

香子定

七月廿一年

弁言

一、蔣主席銘三將軍，自廿七年七月起至三十年六月止，兼主陝政三年，本編係就此三年來之政治建設，作一總的敘述與檢討，以供關心陝政者之參考。

二、本編內容，共分十三章，除緒言及結語外，係就實施計劃政治、調整行政機構、整理保安團隊、匪剿、禁煙、整理保甲、推行地政、實施新縣制、整理財政、調劑金融、經濟建設與教育設施各項要政，扼簡述論；其他次要政務，限于篇幅，未能多列。

三、本編之作，承陝西省政府各廳處供給資料，編者於此，敬表謝忱。

四、本編匆促付印，錯訛之處，在所難免，如荷讀者指正，實所企盼。

編者 三十年七月

三年來的陝西政治目次

一、緒言	(一)
二、實施計劃政治	(二)
三、調整行政機構	(四)
四、剿匪與整理保安團隊	(九)
五、禁煙	(一一)
六、整理保甲	(一八)
七、推行地政	(二六)
八、實施新縣制	(三三)
九、整理財政	(四一)
十、調劑金融	(五三)

十一、經濟建設.....	(五八)
十二、教育設施.....	(六七)
十三、結語.....	(七二)

三年來的陝西政治

一、緒言

政治為軍事之基礎，欲爭取抗戰最後勝利，必須黨員政治能合抗戰之初，即昭示吾人：政治宜于軍事，民衆宜于士兵，後方宜于前方；卒以來，日寇在泥足深淵之中，更積極展開政治攻勢，期達其一以戰養的夢想，所以我們行政當局應如何加強政治工作，努力革新政治，實為關。陝西為西北門戶，抗戰前線，地位重要，責任繁巨，所幸三年以來軍的動輒圖治，消極方面，則除多年的積弊，消滅建設的障礙，積極方面，奠定建國的基礎。茲將三年來的重要設施，簡單敘述：

二、實施計劃政治

現在是科學時代，一切事業都須採用計劃方式來進行；尤其

三年來的陝西政治

若沒有整個的計劃，決難達成巨額任務。總統對於計劃非常重視，先有精密計劃充分準備告誡一般同志。我國各級政府，對於一般建設之形成頭痛醫頭，腳痛醫腳，政令不一，有始無終的現象，我們在此針對時間空間，先有具體的計劃，方而不蹈過去的覆轍，尤其是在此的調整，民衆在政治經濟上痛苦的解脫。真正爲民衆力量的發揮，等等，倘沒有全盤的方略，其何以集合人力物力財力，發達政治的最大效

蔣主席有鑒於此，爲適合當前需要，並期行政步伐整齊效率之高超，一月訂頒陝西省戰時施政綱領，爲全省戰時施政的最高準則。

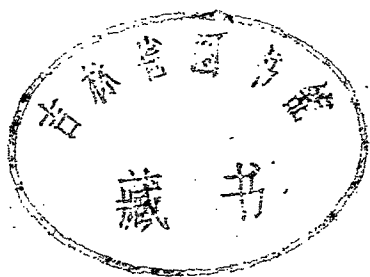
該綱領都四十六條，內容分爲：甲、一般行政；乙、民政；丙、財政、建設；已、保安五項。民政方面，注重健全保甲，加強警備，完成禁烟，行土地政策，並確立難民災民有效救濟辦法；財政方面，注重增加稅務行政收入，平均人民負擔，調劑農村經濟；教育方面，重在提高小學教員待遇，充實職業教育，並加緊實施特種教育及民衆補習教育；建設方面，重在增加工業生產，發展省內外交通，開發有關國防之資源，並調整戰時物產之保安方面，注力于整頓保安團隊，創造新軍事力量，肅清盜匪漢奸，安定後方秩序，組織國民兵團，增強抗戰力量；而一般行政，則期在提高行政效率革新政治風氣，完成地方政制改革，確立憲政基礎。

換言之，務使督教養衛四項工作，同時邁進，一面適應戰時需要，一面完成地方自治條件，俾促進三民主義新陝西的建設，奠定建國基礎。

至該綱領的運用，則戰時施政綱領爲一根本綱領，側重戰時施政原則的提示及重要工作的規定，其適用時間惟較長，凡所規列，多非一二年所能完成。本此綱領原則及各項設施進行階段，制定年度省施政計劃綱要，擬訂全省施政節目及其必須完成限度，并訂頒各縣每年度設施準則，以爲各縣施政的準繩，使全省行政設施，有最高的指導原則及系統的實施程序，步伐整齊，效率增高。

現在，陝西省戰時施政綱領的頒行，業已年餘，雖然在運用上尙有許多缺憾，但是，我們可以說，陝西已經開始了計劃政治。

實施計劃政治



三、調整行政機構

抗戰以來，事實告訴我們，我們的挫折，並非純粹軍事的原因，同時也是政治的原因；因為政治機構的不夠健全，不能發揮高度的效能，以致所有設施，未能與軍事行動相配合。蔣主席深感此弊，且覺欲圖刷新政治，必須從政治本身作技術上的改革，故決定自二十八年起，調整行政機構，在行政方面，實行省政府合署辦公，在縣政方面，改革縣政府組織，以期運用靈活，效率增高；茲分述其經過於次：

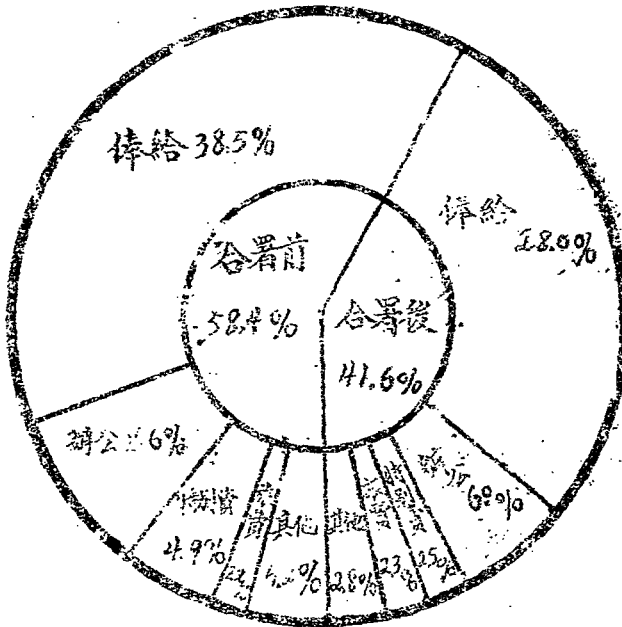
(一) 省政府合署辦公

過去省政府之下，各廳處均係獨立組織，各執系統，各同範圍，各私財用，一切設施，多以廳處的立場為標準，缺乏其維全局的精神，且省府與各廳處，縣府與各局科，均各截然形成二級，致省之廳處，認縣之局科為其直接機關，彼此直接行文，遂使省府與縣府不克層層節制，失却以身使臂，以臂使指之效；同時各廳處的分立，組織龐大，人員繁冗，所費至多，而所得效果甚少，與行政上的經濟原則，亦相背馳；此種畸形，固為一般省份所同然，但陝西政治，向較落後，對種狀態，更形顯著。為救濟上述的流弊，行政

院早有省政府合署辦公辦法大綱頒行，惟因種種關係，迄未推行。蔣主席既決定以調整行政機構，爲刷新政治的入手，爰排除一切困難，于二十八年二月，將省政府各廳處同時遷入新址，正式實行省政府合署辦公。二年以來，雖在運用上去逐最高理想，但統一政令，節省經費，減少人員諸點，均已較相當的效果。茲附錄其合署前後經費與人員統計圖表如左，于此可以窺戶其成效之一般。

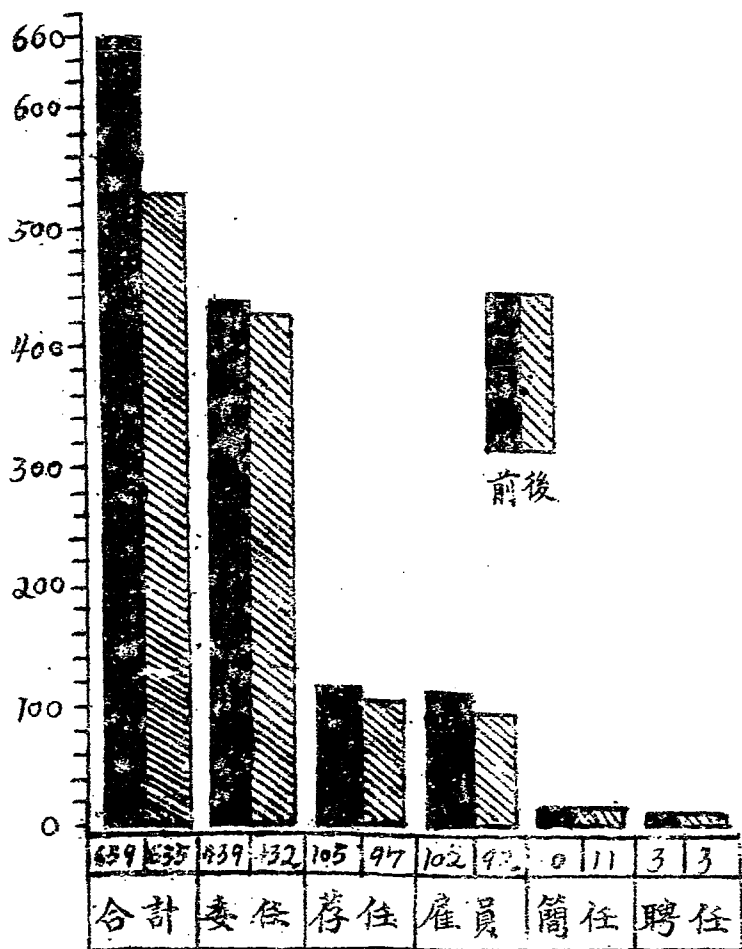
三年來的陝西政治

陝西省政府合署辦公前後之經費比較



	合計	俸給	辦公	特別費	法政經費	其他
合署前	11,994.0	7,653.08	1,756.18	1,048.92	44.96	846.30
合署後	8,503.61	5,723.55	1,245.07	715.17	25,19.4	560.23

陝西省政府合署辦公前後之員額比較



(二) 改組各縣政府

陝西在二十七年以前，縣政府雖經數度調整，究以人力財力及環境關係，未嘗確收實效。全省各縣計分三等，二三等縣均無秘書，三等縣僅有一科，設科長一人科員三人，其行政經費計一等縣每月實支八百元，二等縣七百元，三等六百元，各縣除設科外，並設財政教育公安建設等局，依照編務條例，局分若干等級，明則縣長統籌，實際仍難免有科房包辦情事。二十八年蔣主席既決心切實整頓，各縣政府組織，均須各縣行政經費，并裁併聯枝機關，以期集中縣長職權，發揮縣政效能。于是依照新組織法暨縣政府局設科暫行規程，制定陝西省縣政府組織規程暨經費支配表，其內容要點：(一)二三等縣一律增設秘書；(二)三等縣增設第二科；(三)以撤局改科為原則，並裁撤各項助理員；(四)省款縣款劃分，一二兩科支省款，三四兩科支縣款；(五)確定人事制度，各科科長由縣長遴選呈由主管機關轉請省政府核委；(六)確定各科職權，第一二科分別掌理民政財政，其第三第四兩科，如縣政府因事務繁重或因情形特殊，得於第四科建設事務併入管理教育之第三科辦理，或將第三四兩科事務併入第一科辦理；(七)縣政府各科依據新之繁簡，設科員專務員若干人，由縣長委任，辦理各科事務。自二十八年五月起，各縣分別開始，切實實施。

二十九年，復依照縣各級組織綱要，將全省各縣恢復面積人口經濟文化交通等狀況分為六等，縣政府組織再加調整，期冀建國基礎，先後制定陝西省縣政府組織規程，縣政府員額編制表，各級政府組織及月支經費標準表等，令飭第一二三各期實施新縣制縣份於二十九年十一月一日起一律實行；其主要內容：（一）縣長所辦事項以自治為主，以委辦事項為輔；（二）各縣一律設置秘書，業務繁簡縱有不同，待遇則一；（三）一二等縣設民政財政建設教育軍事五科，三四等縣設民政財政教育軍事四科，一建設併入教育；五六等設民政財政教育二科，（軍事併入民政建設併入教育）如因事實需要，得呈准分別設科；（四）縣政府除秘書外各科設科長一人，會計室設會計員一人，警佐一人，指導員三人至五人，督學一人至五人，技士一人至二人，技佐一人至二人，事務員六人至十八人，雇員若干人，由縣長斟酌事務繁簡，妥為分配；（五）秘書科長由省政府核委，科員事務員由縣長核委，報請省政府備案；（六）規定文書處理程序，各科室取得密切聯繫；（七）縣政府各級員工待遇提高，俾得安心服務，實行以來，成效大著。

總之：陝西各縣政府組織，在二十八年以前組織鬆懈，聯繫太差，平時奉行公令，尤感不足，戰時應付非常，更感困難。經二十八年調整以後，組織日臻健全，聯繫日趨密切，復加二十九年的調整，組織益形充實，推行以來，成效顯著，今後倘能再加努力，使各級機構，加緊配合，則地方政治的推展，必能發揮更大之效果。

四、勦匪與整理保安團隊

陝西因爲全境多山，交通閉塞，生產微薄，加以民元以來，變亂頻仍，政治失了重心，經濟日趨枯竭，老弱皆面饑餓于溝壑，強暴者就挺而走險，于是大山千百成羣，劫掠城市，小則零星嘯聚，盤踞鄉曲。過安雖也屢經清剿，但一則因地方團隊力量薄弱，再則因各縣都只顧掃除自己的門戶和苟安目前，土匪聚時，將其趕出境外，或是予以收撫，就算了事，從沒有徹底予以殲滅。結果，趕去者隨時可以回來，收撫者隨時又可叛變，所以數十年來，非特迄未肅清，而且滋蔓愈甚，迨至盧溝橋事變以還，尤多假借抗日名義，任意招納土匪，而地方潛伏勢力，也乘隙蠢動思逞，遂造成盜匪充斥極度混亂之局面。全省被匪蹂躪實繁在份，幾達五十餘縣之多。說到地方團隊，亦足使人痛心。陝西許多地方團隊，原來都有光榮的革命歷史，辛亥以前，陝西革命運動蓬蓬勃勃，其力量完全寄托民間武力，可惜後來因爲來源性質不一，既沒有良好的教育，又沒有統一的指揮，駐紮之地，成爲土著，遂致形成割據局面，甚或一縣之內，各鄉各區，各立系統，各異名稱，平時撥派款項，包庇迴護，挾持縣長，破壞行政，一旦有了匪患，又棄不足恃，于是光榮的革命武力，變成黑暗勢力，以之衛民則不足，而以之擾民則有餘了。

剿匪與整理保安團隊

蔣主席蒞任以後，認爲安定地方爲改良政治之先決條件，地方不靖，人民生活無法改善，民衆不易動員，一切建設工作，均將難以着手，所以痛下決心，厲行剿匪，并徹底整理保安團隊。

關於剿匪方面，自二十七年釐訂清剿股匪辦法，聯防會剿，信賞必罰，雷厲風行，二三年間，除消滅零星小股土匪不計外，計肅清五百名以下股匪二十餘股，二千名以上之大陸土匪三股，實爲陝甘川鄂邊境數十年擁有人畜四五千的著匪任三霖，也被徹底解決。截至二十八年年底，全省股匪，可說完全肅清。至于三五零星之小匪，固然還不時發現，但此類小匪，兵力無從訓練，現在更從嚴爲保甲，選用保甲，求其根本的絕跡。

至于整理保安團隊方面，先就各級幹部訓練着手，改正其觀聽，統一其意志，然後逐漸改編，次第集訓，最初但求統一于縣，整飭其軍風紀，督教以學術科，再使其統一于區，以期運用靈活，最後進而統一于省，使變爲效忠黨國的武力。該項工作進行之初，原以爲不免有相當困難，但經蔣主席多次向官兵講話，官兵得精神的感化，都能深明大義，恢復其光明之前途，辦理以來，頗爲順利。現在這項工作，業已大體完成，只要再行加強教育，充實裝備，就可成爲保障地方的勁旅。

五、禁烟

陝西是個著名的產煙省份。陝西除陝北地瘠氣寒不宜種植外，關中陝南各縣膏腴土地，到處都是種烟區域，每當暮春三月，墨粟盛開，紫紅遍地，美觀無比，可惜此種美麗是含着毒素的。根據陝西禁煙總局二十一年的統計，各種種烟畝數，共達五十二萬二千餘畝，而染有烟癖者，更是非常普遍，委員長舉川政要語，謂：「烟毒爲我民族最大之禍患，尤爲我川省同胞刻骨切膚之尤患」，陝西過去所受烟毒之深，實在不亞於四川。

爲拯救受害深重的陝西同胞，爲貫徹中央禁煙計劃，蔣主席蒞任之初，就下最大決心，排除萬大障礙，參厲行禁煙工作。

原來陝西禁政，因機構的組織龐雜，權力的牽混不清，一省之中，既有民政廳司禁，禁烟督察處西安辦事處司徵，復有陝西禁煙總局兼司禁徵之責，政事紛歧，動相牽掣，加以變故頻仍，更復游移，省府資爲挹注，徵禁均難遂行，以致計劃難備，而效績莫彰。蔣主席有鑒於此，首先將禁煙機構加以調整，依據禁菸工原則，咨准裁撤禁烟總局及各分局所，稽徵事宜，由禁烟督察處陝西分處主管，厲禁工作，悉屬民政廳掌理，始得將各級禁烟機構，重新建立，各項禁烟工作，重新規劃，截至二十九年年底，各項禁政，均已一一遵

照計劃，如限完成，茲將推行實況簡述於次：

(一) 禁種

查禁種煙苗，係屬根絕毒源，在各項禁政中，實為重要工作。陝西為分期禁絕省份，故施禁分為二期完成，以兩年為一期，自二十二年下半年起，至二十八年上半年止，全部禁絕。二十二年夏，省府實施總檢舉，並督飭各縣，認真收繳罌粟種籽，具結呈報。二十九年，省府復特訂計劃，於春季煙苗出土滋長時期，將邊遠及情形特殊的府谷等四十縣，劃為十六區，每區派員一人，會同該縣巡邏勸查；其餘施禁良好之長安等十二縣，則由各縣長自行負責勸查。一面督飭與查禁種煙督察團各組工作人員，切取聯繫，務期互增效果，根絕毒卉。結果在藍縣盤崖岐山寶雞商南山陽盧田城固府谷等縣，尚查有少數偷種或遺生毒苗，除遺生案件經軍內政部解釋不論罪外，其餘偷種案犯，概以禁煙沿革罪暫行條例治罪，并以各該縣各級行政人員在禁種程序完成之後，尚復疏於查禁，均予從嚴處分，縣長因而撤職或撤職留任者凡五六人。至下半年多煙子種時期，為預防警誡，省府復迭次電令各專員縣長宣傳查禁。本年厲行善後，又復為清煙善後辦法第六條規定，訂定陝西省三十年春季查禁煙苗實跡計劃綱要，規定由各縣縣長負責辦理，省派委員督導，各區行政督察專員應加督察，并共同負責，自三月一日起已分別開始工作，現正嚴密推進中。

(一) 禁吸

禁煙行政，以禁吸爲最終目的，而登記煙民，又爲禁吸的基礎工作。陝西於二十五年一月，開始辦理登記，計煙民爲三十五萬七千一百五十六人。二十六年八月，辦理已登煙民清查及遺漏煙民補登，當時統計煙民數爲二十九萬五千一百七十五人。是年九月，以軍興徵調，煙民動蕩頗繁，因辦理整飭登記，凡已登及自戰區遷來的煙民，均暫重行查登一次，統計有煙民二十八萬二千一百零五人。二十八年七月，禁煙機構調遣，爲便利統制及傳戒起見，復於十月間，再作最後清查一次。其清查辦法，係分「講習宣傳」、「自行登記」、「清查勸登」、「檢舉抽查」，及「整理結束」五個步驟。當十二月期滿時，又以少數煙民未及登記，復完限期自昔辦法，以盡補登。至二十九年三月底辦竣，統計全省煙民數爲一十八萬零九百三十二人。此次清查辦法，較前周密，而人數統計，反爲減少，蓋因歷年戒絕已多之故。

煙民開始登記之後，即發戒煙執照，以憑吸食。至二十九年一月一日，厲行憑照購吸，憑量發膏，至是煙民管制，始臻完善。至煙民施戒，在二十四年一月，即經訂定陝西省各縣設立戒煙所實施辦法，通飭各縣遵照組設，並舉行勸導施戒，時以限於經費，未能普遍組設完備，至二十八年底復加改革，省會及各行政區各設戒煙院，各縣煙民數在一千名

以上者，均設戒煙所，不足一千名之縣份，發給戒煙藥丸，勸令自戒。總計全省設立五十四院所，每月可收戒煙民一萬三千九百人，全省煙民，可於二十九年歲，依次博戒完畢。國務中央限令各省煙民提前於去年三月底先行博戒半數，餘於六月底一律戒絕。煙民衆多，魯院所勢難盡敷容納，因各縣先讓赤貧煙民博戒，其原有普通與貧民執照之煙民，即勸令自戒。一面依照中央規定戒煙總方，商省戶令飭衛所處，大量配製藥丸三千四百萬粒，免費分發各縣，轉發煙民服用，並聽令各烟民自採其有效戒煙藥方，自行戒除。去年六月，業已依限辦竣。已戒煙民，除由各縣自行調驗外，復由各行政區組織巡迴調驗隊，巡迴各縣，一經抽查調驗，平時博戒，并另訂有已戒煙民管理辦法，責成保甲人員隨時考查，使煙民心存戒懼心理，不敢再行嘗試復吸。

(三) 禁售

禁售工作的最要措施爲製售公膏。陝西辦理公膏，自二十七年試辦起以迄二十九年五月停止售膏止，共分兩期，官辦及統製三個階段。當二十七年四月舉辦公膏時，以購設機器困難，未能按照規定，彙中製造，不得已乃招商承辦各縣公膏發售所，以六個月爲一期。惟平民等十五縣，始則無人承包，繼經改訂招標辦法，方先後包定。擬以商辦此類，係就當日產煙數量及煙民月需膏量，並月征膏款數，參合規定，商人承包之始，多未查明實

况，倉卒認定，其無利益可圖的，不免有虧款比額及請求減比情事；爲調整計，乃改集中招標爲各縣就地招標，仍以六個月爲一期，自定各縣認額，始與銷量相差不甚懸殊；但商人以營利爲目的，其因違法操縱致被控告者，仍屬所在多有，因於二十八年五月，陸續收回官辦，藉以加強統制，派除糾紛，辦理以來，尙少弊混，惟是統制公膏，爲實施禁膏的必要步驟，亦爲統制煙民的有效辦法，省府遂訂定公膏公營辦法，於二十八年九月間，先後在長安、甯鄉、榆林三處，各設一公膏製造廠，開始集中製膏；同時並於長安、渭南、大荔、三原、洛川、寶鷄、武功、郿縣、商縣、沔縣、西鄉、石泉、安康、綏德、榆柞等處，各設一公膏發售處，辦理領發各縣公膏。又於各縣設立公膏發售所，辦理發售公膏。縣之下，並就城鄉區設置官辦與委託辦理的分售點，共一千零九十八所，辦理發售公膏。嗣因官辦需費，勢難普及，煙民購取，頗感不便，乃將官辦分售所一律改爲委託，並自二十九年四月起，將各縣公膏發售所一律改爲縣府禁煙科兼辦，但只辦領發手續，不再直接售膏。一面由陝西省黨務執行委員會，派煙督察處陝西分處及省府，各派督察員三人，常川分駐各公膏製造廠，負各項監察審核責任。各發售處所，均由省派會計人員負審核登帳之責。各廠公膏的製法，以烟民吸量爲標準，膏價由由省比較各地出產量，加入稅款，求出成本價值。其製裝工料，及本省禁煙經費，則按烟民逐月吸量，統計銷膏數量，平均增加，核定之後，以發售，不准各處所擅自增減，從此供求相應，管制不感

困難。迨至二十九年三月，烟民被傳成及自願戒除的，根據各縣報告，業已超過半數，因令各公署製造廠，於四月底以前，先後停製公膏，並令各發售處以於五月底以前，停售公膏，分別辦理結束。至是禁烟工作，大部完成。惟陝西禁種工作，雖報告完成，民存烟土自不在少，爰於二十八年八月，將各行所存商土，電令各縣予以封存，其民間存土，則自是年十月起至十二月止，舉行登記，結果共查對商存與登記民存烟土共六十一萬七千九百八十七兩五錢七分。除禁膏烟四十六萬二千二百零六兩一錢外，其餘另訂收煙辦法，民土每兩發價一元，商土不發價，由各行收督察專員督察各縣限期集中焚燬。

(四) 緝私

陝西禁烟總局成立後，至是年九月間，禁烟總局及所屬各分局所轄查人員辦理，該局裁撤後，省府遂訂頒陝西省省會及各縣保甲人員辦理禁烟緝私及獎懲暫行辦法，將查緝責任，均歸各級保甲人員，以期普遍有效。統計自二十八年七月起，自二十九年三月止，各縣呈報緝獲煙膏，達一千一百一十四起。自二十九年四月一日陝西省消滅私煙土開始，五月廣公署停止發售，六月底登記煙民完全戒除，從此存土售膏吸煙，已無私犯特許的分別，省府為加強查緝力量，又訂頒陝西省各行政區組設縣緝私督察隊簡則，通飭各行政區，自七月一日起，組設緝私督察隊共十五隊，分赴各縣，一面查緝違禁

煙稅，一面督察保甲人員切實查緝，改設特別警察。至上年年底，工作限期屆滿，本廳完全裁撤。惟以本年度履行善後，查緝實爲首要工作，遂又規定詳密辦法，飭令各區專員，從新整編訓練，改名爲禁煙查緝督察隊，延長工作限期，至本年六月底。再陝西自上年六月起，并訂有禁煙緝私特別獎金發給辦法，無論各區縣局及查緝隊查獲煙案，均隨時發給特別獎金，以示鼓勵，統自二十九年四月一日起，至本年四月底，各區縣屬呈報緝獲煙案連同消滅私存烟土三次總檢查查出案件，共達一萬五千六百一十六起，邊遠縣份未據呈報到省者，約在五分之一左右，尙不在此項統計以內，由省禁煙專款發出特別獎金，達十七萬餘元。所有發案煙犯，省府均飭令解送就近軍法機關，依照禁煙治罪暫行條例治罪。惟各縣以烟犯突增，監所容額有限，臨時羈押與判決執行，均多困難，遂於上年十一月又會同全省保安司令部規定辦法，准予增加軍法承審及看守八員或煙犯臨時看守所，并於本年一月間鑿訂陝西省組設煙犯習勞隊暫行辦法，通飭保安處各區保安司令部及各縣政府試辦，藉以彌補煙犯體力，疏導監所人羣，各縣現正依照規定，積極辦理中。

六、整理保甲

保甲爲項縣人民自衛的基礎，亦爲培養人民自衛的基礎。政府於二十二年十二月訂頒編查保甲戶口暫行辦法，始設保甲制度，藉以充實地方，兩顧不足，各省雖均編查完竣，而組織僅具形式，運用亦多缺。二十六年抗戰軍興，後方各項建設工作，幾盡廢弛，保甲機構推動，如非組織健全，戶口詳確，則一切將無從依託，因此八月間通飭各縣，舉行戶口總清查，是年十二月辦理完竣。嗣以戶口異動查報，各縣多有疏略，以致爲時未久，而總編數字，又復大異。蔣主席鑒於保甲組織的重要，爰飭民政部訂定整理保甲實施計劃，及各項單行法規，於二十八年六月起分期分區，澈底加以整理，更鑒於各縣人力不足，阻礙進程，商調教育部派駐本省各戰區中小學教師服務團，及軍委會收治部民衆動員指導團各員，約共一千餘人，組織工作團，分赴各縣，協同整理，計第一期整理四五六七八隱蔽縣，第二期整理九牛兩區各縣，第三期整理一二三區各縣及省會，聞時七月，除少數情形特殊縣份外，全省整理工作告竣。三十九年三月依據實施經驗及環境需要，再將陝西各縣編查保甲戶口暫行辦法加以修正。同年七月，又訂發各縣保甲運用注意事項，期以加強運用，克竟全功；惟詳加考察，編查方面，猶未達到預期目的，爰於九月遵照軍委會所

願後方七省總清查實施辦法，通飭各縣舉行戶口總複查一次，以資編緝造冊，調查明確，正督辦聞，又奉：委盧亥威侍祕滙手電，飭刻刻清查，並將各級辦理成績，詳報核核，爲迅赴專功計，復經擬定辦法，每一行改區設清查戶口工作督導團，各縣設工作團；由專員縣長逐級負責，發動人力，限期本年三月盡查竣，各廳長委員分區檢查，并由主席民政廳長舉行抽查，考核成績，評定獎懲。現在各區縣均已查竣，省政府正審核統計，準備檢查中。此後按需要情形，以資區區聯保連坐守望巡養等工作的實施，求積極的教養業務之實現，運用由上而下的官府督導力量，啓發由下而上的社會推動力量，鞏固自衛以培育自治，徵諸現行政令的推行，奸宄的罕發，治安的維持，征派繁重的減少，人民愛國意志的提高，自治知識的增進，抗建大計的了解，均有顯著進步，且基礎已奠，將來地方一切新興事業，必能運用保甲機構，逐漸付諸實現，此固可以斷言。茲將三年來鹽運要點略述如左：

(一) 調整編制

1. 政道體系：政爲虛實相間制，縣爲實級，負命令執行責任，鄉鎮爲虛級，負督導責任，保爲實級，負執行責任，甲爲虛級，負協進責任，政令一達鄉鎮，卽由鄉鎮長期親督導所屬各保長，依法執行，並由甲長協同辦理，既可濟人才不足的困難，又可減少層轉，

整理保甲

縮短縣府與民衆的距離。

2. 減少單位：將保的一級，予以擴大，增多戶數，非有特殊情形不得少於十五甲，多於二十五甲；保既編，鄉的範圍，自亦因而擴大，經此次調整結果，各省鄉鎮比前減少幾近三分之一，保數比前減少幾近一倍，（原鄉鎮數爲一四七九，保數爲一四四七三）計共編鄉鎮數二千零四十三，保數七千三百七十七。惟保的一級，與縣各級組織綱要規定，稍有歧異，而整理甫竣，未復又事紛更，現經呈請行政院核准，暫不改編，俟將來重行整理時，再依新制辦理。

3. 增編臨時戶口：抗戰以還，各地難民留寓陝西者，隨在多有，爲適應事實需要，凡暫時遷居，預計於三個月內仍遷往別處者，一律編爲臨時戶，臨時戶同樣發給門牌，填寫臨時戶口調查表，取具聯保連坐切結，辦理戶口異動查報，惟保甲長於臨時戶應特別注意，隨時攷察，以免奸宄圖跡，若三月後不遷者，編入正式戶。

（二）健全人事

1. 增加人員：

（子）增設保甲科員：爲增進各縣政務內保甲工作效能起見，於二十八年五月調整縣政府機構案內，增設保甲科員一人，佐助第一科長，專負保甲內勤工作，現新縣創業經開

始實施，縣政府組織擴大，人員增加，此項名義，已無存在必要，已通飭一律取消。

(丑)普設保甲督導員：各縣督導員，以前僅設有三十餘縣，共六十人，實不敷用，爲普及督導效能起見，於二十八年四月擬訂各縣政府設置保甲巡迴督導員暫行辦法及督導員服務規則，按照各縣地方情形，分別規定人數，最多五人，最少一人，各縣及省會所設督導員共計二百九十九名，現新縣制實施，此項名義，亦已取消，其成績優良者，改充爲指導員。

2. 提高人選：過去保甲人員，因無薪給，致份子龐雜，弊端叢生，賢能之士，不願入選，二十八年整理時，特提高其待遇，對於人選標準，亦酌予提高，規定資格，令縣遵行。於二十九年三月修正編查保甲戶口暫行辦法時，又按照縣各級組織綱要內鄉鎮保長資格之規定，增訂條款，擴大範圍，對於學歷經驗，雙方並重，以廣登進，期得賢才。

3. 施行推選：過去各級保甲人員，遂級由上委派任，每多不能契合民心，獲得信賴，對於政令推行，不無影響。二十八年所訂整理保甲實施計劃大綱及二十九年修正各縣編查保甲戶口暫行辦法，除鄉鎮長幹事暫仍由縣長選委外，保長甲長，均改用推選制，甲長由各戶長推選，保長由各甲長推選，以期下級保甲幹部，易得其人，能與民衆合作，且予人民以行使四權的訓練。

4. 普施訓練：

整理保甲

(子) 鄉鎮長及幹事：二十七年九月陝西省政府設立戰時人員訓練所，調訓三期，共訓練聯保主任一千五百三十六人。二十八年五月依據戰幹第四團分期調訓陝西地方行政幹部辦法，訂定陝西省各縣鄉鎮長及幹事分期調訓實施辦法，分期調訓，第一期調訓大荔等二十六縣鄉鎮長及幹事三百零一人，第二期調訓耀縣等二十二縣鄉鎮長及幹事一百八十四人，共調過四百八十五人。上年十二月又擬定陝西省政府委托軍事委員會幹訓第四團代訓地方行政幹部暫行辦法，調訓第一期實施新縣制的榆林等二十四縣鄉鎮長等三百一十九人，現已訓練完畢。

(丑) 保甲長：二十八年七月令頒保甲長訓練實施辦法及經費預算標準，由縣負責辦理，截至現在，保長訓練完畢者七十七縣，共六千三百八十八人，甲長訓練完畢者五十六縣，共八萬七千一百五十一人。

(三) 增加經費

1. 第一次增加數：各縣保甲經費，過去規定過少，各級保甲人員均為無給職，鄉鎮公所辦公費，每月最多為三十元，甚有月支數元者，保長辦公費，則分文無有，一切業務，末由推進，較諸的保甲人員，每藉口經濟不足，浮攤濫派，坐便良法美意，竟為長累，爰於二十八年三月訂定陝西省各縣保甲經費增加數額及籌支辦法，按鄉鎮戶口多寡分為三等

，定甲每月支八十元，乙丙兩等每月支七十元，鄉鎮長月薪二十元至二十五元，幹事月薪十四元，每保經費月支十元。保長月薪八元，公費二元。

2. 第二次增加款：自保甲保甲後，鄉鎮及保編制擴大，事務增繁，原有人員，均不敷用，經於二十九年七月，規定保甲經費增加數最高標準，計甲保鄉鎮月支一百五十一元，乙丙兩等每月支一百四十六元，保月支三十五元，分給各保經費辦理。

3. 實施新縣制規定數：二十九年十月制頒鄉鎮公所及保辦公處編制經費標準表，鄉鎮可月支二百一十九元，保可月支五十二元，所有實施新縣制各縣，均按規定期限分別施行。

(四) 加強運籌

1. 自新戶的管理：陝西各縣向為盜匪或作奸犯科者，實繁有徒，除節節偵查外，應依時究辦外，其情節較輕者，若一律追究究注，不許自新，或以改裝而逃。二十八年五月訂頒各縣保甲自新戶管理規程，及自新戶待遇切結，担保連坐切結，自新戶請新式，以期嚴密監察，勤加訓誨，使其改過遷善，如自新後一年以內，能安分守己，並無通竊庇匪等情事，得將姓名由自新戶簿內除去，舉隣近各戶共具担保連坐切結。

2. 增設戶口異動查報效能：保甲戶口的能否永保正確，端在戶口異動查報的實行，而

管理壯丁稽查研究，同爲保甲運用工作內重要事項。二十八年九月省府參照過去所有戶口異動查報辦法及壯丁移動管理辦法，訂定各縣查報戶口異動暫行辦法，該辦法內涵三種作用：（一）求現有戶口確實；（二）防壯丁規避兵工役；（三）防盜匪奸宄混迹。自頒行後，各縣對於異動查報，尙能按月辦理。

3, 擴大聯保連坐範圍：過去僅有每甲各戶共具一聯保連坐切結的規定，爲嚴密保甲組織，促進效能，根絕弊端起見，二十八年五月訂頒各縣保甲逐級聯保與連環監察暫行辦法，除甲內各戶長具聯保連坐切結外，並加具逐級聯保連坐與連環監察切結，各項切結，各縣均已取具，復經迭次令飭認真執行，期收實效。

4, 嚴密民衆自衛組織：自衛爲保甲第一任務，陝西過去對於自衛方面，迄未有具體辦法，爲發揮人民自衛力量，防制盜匪漢奸，永保地方安甯計，二十八年五月訂頒陝西各縣壯丁隊守遠巡查聯防會哨及組織保甲交通網暫行辦法，期使連繫緊密，消息靈通，用收守望相助患難相救之效，現各縣均已據報組織成立，并迭經申飭，促其嚴密組織，充實力量，完成自衛工作。

5, 改訂保甲公約：過去各縣所訂保甲公約，全屬平時性質，不能適應戰時需要，且係由縣統製，未能盡符當地情形，二十八年五月訂頒各縣保甲公約訂定暫行辦法，提示內容範圍，改革製訂程序，規定更訂期限，期能隨時隨地切合實際，並使普遍騰寫，切實宣傳。

以期見諸實行，各縣現亦均已改訂完竣。

6. 舉行保甲會議：自治乃保甲最終目的，保甲會議，既可培養人民自治精神，尤有防制保甲人員專橫妄爲的效能。二十八年五月訂頒各縣舉行保甲會議暫行辦法，并於二十九年修正各縣編查保甲戶口暫行辦法，內規定鄉鎮長須每月召集保甲長舉行鄉鎮發會議一次，保甲長得視事實需要，隨時召集保民大會甲戶長會議，本年三月又經制訂本省各縣保民大會，甲戶長會議居民會議鄉鎮務會議保務會議各項暫行章程，通飭實施，舉凡一切行政自治及地方興革事宜，均應提付討論，期收集思廣益之效。

7. 實行保教合一制度：陝西過去曾頒有保立小學設立辦法，二十八年整理保甲，爲使政教打成一片，以保甲力量推動教育起見，規定以鄉鎮長兼中心小學校長，保長兼保學校長，保學教員兼任保幹事，強迫學齡兒童一律入學；並成立成人班，普施成人補習教育，以期掃除文盲，提高人民知識水準。自新縣制實施後，又經令飭各縣依照奉頒鄉鎮中心小學校設施要則及保國民學校設施要則，切實辦理，用收宏效。

七、推行地政

土地人民同爲生產要素，亦即後方動員工作的主要對象。故其組織管理使用等，與保甲工作同爲抗建期間的要圖。陝西自遷延西北，對於地政，向未顧及，直至二十四年五月，始於民政府設立第五科，主管其事，成立伊始，人材經費，兩感困難，業務工作，未能推展，二十五年七月起，乃將第五科擴充組織，着手籌備，原定計劃，編擬章程，購置儀器，訓練人材等，至二十七年，始行開始實施，其中計劃，計有土地測量，土地登記，訓練地政幹部，開墾荒地諸項；茲將這三年來各項工作實施情形，略述於後：

(一) 土地測量

(1) 高陵縣於二十七年十二月開始，二十八年十二月底全部測量完成，歷時十二個月，共需經費二萬三千三百六十元八角四分，總計完成小三角二十七點，導線五千零六十六點，清丈戶地四十二萬一千九百餘畝，調查地籍六萬七千六百餘起，製成二千分一原圖四百零一幅，並按畝計積，印製登記公布圖，縮繪區地籍圖，及全縣地籍一覽圖等。

(2) 武功縣於二十七年十一月開始，至二十八年十二月完成，歷時十三個月，共需

經費二萬九千七百八十九元二角三分。總計完成小三角四十二畝，溝線七千七百二十畝，溝水戶種七十九萬九千四百九十六畝，調查地籍二十四萬餘畝，製成二千分一厘圖七百二十幅。

(3) 咸陽城市於二十八年十月開始，二十九年一月完成，歷時四個月，共需經費一萬二千九百零九元，總計完成溝線二百八十二，測得全市面積一萬二千九百零九畝，調查地籍二千七百一十起，佔五百分一圖三十幅，三千分一厘圖十四幅。

(4) 省會北關外一部分土地，於二十八年九月開始測，至二十九年二月底測完，共需經費一萬零五百元，測得面積六千二百二十畝，調查地籍一千零七十二起，繪製一千分一厘圖二十八幅。

(5) 寶雞城市於二十九年五月開始，二十九年一月完成，歷時四個月，連同登記經費共計三千零七十二元，總計完成溝線三百零四畝，測得全市面積一千四百五十畝，調查地籍一千一百五十五起，繪製一千分一厘圖十一幅。

(6) 鳳陽城市於二十九年十月開始，三十年一月完成，歷時四個月，連同登記經費共計三千八百零三元，完成溝線三百三十八畝，測得全市面積五千一百六十畝，繪製一千分一厘圖十七幅。

(7) 扶風縣於二十九年一月開始，至期經費十一萬一千三百八十元零二角六分，計

完成導線圖根五千六百二十八點，約佔二千分之一原圖五百幅，測量戶地十五萬八千四百四十畝，調查地籍四萬八千八百九十三，測正趕辦繪算及雜務工作，至本年十月底即可全部完成。

(8) 三原縣於三十年一月開始，全期經費預算七萬七千九百六十一元，至四月底已將導線圖根辦理完竣，測正推進戶地測量，依照計劃至本年底，可以全部完成。

(9) 寧德縣於三十年四月一日開始，全期經費預算二萬七千二百五十九元，惟工作甫經開始，河防即告緊張，旋於五月二十日已將該縣測量隊，暫行撤銷，俟時局好轉，再行恢復。

(10) 涇陽縣及南鄭城市土地測量登記實施計劃，業經省府會議先後通過，祇以技術人員不敷分配，迄未舉辦，現以平民縣測量，暫行停辦，清丈人員，尚可調派，已定於七月一日先行舉辦涇陽縣土地測量。

(11) 最近為節時省費計，並利用鳳陽寶雞地改處一部分人員，分期舉辦該兩縣四鄉鎮土地測量，業已擬具計劃，一俟核定，即可舉辦。

(二) 土地登記

(1) 高陵縣於二十八年六月開始，二十九年四月底結束，共需經費一萬六千九百一

十八元七角二分，登記戶地六萬六千三百七十九起，截止現在，共征收登記書狀覆文等費四萬八千三百一十六元一角二分。

(2) 省會登記，於二十八年七月開始，二十九年六月底結束，共需經費一萬一千零四十九元，登記戶地九千四百九十一起。截止現在，共征收登記書狀覆文等費一十萬二千零七十七元五角八分。

(3) 咸陽城市登記，於二十九年二月開始，六月底結束，共計登記戶地二千五百三十九起，征收登記書狀覆文等費九千四百八十九元九角五分。

(4) 寶鷄城市登記，於二十九年九月一日開始，月底結束，共計登記戶地一千一百一十九起，征收登記書狀覆文等費一萬一千四百二十四元五角三分。

(5) 鳳縣城市登記，於三十年二月一日開始，月底結束，共計登記戶地一千一百零四起，征收登記書狀覆文等費一千一百五十八元。

(6) 武功縣登記，於二十九年五月開始，三十年四月底結束，共需經費三萬七千三百二十元，登記戶地十九萬四千二百一十起，征收登記書狀覆文等費九萬九千二百七十四元八角一分。

(三) 地價稅

縣行地政

省會高陵咸陽寶雞鳳縣武功華縣市土地登記，業經次第辦竣，并已分別成立各縣市地政處，爲早日開辦上述各縣市地價稅起見，會擬具陝西省土地及改良物價估價實施細則及估計委員會組織章程，業經府會通過，并已於本年六月先行成立省會土地及改良物價估計委員會，對正按照計劃，積極辦理，期早開征。

(四) 訓練幹部人員

陝西爲推行地政起見，二十五年七月曾成立陝西省初級地政人員訓練所，惟僅畢業土地陳報指導員三十二人，及二十六年六月又畢業清丈班學生五十人。二十八年六月當局復招考登記計算班學生三十三名，二十九年二月訓練期滿，經發給證書後，分別派爲清丈員繪算員，在各地以機關服務。二十九年四月又繼續招考第二期清丈班學生六十人，加以訓練，至十月期滿，曾畢業學生五十二名，經實習後分發各測量所登記處服務。惟全省地政工作，日漸擴充，現有人員仍屬不敷分配，當又擬具第三四期清丈班訓練計劃，於二十九年二月先行開辦第三期清丈班，計受訓學生五十二人，現在訓練期間，行將屆滿，已定於七月舉行畢業，劉正籌備招考第四期清丈班，預計錄取學生五十人，俟第三期畢業，即行接續辦理。

(五) 開墾荒地

1. 黃龍山墾區 黃龍山荒地跨於寧直洛涇等縣之間，面積廣袤，物產豐富，二十年四月已有小墾殖，原為省營，自二十八年五月起收歸國營，設有黃龍山墾區管理局，專司其事。

2. 三坪墾區 三坪墾區位於三原富平棗園等縣之間，向係熟地，只以股匪擾亂，遂致荒廢，二十七年八月，省政府派各縣駐區民西來自來，亟須安插，當經會同有關各機關，委派人員，借辦經費維持土前往調查，據報土質肥沃，而應開發，中央當將該區收歸國營。

3. 河山墾區 河山墾區面積約二百萬畝，可墾荒地亦有五十萬畝，前經擬具第一期施墾計劃書，咨准中央各部核定，並准補助墾費百分之七十，已於二十八年十月開始籌備，先在該區九條河一帶施墾，至二十九年歲已收墾墾民八百一十三人，截止本年一月十五日，已收送一千零二人，現仍陸續運中，擬於本年底再續收一千人施墾。

(六) 籌設地政機關

高陵縣及省會咸陽等三城市土地測量登記工作次第辦竣後，原有事業機關，亦經先

後結束，省政府爰依預定步驟，各設地政處，以爲實施地價稅及推行本黨土地政策等事務的發動機關，經訂頒陝西省會頒各縣地政處組織規則，於二十九年五月設立高陵縣地政處，七月設立省會及咸陽地政處，十月成立寶鷄縣地政處，由是各地政基層組織，漸臻健全，推進地政工作，當愈順利。

八、實施新縣制

新縣制爲我國抗戰建國的基本工作，亦爲我國政治上建設史的一件大事。陝西省政府自奉頒縣各級組織綱要後，即擬訂陝西省縣各級組織綱要實施計劃，呈奉行政院核准，通飭施行。該項計劃，採分區分期完成辦法，規定第一期實施縣份二十四縣，（榆林、洛川、商縣、安康、南鄭、郿縣、大荔、鳳翔、咸陽、華陰、華縣、渭南、興平、武功、臨潼、長安、寶鷄、褒城、城固、西鄉、沔縣、寶平、涇陽、三原、原定綏德、因情形特殊，暫緩實施。）已于二十九年十一月起，依照計劃實施；第二三期實施縣份計五十縣，（扶風、郿縣、岐山、郿縣、整屋、禮泉、乾縣、長武、永壽、耀縣、同官、中部、韓城、邵陽、朝邑、蒲城、澄城、白水、高陵、藍田、灃縣、洋縣、鳳縣、留縣、商南、山陽、雒南、柞水、鎮安、白河、洵陽、平利、鎮坪、嵐皋、紫陽、漢陰、留縣、石泉、鎮巴、佛坪、略陽、寶光、潼關、平利、柞水、洋化、略陽、漢陰、宜君、宜川、華縣。）併於二十九年十一月一日提前設縣政府，經省政府新訂標準按九成支給。現第二三期實施新縣制縣份，亦已於本年二月及五月分別開始實施。茲略述其實施中重要工作於次：

(一) 釐訂縣等

從面積人口等可以知道各縣的構成體，從經濟文化交通，可以知道各縣的生命力，故縣各級組織網要規定，以此五者為標準而釐定縣等。陝西省政府於二十八年十月奉到命令後，即依照縣各級組織網要第二條的規定，將本省九十二縣暫行釐定，呈奉核准，計一等縣為長安、渭南、臨潼、蒲城、安康、南鄭等六縣，二等縣為榆林、城固、西鄉、洋縣、大荔、華縣、郃陽、韓城、鳳翔、藍田、寶雞、咸陽、涇陽、富平、鄂縣、藍田、興平、等十七縣，三等縣為米脂、綏德、洛川、商南、雋南、漢陰、河縣、褒城、郿縣、乾縣、華陰、朝邑、澄城、扶風、蒲縣、岐山、武功、三原等十八縣，四等縣為府谷、鄰縣、宜川、鎮安、洵陽、甯光、略陽、燈臺、醴泉、長武、白水、麟縣、高陵等十三縣，五等縣為神木、虢縣、橫山、膚施、清澗、宜君、中部、商南、山陽、白河、平利、紫陽、石泉、鳳縣、同官、永壽、柞水、漢中、洋陽等十九縣，六等縣為靖邊、定邊、延長、延川、安塞、安定、保安、吳堡、甘泉、柞水、鎮坪、嵐皋、甯陝、鎮巴、佛坪、留壩、淳化、平利、麟遊等十九縣。

(二) 組設地方行政幹部訓練機構

陝西省政府以點行行政院頒發幹部人員訓練網的規定，於二十九年六月開始組織陝西省地方行政幹部訓練委員會，并擬定陝西省政府委託專事委員會幹訓第四團，訓練地方行政幹部暫行辦法，調訓實施新編制各縣的鄉（鎮）幹部。訓練期間，每期三個月，訓練內容，着重於行政技術訓練，其管理考核，由省府會同訓委會選派指導員負責專責，推行以來，尚無窒礙。至各縣訓練所，現正開始籌備，擬先由省設班辦理縣訓練所幹部訓練，關於縣訓練所幹部訓練班的計劃章程，均經擬訂，現正積極籌備，最近即可成立。

(三) 調整縣以下各級組織

陝西各縣之下鄉（鎮）及保組織，原定鄉（鎮）長下僅設幹事一人，鄉（鎮）丁二名，保長下僅設幹事一人，人員均感不敷應用，經費待遇，亦多低微，不足維持。自新縣制實施後，所有鄉鎮及保組織，均經調整，鄉（鎮）公所設鄉（鎮）長一人，月支三十五元，副鄉（鎮）長一人，月支三十元，主任三人，（設民政兼經濟股警衛股文化股三股，每股設主任一人，民政兼經濟股主任，由副鄉（鎮）長兼，警衛股主任由壯丁隊附兼，文化股主任由中心小學教員或專任中心學校校長兼，均為無給職。）幹事二人，專任者一人，月支二十元，餘一人由中心小學教員兼，係無給職，事務員一人，月支十八元，鄉（鎮）丁六名，月各支十元，公役五人，月各支十元，辦公費每月四十元，合計每月共二百一十

九元。至保的編制，計保長一人，月支十五元，副保長一人，月支十二元，幹事三人，民政發經濟幹事由副保長兼，警衛幹事由保險附兼，文化幹事由國民學校教員或專任國民學校校長兼，均爲無給職，保丁十二人，月各支八元，辦公費每月十元，合計每月五十三元。現第一二三期實施新縣制縣份，業經依照上項規定，先後分別改組完畢。經此次調整後，組織健全，經費較裕，將來即可賴以推進地方自治及自治各項重要工作。

(四) 組設縣各級民意機關

陝西省政府以縣以下各級民意機關爲訓練人民行使四權的基層組織，至關重要，亟應由下而上，由近及遠，逐漸實施，以完成地方自治，乃於本年一月擬定保民大會會議暫行章程，保民大會議事暫行通則，甲戶長會議暫行通則，於中央辦法未明令頒佈前，暫行施用；并爲使各縣明瞭會議要領推行盡利起見，復擬具各縣舉行保民大會應行注意事項及舉行甲戶長會議及居民會議應行注意事項，保民大會圖解等；再依照各級組織綱要第三十五條暨第三十六條的規定，鄉（鎮）公所應設鄉（鎮）務會議，保辦公處應設保務會議，乃分別擬定各縣鄉（鎮）務會議暫行通則及保務會議暫行通則，業經省府會議議決修正通過，先由各縣城區試辦，作爲模範，熟練後再行照案逐漸推廣，并已通飭各縣遵行。

(五) 增設三等以下衝重各縣建設科

依照新訂陝西省縣政府組織規程規定，三、四、五、六等縣，不設建設科，惟商縣、三原、同官、白水、醜縣、郿縣、沔縣、華陰、醴泉等九縣，或為國防據點，或扼交通要道，或屬煤礦產地，或居河渠區域，建設事務，較為重要，依縣政府組織規程第五條之規定，各設建設科，俾專責成，所需人員及經費，由原編制及經費內酌量分配，不另增加，以節公帑。至其他三、四、五、六等縣，仍依照原規定將建設科裁撤併入教育科，指定專人負責，業於上年十二月通飭各縣遵照辦理。

(六) 製發實施新縣制情形報告表式

陝西省政府為考核各縣實行新縣制成績起見，特製訂實施新縣制情形報告表式，頒發各縣，按月彙報，以憑考核。此項報告表式，計分：(一)類別；(二)填寫民政財政教育建設軍事等項；(三)事項；(四)就類別中所包括之事項分別填列；(五)實施情形及效果；(六)有何困難及解決方法；(七)有何改進意見；(八)備考等欄。

(七) 攷核實施新縣制各縣佐治人員學識

實施新縣制

三七

陝西省政府以實行新縣制，關係時政前途至鉅，各縣佐治人員，爲實行新縣制的主要幹部，其人選健全與否，直接影響新縣制推行，爲明瞭各縣佐治人員對新縣制認識起見，乃由民政廳擬定論文及問答題目，飭各縣政府秘書及科長擬具答案，評定優劣，以爲考核縣政人員的參考。

(八) 組織新縣制實施問題研究會

陝西省政府爲慎重新縣制實施，并發揚其效能起見，特組織新縣制實施問題研究會，延聘專家學者及舊新縣制富有研究人士分別担任指導員研究員，由民政廳長主持之。該會已於二十九年八月組織成立，并已分組從事研究。

(九) 召開行政會議

陝西省政府爲檢討過去縣政缺點，并爲集思廣益，以利新制推行計，於上年十二月召集全省各區專員暨第一期實施新縣制之榆林等二十四縣縣長，舉行行政會議，會期六日，計討論議案四百餘件，所有意見，均分期交由各主管機關選擇施行。

(十) 訂定各縣舉辦鄉(鎮)保造產辦法

新縣制的中心工作，在乎完成地方自治；完成地方自治的中心工作，則為鄉村經濟建設；而鄉村經濟建設又以造產為中心工作。陝西省政府鑒于造產工作尚重要，在中央未頒佈造產辦法以前，特擬訂鄉（鎮）保造產實施辦法，暫行實施，以應推行新制需要；其內容計分：（一）總則，（二）造產事項，（三）造產辦法，（四）附則；業經省府委員會議決通過，先行試辦。惟鄉（鎮）保財產的管理，須設財產保管委員會，一俟保管委員會章程擬就，即可一併頒佈施行。

（十一）擬定各縣鄉（鎮）自治工作暫行實施綱要

查實施新縣制，重在推行地方自治，鄉（鎮）為自治基層組織，自應加緊其自治工作，以奠定建國的宏基；惟自治工作範圍頗廣，為使各縣明瞭內容，有所遵循起見，特由省制定工作實施綱要，頒發各縣遵照，並參酌地方實施情形，擬定實施計劃及進度，認真推行，藉收實效。是項綱要，定名為：「陝西省各縣鄉（鎮）自治工作暫行實施綱要」，其內容計分：（一）總則，（二）工作項目：1.民政部分，2.警衛部分，3.經濟部分，4.文化部分，（三）附則；業于本年五月經省府委員會決議通過，業已頒發各縣遵照。

（十二）擬頒各縣署新縣制研究會簡則

三年來的陝西政治

四〇

陝西省政府爲慎重新縣制實施，集思廣益，發揮效能起見，特制定陝西省各區行政督察專員公署新縣制研究會請則；其研究工作有：（一）研究奉頒法令章則之實施，（二）研究地方自治之運用與實施，（三）研究推行新縣制之運用與技術，（四）研究其他有關實施新縣制之各種問題；並規定研究結果須報省府審核。

九、整理財政

陝西地瘠民貧，生產落後，財政狀況，素感拮据，抗戰以還，軍需的供應，資源的開發，生產事業的興辦，皆爲刻不容緩之事，而此項工作的完成，實以財政爲基本要件。陝西過去財政，因積弊繁重，開源節流，兩感困難，近三年來經切實整頓結果，源流並顧，標本兼施，乃稍見起色；據省庫的收支報告，二十七年後半其收九百四十九萬二千二百六十七元四角一分，共支九百八十五萬三千一百六十九元四角四分，原因抵補以往不足，尙虧一十九萬六千七百六十五元二角三分；二十八年共收二千六百九十二萬一千一百二十八元六角九分，共支二千六百一十二萬四千三百四十九元〇一分，收支相抵，盈餘六十萬零零一十三元二角五分，可見歲入已大量增加；二十九年共收二千八百八十五萬九千九百七十四元一角七分，共支二千七百七十七萬九千六百零一元八角，收支相抵後，計盈餘一百六十八萬零三百八十五元六角二分。值此抗戰建國供應頻繁之際，盈餘數字，逐年增允，實爲陝西省財政前途可喜的現象；茲將近三年來實施概況，分述於次：

(一) 改革田賦積弊

整理財政

地方稅收中歷更爲久，積弊最深者，首推田賦。田賦弊端發生的原因，由于制度者半，由於人專者半。田賦通病爲煩、地、戶，三者不相符合，常有戶名是甲，而土地所有人是乙，宅額是丙的事實。針對此事實，當局定了一編查額戶已的辦法，先令各縣組織整理田賦委員會，聘員保甲長，利用現有地額彙冊，核懸問地，就地開戶，凡賦籍不確實者，都一一查對清楚。逐戶更正。經過這次編查，冊籍多已確實，乃另行新式徵冊式樣，令各縣遵照編造，以爲實行冊串的準備。原來過去征收田賦，沿用版串，人民完額後隨時填寫，經征人員往往浮收總算大頭小尾，甚或收款留串以完作欠，流弊百出，稽核不易，實行版串之後，花戶上不期應納的總數，是按照征冊預先填在串上，人民隨完隨掣，上述弊端，自然無從發生。不過賦籍雖經整理，冊串雖經改善，經徵機構與辦事人員若不同時刷新，恐仍舊湯而不換藥，因之便通令各縣凡賦額在二萬以上者，一律普設賦稅經徵處，內分三股，分別辦理田賦、契稅、推收及縣稅捐徵收等事務；同時改善經徵手續，使核算、收款、彙串、三部分互立，藉收分工合作和互相牽掣之效；一對於各縣分期設置地籍員，管理戶地冊籍，及彙報田賦稅契等事，使整理後的戶籍，不致再趨紊亂。爲配合這個新的制度，又於二十八年十月間開辦賦稅經徵人員訓練班，先後由各縣保送和在省招考學員一百二十人，施以三個月約嚴格訓練，二十九年一月畢業後，按成績高下分發各縣，充任賦稅經徵處主任，股長、和經徵員司等職。因爲經過這一番戶籍、冊串、機構、人事的

整個改革，所以改革雖行，十分順利。前此經徵人員的掙收匿報及大頭小尾之弊，完全杜絕。

此項這個改革田賦計劃相繼並進的土地陳報，亦可謂帶在此一轍。廣西省土地陳報創始於二十五年夏季，原由民財兩廳合辦，截至二十八年四月為止，已與辦陳報的縣份有咸陽、南寧、城固、褒城、甯光、沔陽、西鄉、洋縣、略陽、安康、漢陰、石泉等十二縣，其中安康、漢陰、石泉三縣，業務尙未完竣，咸陽、西鄉、洋縣、略陽、四縣，科則尙未改訂。同年五月奉令將陳報事務完全移歸財政廳辦理，於該廳內增設土地陳報處，并由該廳向省銀行息借三十萬元，作為土地陳報專款，一面擬定查丈隊組織規則，增設各縣土地陳報協理委員會，一面修訂各縣辦理陳報經費預算，提高各級工作人員待遇；又招錄高中以上畢業生五十名，施以訓練，分發各縣擔任指導工作，復由財廳派員駐縣指導；經此調查之後，效率加強，陳報工作，推進順利。據財廳報告，截至三十年六月為止，已辦竣土地陳報者為南寧等二十一縣，競籌承徵款，增溢一千七百零一萬五千八百九十餘畝，其新訂者則，每畝最高稅率為九角三分，最低一分，皆原征得賦正附稅額增溢一百四十八萬一千五百三十餘元，較之陳報以前，每畝平均稅率為六角八分者，反而減低，且按地價計算，新訂稅率遠不及地價百分之一，于此我們可見陝省田賦積弊之深，及辦理陳報對於公私裨益之鉅了。

總之，自二十七年七月迄二十九年十二月底三年慶間，辦理土地陳報及整理田賦結果，全省賦額，年有增加；其比較有如下列：

陝西省二十七年至二十九年田賦收數表

年	份	收	數
二十七年		四、〇九五、一九三	一五
二十八年		四、一二〇、八七四	七八
二十九年		四、四二九、六三三	二〇

(一) 整頓營業稅收

陝省營業稅於二十年夏間創辦，當時各縣並未普遍開徵，二十一年收數祇有二十八萬餘元。抗戰以後，推廣徵收區域，一面積極整頓，二十八年收數已增至九十萬以上，二十九年修訂營業稅新章，將以往畜稅、屠宰稅、斗捐、牙捐、便民質證費等，一律改徵營業稅，自七月一日起公佈施行，現由財廳組織營業稅稽徵處，現正分赴各地從事普查各商資

本額及本年營業收入，確定其全年應繳納的稅額，預計三十年收入，當在三百萬元以上。

(三) 繼續整理契稅

二十七年陝省會舉辦「按產開契」，可借因為時間短促，民間白契猶多；二十八年重訂辦法，繼續整理，由財廳派員分赴各地宣傳契稅的意義及重要，一面「按糧開契」，切實查核，稅額異常踴躍，效果之佳，實出意料，計截至十二月底止，全年收入達九十七萬餘元，較規定比額，超出三十七萬餘元，與二十七年實收七十七萬餘元相較，增收二十餘萬，稅收之豐旺，為歷年所未有。二十九年各縣分區設立地籍員，監證房產轉移，賦稅經征處又設股專司稅契接收事務，計二十九年共收五十三萬六千七百餘元，較之二十八年收入固然減少，但相反的證明正常契稅制度從此確立，以後自可漸趨正軌了。

(四) 調整稅務機構

陝省稅務征收機構，向分特種消費稅征收局暨所屬稽征所；在監督稽核方面，設各稽核專員辦事處；又另設營業稅局暨所屬稽征所。二十七年十月合併改組為稅務局暨所屬稅務分稽征所；在監督方面，設各區財務督導組。二十八年十月後斟酌實況將各局所區域逐

三年來的陝西政治

四六

設徵地，實行規劃，取消分局名稱，一律改爲區稅務局，現又改爲區省稅局，局下設稽征所，指揮系統分明，業務自易推進，所以近三年來的稅收，倍見暢旺；茲查列其比較表如下：

陝西省二十七年至二十九年各項稅捐報收數目表

稅目	收 入		
	二十七年	二十八年	二十九年
契 稅	七三、五七〇	〇〇	九七五、五〇六
特種消費稅	二、三〇、四〇〇	二六	三、九三四、三三四
普通營業稅	七六、〇八三	一四	九四、三三三
特種營業稅	一三、一九六	三七	一四、〇三三
烟酒牌照稅	四一、八六六	六六	八三、四六六
			三〇
			一五、五〇〇
			〇〇
			五三六、七七〇
			八〇
			六、六七三、〇八八
			六二
			一、八五七、一八二
			四三

戰時特種捐	五九、八四	四〇	四六、六三	三	一九一、四三二	六〇
房捐	二七、七〇	二七	二五一、九六	五八	二六三、八五	六一
警捐	五〇、〇〇	七二	三七、五六	九四	二七〇、〇〇	〇〇
畜屠宰稅捐	七六、七〇	七	七六、七三	三六	一、九三、三四	六三
牙捐	四、七六	〇〇	四、六二	九二	六三、四二	八七

(五) 整理縣地方財務

陝省實行縣地方預算，已歷數年，綜計抗戰以前，各縣地方款收支，年額約各在六百萬元上下。自「七七」事變以後，情形一變，類如義壯、查訓、防空、動員及預算外有關抗戰一切臨時事項，均待積極辦理，惟因地帶民貧，驟增開支，勢所難能，乃將縣地方各款一律按八折支給，以所節之款，提充應付。迨二十八年度編造預算時，始將上述各費，一律列入；除少數縣份，增加田賦附加，其餘縣份，增列義捐一項，用資抵補。

計長安等七十一縣，二十八年年度歲入經臨費共為九百九十九萬餘元，較之抗戰以前各

年度，增加約及四百萬元，預算公佈後，又追加保甲經費一百七十萬元有奇，除長安、臨潼等縣，約增七十萬元由預算費開支外，其餘一百四十一萬餘元追加義捐，以資彌補；而預算外有國軍奉一切臨時用款，需要倍增，故於二十九年年度起，設辦「戰時用款」，施行以茶，戰前爲善。嗣於六月另訂各縣籌辦地方財務辦法，通令飭遵。嗣奉行政院令，又將土項辦法通令廢止，重新訂定地方財務委員會，對於整理財務地位，期達財政公開之旨。茲將三年來各縣地方財務大政情形及整理要端，列述於左：

1. 取消苛雜。陝省各縣地方預算所列之苛雜稅捐，除以前各年取消者不計外，二十九年年度計免除四十二種，共六萬八千九百二十正元，三十年度裁免者計九種，共約一百三十萬元，自此以後，各縣地方苛捐雜稅，已一律免除。

2. 劃分縣財政。查省實施新縣制後，省縣財政劃分標準，業經縣各級組織綱要第十八條定有明文，陝省新縣制於二十九年年度起，分期實施，關於省縣財政的劃分，擬定辦法如下：

子、縣預算原列之附加收入，稅捐收入，地方款產收入，補助收入，其他收入五項與縣各級組織綱要第十八條之規定相符，仍照原案辦理。

丑、土地稅部份，未辦陳報各縣，仍按賦額徵收附加；已辦陳報各縣，由三十年年度起，按收支系統法規定，以百之五十五留縣，百分之四十五解省；再就解省款內，

按最近三年田賦實收情形，劃提作為省庫收入餘款，仍作補助各縣地方之用。寅、中央劃撥補助縣地方之棉花稅三成，即按每年實收劃撥完竣作為縣地方收入。卯、房捐一項，原由省庫撥收，作為省庫收入；於二十九年七月份起一律交還各縣，作為地方收入。

辰、營業稅收入，按全省營業稅總額百分之二十以上劃撥，連同酒屠稅改辦營業稅後，一併包括在內；至分配辦法，由財廳視各縣財政情形，臨時酌定。

巳、陝省各縣公營事業，僅有長途電話、民生工廠、衛生所三項，所有收入，均歸持本身業務之用，向未列入預算，擬于三十年度內，由主管機關分別整頓，以當收入。以上各項，已通飭各縣遵照實施；至縣公產公款之詳細整理計劃，因各縣情形不同，無法劃一辦理，亦飭各縣自行擬訂，呈報憑核。

(六) 籌設省縣公庫

各國財務管理制度，大都以行政出納主計審計四權分立，各本其獨立的精神，發揮分工合作的功效，俾財務管理，益臻嚴密。我國近年關於財務管理的設施，若主計審計預算等制度，均已確立，而「公庫法」在抗戰期間，亦排除萬難，開始推行。陝西於二十九年四月一日實施公庫法，初委託陝西省銀行代理省縣各庫，嗣經積極籌備，省庫總庫，如期

成立，各縣庫亦分期次集成立。其計成立者，有西安總庫一處，鄜州支庫二十九處，代籌款付命款行遠福林等陝北地方實業銀行五處，及白水紫陽韓城寶行辦事處二處；縣庫計長安等二十九處。將來密計會計機關，果能配合公庫，普遍成立，陝省財政，自可逐漸走入光明之途。

（七）厲行對敵經濟封鎖

敵人對我國抗戰，軍事上陷於泥潭不能自拔，乃利用經濟封鎖，企圖俾進，故不惜用種種卑劣手段，一面向我內地輸入仇貨，販收我國法幣，一面收購我內地物資，供其利用，這種經濟陰謀，確比軍事陰謀還要利害。我們針對這種毒計，因亦作了兩種工作，一是查禁敵貨輸入，一是禁運物品資敵；總括言之，即對敵經濟封鎖。陝省此項工作，原由各界抗敵後援會主辦，二十八年後援會撤消，由動員委員會繼續辦理，二十九年五月動員會改組後，始移歸省政府，交由財政和建設兩廳兼辦，各縣也同時由縣府接辦。省政府於是擬定陝西省查禁敵貨章程，關於檢查部分，由各區省稅局及各商貨檢查機關負責；關於處理敵貨，由各縣府辦理，關於鑑別敵貨，由鑑別委員擔任，並組織陝省商貨檢查所，由當地最高行政官署所派員擔任，依法檢查；同時於財廳內，另設查禁敵貨專務處，專辦此事。今後機構益然加強，自可收到良好的效果。

(八) 實行新交代制度

新交代制度，不僅可使財政交接劃然清結，且間接對於平時公務推動，助力尤多，實爲整頓縣財務工作中重要的一環。查陝省各縣歷任交代未清積案，累年增積，殆如亂絲；二十七年年度，繼續清理，至年終止，辦理結束者一百三十六任外，餘三百一十四任。二十八年年度陸續交卸者，又六十九任，合計三百八十三任；當經積極清理，並訂新交代制度，實施縣長「自行交代」。凡縣長任期每滿六個月者，辦理自行交代一次，辦理程序，先由縣科及會計室，將縣區半年內經營各款，及文卷公物，分別表式填表；並由縣長科長出納員等核明蓋章，呈經該管區行政督察專員派員蒞縣盤查無訛後，由盤查員出具證明書，連同回證表結等件，呈資省府審核。並列入縣長考成。經通飭各縣一體遵辦，結果計已清結者六十任，造冊據報者一百九十九任。二十九年年度內清理新舊案件，計二百零八任；並經省府會議決議，所有各縣成立會計室縣份交代案件，由財政廳及會計處會同辦理，此後辦理交代，當更可獲成效。

綜上所述，陝西財政，在抗戰期中，逐漸成長，且逐漸顯露其新的姿態，一面應付鉅額的戰時開支，一面樹立其鞏固的基礎，明源節流，齊頭並進。所謂開源，並非增加人民

負擔，乃從消極的整頓固有賦稅，改革徵收制度，嚴密考核，剔除中飽，使人民所納涓滴歸公；積極的發展地方經濟，培植各項稅源。所謂節流，乃移緩就急，酌盈劑虛，而非一味以緊縮爲能事。總之，陝省近三年來的財政，已從枯澀貧瘠狀態，漸趨於收支平衡，此非主持省政者遵循中央戰時財政方案，努力邁進，安能有今日的成果。

十、調劑金融

陝省向以交通阻梗，產業落後，變亂相尋，災疫迭乘，人民元氣，倍受虧損，農村經濟，瀕於破產；其呈現於金融方面者，亦至爲紊亂枯竭。迨民國二十六年隴海鐵路展至寶雞，西北公路完全通車，涇渭等渠相繼告成，工商各業，漸趨繁榮，金融面目，因之煥然一新。洵自抗戰軍興，經濟金融由平時轉入戰時，陝政當局一本中央戰時金融政策，積極發動金融力量，開展經濟事業，三年以還，進展甚速，其概況有端次述：

(一) 增加陝西省銀行股本強化金融機構

陝西省銀行於十九年十二月奉令籌備成立，原定股本二百萬元，官民各半。成立以來，對於地方金融，雖已盡相當之努力，但自抗戰軍興，地方銀行所負使命較前重大，深感原有實力，負担戰時任務，尙嫌薄弱，乃於二十八年春增撥官股三百萬元，積極充實機構，發展業務，頗得社會人士信賴，存款數字日有增加，截至二十八年底，已達一千二百餘萬元，省鈔發行共計四百六十一萬餘元，流通省內，信用尙佳，分支行處，已經設立四十餘縣，在最短期間，即可普遍設立，完成金融網，對於有利抗戰建國事項，如辦理工業放

款推廣小宗工商貸款，增加農貸數額。舉辦倉庫押款，收購物資，充實軍需外匯，承辦鉅額貼放諸端，均收相當成效。二十九年全數存款爲二〇、八六八、一七九、五四元，放款二一、一六一、三三五、六〇元，純益一，七一七、七八〇、〇二元，較之過去數字，大有增加，其業務發達，可見一斑。

(一) 確定陝西省銀行業務方針

地方銀行與普通銀行，性質不同，業務各異，陝西省銀行爲地方金融機關，其業務方針，自應以農村社會爲基礎；陳政當局，本此認識，爰確定調劑農村金融，購運物產，扶助生產爲主要業務，並代理省縣金庫，協助地方財政納入正軌。至本省土產，如關中之棉麥，陝南之桐油五倍子，陝北之皮毛藥材等等，均經該行盡量搜購運銷，資金不致，並以抵押或貼現方式商洽國家銀行協助，一面吸收內地遊資，以供生產事業之用。

(二) 普設陝西省銀行分支行處

陝西全省九十二縣中，除陝北一二三區共二十三縣，因已有陝北地方實業銀行，且其中有十餘縣係僑屬特區範圍，暫緩設立分支行處外，其餘中陝南各區，均已次第設立；計有南鄭、大荔兩分行，成陽、興平、武功、寶雞、乾縣、隴縣、長武、邠縣、靈縣、藍田

三原、涇陽、白水、苛城、耀縣、韓城、商縣、華陰、渭南、安康、白河、石泉、漢陰、沔陽、寶鏡、西鄉、城固、鳳州、禮泉、岐山、寶城、寶坻、郃陽、紫陽、鳳縣、洋縣、富平、鄜縣等三十八辦事處，及咸陽、天水兩寄莊，其餘各縣，仍在繼續設立。

(四) 普設縣銀行

查籌設縣銀行，首任調劑地方金融，發展基層經濟。陝西各縣銀行，採分期設立計劃，計第一期籌設者二十五縣，除長安、寶鏡兩縣，因地方迫切需要，業經先行開幕，及榆林、綏德、洛川三縣，確因地方情形特殊暫緩設立外，其餘各縣，均已籌備就緒；其第一期訓練業務、員九十餘人，亦分發各縣，最近即可一律成立。至第二期設行各縣，刻正積極籌備，所需業務人員，並由省府加緊訓練中。

(五) 剷除高利貸

陝省因歷年天災人禍，農村凋敝，金融枯竭，高利貸普遍盛行，人民受害非淺。陝西省政府為救濟農村，改善人民生活，決心剷除高利貸；在治理方面，運用政治力量，嚴行取締；治本方面，普設金融機關，以資合作，推廣農貸，以巨額資金貸給農民，恢復其生產能力。三年以來，總計設立省銀行分支行處四十餘單位，合作金庫七所，合作社六千餘。

所，農貸數額二十九年增至七百六十五萬餘元。從此農村金融，遂見活潑，高利貸情事，大爲斂跡。

(六) 籌增輔幣取締非法貨幣

陝西幣制，在抗戰以前，甚不統一，各縣地方，私發紙布票幣及外省流入的劣質銅元，到處充斥。迭經省府嚴行查禁，始漸絕跡，現僅有沔縣私發布票尚在流通，省府刻正督促行視督察專員公署，妥擬收兌辦法，限期根除；此外，延安光華商店所發之貨價券，散佈邊區，尙未澈底解決，其原因，固由地方情形特殊，查禁困難，而輔幣籌碼不足應用，實屬主要原因。爲澈底救濟起見，只有增發輔幣一途；現省府已着省銀行將富秦錢局已印未發銅元券式百萬元，一併改印一角，二角，五角等輔幣券，照章繳納準備領用發行，並繼續領用四行角券，運送各縣，大量流通，一時市面交易，頓感便利，非法貨幣，漸被驅逐於市場之外。

(七) 推行省鈔維護法幣

陝西毗連戰區，敵人屢以各種鄙劣手段，吸收法幣，以遂其奪取我外匯的陰謀，省府在消極方面，先與西安各銀行商訂防止偷運法幣資敵辦法十七條，呈請中央核准施行，已

收有相當成效，更在積極方面，督飭省銀行，大量發行省鈔，以代替法幣行使，抵制敵偽金融侵略。

十一、經濟建設

經濟建設，關係國計民生，極爲宏大，尤其在此抗戰期間，舉凡一切後方資源的供給，與夫軍事運輸的溝通，莫不與經濟建設有密切的關係；惟是長工作，經濟之端，欲求諸事并舉，非特爲一省財力所不可能，而人力亦不許可。蔣主席去歲以後，體察事實需要，酌量輕重緩急、分別釐訂計劃，依次進行，三年以來，所有各種設施，雖因限於經費，不能達到預定標的，要皆大部付諸實施，各獲相當效果。茲將各項工作進行情形，就其比較重要者，概述如次：

(一) 水利

陝西氣候高燥，雨量缺乏，禾稼因旱災歉收，十常八九，是以灌溉事業，較之其他各省，尤爲迫切。自抗戰軍興以後，軍糧民食的供給，陝西負有應盡之使命，爰對食糧生產，推動不遺餘力，復以引水灌田，爲增加食糧生產的有效工作，故將水利事業，列作重要中心工作。除二十六年以前已辦各項水利工程不計外，綜計三年以來，已經修築完成及正在勘測設計者，有織女渠，漢惠渠，褒惠渠，汧惠渠，灇惠渠，黑惠渠，渭惠渠，牧惠渠

，雲惠渠，滄惠渠，經惠渠及定惠渠等工程。織女渠係利用無定河水引渠灌田，於二十六年間開始興修，至二十八年四月完成放水，灌漑區域跨榆林米脂綏德三縣，面積約萬畝，每年農產增益約值十餘萬元。漢惠渠係在河陽武候鄉附近高家泉澗河堰引渠灌田，以灌河縣獲城及南鄭等縣十一萬畝，計自二十七年十二月開工，至本年五月底全部完成，現已放水灌田，估計今後每年農產增益，至少可達六百萬元。襄惠渠係利用舊有之獲城附近黑龍江灌漑工程，加以整理，并自襄城附近築攔河澗水閘，開渠新渠，計自二十八年十二月興工，截至本年五月，已完成全部工程之大半，灌漑面積，可達十五萬畝，預計將來每年農產增益，約值八百餘萬元。其餘汧渭黑龍清收等渠工程，大都測勘竣事，年內即可次第興工。至陝北一帶，地瘠民貧，水利的需要，較他處為尤切，省政府曾於二十七年十二月令水利局組織陝北水利工程勘測隊，前往勘測，以期利用無定河窟野河榆縣河灤河等河水，灌漑陝北各縣農田。二十九年春勘測竣事，旋即成立陝北水利工程處，從事籌畫，定惠，榆惠，綏惠等渠工程之設計，復經年來的慘淡經營，業經籌有的款，現時正在分別施工中。此外協款興修的梅惠洛惠兩渠，僅餘零星工事，年內即可完成。關於航運工程，省政府亦曾積極辦理，二十七年冬，派員勘察廣元以上至白水江鎮一段嘉陵江水道，當即擬統整理航運計劃，於二十八年三月開始興修，主要工程為築壩攔灘及修築綽路，至二十九年五月大致完成，年來帆影檣聲，頗滿江面，陝鄂晉等地之客貨運輸，利頗實多。至南鄭與安

康間的漢江航運，關係陝甘川鄂交通至鉅，惟灘險甚多，有礙通航，省政府有鑒及此，經令水利局於二十七年十月派員前往勘測，擬具整理計劃，二十八年三月測量繪圖完竣，旋即設計研究，現正籌備興工。

(二) 農業

陝西以地處高原，旱災時見，食糧產量，輒感不足。抗戰發動後，陝西省府以食糧關係軍精民食，至重且鉅，因是首先釐訂非常時期農業生產計劃大綱，頒發施行。此項計劃，對於開墾荒地，減少種植嗜好玩賞等作物，提倡種植兩科作物，限制食糧消耗及用主要穀物釀酒等，規定極詳。復為改進農業技術起見，選派大批專門人員，分赴各縣實際指導，并於各縣添設農業指導員，長期巡迴指導，以專責成。嗣又一面訂定非常時期各縣食糧生產暫行辦法及食糧生產獎勵補充辦法，期於嚴申獎懲之中，得收增加生產之效；一面合併林務局及棉產改進所為農業改進所，統籌農林專業的改革，俾一事權，而利事功。旋經該所就大荔、涇陽、城固、米脂、興平、平民等縣，先後設置農場三，農業推廣所十，林場七，對於改良農作品種，作精確的試驗與具體的推廣，而於施肥換種及防治病蟲害等工作，尤積極推進。三年以來，經上述的種種設施，食糧播種面積及生產數量，已逐漸增加。茲將近年種植面積及收穫量列計如左：

年 別 產 量 (市石)

二十六年	三八·一二二·九八〇	三四·五〇一·一五六
二十七年	四一·三六九·九七〇	四〇·三三三·九七七
二十八年	三八·七五九·九七〇	四三·一三五·六二三
二十九年	四四·八〇五·〇八四	三三·九七九·六四一

以上產量數字，係指麥稻玉米蜀黍而言，馬鈴薯類尙未列入，其間雖因豐歉的不同，生產數量，稍有差異，(二十九年因旱而積增多，致豆麥產量數字較少。)但提倡改進之獲效，則確爲事實。至棉花一項，向爲陝西的主要產物，抗戰以還，省政府一因棉花銷路疲滯，二因獎進食糧生產，對於棉田播種面積，曾略加以限制，而對品質方面的改進，尤倍加努力，故雖播種面積減少，而生產數量猶未低落；計二十六年播種面積爲四、八二五、〇九三市畝，皮棉產量爲一、〇六七、六一四市担，二十七年播種面積爲三、八二九、八九市畝，皮棉產量爲一、〇七〇、二九〇市担，二十八年播種面積爲二、六六九、八五七市畝，(該年以播種時缺雨，故播種面積較少。)皮棉產量爲九二三、九一三市担，二十九年播種面積爲三、六二六、五五二市畝，皮棉產量爲一、〇〇二、二八八市担。歷年所產棉花，銷售於四川各大紗廠者佔百分之七十以上。對於軍用被服的補給，貢獻實多。省政府又以飼養家畜及兼營牧畜爲農家最有利之副業，會訂定獎勵畜牧暫行辦法，營

飭各縣遵辦，并籌辦興平武功等十縣繁殖馬貸款五萬元，從事繁殖馬匹，數年以還，頗著成效。至林業方面，經省政府口一再倡導，成績尤為顯著，計省管各林場於二十七年育苗三、七九九、二〇〇株，造林面積為一七、二〇八畝，植樹一、八七九、九一一株，二十八年育苗四、五六五、六四二株，造林面積為一一、四〇〇畝，植樹八二三、一五〇株，二十九年育苗三、四二七、四二七、七零二株，造林面積為一五、一六五畝，植樹一、〇七九、一三三株。冬綠方面，二十八年共育苗一、七二五、五四四株，植樹二、四四五、七六六株，二十九年育苗一、七七六、八三九株，植樹三、九五四、九八九株。若能繼續加以推廣培育，則陝西木材問題，不難於數年後圓滿解決。

(三) 合作

陝西省合作事業，發軔於民國二十三年，當時設農業專務局董其事，二十六年五月改組為陝省合作委員會，省政府以合作事業為農村的經濟組織，對於本省益蠶生產及運輸，關係甚重；矧自抗戰以後，陝西又為後方重地，發展農村經濟，刻不容緩，而合作事業的推進，尤為迫切，爰將財辦合作運動性質的合作委員會，改組為合作事業管理處，總為指導監督與推動之行政機構。時經三載，年有進展，各種合作組織，已分佈八十九縣及黃龍山墾區，社數由二十六年的三千六百社，至二十九年底已增至六千五百四十五社，社員

由十四餘萬戶增至三十一萬餘戶，合作人口由八十六萬人增至一百四十八萬人；並利用合作社組織，普遍貸款，計二十七年度貸款數爲二、七一八、三一七、〇一元；二十八年度貸款數爲三、五〇四、一八一、六六元，二十九年度貸款數爲七、六五三、一四〇、二三元。今後只要切實督導注意質與量的平衡發展，更積極從事保合作社的組織，則陝西社會經濟的堡壘，即可健全樹立。

(四) 工商

查陝西工業，戰前本極落後，自東南各省，相繼淪陷，各工廠遷移來陝者日多，陝西省政府鑒於生產事業的需要，一面協助外來工業次第復工，一面籌備新的工業，截至二十九年年底，如麵粉機器紡織製茶化學藥品等工作，大小不下百餘家，每月可產麵粉四千五百包，機粉四十萬袋，機器七十噸，皮革二千張。現時民營的小型工廠，仍如戰後審箱，日有增加，今後陝西對於前後方軍需民用的供給，當可源源無匱。至陝西省政府本身方面，近年以來，曾訂定改進土布織造技術實施辦法，於咸陽設泉興小乾縣各設土布織造講習所，傳習學徒，推廣織造優良技術；並設立手工紡紗改進區於西安，訓練紡紗技術人員，普及推行於各縣，實施以來，頗著成效。復爲發展紙業計，特設立造紙試驗所，附設造紙技工訓練班，從專科教材，現在該廠已大量產紙，並積極訓練造紙人才。又爲發

展覽易平抑物價發生產大廠等用品起見，於二十九年冬成立陝西省企業公司，資金爲二十萬元，股款除省政府担任一千二百萬元外，餘則招收商股，內分貿易生產兩大部門，貿易宗旨則在購給日用必需品以平抑物價，生產方面則計劃水泥玻璃打包磚瓦陶器造紙等工廠的建設。現時已收集資金過半，所有貿易生產等事業，均在積極進行中。

(五) 鑛冶

陝西各地鑛產甚豐，近數年間，陝西省政府對於本省鑛冶的開發，曾下極大的努力。總計數年來督導採掘的鑛業，各縣鑛商呈請立案者，已達一百餘家，即就煤鑛而言，現有產煤的煤鑛公司，將近二十家，每日可產煤一千噸左右。二十八年秋，省政府曾與隴海路局合辦同官煤鑛公司，開採同官煤鑛，共集資金二百萬元，由省政府担任七十萬元，現時每日可產煤三百餘噸，陝省煤荒問題，得以解決。此外關於鑛冶的呈准立案者，在鳳縣、留壩、甯陝、長安等縣境內，先後共有九家，沙金鑛之呈准立案者，在華縣、維南、洵陽、商南等處共有七家，均正設廠建爐，從事開採。嗣後西北重工業的發展，不難於陝西樹立其基礎。

(六) 交通

查公路建設，平時爲發展經濟的脈絡，戰時爲交通運輸的骨幹。近數年來，陝西省政府對於公路建設，列爲中心工作，或整理舊路，或興築新線，進行不遺餘力；如西潼、西鳳、西朝、鳳龐、長坪、漢白、寶漢等公路，均係二十六年以前所修築，惟以工鉅款絀，未臻完善，雖勉勉強行車，然障礙叢生，交通每因阻滯；又咸榆公路爲貫通陝西南北的主要幹綫，亦以當時工事簡陋，行車不暢。三年以來，迭加修整，展寬路基，改善坡度，建修橋涵，加鋪路面，因是軍運貨運，流暢無阻，此爲舊有公路改善修整的大略情形。至新修的公路，則有關華、寶平、韓宜等線；關華公路起自陝西華陰縣的東泉店以達河南靈鄉縣的關底鎮，計長四十公里，自敵人佔據風陵渡後，隴海時受敵炮威脅，交通因斷中斷，該線繞經高原，地勢優越，二十八年七月間開始施工修築，其間屢經改善路綫坡度，至二十九年十一月全部完成，此後西來東去的客貨運輸，悉以此路是賴，目前已成陝陝唯一的交通孔道，軍馬行旅，絡繹於途。寶平公路起自寶雞，止於甘省的平涼，計長一七二·〇一公里，爲聯絡寶漢、漢甯、漢白等公路及隴海鐵路之唯一捷徑，陝西省政府於二十九年初派員會同甘肅省政府查勘，至七月間，將陝境一段施測竣事，十月中旬興工趕築，至本年四月，路基大致完成，并已由便道通車，其餘橋涵及特殊工程，現仍在積極趕築中。韓宜公路起自韓城，越梁山以達宜川，計長一二一·三〇公里，爲接近黃河的國防要道，省政府於二十年二月即着手測勘設計，十月初興工修築，現已完竣路基一段，本年內即可完

成通線。至電話一項，戰時尤爲需要，省政府對於是項建設，亦曾施以極大的努力，綜計三年來共整理舊有話綫三千八百二十華里，架設新話綫五千二百七十華里，全省話綫，構成網狀組織，軍政命令傳遞及防空的情報，都已得到很大的便利。

十二、教育設施

教育爲百年大計，至關重要，毋待贅言；三年以來，陝西爲適應抗戰需要，對教育工作，曾作種種必要的措施，語其成效，有下各端：

(一) 克服抗戰期間的困難

軍興以來，暴敵恣意摧殘教育，各地員生，紛紛向後方流徙，而敵機猶不時擾陝，陝西省政府一方飭教廳成立登記處，登記戰區員生，安插救濟，同時疏遷當地學校，以避空襲，至目前止登記員生不下六千人，其合格教師，經教部支給生活費，由教育廳指派工作，學生則安插本省各校借讀，各校疏遷後，亦均有適當校舍，照常上課；惟年來最感困難者，爲物價增高，影響預算的不敷，交通困難，使圖書儀器的來源斷絕，省政府一百餘萬經費整理經費，同時清理各縣教育款產，鄉村保學教師生活困難，則倡行「供膳制」，於二十八年通令，由鄉村供給教師膳食，至今各省多有做行者。二十九年起對省縣立小學教師一律加發戰時生活補助費，私立小學或保學向不支縣款者，更有酌收學費或由家庭供給教師伙食的通令。至各級學校教科書的缺乏，省政府除翻印大批中小學用書外，並積極編纂小

學各種課本及補充教材，先後印行，民教課本則已印發一、〇七三、四七〇本，現仍繼續印製。凡此諸端，可謂已部份的克服了抗戰中若干主要困難問題。

(二) 糾正社會教育的工作方向

陝西社會教育機關，過去工作，偏在城市，鄉村失學民衆，受教機會甚少，民教館的工作，亦僅止於本身的設備與就地施教，未能從事推廣教育的活動。近年以來，教育部特別注重社教的切實發展，陝西省政府除補實各級社教機構，令飭各校兼辦社教外，爲謀徹底肅清文盲，普及深入民間計，將民教館工作重心置於鄉村民教工作，廣派人員，分區輔導，並將各縣圖書館，改組或合併於民教館，積極向外發展民教；尤以特種教育的活動，幾完全以地方民衆爲對象；故年來各縣民智，較前進步多矣。

(三) 健全學生的思想意識

過去論陝西教育者，每謂陝西中學學生思想複雜，故風潮迭起，辦教育者苦之。蔣主席陝後，首鑒及此，卽就管教訓導方面，加強整飭，如健全中學校行政組織，令飭各校擴選訓導人員，（其有特殊情形者，由教育廳直接委派訓育主任。）並切實施行中等以上學校導師制，提倡德育羣育，加強軍訓童訓，擴大學校黨團活動，勵行學習競賽與考試放榜

制度，使學校有嚴密健全的訓導組織，學生有團結活潑的集體生活，與緊張熱烈的學習情緒，於是嚮日陝西浮囂的學風，爲之一變，年來全省各校學生政治認識，一致進步，已鮮有思想問題的發生，學行成績，逐漸提高，而於愛國事業仍不後人；舉如兵役宣傳，獻金募款，均努力參加，最近節儲運動，教育界分團能獲得全省之冠，各校學生積極認勸與宣傳之功，尤屬不可忽視。

(四) 普及中等教育

近年陝西小學教育較前發達，而中學數量頗少，致小學畢業生升學不易，中等與初等教育漸成脫節之勢；省政府爲救此弊，一面增加經費，設校增班，同時督飭鼓勵各縣教育當局及地方人士，遵照法規及中學區制，積極籌設中學，捐資建校。自二十八年迄今，增設的中等學校，計省立者六、縣立者二十四、私立者二十四，除合併二，改稱二外，合計五十校，較原有者約增一倍。最近正在計劃開辦的中學，尚有縣立鄜縣、略陽、長武等三校。縣私立中等學校的激增，固由省政府倡導與專員縣長及地方人士熱心教育建設，相說成風所致，同時亦足窺見各縣人民知識水平的提高。現新設的縣私立中學除儀器無法補充外，其師資課業，均達到要求。私立者辦理立案，極爲嚴格，以禁浮濫；已立案者，亦督飭逐步改進充實；並制定補充縣私立中等學校辦法。加意獎勵，以求質量的提高。而縣立

中學中，至少須附設職業班一班，尤爲當局所特別督飭者。

(五) 準備新縣制教育事業的基礎

新縣制的實行，所當要求於教育方面者：第一，爲文盲的掃除，使人民能接受建國知識的訓練，進而能運用民權，參加地方自治生產建設。現陝西實施新縣制的各縣，文盲大抵肅清，正在舉辦高級民教工作，其餘各縣失學民衆補習教育，亦將次第完竣，爲新縣制開闢了順利之坦途；第二，爲國民教育的實施，國民教育爲構成新縣制事業的主要部份，陝西小學數量，近年已超過各縣保數，自陝西省普設鄉鎮中心學校及保國民學校辦法實施後，陝西國民教育更可謀普及的發展，且將與各級地方自治的基層組織密切配合，以達測管教養衛之一致；第三，爲教育行政機構的統一調整，各縣教育局科經年來調整，已趨健全，最近裁局設科，完全符合新縣制的行政組織，而能逐漸發揮其機能了。

(六) 確立保障教師生活的制度

世界文明各國，對公務員及教職員的生活，莫不爲之籌劃周詳，加意保障，使無他顧之憂，乃能專心服務，以爲終身的事業。我國教師待遇，既極低微，又乏保障，陝西財政困難，此種情形，更非例外；爲安定教師生活提高其素質計，自二十九年超，各級學校教

職員一體增加薪給，提高待遇，計小學教職員月薪規定中心小學由四十元至六十元，國民學校由三十元至五十元，并由學生供給膳食，復由政府特頒條例，實行教師年功加俸，養老年金制度，長期聘任及休假制度，辦理以來，頗收觀感鼓勵之效。現計省立中小學校，按章實行加俸及請准養老金者，已各有數十人。

以上就三年以來陝西教育的成效言之，自然，陝西教育工作，尙有不少缺點與困難；如經費支絀，致一切因陋就簡，如師資缺乏，致不免素質減低，如教育用品缺少，致影響教學效能，如各縣人事欠齊，致地方教育進步較緩等等，尙待當局積極努力，克服困難也。

十三、結語

總上所述，其中最可注意者：如實施計劃政治，即所謂樹立計劃政治的初基，籌整行政機構，即所以增進戰時行政的效率；剿匪與禁煙，即所以掃除政治建設的障礙，整理保甲推行地政與實施新縣制，即所以確定建國的實際基礎；如整理財政，調劑金融與經濟建設教育設施，要皆為適應抗戰需要與完成建國工作的必要步驟。凡此舉措諸端，具三三年以來，陝西政治，已有長足之進步。自然，除此以外，尙多可以稱述者；如兵役方面，雖然流弊甚多，但自抗戰迄今，陝西先後徵送壯丁五十二萬餘名，以人口作比例，陝西出兵數目，居全國第二位；如軍事徵發，特辦倉積等等，亦莫不有相當的成績；茲限篇幅，恕不詳述。

421

三年來的陝西政治

民國三十年七月出版

編輯者

中國文化服務社
陝西分社

發行者

中國文化服務社
陝西分社

