

地方自治史話(四)

申慶璧

新縣制與縣政計畫

政治建設，必須以制度化、組織化與科學化，為一切設施之標準。

——蔣中正

民國二十七年三月，中國國民黨召開臨時全國代表大會於漢口，曾通過抗戰建國綱領，在政治綱領中規定：「實行以縣為單位，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，並為憲法實施之準備。」而與地方自治關係最大的要數中央執行委員會所提「改進黨務並調整黨政關係案」，主旨在改進地方黨政關係。並調整黨政關係暨本案之修正案」。先總統 蔣公曾於四月八日在會中講演「改進黨政與黨務關係」，對於戰時實行地方自治有明確的指示說：「大家努力推行縣以下黨政建設的基本事業，達到抗戰建國的任務。」嗣經中央一再研究，決定由川、湘、黔、贛、陝等省各劃出二縣試行此項計劃。

二十七年李宗黃自南陽交卸，到達重慶，先

總統 蔣公召見李宗黃於詢問在河南情形，加以慰勉後指示：抗戰建國並重，地方自治非常重要，囑恢復中央地方自治計畫委員會。由李宗黃任主任委員。李宗黃以地方自治的推行，如仍照過去，由黨研究完成，再交政府執行，徒多周折。不如將地方自治計劃委員會，改隸行政院，以副院長任主委，他自願降為副主委，如此計劃與執行，同隸一機關，較為便捷。經先總統 蔣公採納。二十八年一月二十一日五屆五中全會開幕。在舉行第五次大會時，通過「改進縣以下黨政機構之實施案」，內容計有三項：

一 設置縣政計劃委員會。規定此項委員會可隸行政院，委員名額不宜過多，以便常川集會，實際上確能履行其職責（可暫定為五人）。主任委員必須由一富有資望且長於行政學識之人員充任，黨部及內政部應各推一人為委員，委員會的職權明定為三項：(1)擬定與新縣制有關之法規；(2)推荐推行新縣制各縣所必需之人才包括縣長；(3)考察推行新縣制各縣之各種實際情形，並提出報告。

一 試行新縣制之縣，應予增加為六縣或十縣

一 新縣制應由政府作成條例公布。

此案提經討論，與會人員，認為很重要，一致決議：「交中央政治委員會從速統籌決定實施」。四月十一日國民政府公布的縣政計劃委員會組織條例，就是根據這一提案而制定的。初職掌為列舉三項，嗣修改為本會以擬訂新縣有關之法規，並審議改進縣政計劃為主管事務。

四月九日先總統 蔣公在官邸召集中央訓練團幹部會議，決定第二期訓練計畫。李宗黃負責調整地方自治，及戰時黨務之檢討兩問題，均提出結論，並蒙採納。蔣公當即指示：在國防最高委員會內，召集有關地方自治之主管機關長官及專家，檢討「縣自治法規」及「縣以下黨政機構關係草圖，期於兩星期呈報」。即定於四月十日上午十時，在國防最高委員會開會。應邀參加者，除李宗黃外，有陳念中、黃右昌、陳方、雷殷、王先強。由張羣主席，當日決定推雷殷、王先強、陳念中等作初步審議，由李宗黃召集。自是日起，每日上午八至十二時，均在同一地點開會

。分爲黨務、行政、民意機關三方面細心研究修正。再由張羣召集內政部長何鍵等參加會議，將說明各節及草圖全部修正呈報，提前完成。蔣公非常高興，於四月十六日（星期日）在官邸召宴全體參加人員，表示慰勞，邀孔祥熙、戴季陶作陪。復於同月二十四日，召宴李宗黃及有關人員，詳細詢問。蔣公據以撰成講稿，題爲「確定縣各級組織問題」，於六月十八日，對中訓團黨政班的學員講解。號稱「新縣制」所依據的縣各級組織綱要。就是依據這一講詞而制定的。

五月四日，國民政府明令任何鍵爲縣政計畫委員會主任委員，李宗黃爲副主任委員。時當日機大肆轟炸，人心惶惶，仍積極籌備，於同月二十六日呈報成立。同月二日內政部易長，何鍵請辭，派李宗黃兼代。六月十一日行政院聘請張維翰、雷殷、羅貫華、王先強、劉振東、瞿菊農、劉燧昌、溫崇信、陳國鈞、陳念中、蕭逸等十一人爲委員，其中專任者爲劉燧昌、溫崇信及陳國鈞三人。

七月三日國民政府發表新任內政部長周鍾嶽兼任主任委員。二十六日上午十時正副主任委員及全體委員宣誓就職，行政院派政務處長蔣廷黻監督。十一時正副主任委員及全體委員晉謁孔祥熙院長請示。孔氏寄望甚殷，略告：縣政建設完成，三民主義即實現。於稱贊晉謁各員之後，又囑：腳踏實地，勇猛前進，但計劃時，切忌好高騖遠，閉門造車。耐心研究，細心籌劃，全力以赴，有助於抗戰建國。由李宗黃代表答詞。表示誠懇接受。

七月三日下午舉行首次委員會會議，通過辦事細則。分三組辦事：第一組總務；第二組計劃；第三組編纂宣傳。由劉燧昌、溫崇信、何慧青分任組長。

周兼主任委員只有在主持委員會會議時才到會，平時一切會務，均由李宗黃主持。全會只有三十二人（內兼任委員八人），每月經費只有八九百一十二元。但整個新縣制的法令，都由縣政計劃委員會來研擬，各省市實施新縣制計劃，由縣政計劃委員會審議，因此李宗黃曾說：「本會的職責，可以說代行了縣以下的立法、計劃等權。」由於人員少，每一個職員，最少要担任兩種以上的職務。爲了借重會外的專家，特別延攬專家學者二四人爲專門委員分爲十六組，各種法規方案，先經專門委員小組通過，才提委員會討論。

濟濟多士成績可觀

李宗黃爲了提高職員的智能，增進工作效率，特倡導機關學校化、革命化、軍事化。而照李宗黃的說法：「三化以三民主義爲中心目標，有統一性、有連環性，名雖爲三，實係一體。」他把先總統 蔣公在中央訓練團所訓練的項目，全部搬在縣政計劃委員會來實施。認真舉行 國父紀念週，升旗典禮、國民月會、參加委員會、會務會議、專門委員會、小組會議，均爲學習的機會，每一職員均須視其能力，輪流担任所參加會議的主席及紀錄，輪流值日，管理伙食，增加經驗，並強迫讀書，實行新生活。在小組會議中，互相

質疑、批評。經此訓練，在公增進了效率，在私提高了生活品質。

縣政計劃委員會對制度的規劃，在李宗黃精心研究一切制度，均須根據中國國情、國父遺教、總裁言論、抗戰建國綱領和縣各級組織綱要。並針對過去的症狀，訂定左列三種矯正的方式：

——具體化：對全盤縣政作整個計劃，雖名稱之微，亦就歷史習性設法劃一。

——實際化：擬訂的法規，力求合乎國情，適應民間需要。

——簡單化：一切法律條文，力避紛繁，務求簡單。

在這一設計體系下，一切法規方案，分之則各自獨立，合之則成一整體。爲適應領土廣大與行政人員程度的低落，以免層層請示的麻煩。把設計每一制度，分爲三個層：即分爲法規、綱領或方案，須知合爲一套。以法規爲主，有強制性，力求簡單，其事務繁複，非法律條文所能盡其詳的，則另訂綱領或方案，係標準性質，較富彈性，可分爲適宜的措施；其主管事務更爲繁複，則加編須知，就法規、綱領或方案的重要部，加以補充說明，俾易瞭解。縣政計劃委員會的員工，雖然工作很苦，但由於工作有意義，大家都甘之如飴。

二十九年六月廿四日成立周年，行政院長孔祥熙親臨主持紀念會。他在致詞時說：「……上年九月十九日，國民政府公布的『縣各級組織綱要』，限定全國同時普遍於三年內全部完成，先由各省政府斟酌各省人力物力財力的實際狀況，擬

定各省實施計劃，現在擬定這種計劃經行政院核定已有十一省，別的省份亦將陸續擬定送院核定。同時，行政院所屬的縣政計劃委員會，亦由一個指導試辦機關，變為一個與內政部共同負責擬定實行縣各級組織綱要各種有關法規的機關，近一年來，在周主任委員與李副主任委員領導之下，本會努力於這種重要工作，邀集各有關部分及專組分別擬定各種法規，並參加審核各省的實施計劃，最重要的部分已大體完成，造成優良的成績，對於推行縣各級組織綱要的工作，有極大的貢獻。今日在本會成立週年紀念之日，我們來檢討過去，實感覺得相當滿意。」

李宗黃主持縣政計劃委員會時以實幹、硬幹、快幹、苦幹勉勵同仁。孔祥熙在講演將完的時候說：「我國地方事業，向極艱苦。財力人力兩俱缺乏，故凡從事於地方建設人員，必須苦幹、實幹，計日成功，雖在窮困的環境中，猶能忍苦耐勞，奮鬥不懈，以實現種種計劃，而在運用上，尤當妙籌巧施，力謀經濟之道，以使事業之便捷迅速完成，苦幹、實幹與巧幹三者相輔以行，相助以成，始克有濟。」這「巧幹」二字，用的很妙。二十九年的年終考績，國防最高委員會派唐鴻烈到縣政府計劃委員會考察，行政效率與工作成果，均評為中央機關之冠。國民政府主席林森三十年一月十九日，至李家花園賞梅。亦蒞會致勉。當時的考試制度，考績最優人員，委員長召見。縣政計劃委員會二十九年考績最優人員是黃永偉、周應人和筆者。召見的日期是三十年的六月一日，地點是在中央訓練團，先參加紀念週，紀

念週完畢，即在禮堂接見，全部為從事政務的人員，約六十餘人。黃永偉廣東大埔人，是年被任命為四川江北縣長。

在這一期間，正當抗戰最艱苦之會，工作也很緊張。但嚴肅的生活中，也有輕鬆的一面。當時李宗黃鑒於敵機時襲，家庭生火煮飯都成了問題，所有家眷都准在會內搭伙食，在會開的防空躲避敵機，成了名實相符的以會為家。休戚與共、甘苦與共。並成立了俱樂部，倡導正當娛樂，分遊藝與體育兩部門。遊藝含國樂、平劇、圍棋等，體育則有國術球類，並分別聘人教授，舉行比賽，規定每兩小時離開辦公室休息十分鐘，每週定有讀書時間，搖鈴為憑，並由值日巡視監督執行。在辦公時間嚴肅，下班之後，歡聲四溢。而高級的委員間，則以詩唱和。立法院的法制委員會委員長黃右昌，亦為專門委員之一，兼法制組長。常來李園出席會議，曾有李家花園即景書懷一首云：

自經喪亂訝無書，差免義山獺祭魚。
願以此心同皓月，更於何處不安居。
園中嘉卉爭供眼，江上清風近接廬。
塊壘全消茶當酒，又聽鶴鶴似鳴珺。
又有留贈李宗黃一首云：

已作平原十日遊，江煙園草不勝秋。
今朝公事剛剛畢，喚起催歸互唱酬。
主任委員周惺甫先生亦係一代文宗，專門委員但燾（字植之）湖北蒲圻人，有「參會後散步李家花園占呈惺甫、伯英兩公」一詩云：

陪都風景劇堪誇，占盡林園是李家。
頗怪廣平心似鐵，肯將相業易梅花。
當時的局勢，和討論的問題，也常常表現在他們的唱和詩中，滇緬路重開時，黃右昌民國三十年有重九李家花園鵝公堡登高云：

欣聞滇緬路重開，此日登高氣暢哉。
揚子江街巴水轉，塗江晴放領雲來。
立言我草治安策，送酒兒傳激灑杯。
喜值明朝雙十節，歡呼雷動凱歌催。

吟出這一首詩的前幾日即十月四日，在討論長老會組織規程及其施行草案時，有主張四十五歲至六十歲為長年，六十歲以上為老年人者，黃先生即席賦詩，題為贈李伯英並柬周惺老：

等是長年鬢未華，名園管領屬公家。
纔開窗見一江月，不出門看四季花。
城廓重來悲化鶴，文書急就理塗鴉。
陳蕃設榻留徐孺，刺欲秋乘銀漢槎。

在此期間李宗黃全神貫注於縣政計劃，很少作詩，我只得他為俞佩璋繪的霸王別姬圖題一詩云：
蓋世英雄去不回，美人名馬古今哀。
眼前留得雙雙影，英放烏江筆底來。

各種方案研擬完成

生在那個時代的人，比較出道早些。我在民國二十年即担任開遠縣黨部的常務委員，二十二年出任開遠民眾教育館長（原為縣立後改省立）

。追隨李宗黃，他一貫的作風，總是將機會先讓他人。在河南省黨部我是以幹事任總幹事的事，六十軍軍長安恩溥約我任他的軍需主任我沒有答應，他逢鎮雄同鄉就說：「同鄉來找我我沒法安插，只有申慶璧我一再約他就不肯來。」在縣政計劃委員會開始時，我是辦事員的名義，後因第一組長劉燧昌至內政部任總務司長，須由我代理，才加幫辦銜。同鄉前輩張邦翰(西林)，每次來重慶看見我的生活清苦，約我回雲南任建設廳科長，我也沒有答應。民國三十年三月五日李請假三月回滇葬母(係二十九年五月二日逝世停柩在堂)。適遇財政部改革稅制，實施田賦征實，成立田賦委員會，函縣政計劃委員會推介專任委員二人，兼任委員二人。經決定推劉國明和我為專任委員；何慧青與劉不同為兼任委員。但經仔細考慮後我只好放棄這比現職高得太多的機會，

周兼主任委員垂詢我放棄的原因，我坦白的報告說：「在李副主任委員請假葬母期間，我離開對不起他。」李宗黃消假後，知道了這件事，才調升我為視察專員，在民國二十九年我負總務責任時，財政部多撥一個月的經費，依照當時的物價，可購米五百石，我沒有動用分文，全部繳庫，到了今天回想起來，還不知道當時的傻勁，是如何而生？

縣政計劃委員會，經兩年零四個月的努力將整個的新縣制法規方案及各省實施計劃審核完成。自請於三十年十月結束。所訂的法規方案，屬於自治事業的計有戶政、地政、財政、教育、合作、農業、交通、軍事、社會、警衛等十類三十五種。屬於基層政治組織的五種。其他有關行政管理的計有八種。經過審議的法規四十三種，各省實施計劃十九種。編輯出版的縣政叢書有九種。編

好沒有出版的計有縣長須知十二種其字數多的有達八萬字的。此外還有地方自治講義，各種師範學校的課程標準等。

在宣傳方面，編有縣政計劃年報，在中央日報出版新縣政，在掃蕩報出版縣政專號。李宗黃在中央廣播電台，每兩週有一次講演，講詞登載於各報，計講演四十四次，曾加彙集經中華書局出版，書名新縣制的理論與實際，他的講詞，時人稱為新縣制的經典。

縣政計劃委員會結束，全部人員均安插各機關，我負責辦理結束，至三十一年一月始任中央訓練團特別黨部上校科長，行政院對李宗黃主委曾明令嘉獎，原令云：「本院縣政計劃委員會兼代主任委員李宗黃，在職兩載，擊劃縣政成績昭著，應予嘉獎，以勵勤勩。此令！」吾人參與工作，亦與有榮。(全文完)

英文商業社交函電大全

Commercial and Social Correspondence Vols. I&II

許祖惇 著
上下冊合售360元

著者曾任台大、淡江、文化大學外文系教授，現任東吳大學英文系專任教授，本書取材新穎，內容充實。商業函電，就詢價、報價、推銷、訂貨、發貨、船運及船運單據，匯票及信用狀、收賬、信用查詢、賒購索賠及補償、代理商、銀行、保險等項，分別列敘規章手續，並有函電範例四百餘篇，求職與履歷範例尤詳。社交函電分請帖回柬、慶賀與弔唁、慰問與道謝，介紹、道歉等章，範例二百餘篇。上下兩冊廿五開本六八一頁。

合售新台幣三百六十元郵政劃撥一四〇四四號中外雜誌社帳戶