

中國新論社

非常時期叢書

非常時期之縣政

著者 胡鳴龍

主編 雷震 馬宗榮
徐逸 樵羅 鴻詔

上海中華書局印行

中國新論社

非常時期叢書

非常時期之縣政

著者 胡鳴龍

主編 雷震馬宗榮
徐逸樵羅鴻詔

上海中華書局印行

民國二十六年三月印刷
民國二十六年三月發行

非常時期
叢書

非常時期之縣政（全一冊）

實價國幣一角五分

（郵運匯費另加）



著者 胡鳴龍

主編者 雷震馬宗榮
徐逸樵羅鴻詔

發行者 中華書局有限公司

代表人 路錫三

印刷者 上海中華書局印刷所

總發行處 上海福州路中華書局發行所

分發行處 各埠中華書局

總序

我國自鴉片戰爭以還，國步艱難，日甚一日，九十餘年間所喪失之土地主權，已令人痛心疾首，而近年以來有更甚焉；四省淪亡，冀察危殆，華北風雲，變幻未已。此何時乎？非非常時期耶！我國疆域雖大，能禁蠶食幾時！故稍知國是者，咸覺國族滅亡之禍，迫於眉睫矣。

故吾人不能坐而待斃，敵人以全力來侵，吾人當以全力抵抗；敵人爲繁榮其生命而魚肉吾民，吾人必爲生存而奮鬥；驅逐敵人於國境之外，俾吾國四千餘年光榮之歷史不自今日而絕。而欲達此目的，則必全國上下，共同努力，以赴國難。本社同人，有鑑於此，爰本天下興亡匹夫有責之義，有非常時期小叢書之編纂。其要點有三，略述之如左：

(一) 介紹古人處非常時期之嘉言懿行，以喚起民衆之民族意識及抗戰精神。

(二) 闡明非常時期之農工商人、教師、學生、婦女等應盡之職責，俾全國民衆知所以救亡圖存之道。

(三) 發表對於非常時期之政治、經濟、金融、食糧、實業、教育、民衆訓練、精神訓練、新聞事業、出

版事業、文藝等之意見，以供當局應付非常時期之參考。

惟本社同人學識有限，且此項小叢書之編輯在國內尙屬創舉，乏鴻篇巨著以供參考，故內容甚感淺薄，不足以當大雅之一顧，不過欲借以拋磚引玉云耳。是爲序。

中華民國二十五年十月十日中國新論社同人謹識

非常時期之縣政目錄

總序

第一章	非常時期之縣政工作綱領·····	一
第二章	非常時期之縣行政組織·····	五
第三章	非常時期之縣地方自治與自衛·····	一〇
第四章	非常時期之縣地方財政及經濟·····	二〇
第五章	非常時期之縣地方教育·····	二六
第六章	非常時期之縣地方建設事業·····	四〇
第七章	非常時期之縣地方交通事業·····	五〇

非常時期之縣政

第一章 非常時期之縣政工作綱領

吾國縣地方區劃，大抵均沿明清舊制，地域廣大，人口衆多，行政效率，殊嫌遲笨，在現時縣道交通未臻建設完善之今日，政令傳佈尤爲迂緩，殊非足以應非常時之需要。惟行政區域沿革已久，改革匪易，倉卒從事，阻礙孔多，茲爲根據現行縣制，爲非常時之縣政工作推行之設計，確定工作綱領如左：

一、非常時的縣行政組織務盡力求其單簡，而效率方面即務求其增加。在機能方面，使運用靈活，動作迅速。

二、爲達成上項之要求起見，現行縣政府之各局一律改設爲科，實行合署辦公，以收統一聯絡之效。

三、在一區域或一小區域內各機關之行文，一律用通報方法傳遞，以省抄寫繕稿等手續，而

使簡易快捷。

四、縣設縣政府爲一切行政設施及執行之最高機關，總管全縣政務。

五、縣設縣保安司令部，負全縣治安之責，凡縣屬各區鄉鎮之保衛團，率歸其統率指揮，司令官由縣長兼任。

六、自衛組織以甲爲單位，每戶之壯年男丁自十六歲至四十歲者，一律施以三個月之軍事訓練，凡受軍事訓練之壯丁，一律編爲自衛團，其組織方法另定之。

七、每區設立壯丁訓練所一所或二所，分批抽調所屬各鄉鎮壯丁舉行軍事訓練。

八、每區就各重要村鎮設看護講習所若干所，授各該村鎮婦女以看護常識。

九、縣設若干區，其區面積過大者得重劃之，區設區長一人，負辦理普通行政責任，副區長一人，負指揮區保衛團隊之責任，區內設辦事員若干人，承正副區長之命協辦區政工作。

十、鄉鎮設鄉長或鎮長一人，負普通行政責任，鄉鎮副一人，負指揮訓練鄉鎮保衛團隊之責任。

十一、區以下之各鄉，設鄉辦事處，鄉長爲名譽職，其各鄉鎮之保衛團隊長率以退伍或現役

軍人派充之。

十二、縣設農民銀行一所，掌理縣庫收支，調節全縣金融，舉辦農民借貸合作及倉庫事業。

十三、縣設經濟建設委員會，掌理全縣造林築路橋梁浚河水利等經濟建設事宜，以縣長爲委員長，農行主任爲副委員長。

十四、利用農閒建築鄉鎮區間縣道以利交通。

十五、在最短期間內完成縣區鄉鎮間聯絡電話網。

十六、舉辦保甲識字班，厲行掃除文盲運動。

十七、實施文武合一教育制度。

十八、肅清全縣煙毒。

十九、嚴禁賭博，取締茶酒館，掃除遊手好閒之份子，造成勤苦勞作之建設風氣。

二十、調查統計全縣各種農作物生產數量。

二十一、舉辦積穀，整理倉儲，實行調劑民食，統制米穀生產及消費。

二十二、清查戶口，實行戶口異動自動登記。

- 二十三、設立農作改進委員會，切實改良現有農作。
- 二十四、調查登記鄉鎮人才，如交通、技術、嚮導、軍醫及退伍軍人等，以備軍事之用。
- 二十五、調查特種工藝人才，如建築、水木作、縫工等。
- 二十六、調查車輛、驢馬、船隻（大小）數額，並登記之。
- 二十七、調解勞資糾紛，實行勞資合作。
- 二十八、組織賠償委員會，辦理戰時之征用或兵差上之損害賠償。
- 二十九、整頓消防，指導人民防毒防空。

第二章 非常時期之縣行政組織

一

縣爲自治之單位，亦爲地方行政之基本單位，縣在我國行政系統上之地位的重要，由此可以見之。關於縣爲自治之單位，總理在建國大綱第十八條中已明文規定，立法院所制定之縣組織法亦均載有明文。至於縣在行政上之地位，則中央政府所發之號令，幾乎無一不轉飭縣府切實遵辦。內政上之一切計畫，莫不仰賴縣政府爲之實施。是縣行政，實爲一直接民間之基本行政組織，更無待言。自來我國地方行政之重要因素，由上而下論，不過爲一傳佈中央政令於民間，由下而上言，亦不過代帝皇收取每年必納之歲賦，所謂縣行政之主要政務，一爲執行民刑罰，二爲徵斂稅賦，其他方面實至有限。縣行政首長之任務，亦惟厥爲代中央執行刑罰與徵收人民之賦稅而已。「省刑罰薄稅斂」爲我國中央政府治平天下之重要施政方針，以是「政簡刑清」遂爲縣行政人員爲民歌功頌德之惟一善政。良以在太古時代，一般民衆所望於政府之協力者

少，其對於國家政府之觀念亦至淡泊，俗語謂「天高皇帝遠」，足見政府與民衆關係之疎淺。日出而作，日入而息，帝力何有於我哉！的當時這種民間的歌謠，已足證明政府行政力之薄弱。迨後生齒日繁，人類生存關係漸臻複雜，社會不免有所爭，國家不免發生征戰，行政上之刑罰徵斂雖因而日見繁複，然民間對於政府之觀念，却依然冷淡，「不欠三日糧，不怕差人槍。」積極的盼望政府助力者寡，消極的期求減輕擔負者大。縣行政在中央行政系統上之地位，雖爲一個國家行政組織的下層基礎，然其任務，亦僅行使刑律，徵收賦稅而已。

二

舊時的縣政工作，既以執行刑律徵收糧賦爲主要事業，故其組織甚簡，每一縣郡祇設知府或知縣一人，底下各設幾個科，分掌民刑及田賦事務，至於救災救荒，只是縣政上臨時的應付敷衍的工作，但也必須遇有聖主賢上才有機會奉令來辦。至於教育事業，原不在縣政範圍，公安事業更非縣行政上的業務。做縣政工作的人，祇要你不干額外斂錢貪贓枉法，就是民衆愛戴的父母，所謂「政簡刑清」，所謂「冷靜衙門」，就是做縣政工作人員，膾炙人口的好稱道，一般的杖

進自愛的縣行政官，也就奉着這些話，當做金科玉律。

鼎革以後，縣設警察局，增辦勸學所，對於公安及教育事業漸加注意。嗣改勸學所爲教育局，更稱警察局爲公安局，名稱變異，事業亦較前擴充。自民十七至今，省行政當局已確立民財教建爲事業進行之目標，而兼及於社會治安經濟建設，救災與利諸事業，縣行政事業範圍亦因而擴大。舉凡保甲、造林、築路、識字、合作之事業，禁烟禁毒之設施，公路橋梁之建設，浚河疎渠水利之進行，義務教育之普及，土地及地價之釐定，財政稅收之整理，與夫救災備荒之要政，莫不一一蒼萃於縣政府，而叢集於縣行政首長之一身，以是項千頭萬緒之事業，就縣組織法第十六條規定，縣政府下可設下列各局：一、公安局，二、財政局，三、教育局，四、建設局，各掌各項事業。必要時得呈請省政府設置衛生局、土地局、社會局、糧食管理局等。自民國十九至二十二年間，我國各省轄縣，均有紛紛依法設立，完成組織，樹地方政府之宏模者，徒以人事不齊，縣財政拮据，空有機關，靡有實際。加以局長薦自廳方，權限未加分際，每有局長與縣長分庭而抗禮，遇事則意見分歧，用人則爭相佈置，反使縣行政首長擁一虛銜，徒呼負負，一籌莫展。事業建樹，既無由得觀；民間財用，却已虛糜無餘。迨民二十三年蔣委員長有鑒於此項政制施行之積弊，乃有南昌行營召集各省督察專員

會議裁局改科之舉，同時並試行合署辦公之制，於今二年，匪區各縣庶政畢張，百端並舉，今則各省縣份均已一律更張，財建兩局，則已泰半改設爲科，三等縣份且有無局設置者矣。

三

非常時的縣行政組織，應以「幹」的精神爲基礎，樹立簡單明朗之縣行政機構，使在運用靈活，事權劃一，指揮便利，應付裕如之條件下，爲增進行政之效率，發揮治事之權能，擴大縣政之聲力；既富有行政之機括，而又富有伸縮之彈性。蓋非常時之一切措施，非具有上述之要求，不足以赴事機，而適應上項要求之縣行政組織，則非改各局處爲各科不可。非常時之地方政務雖較諸平時爲繁，而其重要及求速效之事業，勢必更多。故事業正管分門別類，而指揮則不可不求統一組織，正可顧大，而各科則須有緊密之聯絡，乃爲非常時之縣政組織的要件。簡言之，非常時的縣行政，縣長必須握有縣政執行之最大權能，絕對不受地方任何之牽制，行政上任何重要繁雜之工作，一律歸科辦理，必要時得增設自四科爲七科，爲改善行政之重複及相互的密接起見，各科均合攏一起辦公，以便隨時取得聯絡，以收迅速確切的實效。茲列縣行政組織系統如左：

縣政府

(縣長)

秘書處

- 公用科
- 公安科
- 財務科
- 建設科
- 教育科
- 民食科
- 糧發科
- 農作改進委員會
- 經濟建設委員會
- 其他

- 區(鄉鎮)保甲
- 區(鄉鎮)保甲
- 農會
- 商會
- 工會
- 教育會
- 醫院
- 救濟事業機關
- 其他附屬機關
- 農民銀行
- 農業倉庫
- 合作社
- 借貸所

第三章 非常時期之縣地方自治與自衛

一

非常時之地方首要工作，厥爲健全地方自治之活動，與地方自衛之嚴格的組織及訓練。

我國現行之縣自治制度，以保甲爲各省縣自治之最下層組織，十戶爲甲，十甲爲保，十保以上爲鄉或鎮，十鄉以上爲區。區以上則爲縣政府，目下全國各省縣，均以此項組織爲標準。惟區之存廢，各省頗不一律，如江浙兩省，江蘇省迄今尙仍存區制，而浙江省則已於民二十二年撤消，各鄉直屬於縣政府。此項自治組織原仿宋清舊制，與周時之隣里鄉黨制之意義相符，編制不同，而形式近似。惟自治之先決條件，乃在清查戶口，如戶口清查不力或清查不確，則自治制度雖經實施，而自治實效，必莫由睹。蓋所謂自治也者，在於人民自謀權利，自盡義務，個個健全，人人得力，守望相助，緩急相濟，庶使乞丐不生，盜匪絕跡，樹社會治平之基礎，立生產建設之大本，閭里安堵，民生發皇。我國自治制度久經廢弛，民元以來，迭經變亂，關於地方自治，未暇顧及。自民九年至十一

年各省紛紛自行制立省憲，關於縣自治一章，多有採閭里制度者，徒以執行省憲之始基未固，各縣之自治根本亦常時動搖。民國十六年我國革命軍統一全國，國民政府成立於南京，改革政制，推行自治，慘淡經營，迄民國十七年十月國民政府內政部公佈縣組織法及縣組織施行法，制定縣自治機關等級爲縣區村里閭隣制度。至民國十八年六月五日國府公佈縣組織法，並指定於同年雙十節施行，於是縣自治制度始告成立。嗣經幾度修正，又廢隣閭制，而以保甲爲鄉村自治單位，始成今制。現下縣行政之推行，由縣長傳令於各區長，區長傳令於鄉鎮長，鄉長傳諭保長，保長傳諭甲長，如下情上達，甲報告於保，保報告於鄉，鄉報告於區，區轉陳於縣；上下一貫，組織劃然。惟縣自治推行迄今，成效未覩，盜匪案件，較昔尤繁，而各地官廳每至積年累月不能破案，爲首要犯，逍遙法外，不能獲案究辦，此則因自治下層組織未能澈底鞏固之所由致。查自治之推進，調查戶口工作極關緊要，如戶口丁冊不完全，或完全而不確實，雖確實而不能時時舉行復查，及嚴厲戶口異動登記，則自治之基本工作必無由完成；綏靖里閭，安居樂業之最低限，亦必無從達到。雖表面上有區鄉鎮保甲之設置，而自治之目的，將永不能達，可以斷言。

至地方自衛方面，現時我國各縣地方之自衛工作，組織凌亂，系統抹糊，事權不一，訓練不嚴，