

抗戰時期的縣制改革

高應篤

從政聞話之八

舊縣制的五項缺點

北伐統一後，國民政府於十七年九月間公佈了「縣組織法」，十八年六月，十九年七月，先後修正兩次，此時縣組織法規定，縣之性質為行政體而非自治體，縣政府之組織，除縣長外，僅置祕書一人，設一科或二科，編制人員，每科僅置科員二至四人，并得僱用事務員及僱員，其他公安、財政、建設、教育各局局長，由省政府委派，但得呈准設置衛生、土地、社會、糧食管理等局，縣以下為區，區設區長一人，助理一、二人，區丁三、四人，區下為鄉鎮，鄉鎮公所僅有正副鄉鎮長，閭鄰亦僅有閭鄰長，這種組織，無為而治之時代，或可因應。但在堅苦抗戰軍事最緊張的階段，征兵、征糧、征車輛、征騾馬、征草料等項要政，急如星火，支援軍事，不能貽誤，以此組織編制，何能應付需要，此其一，縣政府之內部分科，於府內分科，科處設局，各局名義上，雖歸屬縣政府直轄，而人事則歸省政府委派，所以在實際上則各秉承省政府的各廳，形成各自為政，直線指揮，致使縣政效率，為之低減，縣府事權，為之肢解，此其二，縣以下的區，

本非實體，乃竟列為自治團體，且鄉鎮組織鬆懈，有名無實，不惟難以適應抗戰時支援軍事之需要，即推行一般政令，亦覺扞格難通，此其三，縣政府之上級監督機關過多，政出多門，縣長應付困難，只有敷衍塞責完事，且縣長兼職過多，疊床架屋，疲於奔命，不克集中全力致力於支援軍事之緊要工作，此其四。縣為行政體，而非自治體，且民衆團體之組織與訓練，亦不在組織法規定之中，使人民誤以為抗戰係政府之事，而不是全民之責任，此其五，以上所述，為縣組織法實行以後的最大缺陷，行政院既發現縣組織法之缺失，為求適應抗戰要求，不能不補偏救弊，思求改進，因之政府在此時期，曾先後頒行改革地方制度的臨時法令，如保甲制度的創辦，裁局改科的實施，及剿匪省分各縣分區設置的措施等，均係針對時弊，力求改進，惜均為零星改革，缺乏根本要圖，致初期抗戰工作，難以獲得政治上有效的配合，影響軍事進展，殊非淺鮮！

新縣制與長期抗戰

抗日之戰，頭四年是我國單獨作戰，非常艱苦，委員長 蔣公領導全國軍民，決定長期抗戰

，以空間換取時間之戰略，非鞏固國家基礎，充實各縣力量，喚醒人民覺悟，發動全民奮起，節節抵抗，處處堅守，予敵人嚴重打擊，不易達成我長期抗戰之目標，爰對國家基石之縣政，思為根本改革，以支持抗戰，奠定勝利基礎。一般政治學者，認為抗戰之勝利，歸功於新縣制的實施，雖言之過分，然亦未嘗沒有真理存在，領袖 蔣公於民國二十七年四月八日，在第五屆五中全會開會時，以中國國民黨總裁身份，講演「改進黨務與調整黨政關係」，內中附有「縣以下黨政機構關係草圖」，並加以「圖例釋要」說明，當時中央訓練團，曾先後延聘專家，詳加研究，並將原案草圖，加以訂正補充，成為有系統的地方政制改革藍圖，由領袖 蔣公親臨中訓團講演「確定縣以下組織問題」，詳加闡釋其意義與精神，旋將講稿，改為「改進縣以下地方組織，確立自治基礎」方案，提送中央執行委員會審核後，由國防最高委員會，成立臨時地方自治討論會，依據方案討論多次，改擬為「縣各級組織綱要」，及「縣各級組織綱要實施辦法」，復經多次研討，詳密審議，始提請國防最高委員會通過，交

由行政院簽註意見後，復提經國防最高委員會通過，並送國民政府，於二十八年九月十九日公佈施行，至於實施辦法由行政院擬定，並令各省政府，按照各該省實際情形，擬具實施計劃，限期實行，隨時報查，自「縣各級組織綱要」公佈施行後，這一個劃時代的新縣制，才算正式的誕生，而抗戰的軍事進行，始得到確實的有力支援。

新縣制的精神特色

當這一個「新縣制」降生的時候，正是我在南鄭和鄆縣擔任縣長，有機會參與實際執行新縣制工作，深感是何等的榮幸。因為我是實際參與，所以對於新縣制的瞭解，就比較的深刻，在這裏不妨進而說明它的根本精神與特色，以瞭解它在抗戰領域內地位的重要性。

「縣各級組織綱要」的根本精神，就領袖蔣公在「確定縣各級組織問題」講詞附帶之說明中，可以察悉，是在「喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」。就建國言，縣為國家之礎石，礎石不固，則國基不穩，就抗戰言，是全民的戰爭，民族之生死絕續，國家之成敗存亡，在此一舉，如非喚起民衆，發動民力，何能長期抗戰？所以領袖蔣公於此時謀根本之改革，用意在此。

新縣制的特色約有五點：

1. 確定縣之地位實行自衛自治，縣各級組織綱要，確定縣為自治單位，其主體則為全縣，其重心則為人民，綱要規定縣為法人，具有獨立的縣格，權力與財政，與舊組織法之精神，迥不相同，舊組織法，僅以縣為行政區域，係以縣政府

為主體，而非以人民為主體，同時，並規定縣之下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為保甲，而保甲為部勒組織，即無異將自衛約於自治之中，而使自衛與自治，於無形中溶化為一。

2. 取消駢枝機構集中事權，地方政務，過於繁複，而縣政機構，必須組織健全、上一貫，運用靈活，始能合乎要求，過去縣政因限於法令，組織簡單，而駢枝機構，任意設置，牽制縣長職權的行使，阻礙戰時縣政之進行，且平行機關過多，而縣長又兼任主管，頭銜數十，疲於奔命，所以「縣各級組織綱要」，特規定「縣政府組織規程所無之機關，不得設置」，藉以簡化機構，集中事權，節省開支，增進效率。

3. 成立民意機關確立自治基礎，「縣各級組織綱要」，既明定縣為自治單位，故又規定，縣設縣參議會，由鄉鎮民代表選舉縣參議員組織之，每鄉鎮選舉一人，並得酌加依法成立之職業團體代表為縣參議員，至於鄉鎮民代表會，其代表由保民大會選舉之，每保代表二人，由每戶出席一人組織之，保以下，甲設戶長會議，及甲居民會議，各賦予相當權力，以增加人民參政的高度興趣，及培植人民參政的能力，此種規定，是在訓練人民，運用四權，以樹立民主政治之基礎，喚醒人民，奮起抗戰，認為是人民自己的責任。

4. 改進縣之等級適應實際情況，「縣各級組織綱要」，規定縣之等級，分為三至六等，由各省政府按照縣之面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，妥為劃分，因之縣政府設科之多寡，及其職掌之分配，和職員的名額、官等、俸級、編

制，都未作硬性的一律規定，俾能適合各縣的不同情形，較之過去縣分三等，進步殊多。

5. 健全基層組織增進行政效能，「縣各級組織綱要」列舉鄉鎮為縣以下的基本單位，保或村街，為鄉鎮的細胞組織，縣與鄉鎮之間，亦審度地勢，為較有彈性之規定，在人口稠密之處，一村或一街，為自然單位，不可分離時，得就二保或三保，聯合設立國民學校、合作社及倉儲等機關，推舉保長一人，為首席保長，以總其成，保長可以兼任國民學校校長，保壯丁隊長，亦得兼任合作社社長，至於鄉鎮公所，可設民政、警衛、經濟、文化四股，保可設幹事二至四人，分任民政、警衛、經濟、文化的工作，是將管教養衛，合為一體，以加強基層組織的職權，及發揮基層組織的行政效能。

積極配合抗戰軍事

我國在以空間換取時間的戰略下，不是放棄的失敗主義，而是戰鬥性的消耗敵力，爭取長期抗戰勝利的積極性和建設性的革命主義，因此組織民衆和訓練民衆，是「縣各級組織綱要」實施後刻不容緩的重要課題，在「縣各級組織綱要」所附縣各級組織關係圖中，民衆組織，分為兩種，一為民間團體，一為民衆組織，前者以職業為劃分標準，後者依年齡及性別而加以區分，前者注重編制與訓練，後者注重指導與監督，以國家抗戰需要言，則民衆組織，宜先成立，尤以壯丁隊與婦女會的需要，最感迫切，以政府及民衆需要言，則職業團體，宜早健全，尤以農工商業團體，與發展國民經濟建設，動員抗戰，有錢出錢

，有力出力運動，有密切關係，為最必要，綱要附組織圖的精神，即在於兼容並育，互相配合，協助政府，支援軍事，言民衆團體，「期能達成軍事上之要求」，言民衆組織，「壯丁隊之編組，不僅成為訓練的組織方式，尤宜注意管理運用，務使社會中的有用分子，而增加其活動力」。領袖 蔣公當時訓示「用兵不如用民」，希望民衆組織，能訓練成爲抗戰的重心力量，以完成我對日抗戰之戰略目標。

整飭政風要打老虎

「縣各級組織綱要」公佈實施後，在行政上表現着一番新的氣象，抗戰前途充滿着光明的希望，各級行政人員無不奮發圖強，努力挺進，陝西是與共匪毗連的地方，雖然二十八年是中共擁護國民政府的時期，但共匪的陰謀叛亂，是人人皆知，陝西一面派兵防範日軍之入侵，一面還要防範腹心之大患，因之一切措施，必須小心謹慎，尤應具有清新風格，以達雙重的政治任務。當時有軍政首長，有許多特出的作爲，最值得崇敬。

①蔣鼎文呼籲打老虎不要拍蒼蠅，蔣鼎文將軍作過第一戰區司令長官後，改任陝西省政府主席，因為陝西處境特殊，戰略地位重要，他對於省政改革，不遺餘力，特別對懲治貪污，肅清煙毒，整理保甲，組訓民衆，非常的重視，他在省政府紀念週上常呼籲同仁潔身自愛，奉公守法，並對於貪污、禁烟，訓示各級人員要認真負責，不怕麻煩，去打老虎，不拍蒼蠅，主張爲政不在多言，一切重在力行實踐，他之長處，在於胸懷

坦蕩，氣度恢弘，知人善任，勵精圖治，故在主席任內，政績昭著，人多稱頌。對於支持抗戰，嚴防共謀活動都收到良好的效果。

②王德溥破除情面嚴懲高院院長：民政廳長王德溥曾考察過延安，他曾建議委員長 蔣公：擬在「邊區」的四週，另設一個臨時行政區域，由王德溥本人對委員長負責主持，王德溥曾說：「和他們（共黨）作行政的競賽，他們（共黨）天天講美聽動聽的空話，我們一言不發的天天埋頭實幹，力行不懈，如此，不到三年，他們花樣多的西洋鏡，都會被我們用簡單的現實給徹底揭穿，在此虛實兩相比較之下，民衆自有其高明正確的抉擇，而先予共匪以從根拔起的打擊。」這個計劃，雖未實現，但王任職陝西省政府廳長之後，他均採實幹硬幹之作風，曾破除情面，抓了高等法院黨院長積餘的吸鴉片的烟盤子，依法辦罪，並通電全省各專員，各縣長一體知照限期肅清禁烟，他這種工作，是爲保護民族的健康而戰，仍與抗戰兵役有關，同時，仍然含有與共匪競賽的意思。

③溫崇信秘密考察督導縣政革新：溫崇信任寶鷄行政督察專員，是我的頂頭上級長官，他身材短小，却精明幹練，善於詞令，勤於督政，是我最欽佩的長官之一，他與我相處，感情極爲融洽，他外出督察縣政時，都採秘密方式，如果你發覺他到縣督察，他便立即停止，當我任那縣縣長時，他去視察，就採這種方式，當我接到縣黨部蒙文卿書記長電話告知，我立即外出迎接，他已進了縣府大門，要到看守所去巡視，當他看

到我時，便立即停止視察，等陪他到客廳坐下，他便說縣訓練所考試舞弊，我便立即電話訓練所教育長來縣府面詢究竟，據稱這是誤會，現在開訓的是縣自衛隊的班長訓練，有一部份班長學科較差，不能寫答卷，便令這些班長，一律坐在後兩排，亦發給考卷試題先看一看，而後再開口試方式考試，溫專員一進考場，看見他們在交頭接耳，認是舞弊，這種解釋，不能取信於他，遂於夜間，實行緊急集合，及夜間行軍，以實地考核班長訓練的成果，他這種認真負責的作風，綜覈名實的作法，影響轄區政治風氣至巨，他兼區保安司令，治匪甚嚴，曾協助我成立一個省保安大隊，將那縣及扶風沿太白山麓之有槍階級，統統收編在內，集中訓練，以免散留地方，易於受日軍或共匪之利用，從根拔走，亦好整理地方，從事教育及建設之工作。這種工作，相當成功。

④魏席儒連夜搜查烟犯震動漢中：魏席儒是南鄭區行政督察專員，我任南鄭縣長，同院辦公，同一大門出入，可以說是早夕相見，領教甚多。一日傍晚，他電話請我過去面商要公，我即將奉到省方電報命令摺往，晤談時，他給我一個電報，我亦給他一個電報，彼此看過，相視一笑，他說：「這是真的了，省方能將高等法院院長吃烟拿辦，這表示省政府的決心，高縣長！你看，我們在漢中怎麼辦？」我說：「聽候專員命令指示！」他說：「漢中法院分院吸食鴉片者，我負責搜捕，漢中地方法院方面，你負責搜辦，今夜即動手行事。」當夜逮捕十數人，皆爲推事和檢察官，並將地方法院院長發所調驗，次日即普遍

進行，不到一週時間，即抓獲兩千多烟犯，「爲政不在多言，顧在力行如何耳。」由此得一證明。昔者林則徐禁烟時有兩句名言，「不惟無可用之兵，而且亦無可籌之餉」。所以領袖 蔣公在抗戰初期，即嚴令禁烟，則視禁烟與抗戰並重，其用心良苦！

⑤縣長執行政策，貫徹長期抗戰戰略，陝西上級長官作風如此，各縣縣長無不兢兢業奮，執行上級命令，雖然抗戰期間，縣政推行，困難甚多，亦須設法克服，適應軍事之需要，故以全部力量，致力於嚴密保甲組織，強化壯丁訓練，加強征兵征糧及車草騾馬等軍需征用的工作，我適於此時，任職於南鄭與鄜縣縣長任內，因爲實行新縣制後，縣長權力集中，縣府組織擴大，可以計劃作事，發生作用，故能於配合軍事，支援軍需，喚醒民衆，發動民力的工作，作得順利而無貽誤，惟兩縣情形不同，民俗有異，治理兩縣，因地制宜，該剛則剛，當柔則柔，該剋則剋，當撫則撫，運用之妙，存乎一心，而以化敵人爲朋友，化阻力爲助力，爲最高之施政藝術。在任四年有半，自慚建樹毫無，但在南鄭以廉正勇勤著稱，在鄜縣以廉正忍助聞名，執行新縣制的政策，貫徹長期抗戰的戰略，未敢懈怠稍加疏忽，陝西南鄭，鄜縣如此，全國各縣，莫不皆然，所以政治學者評估新縣制之實施，爲抗戰勝利之保證亦非全無理由。國防最高委員會委員長 蔣公當時倡行新縣制，可謂高瞻遠矚，真知灼見，中華民族之所以能抗戰八年，爭取最後勝利，改革縣制，實利賴之！

台灣鐵路管理局

確保行車安全的新設備：自動警告及自動停車裝置

臺灣鐵路西部幹線電化工程完成之同時，將完成新的自動警告及自動停車裝置。此項新裝置是高速化鐵路不可缺少的設備，雖然列車運行及控制，以往是由司機員依據號誌指示，負全部責任。但當氣候惡劣，透視不良或辨認號誌困難，或因司機員神志一時失常，延誤列車之適當時機，冒進危險號誌，就容易發生嚴重的行車事故，各國鐵路亦均有類似事例，而鐵路電化後，行車速度提高，行車次數增加，列車交會避讓機會隨之增加，而一旦失誤，每易造成慘痛後果。鐵路局爲確保行車安全，減少行車事故，在電化計劃內增設自動警告 (ATW) 及自動停車 (ATS) 裝置，如駕駛失誤，即先予警告，如不即時處理，則列車會自動停車。此種裝置，將裝設在基隆至高雄包括山線海線電化線上，行駛的電力機車，聯掛電車組及柴油機車上及沿線路綫傍的地上，以使列車確能安全快速的進行。

由於行車安全關係重大，自動警告及自動停車裝置之確能保障行車安全，與其裝設位置及作用性能有極大的關連性。當列車駛進應減速或停車的號誌機前，適當地點時，機車上接受訊號設備啓動車上警告裝置，以音響及燈光喚起司機員注意，於警告發生四秒鐘內，司機員應按動確認電鈕，並採取制車行動，否則該裝置立即產生緊急制車，在紅熱號誌機前可將列車停住，這套安全系統的裝設，在臺灣鐵路西部幹線電化區間，旨在防止司機員於身心不正常時，因制車遲延而造成事故。自動警告裝置兼可擔任司機員考核工作，因爲它在紅燈前的適當距離，先發生自動警告，司機員能在四秒鐘內去確認，同時也能在限定時間內將列車行駛速度降至速度查核點下，這樣就可以認定司機員之身心狀態，如屬正常，即應在紅燈前停車，否則無法通過多重的嚴密考核，自動制車系統隨即發生作用，使列車停車以確保行車安全。如果司機員在確認和減速後，無意間再將車速提高，則仍有可能冒進紅燈號誌，爲了防止此項情形發生，該裝置之最後自動制車設備，可立刻緊急制車，迫使列車停車，避免行車事故之發生，確保行車安全。

臺灣鐵路所採用之列車自動警告及自動停車系統，是瑞典伊力生號誌公司出品，以高周波間斷感應式控制方式，具有八種控制波道，由機車繼續向地面傳送，經地面控制設備，由於調諧電路之選擇作用，僅允許一波道通過，然後反傳訊號送回機車，機車上接受到此訊號後，由相關電路產生自動警告 (ATW) 或自動停車 (ATS) 之作用。

鐵路運輸以安全、迅速、妥適、準確、經濟、便利爲要素。事實上迅速與安全，性質上頗有衝突；速度愈高，安全愈難確保，故欲提高速度，必同時增進安全。臺灣鐵路行車速度逐年提高，尤以近年來爲最，將來西部幹線電化工程完成，行車速度勢將大幅提高，行車安全益感重要。臺灣鐵路以往爲此每年均曾支付鉅款，一面改善路線、機車、車輛與保安設備等；一面加強人事督導，提高員工技術素質。蓋在列車高速行駛之情形下，以往縱有良好之路線、機車、車輛及保安設備，倘人謀不臧，亦易發生行車事故，難期安全之確保。臺灣鐵路局有鑒及此，不惜鉅額投資，特在電化工程行車速度提高之同時，啓用新裝設之自動警告及自動停車裝置，以期澈底消除人爲過失，確保行車安全，保障客商利益，維持交通暢流。