

民生月刊

(編者言論稿第六)

中日戰事史料徵輯會編

地方自治團練實行政法

中央組織部黨員訓練處選輯
中央秘書處文化驛站總管理處印行





地方自治開始實行法

地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域。其志向，當以實行民權民生兩主義爲目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以爲斷。若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效後陸續推及其他。

其事之次序如左：

- (一) 清戶口；
- (二) 立機關；
- (三) 定地價；
- (四) 修道路；
- (五) 墾荒地；
- (六) 設學校。

119
0929.5
2042

(一) 清戶口，不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準，一律追加，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本爲土著，而出外者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利；否則於回家時以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不必盡義務者：其一，則爲未成年之人，——或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之，——此等人悉有享受地方教育之權利；其二，爲老年之人，——或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之，——此等人悉有享受地方供養之權利；其三，爲殘疾之人，有享受地方醫治供養之權利；其四，爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務

，而享有地方供養之權利。其餘人人，則必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故於清戶口時，須分類登記之。每年清理一次，註明變更，列入年冊。

(二) 立機關 戶口既清之後，便可從事於組織自治機關，凡成年之男女，悉有選舉權、創制權、複決權、罷官權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關，並執行機關。執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之，初以簡便為主。而其首要，在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少供一年之糧食，地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公局買賣。對於人民需要之食物，永定最廉之價

，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利；地方餘糧，則由公局轉運，售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘「衣」、「住」、「行」三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理。至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一箇月或兩箇月之勞力，隨人民之志願，立法規定。每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家。自治機關每年當公布預算、決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

(三)定地價。如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數鄉村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團

體；其地方之發達進步，必有出人意料之外者，而其影響於土地必尤大。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場；前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增爲數百元數千元一畝者不等，有其地者，不勞心，不勞力，無思無維，而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力焦點以經營之社會事業，而其結果則百數十之地主享其成，天下不平之事，孰過於此？此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，何以爲便乎？蓋十年前，英國之行按價抽稅，值百抽幾；如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩機關以專理之。英人視之以

爲便利，而在吾人地方自治甫行之時，儻效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便。其法：以地價之百分抽一，爲地方自治之經費；如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者抽其一元之稅，值千元者抽十元之稅等是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買地土，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價；而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富。由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之；不平之土地壟斷，資本專

制，可以免卻，而社會革命，罷工風潮，悉能銷弭於無形。此定地價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲著手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體當担負該縣以前所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用，由自治團體，直接在省政廳，或中央政府，訂明條例，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央。如全國能行此，則中央之財賦當增加不少矣。

(四) 修道路 道路者，文明之母也，財富之脈也。試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，即交通最利便之地，此又一證也。故吾人欲

由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動；道路者，實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規畫，以定地方之交通，而人民以戮力從事於修築道路。所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此。道路宜分幹路支路兩種，幹路以同時往來通過四輛自動車爲度，支路以同時能往來通過兩輛自動車爲度。此等車路，宜縱橫徧布於境內，並連接於鄰境。築就之後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通，兼行並到，道路一通，則全境必立改舊

觀，從此地方之進步，必有不可思議者矣。

(五)墾荒地 荒地有兩種：其一、爲無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾；其二、爲有人納稅而不耕之地，此種荒地，當課以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止。如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾，凡山林、沼澤、水利、礦場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與私人自種；其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。開墾之工事，則由義務勞力爲之。如是數年或數十年之後，自治區域，可漸變成桃源樂土，錦繡山河矣。

(六) 設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費、書籍、與夫學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫，夜學，爲年長者養育智識之所。或疑經費無從出，此不足憂也，以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費；如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，爲公家服一二箇月之義務，長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣，長於織造者爲公家織布，則衣食足矣；長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣；如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成功。自治區之人

民，各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也，祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足；則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書識字、學問、智識之外，當注意於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人；必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。學校者，文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步，故於衣、食、住、行四種人生需要之外，首當注重於學校也。

以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，爲地方自治團體所應辦者，則「農業合作」、「工業合作」、「交易合作」、「銀行合作」、「保險合作」等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之，此卽自治機關職務之大概也。

總而論之，此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施；後世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自養自教，而政府祇存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐，保民理民之責，獨未放棄，故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤屈。其後

則並此亦放棄之，遂致國亡政息。一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣。今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍爲清朝之亡國大夫，彼輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔識世界大勢，祇顧自私自利，多行不義，必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基，查取法乎上，順應世界之潮流，采擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先做行，如是由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立。有志之士，宜努力篤行之。

確定縣各級組織問題

一四

我在二十七年四月八日第五屆四中全會時，曾有「改進黨務與調整黨政關係」之講演。其中附有「縣以下黨政機構關係草圖」，并加「圖例釋要」以說明之，余當會聲說此不過爲初步設計的草案，至于如何措之實施和訂頒具體方案與法令，則希望勿拘泥于條目文字，悉心研究，俾臻于完善可行，又此項圖案，本重在闡明黨政關係，（故命名爲黨政關係圖）對於縣以下各級地方組織，只是連帶述及。自經此項草案草圖發表之後，曾引起諸同志與學者專家們很多的注意與研究。且有若干地方已在試驗推行中，這實在是很可欣喜

的現象，亦可見各地方需要改革的迫切。最近中央訓練團成立黨政人員訓練班，為講授此項課目及確定此項方案起見，曾先後指定同志集合各方意見與經驗，詳加研討，並經我的指示，已將原草案草圖，加以訂正補充。其重要點在于：（一）黨的方面將區分部與鄉（鎮）組織配合而于保甲之下分設小組，以便與行政層級相配合，並將黨員監察網直屬于縣黨部監察委員會以期周密。（二）縣為地方自治單位，按其面積人口經濟文化交通等狀況分為三等至六等，至地方下層組織則確定鄉（鎮）為縣以下基本的單位，保或村街為鄉（鎮）的細胞組織，縣與鄉（鎮）之間則為較有彈性之規定，因地制宜，于必要時可分設區署，以為上下聯繫的機構，如無

此需要，則鄉（鎮）可直轄十縣政府，鄉（鎮）與保之間亦審度地勢爲較有彈性之規定，在人口稠密之處，如一村或一街爲自然單位，無法劃分時，不必強爲離析，儘可以二保或三保爲一細胞組織，設置首席保長，統管事務，以免生硬割裂之弊。爲解決最重要的經費與人才問題，所有鄉（鎮）及保（或村街）的幹事，均由學校教師分別担任。所有鄉（鎮）保學校校長及壯丁隊長均暫由一人兼任，以收管教養衛合一之效。但在經濟教育發達的區域，自治事務紛繁，鄉（鎮）中心學校校長，及保的國民學校校長，仍以專任爲原則，期集中責職而免兼顧困難，並將民衆分別組織，使能担负各項工作、以適應實際之需要。（三）民意機關方面，遞級設

置保民大會，鄉鎮民代表會，縣參議會，並各賦予相當權力，以增加人民參政興趣及能力，藉可發揮民衆力量，造成民治國家，茲再逐項約略加以說明。

甲、縣各級黨政關係調整辦法

(注意此段祕密不發表)

二、黨之最下級組織，原爲區分部，序列于鄉（鎮）同等之地位。茲爲適應需要，使黨政層級配合運用便利起見，區分部得將黨員編成小組配合各保甲。

三、黨之監察制度，應確實建立，使對於黨之執行部及黨員爲負責之糾察與監舉，以增進黨員及幹部活動力，並

將黨員監察網，直屬縣黨部監察委員會，以期嚴密。

三、黨部對於政府及民衆團體之關係，不直接發生指導與監督之關係，但應與國級政府機關切實聯繫，推動民衆，實現本黨政策，推行政府法令，並應注重使黨員盡量參加下層工作，從工作中發生領導作用。

四、縣黨部書記長，應出席縣政會議，以資聯繫，縣黨部書記長得兼任縣參議會秘書。

五、各省政府對所屬各縣政府之教育（或社會）軍事科長，須就曾經中央訓練合格的黨員選充之。

六、縣黨部之書記，委員，與縣政府之縣長。以及秘書，科長之爲黨員者，每二週應由黨部書記長召集秘密舉行會

議一次，如縣長爲黨員而其年齡資格超過縣黨部書記長者得推爲該會議之主席，除會報，本縣最近黨政各項業務外，凡有決議即交由黨政各機關，分別實施。

縣長應由黨員充任。非黨員者，應由省或縣黨部介紹入黨。

七、區署的軍事教育兩指導員，與鄉（鎮）公所警衛股主任，（或幹事）均應就中央或本省訓練合格的黨員選充。

八、區黨部以下應督促在各級同等機關服務的黨員，以「黨團活動」之方法，謀取聯繫，並指定其工作。

九、凡在各級政府服務的黨員，均應參加黨的小組會議，或黨團會議，不得任意規避。

十、各級黨部，自書記長以下的工作人員及黨員，對各級政府的人事任免升降，不得干涉，否則以違反紀律議處。

十一、縣黨部起，一律祕密，不得公開。

乙、行政組織方面

一、縣為自治單位。按各縣之面積，人口，經濟，文化，交通等狀況，分為三等至六等。一方受省政府之監督，辦理全縣自治事項；一方受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。

1. 縣之區域，依其現有之區域。縣之廢置，及變更區域，應由中央核准。縣設縣長一人，下設祕書，科長，

指導員，警佐，科員，技士，技佐，事務員，巡官等人員，分掌民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會等事宜。設科之多寡，及其職掌之分配，由各省政府，依縣之等次，及實際需要，擬定之，其名額，官等俸給，及編制，亦由省政府，依縣之等次，及需要，擬定之。

2. 縣設縣政會議，議決有關縣政之重大事項，以及關於提出縣參議會之案件。縣行政會議，在縣參議會未成立前，仍應舉行。

3. 縣政府組織規程，應由各省省政府擬訂，呈經中央核定。

二、區爲縣政府之輔助機關，代表縣政府，督導各鄉（鎮），辦理各項行政及自治事務，應重在靈活運用。

1. 區之範圍。以六鄉（鎮）至十五鄉（鎮）爲原則，全縣鄉（鎮）數，不及十五個者，不設區署，其鄉（鎮）直轄於縣府，但在邊遠地方，或情形特殊之區域，其設區者，每區之鄉（鎮）數，得酌量變更之。

在未設區署之縣區，由縣政府派員指導。

2. 區署設區長一人，下設指導員二人至五人，分掌民政，財政，建設，教育，軍事等事宜，均係專任，爲有給職，并須由上級機關，甄選訓練合格人員委用之。區長人選以有本縣籍貫者爲原則；其資格與待遇於法

律中定之。

3. 區署所在地得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

4. 區得設鄉（鎮）建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士，充任委員，為區內鄉村建設之研究，設計，協助建議之機關，由區長担任主席。

5. 為增進人民職業技能，及發展地方工業起見，各縣應斟酌需要，於區設置職業訓練班。

6. 區除設置實額之警察外，另設壯丁聯隊部，負責統制管理各鄉（鎮）之壯丁。必要時，并得抽調壯丁，特別編組訓練。

7. 區應聯合各鄉(鎮)合作社，成立合作社聯合社，內分若干部門，辦理各種合作事業並由縣派員駐區，常川督導。

三、確定鄉(鎮)為縣以下之基本單位，特別充實其組織。

1. 鄉(鎮)之劃分，以六保至十五保為原則，並應顧及歷史關係，及自然條件，其劃分及保甲之編制，均由縣政府擬定，呈省核准施行，並報中央備案。

2. 鄉(鎮)公所之幹部，除鄉(鎮)長而外，設副鄉(鎮)長一人至二人，由鄉(鎮)民代表會，就規定資格之公民中選舉之，下設民政，警衛，經濟，文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，均由副鄉(鎮)長及鄉(

鎮)中心學校教師，分別担任。并應酌設專任之鄉(鎮)事務員，但經費不充裕地方，得酌量合併設股，或僅設幹事。

鄉(鎮)長，副鄉(鎮)長之選舉實施日期另以命令定之，其任期，均定二年，連選得連任。

3. 鄉(鎮)各設中心學校，均包括兒童婦女，成人，三部份，內分初級班與高級班，校長壯丁大隊長鄉(鎮)長暫由一人兼任，所有學校教師均分任各項訓練及指導工作。鄉(鎮)各項事務，亦均由學校教師，輔助鄉(鎮)長處理之，校內之高級班，應注重訓練民衆，使能担任戶籍衛生合作等事務為準。

在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長，以專任爲原則。

4. 合作社以鄉（鎮）爲單位，（各保得設分社）各鄉（鎮）并應設倉庫，以便儲押物品。糧食管理事務重要，應特設分庫。

5. 鄉（鎮）壯丁大隊隊長。應斟酌需要，按時抽調各保壯丁隊精壯者，輪流到鄉（鎮）受高一級之訓練，兼担负各項警備任務，期滿返隊，一面做壯丁隊的下級幹部，一面負責推行保內各項自治工作。如此輪流抽調訓練，不僅警衛力量可以增強，地方各項事業，亦可隨之發展。至縣警察局所在之鄉鎮，設有派出所者，亦

須兼受鄉(鎮)長之指揮，以收合力之效。

6. 鄉(鎮)設鄉(鎮)務會議，由鄉(鎮)長主席，各股主任幹事均應出席，有關所議事項之保長，得列席。

7. 每一鄉(鎮)或聯合數鄉(鎮)，設立醫務所一所。其醫長應以西醫充任。但在西醫人才缺乏時，得暫以中醫任之，以求省費，如不可能時，亦可暫聯合數鄉鎮共設一所。

四、確定保爲鄉(鎮)之構成分子，并加以充實。

1. 保之組織以六甲至十五甲爲原則，置保長一人，副保長一人，由保民大會，就規定資格之公民中選舉，由鄉(鎮)公所，報縣備案，在未辦理選舉以前，保長副

保長由鄉（鎮）公所推定，呈報縣政府委任，保設保辦公處，下設幹事二人至四人，分掌民政，警衛，經濟，文化，各事務，由副保長，及國民學校教師，分別担任，在經費不充裕之保，得僅設幹事一人。

保長副保長，任期均定二年，連選得連任。

2. 保所應辦事務，應由保務會議，盡量物色保民幫同担任，藉以促進地方建設工作。

3. 保所辦之各項事業，鄉（鎮）公所，區署，及縣政府，均應負責監督，並視實際需要，統籌辦理與輔助，逐漸完成之。

4. 各保均設國民學校，保長保壯丁隊長校長暫由一人兼

任，并應包括兒童，婦女，成人，三部份，使民衆教育，與義務教育，打成一片，普遍的提高人民知識與技能。國民學校教師，除担任教課外，并負責協助保長，指導民衆，管理各項事務。

在經濟教育發達之區域，國民學校校長，以專任爲原則。

5. 保合作社分社社員，以戶爲單位，社長由社員選舉，保長亦得被選兼任。

6. 保辦公處，壯丁隊，及國民學校，必須儘先同時成立，并須在一處辦公，以便推動各項事務。

7. 在人口稠密地方，如一村，或一街，爲自然單位，不

可分離時，得就二保或三保爲一聯合組織，但最多不宜超過三保，其學校及合作社及倉儲等，均可合併設置。壯丁隊仍須分別編隊，并就保長中推選一人爲首席保長，組織聯合辦公處，以總其成。

8. 保應設置簡便之藥箱，由國民學校教職員中，選擇一人，加以訓練，使之管理，及執行簡單之醫療，並種痘等事宜。若一保或一時未能辦到，可聯合數保行之。

9. 甲之組織，以六戶至十五戶爲原則，置甲長一人。甲應設戶長會議，必要時，并得舉行甲居民會議。

甲長由戶長會議選舉，由保辦公處報鄉（鎮）公所備案。

01保之一級組織，原有名稱爲村街場等者，得仍其舊。但應限期逐漸改稱爲保以歸劃一。

丙、民意機關方面

一、爲增進人民參政之志趣，並本教、學、做合一之原理，以期人民養成管理政治能力起見，應定期成立縣以下各級議事機關，並賦與相當之權力。

二、保設保民大會，選舉保長，鄉（鎮）設鄉（鎮）民代表會，選舉鄉（鎮）長，（其資格標準依法律之規定）以期達到地方政治之理想標準，並可藉此建立民主監察制度。區

不設民意機關，縣設縣參議會，爲全縣之民意機關。

三、爲民權運用之靈活，縣參議員由鄉（鎮）民代表會選舉產生。每鄉（鎮）議員一人，並得酌加依法成立之職業團體代表，以期區域與職業選舉二者兼顧。鄉鎮民代表，則由保民大會選舉之，每保代表二人，保民大會，暫定每戶出席一人，由合於法定標準者任之。

四、鄉（鎮）保長以選舉方式產生者，均得分別担任各該議事機關主席，縣參議會，暫不選舉縣長，其議長，以由參議會自選爲原則。

五、在縣參議會未成立時，縣預算及決算應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准。

在縣參議會成立後，縣預算及決算應先送交縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定之，但有必要時，得由縣長先呈送省政府核決施行再送縣參議會追認。

說 明

1. 本案之根本精神，在於喚起民衆，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。或謂中國教育，尙未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難，實則民權主義的政治，原植基于民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂「革命民權」，還有什麼意義？民權行使。必須從實際

中加以練習，訓政的意義便在于訓練人民行使四權。訓政與憲政的劃分，僅有程度上之不同，並無根本上之差異。故訓政必須引發民衆的參政志趣，而遂其生長，然後訓政的實施，始能不背憲政的目的，由訓政以達憲政，仍能一貫無間。所謂自治開始時期與完成時期的解釋，意義也在於此，這便是本案重新確定的要義。

2. 爲解決基層組織的人才與經濟問題，並爲集中專權，增進教育在社會上之效率起見，除在經濟教育發達區域之鄉（鎮）中心小學校長，及保國民學校校長，均以專任爲原則外，其他所有鄉（鎮）保長，學校校長，壯

丁隊隊長均暫以一人兼任之，今後行政人員，必須重視教育。以教育爲方法，達到革命建國之目的；其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。本黨總理所詔示革命建國之要義，以及地產自治開始實行法中所開列「糧食管理」「土地管理」等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均屬在教育範圍之內。本圖案既規定鄉（鎮）保幹事由學校教師兼任，意即爲此，否則，如過去的學校教師，僅爲講堂內之講課，于學校後之學生，及校外

之社會環境如何，均不注意，在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵，不納稅，不實行新生活，這個原因，便是由於教育者未能盡其應盡之職責，今後亟須糾正。又如地方自治開始實行法中，指示「學校之目的於讀書識字之外，當注意雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生產之機械，我當仿照而不依靠於人」。故今後地方學校亦應注意工作技能，與製造簡易機器之教學。此不僅爲提倡科學教育，實爲實現民生主義的重要方法，今於本圖內規定區設職業訓練班，實皆爲向此途徑而進，使教育與生活，能切實聯成一片。至於過去基層教育組織，亦嫌

糝雜，於普通小學之外，更有民衆學校，短期小學，鄉村學校，特種教育等方法，爲補救一時權宜規定，固無不可；今既規定各保普設國民學校，各鄉（鎮）普設鄉（鎮）中心學校，則應採兒童與成人分班合校制，將有所有義教，社教，特教等，均合而爲一，並盡量採行導生制，務期於短時期內使全國人民普受最低限度的國民基礎教育。如此辦法，既足以集中人力財力，又可以使學校教師，便於指導民衆，參加各項地方事務，如此教育與自治，方能合爲一體，而不再分離。

3. 各級地方組織，均採十進制之原則。或謂在實行時，

不無困難，實則此亦爲本案重要規定之一，不可忽視，蓋各級組織範圍，既經確定，則一切計劃設施，如設置學校，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言。國家之大，事業至繁，平時固賴有嚴密之組織，戰時尤爲必需。譬如軍事組織，每一上級單位，管理下級單位的數目，均有一定限度。科學的行政管理，亦必須有不可逾越的法則。今爲便於實施，已爲較有彈性的規定，如鄉鎮之劃分，以六保至十五保爲範圍，其餘各級，亦類此標準。至於固有村街墟場之不易分離者，亦可爲有限度之聯合組織辦理事務，但分保編制，仍須維持。凡此一切，均求於統

一之中仍寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府，儘可按照實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准。但如遇此彈性，即不能容許，若過於紛歧雜沓，必至難於統理。又各級組織範圍確定以後，所有教育衛生合作警保等區域，均應力求合一，以期管教養衛各項工作，得能齊一步調，共同發展。

4. 關於民衆團體及民衆組訓問題，過去多年，竟未能臻于健全，實可痛惜，茲以新案規定，有以下數點，須加說明：（一）爲民衆團體與民衆組織的區分。前者注重職業爲劃分的標準，後者則爲依年齡及性別而區分的綜合組織。以國家需要言，則綜合組織，宜先成立

，尤以壯丁隊及婦女會之需要，最爲迫切；以民衆需要言，則職業團體，宜早健全，尤以農工商等團體，與發展國民經濟建設運動有密切關係者爲最必要，故今後立即就此最迫切與必要者，先行着手，以明緩急。其次兩者間的差別，在於民衆組織，注重編組與訓練，民衆團體，則注重指導與監督。(一)民衆團體組織，須注重由下而上、逐級健全，蓋必基礎穩固，然後乃可發揮效能，在平時固可藉此輔助政令的推行，在戰時亦易由此達到軍事上的要求。過去各級民衆團體，(如農會婦女會等)往往僅在縣城空懸招牌，很少發生作用者，其原因固多，而指導人員未能深入下

層工作，積極扶助發展，實爲主要原因。須知各級民衆團體，雖僅爲地方輔助的組織，但就地方全部機構而言，却正像一架整套之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則便不能發動，故今後于各級民衆團體。不但不能因其他地方輔助組織而忽略。而且必須努力使之健全充實，靈活運用。(三)壯丁隊之編組，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅成爲訓練的組織形式，尤須注意訓練後的管理與運用。因壯丁分子實爲全部社會的中堅。一切地方自治事業，均可以之爲基幹而期完成。總理遺教所示「雙手萬能」者，亦重在此。訓練時亦不可僅重軍事，對於公民及職業的訓練、

並須顧及、務使成爲社會中的有用分子，而增加其活力。

5. 各級議事機關之建立爲訓練民權的最好場所，亦爲實行民主政治的必要條件。過去鄉（鎮）、保，甲長的人選，產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至殘害人民，爲上級機關所不易糾察者，今後均得運用民主方法，以爲補救，目前現有的上級監察機關，人數有限，耳目難周，而最與人民發生關係者，即爲鄉（鎮）保長等基幹人員，爲免除此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實爲最有效的辦法。至于保民大會的出席人員，以戶爲單位，乃爲初步簡便之計

，亦因目前我國尙爲農業社會，與若干工業國家之以個人爲單位者。實有不同。又鄉鎮代表會的代表，係由保民大會直接產生。鄉鎮以上的議員，則採用遞級選舉方法。不用直接方法。以期簡捷易行。復決、爲增進國民經濟及發展地方事業，特于縣參議會規定得酌加法定團體的代表，（當以職業團體爲限，其名額假定不得超過百分之三十）且使區域觀念與職業利益，二者得有調劑。

6. 爲基層幹部人才問題。此項人才，應于事前多加儲備，今後各級學校教育。當與地方組織及事業之需要相適合，既使學校教育，不致空疏無用，又使青年學子

得有廣大的出路。爲獎勵與保障此項人員。須另定各種辦法，以資遵守。現時各級人員的訓練與分發任用等項，尙多缺乏系統之計劃，今後亟當予以矯正。務須按照規定標準辦理，不得紊亂。最重要者，爲各縣地方的人才，應以在本籍地方服務爲原則，地方各項事業，（如倉庫保險、糧食運銷、農田水利、漁牧墾殖等）均須由曾受相當專門訓練者，担任之。此項地方專業，既經日益發展，則人才自必隨之而下注，且將漸感供不應求，可斷言者。

7. 爲經費問題，總理指示地方自治組織，應（爲一政治及經濟性質之合作團體）。故所謂經費的來源，自

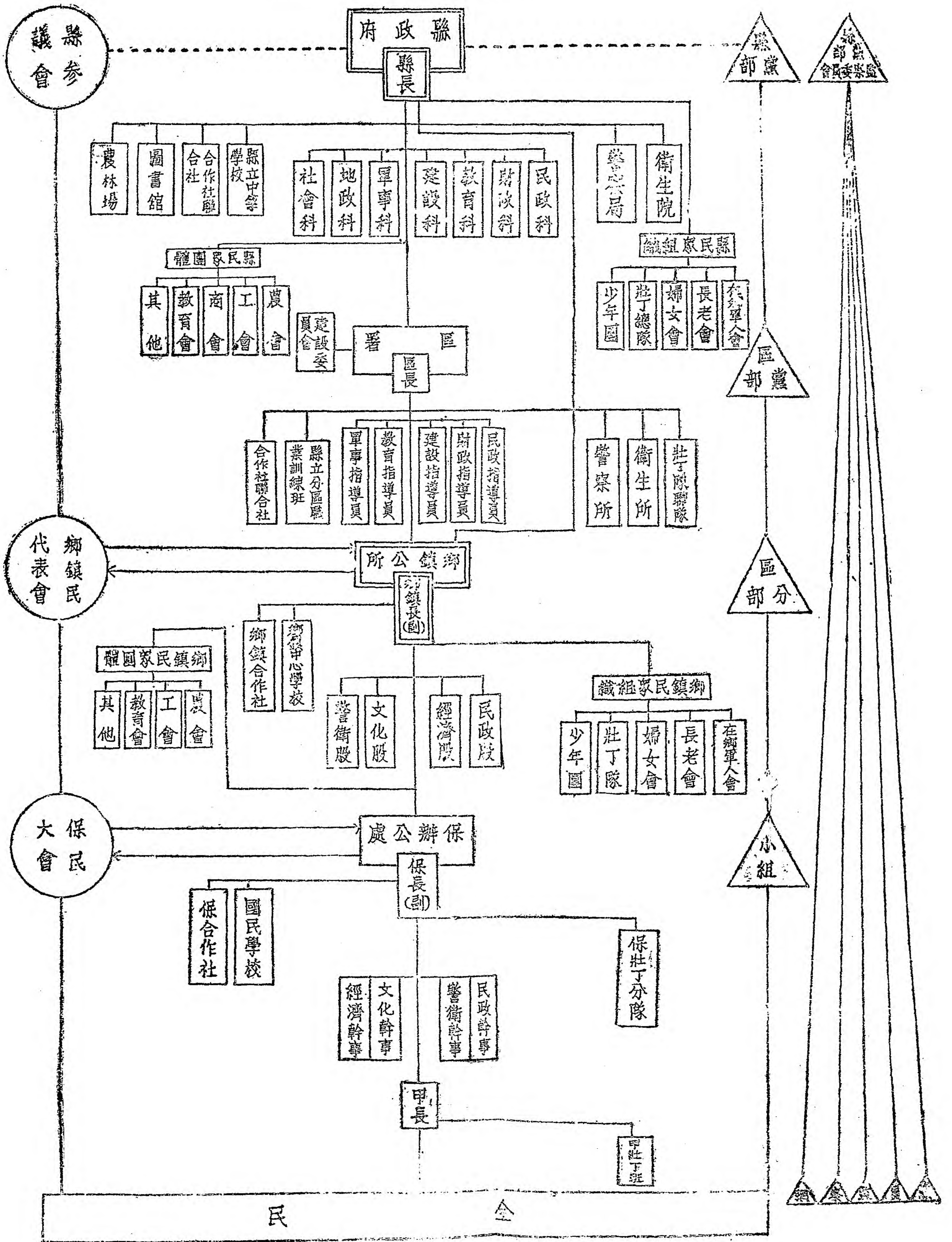
應注重人民的公共遺產，不應再多仰給於捐稅。譬如全國各地公有款產，爲數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊爲可惜。今後應將此類款產，改爲公管，切實整理，卽以其收益，純作爲全鄉（鎮），或全保公有經費。如係公有田地或學田，且可利用此項田地，作爲公共農場，由學校指導，爲改良農產及訓練民衆農業技術之用。一姓一族之公產亦應酌定辦法。如此辦理，不僅收入可以增加，且因人民共同耕種，改良結果，可以立刻推行。其無此項田產者，亦可劃闢若干山場，或河流池塘，照此辦理。並常運用義務勞力方法，以增加收入，此外倉儲積穀，

均可以鄉(鎮)或保爲單位，由人民自行管理。各合作社辦理農產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，即以其盈利的一部分，作爲地方事業經費。如此不僅經費不生問題，地方自治事業，亦將隨之而發展。爲應目前的需要，在以上地方公共收入尙未敷用時，應即注以下數項之規定，(一)鄉(鎮)公所有獨立性之稅捐。(二)縣之財政，應依照財政收支系統法，將省縣財政，重行劃分，並應酌定辦法以期縣應得之比例分期擴增。(三)貧瘠之縣應由省政府特予補助。

8. 最後有須特別提出者，本方案之制定，已經過多次之討論與研究。今後全國縣各級地方組織，應即以此爲

根據。惟有治法，仍賴有治人。際茲大難當前，正我民族存亡絕續之交，希望吾黨同志，及全國同胞，本此方案，抱定決心，普遍推行，其有困難問題，亦必須于實行中求其解決，不容再有徘徊瞻顧、畏難苟安，則我國基層政治的基礎，方可奠定，而建國大業也就得所依據了。

圖係關織組級各縣



賢

KBC

G

929.6

042