

中國新論社

非常時期叢書

非常時期之地方行政

編者 尚傳道

主編 雷震 馬宗榮 徐逸 羅鴻詔

中華書局印行

社論新國中

書叢期時常非

政行方地之期時常非

道傳尙者著

榮宗馬震雷
詔鴻羅樵逸徐

編主

行印局書華中

民國二十六年三月發行
民國二十七年七月三版

非常時期叢書
非常時期之地方行政（全一冊）



實價國幣二角五分

（郵運匯費另加）



編者 尙傳道
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 香港九龍北帝街
中華書局印刷所

總發行處

各埠

中華書局

（本書校對者俞慶善 萬迥儒）（二一七五）

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，而近年以來更有甚焉；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

展	先	敬
雲	父	獻
公		給

弁言

這本小冊子，祇是對於這個题目的各方面簡要的加以敘述，其目的在介紹我國現狀下地方行政的概要，並說明非常事變時的準備和應付，給普通一般人一種綜括的認識。作者五月間痛遭父喪，六月返京，在一個月的溽暑期間，於每日公務餘暇的一二小時內，趕忙陸續寫成，心緒又極不暢，倉促掛漏之處，尚祈讀者原宥指正！

二五、七一，著者於京寓。

非常時期之地方行政目錄

總序

弁言

一	非常時期的意義·····	一
二	非常時期地方行政的重要性·····	四
三	非常時期地方行政的組織·····	七
四	非常時期地方行政的任務·····	四四
五	非常時期地方行政的人員·····	六七

非常時期之地方行政

一 非常時期的意義

中國近年來的情形，無疑的已到了非常危迫的時期。凡歷史上所垂示給我們的內憂外患，天災人禍，現在都集中在我們身上；我們試一檢視中國的現狀，便可明瞭所謂「非常時期」的意義了。中國的現狀如何？我們簡要分析如左：

(一)政治的危機 從外患方面看，自「九一八」以來，強鄰的侵逼，業已升堂入室，差不多到了水盡山窮的地步，第二次世界大戰，即將以中國為戰場而爆發，中國領土的分割與廣大資源的奪取，便是未來大戰的目標，和勝負決定的先決條件，中華民族的興亡，祇看在此次大戰中的能否撐持苦鬥了。從內憂方面看，全國雖已號為統一，但團結之未能精誠，步驟之不能齊一，也是不必諱言的事實；此外，共匪雖已窮途末路，流竄西北，但是澈底肅清，還須相當的努力，而肅清後的恢復工作，更有待於極大的努力。

(二)經濟的危機 外在的因素，受世界經濟恐慌的影響，資本帝國主義者，為解除其本身危機起見，分別的以傾銷方法向中國橫施侵略，方在萌芽的民族工業，遭遇極慘酷的打擊而奄奄待斃。內在的，加之連年的天災流行，尤以去年為慘重，水旱蟲災竟遍十餘省之多，內外交相煎迫的結果，國民經濟危機愈益嚴重深刻，影響到金融財政方面，在農村是金融枯竭，週轉不靈，產品滯銷，百業停頓；在都市是工商凋敝，市場冷落，銀行錢莊，時有倒閉；在政府方面是入不敷出，財政赤字激增。

(三)社會的危機 社會秩序陷於杌隉不安，在都市中潛伏着惶惶終日的有知識無出路青年；在農村中散播着流離載道的無知識不聊生的農民。因社會的不安，而妨礙生產之進展，增重經濟之危機，因經濟危機的變本加厲，又促成擾亂社會的因素，互為因果，循環相侵，而危機遂日益加重，不堪想像矣。(註一)

中國的現狀，固然是內外交迫，一髮千鈞；但其所以致此之由，則決非一朝一夕之故。我們要知道，中國自鴉片戰爭以還，被迫處於國際競爭的漩渦，經中日之戰，義和團之亂，二十一條的承認，以迄於東北四省的陷落，九十餘年來，天天在發生國難，時時是非常時期。所以「非常時期」

在中國今日的意義，決不是如日本侵略主義者用以刺激國人所高呼的口號，也決不是歐美諸國爲解除資本主義恐慌所提出的名詞，中國之所謂非常時期，是在強鄰環伺中求自立，在危亡絕續中求更生。基於此種意義的認識，所以對於中國今日的準備，一方面固應隨時隨處顧及非常事變的到來，以期在與敵人的肉搏中，獲得最後的勝利；同時則須樹立立國的根本要件，建設起與敵人對等的文化與組織，以謀根本的解決。

二 非常時期地方行政的重要性

地方行政乃一國政治的基礎，沒有健全的地方行政，便沒有健全政治可言。中央譬如首腦，而地方則如四肢百骸。有靈敏的首腦，有壯碩的肢骸，才可以算做一個健康的人；同樣，健全的政治機構，亦必須有健全的地方行政和鞏固的中央政府，才能如身之使臂，臂之使指。

中央不過是發號施令的所在，而地方纔是執行政令的機構，所以中央政令能否實行，須要看地方的機構如何。孫中山先生在他的遺訓裏曾諄諄的垂示我們關於地方建設的重要，他曾以架屋爲喻，說西人架屋，多注重下層，先築地盤，方可造崇樓幾十層，我國舊式造屋多注意上層，先行上樑，所以不能建築較高的房屋。所以中山先生締造民國，無時不以人民自治爲念，換句話說，他的建國方略，是自下而上的，他是最注意地方政治的健全的。這是在政治理論上；說明地方行政的重要性。我們再從非常時期的觀點看：處在今日險象環生，危如累卵的現在，我們如欲立國於大地之上，必須全國人民，個個都有臥薪嘗膽以挽救危亡，生聚教訓以復興民族的澈底覺悟和最大決心，才能自救圖強。我們如果要使全國人民都了然於「天下興亡，匹夫有責」之義，

我們必須以親民的政治，一滴一點的切實的具體的影響到每個人的身體上，精神上，生活上去不可。這個意義乃是基於前節對於非常時期的認識。惟其每個國民都有臥薪嘗膽，生聚教訓的覺悟與決心，那麼才能在和敵人的肉搏中爭勝利，才能建設起與敵人對等的文化與組織。我國地方政制以縣為單位，如果大家明瞭地方行政的重要性，立刻上下一心從事於全國二千餘縣的縣政建設，寄民族精神於此，託中華國魂於此，則二千餘縣，譬如二千餘堅固的石礎，合之鏗然為一強國，分之則塊然為二千餘富於抵抗力的戰鬥單位，可以充分發揮四萬萬個人的效能，獨立作戰，所謂「百足之蟲，死而不僵」，我如欲於未來世界大戰中求生存，舍此別無他道。

英國學者唐納教授 (Prof. R. H. Tawney) 說的好：

『沒有人民，一個國家就不能存在；中國如果要成為一個真正的、實際的國家，一定要得到一般老百姓對於政府的信仰。想得到他們的信仰，政府的設施一定要對於老百姓有確實的利益。』 (註二)

地方行政與一般老百姓的關係最密切，有了好的地方行政，人民對於政府的信仰，自會油然而生，我們的國家自然就成為實際 (Reality)，當此危急存亡的非常時期，人民對於政府的

非常時期之地方行政

信仰是一件是重要的事。

三 非常時期地方行政的組織

(一)現代行政組織的一般原則

行政組織的決定，應以適應社會環境爲首要的原則。現代的政府行政極明顯的表現兩種重要的趨勢：第一是因爲社會經濟的發展，統制主義代放任主義而勃然興起，政府的活動範圍，因之日趨擴大與增加；第二是因爲科學知識的進步，專業精神，蒸蒸日上，行政的內容，因之日形技術化與特殊化。爲適應這種趨勢起見，近代各國的行政組織，莫不講求經濟和效率，期能消除行政上的一切浪費，以最經濟的手段，最高度的效率，完成政府的任務。

我們試一研究歐美各國行政改革的經過，考察歐美各國今日的行政動向，可以明瞭近代的行政組織，顯然是基於下列的幾個原則的：

第一，行政機關的組織以簡單統一爲第一要義，駢枝機關不得存在，各機關相互間應有協調的關聯。

第二，行政的職責應明確集中，不可稍涉含混，免除發生推諉遷延的流弊。

第三，行政的組織，須使各部分的行政人員能有充分的合作。

第四，行政組織，須以獨任制為主，而以委員制爲例外。

簡單的說，爲完成現代國家的任務，行政組織必須緊湊簡單，以期迅速靈活。在承平的時候，因爲現代國家任務的繁重，行政組織已需合乎簡單緊湊的原則；何況在內憂外患交相煎迫，社會失去了安寧，國家感受到威脅的時節，當然更需要簡單緊湊，迅速靈活了。

（二）過去我國地方行政的內容

我國傳統的政治思想是主張無爲的消極的，政府和人民的關係，除了納稅和訴訟以外，似乎沒有其他的關係了，所以歷史上中國政府行政的內容，也大部份桎梏在訴訟和催科的狹隘範圍之內；尤其地方行政，祇是一方面替中央催收錢糧，一方面替人民判決爭訟。厝士元以半日判折數月積案，投筆於地，而自傲「所廢何事」的故事，可以充分說明我國過去地方行政的內涵和外包，這觀念一直到最近還潛存在大部份人的心目中。在國民政府成立以前，可說我國簡直無地方行政可言。國府成立後，秉承中山先生的遺訓，積極提倡自治，重視地方，經過這幾年來