

國防實用叢書之七

國防與地方行政

劉百川主編

上海汗血書店出版

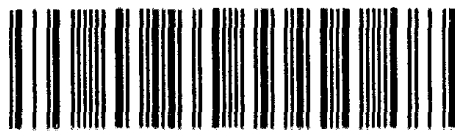
劉百川主編

國防實用叢書之七

國防與地方行政

張天福著

上海汗血書店出版



3 0648 2683 1

目次

第一章	國防與地方行政的關係	一
第一節	中國今日國防問題的嚴重	
第二節	國防的三個時期	
第三節	國防與地方行政的不可分性	
第二章	歐戰時德國對地方行政的態度	九
第三章	我國地方政府應如何革新以適合國防的需要	一六
第一節	革新地方行政的原則	
第二節	實施方案	

第一項 關於組織方面

甲 省政府

(子) 提高主席的權力

(丑) 重新頒布省組織法由主席負完全責任——合署辦公

乙 行政督察專員公署

(子) 行政督察專員制度沿革大要

(丑) 行政督察專員公署組織暫行條例要點

(寅) 現行督察專員制度的估評

丙 縣政府

(子) 縣政的實際病源

(丑) 新縣政府組織的理論基礎

(寅) 改革縣的組織——廢局設科

(卯) 廢局設科的方案

(辰) 設科後應考慮的兩個問題

丁 區

第二項 關於政務方面

甲 保甲制度

(一) 我國保甲制度的大要

(二) 以國防為目的的保甲制度

(三) 如何清除推行保甲制度的十大障礙

乙 財政的整理

(一) 田賦的整理

(子) 我國田賦的積弊

(丑) 田賦積弊的原因

(寅) 整理田賦的辦法

第一治標的方法及其步驟

第二治本的方法及其步驟

(二) 會計制度的革新

丙 民衆訓練

(一) 民衆訓練的意義

(二) 民衆訓練的方法

(三) 訓練的種類

(1) 精神訓練

(2) 軍事訓練

(3) 防空訓練

(4) 婦女訓練

丁 糧食問題

(一) 增加生產

(二) 節約消費

(三) 提倡積穀

戊 交通統制

(一) 連接幹路支線的修築

(二) 交通人才工具及牲畜的統制

(三) 現有國家交通工具的保護

己 經濟建設

第四章

人才問題

.....一二七

(一) 防除災害

(二) 移民墾荒

(三) 改用科學耕作方法

(四) 改良種子以增加生產

(五) 創辦合作社

575,2016

306

第一章 國防與地方行政的關係

國防和地方行政的關係，形式上也許可以分開，而實質上極難分開。形式可以指出軍隊軍艦炮台等等，是屬於國防的，而人民的訓練，地方行政的整理，工業的振興等等，屬於地方行政的。但是從實質上來講，人民訓練以供軍力的補充，糧食徵收以給養軍隊，工業的振興以製造軍需品，這又與國防不得而分的。其關係的密切，一至於此。茲分爲：（一）中國今日國防問題的嚴重，（二）國防的三個時期，（三）國防與地方行政的不可分性。

第一節 中國今日國防問題的嚴重

自從鴉片戰爭以後，我國國勢日蹙，國防問題日見嚴重，但是沒有像今日這樣的嚴重的。從前我國可以利用以夷制夷的政策來求生存，換句話，就是利用列強均勢的政策來苟延殘喘，今日已不能依賴這個

政策來求生存。現在歐西正在多事之秋，各國只能顧及自己本身的問題，如英國和意大利地中海爭霸，法國和德國彼此正在整軍經武，西班牙正在內戰，殺得天昏地黑，帝國主義者正竭力的設法阻止共產主義的進展，因此對東亞的問題無暇顧及，列強在華均勢的打破，早已成爲事實。現在的東鄰可以獨霸東亞毫無忌慮，所以國防問題於今日益發嚴重。試將過去幾年的事實檢索一下，就可以知道這句話是真實。自九一八以後，我國東三省熱河等處相繼被佔，現在河北山東福建幾乎全在敵人掌握之中，我們亦曾向國聯訴過，國聯雖然判斷我們是直，敵人是曲，但是沒有一個人能用一點實力來幫助我們。不像清末中日戰爭的時候，我們失敗了，割讓遼東半島，有法德俄三國來替我們緩頰。列強在華均勢已完全打破，我們信賴國聯的迷夢已完全覺悟，而我國已陷於岌岌危亡朝不保夕的危境，現在要保全我們的國家，爲民族求一條生路，比較九一八以前是萬倍的困難，而國防問題更萬分的嚴重。

在此勢如藥卵的時候，若是不發奮圖強，簡直就要坐以待斃。一個

世界土地最廣的國度，出產最豐富的國度，人口最衆多的國度，文明歷史最久遠的國度，那能夠坐以待斃呢！一定要想個方法來復興我們的民族和國家。但是人民志氣如此消沉，經濟如此落後，科學如此的不發達，目前環境又如此危迫，得以準備的時間又如此短促，要保持民族的生存，豈不是一樁很困難的事麼？要怎樣才能轉危爲安呢？但是不要怕困難，精神不死，其國不亡，多難興邦，古有明訓。蔣委員長曾說過：「國家並不是一個死的東西，除了一切物質基礎之外，更有精神的本體，而國家生命的活躍還是在精神。」（見各省高級行政人員奉召南昌集會紀錄第六頁）中國民族的精神，就是民族的靈魂，民族的靈魂一天還在，中國一天不會亡。處此國防問題萬分嚴重的時候，正是我們民族生命的轉機，我們四萬萬同胞要聯合一致，整齊步伐，各盡其能，一致對外，那麼，國家的復興便有希望了。

蘇俄、土耳其、德意志，在歐戰以後，那一個不是在帝國主義者壓迫之下，其國勢之危殆，環境之險惡，不是和我們現在的情形一樣麼？甚至

這要比我們困難幾倍，但是他們能於國勢嚴重的時期，萬眾一心發奮圖強，因此也就一個一個復興起來。他們可能做的事，難道我們就不能麼？古人道：「事在人為，」又說：「為政在人，」只要人肯盡人事，事無不可為的。只要國魂存在，精神不死，已經滅亡的國家尚可以復興，何況我們尚有四萬萬的同胞，在未喪失的土地上，有完全的主權呢？所以在此國防嚴重的時期，我們不患無堅甲利兵飛機大炮，祇患沒有「鞠躬盡瘁，死而後已」的精神，祇患沒有愛國的誠心而已。有精神和誠心，堅甲利兵大炮飛機這些物質上的東西，並不是難的問題，我們不難為蘇俄、土耳其、德意志。

第二節 國防的三個時期

國防可以分為三個時期：第一準備時期，第二實施時期，第三善後時期。

(1) 準備時期 昔日的國防祇消人民有禦侮的決心，便可揭竿以爲兵器和敵人去決戰，近世以來，情形全異。現在科學昌明，戰器日新

月異，有精良的坦克車、飛機、大炮尚不爲已足，甚至有種種極利害的毒氣，殺人動以萬千計算，只恃一時的義憤，揚竿而起的國防，祇能作無謂的犧牲，於國家毫無所補。今日的國防必須全國集中精力，加緊籌備，纔可以見諸實效。不然，像義和團的操拳練戰，終敵不過猛烈的炮火。所以我國現在正是一急戰之心不可有，備戰之心不可無一的時候。我們要埋頭苦幹，作種種的預備。阿比西尼亞雖有犧牲的決心，但沒有犧牲的準備，抵抗不到幾個月，已經亡國，這可引爲我國極好的教訓。

(2) 實施時期 準備的時期已經過去，便是實施的時期，就是與敵國戰爭的時期。從開戰到戰爭終結，全是屬於實施的時期。何日爲我國國防實施的時期，是我們所不得預料的。這個權柄全是在我們敵人的手裏。何時爲和平絕望的日子，何日爲犧牲的關頭，我們現還不曉得，但是我們知道這日子一定有一天要臨到的，我們祇能充分去準備作堅決的抵抗而已。

(3) 善後時期 戰爭一過，瘡痍滿目，如歐戰以後，統計死傷達千

萬人。其戰時負傷的兵士軍官，全已失却生活能力，要依賴國家的贍養，其為國捐軀的戰士，所遺下的孤兒寡婦，全待國家的周濟。其受戰爭間接影響的工商家，又要國家來設法振興，戰地的流離無家可歸的民衆，也要政府去綏輯，這全屬於善後問題。因為經一次大戰，全國的精神物質以及人數的損失，不可勝計。如無善後的處置辦法，國防能力無由恢復，所以善後問題亦為國防中極重要的問題。本篇如篇幅充足，關於善後問題當作簡短的討論。

第三節 國防與地方行政的不可分性

國防和地方行政可說是一個事物的兩面觀察。從「對外」來觀察是國防，從「對內」來觀察是地方行政。我國古時名將吳起曾說過：「昔之圖謀國家者，必先教百姓，而親萬民。有四不和：不和於國不可以出兵；不和於軍不可以出陣；不和於陣不可以進戰；不和於戰不可以決勝。是以有道之主，將用其民，先和而造大事。」（見七子兵略吳子圖國第一篇）從和於國，而和於軍，而和於陣，而和於戰，然後能至於決勝。可

知和國爲開端，決勝爲結果，必先能和國，然後能決勝。和於國就是安內，決勝於敵就是攘外。必先能安內然後能攘外，安內和攘外是二而一，一而二的事物。內安是行政的重要工作，尤其是地方行政的工作；攘外是國防的工作，所以行政和國防亦是二而一，一而二的事物。換句話說，就是一個事物的兩方面觀察。所以吳子又說：「凡制國治軍，必教之以禮，勵之以義，使有耻也。夫人有耻，在大足以戰，在小足以守。」（吳子圖國第一篇）教禮勵義，是制國的方法，制國就是行政的本身。有良好的行政，然後大可以戰，小可以守。戰守就是國防。國防的基礎又是在行政。於此又可見國防和行政關係的密切了。（行政可分爲中央行政和地方行政，本篇只論地方行政。中央只在發施號令，地方行政，尤其是縣行政，多在執行方面，其與國防更有密切的關係。）

國防和地方行政的不可分關係，已經如上面所說的。地方行政的好壞，直接影響於國防，如影隨形，如應隨響，古往今來，沒有例外。徵諸古往，如楚漢之爭，漢高祖約法三章，秦民稱便，嗣後和項羽打仗的時候，漢

高祖雖幾次的被項羽打敗，並負過重傷，諸侯又反覆無常，但是國內賴有丞相蕭何，當漢王引兵東定三秦，何以丞相留收巴蜀，鎮撫諭告，使給軍食。漢二年，漢王與諸侯擊楚，何守關中，侍太子治櫟陽，為法令約束，立宗廟社稷，……關中事，計戶口轉漕給軍，漢王數失軍遁去，何常興關中卒輒補缺，上以此專屬任何關中事。」（史記蕭相國世家）蕭何能於漢高從事戰爭的時候，安撫百姓，籌足軍食，為法令約束，以維持地方的治安，檢討戶口徵募軍卒，以補充死散的軍缺，這是行政上的要政。漢高在屢敗之餘，纔能收最後的勝利。當論功行賞的時候，以蕭何功最高。這是良好的地方行政，關係國力的實例。至於腐敗的地方行政，足以亡國。如明末方從事於防禦滿清，而內政紊亂，以致李自成張獻忠叛逆作亂，動搖國基，明朝因此也就亡了。當明懷宗的時候，有人上言說天下有三大病：第一科目取人，不能取真才實學的人，第二資格用人，其有真才實行的人，限於資格不得上進，第三推知行取科道的積弊，所以應當「停科目以誦虛文，舉孝廉以崇實行，罷推知行取以除積習之行，蠲災傷

錢糧，以蘇累困之民，而且專拜大將，舉行登壇推轂之禮，使其節制有司，便宜行事，庶幾民怨平，而寇氛靜。」（見通鑑）從這段奏文，可想見當時人事行政的不着實際，地方官吏的擅作威福，剝削人民，軍事與行政之不統一，大將不能節制戰爭區域的官吏的情形，以致勞而無功。惜當時皇帝雖認所說的話為對，而不能實際去改善，以致有明終不免滅亡，而我漢族因受外夷的統制近三百年。行政和國防的關係是如此的。

現在中國已到了生死關頭的最後時期，敵人的壓迫日甚一日，地方行政與國防應該打成一片，組織國防政府以應付將來的事變。我們應當學歐戰的國家，政治上的組織力求簡便，行政效率力求提高，集中全國的能力，來尋求民族最後一線的生機。在未戰的時候，作心理及物質上的準備，已戰的時候，對戰士作精神的安慰及軍士和物質的補充。在戰後作流亡的綏輯，和物質的建設，以恢復國防的力量，這全是地方行政極重要的工作。

第二章 歐戰時德國對地方行政的態度

一個國家正像一個人的身體，國家的海陸空軍正像人體中的白血球，所以抵抗外來的侵害。人體內部各機關的組織和功能，如胃的消化，五臟六腑的作用，正如國家內部行政，全所以增加實力，而抵禦外來的侵害的。內部功能不健全，抵禦外來侵害的能力，必定薄弱。容易受疾病的侵害，或致於死亡。國家缺乏良好的行政，國防能力亦要薄弱，因而致滅亡。在歷史上的例子極多。國防與內政二者息息相關，所以歐戰時千百萬戰士在前方作戰，後方的行政組織工作的效率，均力求完善，使前方的戰士可以安心作戰，而無後顧之憂。在太平時期已處心積慮，將國防和地方行政打成一片的國家，首推德國，因此本篇祇略論德國大戰時對地方行政的態度。

有一個參加歐戰的西國友人告訴筆者，德國在歐戰前，各城市曾有一個建設的方案，裏頭有一條就是所有的電話電報電車，所用的電線桿子，均須用銅製造的，以求堅固耐用。又有一條就是全國人民住宅或公共的建築物的底層，均須儲煤若干噸，以避汗濕，而重衛生。當時人

民及外國政府，對此種設施不以爲特別，以爲不過是極平常都市及鄉村建設的一種設施而已。到了歐戰發生以後，因爲德國是煤的產量充足的國家，海外交通，又被英國封鎖，製造炮彈的銅料，及運輸的火車，軍事工業的機器，所用的煤，眼看就不夠應用了，政府隨時將銅電桿取下，而以木質桿代替，又將人民住宅及公共建築物底層的煤取出應用，所以在歐戰期內，於製造子彈和火車輪船及機器的燃料，均不感覺困難。這全因爲德國國防和地方行政打成一片，政府的設施全以國防爲前提，所以能上下一心，以一個國家的力量，來對敵全球的武力，支持四年之久，軍事上並沒有失敗。

前英國陸相路易喬治，在他的大戰回憶一書中說過，他有一次和一個德國朋友談話，這位德國朋友是到英國來遊玩的，這個朋友說，英國的地方真美麗，每家門口幾乎全有很好的花園，祇是從國家來講，實在太不經濟了。這位朋友的意思是，何以不用這些花園來生產一些有用的物品，所以大戰發生以後，路易喬治看見德國潛艇政策的活動，英

國內部糧食不足，他就覺得這位德國朋友所說的話極有理由，極佩服。德國人對地方行政見解和設施的精密，因此建議政府將花園改為耕地，由園丁耕種小麥以供國用。

德國對於地方行政的注意，德國路登都夫將軍（General Ludendorff）在他的戰爭回憶錄（*My War Memories*）中有一「我的思想與行動」（*My Thoughts and Action*）一編，敘述頗詳，很可以代表德國人對地方行政問題的態度，德國除興登堡以外，路登都夫將軍可說是德國大戰時最有名的將軍，他曾做過興登堡的參謀長，前敵的總指揮等職，他所說的當然很可靠，現在將那本書關於對地方行政的態度節譯於後：

「當世界大戰的時候，德國的人民盡其力量和盡其所有的來幫助與補充他們的軍隊，這是德國在此次戰爭和在以前其他戰爭不同的地方。軍隊與人民乃合而為一。不但在前線有千萬軍隊作戰，在後方又有全體民衆精神及物質的援助。因戰線的長全德國的人民有極重的負擔，每個國民必須盡他的力量，然後纔可得最後的勝利。全國人民

必須有最後勝利的決心，並且要能夠用他的最後一滴汗與一滴血來奮鬥到底。陸軍海軍的基礎生在整個國家裏頭，正像一株巨大的樹的根，深入於地裏一樣。軍隊是依靠本國而生活，他能夠保持物質上需要的東西，而不能夠產生。他祇能用國家所給他物質和精神的東西來作戰，這些東西可以讓軍隊打勝仗，讓軍人在整日痛苦中有忠實和不自私的犧牲，惟有這些東西能給德國最後的勝利。

「陸軍和海軍惟有希望本國不時給他們補充人數和軍需品，所以國家後方全體人民對於戰爭的精神，必要保持在最高點，假使沒有這種精神，我們必定失敗，戰爭的時間越延長，軍隊須要精神上的鼓勵更加迫切，於軍人及物質上的資源，必須完全獻給軍隊，為他們作戰的用途。這是戰時後方最重要的行政工作。本國的土地不但為軍隊駐扎的大本營，並且是軍隊生命的源泉，所以必需保持純潔。若不是這樣子，國家就不能鞏固。軍隊的神經系不能恢復他所消耗的力量……軍隊和敵人戰鬥的效率，是要看國內人民戰鬥的精神和效率如何而定。這

句話的意思，就是全國裏每個人全要為戰爭而工作和為戰爭而生活。這個辦法是從前人所未曾想到的。

「整個政府和皇帝的大臣 (Imperial Chancellor) 要負特別的責任來領導和集中這個精神。」

「在政府的肩膀上，還有另外一種的責任，就是攻擊敵人國內的戰線。德國政府何不利用這種戰器呢？敵人利用這種利器來攻擊我們，而我們天天正在受着這種戰器的創痛，我們怎麼不同樣的攻擊敵人，而讓敵人這樣成功地攻擊我們呢？這種攻擊實施的方法先是從中立國開始，而其結果要達到敵人身上。可惜我們沒有大量宣傳的工具，用封鎖的方法來餓死敵人。」

「假使要戰爭能有成功的結果，政府有許多重要的問題要解決的。政府要將全國民衆聯合的力量交給皇帝，隨由皇帝去處分，然後纔能有從戰場上收穫成功；纔能夠打破敵人後方精神的戰線。沒有其他事項能比較這件事務更加重要和必需的。就是中央和地方政府的人

民和會議，要集中所有的精力在戰爭上頭。這個意思就是戰爭能力的根源是在國內，而其結果是在前線。惟有努力於戰爭，纔能達到和平之偉大目的。所以中央及地方政府努力於戰爭的內部行政，就是走上建設和平的大道，因而達到和平的目的，這是政府極端的光榮……這次大戰，地方政府做他們自己的事情……有很多的事情，總司令部認為很重要應當做的反倒沒做，在戰爭發生以後，總司令部不得已取過很多地方政府應當做的事來做，好比出版檢查新聞，國內間諜的預防，防止革命，全由總司令部來辦理，因此間接損害了作戰的能力。」

德國地方政府的行政，由我們看來已是如何的完善，但是由富有軍事專門才識的路登都夫將軍看來，仍有許多不滿意的地方，所以他在上面譯文的後一段表示他不滿意地方政府不做出版和新聞的檢查，國內間諜的預防，及革命的防止等等工作，讀過上面的一段話，再來反省我國的地方政府，真覺應改良的有千緒萬端。

第三章 我國地方行政應如何革新以適合

國防的需要

在前面今日國防問題之嚴重一段裏，作者已經詳細說到九一八以後中國已入於非常時期，我們國家環境的險惡已達極點，現在我們目前急迫的問題不是住穿吃的舒服問題，而是如何來繼續國家的生命，保持中華民族的自由的問題，也就是我們中國的自衛問題。

自衛的問題是中國最急迫的問題，要救中國就是應當教人民如何自衛，及如何纔能有自衛的能力。這句話也許有許多人不以爲然，如主張鄉村建設的鄒平派，以爲只有鄉村建設爲中國唯一的出路，梁漱溟先生在他中國民族最後覺悟的一書裏指出救中國的途徑，他大意說：（一）中國有中國的國情，有中國的道德文化，要改革中國就必根據中國的國情與需要去改革。（二）中國社會既爲一農村社會，農民人數亦佔人口百分之八十，且民族工業爲資本主義工業侵略力量所抑制，

不能自然發展，故今後中國自救之政策，惟有自農村建設着手。（三）農村之改革以教育爲首要，故在農村經濟改善之先，必先教以相當知識，使一般民衆皆「入則孝出則悌，一知禮守法，而不相擾，故村治應以教育爲先。又如定縣派以爲只有平民教育纔能夠救中國，其研究中國衰弱的原因爲貧病私愚四個字，要去貧要用生計教育，要去病要用衛生教育，要去私要用公民教育，要去愚要用文藝教育。又江甯蘭谿派他們的政策大約有三：（甲）採取政教衛養合一主義，以整個計劃謀農村經濟的復興，（乙）訓練人民的組織能力，輔導人民的自治事業，以求完成地方自治。（丙）與其他各種專門機關分工合作，以促進縣政建設的發展。

以上三派的立論各有其見地，各有其穩健處，惟從今日國勢危迫的時候看，則有未盡善的地方。如鄒平派之從鄉村建設入手，定縣派之從教育入手，未免太迂緩了，把衛字看得太不重要了。以爲人民受了教育有知識有經濟力量便可以自衛，殊不知現在河北山東福建均幾乎

全在敵人勢力範圍之內，只消一朝一夕軍事的變動，便完全淪入敵人掌握之中，恐怕鄉村建設還未開始，一本平民千字課還未讀完，鄒平和定縣已全在敵人控制之下。雖要建設，雖要教育，也不可而得，更談不到自衛。何況自衛的教育，無須乎等到人民有富厚的經濟能力，或相當的教育，纔曉得的。這是很淺顯的，我們是中國人，不願做亡國奴，敵人要侵害我們，我們要不顧性命去殺敵；這種話不論受過教育，未受過教育，全可以懂的。至於戰具的使用，如何防毒，也無須等到鄉村建設完成或受過平民教育纔可能知曉的。只教以機械的使用並加以訓練，便可以抗敵了。因為自衛是我們目前最主要的問題，能自衛纔可以談到建設和教育。至於江甯蘭谿派雖然主張政教衛養合一主義，比較可採，但是把衛和政教養同列，未免失其重要性，因為我國今日惟有把衛列為主要，其餘不管政、教、養、經濟建設、農村建設，一切一切，全是為衛而設，亦可說是為達到自衛（就是國防）的目的而設。失却這個目的，一切的設施全無意義了。

前面說過攘外必先安內，在國難愈嚴重的時期，安內愈見重要，所以行政人員在政治上所負的責任，比較平時有幾倍幾十倍的重大。

我們天天談安內而內到今還未安，這是甚麼原因？有很多國人認為中國人民是世界上最刻苦耐勞的，譬如現在已到了國困民窮的時候，人民的生活比那一國的都要苦，全國大多數真正的民衆都是每天用全副精力來工作，甚至從事過度的勞動，來求最低標準的生活，他們能忍受一切的勞苦，日日與飢餓掙扎，這種忍勞耐苦的精神，真是那一國的人民都比不上。又中國人民實在是最守法純良的，對於政府，對於官吏，可說最會服從的，對於家鄉更是無不熱心愛護。試看香港，英國人還不到三千，可以管理幾十萬中國人，中國人更是事事守法，按時納稅，社會秩序非常之好。至於上海公共租界也是如此。前幾年西北飢饉最厲害的時候，有個外國人到西北去考察回來，他很驚奇的在報紙上發表一段言論，認為中國人是最守法的民族，如飢饉最厲害的地方，人民因飢餓死亡相藉，而當地的米商白米盈屋，飢餓的人，情願在旁邊餓死，

不願搶劫糧食，這種守法的精神，是外國人所望塵莫及的。外國人祇知「必需不識法」(Necessity knows no Law) 德皇威廉第二用七十二生特大砲轟擊比利時後，向國會演講時之精采句，和中國一般人「甯死不違法」的精神，不可同日而語。中國人實在是更容易治理的民族。

這樣易制的民族到今沒有人因勢利導使臻太平，社會還是沒有秩序，地方還是不安甯，這不能怪土匪，更不能怪人民，實要怪政府制度不良，地方行政方法不善，泰半的行政官吏，道德知識均不合格，所以在國防嚴重時候，必先由地方行政的革新以求安內，然後可談攘外。

第一節 革新地方行政的原則

對一件複雜的事實的處理方法，最好能先觀察實際情形，擬定重要原則為決定的標準。在未談到中國現在地方行政的革新方案以前，必先把應預定的幾個原則認清楚，然後於方案的擬定，纔有取捨的根據。關於革新政治的原則有五條，分述於後：

甲 一切設施須能產生行政最高的效率

現在國難臨頭，何日國防要進入實施時期，是我們不能預料的，只知道時間很迫促，我們於國防的準備，要儘最快的限度，愈早完成愈佳。就在作戰的時候，地方行政更要求其迅速和準確。換句話說，就是要得到最高的行政效率，我國現在行政最大的一個毛病，就是因循怠惰，不重時間，並且組織繁複，人員缺乏朝氣，三小時可辦完竣的工作，有時三天還不能辦妥，這樣如何能和我們的敵人爭最後的勝利呢？

乙 集中權力以收指臂之效

政制有許多種，比如單獨制，委員制，一元制，聯邦制，但從抽象而言，之，可分為分權制與集權制。現在採取分權制的國家和集權制的國家，比較上數額差不多。所謂集權制的趨勢，就是行政權力，由下級政府移於上級的趨勢；所謂分權制，就是同級機關由各自獨立之多元權力機關，合為完整的單元權力機關的趨勢。究竟那一種制度是好，要看實際情形如何而決定，能適合一國實際情形就是好的，否則是不好的。在往昔時代，當法國羅梭氏的民約論或行的時候，立法者着眼於人民之安

全與專恣之防止，所以採取「以權制權」的原則，現今則意志單一行動和諧，已被認為行政效率之必要原素，即在地方自治極發達之國家，如德意志、美利堅，已有集權的傾向。

我國處國難嚴重時期，一切措施自應以國防為前提，地方行政必求最高的效率，已為第一原則。因此政制必取其行動敏捷而無阻礙，能意志自上貫下，中途無阻。要這樣惟有採取集權制纔可以達到這個目的，來應付這非常時期的事變。縣的權力要集於縣長，省的權力要集於省長（現時之主席），國的權力集於元首，在不違反上級機關法令範圍，可以便宜行事，如此纔可以責職分明，纔能收一體行動，如臂使指的效力。

我國鼎革以來，內部不能團結，形成割據的局面，這樣中國是患了半身不遂的病，頭手要去禦侮，腿足不聽命令，這樣一個病人，要如何去圖存呢？我們的敵人正是權力集中，行動靈敏的健壯者，他可以集中發出全身的力量，來打跌力量分散的我們。我們要怎樣去禦侮呢？要棄掉

這分離割裂的政制，一切事權要統一集中，形成整個的組織，運用整個所發出的力量去戰勝敵人。

丙 措施要因地制宜

我國地大物博，幅員遼闊，交通不便，民情風俗各處不同，權力固當集中，而地方政治的措施改進，必須因地制宜，纔可以適合各地的情形，切合時代的需要。所謂因地制宜，就是政治上一切的事情，要能於不抵觸中央法令範圍之內，用最適合各地的社會情形，地理條件，和歷史關係的辦法，使政治順利進行，發生最高的效能，以免有削趾適履的毛病。能這樣因地制宜，以謀政治的改進，纔不致變為政治的落伍者。

丁 一切措施須有中心計劃

有些省份或縣治，天天言建設改革，而最終一事無成，這個弊病就是因為好高務遠不着實際，沒有由小到大的中心計劃，只徒託高大的空言。此後於政治的事務，要分別輕重緩急，就其急要的，簡易的，淺近的，集中人才物力，先從最小地方做起，然後按步就班，由小而大，由簡易而

繁難，自不難達到目的。

就縣政來言，各縣得調查的表格極多，而這種表格的用處究竟如何，是否準確，上級行政人員全不顧及，祇是將表向下送，令於文到幾日內辦竣，祇消縣政府按期填呈，便算了事，縣政人員整天的工夫，也祇消耗在表格上。一趕不上，祇好閉門臆造，像這種無謂的工作，應當有一大次的清算，完全去掉。並由中央執行委員會或國民代表大會決定地方行政中心計劃。在未決以前，先由中央徵集各省施政方案及各縣施政方案，按照實際情形排列先後次序，限期完竣，發交各省轉發各省行政督察專員，再由督察專員召集各該管縣長。就地方不同情形，依着中央頒發的方案，釐定施行方案，呈由省府轉呈中央備案，定期計功，縣府須按期將辦理成績，及經過詳細情形，具報省政府，並由省府派員密查，是否與呈文相符，以杜絕偽造欺瞞的弊病。

這樣既有個中心的計劃，中央對地方行政可以收統制的效果，地方政府工作亦有一定的目標，並且有督察專員的監督協助，省政府的

嚴厲監督，自不難避免好高務遠，空言無實的弊病。

戊 一切設施需能確切樹立人民對政府的信任

嘉山縣縣長盧政芳，在他所著「三月來的嘉山縣政和我的工作經驗」(地方自治第二期)在結論有一段說：「不過縣政府要切實做事，必須地方人士能信任你，擁護你，贊助你。尤其像嘉山這樣人力財力兩感缺乏的縣份，除却地方上給你很大的幫助，什麼事都難期完滿。」說到得到人民信任的確是今日政府極端需要的東西。中國的人民對政府的信任幾乎沒有，因為有許多不肖官吏，盡量貪污剝削，以致政府信用大半掃地。政府如果有一件要興革的事件，人民莫不心驚肉跳，以為政府又要藉問題來刮地皮了。例如閩南人民一提起自治，便有一句歌謠：「自私自利自飽足，洽來洽去洽花邊。(即銀元)」雖是歌謠，而人民對政府不信仰的心理，完全表現出來，以為政府是要藉自治問題來飽足私囊，來刮取銀元。而實際上也真有許多不肖官吏，是藉政府的設施，來飽私囊的，所以對人民樹立信用，是絕對必要的。

秦時商鞅變法，還要用太子犯法刑及師傅的方法，來確立政府的信用，現在政府正在與民更始的時候，應當怎樣努力的樹立信用！

第二節 實施方案

第一項 關於組織方面

有組織纔能夠有力量，這是不易的定律。整個中國的人民，有嚴密的組織，纔能衆志成城，而發揮無限的實力。要知道要禦侮祇靠力量很少的軍隊是不成的，必須靠全國有組織的民衆爲軍隊實力的源泉。

要民衆有組織，必須加強中央對地方的領導力，中國現在正如一盤散亂的鐵屑，必須用極強的磁鐵爲中心，纔能把牠吸引成堆。中央的領導力，就是磁鐵的吸力，中央有極強的領導力，可以直貫至最下層之組織，然後中國纔能夠有真正的統一。

自民國成立以後，中國從沒有真正統一過，仍然是一個封建和半封建政治關係的國家，譬如從前的縣政，不是各自爲政，就是在佔有一省或數省的軍閥勢力隨意支配之下。中央的權力，如北政府時代，甚至

號令不出都門，所以要有完密健全的組織，必須一革以往惡習，權力集中，使民衆步伐整齊，這是討論革新地方行政組織最須注意的一點。

甲 省政府

(子) 提高主席的權力。國民政府成立以後，政制採取委員制，這也是「因時制宜」的臨時辦法。這種辦法，原本有個很好的意思，就是集思廣益，聚所有領袖於一堂，對於施政方針，從長計議，羣策羣力。但是實行以來，固然收到上述的效果，而同時也發生下列三種的弊病：

第一職責推諉。英人有句成語：「每人之責任，無人之責任。」(Every Body's duty, no body's duty) 因為責任不專，如果有一人過於負責，他人也許認他是希冀濫攬大權，而整個組織要發生分裂的現象。因此多數的人只是持其兩端，依違兩可，全失委員制的精神，惟有採用獨任制，纔能責無旁貸，而免去推諉的弊病。

第二政令繁複甚至互相抵觸，下級地方行政人員無所適從。現在省和縣的行政組織，是疊牀架屋的格式，有縱的系統，又有橫的系統。縣

政府承省府的命令，省府各廳又認縣政府的各局是各廳的直屬機關，這樣組織完全違反簡捷的原則，至於政令更是多如牛毛，譬如於通緝陳銘樞的命令，縣府多是收到七件，甚至有收到九件的。同樣的一件事，縣政府收發人員及其他經手人員，要登記簿冊七次或九次之多，要費去的時間比較組織優良的也有八倍或九倍之多。上級的機關也各自爲政，一個機關一次可以完全辦完的事情，竟要八九個機關同時來辦理。假使有良好的組織，能把這種耗費的時間和精力節省下來，從事推行中央政策及國防的事工，其成效必大有可觀。

上司的政令不但繁複，甚至有同一事件，兩個上級機關來了兩個完全相背的命令，縣政府莫悉所從，所以很多建設的工作，到現在還沒有顯然的進步，這就是一個大原因，爲改善計，應當提高省政府主席的權力，全省的政務在不違反中央政令範圍內，主席有便宜處分的全權，然後纔能政令統一，效率增加。這也是今日國防急迫的需求。

第三政務措施遲緩。有許多事情，常是一人去辦理能迅速又有

結果，一經開會討論，便往復磋商，莫衷一是，因此處分執行，都極困難，這又是省府委員制的一個大弊病。

（丑）應重新頒布省組織法，將省府及各廳處併成整個，不可分的機關，合署辦公，由省主席負完全責任。要集中省主席的權力，第一步辦法，就是改組省組織，合署辦公。合署辦公自從提倡到了現在，尚有許多省份未見實行，這種要政的施行，應用斷然的手段，重新公布省府組織法，令全省廳處為整個的機關，限期實行。

我國省府組織法及縣組織法，頒布實行已經有好幾年，各省形式上雖已組織完成，而實際上辦事則困難極多，正像鑿圓柄方，格格不入，所以改革舊制，實在是刷新政治，鞏固國防，刻不容緩的要圖。民國二十三年軍事委員長曾致電中政會及行政院，說明現行地方行政組織的通病三種，而主張合署辦公，其大意如下：

1. 就現在的制度本身觀察，則為頭重腳輕，基礎不固。論到組織，則省廳大而縣府小，論到經費，則省府極巨，而縣極微。治官的機關太多，而

治民的機關太少，伴食官的人員太多，而深入民間的人員太少。因此政令全成爲具文，這實在是癥結所在。如果把豫鄂皖贛四省二十二年度經常歲出預算比較一下子，則省和縣政實相差懸絕，可以一目瞭然，除保安處經費不計算外，祇以省府和四廳爲準，計河南爲九十一萬一千多元，湖北爲一百一十一萬九千餘元，安徽爲一百零一萬，江西爲八十一萬三千多元，而各省中的縣政經費，則河南全省一百一十一縣，共一百零九萬一千多元，平均每縣九千八百三十多元，湖北全省七十縣，共八十八萬多元，平均每縣一萬六千多元，安徽全省二十一縣，共九十五萬七百多元，平均每縣一萬五千七百多元，江西全省八十一縣，共一百三十三萬二千多元，平均每縣一萬三千八百多元。每月平均每縣皆不過千元上下。縣爲一切政令推行的中堅，其重要如此，而行政費的微薄又如彼，實在無從充實組織，延用人才，以爲匡助。因此百舉皆廢，所以要革除這種頭大腳小的弊病，頭一個重要的，就是合署辦公，縮小省府的編制，擴大縣府的組織，把合署辦公而有的節餘，拿來增加縣的經費，這樣纔能

調濟得宜，推行盡利。

2. 就橫的方面觀察，各廳處駢肩而立，各成系統，自固範圍，凡屬甲廳主管的事件，大多不願意乙廳過問，而事情牽涉兩廳以上的，又常常遷延不決，有權利大家來相爭，一有過失就互相推諉，況且一切的設施，多半以本廳處立場為觀點，不願抑己伸人，沒有共同維持全局的精神。每個人全認自己主管的事件是當前最要的急務，同時督責於縣，縣長不知道要從那一個先辦起，亦無法同時全辦，所以那些狡黠的專事敷衍，那些不肖的就借甲抵乙，任意寬緊，來便利自己的私圖，而賢能自愛的人，則深苦政令紛歧，疲於奔命，而不安心做他的事情。我國吏治的壞，這種畸形制度，實在是重要的原因。所以要革除今後地方行政矛盾重複隔閡推諉齟齬的毛病，惟有打破各廳處分立對峙的局面，而併為整個一體的省政府，纔能收齊一簡捷協和的效果。

3. 就縱的方面觀察，省府與各廳處，縣府與各局科，已經截然形成兩級，中央部會總是認為省的廳處，是他們的直屬機關，而省的廳處也

認為縣的局科是他們的直屬機關，而彼此直接行文。流弊所及，遂致省府與縣不能層層節制，因而失去以身使臂，以臂使指的效果。所謂主席代表省政府監督所屬執行省政，及縣長總理縣政的規定，已全屬空言。系統不明，層級凌亂，要怎樣統率下屬，而責成他們辦事有效率呢？要革除這個弊病，必定要整個省政府，對中央院部負絕對責任，整個縣府對省府負絕對責任。凡是省的廳處，縣的局科，及省與縣的補助機關，不能離而為二，一切斜枝旁出的行文辦法，自然應當毅然廢除。

綜上所說，現行省制的缺點及其相沿而生的弊病，已為盡人皆知，應加矯正的，亦已成爲上下一致的要求。民國二十三年七月國民政府軍事委員會委員長，南昌行營公布省政府合署辦公辦法大綱十四條，先飭剿匪區內的豫鄂皖贛閩五省，短期實施，含有實驗的性質，爲中央徹底改革地方政制的張本，試行以來，已有顯著的成績，這種制度適合於現在國防嚴重的中國是無問題的。

行營所公布合署辦公的辦法，不過是臨時試驗的制度而已，試行

以來成績既已極有可觀，但是我國各省的情形不同，中央要根據以往各省合署辦公的經驗，並參酌各省不同的情形，重新頒布合乎國防需要的省組織法，新的省組織法，應顧及下列各點：

A. 省政府的組織要能促進地方政務的推進，保持省府意志的統一，增進一般行政的效率，而達到鞏固國防的目的。

B. 直接隸屬省府的各廳各處，應完全合併於省府，而成爲組織省府的一部份。

C. 省府各機關辦公地點，應在於同一官署，以收敏捷之效。（官署不足使用，應將各廳處的舊有房屋標賣，而建設一個合乎工作條件的公署，以增進行政效率。）

D. 一切文書概由省府祕書處總收總發，由主管廳處承辦，分別副署或會同副署，簽呈主席判行，但主管廳處依照其職權監督指揮所屬職員，及督促本廳處內事務的進行，在不抵觸省令的範圍內，仍得自發廳令或處令。

E. 所有省府行文，上對中央，下對專員或縣長或市長，以及縣市所屬一切機關，各廳處不得直接行文往覆，所有文書概以主席（或省長）名義行之。

F. 各廳處所擬的命令或處分，經主席（或省長）判行，而以省政府的各名義發布的，如發覺有違反法令，逾越職權，或其他不當情形的时候，由關係廳處的提議，經主席決定，或主席自動決定的，仍得將已經發布的命令或處分，自行修正，或分別停止或撤消。

G. 省府內各廳處的組織，要合乎最簡單而能收獲最高行政效率的原則，而各科的職掌又要職權專一，責任分明。

H. 會計庶務完全合併，歸秘書處統一管理。

I. 依照各省需要，由秘書處設下列五室，延用確有專長的人才。
甲技術室 凡農工商礦水利土木，其他各項事業，為各本省應行急辦的，依照其種類，延用有專長的人才，分任調查設

計的工作。即各主管官廳處提出之技術事項，亦要一概交本室審查，並負指導督率的責任。

乙法制室 凡擬發布的法令，及現行法令的修正廢止，應延用確有專長的人才，集中法制室，分別擔任調查草擬審核責任。

丙統計室 各機關應搜集的材料，一概交由統計室，依照劃一的規定，編成各項統計報告。

丁公報室 全省府發行的定期或不定期刊物，一概交公報室統一辦理，一切的法令刊登公報公布，以節省繕寫遞寄的勞煩。

戊圖書室 延用圖書管理人員，搜集各種關於行政建設法令，及與整個省府有關的書籍，供公務員公務上的參考，或於公餘研究與職務有關的學術，以增進行政的效率。

丁。因改進省府組織而節省的費用，應當用來充實各縣的組織。

乙 行政督察專員公署

(子)行政督察專員制度沿革大要。我國行省制度從元代沿用至今，區劃過於遼闊，實在和「分區細密，治理纖悉」的原則不符。所以民三以後有公布過「虛省實道」的地方官制。十七年間又有縮小省區的建議。惟是幾百年相承的省區，一天要給改變，實在有很多的困難。在民國二十一年間，長江各省因為剿匪積極進行的原因，為適合各省實際上需要起見，設有各種類似行政督察專員的特種官職，如安徽省的首席縣長，江蘇省的行政區監督，江西的行政區長官是。

二十一年六月，內政部認為我國省區過於遼闊，每每遇到特種事件發生的時候，離省府所在地過遠的地方，因交通梗滯，省政府指揮考察或有未便，所以由內政部黃紹雄部長，擬具行政督察專員暫行條例，提經行政院修正通過，公布施行，這是依照各省客觀事實，由中央統籌以免紛歧，並且仍以不破壞省縣二級制度為原則。

民國二十年，江西剿匪總司令部，設立黨政委員會，同時將全省劃

分爲若干區，每區設一黨政委員會分會，管轄多少縣，並以分會委員長任駐在地縣長，操有黨政及軍事的權力，去負責整頓所管各縣及本縣的責任；試辦以後，成效頗有可觀，因此加以擴充，完成行政督察專員的制度，於二十一年八月，由前三省剿匪總部，制頒剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例。先在河南湖北安徽分區設立專員，這是行政督察專員制度沿革的大要。

(丑)行政督察專員公署組織暫行條例的要點 二十四年七月間，行政院認爲行政督察專員制度，有改進的必要，經議決交由內政部擬定草案，提經行政院第二二五次院會通過，再經一度的修正，纔由第二五四次行政院會議通過公布，行政督察專員的設置，不必限於發生特種事件的區域。茲將最近院頒暫行條例的要點舉出幾項於後：

第一、目的 各省設置行政專員的目的，就是要 (1.) 整頓吏治，(2.) 靜緩地方，(3.) 增進行政效率。

第二、人選 專員由行政院就具有法令簡任職公務員資格者，提

出合格人選，呈請國民政府簡派。

第三、職權 專員的職責大約有三種：(1.) 承省政府的命令推行法令。(2.) 監督指導管轄區內各縣市的行政。(3.) 統籌管轄區內各縣市的行政。(這次的暫行條例，給與行政督察專員以「統籌」的權限，與前三省剿匪總司令部所頒布的組織條例，所規「監督總理轄區內各縣市行政及剿匪清鄉事宜」的「總理」相近，比較二十一年八月行政院條例，規定專員對本督察區內各縣市政府地方行政，祇有「隨時考察及督促指導之權」，隆重得多了。) 這次的暫行條例，既然規定上列三種的職責，所以也就給專員有二種的權力：

a. 專員對於管轄區域內各縣市長的處分，認為有違法或失職，不及呈報省政府的時候，得用命令撤銷糾正之，不過事後應當補報省政府查核。

b. 專員對於管轄區內，各縣市長及所屬工作人員的成績，每半年舉行考核一次，擬定獎勵意見，呈報省政府。如果所屬的市

長縣長有違法失職的行爲，可以隨時密呈省政府核辦。

第四、兼職 依照暫行條例第五條和第八條的規定，行政督察專員除有特殊情形外，應當兼駐在地的縣長和區保安司令。對於管區內各縣市的保安團體，水陸公安警察及一切武裝民衆的自衛組織，有指揮監督的權。

第五、組織和經費 依照暫行條例，專員公署設秘書一人，科長二人，視察一人，技士二人，署員四人，事務員六人。於必要時得雇用雇員。專員兼駐在地縣長的時候，專員公署的職員兼辦駐在地縣政府事務，但不兼薪。專員公署的經費，由省政府編製預算，由省庫支撥，兼任駐在地縣長的時候，縣政府的行政經費，得加入行政督察專員公署行政經費合併計算。

從上面敘述行政督察專員的要點看來，現行專員制度有幾個特點（參照敝先生著的「行政督察專員制度的檢驗」一文，載於中國新論二卷五期）如下：

「第一，專員上有省府下有縣區，看來很像隋朝的知府和民國初年的道尹，可是依據組織條例的規定，專員除有特殊情形外，兼任駐在縣的縣長，還是和知府不同的，同時專員具有指揮監督和統籌行政區以內的縣市行政之權，不僅辦理公文承轉的工作，這又是和道尹不同的地方。」

第二，從專員兼保安司令一點看，則很像以前鎮守使，或隋代的兵備道。可是他仍為行政官，單就兼縣長來說，倒好像前清的直隸州。總之，在歷史上省縣中間的官制，找不出一個和專員全同的，但也有些相似的地方。」

不論行政督察專員的制度如何，他是因情勢的要求而產生的一種制度，一方面補救省管轄區域遼闊的弊病，另一方面增進行政的效率，是建立國防政府所不可少的制度。如果運用得當，於國防前途必大有補助。

實·現·行·行·政·督·察·專·員·的·估·評

現行條例所定行政督察專員

制度，於今日的國情究爲利爲弊，爲失爲得，換句話，就是這種制度的優劣是怎樣？

現行行政督察專員制度的優點：

第一、我國各省的區域太闊，專員分治做承上起下的樞紐，可以就地實際調查監督，而補救省政府鞭長莫及的缺點。

第二、專員統籌的職權，所謂統籌就是因爲管轄各縣，財力人才有限，一時不能獨辦的事業，專員可作個全盤的計劃，或者數縣合辦，或者與專員的兼縣合辦，因爲專員公署的組織比較完備，經費也比較充裕，所兼的又多是一等縣，財政收入亦比較豐富，亦可以延聘比較上等的人才，所以如遇有一縣單獨負擔不起的事業，可與各縣聯合起來，由專員主辦，而供各縣的利用。例如辦理公民訓練，師資訓練班，可由專員兼管的縣主辦，而各縣選送學員，各縣負擔有限的經費，而得到共同利用的利益。

第三、專員負領導的責任，所謂領導就是以身作則，一切要政由

專員兼的縣，首先創辦，作管轄區各縣長表率楷模，因為沒有負責實際上的責任，從旁批評挑剔，或只用命令督責，實在不足盡領導者的責任。必須身體力行，不但「作之君」且能「作之師」，凡一切要政均首先創辦，以實驗之精神，而行使督察的能力，督察纔不致走入空洞或理論的方面，所以「不明甘苦，而祇事空評，或是照例承轉概不苛求，一全不能發展督察專員制度的精神。沒有兼縣長的專員，不是陷於空評，就是照例承轉，又要走上以往道尹或鎮守使的覆轍。

第四、兼保安司令 團隊方面，凡是專員管轄區域內，各縣的團隊必需由專員集中管理，一切人事、經理、教練、調遣，都要統一於保安司令部，纔能矯正現在縣自為政、區自為政的毛病。各縣團隊的整理，是中國目前的一個大問題，督察專員可以把自己所管縣內的團隊整理好了，然後推廣至於他所轄的各縣，這樣全國的團隊纔可以有紀律，有組織，而為禦侮的中堅。

除上述優點之外，對於行政督察專員制度也有應當顧慮之點：

a. 要充實專員的職權和公署的經費。專員的地位是承上起下的樞紐，假使他的職權和經費沒有充實，就不能發揮督察專員制度的功能，這樣子已成爲駢枝的機關，轉爲省縣中間的贅累。因此各省對於督察專員於各縣長下屬人員的考核批語，要切實的加以注意，不然專員認爲庸碌無能的人員，省府反給升遷，專員認爲才力高超操行優良的，省府反給免職。專員無由行使其督察，又省府於專員的經費，在可能範圍內，應盡量充實，專員纔能延攬有專長的人才，一方面可以襄助處理縣政，再一方面可以協助各縣發展政務。

b. 專員和省府間的權限，必須明白的劃清，那一種專員可以作主，那一種須請示省府纔可以舉辦，似此責權分明，工作纔能有效率。不然事事掣肘，恐怕要勞而無功。

丙 縣政府

縣爲行政的基本單位，地方行政和縣最有密切的關係，所以研究地方行政者，對於縣政，應當特別注意，分爲五點討論：

(子)縣政的實際病源。要曉得怎樣的去改進縣政，必先要曉得縣政的病源，然後才能對症下藥，正像醫生必先檢驗病源，下診斷以後，再開藥方。縣政的病源有下列各種：

1. 人才的不充實。各縣的組織不充實，辦事人員不足分配。所

以江算是東南富裕之區，以一等縣來說，只有縣長一，祕書一，第一第二和建設財政公安各科科長各一，其餘科員六人，督察一人，事務員六人，書記四人，合計二十四人，這二十四人，如何能處理一縣的事務呢？以第一科而論，辦理自治、保甲、教育、救濟、禮俗、土地，只要保甲和自治二項，已經夠使科長科員終日忙碌，那裏有工夫去辦理教育、救濟、禮俗、土地等項政務。再就職員的薪額而論，縣長二百四十元，再加九折為二百十六元，祕書一百十五元，科長七十二元，科員三十元，事務員僅有十數元，（比較上海的工役還相形見绌。）這樣低微的薪水，怎樣能夠羅致較高的人才？無怪所有鄉村的人才全向城市跑。

就有些高喊「到農村去」或「鄉村建設」的人才也不過在一些實驗縣，薪水較優厚的地方工作而已。

2. 行政經費的支絀 縣政經費的支絀，是農村破產的現象，在大一點的縣份，尙是捉襟見肘，其他偏僻縣份，更是窮得可憐。凡百庶政，非財莫舉，固然我們要依恃堅強不屈的精神去幹，但是財政的支絀，實是一個推行政令的大障礙。上面所述，省應厲行合署辦公，實是要將節出的經費，來充實縣的組織，而下面又要主張改革縣政府的組織，廢局設科，也是要把節出的經費，來充事業建設的用途。

3. 行政計劃的繁碎 縣長施行最困難的一個原因，就是行政計劃的繁碎。省府及各廳，各有各的施政方針，施政計劃。令行縣長執行，又中央部院也有自己的施政計劃，全都是關於全民族的重要問題，令限極嚴。又縣本身也有縣的行政計劃，依照縣政規定，每縣每年度須舉行全縣行政會議兩次，上半

年度所舉行的縣政會議，是決定下半年度的施政方針和計劃，下半年度所舉行的縣政會議，是來考核上半年度所擬定的施政方案和計劃是否實施，和進展的程度如何，並謀解決其困難。這種會議立意極佳。這許多的方針和計劃，在實際上並沒有甚麼影響，因一縣的財力人力有限，而本縣省府中央的計劃又如此繁多，縣長顧此失彼，不得不走上敷衍塞責之一途。地方行政之不能進展，就是因為違反「應有工作中心計劃」的原則。

4. 政令期限的迫促 一切政令由省而縣，多是限三月或五月完成，或限文到幾日內呈覆不得延限，如建議處。縣長奉到後，祇好閉門造車，杜撰撰覆。試想在縣政人才經濟兩缺的時候，又兼交通不便，一件政令到縣，經收發的手續，再轉至區鄉，已是要費若干時日，而上司並不顧慮到這種事實，祇有限期具覆，除了杜撰以外，實無其他辦法，這麼一來，養成杜撰的習慣，

反正杜撰一番，上司無從覆按，而功令也敷衍得過，實地去辦理，延誤期間，反要被議處。因此行政的腐敗便不堪收拾了。至表冊的繁多，月有月報，日有日報。統計一門，原應由有專門學識的人辦理，縣政統計造表的人，那幾個有習過統計學，而中央所發的表格，又是包羅靡遺的表格，民政、財政、司法、建設、戶口、面積等等，無不包括在內，縣政府以往的表冊又多殘缺，亦無真實數字可考，在此情形，縣政人員只能「奉表涕泣不知所云」而已。

5. 鄉鎮區長的無用。政令由省而縣，由縣而人民，而縣與人民之間，又有鄉鎮區長，以為承啓的機關，但是現在的鄉鎮區長，有的是土豪劣紳，有的且目不識丁，至明識大體，忠勇任事的，實是鮮有。因此縣府一切政令到了鄉鎮，便算終結。這些區鄉鎮長正像麻木不仁的指頭，雖有靈活的手臂，而無靈活的指頭，政令也是無法推行。

不過以現在政令的複雜，那些受過訓練的人員，尙有不勝任的困難，何況令些不學無術的人來擔任，欲求完成其任務，等於緣木求魚。

6. 應付的困難 縣長要多方面的應付，第一軍隊，第二鄉鎮區長，正式有紀律的中央軍隊，應付尙無問題，惟有那些本地收編的雜牌軍，最難應付，因為這路軍隊缺乏訓練，拉夫派餉，不問中央政令如何，應付非常困難。至於鄉鎮長，如延用忠厚的，往往懼怕奸惡之徒，對於政府應辦的政務，如保甲訓練，壯丁抽調，派募積穀，徵工征料，以及財政建設公安等事，凡是有關人民本身義務或責任的事情，這類的鄉鎮長總不肯安心任事，甚至人民應納鄉鎮公所所的經費，也不願催收，情願自己賠貼，不願開罪他人。也自覺得任鄉鎮長毫無意義，總是託故推辭，如果縣政府不催的話，便把縣府一切命令擱置不問，政府亦無可奈何。至於狡黠之徒，充任鄉鎮長，那就是給他變爲士

豪劣紳的好機會，他們一方面應付縣長，一方面包攬訴訟，和
解案犯，包庇烟賭，種種惡行，無所不為。一經發覺，也不過撤職
查辦。

(丑)新縣政府組織的理論基礎 已經明白我國縣政的病源，就
得探求醫治的藥方，我們要討論創設新縣政的基礎。在未談到具體方
案之先，必把理論的基礎弄清楚，然後由理論而進入具體的方案。縣政
理論的基礎，有四個字：

1. 速 新縣政組織的改革，第一要能適合速的原則，就是縣的
組織能產生行政最高效率。
2. 簡 組織力求簡單，裁撤冗員及繁複無用的組織，節省財力
入力和物力，來從事於政令的推行，但「簡」並非因陋就簡
的意思，而是簡而不缺的意思。
3. 宜 縣政的組織，又是要顧及環境及全國整個的情形，因為
全國政制的組織，正如一部極複雜的機器，縣政府是機器中

的一小部份，如果這小部份和全部的機器不銜接適宜，就要妨礙整部機器工作的效率，這是宜的第一個意思。現在是個科學競爭的時代，一切的組織和人事的管理，應當採取合乎科學的方法，纔能得最高可能的效率，這是宜的第二個意思。

4. 權 指增加縣長的權能。縣是地方行政發生效力的基礎，縣長對於本縣政事的計劃設施，應當有相當的自由和權力，縣政才能發展。不然，對縣的行政苛細的監督，祇能讓縣長事事顧慮，而妨礙縣政的進展而已。且省和縣相隔近的百里數百里，遠的千里，就行政督察專員公署創設以後，縣和專員公署相隔也要數十里或百餘里，如必事事請示，然後舉辦，其公文往復，已要費了不少時日，遑論效率。現正在國防嚴重期間，一切政務的推行，祇求有最高的效率，一切政務要由上而下，縣長領導督促下屬人員，和各區各鄉的政務。在不抵觸省府法令及在縣職務範圍內，更應當給縣府有比較平時更大的權

力，可以便宜行事，所以省政府對縣，應注重於縣政務的考成，而不應注重苛細的監督；這是權的理論基礎的意義。

(寅)改善縣的組織——廢局設科。縣政府組織的不合理，不合事實的要求，已為公衆所承認的事實。如過去的縣府，於公安、財政、建設、教育、都設局專理，縣政府和局各成系統，各局有所呈請事項，又都是向省方該管廳處請示，縣政府無權過問，縣長幾乎等於一個虛設的機關，有許多縣份在設局之外，又添設了好些委員會，縣政府更是無從指揮。組織這樣的散漫，系統如此之紊亂，當然不能有高超的行政效率。

前年南昌行營認為剿匪區內整頓縣政府，不但當緊縮財政，縣府應當直接掌握全縣軍事行政和教育的職權，因此頒布剿匪區內縣地方開支緊縮方案計八條，明文規定裁撤公安局與教育局，這制度實行以後，剿匪區內的縣政很有新的氣象，許多省府做行之後，效果極顯著，而廢局改科已成爲研究地方行政學者普通的要求。

本章第二節第一目論及省政府的組織，應當合署辦公，一切行文

以省主席名義行之，各廳對上對下，全不能直接行文，這種制度，為今日實際情形的急迫需要，省政府既合署辦公，縣政府的各局也無存在的必要。此為最合理的推論。

廢局設科的方案，是革新縣政的實際基礎，理由是：

(1.) 適合速的原則 因政令統一，駢枝機關減少，一切政事全由縣長個人負責，可以避免推諉卸責的弊端。

(2.) 適合簡的原則 設局的時候，各局有各局的庶務、會計、文牘、收發等人員，重複又重複，如改科，一切普通行政全歸總務科辦理，又縣政府與局之間，可節省令呈的來往，提高行政效率，而合於簡的原則。

(3.) 適合於宜的原則 中國正患貧血症，農村破產，金融枯竭，節省開支，以節餘的款項，供政務的推行，為今日縣政的迫切需要，况且推行政令，重在效率，廢局設科，可以增進效率，全國經濟委員會顧問晏納先氏說：「凡機關之一部，倘不在機關內者，則長官在管理上

將盡失其指臂之效。」可見廢局設科，是合乎中國現情的要求，和增加行政的效率，這是適合宜的原則。

(4.) 適合權的原則 關於改善縣政，應該提高縣長的權力，在前面理論基礎已經詳細說過，局改科是提高縣長權力的具體方案，每個局併為縣的一科，科長要受縣長的指揮，不能借廳抵縣，又不能直接受命於省廳，收進發出的公文要經縣長預先閱覽，然後發交各科擬稿，科長不過有核稿之權而已，一切命令呈函的發出也要經縣長劃行，縣長擁有全縣的公安、財政、建設、教育、地政的全權，責任集中，權力提高，這是適合權的原則。

(卯) 廢局設科的方案

廢局改科的原則，已經討論，具體方案，敘述於後：

(1.) 縣長掌握全縣行政的大權，由省政府呈荐，由國民政府任命，任期三年，沒有法定原因，不得隨意調動，一切上平下行文書以縣長名義行之。

(2.) 縣長之下應當設政務和常務二祕書。各局改科，事務集於縣長一身，如襄助人員不足，必不能措置裕如，應有政務祕書，輔助縣長，判決公文，決定政務。而常務祕書，則輔助縣長處理府內日常事務，縣份小，事務簡的，可祇用一祕書，輔助縣長處理政務與常務。

(3.) 縣政府設總務、財政、公安、民政、教育、建設、地政各科，每科設科長一人，科員若干人，科長由縣長派充，呈由省政府委任，不隨縣長進退，除非有法定原因不得免職。科員由縣長派充，呈省政府備案。其任用的期與科長相同，至於各科的事務員司書，由縣長委派，毋庸呈省府備案，縣份小政務簡的縣份，科數可裁併，以合乎實際的需要，承辦教育建設事務的佐治人員，非具有各該項專門資格或相當的學識經驗的人，不得遴用。

(4.) 縣政府因為催徵傳訊，而設政務警察與司法警察承辦的，應於可能的範圍內，責令區署及保甲人員協助辦理，原有的政務警

察和司法警察，應規定名額，酌給薪工，及出差時的必要旅費，以革除向人民需索的弊端，更不許在法定額外設無給職的警察書吏，致滋敲詐。

(5.) 縣政府裁撤各局所剩餘的經費，應移充本縣的事業及分區設署的經費。

(6.) 縣應設參議會，是由民衆代表及縣長延聘的人才各若干組織而成的代表民意的機關，有向縣長建議關於政治建設的權，以供縣長的參考，採納與否縣長有取捨的權，縣長也有交付參議會擬具各種方案的權。

(7.) 縣政會議，縣長認為有必要的時候，得召集秘書科長開縣政會議，討論全縣縣務的進行，聽取各科的報告，討論推行政務的方案，各科均可建議，但採取與否權操於縣長。

(辰) 設科後應考慮的兩個問題。

天下事有利必有弊。廢局改科，固然有許多的益處，但也免不了有

弊端：

1. 新制的實行，縣長負全縣的責任，事務猬集，精明強幹的縣長，固然可以迅妥的處理，才力稍差的縣長，恐怕要顧慮不週，貽誤公要。則不如設局的舊制由局長代負一部份責任。這個問題並不是沒有解決的方法，這全屬於縣長人選的問題，只要能夠慎選縣長的人選便沒有問題了。作者的意見，許多有才智能力的人，不願意任縣長的原因，是認為縣長沒有出路，而那些努力鑽營的人，又多是碌碌庸才，惟利是圖之輩。固然一個人應當以做大事為懷，而不當存心做大官，然而政府亦應當為縣長開條上進之路，以吸引縣政人才。中委李宗黃先生主張此後縣長人才，必中央或省荐任以上公務人員，服務二年以上，而有優良成績者，及區長有特別成績者充任，同時各省廳長及中央高級官吏，亦非曾任縣長者，不得充任，中央及各省除外交及軍事外，其政務官出缺，須就辦理縣政有成績的人遷任，其事務官除技術人員外，初任者亦非在縣政府任過科長或科員以上的職務的人，不合格。這樣子，有才智的人，和

在政治上抱有大志願者，非先赴各縣自求建樹，自謀資格不可。（見陝西血書店出版新縣政研究廿二頁）這樣受基本行政的訓練，熟識民情風俗，一旦處理中樞政務，亦可以有發必中，纔不蹈於空言，或全仿效歐西辦法，而不適合中國國情的毛病。

2. 改局設科後，重要事件固然可以處理迅速，然處理公文便要迂緩些，舊制由科員擬稿，局長就可判行，而改科以後，科員擬稿，科長核稿，祕書核稿，縣長判行，手續較繁，當然較緩。這種困難要從公文手續上求救濟，如有急要公文要加紅條，科長祕書縣長看見有紅條的文書，無論怎樣繁忙，必先核稿判行，急要公事纔不致稽延。

丁 區

縣政府的組織要求健全和靈活，在第三目已經詳細說過。至於區及區以下的組織的改善的重要性，亦不亞於縣。剿匪區內各縣區公所組織條例第五條，規定區的職掌有四：（1）補助縣長執行職務，（2）宣達區內奉飭遵行的命令，及調查報告區內種種情況，（3）監督指揮區

內保甲人員執行其職務，（乙）依保甲條例及其他法令，應由縣長執行之職務（甲）為政府法令推行的中堅，（乙）為自衛自治事務之管理。區的性質和縣一樣，不過區域較小而已。

近幾年來，對區的問題，有許多討論，第一問題是區的存廢問題，民國二十年第一次內政會議，有許多人以為區與鄉鎮的事業重複，政府的命令，要多經一層的轉折，不但政府的法令不能直達於人民，反而給一般區長以舞弊的機會，消耗經費而外，並不見有何用途，所以區應廢止。這個提案經過中央政治會議討論，亦以為現在各縣的區長，多半為土豪劣紳所操縱，對上則假託民意，對下則假借縣令，營私舞弊，競為非法，實以取消為較善。這個不過議決原則，並未通令實行，這是第一派的主張。

還有一派主張區應當隆其組織，慎其人選，補助縣府推行法令。行營秘書長在二十三年三月各省高級人員奉召南昌集會的時候，於其工作之報告總評及意見陳述說過：「有人以為區公所是單純的自

治機關，乃大錯誤，又通常以爲縣長爲「親民之官」，其實區長才是真正親民之官。故區公所不啻爲國家行政的下層組織，若組織不健全，區長以下各員任用不得人，則一切上層政治，無異築在沙灘之上，終不得確實穩固。而事實上各省政府對於區制之重要，似尙未十分注意，例如江西每區每月經費不過百元，區長人選由縣長隨意保荐，民政廳照例圈委，既未嚴格規定其資格，亦未設法儲備此項人才，故一切法令推行到區，非被擱置，卽改面目，廉潔之風，縱盡力提倡，亦僅到縣府而止，區以下仍爲貪污土劣的剝削世界，如此情形，倘不急謀改善，則政治前途，實不堪設想。二十三年二月南昌行營通令剿匪省份，頒行分區設署辦法大綱二十五條，通令大意謂我國各縣幅員廣大，大者三四百里，小者百餘里，民衆多者五六十萬，少者也有十餘萬，所恃以治理土廣民衆的縣，祇有一端拱縣城的縣長而已，其下雖然有區鄉鎮的組織，然組織不健全，人選亦極複雜，區鄉鎮的地位，又多半爲土劣所把持，用這種區鄉鎮長來推行政令則不足，而壓迫民衆則有餘，所以縣長與民衆之間，無

連繫的樞紐，自然不能收指臂相使的效用，以致一切政令到縣而止，無法推進。此後要積極輔助縣政的發展，必要充實區的組織和經費。行營所頒布的大綱，約有四要點，這是隆區體制必要的原則，照錄於後：

1. 改區公所爲一區署，一表示區署爲行政機關，不是自治的組織。
2. 擴大區署的組織，增加區的經費，讓人員能充分的作事，並有相當的薪金來養廉。

3. 提高區長區員的地位，訓練其才力，確定其出路。

4. 明定區的執掌，所有區內一切自治及行政事宜，秉承縣長的命令，負責執行。

全國各區應當立即依照上開四種原則去改良，去健全組織，以收行政的效率，而早日完成國防的力量。

至於區以下的機關，去年立法院通過的縣自治法，改變五家爲隣，二十五家爲閭的制度，而以十戶爲隣，十隣爲閭，閭以上爲鄉鎮的各種組織，每保甲的組織相合，採取十進單位，這辦法於現在國防嚴重時期，

最有用處，現在行政工作講求效率，要一舉兩用，甚至數用，或十數用，十進鄰閭制度，一可以推行政令，同時可以為舉辦自治及訓練民衆的張本，最合乎我國目前的需要。

第二節 關於政務方面

人類最初的戰爭，是個個人與個人的格鬥，因為智識的推進，利害的衝突，遂由個人擴充到集團，由部落而擴充到國家。文明越進步，戰爭越慘烈，所以史家常說和平的時候少而戰爭的時候多，在十九世紀，和平的時期，竟不及戰爭時期三分之一，現在各國正刀出鞘，箭在弦，一觸即發，而我國更是在強敵刺刀威迫之下，國防的鞏固是刻不容緩的。

我國的地方行政，應以國防為目標，即所以達到自衛的目的。日本陸軍省新聞班刊行的「非常與國防」內的「國防之本義及其強化之提倡」一篇上，主張國防有三種要素：

一、人的要素——精神力與體力，正義之心，與必勝之信念，精神力培養的方策，人口及民族問題。

二、自然要素——領土資源。

三、混合要素——經濟、技術、武力、宣傳。

所謂國防的政府，所謂地方行政應以國防為目的，就是地方政府的一切設施，應當以充實和運用上開三種要素為目的。

當此百廢待舉的時候，要充實和運用這三種要素，真是千緒萬端，不能同時而舉，因此要分別輕重緩急，先把急迫重要的舉辦，然後及於輕的緩的，如此不難綱舉目隨。

我國國防最急迫重要的是發展人民自衛的能力，要發展人民自衛的能力，必先組織和訓練民衆，要組織和訓練民衆，必先調查戶口，編製保甲，及整理財政，所以保甲制度的推行，和財政的整理，是地方行政最重要急迫的政務。

甲 保甲制度

現代的戰爭是注意組織，要把整個國家組織，成為正像自然人整個的身體，這樣纔能牽一髮動全身，纔能集全國的力量，去救亡圖存。保

甲制度，就是組織國民的有效方法。一個國民正像一個小細胞，保甲制度是把些細胞連合成基本的小組織，再連合小的組織，為更大的組織，一步一步的擴大，達到整個民族的團結，這個民族在保甲制度維繫之下，正如一座巍峨堅固用水門釘造成的建築物，任憑狂風暴雨的震撼，都不能動其毫髮。

國防時期的地方行政，最注重的是衛，衛的第一個辦法，是推行保甲制度，保甲的功用，一方面可以肅清匪徒，一方面可以訓練壯丁，做國防的基本力量。保甲制度的復興，可說是民族力的復興。可惜保甲制度創辦幾年來，成效太微，各省雖然有各省的統計報告，但是因為各縣的報告很多不準確，所以各省的統計和報告，也很難認為確切。

(一)我國保甲制度的大要

我國保甲制度權輿周朝，一直到了現在，經過幾千年的歷史，歷朝方法目的，均有變更。到宋朝王安石，纔正其名。起初是以衛為目的，最終并以雜役。王荆公的政事，最終雖然失敗，然這個制度的大義宏旨，百世

可師。因為保甲制度從治體和組織來講，不但能為建立良好政治制度奠定基礎，且能使社會組織趨向健全，所謂相保相救，相育相成的政治，就是在這個地方。

保甲制度是我國數千年來遞嬗而成的固有制度，現正當外侮侵凌內亂頻起的時候，利用他來組織和訓練民衆，自然極適合時代的需要。民國二十年江西剿匪總司令部草擬保甲法規，由江西省試行，民國廿一年豫鄂皖三省剿匪總司令部，又頒布匪區內各縣編查保甲戶口條例，其目的為「嚴密民衆組織，澈底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作。」（同條例第一條）至於保甲制度的內容精神及工作，從第十九條關於保甲公約的規定，第二十一條保長的職務，二十二條甲長的職務的規定，可以看出。其關於保甲公約的規定有：一、關於保甲名稱區域及保長辦公處地點事項，二、關於編製門牌戶口調查事項，三、關於境內出入人之檢查取締事項，四、關於水火風災之警戒及救護事項，五、關於匪患之警戒通報及搜查事項，六、關於防匪碉樓堡寨或其他工

事之籌設事項，七、關於過境公路幹線或本區域內應備支線之修築及電桿橋樑與一切交通設備之守護事項，八、關於經費之籌集徵收保管支用及辦理報銷事項，九、關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項，十、關於保甲人員之賞卹事項，十一、關於保甲會議事項，十二、關於其他保持地方安寧秩序之必要事項。

其關於保長職務之規定爲：一、監督甲長執行職務事項，二、輔助區長執行職務事項，三、教誡保內住民毋爲非法事項，四、輔助軍警搜捕匪犯事項，五、曾參加反動或曾受赤匪脅從現已繳准悔過自新者之察看管束事項，六、檢舉違犯保甲規約事項，七、分配督率保內應辦防禦工事之設備或建築事項，八、執行規約上之賞卹事項，九、經費之收支及預算決算之編製事項，十、其他法令或保甲規約應由保長執行事項。

其關於甲長的職務的規定有：一、輔助保長執行職務事項，二、清查甲內戶口編製門牌取具聯保聯坐切結事項，三、檢查甲內及稽查出境入境民事事項，四、輔助軍警及保長搜捕匪犯事項，五、教誡甲內居民毋

為非法事項，六、其他依法令或保甲規約應由甲長執行事項。

剿匪區域首先推行保甲制度，不過經過一年多，各處保甲成立，內奸外匪無由勾通，所以各處的股匪，次第肅清，因為剿匪區內人民能夠明白切身的利害，贊助領袖，推行保甲制度，收效非常之大，各省羣起沿用，除二三省外，多習其皮毛和形式而已。

(二) 以國防為目的的保甲制度

保甲制度的目的，因時代而遞變，元主於鄉教，明主於役民，清主於制民，民國廿一年三省剿匪總司令部所頒布的剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，則主於剿匪。當國難日亟的時候，保甲的目的應當主於國防，其主要目的就是要健全人的要素，同時輔助地方政府開發和發展自然要素，保甲公約應當訂定左列事項：

- (1) 關於保甲名稱區域及保長辦公處事項。
- (2) 關於調查戶口編製門牌事項。
- (3) 關於全甲有特長者之調查呈報及輔助發展其特長事項。

(註：人民特長的發展，是增厚國力極重要的條件，如有製造機械的特長，或賦性穎悟，或有射擊本能的人，全應當詳細調查呈報，由政府設法特加造就，為充實國防的準備。)

(4) 關於精神力的培養事項。

(註：此事項可由保甲各家戶每星期約定於農隙之時，集中全甲戶口，由甲中讀書識字的人，或由區署人員，為講時事及強鄰侵略的情形，因而培養愛國心。)

(5) 關於體育注意及訓練以及練習射擊事項。

(6) 關於出入口的檢查取締事項。

(7) 關於水火風災之警戒及救護事項。

(8) 關於匪患之通報及搜查事項。

(9) 關於國防工役的籌設事項。(此項須受國防軍事長官的指揮。)

(10) 關於過境公路幹線或木區內應備支線之修築及電桿橋

樞與一切交通設備之守護事項。

(11) 關於經費之籌備徵收保管支用及辦理報銷事項。

(12) 關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項。

(13) 關於保甲會議事項。

(14) 關於其他保持地方安寧之必要事項。

(15) 關於協助政府充實國防之其他事項。

(16) 關於保甲人員之賞卹事項。

其他關於保長或甲長的職務可準用廿一年公布的編查保甲戶口條例的規定。

(二二) 如何清除推行保甲制度的十大阻障。

王荆公推行保甲和好些新制，最終竟然失敗，他的失敗固有許多原因來阻障新制的推行，假使當時能多着力於清除阻障的工作，王荆公的政績，也許要彪炳千秋，可惜當時荆公不十分注重此方面，有一次安石的學生陸佃，應舉入京師，安石問他新政如何，佃說：「法並不是不

好，但推行不能依照起初的意思，還是攪擾百姓。」安石驚問說：「怎麼這樣呢？」惠卿討論，再訪問外邊的議論……「明天召佃告訴他說：「惠卿說，私家討債，也得要一鷄半豚……」（見綱鑑宋神宗）從上面這段話，知道王安石當時有人告訴他推行新政的官吏，多半利用新政的機會來擾民，這是推行新政的大障礙。安石不但不竭力想法子掃除障礙，反自比於私家取債，也得一鷄半豚。用這種態度以自寬解，這是給我們很好的一个教訓。推行保甲制度的困難，我們不可不設法征服。有些辦理保甲有成績的省份，許多阻障已經被征服了，可以引他們的辦法來做借鏡。推行保甲的十大阻障是：

(1) 推行的問題 推行保甲的阻障最主要的是人民不了解信任保甲制度，因此而發生許多消極的抵抗，叫辦理保甲的人員，感到非帶的困難。（在被匪的區域編製保甲，比較容易，因為當地人民有這種的需求。）解決這個問題的辦法，是要靠宣傳。江蘇是個很好的例。當在推行保甲制度之先，省政府印發了許多宣傳品，並舉行保甲宣傳週，有

的地方更舉行「保甲小先生制」，利用學生，作保甲的宣傳，學校舉行保甲的演講，使全體學生明瞭保甲的組織及功用，課程上亦增加保甲課程，學生既能了解，再轉向村民演講，這個方法已收顯著的效果。

(3) 清查戶口的問題 清查戶口是編製保甲的頭一步工作，這種工作需要很多的時間，恐怕不是一年多不能辦完。但是保甲制度的完成，又是目前的急要問題，各省對於清查戶口，雖先後舉辦，但並沒有準確的成效，其主要原因，是人民全認為清查戶口，是三丁抽一的徵兵準備。中國人素來以為當兵是可恥又可怕的事情，因此調查戶口的額數，人民對於人數歲數，全不按實報告，預備要避免兵役。調查的結果，都不準確。當然，在人民的心理還沒有充份準備，就要叫他們履行徵兵的義務，是極不容易的一件事。（關於心理的預備在後詳細討論。）

對於調查戶口的程序，應當分成二步辦理：第一步查戶，第二步查口。在編組的起頭，僅編戶而不查口，等到編戶工作完成以後，保甲長已經產生，責任已有攸歸，再利用保甲的組織來查口。保甲長對一保一甲

內的人口狀況，多已親切明瞭，人民也無從隱瞞，同時政府更派人員抽查，如有查報不實，保甲長應當負責，結果當然比較可靠得多。先編戶後查口的辦法，雖然比較戶口同時清查，似乎費時些，而實際上是有時因為戶口同時清查，保甲不能迅速編成，而編成以後，所得的結果也不能準確。

(3) 保甲長人選問題 保甲編組以後，第一個困難問題就是保甲長的人選。人民總是互相推諉，不願擔任，推求其故是：

(子) 保甲長任務繁重 救濟的辦法是減輕保甲長的任務，在不妨礙保甲的基本精神範圍內化繁為簡。

(丑) 保甲長有義務而無權利，為人民所不樂就。 保甲長係義務職，不支薪給，所以救濟的辦法，必在薪給以外，另想辦法。愚意保甲長擔任保甲的工作，算是替國家盡義務，義務與權利，又應相對待，國家於保甲長亦應當給予相當的權利，纔算公允。譬如予保甲長免服勞役，或在有政府創辦的學校或醫院的地方，保甲

長子弟可免費入學或就醫，這樣人民也就樂就了。

(一) 心理的預備問題 保甲的目的是在國防，所以保甲必先給予精神和技術的訓練。我國素來重文輕武，視當兵為畏途，在此種心理狀態之下，要給人民技術訓練，是難乎又難。必先給予心理上的預備，心理上的預備已經充足，然後可授以技術。所謂「明恥教戰」，明恥就是心理上的預備，教戰就是技術上的訓練。

心理上的預備辦法有好幾種：(一) 藝術 如用圖畫來作心理上的準備，是個極好的法子，因為中國人能讀書識字的人很少，用文字來宣傳，必不能家喻戶曉，而圖畫則不論村夫愚婦，孩提老翁，全可以一目了然，而最能給人民具體深切的印像。至於用戲劇來宣傳也是如此。政府保甲編完以後，應當印行許多我國受強鄰欺辱的圖畫，或是把真實的影片複印，並且將許多愛國的義舉，烈士殉身的情形，印發分送全國各村各里，各保各甲，或組織的新劇團到處表演，使人民全知道國難臨頭，身家性命不能保，非有犧牲的決心，是要做亡國奴的，因而激發愛

國熱心，而作心理上的準備。(二)言語 全國有智識的人，應同時舉行一個大的宣傳週，向各處人民演講，不但讓人民眼看愛國的圖畫和戲劇，並且耳聽愛國的言詞，知道救國的途徑，以作國防的心理準備。(三)文字 用淺近的文字，鼓吹愛國的心理，報告國際及本國的事實，輸入各保各甲，以繼續吸引人民對國事的注意。(四)集會 集會是按期開保甲會議，可由鄉鎮長先來一個很簡短的時事報告，(以補足文字宣傳的不足，因為人民大多數不識字。)然後由主席領導人民討論救國應當做的事情，這樣彼此討論，由思想方面，以互相激發愛國的情緒。以上四種方法，是由目耳思想兩方面，來作心理上的準備。

(5)壯丁的訓練 壯丁的訓練是保甲制度最重要的目的，因為這是增加國力充實國防的基本辦法，但是這種訓練不可操之過急，應當於心理準備完畢以後實行，自不能引起反感，而能順利進行。訓練壯丁有幾種困難：(一)規避受訓 富厚人家不願受訓，常僱用流氓頂替，據說以前河南有些流氓頂替至三四次之多，尚不能查出，這一方面固

然是組織不密，他一方面是處罰不嚴，嗣後如有規避訓練，應當比照逃兵條例處斷。(二)人才缺乏。無良好的教官。教官應當由保安隊良好軍官，當地巡官警長，或由中央遣派軍官學校學生擔任。(三)器械缺乏。器械應當利用當地現有器械，不足者每次由保安隊酌量借用，用畢立即繳還。(四)訓練方面。壯丁訓練，因為時間關係，必不能如正式軍隊。不必先嚴格教以立正開步等等姿勢，必先教以射擊技術及作戰的必要智識，開講實習，同樣的重要，國家一旦有事，人民全可執干戈以衛社稷。應由參謀本部，編發壯丁訓練課本，通令全國一律採用。

(6) 聯保問題。聯保的困難，是人民不肯具結與相保。具結的困難原因是因為人民要打手印，而中國打黑色手印，非出妻賣子的時候不肯輕易辦理。江蘇省曾遇到這個困難，以後改用紅色，表示吉利的意思，人民果然樂從，具結的困難也就解除。至於彼此不肯相保，也有幾種原因，也許因為不相識，也許因為有仇隙，也許因為階級不同，遇到這種困難，辦事人員要加以勸導解釋，如果仍固執不保，可酌量情形，行使強

制執行的方法。

(7) 經費問題 經費可分為編時經費和經常經費二項。編時經費譬如每縣以四千元計算，全省以六十縣計算，合計不過廿四萬元，各省多半有負擔的力量，其貧窮省份，可由中央酌量津貼。至於經常經費，應力從節省，如保長辦公處之書記，設法裁撤，在可能範圍內，改用口頭接洽，非用書面不可的時候，再用書面，務使保甲工作簡單化，有用書面必要時，也得讓保內能書寫的人義務辦理，如所費時間太多，再酌量津貼，如此費用就不多了。一年每甲也不過十元上下，每家平均負擔也不過七八分錢，也是通常人家負擔得起的。

(8) 保甲長任務 保甲長係義務工作，其工作以簡易為主，不可將一切政令，全推在保甲長身上，因而過度妨害保甲長個人的正當職業。譬如保甲長對於保內或甲內戶口異動，人民數額，財富情形，保內人民行動是否安分，都要明瞭，但是人事的登記，不可由保甲長轉遞，以繁手續，應當由鄉鎮公所辦理。

(9) 運用問題 保甲是人民的健全組織，棄而不用，固然可惜，然運用過度，要發生指使不靈，又是不行。政府要知道保甲的目的是國防，並不是辦差，推行政令，是自治團體的工作，並不是國防組織的職務，這是應當分清的。江蘇省政府對於保甲運用的問題，也曾經考慮，並且由省政府委員會，決定四項原則：

(一) 運用須有分際，責令鄉鎮保甲長所擔任的職務，必為其能力所能擔任者，不可施以過分之強迫。

(二) 運用須有程序，必酌量事體之緩急，分別先後舉辦方可，不能同時並舉，使鄉鎮愁於應付。

(三) 運用事項，須合於環境需要，擇與人民本身有切實之利害者使之舉辦，俾人民樂於從事。

(四) 運用事項，須顧及保甲長之身份，不可令其服賤役，以改從前卑視地保總甲之觀念。

以上四項原則，很可為各省運用保甲的借鏡。

(10) 檢視問題 保甲的組織，正係一部機器，政府應當按時檢視，是否有不肖的保甲長，利用地位和身份，來欺壓良民，營私舞弊。各種事功，是否實際推行，可正式派人視察，又可派員密查，一發覺弊病，立即革除，不可等到惡勢力養成，要改革也無可如何了。

乙 財政的整理

財政是國家的血液，在今日科學戰爭的時代，要充實國防，非有充分的經濟力量不可，如要製造彈藥、烟幕彈、毒氣、防毒器具，是需要很發達的化學工業，如果要製造飛機、汽車等，又需要重工業，而這些工業，非有千萬萬元的資本不可。其餘如各種戰具，防空的設備，汽油的提煉，均非財莫舉，無經濟的力量，不可以言國防。所以整理財政，也是今日極急要的問題，現在政府關於白銀收歸國有的辦法，於國防有極大的關係，這是全國人民應當竭力擁護的。（這是中央行政，不在地方行政範圍，無需細論。）

整理地方財政有兩件很重要的事情：第一是田賦的整理，第二是

會計制度的改革。這兩個問題如能慎妥解決，於整理地方行政的問題，已思過半了。

一 田賦的整理

我國以農立國，農民佔全國人數百分之八十五以上，國家的收入以田賦為大宗。前七八年田賦還是中央政府的主要收入，民國十七年七月全國財政會議集於南京，議決地稅劃分辦法，將田賦劃歸地方政府，而成為地方政府最重要的稅收。談到整理地方財政，整理田賦當然是最主要的問題。

(子)我國田賦的積弊 我國田賦積弊不出侵匿二字，侵是稅收人員利用稅收的制度和方法的缺點從中侵吞漁利，匿是人民抗不繳稅和匿報田畝。分別敘述於後：

(甲)胥吏的侵漁

「飛」 以已收應完糧戶的銀額，移報於核准豁免的戶名項下，而將其所收入的稅款，來飽私囊，這是將全部的糧稅飛於無

稅的地方。至如甲地糧重，乙地乃絕戶，永久無糧，甲地戶主和胥吏勾通，將他應納的稅，減去一部份，加入絕戶的糧田，這是局部的飛。

2. 「灑」 將已收的錢糧，飽入私囊，而將虧空的數額，分別加於其他各戶或新生無稅之地，這是叫做「灑」。

3. 「詭」 以輕災報重災，以無災報例災，以偏災報普災，或是移山作圩，移圩作山，把熟田報荒田，凡是胥吏可以從中漁利的，無不盡其詐欺的能事，這是叫做「詭」。

4. 「寄」 以實收報民欠，將已完區的戶，寄入未徵區的戶，而報未徵，輾轉寄賴，無由根究，這是叫做「寄」。

(乙) 人民的抗匿。

1. 權紳抗糧 土豪劣紳，在鄉間勢力極大，胥吏徵收糧稅，又常依他們的庇護，而欺壓善良，因而彼此勾結，包糧賣災，應納的稅，或延宕不繳，或永久不完，地方財政的損失，不可計數。

2. 匿漏 人民置產向不喜用真名，而用堂名，如爲坵領戶制，（以土地爲經造冊）還可據土地以稽考，如爲戶領坵制，（以糧戶爲經造冊）其後子孫繁多，家戶分立，田地坐落不明，地主不知，無由稽考，而人民更以死丁絕戶匿報。

以上各種弊端，如能夠徹底革除，地方的稅收，可以增加一倍以上。

（丑）田賦積弊的原因 田賦積弊的原因，總約有下列四種：

（一）制度的不良 1. 縣長無直接徵收的實權 縣長在表面上雖負直接徵收的責任，而實際上簿冊全在胥吏手中，究竟糧稅應納若干，已納若干，縣長多茫然不知，所以實權全在胥吏手中，雖有些縣由地方人士自動組織盤串委員會，實際盤查，但因不諳此道，結果仍不滿意。

2. 經徵人員多係世襲職 經徵人員，待遇很菲薄，冊書每月祇有十餘元，仰事俯蓄，當然不足，也就見利忘義，盡量作弊。經徵人員又係世襲，作弊方法也自出祖傳，久而愈精。田賦制度內容的腐敗，也就不可收拾。

3. 簿冊變爲私產 自魚鱗圖冊散佚後，各縣徵收的根據，是糧戶花名

冊，而這些簿冊，乃糧吏的傳家寶，經胥吏隨意竄改更易，因此名戶不實，真實糧戶，無從追查，土地的坐落，又無從稽考，根據這種名冊徵糧，無怪逃糧拖欠的多了。

(二)舊籍的佚散 明洪武十三年，戶部覈實天下的土田，以後以查報不實，纔詔令各處令查田土底細，分別土質的高下，明定主權四至，編類爲冊，名爲魚鱗圖冊，另外有黃冊記載戶口。清代還是沿用這個辦法，極爲簡便。太平天國一起，戰禍綿延十餘年，圖冊幾乎全部失散，因此只得根據胥吏視爲傳家寶的冊書，來做徵收的根據，這些冊書的內容，又不可靠，因此而形成田糧戶各不相符的奇特情形。

(三)科則的不均 明代田賦科則，祇分三等九則，到了現在，已是凌亂不齊。田賦科則有的竟達一百多種，如江蘇的吳縣，有一百四十多種。又且各省的稅率，或本省的稅率，也極不一致，如山西的下田，和江蘇的下田，稅率相差好幾倍，負擔不平均，應當從速改良。

(四)賦法計算的不同 現在我國賦法的計算各不相同，如福建

以斗以石以藤計算，湖南則以斗以擔計算，東三省以响計算，雲南則以雙計算，就以一省份而講，計算單位的大小每縣又不一律，用這種無標準的計算法來徵糧，自然不能公平。

（寅）整理田賦的辦法。我國田賦的積弊，已是積重難返，非根本加以改革不可。但是根本改革，又非用十年二十年的工夫不可，費用非千萬元以上不可，而我國財政整理的急迫，不能久持，所以整理，不可不治標治本兼施並用。

第一治標方法及其步驟

事先的預備 整理田賦工作繁雜，非用一番預備工夫不可，預備的工夫可分爲：（一）宣傳。整理田賦爲增加地方政府的收入，爲剷除侵蝕階級，減輕人民負擔，但於胥冊糧吏，正如奪其生計，他們必定暗中煽動人民，羣起抵抗。有好幾省整頓田賦的政策失敗，就是這個原因，應擴大宣傳，使人民知道整理田賦，全是爲人民的利益，應協助政府。（二）制定特別法處分反抗份子 整理要政，假使有

- 反抗的，必妨礙政策的實現。祇依照普通刑法妨害公務的條文科罰，不足以寒其心。應當頒布特別法，嚴厲處罰，纔能收功。(三)開辦徵收人員訓練班。舊有徵收吏員，腐敗到極點，必徹底改革，但是又不能全體去掉，恐怕全是新的人員，不諳熟地方情形，所以應當於舊吏中挑選道德較高，實堪造就的人，并招考新生，入班訓練，授以簿記徵收方法手續，以及精神的教育，以便於清查竣事，新估糧額實行的時候，有新的人才，以資擔任工作，預備期間以一月為限。
2. 田畝的清查。田畝的清查，必須在保甲戶數調查清楚以後纔可以挨戶查田，人民各有田多少應當實報，不然事後查出有匿報情事，嚴加處罰，必使田戶糧三件，全相符合，這樣纔能革去有田無糧，有糧無田，或田多於糧，或糧多於田的情形。如全省各縣同時舉行，一個月便可完全辦妥。
3. 畝數的計量。人民將田畝陳報以後，第二步手續，便是實際計量。不過計量并不是人人全做得到的事情，對於負責計量田畝的保

甲長區長，必須授以必需的量丈智識。可由縣先開量丈班，由省府派量丈專才，授區保甲長以量丈最簡單的必需智識，當然此種量丈並不是求能如專門測量師的精確，不過求其面積數額，大體無誤而已，不過旬日，便可畢業。（如平方鉤股弦的計算，全可用一種預製的表格，祇知其長度，依表便可求得面積的大小，保甲長雖祇具普通的珠算智識，便能運用裕如。）畢業以後，便可着手側算各戶田畝的大小，并劃具粗圖，註明四至地點。依照土質高下，收成數額，釐定等別，彙呈縣府備案，限期半年辦完。

4. 復量 保甲長呈報的畝數，是否實在，有否匿漏錯誤，保長應當抽查甲長的報告，區長應當抽查保長的報告，縣長應當抽查區長的報告，省府應當抽查縣長的報告，如此遞次抽查，以資糾正，限二月辦完。

5. 釐定糧額 全國土地的等則計算辦法，及所徵稅率，應由中央釐定標準，各縣依照標準，估定徵額，呈省政府備案，並正式通知各糧

戶，限一個月辦竣。

6. 公告 徵額估定後，除通知各糧戶外，應當將戶主姓名，田畝數額地點，估定徵額，於各鄉公告，凡糧戶認為畝數錯誤，或科則不公，應於公告後十日內聲明，以便復查糾正，不於十日內聲明，便認為無誤，依糧額科徵。

7. 實行通知制 這個制度是由賦稅機關，於徵收到期前，預發通知，記明應徵的數額，繳納的期限，郵遞各戶，到期前，糧戶備齊應納數額，自行赴糧櫃繳納，或由甲長代收彙繳收款機關，這樣可免去糧吏下鄉勒索的弊病，人民政府全都便利。

8. 徵收人員改有給職 我國徵收吏員，向來是無給職，非舞弊不能仰事俯蓄，賦政府腐敗的原因，多在這個地方。以後應改為有給職，藉以養廉，如再有勒索營私，定須執法嚴繩。

9. 司款及司賬的機關須分為二 司款和司賬的機關合一，是舞弊的良好機會，應改用最新會計方法，二者分離，款項及賬目，按月按

旬分別造報，以便彼此核對，現金應即日，最遲第二日，繳存國庫，或省府指定的錢莊，並由縣府省府派員嚴密稽查，是否有浮收匿報的情事。

10 地政科應即辦理土地所有權移轉得喪的登記。我國民間有買田不買糧的習慣，因此田糧分離，給徵收人員作弊的機會，又購買田畝，常用某堂某記名稱，業主一旦亡故，無從追查，或者因為自然力的作用，如河道的變更，土地所有權發生變更得喪的事實，又因墾荒而取得新田畝的所有權，凡有這類的事情，全應舉行登記（但不許用某堂某記為所有權的主體以請求登記）據以查明改正圖冊，不然飛、洒、詭、寄、抗、匿各種弊端，又要隨之發生了。

以上關於整理田賦的洽標辦法，為時不過一年，我國田賦便可入於正軌，實在是整理的切要辦法。一方面可以增加地方政府財政的收入，又可作整理田賦洽本辦法的預備。

第二治本的辦法及其步驟

1. 整理機關的設立 各省應設田賦整理處，統籌全省整理田賦事宜。（中央應設全國田賦整理計劃委員會，統籌全國整理田賦事宜，凡有設施，可呈請行政院，通令全國各省遵辦。）縣政府應設田賦整理處，統籌全縣整理田賦事宜，所經管的職務，為經濟籌劃、地籍陳報、田畝清丈、田價申報、田質探驗等工作。至於人才的訓練，是極重要的事情，其高級田賦整理人員，應歸中央或省訓練，其下級人員，可歸縣訓練。

2. 經濟的籌劃 各省應當發行田賦整理公債，以全省田賦整理的治標辦法實施以後，所有田賦的收入增加部份，為還本息的擔保，擔保金應當另設保管委員會，由政府人員及民衆代表混合組成，保管支配增加賦額，此款不得提供他用，各縣因實行整理田賦的治標辦法而增加的收入，應當全部繳解省庫，彙轉保管委員會，以為清償公債本息的用途，各縣在辦理清丈時期，得按畝數徵收手續費，（徵收標準及方法，由中央釐定，各省完全一律。）書狀費，以

補足整理工作的費用。

各省如籌集整理公債尙不敷開支，可請求中央酌量補助，中央政府應當發行田賦整理公債，用印花稅或遺產稅收入的一部分爲還本的擔保。

至於經費的支出可分爲四門：(子)薪俸，(丑)儀器費，(寅)辦公費，(卯)特別支出。(如兼採航空測量時的航空測量費。)各縣整理田賦經費，應有切實的預算及決算，由省庫支撥，絕對不許於田畝上另徵附加稅。

3. 人才的訓練 中央大學應創設地政特別訓練班，凡專門以上學校，土木工程地質科畢業生，曾任委任職二年以上者，可以入班訓練，一年畢業，派充各省地政工作高級人員，至於下級工作人員，應由縣設立地政工作人員訓練班，招收高中畢業學生，入班訓練，半年畢業，以辦理清丈等工作，在地質探險開始以前，應由省設立地質探險訓練班，招考專門以上學校地質科或理化科畢業生，入班

肄業，半年畢業，擔任地質探驗工作。

4. 地籍陳報 施行治標辦法，已利用保甲制度，清查地畝，在治本辦法中，可無需乎舉行地籍陳報，祇將治標辦法中已估定的糧地，重行公告，二個月後如無發生異議，即分別編造糧戶及田畝臨時登記冊，并發給業戶臨時登記證，凡有在治標辦法施行時期，隱匿田畝的人民，得自行追加陳報，依應納糧數，十倍處罰，如經過相當時期不自追加陳報，經第三者告發，則拍賣充公，並提成賞給報告人。（報告人姓名，政府人員有守祕密的義務。）

5. 田畝清丈 各縣田畝整理處，於辦理清丈時期，設清丈主任一人，由曾經中央訓練合格的地政人員充任，并由省派已訓練合格的測量員若干人輔助。至於縣田賦整理處的各股，則分別裁撤合併，以適合清丈時期的需要。大約可分為總務、測量、計積、製圖、審核、造冊六股。全縣各區設一清丈隊，依照縣糧戶臨時登記冊及縣田畝臨時登記冊，辦理側驗，以鄉鎮為單位，挨次進行，田賦整理處，根據

測量隊計算所得，分別審查覆核，而以其結果通知業戶，如有異議，應當於一個月內聲請復丈，一月後如無異議，即正式編造全縣糧戶登記冊，及縣田畝登記冊，並正式發給業產證書及拓圖，糧戶須持前發臨時登記證，前來換取，如在清丈時期，發現未經陳報的田畝，不論有意匿報，無意匿報，除處業主百元以下罰金外，全部充公，標價拍賣，或歸縣公有，為辦理教育或救濟事業的經費，如屬必要，各縣得兼採航空測量。清丈的工作，因為人才的原因，很難全省各縣同時舉行，可分為好幾區，先後舉行，第一區辦完，所有清丈人才，可以到第二區繼續辦理，至全省辦完為止。

6. 地價申報 清丈工作完畢，應開始地價申報，而縣田賦整理處，應設地價申報主任，及地質探驗主任，所屬各股，亦依照目前事工的性質，增設或合併，大約應當設總務、指導、審核、調查、探驗、統計、造冊、發照等股，每區須設一田價申報辦事處，與地質探驗所，田價申報，由區辦事處協同鄉鎮保甲長根據縣糧戶登記冊，和縣田畝登記

册辦理，人民申報田價，申報單應由區保甲長分別蓋章證明，單內應填明圖號畝數，坐落四至，現納糧額，估定價額，現值價額，各區限三個月內辦理完竣，彙報縣田賦整理處。

至於地質探險隊，也是根據縣糧戶登記簿與縣田畝登記簿辦理，工作以鄉鎮為單位，挨次進行探險，應就田畝變形的來源，並地質的測驗，及土壤性質的區分，而記明地質的肥瘠，地勢的高卑，耕作的難易，與交通的情形，各隊限三個月內探險完竣。

各區田價申報處，及地質探險隊，應於申報及探險完竣以後，三個月內，分別造具全縣田價申報登記册，和地質探險報告册，呈送縣府，縣府應即組織田畝估價委員會，由各公法團及區鄉鎮推派代表參加，開估價會議，議決各種田畝標準價額，並參照業戶申報價格，及地質探險隊的報告，編成全縣田畝估價册，於各鎮鄉公告，如有異議，可聲請重估，如於重估的價額仍不服，可由縣組織地價公斷委員會，舉行公斷，對於聲請重估和公斷的，應酌收費用，以

資限制。

公告三個月如無異議，正式編造田價冊，並發給田畝所有權證書，糧戶須持產業證書掉換，田價冊編造完竣以後，定期依照土地法徵收田價稅，及田畝增值稅，關於土地所有權的轉移得喪，抵押權設定之登記，由地政科辦理，而關於地稅的徵收，則歸財政科辦理，而田賦整理的問題，也就根本解決。（參照新縣政研究整理

中國田賦辦法之綱要）

二 會計制度的革新

田賦的整理，是增加地方政府的收入；革新會計制度，是監督財政的收支。全是整頓地方財政中極重要的問題。改革地方會計的要點如下：

第一、採用預算制度。會計的基礎有二種：一種是現收現付基礎，一種是應收應付的基礎。凡是一切賬目，祇記載現金的收付的，為現收現付基礎會計，譬如本月份應徵稅額十萬元，僅收七萬元，會計簿冊上祇能

表現收入七萬元和其支出，至於其他未收的三萬元，就不能表現了。至於應收應付的基礎的會計，就已收、未收、現在的財政狀況，全能表現出來，現在文明各國官廳的會計，無不採取應收應付的基礎，因為社會組織進步，政府會計也極複雜的時候，祇有第二種基礎的會計，纔能適應需要。

採用應收應付的會計基礎，就預算決算制度成為必要的，用預算的方法，來監督財務行政，是現代官廳會計的一個最大特點，每省每縣，於年度開始以前，先定下一個行政計劃，然後再據這個行政計劃，來編造預算，這個預算，經過國民政府公布以後，就正式成立，為一省或一縣的財政計劃，省縣應該嚴厲執行。

一縣的政務，非常之殷繁，假使沒有一個計劃，將無由知其輕重，任意支用，必定入不敷出，財政不陷於破產，也要極端困窮，有了預算，便可根據執行，能合於量入為出的原則。

第二採用會計獨立制度。我國會計素來是附屬於行政，如縣長更換，

所有會計人員全隨之而更迭，會計人員全歸縣長任用，因此也不得不仰縣長的鼻息，又所有會計人員又多是縣長的親屬至友，當然和縣長聯合戰線，怎能收得會計監督的效果呢？假使能實行會計獨立制度，會計主任由會計機關派充，縣長不能隨意任免，如無合乎法定的條件，不能免職，假使地方行政官吏，有不合法的開支，或超過預算的支出，會計主任有拒絕簽字付款或報銷的權，假使地方行政人員有侵害公款，或私用公物，會計主任並有舉發的義務。但是在預算範圍內的合法的開支，會計主任負有支付簽字或報銷的義務，這樣纔不能妨害行政的效率，纔不致違背提高縣長權力的原則。

會計主任關於現金的收支，應按月編造歲入歲出計算表，每旬編造歲入歲出旬報表，送呈縣長核閱。每月應當編造歲入歲出月報表，收支月報表，收支細明表，收支計算書，及總平準表，連同庶務科清單，財產增加表，財產減損表，及現存物品表，送請縣長核閱，轉呈省府。每年度終了，並應製造財產目錄，及收支計算書，總平準表，收入支出的決算，送與

縣政務委員會核銷。

第三●財●政●公●開● 財政公開是提高人民對政府信任的原則。縣政的預算決算，開支實情，除呈報省政府外，並應當使全縣人民知悉，以昭大信。

第四●採●用●複●式●簿●記● 簿記有兩種，單式簿記與複式簿記，事務簡單的時候，也許單式簿記就夠應用，現在政務發達，又須採用預算制度，不是採用複式簿記，不能充分表現財政狀況。複式簿記一項賬目，有二方面的記載，既可互相鉤稽，更可以表現該項賬目的真實狀況。

簿記的組織，乃是創設完密的會計制度的軌範，應該用極簡便的手續和方法，產生所需要的財務報告書，因此應注意改進簿記的組織和技術，又應採用各國新式會計的原理和程序，而編成合乎中國國情的會計簿記系統。

如縣政府的權力擴大，事務繁複，要使簿記的組織能夠應各事務的需要，必定要費一番研究的工夫，其原則是先就原始憑證，製作傳票，分別登載在特別或普通登記簿中，與過入分戶賬內，登記簿為依時間

為順序的紀錄，分戶賬為依各個機關或各別性質而分戶的，登記簿中的日結或月結的總數，應分錄於總清簿，再根據總清賬來製表，將各項程序在下略加說明：

1. 原始單據 原始單據可分為購買物品收據，發貨憑單，支票，工程單，領物憑單，請求購置單，出差旅費報告表，暫記付款收據，薪俸收據，工餉收據，雜稅徵收處報單，田賦徵收處報單，支付命令抵解款單，解省款單，領款收據，請款憑單，解款書，收款收據，歲出分配表，歲入分配表，歲出預算，歲入預算。原始單據來源很多，應先分類，按類編製傳票，以省手續，各種單據必先詳細審核，是否手續有欠完備，印花有否貼齊，經手或收發人有否簽字或蓋章，單據是否真實，貨品與價格是否相符，或有否其他弊端情事，如有錯誤，應當令其補正，或加以拒絕，如果無誤，再為製作傳票。又有應注意的一點，每日的單據必須逐日處理完畢，以免拖延紊亂。

2. 傳票 傳票是登賬的根據，因為一筆賬也許要登記好幾次，用傳

票彼此傳遞，手續極爲便利。傳票分爲三種：一、收入傳票，收款時候用的，二、支出傳票，支出款項的時候用的，三、轉賬傳票，如由甲賬轉至乙賬，並無現金經手，僅爲沖銷對撥的時候用的。

3. 登記簿及分錄簿 登記簿應有現金收入登記簿，現金支出登記簿，歲出保留數登記簿，歲收歲入款登記簿，應付歲出款登記簿，物品登記簿，財產登記簿，備用金簿，現金出納簿，往來款分戶簿，暫記付款分戶簿，其他分戶簿，國省款分類賬，歲出款分類賬，歲入款分類賬，歲出款補助賬，歲入款補助賬，至於分錄簿，應設銀行往來款，應徵歲入款，劃解省庫款，有價證券，備用金，押金，歲出保留數，行政費，民政費，公安費，教育費，建設費，土地費，黨務費，財務費，總預備費，暫記付款，預付款，其他支出，歲入預算數，歲入分配數，歲出預算數，歲出分配數，歲出保留數，準備應付歲出款，田賦省款，田賦縣款，契稅，營業稅，行政收入，財政收入，補助款，收入雜項，收入田畝捐，借入款，保管款，代收款，驗契稅，暫記收款，國省款解繳盈絀，縣款收支盈

細，以前年度收支盈絀，所有收支轉帳，全按性質分別登記，於預算科目，現收現付科目，應收應付科目的財政現況，都能表現出來，然後按期根據賬目，製作表冊。

報表 報表係根據所有賬簿製成的，應有總平準表，歲入旬報表，歲出旬報表，歲入月報表，歲出月報表，收支月報表，收支總報告表，歲入預算分配數計算表，各種歲入計算表，收入明細表，收入計算書，收入決算報告書，縣款月報表，歲出預算分配數計算表，各種歲出計算表，支出明細表，支出計算書，支出決算報告書，徵收承佃契稅月報表，徵收不動產轉移契稅月報表，徵收驗契月報表，徵解各年份抵補金月報表，徵解各年份田賦月報表，國省款月報表，暫記付款明細表，往來款項明細表，其他各戶賬明細表，庫存表，原始單據粘存簿，財產增加表，財產減損表，財產目錄，現存物品表，有這些表格，上級政府對縣的財政，便可一目瞭然。

丙 民衆訓練

一 民衆訓練的意義

一個國家健全不健全，要看人民健全不健全。在平和的時代，做人民的，祇須有健全的身體，受過相當的教育，對於社會組織、政治選舉等，有相當的練習與認識便可以了。至於在非常的時代——或到了戰爭的時代，那做公民的，除了平時的資格外，還要有一種特別的資格，便是在經濟上、政治上、軍事上，人人須要有與國家協作的技能，處處須要有與國家一致的組織，在國防時期的訓練，是要使民衆每個人，都能有一種保衛國家的能力或特長。

二 民衆訓練的方法

民衆訓練，應當普及於民間，那麼，訓練的方法，也要普遍的適合於民間——尤其是從兒童青年的國民軍事教育。大路社所編公民訓練一書中，將民衆訓練的方法，分成家庭的、學校的、社會的三方面：

(一)家庭的 要鼓勵全國人民抵抗的勇氣，先須造成人民好戰的心理，在家庭裏面新兒童，便要有相當的訓練，例如，製造戰鬥器具

的模型，做小兒的玩具，編製種種模仿戰鬥的行動，作兒童遊戲的材料，又做父母的，常常對兒童講解外人侵略我們的故事，養成仇敵的心理，又時時用軍國民教育，去實施在兒童裏面。德國是實施軍國民教育的國家，德國人家庭間的父母，每逢到小孩啼哭的時候，便對他說，你是軍人，不應該哭的，又常常使兒童受飢寒，受勞苦，一面勉勵着他說，軍人是戰勝一切的，你現在先要戰勝饑寒，戰勝勞苦，他們親友們送給兒童的禮物，多數是兒童的兵馬槍炮，在公園裏，都有一大片沙地，是供給兒童做戰場用的，每一個兒童，都有一副鐵鍬器具，平日在公園裏，便練習掘戰壕，挖地道的工作，在俄國文化公園裏，更有兒童駕駛兵車駕駛飛機的練習，在日本，又常常使家庭中婦女，練習屋內射擊、防毒、救護等事，每一次防空演習時，使全國婦女兒童，都知道怎樣使用防毒套，怎樣救護，怎樣集中避難，使他們在家庭間，便養成軍國民的天性。

(二)學校的 施行戰時的民衆訓練，在學校中，最是利便，因為他容易集中指揮，但學校學生的年齡程度，有相差很遠的，在幼稚園中，最

好使兒童唱愛國歌軍歌等，又指揮兒童做戰爭的遊戲，年齡比較大一點的，最好是組織童子軍，使他受到整齊有紀律有禮貌清潔合羣種種訓練，中學以上的學生，更應當組織青年軍，利用暑假年假，施行長時期軍隊生活的訓練，在平時，每天都要有兩小時的兵式操練，星期日，便當練習野外行軍，及打靶實際工作，此外，如旅行駕駛汽車兵車騎馬游泳救護等等應用技術，都要使他有充分受到訓練的機會。

(三) 社會的 社會間的，大都是一班成年的人，依民衆訓練的規定。從十七歲到五十歲的年齡裏面，都應當加入軍事訓練，這種軍事訓練，有用職業分組，有用區域分組的，但最好是用區域分組，教官由政府指派，劃每一縣成多少區，每一區的人民，分期輪流受軍事訓練。(我國可利用保甲制度辦理，已詳本節第一目。)訓練的時間，最好是要利用人民的有空的時間，講堂功課，多數是利用夜間，實習功課，多數是利用星期日及例假日期，所有一切防衛後方、保護人民、維持治安的工作，都由他們去負擔，在必要時，他們又有接受國家的命令，抽調到前方去作

戰的任務，在德國這種社會的軍隊人數，已超過一千萬以上，我們中國人，處在這危急萬狀的時局裏，更應當急起直追去加以訓練。

三 訓練的種類

(1) 精神訓練

「明恥教戰」——人民纔能有抗戰的勇氣，先要使人民知道不抗戰的可恥，尤其是我國，受到敵人無理的侵略，一次又一次，割土賠款，這是何等的可恥，我們倘然要雪清這個恥辱，除抗戰以外，別無出路，而抗戰的第一步工作，便在宣傳，只要有宣傳可以揭明事理，鼓動勇氣，這個辦法與本節第一目，保甲制度中的心理準備相同，此處從略。

(2) 軍事訓練

我國常備陸軍人數，總在一百四五十萬以上，這可驚的數目，已壓倒了東西洋各國，號稱黷武主義的日本，他平時的陸軍人數，只有二十萬，但一到戰事發生，便立刻可召集二百萬以上的有主義有組織為自身而戰鬥的在鄉軍人——民兵。這在鄉軍人，是從什麼地來的呢？這便

是他辦了多年的徵兵制度所儲蓄下來的，我國今日虎狼入室再談徵兵，已是晚了，唯一的辦法，是在訓練壯丁隊。

(甲)射擊訓練 射擊，是一切軍事的基本技術。也是軍事教育的最後目的，假使人人能熟練技術，彈不虛發，那必勝之權，已大半操在我們一方面了。槍的射擊，應用最廣，在日本，每一個家庭主婦，都熟練着窗戶間的射擊，以爲萬一的準備，何況我國，已處於敵兵包圍的局勢中，更應將射擊的技能去訓練民衆。

(乙)守望訓練 這個工作是在與敵人最接近的地帶上，負擔防衛和探察敵人動作的責任，這一種責任的關係極大，兵事術語，稱爲「警戒部隊」。過去這警戒部隊，是常常分配在前方的，自從空軍的威力發展到無界線以來，那作戰的障地，便無處不是前方，也無處不需要警戒，因爲敵人空軍燬壞的目標，不但是在注意我們的障地，便是一切都市鄉村關於軍事經濟方面的地域，也一律在敵人轟炸範圍以內，所以人民也應該共同負擔警戒責任。

(丙)戰地練習 軍事是瞬息萬變的，倘稍一疏忽，便要弄得全軍覆沒，所以陣地練習也極重要。如地形的識別和視察，地形的判斷和利用，使用偽裝和圓鋏等等都應當加以訓練。

其他單人戰鬥法，成隊戰鬥法，尖兵與野戰以及各種兵器的使用，全當加以訓練。

(3) 防空訓練

在第一次世界大戰以前，空軍的效能，還不十分顯著，到歐戰時期，由飛機造成的戰績，已很可驚人，從一九一四年到一九一八年間，英國受到德國飛機襲擊所受的損失，共遭受襲擊五十七次，死傷總數有二千九百零七人，內死五百八十七人，傷二千零五十人，而德受英法空軍的襲擊，從一九一四年到一九一八年，有一千一百五十次，死的人數是七百二十九人，傷的人數一千七百五十四人。再詳細分析起來，在這許多死傷人數裏面，大半是人民而小半是士兵。歐戰以後，世界各強國，無時不在那裏積極的製造戰具，我國來日在自衛戰爭中，那第一個施展

威力的便是敵人的空軍，而第一遭殃的便是我們人民，所以人民防空的訓練，是不可不講求的。

防空訓練的目的有下列三種：

(一)關於工業上的防衛，以各處製造場和工廠為主體，那訓練的事務，就是偽裝的掩蔽、消防、燈火管制、防毒警報等。

(二)關於私人的防衛。各種戰事情報、救護、治療、防毒、避難等。

(三)關於公共的防衛。各種大機關小機關，和各大小防空處的消防、救護、管理燈火、偽裝掩蔽等。

應用宣傳的方法，如利用報紙、雜誌、圖畫、播音機、宣傳隊、電影、演講會等等，大作宣傳，在各大小城市村鎮，窮鄉僻壤都灌輸了防空智識，且使人民能深切的了解防空工作的重要，並且於一切急難的工作，都加以訓練，到了空襲時期，可從容不迫去應付。

防空訓練最具體的方法，是防空演習。演習的事務有：(1)警報事務。各處的防空監視哨，將敵機來襲擊的警報，報告防空司令部，防空司

令部接到監視哨的報告以後，立刻判定敵機行動的目標，對於必要地帶發出警報，使各部隊迅速作防空的準備。(2)燈火管制。遇到敵人來襲擊的時候，立刻要利用燈火管制的方法，使都市的四周立刻成爲一個黑暗的世界，待敵機飛來，早已失去了他轟擊的目標。在敵機發動的時候，防空必要的地方，如路燈、交通燈、航空標燈、鐵路訊號燈等，萬不能熄滅的，也須盡量減低光度，及減少數量。又用藍燈罩或不透光燈罩減弱它的光度，在火車汽車電車上的燈火，也用遮蔽方法，使燈光無法外射，但全市的燈光，也不可完全熄滅，反顯出防避的作用來，最好使都市的燈光數與鄉間的燈光數相等，使敵人分辨不出都市與鄉間的區別來。(3)消防組織，在戰鬥進行的時期裏，例如每一架大飛機，可以攜帶小型燃燒彈一千個以上，這燃燒彈爆炸以後，可以發出三千度以上的高熱度，在這高熱度空氣包圍中的一切器物，立刻可以自動的燃燒起來，可以使繁華都市立刻變成一片焦土，所以消極防空中消防，成了一個最重要的工作。(4)防毒救護，毒氣有窒息性的，有糜爛性的，也有

催淚性的，種種不同，而防毒救護，也是要適用種種方法的，救護的工作可以包括三部分：（一）是對於被轟炸而受傷的救護；（二）是對於被毒氣而受傷的救護；（三）是對於受傷人的運送、和醫治，擔任這一種工作的人，必須有醫學上的知識，所以戰時救護工作，普通總是指定醫院分區擔任的；（四）警備組織，都市在遭受敵人飛機轟擊的時候，人心惶亂，四處奔跑，自相踐踏，發生死傷的事，一定不免的，盜匪便乘機而起，再加奸細反叛，從中煽動，四處搗亂，使民衆精神大受打擊，這時候警備的組織，是必不可少的，必須由市民團體，共同起來擔負，例如自治民團，童子軍，少年團等是十分合用的；警備班的重要任務，是在預防盜匪，整理交通，保護水電煤氣糧食等工廠，以及取締火災，維持治安等；（五）偽裝技巧，偽裝是在使敵人不能認清他的目標，而行有效的襲擊，可以分爲三種：（甲）天然偽裝，在平時預先計劃，到戰時把重要地帶，加以偽裝，務要使他和附近的天然地物相像，一點不露破綻；（乙）宣傳偽裝，用宣傳的方法使敵人相信我不偽裝的地物爲已偽裝的地物；（丙）特種偽裝，對

於特別顯明的地物，須採用他附近的物質材料加以偽裝。

至於訓練國民的防空技能，要注意性別與年齡，對於少壯男子，不但要喚起他防空的思想，灌輸他防空的知識，同時必須教授他各種比較專門或積極的工作，如消毒、救護、消防、警報、警備、通信等等。老弱的人，除使他明瞭防空思想和常識以外，還要有避難的訓練，使他們一遇災難，立刻可以自動的避難，此外有團體組織的，便施以團體行動的訓練，沒有團體組織的，也要使他加入團體，一同受到訓練。醫院中的醫生和看護婦，便可以擔負防毒消毒救護等責任，工廠的工人，可以擔負消防責任。郵局電報局電話局鐵路局等人員，可以擔負防空監視警報傳達等等任務。童子軍學生軍等，可以擔負警備、燈火管制、監視哨等等防空事務。

(4) 婦女訓練

在戰爭的時候，應當全國總動員，男子應當去負擔救國的工作，女子也當負同樣的責任。地方政府，平時應當加以組織和訓練，因為歷史

的關係，和實力的關係，當然，男子所表現的力量，是在衝鋒陷陣，爭城奪地一方面的多，而這時男子們所遺留下來平常社會間一切的職務，却都要婦女們去負擔。也惟有婦女們起來負擔，把社會的秩序恢復過來，那國家的機構纔能健全，也惟有婦女們起來負擔，把家庭的生活安定下來，那戰士們的心神纔能專一。

關於戰時婦女的訓練，可以分三方面說：（一）是戰場上的婦女，（二）是城市裏的婦女，（三）是鄉村裏的婦女。戰場上的婦女訓練的工作，多數是擔任傷兵的看護，電報電機人員，或是直接充當戰鬥人員，最少數的也有充當女間諜的。城市裏的婦女的訓練工作，例如，組織一切協助戰事維持地方的社團，如募捐隊、看護隊、交通機關、工商機關的職員，最多數是軍衣廠皮帶廠中的工人。鄉村裏婦女的訓練，又可以分成以下的各部門：A看護老弱。看護老弱的責任，最好是由婦女們擔負起來，祇有婦女們能夠知道老年人的心理，能夠安慰一般人的痛苦，靜心忍氣的照料老弱人的生活。B教育幼稚。在戰爭時期，訓練兒童堅強的

志氣，勞苦的習慣，生產的技能，合羣的生活，是婦女們應擔負起來的責任。C協助生產。在戰爭的時候，一切動員，生產是第一步，這時有大部分從事戰鬥，從事救國工作的青年們，是不能生產的，那在鄉村裏的少壯女子，更當加倍的去做生產工作，在戰前應當加以訓練，戰時地方政府應督促履行。D協助防禦。這種工作也是應當事先由地方政府加以訓練的。E看護傷病。一切受重傷或需要長期治療的傷兵，都送入後方醫院來調治，那看護的責任，便可以由鄉村中的婦女擔負，但是看護傷兵，並不是一件簡單的事務，地方政府必須在平日加以組織和訓練，戰時纔能慎妥工作。

丁 糧食問題

我國有史以來的政治的大變化，都以糧食問題之不安為策動。我國近年糧食入超數字之高漲，可看出糧食問題已經到了一個危險的階段。在國內，農村經濟的崩潰不可收拾，對外，貿易入超無法平衡，在政治，一切的騷擾和內亂，也無法可以穩定。

歐洲大戰的時候，英國實行封鎖德國糧食的來源。同時，德國也深信，假使斷絕英國的糧道，足使他屈服，於是便採用猛烈的潛艇政策，肆意襲擊英國的糧船，戰爭的結果，德國終至失敗，其中的原因雖然不少，但是糧食之不足，實在是重要原因之一。因為德國自一九一五年以後，就表現糧食的恐慌，到第二年，更是嚴重，城市每人一天的分配量自一千四百六十加洛里，減到一千三百四十四加洛里，到一九一七年，那糧食就更是困難了，每人每日減到一千洛加里，因為這個原因，國民的體力，就漸漸衰弱，而病菌的抵抗力也就減少，如是現出種種的慘况，戰線的軍隊，也祇得粗食。所以戰鬥力大大減小，最後國內發生糧食暴動，軍隊發生基爾水兵的變亂，全國騷動，於是國軍及國民的組織終至解散了。由此足見糧食問題與戰爭勝敗的關係是非常密切的。我國平時因天災人禍，糧食已不能自給，假使戰端一開，糧食要成爲極重要的問題，不能足食，怎能足兵？以國防爲目的的政府，不但中央要注意糧食問題，地方政府更要努力改善，至於地方政府改善糧食問題有三：

一 增加生產

(子)糧食缺乏的原因，其犖犖大端是：

1. 災荒 災荒是直接影響糧食生產的一個非常重要的原因。如一九三三年，被水災省份，共有十四省，蒙害縣份，計有四百三十六縣，又加一九三四年，同樣受旱災的省份及縣分，據賑務委員會的調查是十一省，二百八十三縣，不過這報告據說不確，比較可靠的還是中央農業實驗所關於旱災統計的發表，據其計算，稻、高粱、小米、棉花、大豆的損失，已達一、三五三、二四九、〇〇〇元，其他損失尚不計算。

2. 高利貸的影響 災旱之後，一個農民，每屆耕種的時候，他們仍舊不得不典當物品去購買「糧種」，在赤貧無一分錢的農民，只好高利以求借貸了，這種貸款每年的利率，往往是在百分之五十以上的，甚至「一本一利」「借一還三」的也有，這樣農村怎樣不破產呢？

3. 農業技術的幼稚 因農業技術的幼稚，不論耕作播種，收成灌溉，全靠人力，一個人的能力有限，因而所收成的也極微薄，試看歐西各

國，大的農場，因機器耕種，一個人的工作，可等於數十人，數百人的工作，無怪他們農人富裕，而我們農人貧窮了。

(丑) 增加生產的方法

在汗血月刊第二卷第六號有一篇關於「中國戰時糧食統制問題」其討論戰時糧食生產之增加策略，介紹歐戰時各國所採用的五種方法，其大意如下：

(一) 耕地田積之增加 世界大戰時，英國適值國民糧食漸告缺乏的時候，於一九一五年六月十七日，設一委員會，以研究維持及增加糧食的方法，將牧場草地，改為耕作地，以為在此草地上栽種小麥，可以增加供給全英國人民六星期的糧食，更施行農地政策，其大要為 1. 農務大臣得任意收用停耕地； 2. 將上列停耕地依據佃農契約及其他的適宜方法，以供耕作之用； 3. 如農民不耕種他的土地的時候，戰時委員會得將這塊土地收用。一九一七年八月又發佈穀物生產法令，該法中關於農地政策有： 1. 限制田租，不得以制定最低價格為理由，而提高地

價；2. 強制耕作，農務部得命令採用適當的方法，命令人民耕作或變更土地的用途。

我國地方政府，應當力謀農民努力耕種，同時又供給地方自治團體未開墾之地，使他變成田園或菜園，而都市周圍的空地，則由地方自治團體和青年團體耕種，以增加生產。各省政府應斟酌情形，頒佈法律，強迫人民開墾耕種，再由政府供給農民以種子肥料農具等物品。

(二) 肥料供給的維持 耕地增加以後，必加施肥料，纔能增加生產，我國現在已有自製肥料的工廠，出品可以代替舶來品，將來大戰的時候，更可以利用荳餅、廢肥、人糞、棉仁粉充作肥料，可免受外國的封鎖。這是地方政府日常應當注意的。

(三) 農業器械的供給 政府須設法使農民利用機器耕種，英國於戰時對農業器械的準備頗為努力，一九一七年一月農政部與食糧兵器二部，協議設立農業機械局，司管農器。我國耕地的狀態，不能充分使用他國的農業器械，又以人民缺乏科學常識，就有機械，也不能利用，

這是負責地方行政的人員，應當充分考慮的問題。

(四) 農業勞動的補足 一到戰爭的時候，健全壯丁一概被徵入伍，或從事軍需工業，所以農業勞動要缺乏。

戰時增加勞動的方法，各交戰國都利用俘虜，德國採用這個法子，曾收了相當的效果，當時德國利用俘虜有百二十萬以上，英國也有一萬人左右，但是因為俘虜的態度，不能夠盡量使用。

我國農村勞動很多，戰時雖有去擔任戰事工作的，但是勞工絕不會大缺乏的，假使農村壯丁缺乏，我國也可以女工代替男工，因為在我國以女子替男子下田耕作的，極為普遍，況我國素為農本國家，工業尚在萌芽的時候，農業勞工，縱然就是戰爭，也大半不會缺乏的。我國所患的不是勞工的缺乏，而是不能利用機械去工作，所以地方政府應當設法利用科學方法，以增加生產而補足勞動的缺乏。

(五) 最低和最高穀價的定制 戰爭的時候，還須適當的維持農產物的價格，所以表示獎勵生產。歐洲戰爭時，英國於一九一七年八月

二十一日發佈穀物生產法，制定最低的穀價，因為我國農村破產，戰爭時爲着要鼓勵生產，似乎以提高穀價爲好。同時，爲了調劑價格起見，我國鄉村可以仿江蘇農民銀行的農業倉庫制度，因為江蘇農民銀行在穀價便宜時買進，則市場穀價，不會過跌，穀貴時賣出，於是市場穀價，不會太貴，這種辦法，我國歷代都是有實行的，例如周公的均輸，管子的輕重，桑弘羊的平準，王安石的市易等，所謂統制物價，調劑金融，都是如此。此外，應獎勵農產物，在相等面積內，能夠產出大量的糧食的，就特別加以獎勵，和利用囚犯失業人口開墾荒地，如將乞丐收關，用強制力令其耕作。

二 節約消費

我國古時制度，遇了「國有飢饉，天子減膳，百官減祿，庶民減食，節我有餘，膳彼不足。」此實良法美意，所以歷代都是遵行着，在歐戰的時候，參加戰爭各個國家，都有限制糧食的辦法，蘇俄饑饉，是計口給糧，既表示社會分配的意思，又收到限制食糧的效果，最近德國每星期舉行

「一菜餐」一次，也是節約消費的一個方法，我國人口龐大，號稱四萬萬，每人每餐省一勺，一月就有一升，一年便成一斗，全國全年就可節省四千萬擔的糧食，以備戰時的需要。

平日地方政府應舉行勸告，激動人民的愛國心，而努力自動的消費節約，於戰時糧食危迫時，便不得不有強制各人消費節約的必要。強制定量制度，勢非採取不可，所謂強制定量制度，就是政府對糧食等物品，決定各人消費的最大分量，禁止超過定量以上的消費。

又應該限制人民用糯米釀酒，和浪費糖質等等，因為我國平日米麥釀酒的情事，極為普遍，其所費去的米糧自然很多，宜加以制止，為作戰時的準備。

節約消費的更進一步的辦法，便是調節民食，這個問題關係太大，如果沒有全盤計算，就不如不辦，糧食價格的統制，為一個極難解決的問題，穀價便宜則農民受損失，穀貴就社會生活困難，調節的方法雖然多，但政府常常因為人力和財力的缺乏，不能夠完全辦到，只有實行「

糧食專賣——可以補救一切，糧食專賣的利益：（1）糧食集中支配，不愁各地多寡的不均；（2）價格劃一，免被商人抽剝；（3）實行自給政策，假使米麥不敷，可強行食雜糧代替；（4）輸入限制，完全根據政府的盤算。

應該明白一省內的民食情形，而後可以定調節的方案。民食的恐慌，常常是發生於調食不勻，尤其是當災荒的年歲，人民力圖自保，一省和一縣之間，有的不准糧食流通，有的害民而囤積居奇，在糧食專賣還未辦到以前，各地方政府應當設立調節民食臨時處，用以抑制高抬市價，徵發囤糧，公定市價，分配食糧等等事項，其有陰肆破壞，鼓動風潮，以及違抗不遵守法規的人，加以處分，又不使藉調節民食為名的人，阻礙米糧的流通。

三 提倡積穀

我國雖遇豐收的年歲，也沒有達到完全自給的程度，但也有豐年穀賤的事實，例如民國二十一年秋，各省米價大跌，二十二年麥價又大跌，將來生產方法略加改進以後，則雖然在常年，穀物的產量，也當在自

給數目之上。這時如果將過剩的糧食，推銷到國外市場，實屬不可能，因世界各農業國，方想把他們滯積的食糧，推銷到我國來，而我國反欲增加生產，以剩餘的貨物推銷於他國，這是等於癡人說夢話了，補救的方法，就是提倡積穀，至豐年的時候，辦理倉儲。

我國古時的常平倉，義倉，社倉，歷史極久，足為模範。

常平倉 常平倉為戰國時候魏國李悝創辦，悝說：「糶甚貴傷人，甚賤傷農，善為國者，使人無傷，而農益勤，大飢則發所斂而糶之，故雖遇饑饉水旱，糶不貴而人不散。」

義倉 係隋朝長孫平所創，他的制度，在收穫的時候，依照人民所收得的，勸課出粟和麥，於當社造倉儲藏，這種制度的目的，在按年積穀，用來賑濟災荒的，等到收成的時候，又以陳的穀換過新的，不使損敗，遇了饑饉的年歲，則就地散放，不責歸償。

社倉 是宋朝時候的朱熹創始的，起初用常年倉的米，賑貸鄉民，冬季納還，每擔糧收息二斗。自此以後，按年依照此法斂散，或者遇小歉

收，則減去息穀的一半，大饑年歲，則本息均不收。

常平倉制，是徹底調節國內糧食的有效辦法，應該嚴密組織，擴大範圍，用以堅固國家的基礎，而維持人民的糧食。

我國應酌量各省的情形，斟酌國防上的需要，設立省市倉，各省市應就交通便利的地方，建造省市倉若干所，可在其境內，斟酌市場的情形，審視糧價的高低，糶糧或平糶，以平穩穀價。

應設縣倉 各省政府應該責令各縣清查舊有倉田倉款，收歸原用，倘有無倉田倉款的縣份，應由縣政府擬具籌建倉款計劃，呈准各該省政府施行，於採取敷衍態度的縣份，或虛報數額，或指為民有的縣份，今後應更切實督察，使縣倉充實。

區倉鄉倉鎮倉 因為區域比較小的，人民多半認識，可以斟酌情形，或由區鄉鎮長約集地方公正人士，共同勸募糧款，建立倉庫儲藏，或組織合作社，社員將糧食做股本，由合作社代為貸放生息，或者運用政治力量，在五穀登場的時候，強迫糧食多的人家，納糧多少，成立倉儲。

戊 交通統制

要有靈便的交通方法，國家的武力運用，纔能敏捷，如我國近年來，公路的建設，進展非常的迅速，各省公路網大部份完成，來日戰爭開始，運兵運糧，方可迅速，在國防政府組織之下，地方政府對於交通，應當整理的有三項：

(一) 連接幹路支線的修築 各縣政府應當利用犯人，及公民服義務勞役的辦法，叫人民自各鄉趕築支線，連接公路，以利交通。

(二) 交通工具牲畜的統制 在戰爭時候，全國的人力物力，要全體動員，在交通上雖一小車之微，也得盡其用處，地方政府於管轄境內交通的工具，如馬騾及各種的牲畜，與車輛船隻，也應當有詳細的調查和登記，並且要按時候檢視，假使有疾病損壞，不可讓人民隨便宰殺毀棄，應當督促加以醫治修理，至於船車的製造，更應注意其構造，在平時，可以應人民的需要，一到戰時，便可以供給軍用，並需獎勵人民，努力牲畜的保護和繁殖。至於交通的人才，也應當有詳細的登記，例如於能駕

駛汽車輪船馬車等人才，詳細調查，並且加以獎勵和栽培，一旦有戰事，各種交通工具及交通人才的徵發調用，纔能得心應手，不致留以資敵。

(三)現有國家交通工具的保護。如過境電話電線電桿公路以及橋樑的守護，地方政府應當督促各鄉各保各甲，嚴加注意，如有損壞，應卽刻加以修築。

己 經濟建設

在農村經濟崩潰的中國，人民不是輾轉溝壑，就是挺而走險，因此匪盜蜂起，這是經濟不建設，無以安內，因為財政的困難，各種軍事上的重工業，不得創辦，這是經濟不建設，無以攘外。從安內和攘外來看，經濟建設，都是很重要的。教養衛三項，在國防時期，雖以衛為重，而養亦不容忽略。

經濟建設的基礎是甚麼？在中國建設第十四卷第二期有一篇關於「國民經濟建設之具體意見」，討論經濟建設的基礎，很有見地。願君說：「中國國民經濟的前途既是如此，達到這個前途的方法怎樣呢？」

就是利用國內的天然物產，以民族生存的需要為原則，具體說來，就是要使生產技術完全為民族社會服務，並且是為消費而生產，不是為利潤而生產的。在如此原則之下，進而把工業與農業作一個不可分開的整計劃，發展中國國民經濟，因為工業固可以改造農業的基礎，而農業又是穩固工業的柱石，所以我們主張在奠定中國國民經濟的新基礎，應樹立「農工業綜合經濟建設」方克臻此。

經濟建設有兩種：第一種，規模宏大，需要全國全盤的計算的，應歸中央；第二種，是比較易舉，地方的經濟能力可以舉辦的，應歸地方。愚意以為以國防為目的地方政府，應舉辦下列諸經濟建設：

(一) 防除災害 天災給中國經濟損失的巨額，盡人皆知，無須詳述，經濟建設的第一步，就是防止災害的消極建設工作，防止的方案是：

(1) 造林以防災

(2) 築堤以防水災

(3) 設昆蟲局以防病蟲殘害

(4) 舉辦農業保險以防雹害畜疫

(二) 移民墾荒 按中國面積與人口的比較，糧食生產應當可以自給，不過因為荒地太多而耕地較少，所以釀成現時糧食缺乏的現象，我國現時各省荒地的面積，據二十四年申報年鑑 K 二頁所載，五百六十七縣的統計，已有十一萬萬七千萬畝，其詳細統計有如下表所示：

省名	報告縣數	面積(單位畝)
江蘇	三五	一、〇二五、九〇三
浙江	三五	五六、八一九
福建	七四	一六、七七四
安徽	三七	四五〇、五四八
江西	四二	二三三、四四七
湖北	九	一、〇二七、〇六四
湖南	八	三九四、三一三
廣東	一四	四、六九四、八六〇

貴州	八	一三、三〇五
山東	六五	九、一一八、六一〇
山西	一〇五	九、八六二、八五八
河南	七二	三三一、七七七
河北	六	三、〇八七、二四六
遼寧	六	一五、五一八、九五二
吉林	二七	一〇一、九六四、四九〇
黑龍江	五二	五七七、五八〇、〇〇〇
新疆	六	六、七八二
熱河	四	九、七四六、〇〇〇
察哈爾	四	五二〇、〇〇〇、〇〇〇
西康	八	四五六、六六一
綏遠	九	三、五六三、八三八
總計	五六七	一、一七七、三四〇、二六一

所以如將各處囚犯及流落都市的農民全令還鄉，可以把荒地使

用起來，因此而使「地盡其利，人盡其用」，自然的增加了生產，而附帶又把嚴重工人失業問題也可解決了。

(三) 改用科學耕作方法 我國農業耕作方法，極為幼稚，農夫要非常辛勤勞力，纔得一飽，比較歐美以機器工作，有天淵之差。農村的工業也是如此，因此他們的物產商品有餘，而我國不足，我國的金錢流出，而外國的工業品農業品輸入，國家怎麼不貧窮？農村經濟怎麼不破產？所以我國要竭力採取科學方法，利用機器耕種，並採購外國耕種機器，或加以改良，使適合我國耕地情形，而增加生產效率，這全在地方政府能否設法加以推行。

(四) 改良種子以增加生產 種子的良劣，影響農收極大，地方政府組織應竭力從事研究各該地方動植物種子的改良，這種工作，定縣和中央農業研究所都已有很好的成績。

(五) 創辦合作社 合作社有好多種，如消費合作社、生產合作社、各地方政府，應當斟酌各地的情形，辦理各種合作社，人民可免受高利

貸的剝削，又可以減輕消費，增加生產。

第四章 人才問題

中國現在所需要的人才，是一個重大問題。關於人才最須注意的，就是人才的選擇和訓練，可分爲政務人才的選擇，和軍事人才的儲備二種：

一 政務人才的選擇

各縣各省應該組織政務研究會，選擇比較有新科學智識的青年人，和熟識世故的老年人，而且均各道德名望優良的，共同組織，討論研究地方政務的推行問題和方法，及地方建設耕種事業問題，這些人一方面作學理方案的研究，另一方面，又漸漸的讓他們實際參加行政的工作，縣長或長官從旁加以觀察，如其操守可靠，才力優良，在省當縣長或省政府職員出缺的時候，在縣當科長科員或區長區公務人員出缺的時候，即用這些人充補，這也是拔取真才的方法。這些人對地方情形

熟識，再加以訓練，於職務自能勝任愉快，比較剛出校門，而經普通高等考試及格的學生，於實際事務要強得多。

二 軍事人才的儲備

軍事嚴格來講，是屬於軍政範圍，而不屬於地方行政的範圍，但是我們應當建設國防的地方政府，一切設施應以國防為目的，而且軍事人才的儲備，不是絕對的軍事範圍，所以作者認為討論地方行政的時候，軍事人才儲備的問題，應在討論的範圍內。

關於軍事人才的儲備，在保甲制度一章內，作者於關於保甲公約裏第三款有「關於全甲有特長者之調查呈報及輔助發展其特長事項。」這個提議的目的，是在軍事人才的儲備。

人類的心理，是願意發展，和誇耀其特長的。這種心理在歷史上來找，有很多著例。從現在的實際情形來觀察，也是如此。據作者所知，福建內地的土匪，多是有特長的。有的號稱「神鎗」，百發百中，有的擅長製造軍械，匪中的一部份軍械，是由他們用人工製造供給。有的特別勇敢，

可惜這班人才，中國政府一向不加以注意，調查和訓練，他們爲着要誇耀發展其特長，加之以環境的驅使，竟流入爲匪盜，以射殺官軍、綁擄人民爲能事。自民國七年到現在，正式軍隊的勢力，全不能達到匪區，假使政府對這些人，能加以訓練，使其特長——勇敢才智等等——能得發展，於國防上，是極大的補助。

地方政府於凡有一藝之長的人，應飭保甲長切實調查，卽有鷄鳴狗盜的才幹，也應當具報；然後因才訓練，於射擊有專長的，可以加以組織和特殊的訓練，一旦國家有事，立即可以召集，成爲國防軍中的勁旅。於製造有特長的，可依照軍事上的需要，與軍事當局合辦訓練所，以發展其專長，於戰爭時，製造軍需品或防毒面具等等，而有鷄鳴狗盜的特長的人，可以使訓練成爲人才，於戰爭時可以司管探聽軍情地勢的工作。於繪畫有專長的人，可加以訓練，成爲戰爭時司管假裝，以避免敵軍空軍襲擊的工作。總之，凡有專長，都當因才利用，使野無遺才，有這樣的方法和組織，纔可以談全國總動員。

參考書籍論文法令目錄

(一) 書籍

路珍都夫 戰事回憶錄 (General Ludendorff: My War Memory)

路易喬治 大戰回憶

二十四年 申報年鑑

林衆可 地方自治概論

蘇松芬 現行地方自治法令解釋彙編

張天福 普通行政實務

各省高級行政人員奉召南昌集會紀錄

七子兵略 吳子圖國篇

史記

綱鑑易知錄

大路社專門委員會 民兵訓練、都市避難法、防空訓練、炮火下的活動、救護

常識、公民訓練、鄉村避難法、消防訓練、防妻訓練、難民生養法

(二) 論文

李守廉 江蘇舉辦保甲之成效及其困難之解決

何仲英 安徽推行保甲實況

周承考 號稱模範的江西民團保甲

何勇仁 廣西民團保甲的研究(以上各文載於汗血書店汗血月刊七卷六期)

胡宗謙 中國戰時糧食統制問題

周承考 中國糧食問題鳥瞰

百 寧 解決中國糧食問題之我觀

沙 雁 中國糧食缺乏原因與救濟方法

盧寄生 糧食統制試驗中江西糧食現況(以上各文載於汗血月刊六卷六期)

顏悉建 國民經濟建設之具體意見

徐自昌 我國糧食自給之研究(以上二文載於中國建設十四卷二期)

馬存坤 非常時期之地方行政

徐德樵 救濟貧苦兒童與社會健全

- 做 行政督察專員制度的檢視
- 徐頌周 對於民團訓練的一點意見
- 祝脩爵 關於考試公務人員的幾個問題（以上各文載於中國新論二卷五期）
- 姚榮齡 中國行政改革論
- 孫義慈 合作事業在國民經濟建設運動（以上二文載於建國月刊十四卷六期）
- 李 璜 國防與文化
- 陳啟天 國防與政治
- 余家菊 非常時期之地方行政
- 劉崇岳 國防力之「平時經濟性」與「戰時政治性」
- 沈雲龍 從近代戰爭說到我國國防
- 張希爲 國防與財政
- 鄭江南 國防與經濟
- 柳劍鳴 國防與軍事（以上各文載於國論二卷一期）
- 范師任 整理中國田賦辦法之綱要
- 劉廣惠 中國田賦制度之回顧與整理

- 朱良穆 從社會政策上論田賦之整理
- 何勇仁 從政府的田賦政策論田賦之整理
- 吳一鳴 整理中國田賦之道何在
- 閻白癡 改革田賦徵收制度芻議
- 耶心如 整理田賦與徵收簿之改革（以上各文見汗血書店出版田賦問題研究）
- 周承考 江西航空測量與田賦整理
- 少剛 江蘇浙江田賦積弊及其改革問題（以上二文見田賦問題研究下冊）
- 方申 革新縣政的今後動向
- 李國維 縣行政組織革新論
- 諸君 江甯實驗縣概況及其批判
- 孫石生 浙江縣治制度組織之不良與推行新政困難之癥結及其改進之我見
- 熊式輝 縣政人員訓練的意義——公勇
- 楊永泰 由改革地方政治造成救亡復興大業
- 蔡培 內政部對於慎選縣長之過去及其將來
- 汪家培 慎選縣長續議（以上各文見汗血書店出版之新縣政研究）

中國地方自治學會上中國國民黨第五次全國代表大會建議

調整地方自治與自衛制度案

李宗璜 地方自治之過去與將來

胡超吾 地方自治之實際工作

曹仲山 促進地方自治的新策劃

廣政芳 三月來的嘉三縣政和我工作經驗

劉慶科 江西省之保甲

葉寒操 地方自治與均權

(三) 法令

統一查共剿匪區內事權令

剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例

解釋剿匪區內軍事與行政權限令

剿匪區內組織民衆及民團訓練實施之要領

剿匪區內各省民團整理條例

剿匪區內各縣編查保甲戶口條例

剿匪區內整理保甲肅清零匪方案

剿匪區內縣區公所組織條例

剿匪區內整理縣地方財政章程

刷新中央政治改善制度整飭綱紀確立最短期內施政中心以提高行政效率案

豫鄂皖三省應設置行政專員令

各縣政府內務行政綱要

行政督察專員暫行條例

省防軍組織暫行條例

完成各縣保甲令

豫鄂皖三省剿匪總司令部頒行保甲規約式樣

編查保甲戶口總動員辦法

縣保衛團法

省防軍組織條例

各省市國民軍事訓練委員會暫行規程

各地方倉儲管理規則

剿匪區內各縣區公所組織條例

行政督察專員條例

縣政府經費支發辦法

縣組織法

縣政府宣傳政令辦法

收復匪區新設縣治建設大綱

改革縣政府書吏及改編政務督察令

縣保衛團法

縣財政整理辦法

剿匪區內整理縣地方財政章程

豫皖鄂三省剿匪總司令部地方政務研究會章程

省政府合署辦公辦法大綱

各省縣市地方自治行政原則

財政部整理地方捐稅委員會章程

整理江西各縣地方捐稅辦法

(完)

上海汗血書店出版

國防實用叢書

- 戰時消費品之分配統制……………三角
- 貿易的國防……………三角
- 戰時租稅制度……………三角
- 國防與金融……………三角
- 戰時人民服務單役方案……………三角
- 國防與軍需工業……………三角
- 國防與地方行政……………三角
- 戰時工役制度……………三角
- 非常時期地方治安……………三角
- 國防新聞事業之統制……………三角
- 非常時期之情報工作……………三角
- 戰時民衆心理與戰地民運
- 工作……………三角
- 國防與農業統制……………三角
- 戰時人民常識……………三角
- 國防教育之實施……………三角
- 國防與公用事業之統制……………三角
- 國防工業建設之實施……………三角
- 非常時期鄉村工業之建設……………三角
- 國防與交通事業……………三角
- 國防文化建設……………三角

汗血叢書

民族英雄評傳

實幹人物

- 幹(再版)……………三角
- 莫索里尼傳(再版)……………三角
- 德意志的復興(再版)……………二角
- 中國經濟……………三角
- 新縣政研究(四版)……………八角
- 糧食問題研究……………七角
- 田賦問題研究(再版)……………一元四角
- 秦始皇之民族的功業……………三分
- 漢武帝的批判……………四分
- 留胡節不辱的蘇子卿……………三分
- 唐太宗的精神及其事業……………六分
- 中國軍神岳武穆……………六分
- 抗金護宋的民族英雄李綱……………四分
- 縱橫歐亞的成吉思汗……………四分
- 史可法的精神與事業……………四分
- 平倭名將戚繼光之生活批評……………三分
- 復興意大利之三傑……………一角
- 管仲……………七分
- 商鞅……………六分
- 謝安……………六分
- 王安石……………八分
- 王陽明……………六分
- 曾國藩……………一角
- 卜克華盛頓……………一角
- 希特勒成功史……………一角

1. The first part of the document is a list of names and addresses, which appears to be a directory or a list of contacts. The names are listed in a column on the left, and the addresses are listed in a column on the right. The names are: [Illegible names]



2. The second part of the document is a list of names and addresses, which appears to be a directory or a list of contacts. The names are listed in a column on the left, and the addresses are listed in a column on the right. The names are: [Illegible names]

版 權 所 有

中華民國廿五年十二月出版

國防實用叢書之七

國防與地方行政

每冊實價國幣三角（外埠酌加郵費）

主 編 者 劉 百 川

著 作 者 張 天 福

發 行 人 劉 達 行

發 行 所 汗 血 書 店

地 址：上海白克路同春坊卅七號
電 話：九 五 九 四 二 號
電報掛號：六 〇 六 四 號



不 許 翻 印

50
112313



5/13

.2016
\$.30

52