

国防与地方行政

劉百川主編

國防實用叢書之七

國防與地方行政

張天福著

上海汗血書店出版

中華民國廿五年十二月出版

國防實用叢書之七

國防與地方行政

每冊實價國幣三角（外埠酌加郵費）

版權所有



不許翻印

主編者

劉百川

著作者

張天福

發行人

劉達行

發行所

汗血書店

地址：上海白克路同春坊卅七號
電話：九五九四二號
電報掛號：六〇六四號

目次

第一章 國防與地方行政的關係……………一

第一節 中國今日國防問題的嚴重

第二節 國防的三個時期

第三節 國防與地方行政的不可分性

第二章 歐戰時德國對地方行政的態度……………九

第三章 我國地方政府應如何革新以適合國防的

需要……………一六

第四章 革新地方行政的原則

第一節 實施方案

第一項 關於組織方面

甲 省政府

(子) 提高主席的權力

(丑) 重新頒布省組織法由主席負完全責任——合署辦公

乙 行政督察專員公署

(子) 行政督察專員制度沿革大要

(丑) 行政督察專員公署組織暫行條例要點

(寅) 現行督察專員制度的估評

丙 縣政府

(子) 縣政的實際病源

(丑) 新縣政府組織的理論基礎

(寅) 改革縣的組織——廢局設科

(卯) 廢局設科的方案

(辰) 設科後應考慮的兩個問題

丁 區

第二項 關於政務方面

甲 保甲制度

(一) 我國保甲制度的大要

(二) 以國防爲目的的保甲制度

(三) 如何清除推行保甲制度的十大障礙

乙 財政的整理

(一) 田賦的整理

(子) 我國田賦的積弊

(丑) 田賦積弊的原因

(寅) 整理田賦的辦法

第一治標的方法及其步驟

第二治本的方法及其步驟

(二) 會計制度的革新

丙 民衆訓練

(一) 民衆訓練的意義

(二) 民衆訓練的方法

(三) 訓練的種類

(1) 精神訓練

(2) 軍事訓練

(3) 防空訓練

(4) 婦女訓練

丁 糧食問題

(一) 增加生產

(二) 節約消費

(三) 提倡積穀

戊 交通統制

(一) 連接幹路支線的修築

(二) 交通人才工具及牲畜的統制

(三) 現有國家交通工具的保護

己 經濟建設

(一) 防除災害

(二) 移民墾荒

(三) 改用科學耕作方法

(四) 改良種子以增加生產

(五) 創辦合作社

第四章

人才問題

.....一二七

第一章 國防與地方行政的關係

國防和地方行政的關係，形式上也許可以分開，而實質上極難分開。形式可以指出軍隊軍艦炮台等等，是屬於國防的，而人民的訓練與地方行政的整理，工業的振興等等，屬於地方行政的。但是從實質上來說，人民訓練以供軍力的補充，糧食徵收以給養軍隊，工業的振興以製造軍需品，這又與國防不得而分的。其關係的密切，一至於此。茲分爲：（一）中國今日國防問題的嚴重，（二）國防的三個時期，（三）國防與地方行政的不可分性。

第一節 中國今日國防問題的嚴重

自從鴉片戰爭以後，我國國勢日蹙，國防問題日見嚴重，但是沒有像今日這樣的嚴重的。從前我國可以利用以夷制夷的政策來求生存，換句話，就是利用列強均勢的政策來苟延殘喘，今日已不能依賴這個

政策來求生存。現在歐西正在多事之秋，各國只能顧及自己本身的問題，如英國和意大利地中海爭霸，法國和德國彼此正在整軍經武，西班牙正在內戰，殺得天昏地黑，帝國主義者正竭力的設法阻止共產主義的進展，因此對東亞的問題無暇顧及，列強在華均勢的打破，早已成爲事實。現在的東鄰可以獨霸東亞毫無忌慮，所以國防問題於今日益發嚴重。試將過去幾年的事實檢索一下，就可以知道這句話是真實。自九一八以後，我國東三省熱河等處相繼被佔，現在河北山東福建幾乎全在敵人掌握之中，我們亦曾向國聯訴過，國聯雖然判斷我們是直，敵人是曲，但是沒有一個人能用一點實力來幫助我們。不像清末中日戰爭的時候，我們失敗了，割讓遼東半島，有法德俄三國來替我們緩頰。列強在華均勢已完全打破，我們信賴國聯的迷夢已完全覺悟，而我國已陷於岌岌危亡朝不保夕的危境，現在要保全我們的國家，爲民族求一條生路，比較九一八以前是萬倍的困難，而國防問題更萬分的嚴重。

在此勢如壘卵的時候，若是不發奮圖強，簡直就要坐以待斃。一個

世界土地最廣的國度，出產最豐富的國度，人口最衆多的國度，文明歷史最久遠的國度，那能夠坐以待斃呢！一定要想個方法來復興我們的民族和國家。但是人民志氣如此消沉，經濟如此落後，科學如此的不發達，目前環境又如此危迫，得以準備的時間又如此短促，要保持民族的生存，豈不是一樁很困難的事麼？要怎樣才能轉危爲安呢？但是不要怕困難，精神不死，其國不亡，多難興邦，古有明訓。蔣委員長曾說過：「國家並不是一個死的東西，除了一切物質基礎之外，更有精神的本體，而國家生命的活躍還是在精神。」（見各省高級行政人員奉召南昌集會紀錄第六頁）中國民族的精神，就是民族的靈魂，民族的靈魂一天還在，中國一天不會亡。處此國防問題萬分嚴重的時候，正是我們民族生命的轉機，我們四萬萬同胞要聯合一致，整齊步伐，各盡其能，一致對外，那麼，國家的復興便有希望了。

蘇俄、土耳其、德意志，在歐戰以後，那一個不是在帝國主義者壓迫之下，其國勢之危殆，環境之險惡，不是和我們現在的情形一樣麼？甚至

還要比我們困難幾倍，但是他們能於國勢嚴重的時期，萬眾一心發奮圖強，因此也就一個一個復興起來。他們可能做的事，難道我們就不能麼？古人道：「事在人爲，」又說：「爲政在人，」只要人肯盡人事，事無不可爲的。只要國魂存在，精神不死，已經滅亡的國家尙可以復興，何況我們尙有四萬萬的同胞，在未喪失的土地上，有完全的主權呢？所以在此國防嚴重的時期，我們不患無堅甲利兵飛機大炮，祇患沒有「鞠躬盡瘁，死而後已」的精神，祇患沒有愛國的誠心而已。有精神和誠心，堅甲利兵大炮飛機這些物質上的東西，並不是難的問題，我們不難爲蘇俄、土耳其、德意志。

第二節 國防的三個時期

國防可以分爲三個時期：第一準備時期，第二實施時期，第三善後時期。

(1) 準備時期 昔日的國防祇消人民有禦侮的決心，便可揭竿以爲兵器和敵人去決戰，近世以來，情形全異。現在科學昌明，戰器日新

月異，有精良的坦克車、飛機、大炮，尚不爲已足，甚至有種種極利害的毒氣，殺人動以萬千計算，只恃一時的義憤，揭竿而起的國防，祇能作無謂的犧牲，於國家毫無所補。今日的國防，必須全國集中精力，加緊籌備，纔可以見諸實效。不然，像義和團的操拳練戰，終敵不過猛烈的炮火。所以我國現在正是一「急戰之心不可有，備戰之心不可無」的時候。我們要埋頭苦幹，作種種的預備。阿比西尼亞雖有犧牲的決心，但沒有犧牲的準備，抵抗不到幾個月，已經亡國，這可引爲我國極好的教訓。

(2) 實施時期 準備的時期已經過去，便是實施的時期，就是與敵國戰爭的時期。從開戰到戰爭終結，全是屬於實施的時期。何日爲我國國防實施的時期，是我們所不得預料的。這個權柄全是在我們敵人的手裏。何時爲和平絕望的日子，何日爲犧牲的關頭，我們現還不曉得，但是我們知道這日子一定有一天要臨到的，我們祇能充分去準備作堅決的抵抗而已。

(3) 善後時期 戰爭一過，瘡痍滿目，如歐戰以後，統計死傷達千

萬人。其戰時負傷的兵士軍官，全已失却生活能力，要依賴國家的贍養，其爲國捐軀的戰士，所遺下的孤兒寡婦，全待國家的周濟。其受戰爭間接影響的工商家，又要國家來設法振興，戰地的流離無家可歸的民衆，也要政府去綏輯，這全屬於善後問題。因爲經一次大戰，全國的精神物質以及人數的損失，不可勝計。如無善後的處置辦法，國防能力無由恢復，所以善後問題亦爲國防中極重要的問題。本篇如篇幅充足，關於善後問題當作簡短的討論。

第三節 國防與地方行政的不可分性

國防和地方行政可說是一個事物的兩面觀察。從「對內」來觀察是國防，從「對外」來觀察是地方行政。我國古時名將吳起曾說過：「昔之圖謀國家者，必先教百姓，而親萬民。有四不和：不和於國不可以出兵；不和於軍不可以出陣；不和於陣不可以進戰；不和於戰不可以決勝。是以有道之主，將用其民，先和而造大事。」（見七子兵略吳子圖國第一篇）從和於國，而和於軍，而和於陣，而和於戰，然後能至於決勝。可

知和國爲開端，決勝爲結果，必先能和國，然後能決勝。和於國就是安內，決勝於敵就是攘外。必先能安內，然後能攘外，安內和攘外是二而一，一而二的事物。內安是行政的重要工作，尤其是地方行政的工作；攘外是國防的工作，所以行政和國防亦是二而一，一而二的事物。換句話說，就是一個事物的兩方面觀察。所以吳子又說：「凡制國治軍，必教之以禮，勵之以義，使有耻也。夫人有耻，在大足以戰，在小足以守。」（吳子圖國第一篇）教禮勵義，是制國的方法，制國就是行政的本身。有良好的行政，然後大可以戰，小可以守。戰守就是國防。國防的基礎又是在行政。於此又可見國防和行政關係的密切了。（行政可分爲中央行政和地方行政，本篇只論地方行政。中央只在發施號令，地方行政，尤其是縣行政，多在執行方面，其與國防更有密切的關係。）

國防和地方行政的不可分關係，已經如上面所說的。地方行政的好壞，直接影響於國防，如影隨形，如應隨響，古往今來，沒有例外。徵諸古往，如楚漢之爭，漢高祖約法三章，秦民稱便，嗣後和項羽打仗的時候，漢

高祖雖幾次的被項羽打敗，並負過重傷，諸侯又反覆無常，但是國內賴有丞相蕭何，當「漢王引兵東定三秦，何以丞相留收巴蜀，鎮撫諭告，使給軍食。漢二年，漢王與諸侯擊楚，何守關中，侍太子治櫟陽，爲法令約束，立宗廟社稷，……關中事，計戶口轉漕給軍，漢王數失軍遁去，何常與關中卒輒補缺，上以此專屬任何關中事。」（史記蕭相國世家）蕭何能於漢高從事戰爭的時候，安撫百姓，籌足軍食，爲法令約束，以維持地方的治安，檢計戶口徵募軍卒，以補充死散的軍缺，這是行政上的要政。漢高在屢敗之餘，纔能收最後的勝利。當論功行賞的時候，以蕭何功最高。這是良好的地方行政，關係國力的實例。至於腐敗的地方行政，足以亡國。如明末方從事於防禦滿清，而內政紊亂，以致李自成張獻忠叛逆作亂，動搖國基，明朝因此也就亡了。當明懷宗的時候，有人上言說天下有三大病：第一科目取人，不能取真才實學的人，第二資格用人，其有真才實行的人，限於資格不得上進，第三推知行取科道的積弊，所以應當「停科目以誦虛文，舉孝廉以崇實行，罷推知行取以除積習之行，蠲災傷

錢糧，以蘇累困之民，而且專拜大將，舉行登壇推轂之禮，使其節制有司，便宜行事，庶幾民怨平，而寇氛靜。」（見通鑑）從這段奏文，可想見當時人事行政的不着實際，地方官吏的擅作威福，剝削人民，軍事與行政之不統一，大將不能節制戰爭區域的官吏的情形，以致勞而無功。惜當時皇帝雖認所說的話爲對，而不能實際去改善，以致有明終不免滅亡，而我漢族因受外夷的統制近三百年。行政和國防的關係是如此的。

現在中國已到了生死關頭的最後時期，敵人的壓迫日甚一日，地方行政與國防應該打成一片，組織國防政府以應付將來的事變。我們應當學歐戰的國家，政治上的組織力求簡便，行政效率力求提高，集中全國的能力，來尋求民族最後一線的生機。在未戰的時候，作心理及物質上的準備，已戰的時候，對戰士作精神的安慰及軍士和物質的補充。在戰後作流亡的綏輯，和物質的建設，以恢復國防的力量，這全是地方行政極重要的工作。

第二章 歐戰時德國對地方行政的態度