

社 會 科 學 叢 刊

縣政機構之改造

高 亨 庸 編 著

正 中 書 局 印 行

中華民國三十年五月初版

縣政機構之改造

全一冊

編著者 高 亨 庸

發行人 吳 秉 常

印刷所 正 中 書 局

發行所 正 中 書 局

(1367)

弁言

中國國民黨所倡導的國民革命運動，快達到了憲政時期的階段，而憲政時期能否圓滿的結束，全繫於進行新縣政能否完全成功，因縣爲「自治單位」，建設新縣政，是推行「地方自治」之肇始初步也。

市坊間研究縣政的書籍委實很多，而純粹站在科學立場上來解說縣政太少，本書全根據實際科學來說明時代的需要那一種縣政機構的學說，而非玄學空論不切實約佛學可比。

本書內容，共分八章：第一章緒論與第八章結論，有「冠」「履」之稱，本章從民族、政治、經濟各觀點來闡明縣政建設的重要性；又從「人」「財」「機」或「組織」來區分縣政建設與縣政機構；並述及其改進之理由和原則，把縣政的良窳，特別界說得很清楚。

第二章新縣制實行前之省縣關係，本章分二節：一是就縣權的強弱大小及其作用，例舉各國「公共範圍」來證明縣是「自治單位」。二是說及受省府的統制及其統制的方式和實行，縣長無論民選或委派，其立法、行政、司法等權，應受省府自然統制，以鋼鑲端。

第三章新縣制實行前之縣府組織，本章陳述縣府組織之體系（立法、行政、司法）和裁局改科的動機、沿革和精簡；並論及各地時形組織之不齊一，雖是因地制宜，不免與縣整個組織法或有抵觸。

第四章新縣制實行前之縣下機構，首則解釋自治式之本體及歷史；次則明析自衛式之分區設署，採取保甲之過程，以期整個制度之精神，得以建立。

第五章：縣政的連鎖性，有不可分離，故其上下聯繫的缺陷，本章特別指出，並詳述其改進的辦法，以期各縣各自增進其行政效能，並密切其聯繫。

第六章：本章立論，是把過去的舊制，作為現在的張本，以現在的張本，作為改進的資料，換而言之，就是要怎樣改造一種新縣制，纔能安定社會適合時代之需要，又要怎樣建立一種民意機關，纔能輔佐縣政，本章界說得分明。

第七章：本章立論的歸宿，視保甲為社會下層組織之重要基礎，故着眼在保甲之組織法式，以鄉人治鄉人為終極，以安定社會為始基，以健全民治為原則。

第八章結論，本書為避免繁瑣起見，在每章中，均未作結論，故在此綜合全書大觀，把「縱」一「橫」兩個字，作本書的跋尾，縱的方面，層級太多，職權混淆，宜力求減少層級，橫的方面，組織脆弱，事權分散，似力謀健全與集中。

自序

近世科學的進步，經濟的發展，以及社會關係的複雜，政府職能的擴張，使地方行政的觀念爲之一變。簡言之，即地方行政已由消極到積極，變無爲爲有爲了，尤以我國自抗戰以來，中央政府的活動範圍，日益擴張；地方政府所負之使命，日漸加重，建設工作，萬緒千端，自非曩昔消極無爲的政府所能勝任。縣是我國地方自治的單位，是行政系統上的基本組織，縣政建設的良好與否，直接影響到抗戰建國的大業，故欲奠定抗戰建國的基礎，首須謀縣政建設的良好。

但是在繁複艱鉅的縣政建設工作中，縣政機構的健全，卻又成了良好的縣政建設之先決條件。「工欲善其事，必先利其器」。設無一套足憑藉運用靈活的縣政機構，則任何縣政建設工作，便將無從推動。關於此點，本書緒言中，已言之甚詳，茲不贅。

我國縣制組織，自國府成立以迄二十八年九月十九日止，雖經幾番變革，稍事調整，但其組織的簡陋，事權的分散，……實一如往昔，未改舊觀，我們可以說，所變革的，不過是外形而已。時代是在前進，新的任務是在不斷的發生，舊有的一套機構，已顯見不適用於今日，而需要一種新的改革了。

去年九月十九日，國民政府公布之縣各級組織綱要，關於縣政機構的革新，完全與以往相反。而爲客觀環境下的產物，譬言之，即在針對以往機能分割，組織簡陋，有官無民的種種弊端，而謀裁撤駢枝機關，以保持各級組織的完整；完善各級組織，以啓發其建設機能；設置各級民意機關，以求實治與民治的合流，我們可以說，這幾重改革，確是中國政治史上極有價值的記載。不過綱要畢

竟是個大綱，其內容，其目的，其實施步驟，尙有待我們去研究。所惜自綱要頒布迄今，吾人僅能從報章雜誌中，窺見一些片斷的篇文，而未能見有專書。讀者承乏，乃敢不揣陋陋，根據個人的心得，參照時賢的意見，就各項零星散佚之材料，加以整理，使成此書。

至若本書的範圍與觀點，在第一章緒論中原有說明，不過爲使讀者先睹爲快計，特再於此處，略加說明。

首先我們認爲：欲瞭解「新縣各級組織綱要」的要點及精神何在？新縣制的內容及具體實施的方法如何？以及怎樣由舊組織過渡到新機構的確立？不從舊有的東西中去分析研究，實難以具體解答以上諸問題。故本書對於自國府成立後與縣政機構有關的各種改革，如令署辦公，設置行政督察專員，裁局改科，分區設署，以及編組保甲等，均加以詳細的分析和批評，期藉以明瞭各種制度演變之痕跡，創制之精神，與其利弊得失之處，而作爲實行新縣制時之參考。然最主要的一點，仍在於繼往開來，具體說明如何由現狀過渡到新縣制的確立。復次，我們認爲縣政機構的範圍，應該將省縣關係列入討論，因爲縣政府與省政府，是構成一定的直接的關係，如不使此種關係合理調整，則縱令縣各級組織充實，亦將因省方對縣之多重束縛，而不能發揮其最高的效能。故必須全般調整之，改善之，方能服務實進，一氣呵成，而達成靈活運用的目的。

根據以上的觀點和範圍，本書共列爲八大章：第一章緒論，係就縣政機構的一般問題，以及本書之觀點與範圍，作概括之敘述與說明。第二、三、四三章，則就法律的觀點與各省之實況，說明省縣關係、縣一級組織及縣下機構之情形。第五、六、七三章，則繼二、三、四三章之後，進而檢討其缺陷，並提供改造之辦法，而在每一章中，並帶闡明新縣制的特點及精神。第八章結論，則就前章草

所述，綜合說明其要點與精神。

當然，在本書脫稿之後，筆者無可避免的要說幾句話：

第一，寫一本書確不是易事，尤以寫比較實際問題的書籍時，除了要有充足的學力外，還必須具備有豐富的經驗。即以本書而論，於執筆之初，就必須對今日縣單位的各項工作，起碼是縣單位的中心任務，要有鮮明的認識，因為縣政機構原是作為縣政建設時所憑藉的工具，是為縣政府的功能活動而存在的，不先認識縣單位中心任務何在，又如何能確立縣政組織？但是這種認識，決不是一個毫無經驗的局外人所能的。而同時縣政建設只是國家整個建設的一部分，所以要明瞭縣單位的中心任務，又必須從國家整個建設中，去理解它所處的地位與應負的使命。這種連鎖的認識，不是一個學力充足的人，又如何做得到啊！筆者因未具備上述兩個條件，所以在屬稿期間，常感有以小御大力量不足之苦。

第二，我要忠實告訴讀者的，即筆者既乏充足的學力，復無若何的經驗，要想有什麼獨到的見地，那恐怕會令讀者失望的，這裏祇不過根據著縣制的精神和要點，就各方面所發表的意見以及零星散佚的材料，加以有系統的整理與說明而已。所以與其說是著作，毋寧說是編述，倒較適宜些，但可告慰讀者的，就是筆者確在這方面花費了不少的時間，耗費了不少的精力，這也許能幫助讀者，對於縣各級組織網要有進一步的認識，更進而對於複雜繁瑣的縣政機構問題，自省縣關係以至最基層的保甲組織，有一個清楚的系統的瞭解。

第三，在寫本書的過程中，確實發覺了不少的困難，迫使筆者幾次想擱筆，其原因是由於（一）這方面的材料是太少不易搜集了；（二）問題是太廣泛太複雜了，特別是縣下組織的分歧，幾使頭

爲之量，且爲之眩；（二）就根本沒有一本縣政機構的書籍作爲藍本，只能從各項法令規章報告以及零星散佚的材料中去想辦法。然而最後，竟在師長的指導和朋友的鼓勵下，突破這些困難。

第四，本書得以問世，與其說是筆者的成果，毋寧說是吾師張金鑑教授的賞賜，從開始搜集材料，擬定大綱……一直到完稿，都是在張師諄諄指導下進行的，而脫稿之後，復承張師於百忙之中，抽出時間爲本書教正，對於這種隆重的師愛，筆者當然永世難忘的。特別記在這裏，算是聊表我對於師長的敬意。

第五，本書初稿，係去年在母校——中央政校——時寫成，而修改時間，則在今年正二兩月聯保主任任內。整整兩個月深入下層實地工作的經驗，對於本書修改時固有相當幫助，但因聯保工作性質的複雜繁瑣，迫使筆者不能抽出全部的精神時間以赴之。現在本書總算是脫稿了，但這兩月來「更燈火五更雞」的一段辛苦的生活，還是深刻的留於腦際，所以也特別記在這裏，算是替我一兩月聯保「留一個紀念」。

最後，我再鄭重的說一次：筆者既乏充足的學力，復無若何的經驗，竟敢負起寫本書的重任來，這確是一個冒險的嘗試，倘能拋磚引玉，因此而引起時賢熱烈的注意本問題，發揮鴻論，蔚爲鉅著，予筆者以懇切的指導，使他日得有修改之機會，則當爲筆者最感興奮和欣慰的事了。

目次

第一章 緒論

第一節 縣政建設之重要性……………一

第二節 縣政建設與縣政機構……………三

第三節 縣政機構改造之理由……………四

第四節 縣政機構改造之原則……………六

第五節 本書之範圍與觀點……………九

第二章 新縣制實行前之省縣關係

第一節 縣府之地位……………一一

第二節 上級之統制……………一四

第三章 新縣制實行前之縣府組織

第一節 縣組織法式之組織……………一九

第二節 裁局改科式之組織……………二二

第三節 各地縣政府組織之概況……………二七

第四章 新縣制實行前之縣下機構

第一節 自治式之組織……………三四

第二節 自衛式之組織……………四一

第八節	各省之實況	五八
第五章	新縣制推行聲中省縣關係之缺陷及改善	
第一節	省縣關係之缺陷	六五
第二節	省縣關係之改善	七九
第六章	新縣制推行聲中縣一級組織之檢討及改造	
第一節	概論	九九
第二節	現狀之檢討	一〇一
第三節	縣一級組織之改造	一四
第七章	新縣制推行聲中縣下機構之檢討及改造	
第一節	概論	一三七
第二節	現狀之檢討	一三九
第三節	問題的討論	一四三
第四節	縣下機構之改造	一五七
第八章	結 論	
參考資料		一九五

第一章 緒論

第一節 縣政建設之重要性

我國地方政治組織，係遵照國父之遺教，採行省縣兩級制。建國大綱第十八條規定：「縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效」。此即說明地方政治之中心，在縣而非在省。去年九月十九日，國府公布縣各級組織綱要，在總則一及五條中，更特別明定「縣爲地方自治單位」，「縣爲法人」，可見縣之地位的重要，雖然新縣制完善的實行，時尚有待；目前之縣府，尙爲國家官署之一種，而非自治組織，但其地位，仍爲行政系統上的基本單位，是一切國事省事縣事的執行機關。其重要性，並不減於將來，尤以抗戰建國之今日，舉凡軍事的、政治的、經濟的諸方面的建設，幾無不有賴於縣的推動，所以縣政建設的良否，是直接影響到抗戰建國的前途。茲略爲申論於次：

第一，就民族革命言：在民族革命過程中，最重要的條件，是「人力」與「物力」，尤以我國爲長期抗戰，更須要有源源不絕的供給和補充。但是人力的動員，如實施徵兵，推行公役，訓練民衆，統制民力等重大工作，雖決策在中央，而推行則在地方，易言之，即此種種工作，幾無不屬於縣單位的任務，而縣單位正常的基本工作，如警衛制度是否完善，保甲組織是否嚴密，民衆教育是否普遍，又都成爲民衆動員的先決條件。這些條件能否具備，和以上各種任務推行有無成效，都以縣政的健全與

否以爲斷。關於物力的動員，也是如此。例如食糧、棉花、原料、器材等一切物質的供給，又舉一不來自鄉間，而亟需縣單位的調查、登記、統制、管理與開發，所以我們要想動員全國人力與物力，以奠定勝利的基礎，就必須推動和完成縣政建設工作。

第二，就政治建設言：我國政治上的最高理想，爲民權主義之實現，然欲實現民權主義，必待於各縣自治的完成。國父曾謂：「三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立」，又謂：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固」。故民權主義之實現，要以地方自治之完成爲其條件。我們現正從事於抗戰，固不能侈言縣單位的自治，但「抗戰」只是革命過程中的一種手段，我們尤須在抗戰過程中，完成地方自治的各種條件，然後人力物力的動員，纔能在人民高度的國家意識和政治認識下完善的實現。抗戰建國綱領第十三條規定：「實行以縣爲單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並爲憲政實施之準備」，便是適應時代要求的產物；而在縣各級組織綱要中，特別重視縣民意機關的確立，更是這種要求的具體表現，所以我們想推動政治建設，提高人民的政治興趣和認識，藉以實施憲政，貫徹民權，就必須經過縣政建設工作。

第三，就經濟建設言：經濟是政治的綜合表現，政治失去經濟便無內容；無鞏固的經濟基礎，民族革命便不能成功。我們目前的經濟建設，一方面是以實現民生主義爲其最高理想，他方面又以適應目前軍事需要爲其中心，抗戰建國綱領第十七條規定：「經建設，以軍事爲中心，同時注意改善人民生活。本此目的，以實行計畫經濟，獎勵海內外人民投資，擴大戰時生產」，便是適應這種要求。當然，實行計畫經濟，諸如開採礦產，發展交通，以樹立工業的基礎，鼓勵輕工業，手工業，以求日

常工業品的自給；鞏固法幣，統制外匯，以安定金融；加開航線，增築鐵路公路，以利交通，以及墾荒地，興水利，獎勵合作，調節食糧，以發展農村經濟等等，都需要中央決策統籌。但大部分還是縣政建設範圍以內的事務。至少可以說，計畫經濟的實行，必須建立在縣單位的基本經濟組織之上，如果縣單位的經濟組織散漫而不健全，則將無從調查，無從統計，更無所謂計畫經濟了。

總之，「縣政建設」在抗戰建國的今日，是特別具有其重要性，它不僅是狹義的地方行政問題，而實為一整個國家建設的基本問題；它的工作性質，實已包含着一切軍事的、政治的、和經濟的諸方面的建設，所以縣政建設的成功與否，不僅關係一縣縣政的興衰，而實關係整個抗戰建國工作的前途。

第二節 縣政建設與縣政機構

縣政建設之要素有三：一曰「人」，二曰「財」，三曰「機構」或「組織」，三者缺一，即無從言建設，不過本書的重心，係在研究縣政機構，故暫置「人」與「財」二者不談，僅就縣政建設與縣政機構之關係加以闡明。

縣政建設工作，本可分為組織(Organization)的活動與功能(Function)的活動兩大類，前者是包括行政機關之維持及運用，公務員之補充及管理，物料之供給及分配，公款之收支與支配，以及其他關於組織活動之工作，其目的是在於保持或建立各種組織或制度的存在。而後者則在於完成建立此種組織或制度時所具有之目的，包括為實現某種行政工作時所涉及之特殊知識及專門技術，這兩者是互為表裏，相互為用的，沒有功能活動的存在，一切組織活動，即無存在的必要與理由，但是如果沒有組

織活動的存在，則一切功能的活動，亦將無從着手，無從憑藉，單從這一個言，我們已可看出縣政建設與縣政機構的關係。抑有進者，即在縣政建設工作中，所需之「人」既非散漫的一羣，亦非毫無憑藉的個體，換言之，即從事縣政建設者，一定要有其「工具」。這種「工具」，就是健全的縣政組織或機構。因為縣政建設工作，是極其艱鉅而且是多方面的，所以必須羣策羣力，分工合作，纔會有條不紊，順利進行，縣政機構或組織，便是按縣政建設的對象或目的而組合成的一付運用靈活的機器，在它的範疇中，包括有職權的畫分，責任的確定以及各部分間的聯繫等問題。有此準則，所謂「人」纔能有秩序的活動，縣政建設工作，纔能有目的的進行。所以健全的縣政機構之確定，實為推進縣政建設最基本的前提，特別是在關係複雜政府功能日漸擴張之現社會，機構或組織問題，尤有其特殊的重要性。

第三節 縣政機構改造之理由

工欲善其事，必先利其器，縣政機構既是推進縣政建設所憑藉的工具，確立健全縣政機構，當然便成為首要問題，不過縣政機構的健全與否，其衡量標準甚多，概括言之，不外兩端，第一是看這種機構是否合乎行政的最高原則，第二是看這種機構是否適應功能活動的需要，亦即其能否完成現階段的任務。前者乃屬於一般性的，就是行政組織，不分中外，均須按照其最高原則的指示，方纔可以巧適配合，靈活運用。後者乃屬於特殊性的，就是行政組織必須是合乎本國的國情和各地的環境，方纔可以切合實際。本此標準來衡量我國現時的縣政機構，實覺缺點太多，這可從以下兩方面討論。

(一) 不合組織原則 由於近代科學的進步，經濟關係的複雜，以及政府職能的擴張，行政上的趨

勢，便以統制代替放任，以積極代替消極。這種趨勢，反映到行政組織上，便是由分離到完整。所謂完整，即在使每一級政府各運用機關彼此間及其內部巧適配合，布置成休戚相關脈絡相通異事同功不可分割的工作有整體或統一單位，俾責任得以確定，事權得以集中。因為必須如此，纔能整齊步調，統一政令，從國家整個的立場，作有計畫的建設工作。但是如就我國現時的縣政機構，稍加檢討，便發覺許多不合理之處。先就省縣關係言：省方委縣的事務多如牛毛，毫無一定的限制；省對縣的監督十分苛細，縣長的一舉一動必先向省方請示而行；省對縣的監督機關，多至數十，根本就沒有一個統一指揮監督的機關，因之今日各地縣政府簡直被束縛得不敢動亦不能動。次就縣府本身言：各局自成系統，各省爲政；縣政府與其他各聯枝機關之間，調度不靈，以及縣府本身組織之簡陋，與分科之不合理，同爲今日縣政機構上有目共睹之病態。末就縣下的機構言：則又是層級太多，縣與區，聯保（鄉鎮保甲之間，根本就未能取得密切聯繫，而各級組織的欠充實，任務的不確定，層層推諉，沒有一級能作爲推行政令的核心，更是今日縣政建設不能推動的主因。總括言之，今日縣政機構的表現是事權不集中，組織欠完整，其結果是互相牽制，互相隔閡，發生許多重複、衝突、零亂、浪費的行動。所以要想縣政順利的推動，就必須將這種鬆弛散漫的縣政機構，加以改造不可。

（二）不合時代要求 縣政機構是作爲推行縣政的一種工具，當客觀的環境不同或發生變動，換言之即縣政的中心任務或功能活動轉移時，這種工具亦必定要加以變更，方能適應時代的需要。我國的縣政機構自民國十九年七月修正公布縣組織法及區自治施行法、鄉鎮自治施行法後，各縣即依此着手組織縣治，並確立縣下的各種自治組織，迨後勦匪軍興，爲適應勦匪軍事的需要，遂有裁局改科，分區設署和編組保甲等種種運動發生，而一變原來之面目。這種改革，雖然比較以往切實進步，但我們

總覺得是生硬、部分的，而未能建立起一種活用的、完善的、整個的體系來。蓋我國幅員廣闊，環境各殊，自種族言，有漢、滿、蒙、回、藏、夷、苗、僮等族之別；自地理言，有邊疆與內地之分；自文化言，亦有都市文化與鄉村文化之不同；今以同一硬性之法規，強使全國各縣同一組織，其削足適履，枘格不入之處，自在意料之中，而自抗戰軍興以來，整個的環境，已發生變化；時代的任務，已完全不同。縣政建設工作，是須要以協助抗戰完成建國爲其重心了。縣政建設重心既已轉移，則從而處理此等工作的工具——縣政機構，自亦須加以改造以求適應，但抗戰迄今已兩年有餘，而縣政機構尚一仍其舊，未嘗能依時代要求而設計，就中雖有局部之革新，如設兵役科（股），以便利徵兵制之推行等，然究不免頭痛醫頭腳痛醫腳，而終未能作有效的和有計畫的設施。現時縣各級組織系統之分離複雜，事權之不集中，以及各級組織之簡陋與官民之截然分離，仍爲縣政建設工作之極大障礙，而有待於徹底的革新。

去年九月十九日，國府公布的縣各級組織綱要，關於縣政機構的改造，實完全爲時代的反動，而表現出一種嶄新的精神，此種精神，簡略言之，即在於充實縣各級之組織，以啓發各級的建設機能；裁撤縣駢枝機關，以保持各級組織的完整；遞級設置民意機關，以求自治與民治合流；至其根本目的，則在於適應時代需要，以喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治，而奠定革命建國的久遠基礎，明乎此，則不僅了解現時縣政機構何以須加改造，而且對於新縣制之認識，也可以深入一層，關於此點在以後各章中，還有具體的說明。

第四節 縣政機構改造之原則

縣各級組織綱要，業經國府明令公布，今後各省，自可據之改組縣制，不過綱要究竟為綱要，其細目，其內容，尚須待各省的釐定和充實，作者願趁此機會，就改造縣政機構之原則加以闡明，以期能作各省當軸及時賢的參考。

(一)組織完整之原則 瑞德飛 (William C. Redfield) 氏曾謂：「政府各部之組織，若就其細節論，自有不同之處，然根本言之，彼實同為商業機關，其活動在於推動工廠，購買貨物，分配出品，雇用各項工作人員，以從事建築、航行、轉運、研究、印刷、及其他生產之活動」(見 White, Public Administration P. 60)，各行政機關既具有共同的目的，故在組織上，自可尋出一共同適用的標準，此種標準為何？簡言之，即完整是也。蓋欲使政府的行動敏捷，效率增加，必須使各種行政機關巧為配合，構成一脈脈相通、不可分離的完整之有機體為前提。這裏我們可以簡單指出完整制之特色：

第一，簡單統一：今日政府的活動範圍，日漸擴大，在事務、容上，也日益複雜。且各種事務，均彼此密切關連，不易為顯然的畫分，故須有簡單統一的完整組織，為統籌全局的計畫與統率。在此制下，各部門間始得以相互了解，而使衝突減少效能增進。

第二，責任集中：在此制下，各工作部門係分工合作的原則而組織，所有同類的活動與職務，均歸一部主持之，此不僅於行政管理上有莫大之便利，且整個的行政計畫，亦易為集中的迅速的確定，而無推諉牽延分歧重複的流弊。

第三，重複及衝突之消滅：在此制下，各種行政活動既依性質為適當之分類，而在單一行政首長之指揮下分配各部主持之，自不會引起工作上的重複，以及各部間管轄上的衝突。

第四，易於集中技術人才及利用特種設備：在此制下，各部之事務及職權既純粹而集中，則所有