

燕京大學政治學叢刊第二十九號

江寧自治縣政實驗

吳棊著

# 江寧自治縣政實驗目錄

一，導言

二，組織

三，實驗工作與步驟

(一)裁局併科

(二)整理財政

(三)調查戶籍

(四)發展教育

(五)注意衛生

(六)改良生計

四，自治

五，結論

江寧自治縣政實驗 目錄

一 五 四 四 五 二 六 七 八 三 四

485067

# 江寧自治縣政實驗

## 一，導言

民國二十一年十二月，內政部召集第二次全國內政會議於南京。對於縣政改革一案，決議五種具體辦法，「各省設立縣政建設實驗區辦法」，其一也。(註二) 此種辦法，經一二七次行政院會議議決通過及三六六次中央政治會議議決備案後，內政部乃於二十二年八月通咨各省政府遵行。(註三)

為改進地方人民生活，實現地方建設，各省得選定地點，設立縣政建設實驗區。

(註三) 實驗區之範圍，原則上以縣為單位。(註四) 依據上述辦法而設置之實驗縣，計有

湘潭(湖南)，昆明(雲南)，定番(貴州)，定縣(河北)，輝縣，禹縣(河南)，鄒平，荷澤(山東)等八縣。在部頒辦法施行前而已設置之實驗縣，計有江寧(江蘇)，蘭谿(浙江)，中山(廣東)，寶陽(廣西)等四縣。(註五) 內政部對此乃從而規定之曰：在「本辦法」即

各省設立縣政建設實驗區辦法」施行前，各省已有類似縣政建設實驗區之組織，其原定名稱辦法及其關係章則，如不便更改時，均得暫准適用」，蓋所以概括前此設置之實驗縣也。（註六）

上述實驗縣之設置，不論其在部頒辦法以前，抑在以後，其同受制於該項辦法，則初無二致。從事縣政建設實驗者雖有十二縣，但其實驗工作見稱於世者，截至現時止，爲江寧，蘭谿，鄞平，荷澤，定縣等五縣，則亦爲不能否認之事實。而江寧地近首都，且爲軍事當局所策動，負監督指導之責者，又多爲中央要員，是其實驗結果，影響於縣政改革者，自必較鉅。（註七）本文之作，即緣於是。在述明江寧實驗以前，茲略言部頒辦法，以明實驗縣一般的權限，經費及實施之程序。

實驗縣縣政府之權限，應比一般縣政府之權限爲充實，必要時並得設立縣政建設委員會，集合專家，負調查事實，訂定計劃，訓練人才及實地試驗之責任。（註八）縣府對於中央及省之法令，如確認爲得難執行，於呈准中央備案時，得酌量變更之。（註九）關於實驗縣之經費，部頒辦法規定保留地方收入百分之五十以上充之，如有不足時，尙可

呈請省政府由省庫補助。(註一)縣政實施程序，分爲以下二時期：(註二)(一)行政整理時期；如財務，公安，教育行政之整理。(二)地方建設時期，如測量土地，修築道路，改良農事，提倡合作，添設學校，普及教育，及醫療救濟設備等。在第一時期之中心工作爲整飭吏治，濼除積弊，並特別注重整理財務及公安行政。

上述辦法頒行以後，內政部復闡明其根本精神，謂「設置實驗縣之目的，在形成一個最低限度的標準縣，以供他縣或他省辦理縣政建設者之借鏡」。(註三)其所實驗者有二，卽制度與事業是也。(註一三)

作者於上文所欲藉以說明者凡三點，茲重述之：一，實驗縣非增設制度，不過於現行縣制之下，採「科學實驗之意，昭示切實有效之方法」，以謀縣政之改革而已。二，現時較著之實驗縣有五，江寧以地理與政治背景之關係，對於縣政改革之設施，規模較大。三，實驗縣之權限與經費，較普通縣爲充實。其設置之目的，在於樹立縣政建設之基礎，以期整理縣政，完成縣組織，實現縣自治。

註一 第三次全國內政會議報告書二一九至三三一頁。

註二 內政公報八卷一九期一七九頁。

註三 各省設立縣政建設實驗區辦法第一項及第五項（此項辦法見於第三次全國內政會議報告書二二三頁二二七頁，及內政公報八卷一九期一七九至一八三頁。但兩者略有出入，茲所引者，係根據內政公報。該公報所載者為經行政院核准之規定也）。

註四 同上第二項。

註五 參閱內政公報八卷一九期一八四至一八四頁。本文所舉實驗縣，係以報由內政部存在者為限。

註六 各省設立縣政建設實驗區辦法第三十一項。

註七 參看內政公報八卷一九期一八四頁，及江蘇省府對江寧縣所發四〇九四號訓令。開辦實驗縣之設立，亦為軍事委員會主席所令辦（余上公報一八七頁）。

註八 各省設立縣政建設實驗區辦法第九項。

註九 同上第十三項。

註一〇 同上第十九及二十項。此所謂地方收入，係指中央以外之一切省縣收入。見內政公報八卷一九期一八三頁。

註一一 同上第二十六項。

註一二 內政公報八卷一九期一八三頁，內政部代電第六點。

註一三 同上代電第四點。

## 二、組織

### (一) 縣政委員會

江寧自治實驗縣之直接上司有二：一為江蘇省政府，一為縣政委員會。兩者處於平行地位，而後者係受前者之委托，負責全權指導監督江寧縣政之推行者也。(註一)

二十一年六月間，江蘇省政府奉軍事委員會委員長發交中央政治學校擬具之江寧實驗縣計劃。七月初省府五〇九次會議議決，以江寧為自治實驗縣，設縣政委員會，聘顧家倫、陳立夫、葉楚傖、張道藩、余井塘、吳挹峯、梅思平為委員。(註二) 嗣又聘陳果夫、李範一為委員，以省府主席顧祝同為委員長，陳果夫為副委員長。(註三) 二十二年十月十二日，陳果夫就任江蘇省政府主席職，改組縣政委員會，增聘劉振東、葉秀峯、劉允衡為委員，以葉楚傖為委員長，吳挹峯為副委員長。(註四) 委員會設兼任秘書一人，月支「車費」六十元；稽核一人，由省府委派，月支薪金二百二十元。(註五) 各委員為無給職。

委員會成立以來，先後開會十八次。委員幾全爲黨國要人，各有專職，對於實驗縣政，僅決議計劃方針及經費之支配。至各種工作之執行，則由縣政府負其責任。

## (二) 縣政府

江寧自治實驗縣之最高行政機關，爲實驗縣縣政府，直隸省政府。實驗期間定爲四年。(註六) 縣政府受省府及縣政委員會之指導監督，處理全縣行政，監督地方自治，並得發布縣令，制定縣單行規則。縣政府設縣長；秘書室；民政，公安，財政，教育，建設五科。二十四年十一月增設禁烟科，共爲六科。

甲。縣長 縣長由縣政委員會推選，提請省府任命，負綜理全縣政務之責。縣長原爲縣政委員之一，被推長縣以後，仍兼委員。故一方面有設計定策之權，一方面負執行縣政之責。

乙。秘書室 秘書室掌下列事項：一，機要事項；二，審核文稿，編審法規；三，收發文件，保管檔案；四，典守印信；五，公布縣令；六，任免及考核縣政府及所屬各機關職員；七，統計事項；八，會議事項；九，公報及其他刊物編輯發行事項；十，縣



政府圖書管理事項；十一，縣政府庶務事項；十二，其他不屬各科事項。

依縣政府組織規程之規定，秘書室設秘書一人，由縣長呈請省府委任，協助縣長，處理政務及辦理其他不屬各科事務。（註七）但實際現有秘書二人：一負責務行政之總責，核閱公文，代縣長判行（重要公文，由縣長判行），縣長離職時，代理縣長執行職務；一專核閱公文及編審縣單行法規。秘書室為縣政府之公文處理機關，所有縣府內之各種公文，均匯集於此。自二十四年一月四日起至同年九月三十日止，縣府收文為一七六〇二件，發文一〇〇四五件，收發共計二七六四七件，平均每日約七十件。（註八）二十四年九月一日之收文為二二〇五件，發文二三四四件，共計四五四九件。在二二〇五件收文中，計訓令一一六，指令三五，公函一一五，咨一三，代電一九，電三，便函六一，呈一八四三件。在二三四四件發文中，指令八二五，通令六六，訓令一九〇，批示一二六，通知一八，委令四二，公函九六，呈文一三一及其他咨文，便函，代電等八五〇件。秘書室又為縣府事務管理機關，在秘書之下設統計，庶務兩股及繕校，檔案，公報，收發四室。對於文書，監印及人事，亦均各有專人負責。

秘書二人，一爲兼任，一支月薪一四〇元。(註九) 科員五人，月支九〇，七〇，五〇元者各一人，六〇元者二人。辦事員七人，月支五〇元者一人，三〇及三六元者各三人。書記十二人，月薪自二四至三〇元。

丙。民政科 民政科設地方自治，社會行政，戶籍行政，衛生行政四股，分別掌理：(註一〇) 一，地方自治及選舉；二，保育救濟；三，禮俗事項；四，保存管理名勝古蹟事項；五，褒揚事項；六，寺廟僧道管理登記事項；七，戶籍事項；八，公共衛生事項。

科長一人，月薪一二〇元，科員二人，月支一〇〇元者一人，六〇元者一人。辦事員六人，月薪自二六至三六元。自治指導員七人，月支八〇元者三人，七〇元者四人。衛生專員，醫師，公共衛生護士各一人，由衛生署支辦。

丁。公安科 公安科設警衛，司法，督察三股，分別掌理：一，警察行政；二，地方保衛；三，消防事項；四，保護森林漁獵事項。

科長一人，月薪一二〇元，科員三人，支八〇元者一人，七〇者二人，警衛督察員

四人，月支九〇，七〇元者各一人，支八〇元者二人。辦事員三人，月薪自三〇至三二元。書記一人，月薪三〇元。

戊。財政科 財政科設經征，會計，地政三股，分別掌理：一，徵稅；二，公債募集；三，管理公款公產；四，編造審核預算；五，款項之田納保管事項；六，收支之登記稽核；七，土地之調查測丈登記；八，經界之釐定。

科長一人，月支一四〇元，科員七人，月支一一〇，一〇〇，七〇，五〇，四五元者各一人，八〇元者二人。辦事員三人，月支三六，四五，四八元不等，書記一人，月支二四元。

己。教育科 教育科設視導，學校教育，社會教育三股，分別辦理：一，學校教育；二，社會教育；三，其他文化事項。

科長一人，月支一四〇元，科員二人，月支八〇，六〇元者各一人。教育視導員四人，月支一〇〇，九〇，八〇，七〇元者各一人。辦事員三人，各支四八元。

庚。建設科 建設科設實業股，合作股及技術室，分別掌理：一，水利；二，交通

三，其他工程；四，合作指導；五，農村救濟；六，農林礦產；七，工商行政；八，公用事業。

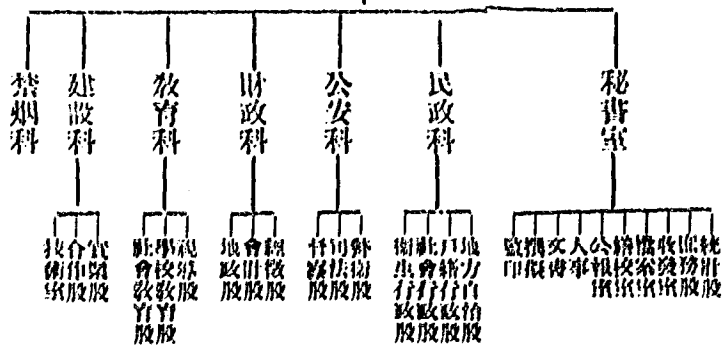
科長一人，月支一二〇元。科員一人，月支八〇元。辦事員一人，月支三五元，合作指導員二人各支七〇元。度量衡檢定員一人，月支四〇元，技術主任一人，月支二五元，工程師一人，支一〇〇元，技佐三人，各九〇元，工務員二人，各支四五元，農業技士一人，月支一二〇元。

辛。禁烟科 本科係於二十四年十一月增設，辦理本縣烟民登記及毒品禁除等事項。科長一人，月支一二〇元，科員一人，支七〇元，辦事員三人，各支三〇元，書記一人，支二〇元。

上述組織，可歸納如左表：

江蘇省政府  
縣政委員會

縣長



各科科長由縣長呈請省政府委任，科員，自治指導員，辦事員及其他技術人員，均由縣長委任。縣府內部職員現為九十八人。(註二)大學卒業者四十人，佔全部職員百分之四十強。就中央政治學校卒業者十九人。(註三)縣長為該校政治學系主任，除秘書一人外，其餘秘書及各科科長，均為中央政治學校卒業者，亦即均為其學生。其師生合作之精神，在縣政之推行上，亦發生較大之效能。

註一 江蘇省江寧自治實驗縣組織規程第四及第七條。

註二 江寧縣政府檔案：二十一年七月九日江蘇省政府訓令。

註三 何時增聘陳果夫及李範一為委員，因縣府檔案不全，無從查考。此處所言，係依據江寧縣政府秘書王敏中氏口述。

註四 縣府檔案：二十二年十月二十六日江蘇省政府訓令。

註五 二十三年九月一日縣政會議紀錄。

註六 江蘇江寧自治實驗縣組織規程第一條。

註七 修正江寧自治實驗縣政府組織規程第十一及第十三條。

註八 依據縣政府收發文簿。

註九 二十四年十一月二十日秘書室調查。以下關於各科職員薪金同根據本調查。

註一〇 關於各科職掌，參閱修正江寧自治實驗縣政府組織規程第六，七，八，九，十各條。特別科之

設置係在組織規程頒布以後，故其職掌不見於該規程。

註一一 二十四年十一月二十日秘書室調查。

註一二 按江寧自治實驗縣公務員登記表所統計者。

### 三、實驗工作與步驟

#### (一)裁局併科

欲求工作之推進，首須健全縣政府本身之組織。我國縣政府組織，依現行縣組織法第十六條之規定，縣政府之下，分設公安，財政，建設，教育等局。(註二)雖於同條規定「如有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局爲科，附設于縣政府內」，惟實際各省設科而不設局之縣，爲數甚少。(註三)江寧實驗之初，即認裁局併科爲行政上必要之措施，故首先裁併財政，教育，建設，公安，土地各局；設民政，財政，教育，建設，公安，土地六科。(註三)改科之目的有三：一，集中縣長權力，使其可以統一事權，而能爲有系統之進行。蓋設局之時，局長多由主管各廳指派，自成系統。甚至廳直令局，局直呈廳，均不經過縣長。各局分立，幾同割據，爲縣長者，自無由行使其指揮監督之權。(註四)二，節省經費。設局之時，各局研立，局以下復分科設課，廣置職員，機關經費因以擴大，事業經費從而減少。改科可以裁撤冗員；統一會計，庶務，收發，節省行



政費。三，增加行政效率。縣局之間，對於事業之進行，係以公文行之。改科即可減少此項不必要之公文手續。改局爲科，以集中縣長權力，節省經費，增加行政效率，幾爲各地普遍研究之問題，事實上殆已漸次進於施行矣。（註五）

## （二）整理財政

健全縣府本身組織後，即當從事於實際建設工作。然縣政建設，頭緒紛紜，從何入手，實一有待研究與實驗之問題。「財爲施政之母」，一切建設，舍財政上有辦法外，自無實現之道。縣財政之主要收入爲田賦，田賦積弊，到處皆同，事實所趨，已成爲腐敗政治之代表。故改革田賦爲整理財政之首要。江寧田賦改革，約而言之，可分兩點：一，辦理土地陳報，編造清冊。二，改革征收制度，剔除中飽。（註六）

一。辦理土地陳報 在縣政府內設土地陳報總辦事處，主任一人，副主任二人，總指導員一人，負總理土地陳報之責，主任由縣長兼任。另設抽查員，辦事員，統計員各若干人。設區辦事處於區公所（共十區辦事處）。（註七）各設主任一人，由區長兼任，指導員一人，助理指導員二人至三人，分任督促指導本區土地陳報及彙造清冊事宜。設鄉鎮

辦事處於鄉鎮公所(共二九五處)，各置主任一人，由鄉鎮長兼任。掌理收發陳報單及其他印刷品，並挨戶督促全鄉鎮土地陳報事宜。限期兩月半，自二十二年四月十六日起至六月三十日止。(註八)

縣政府於四月十五日前分發陳報單於各區公所，轉各鄉鎮公所，按戶發給。陳報單內載明：(註九)(一)業主姓名，住址，籍貫，職業。(二)糧戶花名圖名及其糧額。(三)土地所在地地名及其坐落。(四)土地之四至。(五)土地之實在畝數，契載畝數及申裁畝數。(六)土地之地目及現作何用。(七)土地之每年收穫量。(八)證明文件之種類件數或其他人證之姓名籍貫職業住址。(九)地圖。(十)陳報者為代理人時其姓名住址及受委託為代理人之原由。

要之，土地陳報之主要目的，在於確定業戶之住址及其所有土地之實在數量，以便按畝抽稅，增加財政上之收入而已。江寧額征田畝，據舊征冊約百十萬畝。(註一〇)經陳報後，增至一百三十餘萬畝。辦理陳報共用經費一萬八千二百八十五元三角。整理土地前後田賦額征數與實征數如左：(註一一)

年 度	額 征 數	實 征 數	備 註
十八年度	五三八，七六三元	三四四，七二九元	十八年至廿一年額征數係照歲入預算數填列概較實在額征數為小
十九年度	九七二，三八九元	四七三，七五五元	
二十年度	七三〇，六七九元	二三一，三一六元	
二十一年度	七九六，二七五元	四七七，二四六元	自二十二年二月十日起二十一年度征收由實驗縣政府接辦
二十二年度	九九〇，六五三元	九〇一，二七六元	
			改革以後第一年

依上表所列，改革前最近四年度實征數，僅約及額征數百分之五十。改革後第一年即增至百分之九十以上。此項增益，是否即因整理後畝數加多之結果？曰，此僅一部分原因。然則稅率有無增加？二十二年係依照舊有稅率，將全縣四十三則田畝，改爲三等九則（每等上中下三則），統一征收者。（註一三）因歸併而增減稅率，自所難免。然爲數極小，且增減互消，不足以構成田賦實征數增加之原因。而其最大原因，則在於剔除中飽。（註一三）

二。改革征收制度 舊時田賦征冊，悉操之於撮橫與催征吏之手，成爲其世襲之私產。遂釀成浮收短報，隱匿中飽之各種黑暗現象。是以整理田賦，一方面在於編造確實田賦清冊，一方面須撤換此輩以作弊爲生活之官吏。江寧在土地清冊造就以後，卽對此輩官吏，加以裁汰。其於征收機關，除設總征收處於縣政府外，另設分征收處三，臨時辦事處二，負全縣八十八鄉鎮征收之責。(註一四)總征收處設主任，總稽征員，督征員，會計員各一人；收稅員一人或二人(由代理縣金庫之江甯農民銀行委派)；管冊員一人或三人；管照員一人或三人。(註一五)分征收處設主任，督征員，會計員，收稅員各一人，管冊員及管照員各一人或二人。各人職掌如左：(註一六)

甲。征收處主任 主任受縣政府之指揮，負責辦理保管並綜核田賦征冊，執照及簿據；考核所屬人員之功過；負責轉解稅款；稽核征解稅款；稽核所轄區域內業戶完欠數目；審查各項表冊；分配所屬人員工作；督飭催征等。

乙。總稽征員 受總征收處主任之指揮監督，稽核各征收處帳目；督飭全縣催征事務。

丙。督征員 受主任之指揮監督，督率財務督「計每兩鄉鎮一名，全縣四十四名」辦理催征事宜；清查匿稅；襄助主任指揮監督所屬工作人員；辦理每年開征及年度終了結帳事務等。

丁。會計員 記帳，編製報表；查驗收稅通知單或收稅憑單；驗發執照；保管帳簿及其他與會計有關之表冊；辦理稅額統計等。

戊。收稅員 驗收稅款；保管現金及收支單據；編製現金收支報表等。

己。管冊員 查對征冊，核算稅款；保管征冊及收稅通知單或收稅憑單；查填收稅憑單；編製已完業戶報表等。

庚。管照員 保管並製發執照；編製執照報表等。

縣政府於每年開征半月前，先行布告征收日期，並將征收通知單截發各鄉鎮公所轉發各業戶。（註一七）各業戶納稅手續如左：（註一八）

（一）業戶持通知單赴征收處者，首由編號處編訂號碼，並以同號碼之銅牌交其收執，隨將通知單送管冊員查對征冊，核算稅款（如無通知單者，即由管冊員向業戶詢明所

屬鄉鎮姓名及執管田地畝分後，查填收稅憑單）。

(二)管冊員查對征冊，核算應收稅款，記入通知單後，即就通知單或收稅憑單內加蓋私章，將單交由收稅員驗收稅款。

(三)收稅員驗收稅款後，隨將所收金額登入現金出納簿，並就通知單或收稅憑單內加蓋私章，轉交會計員記入收入登記簿。

(四)會計員記帳後，即就通知單或收稅憑單內加蓋私章，將單交由管冊員執照。

(五)管冊員執照後，即就通知單或收稅憑單內加蓋私章，將執照交由會計員核對無誤後，唱明業戶號碼姓名，一方收回銅牌，同時將執照發交業戶收執，通知單由管冊員登記地稅收入分戶帳後，送交管冊員按單查明銷冊，並分別鄉鎮裝封保管。

所收稅款，由收稅員解繳江寧農民銀行。該行為江寧代理金庫，所有全縣收入，由其收納存儲，所有支出，由其支付。(註一九)

上述種種設置與辦法，在征收制度上確為一極大之改革。作者曾在征收處觀察若干時日，目視實際情形，與規則條例上所訂辦法，極相符合。至稅率一項，已自每畝最高

九角六分減至八角九分，二十四年度復減為八角五分。

江寧對於財政上之改革，尙不止此，他如會計制度之設施，契稅之整理，雜稅之廢止，亦均有顯著之進步。本文所述，特其主要者耳。

### (三) 調查戶籍

江寧之實驗，係以兩事為基礎：(註三〇)其一，土地陳報；其二，戶籍調查。前者關係財政，後者關係治安。江寧如何由辦理土地陳報而達到財政上之目的，業如前文所述。茲更言戶籍調查。

調查開始之前，縣府製印左列各種表冊：(註三一)

甲。人口調查表 內分「姓名」「省縣人」「家長的」「行業」「職務」「男，女」「現年〇歲」「已娶，已嫁」「住滿〇年」「妻在，夫在」「瞎啞跛費癡」「識字」「住宿」「客居，他往」等項。此表無論男女老幼各填一眼。

乙。戶口調查表 此表每戶填一眼，內分「姓名」「家長的」「年歲」「男」「女」「住宿」「客居」「他往」各項。此表式樣係一種栗色封套，調查事項，載於封套面上。每表

可填十人，如多出十人時，另有卡片一種，分載與封套上相同調查項目，即可將多出之人口，記入卡片，裝入封套之內。

丙。公共場所調查表 內分「場所名稱」「寄宿人總計」「主管人姓名性別」「辦事人數及性別」「傭工人數及性別」「其他人數及性別」等項。凡公署，兵營，監獄，習藝所，學校，工廠，醫院，祠堂，會館，公所等公共場所適用此表。此表式樣為栗色封套。

丁。戶証 戶証係於人口調查完畢後，發給已調查之各戶，以資考核，內分「姓名」「家長的」「年歲」「男」「女」「住宿」「客居」「他往」等項。此表係栗色封套，封面依項填載各戶人口；封內置出生死亡遷移三種人事登記表，以備住戶發生人事變動時之登記。自二十四年一月起，又加添「婚姻」「繼承」「收養」「分居」「失蹤」等五項。

出生表內分「出生者姓名」「性別」「家長的」「年月日」「備考」各項。死亡表分「死亡者姓名」「性別」「年歲」「年月日」「死亡原因」「備考」各項。遷移表分「遷移者姓名」「遷往何處」「何處遷來」「遷移原因」「年月日」「備考」等項。

戊。戶口登記清冊 內列各項，與「戶口調查表」同。此冊存各區鄉鎮公所，用以



登記戶口調查情形，以便隨時抽查。

己。人事登記簿 此簿分出生，死亡，遷出，遷入四種。出生簿內列「出生者姓名」「性別」「家長的」「年月日」「父母姓名」「出生之村里門牌第○號」「備考」各項。死亡簿內列「死亡者姓名」「性別」「年歲」「職業」「年月日」「死亡原因」「現住村里門牌第○號」「備考」各項。遷出登記簿內列「遷出者姓名」「性別」「年歲」「職業」「遷前之村里門牌第○號」「遷往地址」「年月日」「遷移原因」「備考」各項。遷入登記簿內列「遷入者姓名」「性別」「年歲」「職業」「原籍」「遷前住址」「遷住之村里門牌第○號」「年月日」「遷來原因」「備考」各項。

調查人員分爲訓練員，監察員，調查員。(註三)全縣劃爲一千一百零四調查區，以一百戶爲一單位；二百九十五監察區，以鄉鎮爲單位。以各區自治指導員，區長，助理員，警察局長，巡官，保衛訓練所第二期畢業學生約一百人，分任訓練之責。以各鄉鎮長副及粗通文字者二百九十五人任監察員，以小學校教職員及稍具學力者一千一百零四人充調查員。調查係由調查員代填。調查之步驟爲(一)訓練訓練員(二)訓練監察員(三)

訓練調查員(四)宣傳(五)編貼臨時門牌(六)換戶清查(七)抽查(八)收表(九)鄉鎮公所將調查項目登入戶口登記清冊送呈區公所轉呈縣政府(十)發給戶證。調查時間為五日，除自治實驗區(第九區)自十一月一日至五日結束外，餘均於十一月一日至五日調查完畢。工作經費決算共為一萬二千一百六十二元三角；就中調查費七千零五十一元七角七分，整理統計費五千一百一十元五角三分。(註三三)

現全縣戶口人口調查表，均以鄉鎮為單位，彙存於民政科之戶籍室。戶口調查表按村里門牌號數，人口調查表依姓名編號(按王雲五四角號碼檢字法，每字編二角)，順序分樹安置之。(註三四)

各住戶及公共場所遇有出生，死亡，婚嫁，繼承，遷徙，分居，失蹤，收養任何一項發生時，該戶家長或該場主管人即應於徙出前七日內，或出生，死亡，婚嫁，繼承，遷入，分居，失蹤，收養後七日內，持戶證向該管鄉鎮公所聲請登記。(註三五)又設戶籍警四十四名(計每兩鄉鎮一名)，隨時至各戶抽查，並指導人民實行登記手續。(註三六)縣政府依鄉鎮各種人事登記月報表，按月抽查戶口人口之變動情形。由是全縣之人事變動

，隨時均可求得確切之報告。

戶籍關係治安，前已言之。治安爲行政上之重要責任，不能維持治安，則政府失去其存在之作用。據江寧實驗之結果，戶籍不辦好，則治安設施，無由推進。(註三七)二十二年二月至八月，江寧境內共出綁案二十二件，每月平均三件強；共出搶案十八件，每月平均二件強。(註三八)二十二年九月至二十三年九月出綁案五件，平均每二月一件；出搶案二十一件，平均每二十日一件。二十三年十月至二十四年六月僅發生綁案一件。此種治安成績，實由於辦理戶籍之結果。(註二九)

戶籍固爲治安之本，然治安之維繫，自仍有賴於若干公安力量。江寧於公安之整飭，亦頗注意。現全縣共設警察局七，分駐所六，派出所十二，巡邏二，共廳警四六七人。(註三〇)年需經費七三，三五一元二角。(註三一)局長七人，月支九十元者一人，八十者一人，七十者五人。巡官十六人，月支三十元者一人，月支二十四元者十五人。二級警月餉十二元，二級警十元，三級警九元。此外尚有保安隊一中隊，官長士兵共二〇七人。此種武力雖駐紮江寧，但直接隸屬於江蘇省第十區保安司令部。經費年需三四，一五

二元，由江寧區行政專員公署開支，與江寧縣警察經費無與也。(註三三)

#### (四)發展教育

縣府本身組織既趨健全，財政治安又有辦法，其次則為實際問題之解決。縣政建設當前大問題有三，一為人民無教育，二為不健康，三為無生計。

江寧全縣分為七學區，以自治指導區範圍為單位。每學區設一「中心小學校」，設「鄉鎮小學校」於鄉鎮，並改併縣立及鄉鎮立小學校為「鄉鎮小學校」。(註三三)中心小學及鄉鎮小學分為本部及分院，新設之鄉鎮小學為本部，原有縣立或鄉鎮立小學改併者稱分院。本部與分院，復各分為基本級與非基本級，每級學生人數規定實到五十名。(註三四)基本級由縣政府經費辦理，每年每級經常費四百元，非基本級係各鄉鎮自行籌措，由政府酌予補助。(註三五)計全縣共有中心小學七，鄉鎮小學七九，私立小學三。(註三六)學級由實驗縣成立前之一六一級，至二十三年度增至四一一級，學生由三四九二人增至二一三四四人。(註三七)江寧共有學齡(六足歲至九足歲)兒童五三二七五人，已入學校者，佔百分之四〇・〇六。

江寧對於私塾，暫准設立。(註三八)對於塾師，曾加檢定，合格者給予檢定合格證書。並在各區設塾師訓練班，由中心小學校長負訓練之責。各學區內小學及私塾之「視導」，由鄉鎮小學校長，中心小學校長及縣政府教育視導員負責行之。(註三九)中心小學校長每月至少須視導其所在學區內小學及私塾一次。視導員每人每月至少須視導學校八所，私塾若干所，對應視導各學區內學校及私塾，每學期至少須視導一次。視導員視導時並須嚴密考核各該區內中心小學校長之視導工作是否勤切。是以江寧教育視導不啻為三級制；第一級為鄉鎮小學校長對其鄉鎮內之各分院及私塾，第二級為中心小學校長對此學區內之各小學及私塾，第三級為縣政府視導員之分區視導。此項視導制度，江寧實驗之結果，認為有裨於教育之推動者甚大。

以上為江寧初等教育之大概情形。江寧現有中學一所，學生八一人；民衆學校九六處，由鄉鎮小學辦理，學生四二九九人。全年經費計初等教育，中等教育，社會教育共一六〇，〇〇〇元。

### (五)注意衛生

江寧現有衛生所五處，分所三，診療所一。衛生所設醫師一人，護士一至三人，助產士一人，助理員一人。分所護士或助產士一人，診療所醫師一人，護士二人。(註四〇)

上述各機關，截至本文草擬時，均隸屬於縣府民政科。惟正籌設衛生院於縣府所在地。衛生院爲全縣最高衛生機關，直隸縣府。二十四年度衛生費經臨合計爲四五，六八〇元

。(註四一)

### (六)改良生計

一。建設工程 江寧建設工程之直接關係民生計者爲防旱與防水。(註四二)關於防旱，現已疏濬河道凡五十餘公里，用款八萬餘元，關係農田灌溉二十三萬餘畝；二十三年旱災，縣府購置抽水機十六部，費款三萬一千餘元；又興修各鄉鎮開壩等共給補助費四萬三千餘元。二十四年縣府與首都電廠合辦電力灌溉，灌溉田畝約五萬畝，機器及裝設等費十五萬餘元，由電廠負擔向銀行息借，土木工程費一萬餘元，由縣府負擔。其於防水，縣府已修築江堤五公里，經費一萬二千五百餘元。

其於人民生計關係較少者，一爲公路建築，一爲墾治工程。截至二十四年六月止，

計由縣府出資建築之公路凡三十八公里，用款十六萬四千餘元。(註四三)再加築橋及翻修公路經費四萬五千餘元，共計為二十萬零九千餘元。關於遷治經費，計新衙署經費一〇四，五一二元；下水道一七，二八五元；各種附屬工程費二二，八一〇元；自流井三，六〇〇元；電氣工程二，一二三元；市整璜費二，八五〇元；搬運費一〇，〇〇〇元，合計十六萬三千一百八十元。(註四四)

二。農村救濟 江寧現設有貸款所，抵押倉庫，合作社，耕牛會等機關，對農民辦理借款。

甲。貸款所 本所係由江寧縣府商同上海銀行組織者，全縣僅有一所，所址在南京中華門外二十八公里之湖熟鎮。其業務範圍分為衣類金銀抵押貸款，農產抵押，農業合作，耕牛抵押，農業種籽，商品抵押等貸款。自二十三年八月至二十四年八月十三月中，各項貸款總計為四六〇，四〇七・二〇元。(註四五)就中衣類金銀抵押貸款佔首位，計二四三，〇八一元，月息二分六釐，期限為六月，逾期一月內不清償者，貸款所即沒收借款者之抵押品。(註四六)凡距湖熟約六十里以內之農民，皆與貸款所有業務上之關係

。(註四七)作者自視負荷前來，請求抵押貸款者，踴躍相接。貸款所於收到抵押品時，當即按抵押物件之種類，付予金字或銅字或衣字第○號抵押品寄存證，其方法頗似舊時之當舖。計二十三年八月一日至二十四年八月三十一日，共放出二十二萬三千一百五十一號。

乙。農產抵押倉庫 倉庫抵押貸款，係由押款者以農產為抵押，向倉庫借款。款項由政府特約之銀行供給，利息按月一分四釐，限期六月，必要時得延長兩月，抵押農產至多五十担，放款數額，以抵押品當地市價七成為標準。(註四八)全境現設倉庫十三處，二十四年秋季抵押貸款計共一五一，一五〇。六六元。(註四九)貸款銀行為上海銀行，中國農民銀行，江蘇省農民銀行。

丙。合作社 江寧截至二十四年八月止，計經成立登記之信用，生產，消費，運銷，利用，兼營各種合作社一百八十四社，社員六二二八人，營業總額一四一，一九二元。(註五〇)關於合作社指導，縣府原有指導員二人。二十四年五月二十七日又令委中小學校長兼合作社指導員，各小學校長兼任助理指導員，負責調查，指導，監督，考績及向縣



府報告合作社經營情形之實。(註五一)

丁。耕牛會 耕牛會由同村七人以上有耕牛之農民組織之，會員均負連帶無限責任。(註五三)其主要業務為辦理會員之耕牛貸款。耕牛會以保證資格向貸款機關借款，轉借會員。會員貸款，以小作抵押，通常月息一分四釐，貸款數額自十元至十五元。(註五三)計全縣共有耕牛會二六一會，會員六三三三人，押牛六四〇一頭，貸款一二〇，八九八五〇元。(註五四)

耕牛為農民耕作不可少之工具，其重要與土地同，且較易於轉讓，以之押款，不似土地押款之可以拖延。故耕牛貸款，信用昭著。

註一 中法民團法規彙編一〇三三頁。

註二 內政消息第八輯五七九頁。

註三 江寧縣政概況一頁。土地科與糧科併財政科，於財政科之下設地政股。二十四年十一月增設地政科。

註四 剛開省份各縣政府農務局股科制令豫鄂皖贛閩粵省政府令。具內政消息第八輯五九四頁。

註五 參看內政消息第八輯五七九至五九七頁縣政府農務局股科進行概況。

註六 關於江寧田賦之整理及土地陳報可參閱劉芝濤氏整理江寧田賦之始末（政府一份七八期合刊二一八

頁一七九頁）及黃蒙氏江寧自治實驗縣財政改革經過（經濟學季刊五卷三期二四五頁一六六頁）。

註七 江寧縣政概況土地陳報七頁。江寧實驗縣成立時共有十區，市縣劃界後改為七區。

註八 江寧自治實驗縣土地陳報辦法大綱第三條。

註九 同上第五條。

註一〇 江寧縣政概況土地陳報一一頁。

註一一 江寧縣政概況財政一九五三〇頁。

註一二 同上三四頁。

註一三 江寧縣政實驗簡明報告三十二年三月至三十四年六月一九頁。

註一四 江寧自治實驗縣各地稅征收處管轄鄉鎮劃定表。

註一五 江寧自治實驗縣地稅征收處組織條例第四條。

註一六 江寧自治實驗縣地稅征收處辦事通則第二條。

註一七 地稅征收處征收地稅手續第一項。

註一八 同上第三項。

註一九 江寧自治實驗縣縣金庫暫行規程第三第三項。

註三〇 江寧縣政公報三期六頁江寧自治實驗縣兩年來的經過與感想。

註三一 江寧縣政概況民政一九五三二頁。

註三二 同上三一頁三二頁。

註三三 縣政府民政科檔案。

註三四 江寧自治實驗縣政府民政科戶口人口調查表抽籤暫行辦法第三項。

註三五 民國二十四年七月民政科編印之戶籍行政人員須知三頁。

註三六 修正江寧自治實驗縣戶籍警服務規則第三條。

註三七 江寧縣政公報三期七頁，江寧自治實驗縣兩年來的經過與感想。

註三八 江寧縣政實驗簡明報告表（二十三年二月至二十四年六月）三三頁。

註三九 江寧縣政公報三期七頁。

註四〇 二十四年十一月起改編之江寧自治實驗縣各警務局所人數表。

註三一 按二十四年度預算數（見江寧自治實驗縣二十四年度警衛經費支付預算書）為八〇九一六元。七三。

三五 一元二角係自二十四年十一月起改編核減者。

註三二 江寧區行政督察專員公署第十區保安司令部二十四年度行政經費支付預算書。

註三三 江寧自治實驗縣改併縣立及鄉鎮立小學為鄉鎮立小學校暫行辦法大綱第三項規定，中心小學及實驗

江寧自治縣政實驗

三四

小學所在地之鄉鎮，不另設鄉鎮小學校。

註三四 同上第十一項。

註三五 同上第十九項。

註三六 二十三年度江寧自治實驗縣教育概況表。二十四年十月縣政府教育科曾重編各地鄉小學校概況一覽表，但表中未列學生名額及經費，故未引用。

註三七 江寧縣政實驗簡明報告（二十三年二月至二十四年六月）一一頁。

註三八 江寧自治實驗縣私立私塾暫行辦法第三條。

註三九 參閱江寧自治實驗縣中心小學校長視導辦法及縣政府教育視導員視導辦法。

註四〇 江寧自治實驗縣衛生機關一覽表。

註四一 江寧自治實驗縣二十四年度地方賦稅出預算書。衛生署之津貼，尙未冊入。

註四二 江寧縣政實驗簡明報告（二十三年二月至二十四年六月）一六至二〇頁。

註四三 同上，四至一五頁。

註四四 同上，二一至三頁。

註四五 湖熟農民抵押貸款所報告（二十三年八月一日至二十四年八月三十一日）。

註四六 江寧縣湖熟鎮農民抵押貸款所金銀衣類貸款要則第七第八及第十條。

註四七 湖熟農民抵押貸款所報告(二十三年八月一日至二十四年八月三十一日)。

註四八 江寧自治實驗縣農產抵押倉庫暫行章程第二，七，八，九，十一條項。

註四九 縣府建設科實業股統計。

註五〇 建設科報告(二十四年一月至六月)。

註五一 縣府四〇一三續檔案。

註五二 耕牛會章程第五，六，七條。

註五三 建設科報告(二十四年一月至六月)。

註五四 同上報告。湖熟鎮尚有耕牛會七十九會未列在內。

## 四、自治

### (一) 村里

江寧實驗縣未成立前，原以區，鄉，鎮，間，鄉為政治之區劃。自改為實驗縣後，因地制宜，求有補於行政之效能，由縣政府擬具村里組織條例，呈經縣政委員會第六次會議議決通過，廢止間鄉，改行村里。(註二) 於鄉鎮之下，設置村里；以構成鄉之村落為村，以構成鎮之街市為里，兩者之範圍，均依自然形勢而劃分。(註三) 計全縣共編為二百零八里，一千三百三十一村，於二十二年六月改編完畢。

村里住戶在一百戶以內者設村長或里長一人，超過一百戶者增設副村長或副里長一人，超過二百戶者設副村長或副里長二人。零星住戶，由鄉鎮長察度情形，商同區長，併入鄰近村庄，編成一村；但至少須在三十五戶以上，始得編為村里。(註三)

依據村里組織條例第七條，由村里公民組織村里會議，選舉村里長副，制定或修正村里自治公約，及議決村里長交議或村民里民提議事項。自本年度起，始擇定人力財力

集中之二十一鄉鎮，試辦公民宣誓登記。由宣誓取得公民資格者所組織之村里會議，至今尚未舉行。故實際情形，截至現時止，村里長副，係由鄉鎮長薦請縣政府擇委。村里長副均為無給職。

### (二) 鄉鎮

自閭閻廢止，村里成立以後，縣政府又感自治制度，不但在區域上應根據人民生活習慣，為自然之劃分，對自治單位級數，亦應加以整理。於二十二年十二月確定二級制；以縣為一級，鄉鎮為一級。(註四) 村里為鄉鎮自治團體之構成份子，其本身不成一級。

鄉鎮按戶口多寡，分為三等。(註五) 千五百戶以上者為甲等；千戶以上千五百戶以下者為乙等；五百戶以上千戶以下者為丙等。就全縣原有二九五鄉鎮，合併為一〇九鄉鎮，於二十三年二月合併完畢。同年九月一日縣市劃界，曾有二十一鄉鎮劃歸南京市管轄，縣區僅留八十八鄉鎮。(註六) 計五三鄉，甲等無，乙等一九，丙等三四；三五鎮，甲等四，乙等二三，丙等八。(註七)

鄉鎮設鄉鎮公所。甲等月支辦公費三二元，乙等二八元，丙等二四元。(註八) 鄉設鄉長一人，鎮設鎮長一人，處理各該鄉鎮自治事務，並得酌設副鄉鎮長，襄理鄉鎮自治事務，鄉鎮長副，由縣政府擇委。(註九)

村里成立，鄉鎮合併以後，縣府以爲村里爲自治組織之基礎，鄉鎮有獨營事業之機能，惟區公所僅爲承轉意思之機關，殊無存在之必要，故自二十三年七月一日起，予以裁撤，改爲自治指導員辦公處，各鄉鎮公所，均直接受縣府之指揮監督。(註一〇)

### (三)自治指導員

自治指導員之設置，始於二十二年七月七日之委令。(註一一)當時設置之用意，在協助區公所辦理地方自治。自裁撤區公所，改爲自治指導員辦公處以後，指導員之制度，始見確定。全縣共劃爲八自治指導區，縣市劃界後，改爲七區。各區設指導員一人，由縣長委派。於事務過多時，得設置助理員及其他職員。(註一二)

自治指導員之任務爲協助鄉鎮，進行自治之組織。(註一三)隨時輪流巡視本指導區內各鄉鎮之自治工作狀況；對於一切應興應革事宜，須隨時督促指導辦理或呈報縣府核辦



；對於本指導區內各鄉鎮長及其他自治工作人員，認爲有應獎懲之必要時，得隨時開明理由，呈報縣府核辦。指導員負訓練本指導區域內保衛團之責，並有節制與呈准闖進之權。

自治指導員爲縣府職員之一，其指導區域之劃分，由縣府隨時以命令定之。（註二四）縣府命令，直接行於鄉鎮，不經指導員。指導員以縣府代表之資格，負責督促鄉鎮，執行縣府命令，非若區長爲縣以下地方行政一級之首領，負縣府命令承轉之責者也。江蘇之合併鄉鎮，裁撤區公所，以鄉鎮直隸縣府，鄉鎮不啻變爲縮小範圍之區，鄉鎮地位固以提高。

#### （四）自治委員會

鄉鎮爲地方行政之一級，鄉鎮公所爲地方行政機關。鄉鎮長副，每從事於行政之處，不能專心辦理地方自治。故設置自治委員會，協助鄉鎮長副，推進自治事務。自治委員每鄉鎮設七人，候補三人，均爲無給職。鄉鎮長副爲當然委員，餘由縣府聘任。（註二五）委員會附設於鄉鎮公所內，定名爲某鄉鎮自治委員會。自二十四年九月十日前依

限呈報縣府核聘者，計有一，三，五，六，七五區東山等六十鄉鎮，被聘任委員四百二十人，候補委員一百八十人。各委員會經發聘書後均已先後成立。自治委員就職時，須作如左之宣誓：（註一六）

「我願本絕對服從的精神爲本鄉（鎮）全體民衆謀共同之福利決不利用自治的地位圖謀個人的私利決不敷衍推委不負責任如有違背誓詞願受政府及本鄉（鎮）公民最嚴厲的處罰。」

鄉鎮自治委員會復分設教育，水利，財政，道路，造林，墾荒，保衛，調解，農業改良，積穀或糧食管理等組委員會。（註一七）此項分組委員會之設立，由各自治委員會自定，惟教育，水利，財政三組委員會必須設置。

#### （五）自治職務

自治職務計分十四項：（註一八）一，協助普及義務教育；二，協助推進及普及社會教育；三，本鄉鎮或鄰近少數鄉鎮共同關係之水利事項；四，本鄉鎮各村里間或鄰近少數鄉鎮間之道路修築事項；五，改良農業；六，墾荒；七，造林及保護林場；八，養魚

及保護魚塘；九，劃定並管理柴山及草地；十，糧食管理及積穀事項；十一，衛生事項；十二，保衛事項；十三，調解事項；十四，風俗改良事項。

江寧自治已如上述，其組織系統，仍係由上而下。縣政府之政權，係由上級機關所賦予，而非來自人民。然則自治之真義為何？中央政治會議之解釋曰：「地方自治，實即民治，民治與官治之別，僅在政權之誰屬。就縣政府言，縣長由上級政府委派者爲官治；由縣民選舉者爲民治。至縣政府所辦之事業，不論官治與民治，實無二致。」（註一九）從而可知江寧仍爲官治，而非自治。中央對於地方自治之進行，分爲扶植自治，自治開始，自治完成三時期。（註三〇）江寧之設施，至現時止，爲扶植自治，至何時始開始自治，完成自治，則實驗期間尙有年餘，非本文所能加以概括之預測者也。

註一 民國二十二年六月十三日縣政委員會第六大會簡報錄。

註二 江寧自治實驗縣村組組織條例第一至第三條。

註三 同上第五第六條及縣府地字第五二二號訓令。

註四 江寧縣政概況民政八頁。

註五 江寧自治實驗縣整理鄉鎮暫行辦法第三項。

江寧自治縣政實驗。

四二

註六 江寧縣政實驗簡明報告(自民國二十三年二月至二十四年六月)三頁。

註七 根據二十三年十月三十一日民政科製鄉鎮概況。但據二十四年度民政經費支出預算，甲等鄉鎮爲八，乙等四八，丙等三二。

註八 江寧自治實驗縣整理鄉鎮暫行辦法第七項。但據二十四年度民政經費支出預算，甲等鄉鎮辦公費爲二八元，乙等二六元，丙等二四元。

註九 同上第五第六項。

註一〇 縣府民字第三二二五號訓令。

註一一 縣府秋字第一二二號委令。

註一二 修正江寧自治實驗縣政府自治指導員服務規程第四條。

註一三 同上五至十條。

註一四 同上第二條。

註一五 江寧自治實驗縣鄉鎮自治委員會暫行組織規則第三第六條。

註一六 江寧自治實驗縣鄉鎮自治暫行規程第三十三條。

註一七 同上第三十四條。

註一八 同上第八條。

註一九 改造地方自治原則附件第三項，見內政公報七卷十六期七九〇頁。

註二〇 改造地方自治原則第三項，見內政公報七卷十六期七八八頁。

## 五，結論

以上已就江寧成立以來之實驗，作一摘要敘述。此種實驗之方式，於推行時，因各地環境之不同，自應有若干之變動。惟澈除貧污，改良行政，振興水利，發展生產等建設工作，則為各縣所可模倣者也。

二十五年三月

#1521  
=64345

11/15  
264345