

# 阮著：「地方自治與新縣制」讀後感

陳 春 生

最近聯經出版事業公司出版阮毅成教授所著：「地方自治與新縣制」一書，拜讀之後，至感珍貴！因為從這本書，不但可看出毅成先生的政治思想，而且可窺知中國政治現代化過程的真實面貌。

本書共四三六頁，內容分為三輯，第一輯「地方自治綜論」，是毅成先生對地方自治工作的看法。第二輯「新縣制在浙江省的實施」，記載當年浙江省實施「新縣制」的實況。由於毅成先生曾任浙江省政廳廳長十年，實際負責戰時戰地的浙省民政工作。這一部份的記述，最值得執政者參考。第三輯「台灣實施地方自治分析」，篇幅幾佔全書的一半，首篇「台灣省地方自治工作參加記」，是一部工作實錄。毅成先生曾於民國三十八年，參預「台灣省各縣市實施地方自治綱要」（這是今日台灣地方自治的母法）的草擬工作，並且是此項綱要「總說明」的執筆人。這四千字「總說明」，經提出「地方自治研究委員會」宣讀，未改一字，全文通過，乃成為中國政治史上的重要文獻。良以地方自治之實施，非僅在台灣為新猷，即在全中國而言，亦屬創舉。既沒有範本，也無可參考，完全是一個獨創的局面。這份「總說明」之原稿，尚保存在台灣省博物

館。其餘各篇，皆為與台灣地方自治工作有關之言論。附錄有毅成先生自民國十四年至六十七年半世紀以上關於地方自治之著述總目，達二百三十五篇，為進一步研究毅成先生政治思想所必讀。

孫中山先生革命之目的，在建設一個自由、平等、富強、康樂之國家，而這個國家之基礎，則為地方自治。他曾譬喻：「三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。」又說：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固。……蓋建設國家，譬如造屋……首重基礎，地方自治乃建設國家之基礎。民國建設後，政治尚未完善，政治之所以不完善，實由於地方自治未發達，若地方自治已發達，則政治即可完善，而國家即可鞏固。」先總統 蔣公也說：「北伐完成與抗戰勝利以後，本黨沒有把地方自治完成，實在喪失了難得的機會。這是我們一般黨政幹部所應特別負責，引為對黨國莫大罪過。今後光復大陸，消滅共匪，又是推行地方自治千載一時的機會，我們必須切實準備，千萬不可再錯過了。」可見，這兩位中國革命領袖，都以地方自治，為建國的基本工作。毅成先生且認為地方自治沒有辦好，是大陸淪陷的重要原因之一。

。是以，今天我們在行政權所及之地——台、澎、金、馬，實應痛下決心，積極辦好地方自治工作，以為將來光復大陸國土、重建地方政權之藍本。或許這正是毅成先生把此著公諸於世的衷心所在！

筆者主修政治科學，亦深切關心吾民福祉。獲讀此書，竟至廢寢忘食，不忍釋手。對這位曾為中國地方自治灌溉心血的長者，不禁肅然起敬！深覺毅成先生無愧為國父三民主義政治思想的忠實信徒，與腳踏實地的地方自治實行家。而從本書的字裡行間，更可看出他民胞物與的仁慈，欲躋斯民於康莊大道的政治家氣質！筆者謹列舉毅成先生的重要觀念數點，以饗關心國事諸君：

(一) 民主必須自下層做起——毅成先生認為，國民革命的最終目的，即在建設三民主義的中華民國。國家必須民主，地方必須自治，乃是天經地義的事。而地方自治的主要目的，在消極方面，是要為民除害；在積極方面，是要為民服務，為民造福。欲達此目的，在自治上的一切措施，非從便民做起不可。鄉鎮級直接與人民接觸機會最多，要收到良好效果，自然應先由鄉鎮做起。同時，毅成先生深信，兩次世界大戰都是民主國家獲得最後勝利，其原因，便在於民主國家的

動員，能因為人人自動、自覺、自發、自治的精神，而趨於堅強持久；不若專制或極權國家，全恃命令式的強制，而完全忽視人民自己的意志與要求。

基於上述觀念，早在民國二十八年，毅成先生就在浙江省創立「保民大會」與「鄉鎮民代表會」兩個基層民意機關。保民大會由戶長出席，鄉鎮民代表會，則由每保選舉二人參加。為鼓勵人民參與，且將壯丁免緩役的審查，列為保民大會的職權。他認為保民有無免緩役原因，惟本保人民最清楚，由保民大會審查，方可互相監察，不致賄賂。亦所以避免貧苦無告者，遇有不平，無從申訴。半年後，中央政府公佈「新縣制」，基層民意機關之名稱與組織，竟意外與毅成先生所創立者相同。由此，吾人可以確定，中華民國基層民意機關首創人，為阮毅成先生。

今天台灣仍沿用「鄉鎮民代表會」，至於「村里民大會」亦係由「保民大會」脫胎而來。猶記在南部家鄉小學教書時，曾擔任「村民大會宣傳員」職務，為父老們作「時事報告」。時隔二十年，未知今日各「村里民大會」尚按時舉開否？

（二）基層組織必須健全——政治是管理眾人的事，眾人的事是什麼？無非是衣、食、住、行、育、樂等需要。要將這些事管好，首先要健全基層的組織，簡化管理的方法，研究管理的效率，以達到管理的目的。我國過去在大陸上，推行地方自治成效不著，主要原因是未能注意到基層組織的健全。愈是上級的機關，官職愈大，人員

愈多，經費愈充足。愈到了下級，使人愈少，權愈小，錢愈支絀。要改革這種現象，毅成先生認為先要從改變觀念做起。機關的組織，要按照眾人的事來分類，將對於人的管理、防範、限制、拘束，減少到最低限；而將事的執行、改進、發展、擴充增加到最大限。將上層的人員、事權、經費、儘量貫注到下層；將室內的公文工作，充分的轉變為室外的實際行動。為配合科學管理之需要，行政區域之劃分，應依據人口分佈、自然環境、經濟狀況、生活習慣及交通情形而定。

基於上述觀念，毅成先生在浙江省曾試行城區一鎮制，也就是說在較大的城鎮，不問多少保，只設一個鎮公所，而擴大其組織。並多增設幾個副鎮長，以便分工。這樣的辦法，已經就是「縣轄市」的構想。民國三十八年，台灣重劃地方行政區域，毅成先生除為苗栗爭取設縣之外，並力主保留「縣轄市」制度，可說頗具公心和遠見。吾人認為，今日台灣各城市，有紛紛申請「升格」之要求，蓋為增加地方經費和人事編制，以利加強地方建設之故；而台北市計劃擴展行政區域，也正是由於工商發達，社會進步，所不得不採取之必然途徑。鄉村都市化，為今後台灣必然趨勢，除了台北盆地可發展為一大都會之外，台中市似可與台中港合併規劃為大台中，繼高雄而為中部院轄市，使台北、台中、高雄，分別領導台灣北、中、南區之發展。此外將各縣政府所在地，均列為縣轄市，使領導各該縣區之發展。其餘鄉鎮，一律改稱鎮，市鎮公所改稱市鎮政府，鎮發展到某程度，可升格為縣轄市，但不使

縣轄市升格為省轄市，以免和縣區割裂。政府儘量設法充實縣市鎮政府組織，使做好為民服務的工夫，省及中央，則只負制定政策及監督基層行政之責。

（三）人事制度必須確立——「幹部決定一切」，任何一件事務，其推行程度如何，端視其幹部人員的才能以為斷。有健全的幹部，自必能順利完成各項神聖的任務。如果有奇才異能之士，或某項工作非奇才異能之士不能勝任者，自可破格任用。但此等事與此等人，並非常見。因之，務必確立良好的地方人事制度。抗戰以後，由於老弱凋零，繼起無人，浙省各縣曾發生人才恐慌，而青年有志之士，又無進身之階，只得分別覓求介紹，各憑運氣。似此情形，顯示當時用人尚無一定標準。民國二十八年二月，毅成先生乃在浙江省民政廳主管的範圍內，先後設立了①戰時警官講習班，②戰時警察訓練所，③戰時醫務人員訓練班，④初級地政人員訓練班及清丈班，⑤浙江省地方行政工作人員講習所，係以公開考試的方法，招致全省優秀的青年。講習課程，注重國文與基本學理，至於法令，則留待講習期滿，到各縣政府實習時，再行實際體驗。為使優秀青年，獲得正式公務員資格，便與考選委員會函商，准許浙省舉行地方行政人員特種考試，及格者以委任官任用。這些青年，便是浙江省實施「新縣制」的生力軍，其血汗，遍灑浙省每一個角落。

在獎懲升遷方面，毅成先生認為，對資歷較差或工作不力者，應分別汰弱留強，分期施以訓練，再按其能力興趣，合理調整其職務，使人盡

其才。對能力強資歷好的人，應給予順序遞升之機會。必要時，縣政府人員也可與鄉鎮公所人員互調服務，以使彼此互相瞭解，增強工作效率。毅成先生認為，假如能配合國家整個人事政策，使凡初出學校而欲從政人員，必先經基層組織的磨練與學習，然後始得依序遞升。一如軍隊裏的軍官升遷制度，那就更合理了。今日我國知識青年，何以多數不願下鄉服務？吾人以爲在人事政策上，應多加檢討。

（四）地方經費必須充實——要使基層組織能推展地方建設事業，必須先有經費。經費那裏來呢？毅成先生認爲，人民既已納稅，則地方自治用費，自應在稅收中支付，無再使人民出錢出力之理。如稅收不敷，寧可加稅。亦不宜另立名目，反而擾民。抗戰以前，大陸上有「管教養衛四件事，衣食住行一塊錢」之兩句話，足見當時地方自治工作失敗，實因爲沒有經費。結果就遇事攤派，而造成人民怨聲載道。毅成先生認爲二十八年九月十九日中央公佈的「縣各級組織綱要」（新縣制），既以民主自治爲號召，何可於實行之初，先予人民以特攤派而爲財政之印象？乃先後廢止浙江省各縣本有的「自治戶捐」及「自治附捐」（這些錢原由鄉鎮長自收自用，既無收條，更少稽核），改爲依田賦及營業稅標準，各代收二成自治經費，（二十九年以後田賦自二成提高四成），暫由省統收統支。民政廳依各縣面積，人口及財政狀況，統籌分配各縣，作爲鄉保經費之用。因此機構獲得充實，事業逐漸開展，攤派之風較前整飭，人民與鄉保人員情感，大有改

善。

今日我國地方自治財政困難，以致許多與地方人民生活有關的建設，未能積極進行。毅成先生認爲，似應修改「財政收支劃分法」並准許鄉鎮民代表會及縣議會，有自行決議收稅之權。則仰賴上級政府補助之風，自可改正。但是貧瘠縣份鄉鎮，亦應得上級政府之支援。

總而言之，「有鄉鎮必有機構，有機構必有人員，有人員必有經費，有經費必有事業。務使事皆能舉，款不虛糜，人皆獲用。」這是推行地方自治、造福地方民衆的不二法門。

此外，做爲本省籍青年知識份子之一員，不得不對毅成先生正義凜然，爲本省同胞爭取政治權利之功德，表示由衷的敬意和謝意！那就是三十八年十一月三日陳誠主席召集「地方自治研究會」各委員舉行座談會，研究地方自治實施的步驟問題時，有不少人主張要舉辦候選人考試，嚴定候選人資格。又有人主張候選人概由政黨提名，不許人民自行登記，顯然有違民主精神。這時毅成先生，起而仗義執言：「本省在日據時期，不准人民過問政治。地方行政人員，自鄉鎮以上，大都由日本人充任。即小學教師，也很少用本省人。人民不得學習政治、經濟、法律等學，更與實際政治隔離。現在台灣光復四年，人民重得接受祖國教育的時間太短，如果候選人的學歷或經歷資格規定過嚴，甚至要舉行考試，這就無異使本省同胞，不能獲得爲地方自治服務的機會。也就將使本省同胞懷疑政府實施地方自治，欠缺誠意。……至於候選人概由政黨提名，且不說在

地方選舉，是否可用。即以在大陸選舉立監委員國大代表所造成的糾紛，也已經可以證明，此時此地，不宜明白規定於選舉規程之內。」毅成先生的意見，終獲多數委員的支持與陳氏的採納。又民國四十一年，政府修改地方自治法規時，他在香港時報，發表「政績不在學歷」一文中說：「因民主政治以全民爲主人，在全民之中，勢不能使其學識程度，趨於齊一。……尤其台灣爲日人治理五十一年，該時台灣同胞無受大學教育之機會，更無擔任相當簡任薦任職之機會。如必以此限制候選，則台灣同胞，勢多無法合格。」

毅成先生所以作此主張，蓋抱著兩大信念：①全民政治原則——選舉本爲全民性，則所選出之代表，也應具有全民性。如純從學歷或經歷上規定資格，則能當選者，仍爲我國社會上之士大夫人物。至如漁民、鹽民、礦工、農人及生產工人、退役戰士，都無法當選，與全民政治的原則不合。

②考試方法問題——公職候選人須經考試，這是國父遺教，無人懷疑。所難者考試方法，無法知一人之才能，更無法測一人之品德，故不於考試方法上講求，而利用作文章式的筆試，或審查證件式的檢驗，專從學歷資歷上限制候選人，則必非國父遺教之本意，且與時代潮流不合。

除了實際參與自治法規的制定修改之外，毅成先生自三十四年起，即擔任選舉監察委員，至五十六年十一月，才因病高血壓辭職。在這段歲月中，毅成先生僕僕風塵，參與台灣各種地方選

舉的監察工作。深入基層，遍歷村里，協助政府推動台灣地方自治事業，厥功至偉。尤其可貴者，毅成先生都能抱著大公無私的超然態度，公平處理地方選舉糾紛。根據工作經驗，他認為「妨害選舉取締辦法」，不免有矯枉過正之處。蓋選舉重在以政見相競爭，如對各種競選活動，限制過嚴，候選人動輒得咎，就不免失去公平競爭的意義！

讀過此書，乃知毅成先生是一位民權主義政治思想的堅決信仰者，國父三民主義的忠實信徒。吾人深信，這位現代中國的民主政治思想家與實行家，在中國政治史及台灣地方自治史上，必有其崇高的歷史地位！

誠如毅成先生在自序中所言：「民主政治是世界潮流所趨，人心所向，最進步的政治。……而民主政治的基石，則在於地方自治。故欲實現理想的民主政治，必先有健全的地方自治。」而這本書——地方自治與新縣制，是他以自身的經驗為主，注重事實的敘述，發抒個人的意見，也可以說是他半生工作的紀錄。實為從事地方自治工作或對地方自治具有研究興趣者，不可不讀的珍貴作品。我們應如何從中吸取經驗，來積極辦好台灣地方自治工作，而免蹈當年大陸失敗之覆轍，則為今日朝野所應共同奮勵以赴的課題。

六十八年三月二十日於台北

## 三國人物論續集

糕夢庵 著  
定價 三六元

作者繼民國五十八年出版三國人物論第一集後，銷行甚暢，知國人對討論三國人物的文字興趣甚濃，歷久不衰，乃有續作之意。

抑尤有進者，由於常讀古文，益覺我國史書著述謹嚴，且大都可信。尤以三國志一書，記事與立論更一字不苟。思自近世以來，疑古之風大盛，此種懷疑精神，初看似甚科學，實亦頗有商榷之餘地。

蓋古史之作，必求之於文獻，多方搜求參考。文者，先儒之遺文；獻者，故老及賢者。太史公作史記，除博覽群書外，并遠遊四方，訪求故老，言談對話，必有所本，再加判斷選擇，然後筆之於書。史公如此，其他良史著述亦無不然。

因此本書行文時，於取材上力求客觀，然在議論上亦常自抒意見，因不如是，恐難免陷入堆積史實，人云亦云之譏也。且本書仍本「史論之作，識鑒固極重要，然如無真摯之感情貫注其間，亦不能親切動人。」至若動人之處，仍請讀者依照第一集之閱覽心情評賞之。

臺灣商務印書館 發行