

地方自治甲刊

no. 1 - no. 44

缺: no. 18, no. 23

新
子
船
學
PDS

蘇子學

PDG

地方自治甲刊合訂本

第一輯

本刊徵稿簡約

- 一、本刊以縣區行政幹部爲對象，徵稿範圍如下：
 - 甲、有關縣政問題，地方自治及新縣制之論述。
 - 乙、本省各縣區行政概況。
 - 丙、對地方行政及自治各項問題之研究心得。
 - 丁、中央及本省省縣訓練機關概況。
 - 二、來稿不論文言語體，以簡練切實爲主。
 - 三、來稿請用格紙繕寫清楚，並加新式標點。每篇至多以一萬字爲限。
 - 四、來稿經刊載後，酌致薄酬，每千字十元至十五元，不受酬者，請預爲聲明。
 - 五、來稿請詳細註明作者地址。
 - 六、來稿不論登載與否概不退還。
 - 七、本刊對來稿有增刪權，其不願者，請先聲明。
- 來稿請寄貴州訓練委員會地方自治月刊社。

地方自治甲刊合訂本

第一輯

自第一期至第十七期

定價國幣二元

編輯者 貴州省地方自治月刊社

發行人 尙傳道

印刷者 貴州日報社

本刊徵稿簡約

- 一、本刊以縣區行政幹部爲對象，徵稿範圍如下：
 - 甲、有關縣政問題，地方自治及新縣制之論述。
 - 乙、本省各縣區行政概況。
 - 丙、對地方行政及自治各項問題之研究心得。
 - 丁、中央及本省市縣訓練機關概況。
- 二、來稿不論文言語體，以簡練切實爲主。
- 三、來稿請用精紙繕寫清楚，並加新式標點，每篇至多以一萬字爲限。
- 四、來稿經刊載後，酌致酬謝，每千字十元至十五元，不受酬者，請預爲聲明。
- 五、來稿請詳細註明作者地址。
- 六、來稿不論登載與否概不退還。
- 七、本刊對來稿有增刪權，其不願者，請先聲明。
- 八、來稿寄費歸訓練委員會地方自治月刊社。

地方自治甲刊合訂本

第二輯

第十八期至第四十二期

定價國幣一二元二

編輯者 貴州省地方自治月刊社

發行人 尙 傳 道

印刷者 貴州日報社

目錄

(自第一期至第十七期)

發刊詞

主任委員訓詞

吳鼎昌 (一)

訓練團訓練幹班畢業訓詞

(一)

縣政的一般根本問題

(一四)

發展地方經濟

(二〇)

幾個現實的問題

(三二)

一般論述

三權論與五權憲法專載(上篇)

陳烈甫 (二六)

論入治、法治、與政治實踐

光 亞 (二〇)

統計在教育上之應用

韓安毅 (二二)

地方自治

地方自治論

向希賢 (一)

地方自治與戶口問題

張光亞 (二)

怎樣建立縣民意機關

張光亞 (六)

推進地政工作實現地方自治

張維光 (二二)

吾人對地方自治應有的認識

鄭必仁 (二五)

新縣制與鄉鎮保甲(專載)

張 璠 (二五)

省地位最近的演變(專載)

甘乃光 (二二)

省府舉辦聯合調查工作的經過

鄭道儒 (三)

所望於全省縣政會議者

譚克敏 (四)

田賦實行徵收實物之前

蔣慎予 (四)

田賦徵收實物 (記者) (五)

田賦徵收實物之實際問題 (浮仙) (四)

貴州全省縣政會議之收穫 (鄭一平) (七)

新縣制實施下合作事業之重要及推動 (孔昭民) (三)

實行新縣制與吾人應有的努力 (孔昭民) (六)

我國合作行政之過去與現在 (吳志輝) (九)

對省地方財政與房捐 (丁慎謙) (一九)

實行新縣制的幾個實際問題 (記者) (二)

實行新縣制的幾個財政實際問題 (記者) (一九)

新縣制與管教育 (孫榮光) (二〇)

鄉鎮財政之總假定 (潘浮仙) (一一)

新縣制之基層組織 (李文經) (一七)

怎樣辦理甲長訓練 (詠棠) (二三)

修養指導

現代公務員的修養 (吳鼎昌) (二〇)

縣區行政人員應有的修養 (趙廣福) (九)

視導觀念 (周重華) (二二)

工作報告

本縣內有效工作之陳述 (孫雪屏) (一〇)

本縣內有效工作之陳述 (李貴榮) (一五)

本縣內有效工作之陳述 (周敷世) (二二)

八月來之同仁調查 (孟昭麟) (二三)

信箱

編後 (一七) (二三) (三三) (四三)

國父手訂地方自治開始行政及我國大綱均以清政府戶口清查推行地方自治清政府政之首，是見戶口清查之重要也。蓋人民、土地、主權三者，為立國之三大要素；在此三者之中，任缺其一，國家即無法生存。古賢有言：「有人此有土，有土此有財，有財此有用。」要在運用政府，以鞏固主權，可見人民不但是主權的實體，而且是土地的主人，主權歸人民而創立，土地在人民利用之下，方能發生充分作用。戶口清查，即是研究利用「人民」這一要素之方法，故在國家一般行政中，佔有首要之地位。一國行政之使能，不外求政治、經濟、文化及社會一切福利事業之發展；但欲達此目的，必須深悉全國人民之動靜狀態，與實數及數量並其需要程度，庶可措置裕如，以完成種種福利之行政效能，戶口清查與登記之目的，即在於此。舉凡救濟、選舉、自治、教育、衛生、保衛、課稅、征兵、征工等各項要政，靡不以此為根據。

我國歷代對於戶口問題，亦頗注意。禹貢載：「禹平水土，定為九州，撫有民于三百五十五萬三千九百三十五人。」周禮載：「司民家登萬民之數，自生齒以上皆於版，辨於國中，與其都鄙，及其鄉野，異其男女，歲登於其地，登之天，以萬民之數，詔而徵賦於之。王，玉珪之節，登之三年，以萬民之數，詔而徵賦於之。」及公孫，內為戶籍行政之形。由是觀之，禹之戶口調查，在治水之費，周之戶口調查，在創國之始，迨秦漢唐宋以降，歷代均有戶口調查。惜未能發揮戶籍效能，至通謂，定戶部之職曰「正天下之戶籍」。又漢清律卷八，對戶口之解釋曰：「家以戶計，人以口計」。後之已往戶籍制度，雖無成文法詳載記載，但由兩漢唐歷歷經逐步改善，進至唐宋漸具規模；不過以前戶口行政，其目的在支那稅後，徵收銀糧，加強統制，對人民則方不同的，關於戶口調查之求得，人民福利與義務之確定，並不通戶籍法之實用之範圍，未免失之太狹。故我國戶籍法使用之旨趣，大致可直接間接兩種。前者效用為辦理人民之福利與身分，保障個人私有者；而後者效用則在明瞭全國人口總數，與質量之優劣，數量之增減，為政府推行一切施政之參考。

國民政府為重南京，內政部即根據近代國家組織

精神，着手於戶口行政之改革。首先，佈入再登記暫行條例，以樹立戶籍制度之基礎；次之，戶口調查統計報告規則，及清查戶口暫行辦法，以為實地清查之準備；再繼立內政行政通則統計法，將戶口清查事項予以規定；通戶籍法，戶籍及戶籍登記，均有其效力；於三十年六月五日內政部又公布戶籍法施行細則草案，並附有各種登記統計報告表式，但此種戶籍法法令，雖經中央公布後公佈施行，各省各縣却始末未遵照實施，徒具空文而已。不僅全國清查及戶口與人民登記，未能依法做，即一省一縣之調查登記，亦未盡詳。故應將全國戶口實數，仍無精確統計與可查登記。據內政部統計學常識，中國人口不過三萬二千九百萬。中國海關於一九二六年統計全國人口約四萬七千八百餘萬。中樞郵政局於一九二七年統計有四萬七千七百餘萬，有說九萬萬以上者。內政部於民國二十七年公布一次戶口統計，謂我國人口已達四萬萬七千餘萬，以上數字若大若小者比較，相差幾達一倍，明謂我國三要素，最重要者「人民」，其數字竟如此含糊混濁，雖說「民為邦本」，將何以求「本固邦寧」，令人言之愴然。

上面所舉統計數字，或係根據海關報告，或係根據郵政局調查，或係根據外人推測，均屬零碎片面而觀，不足憑信；即內政部公布之數字，亦不能認各省市縣不齊之統計，且一份估計數字，亦不能認為正確；故談到中國人口問題時，誰也不敢肯定答復。因為戶籍法頒佈以前國內天災外禍，財政拮据，人材缺乏，各地迄未遵照實行，事實上戶籍法及戶口調查法，徒具空文，而未能實施。換之我國一般教育程度，不獨人民行格難行，即地方行政人員，亦有力不勝任之感。如山東鄒平實業縣江蘇江寧宜興縣，四川新都縣，與廣西等處，南京，北平，上海，廣州，漢口，杭州等市，過去均曾舉辦戶口普查及戶籍行政，且均具有相當成效；但在辦法上大都與戶籍法規定則異，登記種類，多寡不同，登記手續，亦不盡同，尤以江蘇，新都，而廣東四縣戶籍法所規定之戶籍登記，變更甚大，此各各地實際與戶籍法規定，與戶籍法辦理保甲省份，其調查戶口與異動登記程序，見地亦有不同。

共自任職，明有日事，事取人自能自治，建能治之。由內政及財政計劃委員會，延聘專家，精心研究，求其實施所在，根據已往辦理經驗，重點修正。本年六月行政院第五十八次會議通過修正後之本辦法施行細則，對於從前公布之辦法法令予以廢止。本辦法之容，力求簡單易行，仍以保甲調查為基礎，而以戶籍法之容，之九種人事登記予以廢止，如第十二條規定人事登記事項，如未能全部舉辦時，得先舉辦出生、結婚、死亡、遷徙四種。當此戶籍法施行細則公佈之時，雖有各省推行新縣制之議，中央及地方均必行宣佈之，惟目前行政人員應下實施法令之決心，上下一德，共負國家自治之使命。

實施新縣制的幾個實際問題

前言

本省第一期實施新縣制的幾位縣長談話，與李恆一清國民政科長，李穆夫一嶺山助理秘書，郭謙一黃平助理秘書，耿德業一嶺山民政科長，于指一嶺山保甲清鄉隊長，指導之下，在受問期間，經與內政廳：三句話不離本行，對於推行新縣制，則討論推行新政的一些實際問題。其史料很可以作為現在或以後實施新縣制時之參考，彙錄如下：

第一、選用及訓練幹部問題

先討論選用，推行新縣制的第一步工作是選用各級人事，健全行政機構。簡單的說，是另一人的問題。現在我們已經選用的人，作一種守舊的念者，除了很少例外，所有各縣縣那幾級甲人員，大多數都有以下幾種現象：

一、不負責！公事多，責任重，地位低，待遇薄，辦事慢。

二、不辦事！辦事不好。政府處分，於是辦好了，又當免不了無知劣劣的無賴控告，做縣長的，要受很多的時，應付各級職員們請更及雜事問題。

我們知道：一、不負責，二、不辦事，三、不辦事，四、不辦事。貴州省：方自治月刊刊編

的工作。三、不稱職——自幹的人，往往不能稱職的人，其才不稱職，二是他不能稱職。才不稱職的現象，不

少辦法。第一計劃，即熱心服務，結果也是事半功半。第二計劃，則貪污腐敗，既作不了事，還買取腐敗

風；第三計劃，則貪污腐敗，既作不了事，還買取腐敗風；第四計劃，則貪污腐敗，既作不了事，還買取腐敗

風；第五計劃，則貪污腐敗，既作不了事，還買取腐敗風；第六計劃，則貪污腐敗，既作不了事，還買取腐敗

風；第七計劃，則貪污腐敗，既作不了事，還買取腐敗風；第八計劃，則貪污腐敗，既作不了事，還買取腐敗

第二、三位一體制的實施問題

據前幾位科長秘書的意見，總務長兼國民兵隊長，是合理的，但是再兼中心學校校長却不十分恰當。理由如下：

一、總務長就是負責格而且有能力兼任校長的話，這是一應俱全的行政官，他無餘力再顧及教學。倘若校長兼職是負責格的話，那麼對學校本身又

二、假使依照規定去作，經濟教育不發達之區的鄉鎮長，雖無資格學區也必兼兼任校長。如此而欲啓迪民智，收普及教育之預期效果，真是杯水車薪。辦教育，掌學校，是一體專門技術，是怎麼付託給任何人都可以；如果都認爲縣政府的建設是合理是不合理，那麼誰不懼教育的人去辦學校，當然更得再督導！

三、明顯的例子，三位一體制是開始於廣西，但廣西本省對這種制度，也并未幾馬什麼成功！

四、如果說，爲了政教的合一，中心學校必須跟鄉鎮公所打成一片，那不妨在一鄉鎮中，置兩個副鄉鎮長，一個兼任經濟幹事，另一個兼任學校校長及文化幹事。

第三、民意機關設置問題

對於設置縣各級民意機關設置問題，這幾位科長，像流著一腔血，色色，他們對於這個問題，並沒有作正面的討論。只是側面的說說下列幾點事實：

一、他們用種種有味的實例，證明了目前的民意機關，其地位之高低，不能表示真正民意。在一鄉之中，一個很能幹的鄉長或保甲長，及最易遭受人民的排擠控告，一般百姓尚分不清是非利害，所以復易爲人所用。

二、土劣勢力根深蒂固的散佈在民間，民意機關自然很容易被他們操縱利用，將來縣各級機關作事，不免更多一層的敷衍！

三、談到保民大會的召集，也有許多的實際困難：在本省各縣，七區佔五六十里的距離，是通常的現象，例如開縣縣的區運送，有一甲便散居七十里，那舉人選出席保民大會必受地理環境的限制，不能如期出席。開國民大會可以用整潔的辦法召集，民意機關的保民大會應用什麼方法限制呢？

第四、省對縣的監督問題

省政府監督縣政府太嚴，是一概從事縣政工作人員的共同感受尤其是實施新縣制的縣份這種感受來得格外敏銳：

一、因爲縣各級組織調整，既已規定縣的地位是一個地方自治團體，一面對調上級政府委任事務，一面還要與辦一縣的固有事業；就後者言，縣應具有若干自主的權力去作自己運作的的事；就是今天一事之權，仍

二、從縣制擬稅收方面講，縣各級組織調整，雖已將省與縣及縣與鄉鎮財劃劃分得很清楚，但照目前情形，細細分析所規定與鄉鎮的稅收各款，頗令人覺得抽象空洞，含着一種敷衍充規的意味。

三、因爲縣以下的收入有限，所以縣政工作人員的待遇便無法提高；因爲待遇薄，所以一縣之中很難容納人才，如要重月薪七八十元，鄉鎮長月薪二十餘元，吃飯回不得解決，如何談得上工作熱忱與效率，所以增加待遇成爲作縣長的一件最煩瑣的問題！

四、縣政府在經費上另一個難題，是軍費有限。實行新縣制的縣政府，應該是一個作事的政府，作事必用錢，可是錢的來源預算，軍費佔了最後的百分比。例如新改組的導公所要修葺房屋，充實設備，是需一筆數目相當大的經費，對學校不僅是給教職員的薪給，還有若干的設備經費，又如修葺校舍，修葺校舍三分在城七分在鄉，又必需要一筆經費，就是困難地方收入的拮据，在預算中，不能充分的列入；就是勉强列入一些，省府及審計部議決不會核准那麼多。

尾語

以上所舉各項，在目前困難的條件下，是一些實在的問題。最後各位科長很誠懇的表示：「我們舉出來，並不是表示棘手失望，與此並重，正是因爲想解決那些問題，所以才忠樸的提出來，希望我們同志們，能早日解決了困難，使新縣制成功時，種種的功才有貢獻，才有價值。」所以這幾位科長秘書，最後還帶着一種樂觀的口吻說，希望省府予以更大的同情和助力，爲共同

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第二期

省府舉辦聯合視察工作的經過

鄭道儒

省府為實施行政三聯制的考核工作，改進以往視察辦法，特於本年一月十四日會同廣安縣辦理第一期公署商定辦理聯合視察專辦法及會同廣安縣辦理第一期公署商定辦理聯合視察專辦法及會同廣安縣辦理第一期公署商定辦理聯合視察專辦法...

第一區：清溪、平越、廣順、長寨、定香、貴陽、龍里、貴定、麻江、平越、銅仁、江口、松桃、印江、思南、石阡。
第二區：遵山、貴平、赫寧、鎮遠、三穗、天柱、青溪、岑寧、餘慶、興安。
第四區：丹江、銅河、錦屏、梁平、永寧、下江、榕江、羅江、八寨、三合、荔波、獨山、丹舟、天師、羅甸、望謨、德安。
第五區：貴定、關嶺、貞豐、冊亨、安龍、興義、興仁、八寨、岑寧、關嶺。
第六區：安順、貴定、檢金、鄭佑、水城、威寧、畢節、大方、赫文、開陽、息烽、湄潭、仁懷、赤水、桐梓。

第九區：湄潭、鳳岡、德江、沿河、后坪、登川、正安、綏陽。
(二)規定參加機關十四個單位，共抽調二十九人，混合編成九個視察專組，每組三人或四人，計：
第一組 組長高文章(財政廳視察員) 組員增振中(調課委員會專員) 周彬(省府參議)
第二組 組長劉坤英(民政廳視察員) 組員何鴻圖(建設廳技士) 徐石若(第一軍專員公署視察員)
第三組 組長張文元(經委參議) 組員張景五(省府視察員) 趙一(糧食管理局視察員)
第四組 組長楊百烈(保安廳視察員) 組員耿和(軍警區視察員) 丁笑如(衛生廳視察員) 楊區(合作委員會視察員)
第五組 組長趙存舒(教育廳視察員) 組員段克和(糧食管理局視察員) 谷振翔(第二軍專員公署視察員)
第六組 組長孫秉德(省府視察員) 組員朱瀛洲(防空司令部科員) 丁安期(第三軍專員公署視察員)
第七組 組長潘炳圻(民政廳視察員) 組員潘光祚(教育廳視察員) 劉清源(建設廳技士) 李炳倫(第四軍專員公署視察員)
第八組 組長沙曾昭(財政廳視察員) 組員李澤生(合作委員會視察員) 曾振漢(經委參議) 組長廖思文(訓練委員會專員) 組員周中心(軍管區司令部視察員) 李駿周(第五軍專員公署視察員)
第九組 組長王祥(財政廳視察員) 組員李駿周(第五軍專員公署視察員) 定員八員至十員，每縣視察期間，至十五天。每到一縣，至少以三分之二之時間在鄉間。
(四)視察室不設專任人員。各組旅費等，由各參加單位担任半數。

第一、聯合視察工作，應於本月內依照規定，如期完畢，由視察室派員修訂在外縣進行視察工作的各項規程切實辦理，各項規程，應先規定，俾得隨時，各中對各組工作亦應隨時考核，注意視察報告，視察報告，亦應隨時，所以第二期聯合視察工作，應能更趨完善，中對各組工作，亦應隨時，在第一期聯合視察工作，應能更趨完善，中對各組工作，亦應隨時，在第一期聯合視察工作，應能更趨完善，中對各組工作，亦應隨時...

第一、聯合視察工作，應於本月內依照規定，如期完畢，由視察室派員修訂在外縣進行視察工作的各項規程切實辦理，各項規程，應先規定，俾得隨時，各中對各組工作亦應隨時考核，注意視察報告，視察報告，亦應隨時，所以第二期聯合視察工作，應能更趨完善，中對各組工作，亦應隨時，在第一期聯合視察工作，應能更趨完善，中對各組工作，亦應隨時...

新縣制實施下合作事業之重要及其動向

孔福民

去年八月九日行政院頒佈之「縣各級合作社組織大綱」...

作社全體配銷，則不論貧富均須加入作社...

(四) 合作儲蓄與農耕... (五) 積餘之利用...

是以不向從民衆主觀之需要，或從國家政策客觀之需要...

組織實施辦法」之規定，可另行依照原商會自然區域...

(八) 幹部之培養... 切實之合作事業之成就...

大綱一，規定「各級合作社發展國民經濟基本機構」...

二、初時合作社之信用尚未建立，當地產資困難...

民衆所最忌者，為聘聘與合作，發覺亦未嘗不可以組織合作社辦理之...

求 專家之修正... (一) 戶戶皆社員... (二) 大綱第五條...

兼籌制... 宜，如何而後可保此目的...

大多數之最大幸福... 行遠志願，實自來密切

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第三期

所望於全省縣政會議者

譚克敏

本省會議 開關於抗戰而值艱苦之秋，發動於本省區行新制之際，此在建設西南聲中，固屬要圖，而在本省縣政史上亦為創舉。克敏忝長民政，復職責之重，感時艱之故，故所望於本省縣政者較切，而所以自責與責人者亦較嚴。爰於會議開幕之日，特為數言，與我全省父老及出席各縣長共勉之。

一、關於新縣制者

本省於二十八年十月奉頒縣各級組織綱要後，即由中央宣旨，參酌地方情形，制訂貴州省縣各級組織綱要實施計劃，以二十九年為籌備期間，自本年一月起即分期分期實施，現第一期貴州等十二縣雖改組完竣，而吾人之理想尚遠。夫新制之異於舊制者，不在人員之增加，與待遇之提高，換言之，無縣制之特質，乃以健全縣府組織為前提，以推行地方自治為骨幹，而以編組保甲嚴密考查為方法，故謀新制之推行妥善，而達預期目的者，除財源之增闢外，尤重人力之培養，舉凡編章之制訂，地方自治之扶植，縣區鄉鎮之劃分，無不待健全之縣政幹部而後行之。茲僅就新制中層基層兩端細長言之，須領受保國民學校校長及保國民兵隊長長，此種人才，必數才俱備，求之教育落後之黔省，自難驟致，而如何教育之培植之俾於最短期內，充盡厥職，達成改制任務者，則為今後新制成功之關鍵，而亦為吾省縣政人員所應及早籌議者。

二、關於建立民意機關者

民意機關之建立，為新縣制之骨幹，本省各級組織綱要實施計劃第十七條規定保民大會為保辦公處成立後舉行，鄉鎮代表會於保民大會辦完後舉行縣參議會

於縣鎮民代表會組織完竣後成立，以期縣制完成之日，即吾黔全省民意機關普遍設立之時，願吾人所不能已於教育者，民意機關之建立，乃國家百年大計，忽於始必致於終，故其實施，必由下而上，由保甲而鄉鎮，由鄉鎮而縣，始能漸進名實相符，必自強而趨強，而達自治始能收收效助助之效，凡此均為人所習知，亦為人所忽視，故不憚絮絮言之，用為吾縣政人員共勉者。

三、關於保甲者

本省保甲自二十四年籌備後已粗具規模，嗣後逐年編審，以期組織之嚴密，及戶口數字之正確。二十九年復分春冬二期予以整理，蓋保甲戶口為民政之基，治安之本，基本既具，技業始茂。即就過去本省各縣辦理保甲情形而言之，保甲區域之編制，或未盡善，一部份保甲職員，或有欠健全，而戶口之調查，冊籍之填訂，異動之登記，或有未合，凡此皆應亟謀改進者。

四、關於造產者

鄉鎮造產所以利用人民過剩勞力，開闢自然未開闢之田，以樹立各地經濟基礎，故新制積極者，與自

田賦實行徵收實物之前

嚴慎予

田賦歸中央接管及改徵實物，為財政上之一大改革，亦為此次本省縣政會議主要議題之一。此事已據實行時政，自無待再作理論上之研究，願茲實行之初，吾人首先感覺之問題，即為時間之迫促。舊制度變更，改革多端，如何立章期，定手續，其事至繁，而由中央至省，由省至縣，大概交通不便，通訊滯遲，無以適應需要，迅速時機，時間極迫促，而事又不

容不急辦，故本省特召集縣政會議，以期盡情宣達，徹底研討，凡問題均解決，有疑難可消除，困難以後，即可放手推行。

本省改徵實物，自三十一年份田賦實行，開徵之期，已定為十一月一日，自今日計之，尚距開徵後，設立分糧庫，人民可以就近交納。從前田賦征收法情，納稅大都

依法辦理，或成或敗，雖不無少，難辦行不力，地方，實失過商本意實，亦所在多有，省府前悉放辦時所在，特頒三十年度增糧造產實施計劃，補則法放辦。雖法令規章盡為陳述，於造產大計，有何裨益？故縣政人員須認清造產原有目的，務認府頒現章本意，毋因於法規，而轉為苛細之令，毋念於求功，而流為病民之政，深信吾從事縣政人員，參加此次會議，必能互為檢討，切實改進，而收造產之實效。

五、關於倉儲者

中央規定各地積穀數量，係比照原有區域內人口總數積足三個月食糧為最低限度，本省因非產米區域，故於二十五年奉命籌辦積穀，乃規定各縣應備倉穀數量，以此照各縣人口總數於五年內積足一個月食糧為最低標準，願自實施以來，各縣應備積穀每不能照額辦理，實有難倉，無不能切實辦理，至倉穀之修葺，倉儲之保管，亦有待改進，夫倉儲為吾國古有良政，而當茲抗建之秋，尤為足食之本，和不容吾人忽視也。而今後如何徵收積欠，修葺倉庫，嚴密保管組織，亦為此次縣政會議應深探討者。

以上數端，備為民政之學學大者，世如學警察機關之設立，警察保甲之聯繫，吏治之整飭，民疾之解除，要為我全省縣政人員之職責，更應特為推行者，夫為政不在多言，而重力行，於此其要而難行，不如簡而易效，深信吾從事縣政人員，必能認識本省地位之重要，仰體中央及主席推行新政之苦心，於本省會議未分檢討之餘，認真計劃，切實推行，樹立百年大計，有厚望焉。

集中區域，即偶爾臨時設立分區，每縣不過一二處。以後稍擴而後，而人民已居住返邦，或改徵實物以後，糧食運輸之難，遠非法律所能解決。況彼集中一處，倉庫儲藏，亦是問題，故特別規定各縣得設分區，每縣至多五處，各縣自宜迅速妥為籌劃，務使人民便於完納，政府便於徵收。

過去各縣送達「納賦通知單」，間有胥吏貪圖賄弄，頗多遲延違漏之事，此次改徵實物，雖人民負擔並未加重，究係重大變革，政府對於事先竭力勸諭，終皆宣傳不能普遍，故惟有迅速即發納賦通知單，俾家喻戶曉，預為準備。所有惟將折後徵收或包谷以及回折法幣，均於通知單上加蓋紅戳，登期說明明白，不可稍有模糊，以免發生誤會或發生流弊，至於應向何種徵納，亦於單上註明。此項工作，因一縣之內，戶口繁多，亦極繁重，惟有迅速進行，庶幾通知單不至於十一月一日以前發竣，則屆時自無法開徵也。

徵納各縣辦理土產陳設後，間有因困難關係，徵納時有請求更正重查之事，田賦徵收實物，因糧戶化重無差者恐難免，茲或有部分改徵之通知，因糧戶化重無法送達者，此則惟有責成保甲長，切實調查，務使發動者，無可取巧，至於將有分處成立以後，更可隨時辦理催收，務期自可肯定正確。

改徵實物，本省有規定以稻穀為主，折徵糧種包谷一體，其交通不便之縣，則回折法幣。除完全金穀收糧穀及回折法幣兩份均為簡單外，其折成徵收包谷者，如何分配於糧戶，殊有研究之價值。據一般觀察家之折成或分配定後，則惟有以區域為單位，酌量實際情形，分別徵收稻穀或徵收包谷，如其運戶調查，或於一戶之內再行分搭，則將不勝其苦，且亦未必能確實公平也。

此外復有一事，亟須預為準備，并預示實期宜示於民衆者，即量器是也。依照規定，每法幣一元，折徵穀二市斗，故量器應以市斗為準，但市斗向未通行於各縣，政府雖已製就市斗，發各縣備用，但投之事實，決無法普遍應用，而本省各地量器，大小不一，或與糧異，每與糧又未必盡同。故如何以通用斗折合市斗，必須先為規定，實屬重要。否則，一特等民，固不知何謂市斗，即賦以通商斗為市斗，亦難辨別。出一入，牙關頗大，此而豈待不周，弊端之生，亦其一端。制度改革，而行制在官。此次田賦改制，亦經概成色。

田賦征收實物之實際問題

收為二，以應後之青屬之省屬田賦管理處，以經收之責。此次之收政局政科及倉庫，機杼一新，而創立需時，觀於其大，毋言謂遠抗戰需要之意義大，財政改革，倉庫其次，抗戰第一，軍事第一，徵收實物既屬應抗戰之需要，吾人自應自視時機，悉力以赴。新制雖立，而訓練新人，非唯唯可辦，則所謂經徵收，勢仍須以一種類不一品質不等不易取得其中準一

本年奉省督辦劉團長到，省主席於吾等結業者，取上等則農民，取下等則商公，取中等亦亦米田士產品之平均數中，而且收收員司，即可辨成色為鮮弊之資，雖因經收某項米糧之倉庫，此即事實，倉庫見不詳，有若干運米到倉復行運回，或運到倉前，須守候數日，始蒙收者，此其中自別有高低，由於上述種種必然現象之不可免，則不難不謀所以抗戰服緊。

一、現行法令
照陸軍部時各省田賦征收實物暫行條例第二條規定：「依照三十年度省縣正附稅總額，每元折征稻穀二市斗，亦產區得徵等價小麥雜糧區得徵等價雜糧，為標準。」第四條規定：「征收之實物，以稻穀為主，其不產稻穀之地方，以其收獲之小麥雜糧等物代之，繳納之比例另訂之。」查田賦徵收實物法，現時尚無多種，此項暫行條例亦可謂為一種原則，吾人根據此項原則以論以上述實際問題，亦足見上述實際問題之並非過當，所謂「等價小麥」、「等價雜糧」其「價」究如何求得其「比例」？引伸所及，幾無待而不成為問題，無在而不成為亟待解決之問題。

田賦既徵收實物，自必照舊其田之產品，但同為一畝田，甲年種稻，乙年種麥，同為一坵土，上季種麥，下季種稻，常隨氣候或季節而異其價值，產品既不能固，即收收以何物為準？如謂凡水田田賦徵收，甲田田賦徵收，或者凡土田田賦，則所徵必非其所產，全失徵收實物之本旨，即合可以因田之水平而酌定應徵之，可不同其價值何物，但同一種或兩種，而其成色迥別，較點之傾斜稍於因土，或任民繳付積於公家，成色必取其適中，而蓋通有以租稅定入者，「農家租約」必寫入風田乾流字樣，政府要求租稅，亦必有類似之防弊規定。田賦收實物，一方面要求同一品質，一方面要求同一實物，以免隔歲時有異質分倉之弊，一方面要求同一實物，惟保持相同之實物，徵收時自不能隨意易物，徵收物便中色乎？下色乎？如規定成色為標準，則取上產品之成色，絕不實為成色，其有常為中等成色或下等成色

各縣縣長司其批細，除其全實。對於經辦人員，加強其權責，提高其待遇，嚴其督察，顯其效能。「足食足兵」為救國唯一要道，「壯兵征糧」，殆將為編敵對策最重之首要工作。
以上所舉，不過一人一時之所感，亦復多所關漏，想經此縣政會議以後，必有有詳細籌畫之決定也。

一、實際現象
田賦既徵收實物，自必照舊其田之產品，但同為一畝田，甲年種稻，乙年種麥，同為一坵土，上季種麥，下季種稻，常隨氣候或季節而異其價值，產品既不能固，即收收以何物為準？如謂凡水田田賦徵收，甲田田賦徵收，或者凡土田田賦，則所徵必非其所產，全失徵收實物之本旨，即合可以因田之水平而酌定應徵之，可不同其價值何物，但同一種或兩種，而其成色迥別，較點之傾斜稍於因土，或任民繳付積於公家，成色必取其適中，而蓋通有以租稅定入者，「農家租約」必寫入風田乾流字樣，政府要求租稅，亦必有類似之防弊規定。田賦收實物，一方面要求同一品質，一方面要求同一實物，以免隔歲時有異質分倉之弊，一方面要求同一實物，惟保持相同之實物，徵收時自不能隨意易物，徵收物便中色乎？下色乎？如規定成色為標準，則取上產品之成色，絕不實為成色，其有常為中等成色或下等成色

三、執簡徵收之要點
以上所述諸項，則為種種不一，品質不等，不易取得其中準，三月前曾與報端地有人討論及此，其辭已不若吾記，惟在辦法上措其語焉不詳，受本見地所及，推廣其意，擬定執簡徵收之要點：
第一、量器 省府卅年七月廿六日五一三號財政部代電規定：「按二十九年倍徵之額照 部電每元折征二市斗。」
第二、由經徵機關，將市斗，或麥，或雜糧，

浮仙
每月出版三頁

按此項中款或於十日內之當地市價，確定其斗價後，再將各糧戶應繳糧額扣成當地市價，填發通知單於各糧戶。

第三、各糧戶接到糧務機關填發之納糧通知單，即由戶巡逐其所產食物，連建繳納通知單指定之倉庫，以出賣糧食手續，實足納糧通知單上所填註之價款為止，倉庫不給理價，只按原公算糧價（見第四項）填發糧價證，糧戶再憑其所獲得之糧價證，連同經糧務機關所填發之納糧通知單，持赴糧務機關，完成納糧手續。

第四、經收機關，應事前預備事項：一、遵照規定，製備市斗、二、每一鄉鎮各設置三個倉庫，一倉備稻，一倉備麥，一倉備雜糧，雜糧倉庫，分為若干節，每一倉備有地，均設立糧倉，適當增植公正士紳參與主持，為糧戶運售之實物公定價格，（第二項所述中秋節十日內之市價，係根據糧價之中等確定處所公定之價格，係就物議價）

第五、各縣擬徵糧額，再根據一、二、三、四項要點，訂定實施辦法及施行細則。

結語

此種辦法，各糧戶將其所繳實物，向經收機關，憑交易行為領取糧價證，以完納田賦，經收機關，以交易行為，達成其徵收實物之任務，既互為交易行為，則實貨定價，而於第二段所述不易取得中準之各種實際問題，咸得完滿解決，不復成爲問題矣。

田實征收實物

一個偶然的談話紀錄！

記者

在一次空閒的報明間，記者遊於貴陽鄉外某處樹蔭下，偶聞道旁三五婦人聚談，興極至濃，自國家大事，物價情形，乃至於家常生活消遣不絕，其中有一段話，對於田賦征收實物，各抒意見，曲折甚詳，足見普通鄉民親感之一斑。特默憶筆錄如右，以備諸君，數人中有：一胡姓者，年約六十五左右，頗明事理，實爲一忠誠老農，平時對於政令如此關心，實屬難能可貴，亦可見抗戰期間民衆知識水準提高之一斑也。記者附誌。

人物：胡大丙（胡民丙）王二哥（魯民乙）羅老三（魯民丙）胡老先生（明白事理的紳士）

王：二哥，聽說今年完糧，繳糧額，還是從未有過的，這年頭，花樣真新奇呵，到底這回事嗎？

胡：張大爺，你有的還不知道，我們門都發了佈告來了，昨天我們李鄉長帶我們到鄉公所裏，一面放喇叭，一面喊著：「今年秋收後完糧，要繳穀子，不要繳錢，大家聽好！」

羅：你看不透，爲什麼政府不繳錢，偏偏要收穀子，後邊去收票子多方便呢！

王：羅老三，這裏面自然有道理，現在我們國家正在和倭子小鬼打仗，前線上好幾百萬軍人的食糧，都要靠政府籌備供應，後方也還有很多軍隊要供應，這糧大宗的糧食，本來要由政府出錢向老百姓收買的。而政府的錢，原就是從征收賦稅得來的，所以以往政府先向人民收稅，拿了稅得的稅款，再向人民買糧食，這樣一進一出，手續上多一道周折更加近來有很多喪心喪肺的人，自己藏起許多穀子不肯出賣，政府要出高價也收買不到糧食，你們想，這樣對於前方軍事的影響，好不危險！因此政府老實實就按照原來的稅則，向我們收回田賦的稅款，直接收穀子，不要我們繳錢。這樣，我們老百姓仍和從前一樣繳田賦，大家繳一點穀子，積少成多，政府可以直接的有了大量的糧食，對於軍食，我們不怕不能源源接濟，使前方將士，好安心殺敵，我們抗戰的前途，又加上另一層勝利的好保障。政府這種田賦征收實物的辦法，實在是最適宜的處置！

胡：胡老先生剛才說的，實在有道理。打仗的時候，不把軍食想好要緊的辦法，還了得！

羅：不讓我們這一縣裏，旱地種大多數，種的都是包谷，實在沒有辦法繳納糧額，怎麼對呢！

王：不要緊，政府自有明白規定的，征收實物，難以銷穀形，但在出產剩餘太少的縣份，可以酌量的地方情形，搭搭包谷。

胡：你不要緊，照你所說的田賦改征實物，實是戰時大計，凡屬國民都有服從的義務，然而我不明白政府究竟用什麼標準計算我們應該繳納實物的數量？總不會使我們負担太重吧！

胡：你提到負擔太重，這確是打草驚蛇，我看政府一面抗戰，一面也不會不顧念到民方的，你既想到了這一點，最好再細細算一算，看看到底怎樣！我們貴州省的田賦，在全國算是最輕的，本省最好的田，每畝不過收田賦六斗，最壞的田，輕的收四分，在四年以前沒有打仗的時候，照貴陽的糧情，收廿六年冬天，一畝薄石稻穀，不過值價八元，上等田每畝實產稻穀四石，收每石六元計，值二十四元，從這裏面拿出八角錢繳田賦，佔這一畝田總產值百分之二，五，要是改作實物計算，你那時應當繳一畝薄石稻穀，合新市斗一斗六升，現在中央規定田賦征收實物，按現行科則每元折征稻穀二市斗，那麼上等田每畝科則原定六角，應征稻穀正爲一市二斗，比之四年前的實際減了四升，所以田賦征收實物，對於人民的負擔，非但沒有增加，實較以前減輕。

張：貴州出產本來不多，究竟要征多少實物呢？別的我不是剛才和你算過的，我們繳納實物的負擔，佔每畝產量不過百分之二、五，田賦是中國幾千年來就有的一種賦稅，作爲國家正供，古制就規定有什麼一之征，即徵收田賦的數，徵收百分之十，今年四川省征收實物或這個辦法，據說四川全省稻穀產量有一萬二千萬市石，田賦征收，收一千二百萬市石，正是百分之十。而我們貴州全省約計產稻四千萬市石，征收實物僅收八十五萬市石，祇佔百分之二、五，比起四川已少五分之四了。是見中央證明貴州的情形，所以規定的特輕哪。我們老百姓應當體諒政府的苦心，這一點的負擔，總要背起來的，中國是我們每一個人的，現在處於存亡關頭，有錢出錢，有力出力，有糧的也要出糧，這什麼我們貴州人民比別省出的少呢？現在按試辦一元的科則兩市斗，負擔實在不能算重，我們那裏知不足，趕快照政府規定的辦法去繳納罷！

羅：聽了！聽了！我自二十七年起，所有歷年田賦，都是沒有繳，今年改征實物，我吃虧太多了，怎麼辦還有好？

胡：你放心罷，政府門的佈告上說，征收實物，是從開辦三十年份田賦起實行，以前欠賦在開辦征收實物半年以內，還是照原來辦法徵收法幣，你怎麼欠了三年以內的田賦還不繳呢？你財的呢，還欠田賦就受滯納金向處分，將來徵收實物，如果過期繳納，也要受罰的，要帶帶納金呀！看上去應是欠在以前開始徵收實物半年以內不繳的，以後應也要改徵實物，總要受特別處罰。

張：我們寨子裏陳先生是縣政府的科長，吳先生是財政

貴州新地方自治月刊社編

委員，章先生是在省政府保舉的，還有顧老五是個大財主，常常在蘇衙門走出進去的，我看他們也都沒有繳納田賦，從沒有聽說有催什麼繳納。胡：你看，今年不就不同了。中央有很嚴厲的命令下來，公債員帶欠各年府賦，仍玩抗不納的，就要撤府另有特別處分。你又何必去放效他們，應該完納的糧，最好照政府規定的局限，早早完清，萬萬不可遲誤。

王：你們談了這久，究竟征收實物的原則，和從前有什麼不同？胡：征收的等則，仍和從前一樣，以前一等一則的地，征收實物也按一等一則計算，所不同的，祇是以往繳納糧子，自開三十三年份田賦，才收實物。胡：那裏原來的科則計算實物，又根據什麼標準呢？胡：那裏原來的科則計算實物，今年征收實物，是遵照中央規定按原行田賦科則，每元折征糧穀二市斗，雙方一等一則的地，以行科則每畝為六角，照舊充折繳二市斗糧子計算，這個當征收糧穀一市斗二升，其餘等則，都可以用這個法推算得出來的。

張：我這聽說政府規定在交通不便的縣份，征收實物很困難，有回折法帶的辦法，我又不懂什麼叫做一回折呢？胡：在交通不便的縣份，既然不能征收實物，就由政府訂定一個價格，糧戶照應納的糧額，折價繳納法幣。

王：那要這個價格由誰來訂定了，政府怎樣訂定的呢？胡：這回折法帶價格的標準，是照當地每季夏季的穀價計算的，每市石穀折價十元，就是每市斗折合法幣六元，譬如你的一等一則地，應當繳納糧穀一市斗二升，照這個價格折算法幣應該是七元二角，其餘等則，也可同樣算法。

張：這回折法帶，是不是各縣都可以用呢？胡：這種辦法能適用於政府規定的交通不便的縣份，其他縣份，仍應繳納實物。決不能在一縣之內，一方面收實物，一方面又折征法幣。

王：這個辦法，我看也不合適。你想我們這一縣穀價每市石四元，政府按六十元折算，我們不是太吃虧了嗎？胡：我看這個辦法很好，我那一縣穀價現在每市石為八元，政府按六十元折算，是很有道理的。

張：你們都不交糧，政府規定的這個價格，不是固定不變的，要是當地的糧價價格比政府訂定的價格低下

的時候，可以由縣政府酌量減低，省府另有規定，折新訂價格折算，凡是每市石價在五元十元以下的，如果漲到六十元以上，政府仍按六十元折算，并不增加。

王：糧戶繳納實物有些什麼手續？胡：三十年份田賦開征之前，縣政府仍和往常一樣，要先發納賦通知單給你，不過從前通知單上祇寫應納糧額的辦法，現在又加上了你應繳實物的數量，並且指定你到一個就近的糧庫和倉庫去繳納。你到開征以後，就照單上繳的實物數量，把穀子預備好，到指定的倉庫驗收後，那裏縣政府有人在的，通知收的事情，倉庫驗收後，就由經手人在你的通知單上加蓋收訖記和名章，把單子交還你去糧庫上換領憑單。你交了實物以後，必須要拿到糧庫才單完手續，你拿了憑單之後，要看單上面寫的數目和你繳的數量是否相符，你不認單字，可以請別人送給你驗過。

張：這事情可苦了我了，我那家子離城有一百七十里路，背幾斗穀子去完糧，實在不合算，真不如還是繳票子呢！胡：繳實物以後，糧戶不必都到城去完納，縣政府在各區中心地點，都設有倉庫和糧庫的，並且糧庫和倉庫都設一個地方，同在一處辦公，離開糧庫戶最遠不過幾十里，大概一天往返，就可以去了。糧戶去的時候，你帶着糧，可以比較省事方便了。政府都為我們想的周到，我看祇有比往常還要方便呢！

王：不過國王見鬼，小鬼鬼靈，去倉庫繳東西，那些繳收的工丁，不是說你東西的分量不足，就是說你的東西品質不好，這還東挑西選的，我們可就受不住了。

張：關於這一點，政府規定的價格，倉庫收地實物，是用政府擬定的一種票式叫斛斛，這斛，就叫斛市斗，比我們普通用的斗，要小得多，拿黃陽斗五升八合，也就是政府定的每市斗抵等普通用斗六升三合，所以政府規定每畝一凡折征實物二市斗六升三合，現在每市斗抵普通用斗六升三合，折成市斗正一市斗二升，和我們剛才所算的互相符合。本省各縣的斛，大小差別甚多，都可以比照算出當地斛和政府規定的斛折算比例。縣裏各

的時候，無論市斗或當地通用斗，祇能彼此折算，不過，如果倉庫是用市斗量的，那就要一定要按市斗量給糧，如仍用當地斗的，你一定要照上面規定比例量給糧，千萬不要上當，按市斗的數目別注意量給他，你就要吃很大的虧！這一點你特別留意。

王：我看用市斗也好，舊斗也好，量米的人總免不掉有毛病的。

胡：休說的情形，自然難免，政府規定倉庫收實物，應就升斗口儘量用斗揚子，不准堆尖，要是斗子有浮收情事，即可以向政府密告，查明後政府發發清貧污得打罰，從嚴懲辦，決不會寬恕的。不過，我們也得發倉庫一斗谷子，這一進一出，總有些損耗的，所以你也不要認份苛求。

張：我總想問明白，究竟政府徵收實物，品質方面有沒有標準。對祇怕送去的東西，倉庫根本不收，我就為難了。

胡：政府要的實物，因為要儲存些時候，還要運輸，所以選品濕潤和移轉實。潮溼的東西，不能久存，容易霉爛，慘了糧實將來軍用用的時候，對於身體健康有害，所以我們搬進去的實物，總要曬乾乾淨才好。你們拿了潮溼的糧糧的送去，自然倉庫不會收的。

王：我想再問問，這次田賦收實物，究竟從那天開始？胡：這一次徵收實物，規定從陽曆十一月一日開始，限兩個月內撥款完清，過了十二月三十一日去完納，就要加罰，現在加罰，也拿實物算的，如經政府催告以後，還不繳納，政府就要對產。拿你出地房產變賣作為抵償。

張：現在加罰，還有兩項呢？胡：現在徵收實物，你祇照着政府發給你的通知單上所列數目去繳，此外絕對沒有別的東西再要你繳，如果有人額外向你收什麼，你就可以到政府去告發，政府一定會嚴辦的。

王：你們還有什麼要問的嗎？可以隨時到縣政府或糧庫上去詢問，他們有人在那裏會指點你的。大家有不明白的地方，儘管去問，不要怕，現在政府裏的人辦事，那便煩重先向你們說明解釋清楚後再辦理，大家不必怕問，這是很要緊的。

張：現在徵收實物，你祇照着政府發給你的通知單上所列數目去繳，此外絕對沒有別的東西再要你繳，如果有人額外向你收什麼，你就可以到政府去告發，政府一定會嚴辦的。

王：你們還有什麼要問的嗎？可以隨時到縣政府或糧庫上去詢問，他們有人在那裏會指點你的。大家有不明白的地方，儘管去問，不要怕，現在政府裏的人辦事，那便煩重先向你們說明解釋清楚後再辦理，大家不必怕問，這是很要緊的。

張：現在徵收實物，你祇照着政府發給你的通知單上所列數目去繳，此外絕對沒有別的東西再要你繳，如果有人額外向你收什麼，你就可以到政府去告發，政府一定會嚴辦的。

王：你們還有什麼要問的嗎？可以隨時到縣政府或糧庫上去詢問，他們有人在那裏會指點你的。大家有不明白的地方，儘管去問，不要怕，現在政府裏的人辦事，那便煩重先向你們說明解釋清楚後再辦理，大家不必怕問，這是很要緊的。

張：現在徵收實物，你祇照着政府發給你的通知單上所列數目去繳，此外絕對沒有別的東西再要你繳，如果有人額外向你收什麼，你就可以到政府去告發，政府一定會嚴辦的。

地方自治

甲刊

吳鼎昌



第四期

怎樣建立縣民意機關

張光亞

最近有些實際參加縣政工作的朋友，大家彼此談起縣民意機關設立後，這便開頭「縣民意機關」的機構，恐怕有落在少數黨劣和地痞私權手中去的可能。

如果這樁一舉，政會的推行，將會感困難，縣長辦事，更難加緊，工作的敷衍，人事的腐敗，也將無法避免。這便顯露，不工作到找到確切的事實根據，而且也有它一定的社會根源，值得我們加以究明和注意。第一我們知道，在目前的農村中，封建勢力誰也不敢說已經完全消滅，及而他的潛在力量，仍傷左右着農民，所謂一鄉一區的代辦人，大部份除了有勢力的豪劣，所謂一鄉一區的領袖，依然操在少數的士紳手裏。第二中國的一般老百姓，在歷史上是長久處在被統治地位，從

來沒有參與過政治活動，因之也就沒有政治生活的興趣，向來是抱「各人自掃門前雪，休管他人瓦上霜」的態度。第三農村教育尙未普及，一般文化水準仍很低落，人民團體觀念和公共生活習慣，更未養成，他的認識與能力，要想到我將被推舉起來運用，還是絕對不可能的事。在這種情況之下，假使要草率的成立什麼民意機關，一鄉一區代辦人，縣議會，我以完全自治之權，這便顯露無疑的會落到少數豪劣手裏，人民將成爲他們的利用物，政府辦事，自然也就免不了敷衍，因爲目前縣政工作，沒有一種不和有錢有力的豪紳發生利害衝突，如徵兵，築路，督辦糧食，平抑物價，積谷，造廠，不但要他們出錢出力，而且要他們有權出錢錢多，肉得更多。自然在一般士紳中，也有憐憫窮民，捐助軍餉的積極人物，不過這些人究竟佔少數，大多數是些不逞大義，不識大體的自私自利之徒，固積奇，聚斷地區，阻礙政令，這也是他們一貫的傳統劣習氣，所以我們將怎樣建立真正的民意機關，使他不落到這些

豪劣手裏，即是今後縣政工作努力的方向。

依照 總理遺教的規定，縣，是實行地方自治的單位，一切地方自治工作的推進，不消說是以縣爲活動的中心，縣以上的各級政府機關，在自治期間，除了監督指導協助而外，可以說是「不負責任」責任，縣以下各級行政組織，如鄉鎮，保，却有着特別積極的任務，與縣的關係，更較以往前而顯著。非國大綱第八條規定：「在訓政時期，政府當派會經訓練考試合格人員，到各縣協助人民籌備自治」所謂「協助」二字，也就是「訓練」的意思。在此時期，只能認爲是自治開始時期，而不能認爲是自治完成時期，所以縣長，實長，縣黨部指導員，鄉鎮長，保長，可以說是政府派到各縣協助「自治」的協助者；同時這個時期的自治機關，保長大會，鄉鎮民代表會，縣議會，仍然離不了政府的監督，需要政府的扶植和培養，方可免除一切流弊的發生與顯露挫折之虞。

由本年八月九日國民政府公布的縣黨部組織條例第二十二條，第二十三條，以及鄉鎮組織暫行條例，二十二條二十六條之規定中，可以看出各級民意機關之設置，仍含有與政府互相監督指導的作用，而其任務所在，不外代表民意，監督政府。民意機關監督政府，這當然是民意機關專有的職權，政府限制民意機關不適當的行爲，這也是自治未完成時期以前應盡的職責，決定這一個因素的，是時期問題，而不是兩者衝突的問題。尤其是國家非常時期，政府與人民代表會議，都是負擔抗戰建國的重任，彼此要互相補助，造成民主政治的基礎，而不能認爲會議的職事，專在指導政府，強迫政府。若果專事實質和強迫的會議，對於政府徒多一層掣肘，對於抗戰建國；也只見其害而不見其利。

自縣民意機關，在清風方面，應當對於貪污海關委員，索賄鄉民的豪劣，查奪地方的牙稅，害國無恥的漢奸，隨時都可勢民衆依法檢舉或建議政府懲辦。而在積極方面，對於一切政令的推進，更應鼓勵鄉民衆，首先執行，排除政府困難，化阻力爲動力，使政府所有施政計劃，能在預定期間，達到目的。總之，我們希望此時的民意機關，一面應代表民意，一面應協助政府，不單作消極的制衡，而且要在積極的興利和建設。

就常理說，凡是一種制度，必須要有推行制度的人才，有良善的人，不良的制度也可以藉人力補正其事，設法彌補。反之，沒有良好的人，縱令有優良的制度，也不能發揮他的功能。甚至結果適得其反。所以民意機關和民意機關的人選，也應特別慎重。依照中央本年頒布的地方自治法規定，鄉鎮民代表會議的組織，是由保民大會選出，縣黨部會議的職員，是由鄉鎮民代表會議產生，可見縣以下民意機關是否健全，實不能不領導地方自治工作，就要看保民大會所選出的代表，能否負責。正因爲這樣，所以選需要目前負責實政工作的鄉鎮四權，到了保民大會上努力，培養人才，自治能力，舉國四權，到了人民有了使用，操作能力之時，然後才可選政長，民，一切由人民親自處理，這工作，切切實實由上而下的領導，會完其職後，便成了由下而上的發展。

總之，「中國四萬萬人民，盡爲專制君主之奴隸，向來多有不識爲主人，不敢爲主人者，而今皆當爲主人矣。」這話可謂之主人，實爲新初生之嬰兒，革命黨者，即產兒之母也。既產之矣，則當養之，教育之，方盡革命之職責，此革命方略之所以有訓政時期者，爲保護教育此主人成軍而後復之政也。這一設

話是說明訓政時期的任務和必要，以及訓練人民的意義所在。因此我們便可明瞭，自治開始時期，從人民內立起見，民意機關之設置，是人民參與政治的一種實際練習。從政府的立場說，民意機關是政府訓練人民使行國權的一種訓練方式。

我們在協助人民，準備自治期間，首先應指示人民認識自己的代表，這個代表的資格除法令規定者外，還要注意以下的幾個條件：
一、鄉鎮民代表與縣會議員，最應有的要求，須真正來自民間，不致有修改人民的嫌疑。
二、對於職權及地方自治的意義，要有清楚的了解和堅定的信念。
三、在作人方面，要有大公無私的心地，光明磊落

貴州省地方自治月刊社編

的程度，任勞任怨的幹辦，用自忠誠，勇於負責，但間服務，不問報酬。並指定選民在窮苦紛爭中，日常生活中心，留心照顧。以免進運時茫無所措。

四、在反面指示人民，凡易放高利利的豪劣，挑撥是非的訟棍，唯利是徒的守財奴，犯「惡日病」的後補漢奸，這種東西，都不足為人民的代表，絕對不可選舉。

實施新縣制與吾人應有之努力

孔福民

近三十年來，我國縣各行政機構，屢經改革，其改革之初衷，未嘗不欲進行 總理之遺教國程序，以期達到實施憲政，完成革命建國之目的，而此結果，皆不能如願。此不獨無治人，實亦無治法之所致也。

總裁繼承 總理遺志，一而再，再而三，繼續進取，一面本其自勵年身勤行之經驗，對於各級組織之改組，作縝密之研究與計劃。於二十七年四月第五屆中央執行委員會第四次全體會議講演，「改進黨務與調整黨政關係」，關於縣以下各級機構，提示改革重要主張。二十八年六月在中央訓練團黨政訓練班講演「確立縣以下地方組織問題」，提出改革具體意見，經國防高等委員會整理訂訂各級組織綱要。國民政府於二十八年九月公佈施行，此為中國地方基層政治機構之一大改革，實亦為我國劃時代之縣政制度。

新縣制之根本精神何在？關於此點，總裁曾有明白指示，在確定各級組織問題中云：「喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國之基礎。」在政四川紳士電中云：「管教兼衝，一氣貫通」；並在各級組織，確立民意機關，訓練行政使與編，詳訂應辦事業項目，確立民權，充裕民生，力求民主政治之完成。由此可知，新縣制之根本精神，在於奠定革命建國基礎，力求民主政治之完成為目的。

實施新縣制為一體銀鎖鑰匙之工作，當此實施之初，無論朝野上下，皆應勳其智能，盡心竭力。在政府領導下，努力於各項自治事業之推進，以期迅速完成建國使命。於此臨提出四項問題，以為吾人努力之的的，願國人共同努力以赴之。

他。最後再提出一個根本的辦法，就是積極的推廣民衆教育，提高人民文化水平，因為教育，就是使人民自治觀念成正比例而發展，即要變成地方自治工作，健全民意機關，樹立三民主義的政治基礎，除了發展教育而外，別無其他良法。

一、訓練民衆，完成自治——政治建設之基本工作

在組織民衆，訓練民衆，使全民民衆皆有自治能力，運用四權，以推進政治建設。吾人欲實行三民主義，完成民主政治之國家，必須使人民有參與政治之機會，訓練民衆有參政之智識與能力，屬各級機構，組織民意機關，民衆從本縣本區「管教兼衝」各項事業中得到實際經驗，再由縣自治，而達到國家自治，民主政治之基礎，才可確立，真正民主國家，才可實現。

二、普及教育，培育人才——有治法無治人，必不能收到良好效果，故 總裁說：「教育是成功之母，全在得人才，人才由何而來？就是從訓練造就出來。選拔出來。」實行新縣制，所需人才，應從事於基本教育，與短期訓練之努力，基本教育為治本之法，務須廣設各級學校，普及教育，以提高文化水平，培植大批人才，實為國家百年大計；短期訓練，在培養一般基層行政幹部工作人員，有積極進取精神，並增強其實際工作效能，以適應革命建國之需要。至於在野人士，尤應予訓練，總裁說：「自古論治之要，均謂政由人興，况以今日此鉅額大之民力，豈非地方資源，盡求赴赴，盡身自効，則人才孔乏，難有善制，亦特使法規定。」又說：「所有地方正紳實士，助收風法之規定，假使參加地方自治之鄉鎮保甲事業，或期參加訓練，出任保甲保長各級首長之義務，或則就地方民衆，協助各項業務之實施，職務雖有差等，所以為地方服務，為國家効勞之功績，則絕無二致」。凡我國人，務須共體斯旨，共同努力，以完成此種偉大任務。

三、開發富源，充裕財力——經濟為一切事業之基礎，凡百措舉，莫之關係至為密切，新縣制實施後，所需經費數目，異常龐大，查此全國各地財政，俱感困難之情形下，而欲人民負擔此鉅款項，實不可能，當今之計，唯有盡其地力，以為補助之力。 總理在國大綱中明白規定：「土地徵收，地價之增減，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆歸地方政府所有，而用以經營地方之事業」。此不足愛也。自內閣實行法中說：「或擬經費無從提出，又不足愛也。以人民勤勞努力之結果，必足支持此款，如不足，則由機關努力之內增加，或五日，或十日以至一月，即無不足矣……自治區之人民各有雙手，假使各盡其長，則富源備矣，不必於窮地僻壤。搜括得之金錢，籌集大批款項，始能從事於自治也，只愛人難知雙手萬能，勞工神聖是矣」。總裁說：「經費的來源，自應注重於人民的公共的擔當，不應再多仰給於捐稅」。上面指示，吾人應加倍努力，以應地方生產，充裕地方收入，以期建於自給自足之境地也。

四、組織民衆，充實自治——人民無組織，便無力量。亦無自衛能力，我國民衆，毫無組織，以致受異族欺凌，發平民衆自衛力量，以爭取民族生存，保證抗戰勝利，並遵照 總裁指示：「壯丁隊之編組，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅為訓練組織形式，尤須注重訓練之管理運用。以充實地方自衛力量，各級民衆自衛訓練，尤不應專注重於民力之請求，更應注意民衆道德之培養，民族精神之發揚，養成精神上之自衛，以達到全國人民皆能自衛衛國之目的。」

就上述所論，吾人須知，曾公經常問題，教育中心問題，普及基本問題，衛為首先問題；忽略一端，皆足以影響於全部事業之發展，甚至全國人民努力參加自治活動，用團練力量，公共意見，以謀政治建設，嚴密組織精神武器，以謀自衛教育，以義務努力修築道路，開墾荒地，普及教育，掃除文盲，增加生產，管理日用品，辦理各種合作事業，鞏固經濟組織，發展經濟力量，以謀經濟或文化之建設，如此則 總理建國之最高理想，即可實現，真正之民主國家亦可完成。

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第五期

貴州全省縣政會議之收穫

鄭一平

一、引言

二、全省縣政會議之性質
三、全省縣政會議之收穫

甲、審查會議方面

乙、縣政建設方面

四、結論

一、引言

貴州省政府所召集之全省縣政會議，自九月一日在省府大禮堂開幕以來，經過九日之時間，已於十月十一日午前八時閉幕。該會之始末，曠見報端，無庸多所贅述。筆者忝列末坐，頗獲其有關於治理建設之收穫，以告地方人士，想亦關心者所樂聞歟。

縣政會議之召集，在交通發達的省份，本亦難免不鮮，但在本省偏處劇旱，這原因，固然是由於交通梗阻和各縣政務紛繁，不便輕率舉行的關係。正因此故，所以在省府各級行政長官以及來自各區專署、各縣縣長，咸認此項會議，有補救本省地方工作之失，莫不聚精匯神，懷抱滿腔熱忱，都希冀會議九天當中，無廢時，無虛話，來切切實實研究如何執行中央法令，以實現建設新貴州之使命。

二、全省縣政會議之性質

此次全省縣政會議之性質，吳主席在開幕典禮中致詞，已有詳明之指示：隨後各縣政會之先後報告，亦有論及，現予以歸納，約有數端，可以注意：

第一、全省縣政會議是集合各行政府專署及市縣長等同來籌劃本省今後財政方面之興革大計，全國財政會議宣言有云：「財政非中央單獨之財政，乃全國共同的財政，財政之實施，應與全國共圖之」。易言之：對於全國財政大計之決定，中央雖有詳確之計劃，然亦須各地方參照實際情形，召集各地負責當局切實商酌，以事實作基礎，以中央頒發之財政辦法為原則，來確定今後改革和草擬實施之具體方案，庶不致有流弊。吳主席對此更有明白之指示。他說：「最近兩個月以前，中央召集全國財政會議，議決了關於財政改革要案多件，其中因賦稅徵收物辦法是一樁最要而繁雜的事件，如果辦理不善，易滋流弊，有待與各地地方文武主管負責人員當面商討的必要，以期集思廣益，推行順利，此為召集本會之原因也。」由此可知，此次會議之召集，乃體全會之慮而後，而對於本省地方財政，詳細提出商討，藉以消除扞格不人的弊端，收取上下交輸之功效。

第二、全省縣政會議之召集是有政黨局與各行政督察專員及市縣長，共同商討過去，把握現在，創造將來之區域。工作需要檢討，才能籌結經驗，和運用經驗，更才能進步及時糾正工作之錯誤與補救工作之缺點，以期將來工作之進步和完成。吳主席在縣政會議開幕中致詞，曾說：「本省一切的政治經濟文化以及各種建設一定要在勝利到來以前，奠定起一個穩固的基礎，因此

我們大家應要共同商討，爭取時間，協力進行，此為召集本會議原因之二。」又有各縣政會以及專員等之報告，大部重於過去工作之檢討，和今後推行之中心工作兩點發揮，要不外注意檢討過去與將來之意義。

第三、全省縣政會議之召集，在共同研究如何才能游說執行中央法令。中央對於地方儘管有各種各樣強顯顯政之法命，但在地方當局實行起來，終不免與實際情形有相互出入，發生困難之處，因致下不能澈底研究此後執行之方法，而適切實行法令，發盡法令效力之精神。對此吳主席在縣政會議開幕典禮中，亦有詳盡之指示。曾說：本省從未舉行過規模盛大的會議，大家恐不免以為本會議一定產生出什麼新的方案，新的計劃，和重大的改革；其實這並非不是本會議正意。因為我們重大的改革，只有執行中央法令，祇有研究如何才能澈底的執行中央法令，如何才能使執行有效，具體的說，就是本會議的啟發，除了研究如何執行中央法令如何才能澈底的執行，如何加強執行有效以外，並未產生什麼新方案或大改革，如此說來，又有人以為不免小題大做，殊不知各省的庶政，最中要的也莫過於此了。「這就是指示此次縣政會議，在切實研究執行中央歷次所頒佈各項強顯政之法命；在加強促進地方自治原則下，實行關於縣政的一切政務。

第四、全省縣政會議調練廣於討論，中國地方行政之情形如何？總我認得非常清楚，是區區動聽，敷衍塞責，假公濟私，公報私仇，招搖撒謊，勒索戶戶，由今之道，無怪乎今之俗，行政要弄「八」，所以對於「八」是非常重視，他的口號，就是一訓政應先作「戰」。因此對於中央及地方之各種訓練，莫不集全力以赴之。近年以來，本省地方行政，在吳主席積極鼓勵之下，確有飛躍進步，尤其對於行政，在吳主席親自率領之下，慎重選拔，事多亦復增加訓練，以符建設之期望。故此此次全省縣政會議之召集，就其要點，是體以討論「八」之會議，當然實質言之：仍是訓練與檢討。比如吳主席在會中之專詞演說，從史治吏判通告縣政，再說到臨時縣政，換言之就是從「八」精神，這就是一個顯著之證明。所以無一不表現精神之奮鬥。這就是所謂之性質，可以得如下之認識：就參加之分子說，全省縣政會議乃本省地方負責當局之集會，就召開之時機說：全省縣政會議乃在本省實施新縣制後，全國決定大加軍興財

無之時，就其討論之範圍說：全省縣政會議雖曾數次舉行中央法令為主要議題：就其功效說：全省縣政會議可以消除行格不入之流弊，達到上下交流，收取訓練之實效。

三 全省縣政會議之收穫

甲、審議會職方面

省府縣政會議，開辦時間，共計九日，中間除七日星期例假外，除在上下午各開議會報告及各種專門之問題審查會，在各種報告中，均能扼要指示，俾與會議者，既可檢查過去工作之缺點，復能明白將來工作之辦法，其有極重要者，後與本省地方行政工作，實非淺鮮，尤以有關財政糧食教育民政電政保安以及衛生之各種審查會，因具有左列理由，更能顯出此屆會議之精神：

- 一、人數較少意志得以集中。
- 二、討論方式較為自由，對每一問題，易於發見其具體困難。
- 三、審查委員對於某一問題之審查，率多有共同之利害，實施時所感之共同困難，故能集思廣益，求得美滿之結論。
- 四、審查後之報告，係由各主管機關長官，將審查意見，詳詞要點，對於提出報告之選擇及審查會之意見，無不重視，大會亦決查意見之舉，雖非絕無，究屬少有，因之，審查會之重要，乃為不可否認之事實，換言之，即大會之結果如何？其命運殆大抵決定於審查會之健全與否。

本屆會議之審查會既有上述之優點，對於各項提案，又純屬改進地方行政工作不可或缺之主要意見，故均能採納，並經請各主管機關覆核，足徵在審查會方面，確也有不少有價值之收穫。

乙、吏治方面

確定地方官責任，及必須具備素養與工作方法，古人說：「為政在人，人存政舉，人亡政息。」又說：「得人者昌，失人者亡。」我們從此寥寥數語中，便可見及「人」在推動政治上是如何重要。誠然，我們不能絕對相信「人治」，但無論如何完善之政治制度，精密法令，總得要靠「人」來運用，以此，古今中外改善政治，無不能否認「人」是重要之條件，比如王荊公

之青苗，水利，保甲運役，市場保馬，方田水利諸新政，皆是富國強兵之良法，然而推行七八年之久，反後下區，雖然，迫爾其失敗之原，非法之不善，即在無行之人。雖說也常有透澈之昭示：他說：「現在我們什麼事辦不好，不要怪法令制度不好，因為法令制度不好，對於我們的工作，雖有相當的關係，然而實施法令起來，合不過是白紙黑字，制度是死的，如何實施法令運用制度，還是要靠我們實行的人。」又說：「為政之道，首重得人，人事之成否，即效率之高下與政治之成效所繫。」所以吳主席在本屆全省縣政會議中，首先特別指示「地方官」，先從「人」的條件說起，要本指示「人」在推行新政中之重要。茲開列如下，希望與會諸君，隨時切實體念，痛下決心，改革政治，先從自身改革起，則匪特本屆會議之偉大收穫，亦建設新貴州之起點也。

(一)「明責任：從前之地方官，多半固於傳統之錯誤觀念，以「無為而治」為政門徑，縣為政治最高原理之情的，影響所及，遂存「與民休養生息」之觀念，一切政治設施，只知有權放任，養成因循推諉責任之心。故地方政治之無何趨於腐敗，此實為主因之一！今者因現代生活形勢之日趨繁雜，又遭逢抗戰建國之大時代，地方官需要積極負責任之幹員，所謂「無為而治」之政治思想，早已成歷史之陳跡，決不能再適合於現在。故明責任，實為地方官做地方工作之先決條件，地方官之責任如何？吳主席特別昭示說：「地方官的確定責任，在法律上並無明文規定，但從法令及習慣上解釋，地方官應負牧民守土之責，氣風國家法令所規定的職權，一、督教勸善建設任務。」由此可知，地方官之責任是：(一)牧民；(二)守土。

本省地方官是親民之官，即所謂「民之父母」。故對於轄區內之民衆，必有「如保赤子」之精神，施行「仁政」，以撫救其困乏與痛苦，俾思天下有溺者，猶已溺之，俾思天下有餓者，猶已飢之，這種是地方官應具之胸懷，換言之，就是要與民共愛樂，共榮辱，共存亡，才算做地方官「牧民」之責任。

吾人顧名思義，即知地方官之與地方，其關係乃不可分離者，故地方官之第二責任即為守土，在平時雖身不離地方，心亦必為地方時時思量打算，而在戰時，尤與地方共安樂共榮辱共存亡，決不可放棄守土之責，以苟圖倖免。關於地方官之與地方，吳主席比之土地神

與土地，實恰當至極，他說：「地方官猶如土地神，土地神降臨土地，便無靈驗，土地神與土地，是不可分離，土地所產的糧食充足，土地神亦香火肉肉必盛，否則必衰，天災人禍過甚時，但香亦酒肉無解，土地神雖也惡愛被人揭發，這個例子，正可以喻地方官與地方的關係，要知道，地方的變遷與否，實是地方官的變遷存亡。」

(二)「管理業務之範圍：吳主席說：「地方官非中央官，中央官管國家大事，地方官管地方小事，其職務是推行中央法令。但地方官雖管理地方小事，而責任重大，因為地方的一切設施，便是國家的基礎，地方官的詳細，能決定國家的前途，關係非常重大。」由此可知，地方官管理地方之業務，必須從嚴肅做起，所謂「毋忽細微，當守軌範，則計日呈功良效可觀。」就上述種種，昔文正督吏以四到「眼到，心到，手到，耳到」，亦即務實不虛躬親細故之精神，尤為今世地方官所宜法。

地方政治建設，原就是極其艱鉅之事業，欲望其成功，也決非短時間內所能奏效，却非二五年較長久之時間不可。政論家有謂：「地方政治的基礎，三年五歲始可圖成，十年八載始可求功。」吳主席亦云：「中央官可因國策的擬訂，一朝成名，流傳千古，地方官即令機會好，環境好，亦須十年八年的苦幹，方克有成。因此地方官除朝朝夕夕細事外，又須持之持久，方能完成任重道遠的使命。」故地方官做地方建設事業，必須有遠大的計劃，持之持久，計日程放，才能獲得豐碩之效果。

(三)「必須具備之素養：統觀吳主席在會議上所陳述，對於身為地方官者，所必須具備之素養，特別提出：(一)「法立令行，(二)「體大體(三)「不勝屈辱仁，(四)「忍辱負責，(五)「注重小節。最後，并以「清慎勤」三字誠懇訓勉，樹立行政人員之一貫精神。

一、「法立令行：「法令」者不求其「立」與「行」之道，則「法令」之本身，直同虛設，「民」視「法令」，亦不過是文而已，然法欲求其「立」，令欲求其「行」，誠應如吳主席所說，必先對「法令」先下研究工夫，於不違立法法之原旨，并斟酌地方情形，因地制宜，先從自己以身作則起，換言之即在推行法令之前，審慎辦事，既推行之後，則須雷厲風行，務期貫徹以底於成。

地方自治

甲刊

吳鼎昌



第六期

貴州全省縣政會議的收穫 (續) 鄭一平

二、節大體：政治之對象是民衆，而地方一則設備之利弊得失，最難亦必關係於民衆身上。故其主則特點以「敵大體」為地方官訓。他說：「所謂一敵一體，可以說有三個意思：就是不可苛酷、不擾亂、不苛待。據說：這本有之各地文武官員更執行中央法令，是否都「敵到這三點，這也是本會議所應檢討的」。無論如何命令，推行，抑到地方之建設，地方官均須審慮周詳，務求能安不苛細，不擾亂，無流弊，之三原則上運用，則所謂「施仁政於民」功過半矣！

三、不照照為仁：「奸行小惠」，自古即為昏吏之禁條，況今日乃革命轉國之大時代，奮與改革之事項，正橫呈於政治建設之途程上。豈照照為仁，奸行小惠者，所能勝任耶？故吳主席誠謂地方官者，不應「照照為仁」，以私為公，他說「所謂不「照照為仁」也可以有二三解釋：就是不相信陰功、不拍上怨、三、不講私惠：無論做一件什么事，只要足應特做的，而且是法令所應做的，千萬不要怕世俗見。計及陰功積德，或迷信所謂「救人一命再造七級浮屠」觀念，同時也要「不拍上怨」，因為執行法令而得罪了人，這是決不足慮的，更要從大處遠處着眼，以私惠，不要只顧私惠。

四、重慶負重：地方政治之本質就是一件曲折繁雜的工作，重重困難，都擺在地方官面前，尤其在此抗戰期中，更覺特別多。故必須有俗語所謂「打脫牙齒和血吞」之忍辱負重，任勞任怨之精神，始足以言掃除一切困難。不然遇到一件煩瑣的事情，始覺感動，才怨受驚，便頓頭喪氣，均非地方官之樂望。

五、注重小節：地方官自有「牧民」之責，故其「言行」均為民衆之表率，若得一惡習，不但遭民衆之

襲，且影響於事業至大。故吳主席特別提示「注重小節」以為地方官立人之根本。他說：「地方官為直接人民與中央官間接人民，故地方官為親民之官，須注意小節，故清家本可不拘小節，且地方官一舉一動，人眼都看到，稍不留意，即有損威望和事業，且不能去的地方，就不可去，不可講的話，就不可講，不能做的事，就不可做，地方官衣食住行一舉一動，都受吏職，否則威風喪失，實影響於事業」。

六、消憤勤：古者聽到官吏服役之重要條件，即為「勤是勤勞，認真不推延，其最難端為消憤，吳主席謂不省地方行政都訓稱，特指示此「消憤」之定義，為「調解各種矛盾之調劑所謂。並在此大縣政會議閉會之日，復由各委員擬訂縣長官中引其流促調劑，惟說：「「消」是專指消憤：「消」字應該包含「明」的意義不專僅含「慎」字的意義，「慎」是與慎守守法：「慎」字應該包含「重」字的意義，不是僅含「謹」字的意義，「勤」是與勤奉公：「勤」字應該包含「勤」字的意義，不是僅含「勞」字的意義……」此種開通，不單一般人要從消憤方面去探討，進而加強積極方面去肯定其三字所合之內容，公私兼顧，兼顧多。俟與會議諸君能切實體會，當「以此三字為身守則

。謂政所屬一則地方行政結構之一貫樹立，自可推日而待也。

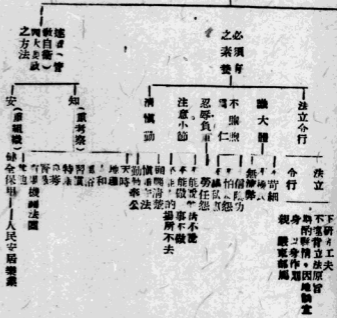
雖不外乎手續成敗變遷。四大方針目前，然地方官推行此四大建設，必如何種後可以完成。吳主席在地方官「講詞中，特別指示兩字，即（一）知（二）安。他對於「知字」的解釋是：「清代地方官知命知禮，知府，知州，知縣等，其在該地即為地方官，應知地方事，不知即不能行。知之不詳，行之不詳，則與知行合一說，如推行教育，安本知警，則教育當非常以此及衣食住行為講，則教育與警之分，則上之教與農無關係之情形，亦應明瞭。」「安」字，吳主席謂為官吏之專訓，因歐德德政官吏，必須「安」其神，古人有曰：「凡屬境內，無一事不因其安，無一民不因其所，深山窮谷之中，無事弗達。婦人孺子之情，無事不照。』應知此縣」。古之為政，以「德」為主，安其「知」字之工夫。現今日地方政治之變革，亦倍艱苦，地方官者，若不熟悉地方情形，則應籌善法，農民之病，實可斷言。

他對於「安」字於解釋是：「地方之安，到底底，但無從着手，中國政治過去注重「安」字，「靜字，現代政治，則注重「動」字。「安」字，現已非單單須求動與靜，但第一仍仍仍仍仍仍「安」字，現在多強調知字安字實實實知字呢？本人以為仍仍仍仍仍仍安字，在「安」字上用功夫，落實之，地方官應從善而進，察察地區上用組織功夫」。

保甲組織之健全，不獨關於地方之安寧，即戰時之建設，如征兵征工以，精神非其宜乎，惟甲保甲，故求人民之安寧樂業，自「健全保甲，則自治建設之成功，亦將發守保甲之「職外，無由圖也。以上將吳主席對於「安」字之希望，亦即自治之要求，略加開述，茲為便於與會議諸君為己己己，特計，特輯圖表以明之。



地方官



丙、縣政建設方面

確定本省縣政建設之綱領

統觀吳主席在此大會中之訓詞，除對吏治方面亦有詳明懇切之重要指示外，並對於今後本省之縣政建設，分爲經常與臨時兩方面，極其詳確妥當指示綱領，以爲本省地方建設之綱的，茲略述於下，以明此次會議之收穫，亦藉以供與會諸君之參考。

通常縣政

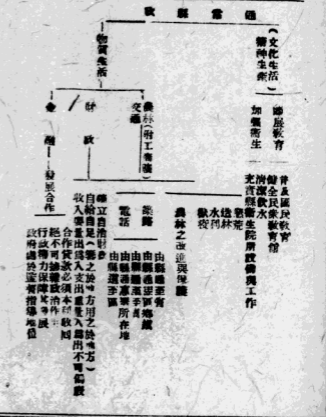
政治之詮釋，吳主席對於「政治」之詮釋，頗爲精闢，他以爲管理人民生活之事務，即是「政治」，換言之，就是管理人民由生活到生存及其發展之一切事務，

此種詮釋，對於「政治」二字，更加具體，更加說明其管理之範圍，並附帶說明管理人民，不單只是物質生活，另外還有精神生活。（文化生活）兩者均爲負有管理人民生活事務之地方官，不可偏廢者。

此種詮釋，對於「政治」二字，更加具體，更加說明其管理之範圍，並附帶說明管理人民，不單只是物質生活，另外還有精神生活。（文化生活）兩者均爲負有管理人民生活事務之地方官，不可偏廢者。

管理人民事務之目標，政治既重在管理，然助管理之目標如何？是則不可不先予決定，以爲施政之依歸。

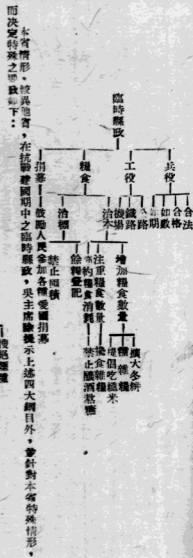
吳主席以爲過去之政治管理目標，僅及「安」字，現代政治之管理，則不單「安」字爲己足，除「安」字外，更須進一層，地方（一縣）之精神生活（文化生活）及物質生活之提高與改進爲政治管理之目標。故除「安」字外，尤重「善」字此確立論，適合於抗戰大時代之需要，一反過去「善」之政治，而揭示「勤」之政治，實爲千真萬確之至理。據此，並就本省地方實際情



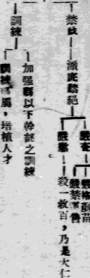
臨時縣政

抗建期中之縣政建設，除通常之管理業務外，尚有臨時縣政，吳主席對此，特別指示重點，以明其重要；

(一) 臨時縣政往往超過通常縣政之重要；(二) 臨時縣政往往助通常縣政，分派其人力物力及財力；在戰爭期間，臨時縣政，關於抗戰建國之成效至大，故即令妨礙通常縣政之推進，爲應急之計，仍不能不盡全力以赴。所謂之臨時縣政，吳主席指示健全綱目，如其工役糧政捐募，茲錄表於下：



貴州各縣特
殊之要政



本屆全省縣政會議之收穫，固不盡於此，他如各種提案決議，均經大會通過，詳細規則，要為本屆會議之最大收穫，茲因基於篇幅，不能列舉，惟吾人向

結論

欲與會諸君掛一嘗者，即「坐而習易，起而行難」，所有大會中之收穫，必須會後努力執行，誠如吳主席所說：「雙手高懸，事在人為，堅忍勇毅，各自努力」，庶幾刷新地方政治，獲得最後之成果也。

我國合作行政之過去與現在

吳志鐸

合作事業為社會經濟改造之事業：在不治之時，可以維持經濟利益平衡，取輸某一部分時局發展之現象。在災荒之時，可以調劑物資，暢流貨運，並可恢復災區生產能力。在非常時期，可以統制消費，增加生產，節制消費，以應非常之需要。無論任何國家，採取任何立場，但對於合作事業無不加以重視，或以合作事業為一時之利用；如帝俄在第一次歐戰之期接近戰各地，普通組織運輸合作社，供給軍用，以補助政府力量之不足。或以合作事業為一地之利用；如我國當二十年之時，皖贛大水成災，人民流離失所，於是在災區內籌動組織合作社，既可救濟之效，又可扶助其自力更生。或以

合作事業為國家之基本經濟政策：如丹麥獎勵合作組織，以合作產品銷售，乳酪等大量出口，以維持其國際貿易平衡。或以合作組織為普通，使人皆可參加，供即其努力或物質。又求其組織有嚴密之系統，中央政府若能把握其樞紐，則可控制全民經濟。故先進各國皆依照國家政策，專設行政機構，制定合作法令，以促進合作組織，並指揮其動向，配合其他部門，共同發展，以收合理之效。

至於我國合作行政之歷史，為時最短，而演進之速，則甲乎各國之上。國民政府於二十九年頒布各種合作社組織大綱，更加強合作行政力量，有集權之趨勢，

民國二十九年八月行政部公佈縣級合作社組織大綱，該大綱規定事項依合作法之規定。換言之：凡合作社法所規定事項與本綱抵觸者，概不適用。已往自由之精神，認定合作事業為抗戰建國工作之一部，由行政而推動，而代動，求其能於最近時間內，與國家共同之使命，而在合作組織亦須具備其全力貢獻。抗戰建國工作，原定合作組織在地方自治之地位，大綱二條「縣各級合作組織為發展地方自治之基礎，應與其他地方自治工作密切配合」，「應在抗戰建國工作事業必須與其他地方事業平均，相互發展，工作與工作

「樓房四座... 亦須組織合作... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「二、以合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「三、造成合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「四、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「五、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「六、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「七、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「八、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「九、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「十、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「十一、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「十二、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「十三、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「十四、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「十五、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「十六、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「十七、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「十八、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「十九、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「二十、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

「二十一、合作組織... 亦須組織合作... 亦須組織合作...」

縣區行政人員應有的修養

趙庚

政府實施訓練的目的，無非國家且甚大，亦即政府對行政人員的期望非常深厚，民族國家與政治責任之重，亦非淺鮮。行政人員之修養，應如何下決心去進修，實在是很重要的問題。

在討論行政人員的如何進修問題之前，我還有幾個很多人所持有的錯誤觀念，先提出來：

一、最普遍的錯誤觀念，是急功近利，只計名職銜，缺乏服務精神。許多人辦了區員或科員，立刻感覺着薪金少，地位低，急不可待的四出鑽營，就任區長或科長。...

二、有一種人，總作了區長，立刻作威風，顯赫然，貪權勢，弄弄身體，收名譽，另外有些人作事能力尚佳，亦知努力，但只求金錢，不顧到社會商業，生活...

三、我們承認，人必有上进心，惟有競爭，社會才能有進步；人類生活的最高目的，是在改良社會，使所謂「好力服務的人」一鳴驚人，所以以上述，改善生活的前途...

必須的由才能與努力而換取。哪一個天生的具備才，必須的由一個生來具有總的才？哪一個天生的具備才，必須的由一個生來具有總的才？...

當然，但我們應認出公中的，可以說自己的判斷，何必爭鳴，給大家作好事，早日使大家知道，何必爭鳴，給大家作好事，早日使大家知道...

政府實施訓練的目的，無非國家且甚大，亦即政府對行政人員的期望非常深厚，民族國家與政治責任之重，亦非淺鮮。

行政人員之修養，應如何下決心去進修，實在是很重要的問題。在討論行政人員的如何進修問題之前...

最普遍的錯誤觀念，是急功近利，只計名職銜，缺乏服務精神。許多人辦了區員或科員，立刻感覺着薪金少...

科長不若說你，說書或說科員，會賞你，說時也了解你，其他同事自然的尊敬你。科員，或有...

升職，請容寫信活動我事，現任職務在心口上，實際上不一定能升，好是受淘汰，結果，甲甲甲，不...

到之機關，不久，再到內機關，不若，三說，成績至無，對金金，半年再事，一事無成。的進步，何... 團體或公司，用人處久，能力，社會上，若若...

與公司商，多有年功加倍退休優待的辦法，政府若思才，能善者，日，發展無窮，同時，舉凡，大部...

面研究職務上的知識，一面作業務的修養，也自的學，而自的學，社會上多所推重，才，才，才...

再說，人生難可尊，這與你的價值無關，只是再說，人生難可尊，這與你的價值無關，只是...

能即的出，山東山東，我們委曲不，低，但道德才，能即的出，山東山東，我們委曲不，低，但道德才...

輕，對功名利益不熱心，最重的是能力與工作成績，至重之點，應由科員的幹部政策，中，乃是...

升職，請容寫信活動我事，現任職務在心口上，實際上不一定能升，好是受淘汰，結果，甲甲甲，不...

到之機關，不久，再到內機關，不若，三說，成績至無，對金金，半年再事，一事無成。的進步，何... 團體或公司，用人處久，能力，社會上，若若...

與公司商，多有年功加倍退休優待的辦法，政府若思才，能善者，日，發展無窮，同時，舉凡，大部...

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第七期

現代公務員的修養

——在訓委會小組聯席會議上訓話——

吳鼎昌

每次看到本會各小組會議紀錄，都有時事報告，讀書報告，工作討論等項目，知道各位公餘之暇都能閱讀書籍，研討時事，在不斷的求進步；今天我想就公餘修養方面，和大家談談：

本來公餘修養是一件很不容易的事，能够做到的非兩端不可：一是天性所近，一是習養成，前者是近天的賦性，不待督促，克勤，就能做得很好，相應者是後天的克勤工夫，靠着自己的努力，無論是天賦相近或是後天的努力，歸根結蒂還是需要自己痛下工夫，工夫愈深，收獲愈大。

要在修養上做工夫，有幾個前提，第一要立志遠大，看高自己的品格，然後才能夠應一較高標準，時時求進步，謀發展，各人的先天稟賦，後天環境，家際經濟，教育機會，社會地位，都不盡同；但是立志不能不遠大，只要自己自視較高，有志遠取，注意進修，前途一定是光明的。譬如孔子，並不是生而為聖人，他的家庭環境也不比人特別優裕，有轉機時期非常窘困，可是他奮鬥一生，能貫徹他「發憤忘食樂以忘憂，不知老之將至」的精神，終其在道德學問上獲以無上的成功，良之不能立志進取，就要頹廢墮落，如陳太師，與章本同病了。第二志，生活要簡單，生活簡單才能專誠一志去進修，方能擴大進修的機會，否則應酬或雜事紛繁，定是碌碌終日，無時無地無心情去讀書與自省。第三，要戒嗜好，一切不良嗜好都要根本拔絕，就以前賭錢為例，喪時喪時，有百弊而無一利，如果賭錢的時間去進求修養，得失之間，真不可以道里計；第四，誠實為要，果擇友不慎，自己就難免不受傳染，逐漸同流合污；如果擇友得人，能幫助成功，鼓勵你進取，趨之若注，意上面四個前提去從事修養，則非「寒性相近」，也定能得到美滿的收穫。

——

從修養又有幾個必備的條件：第一要熱誠（就是熱心）。我在前而有幾段說過，人與人之間天淵的極大差別很懸殊，譬如讀書論事，智識高的人和低的人其進度的緩速，成就大小，自然不能相提並論。可是無論智識高低，沒有熱誠是不行的。愚笨的人沒有熱誠必然失敗，有了智慧，缺乏熱誠也不難成功，往往愚笨的人反而比智慧的人有成就，原因何在？就是他天資雖低，但是孜孜追求，持久不懈的熱誠所產生的結果。第二是興趣。換句話說：就專性之相近。譬如研究學問，除了有關自己職業或會專門研究的學問必須繼續研究，精益求精外，應該自己喜歡研究學問去探討，一定是效率高，理解快，心得多。所以讀書應當選擇自己最感興趣的書閱讀，換言之要志與趣，不要只顧功利，不要拘束自己，他儘量自己去研究雖有實用而不愛好的學問。假如迫令不高說自然科學的人終日向圖書館下去嗅測，實在不期期望得到什麼好的效果。

現在再說一說公務員的修養，公務員的修養與常人不同：學生，做校，或文化事業工作的人多有自目的走窄路求深造，而公務員則走寬路去廣博。公務員的學問少，職業有關的學問與問題又太多，修養比較困難，但是我認為公務員公餘的修養，至少要達到三點：一，每天飯前飯後至少以一小時間讀書報，倘能持之以恆，養成習慣，獲益很多。二，每人選擇一種報紙和兩種最喜愛的書報時閱覽。因為有系統的觀察與心得，才能成為學問，會經在大學或中學畢業的人，至少應當當拋棄已有模稜的外國文，應該常常找外國文字的書報看看，甚至每天一頁半頁都好，有許多人離開學校以後，久不涉獵外國文字，沒有幾年就將學校裏花費的幾年工夫的求知工具忘掉，真是很可惜的，倘如外國文字在個人修養和事業前途上非常重要。三，每月至少參加一兩次講演會，演講會。遇到這種機會，不可錯過，因為發表言論的人都是費過一番心血準備的，並且把他研究的結論或做人做事的經驗在短時間內說出來，實在很有價值，在修養上常比看三五本雜書有益處，再如講演人的學識，思想，風度，口詞，也都可供自己採擇，做效學習。

修養的途徑不外乎讀書與論事。讀書論事應當用什麼方法？採取什麼態度？也有注重點必要，現在把我自己的經驗告訴大家。

先說閱讀書報。普通人，是看報了草，讀書精細，我則相反，向來是主張快讀，細覽。因為書本裏面記載的，都有條理，章節，內容有過去的史實和經驗的積累，有未來的理想，只須求其大旨，不必求其解。而報紙記載的完全多是現時的，複雜的，微妙的，字裏行間往往有言外之意，意外之意，需求細心推探深索。讀書是求知，求廣博，我自己所需要的材料與理論，只要把可供自己應用的材料理論的段落記起，隨時都可以在那書裏找出來應用，這已經很够了，況且書是很多人，人的精力時間有限，那能一本一本地都看呢？至於看報，第一要記起「人」，某人是何出身，會作何事；第二要注意「地」，事件發生在何年何月何日；第三要注「地」，幾有那四項注意「地」，數字，數字是一般人最不注意的，假如能逐字逐句地，時時，數不斷的陸續記在腦海裏，或者把條理整理作參考的資料，時間久久了，就可以成功一個大經驗家，大專家乃至大學問家。除了人地時數四項，還要注意來源，譬如報紙紙出一期新聞，先要看是什麼地方和機關發出的，還要記得機關的背景若何？例如路透社的背景是誰？合衆電報代表誰的意見？這些都要知道，第六要注意消息的作用，免得看新聞紙如放散。如蘇聯的戰報與德國的戰報是有宣傳性的，看到時心中應訂一個相當的折扣。第七是避免主觀的成見，和本身的利害的觀念，才能免得認識與判斷的錯誤，能注意這七點，並且時時分析研究，青黃說說在夜，詢問，追研，最後才能綜合而作自己的意見，這意見是比較正確的。

再談「論事」：論事要平允，真誠，不要以冷語奇談作偏僻的論調或偏激的理論，其要訣第一是客觀，免得被感情利害所蒙蔽；第二要時時有所保留，判斷一

事要在某種情形之下，切勿下斷語。第三要放慮適宜不適宜，就是放慮時，地雖，社會環境，是否適宜持某種見解與政策。例如人類雖皆好和平，但有時也感贊助戰爭，主張抗戰。

外國的公務員很少所謂的交際，立身處世都很嚴肅，少酬應，多修養，社會上或者要以怪人目之。但是為改良社會風氣，培植良好公務員，就是要多產生這種「怪人」，希望大家都做這種「怪人」。

最後還有一件有關修養的是寫作日記，並且要持之以恆，益處很大。

以上所說都是我個人的經驗，認為修養的法則，特別借這個機會告訴大家做參考。

本縣內有效工作之陳述

綏陽縣長孫雷屏述

伊本文係摘錄於全省縣政會議各縣縣長心得報告。此項報告，多為經驗之談，以後擬擇尤曠錄發表。

綏陽縣長至綏陽接事未久，實無若何有效工作可言，惟前在平甯縣長任內，對於保甲會議禁煙禁賭財政教育，尚能平衡推進，其中尤以保甲一項，辦理似較有成效，茲擇要歸述之。

關於保甲擴大會議，本省已訂有規章，前平甯縣政府為求便於推行行政，扶植自治力量，特於廿九年秋，開始舉行。凡保內各戶戶長，除因人口甚少年老或有殘疾不能履行職責者予參加外，均須出席保甲擴大會議，每月開會一次，開會時間，為求鄉間民衆易於記憶起見，特參酌各地起程情形，依照舊歷，規定固定日期，期下大雨，絕不變更。同一縣保內之各保，其開會日期，則相互接聯，至多隔一日，意在使保長督導人員，得以輪流參加，由甲保而乙保而丙保而最後一保也。關於開會地點，係擇保內適中之場所，如有學校而地址適宜者則利用學校，如各保情形不同，保民距離開會地點，最近者，不過七八里，清晨起身後，赴場開會，會畢回家，尚不致誤吃飯時間也。開會時，經常出席者，計有保長保內學校校長及聯保戶長，聯保主任及區督導

員每二月輪流督導一次，開會地點，佈置至為簡便僅備有總理簿一，簽名簿一本，凡參加民衆，均須簽到開會情形報告表，送呈縣保處查閱，每三日轉呈縣府查核一次，保民如有無故不到者，則處以一元之罰金或一日之勞役，由縣保處請請縣府核准執行。至於開會內容，計分四項：一、為舉行國民月會，二、為辦理戶口異動，三、為宣示政府重要政令，四、為討論地方應興應革事項，舉行國民月會，事甚簡易，費時亦短；辦理戶口異動登記，則較為繁雜，開會時，由戶籍員攜帶戶口調查清冊，按戶挨家，在胸有無異動，有之，立時即予登記，並即將保民換之門牌，加以更改，會後，將開辦保處整理統計表冊，函於宣示政府重要政令，俾由縣府將最近應行辦理重要事項，圖表要點，印發應用，所有區保經委會之征收，田賦之催征，以及其他督促進修事項，均於開會時為之。平甯過去國民月會所以能普遍舉行，均於口異動所以按月呈報者，重要政令所以能廣為曉諭，戶籍辦理者，實均有賴於保甲擴大會議之舉行。中國民智低落，貴州尤甚，欲求於短期間達到如何民治，自屬難能之舉，吾人但求民衆參加開會而逐漸養成開會習慣與開會興趣，一屆開始實行新縣制時，具有召開保民大會之穩固基礎耳。

新縣制與管教養衛

孫榮元

我國過去的行政機構，是形成「倒架寶塔」或「頭重腳輕」的狀態，這是最大的缺點，新縣制的產生，就是把這倒架的行政機構，重行改裝成合理的「寶塔式」的狀態，使它安放在一個極廣泛極堅實的基層之上。但這個新形式或機構的產生，當然，一切工作的推動，是離開不了機構的，就如人類事業的完成，一定先要有健全的身體，不過具備有好的身體，而不能立定志向去做大事，是沒有用的；同樣的，新縣制雖已把機構改善了，假如不發生實際作用，也不能算是成功，所以我們認爲新縣制的成功，不僅在形式或機構的改善，尤其注重在實際工作的推動，換句話說，就是在使管教養衛等項工作能夠有效的實施，所以管教養衛能否有效推行，

已成爲新縣制成功的因素了。現在我就從這四方面舉出最低限度應辦的幾件事來：

- (甲) 管教的方面
一、加強民衆組織——應依照抗建建國綱領第二十五條，二十七等條辦理。
二、切實整頓保甲——應依照本省各種保甲法令從事整頓。
三、調養縣府人事——應在縣政府以內把人事制度確立起來，以增高行政效率。
四、健全各級組織——對於區鄉鎮保甲長之聘用督導考核應特別注意，以健全，同時應依照各級組織綱要之規定，把縣以下各級組織充實起來。
- (乙) 教化的方面
一、養成民衆自治能力——應依照建國大綱第八條之規定辦理，並應廣設民衆教育着手。
二、認真訓練保甲幹部——應依照本省訂訂各種訓練計劃辦理。
三、盡心推行新生活運動。
四、普遍宣傳國民精神運動員訓誦。
- (丙) 養的方面
一、減輕人民負擔——如減免各種苛捐雜稅，及增加造地收益，抵補戶捐等是。
二、增進民生生產——尤應特別注重墾殖及增產等項工作。
- 三、切實推行保健運動——如對於兒童體操，環境衛生及疾病預防等項工作。
四、澈底肅清煙毒——煙毒之爲害，固不待言，嗣後無論販、售、運、各層方面，均不能再有發現。
- (乙) 衛的方面
一、加強壯丁訓練——一方面可以爲兵源之補充，一方面可以加強地方自衛武力。
二、切實運用保甲——這裏所說的是指保甲的運用，如辦理戶口異動登記及其執行聯保聯坐切結等是。
三、根本肅清煙毒——身體的固態控制推廣施的方法，積極的運籌從政治方面着手，以使匪患根本不會發生。
四、完全消滅奸黨——所謂奸黨，當然是指漢奸及企圖破壞抗戰的份子而言。

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第八期

鄉鎮財政之總假定

羅浮仙

獻言

依照縣各級組織綱要四十四條規定：「鄉鎮財政之收支，由電報公所編制概算，呈由縣政府審議，編入縣概算」。是鄉鎮財政，仍屬縣財政之一部。但須要明瞭將縣財政與鄉鎮財政分章編列，且明白分別其收益，則鄉鎮財政與縣財政的一個系統，而鄉鎮財政與縣財政，實屬各有分別的兩個部門。易言之，即縣財政與鄉鎮財政（銀）兩個法人，各有其依法賦予之財政，鄉鎮概算，必須獨立，不適合會計文據上，應將他列入縣地方總概算之中而已。為推動鄉鎮業務之推行，此鄉鎮財政，不能單獨脫離縣財政之系統，而其應與縣財政各劃之度，事實上殊其必要，不能仍前舊統，使妨礙一切事業，無法推動。茲即本此意旨，一談鄉鎮之財政。

鄉鎮財政現象

本省每個月支經費，法令上雖有規定，但實際上鄉鎮經費，並無固定收入，係由縣政府編入縣概算，由鄉鎮公所按月向縣政府請領，實質之。即鄉鎮有支出而無收入，而且概算所列，只有鄉鎮公所員丁之薪公費，及保辦公處之辦公費。綜合一鄉鎮公所辦公公費之總和，尚不及縣政府一個科長之待遇。（依貴州省各縣鄉鎮公所員丁名額及月薪支經費數額表，即按照說明規定增加二分之一，概公所月薪支一百九十三元，甲鄉每月支一百六十五元，乙鄉每月支一百五十元，而縣政府科長可支薪一百七十元，豈可謂實物補助？）此外除中經常考無規定，而事實上之不能不開支者，如壯丁任何費用，粵軍治安之自衛班，受訓保長及應工役之民工等，粵軍之食米，令其自帶食米，並非不法，然而當自衛兵之壯丁，應工役之民工，及應調受訓之保長，不一定都是自帶食米之人，結果不能不出於攤派，連同法令許可

之保管公糧，教師食米等。計民間應負擔之食米，不下四五種之多，實法令雖為法令所不許，惟以爲事實所必需，無政府亦明知有此，而不肯絕對之干涉，然而弊端即基於此矣！不肯絕對，遂於無政府之明知不絕對干涉，而又無法令之限制，於是乎濫置利用其活動之餘地，以「詐鄉民之事實，幾於無一鄉鎮無之矣！」誰實爲之？孰令逐之？

鄉鎮財政之實際支出——「錢」和「米」

鄉鎮之編制爲保甲，保障非一個單位，而實爲鄉鎮的一個細胞，故欲鄉鎮財政，應以鄉鎮爲單位，而計算則應先從一個保算起，而後及於鄉鎮，其計算始不落空，故此應先從一保說起。

所謂實際保費，是與於必不可少，例如保丁之設置，於法無違；但實際一切法令之執行，到保保屬一種極端切實之行為，如傳道命令，派派兵工……若無保丁之設置，保長一日難於製幾許？故各保在實際上途有此設置，又如正副保長，現爲直接執行法令之專人，以目前政令之繁而難，正副保長，實際上已成爲一個職業化的專門職業，如正副保長不盡責，則縣政直屬空談；如正副保長而必盡責，則爲公不能顧顧，不依照一公務員而操持焉已不乎；退一步言之，即不給予薪俸，斷不能使之吃飽飯而辦公事，故正副保長本身之吃飯問題，公家非爲之解決不可。又如自衛兵食米，受訓保長食米，民工食米三項，除受訓保長食米一項，應保屬臨時性質，不予計算外，其有自衛兵食米一項，應帶食米若干，雖無法令依據，而一個鄉鎮之必有自衛之設置，保屬法令所許可。（見二十九年國警各防會編紀錄）其必自帶食米，必爲法令所不許，不能不予算入鄉

鎮開支帳內，基於此各種理由，並加計其他至少數之需要，而綜合一個保的實際開支。

復次：鄉鎮公所之組織，因限於經費，致將規定設置的民衆、文書、警衛、戶籍、各辦事及書記等人員，雖除去兼職，則新編制的鄉鎮公所，比較舊制則聯保辦公處，其實際增設人員，僅多一個測候（員）而已。只屬形式之組織，安能求工作之效率，而且因經費不足給之不足一飽，便有意地力事業之士多望而却步，已經在隱憂，多不安其職；否則即分用其多致精神於自身之生計。若從事事役人而言，則鄉鎮公所法定人員，均應改爲專任，不能兼職；即不然，則此兼職專任急事之職員，必爲之酌加薪給，再不然，即不再加薪給，將鄉鎮職務，作爲一種半帶公民服務性質之職事，但至低限度供給其購食，而辦公費一項，則必顧慮其實際需要，不能僅列一個多則二十四元少僅十二元之數字，只圖有公費一關之數目。

自編高價運費後，在政府尚未明定田賦征收實物以前，地方區保，對民間負擔，多已收取實物，故現在鄉鎮財政之實際開支，應分爲「錢」和「米」兩種。

一、員丁薪餉千五百四元，元

（一）鄉鎮公所員丁依照貴州省各縣鄉鎮公所員丁名額及月薪支經費數額表規定，除去辦公費另列，月薪一百七十元，年支二千零四十元，（二）保丁爲規定所無，因實際需要列入，每保規定一人，月薪三十元，規定每鄉鎮爲十個保（下仿此），月薪三百元，年支三千六百元，鄉（鎮）保合計年支五千六百四十元。

二、辦公費三百元

（一）鄉鎮辦公費，原規定不敷支給，茲擬定一項最低需要標準，月薪一百元，年支一千二百元，（二）保辦公費，依照貴州省各縣保辦公處員額及月薪支經費數額表規定月薪二十元，年支二百四十元，十個保年支二千四百元，鄉（鎮）保合計，年支三千六百元。

三、事業費三萬元

(一)教育費二萬四千元，內包括鄉鎮中心學校一所，年支三千六百元，保國國民學校十所，每所年支二千零四十元，(二)建設費二千元，包括...

註一：保經費均規定以十保計算，各鄉鎮保之多寡不一，多一保自多有一保收入。

註二：教育經費係照實數開支，標準折中計算。

乙、米的開支擬定為一百四十一石六斗。

一、鄉(鎮)保員丁食米一百二十石八斗。(二)照貴州省各縣鄉鎮公所員丁名額及月支經費表擬定應設職員六人，除文化幹事已另項算列食米外，尚有五人應給食米，每保正副保長二人，以十個保計為二十人，連同鄉鎮公所所給食米之五人共二十五人，每人月給三斗，每月需米七石五斗，每年應需米八十九石。(二)鄉(鎮)丁二名，十個保保丁二名，共計十二名，每名給食米二斗，每月需四石四斗，年需米五十二石八斗，鄉(鎮)保員丁合計每年共需食米一百二十石八斗。

二、教師食米八十二石八斗。

鄉(鎮)中心學校教師：八，十個保國民學校教師：十人，共二十三

三、保警公糧二石。

以食費照例，每保每年約担負保

四、自衛班食米三十六石。

自衛兵係義務性質，只給食米，不支油款，故每月給予食米三斗，每月需米三十六石，每年需米三十六石。或者以為上列計算，必以實數為假定，各縣收支不一定如實數之數，每一鄉鎮開支如此其大，必為民力所不勝，然所列開支，皆屬任何條件所辦，則所必不可少者，為事業費用，不惟預算之額，遂一味過就老不前進之現實，而忽略其必辦之業務。

鄉鎮財政之收入

綜上所述每一鄉鎮，每年應負擔經費三萬九千二百四十元，食米一百四十一石六斗，應辦一千斤計，則是一戶每月應負擔經費三十九元二角四分，食米二斗四升二合，應辦一千斤計，其數似甚大，但上項開支，除食米一項，為向來預算所無外，經費一項，已經有年數列入預算，不純粹由保戶負擔，即令純粹負擔，亦並非力所不及，而且若無統籌籌劃，信憑保甲之經濟浮收，其負擔並不止此，茲假定上列鄉鎮開支，逐項部門，已經有年數列入預算，食米完全無着落，分別列述其來源。

一、經費來源

一、只用公產不用私財 照上列鄉鎮開支經費之半額為一萬九千六百二十元，係一個鄉鎮之公共負擔，若以每鄉鎮一千戶分此數，則是一戶負擔十九元六角二分，但此數並非由人民直接提出，應各鄉鎮之公有財產之收入，如官公廳租稅之為私人把持把持而年有收益一萬九千餘元者，可謂無獨有之，但能得大公無私之人員，履行清理，善自保管應用，則只用公產，不用私財，實屬絕可能之事，故鄉鎮經費收入之第一項目，厥惟公產。

二、食米來源

第一項，依法定收益，絕不難派。查鄉鎮財政收入之第一項，依法賦予之收入，或應歸原有收入，設併區公所辦理後之溢額預算等項，如鄉鎮公有財產之收入，盡量清理以增收益，亦屬可能，自應絕對禁止攤派。

行必歸辦到，查上田每畝年可產穀五石，茲折中計算每一畝年產穀一石，食米一石，應每一鄉鎮每年需用食米二百四十石六斗，由十個保平均地負，每保應負擔食米二十四石一斗六升，則每一保應辦公田二十四畝乃至二十五畝，雖久有耕田無糧之老說，無人耕種，能力，估計二十五畝必需人工三百個左右，即可做到，茲查各保壯丁，每保必需八十人，即每一壯丁，每年為本保公田服務八日，即可公辦每保必辦公田矣，所難者，每一保不必有可供開辦公田二十五畝之用當公地，不得已而思其次，但就現有公田交付公辦他非難事，如併二十畝現公有田而無之，可適用下述辦法。

二、造公林，墾公田，辦公堂，修公廟，公立收益較速，但五六年後即有指掌：公土即每一保收糧糶食，至少十石，已有不可否認之鐵事實存在，再輔之以開闢公辦，則每年養二百斤，每斤最低額以五元計，每年應收入一千元，假令無公辦可辦，即以一保辦理每年一千元收益生產事業，萬無不能之理，又如養蠶蠶繭，公辦事業之經營其收益更不止千元。兩者有一於此，再加上公土收入，儘量可以轉易米，對於每保應負擔之公糧食米，定可迎刃而解，若到五六年以後，公林已有收益，則鄉鎮經費，或綽綽有餘裕矣。

以住鄉鎮，非有支出而無收入，則以無收入而不支出，致令一切無稽，只有書面空談，今則不容許只向空談了，故右述三者，雖屬陳陳相因，卑無高論，但解決鄉鎮經費問題，此即為不二法門，國家已嘗為法令，我們只能在法令中求設施，求設施之有效，無庸放言高談，希圖遠上談長也。

結語

鄉鎮既為一個自治機構，須個自治機構，便使他應與的教育，應辦的建設，應辦的警衛，乃至一切應與應承的事業，就此其業務語言，不能只給予任務而不給予經費。鄉鎮既為一個法人，站在法人的地位，便應該享有財產權，同時亦有權處分財產，不能仍舊將鄉鎮財產，長此附屬於區上級之另一法人——縣。故鄉鎮財政應由縣政府之指定一個收支流法，使其遵照規定，自行經收錢米，自行保管錢米，自行在法令許可之下，有權處分其財產，應一一掃過去財政之病象。

本期「鄉鎮財政之總假定」一文著者，浮仙君，係曾或縣政府秘書，以實際從事鄉鎮政工作，故所言皆有事實根據。

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第九期

省地位最近的演變

(專載)

甘乃光

政治制度無絕對的優劣，是隨着時代環境的變化而變化的。

小孩子？他假裝一個小孩不經過，問他想做大人還是想做大人？他假裝一個小孩不經過，問他想做大人還是想做大人？因爲其中比較嚴酷的事體我，就是他永遠穿不着舊身的新衣服。是新衣服，都是又肥又大的，穿起來既不舒適，更不舒服，到了衣服剛合身時的時候，就早已破爛不堪了。所以衣料的質料十分牢固，但是跟不上小孩子發育的速度，所以就破爛的沒有用處。在急劇演變成爲一個現代國家，國度中！特別是中國，其各種制度，常有趕不上時代需要的，所以就要不斷的創造，裁併，或者更替。不然的話，其政治制度，就不能相負起時代的使命。

省地位的變遷，就是這種政治制度變遷的需要而演變的。從國民政府成立以來，省就經過四次演變。第一次是民國十九年十一月國民政府第三次中全會，第一次是國民政府成立以來，省就經過四次演變。第二次是民國二十一年後因着行政督察專員制及省府合署辦公的省地位之變動。當時省府各廳上受其主管都直接指揮，而專員又於其下指揮各縣，有政制變遷，失其完整，及合省制公制，專員改制，省府又復具省長制之實，省制上下，自成二軌，遂形成省府專制。第三次是新舊制實施後，省地位自然的發動。廿八

年九月十九日公佈之縣各級組織條例，其第一條明白規定，縣爲地方自治單位，雖對於省的地位並未提及，但是有無地方自治單位的爲省州主席吳運逢先生，在後者所著的「在深開聲」中有這樣的話：「今觀組織條例，既經公布，縣地位業已確定，劃財政亦加劃分，則省府地位必須相當爲初步的確定，職權亦應略略略略規定。否則省必趨於腐敗，而財政上尤多糾紛」。這是新舊制實施後，不能自給自足的事，對於省地位變動所發表的感覺；但是許久沒有得到具體的答覆。

依他自己的看法，以爲實施新舊制後，省政府的職權應該爲下列三項：(一)省政府爲監督縣自治行政機關；(二)省政府爲指揮縣執行中央與地方事項；(三)省政府爲指揮縣執行省委委辦事項。據省府權責的演變，他自己對其內容，也十分滿意，並以其爲最好。據將第三項權責免除，使省政府僅爲中央政府分設地方之監督指揮機關，則地位較爲明瞭。

到了最近五屆八中全會開會的時候，中央通過了修改財政收支系統案及田賦歸歸中央稅案，省的地位就轉入了第四次演變。按着第三次全國財政會議，而把這兩項方案作詳細的規定。省的地位乃起了很大的變化。現在把其中的主要幾項內容分述如下：

依據這兩個會議的規定，(一)從全國的財政化分爲，但實際已把省的地位改變了，(二)把全國的財政化分爲，國家財政與自治財政兩大系統。省財政併入於中央財政之中，省級預算不復存在，省的收入列入於中央的收入。中央所屬各省份預算中只有支出部門。(三)省自治財政系統之收支預算分別由縣編制，先經民權機關同意，省府審核，且請中央核定。如此則省對省自治，仍執行監督權，不過就如吳運逢先生所想的，省政府不必

辦理，因爲恐怕彼此彼此有衝突到地方。(一)中央辦理全國各項稅，應先於稅收在地方設了機關，相宜，分置設置統一經徵機關。如：(二)省府應有管理機關，現有的各項稅務機關一律裁併。省府應有管理機關，現有的各項稅務機關一律裁併。(三)省府應有管理機關，現有的各項稅務機關一律裁併。(四)省府應有管理機關，現有的各項稅務機關一律裁併。(五)省府應有管理機關，現有的各項稅務機關一律裁併。

由以上的決定，我們可以看出省地位變動如下：(一)省爲中央的派出所，並不是一個地方自治單位；(二)省府應有管理機關，現有的各項稅務機關一律裁併。(三)省府應有管理機關，現有的各項稅務機關一律裁併。(四)省府應有管理機關，現有的各項稅務機關一律裁併。(五)省府應有管理機關，現有的各項稅務機關一律裁併。

財源，本以田賦為主，而在改歸中央，則有預算就無預算。實在來講，抗戰以來，多數省份的預算，老早就得仰給中央的補助，有好些省份，中央補助的數目，超過其收入總額半數以上。要以省預算歸入中央編造，是一種因利乘便的自然趨勢。這樣的改制不是理想界的「當然」，而是事實上的「必然」。省地位的變動就如風熱帶落一，並不是一種過強的改革。

由這種變動而引起的各種問題，當然不在少數。不過這種制度在未竟全部實施以前，對於其演變的利弊，不可太早下斷語。老實說，歷來有許多制度，都是由於事實上所迫成的。對於制度優劣的不平，繫於制度本身者半，繫於運用的人事者半。所以我們想看看其實

推進地政工作實現地方自治

張維光

一、引言

土地整理為實現民生主義的必要方案。總理曾謂「土地問題能解決，民生問題便可解決一半了」。故列士地整理為國家圖，良以一切政治經濟軍事之設施，俱賴其土地整理之成果為實施之根據。「行政必自整理始」宜在如斯。

二、地方自治與土地問題

縣為自治之基礎機關，縣土地政務局為縣土地政務局，在縣土地政局未成立前，縣土地政務工作由其他局辦理，此在土地法上已有明文規定。

縣土地政務局之組織，又為地方自治之單位，無不與地方自治之單位相連貫。土地法之規定，可知土地行政之單位即地方自治之單位，土地問題之解決與地方自治之實施遂成一氣之要求。所以總理在遺囑大綱第十及第十一條有之規定：「每縣開始在抗戰時，須先規定全縣私有土地價格，其方法由地方自治會擬定，地方自治會即照報價徵稅，并得隨時照價收買。報價後若土地因政治之改良，社會之進步，而增價時，其利益應為全體人民所共享，地主不得而私之。」土地之稅收，地價之增減，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方自治之所有，而應以經營地方事業及育幼養老濟貧救災與夫福利公共之需」。其在

實施後的情形，然後再加以變遷及論斷。但是現在制度已經確定，我們希望各有關機關對於其運用上多加規劃與注意，最少可使不必要的困難避免不少。

有一個外國人著存一本書，名「中國政府」，做了十多年還未能出版，據說因為他搜集的材料，趕不上我們政府的政治方針在進展之中，復在中國制度變遷處，我們為中國的政治方針在進展之中，復在中國制度變遷處，小孩子一樣，你要他始終穿一種固定尺寸的衣服，就無異要他停止發育。中國正逐漸演變成一個真正統一的國家，一個「堅強的聯門體」中國的政治制度不能不變動的理由在此。省地位最近的演變，證明時代的需要，不過是其中的一個實例而已。

地方自治之開始實行法中所規定，地方自治應行首辦之六事為(一)清戶口(二)立機關(三)定地價(四)修道路(五)墾荒地(六)設學。在此六項中，(四)墾荒地，即土地行政之一部。

定地價墾荒地不備為地方自治要圖。在稅法地主以達成平均地價之目的之民生主義土地政策中，實亦佔重要地位。蓋照價抽稅，漲價歸公，土地稅地價價值之征收，須以地價訂定為前提。墾荒地可以開闢人地之分配，免除土地之荒蕪，人盡其力，地利盡其利，分配利用，兩相解決，平均地權之本旨，盡在如此。此地方自治對定地價墾荒地兩者，果能切實執行，速成圓滿結果，則土地問題已解決大部矣。否則土地政策既不確實行政，則地方自治無從徹底實現。此地方自治所以應與土地政策同時並進也。

三、地價稅與地方財政

田賦為中央主要稅收之一，同時又為地方財政命脈。亦我國歷史上，最悠久最普遍之農業收益稅。過去曾占中央收入百分之二十以上，佔地方之收入百分之七十以上，舉凡地方教育建設保安自治等行政事業費用，莫不以田賦為主。其在地方財政上之重要固不待言。

但從租稅原理上推考，我國田賦性質實屬複雜，古行「貢」「助」「徹」，為田賦之始，視其田賦之貢

而不說也。唐有租庸調而要求之征，力役之征，布織之征，非復單純之田賦。開行一條辦法雖係一州縣之賦役量地計了，丁糧舉輸於官一漢之役，官為寬募，力役則計其工食之費，官為增減，復徵則計其交納之費，加以增稅，其部額派軍庫庫儲與存留儲蓄費，以及土貢之物悉併為一條，皆計賦征，歸於官。實已地丁合一，不復聞人丁矣。有治宗歷五十年，以各省編審人丁數目丁糧為準，并木將增加人丁數目行到報，懷生人口不增加，無定固定地丁合一制。丁糧地糧合為一賦，沿至今日，無大變革，故我國行田賦實乃地丁合一制，就稅而言，既非以地產為標準，又非以人口為依據，殊有未當，而年來除少數省份外，田賦之收入大都日形減縮，平均約在六成上下。平時支出已虛短絀，際此非常時期，新興事業之支出更或無法挹注，地方財政之危機實大。此雖由連年天災與國庫相繼逼退，致農村破產，人民負擔能力減低，而稅制之不當，地物之失實，均為其主因，征額不金，人事弊叢發生，固亦田賦實征額日減之一大因素。

現在田賦歸中央接管，故能實物，實事求是，固亦良得。然此種保稅過渡辦法，決非持久之計，根本改革之道，惟有首行地價稅。總理在遺囑中曾言：「一九二一年在回國會議別會講民生主義與社會革命時，主張「照價抽稅」並謂「照價抽稅就是兩權不平等」。同時復謂「三三九則」田賦制。一九二一年講民生主義之具體辦法時，謂謂「民生主義之具體辦法，就是實行平均地權」。又曰「平均地權之二部份手續，就是定地價抽稅」。又曰「平均地權之二部份手續，就是定地價抽稅」。誠以地價稅對未收地地地，高稅率征課，加以累進地價稅，不在地主稅，可以漸至地價之上漲，防止土地之壟斷腐奇，促進土地之開發利用，並地價稅當於彈性，社會進步，地方支出增加，地價稅亦愈增加高漲而收入增加，非如田賦之呆板毫無彈性。任官如加派軍人民負擔「土地稅全部為地方稅」：「土地法第二百零三十條已有明文規定。廢除田賦稅改行地價稅在租稅原理原則上均屬合理。應以田賦附加加碼，地價稅稅率過輕，改行地價稅在財政收入上不無問題；或以地價稅徵收後，契稅取消，此項收入又不將如何抵補；或明征暗無，地籍失實，果能切實整理地籍，地籍當必確多，田賦收入因以提高。稅率廢除，稅額增巨，當無大

擬。且考增價稅率定制之初。本採漸進原則。為顧及各地實際困難情形。使土地法推行順利起見。將現行土地地價稅率劃明各地社會經濟情況。及需要情形予以伸縮。呈請中央核定施行未為不可。蓋地價稅率雖少為備。較之各省田賦徵收率。當屬相去甚遠。至契約取銷在稅制簡單。負擔公平和稅原理上本無不合。而收入數微。事實上亦無有何影響。并土地登記照地價繳納登記費及土地移轉登記費。又有相當之收入可資抵補。故地價稅之施行。在財政上并非重大困難。而在鞏固現行畸形田賦制度。使人民合理負擔。增加地方收入。以適應社會之發展。新興事業費用之支出。地價稅又正大有裨益於財政前途。有利於社會民衆之唯一優美稅法。

四、實施新縣制與地政工作

縣為地方自治之單位。復為縣政機構上執行命令之單位。惟地方官制虛設。各行不相統。執行政政率因而低落。弊端百出。故建設「確定縣各級組織問題」一。復訂定縣各級組織條例。於民國二十八年九月公佈施行。實為我國縣制之一大革新。

新縣制之實施既為地方自治之準備工作。則定地價。整地。又為地方自治之基本業務。此新縣制之推行與地政工作關係至為重大。且縣各級組織條例中。對於地政工作。規定由縣政府地政科主辦。是新縣制實施後。對地政工作之推進。當以定地價整地二者為首要。

定地價之目的。在實行地價稅。而定地價須先整理地籍。整地城界田土面積有所根據。地籍整理須先舉辦土地測量與登記。本省地居西南高原。山多田少。民貧財困。舉辦土地測量非力有不能。時間亦有不容。故改革土地陳規。以調查特務。現全省陳規工作。已告完成。地籍收增加五倍有奇。屬不能不重視社會之進步。供給新興事業之支出。不合理之稅制依然存在。舉辦測量既為事實所不許。亟應就陳規成果。查估地價。先行舉辦地價稅。以增加地方收入。一以應付地價上漲。防止土地投機。一以增進地土。完成平均地權之一步。不合理之稅制。與不健全之財政。庶可漸臻完善之域。可達成地方自治之目的。

整地地在促進土地利用。建設地產其利。我國耕地。而荒地地多。促進土地利用。除開墾增加單位面積。並整地。開墾荒地。整理舊地。實屬要圖。現開

墾荒地。增加耕地而積。又可間接促進土地分配問題之解決。政生產增加。農村經濟繁榮。又大有裨益地方財政。不備土地開墾解決已也。

墾荒地問題。民國十八年十月內政編主訓之地方自治實施設計會所通過之地方自治實施方案。經議定墾荒地為完成地方自治主要條件之一。并訂定完成之標準如下：

- 一、全縣公私有可用荒地。須調查完竣具清冊。
- 二、公有荒地。應交由各鄉鎮公所管理。淨其積資。分別利用。其不能公營者。可分期放租。如有過分之必要者。可早擬依法辦理。
- 三、私有可墾之荒地。應由各鄉鎮公所分別督飭土地所有入限期墾植。其無力墾植或逾期不墾者。可由縣依原低價格加以徵收。轉放於墾業主。地人承墾。其地價得分期給付之。

實施墾荒問題條例。惟是否達成效果。則在督墾工作是否嚴密與得力。如能先就地權分別公營私墾。或招商承墾。但應注意預防地權轉移於地主之手。其徵收各區之公荒或私荒。則應訂定整頓計劃。分期指定墾竣。定期由主管科嚴加監督考核。其不聽遵照開墾者

怎樣辦理甲長訓練

本報第一期開始實行新縣制的十二個月份除了費款以外。各縣的鄉鎮保幹部。業經先後訓練完畢。接府便舉訓甲長訓練。依照省訓委會的規定。甲長訓練班班主任。由鄉鎮長擔任。鄉鎮長便是甲長訓練的主持人。我們應當怎樣進行。才能使工作展開。才能使訓練效率提高呢？這是值得我們考慮的問題。

事業的成敗。準備工作關係甚大。事前準備週到。進行的時候。便有「左右逢源」之樂。否則。常常碰釘。手足無措」的痛苦。這且讓我們先談談準備期應注意的問題吧！（我們希望訓練方式應採集中式比較能生較大的訓練效率。）

第一、要慎重的選擇所址——所址選擇的適當與否。影響於訓練效率甚大。環境優美。使人心曠神怡。精神奮發。環境惡劣。縱使是英氣蓬勃的人。逐漸的也會

。則絕計依法處分。不稍姑息。實彰分明。成效自著。倘能推行地價稅。則地稅率較高。益以不在地主稅。則荒地所有權人。以無利可圖。自必自動放棄荒地所有權。轉讓於耕者之手。直接促進土地開發利用。間接造成土地合理分配。此地政工作之推助。方可加速促進地方自治之實現。

五、結語

土地人民主權是立國的三大基本要素。農農國家的人民。更賴土地為謀生唯一的依歸。要實現三民主義。須先實現民生主義。要實現民生主義。須先解決土地問題。所以。總我在第三次全國政會議時。曾切切訓示。我以爲我國今日政治經濟與社會政策最迫切而需要解決的。莫過於土地問題。又謂「土地問題實爲一切問題中之根本問題。必須土地政策能推行。土地問題獲得真正的解決。然後我們三民主義革命的理想才能全部實現。而目前抗戰建國的大業。才能得到最後的成功。因之對於土地問題。大家要有一個澈底的認識。而對於土地政策的實施。更要抱定決心。作一盡之努力」。我們應如何格遵。總理遺教。奉行「總裁的訓示。來推進地政工作。實現地方自治。完成抗戰建國的大業！

詠 彙

使他萎靡不振。因此在訓練班未開辦之前。所址便應慎重的選擇好！在偏僻的鄉村裏。堂屋寬闊。雅潔雅緻的講堂。當然不易找到。但求找一間寬大的祠堂或廟宇。即非不是一件很妙的事。只要我們鄉鎮長負責責任。

- 這裏提出幾個標準。作為選擇所址的參考！
- 一、必須具備較寬敞空曠廚房等。可供全體學員應用者。
 - 二、地點必須適中。須因偏於一隅。愛護教育難於上進。
 - 三、必須單獨佔有個場所。俾能如意的控制與佈置。
- 第二、應用的教材應預先準備齊全——甲長訓練。照規定只有五十小時。在短短的五十小時內。要把甲長應辦的事情講解得很詳盡。很清楚。并且訓練他們確確

實實地地方自治刊此

實質的會做甲長不是一件很容易的事；就單主持訓練的人，確能講解的能事，受訓的人未必能聽得懂；即使在聽講的時候懂得，事後決難水漲不忘，假如經費許可的話，無論如何的困難，總得發給他們一份講義，縱使他們閱讀的能力很差，或者連一個字也不認識，講義發給他們，也決不是枉花經費；因為他們受訓完畢，把講義帶回本甲去，到應用或空閒的時候，可以找那識字的人讀給他們聽，這不但使受訓的人精神可以持續，而且可使訓練的好處，藉此普及於未受訓練的人；這實也提出幾項要點作為準備教材的參考。

一、受訓人數和素養，事前應當詳細的調查，教材的繁簡深淺，應隨受訓者的程度與需要，教材的印刷多少，應視受訓人數而定，以免浪費或不足分配。

二、省訓委會所頒發的「甲長訓練教材」未必盡能適合各地的需要，在可能範圍內應根據當地的情况和受訓者的程度酌加增減，或變換方式。

三、講義印刷須清楚，免因字跡含糊而引起讀者不愉快，倘能提調整潔，製成玻璃或大綱，俾便於講授和學員記憶，尤佳。

四、釘裝須牢固，以免散失。

第三、精神講話要有一貫的系統——無論做任何事情，有計劃有系統，才不致有先後失序，支離破碎的弊病。對學員作精神講話，事前更應充分的考慮與計劃。假如昨天講過的話，今天又提出來再講，甲教官講過的話，乙教官又講，重複累贅，聽的人便覺得毫無趣味或者主持人「心血來潮」，「靈機一動」，馬上來一次「訓話」，縱使曲盡「訓話」的能事，也因為未能統籌全局，難免「掛一漏萬」之憾；如果平日的「訓話」，和乙的「訓話」互相矛盾，聽者混淆從從，那就更糟了；因此，我們在未開始的時候，便應從確實情形，針對受訓者的需要，擬定精神講話大綱，慎步就班，這種在講話者不致有「臨急抱佛脚」「無所措手足」之苦，聽者也覺得「頭頭是道」，樂意接受。

第四、注意選聘訓練有經驗的教官——學員的精神能否振作，訓練的效率能否提高，與担任訓練的教官有密切的關係，選擇教官，當然根據「以政作教」的原則，他應是訓練班，經驗豐富，担任本編或本編

訓練的人。但有一個不可缺少的條件，為我們不可忽視的。就是所謂的教官，必須對訓練有相當的認識和熱誠，任職的教官，如果難移時到堂，熱心講解，他的行為又能為學員的表率，無誤的，足可鼓舞受訓者的精神，反之，說講課為虛偽故事，時而遲到，時而早退，時而曠課，「言不顧行，行不顧言」，不但使受訓者精神冷淡，說不定他們會從不負責任的教官身上對現行的政治作不應有的推測，因而對政府不信任長官，時低他們的服務精神。為善甚大！所以對於教官的選擇，應當格外留意！萬一沒有適當人選，寧可自己多吃點虧，多上幾課，尤勝於延聘不負責任的份子，有損訓練精神！

第五、要在學員的訓練與嚴肅——總教在「訓練的目的與訓練實施綱要」一文中，曾正確的指出訓練的本意：「所謂訓練就是訓話，亦就是說訓，練習是練習，就是實做，訓練兩個字合起來講，就是說了就要做，講明白了就要做到的意思」，從這一觀點出發，充份的說明訓練者和受訓者的責任，說話不清楚，無事不得法，是主持訓練者的罪過！可是使徒長了兩隻耳朵而不能聽，是兩隻眼睛而不能看，所謂「聽而不見，聽而不聞」的身心不健全，精神萎靡者，讓你胡說亂氣，也不能使之明白，他怎能接受你的「訓」？徒然生了兩隻手兩隻脚而不活動的麻木份子，又怎能使你做「對着一羣不能接受訓練」不堪造就的份子，主持訓練者雖出盡「九牛二虎」的力氣，也決不會作出成績來！訓練期滿，聽聽聽的「畢業」他仍不能為國家服務，枉花人力，經費！因此，對於學員應當嚴格的嚴肅！能够造就的人，經過嚴格的訓練以後，對工作才能勝任愉快，才能發揮訓練的效能！說到這裏，我們熱切的期望着我們主持訓練的鄉長！能够充份的表現出「秉公辦理」「不徇私」「不畏權」的精神來！

至於學員訓練，無嚴的更值得我們注意的「四名頂」，幾乎「無地無之」，話調不到，帶故過到，「是」「司空見慣」！一場假期有這類事情發生而說訓話的很好，甲長簡直是自欺欺人！訓練學員，事前最宜詳加講解各保甲長談話，讓他們充份的明白訓練的目的與訓練的內容，消滅他們一切疑慮，鄭重的和他們規定，於開訓練前一日，受訓人員應集合保辦公處，由保長「

次整齊，不得遲誤一日，缺少一人！

第六、編訂行事錄——甲長訓練只有五十小時，在短促的時間裏，一分一秒鐘事前都應有適當的安排充份的利用時間，造成一體緊張空氣，使受訓者的精神振作。因此我們得統籌全局，編訂行事錄，使能有條不紊，預期的計劃，逐步見諸實行。編訂的時候，一、須實事求是，不必好高務遠，二、須統籌全局分別緩急，三、須訓練，決不是一件容易的事，尤其是短期的訓練更難辦，吳主席說：「短期的訓練，只能辦一次，如辦得不好，就無法補救」。這幾句話很值得我們深省！上述各項，大部份屬於籌備工作，籌備的時間多雖一分力量，便多收一分成效，減少一分困難，大家努力吧！

編後

自公佈了縣各級組織綱要及舉行了第三次全國財政會議之後，省的地位自然地發生了變動，關於這種變動，甘乃光先生「省地位最近的演變」一文說明了它的必然性。甘先生現任中央設計局副秘書長。

「推進地方工作實現地方自治」作者張輝光君，畢業於中央政治學校地政系，現任甘肅省政府地政科長，本文論地政，頗有地方自治的關懷，頗為詳盡。

「作者詠案君」作者詠案君，曾任貴州縣長，文中所述，多為經驗之語。

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第十期

縣政的一般根本問題

吳主席二月二十日對省訓練團學員訓話

今天因為鄉鎮班快要畢業，又遙訓班開學不久，借這個機會將各位談一談目前縣政的一般根本問題。這個問題，似乎非常複雜，但概括的來說，亦甚簡單。我們要知道，辦理地方行政要點，不外提高人民的文化生活與物質生活，文化生活與物質生活的提高，換言之，便是教育與生產效率的提高。所以一個推行地方行政的人員，對於教育與生產的事業，務須認真推行，否則是一個外行，不知地方行政根本所在。

我們先談教育，現在談以下的教育制度，即國民教育制度，是最完善而最適合我國國情的教育，在我國教育史上，可說是一種劃時代的改革。就本省說，全省不識字的要佔百分之九十，這個數目實在該人。我國各省的教育，本來都不普及，一般文化水準都極低落，但本省文化水準則更落後；所以關於教育的推行，本省是極重要的一件事。今後為掃除文盲起見，就應普遍的推行國民教育，在鄉（鎮）設中心學校，在保護國民學校；除增聘學齡兒童的正規教育外，還須編造已成年失學民衆入學，使他們得到識字的機會，致使所有文盲逐漸減少才行。在本省境內，國民教育範圍內所包含的民衆教育和義務教育是很容易舉行的，各位固不可懷畏畏的心理，須知所負的責任，非常重大，教育若不能普遍推行，那便是我們負責行政人員的莫大恥辱，更談不上國家的現代化。

教育是文化工作。各縣人士談到教育，往往有個錯誤的觀念，便是他們想到了許多大都市裏屋宇輝煌，設備完善的圖書館，中學，大學和研究院等，認為在這樣一個偏僻的小縣份，那有那麼多的人才和金錢來舉辦同樣的教育？他們又進一步看到費場場義和安順等機關財力比較充足的縣份，所有教育的設施，比其他各縣的條件較為齊備，於是更認為本縣人材兩缺，不辦學校，這額錯誤的認識，便往往減少了他們辦教育的勇氣。我們據開代表全國全省的市郡及特殊縣份的教育不談，而來討論論普通縣區的教育。普通縣區應該辦怎樣的的教育？這在我國古書論語裏有個標準，這標準是說：「子之武城，聞弦歌之聲，夫子莞爾而笑曰：『割雞焉用牛刀。』子游對曰：『昔者偃也，聞諸夫子曰：君子學道則愛人，小人學道則易使也。』」子曰：「二三子，偃之言也，前言戲之耳。」」其中講到的君子，是帶有治人資格的知识份子，小人是指操治的普通百姓。當時所謂「君子學道」是地中學校大學，「小人學道」便是受國民教育。沒有高等教育，便培養不出一批一批推行地方政治的人員，也沒有這般人們來愛護我們百姓。同時，國民教育尤其重要，它是將兒童的義務教育和成年人的補習教育治於一爐，是養成一般的國民，所以一個地方的國民教育辦得好壞，關係一個地方的文化水準，舉個例來說，鄉鎮保長召集當地民衆開會，或是民衆都受了國民教育，一般的文化水準較高，更很容易召集起來，推行行政也都不成問題，否則召集開會即感困難。別說建設，其他如兵役等等也無法辦理。這便是小人民智道則易使的道理。

上面所說的是辦理普通縣區教育的標準和他的重要性，現在我再進一步提出一個具體的辦法來。上面已經說過，國民教育，應按政府的規定，辦到每鄉（鎮）一個中心學校，每保一個國民學校便行，沒有辦中學以上重要的是一個區區的力量，一區區的力量，一鄉（鎮）區區的力量，一保區區的力量，一保區區的力量，辦什麼學校，就辦什麼學校。不斷地，要辦就要辦好，不但要辦好，而且教育員都要個個全，要辦就要辦好，多餘的力量，便不要勉強辦他學校來湊數。地方上只要把國民教育辦得好，畢業的學生能進中學，更能進大學，並不必縣縣都要仿效大都市，設立中學，大學，研究院。

普通辦理地方教育的犯過三個缺點：第一、是重量而不重質。只注意數字上的多少，力量能辦三所，便要辦四所，把人力財力分散，結果學校內容都是照舊，第二、是勉強設立中學。本來若干縣份規定普及國民學校，人力財力已經困難了，學生既少，教員待遇又薄，能够把這國民學校健全完實，已是不易，教員待遇薄，反而在這薄基礎上分力來建設中學，以致兩無成就，明以在辦中學之尤，必須將國民學校或完定一個良好基礎，第三、是私心太重。我們知道小學的好壞，關係好一代人的前途至深至遠，可是地方上往往用不稱職的親友來充當教師，不稱職的，甚至連學校裏極簡便的清潔衛生，亦不注意，各位要明白，這不但是由於財力不足，而是因人事的不誠，所以希望辦地方教育的人，要公正無私，既不偏用學款，也不挪用學款，務必個色，務任愉快的人材。我們辦地方教育要是不犯過三個缺點，實是求事功的去做，我相信小學畢業的定能進外地地的中學，中學畢業的定能進外地地的高中或大學，君子愛人的教育，便是有基礎了。

欲求地方一切事業迅速的進步，成年人的補習教育，即民衆教育，比什麼都重要，因為壯年進社會的中堅，要是他們具備了普通的國民知識，豐富民族思想，一切的政令，自能風行草履，上下一致。其次在思想上的抗戰的時期，要使他們知道抗戰是求國家的獨立和自由，非前一個統一全國團結，是不能達成這項任務的。本省前一個推廣民衆補習教育的六年計劃，要全省各縣辦保都辦民衆學校，辦理民衆教育，（現在歸併在中心學校及國民學校內辦理）其意義即在此。關於組織此項民衆課本，本人會親自編纂課本內共有五百生字。

這五百生字跟隨不完全。并不怎樣的重要。但裏面三十幾萬的意義却不能不知道。爲補充他們的知識起見。又另外添了一種民衆故事本。要是能大教學時。能把課本讀十分鐘。便講故事。這樣經過短促的一個時期。人民自能明瞭政府一切設施的意義。政令推助也自較順利。不用說。地方官吏也少費許多氣力。

上面所講辦教育的方法。是很簡單。歸納起來說。便是辦好兒童的義務教育和成年的補習教育。換句話說。便是辦好國民教育。這是教育的基礎。基礎築穩了。再來擴充別的。自不致有事。各位要明白。要是還嫌步就快的來辦教育。不要花多少錢。便可把教育辦得很好。至辦教育的目的。只要抱定「君子學道則愛人。小人學道則易使」。就靠區區一費說。已足夠了。

其次。我們來討論討論建設。關於一般普通縣區的建設。也不能與大郡而相比。我們所希望的。便是孟子所說：「入其廬。土地闢。田野治。養老尊賢。俊傑在位。」所謂「土地闢。田野治」。便是廣置物質建設的標準。「土地闢」是架架造林。「田野治」是修修道路和興辦農田水利。春秋時代的國家普通不過百里。恰當現在一縣的範圍。孟子所說的標準。正好用爲各縣建設的衡量。我們對於新建設不要懸格太高。就一般說。只要「土地闢。田野治」。已足够了。如何達成這個要求？具體辦法約有四端：

第一是墾荒——墾荒是縣政建設中最主要的工作。本有可耕的土地。僅五分之三是熟地。還有五分之二是荒地。這也件因爲勞力的缺乏。不但未開墾的荒地很多。就是原有耕種的田地。荒廢的也不少。所以這是一個很嚴重的問題。政府近年特別注重這點。曾推行「墾荒公共進產辦法」。以墾荒爲單位。實行各縣通力勞動於其各個荒山荒地中。栽種經濟作物。並定獎樂辦法。以期行期順利。各位要明白。我們把地荒山開墾了。能種食糧固好。不然的話。植樹造林也是好的。况且墾荒工作用不著科學家來研究。也花不了好多錢。只要把一區一區(鄉(鎮)或一保)的荒山荒地調查清楚。把人力適宜的配合。便可開墾。要是人力不敷。境內荒地不隨時完全開闢。那末。分年分期來作。也可以達到目的。

第二是築路——一縣境內如果到處遍植森林。沒有荒山。這便是「土地闢」的現象。造林在縣政建設中。是很重要的工作。也可預防水旱。改造環境。培植風景。供給一切建設的木材等項。各縣應先作造林工作。用不少錢的。不過在從事造林之先。要經政府作一番準備工作。如審定適宜而有用的樹種。設立苗圃。培植樹苗。調查公私荒山荒地。探險地質宜宜何種樹種等。決不是單由政府強個人員隨意栽植便可成功的。所以說造林工作並沒有一件很簡單的事情。利和本人。在本地提倡造林。已有了好幾年。可是成效並不顯著。而且沒有一縣的成績能令人滿意。有人說貴州有山無林。有水無船。這話並虛妄。現在各縣想架設電話。往往缺乏電桿。建設房屋。往往缺乏木材。這原因便是過去缺乏宣傳。不注意。人人都知道本省山嶺重。但林木却這樣稀少。實是可恥的一件事。起初本人以爲貴州土質不生長樹木。後來聽一位英國的專家調查川。貴州居第二。省地質的報告。證明四川的土質居第一。貴州居第二。本省土質的優劣。在泥土富於粘性。山土的泥土不容易給水沖洗下來。能生長長植物。我們不必多舉例證。在貴陽山上栽植的樹木。都能成活長大。便是一個很好證明。本省過去缺少樹木。原因是在不注意栽植。栽植了又不加保護。任意砍伐成樁山。現在本省農林改進所派員到各縣協助訓練。積極推行。本人認爲各縣應派員。能確實禁止燒山濫伐等事。一面提倡栽植。今後幾年內。一定有良好的成績。

第三是築路——一縣除了應開的國道省道以外。還應修築與省。縣與縣之間。鄉(鎮)與鄉(鎮)之間。鄉與保之間的道路。這不是說一定要花許多經費。除了修路。鄉與鄉間道路外。不必那麼修得華麗。可是通行汽車的馬路。(省府另外頒布有築路標準)這意思是把普通道路加以修飾。使其平坦。得利行人就成了。這不僅給了當時人們的方便。而且會給了我們子子孫孫莫大的恩惠。我們知道本省各縣一般的鄉村道路。是很不講究的。非常不平整。有的路幾乎沒有一條大道。行路感到極大的痛苦。其實許多道路。祇須略加修飾。便可利用。以各縣農民的力量。在農閒時來修路。是極而易舉的事。近幾年來。有好多縣份照本縣人所講的辦法去作。結果不但花好多錢。而且造成相當可觀的損失。我們不論到那一個去。只須看他四成的道路是否修築完成。交通是否便利。便可判斷他施政的情形是否合乎「土地闢」。

第四是水利——我們要批判一縣是否合乎「田野治」的標準。當然要看一縣的水利是否暢通。講到水利。各位一定說沒有財力。沒有人力。沒有大規模的河河水問題。而是人們都能作到的小工程。這意思是我們要有「田野治」。不祇是把荒田荒地開墾。同時還要使原有耕種的田地。灌溉便利。耕耘便捷。設法減少水旱。大規模的利用水利工程。在一縣開墾不設。但就各縣原有的溝渠。坡塘。堰壩能隨時注意修葺。再擴充開發新的溝渠。坡塘。堰壩。本人相信這些工具。只要利用得當。利用得法。便可完全作到的。

是「入其廬。土地闢。田野治」。而一縣物質建設的基礎。也可說是已經完成了。這用不著花大堆的經費。也不用不著許多專門人材。能靠縣區負責的官吏能否努力而已。

現在省府督令各縣公共進產。(即鄉鎮進產)但是物質建設的初步。例如修築因省鄉鎮進產。一年內可獲利幾萬。便能豁免全體人民的區保經費。其實。這項收入以後應增加。即可增加在發展教育事業。只要地方上的人民富足了。便可用加租稅也是負擔。所以公共進產這件事。本人很希望各位同胞各盡努力去做的。

在這裏我還要提出兩點告警各位：其一。便是治安問題。各位要明白。要是一縣的治安發生問題。一切的建設都不能進行。我們必須先完成我們建設縣政的工作。大前提便是要把治安問題得完善。其二。便是衛生問題。我在這裏所說的衛生問題。唯一的便是要人民注意清潔。因爲這樣才可防止疾病。減少死亡。建設的力量才能充實。有人說。有了金錢才講衛生。本人認爲穿衣服。蓋房屋。修築學校。這便是講衛生。而且是講衛生。雖然不是實質的衛生。但是是講衛生。換句話說。有錢的能清潔。算是第二等。不清潔淨下等。沒有錢的人能清潔。才是最上等。總之。一個普通縣區。能够做上述的建設程度。再加上治安和衛生辦得好。根本的縣政標準可說是已經達到了。本人所希望一般。不如此。

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第十一期

中華民國十一年十一月廿二日出版

新縣制與鄉鎮保甲

(專載)

張羣

(一)

我國今日從事於政治研究者，多側重於中央及都市諸問題之探討，於縣政多未暇及。及觀以下之鄉鎮保甲，更未遑深論。即以社會運動而論，亦復如此。以致人力財力集中都市，影響及於，逐漸消滅。而鄉鎮之畸形狀態，抗戰以來，深覺政治展布，未能趕上軍事之進展，經加推察，堅強基層政治基礎，實為復興國家之根本，因於地方基層組織之重要，已屬不可忽視之事實。自「縣組織法」頒行，為時已歷十有年之久，其在實施過程中，往往為各種實施法令所補充修正，初無一貫之體系與明確之計劃，欲使之層層銜接，脈絡貫通，而成一完善之體制，已非事實上所能許可，現整個縣組織之調整，實為必要。且值此非常時期，為求發動民力，增加抗戰效能，願以行政組織之充實與改善，尤屬刻不容緩！

〔縣各級組織概要〕之頒行，即本上述要求，謹慎厘訂，其精神所在，如確定保甲為鄉鎮編制，即其一端。茲值新縣制正在積極推行之時，特就鄉鎮保甲略舉而言之。

(二)

保甲制始甚早，原為我國固有之一種人民自衛制度，歷年推行，先於豫鄂皖三省各縣一律編組保甲，培養人民自衛力量，後繼及於全國，頗收成效。惟保甲當時僅保自衛性質之組織，與地方自治組織之系統，無論在名稱上或辦法上，均不一致，如縣以下有所謂區區、聯保、團鄰等。又於區、村、街、及牌、甲等等是。且當時一般人士多以保甲制度係由上而下，並非自治，不合民主精神。更有合於安內之謂備用需要，而非抗戰所

必需。其實保甲之組成，以戶為基礎，由之以至於鄉鎮，形成一基層組織之輪廓，所有保甲職員之產生，均經過推選，舉辦各種事務，亦係由各級會議通過，方始有效。此實具有自治之即義與精神。至所謂保甲以戶為數，地方自治應以「人」為單位，兩者迥然不同者，關於此點，誠有申論之必要。我國教育未能普及，各地方人民知識程度亦極參差，不惟對於政治之素養，抑且乏從事公職之能力，期在行將轉趨，自有待於訓練，加以家族制度理而存差，而農村戶尤著，在此情況之下，保甲組織以戶為單位，不但習慣相沿，不易變更，且一戶之中，戶主者，必年力正強，能力較優，足以担負一切之責任，自然形成基層組織之基礎。保甲組織之後，必進行戶口清查，致保甲以戶為單位與選舉之為人為單位，並無妨礙。過去保甲與自治組織之不一，除前者多主將交納於自治組織保甲之中，以求形成一體之體系，便利運用，因於二十三年間內政部曾提出「確定保甲與自治組織中之編制，納入自治中，代替團鄰，各自自治保甲為一體」之意見，二十五年中央地方自治計劃委員會於通過「訂定地方自治法草案原則」中，亦規定「保甲屬於自治組織之中，使自衛與自治合而為一，擴大除鄉鎮內之團鄰，改定保甲名稱，統一組織，以期利於推行，同年立法院即根據此項原則，將縣自治法逐條及縣自治法施行法逐條通過，但迄未公布。既至鄉鎮編制及保甲問題始獲得徹底解決，現保甲既為鄉鎮之組織，為使組織健全確實發揮其效能，則戶口之調查，當為必要之圖。查戶口原為保甲之基礎，戶口如不詳實明確，則保甲固失其根據，即自治亦將無所憑藉。過去各地舉辦保甲，因不及舉辦戶口清查，以致保甲組織，未盡實用；今後鄉鎮保甲，除嚴密清查戶口外，尤宜於保

甲訓練與應用上，深切注意，俾能恰可激發一自發之心理，發揮其應有之效能，並實行保甲長負責切實辦理，動應登記。過去往往以人選不慎，情形複雜，執行時真多感困難，尤於與動查報，幾於無從舉報。今當新縣制實施之時，一面固應訓練人才，慎重人選，另一面必須與警備軍制及國民兵團取得密切之聯繫，相輔而行，以切實實際。編之戶口與保甲，息息相關，相輔而用，吾人為求地方自治之確具基礎，必須切實編組保甲，而戶口編查確實與否，尤宜鞏固保甲編組之根本，已為無可否認之事實。

(三)

保甲之運用，應俾以培養人民自衛能力為主旨。自新縣制創立，保甲制度已成全國一致之自治制度，其任務自非限於自衛之一途。舉凡地方自治所應與辦事項，編組保甲致力之範圍，「縣各級組織條例」中，經明白規定。保甲組織中心學校校長及鄉鎮糾察隊長，以一員兼任，保之組織，亦復如此。鄉鎮公所內民政、警衛、經濟、文化各股主任與幹事，及保辦公處幹事規定均由學校教師分別擔任。此種將教育及自衛之實質，一體為用之辦法，已可概見其任務範圍之廣泛。考其作用，當在力求實現「管教警衛」之主張。

總觀在「確立縣各級組織問題」討論中，關於此點，均推至詳談。並明白指示：「今後行政人員必須兼視教育，以教育為方法。鑒於革命建國之目的，其辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上一切事故現狀為教材，注重訓練國民如何做人做事。」上所指示，在使行政與教育合為一體，注重生產訓練，以擴大教育之內容與對象。且含有以教育力量培植人民自治自治之旨，以自衛力量鞏固自治基礎，以及政治力量推進自治之重大意義。是保甲之運用，已一改昔日狹義之觀念，擴大其範圍，舉凡民財賦等項事業，幾乎無所不包。不得不謂之是否得宜，自保甲制度成敗利鈍之所在。吾人不可不慎重其事，務使因時因地因事因勢，以制宜，而謀地方自治事宜之進展。

新縣制中之保甲，僅為編成鄉鎮之細胞，而非繼以行政之層次。本其意義，固於我國國家組織之自然結合，與乎人類相互相助之利有觀念，以維護地方之秩序，協助社會事業，而為庶政措施之根基，因保甲之運用

問題，實為今日所應切實把握者。我國現在已漸步入憲政階段，地方自治應為憲政之根基，希望全國人民充分利用地方自治之現有機構，一面促進地方事業，堅強基層

本縣內有效工作之陳述

玉屏縣縣長李世家

縣長奉命長玉屏已十閱月，因地方環境比較單純，同仁士紳均能命與資助，故各項政令之推動均易進展，茲將其要者分別陳述其要點如次：

(一)關於縣政建創者——縣長到任之初，對人事之健全與事業之開展極為重視，是以對府內人事，財政公文，檔案及會計諸大項目，均樹立一種制度，以為執行各項事業之基礎與依據。關於對府以外所屬各機關之統帥與督導，均按照其工作項目擬訂有系統之章則與辦法，通飭遵照施行。三十年度開始，並擬定幾個月來種種所得，準備立法及地方復原之需要，擬訂至玉屏縣三十年度地方行政計劃綱要八項，並擬訂計劃綱要分別擬具分計劃部八十八項，多已奉准實施，以此本縣行政工作之計劃執行老核均漸齊備，似已成立一種制度，推行以來，稱稱便利。

(二)關於健全保甲基層組織者——縣為自治單位，而保甲尤為自治之推動中心，其組織健全與否，應前縣長張自忠自任職組織之健全，已具認識。縣長到任後，對弱保再加強實，計每縣保險主任一人兼民政幹事外，另設經管文化幹事，總幹事，軍事幹事，並增設戶籍員，共計五人，另書記一人，保丁二人，每月支薪二百元，保長之辦公費已由十元增至八元。省派劃入部份，亦自六月份起照章辦理。以生活不安，各項款項均有專任人員負責，行政效率確實加強不少，而尤以辦理戶口異動一項，各鄉保戶籍員均能按月到縣府親自陳述其結果，以定獎懲，尤為有效。

(三)關於計口授權者——縣長到任一個月於各開縣政會議之時，即決定食鹽決定採官商辦原則，由縣府指派會計課監督，並按計口授權方法，準備最後保甲編定之戶口，每戶由縣府發給購鹽證一張，各戶持證到指定鹽店或分店照符定價購買，由發證人在購鹽證上各戶每個月日期，檢查訖小章。縣府隨時派員下鄉督察各戶購鹽證，以為檢查弊端之根據。辦理以來，可稱絕無風潮。

(四)關於清理官辦產者——本縣地狹民稠，縣地力量，以賴租黨革命建國之大業。另一面尤應乘其機會積極參加政治工作，本分工合作之精神，以實際運用之經驗。培養優良習慣與風俗，以求貫徹新體制之目的。

預算收支不符支，除於整飭稅收外，乃對原有官產學田匪產廟產，均依照規定組織委員會，進行清理與提撥。計官產學田清理後較原額增加八倍，將近萬元；廟產提撥六百餘元，值三萬餘元。均按擬辦本縣私立中學及其他各項文化教育事業之用。計自三十一年二月開始至同年七月底止，前後不過六個月之事。

(五)關於防旱增產者——六月五、六兩日開天久雨，田中禾苗多已枯旱，本縣於六月五日即發動全縣各機關預為防旱，八日派出席產商會總組共七人，十三日復派出防旱救災救濟團五組計十五人，二十四日復派出防旱增產增產團五組共十人，以挖田已塞水井水道河溝，開掘新塘田，搶收改種及增種雜糧並解決水利糾紛案主；並附帶辦理勸種登記，查禁禁酒，及糧食出省等附帶工作。工作結果計解決水利糾紛不下五十件，開田已塞水井田塘等三十七處，改種雜糧萬餘担，搶收稻田三萬挑，並在崇樂之木羅地方開田百五十餘年前因風水而填塞之木廬即可灌田七十畝者，已蒙識人力物力而開田成功矣。此外全縣無遺產，去冬收穫可得萬五千餘元，年可得四萬元，本年冬擬撥充此次調查，每保訪令開塘池一至三個，以防未來之荒旱。

(六)關於三步訓練者——本縣對征兵一項向著成績，縣長到任後曾親率巡邏宣傳團下鄉工作二十餘日，對征兵會親自參加監督抽檢，對三步抽籤稍加補充，即對

凡兄弟之多寡因可為抽籤之標準，而對其兄弟年歲之老幼及生產能力如何亦均可為標準，以足民樂意方法之近乎人情，並不違乎法理。兼之保甲極少弊弊情事，故征兵不感困難，甚至列入部份，經三個月來督導及實地監抽之結果，每期征兵有超無欠，而自願兵月必數萬，隨後再事努力，必可走上常軌。

(七)關於環境衛生者——衛生影響民族健康，不可輕視，縣長對衛生院之工作無時不在共同計劃與督促。本縣城區已決定用三合土修馬路，對公共水井已改良其五，公共廁所已改便三處，城區公共衛生採用清潔值日辦法，以甲為清潔檢查範圍，按戶輪流，每日值日戶並得清潔值日牌掛於門首，由縣府衛生院每日派員警檢查，分別獎懲。對有礙觀入及鄉區環境衛生，嚴採分級罰款而工辦法執行，推行以來，亦頗有衛生。

(八)關於巡迴宣傳者——動員工作如不由縣府列為工作之一而主動之，則對國民精神動員必無結果。本縣對於動員工作擬訂計劃，對經常工作之國民月會，各鄉紀念會均列著分別兩令城鄉準期實行。對巡迴宣傳工作每半年組織巡迴宣傳團下鄉工作一次，計三十一年月二日即由縣長率團員五十餘人，分總務，戲劇，歌詠，文藝，演講，糾察總務，醫療及視導調查八組，於此項之中，而對無黨各方向均得一概括之調查與推廣，此項計受益民衆總數人口三分之一，一切齊整及民衆痛苦之發現，足供將來工作之參考者極夥，歸來政並擬製報告書一本，計十萬言，已呈報本省，動委會矣！

吾人對地方自治應有的認識

鄭必仁

關於地方自治，因為着重點的不同，所以立論不一，大概說來，有下列諸學派：

(一)以執行公務論之：是否人民代表為着重點！凡不由政府更而由人民代表執行一切公務，謂之地方自治，這是某國派對地方自治的見解，亦可說是以「人」為中心的地方自治觀。

(二)以支出費用是否地方負擔為着重點！：凡依

法規規定，以地方稅收地方經費辦理地方事務的，謂之地方自治，這是德國派對地方自治的見解，亦可說是以「財」為中心的地方自治觀。

(三)以處理事務是否根據自己機關意志為着重點！：凡以自己機關意志處理團體內的事務，謂之地方自治，這是日本學派對地方自治的見解，亦可說是以「黨」為中心的地方自治觀。(未完)

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第十二期

中華民國二十二年二月廿二日出版

三權論與五權憲法

(上篇) (專載)

陳烈甫

——孟德斯鳩之三權論與其批評——

國家這個制度存在已五千年，但國家之有憲法，則忽略。

備為最近百餘年開事。世界上第一部成文憲法，為一七八七年贊成憲法會議所制訂之美國聯邦憲法。成文憲法觀念，乃國民主義之運動而來流傳於十七世紀，而大發於十八世紀。民主主義運動之目的，為推翻君主專制，在理論上揭主權在民之說，在制度上則主權國家必須有一高於一切之法律，是即憲法。惟徒有憲法仍不能保障制絕對。例如國家之一切權力，如均付托於一代表人民之會議，而毫不加以限制，則難保此會議不流於專權。國王一人專制，與會議多數人共同專制，險形勢不同，其為害則一，因此民主主義者，認為欲防禦政府之流於專制，則應使政府性質不同之各種權力，由不同之機關行使之，如是既可避免政府之任何一部份權力過大，且可收互相牽制之效。因此「分權」，乃近代成文憲法之一最重要原則。

自政治制度之運用觀察，分權非徒能防避政府之權力過大，流於濫用，致壓迫人民之自由，侵犯人民之權利，實並有其積極目的，即由於政治上之分工，使政府各部份，能維持相當範圍之獨立，並發揮最大之效率。孟德斯鳩之分權說，太偏重消極作用，惟孫中山先生之五權論，則兼重分權之積極效能。

本文上篇論述孟氏分權說之理論及其批評，下篇闡揚五權憲法之理論及其特質。

今之談分權者，率推孟德斯鳩之三權說——即立法、行政、司法權。但在孟德斯鳩之前後，學者之論分權而內容異於孟德斯鳩者，頗不乏人，其實實未可完全

分權論肇端於十七世紀之自然法學者，但比較為有體系之闡述者，則始自英哲洛克。洛克分政府之權力為三——立法權、行政權與司法權。後者即政府對外宣戰媾和及締結條約之權。洛克認為設立政府有一定範圍而確定之目的，即生命自由與財產之保障。欲達到此目的，第一必須有一處於一定準則而共同遵守之法律，故政府最重要之工作為立法。第二，既有法律不能無執行之機關，此即行政。如是則政府最重要權力，一為制定法律，一為執行法律，政府設立之目的，既為保障生命自由與財產，則此二種權力之行使，必須分開。蓋當立法機關擬採執行之權時，獨立法者殊有自行毀法之危險，且難免利用立法權，圖謀個人私利，其結果少數握權者之利益，將與整個國家利益相衝突。其次，在共和國體，立法權歸於人民代表機關，制定法律為暫時性的，故此機關無須固定存在。至於執行法律則具有固定性與連續性，制定法律與執行法律之性質既截然不同，立法機關之不能兼為執行機關，其理甚明。

洛克於立法行政二權外，尚有外交權。彼以為外交權之對象異於行政權，後者為執行法律，其對象為國內人民；前者則為國家對外之安全，置在外僑民利益之保障，其對象亦異國。顧洛克雖以外交權異於行政權，仍仍主由同一機關行使之。良以執行法律與辦理外交，皆需以國家武力為後盾，強為分開，實有引起騷亂之危險。洛克異於孟德斯鳩，不以司法為一獨立權力，而應附屬於立法權。

洛克主張獨立法應與行政分開，理論自有可取，但備舉消極方面之理由，未能從積極方面說明其必要。除外交權與司法權，實有顯著之缺點。外交權與行政權，以司法法權之附屬，理論上，皆覺未妥。司法權為執行法律，使立法機關兼理此權，豈非使制定法律者，兼為執行法律者乎？

孟德斯鳩之名譽「法律學」一書問世，彼認為分權之舉，蓋以其於政府之任務與性質，有比較正確之分配而於分權之目的，亦比較有完滿之說明也。孟氏謂政府任務，依性質可分為三：一為制定規範公共生活所需之一般法律；二為以其具體方法執行規範公共生活之法律；三為依據法律明決由公共生活所引起之爭權與糾紛。府此三種任務可稱為三權，即立法行政與司法權。既說明政府任務之性質，於是乃進而闡明分權之目的，使孟德斯鳩之意，分權之目的，為預防政府專制，保障個人之政治自由，由歷史教訓，如政府擁有無限權力，個人自由將失保障，蓋握權者不問其為國王，議會或人民，皆有喜於濫用權力之傾向。第二為使法治實現。當立法權制定法律於人民之手時，其結果將不能避免專權者制定濫用之法律，及以暴虐之手段執行之，反之，如便行政或司法機關兼理立法權時則一但感法律之執行不便，將毫不躊躇與以修改，行政官更如兼為法官，或法官兼為行政官更，則執行任務時，斷不能修改法律，將不無有公平之處理與裁決。總之政府之三種權力，分，則法治無從實現。

孟德斯鳩之分權說，已略如上述，顧晚近學者，不少懷疑或批評孟氏之三權說者，故三權說之構成，已遠不如從前。有主「權」之不可分者，有謂分權徒重行政事實之表面者，有對分權之效用深致懷疑者，有謂權固可分但非三權而為二權者，茲略陳其說：

(甲) 法國大革命時代政治家 Condorcet，以為分權乃根據虛擬之假定其理論完全為抽象的，所爭者僅為政府之表面。實則政府表面上行使權力之情形，殊異於虛擬之實現。是則分權論乃徒費筆墨，於事無補。

(乙) 美國總統威爾遜，於其為白宮主人之二十五年前，著有「會議政府」一書，對於美國三權分立之政治制度，坪擊甚烈。彼以為政府任務縱有不同，惟分若若干獨立之權而各自行使之乃不可能之事，有如人之

器官，雖所司任務不同，但必須互相聯絡，始能發揮作
用，政府為發揮功能計，應權權統一，責任集中，如機
器總發動機之節制；顯為割裂，將零亂散漫，各自為
政，政府功能，去過半矣。

(丙)英國政治學者范通爾以分爲權雖有可取，惟
其效能殊不如孟德斯鳩所言之甚。舉權者皆存嫉忌之
心理，一面惟恐其本人權力之不測大，一面惟恐他人權
力之不絕小實行分權，仍難免危險。再政府各部份之
權，雖可依法定之，但法律之命令如何，實有賴乎解
釋；而解釋嚴格或廣泛，殊足以增損各部份權力，致推
翻分權制度所欲維持之均衡。

以上三種批評意見，俱出於不同觀點，但皆不能推
翻孟德斯鳩之三權論。政府行使權力，表面或異於其
後，有如 Condorcet 所云，但不能加以從而謂政府分權
無其必要，或兩派所爭者，以若絕對分權，即政府
各種權力之行使，相互不發生任何聯繫，因此殊非分權
者所主張。蓋若施行絕對分權，政府機關將立於虛
局，而發生無政府狀況。至范通爾之懷疑分權效用，雖
有理由，但彼並不主政府無須分權。

(丁)晚近學者育刺孟德斯鳩之三權說提出修正而
倡二權論者，如法之佛奇克 (Dugout) 狄凱 (D
onow) 林基克 (Dirmech) 爲較著者。彼等
以爲政府任務，依其性質僅可分爲二：一爲決定，一爲
執行。前者爲立法權，後者爲行政權，除此而外，無第
三項獨立權力，至司法權實即行政權之一種或一階段也
。總的三權說學者之理論不外下放者：第一，司法權乃
執行法律之最後一階段。當法律意義發生疑問，或執行
法律發生糾紛，此時法官之任務，爲依法予以公平之判
決。此項任務，乃執行法律全過程之一階段，如是司
法權乃行政權之一方面或一支流，顯非一獨立之權力
第二，行政權之性質，包括三者：一審議，執行，與裁
決。而法院之任務爲裁決，實即行政權力之一種。第三
，法官任務爲使法律上權利爭執之點，顯處於明顯獨立無
二法律作用(一)法律解釋(二)點之裁決(三)明顯獨立無
二權力第四，司法權雖由獨立之法院行使，其理由不外保
障公平，提高效率。猶如行政機關之有財政教育警察
之權力。

一權說之理論已如上述，然爲孟德斯鳩所辦護者不
乏其人，法國學者傑克林 (Jaquelin) 及芬斯美 (F
enelon) 其較著者。彼等認爲行政司法爲性質不同目
的之五異之二種權力。行政之目的，爲對現實公共生活之
法律，作有計劃之維護推廣，使其實不受破壞。其性
質爲臨時的。此其一。行政工作多屬於事前之自動行使
司法則爲事後之糾正，必須發生法律糾紛，引起訴訟
法院乃受理之。此其二。自政治制度觀察，司法與行政
皆具有完備之金字塔結構；行政之金字塔尖頂爲大總統
或內閣，司法則爲大法院或最高法院。此其三。作者以
爲司法行政，爲二爲一，理論上自可爭辯，但事實上則
不問司法獨立之權力與否，司法應由獨立之法院行使
乃學者所公認者。蓋行政若可左右司法，人民權利將
毫無保障。欲保持司法獨立，則法官之地位及行使職務
，應依法受保障。司法獨立，乃世界多少國家所承認者

孟德斯鳩之三權論在學理之學論，既如上端，茲再
以現代民主國家所實施之分權制度，衡量其價值。
(甲)內閣制其重要機柄有三：一爲議會，常爲
兩院制；一爲國家元首，不負責任。如英之國王，
法第三共和之總統；一爲內閣，負責行政責任。內閣
制之基本原則爲使議會與內閣之間維持一適當均勢。顧
理論如此，事實則不易做到。或則內閣足以制舉議會
或則議會可以左右內閣。前者如英、後者如法。由於政
黨之健全與否，英法之內閣制，有顯著之差異。英之內
閣，通常爲議會多數黨所組成，常居於控制及領導議
會之地位。重要政策，決於內閣，而由議會同意之。理
論上內閣之存在，係依賴議會之多數信任，但議會多數
黨對內閣失其信任，內閣乃解散議會新請重民之對抗
武器。英國政治學者 Jennings 謂英國政治真相爲「政
府(指內閣)統治，議會批評」，實一語道破。法國第
三共和內閣之發展，則適與英國相反。由於政黨之零亂
，內閣壽命極短，議會中黨派角逐，皆打「打倒你
，我稱王」之旗幟。內閣壽命既短，地位不固，結果遂
受制於議會；後者除決定憲法外，更以委員會制度，
直接爲干涉行政。憲法雖受內閣以解散議會之權，但僅
爲制衡不常用之武器。

說爲不可恃。自制度發展。內閣議會實不可分，內閣之
組成，乃建築於議會之多數。自運用而論，英國主持重
要政策與立法者爲內閣而非議會，法國則議會除決策
立法外，並直接干涉行政。有以內閣制爲一極政府者，
其論非無理由。

(乙)總統制 美國聯邦憲法制定之時，洛克孟德
斯鳩之說正盛，故總統制下立法行政之關係，其異於內
閣制者如下：
(一)爲確保總統地位之獨立，使其不受制於議會
，總統係保民選，非如法國第三共和總統之自議會選舉
也。(二)總統有任命行政各部長之權，任命人選雖須
經參議院之同意，惟同意與否，性質異於內閣制之信任
。習慣上總統所提人選，參議院皆予同意。
(三)行政各部長，不能兼任議員，並不出席
會議，發政意見，或答覆詢問，議會開會時，僅能位於
旁聽席上。
(四)行政各部長，逕向總統負責，非向議會負
責。

(五)總統可以書面或口頭向議會致詞，說明其政
策，喚起議會之注意，但在法律上不能逕向議會提案
(習慣上總統如有提案，可託某議會之友人提出)。
(六)議會固不能通過不信任政府莫推翻政府，總
統亦無權解散議會。

由上所述，可知美國聯邦憲法嚴格採用分權原則。
但政治制度欲實行絕對分權，乃不可能，因此分權原則
之餘，另有所謂「制衡原則」，即議會通過之法律，總
統可以提請覆議；總統任命重要官吏，或對外訂立條約
，須得參議院之同意也。

(丙)委員會 瑞士一八四八年之憲法明白規定聯
邦議會行政委員會，負責國家行政之責者，則爲
聯邦行政委員會，委員會包括各員七人，由聯邦議會選舉
，任期四年。委員會包括各政黨人物，無內閣制選舉
議會所負之(共同責任)，委員會所提之案，經參議院
邦議會所否決，此非表示不信任，委員會無須辭職。委
員不能兼任議員，此同於總統制而異於內閣制。委員得
出席議會會議，此則異於總統制，而與內閣制彷彿。
總之，在法律上瑞士爲一權制，國家最高權力機關爲聯
邦議會，行政委員會爲聯邦議會之附屬，至於事實上行
政委員會包括各重要政黨領袖，有時竟能居於實際聯邦

上端憲法之內閣制，已如上述，孟德斯鳩所辦護者不

上述三種政制，除維持現狀外，尚應予分期之原則。內閣制與委員制，其立法行政之別，直無所謂分權。故孟德斯鳩之分權論，百餘年前被認為金科玉律，在今日

新縣制之基層組織

李文經

地方自治之重要 總理會昭示國人：「三千餘縣之民權，(漢蒙藏在外) 猶三千餘塊之基石，其堅則五十

層之崑崙，不難建立，建而不詳，雖國亦然。當有堅固之精神，而以穩固之力量行之，現五年之功，為民國築此三千塊之基石，必有可成。」 總理特具之灼見，吾人既接受 總理遺教，而努力奉行，則今後應即以鞏固大綱為第一要務之課本。十七年臨大會所決定的抗戰綱領，關於政治方面曾明白規定實行以縣為單位，改善井健全民衆之自治組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治之準備，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，井為憲法實行之準備。二十八年中央即有縣政計劃委員會之設置，和縣各級組織綱要的頒行，本年八月中會，復有三年建設計劃綱要的規定，關於基層政治建設，不僅在理論上之闡揚，而於實務上已有具體之規劃，一一見諸實行，年來國人對於新縣制理論之發揮及實際問題之研討極多，縣政問題，已引起國人普遍的重視了。

我國政治一向注重於上層政治制度之改革和人事問題，而於基層政治建設，很少有人過問，且過去縣以下各級組織，因制度的欠完善，人事的不健全，經費的困難，以及職權的不分明，地位的低下，種種原因，致空有自治之名，而實無自治內容。一般有作為之青年，對於區保職務，多不屑為，而地方土劣反多方活動得一位置，即肆意搜括，欺騙愚民，教育好人不做，做者不良之現象。縣各級組織綱要是針對過去之缺陷，遵照

中央地方自治之遺教和 總理對縣政的訓示，而加以澈底的改善，尤以鄉鎮以下採三位一體，事權集中使指揮統一，步調整齊，政教衝合而為一，不再如過去之分歧錯雜，政出多門，為一大特點，并可改正往昔 區軍調部之不良現象，今後從事於鄉鎮保甲工作者，自不悉地位及職權之低下，而無所施展矣，惟鄉鎮以下基層組織

更應可注意者，就作者所見分述如下：
 (一) 充實健全鄉鎮組織：原有區之編制，或因區域遂顯指揮困難，或因所轄縣保及保之單位過多，難於兼顧。凡百建設，區即取之於縣保，縣保則委之於保，保不能辦，則取之於區，因而造成推諉延宕之積弊。今新縣制由縣以下即置鄉鎮，而以撤銷區之地位，把區之一級廢止，在區之一級，原為承領機關，推行政令，反多牽延，實益少而害多，無各級組織綱要規定除有特殊情形者得改設區者協助縣政府導之外，均一律廢止，而以鄉鎮為自治之重心。
 新縣制之實施處中心在鄉鎮，已見之於各級組織綱要 總裁在確定縣各級組織綱要的講詞中有：「鄉鎮為鄉以下之基本單位，應特別充實其組織」。在各鄉鎮組織綱要特規定鄉鎮公所，設民政經濟文化警衛四股，並鄉鎮設有壯丁隊，及鄉鎮合作社等組織；保護兩股鄉鎮之細節、地位亦極重要，其組織與鄉鎮同，均須照規定健全組織。在實施新縣制時，更為詳實注重戶口，提高保甲，使之健全，調整區域使之合理，井宜節經費，提高待遇，俾易羅致人才。鄉鎮保甲長本屬辦理地方自治事務人員，照理應含有義務性質，不計薪津之多寡，惟鄉鎮保長，事務繁忙，責任重大，以保障而論，其重要事務如辦理戶籍，戶戶登記，編組國民兵，甄訓兵役，推行國民教育，辦理警衛，清理公有土地，籌辦倉庫，推行合作與興辦農田水利，建設森林場，築路架造造林，推行國民精神總動員運動新生活運動，衛生運動，實非政府專人，且須有相當智識能力者，不足以資信任，而事實上應保長者亦不能兼營其他職業，若無可以維持最低生活之待遇，何足以兼廉？而區保保務難以檢驗，此實為一主要原因。與其便之違法舞弊，實不如一律優其待遇，以安定其生活，井且予以精神上之鼓勵，使人人願從事於地方事務。

巴爾夫其穆成矣 總理知其所短，乃偶五種之說，理論與事實並重，政權與治權兼善。實分權專說之一大貢獻，實於下論說之。

所謂「為政在人」、「得人者昌，失人者亡」，總裁亦曾訓示：「為政之要，首在得人，人事之成否，即繫於能之高下與政政成敗所繫也」。又謂「辦事成功全在得人，人才由何而來，就要從訓練造出來，選拔出來」，今既有良好的縣制，非賴有健全之各級幹部人才為之推行不可。
 照縣各級組織綱要規定，所屬各級幹部人員，為數甚多，欲求得理想之大批合格人員，其根本辦法，賴於教育機關對實際需要，作有計劃之作育。然在改制之初，即對大批人才運用，在此人才缺乏之際，理想想過高，則無法批用，若取用過低，又不能担負新制責任；所謂新瓶裝舊酒，決於新瓶無備，甚且使舊瓶覆責任。吾人認爲此項人才，應以就地取材為原則，因地方自治事業，且可創立地方水久之人事基礎。甄選造就各級幹部人才，中央已有甄訓訓練計劃，逐級訓練。惟訓練之作用，是在收聚大批人才，予以精神思想生活之改造，井補充一般政務常識，了解新縣制之內容而後從事辦理。同時借訓練機會，嚴格甄試，使腐敗份子一律淘汰。保留較優人員，參加受訓，上級負責者尤應師胡文忠公之法於平時虛心訪求會文正公亦曾曰「得人不在廣收慎用，勸教，甄練，四者」，值此項人才孔亟之際，自應多方訪求，訓練甄揚。尤應遵照 總理「勤養有道，徵勵有方，任便得法」之訓示，使人盡其才。
 (三) 建立民意機關：縣為自治之單位，自治事務，必須依照人民之公意，利用民力辦理。故為增進人民參政與選舉人民管理政治，以發實民意起見，縣有無黨議會之組織。電報有鄉鎮民衆代表會，保有保民大會，甲有戶長會議及居民會議等民意機關之組織，其用意在發掘自治效能，表現民主政治之精神。惟我國過去因教育尚未普及，人民對政治缺乏興趣，且親未受自衛之訓練，如使之選舉，難免感情用事，選舉親朋，或百權附和為地主劣紳利用，致使民意誠實或成虛土劣利用，以奪取職位，遂藉以阻撓政令。故民意機關，必須依照組織程序，由下而上，逐級發展。四階民意政治之發展，當由下而上，不當由上而下；由下而上者，地方自治之基礎鞏固而不搖，由上而下者則反是；是以下級民

憲法雖未成立前，最好不先組織成立之被民會機關。鄉鎮民代表會照規定須由人民大會產生，保民大會應由每一人參加故即先指導人民舉行大會或居民會議，並指導成立保民大會。一面訓練人民行使四權和集會議事方針，而提高其興趣，俾了解民權與自身利害關係，然後再選派代表，成立上級民會機關。

(四)健全縣各級黨部的組織和運用，我國現為以黨治國之國家，三民主義。總理遺教為抗戰建國之最高指導原則，在國民革命進程中的政治，自不能脫離黨的政路路線。而無各級組織調整的根本精神，不惟在改善政治以下各級組織，尤在使黨政融合為一，以增進行政效能。故黨之組織，亦抄照各級行政組織，逐級配合，在保則有小組，鄉鎮則有區分部，區則有區黨部，縣則有縣黨部，各種農工商團體則有黨團之組織；惟為免除過失黨政摩擦，使黨政打成一片，工作融合運用起見，縣

吾人對地方自治應有的認識

鄭必仁

以上幾種說法，因為出發點根本錯誤，只看到問題的一節，沒有看到問題的全部，只斤斤於形式的檢討，未能把握實際的樞心，所以答案自難滿意，其實地方自治真義，不偏因為執行公務的是地方上的人，亦不僅是因爲用的地方上的錢，更不僅是因爲根據自己的意志，主要的還是因爲所辦理地方事務，即地方人民自己管理自己事務，設詳細點，凡於國家主權之下由地方團體依一己的獨立意志處理其區域內的事務，謂之地方自治。

因此我們知道，地方自治是要在國家監督之下才能實行，離開國家監督的立場，不是自治是割據，不願國家利害，只顧重地方上的利害，是自私，不是自治，地方自治與本黨義，不是造成互相對立的小政治集團，而是在黨的行政系統之下盡量揮行政效率的分工，不是各自爲政脫離中央任所欲爲，爲是從下往上作成統一國家的基礎。

現在我們進一步研究地方自治應做什麼事務，根據總理在地方自治開始實行法上規定及現在事實需要(一)清查戶口(二)設立機關(三)測量土地(四)修

以下各級黨部均一律嚴密組織，聽審活動中，以實黨團的組織得以深入，各級組織及各團體中，以實黨團的工作發生黨的指導作用，實行黨的政治訓練。在各級民意機關中，密切聯繫，推行自治，實行民權，爲使各級黨部，健全組織，發揮力量，必須於鄉鎮保甲及各團體中吸收優秀份子入黨。入黨以後，應加強黨的訓練，使了解主義與黨的政綱政策，和工作技能以健全黨的各級組織，積極推動工作。

總之有健全之黨，始有健全的國家，此爲堅定不移之理。要堅定抗戰建國的基本，實現民權，不可不注重基層政治訓練，切實推行地方自治。新縣訓育行政，決不容吾人再如過去重視上層政治，而忽視基層黨部，全國有識之士應到廣大的農村去，爲國家建設此三千餘塊之基石。

築道路(五)築築造林(六)普及教育(七)辦理警衛(包括保甲)(八)修治水利(九)推行合作(十)公共造產。清查戶口設立機關是實的工作，普及教育是數的工作，辦理警衛是實的工作，其餘測量土地；修築道路；築築造林；修治水利；推行合作公共造產；無一不是有關的工作，即如教育等工作的目的，還是爲的是一「養」，因爲政治的基礎是經濟，民生爲歷史中心，所以總理指示我們，地方自治團體，不止爲一政治組織，亦仍爲一經濟組織，經濟的作用透過政治的作用，經濟的事務，透過政治的事務，亦可以說地方自治最大的作用是發展地方經濟寬人民的生活，以自治爲手段以自給自足進一歩的自愛愛人爲目的。是以經濟的內容透過政治組織形式，要從經濟生活條件中變成自治的政治能力，才是真正的自治本意，才是真正的自治精神，我國古時的政治，向來「教」「養」兼施，尤其著重「養」的工作所謂「惟惟善教」「政在養民」「子實問政」「子曰：足食足兵，民信之矣。」「子曰：道衛，冉有僕，子曰：庚戌哉！冉有曰：既強矣，又何加焉。曰富之。曰既富矣，又何加焉教之。」「大道之行也天下爲公……」

若有興趣經羣孤獨致者皆有所望。一還是需要對於政治的主張，法家管子「書庶廣則知識，衣食足而知榮辱」更足千古名言。政治主義。

從上面說明可知政治與經濟是密切的不可分的關係，政治是以經濟爲內容爲基礎爲目的的，離開經濟的政治，是失了靈魂的靈魂，是海中浮樓空虛的建築，自治是整個政治的一環是整個政治的最低基層，自不能造成一般政治的真理而只重形式的民權運用忽略實質的民生要求。因此我們對地方自治應作進一步的認識，自治不僅是人民向政府要求政治上的解放而是要從政府機能上要求經濟和生產上更大幫助，是地方自治完成之日，即建國成功之時，一己私見，未敢置其必死，倘能因此引起研究從事地方自治工作者人士，作進一步具體發揮實質爲作者所盼禱。

九、十五於清潔訓練訓

本刊徵稿簡約

- 一、本刊以縣區行政幹部爲對象，徵稿範圍如下：
甲、有關縣政問題，地方自治及新縣制之論述。
- 乙、本省各縣區行政概況。
- 丙、對地方行政及自治各項問題之研究心得。
- 丁、中央及本省有關訓練機關概況。
- 二、來稿不論文字語言，以簡練切實爲主。
- 三、來稿請用稿紙稿寫清楚，并加新式標點。
- 四、來稿請多寫一萬字以內。
- 五、來稿經刊載後，酌酌酬謝，每千字五元至十元，不受酬者，請預爲聲明。
- 六、來稿請詳細註明作者地址。
- 七、本刊對於來稿有增刪，其不願者，請先聲明。
- 八、來稿請寄貴陽訓練委員會地方自治月刊社。

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第三十期

民國二十年十一月十日

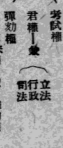
三權論與五權憲法

(下篇) (專載) 陳烈甫

五權憲法之理論

五權憲法為分權學說中之一最新解釋，新創造，此五權論不但已為中國現在及將來政治制度之基本原則，其在政治學上將為分權學中之一種有力量之理論，亦殆無可說。一種新政治理論，必有其歷史的與時代的背景。至德賴斯之分權論，在開通當時彼所認為理想之英國政治制度，而以打破法國之主權專制為目的。孫中山先生革命之目的為推翻滿清，建立民國；乃創五權憲法之論，以為民國政治制度之基礎。五權之論，實以中國以往之政治制度為背景，以西洋政治制度之利弊為參考，而以中國當前之需要為根據。五權憲法中之考試監察二權，一面為中國以往之制度，一面為當前迫切之需要。至「政權」「治權」及「權能」之說，則為分析西洋政治制度之利弊，對於分權說所下之一個新結論。此項新結論，實可以解決分權說許多爭執與困難。

孫先生於民國十年，講演五權憲法，謂中國以往專制時代，政府亦係三權分立，惟異於西洋民主國家政府之左權，其體系有如下表：



中國專制時代之三權

歐美民主政治制度之三權

關於五權理論之發生，孫先生於民國十年講演五

權憲法的時候說得很清楚：

「五權憲法，是兄弟創造出來的。兄弟創造出這個五權憲法，大家都有點不明白，以為這個五權憲法，有甚麼根據呢？五權憲法的根據，老實說起來，就是我所研究各國憲法，獨自思想出來的，至其講到五權憲法之構演，十餘年前，祇有在東京開會慶祝國民報週年紀念的時候，演講過一次，但是那個時候，大家對於這個道理，都沒有十分留心，在當時大家的意見，以為世界各國，祇有三權憲法，並沒有聽見甚麼五權憲法的。兄弟所創出的五權憲法，便覺得很奇怪，以為是兄弟惡公杜撰的，不知道兄弟創出這個五權憲法，實在是有根據的。兄弟提倡革命三十多年，從廣東舉事以後，便出亡海外，在全球奔走之餘，便把各國政治的得失源流，出來詳細考究，預備日後革命成功，好做我們建設的藍本。故兄弟亡命各國的時候，便很注意研究各國的憲法。研究所得的結果，見得各國憲法，祇有三種，還是很不完善，所以創出這個五權憲法，補救從前的完備。」

既明五權憲法之歷史及時代背景，茲略述其理論上之特質：

(甲) 政權治權 中山先生以為國家權力，可分為人民權力與政府權力，前者稱為政權，後者稱為治權。民權主義第六講，對於政權治權，有如下之解釋：

「政是衆人之事，集衆人之事的大力量，便叫做政權。政權就可說是民權。治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權。治權就可以說是政府權，所以政府之中，包含有兩個力量，一個是管理政

府之力量，一個是自身之力量。」

治權即政府權，其意思相當於英文之 Authority，與孟德斯鳩之分權說之 Power 不同。晚近學者對於孟德斯鳩之三權說有許多批評，我們權不可分。我們權雖可分為二權而帶三權。權不可分之批評，蓋由於孟德斯鳩過重分權之有根據理由，以為防止之政府專制，只有將不同之權力，交付不同之機關，使其相互牽制，相互牽制之結果，固可使政府不易濫用權力，但易流於行動定較，責任不明，其成績或僅維持腐敗之局。是分權利弊兼有，但分權如過於嚴格，則將有害而無利。五權論於「權」之上，冠以「治」字，其注重分權之積極理由，實甚顯著，治即治理，實治理則必須注重效率。政府所以須分權，則因政府任務或弱性質不同，或則目的特殊，或則執行方式有異，欲使其能發揮最高效率，必須有不相同之機關，以執行不同之任務。此各機關之組織，亦因其所執行任務之性質而不同。例如法院之組織，應與行政機關，代表人民之機關宜獨立立法而不必適宜於執行，而政府權力不分，則將有權力過大易於濫用之危險。尤將政府於毫無效率之境地，如欲發揮政府之效率，必須分權。分權既以發揮政府效率為其主要目的，則執行不同權力之機關，其互相關聯，必須維持合理之聯繫。政府舉一例，以見一般。如行政機關提出立法案，立法機關，此舉一例，並無如何。行政機關提出立法案之權力，亦為立法機關無不之職權。行政機關專門人才較多，並負實際責任，知所應為，亦知所不能為，故其所提之法律案，必較切合實際，而不至於空泛不著邊際。美國法律上大總統無向國會提法律案之權，致有所提議，必須經主三權說者頗多，力說孟德斯鳩之三權說，其理論自有可取，蓋行政司法二者，其性質固為執行法律。但中山先生之所以倡五權論，則因其有重單一治一事之效率，而非因立法行政司法安設監察五種之性質相異；此五種任務，須由五個機關持相當獨立機關行使之，庶幾發揮最高效率。在二權說者固亦不否認司法之須獨立，故五權說中五種治權性質之是否不同，實無須爭辯。

(乙) 「權能」之說 現代民主政治國家，人民為國家之主體，亦即國家之主權者，惟一國之內，人民兼

有軍閥政治，非自治國家之事，則不能不付托之於政府。此在地理民衆之中華與歐羅巴，在彈丸小邦之瑞士丹麥，而在地廣人稀之人民以治理國家之事付托於政府之後，固不能復過問，而純粹為被治者，則所謂人民為國家之主權者，將空無意義。因此人民難以治理國家之事付托政府，但仍須維持其政府之權，始為名實相符合之民主政治。

政府受人付托，其任務為治理國家。政府能盡其任務，則政府必有「能」。有能之政府，須具備兩個條件，一為須有專家，二為須有善為其任務所應盡之廣大權力，自十九世紀中葉以漸，政府任務日增，而性質亦益為複雜與專制。百十年前美國總統 Jackson 謂政府任務簡單，凡稍具常識者，事能為之，實已不實用於今日，蓋專門之事務，只有專門家始能當之。若政府雖有專家，但權力太小，動受束縛與與此批評非議，則承平之時，不能有過大之計劃，危險之時，更不能有當機立斷之措置。此種政府，仍將無能，是以政府於延攬專家外，尚須有充分之權力。

一個國家最理想之政治機械，為人民之「權」與政府之「能」之間能維持一體合稱之均衡。人民之權重，政府之能輕，則政府非既險不固，便尸位素餐，反之政府有能而人民無權，則政府將有流為專制政府之危險。大革命時代之法蘭西，「權」重於「能」，希特勒統治下之德國，「能」重於「權」，前在政潮起伏，大局動蕩，後在則人民呻吟於專制壓迫之下，敢怒而不敢言。中山先生「權能之說」係以人民之權與政府之能，各能發揮其最大效能，並維持一合理之關係，實無過與不及之弊。在民權主義內，孫中山先生謂：

「勝到國家的政治，根本要人民有權，至於管理政府的人，便要付之於有能之專門家。」

「人民是工程師，政府是機器，一方面要政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做，又在他一方面要人民的工程師，也有大力量，可以管理萬能的機器。」

以上所說的是原則，至於發揮「權」與「能」並維持合理關係之方法，中山先生則謂：

「那要在人民和政府的兩方面，彼此要有一些什麼的大權，總可以彼此平衡呢？在人民一方面之大權，是要有四個權。這四個權是選舉權，罷免權，創制權，複決權。

決權，在政府一方面的，是要有五個權，這五個權是行政權，立法權，司法權，考試權，監察權。」

(丙) 考試權之獨立 欲政府發揮其「能」，則政府官員應為專家，如何取得專家，在目前殊無一能比考試更為完滿之方法，考試制度固不能視為最理想無弊之制度，但速成之私人援引舉薦為進。中國之行政考試制度，在世界各國為最私，而歐美進步國亦先後採取考試制度，并保留考試之獨立，考試制度，普魯士行之最早，英國始自一八五五年，法國始自第三共和，美國則在一八八三年以後。主持考試之機關，英為文官考試委員會，法由內務部行政各部自行主持，但無論如何，皆能維持考試權之獨立，不受干預與左右。(德國自希特勒主義以後，或試權已失獨立性)。近百年來中國政治之腐敗，其原因雖多，而用人之不當及無完善之人事行政制度，實為最主要之原因。中山先生一面看中國以往已有考試制度，一面觀察歐美政治史上軌道之國家相繼採用考試制度，乃有考試權獨立之主張。民國十年中山先生提出五權憲法，謂：

「欲試權原來是中國一個很好的制度，也是一件很嚴重的事，觀前各省舉行考試的時候，把政場上的門都關上，監視着卷的人，都要很認真，不能夠敷衍，說人情……」又謂：

「如果實行了憲法以後，國家用人行政都要照憲法去做，凡是我們人民的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用。兄弟記得剛到廣州的時候，求差事的人很多，兄弟也不知道那個有才幹，那個沒有才幹。這時候，政府正要用的人，不苦於不知道那個是好，反受沒有人用的困難。這個原故，就是沒有考試的弊病。沒有考試，就是有本領的人，我們也沒有方法可以知道，暗中有壞了許多人才，並且因為沒有考試制度，一班不懂政治的人，都想去做官，弄到弊端百出。在政府一方面，是為烟瘴氣；在人民一方面，更是非的怨憤。」

欲試權之所以須獨立而不隸於行政權之下，其目的為提高主持考試權之地位，使其足與行政機關相抗衡，而不受後者的左右。故中山先生說：「政理如果屬於行政部，那權限未免太廣，流弊反多，所以必須構成獨立機關，總務公堂。」

中國之考試權，較之歐美，有一不同點。歐美之選入者皆須為考試(或與審)合格者。歐美政黨政治發達，候選人率由政黨推出，其決定標準為候選人之號召力，而非候選人之才識如何。歐美教育發達，政黨推出之候選人，概不注重其人之才識如何，亦不至加以限制。中國教育落後，對於候選人之才識標準，亦不加以限制，即將影響決議機關之效率，於人民眼簾亦將有不良影響。政府應有「能」之政府，或試之及於候選人，乃符合政府有「能」之原由。惟對於候選人之考試，自不能如官吏考試人嚴格，蓋過於嚴格，將妨礙代表人民之性質。

(丁) 彈劾權之獨立，獨立之彈劾權為中國固有之制度。中山先生說：「說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫，和清朝御史之類，就是遇到了君主有過，也可以直諫，這御史之職是極重得，風骨最厲。」彈劾權之對象，為官員之失職與其違行為。歐美各國亦有彈劾制度，其彈劾權率操於立法機關。中山先生則主張彈劾權者獨立之監察院行使，一則因為立法機關如擁有彈劾權，每易用之以對付或扶持行政，美國各邦議會，頗多如此，二則因為彈劾權之行使，其性質異於立法，為提高彈劾權之權威及發揮其效率，自不應由立法機關行使。三期因為立法機關政治色彩濃厚，彈劾權之行使，甚易挾雜政治之因素，實不如由有超然地位之監察院行使。

結論——丁孫獨立在湖海澎湃而民主政治危幾幾伏之時，確定一國政治制度之憲法，以不為人所注意。然國家生命，既為永久的，欲避變亂相乘，國謀長治久安，則必須實行法治，而憲法則為實行法治之一重要基礎。分權不論在十八世紀或今日，同為憲法之一重要原則。孟德斯鳩之三權說在歷史上有偉大之貢獻與貢獻。惟在今日，則已漸失其權威。晚近分權學說，有自消極(即防避政府之濫用權力)而入於積極(即提高政府效能)之趨向趨勢。中山先生之五權說，不特適合中國當前之需要，於分權理論之發展具有偉大之貢獻。政權治權之分與權能之說，實可澄清政治學界對於分權理論之許多爭論。五權憲法理論之價值如此，惟五權憲法如何設計，實為異常重要之問題。

中國之考試權，較之歐美，有一不同點。歐美之選入者皆須為考試(或與審)合格者。歐美政黨政治發達，候選人率由政黨推出，其決定標準為候選人之號召力，而非候選人之才識如何。歐美教育發達，政黨推出之候選人，概不注重其人之才識如何，亦不至加以限制。中國教育落後，對於候選人之才識標準，亦不加以限制，即將影響決議機關之效率，於人民眼簾亦將有不良影響。政府應有「能」之政府，或試之及於候選人，乃符合政府有「能」之原由。惟對於候選人之考試，自不能如官吏考試人嚴格，蓋過於嚴格，將妨礙代表人民之性質。

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第四十期

中華民國二十二年一月廿四日出版

黔省地方財政與房捐

丁道謙

房捐是地方財政收入之一部份，所以談地方財政便可包括談房捐了，但是這裏我們却將地方財政與房捐併列而談，這是含有強調房捐之意義的。

房捐在地方財政收入中，一向是被人忽略的。尤其是在交通比較阻滯的區域，財政收入中，房捐幾乎沒有地位，常被摒棄於預算之外。

財政收支之平衡，有待增加收入與減少支出。對省

每年補助金額(單位元)概算

二二七	六、一〇四、一四三
二二八	三、一五三、三九二
二二九	七、四一〇、四〇〇
二三〇	一、五九四、六五三
二三一	一、二九七、〇七三
二三二	一、一五〇、〇七三
二三三	一、二二二、〇七三
二三四	一、三三三、〇七三
二三五	一、四四四、〇七三
二三六	一、五五五、〇七三
二三七	一、六六六、〇七三
二三八	一、七七七、〇七三

而對省之補助於縣者，歷年之支出預算數則如下：

二二七	五、〇七六、一〇〇、九二
二二八	三、〇七六、一〇〇、九二
二二九	五、〇七六、一〇〇、九二
二三〇	三、〇七六、一〇〇、九二
二三一	五、〇七六、一〇〇、九二
二三二	三、〇七六、一〇〇、九二
二三三	五、〇七六、一〇〇、九二
二三四	三、〇七六、一〇〇、九二
二三五	五、〇七六、一〇〇、九二
二三六	三、〇七六、一〇〇、九二
二三七	五、〇七六、一〇〇、九二
二三八	三、〇七六、一〇〇、九二

此項補助由中央對省之負擔及省對縣之負擔言，均呈顯著增加之現象，不過各縣以年度所列入預算之科目略有不同，二十六年度列入增加費，二十八年列入行政費，而巳。事實顯然，各縣之行政經費，大部份均以省補助為大宗，對省二十五年預算預算保甲經費二十一萬餘元，二十六年度增為一百七十餘萬元，二十八年復增為二百六十餘萬元，佔出三分之一以上。可知對省縣地方財政依賴於補助之情形。其實各縣如果果實的填入新縣制之階段，其支出之尚須增加乃為不可避免的。

對省縣地方財政收入雖甚貧瘠。如二十五年中核定之食糧等七十一萬之歲入(歲出)預算合計為三、五四四、一七七元，每縣平均僅三五、八三三元，二十六年度核定之預算計共七十九萬(缺安南赤水兩縣)歲入

之收支，如無中央之補助，即失平衡，各縣之收支則又仰於省補助者甚多，雖然中央之補助非全數由省補助於縣，然各縣之收支仰賴於省之補助者則不亞其例。歷年來中央對於黔省之補助情形相當可觀，每年均在三百二十萬元以上，佔全省歲入百分之五十五上下，茲將二十七年以來中央對於黔省補助列表列於后：

實收	五、〇七六、一〇〇、九二
實支	三、〇七六、一〇〇、九二

(歲出)預算合計共四、七七五、六五五元，平均每縣為六〇、四五元，二十八年度同上七十九萬餘元(歲出)預算合計增為八、〇一八、二三五元，平均每縣增為二一〇、四九七元，較二十六年度增百分之六十八，較二十五年度則增一倍以上，然其收支仍不能不謂為貧弱也。

因為收入之有限，支出自亦難能自由，縣建設之事雖多，因限於經費，亦不得不以收入為其活動範圍。

據貴陽市政刊所載，貴陽市之房捐，現經整理月可收入二萬八千餘元；估市政府之財政收入約可達百分之二十五。(以本市每月收入一六六、六六六、七元計算。見貴州日報十一月七日)，據貴陽市三十年度稅收可達七十萬元按八月平均而得)，可見房捐對於地方財政是有相當貢獻的。其實，貴陽市的房捐如果果再澈底整理，必然還可以增加相當數目。

誠然，對省各縣，因人口之稀少，且多分散於鄉鎮間，百分之八十是農人，農人的房屋多自用，每戶的價值亦僅及於一千元；鄉鎮的房屋雖有出租者，然每月的收房租十元者實亦不多，但地並不足以用為不徵收房捐之根據。

各縣城區及鄉鎮所在地房屋價值千元以上者甚多，房租每月徵收十元者亦有相當成分，故如能整理確實推行，各縣縣財政之收入，房捐當可給以相當幫助。

如以貴陽之房捐為例，各縣收入僅及貴陽市十分之一計，則每縣每月亦可得一千元。三十縣之比例。當然不相謂奇。然此數目以全省有七八十縣而論，則每月對省之房捐收入將可達七萬八千元(貴陽市除外)，全年則可收入房捐九十三萬六千元也。此數平均對各縣而言，當然無不，每年每縣平均僅一萬二千元，然一萬二千之數在對省之縣財政收入中之比例，無論如何，均不能謂奇也。

總之，吾人當知以自治財政乃以自給自足為原則，然則如何能自給自足耶？對省各縣之財政，多不能自給自足者，房捐即可增加縣收入，各縣何不試行乎？開源節流為之財政收支平衡之不二法門，房捐乃開源之一門耳。

實施新縣制的幾個財政實際問題

記者

本省地方行政幹部訓練團財政科長訓練班，在十二

四月四日下午舉行座談會，有九個訓練團財政科長，一書定朱寶源，平塘劉希賢，黃平蕭景毅，鎮遠徐遠三，鄭貴州省地方自治月刊社編

佔領長，都勻石福浦，清源邵啓梅，玉屏金慶生，銅仁夏文彬)有三位考題學員(李正容，魏朝儀，魏景霖)參加與會。討論的都是些關聯財政的實際問題，尤其關於新縣制下所遇到的各種財政困難及改進方法，關係甚為透澈。其中有若干材料頗可供今後推行新縣制籌份的參考，茲錄錄如次：

第一 縣財政收支問題

一、收入問題——本年第三次全國財政會議決議將財政劃分屬國家財政與自治財政兩大系統。縣財政與鄉鎮財政，均為自治財政，並由中央規定。縣財政之收入(見本年十月公佈之財政收支系統辦法大綱)以為各縣整理財政之原則，其主要在減除名目繁冗之重複稅，與不利民生之地方捐，以減輕民衆之負擔。廢除各縣財政舊制，目前尙有戶捐，富田賦房捐營業稅之重複徵收，實爲性質最重之不利民生之地方捐。此種不合理的收入，宜爲急籌整理財政所不可忽視之問題。

二、支出問題——本省各縣支出尙無一本預算，固爲良好之現象，可是支出之比例用於機關行政費者佔百分之八十以上，用於事業經費者，反不及百分之二十。此與現在各國縣財政支出之趨勢不合，影響地方建設甚大。故今後財政之支出，實不可不將機關行政費與事業費減，而將事業經費增加，俾得積極從事地方建設事業之推動。

三、統稅收支與專款制——專款制度是使財政與此失彼，故政府已有統稅收支之規定。惟各縣或仍偶有接到類似專款之行文，縣府各科亦常有企求專款之爭執。(如以前之教育專款等)此足使一縣財政收支受有莫大困難。如欲解決此種困難，以促使一縣財政收支有計劃之發展，應以預算爲中心，嚴格執行預算，更不可不注重統稅收支。

第二 縣財務機構之聯繫問題

一、財委會與財政科——縣財務機構有縣財政科地方財務委員會會計科。試稅徵收處及縣金庫等。財政委員會本爲一會計監督機關，但過去各縣之普通現象，財委會均派員出納審核預算責任。同時縣府財政科亦常有不明本身責任往往將地方一切收支均委由財委會辦理，遇有移交時，亦歸由財委會負責。至使地方財政系統異常紊亂。今後必須將財委會之職權重新予以確後，收營業稅應特別注意於防止逃稅。

定，使經費一純然地方財務監督機關，負責非編責任，所有出納事宜，應交由縣金庫辦理，始可免除濫支濫用之弊。至於縣財政之收入，自然應在縣府財政科會計室指導監督之下。由徵收處負責徵收。

二、財政科與會計室——各縣財政科與會計室，往往因人事關係，不是互相輔佐，即是互相掣肘，其結果往往是以空虛各圖縣政工作之推行，其主要原因，均在彼此不明本身職權，同時亦不能尊重對方職權之關係；今後必須加以改正。

第三 各種捐稅整理問題

一、縣地方各種捐稅整理之原則(一)剔除中飽，嚴厲懲罰——各縣捐稅過去多採用攤派或包辦制，人民所納之稅款甚鉅，而捐稅收入則甚微，其中差額均爲承征人所中飽。故今後捐稅應採用自徵制，以實剔除中飽。惟自徵時納稅者必多存政府考察濫用之心，而企圖隱漏。故此點必須特別注意。(二)增設稅額，嚴禁攤派——各縣爲謀收入增加，多方想開新稅派往往忽略因開收捐稅而影響該項產業或工業之發展，處者在想不出徵源的地方，則利用保甲組織，施以攤派之方式，例如過去時期，屠宰稅各縣採單攤派方式者甚多。此種妨害稅本之稅源及攤派之方式應嚴禁禁止。(三)劃一稅率，減少捐目——各縣地方捐稅名目繁雜，稅率不一，其或同一捐稅在甲乙兩縣稅率各不同，使人民無所適從。有時人民並不願納稅之，及感累於重重攤派之將原有

屠宰稅改爲屠宰稅，擴大其稅額，對業爲一切屠宰消費費。(二)改徵從價稅——由縣府將五十斤一級之稅額，依從價稅率訂定從價稅額徵收之，稅率爲百分之五，倘價漲跌在一元以上時由縣政府另訂稅則。(三)應逐項自徵制。以前各縣之屠宰稅多採包徵制，今後之整理以改爲自徵制爲第一步。

三、營業稅之整理——征收營業稅之最大困難莫過於逃稅，逃稅之主要原因有二：一爲業戶之逃稅；如徵收人員不盡職責，或因親友關係，將業戶之營業收入額以多報少，減低捐稅收入。一爲放任的逃稅；如在實州各縣多數之營業爲流動性之「趕場」，每場攤販得業收入，僅在數百元以至一二千元不等，但此種營業，各縣政府都放任未予收稅，亦影響捐稅收入不少。所以今後應特別注意於防止逃稅。

此外戶捐，身息捐，牲畜捐，油捐，對酌情形訂定計劃，逐漸減免。

第四 田賦改徵實物問題

田賦改徵實物，一則可換濟軍糧民食，再則可防止通貨膨脹，自需努力切實推行，然吾人必須於舉辦一專之先，而預防其可能發生之弊害，始可獲得完變之效果。政府於籌劃之始業注意及此，如能征稅收之分開，而在同處辦公，量器之劃一等等，均有詳密規定，吾人以為欲期徵實如期如完成，下列三點亦須特別注意：對於(一)廣爲宣傳——各縣鄉民文化水準極低，對於田賦改徵實物，諸多不明，故政府應多派員並發動學生深入農村宣傳，使鄉民知悉田賦改徵之意義，踴躍完納；並可免去不肖分子中飽舞弊弊弊。

(二)注重人事——過去各縣徵收人員頗多一般腐舊份子，實與地方土劣聯爲一氣，狼狽爲奸，操縱把持，盡其能事，今後必予行政改用新人——之原則，訓練征收部人員，分別派派出徵收，以杜弊端。

(三)厲行考核獎懲——對於經辦人員嚴爲考核，獎懲並施，簡宜官，則從事工作人員即勇於負責，慎重將事。

此外有一點須補充者，即過去辦理土產陳報者因時聞間人羣關係以重負損失，田多賦少，田少賦多，人民以爲口實，對征實亦不無微辭，應設法補救。

第五 鄉鎮自治財產問題

鄉鎮自治財產，爲各縣自治財產走上自給自足之最佳路徑。吾人以爲自治財產，應以少仰給於稅，多從事於公債積蓄，以獲取收益爲原則。鄉鎮自治財產方法甚多，各縣並可因地制宜，土質，特殊經濟環境而決定發展之路徑，如造林，築荒，畜牧業，小鹽業等均均可任意選擇，主要者即爲利用百姓之餘財，餘時，餘力，而發展地方之公共生產事業。此不僅爲樹立鄉鎮財產之惟一方法，並且可掃除人民之不良生活習慣，與促進民衆之共同事業。

附啓

本刊將添設信箱及戰時政令問答欄

本刊決定自下期起，添設信箱及戰時政令問答欄，凡本刊讀者有意見，地方自治，本報隨時轉請政令，請惠賜閱閱的意見和疑問，願歡迎來函提出討論。

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第五十期

版日一月一年一卅

發展地方經濟

——吳主席對會訓練團學員訓話——

各位同學：今天講的題目是「發展地方經濟」。這一個題目，範圍非常複雜，非常廣泛，自然不是一兩個鐘頭所能講完的。不過，我現在提出這個問題來，是要給各位一個概念，同時引起各位研究的興趣，俾而推動地方經濟的發展。就經濟這兩個字的意義說，是不難完全依照書本上來解釋的，我們先要明白，經濟就是「生計」的意思，就其範圍來說，小至一身，大至一國，凡衣食住行一切物質的狀況，或關於一切物質及其代表的東西，如股票、債券、鈔票等，無不與經濟有關；再從實質上說，經濟就是電力，我們說一個地方或一個國家的經濟狀況如何，便是說一個地方或一個國家的富力如何。更說到經濟與政治的關係，亦甚密切，兩者互為因果，政治辦得好，經濟的狀況自然會好；要是政治辦不好，不用說，經濟的狀況也是不會好的；管子所謂「衣食足而知榮辱，倉廩實而知禮節」，便是這個道理。易言之，政治和經濟是相輔而行，有優良的經濟基礎，便產生優良的政治設施，有優良的政治設施，才能發展優良的經濟事業，而良善的社會風氣，必賴此二者方可養成，體之已往的歷史事實，這是確切不易的。

與黨和瘟疫等自然的力可以破壞一地的經濟，人為的災禍如兵燹和亂和政不修明等也有同樣的原因作用，所以歷代中國的經濟破產，終不外於這幾個原因，近代科學發達了，可用種種的方法來防止自然的災害，至於人為的災禍，更可設法改善，但是都只能相當的避免，而不能絕對的沒有，試看世界各國直到現在仍免

不遭天災人禍的打擊，這是有許多事實告訴我們的。經濟的範圍，隨廣言之，不外是國內的生產與國內外貿易，至其全國性的經濟，就是對內對外一切經濟活動的總合，即其各個部門之產生量與對外貿易量之超出的程度，即可總以判斷一國的經濟力量，也這是一國富力的強弱問題。今天要講的是地方經濟，上述問題以後有機會再討論，講到地方經濟，不外是：(一)省與中央(二)省與省(三)省與縣(四)縣與縣之間的經濟問題，本人對於本省縣區間的經濟問題，曾講過最低限度的經營，造林、道路、水利四項，歷四年如一日，督勤行本省經濟建設行政時所應注意的幾點來對各位說一說：第一，不能單注重城鎮少數商家或富戶的經濟情形作根據，就來判斷一個地方經濟的好壞，因為這也是地方特殊階級的現象，不足以代表一般多數農民的，我們要注意到鄉間的農民有無流亡，耕作有無荒廢或怠工的現象，要是有流亡，不是為了耕作上入不敷出，或政治不良與社會其他影響所致，應該把他發生的原因調查清楚，積極設法挽救。第二，要注意工人有沒有流亡或怠工的現象，貴州的工業，既正在積極提倡中，小規模的工廠也在萌芽時期，工人的數量比較農民當然是少數，不過這正做苦工工人，我們也得十分注意改善他們的生活和待遇，使他們安心工作，充分發揮他們的力能來供獻於國家社會，抗戰時期，就是全國人力物力財力能够得到適當而配合的運用，使它們一點也不浪費。第三，要注意的就是保護森林與禁止燒山和毀壞林木的事，關於這點，貴府已三令五申要各縣嚴加禁止，事實上地方經濟力，無不隨山嵐風氣，在貴州各縣非常普遍而小利，不了解這種利害關係，因此政府年年提倡造林，結果成效很少，便是這個原因。我們一面提倡造林，一面又放縱老百姓燒山或令其任意搗毀，這種背道而馳的交通運輸，沒有阻礙，我們要發展地方經濟，首先要注意到交通和運輸問題，所謂「地靈其利，貨暢其流」，要是貨不暢其流，這個地方的經濟，便是貨棄於地，而民無以為生，所以這兩年本人特別注意交通問題，督促修了好幾條公路，現在在不斷的進行中，希望各位回到各縣去，積極提倡修築幹線，完成縣與縣之間的交通網，本縣的出產品能夠暢流於外，外地的生活必需品，也會暢銷於本縣，交通無阻，貨運暢達，地方經濟自自然能活潑。第五，要注意一般公共經濟事業的發展，最近省政府令各縣倡辦勸業廠，勸工工廠，擇得出現實屬手工工藝所等，便是發展地方公共經濟，提倡就地生產的必要工作，現在各縣紛紛響應，有的都辦得很好，如土布、毛巾、綢呢、絲織、肥皂等出品，都很通用，不僅可供一般民衆的需要，而且向外推銷的很多。抗戰發生後，我們由沿海各省遷入內地，不用說，工業方面是受了相當的打擊，再加運輸不便，外來的貨物不應求，而一般商人又往往不明不白，囤積居奇，任意操縱，形勢極端的物價騰漲，影響到一般民衆及公務人員的生活，極端是不容諱言的，將來抗戰愈接近勝利，我們的困難也愈益增加，因為幾千方百計的在對峙線我們的交通，想與自更生的生活呼吸，我們各地公共經濟事業的發展，利用地方遊資創辦小規模的工廠與手工工業的生產，開礦、造林、公共造幣，都是不容緩的事情，各位回到外縣去，務要加強這種工作，使各地的物資得到適當的運用。

其次，對於地方經濟的發展，不能單注意到直接的原因，而忽略了間接的原因，譬如民衆吸煙賭博，這兩種行為，雖然是間接的原因，但是影響地方經濟極為重大，甚而會影響到政治社會，陷於紛亂不安。又如迷信

地方自治 甲刊

貴州省地方自治月刊社編

、怠惰、盜竊、及其他不良的風俗習慣，亦無一不影響經濟的發展，所以這些影響的因素，平常大家認為不相干，無關痛癢，實則這些影響力量，比天災、瘟疫、兵災匪禍還要厲害，因為大家不覺得，聽其日為害民生，不予掃除也。希望各位辦理地方行政時，能够切實的去注意，並不斷予以改善糾正，所謂「移風易俗」，是我們行政人員的重要任務之一。

就本省目前經濟發展方面說，除農區必須普遍辦理的開荒造林道路水利四項基礎要政外，省府有以下七項措施，希望大家注意，並切實協助推進：

一、提倡增產 本省的土質和氣候，經專家研究結果，均認為極宜種植各種農作物，所以本省仍須以農為基礎。今後尤應注重農業的增產與農作物的改良，使已耕之地有盡量的收穫，未耕之地積極種植，成為熟田，不能耕種者必須全體造林，所有公私荒地應一律墾殖。已往認為不能生產的野地，亦須改良與它地生產。要想到全省沒有一塊閒地的人，沒有一塊荒蕪的土地才好。至於如何改良農作物，如何提倡增產，本省已設有農業改進所專司其職，希望各位地方行政人員，積極協助推行。隨時隨地向農民作廣大宣傳，使農民普遍了解農業改進的意義。

二、普及合作社 農商部成立以後，關於農商與銷售的問題，也得設法解決；為避免一般商人直接或間接剝削起見，最好提倡組織合作社來擔任這種工作。本省數年來對於各縣合作社的推行，雖未達到理想程度，可是也算盡了最大的努力。現在各縣業已普遍設立，目前又應予以保其地位，發展各種合作社的組織，以期今後並擬設立合作金庫一個，以完成省縣保衛之間的合作金庫網，各位應引導人民積極協助這種工作來發揮合作社的放大效能。

三、興辦水利 本省是西南高原，山嶺重疊，凡是本省的河流，多數是從本省發源，行於山谷中間，蜿蜒曲折，淺灘急流，河底與河床多數傾斜過大，障礙重重，失去通航的效用，因此對於本省經濟上的貢獻實在太小，要是能用大規模的工程建設，使其自然開闢，現在有幾條河流，如赤水江、烏江等，正在設計計劃改善。其次農田水利方面，有全省農田水利計劃委員會協助各縣辦理，今後更積極推行。

四、計劃開礦 本省蘊藏金、銀、銅、鐵、煤、錫、水銀等礦產甚豐，並不是貧瘠的省區，過去因交通不便，運輸困難，加以政府不事提倡，致令棄棄於地，反貽人以「人無三分銀」之謔，所以從事開礦，在本省異常重要。抗戰發生後，中央對於各種建設，不遺餘力，關於開採西南礦產，尤為重視，曾經委派地質調查專家來省作過有系統的調查，業於數處設立工程試驗處。最近省府委員會與省政府合辦貴州地質局，設立貴州煤礦公司，亦在積極進行，以作將來大規模經營之根本。且本省所產的煤、鐵、銅、錫、石油等礦，在戰時軍事工業上有極重要的價值，為軍事上不可缺少之資源，所以急須開採，以應國防上的需要。不僅本省經濟可以活躍，而對抗戰前途，尤有莫大的幫助。

五、發展交通 發展交通，也是本省刻不容緩的一件事，在可能範圍內，應力求全省公路的改良和修築，將來逐步要做到省與縣與縣，縣與縣與縣間的公路切實關係，且於行政推廣上也有莫大的幫助。貴州河流大都不能通航，鐵路又未修築，僅靠幾條公路來維持本省交通，實因此不免有供不應求之感。自二十一年以來，除繼續完成對桂、黔湘、黔川、黔滇幾條幹線外，本人來貴州後，曾督率西南國防廳派員分段，歷時半年，始全部完成。接辦共修築松桃、桐梓、湄潭、興義、銅玉、安巴、都三等幾條支路，去年十二月間完成開陽鎮遠兩路。路路清竣，對梓鐵路本年大約也可以通到貴州，將漸交通進一步的發展，地方經濟也不無繁榮起來。現在所

六、設立有銀行 貴州省銀行，現正積極籌備，短期內便可正式成立。（按現已成立一編者）這是為便利與溝通各縣的金銀機關，將來縣銀行也要繼續成立，構成全省金融網。省與縣之間，縣與縣之間在經濟運用上便可取得密切聯繫。

七、發展貿易 現在本省有幾種工業，正在發展，如金雲公司的銅礦，已比較從前開採，出產的貨物，日有增加。不過，在貴州因交通阻礙，現在欲求大規模工業製造，實屬無法與辦，可是在目前只能權衡緩急，大略振興，以供本省人民需求。同時對於農業改進，礦產開發，也應齊頭並進。因為月是一種工業，大都是完成農產品和礦產品的加工製造，沒有農產和礦產品，工業更無原料，更談不上發達。目前所希望於本省工業者，在積極方面，以本省出產的貨品，能够交換別省的貨品，在消極方面，能使本省製造出來的貨品，可供應全省市鎮的需要，不仰賴於外省的，也此很好了。

上述七點，要是都能做到的話，本省不但足以自給自足，並且還有餘力供應國家，不僅地方基礎可以鞏固，國家整個經濟力量也賴以增進；這便是我們提倡發展地方經濟的唯一目的。

論人治、法治、與政治實踐

光亞

中央第五屆九中全會通過「增進行政效能，厲行法治制度以彰明政治案」。藉此可見中央多年以來，雖重法治精神，而成效並未大著；或因方法不善，人士不諳，或因生命制度不合當，扞格難行，以致十餘年中央苦心締造淺淡經營之各項行政組織機關，仍難令人滿意。於是重新通過此案，以示政府厲行法治之必要。今後特就

政府勵精圖治，嚴密調查，厲行法治，各級行政機關不難日臻上理。

溯自政治思想，數千年來，始終脫不了儒家掌制「人治」主義，為天經地義之說。蓋儒家政治思想之要義，不外心治、禮治、人治。所謂堯舜禹三代，拱照

而治，乃以心感召天下黎庶，雖曰：「一人領而百民之。」

一治，使人由己之。就是先立一片愛民之心，感召百

民，使其竭誠歸德，服從自己。三代而下，社會生活思

想，均月海福維。孔孟二聖，樹德「心治」而又制禮

禮治一制度，方正是由小而大，由內而外，所謂「致知

在格物，誠心，克己，修身，齊家，治國，平天下」。

在君臣、父子、兄弟、夫婦、朋友之間，立定一個節節

來規範，這節節都不是具文。而是從一般人良心中發出

一個「誠」字來奉行。其後歷代君主爲了擴張行伐，家

國江山，爭霸一時，不得不防礙實能之士出來替自己掌

目，如姜尚、管仲、李斯、商鞅之流，或實而有能，或

能而不賢，均在逐鹿之列，大都「得人者昌，失人者亡

」。遂演成政治以人實中心，發政發令，決於一人之

手。如劉邦以沛上亭長實格，得韓信將兵，得呂孫謀，其

次如劉邦以沛上亭長實格，得韓信將兵，得呂孫謀，其

有三分天下。王孫一死，拍緊緊招招及紀水大敗，一蹶不

振。諸如此類，舉不勝舉。各國深常云：「社會風氣之

轉變，繫乎此二人之心之所向。此語當云：「一人治之

之重要。此種觀念，潛入中國人心中，印象最牢；

於是對於重視「人治」主義，而不願接受新制度與文

化，爲多年來政治進步之大障礙，即有新的制度與組

織，而行之者，仍仍舊觀念去接受，敷衍而不徹底，結

果往往似是而非。牛頭不對馬嘴，反貽社會人士政計之

誤。舉法之精器與而不問，要法、弊端處，繁瑣瑣累

，應有盡有，故上憲每每令行中憲，中憲仍仍認爲

具文，奉而不行，法令空煩，則人心實趨於法之方法

多，其做到一佛靠佛法，盡善盡美，強者強法」的進步

，愈增加此社會上對「法治」別定厭惡之心。

就我國國策制定而言，以黨黨之黨，所恃之資

源，實資資若干黨委員，在一年內，對黨黨之資

源，實資資若干黨委員，在一年內，對黨黨之資

源，實資資若干黨委員，在一年內，對黨黨之資

源，實資資若干黨委員，在一年內，對黨黨之資

源，實資資若干黨委員，在一年內，對黨黨之資

源，實資資若干黨委員，在一年內，對黨黨之資

源，實資資若干黨委員，在一年內，對黨黨之資

源，實資資若干黨委員，在一年內，對黨黨之資

源，實資資若干黨委員，在一年內，對黨黨之資

無虛假，便可收成功之效果。

總裁常說：「熊鼎實蹟，爲萬事成功之母。」而

政治尤貴「實蹟」，最忌紙上談兵。宋朝王安石力行新

法，願想強國富民，結果未達到目的，反遭非議，後

形，評者謂用人不當，遂致失敗。實際吾人操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

形，不用用人不當，最大原因，是王安石操籌當時情

勝在變。主持一個機關之主管人員，尤宜努力執行，

身作则，然始爲他官所佩服，謂必聚，推行順利。

總裁能獲得中外人士之敬愛與擁戴，也就是他「實

蹟」工夫的成功，「人治」即能行。「說到做到」絕不含

糊。「實蹟」人治，「法治」也好，「實蹟」者

能「實蹟」。有良法而不實蹟，其法之效力牽無。有才

能之人而不實蹟守法，其人之才未必不可用，其成職鞏

固家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

國家，加深人民愛戴。

統計在教育上之應用

錢安教

統計之爲用至廣。物價之變遷，影響吾人之日常生活，

活，重要之多，影響於收稅徵款，賦稅之征收，人

民之生死，凡此諸各有其統計。不備可供舉者之研究，

抑亦爲政府計之所必也。假無正確之統計資料，則一切

設施，必皆不免有人際焉。漫無條歸之例如田賦徵實，

既施之內，究應徵食應若干，非若干有餘，又應分設於

何處？此不能憑空設想，閉戶推車者也。又一塊之內，

應服兵役者若干人？其家之內，應服役者幾人，設無精

確之統計，即又誰有失子之悲者哉。故凡代任何事業

確之統計，即又誰有失子之悲者哉。故凡代任何事業

確之統計，即又誰有失子之悲者哉。故凡代任何事業

確之統計，即又誰有失子之悲者哉。故凡代任何事業

確之統計，即又誰有失子之悲者哉。故凡代任何事業

確之統計，即又誰有失子之悲者哉。故凡代任何事業

確之統計，即又誰有失子之悲者哉。故凡代任何事業

一、統計在教育行政上之應用。一、一縣之中學校網

應如何分布？今之規定每每根據設一中心學校；每三

保應至少設一國民學校。按人口分布之統計而審者也

應如何分布？今之規定每每根據設一中心學校；每三

保應至少設一國民學校。按人口分布之統計而審者也

應如何分布？今之規定每每根據設一中心學校；每三

保應至少設一國民學校。按人口分布之統計而審者也

應如何分布？今之規定每每根據設一中心學校；每三

保應至少設一國民學校。按人口分布之統計而審者也

應如何分布？今之規定每每根據設一中心學校；每三

保應至少設一國民學校。按人口分布之統計而審者也

應如何分布？今之規定每每根據設一中心學校；每三

保應至少設一國民學校。按人口分布之統計而審者也

應如何分布？今之規定每每根據設一中心學校；每三

保應至少設一國民學校。按人口分布之統計而審者也

應如何分布？今之規定每每根據設一中心學校；每三

保應至少設一國民學校。按人口分布之統計而審者也

宜如何分配，始稍允當，則與考若干學校之情形，而又由調查與統計不得明瞭。學生之年齡如何，實足年齡與智力年齡之比較，實足年與教育年齡之比較，在在皆與學校行政，發生密切之關係。吾人不欲使學校行政改革，符合新理論方法則已，果欲使其成一現代化之學校，則統計之依據，即不可或缺。

三、統計在教學上之應用——心理測驗與教育測量，為教學上不可或缺之方法，而其實施，則幾無處不需用統計之助。無不向數。故其測量之計算，則若干個測驗測量之數，將必無量可尋。某生某科考卷，得八十分；今若全班五十人，其中四十人，均得八十分以上之分數，則某生成績優秀，若四十人，均不得八十分之分數，則某生成績平庸。又如吾人將學生之學業，按行成績，即其生或成績優，或中等，或下等之學生，據行亦多中等或上等；或與上等或下等之學生，據行則列下等。吾人若果果現此種現象，則當探其原因而速圖補救。

四、統計在學藝上之應用——地理與數學科，自修時間之支配，應否相同？若地理科自修自學九十分鐘，則此九十分鐘，宜一次作完，抑應分為二次或三次？數學科又當如何？學生對各科學習，所能支持之時間與程度，則易言之，亦即成學發生之先後問題。此種問題，為學習心理學中必須應用統計方法以從事研究之問題。又如自備書籍各書籍出納之統計，可以發現學生課外閱讀興趣之所在；如查讀愛多初中學生，喜讀偵探小說冒險小說，而所生則喜讀愛情小說，則必須特別留意此生活情況，是否有須加以個別指導之事項。

五、統計在社會教育上之應用——文盲數量之多少，文盲年組之分配，文盲職業之分配，文盲地域之分配等，均有社會教育機關之調查，按甲縣之方式略論，此節為見者。又如民衆運動場，按甲縣之方式略論，此縣有地場三處，甲縣人口之百分之二。然若甲縣人口六十萬，乙縣人口三十萬，則甲縣人口之百分之二，而地場則無一。是甲縣地場較廣，然其人口之運動場，實不及乙縣。故若增闢運動場，則甲縣較乙縣，尤為迫切。

外一數量化一端。有數量化，而後含糊，選後，因循，浪費種種之弊端可除。而獲精確顯明之意。然則數量化，果何由致之？統計而已。統計實為使一切政策科學化之根本要圖。不過我國情形，則不盡然，或有因避免調查統計之

實施新縣制的幾個財政實際問題

第六 清理公產問題

公產收入應劃為縣財政收入之一部，以現在各縣公產收益狀況而言，為數甚屬寥寥，其原因不外歷來主持縣政者，青存「五日京兆」之心，對於現有公產不願從事整理與清查；交時復不事變更，無卷可稽。年深日久，即為一般土劣乘機隱匿侵佔。因此應先將現有公產，必須於短期內，澈底清理公產。清理範圍略述如下：(一)既有學田租加以整理。(二)實行監督寺廟例，清查縣境內所有寺廟田產，依法劃其養生活香燈費外，所有收益除歸為地方之收入。若查有典當未絕產，由縣繳款贖回。列入縣有公產。(三)清理絕產，凡地業間之絕產，均須收回公有，並規於整辦法，鼓勵人民檢舉。

清理公產，可組織清理公產委員會，以地方士紳及黨部會同組織之。期間半年或一年為限，在清理之前，最好保持秘密，並利用地方純潔青年從事諮詢調查工作。調查工作完畢後，即可佈告周知，派員下鄉進行各種手續。事畢再行公布。在清理期間，如主政者能盡地方宗旨，以「興辦一所公立中學」或「建立一所圖書館」等為號召，則更易獲得地方青年與賢明士紳之贊助。

第七 鄉鎮人員實物補助問題

本省各縣鄉鎮員役待遇至為菲薄，際茲生活費用日趨高昂之際，以其薪米薪給收入，實不足仰事俯畜，即以其個人生活而論，亦屬無法支持，現實行新縣制伊始，鄉鎮人員所負責任實不亞於縣行政人員，故亦應予以實物補助，以示公允，茲特擬定鄉鎮員計正副鄉鎮長二人，幹事二人，書記一人，計職員五，公役一。職員每日補助食米錢斗二斗(五一、九二市斤)，公役每月不補助食米錢斗一斗(五一、九六市斤)，以上員役可

煩瑣，尚慮虛糜數字，以而敷衍；或有因不知調查統計之技術，以致發生為難不一而足。其始也則可購買或？吾人以為，今後之任何行政建設計畫方案，苟不欲其現代化則學生問已；否則不能不有正確之統計數字，以資其增計。

徵求討論意見

過去各縣縣政行政，多以縣公署為直接命令對象，而省公署僅作監督，及運籌帷幄之制。舊公署取消，而省公署僅存，其政或設立多少，不能不能不顧。省承辦聯合，且又遇事，應如何辦理，應如何辦理，在自清事地方，其應如何辦理，應如何辦理，應如何辦理。因風位多，應如何辦理，應如何辦理，應如何辦理。不盡，特促困難，在實施新縣制之國家，在無所不備之。應如何辦理，應如何辦理，應如何辦理。應如何辦理，應如何辦理，應如何辦理。

信箱

以上所舉各項問題，在目前均為實實在在之問題。最後各位閱者，請誠懇發表。我們舉出來的問題目的是否恰當？請諸君發表。我們不失望，也不悲觀，正欲舞舞無餘之熱情，準備更大的努力，以完成建立自治財政的命！二小時之應答，在熱烈與期望中宣告結束。(完)

尾語

以上所舉各項問題，在目前均為實實在在之問題。最後各位閱者，請誠懇發表。我們舉出來的問題目的是否恰當？請諸君發表。我們不失望，也不悲觀，正欲舞舞無餘之熱情，準備更大的努力，以完成建立自治財政的命！二小時之應答，在熱烈與期望中宣告結束。(完)

尾語

以上所舉各項問題，在目前均為實實在在之問題。最後各位閱者，請誠懇發表。我們舉出來的問題目的是否恰當？請諸君發表。我們不失望，也不悲觀，正欲舞舞無餘之熱情，準備更大的努力，以完成建立自治財政的命！二小時之應答，在熱烈與期望中宣告結束。(完)

以上所舉各項問題，在目前均為實實在在之問題。最後各位閱者，請誠懇發表。我們舉出來的問題目的是否恰當？請諸君發表。我們不失望，也不悲觀，正欲舞舞無餘之熱情，準備更大的努力，以完成建立自治財政的命！二小時之應答，在熱烈與期望中宣告結束。(完)

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第六十期

一月一十年一卅

幾個現實的問題

——吳主席三十年五月在省訓團對學員講話——

各位同學：今天沒有準備一定的題目和各位講，就是把近來耳聞目見的幾件事情，拿來同各位講講，看看各位對這幾個問題的意見和感想如何！

第一個問題，便是因爲近來本省缺乏雨量，人民望雨心切，怕恐今年發生旱災，所以到處都迎神賽會，祈禱降甘霖，男女老幼，整天的在那裏鬧着祈禱拜雷神，捉旱魃，要是加以統計的話，所費實在不少數；但在平時要他們捐幾千錢財來供獻國家或地方上興辦幾件慈善和公益事業，是不能如此踴躍將事的。這種迎神賽會，却都顯得很懈弛；並且非常踴躍的迷信舉動，不能感應天時，沛然下雨呢？我敢立刻答覆各位，這是絕對沒有效果的。同時，我們要站在破滅迷信的立場上來說，迎神賽會的舉動必須禁止，也是毫無疑問的。但從另一方面來講，這是人民的一種熱情，一種希望，所以又不能一概而論。再進一步探討，今日的科學，尚難指示我們在那天真能下雨，如何能使得氣候在一定時期內作雲下雨？這個問題，一時毫無確切的解答。如說他們祈禱不生效力，他們一定要反問更有効力的辦法是什麼？如說我們應努力蓄水造林的工作，但他們的辦法爲什麼不是救急的辦法。因此，要是強逼禁止，反容易引起他們的惡感。所以本人每次向各位講話，要各位積極去宣傳破除迷信，便是這個意思。不過，在目前也有那與非，凡是有一種迷信，其有破壞衛生和治安的作用，那就應該加禁止不是一個迷信，如招搖匪徒，妄立邪教，妖言惑衆，勝關良善，假神道來爲非作歹，醫病處方，這當然會影響地方上的治安和衛生，不但要取締，而且要採取斬草除根。

說，絕不能令其助長社會。至於普通市民的民衆舉行迎神賽會，請求自然界的恩濟，屬屬迷信舉動，然與治安及衛生並不發生直接關係，爲顧全衆衆一時的情緒起見，這種迷信，只好等待教育的力量來破除。我們知道，外國人民的知識程度雖高，但是他們的迷信亦未盡免除他們在燒紙的教堂裏面，肅穆的執手領聖之禮，也時時舉行祈禱儀式。所以我們這一點來批判我國人民的迷信，是不足爲怪的。因此，本人常說，破滅迷信須用教育和感化的力量，如用強迫的手段來壓制，是不能一概奏效的。再講到我國白來的傳統積習，儒學多神教，所敬奉的神道，若干多儀先聖古賢，烈士英雄，其用意在紀念他們的事業，文章，道德與氣節，以爲後世子孫的楷模。我們不必多徵博引，以我們常看到的禹王廟，岳廟來說，便是紀念夏禹的治水有功，關公的大義凜凜，岳飛的盡忠保國；並不是說他們死而爲神可求福也，本人深感到社會上一般的人，願化許多錢來購買香燭紙箔，甚至發錢拜神，十二分的虔誠，到處求神拜佛，但對於窮困困苦的人生，轉不肯增加援助，這種自私心理，發而有知的話，還應該提倡免禍嗎？各位同學，這是很淺顯的道理，本人很希望各位不時向一般的人民說明白。

第二個問題，便是本國的刑罰，其目的原爲訓練辦理地方行政的幹部人才，並且希望各位以受罰所得再去訓練別人。前幾年同學舉行畢業典禮時，本人曾一再對他們說明中央舉辦訓練苦心，希望他們回到地方去，發揮受罰精神，以身作則，樹立做人做事的信仰，以取得地方人士的同情和協助，並且要不斷的進修修業，以充實自己的知能，增進行政效率。真是難各方面的考察和報告，許多同學畢業後，他們的行動往往與訓練的目的適成反比例，有的認爲他們是受罰畢業的，有的認爲

是地方官應提倡的，似乎有所不顧，故敢職，或輕視罪責，自高自大，因之不是發生糾紛，便是不相合作，結果造成許多糾紛，不但沒有達到訓練目的，反而給社會一個不良的印象，而在地方行政方面更多全出一層障礙。這是許多畢業同學們個人的損失，也是國家和政府的損失，這簡直可以說是誤己誤國。這種原因，據本人推想，認爲都是起於不知自愛，更是一個人不愛自愛。那什麼事情都可以做出來，不顧他本身在歷史留了一污點，便是當時的社會和國家也要受重大的損失。如過去的秦檜那部員，現在的汪精衛周佛海之流，都是由於不知自愛，才不惜做出帝國行爲。所以本人希望各位隨時隨地要檢討自己，不斷的反躬自問自己的行動，有沒有錯誤或過失，有則立改，無則加勉。曾子說：「吾日三省吾身」。這種修身的工作，正是我們公務員應常想的事。修身、齊家、治國、平天下，古訓昭垂，我們必須想處此，使得立身，各位同學，應該朝乾夕惕，以此自勉的。

第三個問題，便是最近獨山某地方發生兵民間的衝突，負有維持秩序責任的團壯，對於這種情形，不但不能息事寧人，反混在中間打罵，以爲熱鬧，各位知道，團壯既負有維持秩序責任的人，是最應重視禮貌的，團壯這種行爲，可說是離開了本身的立場，忘記了本身的責任，忘記了本身是應該重視禮貌的人。其次如本市及安順某某兩校，騷擾發生風潮，甚至有一團的團長和黨部書記互相打罵，這些不良的現象，可說是均屬於彼此不能克己體諒，不能忍小忿而說大話的緣故；超越此均能講究禮貌，請求事理，何至發生這種不好現象呢？本人記得前曾看過一本外國人寫的書，大意是說東方人不重理智，太重感情。又說是在東方建立有秩序的政府，不是單有刀槍所能奏效的，必須建立人頭腦清楚，重視理智，所謂重理智，就是明利害，辨是非，講禮貌，不講禮貌，是我們東方人的最大缺點，有禮貌，便有約束，自不會發生無理爭鬥和妨害秩序的的事情。總說以首重禮節即示我們，他說：「禮就是規規矩矩的態度」，又說：「所謂禮，他有三，一是有節，就是不虛假，節就是節度，儀節，亦就是法則的意思」。所以「重禮守法」，才不愧爲一個現代的公務人員，這是本人所希望於各位的。

本縣內有效工作之陳述

威甯縣縣長周敷世

一、工作之環境

本縣僻處西邊，毗鄰藏省，人口稀少，區域遼闊。地方政權向落於土豪之手，殺人霸畜，把持政權；政府如下令禁索，則以雲南無通途數，習久成慣。形同化外，蓋為一種治法，無可諱言者也。縣長到任後，即調查實際情形，與研究治理方法；迨至全部明瞭時，乃決從軟導入手，樹立政府威信，訓練鄉人紳士，從而將地方行政的軌道。其主要之秩序如下：

二、工作之方針

甲、擴大縣政會議之舉行
本縣之環境既如前述，則政府治理方針，急之則生變，緩之則因循；蓋稅金均不可得。縣長以此，乃權衡實際情形，決意召開一擴大縣政會議，實則會議之召集，不以會議為目的，而欲在會議之中，發生更大之作用，第一言之：

(一)會議以前之準備
在未舉行會議前，縣長擬由政府之法令，參酌地方之情形，而將各款徵稅部部門工作編之為一擴大縣政會議草案，印刷多份，先分送各區。至各區保長接見，不肯入城，乃同時即發一傳單，對於出席會議人員，在參與會議尚未以前，即便被控有案，亦暫行擱置不理，不加逮捕。於是衆心既安，會議之召集乃極順利。

(二)會議當中之措施
在縣政會議之當中，縣長首先對衆說，明治理之要旨，即(一)不貪贓。(二)不枉法。(三)共事無不平等。(四)辦事講效率。時時求進步；決不因循敷衍，粉飾觀瞻。(五)遇事決對事不對人。(六)對上級命令決不觀其具文；視合如命，無不執行。(七)守法奉公之精神分爲自信、信任、互信三種，即隨時自勉。(八)本人到此做事，決不四顧其到之精神，以自身作則，以達成意志統一，精神團結，信賴政府，擁護政府，共同完成新政府之目的。並分派各區，隨時講求法令，以及現代政治之趨勢。然後將各區門戶，進行討論，而作通令各地之決議。此則在會議之中，發生引導之作用，而一般人民對於之政府觀感，於以獨立成信也。

乙、訓練職員之講習及保甲訓練

自擴大縣政會議舉行後，人民之耳目已為之一新。但各級行政幹部未經訓練，猶不能執行職務，於是乃有保長職員之講習，此則訓練各保長主任及保長書記以資訓練之訓練。其訓練工作之技能，則保長職員之講習法可講解，及執行各部門工作之技能。訓練保長職員之講習既經完畢，夜將門政九區劃之為三個訓練區，分派三科科長担任教育，而以已受訓練之保甲職員為助教，訓練各保長之保甲長，就其訓練，其訓練內容，一則訓練保長員，至於並舉行行政人員之訓練乃甚普通，而在質的方面，亦漸已為之變。

丙、縣政督導團

保甲訓練之工作既經完畢，縣長乃分區改革軍械團組織縣政督導團，由縣長担任團長，實行分區督導辦法。並以所屬第四區為工作示範區，在示範區中，又分之為四小區，由縣長担任其一。在工作示範之際，縣長親親從演保甲長，以保甲長之身份示範，實行保甲之職務，從而檢討其工作，改正其工作；示範之作用以為以生。迨至第四區工作完成，更分赴其他各區，各就其重要之處予以指導。工作之經過頗覺有效。

三、所說

以上所說，乃為縣長到任後之三種工作，惜為時間所限，僅克粗舉其端緒，其詳細情形，則在所呈之書面報告中，另有說明。乃成富之現狀論，其理想之現地，相去甚遠；縣長之愚，亦自知其廣淺，願此三種工作，如事就「改造環境」與「建立威信」之觀點上，則列於有效之林，或亦適當。

視導觀感

周麗華

上年十月尾，筆者奉命視導地方行政幹部訓練所，雖然過去未及旬，觀察非常膚淺，而各縣主持訓練工作同志都很切實認真，更談不上指導，督促。但感想還算有一些，現在提出幾點來談談。

訓練團受專門訓練，辦理訓練的智能非常豐富，而工作結果如何，就靠訓練工夫。辦理訓練比較艱苦，而工作時間，每日僅十七小時，很少休息自機會。在這樣短促的時間裏，還要以身作則使自己的一言一行，都發生示範作用，實在是是不容易，所以辦理訓練工作，第一要在實上做工夫，並且要敢於行健，持之以恆。

二、改良環境靠自己努力，有一位縣團所教育長在初抵縣時，因為一件小事使勞力甚覺不滿意，因而影響到訓練團的警備，幸而他沒有灰心，也不失望，仍舊照常辦理，經過訓練團所成立後，他擔任職務，使第一期訓練團警備訓練異常圓滿，他的工作能力有了表現，縣長覺得他穩重立立良好，當地社會輿論也一致讚美，各種協助也隨之而來，應考的環境終於成為優良的環境。我們無論做什麼事，只要自己能力勝任，就有淨潔切勿灰心，因為在人們的心裏總有一個真正的，是非優劣的辨別。

三、生活的訓練 某縣城外綠水環流，風景秀麗，每天晚飯後自習前，訓練團受訓學員原由縣長率領到河濱遊戲十五分鐘。筆者也曾和訓練團所教育長去參加，那時，夕陽在遠山後面吐出十道金光，靜靜的河面泊着幾隻粗笨的小船，遠處籠籠罩着薄霧的烟幕，在清靜的環境裏，使疲乏困倦的學員馬上回復了活潑愉快。訓練團日課是安排單調的，但是備有因時制宜伸縮利用的時間，只要稍能缺點，只要於訓練有助，儘可隨時設計利用的。

四、教育與考試 縣團所教官多部份是就地聘請，優秀的很多，不能勝任的也難免。筆者曾看到一本畢業試卷，試卷是問謂地方自治，至少有百分之七十的學員答作「實以養商」，從學員錯誤的人數上，可以斷定是教官沒有講透透，則是教學法不合，未能予學員深刻的印象。還有考卷太廣泛籠統，幾乎學員無法作答。至於未講透的，想必不應當學員傷腦筋。

五、主持訓練的決心 教育正公治事注重平實，慎勿受人掣取取巴巴人的態度，所以做出一番大事業。就是在許多年來的革命道理，訓練的切實，主持訓練員訓練，都是誰誰革命的真理，訓練的切實，主持訓練員訓練不外對事對人，我認爲應該該該會之正公公和天說訓詞，那末一定能能理理，他們的益處。訓練訓練每向學員訓練的資料，所以以我認爲理理。

每月任職三期

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第七十期

版出日一廿月一年一卅

八月來之銅仁縣政

孟昭麟

昭麟將長斯也。前經八月有寄，回顧此八月中之工作，不覺恍恍若夢，上頓上政府督導有方，復以全縣多數人士之深明大義，奉公守法，故各項政令均能迅速推行，故能奮發，第以阻氣因循積弊未暇盡清，思深恐積弊，值茲年度告終之際，謹將所辦工作之舉步，略誌於後，庶幾年度告終，藉資檢討過去，並以策勵將來，幸願愛我同胞，幸有以賜教焉！

第一、總務方面：

(一)改善文書管理：本府公文管理，純用科學方法，自收文手續，層層負責，手續簡單，容易檢閱，從無遺失積壓之弊，自四月二十一日到職日起，迄本月截止共收文七七八八件，制辦文一〇七六件，兩共六八九四件，分類歸檔，取閱極便。

(二)慎選佐治人員：任用職員悉以其學識道德為取捨標準，不顧私人情面，不存地域觀念，本府科級主任九人中，計專門學校畢業者五人，其他四人亦均受高中教育，地域則河北、四川、湖北、貴州、湖南、廣東、山東、計共七省之多，論其教育程度之高，或地處偏僻之廣，在本省各縣中實屬不居下乘，并公開考選錄用科員，於縣訓所中選拔職員，於保甲人員中提升職員，農村施用，務期人盡其才，才當其職，不啻唯是，對於全府同仁公餘之暇，亦使其有正當運動與娛樂，而不許其沾染惡習，以便為民表率，樹立正氣。

(三)整理縣府內舍：語云官不廉不節，昭麟偏喜耕樹，蓋此不但足以壯觀瞻，且可改良工作環境而增加工作效率也，所有修葺費用，奉半來自樂捐，收付賬目，悉由地方黨業委員會經手，八月以來，大禮堂、辦公廳

檢校室、縣府大門、保管倉房、職員宿舍，以及操場圍牆等，均已巍然改觀矣。

(四)實行督察制度：經常派員深入鄉村工作，昭麟并與秘書處輪流下鄉督察政務，打破以往在衙做官兼高堂運或下鄉前呼後擁作威，聽之惡習，以期各項政令，得以澈底執行。

第二、民政方面：

(一)整理全縣保甲：到任後一月即將全縣保甲重新編分區域，復於訓練場舉行完竣之時，擇派自然淘汰老弱，所有前此保甲不做事利用職位私舞弊弊者，均歸併查辦，均經酌量懲處，總之以法，絕不使任青烏為惡習稍存留存，自明年起全縣共劃十八個鄉鎮，一百七十六保，一千八百六十甲。

(二)訓練保甲幹部：本縣訓練保甲幹部自九月開始，一部保甲訓練場，部派訓練任人員中之有能者，力有持守者，迄今於縣訓所卒業者計有鄉鎮長及副鄉鎮長等幹部及戶籍幹事四班共九十三人，其他文化幹事保甲幹部警長警察均在縣訓所，得此一批生力軍從事縣以下行政工作，本縣保甲在明年將有新時代，進也。

(三)澈底肅清鴉片：到任以還，計破獲吸煙案五十餘件，取煙膏七件，開交煙膏案二件，稱十黑色之銅城，現已為之澄矣，至於本年禁煙，昭麟於十一月間已親往煙區之銅城江邊渡查禁，計劃除煙苗約計三十餘畝，當場槍斃煙苗一名，備為後起見，現正派有大批密探人員下天調查，眾凡山林深密之處，均須實地查勘，決於明年正式公佈，往各處巡歷一次。

(四)整理全縣保甲：到任後一月即將全縣保甲重新編分區域，復於訓練場舉行完竣之時，擇派自然淘汰老弱，所有前此保甲不做事利用職位私舞弊弊者，均歸併查辦，均經酌量懲處，總之以法，絕不使任青烏為惡習稍存留存，自明年起全縣共劃十八個鄉鎮，一百七十六保，一千八百六十甲。

(二)訓練保甲幹部：本縣訓練保甲幹部自九月開始，一部保甲訓練場，部派訓練任人員中之有能者，力有持守者，迄今於縣訓所卒業者計有鄉鎮長及副鄉鎮長等幹部及戶籍幹事四班共九十三人，其他文化幹事保甲幹部警長警察均在縣訓所，得此一批生力軍從事縣以下行政工作，本縣保甲在明年將有新時代，進也。

(三)澈底肅清鴉片：到任以還，計破獲吸煙案五十餘件，取煙膏七件，開交煙膏案二件，稱十黑色之銅城，現已為之澄矣，至於本年禁煙，昭麟於十一月間已親往煙區之銅城江邊渡查禁，計劃除煙苗約計三十餘畝，當場槍斃煙苗一名，備為後起見，現正派有大批密探人員下天調查，眾凡山林深密之處，均須實地查勘，決於明年正式公佈，往各處巡歷一次。

第三、教育方面：

(一)整頓警政：本縣保警隊，前此人數不足，槍械不長，紀律亦欠佳，此為事實，一切當由在人耳目，昭麟到任後，針對以上弊端，逐加改善，訓練人事，補足缺額，並特由昭麟親往，勸加訓練，并向保安機關請發槍五十枝，現槍二挺，步彈二萬發，實力戰鬥力大為增強，同時并整理警保自衛隊班，務使名實相符，功能自衛地方安全之責。

(二)辦理學校：於本月十一日起，填口民會登記，以便統制運用，其未及年入學手，現已登記烙印民計計九五六，均在編制辦理中。

(三)掃除地方三害：查煙賭賭三事，但賭費民財，敗壞民俗，且影響民族健康妨礙社會治安，本縣後特發警，一經發現，除盡以刑罰，並嚴懲重罰，多多送服兵役，工役，務使一勞永逸，皆變為國家有用之人，茲已大著成效，除非國惡蓋匪民庶收斂，當不能不容爾重。

(四)清劃股匪散匪：計前與匪接觸開火十有六次，擊斃匪徒吳善培等四十四名，俘獲十三名，然以土匪歷史悠長，地形複雜，勢力又極廣闊，迄今猶未能肅清淨盡，好在善備縣政已入正轨，駐紮九月以上之某清劃股匪人數已至一團以上，且有本省某大隊前來會剿，加以總鎮基層人員已被他全，百十毛匪，當不足平也。

第四、財政方面：

(一)整理全縣財政：如整理斗息廢稅，消除隱蔽稅弊，清理賬目田賦，收繳匪產聯合，訂定徵收程序等，目的在求財入增加，方法力求科學合理，以是縣屬機關

(一)整理全縣財政：如整理斗息廢稅，消除隱蔽稅弊，清理賬目田賦，收繳匪產聯合，訂定徵收程序等，目的在求財入增加，方法力求科學合理，以是縣屬機關

地方自治

貴州省地方自治月刊社

關經費，從無積欠指發之弊。

(二) 整頓公產配銷：本縣公產辦事處，曾由貴州駐昭陽到任後，方事整頓，前改由陳瑞麟、楊增民、殷至三十餘萬元，請求上送仍改由昭陽配銷，不歸人民軍與巴之利，并每月少負租官花經費實銀額十萬元之多。

(三) 收帳服運銅元，在服運銅元，不但影響法幣價值，且極轉販運實有實效可能，昭陽光職，即行嚴予取締計共查獲二十五萬餘文，業已依法充公拍賣，並便流通市面便利交易。

第五、教育方面：

(一) 增進教育經費：去年本縣教育經費計為二萬一四四元，本年增為六五、四四五元，去年全縣學生計為三六四七人，本年增為四八〇〇人。

(二) 改善教師待遇：本縣本年所有教師，除將其月薪酌予提高至三十元以上外，並實行實物補助制度，以安定其工作，而免影響教育。

(三) 注重觀摩指導：本縣學校數目，看來以頗不少，但有名無實者有之，有缺無生者有之，師生俱備而不上課者有之，為除此種弊端起見，乃派主管教育之主任師及縣流下鄉指導，其他縣政督導人員亦予隨時巡視，若有其成績，積錄其缺點，務期有名有實，不致虛耗國帑。

(四) 健全學校師資：對於全縣各級之學校不敷需之數額以及學額不足，行訂不備之教員均予更換，八月以來，計已撤去十有餘人，但本縣人才缺乏，雖加開辦仍難適量適通則可耳。

第六、建設方面：

改組縣電線：本縣各區電路，去年均已架完，惟只通江口而已。八月以來，除將銅原外，並將各區之來六七兩區線路完成通話，約八十哩。

修築公路：自前年日開以來，本縣分派各區之修路工程計六、〇〇〇元，深蒙各界之熱心贊助，在會路之中，發掘，於以開辦。

禁止黃河灌溉以來，

設去食糧請用兩日。除石，自八月一日截止。在酒取消酒稅酒以。西高熱靈藥，雖有愧悔。禁令者，都已處罰。

(四) 精化推廣多耕：一因政府之慷慨，二因事實之需要，本年冬多之成績至為良好，計全縣多耕面積達九六、六八〇畝，超過原定數字之半倍多許，對於明年糧食調整裨益不少。

第七、兵役方面：

(一) 征調各營：本縣去年征召五五二名，尚不足月額四百名之譜，昭陽到任，歷年欠額不下以還，本縣兵役之難，欠數之多，列為全省第一。八月以後，除將月額如數征足外，尚補征前欠甚多，屆至本年止，共計征發一、〇〇五名，前任內應月額三四二名。尤可嘉者，歷年不出兵之苗，在十二月出役者，且一、〇〇名之多。新選保主任會首高之率子從軍，且號召大批苗匪志願壯丁，尤為少壯盛也未有之現象。

(二) 實行三平原則，除除役及金罰，實行三步抽籤，不分富貧，切實宣傳法令，籌備基金三千餘元，切實優待兵局。

第八、糧政方面：

(一) 彈運田賦征實：田賦雖自三十年度開始對中央接辦，但仍實成縣長兼辦，本縣糧額計七四〇〇、〇五七元，應徵實物九千餘市石，限証以奉。聯各級人員之負責任，加以全縣人民之深明大義，迄今已征足七千餘市石，超過田賦額八成以上。

(二) 採辦配發軍糧：本縣軍庫產米區域，產不敷需之情形，昭講所知之。但奉令採辦軍糧，頗覺恐慌至極，事實真誠，均不能不預備軍糧，本縣總額二千五百大包，現已收購六成以上，陸續運動，以資運糧部軍食米之不致發生問題者，實利賴甚多，且之自由收購軍米或用低價購買，有等文字，影響極大，應極力注意情形，今已不復存在，及大局之兩成，是具後人准予及在極國普及局治購買，此後本縣民食，遂不致困難云。

第九、合作方面：

(一) 增加合作社數：去年本縣只有單位社二十七八個，本年除增為二十九社外，另組織村社一個，社員由九四六六人，增為一萬一八一人，費金由一八九三二，增為二八七六元。

(二) 擴充營業額：本合作社營業額，共為五六六、四三三元，年增為九八、三〇〇元，計增加四一、八六七元之多。

第十、勳員方面：

(一) 召開國民月會：在國民月會，不但可以使政府與人民間連法合濟而意見，且可提高人民之國家觀，全民與黨意，本縣以往從未開過，現行，昭陽到任，即以導導手段促使，參加，每月一次，實行以人民亦漸能參與動員內戰。

(二) 軍事各項捐款：計已奉電轉會費二千七百餘元，其餘軍捐款二千五百餘元，尤該金款六千餘元，除已繳解上外，現正籌募第一元，徵金及防空基金。

以上所述，不為略其約大端而已，昭陽非敢以此自詡，而人民愛護其益，是乃分內之事，則八月以來，各項政令更未完全達到預備，更實事，昭陽教育，吾與途傳情，一時不能直達，其時，在過，求且借用每命而保護大西律，其時，在過，前進，轉進他：以達河新大燈之彼，其時，在過，其工作同人及全體人士共同體努力，其時，在過。

編後

「八月來，銅仁縣政」一文作者孟昭麟，係現任銅仁縣縣長，其文當屬對全體屬下之報告，茲承將其稿寄來，特予發表，以見目前本省縣政日在進步之一斑。

信箱

問：粵省公署及省政府，其轄境內使法租界之各種人民團體行文，應以何方式？法無明文規定，請解答。

答：此問題應視其團體之性質而定，如為一般人民團體，應以普通行文方式，如為法人，其應即為獨立行文，如為機關團體，應以機關行文方式，如為團體，應以團體行文方式。

地方自治

吳鼎昌

第九十期
中華民國二十二年二月二十日出版

地價申報與實施地價稅

(專載)

李振

憑藉土地陳報方法以實施地價稅之不可不如此，採用土地測量方法以實施地價稅之困難又如此，二者擇一而行，然則對時地價稅將用何種辦法何種途徑以實施乎？中央準備再四，乃於土地測量與土地陳報二種方法之間，抉長去短，而制定一折衷至當之辦法，此辦法為何？地價申報是也。三十年十二月國民政府命令公佈之「非常時期地價申報條例」，即屬今後全國各地辦理地價申報實施地價稅之最高準據，此條例公佈之後，對於推行平均地權，實現土地政策之前途無異放一異彩。何以當地價申報實施於土地測量土地陳報二種方法之間折衷至當之辦法？此因地價申報對於實施地價稅所應具備之要件，如土地界至之厘正，面積之確定，地價之規定，以及土地所有權關係之明瞭等項，能以執簡御繁之方法一應或之故；試舉「非常時期地價申報條例」第三條之規定：「辦理地價申報之程序如左：(一)測量地畝，(二)查定標準地價，(三)業主申報，(四)編造地價冊。」可知地價申報之首要程序，即為測量地畝，而於各起土地界至之厘正，面積之確定，完全可以前辦。其次由主管機關先行調查各段土地最近三年內之市價及收益，並評定其標準地價，以為人民申報地價時之準則，然後通告人民依期申報地價，如此，地價之規定又甚為確實，而土地所有權關係亦得於人民申報時昭然無遺。經過「高明」之步驟，其關於各種完善之條件，即地價稅得以順遂實施，可無疑義。故地價申報條例有各地方地價申報辦理完竣之後應即申報地價稅及土地增價稅之規定，實至為適當。由於上述各點，地價申報

對於測量與陳報之折衷，方法至為允當，此值得吾人予以深切認識者一。

其次，地價申報對於非常時期地價稅之實施，內容至為切實。綜合「非常時期地價申報條例」全文共二十一條之規定，其內容之切實，可於下列「點簡見之：

(一)範圍普遍。條例第一條開宗明義即規定公有私有土地應依本條例之規定申報地價；第十三條規定各地地方地價申報辦理完竣後應即辦理地價稅及土地增價稅其應有田賦及各項附加稅捐不再徵收。依照該條例第十三條之規定，實施地價稅之範圍，除特許免稅之土地外，以及普及於各種公有及私有之土地并取原有田賦之土地而代之。此項規定較之本年九月三十日行政院會議通過之地價申報辦法大綱，對於地價申報之範圍規定顯因除前者(見該辦法大綱第二條)為更進一步，查辦理地價申報之範圍如不及於農田，僅限於都市城鎮之土地，則來日地價稅之實施，勢將限於都市城鎮最小部份之土地，而鄉村中最多數之農田，反以未辦理地價申報，難以實施地價稅；範圍如果如此狹小，則與「總裁在本年全國財政會議中詳詳指示積極推行平均地權，實行土地政策之目的相違背。至當當時行政院會議通過地價申報辦法大綱時曾指出辦理範圍以外之用意，不外以各地正在辦理或籌備土地陳報之農田可以毋須辦理地價申報，以避重就輕。惟土地陳報之目的在於清賦增稅，其結果難以實實施地價稅之依據，理由具如前述，中當當局也豈不顧慮及此，是以該辦法大綱早在三十年九月特已由行政院會議通過，而遲未正式公佈者，蓋仍有待於斟酌至審。

今者經國民政府會議通過，此乃為此「合事實需要之」非常時期地價申報條例之制定與公佈，將辦理地價申報實施地價稅之範圍普及於各種公有及私有土地，亦實非推行平均地權，實現土地政策之願者。

(二)程序簡便。地價申報條例第三條規定辦理地價申報之程序，依其測量地畝，查定標準地價，業主申報，編造地價冊等四種，而不包含土地標準地價之行政機關通過「土地申報辦法大綱」規定地價申報之程序包含土地登記在內者，實為切實可行。蓋依土地法土地登記之規定辦理土地登記，則手續繁雜，費時久，用費多，不合戰時地政迅速運籌之原則；若不依法辦理，而易以確定人民之程序，雖未嘗不可行，惟土地登記之目的，在於確定人民之程序，其關係地利用與分配，以為政府推行土地政策之準本，其關係不可謂不大；且其國土地登記制度，係採用採辦新式之嚴格程序，土地權利一經登記即定之，在法律上即有絕對效力。(見土地法第三十六條)任何人不能以任何理由推翻其已登記之權利。今若採用簡易程序，在短促之時間內倉卒從事，則登記之結果，往往不能達成上述登記之目的，欲速反而不速，治絲而亂其勢也。故土地登記若配合於地價申報程序之內，則在辦理登記之方法上固當費斟酌，在臨時經費之目的上，亦難以達到；反之，土地登記若採辦新式，則則簡而多矣。或謂土地登記採辦新式，業經未經確定，則予實施地價稅不無影響；惟查此種影響對於實施地價稅實無顯大體，蓋人民既請將其所有土地之登記，即不為政府一種認可行為，而實施地價稅實能實地求戶，按戶開徵，故只須明瞭納稅人對於其納稅土地之權利義務關係，記載於徵收帳籍，即已合乎事實之需要，納稅人當不以其土地權利未經政府之認可行為，而不負納稅之義務。今地價申報條例第三條所規定之業務程序，經過測量地畝與查定標準地價，則土地之客體狀況甚為清晰，其次經過業主申報，則土地之主體狀況又甚為明白，其次根據測量戶，調查申報之結果，以編造地價冊，即可實地以求戶，按戶以徵稅矣。故地價申報之程序即能簡便御繁，且實施上亦甚為便利。

(三)行政統一。地價申報條例第二條規定地價申報事宜，在中央由內政部地價申報處辦理，在各省市省

地政局辦理，未設地政局之省，設有地價申報處辦理。

在市縣設市縣地價申報處辦理之（現在九中全會案決設

置地政局，直隸於行政院，主管全國土地條例，本條條

文將案常有修正）又至十七條規定依本條例辦理地價申

報之地方，不再辦理土地申報。如此，則今後各地地方

辦土地整理，行政統一，方法統一，且在中央統籌籌導

之下，自可早日整理，而地稅亦得及早實施。按今

省各地擬辦土地整理，行政支離割裂，方法上錯雜紛

歧，各成政策，各自為政。首從行政系統上言之，主辦

機關有民政廳或財政廳者，有建設廳或地政局者，現在又

有歸屬田賦管理處者；其次，從實施方法上言之，有在

同一地方先辦土地申報或田賦調查再辦土地測量者，甚

至有在同一地方辦理三次以上者。（廣東南雄山二縣

於民國二十三年已照辦田賦調查，二十七、八年間再辦

開基清丈，以先後測量之結果互不相同，地稅亦於去

年及現在先後測量該二縣之土地測量）又有在同一地方

之內，土地測量與土地開墾齊進者，此在政府方面

有政出多門之嫌，而在人民方面，則有莫知所適之感。

今省地價申報之辦理，其主辦機關，自中央以至於省市

，有一貫之系統，職權分明，責任專一，同時地價申報

之範圍，普及於各種公私所有之土地，則在同一地方

，無論農田宅地，抑其他土地，均須由業主依照規定申

報其地價，土地開墾者須另樹一幟，如此可以避免地價

申報與土地開墾方法統一之弊。此外政府或令建設之弊

，在行政統一，方法統一之優勢條件下，平均地權之推

行，土地政策之實現，當有十分之把握也。

（四）步驟分明。地價申報條例第二十條規定辦理

區分期辦理之額分期推進，又在同一區域內，各期工作

計劃，對於空間之分配與時間之配合，最宜緊密銜接，

毋令人力物力有浪費之弊，方合乎經濟迅速之原則。至

於每一區域辦理之期限，應視各區域對於辦理地價申

報具備之各種條件如何而定，別開各種條件，除經費

方面可由中央統籌支配外，其餘人員的、器材的、及其

他技術的條件較為完備之地方，則其完成之期限，亦

自可較為縮短，不難奏時之功；若其各種條件根本未

具備之地方，一須從新籌起，則其完成之期限，亦

當較為長久，難期收效於一旦。惟各區域辦理地價申

報之期限自不能過長，否則影響於地稅之實施。抽稅

以爲理由中央主管機關訂定全區辦理地價申報三年計

劃，再由中央地方根據該三年計劃大綱所指示之原則，分

別擬訂轄內各區分期實施計劃，中央主管機關一經核准

實施之成果，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

執行之成效，應與農商部核對其執行之情形，並覆核其

起面積不滿三分之幾地起數，（即土地過於破碎者）起

面積段內起數較大者，即以一千方一節測；至三）其

面，原應以段爲單位，在段內測量完竣後，在照南北方向

及規定形勢測地，以前已自標地測量完竣後，用五萬

分之一地形圖測地，（例如原圖者用地形圖測地）於全

區各段測量完竣後，仍可根據原用地形圖製圖及

算，以爲應用。又測丈用具，除少數數量極多者外，均

用普通板車運往，其餘各類土地均用平板車運往

需用平板車最多，應由中央設廠製造，大批供應於辦

理地價申報之各地方，倘無缺乏之虞。至經緯儀則自

製，從新製造亦應於當前籌備，若有可能，則由中央

在已辦測區之各地方，當有若干位數，能以由中央

當局籌備製成調查，使各地方互有無，亦可酌量數

用。工銀等事，必先和其籌，其測量用具於測丈地畝

之實施，關係重大，用費較多，可編分查與測定

地價方面，查定標準地之程序，可編分查與測定

兩個步驟，地價申報條例第四條規定，首辦測丈應同

時調查地籍及最近三年內土地收益與市價，以爲計算機

準地之依據。又第五條前段規定標準地價由主辦地

區申報機關組織標準地價測定委員會評定之。查定標準

地價先之以農家之調查，標之以善價之評定，步驟至爲

分明。茲依步驟詳述如左：

第一、調查與估計。地價之調查，依照地價申報條

例第四條之規定，應調查其最近三年內土地收益及市價

，以爲計算之依據，根據此條之規定，於實施調查時，

又可酌分爲兩種辦法：

（一）在鄉區之土地，應以區域爲單位，即以村地

區劃，此因通常鄉區土地，多特同一水溝以爲耕作，或

具同一土壤性質之田地，其生產率亦相等，地價亦同

相近，此類土地，通常作平均分配，且區域較廣，常能

達一定限度，採用土地法關於地價估計之規定，將此等

土地劃分爲地價區，以其地價相同地價情形相近者，歸

於同一地價區，自可免個別估價之煩，惟此處所謂地

價情形相近，依照土地法之規定，乃以估計前五年內之

市價爲準，此在戰時之地方地價，則估計之標準地價必低

，即現在所屬區之市價必低，以此類不確實之估

價作爲徵收地價稅依據，於政府稅收固有甚大之影響

，而於人民經濟亦不無不利。

（未完）

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第十二期
版出日八十月二年一卅

地價申報與實施地價稅 (專載) (續) 李振

故地價申報條例規定應調查其最近三年內之市價與收益，以爲估計標準地價之依據，實至爲適當。根據該條例之規定，於鄉區土地標準之地價調查估計，應先由調查人員就轄區內土地分佈狀況，調查各地段最近三年內土地買賣價格或收益之大概情形，劃分若干個地價區，爲調查估計之單位，然後再於各地價區選擇若干地號爲標準地，個別調查其最近三年內之市價與收益，爲平均之計算，計算所得結果，即爲該地價區之標準地價。至特殊地地價之規定，可依照土地法第二百四十五條「土地因其地價之特殊情形，得按其標準地價額爲相當之增減，其增減數額，均以不超過該地所屬地價區之標準地價三分之一爲限」之規定辦理。

(二)在繁盛或市之土地，實以街巷爲單位，即採用街巷單位制；此因城市土地地價之高下，常視各街巷所處之部位及其繁榮情形而異，地價高度相近之繁榮地，或集中於一點，或分散於多處，在地形上彼此完全隔斷而不相聯繫；或較爲連續，若斷若續，其地形之變化，均爲複雜，難以適用土地法規定劃分地價區之辦法。故劃以一街巷爲調查估計之單位，先由調查人員調查轄內各街巷最近三年內土地買賣價格或收益之大概情形，酌定若干單位，然後再於各單位內選定若干地號爲標準地，個別調查其最近三年內之市價或收益爲平均計算之標準，若若某一街巷伸展過長，其中間地段之繁榮情形懸殊者，則可按其實際情形，劃分爲若干段，再取

各分段選定標準地，並調查估計各該分段之標準地價。又城市土地雖屬同一街巷，往往受地形之限制，市價相差懸殊，自不能即以某街巷之標準地價爲其所屬各段地之正常地價，故應另設各起特殊地之部位形勢及其使用情形，調查及估計其特殊地價。

第二，評定標準地價 標準地價之評定，依照地價申報條例第五條之規定，應由主辦地區之申報機關組織標準地價評定委員會評定之，並規定前項委員會應有估計專員及地方公正人士充任委員，此不爲官民混合之組織，政府人員均有代表參加，對於標準地價之評定自可較爲確實公允，而減少偏頗之弊，且可避免異議與公斷之煩。此項標準地價評定委員會，顧名思義，爲評定城鎮鄉各地段之標準地價，故於標準地價之調查，一方面宜協助其實料之搜集，一方面宜指導其工作之進行；而於標準地價之評定，尤應一秉至公，根據客觀之事實，而爲主觀之判斷，方期與確實公允之原則不相違背。惟此項標準地價評定委員會之組織，依照規定，主辦機關方面應有估計專員爲委員，除估計專員及主辦機關之首長應爲當然委員外，其餘委員多屬所謂地方公正人士，易言之，即政府方面之代表佔少數，而人民方面之代表佔多數，此雖可以表示尊重民意，符合民主精神之旨，惟由該等代表所組織成之委員會，若享有完全決定標準地價之權，則流弊所及，或由於少數委員固執大體，而顛動人民方面之多數委員故甚懸低成乘乘更改各地

段(尤其與彼等有權利義務關係之地段)之標準地價，其結果各地價區或各街巷單位之標準地價，亦不免顯別銷異，甚至於不可究詰之地步。爲防止此種弊態起見，此項標準地價評定委員會之組織章程應明以規定委員會將來直隸於主辦地區之申報機關，而非爲其平行機關，如此，則主辦申報機關可以保留標準地價最終決定之權，對於該委員會所決定之標準地價早請核核時，主辦機關如爲予以修正之必要者，方得有權予以修正，經修正之後，始爲最終之決定，此最終決定之地價，即有認爲各地價區或各街巷單位之標準地價，不得再有異議，以杜濫竽。

(三)關於申報地價方面 依照地價申報條例第六、七、八各條之規定，標準地價評定後，應即分區公告之，業主應於公告後二個月內以原標準地價(依規定得百分之二十以內之增減)向主辦地價申報機關申報地價，其所申報之地價，即爲徵收地價稅及土地增價稅之依據，可見申報地價關係之重要。至申報地價程序之實施，竊以爲應注意下列各點：

第一，擴大空閒 地價申報之主辦機關，規定爲市縣地價申報處，其設立地點當在市縣政府所在地，而每一縣市格境相當，面積廣至百數十里之縣，尤其平常，於所轄區域較遠或甚遠之業主，申報地價自屬多所不便。故應於縣市地價申報處之下，酌設若干分局，分駐轄市轄內之適中地點，再由各分局派員蒞各鄉鎮設立臨時辦事處，辦理該鄉鎮內業主之申報地價事宜。如遇鄉鎮過大時，辦事處之下，並得酌予分組辦理，或按保甲推進，其辦事處之流動性，某一鄉鎮申報完竣之後，立即遷移於鄰近之鄉鎮銜接辦理，空閒時間與人員物料，遷移於如有適當之配合，則申報工作一經實施，自可得心應手，水利落成。

第二，爭取時間 業主申報地價之時間，依照規定爲標準地價公告後之二個月內，即業主申報地價之期間以不超過二個月爲限，而在二個月內仍可酌予伸縮。爲免各鄉鎮申報工作能在較短之時間內完成，以收速效起見，每一縣鎮地價申報之期限，酌定爲一個月，屆滿時，辦事處即將該鄉鎮之申報案件繳回分局，而另選其他臨時辦事處，若有少數未及申報者，應在次一個月之限內，向分處補行申報手續以承限制。又業主於申報時提出證明文件早驗，應由辦理申報人員當堂審查，審查訖

地方自治
十六

即查發還，一方面可免積壓貼款工作時間，一方面可以免除人民對於政府之懷疑心理。

五、簡明手續。欲使申報手續趨於簡明，首先宜注意申報各種用紙格式之簡便。關於各種用紙格式，雖有存於內政各局之制定頒行，惟戰時紙張印刷各費情形昂貴，各地方工作人員薪給與補助亦逐漸增高，爲節省物力財力及察情人員起見，地價申報各種用紙格式，自宜力求標準化與簡單化。所謂標準化者，即各種用紙格式其篇幅盡量縮小至一定尺寸之限，每任空白太多而致紙張之浪費，其次所謂簡單化者，即各種用紙記載之事項，宜盡量使之簡單明瞭，毋任繁冗重複，以收執簡便之效。至申報用紙之種類，除測丈單圖外，似應具備申報申請書，申報憑單，及國庫地價清冊三種。其次，宜注意申報過程之簡便：在業主方面，申報時應劃核對其土地無誤後，即填寫申報申請書，繳納證明文件，在辦理人員方面，收受業主之申報文件，核對無誤後，即填寫申報憑單與業主收執，（此項憑單可供將來土地登記申請之憑證）並即根據申報事項，逐一記載於標準地價清冊，申報手續即告完畢。

（四）關於編造地價單方面。依照地價申報條例第十一條之規定，地價單係按分區編造方法分區編造對於稅務較便利，惟對於土地分配利用之查核統計，則較爲不便，爲一目前雖然於每一縣市區內各業主土地所有之情形，以資查核統計，而爲縣市政府之標準地價單編造完竣後，以再進一步爲全省之標準地價單，編造縣市地價單總冊三份，以資分存。此項總冊之編造，所關甚大，而其作用則甚大。至編造地價單之方法，一方面供徵收地價方面查地價之用，一方面供徵收地價方面查地價之用，茲試述其方法如下：地價單之種類，即以地價單，記載每一區之種類，地目，而標業主姓名，標準地價之種類，每冊之末並附以分段地價詳列之表。地價單之編造，以戶名爲編，以地號爲編，以業主之姓名，住所，其所有土地之種類，地號，種類，面積，稅率，稅額，納稅期數，地價單第一種，以實地求地價第二種用，以按戶開稅，彼此互相聯繫可按照索樣填寫其爲事，徵稅亦易爲力。

四、尾語

實施地價稅，既爲戰時政策，採用簡便之地價申報以實施地價稅之方法，亦經國民政府制或條例明令公佈，是則今後之問題已不在於理論，而在於實行，而實行問題之關鍵，則在於當局有無決心，有無計劃，如主觀之中央與地方當局能立卜決心，訂定計劃按步推進，平均地權的土地政策之實現，定可光明在望，否則因循延

多用錢少用力

吳主席三十年一月在省訓練團對鄉鎮幹部班畢業學

員訓話

各位同學：今天是我鄉鎮幹部訓練班舉行結業典禮的一天，在這短短的三個月受訓期間，本人和各位講過好幾次話，猶憶最末一次所講的，是生產與教育問題。各位都知道，社會生產增加，人民物質生活便可充裕；地方教育發達，一般文化水準即可提高。一個國家，在充分具備這兩個條件之下，民族意識與愛國思想，不用說發展和順利，便須首先注意治安和健康的兩個問題。這意思是說，要強健國民的體格，須講求環境衛生；要獲得社會安寧，須辦好地方治安；二者關係重大，那推行地方一切庶政之首要條件，要是都能認真做到，那應物質生活和文化水準，才可因之逐漸向上，這是毫無疑義的。

各位畢業後，都回到原地服務去，在目前情況下，首先應要碰到兩個大的困難問題，就是人力與財力的缺乏。一般地方行政人員，對於這個問題，一時因沒有方法解決，而感到極大的痛苦，並因而減少作事的勇氣。今天本人要提示各位，要各位能夠克服這兩種困難，非但不減少作事的勇氣，並增加多能適應任事的信心。各位要知道，我們國家，當面臨到一個非常時期，一切自然都感到與平時不同，何況我們國家過去是一個積弱不振的國家，尤其是貴州，更是一個有名的窮省份，無論從那方面來說，人力不敷和經費困難，都是極普遍的現象。所以我們在不平時既沒有很多的人才和很多的金錢儲蓄者來供政府運用，在非常時期，這兩種困難，自然更迫切了。因此，各位要遇到這兩種困難時，第一要充實自己所有的聰明才智來供獻給國家，竭忠誠守；同時還要不要讓體，並苦其辛，抱定一個人作兩個人的原則，鼓勵自己，鼓勵同事，把這種精神力量獲得社會人士的同情，取待社會人士的協助，以突破人力不足困難。用錢也是同一方面，一面儘以最少之金錢來獲得最大的效果，同時還須用精神來克服物力的缺乏，事事以身作則，絲毫不苟且從事，抱定一文錢當兩文錢用的原則，即一紙一筆，亦不浪費，這樣白會使別人同情你的苦幹，而願意協助你，促成你的工作。

各位同學：要是各位不照我上面所提示的辦法去做，反而濫用物力，不求節約，甚至好事誇大，不務實際，虛假狡詐，仍不脫過去官僚習氣，一定要給人民一個不良的印象——以爲新政的推行，就是勞民傷財，增加負擔，而於工作的推進，更增加困難，當然在意外料之中的。

（未完）

地方自治

甲刊
吳鼎昌

全省土地覆查查專號(一)

貴州省田賦管理處主稿

期一十二第
版出日五廿月二年一卅

貴州全省土地復查查概說

貴州省田賦管理處

本省各縣土地陳報，自二十六年三月起，至三十年五月止，業經先後次第舉辦完成。已編查出土，按莊繪圖造冊，業主詳細登記，分別專則定賦，比較以前糧冊散佚無據，地土坐落不明，糧番抽稅作弊，飛洒濫寄，科則輕重失平，實已著整理田賦的相當成績。惟茲事體重大，辦理時間短促，難免不有漏查誤查及隱匿偏僻的土地復查查政府及財政部貴州省田賦管理處為求地賦確實起見，特於三十一年田賦開征前對於各縣土地再舉辦復查查一次，予人民以申請更正的機會，同時，過去辦理陳報時，隱匿未報漏編的田地，以及現在新墾成熟，免賦原因消滅的田土，和原編田多糧少的，也俱期由人民自行申報，補編，復糧，升科，不，追前，逾期則責成鄉鎮保甲長檢察並准人民密告查實定賦後，照章分別獎勵，對於人民申請更正，實地復查查，及申報補編復糧，升科，分別定有期限，各縣辦理程序及放核獎懲，也均有規定，期此復查查及補編後，不再有多糧少田多糧少，和無田無糧有糧無田的現象。特將各項復查查法規詳列於後，希各業戶加以注意，各縣經辦人員及保甲職員切實執行以完成土地陳報的功効。

覆查查法規

(一)各縣田賦管理處接收辦理土地陳報後業戶申請復查查更正辦法

(本辦法與製，册等，貞豐，紫雲，望謨，獨山，赫秉，黃平，鎮遠，沿河，德江，赤水，涪潭，松桃，松桃，荔波，三都，丹寨，餘慶，織金，大定，榕江，岑岩，台江，天柱，水城，仁懷，泗水，鳳凰，思南，印江，江口，玉屏，石阡，三穗，錦屏，劍河，黎平，從江，畢節，威寧，正安，納雍，道真，赫寧等四十六縣適用)

業戶申請復查查更正者，適用本辦法之規定。(二)、業戶對於原圖查核定之畝分糧額，認為誤差十分之一以

上，具有充分理由者，得向縣田賦管理處領取申請更正書照式填報，並提出相當證明，申請復查查更正，申請復查查後並無錯誤者，(依修正貴州省土地陳報後業戶申請復查查更正辦法第二條第三項之規定)每一申請畝數(四)、覆查查更正之畝分糧額，以原章核定之日起生效，不得追溯既往。核定以前，仍應照原定賦額完納(五)、復查查手續，在覆查查須知之規定辦理。(六)復查查工作，應由各縣田賦管理處主辦推收之人員辦理。

(二)開征新賦未滿兩年縣份復查查業務辦理程序

(一)、甲、凡申請復查查更正畝分糧額之業戶，應於三十一年四月十五日前，向各該縣田賦管理處填具申請書。丙、乙、其無特許理由者逾期一律不准補申請。丙、自補此次復查查後，不得再行請求復查查，但申請補編及改正增減人名電覆查查者，不再在此限。本項三點，各該縣田賦管理處應即佈告周知，並會同各該縣政府連令所屬區鄉鎮紳士各民戶週知。

(二)、各該縣應收復查查申請更正書後，應將准予復查查合法案，分兩次造冊，(註明業戶姓名住址地號暨申請理由)，呈報省廳，第一次於二月二十五日以前造冊，截至一月底之申請合法案。第二次於四月底以前造冊，截至四月底之申請合法案。

(三)、各該縣應須於三十一年三月十五日起，派實地覆查查之推收員，依覆查查須知規定，辦理復查查，如與陳報書，需用表單及旅費由申請該處長科長應籌導辦理，必要時並予抽查，以正正確。

(四)、各該縣復查查期間，應派員查核，並將查核結果，及增減畝分糧額統計表等，切實核算清楚，呈報本處，以憑核定。

(三)貴州省各縣(市)田賦管理處接辦土地陳報後業戶申請復查查更正補充辦法

(一)、本辦法實地，安順，惠寧，平順，貴定，清鎮，修文，遵義，桐梓，威寧，息寧，畢節，平塘，羅江，鎮寧，普安，開陽，黔西，盤縣，普安，晴隆，安順，郎岱，關嶺，興仁，婁山，不超，鎮山，麻江，都勻，惠水，金沙等三十二縣及貴陽市適用)

(二)、凡申請復查查更正者，除適用各該縣田賦管理處接收辦理土地陳報後業戶申請復查查更正辦法外，(一)、凡業戶申請復查查更正，應填下列各條之規定辦理。(二)三十一年五月十五日前，向縣(市)田賦管理處申請逾期不予收受，自經第二次復查查後，不得再行申請復查查。(三)、縣(市)田賦管理處收到業戶申請更正書後，應即派員查核，並將查核結果，及增減畝分糧額統計表等，切實核算清楚，呈報本處，以憑核定。

(四)、業戶申請復查查更正，應填下列各條之規定辦理。(一)三十一年五月十五日前，向縣(市)田賦管理處申請逾期不予收受，自經第二次復查查後，不得再行申請復查查。(二)三十一年五月十五日前，向縣(市)田賦管理處申請逾期不予收受，自經第二次復查查後，不得再行申請復查查。(三)三十一年五月十五日前，向縣(市)田賦管理處申請逾期不予收受，自經第二次復查查後，不得再行申請復查查。

處長或科長親自審查，必要時並請臨田勘者並於復查報
告單各紙上蓋章證明後，始得轉報有處。(七)省
田賦管理處於收到報(市)處呈報復查報告書後，得派
員到縣進行抽查，給予核定，對於縣(市)處已抽查過
份，如辦理更正分額與實際不符說差過大者，縣(市)
處抽補人員，應負連帶責任。

(四)開辦新賦已滿兩年縣(市)復查 事務辦理程序

審察核後，應請准予復查之家，分兩次造冊(計明單戶
姓名住址地號地號名費申請理由)，呈報有處，第一次於
五月十日造報截止至五月底止之申請合法案。第二次於
五月底前造報，截至五十五日前之申請合法案。(二)
(一)各該縣(市)對於批復復查之案，應自三月十五
日起，由派推員任復查隊前往復查(照備復查及放
費)，由省派先行核(應)用。於每一鄉鎮(保保)復查抽
查完畢後，即將復查報告書略圖，及分戶增減分額圖
表等，先行早報有處，以備派員抽查。(三)
(四)各該縣(市)復查工作，限七月十五日前一律辦
於七月底以前依照復查須知，盡具全縣復查更正後業戶
增減分額圖表及全縣(市)各字段分額復查更正後
統計表，呈報有處。(四)省田賦管理處於收到各該
縣(市)處呈報圖冊表後，陸續派員前往抽查，於八
月十五日前一律審核完竣，將各該縣(市)將陳查報
單，坵戶冊冊等，依照復查更正分額等則類編等，一併
送交更正清冊，核對無誤，蓋章彙奏。

(五)貴州省各縣(市)隱匿漏編田土 檢舉獎勵辦法

(一)各縣(市)土地陳報後，業戶所有匿報漏
編，新報成熟，暨地多糧少之田七畝，限於三十一年五
月十五日前，向各該縣(市)田賦管理處申請補漏升科
，免予追罰。
(二)前項地多糧少之田土畝分等則之差異，以與同一字
段內相鄰田土比較為限。
(三)業戶隱匿不為前項申請者，經查實定賦後
，實令依照(貴州省征收田賦暫行章程)第四條之規定
，補納自陳報完竣後新賦之年起，至二十九年止，每
歷年作欠賦款，並照補納總額逾百分之二十之罰額。
三十年份欠賦款，除仍照(貴州省戰時田賦征收暫行
辦法)第三條補納外，並照(行政院頒布之)戰時各省田
賦征收暫行規則)第十條之規定，按其短匿額增加以

二倍之處罰。
(三)隱匿漏編之田土，未經業戶或代管人據限
申請復查者，該管鄉鎮(聯保)保甲長應於三十一年六
月十五日前，向各該縣(市)田賦管理處備具檢舉
白六月十六日起，並准由人民密告，但故為姦報，經查
動不實者，得將查罰之田款，每畝處以拾元之罰額。
(四)各該縣(市)田賦管理處，對於元報(聯保
)保甲長檢舉及人民密告之隱匿漏編田土，應先向有關
圖冊，詳細審核，再行派員逐戶抽查，以確其數。以前
歷年欠賦額及罰額之全數，暨三十年份田賦正額及處
罰總數之半給獎舉發人，(檢舉之鄉鎮保甲長或密告
人)。
(五)保甲區域內，隱匿漏編田土，未清者檢舉查實者，由
各該縣政府，照下列規定予以處分：
一、全鄉鎮(聯保)漏編田土在五戶以下者，該鄉
鎮長記大過一次，十戶以下者，記大過兩次，十五戶以
上者撤職。
二、全保漏編田土在二戶以下者，該保長記過一次
，在四戶以下者，記大過一次，六戶以下者，記大過二
次，八戶以上者撤職。
(七)鄉鎮(聯保)保甲長清查檢舉隱匿漏編田
土有貢獻受領報額發給請事，經查實者，由各該縣政府
予以撤職，並移送司法機關處理。

業戶申請復查手續說明

業戶所有田土，因原籍人名，地名，坵號，數目，
坵址重復等錯誤，或畝分額錯誤在十分之一以上，或
編查冊圖冊錯誤者，其手續分項說明於後：
(一)先向本縣田賦管理處領取申請更正書，不
取分文。
(二)填寫申請更正書各欄，注意下列各項：
一、申請人簽名章蓋：須蓋真實姓名，或機關名稱
，無章則按指印。
二、詳細住址欄：須註明某區某某鄉鎮(或聯保)
某保某甲某地，在城鎮者須註明街道及門牌號數
三、坵號欄：須填明某字某某坵號，同一業戶申請
坵號如多，得共填一欄。
四、坐落四至欄：須填明申請復查田土東西南北四
方與交界之地理業主姓名或山河道路等。

五、編查畝分欄：填報編查畝分。
六、申請事項欄：須填明申請更正人名，或更正
畝分，或更正編碼或重復漏編漏編等。
七、更正之理由欄：須照下列分別說明：(甲)
(更正人名之理由)數目坵址重復者，須申明該區
(及)應更正之地理由據。(乙)更正畝分者：須申明該區
號田土，實際長幾丈，寬幾丈，計算所得畝分，與原編
不合，或與相鄰業戶收畝同等田土比較畝分多出若干。
(丙)更正編碼者：應申明該號田土七畝，及全花七畝
若干，與相鄰同面積收益之田地若干比較，覺過十分
之幾等。

(八)早經證明文件：證明文件：指(一)官契(五
折產書券)，(六)其他足實證明產權之文件，早經之
件，須一併說明。
(九)年月日欄：填申請書呈遞之日期。
十、保長甲長須簽名蓋章後，再連同業戶陳報單，及
必要證件送交縣(市)田賦管理處，領取業戶申請更正
書收據，妥為保存，以憑回問證件。
(四)縣(市)田賦管理處，收明申請書，審核其
件後，其不合規定不准復查者，即批示不辦理理由，當該
子規定准予復查者，即批示並通知業戶，定期偕同出發
復查。通知單格式附後。
縣(市)田賦管理處 通知

茲據該戶申請復查第×區第×聯保×字段田土一
案業經審核尚屬合法仰於×年×月×日×時到××隨同
復查員××前往復查不得謂其逾期不報即認該該
業戶所請不實將案封閉不得再行申請更正特此通知
(五)業戶接到通知書後，應即按時親到指定地點通
知回復查，誰有不能 通知之情形，始准派代理人回查
助。
(六)業戶申請更正田土，填查完竣後，由復查員
將查冊圖冊呈報縣(市)田賦管理處審核，必要時由
查長，或科長抽查後，再轉報有處田賦管理處，省處得再
派員重查，展費後，始予核定。
(七)已核定更正之編碼，自三十一年份起生效，
不得追溯既往，三十年份以前之編碼，仍應照舊編完納
。
(八)經復查後，原編畝分等則並無錯誤者，在開
征新賦未滿兩年者，每一坵號，應補繳復查費五角，
在開征新賦已滿兩年者，每一坵號，應補繳復查費十元
。
業戶於接到補出賦管理處通知時，應即繳款，領取賦
費收據。

地方自治

吳鼎昌

全省土地覆查查專號(三)

貴州省田賦管理處主稿

第二十二期
第一冊三月四日出版

辦理土地復查各級人員須知

貴州省田賦管理處

貴州省此次辦理全省土地復查，係上顧國家收入下恤人民負擔之一大要政，各級人員，必須全力以赴，切實辦理，方期達到預期效果。所有各種法規，本刊上即已詳為刊載，茲再將縣市政府，縣市田賦管理處，辦理復查人員，應備保單長以及一般民衆對於此事應注意之點，摘要分述如下：

(一) 縣市政府

此次全省舉辦土地復查，縣市政府之責任，當在宣傳督察與發動區保及人民，協助有關土地復查之事務。要點可分四項：

第一、應正視此項：政府此次舉辦全省土地復查，係極重大之決心，務必將田賦少者多者均予以調查，其目的多屬少及國有田者均應一律查復升科，以期正確之其目的。除由縣派員辦理外並分派各級區保員抽查始得核定；凡過去一般業戶應復查者減少或漏賦者，視復查員即為修改該項賦額之唯一使者，不惜犧牲利誘，以期速就賦額減少之目標。凡申領復查之業戶，當應明瞭一畝六十分方丈之計算及賦額之訂定，係依據最近五年之平均收益為斷，與規定該賦額十分一以上之誤差即應以此為限，不得以「田一七」所稱賦額用換，用作酌量分額差之理由，亦不應依荒年收益數為標準，用作賦額減差之理由，縣市政府對於此點，亟應發動區保人員廣為宣傳勸導。

第三、正己正人：縣市政府一面是執行法令之代表，一面又為全縣市之領導者，故於此次辦理土地復查時，區保人員一面應代表政府正當態度予以可備之協助，一面又須代表人民對辦理復查人員予以嚴密之監察，如全縣市之區保人員果能確此要求，則辦理復查之弊實必少，而正確之程度亦當隨而增高。

第四、詳查密訪：縣市政府所轄之區保人員為數至夥，當應使其全部優良，且務須復查之地區非盡在附郭，尤應察長其及，備而失員，故縣市政府應有派員詳查密訪之必要，期於密訪於前，藉供密查抽查人員之參攷，庶辦理復查達到完全正確之地步。

以具體事項言之，下列四點，務須做到：
一、覆查更正辦法：應區區編田七檢舉候辦辦法，及業戶申領復查日期，應即令各區鄉鎮(團保)保單長遵照知各戶，並張貼佈告，使令民衆均能知悉。
二、復查期間：復查人員在各鄉區巡迴視察，區保職員是否秉公協助，復查人員工作，有無乘機賄賂，違法舞弊等事。
三、區區編田及田多種少土地，應令各區鄉鎮長保長嚴加防範而據實檢舉，若有檢舉書及人民報告送報時，應即迅速移縣市處核辦。
四、各鄉鎮保長未履實檢舉區區田土應受懲處者，應嚴厲執行。

(二) 縣市田賦管理處

一、自奉令辦理土地覆查查起，應速擬定全縣覆查查計劃，籌備進項事項。
二、各項有關復查法令，應會同縣政府佈告週知，並令防各鄉鎮分處刊知各業戶，應摘要開列散發張貼最

好

三、業戶申領更正書，應備備充分，有應備而未到，或已領不敷用時，應自行油印添用，業戶索取時不收分文，並使領取方便。
四、業戶所早申領更正書，應指派職員填發收據，證件備後，即時發還，如確有留存之必要，應於收據上載明，並書達清楚。
五、申領更正書詳加審核後，不合法案件，應照復查查表通知書復查查表發還取據，或由保長轉交，逾期不請妥當辦理，以免發卡投遞不測之情形。
六、業戶申領合法案，應照辦理程序分兩次造冊(註名業戶姓名住址近近號數申領理由)，在規定日期內呈報省處，並於三月十五日日起派員履歷檢核之推收員開始辦理，不得延誤。並須區區田查勘，不得以耳目代目。
七、如業戶申領過多，所派推收員一人，不敷辦理時，應即加派查勘土地陳報單隨隨人員辦理，俾能於限期內，結束覆查查事務。
八、暫防復查人員於未申領案絕對不准任意復查，並應遵照規定每一鄉鎮(團保)查畢後，即造各項報表，呈到時，副處長或科長應親自審核，有疑難或出入過大者，務須予以抽查。
九、早報者應各填表式，務須加長詳列，不得遺誤，以免延誤核定期限，影響冊一年份田賦開報。
十、有應備者應即造冊報縣，即將報單報縣戶領冊者，依照覆查查更正賦分等項報縣一併送交改正清冊核對無誤，登報發查。冊一年份報單即照更正賦分征收。

十一、各級辦理復查查人員功過，由處長切實考核，呈報省處，至致該區保檢舉之舉處，應由副處長(市)政府照章辦理，業戶自動申報補漏升科，即由查員隨田查勘辦理，保單長檢舉及人民報告，在未查實前，應為守密。
十二、經收業戶補繳復查查費，及檢舉報告不實所處之罰鍰，應給與省處頒發之正式收據，俟全部調查完竣後，將繳款連同該項罰鍰更正後統計表，一併專案呈報省處彙解國庫。
十三、業戶應區區編田土，未如限自動申報，應舉發查費者，實令補納之田賦及同額，應分即給予收據，至國庫給發報發人，亦應取收據彙報查核。
十四、應區區編田查勘事務報告表格式，將全部

現查情形概報。

(三) 復查人員

(甲) 應有之觀念：
 一、辦理復查，一方面固係減輕業戶過重田賦，一方面又係補科無賴田土及很少日多者之賦稅，期民家得公平之負擔。
 二、須本大公無私之心理，不徇情，不以好惡而有偏。
 三、須忍勞耐苦，用周密之手續，於限內完成任務。

(乙) 復查前準備工作之注意：
 一、查核業戶申請更正案卷時，對於理由不充實無據者，切不可草率，務必詳加批示，並通知業戶定期復查，復查時切勿忽視，務必詳加批示，並通知業戶定期復查。
 二、准、復查之合列案，務必詳加批示，並通知業戶定期復查。
 三、復查前先行填具調查表。
 四、復查前先行填具調查表。
 五、復查前先行填具調查表。

下列各項之注意：
 一、復查報告單，務須用直筆或鋼筆逐目填繪清楚，以免模糊。
 二、分戶坵形圖，須依照比例尺及田七形狀方向繪繪。
 三、各坵號計算式，須詳明於圖旁。
 四、各坵號計算式，須詳明於圖旁。
 五、各坵號計算式，須詳明於圖旁。

六、並查明田土，力求確實。
 七、應通知該地保甲長會同調查，以資查問而示公開。
 八、每一申請復查戶之各坵別，須有之注意：
 (一) 每一申請復查戶之各坵別，須有之注意：
 (二) 每一申請復查戶之各坵別，須有之注意：

九、每一申請復查戶之各坵別，須有之注意：
 (一) 每一申請復查戶之各坵別，須有之注意：
 (二) 每一申請復查戶之各坵別，須有之注意：

十、每一申請復查戶之各坵別，須有之注意：
 (一) 每一申請復查戶之各坵別，須有之注意：
 (二) 每一申請復查戶之各坵別，須有之注意：

分編細查更正統計表，呈報省處批示。

(戊) 其他一般事項應有之注意：

一、未領申請核准案，不得予以復查。
 二、覆查員宿食地點，以旅店及未申請復查業戶家中為原則。
 三、切忌住宿申請復查更正業戶家中。
 四、不修已備住宿前項地點時，應當索給費，以免借名濫派，而遭物議。
 五、覆查員對保甲長及一般申請更正業戶，應和平相處，而對申請不實者，尤應和平說明，免生誤會。
 六、秉公辦理，如有故意阻撓或威脅妨礙業務之進行者，應切實勸諭並呈報縣處查辦。

(四) 鄉鎮保甲長

各地編查該分編圖，是否確實，通融過寬，有種無種，保甲員見聞所及，對於鄉土情形，最為清楚，所以此次復查補漏，能否收到預期的效果，全看鄉鎮保甲員，是否認真負責，和破除情面，查得應盡的責任，摘要分述於後：
 一、保甲長應鳴鑼傳知各甲各戶，如屬舊所有田土，過去土地陳報，原編查人、地名、坵號數目重複等錯誤，或該分不實，種種過重，雖有充分理由者，迅於申請復查限期(即征新賦未滿兩年月份四月十五日)已滿兩年月份五月十五日)截止前，向縣(市)田賦處理處，備查申請更正書，依式填報。(申請更正書不取分文)
 二、申請復查，逾期不能再行申請，亦不准再請求復查。
 三、勸業業戶，無充分理由由說者，不得妄事申請，以免受處罰。
 四、保甲長，對於業戶申請更正書，應予審核簽章，但不得任意拒絕或延阻。
 五、復查人員，應辦理復查工作時，鄉鎮保甲長，應切實協助，如：甲、復查員不能獲得住地密地，應為代覓。乙、掃帚等項辦公用具之借用。丙、保甲長，應會同協助調查。丁、其他有關復查事項之協助調查。
 六、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。
 七、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。
 八、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。

九、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。
 十、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。
 十一、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。

十二、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。
 十三、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。
 十四、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。

十五、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。
 十六、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。
 十七、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。

十八、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。
 十九、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。
 二十、通知申請業戶，按期如有復查，應即通知。

七、對漏編漏編，新墾成熟，及田多種少內田土，在五月十六日以後，業戶不申請者，應破除情面，認真清查檢舉，切不可用賄賂，政受懲處。

本省各縣(市)應派編田土檢舉處巡訪辦法，應詳細參。

八、通知申請復查業戶，各級復查查人員及視工者，均已免有放牧，不向民間收取分文，萬不可行賄，或徇私舞弊之招待，致令無謂損失。
 九、復查人員在鄉工作，如有不法行為，確有實據者，應立即向縣(市)處檢舉，保甲員如故意假名招持復查員徇私舞弊或乘機詐索，或串同復查人員舞弊，依法究辦，斷不寬貸。
 十、此次復查，定有限期，一切有關法令通知，應速轉知業戶，不可延誤。

(五) 一般民衆

一、應各鄉鎮所說，協助政府辦理復查事務。
 二、業戶申請復查，必須遵照申請復查手續辦理，此大係最後一次復查，再再貼單，以後原原戶名，該分額額即行確定，不得再動。
 三、業戶申請復查期間在開征新賦未滿兩年月份，限至本年四月十五日止，在開征新賦已滿兩年月份，逾期即不能再行申請。
 四、業戶申請復查時，未做保區，致發生姓名、鄉圖錯誤，或被他人冒稱，產權不明者，應檢齊證件(買賣契約、政府執照、法院判決書、契單、或遺囑、分關、等)呈明理由，申請覆查，予以更正。
 五、凡原編查田七，該分、額、誤差在十分之一以上者，得申明理由由申請覆查。
 六、前於編查時，有漏編漏編田七多種少或新墾成熟之田土，應於本年五月十五日前自行申請覆查，逾期升科，勿得觀望延誤，致被檢舉受罰。
 七、逾期尚未自行申請覆查升科者，凡屬公民應不願情面，密告檢舉，但不得挾嫌報復致受懲罰。
 八、凡申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。
 九、覆查查員到鄉工作，無論是否申請覆查查業戶，均應盡力協助。

十、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。
 十一、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。
 十二、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。

十三、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。
 十四、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。
 十五、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。

十六、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。
 十七、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。
 十八、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。

十九、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。
 二十、逾期尚未自行申請覆查查業戶，務須親臨引導，嚴同丈量，並請詳實登記告知覆查查人員。

地方自治

吳鼎昌

第四十二期

中華民國三十三年八月八日出版

貴州鄉鎮造產實施概況(續)

任善震

(丑)縣長之獎勵。

(甲) 踴躍競賽總額之一，或成績在九十分以上者記大功。

(乙) 本年度造產收益相當於該縣戶捐總額之百分之十者。

(丙) 競賽成績在八十分以上或列全省前十名以內者嘉獎。

(丁) 本年度造產收益價額相當於該縣戶捐總額之百分之十者各縣比較前列前十名者嘉獎。

(戊) 競賽成績不及六十分者申誠。

(己) 競賽成績不及五十分且列全省最後十五名以內者記過。

(庚) 競賽成績不及四十分者記大過。

(辛) 競賽成績不及二十五分，或對造產事業全未舉辦者撤職。

(寅) 區長之獎勵。

(甲) 所轄各聯保競賽成績平均數在本縣各區中列第一者記功。

(乙) 所轄各聯保競賽成績平均數在八十分以上者嘉獎。

(丙) 所轄各聯保競賽成績平均數在本縣各區中列最後日不及六十分者記過。

(丁) 所轄各聯保競賽成績不及六十分者申誠。

(卯) 聯保主任之獎勵辦法，與縣長同。茲不再贅記。

此外則 縣鎮之競賽，由省設總額三個，以造產成績最優之三縣獲取。各縣保額不足十聯保之縣設置總額一個，十聯保以上者設置三個。並酌給勝利獎金，縣由省庫開支，聯保由造產收益支付。至造產努力之區保人員及居民，並由造產總收益內提百分之十給予，其分配標準爲：

(甲) 勝利獎金佔百分之十。

(乙) 記功嘉獎之區長及聯保主任共佔百分之卅。

(丙) 出力之保甲長及居民共佔百分之三十。

(十一) 造產收益用途及支配：二十九年各縣辦理鄉鎮造產事宜，業經呈請出歲入預算呈請核定。其支出科目，除「本年度獎金」及「下年度獎金」，「財產保管委員會辦公費」暨「造產獎金」等四項，均照規定分別核定支出，其餘之造產收益，皆暫列爲其他一目，候統籌支配。爰特由省頒發收益支配用途辦法其要點爲

(甲) 抵補豁免戶捐。

(乙) 增加縣辦公所及保衛公處之經常費。

(丙) 縣辦公所修繕及設備費。

(丁) 地方教育建設衛生救濟等各項事業費用。

(戊) 其他專案是准之用途。

(十二) 頒佈三十年度實施計劃：二十九年實施計劃，係由各縣自行擬訂，所定項目，既不一律，亦未盡切合實際，三十年度，由省頒佈，以農林兩項爲主，除經營二十九年已墾成之土地已開之林場外，農場每保開墾荒五畝，林場開墾十畝。種植至少五百株，並每保一百戶，按一般統計，每戶以五人計，共有五百人，復按國民兵役年齡分組之計算，壯丁佔人口十分之二，則有壯丁一百人，以一百人而年墾新荒五畝，開闢林場十畝，種植五百株，民力實足勝任。至墾荒造林之地畝，照例免墾稅以優，其收益除因墾荒不善，得查明責任賠償外，如因不可抗力不能墾計之收益數額，絕對禁止攤派人民賠款。他如：給小豬雞鴨雞卵實令人民飼養，於長成後取其收益之全部或一部以爲造產收益者，均保優免攤派，一體照辦。

(十三) 督辦三十年度冬季造產，第三次全國財政會議決議財政之興革要點，關於自治財政，決定以自給自足爲原則，厲行鄉鎮造產爲開源之中心工作。貴州造產工作雖已實施一年又半，恐各縣多未能詳加體察，認真辦理，將屆三十年度冬季造產時，復訂定注意事項，發條令縣遵照，綜其要點不外：

(甲) 縣政府應於十月分內發令各鄉鎮勘定各保之遺產土地。

(乙) 遺產土地，應照計劃整理五畝，不得短少。

(丙) 推廣冬耕須知內規定居民放棄之冬閑田土得實由保甲人員召集丁籍糧，收益歸公。但耕種此項冬閑田地，不得抵充冬季遺產規定種植之畝數。

(丁) 應備之籽種肥料，縣政府應於遺產前統籌分發，或按應備畝目改換實金，不得實由各鄉鎮自行分給居民應辦。

(戊) 各保辦理冬季遺產，務於十一月二十一日至十二月二十一日止限期完竣，免與推廣冬耕時間衝突。民力難以勝任。但因事實需要，提前整理，准自行酌量辦理。

(己) 嚴禁敷衍贖買令人民我種，事先不動贖買，事後動邀收益。否則一經查覺或被舉發，定即依法從嚴懲辦。

(庚) 各鄉鎮辦理遺產進度，縣政府應遵照實施計劃第十一條之規定，事先擬訂遺產實施進度表，分發各鄉鎮督定執行，在十一月二十一日以後，並須派員切實督導。

(辛) 鄉鎮財產保管委員會已組成者，應力求健全人事，未組辦者，應督令速設完竣。以伊獎勵辦理公所辦理遺產事務。

(十四) 鄉鎮財產保管委員會之組織。財產保管委員會，設委員五人至九人，以鄉鎮長副鄉鎮長，為當然委員外，餘由鄉鎮民推選地方公正股實及富有遺產經驗人士充任。各委員均為無報酬，其必要辦公費用，由財產保管委員會具預算提請鄉鎮民代表大會通過，在財產專項下支付。每月應召集開會一次，必要時得另召集臨時會，對於鄉鎮財產之重要部份及生息部份，應

設專部分別登記，在鄉鎮民大會時應逐一宣佈。倘鄉鎮財產保管委員有侵蝕財產及舉息情事，全體委員連帶負責，其侵蝕人員，應依法治罪外，並須賠償責任。

綜上各節，乃貴州實施遺產規程在規則方面，實已費最大之努力，使能切實推進，鄉鎮財政實可以獲自給自足之原則。查假定一鄉(鎮)轄有十保，其鄉(鎮)公所月支經常費照規定為一百五十二元，保辦公費共為一百元，兩共年需三千零一十二元，如一鄉(鎮)中雖有農場五十畝，按年分季種植作物，每畝每年計以收益五十元計算，即可年收五千元，開支經常費用，祇有餘裕，再經營公有林場百畝，種樹五千株，及辦理一切公有設備等，則鄉(鎮)中之教育，救濟，建設，衛生各事，無不可以力求其發展也。

但經查實勘之結果，不外兩種現象，負責任者推行不免錯誤。不負責任者即置之不理。其確違法定推動，實不可多觀。

推動錯誤者，原係求好心切，未將法令詳為研究，如征用民間冬閑田土遺產或實令人民墾養家畜畜等收益歸屬其多，與樹立鄉鎮恆久之自治財源基礎，則相違背，且多擾民。置之不理者，其心理不外「輕忽」、「畏難」。輕忽發生「賄賂習故」、「調不往乎」之觀念，對遺產之事宜，認為不過普通業務，講不在乎，隨意處理，倘行不通，並不究其不通病結，僅以「推」、「拖」、「攔」之手段了之。或畏難而生「經費困難」、「人材缺乏」之心理，不問事之性質，本國率之進行方針，惟孜孜於經費之籌備，人員之不易搜括，以掩飾其罪惡。

本縣內有效工作之陳述

三都縣縣長 呂慶恩

在此一年九個月中，有效之工作，約有以下數端，謹隨陳如左：

一、保甲之編組與戶口異動登記。本縣保甲編組，雖歷任之努力，已有相當基礎，惟徵求錯誤，仍屬難免，至戶口異動登記，向未能繼續辦理。二十九年二月，奉令再度編查保甲，校正過去錯誤，並舉行異動登記，化繁為簡，逐層督促，至二十九年十月份起，均能按月呈報。由靜態之戶籍，進而得到動態之數字，事雖微末，但對保甲之運用及施政之方針，裨益良多。

二、區保人員之選。省之基礎在縣，縣之基礎在區保，而區保之健全，首在得人。縣長蒞任之初，對區保主任，分別致察漸及于保長。雖云「十室之邑，必有忠信」，但以區保事繁任重，職微權輕，課身自好公正廉隅之士，多視為畏途。縣長每聞有可用之人，經調查屬實，必設法羅致之，激之以大義，喻之以利害，動之以情感，務使出任區保職務而後已。現在本縣保長以上各級人員雖不至弊絕風清，但貪污違法案件，漸已罕聞。

三、兵役之辦理。本縣兵額，已超征百餘名，但預備役，時有開闕，本年二月擬訂檢舉預備役嚴密辦法，提經縣大政會通過，並廣為宣傳，適於壯丁能檢舉預備或逃役者一名，即予優役一年，多則兩年，非違齡壯丁，則免除其工役及一切臨時捐款一年。施行以來，成效卓著，近數月來，民自督檢之風，將將起。四、民衆自衛。民自衛後之風，將將起。

無股團，但散匪擾害，仍屬難免，爰擬照省頒民衆自衛辦法，參酌地方實際情形，「保」組織警衛班十名，每甲每日午後五時，派派壯丁一名，集結於保辦公處，由值日甲長統率，預保內巡邏警備之責，至晚五時解除任務。每聯保經常調壯丁十名，依輪強自衛以爲各保之應援，計全縣二十一聯保，一百三十一保，每晚預備擔任之壯丁，統計一千五百二十名。民衆除勞力外，並無任何負擔，全縣治安，固如磐石矣。

自二十八年十二月調任三合，歷指已一年九個月，

地方自治

吳鼎昌

第五十二期

中華民國三十一年五月五日出版

為部頒「地方津貼小學教員米谷暫行辦法」進一解

趙容舒

一、引言

小學教員戰時生活問題，當局早已注意到了。中央教育部於二十九年七月頒布了兒童家庭供給小學教員食宿辦法及地方津貼小學教員米谷暫行辦法，本省教育廳也於去年遵照奉頒辦法轉令各縣切實施行！小學教員的生活問題，似乎是解決了，的確，地方果真能遵照奉頒辦法認真力行，按月發給教員米貼，問題自可迎刃而解！但是區區保甲推行，按月發米，固屬不少，而而教員未發，甚至乾薪養生的，實際上恐怕還佔多數！這般教師見到我們這般報導人員依然痛苦，那麼我們為了代這般窮苦的小學教師來呼籲請命，為了維持鄉村教育的生機與水準，為了促進戰時小學教師努力推行國民教育的義務，不能不對部頒地方津貼小學教員米谷暫行辦法作進一步的解釋。

二、米谷津貼在我們眼中的意義

米谷津貼的意義，一般人多認為僅是解決教師個人「食」的問題，換言之，他們以為教師每月飯費的開支，佔全部收入的成數太大了，甚至全部收入，尚不敷每月食費的開支，所以中央才頒布這項辦法來補救。不

錯，兒童家庭供給教員米谷暫行的立法本意，據我們看來，確在於此，是根據辦法第二、三、五、六各條規定的非常明白。如：「學校無款事設備者，得求該地方供給

膳食」又如：「教員膳食之供給，以教員本人在開學期間一日三餐，以家常飯菜為限」等是；但是「地方津貼」條例則規定為補充兒童家庭供給教員食宿辦法而訂定，然而所謂之意義，並不限於此，我們的看法，也決不如此。我們以為教師米谷津貼決不限於解決教師個人「食」的問題，而是有「養米補薪」之意，換言之，即以「現金」薪水之不足，不足以維持生計，特發米代薪，以補「現金」薪水之不足。更直接更痛快的說，就是「以米谷代替薪水」之意，米谷就是薪水，薪水就是米谷。本辦法則與法令上的根據，我們先從本辦法的內容上去討論去說明。

本辦法第三條「小學教員之薪給，不能照照小學教員薪給支配及實施辦法第三、四、五、六、七、各條之規定，支薪並加薪時，得由學校呈請縣(市)政府核准，令防務(鎮)保長依照兒童家庭供給小學教員食宿辦法第七條之規定與兒童家長公議，以米谷津貼小學教員」。小學教員薪給支配及實施辦法第三條是規定教師最低薪給應為當地中級職員之食，住每月費用之二倍，第四條是規定教師最低薪額得因生活程度劇變，隨時修正。第五、六、七各條是規定最低薪額後，應按照實數加薪，應按照所任職務加薪，應按照所教學生數加薪。可見米谷津貼是補充教師應得最低薪水之不足，

足數，以及不能按照實格職務學生數加薪時損失之數。也就是我們以上所說的補充「現金」薪水之不足，殆無疑義。又本辦法第三條「教員每月每人所得米谷津貼，視薪額多寡而定……」並得視地方情形及小學教員實際之待遇，依照小學教員薪給支配及實施辦法第四、五、六、七條(前已言及)之規定比例增加」。這條規定的更清楚了。可見米谷和薪水一樣，不但各地不同，而且日各不同。「現金」薪水一樣，米谷津貼是之數亦少，也就是所得米谷津貼之數亦少，反之，為數必多，二者相互消長，各為因果。同時，實格優良，職務重要，所教學生數亦多，應得之薪水必多，也就是應得之米谷津貼亦必多，反之亦少。又本辦法第七條「米谷津貼每年按十二個月發給之，還完全與薪水相同，不因寒暑假而停發其米谷。

總之：教師每月薪額必為定數，發給現金固好，完全折發米谷也好，二者兼發也好，不過現金多則米谷少，米谷多則現金少。薪水之高低因實格職務學生數而定，米谷津貼之多寡也因此而定，與待遇規程上規定薪水之數則，完全相同。所以我們可以說現金可充薪水，米谷也可充薪水。在米谷津貼辦法之下，米谷就是薪水，薪水就是米谷；同時，現金與米谷，二者還可以用互濟並用，現金薪水多則米谷薪水少，米谷薪水多，則現金薪水少。胡言米谷津貼，即「發米補薪」以「米代薪」之意，清清楚楚，確實如此。

其次，再就事實上去看，自從實施新薪制以來，薪預算已大為澎漲，老百姓們在金錢上的負擔，可謂已相當的苦重，如再折現米谷津貼為現金，事實上不無礙難之處。米谷為百姓所固有，每月征收一二升，並不至有感覺痛苦，而教師即受薪甚多，所以征收米谷，已為事實上所必趨之途徑。至於米谷津貼，此「貼津」之意義已過去了，我們對於「津貼」之觀念，非改正不可，從前津貼當補貼吃，現在便是把個當飯正式的正午飯來用。總之，不贊發米谷當津貼，還是當飯薪水，而教師之生活，實以米谷來維持，那就非按照應得薪額數折發不可。

這，我們對於本辦法的認識，我們認謂如此，而後進一步更討論如何實現的問題。

三、米谷新貼每人應發給多少？

米谷津貼視作「發米補薪」或「以米代薪」之意

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第二十六期

一月四年一卅

地方自治與自治意識

李世家

(一) 地方自治之意義

地方自治是以發動人民自動自覺的精神，以一定的組織，用地方的人力財力來辦理地方公共事務。無論是否委託代表辦理，抑或人民直接管理，總是以人民自己的意願來處理自己的事務。這裏有幾個原則：一、人民自己的意願，而且是公共的意願——但是有很多地方因為教育不發達，一般人民根本就談不到甚麼意願。教育也是關於他個人或少數人的利益，很不易看見公共的意願，所以在實行地方自治的時候，教育是第一個主要課題，它不是地方自治主要內容；同時也是培養自治最有效的辦法。二、運用地方固有財力——在地方自治實行法中明白規定：「凡山林沼澤、水利、礦場、營務公家所有，由公家管理開發」。又云：「自治區之人民，各有雙手，祇有各盡其長，則萬事具備矣」。建國大綱：一條亦有同樣之規定，即是用地方之力，盡地方之產，生地方之財以爲地方自治之用。三、以地方之人用地方之財來辦地方之事——在自治開始實行法中有清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校等六項工作，在建國大綱中則有調查戶口、測量土地、辦理警衛、修築道路、訓練民衆等五項，若是皆爲地方迫切需要的事務。舉辦之先後須視地方之需要與地方之人力財力，分別緩急次第辦理。所謂地方之事，即是地方公力所共辦的事，亦以地方利益爲依歸，此與國家事務頗有區別。

以上的看法，我們可以說：地方自治，乃是依共

同的意願來謀地方共同的利益；所以土產多或少，都野心家，雖可運用地方力量來支持一切地方事務，都不能獨爲地方自治，其原因即在此。在原始時代，人與獸爭，人與自然爭，繼而人與人爭。那是顯着強種原則做的，不過那時事務很簡單，沒有一定的組織，蓋成包做若干神祕的成分在裏面，所以不能認爲純粹的地方自治；但是也算是粗具規模了，降至今日，地方自治的範圍已經包括了全部的政治經濟教育和一些屬於自衛的專務，所謂警察衛戍就是地方自治的主要內容。所以說：「沒有公共的認識，就無法實行地方自治，沒有辦理自治的人不能實行地方自治。沒有錢也不能圓滿的實行地方自治」。

(二) 形式的地方自治與虛偽的地方自治

地方自治的呼聲，起於民元前後。結果不出沒有真正的實行地方自治，反而奸人以可乘之機，因爲自治的條約，沒有完備，或少數野心家作惡作威而已。有一位很有名的教授曾經說過一個笑話。他說：「如果你願意運動被選，你可以預備幾個銅錢就夠了，選舉人把錢吃到肚裏，就可以隨便選取任何人充任他們的代表，甚而有時連一個銅錢都不用，只要運動好了主持選舉的人隨便選幾個名字就是了」。因爲一般民衆根本就不了解選民大會代表他們的區區，或者會給他們講話。所以那時候自治不是變成訓治就是不治。大體分析可分爲「形

式的地方自治」和「虛偽的地方自治」。第一種式的地方自治，只有自治的組織或機構，但沒有自治的實質，只有國家的代治，而無人民真正的自治。地方自治組織是一種事業，一種活的有生氣有進步有內涵的事業，所以應該是自動的，是由下而上的。「虛偽的地方自治」那就更危險了，表面上是自治，實際上就是專治，由很少數幾個地方人包辦一個地方的事務，而且又以個人的利害爲依歸，結果他們做了二層政府，人民利益由他們來代表，政府的權力由他們來代替執行。更有些地方，少數人利用自治的名義，自設機關，不但有政治權，而且又有威力。所謂土豪，所謂強盜，他們的出身何嘗不是利用自治的英名。所以「虛偽的地方自治」，比「形式地方自治」的危險還多些。

在實施新縣制開始時，要預防「形式的地方自治」和「虛偽的地方自治」。必先認識地方自治的真意，由基礎上做起，逐步推進，不要陷入虛偽的專治，和停滯在形式的官治，因為專治和官治不但違犯了民治的本意，而且會斷了自治的木頭。

(三) 汎論地方自治的意識

欲使地方自治不會變成形式的或虛偽的地方自治，固然要運用教育的方法漸次誘導，俾一般民衆真正的了解地方自治的真意，但是那裏的下去，未免過於迂迴，有嫌遲滯；就是真正教育在那裏的區或受過相當教育的人，也未必能感覺與興。更未必熱心爲地方服務。因爲中國人一向是「不管他人瓦上霜的」，有些讀書人尤其是不管他人的「唯我主義」。這種不替人的區域才是地方自治的死敵。及過來在許多教育不發達的區域，地方自治依然遲滯，如太平洋羣島有些小島上的自治事業亦落伍。我並不是否認教育的力量（前邊已經提到利用教育的力量和教育的方法來管轄自治的建設，以實自治的內容）乃是說明，教育以外，還要一種更進自治的性質，就是自治意識。自治意識是原始的或者說是自發的，沒有受過教育的土人也意識到自治的意識，不過發展的方方向不同而已。如果能善於引導，可以形成自治最大的力量。希臘城市國家和英國小城市都是地方自治最發達的例子，那是先有了一種自治意識而漸次形成了自治的事實。地方觀念並不一定會破壞東西，能善於利用可以變爲自治意識；可惜我國很多地方的回鄉會等等都是到外

地方自治月刊

第七十二期
一月四年八日出版

平塘縣政概述

平塘縣縣長張文開

一 前言

本縣係於三十年七月一日由前平丹大塘兩縣合併成立。全縣人口僅僅九萬二千一百零一人，然而面積三九六七七六平方公里。地處人稀，物產極豐。日趨復興。西南兩丹大塘兩縣，領風通商，成立伊始，一般政務已屬繁劇，更兼多事多務，因賦任實甲兵役軍運等項，政務待辦之繁，有如風火，自非妥為整頓，軒率各職同仁，奮發努力不為功。縣長於去歲九月赴省參加全省政務會議後，僑使大會精神，歸縣後，即於十月十日召開全體縣政會議，由縣長主持，各級長官，分任各局，擬定各項計劃，擬即分赴各局，督促各局，限期完成。務使各項計劃，如期進行。本年二月，本縣區長，各局區長，由縣府派員，分赴各區，督促各項計劃，如期進行。本年二月，本縣區長，各局區長，由縣府派員，分赴各區，督促各項計劃，如期進行。

二 一般行政

(一) 調整人事行政：用人為行政之本，用得其人，一切工作，即可事半功倍之效。得人不外廣為訪求，於鼓勵，勤加訓練。本縣地處偏僻，人才甚感缺乏，尤以區長人員為最，縣長即本此原則，深入各鄉，詳加訪求，凡公正而有相當能力之青年，無不手到擒來，請求之從事，於經政工作。故縣府職員及區長，均係主任，其年乃日漸增多，二十五歲至三十五歲以下者佔十分之七。是以縣政漸有運動之萌芽。所有各級公務人員，每季年放一次，實行輪換，以資訓練。且開小組討論，國民教育，紀念週等機會，指定人員專司訓練，及各項事務，以增進其知識，提高其業務精神。

轉移國政風氣，樹立奮發精神。

(二) 提倡工作人員之智識及正當精神：欲增進行政效率，必須提倡正當精神。故本縣特成立公務人員訓練會，設專班訓練各級公務員。辦理公務人員之講習會，作推廣訓練之用。供給會費，由縣長撥款，成立平劇會歌隊，即北門外增設體育場，供青年男女，及民衆運動之用。於路旁，種植樹木，以供青年男女，及民衆運動之用。

(三) 推行國民精神：本縣國民，多係農民，其精神，多係懶惰，故本縣特推行國民精神，由縣長撥款，成立國民精神訓練班，由縣長親自主持，每月舉行一次，由縣長親自主持，每月舉行一次，由縣長親自主持，每月舉行一次。

(四) 執行行政三制：本縣於年度開始，即擬具縣政計劃及分期實施進度表，並依計劃，分別檢查，各科重要工作，按月開府務會議一次，檢討一月來之工作，及改進事項。並由各科長，負責各項工作，以便互相了解，取取消缺，每月劃分區域，召集區長主任開會，檢討工作一次，並指導進行。及為便各項中心工作，按照計劃，劃分區域，以增進行政效率。特擬具三十一年度各級中心行政計劃，以資推行。及訓練合格人員，為區長，並擬定辦理，以資推行。及訓練合格人員，為區長，並擬定辦理，以資推行。

(五) 推行衛生：本縣設有縣立衛生所一，區衛生所一，均屬公立，設備完善，並設有衛生員，負責各項衛生工作。並設有衛生員，負責各項衛生工作。並設有衛生員，負責各項衛生工作。

(六) 推行教育：本縣設有縣立小學一，區立小學一，均屬公立，設備完善，並設有教員，負責各項教育工作。並設有教員，負責各項教育工作。並設有教員，負責各項教育工作。

(七) 推行社會福利：本縣設有縣立社會福利會一，區立社會福利會一，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項社會福利工作。並設有職員，負責各項社會福利工作。並設有職員，負責各項社會福利工作。

(八) 推行治安：本縣設有縣立治安委員會一，區立治安委員會一，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項治安工作。並設有職員，負責各項治安工作。並設有職員，負責各項治安工作。

(九) 推行財政：本縣設有縣立財政委員會一，區立財政委員會一，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項財政工作。並設有職員，負責各項財政工作。並設有職員，負責各項財政工作。

(十) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

(十一) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

(十二) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

(十三) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

(十四) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

(十五) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

(十六) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

(十七) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

(十八) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

(十九) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

(二十) 推行其他各項行政：本縣設有各項行政委員會，均屬公立，設備完善，並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。並設有職員，負責各項行政工作。

三 民政

(一) 整理保甲：本縣人口共九萬二千一百一十人，分屬八十二保。去歲十一月，奉令整理保甲，由縣長主持，分赴各保，督促整理。現已整理完竣，保甲制度，已告成立。並設有保甲長，負責各項保甲工作。並設有保甲長，負責各項保甲工作。並設有保甲長，負責各項保甲工作。

(二) 推行禁賭：本縣政府，為肅清賭風，特頒布禁賭令，嚴禁賭博。並設有禁賭委員會，負責各項禁賭工作。並設有禁賭委員會，負責各項禁賭工作。並設有禁賭委員會，負責各項禁賭工作。

(三) 擴大救濟：本縣現有救濟委員會一，負責各項救濟工作。並設有救濟委員會，負責各項救濟工作。並設有救濟委員會，負責各項救濟工作。

(四) 整理地籍：本縣現有地籍委員會一，負責各項地籍工作。並設有地籍委員會，負責各項地籍工作。並設有地籍委員會，負責各項地籍工作。

(五) 推行衛生：本縣現有衛生委員會一，負責各項衛生工作。並設有衛生委員會，負責各項衛生工作。並設有衛生委員會，負責各項衛生工作。

(六) 推行教育：本縣現有教育委員會一，負責各項教育工作。並設有教育委員會，負責各項教育工作。並設有教育委員會，負責各項教育工作。

(七) 推行社會福利：本縣現有社會福利委員會一，負責各項社會福利工作。並設有社會福利委員會，負責各項社會福利工作。並設有社會福利委員會，負責各項社會福利工作。

(八) 推行治安：本縣現有治安委員會一，負責各項治安工作。並設有治安委員會，負責各項治安工作。並設有治安委員會，負責各項治安工作。

(九) 推行財政：本縣現有財政委員會一，負責各項財政工作。並設有財政委員會，負責各項財政工作。並設有財政委員會，負責各項財政工作。

(十) 推行其他各項行政：本縣現有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。

(十一) 推行其他各項行政：本縣現有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。

(十二) 推行其他各項行政：本縣現有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。

(十三) 推行其他各項行政：本縣現有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。

(十四) 推行其他各項行政：本縣現有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。

(十五) 推行其他各項行政：本縣現有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。

(十六) 推行其他各項行政：本縣現有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。

(十七) 推行其他各項行政：本縣現有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。

(十八) 推行其他各項行政：本縣現有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。

(十九) 推行其他各項行政：本縣現有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。並設有各項行政委員會，負責各項行政工作。

四 財政

(一) 整理各項稅收：本縣現有各項稅收委員會，負責各項稅收工作。並設有各項稅收委員會，負責各項稅收工作。並設有各項稅收委員會，負責各項稅收工作。

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第二十八期
一月十四日六出版

縣區行政人員應有的修養

戰時公務員的生活

作公務員在平時是比較清閒而有希望職業的職業，在戰時即顯相反。因為：戰時公務員忙而急迫，公務員的頭銜加重，法令紛繁日多，又軍事方面放政去許多勇戰的青年，各事業，各機關或多或少均缺乏優良幹部來供事；想不利的問題都會發生，想不到的困難也會遇到，明知不好辦的事情非辦不可；在執行職務時，沒有以前那末有條不紊，清晰，開通。尤其是地方政府的公務員，焦急憂慮，吃力不對好的機會比較前多了多少倍。成功機會既少，煩惱又隨時隨地增加，在精神上足覺得苦悶得多。這是其一。

在戰時，行政機構配合緊要繁雜的職務，時常有調整與改變；並且地方官的職責比較繁雜，更趨勢必較多，在人事制尚未確立的現在，公務員的職位更難不能算是穩定。職業與生活的安定發生問題最足影響一個人的意志。個人事業計劃就更談不到了。這是其二。

戰時金銀難免有貨幣膨脹的現象——即便在歐美各國也是一樣——跟着貨幣膨脹以來的自然是物價暴漲。戰時生產不——易合理的全——進展，像我們未趨過利高度工業化的中國，海岸被封鎖之後，日用品及若干重要原料與機器來源斷絕，交通又受許多限制，運輸不能靈活暢通，物資確有缺乏的現象。一定常派派與「物價缺乏」加起來，即是國民物質生活困難。其中只有一部分人，有些資本家，在買物買物，既不禁法幣跌價，又驚恐物價不高。但是公務員則屬薪水階級，平時難

有儲蓄，又多不慣於各種營業，却當其衝的遭受戰時困苦生活的無情打擊。幾個人有米可煮，工人或農技人員僅得厚利，或者自由中學，每日非二三元或四五十元不出一賣勞力；商人不要說是最得利的；只有執行的與公務員無可因難無可救，眼着物價每小時漲價，而每月所得到的日漸形值的獨仍無多少數量的增加。有些人眼有一點儲蓄，早已貼光用罄；有些人流動奔走，所得不敷旅費；有人年事已長無力結婚，有人種了婚而不能生兒育女。有家家時時生話，有的家經子女失業，許多苦况筆難盡述。這是其三。

職務繁雜，生活困苦，困之許多大親作公務員為畏途。人誰不注意前途？人誰不對將來存希望？但是國家與生活的威脅是眼前的迎面敵人，必須立刻對付；這壓迫分身的威脅，如泰山壓頂；正應了「人貴志堅」這句；於是許多人就動搖了；眼大的挺身冒險，作好短計；眼小的憂心惶惶，意工曠職；忠厚的呼喚加薪，奔弄選調；聰明的追求金錢，設法改革。這種情形種種，富有傳染性，結果不但政府機關工作效率停滯，紀律不易維持，許多公務員都在變動風的夾擊中過生活；既不能盡忠職守，又不顧國家民族的利害，以此心術從公，以此精神作賊，是如斯的危險？這是四。

我們承認上述四點是事實，是不能絕對避免的現象，然而也並非無法克服的困難。政府正在竭盡全力的收斂而用，並非物價，改進交通，取締賭博，鼓勵生產，儘可能的增加薪水階級的待遇。此外，我認有一部分人，任取我們公務員自己來責。我想從強與生活兩方面說

健康處

人的生活分成兩方面：精神生活與物質生活。物質生活指飲食衣住等；精神生活指地位、事業、娛樂等等。沒有充足的物質生活難維持生命；但僅有充足的物質生活而沒有精神生活的享受，仍然不是完美的生活。具有時一種的不能忍受。我們即專就自利自利的觀點來看，選擇公務員這條路的道理，根本沒有人希望藉此發財而過去受教育的歷史傳統。還有一位政府科長，不但現在戰時不能享受優裕的物質生活，戰前戰時都不能發財或增加手福。但是終不肯去作茶房與汽車助手等，正因爲他——社會地位受人尊重，受敬禮，受親戚朋友來往或通信，受尊敬或賞識，要報報雜誌，希望政府當局欣賞自己的能力與工作成績，而作茶房與司機手則得不到。他把他他的前途寄托在目前的很高的職位上，這就夠了。作公務員的未來希望與該管人朋友共同努力文化，教育或政治工作，中途改革時儘管生活清苦，仍然有所不懼。如果不相信可以有許多人在同一同事相處不來便另換機關，就可以知道公務員在個性與精神方面之較優美不可折辱。我認在個人立場來看，大多數公務員是適於作薪水階級的人，而不能適任勇戰他業。作而人，既使有豐厚的才能，也有資本（這指最重者），而戰時商人是有冒險，在某一要來看也還有問題。比如三十二年一月拿一萬元資本去作生意，到明年今日得利息二萬元，當然是賺了「錢」，一般是明年今日的三萬元能否買現在一萬元所買的一樣多的米，煤，布匹，药材？也很難說。何況在捐稅重重交通困難之下，能合一切順利的環環環加保的利息？商人生活比公務員之優裕處，只在目前物質享受上優厚，而在這個前途方面看公務員改變業商不一定值得。

從這個標準說則另一個機關——如由縣政府或政府，由地方機關或中央機關，由政府機關或稅務機關，由財政機關和銀行——當然都處在多數機關方面較好才買，但是並非無條件的好。第一許多用人者，第一看履歷片，某人三年內換了六次職業，多半係懶；實在各機關都希冀找到在某種職務上原有長久經驗有長長的幹部。更重要的是找一個職員也不少款，「能」，「忠」，「培」。再如有些成試，總不能與與工作的持步和有價值下工夫。一個人在一個機關作事如同一個礦物之適應自

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第九十二期
第一一九二九年二月廿二日出版

對於目前教育的一點感想

張正學

一、我國過去教育之檢討

我國教育之進步，在過去幾十年來，雖然有長足的進步，但與世界各國比較，則仍覺有極大的距離。其原因固多，而其主要者，則在於教育之行政與經費之缺乏。教育行政之不健全，致使教育事業不能統一，而經費之缺乏，則使教育事業不能普及。此二者，實為我國教育進步之最大障礙。故欲求教育之進步，必先求教育行政之健全與經費之充足。此即目前教育之第一要義也。

教育之進步，在於行政與經費之健全與充足。行政之健全，在於統一與效率。經費之充足，在於普及與公平。此二者，實為教育進步之基礎。故欲求教育之進步，必先求行政之健全與經費之充足。此即目前教育之第一要義也。

二、今後之國民教育

國民教育為國家之基礎，其重要性不言而喻。故欲求國家之強盛，必先求國民教育之普及與提高。國民教育之普及，在於行政之健全與經費之充足。國民教育之提高，在於教學之質量與師資之水平。此二者，實為國民教育進步之關鍵。故欲求國民教育之進步，必先求行政之健全與經費之充足，並提高教學之質量與師資之水平。此即今後國民教育之第一要義也。

國民教育之普及與提高，在於行政之健全與經費之充足，並提高教學之質量與師資之水平。此二者，實為國民教育進步之關鍵。故欲求國民教育之進步，必先求行政之健全與經費之充足，並提高教學之質量與師資之水平。此即今後國民教育之第一要義也。

教育之進步，在於行政與經費之健全與充足。行政之健全，在於統一與效率。經費之充足，在於普及與公平。此二者，實為教育進步之基礎。故欲求教育之進步，必先求行政之健全與經費之充足。此即目前教育之第一要義也。

三、對本省國民教育幾個實際問題

本省國民教育之發展，目前面臨幾個實際問題。第一，教育行政之不健全，致使教育事業不能統一。第二，教育經費之缺乏，致使教育事業不能普及。第三，教學質量之不高，致使教育事業不能提高。第四，師資水平之低下，致使教育事業不能進步。此四者，實為本省國民教育進步之最大障礙。故欲求本省國民教育之進步，必先求教育行政之健全與經費之充足，並提高教學之質量與師資之水平。此即本省國民教育之第一要義也。

(一)由政府於邊境適中處增設國立師範學校。
(二)由各分區增設師範學校。
(三)由大專附設師範科。

五、治國方法：各縣設立師範訓練班，期滿以六個月至一年為限，以中專畢業生，受訓畢業後，以代用教員任用。
(四)如前項訓練班不能實行，專聯合教育廳，就近聘請各縣師範學校校長，分赴各縣，指導各縣師範訓練班之籌備事宜，經費由各縣撥充。
(五)各縣師範訓練班，應由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜，並由教育廳撥款，補助其經費。

教師一團受訓：(一)教育廳應籌備師範教育，乃國家人才之基礎，而教育之基礎，在於師範。故應由教育廳，撥款補助，各縣師範訓練班之籌備事宜，並由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜。
(二)各縣師範訓練班，應由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜，並由教育廳撥款，補助其經費。

日期以十日：(一)由學校校長，利用勞作時間，培育所種林木或作物，逐級轉報層層，指作教育基金。
(二)由學校校長，利用勞作時間，培育所種林木或作物，逐級轉報層層，指作教育基金。

抗戰：(一)教育廳應籌備師範教育，乃國家人才之基礎，而教育之基礎，在於師範。故應由教育廳，撥款補助，各縣師範訓練班之籌備事宜，並由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜。
(二)各縣師範訓練班，應由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜，並由教育廳撥款，補助其經費。

金之專款：(一)教育廳應籌備師範教育，乃國家人才之基礎，而教育之基礎，在於師範。故應由教育廳，撥款補助，各縣師範訓練班之籌備事宜，並由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜。
(二)各縣師範訓練班，應由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜，並由教育廳撥款，補助其經費。

前不：(一)教育廳應籌備師範教育，乃國家人才之基礎，而教育之基礎，在於師範。故應由教育廳，撥款補助，各縣師範訓練班之籌備事宜，並由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜。
(二)各縣師範訓練班，應由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜，並由教育廳撥款，補助其經費。

實：(一)教育廳應籌備師範教育，乃國家人才之基礎，而教育之基礎，在於師範。故應由教育廳，撥款補助，各縣師範訓練班之籌備事宜，並由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜。
(二)各縣師範訓練班，應由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜，並由教育廳撥款，補助其經費。

及：(一)教育廳應籌備師範教育，乃國家人才之基礎，而教育之基礎，在於師範。故應由教育廳，撥款補助，各縣師範訓練班之籌備事宜，並由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜。
(二)各縣師範訓練班，應由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜，並由教育廳撥款，補助其經費。

國民教育：(一)教育廳應籌備師範教育，乃國家人才之基礎，而教育之基礎，在於師範。故應由教育廳，撥款補助，各縣師範訓練班之籌備事宜，並由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜。
(二)各縣師範訓練班，應由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜，並由教育廳撥款，補助其經費。

便利：(一)教育廳應籌備師範教育，乃國家人才之基礎，而教育之基礎，在於師範。故應由教育廳，撥款補助，各縣師範訓練班之籌備事宜，並由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜。
(二)各縣師範訓練班，應由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜，並由教育廳撥款，補助其經費。

改善：(一)教育廳應籌備師範教育，乃國家人才之基礎，而教育之基礎，在於師範。故應由教育廳，撥款補助，各縣師範訓練班之籌備事宜，並由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜。
(二)各縣師範訓練班，應由教育廳派員，分赴各縣，指導其籌備事宜，並由教育廳撥款，補助其經費。

三十一年度優待出征軍人家屬辦法

(摘錄三十一年度徵補兵員實施辦法)

(一)各縣(市)應將優待出征軍人家屬辦法，呈報省府備案。
(二)各縣(市)應將優待出征軍人家屬辦法，呈報省府備案。
(三)各縣(市)應將優待出征軍人家屬辦法，呈報省府備案。
(四)各縣(市)應將優待出征軍人家屬辦法，呈報省府備案。
(五)各縣(市)應將優待出征軍人家屬辦法，呈報省府備案。
(六)各縣(市)應將優待出征軍人家屬辦法，呈報省府備案。
(七)各縣(市)應將優待出征軍人家屬辦法，呈報省府備案。
(八)各縣(市)應將優待出征軍人家屬辦法，呈報省府備案。
(九)各縣(市)應將優待出征軍人家屬辦法，呈報省府備案。
(十)各縣(市)應將優待出征軍人家屬辦法，呈報省府備案。

戰時政令問答

問：甲有二子或三子，僅存一人，其餘者先後物故，而所存之子，是否認爲獨子？
答：甲有二子或三子，僅存一人，其餘者先後物故，而所存之子，是否認爲獨子？
問：甲有二子或三子，僅存一人，其餘者先後物故，而所存之子，是否認爲獨子？
答：甲有二子或三子，僅存一人，其餘者先後物故，而所存之子，是否認爲獨子？
問：甲有二子或三子，僅存一人，其餘者先後物故，而所存之子，是否認爲獨子？
答：甲有二子或三子，僅存一人，其餘者先後物故，而所存之子，是否認爲獨子？

更正

本刊上期刊登之趙慶君一區區行政人員應有的修養一文，內有「本刊第一期及第二期之誤，特此更正」等語，原係本刊第一期及第二期之誤，特此更正。

地方自治

甲利
吳鼎昌

第十三期
版出日九廿月四年一卅

新縣制與新生活

一 前言

(專載)

李宗黃

民國三十年十月五日行政院公佈的「地方自治實施方案」內所規定的「地方自治條件及其完成標準」一節，其最後一項，即地方自治條件之一，係「應先將地方自治條件之實現，與新生活運動之實施，同時進行」。這是一項極其重要之問題，我們必須先將地方自治條件之實現，與新生活運動之實施，同時進行。

新生活運動是甚麼？它是建國工作中的政治基礎建設，沒有新的精神力量去推動新的政治建設，則新的政治建設，即不易成功；而新的精神建設，則新的政治建設，即不易成功。所以，新生活運動，即是建國工作中的政治基礎建設，沒有新的精神力量去推動新的政治建設，則新的政治建設，即不易成功；而新的精神建設，則新的政治建設，即不易成功。

新生活運動是甚麼？它是建國工作中的政治基礎建設，沒有新的精神力量去推動新的政治建設，則新的政治建設，即不易成功；而新的精神建設，則新的政治建設，即不易成功。

二 新生活運動的要義

新生活運動，是建國工作中的政治基礎建設，沒有新的精神力量去推動新的政治建設，則新的政治建設，即不易成功；而新的精神建設，則新的政治建設，即不易成功。

新生活運動的要義，在於「禮義廉恥」四字。禮，即禮貌；義，即正義；廉，即清廉；恥，即恥辱。這四字，是建國工作的政治基礎，也是新生活運動的要義。

新生活運動的要義，在於「禮義廉恥」四字。禮，即禮貌；義，即正義；廉，即清廉；恥，即恥辱。這四字，是建國工作的政治基礎，也是新生活運動的要義。

新生活運動的要義，在於「禮義廉恥」四字。禮，即禮貌；義，即正義；廉，即清廉；恥，即恥辱。這四字，是建國工作的政治基礎，也是新生活運動的要義。

新生活運動的要義，在於「禮義廉恥」四字。禮，即禮貌；義，即正義；廉，即清廉；恥，即恥辱。這四字，是建國工作的政治基礎，也是新生活運動的要義。

新生活運動的要義，在於「禮義廉恥」四字。禮，即禮貌；義，即正義；廉，即清廉；恥，即恥辱。這四字，是建國工作的政治基礎，也是新生活運動的要義。

三 縣政建設何以需要厲行新生活

縣政建設，是建國工作的政治基礎，也是新生活運動的要義。沒有新生活運動，縣政建設即不易成功；而沒有縣政建設，新生活運動即不易成功。

縣政建設，是建國工作的政治基礎，也是新生活運動的要義。沒有新生活運動，縣政建設即不易成功；而沒有縣政建設，新生活運動即不易成功。

行新生活，仍有予以檢討之必要。

在開始時，我們已說過，新舊制是建國工作中的基礎，但是，我們必須知道所謂精神其建設說，不是空洞的政治，我們必須拿精神的力量去推動政治建設，同時所謂政治建設，也不是單方面的，而必須與行政治的力量相輔相成，要說明這個道理，不妨舉出幾種實例予以佐證。

第一例：總動員會。總動員會新生活運動委員會，(二)揭揚節約儲蓄，(三)推廣生產。

第二例：總動員會。總動員會新生活運動委員會，(一)實施全民國家之訓練與組織，(二)促進社會合作事業之組織，(三)加緊各種社會教育之普及。

第三例：總動員會。總動員會新生活運動委員會，(一)推行新生活運動，(二)推行新生活運動，(三)推行新生活運動。

第四例：總動員會。總動員會新生活運動委員會，(一)推行新生活運動，(二)推行新生活運動，(三)推行新生活運動。

我們試一檢對上而所舉出的工作項目，誰能夠指出那項不是推行新生活運動的？又誰能夠指出那項不是推行新生活運動的？又誰能夠指出那項不是推行新生活運動的？

第一，不推行新生活運動，就不能革除一般人所以為的「第一」。

第二，不推行新生活運動，就不能革除一般人所以為的「第二」。

第三，不推行新生活運動，就不能革除一般人所以為的「第三」。

第四，不推行新生活運動，就不能革除一般人所以為的「第四」。

從命令，更見，共同一致。至於地方官與新生活運動的關係，更見，共同一致。至於地方官與新生活運動的關係，更見，共同一致。至於地方官與新生活運動的關係，更見，共同一致。

第一，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第二，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第三，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。

第一，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第二，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第三，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。

第一，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第二，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第三，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。

第一，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第二，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第三，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。

第一，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第二，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第三，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。

第一，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第二，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第三，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第一，不推行新生活運動，就不能革除一般人所以為的「第一」。

第二，不推行新生活運動，就不能革除一般人所以為的「第二」。

第三，不推行新生活運動，就不能革除一般人所以為的「第三」。

第四，不推行新生活運動，就不能革除一般人所以為的「第四」。

新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。

第一，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第二，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第三，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。新生活運動的推行，必須先有新生活運動的基礎。

第一，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第二，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第三，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

論

在新生活運動的八年中間，我們決不會忘記這一個事實，就是：總動員會新生活運動七年來，向全國推廣一個運動的基礎，總動員會新生活運動七年來，向全國推廣一個運動的基礎，總動員會新生活運動七年來，向全國推廣一個運動的基礎。

第一，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第二，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

第三，要推行新生活運動，必須先有新生活運動的基礎。

地方自治

甲利
吳鼎昌

第 三 十 一 期
一 九 三 一 年 五 月 二 日 出 版

對本省國民教育實施之檢討

歐元懷

關係

一、引言——國民教育與地方自治之

地方自治，千頭萬緒，或在管、教、養、衛四事而已；而若手所在，又不外提高國民道德、知識、與體力耳，故一言以蔽之，國民教育實爲一切地方自治之基礎。國父著「地方自治開始實行法」有云：「……故其地之能否試行，則全視該地人民之思想知識以爲斷」；又謂「學校者，文明進化之源泉也，必學校立，而後地方自治乃能進行」。故「縣各級組織綱要」規定，縣應設中心學校，保必設國民學校；更規定縣校長與校長均由一人兼任；目的無非欲以教育力量，推進地方自治。辦理地方自治者，尤宜遵照 總統在「關於確定縣各級組織問題說明」文中有謂「今後行政人員必須重視教育，以教育爲方法，達到革命建國的目的」之訓示。爰將本省國民教育實施情形，扼要檢討，以供辦理地方自治者之參攷。

二、檢討——推行本省國民教育之實際

際

國民教育爲地方自治之基礎，故本省自三十年一月開始推行縣制時，國民教育亦即配合實施，依照本省新縣制推行程序，分三期分縣分年完成。三十年度內

重慶等十二縣，三十一年度更同重慶縣等二十六縣。年。茲將一年餘來推行工作，分述如下。

(甲) 推行工作尚稱順利者，約有下列數點：

(一) 地方政府及一般人士之積極領導：在此抗戰時期，百端待舉，而全省各級政府對於國民教育仍未嘗忽視，本省府施政計劃，即以國民教育列爲中心工作之一；此次本人出巡第二區，目視各縣實況，固未敢謂盡如人意，然大部已將國民教育列爲重要政務之一，努力從事。地方人士尤能一致，熱烈提倡；辦學空氣，爲之一變，觀吳主席一出巡東路紀要」，亦謂社會風氣改進之最顯著者，一爲戒烟，一爲興學，興學之風，其熱烈更出人意料之外，且已遍及山村。此實爲貴州之一大好現象。

(二) 學校數量已達規定標準：本省三十年度規定全省設中心學校五七九校，國民學校九七〇校，已完全照設，並有超過規定標準之縣；三十一年度規定全省增設中心學校四四二校國民學校二三一九校，現在各縣計劃已陸續呈核，大部亦照規定數設置，且有呈請准其增設者。吳主席在出巡紀要內，亦謂多數縣份學校數目，已達規定標準，並謂縣境內兩苗保今年祇能合設一校者，苗胞章公議每元一積旬出二片，每旬一掛旬出一二根，捐建學校，俾兩保同時成立兩校，互相比賽，玉屏境內，各保竟有土木兩工自調教務工作若干日建校者，玉屏在本年內已可確保保一校之標準矣。(按據

山玉屏兩縣，始爲第二區開始實行新縣制之縣份，照規定本年祇需達三保設一校之標準。)

(三) 熱烈增籌經費：本省三十年度省府撥款經費，(包括初教，義務經費)由五七九，〇〇〇元增至一五三〇，一六五元，佔教育總經費百分之四十四；三十一年度重籌預算，增至三，〇〇〇，四三四元，雖尚未全部核準，比上年度約增將近一倍，佔省教育總經費可達百分之五十五至縣教育經費總額較前更大量增加；三十年度國教經費約有三，九六〇，〇〇〇元，佔縣教育總經費百分之六十強；三十一年度又增至一〇，〇〇〇，二七八元，比上年度約增三倍佔縣教育總經費達百分之七十以上各縣地方人士又多踴躍自籌經費建校舍三十一年八月調查統計，多如雲漢達五六八，〇〇〇元，總計約在百萬元以上；即指興學，獨自出資建校者，亦所在多有。吳主席巡視紀要有謂各縣民衆對於募捐建校舍，均具熱忱；在玉屏並有悲感無歸，不憚無款之報告。風靡所播，競相仿效，實爲本省國民教育前途之幸。

(四) 努力提高教師待遇：小學教員待遇與教育前途十五年度統計，每人平均月薪十元二角六分；本省以往因地方經費拮据，小學教員待遇原亦菲薄；自實施國民教育後，三十一年度規定至每月薪四一六元，三十一年度增至六〇一二元；實施新縣制各縣，大部尚能遵照實行，亦有超過此項標準者。惟在此生活程度日益高漲之時，各縣政府雖致力設法，但限於財力，所增難維持生活；故又迭次通令各縣切實遵行部頒「地方津貼小學教員生活辦法」，本年又規定由縣政府統籌辦理；現在各縣亦正在切實普遍推行；小學教員生活，或能暫時得以安定。

(五) 師資訓練及進修之普遍注意：本省自推行國民教育後，即遵照部頒有關法令，訂頒各種師資訓練辦法，三十年度已由省訓團團，縣訓所，省立師範學校等機關，短期訓練中心學校校長教導主任暨國民學校校長，前後共計二〇〇人；設置安順等省立國民學校師資

訓練所三所，訓練師資約六〇〇人；又在省立各中等學校增設一年制師範班十班，各縣又設簡易師範學校，設置師範科或短期師範班者，計有重水等十四縣；約訓練師資一千數百人。本年在省又增設省立國民學校師資訓練所，專造速成師資；各縣更爭設簡師科或短訓班，積極培養人才。吳主席擬視紀巡迴任何縣份，對於開辦或將開辦師範。又本年為師資的改進起見，對於現任教員之訓練，更特別注意；除暑期內仍將設班講習外，又將設教員通訊訓練班其進修，並解答有關教育之實際問題；更由教育廳編印《貴州教育》及《國民教育指導月刊》大量分發各縣小學教育參攷。

（乙）推行工作有改進者：一年多來可稱順利之工作，已如上述，惟尚有下列各點急待研討改進：
（一）政教尚未能取得通切聯繫：上述國民教育為地方自治之基礎，學校一切設施，均應與政治有關；故丁校長曾由一人兼任，其用意，無非欲以教育力量，推進地方自治，更欲在初行新政，張中樞樞，使工作順利進行；當茲新制初行，各地方每多未能了解，不是政教各自為語，便以現有不合格之編級保長兼任校長，致發弊病叢生，不但有妨政務推行，且將動搖教育事業；雙方不利，莫此為甚。故政教聯繫問題，實為目下急待研討以求解決者也。

（二）地方教育經費尚未能得穩定方法：各縣教育經費固年有激增之勢，但以推行國教，須大量增設學校，訓練師資，所需經費已甚浩大；且以國民及中心小學之責任，非以前小學可比，欲實質的改進，須起重大使命，不論設備費，事業費及隨大量增加；更以現在生活程度日高，教職員待遇又非逐年提高不可；故教育經費，非有妥善之籌劃及保障辦法，仍不足以維持國教事業於永久。但自財政實行統收統支後，地方每藉為口實，將原有教育經費以及舉學產等，任意挪用；既足以

使教育基礎動搖，且對於今後經費之籌集，亦將因無保障而人民不願繼續樂捐。故財政統收統支之舉，仍財務上管理手續之規定，決非原有經費支配權之轉移。為謀繼續順利推進國教事業計，對於今後教育經費之如何增籌與保障，仍有研討之必要。
（三）師資訓練計劃尚未能完全適應今後需要：本省推行國教，在第一、第二兩年所設中心學校及國民學校，大多係原有小學，初小，及短小改辦，故所增師資有限；以後原有學校改設完竣勢必大量新設，所需師資，自應另擬訓練計劃，以謀適應。本省原定中心學校校長教員及國民學校校長以省訓練為原則，國民學校教員以縣訓練為原則；經本人此次巡視，更覺今後各縣所需師資如過特現有省立師資訓練機關供給，真是「杯水車薪」，何濟於事；故如何訓練大量師資，又為今後急待研討之一大問題。

（四）民教部尚未能切實辦理：一年多來，不論國民學校或中心學校設置民教部者尚屬少數；此次本人出巡，見有設成人班或婦女班者寥寥，雖有，亦無若何成績；吳主席巡視紀要，亦謂民教部設置者甚少。但民教部之濫設，實為推行國教之主旨；教部特訂定辦法，通令各省市切實進行；本省亦已迭次訓令各縣認真辦理；惟終以種種原因，未見成效，今後究應如何辦理，實為急待解決之一問題。

（五）教育視導及學校內容未見有何進步：本省推行國教之唯一原則，是「在量的補充上力求質的改進」。但各縣所辦中心學校及國民學校一切設施，均未見有何進步。此次巡視各校，設備之簡陋，竟出人意料之外，即課桌椅不全之校，亦隨處可見；至教學方法，更無論矣，有令學生逐一誦讀，連讀至半時多者，有令學生隨讀隨唱，一字不識者；始觀兒童，莫此為甚。各縣督學不但不能隨時到校且有缺額將近一年者，長此以往，豈任費地方財力，抑且永無改進教育之希望。教育

應雖已訂頒學校組織系統，工作要項，設施與設備標準，以及規章等項，觀感標準等，收效實屬太微。今後究應如何設法改進，以為推行本省國教之絕大問題，急待研討解決者也。

三、結論：國民教育工作檢討會

本省推行國教順利之處固多，但急待改進者亦復不少；爰於五月一日起至四日止，召集實行新制三十六縣長或教育科長，國教視導員，省立師範學校校長，國民學校師資訓練所所長以及省立民教館館長，舉行國民教育檢討會議；除展覽成績，切實檢討過去工作外，並詳商今後實際之改進問題，先由教育廳根據上述急待研討之各項問題；一面擬定本會議討論範圍，通令出席人員提供具體意見；一面又由廳方依照範圍，先行擬訂若干方案，作為討論中心；重要者計有（一）本省各縣（市）國民教育行政工作要項，（二）各縣（市）或政廳緊工作實施方案（三）國民教育層級輔導研究實施方案，（四）各縣地方教育款產整理方案，（五）小學教員訓練待遇及進修方案，（六）國民及中心學校教員設施辦法，（七）統一學校應用表儀等；深盼出席人員，各抒宏論，俾此次會議獲得相當成效；以期切實解決本省推行國教之實際問題，確能在量的補充上獲得質的改進；庶幾實現 總裁所謂「教育事業功和之真進，即為地方自治之真正完成」，此乃本人檢討本省國民教育實施之最大希望焉。

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第三十二期
中華民國二十一年五月三十日出版

出巡報告摘要

都勻縣縣長佟玉瑛

一、出巡目的

本縣實行行政三聯制並貫徹實惠本縣之目的，特舉行縣以下各級幹部工作檢查制度，辦理總次核，公開懸懲。爲求核之慎重及確實起見，乃先將本府高級職員組成督察團，自三十年十一月九日起至十二月九日止，每員負擔兩鄉巡迴各保督察工作，並作各級幹部初步之考核，此次縣長親自出巡，以備督察前次督察團之工作，復核各級幹部之成績，以備督察之張本。並對本縣施政方針，詳加指示，以求獲得行政最大之效果。

二、出巡組織

縣長佟玉瑛，督察王國珍分隊長徐世英隨帶保安隊班長一名士兵四名。

三、出巡區域及日期

此次出巡總計歷時二十四日遍經全縣二十一鄉鎮，行程六百二十五華里，即自三十一年一月十九日起由縣城出發，到達文明鄉，二十日有禮鎮，二十一日河嶺鎮，二十二日界頭鄉，二十三日德化鄉，二十五日長安鄉，二十六日界頭鄉，二十七日增固鄉，二十八日明安鄉，二十九日其地鄉，三十日湯鄉，三十一日王司鄉，二月二日高塘鄉，四日河塘鄉五日平浪鄉，六日凱鎮鄉七日早塘鄉，八日忠厚鄉，九日山登鄉，十日良誠鄉十一日景陽鄉，十二日河府。

四、工作方式

本縣各區鎮間之距離皆爲二十里至四十里之間，在出巡期間上午多爲行路時間，沿途抽查保甲遺產修路

及學校，下午一時起檢閱壯丁並訓話，三時起召集各級鄉保甲幹部及地方人士開會，晚間則舉行幹部個別談話，並意見民衆，在各鄉鎮之工作方式大抵如此也。

五、工作紀錄

縣政萬端，在出巡中親自耳濡目視者又何止百千，自亦不能一一縷述，茲僅就其本年大者略言之。

甲、關於基本工作

一、保甲

本縣保甲自二十七年五月編案以來，從未整理，保甲順序及戶口數字均已混亂錯誤，故於三十年底，爰新編案，計自十一月十日起開始編查至十二月十日統計結束，計全縣編爲一八五保一八九七甲三二七戶，有男六三，四九五女六三，六九八，共計一二七，一九三。此次出巡沿途抽查之結果，覺此次編案後，較前改善者，約有數端：(一)各鄉鎮間各保間之號數小懸殊，尤以不足十甲之小保爲多，此次在可能範圍內均照十進制編組，較前整齊；(二)戶口之數字，較前正確，此次抽查僅於基場鄉發現漏落兩戶已改正矣；(三)此次編案各種表冊均係新製，故各鄉公所均有全份存查，頗便查核，各戶門牌亦均照規定懸掛；(四)此次編案各保長均知使用，此後對戶口異動之呈報，自無問題也。

二、教育

此次出巡適逢假期間，對於教學方面，無法放察，

姑不具論，惟對於國民學校數量，檢有設備，籌募基金於三年事，亦則年日實成爲保人員所辦者，特將年報辦理結果，就所見者述之：

(一)學校數量之增加 去年四月十五日接事之時，本縣有中心學校八所，保國民學校四十六所，一年來，已增設中心學校三所，計爲濟陽山登河場等鄉鎮之中心學校，增設保國民學校三十八所，計爲齊辰鄉第二保第七保六八保第九保長安鄉第四保第六保第八保第九保作源鄉第二保第四保，增設保國民學校十保；明安鄉第三保第四保第七保；王司鄉第四保第六保第十保；湯鄉第三保第七保；平浪鄉第四保第五保第六保第八保；山登鄉第五保第七保；第一保第二保第三保第六保第七保；基場鄉第四保；忠厚鄉第八保；德化鄉第七保；凱鎮鄉第六保；德作鄉第二保等各該保之國民學校，現本縣已共有國民學校八十四所，已較規定之步度矣。由中心學校二十一所，保國民學校六十三所。

(二)校舍之興建本縣各學校舊有校舍多破產，新增校舍尤以校舍爲最，經一年來，實成爲保幹部努力，發動地方人士熱心捐輸，計增建校舍二七二間，約值二十餘萬元，修補校舍九十三間，約三萬餘元。

(三)基金之籌募 自辦教育款統籌以後，各校並無獨立基金，惟改制以後，本縣一年來，學校基金之籌募，多依下列方法辦理之：(一)整理市面攤捐，本縣以分各市場，均係私人設攤收捐，自去年下學起，乃廣加取締，或將舊有攤捐撥歸公收，或令各保負擔另舉攤捐，至現在止，本縣所有市場，均係公設攤捐，由所在之學校基金籌募及保管委員會徵收，計全年約得捐款一萬五千元，可抵三萬萬元之利息收入。(二)自由捐款現在進行中，以文明 良誠 長安 增固 豐口等鄉爲最，現收得二萬餘元。(三)實物收入 以俗稱爲鴉雀，該地出五茄子及皮薩五斤，限每莊丁於上山打柴之時順便採五茄子或皮薩五斤，計每年可得三千元，約值現價六千元，此種辦法現正推廣中。

三、遺產及冬耕

本縣遺產之原則，一，但問耕耘，不問收獲，二，只求確實，不計數量。一年來計已舉荒七二款，並已種植油菜麥子等作物，造林三四七畝，(專指三十指年度冬季舉荒，三十一年度者未列入)。

本縣冬耕，則係普遍的推廣，平均冬耕面積，佔總

伴作面積百分之八十以上。

四、修築鄉村路及架設電話

本縣鄉村道路，自三十一年一月一日起，各鄉留時動工興築，截至現在，已完成者三六條，共長四七九里，尚待興築者，計有沙石，完成橋樑七坐。本縣一千九百餘村路之計劃，已完成一半矣。

本縣電話，原由十個鄉籌公辦，去年會呈奉核准由各鄉籌款，現已將籌款購置，增架明矣。嶺南、嶺北、嶺東等四鄉電話，除在繼續架設中，預計六月底，全縣各鄉鎮公所均可通話也。

五、民衆組訓及治安

本縣冬防開始之時，對於民衆治安部除(稅練團)全體開辦，故此大出巡，境內民衆組訓及自衛特別注意，除將練團，河旅，文明，德化，星團，高團，長安，裕等八鄉練團之壯丁，已於去年民族復興檢閱外，其餘除十三鄉之壯丁，則每至一鄉即事先召集，就地檢閱訓話，予以組訓草儀，計共檢閱壯丁七九二名，並視察其自衛狀況，加以督飭，是以本縣冬防異常妥備也。

乙、關於臨時工作者

一、糧

(一)軍糧 一年來奉命辦理第三批軍糧，各鄉鎮均其努力，第一批係接辦前任所辦之二十九年軍糧，配額爲稻谷六萬石，食米一萬五千六百包(每大包二百斤)已收足一萬八千二百六十包，佔配額百分之九十七。續購三千大包，全數收足，佔配額百分之三十。年度新配之九千大包，三月之內，已收足八千大包，現仍在繼續催收中，不難全數收足也。

(二)軍用經費 本縣額額稻谷一三六五四市石，各鄉長均能努力催收，現已收入二〇四一市石，佔總額百分之八十九，並已奉令撥交軍糧九三。二市石，取糧糧局第一、二、三、四號收據，尾數在催收中。

(三)保管公糧 本縣所產三十年度保管公糧，取爲稻谷一六六一五六市斤，已收入四三三六八市斤，現在催收中。

(四)小學校員食米 該團各校所在地之鄉保，就留保，存糧保長均能盡力協助，除填區學校僅留至百

分之六十，其餘積額差外，餘均收至百分之九十以上。

二、款

民間對於有錢出錢之意義，頗能明瞭，各級鄉保幹部，亦能認真辦理，茲將年來募集各款，略述如次：
(一)節約國庫儲蓄 原定額爲伍萬元，已募額爲九萬六千四百九十元，計超額四萬六千四百九十元。
(二)三十年度航空會費 原定額爲二千零九十名，已募二千二百九十九名，計募得會費一千七百五十八元正。

(三)防空基金 原定額爲三千元，已募二千三百八十一元，計欠六百一十九元正，在催辦中。
(四)節約國庫儲蓄 原定額爲三千元，已募一千八百零九元正，計欠一千一百九十五元正，在催辦中。
(五)一元儲備 原定額爲四萬元，已募額一萬七千八百八十一元五角，計欠二萬二千一百一十八元五角，在催辦中。

(六)戰時公債 原定額爲三萬元，正加緊勸募中，二百三十元一角，計欠三百六十九元九角正。
(七)兵 本縣三十年度征兵第一、二、三期配額各爲一七七名，第四期爲二〇〇名，共計爲七四四一名，特征兵一三〇名，補遺缺二〇名，總計八九四一名，均已征足，其中特征之一三〇名，則爲本縣征兵之超額也。

以上乃由出巡後，總括全縣各鄉鎮推動工作情形綜合的概述，至各鄉鎮個別推動工作之情形則另有各鄉鎮工作核紀錄，按鄉鎮個別列表，以爲關係，茲從略。

六、瑣記

一、早曉鄉地瘠民貧，苗蕩參半，爲本縣最邊遠之一鄉。出巡至該鄉時，民衆扶老攜幼，沿途集聚，問之，則自民國以來從未見有縣長至此者，特來觀光耳，於此鄉特別注重來歷詢問，示以官民一體，及地方自治之意義。

二、基塘鄉地瘠民貧，四面高山圍繞，中有長沖，水源自山上來，匯於沖中成渠，可資灌溉，居民全係苗家，架木爲屋，均置瓦，凡兩層，人居樓下，牛居樓下，山崗及於山麓，整齊可觀。民皆勤勞，無論男婦終日耕作田畝中，全鄉佈滿田園，除業林外，廣植菓樹，不至貴州八四年，所歷鄉鎮多矣其無大遺地可供開荒者，遞此鄉而已。惟其文化頗低，乃允爲增設學校，勸以通曉國文，改服裝衛生生活，努力耕到，實一極窮鄉也。

三、陽和鄉地瘠民貧，與內套以高山爲界，開會時多田少，居民全係苗家，奉平以編運木料爲業，開會時

曾示以一書人羣祖宗所遺之森林以爲食，應即繼續培植樹木以爲後代子孫衣食之計一。各鄉鎮築路，是晚月色皎好，與民談話頗得藉，吹歌笙歌歌舞，衣襟始散歡。

四、於鄉田在溪谷低窪之處者頗多，道路房屋居其上，亦頗無異焉，本年冬耕各鄉多在八成以上，惟此鄉澆田無法排水，冬耕僅及五成，但去年旱災之影響甚小，亦天降之平而辦法也。本縣總局修築架設，原以舊有者修整，不足者補建，其不從已時則從新另築，乃該鄉之中心學校改爲爲鄉公署，得新建學校新屋七幢，即之，則該鄉七保每保舉捐校舍一幢，意在互相救濟，此亦特殊舉也。

五、長安鄉六九保，已設八個國民學校，一個中心學校，已定一保一校之目的。該鄉中心學校設於牛場，地址不甚適中，另有長安區城田場廣闊，墾墾相連，且較適中，乃備置一萬四千餘元另行建設於長安，但老牛場國民民又不欲其所在地之高懸小學停辦，業已爲選成普及教育之目的，乃允將中心學校移於長安，而老牛場之學校改爲爲國民學校之名，仍保持其班次及高級部。此種舉改，其目的乃爲教育着想而不必視爲私見也。

六、明本鄉，其鄉公所設在茅草坪，平原廣闊，漫生茅草，皆點性黃土，不宜耕，即種禾不佳，但產粟不用亦殊可惜，當即防範黃土，廉價接收，此即所謂一租放經營一也。仍籌辦專門人材研究土質改良，將來或可獲黃土收成也。此鄉僅七保，距修路八十里，遺產八千六百畝，此亦爲特出之處，但一般工作，尙有不及他鄉之處。

七、鎮平良兩鄉界隣毗鄰，向爲土匪出沒之區，本鄉冬防及值接警部隊開拔之時，適黃土匪寇當，于只帶保安兵四名於農曆年節接近，臘月廿一、二兩日之時，巡視此區，在往年誠爲不可說之舉。前次在洞口迅速擊中四百團壯助神開。又將年浪盜劫人一案，經電呈核准於一月四日即行執行槍決，本局爲平常之事，而民間傳說甚長能治神兵神將，勳土開先斬後奏，嘗小以是而不戰動，亦非外之收獲也。

八、山嶺，產產白木耳，梓川人買山經營，本地人多不熟習此道，此種貴族奢侈品，損壞木材，予對之不發牛與豬，亦予損也。

九、壩下及早兩嶺鄉富族，俯拾即是，據云其地下之蘆葦量不大，惟亦未獲專家採過。有數家土法煉鐵等爐，煤木亦欠佳，壩附近十公里外有煤礦鐵礦等，似以煤煉鐵之法。擬設法調查專家採礦，果可新法開採，誠利國富民之舉也。

十、本縣冬防及值接警部隊開拔之時，適黃土匪寇當，于只帶保安兵四名於農曆年節接近，臘月廿一、二兩日之時，巡視此區，在往年誠爲不可說之舉。前次在洞口迅速擊中四百團壯助神開。又將年浪盜劫人一案，經電呈核准於一月四日即行執行槍決，本局爲平常之事，而民間傳說甚長能治神兵神將，勳土開先斬後奏，嘗小以是而不戰動，亦非外之收獲也。

十一、本縣冬防及值接警部隊開拔之時，適黃土匪寇當，于只帶保安兵四名於農曆年節接近，臘月廿一、二兩日之時，巡視此區，在往年誠爲不可說之舉。前次在洞口迅速擊中四百團壯助神開。又將年浪盜劫人一案，經電呈核准於一月四日即行執行槍決，本局爲平常之事，而民間傳說甚長能治神兵神將，勳土開先斬後奏，嘗小以是而不戰動，亦非外之收獲也。

十二、本縣冬防及值接警部隊開拔之時，適黃土匪寇當，于只帶保安兵四名於農曆年節接近，臘月廿一、二兩日之時，巡視此區，在往年誠爲不可說之舉。前次在洞口迅速擊中四百團壯助神開。又將年浪盜劫人一案，經電呈核准於一月四日即行執行槍決，本局爲平常之事，而民間傳說甚長能治神兵神將，勳土開先斬後奏，嘗小以是而不戰動，亦非外之收獲也。

十三、本縣冬防及值接警部隊開拔之時，適黃土匪寇當，于只帶保安兵四名於農曆年節接近，臘月廿一、二兩日之時，巡視此區，在往年誠爲不可說之舉。前次在洞口迅速擊中四百團壯助神開。又將年浪盜劫人一案，經電呈核准於一月四日即行執行槍決，本局爲平常之事，而民間傳說甚長能治神兵神將，勳土開先斬後奏，嘗小以是而不戰動，亦非外之收獲也。

十四、本縣冬防及值接警部隊開拔之時，適黃土匪寇當，于只帶保安兵四名於農曆年節接近，臘月廿一、二兩日之時，巡視此區，在往年誠爲不可說之舉。前次在洞口迅速擊中四百團壯助神開。又將年浪盜劫人一案，經電呈核准於一月四日即行執行槍決，本局爲平常之事，而民間傳說甚長能治神兵神將，勳土開先斬後奏，嘗小以是而不戰動，亦非外之收獲也。

十五、本縣冬防及值接警部隊開拔之時，適黃土匪寇當，于只帶保安兵四名於農曆年節接近，臘月廿一、二兩日之時，巡視此區，在往年誠爲不可說之舉。前次在洞口迅速擊中四百團壯助神開。又將年浪盜劫人一案，經電呈核准於一月四日即行執行槍決，本局爲平常之事，而民間傳說甚長能治神兵神將，勳土開先斬後奏，嘗小以是而不戰動，亦非外之收獲也。

十六、本縣冬防及值接警部隊開拔之時，適黃土匪寇當，于只帶保安兵四名於農曆年節接近，臘月廿一、二兩日之時，巡視此區，在往年誠爲不可說之舉。前次在洞口迅速擊中四百團壯助神開。又將年浪盜劫人一案，經電呈核准於一月四日即行執行槍決，本局爲平常之事，而民間傳說甚長能治神兵神將，勳土開先斬後奏，嘗小以是而不戰動，亦非外之收獲也。

地方自治

吳鼎昌

第三十三期
一月五年二十日出版

省訓練團第一期技士班

專業小組討論結論

二、題目：如何指導民衆修濬溝渠

一、關於勘查與設計：
首先請勘農田四圍有無水源及其距離之遠近水位之高低，水量之大小，然後測量繪具地形略圖。

二、關於實施與指導：
按圖設計，如工程浩大爲地方財力人力所不能辦者，得呈請有關機關協助。如工程小，經費不多，地方可以興辦者，應督導當地民衆依設計施工。

三、關於放牧與墾殖：
如有怠工，或不遵照計劃設施及認真辦理依限完成者，督導員隨時放核，分別報請獎懲。

四、關於協助與獎款：
省縣方面應視工程之大小，分別予以協助，并指導農民利用合作組織，籌集資金；如有不敷，則介紹向當地合作金庫或水利貸款委員會貸款，以資興辦。

五、關於權利與義務：
當地人民，對興修所備人工經費及管理費之負擔，有田者須按田賦之多寡及價額之大小平均分配，即享受水利之權益亦如之。假此辦法，民衆亦樂於從事水利事業。

三、題目：利用荒山荒地增加生產之有效辦法

一、對於荒山荒地之清理辦法：
清理荒地應用登記辦法，分出何者爲公荒，何者爲私荒，逾期不登記者歸爲私荒，仍作公荒論。登記荒地，最好由保甲公處辦理，蓋地區愈小，登記愈較周密，先畫略圖，區劃若干區，由人民領取登記，俾知是否爲私荒。

二、對於承墾者之招徠辦法：
公荒應儘先招承墾，其無人承墾者，再用征工共同墾種辦法，墾種私荒，限期由產權所有人自行雇工墾種，或招佃墾種；逾期不能墾完者，收歸公有。

三、對於有關機關之協助督導：
各縣（市）政府最好先擇一般適宜區域爲墾種私荒之標的，然後逐漸擴充并須隨時督導區保促進完成。惟抗戰期內，農村勞力缺乏，應適應環境，酌量進行，不可計劃太大，徒託空言。

三、題目：推行公共遺產問題

一、我們爲什麼要推行公共遺產：
推行公共遺產爲奠定地方自治的財政基礎，并能開

發地方富源，救濟農村個人經濟之不足。本報編者吳黃，荒山遍野，此項政策最爲重要。

二、本省過去推行公共遺產事業的檢討：
本省過去推行公共遺產實施情形，大率敷衍塞責，其他遵照預定計劃，認真推行實施者，未可多得。

三、今後應如何推行遺產事業？
今後應如何推行遺產事業？莫如遵照政府規定公共遺產各項事項，按當地實際情形，擇其最相宜者試辦。範圍不必過大，希望不必過高，俟有成績逐漸推廣。

四、怎樣解決推行公共遺產的經費問題：
公共遺產之經費須本有錢出錢，有力出力之旨，就保甲平均分担；亦可組織合作社貸款，以將來收益爲担保。

五、怎樣管理與處理公共遺產的收益：
遺產之收益除還本及留作遺產基金（次年的本金）外，悉數撥充辦理地方公益事業之需；並按各項事業之緩急輕重，比例分配之。至保管人選，須由民衆推定當公正紳士兼有資產者，與聯保主任共同負責，否則難免地有意外損失。

四、題目：家畜保育問題

一、家畜之重要性：
家畜與人生之關係，至爲重大如油肉可供食用，毛革可供衣著，牛可耕田，馬可運糧，而供給住屋之草木，多由牲畜而來。故家畜與人之衣食住行，均有密切關係，其重要自可概見。

二、家畜應如何管理：
家畜之管理，不外對於糧食牧場飼料及日光，空氣，飲水加以周密注意，務以清潔適宜爲主。

三、家畜應如何注意衛生：
家畜之衛生，除注意日常生理狀況外，並須密切重視病疫之發生。

四、家畜病疫之防治及其處理：
若遇有病疫之疑似時，務須實施隔離消毒等處置。如已確定爲傳染性之獸疫時，即行呈報縣府轉報省府派員防治。

五、政治方法防治之實施：

一、於防疫之防治，政治防疫，實優於藥物防疫。除嚴守政治防疫諸方法如消毒，隔離燒埋等項外，并須組織家畜保健會，以便共同防護，而免病源傳播。

五、題目：森林保育問題

一、森林火災應如何預防：

森林火災之誘因，如掃墓，化紙，燒火取暖，吸烟，燒山等，應由縣府根據中央頒佈之森林法及本省頒佈之森林實施細則之規定參照地方之實際情形刻切佈告禁止。並於縣大政會議時將森林之重要火災之影響，告該各區長聯保主任轉告民衆切實遵守共同防範。

二、森林盜竊應如何防止：

對於森林盜竊應代，須嚴加取締，如有駐軍任憲派伐森林等情，報請干管機關嚴飭，一面并由該署通知駐軍，切實制止。

三、對於森林病蟲害之預防及被害木之處理：

預防森林病蟲害，注重作業方法，選用健全苗木，避混交林，遇有枯株被壓木及生長不良者，及時擇伐補植。在病蟲害初起時，尚可行人工捕殺與藥液噴布，或將被害木砍伐，以免蔓延。

四、荒廢之森林如何及時整理：

若森林已成荒廢現象，應視其荒廢程度，將立木砍伐利用，及時補植或全部更新。

六、題目：市政建設問題

一、兩市政應如何整理：

對舊市政之整理，須注意街道之開拓，溝渠之閉塞，建築物之修理與取締，并須注意清潔以重衛生。

二、新市政應如何設計：

新市政之建設，應對市區切實規劃，何處劃劃為商業區，何處劃劃為工作區及住宅區，文化區均應一一加以留意，又市街道之修造與人行道之栽植，渠溝設計及下水道之疏通，公園之設立等等，亦應切實計及。

三、鄉村道路之建設問題：

鄉村道路之建設，應根據經濟，運輸，治安三項標準逐步擇要建築，先求縣城與各區之溝通，再求區與各聯保與各保之溝通。

四、舊有鄉道應如何整理：

舊有鄉道，應就其環境之需要，加以修鋪，并改善

本縣內有效工作之陳述摘要

建立人事管理機關

本府為健全人事上之統制，於秘書室下設置人事室，由助理秘書一人主其事，並派科員一人助理。所有縣以下各級機關職員之任審選錄退選運調及核獎懲訓練撫恤等事項，均由該室統一辦理。舉凡縣屬各級公務人員（保長及國民學校教員以上，甲長以下）均各立一卷，卷面載明姓職務卡號及有關文件，卷內訂有個人調查表，自傳，成績表及像片，分別門類，圖列號數，管理稱便。另製卡片，記載簡略履歷及獎懲，復以姓氏筆畫為序列入總目錄，遇有查詢，無論僅知其職務，或僅知其姓名，均可於一分鐘內查出其卡片，進而檢出其卷宗。升遷獎懲。均有事實依據與記載。

消息

惠水縣政府以該府助理秘書高毅前兼五佑區署區長任內，對各項要政，如道路之修築，社會之安定，農村之復興，逐漸推行，均有良好成績表現，尤以治安問題，一年來不但股匪無法盤據，即零星散匪，亦均次第肅清，業經呈奉省府准予由該縣政府傳令嘉獎。該縣政又以白以白縣署長謝炳芝，自充任該縣聯保主任繼任縣長以來，約有七年，一帶大公，民心敬服，政府任何命令，無不努力推行，為各鄉之冠，并呈呈奉省府依據修

其坡度，減低其坡度，增廣其寬度。

五、新鄉道應如何設計：

新鄉道之寬度，甲種至少應在四公尺以上，乙種至少在三公尺以上，坡度則甲種為百分之十五以下。其他保坎坡度須調轉溝渠，均應在經濟許可下，嚴密計及

選縣縣長孔福民

正副區區內各縣區查保甲戶口條例第三十八條第六款之規定發給檢狀，以資鼓勵。

本刊徵稿簡約

- 一、本刊以縣區行政幹部為對象，徵稿範圍如下：
 - 甲、有關縣區問題，地方自治及新縣制之論述。
 - 乙、本省各縣區行政概況。
 - 丙、對地方行政及自治各項問題之研究心得。
 - 丁、中央及本省有關訓練機關概況。
- 二、來稿不論文言白話，以簡練切實為主。
- 三、來稿請用格紙繕寫清楚，并加新式標點。每篇至多以一萬字為限。
- 四、來稿經刊載後，酌致謝酬，每千字十元至十五元不等。不登者，請預為聲明。
- 五、來稿請詳細註明作者地址。
- 六、來稿不論登載與否，概不退還。
- 七、本刊對來稿有增刪權，其不願者，請先聲明。
- 八、來稿請寄貴陽訓練委員會地方自治月刊社。

地方自治

吳鼎昌

第三十五期
中華民國二十六年六月四日出版

訓練檢討會議專頁

辦理本省各縣訓練之困難

趙廣慶

甲 引言

實施縣各級組織綱要之目的，在求加強行政機構，增進辦事效率，充實警察救濟衛內容，推動戰時工作，改善社會風氣。而最終目的則在完成地方自治。這就要求建設國家最重要之根柢。縣地方行政部訓練與其說是上項工作的重要過程，無寧說是抗戰根柢的必要原素。本省辦理訓練的歷史約有七八年之久，起初收效不宏的原因就是未確注重基層以下的基層，并且行政上也缺乏宏量計劃。民國廿七年以來，才普遍而深入的有了很好的轉變，到廿九年夏，就在全國舉辦訓練的系統之下，具體了初步的規模。這次的訓練，本是要配合國策來實施各級組織綱要，所以本省訓練委員會已訂定了三年訓練計劃，以培植鞏固保甲幹部人員。但是今年中央又要我們在完成三年計劃之供職訓練理下去，確定訓練機關永久設立，不以各縣新組織完成為已足（對其他各省也有一樣的要求）。於是，時期延長了，範圍擴大了，要求更嚴格了，我們辦訓練的責任更加重了。

本省辦理各縣的訓練才一年有半，因為有中央監督指示，省行政當局備項規則，各縣長官與各界人士協助推行，在有的地方有的方面多少有些成績，但是不週切不確實不貫徹的毛病仍很多，而完成使命達到目的還是很遠。一件事成功或失敗，總有合理與不合理的原因，找到這原因才能改進。為國家，為地方，為事業，為辦訓練的同仁，都應該把過去一年的經過，三十八縣訓練的利弊得失，作一次回憶，作一次反省，作一次研究，作一次總結的印證。同時，社會上

的事情都是條條複雜的，訓練牽涉到的方面很多，也不是少數辦理的人頭腦發熱得遇到障礙的，我們更願意提請各界人士注意，問題，糾正與指示。

在訓練檢討會議開始的今天，筆者舉筆隨筆，昧於各地實情，不敢冒昧的預先提出何種意見，但是對各縣辦訓練的困難問題，願本淺見所及，簡單的陳述幾點，敬求賢達指教。

乙 困難的問題

據某老親談，自三十年一月迄今已實施各級組織綱要的三十八縣訓練情形看來，所以不能盡如所期，大概的問題可以歸納成左列幾類：

(一) 地方人多不願參加訓練——投訴者太少，或比較有學識而家道好的多不肯去；許多現任的行政幹部寧可不幹也不願受訓。而不希望再用的人偏偏不能淘汰，反倒非訓練他不可。

(二) 訓練機關的人不任用。

(三) 訓練機關與當地機關士紳處得不好，影響當地青年領受訓練事務的推進。

(四) 辦訓練的人彼此不能合作，效率低減。

(五) 受過訓的人員能力或操守不好，行政上沒有得到好處。

上述問題存在，便使訓練沒有成效，有的縣行政新政府，甚至想換人，或要用人力金錢，反使社會人士新調訓練，仍仍然不用新人，或要用人力金錢，反使社會人士新調訓練，甚至想換政府，而主持訓練機關或辦訓練的人灰心失意，遭遇困難，無法解決。

丙 問題的癥結

很有個股份，有了前條的一項問題，因而引起了幾項問題，形成連環的感障，重重的兩兩相牽，主持與協助訓練的人，所以我們認為許多問題是變生的，或是感染的，或是綜合的。不能詳細述這事件的說明，我仍姑歸納出幾點來：

(子) 各種情形不同，各種條件懸殊，使得上級機關設計與法令規定，不甚切合實際。有時有的縣覺得省裏所訂原則或辦法不夠；另外又有的縣有的時候覺得太嚴太高而作不到。

(丑) 各種情形不同，便訓練無法實施。如文化水準過低，人才過於缺乏，風氣太閉塞或惡濁，如治安情形不良使政治不上軌道，舉凡一切事業推行，而致社會秩序大亂或生活上生活不安定，無心公益或國事；如交通方面太差不便利刺激人民有強烈的求富求求進步的心理如地方經濟，貧乏致多數人只知目前利害不注意道德與倫理與社會前途，如過去公務員或紳士多有惡行，影響政府施政前途，地方習尚不純正，人民間，官民間，紳民間，官紳間的關係，由不調諧而致許事，隔閡仇視；如因地方環境不佳使得青年或有能力有抱負的人不願在家鄉作事等等。這些是前條困難發生的背景。假若行政方面根本因為沒解決這些因素而不能推行命令，訓練工作當然是徒勞無功。

(寅) 縣行政當局任用治人員不認訓練的重要未能事先注意與熱心支持，事後僅為運用根本實施訓練各級組織綱要與地方自治，那是行政官責任的，辦訓練本來是各縣縣長地方官。但因爲有些人認錯，結果在觀念與實際上反主爲客，當然訓練工作受極嚴重的影響。

(卯) 辦訓練的人修養不夠。現在各縣教育長爲任教育多年是大學畢業的親熱熱血青年，但仍難免有極少數的人學識能力不能勝任，作人作事的方法不對，因應的技術不夠成熟，或者事倍而功半，或者因人以事。甚至也難免爭氣，放任個性，或者先私後公的人，過去已把淘汰了一部分，現在與將來或者還不敢說沒有和不真有。

(辰) 社會一般問題還沒能解決，或正在循序逐漸改進中，即因此而把訓練受各方面條件的限制，不能有很好的成績；同時就因此可便主持行政的人或地方士紳

青年不慣於訓練，不扶助不參加或不支持。社會不步，訓練便不能辦好，雖使人滿口；訓練辦不好，社會的改革也很難成功。這種互為因果的連環病，也還是事實。這些原因都能使上端困難發生，或是愈不容易解決。

丁 結論

筆者根據觀察所提出的問題及其發結不致說正確，更是不了草率。但原則上假如不錯誤的話，當然我們應該逐項逐地逐人的糾正補救，并且更應認真的對各縣訓練的內容加以充實，以適應時代所賦與的使命。至於如何解決困難，如何充實內容，「茲事體大」，一方面我們要詳審切切的檢查研討，而更重要的是各界人士不吝指示。

舉行訓練檢討會

議的意義

尙傳道

本省為培育實施新縣制所需幹部而舉辦的幹部訓練工作，自本會於二十九年六月二十日成立開始籌劃以來，到現在已快屆滿兩年；為配合本省各縣組織綱要實施計劃而訂定的三年訓練計劃綱要，自三十年開始執行以來，到現在亦已及半週滿過去仰承委員長的主持領導，訓練的規模雖已粗具，計劃的執行，雖尚順利；但其間會內同仁對計劃原則之掌握，是否盡合事實之要求；實施運行的指導教技，是否盡趨正確妥善；似不無尋求客觀佐證，以求反省之餘地。而派在各縣執行工作的教育長教育各同仁，在事變進行中，所遭遇一般的和個別的困難問題；成功的和失敗的經驗，一定也是多不勝數，尤足以實會中之參攷，而供同仁間之觀摩仿效。在此第三期實施各縣組織綱要各縣的訓練工作，轉瞬即將開始之際，聚本會同仁檢討過去之得失，以作今後之借鑑，在事變進展上，實有其必要；本會所以決定於本月四日舉行訓練檢討會。預料經過此次檢討會議，因進行責任者之經驗，將使訓練計劃責任者可印證其工作是否適切，重難事及試責任者可知其工作是否得

到那類；則成功者為何，失敗者為何，一經明瞭，工作者的自信力必藉以加強，同時當更知所改進。各教育長各教育同仁所遭遇的困難問題，因集思而得到合理的解決，成功的經驗，將予其他同仁以借鑑，失敗的經驗，亦將使其他同仁有所警惕，不致致蹈覆轍。而第三期訓練幹部學員，在團中所受之訓練，均為法令單則之知識，對於辦理訓練，自無經驗之可言，此次列席旁聽，

訓練檢討會議日程

所獲實益，當非淺鮮。此次會議，費時五日，盡全體同仁之精力，本會所期望者實至深切，務望與會同仁就本身職務所得之經驗，以及對會中設施得失利弊之所在，竭誠發表意見，以收預期之效果。惟其訓練工作，牽涉方面至廣，即竭本會同仁之力，亦未敢自信觀察確實，體諒周詳，今後尚希各界人士，對本會工作時加指示和糾正。

第一日 六月四日（星期四）

上午八時至九時半

開會式
主任委員訓話
報告會議日程及各組提案審查程序

下午一時半至四時半

分組審查提案

晚七時半至八時半

座談會

第二日 六月五日（星期五）

上午七時半至十一時

各縣教育長報告辦理訓練之特點與心得

下午一時半至四時半

第一組提案

第三日 六月六日（星期六）

上午七時半至九時半

第二組提案

下午一時半至四時半

第三組提案

第四日 六月七日（星期日）

上午八時至十時半

第四組提案

下午二時至五時

第五組提案

晚七時半至八時半

座談會

第五日 六月八日（星期一）

上午八時半至十一時半

本會各七賢部份報告

下午二時至三時半

開幕式主任委員訓話

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第三十六期
一九二九年六月十日出版

「統收統支與教育經費」

馮華德

「統收統支」與「專款制度」的爭辯，為吾國地方財務行政上一個久懸未決的問題。在抗戰開始前一二年來，一般輿論，皆重在提倡「統收統支」的辦法。最近兩年來，為提倡推廣國民教育，似乎各方面又在重提這問題了。最近貴州市的兩家日報上，先後各發表一篇有關教育經費問題的社評，主張用教育專款制度來保障教育經費的獨立。一方面認為財務行政上的統收統支原則，是在「挖肉補瘡」，使「地方教育經費成為唯一「窮空剩品」；另一方面又認為「統收統支」是國家進步不能依法徹底執行統收統支的時候「教育專款制度」，是「一個比較合理的辦法」。兩方面各持正相反對的觀點，演進出一個結論，那麼，保障教育經費，究竟應該「專款制度」？還當「統收統支」呢？

教育事業為國民百年大計，其重要性無人能懷疑；因此，教育經費的保證，亦無人能掉以輕視。不過，保障教育經費的手段，似須放棄，因為手段失常，往往適得其反的作用或貳。

一、先看事實

我們居於貴州，先將下面幾種簡單統計，做一個說明：
(統計資料詳後)

黔省各縣地方財政，自二十八年度起才實施總預算制度，等用統收統支的辦法。在最初兩年，名雖統收統支，實則各縣區保經費和戶捐，教育及建設經費，各保留著專款制度，各在專款範圍內自求發展，故當時的縣預算案，實與合庫區保經費教育經費建設經費三種

分預算，再加上縣行政經費及各種零星收支，徹頭而徹尾；在歲出方面各項支出分配的比例，往往和事業的重要觀念，不相適應。那時行政歲出一項，維持總支出之半，如以區保經費，則佔預算五分之三以上；教育支出二十八年度僅佔百分之十八，二十九年亦僅佔百分之二十。從三十年度起才完全打破專款界限，把縣地方財源統籌分配；實施效果，前後固有根本的差別，尤以在教育經費方面的表現為著。三十年度教育支出百分比與增至百分之三十一，三十一年度亦佔百分之三十三，至於年度中間的追加預算，尚未計入。同時行政支出自二十八年之百分之五十七降至三十一年之百分之二十三強；區保經費之戶捐二十八年為四百四十餘萬元，佔預算百分之五十二，二十九年為五百二十餘萬元，佔百分之五十八，三十年突減為四百二十餘萬元，佔百分之二十五，三十一年又減為三百二十餘萬元，佔百分之五。次就實在數額說，近四年縣支用總額以三十二年與二十八年比較，增加了六倍，但是教育支出同時期則增加十倍半，按縣市各項支出的增加趨勢看，教育經費增加率最快。更依教育經費的財源分析，對各縣市的公學田租息收入，祇相當教育支出全額四分之一至三分之一。就稅價論，現在比二十八年春約增十二倍，而公學田租息收入，三十一年比二十八年增加十五倍，足證縣市公學田租息收入，遞回增進，已全部用於教育。至明定教育經費的歲稅有契稅附加附加田賦六年之數（二十八年為二成或二成五之一部）兩種，二十八年全省各縣以下兩稅的收入不過七十餘

萬元，三十一年及三十一年每縣約一百四十餘萬元，以之與縣預算計，仍遠在各該年教育支出全額之下，不足之數，就要靠上級政府補助或由其他地方各種捐得收入，統籌彌補。如戶捐戶捐保經費特產捐等，並不是教育經費的固有財源。足證專款制度不能完全解決教育經費困難，還得運用統收統支以濟其不及。

二、再談原則

就原則論，專款制度是把各種財源，分別指定其用途；某種或某數種收入，必須用在某一特定的支出項目，互不侵越。這種制度，好處就在於無有財源的保障，支出可隨收入之增減而加多，到權不外溢；壞處就在每項支出所受其財源方面附加多列現有的限制，隨付的範圍缺乏彈性。如鄉田租定為教育專款，但其收入有季條件，在未到收租的時候，即無收入以應支用；在穀價上漲時勢中，固然有增進，但穀價回跌的時候，因支用已定，專款制度即失去適應的能力，各項財源，每月個別的收入，有旺淡現象，財源種類愈少，範圍愈狹，收入的變態愈顯著，愈不易與應付定期均勻的支用，這是專款制度無法補救的先天缺點。如地方政府採用專款制度，受地域的限制，則其缺點，尤為顯著。所以現代財務行政不輕易設置專款，其應用大概限於三類情形：(一)本身應當維持自足自給的事業，如政府公營事業；(二)清償債務準備整修性質的費用，如償付公債國際借款；(三)國防工程或大規模的特別建設費用。以上三類情形，除公營事業或工商事業不應與普通預算相混外，第二類情形係指定數種財源為償債專款，每年支付本息一次，平時應備保管經費，第三類情形並不指定財源，祇是按預算分配數定由三種機關負責支用。至於(一)類收入支用應常用費的普通事業，指定財源用途專款的事，尚不多見。如同私人家庭用費一樣，我們仍可為結婚、養老、兒童教育等未來用費預備專款。但於日常零用則不必指定以在款利息費將油，以彌補所借零用，另外以房租收入購米。統收統支完全以總預算為中心，所有收入均列在總預算內，所有經費均按預算所分配的比例支。一種支出，祇要在預算內有地位，便否答覆，不必指定收入為某項支出。財源，其到就在於總預算應付總款，預算內的每項支出

均有保留；其餘，如果有弊病話，即在不能顯及特殊方面的苛求，祇能平衡的應付各方面的需要。統制收支的範圍愈廣，其應付各方面不同需要的效力愈大；各項經費包辦教育經費在內，在統制收支原則下，收支都有預算為範圍，一般支用機關，可以不必越俎代籌財源。

熱心教育主張設置教育專款的人，不要忽略了別人也有計劃籌款專款之權利。在治安不靖的地方，或者教育經費的缺乏，為發展地方經濟，也許應當有建設專款；對於各地虎災流行，也有成立防虎專款的必要；為保護公務員的生活，也許可以成立一個行營專款。假定以上所述的都成為事實，把一個總預算算為幾個預算的專款預算，各立門戶，自求發展，互不相關，處此局面下，地方行政將如何推運順利，是難以想像的。究竟吾國目前地方事業，應以何者為先，須視當地個別情形而定。因此，以地方有同時的財力，合理的分配於各項基本事業的用途上，使之同時得到平衡的發展，乃是統制收支的基本精神。這所謂「平衡」，並不是「平均」的意思，是指在同一時期內，權衡各種地方事業的輕重緩急，按其最迫切的需要，分配經費，使在有限的財力下，各種建設事業，都能有進步的機會。主持財政的，其目光是以全體為對象，事實上在行政不健全治安不寧經濟落後疫疾流行的地方，教育是否佔單獨的權利，似乎難以考慮，儘量教育本身，是百年大計，地方事業的一環。一舉事業決不能脫離環境獨立發展；財政上的統制收支辦法，就是以顯及全體為基礎的。

有人說統制收支是財務上管理收支的辦法，並非原有經費的支配權之移轉，這是一句典型的事倍功，似是而非；管理收支如無充分的支配權，根本無法管理。要而言之，學田租在未收到稅的時候，主權財政的，如欲專款制管，可以停交或減收教育經費，因為他祇能管理無權支配，如果有支配權的話，他就可以運用其他未用經費，先移用於教育，俟收租後再補還。所以統制收支，不但是管理收支的辦法，而且是經費支配權的統一運用。

就現在教育專款論者的議論分析，他們對於教育經費的措施，可歸納為兩種步驟：一方面原有教育經費要維持專款，另一方面，要便教育經費佔總預算百分之四十以上，又是統制收支原則的運用。凡在專款以外，

由於統制收支所得到的經費，第二年即併列專款以內，然後再統制收支的方法，又對取額外的教育經費，如同滾雪球一樣，愈滾愈厚，結果雪球愈大，地面餘剩的愈愈少。這種現象，如站在教育以外的立場看，教育豈不也在「揮霍而噬」，將其他經費做成了「宰割品」？所以即就教育專款論者的立場分析，他們還是著重在運用統制收支，惟有如此，才能使教育經費的比例增高，他們何嘗沒有看到統制收支的好處呢？

三、問題所在

近年各地教育經費困難，與其痛苦於財政上的管理支配問題，毋寧說由於教育設施膨脹過速，地方財力供不應求的故。自從實施新制以來，各地國民學校中心學校，量的方面都有舉人的發展，原有教育經費財源，因有因物價增高而膨脹的，供原有經費，亦須為相當的提高，此項增收，實屬祇補維持有餘，一切當充該校所需，決非原有財源所能全部應付，故目前教育經費普遍的發生不敷現象，勢所必然，實與統制收支無

貴州省近四年來各縣市教育經費支出預算數與總支出之比較

年	縣市支出總額	教育支出額	百分比
二十八年	八、二〇〇、〇一六、〇〇〇	一、四八六、一五〇、〇〇〇	一八・一〇
二十九年	九、八二九、八五七、〇〇〇	一、九一一、六三三、〇〇〇	二〇・〇〇
三十年	二一、〇〇四、五〇六、〇〇〇	六、五三九、七五三、〇〇〇	三二・〇〇
三十一年	五八、二九五、五四六、〇〇〇	一七、五四一、七二六、〇〇〇	三〇・二〇

貴州省近四年來各縣學田租息收入

年	教育支出額	公學田租息收入	百分比
二十八年	一、四八六、一五〇、〇〇〇	三四八、九一六、〇〇〇	二三・五〇
二十九年	一、九一一、六三三、〇〇〇	四三六、一六四、〇〇〇	二二・八〇
三十年	六、五三九、七五三、〇〇〇	二、四二七、一六〇、〇〇〇	三七・一〇
三十一年	一七、五四一、七二六、〇〇〇	五、三五三、一六〇、〇〇〇	三〇・五〇

總起來說，縣市總預算範圍內的教育經費，以運用統制收支最為妥當，已有事實可證，就賬目分析，也是統制收支較專款制度為合理。現在教育經費的問題，不在斤斤較量原有教育經費財源的如何保持，因為統制收支並沒有制奪教育財源，而最急切的，還是在開闢增加新的財源，以供普及及國民教育的大量需要。現在的一國民學校及縣級中心學校，全籌集辦法，一旦征集買賣雙方同意認捐之手續費一點，與現有稅稅之除息捐性牙捐公稱捐等發生重疊，且輕銀或保不宜作為稅收單位，應盡免辦理外，應以所募，金購置田地，作為校產，以學校為單位，達到經常費自給自足的理想標準。校產完全為學校所有，而由地方人士組織保管機構管理經營，以其收入充學校常年經費，縣政府對其收支僅有監督審核權。縣總預算內的教育文化支出，祇作為辦理社會教育及補助學校臨時費之用。假定能把問題換到這個角度來看，統制收支與專款制度的爭辯，便成無意義的事了！

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第三十七期

第一版

仁懷縣中樞鎮等合作社 承銷食鹽狀況考察記

吳志鐸

仁懷縣位於本省北部，地鄰四川古開，全境皆山，有赤水河貫通西部，北流經赤水合江二縣灌入長江，該河為仁懷運鹽之孔道。全縣村寨寨小，居民散漫，超過二百戶以上之村寨不過五處，有茅台，仁懷，長岡山，雙鎮，毛壩等，戶口共計有四〇、〇一四戶。共二五二、二五九人。按口計鹽每日應配二、一九担零七〇斤，全年應配鹽二四、二二三担零四十斤。

一、商人經銷食鹽狀況

仁懷縣全境劃分四十個鄉保，每鄉保為一商銷食鹽單位。由商人呈請縣政府證明開辦，務機關，或自備或實商保具結，直接向鹽務機關呈請給營業執照及應辦手續，每一銷商單位，備實經營者甚少，大半為合夥經營或聯合經營，分別另售。故全縣鹽商有一百七十多人，鹽商極多，股東與股東間，商人與民衆間，摩擦機會較多，故每每發生糾紛糾紛。

仁懷鹽商資本甚微，其原因有二：(一)鹽運局在仁懷縣境內設赤水河於茅台，茅台酒二處設有鹽運分局，各地出鹽便利，運費低廉，每單位所賣資本平均不

過六千元。(二)鹽商資本集股而成，每戶不過千數百元。商人資本既微，故對於經營食鹽業務，毫不重視，作也可，不作也可，不看他地之大鹽商，以承銷食鹽為永久事業，經之營之，不遺餘力，予子孫孫承承衣鉢。故仁懷鹽商小有規模固無把持，以其無把持之能力遂亦造成其本身之缺點者有三：

甲、更易頻繁 商人經營食鹽既不見為恆業，所以一遇有更好之營利機會，則請求撤銷承銷食鹽登記，再另覓某乙承，在接交期間，每每影響區域內戶口之食鹽中樞，時有淡食之虞。

乙、投機取巧 商人零沽食鹽，常從虛秤，欺騙農民，每斤平均虧損二兩左右，或故意晚來早運，藉機遲緩，造成供不應求之事實，逼迫農民購買私鹽。至於私鹽之來源亦由同一鹽商從官鹽中另提一部，委託他人出賣，其價格不受官家規定標準之拘束而已，并非真私鹽也。

丙、無固定門牌 商人再獲無固定之商店，招牌，更之營業時間，且售鹽方法，只是按期趕場，招攬零售，價由自定，無票可稽，一切弊端皆由此而生。

以上所舉，不過為其舉弊之大者，每每因之游或鹽荒。其實各鹽運分局所獲之鹽，異常充足，食有甚溢，而民感淡食之苦者，其癥結在於銷鹽制度之不良。

二、中樞鎮等合作社承銷食鹽情形

仁懷縣合作社承銷食鹽之起因，遠在二八年，彼時該縣各合作社組織仁懷縣合作社供銷聯合辦事處，其業務以經營食鹽為主，後以鹽額重疊，停止供運，供運處遂令改組為縣合作社聯合社，合作社經營食鹽，為期不過半年，而給予人民之印象甚深，食鹽改由商人承銷，商人遂乘機投機取巧，人民苦之，無不追責，不勝感慨，及至中樞鎮等合作社為適應人民之需要，組織成立，區域內各戶約百分之八十加入合作社為社員，原准承銷食鹽，恢復已往舊觀，更加改進，嚴格管理各社經營食鹽業務，并防範合作社隨時調換人員，準風做效，惟政府恐各合作社甚不穩，資金未足，人才能力不充，尚持試辦態度，按預定計劃，嚴格管理各社經營食鹽業務，並防範合作社隨時調換人員，準備逐步推過，茲將各社承銷食鹽情形述之於後：

甲、概況 合作社承銷食鹽，皆由中樞鎮，茅台酒，雙鎮，水塘鄉及高鎮鄉等五社發起，依照貴州縣政府管理規則呈請縣政府轉內務務機關發給營業執照及購鹽證書，遂於三十年十二月一日開業。其他兩縣縣商與鹽運局，於三十一一年三月十五日籌備妥當，開始經營。各該合作社業務區域內住戶，均應合作社辦鹽，無不踴躍參加，且該社社員數與民戶數比較平均佔百分之八十以上，已能儘力繳納股金，合作社有借入款者不過二社而已（該二社均經營產業務）。

乙、辦法 中樞鎮等合作社承銷食鹽悉依照該縣縣政府所頒佈之仁懷縣(銀)保合作社營業食鹽消費業務暫行辦法辦理(附錄於后)各社及各營業食鹽均有相當成效，概以政府監督鹽額，縣長以及各營業主管人員，對於合作社承銷食鹽，認為改良銷鹽制度之良好辦法，且

該縣合作社亦能盡責，服從政府命令協助各社，不預餘力。茲將其實際情形彙列如左：

一、各合作社承銷食鹽部之組織到一，(一)經理，會計，司庫，各一人。業務員一人或二人) 均受縣辦社之指導，至於各社所用賬簿，書表，購物證等悉由縣辦社統籌印製，備發各社備用。

二、各合作社承銷食鹽部各職員，均須到縣辦社實習，尤以會計實習時間較長，訓練其能作傳票，配賬，賬簿運到各社時，方准返社任職。

三、各合作社出產鹽一律採用市秤。每日經營營業，並於舊鹽地點即應張貼本期食鹽價目市秤老秤斤兩對照表，社員一經可知每元購鹽斤兩，合作社售價以元為單位，以零幾角分兌換之類項。

四、各合作社運鹽均由社員編組運輸隊，到茅台村鹽運分局掛運，社員與付運費，(運廠每担運費一十四元，中區銀五元九角)。利權不外溢，亦可減少中途損失。

五、縣辦社為協助各社運鹽，在茅台村設辦事處，處有主任一人，協助各社運鹽收秤，各社運輸隊到此運鹽，毫無延誤時日之損失，復得合理之報酬，縣政府為增厚納稅主任之實惠見，加委為食鹽監察委員會之監察委員。

六、各合作社承銷食鹽，須實負責任各職員皆有合理薪給，理事主席，經理，會計每月均在六十元左右，司庫五十五元，業務員四十至五十之間，此外每人津貼一斗(當地斗)鹽一斤。

四、盈虧 各合作社承銷食鹽，為時尚短，每月結算一次尚有少數盈餘，俟年度終了合併其他業務部門統一決算，有及虧折依照社章規定辦理，至於盈餘中另提一部充作地方公益事項一節，徵詢該縣縣長及合作社主任意見如下：

本縣促進合作社承銷食鹽：(一)認為其制度可取，它是公開之組織，人人可以參加，人人可以監察，如有弊端，可以及早發現，不致積因成習，難以糾正。

(二)合作社有固定之組織，固定之業務區域，固定之營業場所，有職員在社經營買賣零售食鹽，與軍以住商人承銷食鹽之弊端，以上二點為本縣促進合作社承銷食鹽之基本認識。至於採取盈餘一部辦理地方公益事業一節，目前尚未感覺有此需要。辦理地方公益事業，自有政府款來源，合作社承銷食鹽之始，政府先提用其盈餘之一部，反恐人民發生誤會。

三、促進合作社承銷食鹽實施計劃
縣政府對於促進合作社承銷食鹽實施計劃，先由指導中區銀六六社試辦入手，(一)選擇優良村結果，再行開展工作，自縣到滑大路，向南北推進，揮毛期，大項二重區據點，為南部及北部合作事業之根據地，必要時政府擬於該二處設立合作工作站，派合作工作員，員常用駐站，以便就近指導各社工作。

仁德縣保合作社營業食鹽消費業務暫行辦法
一、本辦法以依法登記(銀)保合作社營業食鹽消費業務為宗旨。

二、保合作社營業食鹽業務時，須將個人社員家庭人口統計，列表遞交所屬鄉(鎮)合作社，申請辦理食鹽業務。(表式另定)

三、鄉鎮社收到保社家庭人口統計表及申請書後，鄉(鎮)社即將保社統計表彙送縣辦社，并向縣辦社領取購鹽證，轉發給各保社社員。(每戶一以)

四、縣辦社收到鄉鎮社彙送統計表後按每人每日食鹽新秤五錢統計，轉向鹽務處登記，并發給鄉(鎮)社購鹽證一以，以憑購鹽。

五、鄉鎮社向縣辦社申請購鹽時，須憑購鹽證及填具購鹽申請書，逕交縣辦社領取購鹽證明單，向鹽務處同時繳款出鹽。

六、鄉鎮社購鹽，縣辦社即憑原登記數量按月填發購鹽證明單，不得多填數量或少填情事，且須登錄。

七、鄉鎮社售鹽，即憑個人社員購鹽證，按家庭人口每人新秤五錢發給，並於購鹽證上填明年月日發鹽數量，以憑稽核，且須登錄。(表式另定)

八、保合作向不能單獨經營食鹽業務時，以統一鄉(鎮)合作社為限，為原則。

九、每月終了，保合作社監事會認為有必要時，即可收案每甲購鹽證，向鄉鎮社查詢賬目，鄉鎮社監事會認為有必要時鄉鎮社理事會索取購鹽證，向縣辦社查對賬目。

十、各保社社員遇有婚喪嫁娶，需用食鹽，經監事三人證明確實，可向鄉鎮社申請購鹽，但數量以足數為度。

一一、鄉(鎮)社售價目，悉依照鹽務處規定價目出售，不得任意加價，並將價目隨時在營業部門口揭示公佈。

一二、鄉(鎮)社為保社經營消費業務，以非社員不交易為原則。

一三、凡鄉鎮保合作社區域內住戶，不能繳納納股股金十分之一者，得徵求為預備社員，平價借給購鹽證一以，均可購鹽，其權利義務與社員同。

一四、違反本辦法之規定者，悉依法分別處理之。

一五、本辦法自公佈日施行。

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第三十八期
中華民國二十六年六月四日

省訓練團第四期合作視導員班專業小組討論結論

(一)題目：如何推進鄉(鎮)及保合作之組織並發展其業務

一、鄉(鎮)保合作社在整理經濟建設中之重要性
各級合作社為發展國民經濟之基本機構，蓋有農民之責任。保合作社為一綜合性之組織，其業務範圍，應包括：(一)經濟合作，(二)信用合作，(三)教育合作，(四)衛生合作，(五)社會福利合作等。保合作社之組織，應以農民為基礎，以互助合作為原則，以發展生產為目的。保合作社之業務，應以農民之需要為標準，以實際利益為依歸。保合作社之組織，應以鄉(鎮)為單位，以保為基礎，以村莊為組織。保合作社之業務，應以鄉(鎮)之需要為標準，以實際利益為依歸。

(甲)保合作社之業務區域如何決定
但如在一個村莊內，其經濟關係密切，或為一自然單位，而因人口稠密組織保社時，得由保聯合會設一保合作社。(乙)鄉(鎮)合作社之業務區域以依鄉(鎮)之區域為原則，凡轄區內各保均應加入該社，其組織(鎮)之範圍，應在地理上鄰近六聯里以內各保之村莊，均直接加入鄉(鎮)合作社，不必另組保社。又在同一街市內，其經濟關係成為一自然單位，因人口稠密組織保社者，得數社聯合組織一鎮合作社。

(二)題目：如何推動縣聯社的組織及其業務

一、組織縣聯社之先決條件：
一、要鄉鎮社組織健全，或全縣鄉鎮社組織達三分之一以上時，即籌備組織。
二、鄉鎮社代表應由鄉鎮選出，應適當人才。
三、要能明確社聯社利益，踴躍參加，多籌社股。
四、要有精明幹練之經理，會計及社務人才。
五、要能揮領導作用，扶助弱小合作社，而其業務應適合屬社之需要。

二、組織縣聯社之步驟：
一、由縣合作行政機關，宣傳合作社利益，引導二個以上之鄉鎮社或成績較優之專營社，負責發起籌備。
二、通知全縣鄉鎮社及專營社代表參加，組織籌備會。
三、籌備會應辦之事項：
一、籌備經費。
二、決定各合作社代表人。
三、決定社股金額及籌款手續，認股之標準。

四、入社費每社若干。
五、團定章程。
六、決定籌備費種類。
七、團定計劃草案，及經常預算。
八、決定能立會日期。
九、決定能立會日期。
十、決定能立會日期。
十一、決定能立會日期。
十二、決定能立會日期。
十三、決定能立會日期。
十四、決定能立會日期。
十五、決定能立會日期。
十六、決定能立會日期。
十七、決定能立會日期。
十八、決定能立會日期。
十九、決定能立會日期。
二十、決定能立會日期。

(三)題目：如何推進工業生產合作社

一、工業生產合作社，在抗戰中之重要性：
一、充實軍用物資之用途。
二、利用廢棄物，港口之佔領交通線內之險謀。
三、利用廢區區域運來後方之生產工具，及救濟失業工人。

二、介紹新的生產技術於屬社，并介紹向金融機關借款。
三、隨時派員至屬社查帳，指示經營方法計劃屬社，計業務之推動。
四、舉辦屬社講習會，訓練屬社職員(社員)員，提高其經營技能，或舉辦其他合作教育事項。

四、發展並改革工業，使交通民經濟建設之基礎。
二、組織工業 產合作社應備之客觀條件。
一、本地或鄰近各地，有豐富之原料可買加工製造者。
二、社員至少有十分之七以上為技術工人。
三、本地無有此項工業，原因：(一)產者無組織(二)缺乏資本，生產停頓；(三)生產技術有改進之必要，而有可能者。
四、有可靠之運銷市場。
三、指導組織工業 產合作社，事應先行調查事項：
一、原料之產量。
二、現有技術工人數量。
三、如原有此種工業，每年約計產量。
四、約計每年運銷數量。
五、與運銷市場距離遠近及運輸方法。
六、最近之市價。
四、利用民衆了解工業生產合作之利益？
二、訪問技術工人之家庭，明瞭其生活狀況，乘機宣傳工業生產合作之利益。
三、與技術工人多作個別談話，使其對指導人員發生信心。
四、對一般技術工人，(或原料生產者)作集體宣傳，激發其合作之興趣。
五、制定工業生產合作社業務區域之標準：
一、社員住處不可過於散漫。
二、利用原有行會組織之區域。
六、工業生產合作職員選擇之標準：
一、品行端正，熱心義務。
二、有經營此項工業生產之能力。
三、須習此項產品之商情。

(四) 題目：如何推行縣單位合作教育

- 一、如何創造合作環境？
一、如何舉辦合作宣傳，使未設立合作社區域有合作空氣？
甲、原則：
一) 各種合作宣傳活動，均應廣圖地方機關人士參加，共同籌備主持。
二) 利用民間各種聚會時間舉行。
三) 先行調查，宣傳內容須與人民生活切合。

(四)、制定區域，分頭負責。
乙、方式

- (一) 口頭宣傳，除演講及訪問外，並應參加各種訓練班，講授合作課程。
 - (二) 文字圖書宣傳，在當地刊物登載合作宣傳文字圖書，或自編合作章程，張貼通衢。
 - (三) 遊藝演劇時，表演合作事項與合作有關者。
 - (四) 展覽，將已組社區域各社業務成績，彙集展覽。
- 二、如何使社員去救非社員？
(一) 舉辦職員講習會時，多講授社員教育之重要及其方法。
(二) 訂定獎勵辦法鼓勵之。
- 三、如何舉辦擴大合作宣傳週？
(一) 參加單位，宜多選擇當地學校，機關或他社舉辦之。
(二) 經費以各社公益金支付，或由社員攤捐。
- (三) 地點要適中。
(四) 如何訓練合作社社員？
一、編寫散發合作刊物：
(一) 如何編寫合作刊物？
(二) 內容通俗，並應廣深淺兩種。
(三) 多用人民口頭語言，勿用文言及艱澀名詞。
(四) 多用圖畫，韻文，及用彩色。
- 二、如何使社員均能接受合作刊物？
(一) 舉辦社員訓練及識字班，提高其程度。
(二) 測量學識之進步，應力求通俗。
(三) 通訊刊物之內容，應力求通俗。
(四) 通郵地點，一律由合作處直接郵寄。
- 三、設置合作巡迴書庫：
(一) 如何設置？
(二) 地點應擇交通便利及適中之計。
(三) 要指定負責管理人。
(四) 如何使書庫發生實際效用？
(一) 組織讀書會或小組。

(二) 由識字社員講解。
(三) 有成績者與以獎勵。
(四) 書庫定期巡迴流通。
(三) 舉辦職員講習會：
甲、如何籌備？
(一) 調查各止應參加講習會之學員。
(二) 擬定上課時間，計則簡潔及預算。
(三) 指定地址，及借購應用器物。
(四) 聘請各科教員。
(五) 通知應參加講習會各社。

乙、如何選擇學員？
(一) 適合省方規定標準。
(二) 年幼或年老者勿列入。
(三) 粗識文字，及在社有說話地位及力量者。
丙、如何使講習會收最大效果？
(一) 不合當時當地各社需要之科目，不必講授。
(二) 教員應與聽講員共同生活，以身作則。
(三) 注意生活管理，及精神訓練。
(四) 舉行個別談話，及團體活動。
(四) 未討論：
(五) 舉辦社員講習會及識字班：
甲、如何舉辦？
(一) 由各社單獨或數社聯合舉辦。
(二) 社員可分組成分組參加講習會。
(三) 時間應適合社員生活忙閒。
(四) 由受訓練之社員擔任教員。
乙、如何使講習收最大之效果？
(一) 教材應簡單，明瞭，淺近。
(二) 採用逐字傳習制，可收迅速普及之效。
(三) 專、學生成績優良者獎勵之。

丙、如何舉辦社員識字班？
(一) 排識識字社員作教員。
(二) 每班 數，不宜過多十八至二十人最適合。
(三) 多教合作社日常用字。

地方自治

甲利 吳鼎昌

第三十三期
第一一七年八月八日出版

保甲運用芻議

趙容舒

- (一) 引言
- (二) 運用的條件
- (三) 運用的方法
- (四) 結論

甲 組織的運用

(四) 結論

一、引言

保甲組織，原是爲民衆自治與調劑而實行的。不過在實際上，更是實行地方自治的唯一的番番組織，把自治與自治合而爲一，也可以說是自治與自治之中。因此一般，把保甲組織看做有能力的組織。

的確，保甲組織，他能夠爲運用，確是具有多方面作用的。保甲組織，在此抗戰時期，征兵，購糧，征實，征工，募款等等，那一樣不居保甲人員運用保甲組織幹出來的豐功偉績！然而這一切的一切，大都是要求民衆去實行他們應盡的義務，很少是爲他們謀福利；尤其是因爲保甲人員的能力薄弱，責任太重，甚至辦事失守，不守，弄得保甲組織幾乎變成了壓迫民衆的工具，而保甲人員，也就變成了榨取的集團！儘管年年風查保甲，頒發門牌，取其連年切切結製地圖，備具冊表，而整個保甲組織終究變成傀儡組織，空具軀殼，毫無精神，毫無意義。

二、運用的條件

如何去運用保甲呢？我們在沒有說明以前，須先把運用的條件簡述一下：
(甲) 須有事做 要運用保甲，須用保甲去做事

使保甲與各方面發生關係，使它的效用因這事得充分發揮。而所做的事，還要適合它的能力與感覺，最好由保甲人員自己去發動，事業才易於推行，保甲的效用才容易發揮。

(乙) 興利除弊 所謂運用保甲去做事，並非爲運用保甲爲政府來當差，專求民衆去履行義務。民衆的福利，也要從保甲組織中去實現，民衆的痛苦也要從保甲組織中去解除，保甲的意義與作用才能顯現，保甲組織，才能被民衆所擁護。

(丙) 健全人事，目前實際情形，保甲人員之不健全，是無可諱言的，老百姓不相信保甲人員，不擁護保甲組織，這大半是這種原因。不過成千上萬的保甲人員，思想馬上健全起來，也不是一件容易的事，而我們運用保甲起見，祇好運用現實現有的方法，每遇保甲集會的機會，即因事指導，使他們知道對於某件事，如何去做，如何去做，就夠了。行之既久自可造就出一批比較健全的幹部人員來。

(丁) 尊重職位 職位低下的保甲人員往往不被長官所尊重，因此民衆們，也從不尊重保甲人員的話放在心裏，保甲人員在民衆的心理上既毫無威信自難發生領導的作用！這樣，保甲組織如何能運用靈活？所以要想運用保甲求其發生作用，保甲人員的職位與身份不得不格外尊重。

(戊) 認真處罰 違反保甲規定，如責任賠償等，應認真執行，究有物業，所謂賠償保甲，責任賠償等，究竟發生了什麼作用？又有什麼意義？關於自治法令的執行，尚且如此，其於自治事項，宜乎更速然視之，一筆所成！誰不畏法，誰不依法，更想運用保甲

推動自治事業，必須合出去盡，認真的制裁。

三、保甲運用的方法

保甲的運用，我們把它分成組織的運用與圖表的運用兩方面。這兩方面可能應用的許多事項，當然各縣有的已行實行，不過已實行的，也必引起大家的注意，未實行的，也必引起大家的注意。

(甲) 組織的運用 保甲組織內運用，我們又把把它分成保甲謀福利與要求民衆服務兩方面，前者可以獲得民衆對於保甲組織擁護的熱誠，後者重在使百姓的負擔公平充當。現在我們分別的談論！

(一) 謀福利 爲民衆謀福利，速效實行的有下列諸端：
(子) 合作社 在縣政府所頒布的法令中，最受老百姓歡迎的，恐怕莫如「合作」，雖然老百姓們因爲借款難，或者到到無款可理，對合作社杯水車薪之感，甚至缺乏之股金沒有參加合作的資格，對合作有所抱怨，但是比起征稅征實來，那就不同日而語了。

講到運用合作社，我們主張每保至少一社，或者鄰近的三四甲合組一社，俾使保或全甲至發生生活活動的重心，現在各縣的合作社，數目倒是不少，不過合作的內容，大都限於借款，而借款用之不當，受之反以害之，有時更被少數人把持，弄得合作社經濟不周，失掉合作社之本意。

最好，合作社的業務，與民衆生活有密切的關係，合作之內容，亦應根據借款，換言之：非限於金融的合作，尤須注重經濟動員、力之合作。如：銷售食鹽、烟草、布匹、以及廣中等，或運銷農產品，或經營水運業。使如此中運鹽、糧、插秧、耕田、磨房等等，可用合作之方式去經營。這些事項全與百姓日常生活之關係最密切，并不相若若干的金錢借貸，大家都容易參加。如此保甲組織，不但是基層經濟組織，更是一種經濟的組織。

那麼民族的感情，自會變得更融洽，更加和睦；彼此間之關係，自會變得更親密。保甲組織當然也更富有意義，富有生氣，富有精神。至於如何去做，如何去防止弊端，那又是另外之問題，本文暫不談及。

(丑) 造產 造產是增加民衆財富，論理，當爲民衆所歡迎。不過，實際上因爲造產都雇民工，肥料，籽種，工具等，辦理不平，以及下種後，聽聽，肥料，保護之不傳，甚至無收後，甚至雖有收後，但因

地方自治

第四十四期

第一一七五號

保甲運用芻議

(續)

趙容舒

一、學齡兒童名冊及統計表 所謂學齡兒童是指六歲以下之兒童，這一批兒童，無論男女，統統按年次編成冊，同時按保甲加以統計，我們舉普通牛痘，強迫入學，兒童福利，兒童體操比賽時，還可按名冊點名召募，分別設施，或就兒童分布之所在區域，派員前往辦理。

二、學齡兒童統計表 這種表是顯示學齡兒童的數目和分布狀況。在計劃設校地點，建築校舍以及造就師資等等都是必須參酌的。不過學齡兒童中，有的因為疾病，或其他原因不能入學的，實際應入校人數並沒有那樣多，這在應用時應預下列各種表冊去輔助。

子、免學級兒童名冊及統計表 學齡兒童中，有的因為疾病，殘廢或其他原因，可以請求免學級，這一批兒童也須按照編成冊，分別施以特殊教育，或於必要原因消滅後按照名冊任入學。這名項名冊保甲人員必須各備一份的。

丑、在校兒童及失學兒童 在校兒童，究有若干，也須編成冊，并加統計。這些兒童都是民族的幼苗，所以這種表，是以顯示各地教育文化發展程度的前途如何。我們在開辦小學部高級班或開辦初中時，還是唯一有力的參攷依據。倘若實行小先生制度，還可以按名冊指定小學生前往施教，其效果也不遜冊計，用實行強迫入校時，點名任務。至於流產學校，增加班次，也以此項名冊為依據。以上這兩項名冊，保甲人員也必須各一份。

三、已受補習教育及未受補習教育成人名冊及統計表 這兩種表冊足以代表各地文化程度的高低，是施政方法上最有力的參攷依據，也是設法強迫民衆補習教育時必不可少之資料。而這兩項表冊又都是關於成年人的資料，這於實施壯丁訓練，征工，社會教育以及成人訓練，都有密切的關係。

四、老年人口統計表 老年人口統計，在年統計表上已佔得大體情形，我們在舉辦養老院，敬老會，調解糾紛，維持社會風化時，在在都可根據這種表的顯示，分別辦理。

(三)小學、中學、大學、畢業生名冊及統計表。方法，或令之推行，以及人才的運用太有關係了，必須把他們造冊，統計起來。 招聘書記人才，做大批的抄寫工作，協助民校，編整保甲，保甲訓練壯丁訓練，以及物色區區保各級自治人員時，憑著表冊，自可羅致而得。決不致無才可用。

(四)職業人口統計表 這也是規定的一種表冊，所轄區內人口職業情形，也可藉此看出個大概做施政之參攷。其失業，非法生活，殘廢老弱，各個數字，都可拿來直接應用。如計劃設立救濟所，辦理職業介紹，聯絡各界民衆福利，開辦某種職業稅捐，任用某項人材等，不過在實行的時候，還要造具補助名冊才行。最切要的要：

一、技工名冊 技工，在鄉村裏最普遍的，有石工、木工、泥水工、鐵工等。我們當編到各區在雇工修路

修路，築堤築橋以及修築公共建築，軍事工程，無一不到工人。 其實并非沒有工人，而是在編查保甲時沒有注意去調查。所以這項人材調查，一定在編查保甲時，調查得清清楚楚，造冊統計，以備不時之需。至於特殊的高等的技術人材，往往不肯在軍需服務，但是也不妨多方開通設法聯絡，使他們回鄉服務。

二、佚工名冊及統計表 築路，造產，運軍糧，築堤及其他交通軍事器材，興建公共處所，及軍事工程等，往往征用或雇用大批的民伕，有時軍事及軍事的迫切。平日若未編調查登記，臨時一定調的一堆爛草，屬還不來。 所以各戶的剩餘佚力，一定要登記清楚，造冊統計。統計表，用做調派民伕的標準，名冊用供征用的依據。

(五)兵役運輸壯丁統計表 這種表只可看出各地區內運輸壯丁之一般，要更直接應用，仍須造具下列各項表冊來補助。

一、免役、緩役、停役、廢役名冊及統計表：不能充當常備兵的，自然可以依法請求免役廢役。不過免役、緩役、停役、廢役的壯丁，也要造冊統計，用以顯示各地區內兵員補充能力的厚薄，而免役廢役停役，還要使他們先在本地土團團長兵役。同時免役廢役停役減之後，也好檢查，以便補充額額常備兵役。至於免、緩、停、廢之原因，也須加以統計，分別研究，對於巧於逃避兵役之徒，才好設法加以限制。

二、應征壯丁名冊及統計表 所謂應征壯丁，是指無資格請求免役，緩役而應當去服常備兵的一批壯丁。各地壯丁的多寡，從這張表上是一目了然，我們要按壯丁弟兄數及年次造冊統計。這也是目前人力表冊的一種。兵員配賦，壯丁抽籤，都可據以實施。

三、已訓未訓壯丁名冊及統計表 根據上兩項表冊，還可以查造已訓未訓壯丁名冊及統計表。從統計表上，可以看出各地區內民衆武力的厚薄，做配備武力及調用壯丁的依據。 已訓壯丁名冊是編組地區壯丁訓練的根據，未訓壯丁名冊，又是實施壯丁訓練不可或少之資料。 而在編組地區擔任義務訓練的規程，選如物色色得人，因為他是相當的以軍事時的規程指導老百姓的，久之，他可以變成地方上的領袖。這與移風易俗，調解糾紛，防範奸弄等，又有極密切的關係。

(六)檢核登記冊及統計表 民守檢核登記冊及統計表，也可以從戶口調查表上查造的。這項表冊，對得

愈詳則愈好。伯查匪案，調用民槍，查禁私槍槍售，以及卜備武力等等，都可以直接採用。

(七) 匪奸劣民名冊 徵糧名冊，在編查保甲時查遺，經過各方面的揀剔，是最詳盡而可靠的。有了這清冊，防奸匪匪才有把握。

(八) 個人名冊及統計表 這項表冊，也可從戶口調查表上查遺的，軍勒戒烟民，查禁烟館，非備具這表冊不可。

(九) 財富清冊及統計表 各戶戶口調查表內，有的有徵收戶捐或其他捐稅起見，列有田畝及收益一項；有的有徵收房租起見，還列有房屋產額及收支戶口時統計調查。這項統計的結果，自然較保甲長自行閉門造者，可靠的多。根據這項調查的結果，再對照各戶戶口數，查各戶剩餘財力清冊及統計表，用以撥捐派款，那就較公平的多了。

(十) 物質清冊及統計表 這項表冊也是最公平負擔而備置的。各縣向來有舉辦者，不過物質的種類很多，只能就民衆普遍同而又為政府經常用用的糧食、棉布、在編查保甲時加以調查，(如林木、田畝、船隻、車輛等是。再加以查遺剩餘物資清冊，據以撥派派款，糧食等才比較的公平。

(十一) 保甲戶數統計表 依規定保甲戶數，應以十進制為準，每縣十保，每保十戶，每十戶；但是幾個十進制編查者有多少，不合規定者多少，原因何在我們根據保甲查冊加以統計，究研便可了然。保甲人員是否故意擴大編制，定寬減縮預預；或者故意縮小組織，以便把持？能否調整，便以這項表冊為準。至於各戶戶口數多少，也不妨做調整。各戶戶口是否故意分后，減少人口數，希以逃兵避款，也可洞燭其奸，設法糾正。

(十二) 保甲人員名冊及年齡實歷統計表 保甲人員名冊，可以根據保甲調查表查遺也是規定應造報的一種，不過各縣缺漏未造者還是不少。至於各甲長所轄各戶長姓名也須各備一份。遇事還可指令某保甲人員辦理，以求迅速接洽。而一人兼任二保長長二甲長長表，也不難發現。至於保甲人員二保長長二甲長長表，也須備有，因為這是提高質，改進品質不可缺少的依據。

(十三) 出生死亡清冊及統計表 戶口異動登記

類甚多，大別之外不出生，死亡，遷入，遷出四類出生，死亡之人口，按規定是應當依式再冊登記的。根據死亡登記清冊加以統計，則各保各甲內死亡人數之多寡，死亡之年齡，原因，以及死亡率的高低，都不難一一發現，予以適當的預防或改進。 至於出生清冊及統計表內加以研究，我們更可發現出生月份，出生父母之年齡，生男生女之因素，出生率之高低等，做獎勵或限制生育與謀求優生之參攷資料。

(十四) 遷入遷出清冊及統計表 依規定遷入遷出，也是應當再冊登記的備冊加以統計，則此項表冊，可以供給清奸查匪的線索，可以發現遷入遷出者的真正原因，如逃兵，逃稅，爲匪做奸，而加以適當的制止；更可從各保各甲人口遷出遷入的情形，發現將來移動的趨勢，以便事前予以獎勵或限制。

(十五) 婚姻統計 婚姻是異動的一種，當然造冊登記。據冊加以統計研究凡婚姻年齡，婚姻配合，婚姻季節，早婚，晚婚，以及因婚姻引起之糾紛，甚至引起社會問題等等都可獲得很寶貴的資料。

(十六) 戶籍統計表 各縣的百姓，有的是農士，有的是屠居。士者之中，又有所謂商、賈、潤、壯、施、中者，分別加以統計，應當然是種方法與與地方針上很好的參攷資料。至於寄居之中，當然又有各省市之別，從這項統計表上去看不難發現人口遷移之狀況與趨勢。

(十七) 寺廟統計 寺廟戶口調查統計也是編查保甲時應填造的，在清理寺廟剩餘財產增裕公共收入；或者限制人力浪費，查禁重慶和尙，道士，以及破除迷信等，都需用這項材料做參攷。

(十八) 地圖的運用 編查保甲之後，照例的要繪製地圖，各縣大多備有縣圖，區圖，至於鄉、鎮、保、甲、團則付之缺如；這當然應當補製，用做策路，據說，設卡曹剛則原以及調整區域之設計參攷。

一無所用，最爲可惜。必須設法利用；如應門牌號，應門牌領取糧款，呷款，征屬傳待款物，以及證明身份，辦理戶口異動等是。而後百姓才知對門牌重視，才不致隨意投棄。

(二十) 過時圖表的運用 所謂過時圖表，意即失去時效的圖表。這些圖表，也應保存，不可隨意投棄。如戶口調查表可以填補改用。而這項調查表往往保甲長辦公處，根本就沒有，那麼，在新表製成之後，不妨把舊表發交保甲人員做參攷。至於其他表冊，歷年倘能保存勿失也是作研究的最好資料。

以上所舉這各種圖表，不過是保甲運用中幾項比較重要的，當然還不止此數種，同時所例述的種種圖表中，有的還需要更詳細的表冊來輔助，才能更直接有效的運用。所以我們若本着研究的精神，愈研愈精愈用愈廣，保甲的效用，必更能充分發揮，而盡其能事。

綜之 保甲於編查之後，必須設法應用，否則年年編查，年年造冊，不但虛耗公帑，抑且變爲擾民之政。不但不爲百姓所贊許，反爲百姓所詬病，所以非用不足以明其意義，非用不足以顯其功效。 談到運用我們先舉幾個具體條件，這是必須把握的：運用的方法，則分爲組織與圖表兩方面，而運用的要旨，積極的重在爲民衆與利除弊，消極的重在爲民衆公負擔。不過前所例舉的這兩方面應用事項，都是很簡單而粗淺的，當然保甲可作的應用，不僅限於這幾項。仍須本著愈研愈精，愈用愈廣的精神，更精細的，更多方面的去應用，則保甲組織發揮其最大效能其應有的事，保百姓所擁護。而計劃政治由於圖表的運用，也可實現。 現在從編查保甲人員，不盡健全，苟能知所利用，至少也不敢於把保甲組織或圖表的對象，還是被毀壞的。

結論

保甲於編查之後，必須設法應用，否則年年編查，年年造冊，不但虛耗公帑，抑且變爲擾民之政。不但不爲百姓所贊許，反爲百姓所詬病，所以非用不足以明其意義，非用不足以顯其功效。 談到運用我們先舉幾個具體條件，這是必須把握的：運用的方法，則分爲組織與圖表兩方面，而運用的要旨，積極的重在爲民衆與利除弊，消極的重在爲民衆公負擔。不過前所例舉的這兩方面應用事項，都是很簡單而粗淺的，當然保甲可作的應用，不僅限於這幾項。仍須本著愈研愈精，愈用愈廣的精神，更精細的，更多方面的去應用，則保甲組織發揮其最大效能其應有的事，保百姓所擁護。而計劃政治由於圖表的運用，也可實現。 現在從編查保甲人員，不盡健全，苟能知所利用，至少也不敢於把保甲組織或圖表的對象，還是被毀壞的。

保甲於編查之後，必須設法應用，否則年年編查，年年造冊，不但虛耗公帑，抑且變爲擾民之政。不但不爲百姓所贊許，反爲百姓所詬病，所以非用不足以明其意義，非用不足以顯其功效。 談到運用我們先舉幾個具體條件，這是必須把握的：運用的方法，則分爲組織與圖表兩方面，而運用的要旨，積極的重在爲民衆與利除弊，消極的重在爲民衆公負擔。不過前所例舉的這兩方面應用事項，都是很簡單而粗淺的，當然保甲可作的應用，不僅限於這幾項。仍須本著愈研愈精，愈用愈廣的精神，更精細的，更多方面的去應用，則保甲組織發揮其最大效能其應有的事，保百姓所擁護。而計劃政治由於圖表的運用，也可實現。 現在從編查保甲人員，不盡健全，苟能知所利用，至少也不敢於把保甲組織或圖表的對象，還是被毀壞的。

保甲於編查之後，必須設法應用，否則年年編查，年年造冊，不但虛耗公帑，抑且變爲擾民之政。不但不爲百姓所贊許，反爲百姓所詬病，所以非用不足以明其意義，非用不足以顯其功效。 談到運用我們先舉幾個具體條件，這是必須把握的：運用的方法，則分爲組織與圖表兩方面，而運用的要旨，積極的重在爲民衆與利除弊，消極的重在爲民衆公負擔。不過前所例舉的這兩方面應用事項，都是很簡單而粗淺的，當然保甲可作的應用，不僅限於這幾項。仍須本著愈研愈精，愈用愈廣的精神，更精細的，更多方面的去應用，則保甲組織發揮其最大效能其應有的事，保百姓所擁護。而計劃政治由於圖表的運用，也可實現。 現在從編查保甲人員，不盡健全，苟能知所利用，至少也不敢於把保甲組織或圖表的對象，還是被毀壞的。

保甲於編查之後，必須設法應用，否則年年編查，年年造冊，不但虛耗公帑，抑且變爲擾民之政。不但不爲百姓所贊許，反爲百姓所詬病，所以非用不足以明其意義，非用不足以顯其功效。 談到運用我們先舉幾個具體條件，這是必須把握的：運用的方法，則分爲組織與圖表兩方面，而運用的要旨，積極的重在爲民衆與利除弊，消極的重在爲民衆公負擔。不過前所例舉的這兩方面應用事項，都是很簡單而粗淺的，當然保甲可作的應用，不僅限於這幾項。仍須本著愈研愈精，愈用愈廣的精神，更精細的，更多方面的去應用，則保甲組織發揮其最大效能其應有的事，保百姓所擁護。而計劃政治由於圖表的運用，也可實現。 現在從編查保甲人員，不盡健全，苟能知所利用，至少也不敢於把保甲組織或圖表的對象，還是被毀壞的。

保甲於編查之後，必須設法應用，否則年年編查，年年造冊，不但虛耗公帑，抑且變爲擾民之政。不但不爲百姓所贊許，反爲百姓所詬病，所以非用不足以明其意義，非用不足以顯其功效。 談到運用我們先舉幾個具體條件，這是必須把握的：運用的方法，則分爲組織與圖表兩方面，而運用的要旨，積極的重在爲民衆與利除弊，消極的重在爲民衆公負擔。不過前所例舉的這兩方面應用事項，都是很簡單而粗淺的，當然保甲可作的應用，不僅限於這幾項。仍須本著愈研愈精，愈用愈廣的精神，更精細的，更多方面的去應用，則保甲組織發揮其最大效能其應有的事，保百姓所擁護。而計劃政治由於圖表的運用，也可實現。 現在從編查保甲人員，不盡健全，苟能知所利用，至少也不敢於把保甲組織或圖表的對象，還是被毀壞的。

保甲於編查之後，必須設法應用，否則年年編查，年年造冊，不但虛耗公帑，抑且變爲擾民之政。不但不爲百姓所贊許，反爲百姓所詬病，所以非用不足以明其意義，非用不足以顯其功效。 談到運用我們先舉幾個具體條件，這是必須把握的：運用的方法，則分爲組織與圖表兩方面，而運用的要旨，積極的重在爲民衆與利除弊，消極的重在爲民衆公負擔。不過前所例舉的這兩方面應用事項，都是很簡單而粗淺的，當然保甲可作的應用，不僅限於這幾項。仍須本著愈研愈精，愈用愈廣的精神，更精細的，更多方面的去應用，則保甲組織發揮其最大效能其應有的事，保百姓所擁護。而計劃政治由於圖表的運用，也可實現。 現在從編查保甲人員，不盡健全，苟能知所利用，至少也不敢於把保甲組織或圖表的對象，還是被毀壞的。

保甲於編查之後，必須設法應用，否則年年編查，年年造冊，不但虛耗公帑，抑且變爲擾民之政。不但不爲百姓所贊許，反爲百姓所詬病，所以非用不足以明其意義，非用不足以顯其功效。 談到運用我們先舉幾個具體條件，這是必須把握的：運用的方法，則分爲組織與圖表兩方面，而運用的要旨，積極的重在爲民衆與利除弊，消極的重在爲民衆公負擔。不過前所例舉的這兩方面應用事項，都是很簡單而粗淺的，當然保甲可作的應用，不僅限於這幾項。仍須本著愈研愈精，愈用愈廣的精神，更精細的，更多方面的去應用，則保甲組織發揮其最大效能其應有的事，保百姓所擁護。而計劃政治由於圖表的運用，也可實現。 現在從編查保甲人員，不盡健全，苟能知所利用，至少也不敢於把保甲組織或圖表的對象，還是被毀壞的。

保甲於編查之後，必須設法應用，否則年年編查，年年造冊，不但虛耗公帑，抑且變爲擾民之政。不但不爲百姓所贊許，反爲百姓所詬病，所以非用不足以明其意義，非用不足以顯其功效。 談到運用我們先舉幾個具體條件，這是必須把握的：運用的方法，則分爲組織與圖表兩方面，而運用的要旨，積極的重在爲民衆與利除弊，消極的重在爲民衆公負擔。不過前所例舉的這兩方面應用事項，都是很簡單而粗淺的，當然保甲可作的應用，不僅限於這幾項。仍須本著愈研愈精，愈用愈廣的精神，更精細的，更多方面的去應用，則保甲組織發揮其最大效能其應有的事，保百姓所擁護。而計劃政治由於圖表的運用，也可實現。 現在從編查保甲人員，不盡健全，苟能知所利用，至少也不敢於把保甲組織或圖表的對象，還是被毀壞的。

地方自治

吳鼎昌

第十四期
一九二七年七月二十二日出版

縣指導員之責任及

參與鄉鎮行政方式之運用

耿德業

自本省民主府分別在貴陽貴州日報，重慶大公報發表「對黨巡視紀要」一文以後，我們曾就該文對縣政各種措施，別爲若干項目，排列成表，用開會討論方式，研究出每一項目的改進辦法及實施步驟。

在本文中，我們單提出指導員的責任及參與方式之運用這個項目，來寫出我們討論的結果。

「對黨巡視紀要」內對縣指導員之責任，認爲「指導員之設置，爲縣府聯繫鄉鎮，推動庶政要務之所在。」所謂參與鄉鎮行政方式，即「各縣府應與各鄉鎮重要行政，作爲主動之一，爲之提議，爲之設計，庶可進一步幫助其推動。」但現在一縣政府對於指導員，至「概視其爲一」，第二「忽略其責任」。至就指導員與鄉鎮聯繫而言，只是有事時下鄉，即下鄉以後，也不過是承辦行動，有弊找則而已。對於這種情形，回想起來，絕非我們去故意「玩忽」，而是誤讀「對黨巡視紀要」一文以後，恍然有所悟也。

以下供獻我們的討論意見：

一

首先就指導員人選而言，第一在縣政府方面，萬勿輕於任用，應慎重取材。以往常有以指導員這個地位用來安插一些「過去有資格者」，這些人多半是「習染過重，不知道新法令爲何物」，根本不談不上指導，縣長

丁先生意外，也懶得放虎出山，養民傷財。這種一來，指導員便成爲「無固定任務之閒散職員」。

第二、在指導員方面，他需要對縣政建立起信仰。反過來說，一個能爲鄉鎮信仰的指導員，他才可允稱職。怎樣才取得鄉鎮的信仰？不是單靠政府界予若何權力，增高自己地位便成，是要完全完全遵守我們下列所說的：

一、需有堅定信念——心存五日京兆，熱中於升遷發跡的人，不能任指導員。你一定得像傳教士，對工作有信仰，有熱情，在你雖高山，受飢寒時，方不會以此爲苦，反覺得是一種安慰。能具備這種道德上的勇氣，沒有一個人不會受你感服而聽從你的指導的。

其次說到指導員的責任：
第一、指導員須能溝通縣與鄉鎮。吳主席說：「縣府與鄉鎮發生密切聯繫，爲新縣制精神所在，」自區署一級撤撤以後，把掛及控制鄉鎮的責任，完全担負在指導員身上。指導員是縣府的耳目，在積極方面，他除說着鄉鎮不做與縣府意見相反的事，在積極方面，他幫助鄉鎮推動到如政府法令所要求的限度。另外指導員又是鄉鎮的代表，在積極方面，他可以建議政府，不訂定與各鄉鎮實際環境不相適合的法令；在積極方面，他可以代表鄉鎮，對政府有所請求。指導員不僅是溝通縣府與鄉鎮的橋樑，並且應爲政府與人民間的橋樑，一方面代表政府，傳達命令，他方面應刺探民隱，解除人民因保甲貪污所受的痛苦。所以指導員不單是像一道有去無回的河流，而是如同往返循環的血流，這就是主席所說，指導員爲「推動庶政要務之所在」。

二、需有豐富常識——固步自封，趾高氣揚的人，不可任指導員。指導員要如一部百科全書，不僅懂得「民財建教軍」，要對上古今中外，都有一些常識，使鄉鎮公所職員以及百姓，向你提出的任何詢問，都可獲得滿意的答覆，倘使你瞠目不知所云，他們會在心理上瞧你不起，如何使他們受你指導？

第二、指導員須帶給鄉鎮人員新的工作精神。指導員下鄉接觸到任何一個鄉鎮工作者，他會跟你喋喋不休，訴說工作上的困難，征兵贖糧是如何不易，編查保甲辦理戶口異動又是怎樣棘手，這些當然是事實，他們地位低，待遇少，貴重事，不做，受政府中斥責，推動又會遭到無賴的控訴。可是指導員對付這種情形，千萬

但亦須保持適當距離。做事說話，均需注意分寸，不要在疲倦時，表現你的失意神氣，不要在得意時，有忘形之快樂。例如大晴天，喝居鄉公所無所事事時，與鄉三職員，一局小牌，或沽酒小酌，結果你對鄉鎮人員所得的信仰便完全喪失了，此後誰都以為你所說的什麼法命，只是些個人的高調。

第三、需有堅強態度——指導員固與鄉保人員接近，但亦須保持適當距離。做事說話，均需注意分寸，不要在疲倦時，表現你的失意神氣，不要在得意時，有忘形之快樂。例如大晴天，喝居鄉公所無所事事時，與鄉三職員，一局小牌，或沽酒小酌，結果你對鄉鎮人員所得的信仰便完全喪失了，此後誰都以為你所說的什麼法命，只是些個人的高調。

換句話說，你只應給他們精神上的安慰，而不可盡頭稱
 是，承認那些事實是無法解決的困難。實在說來，所謂
 困難困難，心理作用居多，一個精神健康，思想正確，
 指導員，用他的一席談話，會使那些愁眉苦臉的鄉鎮
 保甲長，破涕為笑，重新振興起來，爲什麼說不能
 「同意」呢？因爲倘使指導員也那樣的「一籌莫展」
 困難，甚至輕視上的一兩口氣，而你那插進的「勇氣」
 一勾當，解除了鄉鎮人員工作精神的武裝。所以，在他們
 認爲是無法解決的問題，指導員一定要解釋那些是些輕
 而易舉的事實。指導員須能是他們理論上的導師，他們
 註除煩瑣，解決疑難，好像當你踏進鄉鎮公所大門，他
 們便被籠罩上新鮮愉快的空氣，發覺起工作的精神。一
 個指導員能夠這樣，才算解決他的職責。

第三、指導員須爲鄉鎮解決實際困難。指導員不僅
 是在口頭上給予鄉鎮人員以「精神上的安慰鼓勵，還要
 能在行動上給他們解決實際困難。我們「上」已經
 提過，目前鄉鎮保甲長最頭痛的事，是勸捐修路。「不
 做，受政府斥責，抽動，又會遭到鄉鎮的控告。」指導
 員對於一些抽良的鄉鎮人員，要能給他們證明，給他們
 保障：不使他們左右爲難，同時指導員對所指導的鄉鎮
 一定竭誠相幫，他們認爲是推行政令的障礙，你一
 定要幫他們設法剷除乾淨，他們對政府有所請求凡是合
 理的，你一定要負責到底。修路這樣，一方面，指導員
 盡了責任，同時鄉鎮本身也得順利推動他的工作。

五

最後，我們討論到，參與鄉鎮行政方式運用的問題
 ，所謂參與，便是與政府與鄉鎮打成一片，參加各鄉鎮
 重要行政，用意是在使與鄉鎮的連絡能夠密切。但這
 裏要討論的是怎樣參加到鄉鎮裏面去？既參加到鄉鎮裏
 面去後，又應怎樣工作？於此我們供獻我們下列意見

第一、改正工作態度。過去縣府派到鄉下去的無不
 督學，指導員，督導員，他們對鄉鎮的態度，可別爲三
 類。(一)失望的態度。指導員在未下去以前，常作極
 悲觀的預期，既隨他地以後，看到實際情況，便頓覺失
 望的心情，對各種設施，不樂原因，惟對鄉保人員作無
 理斥責。有時指導員從一個經濟環境極差的鄉鎮，攻取
 到一個經濟環境的乙鄉，不覺乙鄉是怎樣在進步環境中奮鬥

剛，進步遲緩，便表示無望的現象。(二)觀望的態度。
 指導員已下鄉，鄉人總稱爲縣裏面來的「委員」。在指導
 員自己也就覺得身份特殊，處在一種高高在上的地位，
 鄉鎮人員做好了，在明地裏說下一兩句好話，做壞了，
 更偷偷的寫下他的惡劣評語。(三)挑剔的態度。有些
 指導員常常能以能理現某鄉鎮某一兩件現象，而沾沾自喜
 的態度。在指導員自己也以爲愈多查出缺點，便表示自己
 的認真負責。

修正三種態度，在鄉鎮便產生兩種不良現象：(一)
 畏懼的心理，鄉保人員看見一點裏面的委員，往往
 是敬鬼神而遠之；(二)敷衍的現象，當指導員來時
 不一定指導員，縣長科長也如此(便大事敷衍，處處依
 表面工作。

有這兩種現象，試問指導員以及整個縣政府，還有
 什麼法子參加到鄉鎮裏面去？我們說要改正工作態度，
 在消極方面，便是改變上述三種態度；在積極方面，要
 指定一指導專員監督，與利重於責的「正當態度」。

第二、把握工作環境。我們在上一段所說的種種要
 不得的態度所由發生的原因，一部份是因爲指導員對所
 指導的鄉鎮情形隔膜所致不明瞭工作環境，工作便不能
 深入。你爲他設計，則計劃行不通，爲他提議，又難得
 要領，當然談不到參與到鄉鎮裏面去。所以指導員在工
 作未開始以前，對所指導鄉鎮環境，要切實的去「上」
 夫去研究。對於該鄉鎮人、事、地、物、要有確切
 了解，然後工作其間，才會左右逢源，應付裕如。

以上兩點，是講如何才能參與到鄉鎮裏面去。

第三、轉換個別困難

指導員要能成爲鄉鎮公所的
 主動者(一)，爲他們設計，爲他們提議，但需要能知道
 什麼是該鄉鎮最需要的。假如發現有些事或全未推動，
 或推動不力，必定要找出它的病源。最普通的是召集全
 體職員開一個工作檢討會，或者作一種調查探討，詳察
 病源，從這種種步驟中可發現某一鄉某一鎮特有的困難
 樣式，往往這一個困難竟可以連帶的解決若干問題。舉
 例說：假若有一鄉戶口與動辦理他不見有效，推其原因
 由於該鄉的戶籍執事一職，換人太多。爲什麼戶籍執
 事更不願呢？由於鄉鎮公所不能按月發薪，這又由於
 鄉事不有即時開支付命金，至於該鄉延遲的理由，是因
 該鄉公所不換時報帳，在該鄉公所也不是不想早報帳

實由於全所職員沒有一個懂得演說手續，於是，指導
 員從這一個病源醫治起，結果可百病十除，各種條件俱
 得順利推行。請不要以爲我們這個事例，是一個虛構的
 故事，實際上，很多鄉鎮有這類似的事實。不同的指導
 員，可以舉一三反，細。體會觀察，包你到最後使工作
 得到圓滿的結果。

第四、親自參與工作。既然發現了困難，指導員要
 親自去加解決。倘使是該鄉計劃不週詳，則爲之指出修
 正，如爲方法上有錯誤，則爲之設計，若是執行不力，
 則爲之助其推動。指導員要能從鄉公所的書記做起，做到
 鄉長為止，給他們做一個榜樣，怎樣才是一個稱職的書
 記或鄉長。

第五、規定堅固基礎。如果縣府對鄉鎮事事參與，
 要防止兩個危險，第一有一種人政風之虞，第二有發生
 依賴心理之虞，就前一種說，單單奉一個指導員參與鄉
 鎮工作這一點講，當一個能幹的指導員在該鄉時，百弊
 均除，一等到指導員離開時，便不免累象全非。就後一
 種說，鄉保人員因爲有指導員或者政府可以仗恃，稍有
 困難，不自動解決，一留待指導員來時再說。爲了防
 止這兩種危險，凡是指導員，應有一種長治久安打算
 即爲所指導的一鄉一鎮確立基礎，形成制度，訓練鄉
 鎮人員的工作系統中，使鄉鎮人員的自動性能，使鄉鎮
 確實成爲自治系統中的一級。

以上三點是說參與鄉鎮行政後如何工作的方法。

本報副刊

- 一、[革命軍]自八月一日起增加即歌(每月約二十期左右)，革新內容，竭誠歡迎投稿。
- 二、凡有關於人生社會各方面的文章，(不惟限於文學)，無論介紹，批評，或劇，歌，或歌，都歡迎投稿。
- 三、關於篇幅，儘先利用短稿，但特別有價值者例外。
- 四、一經刊載，酌酬酬金，於每月月初發給(千字以外，照字計值，千字以內，照該文價值而定)。
- 五、來函請寄副刊編輯室。如欲退還，并開附寄貼好郵票的信封。

副刊編輯室啓

地方自治

吳鼎昌

第四十三期

中華民國二十八年八月二十日出版

實施新縣制與分區設置

鄭臻華

二 引言

近讀毛主席前次巡視要一文，其關於新縣制設置一節，曾有言曰：「區之一級廢除後，縣政運用實較前為簡捷，幾大不壞之舉，指日相使之效已見，財政可藉以整理，教育建設可藉以開發，縣長能領會新縣制之精神，而健全運用者，見效尤速。」緣以我國地方自治，依組織法之規定，原擬縣、區、鄉鎮、鎮、保甲之四級制，設區於縣與鄉鎮之間，於政令之推行，既應高級領導，形成柔帶之弊，於政府與人民間，尤易滋生脫節隔閡，徒資士劣利用，從中作惡之機。縣各級組織編制規定（縣以下為鄉鎮），最撤區之一端，使行政階層簡潔化，誠屬縣制改革之一重要特點，極為允當。

二 區書存在之意義及其特質

惟區之不應介於縣與鄉鎮之間另為一級固也，而實施新縣制後，得設區之區，雖非鄉鎮間之一級，區署是否有設置之必要，則當視各縣實際情形而定。如已設置區署，其應如何運用，庶於實際有所裨益而不致流為贅瘤，尙有研究之必要。

縣各級組織編制要第三條於規定「縣以下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為保甲」後，接著仍規定「縣下之區，係屬過渡或有特殊情形者，得分區設置」，並於第二十四條至第二十八條規定區署組織，行政院於二十九年四月復頒行縣政府分區設置規程，區之一級雖廢除，區署制度仍存在，僅非過去區之一般性，而變質為特殊性而已。換言之，區組織現為縣與鄉鎮二級制，區署只是因「縣之面積過大」，或有「特殊情形」者，「得」設置之，且其性質非位於縣與鄉鎮間為一級，不過為縣政府輔導之機關，絕不是既二級制，又併行三級制。

在整個縣制改革中，區地位之變革最大，不特外

形變更，性質也根本改變。然或有人認爲允許有行政性之區署存在，仍屬未始能徹底，其實如果吾人不忽視事實，在廢區以後所感之缺點，自不能不設法彌補。按吾國縣治淵源甚久，大小不一，情形互有不同，以面積言，如安徽之阜陽為二三四〇方里，合肥為一九一八〇方里，而縣區則為二五〇〇方里，相差九倍至十七八〇方里，而縣區之面積在三千方里以上者，亦達十七縣之多，倘面積廣闊之縣，概行廢區，縣政府於兩縣城稍遠地區，實在鞭長莫及之勢。其次以地方情形言，吾國各縣地勢清絕，習俗互異，交通阻滯，國省各殊，同隸一縣情形並不一致，若去區後，無相當制度調劑，實難收因地制宜，而免扞格之弊。復次，吾國人口密度亦甚懸殊，鄉鎮之下，為保甲，保甲之編制以戶為單位，各縣鄉鎮數之多寡，相差頗大，僅以戶數言，如遂寧縣也有五十鄉鎮之多，由縣政府直接統制，無藉區輔助進行，不免下情無由上達，且令難於下實，致主顧顧不周，運用失傳之憾。

因此，縣各級編制之實施，仍得分區設置。所謂「得」者，即以不設區為原則，設區為例外，其如何之情形始設區，則依縣政府分區設置規程二條規定，由各省政府視實際情形量度，裁併亦同。如縣之面積過大，鄉鎮單位不過多，地方情形不特殊，縣政府既有指導之設，自不必再設區徒增繁瑣；若縣區過大，情形特殊，則設區藉資補助。但新制之「區」，與前縣制辦法之「區」及區自治法之「區」不同，其組織與性質如何？不可不略申其義。

(一) 縣綱要廿五條明定區署為縣政府之補助機關，代表縣政府，督導各鄉鎮辦理行政及自治事務，等於

其不無者，即不設置區署，則由縣政府直接指導，其

會其研擬。(二) 縣綱要廿六條，縣長下設秘書長二人至五人，分組理財，建設軍政事務，均係專職專責充實辦理而設。並規定為檢閱非經訓練合格不得任用，一反過去區以下處理人員多義務性質，且任其任用，濫手充數之弊。(三) 區非自治之一級，故不設民意機關，但廿八條有區建設委員會之設，仍可由區區長或區副區長協助，建議之機關，是無會與機關之名，仍可收集民意之機關。(四) 除縣綱要規定外，現定縣國民兵區隊(團)，衛生所(院)改衛生分區)警察所，即立分區警署訓練班，合作社聯合社(現改為由縣民社設訓練班)等，是區之內容，亦非常豐富，與前之區僅為承轉機關者，迥然不同。

三 區署之任務及其運用

區署為縣政府補助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務，其本身既非自治之一級，其對於地方自治與行政事務，只有於督導地位，亦不負責任，以故事實上不免有流於敷衍者，其形同虛設者，是在縣長運用何如耳。

區署雖係縣政府補助機關，究與縣政府內之科室有別，始於勞工性質之單位，縣政府為能收運用之實效，亦以因地制宜規定任務，明示權界最為宜。依個人意見區署除代表縣政府督導各鄉鎮辦理行政及自治事務外，可規定之任務有下列事項。

(甲) 經常任務

(一) 督導的方法：注意鄉鎮保甲之組織人選，糾正謬誤，查詢貧污，督導工作，使鄉鎮以下組織嚴密而健全。

(二) 教化的方面：主辦區立分區，職業訓練班並辦理民衆教育，推行新生活運動等。

(三) 養行的方面：統籌各鄉村道路建築，辦理示範林場，培育苗圃供應各鄉鎮造林之用。其關於兩鄉鎮以上之農用水利，與一鄉鎮不能舉辦之生產事業，則由區署副促其進行。

(四) 衡力的方面：督導各鄉鎮辦理民衆訓練，國民兵訓練，並督集中衡武力，清劃盜匪，統籌各鄉鎮治安等責任。

(乙) 臨時任務 (一) 關於物資統制與供應事項。

(三)關於戰時擴充之變革事項。

(二)關於縣政之擴充事項。

就現時情形論，縣政事務至為繁重，若干事務，若由縣政府舉辦，則不勝其繁，若一任鄉鎮舉辦，則又感力有未逮或性質非宜重要責任，至於現制縣署與過去之區一區，不同，運用尤為適當。

(一)運用須有分際：各項事務，縣政府以直接令鄉鎮辦理為準，只分令區知照，如以督導，切由區承辦。必須係由區負責辦理事項，始令督區署辦理。

(二)運用須有限度：令區辦理事務，須為區之力可担当者。

(三)運用須有聯繫：區署既係代表縣府，縣指導員赴各鄉鎮指導，必須各區區之意見，與區切取聯繫，勿令縣府視與區視導，互分軒輊。

(四)運用須有程序：應按地方實情，確定區之任務，分別觀念，分期責效，不可百廢俱興一事無成，形成有名無實，致區署居於應付縣府之地位。

四、黔省分區設置情形與我見

區署設置，因各縣情形規定，各縣得自由酌量，不特各各辦法不同，規定有各各意見已見，決定設置與否。就黔省情形言，已實施新縣制之三十八縣，共有二十三縣設置區署，計共設置四十五區署。關於區署之設置與辦事，會由省府制定貴州各縣區署設置辦法大綱（附每月經費支給標準表），貴州省各縣區署辦事規則公布施行。

按貴州省各縣區署設置辦法大綱，與原領縣政府分區設置規程相同，並未另有特殊規定，至貴州省各縣區署辦事規則，亦以督導各鄉鎮為準，未規定直接執行事務，惟就個人意見，對於下列事項，似尚有商榷必要。

(一)組織問題：(1)區署為過渡性質，作用為加強新縣制之推行，完成地方自治，設置規程第十條規定設置之技術員，至為必要，本省設置大綱雖有規定，而區署每月經費支給標準表，則未列入，實須增列。

(2)區長任用資格，設置規程第五條未具體規定，本省設置大綱亦然，究以何項人員為合格，殊屬疑問，應有規定必要，其人選應免於濫。

(3)區署既為縣政府之補助機構，職員待遇應與縣政府職員待遇為準，就其實而言，區長應比照縣府科長待遇，區指導員技術員應

指導員比照辦事員待遇，似覺稍低，而事實上縣政府職員有實物補助，區則否，相形尤為懸殊。

(二)工作問題：區署任務前已述及，茲不贅論。惟關於建設問題，尙有一附加論必要。按設置規程第八條規定：(一)區署設建設委員為區內鄉鎮建設研究，設計委員會之建議機關。(二)第一條恢復規定：(1)已設有道路、橋樑、以及農村經濟之建設事業，均先交區建設委員會詳加討論，擬具方案，由區署轉請縣政府核准後，(2)是與前江寧縣區指導員辦事規則有別，除督導各鄉鎮外，仍有其任務。對於區署辦理區建設事務，似宜另有具體規定，明示職權分界。

(三)經費問題：按貴州各縣區署每月經費支給標準表規定，職員供給，不免低微，約本數才顯區當人員從事鄉村工作，至於辦公經費均定為一五—一三〇元尤為過少，區署職員既以常駐各鄉鎮為原則，雖費自應寬列，庶為合理。其目前速區署既須辦理鄉村建設事宜，其經費何出，亦應作原則之規定。

五、結論

總理於地方自治開始實行法曰：「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫三十里之田野者，亦可以一試辦區域。」分區設置自非自創三區試辦之區，實可為督導辦理自治，然對新制推行，實有加強促進完成之作用。

且自治施行，當務其實，不當圖其名，為樹立實事求是之政治基礎，舊日之一承襲式一固屬不合，即「舊制式」亦難盡其能，必須「參與式」始克有濟。分區設置制，蓋即再參與鄉鎮工作，使以教育者的態度和方法，謀政之推行也。

下情不能上達，上令不能下宜，為推行必所政治之最大障礙。設區以後，以區代表縣府輪迴視導，並於區署設接待室，時接待民衆，其於宣講政令，可收家喻戶曉之效，而尋求民隱，易獲普通民衆之功。惟一徒善不足為政，徒法不能自行，尙須地方官運用之何如耳。

總之，區署之設置，乃為過渡性質，既非自治之一級，亦非經常之機構，然其所以設區以爲過渡，自有其意義，與特殊之任務，惟其性質為過渡，必須善為運用，庶可發揮其效用，不致形爲虛設，因就鄙見略述如上。

加強鄉鎮政治

趙季恆

吳中甫在黔東巡視紀要裏說：「新縣制之精神，基層政治已將轉鄉鎮階級。」又說：「鄉鎮政務力求健全，縣政工作，應以鄉鎮為中心。」黔省縣政工作的人都會感覺到這種指示的切實而重要。鄉鎮組織是基層政治中的最基礎，我們要推行政令，要完成地方自治，必須運用鄉鎮機構，才能成功。

不過我們看看現實，各鄉鎮的機構以及幹部均健全嗎？能完成歷史所賦予的艱鉅的使命嗎？無疑的，答案是「否定的」。所以加強鄉鎮政治，實為目前政治上迫切的要求。至於如何加強，茲據管見所及，略述如下：

(一)鄉鎮公所經費須數其必要的開支，鄉鎮幹部待遇須維持其最低的生活：

按貴州省各縣鄉鎮公所員丁名額及月支經費數額表規定，鎮公所每月經費最高額為一九三〇元，甲鄉公所一六五元，乙鄉公所一五〇元。僅幾百物昂貴，以區區此數，而統辦全鄉鎮的「管」，「教」，「養」，「衛」等的工作，實難敷用。况辦公費之外，還有許多必要的開支，如送兵，送匪，催糧，催款，催表報等人員的旅費，過境雜費，必要的救濟費等，即使縣府發給，亦多不充足。經費既感拮据，事業自不易推進，鄉鎮政治之不能有突飛猛進之進步，主要原因在此。

再按貴州省各縣鄉鎮公所員丁名額及月支經費數額表規定，鎮長兼幹事每月薪金最高不過四二元，甲鄉公所所長兼幹事不過三三元，乙鄉公所不過三三元，而保長則無薪金。我們知道，一個的工作成績，是與他所得待遇的多寡有密切的關係。鄉鎮人員的待遇，因不夠維持其最低限度的生活，所以他們仍是經營私人事務的時間多，處理公家事務的時間少，甚至公私混淆將一切公物，公力都私人化。若待遇不能予以改善，我們很難期待他們把身心全放在鄉鎮業務上，使他們從家庭中脫身出來完全為公家服務。

關於經費及待遇問題的解決，一須政府訂定增加鄉鎮公所經費，提高鄉鎮人員待遇的法令（得參照公務人物補助辦法，發給米貼），二須省縣政府（尤其是縣政府）指定率行此法令的決心，三須由縣妥籌財源。至於籌財源，應先就下列三事著手：

(1) 整理地稅

(2) 整理契稅

(3) 整理雜捐

(4) 整理公債

(5) 整理稅收

(6) 整理地稅

(7) 整理契稅

(8) 整理雜捐

(9) 整理公債

(10) 整理稅收

(11) 整理地稅

(12) 整理契稅

(13) 整理雜捐

(14) 整理公債

(15) 整理稅收

(16) 整理地稅

(17) 整理契稅

(18) 整理雜捐

(19) 整理公債

(20) 整理稅收

(21) 整理地稅

(22) 整理契稅

(23) 整理雜捐

地方自治

甲刊
吳鼎昌

第四十四期

一九三九年十月九日出版

仁懷縣實施縣各級組織綱要

計劃說明

沈麟書

——由舊縣制到新縣制一個重要增立「制度精神」的問題——

根據已實施新縣制縣份的工作成果，我們發現：在推行新縣制的過程中，有一個十分重要而常被人們忽略的問題，應該提出，就是在樹立縣各級組織綱要所規定之規模時，對於新縣制的精神，應該切實透過各級幹部人員的理解，切實注入一般民衆的思想。換言之，我們應該在實施的過程中，有正確而正確的使得幹部建立起新制度的意識，使得人民認識新制度的面目，然後，才能假假而創成一種新制度的精神，配合新制度的推行，使工作得到正確性的開展。

回憶新縣制推行的時候，一般人對新縣制的認識，好比「穿者掛象」，從不同的角度得到不同的形狀，不但下級幹部有認為「由縣保辦公處改或鄉鎮公所是新縣制」的幼稚看法，就是上級幹部也未見得全能在體會新縣制的真精神中來開展工作。因此，具體的實施便多不能吻合新制度的要求，或者過等以求的完成而無從定，而忽略了推進的過程。其結果，制度內的精神不但沒有滲入廣大的民衆，且沒有改對各級幹部的意識。工作計劃如舊，工作方式如舊，所變更的僅是新舊的名義，這一型至少在目前難以下各級幹部的心理上仍然是或多或少少的存在著。

要求新縣制推行順利，健全幹部，是天經地義的第一重要工作。不過除去訓練一般行政養育的智能力外，對於新縣制精神的灌輸尤其需要一種深入淺出的理論來說明，使得他們在觀念上，能形成嶄新的意識，明白個人的職位，究竟在整個國家政治制度中佔什麼地位，當前工作向什麼方向發展。仁懷，在去年的冬天，曾開辦一鄉鎮幹部的講習班，三個月，參加正副鄉鎮長及幹事計共四十人，對於新縣制觀念的灌輸，曾經反覆說明，最後，他們算是有丁整體的認識，明白什麼是黨政，地方自治為什麼是實施黨政的基礎，新縣制如何是完成地方自治的良好方案，如何由舊縣制改到實行新縣制等等。根據這一套理論，他們才明白鄉鎮是法人，是自治團體，和從前純粹的官治是不同，也可以說真正明白所謂民主政治的趨向，多少改變了根深蒂固傳統的政治意識。

根據實際考核的情形，我們可以說：上列觀念的建立，是行新政中訓練新人的首要工作，各級幹部，均能有此認識，才能普遍的有效的激發「以地方人辦地方事」的工作熱誠。

組織的層級和任務，是密切關聯的。各層級因責任不同，在選定任務時的工作方式，自亦隨之而異。在縣各級組織綱要公布實施以後，縣是法人，鄉（鎮）是法人。就辦理委託的事務言，固然應該由縣統籌，由鄉（鎮）主辦；或是辦理自治事務，也應該將執行重心落於鄉（鎮）。區署是縣政府的補助機關，保甲是人民的編制，換言之，前者是縣層級之橫而擴張，而非縱層層疊；後者是鄉（鎮）層級之內含細胞，而非延伸層級。此其特點，對於縣以下各級行政機構之工作方式，應予徹底改變，不能沿用自來之選調方式，將一切平時戰時的要政，逐層下推，終其極而停滯在所謂「仰止黨」的保長家中，無法下達，無法「兌現」。三十年前，仁懷對併鄉鎮區域，改組區公所，調整區長人選，同時針對當時各級之實際情形，規定了工作頭領，三十二年度行政計劃中更說：（一）增進區公所督導功能（二）加強縣保執行能力兩點精神，整訂具體工作方法，期於日常工作，逐漸改變縣以下各級幹部的傳統政治意識和傳統工作習慣。希望在一年半的長期工作訓練中，使全部幹部，對於新縣制有一個比較正確而全面的認識，等到三十二年奉令改制時，不致做臨時準備工作，以收「水到渠成」的效果。

（四）

政治是管理衆人之事，故政治不能離開人民，亦必人民對現行政治制度有認識，對政治活動感到興趣，積極參加，然後政治風氣才能清明而深厚的瀰漫全國，制度精神才能充沛而堅強的樹立。因此，由舊縣制到新縣制，如何能使一般民衆，認明是知識份子，在腦海中起作用，生印象乃至有興趣，就值得我們注意了。

就縣各級組織而論，一般民衆對於縣這一單位，在腦海中久已有一個自治單位的含混認識。我們常聽到鄉農說：「某縣長對我們地方好」，「某種負擔太重，我們地方上受不了」，「某件事對我們地方有好處」，等

等。所謂「我伊地方」者，影然是指「我們這一縣」。

至於第一級在鄉農的心理上，似乎也有一種根深蒂固的印象，對於鄉鎮或沒有一種明顯的概念，認其為自治單位。新縣制推行以後，我們應該針對實際情形，就民衆傳統的政治意識，分別予以加強或糾正。務期對於縣鄉鎮，不但認其為政治上的一個固定而永久的單位，也不但認其為經濟上、訓練而密切的單位，更重要的，能使一般人民，無形中會感到一種團體意識，能從然感覺到同鄉鎮的人是天然的禍福相連，必然的運轉結合。

惟如此，則農地方自治事業固可迅速而自發的收獲成效。自然，制度改變，各層級負責人的地位，亦必隨之改變，關於這一點，如何能使民衆認鄉鎮長的地位是重要的，是不比舊日區長低的，是我們在工作中應該注意的問題。仁懷在三十一年的督導工作中，特別注意聯保會議的訓練，在會議中特別規定聯保內的知識份子須參與，藉此說明新縣制的特點和精神。在鄉鎮長的人選方面特予提高標準，將原有區公所幹部，調入鄉鎮。關係地方永久福利的事業，如捐資興學，墾荒墾墾等，均以鄉鎮為實施單位，綜理實施成效，雖難列舉，要其旨趣均期制度精神，能逐漸著于民間。

(五)

制度精神的建立，是確保制度基礎的定力，大面中央政治，小而鄉鎮政治，均無背於此理，關於實施新縣制之工作程序，既有省訂辦法可循，本屆故未論及。特就個人實際工作中之體會，草成新篇，敬冀高明。

加強鄉鎮政治

趙季恆

(續)

一、嚴格推行公共資產。
二、提倡全縣，如經一再督促逾限而不耕種者，得由農會或代辦所，所有收益，完全辦公。

統籌辦理。

一、鄉鎮公所各本其實際需要，編造鄉鎮收支預算，呈縣核定後列入縣預算統收統支。此外各鄉鎮公所須依法組織財產保管委員會，並試行鄉鎮會計制度，鄉鎮動用經費，除呈報外並應公佈週知。

(二)對鄉保人員須提高其地位並加強其保障：鄉保人員，一方面需要嚴格的奉公守法，一方面更需相當的內地制度。所以鄉保人員，並不像一般人所想像的那樣容易當。大公報亦曾論及鄉保人員的痛著要一、經辦各政，皆是要人出錢出力之舉，神者不諱，則左右為難。二、若遇見主官油滑，巨賄阻礙，雖欲守正而不可得，再以文化落後，一般人民，無只知為個人，為家庭，為親戚打算，很少替團體，替社會，替國家著想。因公結怨，相互攻讐以致威信喪失，工作無法推動。所以解除鄉保人員的痛著，亦為加強鄉鎮政治之唯一條件。而解除其痛苦之約有二：

一、提鄉保人員的地位：
鄉保人員在任期內，其子女在當地公立小學讀書者，得免收學費。
鄉保人員在任期內，其直系親屬在當地公立醫院，得免費治療。
鄉保人員在任期內，得由該管縣市長核定酌量減免臨時捐款。
上級機關派出人員及軍警不應對鄉保人員施以任何侮辱。

凡鄉鎮民遇有婚喪宴會，應推鄉鎮保人員居首席，以示尊崇。

鄉鎮長就職典禮，應由縣府或區署主持。

二、加強鄉鎮人員的保障：
人民控告鄉保人員，必須取其確實担保，始予受理。縣府受理鄉保人員被控案件，須依情節輕重，先行

鄉保人員之任免獎懲，須完全依法辦理。

實施層級連升辦法，即選任保長除具備其他法定條件外，須就成績優異之甲長選任；選任鄉鎮長副，須就成績優異之保長或鄉鎮公所職員成績優異者選任；鄉鎮長成績優異者，得補升為縣政府職員，以昭激勸。

對地方優秀士考，或故意反抗鄉保人員依法推行政令者，一非從嚴懲處，務使君子道長，小人道消。

(三)鄉鎮機關須予以調整：

高亨明先生在論新縣制中保甲之運用裏說：「任何一種政治制度的運用必須須類及到它組織的能力限度否則必流弊百出，使適合於時代要求的政治制度，會轉變為時代的桎梏。」貴州省各縣鄉鎮公所組織暫行規程第三條規定，鄉鎮長應兼鄉(鎮)國民兵隊長及鄉(鎮)中心學校校長。在經濟教育發達之區域，得免兼任中心學校校長。同規程第七條第二項規定，前項民政幹事及經濟幹事由鄉(鎮)長及副鄉(鎮)長分別兼任。文化幹事由專任之鄉(鎮)中心學校校長或教員兼任，醫術幹事，由鄉(鎮)國民兵隊附兼任。質則兼任者，因時勢不敷分配，勢必顧此失彼，副鄉鎮長又每不能與鄉鎮長協力合作，所以經常在鄉鎮公所辦事的不過鄉鎮長一人而已。抗戰建國，政令繁多，一件件都落在鄉鎮長的頭上。鄉鎮長無超人的本領，他怎能應到他的應盡責任的百分之二呢！去年本省舉行全省縣政會議時，一、二、三、四區各專署及合江等四十八縣提案均一致要求健全鄉鎮保甲機構，足見問題之重要性。普遍的機關，業務稍有增加，人事經費往往隨之增加，以便各守崗位而專責成。鄉鎮機構應予調整，自不待言。

鄉鎮公所內部機構的設置，職掌的分配，最好依照縣政府的組織，分民，財，教，建，軍等五股，至少亦須依照縣各級組織規程規定，以民政，警衛，經濟，文化各幹事，均改為兼任。鄉鎮長只兼任壯丁隊隊長，必要時，副鄉鎮長可兼任中心學校校長或中心學校校長兼任副鄉鎮長，以減少鄉鎮長無謂的勞瘁。而增加行政效