



縣政建設



中華民國二十五年五月初版

著者	謝 守 恆
出版者	神州國光社
發行所	上海河南路六十號 神州國光社 電話一二三九八號
印刷者	上海新開路福康路 神州國光社印刷所 電話三二〇九〇號
分售處	各省神州國光社 各大書局
實價	一 元

唯自治機關之職務，其有關於經濟而應設局以經營者，爲：（一）糧食管理、（二）運輸多屬之類。前者，于建國大綱既明定其綱，于地方自治實行法，并詳定其目，蓋必依此方式，在縣之範圍內以爲活動；然後能得到充分之民權，并爲真正民生之解決。茲謹就此意義，擬定縣政建設之標準如次：

以上四端，係以建國大綱第八條至第十八條，及本黨政綱，與地方自治實行法爲根據而定之標準，乃完成縣政建設所必歷之過程，此訓政時期，實本黨負建國方略上最重要之職責也。

及省，仍保其官治狀態，專制舊習，何由打破。第二：事之最切于人民者，莫如一縣以內之事，縣自治尚未訓練，對於中央及省，何怪其茫無津涯。第三：人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉，今先後顛倒，則所謂選舉，適爲劣紳土豪之求官捷徑，無怪選舉舞弊，所在皆是。第四：人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕，與分子構成團體之學理，乃不相違。苟不如是，則人民失其參與國是之根據，無怪國事操縱于武人及官僚之手。以上四者，情勢顯然，臨時約法，既知規定人民之權利義務，而地方制度，則付之闕如，徒沾沾于國家機關，此所謂合九州之鉄，鑄成大錯者也。』綜上以觀，總理以縣政建設爲訓政時期最重要之工作，已屬至當不易之定論。

各省之掌民政當局，苟能爲人民物色良好縣長，令長邑政，與全縣人民，協力合作，對於全縣各種政治，共謀興利除弊之方，以造成一縣之完全自治，爲各縣之模範，由此而推及數縣均能自治，以及乎一省一國，悉臻自治之域，則不出數載，中國將由訓政而躍入憲政之境域，蔚爲東亞一燦爛之民治主義的新中國，以躋於世界列強之林，豈不懿歟！

第二章 縣政府制度之沿革

夷考社會進化民族演進至相當時期，即有政治之組織，職官之設立，我國五帝時代已有官制，如比物紀官四岳元凱，均官制之濫觴。但陶唐氏以前之官所治者爲天事，虞夏以後之官所治者爲民事，蓋上古之時，政教未分，迷信特甚，事神重於治人，所以設官爲神而已。其後民事漸繁，乃有治民之官。然其始亦唯注重于曆象天文，以爲人神之溝通而已，與後世設官之用意大相逕庭也。

由事神之官進而至於治民之官，實始于虞舜，是時分命九官以治民，而未嘗及于天事，蓋至是時民事始重，于政治進化已離神治時代，而入于人治時代矣。

但古時中央對於地方官吏之設置，尙未顧及，蓋當時列國分立，各戴酋長，名雖統一于君，實則各有歷史系統，非天子所能廢置。歷虞夏商，君主專制之權愈大，則地方諸侯之勢愈衰。至於周初行封建之制，策封親屬於各地，以牽制土著酋長，從此地方酋長始直接受命于中央矣。禹會塗山，來者萬國，湯之受命，僅存三十，周初封建凡千七百七十三國，地方諸侯日漸減少，可以概見。秦併天下，鑒于封建之尾大不掉，乃廢封建，改建郡縣，分天下爲三十六郡。是時地方制度爲兩級制度，上

級曰郡，其長曰守，下級曰縣，其長曰令，秦之地方制度之特點，即每一地方取三權分立而各自直轄于中央也。

漢興，郡縣制度大半仿秦，秦漢郡縣制度之優點，即在階級不多，地方政務得以上述，轄地不大，守令視察得以周及，故西漢循吏特多，雖由于人主之提倡，亦制度優良之所致也。

降及漢武，分天下爲十三部，十二部各置刺史，餘一部直隸于中央之司隸校尉，刺史往來巡行無一定治所，此爲三級制之濫觴。然此等刺史不過中央之欽差，並非地方常住親民之官，其地方郡守仍得與中央直接交涉，故此時猶未得謂爲純然之三級制也。及東漢末年，盜賊紛起，乃增地方之權，改刺史爲州牧，三級制之確定實始于此。

西晉制度，仍以州爲地方最高行政區域，其下雜設郡國。隋初因州郡重複，乃悉罷諸郡，以治州民。煬帝時又改州爲郡，置司隸及刺史分部巡察。唐初改郡爲州，太宗時并省州縣，劃天下爲十道，每道設巡察使，後又改按察，采訪處置，觀察等名，其職仍係巡察諸郡，並不直理民事。總而言之，自漢至唐，地方制度，雖名稱屢變，其實仍係縣郡二級制度，不過于郡上加以監司之官，以監督地方行政，成爲虛三級制，其與後世行省之爲確定地方最高行政區域者，固微有不同也。

吾國地方官制，自三代以後，殆有兩變，自漢之兩級制度變爲六朝隋唐之虛三級制，是爲一變。

自隋唐之虛三級制，變爲元以後之行省制，（實三級制）是又爲一變。宋之制度，夾于二大變之間，宋初銳意集權中央，縮小地方權力，廢地方常置各官，以朝臣出守列郡，號爲權和軍州事。其時地方制度略分三級，最下級爲縣，縣之上有州府軍監四種名稱，是爲一級，再上則有路設監司大員以統府縣。元制以行省統路府，以路府統州縣。至明朝廢行省而改布政司以掌民政，設按察司掌刑事。布政司之下有府，府之下爲縣。其後于府州縣之上又添道一級。中葉以後，又有總督巡撫等職，駕布政司而上，成爲地方之最高職官。清代全因明制，仍行省制以總督或巡撫總其成，以布政理財，以按察司刑。民國成立，地方制度多沿清之舊，唯廢督撫而改民政長，其後又稱省長，爲一省最高首領，其下爲分道，道有道尹，道下爲縣，縣有縣長。袁世凱厲行集權，廢省長而代以巡按使，其下分設政務，財政，教育，實業四廳，俱直接受命于中央，隱以分省長之權。袁氏死後，軍閥割據，地方之權大張，于是爲政論者，又多倡聯省自治之論，以謀導其勢。一時狡猾武人，勢力大者則主中央集權，欲以武力統一，貫徹其慾望，勢力小者則多主地方分權，欲以聯省自治保持其地盤，以成其割據之局。民國十六年國民革命軍戡定長江，十七年統一全國，由軍政而入于訓政，縣制組織，較爲完備，建國大綱，確定縣爲自治單位，縣之上直隸于省，省介于中央與縣之間，而收聯絡之效，此我國地方制度變遷之大概也。

按縣之下爲村，縣爲自治之單位，村爲縣自治之小單位，考吾國歷史上村制之趨嚮，雖缺乏有機體村制構成之先例，然當時之當政人物與政治思想，往往兼有社會領袖資格，故社會亦承認其制作，且流衍爲後代鄉村自然法則之構成之要件，如周朝與齊國所設鄉官之類是也，茲依時代順序以次論之，史記記載舜之出身，謂『舜耕歷山，歷山之人皆讓畔，漁雷澤，雷澤之人皆讓居，陶河濱，河濱器皆不苦窳，一年而所居成聚，二年成邑，三年成都』。按此雖非有機體之組合，純屬人格化之自然團結，然以「器皆不苦窳」一端觀之，並可證明吾民族，自古卽不尙空洞無物之道德，如彼舜之起家，都君而受堯禪者，實啓併合人格化與藝術化爲一整個的文化之新村思想，又孔子之論大同曰，『大道之行也，與三代之英，丘未之逮也，而有志焉』，按此以三代之英與大道之行，銜接而言，是指大同之世屬之堯舜也，明矣，所述大同景象，亦卽堯舜當時之鄉村現象，應與前條并參之。『大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者有所養，男有分，女有歸，貨惡其棄於地也，不必藏於己。力惡其不出於身也，不必爲己，是謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同』。三代時之君主，無如舜之起家於鄉村生活者，於以見傳子國體之不逮傳賢國體，其基因且不僅在國體之本身，尤在人選之澈底歷練，故殷高宗之中興，由其「舊勞於外，爰泊小人」，卽生長農村之謂，成王失德，周公

爲陳農村生活之幽詩以感之，卒成賢君，由此可見一國元首之人選，必以起家於鄉村事業者爲最善，其趨嚮於村制者，可謂至矣。

論具體的鄉村制度之起源，實始於周禮，所謂「體國經野」者，卽指王城遠郊六鄉之比閭族黨州鄉，與郊外六遂之鄰里鄩鄙縣遂而言，茲將周之鄉官制，照「地官」所載者，編列如次：王城遠郊設六鄉，『五家爲比，設比長一人，官級爲下士。五比爲閭，設閭胥一人，官級爲中士。四閭爲族，設族師一人，官級爲上士。五族爲黨，設黨正一人，官級爲下大夫。五黨爲州，設州長一人，官級爲中大夫。五州爲鄉，設鄉大夫一人，官級爲鄉，合一萬二千五百家，以外尙設有鄉師四人，官級爲下大夫，又鄉老一人管二鄉，官級爲公。』王城郊外爲甸，設六遂。『五家爲鄰，設鄰長一人。五鄰爲里，設里長一人，官級爲下士。四里爲鄩，設鄩長一人，官級爲中士。五鄩爲鄙，設鄙師一人，官級爲上士。五鄙爲縣，設縣正一人，官級爲下大夫。五縣爲遂，設遂大夫一人，官級爲中大夫，合一萬二千五百家，以外尙設有遂師四人，官級爲下大夫，遂人二人，官級爲中大夫』。按山西村制有鄰閭之制，卽參用周禮鄉遂下之名，亦社會之慣稱也，今江蘇及中央立法亦襲用之，孫詒讓氏「周禮政要」論鄉官之言曰：『周六官，員數約五萬餘人，而鄉遂官居其大半，六鄉之吏，鄉大夫六人，州長三十人，黨正百五十人，族師七百五十人，閭胥三千人，比長萬五千人，六遂縣鄩里鄰之吏，爲六

鄉之數，大凡鄉遂之官，通共三萬七千八百七十二人，以距王城二百里之內，設官如此之多，而不嫌其冗，何也？經固云使民自興，（述者按自興卽三年大比賓興）而出使長之，（述者按謂出鄉而爲王朝之長官也）入使治之矣，（述者按謂入鄉而爲比長以上地治之官也）就其地之人，推舉而治其事，其情親而祿薄，舉凡官吏儀制之文，供張之費，一切無之，而有事則其徵調賦斂刑政教治之詳，無不躬蒞之，事畢舉而民不擾，固其宜也。按周之鄉官，亦非有機體之組合，不得稱爲自治制度，以其祇有經線作用，卽上述「經野」者是也，故有人亡政熄之憂。迨管子霸齊，得力於寄軍令於內政之法，亦係摩仿周制也，見管子立政篇，其言曰：『分國以爲五鄉，鄉爲之師，分鄉以爲五州，州爲之長，分州以爲十里，里爲之尉，分里以爲十游，游爲之宗，十家爲什，五家爲伍，什伍皆爲長焉，築障塞匿，一道路，博出入。審閭閻，植筦鍵，筦藏於里尉，置閭有司，以時閉，有司觀出入者以復于里尉，凡出入不時，衣服不中，圈屬羣徒不順於常者，閭有司見之，復無時，若在長家子弟臣妾屬役賓客，則里尉以譙於游宗，游宗以譙於什伍，什伍以譙長家，譙敬而勿復，一再則宥，三則不赦，凡孝弟忠信賢良俊材，若在長家子弟臣妾屬役賓客，則什伍以復於游宗，游宗以復于里尉，里尉以復于州長，州長以計於鄉師，鄉師以著於士師，三月一復，六月一計，十二月一著，凡上賢不過等，使能不兼官，罰有罪不獨及，賞有功不專與焉。』管子又謂『朝不合衆，鄉分治也』，可見強齊全由地方

政治，在內政方面，有分治的權能，在軍令方面，照鄉制徵兵，部伍分明，鄉師卽軍長，什長伍長亦卽下級軍官，此純採周制，照田賦出兵之法，周朝之六軍，其官與兵卽六鄉以下之官與民也，故曰「兵民合一，將吏合途」，其制最善，惜當時緯線作用不具，無「有機體」之組合，致終失敗而歸於消滅，然二千年後保甲之制，什伍之名，猶爲明清各代所沿用也，故孔子有「吾觀於鄉而知王道之易易也」之歎，老子本主德治主義者，其道德經五十章所定政治哲學之各級單位，亦列舉鄉一級，前論自治思想已錄之，茲復以類從列於此：「修之於身，其德乃真，修之於家，其德乃餘，修之於鄉，其德乃長，修之于邦，其德乃豐，修之于天下，其德乃普，故以身觀身，以家觀家，以鄉觀鄉，以國觀國，以天下觀天下」。按鄉官之制，與七雄鼎沸之時，則已蕩然無存矣，故孟子欲以王政救之，要亦不外以鄉政之設施，爲王政之基礎。孟子一書，結晶體全在乎此，舉其要點，如謂「死徙無出鄉，鄉同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦，方里而井，井九百畝，其中爲公井田，八家皆私百畝，同養公田，公事畢，然後政治私事，……五畝之宅，樹之以桑，五十者可以衣帛矣，雞豚狗彘之畜無失其時，七十者可以食肉矣，百畝之田，勿奪其時，八口之家，可以無飢矣，謹庠序之教，申之以孝悌之義，頒白者不負戴於道路矣，老者衣帛食肉，黎民不飢不寒，然而不王者，未之有也」。按古代井田同養公田之制，實與中山先生所主張以鄉民各盡一個月勞力經營公產之說，同爲一

個原則，但因當時專制政體之害日熾，社會組織日益崩壞，故時論皆謂孔孟思想爲知其不可爲之者。如列子對於此類求現實而不可能之思想，則托諸寓言。其所述之理想社會，謂『黃帝晝寢而夢遊于華胥氏之國，其國無師長，其民無嗜欲，不知親己，不知疏物，故無愛憎，不知背逆，不知向順，故無利害』。漢承秦之制，縣邑丞尉，多以本郡人爲之，猶有周制入使治之之意，而每縣十里有亭，亭有長。漢高以亭長起家，猶有郡君遺響。十亭一鄉，鄉有三老，掌教化，又有嗇夫，職聽訟，收賦稅，又有遊繳循禁盜賊，亦皆以鄉人爲之。晉隋以後，如邑令丞尉，不得用本郡人，明制縣立里正，以供徭役，則不得列于官，而亦不與於政治矣。故其時一般學者，頗申慨論。如陶淵明之桃花源記，等於列子之寓言。又如呂氏藍田鄉約，則略具村制之雛形。他如柳子厚曰：『有里胥而後有鄉大夫，有縣大夫而後有諸侯，有諸侯而後有方伯連帥，有方伯連帥而後有天子，則天下之治。始於里胥，終於天子，其灼然者矣』。陸道威曰『治天下必自鄉始，分鄉，乃小封建法也』。顧甯人曰『一鄉之中，官備而法詳，然後天下之治，有條而不亂，至今蕩然無存，守令之上，積尊累重，而下乃無與分其職者，雖得公廉勒幹之吏，猶不能以爲治，而况非其人乎』。以上三說，皆承認鄉村職務有極大重要，而操國家治亂之本源者。清初顏習齋門人王崐繩氏『平書』建官篇云：『官之設於縣者，二堂，六衙，三監。』李剛主氏訂之曰：『平書官制，從六衙縣令起，愚意從鄉官六衙起，「公正」升縣令，以其既爲

士，復理民，有績，始可膺百里之任也。以下「正」「峻」「巡」，有功，加九品官，及「保長」有功，九品冠帶者，「保長」可量才間爲正峻巡，正峻巡可量才間爲六衙，以其所長除之，若才止其任者，雖甚有功，加品與祿，而任終身焉。清末孫詒讓在「周禮政要」論清朝之地方弊害尤詳曰：『清初始革明里正加派之擾，而以保甲之法，令州縣十家立一甲長，百家立一保正，一鄉立一保長，則不徒非鄉官，而其流品尤卑，並不齒於齊民矣；今泰西之制，亦有鄉官，如英國縣令名敵司退克，外有振恤官，保衛官，學校官，營造官，稅斂官，皆由民舉，以社會爲分治，寬鄉一爬理司，分爲數社，狹鄉合數爬理司爲一社，社各有五官，悉由民舉。刑官，月審由選授，季審由民舉；刑官咸與警察長爲官聯，其制極精密。今中土縣邑，大者數百里，戶盈十萬，而以一縣令治之，極耳目之明，竭手足之力，亦必不能周知其情，則不得不假手於架書糧書地保之屬。其品既雜，率爲民害，今宜一概裁革，而典史巡檢，皆以本郡人爲之，使牧令自辟；又多設鄉正以紳士耆民有恆產者爲之，不爲書吏而爲紳董，則位分略高，而自愛者多，其職掌教化，平爭訟，略如漢之三老嗇夫之制，使百家以上，各公舉一人爲之。小里不及百家者，附于別里；族大者，每族立一人，凡賦稅緝捕，則官役及警察司之，而鄉正佐其廉察勸諭，有獄訟亦先由鄉正爲之調處，鄉正不能理乃上之縣，鄉正有徇私者，或由民間告發，或由官吏察舉，則斥革另舉，顧炎武謂大官多者其世衰，小官多者其世盛，其論

最切，今革縣吏而多增鄉董，於古舉鄉官以分理之意，或有合乎。」綜觀以上各點，足徵歷史上之村制趨嚮，已可見一斑。

第三章 現代民主主義關於縣政建設之新趨勢

中國縣政，實爲地方自治之樞紐，在古時以縣長爲親民之官，在現代訓政潮流中，縣長實爲推行地方自治之指導員，實爲訓練人民使用選舉罷免創制複決四種政權之導師。其責任重大，奚待贅言！考諸歐美諸邦，政治與社會之演進，賴地方自治之力居多，培養健全公民，負起自治責任，藉以鼓舞改進政治之興趣。本改進地方政治之興趣，養成成人與人合作及顧全地方公益之習慣，如是而推行中央政令，如是而建設地方新事業，不啻如身使臂，如臂使指，脈絡貫通，不僅指揮自如，洵足易收事半功倍之效也。彼歐美社會與政治之演進，其進步之速，一日千里者，有由來也。

唯歐美政治上之組織，雖有各種政治活動之差別，終以達到民衆利益與幸福爲目標。蓋地方行政，爲政府對民衆直接之設施，故對於區域內全體民衆之利害關係，至爲密切。在主義上，雖有私利主義社會主義與折衷主義之紛爭聚訟，而在民衆方面，民治潮流，日漸增高，一般民衆深覺本身固有權利之不可放棄，屢起爭持，所以社會上政治與經濟制度，已呈有經濟組織社會化之傾向。其例證如下：

(一)歐洲大戰以前，對於郵政電報等事業，大都已作爲國家經營之事業；而船舶營業，在英意法比德丹麥那威諸國，亦多作爲地方政府或聯合政府經營之事業；又如瑞士瑞典那威加拿大法意英國之市政府，則經營地方電氣及煤氣事業；英法德意各國之市政府更努力於人民住宅改良之設備。

(二)大戰以後，協約與聯合國政府，爲謀戰時交通便捷與軍用品製造精良起見，將各種鐵道船舶糧食布疋棉花煤鐵銅等各生產及製造機關，悉收歸政府管領，而英美德三國在交戰國中對於是項計劃，最爲完備。

(三)大戰以後，繼續有俄德革命，民治運動色彩，日益顯明。同時民衆及工人方面要求生產機關及交通機關之屬於民有，或國有，或由工人管理。勞動法既漸見進步，工人參與工業組織之權，亦爲羣衆及政府所承認。德國新憲法中，更有明文規定。

根據以上種種例證，地方政府對於民治主義之實施，其趨勢要旨，臚述於后：

(一)民主政治，以全國民意爲基礎，而地方自治，則爲全國民意運用政治之初級。地方政府，如能擺脫官僚劣紳之勢力，而以全國民意之從違，爲施政之樞紐，國家政治，始能建立於全體民衆總意志之上。

(二)吾人生活時，受環境支配，今欲爲全體民衆生活幸福計，必須注重縣政建設，而縣政建設，尤在於區村里制充分之實施，方能收圓滿之效果。

(三)中央不可束縛地方自治之權能，俾地方新建設事業，得充分發展，藉以促進社會全體之幸福。

(四)政府對於民衆之職務，已漸由政治組織而兼爲經濟組織，故對於實現民生問題，已漸成爲地方政府重要職務之一。

(五)租稅方面已漸趨於注重厲行所得稅及遺產稅，而改正向來貧富同等担负之稅則。

(六)勞動法已漸就進步，工人及勞工團體之保障，女工童工之保護，勞動保險法之實施，工人參與工廠管理權，漸爲羣衆所承認。

(七)農民待遇及農民生活之改良與經濟之發展，亦已認爲地方政府應有之設施。

(八)地方自治團體，辦理農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作及對自治區域以外之運輸交易等事，地方政府亦有注意提倡之必要。