

第五期討論集

0004832

第五期縣市行政問題討論集

- 第五期禁烟禁毒討論會
- 第五期地方自治方略討論大會
- 第五期農村合作討論大會
- 第五期教育方案討論大會
- 第五期土地行政討論大會
- 第五期地方財政討論大會
- 第五期壯丁訓練討論大會
- 第五期衛生行政及戰時救護討論大會
- 行政院招待全體學員茶話會記錄

目 錄

目

録

一

禁煙禁毒討論會

日期 二十五年十二月十一日下午一時半

主席 張開堃

紀錄 朱鍾正

主席 本人先把中央禁煙禁毒政策及施行經過情形解釋給各位聽，各位在地方上施行禁煙禁毒政務，有何困難點，也請當時發問。本人能答覆的，即刻答覆，不能答覆，回去參攷法令章則，作書面答覆，（附中央禁煙禁毒政策及施行經過報告書）

中央預備自民國二十六年起，實行鴉片公賣。所有土膏，統歸國家發賣，此種土膏，有一定份量，一定大小，與一定的裝實，反此者，就是私賣。查出後，按律治罪。土膏公賣制實行之後，即可達到禁運禁售目的。

中央規定六年禁烟禁絕條例，對於政府所統治不到的烟民，如南洋華僑國內租界居民，此班人，在禁烟期內，回到中央統治之下時，仍准予登記，限期戒絕不僉烟民發生困難。

中央施行禁煙禁毒，每月有報告送至國聯禁烟禁毒會，在去年國聯禁烟大會中，各國對於中國施行禁烟成績之猛晉，深表贊揚。日本暗使浪人與朝鮮人，在我國內大量販賣毒物。中國對於日本人沒有領事裁判權，所以捉到販毒者，不能治罪，祇有一面將販毒的送到領事館，一面作公事報告國聯。使得國聯明瞭日本施毒化政策，破壞中國的禁烟禁毒工作。

今年國聯開禁毒大會的時候，美國人報告中國現在產煙量每年尚有十二萬噸。實在中國並沒有這樣多的產量。雖經中國代表極力辯證反駁，但是國聯因為看不到中國各種禁毒工作的數字報告，始終表示懷疑。所以希望各省縣對於禁烟禁毒的各種工作統計表，一定要填報，以備中央造製精確數字，報告國聯。如在

明年五月間，國聯召開禁毒大會，中國再沒有數字報告時，中國在國際地位上即要受很大不利的影響。

江西第八區專員兼寧都縣長邵鴻基問：江西在赤匪統治下之各區禁烟非常嚴厲第八區是收復區，當收復的時候，該區沒有烟民，也沒有烟苗，又經委員長核准爲絕對禁烟區。收復之後，從前逃避出去的本地人，又遷回，其中有不少烟民，查出後，即處以死刑。該烟民中前已無烟苗，且其土烟膏亦已銷盡，且其土烟膏亦已銷盡，且其土烟膏亦已銷盡。禁烟工作不能進行。不知中央可否從嚴定禁烟條例？

答：最近各省亦有與邵專員同樣感覺，請求加嚴禁烟治罪條例，但執行禁烟治罪條例的職務，是歸軍法處，軍法處完全按法律執行不能有所變更，祇可待明年召開第二次全國禁烟禁毒大會時，才可提議修改法令。

浙江德清縣長彭紹香問：烟民戒烟容易，戒後不再吸難。所以必須斷絕土膏來源，煙

民戒後無處買土，使不再吸。嚴行懲罰販土者，是斷絕來源的好方法。至於講到一百多萬烟民生命問題，可無須顧慮。余以為若國家對於烟民用嚴刑辦理，儼一可效百或效千，人民畏於死刑，使自動戒絕。故不至於一百多萬烟民全部犧牲。若謂年老或疾病的烟民不易速戒之說，不能完全成立，查本鄉有一年在六十八歲的烟民，身體又有疾病，被捉來，送戒烟醫院，勒令戒絕後疾病痊愈，身體很胖，精神極佳。希望中央對於戒烟期限，無論如何，以不延為佳，且更宜加重治罪條例。

答 烟民登記不展期，與加重禁烟治罪條例，是變更法令，一時恐難實行。不過彭縣長的意思很好，可以作為中央召開第二次禁烟大會時的參考。

江西臨川縣縣長夏承綱 根據禁烟條例第二十三條，禁毒條例第二十二條規定，凡吸烟或吸毒者，捉到後，由犯罪人所在地的兼軍法官的專員或縣長執行審判手續，但對於販毒，運毒，或種毒的，須連同人證送到禁烟督察處審判，似覺職權不統一，且未見到禁烟督察處有處置此輩毒犯的條文。對於日後辦理禁烟禁毒工作，發生很大

困難。今後各種烟毒犯，可否完全歸兼軍法官的專員或縣長處理審判事務？

答 夏縣長所提的問題，有同樣感覺的省份很多。但是因為運售是全省整個的事務，禁

烟督察處有整個的統籌辦法，所以這班犯人，必須送到禁烟督察處審判，該處對於一切罪犯，完全按軍法處治罪條例法辦。

江西新建縣長盛永發問 禁烟治罪條例規定，烟民第一次被獲，處三年以下有期徒刑。二次犯，處三年以上七年以下有期徒刑。三次犯，始執行槍決。而在縣境內破獲一名漏登記的烟民，縣長即被槍決。意思是督促縣長努力推進禁烟工作。不過使縣長負的責任太重，有點寬嚴律倒置之嫌。縣長都不敢做縣長了。如法律能對於烟民有嚴厲辦法，禁烟工作，可以有更好的成績。

答 現在時間已不及一一答復。各位的意見，都很好，容帶到中央開第二次禁烟大會時提出討論。

禁烟禁毒討論要目 民國二十五年十二月十一日

(一) 中央禁烟政策及年限

國民政府定都南京後，十八年召集全國禁烟會議，取斷禁政策組設全國禁烟委員會，頒佈禁烟法，中以變故類仍，政治未能統一，收效甚少，二十一年。蔣委員長在豫鄂皖三省剿匪時，以烟禍流毒，甚於其匪，乃在剿匪區內，以有效方法，實施禁烟，對於種連售吸，嚴厲取締，訂定各種章則，分別施行，迨蔣委員長在南昌設立行營時，復由中央授權辦理豫。鄂。皖。贛。蘇。浙。閩。湘。陝。甘。十省禁烟事宜，推行漸廣，並遵中央決議，確立兩年禁毒六年禁烟之計畫，均自二十四年起，（有禁毒實施辦法禁煙實施辦法）中央以漸禁政策施行有效，復決定特派蔣委員長兼禁烟總監，主持全國禁政於二十四年五月二十九日第四五九次會議議決五項：

(一) 禁烟法廢止。

(二) 禁煙委員會裁撤。

(三) 設置禁煙總監，辦理全國禁煙事宜，由軍事委員會委員長兼任。

(四) 關於禁煙禁毒法規，由禁煙總監參照軍事委員會所頒禁煙禁毒法令，分別制定送由本會議備案。

(五) 新刑法中，關於第二十章鴉片罪之規定，在適用禁煙總監所訂禁煙禁毒法規區域之內，停止施行，

至是復由 蔣兼總監制定禁煙禁毒治罪兩暫行條例，對於烟毒案件，均不惜施以嚴刑峻法，并按照軍法審判程序辦理。又組織禁煙總會隸於軍委會辦理兼總監職權內禁政，不另設總監部，各省市縣設各級禁煙委員會，負監察，督促，檢舉，糾正，設計，調查之責，而禁煙行政，則由各省市縣政府之主管機關執行。

(二) 禁煙法規之編審及其要義

禁煙總會自二十四年在重慶行營成立後，二十五年一月遷京辦公，首開第一次常會

，決議編審全部禁烟法現於即組織編審委員會，將行營原訂各種禁烟禁毒章程次第修正或請國民政府公佈，或由總監公佈，并同時由軍法處將關於烟毒案件之審判辦法分別規定通行，茲特分舉及大略說明如左：

甲、替代刑法第二十章之刑事法規

名稱 禁烟治罪暫行條例二十五條，禁毒治罪暫行條例於十五條各省行政督察專員及縣長兼辦軍法事務暫行辦法十二條，各省最高軍事機關代核軍法案件暫行辦法十條審判烟毒案件辦法七條。

說明 兩種條例均爲實體法，三種辦法均爲手續法，其條例所定均與六年禁烟，兩年禁毒政策適相吻合，禁烟治罪最嚴於禁種，及公務員犯罪，種烟者得處死刑，其運輸，販賣，持有吸食者重則無期徒刑，輕亦有期徒刑，不以罰金爲目的，即對於情輕烟犯，亦祇能併科罰金，不使有貧富異科之流弊，至於禁毒治罪，一至二十六年。（兩年期滿）無論製運售吸，概處死刑對於領導人民之公務員，及智識份子之學校

教職員學生，犯烟毒各罪，除種烟及毒案正犯本應處死外，其幫助等犯，暨其餘烟犯，亦均按法定最高刑處斷，其為條例所未規定者，均依其他法令之規定（禁烟禁毒條例第二十二、二十三條）其審判手續，則仍如一般刑事之管轄，以犯罪地或犯人所在地之軍法機關為限，其地設有保安司令，或綏靖主任者，為該司令或主任，無則為兼軍法官之行政督察專員，或縣長，其設有警備司令之市區為該司令，未設警備司令者為市政府如各縣長未兼軍法官者，亦得代為審判由行政督察專員或縣長審判之案，應於諭知判決後五日內繕具判決正本，並令被告人提出聲辯書，連卷呈由本省最高軍事長官核轉軍事委員會審核。

乙、關於禁政之行政法規

名稱 禁烟禁毒實施規程五十四條（行營原頒禁烟實施辦法禁毒實施辦法均廢止）戒烟醫院章程十五條，禁烟調驗規則十七條，公務員調驗規則九條某烟禁毒考成規則十九條，禁烟罰金充獎規則六條，特許商人採辦烟土暫行規則十三條，特許設立土膏

行店暫行短則十四條。

說明 以上八種法規，以禁烟禁毒實施規程一種爲母法。餘七種均由此一種而產生，此項禁煙禁毒實施規程，已將行營原頒各種關於禁政之章則，包括在內，故自新法頒行舊章則即已完全廢止，其中除禁毒已屆期滿，祇須由各地方嚴密查緝，按照禁毒治罪暫行條例有犯即懲外，其禁烟進行在分年漸禁期內規定甚詳。對於禁種，則以烟苗下種時，及烟苗出土時，分爲二期查禁，責任全在縣長并由省政府會同禁烟特派員派員會辦，而以分期分區由特派員施行總檢舉爲最要。對於禁運，禁售，則以在分期禁種，暫時產土區域，統收統運，並在適當地點，製成公膏，供給分年限戒之烟民暫行吸食爲原則，在未製公膏以前，暫行特許商人採辦烟土，依一定之公運聯運辦法，由特許設立之土膏行店遵照規則經營分銷。對於禁吸，則給照限期戒烟，並廣設戒烟院所施戒，而以按照年齡傳戒。及抽查調驗爲主，至對於辦理禁政之考成，暨告發破獲之給獎均有一定勸懲辦法。

(三) 禁種區域

現除四川，雲南，貴州，陝西，甘肅，寧夏，綏遠，係分期禁種省份外，餘省已一律禁種，即四川等七省，除本年以前已禁種各縣外，本年冬季應續行禁種者，計四川六縣，雲南四十七縣局（設治局）區（對況區），貴州十二縣，甘肅二十縣，寧夏七縣，及綏遠十七縣局（設治局）之各一區，以後逐年增禁，至二十八年冬季，一律禁絕布種，其禁區地名，均詳見五年進度表，早已頒發。（惟甘肅令冬禁種原止十九縣現核准提前禁種洮沙一縣）從前腹地省份，如鄂，皖，豫，閩，湘，素均產烟，自禁種令頒，誅夷監禁，不稍姑息，已往成績尚稱滿意，此等已禁種省份，暨分期禁種省份之各禁種縣份，均應一致努力，厲行查禁，絕對不准再種，一經查有烟苗或罌粟種子，即應依例沒收懲辦，除毒務盡，自不妨以生道殺人，但事前之警告宣傳，較事後之檢舉，尤為重要，使警告宣傳果能剴切普遍，則犯者自少，可免不教而誅，良有司務當注意，即在四川等七省暫准緩禁各縣，亦祇准就上屆報領牌照種烟之地畝，酌減畝數，領照暫種，原未種烟

者，不准新種，本屬種戶，其產量亦必較上屆縮減已有通令申明，並非漫無限制也。

(四) 禁運禁售

分年漸禁期內，對於運售鴉片，係採統制政策，在產土統收統運及製售公膏未實行以前產區省份之運售，暫依各省單行章程分別取締，在銷區省份，則概由禁烟督察處統制辦理，烟土雖由特許商人採辦，但應交由公運或聯運，不得自由運輸，運土卸存公棧，又必經過秤貼花之手續，方能由土膏行店照章銷售，如未貼禁烟督察處印花者，概係走私，緝私之責，在禁烟督察處設有緝私專員或分駐緝部隊之處，自應由其負責專緝，但地方官亦應盡力協緝，不得推諉，如無緝私專員或部隊之處，則應由地方官負責專緝，緝獲獎金，依禁烟獎金充獎規則所定，甚爲優厚，不但無花私土之應緝也，即土膏行店對於烟民購吸，照章亦應憑照售賣，其帳簿得由地方禁烟機關隨時檢查，倘有違章情事，應即調銷照證，照章罰辦，果能對於私運私售，勵行查禁，自能收統制之實效。

(五) 禁吸

漸禁期間之禁吸，係以發給限期戒烟執照爲原則，執照分爲普通貧民二種，均由禁烟督察處製發，普通照費五元，貧民照費六角，每六個月換照一次，隨照另給購吸計數表一紙，烟民應特照連表，向土膏行店購吸，每次購吸量均有限制。（普通照不得過十日吸量貧民照不得過三日吸量）。烟具每人限用一副，餘則勒令銷燬，由各地地方照章設立戒烟醫院，每年按照烟民人數，依其年齡高下，分批傳戒，戒絕或死亡時，執照烟具均繳銷，如遷住或旅行出外，則應報領禁烟督察處製發之旅行證（不取費）連同戒烟執照及購吸計數表沿途購吸，至到達地，繳銷旅行證，驗明原照原表，蓋印繼續使用，對於領照烟民之管理，法規規定甚詳，其傳戒逃亡者，則應通緝，無照私吸者，則應治罪，惟各省市辦理烟民登記，多有遺漏，烟民諱莫如深，或匿不領照，或雖領照而短報吸量，以便購吸廉價私土，總會現正加以考慮，不久當有相當之救濟，此爲禁吸與禁運連帶之關係，地方官職責所在，惟有一面厲行緝私，一面嚴責土膏行店實行憑照購售，則無照者與短報吸量者，均無從再得非法之供給，統制庶有實効。

(六) 禁毒工作之緊張與法律之運用

現在兩年禁毒，期限已滿。自二十六年起，凡製運售吸者，一律應處死刑，但因華北情形特殊，各口又有租界關係，毒品來源，不易斷絕，此後禁毒工作，固重在嚴緝，而宣傳勸誡，仍不可少，蓋緝辦係懲之於已獲，而勸誡係弭之於未然，牘啓自新，正良有司所當盡心之處，且禁毒治罪暫行條例第二十二條內載「本條例所未規定者，依其他法令之規定。刑法總則：自仍可盡行適用，其於各刑條者，如自首、刑各條等，均能依其適用。其於各刑內之刑量適用，而毒犯之刑，雖在刑內，然其情無可原，亦不當曲為開脫，蓋烈性毒品，其害甚於鴉片，國家立法，不可不嚴，有司行法，不可不恕，各縣長惟當力矢矜慎，衡情定讞，求生不得，自可無憾，期得其平而已。抑更有應行注意者，按禁毒治罪暫行條例，第十一條規定「犯本條例第四條至第十條之罪，而能供出毒品製造所成其主要犯，因而破獲者，得減輕其刑」意在利用售吸毒品各犯之供給而破獲製毒機關，以爲根本窮治之計，此項規定，極有作用，各地方苟有祕密毒窟，如獲有售

吸人犯，運用得宜，不難藉以破案即在製造或運輸毒品之犯，如能自首而供獲製毒所或主要犯亦得依該條及刑法六十二條，七十條而遞減其刑，良有司不可不爲注意。

(七) 禁烟與國際關係

現代國家，交通頻繁，國際關係，動須合作，禁毒，關於民族興亡各國無不注意，久經訂有公約，共促進行，已非復一國之事，而爲全世界各國所應共赴之事，中國對於國聯禁烟會議歷屆均經參加，從前國聯對於中國禁烟，本甚詬病，自

蔣兼總監於剿匪時期，確立有效方策，逐漸嚴禁，已得國際同情，但毒品須絕來源，運販動關國際，條約未悉平等，法權尙多束縛，欲獲得國際切實合作，必先盡其在我，使國內禁烟成績，確能昭示於人，自可得道多助，各國傳教師及游歷人士深入內地，消息極靈，各地方禁烟是否認真，不難難逃上級機關之考核，抑且難掩世界各國之耳目，各有司，奉行禁令，必須注以全神，特以毅力，實事求是，勇猛進行，固關個人之考成，亦繫國家之信譽，一切文告尤須檢點，不可稍涉疎舛，騰播友邦，又禁烟成績，固賴事

實表現，尤須有實確統計之數字，公諸世界，（如滅種煙敵之畝積產量烟民人數吸量緝獲煙膏質量鴉片烟膏犯人數等等）早經頗有各種統計表式，但各地方或填而不實，或延而不告，以致整個統計，整理極難，海外使節，對於國聯禁烟會議，更難應付。殊不知禁烟統計，對內對外，均極重要，與他種統計年鑑性質，更有不同，各地方努力禁烟，必須隨時詳確填報，萬不可於此忽略。

地方自治方略討論大會

日期 二十五年十二月十七日上午八時二十分

主席 蔡司長

紀錄 朱鍾正

討論事項

一、縣政府分科問題

江西吉水縣縣長胡連鴻 縣政府內部組織，應在民財建教四科之外，添設保安科。因各省辦徵兵事務，及壯丁與民衆軍訓之管理甚繁，類此一切事務，皆宜歸併於保安科專責辦理。是以有添設保安科之必要。如因地方情形不同，或財力困難，亦得設三科或四科。本席提意採納第三組意見。

湖南攸縣縣長羅植乾 第三組意見雖好，但得設三科之意見，似不應採納。蓋設三科則每科執掌之職務過繁，政事不易推行盡力。本席意見：縣政府組織以設置五科爲原則，如因地方財力困難，得設四科分民、財、建、教，以保安事宜屬諸民政科，各科得以事務之繁簡，而定科員之多寡。

江西臨川縣縣長夏承綱 羅縣長意見本席附議，因縣政府設三科事務過繁。以江西而論，各縣政府皆設三科，自科長至辦事員，雖日以繼夜之努力工作，亦不能盡其職。此爲事實問題，故縣政府最低限度應設四科。

結論：縣政府組織。以設五科爲原則。分掌民、財、建、教、保安各事宜。如因地方財

力困難。量低限度。亦須設四科，分民、財、建、教、以保安事宜歸諸民政科。各科以事務繁簡。而定科員之多寡。

二、縣政府所在地設置存廢問題

河南襄城縣縣長李 峯 以本縣實際情形請，縣政府所在地區署之工作最繁，如若裁撤，所有事務歸併於縣政府科內，或派員兼任，不啻增加該科或該員三分之一工作。而原有工作已極忙碌，再增加工作，爲人力所不能負擔，必不能發生辦事效率。本席意見，第一區區署絕對不能裁撤，且有較其他各區署更充實之必要。

四川威遠縣縣長余 翊 本問題有兩個要點：一、縣政府職員應否兼任區長？四組意見一致不贊成，全體主張另設專任區長。二、縣政府所在地區署應否設於縣政府內？區署之附設於縣政府內，係由於縣府職員兼理區長爲辦事便利起見之故。現既不贊成縣府職員兼理區長，區署自應分出單獨設置於一區之中心地點。蓋設區之本意，原爲便利人民，自應本此宗旨進行。現在四川之情形第一各區區長單獨委派，不以

縣府職員兼理。縣府所在地之區署，設置於該區居民之適中地點。

結論：縣政府所在地亟有設置區署之必要，並須進而充實其組織，專派區長負責主持，區政不由縣政府職員兼任。

三、區長迴避本籍問題

主席 本議題在本所一三三四各期討論結論，皆以迴避本籍爲原則，如遇地方情形有必要時得不迴避本籍，但須迴避本區。

河南濟源縣縣長耿來章 內政部意見「……以迴避本縣原籍爲原則，必要時亦得參用本縣人員，但必須迴避本區。」有伸縮之餘地。而地方人，卽籍口於此點，提出許多不正常理由，要求任用本籍人員，由此發生很大流弊，本席以爲採用第三組意見：「區長應迴避本籍，遇有特殊情形時，得由縣政府呈准省政府參用本縣人員，但須迴避本區」爲宜，俾各方面之利弊皆可顧到。

結論：以一三三四組意見爲原則

四、縣行政人員之任用及考績問題

福建尤溪縣縣長林挺傑 關於縣佐治人員任用辦法，現在是集中於省政府。由省政府委派合格人員。意固甚善，但實際方面，影響於縣政行政甚大。緣省政府派出之科長職員等，往往不受縣長指揮，或有許多人辦事能力根本沒有，更致貽誤公事。故有第四組意見之提出。以防止此種流弊。

安徽南陵縣縣長劉仰山 本問題有兩點：一、行政人員之任用。採用第三組第一項意見為宜。二、考績事務。以往各縣困於經費之無着，故不敢推考績進，今既要切實之，行，宜請內政部咨各省政府，專籌一部考績經費預算，以資鼓勵縣行政人員努力工作，至於原則方面，採取第三組意見。

福建閩清縣縣長王亞武 第二組結論，對於本問題兩點要點，皆有充份答覆，並包含其餘三組意見。應採取第二組結論為結論。

主席 就本席觀察，第二組意見概括全體意見，並有補救林縣長所述之流弊方法。

結論：縣行政人員任用，應照新頒條例。由縣長遴選呈委，事實上絕無困難。至技術人員，由省政府設所訓練。先由各縣長遴選受訓。訓練畢，回縣供職，然縣長對於縣行政人員之考績。依照公務員考績法之規定。分年攷總攷。按期舉行。實行加俸減俸，及升級降級。以收行政數率。惟應由中央通令各省政府切實尊行。並應于省預算按照各縣行政人員最高等級俸列入。以便從低級支俸。實行考績增減。本年度薪俸項下有餘。即轉入下年度。

五、甲鄉鎮長或聯保主任酌予補助問題

江西臨川縣縣長夏承綱 聯保主任負十保以上之管理責任，工作甚繁，必須有人每日專負責辦理，此人自無暇辦理其他事務，由是聯保主任之生活，即須顧及，若公家給予十元至二十元之生活補助費，不為多。反之，聯保主任為維持生活計，必須另有正常工作，對於地方事務，必不能十分努力，甚至於不聞不問，聯保事務，則將荒弛。鄉鎮公所或聯保主任辦公處，在江西情形，辦公費十元，另僱書記一名，津貼

洋十五元，外僱保丁一名，担任通知各保長前來開會及服役零碎事務，由辦公費中酌給津貼。合計聯保辦公處每月最少需洋二十五元。據以上情形觀察，可採納第四組意見之兩點結論。

安徽太和縣縣長陶文進 聯保主任與保長爲地方服務，應酌予津貼，保長每名每月五元，雖不爲多，但總計數額，即甚大。以太和縣論，全境有七百餘名保長，每年即需款四萬多元，其他如聯保主任之津貼及辦公費尙不在計。而本縣籌到保長及聯保主任之津貼及辦公費，總共每年僅有三萬餘元，其來源出自保甲經費，收支相抵，尙虧一萬餘元，試問此缺額如何補足法？現在既然討論保長聯保主任或鄉鎮長酌予補助問題，對於經費來源，則須有一妥當之籌劃。假使經費來源無適當籌措，縱然定五十元或五百元，徒空談而已。

江西臨川縣縣長夏承綱 縣長負一縣重責，各事皆須處理得當，一切事務即應就事而論，不可受金錢之限制而不發展。各保長月津貼五元，卽是鼓勵使負責任之意。若有

過錯或疏忽，在上者即可加以責備，令努力從事。無津貼時，他有充分理由逃脫躲避責任，況五元之數，實是維持一人生活最低數額。經費來源問題，是整個的，應由省政府統籌支配。

河南濟源縣長耿采章，保長爲地方服務，公家酌予相當津貼，在津貼名義之下，各保長仍不能辦事盡職，應改爲薪俸名義，使其專心負責不致他意。給予的報酬數額，以能維持一家——父母夫婦，子女六口——生活爲原則。在河南既已如此實行。其他各省亦可仿行。

浙江崇德縣長劉平江，鄉鎮長與保甲長係辦理地方自治之人員，地方自治之真義，是要地方人民自動辦理地方事務，使達於有組織有規模之境地，故應以不給酬爲原則，公家僅不使其因爲地方務服而有所損失，故酌給少數津貼，作車馬之資，及其他消耗費。如定爲薪俸制，恐皆當作職業看待，現法提倡人民務服公益之興趣。地方自治事務，恐不能生效。

湖南武岡縣縣長陳漱源 保長津貼數額應定較有伸缩性者，因各地情形不同，有貧有富。本縣共有五百七十一保，如每人每月給五元津貼，一年即需九萬四千餘元，此筆開支十分可觀，貧苦縣份便無法籌措。每名每月增加一元，年需增加七千餘元，關係至大，最好規定為保長津貼數額，由一元至五元。

湖南攸縣縣長羅植乾 保長津貼問題，在富裕省份，津貼數額可多可少，在剿匪省份，財政困難，數額稍大，難於負擔，雖則款由政府統籌支配，財政最終來源，無非一出之於民。此種消費大，即是增加人民之負擔。人民本已貧苦，再加負擔，愈使其痛苦。是以此點不可不顧慮。須知地方自治，應使人民自動，担負責任，而不加重金錢負擔為原則。

主席 現在中央已將自治與保甲加以調整。將來保甲長皆為自治人員。自治之意義。在使地方人民自動負起自己治理地方事務之責任。故自治人員應為無給職。但事實上又不能使之完全盡義務，最好於可能範圍內，酌予津貼。參照各意見，多數主張，

保甲津貼一元至五元，鄉鎮長或聯保主任月支津貼十元至二十元。鄉鎮公所或聯保主任辦公所辦公費月支十五元至二十五元。可否如此作結論？

結論：1. 保長月支津貼或補助，由一元至五元。斟酌地方情形而定。

甲長應為純粹義務職。不支津貼。2. 鄉鎮長或聯保主任月支津貼十元至二十元，鄉鎮公所或聯保主任辦公所辦公費，月支十五元至二十五元。

乙、保甲經費之籌集問題

結論：由省統籌統支。

六、保甲長人選及訓練問題

江西第八區專員兼寧都縣長邵鴻基 本席係參加第一組討論，第一組結論，文字方面，稍覺簡單，本人願稍加補充說明。一、按保甲條例規定，由戶長推選甲長，甲長推選保長，保長推選聯保主任，第一次推出之人選不稱職，重行推選，第二次推選再不稱職，縣長自行委任。根據此原則故聯保主任及保甲長，不必另定資格。二、

聯保主任與保甲長訓練辦法，在江西即如此實行，成績甚佳。查聯保主任本應在省府集中受訓，經計算所費時間及金錢，皆不經濟，故改為在專員公署受訓。

四川崇寧縣縣長曾錦柏，推舉保甲長及聯保主任採用選舉方式，有自由進退之機會。查地方人民善良者，皆不願出任此職，遂運動地方人民勿推選。而惡劣之人，皆想乘此機會取得地位，施敲詐技倆，滿私人之慾，遂運動地方人士推選出之。地方人民一則礙於情面，一則懼於壞人之惡勢，亦就應允。結果此班士劣出任地方職任，不但不能建設地方，反而遺害地方。

河南襄城縣縣長李峯，保甲長之資格，不可規定過於嚴格，因大多數地方，教育落後，人民知識程度低，常時一保之中無一識字者。從另一方面言，識字者，或知識程度較高者，品行道德不端，亦不能被舉為保甲長。常有人年高德重頗能得到當地民衆之信仰，是以保甲長之資格問題，祇須此人為地方上所敬仰而能辦事者，即可當選。如知識程度亦好者更佳。關於訓練部份分三級，聯保主任集中於專員公署受訓，

保長集中於縣，甲長集中於區受訓。但甲長集中於區受訓之辦法，爲事實上所不能，因一區之內，事務甚多，區公所內祇設一區長兩區員，每日工作已極忙碌，再加訓練甲長工作，事務尤繁，以兩三人之能力實無法應付。本席意見，此部訓練工作，應由縣政府派祕書或科員會同本縣中小學教員及黨部人員共同負責進行。至於訓練標準，中央應有劃一規定，方能全國一致。

主席 訓練標準將來可由內政部草擬統一課程，分令各省照行。

結論 保甲長人選資格——聯保主任及保長不必另定資格。

保甲長訓練辦法——聯保主任由專員公署訓練，保長由縣甲長由區訓練。

保甲長訓練標準——採取第二組第三項意見。

(完)

縣市行縣講習所第五期地方自治改進方略大會討論議題

討論題目 第一組提出意見 第二組提出意見 第三組提出意見 第四組提出意見

(一) 縣政府分科問題

<p>原則設民財建 教四科如因地 方財政不敷得 分設三科一科 為民政二科為 財政三科為建 設教育(如第 三科科長為教 育專家則聘一 建設人才佐理 如為建設專家</p>	<p>以設民財建教 四科為宜如設 三科應將建設 事項歸納祕書 室技士屬於祕 書室</p>	<p>縣政府組織以 設置五科為原 則分掌政財建 教保安各事宜 如因地方財力 困難只能設置 三科或四科者 其執掌之分配 得由省政府斟酌 情形妥為規定</p>	<p>(一) 設四科 分民財建教以 保安公安事宜 屬諸民政科各 科以事務之繁 簡而定科員之 多寡 (二) 設三科 分掌民財教以 公安保安屬第 一科以技士代</p>
---	--	---	---

<p>(三) 區長迴避本籍問題</p>	<p>照原案通過</p>	<p>照部擬規程辦法爲宜</p>	<p>區長應迴避本籍遇有特殊情</p>	<p>區長應迴避本籍</p>
<p>(二) 縣政府所在地區署存廢問題</p>	<p>縣府不宜兼區署事務仍有設五區署必要</p>	<p>縣政府絕對不能附設區署縣政府職亦絕對不能兼辦區署事宜至縣境不大得不另設區署</p>	<p>縣政府所在地亟有設置區署之必要並須進而充實其組織專派區長負責主持區政不由縣政府職員兼任</p>	<p>縣政府所在地之區署應存在縣政府事繁不能兼</p>
<p>則聘一教育人才佐理之)</p>	<p>建設事務 (三) 設五科 民財建教保五項分配之</p>			

(四)縣行政人員之任用及考績問題

照原案通過

縣行政人員之	職至縣長對於	訓練畢回縣供	縣長遴送受訓	所訓練先由各	員由省府設	困難至技術人	呈委事實絕無	例由縣長遴選	用應照新頒條	縣行政人員任
各縣長就各單	練發交名單由	省政府統籌訓	種佐治人才由	2.縣長物色此	無困難	核委事實上並	員呈請省政府	長遴選合格人	按照規定由縣	1.縣佐治人員
費應請內政部	按級進俸之經	績法之規定但	依照公務員考	(二)考績可	為標準	政之合格人員	人員以普通行	見縣政府佐治	高行政效率起	(一)為求增

考績應照公務員考績法之規定分年考總考按期舉行實行加俸減俸及升級降級以收行政效率惟應由中央通令各省政府切實遵行並應于省預算按照各縣行政人員最高等級俸列入以便從低級支俸實行考績增減本年

中請委
3. 攷績法中規定之年考總考自可按期舉行但應實行考績加俸方能生效

咨各省府寬籌
確定

五(甲)鄉鎮長或聯保主任酌予補助問題	度俸薪項下有餘即轉入下年度	給予報酬分二十四十六元等三等	1. 鄉鎮長月支補助或津貼照審查意見為宜保長應月支津貼二元甲長應為純粹義務職不支津貼	鄉鎮長津貼或補助費及辦公費極為需要但各地情形不同不宜劃一規定茲擬定鄉鎮長或聯保主任津貼最低數每月須有十四元辦公費則為每月支五元或七元	(一) 鄉鎮長或聯保主任月支津貼十元至二十元保長月支五元 (二) 鄉鎮公所或聯保主任辦公所辦公費月支十五元至二十五元
--------------------	---------------	----------------	--	--	---

(乙) 保甲經費之
籌集問題

由省統籌統支

2. 保甲經費來源有田賦者應隨糧帶征或按畝計算無田賦者取合理攤派制即不得攤派及於貧民無論帶征與田畝捐或合理攤派應由中央通令各省政府飭由各縣政府統籌統支絕對禁止逼鄉鎮保甲長自行推派以杜流

保甲經費之籌措以由省統籌統支為最妥善之法果能實行此法則攤派制度即可廢支並無特殊存在理由

請由中央明令各省關於保甲經費應統籌統支如隨糧帶征等

(六)保甲長人選及訓練問題

練問題

1. 聯保主任及保甲長不必另定資格
 2. 聯保主任由專署或縣訓練
 保長由縣甲長由區訓練

弊

1. 聯保主任保長以小學以上畢業或曾在地方機關服務粗通文理者方得充任
 2. 保甲長之推選照四川崇甯縣縣長曾錦柏所提辦法為宜
 3. 保甲長訓練標準並編輯課本照河南襄城縣縣長李峯所

1. 聯保主任及保甲長之資格毋容規定惟聯保主任以知識道德具備之適當人選為宜
 2. 聯保主任及保甲長之推選辦法以當眾推選較妥原提案第五項所擬由區署或編查員挨戶徵詢將各戶所欲推選之

(一)請由中央對於保甲長訓練迅速詳定方案通台施行
 (二)鄉保甲長資格由縣長斟酌本問題內所擬之第三項意見及地方資望素孚者選委之

(七)戶籍法施行問題

困難尚未解除
應俟新戶籍法
頒布後再行遵
辦

提辦法為宜
4. 保甲長人員
之訓練辦法照
四川崇甯縣縣
長曾錦柏所提
為宜

地方如無困難
應即照戶籍法
及其施行細則
實行否則暫照
戶口異動登記

人記入表內以
得多數圈記者
當選之辦法恐
行不通
3. 保甲長之訓
練以聯保主任
及保長由縣訓
練甲長由區訓
練較為簡便易
行

戶籍法之施行
就人才經費以
及人民教育程
度各方面觀察
仍感困難不如

查各省戶籍法
均未實行容緩
討論

(八)政教合一問題

呈請內政部咨
省各縣參考

辦法辦理至戶 口登記應仿效 圖書館各書目 錄卡片之法設 置戶籍櫃中儲 各項卡片以便 檢查惟經費問 題應請中央通 令各省統籌	另訂一種簡單 之人事登記辦 法以爲補救至 卡片之役在事 實上亦復困難 可留供辦理戶 籍之參考
---	--

由各縣斟酌情
形擬定辦理

政教合一應即 一律實行惟邊 遠縣份一時不 能規定現應請 中央將四川隴 爲縣試行辦法	(一)政教合 一之有無困難 應視各地政與 教之組織情形 如何而定如政 教組織合乎政
--	--

(九)倉儲問題

縣倉與鄉鎮必須設立其籌集倉谷之分配以十分之三歸縣

通令各省轉行各縣參酌仿辦

1. 各縣市區鄉鎮倉應遵照部令同時設立至應如何分配各

教合一之原則推行自無困難
(二)對於糖為縣政教聯合辦公辦法在原則上自無不當惟各地情形與運用亦有差別糖為所定辦法可作為參攷

(一)各倉設立程序及各倉籌集倉谷之分配由各省斟酌

(一)先設鄉鎮倉縣市倉區倉
(二)先設縣

倉十分之七歸
鄉倉或鎮倉區
倉緩設

省斟酌情形辦
理

地方實際情形
自行規定

市倉然後鄉鎮
倉區倉

2. 最高額數之
標準以每人每
月需谷三斗三
月共為九斗為
適宜

(二) 計算各
縣三個月倉糧
之標準以湖北
省政府每月需
谷三斗三月共
九斗為宜

(三) 縣市鄉
鎮倉同時設立
區倉暫緩
(四) 各倉積
谷數量應比照
縣市區域內人
口總數積足三
個月食糧為準

(十) 貧民救濟問題

- 1. 擬請於各地
方救濟院增設
短期貧民教養
所等
- 2. 統制公私事

農村合作討論大會

日期 廿五年十二月二十三日

主席 實業部
合作司 章司長

紀錄 趙簡子

主席 油印上五個題目爲討論中心，同時諸位如有問題，亦可提出討論。現在將合作行

業籌設職業介
紹所（辦法推
提案人山西翼
城縣長孟子英
擬具辦法）
3. 以倉儲報入
撥充救濟院經
費

第五期討論集

政設施原則向各位略為說明。

合作行政設施原則共十五條，此十五條乃是政府合作政策的原則，是我國合作事業發展的途徑，望諸位特別注意實施合作事業，如沒有途徑，結果合作事業紛亂，沒有系統，不能集中力量，於是人事，方法，皆不經濟，徒勞無益。在此十五條中，第七，九，十，十一，四條更重要，第七條的意義是確定計劃，然後依計劃去實施，如省有合作事業委員會或計劃委員會，先要討論某種合作主張，並使其適合本省情況，從而確定本省合作計劃。第九條的意義，是計劃確定後，實施合作機關，除政府機關外，教育銀行各界皆可參加，各人或各團體以自身之力量從事合作事業之推行，但須由政府領導，銀行謀資金之安全出路，組織合作社，進行放款，往往違背合作原理，成為變相之高利貸，重害人民，故銀行從事合作之推行須受省合作機關之監督。其他如學校，教育團體進行合作事業，須與省合作計劃相符，否則省合作機關應加以糾正。第十條確定合作事業的責任在地方政府。有時中央政府主持地方合作事業，或地方團體主持地方合作事業，範

圍過廣，以致地方政府對於合作，感到無事可做，此為中央政府在各合作行政上侵越地方政府，權限故須確定，合作事業為地方建設事業，而負此行政責任者為省政府。第十一條說明中央政府在合作行政上所負責任。如條文所示，中央政府以法規，標準，系統三者統一全國合作行政，以改進技術，訓練人材，立合作金融基礎三者協助各省。法令，系統，標準是硬性的；技術人材，金融是彈性的。所謂法令，指合作社法，合作社法施行細則，登記分期辦法及一切法令之解釋而言。所謂標準，指章程準則，合作查帳制度等而言，所謂系統，指金融系統，合作系統而言。不久實業部將有合作系統說明書送至各省，以為參考。所謂技術，即根據合作原則，依照現行法令，解決推行合作的一切技術問題。在人才訓練方面，過去訓練合作人才，可謂為訓練而訓練，訓練以後，便無下文，此即訓練與工作之脫軌。現在對於人才訓練，擬分兩途進行，第一種施以原理，學說之訓練，此由合作學院主持。第二種施以技術的訓練，如農村問題，農業問題，畜牧問題，以及鄉村衛生，使合作人員帶有豐富之常識，從而工作效率，得以提高。此由

實業部合作技術訓練所主持。不久即設立，擬定市受訓人員三名，省六名，每次訓練期間爲六個月，務使全國現任合作行政人員，輪流調來訓練，提高工作效率。至於農業金融，現在國家有兩個農業金融機關，一個是中國農民銀行，一個是農本局，前者是政府辦理的農業資金流通機關，後者是農業金庫的過度機關。農本局的資金，政府籌出六百萬，商業機關籌出六百萬，這兩個農業金融機關乃是各省合作事業之有力的後盾。過去各省推行合作事業，多苦資金無法籌措，現在有此兩機關，當可無慮。總之人才和資金的供給，系統和標準的確定，法令的統一，是中央政府幫助地方政府推行合作的主要任務。在此十五條原則未確定前，辦理合作，即感無頭緒，故此十五條原則是合作行政的指導原則，爲辦理合作之唯一準則，唯一途徑，望諸位特別注意。

現在開始討論五個問題，諸位提出的問題，最好具有一般的性質。合作社施行細則第二條有云：「本法及本細則所稱主管機關在縣爲縣政府，在市爲市政府，在隸屬行政院之市爲社會局」由此可知縣政府是一縣合作的主管機關，而合作行政與縣政府最有關

係的是登記。縣政府事務紛繁，對於合作事業，當不能照顧週到，關於合作登記，可採取分期登記辦法，在合作事業不甚發達的縣內，對於合作登記，不必專設人員，而縣府僅負呈轉之責。此為中央體念各縣所訂的最低限度辦法。中央明白各縣的苦心，故把縣政府對於合作事業的責任減到最低限度。縣政府如有餘力，派人負責登記之責最好，如沒有餘力，僅負呈轉之責。登記手續，按照合作法，先向縣政府聲請，由縣政府呈請主管廳核示。中央製定法令，很用了一番心思，體諒各位，決不是增加各位的忙繁，縣政府對於合作行政祇負呈轉之責，各位責任，可謂減至最低限度。

在登記方面，縣政府遇到的問題很少，大概不出我們要討論的五個問題，現在依次討論。

一、有人並正當理由冒名組織合作社申請登記，主管機關將如何鑑別其真偽為準駁之標準？廣西賀縣縣長陸增榮：根據登記須知，派人調查。

主席：申請登記，須特別注意，如不能派員調查，可請小學校，教會，或其他社會團體

，代爲調查，予以證明，呈請主管廳核示辦理。中央民訓部規定指導合作爲黨員主要工作，故附近促導合作事業之黨部及團區，皆可委托，代爲調查。如實無機關或團體委托，則派員下鄉調查。所謂真的合作社和僞的合作社，其分別在那裏？合作社全體社員之義務和權利是均等，則爲真的合作社。如藉合作社的名義，謀個人的利益是僞的合作社。此種情形，以信用合作爲最多。從社員的需要方面，以及從合作社年終分配贏餘方面，皆可判定合作社之真僞。如在登記時，縣政府不注意，隨便准予合作社登記，則合作社將來發生糾紛，即增加縣政府的忙繁，故縣政府於合作社申請登記時，切不可諱不注意。至於合作社與非社員交易，是不合法的。合作社與社員交易爲原則。如合作社與非社員交易而有贏利行爲，則此合作社即非真合作社，但亦有例外。如消費合作社與非社員交易，年終須退回返回金，而非社員之返回金過一股股金，則此返回金改爲社員股金，而非社員此時即爲社員，此爲吸收社員的一個手段，而非贏利。反之，與非社員交易，按照市價售賣貨物，而終不

退回返回金，則合作社其名，商店其實。

二、已經登記之合作社，如有假冒行爲，主管機關，應如何處理之？

江西宜黃縣長熊家駒：另行改組或撤銷其組織。

三、主管機關對於優良之合作社應如何鼓勵？陝西朝邑縣長周劭華：給以名譽獎勵。

主席：開合作講習會時，加以獎勵。如該合作社建築或有特別情形時，贈送物品，以資獎勵，此種獎勵非常有效。或於開合作講習會時，縣長參加，對於優良合作社，親自演說獎勵，由此可使全縣合作之發展，得到很大的鼓舞。

四、縣長對在縣境內指導合作事業之機關及個人應如何增進其聯絡，避免重複與偏廢？

主席：在縣境內指導合作事業之機關及個人，應使其常常接觸，可舉行談話會，討論縣境內各種合作問題，確定縣單位的合作計劃，而以區域或工作類別分配工作。至於合作社之組織與放款兩者間尤應互相聯絡。

五、合作社爲什麼得免納營業稅及所得稅？如何防止他人藉名邀免？

山東定陶縣長劉卓淳：因爲合作不是營利的事業，故不納營業稅。合作社無利潤，故不納所得稅。

主席：合作社不是營利的組織，故不納營業稅，凡是合作社，都沒有營利的行爲。合作社本身無所得，故不納所得稅。至於商業公積金和工業公積金，爲地方興辦事業，爲地方謀利益，亦不納稅。

江蘇如皋縣長張淵揚：鄉村生產合作社，往往由鄉村領袖發起，然多少事繁，社務不能發展，如何救濟？

主席：辦理合作，須以民衆需要爲條件，尤應從簡易之合作業務入手。關於合作社職員社員之訓練，合作行政設施原則第十四條已明白規定。生產合作社應僱用專門人員，如專門人員能爲合作社之社員，最好。合作社社務固可由普通人員（社員）擔任，而業務則非專門人員擔任不可。信用合作社可以村爲單位區域宜小；而生產合作

社區域宜大。區域大，業務發達，故能僱用專門人員。信用合作社社員可充職員，而生產合作社社員不必一定充任職員，可另僱專門人員担任，如此生產合作社業務可以發達。

江西吉水縣長胡運鳴：合作社社員還款，應否規定時間？

主席：合作社放款社員，社員還不必規定時間，社員何時有款，隨時可償還。（完）

教育方案討論大會

日期 二十五年十二月二十四日

主席 教育部司長顧樹森

記錄 朱鍾正

一、各縣裁局改科後對於縣教育行政機構，應如何組織，方能健全而易發生效率？

山西介休縣縣長王映榮 我將山西裁局改科後之教育行政情形報告如下本縣在有教育局

時，工作成績不十分優良，因人民對教育局長信仰心薄弱。自裁局併科後縣長直接下命令指揮鄉村教育工作，收效較好。各級教育行政人員照原有者，並未變更，督學人數如舊，直接受縣長指揮。推進改革各鄉、鎮、村、教育工作義教推進之輔導機關，特設一委員會負責專責。所有工作完全遵照教育部所定方案。其系統由省而縣，而鄉，現各鄉正在推進初步工作。

主席 據山西縣長報告山西方面在裁局併科後，教育行政之推動，尚不感到困難。但在

他省多數縣份因裁局併科以致教育行政發生困難問題。1, 裁局改科之後，教育局改爲教育科，範圍縮小，有時建教合爲一科。合科之後，即發生問題。所用之科長如爲建設人才對於教育根本不懂，教育無法發展。如所用科長爲教育人才，教育行政固然能推行盡力，而對於建設事業却無從下手。前據湖南來人報告，湘省已有七十一縣裁局改科，二十一縣教育科獨立，五十縣建教合科。此五十縣多數發生上述困難點。2, 一般現象各科長隨縣長進退，故每次之教育科長人選，未必明瞭與熱心本

地教育業者。其次教育爲百年大計，長期業務，並有系統計劃者，因教育科長人選常時更動，以致計劃常時變更，教育業務不能有良好之發展。現中央既決定必須裁局改科，我等即須解決裁局改科下所發生之各困難點。

江西臨川縣縣長夏承綱 本席將江西裁局改科後之教育行政狀況報告如下。1. 江西裁局改科後，建教合一科長人選不能適當，因此知建者不知教，知教者不知建，以致建教兩種業務皆不能有良好成績。故於開自治改進方略大會討論縣政府組織問題時，即決議建教分科，以收專門人才負專門責任之故。2. 江西方面規定各縣至多設督學兩人實在不敷分配。因不能巡視周到同時科內之工作人員祇有一個事務員，兩個書記，及一個或兩個督學共三四人辦理全縣教育行政事務，亦感不夠用。3. 義教之推進，每縣有一縣中心小學，每區有一區中心小學，每一保聯設一保中心小學。義教輔導責任責成各級中心小學校校長。最好能每區設一區義教視察員。使事業推動更有力。教育爲立國之根本，義務教育爲教育之根基，如義教不注意，教育發展

恐無成功之目。此點應請注意。總之以上三點補救方法爲：

1. 教育獨立，2. 增加督學及工作人員，3. 積極推進與充實義務。

浙江建德縣縣長王惟英 本席將浙江裁局改科後之教育行政狀況簡報如下，1. 浙江裁局改科設四科或五科。教育科獨立，內部行政組織，科長一人，科員一人，督學二人，事務員一人，書記一人。2. 縣以下義務教育推行機關，遵照中央方案辦理。組織義務教育委員會遴選在當地有教育經驗及熱心教育者充任委員。教育科長爲當然委員。全縣義務教育方針由該委員會計劃呈縣政府採擇令行。總之浙江方面裁局改科經濟上節省甚多，每月少用四五百元，教育行政之推動亦較前效率高因縣長之命令到民衆較昔日局長之命令有力。

浙江崇德縣縣長劉平江 縣政府組織自實行裁局改科後，各省所發生之現象不同，有數縣縣長深切感到教育之於國家關係重大，於教育方面特別努力，又有許多縣縣長對於各種事業平均的注意發展，則對教育事業不能特別注意，因此教育效率減低。查

教育爲建國之根本。如教育不辦好，其他各種行政，雖極力推進亦不能生效。關於發展縣教育，在裁局改科原則之下本席有兩點意見1. 教育科獨立應推動之教育工作須由中央教育部頒令，嚴命每種工作必須在每一個時期辦好。2. 嚴定教育科長資格。其人選必須大學教育系畢業有深久教育經驗者，由縣呈廳審核委用。

其次短期義務教育之推行十分困難。原因是義教師待遇甚薄，較好師資不肯擔任。所請到者皆次級師資，根本不明瞭實施義教宗旨，結果即失去一班義教之原意，有何補益？救濟方法訓練師資，擴充學校數額俾使義務教育普及早日實現義教工作之早日完成。

湖南道縣縣長張之覺 本席將湖南之教育行政狀況簡報如下；湖南尚未裁局爲科，教育局仍舊存在。但感覺有裁局爲科之必要。現在湖南縣教育局內之主持人，多半爲地方紳士各學校派系之見甚深。教育局之大部分工作時間，耗費於排解教育界本身之糾紛，甚至請求到縣政府解決教育糾紛。以致教育行政效率極低。由於此種現象，

現建議中央規定教育界工作人員以迴避本籍爲原則方可避免此種困難。

縣以下之教育行政，各區有區教育委員會。由本區小學校長充任委員，每月由局方結予每人津貼二十四元。實際上各委員不僅不負責任更爲此位置互相爭奪，亦且不聽縣教育局指揮。本縣有八個教育委員每月花一百六十多元。毫無工作成績，不如將委員額裁撤，節省下之費用，可以聘到很好督學代之。既減糾紛又增加教育效率。

主席 湖南教育界情形比較特殊，因湖南之私人辦教育事業最發達，湖南之情形是特殊現象，不能概括其他各省份。所遇各困難點祇能就其地位設法補救或改革。大體上論，在原則上仍舊承認當地人辦當地教育。因地方情形熟悉，且人人皆有希望本地進步之心，必定努力辦理。是以外縣人担任本地教育業之發展責任，祇有湖南能做，其他省份絕對不可。

其次區教育委員會制在湖南施行不便，或在其他省份施行便利亦未可知。但縣以下之教育行政制度，部方尙未嚴格確立。此種制度，應否存在？須待多數省份表示

意見方能決定。本人意見，以爲下級各部負責推動，較由上而下者健全。

尤溪縣縣長林挺傑 本席曩在教育廳担任工作多年，又曾充任省督學。根據經驗所得，縣長中十之八九對地方教育無力兼顧周到，是以裁局改科後教育科長必須教育專家充任。其次教育科長無論如何不能隨縣長進退。再者教育科內部必須充實。單獨負辦理教育之職。

縣以下地方教育行政機構，應有組織，有系統。組織完成之後，規定各種服務規程。隨時派督學前往督促。

推行義教之輔導機關，設義教委員會，請當地熱心教育人士任委員或責成中心小學校爲輔導機關。但本席認爲短期義務教育性質特殊，不同於普通學科。在普通學校設短期義教班，該班教師必須受過義教師資訓練或對義教有深刻研究者，方能推行盡力。

山東鄆城縣縣長安泰和 本縣之教育行政機構不關於他縣。有應報告供參攷之必要。1。

本縣昔日建教兩科合併，現在教育科獨立，科以下無督學祇有指導員三人，薪俸甚厚科內科員二人。2.縣以下地方教育行政人員分九區每區有一鄉董學校。校長係師範教育研究班畢業，教師也是師範研究班畢業。全縣分九區每區有一個鄉鎮小學，每一個學校所在地劃一個小學區，有一個中心小學，中心小學直接指導各鄉村短期小學。全縣有六百個短期小學，短期小學校成績攷核方法，分三級視察，每級皆填寫表格報告，如設備，教授方法，管理方法，學生額數，初查責任付之於中心小學校長或教員，視察員依據初查報告再作複察，縣長或教育科長持複查報告作最後視察，以決定成績之優劣而施獎懲。3.推行義教之輔導機關，以鄉鎮小學為中心，同時由縣教育館預備九個循迴教育車分到各區，沿路線到各村推行。農暇之時，成立學校，每期一個月經費每校祇需二元全縣有三四百處。

主席 本問題已討論很久，現就裁局改科原則之下，根據各位所發表之意見對各問題作一結論。

1. 縣教育行政人員 甲、建教兩科各自分立，如不能分立，所用科長必須聘請教育人才。乙、嚴定科長人選資格。丙、縣教育科內部及經費皆須充實。丁、教科長不得與縣長同取進退。

2. 縣以下地方教育行政人員 科長之下設置相當數額督學。人數之多寡，以縣份之大小而定，如不能多設督學，可添數名視察員。督學之下每區至少設一學務委員，作健全之下級基礎。

3. 推行義教之輔導機關 縣組織縣義學教育委員會，縣以下設區義務教育委員會。如有中心小學者，可聯合小學區指定一個中心小學負指導推行義教之責，在中心小學內應附設一短期小學班，俾明瞭短期小學之特殊徵，指導時較為便利。

結論 如主席所講。

二、劃分小學區調查學齡兒童，以及指定設校地點，應如何能免除困難，迅速完成？
陝西澄城縣縣長翁邦輔 調查學齡兒童事務在已辦保甲縣份，責成保甲長及聯保主任。

如未辦保甲者，可責成鄉鎮長。縣教育機關得到確實報告後，再作劃分小學區計劃及決定設校地點。

陝西同官縣縣長劉學海 中央規定劃分小學區辦法，每保設一小學區，各保設一聯合小學區。在事實上施行困難，最好按地形人口劃分小學區，較為合理。

主席 劉縣長所講之一點，中央雖如此規定但有活動餘地。劃分小學區為中央之主要宗旨，至於如何劃法可因地制宜。本問題無多大討論之必要。總之希望地方從速劃分小學區，調查學齡兒童以及指定設校地點開班授課。

結論 責成保甲長或自治指導人員從速完成調查學齡兒童工作。

三、縣及地方籌集義務教育經費，應側重於那幾種較有把握？

主席 中央明定義教經費，以地方負擔為原則。中央方面作相當補助。現在所要研究之中心問題，係何種經費比較可靠與容易籌集？

河南濟源縣縣長耿采章 河南縣長無指定款項作某種開支之權，一切縣財政收支權，須

完全聽命於省財政廳之認可，是以唯有請中央令省財政廳核定某種款項爲義教經費。此種情形中央已注意到，故於縣長推行義教工作綱要上規定籌集義教經費之來源五條辦法；1. 縣政府呈准省府指定學產之收入。2. 縣政府呈准省政府指定合法捐稅及附加捐稅之收入。3. 縣政府縣鎮或學區均整理原有學產增加之收入。4. 熱心公益人士對於義教經費自願之捐贈。5. 縣或鄉鎮由人民自動公議依法呈准分担之捐款。

浙江武義縣縣長金平歐 浙江之義教經費地方所負擔者，一部份由自治經費中提出十分之三充之，一部份在屠宰捐上稍加一點義教經費。

主席 教育部上次舉辦義務教育幹部人員講習班討論義教經費問題定出幾項辦法，係關於指定合法捐稅及附加稅者，1. 各縣市依人民富力攤派義教經費。2. 舉辦自治戶捐及根據財政收支系統法第八條所定各稅指定之，並在行爲取締稅中增附加稅，以充義教經費。3. 舉辦婚姻稅，全數充義教經費。4. 各省教育廳可參照浙之戶捐及魯贛籌款辦法，訂定縣市義教經費籌集辦法令行之，5. 將縣市應得之所得額，全數撥充

義教經費6.擬由教育部呈請中央指定：甲、契稅。乙、屠宰稅。丙、牲口稅。丁、牙疇稅。戊、菸酒牌照稅。等爲義教專款。

教育部擬與財政部商普通增加田賦附加，指定爲義教經費。此法較其他籌款方法省力。是否能得到財政部之許可？頗成問題。因中央有一不得增加人民負擔之原則所阻。

江西第八區專員兼寧都縣縣長邵鴻基。義教經費應由省政府統籌統支。如此法行不通則由各縣就地自籌，但不得認爲征苛捐雜稅論。此點最關重要請中央注意。

主席 一地方自籌義教經費不得以征苛捐雜稅論，教育部已呈准行政院並經通令各省市政府及教財兩廳遵行。同時人民自動捐款興辦教育，省政府及財，教兩廳應予保障，換言之應予批准。最近期內教育對於義教經費問題，當與財政部商議妥善辦法。

結論 請教育部根據各同學所發表之意見定出省，縣籌集義教經費辦法，如所擬各種辦法，入款尙不敷時，更需地方人民負擔或指定附加某種稅爲義教經費。

四、各縣應如何訓練鄉村建設人才案？

浙江崇德縣縣長劉平江：中國現今從事建設，最需要下級建設幹部人才。但現在各教育

機關專訓練專門人才。畢業後皆不能担任下級工作，是以政府方面應將現有師範教育擴充，除訓練教育面外加訓各種鄉村建設教育，按專員區設立鄉村建設師範。

主席：1. 劉縣長所提鄉村師範教育，山東省已實行，現正在訓練鄉村建設師資。將來分

發各地訓練鄉村建設人才。希望其他省份亦能如此推行。2. 訓練課程包含教育及各

種鄉村建設工作，使畢業後既能作小學教員，又負擔鄉村建設職務。3. 設特別師範

科，定一年畢業，研究較高深之鄉村建設課程，令高中畢業生受訓。

結論 如主席所述。

教育方案討論問題

(一) 各縣裁局改科後，對於縣教育行政機構，應如何組織，方能健全而易發生效率？

(1) 縣教育行政人員

(2) 縣以下地方教育行政人員

(3) 推行義教之輔導機關

(二) 劃分小學區，調查學齡兒童，以及指定設校地點，應如何能免除困難，迅速完成？

(三) 縣及地方籌集義務教育經費，應側重於那幾種，較有把握？

(四) 各縣應如何訓練鄉村建設人才案？

(劉平江提)

案名：請咨教育部准各縣市或各省行政督察區設立鄉村建設師範，訓練地方自治幹部人才，以推進縣政建設案。

浙江省崇德縣縣長劉平江

理由：查縣政建設事業，諸待積極推行，考察過去成績，未見昭著，推究最大原因，厥為人才缺乏。是欲推行縣政建設，要在設立鄉村建設師範學校，訓練地方自治幹部人才，以推進鄉政建設。茲述其理由如次：

一、縣政建設爲地方自治之基礎，而鄉村建設爲縣政建設之根本，實施鄉村建設卽所以推進縣政建設，亦所以促成地方自治，但現代鄉村社會複雜，目標時有轉移，方法常在改進，內容益趨充實，從事鄉村建設工作者，必有特殊之研究，精詳之設計，尋求捷徑，方可事半功倍。

二、鄉村建設事業之良窳，與工作人員才能之優劣，有密切之關係，從事鄉村建設工作者，固雖有豐富之學識，而精神不振作，經驗不充足，亦難應付裕如，故有賴於專門之精神陶冶與技術訓練，方能切實苦幹，隨機應用，以圖事功。

三、訓練鄉村建設人才爲一種特殊教育，應設特殊教育機關，在鄉村社會環境中，施以各種基本知識及特殊技能訓練，使認識鄉村社會情形，解決鄉村困難問題，並予以實習機會，使參加實際工作，獲得實際經驗，以適應社會需要。

四、訓練鄉村建設人才之機關，應從事鄉村建設之研究與實驗工作，此種工作，至爲繁重，須經多方面之研究與實驗，造成整個系統，不偏一方，兼顧全部，從各方面謀

解決，方能得到最大之成功。但事關全國教育事業，與現行學制系統，不無微有差別，應請教育部准予照行，以推進縣政建設，而完成地方自治。

辦法：茲擬訂各縣市或各省行政督察區設立鄉村建設師範學校辦法概要如左：

一、旨趣 以教育為中心，實施政教養衛訓練，培養鄉村工作人才，以謀推進鄉村建設。

二、目標 1. 訓練鄉村教育人才；

2. 訓練地方自治人才；

3. 訓練農業改進人才。

三、編制 分設普通及簡易二科；

1. 普通科修業年限為四年，招收高級小學畢業生

2. 簡易科修業年限為一年招收曾在社會服務一年以上之初中畢業生。

四、訓練過程。

1. 普通科第一年不分組，訓練基本學識；第二三兩年分鄉村教育，地方自治

，農村經濟三組第四年注重實習。

2. 簡易科開始時即分鄉村教育，地方自治農村經濟三組注重實際技術訓練。

五、研究實驗工作

1. 鄉村小學教育之研究與實驗；
2. 鄉村民衆教育之研究與實驗；
3. 地方自治與保甲組織之研究與實驗；
4. 民衆訓練與自衛組織之研究與實驗；
5. 農業動物生產之研究與實驗；
6. 農業植物生產之研究與實驗；
7. 農村經濟制度之研究與實驗；
8. 鄉村社會之調查研究。

六、其詳細辦法另訂之。

縣市行政講習所第五期土地行政討論大會

日期 二十五年十二月二十四日

主席 陶次長

紀錄 朱鐘正

一、各縣初辦理地政業務偏重臨時性質，辦理機關以何種組織爲最適當，經常主管之局科，應於地政業務辦理至何種程度時設置爲最適宜。

鄭司長 各縣辦理地政，首自清理地籍，測量，登記入手，此步工作甚爲煩瑣，且又專門，在此第一次辦理，須大規模從事，但工作完畢之後，卽不需要，根據此種要求，過去各省辦理測量登記方法，互不相同，按內政部所頒各省市地政施行程序大綱，內祇規定省與行政院直轄市之地政機關組織法，對於縣市並無規定，然市之地政機關組織，又較易，可按照直轄市之辦法辦理，因人口，事務商業，土地面積皆與直

轄市有相等現象，地政機關可設專局科或附屬於財政局設科辦理，但縣地政於開首時，需要大規模組織，待測量登記工作完畢後，經常工作事務甚簡便，即無需如此龐大組織，各地有鑒於此，中央又無明文規定組織法，於是各縣地政機關組織方法不一，有數縣之地政機關組織甚大，有數縣甚小，亦有縣份，測量設一機關，登記事務設另一機關，中央亟欲對縣地政機關組織有統一的規定，故提出本問題請各縣同學按地方情形研究一適當組織方法，本期第一組結論與前四期結論相同，共同認為此種測量登記臨時業務，應由省方辦理。由於人力財力是最大困難問題，縣無力担負，如由省方辦，訓練出之人才輪派至各縣工作以經驗豐富之故工作要迅速，可收事半功倍之效，訓練人才祇須一次即足所用經費又較縣節省多多，此其一。

測量與登記兩種工作，必須啣接，測量方畢，即開始登記事務，使成爲很合理之支配，雖測量本身之各部工作亦須銜接，以三角測量而言，測量繪圖根，清丈，繪面積，算畝分等，各部工作負責人，依次進行，工作既能迅速，合理，經費又省

，如江西省辦測量登記，由省方負責推進，最初每畝地需費三四角，漸減至一角，最後祇需三分，前後相差十倍之多，此事雖完全由省方辦理，而縣方根本不聞不問，亦不可能，恐日後辦理轉讓，征稅等事時，無從下手，最好方法，省方派人來此主持工作，工作人員須受該縣最高長官之指揮，工作人員編制，工作計劃，工作分配，屬於省統籌，發土地所有權狀，係屬於縣之工作，以資劃一。

以上兩點意見是內政部，已想到尚未公佈實行者，趁此機會報告給各位同學。

主席 鄭司長所報告兩點意見，十分詳盡，在小組會中，第一組結論與部方意見十分接近，第二組結論稍欠切於實際，各位如無其他意見，可否以第一組結論為結論？

結論 臨時機關應由省政府專設機關辦理，俟臨時業務完畢，斟酌當地情形，於縣設局或科。

二、各縣辦理土地測量時，所感之困難為何？有無何等解決方法？

主席 內政部對於土地測量問題，三年前即已決定由中央統籌辦理全國土地量測工作。

訓練大三角測量人才所需經費一百數十萬，此案亦承中央行政院會議通過可謂人力財力兩大困難問題，俱已解決，但財政部無此筆預算計劃未能實現，二十五年年度編製預算時，仍以中央經費困難而擱置，各省有因時勢關係，不及等候中央，已自行辦理三角測量，如江西浙江兩省，土地測量工作形將完成，在中央方面，此測量計劃，認為不能不推行，正巧此時參謀本部擬航測軍用地圖，於是內，財部與參謀本部共同商討測量軍用地圖時，設法亦附帶作土地測量工作，計劃於今年決定，人才經費亦尚有辦法。但不能各省同時舉辦，祇能逐省進行。此乃中央之計劃，報告各位，以供參考。本問題性質過於專門，工作較為困難。很難得到一較好辦法。兩組結論皆屬於意見之表示，可以提供中央參考。

結論

一、二兩組意見共同提供中央參攷。

第一組意見——測量困難之點，多屬於技術及經費兩項解決方法，應注意其訓練人才，確定經費。

第二組意見：1.測量人員，由省府統籌。2.應分區分期舉行。

三、各縣辦理土地登記時所感之困難爲何？有無何等解決方法？

鄭司長 第一組對本問題提出之四點困難點，頗有價值，本席願就此四個困難點加以說明。

一、登記擁擠：一般的經驗，公告登記日期限定三個月，前兩個月又二十天無人來，卽有來者，亦甚少。至最後十天，皆來請求登記。等於十天辦理三個月工作，且登記手續又極煩，以致辦理登記人員應付困難。此點內政部已擬有救濟辦法。各省市地政施行程序大綱第十八條「依前條舉辦土地登記之市縣，得分區舉辦，就地籍測量完畢之區，儘先舉辦之。」一縣之登記不必在一時舉辦可分區舉辦，如一區尤認爲大，可再縮小範圍，以鄉鎮爲單位，但有一點要注意，區域縱可自由劃定，界限必須分明。因登記是法律程序確定事權。凡來請求登記者公告欄內必須有圖形，有主權。有準確地位畝分。在規定登記期內，必須前來請求登記，逾期而不來

者，視為喪失產權論。

二、不願登記 土地登記逾期而不聲請登記者之處罰方法，在內政部原擬有規定，但被立法院刪除。但事實上此種現象十分普遍，內政部為救濟起見，定出一普通辦法，呈請行政院核准，是以定有「城市公有土地清理規則。」十條。第二條「辦理土地登記地方逾期無人聲請登記之土地，應由主管地政機關視為無主土地，依登記法規定公告，如期滿無人提出異議，即作為公有土地登記。在公告期間內，如有異議，應俟依法裁定後，再為登記。」逾期不來登記者，依照此法辦理，如一區之中，多數不來登記者，選出幾家大地主之土地公告沒收，以警他人。大家皆有恐懼之心，即紛紛請求補行登記。此不願登記之困難得以解除。

三、業權紛糾 辦理土地登記中，常因地界關係，業主間發生糾紛。按土地法規定，設立土地裁判所審判此種糾紛，但在土地施行法中起草之土地判裁所組織條例，未蒙中央政治會議通過，因為司法院極力反對，認為破壞司法。然地權糾紛走

正常司法程序花費又多，案件解決遲慢。業主縱有糾紛後，亦不願到法院提起訴訟，糾紛不解決，登記工作，永不能推進。故內政部擬定一種權宜辦法，在土地裁判所未成立以前，因辦理土地登記發生之產權糾紛，由主管地政機關調處，調處不能解決者，令於一定期限內向司法機關聲請訴理，此辦法已由行政院通令各省執行，產權糾紛問題亦得解決。

四、等級爭執 土地法二百三十九條「地政機關爲地價之估計，應將所轄區內之土地，就是地價情形相近者，劃分地價區」。第二百四十一條「估計地價，應於同一地價區內之土地，參照其最近市價，或其中報地價，或參照其最近市價及申報地價，爲總平均計算。」遵照上述兩條規定辦理，不致發生等級爭執問題。

江西新建縣長盛永發 辦理土地登記所發生之大困難點，本縣完全按照鄭司長所講各種辦法解決，但仍有兩點問題不能徹底解決，茲分述如下：

一、本縣辦理登記以聯保爲單位，每一區面積至少三萬畝至十萬畝左右，每戶

計算甚煩稍有錯誤計算人負責極大，故計算登記費時，必須特別謹慎，因此工作不能十分迅速，希望事務隨到隨辦。然業主皆於公告限期最後數日方來請求登記，一時工作擁擠不堪，所有人員不敷分配，不得已而想出臨時救濟辦法，命人民簽到依序辦理，工作全部完結，已逾限期多日。有何方法使人民自動早日前來請求登記？簽到辦法是否違法？

二、土地法規定逾公告期多少日而不來登記者，罰多少，再多過多少日加罰多少，甚至於逾期多少日，即將沒收，然人民仍舊不來登記，究其原因，並非人民怕納登記費，乃是認為估價太高，日後要多納地價稅，土地生產本已不多，再扣除高額地價稅，所餘極有限，成爲無利可圖，故寧可犧牲土地不要，亦不來請求登記，再此種情形而不來請求登記者，有百分之廿之多，如若完全沒收，不准耕種，使有用之地成爲荒地，又影響國民經濟，現在擬定救濟辦法，做第二次估價，減低地價，仍無救力，有何方法可以解除此種困難？

鄭司長 盛縣長所提之第一點，最後數日工作擁擠，用簽到方法維持秩序，在事實上毫無問題，可以採用。再好辦法一時亦難想出，第二點本席稍有一點意見提出，土地法規定地價區之劃分，必須俟全縣土地登記完畢，按申報價格劃分等級，或按市價劃分等級，定標準地價，公告業主，如多數或全部未登記，即行公告地價，如有礙於登記之進行，所以在辦登記時，不可公告地價，同時應呼出此種工作純為確定產權之口號，如此推行，困難較少，恐江西公告地價過早，以致發生此種現象。

結論 第一組所提各困難點已經鄭司長解釋解決。

四、各縣辦理土地陳報時，所感之困難為何？有無何等解決方法？

主席 因本問題人需要報告各位土地陳報問題，去年本部召集全國地政會議，到有二十八省市地政人員代表。討論辦理土地陳報可以增加財政收入，一部分極力主張應辦。另又有一部份認為土地陳報是與土地測量工作重複，且非正常法律手續工作，不必要辦土地陳報，雙方辯論十分激烈，最後定出一拆衷辦法，即在各省市地政施行

程序大綱第三十一條「各省市清理地籍辦法，與土地法。土地法施行法及本大綱之規定有不符者，應即停止辦理，但依照院頒辦理土地陳報綱要之規定辦理土地陳報之地方，仍照案進行。」查土地法最大目的，達到平均地權，如要平均地權非先測量登記不可，按我國土地紊亂，已有數十年之久，有糧無地，有地無糧，漏報少報等情形極多，故不先清理地籍，各種工作無從下手，從測量登記人手，確是正規辦法。但邊遠省份若按部就班做，人力財力皆不夠，地籍又不能清理，所以必得採取一暫行辦法，即是辦理土地陳報，此步工作雖則是無法律的根據，但爲遷就事實起見，祇好如此做法，各位必須明瞭，整理地政，與辦理土地陳報是兩件事。

鄭司長 本問題第一組所提出之四個困難點加以說明，土地法是正當的，經過法律程序的法規，辦理土地陳報綱要，既非章則，又非條例，僅幾點原則而已，在未辦測量之省縣，依據辦理土地陳報綱要，原則組織陳報辦事處推進陳報工作，將地籍作一簡單的調查，不爲違法，然在其中即發生困難問題，蓋人民有不肯陳報，或隱報漏

報時，一經查出，遵照辦理土地陳報綱要第二十二條辦理，如人民不服到行政法院起訴，法院判決，必定發還業主，是以仍舊不能變更產權，因其沒收無法律根據，故中央既然明知有此現象，何以行政院仍有此規定？無非藉此恐嚇不明底蘊之民衆，僅一武器而已，事實上認真辦理，毫無效力，故二三兩點中央無制定辦法。第二組結論並非具體意見，態度上對土地陳報根本有懷疑，剛才主席已將土地陳報性質解釋清楚，懷疑自可消失。

結論 不作結論

五、土地法所定土地估價程序，是否妥善，有無施行不便之處？

結論 第二組結論「照人民報價收買數處以爲不實報者戒。」可供參考。

六、土地所定土地稅率，在縣地方是否妥適？

江西進賢縣縣長譚家洪 本席對於計算地價稅辦法，有一點困難問題，用力代表地價， $\frac{1}{100}$ 是固定的地價稅率， y 代表求出之地價稅總額，即是田賦，各縣每年徵收田賦，

皆有定額，則 y 已有定額存在，以此定額替入 y ，祇須求 x 已足矣。如此求出 x ， x 地價， x 數額較原來地價數額高。人民見抬高地價，發生爭論，如若照原來地價征稅，所得稅額，不及昔日田賦數額，上級機關又要發生問題，有何兩全辦法？主席 土地規定測量登記後計算業主溢出之地畝不得超過幾倍，此種多出地畝，必不在少數，公家收來使之生產，收入不無小補。然能否補足實行土地法前之田賦數額，不得而知，譚縣長意見頗足供中央將來計劃接近事實的改良辦法時之參考。

湖南攸縣縣長羅植乾 本人有兩種意見報告（一）總理在民生主義平均地權章講：凡業主之土地若經濟發展，社會進步非經本人勞力而增高價值者，其增漲部分之利益，應歸公有，查地價高速率增漲，祇在市區有此現象，耕地罕見，因此縣土地稅收入很難提高，本席意見縣與市之土地收入，不應劃分界限。（二）照土地法徵收田賦數額不足，將來實行徵工服役法，國家省用許多工作工資，此筆節省費用，可以抵補。自古所謂地丁錢糧一貫的。後來祇糧而丁不，希望現在國家頒布勞工法恢復舊日

制度甚善。

主席土地改良分兩種，私人費勞力改良而得之利益，屬私人，國家祇徵土地增值稅，未經私人勞力改良，土地所增之值，統屬於政府，所謂縣市土地稅不分界限，問題過於重大，有待從長討論。（二）日後政府頒布工役法，實行徵工制，確可抵補一部份地稅收入，但地稅問題，不能與工役問題合而為一討論。羅縣長所提兩點意見，可供中央參考。

結論 譚羅兩縣長之意見提供中央參考。

七、縣地方關於土地之不良使用。（如墳墓濫用田地）亟應限制者為何？應如何加以限制？

主席 中國對於土地不良使用，較任何國家為甚。使許多肥沃土地，不能生產，攝嚮國家經濟生產太甚，不良使用方法，以墳墓為最多，現中央厲行公墓辦法改革此種不良用法。

結論 第二組結論「除上級政府有規定者應遵照辦理外，各縣應因地制宜加以限制。」
供參攷。

八、土地法限制農地租額保障佃權各項規定，如何方能推行盡利？

主席 本問題在最近中央土地委員會會議中曾討論過數次，地方政府與中央研究地政者之意見根本不一。地方政府執掌地政財政者認為土地法第一百七十七條「地租不得超過，耕地正產物收穫總額千分之三百七十五，約定地租超千分之三百七十五者，應減為千分之三百七十五，不及千分之三百七十五者，依其約定，出租人不得預收地租，並不得收取押租。」之規定頗滯礙難行，如若嚴厲執行恐業主皆要放棄產權，租稅收入必定減少。中央研究地政者之意見是扶植自耕農掃除不勞而獲之大地主，雙方意見，皆具十二分充足理由，畝每次中央討論本問題而不得解決。本人有一點意見表示，藉供參考。總理所云平均地權節制資本，兩點在中央土地專門委員會中計劃極力使能實現，現在有許多大地主，藉土地做營業，而不事生產，使有用

之地荒蕪，實與國家經濟是大害，必須剷除是種現象，另一方面自耕農需要扶植，以達到耕者有其田之目的，此兩種目的應遵照總理遺教切實奉行，但事實問題，亦得顧慮，一個自耕農有八口之家，必須有相當數額土地之生產，方能維持一家生活，如次小地主便不能打倒，所謂平均地權者，是要打倒大地主，本人又不在本地耕種，不勞而獲者。或經過多少佃租不自耕者，此種土地，政府應收歸公有，後分散給各耕農，但有一種例外，孤兒寡婦之田，無人耕種者此種土地，國家不得沒收，實言之，本問題範圍太廣兩組又無意見表示，可從長研究。

結論 本問題不做結論。

土地行政討論會各組結論一覽表

討論題目	第一組結論	第二組結論	總結論
一、各縣初辦地政業務，偏重臨時性	臨時機關應由省府專設機關辦理，俟	1.縣政府設置專科	先辦臨時業務，

實。辦理機關以何種組織爲適宜，經常主管之局科，應于地政業務辦理至何種程度時設置爲適宜？

二、各縣辦理土地測量時，所感之困難爲何，有無何等解決方法？

三、各縣辦理土地登記時，所感之困難爲何，有無何等

臨時業務完畢，斟酌當地情形，于縣設局或科。

測量困難之點，多屬於技術及經費兩項，解決方法應注重訓練人才，確定經費

困難之點如左：

1. 登記擁擠。
2. 不願登記。

繼續經常業務。科之組織，先大後小。
2. 先設地政處，辦理臨時業務，後在縣政府辦理經常業務。

1. 測量人員由省政府統籌。
2. 應分區分期舉行。

無意見

解決方法？

3. 業權糾紛。

4. 等級爭執。

關於第一點登記擁擠，多在限期將滿，加價之時，解決辦法，屆限而未及登記者，准以簽到爲證，免予加價。關於第二點不願登記，多由于估價較高，人民寧將田地放棄而不登記，解決辦法于全縣登記完畢後對於未登記者重行測估。關於

第三點解決辦法，應與法院繫連，由法院迅予處理，或另組特種機關處理。關於第四點解決辦法，應按各地田畝之價值與環境，而確定其等級，有異議者於限期內准其聲請勘驗。

困難之點如左：

1. 契據重複。
 2. 匿報。
 3. 漏報。
 4. 業權糾紛。
-
1. 估查陳報是否確實。
 2. 照原報地價收買。
 3. 停辦陳報，實行

四、各縣辦理土地陳報時，所感之困難為何，有無何等解決方法？

關於第一四兩點屬於司法範圍，應由司法解決。關於第二三兩點，應請中央制定處理辦法，公布實施。

測量。

五、土地法所定土地估價程序，是否妥善，有無施行不便之處？

照人民報價收買數，處以爲不實報者戒。

六、土地法所定土地稅率，在縣地方是否妥適？

無意見解

七、縣地方關於土地之不良使用，（如墳墓濫用田地）亟應限制者爲何，應如何加以限制？

八、土地法限制農地租額，保障佃權各項規定，如何方能推行盡利？

除上級政府有規定者應遵照辦理外，各縣應因地制宜加以限制。

。遵照功令努力推行

院令通飭施行

關於土地權利，在登記程序進行中發生之爭議，在土地裁判所未成立以前，應由地政機關令於一定期限內，向司法機關聲請處理。逾期不聲請者，得由地政機關予以調處。不服其調處者，仍應向司法機關聲請處理。

地方財政討論大會

日期 二十五年十二月二十五日

主席 財政部
司長 高秉坊

記錄 朱鍾正

一、整理田賦問題

主席 整理田賦草案之七項原則係根據前四期討論會結論而定出

江西第八區專員兼寧都縣縣長邵鴻基我國地籍之亂，無以復加。對於整理之意見，各不相同。一部分主張應航測，一部份主張清丈，一部分主張辦土地陳報。按辦土地測量，係治本之道一勞永逸。辦土地陳報，係治標之法，濟臨時之急。清丈與陳報不準確，航測最準確，但需費甚大，辦理困難。本席意見，地籍整理工作，應由內政部財政部及參謀本部三部聯合推進。某處應測量軍用地圖時，亦連帶舉行土地航

測並清丈，但在一時航測不到之處，極需征收田賦者，可先辦土地陳報。此三項工作，可因地方情形採取任何一種，不必拘於一種。原案七項原則，本席贊成。

翁科長 土地測量，以航測爲最準確，中央主辦最節省金錢。前者與參謀本部研究，內地十九省航測完，祇需兩萬萬餘元。並定出一組技術標準使工作效能提高，並減少重複工作，計劃內容，用多鏡頭大三角航測。定好三角點。再用人工補測水準三角基線。然後用單鏡頭測照地形圖，其比例人口祕密之區如長江一帶諸省份，用千分之一，黃河流域用二千分之一，綏遠長城一帶用四千分之一。開辦費與測量人員訓練費，共用五百萬元，此款由中央分三年支撥。經常費由各省負擔，以圖形比例尺大小，分別款項之多少。每省最少祇需十幾萬，最多者三百萬。所有計劃於二十六年實行。安徽開始大三角測量，繼之湖北，江西，廣東。全國之土地測量登記工作十年可完成。

結論 整理田賦草案七項原則通過。二四兩組之補充意見合併通過送主管機關採採用

二、縣地方預算章程草案問題

主席 第四組對第十六條修正意見稍有不合，須知縣遇緊急事件發生先動用預備費而後呈報，是動用問題而非數額問題此點應請注意。

結論 第二三兩組修正案通過第四組意見關於地方預算草案第十六條修正案不通過。第

二十二條修正意見內「……………指定省款撥助……………」改為「……………籌撥的款或指示籌款辦法……………」

三、縣地方財務行政組織問題。

主席 第四組第二項結論，與中央之宗旨根本相反，中央主張財政牽制制度可免除弊端發生。按實際情形，縣政府財政機構範圍極小，施行牽制制度反妨礙工作，甚至無法牽制，此係實際與理論稍不同之點。

結論 第二四兩組結論意見通過送中央主管機關參攷。

四、鄉村教育經費問題

主席 第四組結論所謂將所得稅遺產稅完全作為教育經費之意見，與收支系統法之規定稍有出入。收支系統法祇講提撥補充教育經費，並未講完全。此點應請注意。

結論 第四組意見中之「……完全……」改為「……」

……盡量……」。第一三四組意見完全通過送中央主管機關參考。

五、學員各提案通過送財政部參攷。

六、浙江崇清縣縣長劉平江臨時提案

案名 請令飭各省將縣地方一切田賦雜稅等收入之劃分標準，改為省縣各半；又各縣土地整理後，所增省縣正附稅收，全數撥歸縣用，以促縣政之建設。是否有當，請公決案。

理由：竊查政治之目的，在改善人民生活，發展國民生計扶植社會生存。年來中央與省行政機構，已漸臻健全，對於一切建設事業，均能統籌籌劃，積極進行。

惟政治基礎乃以縣爲單位。蓋縣與人民有直接關係，縣政制度之本身，舉凡建設，自治，財政，公安，教育各項，無不兼容並包。教育之普及，民衆之訓練，農業生產技術之改良，均屬目前迫切之要需。現各縣咸感縣地方經費不敷應付，卽維持普通行政，已呈捉襟見肘之象，遑論積極之建設。是以縣政機構早已失其靈活運用之效能。值此農村破產工商凋敝之際。現有各項稅捐，人民已苦於負擔，如再增加稅目或提高稅率，則無異於竭澤而漁。然處于今日現實社會情況之下，國民經濟之建設，又屬刻不容緩之要政。茲查各縣收入大宗之田賦雜稅等，其省縣劃分標準，多爲三與二之比或三與一之比。縣地方所得似覺太少，今後擬請將上項標準改爲省縣各半。又查各縣關於土地整理，大半已次第興辦，以前荒絕土地自可悉數清理，額征田畝數額，當可增加，省縣正附稅收數目亦因以加多，此乃縣地方整理所得超越預算以外之收入，如將此項增收省縣正附稅全數撥充縣地方經費。既無損於省廳之收入預算，又不加困於人民之負擔，而縣地方各項建設事業均得次第舉辦。以上兩

縣地方財務	縣地方預算章程草案
<p>接受辦法未辦者照辦</p>	<p>贊同原案規定</p>
<p>原案所定原則第二 款第三項應將會計 主任與縣府第二科 主任簿記審計人員 合管一藉能發揮其 主一藉能發揮其</p>	<p>原草案第九條應加 更動時應召集各該 縣市人員列席或備 主詢人員原案第十 六條應將「財政廳 動用於三日內，調 呈核准為「十日」 核改為「十日」補 核改為「十日」補 核改為「十日」補</p>
<p>贊同原案之原則及 辦法</p>	<p>原草案第十五條應 修正為「最少不得 於百分之五以上不 得超過百分之十」</p>
<p>會、各縣財務委員 或處或公款組職 權使不改訂其計 或財務行政科局 或財務行政科局</p>	<p>原草案第十五條應 修正為「不得少於 歲出概算總額百分 之十最高不得多於 百分之十五」原草 案第十六條應修正 為「用動預備費在 五百元以上者應先 呈報財政廳二十二 應修正為「應由 上級政府指定省款 撥取不得在縣預備 費內得支」</p>

員 學			題問費經育教村鄉	題問織組政行
(一)	(二)	(一)		
留供參考	留供參考	留供參考	贊問原案原則及 附件但各省縣鄉 村情形各有不同 如何統籌支平 均分配使城鄉教 育得不頭發展由 各省縣斟酌辦理	
留供參考	留供參考	留供參考	照原案通過	作之效能避免重複
於縣行政費或事業	在縣行政費或事業	送請財政部參考	原案原則第三項應 加入第五目「其他 公益收入及其他一 切收入」	
送財部參考	送財部參考	送財部參考	村鄉教育經費應由 縣政府統一支并由 請照財政收支系統 法規訂將地方稅遺 產稅應歸地方教育 全作為鄉村教育費 之用	突或重複 二、會計行政應求 手續簡單不重複并 兼顧及政務之推行 方便不受牽制為原

案		提	
(六)	(五)	(四)	(三)
留供參考	留供參考	留供參考	留供參考
本案純關國稅送請 財政部參考	應俟土地整理後實 行本案保留	關於本案辦法上 地方一切款項除直 接中央之稅收外統 由縣政府負責征收 一節尙可採行餘 保留	費縣府可按照頓算 有一個月之借支俾 資周轉
送財政部參考	送財部參考	送財部參考	

小組會議討論題目錄

(甲) 整理田賦問題

(乙) 縣地方預算章程草案

(丙) 縣地方財務行政組織問題

(丁) 鄉村教育經費問題

(戊) 學員提案

(一) 富維驥提預算應按實際編訂并符合行政計劃

(二) 黃紹瓊提各縣地方經費應由各省府統籌支配案

(三) 曹祖彬提爲地方經費預算虛收縮支影響事務進行自金庫成立後挹注無資尤

感困難擬請酌予調劑以資應付案

(四) 李 峯提劃分省財政與縣財政案

(五) 甯 苞提取消田賦附加統作正供征收以杜流弊而利行政案

(六) 羅植乾提請財政部早日實行新鹽法就場征收以利小民自由販運而免湖南緝

私與腹地邊地雙重限制之苦案

小組會議討論議題

(甲) 整理田賦問題

第五期討論集

田賦一項，無論在省在縣，均佔歲入之大宗，爲地方財政最大之稅源。但因年代久遠，積弊最深，必須加以整理，已爲國人所公認。惟整理而欲求實效，則先應認清對象，次宜確定目標，然後厘正範圍，乃可應用方法。今日田賦之弊，由於制度者半，由於人事者半，如何明其混亂之由，探其癥結所在，此應討論者一。田賦混亂，由於人與地分，地與賦離，如何求其由分而合，謀其相互間之聯繫，此應討論者二。地籍整理，與賦稅改革，兩者不可偏廢。如何善速其方法，以求澈底之解決，此應討論者三。

惟治賦之弊，應先注重治田之弊，而今日整理地籍，有主清丈，有主陳報，莫衷一是。第就經費與時間觀察，則清丈實有不勝負担之苦。以言經費，每畝測丈費用多者逾三角，通常亦須二角左右，如以現在業務費用平均推算，全國完成測丈工作，至少需四萬萬至六萬萬元。至於時間，如以現行之進度估計，成功之期至少在五十年至八十年之後。至若土地陳報，各省試辦成功者，如皖之當塗，先從土地編查入手，按坵繪圖，就地問戶，由戶問鄰，各處仿照辦理，均收實地實戶實糧之效。豫之陝縣，將各級工作人

員事前訓練，復爲充分宣傳，故能民知樂從，迅赴事功。近來泗縣，復將業戶陳報，改爲於編查時，先由保甲長代爲填寫，經業戶承認，畫押證明，減除填簽之勞，而無失實之弊。且如蘇之蕭縣，人民自報之畝分，較之清丈精度相差不過百分之五。衝諸內地農村地價爲值無幾。即有此差，亦無大礙。是故今日整理地籍之方法，陳報實較清丈爲輕而易舉也。

據上所述，現在整理田賦，理應採取下列原則：

- 一、凡地籍不明之縣份應遵照 行政院通令尅期舉辦土地陳報：
- 二、凡地籍保存完整之縣份應舉行簡易查丈以確定畝分：
- 三、辦理土地陳報應採取簡易程序以期易於推行但必須從編查坵地繪成坵形圖入手：
- 四、改訂科則以平均及減輕負擔爲原則：
- 五、改良征收制度實現經征與收款分立之原則：
- 六、勵行推收獨立辦理土地過割及糧戶異動：

七、加緊嚴密保甲組織俾推行上列各項辦法：

(乙) 縣市地方預算暫行章程草案之商確

整理地方財政，必自確立地方預算始。顧歷來地方預算僅有省市依照預算章程辦理，而縣市地方則無所依據。預算法中雖稍有規定，然至今尚未施行。自第二次全國財政會議以後，各省始訂有單行章程而未盡一致，茲特根據各省實際情形，異中求同擬訂縣市地方預算暫行章程，以資遵守。惟是否適用應請各抒偉見

縣市地方預算暫行章程草案

第一章 總綱

第一條 各省所屬縣市地方預算悉依本章程辦理

第二條 縣市地方預算在未經省政府核定以前稱爲概算

第三條 會計年度依照中央法令之規定

第四條 凡縣市地方一切收入支出應分別編列歲入歲出預算並各按其性質分爲經常臨時

時兩門

凡逐年常有之各項收支均列入經常門其非逐年常有之各項收支均列入臨時門

第五條 縣市地方預算均應滿收滿支不得將收支各數互相抵除

第二章 編審之程序與時期

第六條 縣市地方預算應以所屬各機關爲單位於年度開始四個月以前分別編造次年度歲入歲出概算書送達縣市政府

前項歲入概算書由有收入之機關編造無收入機關應須編造歲出概算書

第七條 縣市政府根據各機關概算書編成總概算書及行政計劃召集地方各法團公同審議於年度開始三個月以前送達省政府

第八條 省政府收到縣市總概算書後應交財政廳審核簽註意見呈由省政府會議核定咨送財政部核復於年度開始半個月以前由省政府公布之

第九條 財政廳審核縣市地方概算時應組織縣市地方預算審查委員會以省政府所屬有

關係之機關代表組織之開會時由財政廳長主席

縣市地方預算審查委員會得召集各縣市長或主管人員列席諮詢

第十條 凡縣市地方所屬各機關及區鄉鎮一切收支統應編列於縣市地方概算之內不得

漏列並不得另立專款

第十一條 縣市地方歲入概算應參照最近三年實收平均數編列並於備考欄內詳細註明

第十二條 縣市地方歲出概算應由縣市政府統籌支配核實編列

第十三條 私人事業之受縣市地方款補助者列其補助金額

第十四條 凡工程製造及其他事業在一年度內未能完成者應照其所需經費總額編製繼續

經費概算書附具說明並將各年度應需之數分別列入各該年度歲出概算

第三章 預備費

第十五條 縣市地方預算應由縣市政府斟酌地方情形編列預備費其額數最低不得少於歲

出概算總額百分之五最高不得多於百分之十

第十六條 動用預備費應先呈報財政廳核准但爲救災治安及其他緊急事件之用者得先行

動用於三日內補呈核准

第十七條 預備費之動用以縣市地方之實際需要支出爲限上級機關不得逕予指撥

第四章 預算之執行

第十八條 縣市地方歲入預算公布後各縣市政府應負責執行非有重大事故或特殊變遷不得短少

第十九條 縣市地方歲入預算公布後征收機關應照核定稅目稅率征收非經法定程序不得有所增減

第二十條 縣市地方歲出預算公布後各機關各應照案執行核實支用不得超越

第二十一條 縣市地方歲出預算公布後不得呈請追加預算其本於法令或契約所發生預算以外之支出得籌定財源呈請追加

第二十二條 縣市地方總預算公布後上級政府責成縣市地方舉辦之事業於令飭舉辦時由上

級政府指示籌款辦法

第五章 預算未成立時之救濟

第三三條 縣市地方預算在年度開始以前未經核定者應照上年度預算執行

第三四條 預算未成立時如有亟須舉辦之事業其應需經費得由縣市政府擬定概數呈請省

政府核准施行

第六章 附則

第三五條 縣市地方預算科目及格式另定之

第三六條 本章程自公布日施行

(丙) 縣地方財務行政組織問題

整理地方財政之最後根本問題，願爲縣地方財務行政制度之確立，欲求縣地方財務行政制度之確立，則於原有財務機關之組織，及目前方興未艾之各種財務設施，實有澈底調整之必要。蓋非如此，必易犯疊床架屋之弊，而不能收分工合作之效茲特提出原則

如次：

一、縣財務行政組織，應採用制衡原則，畫分其權責。

（說明）財務行政之組織，在乎確定其職權與責任，使各部分行使其職權，而負其職權範圍以內之責任。職權與責任，必以牽制與平衡（Check and balance）之原則，乃能無所偏重，然後可進而收分工合作之效。

二、過度時代之組織未能一蹴而幾，擬採漸進步法，俾與事實不致相離過遠。

1 經征與收款分立

【說明】我國積習，每遇主管稅務，便與貪污爲緣，當局者固無以自白，旁觀者亦多虛張其詞，推原其故，最大癥結，厥爲經征與收款兩事，悉歸於一人之掌握，遂不免有上下其手之便利。正本清源務須使之分離。經征者祇司經征事務，而不使收款，如此則款不由經征者直接經手，縱欲作弊，而不必歸其囊橐，經征人員侵漁之弊可免矣。收款者不負經征之責，祇憑納稅通知書載列數額，照數收稅

，如此則收款者亦失其需索之憑藉矣。

2. 收款之責，在未設金庫縣份，應由縣政府直接派定收款員至經征機關辦理。

【說明】經征與收款分立以後，如已設金庫縣份，改由金庫司負收款之責，固屬最佳。但全國各地大多數縣份，并未設置金庫，若必待金庫設立以後，始實現分立，則未免緩不濟急，應別謀過渡辦法，似可由縣政府直接派定收款員至征收機關，凡收款事務悉由收款員辦理，收款雖為征收機關組織之一部，而收款員則直接對縣長負責，如此則可收制衡之效矣。

3. 會計行政應如何加確定職權，俾預算之執行，可切實發揮其作用。

【說明】現在蘇贛浙鄂豫等省均有會計主任之設置，會計行政不可謂無相當規模，但其實效則未盡相同。推原其故，由於會計主任職權之紛歧，或則僅司稽核省款¹或則兼管縣款，甚致既有兼管縣款之會計主任，而縣府財政科之下復設有會計人員，專司縣款帳籍之登記，疊床架屋殊少會計行政原來之精神，蓋會計行政

之最要條件有二：（一）會計系統之確立。（二）預算科目以來收支程序之執行。必此兩大條件均能滿足，會計行政始有實效可言，故會計主任之職權不能不確定，俾職權責任可以分明。

4. 各縣財務委員會或公款公產處之組織與職權應如何規定，方能發揮監督財政之精神。

【說明】現在各省之財務委員會與公款公產處，其權責廣狹不等，或則既有出納之權，復負稽核之責，或則僅負稽核之責，不司出納之事。由前之例，全部財務行政悉付諸財務委員會，行政機關之財政科等於虛設，由後之例，財務委員會無異成爲變相之籌計處，無論誰屬，均非財務行政之正軌，更遑監督財政之精神。將如何組織，如何規定其職權，一方財務行政可以保持其完整系統，一方監督財政，亦能真正發揮其作用。

5. 縣金庫應即設法推廣。

【說明】金庫關係至爲重要，應設法使之推廣俾使現金出納有一健全之法定機關。惟金庫應採何種制度最爲相宜。應詳加研究。

(丁) 鄉村教育經費問題

鄉村教育經費，除江蘇湖南外，其餘各省。均無一定着落，縣地方預算上，亦從未列入，良以各縣之縣教育經費，爲數本極有限，十之八九，均作城區內小學之用，鄉村小學經費，乃大都由鄉村地方自行籌措，或者出於樂願捐輸，或則出於管理廟產等所得，來源不一，情形各殊，以致教育之興廢，常隨地方經濟狀況而轉移，實有極行籌設妥善辦法，俾有最低限度維持費之必要，茲擬定原則如次：

一、鄉村教育經費除應寬籌的款以期推廣外其原有經費及公產等尤須先加清理至清理辦法另定之（見後附件一二）

二、各鄉村自辦學校其經費之籌集方法應呈經縣長核轉教財兩廳批准

三、鄉村教育經費除原有的款及學費等收入外得就下列各項籌集之

(一) 凡鄉村中整理土地所溢出之無主地得由當地各學校收租升科

(二) 辦理土地陳報縣份溢出田賦得提撥若干成其尚未辦理者查出隱賦提撥若干

成

(三) 鄉村中之沙田荒田得由當地學校免費承領召佃耕種完稅

(四) 整理當地廟產賓興田書院田之所得

四、各縣縣長應竭力提倡捐款興學並依照教育部規定辦法實行獎勵

附件

一、各省縣教育經費清理辦法大綱草案

一、各縣區鄉鎮村設立之教育機關應各編造預算呈送縣政府備核

二、凡區鄉鎮村教育機關經費之來源為下列各項收入應編入縣地方經常預算

(一) 稅捐收入

(二) 凡含有永久及普遍性之捐款收入

第五期討論集

一〇五

(三) 公產收入

(四) 息金收入

(五) 學費收入

(六) 上級政府補助款收入

(七) 其他

三、凡私人之樂願捐輸或公共團體臨時募集之捐款由當事人指定為教育用途者收受之公共機關應列入預算縣地方預算應於臨時門內列為寄附金

四、私立教育機關不受地方公款補助者不列入地方預算凡受地方公款補助之私立或公立教育機關應將其補助金額分別其性質列入縣地方經常或臨時歲出預算原機關仍應造整個預算送縣府備核

五、各縣指定為縣教育經費之各項田賦附加及地方雜捐等應即削繁就簡化零為整其涉苛細者尤應儘先廢除

六、凡各縣指定爲教育經費之稅捐其課征於非法稅捐或擅課於合法捐稅之非法附征應限期妥議廢除儘先整理田賦或其他合法稅捐等填補之

七、各縣已經指定爲教育經費之各項捐稅田租及其他收入應統歸縣政府整理征收除扣除必要之征收經費外凡在已設金庫縣份悉數解入金庫未設金庫縣份另由主管機關專款存儲

八、各縣教育經費之支配

(一)縣地方教育經費應集中以充小學教育經費

(二)各縣辦理中等教育其經費不得侵奪原有小學經費

(三)各縣社會教育應改歸各級學校兼辦以其原有經費爲擴充學校之用

(四)各縣教育行政費應由省歸定標準通飭遵照

九、各縣已經指定爲縣教育經費之各項稅捐尙未征起之尾欠在清理以前者除用以償還積欠外悉數充作教育積聚金

十、各縣每年度教育預算內除必要開支外應在預備費外另提教育積聚金此項積聚金至少應佔教育歲出預算之百分之五至多不得過百分之十

十一、各縣教育積聚金不准擅自動用如遇有動用時須呈准上級政府核准

十二、凡已設縣金庫各縣其教育經費之支付應由各領款機關憑合法簽發之支付命令直接向金庫領取未設縣金庫各縣應由各縣訂定支放教育經費手續

十三、未設金庫各縣其教育經費應由縣政府存放於指定之銀行錢莊或其他殷實商號由公款公產處或財務委員會負責稽核

二、教育公產清理辦法大綱草案

一、各省省有縣有及區鄉鎮所有教育公產悉依本辦法辦理

二、各省已經指定用途之教育公產屬省有者其收入應列入省地方預算屬於縣區鄉鎮有者

統應列入縣地方預算

三、各省已經列入省縣地方預算之教育公產其用途仍不變更

四、各省原有教育公產已被他種用途所侵奪者應限半年內勒令繳還
五、凡左列各項原有學產應歸爲教育公產

(一) 省府州縣學宮之房屋及田產

(二) 各地方書院之房屋及田產

(三) 各地方原有賓興公車等款產

(四) 其他

六、凡各縣教育公產應造具公產目錄三份一份呈送中央一份呈省一份留縣其所有契約應由縣政府負責保管

七、凡省縣所有公產如有移轉變更須請上級政府核准行之

(戊) 學員提案

提案機關河南第八區行政督察專員公署竇維驥

議題 預算應按實際編訂并符合行政計劃

第五期 討論集

一〇九

理由：各省近年財務行政的秩序，已日趨於安定；這是誰亦不能否認的事實。在全國整個社會經濟枯竭中，一切建設，都是積極的推進，同時又要顧到預算的平衡，的確不是件容易事；在這一點，我們對於各地方財政當局的計劃之縝密，和毅力之偉大，不能不深至欽佩？可是預算的最高試驗，不僅是收支適合，更要求決算數和預算數一致，因為必須如此，在執行各項政務的時候，依照預定的程序進行，才不致感到財政的困難而受挫折。可惜；現在各省預算，多數的在這點上感到遺憾！試就個個縣長而問，他們所最感痛苦的是甚麼，恐怕「財政上沒辦法」這句答案，要算是最普通的。具體的講，各縣縣長對於財政方面所感的困難，歸納起來，約有下列兩端：

第一：預算所給與的經費，照實際需要的情形，相差太遠。例如警察名額當然要同所管轄的面積和人口成正比例纔是。就河南第八區所屬各縣來講，各縣人口多在七十萬左右，少者亦在三十萬以上，而本區各縣警察名額，平均只五十名左右，並且有幾縣地方款，亦尙不至無辦法可想，可是無論如何請增加警額，總是不准

。又如照河南現行的辦法，縣政府第一科職務最多，除財政，教育，建設，而外，其餘一切的政務，保甲，警察，禁政，衛生，禮俗，倉谷……………等均屬之，而實際上科長以外，一等縣設科員事務員各一人，二等縣三等縣則僅有事務員一人。這如何能辦得好？此不過各舉例而言，事實上，預算所規定，和實際的要求，相差太遠的，如因糧限定極少名額以百數十元，要辦醫院，縣長出巡不給旅費等，真可說不勝枚舉。

第二：上級政府缺乏協調的精神，通盤的計劃，各廳處各有職掌各認其職掌爲最重要，於是合要求其主管事業預算的擴增。此本是當然的現象，亦是各省一般的事實，所以預算貴有統制。邇來各省政府所屬各廳處，罔不各積極的主張其主管事業費的增加，而無限制的增加，又非地方財政的實力所許，不得已，勢必出於分別予以少數預算，以資點綴。結果一切事業，同時並舉，一切經費，均不充分。就表面觀之，凡應辦的，均已舉辦，就實際考之，一切事業均無效果，亦即均等於未辦

。而且預算計劃，通常應以一年爲期，即凡一切政務，均應在下一年度預算開始前，有一年的計劃。近來；則臨時舉辦事件太多，預算因無力追加，施行時就不得不格外的牽就而談不到效能。上級政府，既缺乏協調精神，通盤的計劃，各縣政府乃全感困難。總之，預算的平衡，當然爲穩定財務行政秩序的唯一途徑，不容絲毫置疑或評判。不過同時在可能範圍內，亦應注意使應辦的政務，不要因財政的影響而受挫折，恐怕這也絕對應該的。

辦法：一、應請各省財政當局編制預算時，務求合於實際的需要：

二、應請各省政府擇定中心工作，分別舉辦，不急者緩辦，已辦者，務給與充分的經費。臨時舉辦事件，更應格外慎重。

各縣地方經費應由各省政府統籌支配案

理由：一、各縣賦稅輕重各殊地方收入多寡不一而人民負擔極感不均：

二、收入較多之縣經費恆有餘裕工作人員待遇既優事業推進亦易收入較少者反是因

此行政效率不能均等發展：

三、貧瘠之縣經費恆感不足遇有新增事業既不能違令增加賦稅以重民負又不能委之無款而不舉辦困難情形莫可救濟。

辦法：一、劃一各縣田賦附加以均人民負擔：

二、各縣地方經費應由省政府哀多益寡按其舉辦事業之繁簡統籌支配：

湖南省城步縣縣長黃紹瓊

爲地方經費預算虛收縮支影響事務進行自金庫成立後挹注無資尤感困難擬請酌予調劑以

資應付案

理由：查省府每屆審核各縣預算時收入方面率多虛擬支出方面則盡量縮減在紙片上收支似相適合一致事實每每相差甚鉅其彌補辦法則以毫無把握之催收積欠爲唯一救濟之方畫餅充饑迄無實惠以故事務進行因此而受絕大之打擊且自金庫成立縣分所征賦稅應遵章逐日解繳至應支各款金庫方面則須俟支付命令到後方能發給此項支付命令由

省達庫至速亦在一個月以後所有應支之壯訓隊團管區以及臨時發生事項等費則均爲事實所必需且更有刻不容緩者籌墊無從至感棘手不予調劑遺誤必多

辦法：（一）擬請由部行知省府審核各縣預算時應考慮事實求真正之收支適合毋使虛收縮支致難奉行

（二）壯訓隊團管區及其他額定經費擬請由庫照額定數目于每月中旬先發若干成餘俟支付命令通知到後再行補發

（三）擬請由部行知省府核發通知應以預算及請款書爲憑不必俟計算書到後始行核發其有應行繳還者仍飭照繳未造計算者即予以相當處分雙方並顧便利實多是否有當敬候

公決

提案人安徽第五區行政督察專員曹祖彬

劃分省財政與縣財政案

理由 縣爲自治單位縣政府爲執行行政令之機關事務衆多責任重大每辦一事必需款項即所

謂凡事非財莫舉前者省府爲防止流弊剔除貪污起見致將地方財政統歸財政廳支配管理縣政府除在預算範圍內之開銷外動支分文必須呈請省府核准縣中遇有應行舉辦之一切建設事業或因特殊情形勢在必辦之事項必先造送預算呈請核示則省府照例批駁甚有臨時發生之緊急事務關係甚大需款無幾亦必照章請准始敢舉辦此種困難各縣大同小異縣長貪污固不可不嚴行防止然徒爲防弊而忘却辦事決非國家設官之本意也

辦法

地方一切款項除直接中央之稅收外統由縣政府負責征收凡屬省款征收後按月解省所有縣地方附加等項統交縣財務委員會保管縣長按照地方需要經濟力量對於地方款有支配動用之權惟須事後呈報核銷以期實在而防流弊如此則縣長可以放手作事縣政亦可次第舉辦否則地方行政竟變爲地方死政將來實行憲政亦決無成效之可言也

河南省襄城縣縣長李峯提

取消田賦附加統作正供征收以杜流弊而利行政案

竊以財爲庶政之母財力不充則政務不能推行順利此爲識者所共知現省行政經費以田

賦正供爲挹注歲有定額故可無虞匱乏惟縣地方行政經費取之於田賦附加每年就事業之繁簡以爲征收之損益一遇意外急需動輒籌措攤捐隨渴掘井尤費周章近年新興要政甚多需費綦鉅附加由是愈增人民以上令取消苛雜減輕負擔不免妄起猜疑認爲浮濫而吏役因征額無定亦嘗舞弊中飽其爲害不可勝言究之縣地方行政經費與省行政經費同一關係重要不可有所軒輊而地方人民負擔地方政費原爲應盡之義務爲免除上項煩難起見擬請由省政府每年根據施政計劃斟酌各縣實際情形預定地方行政經費若干歸田賦正供征收取消附加使人民免懷疑慮吏役無從舞弊而縣政府對於地方經費亦無困乏之虞斯庶政易於推行吏治不難振興矣是否有當伏祈採擇施行

湖南省漢壽縣縣長甯苞提

鹽務提案

湖南攸縣縣長羅植乾

主文

請財政部早日實行新鹽法就場征税以利小民自由販運而免湖南緝私與腹地邊地雙重限

制之苦案

理由

1. 湖南本爲淮引然湖南一帶小民肩挑粵鹽營生者數以萬計淮商以其侵佔引地至有緝私隊已嚴厲查禁粵鹽小販之生計被其剝奪不堪言狀

2. 淮引又有腹地邊地之分如華容邊地也而與華容一水之隔的南縣則爲腹地安化腹地也而與安化接壤之新化又爲邊地安仁茶陵邊地也而與安茶相隣之攸縣又爲腹地腹地鹽價高於邊地每百斤有一元至數元之多民之就利猶水之就下倒灌之糾紛又自相爭奪直接受其痛苦者皆小民也

3. 基上二項理由因提案如主文敬乞
辦法

公決

如主文

壯丁訓練討論大會

日期 二十五年十二月二十六日

主席 警政司 鄧司長 筆記 趙簡子

一、現行壯丁訓練，由中央派遣縣軍訓教官協助縣長辦理，是否有窒礙難行之處？如有，應如何改進？

河南襄城縣長李峯：軍訓教官以中央派來，氣燄頗高應請注意兩點：（1）務須選擇精明強幹人員派遣（2）軍訓教官須能耐勞刻苦，能親自下鄉，能明瞭該省內一切情形。

四川崇寧縣長曾錦相：軍訓教官應由中央分發各省，再由各省酌量分配各縣，不直接委派，似較適宜。

福建閩清縣長王亞武：教官似應以省府名義派遣為宜，以免意氣用事。

雲南昆明縣長董廣布：壯丁訓練經費之規定應有伸縮性，江浙各省地方富裕，於經費一

層當無問題，而邊遠省份以及地方貧瘠者，經費籌措頗感困難，故主張經費之規定應有彈性。

江西吉水縣長胡運鴻：本省軍訓教官辦公費規定十元，旅費為二十元。

浙江建德縣長王惟英：本省規定軍訓教官以旅費二十五元為最大限度。

湖南安鄉縣長張餘汾：湖南壯丁訓練經費困難，而所定預算如督練員，事務員等薪俸，較縣教育局財政局，局長薪俸為高，以致因此常易誤會，應請中央酌量地方情形伸縮規定。

福建尤溪縣長林挺傑：（一）明確規定壯丁訓練經費來源，（二）嚴格規定軍訓教官與縣長職權，並由縣長負責。

主席：第一問題，可綜合各位意見作成以下之結論：

（一）軍訓教官應由中央派往各省，再由省派往各縣，縣長對於軍訓教官應有指揮監督並考核之權。

(二) 壯丁訓練經費下年度可列入地方預算，或將地方其他不重要經費移為壯訓經費。

(三) 軍訓教官辦公費最低十元，最高廿元旅費則斟酌地方情形規定。

二、壯丁訓練需要大批幹部，應如何養成？

湖南城步縣長黃紹瓊：本省現正分區訓練幹部。

江西臨川縣長夏承綱：(一)請中央定一綱要，由各省遵照訓練，派往各區(二)各保

教官由縣訓練(二)社訓幹部人員，應規定薪餉，不能由區公所人員兼任。

雲南昭通縣長李時：幹部主張在縣訓練，但請確定經費。

福建閩清縣長王亞武：務使幹部人員生活安定，不要變動調遷。

主席結論：(一)由中央規定訓練大綱，責成省府籌定經費。

(二)軍事政治幹部人員，由省府或區保安司令部負責訓練，分發各縣。

(三)下級幹部以班長為最重要，應將各縣壯丁訓練之班長，於訓練之後，使其常

川担任訓練之任務。

三、壯丁訓練應採用集中訓練，抑就地訓練，以聯保為單位，訓練後集中於區或縣檢閱。

福建尤溪縣長林挺傑：福建係就區訓練江西臨川縣長夏承鋼：城市應分散訓練，鄉村應集中訓練。

湖南城步縣長黃紹瓊：城市應集中訓練，鄉村應分散訓練。

四川廣安縣長劉元祥：

陝西同宮縣長劉學海：斟酌各地情形，集中或分散，以因地制宜為宜。

廣西百色縣長羅福康：

主席結論：壯丁訓練以集中於縣或區為原則，如為經費所不許時，亦可就地訓練。

四、壯丁訓練後應如何編組管理及運用？

山東定陶縣長劉卓浮：本省辦法於每縣組一同學會，每村莊有一分隊長班長。

江西鄱縣縣長李光華：照中央頒佈辦法交各省因地制宜，

江西宜黃縣長熊家駒：主張與保甲組織合一處交區長聯保主任管理，由各級隊附主持之。

主席結論：依照部頒義勇壯丁隊管理辦法辦理。

第五期警政討論大會

日期 二十五年十二月二十六日

主席 警政司鄧司長 筆記 趙簡子

一、警察薪餉標準，應如何規定？又全國警餉是否應求一律？

主席：就中國現在情形來說，各地生活程度不同不能確定統一標準，但中央要求一致

，其故中國社會日漸由農村社會進步到工業社會，於警察薪餉，自應確定統一標準

，如都市警察與鄉村警察之薪餉不同，則優秀警察必自鄉村往都市，如上海市訓練

之警士往往入租界充巡捕，其故即租界巡捕之薪餉高於上海市警察。都市需要優秀警察，鄉村亦然。警察薪餉標準劃一，則優秀警士不必自鄉村往都市服務，而鄉村警察亦可有優秀之人員。故第一問題之結論，全國警餉應求一律，薪餉標準最低不能少於十元或九元由省統籌統支。

二、吾國鄉村警察有無設置之必要？

主席：上次小組討論時，第一組結論認為鄉村警察有設置之必要第二組則認為鄉村警察不應設置，招考具有高小畢業程度之學警，施以嚴格訓練，並縝密訂定警務規程及管訓辦法。第三組以經費困難，無設置必要。此問題答案應以第一組結論為妥。

三、代替保安團隊之保安警察隊，有無設置必要，如有，其體系應如何建立，方合需要？

主席：關於第三題之答案，上次小組會議時，各組結論如下；

第一組——有設置必要。其體系（一）以縣為單位採江蘇警管區制（二）數量由省按

各縣需要，統盤支配（三）經費就裁撤之保安團隊經費支給。（四）訓練由行政區集中辦理。（五）重要職員由警佐兼任（六）管理指揮完全歸縣長負責。

第二組——保安團隊應改編為保安警察隊隊長由縣長就合格人員中呈請委任，並有絕對指揮權。

第三組——有設置必要，由縣政府指揮調遣之。

三組結論以第一組為詳盡可用將其第一點「採江蘇警管區制」一語頗有錯誤想係對於「警管區制」未明瞭所致，關於保安警察訓練，中央擬將各省保安團隊裁汰，擇其優秀者改為保安警察，先由保安隊幹部抽調訓練六個月，地點在中央軍校或江西星子縣。

四、警佐兼任區長及區員兼任巡官之利弊如何？

主席：對於本題答案，小組會議時，各組結論如左：

第一組——第一區區長不能由縣政府職員兼任業於自治改進討論大會決議在案。

是警佐兼任區長，應毋庸討論。至區署人少事繁，如以一區員兼任巡官，事實上困難滋多，應以不由區員兼任爲宜。

第二組與第三組結論大致相同，認爲不宜兼任，免有才職不稱及影響行政效率之弊。根據三組結論應以不兼任爲宜。

五、警衛連繫辦法，應何如實施，方可有效？

主席：本題答案，小組會議第一組擬答較詳，茲介紹如下：

(一) 每鄉鎮或每聯保劃爲一警衛區

(二) 每一警衛區設一警長，以曾經受過警察訓練之優秀人員充之，

(三) 在鄉村警察未設置以前，每保按月輪派曾經受訓練之壯丁一名，由警長

指揮服警察職務。

(四) 警長平時協助小隊長(保長)訓練壯丁，非常時協助聯隊長(聯保主任

)小隊長指揮壯丁，担任各項勤務。

(五) 警佐巡官警察爲縱的指揮，毗連警區爲橫的聯系

第二組結論(一) 壯丁訓練，及保甲長訓練時授以簡單警察知識俾資運用。

(二) 區長兼警察隊長聯保主任兼巡官保長兼警長優秀壯丁充警察。

至於警衛指揮之權，應統一於縣長，自不待言。

縣衛生行政及戰時救護討論大會

日期 二十五年十二月二十八日

主席 衛生署代署長金寶善

記錄 趙簡子

主席：因爲時間縮短，現在特請軍醫署徐署長講非常時救護問題。

徐署長：現在日德聯盟，日義簽訂協定，國際風雲，日益緊張。意亞戰爭，幾乎爆發二次世界大戰，事實上，二次大戰雖未爆發，然大戰之發生，很多人都以爲總不會過

一九三八年，我國現在有綏遠戰事，也許由此引起遠東大戰。在此大戰爆發之前，不能不急急準備，充實國防力量，衛生救護與國防，所以關係至為密切，吾人不可不加以研究。

現代戰爭從平面到立體。戰爭的爆發力很大，破壞力很大，所以戰線很長，沒有前方和後方的分別。戰線從前方延長到後方，其間是兵站區，兵站區最為敵人所注目，而兵站區所在之地方最易受敵人轟炸。現代作戰，並非戰鬥員與戰鬥員作戰，凡戰爭必需品，資源，等等皆為敵人所欲破壞者，此外商埠，海口，皆易被封鎖脅迫，工業區商業區皆易轟炸，故地方政府應有救護準備，救護準備可分兩種。

一、準備戰時救護

二、戰時救護實施

一、準備戰時救護在戰爭未爆發時，對於救護的準備，應當注意四點：（一）人才，（二）經費，（三）衛生材料，（四）組織，

(一) 在人才方面，要調查，訓練和統計依次說明。

(甲) 調查——平時要調查本縣境內醫生有若干，護士有若干，藥劑師有若干，藥房有若干家……皆須調查清楚。

(乙) 訓練——對於小學女教員，或男教員，以及高中女生，加以訓練，使其成爲看護人員；對於壯丁，加以訓練，養成救護人員。至於當地駐軍的軍醫，醫院醫生等，加以訓練，使爲戰時最有用的醫生。

(丙) 統計——平時對於醫生，救護人員，看護人員，藥房，衛生材料，須加以統計，至戰時，對於人員之分配，藥房之分類，皆易着手。

(二) 經費：動用地方款項，或向地方募集。

(三) 材料：日俄戰時，士兵受傷甚衆，當時日本醫藥材料缺乏，利用稻草灰，以爲藥品，可見日本當時醫藥材料準備之不充分，故政府平時應盡量收買藥品及衛生材料，以爲戰時之需。各種藥品及衛生材料，平時可存儲於各縣醫院，各縣縣政府

可設藥品材料儲藏所，以爲儲藏。

照軍隊最經濟的辦法，材料之耗費，每人每日五分，若一千人受傷，以三月計，共費千五百元。故各縣縣政府平時應準備一千至一千五百元之藥物材料，個人以爲這是最經濟的辦法。

(四)組織：各縣應組織救護委員會，以便統制人才，經費，及醫藥材料。

二、戰時救護實施：蛛網式之都市，商埠，港口，救護委員會應設於地方之中央。傷兵救護後，卽由輸送隊輸送，輸送人員應有救護常識，輸送至醫院，傷者加以醫治，死者加以掩埋

大戰後必有大疫，故戰時防疫，亟爲重要，而歐戰時之防疫，足供吾人參考。德國衛生防疫，甚爲進步。大戰時，德國傷兵與病兵，成一與一之比，卽傷兵一人，有病兵一人，意阿戰爭，阿國病兵超過傷兵，是阿國軍隊未經與敵人搏鬥，卽減少戰鬥力。反之，意大利防疫較進步，傷兵一人，有病兵一人，意五十萬兵，因病

而死者僅五萬人，足見防疫之功效。

平時軍醫掌管全國軍醫衛生，戰時在兵站總監之下，沒有衛生救疫機關，一切衛生救護，悉聽命於兵站總監及軍醫長官。

歐戰時，德國統帥和兵監距火線一千乃至一千五百公尺。戰時救護將傷兵聚集於一處，隨即施以包紮，送至團部救護所，由團部救護所送至師部救護所，師部救護所距火線二千二百公尺乃至四千公尺，傷兵或直接送至救護所，不經團部之轉折戰時亦可組織野戰醫院，受傷士兵，即送至野戰醫院醫療。

如上所述，從師部到統帥為兵站區，從師部而前線為作戰區。兵站總監專管軍火品，衛生材料等之輸送。野戰防疫處，運輸車輛，兵站醫院，野戰材料庫，皆歸其統轄。若兩師為一軍，每軍必有，野戰衛生庫，戰時材料庫等之設備。作戰時傷兵亦可直接送至野戰醫院，若戰爭勝利，救護隊前往救護傷兵，戰敗時救護人員仍應前往救護，傷兵如治癒，而離部隊較遠者，則用衛生列車輸送。

在兵站區後方爲非作戰區，有陸軍軍醫院，殘廢軍人院，傷重而殘廢者送至殘廢軍人院，或殘廢軍人工廠同時殘廢軍人工廠亦可吸收殘廢人民。

主席：現在我們開始討論問題，我們只討論整個衛生行政，至於個人疫病，不在討論之列。

江蘇如皋縣長張淵揚：江蘇如皋惡性虐疾如何防治？

主席：此病在秋季發生，時常農忙，農民往往不注意，迨數日，病性猛烈，醫治不易。此病由瘧蚊傳染而生，病初發時，如服金鷄納霜，即可治癒，衛生署年有經費，祇六萬元，此六萬元分配各省，各省所得，爲數甚微，故前年衛生署曾向各省政府徵求同意，請指定一筆臨時經費，其數萬元或數千元，聯合共同向荷蘭政府購買金鷄納霜，其價較廉。金鷄納霜購得後，各省政府可分發各縣，以爲臨時預防。此二病初發時，如服金鷄納霜，較易治癒，安徽省無爲縣亦有此病，且在無爲縣，此病之猛烈，不亞於如皋。縣政府應有防疫或衛生組織平時應加以預防以免疫病之發生。

浙江建德縣長王惟英：現在講醫藥，都是講西醫藥，而西醫藥一切藥用品，都由外國輸入，有違吾國民經濟原則，且疾病發生時，往往西藥不夠用，是不提倡中醫中藥

？

主席：醫藥上化學用品及西藥進口，據海關報告，每年計三千五百萬元，而中藥進口為六百萬至八百萬元，由此可知我國不但有西藥之輸入，即中藥亦多由外輸入，此種問題，一時當不能解決，而欲解決此種問題，首要者在組織。有組織即可統制，對於藥品材料，當可徐圖改革和製造，從而外藥之輸入，即可減少。

廣西桂林縣長張岳林：現在討論的十三個問題，都與衛生經費有關，經費為一切事業之母，經費有着落，事業即容易進行。衛生經費如何籌集，此乃一重要問題，關於此問題之解決，愚意由衛生署與財政部統籌，而由中央規定確數。

主席：中央地方自治事業計劃委員會所擬衛生事業綱領，規定縣衛生經費占縣總經費的百分之五，衛生經費占市總經費的百分之五到百分之十六。兄弟認為此種比率數字

很適當。

(完)

全體學員茶會紀錄

日期 民國二十五年十二月三十一日下午四時

地點 行政院禮堂

主席 秘書長翁文灝 政務處長何廉

紀錄 朱鍾正

政務處長致詞

各位縣長：秘書長現在有一點事，稍遲即來。今天是各位縣長在南京的最後一天又是今年的除夕日。很歡迎的約請各位到這邊來歡聚一次，彼此談談，互相交換意見。又可以算作歡送各位回任繼續工作。

今天上午在畢業典禮中已向諸君提到請各位到中央來最重大的意義，是要中央與地

方上下意見貫通互相聯成整個的才算得國家真正的統一。現在我國的政治已走向積極的有爲的路上了。在中央方面希望地方上有幾點要特別努力的推行的事件：（一）地方治安極力維持。（二）財務行政進一步的整理。（三）土地行政切實辦理。此外尚有本院迭次頒發出去的各種中心建設工作，亦希能切實進行。中央能在明年看到各種計劃及中心工作一步一步的實現。

各位在地方上負有實際責任，經驗必很豐富，根據事實與經驗對於上述各點中心工作推動時所遇到的困難，切實發表出來。這是我們最希望知道的。

祕書長致辭

今天請諸位來，本人沒有大篇的話要講；祇是想藉這個機會互交換意見而已。本人想到，各位先生都是從遠道來到南京，中央政府的情形，已經看見知道大概了，所發生的感想，一定是兩方面的，一方面是好，一方面是不好。好的方面用不着談，講到不好的方面，不用說地方行政人員感覺到，就是在中央機關裏服務的人同樣的認爲有許多

現象不是我們平常所希望的，也覺得不滿意。不過要想到，無論什麼事，往往是好壞參雜。而且我們現在所認爲的不好，是不是絕對的不好呢？答覆這個問題，恐怕頗費考慮。據我所想到的，特別不好之點，到了中央首先即看到各機關人浮於事。拿行政院來說，共有二百幾十個辦事人，每天發出去二百件至三百件公事，平均每人祇攤派到一件。其他各部院也是人數與公事數目成相等的比例一個人一天祇辦一件事未免太空閒了。再進一步的觀察，有許多人差不多幾天辦不到一件事，還有許多人日以繼夜不停的忙。可見一個機關裏閒人亦有忙人。閒人是否沒有用呢？不一定。我想起一個外國的事實。一個英國派到印度去的官，他在印度政府裏，一天到晚一點事都沒有。他就在衙門裏寫了一部有價值的書，專門討論殖民地的問題。由此證明閒人不是一點事不做，他利用閒的時間研究辦公效率的改進，或與社會有貢獻的問題。所以我們不能一筆抹殺，認定人浮於事就是不好。

再有一點中央機關的消費太浪費，仍以行政院來論，如果認真一點辦，可以節省下

來四分之一或五分之一的錢，倘各中央機關都如此做，可以節省出一大筆錢，用來充實建設國防很有利益的。要知道中央政府不能與邊遠區域相提並論，它是全國政治總樞紐所在，有它的特殊地位，各國皆然。所以稍爲多花一點錢可有相當的原諒。

因此中央與地方須兩方面互相認識。中央方面辦事者應瞭解地方實際情況，頒出之命令不使執行者發生困難。地方上應知中央所處的地位。以上所述，是個人偶然感想到的，報告各位。現在請各位隨便發表意見。

江蘇省

江蘇省建議案除印刷上已有者外尙有一點建議係請中央確定全國建設計劃計日成功案。簡括有五點辦法如下：

1. 中央訂定總動員建設國防計劃，頒布全國文武官吏，全體民衆，遵照執行，并限期考績，凡行之不力，卽嚴行處罰
2. 目標須顯明具體，而不太籠統，以發展重工業與農業生產工業化爲主要項目。

3. 以五年或三年爲一期，每期中進度工作曆，應明白法定，俾昭共守。

4. 中央裁併一切駢枝機關，人員，與取消一切供公務員享受上之設備，節餘財用，製造武器。

5. 明令減低各級黨政軍機關辦公費與活動行政費至最低度，（做蘇俄實行五年計劃節衣縮食，拚命苦幹之精神辦法）。

因國難嚴重至最高點，故必須全國上下有計劃的全體動員，以圖復興民族。故提出上述五點辦法。是否有當尙乞指正。

浙江省

提案已見印刷品中，請參看！不再從頭敘述。

江西省

當今革命時期各級政務力求切實推行，中央爲提高縣政效率，給予人民監督縣長之權，如有縣長推行政務不力者，可向中央或省政府告密。但在地方政費如此拮据，工作

如此繁多之下，縣長不切實推行無以報上級政府之命。如嚴厲推行，祇有以人力補財力之不足，使百姓多努力一點，但是如此做法就不能得民衆歡心，卽有好刁百姓僞報上級政府說縣長不盡職或欺騙民衆。上級政府據報，卽立將縣長撤職拿辦。待查明所報並非屬實後，該縣縣長已易人。此種情形在公的方面，影響縣長不敢放胆推行政務，行政效率永遠不能提高。在私的方面，縣長地位太無保障。此點應請中央注意除此之外各點：已錄於油印建議案中不再敘述。

河南省

現在之縣財政權集中於省財政廳，每動用一筆經費，必須先呈請省廳核准方能支撥。此可防弊，法固善。但時常縣地方發生特別事故且有時間性者，事雖小然影響關係甚大。縣政府遇到此種情形須動用款項，但須按手續呈廳審核支撥，俟款領到，而時間性已過去，事件已擴大，辦理困難。上級政府不明真象認縣長辦事不力。此點應設法救濟。救濟方法。省財廳劃給縣政府一筆預備費，專爲支配應付臨時事件之用，由縣長自由

支配，事後呈報核銷。

福建省

1. 在福建，因有日本派浪人及台灣土人從事破壞，以致一切事業無法推動。此係影響地方政治之最大原因。應請中央注意設法處理。

2. 福建省財政亦極困難，但願省及中央能設法破除此種特殊環境（即日人從中破壞）。財政雖困難，亦所不懼，其他各種行政亦然。

山東省

現在國家已統一，各省對於經濟、教育、國防。以及其他各政之建設，皆不遺餘力。惟多各自爲政，辦法不統一，有時中央，又頒命令，發現很多重複工作，以致所收成效微薄，且多花費許多無用金錢。是以現在中央對各省縣政治應有統制。事先由各縣各省認爲該地應有之重要工作按級上呈至中央，中央將全國情形通盤籌劃制定整個方針頒到各省縣，令澈底推行。收效定能事半功倍。

湖南省

1. 湖南連年遭受水旱、匪、各災，農村經濟破產，現極盼鄉村多設信用貸款合作社扶助發展農村經濟。

2. 湖南每年遭水災，係受揚子江之害。查揚子水利委員會成立到今，尙未對揚子江有修濬成績，請中央飭令該會從速修濬，藉免地方再受災害。

3. 湘西苗民知識程度甚低，不受教育，農業及其他各業皆無從發展，同時現在苗民境內已有外國教士傳播侵略教育。故苗民教育應請中央特別注意，設法積極推行，以便發展民族建設國家並免喪主權。

四川省

提案詳印刷品內，不再敘述

貴州省

1. 貴州環境因與外界交通十分不便利，故一切求自給自足，財政十分困難，清代每

年有協餉八十萬兩補助。文化程度十分落後，缺乏人才，以致各種建設事業皆不發達，又境內多山，無農田，全省每年田賦六十餘萬元，農產亦微薄。是以一切生活需用品大部份仰仗外界而本地祇有支出無收入非長久計。查貴州非根本不生產區。該地礦產十分豐富如汞、銻、硃砂等礦產量甚豐。貴陽附近有油田。中央如能扶助培養貴州人建設，開發貴州物產，則貴州可由窮苦省份一變而為富裕省份且可減少中央負擔。

2. 貴州全省經費大部份靠抽鴉片烟稅，本為飢殍止渴之法，亦屬無奈。現奉中央命令省政府當局厲行禁烟，然經費來源發生一極大問題。

3. 貴州苗民甚多本省主席對於苗民教育十分注意特辦苗民教育班，然苗民皆不就學因認為特標苗民二字係有侮辱意，不願苗漢分界。故欲發展苗民教育必須將苗民二字取消以普通正當名詞替代方能推行無阻。此點請中央注意。

4. 貴州全省共有新式西醫廿名，不敷分配。病者多悞於庸醫之手。恐貴州人口死亡率佔全國第一位。

以上各點係報告貴州之現況。

山西省

提案已詳印刷品中不再敘述

陝西省

縣政經費最困苦者，莫過於陝西。縣政府行政費每月祇有五百元，有許多縣份根本無事業費，試問各種事業如何推動？中央方面對於各省政治係求平均的發展，似應請中央對陝西有補救方法，否則恐難與其他各省縣並駕齊驅。

雲南省

請求中央趕築湘黔，黔滇鐵路，並使銜接，以利西南交通，此路與國防有深切關係及西南實業之開發殊多利賴。

廣西省

廣西省人民現在之最大苦痛即訴訟問題。兩造發生訴訟，終至官司打到財產用盡方

罷。乃是有律師及法院在其中挑弄以便中飽所致。如此種惡習不除，人民無纾困之一日。此事須改革司法，但非省力尤非縣力所能及者，必須中央力量方能達到。

安徽省

安徽省苦於揚子江及淮河水患，尤以淮河爲最甚。中央現有一導淮委員會，該會祇在三河壩用五百萬築一截水壩，此非治本之道，蓋淮河之爲患因河底淤塞，上游湍急，下游不暢，治理之道須從疏濬入手。上游築壩，係維持苟安一時計，一旦氾濫，更不堪收拾，災區範圍愈加擴大，人民所受痛苦益深。此事關係皖北二十四縣生命財產重大問題，請中央特別注意，應定有導淮全盤整個計劃，令該會積極推行。其他各困難點，油印案上已有，與其他各省報告時亦皆已包括。

教務主任孫慕迦

據以往調查，有許多縣長來受訓，考其成績甚佳，受訓畢回省時已被省政府撤職。此種現象，遠背中央開辦講習所訓練縣長之初衷。似宜請行政院令各省政府注意縣政人

事制度之確定，尤其關於縣長職務，應有切實保障。

其次關於縣長來所受訓，考核成績，應有獎懲辦法。所有受訓縣長之成績，應由行政院或內政部通令省政府，據平日成績合同作者績，施以獎懲。優良者可用縣長升為專員，專員升為省政府委員或廳長。如此方合於訓練意義。

祕書長翁文灝

這次集合了各地行政同人在一處，更有許多從很遠的地方如雲南，貴州等地方來的，是很難得的機會，藉此聽到各地情況，並得到各地方對於中央的希望，或者有一部分可以說是要求，中央如主管機關對之加以很重的考慮。現在本人在私人的立場，就着各位的意思，講幾句話。

剛才各位發表的意見很多，不及詳細研究，一一答解。現採幾點所想到的說一說。如縣長任期需要保障。此應極力設法注意。每任縣長新到任，自有相當生疏時期，過此階級，正當有為之時，忽然被省政府換掉，未免犧牲太大。這種現象不應有。次如縣政

府經費需要相當充實，此點中央已經感覺到。至於縣長每年需要兩個月假期一點，實行比較困難。因為全國的縣有一千九百多，都給假讀書兩個月，所得未必與縣政效率有何裨益。且於行政經驗不一定有大益處。

我們由地方行政講到一般的行政，有幾點新的觀念不可忽略。1. 現在的所謂行政，一定要有積極的前進的精神。中國古代講行政，總是提倡無爲而治。作官的不干涉百姓，聽其自然安定，可以得到人民歌功頌德之聲。現在不然，凡是人民生活的一動一靜，都與政治有關係。例如一個市政首當把市內的道路修好以利交通。人民有供給水的需要，當政者即當立刻用人工方法供給市民滿足的好水。假使供結了壞的水，國民健康即受影響，間接的妨害民族不強壯。諸如此類，要無微不至的注意。即絕對不能無爲而治。2. 關於中國的建設，兄弟平時聽到好多人一個樣子的講，說中國的建設也需要和蘇俄一樣有一個五年計劃兩個五年計劃才能成功。細想一想，這種意思也很同意。但是蘇俄與中國有一個很大的不同點。試觀爲什麼沒有看見法國革命之後，或英國，沒有一個五年計

劃呢？很明顯的，俄國革命是將一切舊制度完全推翻，國家澈底的重新組織。因此有整個計劃之必要，法國革命未把舊制度根本推翻，無從新組織之必要。中國亦然，雖然經過一次很大的革命，但是原有的社會經濟組織，並沒有澈底改革，仍舊是一個資本主義國家。社會經濟組織與英國、法國、美國、一樣，雖然提倡節制資本，僅節制而已，另一方面還提倡相當的發展私人資本，那種舊基礎依然存在。在舊基礎下做新工作，計劃也是不可缺少的，不過不同於蘇俄從新組織的計劃。換句話說，蘇聯的文章可以參考，不可一字不遺的抄襲。我們的中央政府方面，對於建設工作，不是沒有進行，沒有計劃的。譬如雲南縣長所提到的造鐵路事業所謂黔滇，湘黔等路，鐵道部已在計劃動工，不僅那兩條路，還有其他與國防或交通有重大關係的鐵路，有的已經完成，有的正在建築中，有的在計劃中，重工業如鋼鐵廠，已設立好幾處，廣東省已有，山西有一個小規模的，湖南湘潭又添了一處，三年後可以出鍋，足見政府是要辦理的祇要國內社會安定，一切計劃工作，成功得很快。有人問中央既然有這些成績的事實，爲什麼不說出來給朝

野人士知道？從國家大勢看，國防建設宣傳出去是最不應該的，因為一個國家萬不可使得別國害怕，中國是世界上所最不為人重視的國家，現在國內積有一點建設，已經有國家覺得害怕了，所以非必要的鼓吹不必講，祇是埋頭幹，終究有一天有一個事實的表示。

各位講中國需要全國統一，是的，我們除政令軍令統一而外，經濟建設也要有一個以中華民族整個國家為單位的發展，不可像從前各省自立門戶那樣做法，世界上無論那一個強國，都是以國家為單位，希望負地方行政責任的人，將地方與國家同樣重要的看法，日後國家及我們全體的出路必定打得開。

最後想到一點，常聽人講，政府所頒的命令，都是好的，事實一點表現也沒有，就是罵政府好話都被政府講盡了好事一點也不做，其原因就是行政人員的不努力，倘若行政人員皆依照命令去做，好話就變成好事實，別人也沒有話可講了。

教育長方策

第五期 討論集

一四七

本席以縣市行政講習所教育長的地位代表本所說幾句話。

今天本所全體學員承行政院翁秘書長何政務處長暨各秘書參事的招待，又給我們機會發表意見，十分感謝，剛才聽到各同學的報告，與翁秘書長何處長的訓話，感覺到國家行政，以上下貫徹為第一要義，所謂上下貫徹者，即是彼此間瞭解情形與意見，與在上者，信任下級，在下者信仰上級，上級所頒下來的命令，下面切切實實的遵照着做，上面給下面相當的權力與財力，讓他在命令範圍內盡量發展其能力，這樣子無論什麼行政推動起來，沒有什麼阻礙，除信任信仰之餘，彼此更要有互相希望之意，下級政府對上級政府有意見可以陳述，上級政府看到下級政府有不到之處，可以校正指示，這就是古人所說的「春秋責備賢者」的意思上下能有這種誠意的彼此責備的精神，推行各種事業的改良進步，可以收集思廣益之效。

學員建議案

一、關於縣政府組織系統職權與人事之調整案

(1) 江西建議案

充實縣政府組織

謹按縣政一項，爲國家政治之基礎，縣政之良否，影響於國家整個之政治。顧現在各省之縣政府，其組織極脆弱，其經費極短絀，其職位毫無保障，欲求縣政之推行盡善，不亦戛戛乎其難？居今日而言健全縣政，實自充實縣政府組織始。其要點：

- (1) 擴大組織按縣政性質分類，增加科數。
- (2) 增加縣佐治人員額數。並提高其待遇，確實予以保障，實行年功加俸。
- (3) 寬訂縣政府辦公費，活動費。
- (4) 規定縣長保障辦法。

(2) 浙江建議案

1. 統一省廳政令，就一區或各縣之範圍，決定其中心工作，卽以此爲最重要之

考成標準，使集中精力人力財力以求澈底之成功，然後依據緩急輕重先後本末之原則，逐年完成主要建設至其他工作暫緩發展，庶不致百事俱舉一事無成。

2. 提高縣長職權由中央規定於某種範圍內，准其自由行使職權，不必事事先呈省廳核准，以期迅赴事功，惟應於事後報請備案。

3. 提高縣長地位並選派中央委員及各機關高級人員，分往各省担任縣長，俾示中央重視縣政。

4. 擬請通盤籌劃，按期選調各縣從政人員，分發中央各機關，予以相當職務俾中央於地方實際情形，時常明瞭，以利政令之發布與推行。

(3) 湖南建議案

1. 請普及實驗縣政於各縣因縣因事，選擇一項實驗為互相觀摩，作事半功倍之引導，不可集中人力財力於一縣，而免各縣向隅事業落後之虞。

2. 各種調查表冊，應請由

中央或省府統一以簡單能切實者爲限，若一事而數數調查，調查又極繁複，徒耗精力財力，於實際無補。

(4) 陝西建議案

1. 請設法解除省政府施政之阻礙力——陝西政治，年來尙有相當進步，惟此進步，全係邵主席與各廳長，於艱難中奮鬥出之產物，其日常所受他方面之明密掣肘，言難盡述，故此後對於此種施政上之阻礙力，擬請設法解除。

2. 陝西行政，前由 院決議，由行政督察專員，直接呈 院核辦，但未設行政督察專員各縣，應如何辦理，請指示。

(5) 江蘇建議案

1. 蘇省裁局改科之辦法尙未普遍推行，故各縣政府對於事權，不免分散，難以集中，影響行政效率殊不少，應請院部對此項有利無弊辦法，硬性規定，必

期施行，以免各省牽就事實，推行不便，至幸！

2. 縣長主政一縣，平時事務太繁，終日忙忙，對於讀書補充思想，參觀增長經驗，二者，多不暇爲之，長此以往，最努力內外奔馳之人往往將變爲最不用思想不學無術之人，不獨其個人不利，抑且使縣政不進步，應請

院部核定每年縣長准給假兩月，作爲讀書參觀之需，庶可使縣長學久而仕，仕久而學，公私均獲進展，是爲至幸；（又可否請教育部准予開放大學，允許縣長假期聽學）

又縣府職員，亦可適用此辦法，輪流休假，補充學識，以免平時請假，虛費時間。

二、關於財政整理案

（1）四川建議案

保甲經費應請通令各省隨糧附加，藉免紛擾而杜流弊案

理由：查保甲經費之徵收，依照剿匪區內編查戶口保甲條例規定，就各保內按戶攤收，細釋法意，原在使負擔平均，惟各地辦理以來，既感手續之紛繁，更難求分攤之平允，因是糾紛所在皆是。現在政府業經開始征收所得稅，營業稅，凡屬中華民國均已盡其納稅義務，保甲經費係專以辦理保甲，事業得其實惠者大半仍爲紳富地主，故此項負擔，以之加於渠輩亦不爲苛。

辦法：由各縣統收統支，列入預算，仍以每保五元至七元爲度，合計若干，隨糧附徵。

（2）江西建議案

調整地方財政

謹按現在各省地方財政，遵照中央政令積極整頓，多已納入正軌，但猶未臻盡善者，省縣收入未經劃分，縣地方之收入幾全數解歸省庫，縣地方僅得少許之附加稅與應領之行政司法經費而已。而縣地方預算之編訂，大都量入爲出，稅收優厚者

，或略且預算之雛形，短絀者則僅列機關維持費，至事業費一文未有縣長縱有完善之事業方案，及推行事業之決心，終以無米難炊，未由展布，此縣政之所以難臻健全也，縣長等管見：

(1) 請中央督飭各省政府嚴厲執行財政收支系統法。

(2) 各省因執行財政收支系統法，而致財政不足者，由中央補助其事業費。

(3) 縣地方預算，以擴張事業費量出爲人爲原則。

(3) 湖南建議案

凡有新興事業在各縣預算之外者，應由中央或省政府撥款補助，不得令縣自行籌措，加重民衆臨時負擔。

(4) 浙江建議案

(1) 擬請充實縣政府組織，增加行政事業經費，其來源以整頓省縣賦稅之溢收，及中央與省減少，不必要支出之節餘充之。

(5) 河南建議案

(1) 請迅實行新鹽法就場征税，以免小民受緝私之累。

(6) 陝西建議案

(1) 縣政推進最感困難者，厥爲財政，財政不足，組織既難健全，建設亦着手維艱，此種情形尤以陝西爲最，擬請對縣政府行政，及事業費，酌予增加。

三、關於保安整頓者

(1) 江西建議案

擴大縣警察組織

謹按現代文明國家，對於地方治安之維持，政令之推行，人民生活之指導，其責任悉由警察負之。反顧我國警察組織，異常脆弱，各省之維持地方治安之力量，厥爲保安團隊其管理指揮，直屬於省，縣長負安民守土之重責，乏相當之武力，爲之運用，平日施政，固感艱難，有事時期，曷資應付；故擴大縣警察組織，實爲急

要之圖。其辦法：

- (1) 撤消保安團隊建立警察隊。
- (2) 保安團隊經費，完全撥充警察經費。
- (3) 提高員警待遇。
- (4) 充實警察設備。
- (5) 縣警察完全歸縣長管理指揮。

(2) 湖南建議案

1. 請實行縣長能指揮駐縣團隊，以免人民輕視縣長，甚有豪劣勾結團隊不肖分子，破壞縣政之虞。
2. 請實行無論何項軍隊，到達縣地，不能干涉縣政，妄行批准人民政治之請求，破壞行政系統。又軍隊到縣不能變相請地方人員代覓房屋代借器具，代購一切軍用品，爲辦軍差之實際供給，增加地方負擔，並布告民衆週知。

四、關於禁烟者

(1) 福建建議案

取締日本浪人販賣毒品，開設烟館，以利禁政案：

查日本浪人在福州廈門及沿海各縣，販毒賣烟，肆無顧忌。且本國烟民毒犯，因政府厲行烟禁，亦恆藉浪人爲保護者，有所恃而無恐。影響禁政，至大且鉅：地方政府，莫可如何：應由中央向日使嚴重交涉，切實取締，以利禁政之進行，是否相當，敬乞鈞裁

(2) 江西建議案

加緊禁煙厲行清毒：

謹按現行禁烟法令，規定六年禁烟，計期二十九年屆滿，了此國難當前，凡百庶政，均須趕緊完成。禁烟最關重要，豈容從容展布：查江西禁烟，擬提早於二十年完成，各縣厲行施戒結果，無論年老與因病吸烟成癮，均不難於短期內戒除，

是禁烟年限，儘可縮短，毫無問題。至縣長負一縣禁烟之完全責任，一切禁烟職權之運用，均應交付於縣長，俾能發揮權能，達到使命，乃販運烟土人犯，須送省禁烟督察處處置，遞解維艱，猶其餘事，而路遠時過，難盡偵查之能事，馴至案情不明，牽涉滋多，烟犯得施狡謀，報密翻遭訟累，影響禁政，殊非淺鮮。又禁毒業已屆滿，聞有憐憫毒犯尚多，正擬覓訂辦法，要求當局核准者，如果屬實，則禁毒前途，將不堪問！縣長等一致以期以爲不可者，謹佈管見：

(1) 雅片提早於二十六年，或二十七年禁絕。

(2) 販運烟土犯，歸縣長依軍法處理。

(3) 嚴厲執行禁毒法令。

五關於地政者

(1) 浙江建議案

浙江各縣多已實行清丈，或以其他方法整理土地，經中央派員調查，認爲無糾

紛錯誤者，應准適用土地法之規定，以免重行測量登記，而節經費，且蘇民困

（2）江西建議案（張掄元）

請中央通令各地方政府切實推行土地法，耕地租用一節，保護佃農，以彌匪患，而禦外侮。

吾國當前有兩大問題，一爲剿匪，一爲抗敵，剿匪須用七分政治，抗敵須全國總動員。掄元服務匪患最深之弋陽縣，常深入農村，研究赤匪所以能煽惑農民之由，實以號召土地革命爲主要，故欲根本銷彌匪患，必自解決土地問題始，掄元曾辦理徵兵三次，每次必考查應徵壯丁之職業與經濟狀況，均以佃農及半佃農佔最大多數，蓋自農村經濟破產後，貧農日漸加多農民問題如獲解決，一日國家對外發生抗戰，此最大多數深受國家恩惠農民，自必能樂爲國家效死竊查中央公布自本年三月一日起施行之土地法，其中關於耕地租用一節，規定

限制租額，不得超過正產物收穫量千分之三百七十五，限制業主不得任意起佃，革除向來業主對佃夫之苛例惡習，爲根據民生主義之土地政策，保護佃農可謂周至，掄元本實行三民主義之旨，會親赴各鄉宣傳民衆努力推動，半載以來推行全縣，從此赤匪無所煽惑，境內零匪完全肅清，農民感荷國家救濟之恩，對於獻身爲國之情緒，亦特別增加，第當推行之初，因縣區保各級工作人員，多係有田之家，不免遲疑觀望，非由上級主管長官努力推動，難期普遍實現，事關瀾匪抗敵根本要政，擬請中央通令各地方政府切實推行，是否有當案。

六、關於建設者

(1) 湖南提議案

湖南洞庭水患，上由湖北潰口而來，下由長江未疎所壅，應請中央以全力迅疏長江，俾湖南濱湖各縣消除水患。

(2) 雲南提議案

擬請與湘黔鐵路，同時修築黔滇鐵路以固國防案。

理由：吾國國難已至空前嚴重之時期，倘一旦對日作戰，所有海口必被封鎖，故須將雲南與內地相通之鐵路修成，則由緬甸尚可運輸軍火以入內地，再則調遣西南軍隊，始有路可以通行，於國防關係特大，此其一。委員長蒞滇鑒於雲南鑛產極富氣候適宜，故對全省人民訓詞，認爲應將雲南建設爲一工業區，以爲國防之基礎，但開發鑛產及舉辦重工業，實以交通爲先決條件，故爲實踐一領補主張，及集中國防資源起見，實有提前修築鐵路之必要，此其二。雲南西鄰英緬，南界法越。強鄰逼處，岌岌可危。而法人所築之滇越鐵路，直達昆明，京滇來往，均須假道安南，有路之苦甚於無路，倘一旦有警，法兵可於二十四小時可抵滇省省會，中央反鞭長莫及，故爲鞏固西南國防起見，亦不得不提前興修，此其三。綜上三點可知修築黔滇鐵路，於國防上其關係實重且大，不僅雲南一省受其福利已也。

辦法：擬請由鐵道部提前計劃，即行測量路線，并指撥大宗款項，或募集公債，與湘黔同時進行，庶可早觀厥成。

(3) 山西提議案

山西地瘠民貧，爲國人所共知，本年春共匪擾害者三十餘縣，人民損失不可數計，而剿匪費約計七百四五十萬元，夏秋之交水旱災患又達四五十縣之多，現在綏遠戰事需款尤鉅，學員等離晉時已費一千三百餘萬元，截至現在究費若干不得而知，最近由各縣攤派救國捐二十萬元，以此項國防鉅款，僅由晉省負擔民力實有未逮，學員等此次奉令受訓，審知中樞關心地方，望治甚切，而晉省又爲華北門戶，國防建設，尤關重要，以凋敝之民力，負國防之重任，微論一切建設無法措施，即支持防務亦成問題，是知山西處於特別環境之下似應有特別之援助，始可以言建設，始可以談軍事準備，否則獨木支大厦，危險豈可勝言，竊以國防大計及建設要政 中央自有適當處置，惟學員等鑒於晉省之困

難情形故敢冒昧陳述可否由

中央特予處理以固國防之處敬祈

鈞裁。

(4) 山東提議案

中央確定全國建設計劃計日成功案

理由：國難日急，欲謀競存於列強之林，非建設無以爲功，年來國家統一，民衆愛戴領袖，上下一心，實爲千載一時之良機，亟應統一全國之意志，完成現代式國家之建設，惟建設有應屬於中央者，有應屬於省者，亦有應屬於縣者，不有統一計劃以貫徹之，則有下列之弊。

- 一、省縣及民衆不了解中央建設之方向，意志不能齊一。
- 二、民衆不了解建設完成後之實益，不能收苦幹努力之效能。
- 三、省自爲政，與中央之計劃重複或背離。

四、省與省間，不能收連絡之效果，並有偏跛之弊。

五、緩急不分。

六、不能計日成功。

欲免上述弊端應：

甲、中央亟應擬定建設整個計劃，以昭示於省縣及一般民衆。

乙、中央擬定各省建設大綱發交各省擬定建設計劃，呈請中央核示，有與中央之計劃重複或背離之處更訂之，有與他省不相聯繫者統一之，然後發交各省施行，並昭示各縣及一般民衆。

丙、各省擬定各縣建設大綱，發交各縣，擬定建設詳細計劃，呈請省府核定，有與中央及省之計劃背離者更訂之，發交各縣施行，並昭告一般民衆。

中央及省縣既有整個建設辦法與完成日期，則可逐年施行，計日成功，於是上下之方向分明，全國之意志統一，有不如期完成者，則責以失職之罪，庶民衆了然於建設之

實際，及本身之希望，在一定時間內，必節衣縮食樂供驅策，現代式之國家，定能屈指而待，蘇俄之五年計劃可爲借鏡矣。

七、關於司法者

(1) 湖南建設議案

1. 請司法院改正縣司法處實行獨立，縣長不兼檢察官，以免審檢衝突，致失縣長威信，且縣長職務極繁不能兼顧檢察經費人員均有限，不能津貼及兼辦司法事宜。

2. 請立法院修正婚姻條文，同姓同宗不得爲婚，以維持家族固有道德。

(2) 四川建議案

關於懲治盜匪執行困難擬請變更手續案：

理由：按現行法令，各縣捕獲盜匪，訊供擬辦時將判決書通知被告人提出答辯始能呈送省保安處轉呈行營復核，川省匪患素熾，又當共匪蹂躪之後，零星股匪，

第五期討論集

所在皆有，從前獲匪，可先摘要電請正法，得以維持治安。今法令變更匪因知其必死，在禁還兇圖脫，實屬防不勝防其尤狡猾者，捏詞辯論，似是而非，復核招關，評判不易，屢經駁審定獄益難，將不足以戢盜風而資懲創，在獲匪較多之時即此一事，已足令各縣長盡其所有能力，從事於遵駁辯復而無餘，於實際情形，確有不易貫徹舉行之苦悶。

辦法：查懲治盜匪不依普通司法程序由行營委任縣長兼充軍法官承辦，其復准執行，均不經高等法院，原期戡暴安良，略事變通之意，令一切手續，仍照通常程序，又何貴依照軍法執行，始能維持，以前各辦法不先送達判詞，則有裨治安，殊非淺渺，是否有當，伏乞採擇施行。

八、關於倉儲者

縣區倉積谷貸與息爲一分，擬請減輕爲五厘或六厘（即每担取息谷五升或六升）以卹貧民。

九、關於教育者

(1) 浙江建議案

推廣義務教育在教育不發達之各縣，得先將擴充短期小學之經費訓練師資。

(2) 貴州建議案

1 增加補助教育費推廣義務教育培養人才以宏造就。

理由：竊查黔省縣教育經費統計不過年支七十餘萬元，省教育經費二十四年以前，年支二十餘萬元，總計全省全年不過百萬元，全省人口編查結果，八百八十餘萬，平均每年每人不過一元，失學兒童成人爲數不少，自二十四年五月省府改組後，省經費據聞增至八十餘萬元，此款來源無論爲中央補助，或黔軍餉項由中央直接發放，庫款結餘，但義務教育之短期小學之推進，仍責由地方負擔半數，是義務之受惠實少，且黔省本爲不能自給自足經濟之受協省份，歷年兵匪災害，却餘稅率，萬不能增加，不能不望中央補助，至中等教育，高等教育之

急待整理，師資之升格問題，亦非數十百元之月薪所能求，人才集中衡以才財互爲因果之關係，今日黔省人才之培養，開發黔省之富源，實較任何事業爲急理，合懇請中央增加補助經費，酌量分配於義務學中等高等之教育，庶幾落後之文化，得與長江省份作均齊之發展，免遺政治上教育上腦充血症之譏當否伏祈 衡核酌奪示遵

十、關於衛生者

(1) 貴州省建議案

請注意邊疆省份衛生實施

吾國衛生設備，與歐美相較已覺落後，而邊疆省份，如貴州雲南，懸殊尤甚，西醫西藥，既屬鮮見，卽中醫中藥，除少數城市外，亦付缺如，况邊省種族複雜山林深密瘴厲之氣鬱爲疾病，醫治更難，故人民染病，祇有求神祈福，別無他法，死亡率較任何省份爲高，現省縣政府雖已注意及此，

但因限於人力財力，籌辦不易，應請中央統籌協助，期與內地各省平均發展。

3.2