

行政督察專員制度之創設、演變與功能

沈 懷 玉*

摘 要

國民政府時代，銳意於中央與地方制度之改革。對地方政制，依國民黨之建國大綱，主張省縣兩級制，但政治形勢上則需要三級制。行督察專員制度之創設具有調和此矛盾之性質。

在督察專員制度創設之前，省縣間特有的中間組織已有區域性的自主發展，如廣東行政委員制、廣西行政督察委員制、新疆區行政長制、雲南殖邊督辦公署、江西黨政委員分會制與區長官制、安徽首席縣長制、江蘇行政區監督制、浙江縣政督察專員制等。內政部為統一各省制度，豫鄂皖三省剿匪總司令部基於軍事上需要，各於民國二十一年八月分別公布暫行條例與組織條例，形成兩制併存現象，初施行區域僅十幾個省份。二十五年六月以後，幾經改進演變，行政督察專員制度已在全國大多數省份確立和通行。至三十八年，全國除東北九省、台灣、西藏以外，共有二十四省及海南特別區設有行政督察專員。

督察專員制度自創辦後，運作幾達二十年，在制度發展期間，尤其剿共地區，其創設意義與完成清剿改善政治的關係至為密切，亦是國民政府軍事行動上的創意。而戰區省分如河北，督察專員負有外交任務，其性質與長江流域各省不同。至於交通不便省分，功能較不彰。可見同一制度，推行於各省時，功能有顯著的區域性差異。

* 中央研究院近代史研究所館員

行政督察專員制度之創設、演變與功能

沈 懷 玉

- 一、前 言
- 二、督察專員制度創設之時代背景
- 三、督察專員制度之淵源與演進
- 四、督察專員功能比較
- 五、結 論

一、前 言

政治制度本無絕對的好壞，實在能適應環境，能因時、因事、因地而制宜。我國在國民政府時代，由於處於訓政時期，凡中央及地方政治制度之革新與創造，無不積極推行。地方制度中行政督察專員制的創設即為其一。國民政府對地方政制之主張，依建國大綱是省縣兩級制，在省縣之間又設督察專員制，可說是近代中國地方制度之一大變革，但確有其因宜而治之形勢，因此，不得不在省縣兩級制實行過程中求其變化。

自督察專員制之創設與運作而言，有其淵源與演變；就施行時空言，其功能有階段性之不同，雖有成效可睹，但難免瑕瑜互見。而同一制度，施行於不同省區，亦有其區域性之差異。以上均為本文探討旨趣所在。

二、督察專員制度創設之時代背景

地方行政組織採用二級制或三級制，非但在中國成為問題，即在外國，學者亦聚訟紛紜，莫衷一是。美法德三國採用三級制，事實上沒有效果，故近代國家多有

採用二級制之傾向。中國於民國初年採三級制，國民政府成立，根據建國大綱和訓政時期約法，係採兩級制。後來何以又在省縣間設置行政督察專員而改變為三級制？此不能不謂根據「因時制宜」、「因地制宜」兩大原則而來。所以，中國要設置行政督察專員亦全為事實問題，而不是理論問題。中國省區遼闊，一省面積比歐洲之一國且往往有過之無不及，政令不易下達，故自清末以至國民政府四十餘年間，縮小省區之議不斷，以此問題牽連重大，且格於事實，一時推行不易實現，故欲縮減省縣之距離，只有設置一中間組織以為聯繫，一方便利承轉，一方上達民隱，另一方面督察專員更負有特殊之軍事上的使命。以下將就時代背景分析此制創設之因。

(一) 縮小省區運動和設置督察專員

中國地方行政制度，歷代相沿，多有變動，如三級制、二級制，然對省區之遼闊及制度所存在之問題從未加以徹底整頓或改革。及至清末，為謀補救，縮省議論，喧騰一時。尤自光緒三十二年（1906）五大臣考察各國憲政歸來，獻議改革外官制之後，地方政制問題，漸為人所注意。光緒三十四年（1908），康有為發表官制議十四篇，其中第九篇主張「析疆增吏」，即針對「行省」及「督撫」制度之流弊而發，是為國人對於省制之第一次攻擊。宣統二年，康氏又發表「裁行省議」，^①主張剷除行省區域。是年秋，滇督李經羲有商改省官制之通電，主張督撫權責限於秉呈內閣計劃，主決本省行政事務；確立地方政府為二級，以省為一級，府廳州縣為一級；省政府合署辦公，設司道以資佐治。^②康氏不以為然，乃發表外官制評議，認為根本之圖「在縮小行省之劃區」。繼康氏而主縮省之論者則為其高足梁啟超。梁氏於宣統二年十一月作「外官制私議」，主張外官制宜分行省地方與直隸地方，以為逐漸改革省制之步驟。^③

然縮省之理論雖盛於清末，而縮省之運動則始於民初。民初之統一黨政綱第一條曰：「團結全國領土，厘正行政區域」，^④共和黨政綱中亦以「厘定行政區域，以期中央統一」為首要工作。^⑤國民黨中要人如宋教仁輩亦主張「中國今日宜縮小

① 康有為，〈廢省議〉，《不忍雜誌》，第一期，頁17~20。

② 《政治官報》，宣統2年9月。

③ 梁啟超，《飲冰室文集》，第八冊（台灣中華書局，民國67年），頁69~72。

④ 謝彬，《民國政黨史》（學術研究總會，1936年），頁37。

省區」，^⑤足徵國人對於整理行政區域之重視。迨民國二年夏，熊希齡內閣成立，在大政方針宣言中，提出行政區域太大，政難下逮，主張「廢省改道」，^⑦並於出席政治會議時，向各省長官代表宣布。然各代表一聞「廢省」之言，輒群起反對，熊氏且受各代表之種種揶揄，負辱而退。深切究之，則當日不惟各省代表反對，即袁世凱亦根本反對此議。蓋袁氏因心懷帝制自為，自不能不結歡各省軍閥，欲結歡軍閥，自不能贊同縮省之議。^⑧

縮省運動經此挫折之後，縮省問題，無人復道。迨袁世凱逝世後，段祺瑞組閣，五年十二月八日，國會中以「省制入憲」，藉以消滅各省軍人之權力，曾因此問題而發生械鬥。^⑨六年三月，內務部綜合過去縮省之理論與方策而提出「改劃全國行政區域意見書」，主張將本部十八省及新疆一省，分劃為四十七省；東三省疆域仍舊，惟劃出遼遼等地，成立一特別行政區，而熱察綏及川邊阿爾泰青海等處，仍為特別行政區域，計為七特別區。^⑩縮小後之區域，仍稱為省，與過去主張廢省存道之說不同。然因當日時局擾攘，故終成空論，無從實施。

國民政府奠都南京後，縮小省區之議，又為國人所注意。十七年四月，宋淵源有「縮小省區論」，八月並建議於第二屆中央執行委員會。^⑪惟斯時政府正傾全力以肅清叛逆，未遑顧及內政改革，比及十九年冬中原大戰結束，中央召開第三屆四中全會，伍朝樞提議「縮小省區案」，陳銘樞、陳立夫等提「改定省行政區域原則案」，上述兩案經討論後，決議交中央政治會議研究擬具方案。二十年五月，國民會議亦有不少這種提案。無如自九一八事變後，外患燃眉，中樞多故，於是縮省之舉，止於決議，而迄未實行。抗戰期間，二十八年國民黨第五屆六中全會，二十九年七中全會，三十年八中全會，均有關於此類的提案，^⑫惟軍書旁午，迄未有實施機會。

主張縮小省區者的理由約有二層，一為省區太廣，中國省區之遼闊，一省之

⑤ 同上引書，頁 4。

⑥ 《民國經世文編》，第一冊（台北文星影印，民國 51 年），頁 61。

⑦ 《民國經世文編》，第一冊，頁 75。

⑧ 羅志淵，《中國地方行政制度》，頁 461。

⑨ 《時報》，民國 5 年 12 月 9 日。

⑩ 邱有珍，〈地方行政制度改革之中心問題〉，《江蘇月報》，第 1 卷，第 2 期（民國 22 年 12 月 20 日），頁 8。

⑪ 宋淵源著，《縮小省區論》。（不著出版時地）

⑫ 甘乃光，《中國行政新論》（重慶商務，民國 32 年），頁 194。

大，比於歐洲一國，如四川大於法國，全國面積最小之浙江，亦較比利時約大一倍。而一省領縣多至百餘，人口各數千萬，所以風尚懸殊，精神散漫，地方自治不易興舉。且省府監督難周，易造成軍閥割據局面。二為省制與天然區域不合，產業、交通不能作整體規劃。為謀補救，乃有縮小省區之議。他們一面主張縮小省區，另一方面又竭力反對於省縣之間增加一級而為三級。

溯自光緒末年，國人倡議縮省以來，已有四十年之歷史。在此期間，當道之策籌，學者之企劃，可謂煞費苦心，而縮省之議，仍未能付諸實施。其因緣於茲事體大，而反對縮小省區者也有其理由。他們認為：首先，省區與省權是兩回事，縮小省權，便可使許多不應屬於地方的權力收回中央，合理劃分中央與地方的權力，則割據的局面不會產生，而且實行地方自治才是消除地方割據的根本措施。其次，我國幅員廣大，交通又不便利，中央夙感鞭長莫及之痛苦，縮小省區後，單位益多，事務益繁，中央必陷於應接不暇之苦境。第三，省區沿襲數百年，各省人民在文化、語言風俗、經濟等方面已趨於一致，自成系統，成為地方區域的自然單位，一旦割裂會引起人民的不安，且影響人民之間的凝聚力。不過他們並不反對在某些特殊的省分實行縮小省區的改革，至於一般省區，認為只要設立類似行政督察專員制度即可避免大肆更張。^⑬

事實上，縮小省區，牽涉太多，難於推行，這是政論家所公認。^⑭因此，保存現有省區，在省縣之間設立中間行政組織，以彌補兩者間的聯絡困難，漸為議論的主流。^⑮二十一年六月，內政部亦認為重劃省區案既然不能一時實行，為應事實需要，於省縣間臨時設置一種督察機構，輔助省府權力所不及，似亦非無必要。同年十二月，內政部召開第二次全國內政會議，蔣中正亦指出地方制度之根本改革最好的辦法，是省縣間設立行政督察專員制度。他認為「在省區未能改定以前，似應另謀補救之道，莫如將一省分為若干行政區，……擷取清代兵備道直隸州之精義，俾成為省縣間之樞紐，揆之兩級制之原則，並非相反，而實形相成，地方制度之根本改善，計無逾此。」^⑯

^⑬ 羅志淵，《中國地方行政制度》，頁469；《中國地方行政制度討論集》（1944），第一集，頁54~5。

^⑭ 張銳，《地方政制改善的途徑》，《大公報》，民國24年2月9日；王潔卿，《行政督察專員制度之研究》，《汗血月刊》，第9卷，第1期，頁97。

^⑮ 李繼鋒，《省區主義與民國省制的嬗變》（南京大學歷史研究所博士論文，1992），頁12。

^⑯ 行政院訓令內政部，字第4381號，民國21年12月3日，見國史館藏，《內政部檔案》，《行政督察專員公署組織規程案》（21.6.26~24.9.6）。

二十四年德國政學名家晏納克，受聘為全國經濟委員會顧問，來華後，費了一年多的功夫，周歷數省，深入內地，考察各省縣的行政，著成《地方政制改革意見書》，作為對全國經濟委員會的報告，亦極力贊成行政督察專員制。他認為「中國土地遼闊，經過革命（北伐）之後，取消府道制度，將各縣直轄於省政府，其不能完成良善行政之基本要求，自在意中，……恢復府道舊制，為中級行政機關，已成為今日事實上之需求。」^①

(二)「三分軍事、七分政治」與督察專員制之創立

中國地方行政制度之不健全，至國民政府時代，已成為無可諱言的事實。因而出現吏治腐敗、農村經濟破產、社會不安等現象。自十六年以後，情形日益嚴重。尤以西北數省，災民遍野，東南數省，匪禍橫行，茲就天津大公報論評《東南數省之匪禍》一文中一段為證：「……由此（匪禍）影響所及，其最著者為產業破壞，生計艱難，例如江浙著名之蠶桑事業，因內地土匪充斥之故，繭商裹足，繭市蕭條，今年各處立約辦繭之廠，紛紛解約，商民呼籲，見諸公牘。又如因匪眾民逃之故，田地荒蕪，米產減少，以致長江四省產米之區，今年竟大鬧米荒，吳興有禁止搶米之布告，安慶有搶盡米店之事實，江西省城及贛北大鬧米荒，蘇省江浦之窮民，至於吃河中淤草，此皆南北多年未有之慘況，不圖於今日一一見之。」蘇皖浙贛，尚屬庶富之區，雖遭匪患，猶僅呈商業衰落，發生米荒而已，至於素為中平省份，因連年遭受匪患，呈顯慘況，當更不堪言；不僅商業衰落，直為百務凋殘，^②究其原因，則皆在於匪盜之擾攘。而匪患不能肅清，其最大關係，在於政府初唯致力於軍事之征剿，而政治之造匪如故，於是匪禍熾矣。匪亂地區因民匪不分，清剿困難，且往往收復一地，因缺乏相當人員辦理善後，散勇流亡，無人招撫，社會秩序不易恢復。遂致兵來匪去，兵去匪來，匪患終難消除。另方面，各省保安團隊，各縣各自為政，力量分散，尤其在剿共清鄉期間，每縣獨力難支，事實上需要有跨縣之組織，始能負擔剿共清鄉之責，以資清剿及辦理善後，與統籌建設事業。^③故軍事當局自督師剿共之初，即以整理地方，革新庶政為政綱。此項主張即係蔣介石三分軍事七分政治之主張。換言之，三分軍事七分政治根本須要黨政軍三方由統一

^① 晏納克，《政制建議書》，《大公報》，民國24年3月26日。

^② 聞鈞天，《中國保甲制度》（漢口商務，民國21年），頁435。

^③ 蕭文哲，《行政督察專員制度研究》（重慶獨立出版社，民國29年），頁17；邱昌渭，《廣西縣政》（桂林文化供應社，民國30年），頁56；張富康，《行政督察專員制之興起》，《前途雜誌》，第5卷，第4期，頁22。

之機關統籌併辦，方能獲致最大效果。十九年十一月第三屆中央執行委員會第四次全體會議，即決議於剿匪區域之必要地區特許設置臨時之總指揮機關，以收黨政軍三方統籌併辦之效果。中央政治會議，根據該決議案，於第二五二次會議中，議決具體辦法如下：

1. 在清剿匪共之區域，得由陸海空軍總司令部設置行營，指揮一切部隊；
2. 在清剿匪共之區域，由國民政府訓令省政府，關於政務應接受陸海空軍總司令部之指揮；
3. 在清剿匪共之區域，由中央黨部訓令各省部，關於黨務接受陸海空軍總司令部行營之處理；

國民政府及中央黨部於接受此項決議後，即遵令分別訓令各省政府及各省黨部，於指定區域內接受陸海空軍總司令部之指揮及處理。^②

根據此項命令，豫鄂皖三省剿匪總司令部遂由國府授權，特許指導及監督該三省之黨務及政務事宜。而蔣介石二十一年督師江西，在起節之前，即在總司令部內，組織軍事以外之機關以協助軍事清剿，並將剿共區內各省劃為若干區，派遣專員分往指導監督。二十四年「軍事委員會委員長行營政治工作報告」中有言曰：

「中正當二十一年奉命督師剿匪之初，即提出『三分軍事七分政治』之方針。數年以來，由鄂而贛而川，皆循此方針，以為剿匪工作一切設施之標準。誠以赤匪在四五年間，得以乘機竊發，滋蔓數省，究其根本癥結所在：一方由於政治不良，官吏腐敗，事業不興，農村經濟破產，社會騷然不寧，人民處於種種壓迫困苦之下，無復安生樂業之可能；一方因此結果，赤匪所假以欺人之土地公有財產公有及打倒貪污階級專政等等政治主張，遂恰中人民之心理，乃得逞其煽構引誘之技倆。二者互為匪亂日益猖獗之因果，要皆導源於政治。故欲削平匪禍，拔本塞源，自非專恃軍事所能竟其全功，必須同時對於已往政治之積弊，澈底改革，切實刷新，使民生復歸於安定，泯其挺險作亂之心，乃為對症有效之良劑。……中正比年對於各剿匪省份之政治，無論在制度及事業暨風紀各方面，均有整個及因時因地之改進。而鄂豫皖贛閩等省巨股赤匪，得以次第摧拉，搗其巢穴，一般民衆得以漸有組織，

^② 陳之邁，《研究行政督察專員制度報告》，《行政研究》，第1卷，第1期（民25年10月5日），頁55。

略具自衛能力，胥有賴於此方面之努力。所以裨補於軍事進展者，效用殊大。其改進之步驟，與具體之辦法，……歸納之：第一曰行政制度之改善，……第二曰政治業務之推進，……第三曰政本風氣之改造。……」^①

關於行政制度之改善，則為「創立行政督察專員制度，以作省政府對於各縣耳目之寄。」^②而專員制創立之導因由於江西黨政委員會及分會在運用上曾獲堪足稱道之成績。「豫鄂皖三省剿匪總司令部為頒發剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例訓令」內有云：

「按我國省區，大都地域遼闊，交通不便，所轄縣治，多者逾百，少亦六十以上，遂使省與縣之間，上下遠隔，秉承督察，兩俱難周，以故省政府動有鞭長莫及，呼應不靈之苦，而出任縣長者，輒存陽奉陰違，矇蔽取巧之心。當民國初建，沿襲清制，每省仍畫數區，每區各置道尹，論其本意，固在代省府以宣勤，對各縣縣長為就近之督察。迺究其實際，所謂道尹，既了無實權，更無所事事，僅為省與縣間之一承轉機關，未收監督縣長之功，適見積壓公文之弊，其無裨於地方行政之革新策進則一。本總司令鑒往籌今，當時在贛，乃有總部設立黨政委員會之舉，並將全省畫分若干區，每區設一黨政委員分會，每分會管轄區內若干縣，即以分會委員長兼任駐在地之縣長，集中黨政軍之實權於一處，使負監督各縣及整頓本縣之重任。試辦以來，頗著成效。沿逮今歲，迺迭與長江各省當局協議，欲試行移植此制而推廣之，或逕名之為行政督察專員，創立較為完備之制度。」^③

可見因江西試辦之黨政委員分會之制度，極著成效，故總司令部認為此項制度堪為其他各省所倣行。因此專員制度其初以暫行於剿共省份為限，後因剿共區域的擴大，行政督察專員制度推行的範圍，亦日益普遍，至二十五年左右，不特過去剿共省份的專員制，未以共軍肅清而取消，且非剿共省份亦已推及。故此制之創設，即基於「三分軍事七分政治」之主張。

^① 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁1~2。

^② 同上，頁2。

^③ 行政院訓令內政部，字第04318號，民國21年10月31日，見國史館藏《內政部檔案》，《行政督察專員公署組織規程案》(21.6.26~24.9.6)；程懋型編，《剿匪地方行政制度》(民國25年，上海中華)，頁60-1。

三、督察專員制之淵源與演進

(一) 制度之淵源

行政督察專員制為地域性的專管機關，就地方行政三級制觀念觀之，實淵源於過去省縣中間之機關，如元明清之道，以及民國初年之道尹。就最近之沿革而言，則直接導源於安徽之首席縣長制、江蘇之行政區監督制、浙江之縣政督察專員制及江西之行政區長官制；而間接乃導源於江西黨政委員分會制。²⁴ 茲略為申引。

民國初年之道制，係承明清分守分巡道制。而明清之道制則起於元。元以版圖遼闊，邊遠地區，政情梗阻，遂於其地分道置宣慰使司，上承行省，以監督諸府。各道「宣慰司掌軍民之務，分道以總郡、縣，行省有政令則布於下，郡、縣有請則為達於省。有邊陲軍旅之事則兼都元帥府」，²⁵ 此為分道之濫觴。明朝各省之分治組織有分守道、分巡道、兵備道及督糧、督冊、提學、撫民、巡海、清軍、驛傳、水利、屯田、招練、監軍、管河、鹽法等各專管道。²⁶ 清沿明制，清初，設布政司左右參政參議曰守道，設按察司副使、僉事曰巡道，有通轄全省者，有分轄三、四府州者，各以職事設立於要地，區域靡有固定，亦因時裁設，銜額無定，乾隆十八年（1753）省去銜名，定為守巡及糧儲鹽法各道，而各道或兼兵備或兼河務，或兼水利，或兼學政，或兼茶馬屯田，或以糧鹽兼分巡之事，皆掌佐藩臬，覈官吏；課農桑，興賢能，礪風俗，簡軍實，固封守，以倡所屬而廉其政治。故清之道制仍屬省之分治組織。當時全國道數，計八十有五。²⁷ 光緒三十四年，清廷發布外官制，設巡警勸業等專業道，而裁撤分巡分守各道。

民國成立以後，廢府州，存道縣，自縣至道，自道至省，改為三級制。道初置觀察使，三年改稱道尹，隸屬於省長，為一道之行政長官。每省分設三道至六道，職司道內行政事務，考核所轄縣知事，節制道內之巡防警備各隊。

國民政府成立，於民國十九年下令取消道制。但十九年前後，因事實需要，各省乃有省縣間之行政組織出現，名稱不一，如廣東行政委員制、廣西行政督察委員制、江西黨政委員分會制、安徽首席縣長制、江蘇行政區監督制、浙江縣政督察專員制、江西區長官制、新疆區行政長制、雲南殖邊督辦制。

²⁴ 錢端升，《民國政制史》（長沙商務，民國28年），頁526。

²⁵ 《元史》，《百官制》。

²⁶ 羅志淵，《中國地方行政制度》，頁125~126。

²⁷ 同上引書，頁145~6；關於明清道制之演變，可見李國祁，《明清兩代地方行政制度中道的功能及演變》，中央研究院近代史研究所集刊，第三期，上（台北南港，民國61年），頁139~187。

以上各制，逐漸匯為以後之行政督察專員制度，成為我國地方政制改革之先聲。

茲分述各制之發展如下：

1. 廣東行政委員制

粵省本為革命策源地，民國十四年間，革命軍轉戰各方，進展神速。當時省府以省區遼闊，指揮監督俱感困難，為督率靈活，藉助軍事之進展，乃於省縣間，劃定南路、東江、瓊州三個區域，各設行政委員一人，承省政府之命，監督轄區各縣行政，並得直接委派縣長。廣東省政府創設此制，全係實驗性質，關係法規，多由行政委員因時因地因事擬訂，經省府委員會通過施行，體制雖欠完備，然雛形略具。當時首先設置者為南路行政委員，派甘乃光充任，下轄二十餘縣，設置行政委員公署，內置秘書及職官若干人，分科辦事。^⑳

南路行政委員設置後，頗著成效，於是又劃東江諸縣為一區，派周恩來為行政委員。嗣後革命軍收復瓊州，即以瓊州舊屬各縣為一區，任張難先為行政委員。嗣因時局關係，注重軍事方面，於是各屬警備司令制，代各行政委員制而興，十五年十一月十日，國民政府明令裁撤各路行政委員。^㉑

此種分區設員監督縣政之制度，即為行政督察專員制度之濫觴。

2. 廣西行政督察委員制

廣西行政督察委員制，創行於民國十六年，與廣東行政委員相仿。時廣西省府遠在南寧，而桂林、柳州等處，又屬重鎮，民政廳對於各該地方軍民兩政，頗感鞭長莫及。乃取廣東各屬行政委員辦法之精神，設各區行政督察委員，並擬具廣西各區行政督察委員條例，呈請廣州政治分會核議施行。當經政治分會第六十二次會議議決交黃紹竑審查，旋即議決通過。及呈至中央後，國府以該制既與建國大綱之規定不符，亦復與當時之省政府組織法抵觸，因之未予照准。復經廣西省政府再三陳明，該省設置該項委員係因省境遼闊，特於邊遠各區各設委員一人，專司調查特殊案件，及督促各縣進行要政，並非永久制度，始於十六年十二月，經國府核准備

^⑳ 羅志淵，《中國地方行政制度》，頁 279～80；蕭文哲，《行政督察專員制度之研究》，頁七；甘乃光，《行政組織導論》，《行政效率》，第 12 號，頁 547。

^㉑ 《桂省劃分行政督察區域》，《大公報》，民國 16 年 10 月 31 日，第 6 版；錢端升等，《民國政制史》，頁 518。

案。^⑩

關於廣西創設行政督察委員制度，省主席黃紹竑有以下之回憶：

「廣西地面遼闊，人烟稀少，加以那時除了幾條勉強通行的河道之外，陸路交通，十分艱困。省會南寧，地位偏處南隅，省政府對於全省九十餘個縣單位的指揮監督，自感困難，尤以桂林、柳江、田南（即百色）、鎮南（即龍州）各區為最甚。陸譚時代的道尹制度，於民國十年的時候取消了，要把他恢復過來，固有困難。而且距離省府較近，及交通便利的地方，也無須乎要加多這個中間的行政組織。所以我那時為暫時權宜計，特於距離省會遼遠而交通困難之區，設置行政督察委員。因為我覺得前清的府道及民初的道尹，都是固定的官制，未免呆板了些。既經撤廢，自不必再行恢復。而廣西若干地區，在那時候，又確屬需要一個中間組織，以補省政府耳目所不及。經再三研究的結果，乃改用行政督察委員的名義，為監督考察邊遠地區各縣行政的負責者。這實在為現時各省行政督察專員制度的嚆矢。不過那時的組織很簡單，祇是一個在特定區域設有機構的視察員而已。不料由我創立的制度，今日竟通行於全國。這個制度決定以後，即委張任民為桂林行政督察委員，轄桂林、平樂各縣。黃勉為柳州行政督察委員，轄柳州、慶遠各縣。鄭承典為鎮南行政督察委員，轄龍州、太平各縣。馮冠倫為田南行政督察委員，轄百色、思恩各縣。直到十八年全省的交通網大致完成後，始行撤銷。」^⑪

3. 新疆區行政長制

新疆地區遼闊，情形更為特殊，民國初年即將全省分為迪化、伊犁、塔城、阿山、焉耆、阿克蘇、喀什、和闐八行政區。每區設行政長，代表省政府監督各縣及各設治局行政、司法及外交事務。民國十八年中央曾命裁撤，旋新疆省政府呈稱：一、新省幅員遼闊，和闐克什阿山各地，距離省城五六千里不等，較內地有隔數省之遙，若無行政長官視察監督，於行政窒礙實多。二、新疆三面與蘇英接壤，沿邊各埠，皆駐有蘇英領事，外交向稱棘手；歷來以沿邊各區行政長兼任外交特派員名義，與駐在地領事辦理交涉事宜，蘇英兩國久已認為慣例，認定各區行政長始有一切談判之權，若不變通設置，對外交涉將立行停頓，此為最大困難。三、新疆司

^⑩ 《桂省劃分行政督察區域》，《大公報》，民國16年10月31日，第6版；錢端升等，《民國政制史》，頁519；《新廣西旬報》，第3期（民國16年10月15日），短評。

^⑪ 黃紹竑，《五十回憶》，上（台北龍文，民國78年6月），頁179~180。

法，因人才經費兩皆缺乏，各級法院尙未完成，為權宜計，暫以各縣政府兼理民刑訴訟，自不能不畀各區行政長以監督司法權，用事救濟。請求國民政府准將各區行政長暫緩裁撤。國民政府遂將該案送經中央政治會議第一八一次會議議決：『新疆各區行政長准暫存留』。^⑳直至三十二年乃改為行政督察專員。

4. 雲南殖邊督辦公署

雲南殖邊督辦公署，亦為省縣間之一種組織，惟與前述各種組織略有不同。該公署對於所轄各縣局之殖邊事務有指揮監督之權；至於各該縣局之普通行政，仍歸民政廳直接管理。由於雲南與越南緬甸接壤，邊務至為重要，道制未裁之先，邊務即由道尹督同辦理。而以道尹仍有兼理其他民政之責，有不能兼顧之弊。廢道以後，為謀澈底解決計，該省乃於十八年十一月，於騰衝成立第一殖邊督辦公署，於寧洱成立第二殖邊督辦公署，監督沿邊各屬，辦理邊務事項。十九年九月，雲南省政府將「殖邊督辦公署暫行章程」並設置理由，咨請內政部查照。內政部復經由行政院及國民政府，轉奉中央政治會議決議暫准設置。第一殖邊督辦公署轄西部十二縣及十設治局，第二殖邊督辦公署轄南部十三縣及兩設治局。公署設督辦與會辦各一人，下設秘書一人，科長三人，科員十五人，視察員及技術員各若干人。公署除監督縣、局行政，指揮常備團隊外，並可直接辦理界務、墾殖、防守、交通、實業、文化、教育、衛生等事務。^㉑

5. 江西黨政委員分會制與江西區長官制

江西黨政委員分會制度，乃國民政府軍事委員會委員長南昌行營所設。二十年七月，南昌行營設置黨政委員會，藉謀黨政軍三方聯合，以達肅清贛共之目的。該會又將江西全省剿共區域四十三縣劃分為九區，每區設一黨政委員分會。黨政委員會設委員長一人及委員三人，各分會設委員長一人及委員二人。分會承總會之命辦理區內黨、政各事務並監督各縣行政，分會委員長即兼任所在地縣長。黨政委員會及其分會原非江西省政府機關，然其職務仍與上述行政長、行政委員等相似。同年十二月該會及九分會因剿共軍事結束，均予裁撤。^㉒

^⑳ 錢端升，《民國政制史》，頁 524；施養成，《中國省行政制度》（重慶商務，民國 35 年），頁 106。

^㉑ 錢端升，《民國政制史》，頁 525~6；施養成，《中國省行政制度》，頁 106。

^㉒ 蕭文哲，《行政督察專員制度研究》，頁 8~11；錢端升，《民國政制史》，頁 519~520；程憲型，《剿匪地方行政制度》，頁 48；施養成，《中國省行政制度》，頁 106~9；胡家鳳《十年贛政之回顧與展望》，1941 年，江西省檔案館藏；《江西省通志》（江西省博物館，1989 年），政治。

黨政委員分會，其功用約有四種特質：(1)集黨政軍權於一處，使彼此相互貫通，發揮政治力量，增加行政效率，對於清鄉善後事宜，統籌管辦，為相互牽制之分權機構所不及。(2)分會委員長兼縣長，首先舉辦各種要政，為領導轄區各縣施政之表率。(3)對於轄區各縣有監督指導之權，對於總部指定尅期舉辦之要政，更有考核成績報請獎懲之權。傳達上級機關政令外，對於轄區情形，有向總部黨政委員會報告並建議因時因地制宜之權。以上四種特質，除關於黨務部分外，均為日後專員公署之機能。^⑳

黨政委員分會結束後，熊式輝奉命主持贛政，鑒於剿共時期，黨政委員分會制度行之有效，該會裁撤後，因省縣間之上下遠隔，秉承督辦，兩俱難周，為增進行政效率起見，於二十一年六月，劃全省為十三行政區，區設長官，兼領駐在地縣長，綜理轄區內行政；對於轄區內各縣及保安部隊，水陸公安警察隊，保衛團隊等有指揮監督之權；並得考核轄區縣縣長之成績；遇所轄縣長有瀆職行為，得隨時呈請省政府撤懲。對於轄區各縣長之命令或處分，認為有違法或失當時，得停止或撤銷之，再呈報省政府考核。^㉑

6. 安徽首席縣長制

安徽以曾遭匪災甚重，省政府為便利行政上之指揮及厲行清鄉計，二十一年四月二十九日，省政府第二五五次委員常會決議，仿從前府州舊制劃全省為十三區，^㉒設首席縣制。七月四日經省政府第八次臨時會議議決通過，劃全省為十區，以懷寧為第一區首席，蕪湖為第二區首席，合肥為第三區首席，鳳陽為第四區首席，六安為第五區首席，阜陽為第六區首席，泗縣為第七區首席，貴池為第八區首席，宣城為第九區首席，歙縣為第十區首席。^㉓每區轄四至八縣不等，以各該縣縣長為首席縣長。首席之主要職權，幾與一般縣長相同而無何特異。^㉔但又負責督導轄區各縣行政，促進自治、指揮調遣各縣團防，並負監督清鄉之責，藉作轄區各縣之表率。該制並經內政部准予備案試辦六個月。

7. 江蘇行政區監督制

^⑳ 蕭文哲，《行政督察專員制度研究》，頁10~11。

^㉑ 江西省檔案館藏，《江西省政府訓令民政廳》，法字第273號，民國21年6月4日；克和，《行政督察專員制度之史的演進》，《汗血月刊》，第9卷，第1期，頁77。

^㉒ 安徽省政府訓令，秘字第3096號，《安徽省政府公報》，第386期，民國21年7月9日。

^㉓ 安徽省檔案館藏，《安徽省政府第二五五次委員常會會議紀錄》，民國21年4月29日；《安徽省政府第八次委員臨時會會議紀錄》，民國21年7月4日。

^㉔ 錢端升，《民國政制史》，頁520~1。

江蘇省於民國二十一年五月十七日省政府委員會第四九六次會議，民政廳長趙啓麟提議設置行政監督制，趙氏認為：

江蘇一省計有六十一縣，地面遼闊，考察難周，往返需時，指揮不便。前在首都集議會商結果，各方意見，全認為省府民廳之下，應增設一種佐治機關，分任指揮監督，藉以增進行政效率。現經斟酌交通狀況，事務需要，參以歷史沿革，擬將全省六十一縣，劃分為十五行政區，每區設置行政監督一員，定名為某某區行政監督。刊發關防，以資信守，並於每區中指定一縣為該區首縣，由行政監督兼領。一方面身體力行，以資規模，一方面觀風考績，以策進行。暫以六個月為試辦期，在試辦期內，行政監督不支俸給。……^④

上述提議及行政監督署暫行組織規程均經省府委員會決議通過。十五區之首縣為鎮江、江寧、武進、吳縣、上海、松江、嘉定、南通、江都、泰縣、鹽城、淮陰、東海、銅山、宿遷。行政區監督對於區內各縣行文用令，因之儼為縣上之機關。職權包括指揮監督轄區各縣縣政之進行，並兼首縣縣長；撤消或停止轄區各縣長違法或失當之命令或處分；考核各縣縣長成績；調遣節制轄區各縣警察或保衛隊；為推行政治，得召集轄區各縣縣長舉行行政會議。其職權顯然較安徽首席縣長為大。

8. 浙江縣政督察專員制

浙江省政府為促進縣政，於二十一年春制定浙江省縣政督察專員章程。^④將全省所屬各縣劃為十二區，各區首縣為杭縣、海寧、吳興、鄞縣、紹興、臨海、蘭谿、衢縣、建德、永嘉、麗水、龍泉，每區設縣政督察專員一人，由民政廳就區內選任才望兼備之縣長兼充。其職權為承省政府及各廳處之命，考查區內縣政，督促輔導推進之。尤注重巡視工作，每三個月巡視區內各縣一周，並將巡視情形呈報省府。關於各縣之行政計劃及其正在進行事項，尤須與各縣長討論，並加以指導。每四個月應召開行政會議一次。關於剿匪及治安事宜，經省府特委，得調遣指揮各縣軍警團隊。對於所屬區內各行政機關及人員有考核權。

以上贛皖蘇浙之省縣間四種特殊行政組織，其分區設置機關，督導轄區各縣行

^④ 《江蘇省政府委員會第四九六次會議紀錄》，民國21年5月17日，見江蘇省檔案館藏，《江蘇省政府委員會會議紀錄，第五二冊》。

^④ 浙江省政府咨內政部，秘字第9476號，民國21年9月5日，見國史館藏，《內政部檔案》，《浙江省行政督察專員區劃案》(21.9.5~29.2.2)。

政暨兼理縣長辦法，均與此後之專員制度諸多相同，且實施行政督察專員制度時，即就此四種組織，加以改組者，此亦為行政督察專員制度之淵源也。

(二) 制度之推行與演進

1. 制度之推行

自江西黨政委員分會演變為贛皖蘇浙之省縣間特殊行政組織後，法制紛歧，至不一律。論其名稱，江西省稱行政長官，安徽省名為首席縣長，江蘇省則稱行政區監督，浙江省又號縣政督察專員。論其區域，也頗不一致，或以兩三縣為一區，或以七八縣為一區，大小不一。論其辦法，蘇皖贛三省都兼縣長職務，而浙江則否。論其職權，皖以清鄉為重，浙以督察縣政為範圍，而蘇贛專員公署，幾與省府的職權相埒。此種互不相同之省縣間特殊行政組織，實際上已增了一級行政機構，於中央所定法制，並無根據。內政部雖曾將各該省關係章程交行政院送請立法院核議，立法院拒絕通過。惟當時各省之此項組織均已成立，而非立法院拒絕通過即能廢止。^④

二十一年六月，內政部為因應事實之急需及劃一各省政制起見，乃於不破壞省縣兩級制原則下，擬具行政督察專員暫行條例（簡稱院頒條例），提經行政院議決通過，於二十一年八月六日公佈，通飭施行，並咨請蘇浙皖贛等省查照辦理。^④

同年八月，豫鄂皖三省剿匪總部，就共區情形，另訂剿共區內各省行政督察專員公署組織條例（簡稱部頒條例），頒行豫鄂皖三省，以資因應。至此督察專員制度遂確立而逐漸普遍推行。

二十一年九月，浙江根據院頒條例，就浙東一帶先分設六個特區，設行政督察專員。同年十一月，豫鄂皖三省同設專員制，河南、湖北各劃十一區，安徽十區。二十二年十二月，江蘇亦劃九區。

二十三年春，蔣介石督師在贛，為與豫鄂皖三省一致進行起見，將其原有專員，依照總部條例，加以改組。閩變收平以後，邊陲未靖，該處肅清共軍餘部，所需政治上之設施，其迫切亦不亞於江西。乃又將剿共區內適用的專員制度推行於該省，使剿共五省步驟得趨一致。^④二十四年共軍進至川黔，復推行該制於川黔康等

^④ 內政部提案，民國 21 年 6 月 25 日；見國史館藏，《內政部檔案》，《行政督察專員公署組織規程案》(21.6.26~24.9.6)；錢端升，《民國政制史》，頁 526~7。

^④ 內政部呈行政院，呈民字第 479 號，民國 21 年 8 月；見國史館藏，《內政部檔案》，《行政督察專員公署組織規程案》(21.6.26~24.9.6)。

^④ 王潔卿，《行政督察專員制之研究》，《汗血月刊》，第 9 卷，第 1 期，頁 86；何仲英，《行政督察專員制度的檢討》，《汗血月刊》，第 9 卷，第 1 期（民國 26 年 9 月 1 日），頁 99。

省。同年山東、湖南、陝西、甘肅亦各設立。二十五年，廣東省府改組，此制度亦順勢倣行。

在河北省境內，自塘沽協定後，長城逼處國境，情形特殊，動關外交，二十二年八月當局於平東、平北一帶劃設灤榆、薊密兩專員區；二十四年十一月薊密區專員殷汝耕叛國獨立，中央遂明令撤銷。二十五年河北省府另再設堯山、南宮、大名等區。^④廣西省也有各區行政督察長官，但他的組織與職權，與中央所定，完全不同，成立於二十三年三月，全省分設八區，行政監督並兼任區民團指揮官。

以上是自二十一年八月行政院與前三省剿匪總部分別頒發條例，以至二十五年三月國府公布的行政督察專員公署組織暫行條例止，三四年間專員制度推行的概況。計全國分區普設行政督察專員者有豫、鄂、皖、蘇、浙、贛、粵、閩、魯、川、湘、黔、陝、甘等十四省，部份設立者有冀省。而類似行政督察專員者有新疆之行政長及廣西之行政監督。

行政院對於行政督察專員之發展，常欲阻遏，軍事當局則常欲助長。二十五年三月，行政院另頒條例，以求統一制度。由於各省省主席，幾盡由軍人充任，以此各省行政督察專員，仍進展不已。河北原設堯山、南宮、大名三區，二十六年五月，省主席馮治安繼續推廣，將冀東以外之百十二縣分為十七區，旋分為十區，普設專員。二十七年十一月綏遠分三區設專員，十二月江西添設潯陽游擊戰區行政督察專員兼游擊司令。同年雲南裁兩殖邊督辦，二十八年六月設騰龍邊區行政監督，其職務與殖邊督辦相同，二十九年五月就普思邊區設立第一區行政督察專員，其後全省共設七區。青海於二十九年四月分為七區，先於邊遠之兩區成立專員公署，三十四年一月，設第三區專員公署。

廣西亦於二十九年三月將原設之十二區行政監督兼民團指揮改為行政督察專員兼區保安司令，三十一年三月改分七區。山西於三十年以後，先後設立了十八區。三十三年一月國民政府核准新疆原有之行政長改為行政督察專員。三十四年一月，寧夏省設第一及第二兩區行政督察專員。抗戰勝利後，西康與察哈爾分別於三十六年各設六區與四區，但均只成立兩區。海南島特別行政區於三十八年亦設立三區。除東北九省始終沒有設置督察區外，全國凡有二十四省及海南特區皆設有行政督察專員。茲將各省設置情形表列如下：

^④ 河北省政府咨內政部，字第 1337 號，民國 22 年 10 月 30 日；見國史館藏，〈內政部檔案〉，《河北省行政督察專員區劃案》(22.11.3~30.10.25)；《大公報》，民國 24 年 11 月 27 日，25 年 5 月 18 日，25 年 5 月 22 日。

表一：各省設置行政督察區簡表

省 別	設 置 情 形
廣 東	民國十四年，於省縣間，劃定南路、東江、瓊州三區，各設行政委員一名，十五年十一月裁撤。二十五年十月劃全省為九個督察區，設督察專員兼保安司令。抗戰期間，第一區所屬東莞等六縣淪陷，二十八年四月重行改劃督察區後，仍設置九區。
廣 西	民國十六年十一月省政府劃永定、桂林、柳江、田南、鎮南等五區，各設行政督察委員一人，十八年以全省交通網大致完成而撤銷。二十三年三月全省再劃為八區，設行政監督並兼民團指揮官；二十五年九月改分九區，十月改分十區，二十八年二月分為十二區；二十九年三月行政監督兼民團指揮改為行政督察專員兼保安司令；三十一年三月改分為七區，而省會附近十二縣由省政府直接監督。
安 徽	民國二十一年九月省政府劃全省為十區，設首席縣長，同年十一月，奉豫鄂皖三省剿匪總司令部令將首席縣長取消，改設行政督察專員兼區保安司令及駐在地縣長。二十六年十一月改劃為八區，以抗戰暫緩實施。二十七年七月，第二區所屬各縣大部淪陷，暫行裁撤；二十九年九月重行調整區劃，仍為八區；三十年增設第九區，三十三年以該區大部淪陷而裁撤，三十四年十二月轄區各縣次第收復，再行復設。
江 西	民國二十年七月，南昌行營將江西省有關戰事之四十三縣劃為九區，設置黨政委員分會，分會設委員長一人及委員二人，同年十二月裁撤。二十一年六月江西省政府劃全省八十一縣為十三行政區，每區設一行政長官；同年九月，改設行政督察專員。二十三年一月南昌行營令依剿匪區辦法改組各區專員公署，同時將原十三區改為十一區。二十四年改為八區；二十七年十二月添設潯陽游擊戰區行政督察專員兼游擊司令；二十八年七月以後，增設第九、第十、第十一戰區行政督察專員兼游擊司令；三十三年再改設九區。
江 蘇	民國二十一年五月，省政府將全省六十一縣劃為十五行政區，每區設行政監督兼領首縣；二十二年三月改劃為十三區，設行政督察專員，以專員兼領縣長。同年十二月改劃為溧陽區、無錫區、松江區、南通區、江都區、鹽城區、淮陰區、東海區、銅山區等九區，二十四年五月增設江寧區。二十五年七月各區依序更名為第一至第九區。二十六年三月增設第十區，二十七年八

省 別	設 置 情 形
	<p>月再重行改劃為九區。三十七年遵照華中八省綏靖會議及蘇省臨參會決議，江南一、三兩區專署撤銷；江北四、六、七區專署因與第一、七綏靖區轄境相同，遵照《剿匪地區軍政機構配合專案》規定，予以裁撤。</p>
浙 江	<p>民國二十一年五月省政府將全省劃為十二區，每區置縣政督察委員一人。同年九月，根據院頒條例，於浙東一帶設立六個特區，各設行政督察專員，十月，增設第七特區。二十二年十月再行改劃為六區。二十四年六月，全省普遍設置，計有吳興區、嘉興區、紹興區、蘭谿區、衢縣區、鄞縣區、臨海區、永嘉區、麗水區等九區。二十五年四月，各區依序改為第一至第九區。滬戰發生後，第二區淪陷，二十七年十一月重行改劃一、二、三、四區轄縣。二十八年十二月為加強浙西游擊戰，一、二、三區重行劃分，另增設第十區。三十二年四月，增設第十一區；三十六年一月裁第六區，所轄各縣併入第三區；同年五月裁第一區，原轄各縣直屬於省政府。三十七年五月復設第一區，十二月，再恢復第六區。仍為十一區。</p>
福 建	<p>民國二十三年十月奉南昌行營令，將全省劃為十區，設行政督察專員兼保安司令；二十四年十月改併為七區；二十九年八月，第二、三、六、七各區轄縣重行改劃；三十二年增設第八區；三十五年增設第九區。</p>
湖 北	<p>民國二十一年九月，奉豫鄂皖三省剿匪總司令部令，劃全省為十一督察區，各設督察專員一名，專員兼保安司令及駐在地縣長。二十五年四月，十一區改併為八區，二十六年十一月，專員奉令免兼縣長，二十八年六月，第七區暫不設置，改由省府直轄；二十九年一月，第二區裁撤；同年十二月，復設第七區；三十年七月復設第二區；仍為八區。</p>
湖 南	<p>民國二十四年五月，省政府將慈利等十九縣劃為湘西綏靖區，並劃分沅澧辰澱區、慈石庸區、乾鳳古綏區、芷黔麻晃區、永保龍桑區等五個行政督察區，各設行政督察專員一人，並兼任縣長。二十五年四月，裁永保龍桑區，並將上述四區，改為第一、第二、第三、第四督察區。同年十月三十日奉行政院令，全省普設行政督察區，二十六年二月乃改劃為九區，因事實需要，僅設置第一、二、三、四區；二十七年，省政府委員會第三次會議決議普遍設置，同年三月，重行劃定第三、四區轄縣。二十九年二月增設第十區。</p>

省 別	設 置 情 形
河 北	二十二年八月，省政府於平東平北一帶，設立灤榆及薊密兩行政督察區，各派督察專員一名。二十四年十一月薊密區行政督察專員殷汝耕叛國獨立，中央遂明令撤銷，其職務由河北省政府直接處理。二十五年三月，河北省政府另設堯山、南宮兩行政督察區，五月設大名督察區。二十六年劃全省為十七區，同年五月，冀察政務委員會准予駐在地縣長兼任行政督察專員。二十七年九月，將十七督察區改劃為十區。二十八年九月再改為十七區，三十年八月又重劃為十八區。
河 南	二十一年九月，奉豫鄂皖三省剿匪總司令部令，劃全省為十一行政督察區，設督察專員兼保安司令各一人。二十七年九月，重行改劃為十三區。三十一年五月裁第十三區，轄縣併入第三區。
四 川	二十四年春，行營劃全省為十八督察區，除第十六、十七兩區於二十五年二月設置專署外，其餘各區均於二十四年成立。二十七年，川康重劃疆界，六月將四川西南部第十七、十八兩區劃歸西康管轄。
貴 州	民國二十四年六月，依剿共區內通行辦法，將全省劃為十一個督察區，各設督察專員一人，專員兼保安司令及駐在地縣長。二十五年四月，十一區縮併為八區，二十六年十一月，奉行政院令，專員免兼縣長，同時將八區再縮併為五區。三十二年三月，增設第六區。
雲 南	民國十八年十一月，省政府以西部及南部邊疆情形特殊，設置第一及第二兩殖邊督辦公署，設督辦與會辦各一人，二十七年十月裁兩殖邊督辦，二十八年六月設騰龍邊區行政監督，其職務與舊殖邊督辦相同。二十九年五月，就思普邊區設立第一區行政督察專員，以設置頗著成效，三十年八月省府會議決議推廣設置，共劃為七個督察區，省會附近及交通線上之昆明市及五十五縣由省政府直接監督。至三十七年改劃為十三區。
陝 西	民國二十四年七月設置六個督察區，二十五年七月增設第七區，二十七年九月，全省九十二縣普遍設置行政督察區，共為十區。
甘 肅	民國二十四年七月，設置七個督察區，先成立第二、三兩區，二十五年始成立其餘各區。三十年十二月增設第八區，三十三年四月增設第九區。

省 別	設 置 情 形
山 東	民國二十四年二月設立第一區，二十五年三月全省劃為十二個督察區，先成立第一、二、三等區，二十六年成立四、五、六、七等區。二十八年四月改為十三區，三十年改為十六區，三十六年改為十七區。
山 西	三十年設立十五個區，三十二年改為十八個區。
新 疆	民國十八年，省政府將全省劃為迪化、伊犁、塔城、阿山、焉耆、阿克蘇、喀什、和闐八行政區，每區設行政長一人。三十二年一月，改行政長為行政督察專員，同時改劃全省為十區。
綏 遠	民國二十七年五月設立三個督察區，其中一、二兩區為游擊區。
青 海	民國二十八年九月設立六個督察區，先成立五、六兩區；三十四年一月，第五、第六區分別改為第一、第二區。
西 康	民國二十六年五月將全省十九縣劃為三個督察區，同年八月裁撤；三十四年又設立六個區，抗戰勝利後只保留一、二兩區。
察哈爾	民國三十六年設立四個督察區，僅成立第一、四兩區。
寧 夏	民國三十四年一月設立第一、二兩督察區。
海南特別區	民國三十八年設立三個督察區，僅成立第二、三兩區。

資料來源：國史館藏，內政部檔案，有關廣東等省行政督察專員公署組織規程及區劃各案。

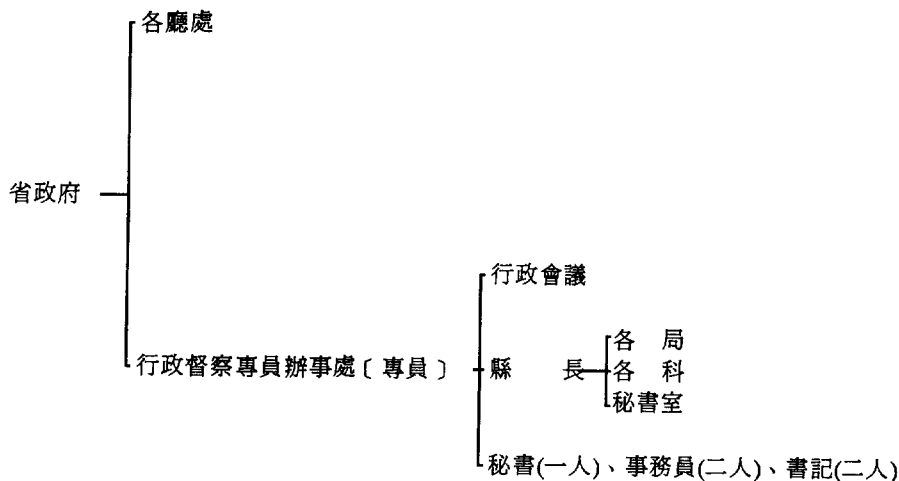
2. 制度之演進

督察專員制度創立初期，均由各省自訂單行法規，如《安徽省首席縣長暫行規程》、《江蘇省各行政區監督暫行組織規程》、《浙江省縣政督察專員章程》等，至二十一年八月，行政院為統一制度起見，而有《行政督察專員暫行條例》之頒訂，另方面，豫鄂皖三省剿匪總部有《剿匪省區內各省行政督察專員公署組織條

例》之制訂，因此在二十五年之前，專員制度是在兩種不同法規下進行。直至同年十月二十五日，上述暫行條例與組織條例同時廢止，代之以行政督察專員公署組織暫行條例後，專員制度始整齊劃一。茲分述這幾種體制上之差異如次：

(1) 院頒專員辦事處之體制

依照行政院頒《各省行政督察專員暫行條例》規定，省政府在離省會過遠地方，因有特種事件發生（如剿共清鄉等等）得指定某些縣為特種區域，臨時設置督察專員，於不抵觸中央法令範圍內，輔助省政府，督察該特種區域內地方行政。且於「某項特種事件辦理完竣後，即撤銷之。」^④專員由督察區內之資深縣長兼任，支原薪或簡任初級俸，於該縣政府內附設辦事處，或於督察區內流動設置之。處內置秘書一人，事務員書記各二人。茲將其組織體系，圖示如下：



至其職權，可歸納為三方面：

A. 督察權

- a. 對於本督察區域內各縣市政府行政，隨時考察並督促指導；
- b. 對於轄區內各縣市政府行政人員，認為有應行獎懲之必要時，得隨時開明事由，密報省政府及主管廳核辦；

^④ 行政院令，第 15 號，民國 21 年 8 月 6 日，見《國民政府公報》，民國 21 年 11 月 2 日，洛字第 49 號。

c. 定期輪流巡視轄區內各縣市政府之工作狀況。

B. 建議權

- a. 對於督察區域內各縣市，認為有必要改革或創辦之事，得隨時呈報省政府及主管廳核辦；
- b. 召集所轄各縣長市長及各局長舉行行政會議，討論本區域內應興應革事宜，呈報省政府及主管廳核辦；

C. 調度軍警權

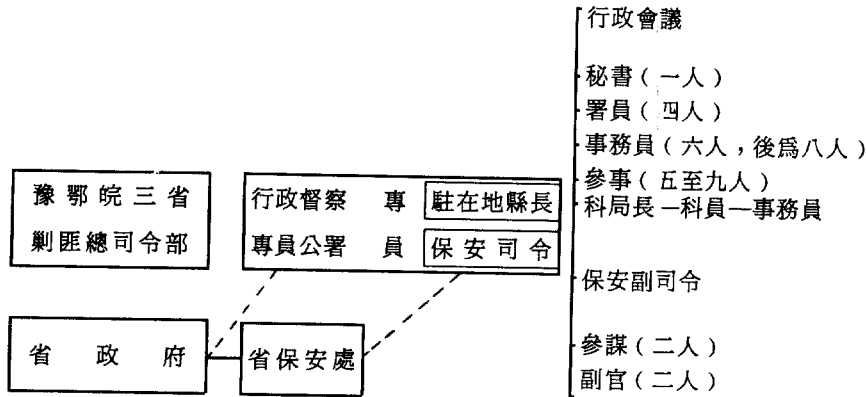
對於轄區內各縣市之警察、保衛團，因維持治安之需要，得節制調遣之。

從組織體系及職權來看，上述專員之形態，在法理上，既是臨時的，兼辦的；雖有辦事處所，卻非獨立機關，不能成為行政上之一級，於省縣二級制不發生問題。這是行政院方面所堅持的立場。二十一、二年浙江、河北兩省的專員公署，大致依照院頒條例辦理，僅將區之名稱，及設置員額稍加改變而已。

(2) 部頒專員公署之體制

依照剿共區內各省行政督察專員公署組織條例規定，為整飭吏治，增進行政效率，以便澈底清鄉及辦理善後起見，依各省面積、地形、戶口、交通、經濟狀況、人民習慣，酌劃一省為若干區，每區設行政督察專員公署，直隸於剿匪司令部，並受省政府之指揮監督，總理轄區內各縣市行政及剿匪清鄉事宜。^④各專員由剿匪司令部委派，簡任待遇，由省政府加委兼任駐在地縣長，並兼任該區保安司令，承省保安處長之命，指揮監督本區內各縣市保安團隊水陸警察及一切武裝自衛民衆組織。因此，專員的身份，一方面為剿匪總司令部特派員，一方面為各省政府輔佐者，同時並為各縣之監督提倡機關。專員公署設秘書一人，薦任待遇，由專員呈請總部委任。署員四人，事務員八人，由專員委任。又得聘任參事五人至九人，參贊署務。保安司令部設副司令一人，由專員呈請全省保安處長核轉總部委任，參謀一人，副官二人，由專員呈請保安處長委任。由是以觀，專員公署較之專員辦事處之組織為完備，其組織體系可圖示如次：

^④ 行政院訓令內政部，字第 04318 號，民國 21 年 10 月 31 日；見國史館藏，《內政部檔案》，《行政督察專員公署組織規程案》(21.6.26~24.9.6)。



行政督察專員既兼任保安司令，復兼縣長，其職權應分兩方面：

A. 專員本職

- a. 對於轄區內各縣縣長之命令或處分，認為違法或失當時，得命令停止或撤銷之，並隨時考核轄區各縣長及所屬員兵之工作成績，報請省政府核辦；
- b. 專員於三個月內親赴轄區各縣巡視一週，將巡視所得，呈報總部及省府備查；
- c. 隨時召集轄區各縣市長及其所屬局長或科長舉行行政會議，討論應興應革事宜，或講習新政法令之意義，及其辦理程序。

B. 專員兼職：可分兼縣長及兼司令言之。

- a. 專員依兼縣長職權，應依法先辦各項應推行之要政，以為轄區各縣市之提倡，俾資促其實現。
- b. 專員依兼區保安司令職權，應承省保安司令及處長之命令，管轄指揮該區各縣之保安隊、保衛團、水陸公安警察隊及一切武裝之自衛之民衆組織。
- c. 大軍清剿區內之共軍時，專員應督同各縣長共受剿共高級將領指揮，盡力協助。其駐在區內之軍隊應受其指導，或由高級將領就近撥兵交其指揮。

由以上組織體系及職權來看，此種專員之形態，有普遍性質，有固定組織，有廣大權力，其地位僅次於廳處，故名為類似民政分廳，實具有增一層級之意味。豫

鄂皖三省完全依照部頒條例施行。

以上為院頒與部頒兩種不同體制之條例。部頒條例精神上為延續並完成南昌行營黨政委員會及南京會商決定後之分區監督辦法，其動機為軍事的。至行政院公布之暫行條例，其基礎則為行政的。前者欲加強專員之權力，以利軍事之進展；後者則欲制止專員之發展，以維持現行省、縣兩級制，二者恰相對立。^④

(3) 南昌行營改行專員公署等體制

專員制度在推行期間，各省之中，依院頒條例者為浙江、河北等省，完全遵照部頒條例者為豫鄂皖三省，另有參合兩種條例自訂章程者，如湖南省之《湖南省行政督察專員暫行章程》。因此設置情形，亦有差異，且分區大小不同，有無兼職各異，大區轄十縣至二十縣，小區僅轄二、三縣，事務繁簡者可以應付，區大事繁者困難重重。南昌行營與行政院有鑒於此，曾經幾度籌議改進。二十三年三月，各省高級行政人員集會南昌，關於專員制度應行改善問題，曾經周密研究，旋於同年四月二十三日由南昌行營訓令各省分專員公署為甲乙丙三等編制，專員兼縣長者編為甲等，專員不兼縣長而有直轄保安團隊者編為乙等，專員不兼縣長而又無有保安團隊者編為丙等，^⑤此為專員制之一大演進。茲列各等編制如下：

表二：專員編制表

等 別		甲	乙	丙
職 別				
專 員		1	1	1
秘 書		1	1	1
署 員		4	2	2
技 士		2	2	2
事 務 員		6	4	4
保 安 司 令		1	1	1
參 謀		2	2	2
副 官		2	2	1
僱 員		6	6	3
錄 事		8	6	5
偵 探		6	4	4
衛 士		8	6	6
傳 令 兵		8	6	6
工 役		12	10	9
馬 伕		3	3	3
伙 伕		6	6	5
共 計		76	62	55
經 費 合 計		4,920	4,070	2,900

^④ 施養成，《中國省行政制度》，頁 109。

^⑤ 羅志淵，《中國地方行政制度》，頁 296~297。

此外，行營復根據各方建議，參照年來所得經驗，認為剿共區內專員制度的本身，尚不免有許多缺點，乃於同年七月，頒布各省行政督察專員職責系統劃分辦法十四條，對於用人、財政、公文各方面職責系統，再予明白劃分，^{⑤⑥}使得省政府與專員之間，專員與縣長之間，都有明確的權責，此為又一度之演進。其重要之規定如下：

- A. 各縣應編立預算、決算及預算中所列預備費之動支及一切財政整理之辦法，除呈請省政府核辦外並應分呈該管專員公署，後者認為有應分別准、駁或修正者，得申具意見即速呈明省政府以備主管廳、處審核；
- B. 各縣收、支應按月呈報專員查核；
- C. 省政府及各廳、處委交各縣辦理以下事項概由專員轉行，但事機緊迫者可一面逕會縣府，一面知照專員；
 - a. 含有時間性之重要事件應責成全省各縣或多數縣辦理者；
 - b. 特殊事件責成某專員區內之縣辦理者；
 - c. 兩專員區毗連縣共同辦理者；
- D. 行營或總司令部行文專員，除例行者由省政府轉飭外，其重要而緊急者得逕行令飭，仍知照省政府；至各專員亦得逕行呈覆；同時呈報省政府。^{⑤①}

(4) 行政院修正之暫行條例體制

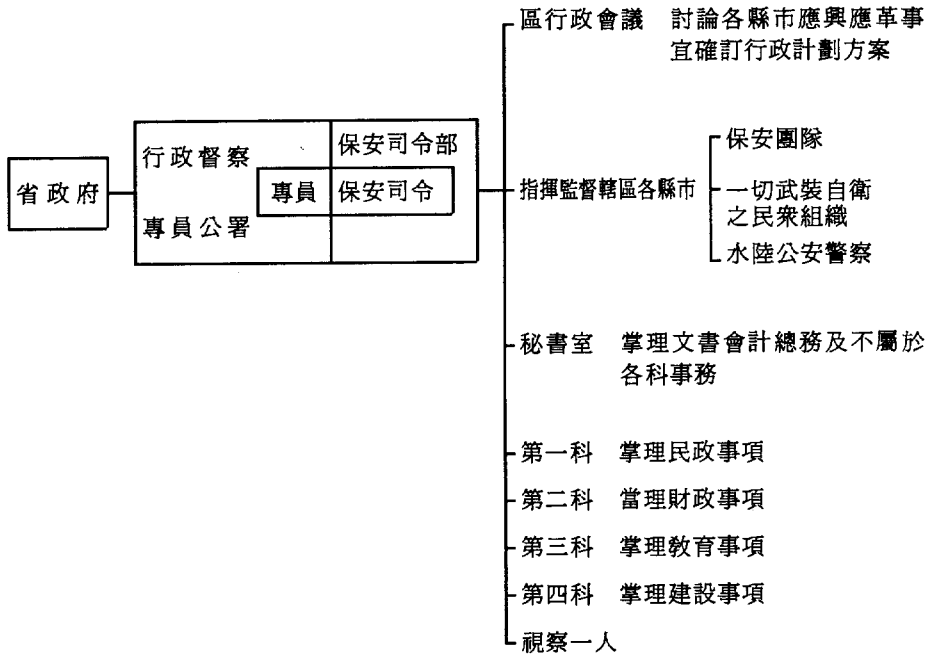
由於同一制度併存兩種不同法規，因此二十四年七月間，行政院二二一次院會，對於專員的統籌與改進，復經提出討論，決議交由內政部擬訂新條例草案，提經二三五次院會通過，後來又經一度修正，才正式於二五四次行政院會議通過，^{⑤②}二十五年三月二十五日由行政院公布。各省舊有組織一律廢止，遵照新條例改組。最初專員制度之設立，除豫鄂皖等剿共省區普遍設立外，其他省區，根據行政院規定只限於發生某項特種事件的區域始能設立，如浙江於二十一年於浙東設立七個特區，他的性質係臨時的、試驗的；至此，專員的設置，纔不限於發生特種事件的區域，任何省份都可以設置。從此專員制度全國普行，成為定制。

^{⑤⑥} 各省行政督察專員職責系統劃分辦法，見國史館藏，《內政部檔案》，《閩贛皖三省行政督察專員公署組織規程案》(21.8.18~30.8.19)

^{⑤①} 見各省行政督察專員職責系統劃分辦法，同前引書。

^{⑤②} 行政院訓令內政部，字第 3929 號，民國 24 年 7 月 19 日，見國史館藏，《內政部檔案》，《行政督察專員公署組織規程案》(21.6.26~24.9.6)

迨抗戰軍興，兵役法施行後，各省行政督察專員多兼任團管區司令，責重事繁，行政院乃於二十六年十一月通令各省：「在抗戰時期，所有兼任團管區司令之行政督察專員，一律免兼縣長，其餘各區行政督察專員，亦以不兼縣長為原則。」，從此各省專員皆免兼縣長之職，此後專員制度體系，列如下圖：



依新頒條例規定，行政督察專員設置目的，在整頓吏治、綏靖地方、增進行政效率，其公署為省政府輔助機關，具有經常任務，已變為常設之職官，與舊制專員限於辦理特種事務、或「以便澈底剿匪清鄉及辦理善後」為目的、且僅設於剿共清鄉之區域者，已經不同。職此之故，專員除本職外，並有兼職。其本職依新頒條例規定，可歸納如下：

- A. 制定法規：行政督察專員公署為籌劃轄區各縣、市地方行政起見，於不抵觸中央及省之法令範圍內，得訂定單行規則或辦法，並應呈報省政府轉報行政院及主管部、會、署備案。但關於限制人民自由、增加人民負擔，及變更組織或預算者，非經上級核准，不得執行。
- B. 審核權：對於轄區內各縣市行政計劃、單行法規、地方預算、決算，有審

核權。

- C. 視察權：除由專員隨時派員執行外，每半年親自巡視區內縣市一周。
- D. 考核及獎懲權：每年對區內縣市長及其屬員考核一次；擬具獎懲意見，呈請省政府執行。
- E. 召集會議權：隨時召集區內縣市長及其所屬局、科長及公署秘書、科長、視察舉行行政會議，討論興革事項並決定行政計劃，其決議案應呈報省政府查核，並由省政府轉報行政院暨主管部會署查核。
- F. 一般指揮監督權：行政督察專員對於轄區內各縣市長之命令或處分認為違法或失當，不及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正之，但仍須補報省政府查核。
- G. 其他如處理區內各縣市行政爭訟與處理省政府交辦事項及承轉省、縣公文。^③

兼職方面，可分為兩種：一為專員條例特定之兼職，一為臨時賦予之兼職。就前者言，新頒條例規定專員除有特殊情形者外，應兼任駐在地縣長及該區保安司令。兼任縣長在整頓吏治，以身作則，為轄區各縣表率；兼任司令，在指揮監督轄區內各縣市之保安團隊、水陸公安警察及一切武裝自衛之民衆組織，以便綏靖地方。自二十六年十一月行政院通令兼任團管區司令之專員一律免兼縣長，自此各地專員無論兼司令與否，事實上已一概不再兼縣長。

就臨時賦予之兼職言，有兼任軍法官者，有兼任團管區司令者，有兼任游擊區司令者，有兼任動員委員會主任委員者，有兼任航空建設協會會長、傷兵管理委員會主任委員等等，名目繁多，各省不一。以上之兼職，均與抗戰動員有關。以兼軍法職務為例，由於專員制度產生於剿共時期，為適應剿共軍事需要，採用軍法審判，因此專員多有兼任南昌行營軍法官者，及後剿共軍事雖告結束，軍法審判制度不變，專員仍多兼辦軍法事務。抗戰期間，軍法審判範圍更為擴大，尤有賴專員以兼理軍法，但並非普遍必兼軍法，其兼任與否，完全在中央最高軍事機關有無授權。^④茲為簡明起見，就資料所得，將各省專員兼職情形表列如下：

^③ 《國民政府公報》，民國 25 年 10 月 17 日，院令第 2179 號。

^④ 羅志淵，《中國地方行政制度》，頁 303。

表三：督察專員兼職表省別

省別 兼職別	湘	鄂	黔	桂	浙	粵	閩	川	甘	晉	綏
區保安司令	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
國民兵義勇壯丁 常備大隊長			✓								
專員駐在地 防空處長			✓								
中國航空建設協會 省分會徵求隊長			✓								
區動員委員會 主任委員		✓									
防空指揮部指揮官		✓									
防空專員		✓									
第九戰區傷兵 管理處分處長	✓										
湖南省無線 電台區台長	✓				✓						
新生活運動促進 會主任委員	✓										
軍法總監部督察官											✓
區稅務處監督					✓						
國民抗敵自衛 團區司令					✓						
區民團指揮官				✓							
師團管區司令				✓							
軍訓區軍訓監督				✓							
團管區司令	✓	✓			✓						✓
軍法官		✓	✓		✓						
振濟會難民 救濟區主任						✓					

此外，抗戰期間，淪陷區專員兼職較為特殊，以山東及河北為例。山東省因為是游擊區，各區專員多以當地抗敵部隊長官兼任，並且暫時改稱區特派員，其中兼職較多者如第十二區特派員秦啓榮，秦氏係山東省黨部委員兼魯直區黨務指導委員，別動總隊第六隊司令，三民主義青年團山東支團部籌備主任，省府委員兼建設廳長，身兼七職，乃專員中之特殊現象。河北省亦因淪為游擊區，情境非常，冀南主任公署自派專員，自委縣長，專員兼職情形，亦頗特殊。青海省劃分七區，僅距省較遠之五、六、七設置專員，均無兼職。一般而言，專員的職權大為擴張，省長之下，專員公署最具權威。

四、督察專員功能之比較

(一) 發展期內專員制度之功能

行政督察專員制度設置之目的，在整飭吏治，增進行政效率，清鄉、剿共及辦理善後事宜。創行之初，的確發揮了革新地方吏治、鞏固治安、促進交通、推進社會教育等效用。⁵⁵這一點，就民國二十三年，豫鄂皖贛湘閩陝甘川等十省廳長專員集會南昌之行政會議上，南昌行營秘書長楊永泰總評各省施行之成果，大加稱道。他說：

「自此項制度實施以來，雖為時不久，然從治安、交通、吏治、財政各方面觀察，都有極顯著的進步。例如安徽一省，除邊區外，均僅駐極少數的國軍，鄂豫兩省之多數縣份，亦復如此，而地方很安靜，遇著大股土匪竄到境內，雖然還要借重國軍，遇小股土匪，則本區本縣已足鎮壓一切。皖北向來多盜，現在夜間也可通行無阻，土匪不敢乘機竊發，這便是因為有了專員兼區保安司令，整理地方團隊，確實增助了自衛力量的緣故。又如各行政督察區內，多數都修了不少的國道省道或縣道，多架了若干電話線。各區內之縣政，貪官污吏，比之往年斂跡得多，地方財政整理，亦漸上軌道，苛捐難稅，免除不少。因之土豪劣紳所憑藉以施其剝削的手段，亦比之往年，大有畏忌，此皆為一般極顯著的事實。」⁵⁶

然此制在試辦發展期間（二十一年至二十五年），各省雖同樣稱為行政督察專

⁵⁵ 周承考，《剿匪區域改革地方行政制度平議》，《汗血月刊》，第9卷，第1期，頁8。

⁵⁶ 楊永泰，《各省廳長專員南昌集會報告建議之總評及應行改進之管見》，《復興月刊》，第2卷，第12期（民國23年8月1日），頁27。

員，而其編制、經費、職權等各有差異，如豫鄂皖三省專員公署經費每月規定五千餘元，組織龐大，相當於省府各廳處；而浙江專員之權限，與專署之經費，不但遠不及豫鄂皖三省，且亦較贛省（每月經費二千零七十元）大有遜色，其經費每月僅一千元。江蘇專員職權亦比較小，事務也比較少。^{⑤7} 河北省的行政督察專員其性質與南方各省不同，係因應戰區特殊情形而設，職司以交涉為主，專員不兼縣長及保安司令，雖負有清鄉責任，卻無軍隊可調。^{⑤8} 由於區域性之差異，相同制度之實行，顯然呈現不同功能，尤其發展期內，此種特性更為明顯，茲就所得資料依剿共省份、戰區省份、通常省份、交通不便省份分析觀察其功效如下。

1. 豫鄂皖贛剿共省份各督察區之情形

(1) 河南

河南十一區中，團隊保甲，大致已編查完竣，其中以第四督察區所編練之民團，較有精神，第九區所轄經扶、光山、羅山、商城等縣，因接近共區，殊鮮成效。建設事業除第三區之武安、汲縣及第九第十兩區外，餘均有相當成績。各區教育，皆漸有進步，惟第九區以經費無著，鄉間學校及社會教育，幾全呈停頓之象。各區財政則多能依據整理縣地方財政章程辦理。另第六第九兩區報告闕如，無從稽考。其他各項要政，辦理具有成效者，如第五區許昌縣之成立信用合作社七百餘處；第三區內黃縣之積穀五千九百餘石；第六區全區已建築碉堡一千一百餘座；第二區、第七區之嚴厲查禁毒品，剷除煙苗，使人稱道。^{⑤9}

(2) 湖北

湖北十一區中，保甲均已編查完竣，團隊除第三區無報告外，其餘各區類能注意訓練，而迭次剿共著有成績之第五區隨縣團隊，實為首屈一指。建設事項，各區尚稱努力，其築路敷設電話最力者，為第四區；第十區所轄來宣咸鶴等縣，與第十一區全區各縣，或因共軍未平，或因經費奇窘，事實上殊屬無法進行。各區財政，據報均能逐步整理，第七區已取消苛捐雜稅六種，各項建設費亦均有法定專款，而專員兼領之江陵縣，且有五萬元盈餘團款，足證整理得宜。各區對於教育，亦尚能

^{⑤7} 鄭亦同，《做了行政督察專員以後的感想》，《江蘇月報》，第4卷，第4期（民國24年10月1日），頁3；楊永泰，《各省廳長專員南昌集會報告建議之總評及應行改進之管見》，《復興月刊》，第2卷，第12期，頁28。

^{⑤8} 魯愈，〈深東現狀和整頓深東應行注意的各點（續）〉，《大公報》，民國23年7月29日。

^{⑤9} 楊永泰，《各省廳長專員南昌集會報告建議之總評及應行改進之管見》，《復興月刊》，第2卷，第12期（民國23年8月1日），頁37。

注重，其地處鄂西之第十區恩施縣，年來亦能增加初級小學十三所，民衆教育館一所，殊屬不易。此外如各區之添建碉堡，儲存積穀，與第四區黃安麻城兩縣之嚴密封鎖，亦頗著明顯之效能。⁶⁰

(3) 安 徽

安徽全省共分設十督察區，關於興辦保甲，編練團隊，整理財政，注意建設，發展教育諸要端，大都有詳細之報告。而第三區所轄六安、舒城、合肥各縣之保安團，成績特佳；第七區所屬阜陽等五縣之各項建設事業，亦有長足之進展。至倉儲禁煙兩項，各區類能加以注意，尤以第二區積穀達二萬數千石，第一第三第四第六第七各區剷除煙苗，根株悉絕，爲能以實心行實政者。惟農村救濟，各區尙鮮良好成績，而土地處理一端，在全省各區之工作報告中，幾無此一要政之記載⁶¹

(4) 江 西

江西省督察區，於二十三年間除第一第四第十二區已裁撤尙未恢復外，只設九區。其中第八區係行營令飭援照豫鄂皖三省專員制度改組，其餘各區仍沿用江西省舊有制度。凡此設置有督察專員之各區，大都爲鄉民與共軍混跡的地方，故與清剿所關之各項要政，如保甲、團練、封鎖、碉堡、交通諸端，因事實上之急迫要求，遂悉呈異常敏速之進展。據各區報告，封鎖機關，遍處林立，公路電線，四通八達，各縣保甲，均已一一編查告竣。各地團隊，亦多少有肅清零匪之能力。全省碉堡已築成者，不下三千餘座。其中第九區所轄各縣，共築有一千二百九十座。財政類皆注重整理，催徵田賦。倉儲除第八第十兩區外，均各備有相當之數量。在清剿期間，教育普及不易，然據謂第七區臨川縣民衆學校之推廣，與第八區施行族學之辦法，均相當有成效。衛生與農林救濟兩項，各區均乏確實之設施，土地處理與禁煙事項，各報告中均未提及。⁶²

(5) 湖 南

湖南省湘西上游各縣，毗連川黔鄂三省，交通阻塞，共軍活動，由來已久。自蕭克、賀龍兩支共軍乘機竄擾，地方受害，更屬不堪。二十三年，湘省政府乘軍隊

⁶⁰ 楊永泰，《各省廳長專員南昌集會報告建議之總評及應行改進之管見》，復興月刊，第2卷，第12期（民國23年8月1日），頁37~8。

⁶¹ 同上。

⁶² 黃強，《中國保甲實驗新編》（民國24年），頁158，219~224；楊永泰，《各省廳長專員南昌集會報告建議之總評及應行改進之管見》，《復興月刊》，第2卷，第12期（民國23年8月1日），頁38~9。

進剿之際，為整理地方行政起見，於沅陵設立湖南省政府委員出巡辦公處，對於革新縣政，舉辦保甲，整理警衛，廢除苛捐雜稅諸端，雖稍見成效，而各縣共軍，仍未肅清。揆厥原因，因為湘西地域遼闊，民衆組織鬆懈，雖有改善，莫由推進。二十四年，將慈利、石門、大庸、永順、保靖、龍山、桑植、乾城、永綏、鳳凰、古丈、沅陵、瀘溪、辰谿、溆浦、芷江、黔陽、麻陽、晃縣等十九縣劃為湘西綏靖區，派省府委員劉建緒辦理湘西綏靖事宜，並就上列各縣劃五個行政督察區，各設行政督察專員一人，兼任所轄區內縣長。^⑤

其實成效，以慈石庸區為例，該區專員危道豐報告謂：^⑥湘西劃分綏靖區，設置專員，因便於督察共區行政，但專員於行使督察權，不過如駐在地之縣長而已；於指揮轄區團隊，亦如保安區內之縣長。

2. 通常省份各督察區之情形

(1) 浙江

浙江省在二十四年之前，僅設有六個行政督察特區，第一特區所轄常山縣團隊訓練頗佳，第三第四兩特區禁煙尙屬嚴厲；第五第六兩特區積穀均達十萬石以上。各特區對於建設事項，均無特殊成績。教育除四、五兩區無報告外，其餘各區亦頗能注意。農村合作事業，以第五區鄞縣所組織貝母運銷合作社規模較為宏大。各區財政殊未能積極整理；土地及衛生兩項，亦未能注重。碉堡第一區共建有九十八座，第五區共建有四十五座。^⑦

(2) 江蘇

江蘇省於二十二年底全省共設九個區，其中江北各區之屬縣，素苦匪患，尤以銅山、東海、鹽城、淮陰四區，盜匪熾盛，自行政督察專員設立後，以淮陰區專員兼保安司令為臨時剿匪指揮官，指揮統一，先由淮陰入手剿辦，鹽城、東海繼之，

^⑤ 以危道豐為慈庸區行政督察專員兼慈利縣長，陳國鈞為永保龍桑區行政督察專員兼永順縣縣長及保安第廿五團團長，羅壽頤為沅瀘辰溆區行政督察專員兼沅陵縣縣長及保安團團長，余範傳為乾鳳古綏區行政督察專員兼乾城縣縣長及湘西屯務處副處長，張其雄為芷黔麻晃區行政督察專員兼黔陽縣縣長及第四區保安司令。負責湘西上游各縣駐軍團隊之調遣整訓，散槍之收集，保甲之舉辦，屯務軍之改善，屯田之清釐，苗民教育之籌設等。見湖南省政府咨，秘機字第 3040 號，民國 24 年 6 月 7 日；見國史館藏，《內政部檔案》，《湖南省行政督察專員區劃案》(24.6.13~29.11.5)；《大公報》，民國 24 年 4 月 29 日。

^⑥ 摺呈，見國史館藏，《內政部檔案》，《湖南省行政督察專員公署組織規程案》(24.5.13~30.6.10)。

^⑦ 楊永泰，《各省廳長專員南昌集會報告建議之總評及應行改進之管見》，《復興月刊》，第 2 卷，第 12 期（民國 23 年 8 月 1 日），頁 39。

幾經督率剿辦，匪患因以肅清，綏靖方面，似已有顯著之成效。另如淮陰區之小刀會，反抗導淮，二十四年一月，由該區專員兼司令剿平。又本地方縣政，或遇緊急事態，例須請示辦理，而又有迫於時限者，得專員就近指示，因之因應咸宜，為例亦夥。次則關於本省重要政令之推進，如保甲、禁煙、浚河、築路諸端，各縣多能切實奉行，如限完成，大率亦得力於專員之督促指導，尤以二十四年黃水為災，蘇北各縣，幸免陸沉，銅山、東海、淮陰各專員之督飭防堵，厥功尤偉。誠如南通區專員鄭亦同所說：「這兩年江蘇省水利建設的成績，雖不敢說絕後，卻稱得上是空前的。」其他一般縣政之推進，亦多因有專員督導，效能增加。^⑥

3. 戰區省份：以河北為例

河北自塘沽協定，接收戰區之後，於平東平北設立灤榆、薊密兩督察區，各設專員一名。灤榆區轄豐潤、灤縣、樂亭、遷安、昌黎、撫寧、盧龍、臨榆八縣，和唐山、山海關兩特種公安區，及都山設治局。薊密區包括遵化、王田、寧河、通縣、三河、薊縣、平谷、順義、密雲、懷柔、昌平等十幾縣。^⑦兩區督察專員均不兼縣長，所管轄事情共有五項：1.關於督察所轄之行政事項；2.關於通常涉外事項；3.關於協助地方救濟事項；4.關於督促各縣清鄉事項；5.省政府及各廳令辦事項。^⑧

二十二年十一月，薊密、灤榆兩區分別設立於通州、唐山，負責整頓戰區急待處理事項，如整設各地因長城戰事遭受破壞之交通，如長途電話電報，及修築長途汽車路；救濟戰區各縣災民；在關內各處設關徵收；^⑨與日方交涉接收馬蘭峪等。同年十二月，薊密區專員殷汝耕並召集所屬十縣縣長舉行第一次行政會議。討論戰區救濟及復興農村、保安團隊、外僑、交通、禁煙、整理稅收、整頓教育、振興實業、清鄉，以及各縣應興應革事項。^⑩議決要案十二項，其中屬於交通者六件，外交、民政、財政各兩案。^⑪二十三年十一月，灤榆區亦召開行政會議，討論整理戰

^⑥ 陳果夫主編，《江蘇省政述要》(台北文海影印)，民政編，縣行政，頁1；保安編，軍法，頁15；綏靖概況，頁5；鄭亦同，《做了行政督察專員以後的感想》，《江蘇月報》，第4卷，第4期(民國24年10月1日)，頁5。

^⑦ 魯齋，《灤東現狀和整頓灤東應行注意的各點》，《大公報》，民國23年7月25日。

^⑧ 河北省政府咨，字第1337號，民國22年10月30日；見國史館藏，《內政部檔案》，《河北省行政督察專員區劃案》(22.11.3~30.10.25)。

^⑨ 《大公報》，民國22年11月3日。

^⑩ 《大公報》，民國22年12月17日。

^⑪ 《大公報》，民國22年12月23日。

區及民團、財政等問題。^⑳

此外，灤榆區內因包括北寧鐵路三分之一，且是華北唯一實業區，煤礦、洋灰、磁器、玻璃種種重要的工業都在這個區內，因此各工廠的工人管理問題也成爲此區內的重要事件。工潮一旦發生，足以影響全區的治安，前此之開灤工潮，遷延數月，幾乎鬧出其他事故，足爲例證。同時沿鐵道線都有日本守備隊駐紮，浪人漢奸，俯拾即是。所以灤榆區的情形與薊密區又自不同。^㉑

二十四年十一月二十五日，以灤榆區專員殷汝耕在通州組織冀東防共自治委員會，宣布獨立，國民政府乃於二十六日下令裁撤灤榆、薊密兩區行政督察專員，其一切職務，由河北省政府直接處理。^㉒

上述兩督察區取消後，二十五年河北省政府以冀南堯山、任縣及南宮、冀縣、大名一帶，匪類潛踪，爲便利清剿及組織民衆，於三月成立堯山及南宮兩督察區，五月設立大名督察區，組織專員公署，規定每月經費八百元。負責轄區內行政及剿匪事宜。^㉓其性質與灤榆、薊密重在應付外交者，完全不同。

4. 交通不便省份：以甘肅爲例

交通不便省份以甘肅爲例，甘肅省於二十四年先後成立七個督察區，各專員均不兼縣長。就整頓吏治、綏靖地方、增進行政效率諸端，據甘肅寧夏青海監察區監察使嚴莊考察印象，適得其反。在整頓吏治方面，根據嚴莊之報告如下：

「甘肅吏治，近雖銳意整頓，而貪黷之風，仍未稍戢，曾見縣長貪污被控，直接監督機關之專員公署暨省政府，辦理此種案件，往往推宕，致時間延緩，而貪污者儘可從容設法，彌縫弊竇，湮沒證據。縱有委員調查，而事過境遷，亦難得真相。其有情節重大，難以掩飾者，則捲款潛逃，逍遙法外。而爲被害人者，雖分別呈訴，而又無消息，其實已冤沉海底矣。甚或全案發覺，主犯在逃，各界指謫，輿論譁然，則爲上級機關者，據主管機關之報告後，雖嚴令通緝歸案訊錄，亦等虛文。省垣如是，各縣亦勢所難免。蓋專員對於各縣行政人員之違法失職，多蹈因循顧忌之私，殊失認真督察之責，如

^⑳ 《大公報》，民國 23 年 11 月 9 日；23 年 11 月 11 日；23 年 11 月 12 日。

^㉑ 魯愈，《灤東現狀和整頓灤東應行注意的各點》，《大公報》，民國 23 年 7 月 25 日。

^㉒ 《大公報》，民國 24 年 11 月 27 日。

^㉓ 《大公報》，民國 25 年 5 月 18 日；25 年 5 月 22 日。

此而望其整頓吏治，是猶南轅而北轍也。」^⑩

專員兼保安司令功能亦不彰：

「甘肅交通不便，地曠人稀，歷來匪患，未易肅清。際茲農村破產，民生日見窘困，加以攤款未除，苛捐雜稅如故，民力不勝負擔。又受貪官污吏、土豪劣紳，剝削壓迫，以致相激相盪，挺而走險者，實繁有徒。各縣雖有相當團隊駐防，歸縣長指揮調遣，殊難以資鎮攝而保治安。查各區專員徒擁區保安司令之空銜，其所統率之保安隊究屬有限。且此項保安隊，常駐專署所在地，轄縣幾無隊兵分配，故地方一遇匪警，派隊前往剿辦，以交通不便，到達需時，迨隊兵抵境，而匪徒早已飽掠遠颺矣。近如西蘭公路劫車鉅案，層見疊出。又如海固回匪嘯聚，公然抗拒官兵。至皋榆交界之教匪，隴南各縣之積匪，雖調省垣軍隊，莫能剿平。所謂區保安司令之專員，對於此種匪案，束手無策，祇有報省派軍，實屬緩不濟急。」^⑪

以上為專員制度在發展期間各省施行成效概況，顯然其功能在剿共時期最有發揮，而欲其成為省縣之間的承上啓下階梯，則制度上尚待充實。

(二) 抗戰以後專員功能之舉證

至抗戰期間，督察專員的功能又有了變化，為配合軍事動員，由專員兼辦役政。自二十五年三月一日，國民政府施行兵役法以後，團管區司令部組織暫行條例，亦於同年八月十七日由軍政部公布施行。厥後所有全國設立團管區所在地之司令，均由軍人出身之行政督察專員兼任。如二十七年十一月，為便於補充皖省游擊部隊，將皖省兵役管區按行政督察區劃為九個團管區，湖北原設之十二個團管區，依督察區改為八團管區，均由各該區專員兼任司令。^⑫以推進役政，而利抗戰。專員此項兼職雖無法規明文規定，然自抗戰以來，軍政部均以命令行之。自專員之兼辦役政觀之，專員之功能乃隨時勢之轉移而變化。

另一方面，抗戰期間，因多數省份各縣城大多淪陷，淪陷區所有專員縣長均深入敵偽後方組訓民衆，為適應戰時需要，督察專員的功能不僅僅整飭吏治、增進行

^⑩ 抄原呈，內政部收文，收 002928 號，民國 28 年 9 月 6 日；見國史館藏，《內政部檔案》，《甘肅行政督察專員公署組織規程案》(24.8.5~28.10.30)。

^⑪ 抄原咨，內政部收文，收 002928 號，民國 28 年 9 月 6 日；見國史館藏，《內政部檔案》，《甘肅行政督察專員公署組織規程案》(24.8.5~28.10.30)。

^⑫ 沈懷玉，《中華民國史公職志》(初稿)(國史館，民國 79 年 5 月)，《軍職制度》，頁 471~4。

政效率、清鄉、剿匪而已，換句話說，爲了配合軍事動員，行政督察專員區的軍事性增強，淪陷區的游擊活動，大部由行政督察專員執行。^⑩以抗戰時期山東省的行政督察專員來說，專員公署爲區域性游擊部隊的指揮中心，以行政支援軍事，以軍事保衛行政運作，使敵後的行政和游擊戰爭，能夠持續運作或進行。^⑪茲以山東省魯西的行政機構爲例，二十七年春至二十八年春，上層的領導機關，只有第六區行政督察專員公署和游擊司令部，這時六區的行政官吏，完全由游擊司令部委任，四區、五區和二區，因爲沒有行政官，沒有政府管轄，加之六區游擊隊又在那裡活動，所以也由六區游擊司令部委任縣長。此時六區政令，不但推行於六區十二縣，而且推行到黃河南岸，魯北十餘縣以及津浦路沿路，而且全省的游擊隊，均和六區有了密切的聯繫。^⑫

不僅山東如此，浙江各區專員兼司令，亦發動轄區內各部隊舉行游擊戰暨反掃蕩戰。^⑬如浙西第一行政督察區爲游擊區，有抗衛團大隊，第二區所轄各縣全爲淪陷區，有挺進隊，^⑭面對敵僞，困難自多，但考其工作表現，省主席黃紹竑說：「如管教養衛各項要政，仍能齊頭進展，如一區汪專員，二區於專員（於樹巒），職司督察，并能提獻精確數字之書面報告於省政府，成績甚佳。至於各區內之一般政績，一區、四區、五區有平衡之發展，二、八、九三區較爲平常，三、六兩區過去曾努力過，自遭敵竄，打擊甚大，……七區全般政治表現較爲落後。」^⑮

抗戰勝利，復員期間，專員功能隨時勢轉移又有變化。茲以江蘇省爲例證。

江蘇於抗戰軍興時淪陷最早，人民生活於水深火熱中，行政區域既與重慶隔絕，行政機構亦有名無實，各專員縣長除少數擁有團隊者，尙能暫留境內，多數均伏處蘇皖邊境，多未能入境辦公。其少數在轄境內保有據點者，亦因重重包圍，無法展開工作。蘇北爲共軍佔據之處，破壞程度尤其嚴重。^⑯抗戰勝利，三十四年十二月，省政府恢復建制，江北沿江各縣及徐海少數地區，秩序逐漸恢復，遂於三十五年一月訂定江蘇省行政督察專員兼保安司令公署組織規程，并依部頒行政督察專員公署分等表之原則，規定各區等級及設置員額，區保安司令部則不分等級，各置

^⑩ 張玉法，《抗戰時期山東省的行政督察專員》，《抗戰建國史研討會論集》，頁 865。

^⑪ 同上引書，頁 872。

^⑫ 姜克夫，《抗日根據地魯西北》（生活書店，民國 28 年 4 月），頁 15~17。

^⑬ 《浙西第三次行政會議總結》，頁 62。

^⑭ 《浙西第一次行政會議總結》，頁 20~1。

^⑮ 黃紹竑，《浙東浙西各區政績之簡評》，《浙西第三次行政會議總結》，頁 102。

^⑯ 王懋功主編，《江蘇省政府政情述要》，弁言，頁 1~2；民政部份，頁 1~2。

官佐十人，仍合署辦公。及二月間，以第十行政督察區事實上已無設置必要予以裁撤，所屬儀徵、六合、江浦三縣歸還第五區接管。^⑥

復員期間，為配合軍事收復失地，恢復交通及護送難民還鄉復業諸端，即另訂專員縣長入境工作要點，準備入境應行注意事項，配合軍事恢復蘇北緊急措施方案及難民還鄉團組織辦法施行。此時期專員人選以軍人為主，期能收復為共軍佔據之地區，固守城池。^⑦自三十四年八月起，各區專員於剿共戰爭中事跡亦多有可述者。此一時期之專員功能幾完全轉至軍事方面。

五、結 論

地方政治制度，關係全國庶政之推行，吏治之改進，其重要程度，殆與中央無所差異。國民政府成立以來，根據建國大綱及訓政時期臨時約法，改地方政制為省縣兩級制。但省縣兩級制在實行過程中卻逐步發生了變化。由於十六年以後，內憂外患相逼而至，面對省區遼闊，境內動亂頻仍，省縣兩級的鬆懈結構，不足當此狂流，督察專員制度乃應運而生。

在督察專員創制之前，省縣間特有的中間組織已有區域性的發展。如廣東省政府於十四、五年間實行行政區委員制；廣西於十六年也仿效廣東省的作法，創立行政督察委員制；新疆省於十八年間請求國民政府准予保留行政長制；雲南於同年亦於省縣間設置兩殖邊督辦公署；江西於二十年剿共之際，創立黨政委員分會制，此制於同年十二月裁撤，自江西黨政委員分會裁撤後，二十一年春以後，長江流域各省，多採分區制，如安徽之首席縣長制；江蘇之行政監督制；浙江之縣政督察專員制；江西之區長官制等。上述省縣間之行政組織的出現，立法院雖未通過立法，但由於事實需要，卻又無法取消。此後隨著剿共軍事的轉進，督察專員制逐漸成立，中央政府雖堅持省縣兩級制原則，但為應事實需要，又不得不在實際施政中在省縣之間增加一中間層級。

二十一年八月，內政部與豫鄂皖三省剿共總司令部分別公布《各省行政督察專員暫行條例》及《剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例》，前者係內政部為統一各省制度，在不破壞省縣二級制原則下所制訂，後者係總司令部為剿共地區需要而頒行。兩個條例通行於不同省份，暫行條例適用於剿共區以外省份，限定於特種

^⑥ 王懋功主編，《江蘇省政府政情述要》，民政部份，頁2。

^⑦ 同上引書，頁3

事件地區設置，組織權限較小；組織條例則於剿共區內施行，有普遍性，有固定組織及較大之權力。兩者相較，可見行政部門對於督察專員制之發展，基於省縣兩級制之堅持，視為暫設機構。而軍事當局為利軍事之進展，則欲加強專員之權力，且不斷有擴張之勢。既為軍事時期的機構，也是臨時性的。

由於同一制度存有兩種不同法規，蔣中正兼長行政院後，通過院會統籌改進，於二十五年三月公布《行政督察專員公署組織暫行條例》後，至三十八年全國除東北九省及西藏地區外，計有廣東、廣西、安徽、江西、江蘇、浙江、福建、湖北、湖南、河北、河南、四川、貴州、雲南、陝西、甘肅、山東、山西、新疆、綏遠、青海、西康、察哈爾、寧夏等二十四省區及海南特別區設置行政督察專員。因此，國民政府時代，地方行政制度實際實行的是三級制，幾成定制。

督察專員制度自創辦後，運作幾達二十年，其成效，在制度發展期間，其創設意義與完成清剿改善政治的關係至為密切，亦是國民政府軍事行動上的創意。這些成效，表現在初期剿共省份，如江西、河南、湖北、安徽等省，這幾個省份在編練民團、辦理保甲、建設交通、整飭吏治、整理財政、發展教育、厲行禁煙等方面，有極顯著的成效。這與因剿共而專員職權擴大有關。上述省份專員之身份，一方面為總司令部特派員，一方面為各省政府輔佐者，同時並為各縣之監督倡導機關，有指揮轄區軍民兩政之權。而江蘇、浙江等省，以地域不屬匪區，專員職權較小，經費亦較少，成效顯然不及豫鄂皖贛等省。湖南初設之五個行政督察區因受制於湘西綏靖區，職權行使受限，功能無從展現。顯現剿共省份專員公署為蔣總司令的直屬機構。直接指揮，經費大，人員多，所以有成效。不是中央直接指揮的，情況就不同了。從制度的觀念看，是矛盾的，難成定制。

戰區省份之河北，因情形特殊而設置督察專員，其性質與長江流域各省不同，雖名為行政督察，多少還有些外交上的交涉事務，所以一成立時，專員就不兼縣長，以便節省精力，應付特殊事宜。另一方面，在南方，專員都兼保安司令，可以調動軍隊，而河北省的專員只有清鄉的責任，卻無軍隊可調。

交通不便地區，如甘肅省，據甘肅、寧夏、青海監察區監察使嚴莊考察報告所指，專員功能不彰，難望吏治有所整頓，苛捐雜稅如故，各區專員雖兼保安司令，徒擁空銜，無力綏靖地方。

可見督察專員在發展階段，推行於各省之結果，其功能有顯著的區域性差異。

琦善在豫魯的政績，1814-1829

魏 秀 梅*

摘 要

琦善（1786~1854）係鴉片戰爭期間主張撫夷之始唱者，亦是為後世所爭議的人物。清代以來，他被褒貶不一。但不論其在中國歷史上功過如何？筆者看過有關琦善的資料後，感到他是滿人中不可多得的幹練人才。能受清宣宗畀以封圻重任，晉贊綸扉，疊經獲咎迅即起用，實非無故。故此人值得研究。本文即係研究琦善專章之一。

琦善字靜菴，博爾濟吉特氏，滿洲正黃旗人。嘉慶十一年（1806），以廕生引見，授員外郎用，籤分刑部學習，因年輕對例案未熟，曾受辱於同署老司員，乃自聘部吏為家教，三年而例案精熟。從此，即以司法專長受知於清仁宗、宣宗。由刑部員外郎、郎中、通政使司副使而外放河南按察使，歷任河南布政使、河南、山東巡撫等。本文係敘述其在豫魯的政績。至於以後的宦轍，將見於次篇。

* 中央研究院近代史研究所研究員