

# 閩浙兩省制度、行政與人事的革新\*

## (一九二七至一九三七年)

李 國 祁

一、制度

二、行政

三、人事

北伐成功以後我國在政治上與過去最大的不同，是從此全國統一，政令貫徹，各省無論制度行政與人事均走上整齊劃一之道路。過去中央集權與地方分權之爭，政出多頭互相爭論不休之弊端，均因此一掃而空。由於時值訓政時期，各省省議會暫時不予設立，故迄對日抗戰十年間，閩浙地區於政治近代化方面之最大進步，是制度、行政與人事的革新，茲分述於後。

### 一、制 度

民國建立以後，省的正式官制雖因民黨人士與袁世凱看法不同，一時不能頒定，但迄民十五年，一般通行的仍是省設省長，下分政務、財政、教育、實業四廳。祇以軍人專政，故一省的軍事首長督軍大權獨攬，省長成爲其屬僚，頗不符合軍民分治之原意。北伐成功以後，因目睹過去軍閥專政之流弊，乃在制度上厲行軍隊國家化，省政府改採委員會制，委員會之主席卽爲一省行政首長，故稱省主席，仍設四廳，政務廳改稱民政廳，實業廳改稱建設廳，其他財政、教育兩廳，仍用舊稱，另設保安處，負責省內治安。各廳處長由省府委員兼任。此制之優點在：全省一切行政事務須經省府委員會議決，一方面可收集思廣益之效，一方面亦使省主席無法獨自擅權，各省府委員係由中央政府任命，對省主席有牽制作用，可以完全剷除割據稱雄之弊端。此外，由於時當訓政時期，故亦以國民黨省黨部監督並輔導省

\* 本文係作者參加集體研究計劃「中國現代化的區域研究」個人研究成果一部份，於研究期間曾得國家科學會補助與支持，謹此致謝。

政之推行。北伐以後軍閥割據之弊端未曾再度長期出現，實頗得力於此一優良省官制之建立。唯此一官制亦有其缺點：一、凡事必須經會議決定，易互相推諉，不肯獨自擔負責任，而且有處事不够敏捷之弊。二、事經集議，保密困難<sup>①</sup>。故民廿三年七月蔣委員長復採湖北省主席張羣所推行之成規，頒佈省府合署辦公辦法，省府各廳處集中一處，合署辦公，並加強秘書處任務，一切公文先由秘書處收閱，分發各廳處辦理。如此公文處理之推諉遲滯弊病剷除，整個省府財務與庶務統一，節省不少公帑，使委員會之省府組織益臻完善<sup>②</sup>。

浙江省政府組織採委員制起源甚早，民國十一年擬定之紅色憲法草案，其中已有省府採委員制之說<sup>③</sup>。及民十五年冬，國民革命軍入浙，孫傳芳政權崩潰前夕，浙人曾於十二月間宣佈自治，頒佈浙省政府組織大綱，其第一條即規定組織省務委員會及民政、軍政兩部。並於第四條言明軍政長與民政長由省務委員兼任，時選蔣尊簋、陳儀、張載揚、蔡元培、周成燚、黃郛、褚輔成、周鳳岐、陳其采九人爲委員，蔣尊簋兼任軍政長，陳儀兼任民政長。<sup>④</sup>惟此一省務委員會究與北伐成功後國民政府所頒定之省政府委員制有所不同，其職權僅限於：一、文武官員之任免與獎懲，二、編製全省預算與決算，三、軍隊之編遣與增減，四、全省保安與戒嚴事務，五、一切建設與維護人民權益<sup>⑤</sup>。並非是全省一切行政事務。及北伐軍控有浙江後，於省政府未正式成立前，曾仿中央政治會議辦法，成立浙江政治分會，下設政務財務二委員會，綜理全省政務與財務，軍務則由總指揮部負責，一切軍民要政須先由政治分會議決。時委任張靜江、褚輔成、陳其采、蔣夢麟、蔡元培爲政治分會委員<sup>⑥</sup>。張人傑爲政務委員會主任委員，未到任前褚輔成代理。委員計有潘楓涂、查人偉、馬叙倫、蔡元培、朱兆莘、王廷揚、魏炯、沈鈞儒、蔣尊簋、莊崧甫諸人<sup>⑦</sup>。並擬定浙省政務委員會組織大綱，闡明政務委員會係依據臨時政治會議之議決而成立者，上承國民政府及總司令之命令，下轄全省民政機關。其政務之執行須經委員會議決，由全體委員負責。政務委員會內設秘書處及民政、司法、教育、

① 江祿煜，我國地方行政制度改革芻議，東方雜誌，卅四卷第十四號，頁七一、二，重印本第一四四冊，頁一一四六七。

② 同上文，東方雜誌，卅四卷第十四號，重印本第一四四冊，頁一一四六九。

③ 紅色憲法草案規定省行政設行政委員會執行之，行政委員會設委員十一人，由各府推選，行政委員會之主席即行政委員長，由各行政委員互選。

④ 民十五年十二月廿一日時報。

⑤ 同上註。

⑥ 民十六年三月九日時報。

⑦ 民十六年三月四日時報。

建設四科，秘書長及科長由政務委員兼任，其程序係政務委員會推舉，呈請總司令任命。<sup>⑧</sup>

政治會議浙江分會及政務委員會之成立，雖係一過渡性暫時組織，但其委員制之基本原則是與民十年來浙人所自行成立者，及日後國民政府所頒定之省府委員制完全相同，顯然省政府採委員制是浙人與中央政府共同不謀而合的看法。蓋經軍閥割據的慘痛教訓後，無論是國民政府、無論是有識浙人，對在省府組織制度上如何能排除個人專權之弊，而收集思廣益之效，已成為共同努力的目標，委員制在當時是被認為既具有民主精神，又無議會意見龐雜之弊，更可防範個人專權的良好方法。故此時期我國在地方政體上採行集體領導的方式，實不是偶然的，而有其產生的歷史背景。

民國十六年前期浙省政府組織的特徵，除上述的委員制外，亦是行軍政、民政、財政分立的，這是與在此以前以及日後國民政府頒定的省官制皆不相同，其財政委員會的組織雖因資料缺乏，無法得知其實況，但由其接管所有各財稅徵收機構，並籌措全省的一切軍需政費<sup>⑨</sup>，可知係為籌措財源支援軍事作戰而設，故不能作為一常態機構看待。日後將此委員會撤銷，使財政再與民政合一，成為省府要務之一，正是官制恢復常態的措施。

此時期國民黨亦在浙成立省黨部，省黨部亦採委員制，其常務委員為邵元冲、蕭錚及鄭異諸人，下分宣傳部：部長由邵元冲兼任；組織部：部長由蕭錚兼任，農民部：部長為葛榮武；工人部：部長為陳希豪；青年部：部長為姜紹謨；商民部：部長為許寶駒；婦女部：部長為鄭異<sup>⑩</sup>。由於採取黨政合一政策，故邵元冲亦同時為浙政治會議委員，日後並兼任省務會議秘書長。<sup>⑪</sup>

浙省政務委員會結束於民十六年四月，此後成立省務委員會，綜攬全省事務，下轄民政、教育、建設、軍政、司法、農工、土地各廳及秘書處<sup>⑫</sup>。最可注意者：一、司法歸入行政組織之內，二、秘書處組織甚大，下轄四科：第一科掌全省官吏之人事與銓叙。第二科掌理機要文電及撰擬整理各項法令及函牒文件。第三科司省務會議記錄及編譯公報與宣傳。第四科掌理會計及文件收發、檔案管理等<sup>⑬</sup>。由上

⑧ 同上註。

⑨ 民十六年三月二日時報。

⑩ 民十六年五月一日時報。

⑪ 民十六年五月一日時報。

⑫ 同上註。

⑬ 民十六年五月七日時報。

述各科職權可知造成秘書處組織龐大的原因在於其兼負有人事及主計兩項責任，此是今日制度中所無者，蓋此時人事與會計獨立制度尚未建立。

民十六年十月以後，浙省政府組織乃進入今日省府組織之常軌。時省府採委員制，下轄民政、財政、教育、建設四廳，司法重行獨立。所不同於今制者，因軍事關係，省府內另設有軍事廳<sup>⑭</sup>，並兼轄部份警察事務。此後浙省府組織變動不大，僅民十七年三月裁軍事廳，另成立防軍司令部，九月再改防軍司令部為保安處，聯司省內治安事宜，並將警察事務劃歸民政廳掌理。

至於省府各單位合署辦公，浙省始於何時，由於資料缺乏，無法得知。惟就當時浙省本身甚為安定，執行中央政令相當澈底情形推測之，似應在民廿三年年底以前。

福建省政府組織採委員會制雖在時間上並不晚於浙江，但其原動力則純粹來自中央。民十五年底福建為北伐軍取得後，負責指揮作戰之何應欽即與方聲濤、李烈鈞及海軍將領商定，在正式省政府未成立前，先行組織臨時行政委員會，下轄軍政、民政、財政、建設、司法、教育六廳。臨時行政委員會計有委員九人，由何氏推薦，國民政府任命。其第一屆委員為楊樹莊、陳季良、鄭寶菁、方聲濤、黃展雲、張貞、李清泉、陳培錕、丁超五。各廳首長由委員兼任<sup>⑮</sup>。無何，復於臨時行政委員會下成立政務及財政兩委員會，任命戴任為政務委員會主席，詹調元、張貞、雷壽彭、宋淵源、丁超五、黃展雲、盧興邦、陳乃元為政務委員。何寶書為財政委員會主席，陳之麟、陳智君、陳文翰、楊慕震、許卓然、林素君、張斯榮、孫祥夫為財政委員<sup>⑯</sup>。故福建臨時行政委員會在性質上與政治會議浙江分會相同，是全省的最高權力中樞，其下所轄的政務及財政委員會，顯然亦是行政權與財政權分立的，而且在時間上福建省府採用此一制度猶早於浙江。及民十六年國民政府定都南京後，福建省府的組織則因戰事久已結束，而漸進入常態，時各委員會均撤銷合併，省之最高權力中樞為政務委員會，主席為楊樹莊，委員有：陳季良、方聲濤、鄭寶菁、陳培錕、丁超五、宋淵源、譚曙卿、張貞、黃琬、盧興邦、殷汝驪，下轄軍事、建設、財政、民政、教育五廳。各廳首長皆為委員兼任<sup>⑰</sup>。

國民黨福建省黨部建立於北伐軍進入廈門之後，民國十六年寧漢政府分裂，清

<sup>⑭</sup> 民十六年十月十四日時報。浙省軍事廳於民十七年三月裁撤，時另成立防軍司令部以替代其職權。

<sup>⑮</sup> 民十五年十二月廿四日時報。

<sup>⑯</sup> 民十五年十二月廿六日時報。

<sup>⑰</sup> 時方聲濤兼軍事廳長，丁超五兼建設廳長，陳培錕兼財政廳長，鄭寶菁兼民政廳長，黃琬兼教育廳長。

黨運動起，閩省黨部首先響應，除逮捕共黨份子外，並組織特別委員會，改組省黨部，嚴格對省府行監督責任<sup>18</sup>。時民政廳長鄭寶菁、財政廳長陳培錕，建設廳長丁超五、教育廳長黃琬皆因省黨部之不滿，曾不安於位<sup>19</sup>。故就黨政關係言，福建與浙江不同，頗能發揮訓政時期以黨監政之精神。民十七年閩省黨部為加強黨務，遵照中央命令實行改組，成立黨務指導委員會，作為國民黨內最高權力中樞，下轄組織部、訓練部及民眾訓練委員會、財務委員會，各單位負責人由指導委員兼任並將黨部所屬國民報亦由社長制改為委員制<sup>20</sup>。此次改組其主要精神在行黨內民主制，並欲由加強組織功能之方法，而使國民黨深入社會各階層，俾達成黨政合一，以黨輔政之目標。如將之與軍閥時期之統治相比較，則可發現軍閥在閩之統治是表面的，未曾深入民間，而國民黨則黨政相輔相成，制度極其完整嚴密，逐漸深入社會各階層，顯然是符合一黨專政式的政治近代化需要的。

福建省政府正式成立於民十六年七月初<sup>21</sup>，並於十一月間，增設農工廳，專理農工事務<sup>22</sup>。此是閩省政府組織與浙省有重大差異處。蓋浙省最初設有農工廳，而於此時已將之裁撤。閩省之所在此時增設農工廳，主要因境內有共黨竊發，為加強農工措施，防止勞苦大眾為共黨所用，故有此一機構之增設。民十七年閩省因籌備自治，舉辦模範農村，其事務即由農工廳負責，模範農村村長係農工廳長黃展雲兼任<sup>23</sup>。故閩省農工廳負有協助民政廳，改善農民生活，安定地方之功能。

民十七年春，閩省積極推行軍隊國家化，厲行軍民分治，裁軍事廳，以海軍行營為最高軍事機關，並成立閩南閩北要塞司令部，嚴禁駐軍干預民政<sup>24</sup>。雖一時間於政治頗有改善，然因共黨勢力日大，財政極其困絀，境內復有海陸軍之爭，故自十九年以後，政治復漸不穩；軍事統治成份加重，十九年元月六日曾一度發生政變，陸軍盧興邦系軍人突以武力扣留五省府委員林知淵、鄭寶菁等及水上公安局長吳

<sup>18</sup> 民十六年五月三日時報。時福建先於四月初有擁蔣護黨運動，旋清黨改組省黨部。浙江省黨部清黨改組較福建為晚，而且其原動力來自中央。四月下旬，南京中央政府派陳希豪、姜紹謨、許寶駒、鄭異、蕭錚、邵元冲、洪陸東、葛榮武八人為改組浙省黨部特派員，後共舉蕭錚、姜紹謨為常務委員。（民十六年五月三日時報。）

<sup>19</sup> 民十六年五月廿二日時報。

<sup>20</sup> 民十七年十月廿六日時報。時浙各級黨部亦成立黨務指導委員會，其成立時間似尚早於福建，唯因福建有赤禍黨務指導委員會所發生之作用尤大於浙江。

<sup>21</sup> 省政府於七月三日成立，省府委員於四日就職。（見民十六年七月五日時報。）當時省府委員共十四人，除丁超五、宋淵源未到，張貞在江山防次，陳季良因海防留上海外，時在省者有楊樹莊，方聲濤、鄭寶菁、陳培錕、譚曙卿、黃琬、黃展雲、殷汝驪、林赤民、盧興邦十人。

<sup>22</sup> 民十六年十一月廿五日時報。

<sup>23</sup> 民十七年三月十三日時報。

<sup>24</sup> 民十七年三月廿一日時報。

澍<sup>25</sup>，省府於十九年七月設戒嚴司令部及軍務處，後軍務處改為保安處<sup>26</sup>。此後於民廿二年冬，十九路軍蔡廷鍇與政客李濟琛、陳銘樞相結，發動閩變，宣佈獨立，自組政府。於是閩省政府組織大變，時彼等擬將福建分為：閩海、延建、興泉、龍漳四省<sup>27</sup>。唯一與北伐以後仍然相同者，則是政府組織仍採委員制，李濟琛任人民革命政府主席，下轄政治、軍事、財政、教育、外交五委員會，其主席分由陳銘樞、蔡廷鍇、許崇清、章伯鈞、陳友仁擔任<sup>28</sup>。

閩變雖為時甚短，僅有五十三天的壽命，但對閩省政府組織的破壞作用，則影響甚大。蓋當閩變發生時，國民政府於民廿三年元月間，發表陳儀為福建省主席，暫時於延平設立省政府<sup>29</sup>。當時因陋就簡，一切未曾按照常規辦理。閩變後，因財政困難，陳氏更縮小編制，將省政府本身及民、財、建、教各廳所屬各科，裁汰三分之一<sup>30</sup>，省府秘書處原有五科今僅三科，民政廳僅存一科三股，財建教廳亦限設三科<sup>31</sup>。無何中央推行省府合署辦公，陳氏除於九月一日即實行省府各單位合署辦公外，並將各單位經費裁減15%<sup>32</sup>。故迄抗戰軍興，閩省政府組織雖仍保有民財建教各廳及秘書處形式，但各廳處內部組織始終是較他省為精簡。此時期閩省政府屬下各單位唯一組織較為龐大者，則為保安處。保安處初於廿一年時被裁，陳氏復設立於民廿三年二月間，係因應閩變後治安需要而增設者，由陳儀自兼處長，其職責除負責全省治安外，另亦掌理編遣各地潰軍民軍工作<sup>33</sup>。

要而言之，北伐後福建省雖欲澈底執行中央政令，推行軍民分治，軍隊國家化，但由於省內的情況特殊，共黨與股匪竄擾，以及閩變關係，在政府組織上始終保有相當成份的注重軍事色彩。

根據民十三年國民黨第一次全國代表大會所通過的國民政府建國大綱之規定，縣為自治單位<sup>34</sup>。故北伐成功後，中央政府於內政方面，極注重市縣行政的推行與制度的整齊劃一。時曾厘訂縣組織法，廢除傳統之縣佐制度。通令全國各省，縣組

<sup>25</sup> 民十九年元月十日時報。

<sup>26</sup> 民十九年七月十四日時報。

<sup>27</sup> 民廿二年十二月十三日時報。

<sup>28</sup> 民廿二年十一月廿一日時報。

<sup>29</sup> 民廿三年元月十三日時報。

<sup>30</sup> 民廿三年二月一日時報。

<sup>31</sup> 民廿三年二月七日時報。

<sup>32</sup> 民廿三年八月廿六日時報。

<sup>33</sup> 民廿三年二月十七日時報。

<sup>34</sup> 革命文獻第七十輯，中國國民黨黨章政綱集，頁三八四，三八六至三八七。

織法分三期完成：一、民十八年四月以前，必須完成縣政之改組。二、民十九年四月以前，必須劃定縣區成立區公所。三、十九年十月以前，必須編製村里閭鄰組織<sup>⑤</sup>。民十七年十二月內政部並因此召集東南五省及京滬特別市民政會議，飭各省民政廳長選派縣長五名及公安局長五名隨同出席。由其所討論之八項問題中，有關於行政制度之改進者，計佔一半：一、改組縣政府事項，二、組織縣政府各局事項，三、設置縣自治區域事項，四、編制村里事項<sup>⑥</sup>，可看出中央政府對改革縣行政制度之注重。

浙江省關於縣制之改進，先是於民十六年二月廿六日通令全省，改縣知事為縣長，縣公署為縣政府，警察局為公安局，並將縣議會及參事會撤銷，由縣黨部派員接收<sup>⑦</sup>。五月六日，浙省務委員會第五次會議，通過浙縣政府組織暫行條例，規定縣政府組織如下：

- 一、縣政府以縣長一人為首長，掌理全縣行政事務，其於財政收支，無論國省縣各款，均須每月列表公告。對縣黨部所提縣行政意見，必須接受，如認為執行有困難時，可以申覆，或請省府核辦。
- 二、縣政府下設四科：1.總務科：掌理會計、庶務及文書或不屬於其他各科業務。2.民治科：掌理地方自治警務行政、土地戶籍、人民生計、社會事業及教育宗教與風俗習慣諸事。3.財政科：掌理賦稅征收及調查地方經濟編製各項事業預算諸事。4.建設科：掌理交通實業工程水利及農工商組合事。每科設科長一人，科員一至三人。均由縣長遴選委任，呈省政府核定<sup>⑧</sup>。

此一縣政府組織章程較民國初年所定者不同處有：一、以黨監政，縣黨部代替縣議會地位，是縣政府之監督機關。二、財政公開：縣之一切收支須每月公佈。三、分科較細：民初一般縣份僅設兩科，而今分為四科。四、教育事業直屬於縣政府管轄，不另設如勸學所教育局一類機構，使教育事務由士紳手中漸轉變屬於一縣民政之一部份。綜括此四項不同，可明顯看出民十六年浙省府所頒定的縣制，較民初所推行者確有甚大進步。此時期浙江省不僅於縣政府組織有甚大改進，同時亦成立兩省轄市：寧波與杭州。寧波改設為市，其原動力來自於民間各團體。民十六年

<sup>⑤</sup> 革命文獻第七十一輯，抗戰前國家建設史料——內政方面，頁一——二。

<sup>⑥</sup> 同上書，頁二——三。

<sup>⑦</sup> 民十六年三月二日、四日時報。

<sup>⑧</sup> 民十六年五月十三日時報。

二月間，寧波各行業即紛紛組織社團，並共同成立人民團體聯合會。而於三月初經人民團體聯合會議決，組織臨時市政府，並推舉楊眉山、范蕤瑄、莊禹梅、王鯤、竺清且、張申之、俞佐庭七人爲執行委員，後公推張申之爲臨時市長。其市府組織計分爲：公安局，局長王成隸，原任代警察廳長。財政局，局長俞佐庭，原商會會長。教育局，局長汪仲幹，原教育局長。建設局，初稱爲工程局，局長王忠成，原工校主任。後並添設衛生局及勞動局。另以趙鉢尼爲秘書長<sup>39</sup>。寧波人民團體之所以於此時自組臨時市政府者，實因浙江方爲北伐軍所有，一切行政制度未定，故在黨部同意下，先行成立市政府，欲實施地方自治。及政治會議浙江分會成立，旋經該會議決設立杭州寧波兩市，市政府稱市政廳，市長杭州市經推由邵元冲擔任，寧波市則請中央任命。時邵元冲等所擬定之杭州市政廳組織，與寧波市已有者稍稍不同，計分：秘書，張慰慈、張厲生。總務科，科長徐劍虹。財政局，局長程遠帆。教育局，局長張默君。公安局，局長章烈。公務局，局長黃柏樵。公用局，局長張靜愚。<sup>40</sup>其中如總務科、公務局、公用局，皆爲寧波市政府中所無者。日後並厘訂杭州市暫行條例，成立市參事會<sup>41</sup>。

浙省政治分會既決定寧波市成立市政廳，市長由中央任命，寧波市政府最初未予置理，反而於五月間自選議員，成立市議會<sup>42</sup>。及六月間中央派羅惠橋爲市長，寧波市遂亦改稱市政廳，並將衛生勞動兩局裁併<sup>43</sup>。於是杭寧兩市政府組織趨於統一。

由上所述，可知浙省在國民政府積極整頓市縣地方行政組織前，已對市縣之行政制度與組織有所整頓，而且其整頓之方法與原則是符合中央政府旨意的。民十七年中央政府既明令積極整頓縣地方行政組織，浙省在民政廳長朱家驊規劃下，先分區召開縣長會議，討論推行並改進縣政辦法，繼則擬將全省各縣縣政府分期改建，蓋時各縣政府房舍皆數百年來之縣衙舊建築，不僅破舊，抑且不合今日縣政府之需要，故擬加以重新建造，採統一之建築形式<sup>44</sup>。此外並擬健全民間最基層組織，推行街村制，擬定街村辦事規程，劃定街村界限，並編查戶口<sup>45</sup>。民十九年浙鄉間有匪患竊發，朱家驊復於民政廳成立保甲運動委員會，擬採用王安石新法，實力推行

<sup>39</sup> 民十六年三月四日、十九日時報。

<sup>40</sup> 民十六年五月廿五日時報。

<sup>41</sup> 民十六年六月十三日時報。

<sup>42</sup> 民十六年六月九日時報。

<sup>43</sup> 民十六年六月十八日時報。

<sup>44</sup> 民十七年十月廿二日時報。

<sup>45</sup> 民十七年十一月五日時報。



保甲制度，將縣保衛團組織建立於保甲制基礎上。<sup>④⑥</sup>故於行政院在民廿年通令湘、鄂、豫、皖、贛、浙、閩七省興辦保甲組訓民眾成立縣保衛團前，浙省此一制度久已在各縣推行。

此時期浙省縣政府組織復有少許變動，即縣經費在四千元以上者，將教育、財政、公安、建設諸科改升為局<sup>④⑦</sup>。民廿四年以後並在各縣推行新會計制度<sup>④⑧</sup>，從此縣會計及稽核漸走上獨立道路，故及民廿五年，浙各縣均行預算制度。

福建縣制的改進遠較浙江為遲緩，其縣政府組織暫行條例的頒定在民十七年七月間，顯然是因中央政府的命令而推行者。其要點如下：

- 一、縣署改稱縣政府，下轄民財建教四科。並為集思廣益起見，設縣務會議，其縣預算決算公債公產之處理與縣公共事業之經營管理，須經縣務會議討論。
- 二、縣政府各職員過去多隨縣長進退，現改由各主管廳委任。
- 三、增加縣府經費，特等縣月加四〇〇元，一等縣三〇〇元，二等縣二五〇元，三等縣二〇〇元，以資養廉。<sup>④⑨</sup>

由此要點可瞭解其縣政府組織辦法與浙江最大不同處，是多一縣務會議。日後縣務會議究竟在閩省縣政府組織中發生何種功能，由於資料不足，無法加以討論。

此後閩省由於政局的不穩定，於中央所規定之縣組織法推行似不積極，直至陳儀接任省主席後，其縣組織法之推行方步入一新里程。時因財政困絀，一般縣份分設三科及秘書，其第一科掌民政建設。第二科掌財政總務，另設教育科。工作繁鉅縣份則添設公安科及建設科，各科有科長一人，一、二兩科有科員四至五人，事務員一至二人，教育科科員二至三人、督學一至三人、事務員一人或不設，公安及建設科除科員外，另有督察員或技術員。<sup>④⑩a</sup>民廿六年並因實力推行禁煙工作，各縣均加設禁煙科<sup>④⑩b</sup>。至於縣以下之行政組織，民廿四年因剿匪關係，軍事委員會南昌行營於是年元月間，嚴飭有共匪竊發之省份，切實推行縣組織法中之區公所制度。並因過去區公所組織不健全，人選雜濫，經費短絀，一般民眾將區長視如昔日

<sup>④⑥</sup> 民十九年五月九日時報。

<sup>④⑦</sup> 民十九年九月九日時報。

<sup>④⑧</sup> 浙江省政府公報，第二五一二期，頁六，浙省財政廳訓令第四二二二號文，民廿四年十二月十三日。

<sup>④⑨</sup> 民十七年七月十七日時報。

<sup>④⑩a</sup> 閩政叢刊，福建省縣政概況，頁八。

<sup>④⑩b</sup> 同上書，頁十至十一。

團董莊頭，賢良者趨趨引避，不肖者競相營求。故區公所制度形同虛設，中央政令無法下達於鄉間。乃改區公所為區署，擴大其組織，區長下設區員書記等職，增加其經費，並為提高區長區員地位，選用有縣長資格者充任區長，並須迴避本籍。而區署則負責區內一切有關管、教、養、衛事務<sup>⑤</sup>。閩省當時執行此一政令辦法是：分全省縣份為三期：第一期須於民廿四年十月一日以前完成設立區署工作，其縣份為：閩侯、長樂、福清、連江、南平、莆田、同安、晉江、漳浦、龍溪、建甌十一縣。第二期須於民廿五年五月一日以前完成設區工作，計有：福安、仙遊、邵武、浦城、羅源、霞浦、福鼎、甯德、古田、沙縣、永安、尤溪、惠安、永春、南安、安溪、紹安、海澄、南靖、順昌、將樂、建陽、松溪、長汀、武平、政和廿六縣，其餘縣份為第三期，須於民廿五年七月以前成立區署。並分區之等級為四：甲種一等區，其經費預算為四九一元，二等區為三九一元；乙種區三二六元，丙種區二六三元。各區開辦費二百元，由省府撥助一百，其餘由各縣自籌<sup>⑥</sup>。又為甄審區政人員，舉辦六期區政人員訓練班，使區政人員切實能做到編組保甲，團聚並訓練羣眾，清查戶口及推行義務及識字教育諸工作。<sup>⑦</sup>故於抗戰爆發前，閩省的區政工作做得相當澈底。

福建各縣預算制度的建立，初肇始於民廿四年三月間全省行政會議的決議，大約真正實施仍在民廿六年<sup>⑧</sup>。閩省各縣於何時施行新會計及稽核制度，由於資料缺乏，不得而知，唯省政府行新會計制度係在民廿五年七月以後，時於秘書處下，設審計室，負責全省會計及稽核事務<sup>⑨</sup>。故各縣行新會計及稽核制度，最早亦應晚於民廿五年。

綜上所述，福建於北伐後有關縣級組織的改進，我們可以得到如此的結論：一、其推動的原動力幾全來自於中央，而由本省感覺其需要而自行推動者甚少，充份顯示出，在此時期內閩省政治不如浙江安定，而省政府民政方面的領導人亦不如浙江肯實心任事，致使閩省的縣制組織改革始終較浙江為落後。二、楊樹莊任省主席任內表現不如陳儀任主席時期，此固由於兩人對省政的態度與才具不同，另方面實亦因自閩變後，中央劃定閩省為剿匪區，積極推行健全縣以下地方基層組織，故

⑤ 閩政叢刊，福建省區政概況，頁一至三。

⑥ 同上書，頁五及三三。

⑦ 同上書，頁二〇至三二。

⑧ 福建省歲入預算之分析，閩政月刊三卷廿三期，頁四五。

⑨ 何學帆，本省財務行政組織的改革問題，閩政月刊卷四期，頁廿二。

本省於分區制度之推行有相當之表現。

至於市政府組織的改進，北伐後閩省原擬籌設兩市，即福州及廈門，甚至北伐軍在福州已成立市黨部<sup>55</sup>。後以財政困絀，兩地設市的計劃未能認真執行。及蔣光鼐出任省主席，於民廿二年正式呈准中央，設立福州廈門兩市，時廈門並成立有籌備處，由許友超任處長。閩變後陳儀以兩地設市條件不足，撤銷其設市之議<sup>56</sup>，僅在廈成立特種公安局，提高其職權，兼理外交及土地諸要政。民廿四年三月復以特種公安局處理外交事務不便，遂再決定於廈門設市，定其市政府經費每月一四一〇〇元<sup>57</sup>。故迄抗戰軍興，福建僅此一市，其市政府組織約略與浙江同。

北伐以後我國於地方行政制度中另一重大改變，係行政督察專員公署的設置。清代地方行政制度原定為省府縣三級制，而在省與府之間，因沿明制，置道，轄二、三府，視為監督府以下地方行政之機構。故及清末，在事實上已演化為省道府縣四級制<sup>58</sup>。民國成立後，道府兩級均予廢除。當時雖云地方行政制度尚未完全確定，然事實上係行省縣二級制。唯由於我國省區過大，行政管理有其困難，故民三年袁世凱復令設道，於是我國地方行政制度乃採用省道縣三級制。北伐後再度廢道，恢復省縣兩級制。後仍以效果不佳，故於民廿一年十二月內政部召開全國第二次內政會議時，蔣委員長建議每省分區設立行政督察專員公署，其性質一方面為省政府之支部，一方面兼負保安及監督地方之職。時浙江分為七行政督察區，即

第一特區：轄衢縣、龍游、江山、常山、開化、遂安六縣。

第二特區：轄麗水、青田、縉雲、宜平、松陽、遂昌六縣。

第三特區：轄龍泉、景甯、慶元、雲和、泰順五縣。

第四特區：轄永嘉、瑞安、樂清、平陽、玉環五縣。

第五特區：轄臨海、黃巖、溫嶺、天臺、仙居五縣。

第六特區：轄金華、蘭谿、浦江、義烏、東陽、湯溪、武義、永康八縣。

第七特區：轄新昌、嵊縣、奉化、鄞縣、鎮海、慈谿、象山、南田、定海、餘姚、上虞、寧海十二縣<sup>59</sup>。

<sup>55</sup> 民十五年十二月十一日時報。

<sup>56</sup> 民廿三年二月十六日及民廿四年四月一日時報。

<sup>57</sup> 民廿四年四月一日時報。

<sup>58</sup> 關於道級地方行政制度之演變，可參閱拙著「明清兩代地方行政制度中道的功能及其演變」，中研院近代史研究所集刊第三期。

<sup>59</sup> 革命文獻第七十一輯，抗戰前國家建設史料——內政方面，頁一三七至一三八。

其浙西及浙東平原地帶最初未設行政督察區，後於民廿四年九月，增設嘉興行政督察區，轄嘉興、杭縣、嘉善、平湖、海鹽、崇德、海甯、桐鄉、德清、新登十縣<sup>⑩</sup>。

福建於廿三年七月以後辦理設立行政督察專員公署，劃分全省爲十區：

第一區：轄長樂、閩侯、福清、連江、羅源、永泰、平潭七縣。

第二區：轄福安、甯德、福鼎、霞浦、壽甯、屏南六縣。

第三區：轄南平、沙縣、尤溪、閩清、古田五縣。

第四區：轄永春、德化、大田、惠安、仙遊、莆田六縣。

第五區：轄同安、晉江、南安、金門、安溪五縣。

第六區：轄漳浦、詔安、南靖、平和、龍溪、長泰、海澄、東山、雲霄九縣。

第七區：轄龍巖、永定、上杭、武平、漳平、甯洋、華安七縣。

第八區：轄長汀、連城、甯化、清流、明溪、永安六縣。

第九區：轄邵武、將樂、順昌、建甯、泰甯五縣。

第十區：轄建甌、建陽、浦城、崇安、松溪、政和六縣。

民廿四年十月福建復將原設之行政督察區擴大，由分全省爲十區，改爲七區，平均每區轄八縣以上<sup>⑪</sup>。

此時期我國行政督察區之劃分，雖在立意上仍仿效明清兩代道之行政制度，唯就閩浙兩省劃分的情形而論，它並非是如同袁世凱時代，完全恢復清代道制，亦非是以清制之府區爲劃分標準，其轄區面積大約在府之上道之下，是介乎府道之間者，而且設置之標準純粹按治安需要而定，如浙西浙東平原，最初不設行政督察區。故就意義言，行政督察區的劃分，其治安與軍事的意義尤大於行政督察之意義，故行政督察專員是兼任該區保安司令的。此外爲精簡人事，公署所在縣的縣長亦由行政督察專員兼任。

至於行政督察專員公署的組織，下轄四科及秘書，分別掌理縣政的監督事務，另設副保安司令一員，下轄中少校參謀二人，副官兩人，掌理軍務。並規定行政督察專員每半年須巡視其轄區一次，可隨時召開區行政會議，討論各縣市應興革事項，確定其行政計劃方案，並可糾舉其轄區內縣市長失職違法事件，必要時也可先行全權處分，再行報省府備案<sup>⑫</sup>。故就其所具有的軍事民政職權言，是與明清兩代

⑩ 民廿四年九月十三日時報。

⑪ 福建省縣政概況，頁六〇至六二。

⑫ 同上書，頁六〇。

有兵備銜的分巡道完全相同的。

閩浙兩省北伐以後在制度上另一重大改進，則為軍隊國家化之完成及民防系統之建立。兩省在北洋軍閥割據時期皆有為數甚眾的地方軍隊。浙江地方軍隊由於反抗孫傳芳，響應北伐，故民國十五、六年間大多收編為國民革命軍。如周鳳岐的浙軍第二師收編為國民革命軍第廿六軍，陳儀所部的浙軍第一師改編為國民革命軍第十九軍<sup>⑤③</sup>。致而北伐成功後浙省地方部隊所剩無幾，使軍隊國家化的制度較易推行。當時為推行軍隊國家化，曾將浙省的警備隊取銷。而事實上由於省內治安的需要又必須保有少數武力，故民十六年春浙省政治分會決定，成立省防軍，時有軍力六團，後因肅清境內股匪需要，再增募二團，共有武力八團，編為兩個師，歸省府軍事廳管轄。另有警備獨立團由省主席指揮<sup>⑤④</sup>。故日後軍事廳裁撤，乃成立防軍司令部，並將內河及外海上警察劃歸該部管轄，改編為省防軍第一、二艦隊<sup>⑤⑤</sup>。民十七年九月中央推行「對外惟軍，對內惟警」政策<sup>⑤⑥</sup>，因而浙省防軍司令部裁改為保安處，其所轄水上警察則劃歸民政廳。省防軍則撤銷師之編制，而改稱為保安團及保安大隊，成為境內清鄉剿匪之主要武力。此後並將各縣保衛團劃歸保安處管轄<sup>⑤⑦</sup>，於是全省保安武力指揮統一，構成一完整系統。故民廿二年在設立行政督察專員公署前，浙省按照清代道制舊區域，分設四保安分處：

第一區：轄杭嘉湖屬廿縣。

第二區：轄寧紹臺屬十九縣。

第三區：轄金衢嚴屬廿縣。

第四區：轄溫處屬十六縣。

保安分處直轄於省保安處，掌理境內軍事行政及編練保衛團與學校軍訓及促進體育改良操法諸事，負責境內一切防剿事宜，其境內保安隊水陸警察及保衛團均歸其指揮<sup>⑤⑧</sup>。及行政督察專員公署成立，此一保安系統遂與行政監督組織合而為一，行政督察專員則兼任該區保安司令，保安分處之功能遂為之所取代。於是浙省之保安民防體系因而益為嚴密。

⑤③ 詳情參閱：文公直，最近三十年中國軍事史，第二編第六章，浙蘇軍史。

⑤④ 浙省政府秘書處編，浙江省臨時政治會議及中央政治會議浙江分會會議記錄彙刊，民十六年三月八日第四次會議記錄，及八月二日第廿三次會議記錄，及民十六年六月二日時報。

⑤⑤ 浙江省臨時政治會議及中央政治會議浙江分會會議記錄彙刊，民十六年九月十三日第卅一次會議記錄，及民十七年三月廿七日時報。

⑤⑥ 革命文獻第七十一輯，抗戰前國家建設史料——內政方面，頁一。

⑤⑦ 浙江省政府公報，第一八五七期，頁二至三，民廿二年五月施政報告。

⑤⑧ 浙江省政府公報，第一八九二期，頁一至五，浙江省保分處組織章程，民廿二年七月廿五日。

民十七年以後，浙省保安武力的建立是與軍閥割據時代的地方或私人軍隊，在性質上有根本不同的，首先其編制與武力極其簡陋薄弱，無法與正規部隊相比，其次其整個系統係以民防為主，指揮權及官員的任免屬於省政府保安處而非為私人所有，故無法形成割據性的私人軍隊。浙省當時治安良好政治穩定，與此一民防體系的順利建立，實有莫大關係，蓋從此境內既有維持治安之武力，又無武人跋扈割據之弊，甚至省防軍費負擔亦較過去為輕，不過佔總歲出十分之一而已<sup>68a</sup>。

福建地方部隊極為複雜，北伐軍進入省內後，收編不多。時海軍總司令楊樹莊及駐閩將領陳季良響應北伐，海軍移駐福州<sup>69</sup>，而海軍陸戰隊久據廈門，軍力已擴充至二混成旅。<sup>70</sup>故福建防務於北伐軍移師浙江後，為海軍所有，楊樹莊因而得任省主席。省政府成立後，最初亦設軍事廳，掌理省內軍務，旋予裁撤。改由海軍行營為最高軍事機關<sup>71</sup>，對境內盧興邦、郭鳳鳴、陳國輝諸地方部隊，嚴加約束，其不聽命者即予剿辦。時海陸軍相處並不融洽，民十九年元月盧興邦以武力逮捕海軍陸戰隊要員林知淵等，而閩省府乃以北伐時收編之張貞所部獨立第一師相制衡，故以張氏為剿匪司令<sup>72</sup>。時閩省亦成立省防軍，而各地方部隊在名義上皆納入省防軍系統，故省防軍非僅素質甚低，而且名目紛繁，編制紊亂，相互間更時有私鬪，省府難於控制。民廿一年方聲濤主持閩軍務，因剿共閩南，曾將省防軍略加整頓，編為四混成旅<sup>73</sup>。及蔣光鼐出任省主席，十九路軍入閩，再整頓省防軍，將縱匪殃民之省防軍第一旅長陳國輝槍決，省防軍軍風紀為之一振<sup>74</sup>。及閩變起，省防軍復因政變關係大壞。閩變後，各地潰軍極多，省防軍更是濫雜不堪，陳儀乃積極整編，時擬定閩省駐軍餉精由中央發給，整編為國軍一部份，但將領則歸陳氏監督節制。<sup>75</sup>於是閩省軍隊國家化目標終告達成。至於民防部份，陳氏一面恢復省保安處，自兼處長，下設西區、南區、東南區、西南區、北區諸分處。一面將省防軍整編為九團，廢省防軍名稱，概歸保安處所有<sup>76</sup>。此後及行政督察專員公署成立，民防系統亦告完成。

<sup>68a</sup> 民十八年浙省防費預算僅有一、七七七、一〇四元，佔是年支出總預算6%。

<sup>69</sup> 民十六年四月一日時報。

<sup>70</sup> 文公直，最近三十年中國軍事史，上册，頁二四八至二四九。

<sup>71</sup> 民十七年三月廿一日時報。

<sup>72</sup> 民十七年三月廿一日時報。

<sup>73</sup> 民廿一年六月廿日時報。

<sup>74</sup> 民廿一年十二月廿四日時報。

<sup>75</sup> 民廿三年二月十七日時報。

<sup>76</sup> 民廿三年二月十七日、廿七日時報。

大體而言，福建軍隊國家化之完成及民防系統之建立，所以遠較浙江為晚者，實因境內股匪特多，而收編之民軍又份子複雜，再加以閩變及赤禍影響，故其事困難重重，幸陳儀於閩變後澈底加以整頓，能於抗日戰爭興起前，有所完成。

北伐以後閩浙兩省於司法制度亦有部份改進。我國司法獨立肇始於清末，時兩省均於省城設高等審檢地方廳，各縣設審檢所及幫審員。民國成立後，除因沿清制省設高等審檢廳，縣設審檢所外，並允審判時可用律師辯護，時閩省設司法司，浙江設提法司，浙江並於臨時約法中規定司法獨立。民二年兩省均將審判與檢察分立為二，省級司法制度之分工較清末更有改進。唯此次司法改革，將各縣審檢所裁撤，縣知事兼理檢察事務，使司法獨立在縣級地方行政區中之發展略受阻碍，幸而當時仍設幫審員，清末所建立之縣級司法獨立基礎仍有部份保存。民三年，兩省均裁司法司或提法司，次年浙省各縣設立教養局，處理民事訴訟糾紛<sup>⑦a</sup>。

軍閥割據時期福建司法大體停滯殊少改進，其唯一較前稍有進步者，即廈門成立一高等審檢分廳<sup>⑦</sup>。而浙江則因縣審檢所的重設與廢止，曾引起議會與省長間莫大的衝突。民五年袁世凱政權崩潰後，浙省司法在范賢方任審判廳長，厲行改革下，頗有進步。先是為保障人權，採用民元辦法，允許用律師出庭辯護<sup>⑧</sup>。繼而於金華及永嘉籌設地方審檢廳，並革新人事，推行考試任用辦法<sup>⑨</sup>。旋於是年七月經參議會通過，各縣再設審檢廳<sup>⑩</sup>。故是年九月各縣均重設審檢廳<sup>⑪</sup>。但及皖系軍閥楊善德出任浙督軍，齊耀珊出任省長後，齊氏竟下令裁撤審檢廳，仍恢復縣知事兼理訴訟舊制，遂而全省大譁，引起省議會彈劾省長，旋因反對黎元洪，浙省宣佈獨立，方平息其爭議，時決定各縣籌設司法公署及地方分庭<sup>⑫</sup>。及獨立取消，各縣司法公署之籌設遂告終止，而地方分庭制度則予保留。至民十五年時，浙江共有高等審判廳一，分廳二，地方審判廳五，地方分廳則未曾設立<sup>⑬</sup>。

北伐成功後，兩省司法雖最初曾一度附屬於省府，旋即因全國司法統一獨立，

<sup>⑦a</sup> 民十六年七月十二日時報。

<sup>⑦</sup> 民六年三月十三日時報。

<sup>⑧</sup> 民五年六月三日時報。

<sup>⑨</sup> 民五年六月六日、十二日及十月十四日時報。

<sup>⑩</sup> 民五年七月十七日時報。

<sup>⑪</sup> 原決定各縣於九月一日成立審檢所，後以九月一日已成立者僅卅四縣，故後再令未成立各縣於九月十六日一律成立（見民五年九月十三日時報）。

<sup>⑫</sup> 民六年八月廿三日、廿七日及九月廿一日時報。

<sup>⑬</sup> 民十五年二月十八日時報。

而有整齊劃一之制度。時省設高等法院，重要地區則設地方法院，浙江於民十七年時，諸暨、嵊縣、溫嶺、東陽、蘭谿、義烏、江山、瑞安各縣均已設立地方法院<sup>③a</sup>。另於司法檢察制度亦有改革，雖仍單獨成一系統，但係統屬於法院之內，不再另設機構。兩省司法皆有固定預算，浙江於民十八年度時，其司法經費預算已達五四七一〇四元，佔是年度總歲出預算百分之一、九<sup>④</sup>，超過衛生經費甚多<sup>⑤</sup>。福建於民廿五年時司法經費預算達八〇〇一六〇元，佔是年度支出總預算百分之四、一<sup>⑥</sup>，亦多於衛生經費<sup>⑦</sup>。中央政府並於民廿六年頒佈行政訴訟法，保障人民因政府之違法處分或不當措施所造成之損失<sup>⑧</sup>。

綜上所述北伐以後閩浙地區在制度上的建樹，我們可以看出此時期與過去最大不同處在於：一、制度整齊劃一，強烈表現出中央政府力量強大，政令可以在本地區澈底實行。二、以黨監政，過去議論紛紜擾攘終日而一事無成之議會政治之弊一掃而空。三、注重基層制度與組織，使政治向下紮根，從此我國政治制度由上層的與膚淺的，而轉變為立體的與有深度的，使我國在近代政治制度上真正走入制度全民性的途徑，即政治制度的設立是深入民間，可以及於每個人民。

## 二、行政

北伐以後，我國在內政上概括而言，推行兩大政策：一、整飭地方自治，建立縣自治基礎，時並規定民廿三年底為完成縣自治時期。二、為使人民能安居樂業，國家掌有全民的國防力量，徹底推行民間各項保护措施。<sup>⑨</sup>由閩浙兩省在此時期內行政上的建樹，可看出當時中央政府在內政上此兩政策的進行均獲得輝煌的成績。

浙江自民十六年春新政府成立之後，曾於五月間宣佈其政綱，以整飭吏治，建立廉潔之省市縣政府，改良監獄，予囚犯以職業及感化教育，並舉辦戶政，改良警政，組訓民眾，清鄉剿匪，及辦理土地登記，減輕佃租諸項，作為其施政要項。<sup>⑩</sup>

<sup>③a</sup> 民十七年九月廿五日時報。

<sup>④</sup> 民十八年九月十四日時報。

<sup>⑤</sup> 時衛生經費僅一一六、〇〇八元，佔是年度總支出預算 0.4%。

<sup>⑥</sup> 福建省地方歲出預算比較，閩政月刊，第三卷三期，頁五十至五一。

<sup>⑦</sup> 是年度閩省衛生經費預算一六一、九二〇元，佔總歲出預算0.83%。

<sup>⑧</sup> 浙省政府公報，第二八五三期，頁三。

<sup>⑨</sup> 其詳細情形可參閱：革命文獻七十一輯，抗戰前國家建設史料——內政方面所輯諸文件。

<sup>⑩</sup> 民十六年五月廿九日時報。



民十七年朱家驊出任民政廳長，首先進行者為地政及警政兩項之整頓。時於地政方面擬定全面測繪全省戶地圖。其測繪工作擬於七年內分三期完成，即錢塘道區、寧紹道區、金華甌海道區。測繪費用估計共需三千萬，決定由土地稅中加征，田地每畝征稅三角<sup>①</sup>，宅地每畝征稅二角，另外並發行土地公債，由各縣攤派認購。<sup>②</sup>此後由於中央政府頒行土地測量與登記為各省主要民政工作之一，故浙省進行更為認真，茲根據民二十六年二月國民黨五屆二中全會內政部工作報告，可知至民廿五年時浙省之成績如下表：

地 區	地 籍 測 量		土 地 登 記		註 冊 發 照
	大三角已測定地方	小三角已測定地方	戶地清丈完成地方	正式登記	
浙 江 省	全省五大幹系已測完竣，現正進行支系大三角測量	杭州市杭縣等十八縣市小三角測量已完成，現進行永嘉縣	杭州市杭縣桐鄉黃巖蕭山等已清丈完竣，海寧正清丈中		杭州市杭縣吳興長興嘉興紹興上虞海鹽海寧鎮海崇德餘姚嘉善等14縣市
其他省份	僅江蘇完成東西幹系測量工作，其他諸省根本未曾辦理	蘇省完成三十五縣好於浙江，其他各省則差浙江甚遠	江蘇省完成16縣市，廣東完成11縣市，湖北完成7縣市，其他各省均不及浙江		各省均不及浙江

資料來源：革命文獻七一輯，頁368-372，各省市土地測量登記業務進展一覽表，唯表中雲南情形作昆明等縣已完成三角測量及戶地清丈與註冊發照，極不可信，故未予納入比較之內。

由表中所列情況，可看出浙省雖然未能如其民十七年所擬之計劃，於七年內（即民廿四年）完成測繪全省戶地圖，但其整頓地政之成績仍是超越他省的。

警政方面，朱家驊認為警政之革新，首在警察人員素質之提高，故於就任後即舉辦警官任用考試，規定在國內外警官學校畢業或曾任警官兩年以上而無劣跡，年齡在廿四歲以上，四十歲以下者，方可報考，考試科目除警政課程外，尚須考國父遺教、公共衛生及行政法概要。<sup>③</sup>可知其對警官之要求，不僅在於警政本身，尚須其思想純正，具有相當之行政與公共衛生之認識。朱氏除以考試辦法作為警官新進人員之來源外，並籌設全省警士教練所及警官學校，<sup>④</sup>並經縣長會議決定，由各縣

① 民十七年六月廿日時報。  
 ② 民十七年八月七日時報。  
 ③ 民十七年四月八日時報。  
 ④ 同上註。

籌設吏警補習所。<sup>95</sup>亦正本清源，調整員警待遇，時警察所長每月薪金調整為一〇〇或一二〇元兩級，分所長為一〇〇元、八〇元及七〇元三級，巡官為廿八元、廿六元及二四元三級，巡長為十五元、十四元及十三元三級，警察為十一元、十元及九元三級<sup>96</sup>。此次薪金的調整使警察所長的薪金約與當時縣行政人員秘書科長局長級相等，分所長約與督學科員級相等。<sup>97</sup>可知對員警地位的提高確有相當作用。

至於警政組織的改進，民國成立以後，浙省原設有警務處及省會警察所，時此二警政機構擁有相當的武功，夏超在盧永祥孫傳芳時代之所以見重於一時，即依恃此一武力。北伐時夏超反正，所部改編為國民革命第十八軍。故北伐後警務處撤銷，警政歸民政廳掌理。各縣的警政組織，北伐前原設有警察事務所，民十六年初改稱為警察所，後根據內政部規定，改組為公安局，使警政與治安事務，特別是各市鎮的治安事務，合而為一。故此後浙省各地的警察在治安方面亦屬各地的保安分處管轄的。<sup>98</sup>民廿五年冬，內政部頒定各級警察機關組織法，縣級警察機構應稱警察局，而浙江各縣並未更改名稱，始終稱公安局。唯其職掌與組織則約略與內政部規定相符，即局內分二科或三科，掌理戶口保安消防交通衛生司法禁烟移風化俗及協助地方行政諸事。民廿六年，浙不少縣份如桐鄉樂清等，試辦警管區，組織警備網、偵探網、交通隊各新政，時並分期訓練義務警察，遵照內政部命令，實施長警常年教育。<sup>99</sup>各縣公安經費於民廿五年時約佔歲出總預算百分之三十到百分之七十之間<sup>100</sup>。

朱家驊於浙民政廳長任內另一重大貢獻是街村制與保甲以及保衛團組織的推行。所謂街村制，是將縣以下的基層組織在城鎮以街，在鄉間以村為單位，作為推行基層政治及籌辦自治的行政組織。此一制度在鄰里組織上是按內政部規定，街村組織則是浙省自擬者。其組織辦法係以十家為鄰，五鄰為閭，合三至五閭為村，在城鎮則稱街。<sup>101</sup>時朱氏為推行此一制度，曾派考試錄取之縣長備用人員分赴各縣

<sup>95</sup> 民十七年七月三日時報。

<sup>96</sup> 民十七年十一月廿五日時報。

<sup>97</sup> 根據民廿六年三月十日，浙省府所頒定的縣行政人員官俸，時縣秘書科長局長級每月薪金約為八十至一四〇元（即委八至委二）。督學及科員每月薪金約為五五至八〇元（即委十一至委八）。（見浙江省政府公報三八九〇期，頁七至八。）

<sup>98</sup> 見浙江省保安分處服務細則，民廿二年七月廿五日，浙江省政府公報一八九二期，頁三至五。

<sup>99</sup> 見浙江省政府公報二八九五期，頁八及二九一六期，頁廿二。

<sup>100</sup> 如鎮海佔 7.2%、臨海 15.56%、寧海 12.17%、桐鄉 15.14%、嘉興 16.41%、鄞縣 27.16%、慈谿 12.48%、蕭山 21.96%。

<sup>101</sup> a 羅柏麓等修、民十九年刊，遂安縣志，卷八，頁二上。

指導，並舉辦宣傳週，使民眾知有所謂街村制。指導員每至一處即會同當地黨政機關及學校團體籌議實行街村制辦法<sup>⑩</sup>。故日後他省推行區署制度時，浙省因有街村制在先，雖亦施行，但不曾如福建徹底。

保甲組織於北伐前因行自治即已推行，唯當時所推行的保甲組織是一種基層行政組織，與上述的鄰閭組織相仿，與民十九年所推行的不太相同。民十九年春，因中央之命令及鄉間匪患竊發，朱家驊於民政廳內組織保甲運動委員會，擬仿王安石新法來組訓民眾，消弭匪患。朱氏認為保甲組織的效用有五：

- 一、充實人類生存的需要：即人民自衛互保。
- 二、發揚精誠互助的精神：即由互保而至於互助。
- 三、緩靖地方的災害：即經由保甲組織使武力由軍閥手中轉移入人民手中。
- 四、促進地方自治的實施：視保甲組織為實行地方自治的推進機。
- 五、樹立徵兵制度的基礎：即透過保甲組織，養兵於民<sup>⑪</sup>。

當時根據國民黨二屆中常會第一七九次會議的決定，保甲運動是下級黨部七項基本工作之一，故浙省此一制度的推行是黨部與政府合作進行的。其辦法是：以閭為牌，閭長即牌長，每鄉或鎮為一甲，鄉鎮長即甲長，每區為一區團，區長即區團長，縣為總團，縣長即總團長<sup>⑫</sup>。故此時浙省保甲組織是為保衛團而設的，與他省的保甲組織頗有不同，它並非是基層的行政組織，是以閭鄰為骨幹的地方民防組織。此時期的浙江省保甲組織除具有民防功能外，並亦負有清查戶口及人事登記兩大責任<sup>⑬</sup>。浙省推行保甲組織的步驟是先行清鄉肅匪，然後再分區域設立保甲組織。時並為辦理保甲訓練，曾設立保衛團短期學校，培養人才，而且此項人才儘先以黨員擔任。各級黨部負有監督責任，於每月月終時，須將其區域內辦理保甲成績呈報上級核備，此外並將區黨部區分部之劃分儘量配合區甲牌組織系統，使之能收黨政軍合而為一之效。<sup>⑭</sup>

北伐後，浙省保衛團創行猶早於保甲組織，時於民國十七年六月間即頒定保衛團條例，當時以村里為單位，受縣市長及當地警察長官監督指揮。對巡防奸宄，剿緝匪類，頗收效果<sup>⑮</sup>。及保甲制度推行後，遂以保甲為其基層組織，發展益為迅

⑩ 民十七年十一月五日時報。

⑪ 保甲運動叢刊，頁二至九，第二章保甲運動的效用。

⑫ 同上書，頁五二。

⑬ 保甲運動叢刊，頁十六至十七。

⑭ 同上書，頁三〇至卅三。

⑮ 同上書，頁卅五至卅六。

速。時團丁每戶一人，分現役、預備二種。現役常川在團服務，預備則編入團丁名冊，必要時征集之。團丁須接受軍事及政治訓練。團丁服務以本縣為限。保衛團除負有民防之職外，並司消防責任。<sup>⑯a</sup> 迄民廿年左右，浙省共有保衛團五〇四團，大多縣份均已設有，團丁職員共九六一八八人，槍枝七一四〇。<sup>⑰</sup> 武力雖不強大，但亦具有相當規模。

於整飭吏治方面，朱家驊於縣級行政人員厲行考核制度，時為提高行政人員素質，推行考試任用辦法，而於現任不稱職之縣長，立即更調，而以考試錄取者遞補。並令各縣保送行政人員赴自治專修學校進修。<sup>⑱</sup> 故在彼銳意整頓下，浙省一時吏治肅然，地方行政人員素質提高不少。

於社會建設方面，朱氏曾推行公墓制度，民政廳於民十七年頒佈取締私墓條例，對不葬公墓者予以處分。一時間引起民眾反對，朱氏曾為此向中央政府辭職<sup>⑲</sup>。此外朱氏並鼓勵向東三省及三門灣移民。<sup>⑳</sup> 並於杭州籌募公債，創設自來水。<sup>㉑</sup>

要而言之，朱家驊出任浙省民政廳長雖為時僅二年（民十七年至十九年），但甚有建樹，使浙省在此時期地方政治面貌一新，深為各方面所稱道。

民廿年到廿六年期間，浙省的行政工作主要有：一、辦理國民會議代表選舉，二、設立實驗縣，三、推行役政。

召開國民會議原為國父中山先生所主張者，並列入遺囑，故是國民黨於國父逝世後的重要施政目標之一。北伐成功後，為制定憲法及訓政時期之約法，亦極需召開國民會議，國民政府蔣主席乃於民十九年十月提議，並經國民黨中常會於十一月十二日決定，於民廿年五月五日召開國民會議。<sup>㉒</sup> 此後於民廿年元旦中央政府頒佈國民會議代表選舉法，時定代表總名額為五二〇名，其中應由各省選出者共四百五十名，浙省計廿四名，代表名額之多在各省中僅次於江蘇（三十名）。<sup>㉓</sup> 選舉辦法採職業代表制，即凡經黨部許可，亦即依法設立之團體均可參加選舉<sup>㉔</sup>。並將

⑯ a 同上書，頁五六至五九。

⑰ 同上書，頁四三。

⑱ 民十七年八月七日時報。

⑲ 民十七年八月廿二日時報。

⑳ 民十九年元月十九日及二月四日、廿五日時報。

㉑ 民十七年十月九日時報。

㉒ 中國國民黨年鑑（民廿三年），第九編政治設施，頁七至八八。

㉓ 同上書，頁八至十一。

㉔ 同上書，頁九。

職業團體劃分為五大單元：一、農會，二、工會，三、商會及實業團體，四、教育會、國立大學、教育部立案之大學及自由職業團體，五中國國民黨<sup>⑮</sup>。其當選人職業資格限制是：農會代表須從事於農業十年以上者。二、其他職業團體代表須從事其所代表團體之職業五年以上者<sup>⑯</sup>。浙江廿四名代表的名額分配辦法是：農、工、商、教育四職業團體各五名，國民黨四名。<sup>⑰</sup>

浙江此次國民會議代表的選舉是如何辦理的，由於缺乏資料，無法加以討論。僅知姜卿雲當選為國民黨代表，陳布雷當選教育及自由職業團體代表，項定榮為商業團體代表，王延揚為農業團體代表，何子成為工業團體代表<sup>⑱</sup>。極有可能是出之於推舉或指派，並未曾舉辦深入民間之選舉。

實驗縣的設立是內政部在第二次全國內政會議中所提出的專案，經該會議決呈准政府實行者。其構想是各省選擇交通便利，或過去辦理地方自治有相當設備，可代表省內一般情形之縣區，設立縣政建設實驗區，原則上以縣為單位，必要時也可擴充為數縣。由專家先行調查實況，擬定計劃，訓練人員，按計劃實驗新縣政。時決定於民廿二年設立之實驗縣區域，計有山東荷澤鄒平、湖北孝感、河北定縣、山西陽曲太原榆次、浙江蘭谿，此外尚有以區為實驗單位之甘肅蘭泉第一區。<sup>⑲</sup>

浙江蘭谿實驗縣成立於民廿二年九月，時委任中央政治學校法律系主任胡長清為縣長，<sup>⑳</sup>縣政府內重要幹部多係中央政治學校大學部畢業生，與胡有師生之誼，其人數之多約佔縣政府職員總數八十餘人的四分之一至五分之一。<sup>㉑</sup>故是師生合作學人按其理想施政的。設置此實驗縣之目的有二：一、實地試驗縣政之建設，二、實地試驗縣政府之制度。<sup>㉒</sup>其整個實驗的模式仿江蘇省江寧縣。在組織上，於縣長之上成立縣政委員會，掌理規劃及監督縣政事宜，其委員係由浙全體省府委員及秘書長擔任，實驗縣長為當然委員。縣府內採集權制，廢局設民、財、建、教、土地、公安六科。各科長由縣長推薦，主管各廳任命。採合署辦公方法，將原在縣署外辦公的公安教育兩單位遷入署內辦公。而且民、財、建、教、土地五科均集中於

⑮ 同上書，頁壬十一。

⑯ 同上書，頁壬十二。

⑰ 同上書，頁壬十七。

⑱ 民廿五年五月三日時報。

⑲ 革命文獻第七十一輯，抗戰前國家建設史料——內政方面，頁一四五。

⑳ 時事評述，時代公論第二卷廿四號，頁三——四。

㉑ 胡長清，縣政府制度的實地試驗(-)，時代公論，三卷廿七號，頁十六。

㉒ 同上文，頁十五。

一總辦公廳內。公文集中處理。收文先予登記摘由送縣長核閱，再分送各科處理。發文則由各科辦稿送縣長判行，再繕寫編號登簿發出。在財政與經費方面，亦採統一集權制。蘭谿原有之徵稅機構除田賦征收處外，尚有四：一、縣款產委員會，二、教育款產委員會，三、公安局，四、雜稅征收處。茲將縣款產委員會及教育款產委員會裁撤，其公產部分劃歸公產管理外，公款部分併入雜稅征收處。各稅收機關所收款項須當日出具三聯繳款單，連同現金存入政府指定銀行，其中一聯交由財政科會計股記帳。支出款項，零星開支設置備用金，由庶務股支付。事業經費由會計股開發支票，交由領款人逕向銀行支取。如此全縣財政統一，可以量入為出，編製收支合適之預算。實驗縣行政經費概由省庫支給，每月並撥五仟元作為特種事業費。

實驗縣的新措施中，另一重大貢獻是裁併冗繁機構。蘭谿原來設有各種委員會，除去縣款產委員會及教育款產委員會外，尚有食糧調劑委員會、米價評議委員會、縣倉管理委員會、土地整理委員會、禁烟委員會、衛生委員會、水利委員會、飛機捐收管委員會、民間防空委員會、保衛團經理委員會、建設委員會、教育委員會、教育經濟稽核委員會、教費整理委員會、注音符號推行委員會、識字運動宣傳委員會等，共有二十個之多，總共需經費，以民廿一年度預算而論，達六千零六十餘元。改為實驗縣後，一律予以裁併，而另組參政委員會、掌理部份難於兼併之業務。<sup>⑳</sup>為整理田賦，蘭谿亦整理地籍，清查土地，並將田賦切實推行按畝計稅，按坵製串，及合併稅目，改訂徵期，蓋如此使田籍清楚，稅率劃一，稅目簡單。且由每年兩次征收改為一次，減少不必要之浪費。<sup>㉑</sup>此外，蘭谿實驗縣在職權上，亦可將省府所頒各項章則，於實驗縣有窒礙者，呈准更改或變通。

綜括上述各項，可知蘭谿實驗縣所推行的，主要是精簡人事與機構，統一事權與職責。而使之能達到行政有效迅速，經費節省、財政統一的理想。實驗一年以後，胡氏認為在縣政府組織上，縣政委員會可以不必設置。下設六科亦可縮減為四科，即第一科掌民政教育，第二科掌財政與土地，第三科掌公安與保衛，第四科掌建設。並為精簡人事，統一事權，節省經費，科下不必分股。<sup>㉒</sup>於縣長的職權，他認為應允許縣長在推行縣政時，於省府的章制可稍有變通，人事權應加以提高。<sup>㉓</sup>

<sup>⑳</sup> 以上所論各項，均採自胡長清，縣政府制度的實地試驗，時代公論，三卷廿七號，頁十五至十七；三卷廿八號，頁十一至十二；三卷廿九號，頁八至十二。

<sup>㉑</sup> 胡長清，蘭谿實驗縣一年來之縣政工作，時代公論，三卷卅號，頁十五至十六。

<sup>㉒</sup> 胡長清，縣政府制度的實地試驗(三)，時代公論，三卷廿九號，頁九至十。

<sup>㉓</sup> 同上文，時代公論，三卷廿九號，頁十。

對於行政區的劃分，胡氏的看法是：縣鄉鎮二級制，遠較縣區鄉鎮三級制為優，閭鄰組織亦嫌過於機械，不如採用村里制。<sup>⑳</sup>對於縣政府組織與經費，氏認為縣財務行政的系統應是如第三十二頁所附圖。

胡氏認為目前縣政府財政系統不健全，機構冗繁，致而經費浪費甚多，將來果能有所改善，則一等縣行政經費應可節省三至四分之一。而行政經費以後可由省縣各認其半，如此可減少省庫的負擔，但省縣的稅款應予重新劃分，何稅歸省、何稅歸縣，應予明確的規定。<sup>㉑</sup>各縣應厲行新會計及預決算制度。<sup>㉒</sup>對於縣府人員素質，氏認為應加以提高。多用專門技術人才，少用普通人才。農業改良林業推廣與工務方面的技師至少應佔普通行政人員的四至三分之一。縣政下級幹部應多用本籍人士。而且用人應重經驗，並培養其苦幹實幹任勞任怨的精神<sup>㉓</sup>。

蘭谿實驗縣在當時是深獲輿論好評的，如陳之邁則曾撰文稱：「蘭谿實驗縣的制度在實驗成功推行到其他各縣一點上，是最有意義的。」「我們以為這種制度不但是可以，並且是應該推行到全國各縣去的。」<sup>㉔</sup>其對浙省縣政的影響，大體而言，如縣鄉鎮兩級制，廢除鄰閭，改用村里，實行新會計及預決算制度，合署辦公，改善公文處理，均逐漸在各縣實行。其所主張的民政與教育合併，則未被採納。專門技術人員應佔普通行政人員四至三分之一，則亦未能切實推行。

浙江於清末即曾籌辦役政，當時因編練新軍，在少數地區即曾籌議實行徵兵制。民國成立後，最初因政局的動盪不安，軍閥在此割據，故役政的推行反不及宣統年間。然民國廿年以後，由於日本對華侵略日急，國家面臨生死存亡關頭，故中央政府積極推行役政，飭各省切實清查戶口，訓練丁壯，於是國民軍事訓練成為訓政時期一項重要施政措施。浙江於民廿四年即開始積極訓練壯丁，實施國民勞動服務辦法。茲根據嘉興縣的實施細則，可知其辦法是：

- 一、以鄉鎮保甲為單位，集中壯丁編組修建工事及施以軍國民訓練。
- 二、壯丁組織與訓練採教學做合一方法，即一面修建工事，一面施以訓練，俾使工作學問與團體組織融為一體。
- 三、每日集訓工作時先予訓話，講解國家大勢，國民責任及壯丁隊組織與任

⑳ 胡長清，蘭谿實驗縣一年來之縣政工作，時代公論，三卷卅號，頁十八至十九。

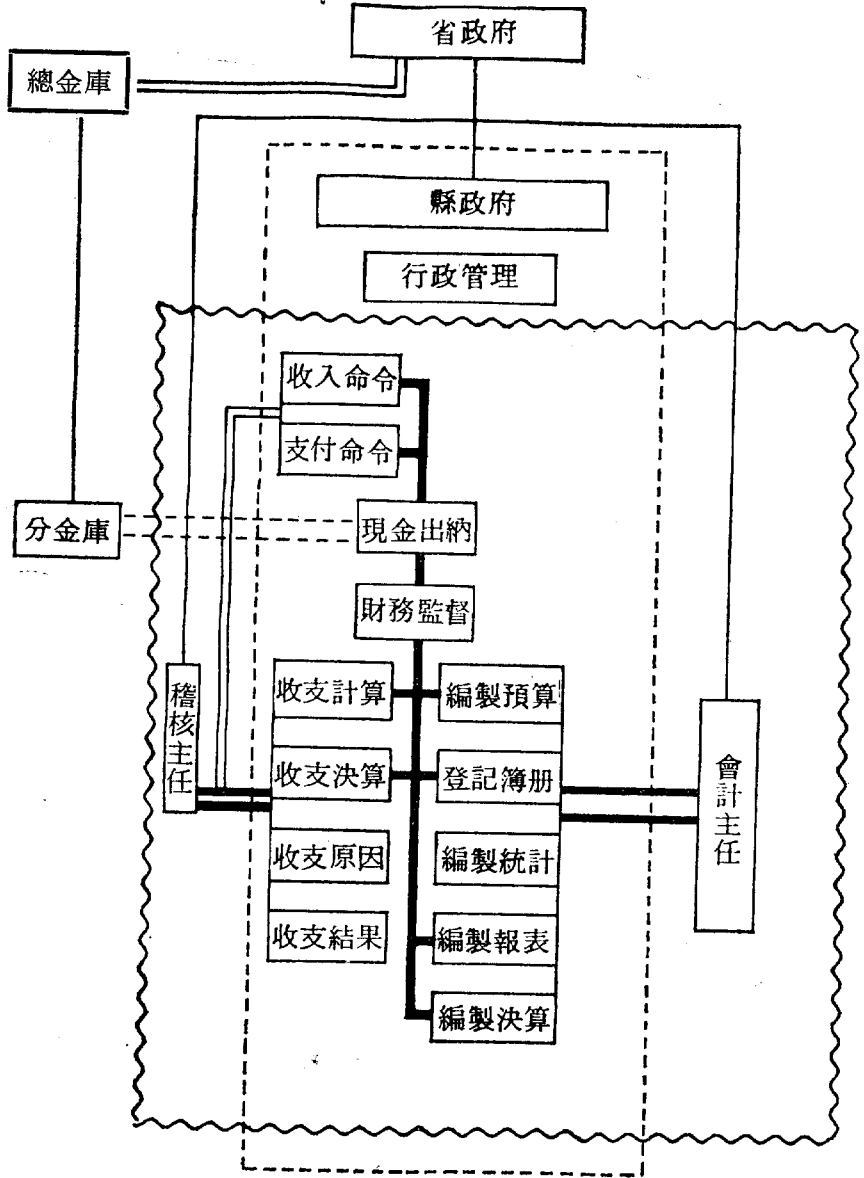
㉑ 胡長清，縣政府制度的實地試驗(一)，時代公論，三卷廿九號，頁十至十二。

㉒ 胡長清，蘭谿實驗縣一年來之縣政工作，時代公論，三卷卅號，頁十六。

㉓ 胡長清，縣政府制度的實地試驗(二)時代公論，三卷廿九號，頁十二。

㉔ 陳之邁，漫遊雜感(一)，獨立評論，第二二四號，頁廿一至廿二。

縣財務行政聯綜組織構成圖



圖例

- 表示縣政府本體
- ~~~~~ 表示組織超然地位
- ===== 表示收支往來之關係
- ==== 表示稽核目的或工作結果
- 表示組織及系統隸屬關係
- 表示聯綜影響關係



務，並呼：勞動服務，壯丁團結，努力完工，自救救國諸口號，以加強其精神教育。<sup>⑭</sup>

及民廿五年以後，推行更為積極，時浙東浙西山區諸縣如諸暨、新昌、嵊縣、天臺、黃岩、義烏、永嘉、衢縣、江山等，均經常抽調壯丁，成立壯訓總隊，施以訓練。<sup>⑮</sup>民廿六年春，省府並規定今後兩年內，將全省十八歲至卅五歲之壯丁訓練完畢。時計劃廿六年內先訓十分之四，廿七年再訓十分之六。當時且強調識字教育與軍事政治教育並重。<sup>⑯</sup>對全省中等以上學校，亦實行軍訓，組織青年團。<sup>⑰</sup>故抗戰前浙江省雖未能真正實行征兵制，但軍事及政治訓練已普及學校與社會。

綜括上述，可看出浙江北伐以後至抗戰軍興時十年間，其整個行政改革的重心，主要在於縣級的地方行政及民間保防的組訓，此顯然是符合中央政府於訓政時期要求的。唯就浙江本省而言，其改革的成績又以民十七至十九年朱家驊任民政廳長時最好。故在政治形態上仍具有相當濃厚的人治色彩。民國廿年以後浙省行政進步不迅速的另一重大原因，據言係因民政廳秘書馮學臺、科長方北猷及省秘書處秘書婁金鑑把持政務<sup>⑱</sup>。如果此說為真，則省府及民政廳首長的任期不長，更動頻仍，或者是造成幕僚人員竊權的一項要因。因此我們可以說：北伐以後至抗戰軍興浙省的行政是有重大改進的，唯此一改進仍具有人治的色彩，並未能完全達成法治決定一切的最高政治理想。

福建在民廿三年陳儀出任省府主席前，由於境內匪患竊發，政治不够安定，財政困難、故其地方行政的建樹不多，較為可以稱述者，僅民十六、七年鄭寶善任民政廳長時，聘山西模範縣太原縣知事歐陽英任第二科科長，辦理地方自治，於閩侯縣西門外之西湖，設立模範村，其辦法是：調查戶口，區分村閭，選舉村長及閭長，整理路政，實施農村教育，組織人民自衛團等。此後並加以推廣，復有六一新村及太邱新村模範村的設立。六一新村在閩侯縣南區之東岐，係歐陽姓宗族集居的村落，自選歐陽邦材為村長。太邱新村原為南港陳厝鄉，是陳姓宗族集居的村落。故此兩模範村均含有以宗族制度為基礎推行地方自治的意味。此時期農工廳亦在馬

<sup>⑭</sup> 嘉興縣廿四年冬令國民勞動服務實施細則及嘉興縣國民勞動服務壯丁隊組織及訓練補充辦法，浙省政府公報，二五一七期，頁三至九。

<sup>⑮</sup> 浙省政府公報，二八〇三期，頁十五至十六，保安處一週工作報告，廿五年十一月九日至十五日。

<sup>⑯</sup> 同上書，二八七六期，頁十八至十九，民政廳主任秘書葉風虎報告。

<sup>⑰</sup> 同上書，二八五三期，頁十三，教育廳一週工作報告。廿六年一月十一日至十七日。

<sup>⑱</sup> 時事述評，時代公論，二卷廿四號，頁三至四。

江營前地方設立模範農村，並由農工廳長自兼村長。<sup>⑳</sup>

此後由於財政困絀，匪患頻仍，及人事的變動，閩省非僅模範村措施未再予以推行，甚至中央政府所規定舉辦之事項，亦多未能執行。在省政中除剿匪清鄉外，唯一較予注重者，則為禁煙工作。民廿二年改組禁煙委員會，設委員九至十一人，以省主席為委員長，民政廳長及高等法院院長為副委員長，其餘委員由省府聘任。<sup>㉑</sup>及閩變起，人民革命政府並改全省軍警督察處為全省禁煙處，<sup>㉒</sup>仍欲厲行禁煙。可知禁煙工作並未因閩變而有太大影響。惜當時鄉間不靖，赤匪盤踞內陸山區，禁煙工作可說是有心無力，不僅吸食者無法根絕，即種植者亦難究治，故其效果始終不彰。

閩省行政的積極改革可以說始自陳儀出任省主席，特別是民國廿四年以後，蓋時境內地地方軍隊已予收編，區署及行政督察區次第成立，治安比較良好，遂能使其行政改革較易推行。茲將其成就分述於後：

在警政方面，閩省於北伐前原設有警務處，總攬全省警務，北伐後廢警務處改歸民政廳管理。後以成效不彰，故於民廿四年將全省水陸警察劃歸保安處辦理，使警衛連成一體。<sup>㉓</sup>時水上警察先後成立水警總隊及水警訓練所，除擁有原隸福州廈門兩公安局改編之水警一二大隊外，並收編閩南各縣水警，增添武器及巡哨輪船快艇，使之成為一枝海上警衛武力。共有水警約千人，輪船快艇廿三艘，編組為二大隊二獨立中隊，其編組方式是每大隊下轄四中隊，每中隊下轄三或二分隊，每分隊下復有二至三小隊。水警業務除治安工作外，另負責辦理水上保甲，組訓水上義警及訓練水上壯丁。其中訓練水上壯丁一項，成績最為卓著。時各海島劃歸水警總隊轄有，民廿六年曾成立沿海島嶼壯訓總隊，抽調長樂連江莆田惠安霞浦平潭各屬島上壯丁，編組訓練，前後共辦五期，受訓壯丁有數千人之多。此外自民廿五年水上保甲成立後，亦對保甲長及婦女施以訓練。<sup>㉔</sup>

福建陸上警察計有福州廈門兩警察局及各縣區警察。福州警察局在北伐以前原稱省會警察廳，附屬於警務處內。民十六年十二月改稱福州市公安局，廿二年再改稱為省會公安局，管理省會一切公安事務，下轄五分局，十九分駐所，五派出所，另附設警士訓練所、游民習藝所、婦女教養院、屠宰場檢查所及醫院戒煙醫院等，

⑳ 民十七年三月十三日時報。

㉑ 民廿二年元月十六日時報。

㉒ 民廿二年十二月十六日時報。

㉓ 福建之警政，頁一。

㉔ 同上書，頁一至五。

組織甚為龐大。民廿六年遵中央規定，改稱省會警察局。該局自民廿四年以後銳意增加新設備，除警察所用武器全部更換新式駁壳槍及手槍外，並增加腳踏車摩托車及汽車消防車等。其勤務制度自廿三年以後，有系統實行巡防及守望崗辦法，廿四年更改善為三崗一邏制，每區每班有巡警四名，輪流巡邏。福州警察局的業務除辦理一般警察業務外，並負責下列各事：

- 一、征工服役：民廿三四年間，該局曾徵集民工，開竣河道溝渠，修建環城馬路。
- 二、禁煙禁毒：民廿四年三月初辦理煙民登記，繼宣傳禁煙禁毒，實施禁煙，於城區內設煙民限戒管理所十五處。
- 三、整理保甲：民廿五六年間將轄境分為五區，以分局長兼任區長，分駐所派出所主管為聯保主任，選地方公正人士出任保甲長，成立保甲訓練所，分期集訓保甲長。
- 四、辦理兵役：民廿六年福建奉命辦理役政，時抽征壯丁由警局辦理，並組織義勇壯丁常備大隊。<sup>⑭</sup>

廈門警察局創設於清末，稱警務局，民國後方稱警察局，北伐後改稱為公安局。民廿三年因廈門取消設市，改制為特種公安局，取代市政府地位，職權甚大。次年廈門恢復設市，遂恢復原公安局編制。時轄分局四，分駐所十三，另附設保安偵緝消防衛生各隊及特務組游民習藝所警士訓練所及醫院。其業務最足稱道者，為義警的編練，民廿六年該局先後編練義警千餘名，時局長兼任義警總隊長，下分大、中、分各隊，施以嚴格軍事訓練。日後於廈門淪陷日軍時，曾協助抗戰，甚為得力。<sup>⑮</sup>

福建各縣區警察向無定制。民廿四年因改訂警衛聯系辦法，所有縣區警察隊一律裁撤。次年依照剿匪省份規定，制定各縣警察組織規程，縣府內設警佐一人，各區署設區員兼巡官一人，以長警配置重要鄉鎮。廿六年召集縣長開警務會議，決定將警察及地方其他武力一律併編為保安隊，即警務在各縣區由保安隊兼理。直至抗戰軍興，福建各縣方再籌設新式警察。<sup>⑯</sup>

由上所述，可了解福建的警政在北伐以後於性質上頗與浙江有所不同，保安隊

<sup>⑭</sup> 同上書，頁五至十。

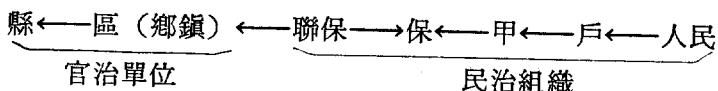
<sup>⑮</sup> 同上書，頁十至十二。

<sup>⑯</sup> 同上書，頁十三至十四；及盧志堅，本省各縣（區）之警察行政，閩政月刊，第三卷六期，頁九。

不僅具有一般警務的功能，尚負有相當的民政與軍事責任。故如整理保甲辦理兵役組訓壯丁，在設有警局地區，概由其承辦。此是日後造成各縣警務由保安隊兼理的一項重大原因。由此正也可以看出勦匪省份在民政與警務措施上與一般省份的不同。

北伐以後福建在縣級地方行政上最大的成就，是保甲及聯保組織的推行，我國在地方上行保甲組織，雖源遠流長，但福建的澈底推行，仍是民廿三年以後的事。<sup>⑭a</sup> 民廿一年軍事委員會委員長行營將豫鄂皖三省勦匪總司令部所頒行之勦匪區內各縣編查保甲戶口辦法加以修正，飭湖南河南安徽江西福建諸省仿照推行，<sup>⑭b</sup> 以之作為民間保防及推行一切政令的最基層組織。閩省當時因政局不穩定，故遷延及民廿三年陳儀出任省主席後，方一面推行分區設署制度，<sup>⑭c</sup> 一面設立保甲組織，時沿海島嶼與大都會由警察機構負責，而一般縣份則交由第一科辦理，其督理工作則責成各行政督察專員。時規定戶立戶長，十戶為甲，甲設甲長，十甲為保，保有保長。凡大鄉鎮編組在五保以上者，設保長聯合辦公處，由保長互推一人為主任，簡稱為聯保主任或保聯主任。<sup>⑭d</sup>

保甲及聯保組織在性質上與縣、區（包括鄉鎮）不同。蓋縣區（鄉鎮）是地方行政正規的區劃，其行政首長及佐治人員是由政府任命，是官治的單位，而保甲及聯保則是民間組織，其負責人是經推舉而產生，是民治的單位。故建福在抗戰前所建立的縣以下地方行政組織系統是：



福建至民廿七年時，其保甲及聯保組織已完全建立，全省共有甲一七二、八〇三，保一七、〇一三，聯保二、一五四，區二四一。<sup>⑭e</sup> 平均每一〇點一六甲即有一保，每七點九〇保即有一聯保，每八點九四聯保即有一區。保甲組織的完全建立，自表示戶政系統漸趨完善，故是年統計全省共有人口一一、八九四、九六二人，其

<sup>⑭a</sup> 民廿年閩省曾根據民十八年中央頒佈設立縣保衛團辦法，籌設保甲，唯因匪患猖獗，一般省份均徧於積習，未認真辦理。（見陳國喜，改善保甲之蕪見，團政月刊，四卷六期，頁四六。）

<sup>⑭b</sup> 曾迺敦，晚近三十年我國縣各級組織制度之檢討，團政月刊，五卷四期，頁十二。

<sup>⑭c</sup> 閩省在民廿三年以前，於廿二年六月廿八日頒定福建省保甲規定，時曾劃三分之一縣份為自治縣份，但因閩變，未曾澈底實行。及民廿三年十二月廿一日，軍事委員長行營頒佈勦匪省份各縣分區設署辦法大綱，閩省乃一面推行分區設署，一面辦理保甲組織。

<sup>⑭d</sup> 潘守正，聯保主任在福建現階段政治上的地位，團政月刊，三卷六期，頁廿二。

<sup>⑭e</sup> 民廿七年各縣區保甲戶口統計，團政月刊，三卷五期，頁五三至五四。

中男六、四五五、〇一六人，女五、四三九、九〇六人，戶二、〇一〇、八三九。  
⑭ 平均每甲有一一點六四戶，每戶有五點九二人，女男比例爲一〇〇比一一八點六六。

福建至民廿七年時保甲至聯保組織雖完全建立，但由於保甲長及聯保主任的人選不佳，待遇太薄，故對政令的推行與保防工作發生的效果並不十分理想，⑮ a 故於民國廿八年復有提高保甲長及聯保主任素質，及縮小聯保區域的改革。

與保甲及聯保組織有極爲密切之關係者，則爲役政之推行。民十七年廈門大學已開始有軍訓課程，此後逐漸推廣至中學實行軍訓，組織義勇軍。廿三年省政府正式有國民軍事訓練委員會之設立，高中以上學生乃開始集訓。廿五年以後，開始有一般壯丁之編訓，初行之連江等十三縣，後推行於長樂等十五縣。時按中央規定，各縣成立社訓（社會軍事訓練）總隊，由縣市長兼總隊長，軍訓教官兼任副總隊長，下以區爲單位，分組社訓隊，以區長兼任隊長，下分壯丁婦女少年等訓練團隊。此外並以縣市爲單位，成立義勇壯丁隊、義勇壯丁常備隊、壯丁童軍防護團等。⑯ 故及抗戰軍興時，福建的國民軍事訓練亦因保甲組織的建立，而推行甚爲普及。

閩省征兵制的實行是抗戰軍興以後之事，當時雖各縣成立兵役科負責其事，但是真正執行抽征壯丁的，仍是聯保主任。當時有聯保主任無法按期征送壯丁，而至積忿自殺的。⑰ 由此可知閩省聯保及保甲組織的建立，對其役政的推行是如何重要了。

福建在陳儀任省主席時期縣級地方行政上另一改革，則爲縣經費的調整。民廿三年時，閩省一等縣如閩侯、福清、晉江、永春、建甌等，僅月支一、三九八元，二等縣如連江、古田、福鼎、上杭、尤溪、建陽、政和等，僅月支一、一九八元，三等縣如羅源、閩清、平潭、大田、明溪、將樂等，僅九七〇元。⑱ 如將之與浙江相較，則可發現福建一等縣每月的經費僅及浙江不算太富裕的蘭谿縣約百分之二三、二五。由此可看出福建各縣經費的貧乏。故陳儀於次年加以調整，一等縣增加爲每月二千二百元，即增百分之五七·三六，二等縣增加爲每月一千九百元，即增百分之五八·六〇，三等縣爲每月一千三百元，即增百分之三四·〇二。⑲ 雖然仍較浙江

⑭ 同上文。

⑮ a 詳情見陳國喜，改善保甲之芻見，閩政月刊，四卷六期，頁四七。

⑯ 軍警區國民軍訓處，本省之國民軍訓，閩政月刊四卷四期，頁卅至卅二。

⑰ 謝寄萍，讀改善保甲制度與調整縣地方行政機構問題後之意見，閩政月刊，四卷四期，頁廿八。

⑱ 福建省縣政概況，頁十四。

⑲ 同上書，頁十五。

相距甚遠，唯比過去已改善甚多。

在地政方面，閩省雖於民十九年九月即開始土地測量工作，但至民廿三年九月，僅完成福州五百分之一戶地圖，而且農田及隙地尚未施測，可知其工作辦理之不積極。大約至民廿五年底，福建所完成之土地測量工作，僅廈門及福州兩地完成戶地清丈工作及小三角測繪工作，甚至在福州小三角測繪工作中，尚不包括南臺島。<sup>⑭</sup>故其地政工作成績是無法與浙江相比的。

至於民廿年國民會議代表選舉閩省的辦理情形，由於資料缺乏，無法知其詳細情形。僅知當時閩省代表名額是十四名，其分配辦法是國民黨兩名，其他農工商教育團體各三名，<sup>⑮</sup>曾有廿八縣辦理選民登記，選民人數達百萬。<sup>⑯</sup>選舉實況及何人當選一時間無資料可予說明。

綜括整個北伐以後福建在行政上的改進，我們可以發現，由於是勦匪省份的關係，其保防及軍事色彩特濃，故各縣的警政是由保安隊兼辦的，而都會及沿海島嶼的警政機構是兼負國民軍事訓練及設立保甲業務的。正由於其省內的地方行政具有濃厚的保防及軍事色彩，故而其真正屬於純粹民政的措施——如實驗縣的籌設、地政的整理，多未能推行，或推行成績不够理想，而與保防有深切關係的民政措施——如保甲及聯保組織的建立，則推行成績斐然。此外由陳儀任省主席時期閩省的行政改進成績卓著，我們也可明顯的看出，其政治仍是與浙江相同，具有相當的人治色彩，法治的理想亦未達成，甚至其法治所具有的情況距浙江所具有的仍然甚遠。由兩省法治發展的情況，或者可以說明，一個地區法治目標的達成往往需要長時間的孕育，而閩浙兩省無論在時間或政治實況上，都尚不具有此一條件。

### 三、人 事

北伐以後閩浙兩省在人事問題上與北伐以前有兩點極為顯著的不同，就任期言，無論是省中央或地方行政首長兩省所表現的情狀均是平均任期較北伐前為短。就省主席言，民十六年至廿六年十一年間，浙江曾六易其人，每人平均任期僅一點八三年，較民元至十五年督軍平均任期二點一四年為短，而且其最長任期亦無如盧

<sup>⑭</sup> 革命文獻七十一輯，抗戰前國家建設史料——內政方面，頁三七〇。

<sup>⑮</sup> 中國國民黨年鑑（民十三年），第九編政治設施，頁壬八至十一及十七。

<sup>⑯</sup> 民廿年三月廿三日時報。

永祥任期五年之久的現象。福建於民十六至廿六年間，省主席亦曾四易其人，平均任期二點七五年，亦較民元至十五年間督軍平均任期三年為短，其最長任期亦無如李厚基任期長逾八年之久的現象。省中央次高領導階層各廳廳長的任期，由於所收集之北伐後資料不全，無法加以討論，但就粗淺的表面現象觀之，似亦更調頻仍。

地方行政首長縣長任期情形，茲根據兩省民國十六年以後所修地方志，列表如下：

地區	時 期	更動 次數	平均 任期	最 長 任 期	最 短 任 期	民元至十五年 年平均任期	備註
浙江 湯溪	民16—20年	2	2年	共有二人，均任二年		1.23年	
南田	民16—19年	9	0.44年	李珍，民17年10月1日—18年9月10日，共11個月10日	戴軒，民16年4月13—16年4月27僅兩週	1.78年	
景寧	民16—22年	10	0.7年	婁經聲，民17—19年，2年	民16年曾五易其人	1.36年	
遂安	民16—19年	3	1.33年	羅柏麓，民16年8月—19年5月，共2年10月	何芸生，民16年2月—7月，6個月	1年	
壽昌	民16—19年	4	1年	陳士林，民17年5月—19年1月，共1年9個月	王肇龍，民16年2月—民16夏約半年	1.88年	
福建 明溪	民16—26年	13	0.85年	劉澄清，民24—26年，2年	民17年曾三易其人	0.65年	
崇安	民16—26年	14	0.79年	王弼臣，民17—19年，2	黃守京，民20年3—4月，1個月	0.88年	
雲霄	民16—24年	12	0.75年	謝梅年，民20年10月—22年9月，2年	宋仁楚，民23年2—4月，1個月	0.60年	
建甌	民16—18年	4	0.75年	詹宣猷，民16—18年，2年餘	民16年曾三易其人	1.08年	

上表中由於縣份過少，無法視之為一般情形，但表內的浙江情形，頗明顯的表示出北伐以後至抗戰前的縣長平均任期有較北伐以前為短的傾向。

一般而言，任期短對吏治是相當有害的，唯北伐以後至抗戰軍興時期，閩浙兩省省中央及地方的政治均較北伐前有顯著的進步，蓋因此時期內政治上其他的因素

補救了其任期短的缺陷：一、在此時期內中央政府的政令可直接貫徹於本地區，正由於中央政令可以貫徹，而且此時期在政治形態上又是極端的中央集權，一切政策及制度的改進，均決定於中央，省地方政府大多是執行中央命令唯謹，故其人治的色彩不及北伐前之濃厚，其整個政治傾向雖仍具有較濃的人治成份，但已不斷增強其法治發展，致而其事更動對政治所造成的影響不及以前為大。二、此時期省中央及地方政治領導階層的素質已予提高。就省中央而論，浙江省主席一職在此十年中已漸由軍人擔任而轉變為文人出任，其後期省主席如黃紹竑、朱家驊均為文人中極具新思想新觀念之幹員。福建由於剿匪問題，雖省主席始終是軍人擔任，但此類軍人如楊樹莊、蔣光鼐、陳儀均為具有新思想之現代型軍人，與馬弁出身之李厚基型軍人在素質上有根本不同。其中特別是陳儀，由其對福建制度行政各方面之改革來看，其對政治近代化的瞭解在當時顯然是不亞於朱家驊諸人的。

其次就省中央各廳廳長的人選言，浙江如民政廳長朱家驊、教育廳長陳布雷、建設廳長曾養甫，均是貞幹有為，肯實心任事，有理想抱負的優異新知識份子，與過去北洋派的政治官僚確有很大的不同。福建在民國廿年以前省府高級官員不少仍是北洋時代人物，如財政廳長陳培錕，自北洋時代迄北伐後，幾成為不倒翁。此也是造成楊樹莊任省主席時期政治無積極改善原因之一。但及蔣光鼐出任省主席後，各廳長乃相繼易人，此一在人事現象上北洋至國民政府之過渡時期遂成過去。閩變後，陳儀於人事上更大刀闊斧革新，任用新知識份子如張果為等出任高級官員，於是福建省中央高級官員的素質亦有所提高。

就兩省的縣級地方首長而論，北伐以後其素質普遍提高，如福建明溪縣，民元至民十五其縣知事總人數廿三人，知其出身者共十二人，內中專科學校以上出身者，僅六人，佔已知出身人數的百分之五十；而民十六至廿六年間縣長總人數十三人，知其出身者共六人，而專科學校以上出身者五人，佔已知出身人數的83.33%。其中並有留日者一人<sup>⑮</sup>。浙江景寧縣民十六至廿年間，共有縣長十人，已知其出身者五人，全部為專科以上畢業，佔已知人數百分之百，內中大學畢業者二人，佔百分之四十，法政專科及軍校畢業者三人，佔百分之六十<sup>⑯</sup>。由於民十六年以後出版的地方志甚少，而載有縣長出身的地方志更少，無法將各縣縣長出身的情形有系統的加以量化分析，但根據上述的僅有資料，我們仍可看出其部份素質提高的跡象。

<sup>⑮</sup> 王維樸修，明溪縣志，民卅二年刊，八卷，六頁。

<sup>⑯</sup> 吳呂熙修，民廿二年刊，景寧縣續志，卷四，頁四。



北伐以後至抗戰軍興十年間，造成閩浙地區地方行政首長任期短的根本原因，約略有三：一、北伐成功初期國民政府的新人取代北洋時代舊人之自然人事變更，就浙江而言，此一現象最為明顯。民十六年浙省府重新成立時，幾是全部的新人取代北洋時代舊人，時三月間成立的政務委員會，委員張人傑、褚輔成、潘楓涂、查人偉、馬叙倫、蔡元培、朱兆莘、王廷揚、魏炯、沈鈞儒、蔣尊簋、莊崧甫十二人中，無一人原在北洋時代民十四、五間出任省府中各重要單位首長。二、由於剿匪或其他軍事的因素，縣級的地方首長更動頻仍，如民廿年浙景寧縣長曾二易其人，主要即因閩匪周玉光的寇擾，故最後改派軍官學校畢業者出任縣長<sup>⑭</sup>。又如福建明溪縣，民十七至廿四年間，縣長曾十二次易人，其主要原因亦在於土軍混戰與赤匪竊發<sup>⑮</sup>。再如福建崇安縣，民廿至廿三年間，縣長曾六易其人，其主要原因在於赤匪竊發。<sup>⑯</sup>三、由於提高縣長素質，考試錄取者取代舊人，如浙景寧縣民十九年縣長人事的更動主要原因在此<sup>⑰</sup>。

北伐以後人事上另一與北伐以前不同者，則為考試用人制度的推行。浙江於民十六年七月起，即決定省府及所屬各機關任用人員必須經過考試<sup>⑱</sup>。及朱家驊出任民政廳長，為整飭吏治，厲行縣長考試任用辦法，時於民十七年成立縣長考試事務所，非僅對錄用縣長注重其學識與政治思想，更須應試者先檢查其體格，體格不及格者，不得參加縣長錄用考試<sup>⑲</sup>。浙江縣長候用人員考試，在朱氏任民政廳長任內係每年舉行一次，而且考試甚為嚴格，每次錄取人員甚少<sup>⑳</sup>。錄取後先施以訓練，派辦各項民政事務，考核其工作能力，然後方派任縣長。除縣長採考試任用辦法外，其他於警政、地政人員亦採考試任用辦法，並辦理各種行政警政保衛團及地政人員訓練班及學校，培育專門人才。

福建最初於民十六年亦曾舉行縣長候用人員考試，是年曾錄取四十九人，並經考試院覆核，及格者四十七人。此後由於動亂關係，未再舉行。至民廿三年閩變救平後，陳儀為改良縣政，整飭吏治，厘訂縣長甄試規程，將現任縣長實行甄別審查，其非現任而具有資格者，亦予甄審，以備選用。及中央頒定縣長任用資格標準

⑭ 景寧縣續志，卷四職官，頁四，及卷九，武備，頁九至十一上。

⑮ 明溪縣志，卷八，頁六下，及卷十二大事志，頁十一下至十四下。

⑯ 崇安縣新志，卷一大事，頁十三，及卷八職官，頁十八上。

⑰ 景寧縣續志，卷四職官，頁四上。

⑱ 民十六年七月廿九日時報。

⑲ 民十七年三月十九日時報。

⑳ 根據時報登載，民十七至十九年間浙省共舉行三次縣長備用人員考試，第一次在民十七年，錄取八人；第二次在民十八年，錄取九人；第三次在民十九年，錄取十人，平均每年一次，共錄取廿七人。

實施辦法，閩民政廳乃本中央規定，另擬縣長檢定辦法，並制定縣長檢定委員會組織規程，於民廿四年六月間公佈施行。是年七月申請檢定及省府預保者共七十七人，經舉行筆試口試後，錄取部份，派任縣長<sup>⑩</sup>。故自此閩省縣長之任用，亦採考選辦法。民廿四年閩省推行區政後，其區長區員之任用亦採甄審辦法，各甄審合格人員，並須赴縣政人員訓練所區政班受訓，受訓及格，方予錄用。<sup>⑪</sup>此外閩省於民廿三年以後，亦成立水警訓練所、警官訓練所及各縣區警察訓練所，培養警政專業人員。至於中央所推行之全國性用人考試辦法，於閩浙兩省有關者，則為高等及普通考試。高等考試於民廿年舉行，是年閩浙地區事先曾有檢定考試。普通考試最早舉行於民廿二年，當時閩浙兩省似均未能辦理。但及抗戰軍興前，兩省亦均按期舉行<sup>⑫</sup>。

要而言之，閩浙兩省在人事制度上於北伐後的革新，主要在於考選制度的建立。當時此方面的成就顯然浙江優於福建。浙江之所以在民廿六年以前即有考試用人辦法的建立，朱家驊應是主要的功臣。一般而言，考試用人制度的建立，乃政治由人治轉化為法治過程中一項重要的方法，故朱家驊的此一貢獻對浙江政治近代化的發展是有莫大幫助的。福建在抗戰軍興前亦能建立考試用人制度，明確表示出此時期福建省人事制度已有長足進步，亦漸由人治而開始走向法治，是符合近代化要求的。

綜括北伐後閩浙兩省政治的革新，我們可以發現此時期最大的成就在於：完整的縣政體系的建立，當時非僅縣本身的組織制度有合理的改革，使管教養衛結合成一整體，甚至縣以下的鄉鎮或區的行政制度與民間保甲村里組織亦皆有完整的體系。如果我們承認我國自秦以降的中央集權僅及於縣，則我們亦必須承認，北伐以後的中央集權與政令貫徹在閩浙兩省，特別是浙江省，是深入民間，可及於每個人民的。由此可以看出此時期地方政治的改革實具有極深且鉅的劃時代意義。蓋從此我國的政治開始在民間生根成長，不再是過去僅限於社會上層的。政治能在民間生根成長，自對於人民政治意識的增強有莫大助長作用。故此時期雖未實行地方民主政治，但對於民主政治基礎的建立，仍是有相當效用的。當時中央政府所定的訓政時期施政的目標，即在於整頓地方行政，培育全民政治的可能。故此一目標亦是有相當程度的達成。

<sup>⑩</sup> 福建省縣政縣政概況，頁三〇至三一。

<sup>⑪</sup> 福建省區政概況，頁三至四。

<sup>⑫</sup> 中國國民黨年鑑（民廿三年），第九編政治設施，頁一〇九。

此外就管教養衛四項關係而言，北伐以後閩浙兩省施政的重心似在衛重於管，教重於養的。而且就衛與教的比重言，似亦是比較側重於衛的。茲根據民廿五年浙各縣支出預算，列其管教養衛經費所佔比例如下表：

地 區	民廿五年支出常 經總預算	衛		管		教		養	
		公安保衛經費		黨與自治經費		教育文化經費		建設經費	
		N	%	N	%	N	%	N	%
紹興	1,122,199 (元)	254,748	22.70%	120,585	10.75%	158,685	14.14%	62,707	5.59%
鄞縣	1,464,719 (元)	449,769	30.71%	191,809	13.10%	332,165	22.68%	67,273	4.59%
臨海	241,712 (元)	64,924	28.83%	68,421	28.31%	66,071	26.92%	13,374	5.53%
壽昌	71,565 (元)	21,973	30.70%	21,305	29.77%	13,899	19.42%	2,680	3.75%
龍游	186,560 (元)	69,333	37.16%	38,641	20.71%	33,816	18.13%	6,871	3.68%
義烏	132,478 (元)	42,285	31.19%	22,021	16.62%	47,222	36.65%	3,499	2.64%
崇德	304,785 (元)	36,196	11.88%	33,494	10.99%	49,890	16.37%	6,088	2.00%

資料來源：浙省政府公報，2934期；33-42頁 2936期，頁 28-36, 2943期，頁 28-32；2951期，頁 28-34 2952期，頁 22-26；頁 37-44。

由此表可以清楚看出，公安與保衛經費不佔歲出總預算第一位者僅義烏崇德兩縣，而且如紹興及鄞縣其公安與保衛經費超出其他經費均甚多。僅由此我們已可瞭解當時浙省的施政重心。福建未曾發現各縣預算資料，僅就民廿四、廿五兩年的省支出總預算而言，亦有相同情況，茲見下表：

時 間	歲出總預算	公安經費		黨與行政經費		教育經費		建設經費	
		N	%	N	%	N	%	N	%
民24年	19,337,046	3,964,005	20.50%	23,780,119	19.55%	1,695,706	8.77%	340,515	1.76%
民25年	19,424,317	4,350,000	22.40%	2,760,985	14.21%	2,032,542	10.46%	1,890,912	9.74%

資料來源：閩政月刊，3卷3期，頁51。

福建與浙江所不同處是教育經費所佔百分比遠較公安及行政費為少，此是因此時期福建政治落後，百廢待舉，故行政費用遠較教育為多。再則由此亦可看出福建的教育不够發達，故所需經費為少。

北伐以後閩浙兩省施政的重心既是在衛，故此時期我們所見到的重要民政措施，無不與公安保衛有關。造成此一情況的原因，固由於當時赤匪竊發，地方不靖，

然另一方面亦是符合政治理論的。蓋衛之主要目的在使社會安寧，人民可安居樂業。如不由衛入手，則地方不靖，盜匪頻仍，社會動盪，則管教養勢必皆徒勞無功。故當時這種施政方針實可謂真知灼見，深得治民要訣。因此我們可以瞭解，北伐後的政府施政方針是經過深思遠慮，是一種計劃施政，與北洋時代一切祇在於斂財擾民飽其私慾，實有天壤之別。

根據國民政府所頒定訓政時期施政綱領，其關於地方政治之第一項，即在厲行法治主義，由前述北伐後閩浙地區關於制度行政與人事的改進來看，此時期此一地區的政治發展方向，確具有此一傾向。惟由於一切制度猶在草創之中，故此一傾向的發展不够急劇，因此在政治上始終尚保有相當的人治色彩。以致浙省在朱家驊任民政廳長時代有極大之進步，及朱氏離職又告消沈；福建則在陳儀時代方有進步。故在政治近代化的理想上，此一進步是仍不能滿足其應有的需要的。

一言以蔽之，北伐以後閩浙地區在地方政治上確有很大的改進，此一改進在基層縣級政治上最為顯著，而在法治精神的建立上尚不能達其理想，始終存在有「人存政舉，人亡政息」的情況。