

中国县政改造

史文忠著

縣政

叢書

中國縣政改造

縣市行政講習所發行

中華民國二十六年三月初版

縣政叢書

中國縣政改造一冊

每冊國幣大洋貳元

外埠酌加運費匯費

著者 史文忠

印刷者 南京市行政講習所
南京瞻園路

發行所 南京市行政講習所
南京瞻園路

蔣部長序

縣政積久而敝，民國改制後，頻遭內亂，益以不綱，紕繆分崩，不可究詰，邇來政治漸趨統一，中央力求刷新，對於縣政之改革，尤爲重視，余忝長內政，奉命倡辦縣市行政講習所，經年餘而先後召集蘇浙皖贛閩豫魯陝晉川湘鄂滇黔桂等省市縣行政人員於一堂，匝月研討，越五期矣。中央勵精求治之苦心，各種庶政之規劃，與夫法令制度之精意，皆由各主管長官悉心講授，而地方特殊情形，人民所受疾苦，以及應興應革之一切要政，亦由各期學員於小組會議中，分別窮究，闡切詳明，時地固殊，範圍更廣，土宜民隱，靡蘊不宜，甚盛事也。

史生文忠，勤謹好學，講習之餘，編著中國縣政改造一書，索序於余，披閱內容，材料精湛，闡述簡明，實足爲各省市行政人員及有志研究縣政者之參證與實用也，故樂爲之序。

民國二十六年二月三十日

蔣作賓

方教育長序

爲建國之最高原則，而教育之心理物質以及社會種種建設，莫不以全民爲對象，建國大綱並以縣爲自治單位，可知縣政府爲治民機關，縣長爲親民之官，縣政之良窳，其影響於民生之榮瘁，民德之醞滴，民智之高低，民力之強弱，至爲深切，卽國運之隆替亦繫於是；

夫國家政策之制定，法令之發布，由於中央政府，而推行政令實施政策者，在於地方政府，省政府雖亦爲地方政府，然不過司地方官吏之任免考核，行政之監督，與法令之承轉，政情之上達，乃一中間連絡之行政機關，仍非直接實行治民者，例如清戶口，整土地，辦警衛，設交通，振教育，興實業，諸種自治行政，胥有待於縣政府督率人民之舉行，方可見諸事功，民得享受其樂利焉。

顧縣政重在實行，不尙空論，事涉繁瑣，理本平凡，彼高談經國大計之博碩人士，每不屑措意於縣政，馴致才智騫趨於都省，而縣長縣佐之人選冗雜，縣政

廢弛，人民之德智體日就衰弱，水旱疾疫盜匪，頻仍靡已，民生憔悴，外侮侵尋，國勢窮促，岌岌不可終日矣。

近數年來，卓識之士，懷於國難之嚴重，知非安內不足以攘外，首宜修明內政，政治當局知縣政革新之不可緩，舉凡縣政府之組織，縣長區長之選任訓練，保甲壯丁之編練，以及整理土地賦稅，擴充教育，開發交通及農村經濟，設縣司法處，諸種縣政，次第推行，去歲二月，行政院於首都設縣市行政講習所，召集各省縣市行政主要人員施行訓練，以增進其精神智能，俾領會中央政府之政策，研討實施現行法令之方法，一載以來，凡經訓練之縣市行政官吏，效能迥異於前。

史君文忠，留學日本歸國，供職內政部，研究政治，素具熱忱，迨調在行政講習所服務，每於教員學員研討縣政之際，見聞所及，輒記錄之，並參考有關現代縣政各書，編纂中國縣政改造，首述歷代縣制沿革，及地方制度之演變，次述縣政府組織，及各種縣政之改造，理論與事實互相印證，其裨益於縣政之革新當非淺尠，因爲之序而誌盛焉。

民國二十六年三月三十日序於縣市行政講習所

仇訓育主任序

史君文忠以所纂中國縣政改造一書示余，且屬爲序，余於君之書之浩衍，不暇細讀，未能一一評隲其內容，惟於縣政則時喜論列，論列之極，則喜戚交來，今見君書，又不免悵觸予懷，而有矛盾之感也，吾國縣政由來已久，在成周封建時代，鄉遂設官之制，見於周禮，且云「使民自興，而出使長之，入使治之」，尤舉自治之實，非只官治爲也，至於秦併六國，廢封建，改郡縣，則已正式樹立縣治規模，漢革秦命，吏治尤爲蒸蒸，史家所書，如興教化，勸農桑，弭盜賊，一縣之政，可紀者多，自是以後，歷唐，宋，明，清，代有循吏，治世固道一風同，閭閻安定，卽偶逢喪亂，常以一方良吏，得獲保全，卽每當易姓改代之時，削平羣雄，掃除割據，宇內卽歸安定，此無他，郡縣政治之得人也，民元革命，推倒滿清，各省僅易疆吏，一紙公文，而人民安如堵牆，卽其明證，惟是革命之後，軍閥攘權自大，視守令如牛馬，委州縣以私人，品類不齊，賢者匿跡，所謂

良二千石者，復乎無聞，而吾民遂呻吟憔悴於此貪污土劣政治之下矣，破壞之極，遂致矩矱蕩然，官既爲無法之官，民亦爲失教之民，上下相蒙，彼此相忌，遂釀成今日精神物質諸般破產之局，而帝國主義乘之，外則土崩，內則瓦解，駸有民族淪亡之懼，憂時之士，謀所以挽救危亡之道，騰爲口說，著爲規程，而法令又如牛毛矣，內既紊其統緒，外更益以絲縻，地方令長，則疲於奔命，而善政無聞，吾民則負戴重重，善虐皆成苦惱，此年來一般之現象也，而欲有所作爲之人，惟有自爲風氣，一切束置，自樹理論，自造規章，自成系統，而與民更始，學者唱之，地方長官信之，中央亦只得任之，此各省實驗縣，實驗區，實驗學院，實驗鄉村，學作合一，政教合作，政教富衛，諸主張，皆能持之有故，言之成理，而推行之際，或則先言自治，或則先言自衛：或則三位一體，或則四位一體，大則一省，小則三縣兩縣，由調查而研究，而設計，而實施，其用力甚勤，其成功亦甚著，語云「窮則變，變則通，通則久」，此或亦窮變通久之道歟，但今日縣政實已窮至極地，非變無以圖生存，而變之機緘，則必有其發動者與接收者，接

收者爲民衆，固無所知曉，而發動者爲官吏，豈卽有所知曉乎，故一般皆須訓練，不訓練因不能治於人，不訓練亦不能治人，今日之治人者，須於此有深切之覺悟，要治先訓，訓其本身，訓其部屬，訓其人民，大小皆訓，上下皆訓，男女老幼皆訓，不訓不作，且作且訓，興利固訓，除弊亦訓，於是則教民之政成，而管民，養民，衛民之政與之俱成，牛毛之法令，皆歸有用，而了無所苦，興也勃焉，卽成周鄉遂設官之盛，不難復見，近代自治政治之成立亦在斯時，君書之效用，將因是而大顯，其然乎其不然乎，余竊嚮往之矣。

民國二十六年三月五日

仇鰲

孫教務主任序

吾國地方政治制度之確立遠溯於周代，歷二千年以來，終以人事未盡，成效鮮著。及至民國干戈不息，匪災，天災，相繼而來，社會秩序因此而紊亂，人民生活計隨之而窘困，造成不可收拾之地步。故無地方政治之可言，北伐完成以後，中央方面，已逐漸轉移目標於地方政治制度之改進，尤以最近一二年間爲最盛。去歲中央舉辦縣市行政講習所，集全國之縣長專員於一堂，相與研究縣政之改進。於是縣政研究乃益爲人之所重視矣。

史君文忠，留學日本，返國後，卽服務本所，公餘之暇，草成中國縣政改造一書，對於縣政制度之演進，及縣行政各部門之情況，均有詳盡之闡明，現值舉國推進地方政治期內，而有此書出版問世，對於促起國人注意縣政改造之需要，或亦有細流土壤之助也，爰樂爲之序

民國二十六年三月九日

孫慕迦

自序

余學識謏陋，經驗毫無，由東京甫歸，即服務於縣市行政講習所，就十餘年之縣政研究以及年餘朝夕與各省縣政人員探討之結果，看見了民生的憔悴，事務的困難，官吏的賢否，法令推行的進度，并且對於學員的意見，予以客觀的分析，對於學員的探詢，予以竭誠的解答，更進而推究如何改良，如何整頓，如何得到利國便民的成績。本書爲完成上述的任務，就實際之經驗：爲學理之闡明，盼望學識向實地求證明，經驗向學理求解決，官吏有求進步之精神，上下能融會於一體，庶幾法令不成空文，事業可以促進，則幸矣。是爲序。

中華民國二十六年十一月十五日著者謹誌於縣市行政講習所

中國縣政改造目錄

第一章 縣制之改革

一、縣制之沿革

甲、上古之縣制

乙、秦漢之縣制

丙、南北朝之縣制

丁、隋唐之縣制

戊、兩宋之縣制

己、遼金元之縣制

庚、明清之縣制

辛、民國以來之縣制

二、結論

第二章 地方自治制度之演進

中國縣政改造

- 一、歷代地方自治制度之演進
- 二、訓政時期地方自治制度之演進
- 三、中央地方自治原則之決定
- 四、地方自治法規之修改
- 五、地方自治方針之確定
- 六、地方自治推進方案
- 七、全國保甲推行鳥瞰
 - 甲 保甲制度推行經過
 - 乙 主管機關監督辦法
 - 丙 各地保甲推行概況
- 八、整理戶籍之準則
 - 甲、調查戶口前之準備
 - 乙、調查戶口後之事件
 - 丙、接辦人事登記

第三章 縣政組織之改造

- 一、 厲行裁局改科
- 二、 厲行合署辦公
- 三、 充實縣政府組織
- 四、 縣區鄉鎮必須取得聯繫
- 五、 厲行分區設署慎選佐治人員
- 六、 厲行官民接近運動
- 七、 省廳合署辦公與縣關係之改造
- 八、 行政督察專員制度之調整

第四章 縣財政之改造

一、 整理土地

甲、 土地陳報

乙、 土地測量

丙、 簡易清丈

丁、 坵地圖冊

目錄

中國縣政改造

戊、清查地糧

二、整理土地後之田賦改造

甲、減輕田賦附加

乙、減輕附稅稅率

丁、減輕田賦稅率

丁、改革征收制度

三、非常時期之田賦改造

四、縣預算問題

甲、確定縣預算

乙、執行縣預算

丙、厲行收支適合

五、縣審計問題

甲、縣財務委員會之缺點

乙、厲行就地審計與集中審計

第五章 土地行政之改造

一、土地政策

甲、土地法內容概要

乙、土地改革之施行

二、土地使用

甲、農地使用

乙、荒地使用

三、土地分配

甲、土地與人口

乙、均耕與均有

第六章 縣教育之改造

一、國民教育之重要

二、掃除文盲

三、推進義務教育

甲、中央對於義務教育方針之決定

乙、鄉村義務教育實施方案

四、建設鄉農夜校

五、非常時期教育綱領

六、鄉村教育經費問題

第七章 縣建設行政之改造

一、實驗縣之建設

二、農村建設

甲、開闢交通

乙、整頓水利

丙、廣植森林

丁、提倡開礦

戊、提倡副業

己、建設衛生設備

第八章 縣警察行政之改造