，收發人員於收發

文件的遲速最能從中操縱，向外招搖撞騙。(4)稅務人員徵收稅款的時候，利用鄉民無知，浮收應徵稅款以外的金錢，或虧挪公款，向外生息。(5)禁烟人員對於吸食鴉片嫌疑犯遷延不予抽驗，或誣捕無煙富戶，藉資敲詐。(6)管獄人員利用犯人畏罪的心理，百端剝削，尤以侵蝕囚糧，最為普遍。

第二節 吏治腐敗的原因

為什麼不肖的縣長和佐治人員會有這些貪污腐敗的情形呢？我們以為各個人教育遺傳的好壞固然不能說毫無關係，但政治和社會的原因影響尤為重大，分析起來，可從三方面看：

(一)由於待遇的菲薄 根據『暫行文官官等官俸表』之規定縣長的待遇，最高者可到四百三十元，最低者亦須三百元，但事實上除江蘇廣東等富庶省份已經遵照實施外，其餘各省因財力關係多未實行，甚至像廣西等貧瘠省份有低至八九十元者，不過也是少數，普通的月薪總是一百六七十元至二百八十元不等。本來，這種薪俸也不算少，在平時仰事俯畜也可以供

給入口之家的衣食，但縣長因地位和職務的關係，實在非這點有限的月薪所能應付。比方未到任之前，就要一筆旅費，既到任之後，親戚故舊遠道投奔的，不給以職務也要一點川資，積少成多爲數也就可觀。又凡初到任的縣長照例要請地方各機關官長和紳耆吃一頓飯，以減少無謂的隔閡，在現在尙未完全法治化的中國政治社會似乎也『賢者不免』。還有，一旦交卸的時候，在中國現行的政制，上級機關把全部的責任都堆在卸任的縣長身上，縣長不得已祇好就原有職員中留極少數人辦理交代案件，通常至少要留財政科長，會計或庶務科員、書記、公丁各一人，縣長交卸以後不獨自己收入毫無，還要供給這些辦理移交人員一個月甚至兩三個月的薪俸，試問這些額外的開支，如果平時沒有意外不正當的收入，如何能夠應付？所以據我所知道的，真正廉潔的縣長往往因公負債，賠累不堪，一任之後就視縣長爲畏途了。至於佐治人員從前的待遇更薄，有些省份（如湖南）三等縣的科長秘書薪俸有少到每月六十元的。試問聰明才智之士如何肯去擔任？所以從前的科長秘書，不是沿用前清落伍下來的錢穀師爺刑名師爺，便是派委一知半解的失學的中等學生，否則就是縣長用額外津貼的辦法羅致

相當人物。其餘科祕以下的人員自然更苦，而最苦的尤莫如田賦徵收員，有些省份（如湖南）田賦徵收員的薪俸竟至少到一十六元。田賦徵收並不是簡單易辦的事，他們不獨要負起數千元數萬元稅款徵收保管的責任，而且當還糧最旺的月份，每一花戶應完糧額幾兩幾錢幾分幾釐幾絲幾毫，要和該年每兩田賦應完正附稅款若干，用極迅速極正確的珠算逐一換算出來，如有誤漏，就要由徵收員照價賠償，以如此重要的職責，而委之於月薪不到二十元的小職員，試問如何能够弊絕風清？所以在事實上不獨積弊不易革除，甚至一經澈底盤查，因虧款而潛逃者不少，當民國二十七年湖南省財政廳通令各縣一律盤查糧券的時候，有某縣（一時忘記但確係事實有案可查）就發生四個管券員同時因虧款而潛逃的現象。此外，有些縣份，（如湖南祁陽）縣政府的政務警察餉項更加少得可憐，他們每月不過得到供給膳食還不够的三元五角，據說純特出差費去彌補。其實，在司法上每往返三十里徵收送達費五角，是有明文規定的，而在行政上，尤其在稅務行政上，爲避免敲詐起見，向人民徵收出差費或催徵費是法令所不許可的，但是，如果沒有出差費，政務警察又如何能够維持生活呢？再說，從前禁