

抗戰中的地方行政機構

阮毅成

梅思平君在民意週刊第二期政治機構改革的原則一文中說：「……初期的抗戰，如果說是失敗，其失敗的原因，可說是三分軍事，七分政治。」我現在願爲之再下一轉語，在政治失敗的原素中，又可說是七分機構，三分人事。」

我們平素總是過分注重人的問題，但就我自己八個月行政官的痛苦教訓所得，則我國目前不僅是無治人，而根本的缺點，還是在於無法治。也不是無法治，而是所有一切閉戶造車的治法，已不適用於平時，更不適用於戰時；既不能便民以解除痛苦，又不能便宜以推行政令。

本文雖以地方行政機構命題，但因主要在說明親歷的經驗，故只論區縣兩級，而於省政府的機構問題，留待會主持省政的人敘述。先說行政督察區，有三件不可否認的事實：其一，省縣之間設區，係由江西剿匪時代所創，曾有過顯著的功用。其二，各省繼而做行，最後纔有中央統一的行政督察專員公署的法規。其三，現在各省均已普遍設置專員的官階，進退，任命，均與省政府主席、廳長、委員相等。

然而，行政督察專員公署的機構，是又複雜而又不健全的。爲什麼是複雜呢？因爲專員依法要兼兩個職務，其一，該督察區的區保安司令，

但另置區保安司令部，尙有副司令、參謀、副官、經理員、督練員、辦事員等，均另由省保安處以全省保安司令（省主席兼任）名義逕行派充，雖受其指揮監督，卻不能任免進退。其二，軍事委員會委員長行營軍法官，凡依法應歸軍法審判的案件，如煙毒、盜匪、漢奸及軍人犯罪，或非軍人而觸犯軍法，均由其負責行使檢察審判的職權，另由全省保安司令逕派軍法助理員一人襄助其事。除此兩項必兼的職務外，則凡以區爲單位的組織，例亦均由專員兼任，如關於平時的，有區農倉籌備主任，區選舉監督，區童子軍大會會長等等；關於戰時的，有區船舶大隊長，區食糧管理委員會主任委員等等尙有專員公署所在地一縣較重要的任務，亦每每規定由專員兼行，無論專員係兼該地縣長與否。故有人謂專員至少須兼半個縣長，即係指此。如縣防空支會會長，縣航空建設協會會長，縣救國公債勸募委員會主任委員，縣傷兵管理委員會主任委員等等。總之，在中央或省多增加一個機關或一個任務，在區與縣即亦多增加一個兼職，一個名目。所不同者，中央或省增加時，同時增加經費與人員；而在區縣，則只增加名義而已。

爲什麼又是不健全呢？依法，行政督察專員公署共分甲乙丙三等，

112840

不兼縣長者反列爲丙等，只祕書一人，科長二人，技士一人，科員二至四人，以下則爲書記雇員。若謂專員係管官之官，責在督察，則有若干偏於事務執行方面的任務，便不應命其兼荷。若謂專員亦應係親民之官，責在示範，則如此簡單的組織，何以能勝繁重的本職，益之以如許兼職的事務？就督察而論，丙等的公署并視察員也無一人，則除審核各縣書面報告之外，即無督察的方法。就規劃設計而論，則只有祕書一人，審核例稿，另無佐治人員可以相助。我國的一應治法有幾個共同的缺點：其一，欲人多負責任而吝於授權，甚至還要加以種種的防範；其二，喜立名目而吝於費用；其三，只求形式上的張大，不顧內容的充實；其四，不探求實際情形以立法，寧削足適履，或令而不行。行政督察專員公署不幸是表現了這幾種缺點都到了最高度。國家設官，必有其必要，否則不必虛張門面，枉費國帑。既於省縣之間增置區的單位，便當先確定幾點：一、行政督察專員是否僅限於督察？如曰然，則有若干事務的執行便不當亦交其兼攝。若曰否，則當就事劃分清楚，何者以縣爲單位，由縣政府辦理；何者以區爲單位，由專員公署執行。其以縣爲單位者，何者須由專員公署呈轉，何者與省廳直接？應當規定明白。其以區爲單位者，何者應由省款，何者由各縣分擔？何者專員公署逕行命令，何者須先呈省核准，亦應詳細訂明。二、行政督察專員兼司保安，其意義在「七分政治三分軍事」，但只須列爲其職責之一，似毋庸以一人而兼兩機關之長官，卻又另有兩獨立的幹部。乃至食糧、船舶、防空、公債，亦均只須規定爲專員公署

的職權，亦不必凡有一名目即另立一機關，而在事實上仍只是專員公署原有職員辦理，反易使人發生兼職多過本職，分外忙於分內，乃至彼此推諉搪塞。三、行政督察專員所督察的究係如何範圍？就表面說，凡屬行政範圍，莫不在督察之列，則在地方機關除司法的法院外，蓋無不在內。然交通、教育、建設、財務、軍事，雖在中央均屬於行政院的職掌，但在各縣此類的機關或直屬中央，或直屬於省，蓋又莫不有其主管機關，似不願受專員公署之督察。在抗戰以後，各專員公署會奉有監督交通機關人員努力工作的命令，惟一地之電報、郵政、電話、鐵路、公路、航業，有屬於中央辦理，有省辦，有商辦，彼此間且缺乏聯絡，而又各有主管人員。又會奉有協助注意推行兵役的命令，並且要糾正若干現在辦理兵役人員的錯誤。但兵役在地方另有師團管區司令部、軍政部且曾明白解釋行政督察專員公署兼區保安司令部與師團管區司令部職責各別，並無系統關係，行文只能用公函。再將行政二字縮小而論，則凡縣政府所辦理的事務，均在督察之列，則已成爲縣政督察專員較之原詞意義大爲削減，但教育、建設、兵役，固均爲縣政府的職掌，而各有其主管機關。如故若再縮小解釋，將僅成爲民政督察專員，即中央內政部、省民政廳、縣政府等一科職掌事項，則區範圍，國家實無專設區署加以督察的必要。因爲性質不明，兼職太多，行政督察專員公署的機構是又複雜又不健全。改進之道，我個人以爲：一、專員公署應當視爲省政府的分機關，爲省政府耳目不周的補充，故無須普遍的經常的設置。在距省政府較

遠的地方，擇政治經濟軍事可以為中心的地方，劃定若干縣，設置專員公署，其職權即係省政府的職權，多賦以權責，少增加名義。或是為實施某種計劃，就臨時某種必要，劃定若干縣為一區，設置專員公署，這時乃係兼為執行，不只是督察而已。二、專員公署所督察的行政，應當就廣義為之解釋，不但是消極的督察，且當是積極的指正，或者並應當是就地擬具實際可行的方案，得省政府許可後，交各縣施行。因而在專員公署的編制中，應當增加專門的人員，如關於造林、水利、工業、農業、道路、民衆組織、民衆訓練、地方治安、保甲、種種既有研究而又能知地方情形的人才。換言之，即是專員公署應當有充實的祕書室，而不只是如現在專辦例稿、承轉公文。曾文正公會說過，得人之道，當「廣收，善用，勤教，嚴繩。」這才是真正的督察。即如上級機關所頒發的法規命令，因機關的重複與不接洽，往往彼此衝突，不知適從，也可以由這批專門人員體察各縣的實際情形，斟酌地方的民力財力，別其輕重，分其緩急，加以調整配製，決定步驟次序，避免重複，解決矛盾，而後由專員公署公布於人民，令行於各縣，定最後的期間，（寧事先多假以時日，決不臨時延期），用最經濟的款項（寧事先多加估計，決不事後再追加），務求予人民以時間金錢的正確觀念，而事舉民從。決不是將等因奉此，輾轉抄錄，曠日費時，不加一語，不負一責，即謂盡督察之能事。

再論縣政府，其責任之重，事務之繁，而機構之不合用，尤遠過於行政督察專員公署。專員公署本身並無收入，而縣政府要辦理田賦及地

方稅等的徵收。專員公署不辦理兵役與社會軍事訓練，而前者則師團管區係責成縣政府辦理，後者則縣長兼縣社會軍事訓練總隊長，另以縣社訓教官兼副總隊長，直屬於省國民軍事訓練委員會。關於社訓迄今並無以區為單位的組織，各省雖亦會命專員兼社訓幹部訓練班主任，但只是臨時的短期的任務；省國民軍訓會雖亦依行政督察區分別設置社訓視察員，但並不為行政督察專員公署之一員，亦不受專員之調遣。而縣的令機關最少有十五單位，在接近戰區的地帶，連駐軍在內，有多至四十三單位者；縣的監督機關有四：省政府及各廳處，監察使署，行政督察專員公署，縣黨部監察委員會。至以縣長資格所兼任的職務，又各有其主管機關命令監督，自不待言。

現在且就事論事，以明縣行政機構之缺憾。首述兵役，在縣政府內並無專司兵役的人員，但師團管區司令部又並不自己辦理兵役，凡造冊抽籤編隊點交，均係縣政府之事，若謂兵役與保甲有關，則應由第一科主辦，但第一科並無武力，強人民以遵從。若謂須軍警力量，則應由警察人員（各省有稱公安科者，有稱第三科者，有已另設公安局或警察局或警佐者）主辦，但如警察局已獨立設置，局長由省民政廳逕行任免，縣長欲加以指揮，亦往往不十分如意。次述社會軍事訓練，縣長雖兼總隊長之名，其實則全由副總隊長負責。我們深知兵役與社訓，其動機相同，均在增加國防力量，其對象相同，均為國民中之壯丁。但就現在各縣狀況而論，其須接受命令之機關，有省政府，保安處，教育廳，民政廳，綏

112842

靖公署，戰區司令長官公署，省國民軍事訓練委員會，軍師團管區司令部，甚至各省尚有民衆訓練處，團務督練處，民團指揮部，動員委員會，政務委員會，預備軍師團司令部，抗日自衛軍總司令部，公民訓練委員會，國民兵司令部，民衆統率委員會。而壯丁的組織，則除社會軍事訓練總隊大隊外，各縣因命令機關的不同，或地方武力組織領導者的差異，尚有國民兵義勇壯丁隊，國民兵義勇常備壯丁隊，保甲壯丁義勇警察隊，保安警察隊，模範壯丁隊，抗日自衛軍，甚至尚有光復會，聯莊會，義勇遊擊隊，國民兵團，人民自衛隊，義勇補充隊等等名目。再加以抗敵後援會的各種工作團，各種特別班，不獨行政官兼職過多，即壯丁亦已非一人兼數職不可。此皆由於上述喜立名目不充實內容一念所衍成。至各縣所派訓練民衆人員，管轄不同，自相磨擦，地方行政機關困於事權不統一，即彼等自身亦覺應付匪易，而被訓者更莫知所從。

近年有一種趨勢，即對中央機關趨重集權，而於地方機關則分之惟恐不細，惟恐不碎。以地方有限的款項，分列若干機關；以地方有限的人才，分別若干名職。即以與縣政府有關連的團體而論，其屬於監督性質者，有縣財務委員會，其屬於建議性質者，有縣設計委員會；其屬於管理性質者，有縣公款公產管理委員會，縣名勝古蹟管理委員會，縣古物保管委員會；其屬於推行性質者，有縣新生活促進會，縣國民經濟建設運動支會，縣防空支會，縣航空建設協會，縣民衆教育推行委員會，其屬於協助性質者，有縣合作事業委員會，縣治蟲委員會，縣水利委員會……

……等等。總之，在中央院部或省廳處有一主管科者，在縣幾必有一委員會，甚至縣政府大門兩旁，會牌懸滿，幾無隙地。但縣長固政務叢勝，即一縣公正廉明學識經驗均優之士，亦不外若干人，幾每會委員，均不出此若干人之外，無不以集會爲苦事。

縣行政機構的改革，一言以蔽之，便是當迅速一元化。即縣既爲地方行政最基礎的組織，即同時當認爲係該地唯一最高的集中的行政策源地。一切駢枝的機關名義，無論消耗公款與否，均當裁併。縣政府的監督機關已太多，毋庸再由地方團體監督，若謂代表民意並施行設計建議，則可合併設一縣參政會，出於民選，則較之現制由縣長自行聘請各委員會委員者，亦更合於民主。縣的上級命令機關應儘量減少，最好減少到所有各機關對於縣政府的命令，均須經過省政府，至少要經過行政督察專員公署。縣政府對於所奉到的命令，認爲不切地方實際情形或窒礙難行，應當許其隨時伸述理由，酌量許其變通。而一縣的幹部，應當完全由縣長配備，至少須由縣長保薦。如行政院既規定縣政府裁局爲科，同時又規定教育則以設局爲原則，警察在各省亦已有重新恢復設局者，無論局長及警佐，當賦予縣長以任免權，非空言指揮監督所能奏效。在縣政府之內，亦應將平時的分科制度變更，改分爲政務、軍務、公安、兵役、糧食、財政、教育、民衆組織、民衆訓練等科，或稱組亦可。保甲歸入民衆組織，社訓歸入民衆訓練，並將地方的武力，無論係保安團隊，警察隊，政務警察隊，或社會軍事訓練總隊一切等等，均應合併編組，稱爲

抗日自衛隊，或國民兵常備隊，均無不可。總之，平時維持地方治安，臨事保鄉抗敵，不幸地方失陷，留在敵人後方作運動戰。這合併編組的武力，由縣長兼隊長，幹部亦由縣長派充，完全須受縣長的指揮命令。

現在的地方行政機構，無疑地是處處脫節，事事障礙，絕對不合於戰時政治制度的原則，故權力集中，是最重要，最急於要實現的一步。集中的優點，是緊湊，是靈活。潘公展君在民意週刊第三期戰時政治制度之特點一文中曾說：「何謂緊湊，就是組織簡單，上下一貫。何謂靈活，就是運用迅速，富有彈性……惟組織簡單後，方能上下一貫，職責專屬……事權既明，職責既專，則忠貞的方有報國之道，狡黠的將無推諉之詞，令出能行，賞罰必信，行政自易收效……一令之下，輾轉之間，更求其傳遞迅速；一事之舉，權宜之間，尤貴乎富有彈性，給予每個單位事務處理者以應有的權威，作斟酌的去取。蓋不如是，勢必上則掣肘，下則敷衍，仍將有好機關好人而辦不出好事的惡果。」

我國今日不獨缺乏治人，實在還是缺乏治法。一方面法規過多，龐雜矛盾，常使地方行政機關無所適從，因而誤人誤事。若一一輾轉請示

駁詰，迫議論既定，而時效已失。一方面法規過備，各地一律常與地方實況不合，窒礙難行，地方行政機關呈請變通，則以事關通案未便照准；勉強推行，必致徒具形式。故潘君主張賦予每個事務管理者以權威，使行政機關富有彈性，確屬對症下藥。至地方行政機構組織如能簡單，則指揮統一，請示靈便，減少行文手續，增加命令力量。若依現在狀況，職權分散，動輒請示，請示或無結果，行則掣肘，不能迅赴事機，責則推辭，爭權利而忘責任。甚至政出多門，不僅長官不同之機關，互相矛盾，即同一長官之不同機關，亦未一致。不但民衆不知其主管之事，即下級人員亦有不盡了解。地方官職權如能集中，自必可措置緊急事變，提高工作效率，充實必要準備，除去牽制弊害。

梅思平君潘公展君均是曾任地方官的人，身受其苦，所言故皆切實。我在本文開端，即曾聲言，此爲本人痛苦的教訓所得，不只爲尋常的經驗觀感而已。第二期抗戰戰節在勝利中，希望不要再以機構的不合理，影響政治的進展，不再以政治的太不戰時化，影響到軍事。

二七，四，武昌。

