

新縣制的認識

著甫實錢

縣政叢刊

第四輯



丙種叢刊第七種
縣政叢刊第一輯之四
新縣制的認識

翻印必究

每冊實價國幣二角
(外埠酌加郵費)

版權所有

編者	錢實甫	主編者	亢真化	出版者	民團週刊社	總發行	桂林桂西路 建設書店 第七十二號	發行人	靳景雲	印刷者	廣西印刷廠
----	-----	-----	-----	-----	-------	-----	------------------------	-----	-----	-----	-------

中華民國二十九年五月一日初版三千冊

丙7.14

總 2 3 4

20

新縣制的認識

縣政叢刊第一輯之四

目

1. 縣政與縣制

2. 過去的檢討

3. 新縣制的特點

4. 新縣制與新縣政

次

一、縣政與縣制

我國地方制度的變革，從歷史上的演進源流來看，確屬是非常複雜的。可以說 幾乎每一朝代的興替，地方制度便有一次重大的變動；而在同一朝代之間，也因為種種的緣故，同樣在不斷的變動着。但其中卻有一個特點，即「縣」的一級一直例外，從春秋末期漸具雛形以來，到今天還是保持着它的輪廓，始

終將地方制度的基礎。這個原因，即在縣不僅是一種組織上的名詞，而且是一個自然單位的名稱。一切政務的推行，能與自然環境相適應，自然獲得較大的效果，編制單位的名稱因也似漁採用自然單位的名稱，較為合理。一縣之既有這種特點，才奠定了它兩千年來不可動搖的基礎，不啻省、道、州、郡一樣的確無定形。和它可以比美的，無有村這一詞；但村的條件遠屬異常完備，事實上則未嘗保有制度上的不穩基礎。到現在又被保所代替了。

「縣」既是自然單位的名稱，又在編制上佔有悠久的歷史，因而在改革它的一切設計，總是從它的上級與下級着手，並不牽涉到它的本身；即在縣制改革，也以它本身的組織機構為限。自從 國父確定縣為自治的單位，更以它為政治的兼經濟的單位之後，位置乃更形鞏固，給我們研究上採用名詞的便利不少。

「縣」的地位固屬穩定，但它的組織機構與工作活動卻無時不變，一部分是

由於時代的原因（即社會進化），一部分則是由於人爲的原因。縣的組織成制，即是「縣制」；縣的工作活動，即是「縣政」。這兩者是不可分離的，而且想互間有着非常密切的關係，不可偏廢，不可獨存。縣政的實施一定要以縣制爲前提，否則即將弄掉依據；即在缺少縣制這一名稱的時代或地方，以完全無縣制形態的存在仍係事實。縣制所放出的指揮即爲縣政，但它卻不一定作用於可能，即完全無縣政事實存在，復爲折衷的理想計畫一般。可見縣政才是主體，縣制不過是其實施它的進取的工具。從這裏，我們即可以得一初步的觀念，縣制與縣政、縣制與縣政的關係與聯繫的性質和內容，它們對不確知縣政的實施與否的需要。在國家與各郡縣中，國家與縣制爲公他幾乎是它全部中不廢，這不難證明。雖然屬於縣政的範圍，原因即在於此。工作與任務的實施，一且不然，職責即重了。

二、過去的檢討

新縣制的公佈之前，我國也有過不少的縣制法規，卻大都不很完備。原文條節繁多，不便一一引用，茲特分為兩期各作一概括的檢討如下：

第一期包括滿清末年到北京政府時代，約共十幾年的光景。這一期的各種縣制法規，有一個特點，即與「地方自治」的法規合為一體，可說是縣政與縣制的混合法規。但深刻的說，則祇是一種無縣政的縣制，即無內容、無實際、無效果的空洞條文罷了。

原來「縣」在過去政治上的位置，不過是中央政府統治機構的下層組織，一方面在於傳達中央的命令（統治者對於人民的需求），一方面在於代表中央鎮服叛變和征收稅役，而與人民的福利無直接關係，更無須顧及人民的意旨。所以

歷來的施政方針，是以「與民休息」爲主要原則，以「無爲而治」作最高理想。百姓不造反、不欠糧，便是典型的良民；地方官員能設辦得到這種地步，也便是典型的吏才了。當時根本無所謂縣制，更無所謂縣政，祇有一個「縣官」是實體；縣制是他的幕僚與隨從的總稱，沒有縣官以外的政府，縣政則是他個人修養的自由發揮，毫無可以依據的計畫。縣官的任務是「平賦役、聽治訟、興教化、肅風俗、養老、祀神、貢士、讀法」，都是由上而下的交辦事項，無一件是和民意有直接關係的。至於縣官以上的各級，層次雖多，大都以監督所屬爲主，更不治事。所以亭林先生說：「治官之官多，治事之官少」，便是一個最明白的寫真。至於表現所謂民意的，則屬之「鄉紳」，其實他們仍然是解職或候補的官吏，還是「官意」的變相。在專制時代，人民根本沒有地位，這種現象並不足怪。北京政府雖然另換一個局面，內容依舊未改，和清廷並無根本差異。

自國民革命軍北伐以來，各省紛紛獨立，都自命爲「護法軍政府」，也起了很大的變少，而「護法」這個名義，也變爲一種招牌。這種時代的變遷，使各省軍閥，不能不利用「護法」這個名義，以爲招牌，而事實上，則不過是爲了爭奪地盤，似乎與「護法」無涉。各省軍閥，人民自命爲「護法」，而實際上，則不過是爲了爭奪地盤，似乎與「護法」無涉。各省軍閥，人民自命爲「護法」，而實際上，則不過是爲了爭奪地盤，似乎與「護法」無涉。

的流弊來說：「第一民治不能實現，第二爲假民治之名行專制之實，第三則併民治之名而去之一。民治既根本不能實現，則爲抵制民治潮流而公布的一切縣制法規，其價值如何，即不難想像了。」

第二期是國民政府的時代，從十六年算到新縣制的公布，約有十三四年之久。就量的方面來說，可謂蔚爲大觀，不過質的方面仍嫌虛空。雖則縣政的意義已有明確的界說，縣政建設又已確認爲國家建設的基本工作，地方自治尤爲訓政時期的主要任務，但縣制的法規仍不免有少許的缺點，最大的原因，即在縣制法規的草擬，沒有完全適應着縣政的需要，僅從表面上、文字上去塗手，所以十幾年內經過若干次的修正補充，效果仍少。

民國二十一年，豫鄂皖三省剿匪總司令部在頒行一縣匪區內各縣清查保甲戶口條例一的訓令中，曾經這樣痛切的說過：「現行法令，既以下級自治組織

將地方之骨幹，故由中央頒佈之本法及其附屬條規，計達四十餘種之多，條文都九百五十七條，其他行政法規與此互相引證而有間接關係者，尙不在內。各省省長根據中央此項法令而再定之施行細則或單行規程，更不在內。此外中央及各省市縣附屬之圖表格式，尤屬浩然大觀。……其難見諸實行，寧有疑義？一從這一段話中，即可充分表明關於縣制法規的名目繁多，內容複雜，反而變成施行上的累贅。本來是出於改進的，結果每恰相反，祇顯示齟齬更罷了。其原因乃在所有的修正與補充，都沒有針對着縣政的實際需要，一直在縣制的形式上談圈子。它雖較第一期進步，備具有確定的對象，可惜仍未理解對象，看清對象，全憑主觀的臆測。

其次再就這時期內的法規內容來說，較大的缺點，要以過分的一標準化一或「統一性」為最，即條文的彈性太少，於實施上的困難甚大。由純立法的觀點

來說，能設詳盡的包容或精確的列舉固屬是好，若果事實上無從包容與列舉時，反不如概括的指示原則為妙。這樣的法規，實施時的困難必大，而使一切補充的細則變為修正的條文，其間自難免有許多矛盾之處。甚至內政部在「改進地方自治原則」的第三款內，也不得不認為失當，而沉痛的說：「我國疆域廣袤，歷史悠久，各地方之經濟文化政教風俗迥然不同，……乃現行自治法規，竟欲以嚴密統一之程序與方式施於各種情形不同之地域與人民，無怪數年以來，一切法令徒成具文。」更在「各省市地方自治改進辦法大綱」的第七款內，明令所屬「尚未民選鄉鎮長之地方，一律暫緩選舉，以免多所變更。」歸結來說，這一時期的缺點，可用「法令更繁，不符實際」來總評它。第二期制訂是無對象的，其對象乃是手段；第二期雖有具體的對象，惜乎概念模糊，把握不牢，才有這樣的缺點暴露出來。

三、新縣制的特點

國民政府二十八年九月十九日公布的一縣三級組織綱要，目前頗有許多人對於它的內容，作過不少善意的批評，希望能在修正時再加充實。就整體來看，尤其以它和過去的法規對比來看，究不失為最完備的一種。它的最大優點，也就是它不同於前此一切法規之處，即它乃完全針對着縣政的需要而訂定，可謂有縣政內容的縣制，且是融和縣政與縣制的法規。我國法規政令的公布有一個習慣上的重大缺點，初訂時並不認清目標、把握任務，祇在紙面上做文章，求其冠冕堂皇好看，甚至不惜抄襲毫無適用可能的古董或洋貨；到了修正與補充時，則又僅憑主觀的臆測，而不顧及客觀的事實。因此，法令愈多，困難更大，修正補充愈勤，矛盾重複更甚。新縣制本是對於前此一切法令的總

修正與補充，自沒有過去的缺點，完全是針對舊縣政的實際需要而訂，更應酌以
往的流弊予以改造，將來實施時效果自大。這是單從理論方面推論的，至於就
事實來說，廣西略有建設的成就，縣制自始即與新縣制的精神不謀而合，便
是重要的原因之一；因而更可斷言新縣制實施的前途，必有無窮的希望。現
在將它與以往法規，尤其是十八年縣組織法，比較其改進的重要地方概說於
下。

十八年的縣組織法沒有確定縣的自治事權，縣以下的區反列黨自治團體；
如第三條規定「縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，其經
地方自治事務」，即明將以縣為中央行政的下級機關，更將其自治單位的意思
義。訓政時期的縣本非完全自治體，若縣政府祇以監督自治事務為限，自治事
務必難進展，而縣的自治單位決難完成。新縣制的規定，除第一目將定「縣為

地方自治單位」以外，更於第七目確定縣長的第一職權爲「受省政府之監督，辦理全縣自治事項」，這樣積極的主持，自較間接的監督爲實緊。縣長的第二職權爲「受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項」，但非主要的任務，故規定「應於公文書上注明之」，並規定所需經費「應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支」，（第十九目）這些代辦的事項，自當與本應辦理的事務有別。至於縣長民選一點尙未做到，如十六目「縣參議會暫不選舉縣長」，乃係過度辦法，並非永久不變的定例，可由「暫不」兩字的涵義表現出來。

其次是縣政府組織機構的改進問題，新縣制也有超越於以往的法規之處：十八年公布的縣組織法，大半因襲前制，無特殊的見地。比如就縣政府的組織來說，仍是「府內設科，府外設局」的辦法，不但事權不能集中，而且由於「局承廳命」的畸形機構，每每引起許多衝突，妨礙政務的推行。南昌行營有鑒於

此，因於廿三年十二月三十日，公布「剿匪省份各縣裁局改科辦法大綱」，予以補救。新縣制對於這個流弊，便針對著過去組織機構欠缺嚴謹的缺點，作一適當的調整。裁廢「儼同割據」的各局，於縣政府內分設各科，縣長成為縣府政務的實際負責者，工作上自然可收統一之效。這與民國以來「無從充分行使監督指揮之權」的縣長，完全不同。同時縣府各級職員均屬縣政公務人員的身份，其考試、甄審、訓練、任用、考績、罷免等，均須依法律的規定（第十目），不能由縣長私意左右；這又與清代以前「自辟掾屬」的幕僚隨員的性質不同。

第三是條文的富於彈性，不再強以「嚴密統一之程序與方式施於各種情形不同之地域與人民」，祇作一原則的規則，給各省以因地制宜的便利。如縣政府各科的設置，第八目本列舉有民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會等七個名目，卻說明「設科之多寡及其職掌之分配，由各省政府依縣之等次

及實(經需要擬訂」，免得過小較窮之縣，徒有縣名，而無一官。其次縣的分等，照十八年縣制法的規定，共一律分爲三等(第四等)，又以「區域大小、事務繁簡、戶口及財賦多寡」爲準，這不僅是依各地文化經濟情況和基礎的條件，即以區域事務與戶口財賦的標準來分，一律分爲三等，也必過於機械。新縣制第二目則規定「縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等，由各省府彙分」，即可免不切實情之弊，俾各省得依實際情形酌行伸縮。這一點本屬非常明智的事，可是因爲種種的緣故，若干年來都未能徹底的改良，祇有新縣制才將它完全解決，不能不說是立法上的一大進步。

以上三端，都是新縣制超越於前此一切法規的過點，給中國地方政制與地方建設(包括地方自治)工作創一新光明的途徑。其它條文的增訂，內容的大實，以及區一級暫定爲自治機關，係屬制度的確定等，都有特殊的意義。

四、新縣制與新縣政

新縣制的公布，可說是三十年來地方建設工作毫無結果的總改造，所以它的出世，決不能不為政令系統增加更多一層，而是打銷以前種種虛虛、不實的利器。它的最後一目說：「本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸者，暫行停止適用」，其實際的效果也是如此。

抗戰爆發之後，歷年政治的、社會的動盪暴露無遺，尤其以基層組織的鬆懈與基層工作的停頓所給予的打擊最大，因此引起政府與人民的要求。中國國民黨臨時全國代表大會通過六次，對於抗戰建國綱領中是決定「實行以縣為單位，改善並健全民衆之自治組織，廣以訓練，加強其能力，並加緊完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎」，並為憲法實施之準備，以及