



行健

卷已

第卅

目錄

紀念五月... 第一卷第三四期

社評
擴大地方自治之友(文)
實施新縣制與地方自治
基層組織與總理遺教
實行地方自治建設新中國
實施新縣制與地方自治
新縣制中之財政動向
新縣制中之人才問題
新縣制中之教育與合作
新縣制與憲政
新縣制下之民意機關

蔣總裁
陳迪光
廖維藩
王建中
陳思敬
伍直平
方定文
丁鵬翥
李宗黃

治與新縣

通訊
四川省訓練廳幹部教育隊
介紹湖... 自治實
暴風... (散文)
十年... (詩)
益陽留別(詩)

制專號

縣各級組織綱要及其實施辦法原則(參考資料)
天下事
本社

五月十日出版

本行發行者 編輯兼發行 社址 湖南南來路柑梨沖郵局第二十二號信箱



紀念五月

五月在中華民國歷史上最是最可紀念的一月，一部鮮紅的熱血寫成的光輝燦爛的革命史，「五月」是其中最重要的章節。

反革命的勢力在五月中達到了最高潮，帝國主義的侵略在五月

中有最殘酷的表现；同時，中華民族解放的呼聲，却跟着緊緊的壓迫而愈益堅決，領着民族解放的革命運動也針對着反動勢力而愈益堅強；每一個節目，都是無數先烈和覺悟了的同胞爲了爭取民族國家的生存拿鮮血去寫成的。所以在紀念五月的時候，我們一面要嚴肅而悲憤的，一面却又緊張而興奮。大家該還記得清楚：關於反動勢力和帝國主義勾接造成悲憤的五月，有民國三年的「五九」，民國十四年的「五卅」，民國十七年的「五三」和民國五年的「五一八」（袁世凱買凶刺殺先烈陳英士）。關於革命力量 and 民族解放所造成的興情的「五月」，有民國八年的「五四」和民國十年的「五五」。

悲憤的事，永不會忘記，我們暫且放下悲憤的情緒來說一說興奮的事件。

「五四」和「五五」是最值得我們紀念的，猶其在今日來紀念，更有無窮的感觸。「五四」大家都知道是我國在巴黎和會失敗後所引起的有歷史意義的民衆運動，是國民外交的開始，也是新文化運動的起點，尤其是青年們，提起「五四」都覺得有無限的光榮，「五四」對於新中國的影響實在太大，無論在政治上，在社會上，學術思想上它都是一個劃時代的運動，很可以籠統地說道是中華民族解放的呼聲。但末流所趨，也不能說沒有弊端，過去思想的紛歧，行動的散亂，未始非導因於此；因此在抗戰建國的進程中來紀念「五四」，我們爲求堅定國民的共同信仰，一致國民的思想和行動起見，不能不有深刻的認識和反省。

「五五」是革命政府紀念日，民國十年直系軍閥勾結帝國主義及南方反動份子欲撲滅總理所領導的革命努力，同時國際共管中國的聲浪甚高，民國基礎動搖，於是國會非常會議選舉 總理爲大總統，於五月五日就職，與一切反革命勢力奮鬥，創立國民政府之不基。其意義之重大可想而知。

在抗戰勝利已有把握的今日，我們紀念革命的五月，誠不免百感叢生，願國民按下悲憤的情緒，振奮起革命的精神，拿熱血來寫下歷史上最光榮的一頁。（文）

努力實施新縣制

現在的「縣」，爲地方政府堅強的一級；將來的「縣」，爲地方自治最大的單位，站在健全行政機構的立場，我們應該敷衍縣政；本

落完成地方自治的目標，我們尤其應該研究縣制的改革，這顯明的事實，我們在 總理 總裁的指示，與抗戰建國綱領的規定中，早已看到一致的說法，而歸根結蒂，終於有劃時代的縣各級組織綱要的產生。

這一綱要規，是歷年來研究縣政改革的結晶，是中國國民黨主義政綱政策的具體表現，是政治理論與社會環境融合的產物，實我國政治大放光彩的火炬，是國人從事縣政建設的唯一明燈，對於這一個法規的產生，我們除了感到無限的欣慰，全國人士更應該各盡所能，以促其實現，以促其趕快實現。

目前對於新縣制的努力，約可分爲下列兩種方式：

一、爲努力研究新縣制的實施方法，新縣制的綱領雖已規定，然如何使綱領的規定見諸實現，其中待於研究的實施問題，尙屬不勝計數，非集中全國人士的心力以赴之，不易求其完善，希望國人對此問題多注意，討論研究，政治學者及富有行政經驗之專家，尤應竭盡心力，貢獻國家。

二、爲準備參加新縣政的工作，新縣制實施以後，需要的新人才不下數百萬之多，此一批生力軍的募集，必須全國人士以自動入伍之精神，認定縣政工作之重要，不計地位報酬的條件，踴躍參加，以求理想的實現，但在此有一重要之注意點，即爲必須有事前的準備，才可免臨時的躊躇，我們如果有了參加新縣政的決心，便必須多多學習和訓練工作的方法，否則仍然於新縣制的實施無所補益。

光明的救國和建國的大道，擺在我們的面前，每一個愛國和自愛底同胞，應該以清醒的頭腦，沉重的步伐，勇敢地踏上前去！（平）

擴大徵求傷兵之友

去年二月十九日新生活運動六週年紀念會，擴大徵求傷友之友，全國各地方，各部隊，各機關團體，各學校，都紛紛響應，應徵人數極為踴躍，這可以算是一個民意測驗。我們由這個運動的推行可以看出國民精神總動員的表現，也可以推斷抗戰勝利的前途。因此為加緊國民精神總動員，保障最後勝利的到來，全國各地，不僅要響應這運動而已，而且應該積極推行，務使每個國民無論男女老幼都成為傷兵之友。

負傷將士為爭取民族生存與國家獨立與敵寇肉搏，其精神之偉大，固已為國人所週知而深致其崇敬之意，但我們不徒然認識其偉大，不徒然表示自己的敬意，我們更應把這種自良知所發出的潮湧之心具體表現出來，本「有錢的盡力出力」之義，大家為他們服務，舉凡醫療、營養、救護、復康、慰勞等等，無論實質上的幫助或精神上的慰勞，都是應該踴躍輸將的。

為負傷將士服務，是我們的義務，是應盡的責任，而不是偶一的舉動，所以我們要隨時隨地自動地為他們工作，一直到抗戰勝利，負傷將士健全為止，這點是首先應該認識的。

為負傷將士服務，不是恩惠的賜予，相反地適是對恩惠的一種酬報，我們的服務，縱使

護空力竭，也決不足以酬其為國家民族流血的大功勞之萬一，所以這種服務應該是長期的，而且是無限制的，我們不應以為出一次說便了事，或出一大力便可了事，這點也必得認識清楚。

因為做傷兵之友是本乎良知，出乎至誠；為他們服務是盡己所能，酬其大功；所以這個運動是一種良知的自覺運動，是心理上的共鳴，也是精神上的同感，而不是被動的，勉強的，自上而下的運動，所以我們認定傷兵之友運動是國民精神總動員的表現；而從擴大這種運動所收的成效看來，又使我們深信最後勝利的到臨已有了確切的保障。(文)

厲行節約運動

最近報載：國防最高會議通過取締委會辦法，許多人看到這消息，也許要問：取締委會要國防最高會議討論是不是小題大做？取締委會與國防何關？實則一點無可奇怪，取締委會是節約運動的具體化，而節約運動是奠定國家經濟基礎的重要辦法，這是大事而不是小事；國家經濟基礎充實了，對外抗戰的力量自然增加，這不又是說明取締委會直接影響着國防的強弱嗎？

然而取締委會究竟不過是節約運動中千萬項目之一項，國防最高會議討論這一項，不過是提一示百之意而已，若果一項項要經過如此

此鄭重的手續，則國防會議固是議不勝議，這許許多多的項目根本也就舉不勝舉，茲提出幾個簡單的原則，以為節約運動的內容與意義之說明。

一、節約運動不完全是「一種戰時的政策，同時也是平時的要求，因為國家經濟充裕，戰時固可鞏固國防，抵禦外侮；平時更可從事建設，謀民福利。

二、節約運動不限於消費的節省，同時包括生產的經濟，前者意義明顯，不待闡述，後者之意義，則為生產成本之減低，奢侈品生產量的減少，與有害心身的物品生產之禁絕。

三、節約不僅為國民應有之道德，亦為國民應盡之義務，因為當此「國家至上，民族至上」之潮流中，苟於國家有利之工作，於人民本身雖有損失亦應犧牲，義務之意即為不顧利害，勢在必行。

四、節約運動不但於國家有益，亦且於個人有益，公私經濟之對分，於形式上雖有其區別，於實質上實屬不可分離，為國家節省金錢，即所以為己製造幸福，為個人儲財物，即所以為國家充實財源，二者相為表裏，利益完全一致。

明乎此，國人對於節約運動，應該不再猶豫遲疑了，無論起居飲食，生產消費，時時從節約上面著想，處處向節約方面去做，國家前途必有無限希望。(直)



確定縣各級組織問題

蔣總裁

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案」，並加「圖解概要」以說明之，余當會際說此不過為初步設計草案，至於如何措辦實施和訂個具體方案與法令，則希望勿拘泥於條目文字，悉心研究，俾善善可行，又此項圖案，本意在闡明黨政關係，（故命名為黨政關係圖）對於縣以下各級地方組織，祇是彈帶述及。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員訓練班，茲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，其重要點在於：（一）黨的方面將區分部與鄉（鎮）組織配合而於保甲之下分設小組，以便與行政層級相配合，並將黨員監察部直屬於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，於必要時可分設區署，以為上下聯繫的機構，如無此需要，則鄉制宜，在人口稠密之處，如一村或一街為自然單位，無法劃分時，不必強為離析，僅可以二保或三保為一細胞組織，設置首席保長，統管事務，以免生硬割裂之弊，為解決重要的經費與人才問題，所有鄉（鎮）及保（或村街）的幹事，均由學校教師分別擔任，所有鄉（鎮）保學校校長

及壯丁隊長均暫由一人兼任，以收管教藝術合一之效。但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，仍以專任為原則，期集中實職而免兼顧困難，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，選級設置保民大會，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一從略

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。縣之版圖，及變更區域，應由中央核准。縣設縣長一人，下設秘書，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，仍照舉行。

3 縣政府組織規程，應由各省省政府訂，呈經中央核定。

二、區為縣政府之輔助機關，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）為原則，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。

在未設區署之無區，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，為有給職，並須由上級機關甄選調劑合格人員委用之。區長人選以有本縣籍貫者為原則；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，由區長擔任主席。

5 為培養人民職業技能，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，並得抽調壯丁，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。並應酌設專任之鄉（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。

4 合作社以鄉（鎮）為單位，（各保得設分社）各鄉（鎮）並應設倉庫，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，並担负各項警衛任務，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，有關係事項之保長，得列席。

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

四、確定保為鄉（鎮）之構成分子，並加以充實。

1 保之組織以六甲至十五甲為原則，設保長一人，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，保設保長辦公處，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。

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，統籌辦理與補助，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，並應包括兒童，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，除担任教學外，並負責協助保長，指導民衆，辦理各項事務。

在經濟教育發達之區域，國民學校校長，以專任為原則。

5 保合作社社員，以戶為單位，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，並須在一處辦公，以便推動各項事務。

7 在人口稠密地方，如一村或一街，為自然單位，不可分離時，得就二保或三保為一聯合組織，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，並就保長中推選一人為首席保長，組織聯合辦公處，以總其成。

8 保應設置備便之藥箱，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，以六戶至十五戶為原則，置甲長一人。甲應設戶長會議，必要時，並得舉行甲居民會議。

甲長由戶長會議選舉，由保辦公處報鄉（鎮）公所備案。
10 保之一級組織，原有名稱為村街場等者，得仍其舊。但應限期逐漸改稱為保以歸劃一。

丙、民意機關方面

一、為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。

三、為民權運用之靈活，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，以由參議會自選為原則。

五、在縣參議會未成立時，縣預算及決算應先經行政會議審定，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，尚未

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，原植基於民衆，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，必須從實際中加以訓練，訓政的意義便在於訓練人民行使四權。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参政志趣，而遂其生長，然後訓政的實施，始能不肯憲政的目的，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，實證也在於此，這便是本案重新確定的意義。

2 為解決基層組織的人才與節濟問題，並為集中事權，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，均以專任為原則外，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。以教育為方法，達到革命建國之目的；其在辦理教育人員，尤當在行政統一一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上一切事物現象為教材，注重訓練國民如何做人。如何辦事。本案總理所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「糧食辦理」「土地管理」等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。本圖案既規定鄉（鎮）保幹事由學校教師兼任，意即為此，否則一如過去的學校教師，僅為講堂內之講課，於出校後之學生，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監理之職責，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。此不惟為提倡科

學教育，實為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，實皆為向此途徑而進，使教育與生活，能切實聯成一片。至於過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學之外，更有民衆學校，短期小學，鄉日學校，特種教育等方法，為補救一時權宜規定，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，將所有義務教育，特教等，均合而為一，並盡量採行導師制，務期於短時期內使全國人民普及最低限度的國民基礎教育。如此辦法，既足以集中人力才力，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，方能合為一體，而不再分離。各級地方組織，均採三進制之原則。或謂在實行時，不無困難，實則此亦為本案重要規定之一，不可忽視，蓋各級組織範圍，既經確定，則一切計畫設施，如設備學校，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，平時固須有嚴密之組織，戰時尤為必需。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。今為便於實施，已為較有彈性的規定，如鄉鎮之劃分，以六保至十五保為範圍，其餘各級，亦類此標準。至於固有村構，墟場之不易分離者，亦可為有限度之聯合組織辦理事務，但分保編制，仍須維新。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，盡可按照實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准，但如過此彈性，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衛等區域，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，竟未能臻於健全，實可痛惜，茲依新案規定，有以下數點，須加說明：（一）為民衆

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，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。(二)民衆團體組織，須注重由下而上，逐級健全，蓋必基礎鞏固，然後乃可發揮效能，在平時固藉此補助政令的推行，在戰時亦易由此達到軍事上的要求。過去民衆團體，(一)如農會婦女會等，往往僅在城空懸招牌，很少發生作用者，其原因固多，而指導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，應儘爲地方補助的組織，但就地方全部機構而言，却正像一架機器之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則便不能發動，故今後於各級民衆團體，不但不能因其他地方補助組織而忽略，而且必須努力使之健全實實，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，均可以之爲骨幹而期完成。總理遺教所示「雙手萬能」者，亦重在此。訓練時亦不可僅重於軍事，對於公民及職業的訓練。並須顧及，務使成爲社會中有用分子，而增加其活力。

5 各級救事機關之建立爲訓練民權的最好場所，亦爲實行民主政治

制縣新施實省南湖
期一第

時間——本年七月一日起

實施

區域：長沙、湘潭、醴陵、衡陽、衡山、耒陽、郴縣、常德、澧縣、益陽、安化、湘鄉、邵陽、武岡、零陵、祁陽、永順、沅陵、浦、會同、芷江等、二十一縣。

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)保長等基層人員，爲免除此等人員假借政令欺民肥己，則採用民主監察制度，實爲最有效的辦法。至於保民大會的出席人員，以戶爲單位，乃爲初步簡便之計，亦因目前我國尚爲農業社會，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間接選舉方法。不用直接方法。以期簡捷易行。復次，爲增進國民經濟及發展地方事業，特於縣參議會規定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

應獲利益，者得有訓練。爲基層幹部人才問題。此項人才，應於事前多加儲備，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，今後應當予以矯正，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、漁牧繁殖等)均須由曾受相當專門訓練者，担任之。此項地方事業，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「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，為數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊為可惜。今後應將此類款產，改為公管，切實整理，即以其收益，純作為全鄉（鎮），或保公有經費。如保公有田地或學田，且可利用此項田地，作為公共農場，由學校指導，為改良農產及訓練民衆農業技術之用。一姓一族之公產亦應訂定辦法。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，亦可畫圍若干山場，或河流池塘，照此辦理，並當運用義務勞力，法，以增加收入，此外倉儲積穀，均可以鄉（鎮）或保為單位，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，作為地方事業經費。如此

日本人皆偵探

我們所見到的日本人，沒有一個不是偵探，沒有一個不是便衣隊。法國人曾經有兩句講日本人的話，一句說「日本在外國的男人，沒有一個不是偵探。」還有一句說「日本人在外國的女子，沒有一個不是妓女。」但是他這些妓女，也統統是做偵探的。

總裁嘉言抄

基督教的福音

福音的福音

不僅經費不生問題，地方自治事業，亦將隨之而發展。為應目前的需要，在以上地方公共收入尚未敷用時，應即注意以下數項之規定：（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。最後有須特別提出者，本方案之制定，已經過多次之討論研究，今後全國縣各級地方組織，應即以此為根據。惟有治法，仍賴有治人。丁茲大難當前，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，亦必須於實行中求其解決，不容再有徘徊瞻顧，毋藉苟安，我國基督政治的基礎，方可奠定，而建國大業也就得所依據了。

二、九

基層組織與總理遺教

陳迪光

所謂基層組織即是地方自治之目的為民權民生
地方自治之原理為仁心仁術

一、總論

所謂基層組織，即指地方自治而言。欲知地方自治與總理遺教之關係，當於地方自治之目的求之，地方自治之目的維何？總理所著之地方自治開始實行法云：「地方自治當以實行民權民生兩主義為目的」

惟其目的在實行民權民生，故自治團體之性質亦含有政治經濟兩種。地方自治開始實行法云：「此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織」。所謂政治組織，即由實行民權主義之方面以觀察者；所謂經濟組織，即由實行民生主義之方面以觀察者。然總理何以於地方自治之中獨提出實行民權民生兩主義之原則乎？良以地方自治為國家之基層組織，於此而推行主義必能親切而普遍，實際而周洽，植根既深，拔條必茂，所謂於最高處立志，於最低處築基也。（見總理對兩院議員講演）況地方自治之區域甚小，依總理計劃，大者不過一縣，所謂充分區域也，小者不過數村，所謂試辦區域也。（見地方自治開始實行法）範圍既小，則耳目易周，利害相關，則精神必注，於以實行民權，則民權不至拋棄，而奸滑無由把持；於以實行民生，則民生咸得沾濡，而豪強無由操縱。民權不至拋棄，則政治為人民所共管矣，民生咸得沾濡，則利益為人民所共享矣。故曰自治者民國之基礎也。

總理之注意地方自治，而定為訓政時期之中心工作，原因即在於此。總裁之推行地方自治，而定為政府人員之考成標準，理由亦在於此。然何謂民權主義與民生主義？又何以實行民權主義與民生主義乎？此辨理地方自治之人所宜深切瞭解者也。請分別以研討之。

二、民權

民權主義者，人民管理政治之方法也，故民權主義與美國總統林肯所主張之民治相通，以其欲剷除政治上之貴族階級，消滅政治上之專制制度，故性質為政治革命。以其欲扶植政治上之平民階級，建設政治上之共和制度，故原則為政治平等，至其內容則建國大綱之規定，「完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權」，所謂四權是也。（第九條）人民有此四權，然後可以管理政府之官吏，善者推而進之，不善者黜而退之；可以干涉國家之法，律善者創而行之，不善者革而廢之，夫法律為制度之源泉，官吏為政令之根本，人民皆得控制而取舍之，把握而去留之，則主權在民之實，全民共治之方，不過如是矣，故曰：民權主義與民治相通也。

但於茲所應注意者：（一）總理主張直接民權反對間接民權，故在

中國國民黨特設辦事處講演三民主義之解釋云：「現黨部重聲明者，代議制度非真正民權，直接民權乃為真正民權，英美等國雖行民權主義，但非直接民權而為間接民權，余所主張之民權主義，係採瑞士之民權主義，即直接民權主義也，此以政治之原理論，吾人所應注意者五也。」

(二) 總理主張革命民權，反對天賦民權，故建國大綱第八條云：「其人民會受四權行使之訓練，而完舉國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律」，第一次全國代表大會宣言云：「國民黨之民權主義與所謂天賦人權者殊科，而唯求所以適合於現在中國革命之需要，蓋民國之民權惟民國之國民乃能享之，必不能輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國」，此以革命之策略論，吾人所應注意者二也。(三) 總理主張於地方採直接民權，於中央採間接民權，故孫文學說第六章云：「建設完成之時期，施行憲政，此時一縣之自治團體，當行直接民權，人民對於本縣之政治，富有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷官之權，而對於一國政治除選舉權外，其餘之同等權則付託於國民大會之代表以行之」，中華民國建設之某語云：「欲實行民治，其方略如下：一、分縣自治，二、全民政治，以上二者皆為直接民權，由人民直接行於縣治，三、五權分立，四、國民大會，以上二者皆為間接民權，由代表而行於中央政府」

建國大綱第二十四條云：「憲法頒佈之後，國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權」。第一次全國代表大會宣言云：「國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權」。此為國家之方便計，吾人所應注意者三也。(四) 總理主張於訓政時期行限制民權，於憲政時期行完全民權，建國大綱第八條云：「亦訓政時期，其人民會受四權之訓練，而完舉國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律」，第九條云：「完全自治之縣其國民有直接選舉官員之權」

有直接複決法律之權，有直接複決法律之權，有直接複決法律之權」

先選舉而後及其餘之權，此為人民之程度計，吾人所應注意者四也。由上所述，可以進而推論實行民權主義之步驟矣，實行民權之步驟

第一、先行直接民權與限制民權，訓政時期之事也，間接民權與完全民權，憲政時期之事也，請分論之：何謂先行直接民權而後行間接民權乎？蓋直接民權行於地方自治，間接民權行於國民大會，而（對兩院議員講演）民國之建設主張，不自政府造起，而自人民造起，（對兩院議員講演）故中國革命史云「訓政時期先自治機關之成立，而後國家機關之成立」。蓋一縣完全自治，而後能選國民代表，國民代表選出，而後能開國民大會，選國民代表，直接民權之實行也；開國民大會，間接民權之實行也；地方自治之成立在先，國民大會之成立在後；地方團體之成立在先，中央機關之成立在後，故曰：先行直接民權，而後行間接民權也，何謂先行限制民權而後行完全民權乎？蓋民智之發達，不能猝期，故民權之實行，不能急進，當分兩期以求有序。第一期為訓練民權時期，第二期為實行民權時期；第一期為訓政時期，即地方自治開始之時期，第二期為憲政時期，即地方自治完成之時期，在訓政時期，開始推行地方自治，其時人民甫離專制，未洗舊習，既無實行民權之技能，亦無要求民權之真識，故政府於推行自治之中，寓保育民權之意，先予以選舉之權，而不予以其他之權，且於選舉之時加相當之限制，以達保育之目的，或一部實行以訓練之，如保民大會戶為單位是也。（縣各級組織綱要第五十二條）或全部停止以觀望之，如各縣長官暫不民選是也。（縣各級組織綱要第十六條）或提示候選之人於事前以防範之，如前屆之國民代表是也。（保指民二十年之國民會議代表）或因定被選之人於事後以補救之，如現時之湖南鄉長是也。（湖南鄉鎮深甲規程第十一條）總之：限制之適所以訓練之，停止之適所以保育之，無非欲收自治之實效而免急進之流弊是已。及至憲政時期，自治既已完成，人民皆有經驗，無須輔導，更無須保育，故予以完全民權，而為真正之民權時代，故曰：

先行限制民權而後行完全民權也。

總理有言：「中國今日之當共和，猶幼童之當入塾讀書也，然入塾必有良師益友以教之，而中國人民今日初獲共和之治，亦當有先知先覺之革命政府以教之，此訓政時期所以為由專制入共和之必要，否則將流於亂也。」（孫文學說第六章）總理有言：「訓政與憲政之劃分，僅有程度之不同，並無根本上之各異，故訓政必須引發人民之參政志趣，而過其生長，然後訓政之實施始能不肯憲政之目的，由訓政以達憲政，仍能一貫而無間。所謂自治開始時期與完成時期之解釋，意義亦在於此，（確定縣各級組織問題之講演）此言實行民權當有步驟，當按程序，否則有名而無實，欲進而反退，此籌辦地方自治之人所當注意者也。」

三、民生

民生主義者，人民解決生活之方法也，故民生主義與美國總統林肯所主張之民享相通，以其欲剷除經濟上之壟斷階級，消滅經濟上之資本制度，故其性質為經濟革命，以其欲扶植經濟上之貧苦階級，建設經濟上之民生制度，故原則為經濟平等，其任務為解決土地問題與資本問題，其主張為實行土地國有與資本國有，其方法為平均地權與節制資本，於規定地價以後，一面則照價征稅，抗稅即可沒收；一面則漲價歸公，照價即可收買，此平均地權之事也，於實業振興之時，一面重征所得稅，以限制私人資本；一面國營大實業，以建國家資本，此節制資本之事也，民生主義第二講云：「國民黨對於民生主義定有兩種辦法：第一為平均地權，第二為節制資本，如能行此，即可解決中國之民生問題。」至解決民生問題之目的，則在圖謀民衆福利，消滅階級鬥爭，苦則同苦，樂則同樂而已。

然民生主義何以必先解決土地問題與資本問題？而解決土地問題與資本問題又何以必須土地國有與資本國有？蓋歐洲產業革命以前，農業之土地工業之器具既未集中而難平民，亦未獨佔而成利器，故土地與資

本尚非社會之嚴重問題；殆產業革命以後，以工廠工業而代家庭工業，而家庭破產；以機器生產而代人工生產，而人工失業，夫工廠工業與機器生產，生產品既多，生產費復少，時間省而價值廉，利益豐而銷行廣，由是富者愈富，貧者愈貧，而資本集中矣，土地既為生產之重要原素，而因交通發達，工商繁盛之結果，土地之需要愈多，土地之價值愈大，由是富人於集中資本之餘，又以土地為投機事業，轉而集中土地，土地集中之後，更以高價貸於貧民，貧民既無立錫之地，遂不得不受高價之苦，夫資本集中則工人無以為生矣，土地集中則農人無以為生矣，一國多數之工人農人無以為生，故曰世界愈文明，人類愈貧困，此社會問題之所以日益嚴重而無法解決，社會革命之所以日形激烈而不可遏止也，社會問題與社會革命既起於土地資本之獨佔，故其解決方法不得不返而求之於土地資本之公有，美人卓爾基亨利者，主張土地公有者也。以為人類發生以前，土地已自然存在，人類消滅以後，土地必長此遺留，可見土地實為人類之公物，國家之公產，誰可得而私之？又誰能據而有之？或謂地主之土地，係以資本購買，然最初佔有之人，又誰自何人？買於何地乎？德人喀爾馬克司者，主張資本公有者也，商業時代之資本為金錢，工業時代之資本為機器，遂有機器公有之說，以為機器雖為個人之所發明，然個人之所以能發明機器者，其智識非盡出於天賦，以受社會之教養始有發明機器之智能及發明機器之機會也。使其生於荒島僻地，絕此社會人羣，其智識將何自啟？即其天資絕倫智力殊家，然耕而食，織而衣，又何暇從事於機器之發明哉？個人既借社會之力以發明機器，即不能私其利益而應公之社會。（見社會主義之分析）特歐美社會積重難返，雖亨氏主張土地公有，而倡單稅社會主義，馬氏主張資本公有，而倡共產社會主義，然大資本家大企業家既有政治力量以為護符，又有經濟力量以為武器，以卵投石，石未損而卵破，以薪救火，火未滅而薪盡矣。故社會革命至今未能實行，社會問題亦至今未能解決，其陷社會於悲慘之鬥爭，人類於苦悶之生活，國家於危險之現狀，世

界於黑暗之前程有出來也。中國則不然，因交通阻塞，工商衰敗之故，土地未盡利用，亦未集中，資本未能發達，亦未獨佔，本無社會問題之可言，更無社會革命之能起也。然國於二十世紀，欲與諸邦共存，列強並進，則實業之必須發興，交通之必須發展，此勢之無可遏，事之不能免者。則土地之必然集中，資本之必然獨佔，貧富之必然懸殊，階級之必然分化，又勢之無可遏，事之不能免者。故於開國之初，不能不有防弊之道，防弊之道，即土地國有以阻其集中，資本國有以阻其獨佔是已。總演說演社會主義之分析云：「在各國貧富之階級，相差甚遠，遂成社會革命，在我國大資本家尚未發達，似無庸言及社會革命，然而物質文明，正企業家縱橫發展之際，將來大資本家之富必有過於煤油鋼鐵大王者，與其至於已成之勢而思社會革命，何如防微杜漸，弭此貧富戰爭之禍於未然乎！譬如歐西各國病已纏身，不得不投以猛劑，我國尚未染疾，尤宜注意於衛生之道，社會主義謂為療疾之藥石可也，謂為衛生之方法亦可也。」又云：「在我國提倡社會主義，皆以為無病之呻吟，此未知社會主義之作用也，處今日中國而言，社會主義預防大資本之發生可矣，此非無病之呻吟，正未病之防衛也，不必全法歐美之劇烈對待，而挾據學理和平防止可矣。」此言建國之初，必有防弊之道也。又在中國國民黨特設辦事處講演三民主義之解釋云：「余所主張之民生主義，已有救濟之具體辦法，歸納於土地及資本問題。」又在桂林講演軍人精神教育云：「預防之法總何，依予所見，不外土地問題與資本問題而已。」此言防弊之道，必先解決土地問題與資本問題也。又對中國社會黨講演社會主義之分析云：「主張民生主義實為今日之要圖，凡屬生利之土地鐵路收歸公有。」又云：「原大土地公有實為精確不磨之論，欲求生產分配之平均，亦必先將土地收回公有。」又講演軍人精神教育云：「至若解決資本問題，必先振興實業，中國現正患貧，更有實力與勤，予則主張借用外債，以從事生利事業，開闢市場工廠及一切礦山鐵路定為國有。」此言欲解決土地問題與資本問題，必須土地國有與資

本國有也。夫土地固有資本國有，則土地問題與資本問題同時解決矣。社會問題何由而生？社會革命何由而起乎？歐美之所以不能解決者，因有既成之事實以為之限制，且為漸進之事實而無可預防故也。中國無既成之事實，而可為任意之設施，又有前車之鑒以為後事之師，較諸歐美自易為力，苟預防得法，則社會問題可消弭於有影無形之際，而社會革命可實現於潛移默化之間，寧非國家之福，人類之幸耶？總理在東京民報紀念講演中國前途問題云：「社會革命在外國難，在中國易，吾人作事要在人前，勿落人後。」又在同盟會演說社會革命云：「英美諸國文明已進步，工商已發達，故社會革命難，中國文明未進步，工商未發達，故社會革命易；英美諸國資本家已出，障礙物已多，排而去之故難；中國資本家未出，障礙物未生，因而行之故易；英美諸國之社會革命難，或須用武力；中國之社會革命易，不必用武力也。」輕而易舉，是在決心行之而已。

然實行土地國有與資本國有，何以必須平均地權與節制資本？而平均地權與節制資本又何以必先規定地價與國營實業乎？此中理由願言之或未易明，道推之自無不解，請分別以研究之。以土地論，地權之所以不平者，一在地價，一在稅率。總理講演社會主義之分析云：「今日之上海與今日之內地，同一其土地，而不同一其價值，即今日之上海與昔日之上海，亦同一其土地，而不同一其價值。」夫同一其土地，而不同一其價值，於是享有土地之人雖面積相同，士質相若，而因地位各殊環境有別，運籌者如獲至寶，而成富翁，命舛者如墮石田猶為窮漢，此地權之不平，由於地價者也。又在廣州新聞界歡迎會講演平均地權云：「今日地少人稠，不特面積不能平均，即稅率亦有差異。」又在廣州對行政人員講演地價抽稅云：「城鎮與鄉落納稅相去不遠，而地之價值何止倍蓰，不孰甚，」又講演社會革命云：「以前人民所有之土地，咸照面積納稅，分為上中下等，必不能平，不如照價值納稅，實地稅多，賤地稅少，反為公平。」蓋中國自古至今，征收田賦標準皆以面積計算，雖

團論土質而不顧地位，所謂升科無非計畝也。（此係以原始論，以原理論，後世私人飛揚，奸吏作弊，或不盡如此），於其同一其面積，則多同一其稅率，而同一其稅率，不必同一其地價，若依價值計算，則地位優地價高者，如上海廣州之地主，獲利多而納稅少，不得不成為富翁；而地位劣地價低者如雲南廣西之地主，獲利少而納稅多，不得不淪為窮漢。考之中國歷史，豪強之變併即起於此，民衆之流亡亦因此，所以能變併者，以獲膏腴之地，能得意外之財也；所以必流亡者，以處瘠瘠之鄉，難完法定之稅也。此地權之不平，由於稅率者也。夫同一地權，而租率有高下，地價有貴賤，馴至階級分化貧富懸殊，貧者地無立錫，富者田連阡陌，豈國家制產之始意乎？特此兩種之不平皆可由規定地價之方法以解決之，總理講演中國前途問題云：「歐美為何不能解決社會問題？未解決土地問題故也。解決之方，社會學者所見不一，余所信者規定地價之法也」，又講演三民主義之解釋云：「吾人首先研究土地問題，民生主義之辦法主張平均地權，平均地權之手續即為規定地價」。地價如何規定？則由人民自定，人民自報，政府僅為登記，不加干涉。故總理講演三民主義之解釋云：「關於規定地價之手續，極簡單而公允，即令人民自己報告」。又講演社會主義之分析云：「調查地主所有之土地，使定價自由呈報」。地方自治開始實行法云：「規定地價之法，予以爲當由地主自定爲便」。民生主義第二講云：「依于主張地價應由地主自定」，地價由地主自定，不慮其以多報少或以少報多乎？則此時政府限以兩種條件，一爲照價收稅，一爲照價收買，照價收稅所以防其以少報多也，照價收買所以防其以多報少也，兩者交相爲用，則政府無調查之勞而地價得平均之實矣。故總理講演三民主義之解釋云：「關於規定地價之手續，即令人民自己報告，而政府限以兩種條件，一爲照原報之地價政府可以徵稅，一爲照原報之地價政府可以收買，如此辦法，則人民不敢欺瞞政府，或以多報少或以少報多」，民生主義第二講云：「依國民黨之辦法，即政府照地價收稅及照地價收買，地主

如以多報少，必恐政府照價收買而受地價之損失，如以少報多，又恐政府照價收稅而受重稅之損失，兩相比較自願報多，亦不願報少，而必定一折中之價，既爲折中之價則政府及地主兩不受損失」。地價確定之後，地權即可平均，蓋斯時國家一面照價徵稅，抗稅即可沒收，於是貴地稅多賤地稅少，即工商發達之地稅多交通阻塞之地稅少，而稅率平均矣，一面漲價歸公，照價即可徵買，於是原價私有，高價公有，即工商發達以前無甚差異之地價私有，交通便利以後互有高低之地價公有，而地價平均矣，而高價之稅收歸公，漲價之利益歸公，公家以其所得或興辦社會事業或減輕人民負擔，則人人可享其利，即人人共有其土，此時地主所私有者不過原來勞力之報酬及原來資本之費用，而土地不啻公有矣。土地問題不勞而獲解決，土地革命不勞而得完成，法良意美，無過於此，故總理講演平均地權云：「平均之法若何？一即照價收稅，二即土地國有，雙方並進，不患其不能平均矣」。又講演社會主義之分析云：「我國今日而言社會主義，主張土地公有，則規定地價及征收地稅一法，實爲社會主義之政策，即調查地主所有之土地使定其價，國家按其地價征收百分之稅，地主報價欲昂，則納稅不得重，納稅欲輕，則報價不得賤，兩者相權，所報之價不得不出於平」。又在農民運動講習所講演耕者有其田云：「對於地主而欲解決農民問題，可以照地價而抽重稅，地主如不納稅即可將其田地充公而令耕者有之」。此言國家照價抽稅，抗稅即可沒收也。又總理講演平均地權云：「土地國有之法，不必收歸國家也，若修道路，若闢市場，其所必經之田園廢墓，或所必須之地畝，國家給價而收用之，則地權無不平均矣」。又講演社會主義之分析云：「國家據其地價，藏在戶藉，此後地價增加，成爲公家所有」。又云：「今日之上海與今日之內地，同一其土地而不同一其價值，即今日之上海與昔日之上海亦同一其土地而不同一其價值，其價值之所以不同者，非出於天然，實社會之進化有以影響之也，試問社會之進化果彼地主之力乎，若非地主之力，則隨社會進化而增加之地價，又應爲

地主所私有乎？可知將來增加之地價，應歸社會公有。又講演中國前途問題云：「地主有地價值千元，即可定為一千或二千，將來交通發達地價漲至一萬，地主應得二千已屬有益無損，贏利八千當歸國家，此於國計民生皆有大益，歐美各國之地價已漲至極點，欲定苦無標準，故此難行，至於地價未漲之地方，正好急行此法，德國在膠州，荷蘭在爪哇，行之已有實效」。又地方自治開始實行法云：「隨地主之報多報少，所報之價永以為定，凡公家收買土地，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，原主無論何時只能收回此時所定之價，而將來所增之價悉歸地方團體公有，如此則社會發達，地價愈增，公家愈富，由農人勞力所發達之結果，其利益亦由眾人享之，不平之土地斷斷資本專制可以免除，而社會革命罷工風潮悉能消弭於無形矣，然則規定地價一事，實為吾國之根本大計，無論地方自治或中央經營，皆不可不以此為急務也」。此言土地漲價歸公，照價即可收買也。然土地公有之法，限於收買而不可沒收乎？依總理之意在兩種情形之下，政府可以沒收，即一為抗稅，一為怠耕是也。總理講演耕者要有其田云：「地主如不納稅，即可將其田地充公，而令耕者有之」。此言抗稅可以沒收也。地方自治開始實行法云：「荒地有兩種，其一為無人納稅之地，此等荒地當由公家收管開闢，其二為有人納稅而不耕之地，此種荒地當科以值百抽十之稅，至開墾完竣為止，如三年以後仍不開墾，則當充公，由公家開墾」。此言怠耕可以沒收也。除此兩種之外，則為照價收稅或照價收買，而以漲價歸公，實現土地國有，蓋將地價截為兩段，報價以前之原價為私人所有，報價以後之漲價為公家所有，即不管報價以前之土地為私人所有，報價以後之土地為公家所有也，私人有其一

，故不妨佔用，公家有其一，即不妨徵收，徵收而予以原價，即承認以前之私有矣，佔用而收其漲價，即承認以後之公有矣，且私人之原價，在收買時不管理用之租金，而公家之漲價，在佔用時不管理濟之貸款，故私人佔用之時，仍不妨國家公有之意，私人非不能買賣也，國家於交易時為之經紀而已，所以收回漲價也，私人非不能改良也，國家於收買時予以補償而已，所以退還原價也，於公有之中寓私用之意，公有而不妨改良，私用而不致獨佔，此即總理解決土地問題之精義，而為地方自治所應實行者一也。

湖南省實施新縣制 第二期

時間——三十年一月一日
起實施
區域：瀏陽、平江、湘陰、攸縣、常寧、耒陽、桂陽、資興、嘉禾、桃源、臨澧、南縣、寧鄉、沅江、漢壽、新化、東安、道縣、大庸、乾城、龍山、辰溪、黔陽、晃縣、靖縣等二十五縣。

再以資本論，則以節制資本為資本國有之惟一辦法，而以國營實業為節制資本之不二法門，國營實業即國有資本也，資本國有則資本問題解決矣。然資本維何？總理所著之中國實業當如何發展云：「資本者，助人力以生產之機器也，今日所謂實業者，機器畢生之事業而已，故資本即機器，機器即資本，名異而實同也」。又民生主義第二講云：「商業時代之資本為金錢，工業時代之資本為機器」。節制資本何以必須國營實業？則因民生問題之發生，中外之原因各別，外國之原因在不均，中國

之原因在不足，不均則當改良分配，不足則當注重生產，但生產而仍陷私人資本主義之覆轍，不節國家社會主義之良機，則不足之問題雖可解決，而不均之問題又將發生，是猶濟一變至於魯，而未魯一變至於道也。故總理主張一面節制私人資本，一面發達國家資本，且以發達國家資本為節制私人資本之手段，而以節制私人資本為發達國家資本之方法，相輔相成，所謂一次革命，一勞永逸，如是而已。民生主義第二講云：「欲解決民生問題，必須發達資本，振興實業，振興實業之方法甚多，第一為交通，第二為鑛產，第三為工業，工業尤非

與實業之方法甚多，第一為交通，第二為鑛產，第三為工業，工業尤非

從速舉辦不可。蓋中國工人雖多，因無機器與外國競爭，致全國所用之貨物，均由外國製造輸運而來，故利權每每外溢，今欲挽回利權，必須速用國家之力量以振興工業，尤須速用機器以爲生產，如不用國家之力量經營，而由中國私人或外國商人興辦，則將來結果不過私人資本發達，其必生出大富階級之不可無疑也。又云：「吾人在中國而欲解決民生問題，以求一勞永逸，徒恃節制資本之方法尤嫌不足，因外國富中國貧，外國生產過剩，中國生產不足，故中國不但應節制私人資本，尤必須發達國家資本」。但何種資本應爲國有？即何種實業當由國營？中國實業當如何發展云：「凡天然之富源如煤鐵水力鑛油等，及社會之恩惠如城市之土地交通之要點等，與夫一切含有壟斷性質之事業，當悉由國家經營」。國民黨之對內政策云：「企業之有獨佔性質者，及爲私人之力所不能辦者，如鐵道航路等，當由國家經營管理之」。國家經營，何以人民能受資本之益而免資本之害？中國實業當如何發展云：「以其所獲之利益歸之國家公用，如是則凡現在之苛捐雜稅概可免除，而實業勃發，收益日多，則育幼養老救災治病及夫改良社會，勵進文明，皆可由實業發展之利益舉辦。以國家實業所獲之利益歸之國民所享，庶不致再蹈歐美今日之覆轍，甫經實業發達即孕育社會革命也」。又講演社會主義之分析云：「準國家社會主義，公有即爲國有，國爲民國，國有何異於民有，國家以所生之利舉便民之事，我民即共享其利，易言之，國家之行政經費，地方經費，非出自我民之担負乎？公共之利與，府庫之贖足，我民即間接減輕租稅之擔負矣」。夫國家最大之實業如鐵道鑛山航業工廠皆由國家經營矣，皆爲國民公有矣，則所餘之私人事業及私人資本已屬有限，私人而欲成爲大富階級如美國之鐵道大王煤油大王者，殆不可能，即有利於私人經營之事業，仍以屬諸私人管理之範圍，國家亦可重征所得稅以防其擴大，果進遺產稅以防其集中，使其所得止於勞力之報酬，資本之利息，而國家以其稅收，或積極以興辦社會事業，或消極以減輕租稅負擔，則私人之一切事業仍不啻由國家經營，由

國民公有，節制資本而不忘發展實業，發展實業而又能節制資本，一勞永逸以救衰弱之國家，一面杜弊以弭貧富之階級，有英美之利而無英美之害。取蘇聯之長而舍蘇聯之短，此即 總理解決資本問題之精義，而爲地方自治所應實行者也。

土地國有資本國有之義既明，於茲所應注意者即民生主義之性質是也。民生主義之性質爲社會主義，總理已明言之矣，三民主義之解釋云：「民生主義即時下之社會主義，余將社會主義之原文譯成民生主義，意義似較妥當」。民生主義第一講云：「民生主義即社會主義」。然社會主義之種類甚多，抱負既有不同，宗旨即難一致，茲就民生主義之特質分別推求於下：第一民生主義爲和平之社會主義而非激烈之社會主義，總理講演社會主義之分析云：「凡屬生利之土地鐵路收歸國有，而失業小民務使各得其所，既可補天演之缺憾，又深合公理之平衡，斯則社會主義之精神，而和平解決貧富之激戰矣」。又云：「我國與各國之社會狀態不同，則社會主義施展之政策，因之而有激烈和平之別，然則我國主張社會主義之學子當如何斟酌國家社會之情形，而鼓吹一種和平完善之學理，以供政府之採擇乎？」此吾人所應注意者也，第二民生主義爲博愛之社會主義而非偏枯之社會主義，總理講演社會主義之分析云：「社會主義者人道主義也，人道主義主張博愛平等自由，社會主義之精髓不外此三者，社會主義之爲人類謀幸福，普遍普及，地盡五洲，時歷萬世，莫不披其惠澤，此社會主義之博愛所以得博愛之精神也」。又云：「社會主義之主張，欲使世界人類同立於平等之地位，富則同富，樂則同樂，不宜因貧富苦樂之不同，而陷社會於競爭悲慘之境」。此吾人所應注意者也，第三民生主義爲防弊之社會主義而非治疾之社會主義，總理講演軍人精神教育云：「就吾國現勢而論，民生主義爲預防政策，但須研究對於將來之資本家加以如何之限制，而不必遽學各國將資本家悉數掃除也」。又云：「民族主義與民主主義皆因治病而求艾，民生主義則爲思患而預防，及今不圖，後將爲患，故衛生之與療

病自亦不同，一則防之於未然，一則治之於已發也」。此吾人所應注意者三也，第四民生主義為建設之社會主義而非破壞之社會主義，民生主義第二講云：「欲解決民生問題，必須發達資本，振興實業」，建國大綱第二條云：「建設之首要在民生，故對於全國人民之衣食住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建築各式屋舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行」，此吾人所應注意者四也，第五民生主義為集產之社會主義而非均產之社會主義，總理講演社會主義之分析云：「主張集產主義實為今日惟一之要圖」，又中國革命史云：「參綜社會諸家學說，比較其得失，覺國家產業主義尤深穩而可行」，又上海南京路同盟會講演民生主義云：「民生主義者，即國家社會主義也」。又講演社會革命云：「一面當圖國家富強，一面當防資本家壟斷之流弊，防弊之策，不外社會主義，此本會政綱所以採用國家社會主義之政策也」。此吾人應注意者五也。第六民生主義為共產之社會主義而非分產之社會主義，民生主義第一講云：「民生主義即為社會主義，又名共產主義，即是大同主義」，民生主義第二講云：「分別共產主義與民生主義，可謂共產主義乃民生主義之理想，民生主義為共產主義之實行，故兩種主義無甚分別，應分別者仍在方法」，所謂方法之分別，即一、民生主義做社會勞力所獲之產，不共私人勞力所獲之產，共產主義則並私人勞力所獲之產而亦共之，民生主義第一講云：「地價規定以後，再行高漲，各國皆應加稅，吾國辦法則令以稅所加之價，完全歸公，因地價之所以高漲，實由社會改良及工商進步所致，此種進步及改良，乃由衆人之經營所得，則改良及進步以後所漲之地價，自應歸之大眾，不應歸之私人，此種公有辦法，乃為民生主義，此種民生主義，即為共產主義」，此社會勞力所獲之產也，又云：「照價抽稅與照價收買尚有要事必應分辨，即吾人所謂地價單指素地而言，其他人工之改良與地面之建築不計入內，例如有地一所，價值一萬，地面之樓宇另值百萬，則照價抽稅依值百抽一計算，只抽百元，

如照價收買則於萬元地價之外無補樓宇之值百萬」，此不共私人勞力所獲之產也，二、民生主義僅共將來之產，不共現在之產，共產主義則並現在之產而亦共之，民生主義第二講云：「三民主義中之民生主義，目的在求衆人共產，不過吾人前所張之共產，僅共將來非共現在，此種將來之共產乃極公平之辦法，以前提有產業之人不至受損，與歐美所謂收歸國有，將人民已有之產業奪去者大不相同，因依吾人之辦法，現在所定之地價仍歸地主所有」，此不共現在之產也，又云：「吾人應用外國現在之已成資本，造成中國將來之共產世界」，此共將來之產也，總理所以如此主張者，原因有二：一、因人類本有利己利他之兩種性質，純利他而不利己則君子也，百不獲一，純利己而不利他則小人也，亦百不獲一，中庸之資，則利己利他之心各半，所謂滔滔者天下皆是也，總理知其如此，故不共私人勞力所獲之產，以全人類之佔有慾，而共社會勞力所獲之產，以全人類之公益心，人類之佔有慾得以滿足，則必各盡所能，不至苟安以礙文明之進步，人類之公益心得以發揚，則能各取所值，不至獨佔而有無告之窮民，此民生主義之所以合乎人性而為人類之所易行者也，二、因中國與外國之國情不同，外國富，中國貧，外國生產過多，中國生產過少，外國之患在不均，中國之患在不足，不均則共產過矣，不足則造產過矣，總理知其如此，故一面主張限制私人資本，一面主張發達國家資本，國家資本發達後之將來，有產可共，故曰係共將來之產，國家資本發達前之現在，無產可共，故曰不共現在之產。共現在之產，則門爭起而國家必愈陷於貧弱；共將來之產，則希望大而工商必漸即於振興，此民生主義所以合乎國情而為我國之所必要者也，此吾人所應注意者六也。要之，民生主義之性質，共其而不可分，故民生主義之內容，亦同條而不可割，惟其為共產之社會主義，故為集產之社會主義，惟其為集產之社會主義，故為建設之社會主義，惟其為建設之社會主義，故為防弊之社會主義，故為和平之社會主義；反之，惟其非

激烈之社會主義，故亦非偏枯之社會主義，惟其非偏枯之社會主義，故亦非治疾之社會主義，惟其非治疾之社會主義，故亦非破壞之社會主義，惟其非破壞之社會主義，故亦非均產之社會主義，惟其非均產之社會主義，故亦非分產之社會主義，總理之民生主義不同於馬氏之共產主義，原因即在於此；中國惟實行總理之民生主義不能行馬氏之共產主義，理由亦在於此。乃傳激之徒因文以害辭，斷章而取義，竊總理之民生主義又名共產主義一語，遂謂總理之民生主義即馬氏之共產主義，於是主張階級鬥爭，階級專政，無階級則製造階級，無鬥爭則製造鬥爭，此蓋知其一而不知其二，知民生主義為共產主義，而不知亦為和平主義，建設主義，博愛主義，防弊主義也，更不知為集產主義之共產主義，大同主義之共產主義也。所謂大同主義之共產主義者，即全民福利全民政治而已，故社會主義之分析云「社會主義之國家，人民既不存尊卑貴賤之見，則尊卑貴賤之階級自無形而歸於消滅，農以生之，工以成之，商以通之，士以治之，各盡其事，各執其業，幸福不平而自平，權利不等等而自等矣，自此演進，不難致於大同之世」。如此，豈有階級之可分？豈有鬥爭之必要乎？民生主義第二講云：「吾人解決民生問題，非先提出不合時用之激烈辦法，再俟實業發達以求適用，乃思患而預防也」。又云：「在不均之社會，可用馬克司之法，提倡階級鬥爭以求其平，在中國實業尚未發達之時，則馬克司之階級鬥爭及無產專制，皆無所用，故吾人今日師馬克司之意則可用馬克司之法則不可」。此即民生主義之真諦，籌備地方自治之人所當注意者也。

四、結 論

民生主義與民權主義之精神及辦法既如上述，則知所謂地方自治含實行民權民生即無內容，而民權民生有附地方自治亦無實際。蓋吾人革命之目的，欲造富強康樂之國家也。然處今日競爭之世界，非實行民權以集中全國之力量，則富強之國家必不可得；非實行民生以解決全民

之生活，則康樂之國家必不可得。美國之所以強，民權主義之功也。德國之所以富，集產主義之功也。俄國之所以康樂，民生主義之功也。夫吾國三代之治平，兩漢之富庶，固為後世所羨稱，現代所難及者，然考其內容，不過能行仁政而已，「天視自我民視，天聽自我民聽」。「民為貴，君為輕」。「道之以德，齊之以禮」，此政治上之仁也。「仰足以事父母，俯足以養妻子」，「老有所終，幼有所長」，「禹思天下有溺者，猶己溺之，稷思天下有餓者，猶己餓之」，此經濟上之仁也。「墨子責兼，孔子貴公，墨子責兼，田子貴均」，（見尸子廣澤篇）。「以先知覺後知，以先覺覺後覺」，「成己仁也，成物智也」。「己欲立而立人，己欲達而達人」，此學術上之仁也。「興滅國，繼絕世」，「親仁善鄰，通商惠工」，「畏天者以小事大，樂天者以大事小」，「幾時拓土成王道；從古窮兵是禍胎」。（李義山詩）此國際上之仁也。三代兩漢之時，能以仁心發為仁術，更由仁術變為仁政，故曰「發政施仁」。又曰：「仁民愛物」。其能富強康樂，「遠道多重譯之賓，敵國切來慕之望」，非偶然也。然則吾國今日而欲接踵商周，比隆歐美，以恢復獨立地位，上國規模，而不研究仁術，施行仁政，又焉能成功！欲研究仁術，施行仁政，而不研究總理方略，施行總理方略，更焉能收效？總理繼承中國之正統思想者也。故主義皆為仁術，方略皆為仁政，民權主義無非「民貴君輕」，「道德禮禮」，所謂政治上之仁也，民生主義無非「仰事俯畜」，「幼長老終」，所謂經濟上之仁也。孫文學說無非「成己成物」，「貴均貴公」，所謂學術上之仁也。民族主義無非「濟弱扶傾」，「興滅繼絕」，所謂國際上之仁也。而以地方自治方法，實行經濟政治之仁，是即所謂仁政也。故自治以民權民生為目標，民權民生亦以自治為手段，所謂以仁術而發為仁政，以仁政而遂其仁術可矣。然則自治而不以民權民生為目的，是無仁術仁政，雖謂為無仁心說，謂為無誠意亦可矣。夫有地方自治之責者，固可無仁心誠意乎哉。

實行地方自治建設新中國

廖維藩

前 文 提 要

中國地方自治之沿革

地方自治在我國歷史上，具有悠久深厚之基礎，為世界上任何國家所不及，三代時所行之井田制度，合經濟政治軍事為一體，即古代地、自治之基礎。周朝地、政制尤為嚴密，六鄉中之比、閭、族、黨、州、鄉等組織，與六遂中之鄙、里、閭、鄙、縣、遂、等組織，均係按照戶口編制而成，孟子云：「鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持。」即此時之自治精神也。至春秋管仲治齊，作內政寄軍令制度，軍事制度與地、政制度之配合，更形周密，而地、自治基礎乃益見健全。

秦朝取消井田制，廢封建為郡縣，變地方分權為中央集權，經過漢唐等朝，地方自治基礎日趨削弱，然後魏北齊北周及隋唐時代之以均田制度為基礎之地方政制，在政治史上，尚不無相當價值。迨至北宋時代，一切權力集中中央，地方制度，根本動搖，中途雖有王安石創立保甲制度，以謀重建地方政治之基礎，然以施行不靈得法，未得成功。迨及宋明以後，地方政制雖不無可採，要亦非復古制度之可比矣。

總理遺教中地方自治之理論與實際

一、地方自治為建國之基石

總理鑒往知來，認為要挽救中國，必須改造中國政治，要改造政治，必實行地方自治，而地方自治之實行，又必以縣為單位，其理由蓋猶築屋之必先立礎，地方自治為國家之礎石，礎堅則國基自固。

二、地方自治之目的及其實施辦法

總理主張實行地方自治，其目的完全在實施民權主義與民生主義。其實施辦法，在民權方面，以訓練人民行使四權為最重要，而調查戶口，測量土地，辦理警衛，修築道路，亦均與民權有關。且在縣地、自治政府成立以後，得選舉國民代表，參與中央政事，一省完成自治之時，得選舉省長，為本省自治之監督，在此時期，中央與省之權限，探均權制度。在民生方面之實施辦法，則有下列數端重要之事項：（一）解決土地問題，（二）設立機關辦理人民食衣住行等事業，（三）修築地方道路，（四）推行合作事業及開發富源興工商業。

（續前）以上係 總理規定在地方自治實行民權主義與民生主義 查戶口，次設立機關，三為定地價，四為修道路，五為墾荒地，六為設
 辦之重要辦法，其施行之程序，據地方自治開始實行誌所載，首為清 學校，學校者，文明進化之泉源也，必與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。此後之要務，則為推行合作及其他種種事業，自治完成，三民主義之新中國於焉建設成功。抑有進者，總理雖云地方自治之目的，在實行民權民生兩主義，而未及民族主義，其實民族主義亦已寓於地方自治之中，建國大綱第八條內載：「實行革命主義者」，當包括民族主義，又自治制度為建設之基石內云：「而國民教育發達之故，每縣各得有國民軍，於是國本立，國防固，」所謂國本國防者，當亦含有民族主義之精神也。

縣各級組織綱要與地方自治

一、縣各級組織綱要之根本精神 此綱要係國民政府民國二十八年九月十九日所公布，為 總裁遵照 總理遺教並參照各省市地方實際情形所擬訂促進地 自治之具體方案，其根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地 自治事業，以奠定革命建國之基礎。總理規定建設之程序分為三期，一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期，此綱要即為由訓政時期過渡到憲政時期之具體方案，亦即由自治之開始達到自治之完成之過渡辦法。訓政之義在於訓練人民行使四權，啟發其管理政治之興趣，培養其管理政治之能力，方能加強地方政治組織，促進地方自治事業，以奠定實施憲政之基石。該綱要內規定各級民意機關 保民大會，鄉鎮民代表會，縣參議會 之組織，鄉鎮保甲自治行政機構之調整充實，即此精神之具體表現也。

二、各級民意機關之設立 綱要中規定設立下列民意機關：(一) 府補助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務，保甲設戶長會議，必要時並得舉行甲長會議，甲長由戶長會議選舉之。(二) 保設保民大會，每戶出席一人，及出席鄉(鎮)民代表會之代表選舉保長副保長。(三) 鄉(鎮)設鄉(鎮)民代表會，其代表由保民大會選舉之，每保代表二人，選舉鄉(鎮)長副鄉鎮長及縣會議會參議員。(四) 縣設縣參議會，由鄉(鎮)民代表會選舉參議員組織之，其議長以由縣參議會自選為原則，縣長則暫不由縣參議會選舉。以上

各級民意機關實為訓練民權之最好場所，甲之戶長會議以及保民大會之出席人，均以戶為單位，而不以公民為單位，保甲長之產生即採用戶長或戶之代表間接選舉制，鄉(鎮)長及鄉(鎮)民代表會之代表，由保民大會選舉之，縣參議會之參議員，由鄉(鎮)民代表會選舉之，將來各縣縣長，又由縣參議會選舉之，當更屬間接選舉制，而非直接民權之運用，誠以戶為我國具有深長歷史之倫理與經濟單位，民權之訓練，當以從戶長與各級代表以漸及於一般居民為較簡捷易行。復次，為增進國民經濟及發展地 事業，特於縣參議會規定得 加法定團體之代表，藉以調劑區域與職業之觀念與利益。為實行人民監督財政計，又規定縣之預算決算及縣公債之募集，均須由縣政府提交縣參議會議決行之。要之

縣各級組織綱要所規定之民權，係參酌客觀事實，暫以有限制的間接選舉制及監督財政權為限，與 總理在地方自治開始實行法上所規定：「而地方自治革創之始，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」之旨，完全相同。選舉鄉(鎮)保甲長，成立鄉(鎮)公所與保辦公署，即是組織執行機關，選舉縣參議員，成立縣參議會等，即是組織近似立法機關，監督財政乃立法機關分內事也。

三、自治團體之編製及其行政機構之調整與充實 該綱要遵照總理遺教，明白規定縣為地方自治單位，縣以下為鄉(鎮)，鄉(鎮)內之編制為保甲，縣之面積過大有特殊情形者，得分區設置，此種編制，在形式上，雖分為縣、區、鄉、鎮、保、甲、五級，但區實為縣政之補助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務，保甲僅為鄉(鎮)內之編制，實際，實行新縣制之縣，僅有縣與鄉(鎮)兩級，與現行制度大致相同。其各級組織之編制，均採十進制之原則，甲之編制以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶。保之編制以十甲為原則，不得少於六保，多於十五保。至區之劃分，則以十五鄉(鎮)至三十鄉(鎮)為原則，此為縣之面積過大，有特殊情形者所劃分之區域，不得

與地方自治基本單位之鄉（鎮），及鄉（鎮）內編制之保甲，相與並論。至於固有村衙場之不易分離者，得就保或三保組織聯合機關，辦理事務，並分保編制，仍須嚴格執行。凡此種種，均求於統一之中，仍富有彈性，斟酌編配，以合實際需要，實我國地方政治史上之一大變革與進步也。

其次關於自治行政機構之調整與充實，尤開我國政治史之新紀元，除甲之一級不設行政機關外，保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會就具有規定資格之公民中選舉之，並設幹事二人至四人，分掌民政警衛經濟文化各事務。鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人，由鄉（鎮）民代表會就具有規定資格之公民中選舉之，並設民政警衛經濟文化四股，各設股主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍。區設區署，為縣政府之補助機關，除置區長一人外，並設指導員二人至五人，分掌民政財政建設教育軍事等事項，區署所在地，得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。至縣政府之組織，則設民政財政教育建設軍事地政社會各科及警察局等，而縣長則受省政府之監督，辦理全縣自治事項，並受省政府之指揮，執行中央及省委辦事事項。綜上以觀，我人至少得有下列各點認識：（一）我國自秦漢流行中央集權制以來，地方自治基礎，削弱殆盡，因之各級行政機構，遂形成上重下輕之現象，上層龐大無比，下層微弱不堪，一切政令，一到縣以下，鮮能推行順利，而人民久習於高壓政治生活之下，不僅無自治之能力，抑且無自治之自覺，民力既無由發揮，基層政治之基礎，終莫由建立。縣各級組織綱要遵照 總理地方自治之遺教，明確規定鄉（鎮）保甲長均由人民選舉，鄉（鎮）公所及保辦公處，設置各項人員，分別辦理管教養衛各項事務，其民主之精神，與乎組織之充實，實創我國地方自治史上之新紀錄，苟能切實推行，基層政治之建設，地方自治之完成，當能如期辦到。（二）按綱要規定，鄉（鎮）長得兼任鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊隊長，保長得兼任國民學校校長及

保壯丁隊隊長，此種管教養衛合一制度，匪特指揮運用上極為靈便，且可收各項工作齊一步調共同發展之實效。不特此也，鄉（鎮）公所各股主任幹事，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別担任，保辦公處幹事，由國民學校教員分別担任，既足以集中人力財力，復便於教師教導民衆，參加地方事務，使教育與自治，合為一體，力矯過去教育不切實用，自治不得其人之流弊。

四、縣與鄉（鎮）財政制度之確立 財政制度，每隨政治制度以爲轉移，在三代地方分權時代，禹貢有所謂賦賦賦賦，貢爲八州所貢於王室，賁物，賦爲王室直取於畿甸內之田賦，貢爲從下獻上之稱，賦則爲自土稅下之名，可知當時主要租稅之田賦爲地方收入，王室所徵收者，僅限於畿甸耳。殷周之制，亦大體相同，所謂千里之內曰甸，即王室徵取畿甸田賦之意，千里之外曰采，即地方貢獻王室以物品，而田賦仍歸之地方，此股制也。周則始將田賦劃分，王室與諸侯之國，各有其比例，所謂諸公之地，封疆方五百里，其食者半，即中央與地方各半也。諸侯之地，封疆方四百里，其食者參之一，即中央取三分之一，地方得三分之二也。諸伯之地，封疆方三百里，其食者參之二，即中央取三分之一，地方得三分之二也。諸子之地，封疆方二百里，其食者四之一，即中央取四分之一，地方得四分之三也。諸男之地，封疆方一百里，其食者四之二，即中央取二分之一，地方得二分之三也。要之在此時代，土地稅爲地方之主要收入，中央所徵收者，僅限於畿甸之地稅與地方地稅之一小部分耳。迨至秦漢採行中央集權制而後，土地稅則完全屬於中央，按漢書食貨志所載：「始皇遂並天下，內興工作，外攘夷狄，收泰半之賦，發閭左之卒」。不特稅歸中央，而稅率之高，古所未有，所謂「泰半」者，即三分取二或百分之六七十也。厥後而漢而隋唐而明清，互二千年之集權制度，國用均操之於中央，地方當無獨立財政制度之可言。我 總理洞悉其弊，毅然主張打破此種頭重腳輕政制，規定縣爲地方自治單位，而於財政方面，則確定土地之徵收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，其對

於中央政府之負擔，當以每縣之徵收百分之幾為中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不能少於百分之十，不得加於百分之五十，誠我國歷史土具有偉大價值之一大變革也。國民政府於民國二十四年頒布財政收支系統法，將中央與省縣之稅收劃分，即為實行。總理此項遺教之初步辦法，今頒行縣各級組織綱要，更作進一步之規定，不特確定縣之財政，並規定鄉（鎮）財政之收入，茲分述之如下：

甲、左列各款為縣收入

- (一) 土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有田賦之附加全額）。
- (二) 土地陳報後正附溢額田賦之全部。
- (三) 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。
- (四) 土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房租）。
- (五) 營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）。
- (六) 縣公產收入。
- (七) 縣公營業收入。
- (八) 其他依法許可之稅捐。

乙、左列各款為鄉（鎮）收入

- (一) 依法賦與之收入。
- (二) 鄉（鎮）公有財產之收入。
- (三) 鄉（鎮）公營事業之收入。
- (四) 補助金。
- (五) 鄉（鎮）民代表會決議徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

觀上規定，有下列各特點：（一）為確定土地稅為縣地方之主要收入，除照建國大綱第十三條（各縣對於中央政府之負擔……其限度不能少於百分之十，不得加於百分之五十）與財政收支系統法附表三（中央稅

與省稅中各列有由縣市分得之土地稅）。規定劃撥一部分為中央與省之歲費外，完全為縣地方政府之所有，稅收既得確立，自治事業之發展，乃有確切之保障，與以往無單獨可靠之財源，專賴田賦附加與省款補助大異其趣矣。且土地陳報後正附溢額田賦之全部與土地改良物稅，亦全歸地方政府所有，其收入當更有可觀。（二）為縣與鄉（鎮）均列有公產之收入與公營事業之收入，尤為可靠而有實義之財源，以往各縣公有財產，管理未盡得法，侵蝕浪費，莫可究詰，今後切實整理，收益當可大增。公營事業之收入，即為遺產所得之收入，原地方自治之目的，在以地方之人力財力，建設地方各項事業，如此，非但產業發達，收益日增，使地財源穩固可靠，且可減少人民負擔，增進人民幸福。（三）為鄉（鎮）財政中，規定鄉（鎮）民代表會可以議決，徵收臨時收入，但須經縣政府之核准，此種辦法，一則足以發揮地方自治精神，人民可按照地方情形與事實需要，對於建設事業經費，有自由籌措之權，不致為固定經費所限。一則可以防止人民自籌經費之流弊，故須經縣政府之核准，以限制之，徵收方法，徵收數額，固可限制，其用途亦可監督之，不致浪費。（四）為縣財政中有中央補助之印花稅三成，鄉鎮財政中亦有補助金一項，此為除上列各項收入及依法賦與之收入外，各縣地方之行政費與事業費不敷用或毫無著落時之救濟辦法，總期地方自治經費有著，事業得以開發。此外綱要並規定縣政府為應建設上之需要，經縣參議會之決議及省政府之核准，得依法募集縣公債，如此不特事業得以開展，實亦使縣地方收支平衡之最良方法也。

其次關於縣地方財務行政方面，亦有明確之規定，縣之財政，均由縣政府統收統支，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准，但有必要時得由縣長呈送省政府核准施行，再送縣參議會。鄉（鎮）財政之收支，由鄉（鎮）公所編製概算，呈由縣政府審核，編入縣概算。縣金庫之設置及

會計稽核依法令規定辦理，鄉（鎮）則設鄉（鎮）財產保管委員會。凡此種種，均為財政上之科學管理方法，舉凡會計制度，審計制度，金庫制度等，無不為之規劃確定，一掃過去縣地方財政紛亂之弊，洵地方自治實施中之要政也。

地方自治之實施問題

縣各級組織綱要既為促進地方自治之方案，該綱要之實施，即係地方自治之實施，實為現階段中之最重要工作，亦即建設三民主義新中國之基本工作，國人自應竭盡心力，協助政府，切實推行，政府尤應遵照規定，博採衆情，妥訂各項實施辦法，以期進行順利。行政院會通令本綱要除有特殊情形之縣分，暫時不能施行者外，各省應同時普遍施行，其推行之順序，由縣而鄉（鎮）而保甲，各項事業之進度，由省政府斟酌各縣地方情形，分別規定，完成期限，原定六年，現已改為三年，期間迫促，各項準備工作，誠宜趕期完成，方收促進地方自治之實效。茲就意見所及，略述數端如下，藉供採擇。

一、人事問題 此問題包括縣長縣行政人員與鄉（鎮）保甲行政人員以及縣參議會參議員鄉（鎮）民代表會代表等，茲分述之如下：

（一）縣長人選 按縣長職權，一為受省政府之監督辦理全縣自治事項，一為受省政府之指揮執行中央及省委辦事項，其責任之重大，不言而喻，關於縣長人選，自應特別慎重，不僅應注重其學識才能，尤須注重其品德，格至誠正修齊治平之道，即於此規之。既經選擇或考試或訓練任用之後，必須絕對信用，賦與法定之職權，計程課功，依法獎懲。對現任縣長應詳定考績辦法，予以考績，優者留獎，劣者撤懲，務期綜覈名實賞罰廉明，實為滋厲士氣澄清政治之不二法門也。

（二）縣行政人員人選 縣政府規定設置秘書及民政財政建設教育軍事〇社會各科科長科員指導員警佐技士等人員，實為建設縣地方自治事業之幹部，應就現有人員中加以調整充實，其新設之人員如地政社會

等科科長科員，尤應早為儲備，以資應用。要之各項人選，均為行政上之技術人員，其健全充實儲備之法，在現在莫若舉辦大規模之訓練，今各省多設有訓練班，其目的即在於此。嗣後除分期調訓現任人員外，尤須招收合於規定資格之人員，入班受訓，隨時應用。至經常儲備之法，約可分為兩項，一為依法舉行考試甄審，再加以短期訓練後任用之，一為今後各級學校教育，應力謀與地方自治之需要相適合，既使學校教育，不致空疏無用，學生得有廣大出路，復可使自治人員，源源不絕，不感缺乏。

（三）鄉（鎮）保甲行政人員人選 按綱要規定民選正副鄉（鎮）長之資格有五項：一、經自治訓練及格者。二、普通考試及格者。三、曾任委員職以上者。四、師範學校或初中以上學校畢業者。五、曾辦地方公益事務有成績者。民選正副保長之資格有四項：一、師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者。二、曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者。三、曾經訓練及格者。四、曾辦地方公益事務者。各縣在施行選舉制以前，對於上項規定資格之候選人，應加甄選，似應事先調查登記，並依法鑑定其資格而公告之，使鄉（鎮）民代表會或保民大會選舉時，有所適從，且可免無資格者，參加競選，發生不良結果。鄉（鎮）保長選出後，並應依照規定，分別由省縣加以訓練，使其成為健全之基層幹部。至鄉（鎮）公所與保辦公處職員，規定由副鄉（鎮）保長兼任外並由鄉（鎮）中心學校或保國民學校教員分別担任，此為集中人力財力之最善方法，除應依照規定予以訓練外，關於其教育職務與自治機關之職務，在工作上如何配合，在時間上如何支配，應有妥善之規定，否則顧此失彼，兩無所成，好在鄉（鎮）公所規定酌設專任事務員，得以協助之耳。最基層之甲長人選，由戶長會議選舉，其地域範圍最小，產生自易，但亦似應由鄉保予以訓練，以統一其意志，增加其工作能力。

（四）縣參議會參議員鄉（鎮）民代表會代表人選 縣參議員及鄉（鎮）

民代表會代表之選舉方法，尙未制定，但亦應規定其候選資格，免致無資格者，參加競選，引起不良影響。並應早日將戶口調查清楚，以爲將來確定人民選舉權與被選舉權之根據。

二、財政問題。在縣財政方面，主要稅收爲土地稅。今後如何實施土地法，辦理土地陳報，均應早爲之準備。整理其他稅收，亦應同時計劃進行。縣與鄉（鎮）公營事業情形及公產之種類數量歲收與乎管理方法之利弊，尤須定期調查清楚，切實整理。語云財政爲庶政之母，財政有辦法，地方自治事業，乃有開展之希望。茲略述之如上，異日當爲詳論之。

三、黨政工作配合問題。地方自治爲本黨建設三民主義新中國之最重要工作。現此項工作之實施，均出於本黨最高黨部之決定，而受其指導，在省縣黨政方面，應如何在共決策之下，分工合作，以期推行順利。民元以後各省亦嘗倡行地方自治矣，祇以人民未能瞭解參加，結果流爲官治，甚至官治基礎未立，流弊滋生，引起人民不良反響，殷鑒不遠，望國人知所警惕而力矯之。今日施行之縣各級組織綱要，既爲實施地方自治之根本，地方黨政雙方自應切實進行縣各級黨政關係調整辦法，使黨與政各級組織密切聯繫，工作切實配合。縣以下各級黨部應廣爲宣傳，發動民衆，實現本黨政策，推行政府法令，並注重使黨員盡量參加

下層工作，以加強地方政治力量。縣以下各級機關重要負責人如縣長教育（或社會）軍事科長，以及區署主管軍事教育之指導員及鄉（鎮）公所警衛人員等，均必須由黨員充任。在各級機關服務之黨員，應一律參加黨的組織，履行黨員義務，服從黨的命令，執行黨的決議。並由縣黨部遵照規定，組織黨員監察網，樹立黨的

監察制度，由黨內監察方式，以收監察自治人員與地方自治之實效。要之黨政關係之聯繫，工作之配合，千頭萬緒，其關鍵固在縣以下各級黨政機構之適用，而省之一級，黨政雙方似亦應切取聯絡，預爲籌劃，分別令行，庶自治事業得以推行盡行，如期完成。

創刊號目錄

發刊詞

發揚民族精神 憲政運動中國人應有之認識
——到處種壁之日本外交 政治大捷

社評

- 國民精神總動員週年紀念講演詞..... 蔣總裁
- 革命黨員應有的認識..... 蔣總裁
- 實行地方自治建設新中國..... 廖維藩
- 肅清貪污與公廉制..... 雍家源
- 大時代青年應有之自覺..... 仇碩平
- 對於新縣制之研究..... 伍直夫
- 國際烽火中之我國外交..... 歐陽中庸
- 歐戰所引起遠東市場的變化..... 陳思敬譯
- 敵我宣傳戰之比較觀..... 方知

文萃
—— 薛岳將軍傳 威爾斯與好斯上校
如何使縣長成爲好縣長 中國的戰時印象

三兄弟（文藝）..... 鹿地亘
半月時事

實施新縣制與地方自治

王建中

一、引言

「縣為自治之單位。」「自治制度為建設之礎石。」此為總理遺教所昭示。又云，「地方自治，國之礎石也。礎不堅則國不固。」故推行地方自治，為訓政時期之主要工作。值茲抗戰建國之緊張時期，本黨對國家民族所負之責任，益增艱鉅，我全國同胞，亦應秉「天下興亡，匹夫有責」之義，以努力於救國救民之工作。夫我總理所手訂之主義與方略，不在徒託空言，而在見諸事實，不惟施諸國家之法律與政令，而尤宜見諸於民間之實際生活。是以吾人欲期抗戰勝利，建國成功，三民主義共和國之具體實現，以獲得獨立自由之幸福，必須以孜孜不倦之精神，萃全力於地方自治工作。蓋以倭寇侵凌，奸偽橫暴，社會糜爛，民生塗炭，已岌岌不可終日，故急切實推行地方自治，莫由拯救國家民族之危機。本黨十七年發都南京以還，即殫精竭慮，漸求地方自治之推行，根據建國大綱，釐定地方自治之方略與程序，以樹立政治建設之基礎。無如環境既多牽制，匪氛又未肅清，地方行政制度，未盡改善，忽視下層基礎，致有頭重腳輕之弊，而地方行政當局，又復忽略實際工作，祇知書面應付，因循敷衍，奉行故事，以致自治之實效未著，而訓政之完成無日也。此則吾人痛定思痛，所應深切反省者也。方今訓政工作，既特完成，推行地方自治，尤刻不容緩，我總理有見及此，爰於二十七年四月八日五屆四中全會開會時，乃有「改進黨務與調整黨政關係」之講演。中央復依據是項演詞，制定「縣各級組織綱要」。並經國民政府於上年九月十九日明令公布施行。此為改革縣政之重要文獻。對於縣政建設，自治完成，憲政實施，均有重大之關係，與深厚之意義。茲就管見所及，略抒鄙見，以為推行新政之參考焉。

二、地方自治之回顧

國民政府自民國十七年發都南京，宣佈開始訓政後，即依照「地方自治開始實行法」及「建國大綱」之規定，推行地方自治，悉力以赴。十七年九月先後公布縣組織法及市組織法，並繼續制定與地 自治有關之章則法規，凡四十餘種，由內政部督促施行。本黨第三屆中央執行委員會第二次全體會議議決，在民國二十三年以前完成縣自治，內政部遵令制定「訓政時期完成縣自治實施方案」內政部主管事務分年進行程序表。其要點：分進行程序為六期，自民國十七年起至民國二十三年止，每年為一期。其實施事務，計分十大綱領：即一，釐定自治系統，二，儲備自治人才，三，確定自治經費，四，肅清盜匪，五，整頓警政，六，調查戶口，七，完成縣市組織，八，訓練人民，九，初期清丈土地，十，舉辦救濟事業。此外在規劃進行方面，十七年十一月內政部召集之第一期民政會議，二十年一月召集之第一次全國內政會議，及二十一年十二月召集之第二次全國內政會議，對於完成縣組織及推進自治工作，均有詳密之討論與具體辦法。二十二年十月間，內政部以各省市辦理自治，諸多困難，如自治系統之釐定，自治經費之籌措，自治人員之任用，縣市參議會之籌設，重要事業之舉辦，均待籌商辦法，以資改進。會電山東，河北，江蘇，浙江等省，北平，南京，青島等市，着派負責人來部，報告實際狀況及進行程序，為之擬訂各該省市之單行地方自治改進辦法大綱。更就未經派員來部之各省市咨報辦理情形，為之另行訂定「各省縣市地方自治改進辦法大綱」，以輔導各省市自治工作之進行。至二十三年三月間，內政部以當時頒行之各種地方自治法規，未能適合各省市之實際情況，乃檢査進行困難之經絡所在，斟酌實際環境之需

要，擬訂「改進地方自治原則」。並定此原則為一切自治法規之最高準繩，對於原有制度，改革頗多，其要點，為減少自治組織之層級，確定縣為一級，鄉鎮村為一級，保兩級制。市為一級，係採用一級制，但市以下如有鄉鎮村者，得仍為一級。地方自治之進行，分為扶持自治時期，自治開始時期，自治完成時期，每省至少應設置縣政建設實驗區一處，或分區設置實驗縣若干縣，統一政教養衛各種組織與事業，以為研究及實驗之中心，而期達到縣政建設之目的。此外，二十三年十二月立法院通過之「縣自治法」七十九條，「縣自治施行法」十七條，亦意在期地方自治之推行順利，而完成建國之大業。惟自二十一年起，剿匪省份，以事實需要，首先改辦保甲，而各省亦相繼仿行，且以法令紛歧，內容諸多抵觸，既不切合實際需要，又多窒礙難行之處，結果，法令等於具文，地方自治事業，終無由舉辦。其時內政部以保甲為時代所要求，自治乃百年大計，二者不可偏廢，故主張容保甲於地方自治之中，明定保甲為自治之基本組織，以確定地方自治制度。此就釐定法規，調整辦法以言之者也。

自十七年中央通令各省籌辦地方自治後，除最少數省份因情形特殊，未能舉辦外，其餘各省，均經先後遵辦，惟以各地情形之不同，而推行程度，亦互有差異。就自治區域言：縣以下之自治區，大都已經確定，鄉鎮劃分，多已完善，閭閻編制，亦具規模。就自治組織言：區公所，鄉鎮公所，各省多已組織成立，惟普遍與否，尚未一致，而區鄉鎮長之委任，閭閻保甲長之選舉，方式極為紛亂，未能收齊一步驟之效。「自改進地方自治原則」頒行後，因自治系統改為二級，於進行方式，各地不同，或將區坊公所取消，或將區改為縣市行政輔佐機關，或則仍維持原狀，體系紛歧，已達極點。就自治人員言：各省多因經費困難，對於自治人員之訓練，未能同時舉辦，大抵各縣市之區長，已經訓練合格，鄉鎮長亦間有訓練者，其他閭閻保甲長以及公民訓練，亦有着手進行者。就自治經費言：時當軍事之後，各地元氣未復，財政困難，殆係

普遍現象。繼以匪亂相乘，災荒流至，各省市其能寬籌自治經費者，實未多見。然各省市仍能於財政拮据之中，勉籌經費，或就省稅附加，或保就地籌措。然終以地方之經濟困難，人民之負擔加重，地方自治之工作，莫由開發，甚而至於停止進行。抗戰以來，縣組織法及依縣組織法而制定之法規，事實上已不適用，而縣自治法及依縣自治法所應訂定之法規，又未公布，以致縣政與自治，均無統一之法令，資為依據，訓政十年，成效毫無，為人詬病，能不痛心。此就以往各省市推行地方自治之實際情形以言之者也。

三、實施新縣制之意義

本黨政治建設之目標，在實現憲政實施五權憲法，以完成建國之大業。惟健全之憲政，必須有鞏固之基礎。總我有言：「憲政實施的功効，不在於憲法的條文和形式，而在於具備憲治的精神。」建國大綱規定：建設程序，分為軍政訓政憲政三時期，訓政時期之主要工作，厥為地方自治，必須全省之縣皆達完全自治，始為憲政開始時期。（第五條，第八條，第十六條）由是而知鞏固憲政之基礎，與善治精神之充實，蓋必自完成地方自治始。值茲建國救國，端緒繁多，而實施地方自治，應列為訓政中心工作，縣各級組織綱要，即保貫徹建國大綱所示以縣為自治單位之精義而頒行，此縣各級組織綱要之普遍實施，即所以推進地方自治，完成訓政工作，亦即為實行憲政之基礎。過去政令紛歧，縣政不良，管教無術，養衛莫能，已招致全國人士之指責，此縣各級組織綱要，應時而生，實係對症良藥，蓋各級組織，均有適當辦法，成為一部完整靈便之機器，自必能發揮改革縣政之效能，今後吾人對此完成地方自治之基本工作，應盡其最善之努力，俾得早樹楷模，以建建國大功之告成。此就建國而實施新縣制之意義為吾人所應深切認識者一也。

抗戰已轉入後期，其工作之艱苦，更千百倍於往昔，吾人正萃全力以求抗戰勝利，同時於抗戰之中，漸建建國成功。今日國難之嚴重，為吾

國四千餘年歷史上所未曾有，抗戰之偉大意義，與其神聖之任務，亦為我國四千餘年歷史上所未曾有，其目的，在於抵禦倭寇，以救國家民族於危亡。吾人欲達此目的，必須全同胞，捐除成見，破除畛域，集中意志，統一行動，共同負荷此抗戰之神聖任務，俾此捍禦外侮復興民族之使命，得以完全達到。夫抗戰之勝負，不僅取決於兵力，尤須取決於民力，民力之發展，與民權之增進，互為因果。故組織民衆，訓練民衆，為發展民力之無上要義，亦即增進民權之必要條件。過去行政機構，組織既保殘床架屋，職權又未劃清，以致減低行政效率，未能發揮抗戰力量。值此抗戰爭取最後勝利之日，則調整行政機構，提高行政效率，實為刻不容緩之圖。中央有見及斯，爰有縣各級組織綱要之頒行，務期管教養衛，逐層貫注，以人民自身之努力，謀社會事業之興辦，以訓練合格之人員，分配於縣區鄉鎮，以為實際之輔導，於督勸民事之中，收增進民權發展民力之效。而後民力發揚，國力充實，長期抗戰，益增最後勝利之因素。此就抗戰而實實施新縣制之意義為吾人所應深切認識者二也。

總裁領導全國軍民，抗戰建國，宵旰憂勤，日理萬幾，對於縣政機構之改革，仍不須臾或忘。故曾昭示吾人：「縣政機構之重心，在我們今後抗戰建國前途的進程中，這一級是最關重要的工作。」吾人豈容忽視。此次公布之縣各級組織綱要，全部是依據總裁所手訂之方案，今後吾人應秉承總裁忠誠謀國之精神，勇往邁進，忠實奉行，期收實施新縣制之成效，而完成地方自治之工作，由此而促成訓政，實施憲政，建立民有民治民享三民主義共和國。此就總裁手訂方案而實實施新縣制之意義為吾人所應深切認識者三也。

四、縣各級組織綱要之特點

縣各級組織綱要，為改革縣制之重要文獻，大而言之，對於整個國家整個民族，小而言之，對於每一村落每一國民，均有密切關係。茲再就其特點，分別言之：

一、確定縣為自治單位。查建國大綱第十八條：「縣為自治之單位；」地方自治開始實行法開闢有言：「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域；」中華民國憲法草案第一〇三條：「縣為地方自治單位；」是縣為地方自治單位，彰彰明甚。乃縣組織法忽略此點，竟規定「縣設縣政府，於省政府指揮監察之下，處理全縣行政，監督地方自治事業。」是以縣一級為監督地方自治機關，而非自治單位。縣各級組織綱要特嚴格規定：「縣為地方自治單位。」（第一條）縣長之職權，以「受省政府之監督辦理全縣自治事項」為主，（第七條）並且縣有獨立之財政之收入，（第十八條）「所有國家事務及省事業之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支」（第十九條）凡此種種規定，均係遵行總理遺教，足徵中央促進地方自治之決心。

二、改善縣以下行政機構。過去縣政府以下，組織未周，政府民衆，根本脫節，痛癢既不相同，利害亦不一致，縣政無法推行，更遑言地方自治之推進，縣各級組織綱要確定以縣為自治單位，鄉村為民衆集合中心，針對當地需要情形，充實政治下層機構，振奮民衆自覺自動精神。以保甲為鄉鎮之細胞組織，與鄉鎮同為縣自治之階層，鄉鎮公所一級，融官治民治於一爐，以為縣政機構之重心，在矯正以往地方行政機構「頭重腳輕」「上粗下細」之弊，務期自上而下，逐級健全，脈絡貫通，運用靈活，行政力量，能貫徹於民衆之基層。

三、充實縣區鄉鎮各級組織，過去談縣政者，莫不以縣各級組織薄弱，為推行縣政最困難之點。就縣政府而言，除本身應辦之事業外，自中央各院、部、會，以至省政府各廳、處及行政督察專員公署所計劃者，十之八九，要交縣政府執行，實重事繁，絕非少數員司所能舉辦。因之各種應行興革之事，諸多擱置，對上偽造表冊，對下濫發文告，敷衍塞責，習為故常，縣政府如此，縣以下之區鄉鎮保甲，則更不待言。縣政焉得不壞，地方自治焉有完成之一日。縣各級組織綱要所規定，不僅擴充縣政府之組織（第九條）。即區署，鄉鎮公所，保辦公處之組織

，亦就可能範圍內予以充實（第二十六、三十二、五十各條）。俾得克盡厥職，達成任務。

四、加多縣之等級。我國幅員遼闊，各縣情況，懸殊甚遠，且縣之分別等級，除人口、經濟而外，尤應注意文化與交通，自抗戰軍興以來，各地人口，經濟，文化，交通之變動，有非吾人所得想像者，三等分法，實不足以適應實際情形所能歸納而區別之。縣各級組織綱要第二條規定：「縣按面積，人口，經濟，文化，交通等狀況，分為三等至六等。」由各省政府酌情形區分之。此是立法上之重要進步。

五、確定區署之性質。依縣組織法之規事，區為縣以下實施自治之單位，顯與建國大綱所規定「縣為自治之單位」相違背。就過去實施情況而言，區非如鄉鎮之為民生需要自然形成之經濟區域，不過為縣政府之補助機構。縣各級組織綱要第四條，明定縣以下為鄉鎮，但縣之面積過大而有特殊情形者，得分區設置。第二十五條，更明定區署為縣政府補助機關，代表縣政府監督指導之責。此亦為改革縣政制度之要點也。

六、設置各級議事機關。依縣各級組織綱要之規定，縣設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會，甲設戶長會議，並得舉行甲居民會議，（第十五、三十八、五十二、五十五各條）又為增進國民經濟及發展地方事業起見，並規定「得酌加依法成立之職業團體代表為縣參議員。」以便區域觀念與職業利益，二者得有調劑；蓋民權行使，須於實際中加以練習，以啟發其參政之志趣，養成其管理政治之能力，然後訓政工作，方不落致於空虛。况鄉鎮保甲長人選，產生困難，即產生後又不能盡忠職守，甚而貽害人民，為上級機關所不易覺察者，今後選用民主方法，以資補救，因鄉鎮保甲等基幹人員，與人民最為接近，為免除此等人員假借政令，已殃民，亦惟有採用民主監聽制度，較為有效。

七、審判縣及鄉鎮財政並確立財政制度。財政為庶政之母，故整理

財政，為健全行政之基礎。亦即推進地方自治事業之先決條件，過去地方財政紊亂，鄉鎮保甲經費，尤無法解決，因之訓政十年，而無絲毫成績表現，整個自治事業，不得不陷於停滯狀態。縣各級組織綱要第十八條，第十一兩條，對於縣及鄉鎮之財政收入，已有明確之規定，更為顧慮縣財政支絀及鄉鎮財政之困難起見，又於第十九、四十一、四十四各條規定補救之法，深謀善畫，可謂無微不至。此外復於第二十、二十一、二十二、二十三、四十一、四十三各條規定：縣募集縣公債，須經縣參議會之決議及省政府之核准；縣之財政，均由縣政府統收統支；縣預算決算，應先送交縣參議會議決再呈送省政府核定，或呈省政府核准施行再送縣參議會；縣設縣金庫；鄉鎮設鄉鎮財政保管委員會；鄉鎮徵收臨時收入應經鄉鎮民代表會之決議及縣政府之核准。此種財政制度之確立，金庫法之引用，更為創舉，而為縣政制度之重大改進。

八、實現管教養衛合一之辦法。管教養衛，為政治中四大要素，關係密切，不可稍分，地方自治之完成，尤有賴於此四者之適當配合。過去地方行政，分門別戶，各自為政，非互相衝突，即彼此磨擦，利未見而弊已叢生。縣各級組織綱要明白規定「鄉鎮長，鄉鎮中心學校校長，鄉鎮壯丁隊隊長皆以一人兼任之。」（第三十四條）保長，保國民學校校長，保壯丁隊隊長皆以一人兼任之。（第四十九條）並規定各級組織範圍確定以後，所有教育，衛生，合作，警察等區域，均應力求合一，務期管教養衛四大工作，得以統籌兼顧，共同發展。

九、調整黨政關係。黨部與政府，職權是分工，責任是共同一致，必須齊一步驟，分工合作，一切政令與事業，始能推行順利，事半功倍。過去黨部僅集人才於中央及省兩級，縣區鄉鎮，均未注意。以致黨政未能切實配合，影響地方自治之推進，殊非淺鮮。我總裁有見及此，故在其講演及黨政關係圖中，明白規定黨政雙方應盡之職責，在管教養衛共同事業範圍之內，政府負執行之責，黨部負宣傳倡導之責，不僅各不相犯，而且通力協作，彼此呼應，互相為用。務期黨部政府打成一片，

將黨之力量，融化於地方上政治及社會機構之中，並由政府依據法令，運用此種機構而發揮其力量。

以上所述，為縣各級組織網要最顯著之特點。此外如規定「區得設建設委員會，為區內鄉村建設之研究，設計，協助，建設之機關。」「中華民國人民，無論男女，在縣區域內，居住六個月以上，或有住所連一畝以上，年滿二十歲者為縣公民。」「在人口稠密地方，如一村或一街為自然單位，不可分隸時，得就二保或三保聯合設立國民學校，合作社，及倉儲等機關，推舉保長一人，為首席保長以總其成。」凡此種種，亦為縣各級組織網要之特點，為吾人所不容忽視者。

五、吾人今後應有之努力

關於縣各級組織網要之特點，實施新縣治之意義，以及與地方自治之關係，具如上述。惟茲事體大，關係整個縣政制度之改革，以及促進訓政之完成，憲政之實施，至深且鉅。今後吾人須知縣各級組織網要，為地方行政之體系，亦即為地方自治制度之體系。丁此困難艱重，大敵當前，吾人既不能於和平中謀建設，亦惟有於抗戰中謀建國之成功，既不容許人才經費問題解決之後，謀改革縣政，亦惟有於實行中，謀解決其困難之問題。倘若畏難苟安，趨避不前，不僅新縣制之實施無期，則天下事亦難有成就者，抗戰無以制勝，建國亦莫由成功矣。是以今後吾人自應盡其力之所及，排除萬難，以漸求縣各級組織網要之實施，展開地方自治之工作，奠定基層政治之基礎，則抗戰勝利之日，亦即建國成功之時。此則吾人今後所應努力者一也。

往昔黨政協作，未臻完善，影響所及，不但推行政令感受阻礙，即此基本工作之地方自治事業，亦未能順利進行，殊深可惜。須知黨之責任，即政府之責任；政府之事業，亦即我民家自身之事業，黨部應協助政府，政府應愛惜民家，民家亦應擁護政府與本黨，能如是，然後民族生存，國家獨立，能得到可靠之保障。否則國之不存，家於何有？皮之

不存，毛將焉附？吾人能不鑒諸，故今後吾人必須開誠佈公，團結一致，務期黨政民家打成一片，共同努力，一致倡導，促進自治之完成，進而實施憲政，於是而國基鞏固，國家之獨立自由，人民之永遠福利，亦必造端於此，此則吾人今後所應努力者二也。

有治法，尤貴有治人。「徒法不足以自行。」古有明訓。今完備之縣各級組織網要，已公布施行矣，今後之能否達到預期之目的，當視我全國賢智努力之程度如何以為斷。今後吾人必須強化民衆訓練工作，以提高其知識水準，激厲其民族意識與國家觀念，俾能於實際政治之生活中，培植其管理政治之能力，啟發其參與政治之志趣，尤須注重於道德之修養，立仁愛以為之本，寓生活於禮義廉恥之中，提高政治道德，以立己立人，掃除以往貪污之惡習，樹立今後廉潔之風氣。振表起敬，救亡圖存，胥於此是賴。此則吾人今後所應加倍努力者三也。

黨務工作，必須配合政治設施，始能克具成效，而免蹈於空球。當茲國家民族危存亡之秋，實施新縣制之始，吾人必須將黨之力量，貫注於政府及人民之事業中，俾農工生產事業與地方建設事業，均獲得極迅速之進展。嚴密保甲，編查戶口，為地方自治之首要工作；設立學校，修築道路，則關係交通與文化者甚鉅；規定地價，為平均地權之具體辦法；開墾荒地，則事關增加生產；推行合作運動，以建立農村之經濟基礎；加緊節約儲金，以培養國家之雄厚實力。凡此諸端，均為完成地方自治之條件，而與抗戰建國，亦息息相關，吾人尤須使之與黨務工作密切配合，以發揮其實效，擴大其成績。此則吾人今後所應加倍努力者四也。

上述諸端，為吾人努力地方自治工作之目標，亦為實施新縣制之目的。我全國賢智之士與我全國同胞，自應上下一心，刻苦自勵，勿自矜，勿辭勞，以全副精神，全部能力，盡瘁於地方建設，使政治軍事，齊頭並進。務期全國民衆，均有極熱烈之國家觀念及民族意識而具備充分之政治能力，與極嚴肅之組織與訓練。農工生產事業與地方建設，亦必有突飛猛進之成績，則地方自治大功告成之日，亦即我民族國家獨立自由之時矣。

新縣制中的財政動向

陳思敬

一、前言

什麼是新縣制？新縣制是民國二十八年一月二十九日國府公佈的「縣各級組織法」所規定的。其所以叫做「新」縣制是用以別於該項

什麼不同？新縣制不免是因襲昔日自治的成規，機構不健全，下層組織，形成頭重腳輕之弊；新縣制是根據中國現實的環境，適應國家的需要而產生的，它的機構健全，組織完備，好像是一

大自治的基礎。

總理說：「三千餘縣之民權，猶三千餘塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓不難立建」。現在的新縣制，就是做這種奠基工作。總裁並且說：「本方案（指新縣制方案）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」。新縣制的重要，也就無待煩言。

關於實施新縣制，中央明令規定限期三年完成。在行政院規定實施新縣制的三項原則當中，第二項這樣規定：「各省政府應體察該省境內各縣之人力財力，分別規定其完成期限，但至遲應於三年內全省各縣一律完成」。這就可以看出，新縣制完成的遲速，決定於人力財力。人力足，財力富，完成速；反之則成效慢。而人才的培養，人力的發動，又在在需錢，這就無怪乎人們要說「財政爲庶政之母」；因之在「縣各級組織綱要」中，也將縣財政和鄉（鎮）財政特別各列一節。

新縣制是用以「促進地方自治事業」的。建國最高原則三民主義的實現，又要靠地方自治的切實推行。而財政情形，更足以左右新縣制實

施的成效。所以在新縣制剛發動不久而還沒有全部實施時，對於財政問題的檢討，實有其重要意義。

二、縣鄉（鎮）財政的充實與加強

要能早日完成地方自治，縣鄉（鎮）財政力量的充實與加強，是一個前提條件，也是大家一致的主張。所以「縣各級組織綱要」就衡量目前地方財政的實際情形，採擇財政收支系統法的分稅精神，歸納過去各項法令的規定，將縣鄉（鎮）財政分別加以充實。

現在先看縣財政：

綱要中關於縣財政來源的規定，我們可以分爲經常收入，非經常收入，和介乎兩者之間的省國庫補助款。

經常收入就是綱要第十八條所規定的下列八款：

- 一、土地稅之一部（在土地法未實施之縣各種屬於縣有之田賦附加全額）
- 二、土地陳報後正附溢額田賦之全部
- 三、中央劃撥補助縣地方之印花稅三成
- 四、土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）
- 五、營業稅之一部（在未依營業稅法改訂稅率以前爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）
- 六、縣公產收入
- 七、縣公營業收入
- 八、其他依法許可之稅捐

從這八款收入當中，我們稍加分析，就可以看出很顯明的兩點：第一是縣財政增加了兩項重大收入，那就是「土地陳報後正附溢額田賦之

本部」中的省正附稅與夫營業稅的一部。前者是以獎勵各縣及早實施土地陳報，並能力求精確。因為田賦的正附溢額都歸縣有，有關切身利益的事，當然會努力去做。後者能使各地縣府，對於較難稽征調查的營業稅，認真協助，使省縣稅收能同獲充實，這就是引用收支系統法中相依相輔的精神。和前者一樣，除了足以增加縣府收入，還具有整理稅政的副作用。第二、我們可以看出，縣公產收入和公營業收入是新縣制中獨立而豐富的縣財源。因為不像他種收入，只是向中央或省分潤，在分成既定之後，收入也就沒有彈性，除非是中央或省的收入提高了，它是沒有辦法增多。而這兩項收入就不同，前者可以發動縣民努力生產；後者可以擴充公有營業，都能夠有彈性的增加縣收入。消極的固可以免去因增加收入而加重人民的負擔，而積極的又是為社會遺產，增進人民幸福。在「賦稅財政」逐漸向「企業財政」這條路上轉化的時候，這兩種收入實在大可注意，將來實施新縣制時，縣財政的許多困難障礙，一定能借此消除不少。

縣財政的非經常收入，就是綱要中第二十條的規定：「縣政府應建設上之需要，經縣參議會之決議及省政府之核准，得依法募集縣公債」。這可以說是更進一步加強縣財政的籌款力量，同時在另一方面，對這籌款力量又加以一重適當的限制，規定「縣政府應建設上之需要」，才能募集縣公債，一切行政費用的短少，預算的不足，都不得借發行公債來彌補。這一個賢明的規定，使一切縣公債，都是生產公債，而不是消費公債。縣民為募集公債所出的資金，全能應用到生產建設上去，將來的生活幸福又可以多得一層保障，多得一分增進。不過在這裏有一點值得注意，而需要提出來討論的，那就是縣公債的募集方式。本年一月國府公佈的「縣銀行法」，關於縣銀行的營業範圍，第十條規定有：「經理或代募公債公司債及農業債券」。可是縣銀行又向誰募集呢？我國一直到現在還說不了一個農業社會，在內地各縣的那種環境裏面，既沒有大工商業，更沒有大量的游資，能夠有充購縣公債力量的，還算

是一般較為殷實的富有田農，所以縣公債的募集，唯一對象，將是田農中間的富有者。如果向富有田農勸募公債，除了田地以外，就很難再找出其他適當的標準。若是拿田地做勸募公債的標準，則有一點我們必須密切注意，就是要防止縣公債流為農相的按畝攤派。這應該各方面都切實認真，審慎從事。在省政府核定時，對於募集方法，應從嚴審議，盡量求其妥善；在縣政府和縣參議會方面，更要慎之於始，詳加研計，極力避免按畝攤派方式，以免再蹈以往籌款的舊轍。

介乎經常和非經常之間的，就是省國庫補助款收入。組織綱要第十九條第二項規定：「凡經費足以自給之縣，其行政費及事業費由縣庫支給。收入不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助」。這表示能夠受到省國庫補助的，只有兩種情形。一是「收入不敷」，一是「土地尚未開闢」，並不是所有的縣都能受到補助。整個的講，這不能算是縣財政的經常收入，而在某一部分受補助的縣，並不完全是非經常收入。而這種受補助的縣份，在一定期間以內，補助費是經常收入，不過一等到這兩種情形消除了，收入已經足敷開支，或是土地已經開闢，不再需要開發經費，這種補助款就得停止，所以從長時期觀察補助款只限於一定期間以內，又可以說是非經常收入。就因為有這種補助款的規定，新縣制實施以後，對下級基層機構，力求充實完備，用費也就隨著增多，到那時，請求受補助的縣份一定不少，於是就有人主張省縣財政可暫時不必依照「縣各級組織綱要」的規定劃分，使省政府能夠儘量調劑盈虛，以資挹注，這種說法，表面看去似乎不無理由，其實如果是這樣做，不但對縣財政沒有多大好處，有時反足影響縣財政的整理。為什麼？因為目前要增進地方財政力量，除掉普通所謂開源節流以外，最重要的還是整理。如果省縣財政完全劃分，則縣財政整理後的收益，歸諸縣府所有，這事對縣府有切身利益，自會把它當做自己的事，不必上案催迫，就能切實認真去做，縣財政的整理可以早觀成效。縣收入增加了，省負

担隨著減少，對於新縣政的推進，自比省縣財政不劃分時更有把握。

這些都是以前實施縣財政力量，同時，綱要中規定：「所有國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支。」這便縣財政文減少兩種負擔，在支出方面加強了縣財政，可以不必爲應付中央和省的捐辦事務，致令縣政建設的經費無着。集中縣款，興辦縣政，對於地方建設的促進，有莫大關係。

以上是論縣財政，現在再看鄉（鎮）財政。

綱要第四條規定，鄉（鎮）財政的收入，共有五款：

- 一、依法賦與之收入
- 二、鄉（鎮）公有財產之收入
- 三、鄉（鎮）公營事業之收入
- 四、補助金
- 五、經費（鎮）民代表會決議徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

這五款規定，對於鄉（鎮）財源，雖說並沒有增加什麼新項目，而鄉（鎮）民代表會可以決議增加臨時收入這一點，使鄉（鎮）財政力量，也得以增強不少。其所以有這規定，是因爲鄉（鎮）推行地方自治，都有其各別不同的情形，以致收入不敷支出，使他們能適應事實上的需要，議決增收臨時收入，地方自治事業，才可以推行無阻。不過在這裏有一點值得我們注意：既是各鄉（鎮）都能議決征收臨時收入，稍一不慎，就很容易流入繁複苛雜，過去各省情形，就是一個很明顯的先例。

何況鄉（鎮）的範圍小，對象少，任何畸形怪狀的臨時收入，都可以行得通，縣政府也就會因爲鄉（鎮）小，影響不大，加之又是臨時收入性質，在核准時難免徇情疏忽。但是我們要從整個財政的立場着想，任何一點一滴的收入都要合理公平，各鄉（鎮）的收入制度和收入種類，切不可過於繁複，尤不能漫無統一標準，否則就會形成苛捐雜稅的紊亂情形。要加以避免，就需審慎將事，鄉（鎮）民代表會在討論臨時收

入時，認清財政意義，不能只顧目前的一時救急，主席更應該多負責任，領導全體代表虛心研討，妥慎從事，縣政府還要嚴加監督，遇到各鄉（鎮）來呈請徵收臨時收入，一定要他們事先擬具妥細辦法和收入預算，然後再拿這些做根據，從詳核議，決定准駁，絕不稍放任。在不可以用這種方法時，還是盡量避免，至少也應該少用，絕不能讓它流爲彌補鄉（鎮）財政不足的尋常手段。

三、縣鄉（鎮）民意機關財政權的確立

財政影響政治很大，也關係人民最切。公家多拿一個錢，私人就少減少一點蓄積。公經濟支出合理正當，私經濟就會跟着蓬勃繁榮。政府的一行動，都牽涉到錢，人民取得了財政權以後，直接能監督政府收支，間接就可以在左右政府的行政，使不流於浪費奢糜。這點於中央爲然，於縣鄉（鎮）尤爲必要。爲什麼？因爲它們是行政機構的底層，基礎不同，一切都流於虛空。

在過去，縣地方的財政權，都是在省縣政府手裏，縣地方人士根本就沒有什麼參加機會。縱然有縣財務委員會的設立，而它的財政權也微弱得很。裏面的構成份子——財務委員會委員，都由縣長遴聘，能怎樣完全代表民意，已經說不上；況且它在執行職務時，還要受縣長的監督，所以多成爲一個受變的監察建議機關，沒有積極的財政權。這次公佈的「縣各級組織綱要」，對這點加以改進，分別確立縣和鄉（鎮）民意機關的財政權，規定縣設縣參議會，由鄉（鎮）民代表會選舉參議員組織之。（綱要第十五條）鄉（鎮）設鄉（鎮）民代表會，由各保保民大會各選舉代表二人組織之。（綱要第三十八條）這兩條規定，確立了鄉（鎮）民意機關的組織，使它真正代表民意，另外再分別賦與它們財政權。

關於縣民意機關的財政權，綱要中有兩點重要規定：一是「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」。（綱要

二十二條)以確立縣民意機關議決預算的權力；一是縣參議會會議決募集縣公債之權(綱要第二十條)這兩點，看上去似乎平凡，而實際上意義確很深遠。

先看前者：

縣參議會既有權議決預算，則除非有綱要中二十二條第二項但書的情形發生，(但有必要時，得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會)則縣預算如果不過縣參議會的議決通過，就根本不能成立。這使得人民都能在預算沒有成立以前，先切實審察一番，編製得當與否！確實不確實；這都有關大家近前的切身利害，誰也不願馬虎，也不能馬虎，核閱討論，都不厭求詳，經過這樣手續所成立的預算，一定能近情合理。再加上對於決算的審議權，使行政機關在平日支付款項時，不敢浮支濫用，否則決算不成立，行政官吏不能解除責任。事前規定好政府應該如何用錢，事後又有權考核政府是否按照規定去做，這是要政治走上軌道的前提條件，一切計劃政治也都肇基於此。還有，民意機關既有權審查政府的預算，則在審查時，一定先要了解預算的具體內容，換句話說，就要弄清楚政府用錢的對象。比如預算中規定某項事業要用多少錢，民意機關在審查時，就不得不研究某項事業的情形：是否需要舉辦？是否還有比它更急需的事情待辦？是否一定要用那麼多錢？有什麼方法可以減省些？經過這番討論，就是平常對於政治沒有興趣的人，也可以曉得政府下一年度要做些什麼事。久之漸成習慣，漸漸也就會感覺到政治和自身的關係。用痛癢相關的財政問題，使一般人民對政治發生興趣，是最自然不過，也最容易生效。從前總理認為人民對政治的漠不關心，是實施憲政的最大難題。現在因為新縣制中有這規定，也就很容易的迎刃而解。更不像國家預算和省預算的討論，還只限於一部分人，縣預算的討論，確能廣泛深入到一般縣民，作為人民行使四權的準備，使地方自治的實施，先奠定一個最堅實的基礎。

其次，縣參議會能議決募集縣公債，綱要中規定募集的用途，必須

是「縣政府應建設上之需要」，那就是用預算外的收入，應付預算外的支出，支出一定是用諸建設，收入一定要得縣參議會的許可，這樣，公債既不致濫發，籌款也就不會像過去的任意搗借。漫無稽考，參議會在決定可否募集時，就要考慮到兩點：是不是有募集公債的必要？既是認定確實必要，應該募集，接着所要求考慮到的是：將來如何清償？償債基金何從自出？如果民意機關決定需要募集，並且代表人民承認償付這筆債，願意政府在將來減少某部分支出或是增加某種收入，來收回債票，即以全縣縣民信用做為擔保所發行的縣公債，人民樂於接受，政府易於承銷，建設事業也就不會因財政困難而有所窒礙。還有，過去因發行債票所留給人民的壞印象，定能一掃而空，這是推動縣政建設奠定自治基礎的又一要件。

上面是說縣民意機關的財政權，至於鄉(鎮)民意機關，綱要中規定鄉(鎮)民代表會有決議徵收臨時收入之權。(第四十一條)這是因為鄉(鎮)已經成為法人，(第五條)既是法人，則在推行地方自治的時候，各項經費一定也隨着增加，如果設法充實它的收入來源，則一切鄉(鎮)自治事業，勞難推進，所以綱要中有這規定，以適應此種要求，鄉(鎮)有獨立的財源，並且是通過民意機關才能增加收入，充分發揮人民的自治精神，這是新縣制實施時的又一特色。

四、新縣制實施時財政上的努力途徑

有人估計，如果現在全國同時實施新縣制，所需要的經費當在五萬元以上，中國經濟落後，人民貧困，到那裏去找這樣多的錢呢？於是這般人從財政方面着想，就認為新縣制在實施時不無困難，這種顧慮表面看去似乎很嚴重，可是如果加以仔細考察，它實在不能成為實施新縣制的障礙，為什麼？請看 總裁的話：(確定縣各級組織問題講演)

「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，譬如全國各地公有遺產，為數甚多，大多仍由私人包辦經

營，任意侵蝕或浪費，殊為可惜，今後應將此類款產改為公營，切實整理，即以其收益，純作為全鄉或全保公有經費……其無此項田產者，亦可劃開若干山場或河池塘，照此辦理，並當運用義務勞力方法，以增加收入，此外倉庫積穀，均可以鄉或保為單位，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，即以其盈利一部分，作為地方事業經費，如此不但經費不成問題，地方自治事業亦將隨之而發展。

這段話已夠透切明瞭，在最高國防委員會所規定的十四項新縣制實施標準中，三、四、五、十、四項規定，更指示給我們一個具體的努力途徑，現在加以分別敘述：

一、開墾荒地——全縣公私有荒地調查完竣，公有荒地由鄉（鎮）公所調查或管理，私有荒地限期限期墾辦。

看這規定，在新縣制實施以後，縣境之內，就不容再有任何一片荒地存在，如果全國普遍實施了，過去所有的荒地都能產生收入，這是多麼雄厚的一宗財源！固當過去對諸荒地的許多統計，現在不盡能實用，可是只要我們走到偏僻一點的地方去，就不難看到滿目荒山，稍為原目一想，如果這些都能開闢利用了，萬里青綠，該是多麼一宗可觀的收入！至於公有荒地的利用方式和私有荒地的限期墾辦，作者認為：公有荒地最好引來造林，多量的人造林，可以防水防沙以及泉源的涵養，對於不能或免的小旱之災，能有種調劑作用，減少災害發生的可能性，直接可以獲得材木收益，間接又可以保障農產豐登，私有荒地的限期墾辦，還可以由政府規定收買辦法，逾期還沒有墾辦的就強制收買，由公家經營，這樣在一縣之內，無論公私荒地，都能在一定期內全部肅清，才不致犯過去拖延敷衍的積習，庶幾可以早觀成效，在這裏所要附帶提到的，就是鄉中因墳墓所造成的荒地，面積很可觀，也最可惜，因為這類土地都是在所謂「風水」好的地方，往往是最好的熟田，愈有錢，所佔的面積愈大，也就格外要看好「風水」，「風水」愈好，愈是良田，這筆

社會損失着實可觀！今後應該或謀糾正，由政府提倡公墓制度，給人民種種方便，不妨選擇一塊風景優美的地方，使人民樂於利用，最好以鄉（鎮）做單位，各鄉（鎮）都設有公墓，把墳地化為熟田，至少也使這種「熟荒」不再增加，還看上去是小事，而却是中國土地利用的一個嚴重問題，我們不能忽視它。

二、實行遺產——鄉（鎮）及保應利用當地民力財力實行公共遺產，收益充作地方自治事業之用，遺產事業項目很多，一切生產事業都包括在內。

這是農村副業的提倡，應該根據當地的特殊環境，適應當時的情形，抉擇公共遺產的方針，就好像湖南宜於植桐，植桐事業在民間很普遍，加之桐油又和對外貿易有關，植桐就是公共遺產的一個很好對象，這不過只舉一例，如果在植棉區域，就可以建立起鄉村的輕小手工業，做紡紗織布的生產事業，只要決心遺產，總不愁沒有遺產的對象，所要注意的就是經濟問題，如何才能用最少的代價獲得最大的實效，盲目遺產，很容易流於雜亂浪費，縣政府在這方面，就應該加以統籌，多負點技術指導的責任，為要加強遺產的成效，還可以採用工作競賽方法，比較各鄉（鎮）每年的遺產收益，用種種方法，給優勝者鼓勵，替落後者解決困難，讓我們在遺產運動上來一個「斯泰哈諾夫」競賽！除此之外，還有勞力和資本的供給問題，實施標準中已經說明，應利用當地的民力財力，在利用民力時，可以根據總裁的指示：「運用義務勞力方法」，提倡勞動服務，這不僅可以解決民力問題，而財力的困難，也可因之減少許多，至於所需財力，除鄉（鎮）的本身實力以外，在將來各縣成立縣銀行以後，鄉（鎮）更可以利用它的法人資格，取得縣銀行的保證信用放款，（縣銀行法第十條）縱或縣銀行不能普遍設立，則各省地方銀行行的農村放款，以及現在四聯總處積極推進的農貸工作定可使資金來源，不致發生問題。

上兩項都是以鄉（鎮）做單位，解決鄉（鎮）自治經費的兩條努力

途徑，開墾荒地工作由鄉（鎮）公所舉辦，這不但便於荒地的利用和管理，而且使荒地的調查也能確實，而無遺漏。至於實行遺產，在「縣各級組織綱要」中，這特地規定出「鄉（鎮）應舉辦遺產事業」（第四十二條），這主要意義，是因為鄉（鎮）的固定財源不多，而要健全地方自治機構，必需充實鄉（鎮），可是鄉（鎮）的範圍有限，如果要從人民身上覓取收入，則恐鄉（鎮）民所受負擔太重，影響到基層建設，實行公共遺產以後，鄉（鎮）有固定而可靠的收入，鄉（鎮）自治事業得按期推進，所需要縣的補助金還可以比例的減少，減輕縣財政的負擔，這使新縣中的財政問題解決了大部分。

三、整理財政——（一）確立財務行政制度（二）整理地方收入（三）確立人民監督地方財政之制度。

這是有關縣財政的，第一點需要採取聯綜組織，將行政、財務、會計，出納完全分開，各自獨立，相互牽制，奠定確實分明的財務秩序，第二點就是人民對於預決算的審核，這都是從節流方面着手，掃除行政上的浪費和一切不合理的浮支濫用，取之於民，又很經濟的用於民，第三點，整理地方收入，期能革除「過去包辦經營任意侵蝕或浪費」的惡劣影響，也就是如綱要中所規定的增加縣公產和縣公營業收入，只着重在整理，不增加人民絲毫負擔，政府收入能得充裕，雖不是另開財源，而同開源有同樣效果，這是新縣制在財政方面的一大特徵，也是新縣制實施時應該積極努力的途徑之一。

四、最後，新縣制標準第十項規定：推行合作——（一）每保每鄉（鎮）設有合作社或中心合作社，縣設合作聯合社，辦理倉庫，生產，消費，信用等業務（二）確立縣合作指導制度。

制縣新施實省南湖南
期三第

時間——三十年七月一日
起實施
區域：岳陽、臨澧、安仁、
嘉禾、永興、桂東、汝城、
耒陽、臨武、藍山、慈利、
宜章、華容、新寧、城步、
新田、寧遠、江華、永明、
桑植、古文、保靖、鳳凰、
麻陽、瀘溪、永綏、綏寧、
通道、安鄉等二十九縣

本來合作運動，是適應時代需要的產物，在我國風行還不過只是二十幾年的歷史。過去的組織都是偏重在信用合作方面，可是信用合作的發展，還需要其他合作事業的聯繫和補充；加之生產和消費，假使不積極採用合作方式，也談不到國民生活的充實和國民經濟的建設。由於這，所以實施標準中規定信用和產銷並重，從縣到鄉（鎮）保每級都有合作社的組織，形成一個縱式系統，並且確立縣合作指導組織，對於合作社的業務進行和工作方針，統籌劃劃，指導督察，有聯繫，無隔閡，各級合作社都能作平行而健捷的發展，自治經費固可以用合作社的盈餘來充實，人民的困難又可以利用

集體的合作力量解除，可稱一舉兩便，但是這不僅此；我國民衆向少組織，而地方自治的實施是有賴於下級組織的健全，新縣制中的各級合作社，把人民間的生活加上一層經濟聯繫，大家利害密切，痛癢相關，向心力自然增強，使大家曉得唯有在集體有組織的生活當中，才能獲得每個人的最大福利，「人人爲我，我爲人人」，這非從經濟上加強政治組織的最好方式。

財政和行政息息相關，上述四項——開墾荒地，實行遺產，整理財政，推行合作，直接功效固然是增加各級地方收入，充實自治事業經費；間接也是組織民衆，訓練民衆，使大家相互的聯繫更緊，人民對政治的了解更深，憲政實施的基礎，在不知不覺的實生活中間得以養成奠定，就和游泳一樣，不下水無法學習，新縣制在這方面的規定，未嘗不是替人民行「下水禮」。

五、展望

長期抗戰，增強了政治力量的比重；團結堅固，提供了實現民主的

條件；經濟中心的轉移，顯示了廣大農村的地位；人民政治的覺醒，開闢了地方自治的坦途，根據着這客觀的巨大變化，因而產生了適應時代的新縣制，把我國基層政治組織，向前作更進步的推進。這是在抗戰中完成建國任務，最適當最正確的措施，它和一般國家在戰時的加強統制根本異趣，它要賦與人民以更多的政治自由，而含有豐富的進步性質，同時更不是侈談空洞的自由理論，而却是在事實上處處應着抗戰的需要，它是抗戰建國的愛護子。它的最大目的是「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」以前縣各級組織的指導精神是自衛，現在縣各級組織的指導精神是自治，以

新縣制中的人才問題

一、龐大的需要數量

實施新縣制，當前有兩個嚴重的問題必待解決：一個是錢的問題，一個是人的問題，本文就人的問題加以研究。

先就人的數量而論，新縣制實施後，因為組織的擴大，需要的人員將大為增加，試以縣為單位，根據新舊縣制組織的不同，作於下最低限度之估計

機關 增加人員 說明

縣參議會 五 議長副議長各一人，社會參議員三人

縣政府 五 平均每縣增設一科，計科長一人，科員二人，辦事員二人

區署 六 平均每縣設一區署，計區長一人區指導員五人。

鄉鎮公所 四〇 平均每縣以二十鄉鎮計算，每鄉鎮增加專任幹事二人。

前是以自衛來保障自治，現在則是以自治來加強自衛，它是以現在人民政治覺醒的程度做標準，在訓政裏面促成憲政的實現，在將來的憲政裏面完成訓政未完的工作，這種偉大而艱巨的任務，會因為經費而影響它的徹底實施麼？不會，絕不會，只要有決心，整個過程中的一點困難，都會迎刃而解的。總裁還告訴我們：「有錢再辦事，是大少爺的辦法，無錢而能辦事，才是革命的辦法，革命黨要赤手空拳，創造一切」。這段話已足夠增強我們的自信，何況經費問題，並不是沒有辦法，想見三年以後，新縣制普遍施行，朝夕期盼的地方自治，將是一朵燦爛之花，呈現在我們眼前！

伍直平

中等學校 四 連同現有中學教員，平均每縣增加教員四人

中心學校 二〇 平均每縣增加中心學校五校，每校以教員四人計算。

保國民學校 一〇〇 平均每縣增加保國民學校五十校，以每校教員二人計算。

縣圖書館 二 館長一人，雇員一人。

農林場 三 場長一人，雇員二人。

合作社 五 平均每縣增加鄉鎮聯合社五處，每處職員一人。

警察所 五 平均每縣增加區警察所一處，計所長一人，巡官及雇員四人。

衛生所 五 假定各縣現已成立衛生院，平均增加衛生所一處，計所長一人，衛生員四人。

生員警長警兵等類尚未計算在內，若果如是，則湖南七十五縣便需增加一萬五千人，全國以一千九百縣計，便需增加卅八萬人至四十萬人，此又尙就新增加之人員計算，其假定爲全部現有人員都能稱職，實則在新縣制實施以後，對於舊有人員必須重新估價，所須補充之新人員更必數倍於上述的數目，此是當前實施新縣制人事問題中數量方面嚴重的情況。

二、行新政用新人

除了數量方面的問題，同時質的方面，問題也一樣的嚴重。因爲我們以往所有的人員，在質量方面已經有了很多缺點，不能使舊的制度發揮效力，而在今後實施新縣制的當中，新制度不但包含着新的組織，新的工作，尤其重要的是包含着新的精神，舊制度中的人物，能夠適應這些新的條件的，當然更少了，因此我們不但要在數的方面增加新人，來完成新政，尤其要在質的方面，使所有以往的人員，也能成爲新人，來參加新政。

但是本文所指的「新人」，却並不是專指初出校門的青年，或者從未參加政治工作的門外漢，我們對於新人兩字的解釋是應該包含着下列幾個條件：

一、有新的認識——以往從事縣政的，當然也有許多是抱有高尚的理想，有一定的辦法，然而多數的人却只是「爲從政而從政」，甚至至是「爲做官」或者「爲發財」而從政，因此他們只是盲目的做，而不知工作的目標在那裏；他們縱使是努力，但是不能使國家的政治有計劃的進步，新縣制的產生，則是一種有計劃有步驟的方案，他是依據中國國民黨的政綱政策，由扶植民治到完全自治，而完成憲政建設的一個階段，換言之是整個國民黨政策的一環，從事其工作的人，如果只知道制度中規定的程序，而對全體國民黨的主義政綱政策沒有認識，結果仍然不免於盲動，因此我們以爲行新政的新人，第一應該具備的條件便是要認識新制度產生的背景和其進展的前途，然後以此爲目標，有計劃的

勇往邁進，才可成功。

二、有新的才能——行政工作的內容隨着時代的進步與科學的發明，已日趨專門化與學術化，以往的縣政工作只要幾句文章能夠出手，「等因奉此」能夠純熟，便可以勝任愉快，但是今後縣政的工作，一切要由文字的進到實作的，而實作的工作又都是利用現代的科學的新的方法，因此從事縣政的人員便必須對於其所參加的工作部門，有專門的學識與工作的技能才行，文字萬能的時代已經過去了，「師爺型」的公務員，便不成其爲行使「新政」的「新人」。

三、有新的精神——近代行政之又一進步，爲事務之日益增加，政府工作日趨繁重，爲了應付這新的環境，固然政府應在增加人員與經費方面着想，但人與錢的增加，永遠是跟不上社會的進步與民眾慾望的提高，根本的辦法，還是在人力和財力的使用經濟方面着想，即要使每個人所做的每件事所發生的效力增加，爲了達到此一目的，新制度下的公務人員，不應再如以往之苟且敷衍，而應具有鞠躬盡瘁的精神，不計報酬，爲國家盡可能的無限的努力；不應再如以往之貪污浪費，而應有廉潔奉公之精神，視公如私，爲國家節省消耗，開發財源。

三、訓練期的選舉制度

爲了解決數量方面的問題，一方面必須進行估量現有人員的質素，同時須要大規模的拔舉政治上的生力軍，因此人事行政上的第一個問題便是人員的選拔。

新縣制中人員選拔的方式，計分兩類，即選拔的與非選拔的兩種，先就選舉方面加以討論：

縣各級組織綱要關於選舉方面的規定有下列各點。

一、選民資格之限制 綱要總則第六條規定「中華民國人民無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者，爲縣公民，有依法行使選舉，罷免，創制，複決之權。」但「有下列

情形之逼者，不得有公民資格：(一)褫奪公權者，(二)虧欠公款者，(三)曾因贓私處罰有案者，(四)禁治產者，(五)吸食鴉片或其他代用品者。

此種規定，除「年齡」之限制及「褫奪公權」與「禁治產者」之除開普通「能力」與「權力」之限制外，其他「居住」與道德方面之規定完全符合自治精神，因所謂地方自治之意義，即以本地地方之人力與財力治理本地地方之事務，選民欲使選出之人員皆能担任適當之工作，必須本身明瞭本地地方人物及事務之情形，而要達此目的，便非「在縣境」內「居住」或「有住所」相當時期不可，且選民與當地無密切之關係，其對選舉必不加以注意，甚至有存故意搗亂之心者，上項時期之限制，同時亦所以注意選民與當地之關係也，至於道德方面，則因地方自治事務均屬義務公益性質，必須有熱心純正之人士以參加之，如果選民無高尚之道德，或則呼朋引類，濫選貪污；或則見利忘義，其選舉為土劣所操縱，均足以影響地方事業，故對於「虧欠公款」「贓私舞弊」「吸食毒品」一類最無道德之人，必須屏之於選舉之外，才能使一般腐化惡化的分子不至破壞污辱選舉之神聖。

二、被選舉人員之規定 綱要中規定用選舉方式拔舉之人員限於縣參議員，正副鄉鎮長，鄉鎮民代表會之代表，正副保長及甲長，而「縣參議會暫不選舉縣長」，其他佐治人員及區長皆不在選舉之列，其理由蓋由此次縣選舉之推行，尙屬創舉，人民既無經驗，且一般知識水準皆甚低下，只能以「訓練」「實習」之精神，以求選舉範圍之逐漸推廣，而縣長為一縣行政之首長，地方自治賴其督促籌備，萬一選舉不當，影響至為重大，故須於人民對於選舉之通用較為純熟後再由民選，較為合理。至於各級佐治人員，乃屬技術性質，以用考試方法選拔較為適宜，區長亦僅為縣政府附屬之一員，並非獨成一級之行政或自治領袖，故亦無選舉必要。

三、選舉之方式 總理對於選舉方式之意見，為縣以下行直接選舉

，縣以上行間接選舉，然今綱要中規定鄉(鎮)民代表會之代表由保民大會選舉，鄉(鎮)長及鄉參議員由鄉(鎮)民代表大會選舉，則選舉之主要部分係用間接選舉方式，其理由蓋如前所述，目前之選舉乃係一種「訓練」「實習」之性質，而總理所主張之直接民權，乃在地方自治完成以後，此種步驟，建國大綱中有明白之規定：其第八條謂：「在訓政時期政府當派會經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以……而其人民會受四權使用之訓練……者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成為完全自治之縣，」第九條謂：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權……」可見新縣制中之規定與總理遺教並無不合。

四、選舉之單位 綱要中規定之人民最下層代表機關為戶長會議及保民大會，戶長會議頗具意義，為單位，而保民大會亦規定「每戶出席一人」，可見新縣制中之人民選舉全部為以戶為單位，而非以公民為單位，其理由一則為減少「訓練選舉」期間之選民數量，以期簡捷易行，而免操縱破壞；其二為我國現今之社會，倫理上及經濟上皆仍以家為單位，而非以個人為單位，故以戶為單位即可以代表全部個人之意見，將來在民權訓練完成以後，或社會經濟環境變更之時，當然即可實行全民選舉了，然在此有一問題，即此種以「戶為單位」之規定，是否與綱要第六條所規定之「縣公民有選舉罷免創制複決之權」相抵觸呢？兩者並無矛盾，因後者乃參加選舉者「資格」之限制，非謂有此資格，即必須參加選舉；前者則為「參加選舉者」之規定，合此規定，才可參加，換言之即有資格者，不必人人參加選舉，參加選舉者，必須具備規定之資格。

由於以上之分析，可見綱要中關於選舉之各項規定，均屬切合實情，目前之問題乃為運用方面應注意的工作，其重要者於下：

一、選民的訓練，現階段中之選舉為訓練的性質，前面言之已詳，關於訓練的問題，首先必須研究誰來訓練？作考以目前而言訓練選舉

，必由中國國民黨負其責任。第一因為現行的制度是中國國民黨所主張切合同行的制度，第二中國國民黨的黨員為革命建國的前進者，應以先知覺後知，後知覺不知的態度，教育人民，共同救國，其次的問題則為如何訓練，當然所謂選民訓練，不能設立正式訓練班，其方法為利用各種集會或私人談話機會宣傳地方自治的意義，使能明瞭選舉的目的；解釋民權初步的內容，使能熟悉選舉的方法；遇有推舉人員之機會，並指導選用合法的選舉手續，以資練習選舉的技能。

二、舞弊的防制 選舉運行之初，土豪劣紳之類必將起而操縱舞弊，前述對於選民之限制，固着眼於防制其流弊之發生，然而此種消極之辦法，生效究少，根本仍須從積極方面着手，第一必須政府嚴厲加以監督，並制定嚴厲選舉舞弊之法規，以資警戒，第二國民黨黨員必須充充分利用黨團方法，領導選民，忠誠的參加選舉，不為惡劣環境所利用。

四、充分運用考試方法

不由選舉而產生之人員，究應如何拔取，綱要中雖無明確之條文，然第十條規定云：「縣長縣政人員之考試、甄審、訓練、任用、考核、罷免，依法律之規定。」可見所有不由選舉產生之人員，必須經過考試的手續，然後可以任用，非如此，則新縣制之實施必然成為換湯不換藥之形勢，因為不經考試，則無以判別任用的人員，是否合於前述「新入」的標準，而產生選優去劣的淘汰作用，食緣敷衍的結果，必使新的編充仍然充蕩蕩的精神，改革等於不改革。

然而考試權的充分運用，其範圍尚不止此，不但委派的人員必須經過此一階段，即選舉的人員也要經過考試才為合理，不但現階段選舉的人員必須經過考試，即在將來憲政完成以後，考試的重要仍然無法減輕。總理在五權憲法的講演中曾說明考試的重要如下：「沒有考試，就是沒有本領的人，我們也沒有方法可以知道，暗中埋沒了許多人才，並且因為沒有考試制度，一班不懂政治的人，都跑去做官，弄到弊端百出，在政府一方面是烏煙瘴氣，在人民一方面更是非常的怨恨。」同時他這

種主張考試的意思，並不限於歐美一般考試制度的狹小範圍，即人民選舉的代表，亦在考試之列，試看他在同一演講中進一步的說明謂：「好比舉行省議會選舉，要選八十個議員，如果定了三百個人是有候補議員資格的，我們要選八十個議員，就在這三百個人中來選舉，若是專靠選舉就有點靠不住」。並且他舉美國一個博士和一個苦力競選議員的故事，來說明羣衆之容易為感情所操縱或瞭解能力所限制，而常常發生錯誤的感覺與結果。我們再看建國大綱之規定，其第十五條云：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試院定資格者乃可。」又如憲法草案第一〇八條規定云：「縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任，縣長候選人，以經中央考試院或鑑定合格者為限」。

總此種特別注意考試權之精神，為世界政治史上之創見，我們遵照推行，必可使我國政治前途大放異彩，因此在新縣制實施當中，不但所有行政人員必須經過合法的考試，以選拔真才，即全部民選的自治首長及人民代表，也須事先舉行候選人的考試，一以免不學無術貪污腐敗之徒混跡其間，同時候選人數減少，也可使選民注意力集中，分析比較正確，於「訓練選舉時期」，尤為適用。

關於考試運用的問題，最重要者有下列數點：

一、標準的確立 各個職位所需之才能不同，因此選拔人員的標準也不一，在考試舉行之先，政府必須將各個職位工作的性質加以研究，詳細規定担任該項工作者應備之條件，以為考試時之依據。

二、分區的考試 縣長的考試，依照法規的規定，以由中央考試院為必要，但就目前的交通情形而論，僅在行都一處舉行考試恐有困難，故必仿高考辦法，分區舉行，但由中央統一辦理。縣佐治人員及區長的考試可由省政府在一處籌辦，但縣參議員及鄉（鎮）長候選人因人數較多，亦以分區舉行為宜，但是為求精神標準之一致起見，其主辦之機關仍以省政府為合理，此外保長候選人之考試應由縣統一籌辦，但亦可酌

實情形分區舉行。

三、考試的機關 上項考試，規模甚大，究應由何機關辦理，亦為一重要之問題。就理論而言，考試權以完全獨立，較為易得客觀的標準，但就事實而論，考試又務必與行政機關取得聯絡，才能深切明瞭實際需要的情形。且現在我國的制度，考試常設的機關僅有中央一級，故省以下之考試尤須行政機關負責舉辦。根據此種原因，縣長之考試應由政府或縣政府舉辦，但考試院應派員負指揮計劃之責。

四、考試的監督 考試的方法，在以客觀標準拔取真正的人才，然無論由行政或考試機關主辦，總難免不有主觀意見參雜其間，且在此種大規模舉行考試之當中，乘機舞弊的情事，恐亦在所難免，故各種考試必須由監察院派員參加，執行監督責任，以昭大信。

五、過渡時期之甄審及其標準

就理論而言，一切委派選舉之人員皆必經過考試的手續，已於上述，然而新制度的實施，已有若干地方規定於本年七月一日起開始實行大規模的考試，在此短促的時期中，恐難籌備不及，因是在此過渡的時期中，不能不應用甄審的方法以代替考試，此種方法，當然不及考試之可靠，但如能嚴格規定其標準，較之無規律的任用，當易選拔人才，普通甄審的條件，大約限於學識經驗年齡籍貫四項，茲分別討論其注意點於下：

一、學識 1. 學歷與職位必須相符——普通學歷之規定，僅限於大學中學或小學等級之劃分，而不及於所學的內容，此種辦法頗不可靠，因為「學非所用，等於不學」，例如學工程的人要他去辦民政，不但其所學棄置可惜，對於所任之工作，亦必難於適應，其他無不如此，因是我們無論立於教育效果或人才經濟的立場，對於學歷之規定，應該嚴格使其與所任職位相適合。

2. 普通學歷與專門技能應並重——任何職位，皆有其需要之專門技能，非有其技能，便不能担任某項工作，但僅有其技能仍不敷，任何

公務人員，皆必須具有普通政治的常識，始能從全部行政機構中，認明其本身職務的地位，而不致有偶激不能合作的流弊，例如辦建設的人，如果不知道財政的情形和民政教育的重要，對於縣經費必無理力爭建設經費之增加，而使辦財政的人感到困難，民政教育都受其影響，使全部工作失其調和了。

3. 同等學歷的救濟——學歷限制固為普通習用的標準，然此種規定，究不能包括一切社會之人才，因資格並不能完全代表學識之優劣，亦有資格雖優而學識甚高者，亦有所學與所能不相同者，如軍人中不乏富有政治才能者，可為例證，對於此種人才的救濟，則仍須在考試方面設法，即必須經過檢定的考試，此種考試，並無學歷的限制，而為評定學歷的標準，中學畢業經過高等檢定考試，等於大學資格，學工程或軍事的人，經過行政組的考試，可以從事行政工作，其餘均如此類推，自可使身無遺才，人無憾志了，但如果此種考試亦無法舉行，則此種人才惟有在將來由正式任官考試中取得資格之一法。

二、經歷 1. 經歷與職位相符——經歷即為經驗，經驗如不與職位相符，則何必有經歷的限制，普通「一任委任職若干年」之規定，固嫌籠統，即如以任軍職三年為常縣長之資格，亦因軍職與縣政之關係極少，任三年與完全不任並無分別，此種限制均有研究之必要，主張經歷與職位相符者，其理由正與學歷與職位相符完全一致。

2. 經歷與成績相應——經歷一方面表示做過的經驗，他方面更應要者為表示工作的成績，經歷若無成績為其內容，則亦失其為選拔人員之標準，因此所謂以經歷為選拔人員之標準，決非單純以年度的長短為定評，而必須考察其以往的成績如何，若無成績可算，則其經歷愈長，足證其能力愈弱，此中之關係異常重要，不可忽視。

3. 經歷限制的救濟——在學識與經驗並重的原則之下，經歷的限制既屬需要，然有少數傑出之才，往往其資歷雖淺而能力甚強者，若遇此種情形，則非有特殊之提拔不足以鼓勵其工作的興趣，因此經歷不但須

以成績為其內容，同時成績如特別優異，尙應該打破普通經歷的限制。三、年齡：1、最低年齡之規定不宜過高，以資鼓勵青年之勇進，大約其限度當為該項職位所需教育程度之受學年齡，及其最低限度之經歷限制之和，如縣政府科長祇須大學畢業，則其最低年齡之規定應為二十二歲，縣長即除大學畢業之外，至少須有三年之行政經驗，則最少必須二十五六方可充任。

2、最高年齡之限制——應視職位之愈高而提高，因為擔任高級職位之工作需要較長之訓練，故其範圍不可不提高，而低級職位則為鼓勵工作人員之上述起見，最高限度之規定不宜過寬，因為久於低位的人，在人事制度已經健全之國家中，足以證明其能力薄弱，不堪久任。

四、籍貫 對於行政人員，籍貫之限制意義甚少，且我國人才之分配極不平衡，故縣長及其佐治人員暫時應不受籍貫之限制以資調濟，然自治團體之首長及民意機關之代表，則以限定本籍為妥善，因為本籍人對於地方之事業，往往較為關切熱心，且對於民意之體會亦較深切，故總裁於確定縣各級組織之演講中，曾謂「各縣地方之人才，應以在本籍地方服務為原則。」

此外在新縣制中，尙有一特殊之規定，即為黨籍之限制，縣各級黨政關係調整辦法第六條規定「縣政府教育（或社會）軍事科科長，應就中央訓練合格之黨員中遴選充任」，第七條第二項規定「縣長應以黨員充任，非黨員者，由縣黨部介紹入黨」，第八條規定「區署主管軍事教育之指導員，及鄉鎮公所警衛股主任（或幹事），應就中央或本省訓練合格黨員中遴選充任」，關於縣政人員之任用，同辦法中原有規定云「各級黨部自書記長以下工作人員及黨員，對各級政府機要人事之任免升降，不得干涉。」但上述之人員，既應在黨員中遴選，若任用機關完全不與黨部聯繫，勢必無法明瞭黨員中之優劣，為資拔適當之人員起見，似以取得黨部同意或由黨部推薦為較合理。但決定之權必仍保存於政府，以免形成干涉的事實。

六、訓練人員的方法

各種工作人員，在用考試選舉或覈察方法選拔出來以後，未必即能勝任適當的工作，至少在精神上及工作方法上必須加以統一的訓練，使其趨於一致，因此人事行政上第二個重要問題便為訓練。

縣各級組織綱要中第十條規定縣長行政人員之訓練依法律之規定，第二十六條規定區長區指導員，「非覈選訓練合格人員不得委任」，第三十七條規定「鄉（鎮）長副鄉（鎮）長及鄉（鎮）公所職員之訓練辦法另定之」，第五十一條規定「保長副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之」，第五十四條下半節規定「甲長之訓練辦法另定之」。由此可知新縣制中之新人才，必須人人經過訓練的階段。

訓練的方法，按照綱要的指示，將另有法規詳細規定，作者在此僅能提出幾點簡單的要點，以供政府的參考。

一、系統的計劃 我國以往的訓練，各省採各自為政的精神，計劃步驟均極零亂，以致極少效果，總裁對確定縣各級組織演講中曾鄭重指出此點謂：「現時各級人員的訓練與分發任用等項，尚多缺乏系統之計劃，今後應予以矯正，務須按照規定辦理，不得紊亂。」所謂系統之計劃，其內容當包括訓練責任的分配與訓練內容的一致兩點，關於前者，就軍事事實而論，縣長應由中央統一訓練，縣政人員區長區指導員及鄉（鎮）長應由省訓練，鄉鎮公所職員及正副保長則分行區訓練，仍由省統一辦理；保辦公處職員及甲長則由縣訓練之，如此庶幾責任分明，切合實際，至於內容之劃一，則為各種分區而同一之訓練，必須由上級機關規定其共同之標準，以使其精神能夠一致，凡此皆為政府事先應有之計劃。

二、訓練之內容 前述考選之標準，既以學歷必須嚴格限制，故於此短期之訓練中，應極力減少其普通科學之時間，而著重於思想訓練，技能訓練與生活訓練三方面，所謂思想訓練，即為三民主義的認識訓練

，因為新縣制為國民黨政策之一環，其根本精神即為求三民主義的實現，如果對於此項根本精神無認識，則其工作效能必大為減低，技能訓練，即為專業訓練，應該注意實作的課程，生活訓練為行動與精神的訓練，希望藉此養成迅速確實的行動與刻苦耐勞之精神。

三、訓練的訓練 如前所述，有數種訓練必須分區舉行，但必須求其精神與步驟之一致，其劃一之方法，除統籌規定訓練之內容外，尤須集合訓練實施訓練之人員。且訓練工作異常重要，實施訓練之人員對於訓練之目的及工作之方法必須深切瞭解與熟練，而欲能如此，更非依頓事前的訓練不可，其方法為各省應於其他訓練開始舉行之前，先設一訓練人員之訓練班，授以訓練方面必備之知識與方法，於訓練完畢，考查認為合格，然後分發各區或各縣舉辦低級之訓練班。

四、就業後的繼續訓練 普通的訓練僅指上項考選以後就業以前之訓練而言，其實如欲收訓練之效果，僅有事前之訓練仍屬不夠，必須於就業以後，仍能繼續不斷加以訓練，因為社會是不斷進步的，行政的學識與技能亦須與時俱進，才能使政治切合環境的要求，如果行政人員沒有繼續進步的機會，必使政治的機構趕不上文化的進展，而形成落伍的現象，然所謂就業後的訓練，不僅指按期的調集，加以正式之訓練，尤須注意於平日隨時之教學，其方法為：

1. 縣政府必須組織一個縣政研究會，搜集各種參考材料，或充實縣立圖書館，由縣長指定各員按期閱讀書籍，報告心得，開會討論，同時常聘請專家學者演講各種問題。
2. 區或鄉（鎮）應以區署或鄉（鎮）公所為中心，聯絡當地學校教職員組織讀書會，設立書報閱覽室，研究各種問題。
3. 縣政府應按期召集區鄉鎮長會議，鄉（鎮）公所應按期召集保甲長會議，檢討工作，解釋政令，並收討論與訓練之效果。

然而無論就當前或就業後之訓練，嚴格言之，均屬事後的救濟，根本的辦法還要學校的教育對於理論與實際同時加以注意，即應推行「教

用」的教育，總裁在確定縣各級組織問題的講演中說：「今後各級學校，當與地方組織及事業的需要相適合，既使學校教育不致空疏無用，又使青年學子得有廣大之出路」。其用意至為深遠，因為一個國家，固然需要一部分專心致志於研究理論的思想家，但同時更需要大多數身體力行的實作者，因此希望各級學校今後多多添設討論實際問題的課程，以便學生於畢業以後即能勝任適當的工作，不必頓於事後的訓練了。

七、選任及選任以後的保障

訓練合格的人員，依法即須委任或選派工作，關於任用的問題，必須研究者，乃為任用的方式，即究應由上級直接委派，抑由下級選擇呈請上級任用；前者蓋主張用人行政獨立，以防制引用私人之弊；後者則係立於行政效率之立場，以求指揮運用的靈便，新縣制中之縣政府仍為行政機關，而負有籌備地方自治之責，由其採用集中統一之行政組織一點觀之，可知對於行政權力以集中為原則，如欲適應此項原則，縣行政人員自應由縣長選擇，推請上級委任，鄉（鎮）公所職員亦應由鄉（鎮）長選擇，提請鄉（鎮）民代表會議決定，非如此，則行政機構雖有集中統一之形式，然各個分子，意志不同，精神不一致，工作效率必大為減低，至於引用私人一點，則因縣長或鄉（鎮）長選擇之人員，以經政府考試訓練合格者為限，自不如一般人想像之可慮。

經過上述的手續，工作人員「能力」與「運用」的問題，已得相當解決，進一步即須研究促進工作效率的方法。關於促進工作效率，科學方法的運用，與懲獎制度之厲行，自屬主要的辦法，然尚有一基本的條件必須具備，然後可以言及其他，即「保障制度」是也。縣各級組織網要關於此項雖無明確之規定，然此係人舉行政上之基本原則，固勢在必行而無弊。

所謂保障制度，包括下列各項，並分別說明如下：
一、職位的保障 職位無保障，則人人存「五日京兆」之心，患得

患失，自顧之不暇，當然難望其努力工作，因此促進行政效率之第一個方法，為求得工作者的「安心」，對於工作人員的職位，非依法律，不得罷免或撤職，並應就可能範圍內，減少無意義的頻繁調動。

二、生活的保障 生活為人生的基本條件，生活問題如不得解決，則職位縱屬安定，亦不能使工作者安心。現在一般低級工作人員的待遇都過低薄，實施新縣制以後，應普通提高其待遇，務使在現在的社會水準上，能夠維持其適當之生活。

三、前途的保障 生活固為人生的基本條件，然人生的目的決非為單純的生活，更非僅為最低限度的生活條件。人類天賦有一種上述之心，無論在物質方面的享受，精神方面的待遇，和事業方面的成功，均屬不斷的希望其增進，此種心理並為社會進化的原動力，因此我們一定要順應此種人類的天性，使其能有適當的發展，才能把握工作者的希望，使其努力工作，尤其從事縣政工作的人員，其待遇薄，其地位低，而猶能使一般人盡心竭力以爲之者何？爲前途努力而已，因此我們對於縣各級人員必須確定其升遷標準與路線，區長有成績，可以升縣長，保長有成績，可以選選鄉長，區民政指導員有成績，可以升縣政府的民政科長，其餘均此類推，始能鼓勵其工作興趣。

四、危險的保障 所謂危險有兩重意義，一爲意外的生命危險，一爲因老而喪失工作能力的危險，對於此兩種危險如果沒有方法能夠保障，則工作人員必然仍然瞻前顧後，不敢勇於工作，因此撫卹退休的制度，必須確立，對於因公受傷或死亡的人固須撫卹，對於因年老喪失工作能力而退職之人員也必有所救濟，如此方能使一般工作者以從政爲終身業務，並忠誠勇敢以盡其心力。

此數種保障工作均須以單行之人事法律爲之明確規定，以補縣各級組織綱要之不足，然後定立客觀之標準，以爲甄獎之依據；研究科學方法，以改進工作的方式，工作效率自可增加，而全部人事行政的問題亦至此完全解決。

八、建立管理人事的組織

以上討論各節，計有選舉、考試、甄審、訓練、任用各項，凡此均屬人事行政的範圍，即應如何求得人才訓練人才及保護人才的方法，此數項工作如欲行之而有效，其事務異常繁重，以現在省以下之行政機構而論，實無相當之組織能負擔此項工作。故爲便利推行新縣制起見，必須在省縣兩級建立專管人事的組織，才是根本的辦法。

就省而論，現行制度中省府管理人事之職權，分屬於各廳處會，而各廳處會又往往因性質之不同而分由各科室主管，不但因爲各自爲政，難於統籌，亦且因爲管理人員既少，力量又不集中，無法運用科學方法以實施管理，結果所辦者不過任免的手續與異動的登記，可靠的考績，與詳實的甄審均難辦到，遇有訓練考試的工作更非另有臨時的組織不可，於工作上既不利，於經濟上亦不節省，挽救之方法，須將全部人事管理之職權，集中於一專設之人事處，各部分所需要之人才，皆由該處統籌，其內部分列下列各科及秘書視察兩室。

- 一、考選科——主管考試選舉甄審事宜。
- 二、訓練科——主管訓練教育進修事宜。
- 三、考績科——主管考績升降任免甄獎事宜。
- 四、總務科——主管不屬於其他各科事宜。

人事管理之職權集中以後，其應注意之點在精神上應保持其獨立，不爲環境所誘惑威脅與利用，但在工作上必須與各部分取得密切的聯繫，才能使需要與供給得到適當的配合。

至於縣一級，現在縣政府根本即無管理人事之人員，因此一切任免陞遷考績訓練的工作，皆無一定的標準與辦法，新縣制實施以後，縣政府至少應添設一人事室，以管理上項的工作。

關於省縣兩級人事組織職權的劃分，應以前述考試與訓練的對象爲標準，即鄉鎮長以上由省人事處管理，鄉鎮長以下之人員由縣人事室管

理，但同時省縣兩級之人事組織又必須取得密切的聯繫，縣人事室的人員最好由省人專署直接派充，不必經過縣長的推薦或選擇，以保其獨立的精神，因為人事室不但應負責管理其職權範圍以內人事的責任，同時附帶亦應為省人專署之通訊調查監督之人員，故不能不極力避免其他人員的牽制。

新縣制下的教育新姿態

方定文

一、認識新縣制的根本精神

討論新縣制下的各種問題必先明瞭新縣制的根本精神，新縣制的根本精神是什麼？總裁在講演確定縣各級組織問題時已經指示吾人了：「本案（指確定縣各級組織案）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。……」調政必須引發民衆的參政志趣，而遂其生長，然後調政的實施，始能不背參政的目的，由調政以達憲政，仍能一貫無間。「新縣制即是根據總裁這番講演制定的，我們研究新縣制的各種問題，必定要根據這種指示去觀察，否則徒滋紛擾，必定一無所得。

教育是新縣制中的一個問題，而且是一個重要問題，無論就理論或實施言，我們都得要密切注意。就上面所引總裁的訓示來看，已經顯示出教育的重要了，喚起民衆、需要教育；發動民力，需要教育；加強地方組織，需要教育；促進地方自治，更需要教育；合而言之：奠定革命建國的基礎，必需要教育，所以總裁在同一演講中又謂：「今後行政人員，必須重視教育，以教育為方法，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，即須以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上一切事物現象為教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。本黨總理所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「糧食辦理」「土地管理」等事務

對於此項新制的提議，因為限於本文的篇幅與作者的能力，所述及之辦法當然至為簡單與不周全，但作者之目的，僅在貢獻此一種意見，以供專家學者們之研究，及政府當局之參考，倘有可行，其詳細的內容係屬立法的範圍，自有專家研究設計，發揮充實的。

與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。「這一段話業將新縣制的教育新姿態昭示給我們了。若更加詳細分析：則就本體言，是政教合一；就方法言，是教調合一；至於其他教育行政問題，經費問題，課程問題，師資問題等等，不過根據這種新姿態而生的變化而已。

二、新縣制中的政教合一

「政教合一」一詞在目前我國教育界，已成爲一流行語，教育動向，固已準此進行；理論探討，亦萃宗於是。過去教育界人士多稱精竭慮，爲此一理想而奮鬥，如平民教育促進會之在定縣，衡山，新都；鄉村建設研究院之在鄒平，華北農村建設協會之在山東濟寧，農村建設協會之在貴州定番，江蘇省之南通宜興鹽山等實驗區，大都化了不少的錢，動員了不少的人力，爲實驗此一理想而努力。雖然我們不能漠視其某些成功，但自大體上言，我們是不見完全滿意的結果的，這不單純是方法和技術的問題，我認爲最大的缺點是與整個社會脫節的關係，因整個中國社會，無論自經濟上看，自文化上看，自教育上看，自政治上，都是落後的，我們不能揀著某一點，獨牠充實，改進，這樣辦法縱令有效，也不過是片面的，暫時的而已，其不能達到理想，正猶味於醫者不想從病人身上對症下藥，除去病根，却教他發育某一部份的肌肉，一樣無效；因爲一個縣或一個實驗區不過是整個社會的一環，其一切制度

，無論經濟，文化，教育，政治，都與整個社會息息相關，不可分割，捉小遺大，必無補益，所以過去的實驗，專注意於某一點，這是其失敗的唯一原因，也是一個最大的錯誤。

進一步的實驗是廣西的「三位一體」制，這個制度可以說是新縣制的一個藍本，也可以說是一個進步的現象，其成效如何，雖則觀者所見不同，論者亦無定論，但自其理論和方法論，則不能不認其已把握着「政教合一」的正確性了。

「三位一體」制不認定某一點來實驗，而企圖整個的試行，這一點是絕對正確的，老實說，過去的實驗，不免近於裝飾，實驗不應該偏於一點，應該普及全面，蘇聯的新經濟政策和五年計劃，便是基於此種原理而成功的，懲前毖後，我們不能不引以為戒，新縣制本此原理而施行於全國，比較廣西的辦法更為全面化，這是值得認識而樂觀的。

「三位一體」在廣西，便是鄉鎮長兼中小學校長，兼後備大隊隊長；村街長兼國民義務學校校長，兼後備大隊隊長，（自然這只能算是最概括的說明）我們看新縣制亦有此種三位一體的精神，「保長保國民學校校長保壯丁隊長兼以一人兼任之。」「鄉（鎮）長鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊長兼以一人兼任之。」（縣各級組織綱要第四十九條及三十四條）所不同的是一個「暫」字，在這些條文後面附有但書（在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長及保國民學校校長以專任為原則。）因此新縣制中的「三位一體」是暫時的，但這決不與「政教合一」之旨相悖，有人因此疑及縣各級組織綱要與「總裁演說」有出入，因而懷疑到「政教合一」的性質，其實這是一種錯誤的疏忽的觀察，總裁演說裏也說明了「三位一體」的暫時性，但是就「總裁演說」所啟示的話看來，這種三位一體之暫時性，絕不妨礙「政教合一」之旨，而且離開了「政教合一」，新縣制便無法實現。

「政教合一」究應作怎樣的解釋，才見妥當，有人說：即學即行，以教輔政，以政行教；也有人說教育政治化，政治學術化，這些都頗恰

當，我覺得不如拿「總裁指示的話來說明更見得明確。」總裁說：「以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上一切事物為教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。」「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，將所有義務社教特教等，均合而為一，並盡量採行學生制，務期於短時間內使全國國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，方能合為一體，而不再分離。」在這裏我們已經得到政教合一的真意了，政教合一是什麼？就是教育須教人民做人，教人民辦事；教他們做一個怎樣的人；教他們做一個現代的公民，教他們行使四權；教他們做什麼事；教他們做衆人的事，教他們築路、造林、墾荒、識字、警衛。教他們做人辦事，便是地方自治的整個課題，所以教育是不能離開自治的，離開了便是死教育，便失去政教合一的意義，也便不能完成地方自治。因此可以斷定「三位一體」固然是政教合一；三位一體，也是政教合一。總之，無論在經濟教育發達之區也好，在經濟教育落後之區也好，担负了教育責任的人便不管你是校長，還是教師，統統都要担负推行地方自治的責任。我們再看縣各級組織的條文：「鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟、文化、四股，各股設主任一人幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心小學校教員分別担任，並應酌設專任之事務員。經費不充裕地方各股得的量合併或僅設幹事。」（三十二條）「保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任之。在經費不充裕區域得僅設幹事一人。」（五十條）這兩條條文，已經明白告訴我們學校教師應該負責推行地方自治了，所以不管國民學校及中心小學校長是兼任或專任，「政教合一」是無疑義的。

也有人說新縣制中的教育不是「政教合一」而是「政教一致」或「政教合長」，我認為這些文字的爭論實在無關宏旨，我們只要認識「教

育與自治合為一體便得了。

另有認為「政教合一」不過是暫時的性質，而且是經濟文化落後的社會的政教形態，這可說是沒有認識新縣制的根本精神，而且把「政」與「教」看得太分化了，太呆板了；我們須知道，「政是衆人之事」，「教也是衆人之事」，教衆人去管理衆人之事，是政治，也是教育，此義須專篇討論，不必在此詳細贅述。

三、新縣制中的教訓合一

前面的討論不僅說明了「政教合一」，而且說明了「教訓合一」，「教訓合一」有兩義：在一般學校裏所說的「教訓合一」是指教務與訓育合一。另一義便是教育與訓練合一，此處所討論的係指後者而言。其實教育與「訓練」，根本是一件事，不應該有什麼歧義，教育是訓練衆人管理衆人之事，訓練也是教育衆人管理衆人之事，兩者都是爲了「管教善治」四件大事（實則祇是一件事），不應有什麼分別；可是習慣上大家既有不同的概念，事實上也未嘗合一。

普通的觀念，教育含有教導，啟發，因勢利導等意義，訓練含有管束，注入，勉強等意義，兩者恰好相反；而事實上談民衆教育與民衆訓練，也截然不同；過去談民衆教育的人，很少談到民衆訓練；談民衆訓練的，也很少談到民衆教育；一般的印象，一提到了民衆教育，便聯想起了民衆教育館，民衆學校等，一提到了民衆訓練，便聯想到軍事訓練軍事管理等等，雖則各自揭發着生產教育，公民教育，衛生教育，生產訓練，政治訓練，衛生訓練等宗旨，但是大體言之，民衆教育的成效只限於「識字，民衆訓練的成效也只限於軍事管理，這是不能否認的事實。關於過去教育的不能訓練民衆，改造社會，總裁在確定縣各級組織時，演中已痛切地指示過了。「過去的學校教師，僅爲講堂內之講課，於學校後之學生，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責。」

新縣制中之教育既然負了「喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業」的責任，則教育時時刻刻離不開民衆訓練，時時刻刻要教民衆如何做人，如何辦事了。其原則的討論在前節已經說過，不必重述，我們祇要知道「政教合一」與「教訓合一」是一回事，不過前者係就本體而言，後者係就方法而言，是一體之兩面而已。

在這裏我們應該補充說明的是「教訓合一」應該怎樣做？縣各級組織綱要條文內祇規定了鄉（鎮）長鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊長由一人暫兼，保長保國民學校校長保壯丁隊長由一人暫兼；鄉（鎮）中心學校教員須分別担任鄉（鎮）公所民政警衛經濟文化各股工作，保國民學校教員須分別担任保辦公場民政警衛經濟文化各事務；（三十四，四十九，三十二，五十等條）這就是「政教合一」的本體而論，至於方法方面應如何做，當然不是簡單的條文可以概括的，所謂綱要只要提示綱要就得了，詳細的方法並技術問題，不是綱要範圍以內的事。要討論政教合一的方法，即教訓合一，仍當從總裁所指示的來研討。除了前面所引關於辦理教育人員須注重訓練國民徵入辦事一節訓示外，總裁又謂：「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，今於本國（縣各級組織關係圖）內規定區設職業訓練班，實爲向此途徑而進，使教育與生活，密切實聯成一片。至於過去法基舊教育組織，亦應複雜，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，爲補充一時權宜規定，固無不可，今既規定各保管設國民學校，各鄉（鎮）管設鄉（鎮）中心學校，則應採兒童與成人分班合校制，將所有義務教育，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及最低限度之國民基礎教育。」這些指示，昭示我們幾個很重要的問題，一是學制系統改革問題，二是課程問題，三是教學方法（也就是訓練方法）的問題。而關於學制與教學，總裁更有

明確的指示：「鄉（鎮）各中心學校，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、補助鄉（鎮）長處理之，校內之高級班，應注重訓練民衆，使能擔任戶籍衛生合作等事務爲準。」各保均設國民學校，保長保壯丁隊長校長暫由一人兼任，並應包括兒童、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，除擔任教課外，並負責協助保長，指導民衆，辦理各項事務。」這些指示是本著「教學做」的原則，我們把教育與生活打成一片，教民衆即學即行，例如訓練民衆注意戶口調查時，必定一面講述戶口調查的意義，一面即促其實行與動員報；教民衆注意衛生時必定策動他們舉行清潔運動，或健康比賽；教他們如何醫術，一定要把他們編組訓練；教他們築路造林，一定要用工役辦法實行築路造林；教他們行使四權，一定要領導他們依照民權初步舉行戶長會議，甲居民會議，保民大會，鄉（鎮）民代表大會及其他種種集會；教他們如何組織，一定要領導他們組織各種民衆團體。這樣即教即學即做的辦法，即是以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材，訓練國民如何做人，如何辦事，必得要這樣做，才能促進地方自治，完成革命建國的基礎，「政教合一」的意義固在此，「教訓合一」的意義也在此。

四、新縣制下的教育實際問題

最後我們要檢討一下新縣制教育新姿態下的實際問題，這些問題，每一個節目都是需要專篇討論的，因爲篇幅的關係，祇能在這裏簡單的列舉了。

(一) 教育行政問題 新縣制下的教育行政問題，最顯明的便是裁局改科，關於裁局改科，過去有很多的討論，但議論紛紜，迄無定論，在實行上亦時而裁局改科，時而裁科設局，持段局論者以爲教育事業，

「政事體大」，必擴大行政組織，始足以勝任，且表示政教之並重，其實這種論調不免犯了頭重腳輕病，過去的教育行政都集中於「縣」之一級，縣組織法對於區鄉的教育行政並無規定，事實上區設一教育委員，亦有鄉設一教育幹事者，然都有名無實；政教未能配合。新縣制一反此弊，頭雖減輕（裁局改科），脚却壯健了，新縣制中鄉（鎮）公所設民政警衛經濟文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，由副鄉長及鄉（鎮）中心小學教員分別擔任，（三十二條）不盡如此，保辦公處亦設幹事二至四人，分掌民政警衛經濟文化各事務，由副保長及國民學校教員分別負責，（五十條）而於區則設指導員二至五人分掌財建警軍等事。（二十六條）行政系統擴大深入，這是新縣制一個特點，也是一大進步。這個新的教育行政系統，應如何運用，這是值得研究的第一個問題。

(二) 學制問題，根據 總裁的指示，鄉（鎮）中心小學及國民學校須採兒童成人（及婦女）分班合校制，使民衆教育與義務教育打成一片，這點無論在現在或在將來（經濟文化發達之後），我認爲都是必要的，無論在什麼時候，中小學和國民學校不能僅成爲教育兒童的園地，必須開放成爲民衆教育的場所，所謂打成一片並不是像過去一樣在學校裏附設民衆夜校，而是要等量齊觀，兒童成人並重，（自地方自治去看，也許成人的訓練還格外要來得緊張些）這樣一個新型的學校，問題很多，夠值得研究，例如教師擔任教課時間和課外活動指導時間的分配，便不是一件容易的事。

此外根據 總裁指示：「爲增進人民職業技能，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。」職業教育是實現民生主義的重要方法，如何設置，也是值得研究的事。

(三) 教育經費問題 根據新縣制，保須普及國民學校，鄉（鎮）須普及中心小學，而且區必要時酌設職業訓練班，無疑的教育經費必跟着其他事業費一樣增加。過去教育經費，來源既極複雜，數目又太多；既未統籌劃一，亦難絕對獨立；倘使我們把全國各縣教育經費之來

源評量列舉，恐怕更僕難數，不下數百種！今後縣教育經費，應該如何籌劃？縣經費分籌？抑應由縣統籌？省款及中央款應如何補助？都值得研究；新縣制中對於縣財政收入都有歸定，對於這些經費中教育經費應該佔多少百分數？也應該明白確定；而於整理稅源中還有一個重要的問題，就是各地的原有學產學田依照新縣制的規定，當然要算作縣公產收入及鄉（鎮）公有財產之收入，究竟算入公產收入之後再依照比率劃定教育經費；或仍照原來辦法學產學田收入仍專作教育經費；換言之，教育經費是否還需要獨立？不獨立又要如何保障？這個問題太嚴重了，每個教育界的人士都應該仔細探討。

（四）課程問題 新教育既然含有「政教合一」的本質，含有「政訓合一」的意義，則課程（特別是義務教育和民衆教育的課程）自必以適用為主，目前談中國農村改造，還用不着花很大的代價買「二隻意大利的雞種，或瑞士的牛種來談改進，（自然實驗又是一回事）而鄉村課本更用不着穿西服坐汽車的插圖，所以關於課程的改訂，教材的選擇，是一個極緊要的問題。抗戰以後關於民衆訓練和小學教育的課程與教材固然有很大的進步，但還看不出有系統的改進，對課程和教材，總數在講演確定縣各級組織時已經有過一番指示，即「總理所指示革命建國之要義，地方自治開始實行法所開列「糧食辦理」「土地管理」等事，以前中央所頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。研究課程，自可本此指示進行。

（五）師資問題 人才問題是整個新縣制中的迫切問題，徒法不足以自行，如何在最短期內訓練百十萬各色各樣的新人才適應這種新制度的需要，確是亟待研究計劃施行的事，師資問題不過是這問題的一部門而已。國民學校及中心小學的教師不僅要教兒童，而且要教成人，不僅要教書，而且要從事鄉（鎮）保的工作，在這雙重意義下的小學教師，其責任是加重了，其技能是需要極大的改進。因此牽涉到今後師範教育的改進，舉凡學制、課程、訓練方法，都是這一問題中的重要課題。

（六）民衆教育館存廢問題 民衆教育館在過去有成績的，固然不能說沒有，但是就大體言之，我們是很難估計其功效的，其工作照例都偏於城市，而且城市工作也只限於講演，展覽，陳列，競賽，和書報閱覽而已。生產教育，衛生教育，政治教育等名詞始終是一個名詞，很少能具體實現，因此有人提出民衆教育館的存廢問題，主張在新縣制中民衆館還可用縣圖書館取而代之，自然主張民衆館陶先生們一定有準備好了的駁詞，我們在這裏用不着左右袒，我們所要認識的，是根據過去的成效，目前的需要來決定民衆館的存廢，而且縱令民衆館要存在的話，它的本身無疑的有改進的必要。

（七）法令問題 最後要提出的是教育法令問題，因為新縣制中的教育既已改觀，過去有的教育法令一定有許多抵觸的和應該修改的，例如關於義務教育的法令，便須重新來考慮，縣各級組織綱要最後一條已明白規定：「本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部份暫行停止適用。」何者應該暫行停止，何者應該修正，這也是一個亟待解決的問題。

報 日 央 中

版 南 湖

新 聞 紙 中 之 傑 作

目 價 報 訂

角六元一.....	月每
角九元三.....	月三
角二元七.....	年半
角二元三十.....	年全
角二月每費郵.....	埠外

址 社

◎ 廟 高 陽 邵 ◎

與 論 界 裏 的 威 權

實施新縣制與合作

丁鵬翥

合作社與新縣制的關係

新縣制之設計，係根據 總理指示地方自治組織，應為「政治及經濟性質之合作團體」，故縣各級組織綱要，在橫的方面，每保應有合作社，其區域與保面積相等，人煙稠密地方，如一村或一街為自然單位不可分離時，得就二三保聯合設社，縱的方面，鄉鎮有社，設置者有區聯社，不設區者，區聯社亦可不設，縣則有縣合作社聯合社，是合作社及其聯社，與縣以下各項機構，級數同，區域同，伸縮性亦同，於此組織，已可見其關係之重要與密切。

實施新縣制之目的，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，換言之，即發動民衆力量，造成民治國家而已。

民衆力量之謂何？可分為「人力」與「財力」二種。人力方面，並非專指人數衆多，其意義：

(一) 在使多數人，能接受國家所賦予之相當權力，使多數人能負担管教育衛生各項工作，以適應實際需要。

(二) 在接受受前項權力與負担責任者，為優良民衆，而非土劣流氓，必如是，始可謂之人力，合作社對於上項人力之補助與關係，又分為下列四點。

(一) 合作社法十一條，於社員資格，必「有正當職業」，十二條，不許「濫奪公權」「破產」「服用鴉片或其代用品者」為社員，此可證明合作社之組織，全在優良民衆。

(二) 最普通信用合作社，其對社員信用放款多少，並非以財產為標準，而根據「信用程度」，信評項目之屬於人格者，有「信實」「無惡劣嗜好」「勤儉」「義氣」「家庭和諧」「睦鄰」六項之多，屬於提

高知能者，有「寫算能力」「用心學習」兩項，合上項標準而記分高者多貸，反之少貸或除名，其結果對貸款之安全與否，恰與信評成正比，其他影響，如戒酒戒賭戒鬥，均因加入合作社，而有時改革，此其為社會培養優良民衆之力量。

(三) 合作社完全民主集權制，組織與活動，以社員大會為最高權力機關，能否使用四權，為合作社成敗之一大關鍵，故訓練社員及考成甄別，均以此為重要項目，培養民治力量，以作保民大會以上各民意機構之準備，莫便於此，蓋各本利害關係，即知即行，非普通訓練之無關痛癢所可比擬。

(四) 合作社對識字，亦極力提倡，而社員求識字以增進知能，又與本身利害關係密切，此外亦有以公益金提作教育用者，則又合作社增加人民能力之一途徑也。

合作對於財力之補助，亦顯而易見，總裁講演有云，「自治應注重人民公共遺產，不應再多仰給於稅捐」又云，「合作社對整理遺產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，即以其餘利之一部分，作為地方事業經費」於以見實施縣制財力之本源，即所謂以「惠而不費」為目標，而收「百姓足」之效果，本省許主席去年手令總領植棉，即以合作為自治財源之始。

鄉保之取得財源，在注重遺產，而遺產之內容，一曰開源，二曰節流，訓練民衆農業生產技術，改良農作，提倡鄉村手工藝與農家副業，此開源也。以養村之窮，資金無所出，故有合作組織，使好人結合，而得到都市資金之融通，利用合作組織，而得到相當設備，則生產開源之目的可達，此合作對新縣制財力補助之一。

凡百財源，多出自農工，然而農村之窮，日益加甚，此無他，收入

不抵支出也，設使運銷供給等合作發展，一面產品不致受卡實而待價沽出，一面日用消耗與種子肥料農具，可廉價購入，同時低息借款以減輕高利剝削，是節流之功用，並不減開源，此合作對於新縣制財力補助之二。總理手訂地方自治開始實行法，對於辦理各種合作，列舉不遺，是合作與新縣制之關係之密切，又不待再作結論矣。

新縣制合作社應如何推行

欲使合作事業與新縣制機構相配合，當分下列部門：

(一) 事前估計

1. 查本省第一期推行新縣制之長沙等二十一縣，共計九四二九保，已有各種合作社及區聯社，凡五九三六，照表面看來，其差額不過三四九三，然實際情形，過去之社，因行政區域，不時變更，與合作社社員之自由結合，故區域之與保不適合者，當在十分之九，其中有一保三四社者，有跨二三保之一部分者，有並二三鄉而聯社者，故舊社雖多，仍須逐社按照區域圖，加以調整，其中使甲社社員改入乙社，為最繁雜之工作。

2. 過去貸款機關，有能多貸者，有資力人力不濟，或無法適應需求者，有本機關對某種業務不貸者，有地方不靖無法工作者，有土劣把持，人民不敢接受指導者，故未有社之保，不在少數，必須調整金融機構，變更指導方式，增加力量。

3. 合作社業務，究應如何配備，縣綱要除貸款附會以外，並未具體說明，不佞曾函商全國合作事業管理局壽勉成先生，據復函，縣各級合作組織綱要，現正擬呈行政院存查中，是其決定，尚須時日，而業務之專營與兼營各有理由，並未一致，故將來大約在業務方面，以適

合需要為原則，不必每保每鄉一律，各金融機關，亦未必絕對齊一。

(二) 進行步驟

1. 除城市及某種業務，金融機關不允投資外，最好先擇信用業務，按保組設，一方適合四聯投資，一方適合新縣制。

2. 生產資金或供消資金，可以加入信社借款，以其目的為用途，借款後，或單獨辦理，或共同另組合作社。

3. 每信社必附設農倉，秋收後之儲押與共同待價銷貨均易因倉庫而舉辦，即以此種運銷合作之基。

4. 其他業務之合作，俟此次按保組社後，再視地方需要而辦。

(三) 進行方法

1. 此次工作，在推行新縣制與四行聯合辦事處大量投資，雙管齊下之時，各關係方面宜「愈急愈穩」，實際亦「愈穩愈快」，切不可手忙腳亂，自棄步伐，不可收拾。

2. 宣傳工作，切忌超過實際指導協助之人力與經費，蓋合作乃經濟事業。利之所在，弊乃易生，不比其他衛生識字宣傳，不致引起土劣流痞之覬覦，故宣傳原則，必須照本省合作計劃，即

子、不採普遍宣傳方式。

丑、宣傳應與指導貸款機關力量所至地點配合，人民應以適合合作條件者為對象。

寅、宣傳材料，應積極消極並重，即一面說合作好，一面說社員人格不健全，或土劣流痞加入，或無能力經營繁雜之業務，均可使社員眩暈。

3. 指導貸款工作，最好組織工作隊，由有關者混合進行，在工

於談判之際，業行商定具體計劃，然後實

不可超過，否則發動社多，因指實人力之不及，延緩時日，人民必感失望，奸民即可乘機招搖，如代為運動催放之類，為害更烈。

5. 組織步驟，先及無社之保，同時對保內有小社者，加以擴大，次再將社多之保，合併整理。

結語

此次當實施新縣制之時，中央對於農貸，復令大量投資，而因聯貸款準則，幾盡歸根於合作，是以合作完成政治經濟結合之自治團體，以固國本，毫無疑義。惟是利之所在，人爭趨之，而且忠實良民，反不若土劣流痞攬營之力，倘某地一造成小人道長之勢，則忠實者將望風而逃，無知者便如魚入網，速如宋代行青苗法，而窮民流離民困，近如二十年涇湖水災工賑貸款，土劣得錢，而小民賠款，亦有借一元而還至四五元者，在政府本以利民，而人民反受害以增怨。故總裁訓示，鄉重以「有治法仍賴有治人」為言，此次盛德鴻施，能否週布民間，抑或徒為木宜，反招尤怨，則實不在立法，而操於運用有關各方面，則又治人之要，望閱者注意也。

第一卷 第一期 目錄

社 完成抗戰建國的歷史使命 敵人的喪鐘響了 加緊我們的封鎖工作 文育與事育

評 國民參政會第五次大會講演詞(特載) 信仰與力量

血潮中的新收穫 由癡縣事件說到敵人崩潰

發展國民經濟與農村貸款 戰時國民經濟的建設

甘茂林與戈林 歐戰中之兩大防禦工程

萃文 沒有領袖的日本 血染紅了的崑崙關 日本糧食恐慌的嚴重性 日本民眾經濟上的剝削者

東安黨團班紀要(通訊)

文 馮 汪 會新民

藝 馮 戲 班 芳 老 向 宜

半月時事

中正日報

消息靈通 言論精警 編排新穎 內容豐富

總社：衡陽 分社：沙東 音：港 捷：經



新縣制與憲政

李宗黃

我國憲政運動，在本黨同盟會時，即有一制定中華民國憲法人人共守」之主張，民國七年，本黨曾經發動護法之師，二十一年第四屆三中全會決議憲法草案

這種情形，即使不被認為含本運末，至少也可說不能完全不抓住憲政問題的中心，在這新縣制開始實行的今日，拋開空濶高遠的理論，站在實際的立場上，把憲政問題加以檢討，指點新縣制在憲政中的重要性，這件事是非常必要的。

二十五日正式宣佈憲法草案，並定同年十一月召開國民大會，決定憲法而頒布之，旋因日寇侵略，竟告停頓，自去年國民參政會通過「召集國民大會實施憲政案」，據着六中全會又通過定期召集國民大會案以來，全國各地，又普遍的展開了關於憲政問題的討論，單就重慶而論，討論憲政問題的團體，就有憲政期成會，憲政座談會，憲政研究會等許多，在國內其他較重要都市，甚至孤懸敵入包圍中的上海，關於憲政問題的討論，也都是蓬蓬勃勃，這種關心政治的現象，證明我國的進步，可以說是很好的，但在這許多的討論中，我們發現一個很大的缺點，就是大家所注意的，一直是憲法的內容，民主的程度，國民大會代表的產生與職權等上層問題，而對於憲政的基礎在那裏，如何充實憲政的基礎等重要問題，則很少提及，

大家熱心討論憲政，却抓不到憲政中心，這原故在什麼地方呢？我覺得主要的由於一般人對於「總理遺教和中央所執行的整個建國政策認識不夠，了解不夠，也就是對於軍政調政憲政三個時期的確實意義，鬧不清楚，大家研究這三個時期的程序的時候，太把他們孤立化了。只看出它們的差異，看不出它們的一致，只看出他們的分立，看不出它們的聯繫，因而對字面的含義，發出不少爭論，而在調政憲政的銜接時期，究竟應如何從工作上把歷史更向前推進一步，却茫無所知，這就是缺點發生之所在，我們應該知道所謂軍政調政憲政三時期，意義上雖有區別，而其目的則是同一的，就是實現三民主義，試看建國大綱的規定就可明白，建國大綱中有三項條文，是對軍政調政憲政三時期作總括規定的，其原文於下：

「政府一面用兵力掃除國內之障礙，一面宣發主義以開化全國之人心，而促進國家之統一」（第六條）

「在調政時期，政府當派會經考試合格人員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣警衛辦理完備，四境縱橫之道路修築成功，而其人民皆受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，暫行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成為完全自治之縣」，（第八條）

「全國有過半數省份達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒佈之」。（第二十三條）

用上面三條內容看，可知軍政時期的任務是宣傳主義，開化全國人心，調政時期的任務是訓練人民使用四權，暫行革命主義，等這兩項工作大部份完成，就是全國人民都已堅決奉行三民主義了，才能進入憲政時期，開國民大會，決定憲法，這時的憲政，當然還是三民主義的憲政，和英美的一般民主政治是不同的，我們認識軍政調政憲政三時期的含義，就要認識這三個時期性質上的同一性，不可單從其程度差別上着眼，社會的發展是一貫的，不是像竹竿一樣可以節節分開，主義的實行也是一貫的，劃分成三個步驟，不過是為了實行的便利，如果把這三個步驟看做是很嚴格的，各個

「在軍政時期一切制度，悉隸於軍政之下

孤立的，那麼在進一步驟到那一步驟的過渡時期，就必然有所措，不知道該從何處努力了。

目前關於憲政問題的爭論，大致可分為兩派：一派可以稱為憲政發展派，他們的理由有兩點：1. 地方自治並未完成，國民政治知識幼稚，職等而進，必定欲速反不達，2. 大敵當前，國難嚴重，軍事均應統制，若果實為憲政，徒足以削弱抗戰力量，因而主張把調政時期無限期延長下去。另一派可以稱為憲政空想派，他們的理由也可分為兩點：1. 要動員民眾，團結意志，增加抗戰力量，祇有徹底實行憲政才可做到，2. 地方自治的完成，國民政治知識的提商，只有在徹底的憲政之下，才可以實現，因而主張立即實行完全的憲政，這兩派主張各有所見，也各有所偏，前一派的錯誤，在於未明瞭三民主義的進步精神，後一派的錯誤，在於把憲政看成了萬應靈藥。

三民主義是隨時代的，它隨時代變化而向前進步的，實行三民主義的時候，必須參攷歷史，住三民主義這種進步精神才行。主張憲政發展派的人，就是由於把建國大綱中所規定的自政條件看得太呆板了，以為非完成地方自治，便不能進入憲政時期，他不知道現在的時勢和總理草定建國大綱時的時勢，已根本不相同了。

不知道我們應怎樣時勢，根據抗戰的進程，來決定我們應怎樣時勢，這樣把建國大綱中的規條，在他們看來，好像憲法一節，政權網優化，不讓它隨時勢進步的步法，不推原委一開放，立刻之間，國家便變得富強康樂，人民便變得才識練達似的，於是人人都可以參加政治，都可以在政治上享受最大自由，他不知道憲政本身只是個形式的問題，如果不能根本從基層社會組織上為憲政奠定基礎，那麼任何憲政都不會發生良好效果的。民國以來，我們早有約法的頒布，和參眾兩院的設置，但究竟這個憲法，這個議會，於中國國家和人民福利有多少貢獻呢？可以說對於國家人民祇有害處，沒有益處。由此可知，如果不從基層社會組織上為憲政奠定基礎，那麼，縱有憲法，也是虛偽，而不合國家需要的憲法；縱有議會，也是不明瞭自身對於國家和人民應負責任的議會；縱有議員，也是不能尊重人民代表應有的職分 and 道德義務的議員。總理致力國民革命，手訂建國大綱，所以規定調政，就因為根據這種事實做調，認為要產生健全的憲政，造成真正民治民享的國家，非先從根本上完成憲政條件不可，我們現在實行憲政，這種經驗，還是不能忘掉的，憲法頒布以外，調政工作更需努力進行，全國人民在政治上更需要，服從三民主義，然後才能保證我們所實現了的，是健全的真正的憲政。

主張發展實地憲政的人和對憲政懷著神聖幻想的人，都太把憲政口頭化文字化了，抓不住問題的真正中心，這些爭論，其實都是不必要的。要緊的事，是我們應如何最迅速的，從實際上完成憲政的客觀條件，也就是如何最迅速

自己的落伍，自己的不了解主義，而且還有妨礙國家進步的危險，按照建國大綱，中央政府到憲政時期，才能設立五院的，但國民政府與都南京的時候，就設立五院，這種參酌時勢需要，根據三民主義精神，把建國大綱務必變通的措置，我們便說他是違背總理遺教麼？是變通而進麼？現在因應時勢，在調政未完成的時分，召開國民大會，公佈憲法，實行憲政的時候，召開國民大會，公佈憲法，實行憲政，其精神和調政開始時設立五院是一樣的，不是變通而是進步，以約法來調政，與以憲法來調政，祇有方略之不同，並無根本之差異，至於說憲政足以削弱抗戰力量，那更是過慮，因為我們開始憲政，更可以集中黨外的人才，加強我們建國的力量，況且我們的憲政，是二民主義的憲政，我們的政權，是革命的政權，是五十餘年來無量數先烈之鮮血與頭顱所換來的革命政權，担當政治責任的人，雖不限於國民黨員，但必須信仰三民主義，服從領導，所以政府內都決不致像歐美各民主國家一樣，容易發生爭執，以致影響抗戰。總裁說，「現在要抗戰，要實行軍政，為建國要實行調政，以我個人意見，促成憲政和實施調政，不但不相衝突，而且相需相成」，真是一針見血，發人深省。

憲政空想派錯誤，在於太忽視了歷史進步的趨勢，在他們看來，好像憲法一節，政權網優化，不讓它隨時勢進步的步法，不推原委一開放，立刻之間，國家便變得富強康樂，人民便變得才識練達似的，於是人人都可以參加政治，都可以在政治上享受最大自由，他不知道憲政本身只是個形式的問題，如果不能根本從基層社會組織上為憲政奠定基礎，那麼任何憲政都不會發生良好效果的。民國以來，我們早有約法的頒布，和參眾兩院的設置，但究竟這個憲法，這個議會，於中國國家和人民福利有多少貢獻呢？可以說對於國家人民祇有害處，沒有益處。由此可知，如果不從基層社會組織上為憲政奠定基礎，那麼，縱有憲法，也是虛偽，而不合國家需要的憲法；縱有議會，也是不明瞭自身對於國家和人民應負責任的議會；縱有議員，也是不能尊重人民代表應有的職分 and 道德義務的議員。總理致力國民革命，手訂建國大綱，所以規定調政，就因為根據這種事實做調，認為要產生健全的憲政，造成真正民治民享的國家，非先從根本上完成憲政條件不可，我們現在實行憲政，這種經驗，還是不能忘掉的，憲法頒布以外，調政工作更需努力進行，全國人民在政治上更需要，服從三民主義，然後才能保證我們所實現了的，是健全的真正的憲政。

住問題的真正中心，這些爭論，其實都是不必要的。要緊的事，是我們應如何最迅速的，從實際上完成憲政的客觀條件，也就是如何最迅速

速的實現地方自治所規定的各項工作，主張展
 續實施憲政的人，應該反省，反省他對於地方
 自治有沒有盡到應盡的努力，如果沒有，那他
 主張延緩實施憲政，就是自私自利，是三民主
 義的叛徒，是革命的障礙物。希望立即實現激
 底憲政的人，也應該反省反省，他對於地方自
 治有沒有盡到應盡的努力，如果沒有，那他空
 想立即實行的激底的憲政，就等於取消進步，
 取消革命，把政權交給以人民利益為賭本的政
 客，同樣是憲政的罪人。對於憲政問題的正確
 態度，應該是以三民主義為目標，以容許社會
 條件為基礎，努力完成地方自治，以樹立真正
 健全的憲政。

去年六中全會，一面決議定期召集國民大
 會，一面決議加緊縣政建設，就是以要實現
 真正的憲政，是非完成地方自治建設不可的。
 現在縣各級組織綱要已經開始在全國普遍施行
 ，這個綱要，才是完成訓政促進憲政的具體方
 案，這個方案，能不能迅速完成，才是憲政問
 題的真正中心，所以我們以為與其大家坐在屋子
 裏空談憲政，遠不如去到縣各級組織綱要的範
 圍內努力地方自治工作，從最實際的地方推進
 憲政的實現。

縣各級組織綱要所包含的工作性質，最為
 切實，範圍也最為廣泛，凡是忠實於憲政、忠
 實於人民利益，忠實於民族復興事業的人，都
 應該為這一偉大工作而努力，而且凡願意為新
 縣制而努力的人，新縣制也必會給他以適當的
 工作，因為新縣制實施時所需要的人才，大約
 估計，是在五百萬人以上，是不可勝數的，我
 希望全國各方面的人材都把目光移注到新縣制
 的實行上，把力量貢獻到新縣制的實行上，而
 熱心憲政的人，尤應如此，因為這才是實現憲
 政的最基本工作啊。

也許有人以為在新縣制之下做工作，地位
 太卑微了，所以表示鄙棄，這種不健康的心理
 ，是應該革除的，要知道縣地方的自治工作，
 實在是最實際最神聖最久遠最普遍的工作，國
 家的興盛，人民的福利，都是建築在健全的基
 層政治組織之上的，每一個縣政工作的人，由
 縣長，科長，指導員以至保長，保國民學校校
 長，保合作社理事，保壯丁隊長長，都是國家
 的礎石，人民的導師，政治進步的原動力，到
 縣制中去作實際工作，對於促成憲政的實現
 ，在價值上比空談不止可貴千百倍，在效果上
 比空談更不止廣大千百倍，全國人才才能多用一

分精神到新縣制上去，則真正憲政的實施，就
 可提前一日，全國人材能把精神都用到新縣制
 的實際工作中，腳踏實地，身體力行的把地方
 生產事業做好，把國民教育普及，把民衆團體
 組織健全，把三民主義液輪在全國人民的思想
 生活，那末，縱然不在文字上作憲政爭論，憲
 政的實現也可以獲得最堅實、最可靠的保障，
 這種「祇作大事不作大官」的總理信徒，確
 是建國復興的鬥士，其將來之成就，遠在憧憬
 於國都省門戶位素堅之高官顯貴，即可斷言。

最近王先強，孫慕迪諸先生為了促進新縣
 制的推行，特地組織了一個縣政學會，又有壽
 勉成，王世謬諸先生為了合作事業的開展，成
 立了合作事業協會，其餘如「政治建設」、「現
 代讀物」、「新政治」諸雜誌，均為新縣制而出
 了專號，這種舉措，是非常切合實際的。對於
 完成憲法之治的根本政策，更有莫大的幫助，
 我希望熱心憲政的人士，都能因這種會的成立
 ，這種雜誌的刊布，而更認識出當前政治上的
 最大需要，認識出惟有完成新縣制，乃是憲政
 的保障，而把聰明人才專心一致的用到新縣制
 實施上面來，共負着革命建國的偉大使命。

(二月二十七日廣播講演)

新縣制下的民意機關

縣各級民意機關的設立，為實行縣各級組織綱要（下簡稱綱要）的重要工作之一，茲就對於縣各級民意機關的作用，早經說過：「各級民意機關的設立，為訓練民意的最好場所，亦為實行民主政治的必要條件；過去鄉（鎮）參議員的人選產生的困難，或產生後不能盡忠職守，甚至殘害人民，為上級各機關所不易糾察者，今後均得運用民主方法」，所以民意機關之應從速設立，實無可疑，惟我國地方情形複雜，各縣文化程度經濟水準參差不一，欲使普遍設立民意機關，還有多少困難。有人以為綱要第十五條規定：「縣參議會，鄉（鎮）代表選舉縣參議員組織之，每鄉選舉一人。」此項規定，恐因地制宜，均須變通，例如：貴州貴溪縣人口二萬六千餘人，三百四十九甲，三十五保，如依綱要十保為一鄉（鎮）的原則，則全縣祇三個或四個鄉（鎮），全縣參議員亦僅三人或四人，閉會時是否有困難？推而至於西康青海等省，困難有更甚於此者，故每鄉（鎮）選舉一人之規定，似可均加更通，其情形特殊者，或可選舉兩人或三人，以謀補救。

其次，或又有謂現時縣政府最感痛苦的是上級命令機關之多，與同級機關之職權，混淆

不清，縣參議會成立後，如職權過大，不啻使縣政府多受束縛，行政效率為之減低，況現在許多地方土豪劣紳勢力尚大，縣參議會和鄉（鎮）民代表會的設立，如果忽略這個事實，即民意機關，不難變成土豪劣紳把持地方專務，假借政令魚肉百姓的組織；更有些地方文化程度過低，不但鄉（鎮）民代表會不容易選出受過中等教育的代表，即縣參議會也很困難，這樣的民意機關，大有考慮的必要。

其實民意機關的設立，既以訓練民權和採用民主監察制度為目的，則文化落後和土豪劣紳的勢力強大，決不足以為反對設立的理由。相反的正因為要壓抑豪劣，提高文化程度，更不能不從速設立。惟要希望縣各級民意機關的設立，能夠收到預期效果，不致發生上述所顧慮的毛病，必須注意被選舉的資格，選舉的方法，職權的行使，以及上級機關的輔導。關於參議員和鄉（鎮）民代表的資格，將來應該照組織章程和選舉法上嚴密規定，必須受過相當教育，不違反三民主義，經過訓練及考試及格的人，才有被選舉資格，選舉方法，綱要已經規定鄉（鎮）民代表由保民大會直接產生，參議員則採選級選舉方法，保民大會規定每戶出席一人，雖不能說是完備，但適合現狀

，並相當的可以避免土豪劣紳操縱。縣參議會的大權，綱要上有消極之規定，例如選舉縣長，鄉（鎮）民代表會規定了選舉鄉（鎮）長，這種規定，自然都還不足，將來尚須在組織章程上詳加列舉，原則總不宜超過建議和諮詢的範圍，這樣才不致違反集中意志增加行政效率的精神。至於輔導辦法，必須由上級機關選定召集合法的議員去協助舉行開會的事情；尤其是負有建國重任的國民黨，必須運用黨的組織和黨員的活動，盡最大的責任，才能使縣各級民意機關發揮最大的作用。

（四月二十日中央日報陽版社論）

敵軍人墮落

（正中日報訊）港息，敵酋喜多，此次調轉，非其所願，事前曾回國運動，無效，返平後即奉調任命，但所需鴉片過多，未能出說，乃由王逆克敏遺集銀錢，業界分配兜售，始得挾資而去，據聞被兩年以來，與王逆狼狽為奸，肆行搜括，個人蓄積，約在三千萬以上。



四川通訊

訓練團之剖視

訓練之呼聲，近年來似乎日甚靡上，在長期抗戰進行中，爲適應有利環境，充分利用物資，訓練也自有其特殊效能，去年中央爲便戰時黨政中級主持人員獲得主持一般機關之常識，且期人稱其職，財切其需，時得其效，事當其理，地關其利，物盡其用起見，曾創設中央訓練委員會，成立中央訓練團，辦理國黨高級人員訓練事宜，雖黨政人員受訓者僅數期，而成效昭著，被爲統一全國各黨政機關舉辦各種訓練事宜之指導與考核起見，復製定統一各地訓練機關辦法，於去年九月，交由第一三〇次中央常務委員會通過頒行，並擬定全國各訓練機關訓練綱領，縣各級幹部人員訓練大綱，以爲訓練計劃之根據，本年一月公佈新縣制實施綱要後，各省爲推行新縣制，實施地方自治，促進憲政，於人才之訓練，愈感迫切，四川省根據縣各級幹部人員訓練大綱，設立四川省縣地方行政幹部訓練委員會，設委員十九人，除省政府主席秘書長，各廳廳長，保安處長，軍管區司令官兼總練處處長，省府委員二人，省黨部委員二人，國立四川大學校長，省立教育學院院長爲當然委員外，餘由省政府聘任，並由省主席兼主任委員，諸委員分組研究並規劃有關訓練事宜，爲直接實施訓練，特設設四川省縣地方行政幹部訓練團，(以下簡稱訓練團)，負責主持各種人員訓練班，幹部教育隊，即爲訓練班中之一，茲爲便於明瞭起見，先將訓練團組織系統，及工作分配列表如左：

中山文化書局

圖書目錄

第一批·已出版

- 三民主義 西報紙印 〇〇、八
- 民權初步 土報紙印 〇〇、四
- 孫文學說 〇〇、二
- 實業計劃 〇〇、二
- 行的道運 〇〇、一
- 科學的學府 〇〇、一七
- 革命的教員 〇〇、一八
- 國民精神總動員綱領 〇〇、一

第二批·印刷中

- 建國大綱
- 軍人精神教育
- 總理關於三民主義之演講
- 總理遺教之研究
- 抵禦外侮與復興民族
- 總裁對青年之訓示

批銷處 索陽柑梨沖

會員委練訓

團練訓任主

長育教

總隊訓軍 長陸總副正

處務總 長處副正

總隊訓 長陸副正

實公辦 主任

訓務教 長處副正

特約講師 (七人)

講師 (十七人)

政治總教官

軍事總教官

政治總教官 (十四人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

主任教官 (八人)

選任之教育訓練計劃考後促進，其在任務之分配，所設官

選任之教育訓練計劃考後促進，其在任務之分配，所設官

選任之教育訓練計劃考後促進，其在任務之分配，所設官

衛生科

選理科

事務科

考核科

指導科

政治訓練之計劃實施，學員思想行動之指導，各國革命紀念日官

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

指導科

員科

一、幹部教育隊之創始

按縣各級幹部人員訓練大綱之規定，受訓人員分抽調現任與招收非現任人員二種，皆按其經歷學歷及甄審或入學試驗成績，指定其受某種人員之訓練，依職務分，受訓人員與訓練主管機關，有左列五種：

1. 縣長，教育（或社會）科長及軍事科長，由中央訓練機關調訓之，但在中央未調訓前得由省調訓之。
2. 縣府秘書科長指導員（督學）警察局長或警佐技士及區長，由省訓練機關調訓之。
3. 區指導員，鄉鎮長，中心小學校長，鄉鎮公所各股主任及幹事，由省訓練機關統籌於行政督察區或指定地點訓練之。
4. 保長副保長，國民學校校長及幹事，由縣訓練機關訓練之。
5. 甲長之訓練，得由縣訓練機關酌酌情形分別派員於適中地區集訓之。

四川省縣地方行政幹部人員及自治保人員訓練計劃大綱草案，即根據上列範圍擬制，關於縣地方行政幹部人員之訓練，依舊由省調集，保甲人員之訓練，由訓練團於各縣設所辦理之，自治人員之訓練，由訓練團於各行政督察區設班辦理之，但辦理時，應遵照由訓練團分派各區幹部教育隊，訓練期滿後，分發各區訓練班，分任管教之責，川省以新縣制實施在途，訓練團成立以來，即積極籌備幹部教育隊訓練事宜，然後次第抽調現任科祕區長縣指導員等，分批入團受訓，惟因時限匆遽，幹部教育隊訓練，至本年二月十一日，始籌備就緒，全隊學員，於二月十一日入團報到，計總數一六〇人，由四川省黨部，四川省政府民政財政建設教育四廳及保安處，軍管區司令部，四川省防空司令部八機關，分別保送各二〇人，除一般課程共同受課外，並依照保送機關性質，分組實施專業訓練，原定各學員自二月十二日至三月九日，在團訓練一週，即行派赴各區辦理區訓練班管教事項，旋由各機關保送受訓人員，中途

增加，各級專業訓練時間，不敷分配，始決定延長一週，學員受訓者共一九五人，於三月十六日訓練期滿，卒業者一九四人，三月十七，十八，十九三日，由團領導參觀見學，同月二十二，二十三日復分組實習二月一日開始訓練，以籌備未及，延緩一月，受訓人員除原定鄉鎮長副區指導員，鄉鎮公所各股主任幹事外，縣以下各任級財務人員亦增列入，限分二期辦理竣事，惟迫於事實環境，或將擴增期數也。

附：四川各區訓練班編制表（此係最初所定，縣低級財務人員未列入。）

類別	數目	類別	數目
應受訓人數	一四〇—一〇四八	大隊長	一一三
訓練期數	二	中隊長	一一三
每期受訓人數	七〇—五二四	分隊長	一一三
主任	一	副官	一一三
教育長	一	特務長	一一三
組長	三	司書	一一三
教官	六十一	傳達兵	一一三
幹事	二一四	號兵	一一三
事務員	一一二	公差	一一三
書記	二一四	差	一一三
	二一四		一一三

（說明）一、每中隊以轄三分隊為原則，每分隊平均約轄四十人

- 二、事務員，書記除額設外，不足時，酌予調用
- 三、兼任教官未列入，視需要酌聘

三、教務概況

幹部教育隊學員，於二月十一日入團報到後，次日即行受課，訓練

學員，係依訓練團教務處所擬課目基準表及各組專業訓練課程表，準照實施，茲探悉其內容於下：

甲、一般課程——共分六類，計二〇四小時

一、精神講話——八小時

二、政治訓練——共九五小時，其課程如下：（括弧內數字表示時間）

I 說明本黨之理論政策及國內外一般情形者（三十三小時）

1. 總進行誼 (四)

2. 總裁言行 (四)

3. 總裁訓辭 (六)

4. 中國國民黨黨史概要 (二)

5. 抗戰建國綱領 (二)

6. 精神總動員 (二)

7. 國民經濟建設運動 (一)

8. 最近國際情勢與外交 (二)

9. 敵情研究 (二)

10. 戰時教育方針 (二)

11. 戰時交通問題 (二)

12. 戰時經濟問題 (二)

II 地方自治理論之研究者（十四小時）

1. 總理地方自治之理論 (四)

2. 地方自治史的研究 (二)

3. 縣各級組織綱要 (二)

III 一般問題之研究者

4. 自治與保甲 (二)

5. 政教合一之研究 (二)

6. 職業教育與新縣制 (二)

1. 行政效率 (二)

2. 兵役與工役 (二)

3. 四川地理 (三)

4. 四川邊民問題 (二)

5. 中等教育改進問題 (二)

6. 審計制度 (二)

7. 公庫制度 (二)

8. 縣銀行制度 (二)

9. 主計制度 (二)

10. 農業改進問題 (四)

11. 合作經濟之使命 (四)

12. 所得稅及遺產稅 (六)

IV 本省問題之研究者

1. 四川黨務 (二)

2. 四川民政 (二)

3. 四川財政 (二)

4. 四川建設 (二)

5. 四川教育 (二)

6. 四川保安 (二)

7. 四川兵役 (二)

8. 四川防空 (二)

9. 本省鄉鎮長訓練方案之實施 (二)

三、軍事訓練——共三十七小時，其課程如下：（括弧內數字表示時間）

I 學科

1. 軍禮禮節 (二)

2. 陸海空軍獎懲法 (二)

3. 步兵操典綱領 (二)

4. 陣中要務令 (二)

5. 空軍講話 (二)

6. 戰術講話 (三)

7. 防空法令 (二)

II 術科

1. 制式教練 (九)

2. 軍語釋要 (二)

3. 野外演習見學 (九)

4. 射擊預習 (三)

5. 實彈射擊 (星期日半天)

四、訓育——內包政治講話八小時，小組會議十六小時，及個別談話，（於晚間行之。）

五、畢業論文——共八小時。

六、自修——共三十二小時。

七、其他——為課外活動時間。

乙、各組專業訓練課程——每組各十八小時。其課程及時間分配如下：（括弧內數字表示時間）

黨務組 調查工作(二) 黨之組織(四)

黨之宣傳(四) 民衆運動(四)

青年團團務(四)
吏治(三) 警察行政(二) 衛生
行政(四) 禁煙行政(二) 保甲
(三) 倉儲(一) 推卸(一)
戶籍(三)

財政組
各級財務行政機構(四) 財務行政
法令(四) 地方稅(四) 主計制
度演習(四) 土地陳報(二)

教育組
教育法令(二) 教育行政組織(二)
教育經費(二) 教育視導(二)
學校教務(二) 學校訓育(二)
教師進修(二) 學校衛生(一)
教材與教法(二) 社會教育(二)

建設組
農業行政(四) 交通(四) 林業
行政(一) 測候(一) 工商行政
(二) 鑛業行政(二) 水利(二)
合作行政(二)

保安兵
保安制度(二) 匪案處理(二) 民
槍問題(二) 清剿問題(二) 保
安經費(一) 國民兵組綱要(一)
六) 兵役綱要(二) 專業討論(一)
防空組
防空概要(二) 積極防空(四)
監視情報(六) 消極防空(六)

以上課程，原為幹部教育隊一月教育之基
準，旋以訓練延長一週，課程遂略有增設，除
一般課程增設法律概要，統計調查，羣衆心理

，力行哲學，四川工業各二小時外，專業訓練
課程，亦各增授數小時，其增授課目，計黨務
組：為黨之財務；民政組：民政實情研究，用
人之研究；財務組：縣市地方財政；教育組：
國民教育與鄉村建設，國民教育實施問題討論
；建設組：農業推廣及建設討論；保安兵役合
組：優待生產合作一元化之理論與其實施計劃
，兵役經費問題；防空組：普通城鎮防空防禦
，防空森報。

至課程之實施，屬於一般者，則採全體合
班講授；屬於各組專業訓練，則分組分別進行
，並由教官編印講義，以資參考，專業訓練教
官，率由各機關該項專業之主管人員來團講授
，其目的在使學員於一般實情，得以明瞭，且
資體會理論之實際而已。

四、訓導工作

訓練之推行，在謀實施地方自治，促進憲
政，以期三民主義之具體實現，故訓練團之訓
導工作，亦概依 總理遺教及 總裁訓示為準
，且力求避免與其他教育實施之重複與矛盾，
務使受訓學員之思想，正確純潔，品行修養，
日漸涵深，學術優秀者，日就高明，並指導其
革命情緒濃厚，及經驗豐富者，以效忠黨國，
關於訓導工作之實施，訓練團所採辦法如左
述：

甲、集體訓導 所採方式列下：

1. 精神訓話——共約四次，每次二小
時，由代主任或代主席主持，係以做人做事為
中心，並編印教材，以資參考，此外，每週星
期，復致請 黨政軍育長出席 總理紀念週講
演，先後計有三次，茲附錄講演者及講演題目
於下：

- 一、郭錫侯講：參加抗戰經過之回憶
- 二、黃國光講：抗戰前途
- 三、賀國光講：抗戰必成
- 2. 訓育講話：係於課餘或降旗時舉行
，以學員生活行為中心，除主持人因病或事
缺席外，共約十餘次，茲將該除降旗講話題目
附錄如下：

- 一、現代兵役，二、地、自治之精神，三
、親愛精誠，四、認識目前之社會，五、本府
所期望於行政幹部人員者，六、推行新憲制唯
一之責任，七、禮義廉恥，八、公務員必具之
修養，九、川康建設與行政人員，十、地方行
政人員之責任，十一、思想自由與中心思想，
十二、黨派問題，十三、國民軍訓，十四、審
判問題，十五、報告省政府服務近況。

3. 政治講話——延請名流闡釋國內外
之重要問題，中心思想與信仰，並由訓練團編
印教材，以期啟迪學員思想，增進其智能，茲
將講演題目依講演先後，列表如次：

- 一、幹部的訓練，二、黨派問題，三、黨
與團的關係，四、三民主義之研究，五、對幹

部教育隊學員之希望，六、籌備訓練機關之方法，七、三民主義與社會主義，八、民主政治問題。

4. 小組會議——係鼓勵學員興趣，發揚獨立自治精神，將學員混合編配，共編二次，第一次計分十組，第二次計分十四組，皆於晚間舉行，前後共舉行小組會議七次，討論題目，於週前由訓練團中負責人編擬大綱公佈之，茲將討論題目開列於下：

一、如何實施新縣制，二、怎樣辦事，三、怎樣訓練行政幹部，四、如何使鄉鎮公所成爲真實的地方自治機關。五、如何使基層幹部認識警政藝術四要政之精神，六、如何發動地方人力建設公共利益，七、抗戰期中實行憲政之意義。

乙、個別指導——所採方式如左：

1. 舉行個別談話——採取有系統、有準備之個別談話，接近受訓學員，每人至少二次，平時利用機會隨時接談。

2. 製填舉行考核表——擬製各項表式，分別由各學員及訓育幹事查填，以期明瞭各學員家庭之經濟，社會環境與個人言行。

3. 舉行政治測驗——擬定政治問答題若干條，測驗學員，藉以明瞭其思想與政治常識。

4. 檢閱筆記及信件——以期明瞭學員自修情況與生活環境。

丙、課外指導

1. 設立圖書雜誌展覽室——計購訂及受贈圖書三八一種，雜誌三〇種，報紙十四種，指導學員參考觀摩。

2. 舉辦各項課外運動，提高學員體育興趣並增強其體格。

3. 設立俱樂部，指導學員正當娛樂，並舉辦同樂會，調劑學員

生活。同樂會內容包括平劇話劇電影及各種雜耍，聘請各著名演劇宣傳團體，參加表演，規模甚大。

4. 延請名師講述簡要音樂常識，並選定戰時歌曲，經常練習。

五、尾聲

康德曾言：「動物與人類不同者，厥在保育，動物實無所用其保育，所需者，僅食物，熱度與指導或一保護爲已足，人類則需保育，以動物終身爲本能所支配，人則須加管束，自求其理性，爲己圖一立身行之大道，蓋野性每不受規律之制限，管束則使人服從人類之規律，使其感受一種制裁，亦即消極抵抗人類天賦之野性，訓練即使人類受管束與保育之薰陶，其目的，在使人皆欲立天地之正氣，法古今之完人。」

總我亦有言：「吾人須明瞭訓練班之責任，易言之，即吾人訓練之目的：係實行主義，知而不行，即違反革命之精神，亦即無以慰總理、諸先烈與抗戰前後諸將士；吾人須救危，須改行，須洗心……對黨須能繼往開來，對己須起死回生……吾人欲使訓練班完成其使命，必須恢復革命道德與革命精神，易言之。吾人必須去其自私自利之觀念，以實行互助合作與親愛精誠，犧牲個人之權利與生命以爲黨國……過去之缺點，在一般工作皆無計劃，至十一之效亦不可期，且處事者皆缺乏應具之能力，難稱其職……」

幹部教育隊爲四川省縣地方行政幹部訓練之先聲，且爲自治人員訓練之一基石，現任總務科長區長督導員等，即日亦分批分期調來團，訓練之目的，期望甚高；訓練之意義，含著深遠，且訓練不以一次爲已足，吾人懷於抗戰之艱鉅工程不易，甚望幹部教育隊諸學員淬勵乎斯言！

二九、四、五、於成都

介紹湖南安化縣株槎自治實驗鄉

一、引言

在健全基層組織的呼聲中，理論的檢討與方法的研究，自屬重要的工作，然而理論如果沒有實際來配合，方法如果沒有實驗來證明，其實施的結果如何？仍然無法令人確信而發行，在實施新縣制的當中，當然我們也需要此種工作，本文所介紹的便是一個重要的實驗。

在安化的鄉下，有一部分先進的人士爲了實驗 總理遺教及三民主義的基層政治組織，設立了一個實驗鄉，一切組織計劃都經過詳細的研究，其實施方案及第一期工作程序，並經湖南省政府縣各級組織研究會審查修正，雖則將來實施的結果尚不可和，但其內容之詳盡而切合法令事實，實爲實施新縣制實驗鄉一個具體的實例，可作爲推行新縣制運動中實施鄉（鎮）地方自治者之參考，特爲將他們的地方自治實驗施行方案及其第一期工作程序介紹於下，想必爲熱心地方自治的同志們所歡迎的

（編者）

二、株槎自治實驗鄉地方自治實驗

施行方案

（甲）總則

（一）本方案依據下列各項之旨範訂定之

1. 總理遺教中之地方自治開始施行法；

「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地亦可，以爲一試辦區域，其志向當以實行民權民生兩主義爲目的。」

「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，宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。」

2. 總裁講演確定縣以下地方組織問題：

「爲增進人民參政興趣，並本一教學做合一之原理，以期人民養成管理政治起見，應定期成立縣以下各級議事機關，並賦與相當之權力」。

「喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國之基礎，至爲適應當前國家民族之情勢與需要」。

3. 中國國民黨抗戰建國綱領：

「組織訓練之目的，在養成民衆之自衛能力，與自治能力，無自衛能力，則所謂自治，無發育之餘地；無自治能力，則所謂自衛，亦失其根本」。（宣言）

「並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰之政治的社會的基礎，並爲憲法實施之準備」。（第十三條）

4. 中國國民黨六中全會宣言：

「促進地方自治，奠定憲政基礎，在此國民大會將召集之時，當從積極方面相互激勵，以履行吾人革命之義務，吾國近年國力衰弱，民力散漫之現象之所由發生，實由忽略 總理革命程序，以縣爲自治單位之精神與地方自治開始實行法之規定……期望督政養衛各項逐層貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業落實之推進」。

5. 國民政府頒布之縣以下各級組織綱要：

引用綱要內二十九條至五十八條之各項法令。

6. 湖南省戰時施政綱領(二十八年六月頒行)

(二) 以實驗的性質在劃定之地區，與規之時間內，訂立工作綱要，籌措經費，編製概算呈請安化縣政府核准，轉請省政府備案後，進行各項自治實驗。

(三) 由安化縣政府指定縣屬之株澧鄉為地方自治實驗鄉之一，自二十九年七月一日起開始實施，至三十二年六月為完成時期。

(四) 實驗鄉之各級組織，在不抵觸縣以下各級組織綱要暨湖南省現行鄉鎮保甲法規之範圍內組織之。

(五) 實驗鄉求符 總理遺教之地方自治團體不止為一政治組織，亦並為一經濟組織之原旨起見，鄉與保設經濟農場，以實驗鄉之鄉長或副鄉長兼鄉經濟農場場長，保長兼保經濟農場場長。

(六) 實驗鄉之各種機關團體，應盡自治輔導之功能，並應負工作發動之中心任務，完成自下而上之組織，樹立民權，發展民生，與增強戰時自衛能力。

(乙) 組織及職權

(七) 實驗鄉設鄉長一人，副鄉長一人至二人，在鄉鎮長選舉實施法未頒布以前，由縣政府遴選當地熱心地方自治而富有能力之人員充任之。

(八) 實驗鄉公所設民衆、警衛、經濟、文化四股，及中心學校，經濟農場，自衛分隊部，其組織如次：

- 一、民政股
- 二、警衛股
- 三、經濟股
- 四、文化股
- 五、中心學校
- 六、經濟農場

七、自衛分隊部
上列各股設主任一人，幹事若干人，均由鄉長呈請縣政府委派，中心學校校長得由鄉長兼任。

(九) 實驗鄉自衛分隊部，分隊長一人，由副鄉長鄉隊副或警衛股主任兼任。

關於隊部之設備及壯丁訓練辦法，均遵照國民兵團法規辦理。

(十) 實驗鄉保甲編製，依現行鄉鎮保甲法規之規定。

(十一) 保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由保隊副及保小學教員分別兼任，各幹事均由保長報請鄉公所委派。

(十二) 實驗鄉鄉公所設鄉務會議，由鄉長主席，鄉長不能出席時，由副鄉長一人主席，另一副鄉長及各股主任幹事中心學校校長農場場長大隊部隊長均出席，其與所議事項有關之保長，及各團體機關之代表人員，均得列席。

(十三) 實驗鄉鄉民代表會，其代表由保民大會選出，每保選舉二人，代表會之組織職權召集時期選舉方法另定之。

(十四) 實驗鄉為使教育與自治互助推進起見，設政教會議，以實驗鄉參加地方自治工作之中心學校校長為主席，各機關團體均推代表出席，其議決案建議鄉公所採擇施行。

(十五) 實驗鄉各部門之橫的聯繫機構，及民衆自下而上自動組織之各種事業機關或團體，均須報請鄉公所呈報縣政府備案。

(丙) 工作綱要

(十六) 民政：
一、整理保甲，舉辦戶口異動登記，編製各種國表。
二、訓練保甲長。
三、舉辦衛生事業，厲行新生活運動。

(十七) 警衛：
一、訓練保甲長。
二、訓練保甲長。
三、舉辦衛生事業，厲行新生活運動。

(十八) 經濟：
一、整理保甲，舉辦戶口異動登記，編製各種國表。
二、訓練保甲長。
三、舉辦衛生事業，厲行新生活運動。

(十九) 文化：
一、整理保甲，舉辦戶口異動登記，編製各種國表。
二、訓練保甲長。
三、舉辦衛生事業，厲行新生活運動。

(二十) 教育：
一、整理保甲，舉辦戶口異動登記，編製各種國表。
二、訓練保甲長。
三、舉辦衛生事業，厲行新生活運動。

(二十一) 衛生：
一、整理保甲，舉辦戶口異動登記，編製各種國表。
二、訓練保甲長。
三、舉辦衛生事業，厲行新生活運動。

四、訂定並實行人民自治公約。

五、修建倉庫，整理積谷。

六、舉辦土地測量，土地登記。

七、組織鄉農會，鄉工會，鄉商會，婦女分隊，長老會，少年分團各民衆團體。

八、救濟失業，懲治游惰。

九、召開國民月會及保民大會。

十、選舉保甲長，定期召集鄉民代表會，選舉鄉長，健全各級組織，督導各級工作。

(十七) 警衛：

一、組織並訓練國民兵。

二、辦理役政，肅清役政積弊。

三、保持出征軍人家屬。

四、防空防毒，並辦理戰時各種服務團。

五、組織肅奸團，檢查仇貨。

六、訓練鄉村警察。

七、演習游擊戰術。

(十八) 經濟：

一、編制鄉公所預算決算，並審查各級預算決算。

二、整理地方財物，保管自治產款。

三、舉辦各種統計，並調查全鄉民衆之消費及生產。

四、積極提倡植桐，植茶，擴大戰時生產。

五、籌建鄉保經濟農場。

六、舉辦各種合作事業。

七、防治病虫害獸害。

八、開辦生產技術訓練班，推廣優良品種，並舉辦農產比賽。

九、加緊冬耕春耕，試辦公辦公有。

(十九) 文化：

一、籌設中心學校及國民學校。

二、整理現有小學，舉辦成人教育，訓練農村青年。

三、舉辦壁報及小型刊物。

四、組織農村俱樂部。

五、組織農村文化合作社。

(二十) 右列第十六條至十九條之工作程序及詳細辦法另訂之。

(丁) 經費

(二十一) 鄉公所事務費，除原由縣款開支之株樑鄉公所經費外，不足之數，由縣款補助。

(二十二) 事業費以自籌自給爲原則。第一年不敷之數，由縣款補助，但最多不得超過百分之二十，其自籌原則規定如左：

1. 該鄉原有之公學產款收入，及整理後之增加收入。

2. 該鄉公私會積神社廟宇土地財物之一部分。

3. 該鄉經濟農場收入。

4. 經濟文化機關之捐助。

5. 鄉民代表會決議呈經核准之各項臨時收入。

(二十三) 本方案呈請縣政府轉呈省政府核准施行。

(戊) 附則

三、株樑自治實驗鄉第一期工作程序

序

(一) 全期時間自二十九年七月起，至三十二年六月底止。

中

64

(二) 全期階段——本期以六個月為一階段，共分兩階段進行。
(三) 第一期第一階段工作：

甲、民政

1. 整理保甲戶籍，確實查報戶口異動登記，編製各種圖表。
2. 切實調整保甲長人選，並予以訓練。
3. 舉辦衛生事業，設置簡便藥箱。
4. 辦理禁煙禁賭，革除不良習俗。
5. 修建鄉倉，切實整理積谷。
6. 按期舉行國民月會並召開保民大會，鄉民代表會。
7. 厲行國民公約。

乙、警衛

1. 組織並訓練國民兵。
2. 辦理役政，肅清役政積弊。
3. 優待出征軍人家屬。
4. 防空防毒，並辦理戰時各種服務團。
5. 組織肅奸團，檢查仇貨。

丙、經濟

1. 編造鄉公所預算決算，並審查各級預算決算。
2. 調查並整理地方公有產款。
3. 調查並統計全鄉民衆生產消費狀況。
4. 開闢鄉保經濟農場。
5. 舉辦各種合作事業。
6. 發動冬耕運動。

(四)

第一期第二階段工作：

丁、文化

1. 籌設中心小學。
2. 舉辦壁報。
3. 組織農村文化合作社。

甲、民政

1. 繼續辦理戶口異動登記。
2. 實行保倉制度。
3. 整頓市容，並繼續辦理衛生事業。
4. 繼續改良風俗。
5. 組織鄉農會，工會，商會，婦女會，耆老會，青年團各民衆團體。

乙、警衛

1. 繼續訓練國民兵，演習游擊戰術。
2. 訓練鄉村警察，實施警保聯繫。

丙、經濟

1. 繼續舉辦合作事業，並發展經濟農場。
2. 開辦生產訓練班，推廣優良品種，舉辦農場比賽。
3. 修築鄉村道路。
4. 試辦公辦公有。

丁、文化

1. 開辦中心小學，並籌設各保國民學校。
2. 組織農村俱樂部。
3. 繼續進行農村文化合作事業。



狂風雨後的平靜

(散文)

芳芷

大風雨平靜的

夜裏，從夢中醒來

，丁丁的斫木聲夾

雜着婦女、小孩、

成人的聲音，清淅而

地從居屋週圍的山際

奔來，透過窗櫺，充

滿着臥室，睡魔仍不

肯放鬆，很快的又把

人拖入黑甜之鄉，對

於這種新的刺激，暫

時且不准人有一點反

應的。

天色微明了，丁丁聲

和人們嘈雜聲，仍不

斷地奔出山際，透過

窗櫺，充滿臥室。這

時候，睡魔已無法控

制着腦神經的反應了。

「這些人鬧些什麼？」

妻這樣問着。女工

告訴我們，原來是昨

夜的大風暴吹折了不

少的樹木，鄉下人都

在搶着砍呢。妻接着

說：「半夜就鬧起，這

些人就這樣出奇。」

「出奇嗎？他們發現

了金甯哩！」我說。

「金甯，要是我，便真

的發現了金甯，在

這夜半，我也懶得起

來！」

「你真真變作了鄉下

人，你也會捨金甯了

「時時！……」妻笑

了。真的，我們不是

站在有階階級——

一點也不開——的

立場來調侃我們的

鄰居和我們的房東，

確實都是值錢的，何況

吹倒那麼多的樹木呢？

長肥得，小時候在家裏

過兩年時，大正月初

一的早晨，大家都在

打盹，鄉下人都提着

糞桶出來拾豬糞，我

們當時也很奇怪鄉下

人爲什麼不好好坐在

家裏過年，要出來幹

這勾當呢？現在我們

是早已恍然大悟了。又

如鄉下人爲什麼不感

到衛生問題的嚴重，

故意把溝渠和天井堵

塞起來作肥料池，而且

當地方駐軍替他們疏

清除之後，他們又有

意地恢復原狀起來，這

究竟是什麼道理？如

果不把掘這些現象，

鄉村改造是一輩子不

成功的。

話說得太遠，還是回

到本調吧！爲了要看

看大風雨後的平靜，我

一骨碌爬了起來，盥洗

都來不及，便跑

出臥室去了。室外

各地已堆滿了樹

枝和樹幹，葉子還

是青青的，我們的

鄰居，男的，女的，

老太婆，小孩子；

赤着脚或穿着雨鞋，

手裏拿着斧頭，斫

木，和鐵錘，背着

戛，曳着，照照攘

攘，熱鍋上的螞蟻

一般，跑來跑去，

煞有介事。

山上的情形，更見

熱鬧，樺尺大的樹

幹，從中折斷了，

有的竟連根拔了

起來，成羣的人

在鋸着，斫着，

挖着，每個男人都

從倒下來

的樹幹上剝了一

層，認真地斫着，

婦女和小孩則

舉着枝杈，或挖

着斷根，滿山

詩

留別益陽唱和詩選

視導一隊

二十九年仲春，本隊奉命

抵益陽，視導黨務，並

舉辦黨務幹部訓練班。

計到受訓學員，凡五十餘人，

一切經過情形，尙屬美

滿。臨行話別，不勝依依

之感！爰爲詩，以示一

心一德，藉誠無聞之意

云耳。

留別益陽幹訓班諸同志

無邊風景換新妝，聲

聲中到資陽；十日

同登猶昨夢，明朝賦

別感參商。瀟湘自昔

多豪俊，志士而今羞

靖康；貞毅乾坤吾黨

在，戈揮日影過扶桑！

奉和前韻其一

盧善文

征塵昨甫卸行裝，又

聽驪歌唱夕陽。滿縣

花深勞灌溉，百年計

更費磋商。從今大道

全無世，豈僅吾民樂

小康。振翅一飛關萬

里，酒邊無許話滄桑。

其二

朱德農

十日光陰喜改妝，特

培草木望春陽；等閒

已經看不到一點影蹤了。昨夜的风暴，還有餘悸留在心頭，這樣劇變的氣候，確是不經見的，那連續不斷的閃光透過了每一個空隙，在室內閃耀着，驟則關好了門窗，仍然阻不住恐怖

的進襲，雨簡直是長江大河從空中狂傾下來，偶然從門隙外望，嚇得人縮頭不迭，乳白色的空氣隨着雨點，樹枝，瓦礫，沙石在飛旋疾轉，閃光不斷地炫耀，雷聲更突破了山石，轟炸地震大概不致如此吧，寒慄中使人懷疑到

天地的崩頹，然而這一幕終是過去了，現在依然回復到暴風雨前的平靜。

「附近有人家，你們爲什麼不呼喊呢？」

在山上運動過後，我不想折回，一直跑下山去，沿汽車路走着，我想看看河裏暴發的山洪，出乎意料，水勢似乎沒有大漲，河水仍很

「那麼大的雷雨，叫喊是沒有用的，誰能聽到啊！」那哭喪着脸的老太太插着說。這時候第一個訪問者已經溜去了。

平靜的滑着，不過已混成黃濁的顏色罷了；我不信河水有這麼平靜，天曉得，應該有多少生命在那閃擊的時候消失在洪波之中。

「你們倆定一家嗎？」

正當我要離開公路，另覓歸路的時候，一陣尖銳的哭聲突到耳際，觸到眼裏來的是平常所見的一座小廟有些異樣，土牆倒塌了一部分

「不，我們是兩家，我只一個人，住在這邊。」哭着的已經停了哭聲，手指着左邊的一間房子，那是她的住所，她又指着她的同伴說：「她是另一家，她有一個老頭子，住在這邊。」手指着右邊的一間房子。

，屋頂上的瓦推下了一大片，直覺地認定哭聲是從那裏發出來的，我便向那邊走去。

原來廟只有兩間住房，東西對擺着，中間一個祠堂供着幾個神像，祠堂前是一個涼棚式的走廊，廟根本沒有大門，只有兩間住房有房門，沒有大門的保障，被搶是可以想像的，我繼續問她們。

風雨關情甚，不盡文章費討論。報國有心酬壯志，別君無語祝安康；而今各自奔前路，莫學偷生學種桑。

其二

吳錫周

文車昨甫卸征裝，怕聽驪歌唱夕陽。千里栽培勞化雨，一句甘苦慨參商。容將赤胆酬吾黨，願祝程門盡健康；鴻爪他年陳蹟在，重來斯地話滄桑。

贈日友隊長

莫蔭南

不居人後占人前，指點雲山猛着鞭；桃李三千沾化雨，春風有約再來緣。

奉和蔭南先生見贈原韻

李日友

氣勢縱橫策馬前，不平富士不回鞭；亡秦三戶惟荆楚，痛飲黃龍共此緣！

步蔭南先生贈日友隊長原韻

李晉秋

寇篋縱橫到眼前，感時狂着祖生鞭，願當痛飲黃龍日，暢敘平生詩酒緣。

奉贈開晉視導員志別

莫新民

清誠團結尙堅全，十日時光勝百年；今日送君情更切，依依楊柳雨如煙。

「你們有個老頭子在家，怎麼還被人搶了呢？」

「只怪我這老頭子濫用，在昨夜下大雨的時候，我們在一起，兩個男人進來報罪，不肯出去，口裏喊着『冷呀，冷呀，』便向房間裏搜索。」那老太婆頗能表情，她邊說邊做手勢，「我們說：『你不必找，我們沒有多的衣服。』他們不聽，揀着衣被便走了，只怪我這老頭子濫用。」

「他們甚麼時候走的呢？」

「雨勢小了之後才走的。」

「你們認不認識那兩個人的面貌？」

「夜裏，大風雨，看不清楚。」

「那便沒有辦法，這房子很危險，你們還要打主意搬開才好。」我付予她們的幫助只有這點無補的同情，那神龜上坐着的偶像，金身煌煌，連這點同情都沒有，然而老太婆們是拉鐘擊鼓，朝夕向着他們跪拜過的。可沒有向我拜過一次。

正當當那些菩薩頭頂上露出一塊青天，那一大片瓦給全吹掉了，大概菩薩們氣悶不通，也要打開天窗透透風涼吧！

老太婆的話，夾雜着土音，我不完全聽得懂，我的斷定是這樣的，大概大雷雨的時候，

東邊那孤另的老太婆害怕，跑到西邊來，因此她空什物被人乘機搶去了。假定被搶是真的話，我這斷定可以找出佐證來。我到東邊房間裏去看時，那裏已塌了一寸土牆，房裏零亂不堪；西邊房裏雖也被雨水浸溼了，但仍很完整的，一個老頭正在裏面收拾東西，他向我打招呼，面上看不出十分的愁容。

回到寓所，妻和同事的眷屬正在爭着大風雨後的平靜，但是我所看的比她們要多了。

上辦公室，又是另一個鐘頭，大家都在紛紛整理衣物，一床一床的架被在用火烘着，向君說：

「我的被足足有六十斤。」

他們都是住在會內的，大家都被暴風雨作弄了。同我一樣住在外面的伍君調侃着向君說：

「那還不好，現在棉花漲價，你賺錢了。」

「哈哈！……」一陣大笑。
顯然的今朝見面時招呼的口氣改變了。

「昨夜你家裏可好？」

感謝蒼天，大風雨之夜，我們倒平安的過去了。

二九、四、二六。

次韻新民同志見贈

王開晉

私情公憤兩難全，僕僕風塵幾少年；壯志未酬人益苦，中原到處有烽煙！

贈文燦視導員惜別

莫蔭南

遙聽樓船汽笛聲，柳條搖曳繫離情；前途另闢光明路，從此雲山一望平。

奉和惜別絕句一章

王文燦

嗷嗷都成金玉聲，新詩句句動離情；放翁自有如椽筆，願借人間寫不平！

贈文富視導員絕句二首

莫蔭南

久慕高名未近親，愧無官酒宴嘉賓；春風善解行人意，草綠湖南萬里情。

君來有意度春光，桃李風開十里香；今日送君無別贈，心隨流水引杯長！

次韻莫蔭南先生見贈二絕

彭文富

寓近衙門未近親，天涯走馬愧為賓；滄明自作榮桑賦，賦就新詩動客情！

鳴榔柳嫩門春光，草長平瀾遍地香；我欲東行去也，高山流水引愁長！

十年後

張琴

春神已從不可看見的世界裏，伸足到人間，桃李都開了，鳥雀在歌唱，蔚藍色的天邊，浮着點點的白雲，緊緊地吻着綠水青山。項先生每日在這優美的環境中，披過幾種，也就夠消除整日的疲勞了。

一個黃昏，他踏進自己的臥室，棕黑色的書桌上，襯托着一張粉紅色的封套。似個美麗姑娘的憧憬，呈現在眼前，他呆住了，半響，神秘的眼光，在這富有魅力的封套上閃耀着。「項時先生雙玉」，很明顯的標識在外面，裏面寫着：「我剛訂訂本月十二日上午十時在九華飯店舉行結婚典禮敬治喜筵恭候光臨，周傑劉冰鞠躬。」啊！原來這麼一回事，怎的在今天就發出請帖來。我當然要去參加。他自言自語着。仰起頭來，引着廣闊的驕子。呼喚着他的太太。

「哈哈，妳看，這是那裏來的，妳看了也一定很高興吧。」他起勁的對她說。她看了，歡歡不作一聲。「我早請着妳很願意去幫忙的。」他又尖銳的說一句。

「呀！妳偏着嘴吧，」
「怎的？」驚奇的聲音，接觸她的耳膜。
「不去的好。」她冷淡地回了一聲。
「劉女士是格外親愛的姊妹，不去幫忙，太使他們失望了。」

「難道我不願去嗎？我想她們的賓客都是……爲的是沒有一套合時的衣裳。」她帶着悽爽的神氣。
「啊！妳忘記了去年冬新製的那套衣服了。」

「在這春風和暖，穿絨絨袍袍客，再也沒有這樣寒酸的了，我還是不去的好，你去幫忙，也就是一樣哪。」她說時扭着腰躺在床上。
「出意外，他那夥涕騰騰的心，整個的丟在冰池裏，腦海中的波濤，風起雲湧，在激烈地動盪着，在兇猛地洪流了。」

他想到老周的結婚，不去絕不可能。他又想到困難當頭，宜求節約，實獻國家才對。他更想到抗戰期中，百物昂貴，爲着暫時的虛榮而消耗巨款，也是極不合算的一回事。可是這背她的意志，局面會嚴重起來，他也就決意將

步蔭南先生贈文富視導員
絕句一章 王文傑
斯文自昔最相親，倚馬才高愧作賓；未盡唱酬今欲去，斜風細雨不勝情！

旅未感吟

馬敏權

抗戰軍興，民志奮發，老當益壯，備立頑廉，大都本興亡有責之心，樹敵懷同仇之誠；上有好者，下必甚焉。夫陽僻處偏隅，民氣素稱質直，省欣遷駐，形成政治中心，因利之，得財得心，拭目可俟。國恥於以洗雪，民族於以復興，遊鶻之餘，慶幸矣似！哭之所至，筆亦至焉，聊效謳歌，罔計工拙。心一偶識。

夷匪交侵麥飯寒，那容頑懦老偷安，驚心宣聖龜山操，赤手猶思障海關。
甘居傀儡意何爲，斷送河山事更非，罵殺東昏說似道，惡名千古永昭垂。
樂土終焦恨有餘，飽原誰意何居；不甘坐味先幾兆，矢願同敵後至誅！
四郊無恙憂偏多，鸚鵡流亡喚奈何，待且枕戈思猛士，咸加海上大風歌。
鯨吞蠶食當年計，家突狼奔此日情，寄語烏夷休再逞，楚雖三月必亡秦。
一成與夏動王切，三策無邊僅略聞，肥者淤泥泥暗事，春長長藤藤軍軍！

半年來艱難的生活費，移作過次的開支，暫時光輝的煤油燈光下，露着兩個快愉歡欣的笑臉。在計劃着材料和式樣。

第二天早上，銀灰色的天空，兩兩象上了一層金黃的顏色，雞聲鳥聲，奏成有力的進行曲，大自然懷抱中的一切，都由睡夢中醒過來，在活躍了。他們糊亂吃了幾口粥，寫下一個條子，吩咐了女工，一同到了街上，辦妥材料，量定尺碼，又雙影翩翩，穿過了市場，變過了馬路。在很快的判那間，來往的行人，都用溫和的眼光，注視着這一對同伴。

一個星期快過去了，店老闆如期送來了三套時髦衣裳，他慷慨地付了二百四十八元，拿着衣服，轉身溜進房去。

精巧的，十二日的大氣，晴得特別可愛，淨清的天空，找不到一點雜雲，溫暖的太陽，很自由地向西邊邁進。他剛吃完了早餐，聽到兩聲急促的汽笛，知道車子在外邊候着了。她也正穿好昨日送來的新衣，站在穿衣鏡前，前前後後左右看，仔細地端詳了一番，啞然的！自己也疑惑作了西施的靈魂，女工也修飾得整整齊齊，提着寶鏡，鎖好大門，一齊在廊……的聲響裏，來到九華飯館。

她個個不是自命為摩登的代表者啊，她這樣裝飾入時，輪廓調勻，也就是繡羣中的一鵝了。盛大的宴會開始了，在隆隆的砲竹聲中，在通紅的廳堂裏，陳列着豐富的席面，濃鮮

的菜肴，酒香，在滿室飛騰着，她端正的坐在首席上，大家用溫暖的眼光，恭敬的態度，親近她，恭維她，她，越顯得自己的尊貴，美麗。心裏暗暗地想着，不是我意志堅決，今天或也受不到這一羣人的敬重，親熱啊。

回到家來，西山正吞下了半邊太陽，穿衣鏡又照着幸福的她，哦！她陡的呆住了！四肢在不可遏止的狀態下，激烈地顫抖着兩顆像要跳了出來的眼珠，在牛明半暗的儲櫃中每一個角落每一條隙縫間巡視着。

「怎麼?!怎麼?!」他驚駭的走來，

「不……不見了!」她發出絕續的音浪。

「什麼不見了?」緊急的，追問一聲。

「小提箱和衣服……!」

唉!裏面有二千五百元公款，十六日就要繳出，怎麼辦!怎麼辦!急得他是熱鍋上的螞蟻，亂跳起來，慌慌張張，在櫃裏，在角落，床頂上，書桌上，翻來覆去，找不到半點影跡，氣喘喘到鎮公所，保甲長家聲明，向報館登啟事，公安局報告，巡捕當即回答他：「在一星期內如能獲獲，當可完獎歸趙，否則，若係路過小竊，無法偵查。」一個星期過去了，催款的也老不高興，鎮公所，公安局……一點消息都沒有，在這晴天霹靂，他像一個死尸，垂頭坐在家裏。

夜神吞下了光明，許多都在黑暗中，沉寂，淒涼，嗷嗷哭泣了!燈光下，又露着兩個蒼

白，抑鬱的面孔，在審商借款賒借的辦法，次日，他像一隻打傷了的狗，垂着頭，夾着尾巴，在大街，在小巷，慢慢的移動，向張家借五百，向李家借二百，其餘三十五十，甚至十元八元他也要，總算三天的功，借到了一千二百餘元，和着拍賣他先父遺留的血汗的代價，却好湊足失去的公款，繳到公司裏去，經理還板着脸面孔說他逾期三天才送來，太不守時重備了。

他這次寫了許多的債券，担負着很重的利息，傷痕累累的腦袋，不時反映着過去的一刹那，和充滿着現在的抑鬱，苦悶，懊悔……兵!又響來了一個霹靂!「查項時本月十三日假期滿後，逾時半月，未曾續假，久不到職，依照本公司請假條例第五條丙項之規定，應予解雇。」這是公司裏的通知。

此後，他們深深地反省了，決計從節約勤儉的生活路上去，再起東山。如是由城市搬到鄉下，辭退了女工，改用了燈的燃料，他每天坐在家裏，代石印局繕寫印刷，一塊錢的代價，工作到半夜，也不覺得疲勞，她也親自洗衣服，作飯，買菜，喂豬，紡紗，這樣刻苦的生活，忽忽過了十年，所欠外債，已次第償清，而且慢慢的有一點儲蓄，項先生格外現得年輕了!項夫人也改變了從前那種花枝招展的姿態，然而在他們臉上同樣表現着愉快和健康的顏色，走起路來精神氣的。說話也慣調着高音

彷彿是恨得緊的。

一天，正當秋風趕走了酷暑，天氣非常清爽，滿山的紅葉，火一般的熱烈，好像在那裏激盪奮鬥的人生，她想趁此天氣，到外面散散步，剛踏上馬路的邊沿，迎面拉來一輛黃包車，上面坐着的彷彿就是老周的太太，她正在映起了過去的一幕。

「喂！妳是項夫人嗎？」尖銳的聲音，趕走了她的疑慮。

「是的，啊！妳就是周太太。」

「我就是劉冰，怎麼……妳……好久看不見你的形跡！」

「唉！以為的是……可是經過一番奮鬥，已鍛鍊成爲『人生』道上英勇的戰士了。現在：外債償清了，每日在勞動的生活圈子裏，喂豬哪！種菜哪！做鞋哪！紡紗哪……餘資是炎夏的寒暑表上的溫度，一天一天的上升，我們耐勞耐苦的精神，也配合得上，這樣在時光中度過，

徵稿簡約

- 一、本刊以開揚 總理遺教 總裁言論研究抗戰建國之實際問題及發揚民族文化爲宗旨
- 二、本刊內容分爲（1）社評（2）特載（3）論著（4）文摘（5）時事（6）文藝
- （7）通訊等欄除（1）（2）（4）各欄外及特約撰譯外餘均歡迎投稿
- 三、來稿體制長短不拘創作譯述均可惟以切實簡潔新穎爲主
- 四、來稿須繕寫清楚並加新式標點符號
- 五、來稿須詳附姓名通訊處並加蓋私章發表時筆名總作者自便
- 六、來稿一經發表酌致薄酬或酌酬本刊
- 七、本刊對於來稿有刪改權
- 八、如欲退還稿件須附足郵票
- 九、來稿請逕寄湖南省耒陽縣第十二號信箱

大家都說是過着最有意義的人生。」她說得津津有味。

「無怪這十年來，找不到你的消息，原來潛伏到窮鄉僻壤的懷抱中去了，真的；妳由觀音變作羅漢了，我……」她勝賦了，閉着眼睛在沉思，臉上似乎浮盪着一層「不可告人」的薄膜。啊！在項夫人節儉的生活更上，反映出奢侈生活者悲哀的真面目。她再也忍不住了，乾脆地說出她們結婚後每况愈下的情況，和今日下鄉的目的。

「項夫人聽了，兩唇顫動發出微細的聲音，半響，攪着她細膩膩的手說：『到我家去拿三百元好了，向娘家去借貸，是最易引起弟兄們的嫉忌的。』」

此後，她們也走進項氏夫婦的生活樂園，去享受節約賞賜的真正幸福，和永恆的快樂。



縣各級組織綱要

民國二十八年九月十九日 國民政府公布

甲、總則

- 一、縣為地方自治單位其區域依其現有之區域縣之廢置及區域之變更應經 國民政府之核准
- 二、縣按面積人口經濟文化交通等狀況分為三等至六等由各省政府劃分報內政部核定之
- 三、地方自治之實施辦法以命令定之
- 四、縣以下為鄉（鎮）鄉（鎮）內之編制為保甲縣之面積過大有特殊情形者得分區設置凡教育警察衛生合作征收等區域應與前項區域合一
- 五、縣為法人鄉（鎮）為法人
- 六、中華民國人民無論男女在縣區域內居住六個月以上或有住所達一年以上年滿二十歲者為縣公民有依法行使選舉罷免創制複決之權有下列情形之一者不得有公民資格（一）褫奪公權者（二）虧欠公款者（三）會因贓私處罰有案者（四）禁治產者（五）吸食鴉片或其代用品者
- 七、縣設縣政府縣長一人其職權如左
- 一、受省政府之監督辦理全縣自治事項

乙、縣政府

- 二、受省政府之指揮執行中央及省委辦事事項
- 前項執行中央及省委辦事事項應於公文紙上註明之
- 八、縣政府設民政財政教育建設軍事地政社會各科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訂報內政部備案
- 九、縣政府置秘書科長指導員（督學）警佐科員技士技佐事務員巡官其名額官等停級及編制由省政府依縣之等次及實際需要擬定報內政部核定之
- 一〇、縣長縣行政人員之考試甄察訓練任用考核罷免依法律之規定
- 一一、縣政府設縣政會議每兩星期開會一次議決左列事項
 - 一、提出於縣參議會之案件
 - 二、其他有關縣政之重大事項
- 縣政會議規則由內政部定之
- 一二、縣行政會議 縣參議會未成立前仍得舉行
- 一三、縣政府組織規程由各省省政府訂定報內政部轉呈行政院核定
- 縣政府組織規程所無之機關不得設置
- 一四、縣政府辦事規則由各省省政府定之報內政部備案

丙、縣參議會

- 一五、縣設縣參議會由鄉（鎮）民代表會議舉縣參議員組織之每鄉（鎮）選舉一人並得酌加依法成立之職業團體代表為縣參議員但不特得過

- 總額十分之三
- 一六、縣參議會暫不選舉縣長縣參議會之議長以由縣參議會自選為原則
- 一七、縣參議會之組織職權及選舉方法另定之

丁、縣財政

一八、左列各款為縣收入

- 一、土地稅之一部（在土地法未實施之縣各種屬於縣有之田賦附加全額）
- 二、土地陳報後正附溢額田賦之全部
- 三、中央劃撥補助縣地方之印花稅三成
- 四、土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）
- 五、營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）
- 六、縣公產收入
- 七、縣公營業收入
- 八、其他依法許可之稅捐

一九、所有國家事務及省事務之經費應由國庫及省庫支給不得責令縣政府就地籌款支

凡經費足以自給之縣其行政費及事業費由縣庫支給收入不敷之縣由省庫酌量補助人口稀少土地尚未開闢之縣其所需開發經費除省庫撥付外不足之數由國庫補助

二〇、縣政府應建設上之需要經縣參議會之決議及省政府之核准得依法募集縣公債

二一、縣之財政均由縣政府統收統支

二二、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呈送省政府核准施行再送縣參議會

二三、縣金庫之設置及會計稽核依法令之規定辦理之

戊、區

- 二四、區之劃分以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）為原則
- 二五、區署為縣政府補助機關代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務在未設區署之區由縣政府派員指導
- 二六、區署設區長一人指導員二人至五人分掌民政財政建設教育軍事等事項均為有給職非甄選訓練合格人員不得委用
- 二七、區署所在地得設警察所受區長之指揮執行地方警察任務
- 二八、區得設建設委員會聘請區內聲譽素著之人士担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

己、鄉鎮

二九、鄉鎮之劃分以十保為原則不得少於六保多於十五保

三〇、鄉鎮之劃分及保甲之編制由縣政府擬定呈請省政府核准施行彙報內政部備案

三一、鄉鎮設鄉（鎮）公所置鄉（鎮）長一人副鄉（鎮）長一人至二人由鄉（鎮）民代表會就公民中具有左列資格之一者選舉之

一、經自治訓練及格者

二、普通考試及格者

三、曾任委任職以上者

四、師範學校或初中以上學校畢業者

五、會辦地方公益事務著有成績者

鄉（鎮）長選舉實施日期另以命令定之

三二、鄉（鎮）公所設民政警衛經濟文化四股各股設主任一人幹事若干人

須有一人專辦戶籍(由副鄉(鎮)長及鄉(鎮)中心學校教員分別担任)並應酌設委任之事務員

經費不充裕地方各股得酌量合併或僅設幹事

三三、鄉(鎮)長副鄉(鎮)長之任期為二年連選得連任

三四、鄉(鎮)長鄉(鎮)中心學校校長及鄉(鎮)壯丁隊長皆以一人兼任

之

在經濟教育發達之區域

鄉(鎮)中心學校校長以

專任為原則

三五、鄉(鎮)自行舉辦之事項

應經鄉(鎮)訪會議決

方得施行

三六、鄉(鎮)務會議由鄉(鎮)

長主席各股主任幹事均

應出席與所議事項有關

之保長得列席

三七、鄉(鎮)長副鄉(鎮)長及

鄉(鎮)公所職員之訓練

辦法另定之

庚、鄉(鎮)民代表會

三八、鄉(鎮)民代表會之代表由保民大會選舉之每保代表二人

三九、鄉(鎮)民代表會之主席如鄉(鎮)長由鄉(鎮)民代表會選出者

由鄉(鎮)長兼任之

四〇、鄉(鎮)民代表會之組織職權及代表之選舉方法另定之

辛、鄉(鎮)財政

縣各級組織綱要實施辦法原則

民國二十八年十月十九日 行政院訓令呂字二一九三六號

本實施辦法原則由 行政院擬訂經 國防最高委員會核定

一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣分，暫時不能施行者，得由該省政府呈請行政院核定延期實施。

一、依法賦與之收入

二、鄉(鎮)公有財產之收入

三、鄉(鎮)公營事業之收入

四、補助金

五、經鄉(鎮)民代表會決議徵收之臨時收入但須經縣政府之核准

業其辦法另定之

四二、鄉(鎮)應興辦造產事

業其辦法另定之

四三、鄉(鎮)設鄉(鎮)財產

保管委員會其章程另

定之

四四、鄉(鎮)財政之收支由

鄉(鎮)公所編製概算

呈由縣政府審核編入

縣概算

壬、保甲

四五、保之編制以十甲為原

則不得少於六甲多於

十五甲

四六、在人口稠密地方如一村或一街為自然單位不可分離時得就二保或

三保聯合設立國民學校合作社及倉儲等機關推舉保長一人為首席

保長以總其成但壯丁隊仍須分保編隊訓練

四七、保設保辦公處置保長一人副保長一人由保民大會就公民中具有左

列資格之一者選舉由鄉(鎮)公所報告縣政府備案

一、師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者

二、曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者

三、曾經訓練及格者

四、會辦地方公益事務者

四八、保長副保長任期二年連選得連任

四九、保長保國民學校校長保壯丁隊長暫以一人兼任之

在經濟教育發達之區域國民學校校長以專任為原則

鄉鎮中心學校保國民學校之名稱得沿用現行法令之規定

五〇、保辦公處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員分別担任之

在經費不充裕區域得備設幹事一人

五一、保長副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之

五二、保民大會每戶出席一人其組織及職權另定之

五三、甲之編制以十戶為原則不得少於六戶多於十五戶

五四、甲置甲長一人由戶長會議選舉由保辦公處報告鄉鎮公所備案甲長之訓練辦法另定之

五五、甲設戶長會議必要時並得舉行甲居民會議

五六、保之編制原有名稱為村街墟場等者得仍其舊但應逐漸改稱為保以

歸劃一

五七、關於保甲之各種章程另定之

五八、保甲戶口之調查另定之

癸、附則

五九、本綱要自公布之日施行

六〇、本綱要施行後各項法令與本綱要抵觸之部分暫行停止適用

附縣各級組織關係圖

薛岳將軍的「五彈」殲敵

血彈。肉彈。紙彈。物彈。金彈。

「敵之所恃者，惟殘暴之物。我之所有者，永無窮盡的血與肉。我歷代祖宗，尤其是漢唐祖宗，遺留至今之英武精神，正在發揮光大。我精明英武之革命領袖，領導四萬萬五千萬革命健兒，正踏着先烈的血跡前進中。惟望全國軍人以血和肉絕對服從命令，必達任務，萬眾一心，加強抗戰建國的血彈和肉彈。學生們努力求知，積極獲得抗戰建國應有的學術，日夜不息，增強抗戰建國的紙彈。農民工人為抗戰建國積極生產，流無窮盡之汗，增強抗戰建國的物彈。商人按軍民需要，隨時隨地，積極經營，平準物價，暢通經濟，增加抗戰建國的金彈。我永無窮盡之五彈，必能粉碎敵人有有限的一彈。」（二月十二正報）



四月十一日至五月五日

一、南北戰場一片勝利聲

敵人在桂南挫敗之後，早已決定了必敗的運命，可是在崩潰的前夕，牠是不肯好好地輸下的，必然的它要突突狂奔，瘋狂咆嘯，一直到最後一口氣為止，在這裏我們對這隻瘋狂的野獸，是用不着憐惜的，我們要盡最大的努力，把牠打倒，且看最近的事實：

贛北圍攻，敵勢窮蹙

據我軍事發言人四月十一日的談話：「贛北方面敵軍，於本月四日開始蠢動，而我軍亦於是日起開始全線總攻，敵為勢恐慌已極，並對我軍戰略判斷荒謬，在南昌以西決堤，妄冀阻我前進，殊不知我各路主力，均以雷霆萬鈞之勢，會擊南昌敵之外圍，兩日內一舉克復三十餘重要村鎮，並於八九兩日，將奉新靖安兩大據點克復，奉新靖安殘敵，分向南昌，永修方面退却，我軍奮勇追擊，敵損失奇重，於是南昌近郊，一幕最激烈戰況，亦即展開。」迄昨日，戰事愈為猛烈，敵遭此打擊，乃星夜加強城郊工事，增援頑守，第全戰局有利之鎖鑰，為我掌握，我軍北握南潯各交通線，南困南昌殘敵，敵縱企圖反攻與增援，事實上顯至困難，同時敵士氣沮喪，不堪再動，以全戰局可斷

言，其不可挽回之頹勢，已完全暴露，「這是戰事初發時我們的勝利，接着我包圍戰綫，愈逼愈緊，十六日我克復南昌之南的重要軍事據點向塘，大軍繼向蓮塘挺進，二十日續克南昌西之西山，萬壽宮，包圍安義，進迫牛行生米街；而鄂東方面，我亦在長江下游活躍，以為策應，十五日我機動部隊克復淞水南之六神港，另一路則越過贛進附近山地，向武穴田家鎮挺進。二十一日我續克安義，敵向修河北岸潰退，至是南昌外圍重要據點，全部被我克復，南昌之敵，負隅頑抗，猛烈反撲，終不得逞，又在鄂南方面，犯我九宮山，以圖牽制。二十七日敵增援猛撲靖安，激戰至烈，頑敵一部會突至靖安城內，但終為我奪回，同時敵撲奉新，施放毒氣，奉新因一度陷入敵手，但三十日仍被我奪回，在我機動神速的攻擊之下，敵人是無法挽回其頹勢的。」

晉東南殲滅敵

敵入自侵入山西以後，因為地形的複雜，山脈的錯錯，處處遭我襲擊，始終沒有拔出其泥足，中條山尤其是敵人的盲腸，去年幾次進犯中條山，妄想一掃蕩，我大軍，結果自己反葬送在中條山下，最近敵人又向迴避替他造好了的墓地鑽進了。據四月十六日中央社洛陽電，敵人蠢動的企圖是這樣的：第一路於安邑夏縣一帶，集敵三千餘，向張店公路進犯。（張店在夏縣之南，為中條山隘口；）第二路於聞喜鄉縣一帶集敵二千餘，南竄橫嶺關（鄉縣之南，在中條山北麓；）第三路於翼城一帶集敵千餘，東竄五子官莊；第四路於府城鎮（洪洞東）鮑店鎮（屯留南）各地集兵千餘，自府城鮑店東西進犯。同時晉東南方面，上黨之敵糾集萬五千餘，二十一日晨分五路南犯，第一路敵三千由壺關東南竄援周村，店上；第二路敵三四千由長冶出蔭城，南犯西火鎮；第三路敵千餘，自蔭城南竄建寧鎮；第四路敵五六千由長高大道南竄大義鎮；第五路敵二千餘自長子竄抵張店鎮。各路敵軍經我機動神速之部隊，反復掃蕩，奮勇截擊，已造成光榮之殲滅戰，殘敵不難一鼓肅清。晉南方面，由暹城、安邑、張店南犯之敵，企圖一舉控制我黃河北

岸各重要據點，高城、平陵、茅津渡、垣曲等地都是其心目中的鵠的，對敵人此種企圖，我軍已照預定的反掃蕩計劃予以打擊，四月二十六日我克復芮城，又以海底（茅津渡東）為中心，對平陸茅津渡、垣曲一綫，縱橫掃蕩，被我滅滅者達四千以上。至敵寇十一度中條山「掃蕩」計劃又已成了泡影了。至於晉東南方面，敵之企圖在打通晉公路與道清鐵路的交通，以冀確實控制晉東南各地區。除由長治長子壺關浮山翼城各地傾巢來犯之外，復由豫北新鄉結集大股兵力由博愛北竄，南北夾擊，以晉城為鵠的，我軍以機動之戰術，於敵陷陵川陽城之後，以主力迂迴敵後，終於四月二十五日規復該兩地，而此種神妙戰術之結果，敵人作了砲灰，為數在一萬四千以上。同時在豫北方面，我大軍亦由濟源、孟縣、溫縣、沁陽、武陟各處出動，度過沁水，向北推進，一面截斷由新鄉來犯之敵，一面與晉東南我軍，遙相呼應，合圍道清路南竄之敵。不備如此，我晉西大軍，復運用神鬼莫測之行動，挺進汾河地區，四月二十三日已有十路大軍，渡過汾河，乘敵傾巢遠出之際，向敵巢猛撲，晉境敵軍，至是遂不得不呈全部動搖之勢。

此外皖南方面、蕪湖、瀘沱、貴池、銅陵

之敵，於四月下旬會分股南犯，繁昌、南陵、青陽曾次第陷入敵手，我大軍正向敵後迂迴，南陵已於二十六日克復，竄擾青陽之敵，實無能為力。豫東方而於四月二十三日以機動之戰術克復開封，縱橫掃蕩，斃敵三千以上，豫南方面自五月一日起，敵在信陽方面結集四萬餘人分三路進犯，左翼窺桐柏，右翼強渡淮河，河正陽，正面沿平漢鐵道犯明港，查山，刻已展開大戰，淮河與桐柏山脈的天險，配合着我英勇機動之部隊，決不會許敵人生還的。

一、寇僞的悲哀

敵人自把汪逆精衛放在槍尖上扮演傀儡戲後，自以為得計，越來越起勁，真算是不知死了。我們且看敵僞自己所表演的悲劇吧。

演雙簧一場春夢

滬訊：阿部信行於四月二十一日乘鹿島丸抵滬，因敵方保守秘密，各敵報均禁止登載，又據大使館發言人稱，阿於二十一日過滬，並未

停留，二十三日已抵南京。阿部是什麼東西，他竟來得如此詭密，原來他便是所謂「特命全權大使」，準備來同汪逆精衛演傀儡雙簧的。

阿部這次來華，帶了大批隨員，奉了隆重的任命，他是第一任中國總督自居，敵人也確是做夢地期待着他的，據說他在四月十五日離開東京，前幾天沿路燒香拜神，日本國內且大吹大擂，說阿部這次到中國來，可以比作一九一八年西園寺的參加巴黎和會及一九二七年齋藤實的參加日內瓦軍縮會議，可憐的日本人，奢望實在太大了，所表現的又實在太可憐了。他不自悔悟，玩弄汪逆偽組織，已是不智，現在再送一個傀儡來唱雙簧，真是所謂：「僞偏枯之藥，不能起死人。」無補於他悲慘的命運了。

跑狗腿四朝拜

滬訊：汪逆精衛，登場之後，僕僕風塵，四面朝拜，在表面上為答謝「蒙疆」，「華北」，以及

粵漢各偽組織出席偽「中政會」及維持偽組織之盛意，在內幕則有各種重大之未決問題，汪逆欲乘此機會，打開一解決之門徑。華北之未決問題，最重大者為偽華北軍事機關之設立；廣州未解決之問題，為偽「廣東省政府」之設立；武漢之未決問題，為所謂「參議會」之結東，汪逆雖欲打開各項問題解決之門徑，然徒勞往返，一無結果，且自汪逆登場以後，敵寇

態度冷酷嚴峻，汪逆不敢多所哀求。而汪逆在武漢練兵企圖亦被武漢敵特務機關長樂山所阻，逃退失據，原是傀儡的悲劇呵！

擄喪鐘羣 奸傾軋

在傀儡組織之下，一羣賣國奸賊是不知其死期迫近的，牠們正在努力傾軋，醜態畢露，據馭訊，

何逆世積，玉蓮京傲，與汪逆爭鬥甚烈，何逆於四月十日用「中國民衆黨」發通電反對汪逆，王逆之「中國青年黨」亦發言反對汪逆。汪逆自己除企圖建軍之外，復分派爪牙赴各淪陷區開辦偽黨部，而偽黨員要官索賚，吵鬧叫囂，各偽組織，均將由停頓而趨於解體，偽組織部長梅逆思平竟向人表示：上台是目的，辦「黨」是手段，真可算無恥之尤了。

三、北歐戰局之變化

北歐的局勢自希特勒以迅雷不及掩耳之手段侵入丹挪以後，同盟國之英法軍亦繼續由挪威登陸，發展為空前的大戰，迄至目前為止，應死難手，尙不得而知，其變化之迅速，誠有令人無從推測之概，其進展情況略述如下：

空前大海戰

張伯倫聽到德軍侵佔丹挪之後，立即召開臨時緊急內閣會議，立派大批飛機軍艦向奧斯陸出發，

因之四月十日在挪威海面展開激烈之海戰，戰線自喀爾加特海峽以迄納維克，全長一千二百英里，死傷之多，損失之大，較之一九一六年五月日德蘭大戰為尤過，據英方情報：德艦船被擊沉十八艘，海軍實力，已耗十分之一，英方僅損失四艘，據德方公報，英驅逐艦沉沒六艘，此外尚有數艘被擊沉受傷。同時空軍閃電亦激烈展開，而據一般觀察，空軍威力若超過軍艦，則此次大會戰的結果如何，對於修改海戰戰術，影響最大。此次戰爭中德國因迅速佔領了挪威空軍根據地及沿海各砲台，其形勢比較有利，但是在英國嚴密封鎖之下，德國並沒有握着完全的海面統制權，不免近於冒險。

英法方面則在北海波羅的海分設廣大範圍之水雷，北海自荷蘭海外起，北至挪威卑爾根港而八十英里止，東止瑞典南部海面，共四百餘英里，全線自西至東僅有可供航行之缺口一處，瑞典海外一帶，水雷網設于哥本哈根之南，廣約二十五英里。波羅的海東西自東經十度起至拉特維亞，立陶宛兩國下岸止。南北自北緯五十五度三十分起迄五十七度止，滿布水雷，四

處封鎖，欲阻止瑞典鐵砂之運德。

海戰結果，德海軍雖遭極大之損失，（據英方調查德艦船被擊沉在三十隻以上）但挾其優越之空軍勢力，用巨型機載運大批軍隊至挪威境內增援，每日可達數千人之多，因之斯堪的納維亞之戰爭，由海戰展至陸戰。

北歐爭奪戰

德佔丹挪之後，英遠征軍亦先後在挪威繼續登陸，與挪軍取得聯絡，由納維克南向以至德倫的英

英挪兩軍，密切合作，因之展開激烈之爭奪戰。戰爭形勢原分三路，北路在納維克方面衝突，南路同盟軍企圖切斷南北兩路德軍聯絡，佔領挪中部諸地；而戰事重心實在中路之德倫的英軍，德以摩托化及裝甲部隊，猛攻同盟軍防地，在德柏爾斯達爾河兩岸，展開激烈血戰，另一路德軍沿奧斯特達倫河前進，企圖以夾擊姿態奪取德倫的英，以與挪南之斯陸取得聯絡，以破壞蘭沙斯與安達爾斯納斯同盟軍的聯絡，德軍在德倫的英軍修築鐵道三條，便利軍運，企圖將英挪聯軍包圍於杜姆巴斯附近，而同盟軍則在杜姆巴斯東北七英里之高地上，

擊堅強之陣地，以全力防守杜姆巴斯至德倫的英的鐵路線。卒以同盟軍境困難，杜城遂為德軍所落，同時奧斯頓至德倫的英之鐵路線，亦落德軍手中，遂得直達安達爾斯納斯，至是急轉直下，同盟軍不得不放棄自利南奪取德倫的英之計劃，而德軍遂得控制利南半部，威脅英格蘭了。

英軍在挪中撤退，事先並未通知攝軍統帥，致使蘭沙斯後翼暴露，攝軍遂不得不要求德軍局部停戰，但德軍仍由德倫的英經斯頓克傑向蘭沙斯進逼，挪政府仍宣佈繼續抗戰。

關於英軍在挪中之撤退，張伯倫五月二日在下院演說謂：「吾人並非令挪威戰局變為無關重要的配角，實以吾人不能中敵人的奸計，分散吾人的力量，使主要戰場實力，反為削弱。」英議員均以數日之內，英軍在挪兩度退却，未免有損威信，紛紛主張張氏早日下野，倫敦每日郵報則批評張氏為掩飾失敗專家。不過目前勝負之數，向未可斷知，張氏亦不以此自誤，所謂勝負之數，實不決於挪威，而決於地中海乎？我們且看他的法力如何？

在這裏應該補述的是瑞典在北歐戰事中的地位，瑞典雖宣佈嚴守中立，但瑞典人心裏實

在是惴惴自危的，當挪中爭奪戰尚未決定勝負之前，德軍已佔領挪邊界之賈斯文格及斯多連城，逼抵瑞典邊界，倘使同盟軍在挪佔優勢，以德國為攫取瑞典鐵砂計，說不定馬上侵入瑞典，也未可知，現在的局勢，總算稍可予瑞典以喘息的機會了。

四、東南歐波濤洶湧

當北歐戰局展開的時候，東南歐也隨着緊張起來，英法對東南歐的封鎖漏洞，是決不願放任的，德國却也得要從巴爾幹輸入物資，在這種局勢之下，東南歐各小國的安全，成了很嚴重的問題，而舉足輕重的義大利却更迎風作浪，大事活躍，其枝重尼是善於觀變的好手，他利用德義軸心的地位，巧妙地施展其技術，他一面自謂處於非交戰國之地位，一面又宣稱決不願永遠置身現行戰事之外，須滿足天然願望。國內各報則肆意揮擊英法企圖獨霸地中海，而五月二日羅馬合衆電及一日華盛頓哈瓦斯電，又傳莫奧里尼向英美提供保證，目前不擬參戰，這種態度實已極盡模稜扭捏之能事，英雖欲極力表示好感，予以誘會，亦不可得；法要求義

墨梭里尼意欲何為

當北歐戰局展開的時候，東南歐也隨着緊張起來，英法對東南歐的封鎖漏洞，是決不願放任的，德國却也得要從巴爾幹輸入物資，在這種局勢之下，東南歐各小國的安全，成了很嚴重的問題，而舉足輕重的義大利却更迎風作浪，大事活躍，其枝重尼是善於觀變的好手，他利用德義軸心的地位，巧妙地施展其技術，他一面自謂處於非交戰國之地位，一面又宣稱決不願永遠置身現行戰事之外，須滿足天然願望。國內各報則肆意揮擊英法企圖獨霸地中海，而五月二日羅馬合衆電及一日華盛頓哈瓦斯電，又傳莫奧里尼向英美提供保證，目前不擬參戰，這種態度實已極盡模稜扭捏之能事，英雖欲極力表示好感，予以誘會，亦不可得；法要求義

國恢復商務談判，齊亞諾則答以「表示遺憾」，「時機未到」，對於德國則表示以最大同情，寄其盟友，改派阿爾菲里為駐德大使，希特勒亦曾致函墨梭里尼討論國際局勢；而於軍事方面則嚴隊在地中海演習，集中於希臘對面之多得坎尼斯羣島，封鎖亞得里亞海，已準備作戰，這些動作教張伯倫看了不能不震驚，因此在挪中決戰之際，英法艦隊，遂決定向地中海開進了。

希特勒大玩花樣

希特勒在北歐戰時並未忘記東南歐的重要，因此德羅經濟談判在四月十九日結束了，其結果規定延長現行商約及羅與德保護國間之債款協定，劃一德國波希米亞摩索維亞與羅國間的關稅率，在羅國禁止小麥出口前所成立的合同，概須執行，而二十三日公佈之德羅商務協定書，規定馬克與羅幣價值不變，羅國前此對捷克出入口稅，仍然適用，石油貿易之限制不變，每月仍以十三萬二千噸為限，並減輕以前若干貨物輸出口稅率。這是兩國商務關係增進的具體表現。對義則交換軍事代表，保持兩國軍事聯絡，對匈則德商務代表團赴匈，與匈總理及外交部長有所商談。而蘇南商務談判與貿易紅

國恢復商務談判，齊亞諾則答以「表示遺憾」，「時機未到」，對於德國則表示以最大同情，寄其盟友，改派阿爾菲里為駐德大使，希特勒亦曾致函墨梭里尼討論國際局勢；而於軍事方面則嚴隊在地中海演習，集中於希臘對面之多得坎尼斯羣島，封鎖亞得里亞海，已準備作戰，這些動作教張伯倫看了不能不震驚，因此在挪中決戰之際，英法艦隊，遂決定向地中海開進了。

如何，決不容荷屬東印度入於同盟軍之掌握，又東京訊倭拓務省決自七月一日起新設一南方局，以爲向南方發展之中樞機關。此種野心，決不止危及荷屬東印度之安全，實欲迫奪太平洋各國的利益，而尤以美國爲甚，因東印度航線橫路赤道，西起印度洋，東達太平洋，廣袤達二千二百英里，實爲資源如錫、橡皮、金雞納樹等產物，均爲世界各界所仰給，一九〇八年十月三十一日，美倭互換照文，特規定兩國切實維持太平洋之現狀，一九二一年十月十三日美英法倭四國，曾簽訂有關各該國所屬海岸之條約，一九二二年二月四日，四國政府以簽約國資格，照會荷政府，聲明決尊重太平洋荷屬各地之領權。今倭寇野心勃勃，自然引起美國人士之反感，故國務卿赫爾在四月十七日特發表聲明，英國報亦痛斥倭之陰謀。駐任荷使則表示維護主權之決心。

倭寇的野心還不止如此，牠並秘密建造主力艦，追求比率與美國接近，又派外務省特使加藤赴美洲活動，與駐美各使節會議，企圖進行侵略。

美國不容默視

對於倭寇野心，美國當然不能默視，我們且有美國的措置：(一)參議院通過九萬萬餘元補充海軍的預算。(二)海軍作戰部長斯塔克曾發表增建超級戰艦十二艘及在關島建立空軍根據地的計劃。

敵「事變內閣」更遞表

內閣	成立日期	倒台日期	存續時間	變動	倒閣直接原因
近衛內閣	一九三七年六月四日	一九三九年一月四日	一年七個月	大改組一次 補充或更易閣員四次	不能解決「對華事變」在國內外威望失墜
平沼內閣	一九三九年一月五日	八月廿八日	十個月另二天	補充閣員一次	不能解決「對華事變」日德意同盟破裂
阿部內閣	一九三九年八月三十日	一九四〇年一月十四日	四個月另十天	補充閣員三次	不能解決「對華事變」受各方面重重夾擊
米內內閣	一九四〇年一月十六日			不能解決「對華事變」	短期內必倒

(三)海軍部長愛迪遜上將親到夏威夷以西，指揮艦隊于四十八小時內舉行秘密演習，並說明夏威夷已成爲美洲堅固外圍，美艦隊已準備就緒，聽候政府命令調遣。(四)參眾兩院議員表示美政府在歐局壓迫之下，勢將解除英法對太平洋方面維持秩序的願慮。(五)羅斯福總統特別發表聲明，嚴重警告倭寇，民主黨表示完全擁護羅斯福的外交政策。(六)海軍司令托西克于四月二十二日發表談話，謂美應採取經濟財政上的手段，阻止倭寇侵略中國，必要時用武力不須躊躇，並認定應增建海軍實力至無可攻破的程度。(七)四月二十六日華盛頓合衆電：美艦隊各高級將領在珍珠港討論防務，特別注意歐戰中發生各項問題，

如(甲)潛艇要巡洋艦及其他巨型軍艦之實效如何(乙)飛機發現潛艇之能力如何(丙)敷雷艦掃雷艦之速度及效力如何？而荷印問題亦在討論之列。這些問題無疑是對倭寇的野心而發。侵華戰爭業已使倭寇泥足無以自拔，牠還有野心旁顧嗎？我們可以斷定倭寇這是自掘其死，在這裏，主張正義的美國固應感謝我英勇軍民之抗戰，我們也希望美國認清和平不可分割之至理，即刻對倭禁運，致牠的死亡。

每月徵文啓事

附簡則及七月份徵文題

本刊出版以來，承各地青年同志熱烈的愛護，給予我們無限的安慰和興奮，茲為報答盛意，及切取聯絡起見，定於七月份起每月舉行徵文一次，以為青年練習寫作的園地，希望大家踴躍的參加，共同來培植，使光榮的花果不斷的在這小小的範圍中成長出來，非獨本刊的榮幸，亦是大家的快樂，想必為社會人士所贊同。

每月徵文簡則於下

- 一、徵文題目由本社指定
- 二、應徵者以二十五歲以下之青年為限
- 三、應徵文字每篇以三千字為限
- 四、應徵文稿應於每月徵文之上一月底送至本社
- 五、每次選取三篇
- 六、取錄文章在本刊發表
- 七、取錄者除各贈本刊全年一份外第一名贈獎金十元第二名八元第三名五元
- 八、應徵時請寫真實姓名及通訊地址能略敘身世者尤所歡迎

(附)七月份徵文題

目及截止日期

「我的戰時生活」

六月三十日截止



編輯室

爲了求「專號」內容的充實，篇幅較平常增加了一倍，但是財力與時間的限制，使我們沒有法子能夠讓其自然的膨脹，不得不來一個三四期的合併，因此便使第三期出版的日期拖下去了幾天，累得讀者們懸望，甚至來信詢問，都只因我們事先沒有聲明，這是首先要向讀者道歉的。

本期的內容較爲單純些，因此也許要使一些歡喜「雜味」的讀者感到煩厭，但是「地方

自洽與新縣制」的問題，在目前確是太重要了，我們至誠的希望大家耐性一點來研究這一個關係建國成敗的問題。

刊登在本期的文章，仍然不讓調劑的介紹，但本期的兩篇通訊，確是很有參考的價值，希望讀者，尤其是留心縣政的同志們，不要因爲題目的枯燥而輕輕放過了。

最後可以告訴讀者的是：下期的文章我們將使其複雜一點，以資調劑，但是讀者所需要的究竟是那一類的文章？還是希望能夠直接給我們的指示，以便求得改進。

廣告價目表

地位	全	半	面
首頁內面及底頁外面	六十元	三十元	十五元
底頁內面	五十元	二十五元	十三元
正文前後	三十元	十五元	八元

價目表

期間	冊數	價目	郵費
全年	廿四冊	三元五角	國內不另
半年	十二冊	一元八角	國內不另
半月	一冊	一角六分	收郵費

附註：
 一、各級學校員生及青年團體直接訂閱本刊照八折聯合
 二、郵票代費以二元爲限並限
 用一角以下之郵票

▲本期零售每本三角五分
 ▲湖南青年印刷所代印

湖南省圖書雜誌審查委員會審查證湘審誌字第零零十二號