

# 浙江民政

2123 750

第五卷 第一期

浙江民政檢討專號

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類  
中華民國廿四年四月廿七日收刊

民國二十四年三月十五日出版

## 目 要

浙江地方政治之回顧與前瞻	黃紹竑
浙江吏治之檢討	嵇維懷
浙江警政之檢討	何宏基
浙江保甲之檢討	徐其惠
浙江地方自治之檢討	潘震球
浙江地政之檢討	蔡殿榮
浙江救濟事業之檢討	唐鴻烈
浙江辦理積穀之檢討	陸桂祥
浙江實行二五減租之檢討	沈松林
浙江禁烟之檢討	辜孝寬
浙江衛生事業之檢討	陳萬里
浙江視察制度之檢討	葉文

浙江省政府政廳編印

南京圖書藏

# 浙江民政第一期目錄

總理遺像

黃主席兼民政廳長肖像

論著

	頁數
一、浙江地方政治之回顧與前瞻……………	黃紹竑 (1—11)
二、浙江吏治之檢討……………	嵇維懷 (11—19)
三、浙江警政之檢討……………	何宏基 (19—37)
四、浙江保甲之檢討……………	徐其惠 (38—47)
五、浙江地方自治之檢討……………	潘震球 (47—58)
六、浙江地政之檢討……………	蔡殿榮 (58—63)

七、浙江救濟事業之檢討·····	唐鴻烈	(53—76)
八、浙江辦理積穀之檢討·····	陸桂祥	(76—81)
九、浙江實行二五減租之檢討·····	沈松林	(81—90)
十、浙江禁烟之檢討·····	辜孝寬	(90—100)
十一、浙江衛生事業之檢討·····	陳萬里	(100—115)
十二、浙江視察制度之檢討·····	葉文	(116—122)

編後

編者 (122—124)

總 理 遺 像



# 總 理 遺 囑

之目的在於求致中國之自由平等，積十年，其  
起民族，衆，及聯合世界，以平等待我之  
民，現，共，同奮鬥。世界，上，以平等待我之  
須，依，照，余，所，著，：，建，國，方，略，，，建，國，大，綱  
宣，三，民，主，義，著，：，建，國，方，略，，，建，國，大，綱  
張，言，民，主，義，著，：，建，國，方，略，，，建，國，大，綱  
尤，開，國，民，會，議，間，，，及，以，一，次，全，國，代，表，大，會  
至，。須，於，最，短，期，間，，，及，以，一，次，全，國，代，表，大，會



主 席 兼 民 政 廳 長 黃 紹 竑

# 浙江地方政治之回顧與前瞻

黃紹竑

近代政治經濟演變的動向，無論是民主的或獨裁的國家，都在急劇地走向集中與強化的過程。這表現在經濟生活上，國家統制政策的運用與計劃經濟的風行，粉碎了工商界的自由競爭和生產無政府主義；而在政治形態上，政制強化與政權集中統一的傾向，不但在獨裁的蘇俄意德，表現得格外強烈而明顯，便是被稱為民主政治策源地的英法美諸國，也都不肯放棄典型的代議制度的精神而先後建立了實質上非常強化的政權。散漫割裂的機構，迂迴遲滯的程序，無論如何，更不能適應繁複，緊張，瞬息萬變的現代政治環境，而在世界恐慌嚴重的今日，對內對外，尤需有強調的行政權力與迅捷靈活的治事機構，英法的「獨立」或「超然」內閣，羅斯福的「藍鷹主義」的復興計劃，都在這個基礎上，應運而生。

努力於安內攘外與民族復興的中國，今後究當走上那一條政治路線，自有諸般歷史條件，社會背景與國際情勢

浙江民政 浙江地方政治之回顧與前瞻

來決定它。現在我們且不暇從事於學究的爭論或學理的探討，但就現代化的觀點與地方政治本位來衡量，深覺既存的地方政制，具備了矛盾，隔閡，重複，滯滯，種種病態，絕不能適應繁難險惡的環境而擔當生產建設的任務。從而以集中力量統一事權為中心原則的良好政治機構之確立，應為我人今日最低限度的要求。這種純淨化與合理化的政治要求，無論在獨裁的，抑或在民主的政制之下，都是無可爭辯地允當而正確。

瘡痍滿目的浙江，目前無論在經濟或政治生活上，都呈現了深刻的危機與嚴重的病象：旱災匪禍的損耗，世界恐慌的襲擊，舶來品的傾銷與屯併，結合起來，整個地摧毀了浙省脆弱民族工業的基礎，加速了農村經濟破產的行程，而造成目前生產低落，工商凋蔽，稅收短少，金融枯竭，現金外溢，資本逃避，省庫空虛，銀行倒閉種種血盡皮枯的慘象。號稱東南繁華富庶之鄉的浙省，眼前只看到

一片蕭條。今欲起衰振敝，恢復繁榮，不待說在積極方面，要努力復興農村，刺激生產，厲行有計劃的經濟建設；而在消極方面，要嚴格地限制消費，厲行節約，採取有效的經濟防衛。凡此種種，都是目前浙人普遍迫切的要求，也正是省府同人今後所當集中力量努力邁進的共同鵠的。

於此，有一先決問題置諸我人審慮之前，即一切生產建設計劃，須在良好的政治環境之下，始能獲得合理的穩健的發展，而一切有效的經濟防衛設施，尤需有廣大羣衆組織力量的擁護與執行。換句話說，必先以合理的政制與充實的人才構成健全的地方政府，更運用政治的力量，確立充實而嚴密的羣衆基礎，然後一切經濟防衛與生產建設的計劃纔有順利推進圓滿貫徹的可能。否則如像過去一樣，政制鬆懈，政令紛歧，或步伐凌亂，互相牽掣，因而抵銷力量，或彼此隔閡，上下壅塞，因而運用不靈。在此情勢之下，行政效率，只有一天天向下低減，通常政令尙苦於杆格難行，那裏還談得上含有積極意義的生產建設？故在確立經濟上的中心政策以前，首須對於浙江省現行政制

加以合理的調整與澈底的改造，期以健全的縣政建設之完成，確立全部生產建設的基礎。

然實施調整改造的方針與方案，又須建築在客觀的探討和正確的分析上面。換句話說，必先從諸般繁複的歷史與地方因素之中，尋求病象的根源與癥結，然後對症下藥，易收披竅導郤之功，而無矛盾杆格之弊。本人數月來考察諮詢的結果，深覺本省地方政治，只有表面而無實際，只有形式而無內容，祇有奉公守法與消極因應的功能，而無自動奮進與積極振刷的朝氣，祇是一種搪塞敷衍舞文弄墨的胥吏政治，而不是埋頭苦幹實事求是的近代政治，此中一切病象與弱點，急待調整糾正者不一而足，而下述五項基本問題，尤當首先加入估計之中。

一、機構問題：高度行政效率的發揮，必須建築在強力的行政機構上面，而本省既存的省縣行政機構，在在都呈現了割裂，散漫，鬆懈，脆弱，矛盾，扞格，破碎，支離種種弱點，茲分述如次：

(1)省政系統：原則上應與省府同一機體的各廳



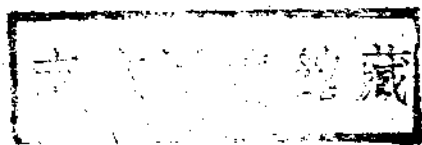
處，事實上往往脫離了省府的領導而逕自決定政策，發佈政令，尋求個別的畸形的發展。省府差不多變成了中央與各廳處間的中間組織，而不是直接對中央負責的全省行政最高領導機關。各廳處也差不多與省府分庭抗禮，形成割據，而不是省府整個機體中之構成份子。省府總攬全省政權的規定，在這裏變成了具文，事實上是系統不明，權責不分，力量不集中，意志不統一。不但各部門建設事業，不容有整個的計劃，統一的方針，合理的支配與平衡的發展，便是日常政令的推行，也差不多是暴露隔閡，矛盾，重複，滯滯，種種弱點。此中利弊得失，蔣委員長在迭次贛電及改革省制的提案中，已經指示得剴切詳明，並認有徹底改造之必要，雖非專對浙省而發，然浙省受病較深，期待澈底的改造，也較為迫切。

浙江民政 浙江地方政治之回顧與前瞻

(2) 縣政系統：縣政是省政的一部份，省政機構既不健全，同樣的病象與弱點反映到地方上去，自然只有變本加厲。比如在省政方面，省府與各廳處既形成兩截，在縣政方面，局與縣府，同樣也形成兩截。而且各局局長都是由主管廳直接指派，自成系統，各樹壁壘，對上可以直報本廳，對下可以逕發局令。縣長對於各局局長，既須顧慮其背景，又不能直接任免考核，在此情勢之下，自無法充分行使其指揮監督之權。便是各局相互之間，也祇謀個別的發展，而不能形成統一的意志。於是一方面削弱了縣長集中領導統一指揮的權能，而同時把整個縣政府弄得支離破碎，更無力担当重大而困難的建設工作。

(3) 在省縣關係上：現行政制，更有很多可以指摘的地方：

(1) 是省廳控制縣政府的法令未免規定得



分苛細嚴密而少含彈性。這樣一方面減削了縣長自動奮進的銳氣與自由發展的精神，而同時使縣長在嚴重束縛之下，事無鉅細，都得請命而行，毫不容有權衡審計自由伸縮的餘地，結果自然是展轉遲緩，有誤事功，此其一。

(2) 是省廳對各縣頒佈法令，在時間性上規定得過於拘板，往往沒有估計到各縣實際環境與特殊困難而普遍一律地限期計功。縣長迫於功令，只得拿些虛偽的文書表冊來搪塞因應，而省廳方面也更不加以實際的考核，單憑一紙文書，便認為交辦的事項，已算完滿，續辦之事，隨又頒發下來。結果，只有汗牛充棟的文書往返於省縣之間的回歸線上，而實際的政令毫未貫徹，此其二。

(3) 是省府與各廳處間，意志不連貫，事權

不集中，政令不統一，甲廳或甲項事業為當前急務，通令各縣，提前辦竣，而乙廳則認定乙項事業的重要性，超過一切，非限期完成不可。又或同時有廳處交縣辦理之事，而彼此隱含矛盾，互相排斥，各局科團隊長官每因上方政令的紛歧而引起事權的爭執，互相傾軋，紛糾無窮，一方面抵銷力量，減少效率，同時使縣長徬徨迷惑，無所適從，只有採取依違兩可的立場，苟且因循，面面敷衍。

(4) 是指導督察的欠缺：省縣政制既多缺憾，自非確立充實而嚴密的視察制度，不足以動宣洩，廣視聽，而發揮領導監督之功能。然現有督察的機構，又是異常鬆懈薄弱。行政督察專員制度在本省是無可諱言地變成了「告朔之餼羊」，連省

縣之間的承轉作用，事實上也完全喪失。視察組織，更是極不充實。以全省七十五縣廣大的幅員，而民廳祇設有四名很少出巡的視察，即或浮光掠影虛應故事地出外視察一回，而帶回的視察報告，除少數較有系統確具見地外，其餘大都是抽象化的，公式化的，空疏簡略的照例文章。對於一般地方政治敗壞的根源以及興辦各項特殊事業的利弊得失與調整救濟的方案，很少能夠有所獻替以供省廳的參考。因此省與地方之間，情形隔閡，呼應不靈，領導作用，無從發揮，行政效率，也無從增進。

以上四點，都是現行政制中最顯著的病象與弱點。另外還有個司法問題，雖非本文論列的範圍，在此地也值得加以相當的考慮。從前縣長兼理司法，流弊固自不少，然操有人民的勸善懲惡之權，威信易於確立，政令也易於推

行。現在司法獨立的制度，在近代化的原理原則上，固不容加以非難，但在效率政治的觀點上，縣長一方面喪失了勸懲的工具，得不到人民的父母之愛，而另一方面凡關於籌集經費增加人民負擔的命令，又都要他負責去執行。於是縣長變成了民間怨恨的對象，信仰日低，威望日減，行政權力不易發揮。

總之，在現制之下負地方行政責任的長官，既病力量之空虛，精神之渙散與上方政令之紛繁，同時又痛感事權之不一，指揮之不靈。其奉令應辦之事是與日俱增，而其應享之法定的權力是與日俱減，其對人民的聚斂之怨是與日俱增，而人民方面的父母之愛又是與日俱減。且縣與局科以及局科相互之間，系統不明，職責不專，權利所在，則局縣交爭，責任所在，却又互相推諉。不特全縣工作的中心，無由確立，便是日常例行的工作，也不能不展轉延緩，紆迴遲滯。而且在此種散漫重複的機構之下，人力財力的虛耗與浪費，尤其多至難以估計。這是目前急待澈底改革的先決問題。

二、人事問題：合理的制度與健全的機構，誠然是提高行政效率的先決條件，但從來地方政治的敗壞，由於制度不良者半，由於人事不臧者也有一半。本省人事行政制度的缺憾與弱點不一而足，茲就考詢所及，分道德，知能及考成三點，論列如下：

(一)道德：年來整個的國家民族，不斷掙扎於內憂外天災人禍的險惡環境中。處此非常時代，行政事業，當然要遭遇許多不可避免的障礙與困難。稍具道德素養的公務人員，只有格外努力振奮，公忠體國，以苦幹硬幹實幹的精神，排除障礙，克服困難，為國家民族，爭求光明的進路。但不幸大部份公務人員，修養缺乏，意志薄弱，一遇困難，便消極地走到頹廢的路上去了，或因循滯沓，怠荒職務，或縱情於聲色狗馬，追求物質的享樂，甚或恣意舞弊營私，尋求個人生活的出路。至於負有守土責任的地方官吏，平時疏

於部署，守備不完，臨事張皇失措棄城逃走者，更是不可勝數。凡此種種，都是目前政治敗壞最大的癥結。倘不努力振起公務人員的政治道德，從源頭上加以救治，試問國家民族的劫運，還有甚麼方法可以挽回？

(二)知能：現在各縣的縣長，多半久於外任，其認事對人的實際經驗，固然相當地豐富，然而案牘勞神，人事雜沓，每天簿書期會的例行工作，便自忙個不了，更沒有空閑的光陰來吸收新的智識而增進個人的修養。時代前進不已，各項新政設施與各部門建設事業，都需要新興的科學智識來處理，而縣長多受環境束縛，故步自封，對於時代的認識以及新興科學的素養，老是停滯不進。因此對於近代專門化與繁複化的政治環境，大都不能適應；對於全部縣政的機構，大都缺乏調整運用的方略，對於全縣政治工作的重心，更

是沒有決擇把握的力量，結果，事事要辦，而事事不能指揮如意，對上對下，都是處於被動的地位。至於縣長底下的佐治人員工作能力問題，尤其嚴重。現在各縣政府的秘書科長科員等，名義上雖由省廳委任，實際上等於縣長個人的幕僚。智識落後的縣長，本不易羅致充實的幕府人才，何況待遇低下，地位無保障，升遷獎勵，又無合理的法定的程序，便是負有奇才異能而又肯實心任事的佐治人員，也看不到一點光明的出路，其結果自然是庸才充斥而能者不前。

(三)考成：良好的人事考銓制度，也是警惕庸懦，登庸異才提高行政效率最好的工具。但過去省廳對於縣長及佐治人員的考核，沒有正確的客觀的標準，沒有統一的法定的程序。各廳處主管長官，都可以根據各縣局科團隊長官片面的報告，個別地對縣長予以懲獎

浙江民政 浙江地方政治之回顧與前瞻

的處分。姑無論這種片面報告的可靠性很成問題，即全可靠，而在行政系統上也太不合理。將一縣行政首長的考核之權，委諸其直接僚屬的局科團隊長官手裏，受獎固毫不足榮，受懲更引為奇恥大辱。這樣一來，懲獎的意義便完全喪失了。又各縣舉辦新政，在初期總不免障礙橫生，縣長為排除這種障礙，又不免要引起地方的反感，而上級機關每當這種關頭，或觀察不明，或信任不專，輕聽豪紳頑民一面之詞，予縣長以撤職記過或降級調任的處分。於是縣長為保全個人地位計，只好遇事敷衍，而不敢過求政令的貫徹。

以上三點，都是目前人事上最嚴重的問題，同樣也期待合理的調整與澈底的改革。

三、財政問題：各部門建設事業，須在穩健的財政基礎上循序推進，而本省目前的財政狀況，一方面是血盡皮枯，來源窘乏，另一方面又是處處表現紊亂與浪費。全

省財務行政，自省廳以至各縣市，除蘭谿一縣以外，其餘都沒有通盤的籌劃與合理的支配，也沒有確實可靠的預算與決算，更沒有精確而嚴密會計稽核制度。各地稅收機關，系統凌亂，名目龐雜，收支的款項，往往多至二三十種，層層中飽，處處浪費，民間的負擔，已經是煩重不堪，而公家的財政赤字，還是有加無已。加以各局科團隊的組織，層床疊屋，各具規模，各置閑員，張皇門面。大部份甚且全部份的地方經費是用來供養這般冗官，在預算案裏面，事業費是少得可憐，甚且簡直沒有列入。一旦奉令要舉辦新政，作縣長的人便感到左支右絀，捉襟見肘？在從前農村繁榮工商業向上的相對景氣時代，政府還可以利用社會經濟的力量來推行各地建設事業，然在災旱匪禍紛乘的今日，擺在政府面前的，只有成千累萬的災民與難民，期待有效的振救與援濟，無論破產的農村或蕭條的都市，都沒有可以利用的游資，可為地方政府推行新興事業的基礎。事是要辦的而錢是沒有的，結果只有在公事上敷衍一下，在文書表冊上點綴一下。

四、中心政策問題：千頭萬緒的縣政建設，需要有計劃，有步驟，有重心地一點一滴地完成。但浙省過去的地方政治，已經走入平面主義與形式主義的歧途，在省方領導的當局，沒有一貫的方針，沒有整個的計劃，更沒有正確地估計到各縣實際的需要與人力財力可能的供給條件，今天這一應處頒發一件政令，要限期舉辦某項要政，明天另外一道同樣急迫而重要的政令又由另一主管機關頒發，而這些政令當中，不是先後矛盾，便是互相排斥，至少是各項政令的同時執行，不可避免地要分散力量，增加困難，然而頒發政令的當局，很少能顧慮到這些。各縣縣長完全處於被動的地位，對於每一項政令，都得奉命唯謹，但同時沒有一項政令，能容許他澈底執行。所以直到現在，中央與省廳先後通令辦理的新政，如自治，保甲，保衛，積谷，禁煙等等，各縣循例點綴，應有盡有，但沒有那一縣能夠抓住某一項特殊工作，特別加強地集中辦理，而表現一種特殊的成績，能供其他各縣的參考與做效。在一般輿論上，只落得「百廢俱廢一事無成」的總評，而各地

民力財力已經耗喪到筋疲力竭的程度；同時，負縣政責任的地方當局每天都在那裏愁眉苦臉地痛感政令之紛繁。

五、民衆基礎問題：誰都知道地方政治絕不能離開民衆的基礎。一切下行的政令，需要民衆的組織力量來推行；一切地方公共事業需要民衆集團的力量來担負；一切防匪救災禦侮的工作，更需要廣大羣衆的擁護與參加。而在處境劣物力艱難的浙省，此種需要尤爲殷切。假定縣以下的各級民衆，都有了層級系統一貫到底的嚴密而健全的組織，那無論是推行新政或興辦建設事業，指揮運用，都能如指臂相使，異常靈活而敏捷。可是浙省過去組織民衆的工作，因爲沒有能夠抓住重心，直到現在，還是鬆懈脆弱的可憐。地方自治雖然創辦得最早，而以財力人力的窘乏，豪紳頑民的操縱與廣大羣衆的冷淡，現在還只能看到一些和製濫造的機關和淆混不清的組織，精神散漫，內容空虛，能否作爲今後建設縣政的羣衆基礎，似有重加估量商榷的餘地。

我以爲在現狀之下，只有保甲制度才是組織民衆唯一

浙江民政 浙江地方政治之回顧與前瞻

良好的工具，應該把它確立起來，作爲今後建設縣政的中心樞紐。蔣委員長南昌行營也曾於去年六月指令本省，將自治暫行擱置而逕辦保甲。然而事實上本省現行的保甲制度是附屬於自治組織之下，鄉鎮閭鄰與保甲同時並存，既病組織上的重複與扞格，又苦人力財力的分散，故舉辦以來，牽掣極多，阻礙極大，經費尤極感困難，兩項都辦，結果是一項也辦不徹底。上方的政令是異常紛繁，限期計功是異常嚴厲，而下方的羣衆基礎依然是鬆懈脆弱，運用不靈。縣政當局只是痛感事權的牽掣，而在推行政令的指揮運用上，除前述種種困難外，在民衆方面又得不到實際的幫助與有力的支持。

以上就機構，人事，財政，中心政策，及民衆基礎五項基本問題，概括地指出了本省地方政治敗壞的根源及一般行政效率低下的癥結。所以今後調整救濟的實施方案必須包函下述的幾個要點：

(1)省縣行政機構應本集中力量統一組織的旨趣，並在不違背中央現行法令的原則之下，重加調整，

澈底改革。在省政方面，省府與各廳處須能融合貫串，形成整個的分工合作的機構，對內對外，都能作到步伐齊整，精神貫注，政令集中，政策統一的地步，使省府應具的力量與其應負的責任，能夠切實相稱；在縣政方面，必須提高縣長的職權，集中縣政府的力量，充實其組織而減少其牽掣，使能切實負起領導地方政治的責任而發揮其指揮監督之權能。

(2) 我個人雖然不甚同意於「有治人無治法」的極端人治主義的理想，但我確信健全的政治機構，必須與良好人事關係調整配置起來，相互為用，纔能盡量發揮行政的效能。因此，在政制改革以後，我準備一方面劃分幾個區域，選擇幾個賢能的縣長，開始試行基點政治的理想。同時，更依據客觀的科學的標準，厘訂合理的考銓制度，統一全省縣長及佐治人員任免，考核，懲獎，及晉級加俸的施實程序，並設置陶鑄人才的機構，以期

確立良好的人治的規模。

(3) 對於混亂而枯竭的省縣財政，須從積極地整理田賦整頓稅收及消極地節省浪費杜絕中飽入手，而下述四事，尤當奉為頓飭財務行政的根本原則：其一，全省及各縣的財政，概須通盤籌劃，統收統支，各依實際需要及施政計劃，按比分配，不偏不倚，使各項事業都能夠循序發展。其二，全省及各縣都要有確實的預算及決算，其機關費及行政費須各照集中統一的原則盡量縮減，而各部門事業費則須各照固定的預算以合理的比例，嚴加保障，逐漸增加，對於比較貧瘠的縣分，並須由省廳酌撥整理田賦的盈餘，以補助其事業費之不足。其三，為使省縣稅款滴歸公起見，全省財務機關，必須實行金庫制度及會計稽核獨立制度，務使收支與保管，稽核與監督，各具職責，權限分明，而將從來一切浮收中飽之弊，澈底廓清。其四，捐稅名目須求單純，稅收機關，須求



集中統一，嗣後凡屬臨時性質的派款，必須嚴格取締，省廳方面更不以人力破壞各縣的預算，而各縣當局也更不得假借任何名義，向人民攤派任何捐款以杜流弊而蘇民困。

(4) 完成了上面三項要點，我們幹的基礎與機構，便算大體具備。現在要問我們幹些甚麼及怎樣幹法？我們如果還像過去一樣支支節節地應付，斷斷

## 浙江吏治之檢討

吏治之得失，不僅直接影響於民生，而且有關一縣一省乃至一國政治之隆污。辛亥以還，吏治之窳敗，實為有史以來所罕觀，量才無準，黜陟無常，賢不見賞，惡不加罰，由是羣抱五日京兆之心，各挾剝削民脂之念，官吏與人民，愈離愈遠，一切政治，亦因之入於停滯，無法推動矣。

本省政治，就全國而言，不失為完善之省，行政官吏，尙多趨於謹守範圍，奉行法令之途。然以行政原理及整

續地努力，甚麼事都幹，結果還是甚麼事也幹不徹底。因此，我們還得體察目前國內與國際的環境，估量各地人才物力可能的供給條件，抓住目前中心的任務和中心的政策而動員全部力量以完成之。要使這一中心工作的徹底完成確能作為其他一切事業推進的基礎與動力。

### 嵇惟懷

個行政組織觀之，一切行政設施，與行政機構，實需有中心之決擇，更需遴選富有經濟素養之行政人員，運用力量，助長經濟之繁榮而謀生產之進展，藉以構成一切建設之基礎。

縣為行政單位，一切政令，皆以縣為始點，由縣鄉鎮而深及於農村，關係至為重大，欲排除一切病態之因素，使其有一貫之精神，共趨於整齊畫一之步武，對於地方制度與人選標準，自需有合理之措施，如調整結構，集中力

量，厘訂章則，確定中心，皆為必附之條件；在另一方面，并須檢察過去工作之得失，俾以實際之探討，而獲改進之方針。

吏治與民生關係之切，影響之鉅，已為從事政治學者所公認，無庸瑣述。惟目前實際所待解決者，厥惟「任用」「考核」「獎懲」「訓練」，其次為「組織」「經費」「縣等」各種問題。本省黃主席蒞任以來，實地考查各縣行政之狀況，已達全省縣份之半數，本其平日精密之研究，確立省本位「計劃經濟」以後，縣行政之設施，自可處處針對經濟政策，以為取捨從違之標準，其詳細計劃，雖在縝密審核之中，而於吏治方面聞將重新予以估定：

- (一) 籌設基點縣
- (二) 改局為科
- (三) 籌設區署
- (四) 訓練縣政人員
- (五) 確定縣長人選之標準
- (六) 提高縣政人員之待遇

此外並規劃恢復原定縣行政經費，以發展行政之效能，縱橫各方面，皆加以調整而形成層級系統一貫到底的組織，以增厚行政之力量，總理有言：「政治之隆污，係乎人心之振靡，吾心信其可行，則移山填海之難，終有成功之一日；吾心信其不可行，則折枝反掌之易，亦無收效之期，只要大家各盡各的責任去實行，各盡各的能力去奮鬥，都可說是做事。」繼前志後，果能朝乾夕惕，上下一心，則吏治刷新，計日可待，茲就過去吏治之概況，逐一敘述而申論之：

一、任用 本省任用縣長，初由委員推薦，審查合格，再予存記，嗣於考取任用人員內，就政治組人員委任，得人無多，乃於十六年十二月由民政廳擬訂縣長考試條例，提經省政府委員會議決頒布，以實行。總理考試之遺教。十七年四月間，舉行第一屆縣長考試，錄取三十二人，派赴各縣督促新政，惟本省縣缺七十有五，所取名額有限，不敷應用，復於十八年五月，十九年四月，先後依照內政部縣長考試條例之規定，由民廳呈由省府轉請國府簡派

典試委員來浙舉行第二三兩屆縣長考試，計第二屆錄取十  
一人，第三屆錄取十三人，其過渡救濟之方，則採用歐美  
各國公開介紹之例，由忠實努力黨國而有相當聲望者或黨  
政府團體代表人分別介紹，對於被介紹人之品性行為，均  
須負有責任，用時並同時宣佈介紹者之姓名或名稱，訂有  
辦法四條，登報通告。至佐治人員，並無一定任用範圍，  
自現任公務員甄別審查條例及施行細則頒行以後，任用始  
有限制，惟事屬創舉，多數對於此種銓敘制度，仍不免多  
所懷疑，復鑒於條例內有資格不合，依法免職之規定，更  
不免起有志志之恐慌，自動送請甄審者寥若晨星，迨至公  
務員任用法頒布後，始促起一般之注意，修正縣長任用法  
續頒以後，限制益嚴，多數均有落選之慮，其送審不合，  
依法應予免職者，為適合一時需要，復多援沿邊沿海沿鐵  
路，或多匪之區，酌選軍事學識者充任之例，由是任用之  
程序濫矣。果也，中央為顧慮修正縣長任用法之難以普遍  
，由嚴而寬，將公務員任用法，剿匪區內縣長任用限制暫  
行辦法一併包括於任用縣長資格之內，而名之為「補充縣

長實施任用資格標準實施辦法」，由是現任縣長之資格，  
不合於彼，必合於此，比附援行，無往而不利矣。願縣為  
行政之始點，舉凡中央與省廳所籌劃之事，十之八九，皆  
係縣政府執行，縣政府居施政數上重要之地位，而縣長為  
推動一切政令之先導者，其一言一行，影響皆及於人民，  
猶父母之於子女，故縣政之良窳，其樞紐全在縣長之得人  
與否以為斷，整飭吏治，固屬唯一重要之圖，如不於縣長  
人選問題謀圓滿之解決，則全部行政計劃，皆將失其工作  
之中心，以是注重人選，須於縣長之資格，加以甄別，以  
杜濫竽倖進之途，另一方面尚需有補充之辦法，良以合格  
與否為一事，雖合格而能否勝任者，又為一事，欲求縣長  
人選之目的，不僅求其合格為已足，在求合格而能勝任愉  
快者。使僅求其資格之相符，則旬日之間，至少當可得合  
於現行任用法二百以上之人數，此不得謂為人才集中。所  
謂補充辦法者，並須注意其人之能力操守精神，如合於規  
定之資格，而其能力薄弱，操守平常，精神萎靡者，亦仍  
不得使其為縣長也。或謂一人之能力操守，決非片刻所能

觀察而決定，其先有聲譽，而後無治績者，或先尚廉潔而後貪墨者，考之歷史，不少已往之先例，此言誠是矣，殊不知講求吏治，人事爲先，人事之要，能力與操守爲尙，其尙之舉事有成績而清廉從公者，至少可除其腹削之念，準此以觀，雖未必能出於至盡至善，要亦可得其標準矣。任用既有標準，進而確取考核獎懲訓練之聯繫，以謀吏治之澄清。

二、考核 浙省各縣治事之成績，歷來無標準之考核，十七年五月間，由民政廳會同各廳及前國立中山大學，會訂縣長考成條例，其大要分爲甲乙丙三等，列甲等者，進級或給予褒狀，乙等訓勉，丙等褫職或免職，是爲本省考核縣長之嚆矢。然此項條例，未嘗見諸實施，不過徒具其名而已。省廳平日考成縣長辦法，均就其主管事務特定之專章，遇案辦理，某事記功，某事記過，實無聯貫性與統一性之可言。十九年分民政廳雖舉行縣長考核一次，亦僅就其主管事項，而評定其中乙；至二十年度訂定考績辦法六條，亦未見諸實施。故每有廉潔幹練，辦理各種行政

著有成績之縣長，偶因某一事辦理稍差，而不符合某種單行考成之標準，即得意外之處分，事實上豈將謂平？雖縣長職掌繁多，概括規定，難期詳盡。然所謂吏治，並非對某一事業之考核，以審定其事業之應如何改進，乃係考核縣長之品性才能及措施之當否，以審定其人對於縣長職務，是否適當或優良，而爲升降黜陟之標準，故考核縣長應以全部成績爲整個審定之標的，而不應單就一種事項而評定。且縣政之範圍，至廣且大，施政之先後緩急，要當視地方之經濟財力而定其考核，更應注意其原有之基礎，例如舉辦一種事業，前者雖未辦理完竣，而基礎已立，繼續進行，自屬輕而易舉，若原辦並無基礎，而經其後者之努力，始得辦至若干程度，使以兩者考核之比較，更不能單就現有之成績，而評定前者之努力與後者之不當也。現在考績法未實施以前，自宜先定一種縣長考成辦法，以資適用，惟草擬考成辦法之標準，以執行經濟任務努力情形爲主要。

三、獎懲 本省初訂有縣長獎懲條例，獎勵分爲進級

，加俸給予褒狀，記大功，或記功四種，懲戒分爲褫職，免職，減俸，記大過或記過四種。獎勵懲戒之程序，並各列舉事實，其未列舉而事實相等者，并得此照各條規定獎勵之。十八年一月間，行政院頒布縣長獎懲條例後，本省

原訂條例，即行廢止，獎勵分爲升敘，加俸，記大功，記功，嘉獎五種，懲戒分爲免職停職減俸，記大過，記過，申誡，六種，獎懲之程序，仍屬分條列舉，功過且得互相抵銷，迨公務員懲戒法公布施行後，而縣長獎懲條例，又復廢止。蓋意在避免考試監察兩院職權之衝突，立法誠周密矣。惟適用上仍多種種之困難，蓋信賞以勸有功，必罰以懲不肖，宜並行而不宜編廢，現在縣長懲戒部分，固可依據公務員懲戒法規定之程序辦理，不生若何問題，關於獎勵部份，中央既無概括之規定，本省亦僅就各種單行條例定期或遇案施行其獎敘，辦法及程序，實不免有參差。爲整頓吏治，提高各縣行政效能，本省自可依照中央賦予權責之範圍內，就現在實際情形及縣長主管之事務，暨政務狀況，另定一種聯貫性之獎勵規程，以期切合需要，便

於實施，獎懲分明，政治乃有修明之望，不然，縣長有懲而無獎，雖可以除貪墨之風，而未可入砥礪之途，仍難期各縣建設良好之政治。

四、訓練 十七年內政部曾頒有現任長訓練章程，十九年重加修正，名曰地方行政人員訓練所章程，惟本省以歷屆考取縣長，均經呈准中央派赴各縣督促新政，或留廳學習在先，無訓練之必要，並經省政府決議從緩設立。迨二十三年內政部亦以是項訓練章程，於各省實際情形，多不適合，改弦更張，復改爲縣行政人員訓練辦法大綱，通咨施行，其改訂要點，約有八項，對於實際之訓練，及各地方之財力，可謂面面顧到，本省過去以協助籌備縣自治人員則有自治專修學校畢業生訓練在先，縣佐治人員任用條例，已在立法院審議，不久可以公布，訓練辦法則須是項單行條例頒布之後，再行籌設。至縣長訓練又以縣長檢定委員會尙未組織，從緩實行。惟訓練縣政人員，乃係就現任與未來而言，欲期對於本省施政綱要及中心政策之了解，及認識對於人民應負之責任計，則應變改過去之放任

政策，而充分實行其訓練，但不必固定訓練機關與訓練課目，力求經費之緊縮，并不宜採用課本之方式，應專注重於實際上之訓練以精神訓話，與諮詢之實質。增進其行政效能。良以現任行政人員，雖各具有學識經驗，惟環境不同，難要因時而異，一切政治設施，既與時俱進，縣政人員允宜觀摩研究，非了解中心工作之重要，實不足以執行中心政策之任務。

以上各項不過列舉其大要，其與吏治有連帶重要性之「組織」「經費」「縣等」各種之沿革，附帶敘述，以供參考：

(甲)組織 本省縣政府之組織，在前省務委員會制定暫行條例，設立總務，民政，財政，教育四科，並設教育委員會及建設委員會，但因預算仍舊，經費不足，未獲實行。至十八年五月擇生產力較大，各種事業發展較易之杭縣，海甯，嘉興，吳興，長興，鄞縣，紹興，蕭山，諸暨，餘姚，臨海，蘭谿，永嘉，瑞安等十四縣先行完全改組，凡完全改組之縣政府，設秘書一人，視事務之繁簡分科

辦事，同時成立公安，財務，教育，建設四局。其餘列入一二三等之六十一縣，設秘書一人，仍分科辦事，同時成立公安教育兩局，再視各縣情形成立財務局，至各縣原有之警察局，或警察所，一律改爲公安局，連同舊有之教育局，從新改組，已設財務局各縣之財政公所，一律裁撤移交財務局辦理，凡縣行政事項，已設局主管者，不再設科辦理。十九年復劃一各縣組織名稱，除改組縣設局照舊外，一二等縣設第一，第二，財政，建設四科，三等縣設總務，財政，建設三科，並規定一二三等縣政府佐治人員之員額。二十年以後，經費緊縮，復以地方經濟情形，各有不同，致有財政建設成局後而復改科者，亦有財政改局爲科者，而各縣政府秘書，復有獨立設置與兼任一科之區別，其組織，皆呈支離破碎，零落散漫之形狀。二十二年十月間，本省爲實驗縣政府制度及縣政建設起見，指定蘭谿爲實驗縣，設縣政委員會，以省政府委員及蘭谿縣縣長爲委員，縣政府設置秘書二人，民政，財政，公安，建設，教育，土地六科，對於地方行政則有因地制宜之權，至其

他各縣政府之組織，則依照如舊，現在為增進行政效能，允宜於各舊府屬首縣設置基點縣，樹立縣政中心之模範。逐次輔導附近各縣縣政之推行，並將一二三等縣政府改局為科，提高縣長權責，使成一整個機關，俾能實行指揮監督之權，且本省區公所裁撤以後，縣與民衆之間，無居間聯繫之樞紐，已入一切政令無法推進之病態中，現在各縣區署，既在籌設之列，而又定為縣政府協助行政機關，迥異於從前之區公所組織，健全縣組織，更為刻不容緩之圖。

(乙)經費 本省縣政府預算，向係分為四等，各定總額，特等縣月支一千元，一等縣月支八百五十元，二等縣月支七百二十元，三等縣月支六百二十元，依縣政府之職守，其為不敷，自不待言，於是賦稅徵收經費，遂為縣政府挹注之門。而黠者更從而沾潤自肥，層層包辦，弊竇叢生，十八年五月改組縣政府，始規定改組縣每月經費四千元，其他一等縣每縣每月經費二千元，二等縣一千六百元，三等縣一千四百元，改組縣行政經費四千元內以百分之十至百分之十五撥補教育局，百分之十至百分之二十撥補

財務局，百分之十至百分之十五撥補公安局，百分之十五至百分之二十撥補建設局，統計四局撥補之數不得過總數百分之五十，其餘一二三等縣撥補公安教育經費至多百分之十為限。十九年十二月起更將二三等縣各月增二百元，自二十年四月緊縮預算以後，不論改組縣與一等縣，均改為一千七百六十八元，二等縣一千四百九十九元，三等縣一千三百五十五元，其二三等縣設有財政局者，更須每月減除一百五十元至一百七十元不等，原有撥補公安教育兩局經費，則另列預算。二十一年度復加削減，一等縣月支一千七百五十元，二等縣一千四百八十元，三等縣一千三百元。二十二年除蘭谿實驗縣規定每月行政經費六千一百一十二元外，更將一二等縣行政經費以八折減支，三等縣以原有經費無多，以八五折減支，二十四年二月起，更一律以九折減支，以今日縣政之繁重，乃各縣行政經費，僅如上述之數，較之隣近之蘇省，相差遠矣。緊縮應以不妨礙事業為原則，設不將經費分別恢復，而欲使各縣一切政令之推動，固屬不可能之事，其提高縣政人員之待遇，亦將

等於畫餅充饑之謀，故恢復各縣原定行政經費，實為計劃改革縣政任務之中心。

(丙)厘定縣等 本省各縣等級，向以地方之富力，為分等之標準，計特等縣四，一等縣十八，二等縣三十，三等縣二十三，畸重畸輕，難獲平允，民國十八年，民廳重加厘定，以各縣之面積，人口富力地勢為標準，人口一萬分為一分，面積以一百方里為一分，富力以田賦及捐稅收入每二萬元為一分，凡平均滿三十分以上者為一等縣，滿二十分以上者為二等縣，不及二十分者為三等縣，面積人口富力三項平均之外，尚有地勢可為依據者，如地處衝繁夙號難治，或沿邊險要，影響防務之縣，則於常例之外，特予提升，計厘定一等縣二十五縣，二等縣二十九縣，三等縣二十一縣，內蘭谿一縣，平均不及三十分，惟以地處上江交通之中心，商業繁盛，五方雜處，且制舊亦屬一等縣，則提列一等。象山，常山，玉環三縣，平均均不及二十分，惟以一屬海疆要區，一為浙贛通道，一係孤懸海外，情形特殊，故提列二等。其新舊縣等變更之縣份如左：

舊一等現改為二等：平湖嘉善海鹽金華四縣

舊一等現改為三等：崇德桐鄉德清三縣

舊二等現改為三等：武康安吉餘杭麗水四縣

舊二等現改為一等：淳安衢縣江山甯海黃巖平陽六縣

舊三等現改為一等：龍泉遂昌青山三縣

舊三等現改為二等：象山開化玉環泰順縉雲慶元景甯七縣

縣等改定迄今，已有七載，願今日各縣交通之便利，既異往昔，而戶口編查以後，人口數目之增減或較厘定前為準確，地方之榮枯，更因生產物之增加與減少而異其差別，即同一等級之縣，事實需要，亦復彼此懸殊，發展縣治，首貴適應環境，各縣等厘定之後，永為定例，則將使各縣偏促圖中，無發展之餘地，決不能悉臻允當。故於面積人口富力三項質量外，宜并視其行政進步之速率，地方繁榮之程度，政府事務之繁簡為必要之依據，如認定富力增力，確非一時之現象，且事業進步較速事務繁重者，應予提等，若其富力減低，認定非短時間內所能恢復，或人口減少，已在四分之一，或其地勢衝要，已成過去，事業



進展較緩而事務清簡者，亦宜酌予減等，期臻允當。縣等爲完成縣組織重要工作，故不憚詞費而并及之。

結論 關於吏治之一般改革問題，多數研究行政學者，早有深切之檢討，第二次全國內政會議，內政部所提之縣政改革案中，說明非常詳細：「現行地方制度之缺點甚多，而其最關重要，足以阻礙縣政之進行者，厥爲下列六事：一曰縣政府之監督機關太多。二曰縣政府之組織太簡

## 浙江警政之檢討

### 一、浙省警政沿革略述

#### 1 清末時代

自庚子拳匪亂後，清廷感覺到地方多難，非整頓內政，不能輯和外交，乃決心創辦警察，遣派大臣，先後東赴日本，考察警政。旋於光緒二十八年，在天津保定兩處，分別試辦，迨光緒三十一年，特於中央設立巡警部，頒發警察章程，通令各省仿照辦理。浙江卽於是時開辦警察，在省會設立警察總局，置總辦，會辦提調等官，一方執行

。三曰縣之經費未能確定。四曰縣之職權未能劃清。五曰縣之行政區域過於遼闊。六曰辦理縣行政之人才未能充分儲備。」不佞以上之陳述，不過就本省吏治過去之事實略加分析，其意見之簡略與膚淺尤不足以言改善之途徑。甚願關心政治者，加以補充，俾立政治制度之基礎，而獲解除地方民衆因縣制不良而發生之痛苦也。

何宏基

省會的警察事務，一方統轄全省的警察機關；在州縣則設立警察局或巡警局，辦理地方的警察行政。到了宣統元年，裁撤警察總局，改設巡警道，爲全省警察的主管長官，直接受督撫的指揮，間接受巡警部的監督；同時將州縣地方的警察局或巡警局，改稱爲警察署或巡警署，設警務長一員，區官若干員，執行職務。

#### 2 北京政府時代

本省開辦警察，雖肇始於前清末葉，但因事屬初創，

諸形簡陋，直至民國成立以後，各級警察組織，纔漸臻完備。計當時本國有警務處，省會及甯波兩警察廳，各縣警察所，及水上警察廳等組織茲分述如次：

甲、警務處 民國四年七月，內務部擬訂各省整頓警政辦法大綱，呈准各省設立省警務處，本省經依照是項大綱，設立省警務處，為全省專任的警察行政監督機關，置處長一人，受省長的指揮監督，籌辦下列各事：（一）擴充警額（二）分配警費，（三）教練警察，（四）核定章程，（五）視察勤務。

乙、省會警察廳 民元本省光復後，巡警道廢止，改組為浙江省會警察廳，民二又改為浙江省會警察廳，設廳長一人，內部分為總務，行政，司法，衛生四科，督察處一處，另設有偵探隊，消防隊及保安隊等。

丙、甯波警察廳 民元以前，甯波有警務長公所的組織，至是改組為甯波警察署；民國二年四月，又循部章改為甯波警察事務所；民國三年，當局鑒於甯波係商埠所在地、且為浙東門戶，因依據地方警察廳官制，改所為廳，

廳設廳長，直隸於省，內部組織，大致與省會警察廳相同。

丁、各縣警察所 各縣原有的警察署或巡警署，於民二時改為警察事務所；民三復依縣警察所官制，一律改為縣警察所，設於縣城，管理一縣地方的警察事務；縣城以外的繁盛地方，設警察分所。所置所長一人，由縣知事兼任，民五由內務部呈准遇有事務較繁的縣份，得另派警佐充任所長，受縣知事的監督；分所置分所長一人，由警佐充任。

戊、水上警察廳 民國二年二月，內務部制定長江及其他水師改組令，二年四月又公布水上警察廳官制，本省當局經將內河及外海水師，改編為水警，分隸於內河水警廳及外海水警廳，廳設廳長。各廳內部各設三科及督察秘書二處；外部分總署及署，總署長即由統領改任，署長由管帶改任，民五改為區隊制，將總署與署改為區與隊，總署長改稱區長，署長改稱隊長。

民國十六年，國民政府勢力及到浙江以後，本省警察制度，頗多新的改革，就中最重要的有下列五項：

甲、民政廳 自國軍入浙，成立浙江省政府後，舊警務處廢除，全省警務改由省政府民政廳統轄，並以民政廳第二科爲主管科。

乙、省會公安局 民十六年奉令將舊省會警察廳改爲杭州市公安局，直屬於杭州市政廳；內分總務，警察，司法三科，旋改爲一二三三科，並添設偵緝，衛生，消防，警捐四科，共爲七科，又先後添置祕書二員。未幾，杭州市政廳改爲杭州市政府，公安局奉令隸屬杭州市政府，除一二三三科仍舊外，第四科改爲偵緝隊，第五科改爲消防隊，衛生警捐兩科，劃歸市政府辦理。不過當時公安局尙沿舊制，兼辦杭縣四鄉警察，故在局內另組杭縣警捐徵收處，旋因杭縣公安局成立，此項徵收處，即行移交。迨十九年四月，依照內政部頒各級公安局編制大綱，改組爲浙江省會公安局，直隸於民政廳。

丙、甯波公安局 民十六年七月甯波市政府成立，舊

甯波警察廳改爲甯波市公安局，受市政府監督，但仍直隸於民政廳，不過一部分機關如保良局殘廢院等，已劃歸市政府管轄，衛生科亦裁併市政府辦理，全部警費均向市政府領發。民十八年四鄉警察，劃歸鄞縣公安局管理，市公安局的管轄，限於市區。嗣因市款短絀，甯波市政府於民

二十年一月奉令裁撤，市政府由鄞縣政府接收辦理，當時欲將市公安局裁併於鄞縣公安局，有邑紳趙芝室等連電反對，省廳因順從民意，呈准行政院將甯波市公安局改爲浙江甯波公安局，直隸於民政廳。

丁、各縣公安局 自民十七年三月內政部公布各級公安局編制大綱後，十八年五月，由本省民政廳擬訂浙江省縣政府公安局規程，通令七十五縣縣政府自該月份起，將縣警察所改爲某某縣縣政府公安局，所有警察分所亦一律改爲某某縣縣政府公安局某地分局，同年九月又改訂縣公安局規程，（按此項規程迭奉部令修改，至二十一年八月，始由省政府正式公布。）通令各縣政府定期二十年七月一日開始實行改組，並飭即擬具改組切實辦法及警費預算

呈核。復於二十年七月，頒發本省縣公安局派出所規則暨巡官長警宿舍規則，通飭遵照辦理，此為各縣公安局改制經過的大略情形。後來縣公安局制度，發生兩種變例：  
(一)蘭谿縣公安局，因縣政府改制實驗，採集權制，不設各局，業於二十二年九月裁撤，移交實驗縣政府接管，改為公安科。(二)景甯縣公安局，因經費奇窘，警額減少，亦於二十三年一月實行改科。

戊、水上警察隊第一第二兩大隊 民十六年春，將內河水上警察廳及外海水上警察廳，分別改為內河水上警察局及外海水上警察局，惟局內外悉沿從前水警廳時代舊制，沒有變更。迄至二十二年夏，奉蔣委員長電令嚴切整頓水警並縮減經費三分之一等因，同時內政部內政會議，亦有廢除全省水上警察局的議決，因即依照部頒省警察隊組織暫行條例，訂定浙江省水上警察隊暫行章程，將內河水上警察局及外海水上警察局，分別改編為浙江省水上警察隊第一大隊及第二大隊。

## 二、浙省最近警政概況

### 1 組織方面

本省現有水陸警察機關，計直隸於民政廳者為省會甯波兩公安局及水警第一第二兩大隊；直屬於縣政府而稱為縣公安局者，為杭縣公安局等七十個局；於縣政府下設公安科者，為蘭谿（本年金華浦江嘉興三縣公安局，先後奉令仿蘭谿例，改局為科。）景甯等縣。茲分述其組織概況如下：

#### 甲、省會公安局

##### (一)內部組織

省會公安局置局長一人，由民政廳遴請省政府任命，承民政廳長之命，掌理省會公安事宜。局長之下，設秘書二人，科長三人，警察長一人，科員十九人，督察員十三人，技術官一人，技術員三人。局內分三科辦事，其職掌如下：

A 第一科 掌理警區之劃分，分局派出所及巡官長警宿舍等之支配設置，各區警額之支配，各區守望巡邏之支配考核、警察隊之編練，員警之教育訓練，員警之紀律，

員警之考績任免升降獎懲請假治療及撫卹，服裝警械器具之保管支配收發及考查，預算決算之編製及經費之領發，違警罰款及過息金之登記保管報解，文書之收發繕校及印信卷宗圖書之保管，統計表冊及報告之編造，會計庶務及不屬各科事項。

B 第二科 掌理戶口調查及人事登記。集會結社及出版物之取締，有關公安之營業取締，交通之取締及協助，衛生清潔之檢查及公共場所之取締，社會風紀，水火災防救，難民游民乞丐之救濟及取締，外事警察及其他行政警察事項。

C 第三科 掌理違警案件之傳訊處理及執行，違警物品之處置及贓物遺失物之處分保存，刑事嫌疑人之假預審，人民爭執之調解，偵察緝捕，辦理指紋及警犬，協助司法官廳及遞解人犯，留置所拘留所之管理，被拐迷路失蹤之調查處理，及其他司法警察事項。

此外該局爲維持治安，稽查游惰，消弭火患及指揮交通，特設立車巡，騎巡，偵緝，消防交通等隊。又警察大

隊一隊。

#### (二)外部組織

A 分局 該局將省會劃分爲八個警區，每區置一分局，共有八個分局。分局長由民政廳委任，承局長的監督指揮，分掌各區公安事宜。分局長之下，設局員三人，事務員二人，巡官五人至七人。

B 派出所 分局管區劃分爲若干警段，每段置一派出所，計共有九十九個派出所，每個派出所置警長一人，警士若干人，由局長分別委派，受分局長的監督指揮，分管各段公安事宜。按省會公安局最近因改守望制爲巡邏制，已將派出所取消，另設分駐所，惟改制伊始，效果未著。

#### 乙、甯波公安局

##### (一)內部組織

甯波公安局係由省政府呈准行政院，就原有甯波市區內設置，直隸於民政廳。設局長一人薦任，秘書一人，科長三人，督察長一人，科員六人，督察員二人，技術員一人，均由民政廳委任。局內設一二三三科，其職權大致與

省會公安局各科職權相同。

此外又有偵緝隊，消防隊各一隊，警察隊二中隊。（按警察隊係由巡察隊，車巡隊，守衛隊改併而成。）

(二)外部組織

A分局 該局現共有六個分局，各設分局長一人，局員事務員各一人，巡官五人至七人。

B分所 除六個分局外，另設西郊警察分所，駐賣魚巷，設分所長一人，巡官事務員各一人。

丙、水上警察隊第一第二兩大隊

(一)內部組織

每大隊設大隊長一人，由民政廳遴請省政府委任，受民政廳長的節制調遣。大隊長之下，設督察長一人，總教練官一人，書記官長一人，督察員教練員各二人至四人，偵緝隊長（或稱偵探長）一人，偵探或偵緝員八人至十六人。督察長總教練官書記官長偵緝隊長，由大隊長遴請民政廳委任，其餘由大隊長委派，報廳備案。

第一大隊隊部現駐杭州，管理本省舊嘉湖二屬及杭屬

一部水上防勦盜匪事宜。第二大隊隊部現駐鎮海，管理本省海上防勦盜匪事宜。

(二)外部組織

A分隊 第一大隊轄七個分隊，第二大隊轄六個分隊，每分隊轄十排，分隊長之下，設巡官四人或五人，書記官特務員各一人，書記二人。第一大隊各分隊配置有共和，禦武，致果，翊麾，泗安，杭靖，湖甯，嘉平等八巡艦，每巡艦設管理員一人。第二大隊各分隊配置有泰安，新寶順，海靜，永平，超武等五巡艦，每巡艦設艦長一人。

B特務隊 每大隊各設一特務隊，轄六排至十排。特務隊長之下，設書記官特務員各一人，書記二人。

丁、杭縣等七十縣縣公安局

(一)內部組織

縣公安局設局長一人，暫由民政廳遴委，受縣長的監督指揮，掌理全縣公安事宜。局長之下，設課長三人，督察長一人，督察員一人至四人，各課設課員一人至三人，

均由局長遴請縣政府核委，報廳備案。局內分三課辦事，（事務較簡之局得設二課，即以第二第三兩課合併。）各課職權與省會公安局各科職權，大致相同。

此外為維持治安，巡緝盜匪及消弭火災，得設巡察，偵緝，消防等警察隊，但須呈報縣廳核准。

#### (一)外部組織

A分局 縣公安局依自治區域，每區設公安分局一所，但得因地方情形，就數區合設一所。每分局設分局長一人，（任命方法與縣公安局長同）局員及巡官一人至三人，雇員若干人。局員由分局長委任，巡官由縣公安局長委派。又第一公安分局附設於縣公安局，分局長由縣公安局長兼任，分局職員亦由縣公安局職員兼任。

B派出所 分局管轄區域，劃分為若干段，每段各設一派出所，置巡官或警長一人，警士三人至十人，由縣公安局長分別委派，受分局長的指揮，掌理各本段縣公安事宜。

#### 戊、蘭谿實驗縣政府公安科

#### 浙江民政 浙江警政之檢討

#### (二)內部組織

蘭谿實驗縣政府公安科，設科長一人，由縣長遴請民政廳委任，秉承縣長總理科務。科不對外，所有對外行文，均用縣長名義。科內共分四股辦事，每股設主任科員一人，督察股主任科員稱為督察長。全科共有科員六人，督察員二人，事務員二人。各股的職掌如下：

A 警政股 掌理全縣警區劃分，各局所警額支配，警察編制，槍械服裝器具之保管支配及考查，警察經費預算之編制，清查戶口，水災火災之防救，難民過境及游民乞丐等之取締，員警之撫卹，核發護照，警務會議及警務報告及不屬他股事項。

B 司法股 掌理違警案件之傳訊處理及執行，違警物品贓物及遺失物之處分保存，刑事嫌疑人之假預審，人民爭執之調處，偵察有礙公安之秘密。緝捕及指紋，協助司法機關及遞解人犯，拘留所之管理，禁煙及其他司法警察事項。

C 督察股 掌理各局所內外勤務之督察，各警區守望

巡邏之支配考核，員警之教育訓練，員警之紀律，員警之考核獎懲及請假，非法集會結社之取締，有礙公安之營業取締，衛生清潔之檢查及公共場所之取締，社會風紀，辦理交通協助取締，兵差及外事警察事項。

D 保衛股 掌理縣保衛團之編制及訓練，防地之配置，團隊之指揮調遣及緊急事變之彈壓，員丁之考核獎懲及請假，員丁之撫卹，全縣碉樓之籌建，及其他保衛事項。

此外該縣縣政府，又設有偵緝隊消防隊各一隊，辦理巡緝匪犯及消弭火災事宜。

## (二) 外部組織

A 公安局 縣公安局改為公安科後，各公安分局一律改稱為第幾公安局，現在全縣共有四個公安局。第一公安局即原第一公安分局，分局的局長由縣政府公安科長兼任。各公安局內部組織與普通縣公安分局組織相同。

B 派出所 該縣各公安局管轄區域內，亦分段設立派出所，計共有十五個派出所。各派出所內部組織亦與普通縣公安局派出所組織相同。

金華浦江及嘉興三縣，本年先後奉令改局為科，均經將舊縣公安局裁撤，移交縣政府接管，改為公安科。其組織情形，大致與蘭谿相同，茲不復述。

### 己、景甯縣縣政府公安科

景甯縣因警費支絀，由該縣縣長吳呂熙呈准將縣公安局裁撤，改設公安科。科長由縣政府秘書兼任，不另支薪，另設科員一人，辦理文牘事務，又設巡官一人，辦理外勤事務。全縣共有警長一人，一等警二人，二等警二人，三等警十人。因人數太少，組織極為簡單。

## 2 經費方面

### 甲、經費來源

#### (一) 省款

二十三年度概算：省會公安局七十一萬五千七百八十九元；水警第一大隊二十七萬四千五百六十二元；水警第二大隊四十一萬五百十元；各縣公安局省款補助費七萬四十三元五角八分；合計一百四十七萬八千九百九十五元五角八分。



(二) 縣款

七十五縣警費，(除省款補助費)計有二百十二萬五千七百九十三元八角二分；甯波公安局三十一萬一千三百五十七元；合計二百四十三萬七千一百五十九元八角二分。

以上省款及縣地方款，全年兩共三百九十萬八千四百六十四元四角。(附表)

乙、籌款情形

(一) 省款

省款統由省庫撥給。

(二) 縣款

七十五縣警費，以縣稅田賦項下附加三成，暨店住屋捐為大宗，由縣政府徵收撥用。他如各項警捐，各縣情形不同，由各縣擬具辦法，呈省核准辦理。(各縣違警罰金共約二十四萬餘元，列為臨時收入。)甯波公安局係以甯波市原有店住屋捐及其他各項警捐，於局內附設警捐征收處，自行徵用。

3 實力方面

甲、警察人數

(一) 警官

二十三年度統計：省會公安局一〇四員；甯波公安局二三員；水警第一大隊五一員；水警第二大隊三二員；七十五縣八一六員；共計一〇二六員。

(二) 長警

省會公安局二、七二二名；甯波公安局七六四名；水警第一大隊八九三名；水警第二大隊八七五名；七十五縣七、六九四名；共計一二、九四八名。

以上警官、長警總計一三、九七四員名。(附表)

乙、槍彈數目

(一) 槍械

省會公安局一、九三四枝；甯波公安局七九九枝；水警第一大隊一、三〇九枝(砲五六尊)；水警第二大隊九〇〇枝(砲二三尊)。七十五縣共七、九五〇枝；總計一二、八九二枝(砲二八尊)

(二) 彈藥

省會公安局九六、二〇六粒；甯波公安局三二八、九

一〇粒；水警第一大隊二四四、二六六粒（砲彈四、四一四粒）；水警第二大隊二二六、四四六粒（砲彈五九、一四六粒）；七十五縣共五八八、四四四粒；總計一、四八四、二七二粒；（砲彈六三、五六〇粒）。（附表）

#### 4 任用與待遇方面

甲、任用標準

##### （一）警官

警官任用的標準如下：

- A 浙江省警官學校正科及速成科畢業者；
- B 內政部警官高等學校畢業者；
- C 中央軍官學校研究班警政科畢業者；
- D 中央軍官憲警班畢業者；
- E 法政學校三年以上畢業者；
- F 其他與警察相當學校卒業或曾辦警政與行政事務三年以上著有成績者。

##### （二）警士

本省警士採用的標準如下：

- A 浙江省警官學校附屬警士教練所畢業者；
- B 各縣長警補習班修業期滿者；
- C 高小畢業或有相當學力者；
- D 依照警察錄用暫行辦法考驗合格者。

乙、官警待遇

##### （一）警官

警官月俸最高為三百元（省會公安局長），最低為五十元，（各縣分局長）。

##### （二）警士

警士月餉最高為十五元（省會公安局），最低數僅有四元二角（仙居縣公安局），可謂微薄之至！

#### 5 教育方面

甲、警官教育

##### （一）教育機關

浙江省警官學校為本省唯一的警官教育機關，於民國十七年九月十二日開辦，由民政廳直轄。校址在杭州上倉

橋，設校長一人主持校務，校長之下，設總務，教務，訓育三處，處設主任一人，總理處務（總務處主任由校長兼）。全年經常費十二萬三千五百四十元，歸省庫負擔。茲將其教育的情形，概述如次：

### (三)教育情形

A 正科 學生資格為中學畢業及有相當學力者；訓練年限二年；已畢業三期，共四百零二人；現在訓練第四期，共計八十人。

B 速成科 學生資格為退伍軍官；期限八個月；已畢業二期，共計二百三十二人，現已停辦。

C 警官訓練班 資格為現任分局長及巡官，抽調訓練；分局長訓練期限，第一期六個月，第二期八個月，已畢業二期，共計九十一人，業已停止；巡官訓練已畢業三期，共計二百九十六人，第四期受訓巡官正在抽調中。

### 乙、警士教育

#### (一)教育機關

浙江省警官學校附設警士教練所為省辦的警士教練機

浙江民政 浙江警政之檢討

關，於民國十八年十二月開辦。教職員除專設六人外，餘均由警官學校教職員兼任。全年經常費四萬一千九百二十元，由省庫撥給。此外由各縣公安局自辦者為長警補習班（甯波公安局則稱長警補習所）及警士教練班。

### (二)教育情形

A 警士教練所 資格為高小畢業或有相當程度者；訓練期限六個月，已畢業七期，共計一千七百三十四人；現續辦第八期，正在招考中。

B 長警補習班 即將未受警察教育的現役警士，加以訓練，期限定為兩個月；訓練期滿考試及格者，給予修業證書，飭回服務。

C 警士教練班 係招考高小畢業或有同等學力者，授予警察教育，期限規定為三個月；在未舉行畢業以前，輪流派赴所在的警察機關實習勤務七日至十四日；畢業後即分發各警察機關，補充正警。

### 二、浙省警政改進意見

以上已將本省警政的沿革及現狀，作一簡單的敘述，

茲謹參酌以往史實，並就個人觀察所及，擬具今後改進意見六點，藉資商榷。

### 1 改局爲科增進縣政效率

現行縣公安局制度，流弊極大：第一，警察爲推進縣政最有力的工具，自非由縣長兼攝不可。今縣公安局制度，將警察大權，付諸局長，由局長担負全縣公安實際責任，縣長反退處於旁觀監督地位，妙手空空，一籌莫展，對於縣政進行，影響匪淺！第二，縣公安局長概由省廳遴委，縣長對局長無參預任免之權，以是局長無所顧忌，時常與縣長分庭抗禮，形成對峙局面，人事糾紛，既層出不窮，政務推行，自諸多滯礙！第三，府局並存，局長有所計劃，固不能不得縣長的核轉，即縣長欲有所改進，也不能

不與局長商決，在核轉與商決之間，公事上既徒增周折，抑且常以意見不一，發生衝突，以致破裂。故自縣公安局成立以來，縣長與局長互相攻訐互相侵凌之事，屢聞不鮮，實爲縣政的怪現象！第四，府局並存，權責不專，如辦兵差或其他吃力的事情，縣長可以放棄不管，諉之局長，

局長亦可以推之縣長，互相推諉，各不負責。第五，縣公安局規模太大，無就各縣的經濟情形及事實需要看來，均不需要此龐大的組織。縣公安局制度，既有如許流弊，所以爲集中縣長權責，充實縣府組織，增進縣政效率計，惟有將各縣公安局一律裁撤，改爲公安科，歸併縣政府。公安科長統由縣長遴選，呈請省廳加委，如有違法失職或不聽指揮情事，並得由縣長自由請免，使對縣長直接負責。這樣把公安科長成爲縣長的僚屬，過去割據牽制對抗推諉等等情弊，均可一掃而空。鑒於本省蘭谿實驗縣，自二十二年九月改局爲科以來，事權專一，成效卓著，足爲參證。

### 2 整理警衛以求分工合作

改局爲科，係減少警察組織縱的層級，以免過去疊床架屋的毛病；而在橫的方面，則應實行警衛合一，藉謀分工合作，並以節省經費。我主張將各縣警察集中縣城，鄉區不設警察，所有警察職務，概由保衛隊負責辦理。關於警衛合一的詳細理由及辦法，正在另草一文，容日續刊，

茲不多贅。

### 3 統籌經費調劑各縣警力

改良政警，勸關經費，而各縣警費盈絀不一，以是經費充裕的縣份，警察則盡量擴充，經費支絀的縣份，警察則極形單薄，甚至不足維護治安。各縣警察的配備，悉以財力厚薄為標準，不以防務需要為標準，這不能不說是本省警政的一大缺點！補救的方法：一方面應依防務需要為標準，參以人口商務地勢交通等狀況，決定各縣應設的最低警額；一方面依照部頒確定警察經費辦法，將各縣地方警察經費（即縣款），提省統支。但此種辦法，極易引起各縣人民反對，殊難實行。無已，惟有就各縣公安局省款補助費及遠警尉金兩項（共約三十餘萬元），由省統籌支配，庶能移盈補絀，使各縣警力，配備得宜。

### 4 淘汰弱劣提高官警待遇

現在一般警察素質的惡劣，實為不可諱言的事實，應依重質不重量的原則，規定適當標準，將現役警察中老弱惡劣非本籍及平素無正當職業的不良份子，儘先淘汰，將

裁餘的經費，改良官警的待遇，既可以養成廉潔的風氣，又可以招致優秀的警務人才，實為一舉數得。

### 5 嚴格訓練改進警察質量

最近全省警察受教育的成分，尚無準確的調查，據民國二十一年的統計，全省水陸長警受教育的人數，僅及總數四分之一，可謂微乎其微！今後改進之法；一面限令各公安機關遇有警察出缺，不得任意募補；一面擴大省辦的警察教育機關，造就鉅量的健全的新警察人才，分發各處補充；同時對於現役的合格的警察，亦應由省或地方繼續抽調訓練，補充其新的知識。

### 6 補充槍械堅厚防衛實力

本省水陸警察的槍械，就數量看來，似相差無幾，惟究其實際，則除少數的木壳槍手槍以外，其餘都是不健全的雜槍，幾乎十枝裏面有七八枝不能使用，所以一遇匪警，便束手無策，殊失保衛地方的本旨！今後應該將這些不健全的槍枝，一概廢棄，以免誤事，同時籌款另購良好的槍械，實行一警一槍制。

浙江省水陸警察經費數一覽表 (二十三年度)

機關別	經費數	機關別	經費數
省會公安局	715,780	居嶺	3,176
甯波公安局	311,357	溫州	27,167
水警第一大隊	274,562	東陽	39,570
水警第二大隊	410,510	金華	17,826
杭州縣	90,670	義烏	35,405
海鹽	63,436	永康	22,701
富陽	16,188	江陰	14,549
餘杭	25,285	武義	12,858
臨安	9,570	浦江	10,775
於潛	10,194	義烏	9,538
新昌	7,289	衢縣	49,068
嘉善	7,261	龍游	20,634
嘉興	111,052	常山	28,068
善慶	43,356	開化	12,995
海鹽	36,724	淳安	10,910
平湖	27,725	遂昌	17,069
桐鄉	47,929	龍泉	17,775
崇德	29,152	慶元	10,113
吳興	124,7248	景寧	19,002
長德	36,013	雲和	6,6013
武康	34,261	松陽	8,434
安嘉	14,482	慶元	112,446
武康	12,585		
安嘉	9,0213		
鄞縣	85,934		

慈奉	39,373	瑞平	23,470
鎮定	16,246	樂平	25,933
象南	41,669	泰玉	21,741
紹蕭	44,684	青遂	5,753
諸餘	14,738	龍籍	11,116
嶧上	2,875	景麗	7,770
新臨	192,612	松雲	9,179
黃帝	73,181	合	7,584
天	47,089	安陽	7,545
	65,989	清順	8,980
	26,928	環田	3,178
	17,800	昌泉	14,458
	9,300	元寧	10,994
	43,015	水陽	4,123
	21,541	和平	6,748
	12,494	計	3,908,0464
	8,604		
附註	<p>(1) 本表經費數係以元為單位</p> <p>(2) 本表經費數係指二十三年度全年而言</p> <p>(3) 湯溪衢縣江山雲和四縣經費未據遵報表列數目係該縣二十二年概算數</p> <p>(4) 各縣警察經費數係包括省款補助費在內</p>		

浙江省水陸公安機關警官警察人數一覽表(二十四年二月)

機關別	警			官			警	察	省會公安局 寧波公安局 水警第一大隊 水警第二大隊	居嶺 陽華島 康江 義溪縣 山游 山化 總安 安廣 昌水 嘉安	9	7	21	37	1	37	15	2722	
	局長	及局長	局員	巡	官	官													
杭海	7	4	4	10	13	10	346	仙	1	1	4	4					3	3	88
富餘	1	1	3	3	3	3	241	澗	1	1	4	4					14	284	
臨	3	3	3	3	3	3	77	東	3	3	3	3	4	3	3	6	3	75	
於新	1	1	1	5	5	5	31	金	5	3	5	3	1	4			3	116	
嘉	1	1	1	1	1	1	44	義	2	2	2	2	2	2			3	81	
嘉	1	1	1	2	2	2	40	永	2	2	2	2	1				3	59	
海	4	4	4	7	7	7	24	浦	1	1	1	1	1	1			2	43	
平	3	3	3	20	20	20	153	武	2	1	2	1					1	37	
崇	4	4	4	4	4	4	135	湯	1	7	1	7					2	45	
桐	4	4	4	4	4	4	181	衢	4	4	4	4	1					143	
吳	10	10	10	8	8	8	105	江	5	1	5	1	1				2	93	
長	3	3	3	16	16	16	102	龍	3	1	3	1					2	107	
德	4	4	4	3	3	3	371	常	2	2	2	2	2	1			1	54	
武	2	2	2	2	2	2	152	開	5	2	5	2	2				4	41	
安	3	3	3	2	2	2	119	建	2	2	2	2	1				3	88	
孝	2	2	2	1	1	1	36	淳	3	1	3	1	1				2	144	
鄧	7	7	7	1	1	1	39	遂	1	1	1	1					2	55	
慈	5	5	5	12	12	12	39	桐	1	1	1	1					2	70	
奉	3	3	3	3	3	3	223	壽	1	1	1	1					2	40	
							124	分	7	7	7	7					8	382	
							53	永	3	3	3	3	2				1	74	



鎮定	海	5	4		2	171	陽	5	2	1	1	105
定	海	7	4		8	137	清	5	4		1	74
象	山	2	1	1	3	68	順	1			2	30
南	田	1				10	環	4	1		1	42
紹	興	10			9	458	山	2			1	27
蕭	山	6	5	1	4	215	昌	1			1	38
諸	暨	6	8	2	7	131	泉	1			1	29
餘	姚	7	6	2	4	165	雲	2	1			30
嵊	縣	2	1		2	74	元	1				39
上	虞	4	2		2	74	寧	1			1	16
新	昌	1			4	40	水	2	1		1	61
臨	海	3	1	1	4	90	陽	2			2	40
黃	嚴	2			2	92	和	1			1	30
甯	海	1			3	50	平	1			1	25
甯	台	1			1	26	計	255	149	89	323	12,948
天		1			1							

附 (1) 警察欄內係包括警士及警長等  
(2) 在警察機關服務之服務員事務員書記履員管理員等並未計入

註



額定	16	26	14	104	7426	平	陽	3	24	2	45	10924
海山	51	18	4	111	13691	樂	清	10			48	2365
象南	21	9	6	46	3023	泰	順	7	1		13	700
紹興	20		16	29	1566	玉	環	1		1	63	2200
蕭山	248	63	18	313	37568	青	田				26	1901
諸餘	53	10	14	200	19186	遠	昌	5	1		14	4172
姚縣	83	3	10	135	8573	龍	泉				13	900
餘姚	41	16		87	19213	紹	雲	10			26	1218
上虞	37	1		15	3896	慶	元	20			10	361
新昌	50	3	3	20	2182	景	寧				20	3191
臨海	24	2			1076	鹿	水				14	742
黃岩	5	10		104	6616	松	陽	14			29	4183
天台	10			43	2195	查	和				33	4133
				27	1590	查	平				38	4207
	10	4	3	40	1433	合	計	2482	718	350	4400	588,444
附註	<p>(1) 省會公安局有槍1, 934枝彈96, 206粒</p> <p>(2) 寧波公安局有槍799枝彈328, 910粒</p> <p>(3) 水警第一大隊有槍1, 309枝彈244, 266粒, 砲5萬彈4, 414粒</p> <p>(4) 水警第二大隊有槍900枝彈226, 446粒砲23萬彈59, 146粒</p>											

## 浙江保甲之檢討

徐其惠

### 一 檢討的範圍——限於現行制度和現實環境

現行保甲制度的特質；在編組方面，以戶爲單位，依次遞進於甲保；在運用方面，以自衛爲出發點，進而達於自治的完成。這種涵義的保甲制度；既不同於周代的鄉遂制，秦代的什五法，漢代的三老制或唐代的戶里制，亦不同於宋代的保甲法，元代的弓手制，明代的十家牌法或清代的團練法；她是集歷代保甲制度之大成，而爲根治無組織的社會和無訓練的民衆之一帖良劑。

復次；現代型的保甲制度，應分三步辦理：第一步，確立保甲制度；第二步，健全保甲人員；第三步，推行保甲事業。換句話講：第一步屬於編組問題，第二步屬於訓練問題，第三步屬於運用問題。一定要編組確實訓練得法和運用得宜，然後，這種制度，纔能夠收其實效。

在「浙江保甲之檢討」標題之下，最好先從史書和誌書裏面，搜出歷代的類似保甲制度，在浙江施行的得失利

弊，藉作現在辦理保甲的借鏡；更就現行的保甲制度，依據上面所說的特質和辦理步驟，與浙省推行保甲的實際情形對照一下，尋出牠們的差異之點和本省所遭遇的困難，藉以指陳改進的途向。可是，歷史上的考據，因爲典籍浩繁和地方個別環境太複雜的緣故，不易尋出一般的得失利弊，尤非短時間內所能蕺事。因此，本文的範圍——檢討的範圍，祇限於現行制度和現實環境，這是要預先聲明的。

### 二 檢討的對象——浙江年來舉辦保甲的事實

以自衛爲出發點的保甲制度，在民國十九年張靜江主席時代，曾辦過一次。當時，由民政廳組織保甲運動委員會，規劃一切；首將全省各縣，劃分二十四區；以三個月爲一期，每期舉辦四區，六期辦竣；次定是年七月一日起至十月三十日止爲第一期，先行試辦兩區，以吳興長興安吉孝豐四縣爲第一區，嘉興嘉善海鹽平湖四縣爲第二區，每

區設指導員辦事處，藉收連絡溝通的效果；更調用廣東辦保人員多名，由民廳委爲保甲指導員，派駐各區辦事處並出席區內各縣團務會議，藉收督促指導的效果。一面將實施保甲辦法，於浙江省保衛團法施行細則內，詳加規定，令縣遵照。查考施行細則的內容，係以鄉鎮長爲甲長，閭長爲牌長，直接戶主，與鄰無關係，組織既嫌鬆懈；同時，以保甲事項併入保衛團內辦理，尤屬乖背團練分開的原則。因此，推行的成績，不甚彰著。到程振鈞氏兼長民廳的時代，即將各保甲指導員調回，而保甲行政，遂致擱淺。

上年，浙江省政府迭奉 蔣委員長電飭參酌豫鄂皖三省總部所頒編查保甲戶口條例，由民政廳擬具辦法，負責趕辦，民廳當局認爲本省推行自治已具相當基礎，擬於自治組織下確立保甲制度，因於初次擬訂的保甲章程裏面，以閭爲保以鄰爲甲，保甲長以閭鄰長兼任，副保甲長由縣於本保甲內遴選充任。章程擬定之後，由省政府呈送 蔣委員長核示；嗣奉同年六月十日南昌行營治字第七四六七號指令，以所擬辦法與保甲精神不符，應予修正，並附發

修正浙江省保甲章程三十四條，飭即遵照辦理。又經民政廳根據本省辦理自治實況，重行擬具章程及實施程序，並由省政府呈請 蔣委員長准予試辦。

試辦章程及實施程序核准以後，一面由省政府公佈，一面由民政廳通飭專員所轄縣份計衢縣等四十四縣先行舉辦，並委派保甲指導員多名，分區督促指導。第一期舉辦之各縣，自上年八月起截至現在止，多已呈報編組完竣。

檢閱第一期舉辦保甲之四十四縣，除極少數縣份，經過實地編查的手續，先行確定戶數戶長，再依次推定甲長保長外；其餘大都按照兩鄰爲甲四閭爲保的規定，以二除鄰得甲數，以四除閭得保數，逕將閭鄰長加委爲保甲長，即報編組完成。這種閉門造車的辦法，當然達不到編查確實的目標；而在另一方面講，不但使一般民衆不明保甲是什麼，即被委爲保甲長的恐亦不知保甲爲何物。編查不能確實，等於建築物的基礎不鞏固；將來不想利用牠則已，如欲利用這種不確實的編組，來推進保甲事業，好像在很鬆動的沙灘上樹起偉大的建築物，當然是一件徒勞無功的

事。復次，凡事能了解能信仰，有信仰纔有力量；一般民衆和保甲人員，如果不了解保甲爲何物，從何處發生信仰，更從何處產生力量，來推行一應的保甲事業呢？因此，第一期辦理保甲縣份，有成績的很少。考其癥結所在；由於章程上以保甲爲自治的附庸，使各縣有取巧的機會；第一第二由於辦理人員未免存有虛應故事的心理，不肯切實實的幹；第三由於旱災之後各縣經費困難，雖有肯幹的縣長，而心餘力拙，不得不出於敷衍的一途；有了這三種實在的原因，所以纔造成一種空洞的結果。我們如欲確定保甲爲地方的下層行政機構，使一切政令均能循此機構深入民間；更欲利用這種相受相葬相教相勸之橫的連鎖，使一切民族力量，均能依此連鎖結合起來；則非針對上述三種原因，徹底的改造一番不可。

黃主席蒞浙以還，對於保甲行政，極其認真。一面調回原有廳派保甲指導員並增委富有學識經驗之保甲指導員多名，朝夕研究保甲理論和實施計劃，又召開保甲講習會十次，藉以統一理論調整辦法兼收集思廣益多聞闕疑之效

。一面遵照 蔣委員長本年二月十日亥亥秘牘電，改用上年南昌行營修正之浙江省保甲章程，並訂定浙江省整理保甲計劃大綱，爲之補充。一面，更通令各縣切實整理，將來即以各該縣長辦理保甲之成績，爲黜陟獎懲之根據，藉以矯正他們虛應故事的心理。可以說對於上陳的三個癥結，除經費問題而外，已經解決了兩個。

現爲督促各縣切實完成保甲機構俾能充分實施任務起見，特准於本年底編組期限屆滿後，一律展至六月底整理完竣。民政廳各保甲指導員行將出發指導，各縣行將總動員辦理；在這種興奮的狀態下面，如果經費問題獲着相當的解決，則保甲基礎的奠定和保甲事業之能推行盡利；這，並不是一種遠於事實的奢望！

### 三 檢討的要點——浙江舉辦保甲所遭遇的困難和解決的途徑

#### 解決的途徑

##### 一、關於章程者

浙江舉辦保甲所遭遇的第一個困難，便是已具形體毫無實質的自治組織橫梗當前，積若干年的精力費無數量的

金錢換來一點成績，不忍遽然拋棄；於是迂迴曲折適用了一種附庸性的保甲章程。結果呢，一面汨沒保甲的固有精神，一面沖淡自治的本來色素，弄到一事無成兩敗俱傷。

這點困難，自適用南昌行營所修正的浙江省保甲章程而後，可說是已經獲着解決的途徑了。何以呢？我們祇將試辦章程和修正章程內提出幾點來比較一下，便可恍然。

在試辦章程和實施程序內，我們可以看出如下的幾點：

- (1) 於自治組織下，確立保甲制度。
- (2) 以鄉鎮公所為縣與保甲間的聯繫機構。
- (3) 鄉鎮下仍存閭鄰組織，與保甲並行。
- (4) 鄉鎮公所設保甲委員一人或二人。
- (5) 鄰閭長得兼任保甲長。
- (6) 編組保甲，以閭鄰以為根據；原編之鄰閭有不足五戶成五鄰者，仍依原編之隣閭，合兩隣四閭編制之。
- (7) 清查戶口，依照本省二十二年復查戶口表辦理。

浙江民政 浙江保甲之檢討

(8) 須多數居民共同工作時，得將保甲內十八歲以上四十五歲以下之男子編成壯丁隊，由保長甲長督率分任之。至訓練壯丁隊辦法，則付闕如。

而在修正章程和計劃大綱裏面，我們可以看出如下的

幾點：

- (1) 貫徹區以下先辦保甲的精神。
- (2) 以區為縣與保甲間的聯繫機構。
- (3) 原有閭隣兩級以保甲替代之。
- (4) 以保長聯合辦公處代替鄉鎮公所，以聯保主任執行保甲委員職務。
- (5) 無閭隣長及副保甲長名目。
- (6) 編組保甲，須按照戶口，地方習慣，地勢限制及其他特殊情形辦理。
- (7) 清查戶口，得參照豫鄂皖三省總部所頒編查保甲戶口總動員辦法辦理之。
- (8) 關於壯丁及保衛團隊之訓練事項，悉依國民政府公佈之保衛團暫行法，並參照豫鄂皖三省總部

公佈之剿匪區內各省民團整理條例，由省保安處統籌辦理。

由此，我們便可看出試辦章程是多方遷就原有的自治組織，而修正章程則是存立保甲的固有精神。前者是將保甲變作了自治的附庸，後者是將保甲形成了自治的主腦。如果我們認定保甲是一種對症的急性良藥不應該在自治的迂迴途徑上蹣跚踈蹶；那末，便應該適用修正章程而廢止原來的試辦章程。

## 二、關於編組者

(1) 在經過實地編查的少數縣份裏面，事實上又大半側重形式的組織而忽略精神的聯保，以致減少保甲的作用——因各地的天然環境殊異人事狀況複雜，如以劃一的數字分割編組，則徒有形式的齊整而缺少聯保的精神。例如杭嘉湖一帶，地處平原，河川交錯，舟楫往還，極為便利，則不妨按照規定數字，實施編組；至如嚴屬處屬，往往高山入雲，谷南居民和谷北居民，平日交通不便感情隔膜，今因編組保甲勉強撮合，將來定難發生聯保的效能。又

如安吉孝豐於潛昌化等縣，多係土客雜居，固有的組織甚少，尚不妨按照規定，注重形式上的編組；至浙東各屬，則多聚族而居，宗房支派，各不相同，一村之中如王姓十戶張姓祇八戶，平時各有血統關係不相隸屬，今因編組保甲，將王姓所餘之二戶與張姓合併，則張王二姓決不情願，即使勉強編成，將來聯保時，亦定生困難。所以，遇到這些場合，便應該變通辦理，按照天然環境或宗族關係，各成一甲，較為妥當。復次，城市的住民地位懸殊，一弄之內有拉車者有做工者有從政者，平時職業不同往還不密，今因編組保甲強其結合，則彼等將置之不理，決不能收聯保糾察之效。故遇此種情形，則非借重各地同業公會不為功，最少亦應湊合職業相近者彼此聯保，方為有效。至漁村居民，每以漁船的形式而分別如大船小船紅頭黑頭之類，或以船旗之顏色而分別如黃旗幫紅旗幫黑旗幫之類，均有堅固之組織，牢不可破。故編組時，應盡量利用這些民衆間的固有組織，以期達到便於聯保的宗旨。

(2) 在實地編查的縣份裏面，又有將編戶與查口同時



舉辦或者先後倒置，因此發生不正確的結果——因為編戶和查口，是辦理保甲的起點，也是保甲制度的基礎；所以技術方面，應該力求完善，不可稍涉疏忽，致甲戶次序凌亂或人口數目不確。且編戶在先查口在後，務須分別辦理，不可混為一談，更不可先後倒置。第一，因為戶數較少，人數較多，所以編戶工作簡單而查口工作繁重，如同時辦理，則頭緒紛繁，不易確實。第二，因為戶的變動小口的變動大，如同時舉辦，則曠廢時日，等到全縣編查完竣，人口方面已發生變化，因之查得的人口數目，便不可信賴。第三，因為查口工作既須迅速尤須當地人民參加辦理，纔可以檢舉虛偽不受隱蔽；所以要待保甲戶長產生以後，教他們參加查口的工作，然後方可期其確實。以上是先編戶後查口的三點理由，而最後一點尤為重要。復次，查口工作，如能遵照豫鄂皖三省總部所頒的編查保甲戶口總動員辦法，徵集當地各機關職員，公安長警，團隊官兵中之識文義者，各民衆團體人員，各學校教職員，私塾教師，高年級學生及住民中之粗識文義者，事先予以相當的練

習，然後令其一律參加，則因衆擎易舉，收效必宏。

(3)各種應用表冊缺點甚多，結果影響到編查的不確實——應用表冊為辦理保甲的工具，關係至重。上年所頒發的各種表式冊式，多係遵照試辦章程的規定，往往攙雜鄉鎮閭隣等名目；現在既適用修正章程，則此等字樣，自當一律刪去，以免混淆不清。至各種戶口調查表，則係沿用民國二十年清鄉時代所頒行的表格；此種表格，時間經過多年，應用業經數次，勢必紙張破損墨跡模糊，添註塗改殊非易事；且項目繁瑣，因之查填需時易招錯誤，至「有無槍械」一欄，更付闕如；所以要想戶口調查確實，似有根據簡明切要的原則另訂格式頒縣應用的必要。如果我們顧慮到翻印許多表格，恐怕各縣經濟上的負擔不能勝任；那末，於各縣現存的表格不夠應用事實上必須添印的時候，也應該遵照修正章程另訂格式，不必再抄用舊表格了。

### 三、關於聯保者

(1)一般戶長不明聯保的性質，因而發生懷疑畏懼的

觀念，以至拒絕聯保——聯保任務，乃在互相糾察聯保各戶及往來人口的行動，遇有不法行爲或可疑情跡，立刻密報核辦，並無其他艱巨的任務。其不履行是項任務之連坐處分，亦僅五十元以下之罰金或三十日以下之拘役，並非與犯罪者同一罪刑。復次，年來天災頻仍匪共猖獗，莠民一日多似一日，平時作姦犯科，肆無忌憚；故在聯保時，多已犯有爲匪通匪或窩匪等情，相鄰各戶，因恐株連，遂拒絕聯保，一戶倡議，衆戶效尤，因之這般不被聯保的莠民仍爲遊離分子而作姦犯科爲故。殊不知聯保的責任，祇管將來，不咎既往；縱係莠民，祇要聯保各戶能於簽押以前密向保甲長聲明並請求注意偵察，又能於簽押以後隨時密報其現行犯罪行爲，卽算責任已盡，並非一經聯保，便被株連。這許多的聯保性質，如果不經負責人員剴切申明，亦難怪他們要發生懷疑的觀念，而視聯保爲畏途，以至於多方規避。

(2) 保甲長因爲戶長不肯簽押，同時又因迫於功令不可不簽押，於是無可奈何的代他們簽押，因此聯保的精神

爲之敗壞無餘——這點困難，祇有用強制的力量和罰一警百的方法來排除牠。卽是：當取具聯保切結的時候，應由保甲長或其他負責人員說明聯保的性質，使聯保各戶長深切瞭解，再行強其聯署，務使「戶有其保，結押其押」而後已。如果戶長中仍有不肯親自簽押者，卽應將他送縣，依照章程的規定，由縣長處以四元以上三十元以下之罰金，則罰一警百，效尤者自寡。

#### 四、關於壯丁者

(1) 一般人顧慮到所編的壯丁隊將來定要從事戰爭，而徵兵制度在我國人的心目中，向來視爲畏途；因此多方規避，致令壯丁的數目不實不盡，而減少保甲的效能——這點困難，實在是一種極普遍的現象。不久，有一位住在杭州的某縣紳士對我講：他家裏有幾名從原籍帶來的男用人，因爲目前手頭很拮据，所以想遣回一二名，藉以節省開支；不料這般被遣散的人竟會一口同聲的說：「縣裏正在辦保甲，回家去一定被他們抽做壯丁，如果不當壯丁，每月還須向鄉鎮長納若干敬禮，因此情離減少工資，不肯

回去」。這幾句話，也許帶有幾分搪塞的性質，事實上不一定就如此；然而我們也可由此看出一般人民對於保甲尤其其是對於壯丁隊的觀感如何；更可以看出，難免不有一般鄉鎮長副或其他人員憑藉保甲及壯丁隊的名義，來實行詐欺取財的伎倆。要排除這種困難，惟有厲禁鄉鎮長副及各級保甲人員的侵漁欺騙，如果發生了這種事情，一定要澈查重懲，不稍寬貸；一面將辦理保甲及編組壯丁隊的利益，盡量向民衆宣傳，釋其懷疑畏懼的觀念；然後總能夠順利進行。

(2) 調查人員草率從事，聽憑住戶的信口開合，未滿四十五歲的往往謄報四十五歲以上，已屆十八歲的往往謄報十八歲以下，因此遺漏壯丁甚多——所以在調查戶口的時候，調查人員要拿出全副精神，博訪周諮，不要受他的朦混。在復查或抽查的時候，如果發現朦混之處，更應遵照章程的規定，報由縣長嚴加懲處，不稍瞻徇。

#### 五、關於經費者

保甲經費，分編查費與經常費兩種。編查費一項，在

財力寬裕各縣，尙可東挪西拉，勉強湊集；在財政艱窘各縣，簡直無法籌措，編查工作幾因之陷於停頓的狀態。至經常費一項，則因向無的款，羅掘益感困難。雖則各縣的區公所多已裁撤，在表面上原有區公所經費當可悉數移充保甲經費，而實際上在區公所未裁撤以前，各縣所積欠的區自治經費，有達幾個月以上者，區公所一費裁撤，這些積欠的經費，便應該陸續補發以免各區長的虧墊，同時又有自治巡迴協助員的設置，川旅薪津，又不得不在原有區公所經費項下動撥；以此，區公所雖則裁撤而區自治經費實無餘存以供辦理甲保之用。復次，依照保甲章程的規定，保甲經費經保甲會議議決者，得向保甲內住民徵集之。然以年來農村的奔潰和市場的衰落，兼以上年的大旱，災後子遺，嗷嗷待哺；普遍的征集保甲經費，縱令每戶繳納一角之微，亦多有不堪負擔者，如將此等赤貧之戶除外，則狡黠者又將有所藉口，拒絕納費。至如地方的公款，縱有之亦早經移作別項用途，極少餘存，絕不能特作辦理保甲的經費。如此說來：則保甲經費將一無着落之處，長此

以往，縱令省方加緊督促，各監督人員力竭聲嘶，亦恐難收實效——排拆除這種困難，要有通盤的籌算，並非枝枝節節的解決所能了事。我們既經認定辦理保甲是當前的要務，又經認定欲求保甲組織的健全，必先求保甲經費的充實；則在本省編造二十四年度預算的時候，希望各方能體會此旨，將自治、教育、建設、保衛各項經費，通盤籌劃，酌量分配，務使區保甲經費完全有着。在二十四年度預算未經實施以前，無論動支預備費或挪移專款，總要顧慮到保甲的經費，不令向隅。至保甲長辦公費，爲防止弊端起見，自以由縣政府統籌統支爲宜；倘公家財力實在不能負擔，惟有在不擾民的範圍內，詳訂辦法，准由各保甲就地征集之。

#### 六、關於人事者

(1) 人民知能低弱，因之欠缺公共觀念和責任觀念而對於此種團體組織團體紀律團體福利的事，大家都冷淡着觀望着推諉着，不肯共同努力切實奉行——此爲保甲制度的致命傷，亦即今日辦理保甲最大困難之點。挽救之道，

當有賴於教育的普及。惟普及教育，斷非旦夕間事，而辦理保甲又屬刻不容緩；無已，祇有實行下面的幾種治標辦法，以爲推進保甲之一助。第一，將保甲法令及保甲規約之重要事項，編成淺近詞句，如童謠田歌之類，先以教保甲長，復由保甲長輾轉教導住民，使一甲之內不論男女老幼皆能熟誦並能瞭解，則於保甲之推進上，當有莫大的助力。第二，學校裏面的公民教科，皆須增入保甲教材，並於學生會的組織裏面，加添保甲事項。因爲學校機關是當地文化思想的源泉，一般學生是將來社會上的中堅分子；若將保甲要義納入教材之中，並使訂立公約，稽查出入，聯保不吸煙不賭博，組織糾察隊守望隊等等；則不特是項未來公民能深切瞭解保甲的要義並能敏活運用保甲的任務，而從此輾轉流傳，地方上對於保甲的認識，亦必能隨之增進。故編組保甲時，務須注意當地的學校，以便隨時聯絡而收溝通之效。第三，各地的社教機關和黨務機關，應以適合環境的方法，實施保甲宣傳，引起當地民衆對於保甲之熱忱和興趣。

(2)辦理保甲人員欠缺訓練，因之對於保甲認識不足，能力和熱心兩感不濟，其結果因循敷衍，即使勉強求得形式上之完成，亦屬無裨實際——這點困難，惟有從切實訓練各級保甲人員去解決牠。依作者個人的意見；各縣的保甲編組委員，爲了統一理論和調整辦法起見，都有調集省會切實訓練的必要；而各縣的鄉鎮長及保甲長，應實施抽調訓練的方式；至於一般戶長，則以人數過多之故，惟有就地召開講習會，由保甲長去輾轉訓練。訓練的詳細辦法，作者另外有篇「保甲人選與訓練問題」，將來也許可以在本刊發表，這裏不必多佔篇幅。

(3)保甲長義務多而權利少，地方上的優秀分子，遂多方規避不肯擔任——救濟之道，約有數端：第一，保甲長辦公費，是保甲任務運用的資源，務使確實有着，不令

## 浙江地方自治之檢討

### 一 自治組織之檢討

浙江省於民國十七年間，訂頒街村制，至十八年夏，

浙江民政 浙江地方自治之檢討

他們賠整，然後保甲事業纔能推行，保甲長纔能發生興趣。第二，我國政府機關對於本國人民，往往不肯信任。凡有案件，調查則付之警吏，取保則但憑金錢，誠非上下相符之道。保甲編組以後，政府機關應於可能範圍內借重保甲人員，如有案件調查或取保時，都宜責成保甲長或聯保之戶長去負責擔任。如此，則人民對於保甲制度，自然逐漸提高其興趣增進其信仰，於推行上大有助力。第三，保甲規約，是人民行使直接立法權所訂立的規條；政府對於此種公約，既指導之於前，必尊重之於後。因此，人民有何行動而不得不以法相強的時候，其輕微者首宜援用保甲規約，使人民逐漸感覺牠的重要與價值，實際上增加保甲制度的權威不少。

潘震球

全省組織完成。嗣因中央頒布之縣組織法，係名爲村里，且浙省原定方針，係先組織最下層之村里，再進而組織區

之一級，奉頒之縣組織法係由區以及村里，故一面將本省之街村制，改爲村里制，一面籌備劃區，組織區公所。旋又奉頒修正縣組織法，區自治施行法及鄉鎮自治施行法，原定村里又改爲鄉鎮，至十九年夏，各縣劃區完竣，區公所一律組織成立，即令將各村里着手改編鄉鎮，至二十一年終，始克全省完成。至二十二年，復依照中央政治會議議決關於自治組織之原則及內政部令發改進本省自治辦法，改行兩級制，將區之一級撤銷，並將原有之鄉鎮，加以整理，現在亦已大體整理完竣。此歷年自治組織變遷之大概，茲將指導並督促辦理之經過情形，略加敘述，以爲檢討之根據。

一、籌辦村里情形 本省十七年頒布街村制後，以事屬創舉，欲求人民了解及推行順利，應先宣傳指導，經委派新政指導員每舊府屬一人至二人，巡迴輪赴各縣切實指導，同時舉行第一次戶口調查；至十八年夏，全省村里，即能一律組織完成，乃指導之力居多。

二、劃區及組織區公所情形 依照縣組織法，修正區

自治施行法，係先行劃區，成立區公所，然後籌備鄉鎮，本省遂於十八年夏依照內政部核定之各縣劃區辦法通飭辦理，一面派員指導，並向參謀部浙江陸地測量局價領各縣總分各圖頒發，繪明擬劃區界呈核，其劃區標準如左：

(一)面積 按縣之大小定區之面積，平原地方劃區宜大，其近山沿海及島嶼地方得特殊劃設，不限面積。

(二)地形 各區地形，以整齊爲原則，如全縣地形參差，則依其形勢之便利劃分之。

(三)戶口 戶口稀少，劃區宜大，戶口繁庶，劃區宜小。

(四)交通 交通便利，劃區宜大，否則宜小。

(五)經濟 地瘠民貧地方，劃區宜稍廣。

(六)習慣 人民習慣，相差過遠者，不宜合區。

各縣依此標準，從事進行，每區以包括十鄉鎮至五十鄉鎮爲度，每縣至少四區，至多不得過十區，惟南田一縣情形特殊，經呈奉內政部核准，暫劃爲兩區，至十九

年春，劃區事宜，全省辦竣，分別籌備區公所，由應訂定區公所組織及經費標準，頒發施行，其區公所設置地點，則以各區戶口較繁而地位適中者為準，一面委派自治學校前期修業期滿學生，試充區長，至十九年五月，各縣區公所，均一律組織成立。

三、籌備鄉鎮並改編閭鄰情形 浙省原辦村里閭鄰，以十戶爲鄰，五鄰爲閭，市集區域爲里，村落區域爲村，施行市制地方之里，包括四百戶至五百戶，在縣地方繁盛之里，包括三百戶至五百戶。市縣之村落，均依其固有區域，不限戶數，但因村落過於狹小或戶口稀少者，得聯合鄰近村落，編爲聯合村，仍以平原距離不得過五里，山鄉距離不得過十里爲限，而依修正縣組織法之規定，以五戶爲鄰，五鄰爲閭，施行市制地方以二十閭爲坊，十坊成區，在縣地方，以百戶以上之村莊爲鄉，百戶以上之街市爲鎮，但鄉鎮均不得超過千戶，而以十鄉鎮至五十鄉鎮，組成爲區，與本省村里制之編制不同，改組手續較繁。爰由本廳訂定籌備鄉鎮及改編閭鄰進行程序，以爲各縣辦理之

準繩，先成立鄉鎮公所籌備處，重劃鄉鎮區域，並舉辦第二次戶口調查，調查戶口之變更，及鄉鎮公民并鄉鎮候選人之資格，依法籌備選舉，同時舉行第一次公民宣誓，以曾經宣誓之公民，選舉鄉鎮長副，監察委員及調解委員，選舉完竣後，正式成立鄉鎮公所。又以鄉鎮制定自治公約，關係自治設施及人民所應共同遵守事項，至爲重要，現在創辦伊始，不可漫無標準，爰爲訂定擬訂自治公約注意事項，指示各縣遵辦。此項改組鄉鎮，完成時期，因手續較繁而歷年匪亂災荒以及滬變之影響，至二十一年，全省始告完成。

四、撤銷區公所並整理鄉鎮 二十三年春，內政部爲改進各省市地方自治起見，曾電邀本廳辦理自治負責人員商定改進辦法頒發到廳，並奉 中央政治會議議決地方自治改進原則，經本廳綜合各案要點，擬定各縣地方自治改進方針，提經省府會議通過，令飭各縣遵辦，其關於自治組織方面者，有下列各點之改進：

(一)確定縣與鄉鎮之兩級制，各縣區公所，一律裁撤

(二)鄉鎮區域之整理，採不劃分過多之原則，以地理上自然形勢或歷史關係，或人民意見融洽自願合作者為準整理之，其戶口過少，區域過小者，與毗連鄉鎮之可以合作者，可以合併，但不拘定距離及戶口數之限制。

(三)改編閭鄰，廢去居民會議，並將鄰之單位，改為以十戶編制。

(四)各縣設立縣參議會，參議員之產生，三分之二，由人民選舉，三分之一，由縣長呈薦聘任。

現在各縣區公所，均已裁撤，鄉鎮亦均已整理完竣，惟改編閭鄰一節，因本省正在辦理保甲，保甲之編組，有確實活動之目標，而閭鄰之編制，過於空虛，應以保甲替代閭鄰，故尙未着手改編。

本省自治組織之變更，經如上述，吾人所應加以檢討者，有下列各點：

一、關於制度之變更，本省辦理自治，已經七載，制

度之變更，由街村以至鄉鎮，由設區以至廢區，事實上雖係遵照中央法令辦理，而在人民方面，則祇見制度之更張，人員之調換，殊鮮實際效能之表現，此種情形，對於人民之觀感，實留一不良之印象，一般人民，心目中均以為自治一事，不過制度之變更而已，對於自治之實質與功效，反鮮有明白之認識。此種情形，對於將來自治之推行，影響甚大，嗣後政府方面，對於某種制度之決定，事前應有充分之研究與考慮，一經決定以後，即應有較長之實驗期間，竭全力以赴之，以期有成，不宜輕言變更，使人民對於政府，發生朝令夕改，舉棋不定之不良印象也。

二、關於自治區劃問題 本省以前編劃村里時，拘於各村間距離之限制，村里區域，大都狹小，且違反地方之自然結合性，第二次改編鄉鎮，區劃亦大都依舊，因範圍太小，以致經濟人才，兩感缺乏，不但事業之舉辦不易，即欲求適當之自治職員，亦感困難，其有一村之內，千戶以上者，必分之為兩鄉，小者又東拉西扯，勉強編為一鄉，向心力不堅。凡此種種，均係違反地方之自然結合性



者，最近整理鄉鎮辦法，此種弊端，已可相當減少。自治區域之劃分，必根據社會固有之自然結合；吾人若細心加以觀察，則此種自然結合，所在多有，茲舉述如下。

(一)以宗族爲中心的結合 浙東各縣，聚族而居，小者數十戶，大者數千戶，自成一組織，以處理其房族內之事務或糾紛，並有其共同之財產，以供祭祀及其他事務之用，現在辦理自治之時，即宜利用固有之宗族組織，加以訓練指導，同時其所有之財產，亦可設法劃出一部份，以供自治事業之用，此 總理所謂利用家族主義進而爲國族主義，所必經之一階段也。

(二)以神祀爲中心之結合 數個村落，因其有公同信仰之神祠，常聯合舉行迎神賽會等事，無形中發生一種共同關係，如能因勢利導，以爲劃分區域，組織團體之基礎，去其迷信之活動，則其結合必較爲鞏固。

(三)以經濟生活爲中心之結合 數個村落，因地位及

交通關係，其中有一村落，自然而成爲農產物交換及經濟活動之中心者，此數村落，即可結合之於一組織之下。

依此辦法，則其區域，必較爲適合地方實際情形，而其組織，亦較爲確實穩固矣。

三、關於組織之層次問題 本省前依照修正縣組織法所規定，分有區鄉鎮閭鄰之四級，區之一級，勉強人爲的劃分，既無歷史之關係，自鮮實際之成效，而層次過多，手續繁重，使人民反爲形式上之開會選舉等事所苦，至閭鄰之編制，因缺乏明顯之活動目標，故人民絲毫無有團體意識之感覺，現在本省已將區之一級，實行裁撤，同時決定以保甲替代閭鄰，使原有繁複之組織，趨於簡單，此本省自治組織上之一大改革，從此以往，下層組織，必可日趨確實，一切事業之推行，均將於此基之矣。

(四)鄉鎮公所內部之組織問題 訓政時期，辦理地方自治之目的，除增進人民之政治知識，養成人民之參政能力外，尚須注意於地方一般事業之推進，以確立縣政之基

礎，故本省地方自治改進辦法大綱第一條規分「確定縣爲自治單位，在訓政時期內，縣行政與自治應打成一片，不可勉強分開。」誠以地方自治，固爲根本之圖，然其成效，甚爲迂緩，亟應注意行政設施，由上而下，實行訓政，以加速縣地方各項建設事業之進行，故自治機關，實兼負自治事務及行政事務兩重之職責，現在鄉鎮公所之組織，內容空虛，除鄉鎮長副外，僅有一書記，以之辦理普通事務，已屬不能應付，安能從事於各項建設之工作，欲實現縣地方之建設，非充實鄉鎮公所之組織不可，似應根據內政部頒發本省自治改進辦法大綱第六項「充實鄉鎮公所組織辦法，公所內得分地方行政與地方事業兩組，酌增專門人才，辦理各項事業，」及第七項「辦理自治人員，應分別領袖人才及事業人才兩種，普遍羅致」之規定，充實人才，寬籌經費，庶幾自治基礎，漸能確立，各項事業，可以逐漸推行。

五、鄉鎮監察委員及調解委員之存廢問題 各鄉鎮設立監察委員，其職務爲監督財政，並檢舉鄉鎮長副之違法

失職等事，中國鄉村社會，素重情誼，剛性的監察制度，每有行不通之感，證之事實，本省五年來，監察委員之設置，真能行使其職權者，可稱爲絕無僅有，故各鄉鎮長副之有違法失職情事，出於人民之控告者甚多，而出於監察委員之糾舉者絕無，且現在訓政時期，鄉鎮公所已直接受縣政府之監督，此項監察委員，實無存在之必要。至鄉鎮調解委員之設立，則頗切合於社會之實際需要，因排難解紛，息事甯人，原爲中國素所崇尚之紳士道德，在此種觀念之下，充調解委員者，尙能使之樂於盡職，而民衆方面，訟則終兇，是非質直於鄉黨，亦頗願接受委員之調解，故鄉鎮關於調解糾紛之自治精神，頗能盡量發揮。中國鄉村社會，輕視公共法律，而重視私人情誼，故監察委員，等於虛設，而調解制度反能顯示其效果，可知一制度之確立，必須以社會背景爲基礎，此吾人所應加以深切注意者也。

## 二 自治事務之檢討

### 一、調查戶口

戶口爲一切庶政設施之基礎，尤爲辦理地方自治的先決條件，總理在地方自治開始實行法內，即規定以戶口調查完竣爲實行地方自治之第一步工作，故本省十七年籌備村里制時，即舉行第一次戶口調查，至二十年籌備鄉鎮改編閭鄰時，又經二次調查。十七年之調查辦法，係本省自行規定。二十年之調查，係遵照內政部頒布戶口調查統計報告規則之規定，與清鄉局會同辦理，並規定以五月二十六日爲調查標準日，分函省黨部教育廳通飭所屬機關人民團體職員教員及中學以上學生全體動員，事前宣傳，臨時協助，全省同日舉辦。第一次調查，以公安機關爲主體，選委地方人士協同辦理，第二次則以區鄉鎮公所爲主體，會同公安機關辦理，至二十一年度，復訂定復查戶口辦法，就二十年原查底冊，逐戶復查，並改正所屬之新編鄉鎮閭鄰，以資簡捷而節經費，至九月間，全省復查完竣，所有歷次調查戶口各項統計，均已刊登本省歷年民政統計內，過去之辦理情形，概要如此，茲就其缺點分別言之：

(一)戶口調查後，未即舉辦人事登記。戶口調查，必須與人事登記，相輔而行，戶籍法將兩種事項，爲關連之規定者，亦即以此，誠以戶口無時無刻不在變動之中，一經調查之後，如不繼以人事登記，則已調查之戶口情形，必隨時日而減少其準確性，故一二年之後，又須重行調查，此行政上之不經濟也。

(二)戶口調查項目之欠當。第一次調查戶口，因係試辦性質，故考察其調查表之規定，僅有戶數，人口數，性別及年齡等四項，最重要之職業分類，均付缺如，而年齡之分級，則僅有二十歲以下，二十歲以上，四十歲以上等三級，對於學齡兒童及壯丁兩項，均未加以注意，其調查項目，過於簡略。至第二次調查，則與清鄉局合辦，凡清鄉方面所應特殊注意之曾受刑事處分者，素行不正者，與形跡可疑者，均一併包括於調查項目之中，故全部項目，多至五十餘，即蓄辦纏足之徵，

亦均在調查之列，因其項目過多，在人民教育尙未普及之時，安能望其詳盡報告，故結果有許多項目，均付缺如。調查戶口之成功與失敗，對於調查項目之決定，關係甚大，過繁則人民難於填報，過簡則又不能盡調查之目標，如何斟酌盡善，以期適用，日後續行舉辦時，所應特別加以注意者也。

(三)調查時間之規定 查各國調查戶口，均以大量人員於一日或數小時內完成之，如調查時間過長則難免有重複遺漏之弊，本省第一次調查戶口，並無調查時間之規定，固屬缺點，即第二次調查以一日為調查標準，亦不免過於理想，因歐洲各國，對於調查戶口一事，已有普遍之認識，且有熟練之人才，同時人口之分布，又比較集中，本省鄉村社會，住戶遼散，又乏此項大量之調查員，自難於一日之內，調查完竣，故結果此項規定，各縣事實上均不能照辦，仍延長至一二月者，故

所得結果，必多重複遺漏而欠真確也。

(四)調查員缺乏訓練 過去戶口調查員，均以各鄉鎮閭鄰長副，或地方士紳擔任之，事前既未加以統一之訓練，且此項人員，素以敷衍塞責為能事，其本身之學問能力，又不足以任其事，其所調查填載者，自難完備，即就其所填各項表冊而言，亦充滿矛盾錯誤之處，故調查員之訓練，實為戶口調查之惟一要件。

現在本省正在進行編組保甲之時，戶口自有重行調查之必要，則上述數點，似應事前加以充分之注意者也。

#### 二、編釘門牌

查各縣房屋編釘門牌，於戶籍治安，均有密切關係，本省除杭州寧波及較大城市外，多無門牌之釘置，且其編釘辦法，亦不一律，爰經本廳於二十一年間，各市縣坊鄉鎮閭鄰編組完成之後，擬訂各縣編釘門牌暫行辦法通飭各縣，一律遵辦。嗣因原定之門牌質料，甲種搪瓷質，收費兩角，乙種鉛質，收費一角五分，丙種木質，收費一角，

未免過鉅，經酌予核減，甲種改以乙種收費，乙種改以丙種收費，多數縣份，均係採用甲乙兩種，嗣據各縣陸續擬送辦理程序及經費預算，均經先後指示核准，陸續辦竣，惟門牌費用，各縣迄今尙有未能收齊者。關於編釘門牌一事，手續比較簡單，然舉辦之時，亦有宜加以注意者：

(一)編釘門牌與戶口調查，雖爲兩事，然其間實有密切之關係，如能在調查戶口之時，附帶辦理編釘門牌，在一門之內，戶口調查完畢後，同時編一門牌編查冊，則辦理手續，既較便當，而經費方面，亦可以節省許多，以後繼續辦理調查戶口之時，應將更正門牌一事，同時辦理，以資節省。

(二)編釘門牌一事，其需要程度，城市與鄉村不同，城市中人口繁密，門牌必須編釘，而鄉村地方，每村有僅數十戶者，且年來農村經濟破產，農民生活，日形困迫，此應繳之門牌費，在人民方面，實不勝其負擔，而鄉村棚戶，必加以搪瓷鉛質之門牌，實際上亦不相稱，如將鄉村門牌，一律

改用木質，減輕費用，則進行當較易矣。

(三)門牌收費之舉，雖爲事實上所必要，然編釘門牌，既爲地方事業之一種，則所需經費，似應列入於地方事業經費預算之內，則門牌費用，可以免去不收。年來政府舉辦新政，辦一事即收一費，此種舉動，最損失人民之信仰，以後各縣，在一年之中，應有確定的行政計劃，將必須舉辦事業所需經費，統列入於地方預算之中，統收統支，如是則可以免去隨時加人民以負擔之舉，新政推行，可以減少許多阻力。

本省編釘門牌，現在已全部完竣，如有門牌變動情形，應於編查保甲戶口之時，附帶加以改正重釘，嗣後應責成保甲長隨時檢查補訂，則全省門牌，均可永遠繼續，無須重行編訂矣。

### 三、人事登記

本省關於辦理人事登記事項，前因內政部頒行之人事登記暫行條例，自民法頒行後，其規定之登記事項，與

民法頗有出入，當經電奉 內政部令候修正頒行，故未照辦，嗣雖奉 中央頒布戶籍法，而尙未明令施行。惟此項人事登記，關係戶口動態，至爲重要，亟應推行，爰就戶籍法規定要項，訂頒浙江省人事登記暫行規程，通飭各市縣擬具實施辦法，指定試辦坊鄉鎮呈報核定辦理，蓋一面爲人事登記之試辦，一面即以爲戶籍法實施之準備。後復奉 中央明令，戶籍法定本年七月一日起施行，並奉 內政部頒發戶籍法施行細則及關係書表冊簿程式到廳，當年因本省旱災奇重，秋收無望，人民生計，旣形困難，賦稅收入，亦因以銳減，各縣原辦事務，已難維持，對於推行戶籍事宜，各縣紛紛請求緩辦，故關於人事登記部份，仍依照本省人事登記暫行規程繼續試辦外，其他戶籍事宜，均暫行緩辦，此本省關於推行人事登記之經過情形也。

查人事登記一事，與現在編組保甲，有密切之關係，在保甲編組完竣後，關於查察戶口異動事項，乃保甲首先必辦之任務，其聲請書之填送轉報，又明白規定爲戶長甲長保長應履行之職務，所有戶籍部份之人事登記，如何聯

絡辦理，以歸一致，此吾人所應首先研究者。本省人事登記暫行規程所規定人事登記之事項，爲出生，認領，收養，結婚，離婚，監護，死亡，死亡宣告，繼承等九項，而本省保甲章程第十條第三項規定戶長應將本戶人口有出生，死亡，認領，收養，結婚，離婚，繼承，或遺徙分戶時，填具人事登記聲請書送保甲長，可知雙方規定內容大概相同，如分開辦理，則人民對於一事，將爲重複之聲請，而戶籍主任與保甲長之職務，亦屬重複，且現在辦理保甲，係各縣各鄉，普遍舉辦，而人事登記，係指定鄉鎮，先行試辦者，旣經普遍舉辦，則此部份試辦之事，似可卽行停止，以免重複，將來依照中央戶籍法辦理時，亦可依賴保甲之組織，以爲推行之工具矣。

#### 四、籌設國民訓練講堂

查訓政時期之籌備自治，重在訓導，養成人民自治能力，按照鄉鎮施行法，均有設立國民訓練講堂及國民補習學校之規定，其課目均爲黨義自治，及關於其他之政治智識，除補習學校，在教育方面，已有補習

學校之設置外，所有國民訓練講堂，自應積極舉辦，以資訓練，經訂定辦理國民訓練講堂注意事項，通飭各市縣遵辦，此項講堂，設備甚簡，每星期講演四小時，講演人員，則利用當地黨部委員學校教員自治職員，及其他相當人員，義務擔任，此項辦法，時間經費，均無困難，而對於未受教育之男女，可以藉此以訓練其自治的知識，故各縣辦理以來，頗著成績。查訓政時期，政治與教育，應合一施行，現在辦理自治，應視同一般人民之政治教育，換言之，即在自治組織之下，施行羣衆的政治教育也。現在本省情形，除上述之訓練講堂外，自治與教育，殊乏密切之聯絡，如各地之小學，與當地之鄉鎮公所，不發生絲毫關係，同時政府方面重要政令與設施，亦未嘗採入於學校教材之中，此種政教分離之現象，嗣後應設法加以糾正者也。

總上所述，本省歷年辦理地方自治，偏重組織之完成，而忽於事業之推進，即就其事業而言，亦大都偏於政治性質者，而欠缺確實的經濟活動。此種情形，在創辦之初在所難免，現在自治組織，已經確定，嗣後應注意於事業

之推行，以充實自治之基礎，並應將政治事務與經濟活動，相並而進。查自治事務，包含至廣，依現行自治法所列舉者，計二十一款，若將各款細分門類，則更益繁夥，自應酌量當地情形，分別緩急，次第舉辦，庶足以謀穩固之進展。惟在政治立點上，有為各鄉鎮所一般必須辦理者，如人民土地，在國家為立國要素，在地方為自治根本，此則清查戶口整理土地，為一般必要之事務。安定社會，為一切建設基礎，安居樂業，乃能自治，則保甲編組，未容或緩；道路交通，有關文化經濟，更關治安。築路事業，亦為要圖；以上四者，且為完成自治必備之要件，餘如識字教育，義務教育國民體育；為人民進求智能之基礎，設倉積穀，關係一般人民之食糧，類此事務，均應詳定辦法，督飭各自治團體，力謀發展者也。至各地特殊需要之經濟活動，則必須以當地之經濟環境，為決定實施政策之根據。一鄉一鎮，賴以維持其經濟命脈者，必有其主要之物產或事業，或農林，或畜牧，或漁業，或蠶絲，或為工業製造，或為商業經營，即應因地制宜，因勢利導，由省縣

督飭各自治團體，先查明本鄉鎮之主要產業，研求改良方法，或由自治團體，先自試辦，或領導人民，組織合作社，分別辦理，改善品質，增加生產，擴大其營業；如是則

人民方面，獲利既多，對於自治團體之領導輔助，可因而堅其信仰，則此後自治之進行，必更順利而地方建設之基礎，亦可藉以確立矣。

## 浙江省地政之檢討

蔡殿榮

浙江地政興辦較早，所用方法亦較他省為勤，光復以後，桐鄉、黃巖二縣辦理清丈，已樹浙省整理土地之先聲，逮乎革命軍興，底定長江流域，乃有正式地政機關之設立，先後試行各種方法，若土地陳報，若坵地圖冊，若查丈，若清丈，其間之經歷極繁，論其結果，殆亦功過互見，惟吾人果以歷史眼光觀之，已往史實，不論成敗，均屬可貴，蓋以世人所最關切者厥為現在，所希望者，厥為將來，而欲處置現在，推測將來，則不可不明過去；是以追記浙江辦理地政之經過，分述於后，藉勵來茲。

(一)土地陳報 十七年十二月，內政部召集蘇浙閩皖贛五省民政會議，浙省有土地整理第一期辦法大綱案之提出，其內容為令人民自行陳報地價，遵 總理遺教，就價每

年征稅百分之一；經會議通過，並蒙 國民政府蔣主席出席訓話，認為此項辦法為現今切要之圖，會議終了，遂積極籌備進行。迨十八年春，又將原案提出於縣長抽調會議徵取意見，酌加修正，改定為全省同時舉辦之土地陳報案，於十八年四月八日經 省政府委員會第二一六次會議議決通過，公佈施行，一面通令各縣市政府，督同村里委員會一律舉辦，限期竣事，此土地陳報開辦時之緣起也。

當時以村里為直接辦理土地陳報機關，工作人員除原有村里職員外，多雇用有給職員相助為理，全省各市縣合計一萬五千八百餘村里，工作人員達十五萬六千四百餘人，連省市縣各級工作人員併計，共為十六萬二千八百餘人，事功之鉅可以想見，所需經費，照案征收陳報費每畝一



角二分，作十二成支配，以四成解省充全部土地整理之籌備費，三成充縣市政府辦理陳報經費，五成充村里委員會辦理陳報經費；概收算入爲六百萬元，內省款四分爲二百萬元，縣款三分爲一百五十萬元，村里款五分爲二百五十萬元，但嗣後因圖趕辦完成，有准先行陳報後再繳費之令。卒至省款收入不及一百萬元，間亦有爲縣市村里所挪墊者，此爲辦理土地陳報征收費用之情形也。

全省二市七十五縣，除慶元等二十一縣，有少數村里因匪共尙未肅清，查編困難，或圖冊被燬，有待重行編造者外，就送到總冊統計，陳報面積共五千六百六十七萬餘畝，照額征畝分，增出一千七百八十九萬畝，總價值二十二萬二千九百三十餘萬元，平均每畝四十元，以當時人口數二千〇六十二萬人平均計算，每人占陳報之地二畝七分有零，得地價百餘元，此爲辦理土地陳報所得之結果也。

(二) 坵地圖冊 二十一年四月民財兩廳提出整理土地進行方案，其乙項清查地糧內載：「坵地圖冊先就每舊府屬

首縣實行試辦，應需經費指定二十年份以前民欠田賦項下墊撥，其餘各縣，俟舊府屬首縣辦有成績再行定期辦理。

「方案頒行以後，嘉興吳興兩縣首先舉辦，其餘紹興、鄞縣、臨海、金華、建德、永嘉、麗水各縣，其陸續舉辦，杭州府屬之首縣杭縣，以清丈垂成，改指餘杭籌理，衢州府屬之首縣衢縣以該縣失糧地特多，請辦理查丈，首縣以外之縣分，當時各派員至首縣實習，迨實習員回縣亦遂先後指定都圖呈請試辦，乃指定之經費，財政廳解釋：二十年份以前爲十六年至十九年，此十六年至十九年舊賦，幾經財政廳派員嚴追，可收之數，已甚微細，因之各縣無不感覺經費困難，財政廳初尙主全省通籌核撥，冀以有餘之縣彌補不足，嗣仍未能適應需要，乃改變方案，呈請省府核准，各首縣坵地圖冊，除嘉興吳興二縣外，分三期辦理，每期辦理三分之一之區域；不圖即此三分之一之所需，依然未能挹注，遂不得不再議變更辦法，除嘉興吳興欠賦較多，仍令全縣完成外，其餘各就已着手開辦之都圖辦理完成，俟經費足敷支撥再行續辦，此已無異於停辦。各縣遂

陸續辦理結束，惟餘杭一縣，當時並不依地域分期，而以工作程序編繪調查造冊，分三期辦理，該縣面積較小已據

報全縣完成，其餘嘉興等縣，其辦理情形如左：

嘉興縣 已完成 二六一莊 八〇〇、〇〇〇畝  
已編繪內業未成者 六八莊 一、〇〇〇、〇〇〇畝

餘在編繪中

吳興縣 已完成 三一八莊 九八七、五三〇畝  
已編繪內業未成者 九莊 二七、三九九畝

餘在編繪中

鄞縣 一〇九、八八五畝

紹興縣 三五八、四九三畝

臨海縣 二七七、六八七畝

金華縣 一二八、一一四畝

建德縣 二五六、五二四畝

麗水縣 一四七、〇〇〇畝

永嘉縣 續請改辦查丈

首縣以外試辦一二都圖，已據造送圖冊者，尙有安吉

、臨安、孝豐、溫嶺、浦江、松陽、分水、縉雲、壽昌、瑞安、東陽等縣；此爲浙江省辦理坵地圖冊經過之情形也。

(三)查丈 二十年八月省政府委員會第四二二次會議

，有各縣土地陳報後，分年實施查丈辦法修正案之通過，原欲利用土地陳報圖冊，再按坵施以簡法之丈量，調查業主戶名糧額以爲校正地糧之張本，迨二十一年，議決整理土地進行方案乙項清查地糧，關於查丈規定各縣於每一鄉鎮坵地圖冊查編完竣後即先就該鄉鎮舉辦查丈，改正糧額，仍先辦一鄉鎮，由民財兩廳派員考查核定後，而根據陳報之查丈，則以村里鄉鎮劃分區域，二者範圍不同，戶糧之較正殊覺困難，且失糧地較多之處，坵地圖冊畝分僅憑目測，更難據以征糧，故衢縣即首先請辦查丈，事實上並不根據陳報亦不先辦坵地圖冊，即以查丈隊出發丈量，餘杭於辦坵地圖冊各莊中，指定兩莊實施丈量，編成查丈圖冊；嗣後永嘉、嵊縣又先後請辦查丈，祇以查丈名義係根

據陳報而來，陳報既已征費每畝一角二分，查丈自未便再收，卽未收起之陳報費原案本指定充查丈經費，無如陳報費先已佈告緩征，而陳報又多係村里代報，並不出之真正業戶，所欠之費，實際無可催收，故指定查丈經費成爲有名無實，以衢縣言，查丈係屬包辦，每畝一角八分二厘，並無溢支，祇以無款支付包價，進行遲滯，而事務費因之加增，遂使查丈費用擴增至每畝三角以上，似此無米之炊，本難持久，旋經兩次會議，竭力設法維持，並以查丈結果應發給丈單，擬就應發丈單每張征費一角，以作查丈經費之補助；此案雖呈經 省政府核定施行，而發給丈單程序在後，收費仍屬緩不濟急，於是衢縣，永嘉二縣，乃先後呈請隨糧預借丈單費，以資應急，今除嵊縣已因費絀停辦，衢縣亦已停止外業外，惟永嘉尙在進行，最近亦有第三區查丈完竣後改辦清丈之議，各縣所已辦之查丈，其經過求積，內業完成者，大致如左。

三二、三〇四畝、

餘杭已辦二莊，丈地九、九九三畝、比原額減少  
一、五〇九畝、  
嵊縣已辦四都，丈地一〇八、五一二畝、比原額增加  
五六、九三一畝、  
永嘉已辦四莊，丈地一七、八五五畝，比原額增加  
六、七八一畝、  
上列各縣，除餘杭所丈內有一莊係屬市鎮，原有寄糧較多，核數減少外，其餘皆有大量之增加，又衢縣、永嘉續丈莊數尙多，未據結數具報，均未列入，此爲浙省辦理查丈過去之情形也。

(四)清丈 清丈爲整理土地根本方法，浙省在十六年卽成立土地廳及清丈局，旋經裁撤，仍由民政廳設科繼續，擬訂章則規劃進行，十八年五月成立省土地局，辦理全省大三角測量，並試辦杭州市杭縣清丈，二十年一月因緊縮預算裁土地局由民政廳組織測丈隊辦理土地局未了事業，同年七月省府委員會議，又通過浙江省清丈土地省縣分別進行計劃大綱，其內容係分全省各縣清丈爲五期辦理，

二十一年訂頒整理土地進行方案，又限定列在第一期清丈之嘉興、吳興、平湖、海鹽、長興、蕭山、餘姚、海寧八縣應於二十一年：內籌定墊款開辦，旋此八縣遵於二十一年年底二十二年年初派員出發，開始小三角測量，其列第二期以後清丈各縣，自請提先辦理，在二十二年之間，又有崇德、德清、嘉善、上虞、紹興、鄞縣、餘杭、鎮海八縣、二十三年測丈隊經辦杭市縣清丈內外業均告完成，將發照事務發交市縣政府接辦，測丈隊即改組為三角測量隊，嗣大三角測量五大幹系亦告完成，又為緊縮經費，於本年一月將三角測量隊裁撤歸併第四科辦理。

清丈所需經費，可分省與縣二部分言之，省經費為十九年隨糧帶征之土地事業費，今已移墊杭市縣清丈經費，應俟杭市縣發照收入歸還銀行借款尚有餘剩，始可提還，縣經費並非預先籌定，依照整理土地規程，僅得於開辦時預征測繪費之一部分，現辦清丈各縣，大抵隨糧帶征若干，以資應用，嗣後即應特先辦區發照收入藉圖週轉，乃事實上征糧畝分已短於實在面積，而每年征收又不能照征糧畝

分征足，甚或不及半數，以是帶征之款，收入甚微，加以上年旱災影響，現在徵數更不堪問，而發照收入亦因發照本身手續過繁，社會經濟幾瀕破產，農民無力納費，以致各縣清丈經費無不陷於極端困難之境，間有請求發行公債者：如上虞，則未奉財部核准；如海寧則省府既准，而復保留；如蕭山雖准而多數債票僅押得少數之款；如餘姚則呈請發行；未經省府議決，又發行公債以外更有請求發行土地印花者；如鄞縣，請發行印花九十三萬元，而是否可以暢銷無阻，尙未可知；又紹興亦有發行印花之擬議，惟尙未正式呈應核准，此又清丈各縣籌劃經費之大概情形也。

綜上所述，對於浙省地政以往史實可以略見一斑，浙省之土地事業，雖濫觴於民元，而正式成立機關，推動全省，則自土地陳報始，方土地陳報辦理之初，原期另編征冊，按價征稅，故依各縣自治區域以村里為單位，對於舊征糧都圖莊圩之名稱，業主戶名，均略而不問，以致陳報冊編成，仍不能與舊都圖糧冊對勘；其比照舊額征數溢出之地，又因未查舊糧戶，究應分加於某都圖，某糧戶之上

，無從核悉；故即舊糧賦額亦無擠增，而辦成陳報冊束置無用，後遂有編造坵地圖冊與查丈之辦理。編造坵地圖冊之目的，在以最省費用，整頓稅收；係以征糧都圖爲單位，查造各都圖坵地圖冊，使原有糧額按戶得有現實業主，及土地之所在，用以按坵製串，就地問糧，查丈係以簡法測丈，冀於短期內明晰土地概況，使無糧地畝得按以課收新稅，用意均善，惟坵地圖冊辦理以來，浙省各地所費多

## 浙江救濟事業之檢討

### 一 前言

自世界大戰告終，產業經濟驟然大脹，貧富兩者之分，已爲當今社會中極其明顯之事實，更由資本主義之發展，都市之繁榮，貧富階級之各走極端，乃構成兩者尖銳之對壘，由是各種社會問題遂相繼突發，使今日之社會呈現一種嚴重狀態，人民生活之流離失所，社會秩序之變亂，不論其爲個人之遭劫；或由於社會之災殃，爲求整個社會之安全，國家基礎之鞏固，自應急謀救濟之策，以爲社會

者近十萬，少者亦數萬，平均每畝需費八九分，而查丈之辦理完成者，只衢縣六莊，平均每畝費用三角四分有奇，不亞於清丈，精度則遠遜於清丈，是坵地圖冊與查丈自應即行停止也。至於清丈，本爲整理土地之正式辦法，但需費甚鉅，又不可期以近効，問題較爲複雜，最近本應對於全省已開辦與未開辦各縣已另有詳細籌劃矣。

唐鴻烈

病態之解除。爲此，一般慈善家，乃由於慈善心理之發動，各就能力所及，發願布施，以求苟且彌縫於一時，對於救濟之對象，因僅限於當前事相之救助，而未謀根本之計，以故被救者之病態，長此蔓延，與時俱增，不但若此，且足以獎勵懶惰心，消滅貧民之獨立意志，危機潛伏，何堪設想！因此含有現代積極意義之救濟事業遂應運產生！我國救濟事業由來已久，在宋朝即有濟良院之創立，惟素無一貫之計劃，更無系統之組織，故各地有創設養老

院，育嬰堂，清節堂，貧民院者，亦有設立規模較大之慈善團體者，辦理施衣，施食，施棺，施醫藥，卹發，及舉辦義塾等項事業，地方設立之慈善團體雖多山地方撥給公款維持，但為數有限，心有餘而力不足，一切事業遂無從推行，且慈善機關所在地又多偏於城市，鄉村除二三善士私人促成善舉外，地方多自顧不暇，補助無力，且在聚族而居之村落中，宗祠所有公產大都供給祭祖之需，即有舉辦慈善事業者，亦為能力不及，無濟於事，然而我國對於救濟貧民，自古視為國家應盡職責，孔孟所云：「仁政之道，即不外保民，」而保民即為救濟事業之範圍。但今之為政者，徒知空言造福民衆，而車前馬後乞丐猶如過江之鯽，熟視若無視，即間有三二關心民瘼者，施推食解衣之小惠，即謂博施濟衆，而不思救濟之根本辦法，以謀貧弱者能有獨立生活之技能，此種消極「惠而不知為政」之慈善事業，當非現在社會所重視。因此救濟事業之產生，實有其特殊重要之地位，在歐美各國都市中，多引以為二十世紀最注重之行政，我國都市工商業尙未發達，而貧民無

依者，日見增多，因之各種救濟機關如雨後春筍，相繼產生，政府當局因未嚴格限制於前，復未慎重管理於後，以故不為濫設，即多重復之組織，內政部前於二十二年修正各地方救濟院規則即本此意義，規定救濟院之組織，內分養老，孤兒，殘廢，育嬰，施醫，貸款六所，以為統一組織之準則。本省省區救濟院及各縣救濟院多先後改組各種慈善性質之團體，依法分別成立者，辦理頗具成效，惟社會一般人士，甚至負責辦事人員，對於此項事業之基礎觀念多尚朦朧，未能充分理解，以致辦理各種救濟事業無所把握，尤以救濟事業與慈善事業混為一談，實為極大之錯誤，因先就此點，以為理論上之說明，俾一般人士藉得充分理解，更於事業前途，當有莫大之俾益也。

### 一一 救濟事業與慈善事業

含有現代積極意義底社會事業之興起，為近十數年之事，在未發達前，所有我國關於救濟之事務，皆由於一般慈善大家各就能力所及與同情心之出發所設施之一種狹義行為，以故最初之社會事業不過為一種救濟工作。但時至

今日，它不僅消極的救濟現代社會之病態，且積極的改造與建設一新底社會秩序，此不能不說是社會事業之極大進步！

救濟事業為社會事業之起源，亦為社會事業主要行政之一。但在我國，一般人士多不甚瞭解救濟事業之真正意義，而因襲消極之憐恤觀念竟自與慈善事業為同一意義，誠屬極大之錯誤。其實兩者迥然不同，因慈善事業為基於主觀之「慈善」底心理上而所有之一種無組織底行為，其實施對象，在於無數之個人，係以有限之「慈善心理」實施於無限之貧苦大眾，及因限於事後之救助，僅為貧困現狀作消極之解除，而不謀根本之計，使被救者養成一種依赖性，反為社會製造寄生蟲，增加社會之負擔。但社會事業為一合乎法理之一種有組織底行為，以積極為原則，消極為過渡，其對象在於集團之全體，以增進社會生活之福利為主要目的，除經濟方面予以澈底之救助外，且在教育上衛生上更有積極的適當之培養，使之達到文化生活之向上。所以救濟事業為一生產之事業，而慈善事業則為一消

費之事業。現在我國正當天災人禍交相緊迫之下，人類生活之恐慌，身體之疾病，殘廢，以及精神之缺陷，皆為構成貧困之主要因子，為求解除此類病態之壓迫，自應推行救濟事業，以收實效。但消極之救助，雖非根本之計，然在目前仍有不少之理由以為存在之根據，故今日慈善事業之推行，尚可輔助社會事業之不足，則兩者相互為用，其為俾利貧困大眾，自非淺鮮！

### 三 救濟事業之方法及其目的

從慈善事業進展到救濟事業，其間過程並非突然，係隨社會實際環境之需要演變而成，因之事業之意義，與方法，皆有莫大之變化，更因意義與方法之不同，遂產生各不相同之目的。慈善事業純以慈愛，憐憫，姑息為事業之出發點，其事業之設施不外施衣，施材，乃至惜字等消極工作。而救濟事業却一改此種觀念以社會連帶相互扶助為原則，其方法，自各有異，如慈善事業僅為當前事相之救助，但救濟事業除為當前事相之救濟外，更着於社會環境之需要，立脚於公共幸福與社會義務上進而作積極之預防

，以及社會不良狀態之根本改善，因除施以教育的衛生的救護外，並趨重於勞役主義，強令貧民從事工作，以勞動爲解決貧窮問題之基本概念，預謀減少貧民求助之心，換言之，即強制貧民勞役，激發其自奮心，使其獨立自助，不復爲社會之寄生虫。故其方法，在於「教」「養」並施，自非僅着於「養」之慈善事業所可比擬也。

至於設施之目的，在澈底救護貧困者身體上或精神上之缺陷，及爲之消除其貧苦之原因，使其具有或恢復健全之體質，適當生活之技能，以促進生活之向上。似此其不僅消極的救濟現代社會之病態，而且積極的對於貧苦大眾，予以自立之技能，以爲經營獨立生活之根本，自立者日增，則社會病態逐漸解除，救濟事業亦常減少！故救濟事業之最終目的，即在是項事業之消滅，正猶如病者服藥，在使病愈無須再服然。

#### 四 浙省救濟事業之現狀

救濟事業爲本省近數年來最爲重視之工作，無論省立及各市縣救濟院之設，多依照中央頒布之各地方救濟院規

則先後，改組舊有之慈善團體分別成立，以民政廳爲主管機關，考核報告事項，以及辦理慈善團體立案等事，至對於一切事業之實施，完全委由各地方之救濟機關辦理。除省區設有規模較大之省區救濟院，貧兒院等外，各市縣政府以至各縣鄉區村鎮人口較繁密之處，多有設立，因全省現有之救濟院總數已達七十餘所，其經費之來源，不外由各地方收入內酌量補助，設法籌募，以及整理地方公產與原有地方慈善團體之財產，並組有基金管理委員會，負責理款項之責，以基金利息及臨時捐款充作救濟院經濟，所有委員會之委員，不爲地方法團之代表，即爲地方素負聲望之紳士，均爲名譽職，但除當然委員外，得按年依出席次數酌送車費，至處理日常事務之常務委員，則按月酌送少許夫馬費，此外大小辦事人員則支有相當薪金。救濟院之組織，大小不一，因格於人力財力之限制，遂斟酌環境需要之緩急，分別舉辦，故有僅設一二所者，甚至一所之組織尙未健全者。茲爲便於閱者明瞭其現狀起見，特專就省區及各市縣救濟院分別說明於左，以供參考。

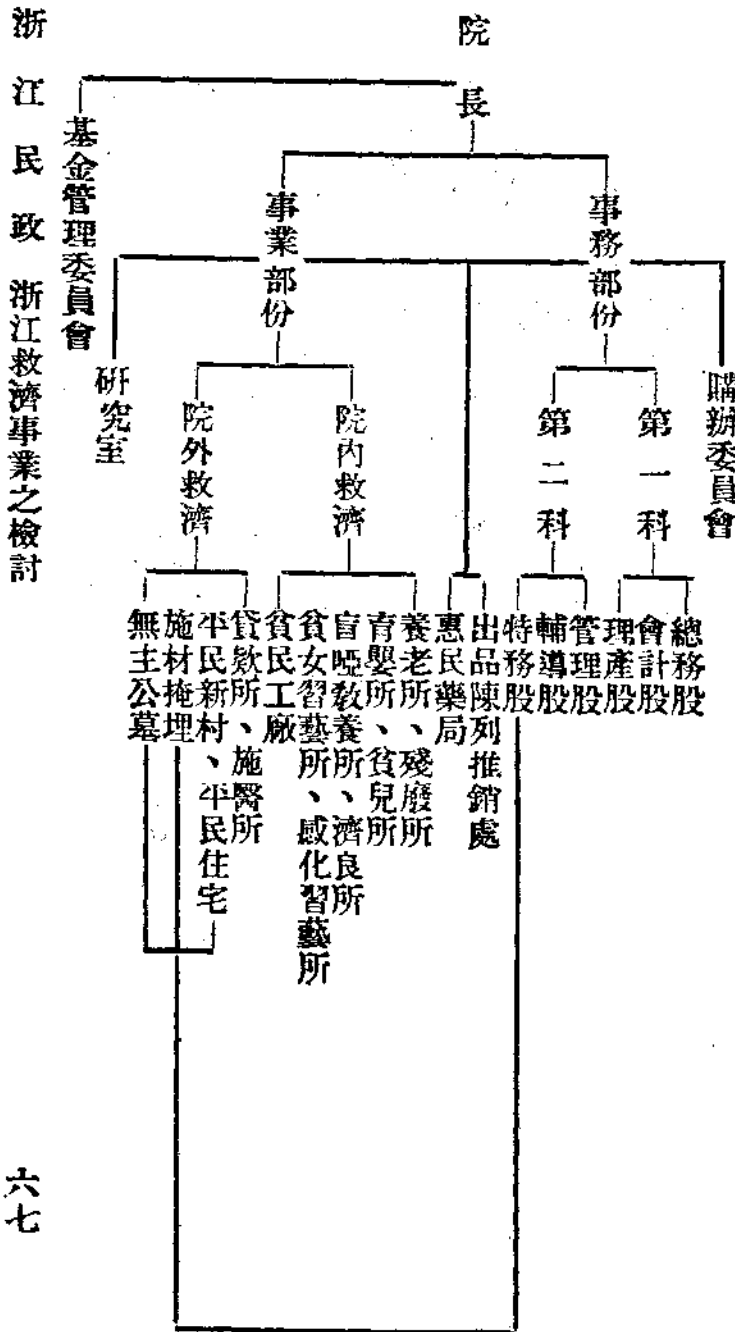


一 省區救濟院

省區救濟院係由杭州市管理之同善堂原辦各項慈善機關改組，計先後設立施醫，育嬰，養老，殘廢四所，民國十一年復創設盲啞教養所，同年六月以杭州市立之貧民工廠，貧兒院，貧女教養所，乞丐留養所，感化習藝所，拱埠濟良所，向係由市主管，嗣奉部令改歸有區管理，民國十九年乃裁撤乞丐留養所，增設貸款所，出品陳列推銷處

各一處後又有增設，所計轄屬機關共十有七，並設有總辦事處，以總其成，十八年五月成立基金管理委員會，由地方士紳主持，凡該院財產契據及各廠所之積有基金者之存金存單等，均集中保管，受民政廳之統轄，該院因負責得人，歷年辦理事業，成績昭著，堪為本省良好之設施，茲略將其組織統系，事業成績及經費等項分別表列於左：

甲 組織系統表



浙江民政 浙江救濟事業之檢討

浙江民政 浙江救濟事業之檢討

乙 二十三年度經常費收入預算數

份 月 每	度 年 全	類 項		
		別	目	類
340.000	4080.000	餘	出	工
1575.000	18900.000	利	品	藝
266.165	3194.000	租		院
11384.500	136614.000	息		產
165.665	2000.000	樂		各
1373.233	164788.000	助		業
		撥		財
		補		政
		應		廳
		撥		財
		補		政
		合		計
		計		說
		明		明

應撥元○短入暫年二日項嗣○二單列年二查  
 補財，○收此不度十短收因元○費收預十該  
 政由○二項列起二自入該，○銀算一院

丙 二十三年度經常費支出預算數

丁 二十三年度上半年度經常費歲入決算表

附	捐	各	業	捐	租	息	撥	財	政	廳	補	廠	貧	民	工	藝	品	貧	女	所	成	計
681.341																						
3,145.630																						
62,584.500																						
1,589.242																						
260.156																						
68,260.869																						

份 月 每	度 年 全	別	類	機
1801.500	21618.000	處	事	辦
1314.000	15768.000	所	老	養
982.000	11784.000	所	廢	殘
3822.000	45864.000	所	嬰	育
477.833	5784.000	所	養	教
928.000	11136.000	所	兒	兒
454.000	5448.000	所	藝	習
802.500	9630.000	所	藝	習
155.000	1860.000	所	良	濟
689.000	8268.000	所	醫	施
10.000	120.000	所	款	貸
2296.500	27558.000	廠	工	民
13732.333	164788.000	計		合

戊 二十三年度上半年度經常費歲出決算表

10,318.726	總辦事處
6,512.822	養老所
28,720.023	育嬰所
5,579.678	殘廢所
2,685.309	盲啞教養所
32.271	貸款所
3,903.322	施醫所
5,522.201	貧兒所
13,439.367	貧民工廠
899.932	濟良所
2,594.118	貧女習藝所
5,000.316	感化習藝所
85,208.085	合計

己 各所經費及收容人數表 (二十三年七月至十二月)

施材埋掩	經	平民住宅		
		收容人數	最少時	最多時
施材數	掩埋數	本期內共計	534	521
1,092 柩	1,223 柩 遷葬 4,450 柩	每月 65.00 元	567	





養	老	
	容人	數
經	最多時	317
	本期內共計	340
費	每月 1,314.00元	

2 各市縣救濟院

各市縣之救濟院多無具體詳細之報告，對於各種事業之推行，其詳細情況若何，自無從查考。雖少有呈報，然零碎不全，不足為據。現民政廳為統一報告內容，明瞭各地實際情形起見，經已製訂表格，分別事業內容，辦理情形通飭各市縣查明呈復，以便考核。唯此項表冊尚未呈復。雖於民國十八年曾有統計，然時過事遷，自多變更，亦不足為憑。據查各市縣救濟院業已組織就緒者，計有杭州、杭縣、海甯、富陽、餘杭、臨安、於潛、新登、昌化、嘉興、嘉善、海鹽、崇德、平湖、桐鄉、吳興、長興、德清、武康、安吉、孝豐、寧波、慈谿、鄞縣、奉化、鎮海、定海、象山、南田、紹興、蕭山、諸暨、餘姚、上虞

、嵊縣、新昌、臨海、黃巖、天台、仙居、寧海、溫嶺、金華、蘭溪、東陽、義烏、永康、武義、浦江、湯溪、衢縣、龍游、江山、常山、開化、建德、淳安、桐廬、遂安、壽昌、永嘉、樂清、瑞安、平陽、泰順、玉環、麗水、縉雲、松陽、遂昌、龍泉、慶元、雲和、宣平等一市七十三縣。餘如景寧、分水、青田等縣因絀於經費，或以向無公官立慈善機關無從改組，因或為未設，或為停辦。以上設立救濟院之各縣，各以經費人力關係，有僅設一所者，察其事業內容，多以育嬰貸款施藥等所較為普遍。此外尚有各種慈善團體，以為救濟院之輔助，惟以經費困難，辦理不易，誠堪慮！茲以各市縣現有之事業概況，搜集為艱，乃根據本省歷次呈送內政部之統計，分別表列於左，雖現多

變更，然亦可藉以稍得大量觀察也。

甲 救濟院及原有慈善團體所數統計表

項	別	所	數		
救濟院	養老	12	總計		
	孤兒	13			
	育嬰	52			
	施醫	30			
	殘廢	12			
	貸計	15			
	合計	134			
	原有慈善團體	養老		22	總計
		孤兒		8	
		育嬰		58	
		施醫		31	
		殘廢		41	
貸計		1			
合計		3			
養老		14	總計		
孤兒		1			
育嬰		11			
施醫		24	總計		
殘廢	215				
貸計	347				

乙 救濟費用及救濟人數統計表

常年經費數額	常年人數
官費	2.107
公費	28.418
私費	95.722
合計	126.247
男	1.495
女	852
合計	2.347

五 省救濟事業之改進意見

本省救濟事業之現況既如上述，察其內容，究未至善。茲特根據實際之需要擬具改進意見數項如下，以供參考。

1 厲行統制嚴格監督

救濟事業之統制，即為行於社會中之一種強力之支配，而執行此種強力之支配，必有一定之機關。此種機關抽

浙江民政 浙江救濟事業之檢討

象之總體，即為國家。救濟事業在未發達前，多基於一般

熱心慈善之士，一切經營皆隨人所欲為，自無系統之組織，事業與事業間，更缺乏一種聯絡精神，以致病態叢生，不為濫設，即多重復之組織。似此，不獨減少事業之效能，且反徒增社會之負擔，故救濟事業之統制，實為補救上述現象之良好設施，因其一方面可以考察各種事業之狀況，以便督促進行，另面更可矯正救濟事業之濫設，與防止事業之重復，且可於各事間業互相聯絡，以便取得共同一致之方針。在歐美各國對於救濟事業概由政府統制實施，且取監督態度，如英國由中央官廳執行一般監察及會計檢查，在法國除由固定機關執行監督，分別施行一般監察及地方監察外，另設一機關為其技術的諮詢，再如美國之慈善局，則具有監督與管理兩層之任務，如辦理訪問，監察，釐訂記錄程式，制定法規，及關於全額費用等事項，處理備極嚴格。但在我國救濟事業之興起，尚係近十數年之事，由放任轉而為形式上之管理，亦為近數年新訂之政策。以故繁復之組織，仍為流行，事業上之不健全，亦為明

顯之事實，其假救濟事業之名敷衍故事，竟或藉圖私利，尤為普遍之現象。故吾人自當速謀統制之策，嚴格管理，一方面扶植良好組織之發展，充實公立或國有機關於內容，另一方面則為淘汰不良團體，減少私人性質之經營，以收實效。

本省救濟事業在行政系統上，省立者以民政廳，縣設者以縣政府為主管機關。然多為形式上之手續，未收實際統制監督之效，且僅側着於報告書上紙面之考核，餘皆一任其自然之發展，結果所至，各自為政，良好之組織，固可俾益於社會，然過劣之團體，為害作惡，則不堪設想矣！因此，本省厲行統制，嚴密監察，實為當前急務。凡關整個行政之計劃，事業之推行，經費支出之預決算，會計之檢查，以及事業設施之實際檢閱，均應認真辦理，從嚴考核，以利貧民。

### 2 正確觀念之把握

救濟事業以積極為原則，生產為目的，消費為過渡。

但察本省一般人士及此項事業之負責者，多未澈底明瞭，

而與慈善事業混為一談，觀念既為朦朧，因而事業之行使，不陷於慈善事業之消極狀態，即不能充分發展救濟事業之真正意義！

夫正確觀念之把握，為行使一事業之出發點，其事業之範圍，方法以及目的皆賴以確定。故觀念之把握，實為一基本工作。其間尤應有明白澈底之認識與理解，絕不可稍事含混，不求甚解。故應竭力從事於理論上之探討，藉以堅定對於事業之信仰，更為行使事業之根據。

### 3 社會調查之運用

社會調查為研究任何事業中之重要步驟。吾人認為明瞭痛苦所在，即為解決痛苦之最先要圖。調查社會家庭、經濟、教育、生理、社會環境等狀況，可使人瞭解社會實際之情形，人民生活之狀況，尤其舉辦救濟事業，更先須明瞭社會病態之原因，及其所在，然後行使此種事業方有正確之對象。以故社會調查為索本探源去發現社會現象之因果，以謀救濟與改革。因此社會調查與救濟事業有不可分離之關係，而為救濟事業之最要工作。因救濟事業為隨



社會發生缺陷所引起底有效行為，苟吾人對於此種缺陷之實質現狀，尙無縝密之觀察，不親身鑽到社會內層去調查人民實際之狀態，僅知救濟，則勢將不知從何做起，所以爲達到救濟事業之目的，必先運用社會調查，以收實效。此項工作，不僅足爲舉辦救濟事業，處理貧民之根據，且可供給一般研究社會學者之參考。本省救濟機關，尙無此類工作之設施，自應積極舉辦，採用普通調查，個案調查及統計調查認真實施。此三種方法因其各具有連環性，自宜相互爲用。如以杭州爲調查貧民之對象，則先作一種有規模之普通調查，同時以個案調查法研究其特殊狀況，并以統計法處理調查之結果，以爲實施救濟事業之根據。

#### 4 力行橫底連鎖

事業之行政組織爲「縱」底機構。今日社會行政一般之傾向，多講求「縱」底組織之如何嚴密，如何健全，而於「橫」底連鎖則未計及。即以政府組織而論，亦莫不如此，以故各種行政機關，皆缺乏一種「橫」底連鎖，結果事業之單位未能純一，且機關與機關間，每以利害關係

往往保持一種牢不可破之成見，互不相謀，各自爲政。似此，不獨影響行政之效率，更足以妨害整個事業之開展。本省救濟事業組織頗形散漫，事業與事業之間，更缺乏一種聯繫，各行其所是，因而病態叢生，不爲濫設，即多重復之組織。爲此，不獨減少事業之效能，且反徒增社會之負擔。爲今之計，自應力行「橫」底連鎖，俾事業與事業間，互爲聯繫，猶如人身之耳目手足然。使其相互銜接，彼此顧應，本同一之目標，各盡其職責，以便取得共同一致之方針，而謀整個事業之完成。再對於他種有關係之機關，亦應切應聯絡合作，共相扶助。如將能工作之貧民託爲介紹至工廠或家庭工作，使其得以自助，不致終其身爲救濟院之貧民。再如各學術團體亦應與之聯絡，作共同之研究，對於貧民宜分拆其病源，以爲實施之準則。夫事業之改善，合則易舉，分則難成，又何況救濟事業之發展，其需要社會之合作，人民之同情，較之他種事業爲更甚耶？

#### 5 減少辦公費增加事業費

查一機關之設置，無論其為政府之組織，或為公私之組合，皆龐大範圍，繁復組織，引用大地職員，開支浩大。經費之收入，供養大小職員，編印章則書報，以為成績之表現，即已覺困窘為艱，則實際事業之費用，自為數寥寥。因而僅見機關團體之成立，而未見事業之表現，在於實際之成效，更無容言！由是一省之中，機關如林，團體如麻，言其事業，不無重複，即形同虛設。救濟事業顧名思義純為一事業之總稱，其行政之組設，亦自為一事業機關。負責任任務者，乃為一事業者，一切事業之推行，與事務之處理，皆應本服務社會之熱誠與義務，出任艱難，有始有終，絕不可視為官廳，目為官員，耗費正當費用，

虛有其表。本省救濟機關大都感於經費缺乏，然如盡量減少辦公費用，裁撤冗員，節省一切不必要之浪費，自可稍為充足事業之費用，多有一文資力，即可使貧民大眾多收一文利得。以故本省救濟機關皆應以減少辦公費用，增加事業費為施政之最要之圖。庶幾俾利貧民，增加社會幸福！

以上各點，僅係舉其犖犖大者而言，至於經費，人材諸問題，如依照部頒規則從事整理，即可救濟無餘，但政府當局苟能設法撥款補助，則於事業之推行，當更有莫大之助益也。

## 浙江辦理積穀之檢討

陸桂祥

積穀之制其義有三，古者三年耕必有一年之積，九年耕必有三年之積故曰耕九餘三，孔子為政，足食先於足兵，蓋民為邦本食為民天，邊郡足而四境安，倉廩實而教化行，是為豐儲，其義一；天災流行，何代蔑有？水旱頻仍

，則饑饉薦至；樂歲狼藉而不恤凶歲，必有不足，振饑救死，民命所依，是日備荒，其義二；工商勃興，人趨市利，百業依農而食，穀貴則病民，賤則傷農，糶貴糶賤，抑勒操縱，不有積貯，權衡何恃？是日常平，其義三，故倉

儲之制，由來已遠，歷指往代，上者兼有其三，次者亦有其二，務本重農養民理國，為政者之所急也。

浙省社會，義倉，十室之邑，幸有成立。清雍正時，遭遇旱災，加意規復，倉制漸備，管理方法研求精詳，運用途經適應時勢，乞糶於川湘而運散於魯閩，迹其成效，可稱獨步。辛亥以後，軍閥專恣，政失其常，原有倉儲或名存而實亡，或挪欠而侵虧，國府既立，百政待舉，總理遺訓有「儲蓄餘糧足敷三年」及「每一城鎮須有一年食物之貯積」等語，省應秉承遺訓，自十六年秋開始調查舊有道，義、社各倉，並飭各縣嗣後倉儲，無論存銀存穀或銀穀並存，務須督飭管董安慎管理，任何地方要需，不得挪用，其他如積穀備荒捐等專款，不得清撥墊用，倘有背違即予懲懲，同時內政部頒行義倉管理規則，嗣又修頒各地方倉儲管理規則，調查整理漸有頭緒，是為第一時期。迨至二十一年九月，本省奉到蔣委員長手諭，乘大熟秋收之際，積貯全省三個月民食，省廳呈明情形，准分三期辦理，是年冬頒發浙省各縣市籌辦積穀辦法，翌年冬，又頒

辦理積穀注意事項及各縣應積穀額表，積極擴充，頗着成效，是為第二時期。去歲春耕伊始，即辦理貸與，夏秋大旱，更散放賑糧，本年度雖春耕正在開始，秋收未卜，但承民間對積穀尚有信用之時，修整倉廠，研求管理，年豐則參照原定辦法募貯足額，倘歲偶不登，尤須妥為連用以期充實內容，確立規模，蓋已入於第三時期矣。

浙省整理倉儲在十六年七月開始，同時內政部頒布義倉管理規則以為整理倉儲之初步，其要點略舉如左：

- 一 以救濟災款為目的之積穀倉儲均稱為義倉，凡舊有之常平，儲備，社倉概稱義倉；
- 二 各地方義倉至少許儲備當地貧民三個月糧食；
- 三 募集辦法分為兩種：甲、攤派，乙、募集；
- 四 義倉積穀無論何項情形，不得挪用或變價存儲；
- 五 各倉就轄境內由鄉望素孚人士組織委員會管理之，受縣或市政府之監督；
- 六 倉穀之使用分為三項：甲、貸與，乙、平糶，丙、散放。

前項規則鑒於倉儲之重要，略定大概，頒行各省，缺點在所難免，其一，不分倉儲性質概定爲義倉；其二，規定儲備數量無一定之標準，因之派募與使用方面均感困難，管理人選雖經規定而任期未有明定亦爲一缺點。但浙省各地道倉，義倉，社倉經調查呈報改組爲義倉並正式組織義倉管理委員會者，亦屬不少，於整理入手，頗收效果。十九年一月內政部廢止前項規則，另頒各地方倉儲規則，內容更屬完備，茲陳要點如左：

- 一 倉儲分爲縣、市、區、鄉、鎮、義、六種，其中義倉爲人民團體私有；
- 二 鄉鎮倉以一戶積穀一石爲準，縣市區倉由民政廳定之；
- 三 籌集積穀辦法分爲兩種：甲、派收，乙、捐募；
- 四 各倉（除義倉外）由縣、市、區、鄉、鎮長分別負責管理，再由地方各推舉士紳三人至五人協助之；
- 五 縣市倉之使用分爲兩種：甲、平糶，乙、散放；

六 區鄉鎮倉之使用分爲三種：甲、貸與，乙、平糶，丙、散放；

七 義倉之使用分爲三種：甲、貸與，乙、平糶，丙、散放。

浙省於奉到前項規則後，即頒行各縣市倉儲細則，規定縣市十戶積穀一石，又平糶不得低於市價十分之三，是年六月又頒行整頓舊倉籌設新倉辦法，取消義倉管理委員會名義，改爲區鄉鎮倉，並規定區倉五戶積穀一石，鄉鎮倉一戶積穀一石，觀其後先進行，由縣市而鄉鎮，步驟可謂井然，查部頒關於縣市各倉之使用，不列貸與，是已隱然以常平視之，又關於捐募，明爲規定，於各地方倉儲之進行，便利不少，惟其中管理方法改由縣市區鄉各長分別負責，僅由士紳協助，與第一次頒行之義倉規則規定在縣長監督下由管理委員會負責管理者辦法完全不同，此其得失一時頗難確定，蓋由行政官吏負責管理，如得其人，當可維持，不得其人則侵蝕虧耗弊病叢生，且倉儲耗損，勢有不免，保管偶不經心，負責者賠累隨之，謹愿者易於受

歎，狡黠者流於弊混，故官責太重，亦自有其缺點也。

浙省縣倉大都成立，至於區鄉鎮倉未成立者尚多，二十年三月內政會議，南京市提議，三年內完成縣市區鄉鎮各倉一案，浙省核議，認爲與歷辦情形不符，且民力有限，同時舉辦，恐力有未逮，是年各縣長抽調會議關於積穀事項，議決：一、青黃不接之時，出貸積穀酌取息穀；二、訂定派收標準甲、按畝累進，乙、商店以資本或營業總數分等，丙、派收辦法由縣會同法團斟酌呈核，至關於不許積銀一節，鑒於往失尤再三致意。十九年二月於頒發部定倉儲管理規則時，通令各縣，申述利弊，頗爲剴切，有云「交通便利之區，往往以爲存穀有耗，不如存銀生息，及倉穀新陳轉易之煩費不若現金固定存放之便利，設遇災歉，向外購穀，輪軌交通，朝發夕至，因而改存現款，不知天災流行，不能預測，災區廣狹，並無範圍，乞糶於乙，乙亦乞糶於丙，而遠處求輸之艱，不及救甲乙之急，坐以待斃，各將安屬？况災之種類不一，設遇寒災，尤足阻礙交通，銀之價值不定，糧貴，卽無形跌落，用以購穀，

損失至多，加以提移挪用，可爲股鑿，慎毋狃於近見，致失遠圖，庶幾有備可以無患，足食所以安民」云云，可見於辦理之始，竭力注意於積穀之消極效用，尤於流弊方面再三致意，可謂慎之又慎者矣。

本省積穀雖逐步推行，而儲藏尙少，三四年間僅得約卅六萬石二十一年秋收大有，蔣委員長鑒於民食重要，手諭「乘此大熟秋收之際，積極積穀，以全縣全部人口爲比例，最少須有三個月之糧食之另儲，統限於三個月內督責所屬辦理完竣」等語，浙省府以爲積穀原爲要政，本在極力推行，按照部定辦法戶儲一石，浙省現有四百六十餘萬戶歷年積貯尙不足十分之一，全省壯丁三百八十四萬一百五十六人，每人每日以耗穀一升六合計，老小一千七百四十萬九千七百四十二人，每人每日以耗穀一升計，三個月以九十天計，須積穀二千一百十九萬八千五百九十三石，除已積外，尙應積二千八十三萬七千三十二石，約每人須負擔一石，以穀價每石三元五角計，每戶四人須負擔十五元七角五分，如欲於三個月內籌足，誠恐力有未逮，當卽

呈准分爲三期辦法，每期積穀七百萬石，至各期起迄日期由民政廳體察情形分別酌定，一面頒發浙省各縣市籌辦積穀辦法，規定翌年一月至三月爲第一期，是年各頒發辦理

穀注意事項其要點如下：一、擴大宣傳，二、派穀，以百分之七十歸鄉鎮倉，百分之三十歸縣倉，已設區倉者，以百分之五十歸鄉鎮倉，百分之二十歸縣倉，百分之三十歸

區倉；三、派募於新穀登場後兩個月行之，繳租時得照扣，一面製就各縣應積穀額表，按田畝，每畝至少須派穀三升。切實推行，積穀數增至三四倍，計有一百十餘萬石，

（省倉積穀不在內）但與應積額數相差尙遠，二十三年春呂廳長手諭「春耕伊始，應將各縣倉存積穀，照將貸放務期窮農普沾利益，嚴防經手人弊混，既辦積穀，即須調劑

民生，聚而不散非政也」，等語，於是各縣辦理春耕貸放，農民頗受實惠，積穀之信用亦增。至六月間，復頒行續辦積穀辦法，規定應募數，繼續派募，而是年夏秋大旱，

災象嚴重，各倉散穀放賑，連同春耕貸與，去穀半數，此爲過去各縣辦理積穀之經過情形也，至於省倉糧貴，舉辦

平糶，嚴冬開廠施粥，二十三年度經臨開支五萬六千餘元，除基金息銀取用外，省稅補助四萬六千餘元，此則常平與慈善性質之救濟，非可與一般倉儲概論之矣。

綜觀浙省六七年來，辦理積穀，尙有成效，春耕放貸，秋荒散賑，實惠既需，信用亦立，而各項進行之有待於商榷者尙多，茲更略論之：

一曰耗損太多 派募所得，以三成提解縣倉，運穀則勞費太鉅，變銀則仍須購穀，無形耗損，爲數不貲；

二曰倉庫未完 鄉鎮倉大都不完，寄存民間者殊有名而無實，保存於鄉鎮長者又難免挪移侵蝕，祠廟屋宇修繕需費，而保管困難；

三曰性質不分 常平與豐備，同是積貯，而使用有別；派收與捐募同是來源，而征收互異，今以地域分名各倉，而未嘗確定其性質，則使用與征收兩者均難得其當；

四曰、務名遠實 積穀以惠農爲首要，足倉爲目的，如省倉積穀，縣倉未充，縣倉募建而鄉倉不完，則名實相遠，本末倒置，米價稍昂，即開倉平糶，惠及於城市而憂

形於隴畝；

五曰、官責太重 倉存以行政官吏負責保管，責在一人，事難親理，非侵挪即賠累，尋至官民交病；

六曰、偏重消極 全省積穀，現雖僅得百萬石，但如竭力派募年可增加此數，則七百萬石不難於四五年間募足，以每石三元五角計，是以二千餘萬元之鉅額置於不生產之途，民力非裕而產物滯積，消極之意味太重，與農村之經濟有碍。

基於上述各點，私意以為今後辦理積穀事項，一在消

## 浙江實行二五減租之檢討

二五減租是根據民國十五年中國國民黨在廣東召集的「中央及各省區聯席會議」內關於農民的決議案第一項「減輕佃農田租百分之二十五」的規定，民國十六年，浙江開始實行，至今已八年，當中曾經過多變遷，此項減辦法實行的結果是很值得注意的一件事，因為土法法第一百七十七條「地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三

極方面仍應按照步驟加增倉存，縣倉已積有相當數量者，或銀穀並存，俾可糶貴糶賤，民農交惠，并以減少無形耗損或將提解縣倉部分籌建鄉鎮倉庫，樹立農村倉庫之基礎而免寄存代管冊實不符之弊病，至於管理方面，公正士紳與殷實商家，同負其責，而由縣指導監督之，不必但責官吏，徒滋侵累。至於倉儲積極性方面，尤應及時注意，現時農村金融枯竭，產物積滯，而外貨充斥，糧食為國內主要產品，苟能加以適當之運用以調劑一切貨物之供求倉儲與運銷打成一片於民生國計所關大矣。

沈松林

百七十五。約定地租超過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。」的規定，與浙江實行二五減租所規定的原則相同，所以浙江實行二五減租的成功與失敗，間接影響將來土地法的施行。

### 一 減租辦法的變遷

浙江民政 浙江實行二五減租之檢討

浙江的減租辦法，變更過四次——民國十六年，十七年，十八年與二十一年。在以上各年所頒布的各個辦法內，互相異同的地方很多，可以繳租原則，實施辦法及處理機關三方面略述其要點：

(一)繳租原則方面

1 十六年的規定：

- 1 定正產全收穫量百分之五十為最高租額；
- 2 佃農依最高租額減百分之二十五繳租；
- 3 無論任何租額，向例業主實收數量有低於本原則所規定者，均依照向例，其有高於本原則所規定者，必須遵照本原則。

2 十七年的規定：

- 1 定正產全收穫量百分之五十為最高租額；（與十六年的規定相同）
- 2 佃農依最高租額減百分之二十五繳租；（與十六年的規定相同）
- 3 無論任何租額，向例業主之實收數量有低於本原則所

規定或適合於本原則所規定者，均依照例，其有「大租」「小租」之分者，由佃業理事局鄉區辦事處斟酌情形辦理之。

3 十八年的規定：

- 1 土地收穫除副產應全歸佃農所有外，由佃業雙方就各該田畝情形，以常年正產全收穫量百分之三七、五為繳租額；

2 有「大租」「小租」之分者，其分配比例，斟酌當地向來習慣辦理，但兩租之和不得超過正產收穫量百分之三七、五；

3 向例租額在前條所定百分之三七、五原則以下者，仍照原租額訂約，不得任意增減。

4 現行的辦法：

- 1 凡新成立之租佃契約，其繳租額應以該田地常年正產全收穫量百分之三七、五為標準，其副應產全歸佃農所有；

2 在本辦法公布前已存在之租佃關係，其繳租額暫照民



國十六年以前正產舊租額減去百分之二十五為繳租標準，其已依十八年頒佈之浙江省佃農二五減租暫行辦法訂立新租約者，照新租約繳租；

3 凡向有「小租」之田地，其「大租」「小租」之分配，依當地向來習慣辦理，但大租小租應各依舊租額減去百分之二十五。

(二)實施辦法方面。

1 十六年的規定：

1 正產全收穫量的估定，依各該鄉村同一地質一般收穫量為全收標準，其有因勤工加料而特殊豐收者，或因怠工歉收者，均依標準為繳租數量之根據，由當地農民協會與黨部並通知業主議決公布之；

2 同一鄉村之內，其有因天災蟲害而特別歉收之田畝，得業主之諒解而自動的主張減免者不論。

2 十七年的規定：

1 全收量之估定，由佃業理事局鄉區辦事處會同黨部農民協會及街村委員會議決呈報縣佃業理事局核准公布

之；

2 如因天災蟲害而特別歉收之田畝，依照歉收情形，由佃業理事局鄉區辦事處會同當地黨部農民協會及街村委員會議決減收或免收。

3 十八年的規定：

1 向有租約而繳租額在百分之三七、五以下者，由佃業雙方同至村里委員加蓋「驗訖」戳記，錄案備查，如原有繳租額在百分之三七、五以下者，應減至百分之三七、五，

2 遇有水旱風蟲等災害時，依據歉收程度分別減免。

4 現行的辦法：

1 新成立之租佃契約，應由佃業雙方協訂，各執一約，約內除載明產別，畝別，四至，坐落等必要事項外，須依繳租標準——全收穫量百分之三七、五——訂明租約；

2 依十六年以前佃業雙方最後約定之繳租額減百分之二十五者，有租約或租簿者依租約或租簿所載繳租額，

如租約或租簿所載含有虛額高於實際繳租額者，實依  
際繳租額；

3 遇有荒歉年歲如該田地全無收穫或收穫在二成以下時  
應全部免租，如收成歉薄時依當地向來減成繳租習慣

辦理。

(三)處理機關方面

1 十六年的規定：

1 村區農民協會與分區黨部及地方行政人員各一人組織  
初級仲裁委員會；

2 縣黨部三人與縣政府二人組織高級仲裁委員會；

3 省黨部三人與省政府二人組織最後仲裁委員會。

2 十七年的規定：

1 縣佃業理事局得斟酌情形設區辦事處，其委員為三人  
；

2 縣黨部縣政府各二人及縣農民協會一人，組織縣佃業  
理事局；

3 省黨部省政府各二人及省農民協會一人，組織省佃業

理事局。

3 十八年的規定：

1 田畝所在地之村里委員會負有調處的責任；

2 調解不協，由縣佃業仲裁委員會裁決；（縣黨部縣  
政府各二人及地方法院院長或承審員組織之。）

3 如再不協，由省佃業仲裁委員會複決。（省黨部省政  
府各二人高等法院院長組織之。）

4 現行的浙法：

1 佃業雙方如因繳租撤佃或協訂新租約而發生爭議時，  
應依區鄉鎮坊調解委員會權限規程及民事調解法先行  
調解，不協時，依法聲請司法機關辦理。

2 凡佃業關係，為修正浙江省佃農二五減租暫行浙法所  
未規定者，依民法及當地習慣辦理。

### 一一 浙江的佃租習慣

二五減租的實施辦法須合施行區域內佃業間承賃與繳  
租的習慣，若與習慣完全抵觸，辦法就很難有效，且多若

干糾紛，立法院起草土地法時，也注意這一點，曾通令各

省徵集參考材料，因為「……民間賃買土地暨繳納租息，因習慣上之關係，更屬隨處不同，似此情形，若不搜集靡遺，奚以為起草之根據？」當時浙江以浙省佃業間承賃繳租之習慣，各縣向不一致，止敘述了較為普遍的習慣，茲特錄出，因為浙江減租辦法的規定是與這些習慣有關的。

#### (一)關於承賃方面

1 契約 佃戶向業主承佃，由佃戶立約與業主，業主毋庸立何字據與佃戶。契約分長期或短期，長期者新昌一帶稱「常租票」，短期者稱「稍票」，如期滿退田時，新昌一帶稱「撥稍票」，若佃戶將佃權轉租他人時，又須另立「頂票」，又永佃權成立，在富陽一帶，佃戶必須向業主取得憑證，稱「允租票」或「頂票。」亦有不訂契約者，僅憑口頭之商權。

2 期限 無永佃權者最短一年，長則一二十年，有永佃權者幾乎可以世襲。

3 納租 佃農除繳納租穀或租金外，又有一種「押租金」，在平陽等處，每畝須繳二三元至十餘元。是項「押租

金」須至退田時發還。

4 陋規 佃農除繳納正租外，尚須繳納「租鷄」「租鵝」「東米」及「腳米」等。

5 佃權 凡契約上皆訂有「如有少繳或欠繳任憑撤佃另召」語。

6 包佃 向業主包來，分租於佃農，佃農納租於包佃者，由包佃者轉納於業主，佃農不知業主，業主亦不知佃農，亦有類似包佃者，即再代業主收租，在杭縣稱「主管」，佃農將租納於「主管」，由「主管」分繳於業主。

#### (二)關於繳租方面

1 包租制 佃農照契約每年每畝繳納規定之租穀或租金。如因年成歉收，亦得依照規定租額打一折扣，繳納時期在收穫後，由業主下鄉收取或由佃農送繳，如稻分早晚熟者，或總繳一次，或早晚分繳。

2 分租制 無論年成如何，由業主到田分割，其比例須以契約或向例之規定為標準，大約佃四業六，亦有對半者。

3 預租制 佃農於未種前，須先繳納租金，蕭山一帶稱為「預租」，非常通行，其租率似較尋常田租稍低。

4 硬租制 無論年成如何，佃農必須照規定之標準，於秋收後繳納，雖顆粒無收，亦須照繳。

5 小租制 有「田面權」「田底權」之分者，始有小租制，即業主為「田底權」者，佃農為「田面權」者。其分屬原因，由於佃農出價購買，或係墾荒成熟，或係祖產出賣時留有永佃權者，故繳租時較無永佃權者為少，亦有「田面權」者不願自耕，移轉於第三者耕種，則第三者除繳納業主之租外，尚須繳納於有永佃權者若干，俗稱「小租」。

### 三 佃業糾紛案件的統計

佃業爭議的案件，若能從數字上表示各種關係，施政者，就可以作為根據。不過佃業糾紛的發生與範圍，解決的期限等項都與其他的糾紛不同，統計不易，再在浙江處理佃業爭議的機關時常變更，有時是建設廳，有時是民政廳，有時是專設機關，是近又是司法機關，因之很難有一

個適當的整理機會。浙江建設月刊統計專號載有蔡斌威君所著浙江佃業糾紛案件統計之試編，那篇的根據一是十七年六月至八月及十八年三月至十月的最後仲裁案件以行政處分者，範圍止包括舊杭屬（除海甯）各縣，一是建設廳在十八年六月九日至八月十四日間處理的全省佃業爭議案件，這樣的統計材料似乎不完全，可是佃業糾紛案件的重要現象，已經表示得很明顯了。茲錄其要點。

#### (一)關於糾紛原因的分析

1 第一表（專指舊杭屬各縣）

原因	件數	百分數
收回自種	一六	三二、六五
撤回另召	一九	三八、七八
追租	一	二、〇四
租額高低	一一	二二、四五
其他	二	四、〇八
總計	四九	一〇〇、〇〇

表中「收回自種」也是「撤回」的一種方式，所以「

撤佃」的糾紛合計實占百分之七十一強，而純粹的租額爭議僅百分之二十二強，這是很值得注意的一點。

2 第二表(包括全省)

原因	件數	百分數
原佃	三五	五二、二八
撤佃	一五	二二、三八
奪佃	七	一〇、四四
租額高低	二	二、九八
變更向例	八	一一、九二
其他	六七	一〇〇、〇〇
總計		

(二)關於糾紛主動者的分析

1 第一表

主動者	件數	百分數
佃方	一九	三八、七八
業方	一八	三六、七四
佃業	一	二、〇四
農協	四	八、一六
總計		

浙江民政 浙江實行二五減租之檢討

黨部	五	一〇、二〇
其他	二	四、〇八
總計	四九	一〇〇、〇〇

表中「農協」及「黨部」的報告皆係根據佃方報告轉請件裁，所以佃方主動的案件與「農協」「黨部」合計便有二十八起之多，占百分之五十七以上。

2 第二表

主動者	件數	百分數
佃方	二八	四一、七九
業方	一九	二八、三五
佃業	一〇	一四、九三
農協	一〇	一四、九三
總計	六七	一〇〇、〇〇

觀右表，更可見糾紛的主動，佃方較業方為多。

四 實行減租的影響與困難

浙江自實行二五減租以來，究竟效果若何，却是一個很重要的問題。也是社會人士急欲知道的一件事。可是因

爲沒有適當的研究材料，所以難得到一個確切的答案。浙江高等法院鄭院長文禮曾對於浙江實施二五減租以來，社會經濟上的影響，發表過意見。鄭院長爲處理浙江全省佃業爭議的負責人之一，對於浙江佃業關係最爲熟悉。他的觀察當然可以作爲一個有力的論據。他所舉的要點是：

- 1 佃農因受減租之利益，生活自可較裕，因而增加其力田之興趣，施肥之資本，以求生產量之增加；
- 2 其因減租結果，平時席豐履厚之大業主，其收益雖屬減少，其影響於生活猶鮮，若平時專恃地租收益爲生之中小業主，其生活必較困苦。而尤以老弱孀孤之業主爲甚；
- 3 業主因減租後收益減少，利息甚微，多願將田地出售，轉而投資於工商事業，因此一般田價低落；
- 4 業主因田租收益減少而租稅負擔加重，狡黠者遂以此爲藉口而拖欠田賦。

又中央土地委員會成立後即注意二五減租問題，委託中央政治學校地政學院研究，該院乃派研究員洪瑞堅君於

上年秋季至浙調查，經歷崇德、蕭山、諸暨、東陽、壽昌、麗水、永嘉、平陽、臨海、鄞縣、長興等十餘，時間經過三個月，回京後著浙江二五減租之調查一文，載於中央日報之地政周刊，其論減租之結果，列舉七項，說是調查經過之觀感，茲錄其項目：

- 1 佃農收入增加；
- 2 信仰本黨；
- 3 農民覺悟；
- 4 地價低落；（減租影響爲其原因之一）
- 5 業佃關係之惡化；
- 6 田賦之短收；
- 7 土地利用之減退。

洪君從農村中得來的觀察，自屬可信。惟除上述兩種說明外，在實施減租辦法時所發生之事實上困難及不良現象亦甚多。茲舉其重要者如下：

1 佃農中不知勤儉者，將因減租所增之收入浪費於不正當娛樂及無謂之消費中；

2 業主因佃農之減租，遂將已往對於佃農之固有感情作用，多數消滅。如青黃不接時之借貸及其他事務之幫助等均不願爲之；

3 各地農會中少數不良份子常藉宣傳減租的名義，干預租事，希圖漁利；

4 初級調解機關有不能公平處理者，如區鄉鎮調解委員會委員之自身屬佃則袒護佃方，屬業則袒護業方；

5 解決爭議較遲緩，因經過司法程序，當需相當時間及手續；

6 租額低於全收穫量百分之三七、五者仍減二五，使業主之收益甚微，且不公允。

最後一點是現行的修正浙江省佃農二五減租暫行辦法之最大缺點。因爲使全省一律依民國十六年以前舊租約打一個七五折的繳租辦法，這完全爲計算上便利起見，但各地原租額大有高低，今一律打七五折，原來低者未免太吃虧，高者或仍未達到百分之三七、五的標準。這一點是很難避免的，因同一辦法要適合各地習慣，却非易事。因之

浙江民政 浙江實行二五減租之檢討

上年一月間，浙江省政府頒布了一個浙江省佃業訂立租佃契約規則，使佃業間依照以佃田正產全收穫量百分之三七、五爲繳租額的原則，訂立成文契約，作爲永久根據。但是這種辦法也有兩個困難：

1 因正產全收穫量之不易決定，時常發生爭執，致新租約難於訂立；

2 原租額低於正產百分之三七、五者，業主遂提議訂新租約，使實際租額提高，佃農當然不願接受。

有此困難，所以新租約不能迅速的，普遍的訂立，佃業間爭議事件也仍舊繁多。

蔣委員長很注意浙江實行二五減租的情形，上年曾指示浙江省政府及省黨部三項原則，作爲修訂二五減租的根據。三項原則是：

1 可廢止二五減租名稱，改稱耕地地租章程；

2 保障業佃雙方利益，確定其關係，重訂租約，業方在千分三七五以外不准苛索。佃方應依千分三七五之租額如數繳租；

3 修訂條文，除業經施行有效之法令別有規定外，應准酌用地方善良習慣。

現在省政府與省黨部正會同辦理此事，不久的將來自

## 浙江禁煙之檢討

辜孝寬

欲達禁煙之目的，必需探定全國一致遵守之計劃，

總理嘗以此詔示我人矣，雖然，在災潦洊至，雀付遍地，領事裁判權未撤銷，租界未收回，內憂外災患交迫而來之今日中國，微論全國一致遵守之計劃尙付缺如，縱有計劃，亦未必能遽收全國一致遵守之效果，則省自爲政之禁煙，更安能禁絕於崇朝，而工作之艱鉅，與犧牲之重大，殆爲不爭之事實，我爲此言，非卸責，亦非示餒，乃正所以堅我人奮鬥不懈之精神，固非可語於急事功者耳。抑有倡寓禁於徵之說而行公賣之實者，美其名曰科學禁煙，蓋藉口鴉片之難禁，冀有以科學方法統制之：譬如登記烟民，價領執照，設立土膏行店與分支棧，逐漸昂其價減其量，限定若干年禁絕；驟視之，未嘗不持之有故言之成理，但

可決定新辦法，將前述困難及未盡完善之處，設法解除，以期減租要政之完成。

流弊所至，將治絲而益紊！姑置理論於不談，單就事實觀察之，彼土膏行店包商承辦，多少含有營業之性質，惟恐銷路之不廣，欲其仰體政府分年禁絕之意，何異與虎謀皮，試觀江浙禁煙政策不同，而蘇省印花竟發現於浙省境內，可以思過半矣；且禁煙之最難着手者，莫如查緝販運，今鴉片之價步昂，則貪利罔法之徒愈將肆其走私之技倆，是實行公賣而私販仍不能禁絕，甚或緝私機關卽爲走私機關，弊有不可勝言者，故若能公賣，豈不能禁煙？况禁令不行，政府之恥，倘因禁令之不行，而下旗息鼓，更從而漁利，視爲稅源，恥孰甚焉！鴉片公賣之企圖，在浙屬試皆失敗，時至今日，浙省禁煙已具相當之成績，顧或有以爲驟難禁絕，而灰心，或惑於寓禁於徵之說而爲公賣之嘗試者，是尙不明鴉片公賣之利弊，與浙省禁煙之歷史者也



特先辭而關之。

浙江自清季以至民國二十年間之禁烟沿革。浙江自清季禁烟之議起，有志之士奔走籌禁以來，殆垂三十年，當時曾經諮議局議決公布籌備禁絕鴉片暨各種稽察零賣章程，至宣統初年，所有土膏店已祇准閉歇不准添設，並定宣統三年十二月末日爲禁絕之期，屆期已無洋藥進口，民國初年，臨時議會議決公布浙江實行禁絕鴉片議決案，限民國元年二月十七日爲禁絕期限，所有土膏店營業執照吸戶牌照旅行小票等一律廢止，並設局戒烟，遲至民國元年五月末日一律戒絕，禁吸頗著成效；又頒行浙省暫定禁烟條例，准將種烟田畝充公，估價變賣，嗣又修改，將種烟地畝毗連二畝以內一併充公，依此條例，劃分全省爲七區，每區設禁烟監督一員，禁烟委員若干員，二年一月間，另設浙東禁烟督辦，督率各區禁烟監督，同負浙東禁絕責任，至三年四月，英使來浙會勘烟苗，認爲肅清省分，禁種亦告成功。嗣以各屬私種查勘淨盡，爲減政起見，先後將浙東禁烟督辦各區禁烟監督等各項禁烟機關裁撤，因將

#### 浙江民政 浙江禁烟之檢討

運售吸三項善後事宜責成各縣知事辦理，此後數年間，軍閥秉國，政變紛乘，齊盧之戰，且被目爲鴉片之爭，煙禁廢弛，前功盡墜，兼以紅丸嗎啡替代鴉片行銷浙境，毒氛愈熾。迄十六年，國民革命軍底定浙土，財政部在浙設禁烟局，並由浙江中興公司呈准財部，援照信遠公司成案，劃出浙江，由該公司分辦，設戒烟藥品專賣總處於杭州，設分處於各縣，所有戒烟藥品，以至民國十七年底止值百抽七十，十八年值百抽百，十九年值百抽二百，貼用印花稅票，實行公賣，西子湖頭居然有談論處等名目出現，省政府徇從民意，卒令公安局制止禁烟局行動，電呈中央，由省自行禁辦，另訂禁烟條例暨其他規程規則，分別公布，都十四種，成立各市縣禁烟處及禁烟監察委員會。惟在擬議中之禁烟法庭始終未成立，而紅丸案件向歸行政範圍者，反劃歸法院受理。查本省自行禁辦，所定各規程，自較爲嚴密，而浙江省禁烟條例且規定私種者處死刑，惟禁吸一層，仍許以登記，並有土膏稅執照費等名目。迄十七年五六月間，以禁烟事項屬於民政範圍，而中華民國刑法

關於鴉片罪處罰科刑，較暫行刑律爲重，先後電令各縣依法嚴行禁辦，本省前頒禁烟法規亦不適用之，並通飭籌辦戒烟院所，或委託當地醫院代爲施戒，有是浙江禁烟局辦理結束，各市縣禁烟處一律撤銷，至十八年二月，各縣戒烟院所以辦無成績，亦一律結束，維時上江一帶，紅丸肆毒，雖舊有金華道屬取締紅丸嗎啡等毒質章程一種，不足以資懲儆，而溫台處各舊府屬猶有栽種罌粟情事，特先後訂頒浙江省栽種罌粟地畝充公辦法及製造紅丸房屋充公辦法各九條，以嚴懲之，然不久均又廢止。曾幾何時，又由禁烟委員會同內財兩部，設立禁烟查緝總處，在浙江設立禁烟查緝分處，採取漸禁步驟，組織巡緝隊，並偵騎四出，調查各縣烟毒狀況，議者遙起，幸天奪其魂，卒因浙人之反對而撤銷，省府嗣即頒訂浙江省肅清毒品暫行條例，施行期間爲一年，自二十年十一月一日起施行，所有種製販運鴉片及其他毒品者，概處死刑，於是觀聽爲之一新。

浙江自民國二十年迄今之禁烟經過。 前屆省政府鑒

於境內烟毒日益蔓延，乃於二十一年八月，召開全省禁烟會議，訂定禁烟方案，至遲限於二十二年終禁絕，所有查禁栽種製造運輸販賣吸用各項，在方案內均有詳晰規定，並飭各縣市設置禁烟委員會，協助禁烟機關規劃禁烟方法，宣傳及監察禁烟事項，成立戒烟院所以利施戒，特派禁烟委員四人，分赴向產烟苗及紅丸流毒最盛各縣，督促查禁，同時撰製嚴禁種烟白話小冊，分發各縣宣傳，並將已屆限滿之本省肅清毒品暫行條例施行期間呈准展長至二十二年終止，以收相輔而行之效，所屬禁烟機關破獲重大種製運販烟案，概照條例置諸重典，對於吸用犯則另訂厲禁吸食紅丸辦法一種，以分期調驗之。在二十一年冬及二十二年春夏之交，舊溫台處三屬向稱產烟地方，自經各禁烟委員分途屬禁，間有一二鴛僻處所，尙圖嘗試，均即查明剷毀淨盡，嗣由特派禁烟委員與地方黨部各法團先後公勸，經告肅清；其紅丸一項，自將著名製販各戶查獲處刑，或通緝以後，其餘夥犯，亦多已潛逃或改營他業，尤以金嚴二屬，樹之風聲。在二十二年七月間，復訂頒各縣市肅

清烟毒進行程序，規定各縣市鄉鎮坊分別肅清期限，特派禁烟委員蒞縣，得督同縣長公安局長並邀黨部及地方法團公同復查，另編禁烟白話小冊，分發各縣，俾資宣傳；嗣據各禁烟委員將公查繼續辦竣具報，及各縣先後報告，其由禁烟委員督禁之臨海寧海黃巖天台仙居溫嶺象山南田永嘉瑞安平陽樂清玉環東陽永康青田縉雲麗水宣平松陽龍泉富陽桐廬建德蘭谿金華義烏浦江淳安遂安分水壽昌衢縣龍游江山常山開化等縣，種製販運均已禁絕，其吸用人犯，除避匿在外者外，亦已戒絕；餘或種製已絕，而吸用則尚未全數戒絕，或已戒復吸；或則運輸販賣雖目前已告禁絕，而仍須繼續查禁；在毗連鄰省各境，尤時有偷運之虞。察核各屬查禁情形，其栽種一項，在上年度及本年度雖確已禁絕，而此後下種，仍須注意查禁；運輸販賣製造則隨時可以發生，本須通常查禁；必期吸用能絕，斯販運製賣者無銷售之路，自可隨同俱絕。常復訂頒本省禁烟期限屆滿後續禁辦法，除栽種運輸販賣製造仍照原辦法繼續查禁外，其吸用一項，應將未戒絕及已戒復吸之烟民再一律調查

#### 浙江民政 浙江禁烟之檢討

，限期勸戒淨盡，一面更注意拒毒教育，使一般人民對於烟毒之害，均有明確觀念，不致再犯，方能永絕；同時將本省肅清毒品暫行條例呈准展長六月，嗣奉南昌行營頒發嚴禁烈性毒品暫行條例，通飭遵辦，並於全省生產會議開幕時，召集與會各縣長談話，決定禁烟事項，嗎啡高根海洛因及其化合物或配合而成之毒品，其處辦依軍事委員會南昌行營頒布之嚴禁烈性毒品暫行條例辦理，鴉片及栽種罌粟，仍依禁烟法及本省各單行章則分別處辦，至禁戒吸用，首重調查，督勸各鄉鎮就地集款，籌設戒烟會，專辦戒事宜，其餘仍照禁烟方案及各種禁烟法規廣續辦理，一面再將本省肅清毒品暫行條例呈准展長至二十三年終止，以與奉頒嚴禁烈性毒品暫行條例同行並進，並為免除烈性毒品案犯遵解困難，妥速處理計，呈准南昌行營，將各特區行政督察專員一律加委兼行營軍法官職權，各該專員所屬各縣烈性毒品案件，得准由各該專員委託各該縣長代理審理後，仍由專員以兼軍法官名義負責呈核，其未設專員區域內各縣烈性毒品案件，則准由有軍法職權之

省保安處委託各該縣長審理後，仍以保安處名義負責呈核，旋奉南昌行營頒發禁烟條規三種，經陳浙省禁烟情形，呈奉蔣委員長，電復准暫免辦，所有關於查禁鴉片事項，仍查照本省原辦法辦理。同時即就全省區域，重行指定禁烟委員督禁縣份，巡迴督禁，並派禁烟委員陳凌雲、王惟英、吳望、三員先赴杭嘉湖寧紹五屬，分別督禁。計截至上年十二月止，兩年來獲犯一萬一百餘名，處死刑者三十名，即自嚴禁烈性毒品暫行條例頒行至今，依照條例處死刑者，亦有二十名，無期徒刑者十一名，全省戒烟機關共二百餘所，計戒絕三萬餘人，而此次杭嘉湖寧紹各屬添設之戒烟會，及查獲戒絕人數，尚不在內，烟犯確大衰減。上年秋冬烟苗下種期內，遵奉蔣委員長密令禁種，限令各縣長各具各鄉鎮永不種烟切結，並由各縣長加具禁種印結，限期呈候彙轉，猶恐溫台處各屬向有烟苗栽種。在旱災歉收以後，尤須慮恐民圖利嘗試，爰令各禁烟委員轉赴原督禁之溫台處各屬，繼續督促查禁，並以本省肅清毒品暫行條例施行期間，至二十三年年終又屆期滿，紅丸毒品，

雖已有行營頒發之嚴禁烈性毒品暫行條例，足資遵循，但對於鴉片部份，倘不從嚴處刑，則法有偏重，殊欠平允，影響煙禁，實非淺鮮，當電呈中央核准繼續延長六個月。黃主席下車伊始，首申煙禁，繼續邁進，各縣已成立之戒烟會所，概予維持，並飭酌量擴充辦理；煙苗限本年三月底一律查勘完竣，備取鄉鎮長永不種烟切結，並由縣長加具印結，呈省彙轉行營，派員施行總檢舉。本年一月十八日，二十四日，兩次召集禁烟委員談話，結果，以目今各縣戒烟會所，以及烟民工廠，大多因經費支絀，無形停頓，監獄呈人滿為患之象，調驗又苦無科學設備，長此以往，非特吸食者無由禁絕，即種製運販者亦將因銷路之存在，有復熾之虞，是非將服用煙民於戒絕後復吸者，從嚴懲辦，其栽種製造運輸販賣各項，概照嚴禁烈性毒品暫行條例加重處刑，不足以祛餘毒而竟全功！擬將本省肅清毒品暫行條例酌予修正，并釐定肅清毒品計劃大綱，提經省政府委員會會議議決，指定民政廳長高等法院院長保安處長審查，由民政廳長召集云。

總上所述：可知自清季至今，限期禁絕，已有三次，即一爲宣統三年十二月末日，一爲民國元年二月十七日，一爲民國二十二年年終；而公賣之企圖有二次，一爲民國十七年財政部在浙設立之禁煙局處，一爲禁煙委員會會同內財兩部，在浙設立之查緝分處；本省單行法之規定沒收栽種田畝，充公標賣者，前有民初頒行之浙江省暫定禁煙條例，後有民十八年間頒行之栽種罌粟地畝充公辦法；規定禁煙處死刑者，爲民十八年間訂頒之浙江省禁煙條例，（未實施）與二十年間頒行，——至今繼續施行——之本省肅清毒品暫行條例，而規定沒收犯罪所用之房屋者，有民十八年間訂頒之製造紅丸房屋充公辦法。

茲再將最近流毒狀況分晰述之如下：

#### 一、栽種鴉片。

本省產煙縣份，在民初共有六十五縣，煙田四十二萬九千餘畝之多，自經與英人會勘後，杭嘉湖寧紹一帶，已不復有煙苗發現，然在十八九年間，台屬之臨海寧海仙居溫嶺，溫屬之永嘉平陽瑞安玉環等縣，

督制煙苗，動至萬畝，少亦在千畝以上。產煙縣份，約舉如左：

臨海寧海黃巖天台仙居溫嶺永嘉瑞安平陽樂清玉環泰順東陽永康江山開化淳安遂安分水青田遂昌縉雲麗水宣平

以上各縣，在上年已告肅清，但在本年，據各禁煙委員與各縣長報告，尙有煙苗發現者，惟永嘉爲最多，淳安次之，不過數十畝，臨海寧海亦有少許煙苗發現，再次爲樂清，僅查獲二三分，其餘概無發現。溫嶺玉環二縣，向種盛多煙苗者，今則已無查獲矣。

二、製運紅丸。紅丸製造機關，多在隣接皖贛邊境，而蘭谿金華義烏浦江松陽龍游桐廬建德衢縣開化常山臨海溫嶺黃岩青田等縣，均向爲製造運販紅丸及其質料，流毒最盛之區，尤以杭州之江干，與蘭谿等地，爲總匯之處，沿海則永嘉及臨海之海門，溫嶺之金清港，玉環之坎門等處，均係毒品輸入要口，以其隣縣爲尾閥者也。著名製造及運輸要犯自經嚴密偵緝或懸

賞購緝後，大多逃避外方，查獲人犯，以手提肩挑與赤貧者爲多。

三、售吸鴉片。吸食及販售鴉片流毒最深者，向爲杭州市海寧嘉興嘉善平湖吳興德清桐鄉崇德寧波鎮海定海臨海寧海永嘉瑞安平陽青田龍泉等縣，自經迭次舉行總檢查抽查複查公查各項程序後，吸食者大多查明施戒，惟富有者率皆遠走滬濱，有待查緝，販售者漸知斂跡。

四、施打嗎啡，間有施打嗎啡者，僅龍泉淳安遂安開化等少數邊疆縣份。

五、查獲烟犯與毒品估計。自二十三年七月起至十二月止，計緝獲鴉片及麻醉毒品案犯八千另七人，煙具一萬二千八百二十件，鴉片三千另三十二兩五錢四分，烟泡一千零二十六顆，又四十八包，紅丸九千八百六十一兩一錢零三厘，又九萬一千四百三十六粒，又一百七十二袋，又十四罐，十五箱。

以上敘述，對於本省歷來禁烟情形，與最近流毒狀況

，已可得其梗概。惟自本省禁烟方案與肅清毒品暫行條例施行以來，已逾三年，僅能使烟毒衰減，而尙難達到禁絕目的，且本省禁烟方案本限二十二年終禁絕，日久玩生，事實上似有改絃更張之必要；然所謂改絃更張者，非盡棄成規，而轉開寓禁於徵或公賣之局也，鴉片公賣之弊病，在本題篇首已痛陳之矣，卽如江蘇禁烟政策轉施於浙，亦似窒礙難行，庸再申論之：浙江不曾先後設立禁烟局禁烟處及禁烟查緝處實行公賣矣乎？流弊滋多，印象極壞，設蹈覆轍，勢必羣疑滿腹，而以前之嚴禁宵爲多事，有失政府威信，此其一也；浙民吸食鴉片，較爲富裕有面子者，多不願領照，而貧窮者，既因官土逐步價昂，亦不敢領照，無論貧富，裹足不前，倘私販不禁絕，則私吸者仍夥，此其二也；年來農村破產，查獲烟犯，赤貧者多，原判罰金之烟犯，類多易科監禁，致監獄有人滿之患，各縣戒烟院所免費名額日增，戒烟經費不敷支用，則將來執照費之收入，必不能豐，此其三也；上江一帶，及溫台沿海口岸，吸用紅丸者衆，鴉片價昂，紅丸價廉，不但不能使吸紅

丸者改吸鴉片，或反將使吸鴉片者改吸紅丸，何異爲叢驅雀，爲淵驅魚，此其四也；且如上述，必多設緝私機關及人員，所費不貲，煙稅收入，或得不償失，而浙省煙禁將永淪於萬劫不復之境，此其五也。然則，浙江禁煙如何而後可？則惟有百尺竿頭再進一步，以堅苦卓絕之精神，繼續邁進，滅此朝食而已。茲就禁栽種一項觀察之，殆已不成問題，蓋經數年來之查禁，煙籽已漸稀少，縱有匿藏尙未繳燬者，設再經一二年之努力，不使下種，亦將消滅不能再種，譬如今之杭嘉湖寧紹各屬，民初不少栽種者，今雖欲栽種，亦無籽可覓矣，禁吸一項，尙能調查精確，更以科學方法辦理戒煙與調驗，科刑又嚴，再以政治及教育各種力量，盡力宣傳煙毒之害，未始不可禁絕，吸用能絕，則製造運輸販賣各項亦將因銷路不復存在而隨之俱絕矣。茲更不揣謬陋，設計如左：

#### 一、法律上之補救。

歷來法律失之過寬，或不免架床疊屋之弊，亟應分別裁併補充之。

### 浙江民政 浙江禁煙之檢討

1 將本省肅清毒品暫行條例與南昌行營頒發之嚴禁烈性毒品暫行條例混合爲一，而修正增訂之，爲本省禁煙法規之主幹，嚴厲執行，其未規定者，仍依照中央各項禁煙法規辦理。蓋本省肅清毒品暫行條例對於種種製運販鴉片毒品者，固已有嚴厲之制裁，但對於吸用一項，尙付缺如，僅仍依照修正禁煙法第十一條處斷，但修正禁煙法第十一條對於吸用鴉片嗎啡等毒品，僅處六個月以下有期徒刑，拘役，或三百元以下罰金，殊嫌過輕，行營頒發之嚴禁烈性毒品暫行條例，對於吸用者固已有適當之制裁，但僅適用於烈性毒品案件，而不適用於鴉片案件；且本省肅清毒品暫行條例內關於運輸販賣及製造毒品，刑罰之規定，幾與嚴禁烈性毒品暫行條例所規定者，完全吻合，今既將吸食鴉片累犯不悛者，照吸用烈性毒品例，同歸軍法裁判，在一省之內，自無適用兩種內容大致相同之法規之必要，且本省現擬沒收直接供犯罪所用之田地房屋船隻，此則

又為嚴禁烈性毒品暫行條例所未規定者也，惟有就本省單行之肅清毒品條例修正增訂之，以便實施。

2 吸食鴉片有癮者，概予拘押交醫限期戒絕，倘不遵限期戒絕，或戒絕後復吸者，是謂再犯，處三年以下一年以上有期徒刑，得併科一千元以下罰金，其刑滿出獄後復吸者，是謂累犯，處死刑，栽種鴉片，製造運輸販賣鴉片紅丸等毒品，及意圖營利為人施打嗎啡，開設館舍供人吸食鴉片紅丸等毒品者，及以鴉片紅丸等毒品栽贓誣陷者，概處死刑，運輸販賣或持有鴉片等毒品者，處死刑或十年以上有期徒刑。

3 直接供犯罪所用之地畝房屋船隻等，係犯人所有者，併沒收之，如非犯人所有而業主知情不報者同。

4 鴉片及烈性毒品案件概歸軍法審判，並以省政府主席兼保安司令為最高核定機關。

或有以煙犯處死刑為過重，或沒收田畝房屋船隻為不合法者，要知栽種鴉片，製造或運輸販賣鴉片及其代用品

，惟利是圖，貽害人羣，罪有浮於死者，而吸食鴉片，屢戒屢吸，不知悔改，亦已自絕於羣，徒為社會之蠹賊，留之何用？現在嚴禁烈性毒品條例既處戒絕復吸者以死刑，在法應無偏重，況意在殺一儆百，而在新法施行以前，原須長時期之宣傳，以免不教而誅；至沒收直接供犯罪所用之田畝房屋船隻，因人犯事發潛逃，輒逍遙法外，非此不足以寒其胆，浙省從前曾有是項單行法之規定，而事實上亦已儘多因素發逃亡，而棄田畝房屋船隻於不顧者也。

二、組織之健全。

1 本省禁煙組織，非常薄弱，除民政廳第二科內已設有禁煙一股，將來擴張與否，應視工作之繁簡而定，茲姑從略外，禁煙委員督禁禁煙毒，頗著成效，但以四人而就全省區域巡迴督禁，自不免顧此失彼，疲於奔命，不足以赴事功，應予擴充。茲擬禁煙委員督禁區域應再劃分，就溫台處各屬，各設一人，金衢嚴各屬，合設一人，寧紹二屬，合設一人，杭嘉湖各屬，合設一人，委員經費，月各實支五百元，



至少三百元，仍由省政府任命，經費在省預算總預備費項下支給。或有以禁煙委員爲可裁，或將督禁職務委之視察員或警務指導員保甲委員，臨時派遣者，就經費之節省，工作之秘密而言，是誠彼善於此，惟在禁煙之立場上，猶待考慮，蓋禁煙雖似平庸，無需乎專門之研究，然各煙苗之辨認，（前年第二特區在宣平查獲煙苗，經鑑定實非煙苗，）種煙土壤之調查。（種煙之土壤細勻異常）製造及運輸毒品之秘密偵察，販運毒品人犯之查緝，以及禁煙宣傳之工作，非有相當經驗，或長時間之考察，不足以當此重任，一也；各縣縣長對於地方士民不免感情作用，禁煙每不能破除情面，必以禁煙委員爲號召，然後雷厲風行，而烟民懼於禁煙委員之聲勢，亦多就範，似較臨時派遣之任何委員爲有效，二也；禁煙委員悉力從事於禁煙工作，志不旁鶩，職不旁分，責任較專，定多獻替。三也；基上三種理由，禁煙委員似有保存之必要。

#### 浙江民政 浙江禁煙之檢討

2 各縣禁煙委員會協助禁煙機關，規劃禁煙方法，宣傳及監察禁煙事宜，本屬重要，惟因限於經費，辦理未見成績，可與戒烟所合併辦理，而戒烟所名義改爲戒毒所，實事求是，以符名實，而節開支，關於戒烟及調驗事宜，並應照科學方法切實辦理。

三、與地方自治保甲教育等機關之聯繫。

1 調查工作，從鄉鎮閭閻自治團體做起；從前調查烟民，多不準確，應重行切實調查。

2 宣傳工作，從教育機關做起，禁煙既用重典，愈覺事先盡量宣傳之必要，免貽不教而誅之譏，應將鴉片及其他毒品之毒害，編入小學課本講義，或編入彈詞歌唱戲劇中，

3 搜查工作，從各公安局派出所做起；烟禁愈嚴，烟犯之行蹤愈秘，毒品之攜藏愈巧，各公安局派出所耳目較近，搜索查緝，自易爲力。

3 居民應將禁止種製運售服用鴉片及烈性毒品訂入保甲公約，互相監察遵守，倘有犯禁不報情事，應受

連坐處分。

#### 四、禁絕時間之規定。

浙省禁烟既有如篇首所舉各種關係，環境所限，毋庸懸訂禁絕限期，惟有繼續持久辦理，獨查勘烟苗，限三月底以前一律辦竣，倘俟烟苗刮漿後再勘，則勘與不勘等耳。

#### 五、切實執行禁烟考績條例。

1 各縣長公安局長及禁烟機關人員之考核獎懲，除情節重大，隨時專案辦理外，每四個月舉行考核一次，獎不限於記功，懲不限於記過，列禁烟為重要考成，憑以陟黜升降。禁烟愈嚴則不肖員警將愈肆

## 浙江衛生事業之檢討

### 一、引言

浙江衛生事業，在民十八以前，省的方面，有省政府直轄的一個廣濟醫院，縣的方面沒有什麼設施，所以要檢討已往的衛生事業，似乎應當自民十八年間始。自十八年

其明拿暗庇之技倆，除隨時派員密查外，責成各專員各縣長嚴密督察，依法懲辦。

2 各鄉鎮鄰閭保甲長或地方人士熱心禁烟舉發烟犯或著有勞績者，應由該管縣長摘敘事實。報請嘉獎，其有包庇扶隱徇情請託者，分別查明檢舉，依法懲處。

竊謂浙省禁烟，確已為山九仞，功虧一簣，雖不敢謂為一舉可以禁絕，亦不能遽謂無法禁絕，如果認鴉片等毒品為害民，則興一利不如除一害，現在嚴禁，害且如此，禁令稍弛，尚堪問耶？爰貢膚見，以質高明。

陳萬里

以至二十三年，整個兒有六個年頭，從時間上，說不能算短促，假使能有相當的經費，一貫的政策，那末在此六年間確實可以做一點工作。現在想把這一筆賬清算一下，究竟六年間所做的是什麼？影響於社會方面有多麼大？在省

在縣所化費於這種工作的代價值得不值得？這很可以給予吾人一種反省的機會，並且從這方面，可以探尋着癥結之所在，為未來工作的借鏡。現在要使得這一筆舊賬，羅列得清楚起見，分出幾個節目，依次分別說明之。

### 一、衛生行政組織上的變遷

浙江衛生行政組織，向來隸屬於主管警務的一科，自民國十八年三月起，衛生行政獨立成科，這在浙江衛生行政史上是可以說劃出一個新的時期。當時的衛生科，依照民政廳各科職掌，重行劃分支配後，列為第五科。

第五科在辦事細則中所分掌的事務是：

#### (一) 第一股

1. 關於醫院療養院藥肆之考查管理事項
2. 關於醫師藥師助產士產婆看護婦之考查管理事項
3. 關於藥品及毒劇藥之檢查取締事項
4. 關於醫藥救濟之考查管理事項
5. 關於傳染病之調查預防撲滅及屍體檢驗事項
6. 關於地方病之調查及預防事項

浙江民政 浙江衛生事業之檢討

7. 關於種痘事項
8. 關於地方衛生團體之登記指導事項
9. 關於衛生教育及衛生行政人員之訓練事項

#### (二) 第二股

1. 關於飲料食物及有關衛生各商品之檢查及清潔事項
2. 關於河川溝渠道路及建築物之清潔事項
3. 關於公共場所設備之有關衛生事項
4. 關於屠宰取締事項
5. 關於公墓設置及埋葬取締事項
6. 關於其他公衆衛生事項

當時專科之外尚有技士室，先後聘任公共衛生技士五人以為衛生上設計之輔助。此種組織，延續了兩年，到民國二十年五月間因為浙江財政困難的關係，省府以下各廳處，都力事緊縮，於是民政廳的第五科，就在此時取消，把衛生行政併入第二科而特立一第三股，另設技正技士各一人，如此一直到民國二十四年四月衛生實驗處成立，第二科之第三股歸併於衛生實驗處。

民政廳裏衛生行政之變遷，自十八年來六年裏大概的情形如此。在獨立一科的時代，行政人員科長一人，科員四人，事務員一人，極爲簡單。至於說起組織上的科與股，究竟那一個行政效率來得比較大一點，自然最顯明的是有了專管的科，可以說是有了一個設計的中心組織，有了一個推動的中心力量；而設股的辦法，僅僅是想要減少一點行政經費，可是所得到的結果，祇能說是應付公事上的衛生行政，例如爲醫師助產士等頒發證書，收存各縣送來之所謂傳染病月報表等等例行公事而已。最缺憾的一點，依然回復到把衛生行政看做一件消極的工作，以爲用着幾個取締字樣，就可以說盡了衛生行政的能事，對於衛生行政觀念的不同，可以判別出專設一科與併設一股的辦法，在近代行政的意義上，顯然是一件很可以注意的事。

### 三、民十八十九兩年間的衛生工作

民十八十九兩年間的衛生工作，——就是在專科主管之下所進行的工作，——當時以爲浙江的衛生事業，不要說各縣，在省的方面，可以說是毫無設備，因此設施的中

心，是希望在衛生事業上先立定一點基礎，由此可以推動至於各縣。其工作之可記者分別述之如次。

#### (1) 設立衛生試驗所

在歐美各國，不論是中央，或是省市，都有衛生試驗所，做公共衛生的樞紐。凡是傳染病的診斷，飲食物的檢查，藥品的化驗，法院疑案的鑑定，差不多全靠它來解決。因此民政廳衛生事業裏第一件工作，是希望有一完備的試驗所，設立在杭州。本來在民國十六年間杭州市有衛生局的時候，曾有呈請省政府設立衛生試驗所的提議，不久衛生局裁撤，此案因之中止。十七年間杭州市公安局感覺到衛生試驗所在事實上需要的地方很多，就在局內附設一化驗室，但是規模很小，設備簡陋，並且限於市區，工作不能擴充。因此四月間由民政廳重加規劃，改爲省立，並擬訂三步進行辦法及經費概算。

是項建設，提經省政府委員會議決照辦，即於十八年四月間派技士二人籌備。選定裏西湖房屋一所，加以修理，作爲所址。同年十一月間，任命德人羅賽爲所長，衛生

試驗所遂正式成立。

此後該所工作，逐步進展，十九年冬開始製造腦膜炎疫苗，以應本省各縣的需要，嗣後霍亂傷寒等疫苗先後製出，應用頗廣。二十年七月歸併於省立醫院，爲省立醫院之附設機關，二十四年四月起復歸併於民政廳衛生實驗處。其歷年工作情況，另有簡明統計表揭載於第六節裏可以參考。

#### (2) 設立省立助產學校

依照民國十八年浙省調查全省助產士及接生婆人數的總計，曉得助產士的人數祇有八十六人，接生婆的人數倒有八百二十八人，並且助產士大都集合在杭州市和其他大的縣城以內，所以要急於養成助產人才，同時還須普遍地造就。

本來國民政府內政部有鑒於舊式接生婆的不合，曾經制定管理接生婆規則，令行各省，切實取締，核發執照，並飭籌辦臨時助產講習所，授各接生婆以必要的接生智識，以期適用；並另行通飭各省，應先於省會設立助產學校

，外屬各縣亦應酌量地方情形，從速籌設，以供社會需要

。浙省遵照部令，審度地方情形，於轉飭開辦講習所召集原有接生婆着手訓練以外，在民國十八年六月間由民政廳第五科計劃籌議設立省立助產學校，這件提議案的主旨，重在能於相當期間以內，使各縣市都能得到正式助產士，所以規定各縣市考送高小以上畢業的女生兩名，來省肄業。爲什麼祇規定高小以上畢業的程度呢！因爲要七十五縣都能保送，那末需要中等以上畢業程度是不能辦到的。學生的修業年限，參照部頒助產士條例，定爲兩年。所需來省入學畢業回籍的川資和在學時的膳費，都由原保送縣市在地方公款項下支給，其餘學費宿費講義費等，統歸學校供給。同時附設一附屬醫院，專供學生實習。預算十八年度歲出臨時費爲六千七百九十元，經常費爲四萬九千九百另九元。

前項提案和預算由省府決定後，就令各縣市定期招考，先行初試，將合格者一律送省覆試，決定去取。並委任校長，主持一切進行事宜。

覆試結果，共計錄取學生一百二十八名，分作兩期入學，儘先就文化比較落後和交通不便各縣所考送的學生，列入第一期，即於十八年秋季始業。其餘列入第二期，改定十九年秋季召集。第一期學生計六十名，於九月十四日舉行開學典禮，正式上課。

關於附屬醫院之設置手續，責成學校籌備，至十八年十一月終佈置就緒，十二月一日先行開診，十九年元旦，舉行開幕禮。該院除專收孕婦料理接產外，並另闢病室，兼治一切與產科有關之病婦。嗣因推行婦嬰衛生起見，又在門診部兼設婦人科和小兒科。院內除指定數間病房酌收醫藥手術費外，其餘普通病房之膳食醫藥手術等費，一概免收。

在省立助產學校尚未開辦以前，浙省原有一省立女子產科職業學校，因其學生並非求之各縣，又不限於浙籍，辦理旨趣，略有不同，因即停辦。合併於省立助產學校。曾在該校修業一年的學生，即在省立助產學校內，特設一班，繼續學習，到十九年六月間修業期滿舉辦畢業。

助產學校二十年以後的情形，爲着敘事便利起見，一併在此說明。二十年七月起附設於省立醫院，名稱是省立醫院附設助產學校，附屬醫院稱爲省立醫院產婦科部所有第一二兩期學生，均已畢業回籍服務。二十一年時因有缺額四十七名，仍行由縣照章考送，到省入學。二十二年因省立醫院預算未能擴充，是年不能招生。二十三年秋以畢業生幾已遍及全省，遂提高程度招收初中畢業生，分令鄞縣嘉興紹興等縣保送，計考取三十名。

在當初設立助產學校的時候，有鑒於浙省需要公共衛生護士，而特設一公共衛生護士學校，又因經費和設備兩項，很屬爲難，所以在籌設助產學校案內，併議及決定於助產學校內附設公共衛生護士班。

當時所訂的辦法，是在省城招考三十名，膳食概由校中供給。另由已經改組的十四縣和杭州市各考送兩名，膳服等費由保送縣市負擔。修業年限，亦定兩年。如此辦理，比較特設一校，不但節省經費，且可同在助產學校的附屬醫院內實習看護，易收訓練實效。後來因爲各縣市的公

款，大都非常缺乏，既有助產學生膳服費的負擔，似乎不能再使增加其他負擔，於是把原定由縣市選送的名額暫緩實行由助產學校，規劃先在省城招考。

十九年暑假內，由校辦理，計錄取學生二十四名，於

九月四日入學開始訓練，除理論講解外，並派赴省立傳染病院實習，督率辦理杭市各小學校衛生工作。兩年期滿畢業，亦因省院經費關係，未能繼續招生。茲將歷屆畢業數目列表如下：

畢業時期及人數	畢業時期		別	浙江省立助產學校	浙江省立醫院附設助產學校	浙江省立醫院附設助產學校	助產班第二期	人數
	年	月						
36	十九	六	特	50	58	14	39	36
	二十	六	助產班					
	二十	六	助產班第一期					
	二十	六	公共衛生護士班					
二十	六	助產班第二期						

(3) 考試地方衛生行政人員

十八年間本省杭縣等十四縣，依照縣組織法改組後

有在縣政府裏設置衛生專員，或則在縣公安局裏設立衛生課的規定，那末這種衛生專員和衛生課長的人才怎樣去物色，却成了一個很重要的問題。倘使聘請幾位正式醫學校畢業的醫師去擔任專員或課長的職務，本來也未始不可，但是沒有受過衛生行政的訓練，很難勝任愉快。因此就決定依着本黨主義採用考試制度，來舉辦地方衛生行政人員的考試。同時更預定把考取人員再加以短時間的訓練和考察，然後派到各縣去服務。

後來又覺得將來公安局裏如其設置衛生課，一定還需要課員和衛生稽查員來幫助，正不妨趁此時期考選，分班訓練，所以在考試章程中分定着甲乙兩種的應試資格，分別舉行考試。

考試手續辦完之後，接着進行的事，就是實施訓練。這訓練的原則是：（一）補充理論的學識，（二）見習實際的設施。總希望能使考取的人員將來到地方上去工作的時候，不致發生困難。

#### （4）設立省立傳染病院

當十八年的春季，本省省會和附近各縣（杭，嘉，湖一帶）曾經發生流行性腦脊髓膜炎，天花，猩紅熱等傳染病。因為沒有傳染病院和隔離所的设置，遂致蔓延傳播，預防為難。因此民政廳計議規劃設立一省立傳染病院，以應付當前需要。當即編訂經常臨時預算經省政府委員會議決通過。

十九年四月間派員籌備，并限三個月內趕籌完成，到六月下旬已籌備就緒，即於七月一日起開始工作。先行舉辦霍亂疫苗預防注射十天，於七月十日舉行開幕典禮，十一日起正式開診收容病人委任院長。並公布省立傳染病院章程。

二十年一月間，因為本省境內，有十餘縣分發生流行性腦脊髓膜炎，由廳派員到疫區去調查，歸報各縣醫師不敷分配，疫勢猖獗，乃由省立傳染病院設置臨時防疫隊，隨時派赴疫症地方協助當地防疫機關，迅速防治，至五月疫勢撲滅，即行裁撤。

三十年七月歸併於省立醫院，遂改名稱爲省立醫院傳



染病部。二十四年三月三十一日移交於杭州市市立病院。

入學。

(5) 考送廣州中山大學醫科省費補助生的經過

主管衛生行政和某機關裏面職掌衛生行政部分的幹部人員，當然是醫師。並且此項擔任辦理衛生行政的醫師，除掉有充分的醫事學識以外，還要有相當的行政經驗，方纔可以措施悉當。浙省當局認定了上述的標的，對於選拔衛生行政人員一事，就決議採用了兩種方式，在十八年八月間同時並進。第一是舉辦甲乙種地方衛生行政人員考試，這是應付當前的需要，所以應試的資格已經規定要曾在正式醫學校畢業和具有較次的資歷者，分別考核去留，加以訓練之後，即行派充縣屬機關內各級衛生職務，以樹基礎。第二就是造就完善的醫學人才，以備應用。

這第二種方式進行上先決的問題很多，經過了數度的商討，始行決定考送廣州國立中山大學醫科學生，每名每年由省費給予津貼銀二百元。至於考試和保送上一切手續，亦先商得校方同意，依照該校十八年度招考本科一年級新生簡章，在杭州招考，再將錄取名生由民政廳咨送赴粵

此外地方病研究會，學校衛生委員會，都先後成立起來。其時國際聯盟衛生部方面，派了拉西曼及波特爾博士來中國，就到浙江來看看，覺得浙江衛生事業的前途，很有希望，因此決定由中央介紹，先派兩人赴歐，各別考察歐洲衛生行政及最近醫院設備，遂先派第五科長赴歐洲，一切費用，由國聯擔負。

除此對於縣方第一件首先注意的是要設立縣立醫院，因為十八年春夏各縣流行性腦脊髓膜炎及霍亂先後流行很厲害，深深地感到地方醫事設備毫無基礎，疫病一經發生倉皇失措，一無辦法，即使臨渴掘井，組設臨時防疫所，而所費代價，往往甚鉅，又僅能治療病人，未能防患未然，因此縣立醫事機關之完成，殊為必要。於是海鹽縣立醫院，於十九年間首先成立。其次為公墓。公墓之發動，尙在十七年間，先經省政府公布，浙江省公墓規程，嗣後部頒公墓條例到浙江，與浙江原有規程略有差異，復經省政府會議議決，修正報部。此後在十八十九兩年間先後令催

各縣辦理；首先辦理的是餘姚縣，其他呈復勘定地點及報送圖說預算的，亦有多縣。十九年三月復頒發建築公墓須知，以利進行。第三件是通令各縣成立衛生委員會，此事均由各縣組織成立。最後則取締染坊，在此兩年間，的確做到不少縣分。不過吾們再仔細檢討以上一切工作，到後來是成了怎樣一種局面！已成立的縣立醫院，因為省的方面沒有一個中心指導及考核機關，所以即使比較有相當設備及相當經費的，亦因辦理不善而日趨於腐敗，海鹽縣立醫院就是一個明證。未成立的，永遠說是沒有經費，自然這一個藤牌，是最有效力的。公墓呢，餘姚成立的起初還種植幾株樹，有一塊公墓的招牌，後來就沒有人去顧問。未成立的，當然就擱置起來了。衛生委員會成立以後，是一個空洞而敷衍公事的辦法，所以說不上有組織，至多在會裏開支幾塊錢，每年領導着虛應故事的大掃除兩次，印刷幾張傳單，分發分發而已。取締染坊一事，起先用了許多力量，居然遷移了不少。兩年以後，這種政策停頓以來，自然當年要強迫遷移而尚未搬動的也就照常的在城河或

熱鬧的地方漂染。從此看到一曝一寒的處置，終究不是一個辦法，這在事實上是可以得到證明的。

#### 四、省衛生機關之合併改組經過

二十年省政府改組後，省立之衛生機關，因為財政困難的原故，財廳於審核二十年度各機關預算的時候，有裁併之議。五月間省政府會議通過了一個「助產學校設法合併傳染病院停辦衛生試驗所保留」的議決案，可是助產學校合併到那裏去，傳染病院停辦後，將來傳染病患者如何處置都成問題。最後的決定，就把三個機關合併為一個名稱，於是一種單純的組織之下，維持着三個機關原有的事業。經費呢，用原來三處機關三分之二的數目，這樣一來，財政方面是確實緊縮了一個機關的經費。至於名稱就用了省立醫院，因為省立醫院本來是朱廳長時原定計劃之一，當時原擬設立省立醫院之主旨，並非專重治療，所有預防保健及訓練一切衛生人員，統統包括在內，是一種適應了新的趨勢所計議之醫院。現在本此方針，把已經成立的三個機關合併起來，也可以說是在消極的維持局面之下，

仍舊不失爲一種積極的措施，爲未來事業擴展之準備。因此由民政廳廳長提出一個「擬組設省立醫院籌備委員會並先將原有省立衛生機關合併改組爲省立醫院之一部分請核議案」的議案，經省政府會議通過。自此省立衛生試驗所，省立助產學校，省立傳染病院，先後於七月間合併改組爲省立醫院。

改組爲省立醫院後之各部分工作，除了繼續已往的事務進行以外，在增加之實際的或調查研究方面的工作，概括起來，有下列幾件：

(一) 在杭州市區內爲學校設備衛生的調查及學生體格的檢查。

(二) 檢查小學校兒童血液及糞便。

(三) 檢查杭州市中等學校學生糞便。

(四) 檢查杭州市夏季冰淇淋及牛乳。

(五) 完成杭州市井水化驗工作。

(六) 設立武康餘杭兩處婦嬰保健事務所。

(七) 設立古蕩鄉村診所。

(八) 調查開化縣池淮嘔吐血吸蟲病，並提出詳細報告書。

(九) 調查蕭山縣薑片蟲病，並提出詳細報告書。

(十) 參加淞滬救護工作，派羅賽博士擔任醫院中醫務。

(十一) 參加武漢災區衛生工作，派院長赴漢，擔任會中調查視察職務。

(十二) 派羅賽博士於回歐之便，調查歐洲製造血清最近情形。

(十三) 與鄞縣縣政府合辦鄞縣平民產院，及姜家瀾鄉村醫院。

(十四) 協助吳興縣政府辦理鄉村診療所，及崇德孝豐產科診所。

(十五) 調查良渚武康鄉村農家衛生。

(十六) 調查紹興蘭亭肺蛭蟲病，並提出第一次報告。

(十七) 研究住血吸蟲生活史。

(十八) 院長及羅賽博士視察海鹽，諸暨，衢縣，鄞縣。

等縣縣立醫院，及永嘉，麗水，縣立診所，並提出詳細報告書及建議。

(十九)參加中央衛生行政技術會議。

(二十)參加防旱委員會檢查錢塘江水工作。

最近省立醫院復與民政廳第二科第三股合併為衛生檢驗處，把傳染病部改歸杭州市市立病院辦理，是省衛生機關又經過了一次變更。

### 五、民二十一，二十二，二十三三年間的設施情形

#### (1)督飭各縣籌設縣立醫院或診療所

二十一年八月間核准武康縣設立縣立診療所，同年十一月間改稱為縣立醫院。二十二年一月間衢縣成立縣立醫院，至同年七月間改組，並准吳興縣設立第一鄉村診療所，及麗水縣立診所。同年十月間成立諸暨縣立醫院，及吳興第二鄉村診療所。二十三年二月間蘭谿實驗縣成立縣立醫院。七月間省立醫院與鄞縣縣政府合辦姜家隴鄉村醫院。此外經先後決定海甯，崇德，金華，平湖，桐鄉，永康

蕭山等縣着手籌備縣立醫院，永嘉，玉環，壽昌等縣縣立診療所籌劃經費辦法。二十三年三月間指派本廳衛生顧問暨省立醫院院長，分赴已成立縣立醫院或診療所及正在籌備進行各縣分，加以實地視察並督飭指導。又以衢縣海鹽兩縣縣立醫院須加改革，經指派會經本省訓練之公共衛生行政人員前往各該縣，令縣委充為縣立醫院院長，切實整頓，一面函請內政部衛生署酌予補助，經准函復月各補助經費六十元，以一年為限。

#### (2)督飭籌設產科診察所及訓練接生婆

二十一年間衢縣，龍游，遂昌，三縣各組設產科診察所一所。雲和，松陽，兩縣亦着手籌備。海鹽縣辦理臨時助產講習所。二十二年間武康縣設立接生婆傳習所。二十三年間省立醫院與鄞縣縣政府合辦平民產院。紹興東陽兩縣，正在計議設立。

#### (3)防止疫病

二十一年春季，本省富陽縣之馬沙地方，永康縣之傅店，山門頭，大塘沽，太平村，蘭谿縣之第三區，慶元縣

之玉田鎮，鄞縣之第四區，宣平縣之吳宅，雪山，德清縣之第四區，遂安縣之第三，七，八各都，武義縣之第三區，鄞縣之南鄉上碧溪，東陽縣之第三區，杭縣之梵村，青田縣之雄溪口，以及玉環，常山，仙居，金華，松陽，麗水，縉雲，諸暨，衢縣，海寧等縣之城鄉，均發生流行性腦脊髓膜炎疫症。事前經令各縣、施預防注射，並令遇有疫症發現，即依部頒傳染病預防條例及其施行細則各規定，組織防疫所，檢查隊，消毒兼掩埋隊等，更將預防方法，廣為宣傳。這次的疫勢，幸較十八年間緩和，所以約經六七星期，即告平息。同年夏秋兩季，間有霍亂發現，若諸暨，龍游，紹興，縉雲，象山，平湖，永嘉，桐鄉，蕭山，鎮海，鄞縣，瑞安，餘杭，玉環，富陽，桐廬，南田，吳興等縣，流行較烈。除督促妥施防治外，並依照內政部衛生署函送霍亂宣傳布告圖畫暨井水消毒法翻印多份，分發各縣市張貼實行。內政部衛生署抄寄霍亂病人週報表，轉飭各縣市按週將境內霍亂染發及死亡人數，填報衛生署及本廳。杭州市區之霍亂患者，由省立醫院傳染病部

#### 浙江民政 浙江衛生事業之檢討

負責收容治療，另由杭州市政府指定市立病院儘力協助。二十二年間流行性腦脊髓膜炎及霍亂兩症，因早施預防注射，並無真性發現。二十三年春季仍無流行，惟以夏季旱災奇重，深慮霍亂赤痢流行，特於督促防旱之餘，努力防疫，由省立醫院附設衛生試驗所趕製大量霍亂預防疫苗，各縣組織注射隊定期強迫注射。並決定注射區域，除城鄉外，尤須注意與隣省毗連各鎮及鐵路公路國道沿線各站。凡與上海輪舟交通各口岸，應實施檢查，如有疑似病人發見，即應轉送醫院詳施檢診，一面酌設隔離所，以備真性霍亂病人移住療治之需。其餘應切實履行環境清潔，努力滅蠅，保護澄清水源，勸止人民露宿，取締生冷飲食物之販賣等等，以資補救。實施以來，真性霍亂，幸未發生。

#### (4) 督促各縣厲行清潔

二十三年二月間 軍事委員會蔣委員長手諭，指示清潔問題。南昌行營，以各省縣對於公共衛生，頗多忽視，而所有旅棧公寓，尤欠清潔整齊，現值新生活時期，決不應有此墮落現象，應由官廳嚴加取締，並加指導，以資糾

正而重衛生，通令各縣市及省會寧波公安局妥施整頓。省會地方，由杭州市政府及省會公安局將各種整潔事項，各依主管範圍，責成所屬詳查勤察，按旬工作實況，列表報告，隨時由廳派員查勘，以昭實在。同時並將整潔事項訂定方案，使各市縣依照辦理。

### 六、六年來幾件統計

六年來衛生事業方面的調查統計，先後見於「浙江民政統計特刊」及「浙江省二十一年度民政統計」，但是醫藥人員領證數目，沒有確實統計過，這一次詳列一表。其次醫院數，在「浙江民政統計特刊」冊裏有一統計，後來又經過調查一次，現在把這兩次調查的合併一表，此外衛生試驗所五年內所收到的檢體及檢查數目，以及省立助產學校時代在附屬產院所接生的及省立醫院產婦科部時代所接生的數目，也合併以成一表。從這幾張表上是很明瞭地劃出一個六年來這種衛生機關所工作的一個輪廓。至於詳細的關於衛生事業方面的各表，除了民政廳所發布的兩本統計冊子以外，還有省立醫院的季刊，可以參考。

六年來醫藥人員領證數目表

年 別	類 別				
	醫師	變通給證 醫師	藥師助產士	藥劑 生	
十八年	114		20	52	2
十九年	96		3	65	4
二十年	20			29	
二十一年	10			3	13
二十二年	35	105	3	76	20
二十三年	47	137	11	73	42
總計	322	242	37	298	81

兩次調查醫院數目表

縣	數目	調查數目		縣	數目	調查數目	
		十八年	二十二年			十八年	二十二年
杭 屬	別			屬	別		
	市	27	19		仙居	1	1
	縣		4		甯海	7	3
	甯	11	12		溫嶺	3	5
	陽	4			金華	3	4
	杭	3	1		蘭谿	4	4
	安	2			東陽	3	
	潛	1			義烏	4	4
	登	2	2		永康	3	2
	化				武義	1	
嘉 屬	嘉興	12	4	浦江	3	3	
	善	5	7	湯溪	5	5	
	鹽	4	7	衢龍	0	3	
	德	2	3	江山	1	1	
	湖	5	6	山化	2	1	
	鄉	9		常開	2	2	
湖 屬	吳興	14	14	建德	2	2	
	興	3	2	淳安	1	1	
	清	3	4	桐廬	1	1	
	康	2	1	遂安	1	1	
	吉	1	2	壽昌	1	1	
甯 屬	縣	59	23	分水	2		
	餘	10	13	永嘉	12	14	
	化	5	7	瑞安	2	12	
	海	8	9	樂清	5	5	
	山	13	2	平陽	7	9	
	田	2	2	泰順	2	3	
	興	12	7	玉環	2		
紹 屬	山	5	4	麗水	2		
	暨	2	3	青田	1	2	
	姚	12	6	縉雲	1		
	虞	4	2	松陽	2	3	
	縣	5	1	遂昌	1		
	昌	8	2	龍泉	2		
	海	8	8	慶元	1		
台	黃	7	8	雲和	1		
	天	4	8	平甯	1	1	

浙江民政 浙江衛生事業之檢討

衛生試驗所細菌科歷年收到送驗檢體數目表

年 份	一 月	二 月	三 月	四 月	五 月	六 月	七 月	八 月	九 月	十 月	十一 月	十二 月	全年 總數	每月 平均
十九年								48	46	71	41	20	226	45
二十年	51	56	129	164	127	130	165	129	214	174	144	150	1,633	136
二十一年	170	122	187	215	298	304	394	431	393	266	294	333	3,407	284
二十二年	203	240	302	280	316	316	367	466	458	483	400	332	4,163	347
二十三年	295	286	386	390	473	436	561	675	552	553	486	602	5,695	474

衛生試驗所細菌科歷年收到送驗檢體數目與檢查次數比較表

年 份 類 別	十 九 年	二十 年	二十一 年	二十二 年	二十三 年
送來件數	226	1633	3407	4163	5695
檢查次數	290	2583	5244	7155	10232



### 歷年住院分娩產婦數目表

十九年一月至二十年六月 省立助產學校附屬醫院  
二十年七月至二十三年十二月 省立醫院產婦科部

年 份	月 份											
	一 月	二 月	三 月	四 月	五 月	六 月	七 月	八 月	九 月	十 月	十 一 月	十 二 月
十 九 年	11	12	18	14	24	27	37	31	28	37	30	26
二 十 年	39	41	27	18	31	31	40	44	40	42	38	50
二 十 一 年	63	54	49	30	53	54	79	71	48	42	85	66
二 十 二 年	88	68	82	75	55	78	91	111	91	111	120	94
二 十 三 年	129	118	112	98	80	93	146	132	124	123	150	190

### 衛生試驗所化學科歷年化驗件數表

年 份	年 別				
	十 九 年	二 十 年	二 十 一 年	二 十 二 年	二 十 三 年
件 數	127	378	377	460	484

## 浙江視察制度之檢討

葉文

### 一、視察效用之估計

現時地方行政組織系統，已遵 總理遺教規定爲省縣二級制，省縣之間須設置耳目官，任聯繫之責，始能明目達聰，以增進行政之效率，所謂耳目之官即現制省組織法所規定之視察員是也，省縣之間既須視察員之聯繫，以收耳目天君之相益，則其制度之如何釐定，方爲妥善，似有從長計議之必要。惟吾人欲檢討制度之前，應先估定視察之效用，效用既明，方可從事研討制度之如何釐定，蓋效用爲目的，而制度乃爲達目的之手段，未有目的未曉而可貿然規定手段耶。依管見所及，估計視察之效用，應有下列六項之原則：一、爲檢取各縣實際情形，以爲省方施政之參考，二、爲根據各該縣實際情形，以爲改進各該縣政之設施，三、宣揚省方政策，以推行省政，四、爲對於縣政之指導督促，五、爲對於官吏治事之能力及考成，六、爲考察官吏操守及檢查會計，以澄清吏治。第一，第二，

第三，第四等項，爲視察之積極效用，第五第六兩項，爲視察之消極效用，政治之推進，有賴於視察積極效用之實施，吏治之澄清，有待於視察消極效用之考察，前者係對事而施，後者乃對人而發，二者相輔而行，方能表現其實用，視察效用能充分發展，則政治之清明，可計日而待也。

### 二、浙江視察制度過去之概況

視察效用既已估定如上，則浙江視察制度是否能發展其效用，應先明過去制度之概況。浙江自民國十六年黨軍底定以後，吾浙當道，於民應設置視察員，考其任務僅爲調查控案及臨時指派之特務工作。民國十七年朱駱先氏來長民政，於視察員之外，復設置特務員，以視察員任公開調查，特務員任秘密調查，以互相牽制互相糾察，蓋朱駱先氏來自廣東，倣法粵省民政廳密查員巡察員互相牽制糾察之制度，以防流弊。民國十九年間朱駱先氏以浙省視察

制度雖粗具雛型，然於視察效用，僅表現黜陟官吏之消極工作，而於推行政治之積極工作，則付諸缺如，乃重訂視察員職務規程，委派視察員十三員，分全省為十二區，每區指派一員巡視，以一員留廳主持視察室事務，視察員出發視察時可隨從雇員一員，每次視察期間規定為三個月，其所視察事務，以民政廳主管而為範圍，章則釐訂完備，

視察員奉令出發，為時僅二閱月，而未臨先氏離職矣。建設廳長程啟甫氏繼朱氏兼長民政，增設視察主任，惟為時甚暫，未嘗委派視察員分區視察。二十年張義癡氏主浙政，兼長民廳，深知推進政治，非勵行視察制度不為功，第以當時省庫拮据，力事緊縮，視察制度未能擴大，祇得設置視察員六員，劃全省視察區為六路，每路派視察員一員，每次視察時期延長至六個月，所有特務員一併裁撤，特務工作概由視察員兼任之，仍存視察主任，以總攬視察事務，六個月視察甫告完畢，而張氏又離浙矣。二十一年呂建孫氏繼長民政，廢視察主任，視察員人數，陸續增加至二十三員，復劃本省邊疆及海防區為七特區，每特區設置

行政督察專員。二十二年改七特區為六特區，裁去視察員十九員，僅留四員。二十三年五月於六特區外之三十一縣劃為四視察區，每區派視察員一員視察縣政，惟五月底出發六月底即須回廳復命，為時僅一閱月。二十三年度開始後，迄呂氏去職止均未廢續視察，此浙江十六年以來之概況也。

### 三、浙江過去視察制度之評議

浙江過去之視察制度，依照上述概況而論，就視察權隸屬問題而言，自十六年至二十年，視察權均集中於省方，二十一年以後，邊疆及海防區之視察權分屬各特區之行政督察專員，非特區之各縣，其視察權仍集中於省方。就視察本身組織而言，在十七年至十九年，於設置視察員外復有所謂特務員者，以為互相牽制糾察，其餘各年分僅設視察員，在十九年下半年暨二十年份，增設視察主任，以綜攬視察事務，十九年視察縣政時，每視察員隨從雇員一員，其餘各時期視察員出發時均無隨員。就視察事務範圍而言，在十九年內二個月，二十年內六個月，及二十三年

內一個月，爲視察民政廳主管之縣政，其餘各時期均爲調查控案及倉儲災歉等臨時派遣之事務。茲就視察權隸屬問題暨視察本身組織問題以及視察事務範圍問題，分別評議於下：

(1)視察權隸屬問題。一省視察權集中於省方則省方應設置視察員，以爲主任長官之耳目，若以一省劃爲若干行政區，每區設置行政督察專員，則視察權分屬於行政督察專員，即以行政督察專員爲省方長官之耳目，蓋視察員與督察專員同爲耳目之官，耳必求其聰，目必求其明，然後一省之政治，始有清明蓬勃之氣象。二者之間究以何者爲優勝，欲研討此問題，應以能否達到上述一三二四項之積極效用，與五六兩項之消極效用爲前提，如能達到此項效用，則視察權集中於省方設置視察員也可，劃區分屬於督察專員也亦無不可，然既集中於省方足以明目達聰，似毋須再行劃區分割也。視察權可否集中於省，應視一省交通是否便利爲斷，吾浙在二十一年以前，舊金屬嚴屬台屬各縣，由省起程需時三日以上始能到達，舊溫屬衢屬各

縣需二星期以上之行程，舊處屬各縣則需二星期以上之行程，斯時交通梗阻，耳目難周，視察權集中省方似有緩不應急鞭長莫及之顧慮，二十一年以後，公路網幾徧全省，即距省最遠之慶元泰順二縣，計程五六日亦可到達，以現時交通便利之浙省，使視察權集中於省方，益以完善之視察制度，則一省長官雖居一室之內，而於政治之措施，官吏之黜陟，莫不瞭如指掌。或謂浙江過去視察效用未著，厥故在視察權之集中，殊不知十八年以前未舉行視察，十九年僅作二個月之視察，固不得據此論其得失，輒二十年所舉行之半年視察，以交通阻塞，耳目難周，爲其主因，亦非視察權集中之故也，且證以二十一年以後，設置特區各縣之政治，未見較優於其他各縣，足見此說之無據也。矧行政督察專員爲外部之官吏，與內部職員之視察員不同，內外既殊，聯繫自疏，耳目與天君未必息息相益，專員常駐一地，與縣地方官相與日久，難免發生情感，蓋人非木石，孰能無情，此不期然而然之趨勢也，是故唐代各道之觀察使，二年一替，其用意至爲深切。日前東南日報社

論欄內載「改進浙省地方行政蒞議一文」，以督察專員一職，與漢之刺史州牧相比擬，而認為省縣間之一個行政階級，不特與總理遺教所定之地方行政組織為省縣二級制，有所出入，即漢代刺史州牧制，亦為耳目之官，與縣官負治事之責者迥異，考刺史州牧，每屆春季，例須出巡，以視察各縣之庶政，並考察縣官之治績，奏之於上，以為黜陟進退之準繩。今浙省之交通，較諸漢唐，實有霄壤之別，此後日新月異，更無止境，故視察權集中省方，似無絲毫窒礙之處。但現時以特種關係，於邊疆海濱設置特區，或為事實上所需要也。

(2)視察本身組織問題。視察員為耳目之官，欲其明目達聰，必先有本身組織之健全，方能達其目的，考浙江在十六年時，僅設置視察員，未嘗視察縣政，本身組織之不健全，固無論矣。十七年至十九年當局重視視察制度，雖於視察員之外復置特務員，以為互相牽制糾察之作用，但於視察本身之組織，亦略而未究。在十九年上半年舉行視察縣政時，每視察員僅隨從雇員一員，以為文牘上之

佐助，而於視察組織如何改善，則未加以推敲。惟當時對於視察消極作用，頗能盡量發揮，每一控案發生，必分派視察員特務員明查暗訪，以互相牽制糾察，使調查者有所警惕，而盡情檢舉貪污，時人以當局之明察，頗有稱頌者，然於視察積極效用，亦以本身組織之不健全，毫無足稱者，十九年下半年暨二十年份，視察室設置視察主任一員，以綜攬視察事務，第充任主任者之資歷待遇，均與其他視察員相等，為主任者，心存謙讓，未行使其職務，且於視察制度本身之改進，亦未有所建議，斯時視察效用雖較以前為發展，然究未臻於盡善盡美之境。二十一年至二十三年止，廢棄視察主任，視察員陸續增至二十三員，半數派充催徵舊賦委員，對於視察效用，不論積極與消極，均無絲毫成績可言，時人有以視察為閒員之譏，故減政裁員之後僅備四員，於二十三年六月舉行視察縣政一次，然亦限於本身組織之不健全，視察效用，鮮有表現。綜觀過去事實，視察效用之未著，厥故固多，然本身組織未臻完善，乃為其主要原因之一也。

(3) 視察事務範圍問題。視察事務範圍之廣狹，應以整個縣政爲其範圍，不應囿於一廳之主管事務爲限，蓋視察之積極效用，以促進整個縣政爲其目的，所謂整個縣政者，自應包括各種行政暨文化生產等建設而言，若不窺全豹，而爲斷章取義之視察，焉能覘得整個之政績耶，或以文化與生產等建設，有待於專門人員之視察，非普通行政人員所得而顧問也，言固近理，然視察人員無此能力，乃爲視察制度本身組織不健全之問題，視察範圍似不應以此而使之縮小。吾浙各廳處各依其組織法之規定，設置視察督學就主管事務而視察，法固周密，然究不若合組完善之視察室於省府。羅致各項人材，居省府之內，則審查各廳處之政策與計劃，出外視察，以督查各縣之行政，則一省主席自能明目達聰，以收血脈心府相貫之效。考浙江過去制度各自爲政無論矣，輒就民政廳而言，在主管事務範圍內爲普徧之視察，亦不多觀，蓋自十六年至今已閱八年，在此八年之間，爲普徧視察民廳主管事務者先後共九個月，其餘七年又三個月之長久時間，均爲查案勘災及調

查倉儲等臨時派遣之事務，欲求一廳主管事務範圍內之詳盡視察，尙難見諸實行，更何足與語擴大視察範圍耶。

浙江過去視察制度，有上述三種缺點，足以妨礙其效用，果令制度改善矣，而身任視察者，平時對於省廳舉辦之各種行政計劃，毫不顧問，各科室所主辦者亦絕不通知之察室，似此以已之昏昏使人之昭昭，又焉能達其效用耶，此研討視察制度者所應注意也。

#### 四、浙江視察制度改進原則之商榷

浙江視察制度未能表現其效用，已如上述，今後制度之應加改進，已爲一般所注意，惟見仁見智，各有主張，究以如何設施，方爲盡善盡美，自應從長計議，以底於成。茲就管見所及，似應具備下列四項原則，以爲制定制度之準則。

1 視察權隸屬問題應加確定。一省長官之能明目達聰，端賴視察權之行使也，視察權集中省方，爲主任長官者自得指揮如意，收則蠅集於斗室之內，散則充塞乎全省之間，上下隔閡之弊，庶幾得以免除。如將視察權分散，

屬於各區行政督察專員，依法而論，專員亦為耳目之官，與省內設置視察員，初無二致，然究為省外之官員，聯繫較疏，血脈與心府自難息息相通，明目達聰之效果，必較遜一籌，惟浙江既已遵令設置特區矣，似未便遽行紛更，應即嚴密規定特區專員之職務規程，務使成為省方長官之耳目。其未劃入特區之各縣，應劃分為數視察區，分派各視察員輪流督促查察，俾達視察之作用，以增進行政上之效率也。故視察權應以集中省方為原則，而以分屬專員為特例，此研討視察制度應注意者一。

2 視察本身組織務使健全。歷代耳目之官皆有互相糾察互相牽制之設置。故視察員之上亦應設置主任，使負糾查視察本身之責任，以期白璧無瑕。視察員之出發視察也，亦必有視察網之散播，然後消息靈通，方不負耳目官之使命。若無視察主任之設置，則本身無糾察牽制之作用，不設置視察網，則昏昏如故，焉能為長官之耳目，是故健全本身之組織，實為切要之圖，此研討視察制度應注意者二。

3 視察事務之範圍應力求擴大。視察之設置，其積

極效用，既為督促縣政之推進，則其視察事務，應以整個縣府行政為其範圍，已如上述，但現時視察制度，依照各廳處組織法之規定，各自為政，似有分割之嫌，欲謀視察效用之宏大，似非集中省府不為功，蓋各廳處主管事務，不能絕對分離，均有相牽率聯之關係，若能統一視察制度，則無顧此失彼之弊，使縣政有整個之推進，以免畸形發展之譏，而於考成黜陟亦有所準則。惟目下受法的拘束，未便紛更，而視察事務之範圍又不應囿一廳所主管者，救濟之方，似應聯合各廳處現有視察為相當之聯絡，作整個之視察，以補現時制度之不足，此研討視察制度應注意者三。

4. 視察官制應仍設專職。視察一項，應否設置官員，使負專責，抑不設專吏，由主管科室兼任視察之責，此項問題，頗有研討之價值。主張不設置專任官吏者之理由，以為視察員在廳所辦文稿，對省廳各項行政毫不知悉，一旦出發視察，以已之昏昏使人之昭昭，焉能收增進行政

之效率，不若就各科室主管職員，輪流出發視察，周而復始，以三個月留廳辦公，三個月出外視察。以主管職員出外督促指導其主管事務，法固良善，但視察效用，不僅限於督促指導之積極工作，即消極效用，亦有使之發展之必要，蓋徒法不能以自行，尙有待於精幹之廉吏以推動之也，斷不能置考成黜陟於不顧。且主管職員出外三個月，接辦者對公事毫不接洽，翻閱卷宗，頗費時間，亦有減低辦公效率之顧慮。矧各科室各以一事派員督辦，則於經費時間，兩不經濟，似非妥善之方。考諸歷代耳目之官如刺史

州牧等均爲專任之官，使專其責，現在中央制定官制，亦以視察員爲專職，要非貿然而決定也。惟平時對省廳政務毫不接洽，應有補救之法，視察員在省時，對於各項行政計劃，似應有簽具意見之責，其已實行者，亦須發交視察室，使明瞭計劃之內容，即平時通飭各縣之要令，亦應同時通傳，務使了然於省廳之政務，則昏昏之譏庶可屏除矣，此研討視察制度應加注意者四。

浙江視察制度之應加改善，以爲一般所重視，惟上述原則，是否足以改善，尙有待於指正耳。

## 編後

編者

本刊第五卷的編行，是接着浙江民政月刊來的，因爲現在的宗旨與內容與從前稍有不同，所以到了第四卷第四期爲止，就暫時把過去的告了一個結束，從本年三月份起，另行開始第五卷的編輯。這一卷的第一期，經過極短促時期的籌備，終於與社會一般人士見面了；論其內容或者會有人以爲這是空發議論的機關，但是我們這個刊物的宗旨，

並不是這樣的。我們想利用這一個刊物，根據黨義及學理，來研究縣政改革的設施，並批評指導所屬行政機關的實際工作，說起來任務是非常重大，決不是少數人所能夠擔負得起的；同時也因爲任務的重大，更不能不集合各方賢達以及各縣行政長官的知識能力，共同來維護這個刊物。

縣政怎麼改良呢：這個問題很複雜，決不是片言隻語



所能解決的。如果簡單的說，則下列兩個原則，是不能不遵守的：第一縣政的設施，須求適應環境與時勢，第二縣政的推進，更須改造環境與時勢。因為有了前一個原則，縣政的設施，才能符合人民的需要，因為有了後一個原則，縣政的設施，才能有進步的趨向。前一個原則的實現，施政的人便須富有行政的經驗與治術，後一個原則的奉行，施政的人更須具有學術的修養與眼光。這樣，才能夠負得起改良縣政的責任。

但是浙江今日從事縣政工作的人員，其學識與經驗同樣豐富的人固然很多，而嫻熟治術疏於研究或精通學理忽於實際的人亦復不少，疏於研究的人，其缺點在於不容易適應政治潮流，改造環境與時勢，忽於實際的人，其弊端在於輕率浮躁，不能適應現實的環境與時勢。補救的方法，最好是利用定期刊物，作學術的灌輸與經驗的交換，希望因此引起各級行政人員研究政治的興趣，而達改進縣政的目的。本廳浙江民政月刊的改革，大概就是基於這樣的動因。

研究縣政改革的步驟，首須檢討過去的設施，然後才能鑑別牠的利弊得失，以作將來計劃的根據，所以本刊改革以後的第一聲，就是浙江民政檢討專號的刊行。吾們的目的，希望因這次的檢討，能夠引起各方面有價值有意義的建議，尤其希望各級行政長官，本其豐富的學識與深刻的經驗，在最近的將來，能夠供給我們若干改革縣政的寶貴方案，作為本廳施政的參考。如果事實可能的話，我們並且預備將這些寶貴的方案，編成專號，供給各方面的參考與借鏡。

這個刊物的目的，既然在於灌輸智識交換經驗，則本刊言論的旁徵援引主張未能一貫，乃是事實所使然。所以本刊各位作者的言論，間有與政府現行或將來方針相違反相衝突的地方，這些相違反相衝突的意見，在學術研究的立場上，都是可以相當地重視的，所以本刊也決定盡量登載，以供各方的參考。至於本廳今後的施政方針，現在正在積極地籌劃，在不久的將來，亦將利用本刊的園地與各位讀者見面的。

浙江民政編後

最後謹代表本刊編輯同人，向撰稿的諸位先生致謝意

## 本刊啓事

本刊擬自第五卷第一期檢討專號後，續出計劃專號及保甲、吏治、警政、土地等各種專號。其稿件已由各方陸續投送，尙希本廳同仁外界人士及各縣從政人員，踴躍惠稿，以光篇幅。

中華民國二十四年三月十五日出版

(第五卷第一期)

編輯處 浙江省民政廳秘書室

發行處 浙江省民政廳

印刷處 浙江印刷公司

### 本刊價目表

零售	每冊	二角
半年	六冊	一元
全年	十二冊	一元八角