



我國地方行政制度改革芻議

江祿煜

我國地方政制的不良，確不亞於中央政制。只是中央政制乃一國觀瞻之所寄，所以幾年來已有很多人討論過改革中樞政治機構的問題而關於地方制度的文章，却很少看見。其實，地方的政制如果規定得不適當，中央政府組織無論如何健全充實，也不能有所直接裨益於人民。這篇文章，乃是根據作者三四年來觀察地方政制一般混亂的情形所得的感想，提出幾個認為可以實行的改革方案，想供政府作一個參考。

一 省制問題

省是地方制度的最上一級，今請先從省說起。近年來有不少人作縮小省區的提議，省區應當縮小嗎，這是討論省制時的一個先決問題。現在暫且不去批評他們的主張，讓我們來看看省制的沿革是如何。

省的起源，一般說起來始於元。其實金時已有「行省」之名。當時因元兵侵擾，中樞不能顧及各地，於是立「行尚書省」於各重要之區

（如汴、燕京、撫州等處），置參知政事一人（副宰相）以統率之，其職責為鎮壓盜匪，管理軍事，守衛地方，並鞏固京師。簡單說來，金的「行尚書省」好像現在的「軍分會」或「行營」，而當時的「尚書省」猶今日的「軍事委員會」也。元朝入華後，因版圖太大，照應不易，遂發明「分治」之法，設「行中書省」於各重要的地方，直轄於「中書省」——中央最高行政的機關，猶今之「行政院」。而「行中書省」者，蓋即今之「冀察政委會」、「西南政委會」。彼時「行中書省」非地方的機關，乃中央的代表；「行中書省」的官制，亦純為中央官吏而非地方官吏。每「行中書省」置丞相一人，攬行政、立法、司法全權。明朝以傾向中央集權故，乃以「行省」為地方行政區域，每「行省」設「行政」（承宣布政使司），以「承宣布政使」主之；「司法」（提刑按察使司），以「提刑按察使」主之；「軍事」（都指揮使司），以「都指揮使」主之。分職權於三司，其目的在集權於中央。清承明之舊，不過有時因軍事上的需要，將兩省或兩省以上置一總督（提民、財、軍全權）以統率之。

111466
如兩江總督是。

從這一段史實裏，我們有幾點應當認識：無論軍事時代的金，已平定全國開始施政時的元，傾向中央集權的明，絕對專制政治的清，都不曾放棄這所謂「省」，都不曾有過（縮小省區）的意思。有時省區且擴大（如清之總督管轄兩省以上。）這一種事實，當然有其道理在。

所以，作者個人是不主張縮小省區的。

（一）今日的省制，自金以來，已有八百餘年了。有如此長久之歷史，人民已過得很慣。一旦驟然改變，影響於國基、民情必至深至切。事屬創舉，則駭人聽聞；規模過大，則難於下手；牽連過廣，則難於實施；障礙繁多，則恐無結果。今後的我國，正走入休養生息的時代，安定民心，鞏固國基，乃最重要的工作。在這樣的過程中，突然行一種變更整個國家組織，影響全體人民生活的事，對國對民，有千害而無一利！

（二）省區縮小，由一省分爲數省時，這班主張縮小省區的人便說，應當根據自然區域而分。即是把富庶的區域，歸爲一省；貧窮的區域，又歸爲一省。如浙江省，就要把杭嘉湖成爲一省，溫台嚴又爲一省。這種說法，說是根據自然地理，人民經濟狀況，而是極合於科學的。不知此祇乃讀書人的理想，而不是實際政治家所認爲可能而值得做的事。因爲這樣一來，富庶的太富庶了，貧的太貧了，各省的地位，要有很大的差別！在推行中央所定的政策，將有扞格難行之虞。且也，做省長的人誰都要做富庶的省份，已做了富庶省份的省長，誰又不願放

手。行見各軍閥因搶奪不均，很有釀成衝突的危險。

（三）從發展地方經濟的事業上看，省區縮小實是違背近代集中經濟的趨勢。集現在一省的人力財力，去辦理某項大規模的建設，有時已覺力有不逮。若分爲數省，一省祇轄三四十縣，安有力量以經營大規模的建設？安能發展地方的經濟？若說與鄰省合辦，因彼此處於平等地位，誰不讓誰，不免有糾紛事件的發生，以致結果不歡而散。若欲望中央補助，以省區縮小後，分省之多，中央恐不堪其累矣。

（四）從行政效率上看，省區縮小，必不可行。現在行政院指揮二十多個的省政府，已有顧此失彼之虞。如果將來以一省分成三省或四省，那嗎全國豈不是有七十餘個的最高地方行政單位呢？如此大的數目，中央指揮的機關無論爲行政院或爲內政部，其爲鞭長莫及，更無待言。今日以一民政廳指揮百數之縣，已覺困難異常，弊害百出，故有行政專員的設置；然而一省以內，距離究不甚遠。將來若以行政院或內政部指揮全國五六七十以上的省政府，其困難自必較省縣間爲尤甚。屬下行政單位一多，必不能舉管理、指揮、監督之實。上面不知下面的底細，於是下面便以敷衍的形式來對付上面，消息隔膜，辦事滯緩，那裏還有行政的效率？

從上面看來，我們可以下這樣的一個結論：今日的省區是不應且不必縮小。茲根據此項結論，作改革省制之方案。

在未說出正式改革方案前，先舉兩個——完美健全的省政府制

度——原則：

第一、權力要集中 (Centralization) 化——一省的政策或大計方針一經決定之後，對執行或監督此項政策的責任，應當責成一個人，首負責。自上而下，成一金字塔形，如身之使臂，臂之使指，息息相關。

第二組織要完整 (Integration) 化——各種性質有類似的行政事務，應歸納於一部，由該部長官主其事總其務。而行政元首，則照顧各個行政機關成爲一個單位，力謀合作，互相協助。自左至右，成一長城形，彼此依靠，收分工之利，無衝突繁複之弊。

根據這兩個原則，我認爲今日省制亟需改革：一是廢除委員制樹立省長制，謀權力之集中；二是實行合署辦公，謀組織之完整。

(一) 省長制——省長制的對面，就是委員制。我們所以主張要採用省長制，因爲現有的委員制，實妨害一省政務的推進。

(1) 缺乏統率人員 今日各省的省委，均由中央任命，彼此處於平等地位，而又互相牽制，省主席實少統率指揮的全權。

(2) 妨害行政效率 無論什麼事都要經幾個委員開會討論，人多言雜，徒費時間，無事可成，不能收「快幹」「硬幹」之功。

(3) 遇事周轉不靈 一遇緊急的事發生，照例行政元首可斷然決定；但採用委員制後，則必須經過會議，議論龐雜，意見分歧。

貽誤事機，莫此爲甚。

(4) 造成互相推諉 凡事必須經會議通過，然後才能施行。

因此如遇有不好的議決案而遭人民反對，各委員均可以「大多數的意見是如此」一語搪塞，而推諉其職責。職任不明，最是妨害政務。且這些不兼聽的省委，更可放言高論，專事批評他人。

(5) 易於洩漏秘密 政治上有許多事件，是應當守秘密的。但在委員制之下，集衆人商議，則事機易於洩漏。因此成事不足，敗事有餘。

蔣委員長在第二次全國內政會議時對省政府採委員制之弊，曾有極詳盡的聲述：「全省一切行政……幾無一事不須經省政府委員會之議決，不特展轉就延，有失敏捷之效，會議頻數，徒貽事機廢事之譏。蓋無論何項行政，非主管機關，自不能充分明瞭。形式上雖須經會議，實際上仍待主管長官之說明……欲於頃刻之間，決其可否，非互相附和，以主管長官之意爲從違，即藉此挾持，以議案之通過爲交換；主管廳長之取巧者，徒藉會議爲分謗却責之具，爲省府主席者，反因會議失監督之權。」

但是採用省長制後有什麼好處呢？

(1) 權力統一可以增加行政效率。

(2) 責任分明，可以迅速的處理公務。

(3) 運用靈活，可以應付緊急的事變。

(4) 組織簡單，可以節省不必要的經費。

(5) 處事秘密，易於推行政令及完成事業。

理由已如上述，設置省長制的計劃如何？今舉其大綱如下：

- (1) 省設省長一人，統率全省的官吏，監督全省政務的進行。
- (2) 省政府置祕書長一人，輔助省長處理政務。
- (3) 省長下設置財政、教育……各司，處理各該項專門的工作。

(A) 對省長負責，

(B) 對下以不獨自行文為原則，

(C) 對上不得直接呈覆文書。

(4) 省一切行文，以省長之名出之。

(5) 省受中央之監督，但在不背國家法令範圍內得酌量地方特殊之情形，作便宜行事之處置。

(6) 省政府按期舉行省政會議，但以討論行政進行的方法及聯絡各司的消息為限；政策之決定，雖各司亦可提出意見，但最後決定之權仍在省長。

(二) 合署辦公——實行省長制，是縱的方面，把權力集中起來。

然而要使這集中起來的權力充分發揮其功能，須有一個完整的組織，俾各機關，在橫的方面，聯絡起來，成爲一個單位。如何能使組織完整化呢？只有實行蔣委員長所提倡的合署辦公。

合署辦公是前湖北省主席張羣氏首倡其義，後經蔣委員長採

用於二十三年七月頒布合署辦法大綱。根據此辦法大綱，合署辦公的要義，可分爲：

(1) 省政府及各廳處合署辦公；

(2) 組成整個省府機關份子，除省長本人外，祇應爲民、財、教、建四廳及祕書、保安兩處，此外不宜再設地位等於廳處的機關，以免權責混淆，政令繁雜之弊；

(3) 對外行文統一於省政府，但各廳處在不抵觸省令範圍內，對其直屬機關，得酌量發佈廳處命令；

(4) 各廳處對省府負責，省府對中央負責，省的各廳處對中央的各部會，彼此不直接行文；

(5) 府廳處的財務和庶務統一。

而所以有上述辦法的決定，則欲清除廳間推諉齟齬之弊，消除省府組織上駢肩並立的各成系統，消除省府下各機關浪用公費的損失，消除行政上公文滯緩的傳達。從正面說來，合署辦公有四個目的：

(1) 統一意志；

(2) 集中權力；

(3) 緊張組織；

(4) 節約經費。

合署辦公的辦法及其目的，均已如上述。今進一步要問：主張合

署辦公，除了要消除上述的弊端外，還有其他根本上的原因嗎？

這裏，我願引德國政制專家華考察中國地方制度的晏納克氏所說的一段話：『普魯士在費特立大帝時代，即已創立一種制度，名爲總攬行政。總攬行政之基本觀念，以爲人之天性本不知分門別類爲何物，而人類之一切生活，本皆彼此互有關連……本制度之第一要點，則爲凡人民對於官廳有所請求時，祇須逕向一處申請，即可立時解決，因該管機關之長官對於所屬各科不同之意見，可立時予以協調，而爲最後之決定，此不特手續簡易而人民之來自鄉間者，必更感便利矣。』這一段話，表示外國的政治學家，對我國的合署辦公也是極熱烈的贊成。

其實，現在對應否實行合署辦公，已毫無問題，衆都承認這是改革省制積弊不可少的步驟。所成爲各方討論的中心，乃是在推行合署辦公的過程上，有許多疑難問題發生，究竟應當怎樣去處置呢？今請一論之：

(1) 公文處理的手續 在合署辦公後，公文處理的手續，據合署辦法大綱第四條：『一切文書，概由省府秘書處總收總管，由主管廳處承辦，分別副署或會同副署，簽呈主席特行，』要多了下列幾個手續：

- (A) 來文由收發送秘書長，分發各廳處；
- (B) 去文由各廳處副署後，送呈主席判行，判行前經過

(a) 秘書核閱，

(b) 秘書長核閱。

這樣看起來，手續不是反而麻煩嗎？以我見，可設方法以救濟之。

(A) 來文由秘書長收到後，不必預先呈閱，即按來文性質分發各主管廳處；

(B) 公文可分爲緊急與尋常兩種。尋常類公文多是例行文字，似可摘由列表送請判行，秘書長核稿時，仍可在表上簽註意見，主席不必在每件文稿上劃行，祇須在摘由表上審核一遍，如無錯誤，即可判行。緊要類的公文，主席應當詳閱後再判行。該知尋常類公文佔全部公文的大半，若照上法，公事一定可以快得多。

(2) 秘書長的職權與地位 合署辦公後，因爲來文去文都要由秘書長核閱，據前河南省府主席劉峙氏稱：『每日合計有八九百件，』其中除了『主管廳處，依其職權，監督指揮所屬機關之事務進行……仍得自發應令或處令外，至少當有二三百件。』試問秘書長的精神與時間，能否照料得到？其實，救濟辦法有的，可多設幾個秘書，幫同核閱公文，本來也不必叫秘書長件件都親自核閱。現各省政府的秘書照例是很多的，可以充分利用這些秘書的名額，去選擇適當的人才，直接輔助秘書長，間接輔助省行政首長。還有些人說，合署辦公後，各廳本來是政務官，現在成了介於政務

11470 官而事務官之間的性質了。因此，做廳長的人，如果要省事，便樣樣請示，蓋章，把責任推出廳門，那要勞秘書長的主意了。豈不是秘書長駕於各廳處長官，豈非混亂系統？其實，解決辦法不難。以秘書處改為政務處，秘書長稱為政務廳長，使各廳等於各司，十足表達省長制的精義。

(3) 財務與庶務的統一 要統一財務與庶務，最緊要的事，便是實行集中購賣。得批發低價的利益，劃一貨物的標準，而又便於監督；可以省去無謂的浪費。合署辦公後，裁員也是必然的事。但我以為此種被裁去的人員，不是因為他個人能力不足，乃因組織縮小，不得不出此；所以政府應為這班人找出路。合署辦公辦法大綱上規定：『准予分別備選縣長區長及其縣佐治人員之用。』很有識見。根據此項規定，不但可以保障公務員，並且把大批智識份子送到鄉村去，實是復興農村的一個好法子。

二 省縣間的行政階級問題

省縣間應否有一中間的行政階級，這是一個甚費研究的問題。從我國歷史上看，明清雖有道、府兩級，道祇負監督的責任，府亦祇承轉公文而已，乃是贅瘤的性質。民國初年時，北京政府討論道的廢止，感覺到道若取消，省縣間的聯絡頓覺空虛，但是道存在時，亦不見其發揮功用。從外國的實例上看，普魯士的三級制常厭其繁複；法國的道尹 (Sous-

Préf) 幾十年來屢廢屢置；美國各邦的採用制，常有一級功能。所以，無論從我國的歷史上看，外國的實例上看，地方政制的二級制、三級制，確是一個聚訟難分的問題。

然而仔細想來，我們要體認兩種事實：第一，明清設置道府的失敗，與民國初年採用三級制的無效果，乃是因為當時對這中間的行政階級，沒有給與廣泛的權力，和與省縣間確定的權限劃分，所以牠的失敗，決不是三級制制度本身的失敗。第二，歐美各國的採用兩級制，因為他們（普魯士的邦，美國的州 State，法國的省 Département）的幅圓遠不及我國的一省，我國的一省有時要大於歐美的國家。彼此疆域既大小不同，我們當然不能盲從他們的規定。所以這又不是三級制的不適用。

我的主張，省與縣間應設立一中間的行政階級。換一句話說，我贊同現在政府在各省設立「行政督察專員」的制度。爲什麼要設立這一個中間的行政階級呢？

(一) 我國省區的太大，此乃人所週知的事實，所以前數年有人作縮小省區的提議，然而這問題牽涉太多了，實在不能做，上面已有詳盡的說明。現在採用的行政督察區，就是補救省區過大的一個辦法。使省與縣間因賴有中間的行政督察區，而不致消息隔膜，指揮不靈，照顧不及。二十一年十二月內政部召開第二次全國內政會議，將委員長對於當時地方制度，會有極痛快的批評，並提議設立行政督

察區其演詞「今者地方行政制度，定爲省縣兩級，以一省府監督百十縣之行政，誠屬事所難能，在省區未會改定之前，似應另謀補救之道。莫如分一省爲若干行政區，其性質爲省府之支部，畀以保安之權，兼任地方之責，俾成爲省縣間之樞紐。」

(二)一省內各縣的民情、風俗習慣、經濟生活，往往有很大的差別。如省政府施以劃一的法令，實有扞格難行之虞。結果省的法令等於具文，縣的工作祇好敷衍。在一省內，如能依民風、地勢、經濟生活的相異，劃分數區，而省以廣泛的權力給予每一區（行政督察區）的長官在不背省的法令以內，得根據該地的特殊需要，作自由的處置；這可使各縣既不「須劃一而實難行」的法令所拘束，又可依着特殊需要，施行適於該地的政策。設立行政督察區，可知是不容再緩了。

(三)我國各省所轄的縣份，多至一百四十餘（四川）少者亦在六十餘縣以上（安徽）。高高在上的省政府，對於各縣施政的視察，又那能有效率可見，視察大員，雖相望於道，但是走馬看花，決不能悉其真情。至於偏僻之處，更無停留之機會。且也，視察的結果，往往祇憑各縣自己書面所報告的再轉報於省廳。文字報告的不可靠，作者在拙作中國今日的幾個重要行政問題（本誌第三十二卷二十一號）中，已言之極詳。在下則諱言，在上亦不能摘發之。如果設立行政督察區，專員在其所轄的幾縣（其數必少）中，每時每刻可監督他們的政務，視察他們的成績，指導他們的工作；這一種督察、指導是不

停止的，詳盡的，深入的。其裨益於一省內行政效率的增加，實非淺鮮。

(四)現在談政治者，莫不注意於行政效率；今日省縣的地方制度，最沒有行政效率。省廳的公文到達縣後，無論是重要的，例行的，都需要縣的覆文。還有各種的表格，要縣一一填就。因此，縣對省的工作，大部份消費在辦公文、填表格等等上面，對於實際事情反不去顧及。還有，離省會遠的各縣，因交通的不便，公文的來往要費很久的時間，於是一切工作常在停頓中，讓寶貴的光陰消耗在「公文的旅行」中，這又是何等沒有效率的現象！其次，此等離省偏僻之縣，一遇緊急之政務發生，往往因秉承無自，錯失時機而措施失當，尤爲今日地方政制中最危險的現象。如果設立行政督察區，那嗎上面所說的弊端可以完全消失。省對縣例行的公文，可以停發，祇要關照行政督察專員：每年度內各縣應當做些什麼例行工作，而這種例行工作進行時，行政督察專員負有對縣的監察指導的責任。省對縣重要的政務可逕電行政督察專員，予他以全權處理其所屬各縣的一切，而各縣的報告祇祇報告於行政督察專員就好了。這不是可以省去一切無謂的、浪費時間的、損害行政效率的公文承轉的麻煩手續嗎？還有，邊區的各縣，有緊急的政務時，祇要去請示專員，不必長途跋涉的向省廳請訓。這可以增加非常的行政效率！舉一個例說，浙江泰順縣發生重要的事，如果要向杭州，費多少時間！現在可向該區（永嘉行政督察區）的專員直接請示，在時間上是多嗎的！經濟在效率上是多嗎的！

宏大

(五)目前各省中各縣所管轄的地方的幅圓大都都不大，地方上的財力人力一定不很充裕，所以對於有些大的實業，往往不能舉辦，因為一縣的財力人力都不够。如欲與鄰近各縣合作，則因彼此處於平等地位，合辦的過程上常發生糾紛的現象，以致結果成績毫無。如呈請省府補助，或與省合辦，但補助一層，在此省庫不景氣之時，可不談起。與省合辦，不是因彼此處於不平等地位，以致省府欲全權操縱，便是因事繁無暇，省毫不關心，聽縣自辦，以致該事業自生自滅。因此，現在縣即使有某種大規模的實業應辦時，也只好「不開口」了。如果設立行政督察區後，一縣的力量不够辦某項實業，可由該一區內各縣協力合辦。此時決不再像以前的「羣龍無首」或「休戚不關」，因為行政專員就在上面。他一面解決各縣間所發生的糾紛，一面指導監督——甚至參加工作的進行。以一區之力，有充足的資財，有技術的人才，更有不時監察指導的長官在，工作的效率必定會「加速度」的增進。

(六)設立行政督察專員，另有一層好處。就是蔣委員長說的「物色數十或百餘之賢良縣長，不很容易，訪求十餘人或數人之精幹行政專員，或有可能性。」這是對的，一省平均有八十縣以上，豈能必得八十個辦事幹練的人才以充任縣長？因此，若有一縣，碰到了一個不積極辦事的縣長，豈不是該縣的政務有陷於停頓之虞？從另一

方面，觀之選十幾個有幹才的行政專員，終究是容易的事。同時也祇要一個肯負責的行政專員，以監督較近的各縣；其所轄的各縣長亦不期然而會振起精神來，因為專員的督察要比省廳嚴格，詳盡精細得多了！

(七)設立行政督察專員亦可鼓勵縣長的努力服務和奉公守法的精神。蓋照本來政制，縣之上即省府委員及各廳長。欲使縣長一躍而升為省府委員，這有如登天之難。因此，有許多縣長鑒於陞選之不能使其滿足，遂不肯努力工作。現在有了行政督察專員，而此等專員可從縣長中挑出。這使縣長知道：如能好好地勤勉地辦事，將來有為專員之希望。這是一種興奮劑！一種鼓勵縣長為國家為人民更努力服務的極妙的方法！

從上看來，誰說行政督察專員的設置，在今日的中國不適宜呢？其次，請論設立行政督察專員時其他必需的條件：

(一)行政督察專員必須兼任駐在地的縣長——我們要政府行政專員的意思，不但要專員負指導監察的責任，且要使專員參加實際的工作，不是一個監察的官吏，乃是一個監察兼行政的官吏。過去「道」制的失敗，就是當時祇予以監察之權，而不給行政之權，終於變成一個有名無實，傳聲筒式承上啓下的機關。還有，專員如兼縣長，可以體貼許多縣長施政時的困難，什麼事好辦，什麼事不好辦，藉免專事批評，以招所屬各縣的不滿。並且，專員所兼的縣政如能成績

斐然，必定能為各縣樹為楷模，使各縣見了也能奮然而起，至少不敢推諉敷衍，因為行政上最易感動他人的事，莫過於「以身作則」。楊祕書長永泰在南昌召集各省行政督察專員開會時，曾說「行政督察專員的名義，實在不能包括他的職務的內容，督察不過是他的重要職務之一，除督察而外，還有統籌、領導兩種職務。」要兼做統籌與領導的事務，便是說行政專員應兼駐在地的縣長。

(二) 行政專員所兼任的一縣應為該區的中心縣——所謂

「中心縣」就是一區中負指導其他各縣政務進行的一縣。既然行政專員負有監督所屬各縣的責任，而且行政專員又兼駐在地的縣長，那嗎，專員駐在地的縣應為該督察區的中心縣，自為當然的結論。此處毋庸再贅。

今請述設置中心縣的條件：

- (1) 該縣情形可代表四週鄰近縣份一般情形者；
- (2) 該縣的地位應處於該區的中心；
- (3) 地方財力比較寬裕者；
- (4) 地方人民智識比較高者；
- (5) 交通便利地位衝要者。

有兩點，這裏要特別說起的：就是在施政原則上，中心縣的權力應大於普通縣。

- (1) 對省的法令，認有礙難時，得酌量變更，呈省核準備案；

(2) 應事實的需要得制定各種單行法規。在推行政務工作時，中心縣應會同各縣，協力合辦，並監督其工作。

事務；

- (1) 擔任設計及試辦新政之責，為輔導屬縣的準備；
 - (2) 行政實施的有效與經濟辦法，提供屬縣依據；
 - (3) 解決區內其他各縣間發生的爭執，及各縣認為困難的事務；
 - (4) 嚴密監督與獎懲其所屬各縣，當彼等進行工作時。
- (三) 行政督察專員兼保安司令——在今日的中國，流寇尚未絕跡而小幫盜匪仍橫行之際，治安問題是成功一切事業的先決條件。若治安而不能維持，則一切地方革新，復興農村，繁榮都市等等計劃，將完全等於泡影。所以負行政責任的專員，應同時兼保安司令。集軍政兩權於一身，然後才能發揮「有效率的行政」來華的德國政制顧問晏納克在其草擬中國行政督察區規程中曾有這樣的規定：「專員兼任本區民團指揮，負本區綏靖之責，所有該區各縣公安警察人民自衛團體，均歸其管轄指揮。」可見對這問題，無論國內國外的學者，都抱同一的態度。

關於設置行政督察區的理論及行政督察專員本身的職權，上面都已論過。現在要問問這行政督察專員對於在上面所管轄他的省府，及在下面他所管轄的各縣間有什麼關係呢？換句話說，權力的行使時

(二) 行政督察專員與省府的關係——蔣委員長曾說「分一省為若干行政區，其性質為省府之支部，譬猶高等法院之有分院。」從這句話，可以知道政府設置的行政督察區，不是在省內另添設機關，乃是省府駐在各區的辦事處。根據此意，即上面所說行政督察區是省府的一部，擬定省廳對行政專員的關係如左：

「省府及各廳處應縮小其本身的組織，以省廳大部份的職權——對縣的指揮監督權——付諸專員，省府祇定大綱原則而已。」

為什麼要縮小省廳的組織呢？因為專員既等於省府的一部；設置專員，是分擔省廳責任，減輕省廳負擔。

(1) 如果省廳組織龐大如昔，那何必多設這一個專員機關。
 (2) 如果省廳的政令仍直接發致於各縣，同時對專員祇用分令遵照的程式，則公文的傳遞仍不能迅速，此與設置行政督察專員的本意適相反，且因此使專員的指示力量薄弱，各縣對之必認為無足輕重。

(二) 行政督察專員與各縣的關係——行政督察專員對於所屬各縣的關係，換句話說，就是行政督察專員監督所屬各縣的方法。

(1) 行政專員要注意其所屬各縣是否多做事。
 (2) 行政專員考核各縣的政績時，第一要時常派員或親自視察，不應祇根據書面報告；第二要注意，考慮各該縣的特殊地方

(3) 注重「財政的監督」，調查各縣的財政收支狀況是否符合該縣所做的工作。

(4) 補用「補助金」(Grants in aid) 制度，寓監督於津貼之中。行政專員定了某項行政工作的標準，如各縣够此標準，則給於補助金。此項制度有兩層好處：第一鼓勵各縣努力工作；第二使各縣所做的工作自然而然適合專員所定的標準，達到「全區一律化」的目標。

(5) 各縣有疑難問題，行政專員要盡量為之籌劃解決。同時，專員公署應聘有各種問題的專門家及技術人才，以備各縣的諮詢。

(6) 專員有全權獎懲各縣的縣政負責當局，但須呈報省廳。
 (7) 專員應與所屬各縣長多接近，多往來，使彼此友誼融洽，增加辦事時的效率。

(8) 按期召開該區的行政會議，聽取各縣長的報告，並給予詳盡的指導。

三 縣制問題

縣為地方制度中的最低一級，牠的辦理好壞，實有關整個國家的福利。孫中山先生以「縣為自治單位」，蓋即根據這一層意思。既然縣

的地位有如此重要，試一顧今日我國縣政一般情形爲如何？

(一) 縣政府的組織是散漫的——縣長雖爲一縣的最高長官，但因各局的設立，事實上祇擁空名而無指揮監督的全權。各局長對縣長都不負責任，因此各局好像與縣政府本身分立，局長地位又好像與縣長平等。除各局以外，還有各種委員會的設置，祇有掣肘事業的進行，祇有牽制縣長的職權，祇有浪費公家的金錢；不見貢獻一些有價值的意見，成就一些切實的工作。阻礙行政效率，破壞經濟原則，莫此爲甚！

(二) 縣政府的職權是分割的——所謂職權的分割，就是縣長不能行使他整個的權力。各局，如上所述，恆自成系統，即各局得逕發命令，對上則逕呈本廳。縣長對於各局局長，既非自己之親信，又多顧慮其背景，遂成各樹壁壘互相對抗之勢。換句話說，縣長總理縣政的全權，被「各局分立」的事實割去一部了。各種委員會中包括很多地方上的土豪劣紳，每假借委員會爲工具，干涉縣政，遂其私慾。如遇不利己的事業興辦，更千方百計以阻撓，致職權割裂，障礙橫生。這是縣長總理縣政的全權，又被割去一部了。

(三) 縣政府的工作是表面的——表面工作的對面，便是實際工作。目下縣政府的工作，全部可以說是填報表冊，呈轉公文，出席會議，敷衍上下等四項上面。填報表冊，據尚希賢氏調查（行政效率二卷七期）江蘇各縣政府每月按期和臨時所須填報的表冊，竟達

七十餘種之多。分析起來，在民政方面計有政治工作月報表，物價調查表，直屬各公安分駐所預審刑事犯統計表等二十餘種；在財政方面有征獲稅款日報旬報月報，田賦考成征收表等七八種；司法方面有民事案件月報表，刑事案件月報表等二十種；至於臨時奉命短期調查的，每月平均約有十五種左右。這種填表造冊的工作，使縣政府整日在紙面上做工夫，可是決不會做得好。結果不是上以虛來，下以僞應，便是根本擱置不理。至於縣政府公文呈轉的工作，據江蘇省政府秘書處編的民國十八年江蘇省政治工作統計，每縣每月平均收發公文二〇二六件，每日平均六七·五件。科員書記將終日伏案，不暇旁務了。論到會議的數目，實令人可驚。定期的有每星期一次的縣政會議，二星期一次的黨政談話會，半年一次的縣行政會議，不定期的隨各種特種委員會的設立而定。綜之，開會議的結果，便是浪費時間！做縣長的人，對上對下又要盡其敷衍應付的能事。對上是對長官，怕他們訓斥；對下是對紳士，怕他們攻擊。但是回顧頭來，我們要知道今日縣政府的組織極其簡單，普通祇有縣長一人，秘書一人，局長二人，科長二三人，科員七八人，書記十餘人。縣長的時間三分之一被出席會議佔去了；三分之一被敷衍上下佔去了；三分之一用在判閱公文上面。縣長以下人員，則終日埋頭於草擬公文，填表造冊上面。以如此少數的人員，分配如此複雜呆板的工作，銳氣精力都消耗盡了，那裏還有實實在在的工作好做呢？

(四)縣政府的人員是無保障的——公務員任期的安定，是人事行政問題中最緊要的一件事。因為唯有任期安定的人員，才肯努力地工作。今日縣政府人員的地位是動搖極了，隨時更動人員，養成從政者「五日京兆」的心理，是最足影響行政效率的。據浙江省政府行政報告：浙江省從二十二年二月到八月，七個月中共調動縣長計有二十二縣；又從二十二年十月到二十三年四月，七個月中也調動有十四縣。「宦海升沉」的現象，可以想見一斑。還有各縣縣長調動後，其佐治人員率多與之同進退，以致每一新任，因情形不諳，必錯誤滋多，非三四月後，不能駛入正軌，影響行政效率，實非淺鮮。

此外如省縣政令的隔閡，縣的監督機關之衆多，縣財政的貧弱，縣行政區域的過於遼闊，都是今日縣政所以不上軌道的原因，因篇幅關係，茲不贅。單就上列四方面而論，我們可以如此說：組織不「完整」，權力不「集中」，工作不「實際」，人員不「安定」，乃是今日縣政的弊端。怎樣把縣政弄好呢？首先要對症下藥，消除上列的缺憾。

根據行政效率上「權力集中化」與「組織完整化」的兩件事，

我對今日我國縣政的改革，提出下列兩點：

(一)縣長制——現在政治學上有一個趨勢，就是凡行政首領必須有廣泛的權力去處理屬下的一切，即要做到「名」「實」的符合。談中央政制，必主張總統制；談省制，必主張省長制；那嗎縣制，豈可獨反對縣長制？且中央、省所轄的區域大，尚可採用權力集中的

制度，縣——所轄區域較狹——採用縣長制後，必定會有更完美的成績。所謂採用縣長制，包括的是：

(1)擴大縣長權力——實行縣長制，第一當然便是擴大縣長權力。縣政府各科（假定已改局為科）科長由縣長遴選，呈省府委任，對縣長負責。各科統在縣政府內合署辦公，對外行文以縣長之名行之。縣長對省頒的章制，如果認為窒礙難行，可詳述理由，請求該區行政督察專員准予變通。

(2)增加縣政經費——「事無財不立」，要使縣長制順利推行，必須要經費充裕。今後的縣長決不應再像從前以「不做壞事」為從政要訣。這種時代已過去了，現在需要的是「幹」。所以經費是不可少的。這種經費的來源，可從兩方面籌集，一是改局為科後，行政費一定比各局分立時節省，此種省下來的錢，可以移作別種用途。一是省府的特種補助，即採用補助金制度。既使各縣努力工作，又使全省劃一標準。還有，省縣稅款劃分標準的從新估定，也是一件有裨於縣方財政的事。

(3)充實縣政人才——要縣長制順利推行，除增加經費外，縣長本人及其佐治人員都要有豐富的學識與經驗，都要有肯幹肯吃苦的精神。這種人才那裏去得來呢？除去規定絕對不得私人推薦外，還要注意：

(A)未任事前的訓練——晏納克說「有計劃之行政人員

養成所，各省已見成立。但所訓練者，不應專在法律之知識，而斤斤於空泛之條文，而應使將來身為縣長者，知其職守之所在，及對民衆應負之責任。」

(B) 已任事後的管理 浙省主席黃紹竑對人事管理，曾擬具改善綱要六點：『嚴密甄審實施訓練，提高待遇，保障任期，統一考核，賞罰嚴明。』

(二) 改局爲科，裁併各委員會——各局分立的弊，上面已有詳細的敘述，總括說來：破壞縣府組織的整個化，削弱及分散縣長的權力，浪費過鉅的經費，阻礙辦事時的效率。至於在事實上，最先提出改局爲科的是民國二十二年在南京舉行內政會議時內政部的提案：『現時各縣政府高懸於上，各局分立，儼同割據。甚至事業進行，省府各廳直令各局，各局亦直呈各廳，事權既不統一，事業自難通盤籌劃。救濟之法，惟有將各局併入縣府，成一整個機關。』隨後南昌行營於二十三年十二月三十一日頒布剿匪省份各縣政府裁局併科辦法大綱，此爲改局爲科見諸實行之始。改局爲科後究竟應設那幾科呢？這亦是一個值得討論的問題。我的意見，普通的縣份以分四科爲最宜。蓋過多則管轄不週，財力不夠；過少則不能應用分工的原則，事務推行必多阻隔。這四科是什麼呢？第一科掌理民政（蘭谿胡次威縣

長主張民政與教育合併，我意民政部份所轄事務太多，實不宜再將教育併入。）第二科掌理財政與土地（財政科與土地科合併，）因爲縣財政主要收入是田賦，而土地清查的目的即在整理田賦。第三科掌理公安與保衛（公安科與保衛團部的合併，）因爲二者的目的都在保護地方，政府的武力與民衆的武力應彼此互相合作。第四科掌理建設與教育（建設科與教育科合併，）因爲建設人才是從教育中得來，而教育的目的即在生產建設。行營頒布的辦法中，也有這條教育合一的規定。裁併委員會，減少拿錢不做事的機關亦是實行完整式組織不可缺少的條件。因爲（1）委員會委員數額往往多至百餘，除縣長、祕書、科長照例爲當然委員外，其餘聘任之委員，則以地方人才不敷分配，於是都由少數人兼充，結果會不妨多，而會之效能殊有限。（2）縣長往往以一身兼任各會主席，因會議頻繁，於是大部份時間因而浪費。（3）各地士劣往往借委員會爲干涉縣政之工具，成事不足，敗事有餘。（4）多設委員會，爲財政上巨額浪費。所以今後若要建設一健全的縣政機構，對這各種委員會應酌量合併。南昌行營規定的辦法，屬於保管性質者，合組爲縣財務委員會；屬於設計性質者，合組爲設計委員會。這實是一個既是「經濟」又有「效率」的方案。