

李宗黃著



新縣制之理論與實際

中華書局印行



新縣制之理論與實際

自序

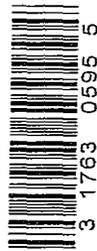
三民主義為吾黨革命建國之最高原則，新縣制為實施三民主義之良好方案。欲抗戰必勝，必先建國必成；欲建國必成，必先實施新縣制。新縣制采擬實施，則基礎政治可望建立，地方自治始能元成，即總理「萬年有道」之理想，繼發復興民族之願望，亦可由此實現。此中關係，互為因果。當新縣制創始之初，闡揚旨趣，開導人心，以期統一全國之志氣，健全縣政之理論，自屬當務之急。而執行之中，對於各種專門問題，應予以精密之論述；而統一全國行動，加強實際效能，亦屬刻不容緩之圖，至施行以後，所遭遇之困難，所發生之缺陷更應有澈底之檢討，具體之改進。以期共趨一軌，迅赴事功。余本此旨，向前邁進，先則應中央電台之邀作廣播之演講，繼則允各報社之約，作各種之論文；在近三年之時間，除尋常外，共撰成七十餘篇，摘其精華，得卅四文，復按其性質，分為總論、常職與特職配合，故分之則各自獨立，合之則自成整體，實為我二十三年內（自創辦昆明市起）日積月累，研究、實驗、考察，與夫最近五年來主持縣政計劃，費盡無量心血所得之結晶。截至現在止，此類全書，尚未多見，欲窺新縣制之全貌者，似有一讀之價值。茲特鄭重付梓，以供同好，倘乞海內賢達，加以指正。拋磚引玉，無須俟諸異日，而訂正補充，尙有待於將來。是為序。

中華民國三十一年五月一日序於陪都李家花園

新縣制之理論與實際 自序

一

MG
06P3.62
1130



新縣制之理論與實際目次

自序

總論

一、新縣制之理論	一
二、新縣制之特性	六
三、新縣制之實施	一三
四、新縣制與三民主義	二一
五、新縣制與抗戰建國	二七
六、新縣制與憲政	三三
七、新縣制與黨務	三八
八、新縣制與心理建設(上下兩篇)	四四 四九
九、新縣制與管教養衛的運用	五五

分論

一〇、新縣制與工作統籌	六四
一一、新縣制與宣傳	七二
一二、新縣制下的縣長	七七
一三、新縣制的幹部	八四
一四、新縣制之實際	九五
一五、新縣制之機構	一〇〇
一六、新縣制與教育	一〇六
一七、新縣制與合作	一一三
一八、新縣制與戶口	一一九
一九、新縣制與土地	一二五
二〇、新縣制與財政	一三七
二一、新縣制與農業	一五五
二二、新縣制與人事	一六一
二三、新縣制與交通	一六八
二四、新縣制與水利	一七四
二五、新縣制與工業	一七八

二六、新縣制與警衛	一八五
二七、新縣制與衛生	一九二
二八、新縣制與民衆組訓	二〇〇
二九、新縣制與兵役	二〇七
三〇、新縣制與社會救卹	二一四
三一、新縣制與新青年	二二〇
三二、新縣制與新生活	二二七

結論

三三、新縣制之實施與改進	二三五
三四、縣政計劃之完成及其實施要領	二四三—二六二

新縣制之理論與實際

總論

一 新縣制之理論

(二十八年十二月二十六日在中央電台播講)

今天兄弟受中央廣播電台的邀請，來向大家講演「新縣制之理論」，這個題目是很大的。因為貫通了三民主義的宏深理想，及總裁抗戰建國的偉大精神，故兄弟雖是縣政計劃委員會負責人之一，而且對新縣制的制定，曾參加末議，但對這問題的研究，仍覺還不夠深刻，所以如果有什麼不週延的地方，還望大家多多指導。

縣以下的行政機構問題，是中國政治上一個最大的問題，也就是我們革命的三民主義新中國能否建設成功的最重要關鍵。過去從事政治工作的人，雖也有不少注意這個問題的，但都未能定出妥善的具體方案，所以這問題也始終未得到徹底的解決，現在靠我們總裁數年來精心研究的結果，並根據着當前的抗建需要和政治環境，已經定出一個最正確最完備的方案來了。國防最高委員會，並已根據這方案製定縣各級組織綱要，於九月十九日由國民政府公布實行，從此我們對於縣以下行政機構的改造，算有了準繩，只要我們本着這綱要的精神和條文，忠實的做去，我們建設三民主義國家的理想，就可逐步實現。所以新縣制至為艱鉅，實在就是奠定了我們建國最堅固的基礎，這不唯是抗戰的過程中，而且是中國歷史進展中一件具有劃時代意義的大事！這是我們大家應該特別注意的。

我國民衆，過去沒有養成法治習慣，所以對於國家法令，往往存一種忽視心理，以爲這不過是做官人應該注意的事，與我們無涉。至於做官的人呢，也往往畏難法令紛繁，馬馬虎虎看一下，知道有這回事就過去了，能記憶住法令內容，並按照着規定辦法去推行，就算較好的了；至於能理解法令的真正精神所在而澈底奉行的，實在是絕無僅有。這是一種極大的錯誤，就是心理的不健全（另有專文論述），不唯阻礙着政府法令的順利推行，而且還阻礙着我們國家的整個進步。

總裁說過：「有革命的理论，才有革命的行動。」把這話引伸到新縣制的實行上，我們就可以說是「必須明瞭新縣制的理論，然後才能忠實的推行新縣制」。知是行之先，只有先有了真切的知，然後才能發生篤實的行。一個法令，尤其是具有重大意義的大法，他是在簡賅的條文之外，還代表一種完整的政治理論的。但這個最重要的政治理論，却只無形的貫通在條文中，並未明白規定出來，所以執行法令的人，就必須在明瞭法令的條文以外，更進一步研究這法令所代表的系統理論，然後以真切的認識，來指導實行，幫助實行，這樣才可以克服實行過程中所發生的一切困難。

同時，我還要喚起全國民衆一致注意：新縣制的澈底實行，單靠政府的力量是不能完成的，還必須人民自覺自動的熱烈參加。新縣制的根本精神，在「喚起民衆發動民力，加強地方組織，促進地方自治，以奠定革命建國的基礎」的，這是在實際政治活動中訓練民衆行使四權，以完成民有、民治、民享的國家的，它不是用以加強統治，而是來爲全國全民謀最高大久遠的利益。所以爲了完成建國大業，人人應該擔負起一份推行新縣制的責任，爲了謀本身的政治利益，人人更不能不担任一份這樣的責任。

新縣制不是一個人或幾個人的虛想構成的，也不是割裂舊有法規雜糅而成的，這是我們總裁多年來根據總理地方自治的精神，以及實際的施政經驗，精心研究而獲得大成果，並經多數專家參加意見之後才製定的，這東西實是

着三民主義的宏深理想，更貫通着總裁的抗戰建國。同時并進的偉大精神。

縣政諮詢委員會是擔負着完成新縣制工作的重要機關，兄弟這次廣播講演，就是要把中央制定新縣制綱要的理論與精神，就我所知道的，告訴給大家，希望大家能根據我所講的再作進一步的研究。

新縣制的理論根據，究竟在什麼地方呢？這個問題可以分四點說明：

第一、根據國情。一個國家的法令，在訂立的時候是應該注意到本國的傳統精神的，這個傳統精神就可以說是國情。如果法令不適合本國的國情，那末實行起來一定要感受很大困難，新縣制綱要是把我國政治上優良的傳統精神都採擇在內了的，所以我們可以說它的理論根據第一個就是國情。

我國歷代對於地方基層組織部是很重視的，譬如周朝有比隣之法，漢有鄉亭制度，唐有保隣制度，宋王安石創立保甲，明有里甲法等，名稱雖不一樣，編組也有區別，但其健全基層組織的精神却是一貫的，而且歷史更給我們以證明，就是：凡基層組織健全的時代國家就強盛，基層組織敗壞的時代國家就衰弱。宋代遭外族侵略而致亡國，後來許多史學家就認為係由於王安石保甲之法未得實行的緣故，現在，我國在這抗戰嚴重的階段中頒布了新縣制綱要，來健全我們的基層政治組織，就是接受了政治上的優良傳統，和歷史的寶貴教訓。

第二、根據民間的需要。中國歷史上雖有那樣的優良傳統，但因數千年來均行專制政治，許多君王祇知謀其子孫帝王萬世之業，不顧人民福利，所以往往忽略過去。尤其到了清代，以異族入主中華，深惡人民力量的發展，把所有基層組織，都弄成剝削鉗制民衆的工具，不容許有絲毫自治意味的存在，更加以中國農業社會本質上就有的散漫性，其結果就成爲「總理所說的「我們中國四萬萬人，大家沒有團結，好像一盤散沙一樣」。稍遇內憂外患，就有上崩瓦解的危險。

不過，事實就是這樣，但我們的古聖先賢，以及民間一切社會事業的組織，却沒有不注意自治的，譬如大學

上所講修齊治平的大道理，與禮運大同篇的大理想，以及社會鄉約等等，無一不合乎自治的精神，並且，古時民間即已實行過很好的自治，如周朝的「出入相友，守望相助，疾病相扶持」就是明證，這可見自治實為民間的一種需要，即令沒有政府提倡，他還是要自發自動來實行的，不過不能像政府來推動時，那樣有效與普遍就是了。

現在由於外患的緊迫，由於世界潮流的影響，由於文化水準的提高及政治經濟各方的迫切需要，我全國人民都已痛感「國家興亡，匹夫有責」之義，卻深切了解實現民主政治是達成抗戰勝利、建國成功的最重要步驟，所以對於推行地方自治，更覺是刻不容緩，這從新縣制頒布以後，全國人民都熱烈的希望迅速加以實行一點看來，就可以知道這新縣制，是多麼適合人民的需要了。

第三、根據 總理遺教在總理全部遺教中，對於基層政治組織問題都是極端重視的，認為是完成三民主義國家的最基本工作。在自治制度為建設之礎石一文他說：「自治者國之礎石也，礎堅則國固，國固則子子孫孫同享福祿」。又說：「三千餘縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立，建屋不能猝就，建國亦然，常有極堅毅之精神，而以忍耐之力量行之，竭五十年之力，為民國築此三千塊之石礎，必可有成」。除此以外，總理把地方自治的性質印實行步驟，著成地方自治開始實行法一書，及建國大綱第八至第十八各條，更詳細的指示給我們。

我們拿新縣制和總理的地方自治理論一加對照，就可以知道總理的地方自治理論實為新縣制的全部理論基礎。總理在地方自治開始實行法一書中說：「此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織，近世文明各國政府之職務已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施；後世退化，政府則委去教養職務而任人民各家自教自養，政府祇成一消極不擾民者便為善政矣。……惟民國人民當為自計，速從地方自治以立民國萬年存道之基。宜取法乎卜順應世界之潮流，採擇最新之理想以成一高尚進步之自治團體，以謀全數人民幸福」。這一段

主要說明我國地方自治的理想，要「保民理民」，「教養兼施」，而新縣制規定中不惟注意四權的訓練，而且注意合作事業，每保必設一合作社，這就是把基層政治與經濟打成一片，以實現總理地方自治的遺教罷了。

第四、根據總裁指示總成負着抗戰建國的重任，以一身繫天下安危，一切感覺任何一人爲急切，南昌行營時代就深切認識到基層民衆組織的重要，制定了保甲條例，抗戰起後，更覺着要奠定革命建國的基礎，非喚起民衆發動民力加強地方組織促進地方自治事業不可，而達到這目的的方法，就是依據訓政時期原則，以革命的精神改革基層政治機構，使民衆能在實際政治活動中訓練四權的行使，引發其參政興趣而遂其生長。從去年四月八日在五屆四中全会所作「改進黨務與調整黨政關係」之講演起，直到今年六月二十八日在中央訓練團講演「確定縣各級組織問題」時止，其間不斷的就這問題向國人作最正確詳盡的指示，並製定週密的縣各級組織關係圖爲更明確的詮釋。

新縣制的指導方針是「管、教、養、衛」四個字。「教」是訓政，就是訓練八民如何行使四權；「養」是民生，就是提高人民經濟生活；「衛」是自衛，就是保衛民族的獨立自由，所以教養衛三者實際就是三民主義的具體實施。至於「管」則是請求實施這三項政策的最有效的手段和方法，這樣把極複雜廣泛的地方自治實行要旨，用四個簡單明確的字全部表示出來，實爲總裁給我們的最大指示，也就是對於總理保民理民，教養兼施的絕大闡明。

以上四種就是這次新縣制綱要產生的理論根源，而尤以最後兩種爲重要。本黨總理孫中山先生根據着三民主義的偉大理想創建了中華民國，更制定建國大綱及地方自治開始實行法以求保障中華民國的萬年有道之基，總裁忠實的繼承了總理的事業和思想，並且根據新政治形勢，把總理的忠誠更加以充實，加以具體化；把總理的事業更向前推進，更普遍的發展。所以總裁關於新縣制問題對我們的一切指示，也就覺得更實際，更偉大。

以上把新縣制的理論根源概略講完了，下次講的題目，爲「新縣制之實際」，希望大家對這兩個問題，多加研究，不吝指教。

二 新縣制之特性

(二十九年一月二十三日在中央電台播講)

上次兄弟演講的時候，本來預定這次的講題是新縣制之說明及實施。但後來仔細考慮的結果，覺得對於新縣制作一般說明的人已經很多了，大家對於新縣制也多有了普通的認識，與其湊熱鬧，不如提綱挈領的從綜合方面來把新縣制的特性指出，這對於大家的認識或可有進一步的幫助，所以就把題目改成了「新縣制之特性」。因為時間有限，怕一次講不完，所以實施一部份，想留待下次專講。

過去縣地方組織有許多很不健全的地方，好像一個孱弱的病人。現在的新縣制，就正是醫治這孱弱病人使他得以恢復健康的有效藥方。要明白這藥方的特點，最好能先明白病人的病源，我們過去縣各級組織的病源在那些地方呢？現在我們不妨先簡單的檢查檢查。

過去縣地方政治組織的情形是有一個縣政府，名義上是「於省府監督指揮之下，處理全縣行政，監督地方自治專署」。但事實上縣長只掌理民政。至於教育、軍事、合作事業等則各成體系，形成事權不統一的病態。縣以下的區和鄉鎮，也同樣的患着這種毛病。縣行政上更其困難的是工作的範圍漫無限制，省政府對它有無上的威權，可以任意向它發佈一切命令，幾乎是一切工作統交縣來辦；一切取給統交縣來籌。縣政府對於一個省政府的命令就已感到無力實施之苦，而縣政府的上級機關事實上又不只省政府。據說四川的縣政府就有十六個上級機關同時可以向它發佈命令。一個小小的縣政府，不要說無暇辦理自治，應付命令也來不及。做縣長的人往往藉口說：上峯對他們是「期之如聖賢，驅之如牛馬」。這話雖有點牢騷，但因權責不分，而生出來的痛苦，確係實情。這個毛病可以名之

曰：「縣地位不穩定」。

在人民方面，對於縣政最痛苦的一件事是財政的不上軌道。人民的納稅額是無限制的。而無限制的稅額之外還有無限制的攤派。財政的收支無預算、無審核、無金庫、無固定稅源，一切混淆不清，以致經手人貪，對於層層攤派，引起天怒人怨。只看到人民受苦，却看不到財政的功效。這個毛病可名之曰：「財政不上軌道」。

規定縣以下行政系統的法令過去有三種：一個是民國十八年頒佈的縣組織法；一個是二十三年中政會通過的改進地方自治原則；一個是行於豫鄂皖等軍事省份的裁局設科分區設署等法規。關於前兩個系統的各项法令共有五十餘種，有百餘條之多，而第三項及各省單獨的規定，還不在內。這些法規的體系和性質，複雜矛盾，不一而足。這毛病可名之曰：「法令繁雜」。

還有，組織法的規定，對於地方自治有些地方所處理想太高；而軍事省份所實行的法令，結果都成為加強官治，與三民主義的自治原則，難於相適合，所以政治的效果都不能充分發揮。甚至大半落空，這毛病可名之曰：「不切實際需要」。

又從以前縣以下各級組織，內容極為空虛，如縣政府最多不過四科，實際辦事人沒有幾個，區署不過三五人，鄉鎮不過一二人；保更有名無實，以致有組織而無事業，這毛病可稱之為「內容空虛」。總括而言之，過去縣各級組織不健全的主要毛病有六：事權不集中，縣地位未確定，財政未上軌道，法令過於繁雜，不切實際需要，內容異常空虛。再加以歸納，可以「系統紊亂，內容空虛，法令紛繁」十二字包括之。

新縣制的產生就是來醫治這些毛病，求得地方自治的進步的，它針對着中國現在的實際情形，規定了它的內容，一掃過去積弊。因為它有這樣大的意義，所以他本身具有三種特性，就是：「系統分明，內容充實，法令簡

圖一。

現在我就根據着縣各級組織綱要的規定，分別來把這三種特性加以解說：

第一系統分明

(1) 先從縣政府本身來說。以前縣政府的組織不是過於細碎，就是過於籠統，新縣制的縣政府，可以命令他的固然只有一個省政府，至多加上一個綏靖公署或衛戍司令，而所轄的一切無味的委員會之組織，也應一律予以清除，確定縣為自治單位并為法人，縣以下雖有區鄉（鎮）保甲的名稱，但是重點却是建築在鄉（鎮）一級，區之一級為特設而非必設，縱設亦係縣政府之分府，并非真正之一級，確定鄉（鎮）為縣以下的基本單位，并確定為法人，解決幾千年來所未解決的問題，保甲為鄉（鎮）之細胞組織亦非獨立之一級，系統井然，有條不紊，即民衆組織，民衆團體，亦莫不層次清楚上下貫通。

(2) 再就黨的系統與行政系統配合來說。脈絡極為貫通，對事業的推動，亦係齊頭併進，凡在政府與民意機關任職之黨員，一律須聽黨的命令，從事融黨於政，與地方自治及社會服務等工作。

(3) 其次就民意機關方面來說。與各級行政組織層配合，系統分明，各有職責，訓練民衆行使四權實行民主監察制度。

(4) 因系統分明，故在事權上，極富於統一。按照新縣制的規定，縣和鄉鎮兩級組織，不但事權上，區域劃分上，機關設置上，用人標準上得到了統一。而且在財政上以及法律觀念上也一樣的得到了統一。統一事權，統一縣的地位；統一區域劃分，統一機關設置，統一財政，統一用人標準，換言之，縣的一切都趨於統一了。在縣各級組織綱要裏面：關於統一性的條文很多，最重要如規定凡教育警察衛生合作征收等區域，應與鄉鎮保甲區域合一。規定縣為法人，鄉鎮為法人。規定縣長的職權為辦理全縣自治和執行中央及省委辦事項，並明定後者應在公文紙上

註明。規定縣行政人員任免依法律定之。規定縣政府組織規程所無之機關不得設置。及規定縣和鄉的財政收支系統化等等。這些條文中尤以明白規定縣和鄉鎮爲法人，及關於縣和鄉鎮財政各項爲重要，因爲縣和鄉鎮都成爲法人，所以這兩種機構才從省的重重束縛下解放出來，開始具有獨立的人格，獲得了自主的權力。以後上級對於它只有限度以內的指揮監督權，絕不能再像過去的任意發佈命令，驅之如牛馬了。這自主權的最大保證，就是受中央及省委辦的專項，必須於公文紙上註明。有了這項限制，縣鄉鎮和省的權限便完全劃分清楚，縣和鄉的權利，便可不至再受濫權任意侵犯。又因爲縣和鄉的財政收入，和收支辦法，也都在這網要中有了具體的統一規定，所以以前人民最痛苦的攤派苛雜，當可逐漸消除，而輿論最詬病的財政紊亂與舞弊，也可得到有效的整頓。權力和財政都已統一，以前事權不集中，縣地位不確定，財政不上軌道等毛病便可以免除了。

(5) 因系統分明，則在工作上，最適宜于連環運用。因爲管教養衛各項工作，雖已就由一個中心來指揮運用，但性質上仍不相同，仍各有其獨特的對象和範疇，所以在統一指揮之下，還須連環運用。縣各級組織的連環性，在縣各級組織綱要附圖內最容易看出。全縣民財教建保都歸縣長統一連環運用，其他鄉鎮中心學校，鄉鎮合作社，鄉鎮民衆組織，鄉鎮公所內的各股，在圖上都以鄉鎮長爲中心而貫通起來，顯示出工作上的關聯性。在保一級也一樣。至于人口稠密或一村一街爲一自然單位地方，又規定得聯合設立學校，合作社及倉庫等，這又是連環性的另一表現。

第二內容充實

(1) 就行政系統言 我們只要把縣各級組織關係圖打開一看，就可以知道充實的情形。以縣一級來說，縣政府本身有民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會七科；附屬機關有衛生院，縣立中等學校，合作社聯合社，圖書館，農林場等；民衆組織方面，有在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁總隊，少年團等；民衆團體方面，有農

團練之工會、體育、教育會等。區署有民政、財政、建設、教育、軍事指導員五人；附屬機關有衛生所、警察所、農林分區推廣訓練班，合作社聯合社等。民衆組織則有區隊等，均較舊縣制之規定爲充實。鄉（鎮）一級，鄉（鎮）公所本有民政、經濟、文化、藝術四股，附屬機關有鄉（鎮）中心學校，鄉（鎮）合作社，鄉（鎮）民衆組織及民衆團體等。與縣署完全相同。鄉（鎮）一級可以說是具體而微的縣，最爲充實，在軍隊上連爲戰鬥單位，在政治上鄉（鎮）應爲政治的單位，其重要與理相同。保辦公處有民政、警衛、文化、經濟，四個幹事，并有國民學校，保合作社，保農會附屬組織，看道二時表，我們可以得一結論，越在下層，組織越嚴密，人員越充實，力量越廣大，事業越發達，與古人所主張的大官多助國亂，小官多助國治之主張，若合符節，不僅以內部充實爲務，而且以事業爲重，並且組織與事業融合爲一體，從組織就可以見事業。

(2) 單就民意機關來說也是異常充實，保民大會直接行使四權，每戶出席一人，人人有行使四權的機會，且合我國農村社會的要求，蓋我國社會組織，以家庭爲基礎，家長即可代表全家，每家只出席一人，可以減少人力的消耗，鄉（鎮）民代表雖係間接行使四權，但鄉（鎮）民代表每保一人，由保民大會選舉，極爲普遍，縣參議員由鄉（鎮）民代表大會選舉，民權亦極普遍，縣參議會照規定暫不選縣長，無選舉罷免兩權，僅有創制複決兩權，但有選舉罷免之權，仍能行使三權，此爲訓政時期最切實之民權制度，且爲喚起民衆發動民力的最好場合。

第三法介簡單

(1) 從舊法介簡單始合實際需要。中國幅員廣大，又處在變動劇烈的世界潮流中，所以一方面各地社會形態表現了極大的不同，一方面全部文化活動又在飛躍的進展，這是一個複雜活潑的局面，國家定法令的時候，是應該根據住者實際的需要，而不能削足適履，強使劃一不二的。縣各級組織講要就完全做到了這一點。如規定保民大會每戶出席一人，有縣參議員每鄉均選舉一人，把選舉權的行使變得非常簡單，可以免去許多無謂紛爭。又如六十條

寫着：「本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部份，暫行停止適用」。前面兄弟說過，適用於縣各級組織的法令，以前有五十餘種，九百餘條之多，複雜紛歧，不可究詰，把基層地方組織弄得紛如亂絲，却仍能各自存在，現在縣各級組織綱要裏這條規定，算是一筆掃清了過去積累下的陳腐條文！為地方政治開闢出一條明亮的道路。在複雜紛亂中表現着最偉大的單純。

假如我們從全國政治的角度上看，那就更可看出這單純性的重大意義，過去為什麼會有那樣多的紛歧法令？為什麼竟讓那樣多的紛歧法令同時存在？這不能不認為是整個政治上的一種缺陷。現在能以單純的法令掃清舊賬，這是政治上的非常的進步。唯以現在的強有力的政府，才能貫徹這單純，也唯有貫徹這單純，才能納地方政治於正軌。

餘如爲了適應若干而積過大縣份行政的必要，規定分區指導的辦法。爲了適應增加生產的需要，規定了區應設職業訓練班，鄉鎮應興辦遺產事業。爲了適應抗戰以來喚起民衆，發動民力，及實現民權政治的需要，規定了設置民選的縣參議會，規定了保甲長由民選，規定了縣公民得依法行使四權等。爲了減輕地方負擔，使地方財政收入完全歸諸地方事業之用，又規定了國家及省事經費不得由縣開支。此外，在縣各級組織綱要的附屬內，更具體規定着在鄉軍人會婦女會等民衆組織和衛生院的設置，以辦理動員民衆，增進民族健康爲目的，這些規定都是非實際，非常切合需要的。一方面適應了進步的政治要求，一方面顧到了各地的事實情形。所以我們可以說縣各級組織綱要內是充滿着實際需要的。

(2) 惟有法令簡單才能伸縮自如。在縣組織綱要裏面，屬於這方面的規定極多，但却都有其最大限度，所以縮于伸縮之上仍保持着統一。縣組織綱要中關於伸縮性的規定，主要看有將縣等級的劃分，從過去的三等改爲六等，四的劃分以十五至三十鄉爲原則，鄉鎮保甲的編制，單位都有自六至十五的伸縮；縣政府，區署，鄉鎮公所，各辦

公處各組織的大小，亦皆規定有伸縮餘地。其餘如國民學校校長必要時可專任，縣預算遇必要時可不經參議會通過而遞先送呈省府核定，這都是避免辦事窒礙上應有的伸縮。

新縣制的所以有價值，新縣制的所以受全國人民歡迎，就是因為它具有這三種特性，它是中國的最新的地方政治制度，也是世界上嶄新的政治制度。它完全是根據着中國的社會環境，中國的歷史傳統而創造出來，與過去許多生吞活剝的抄襲外國制度絕不相同。它是抗戰以來；在血的教訓中全國進步的成果。因為在日本帝國主義的軍事侵略之下，我國過去基層政治機構的不健全充分表現出來，改革的必要，領袖感覺迫切，黨感覺迫切，政府感覺迫切，民衆也感覺迫切，因為全國都感覺迫切，所以終於產生了這次的新縣制。以後我們要根據新縣制訂出一套新法令，新計畫，爲地方政治開一新天地，使三民主義的光輝，普照於大地。

認識新縣制的特性，研究新縣制的特性，把握新縣制的特性，這是貫徹新縣制實行的基本動力之一。總理說過：「主義是一種思想，一種信仰，一種力量。」現在我們對於新縣制也要先具備一種思想，這就需要對它作深刻的研究，有了思想，然後才能產生信仰，到有了信仰，就自然會以全力來推動新縣制的實行了。這次實行新縣制，是關乎民族福利的重大事業，也就是建國的基本工作，本黨同志不惟負着一己奉行的責任，而且還負責推動全民奉行的責任。所以兄弟希望本黨同志全國同胞，對於新縣制都能切實加以研究，認識，信仰，而發揮最大的力量，共同迅速的完成這個艱鉅任務。

三 新縣制之實施

(二十九年二月十三日在中央電台播講)

今天兄弟要講的題目是新縣制之實施。上次講演時兄弟曾說過，新縣制好像是一個藥方，是用以治療不健康的

地方政治機構的。如果還用這個比喻，那末今天我所要講的也可以說是這藥方的「服法」。

以前，爲了健全地方政治機構，我們也曾經過好幾次藥方，如民國十八年公布的縣組織法，縣組織法施行法；同年中央政治會議通過的訓政時期完成縣自治實施方案，和根據這方案而製定的「內政部主管事務分年進行程序表」；以及民國二十三年立法院修正通過的縣自治法，縣自治法施行法等，但都沒有獲得預期的效果。其中的原因，並不全由於那些藥不很對症，而服法的不當也是一種。中國土地廣大，各地社會情形不一，病的性質雖相類似，病的程度却不一致。如果中央訂的方案太詳細了，拿到各地去普遍推行的時候，工作就自然而然的陷於遲緩或停頓。

這次新縣制的頒佈，在內容上雖已完全顧及到中國社會的現實情形，但在實施的時候，也還必須能接受過去的经验，改正過去的缺點，然後才能保證實施的成功。

那末，我們現在實行新縣制，有那幾點需要特別加以注意呢？我以爲這問題有下列三點：第一實施的原則；第二實施的標準；第三實施的攷核。

先說實施的原則。

新縣制實施的原則，去年行政院就規定了，共分三項：「第一，本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣

份，暫時不能施行者，得由該省政府呈請行政院核定，延期實施。第二，各省政府應體察該省境內各縣之人力財力，分別規定其完成限期，但至遲應於二年內全省各縣一律完成。第三，綱要推行之順序，由縣而鄉鎮而保甲，至各項事業之進度，由省政府斟酌各地之情形，分別規定。這三項原則性質上是很寬泛的，遠不及以前地方自治分年進度表那樣縝密。但在寬泛之內，實際却還包括有兩點嚴格的規定，就是第一各省應同時普遍實施，第二各省均必解於三年內完成新縣制；第三推行順序應由縣而鄉鎮而保甲。

行政院規定的這三項原則，給予各省的權限是很大的，這是新縣制實施方法上的大進步。中國幅員廣大，各地方文之程度，自然區域，經濟狀況，生活習慣，以及地方組織，都不盡相同。我們一切政治工作的總目的，雖說是在求全國各處政治經濟文化各方面均能平衡發展，但這只是一個目標，現實情形，是並不如如此的。一個詳細的實施計劃，可以適用於甲省，但拿到乙省就往發生窒礙，同樣的乙省的實施計劃，如果照樣搬到甲省去，也一定格格不入，所以在幅員廣大，各地情形不一致的現在，要中央做一個縝密的實施計劃，放之四海而皆準，那是絕對不可能的，即令能做出來，也一定會變成官僚文章，不惟不能幫助法令的實施，相反的還會給實施以阻礙。

這次行政院僅規定實施原則的理由，就在於使各省享有較大的伸縮自由，俾能根據地方實況，訂出切合實際易於推行的實施計劃。但這自由是有限度的，就是在於某一省以關於新縣制某縣應先實行，某縣應後實行。或新縣制所規定的工作，某項應先着手，某項應緩着手，雖可由省政府決定，但却都一律須於三年內完成。這也就是總裁所說的「於伸縮中仍保持統一」的意思。同時，各省對新縣制的實施，其統一指揮之權，仍操於中央，並不因各省可自訂實施計劃而有變更。各省所訂實施計劃，將來均須呈送中央，中央一方面根據總的政治情勢，對各省的計劃加以詳細審核指示，一方面還要綜合各省計劃的內容，歸納其共同特點，作成適合全國一般情勢的要則，令發各省參

酌以爲計劃的標準，並作爲監督考核的依據。這樣由下而上的反映實施計劃，更由上而下的作原則上的統一指揮，中央與省縣，計劃與實際，便完全密切結合起來，過去由中央規定詳細計劃，而拿到各省去不能實行，或着任令各省各自爲政，以致中央最高原則也被紊亂的弊病，就完全可以免除了。

其次再說實施的標準。

原則已經確定，還須有一個工作上的完成標準，然後才能使實施計劃更富有積極精神。關於這個標準，國防最高委員會正在規定之中，共分十四項（後已由行政院公布）重要內容如下：

一、編查戶口 1. 原有戶籍及第一次人事登記辦理完竣。 2. 繼續辦理戶口異動登記。

二、規定地價 1. 全縣土地經過測量及登記，造有正式地籍圖冊，並經依法規定地價征收地價稅，及土地增植稅。 2. 在未能如期辦完土地測量及土地登記之縣，辦理土地陳報，造具臨時地籍冊，全縣土地分鄉分段大體規定其地價。並將原有土地賦稅加以釐整。

三、開墾荒地 1. 全縣公私所有荒地荒山調查完竣，造具清冊。 2. 公有荒地荒山由各鄉（鎮）公所按其性質分別利用及管理。 3. 私有荒地荒山由各鄉（鎮）公所督飭土地所有人，限期施墾及造林，（其無力施墾或逾限不墾者，由縣依最低地價加以征收轉放於需要土地之人民，其地價得分期分給之，其無力造林或逾限不造林者，依森林法第四十五條之規定辦理。）

四、實行造產 1. 鄉（鎮）及保因時因地並依照現行有關之法令，規定利用當地民力財力從事公共造產，其收益充作辦理地方自治事業之用，造產事業，舉列如下：（1）農林（2）水利（3）漁鹽（4）畜牧（5）蠶桑（6）紡織（7）鑛業（8）其他公共生產事業，如磚瓦窯石灰窯炭窯水碾等。 2. 應視造產性質，每年酌令成年男女參加公共造產工作若干日。 3. 造產收益，應指定至少百分之五十撥充地方國民教育經

費之用。

- 五、整理財政 1. 確立財務行政制度。(公庫會計預算，決算及審核制度依照規定辦理) 2. 整理地方收入。(各項依法收入由縣政府整理達到規定之程度) 3. 確立人民監督地方財政之制度。
- 六、健全機構 1. 縣政府鄉(鎮)公所及保辦公處依照縣各級組織綱要之規定，組織健全。 2. 縣參議會鄉(鎮)民代表會保民大會，依法成立。 3. 完成各業組織。
- 七、組織民衆 1. 縣各級組織幹部人員全部經過訓練。 2. 民衆有參加保民大會一年以上之經驗。 3. 充分訓練民衆使用四權。 4. 縣公民完畢其兵役及受教育之義務。 5. 縣公民依照規定舉行公民宣誓，領有公民証。 6. 縣公民分別參加組織職業團體，或社會團體。 7. 完成職業團體及社會團體幹部與會員之訓練。 8. 在非正常時期各鄉(鎮)保厲行精神總動員按照規定舉行國民月會。
- 八、開闢交通 1. 縣與毗鄰各縣間之縣道，依照規定寬度標準修築完成，以與省道啣接。 2. 縣與鄉(鎮)間及鄉(鎮)與毗連鄉(鎮)間之鄉(鎮)道路，依照規定寬度標準修築完成。 3. 縣與縣間縣與鄉(鎮)間及鄉(鎮)與鄉(鎮)間之電話網，及與省長途電話聯絡，皆應依照現行法令規定辦理，并完成之。 4. 全縣養路組織之設置。
- 九、設立學校 1. 每保設一國民學校。(于必要時得聯合二保或三保設立之) 2. 每鄉(鎮)設一中心學校。 3. 保國民學校附近，鄉(鎮)中心學校附近均應設有民衆訓練運動娛樂遊息場所。 4. 學齡兒童入學者至少達全數百分之五十以上。 5. 失學男女成年入學者，至少達全數百分之四十以上。
- 十、推行合作 1. 每保設有保合作社，或保合作分社。(于必要時得聯合二保或三保設立之) 2. 每鄉(鎮)設有鄉(鎮)合作社。(保合作社得加入鄉(鎮)合作社為社員，于必要時鄉(鎮)合作社，得設保分社)

3. 每縣設有合作社聯合社。(于必要時二或二以上之鄉(鎮)合作社亦得設立聯合社) 4. 各級合作社附設簡易農倉或正式倉庫辦理儲押流通金融調劑民食。 5. 發展生產運銷消費保險信用等各種合作事業，並以合作方式，從事公共造產。(于必要時得成立專以經營某種事務為組織範圍之合作社及聯合社) 6. 確立縣合作指導制度，并提高合作指導人員之智識技能及職權。

十一、辦理警衛 1. 警保聯繫辦理完成。 2. 每鄉(鎮)國民兵隊，每保國民兵隊訓練完成。 3. 縣境內治安良好。

十二、推進衛生 1. 依各級衛生組織大綱之規定，于縣政府所在地設立衛生院，如人力財力確屬困難者，得比照衛生分院之編制設置，仍應按期充實以期達到衛生院之標準。 2. 區署所在地或擇適當地點設立衛生分院。 3. 每鄉(鎮)設立衛生所，但一時人力財力物力不充裕時，應先擇重要鄉(鎮)或聯合數鄉(鎮)設置之。 4. 每保應設衛生員及設置保健藥箱，如保衛生員尚無相當人員派充時應先就有國民學校之各保健先設立之。 5. 衛生院及分院所員工之工作，應按照縣各級衛生組織大綱及縣衛生工作實施綱領，按步實施之。 6. 每縣鄉(鎮)保應籌有衛生事業基金。

十三、實施救卹 1. 所有老弱殘廢癱瘓孤獨傷病婦孺，無所歸宿者，由本地地方之鄉(鎮)或保負責收容安置妥為管理，不使遊蕩流落。 2. 死亡掩埋疾病醫療等事，無親屬處理者，由保辦公處或鄉(鎮)公所負責辦理。 3. 統一并改善縣及鄉(鎮)祠廟產業慈善機關。 4. 監督并改善各地寺廟祠宇產業使與辦各種社會福利事業。 5. 縣成立兒童教養所，鄉(鎮)并酌設教養分所。 6. 救卹經費應妥籌之。

十四、厲行新生活 1. 烟賭禁絕。 2. 改良風俗革除陋習。 3. 獎勵節約及蓄儲。 4. 使人民生活衣食住行育樂中合理化紀律化明禮義知廉恥。 5. 調解紛爭，和鄰睦族。

以上十四項，就是新縣制所要做的工工作標準，至于三年以內應做到何種地步，應由內政部妥予規定，而何者應急，何者應緩，何者應緩，可以完全由各省當局因時因地因人制宜，各自去定分期推進計劃，但歸於三年內完成，就算達到所負使命了。

原則和標準都確定了，第三個就談實施的放核。

放核的意義原有兩種，一種是上級對下級的放核，一種是工作者的自我檢討。普通把放核的意義理解為專指前者，那是消極的。甚至可說是錯誤的，我們現在談放核，一定要二者都包含在內。

中國在北伐以前，政治上是非常腐敗的，上自北京政府，下至省縣地方，完全是一個官僚集團，做事是敷衍作偽，虛度故事，影響所及，社會風氣，也就變得泄泄沓沓，這是中國積弱的極大原因。不幸這種積弊，到現在竟還有若干遺留，實足是我們革命黨的污點，新縣制是一件最艱鉅，最實際的政治工作，與敷衍作偽，虛度故事的官場陋習是不兩立的，爲了保證新縣制的實行，這種陋習必須加以根除才行，因而工作的放核，在實行中就佔着非常重要的地位。

關於自上而下的放核方法，國防最高委員會所訂的地方自治實施方案中已經有所規定，其大體內容是：一，各項工作實施之際，縣政府應派員分赴各鄉鎮指導督促檢查，省政府應派員分赴各縣指導督促檢查，內政部應派員分赴各省指導督促檢查。二，工作實施進度，應每年放核，並爲鼓勵地方人士努力完成工作起見，每年年底由縣政府會同縣參議會放核評定各鄉鎮成績，呈報省政府轉咨內政部查核。三，各級地方機構每年至少應舉行關於各種地方自治事業之報告會一次，由上級機關首長蒞臨或派員指導。四，內政部應隨時派員放核各省之成績並公佈之。五，各省政府應隨時派員放核各縣之成績並公佈之。

這個辦法一層層定得非常週密，中央放核省，省放核縣，縣放核鄉鎮，逐級的放核下去，不但是紙面上的放

核，而且是直接派員督促指導檢查。對於這個辦法，我們一定要嚴格的執行，那末即令在新機構中仍混有少數染有舊習的人員，也一定不敢再敷衍塞責了。

自上而下的考核之外，要使各項工作能迅速實現，更重要的還須振起各實際工作人員的自動精神，進行自我檢討，自我考核。蘇聯的兩個五年計劃，都包括着政治經濟文化軍事等許多部門，規模的宏大，在剛公佈的時候，除引起歐美許多資本家、業家的譏笑外，是沒有人相信它能夠實現的。但實施的結果，完全出乎譏笑者的意料之外，不是五年還不能完成，而是未到五年即已完成。這種工作上的迅速進展，就全在乎他的各部門的工作人員，都具有自我檢討，自我考核的精神，這一點是值得我們特別取法的。「註一」關於考核問題，行政院已公佈有「新縣制村政核辦法方案」草案問題縣政計劃委員會已擬有「工作競賽辦法」。

最後還有兩個爲許多人所焦心，而其實容易解決的問題，兄弟在這裏順便談一談，那就是人力和財力的問題。有人估計全國同時實行新縣制的時候，各縣鄉保鎮甲所需基層幹部，當在千萬人左右，甲長占大半數所增經費當在十萬萬元以上。中國文化落後，人民貧困，那裏去找這樣多的人材和金錢呢？這種顧慮表面上看誠然不無理由，但仔細攷察一下，就發現他實在不確切爲實施新縣制的障礙。

先就人材來說，千萬幹部誠然是個極大的數目，但在全中國的人口比例中，除了甲長外，才不過百分之一而已。事實上那一縣那一鄉鎮沒有它的自然領袖？如果沒有這許多的自然領袖存在，政治上早陷於更無辦法了。當主管的人往往喜歡說人材缺乏，其實只是他私人夾袋中人材缺乏而已。如果完全拿出公的態度，就地取材，就地訓練，則到處都可以得到幹部。所以只要站在公的立場上工作，幹部是決不成問題的，更何況在治標方面，中央已訂有整個的訓練計劃，俾能充分的供給各地以急迫需要的幹部；而治本方面，教育部亦當根據縣各級組織綱要的需要，改革整個教育計劃，俾以後學校所培養出來的人材，與社會所需要的人才一致呢？

其次關於財力的問題、這問題總理和總裁都曾給我們過詳細的指示，我們現在把總理和總裁的話引證出來，不加任何解釋，大家看了之後，當可知財力實在是不成問題的。

總理在地方自治開始實行法裏說：

「或擬經費無從出，此不足憂也，以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費；如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。……自治區之人民各有雙手，祇肯各盡其長則萬事具備矣，不必於窮蹙僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也，祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣」。

總裁在確定各級組織問題的講演中說：

「所謂經費的來源，自應注重人民的公共遺產，不應再多仰給於捐稅，譬如全國各地公有款產。為數甚多，大多仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊為可惜。今後應將此類款產改為公管，切實整理，即以其收益、純作為全鄉或全保公有經費。……其無此項田產者，亦可劃關若干山場或河流池塘，照此辦理，並當運用義務勞力方法，以增加收入，此外倉儲積谷，均可以鄉或保為單位，由人民自行管理，各合作社辦理農產運輸，並當附設農倉辦理抵押放款，即以其利益一部份，作為地方專業經費。如此不但經費不成問題，地方自治事業，亦將隨之而發展」。

由總理和總裁的話看來，可見經費是不成問題，成問題的只是不是按照總理和總裁的話去做，總裁又說過：「有錢再辦事，是大少爺的辦法，無錢而能辦事，才是革命的辦法。革命黨要赤手空拳，創造一切」。大家願意做大少爺呢？還是願意做革命黨呢？實行新縣制就是要給大家個試驗。兄弟希望負責實際責任的同志。不要再瞻顧徘徊，都決心來做革命黨員，把新縣制如期完成。

四 新縣制與三民主義

(二十九年五月二十八日在中央電台播講)

今天兄弟決定把新縣制和三民主義的關係，作個比較扼要的說明。以後有暇，再作詳細的分析，新縣制是實行三民主義的工具，這一點兄弟以前曾屢次提到，但是爲什麼新縣制能成爲實行三民主義的工具？新縣制實行三民主義的範圍如何？以及如何以新縣制實行三民主義？却沒有解說過。許多人不甚明瞭，現在把這幾個問題研究一下。

要明白爲什麼新縣制成爲實行三民主義的工具，就應該明白現在中國革命所處的階段。總理在制定建國大綱宣言時說：「夫革命之目的在於實行三民主義，而三民主義之實行必有其方法與步驟。……文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方法與步驟，分革命爲軍政訓政憲政三時期，期於循序漸進以完成革命之工作。」這一段話說明三民主義之實現不是一蹴而就的，必須經過種種不同的奮鬥階段才可達到。

軍政，訓政，憲政三階段，每一階段在政治上都有其特殊的中心工作。這三個階段的中心工作，雖不相同，而在一定的時期之內，他們却都有實現三民主義的功能。

我們現在是處在革命的那一階段呢？有人認爲在未把日本帝國主義趕出中國以前，我們所處仍是軍政時期；有人認爲現在國內早已統一，只是自治尚未完成，教育尚未普及，所以我們是處在訓政時期，但也有人認爲訓政業已十年，現在要爭取抗戰勝利，必須集中全國人力物力，所以我們應該進入憲政時期。這幾種說法，似乎都有道理，其實却都不正確。

我們現在所處的革命階段，從總的客觀形勢看，可以說是處在訓政與憲政的過渡時期，固然在未驅逐日寇出中

國以前，軍事行動很關重要，但現在我們抗戰的性質，已由軍事決勝進入政治經濟決勝的階段，所以爲了實現驅逐日寇，收復失土的目的，我們主要的應該加強政治經濟工作。就是一面抗戰一面建國。

至於國內情形，本黨十數年的訓政工作，雖因內憂外患迭來，未能達到預期成績，但在普及教育發展交通健全民衆組織提高人民政治意識諸方面，也已收到不少效果，爲憲政奠定下初步的基礎，今後我們就應加強訓政工作，預行實行憲政以團結全國意志，集中全國人才將來更應在憲政之下加緊完成訓政時期的政治經濟建設未完工作。

現階段革命的中心工作，是加速政治經濟建設的進行，而加速政治經濟建設的方法，則以推行地方自治爲最有效，因爲地方自治不僅是一件政治工作，而且還有巨大的經濟意義。所以在現在我們可以說實行三民主義的具體手段，就是推行地方自治。新縣制是實行地方自治的良好方案。所以我們就可認爲新縣制是實行三民主義的工具。

其次，我們再看新縣制實行三民主義的範圍如何？爲求說明方便起見，把他分做民族民權民生三方面。

關於民族主義的

三民主義中的民族主義，其主要目的要求國際地位平等。而達到這目的途徑，則是：

1. 化家族爲國族；
2. 認識民族處境之危險，恢復固有道德和智慧；
3. 增加人口生殖率；
4. 恢復頭等地位，實行濟弱扶傾。縣各級組織綱目中那幾點和以上途徑是貫通呢？第一，就化家族爲國族上說，新縣制是以嚴密保甲及各項民衆組織爲手段來求其實現的。古語說：「國之本在家」，我們特保存此優點在保甲的組織內，確定戶爲單位，並把戶長的位置予以新的確定，使代表全家，出席保民會議及戶長會議。但因中國家族思想，過於濃厚，有時也足以阻礙人民國家意識的發展，現在由於保甲組織的嚴密，每一個家族的實生活應透過保甲的關係，與整個國家生活發生聯繫；同時更規定組織婦女會，少年團，職業團體等民衆組織，使每個人除家族生活外更參加一種社會生活。這樣久而久之，人民的理想自然會隨着實生活的變化，由家族主義達到國族主義。

第二、就恢復固有道德智能及認識民族處境危險來說，新縣制是以普及教育為手段來達到的。固有道德的毀壞，固有智能的湮沒，一般人忽視民族處境的危險，主要的原因是由於教育的不普及。晚清以還，中國雖已注意教育工作，但支離破碎，而且徒重形式，缺乏內容，所以實際上不能收到效果。新縣制中的教育則不然，他是以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上一切事物現象為教材，注重喚起民族意識，提高國家觀念，訓練國民如何做人。如何辦事的，換句話說，新縣制中的教育乃是民衆的教育，生活的教育。這種教育的發展，自然可以恢復固有道德智能，及認識民族危險，達到口救救國的目的。

第三、就人口問題來說，中國人口問題之所以日趨嚴重，其原因除係受政治經濟壓迫外，即因人民體格衰弱，死亡率最大之故，而這種原因多由於不注意衛生而來。新縣制中一方面要舉行戶口調查，以明瞭現時家國人口實際狀況，確定其戶籍國籍，以團結其精神。一方面再特別規定普設衛生機構，以至於保，而增進人民健康，減少死亡率。這兩件工作的嚴格實行，可以使我們所受的人口壓迫，逐漸減輕。

最後，在抗戰時期，增加軍事力量以粉碎敵人侵略，保衛民族生存，乃是民族主義的首要之務，新縣制是在抗戰期間頒佈的，所以含有不少的軍事意味，如組織民衆，中國民衆的組織在新縣制中佔着很重要的地位，即是要從壯丁訓練入手，最低限度，每保百人，以八下保計，可訓練民兵八千萬人，征兵訓練二千萬人，以之恢復頭等地位，實行濟弱扶傾自可綽有餘裕，此外就這個地方各種組織而言，意在組織民衆為堅強的大中華民族，其中多亦含有軍事精神。如保甲鄉鎮之採取十進制原則，就是依據軍事組織形式而來，亦即是管子的「作內政，寄軍令」之意。而地方自治實施方法，更規定勵行新生活，為恢復民族真精神之原動力，尤其具有偉大的意義。

關於民權主義的

三民主義中的民權主義，是以全民政治為目的，以人民政治地位一律平等為內容，以權能分開為方法的民主

義。照應著述三個特點，新縣制中也規定了他最基本的實現步驟。

第一、就實現全民政治說，1. 新縣制實行後，除健全人事及各級政治組織外，保有保民大會，直接行使四權，鄉鎮有鄉鎮民代表大會，縣有縣參議會，為實行四權的機關。不過在訓政與憲政的過渡時期，暫採用代表制，以訓練民衆的運用，而避免流弊。待新縣制完成，則民衆直接行使四權的全民政治，即可實現。2. 保長由保民大會直接選舉，可以算是人民獲得了管理政治的初步權力，以後逐漸擴大，在縣的範圍內，人民管理政治的權力，即可發達到最充分的地步。

第二、就政治地位平等說，縣各級組織綱要第六條規定：「凡中華民國人民，無論男女，在縣區域內住居六個月以上或有住所達一年以上，年滿廿歲者為縣公民，有依法行使選舉罷免創制複決之權」無民族，性別，階級，職業，等的區別。凡是公民，都可以享受公民應享的權利，人民政治地位平等，在這裡可以說已完全實現。

第三、就權能劃分來說，新縣制中的縣，鄉鎮，保各級組織，都是採取了權能分開的形式，縣參議會，鄉鎮民代表大會，保民大會是有權的機關。縣政府，鄉鎮公所，保辦公處則是有能的機關。這種權能的劃分，不惟便於地方自治的推行，而且便於民權主義的進一步發展。

其次，為了使權能劃分制度得到良好的效果，總理還特別提出了訓練及試的重要。建國大綱第八條規定：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治……」，因為不經訓練及試合格的人員，對於主義，對於自治既不明瞭，如何能去協助人民？至於行使政權的參議員，按照總理五權憲法講演，也需要經過考試，才可不生流弊。所以一方面綱要中第十條規定：有「縣長縣行政人員之考試甄審訓練任用考核罷免依法律之規定」，行使使治權的官吏，必須經過考試訓練，一方面中央另外正擬訂縣參議員候選人考試法，使人民所選的代表，真正是有智能的人物，也就是根據總理的指示，要以致試訓練來補助權能劃分制的有效施行。但無論全

民政治或權區劃分，統應使全民有現代的智識，現代的能力，現代的道德，始能勝任愉快，新縣制中特別着眼于普遍設立各種學校，教導國民如何做人，如何做事，即行政方面，亦以教育為方法以達到民權主義的目的。

關於民生主義

三民主義中的民生主義，其目的是要解決人民的衣食住行問題，使人民能各安其生，各得其所，均無貧，和無寡，安無傾，而達到這目的的手段，則是平均地權節制資本二者。新縣制在怎樣實行着民生主義呢？

第一、就平均地權來說，平均地權的開始實行，應該自土地測量入手，而土地測量即為新縣制所首先要完成的工作。土地測量之後繼續應做的是土地登記，土地報價，土地徵稅。這幾點在綱要縣財政章中已有所規定。縣政府特設有土地科，執行各種土地法令，遵照中央的土地政策，決定保障佃農；劃定自耕農，土地增益收歸國有，統制土地使用等方案，以達到耕者有其田。

第二、就節制資本來說，節制資本的意義有兩方面：一、限制私人資本，二、發展國家資本。中國現在為大貧小貧的國家，雖其中心任務應為發展國家資本，但節制私人資本亦不能不先予注意。新縣制中規定合作社應普遍設置，視為行政工作的一部份，其目的就在以合作方式來阻止私人資本的無限制膨脹。且合作社的種類，非常之多，倘能普遍發展，不惟人民可以避免資本家的剝削，而且還可以進而成為發展生產事業的推動力。至在發展國家資本一方面，在縣的範圍能做的當然在發展縣公營事業。對於這一點，除綱要縣財政章內列有縣公產收入，縣公營事業收入兩項，表示縣政工作應積極從事造產外，在地方自治實施標準中還有更詳細的規定，以發展縣有的資本。

平均地權、節制資本兩種手段之外，民生主義還有一個根本精神，就是他是要「造現在的產，共將來的產」。也就是說在國家生產事業未獲得高度發展以前，他是以造產為重心的。新制中關於養的方面的規定，正復如此，除掉合作社，公共造產之外，將來對於整理財政，開闢交通，實施救卹，開墾荒地，修治水利，推廣農業，發展工礦

然，有關各種民生建設，更要訂出一套詳細的辦法，以謀縣單位衣食住行育樂之合理的解決。

最後我們把新縣制和一民主義，都作一總體的觀察。如何以新縣制實行三民主義的問題，就可以得到回答了。三民主義不是三個主義拼湊而成，新縣制也不是用零碎的工作疊積而成。三民主義和新縣制本身，都各自有其整體的生命。實行三民主義，必須把握住三民主義的整體，實施縣各級組織綱要。一樣的得把握住縣各級組織綱要的整體，只有從整體方面加以把握，在實行的時候才可以無任而不，才可以反之則彌六合，捲之則退藏於密。三民主義的生命在那里。在「管教養衛，一氣貫通」上面，理解縣各級組織綱要，亦復如是。這樣才能認識出三民主義的連環性，認識出縣各級組織綱要的一貫性，而不致把他們看成割裂的東西，不致於在實行中只注意一草一木的片斷小節，而忽略了互相關聯行的總體。

前面把縣各級組織綱要中的若干重要之點，分別和民族主義，民權主義，民生主義相配合，用以說明實施縣各級組織綱要與實行三民主義的關聯，但那只是分析上不能不採取的方式。其實，三民主義是互相連環的，新縣制的工作是互相貫通的，新縣制所要實現的是全部三民主義。所以新縣制中的每一項，固可以恢復固有道德智能，但亦可以訓練人民行使四權，這就除民族主義之外，又實行了民權主義。又為合作事業的發展，固可以節制私人資本，但亦可以作為抵抗帝國主義經濟侵略的武器，且可在經濟組織中訓練人民行使四權。這又是民族主義和民權主義的並行不背了。如此之類，不勝枚舉，運用之妙，在乎一心。管教養衛之活用亦復如是，舉一反三，責在吾人。

只有把握住三民主義的連環性和縣各級組織綱要的一貫性，才可使縣各級組織綱要確成為實行三民主義的有效工具。也只有把握住三民主義的連環性和縣各級組織綱要的有效工具，縣各級組織綱要的時代意義才可更鮮明更充實。

現階段抗戰建國的任務，是在加速完成政治的經濟建設，政治經濟的建設完成之日，就是三民主義實現之日，也就是抗戰勝利建國成功之時。我們應以最大之決心，最堅之毅力，來實現此最偉大之理想和最後之目的。

五 新縣制與抗戰建國

(二十九年九月十三日在掃蕩報發表)

1. 抗建綱領之意義與新縣制之關係

要曉得抗建綱領與新縣制之關係，當先略明抗建之意義。在前年有人說我國國力未充，祇宜忍耐，應俟準備完全方能抗戰，但敵人處心積慮，五十餘年，志在亡我，安能聽我從容建設。自七七戰事發生，敵人野心畢露，這話已經粉碎無餘了。又有人說既抗戰即一意抗戰，建國是戰勝以後的事安能變管齊下。兩者並重，其實現代戰爭，係國力的賭賽，我建國尚未完成，物質落後，若不謀極積建設，以資補充，將何能常久支持以期最後勝利。所以本黨臨時代表大會宣言，「非抗戰則民族之生存且卜保，自無以遂建國大業之進行，而非建國則自力無以充實，將何以捍外侮而達到最後之勝利。」抗建建國之補義，此兩語足以證之。總之我們準備沒有完成，抗戰自然萬分艱苦，但為求國家民族的生存，及支持長期抗戰，必須在抗戰中同時發動全國的人力財力，加緊建國的工作，既不能等待建國完成後來抗戰，也不能等待抗戰後來建國，今日來談建國，固然因交通和軍事的關係更增困難，然較之過去專事受敵人的干涉阻力，又容易得多了。中央因此種種原因，特頒布抗戰建國綱領，定為今日戰時之最高國策。

我們明白了抗建之意義，是為排除建國的障礙而抗戰，為增加抗戰力量而建國，便可以知新縣制與抗建綱領之關係，及其重要性了。因為今天既然是需要一面抗戰，一面建國，前方抗戰需要人力物力智力，後方建國即在供給人力物力智力，舊縣制既不能負此任務，新縣制即應運而產生，其各級機能均專以集中人力增加物力培植智力為中

心工作。況第二期抗戰，軍事上已漸入保守守勢之勢，凡在以後之地，亦應有一種健全之制度，加強其政治組織，以期抗戰勝利之日，即建國之基礎之時。亦非新縣制不能如此重任。可知新縣制之任務，也是從戰中保證建國的完成，在建國中爭取抗戰勝利，既具有與過去各縣組織不同之內容，更有適合於抗戰建國之勢的獨創精神，今特略述其重要性於後：

2. 新縣制是抗戰的新武器

我們抗倭戰略，是全面戰爭，持久戰爭，爭取主動，因此對付敵人不僅在軍事上，而於政治經濟文化各方面，都要在整個國策之下，加緊建設，齊頭並進，以充實國力，適應軍事需要。新縣制便是政治建設最良的工具，也是生聚教訓明恥教戰最具體之方法。就組織上說，縣以下鄉鎮保甲，俱抹去進。即採軍事上的編制，統一組織，層層節制，使數千年來無組織之團結一盤散沙之民衆，成爲有組織且係軍事訓練之現代國民。無論在戰區在淪陷區，使敵人只能領我土地，不能奪取我民衆，其力量何等偉大。就行政而言，據內政部二十七年五月保甲統計，全國共有八萬八千九百二十三鄉鎮，七十七萬九千餘保，六百四十六萬八千餘甲，每保編組國民兵一小隊，則爲七十七萬九千餘隊，每隊以五十人計，共得三千八百九十餘萬；又加以鄉鎮保甲長俱受嚴格之軍事訓練，合計又得七百三十四萬餘幹部，總計得四十餘萬之丁了。源源不絕，輸送前線。（此數比例，吾國現有人口僅居十分之一）以此抗敵，何敵不克，以此圖功，何功不成，尙何區區倭寇之足憂。故望我全國上下努力同心，共謀實現此最銳利之新武器，打倒強暴敵人爭取最後的勝利。

3. 新縣制是建國的基本工作

總裁在國民參政會第五次大會開幕詞有云：「我們要完成抗戰使命，得到最後勝利，不在軍事的勝負，而在政治的經濟的建設工作如何；來決定我們的抗戰前途。所以從今天起我們同人更應從積極方面，使精神物質，都集中

充實政治經濟和社會一切建設，都能迅速發展。」就總裁這一段來講，可以說現階段的戰爭，建國工作尚重於抗戰。總裁是領出抗戰的最高領袖，他的觀察判斷，當然是十分的正確，但何謂政治的經濟的建設，本屆第五中全會宣言言之較詳。洛云：「所謂政治建設者，要在嚴明賞罰，綜覈名實，集中力量，增進效率，加強民衆組織，統一民衆行動，解除人民痛苦，改善人民生活……關於經濟建設，不僅爲抗戰勝負所繫，亦建國成敗所關，必當依於戰時人民生活之需要，分別輕重，斟酌緩急，實行統制經濟，調節物資之生產消費，舉凡抗戰必要之重工業，鑛業，民生日用必需之輕工業，手工業，急要之鐵道航空線公路等：應竭力之所能努力興舉，更以鞏固幣制，流暢金融，促公私工業之發展，他如農林畜牧之改進，內地蘊藏之開發，後方各省生產能力之增加，尤當合政府人民一切資本技術之力，實加緊推行。此種經濟建設，同爲充實抗戰之實力，亦爲實行三民主義之基礎。」此爲政治和經濟建設中之大要，亦可以說是建國的中心工作，但將從何處着手呢？國父說，「今建中華民國與古不同，必須既立以後，求不傾仆，故必先築地盤於人民身上，不自政府造起，而自人民造起」。又說：「三千餘縣之民權，猶三千塊之石礎，確堅則五十層之崇樓，不難立建。」可見國父已明認建國應定下級及人民做起，總裁稟承國父遺教，始有新民主之頒訂，專以喚起民衆，發動民力，加強地方組織，進地方自治，以奠定革命建國之基礎爲主旨。蓋鑒於我國過去於建設非不努力，惟均注意於上層，譬如舊式建屋，僅知上層堅固，而忽於下層之地盤穩固，因根本既不鞏固，當然經不起大風雨之漂搖震撼，故自抗戰發生以後，基層政治即成虛無無力，新縣制卽爲針對此症而發。故應認爲建國之基本工作。現在抗戰的中心任務，是加速政治的經濟的建設，而新縣制又爲推進基層政治經濟建設的發動機，所以我們要迅促新縣制的完成，爭取建國成功，抗戰勝利！

4. 新縣制是抗戰綱領的實施

由上可知新縣制與抗戰建國之重要。今再引抗建綱領有關之各條文，與新縣制一一對照，則除抗建綱領中包括

中央對省之範圍以外，凡屬於縣以及會民衆者，無不應有盡有，一氣貫通，惟新縣制多係法律條文，少言政策及事業，特再以總裁講演之「確定縣各級組織問題」以證之。蓋此講演即新縣制所由產生也。

軍事 一九、調練全國壯丁，充實民衆武力，補充抗戰力量。二十、指導及補助各地武裝人民，在戰區司令長官指揮之下，與正式軍隊合作，以充分發揮保衛國土，捍禦外侮之本能。「新縣制即有各級壯丁隊（現改爲國民兵隊）之編練，遠師寓兵於農之旨，近法全民皆兵之制，已見上述茲不復贅。

政治 十三、實行以縣爲單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中政治的社會的基礎。新縣制第一條即規定縣爲自治單位，「縣各級組織問題乙項第四款」確定保爲鄉鎮之構成分子，並加以充實，保甲原爲自衛組織，今納保甲於自治即是加強自治組織，增厚自衛能力。「十四、改善各種政治機構，使之簡單化，合理化，併增高行政效率，以適應戰時需要一。新縣制於縣政府裁局改科，統一事權，又以區署爲縣政府補助機關，不認爲一級，及充實鄉鎮及保甲之基層組織皆屬之。

經濟 十七、經濟建設應以軍事爲中心，同時注意改善人民生活」。縣各級組織綱要，所有行政組織，均採軍事組織之精神，而經濟設施亦當然以國防爲中心，又縣各級組織問題說明第七云：總理指示地方自治組織，應爲一政治經濟性質之合作體……自應注重人民的公共遺產。又說明第二云：「今本國規定區設職業訓練班，實皆向此途而進，期教育與生活能切實聯成一片。」而「公共遺產」「教育與生活聯成一片」等語，自屬改善人民生活。「十八、以全力發展農村經濟獎勵合作，調節糧食，並開墾荒地疏通水利」新縣制各級均設有合作社，確定縣各級組織問題，乙項第三款，第四目云：「合作社以鄉鎮爲單位，各保得設分社，各鄉鎮並應設倉庫，以便儲押物品。糧食管理，事務重要，應特設分庫。」又說明第七云：「倉儲積穀均可以鄉鎮或保爲單位，由人民自行管理，各合作社辦理農產運銷，並當設農倉，辦理抵押借款」與綱領第十八條全相同。「十九、開發礦產，樹立重工業的基

礎，鼓勵輕工業的經營，並發展各地之手工業。一本條所云重工業，當然非一縣之力所能爲，而輕工業則各級組織問題乙項第二款第五目：「爲增進人民職業技能及發展地方工業起見，各縣應斟酌需要於區設置職業訓練班。」且縣有縣公營事業及造產方案，鄉鎮及保有造產辦法，即普遍發展縣有及民有經濟之意。

民衆運動。二十四、發動全國民衆組織農工商學各職業團體，改善而充實之，使有錢者出錢，有力者出力，爲爭取民族生存之抗戰而動員。一縣各級組織問題說明第四：「民衆團體組織，須注意由下而上，逐級健全，蓋必基礎鞏固，然後乃可發生效能，有平時即可藉此輔助政令的推行，在戰時亦易由此達到軍事的要求。一與本條用意全同。一二十七、加強民衆之國家意識，使能補助政府，肅清反動，對於漢奸嚴行懲辦。……縣各級問題說明第四云：「各級民衆團體，雖僅爲地方輔助的組織，但就地方全部機構而言，却正像一架整套之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，故今後於各級民衆團體，不但不能因其地方輔助組織而忽略，且必須使之健全充實，靈活運用。」此可見新縣制對於加強民力之注意。至於肅清反動，嚴拿漢奸，則保甲中之連保連坐，已足以發揮其效用。即現在之「降落戰術」及所謂「第五縱隊」亦可以保甲之武力防止之。

教育。二十八、改訂教育制度及教材，推行戰時教程，一縣各級組織問題說明第二云：「今既規定各保普設國民學校，各鄉鎮普設鄉鎮中心學校，則應採兒童與成人班合校制，將所有義教社教特教等，均合而爲一，並儘量採行導生制度。務期於短時期內，使全國人民，皆受最低限度的國民基礎教育。如此辦法，既足以集中人力財力，又可以使學校教師，便於指導民衆，參加各項事務，一卽平時如戰時戰時如平時」之意。二十九、訓練各種專門技術人員，與以適當之分配，以應抗戰需要。縣各級問題說明第六項云：「各地方各項事業，如倉庫保險，糧食運銷，農田水利，漁牧繁殖等，均須由會受相當專門訓練者擔任之，此項地方事業，既經日益發展，則人才自必隨之而下注，且將漸感供不應求，」亦卽此意。三十、訓練青年，俾能服務於戰區農村。三十一、訓練婦女俾能服務

於社會事業」縣各級組織說明第六云：「各級學校教育與地方組織及事業之需要相適合，既使學校教育不致空疎無用，又使青年學子得有廣大出路」。又訓練婦女，則各級學校既有婦女部，各級民衆組織又有婦女會，即專爲訓練婦女服務社之用。

由上可知新縣制與抗戰建國關係之重要，所以總裁說，「縣政機構的重心，在我們今後抗戰建國前途的進程中，是一級最關重要的工作。」洵非虛語。由此我們可以總結一句，三民主義是我們革命建國的最高原則，抗建綱領是我們革命建國的最新方略，新縣制是實行三民主義抗建綱領的最好工具。我們站在新縣制立場的各人，應認清目標，要以前方將士死鬥的精神，來完成新縣制的任務，則新縣制完成之日，即抗戰勝利之時，亦即建國功成之日。

六 新縣制與憲政

(二十九年二月二十七日在中央電台播講)

兄弟今天所要講的題目是新縣制與憲政，我國憲政運動，在本黨同盟會時，即有「制定中華民國憲法人人共守」之主張，民國七年，黨會曾發過憲法之請，二一年第四屆二中全会議決憲法草案，二十五年正式宣佈憲法草案，廿定同年十一月，召開國民大會以定憲法之頒布之，旋因日寇侵略告停。自去年國民參政會通過「召集國民大會實施憲政案」接看六中全会又通過延開召集國民大會案以來，全國各地，又普遍的展開了關於憲政問題的討論，軍隊重慶討論，討論憲政問題團體感政時期議會，憲政座談會，憲政研究會等許多，在國內其他較重要都市，甚至孤島滬八包圍中在上海，關於憲政問題討論也都是趕趕匆匆，這種關心政治的現象，證明我國的進步，可以說是很快，但像這許多討論中，我們發現一個很大的問題，就是大家所注意的一直是憲法的内容，民主的程度，國民大會代表所產生之職權等上層問題，而對於憲政的基礎與非基礎，如何充實憲政之基礎等重要問題，則很少提及，這種情形，即使不被認真考慮，至少也可說是不能完全抓住憲政問題的中心。在新縣制開始實行時拋開不討論這些問題，請看實際的立場上打憲政問題加以探討，非新縣制與憲政中的重要性，這是非常必要的。

大家熱心討論憲法，非抓不到憲政的或中心，我覺得主要原因是一個人對於總理遺囑和中央所執行的整個國民政府組織不夠，這就是對於軍政政訓政憲政三個時期的確實意義鬧不清楚。大家研究這三個時期的程序時太把它們孤立化了，只看出它們的差異，看不出它們的一致。只看出它們的分立，看不出他們的聯繫。因而發出不少爭論，爭論政府政訓政憲政三個時期，究竟應如何從工作上加以變更，應推進一步，却茫然所知，這就是缺點發生之所在。我們應該知道，所謂軍政政訓政憲政三個時期，意義上是有連貫的，進步自是高一的。就是實現一民主義，試看建國大綱一覽，就可明白。建國大綱中有三項條文，是對軍政政訓政憲政三階期作總括規定與原的條文如下：

「在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一」（第六條）

「在訓政時期，政府當派曾經考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣警衛辦理完善，四境縱橫之道路修築成功；而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，實行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲完全自治之縣。」（第八條）

「全國有過半數省份達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒佈之」（第二十三條）

由上面三條內容看，可知軍政時期的任務是宣傳主義，開化全國人心，訓政時期的任務是訓練人民使用四權，實行革命主義。等這兩項工作大部份完成，就是全國人民都已堅決奉行三民主義了，才能進入憲政時期，開國民大會決定憲法。這時的憲政，自然還是三民主義的憲政，和英美的一般民主政治是不同的。我們認識軍政訓政憲政三時期的含義，就要認識這三個時期性質上的同一性，不可單從其程度差別上着眼。社會的發展是一貫的，不是像竹竿一樣可以節節分開，主義的實行也是一貫的，劃分成三個步驟，不過是爲了實行的便利，如果把這三個步驟看做是很嚴格的，各個孤立的，那末在這一步驟到那一步驟的過渡時期，就茫無所措，不知道該從何處努力了。

目前關於憲政問題的爭論，大致分爲兩派，一派可以稱爲憲政展緩派，他們的理由有兩點：1. 地方自治並未完成，國民政治知識幼稚難等而進，必定是欲速反不達。2. 大敵當前，國難嚴重，事事均應該統制，若果實施憲政徒足以削弱抗戰力量。因而主張把訓政時期無限期延長下去。另一派可以稱爲憲政空想派，他們的理由也可分爲兩點：1. 要動員民衆，團結意志，增加抗戰力量，只有徹底實行憲政才可做到。2. 地方自治的完成，國民政治知識提高，只有在徹底的憲政之下才可以實現，因而主張立即實行完全的憲政。這兩派主張各有所見，也各有所偏，

前一派的錯誤在於未明瞭三民主義的進步精神，後一派的錯誤在於把憲政看成了萬應靈藥。

三民主義是超時代的，是隨時勢變化而向前進步的，實行三民主義的時候，必須要把握住三民主義這種進步精神才行。主張展緩實行憲政的人，就是由於把建國大綱中所規定的訓政條件，看得太呆板了，以為非完成地方自治便不能進入憲政時期，他不知道現在的時勢和總理草定建國大綱時的時勢，不知道我們應參照時勢，根據主義的進步精神，有把實行步驟修正的必要。這樣把建國大綱僵化，不讓它隨時勢進步的主張，不惟證明自己的落伍，自己的不了解主義，而且還有妨礙國家進步的危險。按照建國大綱，中央政府到憲政時期才能設立五院的，但國民政府奠都南京的時候就設立五院，這豈參酌時勢需要，根據三民主義精神，把建國大綱作必要變通的措置。我們能說他是違背總理遺教麼？是躡等而進麼？現在因應時勢，在訓政未完成時候召開國民大會公佈憲法，實行憲政，其精神和訓政開始時就設立五院是一樣的，不是躡等，而是進步。以約法來訓政，與以憲法來訓政，祇有方略之不同，並無根本之差異，至於說憲政足以削弱抗戰力量，那更是過慮，因為我們開始憲政，更可以集中黨外的人才，加強我們建國的力量，況且我們的憲政是三民主義的憲政，我們的政權，是革命的政權，是五十餘年來無量數先烈之鮮血與頭顱所換來之革命政權，這時擔當政治責任的人，雖不限於國民黨員，但必須信仰三民主義服從領導，所以政府內部決不至像歐美各民主國家一樣容易發生紛爭，以致影響抗戰。總裁說「現在要抗戰，要實行軍政，為建國要實行訓政，以我個人意見，促成憲政和實施訓政，不但不相妨害，而且相需相成一氣是一針見血，發人深醒。

憲政空想派錯誤在於太忽視了歷史進步的程限，在他們看來，好像憲法一頒佈，政權一開放，立刻之間，國家便變得富強康樂，人民便變得才識神遠似的，於是人人都可以參加政治，都可以在政治上享受最大自由，他不知道憲政本身，只是個形式的問題，如果不能根本從基層社會組織上為憲政奠立基礎，那末任何憲政都不會發生良好效果的。「民國以來，我們早有約法及憲法的頒佈和參眾兩院的設置，但究竟這個憲法這個議會，於中國國家和人

民權利有多少貢獻呢？可以說對於國家人民祇有害處，沒有好處一。由此可知，如果不從基層社會組織上為憲政奠基礎，那末縱有憲法，也是虛偽而不合國家需要的憲法；縱有國會，也是不負責任對於國家和人民應負責任的國會；縱有議員，也是不能尊重人民代表應有職分 and 道德義務的議員。總理致力國民革命，手訂建國大綱，所以要規定訓政，就因為根據這種事實教訓，認為要產生健全之憲政，造成真正民有民治民享的國家，非先從基本上完成憲政條件不可。我們現在實行憲政，這種經驗還是不能忘掉的。憲法頒佈以後，訓政工作更需努力進行，全國人民在政治上更需要服從三民主義，然後才能保證我們所實現的是健全的真正憲政。

主張展緩實施憲政的人，和對憲政抱着神聖幻想的人，都太把憲政口頭的，文字化了，抓不住問題的真正中心，這些爭論其實都是不必要的，要緊的事是我們應如何最迅速。從實際上完成憲政的客觀條件，也就是如何最迅速的實現地方自治所規定的各項工作，主張展緩實施憲政的人應該反省，反省他對於地方自治有沒有盡到應盡之努力。如果沒有，那他主張展緩實施憲政就是自私自利，是三民主義之障礙物。希望立即實現澈底憲政的人也應該反省，反省他對於地方自治有沒有盡到應盡之努力，如果沒有，那他空想立即實行澈底憲政，就等於取消進步，取消革命，把政權交給以人民利益為階級的政客，同樣是憲政之罪人。對於憲政問題的正確態度，應該是以三民主義為目標，以客觀社會條件為基礎，努力完成地方自治，以建立真正健全的憲政。

去年六中全会，一四決議定期召集國民大會，一面決議加強縣政建設，就是以爲要實現真正的憲政，是非完成地方自治建設不可的。現在縣各級組織綱要，已經開始在全國普遍施行，這個綱要才是完成訓政促進憲政的具體方案，這個方案不能迅速完成，才是憲政問題的真正中心。所以我們爲與其大家坐在屋子裏空談憲政，遠不如去到縣各級組織綱要的範圍，努力地方自治工作，從最實際的地方，推進憲政的實現。

縣各級組織綱要所包含的工作，性質最爲切實，範圍也最爲廣泛，凡是忠實於憲政，忠實於人民利益，忠實於

民族復興事業的人。都應該寫這一偉大工作而努力。而且凡願意爲新縣制而努力的人，新縣制也必會給他以適當的工作，因爲新縣制實施時所需要的人才大約估計是在五百萬人以上，指鄉（鎮）長以上而言數量是極大的，我希望全國各方面的人才都把自己移注到新縣制的實行上，把力量貢獻到新縣制的實行上，而熱心憲政的人，尤應如此，因爲這才是實現憲政的最基本工作啊！

也許有人以在新縣制之下做工作，地位太卑微了，所以表示鄙棄，這種不健康的心理，是應該革除的。要知道縣地方的自治工作，實在是最實際最神聖最久遠最普遍的工作。國家自興盛，人民自強，是建築在健全基層政治組織之上的，每一個縣政工作的人由縣長科長指導員以至保長村國民學校校長，合作社理事，保甲丁隊隊長，都是國家的基石，人民的導師，政治進步的原動力。到新縣制中去作實際工作，對於建設憲政的實現，在價值上比空談不止可貴千百倍，在效果上比空談更不止放大千百倍。全國人才應多用一份精神到新縣制上去，則真正憲政的實現，就可提前一日，全國人才能把精神都用到新縣制的實際工作中，腳踏實地，身體力行，地方生產事業做好，把國民教育普及，把民衆團體組織健全，把三民主義體現在全國人民的思想深處，那末雖然不在文字上作憲政爭論，憲政實現，也可以獲得最堅實最可靠的保障。這種「祇作大事不作大官」的處理信條，確是建國復興的鬥士，北將來之成就，遠在憧憬於國都省門戶位素餐之高官顯貴，則可斷言。

最近王先謙孫慕邇諸先生爲了促進新縣制，特地組織了一個縣政學會，又寄書邀成工世穎諸先生爲了合作事業，開展了合作專業協會，其餘如「政治建設」，「現代讀物」，「新政論」諸雜誌，均爲新縣制而出了聲號，這種舉措是非常切合實際的，對於完成憲法之治的根本政策，更有莫大的幫助。我希望熱心憲政的人士，都能因這種會的成立，這種雜誌的刊布，而更認取出當前政治上的最大需要，認識出惟有完成新縣制乃是憲政的保障，而把聰明才力專心一致用到新縣制實施上面來，共負着革命建國的偉大使命。

七 新縣制與黨務

今天兄弟所要講的是新縣制與黨務。也許有人覺得，這個題目只應講給黨員聽，與一般人無關，如果這樣想，那就大大的錯誤了。要知道在革命時期的中國，黨的活動是與人民的利益分不開的，黨是從人民中間產生代表人民推行革命建國工作的，凡是有政治覺醒的國民，都應該認識黨務工作在政治上的重要性，認識黨務工作是政治活動的中心。

從總理民國紀元前十八年在廣州首次起義，直到這次對日抗戰，中國革命事業始終是在本黨領導之下進行，其間曾發生過顛覆清室，討袁，護法，北伐等等驚天動地的大變革，沒有一次變革不是以本黨為推動力量，以本黨的活動為中心來完成。所以我們有做回溯一下過去的歷史，就可以發現政治的進步，是由於革命，而革命的進行，則以黨的活動為中心，所以我們也就可以說，政治進步的中心是在於黨。為什麼黨能成為政治進步的中心呢？因為黨是具有政治覺醒的仁人志士的結合，是先知先覺的革命家和後知後覺的宣傳家的集團，是革命的先鋒隊伍。在文化落後的中國，一般人民雖身受水深火熱的痛苦，然而不知道痛苦的來源；雖希望改造現狀，以求幸福美滿的生活，然而又不知道實現幸福生活的道路。黨的任務就在於代表人民的希望，領導人民的革命行動，把人民從水深火熱的生活中解放出來。黨所代表自利益，是人民的利益，是最高尚的政治利益；黨所擔負的任務，是領導與衆，完成抗建大業的任務；是最光榮的政治任務。黨的活動，不僅與所屬的黨員有關，而且與全國民衆都有關係，所以每一個國民，都應該在革命的事業上協助黨的活動。協助黨的革命事業，也就是謀求本身的利益。

(二十九年五月十一日在中央電台播講)

現在，要推動政治進步，完成抗戰建國大業，黨需要積極的做些什麼工作呢？無疑義的，黨在目前所急需要做的工作，就是完成地方自治。只有完成地方自治，才可以提高人民政治水準，保證政治進步；只有完成地方自治，才可以動員一切人力物力，支持長期抗戰，爭取最後勝利。

抗戰現在快已滿三週年了，敵人軍事的經濟的消耗，都已達到極點，失掉大規模進攻的力量。以後敵人的陰謀，將更趨重於政治和經濟兩方面。在政治上加緊分化我國的團結，麻醉我國的人民；在經濟上加強對佔領區物資的榨取，擾亂我們的金融，破壞我們的生產建設。對於敵人的這些陰謀鬼計，我們必須給他以有力答覆，以我們正權的政治的經濟的戰略，粉碎他政治的經濟的進攻。正確的政治經濟戰略是什麼呢？就是完成地方自治，因為地方自治在性質上不僅是一件政治工作，同時還是一件經濟工作，地方自治可以加強人民的團結，提高人民的政治覺悟性，使敵人的政治進攻，無隙可乘。同時他還可以鞏固地方經濟，發展地方生產，使敵人破壞我們經濟事業的狡計，無法施展，如果在淪陷區內，則地方自治事業的發展，更可以成爲防止敵人物資榨取的有力武器。

就國內局面來說，本年十一月就要召開國民大會，決定頒布憲法和實行日期，中國政治，在不久的將來，就要進入憲政時期。但是返觀一下一般人民的政治水準，是否都已熟練四權行使的方法，具有管理政治的能力了呢？實在還很成問題。爲了集中各方意志，團結全國力量，以爭取抗戰勝利，我們固然應該及早實行憲政，但爲了要保證我們的憲政是真正爲人民所參加的憲政，是真正總理民權主義的民主政治，不使他變成有名無實，變成狡猾政客爭權奪利的賭場，那我們現在就必需加速推行地方自治，教育民衆管理政治的能力，提高人民政治認識，並改善人民的經濟狀況，使在生活上能有餘裕來實際參加政治。

無論就對外或對內任何一方面來看，實行地方自治都是我們當前政治上的主要工作，也就是領導革命的本黨的重要任務，本年在各省開始實行的新縣制，就是最正確的完成地方自治方案，所以協助新縣制的實行，加速新縣制

的完成，這個迫切的工作，也就放在本黨每一個黨部每一個黨員的肩上了。

推行地方自治，是本黨很早就已提出的口號，總理在民國紀元前一年對潮州歡迎會講演，業已提出實行地方自治，為治國基本的要務，民國九年更手訂地方自治開始實行法一書，使同志知所準繩。十三年制定建國大綱時：把地方自治列為訓政時期的中心工作，規定地方自治進行程序的條文，在建國大綱中竟佔十一條之多，可見總理對地方自治之重視。北伐完成後，十八年本黨舉行第三次全國代表大會，即通過有確定地方自治之方略及程序，以立自治建設之基礎案，並於政治報告中指出，「本黨今後之實際工作，不特必須確立縣以下之自治制度，而尤當扶植地方人民之自治能力，蓋政治建設與經濟建設，非以地方為真心，將皆無實際之成績也。自比以後，本黨每次重要會議，無不對地方自治實施情形加以檢討。每次宣言，無不號召黨員及全國人民，為推行地方自治努力。並訂定各種辦法，以督促各級黨部推動地方自治之實行。其中最重之計，如民國十八年十一月，中常會通告各級黨部，一致努力訓政時期實際工作以完成黨前使命時，曾說：「中央所深望於各級黨部者，在於地方自治之切實推行，以奠立新中華民國之基礎。求三民主義之實現；若徒謀紙上之空談，忽實際之工作，則非所望也」。同時規定各級黨部應一致努力提倡識字、林築路保甲合作衛生、提倡國貨等七項運動，以樹立自治基礎。二十年三屆第二次臨全會通過有推動地方自治案，內中規定有地方自治實施準則七項。二十二年中常會復規定地方自治指導綱領，將指導原則、指導方針，及指導程序，詳細列舉出來，不僅賦予各級黨部以催促協助各級政府推行自治的權限，而且規定有層層考核各級黨部工作成績的辦法。二十四年五全大會更通過有切實推行地方自治，以完成訓政工作案。原案在檢討黨去自治工作成績時曾沉痛地指出：「乃迴顧過去成績，全國一千九百餘縣中，在此訓政將告結束之際，欲求一達到建國大綱自治程度，能為一完全自治之縣者殆不可得。更遍言完成整個地方自治之工作。揆其所以致此之因，……在於推進自治之原動力，失去真正「黨治精神」。所謂黨治精神者，非僅依照黨綱規定發佈命令之計，

即必須由黨部推動，由黨員領導。從這些壯嚴神聖的宣言議案中，我們可以看出，中央對於地方自治，是多麼積極的推行，多麼熱切的希望他的早日完成啊！

但是，檢查一下，我們每一個黨部，每一個黨員，是否對地方自治都已盡到了應盡的努力呢？我想大家一定都慚愧的面紅耳赤。認為實在沒盡到一點力量。從北伐完成到現在，時間已有十餘年之久。這期間雖然不斷發生內憂外患，以致各項政治建設與經濟建設，不能順利推行，然則地方自治自未完成。其主要原因實在由於我們黨員的太不努力。外患內憂之來，與地方自治的未能推行，是互為因果的。假如我們每一個黨部，每一個黨員，都能絕對遵中央命令，盡其最大之努力，推行地方自治事業，則內憂外患，必可！我們所感受的減輕百倍。由於我們自己的努力不夠，所以才招致了嚴重內憂外患，這一點，是我們每一個黨員都應痛切反省的。

本黨是個革命政黨，本黨黨員，都應該具有極深厚的革命性，是為什麼在本黨擔負着最艱鉅政治責任的訓政時期，黨員竟會忽視上級命令，放棄所負的革命責任呢？黨員到底犯了些什麼錯誤，以致發生這樣結果？

我們黨員或數黨員所犯的嚴重錯誤，我以為有二點：1. 黨員與主義脫節 2. 黨員與民衆脫節 3. 黨員與黨部脫節。

北伐成功以後，黨員對於主義的研究，一天比一天疏懈，一天比一天消沉，推演其結果，有些黨員，竟至根本不知主義為何物！至於以前比較進步的黨員，這時也往往因為工作的繁重，整個生活被日常事務所支配，而與主義隔絕，失却了隨時代而進步的精神，主義是黨員的靈魂，「能知必能行」，黨員一旦與主義脫節，行動便失却主宰，又安能不喪失革命的積極性而陷於不動或盲動呢？

再看黨員與民衆的關係，黨是領導民衆的，要領導民衆，就得生活在民衆的中間，與民衆同甘共苦，但檢查一下，本黨黨員是否都已埋首於民衆工作？這幾年來，有不少投機黨員，竭力向都會發展，爭權奪利，營私肥己，完全不懂革命黨員對民衆所負的神聖責任，和腦取官做一模一樣。民衆是黨的基礎，黨員一旦與民衆脫節，憑什麼

完成政治建設工作呢？

尤其使我們覺得可恥的，是有些黨員竟與黨部脫節。黨部是由黨員構成，黨員只有憑藉黨部的組織才能貢獻力量。離開了黨員，便無所謂黨部；離開了黨部，黨員便也不成其爲黨員。然而，過去的情形如何？有若干黨員曾定時參加區分部會議，接受上級命令，去做作爲一個黨員應做的工作？我們不客氣的說，不少的黨員都沒有做到這一點。尤其從事政治工作的黨員，大多數都忽視黨務。黨員和黨部脫節，變成了遊離份子，對於上級的工作指示，自然便不認識，更說不上去執行了。這樣，黨的力量如何能集中，如何能統一起來？

地方自治工作，本感倡導了這樣久，所做出的成績，却只目前這一點，不能達到中央的預期，這實在是我們黨員的恥辱。我們愧對總理，愧對中央，愧對領袖，更愧對全國的人民。

現在，時局已不容許我們再有一時一刻的遲延。完成地方自治的任務，迫切的放在本黨面前，我們每一個黨部，每一個黨員，都應痛切的覺悟，從下列四方面着手，完成我們的任務。

第一、認識新縣制之重要；新縣制是完成地方自治的有效工具，是實現二民主義的具體手段。每一個黨員；都應切實去研究新縣制的精神，研究新縣制的內容，研究新縣制與實行主義的關係，從深切的認識中，堅定自己對主義的信仰，振奮實行新縣制的精神。

第二、服從上級黨部的指揮；每一個黨員，以後都務必與黨部保持密切聯絡，接受上級命令，活潑的認真的加以執行。要知道黨員一旦離開黨部，他便失却團體力量，失却革命資格，便要變成一個不革命或反革命份子。黨部是黨的領導中心，是正確指導革命行動的司令台，黨員像軍隊的士兵一樣，要嚴格的受黨部的指揮，然後黨的政策，才可以貫徹到實行上。

第三、發揚深入民間的精神；黨是領導民衆的，不深入民間，不接觸民衆，領導從何處談起。尤其地方自治了、

作，本身上就是一個民衆工作，不深入民間更無從着手。本黨大部份黨員，都是平民出身，是由民間而來，所以傳統上就具有深入民間的精神，即令是知識份子，但參加本黨後，也就學到這種精神，辛亥革命以前許多黨員丟棄身份觀念，參加到幫會內，團結革命力量，就是這種精神的表現，現在要完成地方自治，就應該恢復這種傳統的精神，以深入民間爲最光榮的工作；把最優秀的黨員充實到最基層的政治機構中，地方自治就無不能完成之理了。

第四、團結全國優秀份子：地方自治是件極艱鉅的工作，決非本黨所能一手包辦成功，而且也不應由一黨包辦的。我們應號召全國一切優秀份子，來共同擔負這件偉大工作。本黨在地方自治中雖是居於領導地位，但我們應認識領導的方法，是使大家心悅誠服，而不是任意役使別人。我們要以熱烈的工作，公正的態度和平處事，謙恭接物來影響，感動全國優秀份子，團結全國優秀份子，只有這樣，我們才算盡到領導的責任，才能順利的完成地方自治。上述三種錯誤，四種覺醒極爲簡單，兄弟在河南主持省黨部時，即深自警惕，躬自力行，故在一年之間，即能發揮出平生未有發揮過的力量。「有志竟成」，同志速醒。

最後，兄弟願鄭重勸告本黨同志，現在，我們處在抗戰建國的重要關頭，也就是本黨同志贖罪的最好時機，而贖罪的途徑，總裁指示給我們，就是完成地方自治，就是實行新縣制，假如我們能嚴格遵守上述原則，把新縣制如期完成，那末過去一切對不起總理，對不起中央，對不起民衆的地方，就可以以奠定國家萬年有道之基，完成歷史上未有的大事業，來一筆抵銷，否則我們就真要成爲國家民族的千古罪人了！

從去年六中全會以後，本黨各級黨部，及全體同志在總裁偉大感召督導之下，已經一天天的奮發蓬勃起來，今後我們更應繼續努力，以勇往無前的精神，爲主義的實現而奮鬥。先烈之血，主義之花，現在靠了先烈的犧牲，三民主義已在全國開出燦爛的花朵，今後我們更要使這花朵在地方自治上結出幸福的果實。我們要自愛，愛同志，愛志士仁人，團結黨內外一切力量，來完成這件偉大的歷史任務。

八 新縣制與心理建設（上）

（二十九年三月十二日在中央電台播講）

革除自私輕忽畏難的心理：

今天兄弟所要講的題目，是「新縣制與心理建設」。新縣制發表後，各方面多表示擁護，認為是縣政建設向所未有的好制度，惟尚有少數人仍存有錯誤觀念，需要糾正，所以這個題目在兄弟心中醞蓄很久了，早就想提出來講，但又覺得縣各級組織綱要頒布不久，大家對於新縣制的內容和意義，還不能完全明白，先來講這個問題，恐怕有點蒼空，所以兄弟以前幾次講演，便都僅就新縣制內容及與各部門的關係，詳加說明。現在一般人不但對新縣制多已認識，並且因為新縣制已開始實行，個人利害也多直接間接的受到影響，所以心理建設的問題，便更形重要，便成為非立刻提出來不可的了。

心理建設是一切建設的基礎，是一切建設的原動力，任何工作，如果不先在有關人羣的心理上獲得成功的自信。那它就決不會成功的，中國古代最偉大的一本政治哲學書大學裏邊，就已經指出心理建設的「格物致知正心誠意」是「修身齊家治國平天下」的基礎。另外一位大學者荀子也說過：「心也者，道之工宰也；道也者，治之經理也。」的話，可見心理建設的重要，古聖先賢很早早就已體察出來了。到了總理。更把這一點特別加強，著成一本心理建設，昭示全黨同志全國同胞。在序文裏面，總理很扼要的說：

「夫國者人之積也；人者心之器也，而國事者一人羣心理之現象也。是故政治之隆污係乎人心之振靡，吾心信其可行，則移山填海之難終有成功之日。吾心信其不可行，則反掌折枝之易亦無收效之期也。心之為用大矣哉！」

總裁把心理建設看得更為重要，不但在口頭上，在文字上對全國人民再三諄諄誥誡，並且發為新生活運動，發

爲國民精神總動員運動，領導全國上下，身體力行，在心理建設之要義講演中，總裁懇切的昭示我們：「要救國家就要先救國民；要救國民，非先改革舊心理造成新風氣不可！」

關於一般的心理建設，由於新生活運動與國民精神總動員的普遍推行，這幾年確實是大大進步了。但表現在具體的工作中或新縣制實施上，這進步程度實在還不夠。不健康的病態心理，據吾半年來接觸，仍覺到處都有存在，需要隨時隨地加以倡導，加以糾正。

現在兄弟所要講的就是新縣制工作方面的心理建設，因爲時間關係，我想把題目分作兩次來講，第一次先把社會各方面對於新縣制的錯誤心理，詳細的加以分析；至於用什麼方法去醫療這種錯誤心理，則留待下次再講。

新縣制因爲是個基層政治建設的改造方案，而又規定全國普遍施行，所以牽涉到的範圍，非常廣大，不惟縣以下的行政人員，利害上直接受到影響，即縣以上各級政府，以及全國民衆，也無不直接間接的與這工作發生關係，因爲它影響的範圍至爲廣大，牽涉到的利害關係，特別複雜，所以對於新縣制的施行，也就發生了各種不同的形色色的心理。澈底擁護新縣制，並且實實在在願在工作上推動新縣制實現的人，固然是很多，但以一般而論，表現出一些錯誤的心理者，也實在不少，總括起來，大約有下列三種：

(一) 自私 自私是一種最壞的心理，這是誰也知道的，如果明明白白的從自私的立場上發議論，當然不會得到同情，不但得不到同情，而且還要遭到責罵。所以聰明的自私者，他總會藉着公的美名，用巧妙的方式，掩蓋他的自私。另外還有一種人，他心理的出發點也許確確實實是爲公，但他的主張却非常錯誤，錯誤到同樣陷入自私的圈子裏面，對於這種人，我們雖覺得他情有可原，但分析的時候却仍不能不把他放到自私的一羣內。基於自私的出發點，而曲解新縣制，阻撓新縣制，甚至反對新縣制的人，到處皆有。這些曲解，阻撓，反對的人，無論他用的是怎樣一種方式，怎樣一種措詞，其心理的出發點，總脫不了下邊三個原因。

人、第一保存系統：新縣制實行後，縣以下的行政完全由縣政府和鄉鎮統一起來。過去的許多行政系統，如各種獨立局所等等，都要一律改受縣政府直接管轄。這種統一，對於行政效率固然是有益的，但對於被合併的各個系統，則是權力上的剝奪。因而被合併的各個系統，對這種統一便表示異議，於是就有站在各自的立場，主張保持原來獨立系統的議論發生，如某局某局應該獨立呀，某室應該獨立呀，等等，其他社會上各階層，亦多以自己利益爲前提，而對新縣制作局部之贊成，或片面之反對。說起來各自都有充分理由似的，其實其出發點，不過保存系統，各爲自己之一念而已。

第二顧全地位：新縣制一實行，固然要增加許多佐治人員，增加許多新的機構，但另一方面，過去一些駢枝機關。一些冗雜人員，却也要一律撤去，因爲新縣制具有這種清瀉作用，所以政治上某一部份渣滓，恐怕新縣制實行後自己的地位要動搖，所以就用各種方法來表示對新縣制的不滿，阻撓新縣制的實行。

第三把持權利：這是一種自私的心理最濃厚的人，因爲新縣制規定保甲長，鄉鎮長都將由民衆選舉，縣裏邊要設置縣參議會這樣一來，民衆對於政治的監督權要逐漸擴充了，於是某一些希望把持權柄的人，便深恐自己的行政動要打擊，受限制，所以在心理上對於新縣制發生一種反感。現在有些人指斥新縣制太過於理想，不適合人民知識程度，其原動力往往就在這裏。

(2) 輕忽：這種心理比自私治好一點，但其出發點依然是不正確的，它把新縣制根本就沒看成是有實際性的東西，精神上先把新縣制的政治意義抹殺了。所以這種心理所產生的結果就和自私一樣，庇護了舊的，阻撓了新的。

輕忽心理的表現形態，是多種多樣的，大別之，可分爲照常習故，趾高氣揚，滿不在乎三種。

照常習故心理。即照常習故的心理，認爲新縣制不過是許多變化無定的法令之一，因而牠也就和其他常常變更的法令一樣，在實行上是不會有結果的，在性質上也不過是一紙具文而已。這些人對於中國的法令變遷，非常熟悉，

他們很清楚的記得，從民國以來，地方行政組織的法令變更過多少次，就是在北伐以後，也有不少變革，他們可與專家任意指出，一次一次的法令更張，結果都換湯不換藥，除掉引起一些形式的變動外，對於行政效率和民衆福利，都不發生什麼關係，變更的原因，不過是由於負責人物更換了，所以法令就來一套新的，他們的結論是：這太實得新縣制，不過又厚那一連串變更裏邊的一個小泡沫而已。蹈常習故，理所當然，命運限定了牠是走不通的！

第二種心理 趾高氣揚的心理，是把新縣制看成了集權的工具。這一類人覺得，過去縣長，鄉鎮長的權都太分散了，行動受各方掣肘，以致不能爲所欲爲。在新縣制之下，這種不方便的地方已經化除，做縣長鄉鎮長的便可大權在握，肆行無忌了。存這種心理的人無非是趾高氣揚，得意忘形，表面上也許是極端擁護新縣制的，但這種擁護正就是對新縣制的輕忽，因爲他根本忽視了和集權同時而來的，新縣制所賦予他的艱巨的工作。而忽視了這種工作，就等於忽視了新縣制的政治使命。

第三種心理。就是把新縣制看得滿不在乎。中國做官的人有一套老本領，就是「推拖擱」。任何重大的事情，老官僚都可以用這三個字把它應付過去。這種官僚的錯誤心理，到現在還在某一部份人頭腦中殘留着。對於新縣制的施行，這類人就存着「若無其事」的心理，完全不把新縣制看成一件嚴肅的工作。假如真有工作壓到他們頭上的時候，他們就準備掏出老法寶來「推、拖、擱！」

其餘還有各式各樣的輕忽心理，如視新縣制爲唱高調呵，視新縣制爲徒增紛擾呵等等，不一而足，總而言之，他們在心理上根本沒把新縣制看成一件嚴肅的工作。

(8) 畏難 這種心理是負責實際行政責任者所易發生的，他們的藉口有三，人才缺乏，經濟困難，和人事複雜。第一，就人才來說，他們認爲新縣制實行以後，鄉鎮中心學校，保國民學校數量上比目前增多了，衛生院，合作社，農林場等等須一一設立起來；縣政府，鄉鎮公所，保辦公處一律要加重權責，擴大組織，這一種更張，需要

辦新的人才，現在去哪裏找到這樣多的人才呢？而且現在所需要的還是屬於專門性質的教員，醫師，合作指導員，農林技士等，即令開始訓練，也不是咄嗟之間，就可訓練成功的，沒有人誰來做工作呢？

第二、就經濟來說，他們覺得困難更大了，沒有人才。還可就現有的人員，對付的把機構撐持起來，沒有錢怎麼辦呢？以現在的縣地方收入，來維持現在的縣地方機關和事業，已經是左支右絀，捉襟見肘的不容易了，如果還要把現在組織事業範圍擴大，那末增加的經費去那裏籌呢？據一般負行政責任者的估計，新縣制實行後縣支出內增加，至少是比現在加一倍，多的可以多到三四倍，現在的縣地方財政，早已被輿論譏為是竭澤而漁，在這民窮財盡的今日，何能再增加人民負擔！可是沒有錢怎麼辦事呢？設立機關，增加人員，擴大工作，最低限度的修繕費，薪俸，辦公費等總得要有的！然而就這最低限度的經費，也是不容易籌呵。

第三、他們對於人事的複雜，也相當的顧慮。關於這一點：許多人並不肯明白說出來，他只誇大的指出人才和經濟上的困難，以掩飾他對於人事阻力上的恐懼。其實正是僅僅由於對人事複雜的恐懼，才使他在新縣制的前途上，幻想出一種不可超越的困難。這種人的思想常常是在人事關係上打圈子，他想到新縣制一實行，有些機關要裁撤了，有些機關要合併了，有些機關要設立了，一裁一併一設，其結果平靜的官場，必定要攪起相當的波瀾，如果要負責長官，在這風波中就勢不免要受到許多左右為難的痛苦，要開罪許多他認為不必要開罪的人，要遭到許多平常做官所不必遭逢的阻礙。畏首畏尾，進退維谷，這種人事的牽涉，內心的不安，說出來太不冠冕堂皇了，然而許多畏難心理之所以發生，其主要原因却正就在這一點。

根據上面的分析，我們可以看出社會上對於新縣制存着不正確心理的人實在不少，而表現的方式也很複雜。不過歸結起來，總逃不出自私，輕忽，畏難三個範圍。這些錯誤心理，在新縣制實行上，實在是極大的障礙，如果不加以革除，新縣制必難實施成功，但究竟如何革除這些錯誤心理呢？希望大家都先來加以研究！

八 新縣制與心理建設(下)

(二十九年四月十六日在中央電台播講)

建立公正忠實勇敢的心理：

今天兄弟繼續來講「新縣制與心理建設」這個題目，上回兄弟講演的時候，曾經把對於新縣制的錯誤心理，分成自私、輕忽、和畏難三種，并且把具體的表現，大略的指示出來，現在再來講一講如何革除這類廢的錯誤心理，和如何樹立起健全的革命心理。

樹立健全的革命心理的方法有兩種：一個是「知」，一個是「行」。大凡錯誤心理的發生，都是由於不知不行而來，如果肯求知，肯力行，便不會有錯誤心理，即令暫時發生，也一定很快的就會改正過來。舉個最簡單最現實的例子來說吧：日本蠶食鯨吞的侵略中國，已經六七十年的了。中國人沒有一個不極度痛恨日本的，就是依附日本爲生的軍閥，受日本豢養的傀儡，良心上也常常燃起對日本的憤怒。可是自甲午李鴻章打了敗仗以後，大家總以爲日本是世界上最強的國家，中國是世界最弱的國家，以中國抗日本，無異以卵擊石，只有自速滅亡。所以對於日本的侵略，總是步步退讓，不敢抵抗。照這種寄恐日病的人的路子走，中國便只有萬劫不復的當日本奴隸，這種人思想爲什麼這樣錯誤呢？就是因爲他既不知道日本，也不知道中國。我們的領袖蔣委員長就不同了，他知道中國的力量，也深知日本的虛實，除臥薪嘗膽，未雨綢繆外，并決定「和平不至絕望時期，決不放棄和平，犧牲未到最後關頭，決不輕言犧牲」的國策。迨七七事變發生，就能領導全國軍民，奮起抗戰，用我們的鐵拳，粉碎日閥的迷夢。現在還沒有打到三年，已經把暴日打得筋疲力竭，欲罷不能，使中國的前途，愈現光明了。再打下去，我們的勝

利，我們民族的自由解放，便可以完全實現。害怕日病的人因為缺乏「知」，所以把民族的命運，步步斷送，到奴隸的深淵，蔣委員長因為具備「知」，所以就能領導民族走到自由解放的坦途。這就可見「知」是多麼關係重大，抗戰的結果，許多害怕日病的人，錯誤心理漸漸改正了，知道中國有勝利的把握，懷疑猶豫的人在抗戰中也都天天增強了信心。這就可見「行」對於心理建設，更具有非常大的力量。

有些人對於新縣制發生錯誤心理，其原因也和以前某些懷疑抗戰勝利的人一樣，是由於不知和不行；所以醫治這種心理，使之歸於健全的方法，就是求知和力行。知和行雖然是兩件事，其實他的關聯是非常密切的。有了真切的知，就一定可以發生篤實的行；反過來說，如果有篤實的行，也就一定可以求致真切的知。關於知和行的關係，總理在心理建設中講得很明白，他說：

「當今科學昌明之世，凡造作事物者必先求知而後乃敢從事於行，所以然者蓋欲免錯誤而防費時失事，以冀收事半功倍之效也，是故凡處從知識而構成意象，從意象而生出條理，本條理而籌備計劃，按計劃而用工夫，則無論其事物如何精妙，工程如何浩大，無不指日可以樂成者也。」

這段話是說明有了知，行就一定可以成功，所以我們可以說知是成功之母。但知從那裏來呢？總裁在行的透理中告訴我們：

「宇宙間除物質以外還有精神，承認精神的存在便承認心意的存在，有心意便有良知，不過有了良知要能致，如何致良知，即是行，即所謂實現良知；如此所謂良知才不致落空，才不會流於空疏的唯心論者，和機械的唯物論者。」

這里，總裁又告訴我們，要求得知，最好的辦法還是行。所以他又告訴我們：「古今來宇宙之間，只有一個行字才能創造一切」。

總理和總裁指示給我們可知和行的道理。是心理建設的最高原則，因為他是心理建設的最高原則，所以拿資料正對於新縣制的錯誤心理，也就同樣可以有效，我們現在就拿這兩個原則為根據，站在新縣制的立場上針對着上面分析出來的錯誤心理，加以研究，看大家應該求得什麼樣的知，從事什麼樣的行，就可以改正類廢的錯誤心理，樹立健全的革命心理。

第一先看，自私心理是從什麼地方發生的呢？可以說是因為沒有認識出新縣制是一個為全民謀福利的方案，也可以說是沒有從公的觀點上理解新縣制，所以新縣制心理建設的知，第一要知「公」。

新縣制是為整個民族整個的國家謀福利的方案，所以在性質上它不同於一個單純教育方案，合作方案，或一個國民兵海方案，既不是軍從這一方面，也不是軍從那一方面，而是從許多方面，用教育、用合作、用人民組織等種種不同方法，為國家謀整個利益；為人民謀整個幸福，不容有分門別戶的系統的，因為一有分門別戶的系統，它就要喪失統一的特性。

又因為新縣制是為全體人民謀福利的，所以它要整頓行政機構，給予才智之士以展佈能力的機會；所以它要實行地方的民主制度，擴大人民管理政治的權力，縣各級行政機構，不是養士紳的場所，更不是漁肉民衆的衙門，它是集中地方優秀人才，在人民監督之下，為人民謀福利的機關，它不為某一部份人顧全地位，也不為某一部份人把持權利，它所安慮全的，要堅持的，是整個中國的利益，全體人民的幸福。

個人的利益應該服從多數的利益，部份的利益應該服從全體的利益。犧牲小我，獻身國家，這是每一個行政人員必須有的公的精神。「大道之行，天下為公」，綱要之行，亦復如是。要知道得莫之下，決無完卵；沒有全體的利益，多數的利益，所謂保持系統，顧全地位，把持權利等等，都絕不會得到好的結果的。所以對於新縣制的認識，首先要以公為出發點，把新縣制看成為整個的國家整個的民族謀幸福方案，那末，自私的心理，就可革除

了。

第二再看，輕忽心理是從什麼地方發生的呢？可以說是因為沒有認識到新縣制是嚴肅而艱鉅的工作。也就是沒有從忠的出發點來理解新縣制。所以新縣制心理建設的知，第二個就是知「忠」。

中國政界，官僚習氣太重。各種法令，一到執行者手中，不是被擱下去，就是變成營私利己的工具。政令不行，事業不興，竟至被外人譏為無組織的國家，其中的原因，全在缺乏一個忠字。

我們看看中國現在所處的是什麼環境？外邊，強寇壓境，半壁河山，都已淪陷敵手，千千萬萬的同胞，在受着敵人的蹂躪，在這生死存亡的危險時期，還容我們泄泄沓沓蹈常習故麼？國內，上而有蕞莽為國的賢明領袖，下面有堅苦英勇的戰士和人民，全國上下都是這樣忠於國家，忠於民族，還容許個人營謀權位，忽忽工作麼？

新縣制是抗戰建國過程中，最嚴肅艱鉅的工作，是中華民族不能起死回生的良好藥方。中央對於這個法令，要以最大決心求其貫徹，而且要在最近之將來必須貫徹的。全國行政人員，更應該一掃過去陋習，不蹈常習故，不趾高氣揚，不因循敷衍，以認真嚴肅的態度，忠實的去執行新縣制所規定的艱鉅工作。

忠的意義是什麼，是盡責，是不欺，是無私，是謹嚴。假如大家能有忠的心理，那末一定會忠於新縣制的工作，一定不會再有那輕忽的錯誤觀念。所以對於新縣制的認識，不但要公，還須要忠。有了忠，才可以使這嚴肅而艱鉅的工作，在全國普遍付諸實施。

第三來看，畏難的心理是從什麼地方發生的呢？可以說是由於沒看清新縣制是「順天應人」。「革命建國」的專業，也就是缺乏「一往直前」「百折不回」的勇氣，所以新縣制心理建設的知，第三個就是知「勇」。

知道了公，知道了忠，自然就可以發生勇，但僅從公和忠發生出來的勇還不夠，還必須有進一步的認識才可以。這進一步的認識是什麼呢？就是新縣制不僅是為全民謀福利的，不惟是嚴肅而艱鉅的，而且是順天應人，一定

可以成身的。

有些爲全民謀福利的方案，雖然意思很好，但因爲客觀條件不夠，所以未必能行得通。新縣制則不然，他的條件已完全成熟，所謂「適乎世界之潮流，合乎人羣之需要」，爲先知先覺者所決志行之，斷無有不成者。」

畏難的人所怕的是人才缺乏，經濟困難，和人事複雜，但我們仔細想想，以前什麼時候有過像今天這樣，全國人才一致集中在政府領導之下？全國人民有過什麼時候像今天這樣，一致熱烈出錢出力，捐獻國家？全國意志，有過什麼時候像今天這樣，一致捐棄成見，服從民族利益？在這樣好的條件下，我們如果還畏難不前，還說人才不足，經費困難，人事複雜，那末縣以下的基層政治改造工作，到什麼時候才能去做？那不是永遠沒有做的一天麼？所以我們應認識清楚，現在實行新縣制，是最好的時機，是順大應人的事業。一切困難決無不能克服之理。現在方案計劃都已定了，我們祇須依着實行，本乎良知良能，竭盡救國救民的本職，勇往直前，積極的去，就必然能達到目的。所以新縣制心理建設的知，公和忠以外，第三個還要知勇。只有知道了勇；也就是知道新縣制是順天應人革命建國的事業以後，新縣制的實施，才會突飛猛進以底完成。

從公的出發點，知道新縣制是爲全民謀福利的方案，從忠的出發點，知道新縣制是嚴肅而艱鉅的工作；從勇的出發點，知道新縣制是順乎天應乎人的事業，有了這公忠勇的知，就不會再有自私，輕忽，畏難的錯誤思想，而且可以建設公正忠實勇敢的建設心理。

但是，單只知道是不夠的，更須要去行，用至誠的精神去行，只有從行的中間，才可以擴大知的範圍，充實知的內容，改正知中錯誤。而且行的時候，必定要誠，有了誠就只知道有公，不知有私；有了誠就必定謹嚴盡責，決不輕疏怠忽，有了誠就可勇往直前，不再怕什麼艱難危險。總裁告訴我們說過：

「我們今日要完成主義，要盡人類一份子的責任，求得人生最完備的境界，我們的所作所行，皆要本乎至誠。

如此，我們所貢獻的勞力，所貢獻的智識，乃能創造，能進取，能建設，能有意義，乃能訂定天下為公的民生哲學，確定了思想，認清了方向，就我們的本性，發揮我們的良知良能，決心力行，坦白勇敢，一往無前。知和行是心理建設的根本道理，公忠勇是實行新縣制的最高信條，所以新縣制的心理建設，就是要知公，知忠，知勇；行公，行忠，行勇，全國上下在新縣制實行的時候，都能知公，知忠，知勇；行公，行忠，行勇，那末新縣制就決無不成功的道理了。

關於知和行的要義，兄弟所講，簡單的很。大家在實行新縣制的時候，應該繼續不斷對知行作更深入的研究。知行的要義，就是推新縣制的原動力，對於知行要義明瞭愈深，推新縣制的原動力就愈大。總理的心理建設和建設的行的道理兩本書，是對知行要義講得最深刻的，每一個人對這兩本書都應天天不斷的去研究。大家都能與知力行，必公必忠必勇，則這種奮發精神，馬上可以在社會上蔚為風氣，那末不惟新縣制可以成功，一切革命事業，也都有了保證了。

八、新縣制革命建設的基本工作，現在前方百萬將士，正在浴血抗戰，在後方作政治工作的人，如果對這革命建設的基本工作，不能切實去努力，那就對不起前方將士，對不起國家民族！我們應各本天良，各守崗位，效法抗戰帶士的精神和決心，與社會的一切阻礙鬥爭，更與自己的不健康心理鬥爭。只要始終不懈的鬥爭，則建國必成，自必日近一日。

九 新縣制與管教養衛的運用

(三十年一月二十二日對委員長侍從室學術研究大會講並在訓練月刊二卷四期發表)

今天承賀主任相約，來和大家研究一次新縣制問題，並已承將題目指定為「新縣制與管教養衛的運用」。這個題目實在定得很好，廣大精微，深刻實際，面面俱到包括在內，各位學識都很好，對這問題也很有研究，想必已有深刻認識，以兄弟的疏淺，恐怕貢獻極少，若有錯誤或不週到的地方，還希望大家多多指教。

在未研究新縣制的運用以前，有兩個先決問題必須明瞭，這就是新縣制的定義如何？及新縣制的基本精神何在？現在先就這兩點加以簡單說明，然後再講他的運用。

(一)新縣制的定義如何 新是對舊而言，縣制即是縣政制度，新縣制的簡單定義，就可說是「新的縣政制度」。但這太簡單了，尚不能指出新縣制的目的，新縣制目的是要實行地方自治的，所以要明瞭新縣制還須明瞭地方自治的定義。

關於地方自治的定義，各國學者有種種說法，我們現在不能去一一研究，一一列舉，我在這裏只能根據總理遺教，作一最通俗最普遍的說明。總理說：「縣為自治單位」，又說：「治者官理也」，所謂地方自治，就是「以地方上的人，管理地方上的事情」。這個定義，是二民主義地方自治的正確解釋，亦即我們現在研究新縣制時所必須認識的一點。

(二)新縣制的基本精神 明白新縣制的定義以後，進一步還應認識新縣制的基本精神，這才能使新縣制的運用，達到正確的方向。

自北伐成功以來，中央關於新的法令，頒佈的很多，但在這許多法規之中，要以總政所創制的縣各級組織綱要為最有價值。它是本諸中國國情，適應世界潮流，根據總理遺教，並接受了抗戰建國血戰教訓而訂定的，所以它不惟在中國，而且在世界上也是最好的地方制度。

在秦以前，中國的政治制度本來是很完善的，但秦漢以降，歷代皇帝皆實行家天下辦法，遂致政治上優良的傳統精神，逐漸喪失，其間雖有少數遠見的政治家想實行改革，但以格於時勢，多不能達到目的，如王安石保甲的失敗，即其一例。這一次新縣制的訂定，可說是兩千年來地方政治上起衰振弊的大事，所以它不惟具有時代的意義，而且更具有歷史的重大意義。

新縣制的產生，是負着極大任務的，它是實現三民主義的工具，也是抗戰建國的中心工作，所以它的基本精神，也就包含着極大的革命色彩。總裁在「確定縣各級組織問題」一講中說：「本案之三根本精神，在於喚起民衆，發揚民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」。所謂喚起民衆，乃是總理積四十年革命經驗所得最寶貴教訓，這次新縣制乃是要完成總理未竟的革命大業，所以它就不能不首先注重於喚醒民衆。其次總裁又深感到民力發動不夠，地方組織不健全，是抗戰過程中表現的兩大弱點，所以接着又指出「發動民力，加強地方組織」而爲了建國工作的進行，地方自治實爲重要步驟，故最後又歸結說：「促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」。這就是新縣制的基本精神之所在，根據這種精神而創造出來的新縣制，其作用將不僅可以改革地方政治，而且必可實現三民主義，並爲國家奠立萬年有道之基。

新縣制的定義與基本精神，以上已概略指出，現在我們可以進而研究它的運用了。

(一) 新縣制的運用，也就是如何使新縣制化爲實際行動的問題。行動是由思想而來，人類對於一件事總是先有思想，然後才有行動。思想是理論，行動即是實際。所以研究新縣制的運用的時候，我們可以分爲兩方面，一方面

是理論上的運用；一方面是實際上的運用。

一、理論的運用

新縣制的理論是什麼？總括起來說，就是管教養衛。這四件事即是新縣制的基本指導方針，同時也是中國固有的最完整的政治哲學。

要明白管教養衛怎樣成爲中國最完整的政治哲學以及新縣制的指導方針，只要把這四字的來源回溯一下。

舊約是中國最古的一本讲政治的典籍，在書經的大禹謨上，有兩句關於政治理論的重要的話，說是：「德惟善政，政在養民」，養在政治上的意義，這裏首先被認識出來了。與總理所說「建設之首要在民生」一樣。其次在先秦諸子的學說中，關於教養衛的理論，提出的更多，如論語上的「子貢問政，子曰：足食足兵，民信之矣。」「子適衛，冉有僕。子曰：庶矣哉！冉有曰：既庶矣又何加焉？曰富之；曰既富矣又何加焉？曰教之。」「善人教民七年，亦可以即戎矣。」孟子上的「保民而王，莫之能禦也」，管子上的「倉廩實而後知禮義，衣食足而後知榮辱」所謂「足食足兵」，「富之教之」，「即戎」，「保民」等等，用現在的話來說，其實都是教養衛的意義。不過這些理論，在那時是零碎的，散見日，總理講地方自治的時候，才把它們綜合起來，說是：「古之治理，保民理民，教養兼施」；總裁則爲使這四哲學史普遍，更易爲人理解起見，又簡單明瞭的把它定爲管教養衛四個字。作爲一切政治設施的基本指導方針，從此中國古代的優良政治思想，才可以現代化的姿態而在革命建設過程中顯現出萬丈光芒。

講到這里，我想講幾句話：中國自提倡地方自治以來，實際工作做的很少，但五花八門的理論，却層出不窮，如政教合一呀，教建合一呀，政衛合一呀……實則多係一知半解，偏而不全。比較完善的只有廣西的三自政策，所以他的成績也比較別省有基礎。何謂三自，就是以自衛實現民族主義，自治實現民權主義，自給實現民生主義，但這理論上也還有缺點，譬如以自治實現民權主義來說，自治所要實現的乃包括管教養衛，四方面都在內，以自

治爲實現民權主義，不當把自治範圍縮小到極狹的地位。

河南有位別廷先生，是宛西三縣的自治領袖，廣西以自衛爲中心的縣政建設，大部份即從他那裏參照而來。這位別先生是田野出身，刻苦耐勞，對於宛西的地方自治頗甚有功績，但對地方自治的理論，却無何認識，可是他却也有一套自己的自治理論，就是「三桿主義」。有一次我應約到鎮內參觀，問他宛西的地方自治方針如何？他就向我解釋他的「三桿主義」，說是要以筆桿實現民權主義，槍桿實現民族主義，鋤桿實現民生主義，這話我聽來非常有趣，尤其是他把三桿和主義連到一塊這件事，於是我就把三民主義的地方自治和管教養衛的理論詳細給他講了兩點鐘，並告訴他主義兩字不是隨隨便便都可用的，他聽了以後，也覺得很對，於是才不拿三桿作主義來號召，而僅用他作爲推行地方自治的一種辦法了。

理論複雜而缺乏實際工作，這是過去地方自治上最不好的現象，以後大家也許還要時常遇到各色各樣的地方自治理論，希望都能以管教養衛爲依據，隨時予以糾正，予以指導，因爲只有管教養衛才是地方自治最通俗，最明瞭，最光輝的理論。

管教養衛在地方自治中既如此居於指導地位，那末以目前的革命建設來說，它的具體內容包括些什麼呢？

「管」就是管理訓練，它的目的是要實現政治建設，同時及於社會建設。

「教」就是常識訓練，它的目的是要實現文化建設，同時包括心理建設和倫理建設。

「養」就是生產訓練，目的是要實現經濟建設。

「衛」就是國防訓練，目的是要達到軍事建設。

這就是管教養衛的現實內容，是我們政治工作中的具體目標。

但是，單只認識出管教養衛的現實內容是不夠的，要使它能正確的活潑的實現於政治行動裏面，還應更進一步

步把握住他的基本要義，即禮義廉恥四個字，如果單講管教養衛而不以禮義廉恥充實之，則所謂管教養衛祇有軀殼，而無精神。

爲什麼管教養衛要以禮義廉恥爲其基本要義呢？

以管來說，它的範圍不外管事，管人，管物，管地，而尤其重要的是管人，管人的最高尚原則，就是要管有規矩矩的態度，正正當當的行爲，清清白白的辯別，切切實實的覺悟，才算盡了管的能事，否則即失去管的意義。再以教來說，教的目的不外教人做人做事的道理，而做人做事的道理都應以禮義廉恥爲基本條件。以養來說，總裁在新生活運動中曾明白指示國人，衣食住行要合乎禮義廉恥，這才是現代的生活，最後說衛，衛也需要以禮義廉恥爲依據，如詩經上說的：「糾糾武夫公侯干城」。雖然糾糾，但因為沒有禮義廉恥爲中心思想，所以只是公侯的干城，而不能成爲人民的干城，今日的軍人，有了禮義廉恥的精神，所以能做到嚴嚴整整的紀律，慷慨慨的犧牲，實實在在的節約，轟轟烈烈的奮鬥，能成爲國家民族生存的維護者，這就是衛也需要以禮義廉恥來充實的明證。管子說過：「禮義廉恥，國之四維」，這兩句話乃是千古不易的真理，要使管教養衛能在最高的政治目的上實現出來，便非以禮義廉恥爲基本不可。

現在我們可以講管教養衛在理論上的運用了。

管教養衛雖然是四件事，但在運用的時候，却須視爲一個有連環性整體的，而不能任其互相孤立，否則必難收效。所以管教養衛在理論上的運用，最重要的就是把握住它的連環性。

拿實際的例子來說，管首先是管人，但人要以中培養出來，所以就不能不管教。怎樣生產，怎樣分配，怎樣消費，雖屬養的範圍，但都不能不通過管的程度，因而管的第二個對象又是管養，至於衛，則兵役軍訓的推行，並不是漫無組織所可做到，所以管的範圍內又要管衛。這就是管與教養衛三者的連環關係。

其次言教：教的最重要目的是教人以管理的能力，使成爲國家有用之才，不然的話，就成爲低能教育。這就是教與管的關係。第二個要教的是如何生產，如何消費，使生產與消費都能合理，這就是教養。過去教育不注意這一點，所以學校愈發達，社會上的遊民就愈多。第三個要教的是使受教者能增強氣魄，並具備種種自衛能力以保障民族生存，這就是武衛。教的目的，除掉這些以外還有什麼呢？所以就教的工作上說，與管養衛也實在是分不開的。

再其次言養：養的目的是要增進人民的生活，但真正的人的生活一定是和管教衛分不開的，猶太人是很有錢的，養的方面本無問題，但因為沒有祖國，沒有衛的保障，所以就到處遭受虐待，遭受驅逐，不能過人的生活。非洲的黑人也是有養的，但缺乏管教衛的能力，所以被人征服，被人當作奴隸來驅使，法蘭西是歐陸最富的國家，最近在德國閃擊之下，不旋踵而覆亡，也就是因爲管和衛無刀量的緣故。所以如果單注意養而忽略了管教衛，那末縱能生活也只是上流的生活，奴隸的生活，而不能是人的生活。要人人都能過着人的生活，養就不能和管教衛分開。

最後講到衛：衛的最高目的是保障國家民族的生存，但如何才能達這目的呢？那不是專恃武力所能濟事的。第一次歐洲大戰，德軍百戰百勝，然而最後却爲英法所屈服，因爲它沒有麵包了。衛離開了養不能單獨存在，離開管教也一樣，所以衛和管教養也都有不可分的關係。

總而言之，所謂管就是管人，如何的教，如何的養，如何的衛，教就是教人，如何的管，如何的養，如何的衛。養就是養人，如何的管，如何的教，如何的衛，衛就是衛人，如何的管，如何的教，如何的養，四者有密切的關係，有極大的連環性。其中以統的管爲主體，而以橫的教養衛爲內容，有時分工合作，有時相需相成，這樣才是管教養衛在理論上最澈底的運用，才能使人力財力發揮出最大的效果。

二、實際運用

理論的運用看起來很平常，實則是很重要的，因爲行動是由理論而來，沒理論就沒行動，對於理論不明白對於

實際也就不會貫通。

管教養衛道四大指導方針，是怎樣在新縣制中貫徹實現了呢？現在先分開來看一看。

先看管在新縣制中的實現，以前縣政系統是割裂的，不統一，教育、建設、公安各有專局，各有主管，縣長名義上是綜理全縣政務，實在只是一個官一個民政科。現在新縣制中，管是統一了，合一化了。縣政府內設民財教建軍地政社會七科，統由縣長直接管轄。在縣以下則直到鄉鎮保甲，縣政府的力量都可以一直貫徹下去。不惟政的方向如此，而且民衆團體民衆組織亦均改歸縣政府指揮，使政治的力量，得以普及於全部社會活動之中。但此尚係僅就縣的權力而言，至於對縣、監督、除省政府外，增設縣參議會，於鄉鎮保甲增設鄉鎮民代表大會，保甲大會，以完成有系統之民主監察制，使縱橫上下，都能相當的運用官民力量，這是新縣制中管的最大進步。

其次看教。教在新縣制中也有了一個很完善的體系。縣政府內設教育科，主管全縣教育。教育科直接管轄之下有縣立中等學校，可酌設鄉村師範，或職業學校，或初級中學一所，并限定一律須設於鄉村，不得集中城市，以免洋化教育之弊。高設職業訓練班，鄉鎮設中心學校，內分成人補習班，婦女班，兒童班等；在下則每保設一國民學校，通過這許多機構，教的力量自可深入到全縣的每一角落，使「全民皆學」。

關於查的事務，在縣則由建設、財政、地政諸科主管。另外有農業推廣所，農林場，縣合作社聯合社等為實際執行各種經濟建設的機構。縣以下鄉鎮有鄉鎮合作社，鄉鎮農場，保有保合作社。鄉鎮公所之內設有經濟股，保辦公處則設經濟幹事。每一層每一級都有專負經濟責任的組織，每一村每一戶的生活，都予以深切注意。這就是新縣制關於養的運用。此外關於縣造產，鄉鎮造產，以及開發土地，整理財政等，亦均有整個政策，以增進人民生活的改善，使全民各遂其生。

衛在新縣制中運用的機構原為壯丁隊，現在已決定將壯丁隊取消，改為國民兵團。因為國民兵團是在抗戰期間

產生出來的最完善制度，是動員民衆，訓練民衆的最佳方法。國民兵團的組織，在縣由縣長任團長，另設副團長一人，縣政府軍事科長，設自衛隊及常備隊，分負維持治安及補充兵役的任務。在區設後備隊及預備隊，在鄉鎮保甲則設鄉隊，保隊及甲班。這個制度完全實行以後，即可做到全國皆兵，對於爭取民族獨立自由，一定可有極大的貢獻，將來少年團成立，亦將歸其訓練。

管教養衛在理論上的運用，是連環的整體的，在實際上也一樣不能分開。爲了觀察的便利，權把新縣制分做了四方面，但在運用的時候，還需要加以聯合起來統一才行，否則如各自爲政，就必致支離破碎，難有成效了。

新縣制對於這種連環運用的法則，是充分注意到了的。以前的縣政府是只管機關及公務員，現在的縣政府成爲一切實際工作的中心，所有全縣管教養衛的種種事業，都被放在統一指揮之下進行，鄉鎮保亦均如此，力量集中，意志集中，所以將來一定可以發生絕大的效果。舉一件最小的例子來說吧，以前的學校是只在校門以內教書的，假如學校的隣舍有逃避兵役情事，或學校門外發生了什麼糾紛，校方是絕不過問的，但新縣制下的學校就不同了，新縣制下的鄉鎮保的學校，校長是由鄉鎮保長兼任，或由校長兼任副鄉鎮保長的，學校教育，已不是關門的教育，而改爲政治化，社會化的教育了，所以鄰舍逃避兵役，它有勸導糾正責任，門外發生糾紛，它有排解規勸的義務。學校的工作是這樣，推而至於一切機構，無不是這樣，分立狀態消除，各個部門的工作都互相銜接，互相溝通，政治的力量，無形中就增大不知若干倍了。

管教養衛四大方針之下，工作的種類是非常繁多的，即以國防最高委員會所定地方自治完成標準而言，已有十四項之多，這自然非一蹴可即的事。從這一點看，新縣制規定三年完成，不過只有將基本工作完成而已。要使這些工作每一件都澈底完成，那非十年二十年不爲功。屆時三民主義就可全部實現，而中華民族，亦將永爲世界上最新最強的民族了。

以上我們在管教養衛四大方針之下，研究了新縣制的運用，但這是純就理論及實際兩方面一般法則而言，假如我們去實行的時候，應從何着手呢？對於這個問題，這里也有稍加說明的必要。我以為入手的方法是很簡單的，即從本身的自管自教自養自衛入手，也就是遵循着中國修身齊家治國平天下的一貫道理。中庸上有句話，說是「放之則彌六合，捲之則退藏於密」。這正可以拿來形容管教養衛的運用，每一個人對於管教養衛一定要做到放之則可平治天下，捲之則可獨善其身的地步，才算澈底了解管教養衛的運用，而且也只有這樣才能去運用管教養衛。個人的身心與社會是相連的，要做到政治上的管教養衛，就不能不從本身的管教養衛做起，而身的管教養衛，又以心的管教養衛為基礎。如果每一個主持地方政治的人，都澈底明瞭這一點，而做到自管自教自養自衛，以身作則，躬行實踐，則其所主持的一縣一鄉，亦必可達到管教養衛的目的。否則縱有高深理論，良好機會，亦必成為形式，而不能發生實際效用。

新縣制是本黨執政以來最重要的政治建設，這個工作的前途不僅關係於抗戰的得失，關係於主義的成敗，而且關係於領袖的德望，關係於政府的威信，大家都是和委員長朝夕相隨，對於新縣制的意義與其重要性，想必認識更切。希望都能一致協助這一事業的進行，不要以為新縣制只是地方上的事，與我們無涉，而應各就所居地方幫助鄉鎮保甲進行各項地方自治工作，如協助改善兵役，推行戶口調查，創辦合作社等等這樣雖未直接主持地方自治，而對地方政治的改革，也就算盡到了很大的貢獻。一般民衆看到高級長官如此重視新縣制，一定能更踴躍的參加了。兄弟嘗言，黨員能到區分部工作，則黨立可勃興，公民能到保甲活動，則地方自治必可完成，故兄弟無論到何地方，均以一部份力量，為黨為保甲而努力。現已在遺愛祠鎮推動本會各同志，幫助地方自治工作，業有相當成效，諸位如能坐言起行，各在所居地方，努力去做，一定可以收到更大效果，將來出長地方，則操之有素，一定更有把握。希望我們大家共同為這一工作的完成而奮鬥，以副委員長的期望。

一〇 新縣制與工作競賽

（三十年九月十二日在掃蕩報發表）

今年是新縣制實施的第二年，距完成的期限只有一年了，所以在今年之內，每一個縣政工作人員，都應以嚴厲緊張的態度，推動其工作之進展，而不應有絲毫偷惰鬆懈心理，存乎其間。

我們所處的是一個世變劇烈的革命時代，我們的地位是一個被蠶食鯨吞的次殖民地地位，而我們的整個國家民族，則又在進行着一個生死存亡的苦戰。假如我們有一懶惰、歷史的巨輪，就要把我們打到永不翻身的奴隸深淵。今天幾多新興的強國，那一個不是在時間的爭取上壯大起來；今天幾多傾覆的國家，那一個不是因忽視時間而蒙受了不可忍的教訓！萊諾在法國敗亡的前夕大呼「時間」，邱吉爾在籲請美國援助時大呼「時間」，最近羅斯福總統援助民主國演說中亦在大呼「時間」，時間！時間！這在今天真是再重要不過的因素了。

我們要爭取新縣制一定在三年內完成，我們「要爭取在今年內奠定新縣制成功的基礎，我們要在工作中對時間作最大的利用。珍惜時間，把握時間，爭取時間，我們的口號是：「時間就是勝利」！

由於中國是個農業國家，更由於數千年來一向是閉關自守，所以社會上對於時間的觀念，往往是非常淡薄。尤其在政治機構中，「推拖擱」三字竟成爲做官的無上妙訣！中華民族之積弱，這種輕視時間的遺毒，不能不說是一個重要原因。在今天，這種遺毒是應該予以澈底剷除的時候了。我們必須改變對於時間的觀念，把今天的一小時，比做古時的一月；把今天的一天，比做古時的一年，用新的時間標準，來衡量工作的輕重遲速，用新的時間做標準，來確定努力的最大限度，這然後才可以生存於競爭劇烈的世界，然後才可以談得上謀民族之解放，否則就必被置

於劣敗之冰，新縣制的內容，或然是日發俱舉，任務繁重，使許多仍抱舊中時時間觀念的人，望而却步，以為非十年二十年或三十年不能完成。但假如以現代時間觀念來衡量，那末三年完成，實在也並非過於匆促的。我們要掃清那過時的觀念，要以新的時間做標準，來展開新縣制的實施，提高新縣制的進度。

但是，改變時間觀念並不只是理論上或認識上的事，而是惟有從工作實踐中才可以獲得它的現實性。抽象的時間觀念是無意義的，人類之所謂時間，就一定是一種比較工作進度的標準，離開工作作比較，時間的長短，便要失掉意義，每日官僚政治的不重視時間，本質上即是不重視工作的一種具體表現，所以我們現在提出爭取時間的口號，在現階段的中國政治意義上說，也即是掃清官僚主義殘餘的最有效方策。

有效率行政，是非爭取時間不可的，今日如此，過去亦然。但過去用以維持時間效用，藉免工作延誤的方法，只有考核和獎懲，而其於運用，更是極重於獎，即在限期以內完成的則一定受懲。這種方法雖已為各政所一致採用，在防止時間的虛糜上收到相當效果，但其意義終究是比較消極的。它只能維持時間的平均利用，却不能創造時間的最大利用；只能維持工作的平均效率，却不能創造工作的最大效率。然而時間的利用和工作的效率，也像人類在其他方面的表現一樣，是可以不斷進步的，只要能發現有效的鼓勵方法，它就能有迅速驚人的發展。

考核和獎懲用之於促進時間的最大利用上尚嫌在弱無力。而表現出絢爛成績的，乃是另一新的方法——工作競賽。

假如我們打開歷屆世界運動會的紀錄一看，則競賽對於人類技能的發展，曾盡了何等重大鼓勵作用，那是一目了然，毫不需要解釋的了。但這種競賽只是一種競技，其作用僅限於幫助了個人的體力發展，對於社會意義還是比較次要的。本文所討論的工作競賽則不然，這是一種生產競賽，建設競賽，它有極大的普遍性，可以適用於個人

與個人的競賽，亦可以適用於團體與團體的競賽，它的作用不只是從某一方面助長人類的局部發展，而乃是從多方面助長社會的全部發展，使社會生活能迅速的達到更美好的境地。在這歷史發展到集體重於個人的現代，它乃是鼓勵人類生活向上的最進步方法。

工作競賽的應用是在蘇聯社會主義建設中創造出來的。一九三五年八月二十一日，頓巴斯礦井裏一個氣鑽掘煤工人斯達漢諾夫，阿列克色依，在一班工作時間內，採掘了一百零二噸煤炭，超過普通採煤定額十四倍之多。這個榜樣，奠定了工人和集體農民為提高生產定額，為更加提高勞動生產率而進行的羣衆運動之開端，蘇聯政府對於這個光榮的運動，立即給予有力的號召與鼓勵，於是工業農業，運輸業及一切社會建設事業部門中，繼續的不斷有大批斯達漢諾夫運動英雄產生出來，而蘇聯的第二個五年計畫，便是在這一運動；推動之下，於四年又三個月的期間完成了。

斯達漢諾夫運動在蘇聯，除掉助長了社會主義建設而外，其最大的意義就是改變了蘇聯人民在農業社會中，在專制政體下所養成的時間觀念，教育了新的工人和農民，使他們能善於重視工作中的時間因素，不僅是一分鐘，就連一秒鐘也不浪費；使他們的技術能獲得巨大的進步，表現出工作準確和工作着實的模範。

蘇聯工作競賽的經驗，是值得我們珍視的。就過去的社會經濟基礎上說，我們有許多相同之點，就現在建設新國家的意義上說，我們有相同之點更多。

工作競賽的榮譽和考核的獎懲，對於參加人的意義，性質上微有不同，前者是一種社會的榮譽，而後者則與其地位有實際利害關係。由於這種區別，或者會使某些人發生一種誤解，以為在蘇聯，社會的榮譽與個人利害業已完全一致，因此工作競賽發生良好效果；但在中國，則一般人重視利害較重視榮譽尤甚，所以恐怕未必能獲得理想成績吧？這種誤解完全是由於沒認出東方人民自特性。在東方的生活中，人民其實是對社會榮譽最為重視的，

倫理與法律並重或者倫理尙重于法律，就是這特色的最顯著表現。一切政令的推行，只要能利用到社會榮譽作補助，一定可以獲得極大效果。民國初年本人曾作雲南代表，到日本考察地方自治，至三重縣到處都看見有各級縣府機關獎狀，即在一個住戶內，亦發現有模範家庭獎狀，覺得很新穎，才知道日本的名譽獎勵，不惟行之於縣郡市町村地方自治成績優良的地方，而且行之於家庭。凡是受到這獎狀的，其家庭在當地的地位，立即增高。考察後適越日本內務大臣床次之宴當時我曾問他：「日本地方自治辦理具有成績，都是採用了那些方法」？他聽後，並不答覆，反倒轉問我一句：「你以爲呢」？我想了一下說：「是由於注重名譽獎勵吧」？他大呼爲真知灼見。由此可知僅僅政府的名譽獎勵，對日本地方自治即有如是效果，現在工作競賽的榮譽，乃是一種意義更崇高的獎勵，那末對於一般地方自治工作人員之可以發生的鼓舞作用，更是毫無可疑的了。

中國社會上，歷來也存有一種競賽的風氣，最明顯的如端午節賽龍舟，即是體育競賽。又如呂和叔倡鄉約時的每月每月會一次，公同聚餐，公舉善行惡行，紀之於籍，以示勸勉或懲戒，這是道德競賽。元代社制的勸保農桑，對於犯法的農民，社長在他們門上，大書所犯事項，以示羞辱，俟其改過自新乃毀之。這是紀律競賽。明代的申明率產養等，亦含有競賽意味。如此之類，不勝枚舉。所以中國的政治經濟制度和蘇聯雖不相同，但由於東方人喜競榮譽的天性，工作競賽在中國的實行，亦必能產生絕大效果的。

新縣制的工作非常繁鉅，其意義之大，範圍之廣，可說是中國近代歷史上最偉大的一件內政改造事業。對於這等事業，假如我們仍蹈常習故，而不在實行上採取進步的方法，那末在限定的三年期間，就無完成可能！爲了使中華民族能在這世界大變局中真正獲得解放，爲了使三民主義的偉大理想能在中國真正實現，我們是不能再讓時間向面前空逝過去了。我們要發揚革命的突擊精神，以工作競賽的方法，來完成新縣制計畫。

新縣制的工作競賽應該怎樣進行呢？要回答這問題，要使競賽能勝利的展開就必須把握住兩個中心：第一是競

賽的範圍如何正確規定；第二是競賽的實施如何週密計畫。

首先我們來檢討一下，競賽的項目應如何規定。

新縣制工作競賽的項目，大體可以分爲三方面，即組織的競賽，生產的競賽，教育的競賽，具體而言：所謂組織的競賽，就是保甲編整的競賽，國民兵團組訓的競賽，民衆組織及民衆團體成立及發展的競賽等等，其目的是在加強地方組織，鞏固國防力量。所謂生產的競賽，即是農業推廣改良的競賽，合作社數量及業務的競賽，公共造產的競賽，及修路，築河，造林的競賽等等，其目的是要發展農村經濟，改造人民生活，所謂教育的競賽，即學校競賽的競賽，學校充實的競賽，教學進度的競賽，及社教普及的競賽等等，其目的是增加人民知識，訓練人民政治能力。

這三種競賽所包含的項目是如此之多，現在究竟應該先實行那些呢？同一時間內實行一個以上的競賽固然是可能的，但這許多項目同時進行競賽則無論如何不可能，然則在選定競賽項目的時候，輕重緩急之間，應以什麼爲標準呢？

選擇競賽項目乃是一種政治的意見，不能抓住最緊要的項目競賽，就不可能獲得最好的成績。

抗戰期間地方上最重要的工作是組織，是要在散漫的農業社會中加進三合土，沒有健全的組織，人力就無由動員，沒有健全的組織，政治就無法推動，它是一切政治設施的中心，離開它便無所謂政治；所以我們選擇競賽項目，首先應就選擇組織的競賽。在後方，保甲的功用是重大的，應如何使之編組完善，戶口明確，運用靈活，人選適當，這是組織工作所應重視的，亦即競賽所應選擇的項目，在戰區民衆組織與民衆團體之形式更較便利，力量更爲發揮，因而在選定此項項目時應以這些工作爲中心。在新縣制實施的第一步，健全組織，加強組織，乃是一切工作的基本，所以組織項目，也就應依照當地人口地時條件，首先各項組織工作中來選定。

至於生產競賽與教育競賽，在民窮財盡，文化落後的中國，當然也是非常重要的。不能從生產中改進人民的生產水準，不能從教育中提高人民的文化程度，則組織的加強，就絕難達到較高的地步，所以進行組織競賽時，對於如何促進生產的發達，教育的進步，亦均應予以詳密的考慮，俾能從組織競賽中培養出生產與教育事業發展的條件，而後在組織工作達到相當階段後，立即以生產或教育為中心，開始新的競賽。這樣就可以使各時期的競賽項目，在政治意義上不至表現漫無計畫的形態。

還有一點，就是在選定項目時，應注意從小處做起，即照總裁所說困難於為大於微，由近及遠自早而漸的原則。譬如中國人最缺乏時間觀念，而守時競賽又是極易舉行，那末第一步在保民大會時，就可以舉行守時競賽。如一保都能做到守時，那末這種競賽就可推而至於全縣一切民意機關。又譬如教育競賽，最容易的是求學生數目的增加，其次才能說到質量的高低，所以第一步就從學生數目競賽起，由一保至一鄉，由一鄉推而至於縣，至於縣。其餘壯丁訓練，合作社業務等競賽，亦莫不如此。我們不能以為細微小節，不必重視，實則這些細微小節，正是整個工作成敗的關鍵。

競賽項目選定之後，其次應注意的即如何確立實施競賽計畫。

競賽計畫的擬定，應該包含三個要素，即一、範圍，二、步驟，三、檢討。

範圍就是競賽參加單位的性質之規定。所要舉行何種競賽到底是個人的，團體的，抑或是區域的呢？乃是應首先辨明的，這三種競賽，由於範圍的不同，因而性質上也有差異，決定個人競賽勝敗的因素是天才，知識與決心，而決定團體與區域競賽勝敗的要素，則除每個參加人的能力外，還須加上一個團體的組織能力，個人競賽的作用，在發展個人的工作能力，而團體與區域的競賽，則更要提高其工作的組織能力。這種種方面的不同，對於決定競賽步驟及檢討時，都有很大影響。

競賽步驟又可分為三個段落，即準備實行，和總結。和作戰一樣，毫無準備的戰鬥是很難取得勝利的，在競賽宣佈開始以前，關於人的準備，工具的準備，工作綱領的準備，以及人地時物諸條件的控制等，都應有完密的佈置，這然後才可以使第二個段落，即工作競賽實施，得以圓滿的進行，而充分成爲人力的競賽，否則有些地方由於客觀條件的便利而獲得勝利，有些地方則雖盡了最善努力而失於權力的窒礙或物質的不足，那末競賽的結果也就不是最完滿的了。總結一段落純粹是成績的考驗，然而也並不是單純的事，一定要選擇熟悉該項工作的人，且須以公正細心的態度，來執行其任務。

最後是競賽的檢討了。一次工作競賽以後，必定會增加許多寶貴的工作經驗，如何接受這些經驗，利用這些經驗以取得工作的更大開展，乃是檢討的任務，在競賽中那些優點是值得發揚的，那些缺點是需要改正的，檢討之後，均應以口頭或文字的方式指示給參加競賽的人員，使每一次競賽的結果，均可收到一種教育作用；同時更應利用高漲的工作情緒，爲佈置新的，競賽的準備。

檢討的結果，就要宣佈名譽獎懲，上級長官，在這時必須親臨參加。方足以提高社會對於競賽的重視，而增加參加者的興趣。

工作競賽是鼓勵政治建設的最好方法，對於肅清政治機構中的官僚主義，將尤有起死回生的作用。我們要把握住這個武器普遍而持續地造成競賽的浪潮，以實現新縣制三年完成的計畫。

一 新縣制與宣傳

(三十年十一月十五日在地方自治半月刊發表)

宣傳二字，今天有許多人，聽到就感覺厭惡，以為這是一種最不實際的東西，只有最浮誇的人，才可以公開利用它。當然，假如所謂宣傳也者，其內容只是限於一般商品廣告似的東西，那末它遭人鄙棄也是應該的，但事實上並不如此。宣傳在政治上的作用，不惟不是可鄙的，而且含有最積極最重要的價值，把宣傳造成可鄙印象的，正就是平日自鄙視宣傳，而又濫用了宣傳的人。

兩千年以前，孫子已經在他的兵書上寫着：「攻心爲上，攻城次之」的名言，具體的指出了宣傳的重要性的事實戰鬥，在普通的理解上乃完全是一種武器的比賽，力的比賽的；而攻心的宣傳，尙可以對之發生最積極作用，那末用之於改造精神，改造制度的政治革命，它的重要自然就更無與比倫了。

人類的力量，是由思想與信仰產生出來，沒有思想和信仰也就沒有社會進化的力量，但單只一個人有思想有信仰，必須在大多數人中造成共同的思想與信仰，這共同思想與信仰怎樣造成呢？槍砲是打不出來的，金錢的收買也不見得有效，公文式的一紙命令，效力就更差了，最好的辦法，只有宣傳，因爲槍砲是脅迫的，金錢是卑污的，命令是強制的，在脅迫，卑污，與強制之下，人類就不會有思想與信仰可言。人類最純潔崇高，思想與信仰，只有在正確的宣傳說服之下，才可以被啓發而成爲無窮的力量。十六世紀的宗教革命，十八世紀的民主革命，以及十九世紀後期以來的社會主義革命，其所以能從社會中勃發而成巨大的力量，最初完全由於思想信仰所致，而造成這種共同思想的，則是既無權力亦無金錢的孟彩爾、馬丁、路德、盧騷、孟德斯鳩、馬克斯等人，他們推動革命的最重

要工具就是宣傳。

本黨革命之歷史，更證明了同一真理。國父領導革命之初，物質的憑藉，何嘗有尺寸寸鐵，然而終能推倒滿清者，其力量實在得自宣傳方面的多。國父最初之所以由廣州到香港學醫學，其目的即在便於宣傳革命。自傳有云：「每於學課餘暇，皆致力於革命之鼓吹……與陳尤楊三人常往香港，朝夕往還。所讀者莫不為革命之言論。所懷者莫不為革命之思想。所研究者，莫不為革命之問題。四人相依甚密，非談革命無以為歡」。這就是國父最初開展宣傳工作的神情，因為革命乃是社會的事業，有了主義，有了政策，同時還必須有好宣傳，然後全國人民，才能奮然歸附，甘心為此而奮鬥。待全國人民都樂意為此而奮鬥。那末革命就沒有不成功的了！

國父在他的演講中，曾屢屢以宣傳的重要，向黨員提示。民十二對本黨總親大會訓詞，謂宣傳主義是以黨建國的第一步；後來在廣州對各黨員演講，又指出革命成功，全賴宣傳主義。他曾將辛亥革命成功的道理加以總結，說：「本黨在辛亥革命成功的道理，就是由於一般先烈自己能夠犧牲，為主義去奮鬥，并且把本黨的主義，宣傳到全國人民，令全國人民都贊成革命。所以武昌起義，一經發動，便全國響應。當時武昌的革命軍，沒有離開武昌一步，沒有打到各省，各省便同時響應來革命，就是由於各省人民，受了本黨的宣傳」。同時他又指出革命的方法，說：「要政治上切實的道理，實行出來，統共有兩種方法，一種是用武力，壓迫羣衆，強迫去行，中國古時政治變遷，大多數都是用這種方法，一種是靠宣傳，使人心悅誠服，情願奉令去行……革命成功極快的方法，宣傳要用九成，武力只可用一成，我們國民黨這幾年用武力的奮鬥太多，宣傳的奮鬥太少，此次改組，注重宣傳的奮鬥，便是挽救從前的弊端。」這兩段話，真是至理名言。國父一生革命經驗的結晶，均歸納於心理建設一書中，而心理建設所論之知難行易，視知為革命之中心，實在也就是視宣傳為革命的中心。因為要從一己之知而達到萬人皆知，就非熱宣傳不可，宣傳就是要大家都有真知，有真知才可以有力行。

抗戰以來，雖然嚴重軍事戰鬥，吸引了人們的大部份視線，然而一切有政治遠見的人，都明白在充實軍力之外，推進宣傳力量，具有重大的作用。這不僅從總執手訂第二期抗戰要旨中，明白規定「宣傳重於作戰」上可以看出來，而且從國民精神總動員中得到具體的實踐，國民精神總動員綱領中，部內容，可以說就是抗戰時期一個完整的愛國宣傳綱領，它不僅規定了宣傳方針及宣傳方式，而且把全國黨政軍學及一切社會有力人士，都納之於一個大的宣傳機構與宣傳活動之中。

一切革命的事業，都不能拋開宣傳，所以我們可以說，誰要否認宣傳的力量，誰就不配談政治與革命。

新縣制是「奠立萬年有造之基」的偉大政治建設，具有深刻的革命意義，它和一切革命事業，成功一樣，是不能放棄正確的宣傳手段的。

或者有人以為，推行新縣制目前所急需的是人，是錢，而宣傳既喚不出來人，也喚不出來錢，所以它只是毫無意義的點綴。我們要這點綴幹什麼呢。這話也許是有道理的，但是，假如放棄宣傳不做，人和錢的問題就馬上可以解決了麼？恐怕誰也不能作肯定的答復，還是我來老實告訴他，丟棄了宣傳，人和錢就更不容易找到。

任何革命事業，當初創的時候，都一定會感到人與財的不足，但待其理論一旦深入人心，成爲社會的共同信仰，它就會獲得取之不盡，用之不竭的源泉，新縣制目前之所以遭到許多困難，其最大原因，實在還在於一般人對之缺乏理解，不要說一般民衆，即一般中下層縣政工作人員，能澈底明瞭新縣制之意義者究有幾人，在這種情形下去補健全機構，處理財政，與辦經濟事業，設立民意機關等，民衆全居於被動地位，又安有不處處遇到障礙之理。假如民衆能明瞭保甲利益，他自然會協助保甲長去執行職務，假如一般知識份子明瞭新縣制的革命意義，他自然會積極地參加基層工作，假如戶長能明瞭民意機關與其本身的關係，他自然會熱心的出席戶長會議，參加一切縣鄉民意機關選舉，所以新縣制實施上的許多困難，是可以靠宣傳力量而得到解決，假如從間接的意義上看，

宣傳不僅可以喚出人來，而且也可以喚出錢來。

其次，新縣制的宣傳工作，大家早已在進行了，不過推行得無計劃無組織，以致力量分散，未能達到最大效果而已。譬如今天常常在各地舉行的兵役宣傳，衛生宣傳，造林宣傳，合作宣傳，土地陳報宣傳等等，實際都可說是新縣制宣傳的一部，但因主持機關不同，主管機關與其他機關間缺乏配合，以致不能形成一個體系，但這個事實却正說明：宣傳對於一切工作，乃是自然而然的步驟。現在實行新縣制，縣以下一切工作，都要放在通盤籌劃之下，所以無計劃無組織的宣傳時期，應讓它成爲過去，我們應本着新縣制的一貫精神，把縣政宣傳的體系，確實建立起來。

所請確立新縣制宣傳體系，並不是要於現行政治機構之外，另建立一套宣傳機構，我是絕對反對多設駢枝機關的，我只是主張應規定一個辦法，把現在零零星星的宣傳工作，把各個性質不同的機關，在宣傳的進行上統一起來，使之得到有機配合，使全縣的一切宣傳工作，都能像學校教學一樣，一個大單元一個大單元進行，譬如在確定以推進衛生爲宣傳中心的時候，衛生機關人員固然應以各種方式來宣傳，但其他機關團體亦應有協助宣傳的義務。縣政府可以全縣的機關團體爲根據，定出一個宣傳綱領來，如各學校應如何教衛生常識，學生如何向家庭其宣傳；各合作社應如何特別採購日用藥品廉價出售，各國民兵團隊，如何特別舉行衛生檢查等，推而至於其他一切宣傳中心工作，無不如此，這樣每一宣傳工作發動，便可深入社會，無微不至，使老弱婦孺，亦不能不該問題加以注意，而收到絕大效果。倘若每一重要行政措施，都舉行一次大規模的全縣宣傳，那末該項工作的心理障礙，就可剷除，實際推行的時候，自然就可以獲得更多幫助與更大的便利了。

對於宣傳工作的進行，社會上存有一種極不正確的意見，即在政府方面，以爲這是黨部的責任，在軍隊方面，以爲這是政治部的責任。而在黨部政治部內，又以爲這只是宣傳部或宣傳科的責任。其實這真是大大的錯誤。國家在三民主義裏面不是明白講過麼，一先知先覺的人是發明家，後知後覺的人是宣傳家，不知不覺的人是實行家。

，現在在政府各部門工作的人，不應該是後知後覺的宣傳家麼？這是每一機關，每一個人天經地義的責任，不容易任意推脫的。

宣傳二字的含義，應從廣泛方面理解，所以宣傳的方式也不能如誤解者的觀念一樣，視為只有在實際工作以外才能進行。事實上恰恰相反，一切最完善最成功的宣傳，都是和實際工作分不開的。它雖然只是實際工作的一個補助部份，但它的功用却不只限於為實際工作開闢道路。它可以為實際工作增加力量，更可以為實際工作擴張效果及影響。所以以為它的進行期限，不惟與實際工作相終始，而且實際工作所包含的時期還要長些，假如我們按它與實際工作的配合來分它的種類，那末我們可以說宣傳的方式原則上應包括下列二種，即：1. 先宣傳後做；

2. 即做即宣傳； 3. 後做再宣傳。

先宣傳後做，這是一種最普通的方式，譬如我們要辦土地陳報或戶口調查，但一般民衆對於這種工作的意義與利害關係，全不明瞭，那末一定不肯踴躍報告，在這種情形下，就需要宣傳而後去做了。但有些工作，如果不把宣傳與實際的做一併進行，那末宣傳既難收效果，將來實際做的時候，亦必生窒礙。譬如公共衛生的宣傳吧，假如宣傳的時候，不即是實際指導着民衆去做的時候，那末宣傳便將落空，而喪失其積極的意義，所以在這樣的場合，宣傳應該即做即宣傳了。至於後一種方法，那是隨時都可用的，做成以後，把你的成績和經驗忠實的宣示給大家，這不僅可以堅定民衆對政府的信仰，而且可以增長政府本身的經驗。假如誰要蔑視做後的宣傳，而一概呼之為自誇自贊，那末倘非出於嫉妬心理，那一定是一位無爲而無不爲的道教徒了。

現在再一講宣傳的方法。

宣傳的方法可以分爲四種，即以口頭宣傳、文字宣傳、圖片宣傳，和以工作宣傳。

口頭宣傳如演講、演劇、鼓舞、播音、訪問等，這可用以說明一般工作的意義性質，及與人民的利害關係，以

喚起人民對該工作的熱烈參加及協助，這種方法在人煙稠密的地方，最宜適用。

文字宣傳如標語、宣言、書報、壁報、小冊子等。這種方法在人民知識程度落後的地方，雖然能力較小，但它都有深入的意義，它可以藉着種種方法，傳播到窮鄉僻壤中去，只要任何地方有識字的人，它就可以在任何地方發生作用。

圖片宣傳如幻燈、電影、照片、漫畫等。這種方法對於一般生活枯燥的民衆，最容易發生吸引力，而且關於某些事情，如科學工具的使用，病理衛生、解剖等，它可以比文字更易於說明，有時關於一般的宣傳一幅圖畫也可以發生和一次精彩的講演或一篇有力的文章同樣大的鼓動。

工作宣傳如設立試驗場，舉辦展覽會。以及工作競賽等，在這一方法下，所謂實際工作與宣傳的界限，業已完全打破，譬如改良農業的宣傳，最好莫如設立試驗場，一片最好的穀子長在試驗場，可以喚醒許多民衆自動的去作稻種改良；一朵輕巧的除草機在試驗場前活動，可以引起鄉村農業工具的進步。展覽會的作用，也幾乎同樣大，一個天花病人的模型，可以叫使許多人都去種痘；一次工業產品的展覽，可以大大有助於手工業的發展，這裏宣傳即成了工作，工作亦成了宣傳。

當然，宣傳方法實際上決不止於以上所舉的幾種，但原則上却大體可包括於這幾項之下，只要負責實際責任的人，能真正認清宣傳的意義，那末天地之間，雖一草一木，也無不可化爲宣傳的工具，而對新縣制的推行，盡其幫助力量。最後，我願告一切縣政工作同志，新縣制乃是一偉大的政治改造，它成功的惟一條件，就在於民衆的積極參加，倘如不能使民衆對新縣制的意義及內容，均獲得認識，那末民衆的積極參加也就是不可能的，民可使由之，不可使知之的時代早已過去了，希望大家均能認識宣傳的重要，而以新縣制的整個行政系統爲範圍，來有計劃有組織的加強此一工作的進行。

一一一 新縣制下的縣長

(二十九年十二月二日在掃蕩後發表)

一、歷代郡縣史略

縣之地位，在周「轄二千五百家，等於今日兩鄉鎮」。漢制面積，「大率方百里，民稠則減，稀則曠」，又「轄萬戶者爲上縣，稱令；減萬戶者爲長」，亦祇等於今日數鄉鎮或十鄉鎮。盛唐人口增殖，開元十八年，統計天下八百九十一萬四千七百零九戶，合五千九百五十九萬四千九百七十八口，僅及今日一省之數，而還分爲一千五百七十三縣，以滿六千戶者爲上縣，三千戶者爲中縣，不滿二千戶者爲下縣，開元十八年三月勅，廢之漢明更小，僅及今日兩鄉鎮至六鄉鎮，大概中古以前之縣，總不及今日一區之大。又唐開元州府之制，除郡護府外，滿四萬戶者爲州，二萬五千戶者爲中州，不滿一萬戶者爲下州，（總三百二十七州）是昔日之大州，僅及今日之中縣。因其人口稀少之故，其地方政治重心，常在上級之州郡而不在下級之縣，（職官志：漢郡守治民，魏晉州官理民，後魏以州牧親民。）故古代講地方政治者，言必稱州郡，人必重郡守，而鮮及於縣，亦猶近代之談民治者，必言縣而不言區之例也。

牧令有守土之責，縣長爲親民之官，歷代以郡縣縣長之得人與否，關係國家之治亂興衰，漢宣帝曰：「庶民安其田里，而忘歎息愁恨之心者，政平訟理也，與我共治之者，其唯良二千石乎？……漢世良吏，於是爲盛；稱中興焉。」這可見漢室中興，由於重視縣政。

六朝史乘載：齊因魏制，宰縣半多用廝監，至於士流，恥居百里，文遙遂請革選，於是密令搜求貴游子弟發勅

用之六，古人爲縣，自此始也。」，士流恥居百里，縣令多用廝養，而既經改革，又用貴游子弟；這可見六朝混亂，由於輕視縣政。

「蛇是最毒的，孔子說：『苛政猛於虎』！柳宗元作『捕蛇者說』皆是爲酷吏寫照。地方官吏，至與猛毒毒蛇相比，人民豈有生路，國家何能久安！漢諺有云：『取官漫漫，怨死者半。』宋神宗對宰臣說：『今日州縣他爲庸人，常切痛心。』故古代爲求良好縣官，常用種種特殊方法：

(一) 憐憫任使：漢宣帝任命刺史守相，必親自召見問其治理計畫，再考察其施政，是否與計畫相符，如不相符，必考察其原因，爲之排除障礙。如此親切週到，自無賢佞不分，賞罰不明之弊。又史稱：『王莽改太守爲大尹，後漢承置其任，或以尚書令僕州出爲郡守，鍾離意、黃香、桓榮、胡廣是也』或自郡守入爲三公，虞延第五倫、今烈稱廉士，入而不出，在外者又技擡求人：宣定制不得十年頻任京職，又不得十年盡任外官……則內外通理，蔓延獲安。……上然之。』此種辦法，不惟內外相維，上下情通，而且使作守令者，具有卿貳之資，其慎重任使存如也。

(二) 待遇優厚：漢時太守，除召見外，尙得常賜靈書，以通情愫；如文帝賜河東太守季布書，武帝賜會稽太守嚴助書，趙武賜魏郡太守郭伋書，使無萬里君門之感得到精神上之安慰。又漢制內官俸，王公萬石，九卿中二千石列卿除執金吾，均爲二千石，再次均在二千石以下，郡守稱二千石，俸與列卿等；比之九卿，僅差三分之一，其物質上待遇亦相當優厚。又史稱漢宣帝「二千石有治效，輒以詔書勉勵贈秩千金，或爵至關內侯。」詔書是名譽獎勵，金錢是利祿獎勵。……於關內侯，即侯爵中第二等（第一等爲徹侯）更爲最隆重之助位。

(三) 保障久任：漢宣帝曰：『太守民之本也，數變更則下不安。民知其將久，不可欺罔，乃服從其教化』。

又晉士彪之上濬曰：「爲政之道在得賢，得賢任久任，久任則化感。」魏朝名守社叢，滿寵，田豫，胡質等，居郡或十餘年，或二十五年或加祿假節而不去郡。（見晉李中書議）苟善其事，雖沒世而不徙官，尤爲久任之顯例。後魏鄧守幹令，亦以六年爲滿。（見後魏李莊帝詔）漢代刺史監督郡守，與今日督察專員監督縣長同，但其權限不大，又應開缺待事。（即六條問事）不能多所干涉，故當時守牧，皆能放膽作事，人盡其才。這是於久任之中，又加以權力保障。

（四）遷升特拔：史稱漢宣帝，公卿缺則選諸所表，以次用之。」即擢守爲公卿的意思。又晉制「郡縣三宰黜陟有繇職者，方補京官，如不歷守令，不得爲內職一，又唐制「刺史入爲三公，郎官出宰百里。……其不歷都督刺史皆不得任爲侍郎列卿；不歷縣令、不得任台郎給舍」。又宋制「縣以三年爲一任，非經兩任，不除監察御史」，如此超級升敘，固能鼓勵州縣，格外盡職。

歷代州縣官吏，因爲經常選拔，所以人材輩出，名臣賢相，多由此中出身，如漢相蕭何，出於沛吏；陳蕃出於汝南；蕭相張柬之出於刺史，宋相寇準王安石，均出於縣令，明代名臣王守仁呂新吾，均出於知縣，清代名臣于成龍胡林翼，均出於知縣與知州，綜其德業事功，均能彪炳史冊，爲一代有名之大政治家，此爲縣長必須慎選賢良的明證。

本現在時代的縣長

臨時縣長，職務較爲簡單，已被國家特別重視，加以慎選，今日遭逢抗戰建國的大時代，是以新縣制來完成訓政憲政的工作，並以警教養衛的建設，來充實抗戰的力量，絕非古代「無爲政治」的縣長，所能比其萬一，故新縣制下的縣長，必須備左列條件：

（一）有新的智識：新縣制的產生，是一種有計劃有步驟的方案，他是依據中國國民黨的主義政綱政策及抗

戰建國綱領而制定的，故領導工作的人對於總理的地方自治遺教，與總裁的地方自治言論，以及新縣制產生的背景和其進展的目標，必須認識清楚，作有計劃的邁進，才能迅速事功。至新縣制管教衞工作中，包括戶口土地財政教育合作軍事農業水利工業交通衛生救卹與夫機關的組織和人爭的管理等，皆屬於近代科學之部門，必要有相當研究，精通其一二，其餘亦必須大體了解具備普通的常識始能明體達用，運用自由，否則必然蹈常習故，敷衍塞責，成爲新縣制的罪人。

(二) 有新的精神：縣政重要，既如上述，而當前情況，人財比較貧乏，雖上級政府力求增進，但人與財，因社會進步之速一時難於相應，故根本辦法，還在人力和財力上，求到使用的經濟。即以少數的人財成就多量的事業；甚至無人無財亦須幹出成績，因爲我們是積弱的國家，必須行革命的建設，具備硬幹苦幹實幹快幹的新的革命精神，方能克服一切環境，達到新縣制成功之路。

(三) 有新的道德：新縣制下的縣政，是擔負著極平凡亦極艱巨的建國中心任務的，總裁說，「要拿前線打仗的精神，在後方作縣政建設的工作。」當這種縣長的，若無光明磊落的胸懷，堂堂正正的氣魄，果有一絲一毫自私自利貪污取巧的私圖，必致害於國家危於爾國，故須在公私行爲上力行四維，實踐八德，才能表率僚屬領導羣倫，整飭風紀，轉移風氣，增大行政效率，應付非常建設。

以上三者爲革命建國之中堅幹部必須之素養，縣長爲百里之侯，爲自治之首長，亦必須有此素養，方能完成新時代的使命。

三、怎樣得循良縣長

西漢循吏何以獨多，就是因爲他們君相，注重守令人才，並用種種方法培植的原故，前面已經說過，但是人才何代沒有，正如沙裏淘金，淘之則出，火中冶鐵，鍊之乃成，苟選擇有道，訓練有方，而再培養得宜，舉錯得法，

則任何人才不可專用。故由之之道，而欲得良好縣長，應循左列各途徑：

(一)中央方面：關於縣長致試錄及訓練分發應集中於中央，以免各省任用私人敗壞縣政之弊，「即將來縣長民選，其資格必須由中央決定選定之後，亦須不斷調至中央施以嚴格之訓練，以收統一思想，統一行動之效，至各級縣行政人員致試錄審評任用考核保證罷免等，亦須由中央統一規畫頒佈通行，使省政府與縣政府之用人有一定之軌範。

(二)各省方面：各省省政府對於縣長之任用，致核懲獎等……應遵照中央法令，為適宜之措施，使縣長久於其任，盡展所長，無論何項單行法規或命令，絕對不能與中央所頒之法令抵觸，即有窒礙難行之處，亦須報請中央核定，不得各自為政，上下其手，庶幾權職攸分，系統井然，人治法制，兩得其用。

(三)其他方面：縣長職太多，雖稱萬復生，亦難勝此繁劇。且對縣長用令者不下四五十機關，各執一詞，無法應付，應特別裁併減免，並限制未經核准擅自對縣長用令者，以瀆職論罪，即省府內部各廳處，更須一致，不得命令互異，使縣長無所適從，凡此種種，均應澈底改革，俾縣長得以統一事權迅赴事功。

四、怎樣做縣長

一國起於各省，各省起於各縣，各縣治則各省治，各省治則國治，以余經驗，治國治省要訣，不外大公無私，至誠成人，以身作則三原則。意志統一，力原集中，用人惟賢，財政公開，綜覈名實，信賞必罰六綱領：一人不苟用，一事不苟為，一時不苟度，一錢不苟費，以精神勝物質，以人事補天工，一面大刀闊斧，一面奉公守法八條目，本此要訣，則國未有不治，省一有不理者，吾國一縣縱橫數百里乃至千餘里，人口由數萬乃至百五十萬，等於歐洲之小國，其一縣長，等於一國之首長，其為政要訣，當然與治國治省相同，惟運用之妙，在乎一心。經余畢生體驗致察，要出當前為縣長者最扼要最簡捷最能發動全縣民衆發生偉大效力之方法，不外下列三種，而一、二兩種，亦即六綱

價中之最要項目，茲略述如左：

(一)用人：「縣為國家之礎石」，「縣為自治單位」，大凡為縣長者，應具有伊尹佐太甲周公輔成王之襟懷，接事前後，除必須之極少數人員外，應就原有機關人員，照舊委用，遇有不甚造就，必需淘汰或違法撤職，必須補人時，最大多數應就地取材，尤須引用當地之正紳，與有為之青年，造成各級幹部，培養地方正氣，預備交政權與人民，以符地方自治之本旨，則土豪劣紳，不攻自倒，革命民權，從此樹立，使老百姓聞所未聞，見所未見，衆心所歸，沛然莫之能禦，口碑載道，必稱縣長為「聖人」。

(二)理財：整理財政，固然要有收支積存的連縱制度，並須要有理財的技術，根本辦法，仍在「不要錢」三字，如自己要錢，就不能禁人不要錢，自己舞弊，就不能禁人不舞弊。汝取一百，部下要一千，上下全副精神，都用在錢字上面，更談不到理財，以余體驗，為首領者，不僅不要錢即為乾淨，並須監察全部職員，不許要錢，不但本機關及所屬機關不許要錢，還要為公家借錢省錢，不但一錢要作兩錢用，還要把他用在最經濟最有效用之處，不但精極的節流，還要積極的開源，不但除弊還要興利，有此不要錢的好縣長，造成整個不要錢的廉潔政府，「則財恆足矣」的富足政府，吾想民衆必歡呼「青天」，婦孺亦同歌「來喜」。

(三)聽訟：司法未獨立縣份，固由縣長全部兼理，半獨立的縣份，亦由縣長兼檢察官；即全獨立的縣份，而於單法部份，如盜匪禁煙等案件總由縣長辦理，故縣長仍有聽訟的職務。何謂訟，俗語謂之打官司，打官司之在今日實為民衆最感痛苦之一，有不少縣份如收發之壓擱，批物之拖延，法警之訛詐，監獄之黑暗，縣長之勒索種種弊端，不可勝數。民衆畏訟，幾如畏虎，所謂「衙門八字開，有理無錢莫進來」又有「氣死不打官司」之口號，可見苛政之厲害，故縣長要得民心，應先除此五弊，就是澄清收發，迅速批判，嚴束吏警，親查監獄，禁絕貪污，舉凡一切陋規惡習，務必掃蕩廓清，作到便民惠民的地步，使老百姓推雲霧而見青天，再能每月下鄉十天，巡迴聽斷賞

善對惡，就地解決一切問題，減免人民痛苦，並用和解的方法，「必也使無訟乎」，那更是功德無量，十足的「善權」了。

以上三事作到，再擇地方上特別有害於民者除去一二；特別有利於民者興辦一二，然後認定目標，按照計畫，大刀闊斧邁步前進，自然水到渠成，無往不利，萬家生佛，共樂堯天。

五、結論

新政必用新人，這是一般的定例。近代各國革命的政黨，無不如此，所謂「新人」也就是有新的智識，新的精神，新的道德之謂，新縣制之頒佈，爲中國自有史以來第一大事，而慎選縣長又爲普遍實施前之第一大事，使縣長果得人，則縣政建設，自可蒸蒸日上，地方自治亦可知期完成，否則雖有良好的新縣制，亦必蹈已往的覆轍，難如中央所預期，然以吾中華民族之俊秀，與文化之優越，「十室之邑必有忠信」，泱泱大國，豈患無材。何況「士窮見節義，世亂識忠臣」我們生息於大時代中，融鑄於大紅爐內，誰是好是忠，誰是人才，誰是奴才，均已真像畢露，無所逃避，只在中央的有無求賢的決心，各省府有無用賢的願力而已。

一三二 新縣制的幹部

（二十九年十月在地方自治半月刊發表）

無論一個何項性質的組織或團體，譬如一個革命政黨，他的各級幹部，一定要有優秀的人才，才能夠發展牠的革命事業，又如在軍隊中的一個師，牠的上級幹部為旅長，中級幹部為團營長，下級幹部為連排長，都要是健全的份子，才能夠成為良好的軍隊，才可以克敵政勝，假如一個革命政黨或一師軍隊，沒有優秀的幹部，那個革命政黨絕對不能成功，軍隊一定趨於崩潰，所以在任何團體或組織的當中，幹部有決定一切的力量。

至於政治上呢？則中國自古以來，就崇尚人治，所謂人治，當然就是指幹部，孔子說：「其人存則其政舉，其人亡則其政息」。孟子說：「為政在人」，荀子說：「有治人，無治法」。這些先聖先賢的理論，都是一貫的宗旨，說明人治關係的重要。而中國的大政治家，如商鞅管子諸葛亮，王安石諸公人法併重，而申韓諸子，則尤偏重干法，近代歐美各國，多勵行法治，他們的國家，都非常有進步，於是有一般人極端崇拜法治而漠視人治，其實歐美各國，對於人事問題，仍然是特別注意；因為徒法不能以自行，有治法，尤須有治人，政治效率的增進，「人治」和「法治」，兩者應當同時並重，變管齊下，能得到圓滿的效果，而且更有一點要注意的，就是在政治尚未完全止軌道的國家，創立一個新的制度或一件新的事業，「人治」比「法治」要居於重要的地位。

由上所述，人治和法治，在政治上的互相關係，是二者不可缺一的，自從縣各級組織綱要公佈後，現在全國各省，都已普遍實施，這個創時代的政治建設，當然也離不了法治和人治的兩個途徑，關於法的方面，新縣制的製定，事事經過了總裁的深思熟慮，以及許多專家和實際從政人員的精心研究，才能完成一部適合於國情和民間的需

要的法令，可以說已經建立了「治法」基礎。至於人的方面，則關係整個新縣制的前途，因為要新縣制的能夠完滿實施，全賴良好的幹部，去推動一切，所以健全縣各級幹部人員，是當前的一個重大問題。

推行新縣制所需要的縣各級幹部及其他行政人員，人數究須若干，尚乏精確的統計，我現在舉一個完全實施新縣制的縣份，所需要人才的數量為例，并且參照四川省現行各種政府的編制表的實際情形，列表于下：

縣各級幹部及其他行政人員統計表

機關名稱	職稱	部人	數	其他行政人員	員人	數	備
縣政府	縣長	部人	一	科	員	一〇	
	秘書	部人	一	事務	員	一〇	
	科長	部人	四				
	指導員(督學)	部人	四				
	警佐(局長)	部人	一	警	長	一	
	技士	部人	二				
縣衛生院	院長	部人	一	醫	師	二	
縣立中學	校長	部人	一	教	員	一五	
縣圖書館	館長	部人	一	職	員	五	
縣農業推廣所	主任	部人	一	指	導員	四	

註

縣征收處	主任	一組	組長	三	
區署	區長	二	員	一二	參照四川省現行編制平均每縣設二區
區警察所	指導員	六			
區衛生所	主任	二所	員	二	
區職業訓練班	主任	二	員	四	每所二人
鄉鎮公所	鄉鎮長	三〇	員	一〇	每班五人
	副鄉鎮長	三〇			參照四川省現行編制每縣約計三十鄉(鎮)
	股主任	六〇	幹事	六〇	
中心學校	校長	三〇	教職員	二四〇	以每八人計算
鄉(鎮)衛生公所	主任	三〇	衛生員	六〇	
保辦公處	保長	四五〇	副保長	四五〇	每(鄉鎮)以最高額十五保計算(縣計為四百五十保)
保國民學校	校長	四五〇	教員	四五〇	
合計		一一二二人		一七八八人	

說明：(一)本表所列爲縣政府，區署，鄉、鎮、公所及保辦公處之職員，均係參照四川省現行編制。

(二)縣屬民兵團團部及所轄區鄉(鎮)、保隊部，因軍政部另有規定，未曾計入。

(三)甲長未列入本表，其人數以每保十五甲計算，全縣四百五十保，共須甲長六千七百五十人。

以上統計表所列的數字，是比較的精確，雖各省情形不同，縣等有一等至六等的差別，但是我們所列的，是一個平均的數字，這個數字以一省或全國加以計數，誠然是相當的巨大，我們要使這許多的幹部及行政人員，都是健全的份子，都能夠稱職，在現在教育尙未普及的中國，當然免不了有多少困難，然而困難不是無法可以解決的，而且就本表所列的人數而論，並不是立刻就需要如許全部人員，中央制定的縣各級組織綱要實施辦法原則三項，就規定各項事業的進度，由省政府斟酌各縣地方情形分別規定，現在我們需要的人才，是隨着事業的進展而增加其數目，總裁規定新縣制完成的期間，爲我們在這三年中逐步推行新縣制，同時也要在這三年中將縣各級幹部的困難問題逐步加以解決以達到圓滿的地步。

關於縣各級幹部人員困難問題的解決，在根本方面：當然要從前一方面着手，總裁在確定縣各級組織問題的說明中曾經說過：「爲基層幹部人才問題。此項人才，應於事業前多加儲備，今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相配合，既使學校教育不致空疏無用，又使青年學子得有廣大的出路。」這一段話已經指示很明白。但是在實施新縣制的縣份，立刻就需要大量的幹部人才，倘若等待這些人才，都從學校方面教育出來，至少非三五年不爲功，事實上殊不許可。所以我們所需要研究的，是現階段幹部人才的困難問題，應當如何加以解決。現在且以我的管見，列舉出來。

1. 第一、選擇幹部、由舊有縣政府改變到新縣制，因爲權責的加重，事務的繁多，舊日的縣行政人員和鄉(鎮)保甲長實難負荷這艱巨的任務，而漸的各級幹部，又不能夠頃刻造成，在這個矛盾現象中去求幹部問題的解決，事實

上當然不能盡如人意，但是我們要知道，舊有的縣各級幹部人員，未嘗無可用之才，而且過去引用私人的風氣，瀾漫到全國各政治階層，於是才能之士，無由自荐自拔，而潔身自好者，更不屑出來服務，人才怎樣不感覺困難呢？其實以中國之大，何時無人才，何地無人才，孔子說：「十室之邑，必有忠信」，程子說：「天地生一人，自足了一世之用，但恨人君不能盡用天下之才，此其所以不能大治」。我們能夠秉承此項指示，抱着求賢若渴的心理去尋求人才，我相信不難得到相當的解決。現在我的縣各級幹部，分爲兩級：自縣長起至區長止，列爲上級幹部，自鄉（鎮）長起至保長止，列爲下級幹部，在實行新縣制的開始時期，選擇上下兩級幹部的原則，不外下列兩個方法：一就原有機關的人才中，擇優任用。二就當地的人士中，分別甄審，考試，選拔，以選擇適當的人才，爲桑梓服務，至於縣各級幹部的選擇程序，則我以為縣長應由中央考銓分發，由省政府考核任用，祕書，科長，區長，及其同等官吏，由省政府甄審，由縣政府任用，未舉辦民選前之鄉（鎮）長，縣政府科員以及其同等官吏，均應由縣政府選擇，保長及保辦公處的職員，鄉（鎮）長應負選擇責任，這樣逐級負責的去選擇人才，所謂「人以類聚」，有一個良好的上級幹部，不難招集許多良好的下級幹部，而且要一方面屏絕任用私人的風氣。一方面拒絕腐惡份子混雜其間，同時予以優禮的待遇和提高其地位，則不僅過渡期中，縣長各級幹部可以得到初步的適當解決，并且風氣一經建立，將來縣的人事行政制度，亦可樹立健全的基礎。

第二、訓練幹部，我們一方面選擇幹部，一方面還要訓練幹部，關於訓練的意義，總裁在黨政訓練班講演的目的與訓練實施綱要中，曾經說過，「我們訓練的根本主旨，簡明扼要的說起來，却不外兩件事：第一是訓練我們如何做人，第二是訓練我們如何作事，」縣各級幹部人員，一定要有健全的人格道德，和充分的治事能力，在社會上才能夠引起人民的信仰，在職務上才能夠勝任愉快，而我們要求達到這個目的，一定要從訓練方面着手。至於訓練的方法，除了調集現職行政人員予以訓練，以振發其精神，增進其技能而外，更要招收合乎法定資格的人員予以訓

練，以培植新的幹部，代替舊有的幹部，訓練的內容，總裁在訓練的目的實施綱要講演中，曾經列舉七個條目，一紀律訓練，二生活訓練，三行動訓練，四智能訓練，五服務訓練，六體格訓練，七軍事訓練等等，這個可以做我們訓練的準繩，無須再加以論列。再談到訓練的方法和步驟，中央已製定了「縣各級幹部人員訓練大綱」，頒佈施行，內容非常完密，并規定縣長，教育或社會科長及軍事科長，由中央訓練機關調集訓練之。縣政府秘書，科長，指導員（督學）警察局長，或警佐，技士及區長等。由省訓練機關調訓之，區指導員，鄉（鎮）長，副鄉鎮長，中心小學校長，鄉（鎮）公所各股主任及幹事，由省訓練機關統籌，在行政督察區或指定地點訓練之，保長，副保長，國民學校校長及幹事，由縣訓練機關訓練之。甲長之訓練，得由縣訓練機關酌情形分別派員於適中地點集合訓練之，今後各級政府訓練各級幹部，當然應該遵照實行，但同時對於實施訓練的規畫，也要力求精密完善，如擔任訓練人員的選擇，受訓人員的數目，分期的訓練辦法，經費的支配，訓練時間的充分，訓練課程的合理化，都要事先作通盤精密的計算，才能使訓練得到實際的效果。而且所謂訓練者，不一定要集合編班，才能夠訓練，同時我們的各級長官，對於各級幹部，要有「作之師」的精神，無論何時何地，無論何事何物，都在訓練範圍之中，就是即行即行，即學即做，教學相長，上下切磋。這樣才能使各級幹部，能一面學又一面做，做學并進，學做相資，以達到做好就是學好，學好就是做好的地步，我在縣政計畫會，就是以革命化，軍事化，學硬化三個目標，來訓練會內職員，現在已經得到相當的效果。所以我們對於縣的各級幹部，除了集合訓練外，更要隨時加以訓練，才能夠使他們由訓練中不斷的進步，成為健全而優秀的份子。

第三、任用幹部，談到任用幹部，也是一個重要的問題，我們在正式任用幹部的時候，事先一定要經過週密的考慮，因為人的聰明才力各不相同，各人有各人的長處，也有其短處，我們要求全責備，勢必無一可用之人。周公古訓，就有「無求備於一人」的指示，所以我們對於縣各級幹部的任用，要知人善任和因材使用，使有一技之長的

人士，都能夠盡其才，都能夠稱其職。至於任用以後，我們要秉着「疑人不用，用人不疑」的原則，對於幹部人員，要特別的予以信任，使他們能夠在法定範圍以內，充分的行使職權，才可以發揮極大的效果，在我國春秋戰國時代，管仲相齊。商鞅相秦，都能夠成就輝煌的霸業，就是因為得到人君的信任。倘若我們用人而存着懷疑的心理，則互相猜忌，對於事業的進行，殊難得到絲毫的成就。所以我們對於任用各級幹部，要特別注意到這一點。至於用的方法，清代名將左宗棠先生，曾經說過：

「非知人不能善其任，非善任不能詳知其人，非開誠心佈公道，不能盡人之心，非獎其長護其短，不能盡人之力，非用人之朝氣，不能盡人之才，非令優劣得所，不能盡人之用」。

又呂新吾先生也曾說過：「誠實厚重爲第一等，光明磊落爲第二等，聰明才辨爲第三等」。曾文正公也說過：「廣收慎用勤教嚴繩」。這些先賢的指示，都可以做我們用人的準則。至於我個人治軍從政三十年以來所得的實際經驗，則覺得人才可分爲三等：有才無德的爲上等，有德無才的爲中等，有才無德的爲下等，得上等人才而用之，可以平治天下，易如反掌；不得已而求其次，可得小康，再不得已，天下必亂，我希望各級政府的負責當局，能夠明瞭這些用人的道理去身體力行。

第四、監督幹部，近數十年以來，因循苟且，敷衍懈怠的風氣，瀰漫到全中國社會，在政界尤爲特甚，一切政令，都由其推諉延誤，而一切事業，都因之遲滯廢弛，就是間有一二奮發有爲之士，也經不起環境的驅使和風氣的傳染，以致中途頹廢，本黨執政後此種現象尙未能完全革除，現在我們推行新縣制的幹部，其責任等於革命的戰士，我們選擇了好的幹部，訓練了好的幹部，任用了好的幹部，對於他們擔任的工作一定要隨時去監督他去執行，命令才能夠貫徹，又人的知識和能力，至不齊一，對於業務上所發生的困難，更要隨時予以精詳的指導，畀以解決的方法，使進行得以順利。所以監督和指導，是增進幹部能力的良好方法，而且兩者互相爲用，不可分離的。總

設在訓練的目的與訓練實施綱要一文中，對於監督和指導說得最爲詳盡；他說：

「監」就是口到，要親眼觀察其事務的進行，「督」就是口到手到，要親身督察其進行的虛實遲速，合法不合法，而加以促進和糾正。我們對於部屬工作，不但要監督其進行，而且要一定督促其徹底做到，才算合了我們的責任，我們才覺心安！這是我們今日要轉移社會虛偽偷薄的心理，成爲踐履篤實的風氣最切實可靠的一個辦法」。又說：

「又如一般業務的指導，我們如果祇是臨時指導而事後又不能隨時嚴格監督部屬去進行，那麼無論我們指導如何精詳總不能發生效果」。

根據總裁所說各點，更可見監督和指導關係的重要和密切，我們各級政府負責的當局，對於推行新縣制的各級幹部，要能夠秉承這個原則，勵行監督；其監督的方法，經常事件按照工作計畫，令其如期完成。臨時事件，也要依照事件的性質，限期完成，不許絲毫敷衍，不得自由伸縮，使之無所容身，無所逃避，才算盡到監督的能事。而縣各級幹部的辦事精神和能力才可以逐漸的振奮和加強，一洗往日官場中的積習了。

第五、考核幹部。現在一般機關辦事多是非不分，賞罰不明。往往應該賞的不賞，應該罰的不罰，或者是賞而不當其功，罰而不當其罪，其原因係由於主管長官，對於所轄部屬的功過是非，沒有精密和詳細的考核，甚且以一個人的好惡喜怒，爲實施賞罰的標準，於是釀成實者不肯盡其材，不肖者得以尸位素餐的現象，因而影響到事業缺乏進步。古人所說的要「綜覈名實」，「信賞必罰」。就是要厲行考核，使名實相符，考核之後，要對於有功者予以償賞，有過者予以必罰。管子曾經說過：「賞罰不信，民無廉恥，而望百姓之安難，兵士之死節，不可得也」。又說：「有功不能賞，有罪而不能誅，若是而能治民者，未之有也」。又說：「罰有罪，賞有功，則天下從之矣」。這幾段話，都是說明賞罰關係的重要。但是我們要實行嚴明的賞罰，一定要有嚴密的考核，由於考核所得的

轉瞬，從而予以賞罰，才能獎掖人才。賢者固可以奮發向上，日進有功，而次焉者亦能改過自新，更下焉者則可以開除淘汰，所以考核和獎懲，是陶冶人才的良好方法，至於實施賞罰之最大要訣，要賞多罰少，因為是要到了不得已的時候，才可以施用的，但是到了用罰的時候，一定要從最高的官吏罰起，則罰一不但可以警百，而且可以警千萬。就是古人所謂「一怒而安天下之民」。和「威厥渠魁，脅從罔治」的意義，我們對於新縣制的各級幹部，一定要厲行考核和獎懲，才可以使他們互相激勵，以得獎為榮，受罰為辱，相率為善去惡，則君子道長，小人道消，人人能盡責稱職，專業更可以突飛猛進了。

第六、保障幹部。談到保障問題，實為健全幹部之最重要的工作，過去縣行政人員之不健全，由於無保障所引起之影響，實佔最大成份，如過去各縣縣長，即多存五日京兆之心，縣政府各科科長，更以縣長的去就為轉移，區長和鄉鎮長，往往被地方士劣加以陷害，保甲長則因地位低下，不為社會所重視，并且不肖的吏役和部隊，更驅之若牛馬，這些實推行新縣制重要責任的幹部，在如此情形之下，稍有才能和學識的人士，都視為畏途，何能望其健全，所以以後我們對於縣各級幹部，在法令方面，要由中央制定保障條例，嚴厲施行，在事實方面，要提高其待遇，使能養廉，而不致見異思遷，尊重其地位，尤其是鄉鎮長和保長，都是推行新縣制中堅幹部，我們要使他們能為社會所尊敬，勵行久任，使能安於其位，加強其事業心，予以法律的保障，使不致受士劣的誣陷，更加推行年功加俸及養老金制度，都是保障人才的必要之舉，誠能如此做去，則縣各級幹部，都能夠得到充分的保障，自必忠於職務，廉於操守，過去以職務為傳舍，苟且偷安影響政務推行的風氣，當能一掃而空；而因為職務無保障，所過去的貪污現象，亦必絕跡，其有利於新縣制之推行，自不待言。

更進一步言之，我們解決幹部人才困難，不外從治本與治標兩方面着手，關於治本工作，要由學校去造就人才，前面已詳講過因為我們要知道，推行新縣制之目的，是在奠定建國的基礎，是在創造一個三民主義的民有民治

民主的國家，將以新縣「幹部」，也就是爲實現三民主義而奮鬥的革命戰士，其責任非常重大。以職務而論；例如一個鄉鎮長，要兼鄉鎮中心學校校長，壯丁隊長等職；可以說要以一身具備小政治家，小教育家，小軍事家學識和才幹。以使命而論；一個鄉鎮長，要使全鄉鎮的人民，都要受過國民教育和養成他們的參政能力；壯丁都要受過軍事訓練，交迪都要辦好，生產事業都要興辦，才算完成初步的工作。至於保長和中長，其職責係次於鄉鎮長，而且由國民政府頒發一個命令，劇轉而下，執行的責任，全在保甲長身上；在這樣情形之下，縣各級幹部的學識能力和操守，假若沒有相當的造詣和修養，何能夠勝任愉快。所以非從教育方面去培植，無由得到根本的解決，以我個人的意見，今後國內各大學，對於縣的上級幹部，如縣長，各科科長，應注意加以養成。中學及師範學校，對於縣的下級幹部，如鄉鎮長，保甲長，應負培植的責任，我們以軍隊來比，軍隊中的排連營團長，都要受過長期的軍事教育，才有資格去充任，現在甲長好比班長，保長好比排長，鄉鎮長好比連長，區長好比營長，縣長好比團長，而鄉鎮保甲長，所管轄的人數，與所擔任的管教養衛四大任務，較之營連排長所管轄的人數及擔負的責任，更加重大，所以一定需要經過學校中長期的教育和培植，才是治本之圖。

然而以上我們所舉的六個條目，如選擇，訓練，任用，監督，考核，保障等等，固然是解決幹部問題治標的必要條件，同是在治本方面，即令是由教育方面所造就出來的人才，也要經過這樣的階段，才能使各級幹部，逐漸趨於健全。因爲由選擇，而訓練，而任用，而監督，而考核，而保障，雖各有其作用，却有一貫的聯繫，經過這個六個階段的陶冶和鍛鍊，改進的改進，淘汰的淘汰，當然都能成爲優秀的幹部了。

現在實施新縣制的各省份，對於縣各級幹部的任用，多就原有人員補充，如聯保主任改任鄉鎮長，保甲長仍充保甲長，在行新政用新人的原則上看來，當然難滿人意。但是在過渡時期，也不能更張太甚，以引起人事上的糾紛，現在各省當局，爲着解決幹部問題，如四川等省正在積極開始訓練，其他各省或已經設立，或正在進行，還

驟然是當前的急務，因為幹部與事業的關係，實在太重要了；假若沒有整個的幹部政策，建立中心幹部，以推進事業，徒然頭痛醫頭，腳痛醫腳，決不得能到預期的效果。我們推行新縣制，是促進地方自治、樹立國家萬年有道之基，這樣艱巨的責任，非有優秀的各級幹部，不斷的努力不能達到成功？「而各級幹部的養成，則全賴各級政府當局，有整個的幹部政策抱着「十年樹木，百年樹人」的決心。依照本文的列舉六個條目，逐步進行，則人才蔚起。而新縣制各項事業，可以順利推行了。

我們抗戰已三年多了，最後的勝利，已經有了確實的把握。當前的中心工作是進行新縣制以奠定革命建國的基礎，所以我們對於推行新縣制所認為人才困難的問題，就是縣內各級幹部問題，必須加以解決，以利新縣制的推行；我們更要深刻的認識，人是活的，事是死的，以人為的力，可以克服任何困難。末了談到縣以下各級幹部，完全需要各縣縣長多負責任去謀解決，我相信何縣的幹部政策提前養成，何縣的新縣制即可提前完成，其關係既如此重要，希望大家向此目標努力好了。

分論

一四 新縣制之實際

(二十九年元月九日在中央電台播講)

上月二十六日兄弟曾向大家講過一次新縣制之理論，概括的把新縣制的理論根源分析過了，現在就根據上次的理論，再講一講新縣制的實際。

所謂縣新制的實際，就是說在新縣制之下，縣各級組織應該做些什麼工作，以及如何來做這些工作。國民政府所頒佈的縣各級組織綱要，是規定縣以下行政組織的式樣的，正好像一部構造完整的機器，但這部機器裏出產些什麼物品呢？這是運用機器的人。事先不可知道，這也就是新縣制之實際所要講的問題。

按照行政院的规定，縣各級組織綱要自本年元旦日起就開始實行了，第一步自然是要把縣以下行政機構照縣各級組織綱要的规定逐漸加以改造，但在政治上機構的改造，是應和實際工作同時並進的，所以在縣各級組織綱要已經開始實行的今天，我們應趕緊把縣制的實際工作尋找出來。一掃過去有組織而無事業之弊。

但這些工作去何處尋求呢？憑空虛構可以麼？當然是不行的，我們首先應該向總理遺教中尋求，因為總理是最早而且最具體把地方自治之實際向我們指示過的人。

總理手訂的地方自治文獻，最重要的有地方自治開始實行政法和建國大綱第八至第十八各條。在地方自治開始實行政法中明定出來的工作有六項，連同其他所指示的共為九項，就是清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校，和設農場，墾業，合作等，在建國大綱第八條至第十八各條中所規定的地方自治事項，共有七種，就是：

一、全縣人口調查清楚；二、全縣土地測量完竣；三、全縣警衛辦理完善；四、四境縱橫之道路修築成功；五、人民受四權使用之訓練；六、完舉國民義務；七、誓行革命主義；另外對於地方財政之收支，也特別提出，認為地方自治事項之一。以上各項完全做到的時候，就算完成自治之縣，人民可以選舉議員，議立一縣之法律；選舉縣官，執行一縣之政事。

總理所指示給我們的地方自治事項，這裏已經尋找出來了，其次我們還應該向總裁的言論裏尋求，看看有什麼補充沒有，因為總裁不僅是總理的思想繼承者，而且還是總理事業的發揚光大者。

總裁在民國二十六年七月對廬山暑期團所講推進地方自治為建國入手方法一文裏面，指示給我們說：「依照建國大綱所規定，在訓政時期應由政府協助人民籌備自治，這協助籌備的意義，就是先舉辦自事業，奠立自治之基礎，這些事項，總理在建國大綱及地方自治開始實行政法中，早有詳明的規定，現在斟酌事實之需要，再為補充幾項如左：甲調查戶口，乙測量土地，丙辦理警衛（包括推行保甲），丁開闢交通，戊普及教育，己墾荒造林，庚修製水利（築堤開渠掘井澆河均屬之），辛推行合作（盡力推行生產，消費，信用，運輸等各種合作事業）。

接來到二十八年五月，總裁在中央訓練團講的三民主義之體系及其實行程序裏面，又曾把地方自治的內容詳細的闡明過一次，在這次講演裏他說：「這一時期（即訓政時期）的實際工作，可總括之曰建立地方自治，地方自治照我的研究所得，應該包括五項建設，就是：一、心理建設；二、倫理建設；三、社會建設；四、政治建設；五、經濟建設」。總裁當時對這五項建設還有很詳細的說明，現在因為時間關係，不及全部引證，只簡單的解釋一下：心理建設就是國民精神建設，倫理建設就是民族道德建設，社會建設就是訓練民衆行使四權及組織保甲，政治建設就是全縣各級行政機構；經濟建設就是實行實業計劃及地方自治開始實行政法所列舉的各項基本工作。

我們把總裁這次演說中所指示給我們的地方自治事項合併起來，和總理在地方自治開始實行政法與建國大綱中所

列舉一加以比較，就可以看出總裁對地方自治事項，實在有很大補充，譬如把修治水利明白列出來，把心理建設和倫理建設也列入地方自治事項之內，都是非常有意義的。

其次本黨中央第二屆常會，通過識字造林、築路、合作、保甲、衛生、國貨七項運動。為地方自治之活動中心，即下級黨部之中心工作，亦極有意義。

總理和總裁及中央關於地方自治事項的指示，我們都找出來了，再其次我們看看一般專家的意見。去年國防最高委員會聘請許多地方自治專家，組成地方自治實施設計會議，委內政部主持，經過若干次商討，最後擬定了一件地方自治實施標準，把地方自治條件擴大到十四項，內容是：一、編查戶口；二、規定地價；三、開墾荒地；四、實行造產；五、整理財政；六、健全機構；七、訓練民衆；八、開闢交通；九、設立學校；十、推行合作；十一、辦理警衛；十二、推行衛生；十三、實施救卹；十四、厲行新生活。方案裏面對於每一項所包括的事項，也有詳細規定，譬如實行造產一項，包括有發展農業，修治水利，提倡小工業等等，訓練民衆包括有實行精神總動員訓練民衆使用四權。和完畢國民義務，舉行公民宣誓等。這十四項標準的規定，可以說是代表了一般專家對於地方自治的意見。

〔註〕本方案，已于三十年十月五日，由行政院公佈。

最後除了總理總裁和中央及專家的意見以外，爲了使我們的研究更加週密起見，我們還應該看看其他方面還有可供參考的材料沒有，有的，縣政計劃委員會的分組研究辦法就是一個，這個辦法是依據地方自治的實際需要而定的，所以對於我們尋求實際的工作，也有參考的價值。

縣政計劃委員會的研究分組辦法共有十六組，比地方自治實施設計會議所訂標準還多一項，這十六組是：法制組、人事組、財政組、戶口組、警衛組、教育組、土地組、合作組、農業組、工業組、交通組、水利組、衛生組、

行政管理組、社會調查組、社會事業組。

好了，我們現在把各方面的意見都尋找出來了，這些意見都是根據學理與事實縝密研究出來的，我們有這許多可珍貴的意見作參考，再用科學的方法，政治的眼光，綜合的仔細研究一下，那末，新縣制的實際是什麼，自然就可以求得了。

首先我們把以上四種意見的共同點抽取出來，以上四種意見裏面共同注意到的問題有下列幾點，就是：戶口、土地、機關、教育、合作、警衛、交通、生產、民衆訓練，財政等十個問題，對於這十個問題的提出方法雖不一樣，但性質是完全相同的。

此外還有幾項問題，已分見於以上四種意見之中，雖然並不是共同一致注意的事項，但我覺得在現在都有鄭重提出的價值，這幾項是：衛生、人事、救卹、社會調查、新生活。衛生是所以增進國民健康，健全國民體格，達成民族積極的保衛的，我國對於衛生向來不注意，所以現在特別提出。人事和社會調查，都是健全管的基礎，我們現在既把管子看成教養衛的中心，那末對於這兩項就不能不特別注意。至於救卹，不惟是總理在許多地方都曾提到。而且在抗戰時期，軍民一致英勇爲國犧牲的情勢，尤有重要意義。最後關於新生活，這是完成總裁所說心理建設和倫理建設的初步，尤不可不在地方自治實際中明白規定出來。

依據上面研究結果，我們可以把新縣制的實際歸納出來了，新縣制的實際應該包括以下各項，一、編查戶口；二、規定地價；三、健全機構；四、嚴整人事；五、整理財政；六、設立學校；七、訓練民衆；八、推行合作；九、辦理警衛；十、推廣農業；十一、修治水利；十二、發展工礦；十三、開闢交通；十四、推行衛生；十五、實施救卹；十六、推銷國貨；十七、社會調查；十八、厲行新生活。在這十八項中，規定地價是把土地測量包括在內的，推廣農業是把墾荒，造林，畜牧等包括在內的，推銷國貨，是把節約消費抵制仇貨包括在內的，訓練民衆包

括更廣泛，實行民精神總動員，訓練人民行使四權，完畢國民義務，實行革命主義等都包括在內。

以上我們把新縣制的實際要求出來了，進一步還應該要把這實際和管教養衛的最高原則聯繫起來，因為這十七項工作都是地方建設的必要工作，看來項目雖多，其實都不出管教養衛的範圍，按照各項工作的性質分開來看，那末編查戶口，健全機構，嚴整人事，社會調查。都是爲了要做到對人對事對物合理的管；設立學校，訓練民衆，厲行新生活都爲了做到普及的教；辦理警衛，推進衛生是從消極積極兩方面加強民族的衛；至於屬於養的更多了，所有規定地價，整理財政，推行合作，推廣農業，修治水利，發展工礦，開闢交通，實施救卹等等，無一不是求改善人民生活，發展充裕的養，也就是包括實業計劃，及經濟建設之一部或全部。

據上面的分晰，也無非爲使這十八項實際工作，得整齊完備的向管教養衛四大方針進行，因爲管教養衛四個字本身是有連環性不可分開的，如管裏面的編查戶口，就是與衛的辦理警衛有關，養裏邊的整理財政。也就牽涉到管的範圍，我們明白了這關聯性，便應該分別輕重緩急，因時因地因事因物找出一項中心工作，身體力行去做。在上圖列出的實際工作中，教育合作地籍和戶籍就是一切工作的基礎，如果這四項工作不先作好，其他各項不易着手，所以我們應該把教育，合作，戶籍與地籍，視爲新縣制中最重要的工作，而首先把他完成起來。我們辦地方自治的人，如能把握以上四項，便可左手執教育，右手執合作，兩足踏定地政戶籍，邁步前進，無往不利。至於縣政計劃委員會，也是本着上述的理論與實際制定各種法規方案，使各地方當軸，明白地方自治的，固可按步就班，以課事功，就是不明白地方自治的，也可以眼看着法規，足向着計劃，進行一切自治事業，再不致有歧路旁臺，無所適從的現象了。

現在把新縣制的實際這個問題業經講完，下一次準備講「新縣制的特性」，希望大家能就這題目。先行加以研究。

突

一五 新縣制的機構

(二十九年十二月一日在訓練月刊一卷六期發表)

有組織才有力量；無論造作何種事物，必先要有組織，凡組織中最完美善者，莫過於人體軍隊機器三種，所以人類能創造文明，軍隊能保護國家，機器能大量生產，而政治組織往往不如上述三種，此次新縣制之機構，即以上述三種之一為鵠的，以期盡善盡美。所謂機構，就是機器的構造之意，現在世界上有許多種機器，因為功用不同，所以構造也不一樣，即令功用相同，而構造上的差別，也可以使效率分出大小。新縣制正好像是一部進步的機器，其體系如何？特點何在？這在運用新縣制以展開地方自治工作時，是必需首先加以認識的。

在未說明新縣制的特色及體系機構以前，先來談談機構對於政治的關係，及過去中國地方行政機構的缺陷。中國平常有句話，說是「事在人為」，意思就是說只要有能幹的人，就決無不成功的事。所以在政治上有人治主義的一說。以為政治的成敗，全在乎能否得人，有治人，然後才能有治法，無治人，有治法也毫無用處。這種主張，完全忽視了工具的意義，完全是一種英雄思想，不要說成功不易，即令能成功，也不過是人存政舉，人亡政息，決不能垂諸久遠的。

政治機構對於政治效果的重要，正好像機器對於生產力的重要一樣，孔子說過：「工欲善其事，必先利其器」，沒有進步的機器，決不會有進步的生產力的。農業社會是靠鐵器的發明而成立，近代大規模工業生產是靠使用蒸汽機與電力而完成，石器時代產生不了深耕的農業，手工勞動時代也產生不了近代的大工業。在政治上也一樣，封建社會因封建制度的完成而穩固。近代工業社會因民主制度的成立而隨以發展，把落後的封建制度放到近代工業社

會中，固必格格不入，就是把進步的民主制度放到封建社會中，也必鑿柄難容。某種政治目的要靠某種政治機構來完成，也正好像某種商品要靠某種機器來製造一樣，撇開機器不能談生產；撇開政治機構也不能談政治效果。

我國過去的政治機構，有個很大的毛病，說是頭重腳輕，成爲一種倒立寶塔形。中央和省、組織權力，都很龐大，縣以下的行政機構，則羸弱不堪，平時不能造福人民，一遇變亂，則土崩瓦解，中國歷史上亂多治少，地方行政機構的不健全，實在是個很大原因。

北伐完成以後，中央就開始注意于縣政改革，由立法院擬訂了一套新的縣政法規，重要的有縣組織法，縣組織法施行法，區自治施行法，鄉鎮自治施行法，及縣保衛團法等。完全是根據着地方自治的精神，各級機構內均分爲民意機關及行政機關兩個系統。民意機關在縣有參議會，在區有區民大會，在鄉鎮有鄉鎮民大會，在閭鄰有閭鄰居民會議。行政機關在縣爲縣政府，除縣長外，內設祕書及一科或兩科。另設公安財政建設教育各局，必要時並得呈請設立土地社會及糧食管理各局，在區爲區公所，在鄉鎮爲鄉鎮公所，在閭鄰爲閭鄰長。至於民衆武力一方面，則依縣保衛團法，縣設總團，區設區團，鄉鎮設甲，閭設鄰牌，這一套法規，精神雖好，但因不切當時社會需要，所以頒布以後，大部被束之高閣，其實即令拿去實行，在當時的環境下，也是行不通的。

以後爲了軍事的目的，南昌行營又陸續公佈了一套縣政法規，精神注重在先完成人民的自衛力量。主要的有剿匪省份縣政府裁局改科辦法大綱，剿匪省份各縣分區設置辦法大綱，則匪區內各縣編查保甲戶口條例。行政院以這爲根據，另外公佈過一次縣政府裁局改科暫行規程及各縣分區設置暫行規程，所謂自衛式的縣政機構，就是由這幾種法規共同構成。其組織在縣政府則設三科，無公安局之縣，另設一警佐。關於地方收支保管及稽核事宜，依剿匪區內整理地方財政章程，由財務委員會處理。在區設置區署。區長屬於行政官吏，在鄉有鄉鎮公所或保長聯合辦事處，兼鄉鎮長或聯保主任，事實上形成區以下的又一級。在保設保長，甲設甲長，以下每戶設戶長一人，統率全戶。從

縣到戶，步步設防，層層節制，形成一條繩式的行政系統，使奸宄無法藏身，以消弭地方隱患。關於地方保衛，各級又均設有壯丁隊的組織，專負其實。

自衛式的行政機構，在各省實施得比較認真，抗戰以前若干省份治安上能粗獲平定，也就是本制度的成效。但這制度官治意味太重，用以安定社會則有餘。用以發動民力則嫌不足，在今日抗戰建國，同時並進的形勢下，實嫌效力缺乏，需要加以改革。

過去中國的地方行政機構，既有頭重腳輕的毛病，改革後的自治與自衛兩種方式，也各有其弱點，在這抗戰建國的偉大時期，要完成政治上的偉大任務，必須有一套適用的地方行政機構才行。新縣制的產生，就是因應這個需要而來。就整體觀察，這套機構有下面三種特色：

第一、基礎鞏固，內部充實。以前的縣行政機構，是全國行政機構的枝葉；現在的縣行政機構，則是全國行政機構的根幹，地位既有顯著的差別，組織上自也有重大的差別。以前的縣行政機構是空虛的，羸弱的，愈低級愈不健全，新縣制的縣政機構則一掃此種缺陷，由縣政府以至保甲，無不就其工作範圍，從組織上予以充實，縣政府之下除掉獨立的衛生院，合作社，圖書館，農林場及學校外，可設置民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會等七科，縣的補助機關為區，區署之內可設民財建教軍等指導員。區以下為鄉鎮，是縣自治體內具體而微的獨立自治體，鄉鎮公所設鄉鎮長，副鄉鎮長各一人，除兼中心學校校長及壯丁隊長外，其下另設民政，經濟，文化，警衛四股，負責推行各項自治工作，鄉鎮之下，以保甲為其細胞組織，保甲公處設保長，保長及民政，經濟，警衛，文化，四股幹事。保甲民學校長及壯丁隊長，亦由保長兼任，甲設甲長，統率全甲各戶。除此之外，在縣和鄉鎮，都還有民意機關和民衆組織，縣民意機關為縣參議會，鄉鎮民意機關為鄉鎮民代表會。縣鄉的民衆組織為在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊，少年團等。行政機構的充實，加強了縣的力量，民意機關和民衆組織的成立，鞏固了民權的

基礎，縣政機構從此才真正建立在全民之上，才真正有資格作爲推進地方自治的實體。所以我們認爲新縣制機構上最大的特色，就是基礎鞏固，內部充實。

第二、管教兼衛，統一運用。無論就私人生活或國家生活上，管教兼衛四大原則，都是缺一不可。所以最進步理想的政治，應該使此四者並行不悖，中國古時保民理民教養兼施，漢唐以來則委去教養之職務，故此種最完善的政治不惟漢唐以後未曾做到，即近代先進國家，仍然未完全實現。十八年以後政府的種種縣政改革，以及各方的縣政實驗，都已注意到管教兼衛聯繫的重要，但仍沒有良好政治機構，使管教兼衛，都能賴以推行順利。直到縣各級組織綱要公佈，這理想才算得到實現。在新縣制之下，縣長的權力不惟可及於縣政府內各科，而且直貫至鄉鎮保甲。在鄉鎮以下，則鄉鎮長保長都兼任學校校長，壯丁隊長，而鄉鎮合作社及保合作社，亦分別受鄉鎮長及保長的管轄，這樣使縣政府以迄保長，過去分立的管教兼衛各工作系統乃得一氣呵成。統一運用，以行政推動教育，生產，自衛工作的進展，以教育，生產，自衛工作的發展，來健全充實行政的內容，使民族生存，人民幸福，得順利的向前邁進，而完成理想的政治。

第三、具備民主集權精神。最進步的政治，在運用上沒有不是採取民主集權制的方式的，因爲民主集權制，既可以使每個公民，都有參加政治的機會，又可以使治權的運用，不至發生互相牽掣，行動滯緩的毛病，新縣制以前的縣政機構，在自治方式是民主而不集權，在自衛方式是集權而不民主，兩者都有缺點，不合進步的政治原理，新縣制則不然，它是集權的，但同時也是民主的，新縣制下的縣政府，鄉鎮公所，及保甲長，其權限之廣，力量之大，均爲空前所未有，但另外和縣政府，鄉鎮公所，及保甲長平行的還有民意機關的縣參議會。鄉鎮民代表會，及保民大會，戶長會議，對於縣政府，鄉鎮公所，及保甲長實行監督及建議之權，並且規定鄉鎮長保甲長都由民衆選舉，更可表現民主主義的精神。或者還有人認爲新縣制機構上的民主精神，表現還不夠，縣參議員既非民衆直接選

舉，而且權力過小，但要知道；這是我們實行民權主義的初步，以後隨着人民知識的提高，民主的精神還要一天天擴大的。

以上說明了新縣制機構上的特色，以下再就新縣制的體系加以解剖。

新縣制的機構，在橫的體系方面加以解剖時，可以分爲兩級，就是縣一級，鄉鎮一級。區署僅是縣的輔助機關，保甲則是鄉鎮以內的細胞組織，都不能單獨成爲一級。這與過去的縣區鄉鎮保實際形成四級的情形，是大不相同的。

在建國大綱中僅有縣爲自治單位之規定，爲什麼現在在縣以下，又設鄉鎮一級，亦賦予獨立的自治權力呢？因爲中國的縣區，幅員較大，人口有些多至四五十萬或百萬以上，幾乎與美國的一州相埒，以之作爲自治單位，實有相當困難。現於縣以下另設鄉鎮一級爲基本單位，在一定限度內亦使其享有獨立的自治權力，使基層政治充分發展。至於區署，則可設可不設，純視地方需要，卽令設置，亦只是代表縣政府執行指導監督任務，並無獨立自主權力，所以區署以內的職員，名義上全是指導員，而民意機關及民衆組織，在區一級亦付缺如。鄉鎮以下的保甲，形式上雖似一級，實則爲鄉鎮內之編制，決不能脫離鄉鎮而獨立的。

從縱的體系方面加以解剖時，則新縣制的機構，可以分爲行政機構，民意機關，和民衆組織三系，行政機構，在縣包括有縣政府各科，縣立中學，合作社，聯合社，圖書館，農林場，衛生院等，在鄉鎮包括鄉鎮公所及內部各股，鄉鎮中心學校，鄉鎮合作社。區和保是縣與鄉鎮行政機構具體而微的形式，民意機構，在縣有縣參議會，在鄉有鄉鎮民代表會，在保有保民大會及戶長會議。又把民衆組織加入到縣政機構內是這次新縣制的最大特色，這個體系，只縣與鄉鎮兩級才有，包括在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊及少年團等使全民皆有自發自動的機會。在專制時代，民意機關是根本不存在的，在資本主義的民主國家內，民意機關與民衆組織是與行政機構對立

的，只有在新縣制之內，這三個體系才結成一體，如鳥之翼，如車之輔，互相協助而不互相衝突，可以最有效果的辦法推動自治工作而不至影響工作的進展。縣長應兼壯丁總隊長，現改爲國民兵團長，鄉鎮長保長均兼壯丁隊長及中心學校或國民學校校長，在民選的條件下，鄉鎮長還可兼任鄉鎮代表大會主席，這在組織的運用上，可以說是最完密不過了。另外保甲鄉鎮組織，均採取十進制爲原則，寓軍事於行政之中，即管子作內政寄軍令之意，使國家一切計畫設施，都以國防爲中心，這也是新縣制的獨特精神。

新縣制的機構是中國有史以來最完善的機構，是最合乎當前環境要求的機構，所以我們現在必須首先把這機構建立起來，以達到總理「立機關」的目的，而謀國家之長治久安，敵人說我們爲無組織之國家，我們現在有了良好普遍的組織，不特可雪此種恥辱，且可以組織對付組織，不容有絲毫懷疑猶豫的餘地。假如社會環境，因時代之進展而漸有變更，因而這機構亦感到有不適用的地方時，隨時紀錄下來，加以研討，呈獻給中央或省當局，等到三年以後，根據着各方實行的經驗及研究的結果，再送立法院制訂，使這一套良好的制度，更加完善，更加充實，但在三年以內我們對於新縣制的機構，應用最大的決心加以建立。不容一絲一毫猶豫，信口開河，妄談修改的。

一六 新縣制與教育

(二十九年十一月一日在訓練月刊三卷五期發表)

總理說「學校者文明進步之源泉也，必須學校立，而地方自治乃能進步」。總裁說「建立革命武力，教育經濟軍事三者之中，教育尤為重要」。

關於縣以下的各種工作，如農業，水利，衛生，合作，社會以卹等，我在論述它們的時候，都曾給它們各自確定一個範圍。因為這種種工作，如純就其性質說，顯然不是完全屬於縣的範圍的事。中央政府對它們負有一部份推動責任，省政府對它們負有一部份推動的責任，甚至社團或私人對它們也負有一部份推動的責任。既是各方面都有推動的責任，那末最好的推動辦法，就是首先把各自所應負責的範圍，劃分清楚，然後各自在其範圍以內，努力去辦，互不相擾，就可獲得美滿的成就。

我們研究的是縣一級的事務，所以對於各種工作，只是先就縣所應負責的範圍，加以確定，然後才分析其應如何進行，並說明這工作在新縣制下的特點。

教育和其他工作一樣，並不是完全屬於縣的範圍的事，但縣各級組織對之，却也負有很大的責任。在新縣制之下，教育工作的範圍如何？它有那些特色？以及應如何去推行呢？這是我們現在擬研究的問題。

要確定新縣制教育工作的範圍，首先須把握新縣制在教育方面所擔負的任務，也就是說，在整個國家教育政策之下，它應該做到那些步驟。

因為縣以下的政治機構，是和每一個人民都發生直接關係的，所以它的教育工作的對象，不應僅是人民中的某

一部份，而應是人民的全體。又因為大多數人民，現在都還得不到教育，生活在文化極低落的階段，所以縣以下的教育任務，現在絕談不到什麼天才教育，學術教育，它首先所應實現的，就是普及。在普及的原則下，來達成以下幾種最起碼的目標。

(1) 教育人民以基本的文字知識，以擴大其生活圈度。中國一般人民，不識字的最低佔百分之六十以上，而且大都居於農村，除掉縣政力以外，絕少和大的現實世界接觸的可能，他們只生活在足能走到，手能觸到，耳能聽到，目能看到的狹小地方環境內；他們不能閱讀政府的文告，所以對國家施政很少理解；不能閱讀報章，所以對國內外大事只好聽信一些極歪曲的傳說；如果讓大多數人民停滯在這樣階級，那對於建設三民主義新中國實在是再太不過的困難。爲了求取國家統一的鞏固，爲了增加人民生活的幸福，必須把百分之六十以上的不識字人民從文盲狀態中解放出來，即令有再多的困難，也應首先給他們以最起碼的文字知識，而這種責任是應由縣來負，且非由縣來負不可的。

(2) 培養人民管理政治能力及現代生活習慣，以造成生活的合理化。總裁在「確定縣各級組織問題」一講詞中說：「民權主義的政治，原植基於民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂革命民權，還有什麼意義？民權行使，必須從實際中加以練習。訓政的意義，便在於訓練人民行使四權」。又說：「今後行政人員，必須重視教育，以教育爲方法，達到革命建國之目的……即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現狀爲教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事」，這兩段話，具體地指出了訓練國民行使四權，亦即訓練其管理政治的能力；訓練國民如何做人，如何做事，亦即訓練其現代生活的習慣，爲縣綱要的基本精神之一。這是把中國人民落後的古舊的生活，加以改造，使成爲合理的現代生活的重大事業，而這事業是非靠教育來完成不可的。

(3) 教育人民以普通生產技術常識，以改善其經濟生活，這在農村經濟極度凋敝的國家，也是非常重要的，中

因農村的破產，基本原因，當然是由於帝國主義的侵略，及封建勢力的存在。而欲謀經濟的復甦，自然最緊要的是從解脫這兩種束縛入手，但在從政治上進行改革時，另一方面技術的改進也就更其必要。因而在目前教育人民以新的農業技術及常識，以謀生產的增加；教育人民以改進農村手工業的技術及常識，以謀生活的改善，也就是為縣教育事業在任務了。

(4) 最後，但與新縣制的推行有重大關係的一個目標，就是培養基層地方自治人材幹部。現在各地担负基層責任的鄉鎮保幹事及保甲長，雖然青年有為的已不在少，但大多數仍然知識非常落後，缺乏現代生活觀念，所以全國各省，幾無一省不感基層幹部的缺乏。新縣制是新的事業，新的事業應該由有新頭腦的幹部來推行，這是一定的原由，但這一大批新的幹部，是不能靠別人來培養的，新縣制本身就應該有為本身培養幹部的能力，所以新縣制下的教育，其目的應以培養基層人材為其目標之一。

新縣制下的教育，主要目標就是上列這四個，總括一句來說，就是要教育人民以基本的管教養衛常識，使人人皆能知道，如何的管，如何的教，如何的養，如何的衛，而獲得現代化的生活。

針對以上四種目標，縣教育的範圍，最主要時也是有四方面，即國民教育，社會教育，職業教育，及幹部教育。

一、國民教育的機構是：(1) 中心學校，保國民學校，其內容則有義務教育及失學民衆補習教育兩部份。依國民教育實施綱領，全國自六歲至十二歲之學齡兒童，除可能受六年制小學教育者外，應受四年或二年或一年之補習教育；全國自十五歲至四十五歲之失學民衆，應分期受初級或高級民衆補習教育，其十二歲至十五歲之失學兒童，視當地實際生活情形及其身心發育狀況，施以相當之義務教育，或失學民衆補習教育，這樣全國自六歲至四十五歲的不識字人民，便都必須受至少一年的義務教育或一定期的補習教育了，並且不是可享可不享的權利，而乃是

非受不可的義務；國民教育是縣教育的基礎，也是規模最宏大的部份，它最重要的目標，固然是掃除文盲的讀寫教育，但同時對於民族意識，國家觀念，國民道德之培養，身心健康之訓練，自衛自治能力的養成，生活必需之知識技能的傳授，亦均在在加以注意。

中國地廣人衆，掃除文盲，非旦夕所能達到，在過渡時期，最好以縣政計畫委員會所編之「民衆須知」，作爲第一步之「掃除智盲」，這也是教育上急切措施之一，容另專文論述，以供運用。

其次是社會教育，這是一個非常廣泛的工作，其內容包括圖書館之設立，鄉鎮文化股，保文化幹事之一般社教活動；國民兵少年團等之訓練；民意機關之組織；及合作衛生等工作之指導等。總裁在確定縣各級組織講演中明白指出：「本黨總理所指示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列糧食管理，土地管理等事務，與夫以前中央所頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。本圖案既規定鄉鎮保幹事，由學校教師兼任，意即爲此，否則一如過去的學校教師，僅在講堂內授課外，於出校後之學生，及校外之環境如何，均不注意，在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵，不納稅，不實行新生活，這個原因，便是教育者未能盡其應盡職責，今後即須糾正。」所以在行政組織方面，除列出圖書館及鄉鎮文化股，保文化幹事外，復曾指出：

1. 鄉鎮各項事務，亦均由學校教師，補助鄉鎮長處理之；
2. 國民學校教師，除担任教課外，並負責協助保長管理各項事務；
3. 鄉鎮壯丁大隊隊長，應斟酌需要，按時抽調各保壯丁隊精幹者，輪流到鄉鎮受高一級之訓練，期滿返隊，一面做壯丁隊的下級幹部，一面負責推行保內各項自治工作；
4. 民衆團體及民衆組織，如農會，工會，婦女會，少年團等，必須努力使之健全充實，指導人員，必須深入下層，積極扶助發展，以樹立穩固之自治基礎；
5. 爲增進人民參政之志趣，並本教學做合一之原理，以期養成人民管理政治能力起見，應定期成立縣以下各級議事機關，並賦與相當之推動力，以上各點，細釋其基本精神，可以說都是社會教育的實施，而此社會教育，則一方面與

學校教育打成一片，一方面更深入於一切社會組織的活動中，其內容之深度與廣度，均較一般社會教育擴大千百萬倍。

在縣各級組織中，雖未單獨設立施行社會教育的機構，但對於這一部份工作，却是特別重視的，「今後行政人員，必須重視教育，以教育為方法」，這句話已經把社會教育的精神，充分指示給行政人員了，只有以這樣社會教育的精神，在學校以外對人民生活及政治能力，從各方面施以不斷的訓練，地方自治才能有真正完成之一日。

再其次是職業教育。在縣裏的職業教育，其實只可說是職業補習教育。縣各級組織網要附屬中，區一級列有職業訓練班一項，就是實施職業補習教育的機構，因為各地都有許多農村副業，如小手工業，小商業等，而一般農業生產方法，需要改進之點亦多，這些並不一定需要大的資本，只要有技術，有知識，就可以舉辦，就可以改進的。所以縣政府為增進人民生產能力，及改善職業生活起見，應分區籌設職業訓練班，視當地農工商業及家事之需要，招收現在從業或志願就業，或應需就業者，施以短期訓練，注重實際練習，學做並重，以提高其技術，對於縣境內之產業團體，亦應督促其利用人材設備，設置同性質的職業訓練班。這訓練班的期限，課程及組織，均完全視職業訓練內容而定，并儘量在時間上予受者以方便。這種教育如果做得好，則一縣境內的生產事業，必可大趨活躍，生產技術必可日益提高，而人民的經濟生活，亦即可以有所改善了。

最後是幹部教育，內容包括幹部之培養，幹部之訓練兩方面，其實施機構則為縣立初中，或同級之師範或職業學校；及縣地方行政人員訓練所，在縣一級所應自行培養或訓練之幹部，主要的限於保長以下之幹事，甲長及保國長學校教員，兼及於鄉鎮公所幹事，鄉鎮以上之幹部教育，則即由省或專員負責。因為縣的幹部教育是以保甲長為重心，所以在培養幹部的機構上就只限於設立初中或同級之師範或職業訓練班，如果設立更高級的學校，那末不是縣經濟能力不能負擔，就或將損害其他教育部門之經費，於全國雖有貢獻，於地方自治的政策則不盡相合，我總覺

得中央省縣各級，關於教育，應劃定其分層負責的範圍，而在目前政治經濟情形下縣一級應設的學校，最高只能到初中爲止。縣立初中之內容並應與地方特殊需要相適合，這才可以促成縣教育向橫的方面發展，縣地方行政人員訓練所依縣各級幹部訓練大綱規定，其範圍「本以政作教之旨，除注重受訓期間之學習外，並應注重畢業後之指導，以期教學做之合一」。方式「各種訓練不以一次爲已足，應廣續施行，其辦法得採用集中，分散，巡迴，見習等方式，講習訓練得與行政會議合併舉行」。這一種幹部教育，在目前各地均感人才缺乏的情況下，也是非常重要的。

國民教育，社會教育，職業補習教育，基層的幹部教育，這就是現在新縣制下教育的全部內容。在以上的目標與範圍之下，詳盡而週密的國民教育實施綱領頒佈了；縣各級幹部人員訓練大綱制定了，另外關於縣立初中，區職業訓練班等設立辦法，亦正由縣政計畫委員會擬定呈核中。

上面所述的新縣制下的教育，它究竟有些什麼特點呢？與過去的縣教育有那些不同呢？

新縣制下的教育，是要從基本上改革過去教育的兩個最大缺點：第一、打破城市與鄉村間教育機會的不平；第二、打破貧人與富人間教育機會的不平。

過去各地教育，差不多全是集中城市辦理，往往全縣教育經費的半數以上，用到城區一處；而數百數千的鄉村，則不見學校痕跡，任令冬烘先生，在那裏子曰詩云，誤人子弟。縣城裏往往設幾個中學幾個小學，而縣城以外的地方則甚至可以一個不設；這種城鄉間教育機會不平的現象，破壞了城鄉間的正常關係，阻礙了農民的文化的發展，而尤其不合理的，是這種專重城市的教育，其經費却大部讓農民來負擔；農民爲什麼只應揭錢而不應受教育呢？新縣制下的教育，正要打破這種不合理現象，依每保一國民學校，每鄉鎮一中心學校的規定，使城市與鄉村間教育設施，必須保持平衡的發展；職業訓練班分區設置；縣立初中不限於設在縣城，這都是幫助縣教育向鄉村分散的新辦法。靠着這些規定，教育集中的畸形狀態是可以打破，而城鄉界綫，民族平等，亦可逐步達到。

貧人與富人間教育的機會不平，在過去也是很顯然的，鄉村的私塾，一般是收費甚高的，貧人子弟自然讀不起；即城市的小學，也都要收許多學雜費，窮人仍然要被關在大門之外。而且學校授課時間，完全與貧窮子弟不方便，他們只能半日工作，半日讀書，而學校却非全日上課不可；他們只能白日工作，晚間讀書，而學校上課的時間都在白天，這種時間的限制，使窮人子弟永遠和學校絕緣，國家辦的教育，爲什麼只容富人有享受的機會呢？新縣制下的教育，是把這種病態打破了。國民學校及中心學校都是不能收學費的；中心學校與國民學校的民教部的上課，則可視季節與環境，適當選擇，以適應人民需要；縣立初中將來亦必需規定若干免費及公費學額，而學生的取錄也要以區域爲比例，酌留天才學額，俾貧寒及各地學生，亦可上進，平均發展，這許多規定，給貧人亦同樣敞開了享受教育機會的大門。

新縣制下的教育，給中國的教育普及工作，開關了一個新紀元；給中國文化發展，增加了一種新動力；它使基層教育工作，獲得了明顯的目標與範圍，並對之灌注以三民主義的革命精神，這在中國教育事業上是含有重大意義的。在新縣制實施的第一年內，各省的國民教育，即多已獲得輝煌的成績，四川保國民學校，增設二萬四千九百餘校，河南省設中心學校一千一百餘，國民學校五千四百餘，其他各省，亦均有突飛猛進的進步，這是新縣制教育的表現，也只有這了正確的縣教育政策，它才獲得了這種表現。

發揚新縣制教育的精神，完成新縣制教育的任務，以達到實現地方自治，奠立抗建基礎的大業，這是每一個縣行政人員，每一個縣教育工作人員的神聖義務，而且是最迫切的神聖義務。

一七 新縣制與合作

(二十八年七月一日在合作事業月刊發表)

近代的合作制度，不止是一種進步的組織社會生活的方法，而且是一種有遠見的改造社會生活的運動。在反抗資本主義過程發展所引起的生產與分配的不合理現象，反抗大的新的托拉斯出現後人對人的殘酷剝削的諸種社會主義思想中，合作制度是一種最和平，最實際，最易實行的理論，所以在今天的世界，它比任何種改革思想都取得了更普遍更現實的意義。

合作制度的發生，乃是被盲目的資本主義制度所壓迫的人民的覺醒，要求以自覺的有組織的方法，控制經濟進行的實踐，和充滿自發性無組織的資本主義經濟活動對比起來，它實在是一種更合理更有力的人類求生存的方式。它的最大的優點，在於目的上說不是以賺錢，以犧牲別人為目的，而是以增進共同幸福，以「人人為我，我為人人」為目的；就構成分子的地位說，是真正的以人為單位，每一個人所享受權利都是一樣的。一切由資產，階級，性別，教育程度等等所附加於人，而造成的人與人間社會地位的差別，在這裏完全被剷除了，因為實現了無條件的平等理想，這一切的一切，正好在三民主義的民生主義之下而發榮滋長。

合作制度因為有這樣大的進步作用，所以在世界各國的發展，是非常普遍的，而被介紹到中國後，也很快的便在這塊土地上植下了生長的根基。自民國八年上海國民合作儲備銀行在薛仙舟先生主持下以合作制度的雛形而出現，迄今不過才二十年，而合作運動即已由民間的自動組織發展到成為政府整個建國政策的重要環節，躍居政治設施的重要地位。這種迅速的發展並不是偶然的，除掉合作制度在一般社會改造下所具的優點外，對於次殖民地的中國，它實在還有更重大的意義。

中國所受的經濟壓迫是嚴重的，一方面是帝國主義者狠毒的經濟侵略，一方面是農業社會本身的經濟落後性。

這兩種壓迫互為表裏同時加到中國人民身上，所以中國人民所受的痛苦，較諸任何先進國家的無產者還不知要沉重若干倍。而更嚴重的事實是這兩種經濟壓迫同時蒙受的結果，不惟枯竭了中國的財富，使人民生活一般的陷於困窮；而且在一天天摧毀着中國的生產組織，瓦解着中國的社會機構，使中國完全喪失反抗的憑藉，而永淪於萬劫不復的奴隸地位。在這樣危急嚴重的形势下，假如我們不能爭得一個有力的進步武器，以為爭取民族獨立自由之用，則我們的革命前途，就是非常黯淡的。殖民地的中國欲求得三民主義的實現，一方面要發展國民經濟，一方面更要抵抗外來的經濟侵略，而合作制度對於這兩種運動的同時進行，就提供了最有效的途徑。

因為合作制度是平的，互助的，要消滅人對人的剝削的組織，所以在這個基礎上人人必可自願的提供出最大的力量；而又因為它是要自覺的控制經濟活動的途行，所以又必能使每個人所提出的力量，得到最合理最有有效的使用。人力的最高發揮，乃是我國經濟建設的最要因素，亦即在雙重束縛下的中華民族，復興的最可靠基礎。合作制度的推廣，所以在改造經濟生活的實際工作中，收到教育民衆，組訓民衆的最大效果。

二十年來中國合作社數發展到約十萬個，社員包括了將及五百萬人之多，這充分說明了中國社會對於合作制度的需要性。但從另一方面看，則這二十年間正是世界經濟勢發生劇烈變化的階段，中國經濟建設的發展，尚遠不足以適應外來的壓迫而達到自立自主的程序，這又表示了對於合作的改良制度，我們還未能作到最大的利用。

合作事業在我國發展的經過情形怎樣呢？稍微回溯一下，就可以知道它是與革命的發展不可分的，革命每進展一次，合作運動也就隨之而擴大一次。

五四是我國文化革命的一次高潮，而合作理論的輸入，也就發生於這個時代。在這時一般合作運動所表現的主要工作只是鼓吹和宣傳，許仙舟先生所領導的復旦大學的平民週刊社，就是最有力的一支聲援，而在實際的組織方面，則僅以極零星散見於各地，佔着很不重要的地位。惟本黨對於此一事業，則特為重視，總理於民國九年所撰

地方自治開始實行法中已將農業，工業，交易，銀行保險等合作社，列為地方自治之重要業務，十二年講三民主義更指出合作為生產之社會化的大發明，為消滅商人操縱的進步辦法，這種對合作的重視，是以後發展的重要基礎。合作運動的顯著開展，還是國民革命軍奠都南京以後的事。中央為了實現民生主義的理想，認為合作事業最神效的手段，所以竭力推行，列為訓政時期的七項運動之一，訂定合作法規，設立合作機構，而以前的平民學社於此時亦進一步組織中國合作學社，於是合作社的組織乃突飛猛進。至民國二十年即有兩千七百餘社，社員即達五萬六千餘人，這可說是合作運動發展的第一階段。

民國二十年因為長江流域的大水災，及國內的戰亂戰事，社會經濟遭遇到重大的危機，中央為了安定輿情改善人民生活，對於合作運動更為積極，而在豫鄂皖三省軍事當局主持下的各省，進展尤為迅速，華洋義賑會及慈善機關籌協助不遺餘力，所以到民國廿四年社數增至六萬，社員超過了百萬，較廿年增大十倍以止，實為驚天動地。其「七七」抗戰把中國革命推上了一个新階段，也給合作運動帶來了更大的開展。三年半以來工商業界各戰區及大後方的輝煌成績，四行二萬萬元農業合作的大貸款，以及各地合作金庫，合作社等的增加，都說明在抗戰中合作制度是更迫切的需要了。至民國二十八年全國的合作社數增加到九萬餘，社員幾達四百五十萬人。而全國合作事業管理局的成立，尤使工作進行，獲得強有力的中心機構。

在僅僅二十年內，合作運動在中國由理論的介紹而展開為一廣大的實際事業，從社員數目說，僅括了全國百分之一的人口，從區域上說由都市而深入到偏僻的縣區鄉鎮；從業務上說由消費與信用合作而擴展到供給，生產，運銷，公用，保險諸部門，這種蓬勃的發展充分顯現了中國合作制度的光明前途。

但是，我們可以說合作運動已發揮了最大效能麼？也還不能，為了把它推進到更高的階段，以適應今天顧客的要求，對於過去的若干缺點，也有稍加檢討的必要。

過去合作運動中還有那些不足之點呢？第一推行的機構還不夠完善堅強。自合作事業管理局的廿八年成立後，中央的推動機構雖然確立了，但各省的組織，似乎尚未一致，而縣以下的機構，則尤不健全。其次如全國的合作金融，合作教育，亦均缺乏有力機構推動。第二發展不普遍，不平衡。有許多大都市或交通便利的省份，合作社已很發展，而農村及偏僻縣份，則有的尚無合作社蹤跡，至就業務上說，已成立的合作社大多數屬於信用性質，其他如生產，運輸，保險則比較的少。第三合作事業與合作運動沒有好的配合。合作運動的影響僅見於大都市，而大部分農村則缺乏知識，不僅不能成爲合作運動者，且並不能實踐其社長的權利與義務，這使合作社在質與量兩方面發展，都不能取得確實確定的地位。

縣各級組織網要實施後，合作制度在地方行政中所取得的重要地位，使它獲得了克服過去缺點，更加向前邁進的力量。如果說合作事業管理局的成立是使合作制度有了中心領導，那麼縣各級合作社組織大綱的公佈，則是確定了在全國普遍發展的基礎。總裁在制定縣各級組織網要時，就已在附表中把合作社列爲各級組織的重要部門。其後於二十九年五月，對於新縣制下的合作組織，又有如下指示：

「合作社之設立，應爲改進社會經濟制度之基礎。在新縣制之鄉鎮內，自應有合作組織，以期輔助人民經濟之改善。至保之一級雖不必採取強制，但無論如何應視爲鄉鎮事業之一種重要工作，積極提倡，促進各保組織，做到每保有一人參加爲原則」

而在成都對四川黨政軍的訓話中，總裁更對合作事業之推行，有下列訓示：

「從今以後，大家務要認清合作事業是我們推進民生政策的基本工作，也是我們發展經濟，改造社會最有效的辦法，不僅省府各廳署要認爲是自己主要業務之一，就是黨政軍學無論那一界的負責人員，都要一致努力，共同合作，才能達到我們建設四川的目的」。

行政院去年八月九日所公佈縣的各級合作社組織大綱，就是根據總裁這些指示而制定的，全文廿八條，其重點有以下幾項。

1. 合作社的組織 以與縣鄉鎮行政區制合一為原則，但必要時亦可變更。
2. 各級合作組織以兼營各種業務為原則，俟業務紛繁時得分別設置主管部門。
3. 保合作社的社員，以戶為標準，每戶必須有一人加入。鄉鎮合作社的社員為鄉鎮公所所在地附近各保的公民，及同一鄉鎮內的各保合作社。

4. 關於推進的步驟，應先從組織鄉鎮合作社入手，然後逐漸推行到各保。

這個大綱對於今後全國的合作事業，有那幾種具體的影響呢？第一它確定了合作機構在縣政中的地位。規定了每一鄉鎮保設立合作社的原則。以前縣鄉保合作社的設立完全是自由的，所以合作事業不能獲得最大的政治力量的協助，現在把合作與地方行政機構打成一片，則合作事業在地方的發展，必可突飛猛進。一日千里。第二它消滅了過去合作事業發展的不平衡現象，而在地域上普遍的使其成立。全國各地，無分都市與鄉村無分沿海與內地，凡是實施新縣制的縣份都要於三年內做到每一鄉鎮一合作社，每一戶有一社員的目標。這將使廣大的農村，普遍享受到合作社的利益。第三它使合作事業和國家的政治改造，獲得了有機的配合。縣各級合作的組織大綱第一，即規定「縣各級合作社為發展國民經濟之基本機構，應與其他地方自治工作，密切配合」。從此以後，合作運動於平等的自覺的精神，將大量的灌輸於地方自治事業中，而促成管教養衛各部門的合理發展。

一個優良的縣各級合作組織大綱已經制定公佈，今後我們應如何去實行它呢？

首先我們要注意的是實行的精神。合作事業是一種革命的社會改造事業，是一種與一般行政工作相異的範疇，在執行合作工作的時候，必須以革命的和專業的兩種精神為出發點，然後才能有所成就。中國政治機構是一向積滯

蘇聯重官僚主義。一切事業一旦改由官廳經營，沒有不歸於失敗。現在我們不可否認的在政治機構中依然還有官僚主義殘餘。所以在把合作事業歸還地方行政組織主持的時候，對於嚴防官僚主義的侵入，不能不視為最重要的一項。把合作事業與地方行政密切結合，是要以合作革命精神與事業精神，來排除政治機構中的官僚主義，而不應讓合作事業僵化於官僚的政治機構中。所以實行縣各級合作社組織大綱，首先應具有革命的和事業的精神。

其次應堅決把握住縣各級合作社組織大綱的優點，而力避可能發生的危機。縣各級合作社組織大綱的優點在何處地方呢？第一是它的屬於彈性。譬如各級合作社組織以兼各種業務為原則，但必要時亦有例外。合作社組織應與行政區劃合一，必要時亦有例外等等。這種彈性規定可以使各級合作社有根據當地最迫切需要而確立其中心工作，以便集中權力進行的餘地。其次是它的民主精神，如社員入社應盡量採用勸導方式，及理監事的選舉等等。只有充分發揮這種民主精神，才能使每一社員對社發生熱誠，而入於自動自治，否則如專制利用政治力量，那就是要成爲第二辦黨公廨了。最後是它的推進步驟，規定先從組織鄉鎮合作社入手，然後逐漸推行到縣保。這也是一個優點。因爲鄉鎮區域較大，經營易有成效，鄉鎮合作社一收成效，自然就可發生示範作用，而保食社的組織也就容易了。

縣各級合作社組織大綱由於它是一個具有全國性普遍性的綱領，所以不能不在各方面爲兼籌並顧的規定，但這也就形成了它的弱點。對於這個大綱，我們必須按部就班腳踏實地小心謹慎地實行，然後才可以對政治經濟建設提供最最大貢獻，否則即會遭遇過務廣而荒，百社俱廢，社社空虛的危險。

在新蘇制實施進入第二年的現在，合作事業已漸進爲縣政士的中心工作。希望各地縣政及合作工作人員，對此一致努力，以革命的事業的立場，動員人力財力，爲此種國利民的建設而奮鬥。以合作事業的發展，鞏固並充實新蘇制的基礎；以新蘇制的力量，推動合作事業更進一步向普及與有計劃方面的發展。充分利用二者的交互關係，以達到增加自溢與民生主義的完全實現。

一八 新縣制與戶口

(廿九年八月八九兩日在中央日報發表，三十年十一月二十日修正。)

按照近代的政治學說，國家的要素有三，就是土地，人民，主權。這三個要素任缺一，國家便都不能存在。做我們進一步來看看，在這三要素中以那一個為最重要呢？很明顯的可知人民為最重要，因為人民不惟是主權的實體，而且是土地的主人。主權是人民創立起來的，土地只有在人民的利用下才有意義，丟掉了人民，那里還有主權？那里還用得着土地？所以我們可以說國家最重要的因素，乃是人民。一個國家有了土地人民和主權三個要素之後，如果不能作恰當的處理，這不能長治久安的，要冀國家於磐石之安，還得要講處理這三要素的方法。戶口問題是研究處理人民這一要素的方式的，在國家行政中佔有最重要的地位，所以在新縣制中，它是一個最重要的問題。

戶口問題，中國歷代都很注意，三代之時，即設有地官司徒，兩漢改爲民曹，以後或稱戶曹，或稱戶部，都是管理民戶的事情，在府廳州縣，則更專設有戶房以處理地方上的戶口問題，至於戶籍登記在唐武德年間，也以實行過。不過以前的戶口行政，其目的在支配徭役徵發銀糧，完全是統治者加強對人民剝削的方法。對戶口總數以求得，人民權利義務的確定並不注意，這與現代化的戶口行政，是頗不相同的，再加以辦理方法的不合科學，官吏的陽奉陰違，敷衍塞責，以及人民窮虛報匿，結果完全變成一種官樣文章，毫無實際意義可言。按照戶部的記載，從漢平帝元始時期直到漢康熙年間，共一千七百餘年，中國人口數目，大致都在三千五百萬上下，無大變化。而從康熙到乾隆僅僅時過八十年，人口數目乃突增十三倍，達四萬萬多！從這一事實，也就可以看出以前戶口行政的成績了。

自北伐成功以後，內政部即根據近代國家組織的精神，着手於戶口行政的改革，首先公佈人事登記暫行條例，以

樹立戶籍的基礎，公佈戶口調查統計報告規則，及清查戶口暫行辦法，以爲實行普查的先聲。其後立法院又通過統計法將戶口普查事項予以規定，通過戶籍法，使戶籍及人事登記均有所依循，內政部接着又公佈戶籍法施行細則附有完善的各種登記表冊，戶口行政的法令基礎，這時可謂大體已臻完備了。

但是以上種種法令，雖均正式公佈，却始终未能實行，不僅全國的普查及戶籍人事登記，未曾做到，即一省一縣之調查登記，也很少舉辦，以致談到中國的人口實數時，大家都只有拿乾隆時代那不精確的調查數字來搪塞。內政部於民國二十七年雖公佈過一次全國戶口統計，謂中國人口已達四萬萬七千餘萬，但這個數字，乃根據各省市繁簡不齊的彙報數字，及一部份估計而來，也不能認爲精確；人口是國家構成最重要的因素，是行政設施的最重要依據，中國戶口行政這樣沒有基礎，其他各種政治工作不能有效的推行，自屬在所難免的事了。

中國的戶口行政，爲什麼這樣沒成績呢？原因是很多的，如經費欠缺，無力實行；如地方遼闊，舉辦不易；如人民知識低下，不肯據實填報等，都足以構成戶口行政推行的困難，但戶口行政之所以沒有成績，最主要的原因還不在這里，而在於戶口法令本身尚有缺點；戶口行政人員數量，還不夠用。

先就戶口法令來說，我國現行戶口法令，共有四種，由四種行政組織，分負執行之責。第一是關於靜態普查的，規定於統計法內，由統計人員負責，其目的在求得一地域內一定時期的戶口總數，並研究戶的構成與戶的本質，範圍包括經濟組合與事業組合之戶，與戶內當時久住與暫居的親屬非親屬人口。第二種是關於異動登記的，略見於戶口調查統計報告規則，由地方官署或警察負責，其目的在登記一地域內隨時的戶口增減，變異移轉，遷徙等，範圍包括各種組合的戶，與戶內常在之口，第三是關於戶籍與人事登記，規定於戶籍法及戶籍法施行細則內，由戶籍人員負責，其目的在證實各人在一家庭中與一國內之法律地位，從而確定他的權利與義務，範圍限於家屬組合的戶，與以永久共同生活爲目的而同居的家屬人口。第四是關於保甲戶口編查的，規定於剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，由

編查委員與保甲長負責，其目的在於推定戶長，組甲編保，連坐切結，互相監視，並組織壯丁協助軍事行動，範圍爲同居之戶，與戶內親屬，非親屬雜居及僱傭人口。戶長得由一家或數家人口協商推定。以上四種系統，本來各有各自目的，各有各自範圍，但因各種法規規定頒佈，既非同時，法規內容，又互不相謀，以致疊床架屋，重複紛歧，不獨人民不勝其煩，即地方行政人員，有時也感到莫知所從之苦。

至於戶口行政人員的缺乏，情形就更爲嚴重，不獨過去的保甲長，聯保主任，不懂得戶口行政，即區長或縣政府內的職員真正認識戶口行政的意義，明瞭戶口行政的內容者，也實在是鳳毛麟角，不可多得。雖然編組保甲，填發門牌的工作，含有很大的戶口行政意義，倘能利用時機，有計畫的把工作擴大，則一地域的普查及戶籍人事登記，不難同時完成，但因一般保甲人員，俱缺乏戶口常識，所以不少時機，都被坐失過去。僅僅少數都市警察局的戶口行政機構，還充實，戶口異動查報，辦理得著有成績，頗能給警政以幫助，但因基本的普查及戶籍人事登記都未舉辦，所以這種戶口行政，對於一般行政措施的積極貢獻，還是很有限制的。

過去戶口行政的成績不佳，最重要的原因既是由于法令紛繁和人材缺乏，那末今後想求改進，自然必須針對這兩點加以補救。

關於法令的改革方面，縣政計畫委員會已經研究出一個比較完善的方案。原來內政部早就感到戶籍法有早日實行的必要，所以於二十八年十一月間，將公佈已久而各省迄未實行的戶籍法施行細則，重新修正，呈奉行政院核定，行政院接到這件公事後，即批交縣政計畫委員會審議具復，縣政計畫委員會遂邀請許多專家學者，如陳長衡吳大鈞許世瑾胡次威徐中齊陳葆仁諸先生，及有關方面的主管人員，共同參加意見，經五個月的精心研究，十餘次的開會商討，大家一致認爲單只修改戶籍法施行細則是不夠的，要戶口行政辦得通，須將各種戶口法規作全部的檢討刪減，應歸併的歸併，應修改的修改，應增訂的增訂，務使各種法規，避免重複紛歧，而收互相爲用之效。大家意

觀無不一致，於是就擬定了一個總方案，其主要內容，有下列幾點：

一、把戶籍行政的法規，就其性質、目的與範圍，分別訂定為三種：就是戶口普查條例，戶籍法施行細則，戶口異動查報條例，以完成空籍戶口行政法規系統。第二種深規是就原有的加以澈底修正，第一第三兩種，則是根據統計法及戶口異動查報需要，另行查擬。

二、前項法規所用表冊格式，力求簡單，並使互相聯繫，能通用就通用，以減少人民的麻煩。但表冊的內容，則仍視分類及各方面的需要。

三、區內此種三種戶口調查登記的順序，原則上雖應先辦普查，再辦異動查報，與戶籍登記，人事登記，可是這種順序也並非絕不可變更，所以先辦異動查報和戶籍登記，人事登記，也未嘗不可。不過在客觀條件許可的範圍內，尚沒必要顛倒辦理，成效最好。

四、戶籍行政法規在規定各級政府戶口行政任務時，充分顧及其人力財力。縣以下各級組織，人力不敷，所以僅作事實的調查登記，和簡單的彙報，至於統計分析的工作，則儘量集中到省。由省府編成統計，一面呈送中央，一面彙發各省應用。

五、保甲組織，在新縣制之下，性質上已成爲鄉鎮內之編制，地位已不如以前之特立，且保甲對象，重在鄉村，而鄉村戶口，大多數即爲戶籍法上所規定之戶，現戶口行政既已於戶口普查條例及戶籍法施行細則中詳細規定，除協助戶口調查登記的進行，及根據調查登記的結果，定期調整本身編組外，僅對另外少數營業戶，臨時免稅暫居人口，定期作一簡單調查登記，即可不必另作繁瑣規定，且根據戶口普查，及人事登記的結果，而編組保甲，可比以前編查保甲更爲精確，所以保甲編查條例里邊有關戶口普查，戶籍及人事登記的條文，即應一律刪去，以免重複。

現在戶口普查條例，已由立法院通過，經國民政府公佈施行。戶籍法施行細則，已由行政院通過，送請最高國防委員會核定實施，只有戶口異動查報條例，因為關於鄉村中的異動由於事實需要仍須由保甲辦理，所以將由內政部另以部令規定，城市戶口異動查報，各大都市警察機構已辦有相當成績，無須多事更張，所以暫時尚未決定。不過大體說來，由於戶口普查，戶籍法施行細則，及保甲戶口編查均已定有切實可行的辦法，所以戶口行政的法令問題，可以說已經得到適當解決了。

法令問題既然研究通了，戶口行政的困難，可以說減除了大半，以後的工作，就在於如何把這完善的法令，付諸實施。

新縣制現在已在全國開始實行，戶口調查是新縣制的重要工作，所以現在內政部及主計處對於戶口普查及戶籍法的實行，都在積極推動，但在實行以前，還有一個困難必須克服，就是戶口行政人員的缺乏。現內政部戶籍人員訓練班第一期雖已畢業，但人數太少，絕不敷大規模展開戶口行政工作，需要，而我們過去對戶口行政幹部培養，是太不注意了，不惟大中學內沒有這種課程，就是各種政治訓練班內，也很少注意到這方面。為求以後戶口行政推行順利，我以為現在各種政治訓練班內，尤其是中央訓練團，及各省所舉辦地方行政幹部人員訓練班，必須添設戶口行政科目，務使行政人員，均能明瞭戶口行政的意義和內容，大學政治系及師範學校，也應該添設戶口行政課程，這樣就可以造就出大批戶口行政幹部，及解決人才培養的困難，即中小學課餘內，也要教這種普通常識，使一般國民都到相當瞭解。

戶口調查是近代國家最重要行政，所以應擺在地方自治開始實行法中，把官列為第一件應做的事。因為戶口調查，可以供給關於政治經濟的社會基本事實，缺乏這種基本事實做參考，就不能組織近代式政府，發展近代式工商業，宣揚近代式文化，所以欲使國家強盛，便非把戶口行政辦好不可。為了普及教育，為了實行兵

樸漢，爲了統制經濟，爲了促進衛生事業，爲了鄉鎮保甲的精確編組等等，政府各部門都已痛感戶口清查有急需辦理的必要，前中央政治會議，在南京時，已決定于三十年辦理全國第一次普查，因「七七」事變中止準備，最近國防最高委員會撥出二十萬元，交主計處來試辦四川省戶口普查，也就可見最高當局對這問題是如何的重視了。

戶口行政的推行，必須通過新縣制的機構，而新縣制全部工作的完成，又必須以戶口調查的結果爲基礎，這就形成了新縣制與戶口的協同關係。爲了新縣制的澈底完成，也是爲了奠定我國現代化組織的基礎，我們應以最大的努力，實行各種戶口法規，完成地方自治的首要工作。

一九 新縣制與土地

一、土地問題的重要性

(三十一年四月十八日在中央日報發表)

土地是自然賦予人類的最大財富，也是人類生活最不可少的條件。在農業社會中，一國的生活資料，主要部份是由土地提供，一國的強弱，也主要視土地的廣狹肥瘠。所以在人類經濟思想中，最初發生，就是重農思想，中國如此，歐洲也如此。所謂重農思想，其主要特徵即認為人類一切勞動，只有農業勞動是生產的，一國財富的增加，只有靠農業經營的擴大與改進才能獲得，換句話說，就是把土地視為是唯一的生產源泉。

打開中國社會史來看，土地問題佔據着最大部份的篇幅，一切的重大變亂，都是由土地問題而生，所有的朝代更迭，都連帶着有土地制度的改革或整理，而自孔孟以至總理三千年來幾乎每一個大思想家，大政治家，都一一在土地問題的研究或實驗上，化費過無數精力與智慧。這種現象并不是偶然的，蓋民生為歷史的重心，而土地為求生的基礎，所以土地問題就不能不成為歷來社會中心問題了。政府的土地改革，學者的土地思想，自一方面說，縱然是解決土地問題，但農民的暴亂，盜匪的騷起，自另一方面說，亦何嘗不是求解決土地問題，不過由於頭腦簡單，知識淺薄，生計所迫，無所適從，於是便只有訴之於最原始的直接行動，而成為社會的破壞力量罷了。

近代工業革命的發生，在經濟方面雖使農業的支配情形改觀，但土地對於民生的重要，依然無殊往昔，在政治生活中，他和人民，主權共同構成國家三大要素，在經濟生活中，他又和勞動，資本同為必不可少的條件，他的所有者，得憑藉其所有權關係，向社會總生產物要求分得一個頗大的部份。所以產業革命以來，雖然新興的產業資

來家，全歸資本家，代替過去。地主士紳，而掌握了社會的領導力量，但土地所有權之形態，對現代經濟生活，仍具有莫可比擬之影響，不惟農社摩力之解放，要靠土地問題之解決，而且近代一切工商業的發展也都必須以土地關係之改進為前提。

中國近代的革命事業，自始就和土地問題結有極密切的關係，太平天國舉事之初，即對土地問題提出激烈要求，主張天下之田，應歸天下人耕作，頒行天朝田賦制度，實行計口授田總理得導革命，最初的情盟會政綱中，亦節節與「平均地權」的口號。因為中國是個農業國家，鴉片戰爭以來，帝國主義侵略日益深刻，社會經濟破產，農民生活，普遍頹於死亡線上，而封建的土地關係，不惟不能緩和外來的侵略，反藉藉及正蓋着阻礙經濟發達，加強對外經濟依賴的最壞作用，所以中國的民族解放事業，雖初起時最注重的目標，是推翻異族統治，抵抗外來侵略，然而連帶的也就不能不把土地問題提出，且因其與最大數的農民利害關係最切，并不能不放在政綱的前面了。

同盟會宣言以後，總理奔走革命，宣傳主義，平均地權的主張，始終是他中心思想的一部份。在地方自治實行辦法所列六項要事之中，有兩事是與土地問題有關，即定地價，墾荒地，在建國大綱二十六條之中，十、十一兩條他全是規定共產土地政策，指明「每縣開創自治之時必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價征稅，并有隨時照價收買，自以次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當為全縣人民所共享，而原主不得而私之。」（十條）「土地之歲收，地價之增益，墾地之生產，山林川澤之惠，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼養老濟貧，救災，醫病，與夫種種公共之需」。（十一條）關於本黨土地政策之背景，第一次全國代表大會宣言中，尤有扼要說明。謂「釀成經濟組織之不公平者，莫大於土地權之為少數人所操縱，故當由國家規定土地法，土地使用法，土地征收法，及地價稅法。」又說：

「中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民爲尤甚。國民黨之主張，則以爲農民之缺乏田地，淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作，並爲整頓水利，移墾荒蕪，以均地力。農民之缺乏資本，至於高利借貸，以負債終身者，國家當之籌設調劑機關，如農民銀行等，供其匱乏，然後農民得享人生應有之樂。」這可見解決土地問題，以保護農民之生活與利益，實爲本黨革命的中心任務之一。

就戰時經濟來說，土地政策的重要，現在亦已漸爲社會所認識。本來土地問題的解決，是一件極端艱鉅，而且容易引起社會不安的工作，在國家對外作戰，內部特別需要穩定的時候，應否加以提出，原有討論餘地，但時至今日，糧食問題之嚴重，已連帶着把推行戰時土地政策，提到議程上來，從前年下半年起，各地糧價，日益高漲，致令社會生活，普遍蒙受威脅。而解決糧食問題的途徑，第一是增加糧食生產，第二是消滅囤積，第三是實行合理的糧食徵購政策。但在目前這種租佃關係不合理，地籍混淆不清，以及土地同時也是糧食日向少數人手中集中，情形下，每一種途徑上都佈滿了重重障礙，因而爲了徹底保證民食軍需的不受威脅，推行土地政策便在戰時的今天，地成爲一致的要求了。

二、近年來土地政策推行概況

國府奠都南京後，立法院即根據總理遺教及本黨土地政策，起草土地法，以謀土地問題之整理與改進，於十九年六月由國民政府正式公佈，對於土地所有權之意義，土地重劃，土地測量之原則，土地登記，土地使用，土地稅，土地徵收之詳細辦法，均有具體規定，全文三百九十七條，可以說是實現本黨平均地權政策的最完善方案。二十四年五月，國民政府更公佈土地法施行法，並宣佈土地法與土地法施行法，一併於民國二十五年三月一日起施行，這是法令自法令，實際自實際，土地及土地法施行法雖名義上開始施行，而實際上對於土地現狀，殊少發生影響，土地稅的征收，除上海，杭州南京市地外，根本尚未實行，土地登記只在極少數的縣份，作了試驗性質的舉

辦，土地征用的現象，現在雖很普遍，但可以說百分之九十九不會依照土地法的規定，土地使用中最重要的是市地與農地兩章，但今日各城市，關於市地的使用，房屋的救濟，幾會依照土地法辦理？各省關於耕地租佃，荒地的墾殖，又幾會按照土地法所定的標準，我們的土地法及其施行法的公佈，只不過在土地改革上給予人們以更具體化的理想，給土地行政的前途樹下了更明顯的標的，至於對社會的直接利益，那卻是很少見的。

近年來關於土地整理工作，實際上進行得比較認真，比較普遍的，只有土地陳報，這雖與土地法所定登記標準，相去甚遠，且對土地使用毫無限制，但對於清理地籍，終不失為一簡便之途徑。土地陳報之實行，始於浙江，主要目的，原在整理田賦以求實地，實戶，實糧，而免有地無糧，有糧無地之積弊，民國十八年四月開始，次年四月完成，陳報情形，雖據浙江民政廳報告缺漏很多，但所獲面積，較原來全省田賦額徵畝分，增加百分之三十一強。其次是江蘇，於民國二十二年舉辦，先試行於鎮江，宜興，江陰，溧陽四縣，成績都很良好，單溧陽一縣即溢出田十五萬五千餘畝。

江浙兩省土地陳報之成績，給政府開拓了一個整理田賦，增加收入的新希望。爲了使這項辦法在全國普遍推行，二十三年一月四中全會通過全國土地陳報原則，八月行政院根據四中全會所定原則，制定辦理土地陳報綱要，公佈施行。自此以後，各省隨即次第舉辦，抗戰軍興亦未停頓，截至最近，後方各省已完成陳報縣份，在四百以上，其餘縣份，有正在進行的，有在籌備舉辦的，按照財政部計劃，預計於今年底全部辦完，這在目前，已被視爲是土地行政上一件最重要的工作。

土地陳報在「種」土地整理方法中雖較簡單易行，但其精確性亦即較差，不惟不易作進一步的土地制度改革的基础，且即作「整理」田賦，改訂科則的標準，亦發生若干困難，現在實行田賦征實，而若干已辦土地陳報縣份，其征收標準，仍係一依「陳報前冊載賦額，陳報作用，幾全喪失。而各地推收辦理不善，土地移轉，未能隨時登記，歲

月流變，地籍混淆如故，尤使陳報所獲結果，失却價值。所以土地陳報的舉辦，對於近年來地籍整理，雖不無相當功效，然以目前社會需要觀之，那又是太渺小的了。

土地陳報之外，另一件正在推行的新政，是地價之申報。土地陳報的對象主要為農地，地價申報的對象則主要為市地，土地陳報的目的為整理田賦，地價申報的目的則為開辦地價稅。因為抗戰以來，後方各都市地價變動劇烈，地主坐擁厚利，不勞而獲，對於抗戰，毫無貢獻。現在國家財政困難，如能先就城市舉辦地價稅及地價增值稅，則不惟可裕財源，亦且可減少無謂消費，根據此項目的，中央乃於去歲在內政部設立地價申報處，行政院於九月三十日通過地價申報辦法大綱積極進行。依照地價申報處原定全國地價申報進度及期限表，係預定自去年十月一日起至三十二年三月底止，分三期將後方各省一百四十八城市地價申報辦竣，但現在經最高當局的督飭，是決定要在本年度內，一律辦竣了。

地價申報舉辦之目的，雖亦同為增裕稅收，但因其申報程序，係先測丈地畝，調查地籍，查定標準地價，而後申報，登記，造冊，所以結果當可較為精確，對於今後的市地整理，也可以發生較大作用，但因為現在還是在創辦時期，故其成效究竟如何，還須待未來的事實來證明了。

除此之外，其餘較重要的地政工作，如江西所試行的航空測量竟因抗戰而中止，雲南所辦之耕地丈量，雖因陸地測量尚待完成，但其成績多可取法，以及中國農民銀行所辦土地放款，與夫各省所舉辦的墾殖荒地，雖然各有其實際意義，但對於整個地政工作，影響均不甚大。不必於此處一一述及的。

綜觀近年來土地政策推行概況，除土地法及其施行法之公佈，較具遠大意義外，其餘各項土地行政，主要的都是為了增加財政收入而進行的地籍整理，這種整理工作，就其意義說，純粹是消極的，就其效用說，則又至為迂緩，而且由於上層機構的不盡健全，即其消極意義，亦未能完全達到，以致在抗戰軍事緊張的今天為了穩定抗戰的經

濟防線，我們對於土地問題，還不能不特別考慮，而從最起碼的地方，來提出新的土地政策了。

三、當前土地問題的焦點

過去的土地行政，可以說都是爲了解決財政問題，而不是爲了解決土地問題。如果拋開形式上公佈而實際上未曾生效的土地法及其施行法，以及曇花一現的二五減租運動不說，我們可以說並無土地行政。

地政的目的，應該是解決土地問題而不單是解決財政問題。清理地籍，實行合理的地稅，以求人民負擔之均平，並促進土地制度之改革，然是土地行政的重要方針之一，但除此之外，他還應該針對當前土地問題之各種癥結，施行有效改革，以求土地使用，土地分配之合理化，而謀農業生產力的增加。

當前土地問題的癥結點在什麼地方呢？

首先，最爲顯著的是地籍不清，因爲地籍不清，所以造成有田無糧，有糧無田，田糧不符的現象，而根據土地政策，以實行比例課稅，自更無從着手，於是農民自負其責，就不能不有輕重失平之象了。

中國歷來國家收入，均以田賦爲主，所以對於地籍清理，都非常注意，以助清源論，明初爲整理田賦，曾有黃冊原籍冊之編記，將全國地籍，澈底清理。清朝初年，亦舉行全國土地清丈，并編定清丈冊及賦役全書，凡耕地面積受算，所有種之歸併，以及賦額若干，均一一詳爲記載，作爲征收田賦的根據。但清末以來，時亂頻仍，各地田籍，散失最多，即不盡失，亦大都因推收辦理不善，經征人員飛酒詭寄，種種舞弊及地主之死亡逃絕等等，以致實際狀況，不能符合，現任各縣政府所有的權戶冊，尙多係清末相傳而來，征收田賦且已不盡適用，更不要說從這裏來明瞭地籍的真實情形了。

地籍是確定土地所有權關係的基礎，而土地所有權關係的明瞭，又爲改革制度的先決步驟。總理主張平均地權，並要主要是實行土地稅，土地增價稅，土地改良物稅，而這些稅制的實行，均非先由清理地籍，確定地價來可。

，所以談到當前土地問題，最先接觸到的癥結，就是地籍不清。

其次，租佃關係的不合理，在現在的土地問題中，是較地籍不清，尤其有實際影響。

根據二十三年全國土地委員會調查報告，我國地租，普通可分為包租與分收兩種，租額高下，自其估收益百分率而論，平均達收穫總值百分之四十二有奇，較土地法所定不得超過正產物百分之三百七十五，高出甚多，自其估地價百分率而論，平均達百分之十以上，與國內一般地政學者所主張的不得超過地價百分之八，亦相殊不少。且正租之外，往往尚有其他雜課，如雜課魚課，及勞役等，佃戶實際繳納與地主的，其價值絕不下於收益的半數。農民終年勞頓所得，不足以贍養家庭，反須將最大部份的收入，交與不勞而獲之地主，則自然要引起心情上的不滿，與耕作的懈怠了。

中國土地的分配情形，據馬扎亞爾在所著中國經濟大綱一書中估計，西南部各省地主所有土地，佔耕地總面積百分之六十至七十，中部各省及華北約佔百分之五十至六十，湖北約佔百分之十至三十，這種估計，也許過高，但土地相當集中於少數人手中的現象，終竟是顯而易見的，即根據土地委員會的報告，佔全國戶數不到百分之一的百畝以上地主，其所佔土地面積，則超過所有總面積的百分之十八·三二，這可說明中國大多數的農民，是處於佃耕地位，要增加糧食生產，要改善農村社會關係，是非改善佃農地位不可的，而目前各地租佃關係的不合理，却正阻礙着佃農地方的改善，所以土地問題的第二个焦點就是租佃關係。

第三個焦點是在於土地使用方面。即農地分割過細，以致影響生產力的發展。一般農業學者所公認的農業經營最小標準，是在德國巴登，那兒小農田最為普遍，每家農田的平均面積是二，六公頃。在日本，稻作經營在三町五反以下的就要捨棄。然而這兩個數字，拆成華畝來有時，巴登的三，六公頃等於五八，六八華畝，日本的三町五反，等於五六華畝。但中國一般農家的耕作面積是怎樣呢？依土地委員會調查，各省業主平均每戶所有面積，不是

五畝者超過總戶數三分之一，合之五畝以上不足十畝者幾佔總戶數十分之六，再合之十畝以上至二十畝者，則達十分之八，百畝以上的業主，不過僅佔百分之一而已。平均每戶經營農業面積，為一五，一七畝，較諸德日最小經營面積，相去遠甚，惟即此狹小的面積，亦往往再分割為若干段，每段面積，有小到三分之二的，這種土地細小的分割狀態，使農業經營陷於極端的不利，因而阻止了農業生產力的發展。農民收穫所得，較諸所費經營成本，能否有餘，已成問題，再加以租課賦稅負擔之繁重，那里還有餘力來從事耕作的改良呢？

第四個焦點是在於都市地主因地產漲價，不勞而獲之利益，日趨增大，以致形成新的浪費階級，增重了社會的負擔。抗戰而後，後方都市地價，漲勢均至猛烈。以重慶來說，陝西街一帶地價，二十五年每方不過四百三十元，至三九年則增至二千五百元至三千五百元，增高達七倍左右，昆明商業地價，二十四年僅值三十九元，至二十八年則突破四百二十元。即以滇黔兩省的安順而論，商業地價每方僅值十三四元，至二九年，亦超過三十五元，這種地價增漲的原因，原是由於抗戰繁榮了後方，但其結果，人民不惟未能普遍蒙受利益，且增劇了土地投機的風氣，助長了地主兼并勢力，因而反過過來更引起物價的上升。

地籍不清，租佃關係不合理，耕地分割過細，以及都市地價之劇烈增漲，這是當前土地問題的焦點之所在，是決定戰時土地行政方針時所首先應該認識的。

四、新縣制下的地政

地政是地方自治中的重要工作，這是在總理遺教中已經指示得很明白的，所以現在推行新縣制的時候，對於地政不能不特加注意，依照縣各級組織綱要規定，地政事項縣政府應設專科處理，這已把地政的重要性，特別提高，而縣財政收入，則七種指定稅源之中，有三種係屬土地稅，尤可見地政與新縣制推行關係之密切。

但是推行地政決不只是一個地方工作，而乃是一個全國性的工作，新縣制下的地政，只能是全國土地行政總陣

其中的一部份，他的任務與範疇，是須受全國土地政策所規制的。所以要明白新縣制下的地政，應先明白今天全國土地政策的中心。

今天全國土地政策的要點，見於去年九中全會，根據總裁交議而決定的戰時土地政策綱領中，這綱領較過去土地法所進步之點，在於一、主管機關應加強一切整理工作，限期完成。二、國家為適施戰時經濟政策或公共建設之需，得發行土地債券，征收私有土地，三、私有土地之出租者，其地租一律不得超過報定地價百分之十。四、政府得依民生需要，限定私有土地之耕作種類，五、農地以歸農民自耕為原則，農地所有權之移轉，其承受人均以能自為耕作之農民為限。六、受戰事毀壞之地區，於收復後應由地政機關重行劃區整理，調整土地之所有權，並創設自耕農場。總綱領的內容，與我們前面所分析的士地問題的焦點，可以說是恰相對照的，在目前，他無疑問的是對土地政策的真正確規定。

有了確定的戰時國家土地政策，新縣制下的土地行政，就可以有所依據了。根據這個綱領，推行新縣制時應積極實施的地政事項，重要者可以有如下各點。

一、整理地籍。現在政府所進行的地籍整理工作，其主要的點是土地陳報與地價申報兩種，土地陳報自去歲田賦歸中央管理後，在縣以下之主持機關已改為縣田賦管理處，地價申報事宜依地價申報辦法大綱規定，在已設有地政廳署分署由地政局辦理，其未設齊地政局之省分，該地價申報處辦理之。市縣地價申報事宜，市設地價申報處辦理之，未設地價申報處縣設地價申報處辦理之，是地價申報工作。除設有地政局之省分外，省市縣均另設地價申報處。主任縣田賦管理處接系統是中央的機關，指定辦理地價申報縣份之縣地價申報處，依照現在情形來看，似乎也應是屬於中央系統，主持土地陳報與地價申報的機關，都是屬於中央，所以現在的地籍清理工作可以說完全是由中央來辦理了。

堪輿清邊不產田中央主持辦理，是否與新縣制下地政科的權限互相抵牾，固有討論餘地，但在戰時爲求工作迅速進行，情度上的改變，今日似不應多所爭執，好在縣田賦管理處處長，規定由縣長兼任，地價申報亦不能不借助縣政府力量，則是縣政府對地籍清理工作，仍不能不負有相當重大的任務。

關於運方面新縣制所應盡的任務，主要是協助工作，協助宣傳，協助登記，協助查定地價協助佃查清丈，協助一切賦稅申報工作的進行，不僅縣政府如此，從縣以迄保甲各級機構均應如此，以期地籍清理工作，能如限期以內完成。

二、應盡佃佃關係：制定自耕農臨時土地政策綱領中已將地租限額，定爲不得超過報定地價百分之十，土地法則規定爲不得超過總收穫物千分之三百七十五，是納租標準，無論地價已報未報，均可有所依據，縣政府於此，應嚴予執行，以保障佃佃利益。執行的方法，應求切實有效，不能以一紙佈告了事。

除劃有效的方法如何呢？最重要的是舉行租佃登記，凡有租佃關係者均應立定租約，除雙方各執一份外，並應以公報報縣公所，審查登記，編號造冊，彙報縣政府備查。在審查租佃契約時，對於交租標準，鞏固佃權禁止押租消租及額外負擔限制包租代收，以及災荒減免，耕地改良費用之賠償等，均應特別注意，凡與法律相抵觸者，應強制予以改定，否則無效，必須如此，租佃關係，才可歸於合理，而保障佃農之說，才不致託諸空談。

其次保障佃農自耕農。本黨土地政策之目的，是耕者有其田，但現在不但無田的耕者，不能獲得田地，而且田產不多的小自耕農，亦日益喪失其田地，所有今天土地行政，對自耕農民一方面應注意保障，不使其經濟地位貧困化，一方面應盡量使佃農遷於自耕農之地位。具體方法，可以分爲兩種，一是對於現在自耕農戶的土地，限制其在一定限度以下之分割及移轉，關於因繼承而起之分割及移轉亦同，同時政府即在經濟融通，農業技術改良，及運輸等方面，盡量予以扶助。二是創設自耕農場，以擴大自耕農的數量，就公有土地或在合理原則下征收之私產

土地，供自新農場使用，凡佃農僱農及其他從事農業勞動有經驗之農人，經審查合格者即授以一定面積之耕地，並在技術及經營上予以各種扶助。這樣實行耕者有其田的目的，就可逐漸達到了。

三、改進農業經營：中國農業經營方法落後的原因有二，一是土地分割過細，不適合近代化技術的使用，二是經營資金及技術均較缺乏，以致不能產生近代化的農業，要改善這兩種情勢，應制定縣土地使用統制方案，并實行土地金融貸款。

縣土地統制使用方案，大致可包括土地使用之統制，土地面積之統制，及土地利用之統制三方面。對土地使用之統制，應就國家經濟政策及地方需要，將全縣土地編定為農地，建築地等，編定以後，所有權人應於一定期限內加以利用，否則即予征收，所有權人如欲變更使用時，須經呈准方可。對於土地面積之統制，應由縣政府依地方情形規定宅地及農地地段之最小單位面積，凡最小單位面積之地段禁止再事分割，凡土地分段面積不合經濟使用及地段畸形不整者，則由縣府規劃重劃之。對土地利用之統制，應鼓勵承租人對於土地之特別改良，公有土地地段能作為農場者，盡量開為農場，以求經營之集約，地段較小者則招佃墾種。同時并對合作農場之成立，予以最大的鼓勵與便利，以消滅我國農業經營的過度分散狀態。

土地金融放款可以分為照價收買土地放款，土地征收放款，土地重劃放款，土地改良放款及扶助自耕農放款等種。前三種放款，都是放與政府，後兩種則是放與人民，這些放款，對於改良農業經營及技術，均可發生積極作用，現在中國農民銀行已在開始辦理，將來各地縣銀行成立，縣金融事業趨於發展，關於這一類放款，是應特別加以擴大的。

以上三種工作，性質上是同樣重要的，清理地籍固然是推行地政的基礎，但地政決不是必須等到地籍完全清理以後，才可以開始，倘真如此，那真俟河之清了。而且即就地籍而言，也是一件經常的工作，一次清理之後，如不

能繼續切實辦理移轉登記，仍然不會發生實際效果，過去許多曾經辦理土地陳報的地方，現在又須再來陳報，不就是例子麼？所以清理地籍的工作，我們只能視爲是土地行政的一部，而且是土地行政的消極部門，今天要積極推行土地政策，除清理地籍外，對於更有現實意義的調整租佃關係及統制土地使用，是應該予以同樣的注意的。

以前地政推行得不夠有力，一部份原因固然是由於只注意到消極方面，但下級土地行政機構的不健全，以及地政人才的缺乏，也不能不說有重大的影響。新縣制的推行，強化了基層地政機構，使土地政策的實施，有了最普遍最廣大的擔當者，這是地政前途的光明，同時也是新縣制工作者所應明白認識的。

二〇 新縣制與財政

(一) 緒言

「財政爲庶政之母」財政的榮枯豐蓄，直接影響事業的興廢成敗，這是盡人皆知的道理，也是牢不可破的事實。總裁新創製之縣各級組織概要破天荒的將縣財政鄉鎮財政列爲規定其原因在此。

自濟季以還談地方自治的人不爲不多，辦地方自治的時間不爲不久，但僅有言論而無事實者，何故？推本溯源有組織而無事業，有縣政而無財政實爲主要原因，新縣制下之各項事業均須在同一目標之下分頭進行，並非各自爲政，不相爲謀，因之各項事業之推進，亦大有助於新縣制財政之建立。如調查戶口，整理地籍，「管」之事也，可以作爲稅冊編造之參考。是「管」有助於財政之建立也，財務人員之教育，人民納稅觀念之養成，「教」之事也，可以減少財務人員之舞弊，納稅人民之逃避，是「教」有助於財政之建立也，經濟發達生產增加，「養」之功也，可以培養稅源，是「養」有助於財政之建立也，闔閭安堵，人民樂業，「衛」之功也，可以使征稅便利是衛有助於財政之建立也。此所舉者，不過筌蹄大端其他互相關聯之處尙多，實難一一枚舉。合而言之：新縣制之財政係根據歷史的教訓而建立，并使新縣制之財政與新縣制之事業，兩者密切配合，使之相輔相依轉相乘，互爲因果構成新縣制財政之特殊性，這是我們從事新縣制之研究與從事新縣制之推行的人，不可不首先知道的。

(二) 縣財政史實的回顧

語云：「前車不忘後車之師」，又曰，「前車之覆後車之鑒」。我們要使新縣制之財政臻于健全，有回溯史實，接受教訓的必要。

我國地方自治制度發源最早，徵諸史籍周之六鄉六遂制度即肇其端。惟地方財政之建立則甚晚。因我國財政歷代以來均為賦稅是賴，有課稅之權者僅有中央政府，於是財政無中央地方之分別。在昔縣為行政之始基，縣以下則空無所有，遂號縣官為親民之官，中央一切賦稅，概由縣官代徵，縣之開支，亦出諸國庫；縣內公款公產以及地方人士，措辦公益之一切款項，例不入官，而由士紳推真保管開銷，官廳向不聞問，縣之一級實無財政之可言。同時地方公益事件不多，流弊尙少，此一階段可以說是縣無財無政時期。

清季舉辦新政以後，地方公益事件，漸漸倡導，如辦警察，辦學校，等雖在在需款，而經費仍無固定來源，亦無統籌辦法，有的取給於紳商之捐助，有的依賴民間的攤派，有的仰賴於陋規歸公，有的又靠收田賦及其他捐稅的附稅，五花八門，弊竇叢生，廢清光緒三十四年頒佈之城鎮鄉地方自治章程雖有如下之規定：

(1) 本地方公款公產以向歸本地方紳董管理者充之，其向無此種公款公產或其數寡少，不足用者，得由議事會指定本地方關係自治事宜之款項產業，呈准地方長官撥充。

(2) 本地方各項公益捐 分兩種於各種捐稅中附加若干，作為公益捐者，稱附捐，另定雜款名而征收者，稱特捐。

(3) 依照自治規約所定之罰金。

宣統元年所頒之府廳州縣地方自治章程，亦有如左之規定：

(1) 府廳州縣公款公產及地方稅。

(2) 公費及使用費 府廳州縣依法令所辦之事，有關係個人利益者，得向該關係人徵收公費，其使用公共營造物或其他公產者，得向之徵收使用費。

(3) 府廳州縣公債。

，但均係臨時補補，并無通盤計劃，且自茲以後一切新政之舉辦概以增稅爲混注不惟舉辦一事開徵一稅，常感錢不濟急，且花樣翻新，名目繁多，流弊亦日甚一日，此一階段可以說是縣有財無政時期。

民國肇建縣參議會縣參事會和繼成立，雖事業日繁需用日增，然而北京財政部頒佈之畫分國家稅地方稅法案，及國家費地方費用標準案僅分爲國家與地方兩類，所謂地方實際僅指省而已。因之民國三年頒佈之地方自治試行條例，民國八年頒佈之縣自治法等，雖然均有自治經費之規定，縣自治法中雖然規定自治稅一項仍係有名無實，繼而軍閥橫行，割據自雄，一切財政均入軍閥之手，益不堪聞問也。國民政府成立後曾於十六年七月頒佈畫分國家收入地方收入暫行標準案，畫分國家支出地方支出標準案，仍只分國家與地方兩類省縣收支仍無明文劃分，民國十七年起先後頒佈之區自治施行法，鄉鎮自治施行法，縣自治法對縣區鄉鎮財政雖亦有規定，仍屬徒託空言。無裨益於實際。民國十七年十二月內政部召集之第一次民政會議，以及二十年一月，二十一年十二月召集之第一第二兩次全國內政會議，亦有決定，但并未澈底解決。二十三年全國財政會議始注重省縣稅費之劃分，通過劃分省與縣市地方稅費標準原則五項，由財政部呈請行政院通令各省遵辦，但遵照辦者甚少，二十四年復根據縣爲自治單位精神，與前項標準訂定財政收支系統法，省縣財政之劃分，始有明文規定，縣財政在法律上始獲獨立的地位。惜因種種關係，迄未明令實施，縣財政始終係省財政的附庸，此一階段可以說是省財政附庸時期。

詳細研究總理遺教，遠在民國五年七月十八日於上海張園對國會議員講演時，介紹萬國最新之自治機關，縣長之下即有縣政局之設。總理不但是主張縣應有獨立的財政并認定縣財政，是國家財政的基礎，我們只要看建國大綱第九條規定：「各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十」就可想而知。總裁秉承總理遺教，於創制縣各級組織綱要時，排除萬難，特加規定，使縣有獨立的財權和充裕的財源，本黨五屆八中全會議決另訂收支系統，將財政分爲國家財政與自

治財政，國家財政包括中央與省，縣以下為自治財政。第三次全國財政會議更將此項議決案加以具體化，國民政府並根據財政會議的決議，預訂財政系統實施綱要，歷史上從未解決的問題，於焉確立。此一階段可以說是縣財政確立時期。

以上係就縣財政的本身立論，至就管理縣財政的方法，以及監察縣財政的各項制度而言：民國初元縣議會縣參事官成立，雖即賦予預算之權，但會計制反未確立，征收保管使用悉依舊法，而預算之執行又漫無限制，是以人民代表，雖有同意預算之權，亦無法充分運用。審計權則形格勢禁，更無法實施，決算從未成立嗣後于戈擾攘更無暇及此。十八年頒佈預算章程所規定之地方預算僅及於省與直隸行政院之市，縣不與焉。第二次全國財政會議通過辦理縣市地方預算章程要點六項，二十四年頒佈預算法將縣預算規定在內二十八年頒佈新縣制，始有軌道可循，第三次全國財政會議更有系統的決定而縣財政現仍無具體規定坐令各省各自為政殊可惜也。

綜上所述，可知縣財政之所以不能發展，未能確立，始則由于有政無財，繼則由于縣財政為省財政之附庸。以及縣財政積弊過深，財務人員之流品太濇所致而杜漸防微之財政制度，迄未建立，則實為主因也。

(三) 新縣制財政的特點

在縣各級組織綱要中關於財政的條文，共計十條——第十八條至二十三條，及第四十一條至四十四條——佔全文六分之一，公縣與鄉鎮兩級來規定，詳細研究，特點甚多，其彰明較著者最為重要者有四：第一為樹立縣鄉鎮獨立的財權，第二劃定縣鄉鎮充足的財源，第三為建立科學的財政制度，第四促進三民主義的實現。茲分別簡述如次：

一、樹立縣鄉鎮獨立的財權 在從前縣財政是省財政的附庸，前節業經說過，在此種情形之下，縣是沒有支配財政的權限的，一切均須聽命於省財政當局，甚至就是依照規定應該屬於縣的也會直接或間接被省掠奪去，因此縣財政得不到發展，縣級與財政有關的人員，也不去謀發展，縣各級組織綱要規定「縣之財政，由財政廳統收統支

」，(第二十一條)「鄉(鎮)財政之收支由鄉(鎮)公所編製概算，呈由縣政府審核編入縣概算」(第四十四條)縣與鄉鎮各付予獨立財權，不僅可以用如使財政與事業配合並且可使地方人士關切自謀發展，力謀改進增加收入，關於這點勿須我們多費唇舌，可引總裁在再告全國士紳中一段訓示來說明，并可作為辦理縣財政的指南針，其原文云。

凡茲事業應需經費，中央亦已切實籌議。將來即擬劃撥一部份國省捐稅，改為地方財政收入專作創辦事業之用。惟查我國自來稅收情形，積弊最深，經手人員固以侵漁為能事，即地方人民，或則恃勢抗繳，或則巧詐偷漏，亦復相習成風。至于地方士紳，其立身端正者則自行完納為止，其不知自愛者，則以滯欠為常，對於公家收入之盈絀，大都漠不關心，秦越相視。故我國雖廣十衆民，而地方財政迄未登正軌，地方事業終不克繁榮，實由各地賢達人士，不如過問不肯協助，地方政府亦未能率領當地人民，履行公民應盡義務，有以致之。今自治行將發軔，必須以地方之人，地方之財，辦地方之事，則此等獨善自封之風氣自非亟於改變不可。我地方賢達急功尚義宜不後人。所當發抒誠一致奮起，贊助政府整頓捐稅，凡中飽偷漏者，即可予督責糾彈，集多數嚴正之力，制少數奸宄之徒。府必為後盾不須有所顧忌。須知門除積弊，稽查偷漏正為保障人民權益合法之義務。亦所以避免加重人民額外之負擔。例如屠宰，印花，烟，酒，田賦，印契等稅，平日之被侵被吞漏者，蓋不知凡幾，迄近廣西湖南江西等省將屠宰稅改歸鄉鎮征收之說，其收額竟較以前超過累倍，以此類推，假如各地官達人士更能挺身仗義，協助政府，耳目之所不及，則一切稅收，均不必加重人民公文負擔，而數額必能激增，自治事業經費，決可有藉。

二、劃定縣鄉(鎮)充足的財源 依照縣各級組織綱要第十八條之規定左列各款為縣收入：

(1)土地稅之一部(在土地法實施之縣各種屬於縣有之田賦附加全額)；

- (2) 土地陳報後正附溢額田賦之全部；
 - (3) 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成；
 - (4) 土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）；
 - (5) 營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前，爲屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十以上）；
 - (6) 縣公產收入；
 - (7) 縣公營業收入；
 - (8) 其他依法許可之稅捐。
- 第三次全國財政會議，仰體 總裁創制新縣制之意旨，咸認有寬籌經費之必要又補充下列數項：
- (1) 劃撥遺產稅二成五；
 - (2) 增撥營業稅由原定百分之二十改爲百分之三十以上，屠宰稅全部劃作縣稅；
 - (3) 得推行營業牌照稅使用牌照稅行爲取縮稅；
 - (4) 田賦由中央接管經整理而溢額的收入，當以一部分補助經費不足的縣份
 - (5) 對貧瘠縣份其經濟不足之數，由國庫補助。
- 依照縣各級組織綱要第四十一條的規定左列各款爲鄉（鎮）財政收入。
- (1) 依法賦與之收入；
 - (2) 鄉（鎮）公有財產之收入；
 - (3) 鄉（鎮）公營事業之收入；
 - (4) 補助金；

地稅之一部（在土地法未實施之縣份，各種屬於縣有田賦附加金額）——在田賦未收歸中央以前佔省稅的第一位附加數目亦不少稅賦以後因為淪陷地區的增加無法求得一總平均數我們且就民國二十四年至二十六年全國各縣歲入預算總數與田賦附加預算總數列一比較表於下：

年	區	歲入	田賦附加總數	百分比
二	十	101,000,475.00	1,176,500.00	1.11
二	十	112,291,412.00	7,557,921.00	5.15
二	十	20,825,591.00	83,600,413.00	41.22

從上表中可以知道田賦附加在縣收入中所佔的地位甚為重要。以第二項財源言——土地陳報後正附溢額田賦之全部——我國地籍紊亂，弊害叢生，影響稅收至大，依辦理土地陳報之經驗，經陳報後可增加一倍至六倍，如西康雅安原約九萬畝，陳報結果為五十七萬八千九百九十一畝（見西康省臨時參議會第一次大會彙編），據財政部根據福建等九省具報數字統計，平均畝額增加百分之二三，賦額增加百分之一六八，且各省每畝平均負擔，在陳報前為〇·四八元，陳報後約為〇·三三元，若能認真辦理，裨益縣財政甚大。以第三項第四項財源言——中央訓練補助縣地方之印花稅三成及土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）照目前情形看來數目不算多，但是經過認真的整理以後，預料數目一定可觀，以第五項財源言，——營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前，為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）——雖然在目前所佔縣歲入的地位不重要，但是不是稅的本身不多，是經收稅的法制機構和人事在作祟，要是整理有道，必定是一年比一年增加的，我們可將二十四年至二十六年度之全國屠宰稅歲入預算與縣歲入預算列一表為例：

年 度	全國糧食入預算總數	全國屠宰稅收入預算總數	百 分 比
二十四年度	103,000,451.00	3732,991.00	3.1%
二十五年度	142,291,412.00	480,700.00	3.41
二十六年度	10,815,519.00	9647,921.00	4.7%

從上表中，我們可以看出屠宰稅是一年比一年的增加，二十七年以後全國的數字我們無法看到，但後方各省却一年比一年加多的，如西康二十八年的實收數係一四〇，二八一，〇〇五二十九年的預算數則為二三九，二九〇，〇〇元（見西康省臨時參議會第一次大會編編省政府施政報告），就是很明顯的例子。以第六第七項財源言——縣公產收入，縣公林業收入——在目前的地位，有的縣份不甚重要，有的縣份是很重要的，在將來則是縣財政的命脈，俟在下節再為詳細申述。以第八項財源言——其他依法許可之捐稅——亦甚重要，可用下表來說明：

年 度	全國煙酒入預算總數	全國屠宰稅及預算總數	百 分 比
二十四年度	100,000,451.00	15,394,519.00	15.3%
二十五年度	143,941,200.00	23,855,387.00	16.6%
二十六年度	20,815,519.00	33,101,585.00	16.1%

以上係就縣官被組織網要規定的圖列，至於第二次全國財政會議通過檢閱的，以及財政收支系統實施網要所規定的限於篇幅不能一一敘述，從消極方面言，縣各級組織網要遠規定「所有國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支」（十九條）而支出方面復以上級政府交辦之任務過多，經費愈形艱

窳，於是苛雜攤派就地籌款之現象，層出不窮」（第三次全國財政會議宣言語）有了此項限制，及卓見則縣財政發展的障礙，也可無形消滅。

縣各級組織網要對於一般的規定是如此，對於特殊的地區，和特殊的時候，都有補救的辦法如第十九條第二款「凡經費足以自給之縣，其行政費及事業費由縣庫支給，收入不敷之縣，由省庫酌量補助人口稀少土地尚未開闢之縣其所籌開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助」，及第二十條「縣政府應建設上之需要經縣參議會之決議及省政府之核准。得依法募集縣公債」有了此項規定，經費困難的縣份建設經費有了着落，財力雄厚的縣份，更可以自力發展，由此我們去道新縣制的財政，不但是有充足的財源，同時具有排除障礙的方法，財政的前途是不可限量的。

三、建立科學的財政制度 現代財政的特色在於有科學的財政制度因之要縣財政健全，首在建立縣財政制度，此種制度之特點約而言之可以分爲三點第一爲預算制度，實行預算決算，第二爲征收機構的一元化，第三爲財務行政探行政出納會計審計，四權分立分別牽制的制度我國的縣財政在過去是沒有做到這三點，縣各級組織網要第二十二條規定成立預算決算的程序是實行第一點，第四條規定征收區域應與區鄉（鎮）區域合一這是注意到第二點，第八條規定於縣政府之下設財政科（行政）第二十三條規定「縣金庫（出納之設置及會計稽核審計）依法令之規定辦理之」這是實行了第三點，本黨第五屆八中全會并作原則上的決定，第三次全國財政會議復根據是項原則，通過下列三點：

（1）預算制度，以縣總預算爲主體。所有鄉（鎮）預算均屬於預算內其收支不能平衡之鄉鎮，則由縣統籌補助之。

（2）征收制度，自治財政系統之租稅，由中央設定之稅務機關代爲經征，分別劃撥。

(3) 財務行政仍採用分立牽制制度。在縣為行政，出納會計，審計四權分立之制，（見第三次全國財政會議宣言）。

爲什麼要照這樣辦，總裁所說的「爲使平日收支事務均能辦理妥善，杜防弊端，每一縣市的財務行政管理機構，收支稽存四項制度，均必須分別予以充實健全」可作爲我們的答案。照這樣辦以後，可以得到什麼效果，第三次財政會議宣言所說的「循是切實推行，地方自治財政制度必能漸臻健全，而過去積弊自不難逐漸消除也」也可作爲我們的答案。

四、促進三民主義的實現 以上三項特點係站在財政的立場來看，再更進一步用三民主義的立場來觀察，新縣辦的財政可以促進三民主義的實現。

就民族主義言，維護獨立實賴於國防鞏固，而國防鞏固則賴國防經濟事業之發達，自治財政系統之建立，即在減少國家財政之負擔，以便有充分的財力來發展國防經濟事業，關於這點，總裁在第三次全國財政會議全川綏靖會議開幕典禮時所講的「建設國家財政經濟的基礎及推行糧食與土地政策的決心」一文中曾指出，國家財政收支系統與地方自治財政收支系統，亦必須劃分明確，然後才可以成爲一個現代國家……：財政收支系統如果不能分別確立，一方面就可使地方自治事業的經費得有確實保障，新縣制就可如期完成，即不致如過去有名無實，一方面國家財政收支系統建立以後，不僅中央財政從此穩固，而且各省一切建設事業，亦可以切實推進，決不致再有過去那樣不健全的畸形怪狀，而使遼遠地瘠民稀的區域對國防重要事業毫無建設力，反等於荒漠一樣」讀了這一段訓詞以後我們用不着再加解釋，就可以知道縣財政之建立，實際就是促進國防經濟事業的發達，要是縣財政不建立，事事須中央補助，中央補苴罅漏之不暇，有何財力從事國防工業之建設。

就民權主義言，本黨的民權主義，與民生主義之僅實行有限制的民權不同。本黨的民權主義是養成人民管理政

治的能力，使人民個個能管理政治爲目的，關係重大的財政僅靠上級的監督萬萬不行的，因此縣各級組織綱要第二十二條規定「在縣參議會未成立時，縣預算及決算應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准，在縣參議會成立後縣預算及決算應先送交縣參議會議決再由縣長呈送省政府核定之，但有必要時得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會」這就是總裁所告訴我們的民主監察制度，這種制度係防止經費的浪費的最好方法之一，同時又是行使民權的最好方法之一。

就民生主義言，本黨的民生主義注重公平分配，尤注重增加生產，新縣制的財政政策則在配合民生主義的精神，以求財政之充裕，與馮澤而漁之財政政策殊科，總裁對我們的指示是「經費的來源，自然注重人民，的公共遺產，不應再多仰給於捐稅」（見確定縣各級組織問題）在縣各級組織綱要中，規定「縣公營業收入」（第十八條第七款）爲縣收入之一，規定「人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數由國庫補助」，（第十九條）規定「縣政府應建設之需，經縣參議會之決議，及省政府之核准，得依法募集縣公債」規定「鄉（鎮）公營業業之收入爲鄉（鎮）財政收入之一」（第四十一條第三款）規定「鄉（鎮）應興辦造產事業」（第四十二條）這就是注重公共遺產，就是實行總裁所說：「健全的財政不應以增加政府的收入，防止弊端爲已足，必須運用政府財政的力量以流通金融發展經濟增加人民的生產力，使人民富力，社會經濟金融與政府財政打成一片」的訓示。由此可知健全新縣制的縣財政，直接間接都是在促進民生主義的實行。

以上所舉新縣制之財政特點，僅就其舉大者而言，其他較小之特點頗難一一枚舉，總而言之，新縣制之財政自財政的觀點言，則爲最完善的縣財政，自三民主義的觀點言，則又爲實現三民主義之一環。

（四）新縣制財政的瞻望

截至三十年年底止，全國實施新縣制縣份，計九百四十四縣，已經遵照縣各級組織綱要開始整理縣財政的縣

份，計有七百九十二縣，成績大都良好，前途不可限量，我們檢討以往的結果，要想使新縣制財政能順利推行，遂理到想，第一要確立法制，第二要調整機構，第三要健全人事，第四要整理收支，第五要開闢財源，茲分述於后：

一、確立法制 縣各級組織綱要關於財政的規定，僅有十條，祇作原則上的規定，要想使此項原則見諸實施，自應有詳細的法規方案以為橋樑，因之余在主持縣政計畫委員會時，即應此需要，集合專家之力，會同財部創定縣財政整理綱領，縣財政整理辦法，鄉（鎮）財政整理辦法，縣地方款產清理委員會組織章程鄉（鎮）財產保管委員會章程，縣參議會審議縣預算決算辦法等六種，并審定鄉（鎮）造產辦法。又在縣行政管理辦法第五章財政管理中，根據行政公庫會計征收審計分制的原則，詳細予以規劃，均係從大處着眼，小處着手，力求簡易可行，即使經辦的人不是專門人才，只要肯細心體會，按圖索驥，亦可指日觀成。就其設計要點言，關於縣者有下列數點：

1. 縣既為自治單位，縣財政自必須獨立，應逐漸脫離省財政之附庸地位。
2. 縣政僅為政治之一環，縣之上有省與中央，縣之下有鄉（鎮），縣財政應上與國策相呼應。下與民生相協合。
3. 現代財務行政制度在於合理化，應將此合理制度建立於縣。
4. 有治法仍賴有治人，要財務人員能克盡厥職，人事制度必須健全。

關於鄉（鎮）者亦有下列數點：

1. 鄉（鎮）範圍小不能有單獨預算，只能屬於縣預算之一單位。
2. 鄉（鎮）之收入不能全用在本鄉（鎮），應由縣政府統收統支，酌劑盈虛。
3. 鄉（鎮）經費之籌措，注重人民之公共造產，不多仰給於捐稅。
4. 鄉（鎮）之人才少，且易生流弊，應注重監督。

各項法規之中，以縣財政整理辦法，鄉（鎮）財政整理辦法最為重要，各方均望早日頒佈，以便有所遵循，第三次全國財政會議時，曾將後列兩種辦法提出討論，咸認為「縣鄉（鎮）財政，確有分別制定整理辦法之必要」遂

決議「送請財政部根據五屆八中全會關於財政部分之決議，及本會議決各案，加以整理呈請頒行，」因之各行其是，致效率銳減。爲實施新縣制之獨特精神並爲達到預期圓滿之成果起見，但截至現在止僅頒行鄉（鎮）財產保管委員會章程及鄉（鎮）造產辦法兩種其餘各種亦應早公佈，以應急需。

二、調整機構 古人云「工欲善其事，必先利其器」要想縣財政走上軌道，首要管理縣財政機構，充實健全，過去的管理縣財政機構，至爲複雜，權限不清，有的一個機構管理幾樣職權，有的幾個機構辦一樣事務，前者如戰前江蘇各縣的公款公產管理處，新縣制未實行前，四川各縣的縣財務管理委員會，均係兼掌出納與審核，後者如戰前江蘇各縣負征收責任的機構有田賦處，公款公產管理處，地方捐款，征收處，雜稅處等是，機構重複，權限不清，有利則互相爭奪，無利則互相推委，影響縣財政關係至大，因此總裁在兼理四川省政府主席，告四川同胞書中曾說「爲使平日收支事務均能辦理妥善，杜防弊端每一縣市的財務行政管理機構收支積存四項制度，均必須分別予以充實健全，各縣市財政科，征收處，會計室，審計員公庫及鄉鎮財產保管委員會今後均由各縣市財政整理處，會商有關機關，儘速整理，從人事制度方面變管齊下限期充實健全，其重視可知，至調整的原則，我們根據縣各級組織綱要擬定如左：

1. 財務行政採用分立牽制制度，分別設立行政，出納，會計，審計四項機構，每一權由一機構行使之，征收機構亦應一元化以免分歧。

2. 縣財務行政由財政科負責辦理，縣歲入歲出之歲計會計由會計室負責辦理，縣收入由征收機關負責辦理，縣現金票據證券之出納保管及移轉，由縣庫負責辦理，縣各級組織之收支之審計由審計機關辦理。

上列第二項所列五種工作中，以征收工作最爲繁雜，且最易發生弊端，故本黨五屆八中全會通過的「改進財政系統，統籌整理分配，以應抗建需要而奠自治基礎，藉使全國事業克臻平均發展」案中，規定自治財政系統收入部份，其屬於租稅者，由中央設定之稅務機關收納劃撥，其屬於規費者，得依法律之規定，由各縣自收」第三次全國財政

會議的決議亦是如此，現財政部已在各省普設縣稅局及田賦管理處，並在部內設地方財政司以董其事，關於縣的措施，顯係縣各級組織綱要精神。蓋縣財政爲省之附庸，中央既不許可，則爲中央之附庸更屬出爾反爾，中央豈肯坐視。但現爲非常時期，應有權宜辦法，亦不爲過，吾人主張在相當時期以後，中央省市縣稅使之一元化，中央設國稅局，省設分局，縣設縣稅局，將縣應有之財權交回自收，並代征國稅，以符縣爲法人及縣爲自治單位之真義。

三、健全人事制度 本黨遠在國民黨時代，即在宣言中宣佈「中國財政禁如亂絲，久言整理，而終無整理之望者，固由於不得其人，而亦以整理之非道也」，由此可知整理財政，固須方法，而人亦甚重要，故在該項宣言中，對於財務行政人員之整理提出一汰冗員，併關署「一厲行官吏登庸考試」「實行懲戒官吏失職」「四項辦法。總裁在確定縣各級組織問題中說「有治法仍賴有治人」又在告（四川省同胞書）中指示整理縣市財政「從人事制度方面雙管齊下，一這些教訓都是告訴我們；要財政上軌道，首要人事制度健全，所謂人事制度，不單是如目下一般人所說的「行新政用新人」那樣簡單，至少應當包括下列幾點：

1. 財務人員的教育應注重高尚道德的培養和廣博常識的學習，要養成不貪污，不苟且的好習慣，要使每一個人對人民生活之苦樂，社會經濟之榮枯，國家整個財政政策及計劃均有相當研究。

2. 財務人員的選用，要以道德爲先，學識才幹經驗均屬次要，其自身健全，在社會上已失信仰者，尤應去之惟恐不速。

3. 任用之後要認真考績，高其地位厚其待遇保障其工作，鼓勵其上進，使之生活安定志趣高尚，不存五日京兆之心，不入自暴自棄之途，并予以經常訓練，使德業與日俱進。做到上列三點，則人事制度可望健全。

四、整理收支 整理收支一項工作至爲重要，也可以說是整理縣財政的關鍵，但在此地我們不能詳細說明，如能從原則上加以論列。總裁在告川省同胞書中，曾經指示我們說「我們整理收入要做到該向人民取的錢才取，嚴禁

隨便派款，并且手續要簡便確實沒有毛病」，又說「政府是爲人民辦事的機關，他的支出，也就是爲人民「福利而支出，支出的數目字，我們不怕他大，只怕他用得不恰當不經濟不合理」，這兩點最爲重要，是我們整理收支的原則，也就是我們整理收支的目的。要想達到這個目的，在收入方面應切實作到下列三點：第一剔除中飽，增加庫收，第二平均稅率，整理稅制，第三增加生產，培養稅源。在支出方面要切實做到下列兩點：第一要公開，發揮民主監察制度的特點，使人民有監督財政之權，第二要經濟，一切支出均應依照預算并檢查其實際效率。并徹底實行預決算制度公庫制度會計制度審計制度，則總裁指示的原則，庶幾可以實現，縣財政的基礎庶幾可以奠定。

五、開闢財源 上列四項辦法實行之後，縣財政基礎雖定，但要之以配合新縣制事務之開展，尙嫌不夠，必需開闢財源。我所謂開闢財源有兩種：一種是直接的財源，即直接增加財政收入之謂，一種是間接的財源，即間接可以

1. 舉辦地價稅 我國地籍素極紊亂，自明朝編魚鱗冊後，清代因之，民國成立以來，亦未加以澈底整理，不僅田賦無確數，且或有糧無地，或有地無糧，或糧多於地，或地多於糧，幾於無法究詰。自土地陳報後，雖稅收已增加不少，但土地陳報并非治本工作，現大體已告完竣，正宜本陳報結果，逐漸丈量，施行地價稅。據云現在實行地價稅者僅有重慶，蘭州，韶關，永嘉，昆明，桂林，成都，貴陽等城市，每年預算已達三萬萬元，全部實現其數目更足驚人。

2. 舉辦造產事業 總裁在確定縣各級組織問題中指示：并指示公共造產的方法甚詳，行政院并根據是項指示，於三十一年五月六日公布鄉鎮造產辦法，財政部更於卅年電各省督飭各縣着手造產，因地制宜，積極辦理，并規定利用義務勞動，從事公耕，每鄉鎮不得少於十畝，每保不得少於五畝，限三年完成，其意甚善。鄙意應更進一步，將縣以下之造產事業分爲縣鄉（鎮）保三級，有全縣一致之性質，或爲鄉（鎮）能力所不能舉辦

者，宜由縣黨部舉辦，有全鄉（鎮）一致之性質，或為保之能力所不能舉辦者，宜由鄉（鎮）舉辦，保之一級專辦保內之公共遺產。分項并進，則縣財政可望整個解決。

3. 舉辦合作事業。總裁在確定縣各級組織問題中說：「各合作社辦理農產運銷，并當附設農倉，辦理抵押放款，即以其盈利的一部分，作為地方事業經費」。合作社辦理得法，不僅可以增加縣財政的收入，而且可以促進經濟的繁榮，與政治社會的進步，關於這點可再引總裁在總理遺教六講中所說「合作事業不但可以發展經濟，解決民生問題，而且在政治上和社會上，可以使人民的精神，能發團結，行動能統一，力量能彀集中。」一段來作證明。

至於開闢間接財源，就是遵行總裁「健全之財政不應僅以增加政府的收入防止弊端為已足，必須運用政府財政的力量，以流通金融發展經濟增加人民的生產力，使人民的富力社會經濟金融，與政府財政打成一片，（告川省同胞書）的指示。至於具體的方法，我們舉下列兩點為例：

1. 完成縣金融網。本黨第五次全國代表大會宣言中，曾指出：「現代經濟以金融為事業之中心，現代政治以金融為政治之樞樞，完成縣金融網，成立縣鄉（鎮）銀行或中央（省）銀行分行，一方面可以代理縣公庫，一方面集中全縣資本開闢全縣利源，此為促進財政經濟發展之主要方法。

2. 獎勵私人企業。要稅收暢旺必定要生產發達生產發達，就要予私人的企業以相當的獎勵，或予以技術上的指導，或予以精神上的鼓勵，或予以經濟上的補助，使經營者的困難減少，才可以收到顯著的效果。

以上所舉各點僅就其成效易著者言，其他直接間接可以增加收入的事業尚多，頗難一一枚舉，是在負責當局能舉一以反三。

（五）結論

綜上所述，我們必須遵照「總裁」整理縣市財政爲實行新縣制，完成憲政所必經的重要階梯，與整個國家民族的前途及各縣人民的福利，關係至爲密切——新縣制之成功與失敗，端視縣市財政之成功失敗以爲斷」的指示而努力，並應證明前緒言中所說「新縣制之財政係根據歷史的教訓」建立，并使新縣制之財政與新縣制之事業兩者密切配合，使之相輔相依，互爲因果」爲不虛。歸根結底其步驟大略如左：

一、將現有財源加以整理以奠定穩固基礎。二、就現有財源加以擴充以達到自給的境地。除現有財源之外，另開廣大的財源，以達富裕的目的，果能如此，則凡百庶政，均可推進，從前「有縣政而無財政」有組織而無事「業」之弊，可以從此結束，而地方自治之前途，三民主義之實現，亦可從此開始。

二二 新縣制與農業

(三十年八九兩月在農業推廣通訊及新蜀報發表)

地方自治團體不只為一政治組織，亦並為經濟組織，這是原理在地方自治開始實行法中所指示之原則。依據這原則，總裁在確定縣各級組織綱要時，便把管教養衛四大任務，完全容納於基層政治機構之中。所以現在推行新縣制，我們不僅應注意到健全組織，同時更應注意到發展經濟。而因為中國迄今還是個農業國家，所以尤其應注意農業經濟。

經濟之於政治，猶一刀之有兩面，相需相成，互為輔翼。中國是一個農業國家，中國人口百分之八十以上是農民，因由一切重要政治設施，便不能不受到農業經濟狀況的限制。假如農村經濟破產，農民生活饑寒交迫，那末任何良好政治計畫，亦難獲民衆的積極參加。新縣制的任務，是要普遍的，「喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業」、換言之，亦即要從最基本的地方，促成全民政治的實現。但是這裏之所謂「民衆」，「民力」，「地方組織」，「地方自治」，其具體的構成，內容究竟如何呢？把中國的社會結構分析一下，很明白的可以知道，所謂「民衆」，大部份就是農民；「民力」大部份就是農民的力量，而「地方組織」「地方自治」，主要的也是指農民組織，農村自治。雖然中國將來必須走工業化道路，中國立國的基礎，必須農工並重，但在現在，則真正支持國家的還是農民，因而各種政治設施，尤其是基層的地方自治，便不能不首先注意到農民的政治利益。而欲提高農民的政治利益以求地方自治推行順利，那末從生產方面改進農民的經濟生活，就成為必要的條件了。

中國農民之所以不能像其他許多先進國家的農民，那樣積極參加政治，並不是由於缺乏政治熱情，或者腦子裏

有什麼傳統的無政府思想，也並不是生下來就帶着「弱」「愚」「私」的先天不治之症，以致和政治絕了緣。其所以如此，最根本的原因，實在還是由於貧，由於生計的壓迫。拋開工業生產的財富不論，單以農業生產力為標準，把中國和其他國家相較，中國貧窮的程度，也就可以顯示出來了。根據主計處所編二十九年輯中華民國統計提要，農業產品中最重要的小麥每公頃中法蘇美丹麥智利的生產量比較如下：（一九三七年中國八，八擔法國一三，八擔，蘇聯一〇，六擔，美國九，一四擔，丹麥二八擔，智利一〇，八擔，至一九三八年中國小麥平均產量更趨低落，每公頃，僅有五，九擔，而法美丹智諸國，則各為一六，九担，九擔，三六擔，一一，七擔。再在國際市場佔最優地位的棉花問題，在一九二七年每公頃淨棉產量中國為一，六擔，而埃及的產量則為五，九擔，蘇聯為三，九擔，美國為三，〇一擔。由這我們可以看出來，中國農業生產力是遠落於國際一般水準之下，也就是說，中國農民的貧窮程度，是遠超出任何國家之上。「衣食足而後知禮義，倉廩實而後知榮辱」，如今人民衣食維艱，糧無隔宿，何能積極參加政治呢？

總理在民生主義第三講中曾特別指明，吃飯問題是民生主義的第一個問題，並告訴大家：「中國之所以沒有飯吃，原因是很多的，其中最大的原因，就是農業不進步，其次就是由於受外國經濟的壓迫」。現在我們要實行新縣制，要完成地方自治，對於關係人民切身利益最大的吃飯問題，自然不能不特加注意。而要解決這個問題，首先就應促使農業進步，所以確立新縣制的農業改進方案，在新縣制施行上，便成爲很重要的一件工作了。

關於農業改進問題，總理在民生主義中曾指示出兩大方針，一是解決土地問題，謀求農民的解放；一是謀求增加生產的方法，總之舉出來的，共有七個，即機器，肥料，換種，除害，製造，運送，和防災。前者可說是生產基本的改革，後者可說是生產技術的改革。後來研究農業改進的人，雖偶而對總理的方法，有所補充，但原則上決脫不了這兩個範圍。如最近各方所倡導的開墾荒地，擴充耕地面積，活潑農村金融等，實際均可歸入生產技術改

革的範圍之內。

生產技術的改革與生產基本的改革是互為影響的兩個因素，一切生產技術的改革，最後都不能不影響到生產基本的關係；同時，一切不合理的生產基本關係的存在，又必然要影響生產技術的改進。中國農業之所以落後，農民之所以貧困，一方面固由於生產技術的不進步，但另一方面農業生產關係的不合理，農民的缺乏組織與教育，也是一個很大的原因。現在要發展中國農業，單從一方面進行改革，是不夠的，必須生產技術與生產基本的改革，雙管齊下，同時並進，然後才可望追蹤世界上最進步的農業國家。但不幸却有些人忽視了這一點，以致陷於或是主張只應有生產技術的改革，而反對農民組織，農民解放；或者是只高喊農民組織與解放，而忽視了生產技術的改進。新縣制下的農業改進方案，是應該克服這兩種錯誤傾向，而按照總理在三民主義中所指示給我們的最高原則，向前推進的。

在新縣制實施以前，縣農業技術改良所依據的法規，最重要的為二十二年的內政教育實業三部會同修正公佈的農業推廣規程，其中規定各縣設立農業推廣所或農業指導員辦事處，置農業指導員一人或數人，副指導員及農村合作指導員若干人，由省農業推廣委員會或推廣處指揮監督，辦理推行農林試驗研究機關及農林學校之成績；提倡並扶助合作社之組織及改良，舉行農業展覽會等關於農業之指導及提倡；辦理鄉村農林講習所等，關於智識及技能之增進；提倡並扶助鄉村社會之改良與鄉村經濟之發展；提倡並扶助墾荒造林，耕地整理，水旱防治，農業調查及統計並編輯農業淺說及種子種畜或林苗繁殖場圃等工作。但在這個規程以外，關於農業推廣的法規還有許多，如中央農業推廣實驗區組織章程，建設委員會，振興農村實驗區組織章程，以及各省的單行法規等，凡此種種，都使縣農業技術改進工作，不能獲得統一的步調。所以二十二年六月，行政院又公佈了一個各省縣農業機關整理辦法綱要，對於各縣就其經費數目之多寡，規定設立農事試驗場或農業推廣所，並將合作機構與農業推廣機構之關係，予

以劃整，這就是新縣制實施以前，執行縣農業改革工作的機構與內容。

這機構雖也相當完整，但內容却有以下幾個弱點：第一、它沒將生產技術的改革與農民組織聯系起來。關於農民組織，固然在農會法中另有規定，但農業推廣所亦應有協助的義務，可是這一點却恰巧沒規定在農業推廣規程之內。第二、農業推廣的組織和試驗的組織沒有明顯的劃分，這一點在調整辦法綱要中雖多少獲得補救，但仍不徹底。第三、農業推廣所的指揮監督之權，屬之於省農業機關，以致與整個縣建設進行，難取得密切配合。第四、農業推廣所的業務，列有八款，共達四五十項之多，範圍過於寬泛。

就行政的觀點說，生產技術與生產關係的改革，本來是兩件工作，而且現在之所謂農業改革，其普通涵義，也是偏重於技術改革方面的多，但是我們絕不能以此就把技術改革和農民運動完全隔離起來。其次農業推廣的業務，雖然包含的方面很廣，但在做的時候，却只應集中於最重要的若干點，一個法規，它所需要告訴大家的，是那些事情應該做，而不是那些事情都要做。

不過農業推廣規程和各省省農業機關整理辦法綱要，都是一般性的法規，可以適用於縣，亦可適用於省，所以如果純粹站在縣的立場來衡量，自然不免有所遺憾。新縣制施行以來，縣政建設，均有積極調整，農業改革既為改善國民經濟的緊要步驟，自應建立合理系統。根據此一原則，縣政計畫委員乃擬定縣農業推廣組織大綱草案及縣農林場組織章程草案各一種，於卅年十二月底經行政院通過，報請國防最高委員會核定。

這兩種法規的擬定，完全是本着三民主義及縣各級組織綱要的精神，它最明顯的優點，有以下四方面。

第一、縣農業推廣所自指揮監督之權，歸之於縣，使農業推廣工作，得與一般施政，取得有機的配合；但同時省農業改進所集中組織，對之亦有指導之權，這又可避免縣與縣之間，工作上的互相孤立。縣政統一的原則，既得貫徹，全省農業的體系，亦得保持。這是新縣制下農業法規的第一個進步。

第二、在縣農會推廣所業務中，明白列入「輔導農民組織鄉（鎮）農會，縣農會，提倡鄉（鎮）保各種農產改良會產改良會」一項。自此，農業推廣機構，才不純粹是技術的改良組織，而乃同時負有推進農民解放運動的使命，由與一般國家相同的農業機構，變為含有三民主義特質的革命農業機構了。

第三、對縣農業推廣工作的範圍，有正確扼要的規定。依據縣農業推廣所組織大綱，該所業務，共有以下各項：（增加糧食作物及工藝作物等耕地面積；二、推廣優良農具肥料種子樹苗魚苗及種畜；三、推進植物病蟲害及水旱災之防治；四、推進獸疫之防治；五、推進造林工作並防止森林濫伐；六、推廣已有成效之農業改良方法；七、特約農家舉辦示範農田；八、委託農家繁殖優良種子及樹苗種畜；九、輔導農民組織鄉（鎮）農會縣農會，提倡鄉（鎮）保各種農產改良會；十、協助合作事業；十一、倡導農業倉庫；十二、提倡耕畜保險；十三、倡導農村副業及手工業；十四、倡導小本借貸及農村金融事業；十五、協助農產運銷業調劑；十六、協助公共造產事業；十七、舉辦農村調查；十八、其他推廣事項。這十八項中除最末一項係照例文章；第九項係關於農民組織者外，其餘完全是與增產運銷，改良品質，及活潑農村金融直接有關的工作。和農業推廣規程中所列各款比較，是進步得太多了。農業推廣規程中應列而未列的，如關於協助運銷及調劑，協助公共造產等，在這里是補充進去了，而許多非力所及的規定，如舉辦農林講習所，鄉村婦女家政講習會等，及許多與農業無直接關係的多餘項目，如指導農家家政之改良，指導鄉村之正當娛樂，提倡並指導鄉村房屋之改良等，在這里完全剔除了。同時又書明「上列業務應視縣份等級及本縣需要情形，在經費人才等可能範圍內擇定若干事業，集中力量，先行辦理」這使縣農推廣工作，真正有了中心。

第四、是推廣工作與試驗工作的劃分。過去有許多縣份農業推廣所與農林場是二而一的，以各縣有限的經費與人力，同時從事推廣與試驗兩種工作，結果往往力量分散，一無所成。而且農業試驗工作，特別需要經費，人力及

時間，普通縣份，極難做到，所以這次所訂縣農業法規，便將二者嚴格分開。原則上縣只負責推廣，而試驗之責，則付之於中央及省；如縣中經費較裕，可以舉辦試驗工作時，則依照農林場章程，亦僅可舉辦區域試驗，不辦高深試驗。所以縣中雖可有農林場的設置，然亦不同於過去的農林場，其試驗性質甚少，主要的乃是辦繁殖優良種子，舉辦示範農田等工作了。

農業的改良與農民的解放，為本黨的重要政策，亦為地方自治完成的必要條件；關於農民組織，縣網要附表中已列有農會，但關於農業技術改良工作，則縣網要並未規定專門負責機構，為了使兩方面的工作，能同時作有力的推進，所以在計劃縣網要附屬法規時特別增設一農業推廣所。大家應該注意，在新縣制之下，機關的設立，是極為嚴格的，凡非絕對必需，決不容其存在，所以有許多機關，實行新縣制後都被取消，惟對農業推廣所則特予設立，足證其關係縣政的重要，我們希望縣行政人員多都重視這一點，尤其農業推廣人員應特別注意本身使命的重大，而予以最積極的推進。

二二 新縣制與人事

一、人事的重要性及其內容

法治與人治，在中國政治思想史上，始終是一個爭論不決的問題。法治主義者說：「有治法而後有治人」，人治主義者則說：「有治人而後有治法」，雙方雖表面上都不抹煞對方的重要，但却各以爲這一種的重要性，可以壓倒另一種，而且均持之有故言之成理，不過誰先誰後，誰輕誰重呢？我以為還是人重於法，因爲法是由人定出來的，而其利弊得失的測定，最後也還是靠它對社會各個人所發生的影響。

不過過去的人治主義者，以爲僅靠個人正心修身，就可以做到治國平天下也是不夠的。個人的正心修身，誠然是政治的起碼條件，但管理衆人之事終竟與只管理個人有別。要使政治能達到理想境界，除掉個人正心修身以外還須講求使大家都正心修身的道理與方法，這就要靠良好的制度與法律。所以近代的政治思想，除掉注重修己立人，選賢與能以外，還都很注意人事行政的改革，這種趨向，我們可以稱之爲新人治主義。

總裁在政治的道理一文中，對於人治的精髓，曾有一段極精采的說明，我覺得這最足以表示出新人治主義趨勢的中心思想。

他說：「若說政治的極致，則不外使人人各盡其力，各得其所，各遂其生，而政治的首要，還在於得人，在使有道德有能力的人，和各種事業配合起來，而得人的先決條件，就是要我們擔負各級政治，尤其基層幹部要先把自已修養成成功完滿的人格。我們自身有了完滿的人格，才能吸引有能力的人才，訓練出各級勝任的人才，能夠踐履篤實的奉行。」

這段話包括了兩個要點：一是要從事政治的人，應先把自己修養成完滿的人格，又一是政治應能使有道德有能力的，和各種專業配合起來。如果從現代人事行政的意義來說，則前者可以說是人事管理的問題，後者可以說是人事制度的問題。

新的人治主義與舊的人治主義有其截然不同之點。舊人治主義是個人的，唯心的，注重執政者的天才與意志，所以其成效也是偶然的、遲緩的，而其所以受到法家的攻擊，也就在此。新的人治主義就不然了，它把人治的中心從個人變到集體，從唯心變到科學，從依賴少數執政者的「天才與意志」變為謀求全社會的各種人材與事業的配合。總裁在解釋哀公問政，「文武之政，布在方策，其人存則其政舉，其人亡則其政息」一段時說：「這裏所謂人，並不是指個人，乃是指多數人，必須有明瞭這個政治的原理和價值的人，然後良好政治才有人來運用，才有人來實行」。就正見指出新人治主義這種集體性。

新人治主義既由個人的變成集體時，那末它的內容自然也就由唯心的變成科學的，因為不用科學的原理，科學的方法，就絕對不能把許多人化為一個集體。於是新的人事行政便在新人治主義之下應運而生了。新人事行政的主要意義乃在於把個人的政治化為大多數人的政治，把道德的政治化為事業的政治，使個人與道德，在新的政治環境之下，取得更高級的形態。而達到這兩項目的的方法，就是樹立健全的人事制度，和執行嚴密的人事管理。人事制度包括着人員的考試任免，升遷，銓敘，考核，獎懲，人事管理則注重每個工作人員的勤惰，進修，能力，操行，責任心等。以人事制度的樹立，來謀求人材與事業的配合，而以人事管理的嚴密方法，來督促每個人的修身立德，這樣大多數人才的力量，就都能得到施展與發揮了。

沒有優秀的人才是不會有良好的政治的。無論舊時代也罷，新時代也罷，政治的中心總脫不了人。所以得人與用人總是每一位大政治家所最關心的問題。而在政治內容日趨廣泛複雜的現在，尤其呈現出更重要的意義。

新縣制是一件偉大的政治改革，它實行的效果如何，將全視乎能否得人。而目前各省所一致感到的最大困難，也就是人才的不夠。所以如何獲得人才，培養人才，使用人才，換言之，如何樹立健全的縣各級的人事行政，便成爲極重要的問題了。

二、縣各級人事行政之檢討

現在縣各級組織之感到人才不足的現象，其原因一方面固然是由於中國過去教育太過落伍，未能培養出足夠的行政人才；另一方面也是由於過去政府對縣以下人事行政，未能積極注意，以致人才不能集注到下層來。關於前一項原因，那是屬於整個教育政策，甚致整個國民文化程度問題，非簡單辦法所能補救，但關於後一項原因，則改革實較爲容易。而且如能認真改革，其效果也很快的就可以收到。所以現在我們只就這一方面，略加研究。

要謀求改革的辦法，首先我們應略檢討一下過去縣人事行政的缺點之所在。

過去關於縣行政人員任用的規定，主要有兩種法規，一是二十二年公佈的修正縣長任用法，一是二十四年公佈的縣行政人員任用條例。這兩種法規適用的範圍，只限於縣長，縣政府祕書，縣政府科長或局長，縣政府科員及縣政府技術人員。除此之外，區鄉鎮各級人員，便都未包括於縣行政人員之內。而且由於前者的資格規定過嚴，後者對於執行的規定過於空疏，所以事實上各省都未遵照實行。關於縣長的任用，豫鄂皖三省剿匪總部會另規定有剿匪區內縣長任用暫行限制辦法，各省尙較多援用，但實際上仍各省有各省的特別規定。嗣二十三年行政院又公佈「補充縣長任用資格標準實施辦法」，對縣長任用資格及任用程序，除修正縣長任用法外，並規定得參用公務員任用法及剿匪區內縣長任用暫行限制辦法，於是三種法規便有了同等效力。不過資格雖儘量放寬，而各省實際仍多變通，並未樹立一定的規制。縣長的任用尙且如此，其他縣政府的科長科員及區鄉鎮各級人員，自然更是漫無標準了。從過去數年來，各省對縣行政人員任用的實際情形加以研究，可以看出來在人事制度上至少有以下幾項很顯明

的弱點；

一、缺乏詳密一貫的制度，修正縣長任用法及縣行政人員任用條例所規定的範圍，只限於縣政府。不惟鄉鎮或保一級未包括在內，而且連區一級也未顧及鄉鎮尚可勉強說是自治範圍，但區公所分明是縣政府的派出組織，如何可以不包括在內呢？至於縣行政人員任用條例，除掉列舉任用資格外，對於任用程序的規定，極為籠統，各地遵行不遵行，根本便無嚴格限制，所以單就法規本身看，已經有這樣重大缺點。如果再觀察各省歷年實施情形，則更呈現出法令紛繁，朝令夕改的大觀。制度的更張，既如此紛紜，人事的變遷，自更可想而知，人人不能久於其位，則即令有傑出之才，亦不易表現成績了。

二、區鄉鎮工作人員地位不明，完全根據地方自治原則而製定的縣組織法，既因環境所限，未能實施。後來的區鄉鎮保甲組織，無論在性質上與權力上都已與真正自治團體有別。按照實際運用情形，勿甯都可說只是縣政機構的一體。但區鄉鎮各級工作人員究竟是自治人員，抑還是行政人員呢？政府未見有明白規定。縣行政人員任用條例既未把他們包括在內，似乎是應屬於自治人員了。但其任免、獎懲、及服務，又大致都和行政人員相近。如果說是行政人員吧，但行政人員有許多權利，他們又享不到。這種不明不白的地位，使許多優秀人才，都望望然而去，因為從事這種工作，既不能養成自己的政治資格，也不能獲得自治人員的尊敬。

三、官上輕下之風積重難返；中國過去政，治歷來即有頭重腳輕的病象。人才完全集中到上級，而下層則任令官吏上下其手。影響所及，使有志之士竟認從事下層工作為卑微可恥。而政府所定官階官等各種辦法，又推波助瀾特別優於上層，苛於下層，於是基層工作，益無人問津。南京奠都以後，政府雖盡力提倡地方自治，但此種積弊，仍難能根本消除。中國政治人材，本即缺乏，再加以爭向都市發展的趨向，基層政治工作，自然便要感到無人來做了。

人事制度的建立，是實施有效人事管理的前提。過去人事制度既如此不健全，則完密的人事管理，自無從談起。在這種的人事狀況下，要使一切政治設施，能得到穩穩有效的推行，誠憂憂乎難矣。

三、建立新縣制的人事行政

新縣制的實施，已使整個縣政機構，煥然改觀，它要求更多的人材，要求更高的行政效率，所以健全人事行政，以適應新的需要，便更成爲刻不容緩的事。

建立健全的新縣制下的人事行政，也和推行一般的人事行政一樣，要從人事制度與人事管理兩方面着手，而人事制度尤爲重要。因爲有了合理的人事制度，全國人材才可以適當的分配到縣政工作中來，而後人事管理才可以有人認真執行。否則人才不下注，一般縣政機構均缺乏健全的幹部，那末人事管理縱有完善辦法也是不容易付諸實施的。

樹立新縣制人事制度的途徑，可以分爲兩方面：一、制定妥善的縣長任用法，以健全縣政的領導，二、規定周密的縣行政人員任用法，以充實縣政的幹部；並促成政治人才的下注。

關於縣長的任用，在新縣制下應該注意以下各點：

一、資格應依照建國大綱第十五條之規定，限定必須考試合格人員，方能充任。而考試方法，亦應加以改善。即以應付保薦爲目的的考試，必須廢除，而另採以選拔優秀人材爲目的的考試。所謂優秀的縣長須才德兼備學驗俱豐，而因此考試縣長，也應特別注重經驗。如係專門學校畢業，應有服務縣政兩年以上之經驗，方可參加。其非專門以上學校畢業人員，則如曾擔任區長以上職務四年以上者，亦應取得應考資格。必如此，而後考取的縣長，方可圓滿的把縣政任務擔負起來。

二、縣長分發任用之權應依建國大綱規定，統一於中央。分發員額，應加以限制，藉免仕途擁擠，長奔競資緣

之風。至候用縣長之訓練，關係亦極重要，應由訓練委員會內政部統籌辦理。

三、縣長須普遍實習，以期貫通中央與省之意旨，而增進其效能。候用縣長如未有在中央各機關任事經驗者，在訓練期間，宜分派行政院各部會實習，其未在省縣行政服務者，亦應於分發到省時分配到各廳處及縣政府實習，俾對於上下情況，澈底了解，執行職務時不至有違背中央政策或不明下情之虞。

四、縣長之任用，既特別慎重，則任用之後，亦自應妥予保障，凡試署縣長，非經中央核准，不得任意停職或免職。其實授縣長，在任期內更非依法不得停職免職，即調任亦應先報請中央核准。

以上所指，自然是適用於新縣制實施而縣長尚未實行民選的期間。但即令將來完全實行民選，關於考試，訓練及銓敘之權，亦仍應完全屬於中央，而普遍先行實習的規定，亦仍有其不可磨滅之價值。

關於一般縣行政人員，則應完全根據新縣制的內容，重新加以規定。爲了獎勵人才到下層服務，爲了使基層政

府人員均有發展其天才的機會，則新的縣行政人員任用條例較舊的條例，應增加以下各種規定。

一、爲使各級行政人員知有努力之途徑計，應規定鄉鎮長副及鄉鎮各股幹事，有相當年資，優良成績者，可取得鄉鎮股區長之任用資格，推而至於科長區長有相當年資，優良成績者，又可取得科長區長之任用資格。俟次遞升，有官不素，使下所有功人員，亦可有升遷之路，而後可鼓勵其向上奮勉之心。

二、爲使縣行政人員之任用程序，過去各省有由縣長選員請委，有由省府直接委派，兩法各有利弊。在此人員儲備未足之時期，宜折衷辦理。即縣行政人員應先經甄審合格，依法訓練，然後由省府分類編送名冊，分發各縣，聽

由縣長就册列人員，遵請省政府加委，這樣縣長既不致濫用私人，而仍可指揮如意。

四、凡經考試錄審及其他合法手續任用之縣行政人員，均應予以保障，以免人事時生變動，影響工作。

五、鄉鎮爲現在政治的最基層組織單位，無健全的鄉鎮即無健全的縣政，無健全的縣政，國家即失其鞏固的基礎。故欲求其鞏固，必須把更多的人材，分配到鄉鎮來，因此我以為除以上各點應規定於縣行政人員任用條例內外，對於鄉鎮人材下注，並使全國各級政治人員俱能明瞭農村實況計，更應進一步仿照軍隊人事制度，任何軍校畢業生必須先從少尉排長服務起之辦法，於公務員任用法中規定，凡中等以上學校畢業之學生，其欲取得公務員之地位者，須先到鄉鎮服務一定時期（一年至二年），然後方有銓敘資格，軍隊人事制度，爲最優良的制度，如能師作內政警軍令之意將其納入政治組織，則基層政治人材，才不至長感缺乏，而上層政治人員，亦不至會有不知民間疾苦之憾了。

在健全的人事制度樹立之後，進一步更應注意於嚴密的人事管理。因爲社會是日在進步，服務社會的人自亦必與日俱進方可不至落伍。而嚴密的人事管理，就是提高行政效率，促成集體進步的有效方法。所以在新縣制中，對於人事管理的各方面，都應參酌事實，詳密規定，使全國縣政人員的考勤、進修、獎懲，均有一定規制可循，而後人事的健全，才可以永遠保持。至於人事管理的內容，多屬於技術問題，此處不詳加論列了。

這次世界大戰，英國於毫無準備之下，受強敵嚴重襲擊，而苦撐三年仍能使其帝國保持不墜，論者多歸功於其文官制度的優良。我們在戰時來推行新縣制，則欲其基礎永遠鞏固，人事行政的建立，實更爲重要。因爲沒有良好的人事制度，則一切政治上改進與建設，均隨時會有變質或落空的危險。

二二二 新縣制與交通

在人生最大需要當中，有一種叫做「行」，「行」是甚麼呢？廣義的講起來，就是「交通」問題——如道路、航運，以及近代的電政，航空等等都屬之。

人們常講，「水」是文明之母，「交通」亦何獨不然，中國的文明何以發源於黃河流域，歐洲的文明何以起源於幼發拉底河流域，非州的文明何以起源於尼羅河流域，都是因為那些地方交通便利之故。所以總理曾說：「道路者，文明之母也，財富之脈也。凡道路所經之地則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動，道路者，實地方之文野貧富所由關也」。

交通不僅爲一地域的文明富庶之所繫，並且爲一國政治經濟建設之所關，蓋傳佈政令，鞏固國防，普及教育，發展經濟，靡不推交通之便利是賴。總理在三民主義之民生主義中，曾特別提示「行」的問題關係民生之重要，而且在建國方略物質建設一章內釐定建築百萬英里之公路十萬英里之鐵路，及開發各地河港航運等計劃，以爲致力建國工作之藍本，在地方自治開始實行法與建國大綱內，亦曾分別規定「修道路」爲自治開始六事之一；「四境縱橫之道路修築成功」爲完全自治之縣必備條件之一。我們要推行新縣制，要建立以縣爲單位的自治基礎，一定先要對此有明確的認識，迅速的予以發展。

總裁於「總理遺教六講」解釋地方自治開始實行法講演內，也曾講到交通道路的重要，他說：「道路是交通的要件，與經濟的榮枯，文明的開塞。社會的興衰，國家的強弱，皆有莫大之關係；所以修築道路，發展交通，是一切建設事業的前提，亦即我國政治上一種最緊要的工作」。又有一次在「建國的行政」講演裏特別強調發展交通之

重要，說：「開發交通為推進一切政治，經濟，軍事與教育，文化各種事業之基本要務」。但是大家要曉得，我們已成的公路在數量上還不夠全國需要量的百分之一，在質量上也還有許多公路的工程亟待充實與改良。而且除公路之外，如村道的修治，鐵道的興築，航運的發展，郵電以及航空事業的普及，在在都要各級地方政府能夠盡到一切應盡之職責。我們在推行新縣制以樹立建國基礎的今日，尤應格外警覺向着以上總理指示的目標前進，把道路，航運，電政以及航空等主要的交通工具，審度地方環境，適應地方需要，妥擬計劃，分別緩急，一一建設起來。

談到縣單位的交通建設 在已往縣政裏面並不佔着什麼重要地位，而且自從開始實行地方自治以來！也從沒有訂過完備的規章，以為實施的依據，所以地方上有時雖有開闢交通的設施，但多是枝枝節節的計劃。並無整個的辦法。有些地方雖常有獎勵人民修路疏河的事蹟，但亦僅限於消極的勸導，尚乏積極的發展。我們要建設一個嶄新的縣政，樹立起地方自治的基礎，對於今後縣單位的交通建設，實有從新由根本上檢討之必要。我們在前面講到交通的主要條件，包括有道路，航運，電政，航空等等設施，在道路方面還可以分為公路鐵路等，在電政方面又可以分為電報（有線電話與無線電話）電報（有線電報與無線電報）等等，種類非常之多，但在目前一縣的力量所能舉辦的不過僅僅是道路（指公路而言），航運，和電話等三種。因為這三種都是一般地方所最需要而且必要的交通設施，也是最輕而易舉的交通工程。行政院縣政計劃委員會前曾根據此種實際情況，將道路，航運和電話三項，定為新縣制下交通建設的中心工作，並且分別擬訂「縣道路修築及管理辦法」「縣航運管理辦法」「縣辦電話設置辦法」等三種法規，作為今後縣單位交通建設之規範。這是從倡導地方自治三十餘年以來，一樁極有價值的創舉，其主旨及內容，實有介紹的必要。

第一、縣道路建設

「縣道路修築及管理辦法」（在行政院核定中）把縣道路性質，建設的範圍，機構經費工程標準作工之實

施，道路之養護，以及交通管理等項，均予以明確之規定。

甲、縣道路的性質 縣道路線以能推進地方自治與發展農村經濟者為主，同時應注意其相互間及與其他水陸運輸路線之聯絡。

乙、縣道路的建設範圍 縣道路線分幹線與支線兩種，幹線係縣與縣間或縣與國省道啣接之道路。支線係鄉鎮與鄉鎮間之聯絡道路，其標準幹線為通行汽車之公路，支線以通行汽車為原則，如因地勢關係工程浩大不能修築公路時，得就火車道或便道加以整理擴充，所有路線應由各縣擬具建設計劃呈經省主管機關核定。

丙、縣道路建設的權衡 縣道路修築前應由縣政府召集機關法團開築路會議決實施辦法，由縣政府公佈執行，並報省主管機關備案。

丁、縣道路建設的經費 縣道路每年應需建設經費，應列入縣年度預算，如因地方財政困難或工程艱巨，非縣財力所能負擔者，可呈請省政府補助，必要時並得呈准發行地方公路建設公債。又縣道路經過城鎮因而促其繁榮者，得向受益人攤派築路費，並得由縣籍殷實住戶捐募，但攤派及捐募辦法，均須呈奉省政府核准。

戊、縣道路工程的標準 縣道路之工程標準，除火車道及便道由各縣參照當地情形，自行規定外，其公路工程標準，由縣主管機關制定頒行。

己、縣道路工程的實施 縣道路線可利用舊有道路，以節省建築費用，少佔農民田地，但均須依照規定工程標準修築，所征用地應由縣政府彙報省政府豁免賦稅，並依法給價，但地方財政困難者，得呈請分期發給，所有縣道路土方工程，由人民於農隙時以勞動服務築成之。開方橋樑工程得招商承包。

庚、縣道路的養護 已成之縣道由縣主管機關劃分路段，指定路線附近之保甲負責養護，其修理工程重大並應改築者，由縣主管機關增工或召集鄰近各保協助之。

辛、縣道路縣交通管理 縣道路交通管理除適用中央或省所頒各項法規外，縣亦得自行擬定單行辦法呈准省主管機關施行。

以上係「縣道路修築及管理辦法」的要旨，公佈施行之後，計劃時應如何權衡輕重先後緩急參酌地方之人力財力物力，興築時應如何辦理徵工，提高工作效率，已成之路應如何勤加養護，加強運輸力量，均有待於實際執行者，詳加研究不斷改進。

第二、縣航道建設

「縣航道管理辦法」業經公佈施行，其內容包括以下各點。

甲、縣航道的性質 縣航道以能發展運輸與水利為主，且不得據為私有。

乙、縣航道建設的範圍 縣航道之疏濬，除已有中央及省水利機關辦理者外，應由縣政府計劃辦理。

丙、縣航道之防護 凡有妨礙航路之舉措，由縣政府予以禁止或取締，凡縣航道經路碼頭統灘工程航路標誌及其他有關水利建築物，由縣政府督同鄉鎮保甲長加以保護。

丁、縣航道內船舶的管理 縣航道內各種船舶除依法應由主管航政機關管理外，其餘概由縣政府管理之。

戊、縣航道碼頭的管理 縣航道碼頭之整理修繕，公共渡口及渡船，碼頭秩序及力夫，均由縣政府負責管理。

「縣航道管理辦法」其要點大概如此，但是當執行的時候要注意一點，就是航運與水利要同時兼顧，然後方能發揮河港的最大用途。關於縣水利建設問題，另有專章，可供參考。

第三、縣電話建設

電話是近代的極簡單極經濟極便利的交通工具，歐美各國早已普遍設置，在我國大多數縣份，還是一種創舉，我們要迎頭趕上學外國的新所長，關於大規模的電信設備，中央及省都有專管的機關辦理，縣境內電話建設，是輕

而易舉的，建設起來，其標準如何，「縣電話設置辦法」內已有規定，其要點如下：

甲、縣辦電話的建設範圍 各縣政府得依照電信條例第三條之規定，在其轄境內設置市內及鄉村電話，但不得逾越縣境，並須具書表呈由省府咨請交通部核准。

乙、縣辦電話的設施 縣辦電話之線路機件，須依照交通部所頒室內電話架空線路建築規則，市內電話地下線路建築規則，架空長途電線路建築規則及電話用戶宅內機線裝設規則辦理。

丙、縣辦電話的營業 縣辦電話營業章程應參照交通部所頒公營市內電話，設置規則及市內電話營業通則擬定，呈由省府核轉交通部備查。

丁、縣辦電話的維護 電話？線路須隨時切實注意查修，鄉村線路並應分段派工維護。

戊、縣辦電話的聯絡 縣辦電話得視當地情形之需要，依照交通部所頒縣辦市內電話或鄉村電話與交通部長途或市內電高接線辦法，呈由省府轉請交通部與部辦長途或市內電話聯絡通話。至各縣電話如須相互接連通話時，亦應呈由省府轉請交通部核准。

縣辦電話事業，須依照上述五要點辦理，才能管理得當，效用益宏。至於電政方面其他設置，如電報（包括有線電報無線電報）無線電話收音機等，縱然目前雖非一縣自力量所能舉辦但將來文化愈高，需要愈大，也不管不可逐步擴充，以達到電化社會的地步。

總而言之、道路航運、電話等各種交通工具一一建設成功，一縣的交通方稱便利，交通便利以後，則消息傳遞靈通，軍警調動迅速，對於匪患之消除，治安之鞏固，使不感困難，那麼，地方自衛工作，即易於加強。次如交通發達以後，往來簡易，則文化之傳播，學校之增加，教育之普及，風俗之改良，社會之改造，都可以順利實施，那麼地方文化建設即易於進步。再如交通發達以後，運輸便利，則對於物產的調節，貨物的銷售，富源的開發，金融

的流通，以及農工商業的發展，皆有莫大之裨助，那歷地方經濟建設，即易於繁榮。其他如戶口之清查，土地之整理，衛生合作等事業之推廣，以及民族之團結，國家之統一，莫不賴交通之便利而發生偉大之功效。所以無不就那一方面立論，交通建設與政治建設實在是息息相關，古今一理，原無二致，據禹貢所載：「禹敷土隨山刊木，奠高山大川」，這是最初見諸經籍而可考的開闢交通的史蹟，也可以認為是我先民以人力征服自然，修築水陸道路的證據，此外尚有若干著名的建築工程，如長城，如運河，如縱橫萬千里之驛道，如南洋羣島蠻荒世界之開發，皆足以證明我民族披荊斬棘征服自然之創造精神與能力，較之任何民族為優秀而強勁，我們要善予保持這種精神，發揚這種偉力，努力建設公路，航運，電話，使各縣交通突飛猛進，蔚為「文明之母，財富之脈」。

二四 新縣制與水利

從遠古的時代起，人類文明就和水結合了不可分的關係。埃及的金字塔是在尼羅河沖積的沃土上建築着，幼發拉底和底格里斯的灌溉孕育了巴比倫的輝煌城垣，東方兩大古國的中國和印度，其文明之最初花朵，一個是開在黃河三角洲，一個是開在恆河平原。歷史在告訴我們，誰最會利用水，控制水，誰就可以站在人類文明的最高峯，這真理一直到今天，還絲毫沒有改變。

中國的歷史，一開始就充滿了和水鬥爭的記載，禹疏九河，滄濟漯，決汝漢，排淮泗，八年於外，三過其門而不入，在後代人的心目中，遂成爲最可敬的形象。東周以後，農業進至鐵器的深耕時代，水的利用，更爲進步，大規模的水利建設，在魏有史起渠，在秦有鄭國渠，均溉出數萬頃。兩千年來，爲了農田的灌溉，爲了漕運，中國曾完成過無數巨大水利工程，如運河，如川西平原的溝渠，卽在今天，也依然保持着世界的榮譽，我們提起中國的極盛時代，每稱秦皇漢武，而在秦皇漢武的豐功偉業中，涇渭汾流域之水利建設，是和其他因素同樣在閃耀着光彩。在抗戰五年，敵人對我進行着殘酷的封鎖戰的今天，爲了提高農業生產，以充實抗戰力量，爲了發展後方便最宜的運輸事宜，我們對於水的需要，乃更形迫切。

其實我國缺水麼？凡是深明地理的人，都知道在大部份地方事實並不如此，我們之所以常常有旱荒，並不由於缺水，而主要由於對水的利用不夠。卽以四川而論，這里擁有四條大江，及無數支流，假如水利發達，嚴重的旱災，是絕對不會發生的，但過去由於水利建設不夠，以致雨多的時候，山洪暴發，河水泛濫，而雨少的時候，則田疇龜裂，束手無策，倘能把各河加以疏濬，並於兩旁多開溝渠，同時在山澗溪壑適當之處，興築閘壩，使雨多時

過剩之水，得以存蓄，不至橫決成災。到雨少的時候，則收此水灌田，旱災就可以避免。據四川水利局估計，使全川水利，盡量興辦，則水田可望增加五百萬至五千萬畝，假令每畝增產三市担，那麼，以一千萬畝計算，也就可以增加三千萬市担，如全國皆能廣興水利，則其收益之大，當十倍於此，我國為農業國家，但在民國二十七年，糧食入口，竟有一萬萬二千萬元之鉅，實在是可恥的事，如能注重水利，這種現象就絕不至發生了。

抗戰以前，我國關於水利的機關，在行政方面有內政部河道水利專門委員會，建設委員會水利處，全國經濟委員會水利處，水利委員會所屬主管機關，在工程方面，有太湖流域水利委員會，華北水利委員會，黃河水利委員會，導淮委員會，廣東治河委員會，揚子江水利委員會，整理海河善後工程處等為實施機關，而各省的水利機關名目更多，難以悉舉。關於水利的法規，公佈的也有許多種，主要的像河川法，各水利機關初步整理方案，統一水利行政及事業辦法綱要，統一水利行政事業進行辦法，興辦水利獎勵條例等，但這些法規有一個最大的缺點，就是關於水利行政及整理航道的多，關於農田水利的少，而對於縣水利事業的規定，却完全沒有。

大規模的農業灌溉工作，過去中央與各省亦多舉辦，如陝西的涇惠渠洛惠渠，綏遠的綏惠渠等，在河套在關中曾給予農產生產以極大的實惠；但若把抗戰以前的水利事業全部檢查一下，我們仍有這樣的印象，就是中央水利機關所作的主要仍是一般測量，研究，設計及航道改良防災等工作，而農田灌溉，則不過居於從屬地位，至於輕而易舉的小規模水利事業，則更一任人民自埋，而竟未予以注意，例如興辦水利獎勵條例規定，而僅及於捐款搶險著述等項，並未涉及小規模水利事業。所以我們可以說過去的水利工作，實在並沒完全抓住農業國家的真正需要。

抗戰以後，農田水利工程，漸漸被各方所重視，農本局從二十七年起，興辦水利貸款，先後於川滇黔桂陝贛豫各省，貸出款項八百餘萬元，二十九年四聯總處公佈擴大農貸辦法，更將農田水利貸款，列為主要項目，自此以後，我國水利建設的中心，才逐漸轉移到農業上來。

然這種由貸款而舉辦的水利建設，計劃性是比较缺乏的，但其範圍往往祇限於一時一地的渠田工程，對於民間一般的小規模水利事業，還很少直接影響，但真正在增產的意義上講，這些最小的水利活動，却同樣具有極重要的作用。去年六月行政院所通過的防旱增產緊急措置辦法第一項，可說是觸及到此點，它規定：「在乾旱縣份，低水河壩，有水可車，以資灌溉稻田者，應由佃戶多加水車、循環水車，其工價伙食，由地主佃戶分担，在灌溉田畝收益內開支。」此種規定，對於農田水利的幫助，十分重大，然而類似這種車水問題的瑣碎水利活動太多了，政府對於此類問題的解決，在平時是就應普遍予以注意的。

去年中央爲求後方水利事業的更大發展，復設置全國水利委員會，聞該會已擬定農田水利五年計劃，各省農田水利工作，在該會推動之下，均在積極進行，本年內將完成之工程，將可有受益田畝六十五萬四千餘畝，這對於我們實在是一個再好不過的喜訊。

關於現在的水利政策，我們以爲能注重到農田水利上面，這是十分正確的，但爲了使這政策能獲得更深入的發展，我們以爲除掉由中央及省負責建設規模較大之渠田工程外，對於民間一般之水利事業及活動，亦應普遍加以注意，而其具體的辦法，則在全國水利事業方面，應速訂定水利法，以爲全國共守之根本原則，在民間水利事業方面，應製定縣水利建設實施辦法，以喚起各級自治團體，對水利之普遍推行。現在水利法雖已頒布，但這是一個全縣最基本的大法，實施也許相當時間，而民間水利事業之需要扶助推行，却是一件不可或緩的事，所以去年行政院國政計劃委員會擬定一縣水利建設實施辦法，除在原則上注意與本來的水利法取得配合外，最主要內容尙有三點，

第一 確定縣水利權限 縣水利權限，應在不與中央及省水利法規計劃衝突或重復的範圍內，謀農產的增進，災害的消弭，土壤的保護，水利的開發，和航道的改良利用。其具體事項爲編製縣境水道圖，調查水旱災損失，河道地形測量之進行，及關於一般水利之管理，如淺水閘門之啓閉，灌溉水量之分配，公私提埭之防護，河岸

保坍、行船速率等，並均應明白規定辦法，使縣各級組織在推行水利建設時，得有所依據。

第二、確定縣水利經費。水利事業既是增加農產的重要建設。縣就應指定一定收入，作為他的經費，但過去的縣預算內，對此項經費，實在太不重視。現在要推行縣水利建設，不僅應加以保持，不僅應規定水利建設得受中央或省的補助，而且應規定縣預算內水利事業費應逐年增加，受益指及水費除供水利建設外不得挪作別用，同時對於這些經費的支出亦應有所規定，如必須有一部份貸與農民，作為鑿井築塘護坡攔沙整理溝渠及小規模水利建設等，以便水利經費，無論數量多寡，無論地方情形如何，均可用於與農田灌溉最有直接利益的事業。

第三、規定小規模水利興修辦法。縣各級組織對於縣水利事業，雖然原則上都應負責，然而有許多工事，還需要民衆自動辦理，才可以使之更為完善。所以在縣水利建設辦法裏，對於捐募款項，利用農隙從事浚河疏泉築堤建閘，培植森林或建築攔沙堤搶護堤埝消滅危險者，應規定由縣政府加以獎勵及勸導以提高人民對水利事業的熱忱。

新縣制的推行，必以有利於人民為前提。我國為農業國家，而水利則為最有益於農產的事業，所以在推行新縣制時，水利實在是一件極重要的工作。河南宛西三縣，地方自治成績、馳名全國，其人民武力組織之健全，地方秩序之良好，公路修築之完善，早為國人所稱道。但在這些建設之成切，最初實源於水利，白河上游諸水如丹河、瀋河，因為流經山谷，水勢湍急，每因山洪暴發，造成水災，地方人民，歷來深受其害。自民國二十年鎮內浙三縣開始自治工作後，對於培植森林，建築攔沙堤，防止土壤冲刷等工程，特別注意，不數年間，不惟水災減少而且灘出耕田甚多，農村經濟大為改善，因為有這種成就，所以三縣民衆在推行自治以後，才踴躍貢獻其一切人力財力於各種建設事業，對領導人別庭芳先生更讚歌不置。單從這一實例來看，可知道自治與水利的關係是多麼密切了！現在糧食問題日益重大，解決之道固有賴於徵實分配，然而增產的工作亦同樣重要。今日的水利應移其重心於農田灌溉，我們希望全國水利人士注意此點，尤希望推行新縣制的人員在這方面加緊努力得到普遍而廣大的成就。

二五 新縣制與工業

一、工業與自治的關係

講地方自治的人，常常拿中國古代「出入相友，守望相助」的鄰里「勸課農桑，旌善懲惡」的村社與之相比，其實還是很容易引起誤解的。鄰里村社的組織，是農業經濟時代的產物，和工業經濟時代的地方自治相較，雖然有諸多類同之點，因而可以視爲是地方自治的前期形態，但嚴格說來，兩者的性質，內容，與範圍都是截然不同。近代的地方自治，在政治方面，是民主制度的基礎，而不僅是安定社會的一種手段，在經濟方面，是含有積極生產意義的團體，又不僅以互助合作爲滿足。所以研究地方自治，我們不能僅從它的組織形式上來着眼，還應該更進一步從它的經濟背景上加以觀察。

總理所提倡的地方自治，是攝採中西之長而創擬出來的基層組織形式。所謂中西之長，在中國方面，是自古相傳的農業社會下鄰里村社制的優點，而在西洋方面，則是最近兩世紀以來才日見發展的地方自治團體。

歐美各國的地方自治團體，爲什麼在近兩世紀來才特別獲得大的發展呢？這原因是很明白的，那就是工業革命的結果。以英美爲例，英國近代地方自治基礎的確立，是始於一八三四年前後所頒佈的改良律，救貧修改律，普通市廳律，由於這些新的改革！地方自治團體的組織，才大大趨於民主，地方自治的事業，才更廣泛的開展，逐漸而生長成爲英國社會組織的細胞，但這種發展的動力，却是寄託於以下的歷史環境。

十九世紀初葉，美國新興工業的勢力，發展到相當高的程度，上層政治實權，逐漸由貴族移轉到平民之手，這種由上而下的轉變，使地方政治方面，發生了許多嚴重的問題：第一、因爲貴族及地方的勢力，日趨沒落，失却維

擊社會既成組織的力量，而新興的工商業者，却又只知道追求利潤，不知注重健全基層組織，以致中央政權雖然民主化，而地方政治，却一時陷於大破壞狀態。第二、工業生產的發展，迅速的破壞了那狹小島嶼上的農業基礎。耕地不被工場主收購佔有，就被新興的農業經營家闢作牧地或園圃地，大批自耕農佃農從農業中被驅逐出來，變成餓殍線上的無業遊民，這便救卹工作，成爲當前的極嚴重問題。第三、由於工業生產的需要，都市漸漸增加，人口集中的程度，愈來愈甚，於是公共衛生，教育，交通，及工商業的改進，遂不可或緩。以上這幾件事實，使地方團體組織上的健全與事業上的擴張，成爲非常必要，而近代的地方自治，遂因以產生了。

再看美國及蘇聯的地方自治，都到了工業進步以後，才日趨發展的。美國地方自治最發展的是北部西部各洲，而北部西部各洲正就是美國工業發達的區域，至於南部農業區域，則地方政治，至今還多在大地主的官僚統治之下蘇聯在革命的初期也極重視地方蘇維埃組織，但真正民主的地方自治團體，還是在第一次五年計劃完成。工業有了大規模發展後才出現的事，即以瑞士而論，它那極度進步的地方自治，雖與其地理環境有莫大關係，但它那久已馳名世界的精緻的裝飾工業也無形中發生很大的作用。

所以，從近代西洋各國地方自治演進的內部歷程來看，我們可以說工業的進步，乃是地方自治發展的有力要素。總理在地方自治開始實行法中曾說，「余所建議之地方自治團體，不只爲一政治團體，抑且爲一經濟團體」。又說。「民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民國百年有道之基。宜取法乎上，順應世界之潮流，採擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福」，這一段話，可以說明總理地方自治的理想，不僅在抄襲歐美地方自治的形式，更不僅在保存中國古代鄰里村社組織的國粹，而乃是要在政治經濟的進步中爲地方自治謀遠大的發展途徑，所以在論及地方自治時，每每同時談到工業的開發，如建國大綱十一十二兩條，便是規定在地方自治中工業的範圍與發展的方式，「……山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，即用以經營

地方人民之事業，及育幼，養老，濟貧，救災，醫病與其他種種公共之需」，各縣之天然富源及大規模之工商事業，本縣實力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助。而所獲之純利，中央與地方政府各佔其半」。由此可見總理所提倡的地方自治，在經濟方面是與其整個開發中國計劃，使中國工業化的理想，有密不可分關係的。

二、中國需要發展工業

中國的貧困，可以說完全是由於工業不發達，總理在三民主義中早已痛切言之，所以在手訂建國大綱時開首便說。「建設之首要在民生，故對全國人民食衣住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建築大計劃之各式房屋，以樂民居，修治道路運河，以利民行」。這一規定，可以代表總理所理想的新中國模型，也可以說就是中國工業化計劃的提綱。五十餘年國民革命的目的，亦即在此。

但是，由於帝國主義的經濟壓迫，由於國人努力的不夠，以及由於若干「以農立國」的保守觀念的存在，中國的民族工業，自上次歐戰時短期繁榮以後，迄無何種重要發展，且反有不少紗廠絲廠倒閉或被外人收買，因而使民族工業更趨萎弱的現象，以致不惟各種機械鋼鐵等物品需要仰給外人，即日常所需的棉紗布匹，亦每年有大量入口，這種經濟上的依賴性，造成了國防上的最大弱點。抗戰以來，海岸線被敵封鎖，沿江沿海各工業區域被敵佔領，平時僅有的一點工業基礎，既被破壞，外貨的輸入路線亦告斷絕，大後方物資缺乏的現象，於是赤裸裸的呈現出來了。今日物價狂漲的原因，與奸商囤積，法幣增發，固然有密切關係，但生產量低微，不能滿足社會需要，也是不容否認的事實！

要堅持抗戰，爭取抗戰勝利，就不能不維持大後方的物資供給；要維持住大後方必要的物資供給，就不能不先求工業的發展，今日大後方各省，無論天然資源抑或農產品原料，都保有非常豐富的數量，構成物資缺乏現象的不

是原料的不夠，也不是達到了所謂「充分就業」或「邊際效用」的界限，而乃是由於工業發展的不夠，——數量上的不夠，組織上的不夠，利用上的不夠。近來報紙方面，鑒於法幣增加，物價高漲不已，有主張生產緊縮之論者，實在是中了皮相之毒。固然，由於機器的不易輸入，由於熟練工人的相對缺乏，以及由於在運輸困難條件下，原料不易保持充分供給等，工業的擴張，確有很多障礙，而且如果計劃不善，還有發生壞的副作用的可能，但我們絕不能以此就斷爲工業已無擴張餘地，倘真如此，那就無異自認中國並無充分經濟力量，來作長期抗戰了。

發展大後方的工業生產，在這物資缺乏的今天，不但是有迫切的需要，而且是有充分的可能。這從最近數月來生產問題，論戰中所發現的種種理由與事實，已經可以充分明瞭。生產緊縮論者不惟已經歛跡，而且已經在修改自己的意見，轉回頭來擁護工業的發展了。

以農立國論的主張，早已受到修正，生產緊縮論的呼聲，亦已得到它所應得的駁斥，這些事實告訴我們，反工業的逆流在我國是絕對立不住腳的，我國的惟一要求，就是在以合理的計劃，謀工業的迅速發展。

三、發展工業的途徑

但在今天這樣艱難困苦條件下，我們究竟以什麼方法，來謀求工業的發展呢？國外的機器，不惟輸入困難而且在此期間還有完全斷絕之虞，發展中國的重工業，以謀機器生產的自給自足，這在現在雖然下有相當基礎，但至少也可以說一定不夠，至於熟練工人的缺乏，大量資金的不易籌集，那都還是次要的問題。所以如以一般現代化的工業規模爲標準，來衡量我們今天發展工業的可能，那無疑要陷入悲觀的，但事實上我們還有另外途徑可走。中國工業合作協會的成就，就可以給我們以最好的證明，工合本身，並沒經營什麼大規模的，現代化工廠，它不過在技術上，資金上，以及業務活動，略給各地舊有的小手工業，加以幫助，加以合理的組織，於是這些落後者，幾於陷入破產境地的小手工業，便立刻呈現出復蘇之象，而成爲各地物資供給上的一個重要來源了。現在無論

在前方後方，西北，西南，我們到處都可以看到工合業務的日趨擴張，這事實已明白的昭示我們，即在戰時，中國工業生產的前途，顯然是不可限量的。

我國農村手工業的基礎，本來相當雄厚，百年以來雖然不斷遭受帝國主義經濟侵略的摧殘，但並未完全被淹滅掉。抗戰以後，沿海沿江工業的損失，以及外貨輸入的絕跡，正給予這一息垂危的舊手工業以還魂的機會，譬如棉織的紡紗，製革，織絲，製糖，製紙，及小規模的煤礦等業，在歐美的人工業勢力未曾深入到內地以前，他們原是足以滿足社會需要的，只因他們的生產方法落後，成本較高，以致應與外來的新興資本主義經濟遭遇時，便不得不節節失敗，而中國因為受了不平等條約的束縛，又不能政治上給他們以必要的保護，於是他們就只好日趨枯萎了。抗戰的發生，給他們開關了一個可以自由發展的市場，在這市場中，已經不再有強烈的國際競爭和他競爭，也不再有封建時代的種種限制來防礙他們的活動，同時這些手工業本身，由於數十年來與新興工業競爭的結果，技術上已有極大的改良。這許多有利條件，都是我們在平時不易得到的，倘能充分加以利用，那麼我們不惟可以減輕現存物資缺乏的壓迫，而且在長期抗戰的過程中，建立起一個穩固的民族工業基礎，也不是完全不可能的。

如果我們不忽視政治與經濟的關係，不忽視近代工業革命與地方自治的關聯，不忽視總理事業計劃與其基礎設施間的連環性的話，那麼今天推行的新縣制與發展民族工業兩者之間究有若何的關係，也就可以不言而喻了。新縣制是實現地方自治的初步，是抗戰期間動員人力物力的中心機關，對於發展工業，增加生產，他不但負本然的使命，而且是非如此不能堅固自身存在的。

現在大規模的工業，既不易發展，而小工業的存在，又零碎的分散於各地，欲圖改進經營，亦非易事，惟一有效的方法，就是喚起縣各級人員對於工業的重視，把整個縣政設施，能成為工業發展的一種助力，能做到這一步，各地小規模工業的發展，就可獲得迅速的進步了。

四、縣工業推進辦法

縣各級組織綱要對於工業方面，雖無若何規定，但從附圖中把職業訓練班的組織列入，在確定縣各級組織問題中特別強化遺產兩點看來，可見總裁訂定本綱要時亦已注意到農村小工業改善的重點。現在後方經濟情勢，較前益為艱苦，我們更應認清工業與自治的關係，發揚總裁重視生產的精神，在推行新縣制的時候，隨時隨地以各種方法來幫助工業的發展，這才能使新縣制的實現，更成為福國利民的不朽專業。

縣政計劃委員會復擬定「縣立中學設置標準」，規定每縣必須設立初中或職業學校鄉村師範一所，職業學校即注意培養工業人才，並曾草擬「縣工業推進辦法」「區職業訓練班規程」，最後復編訂「辦理職業訓練班須知」以成推進縣工業之整個體系。

關於發展小工業的辦法，政府並定有小工業及手工藝獎勵規則，小工業貸款辦法等，縣政人員自應認真執行這些法令，最基本辦法，要在上述學校及職業訓練班中，造就各種適用人材，以為發展工業之動力外，還應靈活的運用下列三種方式，來謀當地小工業的改進。

一、獎勵：小工業及手工藝獎勵規則中會規定凡合乎下列三種條件之一者，得予以獎勵：1. 對於各種製造有特別改良者，2. 應用外國成法製造物品確屬精巧者，3. 擅長特別技能製品優良者。至於獎勵的辦法，則可分為獎金，獎狀，給予專利，及給予生產運銷上之種種便利等。

不過這只是平時的辦法。在這小手工業急應予以提倡的戰時，我們更應把獎勵的範圍擴大，把獎勵的條件放寬；凡有改善現有生產組織，增加生產能力，並使生產規模得以擴大的，無論它是否合於規定條件，皆應予以獎勵，同時關於獎勵的方法，亦應使其更多積極性，如發動工作競賽，舉行產品展覽會等。

二、資助：資助的方法，可以有兩種：一是經濟的資助，一是技術的資助，各地小手工業大都還是家庭工業狀

總，資金和技術都係不充裕，偶有少數地方發展到製造業規模，但多年來在外資競爭之下，亦多岌岌不能自保。不過這些小手工業因為它的生產者往往就是它的所有者，所以在經營方法上他們都非常認真，只因知識，經濟所限，以致不能有所發展，現在政府應利用他們那誠懇的德性，刻苦的精神及私有的心理，在技術上經濟上給他們以援助，一方面介紹給最新的生產方法，最新的生產工具，並教育他們以使用的技術，一方面貸款或投資或補助他們的事業，使有擴大生產規模的力量。同時還可以提倡工業合作運動，平價供給生產原料等方法，在間接方面給它們以助力。

三、直接經營：這是一個最費力，而又最不容易收到效果的方法，但在兩種情形之下，它是非先由政府來直接經營不可的。第一種情形是當地環境雖具備有發展該項工業的條件，但因傳統的關係，無人注意，以致非先由政府來提倡，來試辦不可。第二種情形是當地某項手工業特別普遍，但生產方法生產管理却一般的非常落後，而政府則擁有經濟，技術與經營上的便利條件。爲了使對全縣工業都能發生示範作用，也可以特別設備直接經營。二十五年秋余視察江蘇蕭縣，該縣曾辦有民生工廠事業，分榨油、軋花、釀酒、發電、製帽等種，初由手工業漸變爲機器工業，成績爲江蘇各縣之冠，假如各縣皆能如此，則工業之發達，實未可以限量。

上述三種推進之中，尤需要三種條件，一、農村機械化。小工業與家庭工業，成本過重，品質不一爲失敗之主要原因，應逐漸使之機械化。二、產業合作化。應共同購買，共同使用，共同販賣，共同資金，以期獨立生存。三、工業標準化，縱令分工製作而品質必須劃一，使能行銷於內外市場。果能循此邁進，無論任何情形下均可推行盡利。最近美國社會名流對於發展中國工合運動，都非常重視，這可見擴大並改良中國小手工業，以求生產品的增加，已不僅爲中國經濟建設的重要任務，而且已成爲同盟國的一致要求，縣各級組織對於這一任務，應特別注意，推動提倡，以達到我們最普遍最理想的一以農立國以工建國的目的。

二六 新縣制與警衛

(三十二年一月二日在中央日報發表)

一、總說

總理在建國大綱內將「地方警衛辦理妥善」定為地方自治完成條件之一。警衛是甚麼呢？警衛的意義，有人把他解釋成「警是警察，衛是保衛，用警察的力量來担任衛護地方的責任，遂行其推行政府法令，維持社會治安的職志，便是警衛」。這種解釋雖然不無理由，但仔細研究起來，則似嫌過於狹隘，因為警察名詞，創於近代。往古社會組織簡單，地方警衛的責任，多靠民衆組織，固然沒有警察的制度，今後社會愈進步，組織愈複雜，惟有能自衛，才盡到衛之能事，專靠警察的力量來擔負地方警衛的責任，亦非勢所許，且亦無此必要，譬如每保設一警察，就需要八九十萬名警察之類，所以地方警衛的意義，應該給予正確的釋義。我以為警衛的意義，警就是警備非常，衛是衛護治安，其目的在發動民力以增強國力，維護地方治安，以鞏固國家治安。

我國對於政治的措施，歷代多注重上層，而不注重下層，即使有少數大政治家，如周公，管仲，商君，王安石，王陽明等對於下層政治頗有展布，但是人存政舉，人亡政息，基層政治，始終未曾建立，所以常是一治一亂，而且亂的時候多而治的時候少。治的時代，人民固然可以安居樂業，享受清福，但一到亂的時代，老弱轉乎溝壑，壯者散而之四方，人民所受的痛苦也就無從描寫了。推本溯源，自然是地方政治無基礎，尤其是地方自衛無力量，一遇上統政府瓦解，全國即隨之大亂。現代國家，完全相反，若要建國，就要推行地方自治，要推行地方自治，就要首先照總理在建國大綱內所指示，將地方警衛辦理妥善。總理在民權主義裏嘗說：「人生大事為『保』『養』」。

「保」即自衛，不能自衛，則人民之生命財產俱不能保，社會秩序尙不能維持，何有於自治？所以自衛實是自治之前提，地方自衛，實爲地方自治之首要工作。

考我國古代警衛制度，在黃帝時代，即已具有端倪，如「存亡更守，出入相司，嫁娶相謀，有無相貸，疾病相救」。三代的井田制度，如「鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦」。周朝的「司隸以解鬪讎，司隸以察犯禁」，又如五家鄰比之法，以「五家爲比，使以相保，五比爲閭，使之相受，四閭爲族，使之相葬，五族爲黨，使之相教，五黨爲州，使之相闢，五州爲鄉，使之相賓」。齊管子的什伍之政以「五家爲軌，軌十爲里，里四爲連，連十爲鄉，鄉五爲師」。秦商鞅的什伍連坐之法，以「五家爲保，十家相連，而相收司」。漢朝的鄉亭制度，以「三家爲保，四家爲隣，百戶爲里，五百戶爲鄉」等等，都是地方自治的組織，也都是地方警衛的設施。自漢以後，改徵兵制爲募兵制，兵農分野，地方原有自治組織，逐漸消沉，地方警衛的責任，也漸漸由地方而加於政府的身上。一直到宋朝王安石變法，創立保甲，以「十家爲保，保有保長，五十家爲大保，有大保長，十大保爲一都保，有都保長」。地方警衛的責任，才重由中央歸於地方。所惜保甲法並未建立，宋室因之而亡，其後元朝的社制，明朝的里甲法，以及王陽明的十家牌法，張朝瑞的保甲法，周孔甲的保甲法，均屬保甲法的變形。有清一代，亦有保甲制度，然元清以異族入主中華，深恐民間武力不利於己，益加削弱，名存實亡。及至滿清末年，因粵於國勢防危民情沸騰，方有地方自治之提倡，一面頒佈自治章程，一面又倣效外國警察制度，然以法令之紛繁，立意之未誠。不但地方自治，連地方警衛也無如何的成就。

二、過去地方警衛之回顧

自前清末年，以至抗戰初期，我國地方警衛的設施，始終在動盪推演之中，現爲敘述便利起見，可以分爲下列幾個階段：

第一、清末民初的時期，這是由專制政體進至共和政體的階段，在前清末造，地方警衛力量，州縣衙門裏有馬快，壯兒等班，城鎮裏有駐防營隊，鄉村裏有聯莊會或牌甲等，這些組織都各具體系不相聯繫，最爲混亂。光緒二十八年，經八國聯軍擾亂，乃沿襲聯軍所設安民公所之遺制，設立善後協巡營，旋改稱工巡局，使之維持地方秩序。至光緒三十一年，於中央設巡警部，嗣改爲民政部，各省設立巡警道，各廳州縣設巡警局及巡警署，這是我國警察制度的創始。迄光緒三十二年，清朝迫於衆議，下詔籌備立憲，實行地方自治，三十四年十二月頒佈城鎮鄉自治章程，及城鎮鄉自治選舉章程，完全是抄襲日本的成文。宣統元年，頒布京師地方自治章程，及府廳州縣地方自治章程，其用意無非借此以塞立憲運動之口，故其主旨實重於官治與紳治，而非真正之人民自治。民國締造，地方制度略有更張，至民國三年十二月曾頒佈地方自治試行條例，實際不過是一條鞭的官治，對於地方警衛制度，祇有因襲而無改進，迨各省軍閥割據自私，社會秩序，破壞無餘，人民痛苦，已不堪言狀。

第二、各縣組設警察機構時期，這是根據縣組織法（民國十八年六月公布，十月施行，十七年七月修正）而組織的，在縣政府內設有公安局，各區設立公安分局，此爲警察系統，縣以下分爲區鄉鎮閭鄰，定爲自治組織。警察的機構雖然設置，然而因爲人事上的不健全，管理不得當，經費不確定，很少能盡到維護公安的責任，反而有許多警察機關與民衆站在敵對地位，成了擾民的源泉。而且過去縣內各局分立，名雖隸屬於縣政府，實則隸屬於省各廳，而省則隸長莫及，縣又指揮不靈，以致彼此對立，互相牽掣。

第三、各縣組設保衛團時期，這是根據縣保衛團法（民國十八年七月公布，十八年十一月施行，二十年四月修正）而組織的，每區爲一牌，以閭長爲牌長，每鄉或鎮爲一甲，以鄉長或鎮長爲甲長，每區爲一區團，以區長爲區團長，縣爲總團，以縣長爲總團長。其用意是將民衆歸納於牌甲區團之內，但實行之後，一則因機械良窳不齊，經費任意苛派，人選及編制復漫無標準，甚且爲地方土劣所操縱，實際既不足以禦匪，而官吏恆受其挾持，人民重受

其壓迫。一方面又以保衛團與警察機關的分立，權責不明，於是無事則互相爭權，有事則彼此推諉，既不能收相助爲理之效，對於地方治安只有害而無益。

第四、是整理保甲及設置保安團隊時期，這一階段的設施有兩個特點，一是民國二十三年十二月頒發的勦匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱，及各縣分區設置辦法大綱，與二十四年頒發的勦匪區內各縣編查保甲戶口條例，將城鄉公安機關及警察裁撤，於縣政府設警佐，各區署設巡官，區以下分鄉鎮，鄉鎮下分保，五保以上的鄉鎮設保長聯合辦事處，保轄十甲，甲轄十戶，其主旨在將保甲納於自衛機構之內，係一時權宜辦法，缺少自治意味。其次是民國二十二年一月頒發的勦匪區內各省民團整理條例，與二十三年七月頒發的各省保安制度改進大綱，將特編之武裝民團改編爲縣保安隊，而首先統一於縣，於區，於省，各縣保安團隊之經費，由縣統收統支，進而由區及省統一經理，從此地方警衛力量由集中於縣，而統一於行政督察區，更進而統一於省，連帶將縣警衛的槍械經費亦統一於省，於是省的武力驟然膨脹，養成尾大不掉之勢，縣的自衛武力逐漸削弱，地方警衛力量反而基本動搖。

以上所述地方警衛四種形態，不論其施行的期間的久暫，可以說都發生了不少的缺點，所以於十年來的地方警衛，沒有樹立起鞏固的基礎，原因雖多，歸納起來，不外以下四點：

- 一、組織龐雜，系統散亂。
 - 二、事權不分，責任不明。
 - 三、經費無定，類多攤派。
 - 四、警衛之真義不明，致「衛」與「管教養」脫節，不能互相配合。
- 這些流弊，暴露無遺，一直到抗戰，更感覺到非予以立刻解決不可。
- 三、現在地方警衛之檢討

警衛爲地方政治之一環，過去地方警衛所發生的流弊，也就是地方政治的缺陷，總裁領導抗戰建國，對於過去地方政治，弊病認識最爲清楚，爲求根本改革之計，所以才創訂了新縣制，其中對於地方警衛，當然有進一步的調整。如規定縣政府設警佐（第九條），區署所在地得設警察所（第二十七條），鄉（鎮）公所設警衛股（第三十二條），保設警衛幹事（第五十條），並且規定自保甲鄉鎮以至於縣，均有國民兵隊組織。從這些規定裏面，很清楚地看到他的優點：第一是警衛與自治區域配合，縣區鄉鎮保均有負責警衛責任的機構和人員，第二是警力普遍分佈於各階層，自無上下脫節之弊。第三是警衛經費確定，一律在縣財政內支出，可免再蹈攤派擾民之覆轍。第四是管教養衛合一，與過去多元化的縣制，迥然異趣。因爲有了這幾項特點，所以對新縣制的警衛組織，大多數人是表同情的。

在縣各級組織網要公布以後，緊接着又有縣警察組織大綱的公布，其基本精神與網要相符合，所不同的不過是對於網要所規定的警衛機構，再予以明顯而富有彈性的規定。如在縣政府直警佐，但在地域衝要人口衆多之縣，得設警察局（第六條），區署所在地得設警察所，但在未設區署之地方，必要時得設區警察所（第九條）。鄉鎮公所警衛股主任以曾經訓練合格巡官或警長人員充任之，保辦公處之警衛幹事以曾經訓練合格警士資格者充任之。（第十四條）。這幾條條文，表面看去似乎與縣各級組織網要有不盡相合之處，但經此彈性規定之後，一般地方自可按諸實際環境，而縮自如。法理與事實自可雙方兼顧。

然而，我們要記得，新縣制是戰時的產物，在戰時有許多事實是不能以平時的現象來衡量的。譬如，關於壯丁隊的組織，縣各級組織網要明規定爲自治機構內之民衆組織，而在現時則國防最高委員會曾經核定國民兵組織團而自成爲一個系統，固然有其客觀的需要，但畢竟與新縣制管教養衛合一的目標是相違反的。同時在若干地方國民兵團團附與縣長，警察與其他保安部隊，每因權責不清，多有彼此摩擦衝突的現象，尤以前一種爲最甚，這種特殊

的弊病，如果俟其存在，當然對於新縣制的推行會發生相當的影響，爲了免除這些戰時臨時發生的流弊，政府曾不斷訂立救濟的辦法，其中最要緊的就是「警察保甲及國民兵聯繫辦法」。

警察保甲及國民兵連繫辦法，主要的作用是在人事方面以及權責方面來彌補現時地方警衛事實上所發生的缺陷，所以在第三條規定「國民兵團副團長團附與縣警察局長或警佐有互相協助訓練全縣保甲警察及國民兵之責，國民兵團附與縣警察局長或警佐，必要時以一人兼任之」。第四條規定區隊附與區警察所長，有互相協助訓練全區保甲警察及國民兵之責，區隊附與區警察所長及區軍事指導員必要時以一人兼任之。第五條規定「鄉鎮隊附與鄉鎮警衛股主任有互相協助訓練全鄉鎮保甲警士及國民兵之責，鄉鎮隊附與鄉鎮警衛股主任必要時以一人兼任之」。第六條規定「保隊附與保警衛幹事有互相協助訓練全保國民兵之責，保隊附與保警衛幹事必要時以一人兼任之」。至國民兵團現照中央決策，直隸於縣市政府，副團長與軍事科長以一人兼任之。這樣從人事權責諸方面，予以明白聯繫之後，如果能夠切實執行，可以使現時的弊端減少到最低限度，達到相當完善的地步，然而這究竟是一種治標的辦法，要想澈底貫徹各級組織綱要的精神，永久奠立地方自治警衛的基礎，就需要對於地方警衛更有進一步的革新。

四、今後地方警衛之展望

新縣制下的警衛制度，較之已往已有長距之進步，偶而發生事實上不可避免的缺陷，儘可以人事濟法律之窮，無須妄實更張，不過新縣制三年完成及抗戰勝利之後，縣各級組織綱要需要更新修訂時，根據我們既得的經驗和教訓，應該對於地方警衛訂一比較理想的完善制度。

要設計一理想的完善的地方警衛制度，並不是件十分困難的工作，但是我們必須要把握住地方自治之整體性與警衛之不可分性，然後我們的認識才正確，因此通常對於政治上最容易犯的兩種錯誤觀念，首先應該肅清：

第一是要打破自立系統的觀念，如果你主張警衛應有警衛的系統，他主張教育應有教育的系統，其他方面也可以主張民政有民政的系統，合作有合作的系統，割裂四肢，不相聯繫，像這樣拋棄國家民族的立場，違反地方自治的正軌，匪特此種系統無法建立，卽有縣制亦必變成空殼，第二是要糾正警衛與自治分立的觀念，以爲自衛是自衛，自治是自治，而不知自治可以包括自衛，自衛絕不能包括自治，若必須自治與自衛對立，終必有以武力扶持一切之嫌，將陷自治於殘缺不全之危險境界，這兩種錯誤觀念，都是心理上之大敵，一定要根本肅清，方能對新縣制下的警衛制度有正確的理解，完善的設計。

就我個人若干年的體驗，認爲今後最理想最完善的地方警衛制度，應該是縣設警衛科（或警衛局）將國民兵團軍事科及警察職掌一律劃歸警衛科（或警衛局）係特設而非必設管轄，隸屬於縣政府，受縣長之指揮監督。區得設警衛所，隸屬於警衛科（或警衛局）受區長之指揮監督。鄉鎮仍設警衛股，股主任應以曾受警察訓練人員充任。必要時得置戶籍警等特種警察，保仍置警衛幹事，但亦須經警察訓練合格者方得充任。各級警衛工作應以警察爲主，以國民兵團保甲爲輔，除負維護地方治安之責外，兼管警察保甲及國民兵組訓與兵役問題，因爲我國社會將來的趨勢，一定是要從農業社會進展到工業社會，警察是工業社會所必需的組織，警衛工作當然要以警察爲重心，再輔以國民兵保甲等全民自衛的力量，則警衛統一，事權集中，國家無事，則在地方盡警衛之責，一旦有事，則全體動員爲國家效死禦侮，以達到「全縣警衛辦理妥善」自衛衛國之目的。

二七 新縣制與衛生

(二十九年十二月九日在中央日報發表)

由於抗戰以來徵兵制的積極推行，我國人民體格衰弱的嚴重性，已為全國上下所痛感，民國二十六年某某三省壯丁體格檢查報告，能合格者百人中甲等不及十人，乙等不及三十人，也就是說全國壯丁的百分之六十，幾乎都不適於兵役，這是一個多麼駭人的事實；以前我們也自知是「東亞病夫」，但因不知病的程度，所以就淡然處之，現在稍試一下溫度表，即發現是燒到多麼危險的程度了。

不僅此下如此，如從一般衛生統計觀察，還可以發現更可怕的景象，據民國十八年二十七年全國各大城市中小學生二十三萬餘人體格檢查統計，體格完全而無缺點者每百人，不滿十人；中小學生都是經濟較優，營養較好的階層，其體格尚且如此，一般生活惡劣的鄉村人民，更不問可知，由於體格衰弱，疾病蔓延，一般死亡率特高，與歐美進步國不相，多至一倍以上，而嬰兒死亡率則歐美各國高至四倍；產婦死亡率高至三倍，尤屬可驚。總理在民族主義裏面告訴我們，「百年以來，美國人口增多十倍，俄國增多四倍，英國日本增多三倍，德國增多兩倍半，最少的法國也增多四分之一，而我國却無增加，假若長此下去，那麼我們民族被他們的口所壓迫，不久就要滅亡」，這個警告現在是完全為正確的統計數字所證實了。

沒有健康的人民，就不會有強盛的民族；要光大我們的民族，就必需注意民族的衛生。

歐美各先進國家，衛生設施都是很發達的，然除社會主義的蘇聯外，大都係由私人經營，各地方自治團體，雖也兼理有關衛生事項，但僅限於清潔及飲水等一般工作，而於重要的保健及醫療，則無力擔負，因為這樣，所以

歐美各國衛生，雖甚進步，然而仍有以下種種缺點：1. 衛生設施，片斷重複，相互之間，缺乏聯絡及適當分配，以致私人醫院，慈善團體，與政府衛生行政，各自為謀，用力多而收效微；2. 普通醫師，重在營利，富有者可享額外浪費的醫療，貧民則難獲必需的救治，因而發生貧富不均的弊病；3. 衛生設施，集中都市，僻遠鄉村，多付缺如，以致鄉村與城市的衛生享受，不能平等。由於這三種原因，所以即在衛生事業極進步的國家，如美如德，還有大部份人民，因不能獲得衛生的保護而致喪失其健康。據上次歐戰時各國從軍入伍的檢查報告，美國德國均有三分之一的青年不適於軍役。由此可見單只醫學進步，衛生發達，是還不能完全達到民族保健的目的的，要達到這目的，尚須於進步之外，更求普遍；發達之外，更求計劃。歐戰後許多新興國家，對於醫事衛生設施，多打破傳統觀念，轉重於國家統籌舉辦途徑，竭力免去重複以及貧富不均的弊病，蘇聯的衛生事業，固已完全由國家主持，即南斯拉夫，匈牙利，波蘭等，亦莫不以統制的辦法，來推進公共衛生的進行。

為保衛民族的健康，我們現在急需積極的發展衛生事業。但如何發展呢？還能沿着私人經營而以營利為目的的路子麼？當然不能。我們應接受各國的經驗，以迎頭趕上的姿態，建立起新中國的衛生制度。

現在我們發展衛生事業，應該絕對避片斷重複，貧富不均，都市與鄉村懸殊的種種缺點；而站在有計劃的，全國一致的觀點上：站在全體人民，皆應無差別的享受平等衛生，福利的觀點上，來為民族的健康，作整個打算。根據這個原則，我以為我國的衛生事業，現在應有下列的方針：

- 一、應儘量發展公有衛生及醫療事業，以期達到人人皆可享受最低廉的保健及醫療福利。
- 二、治療與預防同時並行，以增進民族健康，增加平均壽數，並減少死亡比率。
- 三、行政設計與指導，應集中於衛生機關。
- 四、注意發展縣以下的衛生事業，自鄉村以至於縣，應依地方財政能力，設置有系統的衛生制度。

在這四項方針中以最末一項關係尤爲重要。因爲過去我國衛生事業，完全集中於都會，而於縣以下則甚不注意。這從內政部所編的衛生統計（二十七年九月）中可以看出來，二十五年各省之縣衛生經費以江蘇爲首位，然總數不過五十四萬三千餘元，而同年度南京一市的衛生經費即爲一百零七萬六千餘元，幾乎爲江蘇全省各縣的兩倍，然而當時南京人口不過江蘇全省人口的三分之一，單從這一點也可以看出我國衛生事業的發展，是多麼不平衡了。至於各省，則衛生經費平均僅佔總支出百分之七、四，數目固然很少，而它的用途，從各省衛生機關所舉辦的專業來看（前書各省衛生機關附屬機關表），又可以說百分之百是用到省會以內，縣的衛生經費有少到每年只有十元的（浙江甯海），我們真不知道這個可憐的數目，能辦一點什麼事業啊！

固然有人可以藉口說都市人口稠密，衛生設備，特別需要，所以不能不多加注意，不能不多用較大的經費，但無論如何，這也不能說明縣鄉衛生，就一點也不用注意，縣鄉人民，就一點衛生設備也不需要啊；不但不能說明這一點，而且我們還有更多的理由，足以指出縣鄉衛生，較大都市的衛生，尤須多加注意：第一，中國九大都市的人口總數（京、滬、平、津、青、粵、漢、杭、威海衛有二十五年數字）不到一千萬人，也就是說中國人口集中到都市的還不到百分之五，而百分之九十五是散居於縣鄉的，我們究竟應給百分之五的都市人口，還是應給百分之九十五的縣鄉人口以最大注意呢？這問題還有爭論的餘地麼？第二，我們現在徵兵，完全依賴民間壯丁，而都市則對兵役幾無貢獻，對於農村的千百萬同胞，在危急時要求他們有健壯體格以捍衛國家，而平時却不給他們一點衛生設備，這是合理的麼？第三，退一萬步言，即令承認都市衛生應多加注意，但在都市中除政府舉辦者外，尚有私人經營的衛生事業，而在廣大的農村裏面，衛生事業如不由政府舉辦，試問還有誰管它呢？像這樣的理由，我們真是舉不勝舉。所以談到發展公有衛生事業，我們必須特別着重於縣以下有系統的制度的設立。

把衛生事業特別提出來，使之在縣以下各級組織中佔一獨立的重要位置，而以地方政治的力量，推進其發展，

這些縣各組織網裏的特性之一，也可以說是我國衛生行政上的最大進步。自縣各級組織網要頒佈後，地方衛生事業即入於迅速發展之途徑，首先是總裁對於這一事業的注意，遠在去年十一月新縣制實行前，總裁即手令四川省政府益編列二十九年度衛生預算時，特別注意衛生事業，以期各縣衛生院得以迅速設立。其後中央又決定於本年度補助縣衛生事業費五萬元，大部撥助縣衛生院。在本年度內，僅據報章紀載，四川的縣衛生事業，已有下列事實表現：

1. 巴縣等二十四縣，新設衛生醫院；
2. 各專署所在地設衛生院；
3. 蓉市將設衛生事務所及保甲分院；
4. 新縣制實施後所增收收入，劃作衛生事業費者五十萬元，即總數的百分之二一·八。
5. 衛生署劃定璧山爲衛生實驗縣，除設縣衛生院外，並於區設衛生分院，鄉鎮設衛生事務所，每年補助六萬元。滇黔兩省，衛生事業發展，亦至迅速，據政府巡閱團將作寅先生報告，雲南衛生工作做得頗有成效，現已有二十五縣成立衛生機構。貴州各縣，則衛生院所，現已普遍完成。川滇黔三省過去都是衛生事業最不發達的地方，而在最近竟有如許進步。縱然實的方面，不見完全充實，但地方衛生事業的推行，則自新縣制實施後，很明顯的是已經爲各省所一致重視了。

除各省對於地方衛生事業積極推行外，還有一件更重要的事，就是行政院於二月第四六四次院務會議，正式通過了一個各省衛生組織大綱，明令頒佈施行。這個大綱確立了縣的衛生制度，提高了衛生事業在縣政中的地位，並必將進一步的促進各地衛生事業的發展。如果我們認爲縣地方衛生事業的創立才是「遠東病夫」真正恢復健康的開始，那末縣各級衛生組織大綱就是這個開端的記號。

縣各級衛生組織大綱規定由縣至保，逐層均設立衛生機構，縣爲衛生院，區爲衛生分院，鄉鎮爲衛生所，保爲衛生員。縣衛生院負推動全縣衛生事業之責，其重要職掌如下：

1. 擬具全縣衛生事業計劃；
2. 承辦全縣衛生行政事務；
3. 造報全縣衛生經費預算及決算；
4. 指導觀察並協助各衛生所及衛生分所之技術及設施事項；
5. 劃

練初級衛生人員， 6. 實施醫療工作； 7. 推行種痘及預防注射，並辦理關於傳染病之預防及遏止事項； 8. 辦理全縣學校衛生及婦嬰衛生， 9. 改善全縣環境衛生及街道房屋之清潔事項； 10. 管理全縣醫藥事項； 11. 辦理全縣生命統計； 12. 研究及防止全縣之地方病； 13. 編製衛生宣傳材料，並推廣民衆急救知識； 14. 其他有關衛生事項。並規定衛生院應設門診部及二十至四十病床之病室。衛生分院及衛生所則分負鄉村之疾病診療，急救預防，一般衛生及各項保健等工作，而每保內之檢查清潔，種痘，急救，報告出生死亡，宣傳衛生知識之責，則由衛生員負之。衛生院屬於縣政府，分院所，及衛生員，一方面受區鄉保長的督促，一方面則直接由各該上級指揮，於不割裂縣各級行政系統之內，復保持衛生的獨立性質。關於各級衛生人員的任用，資格上亦有詳細規定。這個大綱的嚴密，可以說是無微不至了。

縣各級衛生組織大綱的優點在什麼地方呢？從人事，工作及組織上看，它有下列三種優點：一、任用少數醫務人員爲幹部，訓練鄉村中青年爲基層工作人員。二、以整個民衆之疾病及其健康爲對象，着重預防工作，三、自鄉村間之衛生機構以至縣中心機關，依人民能擔負之經濟能力，組織一個個的衛生制度。一方面以少數金錢爲普遍之實施，一方面使各級機構之技術工作，由簡入繁，不使發生流弊。這個大綱唯一的缺點，就是縣衛生經費在總預算中所佔的百分比，因事實關係，未曾明白規定，但在政府積極推進縣地方衛生事業的方針下，這一點缺點是並不會影響到事業的發展的。縣各級衛生組織大綱的內容，就建立中國新的衛生制度上，就客觀環境的需要上，都可以說是十分令人滿意的。

自縣衛生組織大綱頒行後，縣政計劃委員會繼續還擬訂有一個縣衛生工作實施綱領草案，在工作上爲更具體的規劃。現在已經行政院正式通過，將來配合着縣衛生組織大綱實行，一定可以使縣衛生事業，發展，更爲切實而合齒。

縣地方的衛生制度，在法律上現在可以說已經確立起來，今後的問題，就是如何使之完全實現。關於實施方便，我們應首先考察兩個因素，就是人和財，看這兩方面我們的依據如何。

第一，在人的方面，按縣衛生組織大綱規定，衛生院院長、醫師、護士、助產士、藥劑師及衛生分院院長均須領有中央頒發之證書者充任，那末假如全國衛生院及分院一律成立，我們現有的人才是否足用呢？粗略計算一下，就感到人才的問題實在嚴重。按照規定，平均每縣需要合格醫師六人，護士六人，助產士三人，藥劑師一人，這個數目已經夠少的了，但按全國二千縣估計，所需醫師護士即各為一萬二千人，助產士六千人，藥劑師二千人，分院長以下衛生人員尚未計入，而我們現在所有此項人材，據內政部十八年至二十六年醫事人員登記表，則醫師不過九千一百人，護士不過四千五百人，助產士不過三千七百人，藥劑師更少得可憐，不過五百三十人。也就是說即令全國這幾項人材，全動員到縣內工作，那末醫師尚缺二、九〇〇人，護士尚缺七、五〇〇人，助產士尚缺二、四〇〇人，藥劑師尚缺一、四六〇人。何況把所有醫事人材全動員到縣以內工作是根本不可能的事呢？現在我國各醫科學校每年畢業生總共不過三百人欲求人數充足，有需數十年之時間。這實在是衛生事業前途上的極大困難。

其次，在經費方面，按縣政計劃委員會衛生組大略估計，每縣衛生組織，最低需要如下的數目：

	縣衛生院	區衛生分院	鄉鎮衛生所	保衛生員
設備費	一、五〇〇元	四〇〇元	四〇〇元	五〇元
經常費（月計）	一、〇〇〇元	三〇〇元	五〇元	二元

：（單位千元）

如果全國兩千縣，每縣以兩區計算，全國保的數目按最低七十萬，鄉鎮七萬計算，那末就要需如下數目的經費

縣 區 鄉鎮 保 總計

設備費 三、〇〇〇、一、六〇〇、一、一〇〇、〇〇〇、三五、〇〇〇、六〇、六〇〇
經常費 二、〇〇〇、一、二〇〇、三、五〇〇、一、四〇〇、八〇、一〇〇

也就是說單經常費一項，全年就需九千七百二十萬元，但現在的縣衛生費數目如何呢，二十五年年度有統計的江浙兩省等八省，縣衛生費共為一、四一〇，六三六元，即令二十八省的衛生經費總數為此數的三倍半，那也不過四、九三七、二二六元，還不夠需要數目的零數，亦即尚差九千三百餘萬元。而第一年的設備費，六千萬元還未計入。這些經費如何籌措呢？

衛生事業在縣行政中所取得的地位，要從實施上加以充實，加以鞏固，那末就必需用力來克服人才與經費上所遭遇的這些困難。

關於經濟的困難，我以為是比較容易克服的。因為一兩萬萬元的經費，在這廣土民衆的中國，並不算什麼了不起的數目，閩貴陽縣實行公共造產之後，本年收入即將增加二十萬元，如全國皆能普遍實行，地方財政即可大為改善，一兩萬元之數目，決不難籌，所以經費的困難，在澈底整理縣鄉財政，努力公共造產的新縣制原則下，是不能成爲嚴重困難的。

最大的困難還是人才問題。因爲人才的困難，不是單憑縣的力量所可能解決的，必須中央及省有通盤的籌劃。在這方面我主張：第一，綜合中西醫爲一爐，編定統一教材，制定中華醫藥，發展中國藥劑，統一醫藥理論，集中醫藥力量。第二，要擴充現有的醫學教育，培養大批醫事人才；第三，規定凡醫校畢業學生，除服役軍事外，必須先參加地方衛生工作若干年；第四，動員現在都市醫師到地方工作。第五，與各友邦宗教團體，慈善團體，及衛生機關，密切合作，吸收外籍人才，參加中國的人民福利事業。如果這些步驟，能一一努力做去，不惟人才的困難，可以克服，而且整個中國醫藥衛生問題，亦可賴以解決的。

衛生事業是與人民最有切身利害關係的事業，是最能增加人民對政府的信仰的一種措施。所以如果行之有效，它可以溝通人民與政府的感情，促進人民對政府一切設施的贊助。在鄉村中醫師及助產士最能獲得社會信仰，往往被人民呼為活菩薩。外八對中國的經濟侵略及傳佈宗教，大部先從醫事方面入手，以開其端；過去各地鄉村建設工作，亦以衛生工作最受人民歡迎，可見單只爲了求新縣制的推行順利，衛生事業的發展，也是非常重要的了。

我們要以新縣制的衛生工作，爲樹立中國公醫制度的開端，爲使中華民族起弊振衰的轉機，總裁特別把衛生院列入縣各級組織綱要圖中，並一再令飭各省注意發展衛生事業，實在是有極大遠識的。只有衛生事業真正普及，中國所受的人口壓迫，才可以免除；中華民族的富強康樂，才可以澈底實現民族生命，才可以綿綿無窮。

二八 新縣制與民衆組訓

(一) 緒論

總裁在確定「縣各級組織問題」講演中說：「本案之根本精神在於喚起民衆發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」。我們就總裁這段話來加以分析，「奠定革命建國的基礎」，是「新縣制」的目的，而「加強地方組織，促進地方自治事業」，則係達到目的前所必經的階梯，「喚起民衆，發動民力」，則爲推行新縣制的入手方法，如何始能「喚起民衆發動民力」，一言以蔽之曰，「組織民衆，訓練民衆」，蓋我國一般民衆，經數千年專制遺毒所感染，昏昏噩噩儼如散沙，非加以嚴密組織，團結不能堅固，非加以嚴格訓練，迷夢不能喚醒，因之總裁創制新縣制，對民衆組訓特加注意，於「確定縣各級組織問題」講演中並反復說明，我們詳細研究，可將新縣制與民衆組訓的關係斷爲二義，就新縣制的觀點言，組織民衆訓練民衆爲推行新縣制的入手方法，就組織民衆訓練民衆的觀點言，新縣制爲組織民衆的具體方案，兩者相因相成，相輔相助始能開出燦爛之花，結成堅實之果，此爲從事新縣制與負責組訓民衆之同志，所必須深切認識，共同努力者也。

(二) 民衆組訓的重要性

從總理的遺教中，從總裁的言論中，我們知道現在的時代，是科學的羣衆的時代，科學時代的特點是「凡造作事物，必先求知而後乃敢從事於行，所以然者，蓋欲免錯誤而防費時失事，以冀以事半功倍之效也，（見知難行易第六章）簡單的說，即知而後行。與迷信盲從附和。可以成事者不同羣衆，時代的特點是凡造作事物必須順應民衆的意向，適合民衆的需要，而一件事情的成功，必賴多數人的思慮與識見，多數人的精力與財力，簡單的說，

即羣策羣力，與英雄時代靠匹馬單槍，可以成事者不同，我們要在這個時代中生存，就要順應這個時代，迎頭趕上這個時代，組織民衆與訓練民衆，就是迎頭趕上這個時代的最有效的辦法。

目前橫歷在我們肩上的最急迫的任務，是抗戰建國，目的是在求三民主義之實施，而三民主義之實施，均須以民衆組織與訓練爲始基，就求民族的獨立言，總理在民族主義中諄諄告誡吾人，中華民族是一片散沙，能知與合羣爲恢復民族地位的方法，爭民族生存與發展必訴諸戰爭，必應付戰爭，而現代戰爭，已非純武力的戰爭，完全係人力物力的總動員總決戰，而「總動員最根本的重要前提，就是組織，沒有組織就不能發揮全國國民分工合作的效能，不能產生整個偉大的力量」。（見總裁講全國總動員的要義）有了組織而沒有訓練，則運用不能靈活，效力不能加強，就求民權的普遍言，本黨所主張的民權主義其特點之一爲「革命民權」「全民政治」，雖人人均可參與政治，但必須實行革命主義，始得享受民權，然就目前的情形論，不能行使民權者，居大多數，故「民權行使必須從實際中加以練習，訓政的意義，便在於訓練人民行使四權」，（見總裁確定縣各級組織問題）而實施訓練，必須與組織配合，訓練始有所憑藉。故總理說：「民權何由而發達，則從固結人心，糾合羣力始，」（見民權初步序）就求民生的康樂言，要能協作始能共享，目前的社會却又不相爲謀，各顧各居多，故總裁在國民經濟建設運動之意義及其實施一文中云：「欲謀中國國民經濟之更生，非先喚起廣大之自覺不可，非使人才或人力與天然資源發生極密切之關涉不可，非使各種人力與生產要素，爲全體適當之配置，與全民共同之結合，而使爲有效之發揮不可」，要作到總裁的這幾句訓示，亦非組織民衆與訓練民衆不爲功。簡而言之，組織民衆與訓練民衆，一方面係使中華民族適應世界潮流，與迎頭趕上世界潮流的方法，同時亦即實行三民主義之階梯，萬萬不可漠然視之。

（三）新縣制的民衆組織

從廣義的觀點言新縣制中，所規定的各級行政組織，民意機關的組織，及民衆團體，民衆組織等等，都是民衆

組織，整備的新縣制就是組織民衆的方案，惟就被動的觀點言，新縣制的民衆組織，僅指民衆團體及民衆組織兩項，茲分別說明於后。

一、民衆團體 新縣制中的民衆團體，係單指依照職業組織或因達特殊之目的而組織之團體而言，在縣各級關係圖上明白標出來的有農會、工會、商會、教育會等，若照一般民衆團體來列舉，包括普通所稱的農民團體、漁民團體、工人團體、商人團體、自由職業團體、文化團體、宗教團體、慈善團體、公益團體等，這些團體，在過去都是有的，但是沒有發生作用。因此總裁說：「過去各級民衆團體往往僅在縣城空掛招牌，很少發生作用」，今後我們應重振旗鼓，沒有組織的，要迅速組織起來，已經組織的要，加以健全，僅掛招牌的，要充實起來。

二、民衆組織 新縣制中的民衆組織，係指依年齡及性別區分而綜合組織的團體而言，即指縣各級關係圖上所舉的在鄉軍人會、長老會、壯丁隊（國民兵團）、少年團、婦女會、等四個團體，內容較民衆團體爲簡單。

民衆團體與民衆組織分別及其緩急，總裁在「確定縣各級組織問題」中說：「前者注重職業爲劃分的標準，後者爲依年齡及性別而區分的綜合組織，依國家需要言，則綜合組織，宜先成立，尤以壯丁隊及婦女會之需要最爲迫切，以民衆需要言，則職業團體宜早健全，尤以農工商等團體與發展國民經濟建設運動有密切關係，最爲必要……其次兩者間的差別，在於民衆組織注重編制訓練，民衆團體，則注重指導與監督」。

盱衡時局，在民衆團體中應以農會爲中心，並應首先健全，因爲我們中華民國是以農立國，農人的數目，在百分之八十以上，對國家的擔負特別大，兵役工役出錢出糧，大多數都是農民負擔，而且農人在保守性較強，最不容易解決的問題，是農民的團體，要是勞動團體，已經組織健全，而農民沒有組織，就整個國家的立場來看，仍是沒有解決的問題，勞苦人民已進步，問題已解決，而農民沒有進步，問題沒有解決，就整個國家的立場來看，仍是沒有解決的政治上一切的設施可以說，都離不了農民，而農民自身的問題，也特別多，農會成立之後，一方面

協助政府，可以使政令順利實施，一方面可以謀自身問題的解決，可以使政府分力注意旁的部門，民衆組織的中心，首爲壯丁隊，其次爲婦女會，總裁亦說道：「尤以壯丁隊及婦女會之需要，最爲迫切，」壯丁隊之組織，何以最爲迫切，總裁曾經說過：「壯丁隊之編組，無論在戰時或平時均屬重要，不可僅成訓練的組織形式，尤須注意訓練後的管理與運用。因壯丁分子實爲全部社會的中堅，一切地方自治事業，可以爲基幹而期完成」，「均見確定縣各級組織問題」婦女佔全國人數之半，且因數千年來舊禮教之束縛，受過教育者，較男子爲少，但除與男子負同等責任外，尙負有生育兒童，教養兒童之責任，依此而論，可見總裁認婦女會爲迫切需要之用意。惟新縣制中的婦女會，係自由組織，進行迂緩，而不能適應迫切的需用，依照目前的情況論，實有改爲婦女隊之必要，其編組應與壯丁隊同，凡與壯丁年齡相同之婦女，均編爲婦女隊，國民兵團中增設副團長一人，鄉（鎮）保隊各增設一隊附，均以婦女擔任，甲說一女班長，專負編訓婦女責任，我國古時本有三軍之制，所謂三軍者，據商鞅說：「壯男爲一軍，壯女爲一軍，男女之老弱者爲一軍，此之謂三軍也」。如此編組，新縣制之民衆組織，即符古制平時即有戰時的準備，雖遇外侮，亦可「以守則固，以戰則強」也。

總理在民權主義中說：「要把我們國家的自由恢復起來，要用革命的方法，把國家成一個大堅固團體，非有革命主義不成功，我們的革命主義就是集合起來的士敏土，能毅把四萬萬人，都用革命主義集合起來，成一個大團體」，現在三民主義已經齊一了我們四萬萬人的心志，新縣制爲民衆組織，就是用來齊一四萬萬人的行動方法，民衆組織健全之後，每一個人至少參加一個組織或兩個組織，一片散沙之譏，即成歷史上之遺跡，茲再將總裁指示健全民衆組織與民衆團體的方法引出，以作我們今後努力的方針：

一、先緩後急 「故今後立即就此最迫切與必要者先行着手，以明緩急」。蓋目前人力財力均不能使我對民衆團體有平均發展之餘地，應以集中力量擇要完成爲上。

二、由下而上。「民衆團體組織，須注重由下而上逐級健全，蓋必基礎穩固，乃能發揮效能」。目前許多團體，只有空招牌，沒有實際，種因即係忽略下層所至。

三、指導人員深入下層。「過去各級民衆團體，往往僅在縣城空掛招牌，很少發生作用者，其原因固多，而指導人員未能深入上層工作，積極扶持發展，實爲主因」，（以上三段所引均見確定縣各級組織問題）今後應特別注意此點，指導人員，尤應深入下層，實踐總裁訓示五到中的足到。

健全民衆組織的方法雖多，上列三者最爲重要，只要一一遵行，健全的民衆組織，可立而待也。

（四）新縣制的民衆訓練

總理在知難行易中一再的說：「民國之主人者，實等於初生之嬰兒耳，革命黨者，即產生此嬰兒之母也，既產之矣，則當保養之、教育之，方盡革命之責也。此革命方略之所以有訓政時期者，爲保養教育此主人成年而後還之政也」。總裁也說過：「或謂中國教育尙未普及，一旦允許民衆參加政治，不無困難，實在民權主義的政治，原植基於民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂革命民權還有什麼意義，民權行使，必須從實際中加以練習，訓政的意義，便在於訓練民衆行使四權一。這是本黨的一貫主張，也是新縣制中訓練民衆的主要目的。

因此我們訓練的對象，不是任何一部分，而是全體民衆，所用的方法，不是短期的說教，而是長期的教育，一方面訓練，一方面訓練，練後再訓，訓後又練，循環不已，以至止於至善的境地。負訓練責任者，不僅是主管民衆訓練的人，而整個教育界也負有責任，訓練國民的項目包括特別廣博，所有人生日用必備之技能與知識。通迪都在訓練之列，總裁說：「其在辦理教育人員，尤宜在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上之一切事物現象爲教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事，本黨總理所詔

示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「糧食管理」、「土地管理」等事務。與夫中央所頒佈之七項運動辦法，均在教育範圍之內。本方案既規定鄉（鎮）保幹事，由學校教師兼任，意即爲此，否則如過去的學校教師，僅爲課堂內之講課，於離校後之學生及校外之社會環境，均不加注意。在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵不納稅不實行新生活，這個原因，便是由於教育者未能善盡其應盡之職責，今後亟須糾正。」一方是醫治目前病根的良藥，同時就是訓練民衆的指針。

新縣制的民衆訓練，不但是政府訓練民衆，而且要民衆自己訓練自己，如戶長會議，甲居民會議保民大會，鄉鎮民代表會，參議會等，均是自己訓練自己的最好場所，故總裁說：「各級議事機關之建立，爲訓練民衆的最好場所，亦爲實行民主政治的必要條件」，只要經過在戶長會議甲居民會議保民大會鄉鎮民代表會參議會等議事機關，逐級一一練習，將來參與縣政、參與省政，參與國政自可應付裕如了。在這些場所裏面，民衆還以參與政事，補助政府之所不及，總裁說：「過去鄉鎮保甲長產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至殘害人民，上級機關所不易糾察者，今後均可運用民主方法以爲補救，目前現有的上級機關人數有限，耳目難週，而最與人民發生關係的人。即爲鄉鎮保等基幹人員，爲免除此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實爲最有效的辦法」切實實行之後，政治日漸上軌道，鄉鎮保甲長即不敢濫用職權，魚肉鄉里，敲詐民衆，亦等於政府受了民衆的訓練，總裁所說：「我認爲訓政的意義，不但是政府訓練人民，還得要人民訓練自己，並且由各級民意機關來監督政府，和訓練政府。各級民意機關設了以後，他的地位一方面代表人民表達民意，一方面是監督政府，亦即是訓練政府」，就是民衆訓練的特殊的方式。今後我們訓練民衆，行使四權，不僅限於民意機關，同時各種民衆組織中，民衆團體中，以及機關學校中，通通都要採用同樣辦法，無論何種訓練，都要以實現地方自治爲目的，始能於最短期間內，達成訓練民衆的任務。

(五) 結論

總裁說：「須知各級民衆團體，雖僅爲地方補助的組織，但就地方全部機構而言，却正像一架整套之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則便不能發動」，故今後對各級民衆團體，不但不能因其爲地方補助組織而忽略，而且必須努力使之健全充實靈活運動，現在的時代，是科學的時代，羣衆的時代，現代的戰爭是人力物力的總動員總決戰，不組織民衆訓練民衆，就不能適應現在的時代，平時不組織民衆訓練民衆，在戰時就不能總動員，也就不能操勝利之左券。目前我們所目覩的總動員法施行之後，尙不能順利推行之種種現象，政府竭力平抑物價而物價節節上漲，愈平愈高的事實，就是民衆組織尙未健全，民衆訓練尙未普遍，政府未能掌握民衆的結果，要是民衆組織早已健全，民衆訓練早已普遍，只要政府下一個動員的命令，即可計日課功，且夕觀成。所以總裁說：「所謂組織的意義，就是縱的橫的兩方面，有系統有條理的連合而成一個整體的一件事物。而國家組織的效用，其最大的目的，就是要做到統制這件事……例如縣長到臨時要在二十四小時內動員全縣的人，參加一種救國的行動，如果平時有組織，那你連人都找不到，這不是等於沒有一個人嗎？如果你平時有組織，若一旦有事，就可於二十四小時以內，將全國四萬萬同胞，按時按地集合起來，有條有理，絲毫不紛亂，這樣才可算有組織的國家」。平價亦是如此，只要有組織，即可計口授糧，計口授衣，計口分配實物，一切不合理的現象都可免除，並可責令民衆自行監督，縱有少數害羣之馬，不肖之徒，敢於設法阻撓，敢於囤積居奇，必遭公衆之制裁，而在「千夫所指，無疾而死」之情況下自行斃跡的。抗戰方殷，勝利在望，軍導第一、勝利第一、有賴於意志集中、力量集中、而意志集中力量集中、又有賴於組織民衆、訓練民衆，忘羊補牢、猶未爲晚，望我負責同志共起圖之！

二九 新縣制與兵役

一 兵役與抗戰

（三十年三月一日在訓練月刊二卷三期發表）

現代的戰爭是全體性的戰爭，現在的世界又是戰爭綿延着的世界。今日世界上的每一國家，爲着達到它們的目的——爭奪資源或謀求解放，都已傾全力把國家的一切，組織到戰爭的機構之下，而作爲戰爭三大要素之一的人力的運用，更成爲主要的對象了。

我們的敵人擁有較雄厚的資源及軍備，且在數十年前即已實行徵兵制，而我們則是一個落後的次殖民地國家，現在要想解脫敵人的壓迫，爭取民族的獨立和自由，那末除掉動員人力之外，還有什麼比這更有效的憑藉呢！

最直接的動員人力爭取抗戰勝利的方法，就是實行徵兵制。我國的徵兵制是實施得很晚的，雖在北伐成功之後，最高軍事當局即已着眼於此，乃以格於環境，進行遲緩，直至二十二年六月，外患更趨嚴重的時候，兵役法纔經國府頒佈，而開始實行，則在二十五年三月一日，距七七全面抗戰發動之期，不過一年又三個月耳。

現在我們的神聖抗戰已持續至四十五個月之久了。這四十五個月中，我們斃傷敵人近二百萬，消耗敵人戰費二百萬萬元以上，把強橫的敵人，拖進垂死的境地，所感恃的到底是什麼東西呢？誰也知道，就是我們源源不竭的兵力。世界上陸軍最強的是德國，但在三年半之內，一支和德國最大限度可能動員的相等兵力，已經在這個落後的國家中生長起來了；假如沒有兵役法的實行，沒有國民兵團的組織，我們如何能組成這樣強大的力量呢！所以在兵役法的實行上，雖然發生了不少流弊，發生了無數令人痛心的現象，但對於各省辦理兵役人員，尤其是成績特優的河

南、湖南、四川、廣西等省的兵役人員，以及慷慨從軍的壯丁，不能不表示極大的敬佩，我相信，甘心枉法舞弊、漁肉人民的終竟是極少數，而大多數則是勤勤懇懇，以滿腔熱誠來為國家工作的。兵役辦理的不善，兵役人員固然應該多多反省，但我以為如把一切責任都寫到兵役人員的帳上，也未免失之偏頗。

兵役之所以不能做到法令要求的合理標準，它的原因是多方面的，我們一方面固然不能忘却督責兵役人員，使其工作不斷進步，但另一方面更不能忽視諸種客觀原因，而忘却根本上的補救。關於兵役的種種流弊，指出的人已經很多了，技術上的改善辦法，各方面亦有不少卓見，但僅從表面上的病象來醫治，我以為是不夠的；在這裏我想抉發出兵役困難的基本癥結，指出兵役問題的中心，並提出幾點最平淡的意見，以就教於各方。

二 兵役辦理困難的癥結

委員長在對兵役會議人員訓詞中曾說過：「兵役是軍事中最難辦的一件事情」，因為它「牽涉到政治、社會、經濟、軍事各方面，關係非常複雜，事務極為繁瑣，尤其我國社會教育未曾普及，下層政治沒有確實基礎。」這一段話實在是每一個研究兵役問題的人所首先應該認識的，兵役的基礎不是建立在幾個兵役人員身上，而是建築在整個政治、經濟、社會、軍事的基礎上，換言之，要研究兵役辦理不善的原因，即應該從多方面着眼，而不能僅從人事上觀察。

我國兵役行政，除掉人事舞弊之外，還有那些困難之點呢？最明顯的還有下列六項：

1. 一基層組織不健全 過去我國縣以下的基層政治組織為區，聯保和保甲，他們對於兵役，已經盡了不少的力氣，但一般而論，編整既不嚴密，組織亦不充實，而聯保主任和保甲長人選，品類尤屬不齊。辦理兵役既不能不假手於基層政治組織，而基層政治組織則內容鬆懈，不孚人望，各種弊端，自易因此發生。

2. 戶籍表冊不週密 辦理兵役的根據是戶口簿冊。要防止頂替、逃役、僱傭及不應徵而強徵等現象，必須有詳

盡戶口簿冊而後可。在德國蘇聯和日本，適齡壯丁，均有統計表冊，所以一旦國家需要，即可按名徵召。同時更有檢查機關，由軍事、內政及衛生三部門主管機關派人組織，對於入伍者的年齡及身家情形，均詳為詢問登記，看是否與戶口冊符合。所以他們的兵役，流弊很難發生。我國既未舉辦戶口普查，亦未舉辦人事登記、保甲戶口，又均殘缺不實，誰應徵召，誰應徵免，毫無依據，倉卒抽籤，安能免去流弊！

3. 兵役經費的不夠 各國辦理兵役，平時既有完善準備，臨時又有充實經費，所以對於一切手續，及入伍士兵待遇，均能力求週到，我國兵役法規對於各項手續，及新兵的衣食住行醫藥娛樂等雖亦有明確規定，但在實行之時，則因經費短缺，一切均不得不因陋就簡，兵役人員吞蝕款項的例子固所在多有，但新兵生活的不能真正改善，經濟短少不能不說是一個原因。

4. 物質設備的缺乏 國家由平時生活轉到戰時生活，並不是一紙法令所能完成的，必須事先有種種準備。以兵役而言，戰爭一起，數百萬人民立時由散慢的生活轉入戰鬥的武裝行列，則關於營房的設備，服裝糧秣的供給，醫藥的準備，運輸工具的使用等，均必須平時即具有各種基礎。我國在這許多方面都是缺乏的，那末入伍壯丁受物質上的痛苦，有一部份自然無論如何是不易克服的了。

5. 社會教育不普及 各工商業發達國家，因為教育普及，人民都具有深厚的國家觀念，所以一旦國家危急，徵召入伍，無不踴躍參加，政府頒佈一紙命令，即皆向登記處報到，這種情形，在我國幾如鳳毛麟角，農村社會的鬆懈性，以及濃重的家族觀念，與夫土豪劣紳的魚肉壓迫，致使農民的愛國觀念非常低落，這大大增加了辦理兵役人員的困難，使在工作中發生許多不應有的現象。

6. 兵政配合不圓滿 辦理兵役的主管機構在縣是國民兵團和兵役科，現在為軍事科，這兩個機構按法規系統同受縣長管轄，但實際上國民兵團往往具有更大的權力，以致常常不是侵越了一般縣政權限，就是與行政在工作上發

生抵觸，這種兵役與政治未能取得圓滿配合的現象，也是兵役發生弊害的原因之一。

以上六點，都不是僅僅屬於兵役人員能力不夠，或枉法舞弊的問題，而是屬於一般政治社會經濟的範疇。當然，如果兵役人員都公正廉明，盡其最大之努力，那末這些原因所形成的現象或者不至於如現在的嚴重，但如欲根本解決這些問題，則非僅糾責兵役人員所能濟事啊！

三 兵役問題的中心

兵役的辦理不善，除掉人事原因外，還有以上六種社會根源，因而在改善的時候，亦必須於健全人事之外，同時注意於社會因素的改進，而後一切病根，纔能有完全絕除的希望。

在以上所列舉的六種原因之中，有的是屬於組織問題，有的是屬於戶口問題，有的是屬於財政問題，有的是屬於教育問題，有的是屬於平時人民物質生活問題，對於這許多複雜的問題，我們應如何謀求改革之道呢？

一切問題的發生，都不能單靠問題本身來解決，誰如果不認識這個方法，誰碰到問題的時候就只能繞圈子。現在我們是在研究兵役問題，但研究的結果，却發現兵役辦理不善，只是一種現象，而在這現象背後所存在的則是許許多多複雜的因素，不把這些因素解消，兵役辦理不善的現象，就無法絕去。但對於這許多複雜的因素，又應如何解決呢？倘若我們就兵役言兵役，對這許多因素，完全是兵役立場來觀察，凡與兵役有關的即以役政的力量謀求解決，無關的就捨棄不談，這樣固然似乎是把問題簡單化了，但事實上則將使問題愈歸複雜，因為役政和一般行政的權限，將愈益混淆，一般行政的權限，將愈益受到役政的侵害，其結果必致全盤步驟，陷於混亂！

政治活動像一串互相連環的鏈條，必須能把握住最重要的一環，然後纔能解決問題。我們現在所面對着的不僅是兵役問題，而且還有許多更複雜的因素，因此，我們現在必須找出這許多相互關聯着的因素的中心環節，然後纔能謀問題的有效解決。這個中心環節是什麼呢？就是新縣制。

在兵役背後所存在的許多問題，如組織、戶口、財政、教育、人民物質生活等，在新縣制已經一一的予以適當的規劃了。在新縣制之中，這許多問題已經不是各個孤立，掌握困難的分散部門，而是變成有機的整體。按照着新縣制的精神，按照着新縣制的步驟，努力向前推進，則這許多問題便可以得到最迅速的解決，而兵役改善的目的，亦可實現。假如以為這是一個迂腐的路子，不能適應當前，迫切需要，而急迫的想從兵役本身，來把問題解決，那就不免要犯到病急亂求醫的弊端，是禍是福，不卜可知的。

總裁去三月二十日，亦即兵役會議開幕之前夕，曾向中央訓練團學員講演，謂：

「目前與改進兵役制度關係最密切的就是新縣制的實行，可以說實行新縣制就是要建立新的兵役制度！所以各位以後對於實行新縣制不僅要研究宣傳，而且要各就自己的職責範圍，負責實行；諸凡辦理兵役，整理團隊，都要切切實實依照新縣制的法令規章，完全做到。更要盡我們的力量，協助一般縣長、鄉長和保甲長等，努力地方自治的建設，必使新縣制能依照其立法精神，完全貫徹，然後新的兵役制度，纔可以健全的建立起來！」

這段話把兵役問題的關鍵，實在指示得再明確不過了。兵役的目的是要增加保衛國家的力量，因而其性質也就只是國家整個政治活動的一部份。在縣地方上兵役和縣政的關係，也正復相同。新縣制的目的是「在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠立革命建國之基礎」，兵役行政不過是爲達到這目的的手段之一種，所以兵役問題，必須在整個新縣制之下，謀求改善，而新縣制的實施，纔是解決兵役問題的中心。

四 改進兵役的基本辦法

兵役問題的中心既已找出，那末站在新縣制的立場，對於改進當前的兵役行政，應該實行那幾種辦法呢？

第一、加強新縣制的實施 新縣制開始實施，現已有一年之久，但各方面對此工作的重要性，似尚未能澈底認識，而對此一工作的協助，則尤嫌不夠。新縣制決不僅僅是屬於民政方面的問題，而乃是包含了管教養衛四大部

自，與兵役的關係尤其重大；所以一般擔任兵役工作的人員，尤應盡力推行，必使全國上下，一德一心，促成新縣制的完全實現，而後兵役推行的各種根本阻礙，纔能完全剷除。

第二、調整兵政的關係。在現在，因為兵役工作是政治上最重要的工作，所以辦理兵役機構的權力，也往往有過分之膨脹，因而與一般縣政設施，發生權限爭執。按照法令規定，縣長雖兼任國民兵團長，國民兵團的工作，却往往不能與整個縣政的意志相一致，這是極不合理的現象。其實兵役只是整個縣政工作的一部門，它的一切活動，應該由縣長統一指導，然後纔能與縣政其他部門，協和一致，順利進行。今後國民兵團副團長在資格上固不妨由上級予以嚴格規定及銓敘，但任免之權，應操之於縣長，俾使兵役與整個縣政趨於協和，而軍事科長必須由副團長兼，部與科應合一辦公，以收統一事權之效。

第三、提高壯丁政治教育。我們的抗戰是民族解放的義戰，並不是侵略別人的非正義戰爭。我們所以徵召壯丁入伍，是要使之克盡對國家的神聖義務，並不是要他們替少數人當炮灰。這個崇高的政治思想，乃是我們以弱敵強的基本基礎。所以要使入伍壯丁甘於忍受物資條件上的最大痛苦，而不發生迴避現象，就應提高其政治教育，當官長的必須到總裁所指示的：「(1)『本着慈愛心理去教養士兵，要與士兵同甘苦，要改良士兵的生活，』(2)『官長非定期舉行會報，士兵非定期舉行小組會議，』(3)『要使士兵實行新生活，講求衛生。知道禮義廉恥，服從命令，嚴守紀律。』用這種種方法，以養成一般士兵自重自治自強自立的人格和習慣。這樣纔能給人民以良好印象，使其自動服勞務。

同時，我們應該認識，國民兵團本身含有社會教育的意義。關於它的政治訓練，不惟縣裏的自衛隊常備隊，或地裏的預備隊與備隊應該注重，就是鄉鎮隊、保隊和甲班，也一樣應該注重。而政治教育的內容，不惟應激發抗戰對人生的認識，而且應激以地方自治的各種常識，如四權的行使，及地方建設的技術等。壯丁為全社會的中

望，如果通過國民兵團的組織把他們教養成良好公民，那末地方自治的基礎，就可樹立起來了，河南鎮內浙三縣自治及廣西的民團制度，都已在這方面收得很大效果，這是應為各地所取法的。

第四、兵政人員應協作互助。過去從事政治工作的人員，每每輕視兵役工作的人員，以為性情粗魯不懂政治，遇有與兵役有關的政治工作，不肯盡量請其協助，而任兵役工作的同志，又多趾高氣揚以為政治人員只是講空話，談法令，不能完成緊急的任務，所以對兵役部門的各種工作，亦均不與行政當局開誠協商，這種互相歧視，彼此隔膜現象，為害非常之大，以後在縣地方從事政治和兵役的工作同志，應互相勉勵，協作互助，從事政治工作的同志，應在政治認識上幫助兵役工作同志。從事兵役工作的同志應在軍事技術上幫助政治工作同志，互助互勵，不但機構上密切配合，而且使在人事上融和無間，這樣對於改革役政，一定可以收到很大的效果。

關於役政技術方面的改革辦法，時賢已多所論列，以上所舉四點，都是屬於整個原則方面，從表面上看去，似乎卑之無甚高論，但各方假如能把握這種精神去實行役政的改革，我想是一定可以收到更根本的效果。

五 結論

在這民族抗戰緊急之時，一切政治活動，自然都應以增強軍事力量，爭取抗戰勝利為第一要義。兵役是最能直接增加抗戰力量的工作，因而兵役在全部政治活動中亦即居於最重要的地位。我們必須把兵役做好，然後自衛、衛國、衛鄉的目的，纔能達到，民族主義纔有實現的可能；否則管教養三者雖盡善盡美，但民族不能自衛，亦將失其效用。我國古時寓兵於農，現在實施全徵皆兵，其着眼點即在於此。所以在推行新縣制的時候，必須把役政放在首要的地位，首先完成衛的工作，使人民智能安居樂業，然後纔能進而推進各種建設。不過關於役政的改進，關於衛的工作的完成，又必須以整個新縣制為基礎，受整個縣政政策的指導，而後兵役問題，纔能得到最有效最根本的解決。

三〇 新縣制與社會救卹

(三十年四月三十日在地方自治半月刊一卷二十期發表)

一、社會救卹的意義與範圍

在各國地方自治事業中，社會救卹佔着一個很重要的部門，它往往是在地方自治一開始時，就被視為最基本的「工作」之一。中國古代對於救卹的重視，也早在禮運大同篇上表現出來：「大道之行也，天下為公……使人不獨親其親，不獨子其子，使老有所歸，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」。這把社會救卹的目的，已經說得再顯明不過了。又孟子對齊宣王說：「老而無妻曰鰥，老而無夫曰寡，老而無子曰獨，幼而無父曰孤，此四者天下之窮民而無告者，若文王發政施仁，必先施此四者」。這可見古時候的王政也就是側重於社會救卹。

人類生活目的是為求生存這是對的。但一切動物的生活，又何莫不是為求生存呢？在同等求生存之下，人類生活之所以最有價值，所以不同於一般動物，其關鍵就在於人類比一切動物更能認識互助的意義，更能互愛互濟。每一個人的生活都不應僅僅是為着自己，而應該同時為着全人類，「萬思天下有飢者猶己飢之，稷思天下有獨者猶己獨之」，這種博愛的思想，乃是人類生活最崇高的頂點，是一切革命活動的出發點。而對於同胞中缺乏生活能力者的救卹，則就是這種思想最簡單的表現了。

救卹事業在最初只是基於同胞愛而發出的個人行為，但後來因為社會制度的不良，從生活圈子裏被趕出的人一天天增多，漸漸非少數懷有慈善心腸的人所能救濟，而且有許多人之所以喪失生活能力，並不是由於個人的不幸或錯誤，而乃是由於社會的原因，或由於為社會而犧牲，直應受到社會的報償，所以救卹事業在這時就為政府的一種

任務了。

基於慈愛而出發的個人救卹行動，其意義是消極的，是只限於使被救卹者延續其生活，但基於政府政策的社會救卹，其目的就不同了。它除掉消極的意義之外，還有更積極的作用，就是要使整個社會上人人能各盡其長，各得其所。要把被不良經濟制度剝奪去工作機會的人，把並非由於個人錯誤而蒙受不幸的人，把一切孤苦無告的同胞，收容起來，供給他們生活，指導他們工作，使他們不惟得以延續生命，而且獲得向社會供獻能力的機會，換句話說，就是要達到「老有所歸，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」的目的，以消釋人類生活中的悲慘現象，而保持社會的健全發展。

如此說來社會救卹專業的範圍是非常廣大的了。養老，育幼，濟貧，施醫，賑災，救荒等等消極的生活救濟及減輕災害的工作，固然應該包含在內，就是為達到這些目的而舉辦的積極事業，如貸款，墾荒，職業介紹，難民工廠，難童教育等等，亦無不應屬於社會救卹範圍。再擴而廣之，甚至大部份政治工作都可以解釋為社會救卹或與社會救卹有關，因為各種政治工作，在總的目的上也不外消滅人類生活中的悲慘現象，而促進社會的健全發展呵。

由於社會救卹的意義可以解釋得這樣廣泛，所以在討論本問題時必先給它確定一個範圍。把整個政治的內容解釋為社會救卹，那只能是對政治的譏諷，社會救卹雖是政治中不可缺的部門，但并不是最重要的部門，它本身的目的，難包含有消極和積極兩方面，但在整個政治中，却不具有最積極的意義。它只是對偶然災難的一種補救手段，對社會病象的一種臨時調節而已。嚴格講起來，凡是含有長期性的較大規模的移墾，生產事業，及貸款等等，無論它舉辦的原因是為救濟偶然災難，抑或為發展生產，都應列入經濟行政部門，而不應作為救卹事業。因為在全部政治中救卹的意義畢竟是消極的，我們應該把為救卹而行的生產，與為生產而行的救卹分開，只有前者才屬於社會救卹的範圍。

二、縣救卹工作的任務

根據上面的範圍，我覺得縣社會救卹事業的任務，應包括以下三方面：

第一、是由縣政機關所直接辦理的，如救濟院，殘廢教養院，孤兒院等，關於這一方面政府所頒佈的法規有各地方救濟院規則及抗戰建國時期難童救濟教養實施方案。在前一法規中規定：『救濟院分設左列各所（各縣鄉區村鎮人口較繁處，亦得斟酌情形設立之）：一，養老所，二，孤兒所，三，殘廢所，四，育嬰所，五，施醫所，六，賃款所』，並規定得視地方經濟情形，分別緩急，次第舉辦或合併舉辦。在後一方案中，規定『督足後方各縣，迅速依照戰區兒童教養團暫行辦法，各自成立戰區兒童教養團』，及『督飭各縣孤兒院孤兒所或育嬰所分別整理，改爲兒童教養所或兒童保育所』。現在縣所直接舉辦的救卹事業，大都是依照着這兩個法規。

第二、是由縣政府監督辦理的，如各種公立或私人設置的施醫，施粥，旌節，育嬰，施葬等事業，這些事業雖是由個人或社團基於慈善立場而自行辦理，經費人事，均與政府無涉，但因為是一種社會事業，所以仍須受縣政府的監督指導，以求事業進步發揮較大作用，關於這方面政府也訂有各種法規，如監督慈善團體法，管理各地方私立慈善機關規則，修正寺廟與辦公處慈善事業實施辦法，修正各地方慈善團體立案辦法及調整運用慈善機關團體注意事項等。根據這些法規，縣政府對於地方慈善團體及其救卹事業，在工作上及經費上，應有監督指導之權，以求達到互相聯絡，分工合作，共謀事業推進之效。各縣市主管社會救濟機關並應領導組織慈善事業聯合會，以收聯絡切磋之功。所以在對公私立慈善事業的監督領導，縣政府所負責任也是很重大的。

第三、縣政機關應予以補助的，這包括有中央及省在地方上所舉辦之較大規模救卹事業，如救濟難民，優卹抗戰，貸款，賑荒，賑災，空襲損害救濟，墾殖等，這一切事業在組織上是中央或省賑濟機關的一部，在經費上是完全由上級撥發，所以與縣政機關關係甚少，但因為這些事業的對象，仍不外當地的民衆，所以在工作上必須與當地

行政機關取得聯絡，然後方能期其事半功倍。各項有關法規中，差不多都有此種規定，在縣政府方面，對於這些事，雖無法規明文謀以補助之責，但因其直接間接都是有利於縣，所以自然應該補助行進。

三、縣救卹工作的缺點

在這三方面現在各縣的情形怎樣呢？大多數縣政機關有沒有能盡其所負任務，爲了使社會救卹能做到完善的地步，爲了使新縣制在各方面都能發揮出力量，對於這問題我們是同樣應給予適切注意的。

在一般的縣政設施中，社會救卹事業無疑的是最弱的一環。無論它主管的事業或它所應負的監督補助任務，似乎多還未能圓滿的完成。

首先看救濟院的情形吧。縣救濟院的經費，大抵每月不過一兩百元。如果按百分比看來也許還是縣預算中最昂貴的一筆，但以這樣的數目能辦些什麼事呢？不要說養老盲嬰等六所全設了，即令單設一所也是並不富裕的，因為經費有限，門面又不能不敷衍，所以各地的情形多是虛設一個機關，收容極少數留養人；或者並不收容，而只給一些紳士介紹的鰥寡殘廢者以少許按目的口糧，以備上級檢查時，可以集合來應酬，或者是把某些公立或私立的事業，改懸招牌而予以少數津貼，至於切實實做出些成績的，實在鳳毛麟角。因爲設備不週辦理不善，所以有些地方乞丐視救濟機關如牢獄，甯願乞食，不肯留養，而另外若干地方，則救濟經費不過爲士紳的窮親戚救濟之資而已。

其次在監督運用的任務方面，各地所做的成績就更少了。不要說監督慈善團體法調查整理運用慈善機關團體注意事項未能實行，就是地方慈善團體立案辦法，亦大抵視同具文。各地方的種種慈善團體，有幾多曾經按照立案手續，呈報章程，登記清冊，財產目錄，全體社員名單及印鑑單。貪官污吏，土豪劣紳及反革命份子之假藉設立慈善團體，以進行出極的或極極的非法勾當，幾曾見到受到行政上的限制；主管官署對於慈善團體之辦理情形及其財產

狀況，幾曾依法予以檢查？這些消極的工作，尙均未做到；積極的整理與運用，如加強其組織，調整其人事，推進其工作，以及精神訓練，事業訓練等等，就更無從說起了。

各地方對所主管的救濟院以及法律上所負的監督慈善團責任，尙且如此無力兼顧，那末它的第三種任務，即對補助中央或省救卹專業所能盡的力量，也就可想而知了。在這方面縣所做的工作，事實上也許比前兩項較多些，因為中央及省都是上級，在目前縣政工作只限於應付上級的情形下，所有上級賑濟機關所需的協助，縣各級組織自然不能不盡可能予以滿足，但即是如此，這部工作究竟做到什麼程度，那也恐難一概而論的。

四、怎樣改進

社會救卹是地方自治中的主要工作，國父對此非常重視，原定民生主義演講計劃中就有一部份要專講社會救卹。可惜沒有講到，現在在這長期抗戰期間，榮譽軍人的安置，流亡義民的救濟，均在在使此種工作，更形迫切需要，恰值新縣制頒行，對於縣以下的各種事業，均正以全力促其整頓，因而社會救卹的如何改進，也就成爲一個需要注意的問題了。

現在縣以下的社會救卹專業先應如何改善呢？我以為應分以下三個步驟進行。

第一步是確定縣救卹機構按照現行法規，在縣一級的救卹機構就有兩個：一個是縣賑濟會，爲依各省賑濟會組織規程設置，一個是救濟院，爲依各地方救濟院組織規則由縣市設置。這兩個機構按性質看好像一個是政務機關，一個是事業機關，實則一個是屬於省賑濟會，一個是屬於縣市政府，系統既不相同，權責亦無明白劃分，以極少數的款項，而維持兩個工作系統，不惟經濟上是浪費，而且工作上，亦難求配合。此外對於慈善團體的監督，則又直接屬於縣政府的責任。權力有一國三公之象，工作呈互不負責之實，這種現象如不打破，事業開展即無從談起。現在第一步必須把機構予以調整，屬於行政方面的工作，一律應集中於社會科或民政科（不設縣社會科縣份）；屬

於事業方面的工作，一律由救濟院辦理，而救濟院同時亦隸屬於縣政府，俾使救卹機構，趨於統一與分明。

第二步是整理地方慈善事業。關於整理運用的方法與步驟，政府已經有法令予以規定，在縣的救卹機構統一後，主管科就應依照法令，對全縣一切慈善團，進行整理，先行使其立案，俾能獲知其組織，經濟及工程內容，然後再加以檢查，看它的內容是否確實，最後則以勸導方式督促各個孤立的慈善團在工作上取得聯絡及配合。現在各地的慈善團體，如旌節堂，育嬰堂，施醫所等，並不在少，只因未獲有效調整與運用，所以表現成績很少。今後倘能注意及此，使一地的慈善團體事業，均能在一個中心計劃之下進行，那末一定會對社會福利提供很大貢獻的。

第三步就是要使一切公私救卹工作專業化，永久化。第一第二兩步做到以後，社會救卹的基礎就算算立起來了，第三步就應把這基礎更予以鞏固，而鞏固的方法，就是把這一切工作專業化，永久化。只有把它專業化，然後才能發揮出救卹的積極功用，才能把救卹變成有生產性質教育性質的工作；只有把它永久化，然後才不至發生人存政舉，人亡政息的流弊；才可以使人民一切準備供給社會救卹的力量，無分巨細，無分時間，都可以貢獻到救卹工作機構中去。

新縣制的精神雖然是最積極的，但對於一切地方自治工作，凡其功用能達到增進社會幸福者，無不予以密切注意。社會救卹是各級地方自治團體的基本工作之一，是中國古聖先賢所重視的道德行為，是減輕社會災害的手段，所以從表面上看，在政治上是屬於消極方面，但在新縣制之下，亦應與其他各項工作，同時予以改進，以達到地方自治的完成，而把新縣制的積極精神溢輸到社會救卹事業中去，則尤為救卹事業新生命的開始。

三二 新縣制與新青年

總裁爲了增強抗戰力量，加速建國進行，特於去歲制定縣各級組織綱要，由國府明令頒佈，以期基層政治改造工作，得以順利完成，從今年起，這一綱要已在全國熱烈歡贊聲中，由各省普遍開始實施起來了。

新縣制的實施，不是關乎某一地域或某一部份人，而是關乎全民族的福利的事業，所以全國每一個人，都有協助推行新縣制的義務。青年是國家的中堅，是民族復興的先鋒，尤其是整個新時代中的新青年，對國家所負責任，更爲重大，因而對於新縣制的施行，也就更應積極的努力的來參加。

在新縣制中，一切人民都被有系統地組織起來，有計劃地賦以工作。關於六十歲以上的人的組織有長老會，十二歲以上至十八歲的組織有少年團，關於壯年人的組織有壯丁隊，關於婦女的組織有婦女會這些組織規程，不久政府都將頒佈，社會上的各個人，屆時就可以依照其所屬範圍，參加到各種組織中從事工作了。惟對於一般新青年，新縣制中並無明文規定，因此我以爲有特別就這一點，先加以說明的必要。

所謂青年，究竟是指的那些人呢？關於這，我們始終未見到一個確切的定義。有的依生理作劃分標準，說是在發育上具備那些特徵的是青年；有的從心理作劃分標準，說是在性格感情及學習上有那些特徵的是青年；還有些說青年齡或其他法定年齡作劃分標準，種類繁多，不一而足。而一般之所謂青年，則又幾乎漫無標準。就近年齡的定義如何，非本文所應討論，不過爲求獲得一明確界限起見，我以爲有在年齡上大體加以指出的必要，我的意見，所謂青年應該是指的從十三歲到三十歲這個年齡以內的人，這個範圍是相當大的，它包括了大中學生的學齡，法定的

（三十年元月一日在青年月刊發表）

結婚與成人等齡，現役正役兩期國民兵年齡，青年團普通團員及少年團的年齡，及生理上的青春期等。這個年齡以內的人固然在各方面都還有種種差別，但在整個人生上大致是可以劃成一類的。超過或低於這個年齡的人，就應該算壯丁或兒童，而不應再呼之為青年了。

什麼又稱做新青年呢？新青年就是青年之中有時代認識有知識覺醒的一部份。在這次抗戰之中，全國的青年對於國家普遍的都有很大的貢獻，但在其中起着領導作用的畢竟還是知識有覺醒的一小部份，所以我們又稱之為新青年。自然這一部份青年大都是知識份子，但在實際工作中鍛練出來且有認識有覺醒的農工青年以及前線上青年將校政工人員數百萬士兵，他們在戰事中磨厲成爲有識見，有魄力的民族中堅也應一併包括在內。要認識新青年與新縣制的關係，應該先認識現在一般青年的生活情形。

在抗戰開始的時候，全國青年熱烈的參加了各項抗戰工作，其澎湃的熱情，英勇的行動，實在是可歌可泣，令人贊佩，三年多以來，青年對於民族解放的貢獻，大得無以形容，這真是青年的最大光榮；但現在一般知識青年的生活情形如何呢？很顯然的和以前不同了，有許多鍛鍊得刻苦之積極，洗脫一切浮虛氣息，而墜定的參加到一種最踏實的工作部門去了；有許多忍受不了時代的艱苦，對抗戰失掉了信心，心灰意冷，完全消沉頹喪下去了，但最大部份的青年，却是勞德苦悶於歧途。他們一點沒消失他們的熱情和勝利的信念，一點沒有忘懷自己對國家民族所負的重大責任。但同時却在工作，學習，職業種種方面，感到無所適從，他們要求做對抗戰最有力的工作，然而找不到；要求學對抗戰最有用的知識，然而無處學；要求獲得一個值得獻身去幹的永久職業，然而沒有；他們苦悶，彷徨，從這個地方走到那個地方，從這一團體轉到那一團體，從社會走向學校，又從學校走向社會，但苦悶跟着他，迫窘着他，要他走消沉的路子。

在這神聖抗戰的時期，爲什麼最積極的青年竟會發生苦悶呢？這種不應有的現象，分析起來原因是很複雜的，

但最主要的是在於青年和政治的脫節。青年沒有完全理解出政治在抗戰中所起的正確作用，沒有把握到政治與軍事配合關係，因而也就失掉了在隨時變化過程中，選擇適當的最有意義的中心工作的能力。另一方面呢？負有領導青年責任的人物，也未予青年以足夠的指導，也未能把各個時期的時局重心，詳細而有系統的解釋給青年，向青年發給最有力的號召，使之知所嚮往。這兩種原因匯合起來，就形成青年與政治隔絕的現象，政治是每個人託命於國家活動，青年的政治慾望又是很強烈的，現在青年與政治脫節，等於迷失了前進的方向，如何會不苦悶呢。

要使青年解脫苦悶，最重要的是使他們能選擇滿意的工作，因為有了滿意的工作，學習與職業問題也可以同時解決，但如何才能選擇滿意的工作呢？那就要首先對當前的抗戰形勢，有一基本認識。

現在的抗戰形勢，和戰爭一開始的時候已經完全不同了。戰爭一開始時候，敵人在軍力上處於絕對的最優勢，同時他的進攻是採取了速戰速決的戰略，企圖一舉而摧毀我們的戰意，我們這方面呢？由於地形的不利，由於激勵民衆和抗戰的各項準備工作，事先做得不夠，所以處於極危險的地位，當時我們的任務，是以空間換取時間：爭取軍事力量的加強，擴大敵人的消耗，疲弱敵人的士氣，並激發民衆的抗戰意識，提高其必勝信念，以促成相持與反攻階段的到來。自從武漢退出以後，這個階段大體上是結束了。敵人在嚴重消耗之後，更而對着極端不利的山岳地形，百戰區的遼闊，要使他力量無法集中使用，於是在軍事上完全陷於進退維谷的地位，不得不採誘降分化，對敵消耗的政治經濟手段，以來速和速結。相反的在我們這一方面則由於軍事力量的愈戰愈強，由於全國的積極團結，由於勝利信念的普遍提高，及自然環境與我特別有利諸條件，已經由阻止敵人的進攻而漸漸進入於戰略的反攻階段了，敵人現在不惟已經不能摧毀我們的抗戰力量，而且也無任何方面可以減低我們的勝利信念。

現在抗戰的關鍵，已經不寄於軍事，而要着政治進步的程度如何以爲斷了。軍事方面，我們已奠定了勝利的基礎。今後的戰爭，不再純是軍事的競賽，而主要的是政治的競賽，也就是說抗戰的中心工作已由軍事轉變爲政治

了。至於就我們本身言，則激發抗戰意識，提高必勝信念的宣傳時期，業已過去，今後應該做的是有系統的把民衆組織起來，使意識與信念化爲可用的力量。所以在目前，爭取勝利的關鍵，就在於加強政治上的組織工作。

中央去歲制定縣各級組織綱要公佈施行，正是爲了適應這一要求而來。縣以下的行政機構，是政治上和民衆利害關係最密切的一環，但中國的政治機構，却以縣以下爲最不健全，這是我們抗戰力量上的致命傷害。假如不把這傷害迅速的加以有效醫療，那麼抗戰的真正勝利，就是不可期望的，更談不上建國的成功了。

新縣制就是醫療基層政治機構不健全的最有效方案，它的精神：正如總裁所指示給我們的，是要「喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治專業，以奠定革命建國的基礎。」它內容，則在於「管教養衛各項工作，得以能齊一步調，共同發展」。這一工作，在當前政治上實佔有極重要的地位。關於縣政在建國過程中所具備的意義，總理在地方自治遺教中已經有很多的指示，同時許多專家在近來更有不少詳盡的分析，此處勿庸贅述，我現不只指出一點，就是單就抗戰一方面言，如兵役，如糧食管理，如民衆訓練等緊迫工作，那樣不需要以健全的縣政爲依據？假如沒有健全的縣政，試問那一樣工作能獲得完善的效果？單只中央訂些法令是不會產生什麼力量的，一切要靠基層政治機構的執行，這不已經足以說明縣政是政治上最基本在抗戰時期最有意義的工作？

新縣制是政治上的重要工作，誠然。但他和苦悶中的青年有什麼關係呢？關係是有的，不但有，而且很大！新縣制與新青年的關係，寄託於以下兩方面：第一，新縣制需要新青年的積極參加，才能成功；第二，新縣制可以幫助青年解脫生活上各方面的苦悶。

從第一方面說，新縣制是一個廣泛的基層政治機構改造工作，因爲它的範圍廣泛，所以需要吸收大批新的幹部；因爲它注重改造，所以特別需要具有最大進步性的青年。全國新縣制普遍實施之後，究竟需要增加多少新的幹部，現在尚無可靠數字，據我調查四川實行新縣制縣份，每縣平均需用各級幹部人員（甲長除外）爲三千人，曠過

去縣政人員。增加三倍至十倍之多，以全國而論，則數目之鉅大，實足驚人。這一批幹部，決不是僅由現有低級人員中，可以提拔出來，而非由廣大的新青年羣中吸收不可。而且：舊制度之所以在腐敗，人事的無能腐化，也是一個重要原因，要改做得澈底，就要把青年的進步精神灌輸進去，所以新縣制非獲得青年的積極參加不能成功。

從第二方面說：青年之所以苦悶，是由於政治脫節及找不到中心工作，而新縣制則正可幫助青年解脫這種苦悶。因為現在抗戰的中心工作在於政治進步，而新縣制則是推動政治進步的中軸。握住這個中軸，推進這個中軸，就是對抗戰盡了最大貢獻。我希望一般的新青年，都踴躍的參加這個政治建設的奠基工作。論職業，這是一個前途寬廣，前程遠大的職業，因為縣政建設方在開始，縣政發展，前途是遠大的，所以寄託在這個工作上。職業，也一樣有遠大的前途。論學習，則縣政建設是最實際最接近民衆的工作，而廣大的民衆，則是產生一切有用知識的源泉。小從對民衆的工作中，新青年可以學習到無數的對生活最有用的知識，所以積極的參加新縣制工作，可以一舉而解決工作，學習與職業三個問題，可以使青年完全從苦悶中解脫出來。

說明了新縣制與新青年的關係之後，現在應進一步來研究一下，新青年應如何去實際參加新縣制的工作。

關於這，可以分爲兩方面，第一是在校的青年，應如何參加；第二校外的青年，應如何參加。

首先說在內的青年，這是指的一般大中學生，他們的課程是忙碌的，他們的志趣不一定希望完全參加政治工作，他們的社會經驗也比較缺乏，所以能參加新縣制工作的範圍，也是很有限度的，但是並不是完全不能參加，而且也絕不應全不參加，因為只有參加了這種工作，才可以使在校過着單調的機械生活的青年，更感到生活的意義。

在校青年應如何參加新縣制呢？這可以分三方面：一、努力學習地方自治課程，各級師範學校從本年起，課綱表甲已一律增加有地方自治，中學及大學課程，地方自治未列爲專科，但在公民或黨義中也是要講到的。要參加縣政工作，首先應認識縣政的內容及在革命上的意義，這就是努力學習地方自治課程，而學習地方自治，也可以說就

是參加新縣制的初步。二、多做與新縣制有關的課外活動，爲了增加學生的社會經驗，並提高其工作興趣，在課外活動中多做與新縣制有關的工作是很必要的。這些課外活動包括調查當地民衆組織及生活情形，舉辦補習教育，宣傳地方自治常識等等，於星期或例假爲之，既不妨害學業，亦可團結學生與民衆間的感情。三、寒暑假應參加一定的地方工作。因爲寒暑假的期限比較長，所以可能做些有系統的地方工作。如協助當地政府舉辦戶口調查，土地陳報，訓練壯丁，組織合作社，普及民衆教育等，在戰區則做些慰勞、救護等，一切要視當地情形及個人能力興趣而定，但無論參加任何一項工作，對於縣政建設都一定可以盡到很大貢獻。

其次講校外的青年。已經離開學校的青年，其生活情形非常複雜，有的在軍事部門工作，有的在文化部門工作，有的在一般羣衆團體工作，也還有一部份在遊離着，並沒什麼固定的工作。這些青年應如何參加新縣制工作呢？第一、無論本身工作如何，都應該研究地方自治理論，因爲新縣制是現在政治上的中心工作，我們必須研究地方自治的理論，才可以明瞭政治進步的前途。而每一個人都站在本身職業立場對地方自治加以研究，則理論提高，直接間接就是對新縣制盡了很大貢獻。其次，無論任何青年，總有一定的居住區域，而在他的居住區域以內，就要和縣政工作發生關係，當地的保甲，當地的合作社及學校，當地生產建設事業等，都將直接間接影響到他的本身利害，所以每一個青年，無論他的職業如何，都能在一定範圍之內，幫助新縣制之推行，而幫助新縣制的推行，就是對抗戰建國的推動工作。第三、失業或對職業不滿的青年，可以儘量參加到新縣制工作中來。新縣制所需人才，數量最大，凡願爲新縣制效力的人，決不會找不到適當的工作。固然，縣以下各級幹部的地位及待遇，都比以前低微，然而要知道在有意義的工作中，精神上要比高官厚祿而僅能伴食畫諾要愉快得多的。第四、是已經在縣地方工作的青年，無論他担任的是那一部門工作，總之都是對於縣政建設有關的，那就應該認清本身工作的意義與重要性，勤勉奮鬥，悉力以赴，同時並努力學習研究，以求知識技能不斷進步。這一部份青年對新縣制負有責任最大，所

以要積極堅定，努力工作，爲一般青年作榜樣。

政府爲了培養選拔新縣制實施幹部，現在從種種方面，爲青年開闢着參加新縣制的途徑：第一、各級政府多在舉辦訓練，訓練各級人材；第二、教育部實行擴大師範教育，增設學校及班次，以培養大批鄉村師資；第三、洛塘心選拔行政人員舉辦之普通考試及特種考試；第四、中央及地方舉辦之各種特殊訓練，如戰幹團，勞動服務營等；我希冀各地青年，對於這些訓練或考試，都一致熱烈的參加，凡是熱心於縣政的青年，通過這種機會，一定會獲得滿意的工作的。

縣政工作雖較濶微，然而却很有實際意義，湯以七十里，文王以百里而王天下，是中國政治史上的美談，現在縣境，大都在七十里百人以上，正可說是治國平天下的起點。一個人假如有才力的話，我相信在縣政的範圍內也儘可以有展佈餘地，不必一定都擠到都市裏去，才可發揮。過去中國人才集中上層，遂造成基層政治虛弱的現象，現在我們應該一掃過去積習，務使人才下注，以後大學或師範學校畢業的學生，都一定要先參加縣或鄉鎮內工作相當時期，俾軍官學校畢業生須先從少尉排長做起一樣，然後才能更作其他活動，這樣政治才可以走上合理的軌道，希望現在的漸帶年能看出國家用人行政的大勢，而首先踴躍參加下層工作，爲將來創一新的基礎新的模範，則無論對國家對個人，實在是再有利不過的事業了。

以上把新青年應如何參加新縣制的途徑，簡略的指出，這裏所說的幾點當然是很粗疏的，中國有句俗話，說是「蘇蘇大路通北京」，只要能認識新縣制的重要，有志爲新縣制工作，自然隨時隨地隨事都可予新縣制的幫助，不必限定於什麼形式的。

現在是中華民族最偉大時代，新縣制是這時代中政治上最重要基本的工作，希望一般新青年都能勇敢的擔負起對這一工作應盡的責任，不畏艱難，不辭勞苦，爲青年本身，開一新的天地，爲國家築萬年有道之基。

三二 新縣制與新生活

一、前言

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」裏面，最後一項列爲「厲行新生活」。爲甚麼把「厲行新生活」規定爲地方自治條件之一呢？要研究這個問題，就需要先把實行地方自治的制縣制和 生活運動的關係解釋清楚。

新縣制是甚麼？它是建國工作中的政治基礎建設，新生活運動是甚麼？它是建國工作中的精神基礎建設，沒有新的精神力量去推動新的政治建設，則新的政治建設必不易成功，相同的如果沒有新的政治力量去推動新的精神建設，則新的精神建設也不易普遍而深入，兩者互爲表裏，相輔相成的，所以要把新縣制和新生活相對的做一個比喻，則新縣制制之入官軀殼，新生活制之入於靈魂，既需要以靈魂來包容軀殼，就需要以軀殼去活潑靈魂，明乎此，我們就可以知道將厲行新生活定爲地方自治條件立法用意之所在，更由此面可以推知新生活運動在新縣制中所佔地位之重要。

二、新生活運動的要義

新縣制與新生活運動同爲建國所必需，亦同爲有關國家根本之大計，但是我們要想明瞭在推行新縣制的時候，怎樣去推行新生活運動，就需要認識新生活運動本身的主要意思何在。新生活運動，自民國二十三年二月十九日總共在江西南昌開始倡導以來，到今天已有八年了。歷史了。在這短短的八年當中，我們國家經歷着政治經濟社會文

(三十一年二月二十五日在中央日報發表)

化各方面歷史上空前的變化，而不斷發榮滋長的新生活運動，都在各種變化中盡了推動前途的任務，我們可以說假若在這個富有歷史意義的八年裏沒有這個偉大的精神改造運動之支柱，我們的抗戰和建國的工作，能否達到現在的狀態，實在成了一個大大的疑問。

新生活運動並不是憑空懸揣而成的，她有着久遠而正確而歷史背景，從遠處來說，牠是淵源於中華民族固有的美德——忠孝仁愛信義和平八德，和禮義廉恥四維，關於這一點，我已經講的很清楚，用不着再詳細解釋；從近處來說，牠是淵源於總理所遺教——三民主義。此中的道理，一般人或不明瞭，但是我們要把三民主義和新生活運動對照的讀起來，就很容易了解的。總理在民族主義裏，曾迭次提示我們，要恢復民族的地位，除了大家聯合起來造成一個國族團體之外，就要把固有道德先恢復起來，同時他曾講過一段極精闢的話，告誡國人，他說：「普通外國人總說中國人沒有教化，是很野蠻的，推求這個原因，就是大家對於修身的工夫太缺乏，大者勿論，即一舉一動稱尋常的功夫，都不講究」，於是他舉出很多的例子如隨地吐痰，留長指甲，不洗牙齒等等，又說：「我們現在要能夠齊家治國，不受外國的壓迫，根本上要從修身起，把中國固有知識一貫的道德先恢復起來，然後我們民族的精神和民族地位，才可以恢復」。把這些話同我們總裁所提倡的新生活「要從衣食住行日常生活作起，澈底作到整齊、清潔、簡單、樸素、迅速、確實」，互相對照來研究，就可認清新生活運動的淵源。

關於新生活運動的意義，總裁歷年所講的訓辭和各次新週年紀念告國民書及播講演，總計已在二十幾篇以上，我們對於牠的意義應該澈底瞭解，歸納起來說，新生活運動即在求國民道德與精神之提高，和國民智識與技能之增進，是一件最淺易而基本最重要的救國方法，同時也是一樁改造社會，復興民族，的偉大運動。

其次關於新生活運動的內容，也用不着特別說明，簡單說一句就是要實踐「禮義廉恥」的意義，總裁最初解釋為「禮是規矩矩直態度」，「義是正正當當的行為」，「廉是清清楚楚的辨別」，「恥是切

切實實的覺悟」，其後隨着中國社會環境急遂的發展，隨着我們抗戰形勢的進步，我們國民的生活方式和精神，要有更進一步的整飭和發揚，於是 總裁到新運五週年紀念廣播講演的時候對之又有了進一步的積極性的解釋，謂「對於『禮』的解釋應該由『規規矩矩的態度』 進為『嚴嚴整整的紀律』 對於『義』的解釋應該由『正正當當的行為』 為『為進慷慨犧牲』；對於『廉』的解釋，應該由『清而無私的辯別』 進為『實實在在的節制』；對於『恥』的解釋，應該由『一切切實實的覺悟』 進為『轟轟烈烈的奮鬥』 到這次新運八週年紀念日，總裁於告同胞書裏更強調告國人要厲行戰時生活，加強全國總動員，我們對新生活運動的意義，更應該有進一步的認識，而以新的『禮義廉恥』的目的為基本精神，以嚴正而切實的『軍事化，生產化，藝術化（合理化）』為中心目標，以普遍的『整齊，清潔，簡單，樸素，迅速，確實』，為實施原則，不斷求進步，不斷求踏實，以奠定新中國之基礎的生活革命運動。

明白新生活運動的歷史、淵源、意義和內容，我們可以得到一個答案，就是新生活運動絕不是普通的社會改良運動，所可比擬，追源溯始，就是心理建設的實行，倫理建設的基礎，社會建設的要務，也就是抗戰建國復興民族完成革命的根本運動。這可以引錄總裁的幾段講演來說明：如在「總理遺教第四講——心理建設之要義」一文內這樣說：「現在我所提倡的新生活運動，就其內容而言，則為國民生活革命運動，就其方式而言，則為普通社會教育運動；就其最後目的而言，則為民族復興運動中最重要是根本的中心工作，亦即是國民精神建設的運動，其意義與作用，與總理關於心理建設的一切遺教，完全是一貫的，因此我們可以說，新生活運動就是心理建設的補充實施辦法」。

又如在「三民主義之體系及其實行程序」一文內這樣說：「我們為什麼要着重倫理建設？簡單說就是要打倒自私自利的個人主義以掃除革命建國的障礙，在積極方面，是要改進人民的行為恢復民族原有的道德，從而發揚光大，

養成國民高尚、健全人格」。又說：「社會建設當以總理的民權初步作軌範，以組織保甲及社會法定團體為基礎，以推行地方自治開始實行各種基層工作為要務。民權初步是專講集會、議事種種法則的經典，其直接目的在在一般國民的訓練。這些原則，以練習初步的運用；其間接的目的，則在藉此養成一般國民重秩序、守法律、守組織的習慣，從而團結人心，增強民力，造成有組織的現代社會。這是社會建設最重要的條件，我們提倡的新生活運動，以禮讓廉恥為中心，其主要意義亦正在此」。

所以我們說新生活運動，乃是國家民族的精神支柱，假如沒有新生活運動的大動力在推動着，我們的抗戰形勢絕不會愈戰愈強，我們的建國基礎絕不會愈建愈堅，我們的民族威望和國際地位，也絕不會為列邦如此的崇拜和尊敬。

三、縣政建設何以需要厲行新生活

講到這裏，我們還只看到新生活運動和國家民族的一般關係，究竟在實施新縣制的時候，為甚麼必須要厲行新生活，仍有予以檢討之必要。

在開始我們已經說到，說「新縣制是建國工作中的政治基礎建設」，「新生活運動是建國工作中的精神基礎建設」但是我們必須要知道所謂精神基礎建設，並不是空洞無物的，我們要拿精神的力量去推動政治建設，同時所謂政治基礎建設也不單單方面的，而必須要拿政治的力量來擴大並深植精神建設，所以說兩者互為表裏，相輔相成，要說明這個道理，不妨舉出幾樁實例予以佐證。

第一個例證 總政關於新生活運動問題的講演裏面，曾屢次指示大家實踐新生活就要（一）提倡勞動服務，（二）提倡節約儲蓄，（三）推廣生產。

第二個例證 總裁在新運週年紀念告全國同胞書裏面曾指示大家實踐新生活要（一）實施民衆之訓練與組織，

(二)促進社會合作事業之組織，(三)加緊各種社會教育之普及。

第三個動議 總裁在六週年紀念廣播演說內曾列舉新生活實施要項，(一)厲行精神動員，策進戰時生活，(二)協助民衆建設，俾免受傷戰士，(三)協助肅清烟毒，增進國民健康，(四)促進國民經濟，增加戰時生產，(五)喚起婦女同胞推進婦女運動。

第四個動議 總裁在六週年紀念廣播演說內亦曾列舉工作要項，(一)切實戒除賭博，(二)澈底肅清烟毒，(三)普及節育，(四)推進衛生教育。

我們試一檢討上面所舉出的工作項目，誰能夠指出那一項不是縣政工作應該做的事業？又誰能夠指出那一項不是推行新縣制時候不應該急速推進的工作？不但都應該做和四該急速的做，而且還應當利用精神的力量，促進其發展，所以在業經公布的「地方自治實施方案」內，一定要將「厲行新生活」定爲自治條件之一。

從反面來講，假如在縣政裏邊不規定厲行新生活，將會發生甚麼結果呢？最容易推斷出來的，至少可發生以下四種弊竇。

第一、不厲行新生活，就不能革除一般人所犯的「污穢」「浪漫」「懶惰」「頹唐」的惡習。我們知道「政」是「乘人之事」，乘人的惡習不能革除，政治就難於實施。

第二、不厲行新生活就不能消滅社會上所犯的「貧」「弱」「愚」「私」的病態，這種病大家都承認是政治的障礙。障礙剷除不了，政治怎麼會進步？

第三、不厲行新生活就不能改正政治上所犯的「遲緩」「散漫」「腐敗」「推諉」「敷衍塞責」「畏難苟安」的積習，這些積習不革除，中國政治永不會進步。

第四、不厲行新生活，就不能到達管教養衛的目的。關於這一點 總裁已經在「教養衛」一篇訓詞裏告訴我們

「敦之要義爲『明禮義，知廉恥，負責任，守紀律』。『養之要義爲『食衣住行』四項基本生活之整齊，清潔，簡單，樸實』；『衛之要義爲『嚴守紀律，服從命令』，團結精神，共同一致』。至於管與新生活的關係，更爲明顯也。易見，管教凌衛本爲地方自治之指導方針，如果失去了新生活的規律，內容一定陷於空虛。

基於以上原因所造成的結果，必是國民生活不能改善，社會不能進步，政治不能改良，影響到新縣制的實施，地方自治的推行。由此我們更可以看出「地方自治實施方案」所以將「厲行新生活」定爲最後一項，正與「黨員守則」內將「有恆爲成功之本」定爲最後一項具有同樣的重大意義，換句話說，就是要「澈黨員守則的第一條至第十一條，一定要有恆方能成功，要實施地方自治第一條件至十三條件，一定要厲行新生活方能推行盡利。

四、如何推進縣單位的新生活運動

新生活運動爲新縣制的重要因素已經說明，進一步要研究實施新縣制時應如何厲行新生活的問題。其實新生活運動的方法，在新生活運動綱要裏面，早已規定的清清楚楚，我們現在所研究的，就是我們要用甚麼方式去活用此項方法？甚麼方式才是今後縣政工作人員共同努力的標的。僅就管見所及，提出以下五點，以供參考。

第一，要以身作則的工夫領導人民實行，我們要推行新生活運動，當然要先求自己本身能確實做到，才可以逐漸感化教導我們的部屬，學生，子弟，推而至於一般民衆，古人謂「其身正，不令而行」，又謂：「君子之德風，小人之德草，草上之風必偃」就是這個道理，以身作則便是身教，也就是，「推己及人」「潛移默化」的功夫，效力絕對強大，絕對可靠。總裁曾告誡國人：謂「社會的積習是千百年來所遺留下來的，改變自屬不易，所以必須用精神來感化，於是才能『金石爲開』我們若定自己不實行新生活，而偏叫他人去實行新生活，那便是缺少精誠，虛偽醜惡莫此爲甚，所以我們擔任縣政工作的人，無論是縣長秘書長科長以至鄉鎮保甲長，都應當個個能實踐新生活的條件，然後才能感召社會教導人民，造成一個新生活的縣治。

第二、要以宣傳和教育的方法指導人民實行。前兩已講到新生活運動，就是心理建設的實行，理會建設的基礎，至於心理建設之如何實行建設呢？總裁曾指示我們「要從教育和宣傳着手」。所謂教育和宣傳，我們不可僅從解釋，對於學校或是開紀念會便是教育和宣傳，而應當利用各種場合去發揮教育宣傳的效力，譬如在召集職員訓練的時候，訓練鄉鎮保甲人員的時候，以至於舉行保民大會中居民會議的時候，就要施以新生活運動之訓練，切實檢查與會的人有無違反新生活運動之規定，以養成每個人持久不變的習慣，然後新生活運動方能普遍深入於每個人民。

第三、要以競賽的方式鼓勵人民實行，教導和宣傳仍偏重於被動，繼而更應以競賽的方式去鼓勵人民實行，因為競賽是促進效率的不二法門。總裁闡述至詳，我們很可以利用人人爭強鬥勝的心理，訂出一個新生活競賽的方法，科與科競賽也好，鄉鎮與鄉鎮競賽也好以至於保與保，甲與甲，戶與戶，團體與團體，個人與個人競賽也好，能夠實行競賽的方法，就可以養成自覺自動的習慣，發揚觀摩儆儆的作用，由一人一戶即可達到全縣全省全國能厲行新生活。

第四、要將新生活運動與地方各項建設相配合，上面談到總裁歷次指示的推行新生活運動的工作要項，完全是實施新縣制所應該辦理的，但是這些項目，並沒有包括全部縣政設施，我們進一應把新生活運動的動力，裝配到各項地方建設事業裏面，如編查戶口，規定地價，開墾荒地。實行蠶桑，整理財政，健全機構，組訓民衆，開闢交通，設立學校，推行合作，辦理警衛推進衛生，實施救卹，以及其他地方建設等等，然後一切建設方有活氣而蒸蒸日上，新生活運動的本身亦格外充實而日進有功。

第五、要將新生活運動與國民經濟建設運動，國民精神總動員及全國總動員運動相配合，這幾項運動所具備的條件雖各有不同。其目的則只有一個——完成抗建大業，所以必須左右逢源，脈絡貫通，況且總裁對此早有訓示

「新生活運動所以奠定民族之精神的基礎，而國民經濟建設運動則所以充實民族之物質的基礎」，國民精神總動員運動就是要「遵守國民公約，堅定共同目標」，「發揮精神力量，完成抗戰建國」至於「全國總動員運動」，總裁在這次新運八週年紀念廣播詞內，特別強調要「以新運方法為基礎，深入社會廣為勸導」，所以實際分析起來，新生活運動與其他各項運動都是互相開聯的工作而必須表裏一致齊頭併進，方能發揮最大的效果。

五、結論

在新生活運動的八年中間，我們決不會忘記這樣一個事實，就是總裁在新生活運動七週年向全國廣播講詞內的回憶，謂：「回想新生活運動之初，我們的敵人對我們是如何的嫉視和詆毀，他們說這是『排日運動的結晶』又說：『這不過是中國五分鐘熱度的再演』他們忌嫉這一個運動深恐這一運動一推行，將為我們復興自始基」。但是其後國民經濟建設，國民精神總動員，全國總動員等各種復興民族偉大運動都相繼展開了，「有關建國根本大計的新縣制也繼之頒佈施行，我們可以聯想到敵人是如何的在嫉視或痛恨，但是使著所痛恨正是我們應該努力的目標，我們一定要竭盡一切的力量一一促其成功。我們要知道中國幾十年來的社會，就是一個上行下效的社會，所謂『上有好者，下必有甚焉者』，又有『風俗之厚薄奚自乎，繫乎一二人之心向背而已』。歷代風氣之養成多由於少數人之創設，近代有中國國民黨成仁取義的革命，才能喚起中華民族的靈魂，現在中華民族已覺醒了，不但覺醒，而且早已振負起抗戰建國復興大業，我們應如何扶持領導這一時代的民衆，完成此項神聖的任務就要靠我們全國二千餘縣日縣政幹部共同負起責任，以「昨死今生」之精神，厲行新生活，以一除舊佈新」之毅力，實施新縣制，樹立民族精神建設和國家政治建設的基礎，以創造三民主義的新中國。

結論

三三三 新縣制的實施與改進

新縣制的實施到現在已一年半了。凡認識新縣制爲建國基本工作的同志同胞們，對於這個問題，都在熱烈的期待着靜聽着，他的成果，他的消息。

這一年半正是我國革命史上最危險的階段。外逢不測的國際變化，內有緊急的糧食問題，幸而全國上下，都能遵循領袖的指示本着既定的國策，不恐懼，不動搖，堅定沉着，埋頭於自立自強的工作，終於使這一個偉大的革命的政治上基本建設，在經濟人事重困難中奠定了初步基礎，及今回首，我們是不能不感到又興奮又快慰的。

新縣制的實施現在究竟獲得了一些什麼樣的成績呢？單從我們所接到的，還並不完整的去年實施報告裏，已經可以看出以下幾種顯著的成就：

第一、關於機構的改造：去年正式開始實施新縣制的共有四川、廣西、廣東、江西、河南、湖北、福建、浙江、甘肅、陝西、雲南、甯夏、青海等十三省，其中四川、廣西、江西、福建、浙江、甘肅、雲南、甯夏等八省爲普遍實施，廣東、河南、湖北、陝西、青海爲部份開始。如果以縣數計算，那末總數共約有六百五十縣已經實施新縣制了。截至去年年底止，這六百五十縣的縣政府，已全部按照新縣制的規定改組完成，有百分之八十以上縣份，已將區署分別裁併或增設，有百分之五十以上的縣份，已將鄉鎮組織加以充實，即最繁鉅的保甲編整工作，四川、浙江、青海、甯夏等省，亦已辦完。這就是說，除去淪陷區及戰區不計，全國三分之二的縣份，已經把那舊的不合

時的，便於保守而不便於革命的機構打碎，另外代以新的進步的，可以在抗戰建國過程中靈活運用的組織了。

第二、關於人才訓練：各省去年亦不斷在大規模舉行，自省訓練團以迄縣裏的保甲長訓練，都在先後辦理。受訓人員，僅粵豫閩滇青甯六省不完全的數字，已在七萬四千一百餘人；其餘四川省訓練團，曾舉辦四期，區訓練班曾舉辦二期，江西的地方行政人員訓練，規模亦極龐大，如合併計算，則去年受訓人員，至少亦在十萬人以上。這也就是說：在基層政治建設的陣營內，去年一年，我們即獲得了十萬以上的強有力的生力軍，來解決橫亘在我們前面的第一個「人才缺乏」的問題。

第二、關於國民教育：新縣制的目的，是要做到每鄉鎮至少設一中心學校，每保至少設一個國民學校。在這方面，去年我們也。值得報告的成績。根據已有的報告，陝西業已完全做到這一目的，四川各縣鄉鎮中心學校改組的結果，已十分之九以上。每鄉鎮有一中心學校，深國民學校計增設二萬四千九百二十八校，已平均每兩保有一校。河南去年共增設中心學校一千八百八十一校，國民學校五千四百四十一校，達原計畫百分之九十以上。福建公私立小學調整的結果，中心小學已有一千零六十六校，國民小學有三千九百九十五校，與預定數目亦相差無幾。即比較貧瘠的青海，去年亦增加中心學校十個，國民學校一百個。其餘各省尚乏詳細報告。但根據已有的報告判斷，我們可以斷定，新縣制實行後一年內，國民教育的普及，實在有飛躍的進展。

第四、關於省縣財政：除青海豫鄂甘甯情形未詳以外，其餘四川、廣西、廣東、江西、福建、陝西、雲南、均已依照計劃，全部予以分割，浙江亦有孝豐等十縣劃分清楚。劃分以後，縣收入大致均有增加。以四川為例，去年即增加二千七百餘萬，幾為原數百分之九十以上。這一事實，大可提高了縣的獨立地位，可以塞住「無錢怎能推行新縣制」者之口。

其餘如衛生院的設置，合作數目及業務的增加，戶口清查戶口異動查報及土地探報的舉辦等，亦均有顯著的成

績。因為現在所收到的統計數字過於殘缺不全，所以不去一一列舉了。

對於以上的成績，當然不能說上滿意，我們知道政治改造是持久的事業，必須長期而繼續不斷的努力，絕不像軍事一樣，一個勝仗就可以決定戰局，而且從實質上看，以上各種成就，有許多也許還不能名實相符，需要我們多多去充實他，在這方面來的指摘，政府應該誠懇的接受，並作為改進的根據，但是無論如何，這個偉大的建設，我們是業已不顧一切艱難困苦的動手來做了。歐洲有句話就是：『你在開始去做的時候，就做得好，你已成功了一半』，我們雖然不應如此自負，但我們却應知道：工作開始並不是一件容易的事，因而一經開始，就必須把牠貫徹到底。

檢討一年以來新縣制實施的結果，我們發現牠不僅僅碰到了客觀上許多困難，而且它本身也還存在有不少的缺點。

困難方面最主要的有以下三點：

一、鄉鎮以下的政治機構，不少為舊勢力所把持。這些舊勢力有的是土豪劣紳，憑持有經濟的或政治的優越地位，飛揚跋扈，包攬一切；有的是地痞流氓，依靠着非法結合為背景，敲詐人民，魚肉地方，他們勢力的龐大，在某些地方，甚至可以脅迫新委人員亦不能不與之同流合污。因此要使新縣制的推行，能貫徹到基層，先須把這種舊勢力澈底掃清。但是他們也有他們深厚的社會基礎，要剷除也並不是件容易的事，在新縣制的推行上，他們就形成了第一個最大的阻力。

二、在推行政令時，工作中心太多，力量不易集中。本來按新縣制規定，縣已經取得獨立自治體的地位，但去年係剛剛開始實施，所以處處仍受上級限制。今天上級一命令，要以兵役為中心工作，明天又一命令，要以糧政為中心工作，一個縣政府的上級機關，既可能有幾十個，所以某一縣的中心工作，同時有十四五個之多，亦決不為奇。

。在這十五個中心工作裏面，新縣制也許恰恰是第十六個，這如何能積極的推行呢？

三、捐稅攤派太多，新政尙未能引起人民極大的信仰。新縣制並不是從天而降，乃是在舊的政治地皮上來建造的。但舊日地方政治的特色，第一個就是捐稅和攤派。第二個仍是捐稅和攤派，據調查，四川某縣全年正式預算不過一百八十餘萬元，而各種攤派合計，總數竟達五百萬元以上，單只人民所繳公穀，名稱就有七種之多，所有上級命令勸募的，到下級一律都用攤派形式來徵發，人民對於政治，只見到他征稅征糧征兵征工，而不見其對地方做什麼興利除弊的工作。新縣制施行以來，雖然有許多積極的建設，然對以上諸弊，仍未能完全革除。因此也就不能引起人民的強烈信仰，人民沒有強烈的信仰，單憑自上而下的推行，當然會常常遇到困難了。

缺點方面也有下列三個：

一、計劃與預算未能配合。去年各省制定新縣制實施計劃時，省預算大部早經確定，所以計劃核定之後，經費往往尚無着落，以致實施步驟不能不延緩。至於各縣，百分之九十是連實施計劃也沒有，而省縣財政之畫分，與縣預算之編造，大多數並未注意到與新縣制的配合，所以預算自預算，而計劃自計劃，預算沒有計劃作中心，雖支出甚多，而無裨實際。計劃沒有預算為基礎，即令盡美盡善，也不過一紙空文。

二、督導考核不夠，官僚主義的作風還依然存在。上級所發的法規與命令，到縣以下是否已經執行，是很少切實考核的，在法令頒發的時候，往往是雷厲風行，但時間一久，連頒佈者本身也就把這回事忘記了，至於這法令是否切實可行，那自然也往往有商討餘地。還有一種現象，就是上級命令頒發到下級的時候，有的已經過了限定的期限，限四月辦完的事，五月底才奉到命令，這怎麼能執行呢？還有某一種事業必需先辦，而有關法令，則遲遲不頒發，甚至遲到半年以上，仍然在擱置着。無論那一級均犯這種毛病。這一種情形用一句話來說就是官僚主義，各級機構只求委託本身責任，不顧別人死活，祇責人家做，自己則袖手旁觀。在新縣制的推行中，我們還到處可以發

現這種官僚主義的現象，實是新政的一大污點。

三、新縣制的宣傳工作不夠。有許多地方，區署以下的各級負責人員，現在還沒有見到縣各級組織綱要，一般民衆更不曉得新縣制是個什麼。這個偉大的政治建設工作，事先不能把它的内容與精神，充分的宣示於民衆。尤其是一般負責責任的縣以下區鄉鎮長及保甲人員，使之在精神上與技術上先有準備，而僅僅在開始實施時，頒發一紙命令，各級負責人員對於法令的精神，尚不明瞭，對於法令的内容，亦不理解，而要他去能按照當時當地的環境，有計劃的活潑的去執行命令，克服困難，這如何做得到呢？有許多地方基層組織改組之所以成爲有名無實，主要的就是由於這一缺點所致。

過去一年中，我們可以說是新縣制實施的實驗時期，對於它所遭遇的困難及本身所發現的缺點，我們絲毫沒有恐懼的理由，而且恰恰相反，我們正可以從這些困難與缺點中，接受寶貴的教訓，改進我們的工作，使今後新縣制的推行，更可以順利。

我們今後應該從那些地方，來改進我們的工作呢？現在我提出以下八點，希望大家參考：

第一、要打破舊有的勢力，充實鄉鎮以下的組織。根據各方報道及政府視察結果，縣一級在人事上及組織上，過去一年間都確有極大進步，惟鄉鎮以下的多爲舊勢力所把持。稗草不除，嘉穗不生。我們知道，新縣制的真正基礎，實建立在鄉鎮以下，所以這種現象必須打破。行新政用新人，本爲不易之理。新的制度不能擺在舊攤子上面。現在要充實鄉鎮以下組織，自然首先即須掃清一切地方上的舊勢力，不過我們也不是說，一切舊人都在拋除之列，一切都必須援引初出茅廬的青年。不是的，我們打破舊勢力，要從組織上着手，就是要打破舊勢力所賴以存在的組織，無論廟的，暗的，宗法的，社會團的，以及其他各色各樣的團體，凡足以使區鄉鎮保甲人員形成橫的組織者，純爲私人團體者一律加以澈底消滅，土豪劣紳地痞流氓所賴以互相勾結的連繫，以助廉潔健全的新生力量的長

成。這才可以使新縣制的影響深入到下層。

第二、發揚民主精神、實行民主監察，開展民衆團體組訓工作。新縣制偉大理想就是走向民主，而要培植新的革命、政治力量，也非採取民主的方式不可。我們要迅速成立縣參議會，舉行鄉鎮民代表會，認真的召集保民大會及早居民會議，並使之對各級行政機構，有監督督促之權。同時對民衆團體組訓工作應努力開展，以凝結民力，擴大民主的效果。

第三、厲行行政三制辦法，注重督導考核，力求工作計劃與預算的互相配合。消滅行政中的官僚主義。發一個命令，要顧及到命令的切實可行，一經發出，便必須嚴密督導，貫徹到底，不容有任何推拖擱的現象。定一個計劃，必須同時確實實施這一計劃的經費，而一切經費的支出，也必須同時根據工作的計劃。在今後的新縣制上，不容有一個計劃落空，也不容有一文錢浪費。所有一切官僚主義的弊端，如濫發命令，濫用文牒，裝飾門面，諉卸責任，避重就輕，不求有功但求無過等手眼，應該讓它從縣政人員中一律廢除。

第四、嚴格劃分地方自治與委辦事項的範圍。中央與省對縣所發命令，與中心工作，應使絕對一致。現在的情形，似乎是一切工作，最後都一律壓在縣的頭上，一切建設無不屬於國家的，屬於省的，或屬於縣的，只要是在某縣範圍內，便即在某縣徵工、徵料、徵款，一切國家，或省行政事項，只要多少與縣有關或可能利用着縣各級組織時，便一律命令縣去辦，縣各級組織幾乎完全成爲替中央及省辦雅差的勤勞，這與新縣制的精神，是全不相符的。今後我們應嚴格把中央及省與地方自治事項，劃分清楚，按照縣網要所定，凡屬委辦事項，應於公文紙上註明，並且這些委辦事項，中央及省在發命令時，應籌給款項。各級所定中心工作，應使貫徹始終，免得下面有無所適從之苦。

第五、加強新縣制的宣傳工作，大量印刷有關法令及須知，散發或廉售於各地，使各級公務員及民衆均能明瞭

新縣制的內容及精神，所有中央頒布的法令，應普及各省，各省頒布單行法令應普及到各縣，各縣所頒的法令應普及各鄉鎮其及保甲尤應注意到有關各處，尤其應注意的，是各省所定實施計劃，必須普遍各縣知照研究，并根據所定出本縣實施計劃，向民衆廣爲宣傳。同時中央及省，也應盡力動員一切輿論力量，造成研究與實踐的高潮。只有這樣使全國上下，完全明瞭新縣制，認識新縣制的積極意義之後，它的實施才可以獲得順利的條件。

第六、縣各級行政機構，應注意行政管理，力求本身的健全與合理，以爲社會楷模，而堅定民衆對政府的信心。中國地大物博，社會向來有種『不在乎』的態度，一切人力財力物力的使用，浪費外多其在政治機關尤於官僚主義所存在的情形尤甚，以後各級政府本身，應力求革除此弊。凡關內務，如如何使文書處理得簡捷，如何使財力應用得節約，如何使人事管理得合理，如何使物資使用得經濟，這許多問題，都應從最小的地方，一一考慮到，然後機構組織，才可以整潔，節約井然有條，具備一種新興的氣象，而樹立民衆對政府的信任。並且本身健全後，才可以健全鄉鎮，推動庶政。

第七、整理財政，統收統支，廢除苛雜攤派，公平人民負擔，這一項在當前是最重要的工作，中國雖然富，但老百姓却是窮的，無論戰時支出多麼浩繁，但關於民衆負擔，却不採竭澤而魚的政策，尤其不能使窮人比富人出更多的錢，現在新政的不易推行，就在於每與一新政，苛雜攤派亦隨之而來，今後這些現象，必須改善，縣鄉財政應注意整理，努力做到剷除中飽，廢除攤派的目的，賦稅皆可增量，決不能令其名目繁多，所謂苛而不應援，次要的工作，皆可犧牲不辦，亦不可令民衆忍受無法負擔的負擔，在今天一切行政工作的上軌道，都要以財政的上軌道爲基礎，縣鄉財政如不能整理，出了軌道來，那末其他工作，更將步步荆棘了。

第八、改良現行教育，使與縣各級組織需要人才相配合，與各種事業發展相適應；並在待遇上，採各級平等制，以求人才的下注。現在鄉鎮以下人員，大多知識腐舊，能力平庸，絕少幹練有爲的新興人才，這種現象的根

本原因，當然在於過去教育，根本未注意地方行政，以致基礎人才缺乏。但在目前還有一更重大的原因，就是待遇菲薄收入尚不足以糊口，以致有能業者，均避去不就。以後教育制度及課程，應更加使與地方自治的推行配合，確實精密統計，為地方自治培養有用的人才。但同時對於縣各級人員的待遇，也應依據平等制的精神，把下級人員待遇提高，以爭取社會優秀人事到鄉鎮以下來工作。

以上八點，都是我們今後必須改進的。當然，應改進的事項，決不止這些。無論中央省縣地方，每一個新縣制工作人員，尤其是從事基層工作青年，均應皆認清新縣制為建國之基本工作，也就是革命的神聖事業，不分何時何地，均應以革命的精神，革命的手段，處處留心，事事研究，天天克服困難，事事力求進步，然後這個偉大的政治建設，才可能於二年內立下基礎。同時希望社會各方面一致對新縣制的推行，於以不容氣的批評指教，和鼓勵，以爭取革命建國之基本工作，早日完成。

三四 縣政計畫之完成及其實施要領

(三十年十月六日在中央聯合紀念週報告)

主席各位同志，今天兄弟奉命報告，題目是：「縣政計畫之完成及其實施要領」，包括總理遺教總裁訓示，和工作報告，爲仰利起見，想把他分爲縣政計畫委員會之產生，縣政計畫之根據與方式，縣政計劃與縣政建設，縣政計畫之經過與完成，縣政計畫之實施與要領，及結論等五段，作簡略的報告如左：

一 縣政計畫與縣政建設

「縣」卽總理所說的「縣爲自治單位」之縣，又云「政者衆人之事」，可見一縣的衆人之事，謂之縣政，「計」卽設計之計，卽孫子「始計」之計。「畫」卽繪畫圖表之意，合起來講，卽總理說「從知識而構成想像，從想像而生出條理，本條理而籌備計畫，按計畫而用工夫，則無論其事物如何精妙工程如何浩大，無不指日可以樂成之意」，於合言之，卽將一縣衆人之事，設計出來，製成圖樣，使辦理縣政工作的人，可以按圖索驥，計日課功，謂之縣政計畫。

中國國民革命之目的，在求中國之自由平等，亦卽在建設一光華燦爛之新中國，建國要怎樣建法呢？國父已經告訴我們，中華民國建設之基，在地方自治，地方自治當以縣爲單位，國父說：「吾夙定革命方略，以爲建設之事，當始於一縣，縣與縣聯以成一國」。這就是說，要建國就要先從建設縣做起。要把建國譬作築屋，國父有一段很警闢的話指示我們，他說：「中國人普通心理，以爲無論甚麼事，都要從上做起，譬如造房子，下面沒有動工，沒有做牆基，使老早搭一個空架子，先要上樑，上了樑之後，然後再做下部……不知道外國人做大房子是要先築一

層很堅固，屋基，從下做起，然後一層加一層，便做成一所高大的洋房。又說：「三千縣之民權，猶三千塊之有礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立」。由此可知建設這一所大房子的大方針，國父已明白指出，所惜他沒有看到這所大房建設成功便逝世了。

總裁繼承國父遺志把握住這個大方針，於數十年革命演進中，親身體驗出一個建設基層政治 根本方案——縣各級組織網要徹底改革縣以下各級政治，以適應抗戰建國的需要。有如一位偉大的工程師，按照國父的理想，設計出這樣一個總的圖樣。

現在大方針是有了，總的圖樣也有了，緊接着一步就是我們要如何去按照這個總圖，再把他詳細繪製補充起來，那裏應該築屋基造花園，那裏應該開欄窗子，那裏應該是臥室，是廚房？一一區劃繪製好了，然後再交給職工們去照圖興築。這個工作是甚麼呢？就是縣政計劃工作，也是我們縣政計劃委員會應盡的職責。

至其涵意，現代計劃，本分為經濟計劃與政治計劃兩種，縣政計劃，究竟屬於那一種呢？普通人看來，以為必定屬於政治計劃，但遵照總理論斷，「吾所主張之地方自治，不僅為政治組織，而且為經濟組織」，是則縣政計畫，不僅單純的政治計畫，而且是經濟計畫，此中涵意，我們似應首先認識的。

二 縣政計劃委員會之產生

縣政計劃委員會之設立，係原始於第五屆五中全會所議決之「縣以下政治組織實施案」。第 一項之規定，設置縣政計畫委員會而產生，因中央黨部，原設有地方自治計畫委員會，但以設計方案，須由中 會交政治委員會通過，交國民政府再交行政院，輾轉費時，適總裁在四中全會有一「改進黨務與調整黨政關係」之演講後，即演進而為「確定縣各級組織問題」，改革新縣制，事在必行，故建設縣政計畫委員會，直隸於行政院，以期敏捷。縣政計畫委員會，並於二十八年六月二十六日正式成立，設正副主任各一，主任委員為兼任，委員十一人，八人為義務職，

一人爲專任職，不設視察專員五人，辦事員雇員九人，實驗大小員工，專任者不過十八人，經費每月八千一百元，組織極經濟簡宜，責任又比較重大，只有戰戰兢兢唯恐隕越，以精神勝物質，以人事補天工無日無時，不在殫精竭慮以期達成任務，自九月十九日縣各級組織綱要，頒布後，二十九年元旦，行政院復下令全國普遍實施，限三年完備之本會即於六期間，依據綱要從事附屬法規方案之擬訂及實施計劃之審核，到現在合計有二年零四月之時日，此即本會產生之略史。

三 縣政計畫之根據與方式

我國自清末舉辦自治，至今垂三十餘年，滿清不過假借民意機關，實行專制政策，談不上自治。至民國初元，張洋軍閥割據自私，亦不足以言自治，即本黨北伐成功，雖頒布「縣」「市」組織法，銳意實行自治，然亦因由專制驟變共和，舊污未去新治難生且凶軍事頻興，未能專心致力於地方自治，過去舊縣政上的系統紊亂，內容空虛，法律繁複諸病根尙未能一掃而空，故雖經十餘年之努力奮鬥，基層政治仍不建立，不能完全喚起民衆，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，而達到總裁抗戰建國之願望。所以有縣政計畫委員會組織條例之頒佈，其職掌即在擬訂新縣制有關之法規，並審議與視察改進等項，其計畫根據爲五：（一）總理遺教，即三民主義建國大綱，地方自治開始實行法等（二）「總裁訓示，（本會會編有：一總裁對地方自治之言論」正續兩輯），（三）中央歷屆議決案，（包括各次代表大會各屆全會及執行委員會等），（四）抗戰建國綱領，（五）縣各級組織綱要等，並針對過去病根訂立矯正之方式如下：（一）具體化，即對於全盤縣政，爲整個之計畫，雖名稱之微，亦須就其歷史習性設法劃一，一掃過去系統紊亂，政出多門之弊。（二）實際化，即所擬訂之法規，必力求合乎我國國情，適應民間需要，以免閉門造車之弊。（三）簡單化，即對於一切法律條文，力求簡單，一掃過去法令紛繁之弊，正吻合孔副院長對本會各委員「縣政計畫，宜切實簡當」之訓示。

四 縣政計劃之經過及完成

本會工作可分為「審議」和「計畫」和「編纂」三部分。審議是對各方擬訂的法規方案，加以審查校正的工作。計畫是對有關縣政設施，予以設計規畫的工作。編纂則是對縣政內容，尤其是新縣制實施要領及普通常識予以普遍而正確的宣傳工作，後附完成工作一覽表就是這樣分類的，現在一一說明如下：

一、審議部份：審議的工作，分為「奉交審議」和「奉召審議」兩項。奉交審議，是奉到上級交下的計劃，提供我們的意見。奉召審議，是奉到上級命令對某一計畫，須遣派代表參加討論。審議的對象，大別之為「方案」和「法規」兩類，在過去兩年之內，曾經奉召審議過十九省「縣各級組織綱要實施計畫」，和十七省的「縣政府組織規程」。同時奉交審議，有「各省厘定縣等辦法」和「縣政府分區設置規程」等十五種法規。不過有一點應當提明的是無論是奉交審議的，或是奉召審議，我們的意見都要經會議討論決定，然後再作整個的貢獻，可以說無論對任何一條法規方案我們意見是統一的，集中的，只有全會整體的意見，沒有個人或代表私人的見解，所以本會陳述的意見，多蒙行政院採納。

二、計畫部份：計畫是本會的中心工作，本會的全部精力即集中這一部份。因為我們感覺到縣政包括之範圍至為廣闊，可謂事務紛繁，百端待理，乃羅致各方專家成立專門委員會，下分十六組，即法制、人事、財政、戶口、警政、教育、土地、合作、農業、工業、交通、水利、衛生、行政管理社會救濟、社會調查等，每組專門研究設計一個問題，成績都非常良好，現在為求適應縣政機構及簡明起見，把十六組所擬訂的法規，合併為七部門，即民政、財政、教育、建設、軍事、地政、及社會等，另外在這七類尚不能包括的，作為其他一類。民政類，共擬訂法規方案等十二種，財政類有六種，教育類二種，建設類七種，軍事類二種，社會類八種，地政類四種，其他有五種，總計有四十六種，其中教育和軍事兩類比較少些，其原因教育類，留待後面詳細說明，軍事類，則因本會曾擬

有「縣各級壯丁隊組織大綱」，呈送行政院核定，嗣奉令關於壯丁隊之組織，即適用國民兵團之規定，國民兵團既已有系統之法規頒佈，本會已無重複擬訂之必要。此後無論任何一縣舉辦任何一件事業，皆可有所遵循而不致再有旁皇歧路盲目實施之弊。

三、編纂部份：編纂工作，本來並不是本會明定的職掌，但因此實施新縣制之際，經過細心體察，感覺到一般人不但對於新縣制的理論和內容尚沒有深刻的瞭解，就是從事縣政的工作人員，也有不少仍為認識不夠的，因而深感宣傳之重要，特集中同志精力，於每日早晚，自修時間，致力於此項工作，兩年以來，曾編有九種縣政叢書，四種講義，十二種須知，四種期刊，四十四篇論文，五種視察報告，六種統計圖表，皆深受社會之歡迎，叢書銷路很廣，各方函索者極多，論文一項，總共約五十餘萬字，刊載於各種雜誌除盡宣傳之功效外，尚獲稿酬千餘元，這些都是各同志心血的結晶，也是對黨國家特別的報效。

總言之，我們這兩年來的計畫工作，雖不能謂為有特別成就，然亦不無重要收穫，這些收穫之所以獲得除各級長官督導有方外，則有賴於「計畫程序之週密，計畫重心之樹立」，和「計畫體系之嚴整」。現在再分析說明如下：

一、計畫程序：我們確守的計畫程序，即每一法規之規定，先要由會務會議根據二項所述決定原則，然後按其性質，分交專門委員會，各組詳細研討，按照方式，擬成具體辦法條文，再交會務會議審議，提交委員會會議通過，呈請行政院核定公佈，必要時並得先分送各省政府及附近縣政府徵詢意見，甚而派員赴附近各縣召集縣行政人員開座談會，然後由會務會議和委員會通過呈院核定。惟因如此，所擬定之法規方能實際化，合乎我國國情，適應地方需要而免閉門造車之弊。

二、計畫重心：我們選定的計畫重心有戶口、地政、財政、教育、合作、人事、農業、交通，等八部門。這

八部門，都是關係立國之根本，施政之要素，尤其是戶口之調查，與地籍之整理兩者，更為重要。戶口一項，特訂有「縣戶口普查條例」，「戶口異動查報條例」，「修正戶籍法施行細則」等三種法規，以期澈底解決戶口問題。地政一項特訂有，「縣土地測量登記標準」，「縣土地使用統制方案」，「縣佃農保障方案」，「創定自耕農標準」等四方案，（地稅改革方案，因土地申報尚未辦竣，留待內政部擬訂）以期解決民生問題之大部分。財政一項訂有「縣財政整理綱領」，「縣財政整理辦法」，「鄉鎮財政整理辦法」，「鄉鎮財產保管委員會章程」，「縣地方款產清理委員會組織章程」及「縣參議會決議縣預算決算辦法」等四法規，以期縣鄉鎮財政得有合理之解決。教育一項訂有「縣立初級中學設置標準」，「縣職業訓練班規程」等二法規，加以審議之「國民教育實施綱要」；「鄉鎮中心學校暫行規程」，「保國民學校暫行規程」，「縣教育行政實施綱要」與編纂之師範學校簡易師範學校地方自治課程標準，師範學校地方自治建設課程標準等，則縣以下教育問題，即可獲一適當之解決。合作一項，訂有「縣各級合作社組織大綱」，「縣各級合作社組織工作計畫綱領」，「中央省縣合作金庫，與合作社物品供銷處籌設大綱」等三法規，則縣合作專業均可獲充分之發展。農業一項，亦訂有「縣農業推廣所組織大綱」，「縣農林場組織章程」，「縣水利建設實施辦法」等三法規，則對於農業之改進與發展，亦可有重要之補助。交通一項，訂有「縣道路修築及管理辦法」，「縣航道管理辦法」，「縣辦電話設置辦法」則對於縣之交通，即可大體完成。惟人事一項，因上級主張暫維現狀，故所計畫之一縣長任用辦法及審議之修正縣行政人員任用條例等，一時恐不能公佈，是人事法規尚未具體化，也是本會深以為憾的地方。但將來縣政之能否建設成功，人事制度關係極大，所以我們的見解，人事制度必須建立最好由內政部補擬縣人事規章，或由中央設計局將中央省縣文官制度（即人事制度）予以詳密之厘定，至於我們的主張，經兩年來之經驗，及攷慮，已有具體之改進意見，俟有機會當以論文發表，以貢獻於上級及主管機關，而填補本會計畫重心僅有之缺點。

三、計畫體系：我們訂立計畫體系，也是值得說明的，這些計畫，初看似乎是頭緒紛繁，實際却屬一體，可以說今之則各自獨立，合之則成整個體系，其要點則在使全縣政計畫之具體化，不但具體化，而且簡單化，遵照總裁「宜少訂法規，多編須知之手令，對於一切法律論文，力求簡單，一掃過去法令，紛繁之弊，其有事務繁複，非法律條文所能盡其詳的則另定綱領或方案，因法規有強制性質，綱領方案則可分別為適宜之措置，係標準性質，較富彈性，其主管事務更為繁複，有非一二種法規綱領所能包容詳載的，則又加編須知，就是就各種法規綱領的重要部份，以及實施的手續技術，加以補充說明，以求易於瞭解，例如以衛生工作來說，先訂有「縣各級衛生組織大綱」，繼補充以「縣衛生工作實施綱領」，更補編以「縣衛生須知」，有了這樣目的一致，詳略不同的三種方法，即使沒有此項專門智識的人，也可以細心體會，按圖索驥，指日觀成，而不致再發生法不能行或行不迪的弊病，其中須知一種，關係尤為重要，對之亦格外注意，現已編有十二種，中有「縣長須知」，凡六萬言其對象為縣長科長，至少在萬人以上。有「鄉鎮長須知」，約八萬言，對象為十六萬正副鄉鎮長，加上鄉鎮公所各股幹事，至少當在五、十萬人左右。還有「公民須知」，對象當然是四萬萬七千萬人。「縣行政管理須知」，在以之統一全國各縣政府人事、庶務、文書、財務之行政，對象尤難悉舉。要言之，無非貫輸以革命精神，現代常識，以指引公務人員，開導全國人心，共同邁入縣政建設之途程，但是因為受人力和時間的限制，各項須知尚嫌不足，希望行政院將來能繼續編訂以求齊備，本會因仰體時艱，已自行呈請，於本月底提前結束。

前面已經談到縣政計畫工作，本來非常繁重的，何況是一樁創舉的事業，自難求得如何的天衣無縫，盡善盡美，但全部的計畫，含有四種特別點：其一是主義與計畫貫通，完全是根據三民主義的最高原則而擬訂。其二是中央省縣鄉鎮貫通，完全是本着上下一貫的政治體制，其三是理論與事實配合，沒有一個計畫是憑空懸揣。其四通才與專才配合，沒有一個計畫不是專門技術與實際經驗之合一，所以我們敢相信含有這四種特點的計畫，雖不中不

違矣。

本會的組織既經濟簡單，時間又這樣短少，何以能完成此項重大工作。則全賴中央常會，總裁主席本院正副院長，各院院長之督促指導，而主席林公與孔副院長，均承蒞會親賜指示，以及各省各縣各機關團體之合作，並靠自會內會外所聘一百七十七位專門委員之協助。這些專門委員，均係中央五院，各部會，各學術機關各社會團體各項問題之專家，以及附近各省市縣地方之實際負責的人士，有實際經驗的佔百分之七十，富有各種專門學識技能的。佔有百分之三十。自中央以至省市縣之專門人才，多已羅致在內。此外在各院部會，雖然聘有專家，尤恐不能代表其原有機關之意見，復請各院部會派代表參加，總計連專門委員和代表及本會專員組員約為二百人，兩年以來均能仰承領袖之威，精誠團結，互助合作，充分表現民主集權的精神，始終不懈攜手並進，共赴一的，所以才能有此繞倖成就，計劃提前完成，而各正副組長，如黃右昌、陳長蘅、金寶善、壽勉成、趙祖康、饒天鶴、宋彤、孟壽椿、吳大鈞、鄧玉坤、朱為珍、鄒樹文、康時振、許世瑾、徐世大、鮑德徵等領導熱誠，尤為感佩，深為國家民族慶賀，為本黨政府領袖慶賀。

五 縣政計劃之實施要領

縣政計劃，現已大體完成，以後就是實施問題，關於這問題，以前實施時，所有計畫方案，均由中央規定，各省照行，像以前內政部所定「主管事務分年進度程序表」(即六年訓政)之類，但是結果都落了空，完全沒有做到。中央鑒於以前的失敗，行政院特別定訂新縣制實施的原則三項如次：

第一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣份，暫時不能施行者，得由省政府呈請行政院核定延期實施。

第二、各省政府應體察該省境內各縣之人力、財力，分別規定其完成期限，但至遲應於三年內全省各縣一律完

成。

第三、縣網要推行順序，由縣而鄉（鎮）而保甲，至各項事業之進度，由省府斟酌各地方情形分別規定。

這三項原則，都富有極大的伸縮性，並且實施計畫是由各省自行擬定，呈由中央核准，各縣依照各省實施計畫擬定本縣計畫，再由省政府核准，行政院根據各省計畫，加以督導考核，這是實行上一個極大的進步。自二十九年起，除淪陷區的東北四省，及各特別市外，未實施者僅有西藏及新疆兩省區，暫緩實行者，有綏遠、山西兩省，未能實施者，有爲特殊原因阻撓的河北察哈爾及蘇北陝北，其餘十九省均已於二十九三十二年普遍實施，或分期實施，實施以後，各省均能努力進行，空氣爲之一變。二十九年度各省實施新縣制後之成果，據不完全的報告，關於機構之改進，人事之訓練，國民教育之發展，省縣財政之劃分，均有極大的進步，但同時也還遇不少的困難，發生不少的缺陷，應該改進之處甚多，在這短時間內，不能詳細檢討。兄弟曾有「新縣制之實施與改進」一文，在中央週刊第四卷六期及在去年九月三十一日的大公報上發表，各位同志若感覺興趣，請自行翻閱，現在只好化繁爲簡，把下列三點，作爲改進的要領。

(一) 要有革命幹部。縣網要其實行三民主義的工具，縣網要當然是革命的縣網要，「行政用新人」，爲政治的通例，何況革命事業，實行革命主義和新縣制，自非革命的信徒和革命的幹部，絕不會忠實執行，甚或陽奉陰違，暗中阻撓；故由中央、省、縣以至鄉（鎮），非有革命的幹部，切實去執行不爲功，縱從廣義來說，亦必須錄用信仰三民主義，或受過革命訓練的人充任各種工作，與革命幹部開誠合作，始能勝任愉快，至於革命幹部的培養補

充，最重要最根本的辦法，是由學校培養訓練，使學校所培養訓練出來的學生，即係各級所需要的實務人才，惟是此法雖好，不能應目前之需要，目前可以救濟之辦法有二：第一爲就地取才。所謂就地取才，就是就原有機關職員中選拔，就原有各級黨部同志中選拔，就全縣知識份子中選拔，就各鄉（鎮）自然領袖中選拔，古人說「十室之邑必有忠信」只要負責者處處虛心，不患無才；第二爲就地訓練。所謂訓練，不但是指各級開班訓練而言，兄弟以爲除中央省區縣之訓練而外，應由機關主持人，以革命化、軍事化、學校化的方法，不斷的訓練，視機關爲幹部訓練所，成就必大，今人常作才難之嘆，其實才何常難，全在負責者之能用與不能用，善選與不善選，會教與不會教耳，程子謂：「天生一世人，自足了一世之用，但恨人君不能盡用天下之才，此其所以不能大治」，真是至理明言，毫不我欺。我們的主義，是革命的主義，我們的計劃，是革命的計劃，我們的民權，是革命的民權，以後無論各級用人，或短期訓練，或學校教育，均應以此爲鵠的，培養成大量革命幹部。總裁認定周公、王安石爲我國兩大政治家，周公禮賢下士，故開八百年基業，王安石則成就殊少，因爲王安石無幹部之故，此可爲鐵證。

（二）要厲行工作考核。所謂考核，應包含督導獎懲之妙用及功能。總裁在行政三聯制上言之已詳，行政院亦有新縣制督導考核辦法之核定，勿庸贅言。語其竅要，可分爲兩截：前截爲督促指導，即遇有錯誤，爲之糾正，遇有困難，爲之排除，遇有缺點，爲之補正，中央考核省，省考核縣，縣考核鄉（鎮），必要時中央得抽查縣，省得抽查鄉（鎮）；後截爲獎懲，即法家綜核名實，信賞必罰之意，凡歷史上之大政治家，如管子治齊，商鞅治秦，孔明治蜀，皆用此方法而收奇效，新縣制之推行，亦不外此，更應加強，以策事功。

(三) 普及工作競賽。工作考核，爲長官的獎勵，工作競賽，爲社會的鼓勵，考核則耳目有限，時間有限，容易取巧規避，獎勵有時而窮，競賽則十目所視，十手所指，名譽所關，可以啓發自發、自勤、自強之精神，其工作如水銀瀉地，無空不入，效力至爲偉大，工作競賽，如蘇縣兩次五年計劃之成功，全賴於此。吾國古代如漢朝之賢良方正爲人才競賽，王陽明之旌善牌、瘴惡牌，爲道德競賽；社會上所行之龍舟競渡，可謂體育競賽。吾人應遠師先民，近效蘇縣，並應擴而充之，普遍實施，以盡推行新縣制之能事。推行方法，縣政計畫委員會已擬有「縣工作競賽辦法」及拙著「展開新縣制的工作競賽」（見二十年九月十二日掃蕩報），不再贅敘。

「得人者昌，失人者亡」，歷史具載，可以覆按。「幹部決定一切」，故第一應注意幹部，尤應注意革命幹部。明是非，嚴賞罰，爲治國平天下之大經，欲改迨政治上之風氣，非從獎一以勸千，懲一以警百入手，不易收到宏效，勵行工作考核，列爲第二。工作競賽啓發人努力向上，可以轉移社會之風尚，故列爲第三。以上三項係以革命幹部，施行儒家精神，法家手段，果能靈活運用，澈底實施，在實際工作中，排除一切困難，補正一切缺陷，則以個人愚見，縣網要之推進，端賴此爲極大動力。

六 結論

新縣制能否實行，關係吾國成敗，民族盛衰，本黨得失，現縣政計畫既經完成，實施又得要領，則總裁在血火教訓中，所創制之新縣制。卽一建國之基本工作，必能如期完成，使中華民國長治久安，而達到總理所說，「萬年有道之基」的理想，希望各級政府工頭，各界同胞工人共起而圖之。

行

方案

- 一 貴州省縣各級組織網要實施計畫
- 二 陝西省縣各級組織網要實施計畫
- 三 廣西省縣各級組織網要實施計畫
- 四 河南省縣各級組織網要實施計畫
- 五 福建省縣各級組織網要實施計畫
- 六 甘肅省縣各級組織網要實施計畫
- 七 青海省縣各級組織網要實施計畫
- 八 廣東省縣各級組織網要實施計畫
- 九 西康省縣各級組織網要實施計畫
- 一〇 安徽省縣各級組織網要實施計畫
- 一一 湖北省縣各級組織網要實施計畫
- 一二 雲南省縣各級組織網要實施計畫
- 一三 江蘇省縣各級組織網要實施計畫
- 一四 山東省縣各級組織網要實施計畫
- 一五 江西省縣各級組織網要實施計畫
- 一六 湖南省縣各級組織網要實施計畫
- 一七 浙江省縣各級組織網要實施計畫
- 一八 安徽省縣各級組織網要實施計畫
- 一九 四川省縣各級組織網要實施計畫
- 二〇 四川省縣各級組織網要三年計畫

大綱

政 院

審議

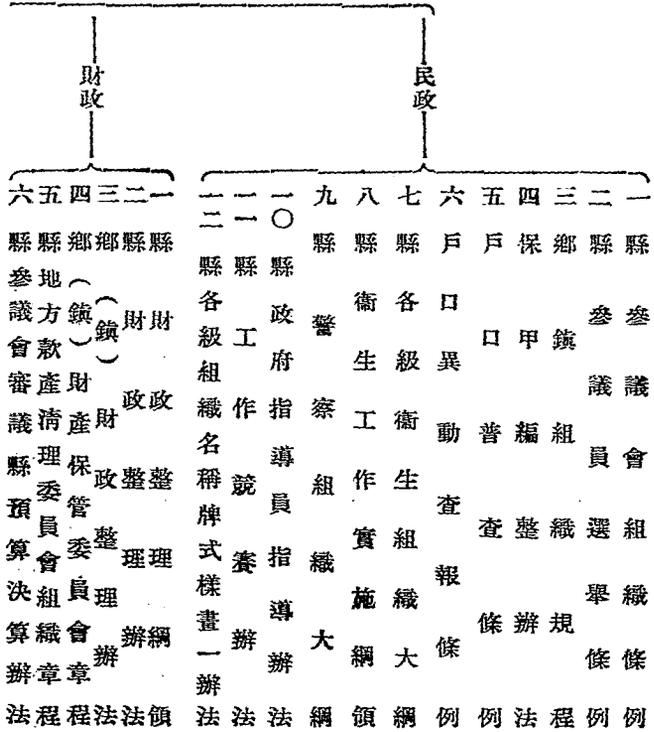
法規

- 一 各省厘定縣等辦法
- 二 縣政府分區設署規程
- 三 修正縣行政人員任用條例
- 四 縣政會議規則
- 五 縣參議會參議員候選人攷試條例
- 六 鄉鎮保甲等章程十四種
- 七 鄉鎮民代表會選舉規則
- 八 修正戶籍法施行細則
- 九 鄉鎮造產辦法
- 一〇 征收房捐通則
- 一一 國民教育實施綱要
- 一二 鄉鎮中心學校暫行規程
- 一三 保國民學校暫行規程
- 一四 縣教育行政實施綱要
- 一五 各省實施新縣制後設置度政人員辦法
- 一六 浙江省縣政府組織規程

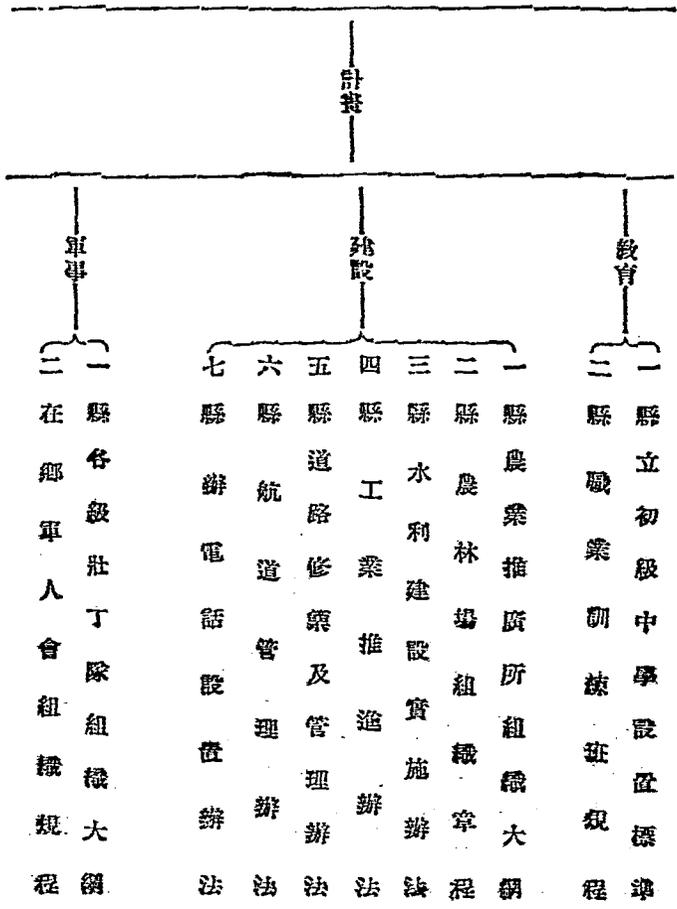
政院審議其重要額

縣 政 計

一七	福建	省	縣	政	府	組	織	規	程
一八	四川	省	縣	政	府	組	織	規	程
一九	廣東	省	縣	政	府	組	織	規	程
二〇	安徽	省	縣	政	府	組	織	規	程
二一	湖南	省	縣	政	府	組	織	規	程
二二	青海	省	縣	政	府	組	織	規	程
二三	甯夏	省	縣	政	府	組	織	規	程
二四	河南	省	縣	政	府	組	織	規	程
二五	湖北	省	縣	政	府	組	織	規	程
二六	廣西	省	縣	政	府	組	織	規	程
二七	甘肅	省	縣	政	府	組	織	規	程
二八	陝西	省	縣	政	府	組	織	規	程
二九	江西	省	縣	政	府	組	織	規	程
三〇	貴州	省	縣	政	府	組	織	規	程
三一	江蘇	省	縣	政	府	組	織	規	程
三二	西康	省	縣	政	府	組	織	規	程

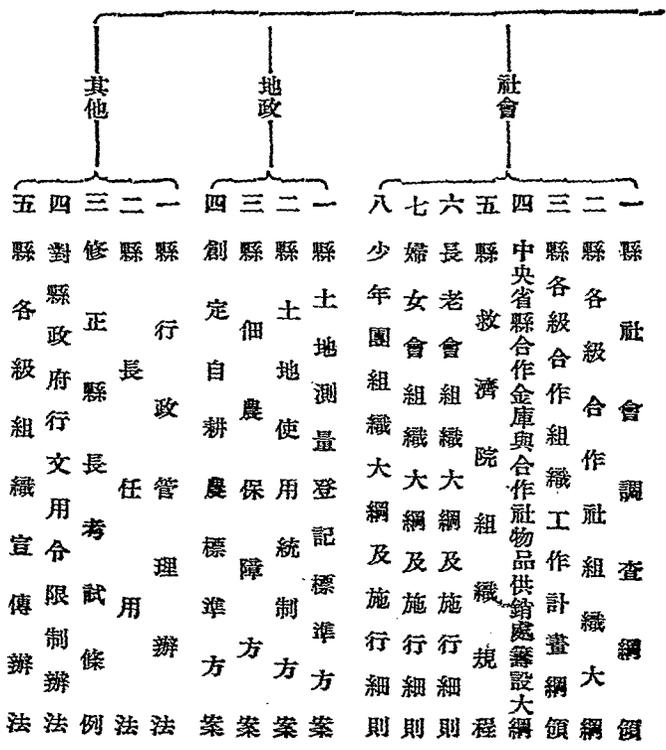


員 會 完



工 成

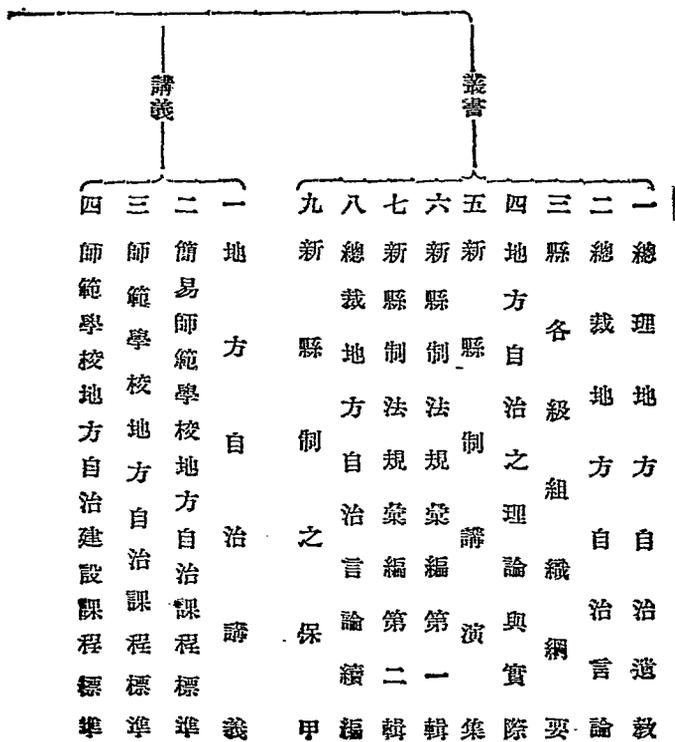
三四 縣政計劃完成及其實施要領

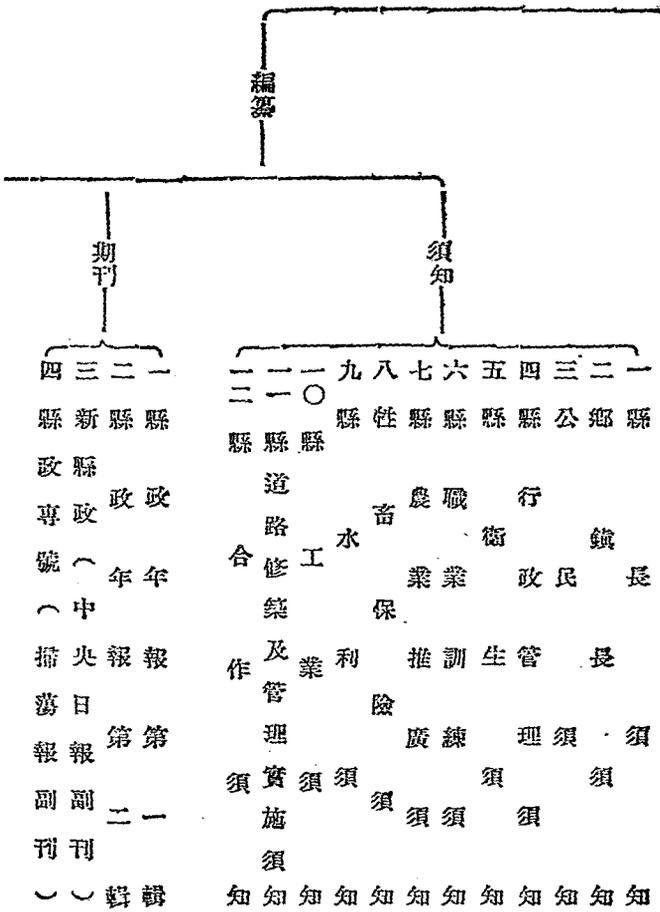


作

一

覽





	統計	視察	論文
一	一 民國二十九年各省實施新縣制縣份一覽表	一 視察四川省新縣制實施報告	一 新縣制概論 二 二篇
二	二 民國二十九年各省實施新縣制縣份比較表	二 視察江巴兩縣縣政報告	二 新縣制專論 二 二篇
三	三 民國二十九年各省實施新縣制人口統計表	三 視察巴壁兩縣行政管理報告	
四	四 民國二十九年各省實施新縣制概況統計圖	四 視察巴縣鄉鎮報告	
五	五 民國二十九年各省實施新縣制縣份比較圖	五 視察重慶市地方自治報告	
六	六 本會完成工作一覽表		

——全書完——

民國三十三年五月續初版



新縣制之理論與實際（全一冊）

續版橫江紙

定價 國幣 四元八角

（外埠另加郵匯費）

著者 李宗黃

發行者 中華書局

印刷者 中華書局印刷廠

發行所 中華書局

重慶市圖書館雜誌審查處審查證安圖書第四二八號

575
自動銷毀樣本
每冊一元

