

抗戰叢刊第五十三種

戰時鄉村政治 之改善問題



中山文化教育館編輯

4118
抗戰叢刊第五十三種

戰時鄉村政制之改善問題

中山文化教育館編印

抗戰叢刊第五十三種

戰時鄉村政制之改善問題

歡迎翻印

著者 何 會 源

編行者 中山文化教育館

印刷者 勵記啟文印刷所

重慶商業場倉壩子二十二號

總經理 上海雜誌公司

漢口總店 交通路六十二號

重慶 武庫街九十七號

廣州 漢民北路 梧州 大中路

支店： 長沙 東長街 武昌 胡林翼路

宜昌 二馬路 西安 南院門

成都 祠堂街 昆明 華山南路

本刊重慶辦事處 重慶新市區中一路四德里廿一號

中華民國二十七年八月渝版

實價五分

抗戰叢刊緣起

野蠻殘暴的日本帝國主義者，又在屠殺我們的同胞，侵佔我們的領土了。它的野心，不但在於亡我國家，滅我民族，并欲進而獨霸東亞，征服世界。我們爲求民族生存，爲達世界和平目的，被逼而出以全面抗戰。在這全面抗戰的過程中，每個人及每個團體都要盡它救亡禦侮的責任。本研究部平時根據總理遺教，研究國際上種種問題及復興民族各種方策，對於敵人內部的問題及抗戰時的各種策略尤爲注重。當此全面抗戰發動的時會，我們不敢後人，是以有抗戰叢刊之發刊，我們感覺到要保障最後的勝利，抗戰指導者要多努力于下列幾種工作：

(一) 分析敵人的虛實，暴露敵人的弱點，使全國人民家喻戶曉，以增強我們民衆抗戰的決心及力量。

(二) 宣佈敵人陰謀、殘暴和蠻橫，以增強民衆的同仇敵愾心理，鞏固我們的民族自衛營壘。

(三) 暴露侵略者的罪狀于世界人類之前，使天下人皆知有共滅此人類蝥賊之必要，共棄比瘋狼似的日本帝國主義。

(四) 研究及計劃全面抗戰的方策，把偉大的人力和豐富的物力總動員起來，做成精密整個的組織，使我們抗戰的營壘變成「金城湯池」一般，以達最後的勝利。

本研究部爲了上述幾種逼切的要求編印這種叢刊，供抗日民衆及民衆指導者參考。我們兩月來的抗戰已經證明「最後勝利終歸我們」了。我們能使四萬萬五千萬同胞憤慨同仇協力殺敵，這個最後的勝利當更有把握，民族復興可拭目以待。本館理事長孫哲生先生曾說過「抗戰到底，民族復興」這是代表我全民族的堅強信念。我們更切盼同胞堅守總理的遺教，「和平奮鬥救中國」區區微忱，望海內外同胞多加贊助，多加指教！

中山文化教育館研究部啓

二六，十，三十。

序

三個月以前，我曾寫過「抗戰時期之下層政治機構」一文，經中山文化教育館列爲抗戰叢刊第三十六種，於本年六月出版。那篇文章的主旨，只在敘述抗戰初期我國下層政制方面應付這非常事變的準備情況如何如何而已。那篇文章雖也說過現行機構大有改進充實之餘地，但沒有說到這套機構應當怎樣改進和充實。這一點比較繁雜多了，有用專篇討論的必要，本文之作，其對象即在此。所以就內容說，本文實前文之姊妹篇，但實際上，二篇文章都可各別存在。

在本文起草完畢正待出版時間，我國地方政制之改善問題，已經政界最有力的機關予以發動，這就是七月十四日國民參政會通過的「改善各級行政機構」等議案。不過這議案，到現在爲止，只是一紙議案；它能否實行，還要等待最

高國防會議審議之後再定。在現時，也許在最近的將來，我國實際上的下層政治機構，仍然是本文所列爲討論對象的現制，而不是參政會的決議。但爲便利讀者比照起見，特將參政會議決議辦法分別附記本文有關各節之後，作爲「後記」。

○關於參政會決議的重要性，我們承認；但我們不能承認它是改善現制的最後方案。卽或它能見之實行，我國鄉村政制的改善問題，仍然存在。這是我在「論國民參政會所設計的地方政治制度」一文內所已討論過的了，不贅述。

二十七年八月十四日序於重慶。

戰時鄉村政制之改善問題

目錄

抗戰叢刊緣起

一	鄉村政治與鄉村政治制度·····	(一)
二	層級方面之制度問題·····	(二三)
三	組織方面之制度問題 (上) ·····	(二四)
四	組織方面之制度問題 (下) ·····	(三二)
五	監督權行使方面之制度問題·····	(四四)
六	鄉村政制改革與地方政制之前途·····	(五三)

戰時鄉村政制之改善問題

何會源著

一 鄉村政治與鄉村政治制度

一 楊糊塗的鄉村政治

在抗戰初期，我國內政方面的問題很多，但恐怕沒有比鄉政改善一問題再重要的了。一方我們要運用每個地方的人力物力來增強抗戰力量，一方面負這重大使命的鄉村政治機構，却鬧得一楊糊塗，不可告人。

不久以前，我曾寫過「抗戰時期之下層政治機構」一文（註一）敘述抗戰初期我國地方政制方面的情况，看看有無應付這非常事變的相當準備。我在這文內曾經說過，我國縣的下面一向是政制上的空白部分，原為鄉紳與差役所管理

的世界，但現已設有區、鄉鎮、及村街之三層政治機構。其中村街採保甲組織——這是一種軍事部勒，即魏源所謂「以兵法部伍其民」之政制。鄉鎮有設立鄉鎮公所及設立聯保辦公處之別，區也有設立區公所及設立區署之別，但實質上都是行政官署組織。該文對於各級政治機構的組織及其本質，分別說明，並與外國通行之地方政制比較以明其特點。惟該文目的，在以客觀態度對現制爲忠實的敘述，所以沒有談到這機構的優劣，更沒有談到這機構應當如何改善。只在論到這機構的運用時，曾這樣說過：

『以上是就政府方面觀察，認爲現制有相當便利，但就人民方面觀察，現制的缺點就不可掩了。我們可以說，經過現時下層政治機構，政府可以自民間取得某種數量的實力，但人民所出的代價却不止此。這代價要比政府所取得的，超出百分之幾，甚至百分之幾百。民衆痛苦極了，他們對

於政治的態度，是消極的退縮的。」

這是在原文內所爲關於現時下層政治機構的敘述。照報章雜誌所說看來，現時鄉村政治簡直是壞到無以復加！現在抄錄數節（註二）於後，以見一斑：

『最近有抗敵後援會命令各縣每甲製背心一件，某縣以四千甲計，須四千元，而老百姓真正的担負，根據切實的考察與估計，約爲一萬二千元至兩萬元，別的可以類推。至於攤派的標準，全出於聯保主任保甲長的自由意志，而這個意思實際上又爲內地社會經濟政治各種力量所規定，結果有勢有力的不派，地主和殷商不派或少派，親友不派或逃派，全部的重量壓在廣大的貧苦農民身上，最可憐的是他們連傾訴一聲也不敢！』

『自北戰場火線南移以來，時需補充國軍傷亡，縣政府事前既無準備

，事來又須立即報銷公事，於是連那個奇形怪狀的壯丁名冊和抽籤法也廢棄不用，用一種拉夫式的強制方法，豫中稱之爲「抓壯丁」。抓的方法是五花八門，有誘捕，有夜劫，有圍擊。抓的對象自是活該被抓的，而且最好是孤子，担負生活家庭責任者，或身有宿疾的人，爲的可以立刻得到贖金。而且聯保主任往往比原數三倍四倍的抓來，關進屋子裏，凍之餓之，讓家屬出錢來贖，因此鬧了許多的命案。最後收集殘餘——十之三四是用錢買替的——用繩縛綁，由警務員拿槍押到縣政府。警務員在中途仍可受賄釋放或抓路人代替，每徵募兵役一次，單就警務員即鄉人所謂「黑兵」而論，就可賺得數十元至百元不等。』

『那些逃亡的壯丁受生活的以及政治的逼迫，便麤集起來，三十五十以至百千成羣，在各地騷動，地方政府無法消滅他們。此種現象據筆者所

知，在豫南與鄂北幾隨地皆然。最厲害的，是嘯聚在泌陽山中的萬餘人逃亡壯丁，公然揭起反對徵集壯丁和救國公債的旗幟四出煽惑誘各地壯丁加入以避免兵役與攤派。各地保甲長畏懼他們的勢力，只有出諸放任一途了。這種煽動與吸引的力量極大，使許多民衆都有準漢奸意識或漢奸傾向了。

這樣看來，『現在的政治與保甲制度在戰時不唯不能盡動員民衆的任務，相反的倒成爲擾害人民的工具，並使人民走到與全面抗戰相反的途徑上去』，這結果簡直是出乎我們意料之外。

至於鄉政工作之一般效率，低到極點，更無庸諱言。這可以「迂緩」「鬆懈」「虛偽」等字形容之。上級官署有命令來，就動一下，否則一切不管。有時上級官署有命令來，他們也可置之不理，等到一催再催之後他們才着手。這種頑疲

現象，尤以保甲組織爲甚，所以有人說，『現時的保甲組織僅有軀殼，僅有其虛名，至於實際工作則極少表現。』（註三）

鄉政失敗與政治制度

現時鄉政之糟，是大家所公認的，可以不用多說。我們現在所要研究的，是現時鄉村政治的癥結在甚麼地方，怎樣去補救它。

鄉政敗壞的主因是甚麼？是否一定在制度方面？關於這一問題，各方意見不一，但以承認在制度方面者居多。在我們看來，亦以承認在制度方面者之理由爲較充分。你看，這政治組織徧徧容納貪污土劣份子，這不是制度問題麼？這政治組織不但容納貪污土劣份子，並且還聽其任意利用以達其營私舞弊之目的，這不是制度問題麼？還有，貪污土劣份子這樣胡鬧，而上面的監督官署看不見，下面的被治民衆看見了，却不敢出來說話，這不又是制度問題麼？

我們也承認鄉政失敗的原因是多方面的，但這許多的原因中，只有制度問題，最主要最直接。我們試將通常說到的幾種原因，加以分析：

第一，有人以爲貪污土劣橫行乃是農民缺乏教育的緣故。農民政治常識極端缺乏，對於公事毫不熱心，一任貪污土劣之把持操縱。他們對於鄉政人員的欺侮壓迫絕少表示反抗或從事檢舉揭發，甚至故意給土劣以方便，例如

『保甲長派款時，往往沒有收據，有時即給收據，他們也不要，甚至於願意多出幾個錢把收據取消。他們的理由是有收據，便成爲今後繼續攤派的根據，不如根本把牠毀去了的好。』（註二）

因此，貪污土劣益發放縱。我以爲民智低下與鄉政腐敗沒有多大關係。制度上不安排一種切實易行的檢舉辦法，誰敢冒險檢舉？民衆的不檢舉以及不要收據，反可證明民衆之思慮深遠。又制度上不安排一種參政辦法，人民對政治

卽或熱心，也無從表現。我國人民參加中央以及省縣政治，或者程度不夠，但決不至連一村一街以內的政治都不了解。民智開發是長期的教育工作，我們決不能等教育普及以後再改革鄉政。

第二，有人說鄉政失敗，由於鄉村經濟困難，尤其是財政困難，以致地方工作無力辦好。這話不無道理，但只能解釋工作何以停頓，而不能解釋鄉政人員何以貪污。事實上，現時鄉政上有許多工作不一定要有經費才可辦好。再澈底點說，鄉村經濟真的十分困難麼？何以鄂北各縣的聯保主任這次辦理征兵募債，每人所得收入普通多有幾百元以至千元，江西零都某鄉「聯保主任原是一個半字不識的商人而今已是大腹便便坐享餘年了」呢？（註五）經濟困難並不影響鄉政人員的收入，這是經濟問題呢？抑是制度問題？

第三，還有一類似的說法，說鄉政腐敗由於鄉政人員待遇不高，保甲長任

務繁重，有義務無權利，所以好人總是互相推諉不願担任。

『的確，担任保甲工作太困難了；錢也太少，甚至沒有。一面要受政府的督責，一面要與民衆直接摩擦。名譽說不上，生活也要受到影響。這種「費力不討好」的事，除別有企圖的土劣和極少數特別例子外，誰願意幹？不得已而幹着的，誰不想擺脫責任呢？』（註六）

『尤其自抗戰發生後，凡政府要人民出錢出力和其他的公務，均須由保甲長來辦理。保甲長彷彿成了專門職業，而又不給予俸給。如果承認楊腹難於從公，那麼保甲長之營私舞弊豈不成了當然的事實？』（註三）

但細加分析，這都是制度問題。鄉政工作太多，保甲長一人之力應付不了，但我們何以把一鄉的事只交給他一人？世界各國鄉政人員有多少不是義務職，但何以他們不都同我國保甲長一樣的營私舞弊？事實上，劣蹟最多的是聯保