

方揚編著

地方自治新論

立公賜正

方

揚

敬贈

教育圖書出版社印行

162
~~137~~

李序

方揚同志著地方自治新論一書，博引中外，詳徵古今，理論與實際互爲印證，對總理總裁之言論尤多闡發，誠合乎現實之需要，適應當代思潮之著作。其論縣爲地方自治單位一節，微言大義，尤足發人深省，蓋目前尙有人昧於此義也！是書問世後，與地方自治之推行及憲政之實施，必有裨益，故樂而爲之序。

中華民國三十六年一月十五日李宗黃序於首都黨政工作考核委員會

李序



3 1797 9761 2

馬序

憲政何從而實施，不有善於表示公論，與夫樂於參加選舉之公民，憲政斷難推行盡利！地方自治制度之實行，卽在以憲法賦予人民之基本權利與義務，普遍訓練廣大鄉村及都市社會之人民，使其樂享其權利，善盡其義務。以我國人民政治知識之缺乏與其生活水準之窮困，故於訓練，應着重大羣民衆生活之改善；以組織生產與組織分配之公式，啓發其參加政治之興趣，使其瞭解人民之基本權利與義務，行久生效，則民主社會之基礎於以奠定矣。福建省訓練團方教育長中天兄近著地方自治新論一書，對於我國地方自治之理論，多所闡發，三十六年春余奉命來閩視導地方自治，得睹是書之成，因述余之所見以贈，並就正於方兄。

中華民國三十六年三月馬博庵序於福州

自序

地方自治，爲實施憲政的基石。在新憲法業已頒布，憲政行將開始的今日，各種自治法規，即當根據憲法，分別修正或廢止，或重新訂定，各級自治機構，即當根據新自治法規改組或充實，各級政府與政府間，政府與人民間的關係，即將根據新法而有所變更，各級自治政府的事業，亦將根據憲法及自治法而均分權限，故今年這一年，實爲地方自治承先啓後繼往開來的一年。在這時候，對於地方自治之沿革、法制、機構、自治現狀、自治事業以及自治理論各方面，重新來一個有系統的敘述，檢討過去，觀察現狀，以展望將來，並藉此申述我個人對於真正地方自治的一點理想，似乎是一種很有意思，而且是很有趣味的事。

健全的憲政，要建築在健全的政治、經濟、社會之上，但目前中國社會的病態，是亂、貧、弱、愚、私。政治的病態，是政治無能，行政寡效。經濟的病態，是生產低落，分配不均。欲圖拯救這些弊病，就是實行地方自治。

地方自治這一張方，早在總理時候，已經定下了的，那不過像中藥的一帖「湯頭」或西藥的一些公式一些成藥罷了。若干年來不同的病理學家和醫生，亦即不同的執政者，在不同的病人，亦即不同的地方上，拿了這帖湯頭或成藥，或加或減的下了不少的藥，然而少有成效，這也許是病人病入膏肓，藥石無靈？也許是病人沒有信心，時常更換醫生？也許是醫生沒有耐心，半途撒手而去？也許是藥方本身還缺少了那一味要緊的藥？也許是沒有照醫生的規定服藥？也許是根本還沒有找到主要病源之所在，而頭痛醫頭，腳痛醫腳的？以致一病未除，二病又起，病勢日惡，治絲愈莽。原因確是多方面的。但無論用中藥也好，用西藥也好，最要緊的，先要把病人的體質看得清楚，要把主要的病源摸得清楚，是不僅要分析病狀的各方面，也還要從病人的體格及其身心各部分加

地方自治新論

以檢視，還要從遺傳方面去研究病態的過去和現在，遠因和近因，還要問病人過去服過了什麼藥，以後再對症下藥，從根本處下手。所以，我們研究地方自治，要注視歷史，着重現實。對於地方自治過去嬗變之軌跡，既應深求其故，尤須把握現在，條分縷析，以尋求應循之途徑。到底這個途徑是什麼呢？那就是本書最後指出的「工業化」。我們必須循工業化之途徑，以達真正的現代地方自治，舍此末由。

研究病理，診斷病症，是病理學家和醫生們的職責。可是，要拿出毅力來去實行治療，又是病人自家的事。中華民國已經三十六歲了，三十六歲的壯年人，雖然是渾身是病，但不能不成家立業，好在病人自己是最能知道他的真正病痛在什麼地方，也只有病人自己求治之心最切實，讓他自己負起他自己的責任來，也許可以早日恢復健康吧？

末了，本書能够問世，以高嘯雲同志，徵集資料，朝夕互相切磋，出力最多。其次，陳有敦同志，對於繕校和排印，幫了不少忙，值得深深的感謝！

本書所引多數學者著作及報章雜誌，不克一一列舉作者姓名及書目，謹此附謝。

目錄

李序
馬序
自序

第一編

我們對於地方自治應有的認識

第一章

地方自治的起因

一 地方自治一般的起因

二 地方自治特殊的起因

三 新中國地方自治之成長與發展

第二章

地方自治的意義

一 什麼叫做地方自治

二 中國的地方自治應作如何解釋

第三章

地方自治的特質

一 地方自治的共通性

二 中國地方自治的特質

目次

一

一四

一九

一

第四章 地方自治的程序……………二九

- 一 中國地方自治設定進行程序的必要
- 二 中國地方自治進行程序如何劃分
- 三 如何完成中國地方自治的程序

第五章 地方自治的範圍……………五〇

- 一 縣爲自治單位的理由
- 二 省爲地方自治團體的理由
- 三 新憲法所規定的省的地位

第六章 地方自治的目的……………六二

- 一 地方自治的一般目的
- 二 中國地方自治的特殊目的

第七章 地方自治的效能……………六七

- 一 地方自治的政治效能
- 二 地方自治的社會效能

第二編 中國地方自治的回顧

第八章 歷代地方政治制度……………七三

- 一 黃帝對土經井

二	周代的鄉遂制	
三	管仲的分治制	
四	秦代的什伍制與郡縣制	
五	漢代的郡國制	
六	從管代鄰里制說到閭伍法	
七	南北朝的地方政制	
八	隋唐的地方政制	
九	唐代的道制與鄉里制	
一〇	宋代的保甲法	
一一	元代的行省制與社制	
一二	明代的保甲制	
第九章	清代的保甲制與地方自治制度	一一三
一	清代的地方政制與保甲制	
二	清末的地方自治制度	
第十章	「七七」以前的地方自治	一二五
一	民元至十四年的省縣自治理論與實際	
二	國民政府成立至「西安事變」	
三	約法與憲草對於地方制度之規定	

第十一章 抗戰期中的地方自治……………二四五

- 一 抗戰建國的地方自治寶典——縣各級組織綱要
- 二 設立各級國民參政機關
- 三 戰時省市縣政治機構
- 四 戰時各省推行地方自治鳥瞰
- 五 抗戰期中的鄉村建設運動

第十二章 實施憲政前夕的地方自治……………二四七

- 一 縮小省區首先實施於「合浦珠還」的東北
- 二 收回淪陷五十一年之台灣
- 三 新疆歷史重新寫起
- 四 戰後全國建設實驗省——四川
- 五 各省縣（市）民意機關面觀
- 六 政協期中的地方自治論戰
- 七 國民大會制憲經過——有關地方自治部份

第三編 歐美各國地方自治概觀

第十三章 英國的地方自治……………四二三

- 一 從州議會說起

二 都市與鄉邑的自治制度	
第十四章 法國的地方自治	四三二
一 四級的地方團體只有兩級是自治	
二 今後法國地方自治的展望	
第十五章 瑞士的地方自治	四三九
一 縣公共事務的行政	
二 瑞士的公民投票制	
第十六章 美國的地方自治	四四四
一 美國的州與其兩院的州議會	
二 縣自治制與縣志願法律制	
三 經理制與市長制、委員制	
四 總理介紹給我們的美國最新之地方自治制度	
第十七章 蘇聯的地方自治	四五九
一 蘇聯的「地方的國家權力機關」	
二 蘇聯地方自治的執行機關	
第四編 中國地方自治總檢討	
第十八章 關於制度方面	四七五

地方自治新論

六

(甲)區域

- 一 縮小省區問題
- 二 行政督察專員區問題
- 三 縣市區域問題
- 四 分區設置問題
- 五 鄉鎮劃分問題

(乙)機構

(丙)權責

- 一 中央與地方權責的劃分
- 二 地方與地方間權責的劃分
- 三 議事機關與執行機關職責的劃分

(丁)組織

- 一 首長制與合議制
- 二 副首長制與幕僚長制

(戊)保甲

- 一 保甲制度的檢討
- 二 保民大會

(己)邊疆自治問題

第十九章 關於自治人員……………五二八

一	自治首長	
二	民意代表	
三	自治幹部	
第二十章	關於自治事項	五三九

一	戶政
二	地政
三	糧政
四	財政
五	禁政
六	警政
七	役政
八	教育行政
九	衛生行政
十	社會行政
十一	建設行政
十二	市政

第五編 新中國地方自治美麗的展望

第二十一章	從訓政轉入憲政的地方自治應有的努力	五八五
-------	-------------------	-----

- 一 「省縣自治通則」之商榷
- 二 人民行使四權與履行義務
- 三 政黨與地方自治

第二十二章 從農業轉入工業的地方自治應循的途徑……

……六二二

- 一 工業建設
 - 二 實行土地改革
 - 三 完成農業工業化
 - 四 促進農村工業化
 - 五 發展合作事業、展開金融組織
- 結 論

地方自治新論

第一編 我們對於地方自治應有的認識

第一章 地方自治的起因

一國政治制度的產生，從胎胚萌芽以至開花結實，無礙的，起於三種因素：第一、時代的背景；第二、社會的環境；第三、人爲的努力。如果時、地、人三者能够完全配合起來，則不難開燦爛之花，結肥碩之果。三者之中，人爲的因素尤爲重要；孟子所謂：「天時不如地利，地利不如人和」。而在人和裏，先知先覺者的率先倡導，與後知後覺者的篤信力行，實爲關鍵之所在。此外，尙須一方把握自身的優點，予以發揚；一方認識他人的長處，加以擷取；然後融會貫通，存精去蕪，纔能樹其先聲，止於至善。總理告訴我們：「夫事有順乎天理，應乎人情，適乎世界之潮流，合乎人羣之需要，而爲先知先覺者所決志行之，則斷無不成者也。」就是說，凡事成功，必須以時、地、人爲決定的因素。地方自治，亦不能例外。中國數千年政治，雖是一部專制的歷史，沒有真正的地方自治可言，但，就其固有之政治哲學來說，民權思想實早已發見，曹註：「天視自我民視，天聽自我民聽」一語，可資明徵。事實上，歷代中央政府，對於人民除納稅完糧之外，多採放任政策，基層政治方面，亦係委任地方人士自己去辦，這在周代已然，鄉遂之制，各級自治人員多由民選，政府再就被選舉人加以任命，其職等于王官，而爲地方自治之領袖，所謂「使民興賢，出使長之；使民興能，入使治之，」完全「就其地之人推舉而治其事」。到了秦漢以後，社會中自治的表現，亦有兩方面，即一爲教化的自治，多賴鄉黨中負碩望者爲之倡導；一爲宗族的自治，即凡族中事，如興教育、辦慈善、息訟事、以及肅風化等，均多由族長辦理。而宋儒朱熹



所創「社倉」之制，呂新吾先生所創「鄉約」之制，到了元代，就蛻變而合流成爲「社制」。有清一代，各地屬行救火、慈善、積穀及保甲等事業，也都是各地人民各就其區域內所爲之公共福利事業。雖無地方自治之名，而確含有地方自治之性質。自治精神，既在中國社會上早已孕育成長，更從最近地方自治發展情形來看，其趨向也正和歐美一樣。因此，我們研究地方自治，除了遠徵外史之外，對於我國地方自治的史實，與其嬗變演進之經過跡象，尤應加以重視！

一 地方自治一般的起因

世界各國地方自治一般的起因，不外下列數種。

1、社會演進 英國盎格魯撒遜人，自治的發端，是在四五世紀殖民于英格蘭的時候。他們從浮萍寄泊的漁獵時代進入安土重遷的農業生活；由散漫的鄉村轉而聚衆成爲部落；因此，合羣的力量，得團結而發展，又因此族與彼族不能相容，互相兼併，終于完成了統一的局面，更羈意志集中，尤利于自治的發展；到了十世紀左右，地方自治大體完成了。這是世界各國地方自治制度形成的最早者。推究當時地方制度，並無成規可資仿效，其在政治上，而有這樣的成就，農村生活的安定與優美，實有以促進之。

但英國真正的現代化底地方自治，則自工業革命始。貿易的發展，運輸的改良，銀行制度的創立，新大陸的發現，和中產階級的出現——這一切都是十八世紀和後來的世紀工業變革的重要原因——。這些演變結果，不僅引起工業革命；也由于有此一種革命，使這世界步上了新奇可喜的文明時代與政治開明的時代。繼英國之後，法、德、美也先後發生工業革命，其他如荷蘭、比利時、瑞士、意大利、俄羅斯諸國，也都在十九世紀中葉步上工業革命的階梯。由此而產生了資本主義和帝國主義，也由此而產生了社會主義和共產主義，中間又有反動的法西斯主義的曇花一現，隨第二次世界大戰的結束而暴亡。這些不同類型的政治產物，不論其或存在或毀滅，要之

都因社會演進而來的。

至農業革命，應認爲工業革命的一部分，然自吾人視之，其重要性，正與工業革命相伯仲。因爲中國今日的工業方面，其本身的環境，固不如當時英國之有種種優越的條件，此種條件，大要言之：（一）十六七世紀之開，大陸各國之工業從業者，因受宗教壓迫，紛紛逃往英國，于是新技術普及于英國，促進科學的發明；（二）十八世紀以後，英國商業霸權確立，銷售市場突擴，而本國資本亦驟增；（三）拿破崙轉戰于大陸之際，英國則安謐如常，能繼續努力于工業；（四）英國立國于島上，適宜于工商業的發展，而煤鐵，羊毛皆豐富，工業原料充足。但今日中國底遮圍已不是十八世紀，而是二十世紀的世界，因爲交通發達，科學進步，我們儘有迎頭趕上的可能，並且在二十世紀原子的時代，事實的逼迫，再不能容許我們還滯留在封建制度和產業落後的社會上面，假使這樣，我們必然的被夷爲工業先進國的附庸，而漸漸地被遺棄了。必須把我們的國家，使之工業化，而後才能躋于現代國際之林，成爲名符其實的五強之一。另一方面，我們的農業社會，真是年深代遠，而中國人民，百分之八十以上，以經營農業爲生，我們要使中國成爲現代化的國家，其先決的條件，必須農業工業化。故對於英國的農業革命，所引起機器的採用，新作物的種植，荒地的排水，肥料的使用，和畜牧的改良，至足供爲我們重要的參考。

工業革命所引起的一個最顯著的變化，便是鄉村的樣子改變了。在工廠出現之前，大多數人民都住在鄉下，或是分佈在鄉村的風景佳麗的小市鎮，當工廠的地位變成重要的時候，城市便好像着了魔術似的隨之產生了。從前幽靜的小村落，變成了有噴烟筒的城市，街市兩側，一齊排列着簡陋不堪的小屋。雖則這是城市的大部分地方的特點，可是，在城市的其他部分，有美麗的巨廈，周圍是寬敞的花園，還是那些有幸運靠新制度發財的人們的住宅。在英國，曼徹斯特，北明翰，利茲和舍非爾德，這些城市出現的地點，是五十年前的村落，曼徹斯特在五十年中人口增加了六倍。人民離開了他們的鄉村的家庭。成千成萬地聚集在這些城市裏覓求工作和工資。爲了

城市的迅速發展，產生了許多難以解決的問題：那便是秩序、衛生和健康都沒有適當的準備；婦女和小孩變成了糊口者，而成年的男子却失了業。疾病和犯罪很流行，工廠沒有規定如何保護工人對付危險的機器。礦坑裏面的工人，甚至比工廠裏工人的生活狀況更為難堪。而婦女和兒童每天在地下工作十二至十四小時，而他們的貧乏，逼得祇有住在擁擠的和簡陋的房屋，弄裏衛生、舒適、和道德的管制都是沒有的。十九世紀曼徹斯特的居民至少有十分之一住在地窖裏面。食物的價格飛漲，以致貧窮的家庭感到營養不足。工人的狀況被繪成一幅悲慘的圖畫。但是這幅圖畫的另一面，却有其他的人過着更完滿和更闊綽的生活。這時候，沒有人願意回到中世紀的田園過那種有限制的生活了。財富的增加，使人們可以得到許多舒適的東西了；沒有這些東西，則人類的文明進步，必會大大延緩的。資本主義對於智識推動力很大，學校、大學、新聞紙、圖書館和無線電，都賴資本制度而得到迅速的發展。這時，工人們也聯合起來，要求他們的權利被承認。更由於企業家階級的興起，對於舊日的貴族實施一種壓迫，並導入了民主政治。於是，現代化的地方自治，在此時才告正式誕生了。也可以說，在工業革命以前，英國固亦已形成自治制度，但無論如何，祇可視為規形的地方自治；自十八世紀中葉至十九世紀末葉之百餘年間，才漸漸地完成了幾何中的「圓」的地方自治，即現代化的地方自治。

如再以美、蘇兩國為例，美國北部和西部各州，是工業發達的區域，因此，地方自治極為發展。反之，南部是個農業區域，而其地方自治，至今還是大多滯留在大地主和官僚統治之下。蘇聯亦然，他們在革命初期，固已極端重視地方蘇維埃組織，但是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之後，才告實現。可見工業不進步，現代化的地方自治，是無法建立起來的。

中國地方自治，在兩漢時，已成爲政治制度之一環，到了宋明，地方自治的理論，在社會方面，極爲當時所重視，雖然僅爲一種社會活動，以致上下不能一氣呼應，抑且時亦發生扞格阻礙之處，然而主持其事者，實具有民胞物與，公而忘私的精神。當時的地方自治，舉要言之，有下列數端：（一）社會，這是關於經濟方面；（二）

（一）保甲，這是關於武力方面；（二）書院，這是關於學術文化方面；（三）鄉約，這是地方自治理論的宣揚，屬於精神方面，心理方面的。所以中國地方自治，在宋明時代，雖未確實構成地方政治制度之一部分，却已成爲一種社會事業，而且非常蓬勃而有生氣。到了清人入主中原，對鄉治取放任態度，對保甲取厲行行政策，其意蓋在防制漢人的反動。所以，每朔望必宣讀聖諭廣訓（順治頒六條，康熙增十六條）。最注意的，是「各安生理，無作非爲」。不知鄉村的農民，却借此掩護以實行地方自治。後來「教亂」擴大到五省，非營兵保甲所能辦，才有應運而興的堡寨、碉樓、鄉勇、彈練出來，退而自保，進以鬪功，清廷反賴它來戡亂。此雖爲保甲之變體，然保甲名存而實亡了。可是鄉村自治中家族和宗族的組織，却始終都在維持着。其於中國全民族之生存及發展，有重大的關係，以自然互助的精神，作簡單合理的組織，爲宗法之蛻餘，乃鄉黨之遺影，實現了孟子所謂「出入相友，守望相助，疾病相扶持」，與管子所謂「人與人相休，家與家相愛」的遺規，不管上層政治組織如何因革損益，下層的社會組織，總是「百變不離其宗」，確實有它的好處。！雖然壞處也有；那就是這種舊有宗社組織，清代以迄，被利用爲假借地方自治維持專制政體的工具，以致肇成了今日土劣把持地方的局面。蓋自清末受東西洋民主思潮的影響，行「官辦的自治」，固有精神，反因之漸漸地喪失了。但也以海通以後，中西文化起了交流作用，社會掀起很大的波瀾，舊制無法保存，新制尙待建設，究竟怎樣纔是現代的真正地方自治，遂成爲全國國民的最大課題。大抵言之，西洋以個人爲本位，由市府積成國家，故其社會組織極緊湊，中國是以宗族積成的國家，社會組織較爲散漫，但西洋自治的發展，原亦由於農村生活的安定與優美有以促成，繼以工業革命的結果，造成了現代化的地方自治。我們中國社會，則由宗族而聚爲鄉村，因爲生產事業的便利，各自成爲部落，借宗法的關係，來實行「鄉自治」。城市不過是政府設治的地方，或手工業積聚的地方，在政治組織以外，仍屬自治的性質，政府對於城鄉自治的事業，雖有干涉之權，却少干涉之實，法令規定，也不過因勢利導而已。此種制度從周秦以來，就有組織的規模，年代久遠，變化頗多，但大體能一脈相尋，搖而不墜。而鄉村生活的安定與優美，也

與歐美各國並無二致。因此，中國地方自治的基礎是很好的，如果能够遵照總理「本舊礎石而加以新法」的訓示，採人之長補己之短，必能「發揮數千年之美性」的。但，我們亦必須知道，中國過去的地方自治，還沒有成爲一種政治組織；同時，農業的社會，加上根深蒂固的專制政體，封建制度的陰影一時是掃除不清的。因此，我們的地方自治，祇做到歐美各國上半段的規形的地方自治。好在我們革命建國的導師總理，他對於地方自治，已以先知覺後知，先覺覺後覺的精神，拿他具體計劃和實行方法，傳給我們，我們現在有他革命精神與革命思想交織而成的一部遺產——總理遺教，作爲我們建國的依據；而另一方面，時代潮流，也正催促着我們必須作一個重大革新的運動；我們現在的環境，也容許我們接受這種潮流了。因爲我們已從抗戰勝利而獲得獨立自由的強國資格，可以進行我們所理想的全民政治，但就召開國大制定憲法一事來說，我們已經迅速地換上民主時代的新裝了。今後我們的地方自治，一定會從規形而指向「圓」的方面發展，做到社會政治化，政治民主化，工業現代化，農業工業化，去完成歐美各國後半段的現代化地方自治。每一種事情，迫於需要，是必然的會順應潮流，打破現實，以促其成功，這看世界各國地方自治的發展史實，已甚顯然，我們中國，也絕無疑義的有這同樣的趨向。我們用「迎頭趕上」的精神與方法來爭取，必能做到如總理所云：「現在我們知道了跟上世界的潮流，去學外國之所長，必可以學得比較外國還要好，所謂後來者居上。從前雖然是退後了幾百年，但是現在只要幾年就可以趕上」。

2、經濟發展 十八世紀的英國，牠的工商業原是落後的，而且一切權力都操在基爾特之手。不許自由經營，發生許多弊端，遂有工業革命的發生。結果，工商業因之勃興。又以汽機代替人力，家庭手工業破壞，人民相率羣趨城市，農村漸次凋弊，都市日以繁榮，資產階級的威權，日益顯著，人民的痛苦，也一天厲害一天，因而激起反抗，首先引起國會的代表問題。像英國一八二二年釀成的國會議員擴充案，便是一個明徵。從此政權的掌握，由貴族階級移於中產階級，當時歐洲交通便利，中級社會，多是從海外戰富歸來，在經濟上取得了優越的地

位，便也成爲政治主角，自然對於管理地方事務，很願意易以較佳新政策，地方勢力便因此擴張起來。同時也因爲歷代君主，以累年戰爭與寇裔傾軋，支用浩繁，急切需要經濟上的贊助，不得不要求人民出資，作爲參與政治的交換條件。這是人民參與政治的肇始。故歐洲有所謂「自由市」的組織，就是一般中產階級以財富爲代價而取得之地方自治。另一方面，因爲工商業日漸發達，人口集中，都市上一切公共福利問題，需待解決，如交通、教育、衛生、慈善等事業，若一一均待政府去解決，是不可能的，就使可能的話，也很難滿足地方人民的望願。因國民經濟發展的趨勢，人民便以自己剩餘的財富，經營各地方本身的福利事業，而君主也樂於贊同。

中國是個農業的社會，而以周代爲農耕興盛之始，而家族社會乃得憑藉而有穩定之經濟基礎。且農業的根源是土地，而土地是搬移不動的，父子既然同在一塊土地上耕耘，所以他們的住宅也同在一處，甚至有五代同堂的。士大夫以上均有封疆食邑，而封疆食邑，又皆就土地而畫分者，所以農業社會，乃是造成大家族社會的主因。不俱農業，便是當時的工業，也是以家庭爲單位。這種工業，我們稱之爲家庭工業，因爲工作的地點，在家庭中，而工作的人，也都是家人父子，其中士大夫以上的封建領主之莊園宮堡，又附設有磨房，工房，店舖，以製備他們家人日用必需品。這是周代家庭社會所憑藉的經濟基礎。

至近代中國的家族制度，則是從宋代起。而尤與經濟情形之改進有密切之關係；第一、因自周代封建制度解體以後，手工業及商業均有相當發展，小資產階級商人常兼併農人土地與收買零落貴族之產業，因此古代之貴族的家庭組織制度，乃趨於平民化。第二、宋代建國，以科舉取士，又演成統治之貴族和新興的官僚合治之政體。此類科舉進身之新興官僚，其身份非如周代封建之世襲的保持，不過表面上應科舉之試，得皇家予以特殊之身分而已。然而此種階級性之取得，亦爲形成自動的家族制度的基礎。第三、因世襲貴族特殊地位之動搖，與封建制度解體，繼之以唐代農具的進步，水碓的普遍使用，水力轉動的翻車及筒車，漸次發明，灌溉及施肥的技術日趨進步。農業經濟之發展，至宋代而益充實。一般的文化水準亦相當的提高，於是把宗法的家族制度，推及於下

被社會。第四、宋代的宗法，與以前純貴族支配的時代不同；因彼時必須保持宗族的原因，乃在於決定其人及其家族政治的及社會的身份，而此時已入於下級封建勢力共同支配時代，純以維持身分為主體的家族觀念，已經中斷，代之而起的，便是要維持其社會基礎的「新的普遍化的家族制度」。因之，以前宗法傳統的精神雖生動搖，而其重心，反在民間普遍的發展了「家族制度」。並因農業經濟發達結果，發生下列兩種情形：（一）耕產地生產力增大，農場縮小；（二）田租收入多，則耕地買賣頻繁；農場分散，則中小地主在社會上均獲得了中堅地位；耕地買賣頻繁，則大地主容易支解；大地主支解，則一般的家庭中便沒有如周代封建的士大夫以上之家人口的包容量大。一個家庭，大抵只是父母，夫婦，子女同居，並且祖父母，父母在，而子孫別籍異財，成了一種有力的傾向。此時地方自治遂極其需要了。

前面已經說過，我們中國是農業的社會；而農業經濟發達的時候，亦即是地方自治生長和發展之時期。到了清季以後，以備遭外侮與內戰之相繼侵襲，致民生困窮，國力脆弱，外不足以與列強抗衡，內亦不足以言民權，民生，時至今日，抗日戰爭勝利，我們已取得獨立自由之機會，經濟復興，為我們首要的目標，亦為必然的時代趨向，則地方自治之隨而發達，固可無疑。

3、政治腐敗 在特種政治時代，人民多屬統治者的奴隸，統治者以強權霸道取得的政權，他們簡直無惡不作，生活上的奢侈，對於人民無理的壓迫，勞苦民衆血汗的榨取，農村的苛征暴斂，是無微不至的。在法國路易十四時代、普魯士、俄沙皇的統治下，至多不過是暴虐程度上的差異，還有許多人，倚着君主賜予的特權，而狐假虎威，如僧侶，如貴族，如地主，他們是人民直接的榨取者，人民在這種統治之下，只要稍有意識上的覺悟和反抗的機會，都是想掀起革命要求自治的。所以歐洲地方自治的起因，可以說是由於特種腐惡而激起。

就中國來說，在清季而有強烈的地方自治的呼聲，也完全由於政治腐敗而起。

總理說：「中國古之治理，教養兼施，後世退化，政府則委去教養之職務，而聽人民各家之自養自教，而政

府只存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐庶民理民之責猶未放棄，故對外尙能禦強寇，對內尙能平冤屈，其後，則並此亦放棄之，遂致國亡政息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣。古代以有「教養兼施」的王道之治的緣故，舊社會已經養成有很好自治的規模。鄉里有道德的人，被推主持其事者，權力很大，所以人民對於官府，除納糧與訟外，幾乎全無關係。迨至清末內政腐敗，外侮日亟，憂時之士，都在想怎樣來救中國的辦法，那時海禁大開，西洋的一切良法美制，我們都有觀摩的機會，於是談立憲，也講究地方自治，光緒三十四年，抄襲日本的成法，頒佈自治章程，由官代辦，更利用地方的土豪、劣紳、地痞、惡棍，盜竊自治之名，而行魚肉鄉民之實，削奪民權，摧毀數千年社會的基礎；人民只有任聽與官府勾結的「士紳」擺佈，正人欲迹，游滑橫行。這種新起的土劣階級，可以置身於法律範圍以外，爲所欲爲，對民衆則施官府之威，對官府則脅民衆之勢，兩方均無可奈何，一切新政，全被擱置在他們手裏，人民行使四權的訓練更談不到。其流弊所及，至今未已，成了今日地方自治最大的障礙！

俱推翻滿清專制以後，中華民國仍然沒有真正的地方自治，這由於政治還是腐敗之故。因此，人民和國家需與真正的地方自治，也因之愈爲急切。總理說：「今雖光復祖業，創造民國，而執政者，仍爲清朝之亡國大夫，彼輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔識世界大勢，只顧自私自利」，（地方自治開始實行法）「目推翻滿清政府成立民國以來，可以說是民有一層已經做到了。十二年以來，政府之內，都是武人官僚把持，不但人民是不能管國事，並且日日受兵災之禍，流離失所，尙能够說到民治民享呢？……至於一般普通人民和滿清留下來的官僚，程度太低，眼光太小，求苟且偷安之計，以爲暫享目前太平，便算民治，那便完全錯了。真正民治，是要兄弟所主張的民權主義，能够極端做到，可以讓人民在本地地方自治，那才完事。」（建設民國要從下面做起）「總裁更以地方自治爲有根本之至計與教訓生聚建國之要務，既認總理關於建國程序與實行地方自治之諄訓，實爲萬萬不易之精義！亦爲實現真正民權之唯一途徑。且以爲今後政治施設，宜集中於地方自治之積極推

行，完成其組織，充實基礎。（十九年國慶紀念告全國同胞書）惟地方自治之推進，必以中樞政治之修明為基礎，倘行政部分，仍不免有泄沓因循紛歧凌亂之現象，則政治之革新終不能與軍事之進步相應，土匪終不能肅清，地方自治更無從推行。蓋剷除土匪之工作，軍事祇能治其標，政治方能清其本；而地方自治之推進，尤必以中樞政治之修明為之基礎。行政效率低落，即不啻為土匪造機會，中樞政象廢弛，又何以為地方作楷模。（十九年十一月二十五日 總裁在國府大禮堂對行政院各部會職員演說）同時地方自治又賴各地方賢達人士，啓導當地同胞，振發其自動自覺之精神，俾對自治事業，各能盡其義務與責任。須知地方自治，有其必須舉辦之事業，除整理原定清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校六項而外，今日尚有組訓團隊，推行合作，籌辦積穀，辦理保建諸端，亦皆為足食足兵，強種保國之要圖，而不容或缺。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稅捐，改為地方財政收入，專作創辦自治事業之用。惟查我國自來稅收情形，積弊最深，經手人員，固已爭以侵漁為能事，即地方人民，或則恃勢抗繳，或則巧詐偷漏，亦復相習成風，至於地方士紳，其立身端正者則自行完納為止，其不知自愛者，則更以滯欠為常，對於公家收入之盈絀，大都漠不關心，秦越相視。故我國雖有廣土衆民，而地方財政迄今未登正軌，地方事業始終不克發榮，實由各地賢達人士不願過問，不肯協助地方政府，亦未能率導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。（二十八年八月十二日再告全國士紳書）可見民元以後至對日抗戰期間，政治仍然沒有上軌道。因此到了勝利以後，地方自治更成為建國時期全國人民最迫切的要求。

4、民權思想 十八世紀之時，君權過大，殘民以逞，無所不至，於是一般學者，乘時而起，如英國的洛克，法國的盧梭和孟德斯鳩等，一面攻擊當時貴族政治的專橫無道，一面尊重個人的自由權利，而提倡民治主義。由於他們的努力鼓吹，人民的智識，也就日有增廣，因此洛克的學說，便影響於美國的獨立，盧梭天賦人權的主

張，終於釀成法國的大革命。而孟德斯鳩三權分立之說，尤爲民主政治的具體主張，美國聯邦憲法及各都市的組織，也即以此爲根據。以後英國學者邊沁更倡樂利學說，他提出了最大的多數的幸福理想，彌勒也堅持其代議主張，以爲惟全體人民的從政，是政治的實際的發展，近如蒲萊士在美國平民政治，及現代民主政治兩大名著中，對於民主主義尤多所發揮，他以爲地方自治日見修明，則民主政治的前途，必有圓滿的結果。由此可知美法地方自治的發動，和民權思想的鼓吹，實有最大的關係。

中國民權思想很早就發見的，如民主二字首先在書經上發現：「匹夫匹婦不獲自盡，民主罔與成厥功。」孟子謂：「民爲貴，社稷次之，君爲輕。」書經上又說：「天視自我民視，天聽自我民聽。」此與現代議會政治之理論實相脗合。此種理論，到了黃宗羲先生，更發揮盡致了：「古者以天下爲主，君爲客，凡君之所畢世經營者，爲天下也，今也，以君爲主，天下爲客，凡天下之無地而得安甯者爲君也。而小儒規規焉，以爲君臣之義，無所逃於天地之間。至桀紂之暴，猶謂湯武不當誅之，而妄傳伯夷叔齊，無稽之事，乃兆人萬姓崩潰之血肉，曾不異夫腐鼠。豈天地之大，於兆民萬姓之中，獨私其一人一姓乎？」（原君篇）

至我 總理一方接受歐西新興的思潮，一方師承我國固有的教化，把民權思想構成理論的體系，而定爲民權主義，作政治建設的準繩，同時又以地方自治，爲其建設的基礎。故民權思想的激進，實爲促進地方自治最大的動力。

5、羣衆能力 地方自治的產生，雖然是起因於人民思想的激發，但究竟得力於羣衆能力的表現。這種能力養成的原因，則爲專制組織的利用。因爲歐美各國的人民不堪其國內君主貴族的專橫，除以革命方式力爭自治之外，無路可走，而地方自治的演成，多半由於專制的發端。同時，人民的能否明責任，守秩序，尤爲能否實施地方自治的先決條件。而這種責任心和秩序心的養成，也是基於專制組織的習慣。

羣衆能力，在中國一向被人無視的。

不錯，如果從表面上看中國民衆，確和一片散沙一樣。這是因爲中國文化的傳統精神，永遠受了儒家的支配；以儒家是注重修身的，「自天子而至於庶人，壹是以修身爲本。」修身——齊家——治國——平天下，這四者修齊治平的「大學之道」，成了中國政治哲學特有的色彩。唯其因修身齊家，而步入治國平天下，中間脫了一個階段，那就是社會；所以，中國人重修身，尙有個人自治的能力，重齊家，家族觀念因之特別濃厚，也因此缺乏了公德心，造成了有個人自治而無團體自治的局面。就爲了中國人都像先民的自由歌：「日出而作，日入而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力何有於我哉」那一種自得其樂的態度，與俗語所云：「自家打掃門前雪，休管他人瓦上霜」的不管閒事，獨善其身的辦法，以致遭受了兩次亡國的慘痛，和此次空前的日本帝國主義的侵略，幾乎至於亡國。

然而，中國民族潛在的力量，到底是不可侮的。

遼者不說，即以清代來講。我們黃帝華胄，是一亡於元，弄亡於清的，而清人壓迫漢族，較元代尤爲狡毒，可是，在滿族初入關的時候，平定江南，下令雜髮，至有「留頭不留髮，留髮不留頭」的話，竟激起了上下江民真的反抗，他們真是：「腕可折，頭可斷，肉可嚼，身可碎，鼎鑊可赴，而此星星之髮，必不可薙，其意豈在一髮哉？蓋不忍中國之衣冠，淪於夷狄耳。」（見髮史序）這是對於保存文化禮俗的反抗。至於具有民族意識的反抗，則有關守元守江陰時的民兵義舉：關守元守江陰，城破，他題一聯云：「八十日帶髮效忠，表太祖十七朝人物，十萬人同心殺賊，留大明三百里江山！」嘉定因此有三次屠城之慘，這是抵抗外族的忠勇表現。可見民族意識，國家觀念，並非沒有，所以不能充分表現，致在異代興替的時候，朝統變更，無論姓趙姓李，胡人漢人，都無所謂，忠君愛國也有相當限度，則以中國是家族的社會，家族觀念特別濃厚的緣故。但是民族的情緒，一經抽撥，便可馬上點燃起來。明季如此，到了清末，經過太平天國播下革命種子，再以總理揭舉三民主義，登高一呼，響者四應，清室就很快的推翻了。再以此次抗戰史實證之，日本侵略我國，始而蠶食，繼而鯨吞，民族的禦

做憤火，含蓄已久，所以一旦爆發，終於燃出復興之花。這種潛在的力量，却好像有「卷之則退藏于密，放之則彌六合」的微妙。有此潛在的羣衆能力，我們如果善於運用，以建立地方自治，何患不成？ 總裁說過：

中國古代無論地方與個人的自治力，本來是很發達的，人民守望相助的習慣很普遍，地方自治的組織規律很嚴明，對於個人的自治工夫尤爲注意。我們必須把我們民族固有的自治力恢復起來，才能够實現民權的平等。所以，我們必須提高人民的知識和經濟地位，培養國民的政治能力，從實際上訓練人民，有管理地方事務和行使四權的能力，而後民權才有堅實的基礎。（二十六年七月十八日對廬山暑期訓練團第一期畢業訓詞「建國運動」）

其實，自海通以後，因政治環境的嬗變，和外國民權思想的輸入，社會的需要，尤其先知先覺的倡導，中華民族的羣衆能力，已從舊基礎上加上了新的變化，而走上一種新的趨向，在八年抗戰當中，羣衆能力，尤獲致重大的收穫。而且經過了這次抗日戰爭，中國的人民，怕做亡國奴的心理，更有深刻的印象，民族自信心，亦因之特別加強，這種民族意識可能的和國家觀念融匯在一起。至因抗日戰爭而義務觀念深入人心，責任心和秩序心的養成，也較容易了。同時，由獨立的思想，進而爲自治的設施，也必然的可以成功。因此，我們可以說，中國的羣衆能力的養成，以此次抗日戰爭的收穫爲最大。羣衆能力既已養成了，他們需要真正的地方自治，已造成一種共同的感覺，以求達到其政治平等——民權平等——民主樂利的目的。我們亟應趁此千載一時的良機，來完成地方自治。而後 總理的三民主義才可整個的兌現，建國基礎才能奠定。

6、殖民關係 美國的地方自治，原始於殖民時代，當十七世紀之際，英國向北美大量移民，同時英國的政治制度與精神，一部份也帶到北美洲來。當時一般新教徒，抱着理想政治，即逐漸形成民主的鄉村，於是英國的制度，就移植於北美了。美國離英獨立以後，地方自治制度，也無多少變更，故美國自治制度，至今尙帶有英制精神。

殖民關係，在中國是沒有的，中國的僑民，是不能如歐洲人那樣，初至美洲，即在大西洋沿海組織自治團體，建設自治機關，即如現在之寓僑海上者，亦有各種自治之局所，迨脫離英國範圍後，即組織聯邦國家。因為牠們的祖國，是個貧弱的國家，不能做他們強有力的後盾，但他們在南洋荷印一帶，具「筲路檣樓，以啓山林」的精神，受着不平等條約的束縛，依人籬下，不能在政治方面，有所活動，而却都能以羈旅之身，積極向經濟方面求發展，這也可見華僑的能耐爲如何了。而且，「華僑是革命之母」，對於革命偉大的貢獻，尤爲國人所欽式。不過，中國人是具有和平的天性的，因此，雖在南洋各地，由自己苦力打出來的一種根深蒂固的勢力，他却都不曾夢想過殖民的「侵略」意味，無論政府和華僑，都是一樣。以前固是爲了國力不強大的關係，但我想以後中國強大起來，還是如此的。至國內真正的地方自治一旦實現，將來僑民也一定會播散祖國文化的種子，與其和平的德性，自治的能力於世界各地，也和英美的民族一樣，則可斷言的。

二 地方自治特殊的起因

以上所述係地方自治一般的起因，如就各國特殊的起因，加以分析，又可歸爲三類。

1、起於利 自治觀念，濫觴於英國。英國在諾曼初葉，市民攻擊民長管理財政失當，國王恐徵收不易交付，遂准許各市獨立組織機關，選舉清平吏，地方團體得自行權宜征國稅，按數納於王室。此種自治權的讓與和取得，兩方都起於利己心，不是爲全民的。後來雖於一千八百三十五年，產生市制案，設立市議會，於一千八百八十年，演成地方政府案，設立郡議會，而利己觀念，已深入一般士紳腦海中，因此歐美政府皆認地方自治，是以羈縻地方特殊階級的，歐美人民，都認地方自治，是爲維持地方特殊階級的。

2、起於恨 蘇聯於一九一七年革命後，以最小單位的都市和農村，各組織一個地方蘇維埃，他的地方組織，是很明顯的，以農工爲特殊階級，尤其是工人專權，此種地方自治的動機，是因俄國人民受了沙皇專制壓迫，

和大地主的剝削，對於舊日統治階級，充滿了憤怒和怨恨而起。

8、起於愛 起於愛的地方自治，就是三民主義下的地方自治。總理在「建設民國要從下面做起」裏有這一段話：真正的「全民政治」必須先要有民治，然後才能够說真是民有，真是民享。他又說：諸君講人格救國，我相信諸君，團體的人格，是很充份的，拿充份的團體人格，來做救國的事業，兄弟所要貢獻到諸君的，就是「地方自治」。從這些話裏，可以看出 總理提倡地方自治純是出於悲天憫人，愛民族愛國家的心理的。同時他更想在地方自治下工夫，以奠定建國的基礎，漸次推行世界大同的理想，要使三民主義能弘揚於世界。因此，三民主義下的地方自治，含着愛的成分，是非常濃厚的。這更可以黃旭初先生之言為證：「總理抱着悲天憫人的偉大志願，為解救全世界慘慘的命運而奮鬥，所以他的領導革命，便和一般人的立場與態度，完全不同。革命的精神從何而來？他說：「從愛人而來」！革命的作用何在？他說：「平人事之不平」。革命的方式，又如何呢？他說：「和平奮鬥！」（見黃旭初：中國建設與廣西建設）總理致力革命，是為着救國，完全是基於愛之一念，而建國以地方自治為基礎，自亦「從愛人而來」的。

再舉一個例來說：民國十三年，總理在廣東組織大元帥府，當時 蔣主席主持黃埔軍官學校，訓練黨軍，請了很多蘇聯顧問。這些顧問因為欽佩 總理，常常拿很多問題去請教 總理。有一天一位蘇聯顧問請教 總理說：「孫先生革命多年，究竟動機在什麼地方？是爲了恨人而革命，還是爲了愛人而革命呢？」總理肯定地回答說：「當然是爲了愛人而革命，絕對不是爲了恨人而革命」。這位蘇聯顧問，聽了這句話，默默無言，等到退出以後，就對人說：「我很小瞭解，爲什麼孫先生是爲了愛人而革命？一九一七年，蘇聯革命的動機，完全是恨人，因爲我們恨沙皇，恨貴族，恨地主，恨資本家，所以要起來革命，結果，把沙皇、貴族、地主、大資本家統統殺掉，革命然後成功。現在 孫先生說，他是爲了愛人而革命，這真使我不瞭解」。由這一般話，可以看出中國革命和蘇聯革命不同的地方。蘇聯爲了恨人而革命，所以革命結果殺死了幾百萬人。總理領導的革命則不然，

總理看見中國人民內受滿清政府和軍閥的壓迫，外受不平等條約的束縛，非常苦痛，爲了解除人民這種痛苦，所以才起來革命。這說明了中國革命和蘇聯革命的動機不同，同時也可以看出總理仁愛人格的偉大。

三 新中國地方自治之成長與發展

中國地方自治的名詞，直到清光緒三十四年才告出現，當時雖然也曾頒佈過日本式的城、鎮、鄉地方自治章程，又於宣統元年，頒佈府廳州地方自治章程；但其目的，不過藉以殼和民氣而已。人民固然絲毫不懂地方自治，政府更缺乏實施地方自治的誠意，祇是一些紙上空談的地方自治罷了。到了民國成立以後，雖然有些省分，如江、浙、湘、晉各省，開始實施自治，尤以晉省爲最著，但考其實在，那些省議會，除了賄賂選舉有顯著的污點外，多半爲一般劣紳士大夫所包辦，以供軍閥作虐民之工具，對於地方福利，則絲毫沒有辦到。與其說是「地方自治」，不如說是「土劣自治地方」。其間雖有些地方辦理自治，較有成效，但或則爲試驗性質，如鄒平定縣等之自治；或則爲賢紳政治，如張謇氏之南通自治；或則爲防制盜匪之辦法，如河南頓平之村治，廣西之保衛團等。中國的地方自治運動，直到國民革命以後，纔入於萌芽時期，民國十七年，北伐成功，中國國民黨第三次全國代表大會，曾有實施地方自治的具體提議和決議。隨後立法院又頒佈地方自治法規，並由內政部規定推行地方自治實施程序，派遣自治專員赴各省宣傳督導，比較進步的各省，才開始了各縣自治的工作。但一方面由於人民乍獲自治，不知自己責任所在，更不知如何運用自治權能，另一方面則以頻遭國難，人才經濟又多拮据，事實上進行，亦遭遇着不少的困難，以致還沒有顯著的成績，我們要使真正的地方自治順利地推行，唯有倍加努力！

中國地方自治的誕生，既是最近的事，其導源所在，又可概括爲下面三點：

1、總理 總裁的倡導 前面已經說過，總理所倡導的三民主義下的地方自治，是起於愛的。總理抱救國的宏願，從事革命，滿想把中國躋於富強康樂之域，而以地方自治爲建國的礎石；不但在理論上，對於地方自

治的精華開發無遺；而且訂了地方自治開始實行法，作為我們地方自治實行的依據。所以，中國的地方自治，可以說，到了總理，才告真正誕生。同時，總理所說的地方自治，也才是真正的地方自治，不但適合我國國情，而是可以放之四海而皆準的。這就因為總理的理想與方案，在地方自治裏，充分表露大同之治的精神，由地方自治的產生，擴而充之，便可「以建民國以進大同」了。

總裁繼承總理遺教，一切都能發揚光大，益臻精密，其於地方自治為尤然。總裁對於地方自治，歷有革新的重要措施，如各縣「裁局設科」，「分區設署」，手訂縣各級組織綱要，把保甲容納于自治之中，以及主張「教」「養」「管」「衛」合一等，皆為重要的發明。

總理會把人分為三系：一為先知先覺，一為後知後覺，一為不知不覺。總理謂：「就革命事業而言，有先知先覺者，有後知後覺者，有不知不覺者。後知後覺者，雖不能知，要亦能行」。但「夫事有順乎天理，應乎人情，適乎世界之潮流，合乎人羣之需要，而為先知先覺者所決志行之，則斷無不成也」即先有先知先覺的創造發明，而且「決志行之」而後由後知後覺去「做效推行」，去「竭力樂成」，那真是「斷無不成者也」。現在我們有總理總裁的倡導，相信革命事業必能成功。地方自治，也必能配合憲政而有高度的進展。

2、革命的產物 滿清末葉，政治腐壞，外侮日亟，斷喪了國家元氣，也幾乎斷送了民族的命脈。總理以為救國唯有革命一途；更認為中國過去「治久必亂，亂久必治」的局面，完全是由大家爭做皇帝而來的，一方面也因民智閉塞，民生困窮，以致國家和人民不能打成一片。因此，以推翻帝制，建立民國，為革命的鵠的，但要打破一般人做皇帝的迷夢，以及扶植人民自治能力；就必須訓練人民，使能真正步上「民主政治」的大道，這自非實行地方自治不為功。所以，中國的地方自治，也可以說是革命的產物。

3、民主的要求 中國的人民，過去受了專制的束縛，在政治上不平等，經濟方面亦然。現在要真正做到民有、民治、民享的境地，以地方自治，為啓迪民智、試驗民意、伸張民權的場所，再好沒有了。因為「地方自治

團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。唯有人民在其生於斯食於斯的地方上，實行自治，而後政治民主，經濟民主，始能真正實現，而民國萬年有道之基才可於茲奠定。

同時，我們地方自治的產生，以愛爲出發點，這與起於利起於恨者，截然有別。起於利者，是由於個人主義的影響，實爲近代歐美資本主義與過去極權國家帝國主義的濫觴；起於恨，則祇顯某一階級的利益，防制個人身心的發展，這種心理的養成，不但在國內會引起階級鬥爭，阻止人類進步；在國外也將有變成新帝國主義的危險。我們起於愛的地方自治，則是基於「天下爲公」的博愛心，這可以 總裁的話來說明這點：「我們看禮運一篇，自始至終，不主張個人有『爲己』的權利，而祇有『盡己』的義務；這義務是地方自治的法則，亦是地方自治的圭臬。而地方自治的功効，就是對於社會上所有的人，必使之有所終，使之有所長，使之有所養，而大多數壯健份子，則要使之有所用」。「矜寡孤獨四者，爲天下之窮而無告者，文王發政施仁必先此四者。」這四種人，有的是老而無依，有的是幼而無恃，古時候，因爲要使沒有「一夫不獲其所」，對這些人是首先顧卹得周到的，現在的地方自治，亦就要特別注意此點，才能說是真正的「地方自治」。（見政治的道理）這於起於愛的地方自治，更闡發無遺了。

我們地方自治雖然難產，可是牠的特殊的起因和導源所在，却是博大、高明、悠久的救國、建國的途徑。我們能夠認識地方自治在中國所負的特殊使命，而奮發有爲，雖然有未臻健全的地方，都很容易把牠糾正過來。故如何發揚光大牠的前途是我們應該相負的職責！

第二章 地方自治的意義

一 什麼叫做地方自治

地方自治的內涵，在各國是不盡相同的，歸納起來，可分三派，即英國學派，大陸學派，及綜合學派。茲分敘於左：

1、英國學派對於地方自治的解釋英國是自治發達最早的國家，從他們地方自治的定義裏，可以推想到當日地方自治的情形，他們的地方自治觀念，即人民不煩政府的官吏，即人民代表出而執行公務的意思。其涵義至為廣泛。所以，英國的自治，不僅限於行政上，即國會議員所參與的司法裁判，亦皆認為是自治。德國學者格萊斯特為英國學派的正宗，他對於地方自治下了一個定義說：「地方自治，就是根據國家的法律，以地方稅收担負經費，而以名譽職的職員，辦理地方的行政事務」。他這個定義，不能說是沒有理由，但就最近的情形來看，其缺點有二：第一、所謂名譽職員，就是不受金錢酬勞的職員，本來依自治的精神辦理地方自治的人員，原應不受薪酬，可是在自治事務日益繁重的今日，而要每個辦理地方自治的人員，都不受薪酬，實際上殊不可能，則名譽職員自難成為地方自治必要的條件。第二、行政事務係指國家及公共團體為實行其統治的行為及事務而言，地方自治政府的工作中，有許多部份是不屬純粹行政事務範圍。如自治公約的規定，地方稅的議決，地方預算的審核等，多有溢出行政事務以外，則地方自治的任務，實難以行政一詞包括完的。

2、大陸學派對於地方自治的解釋大陸學派為歐洲大陸各國所主張的，此派以為地方自治的意義，是地方團體於國家之下，依一定範圍而獨立自治的意思。此派先盛行於法國，次及於普魯士。主要的在地方團體本身為主體，對於國家主張獨立自謀的意思。此派的缺點，就是太注重於地方團體，而忽視了國家的主權。

3 綜合學派對於地方自治的解釋因爲英國學派和大陸學派各趨極端，綜合學派的主張，就應運而生。這派所說的地方自治，即：「以地方團體爲獨立的人格，在國家監督之下，而自行處理其公共的事務」。這派所說意義，比較完備，既能將地方自治的主義概括，又能對地方自治團體的權限，加以相當限制，不像英國學派的空泛，也不像大陸學派的太注重地方。

4、廣義的自治與狹義的自治由於上面三種學派所下的定義，又可把它分爲廣義的自治與狹義的自治。

廣義的自治 即政治上的自治；因爲它是以人民爲主體的，所以也可以叫做「人民自治」。即無論什麼公共的事務，凡是和人民自己有利害關係的，都要親自去處理，或親自去參與，而不依賴國家所委任的官吏來支配的意思，這種觀念，實淵源於英吉利的國民性，當二百年前，歐洲各國君權最盛的時候，英吉利人民以其自由思想的激發，影響於整個的政治制度，不限於地方，不論行政、立法、司法，但使人民參與其間，即爲自治之實。不特英之下院，美之國會，可以稱做自治機關；而學者並因英國的內閣總理選自下院多數黨中，美國的總統舉自人民公意，也稱做自治機關，推之陪審員參與審判，治安判事的職掌督察，也都視爲自治。因此，研究地方自治制度的人，一致承認地方自治是發源於英國，再由英國而傳播於北美和歐陸各國，最後才散佈到亞洲的。其實，這祇能說最早有地方自治制度的是英國，不能說一切現代各國的地方自治制度都是模倣英國。從形式上說，英美和歐陸各國的地方自治，自來各有系統，即從精神上說，兩者的差別，也顯然的有廣義和狹義的不同。

狹義的自治 即法律上的自治；因爲牠是以團體爲主體的，所以也可以叫做「團體自治」。爲國家內的團體，由國家專以法律上的人格，使其得以團體自身爲主，在一定限度內，有可以對國家主張獨立自營的權利，這是歐洲大陸的自治觀念。這個觀念，乃由於中世紀封建時代，諸侯互相攻伐，絀於財政，以自治權和市民交換軍費，都市乘機要求各種自治之權，久之，便完全脫離君權的支配，而成所謂「自由市」；迨後，王室漸強，又以自治權爲交換品，聯合市民以削諸侯之權，於是，都市之權益大，成功所謂「獨立市」。及至十七八世紀，封建類

廢，雖因君主專橫，實行中央集權的關係，都市獨立被其消滅；但壓迫愈甚，反動愈大，人民因受柏拉圖和亞里斯多德等政治學說和羅馬自然法學流傳的影響，自由思想爲之勃興，一方面要求個人政治上的自由，一方面要求地方團體政治上的自由；因此，在國家制度上既獲得立憲政治的頒佈，而在地方行政上，地方團體又獲得以獨立的人格爲自治行政的設施。這種思想最初發生於法國，其間雖因大革命的時期趨于極端，招致拿破崙帝政之摧損；但自治基礎因而確定了。後來，德意志聯邦中普魯士便首先承認市自治權，其餘各邦逐漸承認鄉自治權，自治之名，遍播歐土，即英國也多少變更其原有的色彩，而美國更受這種思想的影響，融成今日的地方自治制度。

二 中國的地方自治應作如何解釋

各種學派對於地方自治有一個基本的共同觀念，即「自己管理自己的事務」。至其他方面着重點則不相同。英國學派裏又可看出兩個異點，英人的觀念，是「不煩政府官吏」，德人格萊斯特雖說是英國學派的正宗，而其着重點，則在於「遵守國家法律」。大陸學派的着重點，爲「以地方團體本身爲主體對於國家主張獨立自治」。綜合學派修正英國學派與大陸學派之偏，認爲是「以地方團體爲獨立的人格，在國家監督之下，而自行處理其公共的事務」。但關於地方自治在整個國家行政中所佔地位及其作用爲如何，則均未道及，這與我們現在所要研究的地方自治，其意義是不盡相同的。

我們現在所要研究的地方自治，是三民主義的地方自治。因爲，三民主義爲全國國民與各黨各派所一致承認爲建國的最高原則。所以我們的地方自治，必須依據三民主義。至各國地方自治，我們祇可師其意，而不必拘泥成規，削足適履。

從中國的國情來說，中國是單一國，宜統一而不宜分裂。因此，過去全國人士，對於地方自治，皆以國家統一爲着眼點。地方自治專家李宗黃先生對於地方自治的辨別，曾提出下列四點：（一）地方自治與地方自主不

同。地方自主是一種獨立狀態，明白點說，就是地方割據，在此種狀態之下，割據者憑自己的意思，直接施行一切政務，心無國家，目無中央，不受中央的任何拘束，如漢末之州牧，唐季之藩鎮，清代八國總軍入北京時江南各省宣布中立，民國初年之各省軍閥割據，以及現在反動派所謂民主政權，即是明例。從前一般學者主張的蘇省自治，即是為地方自主張目，為地方自主找理論的根據。今日又有主張省為最高自治單位的政論家，借「反對集權」，「真正民主」之名，阻礙國家政令之統一，充其極致將使大一統的中國成為無數專制一方之小朝廷，各省當局，只知有一省，不知有鄰省，亦不知有中央。這種不詳之怪現象，既非民之福，亦非國之利，講到真正的地方自治，雖可自立機關、自辦事業、自訂憲法，但是須受國家的監督，自治的程度，有國家法律和命令的限制。自治的範圍，由國家法律和命令予以劃定。簡單的說，地方自治，是政治上的向心運動，所走的是國家統一之路，地方自主，是政治上的離心運動，所走的是國家分裂之路。地方自主，是政治上的向心運動，所走的是國家統一之路，地方機關只享有有限的自由。(一)地方自治與地方分權不同，地方分權，是將國家的權，分由中央與地方來行使，中央有中央的權限，地方有地方的權限，兩者各有一定的畛域，在此畛域之內，中央不能侵犯地方之權，地方不能越中央之權。而權之分配，完全以中央或地方為對象，首先即挾持一中央或地方之成見。至於均權原則下之地方自治，中央與地方權限之分配則異於是，完全易地域之分類而為科學之分類，以事的性質為對象，不以中央或地方的畛域為對象。更明白點說，地方分權所分的權，係國家的統治權，而均權制度，所分的權，係國家的事務權，實施於原屬分裂的國家，固甚相宜，實施於原屬統一國家，更無不相宜。(二)地方自治與地方官治不同，地方行政，有地方官治與地方自治行政之別。地方自治是民治，明白民治與官治不同，即明白地方自治與地方官治之不同。國父對於官治與民治之分別，曾扼要的說過：「權在於官，不在於民，則為官治，權在於民，不在於官，則為民治——見中華民國建設之基礎」。詳加分析，就官吏之產生言，地方官治，官吏由於上級政府的任命；地方自治，官吏由於人民的推選。就政治的本質言，地方官治，以官吏的意思為出發點，政治的

發展，在維持官吏自身的地位，不盡合乎民間的需要；自治以民意爲出發點，政治的發展，在深植人民的實力，適應民間的需要。簡單的說，地方官治以官吏爲政治之主體；地方自治，以人民爲地方自治之主體。（四）地方自治與地方紳治不同，在過去我國社會上，原有一種以地方上人辦理地方上事的社會之慣例，普通稱這種辦理地方上事務的人爲紳士或鄉紳，學者稱這種慣例爲紳治。此制雖係以地方的人辦理地方的事與地方自治有幾分相同，但究其實際，此種制度，乃官治下之自然產物，因過去無基督組織，縣以下的事，均假手於紳士，於是紳士形成官與民之間的一種特殊階級，且人人的腦筋中，都有「官是水，紳是石，水去了，石還在」的觀念，一般人民怕紳甚於怕官，且勢力駕地方官而上之，漸漸形成土豪劣紳，橫行鄉里，魚肉鄉民人民，狀況，地方自治則係民治的結果，地方的事雖多由當地人民辦理，但係由於人民或直接或間接選舉而來，係以代替官治消滅紳治爲目的。（地方自治的真諦）

其次，關於中國地方自治的特徵，李先生在「地方自治的真諦」裏，亦有很詳細的說明。他說，依本人的研究，有下列四項：（一）以縣爲自治單位；（二）以三民主義爲理想；（三）以均權制度爲原則；（四）以中國政治哲學爲基礎。基干中國地方自治的特徵及其精神所在，李先生依據 國父遺教：「兄弟所主張的地方自治，是在兵事完結之後，把全國一千六百多縣都劃分開，讓與地方上人自治，政府毫不干涉」（見國民以人格救國）、「治者管理也」（見民權主義）下了一個簡單明瞭的定義，爲：地方自治者，即地方上人，自己管理自己事務之謂也。又進而作一較詳的定義：

地方自治者，即依國家法令，以縣爲單位，由人民自行設立機關，自行辦理事業，而達到爲民所有，爲民所治，爲民所享之目的是也。

綜上所述，第一、地方自治當在國家監督之下；依國家法令而自治；第二、地方自治是以縣爲單位的；第三、地方自治是由地方上人，自己管理自己事務；第四、地方自治，是以達到建設三民主義新中國爲目的。

第三章 地方自治的特質

一 地方自治的共通性

地方自治包括「地方」與「自治」兩種要素。現在把「地方」與「自治」分開來說：

甲、地方 地方，是與中央相對而言。牠也和國家一樣，國家以領土為基礎，牠則以地域為基礎。在此地境以內，地方自治團體，能獨立行使其權力，不獨地方人民各個分子受其統治，即凡所有其他一般法人，也受其管轄與監督。這樣看來，地方自治團體，儼然具有國家的雛形。但在單一國制的國家，地方是中央的地方，而不能離開中央而獨立的。所以，祇能在國家之下，行使其自治權。然而，也不能因此而流為中央政府的附庸，應該要做人民運用民權的實質主體。尤其「二十世紀是人民的世紀」，民主高潮，洋溢乎四海，每一個國家，都不能違背這種趨向，而正在極力迎合時代潮流，朝着遠大的目標，順水行舟的前進。而民主的基礎，是築在地方自治上面。因此，地方自治，便成了這一時代的天之驕子，它的發展，正是方興未艾。但 總理所說：「地方上的事情，讓地方人民自治，政府毫不干涉」的真正民治，世界上民主國家都已做到了，獨有我們古老的國度裏，爲了種種的關係，真正的地方自治，遲遲沒有實現。我們所看到的地方，一直被軍閥、官僚、土豪、劣紳所盤據，所把持，既破壞了國家的統一，更阻滯了民治的發展，封建遺毒，把地方弄得烏煙瘴氣；不發動革命性的「大掃除」，使「舊染汚俗，咸與維新」。是沒法找到自治真面目的。我們要建立現代化的民主國家，就必須從革新地方着手。總理不是一再告訴我們「建設之基礎在於人民」麼？人民食毛踐土，與地方最有密切的關係的，故 總理謂：「事之最切於人民者，莫如一縣以內之事」，我們當使「人民有縣自治，以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕」。一見 總理中國革命史）必使「地方自治之制既日發達，則一省之政治，遂於此進步，國家亦

然」，然後併國家於富強康樂之域，以與「列強相抗衡于地球之上」。所以說：「地方自治，乃建設國家之基礎。」現在，我們要建國，也要民主，能够「執其兩端」的，唯有地方自治。我們當一反過去「數千年來，政府時興時仆，每一易姓，必先遣政府」陳陳相因的心理，實行「築地盤於人民之身上，不自政府造起，而自人民造起」又必須回憶：「北京許多官僚，以為要救國治國，非做總理總長不可，現在做過總理總長的，已經不少了，那個能够救國治國呢？所以，我現在相信，建設民國，不是完全從上面可以做到的。以後建設民國，還是要從下面做起來。」（建設民國要從下面做起）打破中國人「無論什麼事，都要從上面做起」的壞思想，致全力于地方，然後「三千縣之民權，猶之三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，亦不難建立。」（自治制度為建設之基礎）「君子務本，本立而道生」。我們推翻「專制，肅清了軍閥，打倒了日本帝國主義，誠如 總理所謂：「今幸天佑中國，授吾同胞以復國建設之機會，則自高自此宗旨，不可再誤」。我們應該三復斯言，身體力行，再不可「不揣其本，而齊其末」了。

基上論述，地方必須自治，也唯有地方才可以實施自治。「惟民國人民，當為自身計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，順應世界之潮流，采擇最新之理想，以成一高尚進步之自治團體，以謀全縣人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先仿效，如是由一縣而推之各縣，以至一省，一國，而民國之基於是乎立，有志之士，宜努力篤行之。」（地方自治開始實行法）

乙、自治 自治，係對官治而言，自治，就是地方人民自己管理地方事務，即是民治。至民治與官治的辨別，總理尤有精詳的解釋：

官治云者，政治之權，付之官僚，於人民無與，官僚而賢且能，人民一時亦受其賜。然人亡政息，會小旋踵。官僚而愚且不肖，則人民躬被其禍，而莫能自拔。前者如嬰兒之仰乳，後者則如魚肉之於刀俎而已。民治則不然，政治主權在于人民，或直接行使之，或間接以行使之。其在間接行使之時，為人民之代表者，

或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由，仍在人民，是以人民為主體，人民為自動者。此其所以與官治截然不同也。（中華民國建設之基礎）

明瞭了這層道理，便知道自治是以人民為主體，如其不然，即令碰着賢而且能的官僚，總有人存政舉，人亡政息之弊；必移官治於民治，樹建設之基礎于人民，始能奠國家萬年有道之基，但我國過去，都是官治，即到民國，亦還沒有達到民治的境地。總理在民國十年，對全國青年聯合會演講會說：「現在的中華民國還是官治，政客治，武人治，不是民治」。中國到了現在，還充滿着貧、弱、弊、亂的現象，可以說：完全由于過去官治之賜。我們現在必須做到總理所謂：「真正民治，是要兄弟所主張的民權主義，能够極端做到，可以讓人民在地方上自治，那才完事」。現在憲法雖已經公布，然我們更要勿忘總理遺教：

國人習性多以定章程為辦事，章程立，而萬事畢，以是事多不舉，異日制定憲法，萬不可仍蹈此轍，英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳！欲實行則必先辦自治，自治者民國之礎也。礎堅而國固，國固則子子孫孫同受國福。（自治制度為建設之礎石）

如上所述，我們可以看出地方自治，是以地方為中心，人民為主體。

最後，地方自治與社會進步，亦有密切關係。「政治與社會互有關係，而政治之良必導源于社會，欲社會進步，而行地方自治，譬如造屋之先奠基礎，而地方自治，即其基礎也。」（見地方自治為社會進步之基礎）總之，又說：「國者人之積出，人者心之器也」，故「國家之治亂，繫于社會之隆污，社會之隆污，繫于人心之振靡」。足見推行地方自治，又必須從社會改革着手。

綜括的說，不論任何國家任何時代，地方自治的共通性，是：

（一）以地方為中心；

（二）以人民為主體；

(三)以社會爲對象。

二 中國地方自治的特質

中國與歐美的地方自治，本質上有一異點，即歐美的地方自治，不過是地方行政的一種方式，是國家行政的補充部份，其地位是從屬的。我們三民主義的地方自治則不然，它的特質，尙有如下數點：

(一)地方自治爲國家的礎石。民國五年，總理在上海張園對國會議員演講謂：「今建中華民國，亦與古不同，既立以後，永不傾仆，故必築地盤于人民身上，不自政府造，而自人民造也，地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固……今務當注全力于地方自治」。但是談到建國，我們真正的民國，到現在還是沒有建立起來，最大原因由于中國過去的政治形態，在專制時代，皇帝和一般貴族高高在上，可稱爲「帝國」；在地方執政的官吏，承上御下，敷衍塞責，假公濟私，貪贓枉法，可稱爲「官國」；告老退休的官吏回到家鄉時，藉勢凌人，武斷鄉曲，可稱爲「紳國」；最大多數被壓迫的老百姓，纔真是民國。在一國裏面，帝國、官國、紳國、民國四個集團，自成階級，平時彼此是不能聯絡的。因爲不能聯絡，所以組織不起來，發生不出力量。後來革命，將帝國打倒，可是帝國打倒了之後，又新興了一批軍閥，這就成爲「軍國」，仍然是四個集團。現在軍國也打倒了，又新成了一個「黨國」，就是中央委員等，自視爲一特殊集團。至于士大夫階級，仍是紳國，合黨國、官國、紳國、民國四種。照這樣情形，民衆自然無法組織起來。(孫科：世界潮流和我們的作風——三十三年九月十八日在中山學社第四屆年會講)我們專打倒爲民治之敵，如官國、紳國等的惡勢力，而後才能建立民國。要做到這一點，必須在地方自治裏，肅清官治紳治，而後有民治可言。民國二字，才能名符其實。

(二)地方自治是憲政的先路。總理對國會議員講詞中有云：「英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳，欲實行必先辦自治」。而實行憲政，最重要的是還政於民，移官治于民治。孫哲生

先生說：憲政實施的前提，就是實行地方自治，養成人民能夠自動的出來參加地方上的事情，使地方上衆人的事，都由地方人共同來解決，來負責任處理。大家知道，自治的反面，就是官治。到目前爲止，中國的政治，還是官治，這種方式，是過去的方式，世界上旁的國家，他們在過去，也經過這個階段，但這是過去的方式，現在已經不適用。雖然，世界上，尚有少數國家，還是官治，但是都已日趨衰微，爲世鄙棄。南美許多國，因爲國內自由與組織的問題不能調整，常常發生內亂、政變，經過幾十年的時間，都不能安定下來。就是最近阿根廷也發生軍官聯合反抗總統的事情，這就是人民的自由和國家的組織尚未妥善調整的緣故。我們國民黨主張實行民主憲政，就是要解決這個自由與組織的問題。（孫科：向民主憲政的大道前進——三十三年五月三日在中訓團黨政班講）

實行地方自治，乃爲憲政實施的前提，故地方自治不能完成，亦即無憲政可言。

（三）地方自治是實行主義的起點 總裁在黨政訓練班第一期開學訓詞裏說：「至於建設的首要在於民生，而建設的方法，就是要從實行地方自治做起，也可以說，實行地方自治，就是我們實行主義的起點」。「殊不知我們實行主義，如果不從建立地方自治着手，則第一社會民衆無地方自治知識能力，一切建設事業不能推動」。這是明白指示我們，實行地方自治，就是實行三民主義之起點。換句話說，不是實行地方自治，就不能實行三民主義。我們今後政治的趨向，必然的，如孫哲生先生所說：「三民主義，是我們固有的東西。大家必須努力！使我們的主義，使我們的黨，能够和人民配合得起來。中國以後的政治，一定是根據三民主義來實現的」。（孫科：世界潮流和我們的作風）時至今日，全國各黨各派既一致承認三民主義爲建國最高原則，而三民主義又已成爲研究國際政治的重要課題，如英國牛津大學教授詹馬門博士所編的「現代政治學說」一書，裏面即特立三民主義一章，可見無論在理論與事實方面，三民主義終將弘揚於世界的。地方自治爲實行主義的起點，故實行主義，必須完成地方自治。

（四）地方自治是完成國防建設的始基 過去中國的地方自治，大都以教養爲重，雖然，法家之流，如管仲

商榷等，頗能講求管衛方法，然而儒家很少注意到這一層。地方自治組織內容，就缺乏管衛的要素。因此，人民寢漸失去尚武的精神，以致對外不能禦侮，對內亦難以維持治安，這種病態，到了民國，在內亂外侮日亟之下，益發表露無遺。尤其在抗戰期中，以國防脆弱，國幾不國。總裁以管教養衛四者納之於縣各級組織綱要之中，於是管衛才正式成爲自治制度的中心組織。總理謂：「國家之本在於人民」「億兆人民繫於國家」，具見人民和國家的關係非常的密切，而捍衛國家，維護民族生存與保全，實爲每一個國民應負的責任了，因此在地方自治裏，養成人民自治的能力，還要人民有自衛的能力，以期達成人民，保家衛國的任務。

第四章 地方自治的程序

一 中國地方自治設定進行程序的必要

中國人許多事情弄不好，原因相當復什，但不知講求辦事的程序，實是最大失敗的根源。科學之不發達，亦由於此。因爲凡事必須有其方法與步驟才能够循序漸進，以底於成，其關鍵則在於能够認清環境，把握時間和事務的重點，有完善的方法來應付環境，更應設定進行的步驟以利用時間，「程序」就是這兩者綜合的產物。實具有科學方法與科學精神的。先哲早就有見及此，大學：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣」，中庸：「君子之道，辟如行遠必自邇，辟如登高必自卑，」都是告訴我們對於事物應該有「終始」「本末」的認識，分別輕重和緩急，進而決定進行的方法與步驟，即是這裏所說的「程序」。總裁對於此點，尤有深切著明的訓示，他說：

所謂科學的辦事程序，簡單的講：就是要由近而遠，自卑而高，爲大於微，圖難於易。大學第一篇開宗明義講明大學的三條綱領，即大學的主旨，以及定、靜、安、慮的基本修養之後，接着便講辦事的順序之重

要，即所謂「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣」。以下再接着講：「格物、致知、誠意、正心，修身、齊家、治國、平天下」，八個具體的節目，而歸結到「自天子以至於庶人，壹是皆以修身爲本。」我們細讀這一篇經書，就可以曉得：孔子教人，最注重辦事的程序。大學第一篇可以說是講人生一切事業的基本順序，而這個順序的要旨，就是我們剛才所講的「由近而遠，自卑而高。爲大於微，圖難於易」四句要訣。中庸上說：「君子之道，辟如行遠必自邇，辟如登高必自卑」，論語上還說：「君子務本，本立而道生」，孟子更說得好：「源泉混混，不舍晝夜，盈科而後進，放乎四海，有本者如是，是之取耳，苟爲無本，七八月之間雨集，溝澮皆盈，其潤也，可立而待也。」此外如古人所講辦事要「大處着眼，小處下手」，這一類的話，到處可以找到，而其總結的意思，不外告訴我們：要做遠大高尚的事業，一定先要從最切近最平易最微細的事情做起，按部就班的逐漸擴大增長。小的事情先做好，然後可以做大事；普通日常的事物先能處理得當，然後可以做特殊高尚的工作，容易辦的事情先能一件一件做到，以成非常的功業。反轉來講也是一樣：如果我們能夠將一切平易微細切近的事情都能做得好，一切遠大的高尚的艱難的特殊的事業，便沒有不可以一步一步努力做成功的。漢初大政治家陳平，少時爲人宰肉很公平，謂「他日宰天下亦當如是」！後來果然能成大功立大業。後漢陳蕃少年不屑瑣務，而以掃除天下爲自期許，友人批評他「一室之不治，何以天下國家爲？」他雖然有很大的學問，很高的道德，畢竟沒有成功大的事業。所以，我們辦事最要注意的，就是不要好高騖遠，希圖繼等僥倖。如果這樣，必流爲虛浮不實，結果是欲速不達，不會成就任何事業。我們要想成功，就必須切實遵照科學的辦事的順序，即我所謂「由近而遠，自卑而高，爲大於微，圖難於易」四句要訣來努力。（科學精神與科學方法）

總裁又以基本的科學方法的程序，大體言之，不外六大要點：一、範圍與組織；二、立案與預備；三、分工與合作；四、研究與實驗；五、分析與統計；六、改進與發明。這種科學的辦事程序，實爲一切治學辦事成功的

要訣。

拿地方自治來說，第一、我們必須認清自治的範圍，即確定自治區域和劃清自治事權，建立自治組織，確立自治工作的對象和目標；第二、根據自治目標，成立自治方案，並設定準備實施的程序和步驟；第三、擇定自治事業的某一部分去研究與辦理，再將各部門研究所得聯成一氣，融會貫通配合進行；第四、理論與實際並重，因地制宜的去下一番實驗的工夫，然後再將實驗與理論互相參證；第五、分析統計檢討得失；第六、根據檢討結果，時時刻刻不斷去改進和發明，不躑躅，不躁進，最後才有成功的希望。

再就中國的環境來說，地方自治之進行，是否要設立程序呢？

第一、中國二千餘年來因專制政體的存在，皇帝至上，萬世一尊，君權日以擴張，所謂「四海之內，莫非王土，率土之濱，莫非王臣」，在這樣情形之下，當然沒有民權可言，同時因歷來帝王行「民可使由之不可使知之」的愚民政策，以致民智阻塞，民氣消沉，寔假失去其天賦的自覺、自動、自治的精神與能力。所以，雖有先知先覺者——總理的倡導革命，推翻滿清，建立民國，然而扶不起的阿斗，還難免內憂外患的紛至沓來。若與歐美國情相較，則美國經血戰七年而立國，自茲之後絕無內爭，建國不致發生挫折者，乃由于初赴美者，都是清教徒等在歐不得志的人，他們崎嶇艱險，到了美洲以後，即先在大西洋沿岸組織自治團體，建設自治機關。一旦脫離英國羈絆，便能組織國家。他們此種自治能力的養成，實由于民權基礎鞏固之故。法國自拿破崙被放聖希拿島後，幾經破壞，建立共和國，也極注意地方自治。我們過去的皇帝，抱着「家天下」的思想，惟恐人民政治覺醒，一味推行愚民政策，雖然也有注意到基層政治的，但那是聖君賢相一時的對於地方自治的措施，「人亡政息」轉眼又告消失了。因為民權沒有基礎，地方自治便非一蹴可幾：一則封建制度之根深蒂固，為地方自治最大的障礙；再則雖然經過革命，反革命勢力易于滋長為民主的大害；三則中國人一向以士大夫階級為主體的，士大夫的一舉一動，輒能影響社會。可是，在專制時代，一般士大夫，尤其是在清朝的士大夫，他們俯首朝廷，所能研究

的，祇限於八股、詞章、考據之學，談不到經世致用，更消失了民族精神，養成苟且、敷衍、萎靡、頹唐、腐化等的心理，並且傳給人民，一直到了現在；四則人民久經帝制束縛，驟被解放，初不瞭解活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，即為人利用，陷於反革命而不自知。假使不予設定進行程序，並積極的扶植其發展，則永遠是革命破壞不能了澈；革命建設不能成功。

第二、中國人做事向來不注意科學的精神與方法的，甚至只問目的，不擇手段，近人更有以目的為手段，手段為目的，本末顛倒，先後倒置，不問環境，不問國情，更不問人民需要怎樣，國家需要怎樣，一味的逞能，一味的蠻幹；還抱着成功必自我始的心理，不惜以人民為推行一己政策的試驗品，缺乏踐履篤實的精神，這種的人既不能令又不受命，不但不肯遵照正當程序協力進行，並且多端作梗，積極的破壞程序，所謂成事不足敗事有餘，他們所揭發的卹方自治，是建築在武力割據的槍桿上，而不是築在人民的真正意志上，這種自治，充其量無非拿人民來演自治的傀儡戲，以掩護其割據的全圖罷了，還有什麼地方自治之可言？總理早見及此，故分建國程序為軍政、訓政、憲政三大時期。他說：

不經軍政時期，則反革命之勢力無由掃蕩；而革命之主義，亦末由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰。不經訓政時期，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭解其活動之方式；非墨守其放棄責任之故習，即為人利用，陷於反革命而不自知。前者之大病，在革命之破壞，不能了澈；後者之大病，在革命之建設不能進行。

軍政時期，已能肅清反側，訓政時期，已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利與幸福，已非藉憲法而行專制者所可同日而語。且由此而憲政時期，所歷者，皆為坦途，無顛蹶之慮。（制定建國大綱宣言）

在以上建國各期，地方自治應如何配合進行，總理曾三復置意，這可以同盟會宣言為證，宣言內稱：

義師既起，各地反正，土地人民新脫滿清之羈絆，臨敵者，宜同仇敵愾，內韓族人，外禦寇仇，軍隊與人民同受治於軍法之下，軍隊爲人民戮力破敵，人民供軍隊之需要，及不妨其安甯，既破敵者及未破敵者，地方行政由軍政府總攝之，以去掃除積弊，政治之害；如政府之壓制，官吏之貪婪，差役之勒索，刑罰之殘酷，抽捐之橫暴；辦獎之屈辱，纏足之殘忍，鴉片之流毒，風水之阻害，亦一切禁止。每一年以三年爲限，其未及三年已有成效者，皆解軍法，布約法。

觀此，便知在軍政時期，除了以兵力掃除反革命勢力之外，實尤注意於地方上政治社會等的改革，以促進地方自治之實行。如政治方面，禁止政府之壓制，官吏之貪婪，差役之勒索，刑罰之殘酷，抽捐之橫暴；社會方面，禁止辦獎之屈辱，纏足之殘忍，鴉片之流毒，風水之阻害，竟包括軍事、政治、法律、財政、社會各方面的「掃除積弊」工作，都是地方軍政所應負的特殊任務，而需要以革命之主義，宣傳於羣衆，使其自覺的；故積極方面，扶植自治發展，消極方面還須排除自治障礙。

此外，建國大綱對於地方自治之在建國各時期，進行的順序，亦有明白的規定：

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

（第七條）凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。

（第八條）在訓政時期，政府常派曾經訓練考試合格之員，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，而其人民曾受四種使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，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，始得爲完全自治之縣。

（第九條）一完全自治之縣，其國民有直接選舉官吏之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制法律之權，有

直接複決法律之權。

(第十條) 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，並可隨時照價收買。自此次報價之後，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，原主不得而私之。

(第十一條) 土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，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。

(第十二條) 各縣天然富源，以及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府為之協助；而所獲之純利，中央與地方政府各佔其半。

(第十三條) 各縣對於中央之負擔，當以每縣之稅收百分之一為中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得多於百分之五十。

(第十四條) 每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。

(第十五條) 凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

(第十六條) 凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省縣受中央之指揮。

(第十七條) 在此時期，中央與省之權限均趨制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權。

(第十八條) 縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯結之效。

(第廿三條) 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布之。

總裁說：「訓政時期，是實行約法之治，主要的工作，在於開始實行地方自治，同時，則要訓練人民行使四權，所以這一時期的實際工作，可說是建立地方自治。」（總理遺教第二講：「政治建設之要義」）而憲政開始時期，則為完成地方自治時期（建國大綱二十三條）。按地方自治的程序，在時間上，可分為「扶植」「開始」「完成」三個時期，而與建國程序（軍政、訓政、憲政）互相發明，互相配合。故中國地方自治，不僅在理論上應有進行程序，尤其在實際方面，為適應環境，把握時間，尤應設定程序，分期實施，才能按程計功，循序漸進，以達成真正自治之境地。

二 中國地方自治進行程序如何劃分

1、第二次全國代表大會所定的方略及程序

推行地方自治，是中國國民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，即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，在建國大綱中竟佔了十一條之多。在政綱裏，也時常提到地方自治。如同盟會總章裏所揭示的政綱，即為完成行政統一，促進地方自治，國民黨規約中的政綱，為（一）保持政治統一；（二）發展地方自治。民國八年八月廿五日，國民黨宣言，其第六項主張，為振興民政：（1）整理警察；（2）勵行衛生；（3）調查戶口；（4）釐定禮俗；（5）勵行地方自治。可見總理重視地方自治為何如了。但「革命之目的，在實行三民主義；而三民主義之實行，必有其方法與步驟」。而「今後之革命，不但當用於破壞，尤當用於建設，且當規定其不可逾越之程序。」（見制定建國大綱宣言）因此民國十八年三月二十三日，中國國民黨第三次全國代表大會政治報告決議案，有「依照總理建國大綱之所規劃者，即知地方建設，乃大別為三項之工作：第一、縣於籌備自治時期，必須從事於人口之調查，土地之

測量、磅衡之辦理妥善，四境道路之修築成功；第二，縣自治開始之時，必須由政府制定土地法、土地使用法、地價稅法、地租法、農村法等，於此時期即須規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買，若土地因政治改良及社會進步而增價者，則其利益，當為全縣人民所共享，原主不得而私之；第三、土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林山澤之息，礦產水力之利，與夫大規模之工商業，其屬於地方性質者，得任地方政府經營，其屬於地方資力不能發展者，當由中央政府協助之。……然吾人於此三種之工作中，當知其具有必然之順序，不可先後倒置」。隨着大會又通過「確定地方自治之方式及程序以立政治建設之基礎案」，遵照 總理遺教：「不經訓政時代，即大多數之人民，久經束縛，雖隸被解放，初不瞭知其活動之方式……」，大會認為：「此種活動之方式，實言之，即地方自治」。又以實行方法，即 總理所定：「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域」。並根據地方自治開始實行法所指示，以地方自治試辦之事，其次序如左：

(一) 清戶口；

(二) 立機關；

(三) 定地價；

(四) 修道路；

(五) 墾荒地；

(六) 設學校。

同時，因 總理所謂地方自治團體，不止為一政治組織並為一經濟組織，故規定自治機關之職務，更有：

(甲) 農業合作；

(乙) 工業合作；

(丙) 交易合作；

(丁) 銀行合作；

(戊) 保險合作。

自治機關之職務，猶有關於經濟而應設專局以經營者：

(一) 糧食管理；

(二) 運輸交易。

原案以地方自治的進行程序，總理既在建國大綱，明定其綱，又於地方自治開始實行法，詳定其目。必須依此方式以為活動，始能得到充分之民權，並為真正民生之解決。因就此義，而確定其實行之方略及程序如左：

一、確定縣為自治單位，努力扶植民治，不得阻礙其發展。

二、制定地方自治法，規定其強行部分，使地方自治體成為經濟政治的組織體，以達到真正民權民生之目的。

三、由國民政府選派曾經訓練考試及格之人員（限於黨員）到各縣協助人民，籌備自治。

四、地方自治之籌備，宜逐漸推行，不宜一時並舉；以自治條件之成就，選舉完畢，為籌備自治之終期。

2、完成縣自治期限的實施方案

十八年六月，第三屆中央執行委員會第二次全體會議決議：訓政時期定為六年，至民國二十四年完成。完成縣自治期限，為民國十九年內，依照縣組織法，完成縣組織，同時訓政人員初期訓練完畢；二十一年底以前初期調查戶口，清丈土地完畢，二十二年底，各地籌備自治機關完全設立；二十三年底以前，完成縣自治。其實施方案由行政院切實制定。同時，中央第二百零七次政治會議通過「訓政時期完成縣自治實施方案」，根據這個方案

而制定的「內政部主管事務分年進行程序」，其進行程序，共分六期，十八年份——為第一期，十九年份——為第二期，二十年份——為第三期，二十一年份——為第四期，二十二年份——為第五期，二十三年份——為第六期。內容計分十大綱領：（甲）厘定自治系統：（一）劃一縣市制，廢除道及縣佐；（二）確定自治組織。第一步領定縣市組織法，第二步督促各省依法組織。（一）（二）均限十九年辦竣。（乙）儲備自治人才：（一）考試訓練及任用地方行政人員；十九年份以前——督促各省設立地方行政人員訓練機關，考試及訓練縣長以下地方行政人員。二十年份至二十二年份——繼續考試及訓練地方行政人員，監督各省依法定程序任用地方行政人員。（二）考試訓練及任用地方自治人員，十八年份——由內政部商承考試院考試區長，或由考試院酌量情形，委託各省政府辦理，同時由內政部監督各省訓練區長，其鄉鎮閭鄰等長之訓練，由各省政府分令所屬各縣市政府辦理，並得分區為之。十九年份——（一）各省訓練合格人員分派各縣市。（二）區長分期訓練完畢。二十年份至二十三年份（三）各縣市訓練鄉鎮辦理自治人員。（四）各區訓練閭鄰辦理自治人員，初期訓練完畢。二十年份至二十三年份——各省縣市繼續辦理訓練機關，養成全省縣市自治人材。（丙）確定自治經費：（一）確定經常費，十八年份——凡各縣市原有屬於各該縣之收入，應一律作為自治經費，由各縣市政府將其收入數目詳細臚列，編造自治經費預算書，送由各該省政府審定，其有不敷者，再就屬於省賦稅項下，呈請各該省政府核准劃撥。十九年份——確定縣市地方行政及自治經費額數。二十年份至二十三年份——就整理土地山林礦產水利以及地方公共事業之收入，撥充地方行政，及自治經費。（二）確定臨時費，十八年份——分行各省，從速指定收入，儲備辦理自治各項臨時經費。十九年份——分行各省將劃分縣區市區成立區鄉鎮各公所及自治選舉各必要費用，限期籌齊。二十年份至二十三年份——就整理土地山林礦產水利及公共事業各收入按期指撥專款，儲作各項臨時費。（丁）肅清盜匪：（一）肅清股匪，十八年份——釐定各省劃區剿匪辦法，呈請中央派隊嚴剿。同時實行清鄉。十九年份——完成清鄉。（二）整頓國防，十八年份至十九年份——一方化除地方不正當團會，由地方實行改編，或編練

地方保衛團。二十年份二十三年份——繼續實行改編，或編練地方保衛團。(三)肅清匪源。自十九年份至二十三年份——籌設各種工廠，籌辦修路沿河開礦等事業，以按插無業游民，同時，實行開墾。(一)劃一警察編制，並確定其經費。十八年份——一、編制縣公安局；二、劃設公安分局；三、劃設分駐所及巡邏區；四、編練警察；五、釐定各級公安局、警官，及警士額數；六、編定警察預算；七、確定警察經費。十九年份——一、嚴行考核各級公安機關之成績；二、擴充各項警察之設備；三、同上年份第二、三、四、五、六、七各款。二十年至二十三年份——繼續嚴行考核各級公安機關之成績，擴充各項警察設備，並編練警察隊。(二)統一警官警士之任用及訓練。十八年份——一、考核警官警士之任用；二、督促各省籌備訓練機關。三、劃定警察訓練課本。十九年份——除繼續辦理上年份所辦各項外，並督促各訓練機關切實訓練。二十年份——繼續考核警官及警士之任用。(三)整頓特種警察。十八年份至十九年份——一、厘定各種特務警察規程；二、分別考核實施獎懲。二十年份至二十三年份——繼續分別考核實施獎懲。(四)調查戶口：(一)預備期內辦理戶口調查，十八年份——一、各縣市依照戶口調查統計報告規則及表式辦理戶口調查；二、依前款調查結果，以為按照縣市組織法劃定區鄉鎮閭鄰之根據。十九年份至二十一年份——各縣市依照人事登記條例及表式辦理各項人事登記。(二)正式辦理戶口大調查，自二十年份起辦理。一、依照戶籍法組織或指定辦理戶籍機關；二、劃定戶籍經費；三、開始大調查。二十一年份——各縣市舉辦初期戶口大調查，確定人民之權利義務，本年份初期調查完畢。二十二年份至二十三年份——依照戶籍法繼續辦理。(庚)完成縣市組織：(一)組織縣市政府，十八年份——依照縣市組織法，釐定縣市政府，改組縣市政府。十九年份——縣市政府及各局組設完竣。至二十三年份，實行縣市長民選，完成縣市自治，縣民使用四種。(二)組成區鄉鎮閭鄰，十八年份——整理各縣市區界，依縣市組織法劃分區及鄉鎮各自治區域。十九年份——一、劃定各區域之區公所，遞派區長；二、劃定鄉鎮，成立鄉鎮公所，選任鄉鎮長；三、各鄉鎮選任鄉鎮監察委員，成立鄉鎮監察委員會；四、各鄉鎮編定閭鄰，選任閭鄰長；五、區鄉鎮

閩鄰組織完竣。二十一年份至二十二年份——一、各省政府斟酌各地方情形，咨准內政部實行區長民選；二、實行區長民選時，並選舉區監察委員組織區監委員會；三、實行區長民選時，並選舉縣長參議員，成立縣參議會；四、實行區長民選時，鄉長鎮長之選任罷免，由鄉民大會，或鎮民大會直接行之。（辛）訓練人民實施訓練；十八年份——一、縣市政府協同黨部提倡識字運動；二、訂白話刊物廣為宣傳；三、縣市政府派員分赴各地舉行巡迴演講；十九年份至二十三年份——一、區鄉鎮閭鄰成立後，由區鄉鎮閭鄰各長協同黨部共任宣傳工作，並厲行人民識字運動，同時，繼續辦理十八年份二三兩款。（壬）初期清丈土地；（一）養成清丈人才，十八年份——咨行各省市籌設養成清丈人材之局所，養成清丈人材，至十九年份前兩個月辦完；（二）釐定清丈土地法規，並籌設土地專管機關，十八年份——一、呈請行政院咨立法院頒布土地登記，釐定各種清丈土地規則；二、咨行各省市籌設土地專管機關，同時飭縣成立土地局；（三）實行初期清丈，十九年份——一、各縣市組織清丈隊，備置清丈一切用具；二、實施土地登記同時報價；三、各縣市實施清丈。二十二年份——各縣市繼續辦理清丈。二十三年份——完成各縣市清丈，並預備編製全國土地總冊圖說。（癸）舉辦救濟事業：一、固定救濟事業，十八年份——就各縣市現有之慈善機關分別整頓；十九年份——各縣市籌設救濟院；二十年至二十三年份——各區鄉鎮就養老、育幼、濟貧、救災事項擴充辦理；二、臨時救濟事業，十八年份——辦理賑災，實施工賑。十九年份——各省有被災者隨時辦理。

在訓政時期，以黨治國，故在民國十八年十一月，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的使命時，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，而忽實際之工作，則非所望也」。同時，規定各級黨部應一致努力提倡識字、造林、築路、保甲、合作、衛生及提倡國貨等七項運動，以樹立自治基礎。

3、按各省情形分別完成自治之期限

二十年三屆第二次臨時全會通過「推動地方自治案」，內中規定地方自治實施準則七項。(一)整理各縣財政以確定自治經費；(二)按各省情形分別完成自治之期限；(三)釐定自治團體之任務範圍；(四)提高縣長職權以重責成；(五)嚴格訓練區長，並使之深入民間；(六)整頓各縣警政並從速完成縣保衛之組織；(七)積極發展鄉村經濟。關於(八)按各省情形分別完成自治之期限一節，其理由則係鑒於：

吾國幅員廣大，各地之文化經濟狀況即難強同，而風俗習慣亦迥相懸殊，自不能等量齊觀，合一爐而並冶。為政貴在適宜，強不同者而欲之同，結果必虛應故事，苟且塞責，無成績之可言。故推行地方自治，初不必斤斤整齊劃一之觀，尤宜斟酌度勢，因地制宜，為適當之措施。第一、各省完成自治之期，不妨稍有參差，以期符合實際，推行盡利，依建國大綱第七條第十六條第二十三條之規定，凡一省完全底定之日，則為訓政開始之時，凡一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期，全國有過半數省份達至憲政開始時期也明甚。又觀於第八條第九條之規定，可知各縣之完全自治亦不必定於同時實現，第三屆二中全会議決訓政時期為六年至民國二十四年完成，復決議民國十九年內完成縣組織，二十一年底初期調查戶口清丈土地完畢，二十二年度各地籌備自治機關完全成立，二十三年底完成縣自治，似此規定，未免過於剛性，設使進展有礙，轉乏伸縮之餘地，衡之事實，殊多困難，故宜按各省情形，將訓政時期分省公佈，在此訓政時期，各省得各因其省內各縣之情形分別規定完成縣自治期限。至全國有過半數省份均已完成縣自治，然後開國民大會決定憲法，而真正民治於以實現。否則，同時公佈各省訓政時期，如有一省未達完全底定之期，而亦強令開始訓政工作，事實上必多困難，而不能完全達於憲政之域。第二、中央對於各省地方自治祇宜規定大綱，其詳細辦法可由各省擬訂呈准中央施行。歐美各國下級地方自治組織，類多錯付不取純一，並為顧慮現實情況，尊重地方利益，不得不爾。以吾國各地情形之複什，千差萬別，欲以同一之法規為普遍之應用，削足適履

，勢必有所不可，此其情形與不能畫一時期完成自治蓋同。如現行制畫分區鄉鎮閭鄰辦法，因各地境域之廣狹，人口之疏密，每多不能適合之處，非失之割裂，即失於浪漫，此雖無論何種精密之論文，亦決不能為各種詳盡之規定，不如讓諸地方政府之妥為籌畫也。

這較以前剛性的規定一致的年限，實有進步。

4、確定地方自治的為扶植、開始、完成三個時期

二十二年中常會規定地方自治指導綱領：

(一) 指導原則

- 一、根據 總理遺教，本黨政綱政策，中央決議，及國民政府之法令指導之；
- 二、地方自治應以該自治區之人民為主體，本黨以督促及協助之方式指導之；
- 三、指導一般人民明瞭自身應負之責任，切實參加地方自治實際工作，免除過去放任敷衍諸惡習；
- 四、指導全國各縣市籌備地方自治之工作，應在訓政期間內，一律完成。

(二) 指導方針

- 一、指導人民及地方自治機關行使政權治權，以樹立民主政治之基礎；
- 二、指導人民舉辦各種生產事業，以發展國民經濟之來源；
- 三、指導人民及地方自治機關，努力文化慈善衛生公益等事業，以達到擴充人民智識，改善人民生活，增進人民幸福之目的；

四、指導人民及地方自治機關注重體育，普及國民軍事智識，以厚植保衛地方，抵禦外侮之實力。

(三) 指導程序

- 一、指導並督促各被黨部，催促並協助地方政府，設立自治人員訓練機關，以養成實施自治之專門人

才，其業經設立者應指導切實辦理，務使學業有成，才無旁用，立即從事地方自治之實際工作；
二、指導各級民衆團體及全黨黨員，積極參加地方自治之宣傳，及各項實際工作，仍由黨部分期督促定期考核之；

三、催促政府轉飭各地方政府及民衆團體，從速設立自治籌備會，以促進應行籌備之各種自治事項；
四、凡已成立自治籌備會之縣市，其地方稅捐，地方公共財產，及按照建國大綱第十一條規定之收入，應使其全部移作地方自治經費，有不足時，得延長人民義務努力之期限，或呈請省政府補助之，務使辦理地方自治經費有着，仍使地方財政不受影響，或加重人民担負；

五、縣市以下各級機關，指導其從速逐級成立，其已成立自治機關之地方，即隨時派員視察，並相繼指導之；

六、各級自治機關對於下列自治事項，應依其地方情形次第舉辦之：

- (一) 清查戶口及人事登記。
- (二) 測量土地及規定地價。
- (三) 辦理警衛或組織保衛團消防隊等。
- (四) 建築道路橋樑及一切公共土木工程等。
- (五) 興辦教育及文化事業等。
- (六) 墾殖荒地及培植森林等。
- (七) 農工商業改良及保護。
- (八) 興辦或改良水利。
- (九) 漁牧及狩獵之保護及改良等。

- (一〇) 開採各種礦產設立各項工廠等。
 - (一一) 組織各種合作社。
 - (一二) 糧食儲備及調節。
 - (一三) 設立感化院救濟醫院並促進公共衛生。
 - (一四) 育幼養老濟貧救災等設備。
 - (一五) 公共營業。
 - (一六) 自治公約之擬定。
 - (一七) 財政收支及公款公產管理。
 - (一八) 設立圖書館博物館及學術研究會等。
 - (一九) 設立各種陳列館及舉行展覽會競賽會等。
 - (二〇) 設立公共體育場公園及俱樂部等。
 - (二一) 提倡國貨及改良風俗習慣等。
 - (二二) 其他。
- 七、各級黨部對於下級黨部指導地方自治之工作，應隨時派員視察嚴加考核，並分別優劣獎懲之；
- 八、各級黨部應隨時協商同級政府，切實推進地方自治之工作，遇有因循敷衍或藉端推諉情事，應報告上級黨部處理之；
- 九、各級黨部應根據本綱領並參照各地實際情形，擬訂指導地方自治工作，呈報上級黨部審核備案。
- (四) 附則
- 一、黨員及縣市以下各級黨部，對於地方自治應注意之工作，參照本黨第三屆第三次中央全體會

議通過之「訓政時期黨務工作方案」行之。

二、本綱領由中央執行委員會議決施行。

最後於二十三年二月二十一日，中央政治會議通過「改進地方自治原則」，確定縣市為地方自治之單位，並確定地方自治之進行，分為扶植、開始、完成三個時期：

(一) 確定縣市為地方自治單位

縣為一級，縣以下之鄉鎮村等各自治團體，均為一級，直接受縣政府之指揮監督；市為一級，市以下如有鄉鎮村，則均為一級，其組織與縣同。

在地域人口經濟文化等情況特殊之處，得立為特例，設區為自治行政區域。

(二) 地方自治之進行分為三期如左：

一、扶植自治時期

縣市長依法由政府任命；

設縣市參議會，得由縣市長聘任一部份專家為議員；

鄉鎮村長等，由各鄉鎮村人民選舉三人，由縣市長擇一委任。

二、自治開始時期

縣市長依法由政府任命；

縣市會議員由人民選舉；

鄉鎮村長等由人民選舉。

三、自治完成時期

縣市長民選；

第一編 第四章 地方自治的程序

縣市議會民選；

鄉鎮村長等民選；

人民開始實行罷免創制複決各種。

以上三期之進行程序，由各省市政府決定，報經內政部核準備案。

(三) 推行地方自治之程序及方式

推行自治，應因時因地而有不同，中央祇宜作大體及富有彈性之規定，在各縣及隸屬省政府之市，由省府分別擬定程式，咨請內政部核准行之，在各直屬市，由內政部分別擬定程式，呈請行政院核准行之，為適合各地方之特殊情形及便利推行政令起見，每省至少應設置縣政建設實驗區一處，或分區設置實驗縣若干處，統一「政」「教」「管」「衛」各種組織與事業，以為研究及實驗之中心，而期達到政治社會化，行政科學化之目的。

5、新縣制的實施期限和內容

總裁繼承 總理遺志，於數十年革命演進中，親身體驗出一個建設基層政治的根本方案——縣各級組織綱要，擬定改革縣以下各級政治，以適應抗戰建國的需要。於二十八年九月十九日頒布後，二十九年元旦，行政院復下令全國普遍實施，限三年完成。所以規定三年期限的理由，總裁在講計劃與預算時，曾說：「現在實行新縣制，我所以規定各省要於三年內完成，就是要顧到財力人力的準備步驟，亦可以說是以計劃符合預算的辦法」。

革新縣制的內容，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、實施撫卹；
- 十六、推銷國貨；
- 十七、社會調查；
- 十八、厲行新生活。

三 如何完成中國地方自治的程序

中國地方自治的程序，在時間上既已劃分了三個時期：（一）扶植自治時期；（二）開始自治時期；（三）完成自治時期。在這三時期裏，各期的應辦事項，亦有規定，並時加補充。同時，關於地方自治的研究，也較

置了許多學術機構，如縣政計劃委員會等，而且，還有縣政實驗運動。此外，如「裁局設科」「合署辦公」，以及被認為地方自治寶典的新縣制的頒佈，不是沒有改進與發明，但結果成就了多少？有人以為地方自治的程序不能早日完成，由於訓政計劃的失敗，如孫哲生先生所云：

在過去十六年中，孫逸仙博士所訂的訓政計劃，沒有充分的完成。這個失敗的一部分原因，或可說是由於中國人民缺乏現代民主政治的經驗。但大部份原因是在於中國革命運動的分歧，即國民黨的極端左翼脫離國民黨，而發展為今日的中國共產黨。

自一九三七年以來，國民黨悉刀抗戰，因為中途加上了這個原因，所以訓政計劃未能一如太平時期迅速進行。假若中國沒有被日本侵略，而能夠過着快樂的太平日子，則我們當已達到民主憲政了。（中國政治和經濟的前途）

中國人缺乏現代民主政治經驗，和共產黨的產生和長期抗戰的停頓與破壞，固然這些會使地方自治受極大的阻礙。但在本黨訓政之下，我們也不能諱言的，其他原因也有很多，一是地方黨政失調，黨政人員私心自用，互相傾軋，互相牽制；二是官僚作風和公文政治仍然盛行；三是土劣抬頭，奸商萬能，分據地方要津；四是包辦選舉，沒有做到真正選賢與能的要求。益以農村經濟破產，地方人才困難，財政困難，即有實心辦事與公忠謀國之士，處此情形之下，亦惟有「仰屋興嗟」，無所施展！二十五年十二月二十二日鄂省參議會首屆二次大會，舉行閉幕禮時，李繼膺氏痛詈今日政治上之怪象。認為今日之政治所以如此之糟，其淵源起於：一、行政官吏缺如人民自治；二、行政官吏仇視人民自治；三、行政官吏藐視人民自治；四、行政官吏包辦人民自治；五、官治與民治混淆不清；六、官治機關偽裝自治機關。參議員代表徐若霖答詞，亦針對現實，條分縷析今日我國不能再不整治之政治通病，為：一、假會議式之政治作風，事事藉會議掩護自己，推諉責任，結果言行不符；二、公文背遍旅行，往往一件普通公文，恆蓋大小官印數十顆。雖手續完備，失却行政效率；三、一切買賣人情，上自主管

，下至傳達，處處需要聯繫。否則人情不到，事事碰壁。如此何能有良政？四、上下糊塗，層層圖表，結果有官相讓，人人敷衍了事；五、只掛招牌，亂鋪場面，結果經費用完，一事無成；六、只求政府滿足，不顧人民死活。結果人民終年在水深火熱中，死過活榨，官吏反為人民之主人。李徐兩氏所指出的各點，雖或未免言之過火，要為現時各省自治未能完成的通病，不獨湖北一省如此。因此，一般人認為訓政工作未臻完成，驟言憲治，有越程序，對於憲政開始時期，即入自治完成時期，未免懷疑，又由於共產黨發展為今日擁有武裝之政黨，欲以武力推行其政策，致抗戰勝利之後，國家又蒙上極度黯淡的陰影，更使他們懷着更大的失望！實則這些倒也不足為慮。俗語道「船到江心自然直」，時間是無情的溜走了，歷史却不能開倒車，我們過去在訓政時期的努力，雖然沒有够，但各省縣民意機關的普遍成立，像上面所舉鄂省參議員代表等，能够在議會中慷慨指陳政治得失，適足以證明時代的巨輪，推動着人民，不能說沒有覺醒和進步。吳稚暉先生說得好：

國父囑咐國民黨訓政的工作，本極艱巨，而且今年是民國三十五年，民國十七年以前，那十五年不但說不上什麼訓政，國民黨流離播遷，國父把他的黨，都要從新改組，十六年至二十五年，那十年中開始的四五年，即遭遇江西、湖北的內戰，連以後抗戰的力量，都在那幾年喪失。一到二十年「九一八」以外患接踵而來，二十六年至今，更入抗戰時期，無其實而有其名的訓政，還能容許進行麼？所以，二十五年，國民黨就渴望國民大會開成，還了這個訓政虛名。而且依着國父訓政，是要學伊尹訓太甲，周公訓成王，談何容易？惟一做他黨人的義務，要使全國一致瞭解他創建的中華民國，非三民主義不可，自着手憲草乃至最近協商，全國人民與各黨各派皆認中華民國是三民主義共和國，那末，最重要的目的，賴着全國民眾及各黨各派共同做好了，還扭着這個虛名做什麼呢？失了黨譽還是小，貽誤國家就大了，還不早早還政？國民黨份子到底健全的很多，不使他們追隨各黨各派，在憲政時代，一致協商，協同共為民衆服務，還不開這大會，還扭負虛名做什麼？（任國民大會臨時主席時致詞）

總裁也說：

我以為訓政工作，不僅在訓政時期要積極進行，而憲政也不一定需要訓政完全結束之日才開始，這是從總理遺教的精神中間，大家都體會出來的。換言之，早日實施憲政，正是我們革命的目的，並不違反本黨的政策。同時，也唯有真正努力於訓練人民的工作，才足以確實奠立我們憲治的基礎。所以，我們一方面要求實施憲政，一方面要在憲法頒佈以後繼續進行訓政未完的工作。

所謂訓政的具體工作，當然是實施地方自治，訓練人民行使四權。但是訓政的意義，却是要訓練人民使其備足以担当國家政治的資格。而這個任務，在中國經濟文化百事落後情形下，尤其是承幾千年專制腐敗之後，是一件艱難巨大而不是旦夕所能完成的工作。我以為憲法儘管及早頒佈，但大家決不能忽視。總理設定訓政時期的一番苦心精意，一定要全國賢智之士，尤其是領導人民的分子，一致熱心積極，有公心誠意來共負訓政的責任，將來雖在憲法頒佈以後，我們還是不能放棄訓政的工作。（二十八年十二月，參政會第四次大會訓詞）

在這裏，有幾點值得我們注意：1、訓政工作，不僅在訓政時期要積極進行，而憲政也不一定需要訓政完全結束之日開始，乃是總理遺教精神的所在；2、早日實施憲政，正是我們革命的目的，並不違反本黨的政策；3、頒布憲法，實施憲政以後，我們還不能放棄訓政的工作，應該繼續進行訓政未完的工作。同樣的，完成自治時期，也可以繼續自治開始時期之未完工作。

第五章 地方自治的範圍

政治的一切活動，總在國家行政與地方行政的兩大領域以內，而中央與地方的權力，則常因調劑失宜，造成衰亂的局面。故談中國政制者，乃輒以內重外輕，或內輕外重之說相徵逐，終無適切國情的制度，以解決此政治

上無靈期的糾紛。一部二十四史，等於循環不已的相斫書者，不外專制與割據所造成，而造成這種局面的原因，一言以蔽之，在爭做皇帝而已，因為爭做皇帝，所以大家眼光都往上面看，「彼可取而代之」，目標一致集中於中央政府，以為這樣，便可以自高臨下，惟我獨尊，萬一中央政權爭不到，不得已而尋求其次，則撫一省或聯合數省，只要地方財力足夠招兵買馬，進可以攻，退可以守，其為南面王自若也。總理看清了這一點，所以不但反對一統至尊的中央皇帝；同時，也反對割據稱雄的地方皇帝。因為反對中央皇帝，所以主張中央與地方探均權制度，因為反對地方皇帝，所以主張以縣為地方自治單位，讓全民來做皇帝，使野心家無所施展其伎倆。這裏均權的「權」與「均」，都不是沒有意義的，權是稱分量的，「權然後知輕重」；均是平均，「不偏於中央集權，不偏於地方分權」，中央與地方稱起來，半斤八兩，分量一樣，不內重亦不外輕，解決了數千年的歷史公案，可惜這一點意思，並未盡為一般人所深切體會，不是抹殺了省的地位，便是根本拿省來代替縣，輕視了縣地位，雙方又都以總理遺教為根據，各執其詞，莫衷一是。假使省的性質和地位沒有弄得清楚，不是省權過大，便是剝奪省的自治權，都足成為統一與民主的大害。就中國的國情和時代的要求來說，不能不統一，也不能不民主，我們要統一不忘民主，民主不忘統一。而省乃是統一與民主的關鍵所在，過去中央與地方事權未有明確的分際，乃由於地方自治的範圍，尚在未定之天——省的地位未有確立之故。地方自治區域與事權的範圍大小，如果還是沒有確定，則均權云云亦無非陷於空談罷了。本章特探究總理遺教之真意所在，說明縣應為自治單位、省應為自治團體的理由。

一 縣為自治單位的理由

地方自治的範圍，在總理遺教中，最明顯而確定的，無過於建國大綱十八條規定：「縣為自治之單位」，地方自治開始實行法，又開宗明義第一句：「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數縣」。

村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲試辦區域」。同時，總理又有「分縣自治」的主張。因此，人們一談到地方自治，就莫不以縣爲地方自治的中心。五五憲草第一〇三條，「縣爲地方自治單位」，縣各級組織綱要：「縣爲法人，鄉鎮爲法人」這些，都是繼承總理遺教而來的。爲什麼總理以縣爲自治單位，以地方自治之範圍當以一縣爲充分之區域呢？這先得明白「單位」二字的意義。

(一)單位的意義 單位，是數學上的名詞。凡計算物體的數量，必須先定計算之單位。如欲測其長，當先定長的單位，而後其長可計。我國以尺爲長的單位；法國以米突爲長的單位；故物之長，以若干尺計，以若干米突計。他如面積，重量，溫度之類，皆必先有單位，而後可計算數量。可知單位是爲計算物體數量的便利而設的；故必須利用各種數量間所有一定的關係選出一個單位，以爲基本，其他種單位，則由此一單位導出之。前者爲基本單位，後者爲導出單位。

(二)在自治的設施上說，必須以縣爲自治單位 從量長短的工具來說，在尺之上有寸，尺之下有寸；而我國獨以尺爲長的單位者，實以用丈太長，用尺太短，唯尺乃能「允執厥中」。而此尺，卽是基本單位，故不能在此單位之上，還有單位。李宗黃先生在地方自治的真諦一文裏，曾以稱輕重與量長短的單位作比喻，謂縣卽斤，省卽擔，鄉（鎮）卽兩；縣卽尺，省卽丈，鄉（鎮）卽寸。至爲恰當。要知總理以縣爲自治單位，亦正如我國以尺爲長的單位一樣。是完全循科學的理則，用科學的方法，非常具有科學的精神的。因此，亦可聯想得到，縣之上，不能再有什麼單位。當然，就民主的實質與自治的發展言，不當限於「縣」，還須「擴而充之，以及於省」。而在自治的運用上，則縣爲充分擴展自治的最好場所，因爲省爲太過，鄉（鎮）又不及。所以地方自治之範圍，必當以一縣爲充分之區域，而「縣以下再分爲鄉村區域」，那是導出單位了。

(三)從歷史政治等各方面來看，縣必須爲自治單位，尤其有多方面的理由：

1、歷史的關係 縣制在我國有悠久的歷史，在三代卽已有之。周禮地官云：「縣正，每縣下大夫一人，各

掌其縣之政令徵比，以頒田里，以分職事，掌其治訟，趨其訟事，而賞罰之，秦置郡縣，更成爲劃一的政治制度。而稽之史乘，無不重視縣政。因此，縣之成爲政治上的據點，爲日已久，人民在此據點上，以安定生活之故，人口繁殖，經濟裕足，文化發達，益能由愛護身家，進而愛護地方，縣與人民關係如是深切，故縣最適爲自治單位。

2、政治的需要 總理目擊心傷於當時政局，以「今之主張聯省自治者，知有一省，不知有鄰省，亦不知有國。其識乃與甲午時官僚無異」(中華民國建設之基礎)因此認爲：「欲實行民治，其方略應爲：(一)分縣自治；(二)全民政治；(三)五權分立；(四)國民大會。並以「綜上四點，爲實行民治必由之途。而其實行之次第，則莫如分縣自治。」其理由：(1)「無縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治，必無由實現；無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦終末由舉主權在民之實」；(2)「建設之基礎，在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪」。故其「以縣爲自治單位」，「分縣自治」，實爲抵制「聯省自治」的最好辦法，亦爲政治上的關鍵所在，故 總理謂：「非行以縣爲單位之策，不能奠民國於苞桑」。

3、民權的運用 外國學者如柏拉圖、盧梭、亞里斯多德等，都主張地方自治單位應以較小爲宜。因爲這於人民參加政治活動，較爲便利的緣故。 總理說：「今假定民權以縣爲單位，全國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣……令此三千縣者，各舉一代表；此代表完全爲國民，則用以開國民大會，選舉大總統，其時於中央之立法，亦得行使其修正之權，卽爲全國之直接民權，而國民教育發達之故，每縣各得有國民軍，於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣」。便可見縣爲地方自治單位，與民權運用的關係爲何如了。

二 省爲地方自治團體的理由

省制自元代肇始以迄今日，歷數百年，其性質均爲中央政府之派出機關；雖自民國成立以後，曾有數度的變

易，如民國十二年十月十日公布的中華民國憲法（即曹錕憲法）第五章國體第二十二條規定，地方事項，依省自治法之規定行使之，第二十四、五兩條規定，省有立法權，及省在一定條件下，可代國家行使立法權，同時並劃田賦契稅及其省稅於省之立法權，第十二章地方制度第一二五條至第一二七條規定，省自治法之範圍，及其制定程序，與省代議機關及省務院之組織等，依此種規定，省則有似乎「聯邦」之「邦」；當時各地軍閥如陳炯明與趙恆惕，盧永祥等，並皆以「肇省自治」相號召，但實際上憲法未及實行，而軍閥假自治之名，行割據之實，亦不能算是對於省制本身有何改革。北伐成功以後，中央懲前毖後，注意實施訓政，不欲驟然畀省以完全自治之權。拚戰軍興，更爲動員人力財力，以應軍事需要，故於民國三十年四月十八日，中國國民黨八中全會通過改進財政收入系統案，分國家與自治（指縣市）兩大系統，國家系統包括中央與省。省本身沒有財政權，自然亦沒有自治權。迨至抗戰勝利，六屆二中全會決定重行劃分財政收支系統，實施辦法經行政院會議通過，於三十五年七月開始實施，又恢復民三十年以前所訂原案，分爲中央、省、縣三級。則在財政方面，省已獨立一系，重以民主呼聲高唱入雲，故在政治協商會議前後，省地位問題遂爲朝野人士爭論之焦點，當時對於省的地位有下列三種不同的見解：

1、注重國家統一 此可以孫哲生先生的話爲證。他說：「十年來實際政治經驗，省自爲政，或軍人在地方上掌握政權，軍權，形成一種半獨立狀態，乃至妨害國家統一……經十餘年的教訓，中央同人認爲國家應絕對統一，既要絕對統一，則不能讓地方政權爲過份發展，重蹈覆轍；「五五憲草」視省爲中央行政區，其最重要任務，在執行中央法令，監督地方自治。」（見孫哲生：憲草草擬的經過及內容之說明）

2、一種折衷意見 認爲建國大綱第十六條規定：「……憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央指揮」。由本條之上半段觀之，省長由國民代表選舉，而非由中央委派，可見省之性質，非純粹之行政區，而含有「自治體」的意味，可與縣長民選同一看法，復自本條之下半段

觀之，則省又含有「行政體」的性質，而非單純的自治體，蓋關於該省內「國家行政」省長應受中央之指揮，其性質與所謂「委辦事項」者又有不同。指揮與「監督」均有統屬的關係，故省長對於本省自治的事務，屬於監督的地位，而對於省內國家政治，則當受中央之指揮，其性質實兼自治體與行政體。

3、主張「高度」自治 三十五年二月政協會議，關於憲法草案決議，曾確定省為地方自治之最高單位。其所持之理由，可以中共代表周恩來氏同年四月四日所發表的一段重要談話作為說明：

省為地方最高自治單位的地位，決不能改變，省有權在不牴觸國憲之下，自訂省自治法，中央法律不得變更，這是符合中山先生均權主義精神的，這種制度，接近美國。但在國民黨方面，却有人要取消代議制，實行獨裁制，取消省自治，實行中央集權。

由於所見不同，因而有1。省應為中央行政區域說；2。省應為自治體兼行政體說；3。省應為地方自治之最高單位說。此三說演變的痕跡，足以反映中國三十五年來政治的現實，然而各有所偏。

1、省為中央行政區域，還在過去，為求國家之統一，不得不作此種措施，但現在抗戰勝利，步上民主建國的大道，元、明、清等朝的「行省」制，自不合時代之要求。

2、以省為自治體兼行政體，這實是模稜兩可不合邏輯之詞，我們現在要「移官治於民治」，使能成為真正的民國，半官治半民治的狀態，豈能任其繼續存在下去。

3、省為自治最高單位，亦非恰當。第一、主張省為自治最高單位，其「單位」二字，無疑的是襲取「總理」的用語。蓋其意以為縣既可以為自治單位，則「擴而充之，以及於省，」省也可以成為自治單位。省又在縣之上，則可確定其為自治最高單位了。殊不知縣為自治單位，其最大的原因，是在於自治適用上的利便。省區域較縣為大，適正如丈之於尺一様，丈不能為長的單位，省也不能為自治單位，其理由固無二致；故單位二字用之於縣則可，用之於省則不可。第二、總理以縣為自治單位，今驟然以省為自治單位，而且是「最高」，則將置縣於

何地？省高高在上，挾居高臨下之勢，不難箝制各縣，操縱地方，省權澎漲，縣自治必然萎縮下去，還談得到發展嗎？這與 總理以縣爲自治單位的遺教，絕對相牴觸，更破壞了均權制度的精神。並且省縣行政，既同屬地方自治的範圍，又何分彼此與高低？第三，主張省爲自治最高單位者，或以爲過去省權被中央所束縛，現在應該確定其爲自治最高單位，以此相制，則可以削弱中央集權。這樣的話，不是又要回到省權過份發展——內輕外重的途徑上？一旦被野心家所利用，國家統一又成了一個嚴重的問題。第四，地方自治是地方上人管理地方上事，並沒含着向外發展的意味，那又爭着「最高」做什麼？ 總理說：「如政治問題，則當尊重自治，以發舒民力。惟自治者，全國人民共有，共治，共享之謂，非軍閥託自治之名，陰行割據所得而藉口。」「尊重自治」，是爲「發舒民力。」故重在「自治」而不重在「地方」，假使民力沒有發舒，人民還是過着最低的生活，智識程度還是最低的，而省的權力，却發展到「最高」，這和地方自治背道而馳，人民又何需乎有此自治最高單位。因此，以省爲自治最高單位，不合科學原理，又有傷於統一，且阻害民治的發展。

依據建國大綱第十七條：「在此時期，中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。」則明明以省爲「地方」，亦唯有省，才便和中央均權，因爲以中國幅員之大，三千個縣份，直轄中央，以作中央與地方的權限劃分界限，事實上，是不可能的，同時，「地方」應包括省、縣兩級，中央和省均權，省也要和縣均權，這也正是 總理所謂：「中央分權於各省，各省分權於各縣。」故要實現均權制度，則省必須自治，而後才有均權可言；而省與縣必須也採此種制度，才符合 總理均權精神。因此，省應該自治，但却不當成爲自治最高單位，我們前面已經說過，權是稱分量的，而省縣既同爲「地方」自而體，在自治的本質上，分量是一樣的，自亦必須使之「均」，才不致畸輕畸重。再就制定建國大綱宣言：「先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力于除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省。如是，則所謂自治，始爲真正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者，而地

方自治已成，則國家組織始臻完善，人民亦可本地方上之政治訓練，以與開國事矣。這一段遺教來看，也是非常明白的告訴我們，要全民政治，是絕對不能置「地方」之省而不顧，而且，既已以縣為自治之單位，以深植人民權力基本，便也不怕一旦省自治，會有「偽託自治之名，以行其割據之實」的事情發生了。

更就幾何中的點、線、面、來說明縣、省、國相互的關係。我們知道，有點而後才有線，有線才能構成了整體的面。以縣、省、國來說，即縣是點，省是線，國是面。沒有線，點與點間便失了聯絡了，「面」更無從而生，中央與地方的關係，也可作如是觀的。固然，以縣為單位，才能舉「主權在民」之實，但縣為人民行使四權與開國事的據點，而沒有「擴而充之以及於省」，是不能達到「全民政治」的目的。總理也會說過：「吾國省制，行之數百年，已成爲一國政治上之重心，將來欲謀吾國政治之發達，仍不得不注重省行政制」。（國民黨宣言）省成了地方的中堅分子，於此可見。所以這一個「聯絡」線，絕不是虛線，而且必要是合於民治的實質的級位，我們不能以爲省僅有「聯絡」的功能，而不承認具有此實級的地位，假使它沒有這個地位，便也不能發生「聯絡」作用了。我們如果從字面上去研究「省立於中央與縣之間」的「立」字，就是以省爲有地位的，而其地位又是非常重要的。再從「位」的字義來看，是「人」「立」的意思，人立一個地方，便有他的位置，物體立在一地方，同樣也不能抹殺牠底所佔空間的位置。至「聯絡」二字，則是表明其功能，而不是確定牠的性質。同時，點、線、面，是同一體系構成一個東西，全民政治，是對整體而言，故縣長民選，省長也要民選，總統也要由國民代表來選舉，縣自治，而省小自治，還是官治，這就不成體統了。所以，省小能成爲中央行政區域，也不能成爲自治體兼行政體，而必須是實質的自治體。這裏還可以最近我國國防部的組織作比喻，國防部代表政府行其監督之權；參謀本部則負計劃指導之責；總司令部則當執行實施之任。如以與中央、省、縣的關係相較，則中央是如國防部一樣，代表人民行其監督權，省是參謀本部一樣，負計劃指導之責，而縣則是總司令部了，有其獨立作戰的權力。你能說參謀本部的地位不重要嗎？絕對重要的。因此，唯有以省爲實質的自治體，才能立於中央與縣之

間，以收聯絡之效。

省既不應爲中央行政區域，或自治體兼行政體，與最高自治單位。那麼，如何而始成爲「既無傷於統一，又適應民主的需要」的省制度呢？這就要從總理遺教中去求真實的解答：即省應爲地方自治團體。關於這點，我們實獲有充分的理由的。

1、符合分子構成團體之理。總理所謂「分子構成團體之理」，即在近代民主政治之下，凡有不屬於中央的政務，而爲人民得自爲的，便可以獨立的人格，不受國家的干涉，本自己意思，自行處理其本地方的事，但以其利害的關係，非僅屬於個人，故又必須有人民的集合體，這個集合體，便叫做「自治團體」。其所享自治之權，則叫做「自治權」。以自治團體管理自身事務，則叫做「團體自治」。

真正的地方自治，爲省長民選，省得召集省民代表大會，省得自定自治法，省設參議會，即要一省的人民，共同爲省自治而努力。省爲地方自治團體，其性質至爲顯明，故必須確定它爲自治團體，集結各縣人民之意見，辦理全省自治，進而參與中央政事，乃不遠於分子構成團體之理。

2、適應「團體自治」思潮趨向。(1)各國地方自治均以「團體自治」爲依歸：「團體自治」原爲歐陸派的自治觀念，後來德意志聯邦中普魯士便先承認市自治權，其餘各邦並漸承認鄉自治權，自治之名遍播歐土，即英國也多少變更其原有——公民自治的色彩，而美國更受這種思想的影响，融成今日的地方自治制度。其他各國也多以此爲依歸。(2)我國地方自治制度趨向於團體自治：以言我國，現代的自治思想，具「公民自治」與「團體自治」兩者的共通要素。然以縣爲自治之綱，以鄉鎮爲自治之目，縣各級組織綱要，又以「縣爲法人、鄉鎮爲法人」，各予以獨立的人格，則以採取歐陸派的團體自治主義，爲較顯著。故就適應時代潮流言，亦必須以省爲地方自治團體。

3、符合民族主義精意。中國人有家族和宗族團體，尙未凝成國族團體，其最大的原因，即在於自治團體未

趨發達。現在抗戰勝利，正如 總理所謂：「今幸天佑中國，投吾同胞以復國建國之機會，則自高自低宗旨，不可再誤。」故「必築地盤於人民之身上，不自政府造起，而自人民造起也」。這樣，就要速從地方自治着手，以挽救過去的失敗，達成建國成功的目的。而其關鍵則在於省縣的地位之確定，中央與地方的權限明確的劃分。俾人民「拿充份的團體人格，來做救國的事業」，則必「可以成一個極大中華民國的國族團體」。

4、無背 總理革命建國初衷 我們又必須知道，省為地方自治團體，乃 總理革命建國的初衷。請可以民國元年八月二十五日國民黨宣言對於政體的主張第四項為證：

「主張省為自治團體，有列舉之法權，在單一國制，立法權固當屬諸中央，然中國地方遼闊，各省情形各異，不能不稍事變通。故各省除省長所掌之官治行政之外，當有若干行政，必須以地方自治團體掌之，以為地方自治行政。此自治團體，對於此等行政有立法權，惟不得與中央立法相牴觸。至於自治行政之範圍，則當以與地方關係密切之積極行政為限。其目有六：（甲）地方行政，（乙）地方實業，（丙）地方工程，（丁）地方交通，（戊）地方學校，（己）慈善公益事業。皆明定法律，列舉無遺，庶地方之權，得所保障。且在這宣言以前，總理亦已倡省自治，民國元年一月一日臨時大總統就職宣言。有以：

國家幅員遼闊，各省自有風氣所宜，前此清廷，強以中央集權之法行之，以遂其偽立憲之術。今者各省聯合，互謀自治，此後行政期於中央政府與各省之關係，調劑得宜；大綱既舉，條目自舉，是曰內治之統

一。

民國十年五月五日， 總理就大總統宣言，對於自治尤有切實之表示：

竊維破壞建設，其事非有後先；政制不良，則致治無術，集權專制為自滿清以來之秕政，今欲解決中央與地方永久之糾紛，惟有使各省人民完成自治，自定省憲法，自選省長，中央分權於各省，各省分權於各縣，庶幾既分離之民國，復以自治主義相結合，以歸於統一。不必窮兵黷武，徒苦人民。

民國十三年一月，中國國民黨第一次全國代表大會宣言：

夫真正的自治，誠爲至當，亦誠適合於民族之需要與精神；然此真正的自治，必待中國全體獨立之後，始能有成，中國全體尙未能獲得自治，而欲二部份首先獲得自由，豈可能耶？故知爭取自治之運動分道而行，自由之中國以內，始能有自由之省，一省之內，所有經濟問題，政治問題，社會問題，惟有於全國之規模中始能解決。則各省真正自治之實施，必在全國國民革命勝利之後，亦已顯然，願國人一思之也。

從以上所引 總理遺教，則知省爲自治團體，總理不但在民元即已明白主張，其後亦未曾放棄此種主張，故以省爲自治團體，始無背 總理革命建國的初衷。

三 新憲法所規定的省的地位

第一屆國民大會，制定中華民國憲法，於三十六年一月一日由國民政府正式公佈，憲法第十一章原爲省縣制度，業經修正爲地方制度，至是省已列入地方自治的範圍。就憲法所規定，今後省的地位，有如下的特點：其一，省爲地方自治單位——不如說是自治團體好——憲法第十章第一〇九條規定，省教育、衛生、實業、交通、財政、……等事項，由省立法並執行或交由縣執行之，第十一章第一一二條至第一一六條規定省自治法制定之準則，程序，範圍，及省自治法在施行中，發生障礙時的解決辦法，同時，規定主持「省地方自治行政」之首長，由省民選舉之。其二，省爲法律上的公法人：省可以自制自治法規，（第一一二條）享有自治權，省「自治行政」之首長，由地方選舉。（第一一三條）省有省民代表大會，（第一一二條）省有其自身的自治專務，（第一〇九條），省有獨立的財源，（第一〇九條各項）其三，省爲行政之一級：憲法第一一一條規定：……如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致性質者，屬於中央，有全省一致性質者，屬於省，有一縣之性質者屬於縣。第一二五條規定縣規章與國家法律或省自治法牴觸者無效。又第一四七條規定，中央爲謀各省間經濟之平衡發展，對貧

瘠之省，應酌予補助，凡此均明定省爲行政之一級。這與以前約法或五五憲草之視省爲中央行政區域者大異其趣。王寵惠先生謂新憲法具有兩種特點，一爲中央與地方界限之劃分均採列舉方式；一爲省與縣均爲自治單位。自是一種進步的規定，但依吾人意見，尙未達到盡善盡美的境地。其理由：一、省縣同屬地方自治領域，同一「地方」，不能有兩個單位，如果說縣是單位，省便不能稱爲單位，兩者均稱單位，混淆不清，令人有無所適從之感。二、單位含有重點的意思，地方自治應着重在縣，總理以縣爲自治之單位，欲使人民以縣自治爲憑藉，進而參與國政，故謂無縣自治，則不能舉主權在民之實。全民政治必無由實現。又謂非行以縣爲單位之策，不能奠民國於苞桑。三、單位含有起點的意思，建國大綱宣言：「先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植民治之基本，然後擴而充之，以及於省。」卽是以縣爲地方自治之起點。故地方自治之單位，是縣而不是省。四、過去省權已嫌過大，今又以「單位」用之於省，縣變成了單位以下之導出單位，則其流弊所及，省承其傳統的作風，一方挾中央以臨各縣，一方擁各縣以抗中央，野心家更得利用此種權勢，破壞國家統一，尙何均權之可言？不過，憲法裏又規定省縣自治通則，應由中央立法，省縣當依據該通則以制定省縣自治法，是無異對於省縣預先加以拘束力，以爲如此，乃可防止省權過大之弊。故尋繹憲法全部精神，仍是中央高於省，省高於縣，不脫自上而下的作風。縣自治在中央與省的管轄掣肘之下，實難期其自然發展。殊不知縣自治，如沒有充分的權力，省可以在地方上製造既成事實，結果中央對於省亦必管不了，絕非倚賴一紙通則，便可高枕無憂的，且省法規命令是否違憲或與國家法律相抵觸，時時事事都要騷動五院院長去會商解決，事實上亦不勝其煩。此次制定憲法，其所以演變至此，實因政治現實戰勝民主理想所致。故王先生亦說：「這部憲法就一黨一派的眼光看來，固難覺得完全滿意，然而正因此，乃能爲各黨派各方面所能接受。」好在這一部憲法，並不是一成不變的，將來尙有修正的機會，那麼我們希望那時憲法裏，對於地方自治方面，縣的權限應予提高，省的性質還須重新考慮，使其成爲既無傷於民主，而又不妨害國家統一的「省」。

第六章 地方自治的目的

每一個人要做一件事，或行一種主義，必先定目的之所在，沒有目的，是不肯去幹的。所謂「無的放矢」，意即毫無意義，就幹，也是一無是處。地方自治團體是法人，當然也有他的存在和發展的目的。陳立夫先生說：「主義既為道路，必有所向；即其目的也」。又舉大學：「知止而后有定，定而后能靜，靜而后能安，安而後能慮，慮而後能得」；詩曰：「緝蠻黃鳥，止於丘隅」；子曰：「於止知其所止，可以人而不如鳥乎」？詩云：「穆穆文王，於緝熙敬止」；「為人君止於仁，為人臣止於敬，為人子止於孝，為人父止於慈」，皆係認定目標之要。（總理遺教研究——革命哲學）總理基於天下為公之觀念，「致力革命四十年，其目的在求中國之自由平等」，這種目的，擴而充之，便是「世界大同」。所以總理指出「以建民國，以進大同」之革命目的；而地方自治又為「以建民國，以進大同」之起點，故本章關於地方自治之目的，不憚煩的加以反複的申述。

一 地方自治的一般目的

地方自治的目的，可分為一般目的與特殊目的。這裏所稱的一般目的，是可以適用於世界各國的。

(一) 行政分工 近代中央政府所應處理之行政事務，日益繁重，實不能兼顧地方行政；中央既無力兼顧，則不得不歸地方人民自理，事務有應屬中央者，由中央管理，應屬地方者，由地方自理，此即行政上之分工。

(二) 因地制宜 各地人民之需要，至為複雜，且隨時變更，惟有本地團體始能熟悉，斷非中央官吏所能隨時應付。是欲因地制宜，非地方自治不為功。

(三) 設立民治 民主政治之能否完成，胥視乎其人民能否行使其主權為衡斷；人民能否享有政治實權，又視乎會否受相當政治知能之訓練；至於訓練之法，則莫如使各地人民在地方上自治其事。故謂地方自治為民主政

治之基礎學校，誠非謬言。

(四)貫通社會 社會紛亂，多因隔膜而起；苟有以融會貫通，紛亂自息。隔膜之起，實因彼此不明瞭聯帶關係。一已安全，須賴地方安全，地方安全，亦賴各人安全；是猶四鄰不潔，祇顧自己清潔；或是一部份不清潔，要保全地方清潔，都是不可能的。怎樣才明瞭社會聯帶關係呢？亦唯有實行地方自治。蓋地方果能自治，則彼此利害由互相了解，而漸趨於一致，大眾一心，自然會共同致力於公共事業工作。

二 中國地方自治的特殊目的

除了一般的目的之外，中國地方自治倘有其特殊的目的，這又可分為兩大目標。

(一)中國地方自治的目的在建立三民主義的新中國 近代歐西建國的哲學基礎，顯然有兩大不同的思潮，一種是以個人為本位，如資本主義國家的英美是，一種以社會為本位，如共產主義的蘇聯是。我們中國向來是以家族宗族為本位，可惜我們的家與家，族與族之間，各立門戶，還沒有找到一個共通的軸心，而漸結成爲堅固的團體，而這種團體便是我們建國的基礎。總理在民族主義演講內說「我們失了的民族主義，要想恢復起來便要有團體，要有很大的團體，」但「我們要結成大團體，便先要有小基礎，彼此聯合起來，纔容易成功。我們中國可以利用的小基礎，就是宗族團體，此外還有家鄉團體……若是拿這兩種好觀念做基礎，很可以把全國之人部聯合起來。」我們前已說過，中國人有家族和宗族團體，尙未凝成國族，其最大的原因，即在於地方自治團體未趨發達。故總理以為「速從地方自治，以立民國萬年有基之基，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。」(地方自治開始實行法)即是想拿宗族團體和家鄉團體兩種好觀念做基礎，以從事真正的地方自治，而後便可以把全國之人部聯合起來了。所以講民族主義，我們便要首先實行地方自治，其次總理又以「真正自治，是要兄弟所主張的民權主義，能够極端做到，可以讓人民在本地地方自治，那才完事

•……………如果一千六百多縣，縣縣都可以自治，中華民國便自然成立。」（建設民國要從下面做起）再看建國大綱第八條下文說：「其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民義務誓行革命之主義者，得選舉縣官，執行一縣之政事，得選舉議員，議立一縣之法律。」第九條：「完全自治之縣，其國民有直接選舉官吏之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制複決之權。」第十四條：「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參與中央政事。」可見實行地方自治，其主要的精神，在以發揮民權主義為鵠的。復次，建國大綱第二條，特別提示「建設之首要在民生」，故總理對於地方自治的經濟建設，至為重視。民生主義中的兩大原則，一是平均地權，一是節制資本。平均地權的要務，如測量土地，核定地價等，固然要地方自治團體去實行，就是節制資本直接間接的設施，也非地方自治團體協助辦理不可。建國大綱第十條說：「每縣自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵收，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價，則其利益當為全縣人民所共享，而原主不得而私之。」第十一條又說：「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆為地方政府之所有，而用之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。」第十二條又說：「各縣之天然富源及大規模之工商業，本縣之實力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府為之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各占其半。」根據這三條條文所說，可知地方自治，實為民生主義所藉以實現的必經步驟。至於總理所列舉為地方自治團體所應辦之事：如「農業合作」「工業合作」「交易合作」等，更足為施行地方自治，以實現民生主義為目的底證據了。為這原故，總理就說：「要達到民生主義的目的，必實行地方自治。」

總理在地方自治開始實行法中，謂：「其志向，當以實行民權，民生兩主義為目的」；總裁又以地方自治為實行主義的起點；均足為中國地方自治的目的在建立三民主義的新中國強有力的說明。

（二）中國地方自治最終的目的在實現世界大同 中國政治的最高理想，禮運大同篇實已囊括無遺。陳立夫

先生解釋該篇說：

人須立志而後能生存進步，國亦須有理想而後能立於世界。我國之立國哲學，以大同世界為終極目標。總理之理想，可以禮運大同篇說明之：「大道之行也，天下為公」。此基本觀念也。列強之侵略小國，多以達爾文弱肉強食優勝劣敗之說為理由。德人更深信尼采學說，以德人為優秀民族，理應統馭世界，遂造成侵略心理。此說流行，民無甯日。故總理闡天下為公之說，指明達爾文強弱之說，祇能行於禽獸，不能行於人類。而各民族之優劣，亦各有專詣，不可一概而論，破除各國謬說，建立革命心理，甚為重要。「選賢與能」，賢能之人，非生而然，乃學而致，既有之矣，則宜為眾人服務，隨其能之大小而努力。西諺云：「下者服務一二人，中者服務百千人，上者則服務千萬人」。總理云：「人生以服務為目的」，故人皆應盡其能力以服務。然國人「不患人之不己知，患不知人」，「大智若愚，大巧若拙」從容含思，不事奔競宣傳，能力悉隱，從而不露，抗戰之初，人以為一鼓可下者，今已歷六年，即此 P. e. 之為用也。選者，舉也，任也。民權主義之精義在此。

「講信修睦」，對國內國外皆須有信，尤須一律平等，相處睦然。此基本之外交政策也。

「不獨親其親，不獨子其子」，內政外交兩臻於善，則生命之維持不成問題，乃求生命之延續。親人之親，子人之子，故能「使老有所終，壯有所用，幼有所長」，民族始可蕃衍樂業。「鰥寡孤獨廢疾者，皆有所以養」，人人即可各得其所。政治者管理眾人之事也，能如此，政治之能事盡矣。故承文以「男有分，女有歸」。中國地大人稀，新疆大逾浙江十七倍，而人口僅三百萬，有人斯有土，新疆因無人而危，故宜增人口。然中國之獎勵生育，不如西人之拙劣；但倡行孝道，有子能孝，人皆欣羨，自然望多生育矣。西人父子拆財，老而恨子，如啖棘不可以久；國人則如飲開水，淡而彌永也。孔子言政：以庶之富之教之為次。庶即增人口也，中國之所以綿延廣大者，此說之所致也。以上所言皆屬管教之事，「貨惡其棄於地也，不必藏於己

。棄於地則浪費，藏於己則私。「力惡其不出於身也，不必爲己」，服務精神，充分表現於此二語。人人爲公服務，不事私利，而各能飽暖，犯法辭矣！「是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作。」自可以「故外戶而不閉」，戶而言外，儼風紀也。民生主義，蓋聞斯義。此屬於養衛之事也。（總理遺教研究——革命哲學）

觀上所述，從知禮運大同篇，所言皆管教養衛之事，然而，管教養衛，又爲地方自治之事。總裁說：

我們推進地方政治，建立現代國家的基本要務，除「教」「養」「衛」三者以外，尤須特別注意於管理……故「教」「養」「衛」三項要目以外，更須加上一項曰「管」。所謂「管」「教」「養」「衛」，乃爲完全。（二十五年五月十六日高級行政人員會議閉會訓話「建國的行政」）

總裁以管教養衛列爲地方自治四大要事。又在「政治的道理」裏，特別說明地方自治和禮運的關係，謂：

中國政治哲學的最高目的，在使人各盡其才，各得其所，各遂其生，關於這一點，我們可以禮運一篇作重要的參考。中國的政治理想，是側重義務，而不側重權利，是主張服務和互助共濟的，是主張多所生產創造而少所消費的，是主張以能力強者的勞動，支持能力弱者生存的，是着重人與人然爭，而蔑視人與人爭，總之是主張不侵不奪的，安樂共存的。看禮運上說：「人人不獨親其親，不獨子其子」，這種博愛思想，已經够明顯了，下面一段更重要，我們要注意他所謂：「老有所終，幼有所長，矜、寡、孤、獨、廢疾者皆有所養」。就是說：對於能力已衰退的，或未長成的，以及無依無靠而疾病痛苦的，是以公共的力量去供給他，養育他，扶持救濟他，但是對於壯者却不說有所養，而說「壯有所用」，接着又說「男有分，女有歸」。可知對於一般能力壯健，都要責成他們勞服務，不論男女，都要使他們有所貢獻於生產，所謂「有所用」，就是要人盡其才，人盡其力，爲自己的生存和公衆的福利而服務。「貨不必藏於己」，但「惡其棄於地」，「力不必爲己」，但「惡其不出於身」。這兩個惡字，可見得那時的政治理想，就以開發天然爲人生本務，

以游惰和自私，爲衆所共棄的惡德，如果天然的資源不開發，不論是誰荒棄了的，都是人人共有的恥辱；如果有力量，不爲公衆使用，就要招受公衆的鄙棄！這真是天下爲公，協作互助的和平世界，人類最高尚最圓滿的大同社會。我們看禮運一篇，自始至終不主張個人有「爲己」的權利，而祇有「盡己」的義務，這是「地方自治」的法則，亦是「地方自治」之圭臬。而「地方自治」的功効，就是對於社會上所有的人，必要使之有所終，使之有所長，使之有所養，而大多數的壯健分子，則要使之有所用，實經上說：「匹夫匹婦不獲自盡，民主罔與成厥功」。這更是說「地方自治」的效用，不能使有一個男子或女子，沒有貢獻能力的機會，否則國家政治的目的，就算沒有達到。

禮運大同篇是地方自治的法則，亦是地方自治的圭臬。因此，「實現世界大同」，是中國地方自治的特殊目的，亦即終極的目的。

第七章 地方自治的效能

一 地方自治的政治效能

現代立國的兩大原則，第一是政治民主化，第二是經濟社會化，二者都要從地方自治做起，所以，歐美各國都非常注重地方自治。但資本主義國家與社會主義國家的地方自治，有其極顯明的異點：如英美是偏於政治方面，希望全國人民都有一張選舉票，故其民權較爲發達，所謂政治的民主；俄國偏於經濟方面，要做到每一國民都有一碗飯，所謂經濟的民主。然而政治民主須以經濟民主爲基礎，經濟民主又須以政治民主爲條件。我們三民主義的地方自治，是包含政治與經濟兩方面的。既要民治，還要民享，即不僅要給每一個人有一張選舉票，還要給每一個人有一碗飯。使人民生活計充裕，進而參與政治，此種民主才不落空。故總理謂：地方自治團體，不止爲

一政治組織，並且爲一經濟組織。又以地方自治之志向，當以實行民權民生爲目的。（見地方自治開始實行法）像這樣的地方自治，才能救資本主義與社會主義之偏，而完整無缺。所以我們的地方自治，要使其具有政治和社會兩方面的效能。至地方自治在政治上所具備的效能，約有下述數種：

1、促進民主政制 民主政制的發展，必須人民熱心參加政治，假使大家對於政治毫無興味，而任少數人把持操縱，必有造成寡頭政治的危險，而民主政制亦難有發展的希望。怎樣才使人民對於政治富有興趣？最有效的方法，莫過於實行地方自治。因爲地方事務，與人民休戚相關，人民自然很高興去參加，這樣，可以養成人民的責任心，而樹立良好的政治道德和運用政治的能力。如英哲所云：「議會自治是小自治，先練習了小自治，然後本其經驗，處理大自治，運用的結果，必能保持小自治的精神」。總理也曾告訴我們：「人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽然有餘裕」。英國議會政治的成功，其主要原因，便在於能够建設健全的地方政治，瑞士平民政權的穩固，也在於能够樹立根本於地方自治的團體。所以地方自治，實爲人民提高政治興趣，練習政治能力的唯一方策，人民的政治興趣高，能力强，民主政治纔能步上光明的坦途。

2、鞏固國家獨立 實行地方自治，則地方一切事務，全由人民自己辦理，不再如以往視事務爲官吏之事，人民既以地方事務爲自己之事，當然日知其地方事務之重要，所有之事，又爲自己所治理，故必能加意維護，地方自治便會辦得好，這樣，由縣而省，樹立一個個的堅強的民主的力量。我們的國家，自然會富強起來。同時，地方全體民衆主人，是治者，不是被治者，更不是奴隸，於是因愛鄉之心，而推卸愛國，其情緒更爲堅強，人民愛國情緒既堅強，則衆志成城，以擁護國家，國家之獨立自主可保，故外可抵禦強逼，內可推行民權，實現民生，躋於富強康樂之境了。總理謂：「地方自治爲建國之基礎」，其理由即在於此。

3、防止政治弊害 現代政治有三大弊害：甲、爲官僚貪污與腐敗；乙、爲政黨紛爭政潮屢起；丙、爲政治的獨斷與割據。這三大弊害，惟有實行地方自治，可以防止。中國人做官發財的心理，可以「千里做官只爲錢」

的一句俗語表露無遺。做官又可發財，既富且貴，誰不企予望之，人人都想做官，民國變成官國了，於是蠅營狗苟，不知人間有羞恥事，奔競成風，貪污案件，層出不窮，同時貪官污吏的產生，都是由於官吏包辦，無人過問，而土豪劣紳平日勾結貪官污吏，因而壟斷把持，視地方為少數人所有。實施地方自治以後，則人民普遍的有權參與政治，議會由民選，執行者亦由民選，而且可以行使能免權，操縱自如，人民便可不遭受官僚的弊害了。其次推行地方自治，人民都能充分的明瞭政治，不至於受某一政黨不利的宣傳與拉攏，得以自治的精神，考慮地方的利害得失，決定自處的方針，而野心政客，和不良政黨，便無所施其伎倆。復次，現代政治，不是中央權大，過於集權，流於獨斷，就是分權過甚，形成割據。這都不是良好的政治現象。因為一則使人民受專制的痛苦；一則破壞國家的統一。但如實行地方自治，就可以調節中央與地方的權衡，可以避免集權與割據情勢的產生。

4、增加行政效率 一個國家的幅員廣闊，中央政府的權能，有時不能及於每一地方，很容易造成不平衡的發展，如中國政治成語上所常說的「鞭長莫及」。如果實行地方自治，則中央與地方應辦之事，既已劃分清楚，則地方施政，凡在比範圍以內的，可以逕自執行，能收敏捷靈活之效；對於地方事業，可以盡量發展，不急需的費用，自知加以節省，以減輕本身的負擔，勢必公平，當無強派勒索的弊病，而負責任者的敬恭桑梓，熱心辦事，這也是當然的事。

5、實行選賢與能 過去地方的官吏，都由中央委派，地方上的事情，也都被一般土豪劣紳所把持，不是官治，便是紳治，甚或官紳勾結，暗無天日。我們要地方自治，便是要「移官治于民治」，使人民自己來選舉地方官吏和參議員，幹的不好，人民可以罷免他。這樣，愚而不肖的休想上台，賢者能者，素為民衆所知道，必被選出，以負地方責任，故真才實學者俱能得共其用，可以達到「人盡其才」的目的。並因民衆的真正的尊崇，更可多產出賢良的人。

二 地方自治的社會效能

1、改進社會組織 社會的組織，基於職業的關係與地域的關係，地方自治團體是地域的社會組織。現代社會日益發展，社會生活也日益複雜，人們如何才能應付這新的複雜的社會關係呢？這必須嚴密社會的組織，地方自治，也就是以地域關係，從事嚴密社會組織的一種手段。故 總理謂欲社會進步，必以地方自治為基礎。

2、掃除封建勢力 封建勢力為民主政治的最大障礙。牠不但是舊勢力的擁護者，而且可以阻礙新建設的產生及新的政治思潮的傳播，而成為民主政治的真正敵人。惟有實行地方自治，以整個下層人民的力量，自動的掃除封建勢力，才能從舊的組織層裏，走上新的組織的階梯。

3、調和經濟利益 孔子說：「不患寡而患不均」，現代社會，原是不平的社會，經濟上的不平，尤為顯著。貧富的懸殊愈大，而勞資問題因之發生。如何才能使之稍為緩和呢？那就必須使社會上大多數的經濟利益相調和，就是為大多數謀利益，大多數有利益，社會才有進步。這就應當實行地方自治制度，推行合作事業，消耗者便不必在商人分配制度之下，受很大的損失，可以由地方自治團體來分配。實行分配社會化以後，既可消滅商人的壟斷，與免除農民受高利貸的壓榨；又可多徵資本家的所得稅及遺產稅，增加國家的財富，更用這種財富，來把運輸和交通收歸公有，以及改良農民和工人的教育、衛生和工業的設備，來增加社會上的生產，像歐美社會那樣的進步。能够這樣，我們所期待的現代化的地方自治，也便能實現了。（參看 總理民生主義第一講）

以上是對於政治和社會方面說的，其實地方自治，對於每個分子，也有其顯著的影響，於此亦應附帶一提：

一、可以增進個人服務道德，訓練個人政治能力；

二、使地方的事務，由本地方人民自己處理，必能充分節省自治費用，不致任意浪費，同時並可養成個人節約的習慣；

三、人不能離開社會而獨立，故必須有合作的組織與互助的精神，地方自治是予人民養成團結習慣與互助精神的最佳機會；

四、任何人必須經營經濟生活，但以經濟關係日益複雜的今日，個人爲了生存，都必須以全力從事經濟生活的競爭，地方自治團體，爲人民共同經營經濟生活最完備最具體的組織。人民可以在地方自治的工作計劃之下，以合作的方式，開發富源，以充實人民本身的經濟生活。

地方自治新論

第二編 中國地方自治的回顧

第八章 歷代地方政治制度

一 黃帝劃土經井

歷來政治制度之設立，必有其歷史的背景與事實的嚮要；亦由當時執政者，具有創造的精神，或樹之楷模，或發其緒餘，究其成功，總不能違反時代與事實的要求。故研究地方自治，對於過去有關地方自治的史實，亦必須有透澈的了解。

中國地方政治制度，究竟始於何時呢？多數學者都認為起源於黃帝。他的根據，為：

昔黃帝始經土設井，以塞爭端，立步制畝，以防不足，八家為井，井開四道，而分八宅，鑿井方中。一則不洩地氣，二則無費一家，三則同風俗，四則齊巧拙，五則通財貨，六則存亡更守，七則出入相司，八則嫁娶相謀。九則有無相貸，十則疾病相救。是以性情可得而親，生產可得而均；均則欺凌之路塞，親則鬥訟之心弭。（通典）

以為在這一段文字裏，可以看出已經具有自治的雛形，地方自治制度的精神，在黃帝時代已經發生。

那時井田鄉里制度，是「八家為井，井一為鄰，鄰三為朋，朋三為里，里五為邑，邑十為都，都十為師，師十為州」一個整齊劃一的組織。商末周初猶沿行之。

自從黃帝攻破蚩尤以後，諸侯尊為天子，於是黃帝方制天下，立為萬國。這時候政治建立，已由酋長變為君主。而社會則漸具農業社會之基礎，而形成家法之形勢。一方君權極大，一方社會下層，則以力倡農業為事。故地方組織，以「井」為本位。所謂「八家為井，井一為鄰」者，即彼時社會中政治系統之最下層，亦即其農村組織之基礎。這是當時的歷史背景。

至設井制畝之目的與作用，實不外下列二端：一為經濟的調劑，二為人事的調劑。如「生產可得而均」，即屬於前者，「無費一家」，「齊巧拙」，「通財貨」，「有無相貸」等，都是發展農村經濟的辦法；「性情可得而親」，乃屬於後者，而「同風俗」，「存亡更守」，「出入相司」，「嫁娶相謀」，「疾病相救」等，皆為促進人羣精誠親愛之條件。我國人和平時德性，可以說是受了這種地方行政組織所陶鑄的。

原夫遊牧之世，民隨水草遷徙，土著甚少。神農以還，漸由行國變為居國，由是安土重遷，宗法社會之組織以起，親親仁人，睦鄰敦族之教，亦以此立。然其所以能保此仁讓之風於不替者，則皆有賴於經土，分疆，制畝，設井等法之確立，以養其生，以送其死，以善其爭端，而滿足客觀條件之需求也。客觀條件之需，既已滿足，則人民居處有定域，而無流移之擾，息作有定時，而無奸宄之行。（聞鈞天：中國保甲制度）

由於親親仁人，睦鄰敦族之教，與經土、分疆、制畝、設井等法的確立，造成中華民族繁殖與發達，這從黃帝時代各種事物的發明，就可窺出其進化的由來了。除了社會經濟之目的外，井田制度還有在國防上之目的：我們要深切認識的，這次抗戰勝利，和井田制度大有關係。蔣百里先生曾說過：「這次抗戰是三千年以前下的種子，經過了種種的培養，到現在才正當的發了芽，開了花，而將來還要結着世界上未曾有的美果」。究竟這兩顆種子是什麼呢？蔣先生說：「一是同化力，一是抵抗力。他的工具是當時發明的井田封建。封建就是殖民，韋路盤纏，以啓山林，是取攻勢的；井田則是墾荒，九家相保，出入扶持，是取守勢的。這兩個力——同化抵抗，攻

勢與守勢——如同車之兩輪，鳥之兩翼，互相的輔助着他的自身的發展……」（參看蔣百里：抗戰一年之前因與後果）這兩顆種子，可說是在黃帝時代就撒下了，雖然井田封建，到了周代方告具體完成，但這時已聚其基，故中華民族潛在的力量，也就在這時孕育着，而後由生長而漸次發展，結成今天勝利的美果，這就可見我們的成功，並不是偶然的，我們應該珍護這寶貴的歷史，來發揚光大它！

二 周代的鄉遂制

中國社會，到了周代，已由宗法社會進入封建的社會。其特徵，是：（一）諸侯世祿的制度；（二）士大夫階級的形成。至於封建制度的建立，則以武王因鑒於殷以前諸侯勢力的強大，恐釀成尾大不掉之局，乃於九州內建立一千八百國，分封功臣及同姓子弟，實行封建制度，各國由天子所封之諸侯管治。其時封建制行，一切權勢，積居在上，假使不從土地奠立全民治基，將無由及於郵治；故對下層社會秩序安甯之維護，勢又不得不藉州遂以下之各種親民小吏，督法佐理，為民宣勞，以收其效。於是而有鄉遂制。此種親民小吏，雖然是半官半民之性質，大部職務，為親理民事，受役於民；地方政制，為由官治而及於民治，非由民治自身能力，立地方自治全策之基。但是由於周代創立鄉官，自治實已創始。因為我們考據當時之制度，乃以使民自興為原則；所謂「出使長之，入使治之」，即由本地之人，推舉而治其事，此雖與近代之自治懸殊，然官非上委，舉之自民，則不能說沒有具着民治模型的，所以，鄉遂制已為比較具體的地方自治制度，是無可否認的。

在未說到鄉遂制內容以前，我們必須要提出的，（一）周代地方制度，是以「家」為計數之單位的。這打破了以前「八家為井，井一為鄰」井里稱謂之習慣；（二）在郊內有比閭族黨鄉州六級，在郊外有鄉里鄙鄰縣遂六級，悉皆以「家」為本位，一反前此以井為鄰之稱謂的習慣。其故：一、是由於其時如公侯伯子男的五等爵位，所有區域管領之大小，與戶口統治之多寡關係，在客觀相對的標準上，而有以齊一之者，必須以人口戶宅為計數

之單位，而依以確定其疆域，以明其等級；二、中國之家族主義，自古已嚴，於周爲甚。故其時地方制度，如鄰里鄉黨等區別，在習慣上，已無形將禮教之重心，移轉於門庭家族關係之上。所謂家齊然後國治之教，蓋即基於此種「人」「家」「國」三者相互間的政治觀念，以組成其社會。基上二點，故周代之地方制度，雖重疊相沿，但無不以「家」爲本位，以五數爲累進，而創了以五家爲比，二十五家爲閭，百家爲族，五百家爲黨，二千五百家爲州，一萬二千五百家爲鄉之制。

所謂鄉遂制，是分王城爲六鄉，郊外爲六遂。六鄉是比、閭、族、黨、州、鄉；六遂是鄰、里、鄩、鄙、縣、遂。

六鄉裏的「比」，是合五家而成的；在比裏設了比長一人「使之相保」，他的官級爲下士。五比，卽二十五家，便成了「閭」，有閭胥一人，「使之相受」，他的官級是中士。四個閭，有一百家，爵爲一「族」，置上士族師一人，「使之相葬」。五族爲黨，設黨正一人，是下大夫，「使之相救」。五黨有二千五百家，成了一個「州」，州長一人是中大夫，是要「使之相調」的；五個州裏有一萬二千五百家，這時成了一個「鄉」。這鄉的大夫，官級爲卿，他要負這「使之相賓」之責的。鄭元註周官大司徒篇，對於「使之相保」等，作如下的解釋：「使之保，猶任也。救，救災也。賓，賓其賢者也。受之者，宅舍有故相受寄托也。調者，謂禮物不備相給足也。」「保」，「受」，「葬」，「救」，「調」，「賓」等，總是實現互助主義，不過，其中有親疏遠近之分而已。遂也是以五家始。五家爲鄰，置鄰長一人，五鄰爲里，統二十五家，設里長一人，官級下士。四里爲鄩，統一百家，設鄩長一人，官級中士。五鄩爲鄙，統五百家，設鄩長一人，稱爲鄙師，官級上士。五鄙爲縣，統二千五百家，縣長一人，官級下大夫。五縣爲遂，統一萬二千五百家，有遂大夫統治之，官級中大夫。

這兩者組織名稱雖異，而方法和精神則無二致。唯在郊外所行的遂制，則有「地域溝壟」「授之田野」「簡之兵器」「教之稼穡」等項，乃爲因地制宜的一種行政措施。

按周代官員人數約五萬餘人，而考周六鄉之職，有鄉大夫六人，州長三十八，黨正百五十人，族帥七百五十人，閭胥三千人，比長萬五千人，遂、縣、鄙、甸、里、鄕之職，亦如六鄉之數。總計鄉遂有三萬七千八百七十二人，其重視基層政治，於此可見。而自鄉遂大夫以下都叫做鄉官，均為有給職。其職掌則可分為教育、執法、財政、調查等項：

1. 教育 按司徒為教官，所掌以教育為專職。據周禮所載，其教育之項目共有十二：「一曰以祀禮教敬，則民不荀；二曰以陽禮教讓，則民不爭；三曰以陰禮教親，則民不怨；四曰以樂禮教和，則民不乖；五曰以儀辨等，則民不越；六曰以俗教安，則民不偷；七曰以刑教中，則民不毳；八曰以誓教恤，則民不怠；九曰以度教節，則民知足；十曰以世事教能，則民不失職；十一曰以賢制爵，則民慎德；十二曰以庸制祿，則民興功」。觀此，可知無一事不含有教育之性質，且不專恃學校教育。以鄉官所有學校推之，其學校數額之多，亦非後世所能及。因鄉官所屬黨州皆有序，六鄉一百五十黨，則有一百五十序；三十州則有三十序，總計已有一百八十所學校。再合六遂而計之，則共有三百六十所學校。此外，又據云：「遂大夫掌其遂之領令，以教稼穡」。是除文化教育之外，復實施職業教育。

2. 執法 按周代政治，以法為基本，自王公以至庶民，無不囿於禮法之中，故時時教民讀法，全國之法，歲首懸於象鵠，任民觀覽十天。大抵州長屬民讀法。黨正以下率民讀之；黨正屬民讀法，則族師以下率民讀之；許一年中讀法之時，殆不下十五六次之多。六遂之官雖未言讀法，自亦與鄉無異。因鄉遂之民，無人不熟讀法令，故自少干犯法紀之事。

3. 財政 按周制，鄉師掌六鄉之賦貢，遂師掌六遂之賦貢，此均為王朝之官；至閭里亦自掌征斂之事，如「里宰、待有司之政令，而征斂其財賦」。惟當時，雖行錢幣，但鄉黨之公事，均征實物而不征錢幣，故無所謂如現今自治財政之名義。此外，當時並有嚴密之財務行政制度，如「遂大夫，今為邑者，歲終則會政致事」。「鄙

師，歲終則會其鄙之政而致事。是以人民之事雖多且繁瑣，然每屆年終，即使之層層稽核，以備考績，則各級負責人員自不敢曠職，無侵污欺隱之情事發生。

4. 調查 按周代校比之法，即現今之調查。因六鄉六遂之人畜車犖旗鼓兵革以及田野稼器，無一不需調查，故有校比之法，以登載其多寡與高下。其經常之比，則由閭胥，里宰掌之；四時之比，則由族師、鄩長掌之，而黨正蒞之；鄉大夫、遂大夫再登其數於書，而入於司徒。至三年之大比，則由縣長、縣正掌之，而鄉遂大夫與其賢能。因鄉遂之官，於其所治之地，對任何一事一物，均須調查清析，登錄詳明，故庶政亦均由此而興。

總之、鄉遂制度，其優點約如下述：

(一) 當時以方四百里的土地，十五萬家的人民，竟設許多的自治職員，而不嫌其冗者，據孫貽讓先生說，乃在於：「就其地之人，推舉而治其事，其情親而祿薄，舉凡官吏儀制之文，供張之費，一切無之；而有事則並徵調賦斂刑政教治之詳，無不躬蒞之，事畢舉而民不擾，固其宜也」。

(二) 其時六鄉六遂之職，雖名為設官，實皆作理民事之衣食住行育樂諸端。且執事者，多由鄉老舉荐之於官，而後服役。故職役者多，所管理之事，亦繁碎無隱，社會下層組織，遂以嚴密健全，而幾無所用其上層政府之為治。

(三) 長（比長）胥、師、正、長（州長）大夫諸種職位，自上至下，率不過五人。故治人之官少，而治事之官多。且官有定數，事有定職，被治之人民，皆有定額，所治之方域，亦有定界，故政輕易舉，無不為治。此雖非後世保甲之事，而其收親民化俗之效，要遠非後世重於治人之官，疏於治事之職者所可比擬。

(四) 所謂鄉遂，即直隸於天子，而行自治制度之區域；王城為中央政府，王城之外，郊甸之地，則為自治之地方；外此為公邑家邑，小都大都；再外為諸侯之國。故周代政治，為諸侯之模範者，惟鄉遂二區，以鄉遂例天下，則天下之大，均可以鄉遂之法施之，是以孔子謂：「我親於鄉，而知王道之易易也」。

顧亭林先生謂：「治天下者，始於一鄉一邑」，又云：「治人之官多則亂，治事之官多則治」；鄉遂制既作始於鄉邑，而又治事之官多於治人之官，法良意美，允稱善制。

三 管仲的分治制

管仲是中國五大政治家之一，他所創「作內政寄軍令」之法，實爲治齊致霸的大本。他所以主張分治制的理由，下面一段文字，說得很詳盡：

昔我先君襄公華臺以爲高位，田狩畢弋，不聽國政，卑聖侮士，而唯女是崇，九妃六嬪，陳妾數百，食必肉，衣必文繡，戎士凍餒，戎車待游車之襲，戎士待陳妾之餘，優笑在前，賢才在後，是以國家不日引，不月長，恐宗廟之不掃除，社稷之不血食，敢問爲此，若何？（桓公問）管子對曰：昔我先王昭王穆王，世法文武，遠績以成名，合羣，比較民之有道者，設象以爲民紀，式權以相應，比綴以度，博本聚末，勸之以賞賜，糾之以刑罰，班序顛毛，以爲民紀統。桓公曰：爲之若何？管子對曰：昔者聖王之治天下也，參其國而伍其鄙，定民之居，成民之事，陵焉之終，而慎用其六柄焉。桓公曰：成民之事若何？管子對曰：四民者勿使什處，什處則其言嘍，其事易。公曰：處士農工商若何？管子對曰：昔聖王之處士也，使就閒燕，處工就官府，處商就市井，處農就田野，今夫士羣萃而州處，閒燕則父與父言義，子與子言孝，其事若者言敬，其幼者言悌，少而習焉，其心安焉，不見異物而遷焉，是故其父兄之教不肅而成。其子弟之學不勞而能。夫是故士之子恆爲士。今夫工羣萃而州處，審其四時，辨其功苦，權節其用，論比協材，且暮從事，施于四方，以飭其子弟，相語以事，相示以巧，相陳以功，少而習焉，其心安焉，不見異物而遷焉，是故其父兄之教，不肅而成，其子弟之學不勞而能，夫是故工之子恆爲工。今夫商羣萃而州處，察其四時，而監其鄉之資，以知其市之賈，負任担荷，服牛輅馬，以周四方。以其所有，易其所無，市賤鬻貴，且暮從事，於此以飭

同哀，是故守則同固，戰則同疆，君有此士也三萬人，以力行於天下以誅無道，以屏周室，天下大國之君，莫之能禦也。

正月之朝，鄉長復事，君親問焉，曰：於子之鄉，有居處好學，慈孝於父母，聰慧質仁，發聞於鄉里者，有則以告，有而不告，謂之蔽明，其罪五，有司已於事而竣。桓公又問焉，曰：於子之鄉，有拳勇股肱之力秀出於衆者，有則以告，有而不告，謂之蔽賢，其罪五，有司已於事而竣。桓公又問焉，曰：於子之鄉，有不慈孝於父母，不長弟於鄉里，驕躁淫暴，不用上令者，有則以告，有而不以告，謂之下比，其罪五，有司已於事而竣。是故鄉長退而修德進賢。桓公親見之，遂使役官。桓公令官長期而書伐以告且選，選其官之賢者而復用之，曰：有人居我官，有功修德惟慎端密以待時使民，以勸綏諂言，足以袖官之不善政。桓公召而與之語，皆相其實，足以比取事，誠可立而授之，設之以國家之患而不疚，退尚其鄉以觀其所能，而無大厲，升以爲上卿之贊，謂之三選。國子高子退而修鄉，鄉退而修連，連退而修里，里退而修軌，軌退而修伍，伍退而修家，是故匹夫有善可得而舉也，匹夫有小善，可得而誅也，政既成，鄉不越長，朝不越爵，罷士無伍，罷女無家，夫是故民皆勉爲善，與其爲善於鄉也，不如爲善於里，與其爲善於里也，不如爲善於家，是故士敢言一朝之便，皆有終歲之計，莫敢以終歲之議，皆有終身之功。桓公曰：伍鄙若何？管子對曰：相地而衰祉，則民不移，征不旅舊，則民不偷，山澤各致其時，則民不苟，陸阜陵墮井田疇均，則民不憾，無奪民時，則百姓富，犧牲不略則牛羊遂。桓公曰：定民之居若何？管子對曰：制鄙二十家爲邑，邑有司，十邑爲卒，卒有卒帥，十卒爲鄉，鄉有鄉帥，三鄉爲縣，縣有縣帥，十縣爲屬，屬有大夫，五屬故立五大夫，各使治一屬焉。立五正，各使聽一屬焉，是故正之政聽屬，牧政聽縣，下政聽鄉。桓公曰：各保治爾所，無成淫怠，而不聽治者。正月之朝，五屬大夫復事，桓公擇是寡功者而誦之，曰：制地分民如一，何故獨寡功，孰不善而政不治，一再則宥，三則不赦。桓公又親問焉，於子之屬，有居處爲義好學，慈孝於父母，聰慧

質仁，發聞於鄉里者，有則以告，有而不以告，謂之蔽明，其罪五，有司已於事而竣。桓公又問焉，於子之屬有不慈孝於父母，不長弟於鄉里，驕躁淫暴，不用上令者，有則以告，有而不以告，謂之下比，其罪五，有司已於事而竣。五屬大夫，於是退而修屬，屬退而修縣，縣退而修鄉，鄉退而修卒，卒退而修邑，邑退而修家，是故匹夫有善事可得而舉也，匹夫有不善可得而誅也。政既成，以守則固，以征則強。（見國語）

從這一段文字裏，我們可以看出，管子治齊，分了四個步驟：第一、成民之事；第二、定民之居；第三、安國；第四、作內政而寄軍令。所謂「成民之事」，是「四民者勿使什處」，而後才能士之子恆爲士，工之子恆爲工，商之子恆爲商，農之子恆爲農，爲不使四民什處，就必須定民之居，「制國以爲二十一鄉，工商之鄉六，士鄉十五，公帥五鄉焉，國子帥五鄉焉，高子帥九鄉焉」。成民事，定民居，而沒有安國的入計，還不能以取威定霸，他安國的大計，（一）主張法治；但，他是探改良主義的。故謂：「修舊法，擇其善而業用之。」（二）注重民生，增進財富：「滋民與無財」。（三）民爲重，「敬百姓」。而作內政寄軍令之法，乃「修舊法」而來，如「五家爲軌」「五家爲伍」，都是採鄉遂制以家爲本位的；分鄉分野，也正如分鄉分遂一樣。開鈞天先生亦謂：「管子所立地方制度，實以家爲本位，分城廂與郊野，而各治之。雖城廂郊野，各異其組織上之系統與方式，使不相屬，要之，其必本於五家爲軌之編置，以完成國家政治組織之體系，則又同然。是此種組織，其本於周人之遺制，而有所損益，殆可知矣」（見中國保甲制度）。不過，分治制濃厚地抹着軍國主義的色彩。這爲了當時齊國環境，不得不在「事可以隱」，「令可以寄政」之下進行，才可以使桓公「得志於天下諸侯」，所以這個政策，乃取威定霸的一個具體辦法。「夫管子天下之才也」，而僅能以霸術立功於世，這也由於當時的各國諸侯，都是講功利主義的；桓公云：「吾欲從事於諸侯」，就是抱着這種思想。在管子和桓公開始談話的時候，不是也說：「昔者聖王之治天下也」，他的始意在聖王之治。然而桓公所要求的，是想得志於諸侯而已。這和商鞅進言秦孝公一事對照，可說是前後如出一轍。再則在齊國，還有最高的貴族——國、高二族。所以，在鄉要「國子帥

五鄉，高子帥五鄉」。「三軍故中軍之鼓，有國子之鼓，有高子之鼓」，國子、高子也都得有份。這是管子以一因虜相齊，還得重士大夫皆級的。而「作內政寄軍令」，也是「就宗族傳統的組織，加以整理」。他又主張攘夷尊王，我們就他對周天子所說「有天子之二守，國高在，陪臣敢讎」的話來看，他是不像商鞅只問行爲，不論身分，只依法律，不顧人情，那樣激烈的變法和採取澈底的破壞手段的。我們研究一種制度的產生，對於此種制度的創始者的歷史背景與社會環境，是不能不有深切了解的，否則，就無從了解制度產生的必然性和其重要性所在！現在把陶希聖先生「管仲與商鞅」一文節錄如下，而後再來說分治制。

他的內政，對於「國」與對於「野」取不同的制度，國與野在春秋時代是兩種不同的區域。國是城廂以內的區域，野是城廂以外的區域。管仲「制國以爲二十一鄉：工商之鄉六，士鄉十五。公率六鄉焉，國氏五鄉焉，高氏五鄉焉」。他又「制野：五家爲伍，五伍爲隣，五隣爲……」。這就是說：城廂分爲二十一區。五區是工商業區。二十一區是武士區。武士區的武士五區爲一軍，編爲三軍，齊公統率一軍，高氏統率一軍，城廂以外的原野，即農業區，編爲什伍，使其共同耕作以供軍需，互相督察以防奸宄。很顯然的事實，是管仲的制度，兵農工商劃分。武士作戰，農民供粟，工商免除賦役，增進出口，以豐國富。他還是就宗族社會傳統的組織，加以整理。

管仲以陪臣執政，家富名高，但是他並沒有改革齊國的身分等級。當時國王召見管仲，予以尊敬的待遇，管仲還是謙退，說「有天子之二守國、高在」。國、高是自公族以下最高的貴族，管仲不敢與他們相比。他（指商鞅）得罪貴族，無所畏忌。「太子犯法，鞅刑其傅公子虔，竦其師公孫賈」。他的作風與管仲不同。

……宗族社會是以血統爲紐帶，以家世定尊卑，以尊卑定田宅奴隸的多少，商鞅却抹殺血統的關係，以武功定爵賞，以土地定負擔。

……管仲是尊重宗族社會的身分的，商鞅是打破宗族社會的身分的。

管仲的分治制，又曰國鄙制。謂之分治制者，則以此制，有內政分治和軍政分治兩者的緣故。

管子地方自治之法，即爲寓兵於民，以地方機關，兼及軍政與民政之事，所謂武政聽屬，文政聽鄉者是已。「鄉」是都邑區域的上層行政機關。鄉的下面，有連，有里，有軌。「屬」是郊野區域的上層行政機關，所屬的下面，有鄉，有卒，有邑。依通典所稱：「郊內即以五家爲軌，軌十爲里，里四爲連，連十爲鄉，鄉五爲師，國內十五鄉……郊外則以三十家爲邑（按即六軌）邑十爲卒，卒十爲鄉，鄉三爲縣，縣十爲屬，屬有五，自五至屬，各有長官」。在「事可以隱」，「令可以寄政」之下，管子又「……以五家爲軌，軌爲之長，有戰事則五人爲伍，軌長率之。十軌爲里，里置有司，有戰事則五十人爲小戎，里有司率之。四里爲連，連爲之長，有戰事則二百人爲卒，連長帥之，十連爲鄉，鄉有良人，有戰事則二千人爲旅，鄉良人率之。五鄉爲帥，故一萬人爲一軍，上鄉之帥帥之……」（見管子）這是因爲事如不隱，而「正卒伍，修甲兵，則大國亦將正卒伍修甲兵」，則難以速得志矣。故循軍制什伍之名，用爲地方政治之制。把屬於人的編制，納之於家的編制之中。故一方面能本地方的組織方式，而參以軍隊行伍之則，樹軍民合一之精神；一方面又本軍事集合作戰之效用，而寄軍令於內政。所以在平時，則軍簡於政，人歸其家，務農講武，政府職司督察，以完成其地方上的政治責任；到了戰時，則人入其伍，政範於軍，隨地調集全國皆兵，由地方官吏，爲之統率，而聽命於中樞。這樣內政修明，軍令統一了。因此，管仲的分治制，參用什伍法，才能達到內政分治，軍政分治。而審人數又爲什伍法之核心。管子所謂：「夫善牧者，非以城郊也。輔之以什，司之以伍，伍無非其里，什無非其家，」因爲「伍無非其人，人無非其里，里無非其家」故奔亡者無所匿，遷徙者無所容，不求而得，不召而來，人無流亡之意，吏無備追之憂，故主政可行於人，人心可繫於主。……「輔之以什」者，即以「一家」爲本位而結合之組織。「司之以伍」者，即以「人」爲本位而結合之組織。伍無非其里，則人無一不可以明其籍貫之所屬，而有依伍之編制。什無非其家，則家無

一不著於鄉或邑，以明其執之所隸，具有輔佐的功能。

管子的分治制，是在「區域的分類」裏，又有「科學的分類」的科學方法，如「制國，以爲二十一鄉，工商之鄉六，士鄉十五」，實與現代區域劃分以歷史，天然，行政爲標準之法意暗合。又本五家爲軌，以統編其戶籍，而知廣狹之量，本五人爲伍，以分隸其民籍於軍旅，而明多寡之數。即是現在的土地調查、戶口調查。如美國是現代民主國家，而有「閉特制度」，（即我國現正採行的警官區制。）然而，並不妨其民治的發展。

而在分治制裏，無論是「鄉」或「屬」，「其有居處好學，慈孝於父母，聰慧質仁，發聞於鄉里者，有則以告，有而不告，謂之蔽明」，「有不慈孝於父母，不長弟於鄉里，驕躁淫暴，不用上令者，有則以告，有而不以告，謂之下比」，使在平時，師、長、尉、宗，負着盤詰各自範圍內人民的不時和衣服不中以及眷屬羣從不順於常者，與報告良莠分子的責任。我們以爲這和現在言組織，重效率，講科學的羣衆時代的民主政治，幾乎沒有兩樣。民主的政治，應該重內容而不重形式的，這可與現代政制互相參證。至中國以國防的脆弱，頻遭外侮，現在建國伊始，必須從下面做起，奠立民主的國防，把軍政民合爲一體；使四萬五千萬的中國人民，都成了「國防人」，無兵之名，而有兵之實，有兵之利，而無兵之累。則管仲的分治制，還是值得我們參酌的。

四 秦代的什伍制與郡縣制

秦的典章制度，出於三晉；三晉的典章制度，源自晉文公；晉文公則是參考管仲的制度和政策。五個世紀之中，法家的脈絡可尋。但是商鞅與管仲的政績是不同的，從下面一段史實可以看出：

十年（周顯王）衛鞅欲變法，秦人不悅。衛鞅言於秦孝公曰：夫民不可與慮始，可與樂成，論至德者不和於俗，成大功者不謀於衆，是以聖人苟可以彊國不法其故，甘龍曰：不然，緣法而治者，吏習而民安之。衛鞅曰：常人安於故俗，學者溺於所聞，以此兩者居官守法可也，非所與論於法之外也，智者作法，愚者制

焉；賢者更禮，不肖者尙焉。公曰：善。以衛鞅爲左庶長，卒定變法之令，令民爲什伍，而相收司連坐，告姦者與斬敵首同賞，不告姦者與降敵同罰，有軍功者各以率受上爵，爲私鬥者各以輕重被刑，大小戮力本業，耕織致粟帛多者復其身，事未利及怠而貧者舉以爲收孥，宗室非有軍功論不得屬籍，明尊卑爵秩等級，各以差次名田宅臣妾衣服，有功者顯業，無功者雖富無所芬華。（見資治通鑑）

「令民爲什伍，而相收司連坐」的什伍制，是與管仲什伍相連之法，大異其趣。因爲後者是以「人與人的結合」與「家與家的結合」兩種關係，互相爲用，且尤注重於各個人間之裁制，而前者雖以家爲本位，似乎忽於人的份子間之組合，實則利用宗法集團，以強制個人言論行動之計，已僭於管子之術者，至嚴且酷。史遷評商鞅爲「刻薄寡恩」良有以也。因此，商鞅的什伍制，是沒有地方自治的精神，完全是因應行政需要的一種措施。蓋自周襄以來，井田之法，日益弛墜，疆界漫亂，輕重失稽，同風道一之規模，適用於前此社會者，至是羣雄割據，乃不可行。而非田制之優點，在使田數戶數，均有一定。今受田之法既窮，則人口遷徙與流亡之數亦漸失考。所以，商鞅乃開阡陌之法，使奇零土地，任民耕種，且令民有二男以上，必使分異；於是土地疆界，人口戶籍，因是之故，益漸趨零數，而日有加無已。故在此時假使沒有清釐稽考之方，和什伍連坐之法，是莫能爲用的。秦之所以興什伍連坐，與地方制度之改革，實有極大關係存在。

什伍制是這樣的：五家爲伍，十家爲什，萬戶爲縣；伍有伍長，什有什長，縣滿萬戶者立長一人曰縣令，不及萬戶者，立長一人曰縣長。縣什伍之責任，與鄉遂國鄙不同者，爲使一人有姦，鄰里告之，一人犯罪鄰里記之。

商鞅的什伍制，他的作用，祇在於相收司連坐，着重於相互糾察，相互兼管。要以重禁令，抑反抗爲出發點，故制家，則「一家有罪，九家舉發，若不舉發，十家連坐」。制人，則「不告姦則腰斬，匿姦與姦同罪，誅以其身，治其家」。「齊之以刑」的法治，不足以言地方自治，而且摧殘民權，消磨民氣，阻遏民智；故其所以使

秦致霸者，亦即所以亡秦。因為秦統一天下以後，始皇所採的政策，還是承襲商鞅、衣鉢相傳，以至曾不旋踵而亡。

郡縣制，是中國地方政制一個劃時代的劇變。因為秦自商君變制以後，中央與地方組織既變，行政區域之劃分亦異，當時商君便併諸小郡鄉邑，定為四十一縣，迄於始皇，更分天下為三十六郡，郡縣之制，于此大備，故置郡縣，商鞅實已肇其端，始皇乃舉其大成。

所謂郡縣制者，即分割國內之土地，為若干行政區域，皆使隸屬於中央政府，中央設官置守，以治理其地方之事，地方行政區域之大者為郡，更小分之為縣，每郡置守尉監，守以治民，尉以掌兵，監以監察。縣之廣積，約方百里。其民稠則減，稀則曠。大縣萬戶以上者置一令，不及萬戶者為長，令長之下，皆有丞尉。丞尉之等級，有長吏（秩四百石至二百石）或少吏（百石以下斗食佐吏之秩）之稱，又視其祿秩之多寡，定其名目。縣下有鄉亭，十亭一鄉，鄉有三老（掌教化），嗇夫（職聽訟、收賦稅），遊徼（徼循禁盜賊），十里一亭，亭有長，要皆受命于君主，對中央政府負責。故自郡縣制興，地方責任悉歸之官府，人民幾無復過問之餘地。在這地方行政組織裏的守（郡）令（縣），為皇帝所任用，是有守土之責，而安民之吏則惟賴于鄉村卒吏。這類卒吏，在鄉有三老嗇夫遊徼，鄉以下之亭，有亭長等。

始皇廢除封建，確立郡縣，乃以為周制微弱，終為諸侯所喪，故不立尺土之封，分天下為郡縣。在六王畢，四海一的時候，王綰等以燕、齊、楚地遠，請立諸子為王。始皇下其議，羣臣皆以為便。獨廷尉李斯謂：「周文武所封子弟，同姓甚衆，然後屬疏遠，相攻擊如仇讎；諸侯更相誅伐，周天子弗能禁。今海內賴陛下神靈一統，皆為郡縣。諸子功臣，以公賦稅重賞賜之，甚足易制。天下無異意，則安甯之術也。置諸侯不便。」始皇亦以：「天下共苦戰鬥不休，以有侯王，賴宗廟，天下初定，又復立國，是樹兵也；而求其甯息，豈不難哉，廷尉議是。」乃分中國土地，或從其故國之規畫，除內凡郡不計外，列郡三十有六，均直隸于皇帝。秦始皇是想「朕為始

皇帝，後世以數計，二世三世至於萬世，傳之無窮」，其家天下的觀念，于此表露無遺。家天下，封自己的子弟，以為屏藩，這是很合乎邏輯的。然而秦始皇却不這樣做，是怕着時日一久，「後屬疏遠，相攻擊如寇讎，諸侯更相誅伐」，天下永遠得不到甯息。可是，他看到這一面，而沒有看到另一面，而這另一面，是後來才發生的，他當然看不到，便只能「懲前」，而無從「毖後」了。我們翻了一部二十四史，在改朝接代的時候，他們創制，都是如此。而所得的結果，也都與創制初意相反，而且又是注重上層而不注重下層，造成今日中國積弱之最大因素。好在我們既可「以古為鑑」，同時，世界潮流，又給我們做個他山之助，我們應該知所抉擇了。

秦鑑周室傾頹，春秋戰國之紛亂，實緣外強內弱制度之錯誤，乃毅然廢封建，立郡縣，確定中央與地方行政組織，分地方行政為郡縣二級，因而樹立數千年來縣制之基，予中國政制上以不可磨滅之影響。秦代政制，後世多所因襲，而這確定中央與地方行政組織，也是很好的。但是秦始皇既想中央集權，以收統一之效，而却不肯扶植民治，實在陷了最大的錯誤。從國家立場來說，國家必須統一，為了蕪求統一，而採取中央集權政策，這是合理的措施，然而「民惟邦本，本固邦甯」，所以從人民方面來說，我們必須人民有自治的精神和自行的能力。故總理以今後建設國家，必須從下面做起，又謂：「地方自治者，國之礎石也，礎堅則國固」。秦始皇為了帝制自為心理的作祟，所謂國家，認為是他自己的私產，所謂人民，視作天子的隸役，把人民號為「黔首」。因此，他所創的地方政制，遂祇在于專制權力的運用與高度的發揮了。官由於官治之權日增，民治之權日減，一旦有人揭竿而起，便至土崩瓦解；政府與人民脫節，自然境內有事，孤立無援。中央集權又有什麼用呢？故每一國家，都應該是統一不忘民主，民主不忘統一，這才是個辦法。

我們所指出的，是郡縣制對於後世的影響；自秦行郡縣以來，昔日農村化之社會，皆變為半官式之地方組織。八家為井之組合，皆成縱橫無定之阡陌；而隴陌之家，亦隨處自成村落。戶籍散漫，不能依地方範圍，以知其實數之弊，迨及今日，遺患猶然。又以前統治之象徵是君是公，因此，人民心目中所謂識的政治機關就叫

作公，所以說：「夙夜在公」，「退食自公」。（均見詩經）到了秦置郡縣以後，象徵的是縣官，而心目中的政治機關，也就叫做縣官，不問是地方的，是中央的，統統以縣官稱之了。故當時的縣官，有三種稱呼，一為州縣吏，如漢書：「其在所之縣官」；一為朝廷，「仰給縣官」，（漢書）即指仰給朝廷而言；一為專指天子而言，漢書東平思王傳：「今縣官年少」，即是說天子年少。而縣在歷史上悠久的地位，和貴族政治化為官吏政治，都可於此窺之了。

五 漢代的郡國制

劉邦滅項羽後，即帝位，稱為漢高祖。他之所以成帝業，全賴許多功臣之力。所以高祖與羣臣檢討得天下的原因何在時，也以爲得力三傑。又承項羽恢復封建之後，因此不得不封有功于己者，以酬其勳勞。但在八年當中，異姓諸侯除長沙王外，都給他一一翦滅了。他甘擊秦代以孤立而亡，以爲異姓不足恃，同姓至親，足倚爲屏藩，誓約「非劉氏而王者，天下共擊之」。可是，沒有多久，諸侯的勢力漸強，寔成「外重內輕」之局。於是賈誼上書論事，謂：「欲天下之治安，莫若衆建諸侯而少其力。力少則易使以義，國小則無邪心。……割地定制，令齊趙楚各爲若干國，使悼惠王幽王元王之子孫，畢以次各受祖之分地，地盡而止，及燕梁他國皆然。其分地衆而子孫少者，建以爲國，空而置之，須其子孫生者，舉使君之。……」那時文帝未曾採用。到了景帝時，晁錯進削藩之謀，景帝遂削趙楚膠西三國之地，於是吳王濞，濟南王辟光，菑川王賢，膠東王雄渠，膠西王卬，楚王戊，趙王遂等，以誅晁錯爲名，同時舉兵反，這就是歷史上有名的七王之亂。而地方政制，也就隨着時勢爲轉移。

漢初鑒於秦制，弊在集權一人，使地方無自衛的能力，乃參用封建郡縣之制。分天下爲「郡」與「國」，「郡」直轄於天子，「國」封諸王侯，封建之制復萌，致釀七國之亂，迨後封建之制遂廢。景帝三年實行「郡」兼併，諸王侯僅食租稅，中央政府派國相直接治理，並逐漸成立法制，賦稅，貨幣及選舉制度等，以

維繫全國各部分的制度。

漢代地方制度，爲封建與「郡」「縣」並用的「郡國制」，乃折衷周秦之政制而創行的。而偏重於「郡」「縣」。現在先從鄉亭說起。

鄉亭之設，本爲秦制，漢代仍因襲之。惟職權與系統方面，則與秦有不同。而尤有許多優點，爲後世所弗及。

茲略述「鄉」「亭」「里」的組織：是十里設亭，它比現在警察派出所規模略大一點。亭之性質一方面爲維持治安，一方面也是交通站，供應往來的驛馬人夫的飲食，並且亭上有樓可以供宿，亭下有養豬雞的闌（詳見漢書注及風俗通）。亭的種類不一。亭有亭長，多半是退役軍人充任；大約除於現在的警察派出所所長之外，並含有近代保長鄉長的意義。可以說是地方最低級的政治機構，上則由之以達於縣府，下則由之以達於人民。如果沒有亭，則縣府成爲一個虛空的監督機關，無從發揮其效率。因此，有人認爲中國縣政如能維持亭的制度，必可渡到現代的地方自治，比較容易。但這種制度，經晉魏南北朝之亂而破壞無遺了。十亭設鄉，鄉置有秩，是閒散的，三老，並不是三個人，大約是一鄉之望，爲人民所敬仰服從。有什麼事到了他那裏，就可以大事化小事，小事化無事，不必去驚動縣府了，游徼之外尚有嗇夫，大抵鄉之大者，戶口較多，則置有秩，鄉之小者，戶口較少，則置有嗇夫。故有秩爲郡所置，而嗇夫則爲縣所置。漢官曰：「鄉戶五千則置有秩，」風俗通曰：「秩則田間大夫，言其官裁有秩耳」。是則一鄉之中，有秩與嗇夫爲無定式之官職。三老游徼，則爲固定之職。有秩嗇夫的職務，不外一聽獄訟，二收賦稅，三，均役力諸端。三老之職，則爲掌管教化，凡有孝子順孫，貞女義婦，讓財救患，及學士爲民法式，皆扁表其門，以興善行。游徼掌徵循禁，司盜盜。這些，都是鄉內的卒吏，以掌一鄉之人。此外，尚有鄉佐，以主民收賦稅。三老是舉於鄉人，其餘都是出於政府委命。亭長的職役，是承望郡尉，求捕盜賊。大都亦由民選。其被選者之資格，則惟限於衰老退伍之兵士。至十里有里魁，民有什伍，善惡以告。

（單鴻掌一百家——見漢書本註）兩什主十家，伍主五家，以相檢察，民有善事惡事，以告監官，這是鄉亭里家等組織，漢代的官治習慣，還沒有十分養成。鄉官勢不能不盡職，而且習慣上以服務地方為天職，為出路，他們有前途的希望，有聲名的關係，加以所辦的事與縣府有密切的聯絡，可以說整個的縣政，就是鄉政。（漢代郡縣吏都是本地人，唯三輔不限）所以，漢代的鄉官，倒並不是近時的鄉鎮長所可比擬的。

綜其優點：（一）有秩嗇夫，既官勞於官府，又洞澈乎民情；（二）三老，是採用公舉之法，其職務是「專掌教化」，漢極重鄉教，其鄉舉里選，必先考其平生，故論定於鄉而民不犯，教成於下而民不讎，則三老之設，其用尤大；（三）亭長之選任，亦至嚴謹，且更能使就田，充為民役，寓養老食祿之意，以垂範於鄉亭，名為緝盜之吏，實不啻為教於一方；（四）什伍相檢之法，人民只有報告善惡之事，不必限於連坐拘禁之律，且其報之於官，必先達於監，以定其所告善惡之事是否確實，尤非如秦之遇有告姦者，即施以刑戮，而且一則可使民情上達，無隱蔽之憂，一則可免吏令魚肉百姓，遂其私行敲詐之慾；（五）地方行政機關之設立，皆本於官定之法，而官吏之產生，一部份本於主上之任命，一部份舉自民間，職役之較低者，則選舉之；權位之較高者，則任命之，故其自郡至鄉，主上任命之官，多於人民選舉之官，人民選舉之吏卒，又多於主上任命之吏卒；（六）縣府之構成，以掾吏為主要分子。他們按照古來的習慣，都是本地有能力有聲望的人，在縣府服務的，其性質有點近於一種義務，他們的職務，大大小小無所不有，這班人之中有成就有名譽的，必可由縣保舉到郡，再保舉到中央，很容易做到大官，漢朝有名人物很多是這樣出身的。郡縣吏出身與後來舉孝廉出身試進士出身以及現代學校出身，一樣是人民參加政權的途徑，所以縣府組織龐大，人才擁擠，其氣象之活潑，遠非現時代所能想像；（七）漢代對於縣政之考核極為嚴格，規定各縣於每年秋冬歲盡，統計各縣戶口增減，屯田實況，錢穀出入，盜賊多少，以及各官員功績，呈報中央；其功多尤為優者，於廷勉勉之，以勸其後，負多尤為殿者，於後曹對責，以糾怠慢，其成績特優而能力特強者，予以升遷或重賞。

再說地方官制，則在京內，京都置尹（卽京兆尹）爲京師之官，在京外，各州置刺史，以巡迴屬下諸郡，爲各州行政最高之官，郡各置太守一人，爲列郡之行政官，他的佐官爲丞，而邊郡又有長史，掌兵馬，與郡守平行，而官秩稍次的，是都尉，爲列郡典兵之官。亦有丞，都尉大概不與郡守同駐一地，在邊遠的地方，都尉也管民政，便成爲郡的分府。郡守管轄自十餘縣至三十餘縣，然也有少至三四縣，多至五十餘縣的，其區劃由於歷史習慣，與自然環境，經濟條件，而且在新開發的地方所設的郡，有一種臨時特殊辦法，名爲「初郡」，至於太守之職，則爲進賢，勸功，決訟，檢姦，春行平糶，勸民農桑，振救乏絕，秋冬遺無害吏，案訊諸囚，平其罪法；典兵之職，則爲禁備盜賊而已。郡守權重，不僅在管轄縣，而在其屬下掾吏之多，威嚴之盛，能頒行教令，捕治不法之人，縣所不能辦的事，郡守可以提歸自辦，生殺予奪，可以自立。（當然殺人要候中央裁可）地位聲望，有點像清代的督撫，而決不是清代的府道，僅能承轉公事者可比，所以郡守確是高級地方行政長官，受中央之委託，負一方之責，而對其屬縣監督嚴密，精神貫注，無一事能脫離其管束。漢書循吏傳述宣帝之言：「庶民所以安其田里而無歎息怨恨之心者，政平訟理也；與我共此者，其惟二千石乎！以爲太守，吏民之本也，數變易則下不安，民知其將久，不可欺罔，乃服從其教化。」看這幾句話的意思是：要求縣政良好，只要責成郡守就行。所以宣帝的辦法爲：「二千石有治理效，輒以璽書勉勵，增秩賜金，或爵至關內侯，公卿缺則選諸所表以次用之。」因此造成「漢世良吏於是爲盛，稱中興焉」的局面。同時，循吏，酷吏，也多半表現在作郡守的時候，循吏固然能爲民生着想，爲地方興利的，而酷吏也不是完全虐待無辜之人，如後人所想像，而是能鋤抑豪強，爲地方除害的。而會產生出這兩類人物，當然是漢代地方事權之重和影響人民之深的結果。至以鄉官爲縣政初步，而縣府只辦他的必要事項，則是秦漢初制最理想的地方。同時，郡守的歲俸二千石，實支一千二百石，拿現在的生活指數比率推測，不失爲一個居尊位的人合理的待遇。這也是政治優良的一個最大原因。郡之下爲縣，縣有異其性質，而復承其名稱曰「道」「國」「邑」者，（按列侯所食縣曰國，皇太后公主所食曰邑，有蠻夷曰道）縣大都置

「令」或「長」，爲各縣行政之官。縣之大者，置令一人，秩千石，其次置長四百石，小者置長，三百石。此所謂大小之別，又恆依戶口之多寡爲準則，萬戶以上者置令，不滿萬戶者置長，其職掌爲治民，顯善，勸義，禁姦，罰惡，理訟，平賊，秋冬集課，上計於所屬郡國諸事，至於縣中行政衙署之組織，有丞一尉二，其職務，丞署文書，典知倉獄，尉主盜賊。縣除「令」「丞」「尉」外，尙有民舉之三老與資佐治之權。

縣之組織與職掌，依前漢書百官公卿表後漢書百官志所載，可得其要略如次：

- (一) 縣令長(相)一人，掌治民，顯善，勸義，禁姦，罰惡，理訟，平賊，恤民等事務；
- (二) 丞一人，特大之縣亦有多至三人者，典文書，典知倉獄；(爲命卿，等於現在縣府科長)
- (三) 尉，大縣二人，小縣一人，主治盜賊，凡有賊發，主名不立，即推索行尋，案察姦宄，以起端緒；(爲命卿，等於現在縣府警佐，兼理軍事)

(四) 主簿一人，主錄中事，省署文書；(由縣令長自行調用，與現在縣政府之秘書相同)

(五) 功曹，掌選署功勞事；

(六) 戶曹，掌民戶、祠祀、農桑，卽春夏勸農稼；

(七) 奏曹，掌奏議事；

(八) 辭曹，掌辭訟事；

(九) 郵部，掌鄉里亭行政事；

(十) 尉曹，掌卒徒轉運事；

(十一) 賊曹，掌盜賊事；

(十二) 決曹，掌罪法事；

(十三) 兵曹，掌兵事；

(十四)金曹、掌貨幣鑿錢事；

(十五)倉曹、掌倉庫事；

(十六)獄掾、獄吏、獄小吏、掌獄囚事；

(十七)門下吏、掌勤務。

而這種許多人，不但他們都有俸給，不致衣食無着，即使俸給不敷用度，他們本來是服務的性質，可以輪流進退，勞逸平均，也不致於太苦。

總之，漢代地方制度，是個官民分治制度。而是時風俗淳厚，實與此制大有關係。

漢末有州牧之制，造成後來天下三分之局，於此亦應述及。武帝時，分天下為三十六部，除司隸校尉所轄京畿附近六郡外，其餘各部皆置刺史，然僅為中央政府所派之督察官而已，一切大事，均由中央政府處治之，仍不失為兩級制，到了靈帝時候，盜賊紛起，列郡不能制，遂改刺史為州牧，簡九卿等官充任之，於是其權大重，而中央政府又不久解紐，諸州牧各自據土，於是變成了三級制了。而這時代的歷史，便寫成了一部三國志了。

六 從晉代隣里制說到閭伍法

三國全歸司馬氏，天下復趨統一，這時的國，號稱為「晉」。而這第一代皇帝——武帝，却是沒大出息，得志以後，便日事荒淫，後宮妃嬪，殆將萬人，又為保持長久計，就行了（一）去州郡兵；（二）行封建制的政策。孰知這個政策，倒是愈趨愈亂，反速其亡的！他祇看到漢末州牧擅權，應該去州郡兵，於是大郡置吏百人，小郡五十人；致武備廢弛，盜賊蜂起，州郡不能制，看如何不陷於紛亂之局？一面又靠曹魏孤立之失，大封宗室子弟於要地，以為屏藩，並許他們練兵置官，大國三軍，兵五千，次國二軍，兵三千，小國一軍，兵千五百，諸王擅地擁兵，驕恣不學，由是就演出了歷史上空前的同室操戈的慘劇——八王之亂。也因此引起了外族的覬覦和源

凌，造成了歷史上可恥可怖的五胡亂華的全前紀錄。在這似局混亂裏，當時的士大夫，崇尚清談，不講名教，更搖撼了政治基礎。因此，在政制上，平淡無奇，沒有什麼值得可說之處，看鄰里制可知。

晉代縣大者置令，小者置長，分上中下三等，惟區域則愈分愈小，有小滿三百戶者，有三百戶以上者，五百戶以上者，千戶以上者，千五百戶以上者。縣之屬吏，僅有縣尉及主簿。縣尉巡禁奸宄，維持社會公安；主簿則以鈎稽簿書爲職。前代縣丞一職，則予廢除。故通典有「自晉後無丞」之語。惟縣佐員額，則遠逾於漢世。據晉書職官志中所載，有主簿、錄事史、主記室史、門下書佐幹、游徼、議生、循行功曹史、小史、廷掾、功曹史、小史、書佐幹、戶曹掾史、書佐幹、法曹、門幹、金倉曹、掾史、兵曹史、史曹史、獄小史、獄門亭長、都亭長、賊捕掾等員。戶不滿三百以下，職吏十八人，散吏四人；三百以上，職吏二十八人，散吏六人；五百以上職吏四十人，散吏十八人；千以上職官五十三人，散吏十三人；千五百以上，職吏六十八人，散吏十八人；三千以上，職吏八十八人，散吏三十人。縣皆置方略吏四人。洛陽縣置六部尉。江左以後，建康亦置六部尉。餘大縣置二人，次縣，小縣各一人。其中所謂職吏、散吏、方略吏，蓋如清之諸科房吏，典以庶人在官者充之。其分設諸曹，則爲後代曹制之所托始。縣以下之機構爲鄉爲里，凡達五百戶以上者，置一鄉；三千戶以上者，置二鄉；五千戶以上者置三鄉；萬戶以上者，置四鄉。每鄉置耆夫一人。百戶置里吏一人；千戶以下，置治事史一人，千戶以上，另置吏佐一人，吏正一人；五千五百戶以上，置史一人，佐二人，分理縣鄉政務。

這是因爲諸主篡奪，政治不修，所以下層政治設施，就都因陋就簡了；並以諸夷入居內地，人口什亂，故閭伍之法，弛廢不修。

在孝武帝及安帝時，范甯與劉裕諸人，曾先後倡修閭伍之法，但亦徒托空言，未見實效，在范甯和劉裕的表奏裏，我們可以看出他們却是以土斷與戶口並重的。

「……今宜正其封疆人戶，明考課之科，修閭伍之法」。（范甯陳時政）

「……庚戌土斷，以一其業，於時財富國豐，實由於此，自茲迄今，彌歷年載，畫一之制，漸用廢弛，什居流寓，閭伍不修……」（劉裕上表中語）

這種閭伍法的作用，初不祇維持鄉里治安，亦在謀行占田法（一稱均田法）之方便。均田者，乃井田遺意，無男女老幼，皆按口授田，故謂之均田。晉代看到漢時土地私有，釀成貧富不均之積弊，因此，就想效周井田法，而按口均之，而有閭伍復修之議，藉利推行。惟終晉之世，均田制沒有暢行，（這是因為渡江以後，僑民什居之故）於是閭伍法也就議而不修了。

七 南北朝的地方政制

匈奴族劉淵起兵平陽（今山西臨汾），國號漢。他死了以後，子聰繼之，遣劉曜、石勒等陷洛陽，執懷帝，陷長安，執愍帝，懷愍北去，西晉以亡，而黃河流域也淪於外族之手了。而東晉元帝之能立國建康（今南京），據有長江流域，垂百餘年者；則因（一）胡族內亂；前趙劉曜，後趙石勒的互攻不已，無暇南攻；（二）輔佐得人；相有王導，主持內政，將有祖逖、陶侃等。祖逖北伐進屯雍邱——今河南杞縣，而北面無虞，陶侃守荊湘，平定內亂，而上游鞏固，但以元帝無遠略，不能恢復中原，而成中興之業。其後又有王敦、蘇峻、桓溫、桓玄之亂。而劉裕就由於平定桓玄而執管柄，於是南朝劉裕建國為宋，北朝為魏，兩國對峙，凡百數十年，論其疆域，大約以淮水為界。其時兵力，北強於南。而君主之多昏暴，政治之濁亂，則南北無異。所以這個時候的政制，是無足稱道的。有之，唯後魏之三長制，北齊之鄰比閭族黨制，北周之團制等，尙堪一述。

後魏之三長制：後魏自文成帝以後，專一與民休息。至孝文帝時，因慕中國文化制度，變更政治上之組織，其關於地方組織制度，有三長之創立。此制為李冲創議，是源於古三正以理人事而來的，所異者，則為考績法之不同。

後漢初，不立三長，孝文太和十年，給事中李冲，以三正蠶人，共由來遷，於是創三長之制，曰：宜準古五家立一鄰長，五鄰立一里長，五里立一黨長；黨長取鄉人強諳者，鄰長復一夫，里長二，黨長三，所取復征成餘若人，三長三載亡愆，則陟用之一等，太后覽之稱善。遂立三長，公私便之。

北魏孝文帝用李冲之說，立三長，即五家爲一「鄰」，置一鄰長；五鄰爲一「里」，置一里長；五里爲一「黨」，置一黨長，各舉鄉人之強諳者充之，以查察所部，使課有常準，賦有常分。北魏因以異族入統中華，而時虞不測，對縣制有一特殊的改革：凡縣置三令長，其中皇室一人，異姓二人，使收制衡之效。並規定凡縣令能肅清一縣盜賊者，可兼理二縣，能治二縣者則並理三縣，並食其祿；三年則遷升郡守。按此種獎進之方法，實爲促進當時縣治之一主要原因。但其後因縣令長之人選濫付，胥紳之流，恥居其位，遂無足稱。

北齊之鄰比閭族黨制：北齊之地方制度，較爲精密，並以地域上之各種關係，分爲鄉坊兩種組織；其屬於鄉者，有鄰比，有閭，有族黨，且別正副，以掌自家內之事；其屬於城邑者，置里正里吏，隅老諸職。小家爲鄰，有鄰長；五十家爲閭，有閭正；百家爲族黨，有黨正；至於城邑坊市，有千戶以上，只有里正一人，里吏二人，里胥不常置；隅老四人，則爲民間私設職事，而非官府所設置的。

北周之團制：史稱：「周顯德五年，詔諸道州府，令團併鄉村。大率以百戶爲一團，每團選三大戶爲團長，凡民家之有姦盜者，三大戶察之。民田之有耗登者，三大戶均之。」廢鄉村之組合，而併立爲團，此爲村制組織上之極大變更，亦爲北周之所創始。願北周之團制，以村落之集散爲原則，而又依戶口繁密之相當數目以定之。此種團制，實用以齊戶籍，稽人口，平土地之法，和後世設團防團練，禦盜爲目的者小同。團長，是在每團中的三大戶選出來的，他的職務，則爲察民家之姦盜，與均濟民田耗登之事，所以不僅有義務之勞，且恆有負擔捐週給之責。爲了督導重門第的風氣，著長人選，擇了德高望重，公正廉明之士，還舉選着最有資產開闢之家。又以受了佛教流行的影響，人們才有輕財重義，樂就胥長之職。這種制度，獨倡北周，殆由社會環境使然。

八 隋代的地方政制

楊堅以其祖父的餘蔭，襲隋公爵，乘周政僅僅九月，由隋公而王而皇帝，竟然安坐而取了二百餘州的天下，國號爲隋。他爲人性多疑忌，而言最易入，居常好爲小數，不達大體。但初即位的時候，很能褒賞守令，有功不遺，故州縣多稱職。梁彥光治揚州，發摘奸隱，有若神明，於是狡猾之徒，莫不潛竄。其餘如樊叔略，房恭懿諸人，所治之地，亦著有政績。統一以後，平鄉（河北平鄉縣）令劉曠，有異政，高頌荐之，堅升曠莒州刺史，以展其能。故隋初循吏，著譽者甚盛。不但此也，隋文承北周的緒業，南北朝以來逐漸趨於統一的大勢，開創了隋的統一局面。文帝儉節精明，在他一代，頗多建樹，如中央與地方官制的確立，法律與禮制的釐定，土地與賦役的均定和輕減，科舉的開設與孤寡的拔擢，考績與吏治的勵行和整飭，貨幣與度量衡的統一與釐定，諸衛與府兵的建制，以及其他交通運輸方面的建設等等，都爲唐代的統一規模開闢之基礎。現在就其地方政制來說：

南北朝末葉，州郡建置，日益紛繁。在東晉以後之僑州縣制度期中，雖有州郡之設，往往有官無土，有牧守無人民，政制之亂，達於極點。隋文帝即位，懲其積弊，乃於開皇二年委省諸郡以縣邑直隸於州。自東漢末年，改刺史爲州牧，地方之區別稍沿爲三級之制度，至是乃復變爲二級制。至煬帝大業三年，又改州爲郡，以郡統縣，與秦制相似；復仿漢武故事，於郡上置司隸刺史若干人分部巡視，監察官吏良否，不治民事。郡設太守一人，別設司隸大夫一人，巡察畿內，刺史十四人，巡察畿外諸郡，另置都尉等領兵，與太守分治。

隋初分縣爲上中下九等，以諸縣間劇或衝要與否爲劃分之標準。開皇十四年復改州縣爲上、中、中下、下四等，稍簡於開國之初。煬帝改制，州縣復由四等改爲上中下三級。

隋代縣以下之組織，據隋書載：「隋文帝受禪，頒新令五家爲保，五保爲閭；閭四爲族，皆有正，畿外置異正，比閭正，黨長比族正，以相檢察。開皇九年，依蘇威奏呈，改定百家爲里，設長一人，爲唐宋里長名稱之

原始。五百家爲鄉，設正一人，處本鄉訴訟爭議。後以鄉正專理詞訟，不便於民。且有黨與受憎，公行貨賄之弊，遂罷此制。

隋代縣一律置令，而無長之稱。縣之屬吏，據隋書百官志中載：「爲上上縣令屬官有丞，（在晉代本已廢除至隋又添置）中正、光迎功曹、光迎主簿、功曹、主簿、錄事，及西曹、戶曹、金曹、祖曹、兵等掾、市長等掾。合屬官佐吏五十四人。上中縣減上上縣五人，上下縣減上中縣五人，中上縣減上下縣六人，中中縣減中上縣五人，中下縣減中中縣一人，下上縣減中下縣一人，下中縣減下上縣一人，下下縣減下中縣一人，此爲縣屬官吏編制之大略。煬帝時，改縣尉爲縣正，尋又改正爲戶曹法曹，分司以承郡之六司。

至於保閭族里黨制，有人以爲：開皇十五年，罷州郡鄉官，卽爲保閭族里黨制，試行有效之明證。故隋行斯制之目的，乃在以相檢察，維護地方治安，他如抽丁計稅之作用，未嘗寓焉。故能行之有力，幾使州之郡官，無所爲用。此爲吾人對此制應具認識之價值。

九 唐代的道制與鄉里制

隋煬帝荒淫自恣，把江山弄掉了。李世民慙息他的父親李淵逐鹿中原，結果削平羣雄，「化家爲國」，國飾爲「唐」。唐高祖死後，太宗繼位。執政後勤於聽政，勇於納諫，貞觀之治，寫下了歷史上最美麗的政績。而在地方政制上，他也有極大的貢獻。

唐代承隋平治魏晉南北朝之後，鑑往明今，權得失，去粗蕪，撮精華，因革損益，集爲大成，典章文物，燦然大備。其影響於中國及日本朝鮮南洋者至大。其地方制度，在邊區的地方，平時道設節度使，州郡設經略使，並有都護府掌撫諸蕃（另設節度府州縣，都督府置都督，州置刺史，縣置令，都督刺史縣令，皆起用諸蕃酋長，並由其世襲，以掌撫諸蕃），戰時則另設招討使，更設宣慰使，以和藩封；安撫使，以救饑荒；轉運使，以救糧

秩；勸農使，以振農桑；都督府掌理各地兵事，其轄區亦與民政不同，成爲一種軍民分治的制度。迨安史亂後，爲稱宜計，中原刺史兼受節度使，軍民分治之制，乃告崩潰，而成爲藩鎮割據之局了。這可見道制與唐代的治亂興亡關係怎樣的重要了！而其依山川形勢而析爲十道，（玄宗時改爲十五道）與軍民分治之制都是極有見地的。

至唐的地方行政區域，到底是幾級制呢？

唐之地方行政區域，自表面觀之，似有道、府、州、郡、縣等數級之分，然考其實，則爲州縣或郡縣之二級制。因就道言，唐之道，係中央的監察區域，而非固定之地方行政區域；就府言，唐之府係軍衛區域，或因帝都或行在等的關係，爲崇其制而稱，實則與州或郡同爲一級。至州與郡，在唐代則爲同一區域之兩稱，不過在唐代迭有更張，或改郡爲州，或改州爲郡。如武德時，改郡爲州，天寶時，改州爲郡，乾元以後，復改郡爲州。因此，唐之地方行政區域，實際上爲州縣或郡縣之二級制。故基層政治爲着重於郡縣。

現在繼述縣與縣以下組織的鄉里制。

唐之縣治，共有一千五百七十三，分爲赤、畿、望、緊、上、中、下七等，計赤縣三府共六縣，畿縣八十二，望縣七十八，緊縣百十一，上縣四百四十六，中縣二百九十六，下縣五百五十四。其分等之標準，除京縣爲赤，京之旁邑爲畿外，其餘均以戶口多少及土地美惡而定。開元十八年勅以六千戶以上爲上縣，二千戶以上爲中縣，不滿二千戶爲下縣。縣治長官，仍沿隋制，一律置令。其職掌據舊唐書百官志所載，爲「導揚風化，撫字黎庶，敦四人之業，崇五士之利，養鰥寡，恤孤窮，察察冤抑，躬親獄訟，務知百姓之疾苦。」縣佐有縣丞、主簿、縣尉，以及錄事、司功、司倉、司戶、司兵、司法、司士等七司，分職纂詳，其員額則視縣等而定其多寡。

唐代任官，承襲漢晉，據通典所載：「對於侍郎缺，必擇嘗任刺史者補之；郎官缺，必理嘗任縣令者補之。」對於京官之諫議大夫，給事中，中書舍人等職，選任之限制甚嚴，「凡未曾任制史縣令者，宰官不得擬議」。

以上是就縣方面而言，縣以下組織的鄉里制，再述如下：

唐代縣以下之組織採鄉里鄰保制。唐通典載：「凡百戶爲一里，置里正一人，掌按比戶口，勸課農桑，檢察奸宄，催征賦役；五里爲一鄉，鄉置耆老一人，以耆年平謹者充之，亦曰父老。」又規定：五百戶以上之市鎮爲坊，置坊正一人，掌坊門管鑰，督察姦非；在田野者爲村，別置村正一人；村滿百家以上者，增置一人，其職掌同坊正；村居未滿十家者，不另設村里。里正由縣選勳官六品以下白丁精明強幹者充之。坊正村正，則由里中居民推存，里長選用。貞觀九年，復於每鄉置長一人，佐二人，仿周代比閭鄰里之制，承辦地方政務。

唐代府兵制，是因于隋的，它和唐的地方政制也有極大關係，值得在這裏一說的。

自北魏北周已有府兵的制度，至隋統一，府兵制度更形確定，其在中央則有諸衛的組織，有左右衛（煬帝改爲左右翊衛）左右備身，（煬帝改爲左右騎衛）左右武衛，左右領，（煬帝改爲左右屯衛）左右禦，（煬帝加置）左右武候（煬帝改爲左右候）等十二衛，而以諸府遙隸於諸衛。其所領驍果、豹騎、熊騎、候飛諸軍士，都是從府兵精選而來，在前代州牧刺史率皆持節帶都督府軍等號，開軍府，置戎幕，招募部曲私兵，各色各樣的將軍名號，都只爲優寵武人，或武人，自行假借之資，至隋則因其名號轉變，而爲勳官武散以位置軍勳，而實際的武官與中央地方的軍事組織，則爲十二衛與諸府的制度，這對於南北朝軍人部曲的割據紛擾，可以說是一大改革，唐代府兵與十六衛之制，大部均因隋舊。

唐興，始置軍府，即以驃騎車騎二將軍府領之，後改驃騎曰統軍，車騎曰別將。太宗世民時，更號統軍爲折衝都府，別將爲果毅都尉，諸府統曰折衝府。凡國內十道，置府六百三十四，皆有名號。而關內二百六十有一，皆以隸諸衛。凡府三等，兵千二百人爲上，千人爲中，八百人爲下。府置折衝都府一人，左右果毅都尉各一人，長史兵曹別將各一人，校尉六人。士以三百人爲團，團有校尉，五十人爲隊，隊有正，十人爲火，火有長。凡民年二十爲兵，六十而免，其能騎而射者爲越騎，其餘爲步兵。其隸於衛也，左右衛皆領六十府，諸衛領五十至四

十不等。平時兵列府以居外，將列衛以居內；有事則將以征伐，事已則各解而去，立法甚善。高宗治以後，國內久不用兵，府兵法壞，宰相張說請行募兵入衛之制，號曰彍騎，自是以後，諸府兵益多不補，折衝將又積歲不得遷，士皆恥爲之。既而彍騎盡隸十二衛，而府兵制度，遂因之顯變；天寶以後，彍騎之法，又不講求，於是府兵制度再變；馴至有額無兵，內亂迭起，而唐不能弭。此後兵在藩鎮，迄於唐亡，而其弊固猶未革。

府兵制度一行更變以後，藩鎮之亂，便告發生。在重視軍隊國家化之今日，我們對於這種中央與地方的軍事組織，可作我們借鏡。

十 宋代的保甲法

千古蒙冤功罪莫明的王安石先生，到現在，人們已經開始對他有了新的認識，其所創的新法，也都給予重新估價。同時，他在千載之下，還引起了外國人士的重視。美國華萊士到了中國，還諄諄不忘其後裔，從他的談話裏，我們知道，他對王安石先生的新法，也曾下過一番研究的工夫，而其對於農業的措施，有許多是效法於他的新法。王安石先生的偉大，於此可見了。我們現在僅就其所創新法中的一個——保甲法的內容來說。但是新法的產生，完全基於當時政治環境而來的，我們又不得不先認識這一點。

五代之時，紛擾無已，中央政制固無足述，而地方都爲軍人的爪牙目不識了之流所把持，軍人的目的，則無非利用職權，侵漁百姓，以肥私囊。國本斷喪，民生凋弊。

宋承其後，無論社會，政治，經濟以至於軍事與教育，無不敗壞，積弊深重的結果，宋興以後百年左右，而其弊尤烈。歐陽修曾指出宋興雖已八十年，然制度不可以爲萬世法而日益叢雜，一切苟且，不異五代之時。王安石亦會對神宗奏陳，天下無事過於百年，而累世因循末俗之弊的局勢不可長恃。

當時政治環境是這樣的，已爲士大夫所深知，而謀所以挽回之道。而王安石先生看得更清楚，於是，在慶歷

變法後的二十餘年間，獨斷的神宗遂引用倔強的安石當政。熙寧元年召安石越次入對，二年二月安石參知政事，立制置三司條例司，爲設計的機關，首從理財下手。安石本其所學，遂次第推行新政。至熙寧六年罷相，計前後五年都是推行新法的時期，熙寧二年七月，立准浙江湖六路均輸法，九月行青苗法，十一月頒農田水利約束，閏十一月置諸路提舉官，三年十二月，改諸路更戍法，立保甲法及募役法，四年二月，更定科舉法，五年三月，行市易法，同年四月，行保甲養馬法，八月頒方田均稅法，六年九月，收免行錢。

至保甲法的產生，可說基於下列兩種原因：

(一) 鄉里基層吏治與賦役制度的苛暴：宋因五代以來之制，以衙前主官物，以里正戶長，鄉書手徵斂賦稅，以耆長、弓手、壯丁督捕盜賊，以承符，入力，手力，散從官給使。在縣曹司至押錄，在州曹司至孔目官，下至什職、虞候、棟箔等人，各以鄉戶等第差充。凡戶分九等。淳化中，令諸縣以第一等戶充衙前里正，第二等戶充戶長，凡諸役使，無有定數，而衙前里正諸役之弊達於極點。仁宗景祐中，韓琦嘗上疏云：「州縣生民之苦，無重於里正衙前，兵興以來，殘削尤甚，至有孀母改嫁，親族分居，或棄田與人，以免上等，或非命求死，以就單丁，規圖百端，苟脫滿壑之患。每鄉被差，疏密與實力高下不均，假有一縣甲乙二鄉，甲鄉第一等戶十五名，計資爲錢三百萬，乙鄉第一等戶五戶，計資爲錢五十萬，番休遞役，即甲鄉十五年一周，乙鄉五年一周，富者休息有餘，貧者死亡相繼。豈朝廷爲民父母之意？」韓絳、蔡襄，對於江南、福建的里正衙前，亦曾極陳其弊。朝廷雖罷里正衙前，而另選資最高者爲鄉戶衙前，然衙前之弊仍舊。司馬光上書有云：「置鄉戶衙前以來，民益困乏，不敢營生，富者反不如貧，貧者不敢求富，臣嘗行於村落，見農民生具之微，而詢其故，皆言不敢爲也，今欲多種一桑，多置一牛，蓋二年之田，藏十匹之帛，鄰里已目爲富室，指扶以爲衙前矣，况敢益田疇，葺閭舍乎？臣聞其事，愀然傷心，安有聖帝在上，四方無事，而立法使民不敢爲久生之計乎？臣愚以爲凡農民租稅以外，宜無所預。衙前當募人爲之，以優重相補，不足則以坊郭上戶爲之。彼坊郭之民，部送網運，典領倉庫，不裁

二三、而農民常八九、何則？懷利忠職之性不同也。其餘輕役，則以農民爲之。中間雖有改良，然其弊尙不可勝言，這種五代以來的基層政治的腐敗，窒格着社會經濟與農民生產力的進步，完全爲榨壓與剝削農民而設，失去養民之意義。所以終北宋之世，社會經濟的貧弱，成爲難治的沉痾。

(二) 軍事的冗費與敗壞：自周世宗建禁軍，太祖太宗承繼此部遺緒，開創了北宋的統一局面之後，軍事方面，只有廢弛而沒有建設，大抵其顯者的大弊：一是禁軍衛士驕惰，無訓練之實，不堪戰陣；二是國家冗費養兵，廂兵多而不精，國家須借債而役，又須按時爲無功之賞；三是鄉兵制度大都敗壞，失歷代寓兵於農的美意，而募兵的來源，多出於坊市無賴子弟，或凶年中之游離農民，黥刺爲軍之後，則終身安佚而與生產分離，閒居無事，增加國庫負擔；四是政府對於禁軍廂兵的待遇不均，禁兵美衣豐食，而廂兵處於賤役之伍，相形見絀，而廂軍乃益見廢弛；五是竭天下之財，以養經常無事之數十萬禁軍，國家賦賦時苦不給，而禁軍循還往來屯戍於郡縣者，復煩費無已。這都是當時軍事敗壞的實況。

我們知道了保甲法產生的原因，現在應該來說牠的內容：

熙甯三年，詔行保甲法，定制十家爲保，選主戶有幹力者一人爲保長，五十家爲大保，選一人爲大保長，十大保爲一都保。選貧衆所服者爲都保正，又以一人爲之副。主客戶兩丁以上，選一人爲保丁附保，兩丁以上，有餘丁而壯勇者，亦附之，內家資最厚，材力過人者，亦充保丁。逃亡死絕，致同保不及五家，併他保，有自外入者，收爲同保，戶數俟及十家，則別爲保。兵器非禁者聽習。每一大保，放輸五人做盜，凡告捕所獲，以賞格從事。同保犯強盜、殺人、散火、強盜、略人、傳習妖教、造畜蠱毒，知而不告，依律伍保法，餘事非干己，又非敕律所聽糾，皆毋得告，雖知情亦不坐，若於法類保合坐罪者，乃坐之。其居停強盜三人，經三月，保鄰雖不知情，科失覺罪。（參看宋史兵志）這是保甲編製及國家所規定保甲的服務法規的大概。編製既定，于是施之以軍事訓練，其步驟爲由畿內及於五路，並推廣及於全國。宋史兵志云：「熙甯四年，始詔畿內保丁肄習武事，每歲

農隙，由所隸官，期日於要便鄉村，都試騎步射。並以射中親疎遠近區爲四等，獎勵有差。其藝未精闕候閱視者，或附甲單丁願就闕試，並聽。五年，因會布之說，令主戶保丁，分番隸巡檢司，十日一更，疾故者、次番代之，月給口糧薪菜錢，分番巡警，又令尉司上番保丁，如巡檢之法。八年以保甲改隸兵部，（初隸司農，至是始改）其政令則聽於樞密院，九年，樞密院請自今都副保正藝勇軍校三年一比選，縣考其訓習武藝及等最多察捕而盜賊最少者，上於州，州上所轄官司，因比較以聞。元豐二年十一月，始立府界，集教大保長法。置官二員提舉，總二十二縣，爲教場十一所。大保長凡二千八百二十五人，每人以色事藝，置教頭一，凡禁軍教頭二百七十，都教頭三十，使臣十，當教時，月給錢三千，日給食，官予戒械戰袍，又具銀擇酒膠爲賞賜。元豐三年大保長藝成，乃立團教法，以大保長爲教頭，教保丁。凡一都保相近者，分爲五團，即本團都副保正所居空地聚教之，以大保長藝成，乃立團教法者十人爲衰教，五日一周之，五分其丁，以其一爲騎，二爲弓，二爲弩，同年府界法成，乃推之三路；各置文武官一人提舉，以封樁養贖義勇保甲錢餉給其費，是歲，引府界保甲藝成，神宗親臨，錄所用者，餘賜金帛。元豐四年，改五路義勇爲保甲。同年府界河北河東陝西，會校保甲。都保凡三千三百六十六，正長壯丁凡二十九萬一千九百四十五，歲省舊緡錢一百六十六萬一千四百八十三，歲增費緡錢三十萬三千一百六十六，而團教之賞，爲錢一百萬有奇，不與焉。觀此可知保甲之法，如能澈底行之，即可全國皆兵，可以代替募兵，可以寓兵於農，使耕戰合體。

故王安石創保甲法，其動機，爲出於節財減兵，辦法實乃陶冶兵制與政制之優點，其途徑盡推陳出新之效用，而另創名稱與方法，其目的則復歸於裁兵減政，專用其民，以濟國困。但保甲法亦與其他新法一樣的，遭當時士大夫反對。

王安石的保甲法，在當時行之，頗滋物議，尤爲儒家所排斥。宋儒之所以力持異議，是以新法不是王者之治，乃霸者的權術。實則人類互助，天性使然，鄰保團結，民政之始，欲治民教民者，政必從是出，故當時學者，

雖嘗病保甲，然於其制度精神上之效用，則每每師其意而貶其法。

宋儒師新法之意而貶其法者，有程明道，范仲淹及張定叟之保伍法，朱熹之保甲法與其社倉等，茲亦略述如下，藉以明瞭宋代保甲法嬗變之跡。

程明道的保伍法 程明道爲晉城令，度城鄉的遠近，爲立保伍，使他們力役相勸，患難相扶；孤登殘疾者，責他們的親黨，使其沒有失所，出其途者，疾病皆有所養，擇其子弟的優秀者，聚而教之，鄉民社會，爲立科條，旌別善惡，使之有勸有恥，在邑三載，民愛之像父母一樣。

范仲淹及張定叟之保伍法 范氏爲袁州萬載令，善行保伍法。雖有奸細一無所容，每有疑似無行止之人，保伍不敢著，互相傳送至縣，縣驗他沒有什麼，才送他出境，到了任滿，沒有一個送盜。以後張定叟知袁州，欲寬其法而不可得，偶有一縣吏，略記保甲之大概云：縣郭四門外置隅官四人，此最緊要，蓋所以防衛而制變；一個隅官須各管得十來方里方可，若諸鄉則置彈壓之類，而不復置隅官，獸寓大小相維之意。其用人子弟必使竭力料理，非此泛泛，每以旌賞擢拔以激勸他。

朱熹之保甲法與其社倉 朱子於建甯府崇安縣，因荒請米，既建社倉，乃立保甲。其法以十家爲甲，甲推一，首，五十甲推一人通曉者爲社首，逃軍無行，不得入甲。凡得入者，又問其願與不願，願者開其大小口若干，共登一簿，以便稽查。

最後，我們必須指出：宋初以京官爲知縣，頗能把五代的壞風氣一變過來，而且，對於地方行政，也能稍稍注意，這個時候，人民對於地方官有很深的信仰，很大的希望，認爲他們一切困難，地方官都能代爲解決，所以，關於包拯的傳說便由此而興。在最切於人民利害事體中就是命盜案，而盜案之中也多牽連命案，於是所謂「洗冤錄」（法醫學檢定方法）的一種學問也由此而興。（看洗冤錄就知道近代一切吏治習慣源出於宋。）可是，到了徽宗以後，因「人皆重內輕外，士大夫皆輕縣令之選。」（通考語）地方基礎的不固，以及宋太祖「杯酒釋兵

權」以削弱地方兵力，和新法不得推行，許多舊制又是非常腐爛之故，蒙古人侵中原，便能如入無人之境了。

一 元代的行省制與社制

元以游牧入主中國，深覺中原文物之盛，乃將各級主管長官盡由元人充任，而以漢人爲之貳；又感偏員遼闊，不便統治，於是，置行政區之外，復置軍衛區，致形成一極複雜之系統，將以前之縣單位減少，以中央機關分駐於各地方，於各路之上，設一中書行省，省以下有路、府、州、縣，行省置丞相，掌理國家庶務，凡錢糧兵甲屯糧漕運，軍國重事，無不領之，與都省相爲表裏；爲中央派出的官吏，而不是地方之行政長官。其下有平章一人，左右丞各一人，參知政事若干人。路分上下兩等差，設總管府，置達魯花赤總管各一人，爲路之次官。府有領州縣，或不領州縣；置達魯花赤爲之長，知府或府尹爲副。州有領縣與不領縣之分，不領縣者，實與縣同，分爲上中下三等。至元三年，凡萬五千戶爲上縣，置達魯花赤，並置尹副之。五千戶以上爲中縣，五千戶以下爲下縣，皆置達魯花赤爲之長，另設知州爲之貳。路之縣的系統，有路縣，路州縣，路府縣，路府州縣四種。大抵以省領路，路領府，府領州，州領縣，或路領州，州領縣之路，州縣或府州縣之三級制。縣之等級，大體上依據戶籍之多寡，分爲上中下三等。上縣置達魯花赤一人，縣尹，州丞尉各一人，典史二人，中縣不置丞，餘悉如上縣之制。下縣置官如中縣，民少事簡之地，則以簿兼尉。後又別置尉，主捕盜之事。此外，別有印典史一人。（參見續文獻通考卷六十一職官十一）路以上之省，原爲中央派出者，其後因兵亂頻仍，爲事實上需要，遂使行省在無形中，而變爲地方行政最高區域。故後來可以說是省、路、州、縣四級制，或省、路、縣、省、府、縣、省、州、縣之三級制。縣以下行村疇制，祇有社之一級，設社長以勸課農桑，訪察姦宄，導人孝悌爲務。元代地方政制，最大的特點，是設置行省，與創行社制。至行政區與軍區的兩者關聯的作用，尤爲我們所應該知道的。

行省制是元代所創始的，在以前，本來已有省的雛形，至元而名稱才行確立，而且還有一種最大的革新，那就是行政區與軍區的兩者關聯的作用。省制成爲現在很大的問題，在這裏，我們追溯過去一下，而後才知元代行省制之所以形成的來由。我國初期省制最大弱點，是一向將省制與地方軍區相混，因而始終不獲合理的長治久安之策。其起源遠在秦初定郡縣官制之時，秦的「郡」，本來是地方行政區，同時也是地方軍區。郡尉與郡守各不相犯，而那尉指揮着中央派遣的兵力，以維持地方治安。這種制度爲漢所沿用，而事實上軍政民政不甚顯分。同時，漢代又有一種新的監察區出現，分天下爲十三州部，由丞相府派遣屬官到處巡察，以糾舉官吏之非違，申達人民之疾苦，這種監察區本來是刺史執行監察職務時的區域，因刺史本無一定治所，他必須時常在轄境以內巡察。這種分區的根據，是基於傳統的歷史地理條件，却無形中又成了郡以上的高一級地方區域。至漢末感郡守之權太輕，不足以應付地方上的變亂，復改刺史爲州牧，監察區的性質被抹殺，而地方軍區之州，遂駕乎行政區郡縣之上。在動亂時期，軍民分治，事實上不可能，於是勢力小的便只據一郡，勢力大的便據一兩州，有一兩州的地盤，便可以稱霸，這樣才開了一部分地方脫離中央統轄而自立之漸。東漢一朝，因鎮壓叛亂的必要，完全倚賴固定的軍隊，設置在形勝的地點，例如東北的幽州，西北的涼州，漸成爲後來所謂軍府的根據。魏晉之際，因宇內不會統一，各於邊界要塞駐軍開府，如魏於壽春，吳於武昌西陵（宜昌），蜀於白帝（夔州）等類，這些地方經設鎮之後，便成爲近代的要區，當時鎮守這些地方的將帥，便成爲固定的軍區長官，而軍區也就確定了。自此以後，最大的軍區長官可以督幾個州，（陶侃號稱作八州督）但是隨人隨事而定，並無一定的大小廣狹。軍區長官——都督——兼領其所駐在之州刺史，在形式上還不會完全將軍民二政混而爲一。其時執政的人也要掌兵，掌兵的人在外面也時時干預政治。而且這種人可以一時在京，一時在外，有兩重身分，曹操、司馬懿以至桓溫、蕭衍都是如此，都由此而成爲禪代之張本。久而久之，鎮守幾處重要地方的人，都變成上抗中央之勢。晉太康中有罷州郡兵之令，結果不能實行，自此以後，軍區與行政區混而爲一，到唐代便成爲軍閥割據的局面。宋初對於藩

鎮的改革，的確是中國政制上一大進步。已由軍區變為行政區之轉變時期，但是積重難返，所以始終還是採取過渡辦法，以轉運使之巡區（路）為最高行政區，轉運使名為掌財賦之官，實即一路諸州之行政長官，但是因為要應付非常的局面，仍不得不設一兼理軍民之官（安撫使之類）。惟有元代，到是狼痛快的，直接用行省的名義，每一省區組成一個分政府，代表中央來統治。雖然這是蒙古帝國的統治方法，但其優點不能抹煞。茲述其行政區與軍區二者關連之特點：元代於兵制上之設施，是以宿衛諸軍在內，鎮戍諸軍在外；內外相維，以制輕重之勢。其軍號，有蒙古軍，探馬赤軍，及漢軍……等等，雖皆用徵拔之法，選丁從軍，以應戰守；實則全民皆有為兵之義務。長萬夫者為萬戶，長千夫者為千戶，長百夫者為百戶；萬戶之下置總管，千戶之下置總把，百戶之下置彈壓，均別隸於樞密院，以綜其統治權，有弊則置行樞密院指揮之，事已則廢。

行政區與軍區關連的特點，既如上述。而其台社制與兵制，混合運用，尤為其保衛行政精旨之所托。

元行政之推進，則以社制為人民教化之助，以兵役為人民守衛之資。一以為教於鄉里，一以為役於鄉里。而各路之中，立萬戶府，各縣立千戶所；上萬戶管軍七千以上，中萬戶管軍五千以上，下萬戶管軍三千以上，上千戶管軍七百，中千戶管軍五百，下千戶管軍三百，此又為寓徵兵之意於地方法制之中，故能於推行地方行政之餘，兼攝保衛之實。不期之以「家」為法定單位，形成整一之組織，而保民育民之惠，已下逮於黎庶。

說到社制，他的創立經過與其措施情形，是這樣的：

至元七年，頒農桑之制一十四條，其一設社長。縣邑所屬村疇，凡五十家立一社，擇年高曉農事者一人為之長，增至百家者，別設長一員，不及五十家者，與近村合為一社，地遠人疏不能相合，各自為社者聽之，其合為社者，仍擇其數村之中立社長，以教督農桑為事，凡種田者，立牌檄於田側，書某社某人於其上，社長以時點視勸誡，不率教化，籍其名姓，以授提點官責之；有不敬父兄及凶惡者，亦然。仍大書其犯於其門，俟其改過自新，乃毀，終歲不改，罰其代充本社夫役。

至此種制度設立之根本精神，觀元史所載：「元世祖即位詔天下：國以民爲本，民以食爲本，衣食以農桑爲本，於是頒農桑禱要，以崇本抑末。又元統元年，命各路定撫司，擇通曉農事者，充隨處勸農官。至正七年，仍分佈勸農官巡行郡邑，察舉勤惰。復頒農桑之制十四條，設社長官，……司長以教督農民爲事……自是每歲申明其制。終世祖之世，家給人足……」。則社制初本於農本政策，殊無與於農村攝守衛之事，然而已收保衛之效於無形。

農村之安全，其要策所在，語其本則在民生衣食之充裕，言其標則在民力守助之得宜，但守助之措施，尤以不違農時，不耗民力，方爲有效。是以謀鄉村組織的安定，不如發展鄉村的經濟力，發展鄉村的經濟力，莫若重農事，重農事以奠定鄉村，則鄉村組織，不期其嚴密精審，而自嚴密精審，所謂衣食足而禮義興，盜賊自無所容其身了。此無形之防衛，實甚於有形之防衛，不重組織形式之保衛政策，殊優於嚴刑峻法之專以捍衛爲能事者之保衛政策。此元社制之精神，優越於安石保甲之重教閱事差役之點，亦其在法理上所具的特質。

我們現在要使農業工業化，似宜參酌社制，以發展農村經濟力爲前提，則家給人足，文化基礎亦可以立，不難從事大規模農村建設，杜亂源於無形，躋國家於富強康樂之域了。

一一一 明代的保甲制

明太祖削平羣雄以後，既振武功，復圖內治，其於地方行政之建設，及兵制之改革，皆因前代之所長，而轉正其所不及，因此，明代的地方政制，多有足述者。

依其地方政制言之：有里甲、里社、鄉約、社學制、社倉等自治制度上之建設，茲分述如次：

(一)里甲制 洪武十四年，詔天下以一百十戶爲一里，以大戶十爲長，餘百戶爲十甲，凡十戶有甲首，甲長甲首，以一年爲替，限論以次輪值，故十年一週，曰排年，在城曰坊，近城曰廂，鄉曰里，此里甲制之大略，

又洪武二十八年，詔戶部百戶爲里，春秋耕穫之時，一家無力者，百家代之。是里甲之制，組織方式，初以百十戶爲單位，後始變爲百戶。

(二)里社制 本爲元代的地方制度，明初，於屯田墾荒法中尙有行之。按明史食貨志稱：「凡田以近郭爲上地，遠遠爲中地下地。時仍元里社制，河北諸州總土著者，以社分里甲。遷民分屯者，以屯分里甲。社民先占畝廣，屯民新占畝狹」。故元之社制，以重農政，明之里社制，猶不免以土地量丈之關係爲重。

(三)鄉約 明代以鄉約與保甲總一條編，綜其要義，可以實政錄查理鄉甲條中數語盡之：「保甲與鄉約，是一條鞭，十甲甲長，依然不動，只多添了一個甲正副。」鄉約內容，據實政錄所載，可分鄉甲事宜，鄉甲要義，鄉甲會規，鄉甲查理，鄉甲事宜，包括鄉甲之編制、選任、職守、查訪、獎賞、處罰、懲兇、及約會、約簿諸端。鄉甲要義，包括州縣官施行鄉甲，如何使民安之樂之勸之而不擾之原則。鄉甲會規，包括鄉甲舉行約式時的手續。鄉甲查理，包括州縣官及保甲長，於鄉甲編置之前後，應行查理的事項。

(四)社學制 明呂叔簡云：「今學校之無政久矣！官師不可復望，惟是社學一事，尙有可爲。有司倘知加意，世教其庶幾乎？」社學設學本旨，爲端養蒙童，崇正習俗，普及教育。很像現在社會教育與鄉村教育的性質；爲了時代關係，教育行政方法，與教學課程等，自然不同。

(五)社倉 自漢以迄唐宋，已有常平倉、義倉、及社倉之制，惟以明爲完備。社倉是儲粟米備荒年。此制初行時，人民頗稱便利，但到了宣宗以後，選任失宜，致有不逞之徒，混跡其間，藉爲魚肉鄉里，箝制州縣之資，消失了制度的本意。

此外，明代保甲措施的事例，如王陽明治十家牌，以安民，十家編爲一「甲」，每家揭一小牌於門，詳載人丁名數，行業及其田糧以便稽查。此法迄今贛南一帶，三四百年間，尙存規矩，鄉村秩序可觀。張朝瑞，編保甲以均賑。周孔教做江蘇巡撫的時候，施保甲以緝盜，以十家爲「甲」，甲置甲兵，十甲爲保，保置保正保副，鄉

開的保正保副，則以在城的保正保副爲之統率，至於水上的編制，也像陸地，以船十艘爲一「甲」，而國家都不予地方以干涉。這些都值得一述的。

至明制真正的地方行政區只有兩級，就是府與縣，府就是元代的路，而府的治所，就是唐宋的州。後來升府的州，則謂之直隸州，直隸州者，不隸府而直屬中央之意，還有些過小的州，就把他屬縣取銷，名雖爲州而其實與縣相等了。關於明代地方官，布政使之下，參政參議，有的任分司，有的任分守，分司是不駐地方而管全省事務的，如督糧道，督鹽道，分守則有地方之責，大概管三四個府。按察司之下副使僉事，也有任分司，有的任分巡。分司如漕軍道，驛傳道，分巡則有巡視之責，大概管兩三個府。南北兩直隸是設有布按兩司的，所以這些地方的各道寄銜於山東、山西、浙江、江西等處。其中又有派出去幫辦總兵軍務的，謂之兵備道，而各種的道又隨他們本身的官階而分別品級，如參政道則是從三品，而副使道則正四品，於是京黨補授的爲參政道，給事中或知府補授的爲副使道，由郎中員外主事同知補授的爲僉事道。（乾隆初年，方才把這些複什瑣碎的名稱廢去）除督糧及鹽法鹽茶等道外，一率稱守道或巡道而定爲正四品，比知府恰高一級，比按察使低二級，比布政使低三級，他不是司的屬員，而與司差不多平行，在官場習慣中，司道算是同一班次的。據會典所載，布政使掌一省之政，司錢穀之出納，明明是由於古代相治民政財政不可分的原則，按察使則掌刑名按劾之事，布政使衙門，在理論上是全省最高行政機關，正式的政令是由此而頒行的，衙門的組織，有經歷，名爲首領官，等於總務科長，有理問，都事，照磨，辦理各項文件，有庫大使，倉大使，掌官司屬的庫倉。則按察使衙門也有經歷照磨，外加知事與司獄。這些雖是所謂佐雜，但究竟也是實官，（以前都司原亦爲省的長官，後來降落到無足輕重的地位）道的衙門，就無所謂組織了。他倒有點像督撫，空有衙門而並無直接的下級職員。爲什麼呢？因爲他們原本都是差遣而不是實官。由此說來，兩司還可以說是府的上級機關，而道則不過當中多一番承轉而已。中葉以後，又有督撫來作一種固定的長官，但同時還有巡按御史一種，介乎督撫藩臬之間，從旁掣肘，結果是威望既不如唐之節鎮

，而盡心民事，又不如漢之太守，地方制度之凌亂無章，可謂達於極點。使唐末與職責都不分明，不能不歸咎於明太祖立法之不善，所以積資武一班人深憤於治事之官少，治官之官多。差不多督撫司道全治官的，賦下州縣一級，又如何能責成其治事呢？

當時的縣有三種，一種本身是州而兼轄旁縣的，一種州而不轄旁縣，一種就是縣，品級也各不同，而直接管民事，為地方行政最基要的單位則一。清代也是如此。其縣制，則以賦稅為標準，分為三等。凡徭十萬石以下者為上縣，知縣從六品，六萬石以下者為中正，正七品，三萬石以下者，從七品，後並改正七品，惟京縣為正六品。知縣之職掌為「調劑賦稅，養老祀神，貢士談法，表善良，卸窮乏，稽保甲，嚴緝捕，聽獄訟。」（見續通考）據明史職官志云：「洪武元年，征天下賢才為州縣職，敕命原賜，以勵廉恥，又敕諭之，至於再三。十七年定州縣條例人事，頒示天下，永為遵守。」又據續通典職官志云：「是時天下州縣官，廉能正直者，必遣行人，齎敕往勞，增秩賜金。」由此，可見當時政府是如何的重視吏治了。所以仁宣之際，頗多循吏，到了英、憲之後，重內輕外，而州縣又多不治。

第九章 清代的保甲制與地方自治制度

從本國歷史觀察，則知中國地方自治的思想，淵源甚古，且歷代均有具體自治的事實，但祇可視為一種行政措施，奠基於立規，謂其有助於今日地方自治則可。至真正成為政治制度中一種具體的理論，則至清末才興起，其時歐風東漸，維新運動與革命運動激盪而起，自治要求高潮雲霄，其思想也大部份是依照歐美等國的理論與事實而來的，雖清人無實施的誠意，而確定地方自治名稱，頒行各種自治規章，至此，誠已接近「具體而微」階段，至堪重視。茲先述其地方政制與保甲制度，以後再說地方自治制度。

一 清代的政制與保甲制

清人入關，統治中原二百餘年，他以「非我族類其心必異」的狹隘觀念，對於漢族，一味用高壓政策。清太祖時，滿人排漢之思想甚盛，漢人有罪者，則分給滿人爲奴隸。初入關時，東來諸王及八旗兵丁強佔田地，視爲己有，圈以標誌，名爲圈地。不但圈佔田地，即京城內的房舍亦然。又強迫漢人滿化，下薙髮易服之令，樹下各縣，有「留頭不留髮，留髮不留頭」之語。滿漢兩族，權利尤不平等，政府大吏，雖滿漢兼用，但漢人則任重而品低，滿人則品貴而權大。至於外省，撫司以下，雖間用漢人，而總督則無一漢人。但他也恐怕這種政策，終不能收拾人心，於是又採用了文治政策。而他的地方政制，即也藉此而革創。

清代地方行政區劃之標準，有三大類別：（一）關於漢族繁殖的內省，一切政務，由六部主之，戶口之編查，丁役之徵調，賦稅之課收，率掌之於戶部與兵部；其鄉村之保衛政策，重在施行保甲，以期彼此互相牽制；（二）關於回藏苗諸族，所居之新疆、青海、西藏及雲、貴、川、桂諸省邊境之地者，收稅、徵丁、編戶、課役、緝盜、詩奸，以及一切政務，率掌於理藩院；其鄉村之保衛政策，重在施行土司土官佐領（行于內外蒙古者分理百人至二百五十人）明白克（行於新疆者分理回家人或百人）等半官半民之酋長制度，以期輔治統制；（三）關於滿族蒙族，所居之東三省及內外蒙古者，一切政務，率掌於宗人府，其鄉村之保衛政策，重在設立台站，寧京等半官式之小吏，專事衛護鎮攝，而以之兼理租稅戶籍徵丁緝盜諸事，此三者，其情勢不同，故政策亦隨之而異。準是而論，是清之保甲法制，惟限於內省各地雷厲風行；藩屬與旗地，則僅有類似保甲之變相制度而已。其用意之所在，要不外以少數之滿族，克制多數之漢族，藉以相保，而互繫非爲；既善觀動靜，尤便役使，故礙於內省，而疏於邊屬。清代行保甲，重在戶口，稽察，收稅三端，其政策施行之用意在此，巧爲制民之術者，亦在此。

清之地方行政區域，有省、道、府、州、縣等數級，又於有蠻夷外藩未完全開發的地方設廳，成爲府以外的特別區，但其中州仍明舊，有直隸州與普通州之分。其地位前者如府，後者如縣；廳則爲同知，通判所轄之地方，依清制，凡同知通判無轄境者，爲府之佐貳，有專管之地方者，其地方則爲廳。廳與州同，有直隸廳與普通廳之別，其地位前者如府，後者如縣；是以實際上，清之地方行政區域，僅爲省、道、府、縣四級，而州廳則不能成爲固定之一級。按當時之所以有此種複雜的組織者，是因滿清以異族入主中原，外官衆多，滿人不敷應用，任用漢人，又未敢深信，故有此互相牽制之政策。

清代地方行政長官，除省有總督、巡撫（有僅設巡撫而無總督者，亦有僅設總督而無巡撫者），及道有分守道，分巡道（清末合而爲一）外，府置知府，州置知州，縣隸於府，或屬於直隸州。而以督撫爲地方最高行政長官，廢除明代之巡撫御史，惟督撫制，是委託一個人代表中央監督一區的行政，而真正的行政，則委之於一班視如傳舍的官吏。固然，地方政治之爲弊藪不自清始，但清代下自里胥至州縣官吏，以迄於上面的方面監司官，無一處不是賄賂公行，藏垢納污，人人以在外官爲解決個人生活之途徑，自古以來，無如此之甚者。至於實際操縱的，則地方紳士及吏役，狼狽爲奸，魚肉小民，已成普遍現象。這種現象，實爲今日地方政治上最大的病源。唯督撫是省區的長官，司道在事實上已變爲其僚屬，督撫擁兵自衛是不能的，而進退人才從事建設，不必倚賴中央而仍可發展地方，這都是晚近地方政治比較良好的現象，如清末曾左李以後有些負人望的督撫所辦的事，的確是急於謀國而至今很被其賜的。

清代的縣政府組織，大體上是沿襲明代的舊制。我國歷代縣政府的組織都是採所謂獨任制的，而不是採合議制的。這個原則至今還是保持。縣的行政長官在清代爲知縣，知縣之職掌，爲掌一縣之政令，平賦役，聽獄訟，興教化，厲風俗，凡養老、祀神、貢士、讀法，皆躬親厥職而勤理之。凡州縣官受任之初，必先由吏部引見，以備其才能。其在任者，閱俸五年以上，始許題陞；三年以上，始許題調；蒞任三年，政績卓著者，保題註冊，開

有因事引見，書名存記，特用爲同知知府，以示鼓勵。其有曠職者，督撫劾奏，立即黜退（見清縣志職官略）。所以清代吏治，在順、康、雍、乾四縣，確有可觀，惟自道、咸以後，仕途濫雜，其出知縣事者，除所謂正途，卽考試出身者外，尚有「捐納」與「軍功」二種出身，以此種不諳吏治之人，使負一縣之實際政治責任，地方政治的腐敗，可概而知了。

知縣以外，設有縣丞一人或二人。縣丞是知縣的助手，也可以說是副知縣。但縣丞並不是普遍設立的，大抵江蘇、江西、浙江、山東、河南等省的縣，都有縣丞之設置，其它比較邊遠省份，便沒有縣丞。有的縣中，除縣丞外，還有主簿一職，也是知縣的助手，與縣丞分別佐理知縣，主持縣的政務。此外，縣政府中有許多別的官職。如典吏，是掌理監獄囚。在未設有縣丞或主簿的縣政府中，典吏便兼爲知縣的助手。此外，清縣制所設的吏、戶、禮、兵、刑、工、六「房」，多少與隋唐時代的六「司」相似，其名額之多寡，一視縣的職賦，卽其財政的收入的多寡而定。每一房至少有典吏一人，這六房分別掌理縣政一部份的事情，是縣政府本身的中心組織，在此而外，縣政府中還有總房與承發房，各有典吏一人，是辦理文書收發及雜務的。不在六房範圍以內的事務，也有專管人員：「教諭」是管教育的，並有「訓導」來助理他；「僧會」是管釋教之事的；「道會」是管道教之事的；「訓術」是管陰陽事的；「訓科」是管醫學事的。在有關津險隘的地方，縣政府便設有「巡檢」來緝捕盜賊，盤詰奸宄，還有驛丞，管郵政，稅課大使管商稅等等。這些均視當地的需要而定。

如上所述，可見清代的縣政府是一個相當富有彈性的機構，其職務之設置與否，一方面是看其疆賦的多寡，一方面也是看其本地方有無這個需要。同時，我們可以看出縣政府的組織可能的相當龐大，官職的數目頗多而雜。他們合起來構成縣政府中的幹部人員。此外，還有一班人是隨知縣進退的，是他個人的隨從人員，如賓幕，家丁之類。當時最特別的一點，是縣政府中的幹部人員，許多是世代在任的，或私相授受的，知縣沒有力量將其更調任免。他們對於縣中的事情，世代相傳，知悉最清楚明白，甚至於許多檔案，如登記地籍的「魚鱗冊」，都是他

們傳家之寶，故知縣更是不敢更換他們，否則許多政事便沒有方法推動。他們有了這種「隱密」在身，也便可以對抗知縣，保持他們的地位。本來文官之應久於其位，是有理由的，但這是一種病態，至少是一種變態，一縣的政務把握在少數家庭之中，用以頡頏知縣，自是極不妥當的辦法。

清末改革政治潮流的影響，縣政府的組織，因而也有所變更。光緒三十三年五月，總核官制大臣會奏擬改訂官制，縣仍設知縣一人，其下設警務長、視學員、勸業員、典獄員、主計員各一人，分別掌理各種事務。各縣仍是視事務之繁簡，設置這些官職，除了警務長與視學員必須設立且不許兼職外，其它的則可以由一人而兼任二職。這種制度僅在東三省和直隸，江蘇等五省先辦，其它各省則陸續改革，但在此時期而政治陷入紊亂的時代，這種改制並未普遍。但是這次改革擬議，卻打破了多少年來相當固定的制度，而開改革的先聲。

清代的保甲制，可分為三個時期：第一時期，約自順治元年至康熙四十六年，為保甲法草創時期；第二時期，約自康熙四十七年至乾隆二十二年，為保甲法創建確立的時期；第三時期，約自乾隆三十七年至清亡，為保甲法組織的頹廢時期。

第一時期 滿清入關，初襲元明保甲制，以後，略改制度，規定以十家為牌，設牌頭一人，又稱甲長；字牌為甲，設甲長一人，又稱總甲；十甲為保，設保長一人，又名保正。順治十七年，各省有改保長為里長，或社長者，其里社之組織，不全一律。雍正二年，以農民勤勞作苦有敦龐淳樸之行，非不肖人士所能及，令州縣有司，擇老農身無過畧者獎之，其後老農耆老之制，並入養老條例；惟保甲之法屢經整頓。

第二時期 康熙四十七年，以州縣有司，奉行保甲不力，特設補助條例如下：每戶設印信紙牌一張，書姓名丁口於其上，外遷則註明所往，遷入則積其所來；面生可疑之人，非盤詰的確，不許容留。十戶一牌頭，十牌一甲頭，十里一保長；若村莊居戶不滿法定之數，即就其少數編之；無事遞相稽查，有事互相救應；保長、甲頭、牌頭，皆不得借端魚肉衆戶。此項規則公布之後，各省陽為奉行，實則視同具文。且以保長甲頭牌頭之缺，素由

流氓浪人補充。爲害因而日甚。

第三時期 乾隆二十年諭編查保甲，本比閩什伍遺法；日久玩生，不過具文，且類以市井無賴之徒，承充保長，保甲著各省詳悉議奏；嗣議選保長甲長，及一切戶婚、田土、催糧、拘犯等事，另設地方一名承佐；又有議添設約正，約戶者，戶部恐或滋擾罷之。然嘉慶十七年，湖南行保甲，亦有鄉約正副。光緒十年，順天編保甲，以成團練，又改十戶一牌，十牌一甲，十甲一棚，牌首、甲長之上，有團總、副總。二十年，山西創辦公民局，整飭鄉社章程，取古鄉官之制，參考西國社會之規定，爲十村一社，選擇社長，督辦保甲及育嬰、興學，勸農等；嗣各省舉行地方自治，又設立鄉董鄉佐等名。宣統年間，新式警察制度興，各省保甲局，漸次裁撤，保甲之主管機關既廢，保甲之制，遂不見著於政令，然其組織方式，由民間之自動採用者，則尙多有。所謂禮失而求諸野者，此又一時期。

二 清末的地方自治制度

清代的保甲制，前面已經說過了。現在要說的，是清季的地方自治制度。

清末，內政不修，外交失敗，於是地方自治，隨當時憲政之呼聲以俱來。光緒三十一年，派遣專使前往東西各國考察政治，三十二年各專使歸國，即奏請宣佈立憲，清室遂於是年七月十三日，下詔預備立憲，三十四年六月初十日，既經資政院總裁溥倫、孫家鼐奏准本院組織章程，而於次年成立。同年六月十四日，憲政編查館復奏准各省諮議局章程。各省亦於次年成立。原來所謂西洋政治，便是立憲政治，立憲政治，便是民主政治，民主政治的初步和終程，則爲地方自治。這時憲政運動實與地方自治有很大的關係。所以，九年預備立憲的詔書中，便規定以七年工夫，把地方自治辦理完成。那時的地方自治，什九取法日本，日本則又取法歐洲大陸。故當時各省諮議局之組織，大體仍不出日本府縣會之窠臼，亦仍不出法國之州會與普魯士邦中省會之窠臼。

先說省諮議局議員之名額、選舉、任期及諮議局議員之職權。

(1) 議員名額 以各省學額五分之一及漕糧捐數為準。(這因人口未經調查，苦無確實統計，勢難用人口比例之故) 議員名額，計順直一百四十名，奉天五十名，吉林、黑龍江各三十名，江甯五十五名，江蘇六十六名，安徽八十三名，江西九十七名，福建七十二名，浙江一百十四名，湖北八十名，湖南八十二名，山東一百名，河南九十六名，山西八十六名，陝西六十三名，甘肅四十二名，新疆三十名，四川一百〇五名，廣東九十一名，廣西五十七名，雲南六十八名，貴州三十九名，(甯蘇兩處因學額少而漕糧多，各有加額。浙江漕糧雖多，但學額已敷，故不加額。東三省新疆因改省未久，學額漕糧皆難為據，皆為酌定相當名額。) 又於各省定額之外，特設族人專額，順直十名，京旗附之。(時方有消融滿漢畛域之議，擬裁改旗制，而令旗人以所居地方為本籍。但因旗制如實行裁改，而又不便使其無與聞政治之機會，因有此舉。) 其他駐防，則附於所駐之省，由督撫會同將軍都統定之。東三省為旗人本籍，旗漢一律選舉，不設專額。

(2) 選舉 為複選制。即分初選與複選兩層，以廳州縣直隸州之本管地方及府之有本管地方者為初選區，以府及直隸廳州為複選區。至直隸廳之無屬縣者，以其附近之府為複選區，初選當選人，為議員定額之十倍。先以議員定額，除全省選民之總數。再以此除出之商數，分別除各複選區之選民總數，此次所得之商數，即為各複選區應出議員之人數。如有零數時，則依次歸於零數較多之區。零數相同時，抽簽定之。當選之後，如非有疾病，不能任職，或確有職業，不能常住本省，及經諮議局特許者，不得辭職。滿任後得再當選。

(3) 任期 三年。議員之任出缺，由本區之候補者選補。除議長及副議長二人之外，每年照議員定額十分之一，選舉常任議員。即雖在閉會之後，此項議員，仍常用駐會。常會期為四十日，自九月初一日起至十月十一日止，但得延會十日。如有督撫命令或議員三分之一之陳請，又或議長副議長及常住議員的陳請，得開臨時會。其期二十日，開會及議決之定數，均為大多數制。即開會為定額議員過半數之出席，議決為出席者過半數之同意。

，議案有涉及議員本身或親屬與職官者，皆須迴避。會期中凡關於議員之言論及身體之保障，亦皆有之；如在開會時期，議員於會中所發表之言論，對外皆不負責任。在會期中，非現行犯不得逮捕審問皆是。會議概取公開，但有督撫命令禁止旁聽，經議長或副議長同意時，或有議員十人以上提議禁止旁聽時，得秘密行之。

(4) 諮議局職權 其規定係取列舉形式，計十有二款。其中應出於議決者，計有七款。一、本省應興應革事件；二、撥出入預算事件；三、撥出入決算事件；四、稅法及公債事件；五、担任義務之增加事件；六、單行章程規則之增刪修改事件；七、權利之存廢事件；八、選舉事件，如選舉議長副議長常駐議員資政院議員皆屬於此。第九款及第十款則屬申覆事件，即申覆資政院及督撫之諮詢；第十一款為公斷事，即公斷省屬下級地方自治之爭議；第十二款為管理自治會及人民之請願事件。自治會如府廳州縣自治會等，人民則民間團體，亦在其內。前款之公斷，與此款之管理，亦必經過議決而後可。但必自外請求始能置議，故與最前數款之議決事件甚不相同。除上列十二款之外，諮議局復有三種職權：一、得請求督撫查辦本省納賄違法之官紳，關於行政之事件，得呈請督府批答疑問；二、遇本省與他省有爭執時，得呈請督撫咨送資政院核准；三、諮議局對於本省督撫如認為有侵奪諮議局權限，或違背法律等事，得呈請資政院核辦。

至各省設立諮議局，係以督撫為其監督。其權有二：(一)為令諮議局停會而以七日為限，如諮議局所議決之事逾越權限，不遵督撫之勸告，違背法律，或議員在場舉動狂暴，議長無法制止，則令其停會；(二)為解散。應行解散之事有四：一、所決事件，輕蔑朝廷者；二、所決事件，有妨害國家治安者；三、不遵停會命令或屢經停會而仍不悛改者；四、議員多數不赴召集，屢經督促而仍不到會者。有上舉四端之一，督撫可勒令諮議局解散，同時重行改選，而於兩月內召集開會。當時憲政編查館草訂章程，其意蓋斟酌於日本的府縣制與法國的州制之間。

清末，地方自治制度，又因時勢而有所變易。

光緒三十四年八月，頒布上諭，籌備立憲；並規定地方自治分年進行之程序：第一年，公布城、鎮、鄉地方自治章程；第二年，（一）籌備城、鎮、鄉地方自治，設立自治研究所；（二）公布府、廳、州、縣地方自治籌備事宜；第四年以後，依次改進；並預期於七年以內完成。是年十二月經憲政編查館奏准，先行頒布城、鎮、鄉地方自治章程及城、鎮、鄉地方自治選舉章程，其內容雖係完全抄襲日本之成文，並仿日本辦法，採取兩級制，以「城」「鎮」「鄉」為初級自治團體，「廳」「州」「縣」為上級自治團體；要為我國有地方自治章程之始。

城鎮鄉地方自治章程，於光緒三十四年十二月二十七日公布，軸底內容規定：

（一）自治區域 凡府、州、縣治城廂地方為城；其餘市、鎮、村、莊、屯集等各地地方，人口滿五萬以上的為鎮；不滿五萬的為鄉。

（二）自治機關 城鎮的議決機關為議事會，執行機關為董事會，係採會議制，以總董一人，董事一人至三人，名譽董事十人至十二人組織之，均由議事會於選民中選舉之。但總董須選出二人，由地方最高行政長官選任之，鄉的機關為議事會，執行機關為鄉董，係獨裁制，並得選佐一人，惟均須經地方監督長官之核准，議員均民選。至於董事和鄉董，則由議事會，就本地方選民中選任之，城鎮議事員，以二十人為定額，但人口滿五萬五千以上者，均增一人，自此每人口增加五千人，遞增一人，至多以六十人為限。鄉議事會議員，以人口之多寡為定，最少為六人，最多不得超過十八人。議事員之選舉，係採限制選舉法，以其人之納稅多寡，而分為甲乙兩級。議事會的職權：一，議決本城鎮自治範圍內應行與事整理事宜；二，訂定自治規約；三，籌集經費，審定歲出入預算；四，解決爭執調解糾紛；五，選舉鄉董鄉佐；六，監察董事會，並隨時應地方官之諮詢陳述意見。董事會的職權：一，辦理議員選舉；二，執行議事會的一切決議；三，依法令或地方官署委任事務之執行。城鎮鄉地方自治公所，以為議事會及董事會或鄉董辦事之所；自治監督機關為各縣知縣或知州。

(三)自治事務 計有左列七項：

- 1、教育 中小學、蒙養院、教育會、勸學所、宣講所、圖書館、閱報社，及其他關於本城鎮鄉教育事項；
- 2、衛生 清潔道路、掃除污穢、施送藥局、醫院、醫學校、公園、戒煙會，及其他關於本城鎮鄉衛生事項；
- 3、土木工程 改正道路、修繕道路、建築橋樑、疏通溝渠、設立公用房屋、路燈，及其他關於本城鎮鄉道路工程事項；

4、實業 改良種植牧畜及漁業、工藝廠、工業學校、勸工廠、改良工藝、整理商業、開設農事場、防護青苗、籌辦水利、整理田地，及其他關於本城鎮鄉農工商務事項；

5、慈善 救貧、恤老、育嬰、施衣、施粥、義倉、積穀、貧民工藝、救生局、救火會、義塚、義塚、保存古蹟；及其他關於本城鎮鄉慈善事項；

6、公共營業 電車、電燈、電話、自來水，及其他關於本城鎮鄉營業事項；

7、原有事業 依本地方習慣，向歸紳董經營素無弊端之各事。

(四)自治經費 其的來源，爲：一、本地方公款公產；二、公益捐；三、依自治規約所定之罰金。

(五)選舉制度 一、凡本國國籍，年滿二十五歲以上之男子；二、繼續居住本城鎮鄉滿三年以上者；三、年納正稅或地方公益捐二元以上者；四、奉行公止來望久孚之居民，雖不備二、三兩種資格，而經議事會議決作爲選民者；五、納正稅或公益捐較本地選民內納捐最多之人所納尤多，居住滿二年之女子。

宣統元年，又頒布府廳州縣地方自治章程，規定：

(一)自治區域 以各該府廳州縣行政區爲準。其範圍，爲：(一)府之直轄地方，(二)直隸廳或直隸州，(三)廳或州，(四)縣。

(一)自治機關：1、議會。議員，由於民選；他的人口數，以所屬地方人口之總數為標準，總數二千萬以下者，一十人，以上每十萬人口增加二萬，增設議員一名。至多以六十人為限。他的權權：1、本府廳州縣自治經費之籌集，及費用歲入預算之審核；2、議決關於城鎮鄉議事會應行議決而不能議決之事件；3、議決其他依據法令屬於議事會權限內之事件，並咨復官署之諮詢。2、參事會：由議事會於議員中互選，其定額以該議事會議員總額十分之二為限，市長以該府廳州縣長官充之。他的職權：1、覆核議事會決議其執行方法及程序；2、議決關於議事會委託代議之事件；3、議決府廳州縣長官交會代議事會議決之事件，及咨咨其提交議事會之提案；4、公斷爭執，調解糾紛；5、其他依據法令屬於參事會權限內之事件。3、府廳州縣長官：為府廳州縣自治之執行機關，其職權：1、代表府廳州縣；2、執行議事會或參事會之議決；3、提交議案於議事會或參事會；4、其他依據法令屬於其權限內之事件。執行。府廳州縣長官，得置自治委員若干人，為其補助機關，執行自治事宜，自治委員得由其長官選任。

(三)自治事務 1、地方公益事務，關於府廳州縣全體，或為城鎮鄉所不能担任的；2、國家行政或地方行政事務，以法律命令委任自治機關辦理的。

(四)自治經費 他的來源，為：一、府廳州縣之公款公產；二、地方稅；三、公債及公產之收入；四、地方公債。

宣統元年，又因為京師地方和各地情形不同，另訂京師地方自治章程，適用於京師地方，他的內容，與上述大同小異，不過規模較大一些而已。

清末軍興以後，保舉捐納兩途的人太多，官場中公然以缺分之肥瘠為駭柄，以署缺調缺為調劑，以買賣縣缺為交易，做過一任州縣，囊中總要多幾文，其他的地方大小官吏，無不有發財的機會，俗語所謂：「三年清知府，十萬雪花銀」，可見社會上已經看地方官為利藪，而不是潔身自好之士所願為所能為的。因此土豪劣紳的惡勢

力漸次展開，與一般糊塗官吏朋比爲好，地方上鬧成一團烏煙瘴氣，政治黑暗，達於極點，雖然有着很多比較「精明」的士大夫，倡言君主立憲，清廷不得不敷衍一下，而有自治章程的頒行，各省雖然也安插這種章程先後成立縣議會、縣參事會，及城鎮鄉自治會等各種團體；但因清政府之舉辦自治，僅藉以遏止革命潮流，非有擴張民權之真意，其目的實欲加強官治，其手段則在扶植紳治，以抑制民治。故各種自治章程之內容，仍偏重於官治與紳治。至其缺點，有如下述：

第一、第一等自治區域的劃分，以人口爲標準，原沒有什麼不合理之處，可是我國各地方的人口疏密不均，若依照所定人口標準，勢必大量破壞原有之行政區域；當然在實行自治以前，爲了劃分自治區域，而變更行政區域或單獨保持行政區域，原無不可，不過減少實施的困難，最好要顧到現實的社會狀況。革訂制度者，似根本沒有注意到他的實行性。

第二、關於選舉制度方面，有兩種最大的缺點：（一）以性別和財產作選民的資格，這顯然違悖自治的真諦，自治是不分階級和不分性別的，若以納稅多寡或以男子爲自治團體的單位，無形間滲透了封建的意識；至於有產的女子，可以獲得選民資格，更是滑天下之大稽；（二）等級選舉，是充分地表現了資本階級地主寡紳希圖把持自治機關的中心，忽視了一般人民的權利。這兩種缺點，不但表示滿清政府之幼稚，又可以證明其無實施自治之本心。

第三、城鎮董事會會長及鄉董，由行政長官選任和核准，與府廳州縣自治事務之執行交付於府廳州縣長官，這兩點顯示自治之非馴非馬，根本上不是實施真正自治，而是實行官治，以議參事會及董事會爲勾結寡紳地主之工具了。

第四、清廷一味模倣歐西議會政治，用作實施自治方針，如府，廳，州，縣之自治組織，係採兩院制，即議事會及參事會共同存在。但，考其職權，又全無二致，真是一種蛇足的組織，此又可見當時清廷以地方自治之組

織管裝飾門面之點綴品，毫無實行真正地方自治之決心。

第十章 一七七以前的地方自治

一 民元至十四年的省縣自治理論與實際

總理鑑於清室政治的腐敗，致引起內患外訌紛至沓來，遂致力革命，以推翻清室，創立民國為職志，致力革命四十年之結果，固然清帝退位了，民國也告成立了。然而專制遺毒深入人心，一時還是牢不可破，於是就有袁世凱着「皇帝的迷夢」，以及軍人繼起互爭地盤，此割彼據，這些，都說明了中國人受了帝制的鉅大影響而發生的不良心理所造成，即在今日「二十世紀是、民的世紀」的日子裏，還是有人抱着這種心理，不惜倒行逆施，這是極可痛心的！我們現在要把民國真正成為民國，必須「以人民為基礎」，從地方自治做起，同時，我們知道，凡是醉心專制之徒，他也有時必須利用民意，假民治之名以行其一己之私，然其「言不顧行，言不顧言」，都可隨處看到。即以袁世凱來說：

袁世凱執政，為帝制自謀計，乃於三年二月通令全國，停辦各級自治會，六月復下令停辦京師自治會，謂將施行新制，遂於是年十二月二十九日頒布地方自治試行條例，依該條例之規定，為一級自治制，亦可謂之區自治。該條例公布後，袁氏復恐地方自治一經實施，即有礙帝制之實現，乃特於四年四月十九日公布地方自治試行條例施行細則，分地方自治之進行為三時期：第一期為自治事宜之調查，第二期為自治事宜之整理與提倡，第三期為自治事宜之實行。這無非要藉以延緩實施的期限。但調查整理尚未着手，而帝制驟即覆亡，是以該項條例和細則，便成了歷史之陳迹。

同時所謂地方自治試行條例，為了袁世凱稱帝，國內政爭益烈，內戰頻仍，事實上沒有「試行」過。然而為

明瞭此項條例的內容及其用意所在起見，不妨在這裏提一提條例的特點：

(1)自治區之劃分 一，一縣之自治區域，得設四區至六區，實施自治；二，自治區分類，自治區以每省行政區域管縣之數，除該行政區域總額，為一縣之平均額，再折衷以六區，除一縣戶口之平均額為一區，戶口之平均額，即以此為標準，凡區之人口滿一區平均額以上者為合議制自治區；不滿者為主任制自治區。

(2)自治職員 一、自治職員分兩種：(一)區董一人；(二)自治員六人至十人。區董由本區選民中選出三人，送請縣知事遴選一人，任期二年。自治員由選民選出照定額之兩倍，送請縣知事圈定，任期亦二年，惟每年須改選半數，連選得連任一次。

這是地方自治條例的特點，我們根據地方自治的觀點來講，當然在制度的本身還甚幼稚。第一、自治區的劃分以縣為單位，實行各區自治原無不可，不過分區的方法，專以人口為標準，而忽視其他部分，顯然是不合科學原則的；第二、自治職員大部分原由縣知事圈定，縣知事為地方官吏，可以操持自治職員的選舉和任免，亦有失自治的本旨。

省行政機關之組織，自民國成立至十四年，曾有數度之變更。

光復之初，中央官制雖已頒布施行，然各省行政機關則多自為風氣。蓋以當時共和初建，中央方法意於軍事財政外交諸大端，而未暇顧及地方官廳之組織，遂致各省組織紛歧，莫衷一是。此期實民國以來省行政機關組織之混亂時代。一年一月八日，中央明令劃一各級地方官組織，並頒劃一現行各省地方行政官廳組織令，以為各省行政官署組織之根據。各省行政機關至此遂有劃一之組織。是為民國以來省行政機關演變之第一期。

三年七月十八日省官制頒布。至是省行政機關之組織又行變更，而入吾人所謂第二期。

第二期裏，省的行政機關的組織又變更了：(一)省行政長官改稱巡按使；(第一期裏原為民政長)(二)前行政官署的各司處被裁撤；(三)於巡按使公署裏，另組政務廳；(四)政務廳之下，設總務、內務、教育、

實業四科：（五）另設財政廳；把以前民政長公署財政司所掌事務，合各省國稅廳籌備處的職掌，悉行歸併該廳辦理，財政廳之組織，則根據三年九月十二日之財政廳官制。

五年七月六日，雖省行政長官之名稱，由巡按使而改爲省長；然行政長官之職權，以及行政官署之組織，則毫無變更。直至六年九月六日，各省教育廳條例及實業廳條例頒布，而同月八日明令廢止省行政官署內之教育、實業二科後，省行政機關之組織始有更改。此後七年一月二十三日有省警務處組織章程之頒布，十年六月二十三日有省參事會條例之頒布。各省又多添設該項機關，此期可謂爲省行政機關演變的第二期。

六年九月六日，頒布之各省教育廳條例及實業廳條例以後，教育、實業兩科，由科而廳了。七年一月二十三日，省警務處組織章程頒布，又有一個新的機構——警務處出現。十年六月二十三日省參事會條例頒布，省參事會又告產生。這些，是第三期裏重大的演變。

十四年七月國民政府成立，省行政機關之組織，又入另一階段。在此期內，省行政機關組織之最大特點，在廢除以往省長獨裁制，而改爲合議制，這是省行政機關組織演變之第四期。

十四年七月一日省政府組織法公布，是時革命軍之勢力，尚僅及於廣東，以此該法施行之區域亦頗狹小。依照該法規定，省政府由民政、財政、教育、建設、商務、農工、及軍事七廳組成。各廳置廳長一人，聯合組織省務會議，執行全省政務。是在該法之下，省政府之組成份子即爲各廳廳長，因之遂無小兼廳長之委員。

國府成立以前省的情形既如上述，當時的縣又是怎樣呢？

國民軍起義之初，各省皆設軍政府，縣之組織頗不一律。民國元年十一月二十六日，臨時大總統始令各省都督民政長暫行畫一官吏名稱，將各縣及凡府直隸隸州之有直轄地方者，所有長官官名，一律先行改爲知事。

民國二年一月八日，臨時大總統始公布劃一現行各縣地方行政官廳組織令，將有直轄地方之府及直隸隸，直隸州、廳、州等地方皆改爲縣。長官稱爲縣知事。縣知事公署設第一科，第二科，專繁之縣可增設至四科。（以

前如鄂軍政府下，地方分爲府縣，府惟設於首都，其餘一律稱縣，府縣設知事及書記、科長、科員、工師、工手、檢事等職，分總務、內務、稅務、警務諸部。各科設科長一人，科員若干人，以爲自治員。此外更可設技士辦理技術事務，並可酌用雇員繕寫文件及庶務等事。（此制施行各省縣較爲普遍，時期亦最長）

民國二年二月三日，袁世凱下令停辦各級自治。於是各級自治之組織遂廢止。

民國三年五月二十三日，袁世凱始以命令制定縣官制。縣官制對於縣之組織，並無具體之規定，祇列舉縣知事之職權，及其對上對下之關係而已。同年十二月三十日，公布地方自治試行條例。

民國四年七月二十一日，袁氏令以京兆爲特別區，作自一模範，並任命昆東王達二人籌辦京兆地方自治。是年九月二十一日，更公布京兆地方自治章程。（內容與地方自治試行條例所規定者大體相同）每縣分爲八自治區或十自治區。區設區董區副各一人，受縣知事之監督。惟止爲單一之區董制，不設自治員。

民國六年 月十一日，國會參議院議自蔣會煥會提出縣自治制，並選舉章程草案。此草案之內容，係以縣議事會參事會爲自治職，以縣行政長官及自治主任委員臨時委員，辦理自治行政。

民國八年九月八日，徐世昌爲大總統時，公布縣自治法，此法爲當時北京政府所謂第二屆國會所議決。原案由衆議院議員黃雲鵬提出，依此自治法之規定，縣分爲自治議決機關及執行機關。縣之議決機關爲縣議會，縣議會議長一人，副議長一人，議員名額由十人至三十人，更設書記二人或二人由議長雇用。縣自治執行機關，爲參事會，參事會會長一人。由縣知事充任，縣參事名額爲四人至六人，半數由縣議會選舉，半數由縣知事委任。縣參事會，更設佐理員二人至四人，由會長派充，更有出納員及書記等職。

民國九年十一月十七日，徐世昌令切實籌備地方自治。十年一月一日，又令內務部召集地方行政會議，其重要議決案，爲縣自治法施行細則，縣議會議員選舉規則，皆於十年六月十八日，由大總統公布。他如市自治制，鄉自治制，亦於此會議中議決，皆於十年七月三日，由大總統公布。十年九月至十一年三月間，大總統疊頒縣自

治法施行日期及施行區域令，然實未施行者尙未之聞。

民國十二年十月十日公布之憲法第十二章地方制度，對於縣自治組織，亦略有規定。依此章之規定，縣設縣議會及縣參事會，略同縣自治法之制，其異點，則爲縣長由縣民直接選舉。惟此憲法亦迄未實行。

民國十二年十月十九日曹錕任大總統時，公布當時國會所議決之恢復縣議會辦法。其辦法爲：（一）縣議會依民國元年省議會議決之法律成立者尅期恢復原狀，其有未成立或議員不足數者，即依當時公布之法律，速行選舉或補行選舉，限兩月內一律成立。（二）未經議決縣自治法之省，迅由該省議會自定縣自治，或縣議會暫行法，及議員選舉法，尅期公布，限二月內完成。旋曹氏於是年十一月三日宣布退職，該辦法亦未果行。

民國十四年，京兆尹薛篤弼氏，因縣公署中之房書、衙役等大半襲舊木改，一切陋規惡習，亦未盡除，緣屬人員又乏專門知識，乃於是年二月二十八日呈內務部，改訂京兆各縣行政公署組織章程，而將京兆所屬各縣加以改組。除縣知事外，下設民政、財政、總務三科。各科設科長一人，及科員若干人，處理科之事務，吏酌用雇員以司繕寫文件。民政科管理內務、教育、實業、交通等事項；財政科管理國家及地方收支各款事項。總務科管理收發、監印、會計、庶務及不屬他科之專項。

民國以來，民主憲政之失敗，其最要原因，不外下列數端：一、主事者缺乏誠心誠意，與在下者陽奉陰違，一切法令等於具文；二、人民缺乏政治興趣與自治能力，一任官僚、政客、土豪劣紳所排佈；三、爲國家及各省事權之未嘗盡分，二者之間權力之一伸一縮，全於法律無所依据，而以彼此之所謂實力爲準；四、爲以武力駕馭政治，因此之故，凡欲於政治上爭取上游者，即不得不於地方上封殖軍權，如此國家自難進於真正之統一；五、爲自省而下，無適當完全之自治制度。唯關於自治理論之闡揚與自治事務之倡導，則當以總理之建國大綱與地方開始實行法爲其嚮矢，其他亦有足述者，特於下面分別敘述。

1. 總理對於地方自治的具體計劃——建國大綱與地方自治開始實行法

考 總理對於地方自治的具體計劃。一、爲建國大綱，二、爲地方自治開始實行法。

一、建國大綱：建國大綱共二十五條，爲總理所手訂。自第八條到第十八條，都是關於地方自治的計劃；對於「均權」，「縣爲自治單位」，「權能分立」，「民有民治民享」的地方自治種種特點，都有明確的指示。現行地方自治的真精神，已充分表現出來。原條文，爲八、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，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理完善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，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，始成爲一完全自治之縣。九、完成自治之縣，其國民有直接選舉官吏之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權，十、每縣開創自治之時，必須規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價收稅，並可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。十一、土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鹽產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫藥與夫種種公共之需。十二、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，中央與地方政府各半。十三、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，不得多於百分之五十。十四、每縣地方自治政府成立之後，以組織代表會，參與中央政事。十五、凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經考試銓定資格者乃可。十六、凡一省三數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表得選舉省長，爲本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。十七、在此時期，中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜者，劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權。十八、縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

二、地方自治開始實行法：也是總理所手訂的。原文以：地方自治之範圍。當以一縣為充份之區域，其志向當以實行民權，民生兩主義為目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以為斷，若自治之鼓吹已成熱，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效後，繼續推及他事。其事之次序如左：一、清戶口；二、立機關；三、定地價；四、修道路；五、墾荒地；六、設學校。

1. 清戶口——不論土著或寄居，悉以原居是地者為準；一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本為土著而外出者，其家族為之代盡義務。回家時乃能立享權利。地方之人有能享權利而不必盡義務者：其一、為未成年之人，或以二十歲為準，或以十八歲為準，隨地所宜，立法規定之；此等人悉有享受地方教育之權利。其二、為老年人，或以五十歲為準，或以六十歲為準，隨地所宜，立法規定之；此等人悉有享受地方供養之權利。其三、為殘廢之人，有享地方醫治供養之權利。不盡義務者，停止一切權利，故於清查戶口時，須分類登記之。每年清查一次，註明變更，列入年冊。

2. 立機關——戶口清查之後，便可從事於組織自治機關。凡成人之男女，有選舉權、創制權、複決權、罷免權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關並執行機關。執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之；初以簡便為宜。而其首要，在糧食管理局。量地方之人口、儲備至少足供一年之糧食。地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公沽局買賣，對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利。地方餘糧，則由公局轉運售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘「衣」「住」「行」三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局辦理。至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之努力，隨人民之志願，立法規定，每月當以三十日為準，每日當以鐘點為度。其不願出努力者，當納同等之代價於公家。自治機關每年當公布預算、決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

8. 定地價——如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或鄉村一二萬人民，而為一政治及經濟性質之合作團體。其地方發達進步，必有出人意料之外者，而其影響於土地必尤大。如童山變為森林，石田變為沃壤，僻隅變為市場，前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增為數百元數千元一畝者不等，有其地者不勞心不勞力，無思無慮而坐享其利矣。細考此利何來？則眾人努力致之也。以眾人努力焦思以經營社會事業，而其結果，則百數十之地主享其成，天下不平之事，孰過於此？此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，以何為便乎？當十年前，英國之按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價納稅，值百抽幾，如地主以為估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判為準。其於定地價一事，專設兩級機關，以專理之。英人視之以為便利，而在吾人地方自治甫行之時，儼效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則當以何法行之？余以為當由地主自定之為便。其法：以地價之百分抽一，為地方自治之經費；如地每畝值十元，抽其一角之稅，值百元者抽其一元之稅，值千元者，抽十元之稅等是也。此為抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以為定。此後凡公家收買土地悉照此價，不得增減，而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受，原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此，則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之努力以發達之結果，其利益亦衆人享有之。不平之土地報斷，資本專制，可以免卻，而社會革命罷工風潮，悉能消弭於無形。此定價一事，實吾國民根本之大計，無論地方自治或中央經營，皆不可不以此為著手之急務也。而由地方自治以舉辦此定價之事，則地方全體與拍負該縣以前所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用，由自治團體直接在省政府或中央政府訂明條例，永遠遵守，或中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當徵八九成為地方之用，而以一二成歸之中央。如全國能行此，則中央之財賦，當增加不少矣。

4. 修道路 道路者，文明之母也，財富之脈也。試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，即交通最利便之地，此又一證也。故吾人欲地方自治以圖文明進步，實業發達，非修道路不為功！凡道路所經之地，則人口為之繁盛，地價為之增加，產業為之振興，社會為之活動。道路者，實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規劃，以定地方之交通，而人民可以戮力從事於修築道路。所謂人民義務之努力，宜先用之於此。道路宜分幹路、支路兩種：幹路，以同時能往來通過兩輛汽車為度，此等車路，縱橫遍佈於境內，並連接於鄰境，築就之後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通，並行兼到。道路一通，則全境必立改舊觀，從此地方必有不可思議者矣。

5. 墾荒地 荒地有兩種：其一為無人納稅之地，此等荒地當由公家收管開墾；其二、為有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣為止，如三年後仍不開墾，則充公，由公家開墾，凡山林、川澤、水利、曠場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾支配之法，亦分兩種：其一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與個人自種，其數年或數十年乃能收成者，如林森果藥等地，宜由公家管理，開墾之工事，則由義務努力為之，如是數年之後，自治區域，當可變成桃源樂土錦繡山河矣。

6. 設學校 凡在自治區域之少年男女，皆受教育之權利，學費、書籍，以及學童之衣食，皆由公家供給，學校之等級，由幼稚園而小學、中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學、為年長者養育智識之所。或疑經費無從出，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，則由義務努力之內讓加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，各盡人所長，為公家服一二個月之義務，長於農事者，為公家墾荒，則食足矣；長於織造者，為公家織布，則衣服足矣，長於建築者，為公家造屋，則房屋足矣。如是少年之衣食住皆可由義務之努力成功。自治區之人民

，各有雙手，只肯各盡所能，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。只要人人能知雙手萬能勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧機械，以補我手力之不足，則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書識字，學問智識之外，當注意於雙手萬能，力求實用；凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必期製造精良，實業發達，此亦應有之事也。學校者，文明進化之泉源也，必學校立，而後地方自治乃能進步，故於衣、食、住、行四種人生需要之外，首當注意於學校也。

以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣及於他事，此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則「農業合作」「工業合作」「銀行合作」「保險合作」等事，此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之，此自治機關職務之大概也。

從以上選教裏，可以看到地方自治，在建國大綱已定其「綱」，在地方自治開始實行法中已定其「目」，綱張目舉，關於地方自治的精義，已發揮盡致，實為我政府和人民都應切實奉行的原則。

2. 十二年的舊憲法與湖南的省長民選

清末變法，於督府所領官制之下：設立諮議局，樹立地方半自治之雛形。雖為時不久，影響自治之思潮，有足多者。至於民元以後，完全省自治之說漸起，其意即以民選之省長，為執行自治行政之地方最高級自治職員，而不為代表中央之大吏。其議始於民國元年參議院討論省官制時，直隸議員谷鍾秀提出之省長民選案，因原案為戰府撤回，此議亦歸於不決，自此遂有民國五六年中省憲之議。即省有權可自定自治組織之謂。卒至民國十二年舊憲法之中，而有國權之專章，規定國家與各省事權之如何分配，及地方制度專章。民國十二年十月十日國會所實佈之舊憲法，曾以明文賦與各省以自定省自治法之權，借因彼時制定機關，行事拂乎民意，舊憲法遂至被棄，

故其規定之省自治，亦徒托空文。

又省長民選與省憲，爲省制問題裏值得討論的問題，（以下將有專章討論及此）而在當時亦有實行者。

民國以來，省則有省議會，各有組織法與選舉法。惟省長則不由民選。但省長民選，當北京政府時代，爲舊國民黨所力爭，進步黨所力拒，北洋派所極畏之事。總理於其建國大綱亦復主張之。民國十一年九月湖南宣布省憲，亦曾實施省長民選。十二年之舊憲法，則明定省爲上級地方自治，省長由地方選出，使國會當日行事不至如最後之失策，而此憲法得見實行，則自民元以來，爭執不決之問題，可以早告結束了。

3. 廣東省首先實行省自治

在省自治聲浪甚高的時候，做得有聲有色的，當以廣東一省爲最。這自然由於總理之倡導使然。

民國紀元各省光復，設立臨時省議會，其組織皆係各省自定。其詳現在不得而見了。廣東一省尤與他省不同，即女子有選舉權及被選舉權。且有女子數人確已被選。

清季府廳州縣地方自治，因民初國家無代替之法，仍沿行不廢。至民國三年夏，隨國會非法停止之後帝制預謀之始，乃一體停頓。自此，北京政府時代，雖於三年有地方自治條例及其施行細則，八年有縣自治法，十年有縣自治施行細則，復有市鄉自治，然均未施行。十年粵軍自閩旋師，廣東省擬普設地方自治，於省署中設立法制委員會。其時曾經一度實行之廣東省暫行縣自治條例，現在雖已見廢，然曾見諸施行，並曾極爲鄰省所稱許，而擬從仿行。爰就其中特殊之處，擇要述之：

縣議會議員，依人口爲準，不滿十萬之縣爲二十名，多至五十萬者爲四十五名，以此爲最多之數，即雖滿五十萬以上亦不逾此數。人口未調查以前，由省長將全省之縣，分爲大中小三等。大縣選舉縣議會議員四十名中縣三十名，小縣二十名。三年一任由各自治區，分區選出。尙未設自治區時，由選舉監督臨時畫定之。

議員之限制兼職，父子兄弟不得同時並任，開會議決之一定人數，會期臨時會之日期，議案有關本身或親屬

之應行迴避，議長副議長之設置，與選舉會議之公開原則，秘密會之特種情形，大體皆如清季之府廳州縣地方自治章程之所定。

此條例特有之規定，即縣議會議員，得由人民加以召選，見於條例第八條中，即縣住民，認縣議會議員爲不稱職時，得由該議員原選出之選舉區，三分之一以上之原選民連署，發刊布告，於五日內定期投票，以原選民五分四以上之投票，投票總數四分之三以上之同意召選之。爲防其濫用，故特設此高額人數的限制。

縣議會職權，除條例中別有專條者外，亦取列舉形式，共計十有一款：一、爲制定關於第十三條所列各款之單行條例，按第十三條所定各款，即縣自治之各種事權，共有五類：一、已見之地方自治權章中；二、議決縣預算及決算；三、議決縣公債及其用於縣庫有負擔之契約；四、議決本縣住民提出之議案，按本款亦爲此條例特有之規定，即第六條所定縣住民，於每選舉區內，各有五十人以上連署，得提出議案於縣參議會，這即所謂創制；五、議決會內一切規則；六、對於縣長建議或詢問；七、受理本縣人民之請願；八、答覆縣長之諮詢；九、議決縣屬各區議事會應議決而不能議決之事項；十、議決縣長交議事項；十一、其他依法令賦與縣議會之事項。

上列第一款，制定單行條例，爲縣議會立法權之範圍。關於此節，此條例亦有創設之例，即容許人民之要求複決。依其第六條之規定，縣住民對於縣議會之條例，認爲有違反公益時，得與選舉區各有一分一以上之選民，擊鼓理由，連署發刊布告，定期舉行總投票，以原有選民三分之二之投票，過投票總數之半決之。按此條例於區域變更時，亦採取住民投票公決之制，此見於其第三條，凡一村鎮，凡屬兩縣以上，或別處他縣境內者，謀自治行政之便利，期改歸一縣管轄者，應由該村鎮享有公權之公民，舉行總投票，以有該處公民過半數之投票，投票者過半數之同意決定之，並呈由縣長公布及報告省長。

縣議會之職權，除前列十一款之外，復有其他專條所定之權：一、請願：即請願於省議會或國會；二、勸

：即對於縣長如認爲有違法行爲時，得議決呈請省長查辦；三、請求罷免縣屬職員：即縣議會對於縣屬職員，認

爲有違法或不稱職行爲時，得議決咨請縣長加以罷免，縣長如其議決爲不適當時，得交請覆議；四、檢查會計：即縣議會認爲有必要時，得選舉委員若干人，檢查縣自治會計，縣長及所屬職員皆不得拒絕。

縣長爲縣自治執行機關，但在當時係取民選制，實爲中國之創例。人民如何選舉縣長？其時並另有條例。其條例特設被選舉之積極資格兩款，即一、爲曾在高等或普通以上學校畢業或修業者；二、爲曾在國家或地方供職三年以上者；選舉之時，各縣依人口分區投票，全縣合計以得票滿投票總數三分之一爲當選，每當選之人，或選不足額，則由選舉監督就得票較多之人加倍開列姓名，於五日內舉行決選，而以比較多數之得票計算。當選之人，須有三人於選出之後，呈報省長從中擇一任爲縣長。五年一任，任滿改選，於任滿日前之第三十日行之。若在任出缺，應於出缺後之第十五日行之。辦理縣長選舉之監督，爲駐於該縣之地方審判廳廳長或分庭之監督推事。這是以其在停止選舉權及被選舉權之列，對於這種職務於此爲比較適宜的緣故。

選舉之法，其條例兼採提名推薦之制。依其所定，凡有被選舉權之人，有志爲候選人者，得以本縣三百人以上之選舉人連署介紹籍具願書，詳敘籍貫年歲資歷，並附辦公費銀拾元，於選舉日期十日以前，呈送選舉監督，再由選舉監督依介紹人數之多寡，順序列榜，就各投票所，分別宣示，如被連選，亦得連任。

除上述者外，尙有創設之例，即容許縣住民有罷免縣長之權。依其條例所定，縣住民認爲縣長不稱職時，得由每一選舉區，各有三分之一以上之原選民連署發刊布告，於十日內定期投票，以各選舉區原選民三分之二以上之投票，投票總數三分之二以上同意罷免之。被罷免之縣長，並不待於次任再爲候補之人。所以設高額人數之限制者，其意不外雖賦與人民以如是權，但亦欲其出於慎重，而不輕用。

關於縣長職權，大體多採取清季府廳州縣地方自治章程所定。然亦有與彼大不相同者，即異議之取決，不用撤銷議決，或申請上級官廳裁決，而取原議機關決定主義，依其所定，爲縣長公佈或執行縣議會議決事件。但有異議時，得於三日內聲明理由咨請覆議，如有列席議員三分之一以上仍執前議時，應即依議行之。此是採取美國市

長市制之例。

縣自治經費條例所定，亦多取府廳州縣地方自治章程之例，然於其原定各款之外，本條例所增定者，為公益捐，縣有營業之收入、罰款、國庫或省庫給與之補助費四款。國庫或省庫之補助費，約有二種：一，不指定事項用途之一般補助；二，因欲縣自治舉辦何種事項，或已經舉辦之事項，難使其改進而予以補助，此為特別補助，罰款為對於違背自治規約之人，所科之罰金，蓋各種自治規約，因維持其效力之故，必附有罰則，如對於賦稅之偷漏者，強迫就學之怠玩者，公共衛生之妨害者，他如公共建築之不正當使用者，皆必有適當之處罰。關於募債一節，本條例之所定，為應募之人，必限於有本國國籍之人，其總額除為振興本縣永遠利益或救濟災變外，若僅為還債計，其額祇以該縣自治收入十分之三為限。

本條例既使縣長出於民選，故即以執行自治行政為重，至執行國家行政或省行政，均係出於委託，縣長於此不過以地方自治行政人員，為承受委託之人，而非代表國家或省之命官。對於所由委託之人，關於其事，固須負責，至地方自治之執行責任，則對於人民負之，而由人民於改選時負其責任。至如舉行罷免之投票，則更為顯明。因此，若關於議決執行二者之間之參事會，即全為贅物，本條例故毅然廢之。此種四權具備之地方自治制度，幸已見諸施行，若無粵難之作，使得經久維持，則廣東可能成為國內首屈一指之地方完全自治省分，惜因一旦變起，遂至見廢！

近世所謂市制，吾國於古無之，漢時京兆尹屬有長安市，市有令與丞，此乃京師以內一種行政分支，未可視同各國今日之市。民國以來，北京政府時代，京師有市政公所，其中設有督辦，亦非自治之市制。正式市制，亦始於民國十年廣東所舉辦地方自治時期。

民國十年粵軍自閩班師，省長陳炯明即於廣州設定新市，而與前述之縣自治同時並行。市制草案，出於孫哲生先生之手，亦由省署法制委員議決交由省議會通過，其制係仿美國所行市制中之委員制，但以五年為保育政治

之期。於此期中，市長暫由省長委任。期滿後改由民選。至市議會則行平等直接分區選舉之法，凡居住本市滿一年以上享受公權而未停止選舉權者，皆得投票。市政府之下，則設有財政、公安、教育、衛生、公用等局。其局長皆由市長提名，申請省長委任。另設獨立之審計處，審計員則由市議會選舉。

4、人民自行創辦自治——河北定縣之翟村

河北省定縣為平民教育的實驗區域，全縣人民識字者佔總人口百分之三十以上，在國內任何一縣是我不能超過比例的。教育有這樣的成績，人民知識日增，其他事業當然的一律隨之提高。定縣的政治，在該省向來著有聲譽，自非偶然。翟城是該縣東鄉的一小村，雖城有三十餘里路遠，該村自治發生於前清末年，有米迪剛米階平兩兄弟為該村人，曾留學日本，返國後願與鄉人辦村治，無奈當時鄉人守舊性重，不為所動，而米氏兄弟始終不懈，為村中教育、農事、及建設努力，終於得到鄉人的瞭解，在民國三年並得縣知事孫發緒的贊助，村治基礎才漸確立，到民十年後，村治成效大著，全村人民，都能生產，都有飯吃，教育更見普及，很少有不識字的。因此，翟城的自治，遂成為我國村治的鼻著者。至該村組織大綱，乃照故村長米曉村所定的村制總綱十條而改訂的。以後晏陽初先生，又在該村設立平民教育促進會。

翟村村治，按照鄉村組織大綱，牠的目的，是「以立全民政治的基礎」。牠的組織是這樣的：

(一) 村民會議：為村治最高機關。村民會議閉幕後，由村政會議代行一切職權，村政會議由下列人員組織之：1. 村治創辦人，2. 村長佐、各街長、閭長，3. 男女高小校長，4. 各鄰長（只參加擴大會）。並互推主席一人，總理會務，每月開會一次，一切村務由該會議議決交執行機關施行，遇有臨時事件得由主席召開臨時會；

(二) 執行委員會：這是執行機關。以村長佐及村政會議主席等九人組織之，前為村長，後改委員會制，委員為名譽職，除執行村政會議議決案外，並指揮各鄰閭長進行各項自治事務。此外有檢舉委員會為執行機關及附屬機關的監督。又有調解委員會專為村民的爭訟而設。

(三) 執行委員會下的附屬機關：1. 因利協會（合作、儲蓄、金融、救濟、副業等股）掌經濟事務如合作社儲蓄會等。由執行委員及財政專員等十五人充任幹事組織之。2. 公安協會（保衛、禁烟、禁賭等股）掌警務及禁煙禁賭事項，設幹事九人由村公所各職員兼任。3. 教育協會（學校教育、社會教育、教育基金等股）掌村教育事務，該村有男女兩級小學各一所，男女育才學校各一所，男女平民學校十二處；另有平民講演社，平民閱字處，平民圖書館，平民閱報所等設置，設幹事十五人，互選正副幹事長各一人，管理日常事務。4. 建設協會（建築、交通、衛生、娛樂等股）掌一切有益公共事業的建設事項，設幹事九人，並設正副幹事長各一人，各任期二年。5. 農林協會（研究、展覽、保育、水利等股）掌農業改進及生產增高等事項。選任有農事經驗及學識者九人為幹事，互選幹事長一人及副幹事長二人，主持事務，各任期二年，並得連選連任。6. 財政專員（統計、出納、納稅等股）掌出納事務，由幹事九人任之，互選司賬一人，助理司賬二人，辦理賬冊事務。

(四) 村政講習所：為該村村政唯一宣傳機關，會員包含各自治機關職員，各閭鄰長，及一般稍具知識村民。講師由村治創辦人，小學校長，駐翟平教會職員等担任。

翟村村治，着重教育。所有經費，大多數用在教育方面。因此，教育特別發達。

村中經費是從廟產所得及人民相助而來，每月有三千餘元至四千元之收入，大多數用在教育方面，計占三千二百元，公安費三四百元，餘則用之於公共事業的建設。該村除男女小學校四所及平民學校十二處外，尚有女子師範一班，學生有三十人，附近各地小學教育，都是從這裏來的。現該村十一歲至二十四歲的男女，識字者佔百分之六十以上。

但，翟村自治，缺點也是不能免的：

1. 以少數人之利益為出發點，以村治為其財產；
2. 少數人之力量有限，負擔太重；

3. 不能普遍發展，僅限於本村；

4. 有背以人民爲主體之原旨；

5. 政治隨人轉移——「人存政舉，人亡政息」。

5. 軍事集權下之村治——山西村治

山西村治，是軍事集權下的村治這是：（一）自治機關最高的是山西省政府村政處，統治全省的村治；（二）在鄉村編制簡章裏有一條：「村長副應由村民會議加倍選出由區報州擇委，委定後報總司令部備案」。所以，山西省的自治，是在軍事集權下而進行其村治的。謂之爲軍事集權下之村治，允爲恰當。

山西省村治，是從民國七年開始，到了十四五年以後，因爲閻百川總司令無暇顧及，遂形廢弛，以後可說是完全失敗。

所謂自治，要完全離開他治的關係；而山西省村治，是在省政府村政處的提攜下生存的。省政府村政處的組織，無疑的，是少數人的，官治性質的，根本對於村政沒有切身利益。他們的目的，只是做官，總沒有夢想到担負着實現自治的責任，所以對於村治並不關心，只是要怎樣實現他們的法令，爲唯一的原则。這樣一味以維持上層組織的村治作用，自然經不起政海的激盪，所以在閻百川總司令沒有心思顧到內政的時候，上面一鬆懈，下面失掉維繫力量，就軟塌了。

前面已經說過，統治全省村政的機關，是省政府村政處。該處設處長一人，副處長二人，由省政府直接委任，承省長的命令辦理村政及禁煙事務。下置秘書一人，及第一第二第三各股，分理文件收發、村政考核、禁煙法令等務。各股設股長一人及股員若干人，第三股有軍署委員二人參加。此外設一編輯部，專管會議紀錄編製表冊，發行刊物等事務，設主任一人，編輯員若干人。又設村政視察員若干人，密查員若干人，分發各縣考查村政的成績。

至它的編制和組織：

一、編制方面：五戶爲鄰，五鄰爲閭，百戶爲村，村爲自治單位。

二、組織方面：

(1) 村民會議 居民二十歲以上者得參加，每年一次；

(2) 村公所 村長副及閭長，組織執行人員担任之，村長、副民選，報區縣擇委後，呈總司令部備案；

(3) 息訟會 由村民會議，於村民中選公斷員五人或七人組織之；

(4) 村監督委員會 選村民五人或七人組織之；

(5) 其他 一、興學會：這是爲小學教員而設的，專以資助貧寒者，爲唯一任務，使各安心教學；二、信用合作社：獎勵儲蓄，低利借貸；三、獎勵會：嘉獎誠實勤勞之僱工負販；四、婚葬會：周濟會員及貧民；五、善堂：由「先天教」人組織，每逢朔望，開堂講善，對人宣傳善事，獎勵儉素，並有時爲村人調停爭端。

山西村治所得的成效約如左述：

(1) 大姓間之無謂爭訟，完全消滅；

(2) 因免費之小學講堂多所，成年男女都能粗通文字；

(3) 設置各種救濟貧民事業，使得一般人民都有就業的機會，所以在山西的鄉村中，很少游手好閒的人，當然盜竊的事，也就沒有了。

山西被人號爲模範省，至今聒頰不絕，自有其優異的地方。這應該歸功於閻百川先生的特殊政績。

晉省的地方自治制度，首爲地方組織之建立，次爲自治人才的養成。其措施經過：(一) 設立區公所；(二) 整理村界；(三) 明定區務會議，區長任免候差，及獎懲規則，縣知事招集村長副，接待村長副，並衝村長任張，及支取公費條例；(四) 規定縣知事，區村長副至簡要之公文程式，以及區村長之職務，與地方行政之大概。

。關於戶口編查、人事登記諸端，尤特爲注意。至其一般行政吏治、教育、實業、財政、司法、軍政諸端，亦斐然可稱。

一、吏治

1、關於吏治之精神方面

閻先生主張：公務人員在（一）消極方面，應當犧牲舊觀念與舊知識，掃除一切惡習；（二）積極方面必須加強責任心，培養新智識，以興利除弊爲己任，惡習方面應該掃除的：（一）嗜好，（二）虛偽，（三）懶惰；（四）敷衍，（五）徼倖，（六）揣摩，（七）混事，（八）自滿。至要怎樣除弊呢？閻先生以爲其應有步驟：第一步須先除署中左右近習之弊，第二步，應除署中供役者之弊，如門上，如師爺，賤賤結納，百出其技，竟有官吏爲其出賣而不知者；再次則衙門當差之弊，如房，如班，所謂衙蠹，苦害百姓，無所不至，此皆切膚之痛，不可不除盡。署中之弊既除，則須除社會上之弊。而社會上弊竇之最大者，莫過於不公道。不公道有兩層：（一）認以爲非而不公道者，（二）認以爲是而不公道者，前者爲故意，後者爲習染，總之都是弊，必須除掉。又以爲弊部是由劣紳土棍而來的。必須把他壓下去。而後才可以講進行。他說：「爲一般人民作模範，政令首先奉從，法律絲毫不犯，此一縣中士紳之責也，乃今日各縣士紳，多以梗令爲榮，以守法爲恥，以受官命令爲損人格，心理中常存一個不佔便宜，爲不揚氣的觀念，並推之一家一村，及其親戚朋友，皆以佔便宜爲己之揚氣，此種心理，爲今日社會上之通弊。此皆所謂劣紳土棍也。若不將此等劣紳土棍壓下去，則無從講進行。」（本節參考閻著：官吏必要之覺悟）他所指出各點，都切中時弊，果能把這些的弊病除掉，興利便不成問題了。

2、關於吏治之實施方面

（一）改組縣公署

閻先生具整飭吏治的熱心，經歷次的審議，撰擬縣公署組織條例公布施行，釐定名稱，考取專門人材，限定

里數，分別委派，俾其各負專責。至書記、錄事、檢驗吏、夫役，也都爲他定了名額薪水，使一人有一人之用，所以知事得專心於地方行政，不致因案牘勞形，事多叢脞。其內容係分七部：（一）承政員一人，助理一切政務，撰擬文牘，回避原籍四百里；（二）主計員一人，助理一切財政事宜，撰擬文牘，回避原籍二百里；（三）承審員一人，助理一切審判事宜，撰擬文牘，回避原籍四百里；（四）縣視學一人，視察學務，並助理籌辦推廣改良學務方法，暨撰擬文牘，回避本縣；（五）實業技士一人，助理籌劃一切實業行政撰擬文牘；（六）宣講員一人，專任周行宣講，回避本縣，用鄰縣相當人員；（七）收發員一人，司收發登記、來往文件，回避本縣。以上各職員，除實業技士宣講員，由省長遴選外，其餘職員，無論廳委縣委，均須開具履歷，呈核省長核准加委。此外，規定一等縣署，設書記員二人，二等縣設書記員一人，各縣署均設檢驗吏一人，一等縣署設錄士十二人，二等縣署，設錄士十人，三等縣署，設錄士八人，一等縣署，雇用夫役十名，二等縣署雇用夫役八名，三等縣署，雇用夫役六名，各縣署每月經費支配，另表定之，各縣署吏警名額薪餉另定之。

（二）養成佐豫治屬

縣公署既經澈底改組，其佐治豫屬，如承政、主計、承審、視學、宣講、技士等項，非可仍由知事遴選任用，請托荐引，致蹈事無專責，流品日什之弊，於是限定資格以待真材，嚴加考試，以杜倖進，按資考取後，復送行政研究所，各就所司文牘逐日講習，按期畢業，然後由省派赴各縣，並欲一洗從前幕僚舊習。考試有各項試驗規程，試驗規程，各規定得受試驗與否之積極消極資格。

（三）一般行政

閻先生於一般行政之整頓，倍加之意，首從警察入手，餘若統計之編訂，交通之改進，衛生之注重，無不頒佈單行教條，通令全省，積極進行。其餘關於內務之措施，如劃一度量衡，取締紙幣，劃一幣制，禁賭、禁煙，勸行剪髮與天足，戒奢靡，戒早婚，戒溺女，獎勵人民早起，整頓緝捕，整理倉穀，勸積義倉社會，無不頗有條

教，切實推行。

(三) 教育

(一) 學校教育

國民學校，屬於義務教育，定有區域期限，共分七次辦理。省城於民國七年九月辦竣，各縣城八年二月辦竣，各縣鄉鎮，八年八月辦竣，二百家以上村莊，九年二月辦竣，百家以上，限九年八月，五十家以上，限十年二月辦竣。又各縣城闢女子義務教育，富紳子弟義務教育（會頒定富民子弟特別義務教育條例，凡財產在一萬元以上者，其自身或子弟皆在中學畢業之義務，違則懲之）凡施行義務教育，應先籌備事務，共有五項：一、造就師資；二、調查學齡兒童；三、籌款設學；四、勸導入學；五、實行強迫。此外，有高等小學，貧民高等小學校。乙種實業學校、師範學校、中學校、甲種實業、農業專門、商業專門、法政專門、大學校、山西育才館、留日留法預備學校等。

(二) 社會教育

1. 洗心社：每逢禮拜天，聚集各界人士，在孔子廟內研究道德，互相訓勉，閻百川先生親任社長，每屆開會，到者數千人，並附刊來復報，以廣傳播。各縣亦令遍設洗心分社，藉以滌去舊污，咸與維新。

2. 自省堂：每值星期，各界須到堂靜坐，默想二十分鐘，以省過去之行爲中，有無不合法律不合人情，或擬做之事，有無不合天理之事。

3. 宣講所：按省城舊有樞範宣講所一處，係民國二年成立，有所長一人，講員五人，此外，尚有省教育會，設立者三處，除有定所宣講者外，每日派員巡行講演。二年教育司設宣講傳習所，陸續畢業者，二百三十餘人，分派各縣講演，成效顯著。七年三月，閻先生更令於縣掾屬內，特設宣講員與各項掾屬，同時入所研究，三月畢業者，一百九十一人，分委各縣巡行講演。每年暑假內，又特設暑期講演會，招集人民聽講。八年七月，又在省

垣設立婦女暑期講演會，特派女教員及學生分區講演，而以區警督催之，以四星期為限。

4. 通俗圖書館及閱報所：民國元年，省垣設立圖書館四處，閱報所六處，均由教育會辦理。至各縣圖書館閱報所，則附設於宣講所內，備有書籍報紙，以供衆覽。七年七月，閻先生以省垣為首善之區，觀瞻所繫，特於省垣設教育圖書博物館，搜求各種書籍，徵集各校成績，裝訂陳列，於八年一月開館，又以各項報紙多用文話，人民不易瀏覽，商通山西日報館，添辦星期附刊，及司法週刊，農業學校、添辦農業淺說週刊，均用白話體，由各縣及各區送閱，計達一萬八千餘份。

此外，並頒布人民須知及各種格言，陸續印布二百七十萬本，派軍用騾車，分送各縣，凡識字人民，一律發給，限朔強迫誦讀，並令負責為不識字者講解。省垣各戲園演劇時，插講人民須知半小時。又設立國語統一研究會，公同討論議定辦法兩種，一分設國語傳習所，先從小學教師入手，漸及農夫工商。一發行注音國語報，統用通俗白話，同出一紙，任人取閱，又由教廳製定識字牌，分釘各商號，凡店夥均負有為一般人民講解的義務。至國民教育補習學校，係為失學人民補習國民應有知識而設。露天學校，於七年九月，省垣設有四處，成效頗著。於是推定各縣平均每以二十校計，全省可得二千露天學校，不費一錢而學校驟增。

(四) 實業

山西地勢，交通不便，同蒲路收歸國有，停滯不築，此非山西能為力者，正太原綏兩鐵路，運費特重，山西物產不易輸出，此亦非山西地方官廳所能主持者。然而閻先生處此交通困難之中，為特別所注意者，即在造林種牧畜三事。此外，關於農工商礦各項，亦均規畫進行，不遺餘力。

(五) 財政

山西全省固定收入，每年籌解中央者為數既鉅，益以百政之創行，入不敷出，自不待言，然若因財政困難，即將應興之事，任其廢弛，不另闢稅源，多方整理，也就沒法增進支出。六年以前，財政紛如亂絲，省議會無預算

算案可考。山西財政之有預算決算，自閻先生兼理民篆始。然政事愈複雜，則行政費用亦愈浩繁，他歷辦新政，政務擴充，則政費自不得不隨而增加，以是整理舊稅，整頓斗捐，提用公款息本，續辦契約登記，整頓田賦附加稅，整頓商稅，以謀政費之日益充實，而關於各縣署各機關，爲杜絕財政上向來之積弊，特設清查審核經理各機關。至社會金融方面，尤竭力取締紙幣，劃一幣制，發行兌換券，發領銅元以免市面之擾亂，而資周轉，至是晉省財政條理井然，信用穩固。

(六) 司法

閻督關於整頓司法一切計劃，其大要可指者，如監獄之改良擴充，教練承審管獄檢骨各員，補充民法律禁令程訴訟序之知識，革去差役積弊，頒定呈報命盜案件格式等，無不積極進行，以實施法治精神爲職志。

(七) 軍政

一在養成一個好軍人，一在養成一個好國民。民國七年，省議會代表全省人民開尊重軍人大會，一以山西無不學之兵，故能得到社會上之愛重。

以上已將山西自治制度及其重要措施，略爲述及。至其利弊得失，則以歐滄先生對於山西自治之批評，爲最中肯，茲節錄如次：

……以記者之觀察，閻氏諸所設施，已竟全功者，當以剪髮、禁纏足、興學之三事爲最。次則省道、吏治、司法、牧畜、森林、水利，成效大著，而正在進行中，餘則尙多新兵之政，徒以功用著，無從判斷，試一爲具體的考量的批評，終覺閻氏之爲人暨行事，在北方督軍中，尤當首屈一指，所措施亦不宣遽加以過分之抨擊與訾議，其稍爲晉人士所不滿意者，卽用人上不免偏私是已。偏私之弊害，於何表現，卽不甚用外省人，而專重本省人，用本省人，不喜用晉南人，而甘用晉北人，用晉北人，不多用各縣人，而偏用舊忻屬五台崞縣繁峙三邑之人是已。

現在山西全省之縣知事，外省人僅十分之二，此不能責其與中央縣知事任用條例之法令有抵觸，如果民選知事，當然以本省人居多數，廣州實施民選後，外省人僅得十分之一，此即其例證。山西之各縣公署佐治掾屬，如承政、主計、承審、視學員、官講員、收發、實業技士之七項人員，幾完全為山西人，外省人均在擯棄之列。知事籍隸外省者，佐治員監視之頗嚴，一舉一動，輒亟報閻氏，以是益長攻訐之風。晉中凡專門以上，中校或高小畢業者，即以掾屬、區長、村長、街長等行政職，為消納之尾閘。在閻氏之意，以為獎勵入學，為籌生計，用心非不良善，然啓人以從政為職業之觀念，因之坐候區村街長之候補者，坑谷皆滿矣。晉人七南北之意見頗深，自昔有然矣。清正諮議局之爭正副議長，建民國國會省會選舉之競爭，黨見相持，頗為劇烈，與湖南之湘南湘中湘西，江蘇之江南北，浙江之浙東浙西，各豎旗幟，互相抵觸者，不謀而合。自閻氏柄政十年，漸造成清一色之局面，大有晉北為在朝黨，晉南為在野黨趨勢，閻氏用人，務不欲有才出己上者，專視其人擁護已與不擁護已為取舍權衡。昔王陽明用人，棄一才萬志遺者，而錄一平廉穩實之人，門下士怪之，竊請其故。陽明日：彼雖有才，不忠苦事，是彼利我，非我用彼，此稍平實，然勤於所事，吾用人固將以治事也。閻氏自詡為用民政治，其論政又重治心，閻氏其殆得王陽明不傳之秘者歟？

用民法治，適時政治，是皆閻氏自詡施政之總括新名詞。然以記者實地考察之所得，而下以良心批評，應當名之曰，宗教政治，軍用政治。奚以言宗教政治？閻氏柄政之初，首先提倡孔教，招高要、陳煥章赴晉演講，自省堂請重康南海署額（按今已改作徐世昌書）言必稱堯舜，學必宗孔孟，大有以孔教為國教之趨勢……閻氏之洗心自省，尊孔講經，焚香默坐，操琴唱歌，跡其種種措施，謂非宗教政治而何？奚以言軍用政治？閻錫山氏，山西將軍也，而省長由彼兼攝，省署固明明有政務廳長也而，而新政大概由第四旅長趙次隴主持，此特其跡象焉耳。至山西辦事之所以有精神，尤在閻氏能以督軍資格，為今省軍政主持者之首倡，無論欲舉辦何種新政，莫不先從軍界下手，以為試驗之初基，實言之，即以兵率民之辦法，各級軍人，亦各隨其

材具之大小，於政界各負其一部分之義務，試舉數例以明證：政界之教育、軍界助之，政界之運輸、軍界助之，政界之路政、軍界助之，政界之經濟周轉、軍界助之，甚至政界、教育界之新風氣，乃反由軍界先之主之，軍人絕不妨害民政（禁烟當作別論）民政反得援助於軍人，同一軍民不分治，他省得其害而山西獨蒙其利者，豈惟閻錫山氏之力，非倖致也，謂非軍用政治而何？……

民初以逮四五年之交，彼時號稱軍民分治，閻手續兵符，對行政實不便過予干涉，長民政者，務為多所更張，繼任之人，對前任所設施，率改弦易轍，一反其所為而後快，以周瀚、趙淵、谷如墉之儔，僅乃寡過，金永務為嚴酷，孫駿緒政涉玄想，於地方自治，會無絲毫之裨益，迨民國五年以後，閻氏攬軍民兩篆，而握自一人，始克暢所欲為，舉世嚮稱之除三害，興六政，純粹以宣傳政策出之，宣傳之方法惟何？大概又可區別之為派員講演揭示諭曉之兩種。

……山西文告之多，甲於鄰省，邇年教育推行之功效最大，士民多注意及此，尤有一事，堪以貢獻諸君者，即太原省城，無一處不見告諭及格言是已。（一）皇華館街省長公署，頭門鑿石牌一，近丈，大書而特書曰：「貪官污吏，劣紳土棍，為人羣之大害，依法律手續，非除了他不可」。（二）全城電燈桿上，黑地白畫，字徑碗口大，概揭以格言，如「衛國以武，備戰以財」。「當兵、納稅、受教育，為國民之三大義務」等等不可殫述。……省南北，記者固未嘗足跡其地，而友好之自大同河東來讀者，為言外縣格言之普遍，亦復如省。閻氏之用心，亦良苦矣。吾友某君，笑謂記者曰：「莊子有言：道在溺。閻錫山氏新政，可謂在電燈桿」，讒而虐矣。

二 國民政府成立至「西安事變」

國民政府成立後，定地方制度為省、縣兩級制，廢除北京時代之「道尹」一級，及「縣佐」等組織。至市則

爲新設之制度，其地位或關於省，或同於縣。這種地方制度，十餘年來大體無甚變更。

1. 修正省府組織法

至規定省政府組織法之最早者，爲十四年七月一日頒布之省政府組織法，到了十五年十一月十一日，國府修正省政府組織法。修正組織法共有十三條，大體尙與前法相似；其不同者，乃在設有不兼廳務之省委。十六年七月八日，國府又頒修正省政府組織法，廢止常務委員制度，而由委員輪流值日，輔佐主席處理日常事務。十六年十月二十五日，國府再頒修正省政府組織法；該法共十七條，規定稍詳；至其特點，則在指定主席，及廢止值日制度。十七年四月二十七日，十九年二月三日及二十年三月二十三日，復三次修正省政府組織法；除規定較前爲詳，及關於委員人數，設廳多少，稍有出入外，要無特異之處。（三十三年四月五次修正，但是到現在還是採用委員制）惟爲補救委員制及各廳處分散之缺點，則於二十五年十月，頒布了省府合署辦公規程，並提高省主席的權限。

2. 創設行政督察專員制度

國民政府成立以後，對於省縣間的行政組織，廢除了「道尹」一級，產生了行政督察專員制度。這種制度直接導源於安徽首席縣長制，江蘇行政區監督制，浙江縣政督察專員制及江西行政區長官制；而間接導源於江西黨政委員分會制。因爲江西黨政委員分會制度被裁以後，安徽等省即因剿匪當局之敦促，依據黨政委員分會之精神，分別設立上述各種制度。其中除安徽首席縣長制，無背法令，且係臨時性質，經內政部准予備案外；其餘江蘇等省制度，皆有變更地方制度之嫌。因此，各省於咨請內政部備案時，內政部即曾經由行政院，將各該省關係章程送請立法院核議，立法院以其有違當時法令，遂予拒絕通過。惟當時各省此項組織均已成立，內政部爲使適合實際情形計，乃在不破壞省縣二級制之原則下，擬定各省行政督察專員暫行條例，呈奉行政院，於二十一年八月六日修正公佈，以劃一各省此類機關之組織。同年同月，豫鄂皖剿匪總司令部爲便於綏靖地方指揮行政起見，也

頒布了「剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例」。前者爲專員辦事處，在轄區內流動設置，由省府就轄區內各縣縣長，指定一人兼任，不兼區保安司令；後者爲專員公署，直隸剿匪總司令部，並受省府的指揮監督，專員由總司令部委派，兼區保安司令，指揮本區內保安團隊及一切民衆自衛組織，並兼駐在地的縣長。二十五年三月，行政院又公布「行政督察專員公署組織暫行條例」，同年十二月修正，規定各省應劃定行政區，普遍設置行政督察專員公署，以爲省府的補助機關。（二十六年冬。又通令各省專員一律免兼縣長）

3、「知縣」改爲「縣長」

民國十五年十月二十日，國民黨中央委員及各省特別市海外總支部代表聯席會議，通過省政府與縣市政府及省民會議縣民會議決案。議決縣政府用委員制，由省府任命委員若干人，分掌教育、公路、公安、財政各局，必要時得增設土地、實業、農工各局，由省府指定一人爲委員長，更有縣民會議，用職業選舉代表，嗣復議決縣政府不得用任何名義組織軍隊。民國十六年六月九日，國民政府依中央執行委員會第一百次會議之決議，始令各縣一律用縣長制。各省改「知縣」爲「縣長」。十七年五月八日國民政府公布戰地各縣縣政府組織暫行條例，此條例爲戰地政務委員會擬訂，由國民政府批准。依此條例之規定，戰地各縣縣政府設縣長一人，受戰地政務委員會之指揮監督，處理全縣之行政事務。下更設第一、第二、第二、三科。但各縣因區域之大小，事務之繁簡，各科亦可增減。及十七年縣組織法公布後遂廢止。

4、一再修正的縣組織法

民國十七年九月十五日國民政府公布縣組織法，此法由中央執行委員會政治會議第一五三次通過。其要點爲：
（1）縣政府設公安、財務、建設、教育四局，必要時得設衛生、土地兩局；
（2）縣以下爲區，村（里）闾、鄰四級；
（3）一等縣政府設四科，二等三科，三等二科；
（4）村里地方以二十五戶爲闾，五戶爲鄰，二十村或里爲區。十八年六月復公布縣組織法，同年十月十日施行，十九年七月七日再經修正。論過去縣制者，即依

此立論。其組織要點爲：除公安、財政、建設、教育四局外，必要時得設衛生、土地、社會、及糧食管理等局；公安、財、建、教四局有縮小範圍必要時，得改局爲科；村里改稱爲鄉鎮；每區以二十至五十鄉鎮組成之。此項修正的縣組織法，在新縣制未實施地方，仍舊適用。

縣組織法的內容和缺點，撮述如左：

甲、內容

1. 縣立法機關 縣之立法機關爲縣參議會，以縣民選舉之參議員組織之，任期三年，每年改選三分之一，縣參議會於區長民選時設立之。其職權：（1）議決縣預算決算及募債事項；（2）議決縣單行規則；（3）建議縣政興革事項；（4）審議縣長交議事項。

2. 縣行政機關 縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府委員會議決任用；任期三年，成績優良者得連任。凡籌備自治之縣，已建建國大綱第八條所規定程度之縣，其縣長應由民選。縣政府設秘書一人，並依事務繁簡設置一科或二科。各置科長一人，科員二人至四人。縣政府之下，設公安、財政、建設、教育四局；必要時須增設衛生、工墾、社會、糧食管理等局，各局設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任。公安局得於各區設公安分局，設分局長一人，其選任方法與局長同。各局如有縮小範圍之必要時，得改局爲科，附設縣政府內。縣政府設縣政會議，由縣長、秘書、科長、及各局局長組織之，以縣長爲主席。其職權：（1）縣預算決算事項；（2）縣公債事項；（3）縣公產處分事項；（4）縣公營事業之經營管理事項；（5）縣長交議事項。

3. 縣以下之組織 縣以下分區，鄉（鎮），闔，鄰等級：

（1）區 區之立法機關爲區民大會，區民大會以本區公民出席投票，行使選舉權、罷免權、創制權、複決權。區民大會於各鄉鎮分場開會，同日舉行，其會場主席由到會區民推定之（見區自治施行法）。區之執行機

闕爲區公所，設區長一人，管理區自治事務。區長由區民選任，並由縣政府呈報民政廳備案（在民選以前，由民政府委任）。區民於選舉區長時，並選舉監察委員五人或七人，組織該區監察委員會，監察區財政、糾舉區長違法失職等。區公所僱用助理員及區丁，輔助區長辦理區務。區公所設區務會議，由區長、區助理員及本區所屬鄉鎮長組織之，以區長爲主席。關於a.區公所經費事項；b.區公產之處分事項；c.區公約及其他單行規則之制定及修正事項，須經區務會議之審議。

(2) 鄉（鎮） 鄉鎮最高權力爲鄉鎮民大會，由各該鄉鎮公民組成之。鄉鎮執行機關爲鄉鎮公所，設鄉長或鎮長一人，掌理各該鄉鎮自治事務；設副鄉長或副鎮長一人，襄助鄉鎮長辦理自治事務。鄉鎮長並得指定副長襄助自治事務。鄉鎮長副，均由鄉鎮大會選任，並由區公所呈報縣政府備案；如違法失職時，大會得罷免改選，鄉鎮大會於選舉鄉鎮長時，並選舉監察委員三人或五人，組織監察委員會，監察各該鄉鎮財政，糾舉鄉鎮長副違法失職等事項。

(3) 閭鄰 五戶爲鄰，五鄰爲閭；閭、鄰各設閭鄰長一人，由各該居民會議選舉之。居民會議須有半數居民出席，始得開會，而由各該閭鄰長召集之。閭、鄰各設閭鄰長一人，由各該居民會議選舉之。居民會議對閭鄰長有罷免改選權。

乙、缺點

1. 行政系統不明 依縣組織法之規定，各局局長原由縣長就合格人員中保薦委任。行政院二十年五月九日頒行之各省廳縣局指揮權限辦法第二條，亦規定縣政府下組設之公安、財政、建設、教育及衛生、土地、社會、糧食管理等部门，專由縣長，指揮監督，但各局局長如無法定原因，不得隨縣長爲進退。是以就法規上，縣局間之行政系統本極分明。然實際上，縣府下因分設各局，則「各縣政府高懸於上，各局分立職同割據；甚至事業進行，省府各廳直令各局，各局亦直呈各廳，均不經過縣長。各廳爲進行便利起見，並直接委派各局長科長，事權既不統一，所有事業自難通盤籌劃，而爲有步驟之進行」。（見第二次全國內政會議縣政改革案）是以省縣名爲兩歧

制，而實際上則形成省、廳、縣、局之虛四級制，此種行政系統不明，權力不集中之缺點，為減損行政效率之一最大原因。

2. 組織太簡 現今縣地方事務，已隨社會之變遷而日增，行政之活動，亦由消極而趨於積極，故傳統之縣政機構往往失之於簡略，而不能與其職務相適應。而政府不是管官之機關，是直接與民衆接近之機關，其事務尤為繁瑣，上承中央各部會，省政府各廳處所籌劃進行之事，以及轄境內各項有訓管、教、養、衛之事項，又概由縣政府直接辦理，誠所謂「一國之內，總司百政者，上有宰輔，下為州縣，雖尊卑異，其艱迴過之。」依縣組織法之規定，縣政府除縣長外，祇有少數之佐治人員，而各局在事實上又成尾大不掉之勢，以此少數人員，縱極耳目之明，竭手足之力，亦恐情難周知，以之應付例行公事尚未遑，自無暇致力於各種事業之推進。是以縣政府本身組織之太簡，亦為過去縣制之一重大缺點。

3. 權責不清 因縣政府之職權，在縣組織法未有明白之規定，故中央與地方之軍政機關，往往以縣政府權力財力所不能辦之事項而責之於縣，使縣政府成一無事不辦之機關，而事實上又為無事能辦之機關。

4. 民權運用方式不合實際 按真正民主之原則，選舉權自應普遍平等。近年來我國立法，關於選舉權之規定，即係採取公民主義，凡公民達法定年齡，不分男女，除文盲極之限制外，概有選舉權。依縣組織法及區鄉鎮自治施行法之規定，對民權之運用方式，亦係採此主義，自縣參議員以至區、鄉鎮長及區、鄉鎮監察委員，均採直接民主制，由縣、區、鄉鎮公民直接選舉；此種立法，陳義甚高，但以我國文化、經濟、及人民政治興趣，均極低落，難於實行。

5. 縣財政未確定 縣市政府同為直接行政機關，應各有其本身之預算，惟在市組織法中有市財政一章，以規定市之財源稅收，而在舊縣組織法中，則無縣財政之規定。因之，縣財政在收入方面，因缺乏法律之保障，致與成省財政侵蝕縣財政之現象；在經費方面，則各省縣之專業費均極有限，而縣政府之行政費，又大都採用包辦制

度，多則千餘元，少祇數百元。如以此種直接行政機關之行政經費與省廳方面監督機關之行政經費，兩相比較，以豫、鄂、皖、贛四省二十二年年度經常歲出預算爲例，其相差由十餘倍以至數十倍（見二十三年七月三日蔣委員長電呈中央政治會議文）。顧亭林曾謂：「治人之官多則亂，治事之官多則治」。由此，即可推知當時政治之一斑了。

6. 縣以下組織不健全 各縣幅員，大者三四百里，小者百餘里；人民多者五六十萬，少者亦達十餘萬。依縣組織法之規定，除縣政府外，縣以下劃分爲若干區，各設區公所，以爲地方自治機關，其辦事人員除區長外，僅有小數雇用之助理員及區丁，補助區長辦理區自治事務，故實際上組織多不健全，而人選亦極濫，至經費則尤形短絀。一切政令均因縣以下組織之不健全，而無法推行。

「縣組織法」以外，還有「區自治施行法」及「鄉鎮自治施行法」，爲國民政府成立以來地方自治之三大基本法規。而皆簡陋草率，且分級定名，既有縣自治，復有「區自治」與「鄉鎮自治」，甚至以閭鄰亦爲自治層級，將整個的地方自治截爲數段，並於「區自治施行法」（第五章）及「鄉鎮自治施行法」（第五章）中規定區及鄉鎮有財政，而「縣組織法」中及各縣財政的規定，顯然認定區及鄉鎮始爲「自治團體」，而縣及非「自治團體」；更於縣組織法第三條規定「縣政府于省政府指揮監督之下，處理全縣行政」，並不直接辦理地方自治，所謂區鄉鎮閭鄰的級層機構，又是那樣空虛脆弱，故自治施行數年，迄鮮成效。二十年五月國民會議通過的「訓政時期約法」，其中第八十一條亦規定「縣政府受省政府之指揮，綜理全縣政務」，此所謂「全縣政務」，即縣組織法中之「縣行政」，將縣的地位作爲單純省下一級的行政區域，根本放棄了縣爲自治單位的主張。另于第八十二條規定「各縣組織縣自治籌備會執行建國大綱第八條所規定之籌備事項」，而縣政府與地方自治之關係更爲疏遠，使我國地方自治陷于歧途。這一時期，可以說是縣政紛亂的時期。

5、市組織法的頒布

「市」在中國，是很早就有的。易經繫詞：「日中爲市，致天下之民，聚天下之貨，交易而退，各得其所。」到了周代市政更跟着文化共同進步。周禮說：「司市掌市之治，辨刑政量度禁令。」又曰：「凡會同師役，市同宰買師而後治其市政。」但自後來受儒家重義輕利學說影響，自命清高之士，皆不屑談市政，海運以後，一因交通頻繁，商業逐漸發生；二、機器輸入，工廠創設，使鄉間人口，逐漸集中城市；三、人民受西洋主義之薰陶，漸知反抗政府專權，而市政遂開始被人注意。清末新政運動，尤與市政有極大的關係。而市政制度，則由清咸豐四年（一八五四）英、美、法三國僑民在上海租界共同組織之工部局而起。當時英領阿利國（Rutherford alsook）發表宣言，後由費唐（Richard Feetham）於其報告中轉述會有：

新法律的制定，具有一種明白的企圖，即是：經由租地人，爲全體外人社會，獲得自治的權利，和爲市政目的而徵稅的權力；由此二端而得手段，以保障外人社會本身的安全和幸福。……立即創立一某種形式的市政機關的必要，迫促着（外人）社會，其原因當求之於僅僅行使領事職權而無一市政機關，不足以永遠確保租界的安全。如果要給與那各國人民雜處的社會一種法律根據，一種得以採取合法行動並核准保衛所必需的計劃的團體存在，那麼，便得有取一種擁有市政權力的代表會形式的某種組織。……

此即係工部局在外僑心目中法律觀念。其組織及職權在當時所謂「新法律」之地皮章程中第十款有如此規定。起造修整道路，碼頭，溝渠，橋梁，隨時掃洗淨潔，並點路燈，設派更夫各費，每年初間，三國領事官傳集各租主會商或按地稅，或由碼頭納餉，選派三名或多名經收，即用爲以上各項支銷。

其中所謂「選派三名，或多名經收（捐稅）」一語，查英文章程則稱「選派三名，或多名組成委員會」（To appoint a committee of three or more persons）。此所謂委員會即係工部局，其英文原名爲 Shanghai Municipal Council。蓋係英僑效法其祖國市制，將立法，行政事宜均授權於市董事會，以由納稅人，（即係租主）公選董事九人組織之，凡事皆經由董事會預先議決，再交由其組織之工部局執行。

此項工部局之存在，實與國人自辦市政有關。因爲那時中國尙係專制政體，清廷官吏尙不明市政爲何物。同、光年間雖有洋務出現，然舍本逐末，多抄襲西洋政治之皮毛而已。當開埠之初，一般頭腦比較新進之地方官吏，鑒於外人之創辦市政機關。從事開路設捕，以着手商埠事宜，亦祇不外工程巡捕兩大要務，而就地籌捐，爲經費惟一之來源，一以模倣外人已成建設爲主旨，期免藉口擴張居留地域，庶保利權；於是，凡已開商埠及自開埠各地方，紛紛設置工程性質之機關。惟有時名稱極不一律，有稱馬路工程局者，如南京、上海兩地是；有稱督辦開埠工程總局及商埠局者，如吳淞、下關兩地是；有稱工巡總局者，如昔稱京師之北平、以及上海之閘北等地是。而其進展，以清末城鎮自治章程爲起點。時以戊戌政變，庚子義和團事件以後，清廷亟圖自強。於是派遣專使分赴歐洲，日本等國，考察政治，翌年各專員返國，即條陳立憲重要各點。頗爲清廷嘉納，乃下預備主憲之詔。至光緒三十四年（一九〇八）各省督撫所有請開國會者，遂公布九年預備召集國會的計劃，並列舉逐年籌辦事宜，對於城鎮地方自治章程之規定，列爲第一年應行籌備事項之一，卽於是年，將城鎮地方自治章程完全公布，是爲我國第一正式市制。民國成立之初，政治未經安定，中央政府不暇顧及地方，有省自爲政之現象。自治制度，亦由各省自行訂定。江蘇省於辛亥九月宣佈獨立，十月，召集臨時省議會即議決江蘇暫行市鄉制，由都督公布實行。民國元年（一九一二）四月，臨時省議會又將該市鄉制加以修正，次年六月，復加修改。但該項市制，仍係根據清代城鎮鄉自治章程而擬定，除少數不同各點，大體上無甚區別。惜袁世凱於民國二年（一九一四）藉詞通令停辦，自治遂告中斷。民國四年，袁氏雖公佈自治試行條例施行細則，然規定調查、整理以及提倡實行三項分期舉行，實屬故意延宕時日，毫無施行自治誠意。後袁氏逝世，該條例並未有實行。民國九年（一九二〇）議法政府成立於廣州，經法制編纂委員會擬定廣州市暫行條例，旋於民國十年（一九二一）按照實施，設市政廳綜理該市之行政，轄有公安、教育、衛生、財政、公用、工務等六局，又置市行政委員會裁決一切進行事項；並設市參事會及審計處兩機關以輔助監督之。自此市政制度乃又實現曙光。北京政府亦擬倡行自治，曾飭內務部以

敕令公佈市自治制，浙江旋公佈省憲，其第十一章第一百二十五條，亦有市制之規定；此外，青島、上海、兩地先後分別有青市暫行條例與滬滬特別市公約之訂立。到了民國十九年（一九三〇），由國民政府頒佈市組織法，這可是中國開明市政之肇端。（但該組織法尚未完善，民三十二年復加修正，這點後面有很詳細的敘述）現今歐美日本各國都市在地方制度上所處的地位，除蘇聯外，在形式上均相彷彿。惟英國係海洋制，法國係大陸制；前者大抵為分權的，偏於民治主義，而後者則大抵為集權的，偏於官治主義。至於美國係屬民治主義，但，現已傾向於集權。我國現行之市組織法類似美國，蓋其組織及職權規定市長之職責，卒為重大，市參議會雖為市民代表機關，並無實在確能，可以制或市長之執行任務。而同時又經根據主權在民之原則，扶植人民參預市政，行使 總理所定選舉，罷免，創制，複決四項政權，為民治精神的充分表現。但市組織法以由於各市暫行條例及特別市組織法，市組織法湧現而來，為權宜實政計，近於集權的官治主義。內政部最近擬訂的四種法規中，也有市自治法草案，徵求各省當局之意見。但憲法對於市政僅有兩條條文規定未免過於忽略，要知市政為現代化之先鋒，欲求地方進步不可不特別注重市政，故本書對於市政一章將有更詳盡之檢討。

6. 自治與保甲由對峙而合流

由於自治機構之空泛無能，又當大學會剿的時候，被匪區域，百業凋零，農村破產，人才、經濟均感困難，實無同時舉辦自治、自衛之力，於是在「三分軍事，七分政治」口號之下，南昌行營飭編保甲，以適應現實需求。這一時期，自衛重於自治，剿匪區內，各省先行舉辦保甲，以為治標之策，其他各省，亦以環境需要，相率做行，至此，各省市推行自治者，遂逐漸減少。

民國二十年六月，江西剿匪總司令部劃定剿匪區修水等四十三縣，編組保甲，清查戶口，同時將原有鄉鎮團鄰等自治組織，一律停辦。二十一年，豫、鄂、皖三省不論匪區非匪區一律實施編組保甲。可以說是中國保甲制度的復興。嗣後即有多數省份或以環境需要，或以奉令遵辦，相繼推行。

這時辦理保甲的目的，完全是在自衛，並將自衛從自治中分化出來。當時頒佈的重要條例有二：一為剿匪區內編查保甲戶口條例，一為各縣區公所組織條例。在頒發上面兩種條例時，豫、鄂、皖三省剿匪總司令部，特頒訓令，詳述改革的原因，內中有要點云：

(一)自治與自衛分開：先謀自衛之完成，再作自治之推進。

(二)編練與練而為二：保甲制度，只屬於國的一方面；若編練武裝民兵，則必對的地方槍枝、經費、人才之標準而定。改編與訓練之方法，當另以條例定之，不在保甲範圍之內。

(三)編組保甲調查戶口一氣呵成：初步祇須確定戶數及戶長，以為推定保甲長之根據，一切戶口及其變遷，則俟保甲長確定後，即責令詳切確報。

(四)確定區長立於縣長與保甲長之間：一面補助縣長執行職務，如縣政府之支部；一方就近監督指揮保甲長執行職務，以為縣長之耳目手足，所有鄉鎮坊閭鄰各項名目，暫不適用。

這在當時是時勢使然的一種措施，自民國二十一年至二十五年，各省對於推行自治，已停辦或緩辦者，計有豫、鄂、皖、贛、閩、陝、甘、滬、平九省市，繼續辦理者，計有蘇、浙、魯、晉、湘、雲、貴、青等八省，及南京青島兩市；兼辦保甲者，有蘇、浙、湘、綏、甯、京等六省市。推演至此，自治與保甲，殆已形成對峙的形勢了。後來保甲容納於自治組織之中，使地方自治處於盡善盡美的境地，匯合而成了建國的一支偉大的洪流。

中央地方自治計劃委員會，以自治推行，不容或緩；而實際上，保甲又為自治之一部，遂將推行自治與編查保甲辦法，加以調整，容納保甲於自治組織之中，以明本枝一貫之義，期收兼籌並顧之效。擬定「查訂地方自治法規原則」，送請中央政治會議審核，其內容大要如次：

(1)容納保甲制度 容納保甲於自治組織之中，鄉鎮內的編制為保甲，因為縣自治法規規定縣警衛治安事項，為縣自治事項之一，現行保甲制度，即係辦理地方警衛，則二者本屬一體，已甚明顯。倘於自治組織之外，另

訂保甲制度，於自治推行，必定困難，若廢止保甲名目，則各地施行已久，或易轉滋紛擾，不若將保甲制度，容納於自治組織之中，使自治與自衛合而為一，鄉鎮內的編制，廢除閭鄰，改用保甲名目，以期組織統一，推行順利。

(2) 訂定施行程序 視地方環境的需要，分別訂定自治施行的程序，因為地方自治事務，非一蹴可就，故擬分為a. 扶植自治時期——縣市長依法由政府任命，設縣市參議會，得由縣長聘任一部分專家為議員，鄉鎮村長等由各鄉何鎮人選舉三人，由縣長委任一委，——b. 自治開始期時（縣市長依法由政府任命，縣市會議議員，依法由人選舉，鄉鎮長等由人民選舉）。c. 自治完成時期，（縣市長民選，縣市會議議員民選，鄉鎮等民選）以各處環境不同，宜因時因地變通辦理，如在過去匪共蹂躪區域，自應特別注意地方警衛，以充實民衆自衛的力量，倘在尚無匪共出沒，或自治已進行至相當程度的區域，辦理自治，自應依照常軌逐步推進。總之，推行地方自治的程序和方法，應因時因地而有所不同，中央只宜為大體及富有彈性的規定，在各縣及隸屬於省政府之市，應由省縣市分別擬定程序，咨請內政部核准行之。至省直屬市則由各該市咨內政部，呈請行政院准之。

(3) 釐訂自治組織系統 地方自治組織系統，縣以下為鄉鎮，市以下為區，按立法院擬定的縣市自治法規定縣以下為鄉鎮，市以下為區，實屬至當。因為縣組織法採區鄉（鎮）閭鄰四級制度，階級過多，推行自難，且區與鄉鎮的事務均多重複，疊床架屋，似非必要的可取消區之一級，至市以下因轄戶過多，辦理自治不無困難，宜劃分若干區，以利進行。

(4) 派員分區指導 縣政府因地域、人口、經濟、文化及其他特殊情形，得呈經上級機關核准，派人分區指導、鄉鎮自治事務，毋庸分區設署。蓋縣自治組織系統中，區之一級，既經取消，如縣境地域遼闊，人口衆多、經濟文化、均形落後，或有其他特殊情形，則指導鄉鎮辦理自治、勢非縣長一人所能勝任，然若因此等特殊情形，遽爾分區設署，則不特糜費過多，且多一固定機關，運亦欠靈活。兼籌並顧，計惟有此等特殊情形之下

，呈經上級機關核准，派遣曾經訓練考試合格之人員，爲自治指導員，分區指導自治事務，如是則不特無曠時廢事之弊病，且可收指臂相使的效果。

(5) 廢止保衛團 保甲既經容納於自治之中，縣保衛團應即廢止。縣保衛團法，原係根據縣組織法而訂定，然自行頒佈保甲條例及保安團隊改進大綱以來，保衛團維持治安的責任，已由保安團隊與壯丁隊分別擔任，爲求法規統一見，此時似應廢止縣保衛團。

(6) 展寬完成自治期限 完成自治期限，應酌量各地情形，變通辦理，不必強行計劃。

(7) 修正戶籍法 戶籍法應參照縣市自治法及其關係法規，速予修正，在戶籍法未修正以前，得由內政部另訂暫行條例辦理。

(8) 確定自治事務 管轄自治事務，在省應由民政廳掌管，至依自治法編組的壯丁隊，應與保安團隊兼受省保安處的指揮監督。省保安處應隸屬省政府。

7、新制度的內容

民國二十五年九月，立法院根據中央所頒發定地方自治法規原則，將縣市自治法及縣市自治施行法修正通過，現在就把修正案所規定的自治組織重要內容，敘述於下：

甲、縣的組織

縣爲自治單位，縣自治辦有成效，經省政府核定者，得逕依縣自治法之規定，成立縣議會，並選舉縣長，在未成立縣議會之縣，暫設縣參議會。其組織及選舉，依縣參議會組織法之規定，縣長未經民選以前，其任用依縣長任用法之規定，縣的組織，據縣自治法修正案的規定爲：

(1) 自治區域 縣之廢置及其區域之變更，應經中央政府之核准，縣以下爲「鄉」「鎮」，鄉鎮內之編制爲「保」「甲」，十戶爲「甲」，十甲爲「保」，十保爲「鄉」或「鎮」，但依地方自然形勢，或習慣，鄉鎮之

劃分及編制，得酌量變更之。縣政府所在地，得劃分爲若干「區」，區與鄉鎮同級，其編制亦同。又前條區域之劃定或變更，應經省政府之核准，並轉報內政部備案。

(2) 自治機關

A. 縣議會：縣的議決機關爲縣議會，由縣民大會選舉之縣議員組織之。縣議員之名額，在

人口未滿五萬之縣七名，五萬以上未滿十萬者九名，十萬以上未滿十五萬者十一名，十五萬以上未滿二十萬者十三名，二十萬以上，每滿三萬，增選議員一名，但至多不得過二十名。縣議員任期二年，連選得連任，縣議會職權如左：1、議決縣預算及審核縣決算事項；2、議決縣稅及增加縣庫負擔之契約；3、議決縣財產之經營及處分；4、對於縣財政之審計事項；5、議決縣行政規章事項；6、向縣政府建議縣政興革事項；7、議決縣長交議事項；8、對於縣長質問事項；9、管理縣民請願事項；10、其他法律賦予職權。縣議員不得兼任本縣縣政府及其所屬機關之職員，縣議員爲無給職，但在開會期內，得酌給公費。縣議會，設議長副議長各一人，由縣議員以無記名投票法互選之。議長或副議長，因事故缺席時，應即補選。縣議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長俱有事時，由議員互推一人，爲臨時主席，縣議會每半年開會一次。但經縣長或縣議員三分之一以上請求，應即召集臨時會，常會、臨時會之會期，均不得逾一月，縣議員非有過半數議員之出席，不得開議。議案之表決，以出席議員過半數之同意行之。可否同數時，取決於主席。縣議會得請縣長列席報告，或說明。縣議會決議案，咨送縣長執行。縣長認決議案不當時，得詳其理由送交復議。如出席議員三分之二以上，仍執前議，縣長應即執行，如延不執行，縣議會得召集縣民大會，對於縣長爲能免與否之決定。前項罷免案，經縣民大會否決時，縣議會應即改選。縣議員在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任，縣議員除現行犯外，在會期中，非經縣議會許可，不得逮捕或拘禁。縣議員違法或失職時，由縣民大會罷免之。縣議會置書記長一人，書記二人至四人，承議長之命，辦理記錄文書及會計庶務。縣議會在開會期內，得酌用雇員。縣議會議事規則，由縣議會定之。B. 縣政府：縣的執行機關爲「縣政府」，縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之。報紙上載

機關給予任狀，縣長候選人以經中央考試或銓敘合格者為限。縣長之職權如左：1、受省政府之監督，辦理全縣自治事項；2、受省政府之指揮，執行中央及省委辦事事項。縣政府公布縣議會議決之縣預算決算，及縣單行規章等項。縣政府於不牴觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令。遇有非常事變，縣長得呈請省政府，調用鄰近軍隊，並得逕向各該軍隊長官調用。縣長任期三年，連選得連任。縣長違法或失職時，由縣民大會罷免之。罷免案通過後，被罷免之縣長，應即解職，由縣議會推定代理縣長於一月內召集縣民大會選舉縣長。其任期自當選之日起算。縣長因受懲戒處分而免職者，準用前項之規定。縣政府設下列各科：第一科，掌理全縣戶口之調查登記及地籍事項；第二科，掌理全縣財政公有財產，公營事業，及合作事項；第三科，掌理全縣實業交通水利及工程建築等項；第四科，掌理全縣警衛，治安事項；第五科，掌理全縣教育文化及名勝古蹟之保存事項；第六科，掌理全縣保育救濟及衛生事項。其他關於縣自治及執行中央行政，得由縣長依其性質，分配上列各科。前條所列各科如內必要情形，由縣政府視事務繁簡，收入多寡，提交縣議會議決。並經省政府核准，得的改科為局，或併減科數。縣政府設秘書一人，助理員一人至四人，典守印信，辦理機要文件，庶務，及其他不屬於各科專管事項。各科設科長一人，科員一人至五人，縣政府因事務之需要，得酌用專門技術人員及雇員，縣警察之編制，由縣政府呈請省政府核定，縣政府因事務之必要，得由縣長召集縣政會議、會議時以縣長為主席。秘書科長及有關係之鄉鎮區長均應出席。C. 鄉（鎮）（區）民代表會：鄉鎮區的議決機關為鄉民大會，鎮民大會，區民大會。鄉鎮區之鄉民大會。鎮民大會，或區民大會以鄉鎮區之公民組織之。開會時以鄉鎮區長為主席，但因選舉罷免鄉鎮區長或其他鄉鎮區長應迴避之事件而舉行者，其主席由到會公民推定之，鄉鎮民大會，如鄉鎮居民在二千戶以上者，得分設會場，同日舉行，鄉民大會，鎮民大會或區民大會，每年開會一次，由鄉鎮區長召集，如有特別事件或由各鄉鎮區公民總數二分一以上之請求時，應召集臨時鄉民大會、臨時鎮民大會、或臨時區民大會，前項臨時會如因鄉鎮區長應迴避之事件而舉行者，由本鄉鎮區之監察員過半數聯名召集之。鄉民大會、鎮民大會或區民大會、臨時

鄉民大會、臨時鎮民大會，或臨時區民大會，須有本鄉鎮區公民十分一以上之出席。出席公民過半數之同意，其決議始生效力。前項決議，應由召集人公告之。鄉民大會鎮民大會或區民大會之職權如左：1、選舉罷免鄉鎮區長副鄉鎮區長及鄉鎮區監察員；2、議決本鄉鎮區自治規約；3、議決與其他鄉鎮區間之公約；4、議決本鄉鎮區預算決算；5、議決鄉鎮區長交議事項；6、議決鄉鎮區應行興革事項；7、議決所屬保甲提議事項。又據縣自治法施行法（修正案）第五條縣自治法施行後，第一次鄉民大會、鎮民大會、或區民大會，由縣長召集之。第一任之鄉長鎮區長由鄉民大會鎮民大會或區民大會，選舉三人，由縣長擇一充任。D、鄉（鎮）（區）公所，鄉鎮區的執行機關為鄉公所、鎮公所、區公所。鄉設鄉公所，鎮設鎮公所，區設區公所，辦理本鄉鎮區範圍內下列各款自治事項。鄉置鄉長一人，鎮置鎮長一人，區置區長一人，辦理自治事項。鄉置副鄉長，鎮置副鎮長，區置副區長各一人，襄助鄉鎮區長辦理事務。鄉鎮內事務上之必要，得增置副鄉長或副鎮長一人，鄉鎮區長不能執行職務時，由副鄉長副鎮長或副區長代理之。副鎮長有二人時，以年長者代理之。鄉長、副鄉長、鎮長、副鎮長、區長、副區長任期二年，連選得連任。鄉長、副鄉長、鎮長、副鎮長，均為無給職，但經鄉民大會、鎮民大會或區民大會之議決，得酌給公費。鄉公所、鎮公所、區公所，得置助理員，或酌用雇員。鄉公所、鎮公所、或區公所，為處理下列各款自治事項，得召集鄉務會議、鎮務會議、或區務會議。前項會議，鄉鎮區長副鄉鎮區長及所屬保長均應出席，以鄉鎮區長為主席，鄉鎮區監察員得列席，鄉置鄉監察員，鎮置鎮監察員，區置區監察員三人至五人，檢舉本鄉鎮區長及其他職員之違法失職。鄉鎮區監察員監察本鄉鎮區財政，對於鄉鎮區財政之收支，認為不當時，得隨時報請縣政府糾正之。前二條職權，得由監察員一人單獨行使之。鄉鎮區監察員為無給職，任期二年，連選得連任；但不得同時兼任其他自治職員。又鄉公所、鎮公所或區公所，得調解本鄉鎮區民之民事，及依法得撤回告訴之刑事案件。前條調解，應召集調解會。由左列人員出席：1、鄉長鎮長或區長；2、監察員一人；3、兩造各推一人或二人。調解會開會時，以得兩造當事人之同意，方為成立。調解不得用

法庭形式，並不得索取費用，收受賄賂及處罰。

(8)自治事項 縣自治事項如下：1、縣戶口之調查登記事項；2、縣地政事項；3、縣財政事項；4、縣交通水利及其他工程建設事項；5、縣公營事業，及合作事項；6、縣警衛治安事項；7、縣教育文化事項；8、縣衛生事項；9、縣保育救濟事項；10、縣公有財產之保管，及整理事項；11、縣名勝古蹟保存事項；12、其他屬於縣自治事項。

乙、市的組織

市同於縣，為自治單位。市自治辦有成績，經上級機關核定者，得逕依市自治法之規定，成立市議會，並選舉市長。在未成立市議會之市，暫設市參議會，其組織及選舉依市參議會組織法，及市參議員選舉法之規定。據自治修正案所規定的市的組織如下：

(1)自治區域 市之設置，共分兩種：第一特別市 a. 首都；b. 人口在百萬以上，而非省政府所在地；c. 在政治上經濟上有特殊情形而非省政府所在地，具有以上各種情形之一者設市，隸屬於行政院。第二普通市 a. 人民聚居地方，人口在二十萬以上而工商業發達者；b. 人口在百萬以上，而為省政府所在地；c. 在政治上經濟上雖有特殊情形，而為省政府所在地。具有以上各種情形之一者，得設市，隸屬省政府。市之廢置及其區域之劃定或變更，應經中央政府之核准。市以內之編制為「保」「甲」「戶」，十戶為「甲」，十甲為「保」，十保以上為「區」。仍依地方情勢，得酌量變更之。市所屬之鄉村地方有特殊情形者，得編為鄉鎮，準用縣自治法關於鄉鎮之規定。

(2)自治機關 A. 市議會：市的議決機關為「市議會」，由市民大會選舉，市議員組織之。市議員之名額，在人口未滿三十萬之市為十一名，人口在三十萬以上，每滿二萬增選市議員一名，但至多不得過五十名，市議員每屆改選三分之一，連選得連任。市議會職權如左：1、議決市預算，及審核市決算事項；2、議決市稅及增加市庫負擔之契約；3、議決市有財產經營及處分；4、對於市財政之審計事項；5、議決市單行規章事項；6、

向市政府建議市府興革事項；7、議決市長交議事項；8、對於市長質問事項；9、受理市民請願事項；10、其他法律賦與之職權。市議員不得兼任本市政府，及其所屬機關之職員，市議員為無給職，但在開會期內得酌給公費。議會，設議長，副議長各一人，由市議員用無記名投票法互選之。議長或副議長因事故出缺時，應即補選。市議會開會時，議長主席，副議長主席。議長副議長俱有事故時，由議員互推一人為臨時主席。市議會每半年開常會一次，但經市長或市議員三分之一以上之請求，應即召集臨時會，常會，臨時會之會期，均不得逾一月。一切議案，均應於期內審議，市議會非有過半數議員之出席，不得開議。議案之表決，以出席議員過半數之同意行之。可否同數時，即決於主席。市議會開會時，得請市長列席報告或說明。市議會決議案，咨送市長執行。市長認決議案不當時，得詳具理由送交覆議，如出席議員三分之二以上仍執前議，市長應即執行；如延不執行，市議會得召集市民大會對於市長為罷免與否之決定。前項罷免案，經市民大會否決時市議員應即全體改選。市議員在會議時所為之言論及表決對外不負責任。市議員除現行犯外，在會期中非經市議會許可，不得逮捕或拘禁。市議員違法或失職時，由市民大會罷免之。市議會置書記長一人，書記二人至九人，承議長之命，辦理記錄，文書及會計庶務。市議會在開會期內，得酌用僱員。B. 市政府，市的執行機關，為「市政府」。市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，報經該管上級機關給予任狀。市長候選人，以經中央考試或評定合格者為限。市長之職權如左：1、受機關之監督辦理全市自治事項；2、受上級機關之指揮，執行中央或省委辦事項，市政府公布市議會議決上級之市預算決算，及市單行規章，市政府於不牴觸中央或省之法令範圍內，得發布市令。市長任期三年連選得連任，市長違法或失職時，由市民大會罷免之。罷免案通過後，被罷免之市長，應即解職。由市議會推定代理市長，於一月內，召集市民大會，選舉市長。其任期自當選之日起。市長因受懲戒處分而免職者，準用前項之規定。市政府設社會局、公安局、財政局、工務局、教育局、衛生局等，分別掌理市自治事項。市政府置秘書長或主任秘書一人，秘書一人至三人，由市長呈請上級機關任命之。其職務，為典守印信、辦理機要。

文件，庶務及其他不屬於各局或各科辦理事項。市政府因事務之必要，得由市長召集市政會議。會議時，以市長爲主席。前項會議，秘書長或主任秘書、局長或科長，及有關係之區長，均應出席。C. 區民大會：區的議事機關爲區民大會，區民大會以本區公民組織之。開會時，以區長爲主席。但因選舉，罷免區長或其他區長應迴避之事件而舉行者，其主席由到會公民推選定之。區民大會，每年開會一次，由區長召集。如有特別事件，或區民總數二分一以上之請求時，應召集臨時區民大會。前項臨時會，如因區長應迴避之事件而舉行者，由本區之監察員過半數聯名召集之，區民大會或臨時區民大會，須有本區公民十分一以上之出席，出席公民過半數之同意，其議決案始生效力。前項決議應由召集人公告之。區民大會之職權如左：1、選舉罷免區長、副區長及區監察員；2、議決本區自治規約；3、議決區長交議事項；4、議決所屬係中提議事項。D. 區公所，區的執行機關爲區公所，區設區公所，襄助市政府辦理市自治事項。區公所辦公費，由市政府支給。區設區長一人、副區長一人，任期二年，連選得連任。區長不能執行職務時，由副區長代理。區長副區長爲無給職，區公所得置助理員或用僱員，區置區監察員三人或五人，檢舉本區區長及其他職員之違法或失職；前項職權，得由監察員一人單獨行使之。區監察員爲無給職，任期二年，連選得連任。區監察員不得同時兼任其他自治職員。區公所得調解本區民之民事，及依法得撤回告訴刑事案件。前條調解，應召舉調解會，由左列人員出席：1、區長，2、監察員一人，兩造各推一人或二人。調解會開會時，以區長爲主席。調解須得兩造當事人之同意，方爲成立，調解不得用法庭形式，並不得索取費用收受報酬或處罰。

(8) 自治事項 市自治事項如下：1、戶籍之調查及登記事項；2、育幼、養老、濟貧、救災等設備及管理事項；3、糧食儲備及調節事項；4、勞工事項；5、合作社及互助事業之組織及指導事項；6、風俗改良事項；7、振興國貨事項；8、公安及消防事項；9、市財政事項；10、有市財政之管理及使用收益處分事項；11、市營事業之管理事項；12、地政事項；13、公共土木工程及其他建築營繕事項；14、市民建築工程之指導及取

締事項；15、公用事業之設備管理及監督指導事項；16、港灣、河道、碼頭、倉棧、船舶之管理及取締事項；17、教育及其他文化事項；18、名勝古蹟之保存事項；19、公共衛生事項；20、其他屬於市自治事項。

8、推進地方自治的原動力的三大運動

民國十七年，表面上，北伐成功，全國統一。其實，國府成立以至「西安事變」這一時期裏，政府的全副精神，還是耗在「攘外必先安內」這一個目標之下，但由於滑刺工作所得來經驗，是「政治基於軍事」，而政治又導源於社會，所以社會風氣之收壞澆薄，與一般人民頹廢偷安，實為民族復興的大敵。總裁因於二十三年二月十九日，在南昌開始提倡新生活運動，六月發表新生活運動綱要一文，至七月成立總會於南昌，兩年中全國風起雲湧，倣效採行，計各處成立分會者，有十八省三市七白餘縣，華僑居留地七處及其他鐵路人員等。二十五年二月，中央六次常會議決，於各省及直屬行政院之市，設地方自治推進委員會，為聯繫黨政分工合作的機關。該會工作範圍，規定以新生活運動、國民經濟建設運動、勞動服務為事項。為推進地方自治的原動力。

(一) 新生活運動：遊雷博士於民國十四年來華講演：說中國人不知食，不知衣，不知坐，不知立，不知行路，甚至不知睡覺。這可能是產生新生活運動之直接影響。總裁在其屢次講演新生活運動的意義，是要納及其住行為禮義廉恥之中，養成「整齊」、「清潔」、「簡單」、「樸素」的習慣，尊重「禮」、「義」、「廉」、「恥」的精神，以機關學校為領導社會，從個人自治着手，以推動地方團體的自治。

(二) 國民經濟建設運動 我國農業落後，工業不振，國民經濟因而非常窮迫。國民經濟建設運動，自民國十四年三月起，便有許多人在做理論與方法的研究和從事於文字與口頭的宣傳了。到了二十五年六月，國民經濟建設運動委員會成立，並通過總支會組織章程，公布施行。新生活運動，是奠立民族的精神的基礎，而國民經濟建設運動，則是充實民族的物質的基礎的。二者相輔相成，體用並備。國民經濟建設實施要項有八：

1. 振興農業 增加農業生產，凡製肥、選種、改良農民生活、活潑農村金融、流暢農業運銷，悉以合作社為

基礎，指導並改進之，以達到糧食自給自足，為初步目標。一方面增加產業原料之生產量，同時提倡農產之就地加工製造。

2. 鼓勵墾牧 鼓吹大規模之移民墾荒，與經營畜牧，實施軍區屯墾制，利用集團勞力，開發農利，恢復並增加牛羊馬匹與農村各種副產物（如豬魚雞鴨之類）之生產，同時提倡各省所有荒廢土地之開墾與耕作，以地無曠土為目標。

3. 開發鑛產 調查鑛產狀況，及摧毀束縛鑛業發展之原因，建議政府改善鑛業法規，鼓勵鑛產投資，扶助鑛商之獨立經營與自由發展，以闢天然之富源，而容納衆多之勞力。（說明）總理有言：鑛業為物質文明與經濟進步之最大主因，中國過去鑛業可謂一事無成，地方官吏與人民，往往加以阻礙，此後務須採用積極之保護與獎勵，首宜考慮鑛業條例之改善，以減輕負擔，便利開採。保障投資為主要，除有關基本工業之少數鑛產外，應一概獎勵民營，尤應歡迎外資，同時禁止地方政府及特殊勢力把持鑛權，與民爭利。

4. 提倡徵工 贊助政府實施徵工制度，鼓勵民衆參加義務勞動，尤以開發道路、修治水利、培植森林、開闢墾地，為徵工之基本工作。同時，實施兵工政策，與徵工制並行，使軍額補助各地徵工任務之不足，並為建設地方公共工程之倡導。（說明）築路、浚河、築堤、植林、墾荒等等，均為開發天然富源之必要條件，且需要多數勞力，宜以徵工制度行之，吾人主張全國成年民衆，均應有對國家，對地方服役之義務，宜由政府明定成年民衆，一生對國家服義務工役若干月之期限，及每年為地方服義務工役若干日之期限，前者從事於較大規模之公共工程，後者則為本縣區域所在農村作有關農田水利，道路衛生公共建築等等之工作。又各地實施徵工，必先之以宣傳與訓練，而繼之指導與實施，必須告以利益，且為之準備一切，（例如食物、住所、工具之類）。事先必有負責人員與機關為周到之設備，使時力不致延曠，勞動出於志願，則久之自成習慣。

5. 促進工業 對農村簡易工業，及農產品加工製造之簡單工業，提倡就農村或其附近，按合作系統經營之，

，對於一般工業，由政府分別保護並獎勵之，一面設立勞資調節機關，遇有勞資糾紛，予以公平調處，並須賦與該機關以最後強制執行之權，藉以保障企業之安全勞動者之工作。

6. 調節消費 統計各地其農村之消費品種類數量，力謀供求之調節，必須消費者盡量生產；不能生產者，盡量節約其消費。此項工作，須由當地職業團體及合作社協力進行，並須取得進口業同業公會之援助。（說明）此項之主要目的，在防止內地與農村資金之耗溢，其進一步的用意，則在謀對外貿易輸出之平衡。故便利原料輸出，減少輸出品之負擔，解除輸出品之困難，亦為本運動任務之一。應徵求出品業同業公會之協力贊助。

7. 流暢貨運 一方面盡量發展各省，各縣區間之道路交通，改進水陸貨運；力謀貨物流通之便利，一方面設立各重要地區之主要農產品，如棉麥米絲茶等之公共倉庫，與運銷機關。

8. 調整金融 鼓勵民間之儲蓄，活潑資金之融通，由政府執行健全之貨幣政策與匯兌政策。

(三) 勞動服務 新生活運動促進總會，為實現勞動服務起見，擬將所有各種新生活工作活動團體，一律編為勞動服務團，由軍隊、憲警、黨政機關服務人員，學校師生，社會團體各業領袖，本勞動服務的精神，推行生活軍事化、生產化、藝術化三方案，由主管人員負責組織，務使所屬人員，每日為社會勞動服務一小時。勞動服務團組織大綱中所規定的各項運動，共計二十一項，與自治法規中所規定的地方自治的工作，相提並舉。所謂生活軍事化，生活生產化，生活藝術化的推行原則為：

甲、生活軍事化的推行原則

1. 精神方面，喚起尚武愛國的精神；
2. 行動方面，注意迅速整齊的行動；
3. 生活方面，實行簡單樸素的生活；
4. 習慣方面，養成遵守紀律的習慣。

乙、生活生產化的推行原則

1. 資金方面，崇尚節用與儲蓄，務求社會資源之增益；
2. 勞力方面，注意惜時與操作，務求量的增加與質的充實；
3. 物質方面，注重國貨的提倡，務求物品的撙節與愛護。

丙、生活藝術化的推行原則

1. 待躬方面，務求嚴謹謙和；
2. 待人方面，務求誠摯寬厚；
3. 處事方面，務求迅速精到；
4. 接物方面，務求儉約清廉。

8、縣制改革運動

縣組織法頒行以後，經過數年實行的結果，縣政組織既未能發揮效能，而地方自治，推行更未能盡如所期。一方面，固然是爲了環境關係，而制度本身未盡切合實際，亦爲一重大原因。於是各方爲謀改善此項缺點，以健全地方基層組織起見，乃有縣制改革運動。而「裁局改科」，「分區設署」，「推行保甲制度」等，因之次第見之實行。唯「推行保甲制度」，雖亦針對當時縣制缺點，而有所改進，然其爲完成安內工作，着重自衛，尙非專對縣制改革而言。祇可認爲應變的臨時措施。故當時還沒有以推行保甲制度爲改革縣制的主要課題。（新縣制才把保甲制度明確的規定於自治範圍裏）。現在祇就「裁局改科」「分區設署」等，分別撮述：

甲 裁局改科 依縣組織法之規定，縣政府除縣長外，僅設秘書一人及科長一人或二人，一切行政則分由各局辦理，此乃仿照委員制之精神；但以「各局駢立，規模擴張，更不能不分科設課，濫置職員，以張皇門面，於是地方經費，悉撥之以養此各局之冗官，尙處不足，致各縣預算中，祇有機關費，而無事業費之可言」。

覽二十三年十二月三十一日南昌行營訓令）所以，當第二次全國內政會議，總裁提出修改地方行政機關組織案，關於縣政府部份，其辦法第一條，即：「縣政府各局，應改爲科，科長由縣長選選合格人員任用，呈請主管廳加委；科員由縣長委任呈報主管廳備案」。同時，內政部之縣政改革案內亦云：「救濟之法，惟有將各局併入於縣政府，使縣政府成爲一整個機關，縣與局間，不另行文，各局長與科長秘書等均爲事務人員，由縣長選選合格人員向省政府呈荐任用，受縣長之統一指揮。同時指定，縣政府之各局科，以合署辦公爲原則。」當即由內政部錄案呈請行政院通飭各省遵辦。當時南昌行營以剿匪省份各縣爲集中權責起見，尤有裁局改科之必要。故於二十三年十二月三十一日，亦頒布剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，訓令豫、鄂、皖、贛等省政府，遵照辦理；並限於三個月內，一體實施具報備查。大綱要旨：1、集中權責；2、充實組織；3、教建合一；4、警衛聯繫；5、稅收統徵。裁局改科辦法，在豫、鄂、皖、贛等省實行後，頗見成效，行政院乃參照實際經驗，將原辦法大綱略予修正，於二十六年六月，復公布縣政府裁局改科暫行規程，令飭各省施行。

乙 分區設置 縣以下之組織，依縣組織法及區自治施行法之規定，以區爲最高級。惟自施行以來，不特未見成效，且弊端百出。民二十一年八月間，豫、鄂、皖三省剿匪總司令部，爲加強區之權責起見，制定剿匪區內各縣區公所組織條例，認定區長爲委任職，並規定其職掌。二十三年十二月二十八日，南昌行營復制頒剿匪省份各縣分區設置辦法大綱，令飭剿匪省份遵照施行。其用意在於加強自衛能力配合軍事需要，該大綱要點有五：1、名稱改正：一律改稱「區署」，藉以表明爲自治之行政機關；2、組織擴大：除區長外，得設區員二人至四人，書記一人，助理書記一人，錄事二人，區丁二人或三人；3、提高地位：以有縣長資格者充任區長，並須迴避本籍；以有相當學識或經驗者充任區員；4、明定職掌：所有區中保衛安甯、調查戶口、訓練民衆、指導合作、推行教育、清丈土地、實施工役，以及一切農村水利等建設工作，及區內衛生、公安、交通、經濟、財務之一切歸政，統由區長兼縣長之命負責執行；5、經費增加：編制分爲三種，甲種區每月經費三百九十一元，乙種區每

月三百二十六元，丙種區每月二百六十三元。

二十四年一月，行政院准南昌行營函送上述辦法大綱，當即令飭內政部核議，將該大綱通行各省參照辦理。內政部奉令後，以行營所頒辦法與本部在第二次全國內政會議時，所提改革縣政各案，不謀而合，惟行營辦法，本係爲剿匪省恤而設，以通行全國不能不稍事變通，因擬訂縣政府分區設置暫行通則，力求富於彈性，俾全國各縣均得適用；並提經行政院院會通過。按該項通則，對於區劃一職掌、人員、經費各項，均有原則之規定。茲分述於左：

1. 區劃 各省區制之劃分，少則五六區，多則十五六區，區數過多，殊屬分散人力財力，依分區設置辦法，規定就原轄行政區域，劃分三區至六區，以符集中人力財力之原則。至劃區之標準，須參照下列辦理：（1）土地之天然形勢；（2）行政管理之便利；（3）戶口與人口；（4）鄉數與鎮數；（5）工商業狀況；（6）交通狀況；（7）治安情形；（8）公有產物狀況；（9）建設計劃；（10）人民習慣及其他特殊情形。

2. 職掌 因區署爲行政機關，而非自治組織，故其職掌，亦係屬於行政範圍。照該暫行通則規定，區署依縣政府之指示，辦理下列各種縣行政事務，但對於民刑訴訟案件，不得受理裁判：（1）關於編查戶口，訓練民衆，保衛地方，及整理土地事項；（2）關於推進教育、衛生、合作、及農田水利事項；（3）關於宣達政令及調查報告區內各種情形；（4）其他縣政府認爲應交辦之重要事項。

3. 人員 按舊制區公所置有區長，助理員及雇員等，與區署制之設區長，區員，書記，原無二致，僅其委任程序及人選資格則不同，該暫行通則規定：區長由縣長提出，呈請省政府委任，其人選須年在二十五歲以上，並具有下列資格之一者，始得充任：（1）具有修正縣長任用資格標準實施辦法內規定資格者；（2）具有公務員任用法第四條各款資格之一，或曾任委任職一年以上著有成績者；（3）曾受區長訓練，並曾任區長一年以上，著有成績者。

區員之任用，則由縣長遴委合格人員充之，或指派縣政府科員兼任，至區長，區員之待遇，須與各該縣政府科長科員相等。

4. 經費 按舊制區公所之經費，大都係由各縣地方款內之自治經費撥充；其經費能否充足，全視地方稅收之能否旺收以爲定。故其經費，常在不可知之數。分區設署辦法，對經費之籌措，極爲注意。故該通則規定區署之行政經費，應爲縣政府經費之一部。由縣政府編制預算，依法呈請核准，先就縣政府裁局改科節餘經費，及原有區公所辦公經費支配抵補，不敷之數，由省府補助，不得就地籌措。其餘純粹地方公有款產，應用於地方公共事業者，由該區所屬鄉鎮，公推地方公正士紳，組織款產保管委員會管理。

9. 縣政實驗運動

民二十一年第二次全國內政會議，以縣政改善實爲管務之急，但因我國幅員之廣，人民之多，宗教之別，習俗之殊，經濟文化之差，都市腹地之異，若以同一政令，普及全國，欲期推行無阻，洵屬不易；因擬就各省適當地點，設立縣政建設實驗區，以便集中人力財力，就各項事業之需要，權衡緩急輕重，詳定計劃，實際實驗，逐步推進。實驗區辦有成效，其他各縣即可依照辦理，比附進行。由內政部提出專案，附具各省設立縣政建設實驗區辦法，一併提經大會議決通過。旋由內政部呈由行政院轉請中央政治會議於二十二年七月議決准予備案，函由國民政府令飭施行。該項建設實驗區辦法的內容，（一）爲實驗區之範圍：原則上規定以縣爲單位，但必要時亦得擴充爲數縣，以具有（1）該區情形可代表本省一般情形者；（2）交通便利，地位適中者；（3）以前辦理自治，較有成績者；（4）地方有領導人才，且能出力贊助者；（5）實驗場所有相當設備者，始爲合格。（二）實驗區之組織：與一般縣政府不同，其特點有三：（1）實驗縣政府，爲應事實上之需要，得設立縣政建設委員會；（2）實驗區之行政範圍，在一縣者，由縣長負責；在兩縣以上者，由各該縣長負責，於必要時，並得另組區公署，設區長官一人，總攬實驗區內一切行政事宜，縣長或區長官，由省政府選擇學識優良，經驗豐富之合

格人員充任，區長官簡任；（三）實驗區之設施，在完成整個之縣組織，故對縣行政組織，及縣下之社會組織，均應加以注意；（四）實驗區之權限：實驗區內縣政府之權力，應比一般縣政府之權力擴大，實驗區執行中央及省之法令，確認有礙難者，得斟酌變更之，但須呈轉中央核准備案；（五）實驗區之經費：應就地方收入（即凡國家收入以外之一切省縣收入，均包括在內）款內保留百分之五十以上充之；（六）實驗區之實施方式與程序：應分行政整理時期與地方建設時期。

至實驗縣施政之方式又是如何呢？內政部於二十二年八月間通令各省政府，於最短期間，須籌設實驗縣，或縣政建設實驗區，想在縣政制度上及縣政政策上，打出一條通路，然後再推廣到其他各縣，當時對於實驗縣施政之方式，曾決定下列各原則：（一）一切設施，須根據現實環境之需要與當地人民之程度定之，勿重形式，勿求速效；（二）隨時隨地與其他各科專門團體及機關分工合作聯絡進行；（三）從各種實驗事業中，訓練人民，培養專才；（四）辦理地方行政及負責人員，對於書面報告，表式填寫，以及不切實際之標語口號，宜力求減少，務須深入農村，設法解除人民痛苦；（五）注意人民團體組織，輔導人民自動進行；（六）採取「政」「教」「養」「衛」合一精神，以整個的計劃，謀農村之復興與發展；（七）一切事業須以改善人民經濟生活為起點；（八）辦事力求簡易與普及。

自民國十五年以來，各地方人士多從事於農村建設運動，先後成立團體六十餘處，其中較著者，如中國軍民教育促進會，山東鄉村建設研究院，江蘇教育學院，中華職業教育所，河南鎮平之民團等，以上各團體之性質，雖不一致，要皆屬直接間接民間促進地方自治之組織。二十一年十二月第二次全國內政會議以後，內政部通行各省設立縣政實驗區，以山東鄉村建設研究院所在地之鄆平，中國平民教育促進會所在地之定縣，劃為山東、河北兩省之縣政實驗區。由農村建設運動，而轉入縣政實驗運動，牠的動機和目的，我們也有明瞭的必要。改革縣政成為試驗地方政制的中心問題，但改革縣政的動機和目的在那裏？從直接方面說：由於東北四省的淪亡，國人

都感到有勵志圖強的必要，而圖強的唯一辦法，非先從政治着手不可，尤其非從政治的基礎——縣——着手不可。所以縣便成爲改革政治的起點。認爲充實縣的行政能力，使中央和省的政治作用，可以經過縣的組織到人民身上，也就是使縣政府成爲行政上的靈活有力的機關，實施一切法令；從間接方面說：是由於農村經濟的破產，使整個中國經濟，陷於崩潰解體的状态，於是引起許多的鄉村建設運動。可是因爲鄉村運動的急進，在教育經濟自衛等鄉村問題上，已發展到非知縣的政治力量掣頭，不能再前進的地步。於是鄉村運動更進而爲縣自治單位的階段，和縣政改革合流而爲一，前者可謂爲行政而改革縣政，是政治的；後者可謂爲自治而改革縣政，是經濟的，也可以說爲人民謀幸福的。

各省依照建設實驗區辦法實行者，據內政部統計調查第九期載，全國已成立的實驗縣有十八處，就中以河北定縣，山東鄒平，江蘇江甯，浙江蘭谿四縣爲最著名。這些實驗縣，根據了什麼來「實驗」呢？麥柏流先生在其所著「實驗的意義及其使命」一文裏，（見政治評論一五一號）告訴我們，實驗縣有以「社會教育」「哲學」等等各行其是的方案，爲多種多樣的縣制和縣政建設的試驗。

前面已經說過，全國已成立的實驗縣有十八處，現在把牠列表如下，然後再把最負盛名的幾個實驗縣敘述一下，「實驗」結果，多少總值得作爲我們重要的參考的。

山東	江蘇	山西	山東	山西	山西
鄒平	江甯	陽曲	太原	榆次	陽曲
梅思平	梅思平	張敬顯	陳迺蓉	楊如梅	孫則讓
縣名	縣名	縣名	縣名	縣名	縣名
縣別	縣別	縣別	縣別	縣別	縣別
省別	省別	省別	省別	省別	省別
縣長姓名	縣長姓名	縣長姓名	縣長姓名	縣長姓名	縣長姓名

(甲)江甯與蘭谿 江甯於民國二十二年二月特劃爲自治實驗縣，第一任縣長梅思平，(中央政治學校行政系主任)，他帶來了許多中央政治學校大學部畢業學生，作行政的新的「實驗」。而這實驗區，有三大特殊點，利弊互見：

一、江甯自治實驗縣，直隸於江蘇省政府，由江蘇省政府聘任委員九人至十三人，組織縣政委員會，代表省政府負責全權，指揮監督縣政之推行，縣政委員會成立後，推委員一人兼任縣長；

二、依據江甯自治實驗縣政府暫行組織條例規定：「縣政府得發佈縣令，並經縣政委員會之核准，得制定縣單行規則」；

三、江甯稅收須提解省庫，所有經費作爲該縣建設之用。

這三大特殊點，固有較高之地位，廣大自由決定權，及較寬裕之經費，尤其縣政委員會的委員，如羅家倫，

雲南	雲南	雲南	雲南	雲南	雲南	雲南	雲南	雲南	雲南
玉溪	保山	昭通	昆明	昭通	保山	蘭谿	蘭谿	蘭谿	蘭谿
			高仁夫						
			歐陽洪烈						
			劉紹誠						
			雲南						
			察哈爾						
			宜化						
			景佐剛						
			宜良						
			定縣						
			呂復						
			胡次威						
			杜光遠						
			濮耀東						

陳立夫、葉楚傖、張道藩、余井塘、吳挹峯、梅思平、陳果夫、李範一、劉震東、葉秀峯、劉允衡等，均係黨屬要人，設施上易得中央之贊助，得以不受行政設施牽制與經費困難之累，以盡力於改革事業。然而省縣的關係問題，據梅思平說：「省縣關係一問題，根據兩年實驗的結果，感覺得像江甯縣那樣的放任是不行，而現在一般縣所受的監督，又嫌太嚴些，要增損於兩者之間，得到中和的地位，最好由各縣自定施行方案，經省核定後，在方案範圍內，給各縣以相當的自由。同時各廳分配技術及視察人員到各專員公署，就近指揮監督各縣，這兩種辦法，或能改善省縣關係問題的一部分」。又「江甯稅收，無須提解省庫」這一點，也有人認為不當、以為：固然為達制度實驗目的，諸方面須使較為寬裕，以便易於着手，然而如江甯年有百萬收入縣份，稅款不解省庫，試問省政何由推行？

實驗縣第一步措施，為裁局設科。實驗縣改革成立後，深感人民經濟生活之困苦與無組織，實為自治不能推行主因，是以實驗自治，必須養教兼施。顧欲養教兼施，須先有一廉潔與強力之政府。故首先裁併財政、教育、建設、公安、土地各局，於縣政府設民政、財政、教育、建設、公安、土地六科，以求指揮敏捷，行政效能增加。這點在蘭谿實驗縣成立後，亦採同樣措施。

這種由「直綫制度」改為「總攬制」的縣本身的組織，樞底好壞如何呢？據胡次威先生（蘭谿實驗縣縣長）說：「也並不是沒有弊處，不過弊少利多罷了。」好處：（一）權力集中，（二）人材集中，（三）減少時間與金錢的浪費。壞處：就是縣長和秘書的人選，發生問題，萬一選任不當，其弊更甚，此外連帶有幾個問題：（一）改科後，縣預算如仍舊分立，縣長仍無斟酌施政的作用；（二）科長的人選，改科後如仍由各廳直接委任，其弊較局長制更壞，至少須由縣長遴選，呈省加委，最好由省府公開甄選，公佈一名單，由縣長就名單中遴選；（三）縣改科後，同時省的組織，也要有相當的集中，否則縣政府將無所適從了；（四）須給縣長充分的事權，以發揮其作用，省應對於縣，不必時時監督。

「改局爲科」後，第二步工作是着手於整理財政公安，到了財政公安上了軌道，乃轉注意於教育及建設，前者求其普及，後者重在生產。並劃分期限，以二十二年二月至十月爲整理財政公安時期，以後爲發展教育建設時期。

至江甯實驗縣改革實況，可分爲（一）民政（二）財政，（三）教育，（四）建設，（五）公安，（六）地政六項，茲依次略述其梗概。

（一）民政

1. 自治行政

一、廢除閭鄰實行村里 那時自治制度強分區鄉（鎮）閭鄰四級，有責任不專，手續繁什，層次過多種種弊害，江甯實驗縣因於二十二年六月，廢除閭鄰改行村里。

於鄉鎮之下設置村里，以構成鄉之村落爲村，構成鎮之衝市爲里。村里得沿用原有名稱冠以某某鄉鎮，村里之範圍，就原有之自然形勢畫分之。村里住戶在一百戶以內者，設村長或里長一人，超過一百戶者，增設副村長副里長一人，超過二百戶者設二人。零星住戶，得由鄉鎮長商同區長併入鄰近村莊編成一村，村里長均爲無給職，其職權如下：（1）辦理法令範圍內之一切自治事務；（2）辦理縣政府區公所鄉鎮公所交辦事務；（3）排解民衆糾紛；（4）代表民意，陳述利弊，以供政府與革之參考。由村里公民組織村里會議，其職權如下：（1）選舉及罷免村里長副；（2）制定或修正村里自治公約；（3）議決村長或里長交議事項；（4）議決村民或里民提議事項。此種改革的效果，有如下述：

村里制實行後，計全縣二百九十五鄉鎮編的二千零四十九村里。施行以來，雖因人民自治觀念不强而感召開村里居民會議之不易，惟於推行自治事業尙能無阻，其顯著改革之效果，扼要言之，計有兩端：一爲恢復自然村里，切合民情習慣，一爲增加行政效能，便利自治設施。

二、設置實驗區及實驗鄉 二十二年七月，江甯擇交通較便利，人材集中，經濟較富裕之第九區為實驗區。集中全區財力人力使自行議定日行建設，由縣府於該區內聘請公正人士九至十三人，為設計委員會委員，其議決事項，交區公所呈准後實行。在江甯整理鄉鎮廢除區公所之後，以和平、萬山二鄉為範圍，設有農村改進委員會，是為實驗鄉之設置。農村改進委員會委員長在不抵觸縣府命令範圍內，有指導二鄉鄉長之權，但自治組織及行政系統均不變更。實驗鄉所從事之事業以發展教育、衛生、及農村經濟為主，其他仍由縣政府辦理。經費方面，除各方協助外，縣政府按月撥給事業費六百元。惟實驗辦理不久，值市縣劃界全鄉劃入南京市，工作乃告停頓。

三、整理鄉鎮裁撤區公所 二十二年十二月，在自治政策上確定二級制，即縣為一級，鄉鎮為一級，原有之村里，確定其各鄉鎮自治團體構成之份子，原有區之組織一律廢除。先將實驗區內原有三十鄉鎮改組為十四鄉鎮，工作顯有起色，乃推及其他各區。二十三年二月底，全縣鄉鎮悉數整理完成，改組原有二百九十五鄉鎮為一百零九鄉，市縣劃界後又餘八十八。

四、自治行政之指導與監督 二十二年七月，區制廢除後，隨立自治指導員制度。（此制前亦有之，初意祇在協助區公所處理地方自治，並非定制）全縣劃七個自治指導區。每區派指導員一人，設辦公處於該區域內，常川駐區，巡迴指導。以事務繁忙，每區又設助理員一人。自治指導員，乃為鄉鎮協辦自治，本身並不經辦事業。

五、自治事業及經費 江甯自治制度，係由上而下，故自治事業，亦多由上而下；江甯縣自治事業費，係由縣統籌統支，各鄉鎮公款公產雖定為鄉鎮自治事業費，然非經呈准不得動用。而自治行政費數額規定甚大，實為促進自治事業發展主因。

至自治行政費，未改革前，鄉鎮長月各支公費六元，依等級月增至十元，十四元不等，及鄉鎮整理後，復依等級增至二十四元，二十八元，三十二元之數。公費數額規定如此之大，為各縣所罕有。蓋當時浙江各縣民議有

「保教養衛四件事，柴米油鹽一塊錢」之笑話，故鄉保人員各能安心服務，致力於自治事業。

2. 戶籍行政

江甯改組後，因初期注力於財政及公安之整理，以致戶口調查延至九月方着手籌辦。二十二年十月一日，始從自治實驗區着手辦理，五日內調查完畢。十一月一日，乃於他區開始，亦五日內全部完成。其事前籌備：1、編造臨時概算書，計戶口調查費一萬三千五百元，戶口調查整理費九千五百元；2、製印表冊，計「人口調查表」、「戶口調查表」、「公共場所調查表」、「戶證」、「戶口登記簿冊」、「人事登記表」、「人事登記簿」、「臨時門牌」；3、確定各區調查日期，均限五日；4、劃分調查區與監督區，規定每百戶為一調查區，由一調查員（由鄉鎮長就所屬小學教職員推選）負責，監察區監察各區調查是否確實，以各鄉鎮為單位（監察員以鄉鎮長分任為原則）；5、調查員監察員人選確定後，由訓練員（以自治指導員、區長等任之）相繼為調查人員的訓練，除分發調查須知，各區復個別為口頭訓練一日；6、調查員監察員的待遇：日各給伙食費四角，成績優良者復予獎勵；7、先期特請黨部人員赴各鄉宣傳，使人民明瞭調查意義；8、調查之前頒發臨時門牌，俾調查便利與將來門牌的根據。這些準備工作已完妥後，自治實驗區，即依規定於十月一日開始調查，縣府主管人員，都分赴該區視察指導，故能如期於五日內完成。下月初其他各區也開始進行，亦均如期完畢。各項表冊內各鄉鎮公所及區公所登記整理，各區公所作成簡明統計，連同表冊彙送到縣，這時戶口調查工作才告終了。戶口調查後，縣府更發給各戶戶證，封面載明各戶之人口簡明履歷，戶證之內則存置出生、死亡、遷移，人事登記表三張。此外，對於抽查，頗有戶口抽查辦法，以各區保衛團訓練員兼負其責，定期三月，月予津貼。關於調查表格之統計，決定製成「人口總表」、「人口識字程度統計表」、「職業分類表」、「人口婚姻狀況統計表」、「人口年齡統計表」、「人口殘廢狀況統計表」等六類，統計完竣之後，再行編次排列，以備隨時查考。

3. 社會行政

江甯改制，首重衛生改革，同時，舉辦鄉鎮倉儲，改良風俗，亦不遺餘力。

一、衛生設施 全縣各鎮市地方，對於公共衛生，與內政部、衛生署合作，分別在江甯鎮、湯山、上新河、萬山鄉成立衛生所；在板橋、西善橋、孝陵衛、六郎鎮、燕子磯等處設衛生室，另於各警察所指定衛生警察一名，負取締妨害衛生之責。主要的工作，為環境衛生；如改建公廁，飲水消毒等；為醫療工作；有出診及巡迴等；為婦嬰衛生；如健康檢查，免費接生，嬰兒會母親會等；為學校衛生；為衛生宣傳；為防疫工作。

二、糧食管理 該縣糧食如米麥，連年豐收，當地米麥，外受洋米傾銷，內感運輸困難，不免穀賤傷農，加以糧食行抽取佣金，成本增高，無法輸售。乃擬籌設糧食管理處，舉辦食糧行登記，以資取締；並組織運銷合作，以謀推銷；辦理各種倉儲，以資平糶；勸行穀米檢查，以利生產。又訂定各鄉鎮倉派收積穀辦法，其成績用為鄉鎮長考成一種。

三、改良風俗 首先頒佈取締廟會暫行辦法，但未能絕對禁止。乃採逐漸改進辦法，利用集會舉行農具展覽、耕牛比賽、種籽陳列等，於是「一方可使人民享有正當娛樂，一方亦與農民交換農具觀摩農產之機會。此外，關於搶孀惡習，亦嚴加禁止。

4. 保衛行政

江甯改組後，對於保衛團，作如下的改革：1、組織方面：二十二年六月裁撤縣保衛委員會，將全縣保衛事宜，統由民政科籌劃辦理。總團部雖有機關，不另設經費，事務由民政科職員兼任，改組區團部，由區長兼區團長；2、訓練方面：將「保衛團特務訓練班」，改為「保衛團訓練所」，區設「團士教練所」；3、宣傳及調查方面：一方赴鄉鎮宣傳保衛之意義、組織及利益，一方復調查臨時保衛團，查驗自衛槍炮，經烙印換證槍枝達二千餘枝，及調查壯丁全縣共七萬人。

(二) 財政

i. 地稅

一、整頓征收機關 舉辦土地陳報以求真確冊籍，一方改組糧糧將元甯兩糧合併爲「地稅總徵收處」，（江甯過去田賦係由財政局設糧征收。其原屬上元縣境者爲「元糧」，原屬江甯縣境者爲「甯糧」）爲便利人民輸納，於縣四鄉設分徵收處四，稅收暢旺時，並設增臨時分處。主任直接對縣府負責，司帳由縣府直接派用，出納、管冊、管串等職員，由主任荐請核用。以前之糧書冊書及財務警、催徵吏，均嚴加甄別，酌予留用，規定薪水，施以訓練。

二、改進徵收制度 1、廢除私收代完辦法，實行自封投糧；2、改進催徵方法，於土地陳報完竣後，以鄉鎮長爲督催員，按其徵收成數大小，酌給公費；3、改進徵收方法及完納手續；4、訂定徵收處繳款及報告手續；5、考核徵收人員；6、嚴厲監督徵收處。

三、統一科則稅率 江甯田賦稅目繁什，科則紊亂，稅額參差爲全國冠。改組後，逐漸歸併種種繁複離奇之科則，將銀米正稅折合銀元，帶徵附稅按畝計算，於是將全縣四十餘則田地，一律併爲三等九則，取消正副稅名稱，實行一條鞭統一稅制。

四、改訂徵收冊串 土地陳報完竣，即以土地清冊爲根據，以簡明爲主，將冊串格式內容重行改革，並以鄉鎮爲單位。通知由單載明該戶所管田地等則，背面載明納稅須知及稅率一覽表，以使任何人接到串票均可核算明白。（過去催征吏所查造之徵冊草簿——俗名春冊，內容簡陋虛偽，僅填業戶姓名，田地畝分。）

五、改訂徵收帳簿 改革後，對於收稅，管冊，管串等部份應備之簿記，均制定格式，且加以明晰規定，系統分明，功用各殊，記載簡捷，查帳便利。（過去糧糧所用帳簿，均私藏密置。）

六、田畝整理及歷年徵收成數 江甯田畝數額，過去漫無稽考，每年冊串及推收過戶任憑書吏填報。江甯田畝經一年查核更正業已全數辦竣，共計全縣一百三十萬畝。徵收成數，二十二年度經土地陳報後，已徵至九成以

上。

七、對推收過戶之規定 爲便利業戶起見，統由各該管征收處代辦，按日將掛割單送縣政府審核，由土地科繕造清冊，於每年開征二三月前，交由征收處更改徵冊。

八、徵收經費 民國以來，雖將前清甲費銀錢等項擾民之費一律取銷，改爲徵收費，並規定至多不能超過百分之十。然事實多未遵守。本縣自改革後，凡應由政府開支，而以前未予規定任其自謀收入者，均予明白規定。所有征收經費統併入全縣總預算作正開支，連同稅契及款產處經費，共四萬六千元，佔全縣總支出百分之四成五。

九、改革計劃 一爲籌辦土地清丈，一爲實行地價稅制。

2. 契稅

江甯契稅之征收，向係沿用民初舊制。稅率原爲賣九典六，後隨各項附加之增加，竟至賣十四典十以上，稅率奇重，無以負擔，於是投稅者少，白契充斥民間。現有之改革，所有附加一律免除，仍舊賣九典六稅率徵稅。特定減價期間，按賣六典三併收，每年收入已較以往增加二倍以上。關於契稅事宜，交由各征收處兼辦（辦理契稅機關，向由縣政府設處辦理），辦理手續，力求簡便。

3. 會計制度

確定新式官廳會計制度。實行縣預決算；採用統籌統支辦法，所有全縣現金收支帳簿記載，集中財政科會計股。

(三) 教育

一、學校教育 確定每鄉鎮設一校爲原則，訂定「改併縣立及鄉鎮立小學爲鄉鎮小學暫行辦法大綱」，以分設單級爲原則，鄉鎮公所應設學校內，各鄉鎮設立鄉鎮教育委員會；確立中心小學區制度，劃全縣爲十學區，每區成立中心小學一所，一方指導監督區內小學及私塾，一方做示範工作；提倡鄉鎮自動設校，創立「民辦教育

方式」經費就地籌措，其間幾經努力已成立百餘所。復籌設訓練班，造成師資，規定縣補助費以裕經濟。調查私立小學，並通知各學校限期立案，成績優良者，給予補助金，以資鼓勵。小學教育端倪略具後，乃創辦縣立中學，內設高中師範科，其設施方針為注重基本訓練，勵行師生共同生活，實施生活教育（側重勞作及集團生活）輔助地方教育研究事宜。

江甯自市縣劃界後，有八十六校鄉鎮小學私立小學二校，學生一萬零八百人，學生數較前增加五倍。

二、社會教育 江甯過去社會教育，皆由專門社教機關辦理，計有機關七所，而成績未著，制度不良，實為主因。改組後，首先確定：所有社教工作，皆由學校辦理原則。其理由：（一）完成整個教育；（二）使鄉村學校，能成為鄉村社會活動中心；（三）使社教本身易於實施；（四）節省經費；（五）易於普及。原則既定，乃分期將各機關裁撤，其試驗工作亦有數種：（一）造林、全縣已植六十四萬株；（二）種痘受種達六千人；（三）設問字代筆閱書報處。經此次試驗成功，益信社會教育學校教育打成一片原則之可行，乃於二十二年度着手實行，一方確定學校社會事業活動範圍，劃定校區；一方確定工作標準，而以生計、健康、道德、語文、政治五種教育為目標。

各學校所辦事業有：（一）農場八十二處；（二）民衆運動場一百零二所；（三）民衆閱書報處百十二所；（四）保健所；（五）公園三十所；（六）民衆夜校百零三班。其他不需經費，如問字處代筆處百十二所，改良民衆茶園三十六處，合作社四十八所，壁報五十五處等，皆年餘經辦社教之結果，而經費仍為原有數目。

三、私塾教育 確定私塾教育，為義務教育之一種，併入學校系統範圍內，目的在將所有私塾改進達到簡易小學程度，其步驟：（一）調查，全縣共有七百六十五所，八倍於學校，塾童一萬四千二百餘，三倍當時學校數，社會上影響之大，可以想見；（二）檢定計合格塾師四百五十餘人；（三）取締及改進，對檢定不合格或未經驗定者，限一月內完全取締。具體改進方法，除每月視導員及中心小學校長切實指導外，更加訓練，又以學校為

輔導中心機關，二十三年二月更設私塾獎勵金。

四、視導制度 關於視導制度之改革，在視導作用上，兼重視察與指導兩項工作。視導人員，取消督學教務，另設教育視導員數人，負視導全縣教育之責。此外，各區中心小學校長，亦兼視導作用，視導對象，包括學校教育及社會教育，視導效能因以提高。視導組織，有視導會議各區輔導會議，藉以促進視導工作。

五、師資與經費 師資方面改組初，即已感覺人材缺乏，特暫定兩項治標方法：第一、舉行教員登記。第二、實施訓練。共舉辦小學教員講習所兩次，待遇方面，較前提高，教員月俸二十元至四十元。經費方面，定為十六萬，用於初等教育者十二萬七千。注意監督其用途，各校帳目，每月均須按規定報銷。

(四) 建設

較大建設工作開始，乃在財政整理就緒之後。

一、公路 江甯近鄰南京、京杭、京蕪、京婁，國道皆在境內，故交通尚為便利。然最大缺點，東南部尚無公路，鎮興鎮聯絡又感不便。故確定三年築路計劃，期以經費五十萬，完成縣交通網；現已完成者，(一)建築京湖路、土方工程用征工建築沿線五里，概須應徵，全路旋可通車，耗款十五萬元；(二)建土山大橋，用款三萬五千；(三)建築東丹路；(四)建郊外路，用款九萬，由參謀本部負擔；(五)翻修和燕路。

二、水利 秦淮為縣境最大河流，灌溉區域，佔全縣水田面積之半。故談江甯水利，當以秦淮為首。秦淮亦山湖，乃調劑河水之樞紐，年久失修，省令句容、溧水、江甯三縣會同辦理，籌備徵工挑挖。此外，疏浚南河，工程告竣，需款凡二萬三千元。至疏浚護城河，則因社稷民夫過少，民衆缺乏訓練，無組織而告失敗，暫時停止。各區水利工作，規定振興全縣水利時期，除築路各區外，全縣壯丁皆有參加水利工作義務。各區成立水利委員會，按其特殊環境，規定工作目標。又為適應經費需要，特由地稅抽取一成撥充各區水利經費。凡舉辦水利之處，旱季對蓄洩水源，均能發揮效力。受益農出達二十萬畝，遠超工程費用以上，此外防汛防旱，工程亦幾經努力。

，而其他水利工程以建造牛王壩、湯水壩、疏浚燕子磯、農河及太平河等，或續留著。

三、農村金融與救濟

(一) 湖縣鎮農民抵押貸款所：爲謀救濟農村調劑農民金融起見，乃謀設農村貸款機關，因與上海銀行南京分行合作，設農民抵押貸款所於湖熟鎮，資本定二十萬元，貸款計息一分六釐，該所組織，由上海銀行派員全權經理。營業期限暫定十年，所營業務，一爲辦理衣服、金銀抵押貸款；一爲辦理農業抵押貸款；一爲辦理銀行承認之湖熟各合作社貸款，抵押期六月，由貸款所單方估價。以上三種放款，第一項最多，合計已達十七萬元以上。營業贏利，已足維持貸款所經費，漸入自立境地。復擬遷至縣府所在地，擴充業務多，辦理信用放款，舉辦儲蓄或匯兌業務。(二) 農產抵押倉庫，仍由上海銀行供給資金二十萬，擇定十一處，於二十二年十月，相繼開始營業，由縣府設管理委員會，負全縣管理經營全責，任命會計員管理員分掌抵押業務。收押農產，暫以水稻黃豆元麥爲限。放款數額，以市價七成爲準。各倉庫開辦以來，已達十萬元。總押款額，初辦成績尚好。(三) 合作事業：創自民國十七年，除劃交市府外，計有一百三十三社，以信用合作社較多。自江甯改組後，除整理舊社，提倡新社外，擬定三大原則：一、提倡各種生產合作社；二、謀全縣各區合作事業之平均發展；三、勤加訓練。卒實驗工作，已成立養蠶合作社七社，植棉合作社三社，爲使合作社組織健全，及願及農民急需借款，則聯絡銀行，提倡耕牛會，至相當時期，改組爲合作社，計已成立七十九會。四、青苗貸款：直接扶助農民生產，間接防止厚利盤剝，貧農受惠實深。但辦理不善，則流弊甚多。故江甯辦理貸款之初，即行嚴密調查，貸款後復派員復查。結果甚爲良好。五、耕牛登記：用以限制耕牛宰殺與買賣，保護農民之生產工具，調查結果，全縣共有耕牛二萬七千餘頭，六、貸放旱種、免息貸借，用以補救旱災。

四、蠶桑事業 我國著名南京甯緞，原料大都仰給江甯。十八年前，全縣生絲產額達三百萬兩，但自十九年來，因經濟、政治諸種原因，而驟形衰落，縣府運用政治力量，科學原理，使養蠶技術之改良，與經營方式之改善，以增加生產、謀蠶作的安全爲第一要義。節省成本，提高絲質品份爲最終目的。二十二年初，與中央大學農

農院合辦蠶業指導所，改良工作，結果極爲圓滿。二十三年，乃組織蠶桑改良委員會，劃定蠶桑改良區域，設蠶桑辦事處及指導所。取締土種，調查消毒，共同催責發種，舉行蠶期指導，蠶戶貸款，共同乾繭運銷，全縣人民均知改良必要，結果頗爲圓滿。

五、農林事業 整理原有「農業改良場」，並增設二分場，創設農作改良實驗區，專從稻作麥作之試驗育種推廣事項努力。至除蝗工作，最初強制人民日捕若干，其後用鴨捕法，其害大減。治螟工作，在各地設置鐵燈，收效亦著。關於培苗及造林，亦積極努力，爲獎勵人民造林，一面調查荒山，一面將農場所出苗木，儘量無價發給人民栽植，訂定獎勵造林辦法從事提倡，而於江堤保安林及馬路行道樹亦皆積極辦理。關於農作推廣設立農作改進實驗區辦事處於土山鎮，劃定實驗區範圍，強迫區內農民採用改良稻麥種，隨時派員爲有組織有系統之指導。植棉事業，對於旱地，加以獎勵，劃定棉作改良區，由蠶桑辦事處派員指導。

六、工商調查 江甯自南京設市，所餘工商事業，大都限於小規模，然其關係鄉民消費，亦即農村經濟金融中心。縣府爲達獎勵目的，決定整理辦法，第一步在明瞭工商實況，故先舉辦工商調查後，施以登記，至二十二年十二月底，調查完畢。二、推行新制度量衡：江甯改組，對推行新制度量衡，改爲單位，分區推行，並擬定促成辦法及推行步驟，大旨爲催查各區需用新器數目，並對製造檢定新器頒發新器，限期應用，施行檢查。三、辦理漁業登記：因係初辦，漁業者又多誤會，政府借此收費，故辦理時，相當困難。四、整理各區攤販：其已有成績者，如建築自治實驗區菜市，十區公共菜場，八區涼棚，六區菜市等。

(五) 公安

一、組織 一、警察局及分駐所組織之確定，過去公安機構，以自治區爲單位，二十二年改制後，就全縣警方作通盤籌劃，構成十里距之巡邏網，及廢區後，依交通線設七局，分駐所改設十五，派出所改設十，且過去分局分所，名義雖有等差，事實上均屬縣局。爲求活動敏捷監督周密，乃公佈警察局所組織大綱，使各局局長，對

所屬分駐所巡官，有完全指揮監督權，以局為直接處理事務機關，縣政府立於純粹指揮監督之地位，故對各局力求充實，擴大職權；二、改組警察隊：江甯原設警察大隊三三制，改組之原則：1、採絕對陸軍訓練；2、改三級制為兩級制，改警察大隊為保安警察隊，又設特務隊，後合編警察隊，仍採二級制。設特務第一分隊，保安第一至四分隊，附設騎巡、偵緝各一班，合計官警二百餘名；3、改編縣政府警察，設偵緝員警，過去縣署政務警察及公安局警半係三班化身，非根本剷除，無遷善餘地，因裁汰訓練，並時與各局警士對調，探警仍由偵緝員保薦，以加重責任；4、特種警察：經初步整理，乃決定：（一）充實各警察局力量，擴大專權；（二）特種警察任務，漸由特種警察負擔；（三）求質的增進。關於第二點已設置者，有「戶籍警」「衛生警」「實業警察」等。

二、警務 一、槍械之整理，一方整理添置槍支，使各局各自一律，一方為槍支子彈之管理；二、服裝之整頓，按照內部條例，確定制服式樣，頒發領章符號以趨一律；三、訓練：一為警官之訓練，月開公安會議一次，一為長警之訓練，開辦警士教練所，警察隊輪流訓練，每隊一期，每期兩月；四、人事：關於警官之任用，純取人才主義，初改制時，又採勤調動為原則，於長警之補充，使長警不與警官同進退，以保障其職位，而警長必在警士中升充，以示獎勵，關於官警獎懲，不採法定列舉主義，而委之主管長官斟酌決定；五、薪餉：未改制前，月薪甚低，且積欠經年，然其生活反甚優裕，其來源不正常可知；現將薪餉提高，規定局長六十至九十，巡官三十至五十，警長十四至十六，警士十至十二，中分數級，悉以工作成績服務期間為升等標準。

三、司法 一禁煙：江甯禁煙廢弛，即以縣屬三新河論，開燈吸食者，占住戶百分四十以上，而警政竊敗，實其根源。改制後，厲行查禁，首重販賣製造，次重開燈零售，私人吸食更次之，此為執行效果及影響計，政策上稍有差異，計厲禁以來，平均每日破案八九十件，而其困難，一為販賣機關，不易破獲，一為法律制裁失效，偵緝雖嚴，破案雖多，然距根絕毒品之期，實尚遙遠。二、禁賭：負責官警努力結果，聚賭之風，業已大半戢止。

三、違警案件，及違警罰金：罰金之處分，由政府制定罰金聯單，凡糾處罰金之案件，均須按式詳填，月終列榜佈示，其罰金之支出，一為特許的，一為許可的，如解案費及拘留口糧是。此外按式餘額十分之四提獎。提獎支配原則，不及於公務員，限於雇員長警，不以總額為標準；四、司法公文之改革：辦理司法公文，因有時間性，自應迅速，爰製定移解犯人特式公函，後以使用便利，復規定各局所隊對縣行文格式為二，即呈解單與呈報單。他如出版物之查禁，人犯之通緝，均改為表格。五、司法警察與拘留所：司法警察目標有四：一、為求犯罪不發生或減少；二、為減輕犯罪結果；三、為破獲迅速；四、為協助司法判決效力實現。又執行司法警察職務之監督，更改良拘留所，分別男女監。

四、督察 督察工作：江甯現採分區督察制度，其原則每督察員指定兩三警區為其督察區，區內專業與該管長官共負責任。每兩月督察區變更一次，督察員除督察勤務外，兼辦理匪案，又督率巡邏，其巡邏區之劃分：（一）各警察局所隊於駐在處十里內為巡邏區；（二）各警察局以其管轄區為巡邏區；（三）縣府以全縣為巡邏區，用機車騎巡，故平時各區域有三重巡邏。

（六）土地陳報

江甯賦稅之複雜紊亂，推厥原因，皆由土地久未清查。故改組之始，即行舉辦土地陳報。然土地陳報，為新興要政，一般人民，尙莫明真義，舉辦之際，狡黠者乘機鼓惑，難免歸於失敗，故江甯舉辦之初，乃為充分之準備：一方詳加宣傳，一方參考浙省舉辦先例，採長補短，訂定各種規章表格，其與浙省不同之處：（一）免收土地陳報手續費；（二）添編戶花名欄，闔名、冊額、面積；（三）刪去地價；（四）呈驗契據。辦理程序，首先組織各級辦事處，在縣政府設總辦事處，區設區辦事處，鄉鎮設鄉鎮辦事處，次定陳報期限，在月半以內免費，逾期不陳報，即作無主土地管理。陳報手續由總辦事處，將一切印刷品印就，由區鄉鎮轉發各業戶，按項填明連同證明文件，送繳鄉鎮辦事處審查，加戳發還文件，而將陳報單送區。區辦事處根據造具土地清冊，連同陳報單

彙送總辦處，總辦處再派員抽查，同時另行派員爲科則之調查。各級辦事處均如限辦理，並令鄉鎮長負責，結無隱漏情事。土地陳報所需經費，爲一萬八千餘元。平均每畝五厘三毫，其成效：（一）保護人民產權；（二）平均減輕人民負擔；（三）確實整理田賦；（四）樹立清丈根基；（五）增加稅收。土地陳報之善後，對於無主土地，其因特殊事故未及陳報，而契單完全，得其保准予補報，對於嗣後產權之處置，於土地陳報結果後，訂定土地移轉陳報收規則，嗣後業主所有土地之一部或全部，有買賣繼承折行爲須移轉，其產權之推收分割，均須遵照規則，於移轉三個月內，逕赴該管地稅收處或地稅總收處陳報。此外，爲確實保障產權，於土地陳報完竣，抽查無訛後，即按戶頒發戶摺，憑以執業，將來舉辦清丈，即以此爲根據。

蘭谿實驗縣成立於二十二年九月四日，依照浙江省蘭谿縣政府章程規定，其設置該縣之目的有：一爲實地試驗縣政之建設；一爲實地試驗縣政府之制度。然而由於江甯與蘭谿的縣長與主要幹部，都是中央政校的師生，因之二縣實驗的目的，實全相同，行政的措施，也是一樣。蘭谿縣長胡次威先生曾說明蘭谿的立場和鄒平、定縣、荷澤三縣不同：（一）蘭谿江甯是方法的實驗，而不是主義的實驗。我們祇能在三民主義之下，來實驗行政的方法，決不能離開三民主義的立場，去實驗主義。所以蘭谿除了三民主義沒有別的主義，除了黨及政府的政策，沒有別的政策，除了中央及省的法令外，蘭谿縣也沒有特殊的法令，這一點，與定縣、鄒平、荷澤的立場不同。（二）蘭谿與江甯，都是政治的實驗，而不是社會的實驗，這又是與上三縣不同的。（三）蘭谿與江甯的實驗，是以整個縣政爲對象，並不專重在實驗民衆，組織民衆，或平民教育，像定縣鄒平那樣。這與魏思平在江蘇省政府紀念週的報告若合符節：「實驗縣所負的使命，有兩部份：一是制度上的實驗，研究縣的制度如何最適宜。二是政策上實驗，研究縣政的推行，其先後緩急的程序，如何最合理」。他又說明實驗縣的目的是：（一）實驗改制的縣地方行政制度，是不是合於目前我國一般地方環境的需要；（二）實事求是，忠實的執行中央和省政府的法律和命令，如有幹不通的，則呈請中央或省予以通融或修改。

所以在理論上，我們已可看出兩縣的同點，以下不妨再在制度上與政策上，一為探索：

就省縣的關係來說，江浙兩省對於江甯與蘭谿，都走採取一種特殊制度，成立一個縣政委員會直隸省府，給牠充分的自由，使實驗制度之改革與政策之易於推行。不過，蘭谿較江甯的自由稍遜一些。就縣府組織言，她倆同是「改局為科」的。至政策上的實驗，治女方面，江甯注重辦理戶籍，蘭谿則重視整理地政。關於建設方面，二縣有三個相同的特點：第一、與學術機關合作，研究改良農業的方法，如江甯與中大合作，蘭谿與浙大合作是。第二、與金融界合作，救濟農村金融，如江甯與上海交通銀行合作是。第三、注重公路與水利建設。同時，又是並肩的走着由上而下的實驗之路。

因為這樣，江甯與蘭谿，被譽為一對姊妹花。她倆的主張，態度服飾，幾乎完全相同。江甯自治實驗縣縣長梅思平與蘭谿縣長胡次威先生，他們都是中央政治學校的系主任，出任縣長，自然為了新縣長們的實驗。他們的主張與理論，與上述鄒平定縣不同。最大的不同之點，便是江甯與蘭谿主張由上而下，以政府的力量來改造農村，來改善農民生活，來訓練民衆的自治。他們所採的政策，大約如下所述：

(甲) 採取政教鞏固合一主義，以整個計畫，謀農村經濟的復興。

(乙) 訓練人民的組織能力，輔導人民的自治事業，以求完成地方自治。

(丙) 與其他各種專門機關分工合作，以促進縣政建設的發展。

但「大同」中，也不免有其「小異」，於「小異」中，又可見其「大同」。譬如稅收方面同為整理土地，整理田賦，整理雜稅三事。而土地整理辦法，兩縣各不相同。江甯用土地陳報，由人民自動陳報，然後按照報單造冊，時僅二月，所費亦不下一萬餘元，使田畝增多三分之二。其成功原因有三：1、不收費；2、辦事人員努力；3、人民信仰政府。蘭谿則用土地清查辦法，首先補抄魚鱗冊，次登記冊，強令抄呈歸戶冊，再次則令人民申領土地管業證，以與歸戶冊對照修正。最後，二縣皆於土地整理後，實行推收制度，以收一勞永逸之效。

整理田賦的辦法，江甯首併科則，以免浮索；次為改革徵收制，以除中飽，蘭谿整理辦法的最大原則，是將徵收權從卯簿中收歸政府。其次，是按坵製串，按畝計稅，改訂社期，增設分糧。

關於教育方面，江甯的特點，其一是鄉鎮立小學，由縣補助；其二是切實改良私塾，以補救教育的不普及。蘭谿方面唯一的特質，是注重人格教育，尤其以總理所說的八德，作公民的教材，頗有獨到處。

江甯與蘭谿兩縣縣長及主要職員，同屬中央政治學校之師生，故其設施尤為新主義之制度，乃為行政學上之新方法。即先從改革縣政對本身之組織入手，然後再以實驗精神整理各項行政，扶導人民自治，而顯三民主義政制之實現，因此，我們以為江甯與蘭谿所走的路綫是正確的。第一政治的目的，為求大同世界的實現，縣政實驗的意義，在謀推廣與普及故不宜花樣翻新各行其是。第二、現代政治的特質是提高行政部的職權。行政部的職權提高，才能樹立有能的有力的政府。在扶植自治時期，與自治開始時期的縣政，必須忠實的執行上級政府的法令，這樣才能全國一致。使各級政府如臂之使指，運用自如。第三、教養備的合一。是縣政全面的推進，三者本是互相為用，而不可偏廢的。江甯與蘭谿把握住了我國地方政治的核心，採取，教養備合一的政策。他們深知政治是聯鎖的，社會進化是共同的。江甯與蘭谿的是處，是以為新縣政的參考與仿效。但其缺點，蓋棺論定：第一是人治重於法治，仍不免蹈人存政舉，人亡政息的覆轍；第二是官治重於自治，一切由上而下，蘭谿縣之禁賭，禁娼，禁河上船娘，以及公安措施，無非又走上樹立官府威嚴的老路上去；第三、一切縣政辦的不起色，不外兩個大原因：其一，是無人材，其二，是無經費。蘭、甯二縣，以全部稅收，充本縣建設之用，經費不愁，縣府職員待遇比較別縣為高，而縣府秘書，科長的人選，又與省府預先取得默契，多數是將來縣長的候補人。前途有了希望，人材問題也解決了。同時實驗縣雖然標着奉行法令的口號，可是縣政委員會代表省政府負責全權，指揮監督，縣政之推行，事實上並不受全省性法令之拘束，這些優越的實驗條件，則是其他縣份，所絕對沒有的，而欲各縣在條件之下，以與實驗縣齊頭並進，雖至愚者，亦知其為不可能的了。

(乙)定縣 吾國人民發起地方自治運動，漸漸取得國家法令上之地位者，首數河北定縣之縣政實驗區，這與政治環境和地理環境，有深切的關係的。

定縣在河北省，有模範縣之稱，地處平漢鐵路沿綫，交通便利，中華平民教育促進會，於民國十五年，移至此地實施工作，歷時數載，一切設備，略具規模；且其目的在改善農村，普及教育，實行救濟愚、窮、弱、私四項主張，與建設實驗區的意旨，諸多符合，故河北省政府，劃定該縣為縣政建設實驗區。

定縣實驗區與縣政建設研究院，於二十二年四月同時成立。縣長是呂復先生。呂先生本是燕京大學的教授，曾任過該會議員和教育次長。在社會上，有相當資望。不過一提到定縣，誰都不會忘掉晏陽初先生，因為定縣的實驗，偏重在社會教育方面，而努力定縣社會教育的，便是晏陽初先生。而那時縣政建設研究院院長就是他。

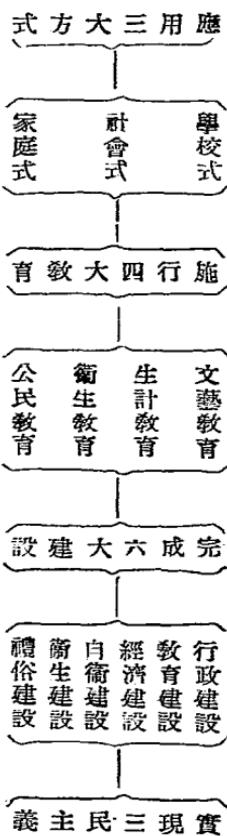
定縣之實驗，是想以政治之力量實現，晏陽初先生之所謂「四大教育」即文藝教育，生計教育，衛生教育，公民教育。因此，定縣的實驗，乃是晏陽初先生理論的實驗，故對於晏陽初先生的理論，我們必須先有個認識。

定縣改為實驗縣，其指導實驗的機關，為河北縣政研究院，該院院長，由平教會創辦人晏陽初先生兼任，所以平教會與縣政研究院的關係，極為密切，其唯一的區別，即研究院為行政學術機關，而平教會純為學術機關，只能將研究所得，供研究院實施，而研究院除研究外，可用政治力量去推動實施。因此，我們要認識定縣實驗的理論，又不能不研究平教會的主張。晏先生，在第一次鄉村工作討論會中，曾有這樣一段報告：

在定縣，我們研究的結果，認為農村問題是千頭萬緒。從這些問題中，我們又認定了四種問題，是比較基本的。這四大基本問題，可以用四個字來代表他，就是愚、窮、弱、私。所謂愚，我們知道中國大多數的人民，不但缺乏知識，簡直他們目不識丁，所以中國人民有百分之八十是文盲。所謂窮，我們知道中國最大多數人民的生活，簡直是在生與死的夾縫裏掙扎着，並談不到什麼叫做生活程度，生活水平線。所謂弱，我

知道中國最大多數人民，是無庸辯論的病夫，人民生命的存亡，簡直付之天命，所謂科學治療，公共衛生，根本談不到。所謂私，我們知道中國最大多數人民是不能團結，不能合作，缺乏道德的陶冶，以及公民的訓練。在這幾個缺點之下，任何建設事業，是談不到的，要根本解決這四個基本問題，我們便要在從事四種教育工作（參看中華許仕廉編鄉村工作討論集）。

而這四種教育，便是：一、以文藝教育醫愚，培養文藝興趣，發揚民族精神，增進科學知識；二、以生計教育醫窮，增加生產能力，增進經濟知識，訓練經濟合作，改善經濟生活；三、以衛生教育醫弱，普及衛生知識，養成衛生習慣，建設健康環境；四、以公民教育醫私，發展團結力量，啓發民族自覺，訓練自治能力，培養法治精神。推行此四大教育又分三種方式，即「學校式教育」，「社會式教育」，「家庭式教育」。他們從十九年秋學起，決定集中人力財力，在定縣作一個徹底的，集中的，整個的縣單位實驗的內容，要之，定縣實驗的目標，是在醫治愚、窮、弱、私。其辦法，是利用三大方式，施行四大教育，以完成六大建設，而實現三民主義。定縣實驗的目標，可以說，完全根據晏先生的理論。而其理論，可以列表來說明：



定縣實驗，根據了上面的理論和適應現實的要求，所有措施，正如施政方案所云：

子、實施國難教育 本省原為腹地，今者竟為邊防區域，苟人民不有自覺自強之精神，何以救國家之危

亡，故應今日之急，非從定縣人民實驗國難教育，作推行全省最初之試驗，並作全國提倡此教育之先聲。

丑、推行民衆教育 定縣人口四十萬，自十四歲至二十五歲之青年，約九萬五千八百人，識字之青年農民約二萬六千五百人，青年文盲約五萬九千五百人，青年農民爲今日農村建設之必要份子，故擬於六個月之內，盡力推行民衆教育。

寅、整頓小學教育 關於小學教師之訓練，小學教育之指導，小學經費之整理，小學課程教育各方面之改進，力求其與農民生活相應。

卯、救濟金融推行合作 一方面與當地士紳合力設法救濟農村金融，使能活動，同時從事推行生產消費信用種種方面之合作組織，使農村經濟有復興之望。

辰、清理地方財政 清理地方財政項目，嚴定收支手續，製定確實預算，以昭信用而防流弊。

巳、厲行公共衛生 定縣人民向不講究衛生，故瘟疫傳染極易流行，而白面毒物亦爲害頗大，故關於公共衛生之設施，刻不容緩。

午、改進地方公安 地方公安關係重要，地方政治上之種種黑幕，及人民之受苦懷怨，多由此而發，故須特別改進，而改進之方，首在得人。

未、整頓縣保衛團 本省當邊防之要衝，縣保衛團有重大之責任，故須積極整頓增進人民自衛能力。

定縣實驗籌備時間短暫，尙無甚多成績可言，縱有，也不過是平教會努力的結晶。不過，因定縣實驗縣的設立，使政治走上與教育合作之路，却是定縣的大貢獻。

(丙) 鄒平與荷澤 梁漱溟先生是鄉村建設派的創始人。民十九年，在山東創辦「鄉村建設研究院」，鄉建派即由此得名。而荷澤、鄒平兩實驗縣，也都由他領導下存在着。梁先生想藉政治的力量，來實現他底「村治哲學」的理論，因此，我們必須先從他底理論說起。

梁先生認爲「現在之中國問題，並不是其內部自己爆發的問題，而是受西洋文化的勢力壓迫打擊，引起文化之相形見绌之注意，而急求如何自救的問題。最近四五十年來的民族自救運動，總算起來，可大別爲一個前期，一個後期，而皆出於被動。前期運動趨向歐洲近代民主政治的路線，後期運動趨向俄國共產黨發展的路線。這兩種路線，都是西方文化的產物，我們不願民族的特性，而硬要跟人家走，當然是非不通的」。所以這兩種運動，都是始盛繼衰而終歸於無力。自其加於社會的結果言之，同樣成爲社會人民禍害。經此次數十年的徬徨失措，西洋文化勢力的壓迫打擊，乃逐漸深入，由大都市進至鄉村，而中國的病也由表面而入於裏面。至於今日，鄉村建設運動乃始應運而生。

而這鄉村建設運動，是一種社會運動，不是一種國家行政，所以牠不應該由今之政府統治，而應該由知識份子負責。於是梁先生就親自出馬，創辦研究院，主張一面吸取今世進步的生產技術與組織，以助其發展；一面吸收都市過剩的知識份子，以開發其生機。然後才可建立其自身適用的一種新組織。至建設的事項，可分爲經濟、政治、教育三大方面。雖分三面，實際不出鄉村生活的一回事。故建設從任何方面入手，均可達於其他兩面。其所謂經濟建設，便是促進農業，促進農業，又包括兩方面的事：一是謀其技術的改進，以求生產品質與數量有進益；一是謀其經濟的改進，以求生產費之低省與生產值之優厚。至其所用方法，主要的是合作。所謂政治，不主張模倣資本主義之以錢爲本，而主張「從合作這條路走去」以人爲本。由下向上，層層地建築起來。教育建設的一面，他的辦法，是將原有的行政與教育系統合併，寓政於學，實行師統政治。總而言之，他的理想，是「政、教、富、衛合一。」

梁先生在中國民族運動的最後覺悟一書裏，曾指出鄉村建設爲中國民族唯一出路。他有此信心，因之產生他底鄉村建設理論。他的理論，最大的特色有三：（一）認爲中國有中國的國情，中國有中國道德文化。要想改變中國的政治文化，就必定要根据中國的國情去進行改革，那才會成功。（二）中國社會，既爲一農村社會，農民

人數亦占人口百分之八十。且民族工業爲資本主義工業侵略力量所抑制，不能自然發展。故中國今後自救之政策，惟有從農村建設着手，發展農業經濟，以爲立國之基礎。如丹麥以民衆教育與合作事業挽回國家的厄運，卽爲中國之好模範。惟今日中國之農村，迨瀕於破產狀態，而過去國家種種設施，均以城市爲本位，無異加緊農村之崩潰。大多數農民，已陷於水深火熱之窘境。挽救之道，惟有鼓勵覺悟之知識分子，到農村去。第一步恢復農村社會組織，第二步扶助農民改善農業經濟由村而鄉而縣，擴而充之，至於全國，救國之方，卽在於此。(三)農村之改革，以教育爲首要。故在改善農業經濟之先，必先教以相當知識。使一般民衆，皆能「入則孝出則悌」，知禮守法，而不相擾，故村治應以教育爲先。

梁先生的村治主義，其理論略如上述。因之，他的施政方針，乃根據下述三原則：(甲)師統政治；(乙)富衛合一；(丙)改善經濟。

由梁先生的理論，進而作鄒平、荷澤的實驗，究竟「實驗」成了什麼樣子？因爲他是主張「政、教、富、衛合一」的，現在就這四步來看：

在鄒平正實驗着行政機關教育化的理想，用村學代替村公所，用鄉學代替區公所；縣自治的系統，就是縣政府、鄉學、村學、鄉學村學，一方面是鄉村自治機關，一方面是鄉村教育機關。關於富的方面，除從事農產物優良品種之推廣工作外，並極力提倡組織各種合作社，梁鄒美棉運銷合作社，卽其最著者。關於自治方面，除改組團警，成立民團幹部訓練所外，並分期訓練聯莊會，以養成民衆武力，使平時足以自衛，一旦國家有事，卽可爲國家之後盾。(見梁氏第二次鄉村工作討論會報告)

「梁先生的理論與實際皆不適合中國的適求。」這是莫寒竹先生的意見。他所提的理由：

第一、中國固然是農業社會，中國固然有中國的特質，但是，在帝國主義經濟勢力掠奪下的中國農業危機，決不是單靠農村本身的自救自拔所能挽救。這是稍洽經濟學的人所深知的。所以，要挽救中國農村，除

了發展農村的農業經濟外，並須注意都市的工業經濟。這樣，才能對抗帝國主義的經濟侵略，才能增加農產品的市場。第二、中國農村破壞的原因，本來甚多。農民的知識缺乏，固亦為其原因之一。但是，人民何以會知識缺乏呢？無疑的，是因為經濟生活的程度，尙未達到足以追求精神生活的程度。因之，在復興農村的時候，便應該「教」「養」「衛」同時並進。第三、鄆平縣這種辦法如果中國沒有外患，假以時日，或有相當的成功。可是現狀下的中國，能允許我們等候一段長時期嗎？因之，我們敢斷定：鄆平縣實驗的理論與實際，皆不適合中國的遠求。（見新縣政研究莫寒竹：新縣政的理論及其機構與方案的商榷）

各省縣政建設實驗區概述

各省依照各省設立縣政建設實驗區辦法，成立了縣政建設實驗區十八處。其中最引人注意者為定縣、鄆平、江甯、蘭谿等。前已分別述及。現在再將其他的實驗縣略為一說。

一、河南之輝縣禹縣 這兩個實驗縣，於二十二年十月，由河南省擬具河南省輝縣禹縣縣政建設實驗區設置辦法咨送內政部請予備案。關於實驗區各種措施，在該辦法裏規定得很清楚。該兩實驗縣的實施程序與實施原則，約如下述：

實施程序：1、分行政整理及地方建設兩時期；在第一時期，應以整飭吏治滌除積弊為中心工作；並須特別注重整理財務行政，及公安行政；2、得依各別狀況，畫定區域，選定適合於當地人民需要之中心事業，從事實驗。

實施原則：1、一切設施，須根據現時環境之需要，與當地人民之程度定之，勿重形式，勿求速效；2、隨時隨地與其他各種專門團體及機關，分工合作聯絡進行；3、從各種實驗事業中，訓練人民培養人材；4、辦理地方行政及自治人員，對於書面報告表式填寫，以及不切實際之標語口號，當力求減少。務須深入農村，設法解除農民痛苦；5 注意人民團體組織，輔導人民自助進行；6、採取政、教、富、衛合一精神，以整個之計畫，謀

農村之復興與發展；7、一切事業須以改善人民生活為起點；8、實行公民登記，以便實現民權。

二、廣西賓陽 廣西當局根據建國大綱第十八條所規定：「縣為自治之單位」與「縣自治為訓政時期主要工作」之旨，並遵照第二次全國內政會議關於各省設立縣政建設實驗區案之議決，斟酌本省政治設施之實際需要，於二十二年初，決定設置縣政建設實驗區於賓陽，直隸於省政府，主席黃旭初兼籌備處長，聘湯茂如為副處長，組織了設計專門委員會，並於實驗區中設立研究院。至實驗區之工作要項：

1、改革縣行政組織 (一) 行政方面：集中人員，集中事務行政，集中財政；(二) 財政方面：經濟公開，整理會計，改用新官廳簿記，收支保管與稽核三足鼎立，一切經濟之支配，須根據預算決算，畫定國省縣之稅收；(三) 司法方面：審慎選薦學行兼備經驗宏富之承審員，對於一切過犯，必須依法傳捕審訊判決，不壓積案件，免致勞民誤公，嚴禁械鬥報復及宗族糾刑，取締訟棍及代理人同時訓練司法警察，並改良監獄。

2、解救農民經濟破產 (一) 防治畜瘟；(二) 開導水利，酌開水渠；(三) 改良舊有農具，同時仿製外國小農企業所用新農具，廉價售與農民，並隨時考察其效用，逐次改良；(四) 倡導造林，廣西荒山荒地遼闊，且其氣候與雨量皆適宜樹木之發育，尤以桐油樹及松杉等為最；(五) 普及農業科學，良種的選擇，種植方法之改良，害蟲之消除，植物病之救治，肥料之製料與施用等切要之農業常識，除擇區分別表證外，並設法輸入民間；(六) 倡導農業製造及輕工業，農民若逕以農產品運賣他處，所得甚微，若稍加改製，如製米為糖，織棉為布，編竹為器，則可得較多之利益，若利用閒月，更從事各種輕工業，則獲利更多，由實驗區函謀提倡指導；(七) 設立農民銀行，以最低的利率，勸貧農抵苗借款，或抵押農產品借款，以濟農民之急需，並為各種合作社之經濟後盾，為農民開源節流之各種設計。

3、培養人民自治能力：廣西民團訓練，已有相當基礎，再施以國民訓練，則人民改善生活，提高知識，發揚民權之道，均可由此散發各處，已受訓練之民團，能輔助實驗區促其實現。

4、促進地方建設：人民知識提高，生活改良之後，乃有充實力量，自動參與地方建設，如鄉道網之分佈，鄉道與省道之溝通，鄉村電話之敷設，學校及圖書館之設立，農村診療之設備，區鄉公所之成立，皆可酌量入刀財力逐漸興辦。

5、訓練縣政建設人員：實驗區之創設，雖有研究實驗縣政建設工作，而其主要目的，尤在訓練縣政建設人員，如地方建設之技術人員，地方自治之指導協助人員，以及各項特種行政人員，各級縣行政人員，因有設立研究院之必要使實驗區之工作，與研究訓練計劃連貫進行。

6、最終之目的：實驗區之地方行政機關，本革命精神與建設方針澈底破除官民之界限，務使民衆了解縣政有參加之志願，有參加之機會，有參加之能力，共負完成建設之重任。

三、徐公橋鄉村改進會 民國十五年十月，中華職業教育社，中華平民教育促進總會，東南大學教育科，聯合組織改進農村生活董事會於江蘇省崑山縣徐公橋保衛團內，設立事務所，試驗改進計劃，至十六年春停辦。十七年四月，由中華職業教育社獨力恢復，繼續進行。二十三年六月底，該社以試驗期滿，交由地方人士接辦。徐公橋地方人士於接收後，組織徐公橋鄉村改進會，以會員大會為該會之最高機關，由會員大會選舉委員組織委員會，設總辦事處，處理該會各種事務。總辦事處分為農業推廣區，中心小學校，農民教育館，公安分駐所，及分辦事處等五處。並聘中華職業教育社原主辦人員，及熱心鄉村建設之人士為顧問，組織顧問委員會，負指導之責。更分設分會，以幹事會主持分會日常事務。茲述其事業概況如左：

1、公民活動——成立調解委員會，節儉會，青年服務團，小青年團，長壽會，保衛團，交通建設委員會，農村調查，公墓，測候所，雪恥館，公渡，警鐘，濟貧；2、學術活動——設民衆演講廳，民衆閱覽室，壁報，時事報告，民衆問字處，書信代寫處，民衆夜校；3、合作運動——推行經濟合作（信用合作社，小貸款，儲蓄合作，農民短期貸款，貧民貸本處）農藝合作（養魚合作，特約農家，苗圃，示範農田整錫合作）工藝合作（花

邊合作，花鏈合作）；4、康樂活動——舉辦公共體育場，公共花園，民衆茶園，同樂會，國術團，醫診所。

四、善人橋農村改進會 中華職業教育社，於民國二十年二月在蘇州舉行第七屆專家會議時，議決在善人橋辦農村試驗區，並推張仲仁，李印泉，胡春藻，江問漁，廖雨才等爲籌備員，當與縣當局及本區人士組織善人橋農村改進會委員會，於三月十七日開第一次會議，公推張仲仁爲主席委員，進行調查工作，並聘專家設計劃區及籌費問題，四閱月後，稍有端倪。二十一年八月，籌備就緒，乃正式成立，全區面積計五都，三十二圖，共一百四十六·二五方里，大小一百九十八村。全區人口據調查爲一萬五千六百三十一人。該會成立之始，會向建設廳請求開辦費一萬元，經核撥二千元，嗣又續撥二千元，旋經省政府會議通過，自民國二十一年份起，准在吳縣建設經費項下年撥五千元，爲其經常開支。該會以計劃並助成改進農民生活，促成鄉村自治爲目的，預計以十年完成此項工作。改進工作，自教育着手，故以小學爲辦理改進工作之中心，就附近二方里以內，約計五六村，劃爲一分區，共計七個分區，至其事業概況爲：（1）總務——設借貸所農家調查，農家訪問，調解委員會，閭鄰組織，指導自治；（2）農務——設農場，合作社，特約農田，農業改良會，農業展覽會，蠶業指導所，介紹副業，介紹新農具，造林運動；（3）教育——成立小學教育教育研究會，農民教育館，民衆夜校，通俗講演壁報，調查學齡兒童，識字運動，農民運動場；（4）保安——保衛消防，衛生；（5）建設——豎立路牌，修路，修理堰閘，疏濬河濱，修橋。

五、黃墟農村改進試驗區 民國十八年秋，江蘇實業廳廳長何夢麟特約蘇紳黃任之等，擬擇省會附近地方，試驗官辦農村改進事業，事爲冷禦秋所聞，亦參加合作，確定地址於黃墟。十一月初旬，實業廳聘請郝翊三，江問漁，冷禦秋等組織委員會，担任一切計劃之決定，及進行成績之檢查等事務。公推冷禦秋爲主席，並聘宋紫雲主持辦事處，負執行改進事業之責任。聘姚惠泉爲指導，隨時督促事業之改進。即於十一月二十四日，該試驗區舉行開幕典禮，該區原定計劃，第一年爲試辦期，第二年注重農村秩序之安定，第三年注重農民生計之充實，第

四年注重農民心智之啓發。最後一年須洋七無曠荒，民無遊蕩，人無不學，事無不舉，全區悉呈康樂和親安平之現象。

該區初成立時，由廳聘請專家九人，組織黃墟農村改進試驗區委員會，負責辦理，分爲設計，監察，執行三部，掌決定一切計劃，並檢查辦事處進行成績，委員會爲辦事便利起見，請廳聘任指導員一人至三人，指導全部事業之改進，並就改進區中心地點設辦事處聯合各機關團體，及地方人士執行一切改進事宜。同時規定各村推定代表若干人，組織村代表會，建議一切興革事宜，並執行辦事處委辦事件，每完成一事，即交與地方接辦。

黃墟新村本富、教、政合一主義，以改進農民生活爲目標，以富爲改進農村之基礎，建立農村經濟，解決農民之衣食住行，以教爲改進農村之方法，促進農村之文化，養成農民之德智體羣，以政爲改進農村之原則，發展農村自治，實現鄉村之區村閭鄰。改進事業，分爲五類：一曰村政，二曰農墾，三曰教育，四曰建設，五曰保安。村政爲清丈田畝，編查戶口，舉辦合作，籌募基金，訓練村民，運用四權，指導組織自治團體等，農墾爲墾荒，植桑，造林，推行新農具，發散改良種苗，提倡副業，採石燒灰，及指導種植，飼育方法等。教育爲推廣民衆教育，普及義務教育，其內容包含道徳教育，健康教育，休閒教育等。建設爲改良農田水利，建築道路橋梁，改良交通用器，裝置四鄉電話等。保安爲訓練鄉村警察，自衛團丁，勸戒煙賭，提倡衛生、育幼、養老、濟貧、救災、醫病等。

六、黃巷實驗區 民國十八年三月間，江蘇省立教育學院（江蘇無錫）以爲民衆學校，應劃定區域，分區舉辦，以自治組織，自治事業爲教材，以期人民於最短期內，能具備自治之能力，熱心於自治之事業。但此種以完族自治爲鵠的之民校，係屬創辦，其組織教材，教法及需要之經費，必須經過實驗，方能推行全國，該院同人爲審慎起見，第一步以劃一村爲實驗區，希望二年內一村之教育普及，自治完成，並將試驗所產生之結果，爲第二步計劃，定一區或一縣爲實驗區之準備，而使一區一縣之教育普及，自治完成，進而爲第三步，普及全國民衆教

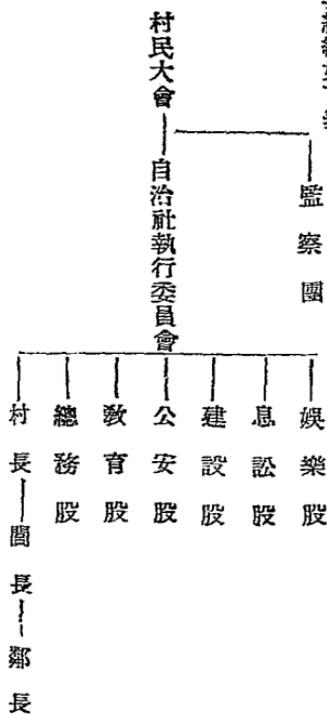
育，俾有把握，計劃既經決定，乃選定黃巷為實驗區區址，籌備成立。

該區實驗之宗旨如下：（1）實驗民衆教育之教材及教法；（2）實驗民衆教育之組織及行政；（3）實驗民衆教育之師資訓練；（4）實驗普及民衆教育之方法；（5）實驗民衆教育與籌備自治工作聯合進行之方法；（6）分析實驗結果，並研究改進與推行方法。

該區實驗之事業，分爲社會調查，健康教育，家事教育，生計教育，政治教育，言語教育，社會交涉教育，休閒教育等。

七、中山村自治社 中山村原名西司空村，在河南彰德縣城西北約八里，住宅五十餘所，居民一百十五戶，人口六百餘名，以務農者爲多。村民勤勞樸實，均能自食其力。最初該村有青年數人等辦振華小學，以學校作中心，改造農村，並聯合全村青年，組織青年社，實行改革工作，成績優良，爲村中父老所信任，村中一切事務，均能聽從青年社之指導。至民國十七年，河南省府，選以爲試辦村，並改名爲中山村。

至其組織如下表：



該社以振華小學原有之收入爲經費，其來源如下：（1）該村宗祠社地六畝作固定經費；（2）教育局補助；（3）董事臨時捐。

該社所辦事業甚多：（1）救濟無業貧民——介紹作工，分田耕種；（2）維持治安——組織自衛團，設立息訟會；（3）設立農事試驗場——試驗種植美棉；（4）舉辦合作事業，舉辦消費合作社，灌溉合作社，儲蓄合作社，買賣合作社，及生產合作社等。

八、鎮平縣村治 民國十六年，河南鎮平匪患正熾，邑人彭錫田之鄉，忽來土匪二人，要索槍械，彭怒斃之；立集壯丁佈防，匪不得逞。自此村民奮發知自衛。後彭出外，匪勢又猖獗，鄉人乃促彭歸。時彭方任河南村治學院院長，努力提倡村治，未果歸。迨十八年，旋里。鎮平民衆涕泣環求遮留。彭允之。但須富者助貲，壯者助力爲條件。鎮平村自治自此開始。初在全縣各區，普遍調查戶口，依調查結果，於農隙募集壯丁一千八百人，編爲一混成團，施以訓練。訓練期間爲四個月，每期團員一千八百人，訓練期滿，退任另募，完成五團，約八九千人，槍械服裝悉由公給，在訓練時，並公給膳食，且每人月給零費一元。其訓練方法：（1）軍事訓練；（2）民衆教育；（3）識字運動等。村治工作爲：（1）本縣或鄰縣有匪警，卽率以往剿；（2）課餘從事築路造林，而鎮平全境之縣道鄉道，因之皆寬廣平治，井然有條。道旁植樹，計公有之造林植樹，已有一百二十萬株以上；（3）勸導農民，凡國家正當捐稅，不得滯納；（4）各村各區及各縣，均設調解委員會，自二十年一月迄二十年六月，縣府未收一訴狀，縣監獄無一罪犯；（5）鎮平有織機二萬架，專織南陽綢，並爲之籌劃改良；（6）縣與鄰縣，鄉與各鄉，互通消息，聯合自衛。村治之經費來源：每畝年納麥二升，一家有田不滿五畝者免，田多者依累進法照辦，悉變價以充經費，費有餘，則翌年減收。以量出爲入爲原則。

鎮平縣村治著有成績，於是附近該縣之南陽、南台、新野、內鄉等四縣，紛起仿辦，內鄉由劉廷芳主辦，其訓練及一切工作，與鎮平略似，有團員壹萬餘，其他各縣相率仿效，河南省政府主席劉峙亦令南陽設民團幹部，

傍村學院辦法，設各縣聯合師範，以養成各縣民團教練，及推進村治人才，將由此五縣擴大爲二十三縣。

九、河南汲縣香泉寺鄉村教育實驗區 爲王怡何主辦，以香泉寺爲中心，附近之三十村爲試辦區域。成立於民國二十一年三月。該實驗區經費，以香泉寺，六度寺廟產爲基金。其實驗原則：（1）教養合一，養外無教，教外無養；（2）文武合一，無人不學，全村皆兵；（3）學治合一，鄉校爲村民之會場，鄉師爲村會主席。

實驗方法：以農業科學與農村上法術融合，以增加生產，以合作主義，整理農村經濟，增進農民生活，以瑞士之民兵制，及管子之寓兵於農爲模範，並訂立鄉約，爲舉辦下級自治之基礎。

該區以舉辦民衆學校爲實驗中心，至民國二十一年十月止，全區已設備民衆學校十一處。授課時間，或在午飯後，或在晚飯後。二十二年，又增辦師範班，訓練當地人才，以供實際需要。其事業之一般如下：（1）各班學生各組一林業合作社，並設一苗圃，專育果苗；（2）每一學生，非種成一千株樹，不許卒業，以後所種之樹，所生之利即歸該學生作生活費，此外每一小學種桑二百株，養蜂二箱，以裕教員生活；（3）春日養蠶，初夏放假收麥，事畢仍上課，以麥桿作學校手工原料，自做草帽，秋冬以後，挾槍入山打獵，兼巡看山林；（4）以香泉寺爲推廣改良畜種之中心機關，先使學生改良家畜，俾漸及全村；（5）舉辦消費合作社，信用合作社，並指派民衆學生往他村學織染；（6）農事既畢，師生共謀樂利，使無閒暇，免致荒廢，並調解爭執，以息訴訟；（7）舉行朔望打靶，並設會練習國術，使人人可以爲兵，村村皆有組織。

以上各團體之歷史較久，成績亦較著，此外尙有其他各地方團體，茲亦略述其概況如左：

1. 中冷新村：在江蘇鎮江金山寺西，係由江蘇義務教育聯合辦事處主持，於民國十九年成立，創辦合作農業試驗場，以實現改良計劃，其辦法將參加合作試驗之農家土地，平分爲甲乙兩區，甲區仍歸業主自由耕種，乙區所用種籽及耕種施肥，必須依照指導方法，不得變動，一切勞力以及收穫，仍歸業主，惟應繳租稅，由指導機關担任，若乙區收穫較甲爲少時，亦由指導機關償還其差收之代價。

2. 武村改進社：地址江蘇嘉定，民國十四年由武鎮純創辦中心茶園，民衆夜校，合作社，國術會，書報室，絲竹會，進德會等，並立十二信條，以資村民共同信守。

3. 東安農村改進區：在江蘇武進，由錢以振主持，於民國二十一年十一月創立，設信用合作社六處，及圩堤委員會，調解會，納稅會，合作倉庫，模範農場，儉德會，體育會，養老會，慈幼會，家庭改良會，風俗改良會等組織。

4. 湖塘橋農村改進區：在江蘇武進，民國二十一年九月由農村改進指導委員會及本地推舉人士辦理，推廣優良種苗，舉辦合作事業，及社會調查民衆教育，公共衛生等事。

5. 長溝村農業改進會：民國八年，由朱稚竹主持，推廣長溝六村，凡無不正行爲者，皆可入會爲會員，公推執委七人，辦理路政，水利，蠶業，農具肥料，養蠶，與學及其他公益事業，有學校公園，布廠，毛巾廠，貸款所等之設立，區內教育普及，經濟活動，堪以自治自立。

6. 長安村農村改進會：在江蘇蕭縣，由蕭龍士於民國二十年十月成立，會務分教育，康樂，公安，農藝建設各部。

7. 開弦弓生絲精製運銷合作社：由陳杏蓀於民國十六年，吳江震澤，以合作精製生絲，謀本地主要產業之發展，安定農村經濟，同時促進本地之自治及文化爲宗旨，凡養蠶農家計八九百戶，大概都加入爲社員，凡製種及購買育蠶必需品，至繅絲加工販賣，皆共同合作，由社一手爲之，其所出絲質，清潔度爲百分之九十六，勻淨度爲百分之九十二，在生產方面及社務進展而影響於地方者，都可稱成績卓著。

8. 湯山實驗區：在南京湯山，民國十八年，係江蘇省立湯山民衆教育館創辦。內政部衛生署以此爲衛生實驗區，實驗鄉村衛生工作，中央模範農業推廣處亦以此爲推廣實驗區。

9. 棲霞新村：在南京棲霞山，由棲霞山鄉村師範爲活動之中心，指導附近村莊勵行自治，

辦理自衛，成立合作社，興辦副業及抵押貸款小販貸款，介紹種子，改良農業等。

10、西善橋鄉村實驗區：在江蘇江甯，民國廿一年十一月由南京民衆教育館主持，以民衆學校爲活動之中心，分文化事業，生產指導，地方自治二組辦事，現有信用合作社，苗圃，特約農田，自治改進會，戒煙會，詢問代筆處，閱覽處及生產比賽，農具農具展覽等臨時活動。

11、下蜀自治實驗區：地址在江蘇江甯，保南京民衆教育館主持，從事民衆教育與地方自治打成一片之實驗。

12、俞塘改進區：在上海俞塘由鈕永建主持，於民國十九年八月，謀黨教政合一，由教育以謀三民主義政治之實行，總館設俞塘，尚有瓶山、西村、沙溪、荷溪、南浦六個分館，俞塘合作社成績最好，兼營信用，購買，運銷，利用等業務，同時以合作事業爲實施民衆教育開路先鋒。

13、顧高莊農村改進會：在江蘇泰縣，民國二十年十月成立，由顧君義主持，該會工作分總務、教育、農業、建設、保安等五股，事業爲苗圃，貸款積穀，保衛團，消防隊，診所，開河，修路，養魚養鷄，信用等合作，及民教設施，現有團員二十八人，常年預算千餘元，全由顧君私人負擔。

14、烏江農業推廣實驗區：在安徽和縣，民國十四年成立，由金陵大學主持，現有合作社及農村小學等事業，以學校爲農業推廣之中心，農家子弟在此受耕讀並重之教育，現在學校經費，全由棉業改良之收入支給，十七年起已由當地農民接辦，完全自立，最近除小學夜校之外，尚有託兒所，婦女會，鄉農會農業研究會，合作社，種田會，診療所等組織。

15、丁橋農村服務社：由蕪湖青年會於民國二十一年成立，設有小學，夜校，閱報室，讀書會，提倡植棉，植樹及各種副業，介紹優良鴨種豬種，及施診、娛樂等設備。

16、北涪峽防團務局：在四川涪陵，由盧作孚主持於民國八年成立，該地初因盜匪出沒，特設團務局以防匪

息，借此組織進行各項建設，現有地方醫院，實用小學，兼普中學，圖書館，民衆俱樂部，公共體育場，鄉村電話，農村銀行，公禱社，公園，消費合作社，及中國西部科學院（內設歷史，地理，地質，化學，動物，植物六個研究部，又附設養雞場，動物園，陳列館，化驗所，農場等補助部門）關於生產方面有三峽染織工廠，洪濟水力造冰廠，嘉陵煤球廠，自然電廠，義瑞植桐公司，寶源煤廠甲子洞煤廠，鹽井，水泥廠及北川鐵路公司等之進行。

17、龍山農村服務社：在山東濟南東南七十里鍾龍山車站里許，由齊魯大學主持，以龍山鎮爲中心，合附近該鎮八里以內四十餘村爲活動區域，此外還有相距十里以外之三佃特區。齊魯大學在此所做工作，主要是宗教及道德方面的事，關於種子之供給，及農業改良之指導推廣等事，由華洋義賑會及金陵大學担任，內部分設總務，農事，婦女家政，平糶醫藥各股，並附屬男女初小各一所，該社亦徵求本地農民爲社友，合組農村服務委員會，一面使農民直接參加工作，一面藉以培養地方自治之人才。

18、祝甸民衆教育鄉村實驗區：在山東濟南東祝甸鄉，由山東省立民衆教育館主持，於民國廿二年九月成立，實驗從語文教育出發，以政治爲中心，完成地方自治爲最大目的，其工作分調查，民校，推廣，生計，康樂，政治，研究七個大單元，自二十二年起，又實行「分莊制度」，以求工作之更能適合各村莊的個性，工作者得更深入農村，而有階級應變之活用，每月經費四百餘元，工作人員不過五六人，而其所做工作極多，且切實而有步驟。

19、東楊家莊農村改進會：民國二十一年成立，在山西太谷，由銘賢學校主持，分建設、生計、衛生、調查、教育、娛樂、家政、保安各項事業，其辦理目的，爲喚醒村民辦理村政。

20、山井村自治：在山西河津，由嚴慎修主持，所辦事業有國民小學四所，女學一所，講善堂一所，尙有獎勵會，獎勵窮苦傭工，供給小本資金；興學會，補助教員薪資，婚葬會，補助貧民婚葬費；均利用舊有會社籌款

改組者。

21、新民村：在山西屯留長子交界處，該村有百許家，人口不過六七百，地方安堵，家有產業，人無嗜好，22、黃沙場村信用兼營合作社：在浙江海鹽，民國九年三月成立，查開良主持，該社社務除貸款儲蓄之外，包含合作農場、合作林場、合作運銷三部，又計劃畜牧及農產製造二部，並擬續辦教育衛生住宅等事項，其林場面積七百畝係承領之官荒，農場面積約三百畝，大部係由海鹽築堤圍造而成，築堤造林等工作，均由全村社員合力爲之。

23、凌家橋民衆教育實驗所：在浙江杭縣第六區，民國二十三年成立由浙江省立民衆教育實驗學校主持，設總辦事處於凌家橋，在實施方面分公民教育，文化教育，生計教育，健康教育四部。

24、浙江第一農村合作實驗區：在浙江杭縣彭埠，係浙江建設廳主持，民國二十二年成立，該區設辦事處於於杭縣彭埠，主辦各種合作事業，現已成立者，有彭埠養蠶合作社，喬司綠蔴運銷合作社，正進行者有七堡棉花生產合作社，笕橋合作社等。

25、湘東鄉生活改進試驗區：在浙江蕭山湘湖石巖村，民國二十二年八月成立，現由省立湘湖鄉村師範主辦，其事業計劃，除各種民教設施外，添設中心小學，輔導私塾改良組織信用合作社，豆腐合作社，提倡養蠶，養鴨，養蜂，設立布機工廠，改良果樹栽培，設農具陳列所，並聯絡湘東鄉改進委員會，由鄉村師範派總幹事及幹事等人員常駐該區，專任區務。

26、善慶農村學校：在浙江紹興柯橋州山村，民國十八年成立，主持人吳善慶，該學校爲改進全村事業之中心，現有幼稚園學校及完全小學二部，並訂有「好家庭」之辦法，以訓練家庭，州山全村六百餘戶，加入好家庭會者約二十餘家，舉行集會訪問，指導各家庭清潔，勤樸，和樂，上進等事。

27、同安農村改進區：在福建同安，由同安縣政府主持，該會計劃從增加生產着手，先以就近各小學爲根據

地，規定每區小學以利用土地面積三分之一計算，由會給以適量果苗，由各小學籌備墾植。

28、東莞農村改進會：在廣東東莞，由羅汝榮主持，會務分總務，宣傳，調查合作，農業改良，農村教育等七組，先擇幾個鄉村試驗，再推及全縣。

29、新造鄉民學校：在廣東番禺，主持人黃良庸，成立於民國十九年，該校宗旨，以鄉村事業充實學校生活，再由教育改造促進鄉村改造，招收初中程度學生，培養農村工作人員，師生共同工作，自食其力，其教育綱領，組織保，致，養三部分掌事務。

30、平山村自治實驗區：在廣東惠陽，由惠陽鄉村師範主持，民國二十二年四月，該區自治組織，大概依照中央鄉鎮自治施行法，區政公所之下，設公安，建設，教育，總務四局，分掌各項事務

31、廣西墾植水利試驗區：在廣西柳州開，係由廣西省政府主持，成立於民國二十一年，經營步驟，第一期着手改善鄉村經濟組織，並實施墾植政策，第二期除繼續第一期工作外，更進行各種社會設施，政治實施，關於改善經濟工作，已設立借貸處，倉庫，公店三項事業，關於墾植方面，大約以荒地三千畝為一單位，設立新農村，以機器墾荒，建築農民宿舍，埋農民百名，由區分給荒地，每人二十畝，並給以農具種苗之外，每月發給伙食十元，收穫產品均歸農民，三年後逐年收回資本（即農舍農具開墾費之合計）以該區所收回之資本，再另闢新農村，依此分期進行，至荒地墾完為止，又在農民飲食中，每年扣出十元，儲為造林費，使農民漸有資藉，又攪築水壩引水灌田，並利用水力以發電力，製造農產，此外擬建設中心農場網，應用科學方法，為墾民之示範，並籌劃大規模之經濟農場用機器耕種。

32、新農試驗場：在綏遠薩拉齊，由綏遠省政府主持，民國十八年成立，努力維持治安，改進水利，建設農莊，興辦家庭副業，發展新農村教育。

33、北平師範大學鄉村教育實驗區：在北平郊外，由北平師範大學主持，成立於民國二十二年，該區為該校

學生實習之所，其宗旨在實地研究試驗鄉村教育之改進。

34、清和實驗區：在北平郊外之清和鎮，現由燕京大學社會學系主持，於民國十九年六月成立，現設農村經濟，農村衛生，農村社會與教育，調查研究四部，提倡家庭工藝，毛織工廠，養豬，養鴨甚力，辦理醫院，補習學校，圖書館等，每年經費約七八千元，半由私人捐款。

35、鄉村建設辦事處（李村，九水，滄口，陰島，薛家島等）：在青島，現由青島市政府主持成立於民國二十一年四月，辦理社會，公安，教育，工務，農村等事務，由市政府責令各局科派出職員常駐各該村區合組辦事處，經營區內一切鄉村事務，目前對於各該區發展經濟及築路造林諸事，非常積極。

11、廣西的三自政策與民國

廣西的三自政策與民國制度，確曾轟動一時，膾炙人口。而此種政策與制度的產生，自是基於現實的客觀環境，即是時代背景。

當時黃旭初先生會就遠因與近因說明廣西建設的時代背景。政治方面：他認為有兩種危機，一是外來的侵略，一是本身的矛盾。外來的侵略的遠因：

中國自鴉片戰爭失敗之後，一向閉關自守的門戶，開始被外力衝破，同外國訂立種種不平等的條約，如通商口岸的開放，領事裁判權的設立等等。帝國主義者政治的力量，一天一天的向我們壓迫侵略，數十年來，這種壓迫侵略的程度，有加無已。不過因為各帝國主義者互相間的猜忌，致使中國還可以在均勢的局面之下苟延殘喘。

外來的侵略的近因，則為「九一八」事變：

最近自「九一八」事變之後，日本挾其武力，奪去了東北四省，造成所謂「滿洲國」，近來復在東北五省，大肆活動，使華盛頓會議以來列強在中國的均勢局面，一變而為日本獨佔的局面。……既佔東北四省，

復進擾平津，並且不斷的由華北而至華中、華南，希圖征服整個中國。……至於內在的矛盾，一是由於外來的危機所造成；一為過去的封建殘餘勢力依然存在；

至於中國內在的矛盾，也是由於外來的危機所造成的。比如連年不息的內戰，都是帝國主義者暗中所操縱的。它們因為要想侵略中國，剝削中國，自然不希望中國有統一的局面。所以不是助甲倒乙，就是助乙攻甲，而都坐收漁人之利。又遇着那些無恥的軍閥，只顧爭權奪利，不惜勾結外人，以造成個人力量的。如袁世凱稱帝，求助於日，而日人則乘機提出亡國的二十一條件，向中國壓迫，這就是明證。此外每一次的內爭，都直接間接增加了帝國主義在華的勢力。所以自民元以來，內戰頻仍，一致百政俱廢，民不聊生。

其次，民國成立，雖已二十多年，但過去的封建殘餘勢力，依然存在，鄉村中的土豪劣紳，及政府中的貪官污吏等，都在不斷的魚肉人民。此外在城市方面更產生了一種買辦階段，替帝國主義者為虎作倀，剝削人民。這些東西都是使中國政治陷於極度混亂狀態的原因。

經濟方面，則國民經濟的崩潰，這也由於外來的侵略所造成：

中國係產業落後的國家，在閉關自守的時代，人民生活，尚可以自給自足。但自外來資本主義勢力摧毀我們的經濟壁壘以後，帝國主義者的商品，就如洪水般的湧到內地來大量傾銷；這時候我們舊式的農業及落後的手工業，自然無法抵禦，且受了很重大的打擊！因此，人民生活也跟着起了嚴重的變化，農村破產的呼聲，隨處可聞。

農業如此，而工業則以「我們中國的工業，資本既復薄弱，而政府又不保護，因此就造成同在一個地域的中國工業與外國工業，人家可以發展，而我們都不能維持的現象」。商業「因為國內工業的幼稚，這些公司商店實際上只是替國外的帝國主義者推銷洋貨。……所以中國的商業，大部份只變成了推銷洋貨的工具；

所以在經濟上，無論從工、商、農業任何方面去觀察，都可看出一般國民經濟已達到了總崩潰的前夜。

農業無法改良，工業無法振興，商業則變成帝國主義者的工具；這樣整個的國民經濟，焉得不日趨破產呢！在政治經濟以外，尚有文化也是非常落後與混亂。「一個國家民族的文化是依據着政治，經濟的狀況而來」；政治、經濟狀況如彼，文化又安得不陷於「一種支離破碎的現象」呢？

中國年來的政治、經濟，大抵都是受外力的侵略與壓迫，所以，在文化上所表現出來的，也是一種支離破碎的現象。這就是中國固有的封建文化，已經動搖崩潰；而新的文化，因有種種的障礙，一時又未能建立。……在民族文化未曾建立，而舊有的封建文化已經崩潰的這一過程中，所表現出來的文化是什麼呢？就是一般社會意識形態的空前混亂。而其最痛心的一個特徵，便是喪失了民族的自覺與自信。有些陶醉於歐美文化的人回來，便提倡個人主義，功利主義，浪漫主義……等等；有些人又認為歐美資本主義的文化不好，而又主張共產主義，無政府主義的；又有些人認為一切新的文化都不好，而主張絕對復古的。……總之，各有各的主張，各有各的信仰，找不出一個中心的文化標準來。這就是表示中國文化的衰落，所以才形成這種混亂與支離的狀態。

黃旭初先生接着說：「可知廣西建設在整個的中國建設中，有它特殊的意義和獨立進行的可能。」又以「它所依據的三民主義，祇是一個最高原則的指示，又是一種普遍的規定，在建設工作的實施時，總有許多不周密的地方，因此，廣西建設進行之先，即需要另有補充的具體辦法，以為一切工作進行的標準。」這個「另有補充的具體辦法」，有五個部門：

- 一、廣西建設的方案——三自政策；
- 二、廣西建設的標準——建設綱領；
- 三、廣西建設的實施——施政計畫；
- 四、廣西建設的動力——民團制度；

五、廣西建設的重心——基層幹部。

我們現在就把廣西建設的方案——三自政策，廣西建設的動力——民團制度提出來說。這是因爲三自政策是廣西省建設的總原則，「建設廣西，復興中國」的革命目標，（見廣西建設總領）而民團組織，則是廣西的一種「新的民衆的集體的力量」。（黃旭初先生語）

所謂三自政策，黃旭初先生，以爲是依據於總理三民主義的。他說：「……當革命進行之時，帝國主義的強大勢力固屬很難摧毀，而封建勢力的壘壘也同樣是不容易肅清的。因之，這種自衛的力量便不是少數人可以負担起來，一定要把它普遍化，使各個革命民衆大家去分担。像這種偉大的力量，才可以對外摧毀帝國和對內肅清封建勢力所造成的壓迫，再則武力的運用本是非常危險，好固然可以自衛，壞則足以自殺。所以武力離開民衆而存在，或與民衆的關係較少，便很容易變成戕害民衆的工具。比如在資本主義的國家內，武力多是由民衆而擲成，兵員係徵調而來，却因爲不爲民衆所有的緣故，常常是不爲自己的利益去犧牲，或許無形中已在爲保護壓迫者的權益而盡職盡命。總理有鑒於此，乃定下兩個武力的原則：第一是武力要和民衆結合，即爲民衆所造；第二是使武力最後成爲民衆的武力，軍爲民衆所有。如是這樣的武力，才是確實可靠而於民衆有利的，也才可以真正達到自衛的要求。而中國過去的外受欺凌，內經變亂，其原因也就是在此」。故自衛政策的淵源是依據於民族主義的，自治政策，則係依據於民權主義的，至自給政策，係依據於民生主義，而爲實現民生主義的手段。

關於民權主義的要求，是要做到中國國民政治地位的平等，不發生彼此輕重的弊端。凡屬國民在政治上的立腳點，都是完全相同的。要達到這個目的，便須使各個國民都有一種力量，可以維持政治上地位和權利的平等，自己不受別人的侵害，而個人也不得妨礙其他，這種力量，即可以稱它做「自治」的力量。總理解「政」的意義，是衆人的事；「治」的意義是管理。「自治」的意思，便是叫人自己去管理；大家的事便由大家自己去管理。它的內涵有兩方面：一是不受外人的干涉，一是不能干涉他人。純然是獨立活動的。

不過它不是以個人為主，而是以社會爲主的，其真義乃在對外不受侵略，對內不受壓迫的。所以民權主義的完成，便要用自治政策來達到它的自治政策即是實現民權主義的手段了。

關於民生主義的要求，是要做到中國國民經濟地位的平等，不發生勞逸不均，享用不等，需給不平的現象。要達到這個目的，便須有一種力量，可以維持着自己的不受侵害，個人不受他人的侵害，民族不受國外的侵害。其要點，則首先要求自己的需要，可以不仰給於他人，在一切物資的供應上，有自足的力量。所以民生主義的完成，便要用自給的政策來達到它，而自給政策即是實現民生主義的手段。

三自政策，爲廣西建設理論之精髓，而廣西建設即依據這個理論而實施。我們必須以三自政策來看廣西建設，才知道它的的確確是客觀條件的決定中而產生的。

要理解廣西建設，亦須認識廣西的政治環境，這乃是與三自政策的產生有關的。民國以來，廣西是一個多事的地方，整年都是在戰事混亂中過不規則的政治生活，至李黃（李宗仁，黃紹雄，那時白健生在黃那裏任參謀長，還沒成領袖地位）肅清舊桂系的軍隊，統一廣西，提出建設新廣西的口號，才轉入於正軌。廣西的政治，入於「計劃政治」的時期。是在黃主席旭初任內開始，時間是在民二十一年與民二十二年之間。省政府之下，設一統帥局，便是「計劃政治」的惟一工具，也就是「計劃政治」初步的開始。到了民國二十三年三月二十七日廣西黨政軍會議通過了廣西建設綱領，於是三自政策就得了一個理論的實驗。

就廣西情形來說，最初所感到特別苦痛的，是地方保安行政的不能徹底辦好，人民不得安居樂業，因而一切的施政計劃都無法進口。爲着適應這個切迫的需要計，於是開始組織民團，訓練民團，使民衆有自衛的力量，以抵禦一切的擾亂。這就是桂省辦理民團的起因，也就是自衛政策的發凡。其後省局抵定，庶政待舉，又感覺到現在是民權的時代，一切政治的設施，不僅要以大多數民衆的利益爲基準，而且還要大多數的民衆起來參加政治的活動，然後才能夠造成一種好的政治。但是要使民衆起來參加政治活動，則非先使民衆有很好的組織，很好的訓

練不可。後來看到民團的組織、訓練，在自衛上收獲了不少的效果；於是利用民團的方式，來組織民衆，訓練民衆。同時，確定區、鄉（鎮）村（街）甲的下層組織，以民團的力量，來推動四大建設，使造成真正民主政治的基礎。由是自衛政策，逐漸演進到了自治政策。二十二年以後，全省治安，更日臻鞏固，自治的組織，也有了相當的基礎。桂省建設的需要，乃由軍事建設依次演進到政治建設、濟經建議的階段；也就是由自衛、自治演進到自給的階段了。現在依次敘述其軍事建設、政治建設、經濟建設。

關於軍事建設，我們首要知道的，是廣西在軍事方面，有兩種特點，一是軍民分治，一是極力減少軍隊。廣西久已實行軍民分治，習慣上從無軍人干預民政之事，亦從來不發生軍隊長官向地方提款之舉。以白崇禧氏之權力，一切軍費，向省政府財政廳支領，此種秩序，實廣西軍人領袖手造之。黃旭初先生對此，也會說到：

軍人的干政，往往是政治不能上軌道的一個重要原因，無論在歷史上或事實上，其影響之壞，都是非常明白的。尤其是民國成立以後的十幾年間，它的流弊更加顯然。廣西在這一方面，雖然沒有具體的法律來明白限制，但事實上則是絕對不許可的。（見黃旭初：中國建設與廣西建設）

廣西軍政領袖，明大體如此，所以就主張減少軍隊了。然而減少軍隊，祇是減少了「量」的方面，相反的，它的質更加提高。

在平時，廣西常備兵，為數雖不及三萬。但是較諸各省，在數量上講，實有天淵之別，在質量上講，又遠非各省之兵所能及。前共軍將領蕭克由湘入桂北，湘軍數萬，不能抵抗其萬餘軍隊，被其直衝而過，一入桂境，被桂軍迎頭而擊，受重傷，不能前進。後桂軍集中一萬左右，不及十數日，竟將其打得大敗，退入雲貴邊境，桂軍尤追隨助剿。

至其所以減少的軍隊，這因廣西當局，並非為爭地盤，而是為拯救國家而作事的，所以對於軍隊，極力減少，把所有的錢，拿去訓練民團，以減輕人民之負擔。既納自衛於自治，又使自給得以發展，這是三自政策具有連

環性的作用。

現在我們要來說廣西的軍事建設了。

廣西的軍事建設，着重於保衛國家，並將軍事的力量築在人民身上。於是而有軍事政治學校，邊務學校，航空學校，和民團，學生軍等等的組織。而廣西的建設是以組織民衆，訓練民衆爲方法，以民團爲推動的力量。我們可以說：民團是推動「建設廣西復興民國」的原動力。（黃旭初先生語）所以，民團特別值得一說的。

民衆武力的民團，這是用老的招牌，新的做法，來辦理的一種民兵制度，民團在廣西或全國各省都有的，不過廣西曾於民國二十年，將全省民團統一組織起來，和充實其內容罷了。廣西民團的組織，本於三代「寓兵于農」的遺意，古者「春蒐秋獮冬狩」，就是利用農隙，以講農事，文說「入而振旅，歸而領至，以數軍實」，這就是一種民兵制度，雖然年湮代遠，其餘不可得而考了，但管子治齊，作內政寄軍令與軌里連坐之法，所以詔承吾人者，頗爲詳盡。到了唐朝，差不多兵和民仍然合爲一起，宋以後才將兵和民分開，民兵好像今日各國的徵兵，和現在蘇俄民兵師組織差不多，蘇俄于正將軍之外，復有民兵師的組織，也就可以知道他的重視民兵的組織了，瑞典亦有這種類似的組織，至於列強各國所有人民也都要受過軍事訓練，所以這些可以說是恢復古制，而不是新的，又 總理很明白的昭示我們「必須喚醒民衆」，但是民衆若無組織訓練和紀律，則民衆並自衛自治，尙不可能，何能團結起來，何能喚醒起來，所以這民團組織，說是師承古意，也可以說是遵行 總理遺訓。民團的組織，不是單純的自衛組織，而是政治，經濟，教育，文化，軍事等綜合性的組織。正如白健生先生所說：「民團組織，絕不是一元的，他是政治，經濟，文化，軍事四種建設的推動」。觀其各種措施，便可知道。

廣西民團組織已改變了好幾次，——有六次的改變，其系統分全省爲八區，統屬於總司令部，區之下有縣，縣之下有區，區之下有鄉，鄉之下有村，但在城市區之下爲鎮，鎮之下爲街，這是縱的組織。橫的組織，是在總部裏而設有團務設計委員會，担任關於民團方面的教育，經濟，文化等設計工作，這個機關，省府方面，亦派員

參加，以期省勢相通，無彼此扞格之弊。至於執行方面，不另設機關，政治方面歸政治訓練處主管，給予方面歸經理處，衛生方面歸軍醫處，這指揮部也有同樣的組織，不過比較總部簡單一點，縣制更簡單，只有參謀副官等，辦理一切，因為民國和政治、教育、經濟，都有很密切的關係，故在政治上受省府的監督和指導，又因交通不便利，省縣隔膜，故並沒有行政的監督，彷彿像從前的道尹制度。由區指導官兼行政監督，至各縣長均兼民團司令，民團副司令，則兼副縣長，使民團政治軍事，都能保持確實聯絡。關於民團的訓練，定有三種目標：就是軍事訓練，在求得自衛能力；政治教育，在求得自治能力；生產教育，在求得自給能力。從前縣長以下的區鄉村及鎮街的訓練，是派軍事教官去訓練，現在則設十八個幹部訓練大隊，定八個月畢業，使學員畢業後，到各鄉村可以訓練當地壯丁，這幹部訓練大隊的學科，除軍事外，有交通，衛生等種種，以備學員畢業後，本其所學，辦理地方事務。從前因為沒有這些訓練和組織，各地方辦理團務的人員，多屬敷衍從事，自有這幹部訓練大隊組織與訓練，此種弊病，纔告免除。所以，幹部大隊，在軍事方面，固屬重要，而在政治方面，也很重要。至生產教育，就是教他們自給的，授以墾荒造林水利改良科學，利用肥料等等學識，使畢業回去，可以教各村壯丁，並預定每村都有一個農場苗圃，此外，更設農倉庫，教他們怎樣保存農產。本着這自衛、自治、自給、三個目標，去施行訓練廣西全省一千三百萬民衆都組織和紀律，要達到這個目標，不得不由村長訓練起，廣西全省共有兩萬四千多村，選擇村長的水準教育程度，都以中等相當程度或小學校畢業為標準，受過軍訓之後，可當後備隊長，也可以兼小學校長或教員。至學校方面，現更強迫教育的，務使國民基礎，得以普遍，如白天見有失學未讀的兒童，就強迫他們入學，夜間則設男女夜班，講授衛生公民等常識，女子于公民常識之外，還有家政等課程。無論男女，沒有受教育的，均令入學校念書，以期普遍。

廣西民團有牠的特點：他們劃全省為若干個區，每區委派一指揮官——總司令部直屬軍官，指揮該區一切機宜，又每縣置一民團司令及副司令官，以統率該縣民團，正司令官為該縣縣長，副司令官由總司令部委派，所以

全省民團是與總司令部有一體的關聯，一旦有事，命令一下，就能如手使臂如臂使指的一致行動，爲別省所不及。

與三自政策齊名的，廣西又有所謂三寓政策。因爲就自衛政策來說，民團制度的任務，在由「三寓」——寓兵於團，寓將於學，寓徵於募——的運用，而完成國民義務兵役制度的實施。即廣西建設綱領中軍事建設計劃案所說：改革軍制，由寓兵於團達到國民義務兵役。關於三寓的意義，黃旭初先生說：

寓兵於團，即是民團制度在自衛方面的具體意義。因爲要民衆起來，便先要使無組織的民衆能有組織，無訓練的民衆能受訓練，而最先更要有一個組織民衆，訓練民衆的根本大法。民團制度，即是以民團組織爲民衆組織，以民團訓練爲民衆訓練。寓將於學，即是將中等以上學校的學生和公務人員，實施嚴格的軍事訓練，授以軍事常識，做軍隊下級的預備幹部，因爲青年是社會的骨幹，民衆的先鋒，公務人員又是民衆的先導者，若不受嚴格的軍事訓練，於理上已自不韙，事實上更無從負起領導民衆的責任來。寓徵於募的意義，則是由寓兵於團而達到國民義務兵役制度的具體辦法。（見黃旭初：中國建設與廣西建設）

民團在自衛政策方面，將由「三寓」的運用，而達到國民義務兵役制度的實施。所以，三寓理論，在民團制度裏特別顯出它的功用。而這種理論，亦是最切實際的！

民團既不是一種單純的自衛組織，所以他的任務，也不祇是自衛而已。就自治政策來說，它的任務，「即在先將爲社會中堅的青年分子結合起來，然後再擴及於全體的民衆」。就自治政策來說，它的任務，「在集中所有的社會生產力，爲大眾謀福利的增進」。它担負了這些任務，在各種建設裏，處處表現它的動力的。這就因爲「民團對於建設綱領，是一座橋梁，或一隻渡船。綱領內所規定的建設事項，無論是政治方面，經濟方面，文化方面，軍事方面，都要民團的力量去推動」。（白健生先生語）廣西以民團爲中心的力量，來做各種建設的活動，所以這種民兵制度，較諸以前「寓兵於農」其意義尤爲深長，其功用尤形偉大。而且廣西當局是以，「建設廣西

，復興民國」為職志的，這種民團制度，他不但想使全省皆兵，還要擴而充之，以至全國皆兵，俾能禦侮圖強。我們看李宗仁等在民二十六年二月十八日第五屆中央執行委員會所提迅予組織民衆，訓練民衆，武裝民衆，以爲抗戰總動員之基礎案，便知廣西當局雲龍圖強，早具決心，這尤見民團制度對於國家偉大的貢獻。原提案略謂：「我國爲軍備及產業落後之國家，對外抗戰所恃爲利器者，乃我廣大民衆之力量，然民衆力量之造成，端賴良好之組織及嚴格之訓練，否則一盤散沙，烏足爲用，至組織民衆訓練民衆之方法，即以廣西數年來所行之民團制度，頗覺有效。故廣西本一偏僻貧瘠之區，人民程度向落人後，自民廿以還履行民團制度，將全省壯丁組織訓練，民衆自衛力量，日益加強。其他如民權之訓練，民生之培養，皆能透過民團制度，而著成效，是民團制度，實爲實現三民主義之唯一的基層機構。當此國難深重之際，故發動整個民族之力量，以達救亡圖存之目的，除迅即組織全國民衆訓練，全國民衆武裝，全國民衆集中力量，共赴國難，別無他途。」

這個提案當經會第三次全體會議通過，決議交由常務委員會，參酌廣西民團制度，與現在各省已舉辦之組織與訓練民衆工作，以及實際情形，妥議辦法，統籌施行。民團制度的價值和其對於時代所負的使命，於此可見。

關於政治建設 根據廣西建設綱領，關於政治建設的各條文來看廣西政治建設。

該綱領第一條，是：整飭行政組織，制定本省需要法規；以收因地制宜之效。黃旭初先生說：

比如中央有兵役法的頒布，廣西即根據它的原則，另行規定一個具體推行辦法的兵役法廣西施行條例，即完全是爲着推行政令的便利而補充的，其重心乃在於合於一省的特殊環境，此外便沒有其它的用意了。這是對於制定法規而言。

至省政府的組織，較他省爲簡單。主席之下，祇有民財教三廳，此外有經濟委員會，衛生委員會，統計局，工商局。兩局局長當時由閩人楊綽庵君担任，幹練能辦事，全省許多大事，都能拿數字列表指示，該局編有廣西

年鑑一書，很有參考價值。廣西諸事從儉，新式建築絕無僅有，省政府却是新修的，因為更適合於合署辦公，所以不惜公帑建造。各廳廳長辦公室，非常之小，室外是秘書科長的辦公室，此外科員們占用二三間大廳不等。都是一人一桌一櫈，女職員頗不少，到處是靜肅無聲。各廳不能直接收發文件，一概由省府總收總發。省府沒有總務處，下設庶務會計和文案保管的機關，最好是物品保管處，無論何廳處需要東西，全向保管處領取，庶務採辦物品，也交保管處收領後，會計方能發價。保管處所用單據簿冊，很是完全，雖一張信紙一個信封，也要登記，每天用紙若干，全須列表送長官核閱，其組織和新式商業公司相仿。條理明晰，手續清楚，實為歷年來公務機關所罕見。據他們的比較表看來，合署以前和合署以後，經費之節省，公文之減少，確有成效。他們全部一府三廳以及各委員會人員，不過六百。

「健全政治基層組織，推進建設事業」這是第二條的條文。廣西當局對此作如何的努力呢？當時黃旭初先生認為：

中國政治機構的缺點，從歷史上流傳下來，即有兩個很大的流弊：第一是政治組織是空洞而無實際的，祇有上層而沒有下層，所以它的運用，始終是和民衆完全無干。比如一個命令由最高機關傳達下來，到了縣的地步，便已終止，再也無從下達了。這即是因為政治組織的層次祇是到縣為止，縣以下便根本沒有組織，傳達的機關根本缺乏傳達的作用，自然是無法完成了。潛末以來，雖然陸續頒布了許多地方政府和地方自治的法規，牽涉到縣以下的組織方面，實際上也是有名無實的。比如以往的人要填具詳細的籍貫，縣以下的區域，往往是以神的管轄地帶（如某某之土地的坊）來做標準的；而小的地名，又多以當地的宗族或大戶的姓為標準（如劉家村。李家寨之類）却沒有一定的層次。這樣，民衆即根本無明白政府的意旨，更談不上參與政治了。第二是政治系統是非常紊亂的，所謂「政出多門」，使受命者，常有無所適從的苦痛。拿民國初年的情形來說，省政府可以對縣發令，各廳也可以對縣發令，民政廳，尤其是可以發令；中央各部也可以對縣

發令，而內政部更是當然的一個；此外，甚麼督辦，師長之類的竟無隸屬關係的機關，全可以對縣發令。這許多機關在發令之先並沒有接洽，祇是各自任意的宣示意見，其差別自然很大，背戾亦所不免。試問這樣的系統，又如何能做事呢？爲了調整這些缺點起見，廣西即首先嚴密各層的組織，而整理它的系統。同時並決定縣以下的基層組織更要絕對的嚴密，而把它當做是政治建設工作的基礎。（見黃旭初；中國建設與廣西建設）

因此，廣西就有如下的設施：首先在縣以下，組織區、鄉、村、甲，造成整個的政治組織的系統。使每個人，都在這系統的籠罩之下而活動。行政組織，是上下一貫的，省長之命令，可以直達鄉村甲之下層建築，鄉村甲之民衆有若何意思，可以直達省府。

第三條：以現行民團制度，組織民衆，訓練民衆，養成自衛自治自給能力，以樹立真正民主政治之基礎。關於民團制度，我們在前面已經說過了。我們現在還要看這一種政治的推動機，他所發揮的效能究竟怎樣？

當初辦之時，桂省方苦客軍土匪滋擾，爲應付環境計，令各縣召集壯丁，二丁出一，五丁出二，多者每縣編練四隊（每隊約九十人），少者一隊，爲常備隊，專司捍衛地方。一面設警衛幹部訓練所，以軍校學生撥入一部，另招中學生，得三百人，分派各屬辦團。其後感於民團之需要根本編練，乃決從查戶口，編村甲，練幹部，從新辦起。一方面普遍的編制壯丁，名爲後備隊，將全省常備隊集中於八區訓練。其作用有三：（一）把常備隊調出訓練，地方無恃，可以迫其認真組織後備隊；（二）打破縣區界限；（三）教育整齊。一方面大規模訓練幹部人才。民二十年冬常備隊已有五六萬人，乃停止編練，而以經費移充訓練幹部之用，預定四五年間練出三萬人，供全省需要，蕭克等兩次過境時，又嘗編制特種後備隊，係就已受訓練者，再予兩月之訓練，使爲剿匪之助力；蕭等受創於民團者甚重，民團之犧牲亦甚鉅。按廣西現行民團條例，係二十三年十一月公佈，視舊章大有差別，蓋舊日所謂寓兵於團者，猶尚簡單，以後民團性質，政治意味有十之七，而軍事作用祇十之三。這是因爲廣西之

辦民團，趙先本由鄉間練起，二十二年，李榮仁在黨政軍聯席會提議：（一）城廂民團後備隊應先行着手編練，以爲鄉村表率；（二）公務人員亦應受軍訓，以爲學生受軍訓，壯丁受黨訓之表率。由此以後，民團進行，日益進步，而政府對於民團之期待亦愈切。在政治方面，要他們能够自治，在經濟方面，他們能够自給，在軍事方面，要他們能够自衛。

「發揚公正廉潔之政治風尚，肅清貪官污吏，制裁土豪劣紳，以保障人民生命財產及自由」，（第四條）。這爲廣西當局所特別注重。於二十一年一月二十七日公佈一個公民告發官吏暫行辦法以外，又於二十年九月三日公佈廣西公務員犯賤治罪暫行條例，和二十四年十一月十八日公佈廣西公務員犯賤審判暫行條例兩種法令；使人民不致有「無告」的苦痛，而官吏也不致於有所恃的胡幹了。此外，另於二十三年十二月二十八日公佈廣西特別法庭組織條例，明定其職權爲「審理貪污及土劣案件」（第一條）以便在刑法的制裁以外，加重處分。這些都是關於保障民權的，同時也就是解放自治機會的一個具體辦法，使人民不受壓迫，得有活動的機會。

至肅清殘餘的封建勢力，使它不能發生在上層的政治機構裏面，也不能潛伏在基層的政治機構裏面活動着，以妨害民權的發展。前者的影響較大，但却容易發現；後者雖祇是埋伏在一村一鄉的角落裏，但不很容易察覺，肅清的工作比較複雜些。比如上豪劣紳等的反革命運動，表面上很難以具體的把他們的惡蹟列舉出來，但它的存在，又是千真萬確的事實。廣西當局在這一方面，於二十四年十二月二十五日，公佈懲治土豪劣紳條例，用爲革命建設進行的一個條件。同時，他們不用過激的手段，或斷定「有土必豪，無紳不劣」的把他們完全殺掉，祇跟制其活動，凡屬非法的行爲，即阻撓或反對革命工作進行的，便找出證據來予以懲罰。

而廣西的縣長，全是經過考試合格而後委用，月薪僅百二十元。在持政之時，如有貪污行爲，據民呈報，察屬實情，輕則記過減薪降級，重則撤職究辦。有的在本年八月，竟免了二十餘縣縣長職（見甯甯報九月四日）這一件事，恐怕要打破全國各省之新紀錄。免職的原因，皆由不稱職或貪污所致。至於記過減薪降級的也不少。

「推進衛生行政，發展人民保健事業」，（第五條）在施政計劃裏，可以分省，縣兩方面來說。在省：廣西每年支出的保健費用，有幾十萬之多，數目雖不很大，但在全省總支出的比例上，已不算少。設廣西衛生委員會，計劃衛生行政，劃梧州、南甯、桂林三個衛生區，又按照民團區域（即行政監督區）將全省分為十一個衛生區，每區設立省立醫院一所，並計劃每區另設衛生行政機關一個。醫院的任務，重在治療疾病；衛生行政機關的任務，則重在預防疾病的發生。政府並擬於各縣成立一個醫院，每一鄉（鎮）有一醫務所，每一村（街）有一保健員，負責辦理各村（街）公所、學校、溝渠、道路的清潔，以及種痘等事項。保健員並備置藥箱，在民衆發生輕微疾病時，可以隨時用現成的藥劑施診。

縣的保健行政，分爲辦理公共衛生，種痘兩項。（一）辦理公共衛生——它的要求是：第一、普遍灌注民衆衛生常識；第二、各機關團體內保持整齊清潔；第三、境內的學校衛生、婦嬰衛生、環境衛生逐步改良；第四、境內民衆體格日漸健康，疾病死亡減少。至它的辦法有：第一、舉行衛生演講會，宣傳衛生常識；第二、認真掃除清潔，並進行捕蠅、捕鼠等工作；第三、指導民衆注意衛生設備；第四、禁止牲畜居住室內；第五、注意廚房、廁所的構造、位置、清潔；第六、管理公共場所；第七、灌輸建築常識，使台衛生要求；第八、提倡體育。（二）種痘——嬰兒須普遍種痘二次，一次在出生後三個月至一歲間，二次在八歲至十一歲間。至成人種痘須普遍強制實行，並注重宣傳。

「樹立文官制度之基礎，提高行政效能」。（第六條）「實施公務人員訓練，以增進其能力」，（第七條）這兩者他也有很好的表現。

現任公務人員，無論荐任委任，均先銓定資格後再按級敘用，縣長和荐任委任人員，概須經過考試，方得任用，中小學教員亦由省縣政府檢定，對於公務人員，制定服務規程，實行年功加俸。經過考試任用的人員，非有過犯呈經省政府核准，不得撤換。這些都是採用各國官吏登用的辦法，使貪污無法倖進，賢能獲有保障。

自全省各縣署至各大小機關，各個公務人員具有組織，習慣，紀律的為國家服務的眞精神，因工作分配的整齊劃一，不至有因循苟且之弊；廣西的公務人員，至少每晨五點左右起身，一齊聚集在所定之操練場，受軍訓到七點，自七點至十一點半在辦公室裏辦公；又自午後一時至四點繼續辦公；這是全省辦公上之鐵則，主席、縣長，局長都在這紀律裏受着支配，沒有一人故意的逍遙。經過這種軍事訓練，一切都達到紀律化；全體工作人員，沒有一個於其工作時間上故意遲到。

「厲行預算、審計、會計制度」（第八條），其實施情形如下：

全省各機關、學校、法團等，都要有預算與決算，經省府核准後，方得按支。在月終時，又須呈報決算，如超過預算，省府認為不正當之費用，則駁斥退還，由該機關、學校、法團等最高職位者負責填補，並不得挪用其他款項補充。此外，並嚴禁苛捐細稅。

廣西的經濟建設，據廣西建設綱領第九條至二十條，為「施行社會政策，依法保障農工利益，消弭階級鬥爭」。「革新舊式農業，振興與農業相適應之工業，使農工業互相促進，以達到工業化為目的」。「開拓土產市場，提倡國貨，節制奢侈品之輸入」。「運用金融政策，扶植中小工商企業」。「適應民生需要，公營重要工商企業」；「在不違反公眾利益之原則下，獎勵私人投資，開發各種實業」。「積極開發本省礦產，並發展交通事業」。「改善稅捐制度，嚴禁苛捐什稅及一切有礙生產之徵收」。「用累進稅率，徵收所得稅，營業稅及遺產稅」。「整理土地，獎勵墾荒，振興水利，以發展農村經濟」。「推行合作事業，並設立農民銀行與辦平民借貸所及農村倉庫，嚴禁一切高利貸」。「整理各縣倉儲，調劑民食」。這些經濟建設，都有很大的發展。現在把其重要部份，提出說一說。

(1) 民團的生產化廣西的民團，在經濟建設上有極重要的任務。從前寄生的武力，改為生產的武力；施以軍事訓練，在求得其自衛的能力，施以政治教育，在求得其自治的能力，施以生產教育，在求得其自給的能力，

因此，廣西的民團，不但在軍事的自衛，即在政治、經濟、文化各種建設上，也有了「四門頂打」的圓滿的密切關係。尤其是在生產方面，佔了十分之七的重要性。

全廣西有二萬四千村，民團的幹訓練隊為訓練各村長而設，派軍事教官去訓練，其訓練期間為八個月，關於農業知識，多加灌輸，不遺餘力，此種訓練，於經濟建設有莫大之功效。

在各區幹訓大隊裏，添加農林教授，並設立苗圃，購辦各種種子，其所需費用，均由省政府支撥，而需要樹秧樹子，都由各農林機關負責撥給，其辦法大綱如下：（一）南甯區區，由南甯林墾區負責；（二）柳江林墾區負責；（三）桂林及平樂區區，由桂林墾區負責；（四）梧州區區，由廣西農林試驗場負責。

（2）設置五大林墾區 這五大林墾區，為南甯林墾區，柳江林墾區，桂林林墾區，田南林墾區及鎮南林墾區，每個林墾區必有幾個附帶農場。

（8）設置廣西墾殖水利試驗區及廣西農林試驗場 試驗區以各種新的方法，首先試辦，他們的鄉村經濟組織之事務方法，有如下的標準工作：流通金融，集中農產，統制農業，於五年之內在該區域完成農業倉庫網，農業金融和各種協作社會事業，其進行程序，先以調查入手，調節各種食糧數量和價格，把特殊農產品之加工，與售賣歸於統制；共同必需品之加工和購買亦歸之統制；並且整理農家負債人統制其農業金融等等。此外更重要者，就是籌設私有林計劃，劃定該區內荒山之萬餘畝，分為四段，以便農民造林，增加其副業收入，且該區荒蕪遍野，可借造林者，計有六七十萬畝，造林工作，在冬季農閒，使農民利用此期從事栽植樹林，以裕收入。故先劃荒山三萬畝，以充附近鄉民植樹之用，其苗木之供給和技術之指導，其他管理監督計劃等，均由該區負責担任。

（4）稅捐的統制 廣西全省之各種稅款和餉捐，已有整個之統制，征收之各機關及各縣不得挪用，所征收之款項，隨收隨繳，檢閱嚴厲，審核詳細，使公款無被侵蝕之弊。因此，從不過幾百萬之歲收，竟至三四千萬元之政府收入。

關於地方稅款，政府甲令各縣，不得挪用地方稅款，其大意爲：嗣後地方稅捐，如係商包或由地方機關代收，應由承商及地方機關，直接將款解庫報縣備查，其由縣自收或代解者，應隨收隨即發交縣庫，不得延擱。

(5) 設廣西省經濟委員會 該會的旨趣及組織大綱爲：

(甲) 主旨

一、團結全民族爲一整個之力量，以對外競爭。(時世界經濟恐慌，各國均謀補救政策，中國尤受影響)

二、以軍事政治力量，補助經濟政策之發展。

三、以全民族之福利爲目的，制定經濟政策，而以政府之權力指揮統制之，冀於競爭狂流中，爲全民族獲得最大之利益。

(乙) 辦法

一、組織廣西經濟委員會，集中廣西各生產及輔助生產機關而統一指揮之，使相成而不相戾。

二、各鄉村公所附設合作社及倉庫。爲底層之經濟組織，使經濟上之指揮及利益得普及於一般民衆。

三、教導農民，增進其生產能力，以發展農村經濟，先着手容易收穫之生產，以救本省目前經濟之恐慌，農業如穀米甘蔗，工業如布紗油糖等之改良增殖，藉圖供求相應，出入均衡。

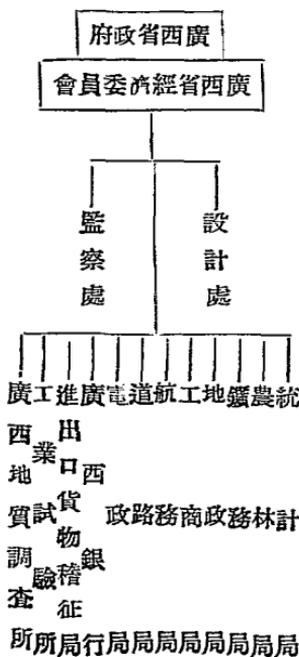
四、組織各業同業公會，並設置聯合貨棧，使商民有健全之組織，而貨物得以集中。

五、釐定稅則，限制入口貨物，獎勵出口貨物，以鼓勵生產，涵養民力，冀省內外借貸之均衡，並設貨物稽征局及專營制度，以統制而運用之。

六、聘請鑛師，探測全省鑛產，作成詳細之計劃書。

七、創設水電廠，以利工業運輸事業。

（丙）組織系統



- 八、用航空測量及丈量，于最短時間內，將全省土地測竣，並調查登記。
- 九、整理西江水道，使梧州與上海直接通航，成爲西南重要商埠。
- 十、關於水陸運輸及郵電送遞，釐定整個之計劃，務使迅速便利，費省而效大，並開辦民用航空。
- 十一、籌辦各項工場，以容納農產品，並開發利源。
- 十二、開發富源，調節金融，歡迎投資，並予切實之保護。
- 十三、運用全省金融機關，以輔助各業之發展。應付對外貿易，並改善全省之幣制。
- 十四、凡妨礙經濟進展之一切設施，概行停止。
- 十五、凡有妨礙生產力及榮譽之捐稅，應分期廢止。
- 十六、倘因上開各條之經濟改革，目前財政收支致受影響，軍政長官應共同設法，力圖補救，決不因噎廢食。

（丁）職務

一、設計處 一切設計暨民衆團體及各處局所廠等機關之組織及其應用法規，皆經該處釐定，由各機關分別執行。

二、監察處 各機關是否照預定計劃按期進行其所費之款項，是否與其事業之進程相應合，皆由該處考查督察，務期財不虛糜，事無廢功。

執行機關

一、統計局 調查物價匯兌，生活費，進口貿易，原料燃料，地價，及農村生產商務情形，分別編纂報告，而於糧食及產銷之調節，尤宜注意。

二、農林局 負行政及推廣之責任，各縣試驗場，苗圃，合作社，倉庫等，由民團機關辦理，歸農林局指導，至研究及試驗工作，商由西大農學院辦理。

三、鑛務局 主持全省鑛區之探測計劃，及招收開鑛事宜。

四、地政局 主持全省土地之測量，及調查登記檢驗。

五、工商局 負工商行政及發展事務。

六、航務局 管理全省輪船之登記檢驗，計劃水上運輸之聯絡便捷，及上海梧州間之通航諸事宜。

七、道路局 管理全省道路之工程、行車、路租諸事宜，並計劃路務之發展，收益之增加，運輸之便利。及燈料之替代事項。

八、電政局 管理全省之有線無線之電報電話，及民營各電力廠，梧州電力廠等機關，並計劃鄉村電話之聯絡，各地水電之測量建造諸事宜。

九、廣西銀行 除固有營業外，增辦農工借貸所，儲蓄部，保險部。

十一、進出口貨物稽征局

職務要點爲：(1)進出口一切貨物，不論旅客自帶，或有稅無稅，均須由該局檢查登記，分別放行或征稅；(2)設備容量較大之驗貨場，集中檢查，並許屯寄，得收相當場租。

十二、廣西地質調查所

增加兩隊，於一年內完成地質初步調查工作。

(戊)預算 預算上述機關多屬已經設立者，其費用就原有之經費調劑之。

(6)開發富源 廣西省山岳重疊，藏鐵豐富，荒地遍野，亟待墾植，除各方省營之開發富源外，亦招外省資本家，或該省殷富投資開發，其優厚待遇，保障獎勵，不遺餘力。而正積極進行之中者，例如：在富賀鍾錫鐵方面，已有賀成公司，恆源公司，富華公司等之積極開辦，其民間實業家如李伯壽，梁權等人物，奔走組織公司；又如上海交通銀行副經理金國寶，全中國總商會主席馮少山等，此外代表省外實業機關之人，往來關問，異常忙碌，華僑富商胡文虎亦派代表視察，又捐資廣西省政府大款，以應運用。

除民間實行造林外，又自省政府命令各縣，積極墾荒。並訂定清查荒地發放荒地等項章程公佈施行。

(7)發展交通 廣西的交通除天然的八大航線（邕梧、梧州、長古、柳州、梧柳、梧恭、梧荔、八賀、八大航線）外，其在陸路，則積極興築公路，計有萬里，縣與縣，鄉與鄉，村與村之民衆自辦興築者，亦日見增加。

在軍事、政治、經濟三大建設之外，文化建設，亦值得一提。

廣西的文化建設，是不復古，不崇洋，而是以民族本義爲內容，其形式則是前進的，黃旭初先生對於廣西綱領第二十一條：「提高民族意識，消弭階級鬥爭，創造前進的民族文化。」加以闡釋：「因爲中國改造的一切工作，都要以民族解放的鬥爭爲前提，文化在民族主義的範圍內，是一個精神上的動力，自然便須以民族主義，做

它的內容，而具體形成民族文化，用爲革命的實力。再從民族主義的精神來說，它是整個性的，尤其不容許有階級性的存在，比如西化式的文化，即充分帶着階級屬性的意味，決不足以爲我們之範。所以我們需要的文化，乃是「創造」性的。」

建立創造前進的民族文化，是廣西文化建設的基本原則，廣西當局又以「中國現階段，最缺乏的文化因素，實莫過於科學技術的基礎未成，以致一切經濟的建設無從發展，而日常生活的需要，也感到非常的空虛，事事都非外求不可。」於是而有「獎勵科學技術之研究發明」（第二十二條）的規定。他們又「根據政治、經濟、軍事之需要，確定教育方針。」（第二十二條）於是施行軍事化、生產化的教育。又以中國的新教育制度，完全是從外國抄襲而來，同樣也是有階級的屬性，不是爲整個社會而設的。因此，認爲：「今後教育制度的確定，應該盡量的使他立於平等的原則之上，即是要做到享受教育機會的平等。」於是而有「改良教育制度，使貧苦青年均有享受高等教育之機會」（集二十四條）的規定，而又有和此相輔而行的條文，是：「國民基礎教育一律免費，並限制強迫普及。」（第二十五條）這「也是一個傳播文化的有利工具」。「同時又是一個增強國力的有效方法。」這因爲「國力的基礎在於優越的民力，而民力又是以智力爲主要條件的」（黃旭初先生語）廣西當局決定了文化建設的方針，便積極地推行。

12、「幹的江西」與熊式輝的「治亂相剋論」

熊式輝先生初治贛時，江西七十八縣中，共革便佔去了四十餘縣，有的即使未佔去，也免不了風聲鶴唳。不單是一般老百姓畏懼到了極點，即是一些君臨民上的縣長們，也沒有一點守土的心理。爲了要使各縣縣長能盡守土之責，爲了要轉移江西人民「怯懦」「頹惰」「散漫」「偏私」「苟且」的心理起見，特別創辦，縣政研究會，在二十一年二月八日成立會的訓詞，他雖沒有提出「實幹」兩個字，但有具有非命思想的治亂相剋論，是他新創來治理江西的政治哲學。而這新創來的治理江西的政治哲學——治亂相剋論，充分表露着幹的精神；亦即充分

表露着革命精神，「幹的江西」，即在這種精神之下而形成的。

熊式輝先生在「治亂相尅論」裏，提出他的主張，中國人的心中深刻着「物極必反」「否極泰來」「亂極思治」「天下合久必分久必合」的思想。但所謂「極」字「久」字是沒有程度，究竟夢到何時才算是「極」是「久」呢？中國已亂了二十年，也許還要到四十年八十年才能算「久」，匪已經佔了江西四十餘縣，也許還要到五六十縣才能算「極」。所以他認定大家不能講甚麼「久」和「極」，現在是要圖治，他因而相信「治亂是相尅的」。中國之亂，不是爲了治極了才生反動而亂起來，江西縣政之壞，也並不是由徐前之好極了，才會生出眼前的這樣壞，因爲那些必然論靠不住，他因而堅決地相信治亂是相尅而不是循環相生。我們能治，他們便亂不起來，今日之亂，就因爲我們不能治，如果我們能夠治亂，如能將縣政治好，自然沒有土匪，自然外侮不至。他的這種「非命」的治亂相尅論，很和荀子的思想相合，荀子雖是儒家，然而他把儒家的天命論推翻，極力主張非命。所以他認定：治亂並非在天，天是無生命的，在堯舜桀紂時代都是一樣，天並不爲堯舜而獨存，也不爲桀紂而特亡，事在人爲，應之以治則治，應之以亂則凶。

但這種「治亂相尅論」，以後在思想系統上都逐漸有所攺變，每一次的攺變，都替他的政治哲學附着上了一種新的生命。

從時間上的計算來說，在縣政研究會的開會談話中開發「治亂相尅論」是二十一年二月八日，但在次年剿匪年開始中，他題贈教育界同人的詩中：「能行不問易和難，兩手憑人做出看，持危自有回天力，三字心傳汗血拚。」是由理論上的治亂相尅論形成了實際去做的方方法：「汗血拚」。同這詩一時出現的：「心裏想，怕不行，口裏講，怕不真，筆下寫來更容易，要分青紅皂白，憑兩手做出，才見分明。」也是汗血拚的精神，所以，他在「二年來都本着「汗血拚」的精神以從事于新江西的建設，一切公務人員都能在「用自己的汗謀自己的生，拚我們的血救我們的國」的口號之下，從事建設新江西。但是一直到江西五次圍剿成功，而他的政治哲學，也可以說是

完成了有系統的哲學，那便是在縣政人員訓練所講演的「行的哲學」了。而這「行的哲學」是熊式輝先生由實幹政治的經驗中所得的一個結論；更可說是建設新江西中新縣政人員訓練所的最高原則。茲略述行的哲學的大綱的內容：

甚麼是行？——行是能力的表現，即做事的做字，與實幹，硬幹，快幹中之幹字相當。並詳論行與天，行與命，行與運的關係。

甚麼要行？——（一）行與生命之關係——行是向前不斷的發展，故行亦可謂之生，不行乃停止生機，故亦可謂之死。（二）行與利害的關係，分爲行能生知，行能自強，行能養勇，行能定性，行能圖存，行能成功六點。

怎樣去行？——分人的預備，事的預備，行的方法三者。人的預備從博學之，審問之，慎思之，明辨之做起。事的預備並分養、練、用三個程序，同時並要確定國家爲做事的中心範圍，再益以時間之預備，責任之認識。行的方法分古人之行的方法和現代的行的方法。古人之行的方法可作借鏡，現代的行的方法須具要觀感，要決定，要計劃，要實做等四原則。

至熊式輝先生把「行的哲學」如何運用在江西的實際政治上呢？

第一，第五次圍剿以先，他便在二十二年元旦日向全國黨政各界宣佈，決定是年爲剿匪年，決定以一年的努力來完成剿匪，同時並大聲疾呼，喚起各界一致起來做協剿的工作。二月一日，又偕同各界代表，成立省會民衆協助剿匪會，使人民在人力與財力上都一齊動員來剿匪。他在當時鼓勵大家剿匪的格言中說：「願做協助剿匪的工作謂之仁！會做協助剿匪的工作謂之智！去做協助剿匪的工作謂之勇！」他的格言，雖只寥寥數句，然而都發生了很大的效力，協剿會共收到捐款百餘萬元，尤其是那由協剿會所組的鐵肩隊，算是近代政治上所創見的一種組織，雖然剿匪的工作在預期的第一年中並沒有完成，但再接再厲的剿匪第二年，便完成協剿的任務。

第二，是「三保政策」的實施。因為他初來治贛時，便感到了江西人的大缺點，是：「偏私」，「散漫」，「頹惰」，「苟且」，「怯懦」。所以他對於這些病態的藥方，是一個「幹」字，（即等於行的哲學中的行字）是要人「盡其在我」的實幹，硬幹，快幹，決不馬虎地拋棄了「勵精圖治」的精神。由此他創立了「三保政策」的口號，「保甲」等三者都是治療「怯懦」「苟且」「散漫」，「偏私」「頹惰」的處方。他看出了江西人怯懦畏匪的心理，極力想以他政治哲學中的「非命論」來克服，所以他毅然的提出了三保政策的口號。兩三年來，在保甲政策的厲行下，根據民政廳的總計，各縣及南昌市組織完成了四百七十二區，二千二百四十二保，二萬三千二百四十四保，二十二萬八千九百四十八甲，二百五十二萬七千六百三十一戶，一千二百五十九萬零九百五十六口，雖不能說是組織嚴密，但這種略具雛形的保甲，至少可以做剷剔與清匪，防匪。除了這種保甲的組織以外，省會的公民訓練，第二期有受訓保甲長五百三十九人，公民萬餘人，而作為他的三保政策的碉堡政策，也與保甲和保衛團同樣的在剿匪期間收了很大的實效。據最近的統計，江西全省有碉堡三千餘座，可說是在治療江西的種種病根方面做到了不少。

第三，在縣政人員和一切的公務人員的任用上，也是表現出了他的「行之哲學」。因為江西過去的縣長不是「貪惰」，便是「庸碌」，畏匪如虎。在上者都還如此的怯懦而散漫，無怪乎一般人民是馴如綿羊了。所以，他知道了這種劣根性後，根本剷除的方法，便是使用教、罰、殺。他在對縣政研究會的會員講演「道德的意義」時便以為：「對於庸就要教，因為普通的庸是後天的；教，就可以使他中庸。縣政研究會是一個教的機關，因為彼此的互教，可以治療庸的病根。然而惰就要罰的，因為治惰純賴「獎」是不行的，怠惰者並不希望得獎，何況勸是本分內的事，用不着獎，我們應當不管他幹不幹，只有嚴厲查察不盡職的人來罰就行了。庸與惰之外，貪便是污的表示。人既肯自污，何事皆能作出。此等人寡廉鮮恥，非人格道德所可感化，故治貪惟有以殺。」所以他對於縣政人員訓話時，要他們以「清明」去代替過去的「昏庸」，如人人都能努力向「覺明」之路上走，縣政中一

切事均易如反掌。依據三年來事實的證明，各縣縣長，雖不能敢說全是清明，但昏庸的份子都逐漸受淘汰。怠惰的份子不是給予懲戒，就是予以裁撤。至若懲治貪污，更是不徇情面，更可以表現出他實幹的情形。

第四，是生產建設的非命論。江西過去的建設事業，也是隨伴着縣政而起落的。大家連做縣長都是沒有資格，自然更談不上甚麼建設了。自從熊式輝先生主贛後，因為實幹苦幹的精神之陶鑄，在第五次圍剿時，吏風也與律昔大不相同。但是匪患救平後，一切諸待建設，而一般相信天命說的人，總以為江西的生產建設是沒有辦法。為了矯正一般從政人員及人民「聽天由命」的思想起見，特重新擬定非命論的生產建設辦法，他以為過去救濟農村各項辦法，均係治標救急；治本之法，應從改良生產着手，且過去農村耕種方法，悉屬聽天由命，不信人力，故一遇天災，即成凶歲，是必革除聽天由命之毛病，從事生產建設，因而特令飭農業建設等機關，擬具發展農業之計劃，按照氣候地形及一切生產技術，土質肥瘠，確定改良之方法，計分改良灌溉，改良品種，獎勵副業，驅除害虫，廣栽什種，播種陸稻，提倡特產等七項。這種不信天命，注重實幹，便是汗血拚的精神，也便是行的哲學的應用。正和荀子所謂「參天」的意思如出一轍。因為人力能勝天，如果本荒而用修，天不能使之富；養略而勤罕，天亦不能使之全；倍道而忘行，天不能使之吉。天有其時，地有其財，人有其治，夫是之謂參，道不求知天，但修人事以應之，不務役慮者知天，則可以任天地而役萬物。熊式輝先生在縣政及一切生產建設上使用着非天命的汗血精神，也便是荀子所謂「參天」，不求知天但修人事的道理。

第五，是軍事化的政治訓練。他以政治軍事化，不在表面形式之仿效，而重在實際精神之訓練。陸軍各兵科操典綱領實為軍事訓練之原則，因將其字句略事刪改，意義加以補充，編成公務人員工典綱領，以為政治訓練之用。因為他覺得天下任何事情決沒有再比決戰更難的，現在利用衝堅陷陣之精神，而從事於政治之推行，所有一切困難，不難迎刃而解了。該工典綱領共分十四條，如果他不是出身軍人，決難擬出這種軍事化的政治訓練，採取戰爭上衝堅陷陣的精神以打破困難。如果他純然是一個粗野的軍人，沒有政治家的頭腦和修養，也只是依樣畫

葫蘆，克制不了惡劣的環境。而他將行的哲學之理論表現於實際政治的，要算這個工典綱領最為重要，對於縣政人員訓練的各種方法，也可以說是從這種工典綱領統變出來的。

由「治亂相尅論」而演進到「行的哲學」，這是熊式輝先生治贛的政治理想，他是不徒托空言而「見之於行事的」，「可以看到他的言行一致了。他不但有着理想，更有革新的革命作風，其手訂的軍事化的政治課本——公務人員工典綱領，便是他的革命作風特殊的表現，為造成「幹的江西」的動力。熊式輝先生治贛，是以「治亂相尅論」為體，「公務人員工典綱領」為用的，而這公務人員工典綱領，尙可作為一般公務人員和自治人員的從政參考錄其全文如次：

第二，政以治理為主；治理之目的，則在消極為人民掃除禍害，積極謀其福利。凡此一切問題，即所謂公務，必須有適當之處置與澈底之解決，以期獲得政治之成功。

第二，政治成功之道，在明瞭有形無形一切治理的要素，集中優越之力量於要點，而發揮之。凡人員訓練精密，紀律嚴肅，必成之信念堅確，努力前進之精神充溢者，必能排除一切困難，而獲成功之效果。

第三，必成之信念，首以三民主義，及國家民族光輝之歷史為根源；更以周到之訓練培植之，卓越之指揮統率充實之。凡公務人員，應重禮義廉恥，發揮其氏族固有之德性，砥礪賦身為國之精神，益以精熟之訓練，縱當公務極形繁什之際，仍能上下相信相倚，毅然保有必成之信念為要。

第四，紀律者，政府之命脈也。當治事時，負有各項任務之機關，所在情形不同，而上自主官，下至員役，猶能脈絡一貫，全體一心，從一定之方針，為一致之行動者，厥為紀律是賴。紀律之要素，則在服從。故全體公務人員，當以服從長官，確守法令，為第二天性。

第五，政治之事，須獨斷專行者頗多，但其精神決非與服從相反；必常領會上級主管官之意圖，明瞭全局狀況，應情勢之變化，採取能達目的之最良方法，以赴事機。

第六，公務人員，應有充分努力前進之精神，與濃厚之興趣。此種精神與興趣，乃由愛國之至誠所發，公務人員精神之精華也。蓋事之成敗，非盡關於人員之多寡，如經費之盈絀，設備之優劣，苟精練而富於努力前進之精神，濃厚之興趣亦隨之發生，常能以少數人力量，完成重大之任務。

第七，協同一致，為克臻治理達到目的之要件。不論何種機關，不問何種階級，均須和衷共濟，縱橫成爲一體，始可收治理之效。但能時常考察全般之性勢，各自注重其職責，一意努力，以求任務之遂行，即合協同一致之興趣。而各種機關協同之本義，以使民政機關達成其目的為急務。

第八，近今政治，其性質愈複雜，措施愈艱難。經費之充裕，人材之準備，常不能盡如所望，故必具有堅忍不拔之毅力，忍艱苦耐窮乏之精神，排除萬難，勇往邁進，以求最後之成功。故凡公務人員，強壯之體力，與剛毅之志氣，尤須於平時鍛練養成之。

第九，隨機應變，因地制宜，為處事之要道。故隨時皆須有旺盛之企圖心，與不追隨之創意，及神速之機動，常立於主動之地位。對於未宣布之計劃，尤當全體相戒，不輕洩露，出以雷厲風行之手段，使事機不致發生窒礙與變化為要。

第十，各級主管人員，乃各部領導辦事之樞紐，僚屬團結之核心。故凡事必須率先躬行，與僚屬同甘苦，以為表率，而使之覺信。且於事務繁雜之中，更須勇毅沉着，從事指導，使僚屬仰之若泰嶽，乃能達到目的，克底成功。

第十一，民政為政治之主腦，常於一切政務上負最大之責任。不問環境及時期如何，教養齒之事業，常能由民政之管理機關統籌統辦。在地方凋弊或情形紛亂時，其效能尤為顯著。故民政機關，須常訓練人材，組織民衆，注重交通，以充實其政治之力量。故民政人員，必須剛毅勇敢，忍耐沉着，從事周到（心到、口到、眼到、手到、脚到）應付事機。縱缺他機關之協助，亦須盡百方手段，自行準備

，而遂行其任務，以達最終之目的爲要。

財政爲政治之血脈，收入之虛細，支配之當否，關係一切事業之榮枯。故對於政治之設施，應量出爲入，以足財用，時時須明瞭社會一般經濟之狀況，培養資源，預算力求收支適合，節縮機關費，充實事業費，爲補救預算不足之緊要手段。無論何種事業，多防制意外變故，必須寬留一部經費爲預備之用。各級征收機關，隨時應有嚴密之考核，保管出納，恪守章規，不許擅自通融，會計簿據，按時清結，尤須審核正確。故財政人員，必須明敏廉正，謹慎嚴密，凡財政事項，皆應先事籌畫，預定方法，爲適切之準備，關於清除情弊，尤須杜漸防微，明查暗察，發現貪污，不論何種關係，必以大義滅親之精神，斬除乾淨，以養成廉潔之習尙爲要。

教育爲政治之神經，凡政治有所設施，事前之訓練，事中之指導，事後之改良，均非教育不爲功。故教育機關，須根據政治方針，適應社會需要，以決定教育進行之程序，務使社會實際各項事業，無不由教育之力量而展進，學校教育各項課材，無不以社會之實用爲標準，藉收學用同途政教合一之效。故教育人員，必須重實學，智識技能，力求競進，德性體格，務爲楷模，用以表率人倫，扶持風氣，必於日常生活，食衣住行之間，發揮其教育力量爲要。

建設爲政治之骨幹，其美備與否，不獨與民生國防，俱有密切之關係，影響於民族文化，亦至重大。故建設機關，應盡其心手之能，在人力財力可能之範圍內，分別緩急程序，力征經營。在凋弊疲玩之環境，一切事業阻礙更多，應利用各種方法，排除萬難，以斷行其任務。土地與人民，俱爲建設之基礎，各種事業，只須周密計畫，適切指導，埋頭苦幹，不必盡賴充分之經濟力量，始克完成。故建設人員，必須各有專門技能，更應特別具有創造之精神，並能利用廢物，設計力求久遠，不急近功，一切藝術，亦須具有相當陶養，無論對於何種事物，須養成勞動神聖研究萬能之信念，相

與造成慣性爲要。

司法爲政治之指臂，所以保障人民之生命財產，亦即所以濟政教之窮。故司法機關，適用法律之目的，在能維持社會之安甯秩序，與善良風俗。而欲達此目的，則審判應不涉偏私，能善五聽彙施之用：（辭聽、色聽、氣聽、耳聽、目聽，）檢察必先不畏強禦。破除情面，依法糾彈；監獄看守所，對於管理衛生教誨各事項，均須切實講求，不容或缺。故司法人員，必須公正嚴明，審檢案件，務絕賄賂而杜請托，並應洞悉社會之人情物理，詳慎從事，迅速辦結，俾省訟累，其負監所之責者，務須厲行規章，力除積弊，並使人犯勤於作業，以化其暴戾之氣懶惰之性爲要。

第十二，實貴時間，愛惜公物。爲公務人員必守之常規，平時一切時間，必須正確，規定期限，更應嚴守，並能力求其縮短爲要，對於公物，無論器材或款項，不但須剔除中飽，並須力戒浪費，同一事項，其消耗之時間與物力愈少，其效率乃愈大。

第十三，科學技能之熟練，實爲現代施政最重要之手段。凡公務人員，均應注意世界一切之新學術，努力研究，期有心得，隨時皆能取法革新，以促政治上物質與技能之進步。

第十四，治理百政，皆須簡單精練，始克期其成功，凡法令皆本此趣旨而規定之。但運用之妙，存乎一心，妄乖典章，固所嚴禁，而爲規則程式所拘泥，亦所不許；務宜深研極究，融會貫通，以收實效。

上面所說的許多地方的實驗自治，如江甯、蘭谿，我們已略論其利弊。至其他省縣的自治措施，李宗黃先生以下數語可以盡之：

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，教維合一呀，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

上也還稍有缺點。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，不啻把自治範圍縮小到極狹的地位。（見李宗黃：新縣制之理論與實際）

三 約法與憲草對於地方制度之規定

追溯我國最初的立憲運動，是在滿清末年，產生一九〇八年的「憲法大綱」及「議會選舉法要領」，可是那裏都不過是清庭緩和革命的手段而已。其內容的落後，根本和民主政治相牴觸。

民國成立之後，憲政運動始步入正軌，革命政府成立之初，就制定了「中華民國臨時約法」，規定政府和國民的權利義務，更由這一約法而產生了當時的參眾兩院。合組成國會，正式起草憲法，就是所謂「天壇憲法」。

「天壇憲法」起草的時候，正是國民黨和袁世凱鬥爭的時期，當時的袁世凱蓄意稱帝，所以對憲法的起草工作，極力阻撓，先則慫恿各省都督、鎮守使、師長及旅長等出面反對，繼更濫用權力，下令解散國會，其後袁世凱雖則敗亡，可是北方却始終陷入於政客弄政和軍閥混戰的局面，憲法亦無從實行。

民國十七年，北伐成功，中國的政治，又經過一次大的改進。憲法問題因又引起朝野的注意。是年十月，國務院都兩京，公佈了國民政府組織法，實行五院制度，政府的治權業已完備，而人民的政權則尚未確立，兩年之後成立了約法起草委員會，草擬「太原約法」，但後因該會結束，這約法又不實行。

是年十月，中國國民黨第三屆第四次大會，決議於二十年五月召開國民會議，制定約法，二十年一月，國務院公佈了國民會議代表選舉法，五月，國民會議通過了約法草案，六月，國務院正式公佈這草案，名爲「中華民國訓政時期約法」。

中華民國訓政時期約法，是基於「既由軍政時期入於訓政時期，允宜公佈約法，共同遵守，以期促成憲政，優政於民選之政府」的理由而產生的。所以，這一約法，只適於訓政時期，是過渡時期的法典。該約法計：（一）

總綱；（二）人民之權利義務；（三）訓政綱領；（四）國計民生；（五）國民教育；（六）中央與地方之權限；（七）政府之組織（內分爲中央制度，與地方制度兩節）；（八）附則等八章。茲將中央與地方之權限及地方制度章提出一說。

約法第六章「中央與地方之權限」，其條文如左：

第五十九條：中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。

第六十條：各地方於其事權範圍內，得制定地方法規，但與中央法規牴觸者無效。

第六十一條：中央與地方課稅之劃分，以法律定之。

第六十二條：中央對於各地方之課稅，爲免除左列各款之弊害，以法律限制之：

一、妨害社會公共利益；

二、妨害中央收入之來源；

三、複稅；

四、妨害交通；

五、爲一地方之利益，對於他地方貨物之輸入爲不公平之課稅；

六、各地方之物品通過稅。

第六十三條：工商業之專利專賣特許權，屬於中央。

第六十四條：凡一省達到憲政開始時期，中央及地方權限，應依建國大綱，以法律詳細規定之。

約法對於中央與地方之權限，祇空洞的載有「依建國大綱第十七條之規定，採均權制度」及「各地方於其事權範圍內，得制定法規，但與中央法規牴觸者無效」。然權限既沒有明白的劃分，它底事權範圍，又從何以確定？以後五五憲章，沒有中央與地方之權限的規定；新憲法加上「中央與地方之權限」一章，但所規定的仍然不本

清楚。這點，在以後再作詳細的討論。

關於地方制度的條文，爲：

第七十八條：省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織以法律定之。

第七十九條：凡一省依建國大綱第十六條之規定，達到憲政開始時期，國民代表會得選舉省長。

第八十條：蒙古、西藏之地方制度，得就地方情形，另以法律定之。

第八十一條：縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務，其組織以法律定之。

第八十二條：各縣組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項。

第八十三條：工商繁盛，人口集中，或有其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織以法律定之。

就以七十九條依建國大綱第十六條規定，憲政開始時期，選舉省長，實能本諸「總理遺教精神，而含有民主意味。

約法祇是訓政時期法典，而革命的努力漸求實現的，是「憲法之治」。因此，必須制定一部完善可行的憲法，以實施憲政。二十一年中國國民黨第四屆三中全會，決定於二十四年召開國民大會，議定憲法，並規定由立法院起草憲法草案，二十三年，憲草委員會公佈該憲草全文，徵求各方批評，經過了多方的審議與修改。到二十五年五月五日才由國民政府明令公佈，其名稱，是「中華民國憲政法治草案」，或簡稱爲「五五憲草」，到了二十六年四月三十日，又經過了修正。

該憲草和約法一樣，共計八章：（一）總綱；（二）人民之權利義務；（三）國民大會；（四）中央政府；（五）地方制度；（六）國民經濟；（七）教育；（八）憲法之施行及修正。其第五章「地方制度」爲：

第一節 省

第九十八條：省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。

第二編 第十章 「七七」以前的地方自治

第九十九條：省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。

第一〇〇條：省設省參議會，參議員名額每縣市一人，由各縣市議會選舉，任期三年，連選得連任。

第一〇一條：省政府之組織，省參議會之組織職權，及省參議會之選舉，罷免，以法律定之。

第一〇二條：未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。

第二節 縣

第一〇三條：縣為地方自治單位。

第一〇四條：凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項。地方自治事項，以法律定之。

第一〇五條：縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉、罷免之權。

第一〇六條：縣設縣議會，議員由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

第一〇七條：縣單行規則，與中央法規或省規章抵觸者無效。

第一〇八條：縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

縣長候選人，以經中央考試銓定合格者為限。

第一〇九條：縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。

第一一〇條：縣議會之組織、職權，縣議員之選舉、罷免，縣政府之組織，及縣長之選舉、罷免，以法律定之。

第三節 市

第一一一條：市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。

第一一二條：市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。

第一一三條：市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。

市長候選人，以經中央考試或銓定合格者為限。

第一一四條：市長辦理市自治，並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。

第一一五條：市議會之組織、職權，市議員之選舉、罷免，市政府之組織，及市長之選舉、罷免，以法律定之。

地方自治，為統一與民主最關鍵之所在。地方制度，在憲法上面，必須列舉其與中央權限的種類、範圍。約法既已規定不夠詳明，五五憲草，亦似百步與五十步，內容甚為空泛。即就省的地位言，既把它列入「地方制度」裏面，當然應屬「地方」。可是，「省設省政府，執行中央法令及監督地方自治」，「省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之」，則省又屬於中央行政區域；另一方面，又規定：「省設省參議會」，則又視省為地方自治的主體。此乃由於當時中央注重統一，故所規定，有此矛盾；這點，孫哲生先生在說明擬憲經過中，亦曾屢次表示，當時確因為防止有半獨立的割據狀態發生，故有如是的規定。但，憲法是國家的根本辦法，自不能過份的囿于「現實」，故步自封。因此，在抗戰勝利以後，省的地位問題，遂為各方面論爭的焦點，而有各黨各派會組政協會議，及政協憲草審查會，通過了憲草修改原則，並由於國民大會的召開，而有今日中華民國憲法的誕生，新憲法對於地方自治制度與中央與地方權限的劃分，均有比較進步的規定。

第十一章 抗戰期中的地方自治

民國十五年北伐以來，到了「西安事變」，中間歷經變亂。因此，所表現於地方自治方面，祇是針對現實的一種應變措施。如前面所述之廣西、江西等省，都是軍事化的地方自治，而分區設置與廢止閭鄰，實行保甲制度與行政督察專員，都是這一期的產物，因為在這一階段裏，唯有以軍事輔政治之不足，作自治之保障，以致混亂

了自治程序，延遲了自治進行，這是我們國家民族最大的不幸！

西安事變以後，統局面與復興氣象漸次形成，而日本帝國主義者，又復以鐵蹄來蹂躪我們正在萌芽的復興之花。這時軍事第一，勝利必一，全國的力量，都耗在軍事上面，地方自治，自又不得不暫擱一旁。然而總裁在抗戰期中，始終不忘實施憲政，而對於作為實施憲政的基石之地方自治，尤為注視。民國二十八年，在四川復興中央訓練團黨政訓練班，親自訂定了「確定縣各級組織問題」一書，作為講授的教材。接着，國民政府頒布「縣各級組織綱要」——為抗戰建國的地方自治的寶典。然而，終因抗戰之故，各省忙於備戰，而且戰區擴大，無法發揮新縣制的優點。在抗戰期中，東北非中央勢力所及；西北亦具有特殊的環境；唯有西南，僻處後方，較為安定；東南半壁，冬半淪喪，就中以福建遭受禍較微，更以領導者之勵精圖治，推行地方自治，尙著成效，使福建成了戰時最引人注視的一省。此明中，各省的地方自治，可以西南的贵州省與東南的福建省相提並論。而湘鄂省政與新贛南建設亦有足稱者。至於這一時期地方自治的理論與實際，則豈是皆以新縣制為中心。

一 抗戰建國的^{地方自治寶典}——縣各級組織綱要

總理以縣為自治單位，並曾主張分縣自治，但除了地方自治開始實行法，與建國大綱第八條至第十八條，對於縣的方面祇定了一個實行的原則和程序；對於縣制，有更詳盡的釐訂者，則自 總裁的新縣制始。

1、新縣制的理論根原 據李宗黃先生的意見，新縣制的理論根原，可以分作四點來說：

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，所以，我們可以說牠的理論根據第一個就是國情。

我國歷代對於地方基層組織都是很重視的，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，但組織也有區別，但其健全基礎組織的精神却是一貫的，而且歷史更給我們以證明，就是：凡基督組織健全的時代國家就強盛，基督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。我國在抗戰嚴重的階段中頒布了新縣制綱要，來健全我們的基督政治組織，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尊，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，把所有基督組織，却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，就有土崩瓦解的危險。

不過，事實縱是這樣，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，譬如大壘上所講修齊治平的大道，且禮運大同篇的大同理想，以及社會鄉約等等，無一不合乎自治的精神。並且，古時中國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，這可見自治實爲中國的一種需要，即今沒有政府提倡，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。

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面的迫切需要，我全國人民都已痛感「國家興亡，匹夫有責」之義，都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，就可知道，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，對於基督政治組織問題都是極端重視的，認爲是完成三民主

建國家的最基本工作，在自治制度爲建國之礎石一文中，他說：「自治者國之礎石也，礎堅則國固，國固則子孫孫，享福利」。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，常有頓堅毅之精神，而以忍耐之力量行之，竭五十年之力，爲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和實行步驟，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爲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，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織，近世文明各國政府之職務已漸由政治並及於經濟矣。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，政府祇成一有極不擾民者便爲善政矣。——惟民國人民當爲自身計，速從地方自治以立民國萬年有道之基。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」，而新縣制規定中不僅注意民權的訓練，而且注意合作事業，每保設一合作社，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。

第四、根據 總裁指示 總裁負着抗戰建國的重任，以一身繫天下安危，一切感覺較任何人爲急切，在行營時代，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。從二十七年四月八日在五屆四中全會中作「改進黨務與調整黨政關係」之講演起，到二十八年六月二十八日在中央訓練團講演「確定縣各級組織問題」止，其間不斷的就這問題向國人作最正確詳盡的指示，制定週密的縣各級組織

關係，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，就是訓練人民如何行使四權；「養」是民生，就是提高人民經濟生活；「衛」是自衛，就是保障民族的獨立自由，教養衛三者實際就是三民主義的具體實施。至於「管」則是講求實施這三項政策的最有效的手段的方法。這樣把極似什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偉大闡明。

2、新縣制的優點 縣組織法的缺點，在前面已有論述，新縣制的產生，即係針對縣組織法而發。而極力洗除過去縣各級組織，系統紛亂，法令紛繁的積弊。它共有如下的三大特性：1、系統分明：確定縣爲自治單位，並爲法人，縣以下雖有區鄉（鎮）保甲的名稱，但是重點都是架在鄉（鎮）一級。區之一級爲特設而非必設，縣設亦係縣政府之分府，並非真正之一級，確定鄉（鎮）爲縣的導出單位，並確定爲法人，解決幾千年所未解決的問題，保甲爲鄉（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、內容充實：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，有農會，工會，商會，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，縣立分區職業訓練班，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）公所本身有民政、經濟、文化、警衛四股，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，與縣級完全相同，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，其重要與連相同。保辦公處有民政、警衛、文化、經濟四個幹事，並有國民學校，保合作社，保隊等附屬組織。3、法令

簡單：如規定保民大會，每戶出席一人，有縣參議員每鄉均選一人，把選舉權的行使變得非常簡單，可以免去許多無謂紛爭。

縣組織法還有層級太多、編制紛歧、組織太小之弊，而「縣各級組織綱要」，則主張以區為虛級，充實鄉鎮機構，並以之為自治團體，使官治與民治協作，對於上述諸弊，確定救濟。如綱要規定，縣以下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為保甲，除收劃一編制之效外，公文往返，可以減少經過區的一層週轉，鄉鎮於設置鄉鎮民代表會暨鄉鎮民衆組織以為訓練民衆場所，集中人民力量，促進民主政治，奠定憲政基礎外，並就鄉鎮公所設置鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人或二人，分設民政暨經濟文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，並應附設專任事務員一人，同時確定鄉鎮財政，得有經費雜致人才，興辦事業，可以救濟過去組織太小的弊病；鄉鎮長，鄉鎮中心小學校長，及鄉鎮壯丁隊長，暫以一人兼任，雖於物色全能人才上不無困難，但使政教銜合一，運用靈活，易收協調並進之效。總之，縣各級組織綱要，既無過去自治制的偏重理想，亦無自衛制的太專政府，而兼具兩制之長，使自治自衛調和融冶於一體，實為空前的一大改善。

新縣制是戰時產物；但它不祇是爲了抗戰，也爲了建國而誕生。此時所要解決的問題，（一）對外求得民族的解放；（二）對內完成社會的改造。這兩件工作，前者便是我們抗戰的目標，後者則是建國的使命。縣是我國整個政治的基礎，又爲推行法令的根基，實施自治的單位，要談建國，要談政治建設，自非從建設縣政着手不爲功；尤其在抗戰期內，爲要發揮政治的領導力量，更非妥善的積極的改革縣政不可！

3、新縣制的基本精神 新縣制的理論根據和它的優點，略如上述。至它的精神，實已包涵於總裁「改進黨務與調整黨政關係」（二十八年四月發表）、「確定縣各級組織問題」（二十八年九月發表）兩次演講裏面。樞桐孫先生所謂：由於抗戰軍事之進展，益使政治弱點暴露無遺，自民國十三年總理頒布建國大綱以來，全國上下橫各騰諸口舌或宣諸楮墨之「縣政」與「自治」兩大問題，遂出理論之宣傳，形成實際之需要，而有迫不及待

，急須加以適當解決之必要。此項調整方案，當以蔣委員長關於改進黨務與調整黨政關係之演講發其端，而以國民政府所公布之縣各級組織綱要爲主要之成果。故欲研究綱要，不能不追溯於蔣委員長之演講。

第一次演講，提出改進縣各級組織的要點，認清縣是自治單位，鄉村是民衆集會中心，改進黨政，非先從縣以下的地方着手不可，其改進意見有三：

(一) 改進縣以下黨政各級機構，使他自上而下，逐級健全，層層銜接，越在下層，組織越嚴密，力量越大。

(二) 調整黨政兩方相互關係，在管教養衛共同事業範圍之內，黨員負着宣傳倡導和促進的責任，地方政府負着執行的責任。

(三) 啓發民衆自覺自動的精神，鄉鎮會議之下，創設八個股（自衛、民事、保健、救濟、財務、合作、教育、建設），分別事業部門，由人民自己負着管理的責任，區縣兩級，各置參議會，使地方一切設施，都能依着民意的反映，獲得適當的改進，同時嚴密民衆組訓，使其參加地方事業。

第二次演講，對於縣各級組織，作更詳盡的規定，於充實基層機構的精神一點，與第一次演講相同，惟方式更有改進，共有八個要點：

(一) 方案的根本精神，在喚起民衆，發揮民力，加強地方組織，促進地方自治事業。

(二) 政教合一，使教育與政治打成一片，以集中事權，增進教育在社會上的效率，並爲解決基層組織與經濟問題。

(三) 縣各級地方組織，均採十進制原則，使一切計劃設施，皆有準則。

(四) 民衆團體，注重以職業爲劃分的標準，民衆組織，依年齡及性別爲區分的準繩，均須嚴密組訓，切實運用，以促進地方建設事業。

(五)民意機關，自保而鄉鎮而縣，須自下而上，遞級組訓，以建立民權，實行民主監察。

(六)就地取才，就地成才，勤加訓練，嚴予教養，以備備基層幹部人才。

(七)利用公產及當地勞力，貫徹雙千萬能主義，廣為遺產，以籌措地方自治經費。

(八)痛下決心，於實行中解決困難，以求新縣制的貫徹實施。

兩次演講，前後對照，改進之處甚多，第一次演講注意於擴張政治下層機體，激發民衆自動精神，尤其鄉鎮一級，特將官治民治融為一體。在第二次演講中，則已將官治移於民治，且較前更為專業化民主化。前所謂基層組織之須注意於社會性能，其意更為顯著。第二次演講時，對於新縣制內容，大體已備，縣各級組織綱要，不過就此演講，加以充實並條文化而已。

4、新縣制推行的經過 新縣制雖具備許多優點，而各省實施以來，並未推行盡利；其效果亦了無可觀，此中原因，第一、新縣制之主要精神，在使縣以下黨政密切配合，相輔相成，然而事實上，此點並未做到。第二、在抗戰期中軍事重於政治，政府與人民救死之不暇，遑論政治建設。第三、國家行政與地方自治行政，混淆不清，縣政府以下各種機構集中人力物力，忙於徵兵、徵糧、派快、募債，既要人民出錢，又要人民出力，在國家事務層層重壓之下，對於自治事項遂不得不暫擱一邊。第四、新縣制憧憬於縣級機關之加強與充實，其實在抗戰期間所發達者，乃為國家機關與省立駢枝機關，縣各級機關既未加強，亦未充實，最多不過排設一種架子而已；更加待遇不及上級機關之故，連原有一些辦事人員都留不住了。第五、抗戰建國百端待舉，政令繁細，軍政機關以縣政府為尾閥，舉凡破路修路，地方治安，國防工事，徵士徵料，一紙命令，全縣騷然，在這種情況之下，新縣制豈不徒託空言。第六、省權過重，縣長之進退一視省主席之銓衡好惡，省主席固亦不少勵精圖治者，然而耳目難周，所賴視導人員，而視導人員，動輒以苛刻責難，吹毛求疵，窮追人短，顯己之長，因而有是非不明，及輕易調動之弊。第七、新縣制表報過多，縣各級機關有「臨表涕泣」之嘆，據計算有一時期縣政府應辦之表報每月

不下二百種，豈免不「閉門造報」，與實際相去甚遠。第八、縣各級組織綱要中，關於縣財政部份，其根本精神在補救過去縣組織法時代，省縣財源分配不均之缺點，但實際上，縣各級組織綱要對於省縣財政劃分，忽略了縣固定的財源，尤以田糧、營業稅改由中央統籌收支之後，縣財政惟一以屠宰稅為主要收入，還要加上軍事差額附加之負擔，而支配於縣鄉兩級之各項用途，常致捉襟見肘，至於中央及省委辦事項，雖規定由國庫補助，亦大抵杯水車薪，未獲實惠，加以生活日高，百物騰貴，縣稅額有限，不得不啓攤派之門，而猶有未足，以致新縣制之根本精神無從實現。其他如縣長兼職太多，縣長職位太小，縣駢枝機關因戰時需要而增多，縣參議會並未切實負責，縣幹部人材難以羈致，鄉鎮保甲組織空泛，責任加重等等，較之以往亦並未有甚多的改善。

而且新縣制在立法上，亦還有許多疏漏之處。例如「附屬」定有「警察局」，而綱要裏，則改在縣政府內設警佐。後來內政部請求改訂，國防最高委員會認為改設警佐，是貫徹「裁局設科」制度精神的。又謂：「附屬」不能作為依據。既不能作為依據，何以又經國民政府公佈呢？且在綱要頒佈以前，中央及地方政府對於縣的警察，是確定一律設警察局的，而事實上，全國也有了一半以上的縣設了警察局。則綱要既未參酌情形，而又與「附屬」如此矛盾，殊令人大惑不解。其他方面，「附屬」與綱要不俾的地方也很多。

附錄：縣各級組織綱要

甲 總則

- 一、縣為地方自治單位，其區域依其現有之區域，縣之廢止及區域之變更，應經國民政府之核准。
- 二、縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分為三等至六等，由各省府劃分，報內政部核定之。
- 三、地方自治之實施辦法以命令定之。
- 四、縣以下為鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制為保甲，縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設置。凡教育警察衛生合作征收等區域，應與前項區域合一。

五、縣爲法人，鄉鎮爲法人。

六、中華民國人民，無論男女，在縣區域內，居住六個月以上，或在住所達一年以上年滿廿歲者爲縣公民，有依法行使選舉罷免創制複決之權。

有下列情形之一者，不得有公民資格：（一）褫奪公權者；（二）虧欠公款者；（三）曾因贓私處罰有案者；（四）禁治產者；（五）吸食鴉片或其他代用品者。

乙 縣政府

七、縣設縣政府，置縣長一人，其職權如左：

一、受省政府之監督，辦理全縣自治事項。

二、受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。

前項執行中央及省委辦事項，應於公文紙上註明之。

八、縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，設科之多寡及其職掌之分配，由各省府依照縣之等次及實際需要擬定，報內政部備案。

九、縣政府置秘書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官，其名額、官等、俸給及編制，由省府依縣之等次及實際需要擬訂，報內政部核定之。

十、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。

十一、縣政府設縣政會議，每星期開會一次，議決左列事項：

一、提出於縣參議會之案件；

二、其他有關縣政之重大事項。

縣政會議規則，由內政部定之。

十二、縣行政會議，在縣參議會未成立前，仍得舉行。

十三、縣政府組織規程由各省省政府訂定，報內政部轉呈行政院核定，縣政府組織規程所無之機關，不得設置。

十四、縣政府辦事規則，由各省省政府定之，報內政部備案。

丙 縣參議會

十五、縣設縣參議會，由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之，每鄉（鎮）選舉一人，並得酌加依法成立之職業團體代表，為縣參議員，但不得超過總額之十分之三。

十六、縣參議會暫不選舉縣長，縣參議會之議長，以由縣參議會自選為原則。

十七、縣參議會之組織，職權及選舉方法另定之。

丁 縣財政

十八、左列各款為縣收入：

一、土地稅之一部（在土地法未實施之各縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）。

二、土地陳報後，正附溢額田賦之全部。

三、中央劃撥縣地方之印花稅三成。

四、土地稅（在土地未徵稅之縣為房捐）。

五、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）。

六、縣公產收入。

七、縣公營業收入。

八、其他依法許可之稅捐。

十九、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，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，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數由國庫補助。

二十、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，得依法募集公債。

廿一、縣之財政，均由縣政府統收統支。

廿二、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。

廿三、縣金庫之設置，及會計稽核依法令之規定辦理。

戊 區

廿四、區之劃分，以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則。

廿五、區署為縣政府補助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政，及自治事務，在未設區署之區，由縣政府派員指導。

廿六、區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項，均為有給職，非甄選訓練合格人員不得委用。

廿七、區署所在地，設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

廿八、區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士，担任委員，為區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，由區長担任主席。

巳 鄉鎮

廿九、鄉（鎮）之劃分以十保爲原則，不得少於六保多於十五保。

三十、鄉（鎮）之劃分及保甲之編制，由縣政府擬定呈請省政府核准施行，彙報內政部備案。

卅一、鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長一人，副鄉長一人至二人，由鄉（鎮）民代表會就公民中，具有左列資格之一者選舉之：

一、經自治訓練及格者。

二、普通考試及格者。

三、曾任委任職以上者。

四、師範學校，或初中以上學校畢業者。

五、會辦地方公益事業，著有成績者。

鄉（鎮）長選舉實施日期另以命令定之。

卅二、鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各設主任一人。幹事若干人須有一人專辦戶籍由副鄉（鎮）長、鄉（鎮）中心學校教員，分別担任，並應酌設專任之事務員，經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。

卅三、鄉（鎮）長副鄉（鎮）長之任期二年，連選得連任。

卅四、鄉（鎮）長鄉（鎮）中心學校校長，及鄉（鎮）國民兵隊長，暫以一人兼任之，在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長，以專任爲原則。

卅五、鄉（鎮）自行舉辦之事項，應經鄉（鎮）務會議議決，方得施行。

卅六、鄉（鎮）務會議由鄉（鎮）長主席，各股主任幹事均得出席，與所議事項有關之保長得列席。

卅七、鄉（鎮）長副鄉（鎮）長，及鄉（鎮）公所職員之訓練辦法另定之。

庚 鄉（鎮）民代表會

卅八、鄉（鎮）民代表會之代表，由保民大會選舉之，每保代表二人。

卅九、鄉（鎮）民代表會之主席，如鄉（鎮）長由鄉（鎮）民代表會選出者，得由鄉（鎮）長兼任之。

四十、鄉（鎮）民代表會之組織，職權及代表之選舉方法另定之。

辛 鄉（鎮）財政

四十一、鄉（鎮）財政收入如左：

一、依法賦與之收入。

二、鄉（鎮）公有財產之收入。

三、鄉（鎮）公營事業之收入。

四、補助金。

五、經鄉（鎮）民代表會議征收之臨時收入，但須經縣政府之核准。

四十二、鄉（鎮）應興辦造產事業，其章程另定之。

四十三、鄉（鎮）設鄉（鎮）財產保管委員會，其章程另定之。

四十四、鄉（鎮）財政之收支，由鄉（鎮）公所編製概算，呈由政府審核，編入總概算。

壬 保甲

四十五、保之編制，以十甲為原則，不得少於六甲多於十五甲。

四十六、在人口稠密地方，如一村或一街為自然單位，不可分離時，得就二保或二保聯合設立國民學校，合

作社及倉儲等機關，推舉保長一人為首席保長，以總其成，但國民兵隊仍須分保編隊訓練。

四十七、保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會就左列資格之一者選舉，由鄉（鎮）公所報告縣政府備案：

一、師範學校或初級中學畢業，或有同等之學力者。

二、曾任公務人員，或在教育文化機關服務一年以上著有成績者。

三、曾經訓練及格者。

四、曾辦地方公益事業者。

在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉（鎮）長派定，報請縣長委任。

四十八、保長副保長之任期，為二年，連選得連任。

四十九、保長，保國民學校校長，保國民兵隊隊長，暫以一人兼任之，在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專任為原則。

鄉（鎮）中心學校保國民學校之名稱，得沿用現行法令之規定。

五十、保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任之，在經費不充裕區域得僅設幹事一人。

五十一、保長副保長，及保辦公處職員之訓練辦法另定之。

五十二、保民大會每戶出席一人，其組織及職權另定之。

五十三、甲之編制以十戶為原則，不得少於六戶多於十五戶。

五十四、甲置甲長一人，由戶長會議選舉，由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案，甲長之訓練辦法另定之。

五十五、甲設戶長會議，必要時，並得舉行甲居民會議。

五十六、保之編制，原有名稱為村、街、墟、場等者，得仍其舊，但應逐漸改稱為保，以歸劃一。

五十七、關於保甲之各種章程另定之。

五十八、保甲戶口之編查另定之。

癸 附則

五十九、本綱要自公布之日施行。

六十、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。

附縣各級組織關係圖

縣各級組織綱要實施辦法原則（廿八年十月十九日行政院呂字第一二九三六號訓令頒發）

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。

二、各省政府應體察該省境內，各縣之人力財力，分別先後規定其完成期限，但至遲應於三年內全省各縣一律完成。

三、綱要推行之順序，由縣而鄉鎮而保甲，各項事業之進度，由省政府斟酌各縣地方情形分別規定。

一一 設立各級國民參政機關

戰時士氣與民意的發揚踴躍，是造成最後勝利的最大因素。

我國自抗日軍興後，舉國人士，深覺非團結不足以禦侮，非統一不足以圖存，於是有二十六年九月二十二日的共產黨宣言，與同月二十三日 蔣委員長談話，及後來張君勱代表國家社會黨，左舜生代表中國青年黨，分別致函國民黨正副總裁，同作精神團結，共赴國難的保證。顯示着各黨派對於國是共同認識，就是「國家民族到了危急存亡的時候，國家與民族的利益，是超過黨派利益的，」因為受了這個共同表示的約束，所以在抗戰期中，至少在消極方面，一切黨派，包括共產黨在內，始終維持了一個合作的局面。

在這次抗戰期中，最值得我們自豪的，就是全國上下不分男女老幼，貧賤富貴，對於抗戰的參與，無不發生熱烈的興奮，無不具有「敵愾同仇」的感念，全國的精神狀態已與抗戰意志合而為一，大家都抱着有敵無我的決心，對於國家的觀念也有了轉變，人人都承認有國才有家，國亡家亦亡，對政府領袖，素抱懷疑態度的，因抗戰而變為擁戴，對軍人素抱卑視態度的，因抗戰而變為敬愛，不因對外抗戰，不知國家的可愛，這是具有民族意識，或愛國情緒的人民所同感的。

由於各黨派和全國人民對於國是有共同的認識，和自動一致他表示，於是國民黨臨時全國代表大會，爲了領導全國人民抗戰建國起見，特制定「抗戰建國綱領」，規定組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與進行。根據這種規定，二十七年七月，在中央成立了國民參政會，二十八年各省市次第成立了省市臨時參議會，隨後縣市參議會，亦次第成立，勝利以後改組爲正式參議會情況尤爲熱烈。

省市臨時參議會設立的目的，在其組織條例中已明白規定：「國民政府在抗戰期間，爲集思廣益，促進省政興革起見，特設省（市）臨時參議會」（第一條）。此種省市臨時參議會，雖非完全民意機關，却走上了朝向真正民主政治之大道。其所以不即刻設立完全民意機關，一因人民政治訓練不夠，難免重蹈民初覆轍，一因在抗戰期內，事實上不宜設立一個和政府對立的普通民意機關，分散整個抗戰力量，而需要一個溝通人民協助政府的民意機關，予政府與人民以一種合作的機會，來增強整個抗戰力量。任何民主國家，一至戰爭時期，無不儘量縮小議會權限，增強政府力量，以便運用指揮，應付戰時需要，省縣參議會的設立，即是一面本著民主政治的精神，一面願全便於戰時運用的事實。

省市臨時參議會的權限，爲1、省政府重要之施政方針，於實施前應提交省市臨時參議會決議；2、參議會對於省市政府的興革，得提出建議案於省市政府；3、參議會有聽取省市政府施政報告之權；4、有依議事規則向省市政府提出詢問之權；5、省市政府對於參議會通過的建議案，如認爲不能執行時經提交覆議，仍得三分之二贊同原案，或對原案修正，省市政府對此決議除呈經行政院核准免予執行者外，應予執行。

參議員的資格，省市作同樣的規定，除現任官吏外，凡「中華民國之男子或女子年滿二十五歲，曾受中等教育（或同等教育）曾有左列資格之一者，得爲省（市）臨時參議員：（甲）具有各該省（市）之籍貫並曾在各該省（市）所屬之縣市公私機關或團體服務二年以上著有信望者；（乙）曾在各該省（市）重要文化團體或經濟團體服務二年以上著有信望者」。省市臨時參會組織條例第二條（參議員的名額，在院轄市爲二十五名，由各該

市政府及市黨部聯席會議，就各該市住民中或各該市區內文化團體或經濟團體人員中具有法定資格者，提出加倍候選人；由市政府呈送行政院轉呈國防最高會議決定之。各省參議員的名額，蘇、湘、川、冀、魯（其中威海衛行政區應出參議員一名）豫、粵、各五十名，皖、鄂各四十五名，浙、贛各四十名，晉、閩、桂、滇各三十五名，陝、黔各三十名，甘、遼、吉、新各二十五名，察、綏、西、青、甯、黑、熱各二十名。由各該省屬縣市民中遴選十分之六（每一縣或市所出此項參議員至多不得超過一人，但所屬之縣數少於二十縣者不受此限制）由會在各該省重要文化團體或經濟團體服務人員中遴選十分之四。由縣市民中遴選者，由縣市政府於徵詢該縣市民部及地方團體意見後，各就該縣市民中具有法定資格者提出候選人二人於省政府，由該省文化團體經濟團體人員中遴選者，其候選人由各該省政府及省黨部聯席會議，就各該省區內文化團體或經濟團體人員中具有法定資格者提出加倍候選人，連同縣市民提出的候選人，彙呈行政院轉呈國防最高會議決定之。

國民參政會於二十七年七月十四日，對於政府交議「擬設省縣參議會，推進行政，完成自治案」決議原則四項，其中除第三項關於參議員之產生方法外，大致與修正縣組織法及縣參議會組織法所規定相同。

(一) 縣（包括市）設臨時參議會；

(二) 縣臨時參議會之參議員名額，以人口為比例，不滿二十萬人口之縣為二十一人，二十萬人口以上，每五萬人增加一人；

(三) 縣臨時參議員之產生：(子)各鄉鎮首事會，推選全額三分之一之三個人數；(丑)縣各法團推選全額三分之一之三個人數；(寅)由專員商同縣長提出全額三分之一之三個人數；(卯)由省政府就三個人數中各圈定三分之一，為縣臨時參議會議員；(辰)縣臨時參議員應有婦女參加。

(四) 縣臨時參議會之職權：(子)縣政府計劃預算決算暨縣單行規則之擬定等事項，均須經縣臨時參議會之決議或審議；(丑)縣臨時參議會對縣政之興革有建議質問縣政府之權；(寅)縣臨時參議會對縣

政府延不執行議案，或執行不當，得呈請省政府核參；（卯）縣政府對縣臨時參議會之議案認為不當，經送交覆議而仍認為不當時，得呈請省政府核定。

查「縣各級組織綱要」關於縣參議會規定為：

（1）縣設縣參議會，由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之，每鄉（鎮）選舉一人，並得酌加依決議立之職業團體代表為縣參議員，但不得超過總額十分之三；

（2）縣參議會暫不選舉縣長，參議會之議長，以由參議會自選為原則；

（3）縣參議會之組織職權及選舉方法另定之。

國參會四原則，和「縣各級組織綱要」的規定，都不免有些缺憾，據蕭文哲先生謂：國參會的原則，「除第三項關於參議員產生方法不同外，其餘大體與「修正縣組織法」及「縣參議會組織法」所定相似，恐仍未能全切實用」。又云：「關於「縣各級組織綱要」採用每一鄉鎮推選縣參議員一人之規定，實有未當，即在鄉鎮未擴大以前，尚有商榷改善餘地。照十進位的編制，南通縣竟有三百二十七個鄉鎮，其他各縣亦往往在一百個鄉鎮以上，若每一鄉鎮產生縣參議員一人，將使縣參議會之組織，嚴如歐美各國之國會，議員太多，工作和財政上亦感困難，勢將放棄每一鄉鎮推選參議員一人之原則。」

但蕭文哲先生對於「縣各級組織綱要」的許多優點，他也特別指出：「縣參議員由鄉鎮民代表會間接選舉，代表的智識較高，認識辨別的能力，自比一般人民為強，由其選舉參議員，組織議會，可以補救「地方推行自治條件尚未完備」之弊，此為民國二十一年公布的「縣參議會組織法」及「選舉法」規定直接普選所不及。至於酌加職業團體代表為參議員，尤為進步，因我國產業落後，由於過去政府不甚明瞭各種職業的情形，亦未加以扶植調協所致。今後有了職業代表，參議政事，一可以謀政府與職業界的合作，有計劃的生產，二可以謀勞資的調協，增加生產效率，其有益於抗戰建國，至大且鉅。縣參議會暫不選舉縣長，亦是切合目前需要，現因各地人民之

政治智識不同，能知四權通用的很少，且在抗戰之際，行政貴乎集權，應付首須迅速，倘縣長由參議會選舉，勢必竭其心思才力，遂迎參議會的意志，減少其注意於抗戰建國的工作，此為目前所最忌。」因此，「認為須本着『縣各級組織綱要』所要縣參議會的精神；參照過去的經驗和現實的情況，採行真正憲政的漸進政策，應將縣參議會的職權分作三個時期進行：第一期的縣市參議會為縣政府之建設諮詢機關，議決施政方針，聽取施政報告，建議縣市政興革；第二期的縣市參議會為準民意機關，議決縣市預算審核縣市決算，並行使選舉權創制權；第三期的縣市參議會即為縣市議會，為完全民意機關，行使四權。」

三 戰時省市縣政治機構

抗戰軍興後，在軍事第一勝利第一的原則下，省市縣的政治機構因之而有新的佈署，在省方面，1、關於省政府主席的有二：一為省政府主席以軍職人員兼任，一為加重主席的職權；2、關於省政府組織的有三：一為增加戰區省政府委員的名額，一為充實省政府幕僚的組織，一為於四廳二處之外增設的各種機構；3、關於省政府的平行機關，也增設了不少。4、關於省民意機關的設立；5、關於省政府分區設置。同時縣（市）政治機構亦有一番的革新。現在先言省的政治機構。

1、關於省政府主席的有二：

（甲）省政府主席以軍職人員兼任 戰前各省，為厲行軍民分治，省府主席多以非軍職人員任之，「省政府組織法」第四條對此並有明文規定。抗戰發生，各省除通常政務外，軍事任務，日益繁劇，尤以戰區各省為然，為使軍事政治得以統一籌劃起見，戰區各省主席，遂多以現任軍職人員兼任，如河南主席為第一戰區司令長官衛立煌，山西為第二戰區司令長官閻錫山，江蘇為第三戰區司令長官顧祝同，廣東為第四戰區司令長官李漢魂，綏遠為第八戰區副司令長官傅作義，湖北為第九戰區司令長官陳誠，湖南為第九戰區副司令長官薛岳，安徽為第十一

集團軍總司令李品仙，山東爲蘇魯戰區副司令沈鴻烈，河北爲冀察戰區總司令鹿鍾麟，其他非戰區各省，除貴州一省外，亦均係由軍職者兼任主席，如四川主席由軍事委員會委員長兼理，甘肅主席由第八戰區司令長官朱紹良兼任，陝西主席由第十戰區司令長官蔣鼎文兼任，雲南主席由第三預備軍司令長官龍雲兼任。惟戰區司令長官，或以軍務繁重，省政不克兼顧，常由省府委員廳長代理主席職務，如江蘇顧主席卽由委員韓德勤代理，湖北陳主席卽由委員建設廳長嚴立三代理。

(乙)加重省府主席的職權 因爲戰區各省省府委員，多係負有特殊任務，不能常川駐省，省府會議遂不克依法舉行，行政院據河北、山東兩省府電呈困難情形，遂決定省府會議，不能照常舉行時，凡緊急事務及無庸提會事件，准由省府主席負責辦理。又省政府各廳廳長，不在省政府所在地時，主席得指定人員，暫行代理其職務。三十三年四月二十八日公佈的省政府組織法規定省政府主席之職權：一、召集省政府委員會會議時爲主席；二、執行省政府委員會會議決案；三、監督所屬行政機關職務之執行；四、處理省政府日常及緊急事務，省政府主席因故不能執行職務時，得由省府委員互推一人暫行代理主席職務，其期間以一個月爲限。(第六條)所謂「得由」者，亦可以不由委員互推而由中央指派代理人。

2、關於省政府組織的有三：

(甲)加增戰區省政府委員的名額 省政府委員名額，法定七人至九人，抗戰以來，戰區各省交通阻塞，軍費旁午，省府委員除兼廳廳長者外，僅三四人，或身兼軍職，或分區領導，以致省府會議常不克依法舉行，委員會已是有名無實。復以戰區範圍擴大，一省或須分設數區，始足以資策應，原有省府委員，常感不敷分配，爲加強省府組織，以適應戰區需要，行政院暫准戰區各省省政府委員，增加二人或四人，以資因應。故修正省政府組織法第四條規定：「省政府置委員七人至十一人，簡任，由行政院會議議決，提請國民政府任命，組織省政府委員會，行使職權。」而左列事項，應經省政府委員會之議決：

- 一、關於發佈命令事項；
 - 二、關於停止或撤銷所屬各機關及縣市政府之命令，或處分事項；
 - 三、關於建議中增加或變更人民負擔事項；
 - 四、關於地方行政區劃之確定或變更事項；
 - 五、關於全省預算事項；
 - 六、關於處分省公產，或籌劃省公營事項；
 - 七、關於省行政設施或變更事項；
 - 八、關於省政府所屬全省委任以上公務員或其他所屬機關主管人員之任免事項；
 - 九、關於咨調省內國軍及督促所屬，整頓地方事項；
 - 十、關於地方自治監督事項；
 - 十一、關於提出於省參議會議案事項；
 - 十二、關於主席或其他委員提議之事項。（省政府組織法第五條）
- 省政府平時舉行例會，如有委員三人以上之提議，或主席認為必要時，應召集臨時會，省政府委員會開會時，省政府委員不得派代表出席。
- （乙）充實省政府幕僚組織 因自合著辦公後，秘書處職員錄核文稿之全責，依「省政府合署辦公暫行規程」規定，秘書處雖得酌設法制、技術等室，然以事務繁重，尤其非常時期，一切政務之推行，仍不無遲滯之處，行政院據河北省政府呈請酌予增設人員，遂決定省政府在事實上之需要時，得增設助理秘書，或由各廳調用秘書；並准聘任人員，組織特種委員會，籌劃一切行政之設計事宜。
- （丙）增設四廳二處以外之各種機構 省政府組織法規定省政府設民、財、建、教四廳，及秘書，會計兩處

。但在戰事發生以前，各省多已成立地政局與衛生署。抗戰以來，中央政府應戰時需要，政務擴展，先後有糧食部及社會部之設置，從而各省亦規定設置糧政局及社會處。糧政局各省均已設置，設置社會處者，亦有川、滇、黔、湘、桂、陝、甘、豫、閩、浙、贛等十一省之多，糧政局為統制戰時糧食之機構，關係切要。社會處除民眾組訓部分尙切當時需要外，至關於社會福利之推進，急賑事務另有專管機關，其他事務，則難期速效，省社會處未曾普遍設置，就是這個緣故。但自各省振濟委員會裁撤後，社會處之事務範圍，除行使社會組訓，社會福利等行政監督權外，并辦理各種社會福利事業機關，如養老，育幼，殘廢等院之類。省社會處處長，並不限定由省政府委員兼任，但可以列席省政府委員會。各省社會處之人員編制，由省政府依事務需要擬訂，呈由行政院決定之，在法律上地位與各直隸省政府之機關無異，對外重要文件應以省政府名義行之，普通事項以本處名義行之。此外，戰時各省為辦理國家動員業務，又有省動員會議之組織，其職權為：（一）策進省政府所奉上级機關頒行國家總動員有關方案，計劃與法令之實施；（二）商討當地各機關團體動員工作之聯繫；（三）考核當地各機關團體動員工作之執行；（四）審議其他有關當地各機關團體動員業務之措施。又因戰時物價需要管制，各省又有物價管制委員會之設，直隸省政府，受國家總動員會議指揮監督。（三十三年四月十八日行政院第六五八次會議修正通過的各省物價管制委員會組織規程第一條）各省物價管制委員會視業務繁簡，分甲、乙、丙、丁四級，該會設主任委員一人，由省政府主席兼任，委員五人，管制物價業務有關之各機關主管指派兼任之，秘書長一人，由主任委員指派省政府不兼廳之委員兼任。下設秘書室及各組，秘書室設主任一人，由秘書長兼任，各組設主任一人，由主任委員指定。該會委員兼任，副主任一人荐派。其秘書、督察、組員、辦事員、書記各若干人員，及經濟檢查隊，其員額及派用，依各級人員經費編製表之規定。（各省物管會組織規程第六七條）每星期舉行常會一次，必要時，由主任委員召開臨時會議，並得邀請駐在各該省區之國民參政會經濟建設策進會辦事處主要人員列席參加。（第八條）它的職掌，是：一、關於物資之調劑及物品限價議價之管制事項；二、關於穩定金融之聯

鑿事項；三、關於工商團體之管理及其資租價運價等之限制事項；四、關於節約消費事項；五、關於物資物價之調查統計事項；六、關於經濟檢察事項；七、其他有關物價管制事項。（第三條）但，物價究竟「管制」不了。所以在戰事還未結束之前，多數已關門大吉。

3、關於省政府平行機關：

在戰前省政府平行機關，有保安司令部與綏靖主任公署；前者為維持地方治安，由省政府主席兼任司令，後者為督剿盜匪，多以各省邊區為範圍。戰事發動後，因推行兵役及動員民衆種種需要，增設不少與省政府平行的機關，舉其重要者有六：

（一）軍管區司令部 二十七年一月軍事委員會公布「非常時期軍管區司令部組織暫行條例」（同年七月修正），規定各省依原有區域，設置軍管區司令部，辦理兵役動員及國民軍訓事項，軍管區司令以省政府主席兼任為原則，必要時得以該省的綏靖主任兼任司令，省政府主席兼任副司令。軍管區司令部直隸於軍政部，關於國民軍訓事項，並受軍事委員會政治部之管轄，內設國民軍訓處，兵役處及總務處，分掌主掌事項。

（二）國民抗敵自衛委員會（動員委員會） 二十七年四月軍事委員會頒行「國民抗敵自衛計劃綱要」，規定全國各戰區一律組織國民抗敵自衛團，以省政府主席為自衛團總司令，保安處長為副司令；同時，各省應設立國民抗敵自衛委員會（或動員委員會），以省政府主席兼委員會主席，黨政軍領袖及地方熱心抗敵人士為委員，其任務為動員人力物力，協助軍事行動，撲滅漢奸組織，幫助地方政府維持秩序，發揚民族精神等項。

（三）黨政軍聯席會議 二十八年三月國民政府令行戰區黨政軍聯席會議通則，規定戰區司令長官，在作戰關係上，為謀戰區內黨政與軍事配合，及迅速實施，得組織戰區黨政軍聯席會議，以下列人員組織之：（1）戰區司令長官；（2）戰區司令長官部參謀長；（3）戰區政治部主任；（4）戰區內省政府委員一人至三人（由省政府推派）；（5）戰區內省政府委員一人至二人（由省黨部推派）。開會時以戰區司令長官為主席，其決議

事項爲關於治安、交通、兵役、民衆組訓、徵發、人口疏散、物資調劑及疏散、國防、工程、地方抗戰工作人員訓練，及其他與抗戰有關等事項。以上各項決議事宜，由戰區司令長官交各主管機關負責辦理。

(四)戰時黨政委員會分會 二十八年一月國民政府令行「軍事委員會戰地黨政委員會」及「分會綱要」(同年四月及九月分別修正)依分會組織綱要規定，戰地黨政委員會於軍事委員會指定之戰區，設立分會，置主任委員副主任委員各一人，委員七人至十一人。主任委員由該戰地最高軍事長官兼任，該管區內之省府主席，黨部主任委員，均爲當然委員，其任務爲負責指導監督該戰地一切黨政事宜，並有考核該戰地各級黨政軍機關工作人員之權。

(五)田糧管理處及驛運管理處 此外各省均已設有田糧管理處，及驛運管理處(三十三年底撤銷)雖復與省政府同設於一處，但在系統上，仍分別隸屬於財政部及交通部，不能與其他廳處，相提並論，亦成爲省府平行的機關。(田糧管理處於勝利後各省均改隸省政府)。

(六)地方行政幹部訓練處 直接隸屬中央內政部暨中央訓練委員會。團主任由省主席兼任，教育長則由中央遴派。抗戰勝利後二中全会議決，各省訓練處改隸省政府。團主任仍由省主席兼任。

此外，尚有省禁煙機關，省圖書雜誌審查處，省研究院等。

4、關於省民意機關(前已述及，茲不贅)

5、關於省政府分區設置：

我國省區遼闊，平時已有鞭長莫及之苦，抗戰發動後，戰區各省因受軍事影響，省治多數遷移，交通益形阻礙，呼應更感不靈，於是紛紛設置省府臨時辦事處，以資策應。行政院爲適應戰區情況，並爲劃一規定起見，於二十八年七月頒行「戰區各省政府設置行署通則」，行署秉承省政府之命，在所轄區域內，代行省政府職權，以省政府名義行文時，由行署主任副署。行署設主任一人，由行政院就省政府委員中提請國民政府簡派之，綜理行

警事務，監督所屬機關及職員。行署得設秘書、政務、警保三處，各置處長一人，由行政院提請國民政府簡派或委任之，秉承行署主任之命，分別掌理事務。戰時各省設置行署的，有江蘇、安徽、廣東、湖北、山西等省。

其次，院轄市與省轄市的政治機構，是這樣的：自抗戰軍興和國府遷渝後，前方重要城市，相繼淪陷，政府當局，遂就後方市政，加以改善，如增設昆明，自實等省轄市，並為適應行都需要，於二十八年改重慶為院轄市，並設立重慶市臨參議會，俾在抗戰期間，集思廣益，促進市政興革。依照重慶市政府組織規則（二十八年十月二十四日，行政院會議通過）市政府設市長一人，參事二人，秘書長一人，簡任，並分設秘書處、社會局、警察局、財政局、工務局、衛生局及會計室，分掌各該處局事務，係照「市組織法」的規定，並與戰前各市政府的組織，大致相同，惟有兩點顯著的進步，為過去市政機構所不及：（一）增加適合時代需要的設置，如兵役科與辦理保甲和糧食儲備及調節處等設置，由為戰前必需之要政，為「市組織法」之所未備；（二）調整各局職權，以利市政的推進，如戶口調查及人事登記事項，「市組織法」定為社會局掌理，「重慶市政府組織規則」改為警察局職掌，以市區各警察區署，呈羅棋布，與人民關係密切，調查登記，自更便利。又公共娛樂場所之設置，則取締事項，「市組織法」定為公安局掌理，「重慶市政府組織規則」，改為社會局職掌，亦較適宜，以娛樂場所，關係風俗之處多，除消極取締外，並應積極改良扶植，使之具有社會教育之力量，造成改良社會的風氣。此外，如設置會計處的規定，實行市府內會計獨立制度，亦為過去市政機構所不及的地方。三十年一月，並以適應環境需要，將原有會計室擴大為會計處，並先後成立統計室，糧政局及圖書雜誌審查處等機構，各局處亦略有調整，嗣以政務日繁，市府又於三十二年成立教育、地政、兩局，而一職權，以赴事功。

民國三十二年五月十九日，修正公佈之市組織法，對於市之規定，較之以往法規，頗多更易。該市組織法關於市之組織，僅予以原則上之規定，而將多數具體事實，如關於市自治實施辦法，市政府機構組織，及其施行細則等，均授權行政院，斟酌實際情形，以行政命令決定。惟關於市之種類，則仍分為兩種：其一、凡人民聚居地

方，具有左列情形之一者設市，受行政院之指揮監督（此卽以往之直隸市）：1、首都；2、人口在百萬以上者；3、在政治經濟文化上，有特殊情形者。依照第三款規定，較舊法增列「文化上有特殊情形」一種城市，此在事實上亦頗需要，如北平市在我國文化上占有特殊地位，縱然在國民政府奠都南京以後，已失去政治經濟上之地位，但基於文化上的條件，亦有設置直隸市之必要。其二、爲凡人民聚居地方，具有左列情形之一者，得設市，受省政府之指揮監督（卽省轄市）：1、省會；2、人口在二十萬以上者；3、在政治、經濟、文化上地位重要，其人口在十萬以上者。此有應注意之點，卽城市縱然合乎院轄市的條件，而爲省會所在地者，仍應爲省轄市，此與舊制廣州市之轄於廣東省政府者實係同一法意。其次，城市雖在政治、經濟、文化上占重要地位，而其人口不滿十萬者，仍不得設市，舊法規定設市之人口最少爲二十萬，而新法降低爲十萬，則普通省轄市之設置，當可增加市政建設，可求普遍發展。（勝利後，爲適應時代之要求，院轄市與省轄市均有增設。）

舊市組織法將市之職務列爲二十四項，而修正市組織法，則將市之地位，列於與縣爲同等地位。規定市之職務爲：（一）辦理市自治事項；（二）執行上級政府委辦事項；同時，在市組織法第一條規定：「市之自治，除本法規定外，準用關於縣自治之規定。」新憲法對於市之一級未有專章規定，對於市縣地位之同樣看待，尤屬顯而易見。惟市之成立條件，爲人口聚居，故市內之編制不能與縣相同，以十進爲單位，新市組織法放棄坊閭鄰編制，而與縣同以保甲爲基本單位，惟編制較大，以減少單位數目：市組織法第六條規定：「市以下爲區，區內之編制爲保甲，十戶至三十戶爲甲，十甲至三十甲爲保，十保至三十保爲區，其依地方情勢有酌量變更之必要者，應呈經上級機關之核准。」因爲市爲人口聚居之所，不能依鄉鎮編制，而以區替代鄉鎮，故市內之區設區公所，爲一實際機構，與縣以下之區爲虛級者有異。

市組織法第九條：「市政府於不牴觸中央及上級政府法令範圍內得發布市令。」這是因爲市既一方須辦理本身之自治事務，一方又須辦理上級政府委託事項，所以，市政府必須爲一權力機關。第十一條規定：「市政府

設局或科，掌理關於民政、財政、教育、建設、警察、衛生事項，設局或設科，由行政院依其事務之繁簡定之。較舊組織法之強行規定市政府必設社會、財政、公安、工務各局者為具有彈性。

市之機構設置，既授權由行政院決定，其人員之配備亦然。市組織法僅規定市政府設局者置局長、科長、科員，設科者置科長、科員，院轄市置秘書長一人，並得置參事一人至二人，省轄市置秘書主任，但均得因事務需要置技術人員及視導人員。（第十四條）此項人員之配備，應按照各該市人口之多寡及事務之繁簡，於各該市政府組織規程規定之，而該項組織規程則由行政院定之。（第十六條）

市政府之組織為首長制，仍設市會議，以市長，秘書長或秘書主任，參事、局長或科長、主辦會計人員組織之，而以市長為主席。議決下列事項：

- 一、提出於市參議員之案件；
- 二、市政府所屬機構辦事章程；
- 三、市政府所屬機構間不能解決之事項；
- 四、市長交議事項；
- 五、其他有關市政之重要事項。

又依照市組織法之規定，市各級民意機關，在市為參議會，由市民及依法成立之職業團體選舉市參議員組織之，但由職業團體選舉之參議員不得超過總額十分之三。在區則為區民代表會，區民代表由保民大會選舉之，保二人。在保則為保民大會，由本保每戶推出一人組織之。在甲則設戶長會議，由本甲各戶戶長組織之。各級民意機構除市參議會之組織權及選舉方法，在市組織法中未予規定外，區、保、甲各級民意機構，則規定均可行使四權，不過保甲為直接行使，而區則由區代表間接行使，此與縣各級組織綱要中規定鄉鎮與保甲兩種民意機關行使四權之方式相同。直隸市依照各省市縣舉行動員會議通則，應每月舉行動員會議二次，其組織情形，會議權職

，均與省動員會議一樣。

最後關於縣機構方面，在抗戰期間，一切政治設施，都是爲了抗戰，凡交通的建設，治安的維持，難民傷兵的救護，士兵的補充，糧秣的接濟，這些人力、物力、財力的發動，均須靠縣政府積極進行，因此，國防最高會議於二十七年五月核准頒「戰區各縣縣政府組織綱要」，調整戰區各縣政府的組織，並准設置縣政府行署和縣政府臨時辦事處，以適應戰區需要，至於淪陷縣份，中央常會即於是年五月三十一日通過「淪陷區域行政統一辦法」，由淪陷縣縣長在淪陷邊境或鄰縣境內秘密設置縣政府臨時辦事處，辦理各種抗戰工作，戰區各省縣政府的組織雖有不同，但皆具有堅強綱要之精神，以適應環境，便利抗戰爲原則，茲錄「浙江省戰時各縣政府組織暫行規則」於后，以爲戰時縣政治機構窺斑見豹之資：

(一) 縣長總攝全縣軍民事務，上級機關，一切公文政令，均須直達縣長，縣政府所屬機關可直接秉承各廳處會者，以後一律呈由縣長核轉。

軍訓會對各縣行文，得會縣長兼社訓總隊長。

(二) 各縣社訓總隊部及警察局，應與縣政府合併辦公，縣警察局長或督佐，應遵照中央規定，由縣長就合格人員中依法遴選任用，報省核委。

(三) 各縣成立自衛團隊指揮部，就原有之保安警察隊壯丁隊警察及一切民衆自衛團隊聯合組織，以縣長兼任指揮官，社訓副總隊長，或其他適當人員兼任副指揮官，所有全縣之保安團隊均應絕對受縣長兼指揮官之指揮調遣。

前項自衛團隊指揮部辦事人員，應由原有縣政府，或社訓總隊部職員兼充。

(四) 縣政府設秘書一人，秉承縣長參與機要，總核文稿，並指導全體職員辦理各項事務。

(五) 縣政府組織除特定縣份(即一等甲種縣)設置四科外，其餘各縣一律設置三科，第一科掌理民政、兵

後，軍法及關於自衛團隊事項，第二科掌理財政建設事項，第三科，掌理教育及戰時宣傳訓練事項，特定縣分，財政建設分設科。

(六)各縣秘書科長及其他佐治人員，由縣長遴選合格人員任用，分別報省核委。

(七)縣政府設科員六人至十人，督學一人至二人，技士一人至二人，秉承秘書科長辦理主管事務，設事務員四人至十人，書記六人至十二人，分掌收發庶務監印管卷、及撰擬文稿、繕校文稿等事宜。

(八)各縣政府人員編制表，及各縣政府經費支配表另訂之。

(九)縣政府各科人員分配，由縣長按職務繁簡決定之，並得的量分設辦事。

(十)各縣地政機關一律裁撤，將所有圖表冊籍由縣政府併檔保管。

(十一)縣政府因軍事上緊急，需要動用總預備官時，得由縣長提交縣財務委員會通過先行動用，補報備案，(十二)本規則由省府會議通過後公布施行。

至於戰區以外各縣，除依照兵役科禁煙科兩科組織規程，添設兵役科與禁煙科，及為推行軍訓，增設軍訓教官和國民自衛總隊副外，設立許多特種機關，以為發動人力物力和財力之資。而這些特種機關却形成戰時縣政治機構的一大病態。

縣特種機關的成立；一為容納地方士紳，而設議會，一為辦事上之必要而成立機關。惟察其實際，殊鮮成績，甚至於僅有報告成立即為了事的，有開會一二次即已銷聲匿跡，有徒支經費，而無人辦公的，有議而不決決而不行的。增設機關，原為便利推行政令，促進政務，加強官民合作，提高行政效率，網羅人才，集思廣益，固為美而法良；殊不知徒攤虛名，糜費公款，更乃黨派紛歧，益增磨擦，責任不專，職權不明，功則相爭，過則互謔，形成政治機構上大病態，又軍事科長(由省保安司令部委派，有些省份由省軍管區司令部委派)國民兵團副團長(由省軍管區司令部委派)，軍民合作處副處長(由戰區軍民合作處委派)，縣田賦糧食管理處副處長(由省

田根處委派），縣防空隊哨及縣防護團官佐（由省防空司令部委充）各成系統，皆與縣長分庭抗禮。而中央機關如縣田根處等，與縣政府在同一地點辦公而職上待遇與縣政府職工待遇相差懸殊，尤使縣長頭痛！

「縣各級組織綱要」針對這種病態，而有如下的規定：

縣設縣政府為行政機關，縣參議會為人民代表的議事機關，縣政府，置縣長一人，受省政府的監督指揮，辦理全縣自治，並執行中央及省委辦事項，縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，設科多寡及其職掌分配，由省政府依縣之等次及實際需要擬定。此外，設立兩個會議機關：一為縣政會議，議決提出於縣參議會之案件，及其他有關縣政的重大事項，一為縣參議會未成立以前，仍得舉行的縣行政會議。縣政府置秘書、科長、指導員、督學、管佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官，其名額官等俸給及編制，由省政府依縣之等次及實際需要擬定。「縣各級組織綱要」，此種組織，具有兩大優點：（一）於擴大縣政府組織中，富有因地制宜之彈性；（二）於增加縣府員額中，富有因事求才量才任職之旨趣。兩大優點之外，尚有兩大特點：（一）是規定「縣政府組織規程所無之機關不得設置」使特種新出的機關，分別裁併，以集中權責減少費用；（二）是以鄉鎮為實效，直屬於縣府，並劃清各級組織關係，減少行文週折。

以上兩大優點與特點，皆於增進行政效率，大有補助。而自綱要頒行以後，已有之各級組織均加以充實，尤以學校之增設，最為顯著。綱要規定鄉鎮有中心學校，保有國民學校，施行以來，在數的方面，顯有進步，同時為發展國民經濟之基本機構起見，有縣各級合作社組織大綱之頒行，該大綱第二條規定縣各級合作社之組織系統，為：一、縣合作社聯合社；二、縣（鎮）合作社；三、保合作社。分區設置縣份，得出縣合作社聯合社，於各該區設置辦事處，在人口稠密地方，各鎮或村街，為自然單位，不可分離時，得就數鎮或數保，聯合設立合作社。又為改善全縣衛生，增進居民健康，有縣各級衛生組織大綱之訂定，縣各級衛生系統規定：（一）縣設衛生院，（二）區設衛生分院，（三）鄉鎮為衛生所，（四）保設衛生員，除縣衛生院承辦縣衛生行政事務，訓練初

統衛生人員外，其餘各級衛生人員，均僅辦理治療事務。

四 戰時各省推行地方自治鳥瞰

1、戰時的「中國最快樂的神仙境界」——貴州

西南建設，在抗戰期中突飛猛進，成了抗戰的有力後盾，亦為建國奠下鞏固的基礎，而總裁稱為戰時的「中國最快樂的神仙境界」——貴州，尤可作為西南各省建設的代表。

總裁於三十二年三月十五日赴黔視察，他眼裏戰時的貴州是：「治安鞏固，秩序整齊，沿途遇到的民衆，一個個都是身體健康，精神飽滿，許多地方都是興建新的房屋，年幼的兒童都有學校可以讀書，而尤其使人覺得快慰的，就是遍地都種着黃色的菜花，代替了數年前的罌粟花，尤其是桃李花，到處都盛開着」，因此，不禁讚嘆道：「這種民殷物阜，熙熙攘攘的情形，證明現在的貴州，是我們中國最快樂的神仙境界！」這可以反映貴州在政治建設，經濟建設等各方面的努力，而才得到這樣的成果。

貴州在戰時惟一的文人吳鼎昌先生領導之下，數年來的進步，最大的成就，就是奉行中央法令，中央政令都能在此推行，其次，是整飭吏治，重要幹部都由考試出身。消極方面，如烟毒的禁絕，貪污的革除，財政的整理，確是下了一番苦心。積極方面：如各種企業之創設，高等教育之進步，農田水利之舉辦，禁山造林的倡行。所謂「逢山造林」「遇水築壩」，以及戰時各種要政之推行，皆有顯著的成績。可惜好景無常，此種成就，可能隨戰事結束而俱廢。此刻我們正在就心，貴州的企業公司，是原能够繼續存在，因為他所辦的業務太多，大部分是官辦的，所有工廠幾乎集中於一點，沒有植立普遍與深厚的基礎，同時貴州的烟毒也並未完全禁絕（十五年黔省參議會第一次大會，議員曾有「最近尚未禁絕，煙價大跌，證明仍有人種運」的詢問）難免不有人存政舉人去政息之感，不過我們認為貴州以其地下蘊藏的豐富，數年來更由實業政治家吳鼎昌先生領導做過一番開闢的工作，

假使能够就其固有的基礎，不弛不懈，繼續推行，貴州的工業是有他的前途的，同時也只有工業化，貴州才有出路。

貴州未開化前是全國著名貧瘠的省份，當地有「天無三日晴，地無三里平，人無三兩銀」之諺，在抗戰期內，財力物力極度困難之下，而有這種成就，可見人力可以克服困難，這點確值我們加以頌揚的。當然中央政府在抗戰期間所給予貴州人力與財力的合作與補助，以及精神物質各方面的鼓勵，這種對於貴州的貢獻，也是不可以輕估的。

現在我們從貴州省政府各種報告中，歸納貴州省政努力的重點，約可分為：一、開發財力；二、開發人力；三、開發物力三項。

(甲)開發財力 抗戰期中，黔省財政雖經併入中央系統，其預算報審，審劃調度，確費周章。如三十一年度國家總預算彙列黔省收入各款，僅為九八〇，一七一，露出部份，經行政院核定，亦僅為四五、八四五，一七〇元，化項數字，實屬微小已極，不足以言建設。可是自吳主席於二十七年春入黔秉政以後，貴州財政確比較抗戰以前慢慢地走上了軌道，而且逐漸注重教育、衛生及建設事業。如在二十七年以前，關於教育、衛生及建設支出，微乎其微，二十六年下半年全省衛生經費僅支二萬元，殊堪衛生事業可言，而這類經費，在二十八年度以後，却有顯著的增加，例如三十一年度衛生及治療支出，列一百九十三萬九千四百二十元，較二十六年度增加約五十倍。

至縣市財政方面，一、收支分配：就一般論，省縣市收支數額，自二十八年之八百餘萬元增至三十一年之五千八百餘萬元，表面上增加六倍，實則稍察歷年物價暴漲狀況，復以推行新縣制後，縣政範圍，日見擴大，則各縣市現有財力以向未能具實際需要相適應。就收支分配情形分析收入之趨勢，可得而述者：(一)稅課收入之比例逐年漸減，同時，苛雜性質之捐稅，在縣市稅收中之地位亦趨低降，而法定自治捐稅，經整理增闢後，確有漸

增之勢。(二)財產租金及收益之收入，因穀價上漲，增加趨勢，至為顯著。復以兩年來的積極發動鄉鎮遺產，各縣公產收益，頓現增加。此類收入，在今後相當期中，將成為黔省之主要自治財源。(三)補助收入亦為縣政主要財源：蓋本省素稱貧瘠，在未達自足自給境地之時，不得不仰賴中央之鉅額補助。支出方面之分配情形，足資提揭者：(一)行政支出之公安支出之比例逐年漸減。(二)教育及文化支出增加最多。(三)衛生治療支出及經濟建設支出，亦年趨增加。凡此，均足表示在縣市方面之施政，亦有逐漸由消極工作向積極工作推進之趨勢。(二)財務機構：縣市財政之建樹，因着手較遲，比之他省實多不及之處。縣市財務機構，雖粗具形骸，惟距「四權分立」「聯綜組織」之精神尚遠。撮要言之，在第一期實施新制有十二縣財務機構，較為完備。有(一)財務科，(二)會計室，(三)縣金庫，(四)財務委員會，(五)征收處。第二期實施新制之二十六縣缺縣金庫。第三期實施新制之四十縣缺縣金庫會計室。縣金庫之設置，因須各金融機關代辦，而金庫業務每與營業立場異趣，故不易普遍推行。三、財政整理：黔省縣市財政之整理，二十七年以後足資記述者，有下列六端：(一)推行預算制度；(二)推行會計制度；(三)地方捐稅公產集中征收；(四)設置縣金庫；(五)逐漸裁廢苛雜，並增闢法定自治捐稅；(六)清理公產，並推行鄉鎮遺產。

(乙)開發人力，國家的三大要素：1、人民；2、土地；3、主權。所謂「有人此有土，有土此有財，有財此有用。」在人力這一方面，很多省份都有人口太少，人民智識太底落的缺憾，貴州省亦是其中的一個。推行地方自治，必須首先培育人民的「力」，這就是要開發「人力」，唯有「人力」，才可以鞏固地方自治，才可以鞏固國基。而「人力」是綜合人民智力，羣力，體力三方面，智力尤為首要。因為人民有了智力，就會認識到羣力，體力的重要性了。貴州當局對於「開發人力」，不遺餘力。可是，在貴州，「開發人力」也和財政情形一樣的困難。貴州人民相當貧，因為貧，愚也就相因而至了，況且又受了天然環境的限制，與省內外交通之阻塞，人為的破壞，故在過去「人力」會無一些「開發」。根據國民政府年鑑所載：「貴州交通不便，文化發展較滯

至抗戰發生時，全省總僅有小學三千一百餘校，入學兒童不及學齡兒童百分之三十，中學三十餘校，多集中省垣，學生總數，僅及人口數千分之一，大學自民國十九年貴州大學停辦之後，全省無高等教育機關者，垂七年之久。一般民衆識字者甚少，文盲佔人口總數百分之九十以上，教育水準頗形低落。但數年內，省政府力倡「開發人力」，以提高一般教育水準，復特別注重民衆教育，以培養民衆之國家觀念，增強其抗戰意志。故抗戰發生後，貴州省教育設施，不無相當之進步。茲述其概況如左：

一、中等以上教育 抗戰軍興，大學院校內遷，設校貴州境內的，有二十六年遷來的大夏大學，二十八年遷來的交通大學，湘雅醫學院及浙江大學，而於省於二十七年設立國立貴陽醫學院，二十九年設立國立貴州農工學院，三十年設立國立貴陽師範學院，三十一年設立國立貴州大學，文化與學術內外交流，頗呈欣欣內榮之象。

至中興教育，亦有相當之進步，二十九年學度學校數為八五，學生數為一七，〇一九，經費數為一、六〇七、九八七；三十年學度學校數為九九，學生數為一九、九九〇，經費數為三、一六六、七五六；三十一年學度學校數為一二七，學生數為二五、四二〇，經費數為五、〇二一、一〇八〇，足見歷年均有擴充。而這三年中貴州的中等教育，就歷史比較言，以師範進步最速，中學次之，職校又次之，就現在的數量言，中學的校數，學生數，經費數最多，師範次之，職校又次之。在高等教育方面，則擴充着公費補助費的量與質，注意黔境大專系統，與地方需要的適應擴展事業師資訓練的容額，在中等教育方面，每縣一中學校的要求，已達到百分之八八，學生的程度，由會考成績來看，二十七年中學畢業生中及格人數僅占百分之四九，三十一年已提高為百分之六九，教員的素質，省立中學的師資由合格教師担任者占百分之八十左右，教師的月薪由一、二元已提高為三八〇元，津貼與公務員一律待遇。

二、國民教育 貴州省國民教育的實施，係本「政教合一」之精神，與「在量的擴充上力謀質的改進」之原則，精密策劃辦理。而國民教育實施計劃，與全省新縣制實施計劃（該計劃規定以分期、分縣、分年實施為原則

（一）程序配合實施，同時邊參照教育計劃頒布國民教育實施綱領訂定。貴縣等十二縣及貴陽市以一年為一期，三期三年完成，盤縣等二十六縣以二年為一期，三期六年完成，岑寧等四十一縣以三年為一期，三期九年完成，第一期鄉（鎮）中心學校普遍設置，保國民學校達每三保一校之標準，第二期保國民學校應達每二保二校之標準，第三期除鄉（鎮）中心學校所在三保或距離鄉（鎮）中心學校不及三里之保不另設國民學校外，應達每保一校之標準，全省均至三十年一月起開始實施。此項計劃實施二年，各縣均能依序推進，全省已有中心學校九九二校，三十二年底增為一、六一二校，國民學校三四〇二校，三十二年底增為七、三〇八校，小學學生四〇八七四〇人，三十二年底止，計又收容學童七五一、七〇〇人，約佔學童總數百分之四十二，收容失學民衆（包括婦女）一、〇五三、二〇〇人，約佔失學民衆總數百分之三十。小學教師一五一〇一人，無論校數，學生數及教員人數，悉較民國二十七八年底增加一倍以上。國民教育經費，年來遞有增加，二十九年國教經費僅五七九〇四元，三十二年度增為一五三〇二六五元，三十一年度預算更增至三〇四三四元，比上年度亦增加一倍。三十二年度各縣應增設中心學校，國民學校數量，教育廳亦擬具有實施計劃，並鼓動各鄉鎮建校競賽運動，各縣均能熱烈響應，自動籌建校舍，募集基金，有好多縣份，且多超過教育廳原訂計劃。關於國民教育師資供應，教育廳除現有省立師範學校八所，縣立簡易師範學校六所，縣立初級中學或職業學校附設簡師班十一班，省立國民教育師資訓練所，以及國立師範學校一所，經常訓練師資外，三十二年度又添設各縣聯立師範四所，加緊訓練，以期配合國民教育實施計劃。

貴州國民教育，進展迅速。但，有時也犯着不經意的毛病。如教育當局未能事先調查全縣學生所須課本數量，統籌辦理，所有學生缺少課本情事是。這毛病被 總裁巡遊發現後，黔當局即很快的加以矯正。

三、社會教育：社會教育在貴州歷史甚淺，民國二十四年，省政革新後，一切教育設施，均從事整理改進，社會教育乃從此逐漸興辦，是年成立省立貴陽安順民教館，二十五年成立省立遵義民教館，並改組省立青巖義務

教育實驗區爲社會教育實驗區，二十六年成立省立圖書館及教育電影巡迴放映隊，二十七年成立省立鎮遠、獨山民教館，並設置巡迴施教車一輛，增設教育電影放映隊一隊，舉辦民教幹部人員訓練班一期，二十八年，成立豫省教育指導區服務處，推行民衆補習教育，並籌備省立科學館，自縣立民教館二十七年開始創設，至二十八年陸續成立七十七所，各學校兼辦社教工作亦開始推行，規模始粗定。廿九年至卅一年，社會教育設施以進情形：（一）爲健全社教行政機構：二十九年五月起，專設第三科執掌社教行政（原由第三科設股辦理）科內設綜合民教，學校，學友會辦社教，電化教育及國民體育四股。復規定各縣府教育科應設社會教育專股，掌理縣社教行政，三十一年度並成立省國民體育委員會，社教視導隊由督學隨時出缺作不定時視導外，並設社教督導員二人，每人担任兩行政督察區分別作定期視導。（二）增籌社教經費：自三十一年度起，省社教經費大量增加，計三十一年度增爲四十萬零九千餘元，三十二年度增爲一百一十萬五千餘元，佔全省教育文化支出百分之十二、九，至各縣社教經費亦逐年增加，三十一年度約有二百餘萬元。（三）劃分民教輔導區：第一輔導區輔導機關，爲省立支隊民教館，轄支隊貴筑等十五縣市，第二輔導區輔導機關爲省立鎮遠民教館，轄鎮遠等十八縣，第三輔導區輔導機關爲省立獨山民教館，轄獨山等十縣，第四輔導區輔導機關爲省立安順民教館，轄安順等十五縣，第五輔導區輔導機關爲省立義民教館，轄義民等十二縣，第六輔導區輔導機關爲省立畢節民教館，轄畢節等九縣，每年由各輔導機關普遍輔導一次，並定期舉行輔導會議，以促各本區社教事業之發展。（四）充實各社教機關：省立各民教館經逐年擴充，已由三部而增設五部（總務、教導、生計、警務及研究輔導五部）各部設備及全年經常費，每年亦均有增加。省立圖書館經增設兒童閱覽室及特藏部，圖書及其他設備亦均增加不少。（據國民政府年鑑載庫費約一萬二千卷，報章雜誌三千餘冊）自三十年度起，每年均規定各館經費標準，各縣館全年經費多者達二萬四千元，最少者亦有八千元之譜，至各級民教館工作每年平均訂頒中心工作及細目通飭遵辦。（五）增設社教機關：省立社教機關計增設省立科學館（二十七年設立，作中等學校學生自然科學之實驗及科學專題之研究——見圖

民政府年鑑）及省立畢節民教館（後經呈准遷移大定）各一所，復籌設省藝術館，縣市立社教機關，除新成立縣份均成立縣市民教館一所以外，全省各縣市均令飭籌設縣市立圖書館、體育場、鄉鎮簡易體育場及鄉鎮書報閱覽室。並於貴陽市設置補習學校十所，以實施補習教育。（六）改進社教實施方法：訂頒「貴州省各社教機關及各級學校利用民衆集合機會施教辦法」、「貴州省各縣市實施民工教育辦法」、「貴州省各縣市辦理國民兵訓練兼施民教辦法」，督飭各縣校館切實遵辦，實施以來，以利用場期施教一項成績較佳。（七）改進學校兼辦社教工作：依各校性質及人力財力分別規定各級學校兼辦社教中心工作，此外，並飭由各中等學校舉辦學生生產勞軍，實施成績，年有進展。（八）訓練所社教人才：三十年度委托省訓練團辦理民衆教育館工作人員訓練班一班，並舉辦國語教育及圖書館教育人員訓練，此外，每年均舉辦中小學兼辦社教講習會，以利學校兼辦社教工作之推行，教育是開發人的「智力」的。關於「體力」的開發，則貴州當局在消極方面：嚴厲禁煙、種、逼、售，均處死刑（吸者不久也要處死刑）。積極方面：推廣衛生設施，各縣都有衛生院衛生所的設立，用在衛生專業的經費，在預算中佔很大的比例數。

（丙）開發物力 黔省可耕地中，已耕者僅約五分之三，荒地尚佔五分之一，可以造林之山地，有森林者，僅約五分之一，荒山尚佔五分之四。此外省內礦產蘊藏之富，冠於西南各省，均有待於積極之開發。而黔省當局對於開發物力，亦極注意，在生產方面，以發展農業為主，而以工礦為輔。故貴州之「開發物力」，可從農業建設與工業建設兩者言之。

農業建設方面，如糧食增產，限制冬閒，防治牛瘟，柞蠶指導，以及推廣小麥、大麥、棉花、菸葉、茶籽、建築農田水利工程、調查農村經濟、研究白蟻虫殖產等，皆有成效可觀。至消極方面，如禁止賣酒蒸糖，提倡食用糙米，及嚴禁囤積糧食，高抬糧價等，亦皆分別施行。

關於工礦事業方面，貴州省重要工礦事業之經營，係由建設廳與貴州企業公司分負其責任，大抵凡屬試驗或

示範性質之工廠，概由建設廳主辦，屬於開發性質或需多量資本之事業，則歸企業公司辦理。在抗戰嚴重時期，各項原料之採購，機械設備之輸入，生產物品之運銷，不免發生困難，有礙事業之進展，甚且影響產物之品質與成本，此種事實，無可否認，但對當局既深識貴州有豐富之鹽鹼，有充足之原料，乃可以有為之環境，於民國二十七年，與資源委員會簽訂合辦貴陽電廠，繼擴充一百五十萬元，改組為貴陽電氣公司。建設廳舉辦七七紡紗機推廣人員訓練班，同時大量仿製該項機件，供各縣採辦，另設染織工廠，染織布疋；又設貴州絲織公司，內設繅絲廠，並設織綢廠，更設柞蠶製種場，以謀植繭之改良與產量之增加；並設立模範紙廠，製海月紙、歷史紙、毛織紙及書面紙等，貴州企業公司利用前中國煤氣機製造廠之機械設備，雙方合作組織中國機械製造股份有限公司，除承製普通機件外，以製造汽車用煤汽代油爐及煤氣動力機為主要業務；又與貴陽協昌興記及重慶華業火柴廠合作設廠；又開辦貴州玻璃廠，資本三十萬元，主要出品為汽車燈片、日用玻璃器皿及理化儀器，頗為精良，附設之火磚廠，亦出品供各項工業需要；興辦貴州化學工業廠，資本十萬元，先製肥皂、洋燭、鉛山面，繼又逐步製酒精，甘油，丹甯輕化油，及酸類等，又與經濟部中國植物油料廠合設貴州油臘工業廠，資金二十萬元，以製造油漆、油墨及油綑油布為主要業務；聯合滬商及各地人士，以五十萬元之基金，創辦大興麵粉公司；籌設貴州糧草公司；在產蔗區域設機製糖廠，先照土法改良設備製取白糖，繼購機建廠，日榨甘蔗二百市担，可產白糖十二市担，精糖六市担，糖蜜十市担至十二市担；設水泥工業製造廠，製造水泥之原料，如石灰石，石膏及燃料等，籌設貴州陶瓷廠。貴州產汞之區達三十餘縣，貴州省政府與資源委員會合辦貴州鑛務局，資本百萬元，省府資金已劃歸貴州企業公司，分採冶與營運兩部分工作，同時在他處增設鑛區，作大規模之開採。該公司又經營錫、東、錳、鐵、資本二十萬元，開掘煤井，裝置各種設備，梵淨山金廠為貴州唯一經營產金機關，資金十萬元，由企業公司投資。如電氣、機械、麵粉、製糖、玻璃、電石等工業，汞、煤、鋼鐵等礦業，均屬極有希望之事業，雖遭受若干之困難與阻礙，仍奮其全力，積極進行。唯貴州僻處內地，離海口遙遠，商業之發達，有賴於交通運輸工具之便利。

著甚巨；若交通運輸工具不便，則銷路阻滯，成本加高，任何有希望之事業無由發達，對省水過既受天然限制，無法利用，則興築黔桂鐵路以通粵漢，興築皖威一線，以通敘昆，實為黔省經濟建設之基本要圖。

2、從「公正、認真、勇敢」至「清、慎、勤、實」的戰時福建

如果說，貴州是抗戰期間西南各省的「寵兒」，那福建便是抗戰期間東南一角的「幸運兒」。抗戰固然帶給福建以苦難，但同時也帶來了繁榮與希望；這原因，是福建在抗戰期間，始終維持着一個比較完整的局面，使前後執政者能够在安寧環境下，埋頭建設以實現他們的理想！

劉主席恢先蒞閩主政時，曾對中央社記者談稱：

陳公洽先生主閩有年，治績斐然，如安輯地方，統一行政，建立人事制度，訓練幹部人才，健全基層政治，均已走上軌道，本人初履是邦，彌感欽敬。（見劉主席言論集：治閩方針）。

「安輯地方，統一行政，建立人事制度，訓練幹部人才，健全基層政治，均已走上軌道」確是陳公洽先生主閩不可磨滅的治績，為全國人士所公認的。劉主席繼主閩政，那時福州雖已克復，而金廈尚在敵手，福建沿海仍在敵人時刻騷擾之下，然而他提出「治閩的中心目標」，為：

在這個軍事第一大前提之下，而談政治建設，最低限度，要做到人無游惰，地無荒蕪，物無廢棄，時無虛耗，業無廢弛，事事物物各得其所，人人個個，足衣足食，以求民力之充實，和國力之發揚，這是本人治閩的中心目標。

寥寥數語，具有大同篇意味。尤其他提出「清、慎、勤、實」四個字，作為閩省的省訓，更是刷新社會風氣，樹立優良政風的一劑良方。福建自民國二十三年到了現在，在陳公洽先生和劉主席領導之下，建立了特殊的政治典型，戰前、戰時和戰後，都有着很重要的地位，成為抗戰建國的有力柱石，自非偶然。

依照劉主席所頌稱陳公洽先生的治績，最主要的共有五項：

一、安輯地方 陳公洽先生，於二十四年四月十五日，在縣政人員訓練班，講「統一思想嚴密組織」，會還

續說：「所謂『安定』就是在社會秩序很紊亂狀態中，使人民能安居樂業，他的主要工作，是各地方的共黨，股匪，散匪等等的完全肅清。我來此地之後，就先從事這種工作，為什麼呢？「因為要從事建設事業，必先安定人民。」說明了他治閩工作，第一步，是「安輯地方。」大家都知道，福建民軍是很著名的，在陳主席主政以前，省政府命令不出省會附近的幾個縣份，各縣縣長由駐軍自行委派，各地捐稅由軍隊自行征收，省財政也自絲毫沒有辦法。這樣從割據與動亂的環境當中，描出一個建設新福建的輪廓，陳主席確曾下了一番苦心的。

二、統一行政 二十四年三月十八日，福建省行政會議，陳公洽先生以為開行政會議的目的：第一、即是謀全省行政的統一。他說：「過去不但中央對於各省，政令不能統一，就是一省之內，省與縣，縣與縣，政令也難免紛歧，各自為謀，缺乏聯絡，本人希望從這次會議，本省行政力祛這類弊病，以各部份協調的動作，共謀整體的發展。」統一行政，才可以提高行政效率，而省府對增進行政效率，也非常重視，經過多時的研究和討論，先後實行的有合署辦公制度（二十三年十月一日實行），統一財物管理，設置專員公署，以及公文改革等是。

三、建立大事制度 陳公洽先生把「做人」列為省政的五種主綱之一，他說「我的政治政策的第一點，是做

人，所以我一向講究做人」。（省政的五種主綱——做人、衛生、造林、水利、交通）他認為：「一切事情，都要人去辦，人事沒有合理的解決，一切事情，無法改進。所以改良行政，應該先改良人事制度」。

二十八年度施政方針，曾這樣說：「省政府過去四年中，最注重的工作，是新人事制度的建立。」他所說的新人事制度，有四種要義：第一、應視公務人員為政府的公人，不是長官的私人，對於他的任免進退，以法令為依據，不得憑長官的好惡親疏。故閩省縣政人員，在縣政人員管理規程上，規定非經訓練畢業，列入選用名冊者，不得任用。雖省政府主席及各廳廳長，不得於合格人員以外，聘用一人。至於獎懲升降，亦須依據具體事實，及管理規程的條文及手續辦理。第二、行政欲求進步，必須執行政令的官吏久於其位，有繼續不斷的努力，若官吏常有更動，行政

進步，一定受其妨礙，閩省對於縣政人員，一律任用以後即予以保障，非違法失職，不得更調，撤職，故縣長雖更換至三四次甚至四五次，科長、科員、區長、區員等仍可安心供職，不致隨之進退。惟人事穩定，工作才有定軌。第三、官吏既為政府的公人，要他專心一志於公事，政府對他的工作，生活，以及進修等，必須負完全責任。對於受訓畢業具有任用資格之縣政人員，如一時未派工作，給以相當的生活費；赴任，調任，給以旅費。關於俸給、進修、生活、儲蓄等，在縣政人員管理規程內，均有詳細規定。凡縣政人員訓練所學員，一經畢業只要能專於職守，其職業，工作全無問題。第四、要實行官吏保障，對於選用人才，必須嚴格，否則適予不肖者以濫竽作惡的機會，故保障辦法之必要條件，是用純粹以德行、才能為標準，完全公開；凡係權勢親故關係憑藉貪緣奔競手段以進身的數千年的積習，須清除淨盡。縣政人員之取得受訓資格，除現職人員之資格年齡相合者得調訓者以外，其餘均用公開招考方法，經過資格的審查，學科的考試，經歷的口詢，體格的檢查，不過，數小時的考試，雖然知其知能之大概，但不知其品性、習慣，於是又須經過三四月之訓練，經訓練畢業，才有被任用之資格。故縣政人員之取得任用資格，較諸別省及廿四年以前的閩省特別嚴格，因為既欲保障於任用以後，必須慎選於任用以前。以上四者，均為福建省新縣政人事制度之要件。而第四項係關於訓練方面，即為前三項之必要條件。所以福建省實行縣政人員訓練，可說就是為了樹立新人事制度；換句話說，不經過訓練而欲實行新人事制度，其弊害將更甚於舊的用人方法。

至於人事管理機構，最初，僅各機關總務部份內設置兼辦人事管理業務，因職責不專，成效未著。二十五年三月，開始於省政府秘書處第一科設立人事股，專辦人事行政工作，以後逐漸擴充，經過二十八年二月、十月、十一月，先後三次的調整，秘書處第一科下，乃增設研究股，從事各項人事行政之研究，而原設之人事股內，又分審核、登記兩組，組織較前擴大。二十九年二月全省人事開始實行集中管理，秘書處第一科遂成為專管人事的總樞紐。科設四股，分別辦理人事稿件之撰擬，人事案件之審核，人事動態之登記，及人事行政之研究等事項。

三十二年九月，中央頒佈人事管理條例，規定各機關應一律依法設置人事管理機構，福建省遵照該管理條例，及人事管理機構設置通則、人事管理機構辦事規則等法規，於三十二年三月將原來主管人事的秘一科改組為秘書處人事室，六月又改稱為福建省政府人事室，作為管理全省人事的最高機構。至於各廳處局及其他附屬機關，亦於二十八年十月起，先後設立人事課股或主辦人事人員，除受本機關主管長官的指揮監督外，並受秘一科的指導，所以事實上，也可以說是人事管理系統的分支機構。其後，各廳處局亦依法設置人事室者，計有民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、會計處、社會處、衛生處、農業改進處、地政局、水利局、交通局、市政局、福建省銀行、企業公司、農林公司、酒精廠、福州市籌備處、福州警察局、水警總隊、建設廳氣象局、及衛生試驗所等二十一個單位。各縣政府則從三十年起，開始設置專辦人事科員，隸屬於秘書室。至此各級機構，每一機關，都有專司人事管理的人員，人事制度因而得以漸趨嚴密健全。

四、積極訓練幹部 陳之邁在中國政府一書內，曾謂：「在近年來，有的省政當局，鑒於縣行政人員隨縣長更動之流弊，而考試銓敘制度又無法全部推行，故訂有各種補救的辦法，其中最著的，是前福建省政府主席陳儀的辦法。陳氏是中國提倡地方幹部訓練最早的一個人，在福建他訓練了大批人員，分在各縣政府內工作。法律規定凡是經過訓練合格的人員，便有了保障，縣長不得任意更動。有的人以福建近年來行政的進步實導源於此制的創立。」爲什麼要訓練幹部？陳公洽先生說：

別的國家，別的民族，致富致強的方法，他們行之都有成效，惟中國雖極盡摹倣之能事，仍舊無效，這是什麼緣故呢？我相信這裏面，還隱藏着重大的原因，就是我們的「人」不及外人，我們的「心」也不及外人。因此知識技能以至一切事情，都不及外人。但是我們要把多數人的「心」，改變過來，事實確很困難，所以我們必須提綱挈領的，用整個的政治力量，來推動他，來改變他。要發揮整個的政治力量，必須先造成有道德有能力的各級官吏。現在大家感覺官吏不行，所以我們先要從改善官吏做起。蔣委員長，也很注重

及此，是以通令各地，訓練行政人員。我們知道，一個國家的富強，官吏大有關係，官吏優良，政治改善，就很容易。官吏是行政的工具，官吏的不好，即是行政工具不良，行政工具不良，所辦的政務，也就不易有成績。如果我們官吏好，行政工具好，當然一切都能進步，因此，我們可以知道，官吏是很重要，我們要做好官吏，辦好政治，賢與能要並重。所以辦這個訓練班，要使各縣官吏，聚首一堂，都受行政的訓練，不過這次的訓練，是要切實實行，並不像以前的空談理論，而致失敗。我們尤其感覺到的，下級官吏人才異常缺乏，所以對於良好的，有能的人員，都希望他們去做下級官吏，担任下層工作，因為縣裏的科長、區長的任務，是接近人民，實施上級機關的計劃，他的工作，是最基本的，國民政府成立以來，中央和各省，都有計劃，因為縣裏沒有人去實施，對於人民，一些沒有影響，所以 蔣委員長注意到，非有好的人員做下層工作，定無良好的效果，中央省府雖然有良好的人才，但如無下級機關去切實辦理，也是收效甚微的。（見陳圭席言論：改善政治先從改善官吏做起。）

福建省的訓練機構，以二十三年創辦的「統計人員訓練所」為嚆矢，以後又繼續舉辦縣政、保警、稅務、地政、衛生、建設、軍法等行政人員訓練所，二十五年後，更有屬於普通教育的農業教育師資訓練所，小學教育師資訓練所，民衆教育師資訓練所等，在這些訓練機構中，以二十四年二月成立的「縣政人員訓練所」規模最大，時期最長，畢業的學員也最多，現在省縣佐治人員，多是那時訓練畢業的。二十八年五月，為統一訓練省級人員起見，改縣政人員訓練所為公務人員訓練所，以為全省唯一的公務訓練機關，除軍警人員另設訓練機構外，一切省縣各級公務人員的訓練，統由該所集中辦理。二十九年五月，中央頒佈「縣各級幹部訓練大綱」，本省於奉令之日，即改公務人員訓練所，為福建省地方行政幹部訓練區，區內一切設施，悉照中央規定，所有訓練科目，均照「全國各訓練機關綱領」實施。抗戰勝利，三十五年八月改組為福建省訓練團，歸隸省政府，其訓練的對象，則為配合戰後復員與實施憲政，一面辦理編餘軍官轉業訓練，一面積極訓練自治幹部。

從縣訓所而公訓所，地方行政幹部訓練團，福建省訓練團，即自二十四年二月十四日正式成立縣訓所起至三十五年十二月止，他的施訓對象和受訓人數都逐漸擴充。在縣政人員訓練所時期，注重培植剿匪區域之縣政幹部，在公務人員訓練時期，進而培植抗戰建國之一般公務員。其範圍遍及省縣兩級，及社會團體人員，學校教育職員等。至改設訓練團後，仍本抗戰建國之需要，配合新縣制及該省二年建設計劃之實施，注重自治幹部之訓練。三十五年八月改組後，則以自治幹部，完成建國事業為訓練重點，訓練人數截至三十五年十二月止，計省團方面，為一萬九千一百〇八人，（內視同學員一、〇七四人，）各縣訓練共達二十五萬七千三百五十七人。福建省訓練業務以陳公洽先生慘淡經營於前，與劉主席重視於後，乃在日新又新下進行，而有長足的發展與良好的成就。

五、健全基層政治 陳主席對於健全基層政治組織，極端重視，除了努力依照縣各級組織綱要，普遍成立各級自治機構，充實其組織外，特別注意政風的改良。陳公洽先生很沉痛地說，「在這建國工作進行當中，却發現了許多不能使人滿意的事情，上層的公務人員，自縣長以上，也許的確比從前公正廉潔；但下層的公務人員，自區長以下一直到衛保主任保甲長，近來有許多來告訴我，是非常不行。下層公務員的弊病，過去也未嘗沒有，不過發生得少一點，近年自從舉辦各項新政以來，如徵兵、募公債、徵收房鋪宅地稅及實施社會軍事等等，政令既多，發生的弊病也就特別多起來。徵兵，常是便利有錢人家子弟的逃役，只教貧苦人民來應徵；雖是獨子，有時也難倖免；募公債，往往收了人家的錢，不給收據，房鋪宅地稅，不照政府規定的標準徵收，使貧富負擔不為平；社訓人員，多與縣政府發生磨擦。基層人員如此，那末，我們的幹部，就彷彿是為土豪劣紳流氓地痞，造剝削人民，欺壓人民的工具了。何以有這樣的情形發生呢？其原因不外兩端：一是各級幹部一離開了訓練機關，就將所受的教育完全忘記了，而復萌故態。一是社會上一般的人，還是普遍的存着因循苟且、假公濟私、見利忘義，貪生怕死等種種不好的思想，不好的習慣。……因此我們有許多事情本來是很好的，有利於大眾的，結果都弄

得弊資百出，民怨沸騰，一般民衆，非但得不到好處，反被擾攘不堪。此種情形，無異造成官民間的隔膜，我們必須排除這種隔膜，才能做到官民一致，實現真正的民主」。陳公洽先生以爲「要做到這一點，最要緊的，還需要教育和訓練。」健全基層政治，是靠教育和訓練相輔相成的。

關於教育幹部的信條，陳先生提出的是：「公正、認真、勇敢」。這是陳公洽先生治閩的三項要求。他不但屢屢說及，而且在施政方面，確能以此三者來貫徹他底主張。他是想以公正醫自私，以認真醫苟且，以勇敢醫萎靡。他闡明公正、認真、勇敢的意義謂：

公正就是無私，可說是社會的道德；認真，就是不模糊，是科學的態度；有勇氣，是不怯懦，是革命的精神。公正是仁，認真是智，有勇氣是勇。公正近於情，認真近於知，有勇氣近於意志，這三者，是十二分必需，而且缺一不可。（見陳主席言論選「官吏道德」）

陳主席治閩七年，平心而論，其個人對於福建方面的建設，確實有不少的貢獻，誠如劉主席所言。三十年八月，行政院閩政考察團視察報告內有這麼一段：「陳主席治閩以來，關於省府內務，改革頗多，其成績較著者，約有三事：一爲文書管理之集中，各廳處公文之收發及檔案之保管，均由省府秘書處第一科集中辦理，此種改革以減少各廳處政令之衝突矛盾。二爲物料管理之集中，各機關營造物之建築修繕，物料之購置分配保管及調撥，均由省府秘書處第二科集中辦理，此種改革，可以減少各機關之營私舞弊。三爲人事管理之集中，全省公務員，均須有法定資格，一經任用，即受法律保障，無故不得調動，其升降免職均集中於省府秘書處第一科依法辦理，此種改革可以減少各主管長官之引用私人。此三者可視爲陳主席最大之功績。」此外，行政方面縱有缺點，亦由陳主席求治之心過切，尤以糧食，公沽，運輸統制與貿易管制等，因準備不充，操切從事，以致一度引起政治上的不安。

劉主席繼主閩政，大抵能够保持陳主席時代之各種優點，惟一反其經濟管制之政策，而虛心與節約則有過之

。例如省政府人員在陳主席時期，達到一萬二千餘人，因為財政困難，至民國三十五年底裁汰結果不到五千人，縣鄉各級機構更屢次大量緊縮，以節開支。故政治上比較富有自由與甯靜的空氣。同時，因為民三十年以後，實財政系統改屬中央，省府一舉一動，都要請示，自亦不便有更多的作為，但他能够在安定中求進步，使福建在抗戰期中，無論從那一方面說，較之他省均無遜色。

劉主席也和陳公洽先生一樣，注重人治，他所揭發省訓，是「清慎勤實」，清、慎、勤、實四個字，它底含義是什麼呢？劉主席說：第一、「清」就是清廉，清明、清正、清高的意思，我們從政的人，首先要能清心寡慾，立身廉介，潔己自好，才能明是非，辦利害，知己知彼，自愛愛人，這便是論語所謂「身中清」的意思，既能清廉，清明，才能公正處事，平正待人，最後才能養成高尚的人格，達到清高的地位，故清廉，清明，清正，清高，是一貫的做到「清」字的必修條件。所以他主張個人積極的崇尚節約，愛惜公帑，更由個人的節約。擴充為整個國力財力的節約，造成全國清廉的風氣。第二、「慎」就是謹慎，敬慎，戒慎的意思，分言之，便是要慎思，慎言，慎行。「諸葛一生唯謹慎」，這便是他成功的要訣。古語所云：「君子慎其獨也」。就是說，一個人雖然獨居亦須謹慎守道，才能寡尤寡悔。至於對人處事，更須戒慎恐懼，小心持重，不躁進，不浮動，不苟且，不敷衍，無論思想，言語，行動，皆當守一「慎」字，故須慎思，慎言，慎行，做到「慎獨」的工夫。所以他主張「慎言慎行」，以明「寡尤寡悔」。凡事謹慎從事，而不輕於言行，要做到「勞而不怨，惠而不費」的地步。第三、說到勤，就是勤勞、勤勉、勤奮的意思。亦即總我所謂的「力行主義」的道理。易經上說：「天行健，君子以自強不息」。中庸說：「至誠無息，不息則久。」故勤字的引申意義，便是勞動和奮勉。所謂「勤則有功」「勤能補拙」，就是勤字的效果。如就我們從政來說，便須勤求民隱，勤察民情，勤於治理，勤於學習，這便是勤字的應用。因此，他勤於出巡各縣，勤於集會檢討，他本身以軍人從政，更勤奮政事，勇於改過，所以他有軍人的優點，而沒有軍人的習氣。他常常這樣說，我不是來這裏當主席，是來學習。第四、說到「實」字，本來從

前李文節公說過：「當官三事，曰清、慎、勤，而清居首；不清則慎謂畏人，勤謂爲己，不謂之慎勤也。」故能清而又能慎能勤，便是居官爲政的要訣，但是本人覺得能清，能慎，能勤，還嫌不夠，必須能實際做到清慎勤三字，方可說是真清，真慎，真勤。所以我更提出一個「實」字，作爲做到清慎勤的真實表現。甚麼叫做「實」呢？實就是切實、篤實、忠實、誠實的意思。分別說來，就是要實事求是，實地試驗，在「篤實踐履」上，做實際的工夫。劉主席注意到「實」，所以，非常重視檢討，而他所倡導的每年一度行政檢討會議，與聯合視導制度，確是提高行政效率，與便利實際迅速解決問題的方法，而爲各方所稱道，並亦爲其他各省所相繼採行的。

劉主席爲什麼重視檢討呢？他說：檢討的意義，一方面檢查過去，尋求錯誤；一方面是研討將來，設法改進。又說：人類本來是在錯誤中學出來的。善於學習的人，必然樂於檢討，在檢討中做到日新又新的工夫。（三十一年度工作總檢討會議講評。）因此，我們從劉主席的歷年檢討裏，不難窺見國政的梗概與其利弊得失的所在，讀者不妨把牠溫習一下，至足供作行政上的參考。

一、三十一年度工作總檢討 此次檢討的講評，包括業務與幹部兩方面。

甲、業務方面 說明行政的大病，在於政令不能貫徹，上層只曉得發號令，事前既無審慎的考慮，充分的準備和周密的計劃，事後又不勤加指導嚴加考核，在下層不獨敷衍塞責，既忽法令，甚或假借法令營私舞弊，這些過去公文政治的餘毒，雖在竭力矯正，而一般工作人員，每每有意無意的把文書當做工作，在檢討工作或報告工作時，以其項已通飭辦理，某項已電令依辦，其實都是辦公桌上的成績，於實際毫無補益。因此，劉主席對這方面，提出幾點改進的意見：第一、平時力求政令之貫徹，實地指導與加強考核以外，公文本身，也要有具體的指示，使公文確能負起傳達政令推動工作的任務，檢討時不以紙面的報告爲依據，而以工作實績爲依據；第二、在工作中間在檢討中間，質、量、時三者，應當同時顧及；第三、爲求檢討的具體切實，數字是必要的。然而必須注意幾點：（一）數字必須正確；（二）必須是動態的數字，而不是靜態的數字；（三）有些內容複雜的數字

應加以分析；第四、對於過去失敗的原因，應深入分析，在客觀上，有些什麼困難？這種困難是如何形成的？如何才能克服？在主觀上，工作方式是否合理正確？幹部是否切實負責？必須如此，才能曉得以後應該如何改進；第五、檢討時應顧到全局，注重各部門之間的聯繫。

乙、幹部方面 說明運用幹部之重要：第一、在幹部檢討中間，主管長官既可明瞭幹部的思想如何，個性如何，歷史如何，生活如何，自知如何運用幹部，把握幹部。同時在幹部方面，既有接近長官的幫助，自能精誠團結，以在機關同甘共苦爲樂；第二、各機關談到幹部素質太低，動輒就要開班訓練，訓練固然要緊，平時的培養選拔和獎懲惡尤其要緊。

二、三十二年度工作總檢討 福建全省建立經常的檢討制度，是自三十二年度工作總檢討開始。在這次講評中，劉主席重新指出檢討的重要與檢討方法，對於檢討的事項，要分款剖析，如第一、政務及事務應當分別清楚；第二、就行政的要素而言，行政的要素爲法令、機構、經費、人事。檢討每一部門的工作時，如能就這四個因素加以分析，例如地方自治，爲什麼只有機構，而少事業呢？法令方面，既不無應該修正之處，而在機構、經費、人事，也有不盡配合之處，這就需要我們仔細檢查去尋找病源。這次會議的收獲，主要有以下幾點：一、在省統機關中，開創了綜覈名實的新風氣；二、對於過去一年的工作，實實在在的加以總結，得失利弊都公開的擺在大家面前，並且對過去留下的問題，大半已覺得解決的途徑；三、陳舊的工作方式所產生的弊病，給予大家深刻的印象，這種印象足以刺激新的進步；四、加強了各級幹部對於省政的全體了解，擴大了各個局部主管人員的眼光胸懷，這對於門戶之見的打破，對於今後各部門的協調，都是大有幫助的。因此與會者都感到：「這回等於一個短期訓練班」。

不過，也有幾個缺點：1、對於檢討的意義，尙未普遍的認識明瞭，因此一部份的書面報告，還是由各科室擬的，不免支離瑣屑空洞浮泛之弊；2、對於檢討方式的運用，因爲是初次，加以審查分組太多，審查人員支配

未盡得當，因而減低了討論的效果；3、秘書處對於會議的佈置，僅限於事務方面，事先沒有召集各廳處主管同志商討；而在少數同志對於會議場中報告和發言，也沒有懂得必要的技術。

三十二年度，是以限價、增產與建鄉建保三項為中心工作，後兩項工作都有相當的成就。他如財政補政兵役治安各方面，也都獲得若干進步，但各部門也有其共通的基本缺點。

(甲)政治 有優點亦有缺點，而優點多於缺點。優點是：1、實施緊縮政策的成效；省縣機關共裁四二七四人，這些人大部分是轉到中央機關服務，或參加生產事業，緊縮之後，事權集中，效率提高。而在人力財力，都節省不少浪費，尤其是在物價高漲之際，省政府能就原定預算調度支應，將公務員待遇提高至中央規定標準，每次都能與中央機關同時增加津貼，使工作人員安心服務，共渡難關；2、實施建鄉建保方案，獲得初步成就；鄉保區域調整的結果，減少七鄉鎮，一二九八保，六八六九甲，所省人員將近一萬，所省經費亦在千萬元以上。而鄉鎮保區域擴大後人力財富集中，自治事業自易舉辦，鄉鎮人事，已有局部的改善，長汀等縣多有大學生出任鄉鎮長。鄉鎮公共遺產，亦是這個年度開始的，根據民政廳所得三十三縣市區的報告，收益總值為二千零一十二萬元。雖有一部份未經察驗，就政務巡察團所到之處而論，收益多屬實在；3、普遍成立臨時鄉鎮民代表會；為促成民治，三十一年普遍成立了臨時鄉鎮民代表會，政務巡察團，曾發現有幾處成績甚好，如永安燕兆鎮民代表會，召集，每次集合均有內容，對地方與革頗具推動作用，但尚有缺陷之處，是多數鄉鎮民代表會尚未能經常召集，召集後除捐募以外無積極建議，保民大會如龍溪之東關保、南平之平和保，活動成績甚佳，較前大為進步，可惜還不是普遍的現象；4、懲治貪污人員毫不留情；就省政府來說，尊重民意，開放言論，公開錯誤，是「正在向民主政治邁進」的。對於貪污人員懲治，毫不留情，僅就縣長而論，三十一年除高誠學已槍決外，交軍法審判的三人，誦輯的二人，其他不法人員，一經發覺，立即交軍法嚴辦。至省級人員，一般的都能够奉公守法，私生活尤其勤儉刻苦勞動生莊蔚為風氣，劉主席希望這種精神貫徹到縣鄉各級。缺點方面：1、行政上的缺點：主要在於人事

管理和幹部訓練方面。閩省人事制度，原本合理，只因力量與時間關係，還只做到訓練、任免、保障，至於考績、進修及福利事業，尙欠周密，因此未能盡量羅致人才，邊僻縣份，尤成才難的痛苦，加以去年人事集中運用之失當，暨訓練與業務脫節，影響各縣工作甚大。這個錯誤，在檢討會議中已經局部的糾正過來了。幹部訓練的本問題，在於事前未加甄別，事後未加淘汰，學員既濫，事實參差，而調訓期間又過於短促，訓練內容又不盡切實，致數量與質量均不能達到任務。2、衛生行政與救濟事業的兩個缺陷：各地環境衛生之墮壞，成爲疫病的直接原因，僅就不完全的統計，三十一年死於鼠疫者四千零八十二人，這是衛生行政的一大缺點。還有救濟事業，在各縣多已開始舉辦，可是大半均未樹立規模，省辦的救濟事業，也不够容納孤苦與游惰的人民。

(乙)財政竊政 也是有優點，也有缺點。1、整理自治財政成績最著：省縣財政卅一年度都有進步，省財政如收入憑證之管理，公學糧之調撥，均具有特長，縣財務行政亦上軌道。自治財政的整理，成績最著。以公有款產而論，已整理的有三十七縣，增加公產八十六萬餘畝，每年可收租谷八萬三千四百六十一担，租金一百二十餘萬元，另外增加公款十八萬餘元。其次捐稅的整理，福州永安年增二百萬元以上，龍溪年增一千萬元，其餘三十餘縣自二三十萬至百數萬元不等，一部份固然是因物價增漲的結果，但合理稅收的開征與中飽積弊的剔除，功績不可抹殺。至如節儲運動超過比額五千萬元，獻機運動各縣有超過八架至十三架者，亦可見福建省民衆抗戰情緒的高漲。2、田賦征實征借又是超征：照中央規定，三十一年度征實征借共二百八十萬市石，結果征到三百零四萬石。縣公學糧原定九十萬市石，亦已如期征足。契稅征到一千九百餘萬元，也較中央比額超征三百餘萬元。同時各縣補正地糧的結果，複核複丈的共達二百二十七萬餘件，減少賦額二十三萬餘元，這對於人民會減除多少痛苦。但是從另一方面來看，則：1、財政上的最大缺點：攤派之不能禁絕，一是由於縣鄉權責未能明確劃分，另一原因則是對於軍隊的供應。根據政務巡察團的報告，各鄉鎮多有每月派款二三萬元者，甚至一保每月派款達三萬元者，省府爲防止流弊，曾訂定統一捐募辦法及鄉鎮事業費捐募辦法，但各地鄉鎮會計制度尙未完全樹立，

民意機關又未能充分運用職權，以在客觀環境上又多扞格，因而不能貫徹實施。但在缺點裏却有一優點，即：就軍隊供應實物而論，每縣都超過中央定額，尤以閩南爲甚，足見人民愛護軍隊之深切。2、糧政的缺點：是建倉和積谷兩項，都未完成計劃。建倉因審核工價手續遲緩，每多延誤，積谷之重要，劉主席會一再提示，可是整理的結果，三十二年以前的僅二十二萬餘石，另谷款一百六十六萬餘元。三十二年度部定額一百六十萬石，但照田糧處的預計，僅能收足二三十萬石。還有縣級公糧未加統籌，致各縣人員待遇不均。

(丙)經濟 經濟建設分做增產、交通與物價管制三項來檢討：(一)增產工作：增產工作三十一年糧食增產，預定二百九十六萬市担，因氣候反常，歷經春旱秋潦冬旱的連打續擊，農作頗有損害，但因政府積極發動防旱救災運動，僅有甘薯損失較大，冬耕面積略減，至於稻的生產，因各種技術改良之推廣，也受天旱和海嘯的影響，但結果仍證明了本省許多地方宜於種棉。同時經過迭次災害的刺激，興辦農田水利成爲普遍的風氣。大型水利已將完工長汀的灌田河田兩處，受益田畝三千餘畝，正在興辦的各處，受益田畝五萬畝，各縣所辦的小型塘壩水井六百零四處，受益田畝共計五十一萬畝。抗戰以來，閩省每年所辦農田水利工程，受益田畝均不到一萬畝，由此可見過去一年的發展，簡直是飛躍的。至於工業生產，也和其他各處一樣，處境是艱難的。省營企業公司，直到最近幾月才大有起色，至於各縣公營事業，因資金微薄，技術欠缺，還未能普遍舉辦，已經舉辦的，也未臻健全。(二)交通：交通在三十二年大有進步的地方：是閩西閩北公路路面橋樑，都已切實改善，養政積弊，也完全剔除；交通水利在華北水利委員會協助之下，整治劍溪沙溪，大都完成，松節油的增產，使全省液體燃料，足以自給，也是一大成就。爲補救公路運輸之不足，政府曾設法扶助民營輪船公司的發展，並致力於加強驛運效能。(三)物價管制的缺點：是政府不能完全掌握物資，嚴密管制商人。但有局部的成功，那就是糧價的穩定。這是由於政府撥出五十餘萬担公糧調劑民食所致。

(丁)教育 三十一年沒有進步。本來預定在去年籌集國教基金一萬萬元，結果據各縣報告，已籌現金二千

二百餘萬元，債券八百七十餘萬元，稅谷五萬餘担，田地三萬六千餘畝，究其實際，多數是就原有公產劃撥，或雖已認捐，而並未由政府接收，實際籌有現金或田產已可孳息的，不過十餘縣。這件工作，照原定計劃，本是分兩年完成，今年還可補救。然而在基金未籌足之前，國民教育經費實在拮据萬分，多數縣份不能按期清發經費，以致教師素質與學生程度日漸低落，各縣縣立中學也是因為經費拮据，設備簡陋，教師待遇低微，只有連江等少數縣份，成績差強人意。

(戊)軍事 1、最大的成就，是治安的鞏固。三十一年中間消滅海匪奸偽郭宗周煥文等三十四股，斃匪一二九名，俘匪四八〇名，自新匪九二四名，鹵獲輕重機槍十二挺，步槍手槍一千四百餘枝。內中尤以安溪三十年的積匪竟於半年內蕩清，民衆如解倒懸，其成功迅速而徹底，這實由於指揮之果敢，軍紀之嚴明。2、在兵役方面，三十一年有多數縣份能夠如期如數徵集，欠額者三十一年已減少一半，綜計自抗戰發生到去年底，本省共征壯丁四十一萬四千名，約佔全省壯丁五分之一，以全省人口論，每三十人中間就征出了一名壯丁。至於新兵待遇，在各縣已有顯著的改善。如同安、雲霄、海澄新兵征集所設備相當完善，新兵在所中可受到初步的訓練，甚至於經常食肉。至軍事方面的最大缺點，是國民兵組訓，未能與政治教育配合實行，成效甚微，各縣對於應變的準備不夠，對於敵好的防範不夠，迷信設備與諜報組織不夠健全，因而對於閩東刀匪不能事先防範，對於民間武力，不能嚴密登記編組。

歸納以上各主要部門的工作，則其基本的缺點有如下述：

(一)政務領導之不够 這首先表現在設計工作與執行脫節，流為表格的彙編，而省政府委員會會議的議事日程，又常為事務手續的問題佔據；考核工作也是零散的，不能有系統的檢查下級工作。(二)各級幹部還不能適合現代政治的要求。尤其縣鄉兩級人員，大多缺乏現代知識，缺乏系統的思想，缺乏遠大的理想和事業心。對於複雜萬端的現代社會，無法深入觀察，常常只見樹木而不見森林，只見分工而不能合作，只謀枝節應付而欠

遠大打算，這種缺點原是由過去的社會制度與教育方式遺留下來，但因為我們的訓練機關與領導人員，不能注意培育幹部的求知慾與創造能力，因而原有的缺點，大半還未克服。（三）在工作上還保持着「一貫」的形式主義，只顧表面，不求實效。只求數量增加，不顧實質降低。只憑主觀要求，不顧實際利害。只看書面報告，不去實地考察。例如縣長能够按月出巡者，不過五縣，全年巡五次以下的，竟有四十餘縣。再如幹部訓練，國民教育，民衆組訓，都是空列數字，有名無實，或名不符實。劉主席說：「這種虛偽的作風，乃是我們最大的仇敵！」

三十三年度上期工作總講評，對於檢討會與小組會議的進行情況及其缺點，亦指陳甚詳。扼要言之。首先，他指出各機關的小組會議和業務會議，就紀錄來看，那主要還是屬於事務方面的，至於機關本身業務和幹部進修，還很少得到益處。

其次，說到批評的意義與價值謂：現在我們是民主國家，批評更應該坦白自由，不要以為是法令的規定，主管的指示，便不可批評，批評是必須的，不過一定要當面批評，切不可當面恭維，背地批評，那就失去同志同僚的立場，流為詆毀，引起磨擦。劉主席看到大家很少批評，既不批評同志，也不批評自己，他說：歸根究底還是害怕打破情面，彼此敷衍。這種病態心理如果不澈底改正，永遠不會有進步。

再次，他說明省政的三個的基本缺點：（一）缺乏整個的一貫的計劃，因此步驟凌亂，力量分散，增加許多無謂的紛擾，錯過時效，事倍功半。（二）是不懂得工作方法，我們不去研究實際問題，只覺得這樣也要辦，那樣也要辦，不抓住問題的核心。你分了一樣，他分了一樣，這件工作與那件工作，這個部門與那個部門，都沒有必然的聯系。我們自己不善運用法令，失去主動的創造力，却又束縛下級，使下級也完全處於被動的地位。於是方法永遠是陳舊的，工作永遠是遲滯的。（三）是缺乏幹部，並且我們也不會培養幹部，不會領導幹部。而我們的幹部之間，又不能充分的合作。

最後，劉主席指示克服這三個基本缺點的途徑，是：必須深入當前問題的核心，選擇那基本的和重要的事業

，集中力量去完成！樹立一貫的整個的工作計劃，適時適地，有條有理的去完成！把工作放到實際上面，再用作鍛鍊幹部，這樣來解決當前的困難！這樣來完成當前的任務！

三十三年度施政檢討會議，是劉主席認為幾年來省政府所有的會議中間，最有內容的一次，在三十四年六月二十六日開臨參會作施政報告的時候，還提到：「那次總檢討會議對於本省以往施政的得失利弊，已給予相當客觀而實際的總結。同時也多少改變了一般公務人員的思想與態度，在考慮問題上較之以往顯得切實。這於今後的工作是有推動作用的。」可見這次會議的重要性。

劉主席對於三十三年會議本身以及工作各方面的檢討是非常坦白，關於三十三年度施政檢討會議優點，為：第一、事前相當的準備。過去幾次檢討會議的準備，都限於事務方面，沒有整理檢討的材料，提出檢討的中心問題，因此在會場不能展開深刻的討論。這回却相當的矯正了這個缺點，各機關的檢討報告，除去小部份送來較薄以外，都由設考會初步審核，根據審核的結果，提出各組應討論的中心問題，對若干問題並提出改進的意見。使得討論時有所依據。再則會議的程序，小組的劃分，都比前幾次進步。第二、這次會議檢討的範圍比過去幾次都更廣泛。過去只有省級行政機關參加檢討，這次却包括省營事業，永安縣政府，警察局，鄉公所，及中心小學校。第三、參加會議的人們，自始至終，態度都很認真，發言都很熱烈，尤其在最後總檢討的時候，各人拿出不同的主張，反覆辯論，絲毫不存客氣，充分表現着實事求是，大公無私的精神。

但從另一方面看，這次會議仍然保留着一些傳統的缺點：第一、各機關的檢討報告，大部份都還不能擺脫公文政治的老套，由各科各股拼湊而成，事先並未經過真正的檢討，內中民政廳，財政廳，永安縣政府，內容較為充實，其餘各廳處亦較過去進步，不過還沒有充分的把握要點，詳陳得失利弊，還有許多遮掩的話夾在裏面。第二、在這次檢討中間，雖有一部份同志勇於批評，却有另一部份同志不能勇於接受批評，還有少數同志，竭力表揚自己的工作，而掩飾自己的缺點。第三、這次雖然事前有了相當準備，不過還不够充分。尤其因為設改會改組

不久，工作初上軌道，與各機關等系還不够密切，在業務上比較生疏，因之，對於各部門工作報告的審核，還不够嚴格，不能持出較為深刻的批評。各個中心問題也不能事先擬具討論大綱。第四、在檢討的時候，列席人員也就是下層的實際工作者，發言太少。雖然有這些缺點存在，但從大體上說，這次會議是成功的，單就本身會議而言，已經培養出一種勇於爭辯，勇於批評的精神，這是將來實行憲政不可或缺條件。同時也教育了我們的幹部如何從政務上準備一個會議。

關於三十三年度行政工作方面，以在整個抗戰過程中是一道艱險的關頭。軍事的失利，經濟的窘乏，交通的梗塞，對於抗戰已經七年的中國所給予的苦難，是不問可知的，福建在這樣激劇動盪的局面之下，雖也遭受種種的困苦，而且直接遭受敵寇的窺擾，但是大體上還能够保持着安定的秩序。省政府總是處處從抗戰利益着想，從人民疾苦着想，兢兢業業的尋求進步，因而在消極方面會減除若干弊竇，在技術上事務上也多少得到一些成就。然而，劉主席接着又以抗戰情勢對政治的要求而論，以現代國家進步的速度而論，那末我們去年的工作却顯得十分軟弱，十分拖沓，許多應該解決的問題不能解決，許多應當肩負的任務沒有肩負，甚至我們自己所預定的目標也不能完全達到。

即以防疫保健為例，據這次檢討報告，本省三十三年疫苗的產量，比上年增加了一倍，就技術的觀點而論，這種成績是難能可貴的。然而從整個衛生行政來看，各縣的衛生院，並沒有達到任務。

若從最低的標準來說，這次各組審查報告所舉的各機關的優點，都說得過去。但稍為嚴格一點，有些便不成爲優點了，例如第四組所舉建設方面的優點，第一項爲「修復某某公路適應戰時需要」，然而在建設廳的報告中，同時又說尚有「路面凹凸不平」的缺點，而所謂優點，並不怎樣具體，既沒有說修得快，也沒有說用費省，至於「適應戰時需要」這一句話，是可用於此亦可用於彼的，並不是某某公路特有的優點，再如社會處的第一個優點，是職業團體組織數超過預定若干倍，這當然是社會處積極努力的結果，但這些人民團體，究竟發生了多少作

用？在這次却並未認真的檢討，那末，從嚴格的標準來論，是否成爲優點，便是未定的答案了。

但三十三年度的工作中間，也有幾件事情是比較進步的：第一、緊縮機構，簡化政務，自從三十一年中全會決定緊縮機構的政策之後，福建就認真執行這一決定。在消極方面，多少可以減輕人民負擔與國家財政的困難，而在積極方面，也希望藉此提高行政效率。三十三年度各縣裁減二萬六千一百二十九人，節省經費七千萬元，公米二千一百萬斤，因而縣級人員與省級人員同等待遇，地方人民省去若干紛擾。在年底又決定了本年度縣鄉機構調整方案，減少二萬八千一百四十三人，節省經費一萬萬三千元，公米二千二百八十萬斤，因此縣鄉人員也能够同等待遇了。再說到簡化政務，在卅三年度也有初步的表現，例如新增的法規，在卅一年度有三百多種，卅二年度有二百多種，到卅三年度只有一百多種了，不過在緊縮機構的過程中，並非沒有缺點，一則機構的緊縮，不是一次進行而是分次進行，每一次編併，鄉鎮工作都有一兩個月的停頓，而各縣在執行這一政令時，也間有區域劃分不當，增加行政困難，或引起地方人士糾紛之處。省政府見到這兩個缺點，所以在三十四年度施政綱要中，已明確規定，非奉中央命令不再變更機構。第二、實行合署辦公，廳處局會，原有一千三百餘人，分派各區及教育技術機關服務之後，只有六百餘人辦理全府公務，這個措置，省府同志，和社會輿論，都表示贊同，認爲是應變的要着，改革的起點。缺點就是被遺人員，多不顧到下層服務，有的設法迴避，有的自請遣散，這既失去政府充實下層的本意，同時也表現了一般公務人員安於故常的習性。第三、對於農村生產，會竭力扶植，多少爲國家保存一些元氣，從消極方面說，增加糧食集中運費，已免得人民賠墊許多，停築預備工事，也減輕人民負擔不少，從積極方面，小型農田水利，各已普遍興修，受益田畝達一百六十萬畝，優良稻種的推廣，三十二年增產十六萬市担，棉花推廣了一萬二千畝，其收穫的圓滿，已爲農民增加一種副業。在稻種方面，已經獲得七種優良品種，以後只要推廣得法，對於經濟的貢獻當更重大。第四、三十三年度圍省保安團隊，縮編了三個團，可是全省治安始終良好。第五、在行政方面，如各縣人事調動之減少，如戶政警政之整飭，如交代之認真執行，如各縣公

款產之清查，如省縣預算之改善，如合作貸款之增加，如交通管理之加強，都是較之過去大有進步，特別是加工溢額的管理，既可補助地方財政，而且化私為公，就澄清吏治而言，也有重大的意義。根據切身經驗，而對中央提出幾點改革的建議，內中如關於兵役的改革，關於行政機構的簡化等，中央都全部的或部分的採納，這是過去兩年所未有的。關於三十三年度工作缺點：第一、幹部訓練還沒有脫離形式主義的窠臼，尤其各縣的幹訓工作多屬有名無實。第二、民衆組訓始終未收到確實的效果。後備隊集訓七萬人，成人班學員有四十萬人，人民團體會員訓練有四萬人，但實際之效果不多，甚至還要耽擱人民寶貴的時間，妨礙他們的生產，正因為如此，所以在兵役方面，唯一的表現欠額比較少，既說不上合格，更說不上合法，各地虛待強拉以及僱買頂替的情形，還是未盡掃除。第三、財政方面，最失敗的，便是預算外收支的統一還不能澈底，這次檢討會議，發現縣政府雖將攤派統一，鄉保又私自攤派，攤派的支出項目，共達數十種，其中有許多是不應當取之於攤派的，攤派的分配更不會按照有錢出錢的原則。第四、糧政還是相當的紊亂，尤其是儲倉辦得不好，流弊甚大。雖當局會責成主管機關加緊建倉，事實上却因審核手續太繁，而主管機關怕負責任，於是年復一年，拖到現在，還未能掃除這種弊病。最後才由省政府設法籌款，並請准中央撥谷趕緊建倉。第五、國民教育的困難，一直未能解決。第六、省營事業經營不善。為省營事業的資本既不如國營事業，而經營的經濟又不如民營事業，其所遭遇的困難，乃特別嚴重，然而在主辦者並沒有覺悟到這種危機的存在，於是存貨不斷吃空，架子仍要維繫，這種浪費的敷衍的積習不能痛革，人事機構的更張便徒然增加損失，所以這幾年當中，省營事業是顯著的退化，直到去年，在工廠的整頓方面，才略有成效可睹。然而就整個省營事業的業務來論，既未能彼此協同合作，又未能與政府的政策密切配合，至有浪費和拖沓的情形。劉主席檢討上面那些困難與缺點的形勢，認為主要是由於以下三個方面的原因：（一）由於長期戰爭而引起的困難；（二）政策與制度未能適時改進；（三）工作作風與工作方法之缺點。而以完全依靠我們自己努力和改進。又除去技術的原因之外，更基本的還是我們做事沒有堅持原則。我們雖說有三民主義與抗

戰建國綱領爲全國的最高指導原則、在縣各級組織綱要就是原則，但事業上這些原則並未貫徹實施。不能堅持原則，自然是政務紛歧，朝令夕改。做事不能就全局觀察，就大處計劃，也因爲如此，省府各廳處的工作，不能作有機的配合，每一廳處的各科室，又不能有機的配合，從上至下，都是割裂得零零碎碎。第二、我們的工作作風，常常不自覺的離開了民衆。第三、我們不懂得工作方法，也很少靈活的有效的的工作方法。我們要懂得工作方法，創造新的工作方法，首先要弄明白兩個問題：（一）質與量的相互關係，（二）法令運用問題。第四、我們不會培養幹部。他認爲以下幾點是必須做到的：（一）以工作成績爲準，在考核時要舉出具體事實、而不是填寫空泛之考語；（二）分層負責，尤其是各廳處長對於各縣級幹部，要負起嚴格考察的責任；（三）有系統的考察幹部，一方面，各廳處視導對於縣各級幹部，應作實地的長期的觀察。一方面，人事室應詳細紀錄每一幹部的思想，無論生活與工作成績，尤須注意他在工作過程中的發展，所有獎懲原委與長官批評，都應有具體紀錄。

關於這一次檢討會議的收穫，歸納起來，首先就簡化政務一節而論，比歷次會議都更爲確實。例如關於減少表報的問題，以前幾次提出都未具體的解決，這回却在事先有了詳細的調查和研究分析，不但提出減少表報的詳細辦法，而且指明表報代替工作的危險的傾向，又如整理法規問題，這次不但提出整理原有法規的具體步驟，並且提出以後減少法規的辦法，又如公共造產，義務勞動，這次都提出很切實的辦法，既能顧及中央立法的本意，而又杜絕擾民的弊害。其次，是在整理財政增收，減輕人民痛苦，在財政方面，決定嚴格的整理屠宰稅，豁免苛細的稅捐，及統籌軍食差價的妥當辦法，對於攤派的統一以及合理的分配，也提出許多具體的意見，在會議之後，即由財政廳根據這些意見重訂方案，如期嚴格實施，這些辦法實行以後，雖不一定能够減少人民負擔的數字，但至少可以接近有錢出錢爲原則，而且免除許多中飽與紛擾。又公共造產決定以事業爲目的，不以財務爲目的，遺產收入不列本年預算，而流列下年預算。義務勞動，以征工抵補，着重在公教人員學生與城市居民，都是減除人民困苦的重要訣要。糧政方面，也決定加緊建倉，以減少糧政的重大弊端。第三、決定保國民學校交還人民自

辦，國民學校被遺人民自辦以後，各縣督學人數其於役即可增加，同時政府可集中力量辦好中心學校與縣立中學，也可確實對保國民學校員起輔導的任務。第四、調整省黨事業方面，在這次會議中，幾次研討之後，決定統一領導，劃分業務，集中資金，業務方針力求與政府需要配合，經營方式儘量採取民營的長處，除去以上的四點以外，這次對於新縣制，兵役田糧，軍民合作等問題，都有比較踏實的建議，貢獻中央。

三十四年是勝利年，也就是結束抗日戰爭的最後一年，劉主席在八月二十六日閩臨參會，作施政報告時，他說：從五月以來，由於歐戰的勝利結束，整個戰局轉變，而福州遂成爲中國首先光復的都市。於是本省當前的任務已從消極的應戰，轉爲：（一）配合全面反攻；（二）完成地方自治；（三）準備復員與戰後建設。這三項積極的工作，有的久已進行，有的方在開始，但在今後却須更密切的配合，而且需要全體人民的協力，才能收到充份的效果。故在這時，閩省即已着重如何加緊完成地方自治，與準備復員工作。

三十五年度，福建省政府，計完成了下列九項自治工作：

一、戶口：閩省各縣市戶口清查都已辦竣戶籍登記。

二、地籍整理：閩省各城鎮已完成的，計：福州、南平、永安、建甌、長汀、龍巖、晉江、惠安、仙遊、莆田、永春、南安、同安、龍溪、漳浦、福鼎、霞浦、福安、甯德、古田、福清、沙縣、建陽、浦城、邵武、順昌、連城、上杭、漳平、永定、雲霄、詔安、海澄、平和、羅源、將樂、甯化、長樂等三十八縣市九十城鎮。尚在辦理中的，有廈門一處。又建陽永安兩縣農地地籍整理，亦正在進行。但因經費都由中央統籌，按年分配，而且閩省人才儀器不足敷用，故未能將全閩各縣同時舉辦完成。但土地陳報，則早已全部辦竣。

三、公民宣誓：各縣都已舉辦，並已定每年舉行一次，使未宣誓的公民及新及齡公民得以參加三十四年度公民宣誓，除林森、三元、晉江、莆田、南靖、華安、壽甯、廈門等八縣市未報外，餘均已舉辦。三十五年度，仍繼續辦理，大部份縣市尙未具報。關於公職候選人檢覈，除連江、龍溪二縣尙未足數外，餘均檢覆足額。

四、警察：閩省各縣市城區均已設立縣警察局，並於重要鄉鎮分別設置區警察所或分駐所。所有幹部，都經訓練合格者為準，各縣市鎮保國民兵隊，亦經一律組織完成。至於國民兵訓練，各縣都遵照中央規定訓練計劃辦理。

五、縣道：閩省各縣縣道，因部定標準過高，耗用工程費過大，不能完全遵照規定舉辦，但大部縣道已成坦途。關於鄉村道路，各縣均就原有道路予以整理，平坦可行。

六、學校：三十四年度閩省六十八縣市共有九一二鄉鎮一〇五二九保，設立中心國民學校一二〇三所，省立小學十一所，私立小學三四三所，國民學校四三三三所，平均每鄉鎮有中心國民學校一，七所，每一，七保有國民學校一所。三十五年度鄉鎮區域調整，全省共八七五個鄉鎮（區），一〇三八七個保，設校情形，計全省共有省立小學十二所。中心國民學校一二〇〇所，國民學校四一五一所，私立小學四〇五所，數字與三十四年度約略相近。

七、衛生：各縣衛生院設立共有六十六個單位。鄉鎮衛生所，已成立二十九所，榕廈兩市各有區衛生所二所，此外福州、廈門、龍巖三縣市各設立有省立醫院，但各衛生院所因經費困難，人才缺乏，醫藥治療設備又欠充實，所以還是不很理想。

八、保甲：各縣市政府及區鄉鎮公所，都依法組織完成，鄉鎮級人員共五八四七人，內已受訓者四四四三人，約佔百分之七十七，未受訓者一〇〇四人，佔百分之二十三。仍在繼續辦理調訓受訓人員。

九、職業團體：各縣市各級職業團體及自由職業團體組織，除福州市農會，三元、漳平、周南、龍溪、連江、東山等縣的農會尚未籌組外，其餘各縣市都已普遍組織完成，截至三五年年底，全省職業團體及自由職業團體共三四九一單位，會員五〇二九八七人，職業團體仍加緊完成，自由職業團體與三十六年年底普遍完成。又社會團體共有六〇〇單位，會員一三九四五八八人，合計團體四五八一單位，會員六四二四四五人。

以上完成的九項工作，是國省年來辦理地方自治所收到的成效，但據當局表示距離理想還很遠，三十六年更將分區督導。對於人民團體的組織，閩省府特加注意，已訂定有效辦法，令各縣市舉辦人民團體職員會員訓練，以臻健全。規定職業團體應按照會員分佈情形，重行建立小組，於每月舉行小組會議一次，以爲實習民權初步的訓練的重心，各種人民團體職員會員，應參加當地國父紀念週，各種紀念集會，以爲增進知識，並按月舉行會員座談會或演講，請當地黨政團教育人員講述憲法，民權初步及中央現行政策，縣市長出巡各鄉區時，得召集當地各種人民團體職員舉行談話會，講解憲法，及民衆組訓法令，並規定職業團體職員訓練，應商同當地訓練所設班辦理，以爲培養民族意識，熟習民權運用，這不失爲實施憲政發揮民意的適當辦法。

關於民意機構的建立，縣市參議會除廈門外，都已成立，省參議員資格，百分之五十五以上，係專科以上學校畢業，縣市參議員專科學校佔百分之二十二，高中佔百分之三十二。鄉鎮組織方面，鄉鎮長民選已達七百五十二人，佔全省鄉鎮數字百分之八十八，其資格高中畢業或經省訓團鄉鎮長系受訓的佔百分之六十六，全省現有鄉鎮八百八十六單位，及榕廬兩市九個區公所，各鄉鎮不設副鄉鎮長，而設主任幹事一人，在職人員經受訓者有百分之七十七。

三十六年元旦，劉主席在「完成自治實行憲法」裏，說：今年國家預定的施政方針，首先就是完成地方自治，全國人民今年應該努力的目標，也就是完成地方自治。並以，「我們福建，實行地方自治，已經有五年了，因爲戰事的阻撓，環境的限制，到現在還沒有全部完成。但是，和其他省份比較，福建已經有很好的基礎，只要我們能够百尺竿頭更進一步，就會在今年成爲完全自治的省份。」同時舉出最切要的工作，爲：第一、加強自治組織和統一民衆組訓；第二、發展地方經濟；第三、發展各級合作社，尤其是保農業生產合作社。

8、湖南的六大建設與三大目的

以三創長沙大捷聞名中外的薛伯陵將軍，不但戰功彪炳，在湖南省的「文治」，也是值得稱道的。而長沙大

捷，並非單純的軍事的勝利，政治建設的健全，實為一個重要的因素。薛將軍也會這樣說過：「政治是軍事的靈魂，軍事是政治的工具」。因此，他於治軍之餘，對於地方建設，不遺餘力。而六大建設，即為「實現三民主義，完成攻勢國防」，期以政治配合軍事，而奠下最後的勝利。

薛將軍奉命主湘，曾提出「生」、「養」、「教」、「衛」、「管」、「用」六大政；三大目的——安、便、足——。這是互相關連的。他因為看到：我們中國近百年來國家衰弱的原因，就是「貧」、「愚」、「弱」、「私」四大病根。為甚麼「貧」呢？就是我們的經濟落後，生產落後，以致受帝國主義者的經濟侵略。為甚麼「愚」呢？就是因為教育不發達，一般人民的知識水準太低，沒有國家觀念，所以受到人家的侵侮。為甚麼「弱」呢？就是一般國民，沒有衛生的常識，不注意體魄的鍛鍊，以致死亡率增加，而身體衰弱，不能禦侮圖存。為甚麼「私」呢？就是一般國民，只知道自私自利，「各人自掃門前雪，不管他人瓦上霜」，對於民族的存亡，國家的安危，民生的休戚，都是一概不過問的，甚至一般漢奸，還要危害國家民族的利益。為針對着上述四種病根，他於是就訂出湘政六大建設。以「養」治其「貧」，以「教」治其「愚」，以「生」與「衛」治其「弱」，以「管」與「用」治其「私」，這就是湘政六大建設的來由。「生」、「養」、「教」、「衛」、「管」、「用」六大建設，不但是針對着「貧」、「愚」、「弱」、「私」四者而發，同時即為實行「總裁所昭示的「心理建設」，「倫理建設」，「社會建設」，「政治建設」，「經濟建設」五大建設。至三大目的——「安」、「便」、「足」，就是要使人民能「安居」、「安業」、「安心」；「便民」、「便國」、「便於抗戰」；「足食」、「足兵」、「足用」。其理想，是要造成三民主義的新朝氣，和三民主義的新中國。而作為湘政建設的原動力，則是「仁」字。蓋欲在地方自治方面來改善人與人的關係的。

我們明白了湘政六大建設與三大目的，還要知道「地方自治十四綱目」。這十四綱目，係依據民國二十八年國防最高委員會會議釐定而經政府製成「地方自治實施方案」頒佈施行的。十四綱目為：（一）編查戶口；（二）

(八) 規定地位；(九) 開墾荒地；(十) 實行造產；(十一) 整理財政；(十二) 健全機構；(十三) 訓練民衆；(十四) 開闢交通；(十五) 設立學校；(十六) 推行合作；(十七) 辦理警衛；(十八) 推進衛生；(十九) 實行救卹；(二十) 勵行新生活。以上每一綱目，都附有完成標準，而那些標準，却全與湘政六大建設息息相關。

所謂生民之政的建設，其程序與地方自治綱目第十二、十三、十四各項所定的完成標準，實無差異。(一) 生民之政基本建設第三項裏面所規定的：「完成一甲、一保、一鄉、一鎮、一縣、省立國民體育、國民衛生」，和戰鬥建設第一項所規定的：「充實縣市衛生院，鄉鎮衛生所，擴展保衛生站」等，即屬地方自治綱目第十二項「推進衛生」的完成標準：一、設置鄉、鎮、保公共衛生所；二、縣設衛生院，鄉設醫務所。(二) 生民之政基本建設第四項：「厲行國民新生活運動，培養國民新生活美德，清潔，整齊，簡單，樸素，迅速，確實」，和戰鬥建設第六項：「根絕種烟、售烟、吸烟。」係屬地方自治綱目第十四項「厲行新生活」的完成標準：(一) 烟賭禁絕，改良風俗，革除陋習，雖節約及儲蓄，使人民生活合理化，紀律化，明禮義，知廉恥，調解紛爭，和睦隣族。(二) 生民之政基本建設第十二項：「徹底整理省縣市的養老院，保育院。」係屬地方自治綱目第十三項：「實行救恤」的完成標準之一：「老弱殘廢，鰥寡孤獨，傷病孀孺無可歸宿者，均由地方之鄉、鎮、保妥爲收容。」

養民之政的建設，其與地方自治有共同性質的實施事項，爲：(一) 養民之政基本建設第一、二、四、五、六項關於農、林生產建設各事項，即係屬地方自治實施綱目第一項「開墾荒地」的完成標準：「全縣公私荒地調查完竣，公有荒地，應利用或管理。私有荒地，嚴令限期施墾辦理」。(二) 養民之政基本建設第十二項：「切實整理交通，通信計劃，縣道構築。」這是屬地方自治綱目第八項：「開闢交通」的完成標準，「縣道路修築完竣，電話網裝置完成」。(三) 養民之政戰鬥建設的第二項「調劑省內國內供需」，第三項：「指導社會經濟合作，嚴防私資操縱。」這是屬地方自治綱目第十項「推行合作」的完成標準：一、每保每鄉(鎮)設合作站，或

中心合作社。二、縣設合作社，辦理倉庫。(四)屬養民之政全部建設範圍內的：爲地方自治綱目第四項「實行遺產」的完成標準：「鄉、鎮及保、甲應利用當地人力、財力，實行公共遺產，其收益充作地方自治事業之用。遺產事業項目繁多，一切生產事業，都包括在內」。

至以「教」促進地方自治，爲：(一)教民之政基本建設第一項：「充實農、工、商專科學校，各中學校，各師範學校，各職業學校，各鄉鎮中心學校，各保國民教育之教育設備，擴展縣、市初中、及簡易師範，完成全省教育網。」和第七項：「健全社教，組訓運用社會固有習俗，推行社會教育，指導各級學校兼辦社會教育。」此兩項係屬地方自治綱目第九項「設立學校」的完成標準：一、每保設立一國民學校，每鄉(鎮)設有中心學校，縣或區設有中心學校。二、學齡兒童入學達全數百分之八十以上。失學成年男女入學，達百分之七十以上。(二)教民之政基本建設第八項：「加強行政幹部訓練」及戰鬥建設第一項：「加強國民思想戰。」第二項：「加強國民技術戰」第三項：「肅清反革命思想、言論、行動……」是屬地方自治綱目第七項「訓練民衆」的完成標準：一、縣各級幹部人員經過訓練；二、民衆有參加保民大會一年以上之經驗；三、充分訓練民衆行使四權；四、縣公民完畢各項義務，並舉行公民宣誓；五、按照規定舉行國民月會。

「衛」的建設與地方自治綱目裏所規定，有同等意義和作用的；如衛民之政基本建設第一項：「……健全省、縣、市鄉(鎮)警察組織，充實警察裝備。」之與地方自治綱目第十二項「辦理警衛」的完成標準：「警保聯繫完成。」固無二致。薛將軍在湘政建設中曾表示決必設立鄉鎮警察之意，蓋以人民有自衛的力量，才能保國衛民，維護地方自治的推行，有利於國防建設。

「管」與「用」是湘政建設中所特別重視的：(一)管民之政基本建設第一項：「健全全省政治組織。」第二項：「健全新縣制，自清查丁口編造戶籍冊整理門牌而健全甲、保、鄉、(鎮)縣之基本組織。依法建立保民大會，鄉鎮代表大會，縣參議會，實行民選，以達民治。」這亦屬於地方自治綱目第一項：「編查戶口」的完成

標準：一、原有戶籍及第一次人數登記辦理完竣；二、繼續辦理戶口移轉登記，和第六項「健全機構」的完成標準：一、鄉（鎮）、保、甲、應依照縣各級綱要規定，分別組織健全；二、縣各級民意機關依法成立。（二）管民之政基本建設第四項：「慎選幹部，嚴訓幹部。」第九項「健全社會組織，確實管理訓練督導。」亦屬地方自治綱目第七項「訓練民衆」的完成標準：一、縣各級幹部人員經過訓練；三、充分訓練人民行使四權；四、縣公民完畢各項義務。（三）管民之政基本建設第六項：「確實清丈土地，奠立平均地權之基。」這也屬地方自治綱目第二項「規定地價」的完成標準：一、全縣土地經過測量及登記，並依法徵收地價稅。（四）愛民之政基本建設第七項：「健全全省會計工作，嚴密審計工作。」這亦是地方自治綱目第五項「整理財政」的完成標準：一、確立財政行政制度；二、確立人民監督地方財政之制度。（五）管民之政基本建設第十項：「禁絕烟賭。」這是地方自治綱目第十四項：「厲行新生活」的完成標準：烟賭禁絕。（六）管民之政基本建設第十二項：「整理慈善、救濟社會福利事業」。這即地方自治綱目第十二項：「實行救恤」的完成標準。（條文已見前）

用民之政與地方自治完成標準類似的事項有二：（一）用民之政基本建設第一項：「加強國民兵組織訓練，管理、指揮、使用。」與地方自治綱目第十一項「辦理警衛」完成標準：「使壯丁訓練完成」意義略同。（二）用民之政基本建設第三項：「切實整理賦稅，改善稅務行政，鞏固財政。」這是屬地方自治綱目第五項「整理財政」的完成標準：一、確立財政行政制度；二、整理地方收入。

故六大建設與地方自治是有其不可分性的，沒有六大建設，地方自治沒有理想，沒有地方自治，六大建設也就沒有實踐。至六大建設的措施，茲再述之如下：

一、生民之政的衛生建設，旨在培養民力，故其基本建設主要事項大別爲十二：（一）喚起民族健康神聖；（二）倡導國民健康救國；（三）指導國民體育，改善衛生；（四）厲行國民新生活運動，培養國民新生活美德——清潔、整齊、簡單、樸素、迅速、確實；（五）運用春夏秋冬四季人民固有習俗，而爲國民體育、國民衛生

運動；(六)國慶日省縣市學校機關，警察軍隊，工廠礦場，均舉行國民體育運動；(七)倡導賢妻良母救國；(八)指導青年男女適齡結婚；(九)獎勵健康優生；(十)獎勵母教；(十一)改善婦嬰衛生；(十二)徹底整理省縣市的養老院、保育院。戰鬥建設主要事項有八：(一)健全省立第一二三四中正醫院，充實縣市衛生院，鄉鎮衛生所，擴展保衛生站，完成全省衛生網；(二)充實製藥廠，加強衛生材料之生產；(三)訓練市衛生人員；(四)運用中藥西藥；(五)獎勵動製藥物；(六)根絕種烟售烟吸煙；(七)指導防疫滅毒；(八)宣傳衛生常識。

二、養民之政屬於經濟建設。目的有三：一、足食，二、足衣，三、足用，而其主旨在培養國家的經濟力。基本建設主要事項亦可分為十二：(一)加強農田水利，修建塘壩；(二)推廣優良稻種，廣栽早稻，什糧，棉籐，豆類，時菜，慎密指導農民春冬二耕之農作；(三)推廣畜牧，指導人民畜牧馬牛羊豬鵝鴨鴨魚；(四)擴大造林，指導人民廣植桐油茶松杉竹木；(五)加強省縣市鄉鎮農林場之農作生產，擴展保農林場，按場配合農貸合作社，完成全省農林網，以示飽生產，扶助生產，指導生產，而利農民；(六)倡導學校機關警察軍隊工廠礦場黨員團員造林畜牧種菜；(七)充實縣市民生工廠，扶助發展人民各種手工業；(八)加強省營一二紡織廠之生產計劃，第三紡織廠之建立；(九)強化省營各縣重工鑛事業，扶助發展民營各輕重工廠事業；(十)組織湖南民生實業公司，發展全省工礦業；(十一)計劃鄉村建築，都市建築，並切實指導；(十二)切實整理交通通訊計劃縣道構築。至於戰鬥建設主要事項有五：(一)防治瘟疫蟲害天災水旱；(二)調劑省內國內供需；(三)指導社會經濟合作，嚴防私資操縱；(四)改善商民營業；(五)注意國際貿易。

三、教民之政的文化建設，在使人民足智、足勇、成仁取義，為國盡其全忠，為民族盡其大孝，基本建設主要事項大別為九：(一)充實農工商專科學校，各中學校，各師範學校，各職業學校，各鄉鎮中心學校，各保國民學校之教育設備，擴展縣市初中及簡易師範，完成全省教育網；(二)厲行學校生、養、教、衛、管、用六大

政教，培養現代國民；（三）強化學校生產教育，勞動服務，人格修養，思想純正，培養現代青年；（四）加強學校軍訓訓練，軍事訓練；（五）嚴訓師資，慎選師資；（六）校長教師暑期集訓；（七）健全社教組訓，運用社會固有習俗，推行社會教育，指導各級學校兼辦社會教育；（八）加強行政幹部訓練；（九）整理縣市教產，充實縣市教育。至於戰鬥建設主要事項有三：（一）加強國民思想戰；（二）加強國民技術戰；（三）肅清反革命思想，言論，行動，養成國家至上，民族至上，意志集中，力量集中，軍事第一，勝利第一之大中華民國國民，發揚大中華民族英勇精神。

四、衛民之政，就是軍事建設，其目的在使人民安居，安業，安行，對內謀地方治安，對外求國家的獨立自主。衛民之政的基本建設主要事項有三：（一）健全省縣市鎮警察組織，充實警察裝備，加強警察訓練，提高督察精神，完成全省警察網，以達建立之目的；（二）切實登記民槍，管理民槍，銷燬廢械；（三）健全全省防空組織，加強防空訓練，防空通信。戰鬥建設的主要事項有四：（一）嚴密情報工作，肅清漢奸間諜土匪；（二）清查戶口，切實強保運坐，確保公安；（三）查禁非法組織，取締散兵游勇；（四）加強防空工作，切實指導人民防空，防毒，防火。

五、管民之政屬於政治建設，其主要事項為：（一）健全全省政治組織；（二）健全新縣制，自清查丁口編造戶籍清冊，整理門牌，健全甲保鄉鎮縣之基本組織，依法建立保民大會，鄉鎮代表，省縣參議會，實行民選，以達成民治；（三）頒發國民證；（四）慎選幹部，嚴訓幹部；（五）厲行行政三聯制；（六）確實清丈土地，奠立平均地權之基；（七）健全全省會計工作，嚴密審計工作；（八）確定制服禮樂；（九）禁絕煙賭等。

六、用民之政，就是動員建設。其主要事項有六：（一）加強國民兵組織訓練管理指揮使用；（二）改善工役，實行勞動服務；（三）切實整理賦稅，改善稅務行政，鞏固財政；（四）切實治理人民積穀，改善糧食倉儲；（五）指導人民製備軍需物品；（六）精密預算決算，奠定動員之基。戰鬥建設之主要事項亦有八：（一）厲

行三平原則，切實改善國民兵，入伍出征事宜；（二）加強國民兵戰時任役隊之組訓使用；（三）切實優待出征軍人及其家屬；（四）改善戰時工役徵調使用；（五）加強賦糧征購，改善軍糧公糧運儲分配；（六）取消戰時公債，獎勵人民節約儲蓄；（七）確實平定物價，鞏固國民經濟，安定國民生活；（八）精密戰時動員工作。

總之，六大建設不但與三民主義符合，而且與「抗戰建國綱領」完全符合；不但適用於湖南，而且是帶有普遍性的東西；不但適用於戰時，而且適用於平時。

4、積極推行新縣制的湖北

湖北是戰時衝要的地區，歷代戰爭，這一個地方，都成爲決定勝敗的關鍵所在。在抗日當中，政府自然極端注視，因此，就請出陳辭修將軍，來担当湖北省政府主席兼湘鄂贛區司令的重任了。陳將軍在武功方面，彪炳千古，自不消說了，而文治方面，尤有特殊的表現。這裏我們也來談一談。

先從精神改造，養成革命優良風氣說起。

湖北省在戰時以新姿勢出現，其最大的前提，實爲下列四點：

（1）領導得人：陳將軍曾任中央訓練團教育長，他以中訓團的訓練精神，應用到湖北去，以身作則，埋頭苦幹，誠篤待人，精神感召，收到相當成果。

（2）軍事優點，應用到黨政方面：中國的政治，所以沒有做得起色，最大的毛病，是泄沓成風，苟且、因循、敷衍、塞責、造成腐壞不堪的現象。陳將軍便能把軍事優點，如迅速、確實，早起運動，公文改革，集體辦公，辦理假移交，公務員宣誓等，積極推行，一洗過去政治上的壞風氣，增強工作效率甚大。

（3）抱定「不畏難」「力行」之信念：總理平生以革命建國工作，視之「易如反掌」，在民國二年曾有抗日之論文：說我國抗日到第五年，可集合大軍數千萬。湖北人民普遍的自這種樂觀的信念。

（4）從新提醒革命對象：革命對象，除日本帝國主義外，還有特種漢奸，貪官污吏，土豪劣紳。湖北省對

於這點，特別的從新提醒。

再從黨政軍合作方面來說，也可分爲四點。

(1) 舉行黨政軍會報：這種會報是交換意見統一全省意志行動的總發動機總樞紐。

(2) 黨政軍有關業務，按其性質，確定主辦機關，如每年之紀念大會：一月一日中華民國成立慶祝大會，則由省政府主辦。三月十二日 總理逝世紀念大會，則由省黨部主辦。不再組織什麼各機關籌備會，不再由各機關攤款，不再由如各機關組主席團，主辦機關即任籌備，及經費與主席之責。他如不定物價，則由動員委員會主辦，各機關協助。總之，使事事有專責機關，以免推諉。充分表現分工合作與分層負責的辦事精神。

(3) 政府重視黨務活動：新縣制實行，有賴黨團宣傳倡導之處甚多。運用黨團力量，推行政令，則可收事半功倍之效。湖北省對於各級政府人員申請入黨，小組訓練，不遺餘力。因此，黨團部協助維持軍風紀，檢舉貪污，也能與政府合作，盡了最大的努力。

(4) 統一宣傳與偵查：每次紀念大會，或臨時重大事件發生，鄂省遵照中央指示，擬定宣傳大綱，全省一致宣傳，統一言論，關於偵查，所有湖北調查機關，均在統一組織之下，分工合作。曾破獲特種漢奸鄂西特委員。並因陳長官以次各官長生活刻苦，他們一律食三成包穀七成米，埋頭苦幹，一般青年在這種精神感召之下，均已改變過去與政府對立態度，一致潛心向學，建立優良政風與學風。

以上基本工作，實爲推進一切政治之主要因素。此外，尚有不可忽視的，那就是新縣制的積極推行。正如陳將軍自己所說：「湖北省施政之要務，在推行新縣制於鄂省各縣。」「不管戰事之伸展到鄂中，除殘處淪陷區外，其他各縣仍可施行新政治。」的確，湖北全省八十一縣中，雖有半數已成爲戰區，但各處地方政府仍能在殘下或隣縣繼續行使其職權。

湖北省把完成縣自治的時間，縮短爲兩年。自民國三十年始。新縣制先由恩施和郢縣兩地實行。然後再介紹

到各縣去。

說到恩施這個地方，是多山而少有可耕之地的。貧瘠得很。從前這地方不過是特殊的行政官吏底住處，自陳將軍主政以來，輒成了新湖北的軍事、政治、教育和社會中心，是湖北省的模範縣，爲引導各縣地方行政走上自治和民主政治軌道的指揮處。新縣制於民國廿九年九月間介紹到恩施，到了這時候，該縣已有三分之二的地方，已依照新標準重新組成三十二個鎮鄉，包括着三二二〇〇個民衆。每個鄉鎮，都有個中心學校，內設有成年男女班與兒童班。並努力將舊書塾改爲新式的國民學校。省教育廳在恩施辦一間實驗小學，校長係在美國受過訓練的。

至縣政府高級人員的訓練，各科長秘書等，由省民政廳主持；低級人員，各鄉鎮長及保長等，則由縣當局自行舉辦。在新縣制下，縣府的組織，分爲民政、軍事、教育、地政、建設、財政及社會等七科，此外，尚有一批會計統計，公共衛生以及其他事務人員。

在以往，湖北的縣政確是陳腐的不堪，縣衙門等於賭場或烟館。因爲陳將軍在湖北積極推行新縣制的結果，故湖北省的人民安居樂業，社會秩序安定，物價平定，沒有走私現象；文化經濟各種建設，都能積極猛進。這並不是偶然的。

5、「五大目標」與新贛南建設

蔣經國先生，是用不着我們在這裏介紹了。我們現在要介紹的，是蔣先生領導下的新贛南建設。

「贛南」，不過是江西省的一個行政督察區——第四區，與普通行政區並沒有多大的不同，就某一點或某部份言，或許還趕不上其他行政區。尤其在過去，它是交通困難，文化落後，政治複雜，以及封建風氣濃厚的地方。但自二十九年六月，蔣經國先生主政以後，這塊落後的地區，頓然換上一副新面目。

蔣先生怎樣建設新贛南呢？現在先來看他所說的話，再來看他所做的事。

蔣先生說：「政治之最終目的是要老有所養，幼有所長，要使壞人變爲好人，把笨人教成聰明人」。又說：「除文盲，不是政治問題；但文盲不除，不足以言政治」。因此，訂下了三年計劃，提出五大目標，建設新贛南。

五大目標，爲：（一）人人有飯吃；（二）人人有衣穿；（三）人人有屋住；（四）人人有工做；（五）人人有書讀。這五大目標，寫成標語，張貼街頭巷尾，真最淺顯不過，稍識之無，都會理解。但是做起來，却不容易。總理希望中國成爲民有、民治、民享的國家，創造三民主義，其民生主義，亦即在使人人有飯吃，人人有衣穿，可是，中國至今日，嚴格說一句：三民主義都沒有切實做到，尤其民生主義與民權主義。這一面是客觀環境的限制，一面亦是我們奉行的不力。而蔣先生却在新贛南實施三民主義的政治，充分發揚新中國的「青年」精神。英國記者評稱：「中國新生之機，已在新贛南萌芽着」，實有所見。

在五大目標裏，蔣先生對於最後一點「人人有書讀」，特加重視。有一次在縣教育座談會席上說過：「教育是建設新贛南的靈魂，教育辦不好，建設新贛南是空的。」從這句話看來，我們不難知道「新贛南」的建設，是以教育爲基石。許多人對於地方自治，都注重教育建設這一方面，在自治實驗運動時代，如鄒平、荷澤、尤其偏重教育；即在戰時，陳辭修先生主鄂，亦謂湖北省的教育建設，與新政治實行幾乎同等重要。並定一九四一年爲「教育年」。薛伯陵先生主湘，在第一屆中等教育檢討會議，講「教育家必須以天地父母之心爲心」，曾這樣說：「岳奉令主湘，曾提出「生」、「養」、「教」、「衛」、「管」、「用」六大政；三大目的——「安」、「便」、「足」——這是相關連的，而其關聯的總樞紐，「就是教育」。亦莫不兢兢於教育。這就因爲教育才可醫愚，不愚始能自覺、自動、自治。蔣先生這種理想，亦甚如其所揭櫫的五大目標一樣，也並非新奇可喜，而他的政治理想，一旦施於之行事，却無處不表現着革命性，社會性，時代性，這就「非常」了！

蔣先生注重教育，我們亦從其教育建設說起。在教育建設裏，展開掃盲運動，實是一種創舉，爲中國國民教

育，寫下了新的一頁。

江西省第四區專署，訂頒各縣推行掃除文盲運動辦法大綱，並嚴格規定於民國三十一年年底，完成掃除文盲工作，這一次發動的工作，曾經贛南十一縣教育負責人員會商而作詳盡的規劃，首先，規定了兩大目標：

- 一、所有文盲要做到全部肅清。
 - 二、要在民國三十一年十二月底以前完成肅清工作。
- 而達到這二大目標的動力，為下列的八大原則：
- (一) 要以最經濟的時間勞力和費用，完成掃盲工作。
 - (二) 要給予工作者和受教民衆以最大的便利。
 - (三) 動員全體知識份子，參加肅清文盲工作。
 - (四) 充分利用可以識字的機會和環境。
 - (五) 不放過任何一個不識字的人走過既經設立的「識字卡」。
 - (六) 認真執行獎懲辦法。
 - (七) 隨時隨地舉行識字測驗，以持續教育效果。
 - (八) 嚴密各種民衆組織，以推廣識字效能。
- 規定了兩大目標與八大原則，進而組織掃盲機構，計有(一)甲設讀書會，以全甲文盲為會員，並以甲長兼任會長。(二)保設掃盲處，以保長兼任主任，負責督導掃盲工作。(三)鄉鎮設立掃盲委員會分會，鄉鎮長兼任會長，下設輔導員二人至四人。(四)縣設掃盲委員會，由縣長兼任會長，並以縣政府各部負責人為委員，下設督學三人至六人，負責計劃，督導。考核全縣掃盲工作。(五)各中心學校一律開辦高級成人班或婦女班。(六)公務員及其他知識份子，政府得徵派一種或兩種以上之掃盲任務。在這組織之下，掃盲所採取的方式(不得偏

廢），其重要的：有甲讀書會，收教本甲內學衆，和學校設高級成人班或婦女班，收教甲讀書會畢業的學衆。輔助的：有（一）經甲讀書會會長的允許，自行聘師在家課讀。（二）於各重要村鎮交通路口，設置識字卡，分別教學。（三）利用壯丁，婦女集訓，推行掃盲工作。

在贛南十一縣，文盲約近百萬，佔全人口數達百分之六十二強，政府欲全部廓清，唯一的是用強制方式，按照保甲編制，徵召入學，修正甲讀書會暫行辦法第四條「凡隸籍本甲之……（不識字）人民，不論性別年齡，皆爲本會會員，」同法第八條「會員讀書時間，由假期集中甲讀書會幹隊舉行，每日集合施教。規定時間，以命令並以健全的督導組織發揮其層級輔導的效能。同時，利用各校甲長（或會長）斟酌實際情形講習，以加強推進工作的力量。」

跟着組織同時演進的，是具有機動性的宣傳工作，和服務工作。關於宣傳的，爲：出刊掃盲壁報，展覽圖書漫畫，舉行通俗講演，繪製漫畫及標語等等，關於服務的行爲：舉辦甲讀書會聯誼會，舉行示範教學，舉行家庭訪問，在贛縣並組織掃盲巡迴各鄉鎮督導施教，俾全部文盲，從容入伍，達到五能（能認，能讀，能背，能解，能寫）的目的！

當掃盲工作開始以後，整個贛南的地域，造成濃厚的讀書空氣，設在路邊橋頭的識字卡，儼然像一條教鞭！而黃昏際候，朗朗書聲尤爲充斥。偶然問老表以「不讀書怎樣？」他（她）毫不思索地回答：「不明白道理哇！」這是掃盲運動給予贛南老百姓以清醒的地方。

政府爲求工作並不是紛佈門面的，特別注重學衆成績測驗，（分平時考，旬考，月考，期考，）由各級督導機關按期舉行，並以下列公式計算各種測驗成績：

$$\left(\frac{\text{平時分數總平均}}{1} + \frac{\text{旬考分數}}{2} \right) \times \frac{1}{2} = \text{旬考成績}$$

(旬考平均分數) + (月考分數) $\times \frac{1}{2}$ = 月考成績

(月考成績 $\times \frac{4}{10}$) + (期考分數 $\times \frac{6}{10}$) = 結業成績

結業成績不滿六十分的，必須延長其受教時間，至其及格為止。

我們平常說起教育問題，往往以師資最為嚴重，贛南十一縣，自然不能例外。例如，自中央積極推行國民教育以來，因為師資缺乏而沒有收到極大效果。雖則贛南的掃盲運動，有句口號叫「識字份子，全體動員！」在字面上不免過份強調，因此，對於這一點，政府也有深刻的規劃。他們的教學，在分組上，是主張「在組織中訓練」而在就學上，儘先征集少年的男女就學，(十二歲至十八歲的)準備做將來的先生去教別人。所以第二期開始，即可充分利用第一期畢業學生，教育別人，因而，解決了師資問題。

然而，教第一期的先生在那里呢？那只好把「口號」履踐篤行，即為動員全體識字份子，每人至少要教會五人識字。而動員的對象，第一種是未受正式教育的民衆，次為全體公務員教員，再次，為小學三年級以上的學生和中學生，更次，為相當於中學以上程度的人員。

師資問題得有辦法，可是「教不識」又怎麼辦？因此又有工作競賽的規定，以按縣，鄉(鎮)，保甲，個人四級分別舉行，並於競賽中，除普通考核獎懲之外，另行給與金錢或其他榮譽的獎勵，但學衆本身也有逍遙於掃盲法令以外的，這里，不得不採取有效的方法了。關於消極制裁逃學的，計有取消購糧證，科罰勞動服務，第一次考試不及格警告，第二次不及格，則月科罰金一元，至及格後取銷。

其次，掃盲工作進行期間，組織各級，「掃盲工作隊」。分別到民間去督導，檢查，抽考，對於考成一節更視為重要，自被召入學的文盲起至縣掃盲工作人員考動止，層層節制。

由於這次普遍的嚴格的「掃盲之網」籠罩於「蚩蚩者氓」的周圍，已能使嶺南一百六十萬民衆了解讀書識字的重要。

嶺縣的掃盲工作，尤爲有聲有色。他們的目標，是「三年計劃完成之日，嶺縣找不出一個文盲」。他們預備了二十萬民衆學校課本，各個文盲，都能人手一冊；組織了二千零廿個讀書會，每個文盲，都有就近讀書的地方；幾條馬路上，設有國民日歷，兩旁寫着「三年計劃完成之後，不識字的，要驅逐出境。」

乃因施教精神表現的不夠，和文盲實質愚魯，年長的記憶薄弱，同時，鄉區知識份子絕無僅有等等關係，未能如期完成目標。例如嶺縣文盲全數有 25,569 人，被掃除的文盲，僅佔全數的百分之 27.28。雖經當局採取幾種改進方法：（一）中心學校所辦高級成人班，即以各甲讀書會正副會長指導員爲讀教對象，經常巡迴各保講習，這樣便能加強甲讀書施教人才，間接充實會員程度。（二）已教完之第一冊，通飭復習一遍，並舉行一次考試，其表格由縣訂頒。（三）組織城鄉掃盲工作隊，巡迴審查及輔導。（四）本年暑期發動全縣中小學校師生，各在居住所在地協助，掃盲實行輔導，並考查以往讀教成績。（五）本年十一月十二兩月，擬仿建鄉辦法，由縣抽派大批人員，赴各保甲舉行總檢查……在檢查時，如發現未能談畢乙種課本一、二冊之文盲，立予補救，務期於次年年底，將全縣十二至四十歲之文盲，澈底肅清。（六）……凡十二歲以下學齡兒童，一律強迫入學，新文盲可從此不再發生。而一般的困難或缺點，仍在所難免，如設備太差，男性文盲多未入學，教法呆板，引不起興趣；兩天多不能上課，單教民衆課本一種，其他規定科目多未舉行；文盲進度不等，未能分組教學；偏僻村落的文盲，不易集中，且不能准時受課。語云：「百年樹人」，可知「樹人」，並不是朝夕之間一蹴可就的，尤其要教好成于成萬可憐的蠢勁的文盲，真非易事；但，最新的理想，雖未能達到，而普遍讀書，經常讀書的空氣，却已鼓盪得很熱烈了。

在蔣先生領導下的新★南三年計劃，表現在實際方面：

(一)肅清毒氛 這裏所謂毒氛，係指嫖賭烟酒，在新贛南，肅清這些毒素之澈底，每使外地人爲之露骨不置。所謂「酒家」，在新贛南已成爲歷史上的名詞；那里的酒家，有的只是飯菜，酒却付之闕如。贛州城，烟賭和妓娼都絕跡了；米斗巷和蠟子巷那些花天酒地的場所，已一變而成爲肅靜的住宅區。他下着決心根絕這些社會罪惡之源，給新贛南貫澈了新生的血液。

(二)救濟事業——新贛南的救濟事業，乃三年計劃中第一階段之要業事務之一。成立了義董教養院，貧兒教養院，囚犯教養所，牙刷工廠，施粥廠，平糶處等。姑就義務教養院和囚犯教養所兩者來說，的確做到蔣先生所說的政治之最終目的，是要幼有所長，要便壞人變爲好人這兩句話。

義董教養院，其中初小孩都是流浪的小偷、乞丐、孤兒和難女，他們經了「教養」之後，却成了活潑而健康的兒童；其中有能寫作的，有能演講的，各有所長。這些可憐的孩子，得到了「教養」，他們將來仍然可以爲社會，國家有所貢獻的。

囚犯教養所，係將原有的監獄廢除而改設了，給一般原有的囚犯，以感化的教育，他們在過着新意義的生活，都努力學習生產技能，以自己的力養自己的命。所裏設有菜園，運動場，游藝室和圖書館，有如一間普通的學校，大家過着學校式的生活。他們受了這種環境的感召，每個人都有上進之志。囚犯們每於星期日，可請假外出，歲時佳節也可回家。此種感化教育，可從社會環境中去推尋犯罪之因由，而從改造環境入手，以改變犯罪的心理，使他們改過自新，重新做社會的良好份子。以前唐太宗也曾做過釋囚一事，讀過歷史的人，都會知道的。但他祇有政治的作用，而並沒有含着社會性的意義。

(三)增殖人口 贛南十一縣人口不過一百六十餘萬，人口稀少，是和早婚極有關係的。據調查，定南中學一九六個學生中，已結婚的十三歲者佔百分之三五，十四歲的佔百分之二二，而未婚者僅有百分之四強。該地居民因結婚過早，致所生子女，死亡率竟達百分之四二的高度。所以要謀增殖人口，必須從嚴禁早婚入手。於是

在三十年八月間舉行擴大行政會議的時候便通過了，增殖頑前的人口（包括獎勵生育，減低死亡，和敬禁早婚）「增加農產品」，「開發原始森林，修濬贛江上流河道」和「有水大家用」，「更改地理民政」等重要而富有革命性的議案。

這是新贛南建設初期的措施，它的特點：（一）在禁政推行之澈底；（二）在救濟專業策勵之努力；（三）在人口增加之顧及。禁政與救濟，雖屬消極方面，但却是一切設施的先決條件；這兩個問題得到合理解決，無形中把愚、弱、弊、亂這四種中國通病治好了大部份，更可利用這些人力，來幹更有益於國家社會的事。至於增殖人口，這是一個大處着眼的政策，也是該計劃的偉大處。

蔣先生勤求民謨，定每星期下午為親自接近民衆時間，重打破了過去官僚作風，革除堂高簾遠，深居簡出的毛病，以發揮的精神，來推動政治，以「革命」的手段來革新政治，才造成了一個革命的，前進的，時代的；青年的，朝氣勃勃的新贛南來。據說，蔣先生接見民衆，在三十一年全年接見民衆，共計一千〇二十三人（內男六〇三人。女四二〇人）。以地區分，贛縣民衆佔五一五人（內男二六一人，女二五四人），本省各縣民衆佔三三一人（內男二〇七人，女一二四人），外省民衆一七七人（內男一三五人，女四二人，其中浙、蘇省最多，東北，四川最少。）以年齡分：三十至五十歲者最多，五十歲以上者次之，三十歲以下最少，年齡最低者為五歲。以性質分：請求介紹工作者十五人，受欺壓虐待鳴冤者九九人，舉被公務員舞弊請查辦者四二人，請求入學者一六一人，請求優待征屬者五十人，請求保釋者九四人，請求緩役者五一人，請求減負捐稅者五七人，老弱殘廢請求救濟者一八九人，其他二六五人。這一個小統計，已够說明蔣先生求治心切。其他，在政治建設方面，為：保甲組織之健全，鄉鎮力量之雄厚，兵役肅政之認真，似亦非其他行政區所可及。他們各縣政府，上自專員公署，下至各鄉鎮所，一是皆以「大公無私，除暴安良」為行政信念而努力。在文化建設方面，蔣先生特別注視，而且做得最起勁。如新贛南大禮堂、圖書館、博物館之建築偉大，正氣中學兒童新村之規模完善，縣體育場，縣民教館

之設施合理，都是以充分表現新嶺南新教育新精神。至一般文化建設，如戰時畫報之發行，音樂戲劇之演奏，各大書局之出版，教育用品之製造，都能配合「新嶺南」新建設之需要，發揮各個不同的功用。

至經濟建設和社會建設方面，例如：各種合作社之組織，大小機噐或手工業廠之生產，交易公店之設立，日用物品之供銷和限價，醫藥衛生之設備，電火交通之管理，貧苦老弱之救濟，公園市容之整理，都在積極發展。嶺南三十、三十一兩年的工作進展，有三個特點：（一）大公無私，除暴安良；（二）日新月異，自強不息；（三）有始有終，奮鬥到底。有三點成績：（一）剷除一切惡勢力；（二）樹立社會新風氣；（三）健全政治基層，鞏固經濟基礎。到了三十二年，為三年計劃劃進了最後完成階段。而這一年，是特別注重在發展教育，作為施政方針，以加強精神建設為努力中心，來達到徹底改善人民生活之目的。關於這點，蔣氏曾作比喻謂：「兩年以來，修橋築路，建造新校舍，已經有了很大的成果，這並不是艱難的事。老實說，建造新校舍容易，而要每個學校的老師不拿水煙筒，冬天學生不帶火爐，倒很困難。我現在下一個命令：「規定木橋一律改為石橋」，雖然有工料種植的困難，但是都會動手去做，然而要下一個命令：「人人都要刷牙齒」，就沒有把握都能實行。」為什麼木橋一律改為石橋，雖有困難，都幫動手去做，而「人人都要刷牙齒」却是沒有把握都能實行呢？這都不是折枝、秦山的不為不能問題，而是不知的問題，即是人民知識不够時代的要求，所以要改善人民精神生活，轉移社會風氣，舍了普及教育，真是沒有第二方法。」由此，也可想見在中國這一時代裏，就是真正為民的公僕，對這一點，已經是難於應付了，而且也是難治的一個最大癥結所在。我們一時不能趕上先進國家，關鍵也在這裏。

但是蔣經國先生，明明知道精神建設，是個艱鉅的事業，然而他始終認為嶺南的基本任務：首先而且最重要的，便是精神建設。總得要麼，總得盡其心力去做，他要使：（一）將民衆一切的萎靡、消極、散漫、奢侈、過錯等惡習除去，澈底地做到精神總動員；（二）實行國民精神的改造，以配合新嶺南經濟建設之實施。於是，精

新建設運動，就在建設新贛南三年計劃的最後半年，就普遍的在贛南十一縣當中推行起來了。現在我們更看這一個精建運動，自計劃以至實施，究竟怎樣？

蔣經國氏，認為建設贛南的基本任務：首先，最重要的是精神上的建設。第一、要將民衆一切的萎靡、消極，散漫、奢侈、遲鈍等惡習除去，澈底地做到精神總動員；第二、實行國民精神的改造，以配合新贛南經濟建設之實施。由此，在這建設新贛南三年計劃的最後半年，這精神建設運動，就普遍的在贛南十一縣當中推行起來。

組織和任務：一個「精健」計劃，在贛南各縣（市）、區、鄉、（鎮）、保甲，一體於本年九月底執行初步工作。首先在四區專署所在地——各縣，成立「新贛南精神建設總會」，然後在各縣設置分會，各鄉鎮設置支會。它的工作，是作精神建設意義的宣揚，協贊精神計劃，解決精建糾紛，協導精建工作，參加偵察核閱，檢舉免職工作人員等等。此外，又另成立「新贛南精神建設督檢團」，各縣成立分團，各鄉鎮成立督檢隊。它們的工作，是宜宣達精建旨趣，督促籌備精建工作，輔導推行精建工作，檢閱精建工作成績，考核精建工作人員，協同排除精建障礙，察訪民衆及基層工作人員生活情形等事項。在這個計劃下，各縣鄉鎮的分支會及督檢團隊，都次第成立，開始工作了。

精建的原則：精神建設的基本原則，爲「實現理想政治，培養現代國民」，使新贛南的民衆，都有三民主義的思想，堅強奮鬥的精神，體格強健而活潑，生活整潔而康樂，使每個人民都樹立起一種新的人生觀！「愛」，親親切切的合作；「美」，快快樂樂的生活；「笑」，圓圓滿滿的理想；「力」活活潑潑的前進。由此達到：（一）人人都要讀書看報，（二）人人都要高興快樂，（三）人人都要強壯健康，（四）人人都要相親相愛，（五）人人都要勞動做事的精神建設的五大目標。

理想的政治：理想的政治如何去實現的，它分四方面去做：

第一、政治方面：要健全民意機構。如設輔導處以輔導保民大會等，以實現民主政治；切實的遵守官民合作

公約使官民真正合作；運用保民大會，以澈底根絕土劣，轉移社會風氣，而做到「沒有壓迫、沒有欺騙」的行為。

第二、經濟方面：扶植自耕農民，每縣設示範區推動工作。評定地價，放領耕地，以澈底實行土地政策，務使耕者有其田。完成並充實各級合作社，以健全合作制度，舉辦產銷貸款。各縣設置企業公司，以完成三年計劃。做到「沒有剝削、沒有壓榨」的病態產生。

第三、社會方面：利用各種學會及保甲讀書會，澈底實行默背新穎兩家訓，以樹立新社會道德。改良婚喪禮節，縣鄉鎮舉行集團結婚（取締單獨結婚），設置公墓，澈底破除迷信，除關岳孔廟及忠烈祠外，各寺廟菩薩一律掃光，以確立新社會生活軌範。訂定居民作息時間通則，查禁遲起早睡等不良習慣，普遍升降國旗，提倡正當娛樂，以確立人民生活標準。製發居證，清除不良份子，以確立人民之身份與權責。做到「沒有爭奪、沒有搗亂」的惡習。

第四、文化方面：成立甲讀書會，繼續掃除失學之文盲；健全鄉鎮保各級學校民教部，以收教甲讀書會畢業之學衆；充實縣鄉鎮圖書館室，使人人有書讀；編輯「人人看」報紙，推廣發行，使人人有報看。以做到「沒有文盲、沒有理盲」的現象。

現代的國民：關於培養現代國民，亦分四方面着手：

第一、思想方面：普遍實施國民訓練，以確立三民主義；展開科學運動，以破除一切迷信；舉行集體升降國旗，養成愛國家、愛民族的觀念。以達到「改革封建家族觀念。樹立三民主義思想」之目的。

第二、精神方面：普遍實施國民軍訓，培養新鬥爭精神；澈底實行心理革命，培養進取冒險精神。以達到「剷除萎靡不振習慣，養成堅強奮鬥精神」之目的。

第三、身體方面：推行早操、競走、爬山、跳高、跳遠、國術、游泳、健行、打獵、踢毬、騎馬、射箭等國

民體育運動，以強壯國民體格；普設鄉鎮衛生所，展開公共衛生設施，以增進人民健康快樂；改良婚姻制度，嚴禁早婚，以促成民族健康。達到「改造多病多痛的體格，鍛鍊成強健活潑的體格」的目的。

第四、生活方面：規定人民生活，使各獲有合理的享受，以確定生活標準；辦理營養食堂，展開營養運動，獲得的合理營養；成立各種劇團，每月公演，並普遍舉行玩燈等以提倡正當娛樂，養成良好習尚。改良人民服裝，規定式樣，召集縫工講習，做到舒適美觀，改良住宅建築，多開窗戶，人畜廁所，廚房隔離，以適合衛生要求。開闢道路交通，普遍設建鄉保道路橋梁，以便利人民往來。達到「廢除腐敗落伍習慣，實行整潔康樂的生活」的目的。

實施的過程：此項工作，三個月中，贛南的十一縣，都已次第的推行，普遍的開展。担負精建工作的公務員學生……等，都在鄉村里奔走宣傳。三十三年是建設新贛南三年計劃最後的一年，蔣先生及全體工作幹部，決心共幹到底，以求具體實現三年計劃。蔣氏嘗勉幹部：「血心救民，忠心救國，熱心做事，良心對人，同時認識革命工作無時間性、空間性、個人性，以確立良好的服務態度」。

三年計劃完成以後，再來一個五年建設計劃。

新贛南五年建設計劃，是繼三年計劃實施完成之後，重新訂定的，它的實施起訖期間，係自民國三十三年至三十七年。可惜的是，蔣經國先生因另有重要任務，於民三十四年六月間向中央辭職。因此，這一個五年建設計劃照期限祇有實施一年半的辰光，使我們不能看到這一個偉大的計劃全部完成，從這裏可以看出蔣先生勵精圖治和日新又新的精神，尤其值得作我們一個重要的參考。

新贛南五年建設計劃的目標；爲：（一）人人有工做；（二）人人有飯吃；（三）人人有衣裳；（四）人人有屋住；（五）人人有書讀。其綱領爲：（一）新贛南建設之目的，在於發動人民，一致努力（人人要勞動、要讀書、要服務）用自己的力量，來推進生產事業之發展。從而加強國家力量，改善人民生活（家家穿得暖，吃得

飽，住得好），完成三民主義國家之建設。(二)開發經濟的潛伏力——有計劃、有組織的運用人民勞動：盡量利用土地、礦山與森林之富源，以及天然之水力、風力、發展工業，農業與交通建設。各盡其勞動義務，各享其生活權利之三民主義新社會。(三)教育是一切事業之根本，用教育力量來培養國民，使人人成爲有國家觀念，民族意識，同時又有智識技能之中華民國良好國民。(成立大學，設立科學館、藝術館、及職業學校，普設托兒所、幼稚園，增設國民學校、民衆教育館。)並提高勞動人民之智識水準(設立農民學校、工人學校)，(四)獎勵生育，增加人口，提倡體育，健全體格，推行衛生，延長人壽，人口每年平均應增加百分之七。(五)五年之內共增六十四萬人)。(五)新贛南之經濟建設，應以發展公營及合作事業爲其主要形式，實行人民義務勞動，發展社會公用事業。同時在政府計劃和統制之下獎勵私人投資，使每個人民均有參與勞動之機會。而在人民方面，亦應以參加社會勞動爲無上之光榮，每個男女壯丁，每年應爲社會做義務勞動工作三百六十小時(五年工作共值七十萬萬元)。(六)運用科學技術，改良生產方法——工業機械化，農業工業化，樹立重工業之基礎。實行三民主義平均地權的土地政策，使耕者有其田，改良農業的生產技術，增加農產品數量，組織農業生產合作社及公營集體農場，使農業走上現代化的道路。(七)新贛南經濟建設計劃，應根據社會需要，而決定其範圍、進度與地址。教育計劃，應配合自治及建設人材之培養。五年之內，要有體格強壯之青年五萬人參加國民兵訓練；高中畢業生一千人投考飛行空運學校，三千人投考機械化學校，三百人投考商船學校。(八)交通通訊是一切建設之命脈，要做到逢山開大路，遇水架橋梁，鄉鄉通車，村村接電話的地步。此外並須疏通大小河道，便利水道運輸，設立造車工廠，大量製造各種車輛。五年之後，平均每家庭要有一輛手運車(每十家要有一匹驢馬，每一百家要有一輛馬車，每二百家要有一輛自行車，共要有三十萬輛手運車，三萬匹驢馬，三千輛馬車，一千二百輛自行車)。(九)推行近代建設——城市現代化，鄉村城市化，建立新生活之環境。(各縣縣城改建爲現代標準城市，並將王鸞、江口、沙地、沙石埠、潭口、橫市、塘江、社溪、寺下、營前、文英、過埠、揚眉、內良、新城、

小江、安息、大小窩、甯遙、楊溪、楊村、汶龍、老定、甯露、公圩、太平、重石、吉潭、留車、甯橋等小公商
 業中心，改建為現代化市鎮。甯城人口，計劃擴充至五十萬人。(十)發展工農業生產，增加國民生活資料，
 改良國民經濟生活。五年之後，平均每人每年可消費：棉織品二丈五尺，毛織品一尺，皮鞋一雙，糖十斤，肥
 三斤，米四百斤，肉四十六斤，住屋面積每人平均四平方公尺。(十一)江西第四行政區十一縣，將大庾、崇義
 、上猶、安遠劃為第一重工業中心區(礦)；贛縣、南縣、信豐為第二重工業中心區(機器)；龍南、定南、虔
 南為輕工業中心區；尋鄔為手工業中心區，各縣皆設電廠、天文台、廣播電台。大庾縣之白溪、崇義縣之尋鄔
 ，開闢成為風景區，並建築療養村莊。在大庾、龍南、信豐、虔南、尋鄔溫泉地方。建築旅行社，五年之後，要
 將贛南設成爲一個人民的勞動生活樂園。

五年計劃期內所需各級幹部人才，計如左表：

幹	部	五年共需	第一年需要	第二年需要	第三年需要	第四年需要	第五年需要	備	考
行政人員	七·〇〇〇	一·〇〇〇	一·〇〇〇	二·〇〇〇	二·〇〇〇	一·〇〇〇	一·〇〇〇	包括縣區鄉保 補充所需	
會計人員	二·〇〇〇	二〇〇	三〇〇	四〇〇	五〇〇	六〇〇		包括各廠家醫 院學校機關需 要	
統計人員	六〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	二〇〇			
土木工程人員	一·四〇〇	二〇〇	三〇〇	三〇〇	二〇〇	四〇〇			
機械工程人員	二八〇	五〇	五〇	五〇	五〇	八〇			
電機工程人員	二八一	五〇	五〇	五〇	五〇	八〇			
水利工程人員	二一〇	四〇	四〇	四〇	五〇	四〇			

報 紙	滑 翔 機 場	測 量 所	氣 候	科 學 館	民 衆 公 園	天 文 臺	藝 術 館	民 衆 學 校	幼 稚 園			
一	一	一	一	一	一	一	一	二·六七一	一·三三五			
以份為單位 第一份，第二份	以場為單位	平均每鄉一	平均每鄉一	以所為單位	以所為單位	以所為單位	以所為單位	平均每保一	平均每二保			
蓄防 水疫 庫站 一·三三〇	家農 畜場 二六六	公營 集體 四四	生 產 合 作 二六六	其 他 工 廠 五〇	被 服 製 造 廠 四〇	食 品 製 造 廠 四〇	造 車 廠 一〇	無 綫 電 廠 二二三	鍊 鋼 廠 二四	鍊 鋼 廠 三四	電 機 製 造 廠 四	
以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位	以每座為單位
百 壽 堂 五五	新 人 學 一〇	藥 房 三·〇〇〇	交 通 服 務 站 八九	自 行 車 一·五〇〇	馬 車 三·〇〇〇	收 音 機 一·〇六七	無 綫 電 台 三九	無 綫 電 台 三九	電 話 機 二·六七二	公 路 二·五〇〇	樹 六五〇	以萬株為單位
每縣五所	以所為單位	以所為單位	以所為單位	以所為單位	以所為單位	以所為單位	以所為單位	以所為單位	以所為單位	以所為單位	以所為單位	以所為單位

醫院

四四

以所為單位
平均

蔬清河運
畜牧場

五〇〇
二六六

平均每二保
一座
以公屋為單
位

新中國
兒童學
校
大同食
堂
兒童新
村
生活學
校

三三
六七
三一

以所為單位
共收容一〇
鄉以所為單
位每四鄉一
所
以所為單位
共收容三三
〇〇〇〇

新贛南五年計劃期內預定逐年產品數量表

項目	五年總出產量	第一年出產量	第二年出產量	第三年出產量	第四年出產量	第五年出產量	備註
書籍	二〇〇〇	四〇〇	四〇〇	四〇〇	四〇〇	四〇〇	以萬本為單位
紙	二〇〇	三〇	四〇	五〇	四〇	四〇	以萬刀為單位
玩具	一五〇	八	三二	三五	三五	四〇	以萬件為單位
機器	五〇〇〇	二五〇	二五〇	五〇〇	二〇〇〇	二〇〇〇	以件為單位
鋼鐵	四〇〇〇	一〇〇	四〇〇	五〇〇	一〇〇〇	二〇〇〇	以噸為單位
水泥	一〇〇	一〇	一〇	二〇	二〇	五〇	以萬噸為單位
煤	八〇	一〇	一〇	一五	二〇	二五	以萬噸為單位
農具	六〇	五	一〇	一五	一五	一五	以萬件為單位
火柴	三〇〇〇	六〇〇	六〇〇	六〇〇	六〇〇	六〇〇	以箱為單位
西藥	八〇〇	一五〇	一五〇	二〇〇	二〇〇	一〇〇	以噸為單位

註

罐頭	八〇〇	二〇	八〇	一〇〇	三〇〇	三〇〇	以萬罐爲單位
棉織品	一五・〇〇〇	一〇一	二〇一	二九一	四〇六	五〇〇	以萬丈爲單位
毛織品	五四四	四三	四三	一二〇	一三八	二〇〇	以千萬爲單位
皮鞋	四六〇	二〇	六〇	八〇	一〇〇	二〇〇	以萬雙爲單位
牛乳	三〇〇	一〇	二〇	五〇	一〇〇	一二〇	以萬磅爲單位
麵	五四四	二〇	六四	一一〇	一五〇	二〇〇	以千担爲單位
肥皂	一六・〇〇〇	一二〇	一七四	二六〇	四五〇	六〇〇	以萬斤爲單位
米	二六・〇〇〇	五〇	五〇	五〇	五〇	六〇	以萬担爲單位
肉	一四・七〇〇	七〇〇	一・〇〇〇	一・〇〇〇	三・〇〇〇	九・〇〇〇	以萬斤爲單位

「五年建設計劃」之外，尚有一個新的計劃，那就是創辦「農民新村」。

「農民新村」，這又是一個新詞，在全國，還是第一遭兒聽見。它究竟是怎麼一回事呢？這裏，願把他們的計劃，向大家介紹一下：

每一縣，選擇下面這麼一個村莊，建設「農民新村」——交通便利，離城市不遠，農家在百戶以上，且農民生活原極貧苦，村內農田足夠分配全村農戶維持正常生活，附近農田水利尚佳。

地點選好之後即組織籌備處，開始建設（俟新村建設完成，籌備處即撤銷。）

第一步：整理地籍清查戶口。村內土地，除住宅外，實行全部征收，混合整理，重劃爲若干單位農場，以農舍爲中心，予以合理分配。其他公田、學校、醫院、工廠、公墓、牧場、交通道路、公井等，概歸公有。

第二步：修治農田水利，開闢荒山荒地，創辦工廠，實行生產競賽。

第三步：村內住宅，重行修理，酌加調整。平均每人至少要有平房四平方公尺，利用人民義務勞動，修築四

境道路，視村中經濟能力，逐漸購製各種現代化之交通工具。設新村公學一所，內包括托兒所幼稚園，小學、農民學校、農業研究館、工藝傳習所、民衆公園、圖書館、運動場、康樂館、游泳池、氣候測量所等部門。另設正院二所，內分：中醫、西醫、產院三部。人們讀書、醫病、生產、娛樂，均完全免費。

第四步：改良人民生活習慣。對內設警鐘一處，規定作息時間。天明鳴鐘起身，晚間鳴鐘休息。另於適當地點，裝設收音機一架，藉使人民吸收各種新的知識。各戶佈置，力求整齊劃一。每月舉行家庭衛生檢查一次，每半月舉行大掃除一次，每年利用農暇開新村運動會一次。全村人民自十八歲至四十五歲，一律受軍事及警察學術訓練，組織村警，保衛村莊。

新村建設步驟，大致如上，輪建設完成之後，將是怎麼樣的一個社會呢？從上面的計劃看來，我們可以想像得到的是：

第一：土地平均，大家有田耕、有屋住、各人自食其力，將不會有競爭，有掠奪，更沒有貧富懸殊的現象。在這種社會裏，產生不出「寄生蟲」，也決不會有一年忙到頭而尚不得一飽的可憐的人兒。

第二：有飯吃、有衣穿、有屋住，雖然「既飽且暖」，但絕對無法動念「淫慾」。因為這裏沒有窰子，沒有賭館，沒有烟槍。有的是運動場、圖書館、康樂所、游泳池……，人民工作多餘的時間和精力，只有向這些地方去發洩。大家的作息時間都一樣，生活有規律，一個村莊就等於一個學校。

第三：讀書、醫病、生孩子，都不要花錢。年老將由公家撫養，人民減少了許多不必要的負擔，可把全部精力都用在有意義、有價值的工作上。生產量因之增加，文化水準因之提高。

第四：全村人民都是警察，人人有維持治安、保衛村莊的責任，當不難做到「路不拾遺、夜不閉戶」。

這種社會，就是「國父所說的「三民主義的社會」，也就是孔子所理想的「大同社會」。

蔣經國先生注重幹部，他要想培植優良幹部，來建設新翰南。會這樣說：「今後使翰南人民從窮苦黑暗的牛

活中，轉變爲優裕快樂的生活，乃是我們三萬多個幹部，應有的任務！他寄望幹部之殷，於此可見。在五年計劃期內所需各級幹部人才，計有行政人員，會計人員，統計人員，土木 engineers，機械 engineers，水利 engineers，醫生護士，小學教師，農業技術人員等類，要使這些抗戰建國幹部，更能發揮更大的本能，「都成爲現時代的公務員，都成爲愛護老百姓的保姆」，就必須「德業的進修，工作意見的交換」。因此，蔣經國、高清榮、楊明、張愷、周鑾鈞、劉德藩、黃密、高理文、吳驥、周百皆、蔣善初、阮愚公、洪儀、陳樸、王傑成、蔡新民、何揚烈、林谷村、袁俠民、曹聚仁、黃寄慈、聶甦等發起組織「公僕勵進會」，茲錄其公僕勵進會緣起，藉以明瞭其要旨所在，亦可作爲「公僕」借鏡。

三民主義的結晶，大時代洪濤的灌溉，八年來炮火的震盪，嶄新的中華民族，已如春風颯拂，百卉滋榮，吾儕國民公僕，際此艱鉅，職責日趨繁重，人數也日益衆多，關於道義的磨礪，學識的增進，生活的檢討，以及體格鍛鍊，工作介紹，聯絡、救濟等等，實有設立一個完整機構，主持其事之必要，因有公僕勵進會之籌設。

人類生活史，是戰鬥中寫成的，戰鬥創造了人類的現在，並創造偉大的將來，人類都有追求光明，渴望自由的熱念，况我神明華胄，自然不肯把前進的車輪，向後倒退，吾人八年來抗戰建國的經過，已有不磨的事實，映入全世界人們的眼簾了。我輩公僕，站在時代的前線，效忠主人，早已認清，此刻無論政治、文化、經濟，那一部門的工作，惟有戰鬥前進，拚頭顱與血汗，爭取光明和自由，我們的腦筋裏，決不容許卑怯污辱的思想，滲什其中，我們的隊伍裏，決不容許不革命的分分子，濫竽充數，本會區區之志，承願「一個領導抗建的幹部，都成爲現時代的公務員，都成爲衝鋒陣的鬥士，都成爲愛護老百姓的保姆，我們工作進程中，有時或不免遭遇偶然的障礙，而發生某一部份，或某一階段的滯滯或挫折，然而我們始終堅決的努力邁進，必能戰勝一切，而得到最大的成功。

但是事實告訴我們，現在還有少數服公務務的人，沒有戰鬥和前進的精神，甚或倒行逆施，走到反革命的路上去，這種人，在新興的中國，是天然被淘汰的，尤其是我們的贛南，這幾年來，大家一致的，站在現代化、科學化、藝術化、國防化的立場，創建了一座新的民族樂園，我們的贛南，等於一具蒸濾器，凡潛伏社會裏的陳腐沉澱物，一經蒸濾淘汰無遺，所以新贛南的工作同志，不特要具備戰鬥的勇氣，前進的決心，還要有實現理想政治的認識，與執行五年建設計劃的技能，本會懸此鵠的，徵求同志，並不限於贛南一隅，希望時代的尖兵，三民主義的衛士，建設新贛南的戰鬥員，一個一個，相率參加，毛詩云：「嚶其鳴矣，求其友聲」，卜式曰：「惡者輒去，毋令毀羣」。本會懇切友聲之求，更懷毀羣之懼，尤望同志們對於這點，互相汲挈，互相糾督。

往昔稱同僚為同寅，寅是敬畏的意思。「同寅協恭」是說大家要同其寅畏，協其恭敬，誠一無間，融會洽通，而後民彝物則，各得其正，凡我同志，德業的進修，工作意見的交換，應當視同僚如畏友，彼此觀摩和洽無間，絕對不許有相互間的矛盾，這是本會成立後，首宜引為己任，努力以赴的。

新贛南建設，上面說得雖然不詳盡，總已述其梗概的了，讓我們在這裏下一個最後的結論。

我們認為：新贛南的一切是富有革命性、時代性、社會性的。它有戰鬥的精神，新鮮的理想，突擊的作風，這是它的優點。但，我們在這裏，也必須檢討一下，它在優點之中，有什麼缺點？每一件事多是利弊互見，不能大醇無疵的。新贛南建設自也不能例外，它的缺點，最明顯的，無論形式和實質上，還是「人治」而不是自治。因此領導者，固是一位革命的政治家，所做的事，也非常合理；「人治」的成績也是非常難能可貴的；而一旦蔣先生離開了新贛南，贛南便又無聲無臭地恢復其本來的陳舊而頑固的面目。贛南的「新政」也跟「新人」一溜煙走了。這種「人治」的結果不是有「人存政息」的毛病吧？

我們應該效法蔣先生建設新贛南的許多優點，對於「人治」的缺陷，我們則必須極力避免，務使達到真正「

民治」的境域。

五 抗戰期中的鄉村建設運動

「七七」事變發生以後，河北、山東及江蘇等省區相繼陷落，鄉建發源地之鄒平及同性質的定縣，無錫等鄉建機關，皆無法繼續存在。中國鄉村建設工作自全面抗戰展開以後，便與抗戰緊密配合，而有長足的進展。全國各省區，都有熱烈的工作同志，在爭取農村的動員與建設；尤其是四川省表現出最光輝的成績。鄉建領袖梁漱溟、晏陽初、陳禮江、高顯鑑、喬啓明、方顯廷等，均仍確守其崗位，在敵後及大後方領導鄉建工作，並與政府取得密切之配合。這足見鄉建工作在戰時仍為人們所重視，且其各種措施亦值得戰後建設的重要參考。有一述之價值。茲將各省鄉建近況作一簡要之敘述。

在四川省，鄉建運動最起勁，這也許四川是戰時首部的緣故吧？

1. 四川省立教育學院 該院前身為四川鄉村建設學院，早就努力於鄉建工作；開四川鄉建之先聲。後因法令關係，始改今名。但仍本鄉村建設之宗旨，以培養鄉建專門人才為目的。是一個帶有學術研究與事業性質的文化機關，與普通一般的大學教育，迥然不同。他們日常生活非常簡樸，穿的布衣草鞋，吃苦耐勞已成爲通常的習慣，他們既來自鄉村，將來更要深入鄉村去教育廣大的羣衆，實現崇高的理想。該院除對人才訓練及學術之研究實驗加緊努力外，並與第三區專署合作，辦理鄉建人員訓練班；復與華北農村建設協進會，聯合請求羅氏基金獎金辦理農村建設研究科，又與中國社會教育社及教育部第二社會教育工作團合作，在蓉江試辦鄉村青年學校一所，招收農家青年子弟，予以數月之農業技術訓練，以便派定爲地方幹部人員。該院會成立鄉村建設研究會，將所有畢業生及在院師生，作爲推進工作的同志；隨時隨地，利用機會向農村服務。會分交通、邊區、返籍、留院等四組分頭服務。邊區組團員，步行至雷馬屏及雲南綏江等地，工作成績極佳。該院復成立社教推行委員會，劃定龍

隱、新豐、高店三鄉，爲推行施教之處。此外該院抗敵後援會及學生自治會，更經常從事抗敵救亡宣傳，如戲劇、花鼓、連腔、金錢板等，素爲鄉間老百姓所熟悉，頗負盛名。

2. 歌樂山鄉建社 該社成立於二十八年春。名譽董事長爲國府林故主席；董事長爲胡庶華，社長爲高顯鑑，總幹事爲馬壽徵。利用四川省立教育學院管理之歌樂山爲實驗區。（按歌樂山係巴縣名勝，於民國十二年政府劃爲國有森林，民國二十六年由實業部將該山撥歸教育學院管理）。先進行各種風景建築，及經濟文化衛生機構之設施，更進而組訓農民，改良農產，俾管教養衛四者，一一實現，由區、而縣、而省、而全國，以爲建設新國家的基礎。該社各股工作如下：A、總務股：辦理運銷合作社；成立地價評價委員會；協助華洋義賑會在高店鄉辦理合作事業等。B、教育股，成立歌樂山小學——與教育部及教育學院研究實驗部合辦，現有學生二百餘人。辦理民衆學校、婦女指導、勞工教育、協助戰區兒童保育院成立第一分院等。C、建設股，開闢馬路，修游泳池等。D、保安股，成立林警辦事處，設置情報網等。E、衛生股，協助寬仁醫院在山辦理分院，贈送各種藥品救治生病工人等。

3. 十縣實驗鄉 第三區專員公署與四川省立教育學院台設鄉村建設設計委員會，就專署所轄十縣成立實驗鄉。共計有臨江、涪漑、石角、郵亭、峯高、龍隱、馬方橋、石門、板橋、迴龍、雲門等十一處，推行鄉建工作。各鄉各有其特色，成績驚人。如大足縣郵亭實驗鄉，健全保甲組織，積極推進兵役，應徵者數千人，永川專署及團管區司令部，特獎勵有加。永川臨江實驗鄉，加緊學生傳習，文盲減少。江津石門實驗鄉，試驗再生稻及小麥黑穗病之成功，使生產增增，獲得當地農民之信仰，涪漑實驗鄉與新運總會合作，辦理紡織工業，大量推廣「七七紡織機」，訓練農村婦女生產技能，成績優異。他如巴縣龍隱實驗鄉等之致力組織教學；合川雲門實驗鄉辦理集體化小型農場，榮昌峯高實驗鄉之推進合作社，質量俱佳。足見該處之鄉建事業，蒸蒸日上。

4. 教育部第二社教工作團鄉村施教區 該區設巴縣長生橋，於二十七年六月成立。區主任爲黃文奎，副主任

爲劉龍書，分設總務、公民教育、文化教育、生產教育、健康教育等五股。其專業如下：A、農村建設學校，招收巴縣第三區十七至二十六歲之農村青年，加以改進農業及促進地自治知識能力之訓練，使其回鄉從事建設。男女學生五十餘人，全保公費。其課程有農村建設、農村合作、農村實習、地方自治等，注重教學合一。該校在四川尚屬創舉，其師生埋頭苦幹精神，至可欽佩。B、鄉村圖書館，設長生橋中街，逐月購買書報，供民衆閱覽；有書籍六百餘冊雜誌一百種以上，報紙五種，掛圖三十餘幅，閱者踴躍。C、抗戰教育室，陳列抗戰掛圖、照片，供民衆閱覽，並相機宣傳報告。D、集場教育，於民衆集場時，用化妝演講、街頭劇、壁報、標語等，作各種民教工作。E、農場租農田二十畝，試驗栽培各種作物、花卉、果樹、蔬菜，並以之育種，一以示範，一以推廣。此外如民衆學校、抗敵宣傳隊、醫藥衛生所、健身場等，皆切合實際需要，深得民衆信仰。

5. 平教會江津白沙實驗區 該區成立迄今已五年餘，董事長爲高顯鑑，幹事長爲吳太仁。該區一向注重傳習教育，成績昭著。並設置露天劇台及農業倉庫；擴充民衆圖書館，修築幼稚園，成立農業示範推廣區，推進合作社，復組劇團下鄉巡迴公演，一切均在邁進之中。

6. 嘉陵江三峽鄉村建設實驗區 該區由前陝防局改組而成。其工作最著者，如輔導農作改良，有綽號「吳大蘿蔔」，「再火南瓜」二位，爲該區勞農英雄；又如辦理北碚新村，推行民教，舉辦苞谷，水稻及菜蔬展覽會，並設有消費合作社，及畜牧合作社等。

7. 省立南充民衆教育館 該館純用教育方法，組訓民衆，以促進鄉村建設。分設總務、訓練及研究實驗三部。館長爲張淑知，會與南充縣府合辦衛生院；並附設南充實驗區；以民衆學校爲民教及鄉建之中心推動實施機關。並指導合作組織，推廣農業，提倡副業，輔導保甲工作，協組調解訟事，改進鄉村禮俗；訓練學生，陶練其鄉村服務之精神。

8. 溫江鄉村建設委員會 該會委員七人，以溫江縣政府、溫江縣黨部、金陵大學農學院代表各一人，溫江地

方法國代表四人組織之。該會委員七人，以溫江縣政府、溫江縣黨部、金陵大學農學院代表各一人，溫江地方游團代表四人組織之。該會除設常務委員及設計委員會外，復設總務、生產、經濟、教育、社會等五組。其主要任務：一、為倡導農會組織，以農會為推動一切鄉村建設之中心；二、為集中當地力量，促進其建設事業；並為推行該縣鄉村之調整機構。其工作進行極為順利。

9. 眉山縣之鄉村建設事業 該縣地方上熱心鄉建人士，先成立董事會；由董事會認定基金定額，然後成立眉山縣鄉村建設協進會。設總務、實驗兩部；董事會議之下，有幹事會議，幹事會議之下，有部務會議，其工作如試辦農倉合作，為謀義教之迅速實現，又設普教厲行區三處：A、永川方面；其實施要點，為推行保學制；謀義教社教之合一，輔導地方自治。會設有中心保學一所，保學六十一所，創辦師資訓練所，辦理流通書庫，流浪兒童教學團，特約農田，組織義社教研究，辦理暑期講習會等。B、北碚方面；其實施要點，為採行小學區制，就原有各級學校添成人部及婦女部；於保學內分成人、婦女、兒童三部，曾設小學四十六所，成立地方教育輔導委員會等。C、灌縣方面；其實施要點，為推行中心學校區制，運用組織教育及導生傳習辦法，以推行民教義教，用教育力量，倡導鄉村建設。曾設立實驗中心小學，以輔導區內各校推動各校兼辦社會教育。表證新教育方法，並採用湖南戰時民衆訓練材料，實施普遍傳習。

貴州省在地方自治方面，著有成績，前已述及，其於鄉建工作，亦至積極。

1. 農村建設協進會（即前華北農村建設協進會） 該會自移黔後，其工作分平時與戰時兩部分。前者由該會「鄉政學院」負責，以定番縣為工作場所；後者由戰時社會經濟工作部負責，與各方聯絡進行。會辦理貴州水利人員訓練班，戰時衛生人員訓練班，合作人員訓練班，農業推廣人員訓練班等。定番縣政方面，其重要工作為厲行禁烟；與計會、軍事、訓練部聯合舉行男女公民之軍事訓練；與衛生署公共衛生人員訓練所聯合創辦衛生院，該院曾施診八七七次，施種牛痘八，一五三人。注射霍亂及傷寒預防針者七八九人。用新法接生者九人。該會曾

長為何廉，總幹事爲方顯廷，鄉政學院院長爲陳志謨，副院長及民政組主任謝貫一，兼任定番縣長。

2. 大夏大學教育學院社教系 該系遷址後，即由貴陽縣政府合辦花溪農村改進區，經費由雙方負擔，該系主任兼區主任，其設立主旨在「教育、經濟、健康爲出發點，期對區內民衆生活作切實之改良，以增強抗戰建國力量。」設有閱覽室一所，診療室二所，公民訓練班三班，農場一所，小學二所，苗夷生活教育處一處，合作社四十二個。

3. 教育部第一社教工作團 該團正團長董渭川，副團長爲郝煥梅。團部原設武漢，後遷貴陽。其工作分：A、宣傳：組織巡迴劇團，開映教育及抗戰影片，舉行戰時知識展覽會等。B、教學：實施傷兵教育、難民教育，協助壯丁訓練，辦理合作指導，農業推廣等。C、實驗：特別注重注音符號，推行識字教育，及以合作社爲實施民衆教育之中心機構等。

廣西省在戰前，地方自治以自衛爲中心，抗戰期中，對於鄉村建設，注重教育經濟兩方面。

1. 廣西省會戰時民衆教育指導委員會 該會由省政府就陶行知之施行「巖洞教育」之建議組織成立。並與軍委會政治部第二廳合作，經常在七星巖、連珠洞、月牙山等處，利用民衆逃避空襲的時間，開始施教。這種「巖洞教育」在山國的廣西，算是一種新型的民教方式。

2. 廣西省「成人教育年」推行委員會 該會特定二十九年爲成人教育年。期於一年內將文盲肅清，以提高其文化水準與民族意識。該會即由設計及推進全省「成人教育年」一切設施之責。其工作分四期進行：成人班以每班四十人計，共辦四六，六〇〇班。即可掃除文盲一，八六三，九九五人。成人班之教育訓練，工作注重：A、語文運用：須能閱讀並寫作淺易文字及簡單文件。B、政治智識：須能了解三民主義和抗戰建國綱領及廣西建設綱領的要點，能了解兵役工役的意義，唱抗戰歌曲等。C、生活訓練：明禮義、知廉恥、守時間、守秩序等。D、生產活動：努力農產製造及熱心參加合作社等。「成人教育年」終了後，各縣復設高級成人班，予民衆以繼續

教育之機會。

3. 江蘇省立教育專院 該院原設江蘇無錫，努力民衆教育，蜚聲全國。與河北定縣、山東鄒平，同爲我國鄉村運動的三大鼎足。過去光榮，不可磨滅。遷桂林後，復與四川省立教育學院，廣東省立教育學院，同成爲國內的三大獨立學院。自有其特殊的地位。該院於二十八年曾受廣西省政府之委託，接辦東蘭國民中學，代辦廣西省中等學校勞作教員暑期講習班，協辦廣西電影播音教育訓練班，及與中國社會教育社會辦桂林八桂鎮戰時補習學校等。復組織戰時民教服務團，以七星巖爲天然教室，於空襲時實施地教育，頗著成效。該院又創辦兒童教育團成立桂林圍背村婦女生活改進會，舉行婦孺聯歡會及家庭訪問等。其一貫努力精神，可爲鄉村工作者之楷模。

4. 中國農村經濟研究會 該會原設於上海，由孫曉村、吳覺農、馮和法、千家駒等主持，戰後遷至武漢，繼續刊行「中國農村」，嗣又遷至桂林照常工作，對於戰時農村經濟問題之研究，供獻甚多，除發刊「中國農村」外，並在各地設立會友通訊處，交換鄉村建設意見。

湖北省的鄉建運動，注重文化方面。

1. 文化工作委員會 該會是在戰區司令長官部領導，以及戰區政治部及各級政治部協同合作下，推動全戰區的軍民文化工作。該會原設在鄂東岐亭附近的鄉村。後遷鄂北，這個團體經常向民衆報告時事；設軍民茶園，碼頭工人休息室，或舉行軍民聯歡會，鄉紳座談會等。又組流動性的文化隊，至各地宣傳演劇，協助訓練壯丁，以彌補文化站工作之不足。此外，更設文化幹部訓練班，戰時教育工作促進會，新生活促進社等。

2. 鄂省戰時服務總團鄉村宣傳隊 該隊爲永久性鄉村服務團體。共分三十隊，隊長由省府教育廳及省黨部分別派充，隊員則多爲華北流亡青年。

河南省對於鄉村建設，着重政務督導員訓練鄉村建設人員。

1. 洛陽實驗區 洛陽籍撤中原，爲五千年名都。自抗戰以來，即踞國防重地，雖常在敵機轟炸中，該區防

由傅大白氏苦平主持，積極推進各種工作。其最著者，為政務督導制之試驗。茲述其辦法於后：A、設政務督導員；負督導保甲長具訓練民衆之責；為政治抗戰之下層工作人員，並利用農閑夜間舉辦民衆政治訓練班，使民衆輪流受訓，以提高民衆之政治水準。B、設中心政務督導員；遴選縣立小學校長兼任，隨時輪流視察，並檢討工作效率研究與革事項，解決困難問題等。

2. 豫魯兩省鄉村建設人員訓練所 該所設於南陽，規模甚大。後歸政治部接收辦理，編為戰時工作幹部訓練團直屬第一大隊。設於鎮平，由趙步震任大隊長，但至二十八年八月，即行結束。其後復由梁漱溟向政治部接洽，委秦亦文為政治部戰地工作團第四團團長，原在鎮平受訓者，大部份隨秦君返魯；其中一部分河南同學，則編為一支隊，回豫北抗敵。

浙江省之鄉村建設，教育與經濟並重。

1. 流動施教團 浙省為舉辦戰時流動社會教育起見，會由教育廳設立流動施教團十五團，分駐分水、桐廬、臨安、玉環、瑞安、上虞、定海等地。各縣設立者計百餘團，其事業範圍，屬於宣傳部分者：為新生活、兵役、抗日自衛、戰時情報、肅清漢奸等；屬於組織部分者：組織偵查隊、救護隊、征募隊、慰勞隊消防隊等。屬於訓練部分者：為軍事常識、練習爬山、游泳等。

2. 流動學校 由教廳設立，在戰區附近各縣工作，數達四百餘校。專門收教失學流浪之兒童，對於戰區兒童教育，極著功績。該項教師亦以戰區流亡青年為多，尤稱特色。

3. 保單位經濟實驗區 由建設廳主辦，於第九區各縣普遍實行。以龍泉、雲和、麗水等縣之成績為最佳。該區實驗，旨在發展保之共同經濟生產，並在共同生產中實施管教養衛。以此共同生產之結果，為保之事業經費；如保田、保民公學等，均已著有成績。主要人物為張錫昌、徐旭、唐巽澤、潘一塵、黃明等。

福建省注重教育，與農業建設，尤其實施三民主義之土地政策，為最具特色。

1. 完成戰時民校一萬所 該省對於社教極爲注重。會於戰後二年內，強迫智識分子參加社教工作，於掃除文盲，極著成績。

2. 調整全省農業建設行政 該省以農業建設爲復興農村之中心工作，而農業建設之推行，首在調整農業行政人員。故該省各縣建設科長，一律由省農業改進處核派任用，並予以訓練。一面又於各縣加派農業指導員，協力工作。此種設施，使農業改進，大有裨益。

3. 實施三民主義之土地政策 該省閩西各縣於民國十年至二十三年間，曾迭遭共軍之亂，施行其所謂「土地革命」，分割田地，焚毀契據，民間大受擾動。其中尤以龍巖縣自民國十八年間爲共軍擾擾，實行分田，復於二十二年間爲十九路軍實施計口授田以後，業極紊亂，糾紛叢起，業主與佃農之間，互相猜忌，土地利用日漸減退。該省爲解決是項畸形土地問題，認此係創設自耕農之適當時機，乃本着耕者有其田的政策，就擇定該縣爲直接創設自耕農的試辦區域。其辦理經過：甲、實施原則：（一）非所有人自耕之農地，實地區段征收分配放領，將現有佃農及有耕作力之農民儘先扶植成爲自耕農。（二）放領自耕之土地禁止轉租，並管理地權移轉，以防佃佃耕制度之復活。（三）規定農戶耕地單位面積以平均其權益。（四）限制土地分割，實行一子繼承，以增進土地利用。（五）農民承領土地，以自行償付地價爲原則；其不能即時繳付時，由政府申請中國農民銀行，貸款轉貸農戶，償付地價，分期攤還。（六）獎勵農民領墾荒地，以彌補耕地之不足。（七）征收土地之地價按照三年來市價及繳租情形依法評估，由業佃雙方代表參加意見，以昭公允。（八）限制土地負擔，以維護貸款保證之安全。乙、事前準備：（一）調查土地概況：民國三十一年八月間擬定土地經濟調查實施方案，組織土地經濟調查隊，舉行全縣土地經濟調查。其調查項目包括農村環境、地權分配、租佃制度、農村經濟、土地利用、農家生活等，擬將調查資料分析統計，製成圖表，足爲施政之準據。（二）組織機構：由縣組織地權調整處，掌理有關扶植自耕農事宜，並擬訂規章多種，以爲實施之依據。（三）訂定分期實施計劃：以實施扶植自耕農之區域遼闊，而

積極廣，限於人力財力，分爲五期辦理，訂定計劃，按期實施。(四)洽商農行貸款：征收土地補償地價資金數額頗鉅，承領農民無力償付，由政府向中國農民銀行土地金庫處商借扶植自耕農貸款，分期議訂合約，照約貸款。

丙、實施情形：(一)土地征收：依照分期實施區域，由縣政府依法呈請爲區段征收，同時調查土地最近三年之收益及納租情形，計算地價，送由地價評估委員會評定公告，經一個月後無人異議，即依評定地價而爲補償，補償地價第一期以現金五成，搭配土地債券五成支付之；第二三期改爲現金三成，債券七成；復向中國農民銀行商妥地價在五萬元以內者則以現金支付，五萬元以上者按累進制搭配債券。(二)分配放領：征收完畢之土地，先視土地狀況予以重劃，再按當地人口土地分布情形，並參酌農戶耕作力及家庭負擔規定每戶單位面積之等級，分配放領，其(1)原有土地使用人，(2)在本鄉鎮內從事耕作滿三年之農民，及(3)在本縣境內從事耕作滿三年之農民，得順序聲請承領，一次或分次繳付地價。(三)管理維護：承領自耕之土地應受政府之管理，非經核准不從轉賣，非經呈准不得分割。准予出賣時，非購地自耕之農民不得承買；如不履行規定時，政府得收回土地，重行放領。(四)實施成效：(一)解決土地糾紛：龍巖經分田以後，十餘年來，原有業權，終難清理，業佃之間，常因產權及收租撤佃等問題引起糾紛，爭訟不絕，辦理扶植自耕農後，將所有土地一併征收，重行支配，昔日久懸未決之地權糾紛，遂以獲得解決。(二)增進土地利用：過去以地權紊亂，佃耕土地，殊鮮保障，佃農心理，患得患失，掠奪地力，不肯改良，土地自經征收調整收領以後，已爲佃農所自有，農民心理已趨安定，對於灌溉施肥及利用土地等項漸加注意，生產狀況，日就良好。(三)消除土地投機：辦理扶植自耕農後，管制土地移轉，買賣次數減少，地價變動轉緩，富有資產者以土地利益已形微薄，不再以爲投機對象，土地兼併屠奇之行爲，已見消除。(四)業務成果：龍巖縣創設自耕農業務，自三十二年三十四年底止，已完成三期十四鄉鎮，第四期開辦一鄉。三十五年度起，已將第四期其他鄉鎮陸續開辦，並辦理第五期土地征收，其成果如下：第一期，三十二年在白土、紫岡鄉，扶植農戶五、二〇四戶，施領土地面積三九、四八二起。放領土地面積六、六八

一、五〇市畝。貸款數額一四四、五二六、〇〇元；（實際貸款數）第二期三十三年，在西墩、曹蓮、大同、合竹、四鄉鎮扶植農戶五、二二三戶，放領土地起數三三、九八四起，放領土地面積二五、五〇一、〇〇市畝，貸款數額九、〇五一、一〇三、二七元；（實際貸款數）第三期三十四年，在銅江、龍門、大池、小池四鄉鎮，扶植農戶七、一八一戶，放領土地起數六三、一一一起，放領土地面積六七、七六九、七七市畝，貸款數額五〇、〇〇〇、〇〇〇元（係約定貸款數實貸數尚未結出）第四期三十四年在平鄉扶植農戶三、五四二戶，放領土地起數二七、八四七起，放領土地面積二〇、五四二、〇〇市畝，其貸款併入第四期。原定劃分五期，現已定成四期，第五期亦正在廣續進行，據該省地政當局表示，如經費不發生問題，三十六年上半年即可全部完成。此項全縣大規模的扶農工作，不特在閩省當屬創舉，即在全國亦屬少見。

晉察冀區年來推行社教，異常熱烈。其重要工作為：1、實施「小先生」制；規定「小先生」每人至少須招三人至十人，凡不識字之民衆，皆為其對象。尤以農民為主。2、民衆團體推動社教工作；如各界救國會，皆在各村設有識字班，教育其會員。他如疏動圖書館、歌詠隊、劇團等，均極活躍。

陝甘甯區有工會、農會、婦女聯合會、兒童團自衛軍、少先隊等組織。二十九年二月，該區推行大規模的生產運動，使在經濟上能自足，以準備粉碎敵人進攻，或封鎖西北的計劃。會決定以下六項：1、於民國二十九年內開墾荒地六十萬畝；2、人人參加勞動，實行糧食、菜蔬、穿衣自給；3、改良種子，驅除害虫；4、改良農業生產工具；5、改良耕種方法；深耕、施肥、除草；6、調整和推廣商業貿易，組設合作社。由各單位組一生產委員會，以下設生產大隊、生產突擊隊、墾殖隊等。他們希望有千萬石的新糧，能供給千萬的戰士吃快活飯，打勝利仗。

此外如雲南省：有小學教師抗戰服務團，戲劇界抗敵協會之組織，昆明歌詠會等，會舉行普遍的義賣運動，募捐公債、歌詠大會，多方面地表現了抗戰文化的力量，使古老的山城活躍起來。又如廣東省：鄉村民衆抗日自

衛協會，是一種廣泛的農民組織，已普遍地在鄉村中展開。其主旨在肅清惡日病，擴大民衆自衛的武裝力量。此種組織，確是在抗戰實踐中鍛鍊民衆的好辦法，亦是實現民主政治的必要手段。再如陪都重慶：有許多鄉村工作者組織「中國農村文化建設運動協會」，由惠迪人、吳士英兩君負責籌備，已得教育部、政治部、青年團及新運總會之協助，準備於二十九年暑期內與巴縣縣政府合作，創辦農村文化服務營，同時盛傳已久之中國鄉村建設學院，由梁漱溟、晏陽初等發起；繼由張鴻鈞等在渝積極籌備，期在北碚正式成立。所以鄉村建設在戰時已有飛躍的進展，同時也充分表露它的偉大意義與價值。

在戰前各地鄉建運動即已熱烈展開，或從教育入手，或從自衛入手，或從政教合一入手，要皆偏而不全，前已略述其利弊。唯在戰時，依據新縣制作爲建設之準繩，乃有從合作入手，與鄉鎮教育之普及與經濟之充實，尤其對於土地問題開始重視，從此可以窺見時代的要求。故鄉村建設運動，固嫌未能把握政治、社會改造之整體性，而全國鄉建工作者的努力，與時代潮流的趨向，在在影響戰後地方自治，實爲不可忽視的地方。

第十一章 實施憲政前夕的地方自治

一 縮小省區首先實施於「合浦珠還」的東北

縮小省區這個問題，鬧得很久了，總沒有實行。到了三十四年八月十日，日本宣告投降以後，淪陷了十四年的東北，重新投到祖國的懷抱裏，而縮小省區，也就在東北首先實施，把東三省行政區劃分爲九省了。

東北克復後，國民政府以訓令頒行收復東北各省處理辦法綱要。該綱要六項，爲一、國民政府爲便行處理東北各省收復事宜，特在長春設軍事委員會委員長東北行營，綜理一切；二、行營設主任一人，其編制另定之；三、行營內特設政治委員會，及經濟委員會，分別辦理行營區域內政治、經濟之收復事務，各設主任委員一人，

委員若干人，其組織規程由行政院另定之；四、遼甯、吉林、黑龍江三省區域，重行劃分為遼甯省，（面積六九，九一二方里。人口：八、一一〇、七九二人。轄縣瀋陽、遼陽、遼中、本溪、撫順、鐵嶺、新民、法庫、康平、海城、蓋平、復縣、新賓、清源、金縣、錦縣、錦西、興城、綏中、義縣、北鎮、盤山、台安、黑山、彰武等二十五縣。省會瀋陽，近傳將改為院轄市。）安東省，（面積：六八，二二一方里。人口：五，三四七，五五〇人。轄縣：通化、長白、撫松、輝南、金川、柳河、濛江、輯安、臨江、安東、鳳城、岫巖、莊河、寬甸、桓仁等十五縣。省會安東。）遼北省，（面積：八九，〇二一方里。人口：三，八六四，三二一人。轄縣：遼源、梨樹、昌圖、開原、西豐、西安、東豐、海龍、長嶺、通遼等十縣。省會四平街。）吉林省，（面積：一一二、七四三方里。人口：六、〇九六、〇二六人。轄縣：延吉、汪清、和龍、輝春、安圖、長春、德惠、九台、農安、乾安、扶餘、永吉、舒蘭、蛟河、敦化、樺甸、磐石、榆樹、懷德、伊通等二十縣。省會長春。）松江省，（面積：八八、七六八方里。人口：四、〇九二、〇六八人。轄縣：綏陽、東甯、穆稜、甯安、阿城、賓縣、雙城、五常、珠河、葦河、延壽、呼蘭、巴彥、木蘭、肇東、肇州、蘭西、東興、安達、青岡、肇源等二十一縣。省會哈爾濱。）合江省，（面積：一一〇、一三四方里。人口：一、八〇八、八四一人。轄縣：東安、虎林、鶴河、寶清、林江、勃利、密山、樺川、鶴立、湯原、通河、方正、依蘭、富錦、同江、撫遠、綏濱、蘿北等十八縣。省會佳木斯。）黑龍江省，（面積：一六七、三二六萬方里。人口：二、二八一、〇二五人。轄縣：琿琿、龍鎮、克安、克東、拜泉、明水、嫩江等二十三縣。省會北安。）嫩江省，（面積：六九、二四四方里。人口：二、四二六、二七四人。轄縣：龍江、泰來、泰康、甘南、富裕、林甸、訥河、太賚、突泉、安康、鎮東、開通、瞻榆、洮南、白城、（舊名洮安）景星等十六縣。省會齊齊哈爾。）興安省；（面積：二四九、一七七方里。人口：三二二、〇三七人。轄縣：雅魯、奇乾、寶章、蘭濱、呼倫五縣，及布西與索倫兩設治局。省會海拉爾。）五、

行營得就近指揮監督上列九省區內行政機關；六、在長春設置外交部東北特派員公署，辦理行營區域內交涉事宜。並明令特派熊式輝爲軍事委員會委員長東北行營主任，兼東北行營政治委員會特派主任委員，莫德惠、朱霽青、萬福麟、馬占山、鄒作華、馮庸爲東北行營政治委員會特派委員，張嘉璈爲東北行營經濟委員會特派主任委員，徐箴爲遼甯省政府委員兼主席，高惜冰爲安東省政府委員兼主席，劉瀚東爲遼北省政府委員兼主席，鄭道儒爲吉林省政府委員兼主席，關吉玉爲松江省政府委員兼主席，吳瀚濤爲合江省政府委員兼主席，韓駿傑爲黑龍江省政府委員兼主席，彭濟羣爲嫩江省政府委員兼主席，吳煥章爲興安省政府委員兼主席，沈怡爲大連市市長，楊綽庵爲哈爾濱市長。在這名單裏的人員，多是文人和東北本地人，這打破了過去「軍人干政」和「迴避本籍」的風尚。蔣主席對於這點也會說過：「政府對於各級行政機關官吏的人選，也特別的慎重，必然要選擇熟悉地方情形，富有行政經驗，而又潔身自好，能作能爲的人，來與東北同胞共同努力」。（「九一八」第十四週年紀念向全國同胞廣播詞）

蔣主席在三十四年「九一八」十四週年紀念日晚七時向全國同胞廣播。在那篇訓詞裏，主席昭示我們，東北淪陷以來，他臥薪嘗膽的苦心與收復失地的決志；並謂：在民國三年第一次世界大戰初起之時，實地研究東北的形勢以後，對 總理的報告，即已說明：「東三省不是我們國民革命策源地，而是國民革命最後的目的地。」故「建設東北這一件大事，非但可以確保今後的世界和平，同時對於我們國民革命的完成，更有重大的關聯。」

最後，主席指示建設東北方針。以爲第一，我們必須發揮自己的力量，以奠定建設的基礎。第二，我們也要獲得盟邦的援助，以完成建設的全功。第一方面，最重要的是政治革新：東北被敵僞統治了十四年，飽受了相等於朝鮮所受的奴隸政治，收復後的第一件工作，便是使東北同胞迅速重見祖國光明的政治，所以政府特別在東北設立軍事委員會委員長行營，作爲接收東北統籌機關，並且把原有的遼甯、吉林、黑龍江三省，重行劃分爲九省，使今後東北行政區域，比較縮小，建設容易進步。其次，是經濟的發展：東北有二億四千萬畝的耕地，還有二億

畝未會開墾的肥沃沃野，與六億畝的林場，（最近經濟委員會爲統一東北森林之採伐及木材之加工，將成立東北森林管理局。按東北森林區分佈於長白山及大小興安嶺一帶。）而且還在地下蘊藏着八十億噸金屬與非金屬的礦產，可以說我們國計民生關係最重要的資源，以及我們建設現代化國家一切重要的條件和基礎，完全寄託在我們東北這一塊土地上。我們國父實業計劃中所計劃的海港、鐵道、礦業、以及其他重要的交通建設，幾乎都是以東北爲重心。即以目前而論：東北的交通，已相當發達，可以說工業化的條件先天已很優越，政府現在決定利用東北自身的資源，和原有的基礎，使之在其他各省之前，首先工業化，來樹立全國經濟建設的一個模範區，以實現國父實業計劃中東北應佔的地位，同時政府自然要取消敵僞十餘年來的統制和剝削的制度，以培養東北同胞經濟復蘇的活力。其三，東北文化必須重新建立：因爲這十四年來，日本在我東北一面積極施行他的奴化教育，學校教師多用日人，課本用書且用日語，一面對於原來的知識份子任意摧殘迫害，其目的在要根本消滅我國的文字和文化。現在我們徹底掃除這一種桎梏，要使東北的文化重新爲我國家民族整個文化的一部份，至於希望盟邦協助的方面，包括經濟上的援助和技術上的協助而言，尤其是對我盟邦蘇聯業已訂立了二十年友好同盟條約，根據該項條約，中東鐵路及南滿鐵路由海洲里至綏芬河，及由哈爾濱至大連旅順之幹綫，合併成爲一鐵路，定名爲中國長春鐵路，歸中蘇共同所有並共同經營。但其共同經營，應在中國主權之下，由一單獨機構辦理，並爲純粹之商業性質之運輸事業。至大連所有港口工事及設備之一半，無價租與蘇方，其餘一半港口工事及設備，由中國留用，並宣布爲自由港，對各國貿易及航運一律開放。又爲防制日本再事侵略起見，中蘇共同使用旅順口爲海軍根據地。其期限均定爲三十年。此後中蘇兩國隣齒相依，守望相助，東北同胞首先蒙受利益，我東北同胞必須重視這個友誼，真誠相處，以增進兩國邦交，實現我們國父共同奮鬥的遺教，完成我們建設的大業。（參看總裁三十四年「九一八」廣播詞）誠然，在日本帝國主義統治下十四年的東北，不但我們在政治方面當力求革新，尤當使在政治蠶息的空氣裏的東北人民，在地方上真正能够行使四權，實現民主政治。其次，東北輕重工

業都有，它底先天的基礎，較全國各地爲獨厚，我們在東北經濟建設方面，這點應注意，促其成爲工業模範區。而在日人吸血的剝取之餘，東北人民生活困苦，我們也當特加扶植，以培養其經濟復蘇。至東北文化方面，遭受過奴化教育的注射，也非加以一番澄清工夫不可。而東北又與盟邦蘇聯唇齒相依，理須守望相助，尤當與蘇聯真誠相處，講信修睦，才能根絕世界糾紛，故東北地方自治不但在政治、經濟、文化各方面要努力，外交亦須顧到。這是東北地方自治特殊的地方。我們要實施三民主義的地方自治，東北實是最好的實驗場了。我們應該遵照總裁所指示的正確的方針去力行！

至武裝的政黨要求東北「特殊化」，其軍隊的勢力，並在東北擴展至五省之多，使許多建設無法進行，這實是國家最大的損失！我們要知道東北乃國家領土的一部分，爲全體國民經濟的生命線，東北能否完整，是國家能否走向工業化的關鍵，亦即國家民族存亡的關鍵。絕不是某一黨派所私有的，「特殊化」不得，我們急切盼望共黨早日還軍於國，不要再視東北爲禁錮，使東北早日展開民主政治。

二 收回淪陷五十年的台灣

中華民國三十三年（一九四四年）十月，蔣主席與美國大總統羅斯福，英國首相邱吉爾，在開羅會議公報決定：「日本所竊取於中國之領土，例如東北四省、台灣、澎湖屬島等歸還中國。」這是台灣歸還祖國的國際性的決議。抗戰勝利，蔣主席於八月二十四日上午九時出席國防最高委員會臨時主席會議時致詞：「完成民族主義擁護國際和平」申稱：我們國民革命最重大的目標和最迫切的工作，乃有三事：第一，首先要恢復東三省的領土主權及行政之完整。第二，要收復我們台灣和澎湖的失土。第三，則要恢復高麗的獨立自由。主席繼謂：此爲我 國父創造革命的一貫方針，亦即我全國國民不惜犧牲數千萬生命，以對敵抗戰之最大目標。又說：現在日本帝國主義已戰敗而無條件投降，台灣、澎湖仍舊歸還到了祖國的懷抱，東三省領土的恢復和主權行政的完整

，亦獲得了保證，高麗不久亦必能得到其獨立與自由，我們國家的獨立，也由此樹立了堅實的基礎。這些說明了台灣的收復是我們國民革命最大的目標，與最迫切的工作，而今，台灣「仍舊還到了祖國的懷抱」，我們總得如願以償了。談到地方自治，我們又多了一個新課題。這是多麼令人愉快而光榮的事啊！

民國三十四年八月二十一日，中國陸軍總司令何應欽致岡村甯次將軍備忘錄說：「本人以中國戰區陸軍總司令之地位，奉中國戰區最高統帥特級上將 蔣中正之命令，接收在中華民國（遼甯、吉林、黑龍江三省除外，及越南北緯十六度以北之地區在內）日本高級指揮官及全部陸海空軍，與其輔助部隊之投降。同年八月二十九日，國民政府命令：「特任陳儀為台灣省行政長官。」這第一個負起建設新台灣任務的陳儀先生，就是前面說到戰時的福建省主席陳公洽先生。他精通日語，且深諳日本內情，故中央特派他接收台灣政權，任該省行政長官兼警備司令。這一道命令發表之後，接着，國府又以訓令公布台灣省行政長官公署組織大綱，其原文如左：

- (一) 台灣省行政長官隸屬行政院，依據法令綜理台灣全省政務。
- (二) 行政長官於其職權範圍內，得發署命令並得制定台灣單行條例及規程。
- (三) 行政長官得受中央委託，辦理中央行政。對於在台灣之中央各機關，有指揮監督之權。
- (四) 台灣省行政長官公署設下列各處：
 - 一、秘書處
 - 二、民政處
 - 三、教育處
 - 四、財政處
 - 五、農林處
 - 六、工礦處

七、交通處

八、警務處

九、會計處

(五) 行政長官公署必要時，得設置專管機關或委員會，視其性質，隸屬於行政長官或各處，其組織由行政長官定之。

(六) 行政長官公署置秘書長一人，輔佐行政長官綜理政務，並監督各處及其他專設機關事務。秘書長下設機要室、人事室，各設主任一人。

(七) 行政長官公署會計處設會計長一人，各處設處長一人，必要時得設副處長一人，承行政長官之命，綜理各該處事務，並指揮監督所轄機關事務及所屬職員。各處設一主任秘書、秘書、科長、技正、技士、視察、技佐、科員、辦事員，承上官之命，分司事務，其員額另定之。

(八) 行政長官公署設參事四人至八人。

(九) 行政長官公署得置顧問、參議、諮議等聘用人員。

(十) 本大綱自公佈日施行。

根據該組織大綱，台灣省行政長官隸屬行政院，行政長官於其職權範圍內，得發署命令，制定台灣單行條例及規程，受中央委託，辦理中央行政。至行政長官公署必要時，得設專管機關或委員會，視其性質，隸屬於行政長官或各處，其組織由行政長官定之。不必如各省政府，由行政院提經立法院之議決，設置專管機關。而對於在台灣之中央機關，有指揮監督之權。尤為特殊點。其機構亦較其他各省政府為龐大，各省政府為四廳（民、財、建、教）二處（秘書、會計），台灣行政長官公署則皆為處而無廳，為秘書、民政、教育、財政、農林、工礦、交通、警務、會計等共九處，這以台灣在文化及工業技術各方面的發達，亦實有此需要。故在用人及員額設置方

面，也較各省政府佔優勢。

關於台灣之政府形式，國府固已正式宣佈台灣設省，（查台灣還在光緒十三年即已建省）但至今仍非如各省一樣，設省政府，而特設所謂行政長官。這點頗滋疑議，如閩台建設協進會，旅渝福建同鄉會，台灣同盟會，旅渝台灣同鄉會，中央大會文海學會五個團體聯合發表文告，便認為：「此行政長官既兼警備司令，又握行政、財政、金融之獨裁權力，其地位之高，威權之重，不僅國內無此先例，即日本治下之台灣總督視之亦墜乎其後。台灣既非所謂解放區，亦與「特殊化」之東北不同，何以東北及邊陲各省均設立省政府，而台灣獨不能有省政府。豈以台灣人民為易欺，不妨以殖民地待遇之乎？」因此，閩台建設會於三十五年六月二十日成立大會中，通過提案七點，第一點即為「請政府根據國民參政會及台灣參議會歷次決議，立即撤廢特殊化之台灣行政長官公署，改設省政府案」。而在同年三月二十七日，參政員趙澍等口頭亦已詢問：「台灣地方組織何以與其他省份不同」，內政部長張厲生當時聲稱：台灣現行行政制，是暫時制度，俟安定後，即當改變。

台灣今後要怎樣實施三民主義的地方自治？這在日本統治了五十一年之後，我們所當特別注意的！台灣於一八九五年三月二十三日，成為馬關條約下的犧牲品，自割讓給日本之後，日本政府即設總督為最高行政官；在佔領後次年，日本即頒布第三十六號命令，及明治二十九年第三十一號命令，規定台灣總督所發佈的命令即等於法律。從此台灣人民即大受日本的剝削。在經濟方面，第一步是由日本資本家與地主強買與沒收人民的土地；第二步是實行烟、酒、鹽、樟腦等專賣；在軍事方面，日本把台北的基隆和淡水，台南的高雄和枋寮，台東的花蓮港、台西的新港和澎湖列島中的馬公島，都使之成為軍事化的軍港，而配合軍事行動的鐵道，約四千五百五十九點七公里，車站一百八十九所，公路幹支線總計五千七百四十點九公里。自昭和十九年（一九四一）年起，台灣實行征兵制，台民二十五歲至四十歲都得服兵役，十歲至十五歲編為勞動隊，女子十二歲至四十歲，不論已婚未婚都深受突擊戰術訓練。一統計被迫登記男子，海軍四十萬人，陸軍八十萬人（日本在積極方面，從事台灣生產，

以繁榮自己的經濟，以儲備作戰的實力。在消極方面，尤其在侵略失利之後，從昭和十六年（民國三十年）即全部控制台灣的米谷，成立「配給組合」，台人和日人大有厚薄之分。至台灣的教育，經日本人辦理，文盲幾已絕跡，車夫小販，都能寫字。當然在奴化教育之下，日文日語是必修科的。誠如 蔣主席所說，過去台灣在日本統治時代，教育雖稱普及，但日本向來不使台人上進作各種高深的研究，其在台灣所推行的各種政治經濟設施，莫不是以統治殖民地的辦法來辦理台灣。（三十五年十一月二十八日在台北發表談話）「七七」事變後，日本更對台灣大量壓榨，舉辦「報國貯金」，「事變公債」等。日本對於台灣所採取的侵略行爲，從一九二九年十一月發表的「台灣新體制要綱」分析起來：（一）擴大台灣統治機構，使與朝鮮統治權相等，將南洋劃入台灣範圍內，樹立「大政翼贊組織」，加強獨裁政治。（二）澈底施行奴化教育，消滅台灣文化及台人個性。（三）組織台灣地主及資產階級，沒收土地交與日人。（四）奪取南洋經濟，加強南洋第五縱隊，驅使台灣青年赴南洋作戰，劫奪南洋外匯。台灣是在那樣的壓迫和剝削之下過其殖民地生活，有五十一年之久，今日歸還祖國懷抱，我們該如何使其舊染汚俗，咸與維新呢？這就必須痛下一番洗刷工夫，而在充分民主精神之下積極建設。

陳儀於三十四年九月中旬，在赴任前，接見中央社記者，發表談話，稱：本人此次奉命赴台，關於施政方針，決切實實行三民主義，以增進國民福利。因台灣之民族地位，現雖已恢復；但民族之精神必須加以發揚，而發揚民族精神，應恢復固有道德、知識、能力，並提倡科學，而工作之推展，尤應由教育入手。本人到台後，擬特別注重教育，並先注重三事：（一）普及國文國語及公民與歷史之教育；（二）增進台胞受高等教育機構，並力謀發展文法兩科之專門教育，並儘可能於一年左右組織鄉鎮民大會，縣參議會，省臨時參議會等民意機構。至於民生主義，當於接管後，注意根絕日人對台胞榨取經濟制度，原有生產能力，當照舊維持，勿使停頓衰退，設法農工福利。日本佔領時代之許多土地，將歸公有，並試訂土地政策與公營事業。此外，並將樹立人學制度，用合法手續，儘量引用台灣本地人士。至於 蔣主席所倡領之行政三聯制富有精勳，到台後將切實施行，以增強行政

效率。嗣於十月二十四日晨，離滬飛台履新。又於二十三日晚對記者談話，闡明治台三大要點：第一，積極恢復生產，凡未經軍事破壞之工礦業，決不因接收停頓；其已經破壞者，亦當於最短期內修復。第二，注重公民教育，推行國語運動，希望於四年以內使台胞均能說國語，寫國文，因而澈底明瞭國內政治、經濟、社會民生一切情形。第三，多多延攬當地優秀份子，參加建設新台灣，並儘量容納當地人民公意，以為施政之參考。又以過去台灣發展，係側重於農業方面，今後當更就工業方面積極建設，以與農業相配合。到台以後，在十月二十九日行政長官公署首次紀念週，又發表今後治台之方針，消極方面共分四點：（一）整理財政，廢止日人統治之苛捐雜稅；（二）廢棄壓榨台胞之法規制度，重新釐訂法令規章；（三）保障民衆合法權利；（四）嚴禁官吏貪污及擾民行爲，建立廉能政治。積極方面分三點：（一）增加民衆受教育及服務之機會；（二）建立民意機構；（三）提高民衆之生活水準。關於接收工作，渠並表示在我法令未訂定頒布前暫仍沿用舊有法令。人事方面，在我未有派定人員任職前，短期內日籍官員仍繼續留用。台籍人員儘量提陞並錄用。綜觀陳氏所言，其治台方針，所注重的有四：（一）教育；（二）經濟；（三）人事；（四）地方自治。其行政措施，亦在這些方面特加注意。我們平心靜氣想一想，陳氏對於訪問台灣之外國記者提出省光復以後在行政上遭遇五點，亦是實在的話。他說：「（一）人力之不足：日本統治台灣，其政策在使台灣人永遠屈居日人之下，是以無論在教育上、財產上及社會地位上，台人無不處於低下地位。台灣光復以後除遣送日俘十七萬人以外，並遣送日僑達二十九萬人。此被遣送之二十九萬日僑之中，在台灣均有相當社會地位，例如有七千餘人充任警察，一萬一千餘人担任中小學教師。如此大量人員即須補充，頗爲困難，除向內地邀約外，近正訓練並選拔台人，使能勝任較高級之工作。」（二）第二項困難爲物力之不足：日本在台灣之經濟政策向以日本爲本位。戰爭以前，日本所經營之台灣乃農業之台灣，此次戰爭爆發，始稍發達工業。然無論農業工業，均須依賴日本，不任台灣自給自足。譬如台灣所需之化學肥料，即須來自日本，台灣年需肥料約二十五萬噸，本人去年來台時，即擬購買，惟今爲止，僅得聯合國善後救濟總署之二一

千七百噸，物力之缺乏，由此可見一斑，而台糧米、茶、甘蔗等農作物，均須肥料，今肥料缺乏，農作物產量自然減少。至於工業器材亦完全來自日本，戰後來源亦告斷絕。(三)第三項困難為交通阻滯：台灣戰前交通方便，尤以海運為最，惟自戰爭以後，輪隻均已沉沒。鐵路公路，戰時使用甚劇，器材又無補充，亦多破敗，四月以前，賴美機維持滬台交通，現在中航公司雖每週有三次滬台航線班機，然海上迄無定期航輪來往，惟省內陸上交通，經整頓修補以後，無論鐵路公路正在逐漸進步，鐵路且距恢復原狀不遠。(四)第四項困難為語言之隔閡：台灣人以往操閩南語，但最近二三十年人，日人強迫台人講日語寫日文，所以至今能通曉國文國語者人數至少，實予工作人甚莫大困難。幸台人愛國心切，熱烈學習國文國語，現在中學生已能聽說國語十分之六七，本人相信明年此日全部學生可以完全聽說國語。(五)第五項困難為公務人員之待遇問題：在日本佔領時代，日人與台人之待遇差別甚大，自光復後，同等職級者一律平等待遇。惟內地來台之工作人員以人地生疏，在台又無產業傢具等較向居台灣之本省人，生活自較分外困難，因待遇低，所以羅致高級技術人員來台頗為不易。但是一般對於台政噴有煩言，如治安的不靜，吏治的不振，至被人視為賊的世界，(以盜竊之風甚熾)尤其專賣與省營貿易制度，為人攻擊最烈，以致不幸釀成「二二八」事變。據中央社記者報導此次台灣全省發生騷動的真相及原因為：「二月二十八日夜，因台北市延平路搜查捲烟，遭烟販拒絕，開槍斃傷市民數人，引起民衆憤慨，翌日上午，死者赴專賣局要求懲兇，並赴長官公署請願，唯又遭公署衛兵槍斃死傷十餘人，故益激起公憤，市民遂遷怒公務員，發生兩處毆打情事，警備部隨即宣布戒嚴四處開槍，傷斃市民甚衆，情勢更趨嚴重，後來事態愈加擴大，延及台灣全省各地，以反對專賣局而反對外省人，繼而台北、台中、台南、基隆、花蓮港等大城市均有騷動，台人均以外省人為對象，其中各地外省人傷亡達數千人，財產損失不計其數。據權威方面分析此次暴動，由下列諸因釀成：(一)勝利後，廈門台北各地曾有毆擊台人情事。(二)禁止黃金買賣後，加多金業商人失業。(三)貿易局統制出口太嚴。(四)邇來調查囤米，米商均遭損失。(五)數月來專賣局查緝私烟，烟販無以營生。(六)

政府民情隔膜，官吏常有貪污。(七)留台日人在台活動甚力。(八)省內外人任職待遇差薄。(九)日用品經營事業，多收爲國有。」云云，足見事件發生的原因，是多方面的。

二二八事件發生後，中央特派國防部白部長崇禧赴台宣慰，於三十六年三月十七日自京飛台，四月二日返京，根據其個人觀察所得及探詢各方意見，他認爲事變的遠因，是：(一)在教育上因日本五十餘年封鎖分化的結果，使台胞不懂祖國語文與國情，誤解同胞與政府；(二)在社會上爲日本營養或禁鋼的流氓，光復後重歸故土，成爲擾亂的分子；(三)在經濟上頗具規模的農林工礦，因戰事而衰落，使民生日困，戰時被征調的數十萬壯丁，解甲歸來，又增無數失業羣衆。至於近因則是：(一)經濟方面，工廠停頓，失業大增，政府對專賣貿易兩局，統制範圍過廣，又影響人民生活計；(二)政治方面，類似督署的行政長官公署，與內地行政人員的效能低劣，乃至台籍人士的不能佔有政治地位，均引起強烈反應；(三)共黨份子的乘機煽動挑撥，加深台民對祖國的惡感。因之白部長提出了四項建議：第一、現行台灣長官公署制，應改爲省政府制。第二、重工業國營，輕工業盡量開放民營，以占百分之七十的土地，分配台民耕種，撤銷專賣局貿易局，縮小專賣範圍。第三、爲適應環境，將省府委員人數略增，省府各廳處局增設副職，各級政府儘先選用台民。第四、專設監察使署，澄清吏治，杜絕貪污。第一項與第三項的建議已爲中央採納實行；四月二十二日行政院上午第七八四次例會決議，任命前駐美大使魏道明爲台灣省政府委員兼主席。同時，決定兩項：(一)廢除台灣行政長官公署制度，使台灣與其他各省探向一省政府制度；(二)台灣省政府各廳增設副廳長之職，此項副廳長均由台灣本省人担任。至第四項專設監察使署一節，因爲整個有關行憲的政府組織法，是撤銷監署的，故未予實行。此次台灣改省府制，據中宣部發言人稱：「魏氏爲文人而非軍人，蓋 蔣主席認定解決戰後台灣之種種經濟教育等迫切問題，需要一幹練之文人也。」至「台灣人雖完全爲中國人，但經五十一年日本之佔據，有兩代人與祖國隔離，副廳長之設置旨在使能嫻熟本國政治制度與一切法令規章」。我們希望自此改制之後，台灣在政治、經濟、文化、工業各方面，都有長足的進

步，使這「東方美麗之島」的人民，永遠地過着美麗的生活；「不僅爲革命之根據地，亦且爲軍事上之根據地」（白部長語）的台灣，對於國家有良好的貢獻。

三 新疆歷史重新寫起

民國三十三年十一月七日的伊甯事件，有其歷史的淵源，遠的且不說，現且姑就民國以來所發生的事實，作一簡略的考察。

民國成立以來，漢滿蒙回藏五族一家，國中各民族在政治原則上取得了平等地位。然而新疆地位的特殊，中央的鞭長莫及，新疆的漢回關係始終未得到理想上的協調。

楊增新時代，新疆回民僅備部份地反抗着不公平的待遇和官吏的高稅，等到金樹仁做了新疆的主人以後，動亂才益發不可收拾。回民對金氏的腐敗政治，痛恨已極，金樹仁所推行的統制政治，一直擴展到壟斷貿易，這種超級的貪污，非僅激起回民的突變，同時也惹起中央政府的不滿，馬仲英率領的回軍，從南疆逼向迪化，更從新疆進入青海，這一支暴怒的羣衆，是不可理喻而不可抗拒的，於是在動亂中，土皇帝金樹仁告了倒台。

外長羅文幹的處置，雖廢除一切貿易，關稅，及商務的有關條款，但在馬仲英的猖獗時期，仍不能有補於事實。盛世才奉命以邊防督辦拱衛迪化，劉文龍（當時的民政廳長）暫代了主席，新疆在變亂中接受着勝負互開的驚喜，終於盛世才與東北義勇軍聯合起來擊敗了馬仲英，回軍從青海和天山北路退到了南路老巢，最後馬仲英出亡，新疆才在疲困下粗告定安。

李溶主席的時代，新疆有一時很好的休憩，這位德高的耆老，頗受四百萬新疆人民的愛戴。同時變亂之後，人民也莫不需要短時的蘇息，不過這時盛世才雖然是邊防督辦，但實際上也是新疆的統治者，故在李溶逝世後，他便繼長了新疆省政。

新疆的統治，在組織上十分強化，雖使新疆依然保持着超然的地位，但西北邊疆的確保，却端賴盛世才的支撐與應付。在蘇聯向新疆作文化經濟的輸出以後，新疆顯然有點變動，到了德蘇戰爭進行正酣的一九四三年，盛世才對於蘇方的進出新疆略表敬遠的態度，對中央則奉命唯謹，這時新疆才真正有了中國政府的統治權。

這重大的轉變，其主要原因乃彼時盛世才對新疆的統治，已感到任重道遠，有不能把握的感覺，同時全疆也已開始不安，所以，不得不希望以中央的威望和力量，保衛這西北角的安甯，以挽回南疆邊族重又醞釀的暴動。

然而盛世才的變計，並未能在庶政上澈底改頭換面，中央的建設計劃也並未能在短期時內收到實效。新疆與中央固有一線的溝通，但新疆的實況依然是盛世才政策的延續。日呈不安，最後一九四四年十一月七日，雖然新疆已由吳忠信担任了主席，但伊甯的流血事件爆發，漢族軍民仍慘遭了無情的屠殺。一九四五年九月遂又以張治中兼任新疆省政府主席迭與伊甯代表進行商談。

新疆的回民，佔全疆總人口約百分之九十，他們活動在塔里木盆地的水草地上，根據種族的特性，他們強悍善戰，任俠好鬥。哈薩克便是其中最擅騎射的一小支，他們居無定所，從天山南路到天山北路，從中亞細亞到阿爾泰，都有他們牧馬長嘶的聲音，他們與盛世才的結怨，關鍵便在剝掠漢民，發生糾紛以來，事態逐漸擴大，自民國三十三年七月伊甯一時有組織所謂「東土耳其斯坦共和國」的謠傳。三十三年冬，他們被盛世才剿逐，彘突在烏倫古河與額爾齊斯河上，最後有的退到外蒙，有的轉入中亞細亞，這潛伏的危機，便終於乘新疆新舊交替的一剎那間而爆發。

伊甯叛亂初起，我國軍困守伊甯達八十一天，最後始力竭殉職，哈薩克人高擄白底紅星月徽的旗幟，號召全體回民搗竿，但南疆事實上在我嚴密控制下，並無異動，伊甯哈埃東竄擾亂新疆政治中區的迪化，其部隊一度搆抵綏來城下，西北最危險的時期，便在這一瞬間。

當這危急的關鍵頭，中央看到這事件的複雜性，決定不用軍事力量來克服，於是接受伊爾蘇領事的調停，張治中將軍便被派到迪化。

化干戈爲玉帛，談判在三十四年九月十三日開始，伊甯方面派了拉合木江、阿木都哈、及阿合買提等三代表到迪化，中央對伊甯事件的態度，一本寬大，對回族同胞，也依據國父遺教和主席宣示，訂定了扶助新疆人民政治、經濟、文化之發展；尊重宗教信仰自由，尊重各族固有文化、文字、語言、風俗，依法保障各族人自由及迅速實施地方自治的方針。當時伊甯代表表示哈族希望，端在從此脫離暴虐政治的不平狀態，要求高度自治，當然軍械的存在是有礙統一的，張部長當表示不可能，經過張治中兩次返渝的請示，與雙方在友好中的交換意見和互讓，新疆局勢便日見好轉，而漢回之爭也可能以伊甯事件爲最後一次。

蔣主席在三十四年八月二十四日發表對國內民族主義的宣示，指出國內各民族具有自治能力者，即可予以自治一節，大受哈族代表歡迎，同時哈族也深表滿意。這一個關鍵便是今日漢回消弭成見和裂痕的張本。五個月不斷的折衝，中央對伊甯哈族的自治權限要求特別尊重，同時也對新疆省政的措施，接受了回民的意見，到三十五年一月二日，雙方在迪化簽了草約，伊甯事件，遂告平靜，不過就軍事方面的商談，還未能同時簽字。再經三個月不斷的折衝，一切民族間的裂痕在迪化簽字的融洽情緒中，消弭殆盡，代表們高興地說：「我們是中華民國的國民我們一定擁護領袖，請張治中主席回去的時候，代我們向中央致敬，代我們向全國偉大領袖蔣主席致意」歡洽之情，重劃開了西北政治的新頁。伊甯事件圓滿解決後，新疆全省恢復了和平，還是值得我們爲國內團結統一面歡呼的！因爲外蒙獨立以後，我國國防綫的重點，在北爲東九省，在西北爲新疆省，從國防地理的立場看來，必須加強東北及西北這兩翼，方能避免熱、察、綏、甯諸省的中央突破。今新疆克告底定，我們的西北國防綫，也堵塞了缺口，這是建國時期裏一個偉大的收穫！

關於伊甯事件和平解決，自三十四年十月中旬起，商談八個月，計正式商談十八次，非正式商談不下數十次

，經歷無數挫折，其間且曾三度陷於僵局，終因中央及伊甯方面代表的努力，和蘇聯駐迪新舊總領事葉福進與薩維列夫的協助，暨全省四百萬人民一致的要求，而終於獲得最後的協議，而產出了一月二日以和平式解決之條款，（經中央核准於六月二十九日公布於南京）其條款全文為：

（一）政府給予新疆人民選舉彼等相信之當地人士為行政官吏之選舉權，為實行此種權利，其程序定之如下：事件解決後三個月，由各縣人民選舉縣參議員，成立縣參議會，由縣參議會選舉縣長，副縣長，至縣政府科長以上人員由縣長委用，尙未實施上項選舉以前，事變區域內區及縣之現行行政官吏，予以保留。區行政督察專員及副專員，由當地人民保薦，呈請省政府核定，專員公署職員由專員任用，各縣參議會成立以後，依法選舉省參議員成立省參議會。代表人民之公意，監督並協助省政府，在憲法未頒佈，普選未確定以前，省政府之改組辦法如第九條所定。

（二）政府取締對於宗教歧視，並予人民以信仰宗教之完全自由。

（三）國家行政機關與司法機關內之文書，國文與回文並用，人民上呈政府機關之文書，准予單獨使用其本族文字。

（四）在小學與中學用其本族文字施教，但中學應以國文為必修科，大學則依照教學需要，並用國文與回文施教。

（五）政府確定民族文化與藝術之自由發展。

（六）政府確定出版集會言論之自由。

（七）政府按照人民實際之生產力，並視其力量，規定稅率，人民須明瞭對於政府經濟上應負之義務，但當負捐之數額，應以不妨礙人民之生活與經濟發展為標準。

（八）政府給予商民以國內外貿易之自由，但對外貿易，商民應遵照中央政府與外國所訂商約之規定。

(九) 新省政府之組織由中央予以擴充，委員名額為廿五人，廿五名省政府委員中，十名由中央直接派定，其餘十五名，由各區人民代表保薦中央任命之，中央直接派定之委員中，包括主席、秘書長、民政廳長、財政廳長、社會處長、教育廳長，及專任委員二人，由各區人民代表保薦中央任命之，十五名委員中包括副主席二人，副秘書長二人，教育廳長、建設廳長、衛生處長、民政廳副廳長，財政廳副廳長、社會處副處長各一人，及專任委員五人。(餘見附文一)

(十) 准予組織民族軍隊，此項人員之補充，應以回教徒人民為原則，此項軍隊，由參加此次事變之軍隊，參照國軍編制，重新改編，此項軍隊之數額及駐地，另行討論作成附文二，俟簽定後，始發生效力，此項軍隊之教練及命令，以用維哈語文為原則。此項軍隊之各級軍官，以保留原職職之方式，分期調送軍官學校補習其應受之軍官教育，此部隊應由政府派遣教練人員協助訓練，駐紮中央軍隊，不與此項軍隊同駐一處，並應相互間保持友好關係，不得有互相仇視情事。(餘見附文。)

(十一) 事變迄今雙方拘捕之人士，於事件解決十天以內，相互開釋，並保證今後不得以任何藉口，加以歧視，中央政府代表張治中、人民代表「維文簽字」中華民國三十五年一月二日於迪化。

(附文一) 關於中央政府代表與新疆暴動區域人民代表所簽訂，以和平方式，解決武裝衝突條款之第九條，規定新疆省政府組織辦法一節，經雙方同意補充規定如左：一、在各區人民代表保薦中央任命之，省府委員十五名中，事變區內之三區，可保薦委員六人。二、上項之委員六人中，包括副主席一人，副秘書長一人，教育廳長或建設廳長一人，民政廳副廳長或財政廳長一人，衛生處長或社會處副處長一人，及專任委員一人。三、其他七區亦保薦委員九人，包括副主席一人，及除中央直接派定上述三區所保薦以外之其餘廳長，處長或副處長，秘書長，副廳長各一人，及專任委員四人，中央政府代表張治中，人民代表「維文簽字」，中華民國卅五年一月二日於迪化。

〔附文二〕中央政府代表與新疆局部事變人民代表，依據本年一月二日所簽定之「以和平方式解決武裝衝突之條文」第十條，關於事變區域內之參加部隊重新改組問題，雙方尚待同意補充規定如左：（一）參加事變之民族部隊，參照國軍編制；編成騎兵三個團，騎兵三個團，總人數以一萬一千名至一萬二千名爲限，此六個團中之兩個騎兵團，一個步兵團，爲國軍，兩個步兵團，一個騎兵團爲本省保安部隊。（二）政府在伊甯方面就當地回教徒中保薦一人，派爲伊犁、塔城、阿山三區部隊指揮官，指揮節制以上六個團，該指揮官應遵照西北行營核定之編制，組織指揮部，該指揮官，應服從新疆省警備總司令及全省保安司令之命令，並由政府派該指揮官兼任全省保安副司令之命令，並由政府派該指揮官兼任全省保安副司令。（三）以上六個團之駐紮地點，應以伊犁塔城阿山三區爲限，該三區之治安由政府責成之，准由該指揮官所管轄之六個團，負責指揮國境之守備，由中央擔任邊防之軍隊負責依其辦法辦理。（四）該指揮官派定之後，政府准其協商會同迅將阿克蘇喀什兩區之保安隊鄉改編，其補充辦法，均由當地回教後人民補充之。（六）設六個團之待遇供應，及其將來之武裝配備，其三個國軍團，准予按照駐新國軍之規定及標準辦理，由中央補給之其三個保安團，按照本省保安部隊之規章之標準辦理，由省政府撥交保女司令選補給之。（七）參加事變之各民族部隊之改編事宜，由該指揮官對政府負責辦理，此項部隊編成六個團以後之駐紮地點，應分別呈請新疆警備總司令及全省保安司令定之，該六團之人馬武裝實數，並分別呈報新疆警備總司令及全省保安司令備查。中央政府代表張治中，人民代表（維文簽字）中華民國三十五年六月六日於迪化。

依據和解條款及附件，新疆省政府即進行改組。（已於三十五年七月一日實施）同時規定各族有自治選舉之權，政府取締對於宗教之歧視，予人民以信仰宗教之完全自由，政府機關文書國文同文並用，人民並得單獨使用其本族文字，學校教育亦准用本族文字施教，但中學各以國文爲必修科，政府確定民族文化與藝術之自由發展，

參加事變之各族武裝部隊准參照國軍編制，編成步兵三個團，騎兵三個團；其中兩個騎兵團一個步兵團爲國軍，餘者爲地方保安部隊等。

伊甯事件包涵着民族問題的嚴重性，可是在張治中氏「恢復兄弟間的和氣與家庭間的團結」之號召中，終於得到解決，他並保證「新疆人民所不願意的，中央一定加以糾正，新疆人民所希望的，中央一定努力替他們做到。而中央對新疆人民的要求也很簡單：『擁護「國家，服從政府」』我們知道凡是有誠心和開明進步的態度，和途徑，一切事情都會得到好的結果的。張氏說：新疆歷史應重新寫起」，現在，真是新疆歷史重新寫起了。

伊甯事件協議條款自公佈之日起生效，軍事小組於六月二十二日赴綏來前綫執行協議中之軍事條款，該小組共四人，政府與伊甯各二，其任務係監視雙方軍隊各撤退第二綫，以便伊甯軍隊迅速集中整編，同時並清除各種障礙，以便恢復交通，自二十二日晚上零時起，雙方撤除警戒，綏來前綫已恢復和平，二十三日在七時軍事小組正式成立，並即開始工作，工作時間預定兩週，終于和諧的空氣裏，完成了促進統一和平的工作。

伊甯事件解決之後，張治中氏對於治理新疆之方針屢有說明，在二中全会第十五次大會，十二日上午十時半，總理逝世紀念時，由張氏作新疆問題解決方案報告，首述新疆伊甯事件，發生於三十三年七月間，迄去年七月，漸次擴大，渠奉中央訓示，偕同梁寒操、鄧文儀等，於去年九月間，兩次赴迪化，伊甯人民代表拉合木臣，阿不都哈依爾吐烈，及阿合買提三人，亦前來迪化商談，隨即談判經過，並雙方同意簽訂以和平方式解決武裝衝突之條款。論及外交，渠強調從整個國家觀念，尤其從解決新疆問題觀點而言，必須以最大誠意，謀取中蘇之友好關係，次論及洽新意見，渠主張（一）除國防、外交、幣制、交通、司法諸端，須由中央辦理外，其餘地方自治，民族文化及經濟建設，應充分予地方自治發展；（二）不應忽視新省對於國家之重要性；（三）不可以財政觀點而「打小算盤」。論及新疆至蘭州之鐵路，不應以工程浩大，沿途荒涼，不能牟利而修築無期，並呼籲全省必須十分重視西疆交通，迅速開築鐵路。其結論爲：一、以三民主義力量保障新疆；二、以修明政治安定新疆。

；三、以充分經濟力量建設新疆。副主席宣佈進行檢討，新疆籍委員麥斯武德發言，略稱：新疆人民需要國家，亦需要其家園房舍，新疆爲中國之門戶，新疆人民數千百年來爲中國看守此一門戶，已克盡職責，同時亦望內地同胞能顧及邊胞之要求，本人願盡力促成邊胞與中央之聯繫，最後本人復願代表邊胞及愛戴新疆人，向張部長致敬。過去，新疆人民在變亂裏生活，他們受盡了政治不良的痛苦。張兼主席却看清了這一點，主張修明政治安定新疆，在他領導之下，新省前途一定光明的。張氏又於三十五年五月六日晨於擴大紀念週及五五革命紀念會上發表長篇演說稱：「新疆爲中國之一行省，一切必須統一於省政府下，絕不容許分裂，新疆各民族人民，必須精誠團結，余（張氏自稱）保證今後之新疆省政府，必爲百分之百的民主政府，新疆實行地方自治，亦即實行民族自治，自治與統一，非相反而實相需，實行自治，非分裂國家，乃更促進國家之統一團結」。同時，他對於貪污賭博與鴉片尤表示痛切戒除。新疆人民的請求，是高度的自治權，要廉能而開明的政府；同時亦深切認識統一民主的不可分性。因此，他能够解決伊甯事件，能够獲得新疆各族的愛戴與擁護。沒有多久，張氏又通令全疆及各級行政機關與各地駐軍絕對尊重人民身體言論集會結社出版自由。今後非危害國民民族破壞軍隊組織之暴行，並經呈奉行營省府或警備總部核准者，不得爲緊急之處置，一切悉依司法程序辦理，不准濫用職權。

自伊甯事件解決後，國府命令改組並擴充新疆省政府組織，使各種優秀人士得有參與國政的機會，這是我國邊政的一大盛事。新省府主席暨各委員廳長定七月一日舉行宣誓就職典禮，中央特派下院長右任前往監督儀式吳魯隆重，審計處長王覺民，兩位隨從副官王培芝，宋子才，中央日報主筆盧前，中央電影製片廠同攝影技師許崎等。廿七日下午八時半抵迪化。張兼主席及英美蘇領館駐迪領事，迪市黨政軍各界學生民衆，代表五千餘人整隊赴機場歡迎。于院長銀鬚白髮，長衫布履，手扶籐杖，精神奕奕，當車經迪化街道的時候，市民蜂擁街頭空巷歡迎，爭先一睹黨國元老的豐采。于院長是首次蒞新的，爲新疆人民留下極深刻而良好的印象，到了七月一日上午九時，非常隆重的全體委員宣誓就職典禮，在四大樓舉行了。所有迪化黨政軍機關、法國、學校、民衆代表參加

約有一千多人，英美蘇領館人士也來觀禮。誓詞是張兼主席手訂，據說事前曾徵得伊爾方面各委員同意，自國文和維文兩種。國文由兼主席張治中領導宣讀，維文由副主席阿合買提領導宣讀。繼由于院長致詞，對今後新疆省府寄予極大希望，全疆人民，將永離黑暗戰爭與不自由的痛苦，末由張主席答詞，渠除代表全體省委接受監督員之訓詞外，並望中央給予新疆人力財力，及其他一切的幫助，與精神上的鼓勵，以完成使命。經了這次宣誓之後，新省府的陣容是煥然一新而且十足表現着民主和團結的精神。依據和解條款及附件，這次新省府改組，實行擴大組織，由各宗族代表共同參加，除主席由西北行營主任張治中兼理外，並設副主席二人，以塔塔爾族之鮑爾漢（原任疆省第一區行政督察專員，遣職中省府派哈德萬女士充任，以女性而任行政督察專員者，在國內以哈德萬為第一人）及維吾爾族之阿合買提江斯司莫夫分任之，秘書長一人，以廣東列孟純任之，並設副秘書長兩人，以哈薩克族薩立士，維吾爾族阿布都克力木阿巴索夫分任之。此外，復設委員十九人，分由漢、漢回、維吾爾、蒙旗、哈薩克、烏孜別克、柯爾吉喀各族人士任之。其中民政廳長為漢人，另設副廳長一人為維吾爾人任之；財政廳長一人為漢人，另設副廳長一人為漢回；教育廳長一人為維吾爾人，副廳長一人為漢人；建設廳長一人為維吾爾人，副廳長一人為漢人；社會處長為漢人，副處長屬蒙旗，衛生處長一人為哈薩克人，不設副處長，迪化市長則由漢籍省委兼任。接着由省府會議判定施政綱領，揭發實行民主政治，保障人民身體居住思想言論等之充分自由，發揚各民族固有文化，切實增進中蘇親善，在政治、民族、外交、經濟、財政、交通、教育、文化、自衛等九方面，都有詳細規定。于院長於奉派赴疆監督歸來後，於九月十六日出席中樞紀念週，報告觀察新疆感想報告中，可以看出新疆的民情和政情。他首先說明監督經過，繼述視察觀感，謂：此次南疆之行十二日，所到之地計有阿克蘇溫宿，疏附疏勒，庫車，焉耆，庫爾勒等縣，後又乘車過吐魯番，昌吉，阜康等地每縣多則三日，少只一日。過去腹地人，對新疆民族只知有漢族，維族，蒙古族，盛世才時期，始分別為十四族，其實無如此之多，在新疆四百萬人口中，維吾爾族佔大多數，其次是哈薩族，烏孜別克，其餘俱少數民族。漢族在新疆尤少數之少。

數，在伊犁，塔城，阿山一帶哈族佔多數，南疆維族佔多數，迪化附近數縣如鎮西，綏來，奇台等縣，漢族較多，蒙古族多在滯留，和碩，和靖一帶，其餘各族悉散佈在新疆以及迪化一帶，各族都有各族的文化促成會，總會在迪化，各縣都有分會，會內照例都有一個規模宏大的舞場，所以集會演劇歌舞都很方便，因為有方便的會堂，所以市民常有集會，因常集會的緣故，顯得民族格外的活潑，本人所到之處集會多在文化會舉行，有時也在回教禮拜寺，人數過多的時候，只有在廣場或森林內舉行了，各族除漢族外，多愛好音樂，各地有各地的特點，本來在漢唐的時候，西域的音樂歌舞，就很發達，像龜茲（現在的庫車），在那時真是音樂的王國，也與內地切實的交流過，唐代音樂的發達，受了西域的影響不少，可是現在新疆的音樂是否是漢唐遺留下來成疑問，因為中間經過不少的民族變遷，中土著名由西域來的胡琴，琵琶等等，在今日新疆完全看不見了。絃樂中有些類似忽雷的音樂，雖然又增加了提琴喇叭之類（提琴都是新疆自製），民族色彩仍然是很濃厚，合奏起來，場面亦很偉大。今後內地與各族文化的交流，先以音樂入手，不但使本位音樂增加光彩，同時於增進民族情感，一定有很大幫助。因為音樂的發達；歌舞也同樣的進步，尤其維族烏孜別克史顯得愉快活潑，無論男女老幼，一聽見音樂演奏，都自然而然的舞足蹈起來，在中華民族中，實實在在是青春年少的一支，而蒙古族亦有其歌舞的特長，在南疆流行着一支歌曲，讚美國父歌，他們譯作「總理巴巴」，又有一支三民主義歌，每次集會，在可愛的青年男女口中，都洋溢著這兩個歌曲，就是不通語言的人，這幾個名字也是聽得清清楚楚，任你再陌生的人，在此場合都會忘掉了一切，而只有大家親切之嗚。本人所到之地，都見到各族老幼熱情相迎的笑臉，每次集會講述到中央關懷他們的殷切，省政府正在為他們謀利益，或是總理民族平等精義的地方，常常聽見他們熱烈的掌聲，各地口號中，都有「中華民國萬歲」，「三民主義萬歲」，「蔣主席萬歲」等語，尤其是許多地方青年男女，歌舞已畢，特別向蔣主席致敬祝禱，要我把他們的敬意帶回，並渴望能有機會給他們以交通工具便利，他們極願意來內地觀光。對於一般觀察，認為：各族的文化水準，以塔爾族為最高，教育亦最普及。聽說在其族中，有四十年歷史

的中學，各族的人，在這個學校畢業的不少，全疆在國外受過教育的人也很多，有在蘇聯的，有在土耳其，或中亞細亞各國，或印度的，各項人才都有，固然教院多有在維族漢回蒙古還有很深厚的權力，但青年心理大部傾向學校教育。在新疆有個比擬，說迪化很像南京，是一個政治中心，喀什（疏附疏勒）是很像北平，有着悠久的歷史，把和闐擬作杭州，因為手工業很發達，——絲織造紙製玉織毯（地毯壁毯）。就拿織毯說，他們有着波斯印度式的古典的圖案，也有現代的圖案，壁毯中有總理遺像及遺囑全文，再拿木器一項來說，那裏有俄國式，英國式亞細亞式，實在是一個文化交流地，伊犁一切比較現代化，他們擬為上海。在各族都有傑出人才，此次政府網羅得不少，其他拿學問的造就來講，如烏學訓的麥斯武德、維族的穆罕默德、伊敏、塔塔爾族的鮑爾漢、——現在新省黨部所用的一部維文三民主義，就是他們所翻譯，他們都是精通幾國文字，還有回教的蒙古族的大阿訇，馬良駿是回教經典的權威，更有哈族的女專員哈德萬女親王、喬吉甫、烏澤彬、皆賢而多才，其他各族青年政治人才，更不在少，也不能一一指出。新疆的局面，經張文白同志的努力，與蘇聯朋友的助力，經過了八月的長期磋商，由軍事狀態而轉到和平下來，由局部的特殊化而轉到政令的統一，由仇恨的心理而轉到共聚一堂討論問題解決問題。——新疆省府的省務會議，是與旁處不同的，每個人的發言，都要經過翻譯，一個會往往由上午八時開到下午八時，或至深夜。一個重要問題，或至討論到兩三天，但據我所見，總是在談笑中很和諧的進行，由此也可證明新疆的局勢，一天一天的正在好轉。至於民族情感的惡化，過去種因太多現在才開始好轉，細想由仇殺的心理，而轉到平靜相安，也是很不容易的事情。現在仇恨心均已低落，互相猜忌的地方還不能說是完全沒有，但以文白同志的民主和平的作風，經過一個時期也會消於無形。新疆現階段的物資，是異常缺乏，本省的產物，都沒有出口，將來中蘇商約成立，貿易恢復，得向着生產建設的目標前進，社會秩序自然更要顯得安定，由此張兼主席文白同志所揭發的和平統一團結民主的口號，是相當正確的，而又一步一步的在實現，只有以平等博愛之精誠，總能化除猜疑，建立互信，還有一項，就是國內聽見新疆的青年勢力，正在澎漲，不免有多種的想法，

教權之衰落，青年的求進步，是時代的必然趨勢，加之中亞細亞的小國，近年建設的進步，時時都刺激着他們的靈感，所以今後新疆的經濟建設，與三民主義的貫徹，才是奠定新疆永久安甯的大道。各族的文化，皆有深遠的歷史，因為新疆紙張及印刷的困難，關於文化食糧，特別感到缺乏，此後各文化事業機關及團體，都應該特別注意與補助。再本人到了新疆，正值瓜果成熟之時，種類之多，色味之美，甲於天下，可以說新疆是一個最有名的水菓之鄉。最後提出幾個問題：（一）人民的疾苦；（二）新疆的建設。他說：本人到新疆的第二天，即規定每天上午在監察使署接見賓客，爲的要多知道些社會真況，經過兩月的時間，所接的訴狀，固然是很多很多，但把他們的性質分析，只有三類：第一是訴冤苦，第二是要求發還他們的財產，第三是墾民與難童急需救濟。談到建設之先，有兩個機關的成績是值得獎勵的：一個是水利局，一個是地質調查所。地質調查所以少數的人，少數的經費，採集的標本有幾百種，新疆有鉛、金、銅、鉛、石油、煤、錫、南疆有金、硫磺、鹽、玉，各種統計也頗有盡有。他們提供的方案，緩急先後多切實而可行，他們的工作，對今後的礦產開發，有很多幫助，水利在新疆真是第二生命，有水則沙漠可以變爲綠洲，無水則綠洲可變成沙漠。根據水利局所擬爲擴充紅額池工程，完成沙灣新盛渠的工程，哈密頭道溝的灌溉工程，整理烏魯爾齊河西大渠工程以及本人至阿克蘇，當地人士所提供的三縣生命綫水利工程，都是人民渴望完成的工程。因省力不夠，未能實施，假使中央對新疆建設的扶助，先由水利作起，使着每個人民先感受到切身的實惠，對中央扶助他們必更增信心，有此信心，則其他礦產的開發，都可順利地推動。換一句話說：新疆的建設，水利爲先。

伊甯事件解決後，政府即擬於安定中求進求，擬定建設西北步驟，對外加強中蘇，中蒙貿易，以啓經濟互惠之門。對內樹立民生工業基礎，改善人民生活，並提高邊疆工作人員及教師之待遇，以鼓勵代替督促，陝甘新各省市中等學校之師資極感奇缺。張氏對於教育交通亦謀極力發展。在教育方面，張氏擬立天山大學（報載爲新疆大學）殆有實現之可能。新疆除有甘新公路，可自河西入星星峽，經哈密、奇台、迪化、烏蘇、分至塔城、伊犁外

，尙有南疆公路敦煌至婁差段已完成，敦煌段長七三九公里，費時一年，得告打通，此線繼續延展至且末，和闐、以達疏附，公路總局正與張氏商定迅速發展公路計劃，以期在最短期間完成建設新疆之第一步。對於地方自治，新疆現已實行普選，在「六六」和平以後，事變區伊犁、塔城、阿山等地民選的專員，縣長首先出現。各縣亦在民選。這是塞上民主的第一砲，值得慶幸！新疆各民族都是民國構成份子，所謂各民族，不在憲法上的幾個黑字，而在政治下尤其是地方自治上的具體表現。張氏所謂實行地方自治即是民族自治，這句話說得非常的對。我們以為蒙古自治問題，不得一個要領，實在不了解張氏這句含義很深遠而非常合理的話。新疆問題也就是民族、民權、民生問題。張氏說：「要知多少年積累來的問題，一時難於平復。假使說目前自問題，也都是舊問題的餘波。」我們始終相信，新疆能够信守和解條款與施政綱領，各族同胞，共同建設民主康樂的新新疆，絕不會有什麼問題發生的。最重要的是中央應在經濟新方面協助新疆的發展，如內地的貿易與國外貿易的發展，省內水土保持的工程，交通的發展，地下資源的開發等。民生問題的解決，民族民權也就隨之解決。蘇聯、美國亦是許多民族構成的國家，而國內民族不成問題，關鍵即在經濟民主與政治民主。否則因經濟——民生問題不解決，就容易引起民族、民權問題，而難於收拾了。至政治與教育兩方面，自亦不可忽視。

四 戰後全國建設實驗省——四川

政治是否能成科學？至今是一個疑問。過去以地方自治為「實驗」亦未得有良好的結論。然而，事實上，仍然趨重於此，在戰後，江蘇劃淮陰、宿遷、鹽城、東台等四縣為蘇北綏靖區實驗縣，同時，更擴而充之，由縣而省了。而四川，即是戰後唯一的實驗省。

重慶於廿九年九月，國府明令定為陪都，勝利後幾個月——三十四年十一月，蔣主席即曾手令指定四川為「全國建設實驗區」，三十五年五月五日，國府凱旋南京的還都令裏，更明白宣佈。川省面積凡三十四萬方公畝

，人口約五千餘萬，轄一百餘縣市，地域險要，物產豐饒，自昔有天府之稱，近為抗戰制勝民族復興之聖地，以之為實驗區，足以樹建國之宏規，為各省之示範。四川不但在八年抗戰中，以其廣大之民衆，豐沃之地力，奠定了今日勝利的宏基；在國民革命方面，它也有其極光榮的歷史，辛亥革命，實際上可說是由四川開始，因為武昌革命起義，是由於四川發生了路潮而產生的；而黃花崗之役，殉難的烈士，除了廣東省籍而外，就要算四川人和福建人爲最多。抗戰期中，自李總司令家鈺、王軍長銘章、許師長國璋以下各級官長和士兵，爲守土衛國而犧牲的，更是不勝枚舉。另一方面，還有一個偉大的進步，那即是能够變「天下未亂蜀先亂」而爲「天下未定蜀先定」的局勢，由國家禍亂的根源，轉爲國家安定的主力。此偉大的進步，自非一朝一夕之功。在抗戰期中，始由四川的軍政當局，劉故主席湘等，以及各高級將領和社會賢達，竭誠愛護蔣主席，開誠商討改革政治，整頓軍隊，轉移風氣，開發交通（不及兩年時間，蜀道多難的地形，而且毫無機械工具可資利用之下，完成川陝、川黔、川湘、川滇四條的幹線），統一幣制，以及防區內之取消田賦，整頓稅收，在兩年之內網羅目舉；繼之者爲張主席岳軍先生，以最高當局的幕僚長出主川政的，此有爲之人，當有爲之時，處有爲之地；在人、時、地、各種條件配合之下，給四川加上了「實驗」。

建設是需要用錢的，在八年抗戰之後，四川人民顯已疲憊不堪，需要休養生息，其他各省也是如此，故對於各項建設經費，人民確已無力負擔，這點，當局煞費一番苦心，幾經籌慮之餘，決定：（一）由中央支付二千三百八十億二千七百零三萬元，如司法行政的充實與改進，完全由中央主持，大學的籌備開辦安全由中央計劃，又如田糧之工作，地籍整理，整編保安部隊，舉辦戶口普查，改進農業墾殖等，均由中央主管部會督率辦理；（二）由中央補助四百零四億一千四百萬元，如公路之修築與建等，其經費除一部份由省款開支外，均依現行法令，請中央予以補助；（三）由國家銀行貸款八百八十一億四千五百萬元。如扶植自耕農，舉辦水利灌溉工程等經費，除少數整頓由省款開支外，其餘全部由國家銀行貸款；（四）由省款開支九百二十九億二千六百八十六萬元，

在工作性質上，純係省府各單位執掌以內的事務，其經費完全由省款開支；（五）由縣款開支五百四十萬七千八百九十五萬元，工作性質屬於縣市局地方政府職掌以內的事務，其經費開支完全列入縣地方預算以內；（六）由人民募款二千一百八十一萬一千五百萬元，凡屬企業性質之事業，由人民籌措股款經營，以上六項共七千三百一十七萬一千六百八十四萬元，為實驗省實施五年計劃的經費來源。

在五年之內，是以經濟建設為中心。據川省當局的初步決定，係以發展交通，開發動力及振興水利，灌溉工作為經濟建設的基幹。他們認為這三項重要工作獲得解決後，則一切工礦農林事業，皆得依次發展，而達到工業化的目的，人民生活亦必隨之而改善。工礦考察團致察全川於三十六年一月結束，建議省府，按物產及經濟發展情形與交通，動力之分配，分川省為三個建設中心區，川東之重慶市，川西南之宜賓，可為重工業區，川西北之成都為輕工業區。茲就其經濟建設等分述如次：

（甲）經濟建設

1、發展交通：交通建設以鐵道為主，公路水道為輔。並同時完成電訊網。鐵道決興建川黔鐵路成渝段，川黔鐵路渝筑段，川甘天成鐵路及川滇綽昆鐵路等四綫共長二，六八〇公里。公路隊整理改善舊有幹綫支綫共四，二八九公里，及新建六六五公里外，並修建縣區及鄉鎮間道路。水道決將縱橫川省境內之十四條大小河流的航道加以治理，以達到通航灌溉等電三利兼備為目的，各航道總長四，〇四三公里，電訊方面，決於五年內辦到全川有無綫電報一五二臺，並創設省屬無綫電廣播臺，在適當縣市設置小型廣播臺，各鄉普設收音機，其在縣與縣間，縣與鄉鎮間，及鄉鎮與鄉鎮間的有綫電訊網亦期於五年內完成。川省參議會第一屆第三次大會通過成渝鐵路修建案，其辦法：（一）公司名稱，定名為成渝鐵路公司，川省政府商同交通部，改組川黔鐵路公司，為成渝鐵路公司。（二）性質由官民合辦。由中央，四川省政府，四川省人民及重慶市人民所共有，其原有中國建設銀行公司之股款，應設法歸還收回路權。（三）為使成渝鐵路提早完成，速籌二百六十億元。其籌集方式，用股票行之，

以各縣、市、局爲一單位。權益之大小，視股金之多少確定之，其權益之享受，爲出款人民所共有。(四)股款籌集之標準，暫定爲田賦佔百分之六十，成渝兩地工商業佔百分之二十，沿鐵路線縣、市之工商業佔百分之十，全省營業稅佔百分之三十，由府商同重慶市政府訂定之。(五)由省府令各縣、市、局會同各縣、市、局參議會，商討推選股權代表辦法，每縣、市、局，推選代表一人。(六)省府定期召集各縣、市、局股權代表，並函重慶市股權代表出席，開股東大會，選舉董事，監事，成立成渝鐵路公司。(七)目前急需之款，由省府向中央先行借貸，將來籌募歸還。(八)川漢鐵路股款從速清理收回，作爲增籌成渝鐵路資金之一部，以便發展其支線。

2、開發動力：動力的開發，由中央興建揚子江三峽水電工程，大渡河黃丹水電工程，岷江灌縣水電工程等三個大型水電工程，共計發電三、三五〇，〇〇〇瓩，由政府指導協助人民經營南充衛、閬中、七里壩、綿陽、審子，內江三元井、合江高洞、銅梁小安溪，高坑沱江，轉龍壩等七項中型水電工程，共計發電一五，七〇〇瓩，此外，並由人民經營小型水電工程十四處，計可發電八、九五〇瓩。有了電動力以後，再創設一省屬大機械電機廠，製造動力，工業母機，農業機械交通機械及各種電機器材工具。同時發展冶金工業，設置煉焦，冶鐵及煉鋼工廠；發展建築材料工業，於適當地點設立鋸木廠，伐木廠，木材複製廠，膠合木廠，超級木材廠及水泥廠等。至都江水電工程完成後，可發電三十萬瓩，共需資金一萬餘億元。所需配合各項事業，有關各機關亦已擬定，川省擬發動民間經濟力量，分別舉辦。計：(一)製鹽廠兩個，年產鹽四十萬噸，共需資金四千億元；(二)製糖廠兩個，共需資金三百億元；(三)毛紡織廠需資金一百億元；(四)棉紡織廠需資金二千億元；(五)造紙廠一百億元；(六)絲紡織廠二百億元；(七)電解食鹽廠一百億元；(八)藤紡織廠一百億元；(九)無軌電車三十億元；(十)水泥廠一百億元；(十一)硫酸鋁廠五百億元；(十二)機械廠八千億元；(十三)電治廠四百億元；(十四)其他工礦企業二千億元。川省參大會中，通過都江電廠集資辦法，決定設立四川電力企業公司，集資一百五十億元，籌款辦法：(一)普通田賦項下攤負百分之三十；(二)全省稅收項下攤負百分之二十；

所強迫（三）受全市縣工商業負擔百分之二十。

8、振興水利灌溉：擬辦的水利灌溉工程共分兩類：第一類大型灌溉之大自流渠工程，高地灌溉工程，及整理舊堰工程共六十一處，可灌田六、六二〇，一〇五市畝。第二類小型灌溉工程，分堵水壩蓄水工程二種，與建堵水壩七千二百座，可灌田二百一十二萬五千畝，全川各縣每保每年鑿塘四口，每口可灌田二十五畝。以四萬保計，五年共可完成塘八十萬口，灌田二千萬畝，由各保自辦，政府督導辦理。水利局為興辦水利工程，特將全川劃分為五區，分別派遣工程人員，駐區測量。第一分區測量成都、華陽、仁壽、新繁四縣，第二區測量峨嵋、蘆石搶、東銅山河流域灌溉工程，第三區測量安店河渠，惠澤鎮，奎壩，凱江等處灌溉工程，第四區辦理蘆縣、璧昌、大足四縣之瀨溪區測量工程，第五區辦理開江，綜江流域，開縣萬縣小巫溪、大甯河各灌溉區之測量。前在一九四四年為中國首次計劃在宜昌建築龐大之長江水閘及水電廠之巴夏爾氏於三十六年二月一日敦促美國供給計劃中所需之一切必要電氣設備，以強化中國。並稱：宜昌水閘可生六百萬瓩之電力，如下游有若干小水閘，則可生一千五百萬瓩之電。渠希望此項計劃或相類之計劃日後可以實現。美國鑿務局的設計工程師薩凡奇博士計劃，是要把現時長江上游的水位提高一百六十公尺，就是要在宜昌附近的長江當中築起一座「欄河壩」，由本壩上游的長江一直到四川的瀘縣為止，形成一個長達二百五十里的蓄水池（亦稱水庫）在壩以下，利用水流的力量可以發生到一千萬瓩的電力。此外，對於航運、防洪、灌溉，均有極大而富有決定性的作用。資源委員會全國水力發電工程總處揚子江三峽測處處主任張昌齡氏說：「如果僅僅是說築成這個壩也許十年便够了。但如果硬把電力的設備及其他的附帶工程都完成的話，那便非得二十到二十五年不可。如果我們想要建設一個現代化的工業國家，這時間並不算長，但怕我們沒有越王勾踐的決心罷了。」據國防部測量局負責人稱：「峽水閘之測量工作分五項完成：（一）空中攝影；（二）三角測量；（三）控制測量；（四）糾正測量；（五）製圖。關於空中攝影工作，縣鹽、萬縣、涪陵一帶，已告完竣。三角測量正進行中，如無特殊情事發生，三十六年六月以前，決可如

期完成。

在經濟方面，四川的工礦業，在抗戰期中爬上過最高峯，本來是最有希望的。但因抗戰勝利後，遷來的廠復員回去，原在四川建立的工廠，也因政治重心東遷，隨之文化低落，經濟凋敝，致在戰時茹苦培成的民族工業，也幾乎全部坍台。據四川工廠考察團考察所得，分述如下：

(一) 工業狀況

1. 機械工廠：渝市佔百分之八十，蓉市佔百分之二十，重慶工廠遷走者九十八家，停工者一五八家，半停工狀態下掙扎者一八二家，如規模較大之順昌機器業，現亦僅留十數工人，製造鑪鍋及飯鍋。
2. 化學工業：以重慶天元及五通橋之永利兩家機製酸鹼，出品合標準度數，永利進行之鑽探深井，工作已達一千二百公尺，雖預計尚有一半工程。
3. 造紙工業：重慶建國紙廠規模較大，有日產八噸及一噸機各一部，但現僅開一噸機一部。其次為宜賓中元紙廠日產五噸，現正進行改製白報紙，再次為重慶中國紙廠日產四噸，梁山之嘉樂紙廠日產二噸，其他手工業製紙，產量現亦大減。
4. 酒精工業，現僅資委會三家及民營一家開工，已停二十餘廠。
5. 皮革工業：成渝兩地現僅殘存手工製革作坊二百家左右。
6. 肥皂工業，尚能勉強維持。
7. 火柴工業：渝市計有十三家，其他各地約二十餘家，約年產一萬五千大箱。電解工業，僅渝蓉各一家，尚能維持。
8. 豬鬃工業，成渝宜賓各有一廠，因受外匯太低影響，頗難維持。
9. 麵粉工業：渝每月已由十五萬袋，減為六萬袋，蓉七廠由九萬袋減為三萬袋，其他自貢有二廠，梁山、宜賓、瀘縣各有一廠。
10. 水泥工業，僅有重慶四川及梁山嘉華兩廠，因稅重頗難維持。
11. 製糖工業，現亦產量大減。
12. 紡織工業，四川共有十六萬錠子，與四川五千萬人口最需要六十萬錠相差尚遠。毛紡織有川康中國兩家，現均使用澳洲毛。麻產夏布，內江隆昌，榮昌一帶年產八十萬疋。川絲最高年產四百萬担，現僅產一萬餘担。
13. 鹽業，自貢與隆昌鹽均有前途，自貢三大公司現正準備真空製鹽，川鹽去年（三十五年）產量約七百萬担。

(二) 煤鐵產量 全川各區包括重慶，綦江，威遠，犍為，每年煤之產量約三百五十萬噸，但許多極小規模

之小廠尚未計算在內，其中綦江、嘉陵江、威遠等處之煤，所含灰渣質僅百分之點幾，極適宜於煉鋼鐵，在抗戰中供不應求，現因大多工廠，故民用煤已感不敷，而各廠亦能維持。鐵礦方面，灰口鐵已停工，白口鐵尚在繼續生產，在戰前白口鐵月可產二萬噸，戰時增至四萬噸，現則不及一萬噸。其他鐵礦方面，都未大規模設廠開採，雖偶存極小規模廠工作，但無精確統計數字。

(三) 動力方面 目前全川共有電力約二萬六千餘瓩，渝市佔一，○○○瓩，蓉市三，五○○瓩，宜賓二，○○○瓩，瀘縣二，○○○瓩，長壽二，○○○瓩其他較小之城市或工業地區工廠，自己所發之電，尙未計算在內；但據估計，至多亦不過五千瓩，水力發電方面，長壽、龍溪河資源委會之水力發電廠，至今尙未完工發電。都江堰水電廠，現亦正在建設，政府所撥之二千瓩電機一部，即將運抵成都，都江電廠第一期預計發電一萬五千瓩，現有把握者今年內可發電二千瓩，據省府計劃，預定在五年內增加電力十二萬瓩。動力為發展工業之重要因素，蓉渝市工廠，過去（現在亦如此）因受停電或電力不足影響，損失極大，如紡紗廠一個女工每日紡出之紗，不及零點七磅，如與美國女工每日能紡出一點二磅相較，相差太遠，此實為一例證。

(乙) 政治建設

1、地方自治：政治建設着重於地方自治的推行，推行的方法，着重於：(一) 由畫分縣鄉職權及財政，以完成地方自治實施方案的條件；(二) 由建立自治吏員制度，實施自治人員民選，以健全縣各級組織及人事，依照省府的計畫，是將全川各縣分組推動工作，從第四年度起，選擇推行自治成績最佳的縣市，實行召開縣民大會，行使直接選舉及罷免縣長議員之權，直接創制及復決法律之權。關於戶政擬分組分期督導各縣，完成戶籍登記，普發國民身份證，並擬第五年度內舉辦全省戶口普查。

2、財政：先求恢復救財政，改進賦制，實行回徵法幣，同時由整理自治稅捐，清理公有產款，畫分縣鄉財政及確立預算制度等方法以充實自治財政；由分立財務收支稽存機杼，及建立財務人員人事制度等方法，以健全

財政機構，並由充實省銀行，健全縣市銀行等以發展地方金融，扶助縣市建設。

3、地政：着重兩大要點：一為調整土地分配，使土地不致兼併壟斷，以消弭社會問題於無形，二為促進土地利用，使耕者有其田，地盡其利，躋民生於富強康樂之境。省府並擬於五年內選擇一區切實辦理調整租佃制度工作，完成八十五縣市的扶植自耕農工作。

4、衛生行政：期於五年內向三大目標進行，第一、要樹立公醫制度，使人民對財力藉稅收方式得以集中運用，以富濟貧，俾科學醫學得以深入民間，使完成初步衛生組織，平時足供一千萬民衆之需要，戰時足供十萬近代化國防軍之需用；第二、要普遍防疫，使主要傳染病如霍亂天花等不致流行；第三、對於省內工廠工人及學校青年普遍施行健康檢查，進而矯正身體缺點，以保持其健康。

此外，為求地方治安秩序的安定，省府將成立警保處，統一指揮全省警察與保安隊，到第五年度時，四川的警察機構，自省而縣而區而鎮而鄉皆已設置完善，警察設備訓練亦同時完成，保安隊亦充實其設備，健全其組織，逐年注意調整警保統一運用，使各項建設計劃能够順利進行。同時，亦復注重禁政方面，又擬訂具體辦法，着重基層工作，通令各縣市局應於三五年內完成戶籍人口調查工作，普遍製發身分證，健全基層組織，制定戶民輪流值日辦法，以甲為工作單位。甲內所有戶民，除老弱孤寡廢疾者外，凡五十歲以下十五歲以上之男子，均須輪流担任值日巡查工作，由各甲甲長按照規定辦法，就甲內戶數排定巡查次序，妥為分配填造戶民輪流值日巡查表，以作考查推動之根據，次週川回周而復始，並由當地鄉村警察或憲兵辦理探查工作。凡查護無身份證及來歷不明或有販運毒吸藏烟毒情事者，若係來客除容納之戶民應受處分外，當值之戶民亦應負失察之責任。若其為本地居民，除值日戶長應受處分外，其連坐之戶民亦應受同等之處分。並為配合實驗省的需要，川省擬於五年內建立一種文官制度，省當局的期望，是要做到下列五點：第一、調整省級行政機構，裁併重複機關，以期事權統一，責任分明，官有專責，職有專司。第一、一般公務人員之進退轉職，悉依法令辦理，俾非務官之職有所保障。

，進而嚴其考核，開行獎懲，以期陳力就列，賢否分明。第三、安定生活，公教人員待遇，不分期限，隨時按照物價指數調整，並舉辦福利事業，確實執行休假制、年金制、退休金及進修考察金制等辦法。第四、依法舉行考試，以登庸人才，而杜絕任用私人的惡習。第五、實行定期異動，以資熟練。

(丙) 文化建設

1. 增設學校促進教育：文化建設亦係實驗省的主要工作，當局把它看做與經濟建設同等重要，省府原擬分全川爲十區，增設專科學校九所，大學三所，師範學校醫學院各一所，現核計經費，由省款開支者僅能設置專科學校二所，其餘擬請由教育部設立。關於國內研究生獎學金增撥爲二億元，同時另列經費，每年考選歐洲留學生五十名，各專科以上學校學生助學貸金亦增列爲五千萬元。中等教育除增設中學校班外，並期於五年之後，每縣至少有一師範學校一所，每一行政督察區，皆有各類職業學校的設置。國民教育以川省設校數目已達規定標準，今後五年決實施強迫入學，不許有失學兒童。社會教育方面在五年內決切實推行衛生教育、國民體育、圖畫教育、藝術教育、生計教育、科學教育、雪化教育等，使整個社會皆受教育的薰陶。

(丁) 社會教育

社會建設工作，在五年之內，除組訓人民團體，舉辦社會救濟優待社屬，推行新生活運動及舉辦合作事業等爲其必辦之事業外，關於社會福利事業方面，擬於各行政區分別設立示範農工婦女福利社及兒童輔導院，各縣市普遍成立各類福利社及育幼院托兒所等，均逐漸推廣及於各鄉鎮。

五 各省縣(市)民意機關面面觀

1、上海市臨參會與第一屆市參議員選舉的形形色色

臨參會原爲戰時民意機構，但以上海市民選參議會產生尙需時日，上海市政府遂於三十四年十月提具名單，

呈請中央籌設臨參會。經中央一再考慮，三十五年三月初纔確定成立，並決定於二十八日召開首屆大會。在開會後，議長徐寄頓，副議長奚玉書，聯名柬邀全體臨時參議員假新生活俱樂部舉行茶話會。當時與會人士曾提供意見：（一）臨參會雖然民選，亦不欲作市府幕僚機構；（二）廣徵民意，轉達民隱；（三）駐滬中央院部會代表，應列席臨參會；（四）不論任期短暫，決負起民意代表責任，監督政府。該臨參會依照國府頒定市臨時參議會職權為：（一）對市政府提出市政與革建議案；（二）臨參會通過議案，市府如認為不能執行時，至遲應於臨參會次期集會時提交覆議，如仍為臨參會贊同原案，市府應予執行；（三）有聽取市府施政報告之權；（四）開會時有向市府提出詢問權。

參議會設立審查委員會，第一審查委員會審查關於民政自治保安等事項之議案，第二審查委員會審查財政經濟建設等事項之議案，第三審查委員會審查關於教育文化等事項之議案。為聽取民間意見，在中正中路福民郵四十八號臨參會辦事處設立民眾意見箱，收舉民間意見。大會於三月二十八日舉行開幕式，三十日第一次大會，錢市長大鈞作市政報告，一為民政之實施情形，一為市政一般情形。民政方面，說明市政府於三十四年十一月成立民政處，歸併警察局原有主管保甲戶政兩科，另增一科，共為三科。目前所辦事項：將全市劃分三十二區，已成立區公所三十一所。編組保甲於三十五年二月底編組完畢，與準備頒發國民身份證。一般行政概況包括治安、工潮、衛生、工務、公用、地政、教育諸點，對於工潮，重申四項原則：（一）國營事業，遵照中央規定，不得有怠工罷工行為；（二）罷工怠工，如未經合法程序，應予取締；（三）要求條件，如非今日生產狀況所能接受應予拒絕；（四）非法越軌的行動應予制裁。繼由議長詢問各參議員有無意見，循序倫站起來說：對於市長發表處理工潮的四原則應加以檢討：（一）現在所看到的工潮影響，為物價與工潮發生關係，相互刺激，文化事業如報紙，因為開支浩大，考慮停業；（二）工潮嚴重，使資方怕復工；（三）外人因工潮關係，不願投資於中國工業；（四）因工潮擴大發生，物價高漲，滄工廠都開工，以貨運滯，上海工業不能發展；（五）外匯穩定，外國

貨便宜很多，中國工業不能競爭，將遭危殆。所以我們應該竭力維護市長的處理工廠原則：「非爲工業所能接受的條件，應該不接受。」各參議員亦有所表示，結果徐永祚提議將報告移交審查委員會在會中再討論。該會共開十二次，每次均有熱烈討論，最後，通過提案十九件：（一）潘序倫提：迅速訂頒都市房屋租賃管理條例；（二）周斐成提：速令佔用校舍一切機關除隊遷讓；（三）周斐成提：撥給充分經費補助私校；（四）周斐成提：提高本市教育經費並保證其獨立；（五）潘序倫提：以本會名義電請中央將處理上海市區以內敵僞產業所得劃撥一部份作復興地方經費；（六）侯雋人提：擬請建議市府開濬四郊各河；（七）侯雋人提：擬請市府規劃建築浦江隧道案；（八）詹文滄提：請市府開通陰溝疏濬黃浦江蘇州河並採緊急措施消除馬路積水以利市民交通案；（九）虞玉書提：擬建議市府轉請行政院將本市敵產碼頭倉庫撥歸上海市府接受案；（十）奚玉書提：請求健全地方財政制度發展地方建設；（十一）王冰提：請遏止投機誘導投資安定社會經濟主張證券交易所復業案；（十二）王冰提：請中央迅將接收之敵僞工廠趕速開工並鼓勵民營工廠復業案；（十三）秦潤卿提：擬請參議會普告市民盡力維護各項公用事業案；（十四）詹文滄提：請市府會同警備總部迅速清查被佔房屋公平分配市民居住以解決目前最嚴重之房荒案；（十五）詹文滄提：請市府會同警備總部迅速清查被佔房屋公平分配市民居住以解決目前最嚴重之房荒案；（十六）潘公弼提：爲建議處理民有產業被敵僞強迫遷移案；（十七）朱素尊提：娼妓奉令取締及失業婦女應如何收容及處理案；（十八）潘公弼提：小學校教育應以國文爲主英文爲不重要之功課案；（十九）潘序倫提：擬請教育局利用市內市立小學現有校舍廣設各級普通及職業補習學校案。參議員舒新城提：擬請衛生局設立健康研究指導機構，並在學校工廠切實推行保健，完成建設案。提案稱：現在市衛生行政多偏於消極的治病，此後應當積極消極並重，請社教兩局協助，在學校工廠切實推行保健方法，注意營養、健身、却病、營養（生育節育嬰優生）發展市民健全身心減少兒童失教負擔，若使每一個市民每年平均少生一日

病，多做一日工，全市每年可增二百萬萬元國富，倘在營養上配置適宜，食物浪費尙不祇此數。建議在衛生行政費項下撥充預算，請敵偽產業處撥發研究所房屋，選集保甲人員，教師，工廠管理員，婦女慈善團體人員訓練。閉幕日通過議員提案三十六件，重要者有危才暎等提請政府公布本市生活費指數每半月一次案，建議市府籌辦辦理。又臨參向各方徵求民意，已收到意見書四十一件，經參議員文濬整理完竣。大多數指出金條頂屋之不合理，根本關鍵，應在解決房荒。提出評議米價，配給糧食，取締非法投機，保正常投資，減低宴席捐，日常飲食免捐。澈底消除罷工怠工風潮，清除里弄垃圾，疏濬陰溝，調整南市公共汽車路線站次及時間。添裝里弄路燈，（尤其南市方面）開放滬西已封閉之自來水龍頭，取消跳舞場，取締運環圖畫及折字攤，修正婚姻法，明定一夫一妻制，提高教師資格，改善教材。

臨參會對上海市政府施政方針與施政報告，及公用、工務、地政各局工作報告之決議草案，業經提交第十二次大會修正通過。施政方針之原則方面明確指出：所謂「理想之現代都市」者，必須爲「三民主義新中國」之都市。所謂「一面整理一面建設者必須把握「整理」之革命性，與「建設」之平衡性。所謂「除舊佈新，與民更始」者，必須少做形式，多求實際。少用官權，多採民意。俾可收復民心，以謀更始。其在閉幕前所發出的宣言，會闡逾八點，對於滬市建設，希望四百萬市民，人人引爲己責。以前租界之公共設備，允宜迅謀修整，恢復舊觀。消弭工潮，必規定勞工最低生活必需工資，同時必須切實維持勞工紀律。教育經費，目前至少應佔全市總預算百分之二十，注重掃除文盲。人民言論出版信仰結社等基本自由，應切實保障，但民主政治所賦人民之自由，必須不妨害公共利益，不違背國家法律。公私土地亟宜加以整理，尤應簡化登記手續，保障市民合法權益，敵偽強徵強購之房地產，應即查明發還，必須徵用者，亦應給價補償。地方自治爲民主之始基，一方面應喚起人民對政治之興趣，一方尤宜儘量使現成之自治機構充分發揮其功能，政府應尊重民選自治機構之地位。公用事業，亟宜按照都市計劃，迅予調整發展，目前水電煤氣各該事業所能供應量，已達最高限度，市民各當瞭解此嚴重情形

，嚴守節約之旨；又對滬市財政，謂應確定財政制度，一面設法開源，一面簡化稽徵手續，市府當局尤宜裁減冗員，減少行政費之支出，增加事業費之數額。又以公共衛生爲市民健康所繫，必須切實講求，使市民與政府全力合作，共享康樂。

隔了一個月——四月廿八日，是上海市選舉市參議員的選舉日。事先，由市政府民政處印就各種顏色之小標語「選舉權是人民基本權利，不要放棄選參議員的權利」等八條，共計四百萬份，以便散發各處。並與在滬航空當局商洽，利用飛機散播，另行通知全市電影，置成幻燈標語。錢市長大鈞，民政處張處長曉崧，及社會名流廣播演說，闡述選舉意義，選舉道德，及講述有關選舉事項。民政處爲喚起市區民衆之注意，並於是日上午六時，施放長聲汽笛，並通知郊區工廠，亦於是時施放長聲汽笛，以喚醒郊區人民參加選舉。滬市參議員選舉之區域選舉，係採普選制度，一般市民對於投票秩序，投票方法，皆未盡明瞭，易於錯誤。市政府民政處特訂定參加區域選舉選民注意事項：投票方法：（一）選民入口後，先至呈驗證件處繳閱證件，並於選舉人登記冊簽字，領取選票，至寫票處填寫選票，書寫選舉票時，採用無記名單記式。如有寫不依式者，夾寫他事者，字跡模糊不能辨認者，不用製發之投票紙者，均無效。投票入選舉票櫃，由投票處職員於證明文件上加蓋「已投過」小戳。投票秩序：選民應照規定時間到場，列隊等候，投票時應遵守秩序，不得吸煙及大聲喧嘩。酗酒或攜有武器之選民，不得入場。除關係投票方法得向事務人員詢問外，不得與他人接談。選民不會書寫選舉票時，應請代書人書寫，不得請他人代辦。選民在到達選舉場所前，應預爲準備應行攜帶之證明文件、國民身份證，或其他保甲長代出之證明文件。至自十三日市府公佈，一千一百九十五位候選名單起，競選活動便似風捲雲湧起來。雖當局爲誘導競選活動趨向公開化，如開放公園，代借廣播電台，給競選人與選民接觸機會，但許多競選人採用的方式，仍是集中請客一途，請客對象多是區長、保長、甲長，方式以設宴者爲多，茶點招待者其次，登門拜訪者也有。赴宴最多的，在繁華地帶的五六個區，十幾天來一直忙得赴宴。每區平均有三百個保，邀宴一次，最低也需三百萬之

諧，請客不見得就能獲得保甲長們全力的支持，也有疏忽了區保裏的幹事人員們，反而功虧一簣的。有些聰明的角逐者，便利用這個機會，專來拉攏幹事先生們。總之，市參議員競選運動日趨劇烈，競選方式亦花樣百出。如滬市耆老名流顧惠慶、葉恭綽、徐寄頓、王曉籟、杜月笙、楊虎、潘公展、吳紹澍、奚玉書、陳霆銳、徐士浩、陶百川、王延松、馮有真、嚴諤聲、曹俊等會聯名為文，推荐虹口區參議員競選人汪竹一；第一區（黃浦）候選人應書貴、第七區（常熟）歐偉國、第十一區（新成）徐國懋等於二十四日聯合發表「市政設施意見書」；約分「安居樂業。自由保障，助之於民用之於民，掃除文盲，全面建設」等五點。第二區（老閘）黃華、朱泰耀、陸濟潔等，二十四日晨在大舞台舉行區民代表保甲長暨保幹事聯席會議，發表競選演說。第四區（蓬萊）范錫品，在冠生園招待士紳保甲發表演說。第五區（泰山）參加競選之路式導發表競選之演說，大致為工廠生產之恢復，工人生活費之合理畫一，解決市民住屋問題，及掃除文盲等十項。第九區（長甯）顧竹淇假張家宅發表競選演說，略述注重農貸、信用合作、救濟江北難民等。該區傳統先亦在中聯電台廣播「我們為什麼要選舉參議員」，謝大堯在建成電台講「民生思想」。第十區榮鴻元發表「救濟失業、普及勞工教育、救濟貧病、貸金予清寒學生」等五項意見。陳高備在中聯電台講：「我們要求安居樂業」。十一區曹鈞石自二十五日起三晚在建國電台講：「我對於市政的意見」。莊平於二十五日晚六時在新華電台講救濟失業技工、普及教育等計畫。十二區（江甯）葉天民二十五、二十六兩日晚九時在大公、亞洲兩電台向區民作競選廣播。十四區區長鍾可託二十五日晨九時，假開北戲院講解選舉法令。三十區楊文廣二十五日晨九時假建民電台，下午三時半在浦東震修小學操場作競選演講。朱素尊女士二十六日晚九時四十分，在國民電台講「對市政之意見」。此次市參議員競選，活動方式最多者，為聯絡保甲人員，次即廣播宣傳。而報紙上推荐候選人之廣告與挨門逐戶散發宣傳品者，亦與日俱進。市府方面特別重視除弊工作，民政處長張曉松、副處長項昌樞於二十六日會親往各區公所巡視選舉籌備情形，對於發還申請國民身份證收證事，尤為注意。當晚並發動民政處職員分往各區直接向住民探詢，該項收據是否已如期領回，

直至午夜，始截止抽查。但抽查結果，有少數地區以時間匆促，尚未如數發出。民政處當即限令於二十七日必須全部發還原申請人，否則按舞弊論罪。全部選舉票一百八十萬張，於二十七日由市府分交各區公所待發。至對於選舉可能之發生弊端，亦已作有效對策，如選民必須憑申請國民身份證收據及當場簽名，始能發給選票；選舉進行中每個投票所均有十位以上監選員，而票櫃更有木蓋兩層，投票畢加鎖後，並貼有市府封條，開票時之監票人，更倍於監選者。唯一注意者，即申請國民身份證收據並無照片，唯恐有人冒名領票代選。

四月二十八日上海市第一屆參議員選舉，上午六時開始，市區到處懸旗，以示慶祝。汽笛一聲，全市三十區一百投票所盛況空前，除第九、第十九兩區秩序混亂，未能完成選舉外；其他各區，迄晚九時前均已投票結束，全市市民領取國民身份證，合乎選民資格者，合計二百萬人，實際參加投票者，約十分之六以上。上海市民首次受到運用民主權利之測驗，投票民衆極為踴躍，各投票所於清晨六時汽笛長鳴後即有人陸續投票，終日擁擠不堪，有守候四五小時始領獲選舉票者。惟根據投票所內種種現象及選民口述，自動前來投票及了解選舉意義者甚少，大都為保甲長推動催促之功，多數文盲乃趨之若鶩，或受競選人囑托，或為保甲長以領國民身份證誘致，甚至以不投票則扣發國民身份證相脅，是以若干選民遙遠趕到投票所，竟有不知來此何事者。至不知應選舉何人，而任人指使填寫者，更佔其中多數，若干投票所秩序極壞。長甯區第三投票所（在聖約翰大學）於上午十時許並發生暴徒代某搶票情事，被搶選票萬餘張，正擬轉投該區第一投票所（在長甯路中央研究院理工實驗館）時，市府據報，遂臨時下令該區全市中止投票。提籃橋區第一投票所上午亦有人乘混亂之際搶去選舉票五六百張。至各區投票因主持者不遵正當手續，辦事人員營私舞弊，或候選人作不法活動而發生之糾紛爭執，一日之間不下數十起。惟有若干投票所如黃浦區外灘公園、紗布交易所投票所提籃橋區之塘山小學，楊樹浦區之滬東公社等，秩序均相當良好。據報社記者在市區投票所觀察，所遇爭執糾紛事件，幾均與代費人有關，蓋代費人係各保推出，區長委派，而不識字選民多須彼等代為書寫，故除少數較有認識或事前有囑托指定選舉人名者外；多由代費人問

一聲：「選舉某某好嗎？」或即照此寫下。甚至不徵詢其本人意見，逕自書寫。代書人間亦各有勢力範圍之畫分，同一投票所內，有數代書人專寫「周某某」，另有代書人則專寫「徐某某」，故此項選舉中候選人成敗之關鍵，第一關在區公所保甲長身上，第二關在此輩代書人身上。黃浦區第一投票所（外灘公園）中，上午七時許，有一選民發現某代書人不問選民意見，逕自填寫某某，彼一時情急，遂將該選票抓入己手，當眾宣布，因而引起口角。長甯區第二投票所選民鄭某發現代書人不按選民囑託，另寫他人，因而提起質問，發生爭執。北四川路區第二投票所（在復興中學內）之九位代書人，凡有不識字選民請求代寫選票時，一律填陳某某。邑廟區小東門投票所代書專寫姜某某，周某某。提籃橋區專寫徐某某。喇格納小學則專寫路某某。該區十一保保長徐則靈為糾正代書人故意誤寫王正廷為王主廷，竟遭毆打。盧家灣區第三投票所（在青年中學內）四位代書人連續違背選民囑託，被監選員查出，臨時全部調換。投票所中職員代候選人活動者更有人在，長甯區第二投票所監視票櫃人員。竟越權審閱選票，因而與選民鄭某大起衝突。至於大肆口頭宣傳，失其公正立場者，亦不乏其人。在中法學校內，選民拿到選舉票時，即有人遞給一印有「季某某」姓名之小紙條，代書人乃悉代寫季某某之名。倘有類似黃牛黨之流，專在場內引導選民，代其出主意，寫選票，或拉至同黨「代書人」前，醜態百出，操縱過份時，往往與其他候選人之運動家發生糾纏。除代書人的毛病外，若干投票對投票手續上參差不一，如小東門等處一人只准投一票，但多數投票所則一人可自由投五六張，甚至數十張。國民身份證背面「已投選舉票」之戳，本應在投票入箱時驗蓋，但有許多投票所在發選舉票時即蓋上，致投票時不必以身份證交驗。各候選人的宣傳戰，亦相當熱烈，投票地點附近的街頭，遍貼候選人的宣傳標語、傳單，投票所門面，更掛滿了競選的宣傳品，大軸的廣告、標語，還有本人大照片和畫像，還有人在叫喊宣傳。也有候選人將傳單在場內散發的。倘有幾位有力的競選人，則用大卡車裝着他的一選民們，掛着「選舉某某某」的長條標語，揚長過市。是日選舉因舞弊發生之事故極多，如榆林區有競選人派其黨徒數十人，騎自由車四十餘輛，分至各投票所活動，並在平涼路福祿街永華里投票

所強迫選民寫票，該區區公所特總幹事，民政段長方達衡等上前干涉，竟被毆打受傷，事後經民政處副處長項昌權及警局員趕到，除將肇事份子帶至警局外，並勒令停止選舉，改明舉行。泰山區有翟金華爲岑志良預寫選舉票數十張，混入投票所，投入票櫃，發覺被捕。同區法藏寺投票所，有王大三不識字，託區公所職員徐鼎甫代寫，而徐竟自作主張寫岑志良，被四〇五四號警士發覺送捕等等不一而足。

2、杭參議員競選激烈

杭州市第一屆民選參議員於三十五年五月十二日舉行大選，區域選舉分八區舉行，職業團體由市商會、總工會、農會、教育會、自由職業團體個別舉行。投票自上午八時開始，迄晚五時爲止，至十三日晨一時許大部揭曉，計選出區域參議員三十名，職業團體參議員十三名，連候補參議員總計爲八十四名。（按總工會當選參議員中一爲蝶來飯店茶房，一爲人力車夫，又一爲皮匠師父，選舉時停工參加）選舉秩序一般尙屬良好，唯市民對各候選人鮮有認識，甚至有認爲來選保民者。據新聞界所組織的選舉參觀團（由參政員吳望假率領，專車赴各投票所巡視）觀察所得：一、整個選舉中以教育會情形最好，投票所佈置井然有序，所有會員均係知識份子，乃被譽爲模範選舉；二、當局事先籌備不够，公民證迄未普及市民。四十萬市民中究有幾分之幾享有選舉權不得而知。且發給公民證手續多欠合法，在若干投票所遂發生冒領公民證，強姦民意，專投自己票現象，如外西湖一投票所，有一鐵路職員獨領二十四張公民證，反覆換得三十五張選舉票，全部填寫區長姓名。經民衆發覺，羣衆大嘩，幾至毆打該區長。經警察調查後糾紛始息。三、各區中有半數以上之現任區長參加競選，因而發現有剋扣公民證，不通過保甲長，逕由區公所發給選舉票與私人情事。其技術尤妙者，即將區長名字寫在候選人名單之第一名，每逢無知婦孺投票時，代書人即指點示之謂：「這一個好不好？」答曰：「好，好，第一名好了！」於是「選舉第一名」之作風遂流傳於各投票所中。四、代書人多爲區公所事務員，或上級委派，渠等爲選舉中之決定力量，民衆要求其代寫時，渠即不經選民同意，逕寫某人姓名，選民則視投票爲一種負擔，無論選張三也好，李四也好，

投好選票一身輕，選舉誰不管。五、某律師參加競選，在選區遍貼「介紹選舉某某大律師」標語，該區代書人筆下多為該律師大名。總之，此次選舉，不免有人包辦操縱，選民即明知為人所愚，亦敢怒而不敢言。而全市大多數知識階級，或無從取得選舉權，或根本對選舉冷淡，遂不免使此次選舉流於為某少數人包辦。

3、台灣省參會初上民主第一課

台灣省第一屆參議會自五月一日開幕，在富有民主考驗之十四日中，各參議員之詢問，熱烈情緒達於沸點。每當政府官員施政報告甫畢之際，起立要求發言之參議員必過半數，常使議長窮於應付。後乃改為拈鬮輪流發言制，以定發言次序。台省淪陷五十一年，人民向受日人之壓迫，從無質詢政府官吏之自由，而今一旦解放，且迅速成立民意機關，發表意見，久經鎖閉之嘴巴，突能暢所欲言，痛快可以想像。因此一般獲得發言權之參議員，往往口若懸河，滔滔不絕。追訴過去痛苦，陳述未來希望，長篇議論，有似發表演說。台胞初習民主政治，初過議會生活，感情橫溢，不按成規，參議員之詢問有時不免簡單，有時則單刀直入，切中肯綮。偶有參議員發問精采者，旁聽席上歡聲雷動，掌聲不絕，縱議長禁止，亦不置顧。若干參議員之詢問，報章標題有「某議員得意之追擊戰」，「議場變成法庭，林日高審問葉檢驗局長」等字樣。而頂尖銳頂高潮的詢問，實無過於林日高參議員向農林處葉檢驗局長的詢問。依據報載，詞答極緊張：「林：檢驗局全體人員有多少？日人有多少？快快回答。葉：一百十四人，日人廿三人。林：採用技術人員是以技術為標準嗎？葉：是。林：有個范錦堂嗎？葉：有，辭職了。林：什麼關係把他開除？葉：不是開除，是自己辭退的。林：裏面有個謝吟秋嗎？葉：（先答無，後答有）。林：他是什麼人，有什麼資格？葉：浙江大學畢業的。林：什麼官職？葉：技正。林：是不是局長的姨太太？葉：是。……林：建設新台灣自己的姨太太可以做科長嗎？葉：（不答）林：剛才所問的，局長有生氣嗎？葉：沒有。（這一詢問的結果，是農林處長答應調查法辦，謝吟秋登報聲明葉局長正式結婚，已有子女二人，並非「姨太太」）各處政府官員之答覆，極謙虛誠懇，坦白率直。惟若干答覆，仍嫌原則性太重，尙欠切實具體。

總長黃朝琴常於詢問時間，請求參議員節約時間，竟被認為壓迫議員，偏袒政府，大受打擊，乃不得已於十日大會中宣布辭職，並發表演說，略謂日本投降後，台灣光復，渠返台，原思爲桑梓服務，不意因在美所受之民主教育與台灣之民主不同，竟受同胞攻擊，只得辭職，閉門思過。當其演說時，旁聽席上有下泣者，全體議員亦深受感動，經林獻堂參議員之建議，一致起立挽留，旋復派代表誠懇挽留數次，黃議長遂於十二日打消辭意，繼續主持會務。而開會以來，旁聽者踴躍異常，不單是台北的市民，有些從台南、台中、新竹、員林等各地趕來，因毫無議場經驗，秩序頗難維持，旁聽羣衆會一度乘中午休息期間，在會場裏召開所謂「鞭撻參議會大會」，對於「發言曖昧」的參議員大肆攻擊。其時有若干「爆彈議員」且參與這個大會。十五日第一次省議會圓滿閉幕。

4、豫參議員一席話逼省委全體辭職

河南省參議會自三十五年四月廿五日上午舉行成立大會，當日午後選舉正副議長結果，由原任臨時參議會的議長劉積學，副議長張鴻烈蟬聯。當時除掉林縣沒有選出，魯山、濬縣、濟源等縣還有問題外，不管靠自己德望出來的，靠黨團運用當選的，靠政治支持露面的，既到省會所在地充代議士，便都要露一手。民、財、建、教四廳，保安司令部、社會處、合管處、田糧處……的工作報告，便成了他們的對象，雖說各機關主管或代表主管或代表主管報告的人，小心翼翼，而冠冕文章，不能令代表人民的滿意，常常提出營私舞弊，尸位素餐，包庇僚屬，縱容部下事實，弄得報告人臉紅頸子粗，謹敬聆訓。祭陽楚經緯提議取消通緝有案的李漢珍國大代表資格，電呈中央辦理。五月十六日選舉社會委員會的結果，以廿年前開封豫報社長呂蘊儒得了五十三票，在當選的九人中票數爲最多，最好說話，最敢說話，最不怕開罪人的老參議員王友梅，居然出乎許多機關主管人的意外而當選，而且票數是四十五張。又第一屆第二次大會於十月廿六日在開封舉行，開幕典禮中省府主席劉茂恩親臨報告半年來中心工作後，參議會代表王友梅致答詞，對劉氏施政及用人，作猛烈之抨擊。他提出應行檢討者六事，應行建議者二事。關於應行檢討者，（一）關於豫人治豫制度：豫人治豫制度，本會同人一致擁護。並不是封建思想作祟

，因卅二年春河南大災，雜餉餓死四百餘萬，而徵兵、徵糧，絲毫不肯放鬆。糧政局長盧郁文蒙嘉獎，省府主席李培基記大功，二氏均屬外籍，毫不關心豫人死活。……所以我們擁護豫人治豫制度之矢靡他。但同時盼望省府同人亦要擁護這個制度。上次省府局部改組，人選一事，主席似乎偏重了人才一方面，而忽略了制度一方面，往者不諫，來猶可追。(一)關於親君子遠小人者：用人應以豫籍為原則，……但河南人有君子，亦有小人，必須親君子，遠小人，方可以言為政。設若有人於此，時時希圖在接收敵偽物資上在國庫餉項中佔些便宜，如扣三百人的餉。每月有多大好處？此人更是不折不扣的小人。這些人，主席必須遠他些纔好。設更有人於此，憑借政治地位，盜用公款，勾結無賴，販運布疋毒品，此人不僅是小人，且是政治界的強盜，主席不惟應遠他，並應立時停職，處以極刑，以謝豫人。(二)關於罰是非，明賞罰者：是非不明，賞罰自然不公。此種事實，難以枚舉。姑舉一例，以概其餘：某縣團隊按卷有一千五百餘人，經縣參議會同地方團點名發餉，僅有四百餘人，其餘一千餘人概係空名。縣長迫於脅，將團隊負責人扣押。平心而論，縣長處置其屬正當。不意省方當局大不謂然，謂該縣長大加申斥，在當局諒係實責？而不是袒護。但是此風一播，各縣長誰敢多事？結果各縣相習吃空額，一場糊塗，不可收拾，卽生此是非不明，賞罰不公之弊。(四)關於確定省有財產者：河南農工銀行，其股本與中央無干。財部如欲收為省銀行，必須依照國民政府公布之省銀行條例，由國庫發付一倍而強的股本，方可照額遣派董事，監察來行任事。財政廳孟廳長獨斷獨行，將農工銀行改為省銀行，由國庫發付一倍而強的股本，方可照額國庫並未撥一文股本。是財部只享派遣董事，監察權利，不盡撥款股本義務，古今中外，無此道理。該行基金，並未收歸中央，自應速恢復三級制，而仍交還地方。(五)關於尊重民意機關者：本會有監督本省財政之權。省府如有增加人民負擔，必須先經本會通過，方可照案令縣遵辦。此係民主政治一定的蹊徑。此次省府向各縣籌借七十四億元一案，來文略云：「本案經提省府委員會議通過，記錄在案，除分令各縣遵照辦理外，相應函請查照」。按來文意思，僅僅教本會知道而已。本會並非省府屬機關，遇事可以查照，亦可以不查照。萬一本會不查

照時，省府却已令縣遵辦了。無論爲公文上平添不少麻煩，甚非所宜。此案如何輕鬆處說：不過手續上欠周到。如向嚴重處說：便是目無民意機關。希望以後不要再有同類事件發生。（六）關於清發各縣糧款者：省田糧處應發各縣糧款，扣留不發。各縣代表來處請領時，又百般留難，致令人言嘖嘖。本會與該處來往文牘，高可盈尺，該處來文，總是矢口不認有一文存放處內。但是方域失蹤之糧款，數在萬萬以上，係七月領出，息縣領出糧款，數亦在一百餘萬元以上，係最近領出。沁陽正在清算中。各縣如一一前來清算，其數必更可驚人。此等龐大數字，皆該處事先不承認有一文者。至各縣應得公糧貸金，爲數更鉅，各縣多未領到。此款存放何處生息？生息作何用途？無人知道。本會甚盼主席對該處責令出具甘結。如證明有款存儲，而不即時發放各縣者，一律以貪污論罪。每人只有一顆頭，以後該處便不敢貪圖不合理的便宜了。應行建議者：（一）關於實行中央政治革新案者：最近國民參政會建議政府，勵行革新政治一案，經國防委員會議議決，通令所屬各機關遵照辦理。在案。案中共分甲、乙、丙三項。其中如實行級層負責，稅務田糧等機關均應改由地方統一辦理，切實裁併一切駢枝機關，公務員兼任銀行董事、經理者，亦應禁止，廢除省與縣間之專員制度，貪污瀆職者不得再行錄用，縣長民選，上級機關用人行政，不得侵越下級權限，每一指示，須要顧及人民權利，不應專就政府着想等，在河南均屬切要之圖，省府必須努力以赴，不可畏難苟安，更不可因與己不便，而故意延宕。（二）關於本會審議之預算案者：現在民窮財盡，而省府開支龐大，駢枝機關層設不已。本會爲謀收支平衡，對於三十六年度之預算案，具有絕大決心，力求緊縮，不需要之機關或裁或併。尤其是保安團隊經費支量大太，豫人不堪負荷，其任務既屬國防性質，其經費應由國庫撥給，如國庫不撥給時，必須痛加緊縮。是項團隊未必能單獨作戰？與其厚徵於民以斂怨，不如減輕負擔，以收拾人心。倘本會意見與主席相左時，主席應舍己以從人。末稱：「本會同人歷承軍政當局寬大與愛護，故敢知無不言，言無不盡。其言雖苦，其心實甘」。這一個爆炸性的演說發表以後，豫省府劉主席及全體委員會深感主政以來，任勞任怨，反不能獲致參議會諒解。即於當晚電呈行政院宋院長，全體請求辭職。電文有「茂恩

受中央委托，負地方重任，自應不辭勞怨，共濟時艱。惟既不能獲參議會之諒解，今後推行政令，諸感困難。與其坐糜於將來，何若引退於今日，知足不辱，知止不殆。敢有以官戀棧之思，致貽戶位素餐之訕」云云。劉茂恩等向政院辭職後，二十八日省參會一屆二次大會首次會議中，參議員于起光、王普慶等緊急臨時動議，請以大會名義電政院慰留劉茂恩主席、劉基炎、趙培五參議員立時起立表示反對意見，激烈苦辭，由是肇端，一時場內秩序大亂，搥桌鼓掌之聲，此起彼落，前者均以代表王友梅之致答詞，未經渠等同意，故不能視為全體議員之意見，言實應由王友梅自負。後者以王友梅為全體推舉之代表，且致答之時，直至劉主席提出辭職電之前，迄無人表示異議，故可確認為參會之意見。且劉主席辭職電文內，以省參會為對象，如復以參議會之名義去電慰留，參會之令譽何存？反復激辯達三小時有奇，最後由議長劉積學提議，此案大會停止辯論，由本省十二個行政區母區推選出省議員一人，詳細商討處理本案辦法。問題遂在無結果中暫時擱置。嗣全體議員全部贊成挽留劉氏個人，由議長劉積學領銜，全體議員簽名之慰留代電，已由副議長張鴻烈及議員劉基炎、劉曾若兩人，攜往鞏縣劉主席原籍商陳。另運電 蔣主席及宋院長表示慰留者，有楚偉經，王普慶等十四人（惟為議員半數）之簽名。

5、瀋陽臨參會質詢紛紜

東北行轅以東北各地先後收復，為集思廣益，厲行自治，民意機構亟待成立，通飭各省縣市臨時參議會於三十五年底成立，截至十二月十九日止，遼甯省已成立瀋陽、遼陽、遼中、本溪、撫順、新民、海城、錦州、錦西、興城、綏中、義縣、北鎮、盤山、台安、黑山、彰武十八縣；瀋陽、撫順、鞍山、營口、錦縣五市。遼北省成立者，有雙遼、梨樹、昌圖、開原、西豐、西安、海龍八縣，四平一市；吉林省有德惠、永吉、樺甸、伊通、雙陽等五縣、長春、吉林二市。又熱河、安東兩省以收復伊始，各縣市準備工作咸有不及，然均在積極辦理中。以瀋陽市參議會成立為最早。茲將該會成立經過紀載於下，以見東北民主運動之一斑。

瀋陽第一屆臨時參議會於三十五年十月十五日開幕。瀋陽參議會雖是初上民主第一課，但參議員的提出許多

質詢，却也表演得有聲有色。第一天，高愛羣、鄭輔周、王常裕等放出質詢的第一炮，高愛羣說：「瀋陽市目前亂七八糟。第一是「法令亂」：朝令夕改，百姓無所適從。第二是「機關亂」：百姓弄不清到底那個機關是管着什麼事情。設立於九一八前的一家商號，要辦理復業的手續，可是跑了三四個機關，還弄不出頭緒來。第三是「學校亂」：教師因待遇微薄，不負責任，弄得不成體統。第四是「街頭亂」：交通無秩序，攤子滿街擺。第五是「車站亂」：強盜團公然在站上搶劫單身女客。第六是「交通亂」。吉普車輾傷行人無人管。第七是「市場亂」。小東門和舊春日町的市場無秩序，取締不徹底執行。在公有土地隨便蓋房子，掩埋死屍，東陵北陵的古木給住民任意砍伐，一元票的拒用等問題，高參議員也要求市長加以注意。鄭輔周參議員首先提請董事長注意的，為市政建設的負擔要平均，發展要平衡。中長路的利益，是全瀋陽市的人民所共用，可是護路的費用，為什麼僅僅由瀋海北陵等四區人民負擔？修補區路，為什麼不先修無法行走的小胡同？而先修大路。「這樣做事是為應付官差，還是真正做事」？他更指出政府並沒有注意到保甲長，自衛隊的訓練，及抑制物價暴漲。他對市長在書面及口頭的報告中，都沒有說及市政經費的收支及用途，表示不滿，要求市長提出數目字來。王常裕參議員質詢關於政府的法令信用問題。他說：立法行法之先應詳加考慮，頒布之後，要貫徹施行。市定房租價額最高一六〇元，但是房地產局的標租一間也要數千元，這豈不互相抵觸？禁烟法自七月以後檢舉辦法，可是也不見施行。巫卜星相，內政部早有命令取締，可是現在滿街卦館林立，這可如何說法？關於財政方面的質問案，張鴻學提出一個大問題：「市政沒有預算，就是沒有根本，迄今還沿用偽滿稅制，是否合理合法？」市長的答覆，是：「根據命令」。其他有：「瀋陽市人口一百三十萬，可是失業工人和他們的家族，共有二十四萬，這實在是一個嚴重的問題，社會局應該多加注意，設法辦理登記調查，重視工人的生活。對中央發給的六十萬救濟金，應該好好支配」。『瀋市的三輪車，自行車均有捐，為何汽車獨無？』(當局答的)：「最初瀋市汽車少，沒捐。」田蘊璞參議員為煤和糧食之統制與價格而力爭。他說：「當局如無法解決，參議會將代表人民，向上峯請願。否則瀋市百餘萬

市民，爲什麼要養活我們這些參議員？」十七日臨參會第二次大會，衛生局孫局長報告時，參議員田經瑛及霍乙年等數人，對於清潔費問題，會提出質詢。孫局長僅稱渠本八月中旬就職，對此事不甚清楚。請轉詢財政局可也。當時即由徐秘書長熙農起立，解釋清潔費五六月份僅徵到六十多萬元，千萬元之數，並無其事。嗣後參議員張鴻學等又向財政局徐局長詢問，而徐局長則答以「不甚清楚，請轉詢警察局。」清潔費問題，便成了一個「謎」。對於教育質詢集中在失學兒童收容問題，校舍修繕問題，外僑教育管理問題，學董保健問題，教科書問題，整頓學風問題。因爲時間不長，個人發言例有限制。陳局長碩珍頗能應付裕如。他爲失學的問題，當場談了一件事實：前數天他接到一個電話，問他是不是教育局長？開口就罵他：「我抗戰八年，現在我的兒子却給學校拒絕入學，你究竟做什麼教育局長？」陳局長說他聽了，當時就在電話答覆：「聽你的口氣可以猜想你本人或者你的朋友你的同事，一定是將校舍強佔的人。你最好或者勸你的朋友，同事將強佔的校舍退出，你的孩子就可以有入學的機會了。」鄭參議員對於失學兒童收容問題，曾提出質詢。陳局長答覆道：教育局計畫增設十校，是因爲經費條件所限制，當然不能儘量收容失學的五萬多兒童。但高參議員却責備陳局長對日僑兒童有學校可以上學，而自己的中國兒童有五萬人無法上學，請問陳局長作何感想？陳局長說他是有感想的，他的感想是「痛心」的。但是高參議員對「痛心」兩字並不滿足。他繼續提出市教育當局對外僑教育管理不嚴厲，或者可以說根本沒有管理。「現在日僑學校還在繼續宣傳軍國主義，陳局長能担保沒有嗎？」他主張派人專責監督，檢查教材，纔能達到管理的目的。工務的質詢，第一位是會參議員德宣，他說：太原街馬路西旁竟有人接灶煮飯，這不但有違建築章程，且太不雅觀，馬上命令警察勒限拆除，不是惠而不費嗎？田參議員繼質說：修馬路也罷，流通下水道爲什麼光顧九條大衙，不管小胡同。尤其是大北城門，一遇雨便成澤國。這是擦雪花膏，要面子。丁參議員說：應當取銷工程包辦式，有十萬失業工人在等飯吃，爲什麼不用他們修馬路，叫包工人剝削。張鴻學參議員說：大街修平，僻巷稀亂，這正如滿面脂粉一身瘡。繼之他對於當局的一再說：「太傷腦筋」，認爲市職員是人民公僕，

爲了服務給人民，應當鞠躬盡力，完成責任而後已。如果怕傷腦筋的話，滿可以休息一下。他禮貌又說方才聽到工務計劃報告上說，要把敵人的忠靈塔和神社，改作紀念事業。我們反對紀念事業，何處不可建，爲什麼要在我們傷心地方？過去十四年，殉國的烈士不勝數，當局有沒有築一個紀念物的計畫？他又說：舊城牆是失去時代的建築物，僞滿時代拆了一氣，現在市當局怎麼樣？想過否？曾參議員希哲說，請看：全市小學院牆也好，教堂也好，那一件不是頹倒殘破？室內少門窗，缺玻璃，看桌子亂，板凳翻，叫教員怎麼安心教下去？何況說他們又吃不飽。最後壓軸子的是高參議員愛羣，他說我不算諮詢可以說是供獻給當局幾點意見：（一）渾河洋灰橋被八路軍破壞後，一直未修。河南的一筐菜，過到河北來，擺渡要索一百元代價，這是誰吃虧？（二）大北邊門的橋，新開明的橋，全壞了。候到幾時修？（三）光復後，暴民任意蓋房，不領許可證不要緊，地皮是官的還是私人的，蓋房的人都不知道，糾紛怎算？我的結論，應辦的快辦。不能因爲沒有錢就不辦事。希望市當局作出一個預算來，經參議會考核後，由市民負擔。這叫取之於民，用之於民。經過了這長期的諮詢，工務局長是有問必答，綜合答覆的是這樣：（一）不法的建築和無理的蓋房，是一再取締；（二）市容今後決對平衡發展，不能光顧大街；（三）提起建築許可有受賄的話，查出來重辦；（四）我們不是訴苦，是說事情沒錢不好辦，希望諸位來幫我們辦一辦！（五）本市計畫，建設一忠烈祠，以慰殉難殉國忠魂於地下；（六）舊城牆是一定拆，學校也相繼補修；（七）渾河橋已連絡青府補修，但還未答覆，新開河橋將修補。衛生的質詢，第一位是申參議員明遠，他提出四項：（一）學校衛生工作，希望當局要依口頭報告者切實做去。務局長家齊即表明接受，努力去做。（二）「市立醫院由參議會促成」云云，有點推卸責任。（三）專爲診療妓女而設之婦人病院，名實混淆不清。他說妓女雖也是婦人，婦人未必全是妓女，應訂正。孫局長答接受的改。（四）防疫工作，忽略外區，並聽到市長報告，「本屆防疫死二百餘人，認爲滿意」等語，表示不滿，應該求進步，不應該抱滿足。世界任何文明國，疫死從無固定數。答：祇是比較說一說，並不是滿足。李參議員藻芳的質問，謂防疫是防於事先，治療次之。疫已臨

頭，始着手去防，失之過晚。答：客觀條件太多，事先不克準備。地政的質詢：宋啓銘質詢地政局王局長光復一年多，爲什麼在敵僞時代人民被徵用的土地，直到現在還不發還？他說：「蔣主席曾有手諭趕快發還，可是現在這樣拖下去，會把人心拖冷的。」他又指出原業主按照現款付款後，始能收回，實不合理。王局長的答覆，可謂坦白率直。他說：「爲什麼現在不發還？這個問題市府實在無法解決。因爲事情市府目前不能作主，發還原則雖已確定，可是實施細則一直沒有頒到市府，事情當然無法進行。」原業主按照現款付款後始能將被徵用土地收回，乃係根據中央法令，爲了證明這件事的正確性，王局長將中央命令的原文誦讀一遍。張鴻舉更提到土地被徵用後損失賠償問題，王局長表示這些細節的手續，應慎重釐定。同時立法的人對這些事情，似乎沒有什麼興趣，忽略了這些重要的細節。將來一定發生麻煩。他希望民意機關呼籲，他本人只能就法令解釋，而不能左右法令。因此朱小天提出所謂「未附逆者」的解釋問題，他認爲政府對未附逆者的調查不夠徹底。像張作相，在偽滿時曾赴「新京」謁見偽帝溥儀，是否算是「未附逆者」？現在地政局根據稅務監督署的底冊，遂爾被還，又將作何解釋？高愛羣以爲法令的矛盾現象百出，一時一地亦有不同之做法和看法。王局長既然有整理和規划地政的責任，就應該認識國家既定的政策，保障人民的財產權益。而王局長一再聲明，他只能就法令本身解釋和法令，不能左右法令，他自己也感到「機關亂」，辦理地政的機關就有好幾個，他自己也弄不清楚。對公用局的質詢案，集中在市政與中美公司簽訂合同，經營濟陽市汽車運輸公司這一件事情上。參議員們對市政這種措施，大加責難，申明遠要求將合同送參會審核。因爲此事關係民衆福利很大，若貿然組織成立，難免受中美公司的操縱和壟斷。鄭輔周說市府和公司訂合同是否和市府建設的原則相背馳？要求胡局長哲讓解釋。霍乙年以爲此事實不應由市區交通權，應歸市有。會希哲亦主張重大的事業應歸國營或市營，組織公司絕對不可。起初參議員們以爲中美公司是外國人的資本，後來經胡局長的解釋，說是純粹華僑資本，以服務而不以賺錢爲目的。組織公司合作，不是交給他人。資本五億法幣，市府佔十分四，中美公司佔十分六。組織董事會爲最高權力機關，董事九人，中美公司佔五

人，市府佔四成，議案須三分之二以上的人數通過。經營以十五年為期，市府的二億元不是現款，而是將破車及車庫作股本。鄭輔明質詢成立公司法律上的根據？張傑先關心利益的分配問題。申明遠以為十五年的期間太長，危險太大，高愛羣以營業範圍如何規定相質詢，曹德宣表示利用商人資本原則贊同，可是十五年後財產究竟歸誰所有？合同未有說明，實一漏洞。而且董事會的議案雖然三分之二始能通過，可是，市政府的董事給中美公司拉去了，又怎麼辦呢？這豈不是仍由中美公司壟斷嗎？胡局長得到參議員的羣相指責，表示合同確有漏洞，好在現在公司現未成立，章程還未起草，他希望參議員多發表意見，將來董事會成立，參議會派代表參加。並且行轅和省政府方面也有人參加董事會。申明遠聽了之後，簡直跳了起來氣憤憤地說：我一聽見這話就頭痛，這是官僚資本的表現，必須澈底打倒。而且我奇怪為什麼旁的事情省政府的批覆那樣慢，為什麼這件事情核准得這樣快？「話未說完，旁聽席上一陣拍拍的掌聲，打破了參議會長期的沉寂。」「這件事情必須由參議會審核，審核不通過，把他放下吧！」申參議員漲紅着臉說得有些激情。主席宣佈停止質詢，囑公用局將此案送交參議會審議。並且宣佈一旁聽者的意見：「中美公司的三億元法幣（流通券三千萬元）股本，由市民籌集，不要中美公司參加操縱。」給參議員做參考。接着，社會局長報告了一番施政方針及一些計畫後，大家質詢得很熱烈。平抑物價是社會局一個重要施政，平抑的結果，社會上所表現是什麼現象，這些民衆代表，當然要把這個問題看得比較嚴重。最終有位參議員勸議：「請市長來答覆」。質詢的題目大致如下：（一）看看平抑結果，越平越漲。使我們懷疑是否有利用平抑來操縱的事情？否則是否平抑的辦法不當？（二）民食、煤炭兩調節委員會祇許他們買，不許別人運，近於壟斷。（三）吃的穿的，經物調統制的結果，成了看到買不到的現象，所以應不限制來源，分配方法不良，有票購不到煤，應加改正。（四）煤炭供應委員會定妥煙台煤二千噸，撫順四萬噸，已運到四千噸，如何分配？未運來者，又如何？（五）東北一向吃食豐富，光復的結果，眼看就要挨餓挨凍，當前這兩項都不獲解決，會講還有什麼必更？（六）調節物調沒有保障。（七）物價高漲，影響民生及治安頗大。這些問題由孫、鄭、王。

田、霍、張（保先）六位參議員次第提出的，而當局的答覆是：吃燒的調整，是物調方面的統籌。市府對這事，沒有力量。對於物價，未敢談到。米、煤能否按所需分配，不敢答覆。聽到這樣答覆的參議員們，自然不能滿足，質詢之人再起，第一位是鄭參議員輔周，他說：據一般人談市內存糧不缺，所以暴漲者似有居奇操縱者在。市府最低應加以調查限制。田參議員蘊普說局長的答覆，到也委婉動聽，歸納起來，是「不能負責」的一句話。他勸議，問題嚴重，改請市長來答覆。終於以問題繁重，決定當物調報告時再決而得結束。接着便是關於聯保經費的質詢，第一個發言的是霍參議員乙年，他說預算預算半年，市當局以這樣「空頭支票」來應付，恐怕要失信的。他繼續說：請問聯保之設，是否合理？如屬合理，為什麼不發經費？朱參議員小天，他是皇姑區的代表，他說關於保甲長，應由民衆選出。訓練方面見到組訓大綱，可是從未見到實施過。田參議員說任務職責，沒有規定，連請訓指示，也未聽到。保甲長的身份沒保障，教練時某保長被打成傷。高參議員提到送入營而逃出的兵，應該是家長負責。可是軍隊竟把保長押起來。張參議員提到保甲長及保主任多是以前兼過偽「協和會」或「奉公隊」的舊偽員，使人厭惡。進一步說，他們不了解政府的施政，舉例說，這一般人把今天的參議會當做「協和會」，這豈不是笑話。接着對聯保主任有不少不盡本身責任的事，區長也如此，不曉得市當局，會有賞罰的規定沒有？商會復員法的問題，會引起激辯。第一位發言的是張參議員鴻學，他開頭就提到：現商會主席，以九一八當時原任未滿而繼任。是否合法？如屬合法，則九一八當時之省市長官，都可以援例來繼任。這祇是以人為主體的復員，而不是機關復員。接着蘇參議員兆林論復員是有法令根據？勿須呈請，更以離去此地十五年的金祺恩能否勝任？田參議員蘊普，不平的說，同業公會理事長，因為代表同業，所以要以同業裏選出，為的痛癢相關。金祺恩，他在本市，沒有商店，憑空而來，他代表誰？中參議員明遠對警察局長毛文佐質詢四點：第一、竊賊遍地，警察局為什麼不肅清？第二、警察有通賊的嫌疑，月前臨大學生失竊，去同警察局報案，奇怪得很，原來贖物之一的「條褲子」，却穿在警察的身上。第三、警察勒索百姓，仍是偽「滿」遺風，不知毛局長知道不知道？第四、警察

隨便打人應該不應該？蘇兆麟詢問毛局長，本市治安不良，司法警察和刑事警察的說節，大有影響。事前無殊預防，事後無法破案，警察十分之九沒受訓練，事情確屬嚴重，不知有沒有辦法？關於夜間巡邏，張保先說警察局長本沒有做到，以後有加强的必要。當搶案發生時，人民跑去報告，警局有時置之不理，對市民生命財產，可謂毫無保障。曹德宣更提到戒嚴之後，搶案仍有發生，盜賊與警察方面似有相當關係，不然，強盜決無法通過，會希哲補充意見，說電車和公共汽車上的小偷確有嚴密的組織，希望毛局長注意。黃紀元似乎永遠不會忘記農村地帶的利益，提出詢問：農村地帶的治安和消防，有什麼辦法？在瀋陽，對人民日常生活有關係的統制機構，是物資調節委員會，在參議會上，該會的代表孫桂籍報告了一番對煤、米、肉、蔬菜的處理經過。對全東北的接收機構，是東北敵偽物資統一接收委員會。這兩個機構，在全國都算新的。設立的最初目的，無疑是善意的，前者想控制物價，後者想避免「劫收」。他們也部份的有了些成績與功勞。但是漏洞呢？這一切，在參議會上大的無人批評，小的都有不少節目。在物資調節委員會報告完了以後，各參議員羣起質詢，發言者已超過全員三分之二，會場呈現緊張狀態。朱參議員小天說：各區煤場所分配不當，沒有合理的指示，一個字是「亂」。且煤局子舞弊滲水、砂子、爐灰、石子，你們知道不？郭參議員輔周說：煤不能儘量分配，是交通的問題，方才報告說不是統制，為什麼外邊上城裏運煤扣了很多。孫參議員悅民說：物調會是官樣文章，沒有把握住事實，而煤不應叫煤商壟斷，禁運也應當解銷。曾參議員希哲說：官煤為什麼都是粉末？私煤竟是大塊好煤，這是怎麼回事？宋參議員啓明說，深河全區根本一塊煤也沒有過，一樣市民，怎麼有兩樣待遇？田參議員蕓琪問：煤供應社是怎麼組織？配售從沒連絡過關係，有許多人去問煤局子，今天煤沒來，明天去說沒有了。煤到那兒去？霍參議員乙年說：實在是物調會無能。我知道某商人私來煤，一來就是卅火車，這一回的利益是一千萬元，物調會為什麼不能來，禁運合馬上解銷吧？這時會場情形更緊張了，曹參議員德宣氣呼呼的說：「天下本無事，庸人自擾之。」物越調越貴，物調本來沒有存在的價值，昨天我問賣出來煤的，據說煤不是外來，是城裏的。城裏那來的煤？我比物調，

是我雖不殺伯仁，但因物調而死。也許不爲過吧？其時全場越發激昂了。議長發言，可否請物調負責解答。高參議員說：答覆是官樣文章，敷衍了事，還是不答覆的好。高參議員愛羣說，物調是以有濟無，但我們再等調停煤的話，恐怕要吃生米了。是答覆呢？還是這樣退場？物資調節會代表顯然窘住了。但議長提議還是綜合的來答覆一下。孫先生態度到很從容，他答覆說：我分別兩個階段向各位答覆一下：（一）調節會有沒有存在的必要？在我的立場不能解答。（二）市內私煤，我們並沒有限制買。雖然市民未盡數得到，但百分五十以上，我們也盡了最大力量。各位對市內私煤那來的？還有不經煤局分配，自提的機關呢。統一分配，聯羣社機構不強，但找不到適當對象。還有說不連絡聯保，但這不是配給，是配買，所以沒找聯保。煤公會可以改善，希諸位多供獻意見。深河區沒有煤商來辦，所以沒有配銷。我們馬上找尋營社，催他們進行。再報告諸位：十月份瀋陽市是三萬噸，決定照數配發。今天各位寶貴的意見，一定作參考，計畫改善。關於接收工作，高參議員問：接收後，工廠怎麼還在破壞拆卸，爲什麼不管？蘇參議員說：鐵西工廠好的接收了，不好的爲什麼不保管，還在拆房？張參議員說：大工廠接收了，改爲別的營業，合理嗎？街頭小攤機器零件爲什麼不收回？丁參議員說：請問以前日本合資的工廠接收後，怎麼處分？一家紡紗小工廠，用正當手續買的原料，經官家查封了，這爲什麼？霍參議員說：敵人走了，歸中國人保管，費了多少心血遇了多少危險，接收人來了，馬上攆走保管人，這對嗎？當由李秘書解答：因爲保管責任沒有，所以有的保管者困難，這是總會的責任。中日人合辦的工廠，經證明申請即發還，或將入股並予登記。物資散失太多，沒法查。這一點，本會作參考，一定去辦。某紡紗廠要具是正當手續買的原料，有證據請求，馬上就發還。從以上的質詢中，可以看出瀋陽市的輪廓。

6、南京市參議會一場的辯難

南京市參議會第一屆第一次大會，於卅五年十二月十三日晨九時假明德女子中學禮堂舉行開幕式。沈市長報告施政方針，就來年計劃謂：今日成千萬之全國同胞，希望和平與生息，而南京淪陷八年，在敵僞摧殘之下，市

民已極痛苦，今後吾人應本「實事求是」與「與民休息」之原則做去，目前為建設全國之自強，其在「煙煤之市容」，則不如完成幾條「潔淨之街衢」，少作表面，多求實際。此為今後施政之精神。對市府所訂「三十六年度施政方針」一文，氏詳加補充謂：明年度應辦之重要工作，除分由民政、財政、教育、社會、工務、地政、衛生七項原則訂外，應就目前本市最感迫切而必須迅速予以解決者，如學荒、房荒、交通失調、物價激動等問題，集中力量，儘先着手。故已另立專項如下：（一）本市目前有市立中等學校十三所，計一百一十七班，共有學生八千六百人。私立中學二十餘校，計一百七十八班，有學生八千九百人。市立國民中心小學五十七所，國民學校六十所，合計一百一十七校，一千零三十五班，收容學生五萬七千人。私立小學十一所，正立案中者，尚有二十一所，計一百四十班，有學生七千人。明年度擬增加國民小學六百班，可容三萬兒童全學齡兒童約十二萬，明年則共又收容九萬，計全市四分之三之學齡兒童，均可就學。（二）市府刻進行調查每主要幹綫兩旁空地，鼓勵市民於四個月內設法建修房屋，到期後若未興工，則由政府徵購興修，刻止研究促進空地建屋之協助指導辦法，並定明年在白鵞洲、玄武門、光華門內及下關一帶修造平民住宅一千至二千間，以濟房荒。（三）關於物價穩定，市府已成立物價評議委員會，其任務不在執行管制，而在對本市物價經常予以合理之調整，其研究問題如物價調查、物資來源、疏通、工商業合度之發展及平抑與防止投機及壟斷合作事業諸項。（四）車輛集中幹綫，為本市交通主要之困難，明年度擬在中山北路一帶，加修慢車道，逸仙橋至新街口段，兩旁道路改用水泥，則快慢車輛分道行駛，可免擁擠，而減少車輛肇事。（五）預計今年底完成六個區上程管理處，並配給材料工具，實行分區負責制度，全市除主要幹綫及零星僻巷外，所有偏小街道，計長一百三十公里，（合二百六十華里），而僅有路工僅四百名，實難分配，為保持正常交通，明年度將整理小街工作，列為市政重要工作之一，擬加路工為一千二百名，專責保養路面及疏通溝渠，並分區經常進行。（六）清潔環境工作，關係市民健康至鉅，全市主要幹綫計長一百〇四十公里，平均寬十公尺，約一百四十萬平方公尺之面積每日平均排除垃圾八百噸約計每一市民一公斤，而

清潔總隊夫傭八百人，垃圾車不及百輛，故目前之清潔狀況，甚難滿意，明年度亦將配合分區管理辦法，切實予以改善。十六日下午二時半，開第二次會議，聽取教育局局長報告後，參議員書函及口頭詢問共二十六件，均經馬局長一一答覆。綜合答覆要點爲：（一）中小學教材，將呈教部審訂改良。（二）私立學校收費問題，將會同各校校長斟酌規定。（三）教員寒衣費及加薪，是整個市府經費問題教育局不能答覆。（四）科學儀器已購置十八套，將由上海運到。（五）軍用機關所佔用之校舍，議員頗爲關懷，馬局長笑曰：「以無權收，故無法收回。」第三次會議，沈市長答覆各參議員對施政報告之詢問。其要點：一、市府明年預算，收支差額甚鉅，惟本市自經淪陷，民生凋敝百廢待興，事所必爲者，不因經費之困難而怠忽，在原則上今後財政應量入爲入，惟不致用民力以平衝財政之收支，此後務使「施政方針」、「工作計劃」及「財政預算」三者密切配合方能奏效。二、本市教育爲長遠計，應重人材之培養，爲配合本市經濟建設、廣開財源，舉凡專門技術人員及高級幹部人材，均應即時着手培植，市府當本此方針力求實現。三、秦淮河之疏濬及以垃圾墳塘等工程，均在明年度工程計劃中，至平民住宅利用公地一事，除明故宮附近公地比較廣闊合宜外，其他零星分散地區甚難修築，此後工程，均配合整個都市建設計劃，易作而必作之工程決儘先努力完成。四、至解散失業，掃除文盲，救濟鄉區水災及興辦郊區醫藥事務，均屬重要，惟所謂重點辦法，均宜分別緩急，逐步實現，今後採分期實施計劃，以三個月爲一期，並訂定工作進度表，嚴格執行，亦配合貴會大會召開之時期。第十次會議中，參議員傅丘平等對於衛生提出口頭質問共十數件，歸納之約有三點：一、市立醫院常有稽延病人，不予收管情事，致令病人失醫死亡；醫生態度之倨傲，醫學道德之墮落，必須予以糾正。二、秦淮河臭氣薰天，大道小巷垃圾堆積如山，望衛生局提出辦法。三、應速建築並修葺公共浴室、男女公共廁所，現市容之不潔，實爲文明國家所不齒，第十一次大會，園林管理處處長馬紹裘報告後，在座參議員起而質問者多人，發言激昂，歸納之有如下數項：（一）玄武湖水產。櫻桃、茶館費、包袋費，以及遺囑剪下之樹枝三四百担等之收入，爲何一字不提？（二）安德公園爲敵僞強佔民產而建者

一、關於後非員不與選業主，反使婦女六使佔領，毀壞民房阻止市民在附近割草，其故何在？（三）報告中從未提及技術問題，而園林管員幾無為技術工作，由此可見馬處長全屬門外漢。最後，詢問參議員公議辦法三點：（一）請馬處長再補一詳細書面報告；（二）請市政府查辦；（三）參議會選出調查委員會委員傅丘平、王國鴻、張文伯等七人清查該案。第十二次會議，市民銀行協理馬日明報告工作，參議員朱祖暉等多人提出詢問，重要者有：（一）報告中所稱存款餘額尚達二十二億四千八百五萬，為何不動用？（二）業務及儲蓄部分何以不分開？（三）活存透支及暫付款項何以無明細表？當經決由參議會選出清查委員會，委員朱祖暉、張文伯、王國鴻、潘樹藩、金天錫等五人於最近期內清查市民銀行賬目。公共汽車管理處處長齊尊周報告業務，參議員多人提出質詢數起：（一）公共汽車票價未漲前，未開虧本，為何加價後反開賠？（二）公共汽車之伙食管理與訓練不蓋何故？（三）為何公共汽車秩序與營業均不如商辦江南汽車公司？願參議員復初提出女票員以工作態度太差，不應再繼續錄用，齊處長答謂女售票員近已逐漸淘汰，不擬再行招收女性。該案提出後，在場女參議員楊德文、李棠等即提出反駁，理由：淘汰應以工作能力強弱不應歧視女性職員，且公共汽車內以秩序太差，致使女職員無法應付，且任何機構內罪孽深重者，以男性職員為多，為何不提出「淘汰男職員」？楊參議員並鄭重聲明，本參議會絕無歧視女性從業員之意，希各方面不要誤會，當經全場鼓掌擁護，一場風波，即此平息。

討論方面，決案繁多，舉凡有關於市政建設事項，幾無不備。會中曾因候補參議員有無資格發言問題，引起激辯，經入會議決，請中央修改會議之條例。其次，禁舞及禁娼問題，亦成辯論之焦點，因而產生了風化問題研究委員會。大會對於教育實施二年計劃草案，極端重視。對於市府三十六年度預算案，則再交付審查，勉強通過了征收自治事業費辦法。對於首都建設經費則主張應由國庫負擔，請市府撥訂本市十年經濟建設計劃。

我們對於各省市縣議參會的觀感：

民主政治之兩大礎石，第一、要有公正的輿論；第二、要有公開的選民集團，用公開競爭的方法，選出公正

的代議士，立於公眾的立場，來為公眾說公道話，然後政治才能修明。我們如果以此二者來衡量過去和現在各地方林林總總與形形色色的民意被擱，選舉和開會情形，則覺距離民主政治的理想，還有很遠遠的一程。在這裏，我們所發現的，是：大多數的人民，對於選舉，不感興趣，即使勉強參加選舉，也大都身不由主，能够明瞭吾惡是非，憑自己理智去判斷，去慎重投票的，真是鳳毛麟角，絕對不能發生決定的作用的。大多數的選民無聊無識，不痛不癢，因此難免不有少數熱中功名的紳士們，來假冒名義，閉門偽造，賄賂選舉，甚至一手包辦選舉，用欺騙、利誘、或威脅等手段，以選民為爭取政治社會上地位的敲門磚，以達當選的目的。這樣選舉，必然的結果，是：第一、潔身自好之士，不願參加競選；第二、沒有權勢和金錢的人，無似參加競選；第三、有才德的人，即使參加選舉，也很難希望當選；第四、當選的人，競選成功，是他自己活動來的，不再顧到選民的利益；第五、選舉需要花錢，並且變成慣例，候議員以貪污撈本之門；第六、議員動機不止，一切措施皆以自己為出發點；第七、現議員為官職，為頭銜，不以為使職務為其應盡的責任，以故多數縣參議會始盛終衰，開不成會；第八、認發言員「出風頭」，借此機會標榜自己，並非實心辦事；第九，認議員為與政府對立之團體，責難政府即所以討好民眾；第十、以減輕民眾負担解除民眾痛苦為口頭禪，沒有協助政府進行建設的遠大眼光；第十一、議員對於行政缺乏經驗，對於行政當局的困難多不了解，對於建議毫無限制的提出，件件都要辦，可是在審核預算時，則千篇一律的主張採「量入為出」主義。因此每每參議會開會，行政當局最大的心事，就是如何平衡預算。不過民主政治在中國還是開宗明義的第一課程，弊竇日多難免，在外國開始實行議會政治時亦復有此情形。故總理主張以政試制度救選舉制度之弊，今後如何嚴密選舉方法，補救選舉缺點，以提高議員素質，增加議會權力，在政改結束，憲政開始實施的時候，不能不特多注意。

六 政協期中的地方自治論戰

抗戰勝利後，政府爲和平建國，早日實施憲政，特召集各黨派代表及社會賢達，舉行政治協商會議，商討有關問題。

這劃時代的會議，醞釀了多時，却一再延期，然而終於全國人民期望中，三十五年一月十日上午六時在重慶國民政府禮堂隆重揭幕，作爲這次會議的五大課題，是政府組織案、國民大會案、憲草修正案、施政綱領案、軍事改革案，協商了三週，次第獲得全體一致通過。在政治制度方面，政協決議案爲：甲、確定省爲地方自治之最高單位；乙、省與中央權限之劃分，依照均權主義規定；丙、省長民選；丁、省得制定省憲，但不得與國憲抵觸。後來國民黨二中全會認爲省無須制省憲，復經提交政協代表協商結果，修改爲省得制定自治法。

此次協商會議席上，對於省制辯論頗烈。會琦先生謂：省制應採均權主義，確定省之自治地位。楊永浚先生謂：地方應重於中央，自治重於行政，並謂調省應爲自治最高單位，省長由民選，並確定中央與省之均權制度。吳玉章先生謂：省爲自治單位，省長由民選，依照孫先生遺囑制定省憲，使地方可自由發展。沈鈞儒先生則仍憧憬於等省自治。其實，不但在這時地方自治才開始被人注意。卅九年八月，政府與毛澤東會談紀要中，關於邊區政府問題，即已充分表現共產黨對於地方政府積極性的要求。新憲法頒佈以後，改組政府積極進行和政府經已正式成立，從報端透露的消息看去，便知所謂政府全面改組，不僅指中央政府各院部，還包括着地方政府。這在實際政治上，是個極重要的問題。兩政協會議中，對於省的注視，其用意所在，昭然若揭了。至其他各黨派，對於地方政治的參加，似乎也頗有興趣。不過，必須在和平、統一之下，經過自下而上的民選階段，才是真正的地方自治。否則以地方作奠定與擴充各自政治基礎之張本，那一定不堪設想的。

七 國民大會制憲經過——有關地方自治部份

「五五憲草」公布之後，不久，抗戰序幕便揭開了，但在抗戰期間，政府對於召開國民大會，制定憲法還政

於民的準備，却未嘗一日稍懈。二十七年成立一個具有國大精神的國民參政會，三十二年九月，國民黨五屆十一中全會中，對於憲政的實施問題，更通過一個決議案，略以抗戰勝利在望，憲政基礎已立，全國上下自應集中力量，爭取勝利，鞏固統一，本抗戰建國之精神，恪遵總理手訂建國大綱之規定，從速召開國民大會，頒布全國共信共守之大法，以完成建國之大業。際着，國民參政會在重慶開會，會通過決議向國防最高委員會建議設立「憲政實施協進會」。國防最高委員會接受了這個建議，憲政實施協進會便於二十二年十一月十二日正式成立。三十三年元旦，該會發動「全國人民研討憲草運動」，許多憲草裏的問題，引起各方面熱烈討論。三十四年五月，敵人已呈露崩潰徵象，政府鑒於勝利曙光初臨，為時不遠，決定不待勝利，先行提早結束訓政，實施憲政。國民黨六大會因有「國民大會之召集日期，定於本年十一月十二日」的決議。是年八月，日本宣告無條件投降，因忙於受降及復員工作，國大不能如期召開，但最重大的原因，還是國內的政治糾紛日趨尖銳化之故，乃有三十五年一月十日政治協商會議的召開。關於國民大會，政協會決議案中通過下列各點：（一）民國三十五年五月五日召開國民大會；（二）第一屆國民大會之職權為制定憲法；（三）憲法之通過，須經出席代表四分之三之同意為之；（四）依選舉法規之區域及職業代表一千二百名照舊；（五）台灣東北等新增各該區域及其職業代表共一百五十名；（六）增加黨派及社會賢達代表七百名，其分配另定之；（七）總計國民大會之代表為二千零五十名；（八）依據憲法規定之行使機關，於憲法頒布六個月內，依憲法之規定，選舉召集之。但政協會所決議的「五月五日召開國民大會」，結果又為額外事變，尊重各黨派意見，決定將會期暫行展緩了。七月三日，在國防最高委員會會議中，蔣主席提出召開國大問題，徵求意見，大多數認為不能再事拖延，必須定期舉行，否則將無以取信於人民，於是決定國民大會在十一月十二日舉行。到了十一月二日，各地國大代表陸續抵京報到，八日蔣主席復毅然宣佈，明令關內外國軍，停止軍事行動，以俟共產黨及其他黨派提出代表名單，而共產黨仍持極力反對態度，政府為顧全大局，又於十一月十一日宣佈延期三天，十二月十五日，全國人民所企望的數千年以來第

一次國民大會，才於焉開幕，各黨派除中共與民主同盟外，參加國大者，計有國民黨、青年黨、民主社會黨暨社會賢達等。國大第三次大會中所宣佈的中華民國憲法草案，經分九組審查結果，產生了「中華民國憲法」。

新憲法各章節，均經過各代表熱烈爭論，茲就與地方自治有關部份，述之如次。

I、中央與地方之權限

蔣主席於十一月二十八日，提出憲法草案後，立法院孫院長科奉命報告憲草內容。綜其要點：（一）第十章中央與地方之權限，係全部新增，五五憲草中無此規定；（二）本章第一百十條至一百十三條，根據 國父的中央地方均權的主張，將中央與地方——也可說是中央與省權限的劃分（孫科長說這因為省是地方的最高單位）（三）第一百十條規定關於中央內權限，凡外交國防軍事等項，由中央立法並執行，第一百十一條所規定的事項，係由中央立法與執行，或交由省縣執行；（孫院長認為依照條文意思，原則上係由中央立法或執行，如果中央不執行時候，即由中央命令交給地方來執行，反之，中央沒有交下的事項，地方自無權執行。）（四）第一百十二條所規定屬於地方自治的事項，雖由省或縣執行，但不致發生衝突，因原則由省立法並執行，省不執行的時候，則交給縣長執行；（五）第一百十三條中央與地方所屬事務的一種概括規定，在發生問題時，由立法院來解決，這是根據韓國大綱所指示的原則而制定，國大第五次會議時，通過審查辦法要點，決定分設九組審查委員會，關於中央與地方之權限，係由第五組審查，召集人為章士釗、羅卓英、黃季陸、白海風、伍藻池、劉勳九、王家楨、許孝炎、趙棟華等。十二月二日第六次大會，潘公展發表意見，謂：中央與地方權限除採列舉制，遇有權限糾紛，取決立法院，不知立法院何以能居於中央與地方之上，有此大權？又以省縣章權限劃分不明顯，第一百二十條對於直轄市之自治，以法律定之，準一百四十六條解釋，則直轄市之自治，須由立法院通過，此種規定，實屬不明不妥，故主張關於中央與地方權限，應列舉概括並用，或中央列舉地方概括，以免將來發生糾紛。六日上午九時，第五組在蘇州旅京同鄉會召開，羅卓英主席，就「中央與地方權限」交換意見，出席代表百餘人，主席綜

合各代表之意見，主張先就三大題目，即一、地方制度之原則；二、省的地位；三、中央及地方財政與職權之劃分，進行審查。九日下午三時第五組審查委員會第二次會議，到該組代表四十餘人，由召集人黃季陸氏任主席，進行審查中央與地方權限如何規定問題，主席報告秘書處有關文件後，即開始進行討論。一、決定該審查會進行辦法一種，即先將多項意見初步整理，提付該會討論，再由該會決定原則，推定人選組織整理委員會整理條文，最後該會再行將整委會擬具條文，逐條予以議決，提出大會公決。二、整理委員會由召集人及審查會另推五人會同組織之。至五人入選，則推定李宗黃、時子周、李士珍、王叔惠、張鴻烈五代表。三、討論該會對憲章審查重要原則，首先全場一致通過中央與地方權限之劃分應以均權為原則，惟如何劃分問題，各代表意見稍有出入。王代表正廷、李代表宗黃等鑒於過去縣級制度恆被忽視，縣財政亦附屬於省，不能獨立，結果縣級政府人財兩缺，政治遂因此未能進入正軌，故一致主張在憲法中，加列一條，列舉縣級權限，使中央、省、縣三級平均分配權力，而青年黨代表楊永浚、吳天墀等則主張中央，省兩級採列舉方式，至縣之權力則規定於省縣自治通則，及省自治法內，不再專條列舉。且謂若以縣為自治單位，則較大建設事業將難於興辦。雙方辯論至為熱烈，主席宣佈表決時，青年黨代表表示為保障少數黨利益，請求保留彼等意見。此時適主席函選派王代表雲五來會報告地方制度立憲經過，王氏稱：五五憲章中所規定中央權力過大，決定改採均權與列舉之規定，剩餘權限則依其性質分屬中央或地方。至縣級權力，當時各方以為各縣情形不一，難於為原則之規定，故決在憲章中不予列舉，而讓諸省自治法規定。至縣應自治一點，亦於省縣制度章中，予以規定。語畢，各代表繼續發言，王正廷代表仍以「國父遺教中，多次言及應以縣為自治單位，今憲章修正案一一三條，對剩餘權之規定僅為「有全國一致性者，屬諸中央；有因地制宜性質者，屬諸各省」。而於縣級權限，則全忽略，似有未當。且謂列舉縣之權力，非謂即專權於縣，但求各方注意縣之地位而已。吳天墀代表繼起發言，對中央、省、縣權力，亦主調和分配，但縣級權力列舉辦法，則不贊成。最後，主席歸納各方意見，認為雙方意見，對均權原則，完全一致，所爭者不過為技術上之問題。

，希望各代表再予詳細考慮。十七日上午，繼續舉行會議，由召集人白海風擔任主席。首先一致決定採用中央、省、縣三級均權制度，並將其融貫於憲草條文中。至中央與地方財政權之劃分，則決定根據建國大綱第十一及第十二兩條精神，制定條文，增列於憲草第十章中。王代表正廷更主將憲草第一百十條第一款「國際貿易及國際貿易之管理」改為「國際貿易政策之決定」，當經與會諸代表一致贊成。會後繼續舉行整理小組會議，會中更推舉黃季陸、許孝炎、伍藻池、劉勳九、王叔惠、張鴻烈，組織小組，先行依據各提案及各代表意見，修訂條文。十一日各代表逐條發表意見，並將有關各條提案一一提出討論，結果決定將各人意見及有關提案，交由該組整理小組彙集後，制定條文，再行審查會決定。十二日上午最末次會，由章代表士劍任主席，將憲草第十章中央與地方之權限全部修正通過。全章係採用中央、省、縣三級均權制度，並加列一條，將縣之權力亦予列舉之規定。會議開始，由整理小組召集人黃季陸氏起立報告條文整理經過，繼即開始逐漸討論修正。第一一〇條，稍予修正，僅在第五款內加入「國有公路」一句，第七款改為「國稅與省稅縣稅之劃分」，第十一款改為「國際貿易政策」。第一一一條加入「行政區劃」及「合作事業」兩款，其餘無大變更，第一一二條第一款中加「衛生」二字於實業字上，並加列「省合作事業」及「省公營事業」兩款，原案四款改為「省農林水利農牧及工程」，原案第八款改為「省警政之實施」。繼更於一二條下加列第一一三條，條文為：左列事項由縣立法並執行之：一、縣教育、衛生、實業及交通；二、縣財政之經營處分；三、縣合作事業；四、縣公營事業；五、縣農林水利畜牧及工程；六、縣財政及縣稅；七、縣債；八、縣銀行；九、縣警衛之實施；十、縣慈善及公益事項；十一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。另項「事項各款有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得共同辦理」。如此，則中央、省、縣三級均權制度始能確定，至原案第一一三條修改為第一一四條規定。上列諸條未列舉事項，其事務有全國一致性者歸中央；有全省一致性者，屬省；其屬於一縣之性質者，屬縣；對原案大為修正。最後一致決定將上列修正意見，交整理條文小組整理完竣後，再交大會討論。至此，第五組審查委員會已完成全部任務。審查報

告以書面送致國民大會主席團略稱：十二月六日開始審查，決定審查進行辦法，旋於第二、第三兩次審查會議依照各代表有關提案及所發表之意見，決定審查原則三項：（一）關於中央與地方權限之劃分採取均權制度；（二）關於中央與地方均權之辦法，採取中央省與縣三級均權制；（三）關於中央、省與縣均權之方式，採取列舉概括並用之方式。王寵惠先生於三十五年十二月二十五日在中宣部記者招待會席上發表談話，曾謂：中央與地方的權限的劃分，係根據「均權」原則，並採用雙方列舉的方式，如有未列舉的事項發生，則視其性質屬中央抑屬省而定。遇有爭議，則由立法院議決。

此次制定憲法，最大的特色，是特加中央與地方之權限一章，這在過去是沒有這種規定的。不過，省、縣自治法，但須根據憲法即可規定，似無需再有省縣自治通則，其所以有此規定者，殆以各種條件尚不够成熟階段，一任各省各自為政，反致不美，當時張代表開逸曾主張省、縣自治法規由省縣自制，不必另加限制，如過去中央對省縣財政限制過嚴，不易興革，主張省稅由省議會決定，縣稅由縣議會決定，頗有見地。

2、地方制度

關於地方制度，五五憲草修改案原為自縣制度，經審查結果，改為今名，這點確較以前進步。因為過去是不以省為地方的，現在，省的性質和地位，已經和縣同樣屬於地方自治的範圍，而不再是中央的行政區域了。至提高縣自治地位，亦有許多代表們力爭，在國大第九次會議中，李宗黃氏以憲草第一一四條、省自治地位太高，第一二一條、縣自治地位太低，應予補救。其方法為訂縣自治單位，即以縣為自治主體，而不以省為自治單位，如此修改，國家政治才能穩定。馮均逸說：關於省縣制度中，有一個很重要的問題，未被注意，就是縣的自治範圍沒有確定。新疆代表曾經說新疆是我們的牆壁，但縣問題却更重要，它是問題的根柢，這是一個基礎，我們一定要把縣的自治範圍明白列出。至於省的地位問題，我們也應多加注意，否則如果聯省自治就無法防止。我們要統一不要分裂，請注意防止分裂。七日第六組審查委員會（審查省縣制度一章）中，各代表對省縣制度熱烈發言，

張九如代表認爲：要使國家政治久安，務須實行縣自治，使每縣發展其自治自由權，不應割由其自由權，故在憲法中應將縣之權限加大。張繼代表認爲省縣自治制，由中央規定。所有自治之原則，應規定於憲法，不必再定省自治法。省執行省自治，並執行中央委辦事項及監督所轄縣市地方自治；縣自治執行中央與省未辦事項。省民對於省自治事項，應有創制、複決、選舉、罷免四權。省縣長民選；省縣參議會組織，有彈劾省縣長之權。鍾伯敬代表認爲省之地位應認省與縣之關連，省與中央之關連，省之地位事項。關於省地位，美國聯邦制中之州與我國之省縣不同，因我國地面大，人口多，經二千年以來之演進，使省自治區域，不是完全行政區，而帶有地方自治體。故對省應予相當權限，此爲均權制之表現。有人以爲憲草條文中之自治法不應有，有了容易形成割據局面。余認爲不然，一、中央制定省自治通則；二、制定後須經司法院審查，如有妨害憲法者，可宣佈無效，故中央控制地方已有許多武器，非但不易割據，且地方事業亦可發展，故地方權應擴充。關於縣地位，甚爲重要，應將縣爲地方自治單位，現條文中對地方無財政權規定，故縣權限太空，余主張縣自治通則應由省規定。吳天墀代表主張，現行之省縣制度，爲過分中央集權，應以總理遺教之均權制糾正之。過分中央集權之流弊甚多，最大者爲沒有財政，故地方事業不能興辦，故省縣地位應予相當之自由，省地位提高，不致形成割據之局，因中央有權控制，地方有權約束，則省區一經劃小，交通方便，技術進步，其控制權已較前爲方便，若地方有野心割據，則於憲法中可規定約束軍人應退伍三年後始做縣省長，中央與地方應平衡發展。何基鴻代表認爲自治單位應以縣爲終點，不應以省爲終點，若以省爲單位，易流爲聯省自治。其次憲草中規定省內可設省民代表大會，省參議會兩立法機構，實爲重複，余主張保持省民代表大會，取消省參議會。郭紹宗代表認爲：應縮小省之權限，王愷明代表認爲地方割據之形成因軍政權力混合，若能軍隊國家化，即可避免。三十五年十二月十日下午三時，審議會第四次會議，主席相菊潭報告後開始討論憲草第十一章之標題。有關提案有白雲梯、白瑞、龍靈、陳顯遠、黃居仁、柯國符、鄒彥霖、蘇資深、鄧介松等所提之九提案，均主張修改本章標題「省縣制度」改爲「地方制度」，到

會委員一〇七人一致通過。從這裏看來，政治眼光的演進，已能適應時代的要求。繼討論本章分節問題，到會代表踴躍發言，綜合意見有如下四點：（一）不另分節；（二）分爲州縣兩節；（三）維持原案；（四）分行政區域、行政機關、地方自治等三節。經主席提付表決，結果多數代表通過維持原案。本章仍分爲省縣兩節。繼討論憲草「省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則制定省自治法，但不得與憲法牴觸」之第一百十四條，有關本條文修正意見計有七提案，經初步整理審查，歸納爲四點意見提付討論：一、省民代表大會爲行使政權機關；二、取消省民大會，職權由省參議會行使；三、維持原案；改爲省人民代表大會。各代表集中二、三兩項發言，主張廢去省民大會者謂：應置自治基礎於縣，故省的權限不宜過大，如由省民大會制定縣自治法，則縣之自治範圍權限、組織等悉聽之規定，顯易使省權過份膨脹，不合時代要求。且省區廣闊，省民大會召集，勞民傷財，有省參議會代表民意已足夠，無庸再設置類似之省民大會爲省政最高權力機構。反對者謂：省參議員爲人民代表產生，無省民大會便不能產生參議會，且參議會不足以代表省民大多數人之意見。討論至六時仍無結果，主席宣佈辯論終結，並謂：本條又關係重要，且內容有關第十等章者，爲慎重起見，待今晚與其他召集人聯合會議提出討論後再行提付表決。十二日上午九時第五次會議，主席谷止鼎報告並宣讀昨日決議案後，由召集人鄭彥黎報告昨晚第五、六兩組召集人聯合會議中央與地方制度有關問題經過。第五組經決定中央、省、縣、三級均權之原則，承認縣爲自治單位，故討論憲草第十一章時，亦應注意有關之文字修正。縣自治法通則應明文規定立法權之範圍，提高縣民大會的權力，以符合第五組所決定之三級均權制度。報告畢，主席宣布繼續昨午辯論之憲草第一一四條，條文內「省得召集省民代表大會」之意見。李代表敬齋發言主張維持原條文省有省民大會之規定，認爲省民大會爲制定自治法及推選省議員之機構，省自治法如由省參議會制定，則省議會權力過大，抑省議會亦無法產生。經多數代表提付表決，結果以最大多數票通過維持原案。下午三時，舉行第六次審查會，首由秘書宣讀第五次紀錄，即開始討論憲草第一百十五條條文內容「省自治法應包含左列各款：一、省設省參議會，省參議員由省民選

舉之：一、省長民選；二、省政府及縣政府之組織；三、縣自治之實施；四、縣自治之經費；五、省與縣之關係，均於省之立法權由省議會行之。鄭代表彥孫首先發言，主張照提案三三七號修正案，本條除規定省自治法外，並應另列「省縣自治通則」，對省縣之自治制度作大體上共通之規定。展開熱烈討論，各代表相繼發言，阮代表毅成謂省縣自治通則應列入憲草中，否則日後中央制定通則時，或不免流於苛細，妨害縣自治，憲法上省縣自治法亦應明文釐定，以免鄰近省縣之自治法彼此相差太遠。繼先後發言有甯挺生等十餘代表，綜其意見有三點：（一）維持原案；（二）省縣自治法省縣自治通則均列入條文內；（三）省縣自治通則應列入憲草內，但在男條中列入。當時討論無結果。鄭彥孫再推選七人整理，列出具體辦法，再行提會表決。至憲草第一一六條，一一八條，均照原案通過。十二日上午九時第七次會議，討論憲草第一百十七條，部份代表對立法原意不甚瞭解，由主席團派憲草起草人之一雷震出席解釋，繼討論本條文內容，經過修正為：「省自治法施行後，如因某項發生障礙時，由司法院召集有關方面陳述意見後，由行政院院長、立法院院長、考試院院長與監察院院長組織委員會，以司法院院長為主席，提出方案解決之。」下午三時續開第八次會，提出第一一五條文之報告表決。本條照修正通過。條文內容為「省自治法應包括左列各款：一、省設省議會，省參議員由省民選舉之；二、省設省政府置省長一人，由省民選舉之；三、省與縣之關係，屬於省之立法權，由省議會行之。」繼討論第十一章第二節「縣」，除第一百廿一條中稍有爭執外，餘均順利通過。李代表宗黃主張第一百廿一條改為「縣實行縣自治」，改為「縣為自治單位」，青年民社黨代表均持反對，主張維持原案，討論結果，照七人小組整理報告修正通過，原文內容為「縣實行地方自治，縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法抵觸。」第一百廿二條原案通過。第一百廿三條依據七人小組整理本條文之意見修正通過，於縣設縣議會，縣議員由縣民選舉之。於原案文下增「屬於縣之立法權由縣議會行之」一項。第一百廿四條縣單行印章與中央法律「中央」易以「國家」，第一百廿五條，第一百廿六條原案通過，第一百廿七條，第一百二十條保留。十三日上午九時末

次審查會，討論第一百二十條及一百二十七條有關「市」之兩章，衛代表挺生、張代表鴻烈等提議，對市應設專節，並提高市的地位。遭否決，並表決均以多數票通過維持原案。經審查會修正條文，為第十一章「省縣制度」修改為「地方制度」。有關「省」部份，第一一四條增列第二項文為「省民代表大會之組織及選舉以法律定之」。第一一五條「省自治法應包括左列各項：一、省設省議會由省民選舉之；二、省設省政府，置省長一人，由省民選舉之；三、省與縣之關係屬於省之立法權由省議會行之。」第一一七條：「省自治法施行後，如因某項發生重大障礙時，由司法院召集有關方面陳述意見後，由行政院院長、立法院院長、司法院院長、考試院院長與監察院院長組織委員會以司法院院長為主席，提出方案解決之。」其餘第二六、二八、一九、二〇各條均照原案通過。有關「縣」部份：第一一二條後增一條為：「縣得召集縣民代表大會依據省縣自治通則，制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法抵觸。」第一二三條增加第二項文為「關於縣之立法權由縣議會行之」。第一二四條將「中央法律」改為「國家法律」，其餘第一二一、一二五、一二六、一二七各條均照原案通過。

新憲法對於省，顯然已加重視，但對於縣，則反漠然置之，尤其是市，較之五五憲草為不及，（按五五憲草對市設有專節，分別第一五十一條至一百五十五條，有市議會，市政府，市長職權等的規定）未免有美中不足之憾。同時，王澐先生以省與縣有民選議會，省長與縣長亦由民選，省得制定省自治法。縣民關於縣自治事項有創制與複決權，認為省與縣均為地方自治單位（卅五年二月廿五日招待記者談話）與何基鴻氏縣為地方自治的終點；其對於「單位」的觀點尙未說得明白，關於單位的意義，我們在「地方自治的範圍」一章裏，已有詳細論述。鄭彥棻先生曾於卅五年十二月六日對記者發表意見亦謂：「國父之地方自治理論其重點在縣，故一再訓示，應以縣為自治單位。其意不備謂以縣為最基本之自治組織，且謂各項自治事業，應儘可能以縣為單位辦理。至於省則為七級自治階級，其事務以監督縣自治為主，僅有全省一致性質，不能以縣為單位辦理之自治事務，始應由省辦理。而自治事務性質上既須因地制宜，其應全省一致者自少，故地方自治事項，多屬縣自治事項，而省則以

監督縣自治爲主要事務，理應不容阻礙。本案第十一款關於地方自治之規定，（新憲法亦然）顯置其重點於省，省有充分之自治權，而縣則雖有縣實行自治之規定，惟其自治之範圍、權限、組織等皆悉聽省之規定，自與縣爲自治單位之意不符，亦易使省權過份膨脹。這種看法，和我們所主張縣爲自治單位、省爲自治團體的意見正復相同。

3、蒙藏地方制度與邊疆自治

蒙藏代表要求高度自治，在這次制憲裏，爭得最熱烈。這是地方自治問題，也是民族問題。因爲問題的重大，特設第九組審查委員會，審查蒙藏地方制度。此外，尚有許多邊疆代表也在要求高度的民族自治權。

先述蒙藏及邊疆代表們對於高度的民族自治權的意見。

蒙古代表白雲梯、吳雲鵬、榮照、達瓦與劉際華等廿五人暨哲盟呼倫貝爾布塔哈代表團團長金蓋浩、副團長卓仁托布、包德本等十三人，卓、昭兩盟代表團團長雲丹桑布、札奇斯領等六人，察哈爾土默特特別旗烏、伊兩盟代表團團長榮祥、巴文峻等二人，與阿拉善旗達理札雅等，於三十五年十二月一日下午二時假國民大會休息室聯合舉行中外記者招待會，首由白雲梯報告略謂：我內蒙全體人民，爲獲得構成中華民國份子之一的合法地位，切望在憲法中給我們一個明確的規定，將蒙古盟旗地位加入。今內蒙全體蒙胞有下列六項要求：一、中華民國各民族一律平等，聚居一定地方之少數民族，應保障其自治權；二、國民大會代表之產生，應使蒙旗與各縣享有同等權利；三、中央政府立憲院委員之選舉，由蒙古各盟應選出代表三十人，監察院委員十七人；四、中央與地方之權限及地方制度中，應使盟部與省，旗與縣享有同等地位與權能；五、旗爲蒙地之地方自治單位；六、國民經濟條款中，應保障牧畜業，使牧民與農民之福利，得以並重。這是蒙古代表的具體要求。

但一方面，則有熱、察、綏國大代表聯誼會亦於同日上午十時，在國民大會堂舉行記者招待會。到有國大代表潘秀仁、王致雲、谷鳳翔等十餘人，首由潘氏就三省蒙旗問題，按實際狀況詳加報告。繼由成蓬一、馬大英等

補充發表，綜合渠等報告內容：第一、內蒙情形與外蒙西藏決不相同，因為內蒙完全為蒙漢人民什居區域，歷史悠久，該縣地區仍有旗的存在，即一塊土地上有縣也有旗，旗縣是重疊的，並不是旗是旗，縣是縣，而能截然分開的，並因相互通婚關係，一家之內，夫為漢人，妻為蒙人，蒙人要漢人婦女者，亦比比皆是。不僅縣境如此，即是設縣治之旗內，亦有多數漢民居住。就三省蒙漢人民的統計，綏遠有人民二百三十餘萬，蒙人約佔十五萬人左右，察哈爾有人民二百九十餘萬，蒙人約佔八萬左右，熱河有人民六百八十萬，蒙民約佔二十萬。第二、蒙古同胞因什居關係，生活習慣除邊僻少數地區蒙胞仍保持游牧生活外，大都生活相同，有不少蒙胞現均從事耕種，什居區域的蒙胞差不多都會說國語，習國文，由於多年的友好相處，已形成一體。第三、就權利義務言，權利方面一律平等，漢民享受的，蒙胞也同樣享受。義務方面，蒙胞一向是被優待，也可以說是毫無負擔，均有具體事實，例如抗戰期間的征兵及征收田賦，蒙胞並不負擔，即為軍隊採購軍糧，漢民係按應採購糧數完全採購，而蒙胞僅採購十分之四，其他地方行政經費等均不負擔。第四、就熱察綏三省蒙漢同胞關係言，感情極為融洽，毫無相互歧視的情形。第五、熱察綏在抗戰開明，淪陷最早，人民受敵偽的蹂躪壓迫八年之久，勝利後遭共軍一年餘之騷擾，蒙胞的牲畜是損失了，生活是瘦敝了，今天所要求的所希望的只是安定，因為不安定，就是痛苦，決不希望再有什麼糾紛。日本的分化侵略是嘗够了，亦不希望再有類似分化的重演。第六、今天我們熱察綏三省的代表，無論地方人士，對於蒙旗自治原則上，我們極為同情極願促成，但自治應當是區域自治，即地方自治應該在現實狀況及國家前提下實行合理的自治。因此他們主張：（一）應依照國父的民族平等原則，及國家所頒的地方自治辦法，在同一個地方，以地方人民為主的平等自治，區域自治，蒙胞比漢人多的地方，由蒙胞自負地方行政的責任。撤銷縣政府亦可。我們不主張一個地方有兩個不同的行政機構的存在，以致糾紛不已。（二）已經設縣蒙漢什居蒙胞較少的地方，我們也希望按政治法平等原則，保障蒙胞應有的權利及政治地位。蒙胞的優秀人士儘量參加地方自治工作，在各級參議會裏保證有超過人數比例的名額，以使蒙胞有表達自己意見主張自己構

利的機會。(三)蒙漢福利義務不應平等，但為區別蒙回的程度，提高其生活，我們希望中央應給予優待。(四)蒙胞教育，除各處學校以外均為蒙漢兼收，並提倡蒙旗教育，對蒙胞學生特予津貼，我們為尊重民族文化，願意蒙胞單獨設立學校，以蒙語蒙文施教，使不諳蒙國語的蒙胞，也有受教育的機會。(五)沒有開墾的地方，我們主張不再放棄，因為蒙旗有些地方是適於牧畜的，以合理使用土地，保障適當的牧場。(六)蒙旗衛生設備不夠，影響蒙胞健康及人種甚鉅，我們希望多設衛生機構，促進衛生事業的發展，並改良牲畜，發展經濟生產，提高蒙胞生活。同時，他們又說明三點：一、中華民國是各民族共同的國家，民族的精誠團結，象徵國家的興盛，今天建國當前，熱察綏蒙漢人民間應該往親密處走，不應該往疎遠處走。二、盟的制度原係會盟性質，盟長由各旗札薩克輪流担任，原不是行政機構，亦無固定組織。旗為止式行政單位，希望各方對此有所瞭解。三、熱察綏三省雖地處邊塞，但關係國家生存，不能一刻忽視，我蒙漢同胞祖先在此不知流過多少血汗，花過多少金錢，今後對邊省事件應該慎重處理，方能長治久安，永弭禍患。

國大第七次會議、新疆代表阿合買提江對憲法之意見：(一)第一章第五條之下，應明確規定各民族的原有名稱及高度的民族自治權；(二)第十一章和第十二章中間擬加一章為「民族章」；(三)予以土耳其斯坦(新疆)高度的民族自治權。艾沙說：邊疆問題在國內各問題中最重要。它好比我們房子的牆與門，把我們的牆門情形看一下子，趕快補救。此次蔣主席所提憲草未包括少數民族問題。憲草在國民黨領導之下提出來，未遵照國父建國大綱規定，要扶持國內弱小民族使之自治。第一次全國代表大會宣言亦承認民族自治權，自衛權，二中全會也有承認少數民族的自治權力，但憲草中未提及，這是大的缺點。邊疆多事，多麻煩，有人以為邊疆人不知足，但這種估計不對，一切的歷史家寫出對邊疆侮辱的話，如同回野蠻夷民，造成之歷史錯誤，到邊疆去的官吏也壓迫邊民，非作非為，結果造成了今天忽略邊疆問題的情形，以往的錯誤，應田以往的貪官污吏政府負責，以後的，由我們國民大會負責，對邊疆人民要保障，將來的新疆要一個不高不低的地位，不是少數人，多數人都要

求獨立自治，這是人類基本的要求。不給他們保障，問題解決不了。諸位，新疆處在甚麼情形下呢？外有許多多的社會主義共和國，我們新疆現在的情形，不能繼續下去，我們在國際上同情菲律賓、印度的獨立，為甚麼不予國內弱小民族以自治，我們要求獨立之下，自治上的一種自治。我們要求民族自治，不是獨立，不是分裂，無論如何，對我們的自治要保障要承認，我們的痛苦要申述。西南土著代表楊砥中向大會要求，在第三章、第五章、第七、九、十一章，復加上幾個字，即各省內有土著民族時，應按人口比例推出代表。鄧珠姆姆則代表西康一帶少數民族說話，希望各國大代表能扶持邊疆人民，關於教育，希望恢復專章。四日下午國大第八次會議，阿布拉哈特馬台素木謂：世界上任何一種革命，開始時，都有它的目標。中華民國 國父孫中山先生革命時，即將國內各民族一律平等為目標之一，唯卅五年來，邊疆民族實未得到重視，邊疆問題特別是新疆，在國防上有最重要性，它是歐亞交通孔道，是國家的堡壘，是中華民族的前衛，希望國大代表中央政府能深切了解注意。曲木倡民說：本席為西康漢藏代表，西南土著民族居於西康的以果漢為多，其中歸化的稱熟獯，未歸化的為生獯。本席此次能代表獯獯參加國民大會，是幾千年來未有的事，十分光榮。過去政府對於邊胞未會十分注意，希望今後能改善。西康甯屬方面大梁山獯獯未歸化，小梁山獯獯大半已歸化，我們希望能全部接受中央注意，使內地與邊胞的情感一天天加深、交流，能在憲法中規定，使獯獯邊胞也有參政的機會。國大社會賢達代表薄心奮，於卅五年十二月七日，假龍門酒家招待新聞界，代表三十萬滿族同胞，呼籲滿族問題之必須解決。以：一、民國以來，對於蒙回藏甚至苗夷各同胞，均有其相當之設施，獨對滿族未提一字；二、中國之構成，含有漢滿蒙回藏五大民族，今將有第二位人口數量之滿族，時予忽略，在國際視聽上，非中華民族之光榮；三、滿族問題不解決，歧視忽視態度不改變，極易投野心者甚至敵人，以乘機利用之機會；四、如滿族不能在憲法上予以相當之地位，實為憲法一大缺憾。並提具體意見如下：（一）擬於第二十六條內另增一項，條文為：「由居住國內滿族國民選出之代表；（二）六十五條內增加第四項，條文為：「居住國內之滿族國民二十人」；三、第九十六條內增加第四項，條文同

(11)。(四)第一一五條第一項內，增「省議會議員，由省民選舉之」。

在國大第六次會議，李正樂代表說：蒙古同胞要求自治，我們是同情的；但我們決不贊同一個區域之上有兩種設施，因為這就是所以發生磨擦的基本原因。至第八組審查委員會於卅五年十二月八日上午九時半舉行，討論內容為蒙藏地方制度，會場中發言熱烈，一部委員主張設盟為省，以旗為縣，而予內蒙以自治權益；另一部委員則主張蒙旗制度不應超越現行組織法範圍，至西藏地方，仍主繼續以統政制度。最後孫繩武代表歸納原代表意見，認為蒙藏地方制度之規定應在不破壞統一，不割裂民族及不妨害國防之原則下，妥為制定。下午三時繼續開會，馬大英代表首先發言，認為監察綏各省境內，蒙古同胞人數既少，住地亦小，盟旗制度似無存在之必要。且盟旗與省縣亦多重複，實行平等之省縣自治已可，再加民族自治未免煩複。末並提出行政一元化之原則，促請各代表注意。馬氏此語一出，引起一場雄辯。蒙胞代表以為蒙胞游牧，漢胞農耕，生活習慣諸多不同，實有分別自治之需要，且舉出民廿年國府頒布之蒙旗組織法，證明政府曾以法律承認蒙旗之存在。劉綜萍代表發言時，表示蒙胞要求，只在爭取盟旗為地方自治單位，此外，別無他求。最後，主席彭昭賢歸納各代表意見，認為漢蒙感情素稱融洽，今日所爭，不過為如何實行地方自治之技術問題，希望各代表能於會外磋商消除成見。十一日下午二時，第八組會開第二次會，首由劉綜萍宣布今日討論四項問題：(一)總綱內是否增加蒙藏民族地位；(二)蒙藏選舉代表增加名額問題；(三)蒙藏民族如何保障問題；(四)蒙藏地方制度問題。並稱：本審查會採取協商方式，不採決定方式，以便求得和協合理之結果，旋開始討論第一題，白雲梯提案在第五條「中華民國如民族一律平等」下加「聚居一定地方之蒙藏民族，應保障其自治權」。有贊成者，有反對者，反對者的意見為「各民族一律平等」，再加上一句反有語病，如為「國父遺教之自治權，不成問題，否則頗有毛病。討論第二題，發言者皆主張增加名額。休息後討論第三題，有人主張在「基本國策」章中增列保障之條文，有人不同意，但大家皆一致主張從實際問題扶助蒙藏民族，增進其福利。第四題為審查會中之中心問題，辯論熱烈。傅斯年不贊成盟等

於省，旗等於縣之意見。吳雲鵬、白瑞、榮熙相繼反駁傅氏之說法。羅家倫謂：「本問題非制度之爭，盟旗與省縣俱不能說是最好的制度，問題在地方行政是否蒙胞能充分參與；如能充分參與，問題自然簡單。現在各省政府改組時，政府亦在盡量容納邊疆人才。再者省區如能重劃，盟族成爲省，那時候省也不見得比盟族壞，制度是要隨時改進的。」羅氏主張在憲法內儘量容納蒙胞意見，至制度問題只能以法律定之，如在憲法中即予硬性規定，易起糾紛。

審查蒙藏地方制度之第八審查委員會於卅五年十二月十三日下午三時，於極度和諧之空氣中，完成全部審查工作。白代表崇禮主席，開會後，白氏誠懇致詞，略謂：此次整理條文時，參加各代表均能一本已合者不再分離，未合者聽其自然結合之原則，故從未以強迫方式割裂各民族地位與權益。國父生前力促天下爲公，世界大同之至義，今雖不能立即實現，將來必有實施之一日，談話中並附帶聲明，西藏代表會請維持原狀，當尊重其意見，決不改變其政教統一之現行政制。白氏詞畢，整理小組推舉劉健年氏報告整理條文經過，略謂今日會議爲兄弟會議，到會者，當能顧及民族國家整個利益，凡個體利益不妨害整體利益者，自當承認；反之，似有攷慮必要，至整理條文時會力求合理，即已合者不再分離，未合者聽其自然結合；不能合者，亦使其過得去。又對邊疆少數民族，凡係能保障並促使其平等者，莫不優爲之。報告畢，開始逐條討論整理小組之決議報告，於熱烈之掌聲中，一一無異議予以通過。三十五年十二月二十一日午後三時舉行第十四次大會，主席朱家驊宣布開會後，即請蔣主席出席作二讀討論前之說明。蔣主席對憲草第五條「中華民國各民族一律平等」，滿族代表希望以各民族之名列入，謂：「其文既已規定各民族一律平等字樣，自然有滿族在內，因此似亦不必再作修正。」憲草一二一條第二項爲「西藏地方自治制度應予保障」，在審查會討論時，西藏代表十分客氣，沒有爭執。主席認爲：「我個人以爲可將「地方」二字取消，即修正爲「西藏自治制度應予保障」，當可使感情更加融洽」。經蔣主席以高瞻遠矚之眼光，作重要之說明後，在制憲中地方政治方面，爭論最烈的蒙藏地方制度問題，至此乃告終止。

關於蒙藏地方制度，綜合各提案具體意見，不外對於憲法草案第五條條文之修增，蒙藏地方自治制度之規定，蒙藏及其他邊疆民族國大代表、監委、立委名額之增加，及對於邊疆各民族在社會、經濟、文化、教育及其他各種建設事業之切實扶助與發展等問題，在第八審查委員會一、二兩次整理小組會議討論後，對於這些問題，即已有所決定。即：（一）「中華民國各民族一律平等」之下，不再增加任何字句；（二）第十三章第一四五條之後增加下列二條：第一四六條：國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障，並於地方自治特別予以扶植；第一四七條：國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟社會事業，應積極舉辦，並扶植其發展，對於土地使用應按其氣候土壤性質及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展。關於國民大會代表，新憲法規定蒙古每盟四人，每特別旗一人，西藏及各民族在邊疆地區選出代表其名額以法律定之。國民大會代表及立法委員監察委員之選舉，蒙藏應出之名額，在新憲法第六章、第九章均有規定，監察委員方面，則更明定蒙古盟旗共八人，西藏八人（第九十一條）。

第三編 歐美各國地方自治概觀

第十三章 英國的地方自治

英國的自治制度，發達最早；這是基於下列三種原因：第一、古時英國受羅馬帝國的統治，比大陸較淺，故比較少受羅馬帝國中央集權的影響，地方自治制度，因而得以繼續發展；第二、英國雖亦曾經短期的中央集權，但總敵不過民權思想的發達，國會成立很早，地方政權尚未十分受到專制政權的摧殘；第三、英國先前以地理上關係，交通不便，人民的地方觀念濃厚，酷愛個人自由，熱心地方自治，遂成英國人民的第一天性。

英國的廣義的自治，是以非專務職官吏，管理國家公務；以公民任名譽職，參與國家公務，所以又可稱為公民自治。這是英人自治的觀念。這種廣義的自治，牠的範圍甚廣，初不限於行政方面，還滲透到立法司法各部門；例如以國會議員，參與立法，以陪審員，參與司法。這是英人極早有一種自由思想，以為一切國政，都要人民來參與；這種思想，充分表現於全國政治組織上面。所以，地方自治，亦有同一趨勢，即認為地方自治，必須由「地方」人民，「自治」地方公務。從這些看來，英人的自治觀念，實具有如下的三種特質：1、以自治為直接執行國家公務的方法；2、自治目的上的事務，為國家自身的事務，不是國家以外他獨立人格者的事務；3、處理自治事務的吏員，常為名譽職，而不是專務職。我們必須明白了英人的自治觀念，而後才可進而談到它的自治制度。

一 從州議會說起

議會政治制度，濫觴於英國。原議會組織，形成於古代條頓民族的自由人民大會制度，此種制度，自盎格洛撒

克遜人移植英國之後，以英國的封建制度，不似歐洲大陸各國之盛；封建制度的消滅，也較其他大陸國家爲早，因此這種條頓市制，就得以傳殖而茁長繁榮。於是在中央有國會，在州有議會，以至於縣、市、村，也都有議會。六十一個行政州，都有這個主要機關——州議會。其議員分爲二類，一爲通常議員，用小選舉區的方法選舉。州屬地方，除其中的獨立市不選州議會議員而外，其餘則分區舉行。不分行別，但因州之選舉，多屬鄉村集團性質，入選的人以有土地所有權者居多數。選舉制度大體與市的選舉相同。惟一選民，可在兩區註冊。即在此處居住已是法定時期，而於彼處則有財產，或於兩處皆有財產，諸如此類，都可以兩區登記，擇一投票。員額則隨各州的人口多寡而異。最多有超過百人的。應行變更時，請示中央主管機關（在昔爲地方政府部，現在是衛生部）。任期三年，期滿，全部改選。一爲長老議員，他的額數爲前項議員六分之一，由前項議員於開會後十日以內選舉的。通常議員和非通常議員都可入選。但前者入選的時候，須開去原缺另行補選。長老議員，任期六年，每三年更選其半。因此，每一任的通常議員，都有選舉長老議員的禮遇。長老議員既經選出後，就由全體議員合選議長一人，會內會外的人皆可入選。有時也可以由議員當中選舉副議長一人以代行議長的職權。州議員的職權，多是由昔日的治安推事的職權移轉而來的。牠的職掌，是委派行政人員，制定法令，發給各種牌照（買酒牌不在內）提議私人法案或請求臨時命令，維持道路橋樑，照料瘋人，規定小土地的租有權，檢驗度量衡，合辦警察，征收地方稅，募集地方債，以及一切費用的支出，監督公共衛生，防禦生育傳染病，保護幹路支路及河水的清潔，執行保護漁業飛鳥及昆虫法規，市區的產生和區或村境界的變更，首先要受州議會的管轄。牠也是負高等教育和初等教育責任的地方教育機關。（惟大城市除外）一九二九年，恤貧法保護局的職員，也移付牠。同時，區議會忽略了關於衛生事項，道路、房屋與城市設計的職務，州議會有代區議會代行職守的權力，州議會議長行使着昔日治安推事的職權，因此也儀同治安推事，並受相當公費。議員則不問何類，都是無給的。通常州議會一年開四次會，每次會議祇有一天，首次是以三月十六日爲始。地方廣闊，會議期仍，議員又爲無給之制，不是富有的

人難勝此任，因此英的州議會議員，諺有「鞍馬政治」之語。至過去的治安推事，非不稱職，但是人民不喜獄吏，所以移之於議會，英人酷愛自治，於此可見。

英國高級地方行政機關，是州議會，自議決而至執行，沒有分立。施行各項州政，通常以委員會爲之。委員會有常任與特別，有法定的，也有隨時因便而設的；又有聯合委員會，是和循迴法院的治安推事聯合，或與其他地方聯合，這也是有法定的，也有不是的。行委員會而最能奏效的，要算瑞士和英國的地方政府了。這是因爲從公的人們，最富於常識，且能重公德，善協和。委員會而外，也有有給的各項職員。英國地方政府，對於此類人員的進退，也非常慎重的選用，期其得人。人情私誼，親故援引，可謂絕少。故能者得安於其位，不才者也無由以進。

州議會在每年開會的時候，凡各委員會的委員，及各聯合委員會的代表，都在這個時期裏由一司選委員會，或謀畫委員會選出。其常任的，各依地方政事爲之，如衛生、道路、學校、醫院辦理國會選舉提出私案等類；法定必設的，如財政、教育及稽查老院癲人院等類委員會；委員會隨時特別設立，則視地方情形爲之，如地方畫界委員會。其法定聯合委員會，爲州議會與其他的循迴法院的委員會，他的職事爲公安警察。委員人數及正副委員長之選舉與職務，都有規則訂定。聯合委員會，雙方同數而自選其委員長二人，得票相同，則抽籤來決定。雙方人數不能決定時，請示中央主管部。聯合委員會，假使纔經州議會改選，就不得延長過三天。其他委員會也均於州議會改選後一月以內，一律重新組織。凡各委員會，皆各自選舉正副委員長，並得依其職務的內容，再設分委員會，其統屬關係，也和各委員會之與州議會一樣。州與州之間，或與所屬地因有公共事件須協同辦理的，則以聯合委員會來執行。

州議會裏設置專門有給職員，如秘書、會計員、審計長、警察長、測量員、化學技師、度量衡檢查員、衛生醫師驗屍員、及循迴法院的書記（此職雖爲法院之官，實兼州的司錄，故亦由州議會任用），有的出於法定（這

都有關於其事的單行法律；有的是聽便設置（這須依州事務的多少與財政的貧富定之）。這些職員的任用，通常由有關的委員推荐，由州議會核准任用。有缺出的時候，先由有關的委員會刊布公告招充，應招的人須提交應交的證件，由州議會審查，一缺而有二人以上應招，那又怎麼餉呢？則由州議會投票來決定，而取其票絕對過多數者——即過投票總數之半。因此英國地方政府用人，雖然沒有競爭考試之制，實效却有過之。至較低級的職員，則由委員會逕行任用。

州的行政，既有賴各委員會，州議會自須依其議決而賦與委員會以何種職權。如係出於法定的，則必須依其所定。如警察則必屬之於議會及循迴法院的聯合委員會。財政委員會則不得賦與以課稅及募債之權。各委員會的議決，或其所施行，都應該由州議會核准，出於聯合委員會的，則逕由所聯合的機關核准。但因州的地方遼闊，人民散居，開會不便，除法律設有限制外，州議會通常假各委員以相當的便宜。即遇事不符核奪，但為事後的報告與追認。至各項職員，都是秉承委員會行事，而不直屬於州議會，惟所有俸給、撫卹、退休、養老金等，都由州議會核定。

英國州的行政事項，最重要的，是財政，每當三月一日會計年度開始的時候，州議會各項行政的主管人員，先經由一委員會依其承管的事務，編造來年概算，由委員會於審定之後，移交財政委員會覆核，以備掛出於議會。財政委員會，彙齊各委員概算，然後據以編制正式全部州預算，提出於州議會。每一議員，於會議之前，都應分配一謄本，開會議決之後，於會計年度開始時施行。每至會計年度結束的時候，則造具決算。所有其中開支，須經財政委員會證明確係依據預算或法律所定，並須呈報中央主管地方政務之部。

預算及決算之後，應該論及的，是州的收入。收入之中，以稅為主。在昔隨事課稅，分別徵收。自設州議會後，徵收漸歸統一。其稅收大宗，為不動產。州議會中，設有不動產評價委員會，地方各有代表參與其事。凡屬地方的不動產，都要由評價委員會，隨時評價，然後準此以定應課稅率。稅有通行的，也有特別的，凡因全州之

專而誤稅，分能於地方一律負荷的，爲通行稅、特別因某地方之事而課稅，祇於與其事有關係的地方而行的，爲特別稅。二者各有會計，不論什麼，假使是入不敷出，也都不得挪移。

收入當中，次於稅收的，是中央補助。地方辦理國家行政，或半國家政府之事，中央恐怕他經費不足，又希冀所辦的事有成效，便由國庫施以補助，如教育、農業、警察，國家都有補助，通常依預算所定，酌量補助。這多就特定的國稅中爲之。如許可特種營業的許可稅，就以酒類爲多，往往拿來補助地方行政經費。許可稅之外，也可以遺產稅充之。州議會承受國庫補助，然後分配於所屬地方。但分配之後，怎樣使用？就要聽地方自己去酌定。凡州承受中央補助，中央對所辦的事，是要加以考核，還看牠辦理成效如何，來定補助費的多寡。

州的收入，叫做州庫藏，由州的會計主任來管理。其人通常是個銀行家，並且還須有相當保證金，約萬磅左右。

課稅而外，重要的事是舉債。凡舉債經州議會議決之後，還須得着中央主管地方事務部的許可。並須由此先行調查可以做該州稅源的財產。如除積金而外，負債總額，或其擬舉的債，已超過本州年徵稅額十分之一的時候，則須得中央主管部的暫行命令。其命令並須經過國會的核准。所舉的債，須於三十年內償還，零借、總借、發行債券都可以。

州議會會有立法權，同時掌有行政權，這是英國地方團體組織的特色。

一一 都市與鄉邑的自行制度

英國的自治制度，分爲三級，爲州、區、里。與州同級的是州市，區同級的爲市。區又分爲農區與市區兩種。里是最小的地方自治單位了。

州：在英國，有兩種，一爲舊州，一爲行政州，舊州是依歷史而存在的，計有五十二處，其治安推事及舊郡

長，仍由國王任命，在政治上只是一個衆院選舉區，判裁管轄區及征兵區，不是自治團體。這裏所說的，是行政州。

州市：在一八八八年的地方政府法案規定內中列舉的某某大城市，應該是州市，因此不應受着州議會的管轄，並規定以後凡人口在五〇、〇〇〇以上的市都得請求改爲州市。這額數現在已經變爲七五、〇〇〇。市須有國會的法案，才能成爲州市。牠的政府組織，和非州市沒有什麼不同點，但是，牠的權力較大，因爲牠更有州議會的一切權力。

現在我們分都市與鄉邑兩方面，來看英國的自治制度。

先來說市。英國的市，在撒克遜時代，就已有了。諾曼征服以後，雖然封建諸侯，分據土地，各有所領的市，然終以直屬國王者爲多。其時雖因秩序回復，市也繁盛起來，但終在農業社會之中，人口並不集中。到了工業革命以後，漸漸成近代的市容。而牠的真正產生，則自特訂狀而來。

市的統治團體是市議會，由通常議員和元老議員組織而成，前者選任三年（每年三分之一退休），後者由市議會選任六年（由議員中或由外界），其中一半每三年退休。元老議員的數目是普通議員的三分之一。三年改選一半。初次選舉以及改選，都由通常議員於十一月九日選舉。通常議員如被選爲元老議員，則開去原缺另行補選。元老議員與通常議員，同爲構成市會分子，沒有特別職權。惟每屆人選，人多連任。各委員會也常以元老議員爲委員長。這種議員之設，在使市會較多保守安穩。這一會兩種議員之制，到了美國，遂衍爲初期的兩會市制。英國市長，由市會於十一月九日選舉。會外之人，也可入選。實際以元老議員入選爲常見之事。並沒有什麼特別職權，惟爲會議時的主席及各委員會的當然委員而已。名義上爲俄同市的治安判事，却無司法職權，也不支薪。除禮儀而外，並不能作市的代表，致連副署公文也成了非非此不可的事。然究因其爲市長之故，交際頗繁，大市爲尤甚，故任期雖祇一年，所費實多。非富有者不容易幹的。但畢竟以名位高尚，貴族和富翁，很多樂就。

市會的職權，即市的自治權。考其來源有五：一、爲習慣法，即通行市制施行之前，自來各市原有之權。二、爲市制。即一八三五年著名的市制案和一八八二年的市制歸併法。三、爲市制施行以後，國會續定的單行法。四、爲國會批准的私案。此爲由市自擬法案，委託議員提出國會，請其賦與何種職權。凡市提出私案，如因延聘專家委託代理人等事而動用公款則須先行提交市民公決（複決制之在英國，惟此一事而已）。五、爲中央主管官署之暫行命令。凡市政取得何種新事權，則向中央主管官署請求暫行命令。

市會職權的內容，最重要者：一、財政，其中首爲預算，此外則爲保管庫藏及課稅。二、監督行政。

委員會的設立，除法定外，由市自酌。重要的有：（一）財政委員會（凡編製預算、管理收支課稅、借債、償債皆屬之）；（二）財產委員會（凡市有的公產，皆由其經管）；（三）公用委員會（凡道路、水電、公園、衛生設備等事皆屬之）此外，尚有聯合委員會，如本市與該管之外有共同事務，須協同辦理的，（如水利交通等類）則各出委員，組織聯合委員會來執行。

有給職員，有法定的，有非法定的。一八八二年市制中，規定市至少須用秘書長會計二員，其餘得自酌增設。在職員之中，以秘書長、會計員、測量技師、警察長爲最重要。

市設財政審計員，爲數三人。其中二人，每年由市會就市民中有選舉權者之中選舉，其一人由市長委任。大市則添設有給的專任會計員以資佐理。市的財政半年結算一次。結算之後，由審計員三人共同審計，並得附加意見，報告大會。審計已畢，則付印以備市民索閱。

所謂鄉邑是除却市以外一切的地方而言。牠包括着州、區、里，州在前面已經說過了。現在所說的，是區與里。

區是屬於州的地方團體，有農區和市區的分別。農區每區包括一個或一個以上。設有區會，由所轄的里中的選民，每里至少選舉代表一人列席農區議會的代議士，這個議會任職三年。區會之權，最重要爲公共衛生。至非

州所等的道路，則由區會管理。房屋街市設計皆在轄的職權之中。假使得到中央衛生部的許可，也可以行使上述以外的事權。農區得將他的職權中的事，於所轄里中設委員會就里中辦理。市區是享有比農區更廣大的地方自治的區域。一個農區或者一個農區的某部份能够組成一個城區，或者一個城區能够由剝取鄰接的農區的一部份或由州議會的命令擴大，不過須經衛生部長的批准。每個市區有一個市區議會，由州議會決定的議員人數組織而成，選任三年。會長一人，由會員選舉。不拘內外的人，市區會的職權，都較農區區會為廣。其主要的亦為公共衛生以及衛生法所定及其他法律所定歸於市區的事。管理街道，維持不屬州所管的大道。管理建築並得自立規章，供給房屋及實行城市設計（比在人口超過二〇、〇〇〇市區為強迫的）。他如公園、圖書館、浴所、博物館、公墓，皆得設立，自一九〇一年以來，凡人口滿二萬以上的市區，都是有設立初等教育的責任。

里是地方政府最小內單位。其名原係教區，在一九三〇年時，英格蘭和威爾，鄉村里的數目為一萬二千八百五十個，每個里有一輛由全體教區選民組織的里民大會，在每個人口三百人以上的里內，里民大會必須——和在較小的里內可以——經州議會的同意選舉一個由議員五人至十五人組織的里議會，任期三年。一九三〇年英、威爾地里議會的里總數約有七千二百個。里議會的主要職掌是維持行人便道大道，分配公有土地、建立公廁、會議場、運動場、路燈、公共浴所、公墓、圖書館等。關於公共衛生和其他的事務，如該管的區或州議會建議。農區議會可將其權力的若干部分委託於一管理里區域的里委員會。（或為里議會）在沒有里議會的小里，里大會執行這些權力中的幾種，和可以由州議會委託以里議會的其他權力。

英國地方自治，歷史至久，不論何級，都是出於民選，行政用委員會制，沒有國家任命的官吏在內，這是和歐陸的自治制度根本不同的地方。至其地方自治的最大成功，一是人民好，例如就英國的公共衛生來說，這個地方發生鼠疫，馬上整個封鎖起來，再外面完全隔絕，甚至屋子拆除了，傢具焚燬，實行澈底的消毒，政府認為應該怎樣的做，就怎樣的做，這地方的人民雖受嚴重損失，只有服從接受，絕無反抗，這是他們尊重團體的自由。

服從法律，有守法的精神；一是政府好，他們各級人員政治的修養，已達相當的地步；第一、他們以事為立場，很少以私人的情感為立場，第二、做不近情理的事對於他們的名譽甚有影響，在文官制度下，公務員本身就是執行法令的，他們做事很呆板，上面交下的意見是否合法，主管官自己往往不大清楚，底下的人認為這一件法律不符，他們就不能辦，辦了他們本身先犯法，他們是法治的國家，處事不能隨便，故政黨要在外面所答應的事情，經過回來研究一下，阻格不行者，隨地皆有，文官可以左右他們的意見，英國因為有了文官制度，一切均循序而進，突然的變革很少；一是政黨好，英國的政府黨與反對黨，極盡爭的能事，惟所爭者公是非，而非私利害，反對黨日從事於倒閣，政府黨退讓所以自衛，進讓所以反攻，然一以光明之態度出之，政府黨給以對黨以對等之地位，予反對黨以種種之便利，不禁止其攻擊，不鉗束其言行。反對黨以鮮明之旗鼓，堂皇之陣勢，謀攫當局之權位，但不為卑劣鄙陋之暗算，公道之競賽為雙方共守之信條，雖相爭而不相得，然又能相容而不相煎，以陰謀破壞對方，以暴力消滅政敵，所不肯為，政事一以民意為最終之判決，激烈爭辯之後，付之衆院之公決，不服衆院之判斷，則訴之於民，民意既明，一遵服從，無復異言。因為民主精神與法治精神之高度發展，故雖無成文之憲法，而能實現憲政，確立民主。一九四五年七月英國大選時，大部份人民對於保守黨已經厭倦，希望換換局面，工黨遂被選上台，邱吉爾領導對德戰事，固有豐功偉績，然不為權位而戀棧，浩然挂冠而去，其政治的風度，為不可及。而工黨執政以來，英國的內政，走的完全是社會主義路線，雖其經濟政策與蘇聯共產主義有一共同特點，是計劃經濟，所謂「統制」和「國家化」隨處可見，但兩者之間最大之差異，是英國工黨並不忽視個人自由，它的目的是要社會主義和民主政治相攜並行，所謂社會主義，不僅是在經濟上的一個形式，而在政治上不違反民主精神，英國工黨的辦法，非但可以避免資本主義經濟的種種弊病，而且，其保持民主政治精神的大前提，可以診治馬克思所提出的社會經濟上的毛病，而走上經濟平等的大道上去。英國工黨的經濟政策還在實驗期內，一旦有所成就，對蘇聯的「理想」，當然是一個重大的打擊，對美國資本主義無論在表面上或在實質上，也

會發生很深入的影響。工黨執政一年餘來最大的一件事，是「國家化」或「國有」，一切重要經濟機構，如鐵路、公路、航空、海運、電政、銀行，以及重要工業原料，如鋼、鐵、煤、鑛等。目前已經議會通過國家化的，有：英格蘭銀行和全國煤鑛，在計劃的還有鋼鐵業和紡織業。至英國社會保險制度之完善，為世界各國冠，工黨執政以來對社會保險更為努力。議會通過的有關議案，有「國民保險法」，「工業傷害保險法」，「國民健康法」等，加上過去社會保險的種種設施，現在英國人無論是生育死亡，老弱殘廢，失業退休……都由政府舉辦保險，凍餒之處，幾乎可以說是已經減到最少成分，所謂「從搖籃到墳墓」的保險制度，已經很完備的建立起來了。一九三六年度政府用在社會保險上的款項，共四萬萬九千萬鎊，一九四八年時將增至六萬萬鎊，約佔全國收入百分之十。英國人口不過四千五百萬至四千八百萬，因之，這筆款項相當鉅大。英國目前已經離全體就業的程度不遠，即使連在過渡期內的男女士兵計算在內，失業的人數在全人口百分之七以下，短期內這個數字可以減低到百分之二。在民主政治和社會主義經濟制度的新實驗裏，英國的地方自治又將走入另一領域了。

第十四章 法國的地方自治

英國自治制度，是一種分權主義的自治。法國則是集權主義的自治，比歐陸式與英國式不同之點：第一、關於權限的分配，英國地方團體雖祇能對於國法所指定的事項，行使自治權，然可向國會提出私法案，以取得新權限，法國則雖概括的委任地方管轄的事項，除國家自己管轄之外，凡事有關地方利益者，均歸地方管轄，但地方團體行使權限之時，須呈報上級機關，求其承認，地方權限在事實上，並不很大；第二、關於地方機關的組織，英國地方機關均由住民選舉，而議事機關同時又成為執行機關，法國則不然，議事機關與執行機關完全分立，立法權屬於地方政府，而地方政府常由中央任命，其不由中央任命而由住民選舉的，也必須受中央政府的嚴格的監督；第三、關於中央的監督，英國偏於立法監督，即監督機關以中央議會為主，地方政府為副，地方自治行政，

大約均中國會用法律定之，法國則偏重於行政監督，即監督視由中央政府為主，中央議會為副，雖地方權限亦會規定於法律之內，但中央政府尚有承認或取消地方機關活動的權，甚者可解散地方議會，或免職地方政府，法國何以成爲集權主義的地方自治？還得找其歷史作答案。

原來法國在一七八九年以前，雖然已經成立統一的民族國家，然其封建勢力尚未完全剷除，法律習慣各地均不相同，而各地又有關稅的障壁，妨害商品的流通。封建主義引起了法國的革命，所以革命以後就矯枉過正，將一切權力集中於中央，以掃除地方的封建主義。這不但在政府方面，無論其爲王政、帝政、或共和，都一致希望保持法國的統一，並且主張惟一的保持方法，是使全國行政嚴格受制於巴黎的執政者。而全國人民也是與其政府的意見相膺合。因之，就產生了集權主義的自治制度，而且非常根深蒂固的。所以，雖然有人認爲在現代，地方行政區域應行擴大，而主張「分治主義」，究竟格於上述政策所含的原則，而不能實現這種主張。

一 四級的地方團體只有兩級是自治

法國全國分爲許多州，州分爲許多縣，縣再分爲許多區，還有市。所以，法國的地方區域，是有州、縣、區、市四級。而具有自治性質的，却只有州和市。現在，我們也只有把牠的州與市提出一述。

法國高級地方爲州，始於一七八七年，中經一八〇〇年、一八三三年、一八四八年、一八七一年四次的變更而成爲現行之制。截至一九三一年止，計有州九十個，大小不均，人口有的少至九萬九千有奇，有的多至四百九十餘萬；土地面積有的小僅一百八十五英方里，有的大至四千一百四十英方里。平均每州約得三千英方里，其區域今仍因一九八九年之舊。

州長是州的首長，並且是唯一的負責的行政官，他是由內政部長奉命由大總統任命的，直至升擢或免職之時爲止，這個職位沒有法定的資格，任命大半隨政治爲轉移，故州長常爲現政府的政治代表與選舉代理人。州長的

薪俸，由國家給付。

省長是中央的各部的地方代表，他差不多任命省內的一切下級官吏，學校教員也在其內。關於全州警察和公共衛生，他有很大的權力，並且有管理各市和各市長的大權。他任命「諮議」一人，實際上是他的私人秘書，他也任命省內屬吏；不過秘書長除外，是由中央政府任命的，不必具備特殊的資格。州長之下還有一個參事會，由中央政府任命三人組織之，為州長的顧問機關及掌理初級行政裁判事務而設。

州設州議會，自一八三三年，始定為由人民選舉，一八四八年始行普選。但至今女子仍然沒有選舉權和被選舉權，其議員每鄉各選一人。被選的人，年須滿二十五歲以上。現任本州職官，都不得被選。議員人數，至多六十七人，少者十七人，任期六年，三年改選一半。雖然在鄉中沒有住所的人，但是有財產或納稅者也可以入選，惟祇限於該州議員總額四分之一。議員每日受六十或七十五佛郎的出席費。離家至三基羅米達以上，就有旅費可領。州議會設在州長所在地，即州的治所，會期一年二次。

州議會設議長一人，副議長若干人，除為開會時的主席外，並管理議會本身的事務，如保管及辦理文件與會場管理等事。更有州委員會的設置。由議會中選出議員四人至七人組織之，每月開會一次。該委員會為州議會的委托機關，以為地方政府的監督。州議會及委員會的設施，中央政府得否認之，必要時更得解散之，這是法國行政集權制的政治特點。州議會的職權，以一千八百七十一年法律為根據。賦與州議會以議決之權，為關於財政賦稅道路慈善教育等事，以及分配州屬地方分攤國家直接稅的部分。州議員的選舉區，也由州議會決定。至關於監督各市政之事，州議會也有議決之權。中央政府有時向其徵求意見，則具書申答。惟議會之權力，看似廣大，實甚有限。其法定限制，有下列各項：一、凡課稅借債，均有法定限度，逾此則為無效；二、凡為處分財產的議決，須經國家核准；三、須不經國家的抗議；四、議決預算須守一定之程序及成立之要件。如非祇限於內部的事，中央政府認為不當，或視為有不法之處，皆可提出抗議，令其再議，必須過一定期間，短為二日，長

爲三月，自一九二六年始爲六星期，不遇如此的抗議時，其議決才可發生效力；州預算關於課稅或借債的規定，假使有逾限的地方，總統得抗議使之更正，甚至可加以撤銷。其關於本身內部之事，而不涉現行法令者外，又都須得州長的承認。因爲各州州長，出自中央任命，而不是出自地方選舉，他除執行州自治行政，實兼代中央監督本州自治。同時，在州議會裏，州長才有提案權，提案之外，並有列席發言之權，也得派員爲之，議員則沒有權提案，議會形同虛設。故呂復先生說：法之自治，乃半自治而非完全之自治。

至於法國市自治制度又怎樣呢？法國的地方區域是沒有城市和鄉村之分的，所以市是地方的基本組織。這是因爲法國以往地方單位很多，制度紊亂，大革命時，將城、鎮、鄉、村各種地方單位，一律改爲市，給予同樣的組織。法國之市，約在萬七千二百有奇。因爲仍是純粹的農業國家，所以，工商集聚的大市，爲數極少。人口逾十萬的大市，在十年以前，不過十四五個，小的人口有不滿一百人。區域大體仍本一七八九年之舊。小自十餘英畝大至四百英方里。平均爲三千六百四十五英畝。間亦略有變更。

市設市議會。按市的區域大小，人口多寡，由議員十人（五百人以下者）至三十六人（遞增至六萬人以上）組成，惟里昂市爲五十四人。任期四年，爲無給職，任滿全部改選而由全市通選。如滿萬人之市，則分區選舉，每區至少選出四人。除女子無選舉權而外，爲普選制。於每屆改選之年限五月第一星期日舉行，並於十五日前公布選舉日期。選舉用無記名連記投票法。選票則由候選人自備。當選票額，爲滿投票總數的半數，並須滿註冊選民總數四分之一。無人當選，或選不足額，則於次星期日再選或補選，亦不用提名之制。雖說是自由投票，上級州政府的左右選舉終不能盡免。

市議會沒有會員半數以上出席，不得開議，但隔三天以後仍然沒有半數以上的人出席，就以當時實際出席者計算。決定數爲出席人員半數以上，凡接連三次會期都不出席的議員，則由議長宣告開缺。辭職的議員，須向州長提呈辭職文書，市長指押開會事宜，但不參加表決。必遇可否同數的時候，而後爲之。

市議會之職權，悉列舉於市制之中，亦有別以法令賦與者。其職權約分四種：一、爲有須經上級機關核准而後生效者；其要者多爲財政與產業，如預算、決算、課稅、舉債、以及公產之經營、買賣、出租、出借及其他處分之事。此中至要者爲道路。二、爲建議。三、爲答覆諮詢之事。四、爲市議會付完全處理之事。此類之事，多爲公用，如電力之各種公用設施、煤氣、自來水等。

市設市長一人及市丞，市丞人數因市而異，人口不滿二千五百的市爲一人，由此以上至一萬人者二人。此上每加二萬五千人增一人。但除里昂爲十七人而外，至多不得過二十人。二者都由市議會於議會之初五月會期中就議員之中互選之。如有議員總額四分之一，尙未選出，則不得選舉。凡經營市財政的人，皆不得入選，選舉以絕對多數爲當選。如因兩次投票法有人當選，到了第三次投票，就以比較多數計算。市長市丞，任期均與議員同。入選以後，仍留議院原任，而不開缺另選。也不限連任。選出之後，則於二十四小時內公布於市府之外。同時並呈報該管之州長或副州長。選舉公佈以後，選民有以選舉爲不合法或被選的人不合格者，得訴之於該管州長，請他來裁決。不論那一造不服州長的裁決，得訴之於行政法院。市長與市丞都是無給餉，也沒有公費。但通常有特別費用，故各市多於預算之內，規定相當的補助費。市長的職權，因其地位而有別。其爲國家代理人而執行國家法令的時候，則對於該管上級官府負責，其爲本市自治行政首長而執行市議會的決議的時候，則不能不爲市議會所左右，其所有職權，約有以下各項：一、爲財政，此中首爲預算之編製及提出，其次爲管理公產；二、爲警察權；除督察長由總統任命，巡兵隊由市請求陸軍總長委任外，其餘下級人員，如稽查書記警務代辦、鄉村監察、鄉村守衛等，皆由州長委任，並核定督察人員的薪俸、職務、訓練、升黜等；三、爲任免市屬職員，除會計員、警務督察長而外，凡市屬職員，悉由市長委任（以考試尙未施行於地方政府，用人恆出推荐）；四、爲執行國家及地方行政；前者來自國家法令，其中如戶口統計，辦理四年一次的人口總調查，編造選民名冊，徵收直接稅等。其最要的，爲調查及徵調兵役，戰時支應過境軍旅，協助軍務等事，這是出自市議會的議決；凡不爲國家法令

辦限的，市議會有所議決，都由市長來執行。

至市丞的職權，法無明定。市長不拘什麼職務，都可隨時分別委託市丞辦理，假使認為不當的話，變更撤委，均無不可。市的各項行政機關，也常依市丞人數而定，其名義上的主管，也常由市丞任之。市丞之次，則有有給的常任職員，其中以秘書長為最主要，乃市政府事務的中心。在小市之中，這個職務是看作小學教員升階之用的。其下分設四科：一為會計員，大市由市議會選出三人而由總統從中擇一任命。三為警務督察長，由總統任命，雖由市庫支薪，但不視為完全市屬職位。其他都由市長進退，大市可至數百千人。牠雖然沒有考試的制度，但專門職位，一定要考驗所學，也常常用一二年試用的方法，期滿等有勞效，才行補實。

總之，法國的自治制度，有兩大特點：一是中央集權，一是組織上的一致性，這與英制適為絕大不同處。

二 今後法國地方自治的展望

由於法國的歷史背景，產生了集權主義的地方自治，但法國又是多黨政治的國家，中央與地方的基礎都不鞏固，所以在第二次大戰期中，法國政府的無能和人民力量的脆弱，就充分的表露出來，這是法國政治上最大的弊害，同時，也是我們中國目前最迫切的殷鑒！國父曾經說過：「法為歐洲先進文化之邦，人民聰明奮厲，且於革命之前，曾受百十年哲理民權之鼓吹，又有模範美國之先例，猶不能由革命一躍而幾於共和憲政之治者，其故何也？以彼之國體，向為君主專制，而其政治間為中央集權，無新天地之地盤，無自治之基礎也，我中國缺憾之點，悉與法同，而吾人之知識，政治之能力更遠不如法國，而予猶欲革命一躍而幾於共和憲政之治者，其道何由？此予所以創一過渡時期為之補救也。在此時期，行約法之治，以訓練人民，實行地方自治」。（心理建設第六章）這都值得我們惕勉！不過，在政治方面，法國政黨的紛歧，在戰前曾經造成一幕悲慘的話劇，但自從解放後，除社會黨和共產黨是左傾的政黨外，戰前支離破碎的小政黨都失掉了存在，代右派各黨而興起的天主教大政黨

，人民共和運動黨，也是贊助國營政策和主張建立計劃民主政治的，所以法國政治的革新，似已跨上了平坦的大道。從一九四七年三月間，法國左右兩派對越南問題發生嚴重的歧見，幾引起賴馬迪新閣垮台的危機，以政府態度持重和共產黨臨時的讓步，政府信任案方能以四百十一票對零票的壓倒多數通過一事看來，可知法國各政黨的心目中，無疑的都顧念到莫斯科會議對法國前途關係的重大以及戰後經濟復興工作的困難，而獨棄成見，共渡難關，是民主政治運用成熟的一種良好的表現。法國的政黨既多，而左右兩派，亦是勢均力敵，然終能成立聯合政府，其政黨態度的光明磊落，爭之於議場而不爭於疆場，因此他們現在已能够積極經濟建設；我們則瘡痍未復，烽火又起，武裝的政黨，爭取政權，用諸戰爭，這真是 總理所謂「吾人之知識，政治之能力更遠不如法國」嗎？法國在這次戰後，法國的經濟復興，顯有長足的進步：一九四六年煤的生產量有五千二百萬噸，已超出了戰前每年生產的數字；紡織業蒸蒸日上，毛織品的生產也超出了戰前。此外如機器汽車和電力工業均皆猛進，尤其值得誇耀的旱戰時被徹底破壞的鐵道，一九四六年已完全恢復通車，在輸運方面，一九四一年一月法國各港口起卸的貨運只有三萬噸，現在已劇增到每月經常二百五十萬噸。一九四七年一月十六日，在勃魯姆主持的臨時政府下，毅然決然地着手政治和經濟的大改革，其四年經濟計劃，就是根據距今一年前戴高樂執政時蒙納所制定的法國戰後復興的四年計劃。關於蒙納的四年經濟計劃，它所涉及的基本經濟活動只有六種，就是一、煤，二、電力，三、鋼，四、建築材料，五、農業機械，六、運輸業。這種計劃介乎管制和管制之間，綱舉目張，不務苛細，這是該計劃的特色。計劃中定有固有的目標，例如煤的生產現在是五千萬噸，規定的是六千五百萬噸；電力現在是二百三十萬萬瓩，將來是三百七十萬萬瓩；鋼現在是四百萬噸，將來是一千一百萬噸；水泥現在是三百萬噸，將來是一千三百五十萬噸，到一九五〇年，農業機器的生產將要比一九三八年的超出五倍。關於一般資本的程度，報告書的規定，在規定的四千六百萬法郎中有二千五百法郎須仰賴人民的儲蓄，在這總數當中，有一千四百十二萬法郎，分配給六個基本的工業，內農業為四百九十五萬萬，房屋建造為一百一十萬萬，一般工商業為

六百三十一萬萬，運輸與交通爲六百四十一萬萬，關於設立醫院運動場等等，八十萬萬法郎。科學研究四萬萬法郎。於此可以看出法國經濟建設的一斑，將來經濟發達，法國更將隨世界民主潮流而俱進，則上面所說的集權制的地方自治，就使形式上還是保留，實質上必然有很大的變化。

第十五章 瑞士的地方自治

全民政治，世界各國，要以瑞士爲最美滿的了，她之所以有那這偉大的成功，實基於總理所說的兩種因素，即自然進化與人力構成。總理說：「歐洲之瑞士，小國也；交通不便，歐人視之爲山地，民俗強悍，極富自治能力，以有直接民權之制，此由自然進化者也。」至由於人力構成方面，觀諸瑞士之建國歷史，此點亦甚充分表現。其較爲顯著的，一爲對外力的反抗；一爲爭取民主的努力。它在一二九一年，反抗哈布斯堡的剝削；一八七〇年普法戰爭之時，瑞士會下動員令，保護國境，卒因分權主義的軍事行政，受到種種不利，乃於一八七二年修改憲法，將民刑審判及國防設備劃歸中央管轄，但是提交各邦及公民複決之時，因爲分權主義的色彩太過濃厚，竟至失敗。憲法雖失敗，但是中央政府仍繼續努力，一八七四年又起草一種妥協的修正案，關於法律的統一，祇限於民法一部分，（第六四條，但一八九八年又修改憲法承認聯邦關於民刑方面，均有立法權）關於軍政的統一，允許各邦在一定範圍內，有參加的權（第一三條及第一九條至二一條）。憲法修正案通過之後，就由國會於五月二十九日公布之爲瑞士聯邦憲法，現在瑞士政府，就是依照一八七四年憲法而改組的。又在一八四五年七個舊教的邦組織特別聯盟。目的在反抗對中央權力的增加，並保護自己的特殊利益，以免因改組而致損害舊教的勢力與特權。一八四七年十一月議會下令解除特別聯盟，經短期間的內亂之後，特別聯盟才被解散。亂事既平，議會就於一八四八年選舉十四人，組織委員會起草憲法，憲法草案經中央議會通過之後，提交各邦及公民複決，憲法得到各邦及公民大多數同意之後，於一八四八年九月十二日公布，於是瑞士就由邦聯改組爲聯邦了。

瑞士以「自然退化」與「人力構成」而展開其美麗的民主政治。所以瑞士之地方自治，無論就任何方面言之，恐均較在其他任何國家者為充滿。而使吾人研究地方政府之方法，瑞士可供給極多材料，因地方政府之種類地方行政之形式，以及地方捐稅之制度，均以瑞士為最繁多，他國無與倫比。

瑞士為推行地方自治最澈底的國家，全國人民，幾能完全直接參加政治，瑞士二十五邦，倘使牠們的主權不受聯邦法律的限制，都是主權國。牠們各有各的地方自治制度，大半根據各邦的舊時風俗和歷史的發展。而縣是極認可的地方自治單位。但牠，有一特點，是：沒有一個邦內可以找到劃一的一類縣。不同的縣，因不同的目的存在於同一個區域內，有時相符合，但是通常互相複疊。主要的各類是：1 公民縣；2 政治縣；3 宗教縣；4 濟費縣。各依其工作之性質，在一縣內，以各司其職，責有專司，各不相犯；這是瑞士地方自治的特色。

此外，大多數邦現在分為數縣，在縣裏邦務的執行多少委托於一個由選民或由各邦的行政或立法團體定期任命的官吏。這種行政區域，其地位和縣相等。

各種縣分，各有其組織，且極平民化。如公民縣：是完成各種縣的目的的根本組織。這個公民縣可以稱為一個狹小的社團，現在大多已經廢除了；在仍舊存在的地方，牠不過從事於辦理公民的公共財產，給與公民的地位，救濟公民和各地課徵有利於窮苦的公民的捐稅，行使保護權，和其他次要的職務。公民縣的機關，通常是有選舉權的全體公民的會議和一個公民議會，後者執行行政職掌，往往由各種委員會（孤兒委員會，救貧委員會等輔佐）。至於治縣，則為目前瑞士地方制度中最重要之自治單位，這個縣可稱為一個地域的團體，至於公民縣則是一個屬人的團體，全國共有三千一百六十四個政治縣，牠的權力極大，凡法律未予他種縣分的權力皆屬之。政治縣之組織，其最重要的機構有三：（一）縣民會議；（二）縣議會；（三）縣長。政治縣的高級機關是縣民會議，採取直接民主制，由全體有縣選舉權的人，就是年滿二十歲住居三個月以上的一切男子，組織而成。牠除關於實際的行政管理外，管理屬於各縣的一切事務，批准預算表和議決算，規定地方稅附律和章程，縣的實際行政，由縣

議會執行，這個團體，係由縣民會議選出議員五人至九人組織之，以執行縣民會議所議決及賦予的事項，即縣行政由牠執行。牠得分部執行事務，每部由會員一人主持之，並得設特別委員會，以執行特別事項。縣長，由縣民會議公選，其他的行政官吏，由縣民會議或縣議會委派，關於執行邦政府委託的事務時，直接對邦負責，但在執行縣內事務時，則完全對縣負責。而宗教縣的區域，是與政治縣相同，惟執行的事業，則以屬於宗教方面者為限，對於同教的教友，且得征收教稅。

一 縣公共事務的行政

縣的職務，如警察、教育、鐵路、保管、濟貧等，常在邦憲或條例中有特別的規定。但在那法令範圍以內有關全縣利益的事業，都得推行之。如公共體育場，公共娛樂場以及公共事業的自來水，目來火，電力，電車，鐵道，救濟院，醫院等，皆得設置，茲述其公共事務的行政如次：

1、公共衛生——各縣對於公共衛生事業，極為活動。實際行政時常由特別的專家委員會辦理，委員會隸於縣議會，或實際處於獨立地位。

2、教育——教育非行集權制度，但依照聯邦憲法，各邦須有必要的設備。普通邦自己保留高級教育行政，但在數邦（例如夫立保耳與史維茲）縣必須設立中等學校，初等學校由特別的學校縣（例如沮立克、尼德華登，格拉羅斯，內羅底斯之亞本塞爾，聖哥爾，圖爾哥）或由普通的政治縣或其分區設立並維持，每一學校有自己的管理人員團體，彼等由縣任命，教育經費來自縣所任意徵收的一種特別捐。

3、道路——除較小之小路，及各市之街路外，邦內各道路及橋樑，由邦政府建築，由各縣負維持養護的責任。聯邦工務部，對於特種道路及橋樑的建築，受邦政府的請求，得給予補助費。

4、救貧事業——濟貧既為公民縣的事業。但至今教邦內已歸政治縣所經營；楚列克邦沒有縣公民縣濟貧事

業，由宗教縣管理；拉葛維斯及倪伐楚兩邦，則另設濟貧縣。濟貧事業，在瑞士視為國家賦予的政權，邦政府實行監督，並撥給補助金，或設救濟院，以補助各縣。

5、警政——這是邦政府賦予各縣職權中的一種。但在多數邦，邦警察和各縣地方警察大半同時存在，各縣縣議會，為警察的執行機關，但須分職權與警察長，或會議中的警察專門委員。在較小各邦內，則警察機關，統由邦政府管轄節制。

至縣的監督機關為邦政府，在執行邦政府所賦予的事務時，邦政府實行監督。在執行縣的事務時，上級機關的監督，僅有其名而已。如縣公產的處置，及辦理其他有益於社會的事業，在縣財政許可範圍以內，邦政府不得干涉。邦政府雖有稽查縣內一切行政之權，但行使之時甚少；在縣邦的邦憲內，規定行政的考查，每二年或四年舉行一次。

6、財政，瑞士縣的財政制度，各邦大不相同。普遍地說，各區由國家稅上的附加稅和由直接的地方稅得到他們的財源的大部份，比例各不相同。

地方直接稅約為人頭稅，或同財產、進款、工資、租金，或資本所保的捐稅。狗捐是一種很普通的收入。汽車、打獵、和捕魚執照也是普通的。在幾個邦內，各區能够課徵過戶和死亡捐。地方稅又可向僕役、馬車和彈子檯課徵。法蘭西類各邦比他邦喜課這一類捐稅，酒精的聯邦稅，以稅收的一部份，分配給各邦，再由各邦分配各縣，從這個來源所得的金錢必須用來防止火酒的毒害，但是這句話與以寬大的解釋——例如有人說包括維持瘋人院和援助經營良好的葡萄園，豁免課稅的進款的限度，在各邦內大不相同，所有累進的等級——在存在的地方——也這個樣子，但是各區課徵累進稅有許多邦內是不准的。

如應說明的，是各縣所有的財產是收入的豐富的來源。許多公民縣有大的地產，有些公地的管理就是縣組織的原理基礎，那所有的權利，特權成為公民縣同近代的政治縣繼續並存的主要原因。

大多數縣不刊印題目報告，所以比較的財政統計表在一個邦內竟是沒有。

一 瑞士的公民投票制

民主政治有三種形式，國內公民直接組織公民大會以行使立法權者，叫做直接民主制；公民選舉代表組織議會，以行使立法權者，叫做間接民主制；立法權在原則上屬於議會，而公民在一定範圍之內，又可用投票的方法，來參加立法權的行使者，叫做公民投票制。現在瑞士聯邦所採用的是公民投票制，她有創制及複決兩種。創制與複決，為瑞士的特產，世界各國能利用此制者，也祇有瑞士一國。美國的縣政府地方政府，雖也採用此制，然而終沒有瑞士的自然。

複決制為關係瑞士邦政府的一種普通制度。這也是縣組織所認可，縣大會的繼續存在，使這種制度特別易於實行。此制可為「必須實行的」，也可為「任意實行的」。許多邦的縣法令，規定關於某種重要行政問題，必須以複決方法徵求選民的意見。此外，所有瑞士城邑除洛桑外，都可任意將其他問題付諸選民複決，而在許多場合，創制權也同時存在。因此，在日內瓦，於三十日內，一、二〇〇選民，可要求縣議會的任何決議付諸複決，而在日內瓦邦的其他縣，則限期為十五日，選民須有五分之一或三分之一。在蒂思諾邦，選民五分之一，於二十日內，也可要求複決縣議會的任何決議，並可同樣要求創制。

瑞士，有政黨，而無「政黨政治」，政黨不能壟斷國會，故委員中無黨見的掣肘，這可以拿考茨基的話相印證：即「公民投票，若能代替議會制度，政黨可以消滅。」同時，瑞士的地方自治，行使公民投票制，確切做到「人民有權」，阿格所謂：「瑞士人民的權力，有如伊里沙伯時代之英王，法律不經英王批准，不生效力。瑞士之法律，不經人民許可，不生效力。瑞士國會為兩院制，兩院之外，尚有一第三院，高出於兩院者，即國民是也。」

第十六章 美國的地方自治

美國之成爲富強康樂的民主國家，並不是偶然的。亦如瑞士一樣，基於人爲，亦由自然進化。

初赴美洲的拓荒者，都是清教徒等在歐不得志之人，他們崎嶇艱險，筚路藍縷，以啓山林，故富於自治之性，而奠下今日民權發達與鞏固的基礎。其所盤踞的新天地，既肥沃可喜，又沒有舊染汚俗作爲建國的障礙；而因抗稅與英人血戰七年之後，遂脫離英國範圍，從殖民地而成爲聯邦國家，更能本其獨立與自治的精神，力圖富強，立國以來，無外來的侵擾，又絕無內爭。（南北之戰爭，乃爲黑人爭權，非爲本族爭權）是以民風優美，國力充實，世界兩次大戰，皆沛然莫之能禦。然非注意地方自治（總理曾謂「法美能日臻強盛，要以注意地方自治爲根本」。）與積極工業建設，則其成功必至有限。在地方自治方面，初亦實行地方分權，然南北分馳，政令不一，深貽國民以痛苦，及南北戰爭起，雖以解放黑奴爲號召，而實行統一，結果各州始有辭爲一體之象，以至參加歐戰，中央政府權力愈固且愈擴充，舉人民之糧食衣服，亦置於中央政府之下，第二次世界大戰，中央集權之傾向尤甚，而皆無傷共和，且因統一，而乃能在女定與和平的環境裏，進行其偉大的建設。尤其要者，工業發達，根本變更家庭制度，與農業社會的原有狀態，便社會建設，人民生活，突飛猛進，此種先例，尤足供我們的借鏡。

美國在一七八九年以後的華盛頓時代，所有墾地用的農具，都與古代無大差別。一架舊式的犁和一把粗製的鐮刀，僅能使農人一些有限的工作。到了一七九〇年司拉特耳發明「紡紗機」；又三年惠提內發明了軋花機；南部的棉產遂積極增加，成爲全世界主要的棉區，於是英格蘭和新英格蘭的紡織工業，遂因而興起。到了十九世紀初，德發明鐵犁。咪谷凡尼亞州的麥考米克，在一八四七年，發明收割機，以後又有內燃機的發明，農具遂由機車的曳引，代替了千萬的人畜勞力。在十九世紀，最初的三十年間，工業已有極大的進步。自南北戰爭（一八六一

——一八六五——以後，大批的退伍兵士參加了生產工作，更增加了工業發展的速度。無煙煤和焦炭的使用，帶來了新的鋼鐵時代，蒸汽機水車，內燃機和電力的應用，使人類的能力增加了千萬倍。到了十九世紀終了的時候，拓邊運動開完了最後的一段地，整個的美國成立了工業化的社會。據大概估計，美國從煤和石油的利用，可以產生十億的機械馬力，約等於一百億人的勞動能力。此外全國的河流，還可產生三千八百萬的馬力。無怪司提分生說：「生產的技術已可為全國人民，製造一切日用必需的物品。所有吃的，住的，穿的，坐的無一樣感到缺乏。在這樣豐富的物質生活中，而每人所做的工，却平均只有每週三十五小時。」另一方面，由於生產方式的進步，經濟制度的演變，影響到社會的基本組織。十八世紀到十九世紀間的自給自給的美國家庭，到了二十世紀大大改變了它的性質和功用。以前的家庭是一個獨立的，經濟的，文化的，職業的，宗教的，自衛的單位；現在的家庭則僅僅不過是一個兩性的，育費的生活和居住場所。社會上種種的制度，如職業介紹、安全保險、醫院、學校、娛樂場、託兒所、養老院，以及製裝、洗衣、食堂等等的商業，代替了家庭所有的功能。家庭除了類似一處可以退休的旅館外，其他便沒有可以使一家男女大小密切聯為一體的作用。婦女已不是廚房的主人，而成為社會的一員，跑出家門，參加着社會上政治文化經濟各種活動。小孩在三歲以上便可以送入托兒所，幼稚園，或者寄宿學校。小主人既不佔據着家庭的中心，父母便減少了監護的責任。至於年老的人，社會也替他們組織了養老院和「母親之家」，現在的家庭也勿須像以前兼顧着養老的義務。凡此種種，都由於工業進步而來，他造成今日美國富強的地位，也是他們地方自治之所以發達和繁榮的最大原因。

美國地方制度，是各個分立的，申像各邦政府在中央政府之下分立的形式差不多，不像英國的地方團體直隸于中央之下，形成一貫的系統，而組織也不能像英國專中權限於議會，美國雖亦是議會制，可是議會只有立法權，行政權屬於民選的行政吏，和中央政治的組織是一樣的分權制，總之，英美的地方制度，各有其中央政治組織的形式，就是這一點不同。

美人注意地方自治，故雖美國「第一流人物，多投身實業，不屑入政界，中央政府，尙時有優秀分子主持，而地方政府，乏才實正。故自治制日就腐敗」(中華民國建設之基礎)而終有委任自治制度的產生，更有一種「最新之地方自治制度」於一九一三年於克利浮萊城實行，這種最新制度，總理已經介紹於國人。我們即當依次述之：

一 美國的州與其兩院的州議會

美國高級地方爲州，其行政機關爲州長。在三百年前，即在殖民地會議還沒有召開以前，威基尼州就有州長的設置，獨立以後，各州多以選舉州長之權，付給州議會，但也有出諸民選者。以後漸漸不由州議會選舉，一概取人民直接選舉制，並採秘密投票法，至其被選舉資格，必爲本州享有公權的公民，年滿三十歲以上，在本州居住若干年以上，其年期各州所定多少不同，至選舉人的提出，各州所定雖其方法不一樣，但以由政黨選民先行選出者居多數。即先由政黨若干人聯名推薦，同時被推薦的人，自然不只一人，這時候再由屬於同黨的選民，投票選舉一人做本黨州長的候選人，到了正式投票之日，則由本州選民選舉。當選票額，各州也不一致，有的取比較多數的，也有取絕對多數的，即超過投票證數的一半，如取絕對多數，投票之後，沒有人得票能足此數時，則由州議會決定，即就得票最多者的二人當中決選。當選州長的人往往不必候至正式選舉之後，即可推知了。但看這一州的投票選民，屬於何黨者爲最多數，則何黨所預定的候選人，假使沒有意外變故，就一定可以當選。州長任期，因州而異。二年者計二十三州，四年者計三四州，三年者惟紐結塞一州，麻州任期爲極短，一年一任。終以任期過短，職事難舉，到了一九二〇年才廢此制。州長俸給，概由州議會議決，年有五千金元者，有諸州的半數。紐約州較優，其數爲一萬金元。州長因故去職，如身故去職重病不能任事，轉職，或離去本州之類，依憲法所定，設有副州長之州，由副州長繼任。設有副州長者計有三十五州。沒有的話，則由州議會上院議長或下院議

長繼任。如係因人民罷免而去職的，則由當時新選出的人繼任。州長的職權，約可分爲數類：一、參與立法者；二、官吏的任免權；三、行政監督權；四、財政權；五、軍事權；六、參與司法權；七、對於國家或他州之權；八、其他事權。

美國各州的行政，關於事項的分配，以及機關的設定，都是由州議會，一一爲之立法，和國家立法無關。各州行政，雖不盡同，要可分爲下列各項：

1、總務：凡文書的保存與分配，典守印信，籌備選舉，皆屬之。由州秘書長專司其事。司法行政也在此類管中。州的司法行政長官，爲州檢察長。至於選舉行政，則設專局以司其事，並有地方司選的官吏輔助他，考試則有三人的考試委員會，專司其事。但三人當中，不得有二人屬於同黨。由州長經由州議會上院的同意任命之。除由州議會選舉及由州長選擇或法律別有所定者而外，官吏非經過考試合格，不得任用，進用之後依次進級，亦須考驗成績。

2、財政：設有專廳，財政廳長一人。凡州的收入支出舉債都由其經管。更重要的，又有銀行保險兩事。這是各州都有法律詳細規定的。並特設銀行保險局以司其事。在此類中，至重要者莫如收稅。收稅當中，又以估價（對人民所有的不動產估價）爲重要。至營業所得以及遺產等稅，各州漸漸行之，也都特置徵收委員以司其事，而以地方徵收機關爲之輔助。財政的臨時行政監督，爲審計局；凡財政廳長的支付命令，須事先經其核准，並按期審查其交出於州議會的報告及決算。

3、衛生：各州都設有專司。如登記死生，報告鄰近疾病，消毒，病者定期隔離，處置穢物穢水，檢驗飲水食品，驅除有害物類，改良居民不合衛生的習慣。

4、公用：關於交通及供給者爲多，如火車、汽車、電力、交通、飲水、煤氣、電燈等。各州對於此事，以前是任私人經營，而由其許可。後以營業之人，往往但知爲己，不爲公衆設想，於是州政府或收歸公有，或嚴厲

監督，或各按其事的性質專立專司以司監督之事，或爲之和解勞資爭議，或依其提出的意見，爲之規定章程，或令呈報業務的財政狀況，或令其如何規定價目，以及服工情形，或代其研究改善事業，而予以勸導。但因黨派關係，人事關係，往往因此多設駢支機關，也是一個弊政。

5、實業：各州前皆視爲政府以外之事，自勞資問題，日益加甚，各州政府才漸漸過問。最明顯的是設立勞工局。關於工廠衛生、女工重工、關於傷害老病及失業的保險人最低限度的工資，各州也多以法律求爲適當的規定，或即由勞工局司之，或別設管理之官。

6、教育：各州概設州教育廳以司之，其廳長，做教育監督。但，權限各州不同，有極大的，凡有關教育之事，如課程書籍分配地方教育基金、規定教員資格，無不過問，其小的，則僅居於建議地位，沒有實際職務。

7、管理公產：如道路、森林、蠶產、狩獵、漁牧、碼頭、建築物等，各州管理之時不專爲收益，當中也會有節制享用，保護種類，增殖生產的意思。或由州逕行辦理，或但加以監督考核，看性質之所宜而爲之，也都設有專司。

8、慈善：各州也設有專司。但其事以在地方者爲最多，如濟貧、教育、盲啞、聾跛有心疾者及其他殘疾的人。至司法行政的監督，監獄及感化所，各州也要歸於此類之中。

9、管理專門職業：凡專門職業，其中有由州府保證之後，方可爲之者，如醫士、藥劑師、產婆、看護、建築工程師、舟車之司機及駕駛者皆屬之。特定商業許由官發給執照，方可辦理的，也在此類之中，其經費即以所收的公費充之。

10、軍事：此類之事近多歸之國家，戰時幾乎全然沒有，但在平時仍聊備一格。

州設州議會，分設上下兩院與其國會的上下兩院相似。各州分配議員人數，多以行政區域爲準，依其人口數目而爲之，但人口至少的城鎮，至少也須分配議員一名，選舉日期，各州不一致。議員任期有長至四年，短者一

年。至於會期則隨會同開，有的是一年一次，有的二年一次，州議會議員，爲有給制。

州議會組織之事，其最重要者爲其職權。職權之中最要者又莫如提案與議決。各州州憲法，對於州議會的職權規定，大致如下：一、對於所屬地方，不得爲特別的立法；二、陪審制度的審判須確係其獨立，州議會不得干涉；三、宗教信仰的自由，言論出版的自由，自昔傳來的人身保護狀皆須加以尊重，不得蔑視；四、不得爲無償的公用徵收；五、不得對於特別團體發給許可的公約或與以特權；六、舉債以及因公用而借金，關於本州財政的担負責，以及年限等，都有其限制。至於償還債務的本息，以至財政公開，也都爲原則的規定；七、關於官吏的任期及職權，選民資格等事，各州州憲法都爲原則或大體的規定；八、關於地方政府公共機關，公共教育等事，各州州憲法也都規定原則。州議會於立法或議決之時，都須從其所定。他如議決遷移地方政府的所在地，各縣市之治所等事，憲法也多設定住民公民的限制。各州州議會，雖分設兩院，牠的職權，都大概相同的。但也有「小異」的地方，即關於財政之類，如預算、決算、舉債、徵稅等類之法，以先提出於下一院者爲多。他如州政府任用高級官吏而使上一院有事先同事之權者，也多有之。

協助州議會的立法，而以圖書供其參考，特設機關者，則有一九〇一年維斯康州的圖書委員會。自此州議會，可不再求助於外間的法學專家，各州多仿行之，且有設立法律起草專局者。

一 縣自治制與縣志願法律制

美國各州所屬地方，除却市，以縣爲最大了。各州之中，多者一百五十縣，少者在九十縣上下，全國約有三千九十九縣，當中有自治的組織的，約三千五十三縣。轄境大小懸殊，有大逾二千八百餘英方里，小有僅及七十餘英方里，平均多者四百至六百五十英方里之間。人口亦然，有少不滿萬，有多至三萬，近來人口激增，有多至六萬以上者。縣級組織乃採一種責任不甚分明之合議制度，各縣都有一民選之委員會，除有決定地方行政政策之

權力外，尙有有限之立法權，（受州憲法之限制），此外另有民選之若干官吏，分担行政、司法事務，而無像我國有縣長之類之官吏，以統攝應政。其立法機關與司法人員，均可兼理行政事務。縣委員會之委員間之地位平等，整個之縣級組織，可謂羣龍無首之寡頭政治，缺少重心。而我國縣政則以縣長為中心，顯縣級機構龐雜，縣長兼職太多，致效率難言，浪費殊甚，故美國縣政府失之於散渙，我國則失之於駢枝太多。

縣的本體組織，最重要是縣政府，也可謂為縣行政委員會，各州因歷史關係，不盡相同，大別可分為大小二類，大者由十五人以至二十五人，由縣屬的各鎮選一人，近於繁盛都市的縣，其政府委員，有多至三十以至五十人者。少者由三人以至七人不等，或由全縣通選，或分區選出。

縣政府的職權，出於州法律的賦與；綜其大要，則有六端：一、財政；二、交通；三、工程；四、救卹；五、辦理各種選舉；六、其他如議定縣公務人員的公俸及退老年金皆在其內。他如教育一事，除新英蘭等州而外，縣皆有若干的教育權。南部各州的縣，則全操此權，設有專司及監督人員以司其事。縣又兼為司法區域，故設立法院，在各州之中約居三分之一。也有但擇人口衆多之縣而設立者，最多者為合數縣而為區、區設法院，設排事一員，按期巡行各縣而為巡迴法院。推事勿論屬於縣法院或區法院，出於人民選舉者，各州之中約居四分之三，任期由五年至六年，有長至十二年者，縣既兼行政司法區域，故於縣政府及法院外，恆安置人員從事此類工作，員數各州多少不同。至其名目，有：（一）督察員；（二）檢查員；（三）治安推事；（四）檢驗員；（五）會計員；（六）估稅員；（七）審計員。在此諸職之外，以司錄為至要。其職兼涉行政司法兩事。凡保管文書，登記記錄登記選舉，發給結婚證書，打獵執照等事，皆其所掌。

美國各州的縣，牠是服從州議會的，而州議會對於縣務的活動又須受州憲法的限制。有許多州憲法所列举的條文，使得立法者不能實質地去變更縣組織。約有半數以上的州憲法詳細規定縣行政官必須由人民選舉。在張斯一九三二年向全國縣政府聯合委員會提出的報告裏，曾說：「州憲法中所規定的一羣民選縣官吏，實為改革縣政

府最嚴重的與首要的障礙。〔除規定官吏選擇的方法外，有些州憲法更加上住址的限制。在此憲法限制之下，即一個縣經理必須由本縣居民內擇選。這種方法便將有經理才能的人埋沒了，因為經理是一個受過特別訓練的人，這種人材在本縣裏不見得就能得到。憲法的如此限制，便是改組縣政府障礙物。〕

那麼，怎樣才能破除憲法在組織改革上的障礙呢？於是便產生兩種制度，來補救這個缺陷。那便是縣自治制和縣志願法律制。

縣自治運動，是州議會用特別法干預城市事務所得的報復結果。在各縣的面積、人口、財產以及都市化的程度均絕對不同的情形之下，縣自治是個縣合理的制度。在另一方面，縣既是州的行政分區，所以更應使其合乎標準並須對其監督。欲達到這些目的，即必須設立一個定期允許各縣有更多的自由去決定它們的政府組織，而它們的權力即仍須州議會代為規定。這個定期便是自治修改案。

在縣組織與縣權力之間有一道區分的界限。在這個區別的當中存在着縣自治的實際性。州憲法建立自治原則允許各縣去計劃、採用、及修改許狀以規定它們的政府組織。至若它們的權力，即須由州的普通法律代為決定。縣許狀須規定縣政府的形態與縣委員會的人數，和選舉的方式以及選擇行政官吏的方法。它又須規定縣權力的運用及縣政府與縣官吏對於一切法定責任的履行。這種自治制度既能使各縣擺脫州憲法的限制而按照各自需要去計劃與採用政府的組織。並且又不致使州政府對縣的權力與責任的監督有所減損。這都是縣自治很明顯的利益。地方組織可以得到各種制度的實驗。

雖然縣自治從憲法的障礙裏打出了一條道路，雖然有許多州，也曾加以注意，但是實際採用的却很少。

州議會發現它們自己被憲法所拘束、篡竊及限制；而一個救濟方法，便是修改憲法，授權與州議會去創造志願政府制度，然後交由地方複決。一九二八年的憲法修改案授權與凡幾尼亞州議會去創制志願法律，允許州議會制定各種形式的縣政府。該州憲法第七條第一百一十節云：「州議會可以無須顧及本條各節（即直接選舉等節）

而用普通法去創制與本條規定相異的縣政府形式，該種形式經提交縣內合格選民投票表決，並經大多數通過後便即生效。這補救了一九〇二年的凡幾尼亞州憲法所列舉出許多選舉的與委任的縣官吏，並規定縣會計官、警察長、檢察官、縣書記官，及縣監督等必須直接選舉而致州議會無法樹立一個有委任權的縣行政首領的缺陷。

凡幾尼亞議會在一九三二年開會時，便利用新權力去規定兩種與憲法上絕對不同的縣政府制度，這兩種制度經提交縣內合格選民投票並經大多數認可後便即生效。經百分之十的合格縣選民的簽名向縣巡迴法庭或法官提出請願書即可提交人民複決。不經縣民的請願，縣委員會亦可向法院或法官提出它的議決案要求複決。這兩種制度可由請願或議決要求提出同時複決或在這兩種志願制度中提出一種加以複決。這兩種志願制度便是縣長制與縣經理制。縣委員會根據該制度所給與的權力去委任行政首領——縣長或縣經理。在這兩種制度之下，行政首領的委任權各有差別。縣經理制將委任官吏與雇員之權完全付與經理。縣長制即不同，各官吏由縣長推荐受縣委員會委任。

凡幾尼亞是打破縣政府在憲法上之障礙的實例之一。一九二八年的修改案使州議會得以樹立志願制度；一九三二年州議會開會時，便制定縣長與縣經理兩種志願制度，由各縣自由選擇。使州議會擺脫憲法的束縛而自由活動，這是個合乎現代趨勢的政策。

現在各州所採用的志願法律很明顯地表現出它的優點。對全州各縣作一個劃一的剛硬規定，實有傷於地方的創制權。由於這種憲法的束縛，所以凡幾尼亞的修改案便授權與州議會去為農村政府制定最適宜的新制度。該州的志願制度都是根據於一個官家委員會的推荐而擇其最適宜者加以採用。很顯明的，志願法律無異於州議會的法案，它不見得會比州議會的法案更要良好，但各縣都很願意趕快地抓住這種機會。這就可見美人對於地方自治的注視！這裏，我們要指出的，是：志願法律制，它也只介紹了組織的方式，還沒有變更了縣的權力。

二 經理制與市長制。委員制

經理制：無論對市或對縣都有同樣的性質。根據原則來說，一切政策最好是由比較小的議會或董事會來決定，一切行政責任最好是集中於一個經理。議會或董事會決定重要政策，兩院制無存在的餘地，沒有上下兩院去分担最終的責任。沒有人對於議會或董事會能有否決權。在這個組織裏面沒有重大的牽制與均衡。在經理制之下，只有一個單一的機關向市民或縣民負責。一切立法權都歸屬於一個單院制的議會，董事會或委員會（無論它們的名稱如何相異，而其性質即相同）掌握。由於贊成權與責的統一化，所以分權、制衡、及否決權全被廢除。因為議會的規模較小，故短選舉票也隨着經理制應運而生。選民在選舉日對於議會代表的已往工作可以詳加評斷。此外，人民對於任期中的議員更有罷免之權。

經理制的第二個大前提，便是將行政責任集中於一個由議會或委員會所委任的經理。更由經理去委任主要行政官，他們的活動都須服從議會的管轄。經理對於各行政官更有監督、指導，及必需時調遷的權力。因為他是一個行政首領，他對於議會所決定的政策須負執行的責任。所以經理是向議會負責的。議會對於他可以委任也可以撤職。議會有決定行政方針之權，如制定命令或議案，規定稅率，及決定特別費用等。人民委託議會去決定政策，議會又委託經理去執行這種政策。

經理觀念表現於美國的各種生活裏面，在商業與學校行政中都採用經理制。經理制的政府與商業機關一樣，由股東選出一個董事會去決定政策，並雇用一個經理去管理業務，在學校組織內亦同樣如此。選民選舉一個學校董事會去決定一般政策並選擇一個監督去經理學校事務。這些制度的主旨，完全是要把一個決定政策的代議機關與一個執行政策的經理或監督結合起來，這便是經理制的概要觀念。

同樣在縣政府裏也可以採用這種制度。由一個小規模的與單區選舉的代表機關去決定全縣的一般政策，規定

稅率及經費。縣委員會可以去委任與撤換一個經理。更由經理去委任與罷免各科長，如財政、公共建設、公共衛生與福利等科。縣委員會負責決定政策之責。縣經理負責執行政策之責。

當經理制在市行政中創辦成功不久以後，便有人提議將這種制度應用到縣裏面去。但經理制在城市中前進的速度絕非縣所能比擬。憲法的束縛是改革縣組織的障礙，政客被經理制的城市驅逐出來以後，便到縣裏面去盤據。當此卡羅林那州於一九二七年採用志願縣經理制時，美國已有數百個經理制的城市了。在此時以前，美屬蘭州、巴迪模縣及加里福尼亞州數縣亦會制定自治經理許狀，但被縣民否決了。現在北卡羅林那，與凡幾尼亞等州已有志願縣經理法；加里福尼亞州三梅多縣已有自治經理許狀，所以經理制在縣裏已得到一個立足點。現在主張縣政府採用這種制度的完全根據於它在城市內的成功。

經理制在城市內的成功，可以下述一事為證。

美國商會於一九三〇年舉行調查，徵詢商人對於市經理制的意見。凡經理制城市內的地方商會秘書須彙集各商業領袖，對於經理制的批評呈交證會，美國商會根據六十七個城市的調查所得，下了一個結論：「大部意見均同情於市經理制。」

他們同情的理由，即經理制在市行政裏給與了一個新時代的最好證據，便是以有訓練的人去代替分離的份子，減輕了納稅者的負擔。經理制在公眾面前所表現的成績，便是費用的減低與職務性質的改良。現在舉一個最顯著的實例來說明：坦尼西州諾克斯維爾市經理於一九二四年一月一日就職，發現市庫中僅存洋三萬八千元，並且地方銀行亦拒絕繼續借款。雖然新議會編制的預算較去年舊政府的經費已減少了五十萬元，但到七月底仍得到盈餘，這筆盈餘的數目共為二十八萬元，約值人民所納稅的百分之十。以此盈餘的二十八萬元加上議會所減少的經費五十萬元，即人民可以獲得將近八十萬元的利益。經理制既有此良好的成績，於是採用的機會便漸漸加多了。在俄海俄、加里福尼亞、密希根及凡幾尼亞等州裏，經理制得到大量的採用。

市長制：分爲集權市長制與分權市長制兩種，但不能說一切實行市長制的城市都可絕對地屬於這一類或那一類。市許狀走了一個循環的途程，市長從實際的獨裁者走到服從於市議會的地位，市長的責任也由莊嚴的而走到詼諧的地位。圖里多市長惠羅克描寫他在市長任內的工作歷史時，他對於一般人對於市長的超然權力之奇怪的與難以了解的信仰會加以解釋。他說：「委員們——老年人——要求我立即去禁止那些情人不許在六月的月明之夜留戀於公園之內；我每天早晨二時必須起牀到離城四里遠的馬廐裏去喂馬；許多婦女要求我強迫她們的丈夫於她們表示更多的愛情；又有些人要求我禁止他們的鄰居談論他們。」在這段文章裏，惠羅克診斷出當時人民對於市長職責的一般意見。

市長制是議決權和執行權的分立，市長由全市人民直接選舉，任期各州不同，普通是兩年也有四年的，可連任，爲有給職，他的權限很大，獨負一切市政的執行責任，有委派市重要人員之權。市長之下設分局分任市政事務，各省市有十二個至三十個局的設置，如法律局，財政局，警察局等，各局局長須有文官資格，由市長任命。

市議會由人民直接選舉議員組織之，紐約支加哥有七十餘人，而波士頓只有九人，數額不一致，任期有二年有四年，爲有給職，年額自一千至三千美金不等。市議會得互選議長一人，任期一年，常會有每月一次，或半月一次，也有週一次的。並另組各種委員會，辦理通常事務，如財政委員會，辦理捐稅法令事項；警政委員會，辦理公安法規事項；衛生委員會，辦理檢查、清潔等法令事項。其職權包括一切市政法令規則的制定，以及監督各局的行政。

委員制：塔克斯州的葛維士頓市，在一九〇〇年九月淪於潮水，舊日市長、市會、極爲腐惡，竟無力應變。當時產生了一個小委員會去管理全市事務。委員會努力於復興工作，表現出驚人的成績。於是市民，於次年請之州會，另定市制。設置五人的委員會，其中三人由州長委任，二人由全市通選。任期二年。後因州長委任之法，與州憲法不合，於一九〇三年，改爲五人，全由民選。然後由此五人互推一人爲名義市長。所有市政，分爲四局

：一、爲公安與消防；二、爲街道與公產；三、爲自來水與下水道等；四、爲財政與收入。除市長統理全局而外，其餘委員，各掌一局，起初由委員擇任，以後則於人民選舉的時候，指明被選人所掌之局。委員會有定期常會，隨時之臨時會，就中處決一切市政，約與私人工商事業團體的董事會相似。由於水災的發生，市長制也隨着洪水而漂流了，由此制起而代之。至一九一四年，行此制者，日見其多，至於四百餘市，以後却又漸少了，尤以人口二十萬以上之市爲甚。少者仍多行之。

此制 總理稱爲「地方自治之專制」。他說：「數年前美國國某城，爲海嘯沖去，人民多不願重建，乃委託數人，專主其事，成績頗佳，遂名之爲委任制度。今已有百十城效之，此可謂由共和復專制，但爲地方自治之專制耳。委任自治制度，因有才略者，願任其事，故人多信之。兄弟此次歸國同舟有游美畢業學生，亦信仰此制」。（見自治制度爲建設之礎石）此「地方自治之專制」的制度，不分議決與執行，悉委其權於五人委員之手，固有着集中事權，一掃平衡限制之利；然因少數委員所爲，未必盡合民意，於是，又濟以市民提案、市民複決之法。對於委員亦得由市施行罷免之法，並悉政黨壟斷，乃廢政黨推荐的習慣，而代以市民聯名提名或預選之制。前者爲由一定人數之市內選民，聯名具書提出候選人，後者係先行舉行預選，由此選出正額一倍或二倍的候選人。二者皆取決於選舉。且流弊亦多，（一）五人的委員，人數雖少，然遇事亦各有所見，其上既無總攬其成之人，故意見恆不一致；（二）以行政論，沒有一個居中統攝之人，雖少反覺其多；以決定政策，討論立案而論，則又覺其過少；（三）委員各掌一局，而與名義上之市長實無統率關係，無異獨立，各項行政，不易聯合一致；（四）委員雖掌行政專局，對於主管之事，多不幹練，必須另用專門人才，以資佐理。

四 總理介紹給我們的美國最新之地方自治制度

美國除了上述幾種自治制度以外，還有一種最新的，最好的一種自治制度。這種制度，總理於民國五年，

繼則以：「民權本世界上之道理，雖行之者，或有不善，但道理與行動，全為兩事；猶讀書入官之貪穢，不能指為孔子教人如是也。美國人多深信民權學理之顛撲不破，故三年前於克利浮萊城，始行此最新之地方自治制度，今已成效大著，謹為介紹於國人。」這說明了美國人之所以由委任自治制度轉而採行此種最新制度者是，「深信民權學理之顛撲不破」的緣故。實施結果，「成效大著」，「此最好之民權制度」，吾人自有「效法乎上」之必要。總理且相信「我國以舊有自治之基礎，合諸今日人人尊重民權之心理，行之十年，不難達此目的。」並指示我們：「或謂中國人民程度不及，若行此制，恐有搗亂；不知合衆人而搗亂，其事最難。如所謂創制權等，至少須有全體人民十分之一之發起，過半數之贊成，假使無理取鬧，斷不能得此。使其為真正民意，則得之非難。民意常潛匿而不可見，非有一方面走於極端，不能發生反動。使袁世凱為穩健之專制，必不有舉國一致之反對，此固袁之不智；然欲使民意易於發見，非有良善之機關不可，此最新自治制，即其機關也。昔之民權機關猶肩輿；今之民權機關猶摩托車，能自動，而能發達，故當實行此自動之民權機關。」，「欲圖實行，當由先知先覺者之負責，先知先覺能人人盡職，不患國人之不悟。」，「欲行此制，先定規模，首立地方自治學校，各縣皆選人入學，一二年學成後，歸為地方任事，次定自治制度，一、調查人口；二、清理地畝；三、平治道路；四、廣興學校，而其他諸政，以次舉行。至自治已有成績，乃可行直接民權之制矣。」其反復丁寧，示人之意，至深切矣，此最新自治制的優美，可想而知了。

現在，還是恭錄 總理對於美國最新之自治機關圖的說明，藉以窺見此制的真面目。

圖中最高者為人民，見人民之實行其主權也。其下一為縣議會，人民舉議員二十六人，行使其立法權，而該城之七十萬人共守之。一為縣長，亦由民選舉，根據議會所定之法令，以支配六局：執法局，掌依法捕人，及提起公訴等事；公務局，綜理庶務；公益局，掌地方公益之不利益收入為目的者；（如道路、教育、收養、醫院等是）；財政局，掌收支一切；公安局，司警察衛生等項；公用局，則掌地方公業之有利益收入

者，（如電車、電燈、煤氣、自來水公司等是。）而民權特張之點，則以前人民僅有選舉權，今並有罷免權，以前議會立法，雖違反人民意志，人民無法取消，或得資本家賄賂，將有益公眾之事，寢置不議，此皆異常危險。今則七十萬人中，苟有七萬人贊成署名，可開國民大會，有人民三十五萬以上之贊成，即又成爲法律。反是者，違反人民意志之法律，亦可以是法取消之。議會所定法律有疑點，亦可以是法復決之。至縣長對於立法，僅有否認權，否認者，交議會複議，以更多之數取決之；本以過半數取決者，今則須三分之一，或至四分之三表決之。我國約法規定，統治權屬於全體，必如是，而後可言主權在民也。（見自治爲建設之基礎。）

第十七章 蘇聯的地方自治

蘇聯從帝制而一變爲社會主義國家，構成了現代世界最新奇的國度。這並不是列甯個人的「馬克思主義」考驗的成功，而亦爲羣衆與科學時代激盪而成。

蘇聯原爲農業國，又爲帝制政體，由於沙皇的殘民贖武，在第一次大戰失敗之下，列甯等倡言革命，認爲資本主義與獨裁政治不足以救亡圖存，乃以其產主義相號召，而計劃經濟的成功，使已步上了現代化國家的坦途，從而經濟民主的繁榮，促進了政治民主的發達，但在一黨獨裁之下，無論如何，政治民主是不自然的。

蘇聯的現代工業基礎比起西歐諸國，是要落後些，當巨大的建設計劃實現的時候，無論在機器方面或技術人員方面，都感到了缺乏。就是在建軍方面也十分需要外國的幫助。而戰後各國需要恢復其繁榮，正需要着廣大的市場，一般技術人員，亦時有過剩之概。由於彼此的需要，於是大量的機器和大批的技師，源源不斷地到了蘇聯，其中尤以德國的爲多，人數達數萬之多。這也是蘇聯工業建設成功的一個原因。然而主要的，由於蘇聯共產黨組織工農，領導全俄大多數人民，那種革命和進步的精神所致。他們最勇敢最艱苦的長期奮鬥，推翻沙皇建立

蘇維埃聯邦，知道政治上的勝利還不够，必須成爲工業國，才有出路。因而一個五年，兩個五年，三個五年的計劃，（但一九三八——一九四二年第三次五年計劃因蘇德戰事爆發而告中斷，改進農村，建立集體農場，發展大規模重工業，力求經濟生產上的進步，現在蘇聯女工程師及技術人員二百五十萬人，二百五十萬以上的婦女爲與引機隊之領袖，三百五十萬婦女從事飼養牲畜或任其他工作隊之領袖，一萬五千婦女爲集體農場主席及副主席，一百萬以上之婦女服務於教育界，女醫生約十萬人，十二萬婦女於戰時曾獲得勳章，三萬五千婦女從事研究工作，五十萬婦女任地方蘇維埃及最高蘇維埃代表，婦女服務的機會與地位的提高，蘇聯政治民主與經濟民主，於此可以看出。頒佈憲法，完成高度的民主政治制度，而求政治上的進步。掃除文盲，普遍設立學校，提高各民族人民的智識，發展新的文學、美術、電影、戲劇和自然科學，探險事業等等，力求教育文化上的進步。以最大的力量努力國防事業，軍事訓練，強化陸海空軍，力求軍事上的進步。此外，他在外交上，也非常積極的適應時代爭取主動的地位。綜觀蘇聯會成爲今日世界一大強國，以革命的手段，推翻了壓迫剝削大多數人民的地主階級，資產階級，把帝制的國家推向社會主義國家，是適合了人民的需求，然而這祇是革命初步的成功。而其知道圖強致富非工業化不可，刻苦耐勞，埋頭建設，提高了人民生活水準，提高了蘇聯在國際上的地位，經濟上的勝利，較政治上爲尤大。唯有這樣，蘇聯人民對於政治活動，才感覺有興趣。否則儘管蘇聯人民，不分男女，凡年滿十八歲者，除精神病者以及由法院判決在一定期間內褫奪選舉權者，都有普遍，平等，直接，秘密投票的選舉權，以及憲法如何保證人民有先期撤回代表之權（類似我們所說的罷免權）都沒有用的。當然，蘇聯政府對人民所有言論，出版、集會、示威遊行、結社、身體、居住、通訊、信仰等自由，非但有法律的確定，而且實際的保證，以及在憲法上規定人民獲得勞動權，休息權與教育權，也充分表現政治民主。地方自治在這種經濟民主與政治民主良好的基礎之上，註定是成功的了！而且還有一種很重要的因素，那就是在帝俄時代所養成服從的素養。蘇聯人的一般生活，統言之，總是這樣的一條禁例：「你不應該有太多的見解。一切由我們作主。」由於蘇聯人民有這

樣服從的素養，因此，蘇維埃制度，馬克斯主義，能够通行於蘇聯。換句話說，蘇聯的政治家，容易實行一黨獨裁的手段和達到統制的目的。所以，在一九二三年剛開始實行新經濟政策的時候，全國的土地及工商業，大半還操在私人手中，政治上則爲了消滅資本主義的存在，而採最嚴格的無產階級獨裁。現在，經過了廿年的地方自治建設，全國土地差不多百分之百的變成了國營農場或集體農場的財產，私有土地或私營工商業的現象消滅了，也爲了蘇聯的一黨獨裁政治，富有機能的統一性，上級行政機關，對下級行政機關，執行嚴格的統制與監督的權力。在蘇聯各加盟共和國，以及下級各地方行政機關，其內部組織與中央機關，是採同一的原則，一切權力，都集中於各該級蘇維埃與各級蘇維埃，所產生的各級執行委員會。在各級執行委員會中，均採領袖制，它底紀律森嚴與組織嚴密的獨裁政治，於是蘇聯人民的教育程度，經濟生活及政治訓練都有了巨大的進步。才能在四年的對德戰事中，打着硬仗，結果，終於轉敗爲勝，克敵致果——自然除却蘇聯民族的強毅堅韌的精神以外，還賴有外力的支援。但戰事帶給蘇聯的損失實在太慘重，他們需要復興，於是新五年計劃——一九四六年至一九五〇年蘇聯國民經濟恢復及發展的五年計劃，又在一九四六年七月間的最高會議批准通過了。這計劃要求大量增產。其增產數以一九五〇年與戰前相比，鍊鐵要增加百分之六十六，鍊鋼增加百分之六十七，產煤量產油產各增加兩倍，泥炭量增加百分之四十，電力增加百分之八十五，機器工具生產增加百分之一、九，汽車生產量增加百分之三、二，曳引車增加百分之三、五，水泥增加百分之七十。這一計劃的「基本任務，在恢復全國受損害的諸區域，恢復工業和農村經濟戰前水準，並在頗大的規模內越過這種水準」。觀於蘇聯過去幾次五年計劃的成就，相信這次新的五年計劃亦必如期完成，則那時，而蘇聯的地方自治在就經濟和政治各方面的進步下，將而益發表現其成績。以下我們且看蘇聯地方自治的輪廓。

一 蘇聯的「地方的國家權力機關」

1、自治共和國與自治省及省和區

蘇聯現在是由十六個共和國組織而成的，而自治共和國和自治省的存在，完全爲的是使「民族勞動羣衆之意志能充分表現」，「凡居住在蘇聯俄國內之民族，其爲蘇聯組織成分者，得按自己生活組織國家。」而其所給予「不論其何人種及民族」的權限，爲「均得享有平等的公民權」，與「全體公民保有在大會、法庭、學校、行政機關、社會生活諸方面利用其本民族之語言文字之完全自由。」並「不能允許建立爲單一民族之財產。」（見一九二七年憲法第十二條）最重要的意義，即賦予各民族與全體公民的，是祇有平等的公民權，與利用本民族之語言文字之完全自由，這兩種平等自由權而已。這既不妨礙國家統一與主權，而又使「民族之聯合」，「得着恰當的發展」。此外，蘇聯對於地方分權，有其特殊的新姿態表現。在一九四七年二月二十五日，最高蘇維埃聯席會議，由蘇外次維辛斯基主席宣讀編纂委員會所提關於蘇聯憲法之增刪建議，內有改稱各委員會爲部，及因此而對若干區域及行政之重行劃分，其他修正案反映對聯邦與共和國最高蘇維埃間權力之重行劃分；據維氏稱：依據修正後之憲法，各共和國得有自主外交及自有軍隊之權，此乃由於各共和國及整個聯邦力量增強後，可能增強主權之一項步驟。（從一九四四年按蘇聯外交人民委員長莫洛托夫即向蘇維埃政府會議建議：修改蘇聯憲法、使蘇聯十六聯邦之每一邦，能與他國建立直接關係，並與之簽訂協定，於是年一月一日，莫斯科當局，即宣告改易蘇聯國防及外交二委員會之建議，付諸實施，根據公布命令，蘇聯各共和國，獲有締結外交關係，保衛人民及增強與他國合作等權，各共和國有權與他國締結直接關係，並簽訂條約。這一消息宣布後，曾震驚了當時英美各國。）這些話與憲法上稱地方自治團體爲地方的國家權力機關看來，便可知蘇聯的地方，是含有對外的作用。

蘇聯的區，又稱爲邊疆區、民族區、特別區、或自治區，其實是「經濟區」的意思。均可分爲三類：1、農業區；2、工業區；3、森林區。僅蘇俄聯邦共和國有區的劃分，蘇俄現有五個區：1、阿速夫黑海區；2、北高加索區；3、西伯利亞；4、克拉斯諾斯克區；5、遠東區。區的劃分，其目的在改進少數民族的文化及經濟

建設，成效頗有可觀。

省及自治省與區同樣直屬於加盟共和國，它們的決議機關都是勞動代表會議，執行機關都是執行委員會，可以說是中央政府組織的小模型，這三種區域是地方政府的第一級。在蘇維埃政體下，所謂自治省不過只有自治之名，與普通省的組織和職權並無多大差別，區的地域較大，有時且包括幾省，自治省或自治國在內，它們之間便有行政統轄關係，而不是同屬於共和國的平行區域，區的經濟較重於行政意義。

2、州縣和村與市

州是地方政府的二級，隸屬於區或省，或自治省，或自治共和國，縣政府的組織與省政府大致相同，州勞動代表會議，與省勞動代表會議同樣地每年舉行一次，事實上二者同為一種虛設的機關，這種辦法，乃是蘇聯政府預防各州要求地方自治權利的一種策略。

縣的劃分，大抵根據地方的經濟狀況，或包含鄰近數村，小鎮，或城郊民居，縣的面積和人口，各地不同，更可因高級政府的命令而隨時變更，各村鎮城郊的勞動者推選代表，組織縣勞動代表會，集會於縣的重要中心，縣是蘇聯地方政府的第三級。

村，是由至少有三百居民之村選出，任期兩年，較小的村可以互相聯合成立，或由村居民會議行自治權。村蘇維埃的代表按村居民百人代表一人的比例選舉，但至多不得超過十五人，由代表中互選一人為主席，蘇維埃每日舉行會議兩次，除代表外，職業團體，社團，無代表之村落，及村公務人員如醫生，教員亦得參加。村蘇維埃的職權，為改進農業經濟，普及教育，改善人民生活，保障工農權利，推行國家政令等。

鎮之規定，可以適用於大工廠所在地，所以它的意義並非嚴格的鎮，而是與鎮相似的地方政府的組織。蘇維埃前兩年選舉一次，代表係以人口為比例，居民在一千以內的鎮，每選民十五人得舉一代表；五萬至十萬人口之鎮，每選民二百人舉一代表；莫斯科與列甯格勒，則每選民六百人始得舉一代表。代表共選一人為主席及至多

不得超過十二人之主席團，負行政責任，每半年向蘇維埃大會報告工作一次。

市的地位，在舊俄時，市自治權極爲薄弱，臨時政府雖有意於推行地方自治，但未及辦有成效，即終止其政治生命，蘇維埃政府繼續努力，於一九一八年舉行第五次蘇維埃代表大會，通過法律，劃分城市爲二種：1、大市，或特別市，人口在一萬以上者，直接受中央之統轄，地位與省相同；2、小市或普通市，人口不及一萬者，地位與縣相同。唯以諸市在變亂之餘，經濟枯竭，多未能遵照辦理，一九二一年，蘇俄中央執行委員會又頒布命令，准各省市及縣市的執行委員會，有獨立行使政令之權，旋又於一九二五年再行改制，依照此制，市設市蘇維埃大會，其代表之比例如下：（1）千人左右之市，每十五人選代表一人；（2）千人至三千人之市，每二十選民選代表一人；（3）五萬五十萬人之市，每百五十選民選代表一人；（4）十萬人口以上之市，每二百選民選代表一人。市蘇維埃爲最高權力機關，但一舉一動，仍受上級蘇維埃的指揮監督，自一九三〇年十月，州取銷後規定：1、大市，居民在五萬以上，或經濟上，政治上，文化上，地位較重要的市，歸加盟共和國直接節制；2、小市，人口在五萬以內者改歸縣節制。

一九三六年新憲法恢復州制，大市自成一個獨立的行政經濟單位，直屬於共和國，普通市則屬於州，地位與縣平等。

大市系統——（一）大市可附有市郊殖民區，市郊殖民區可以組織村蘇維埃，市蘇維埃應設各組以監督市郊殖民區的事務；（二）市人口在十萬以上，得加盟共和國，自治共和國，或區的執行委員會所特許者，可將全市分爲若干縣各組織縣蘇維埃；（三）關於市的法律規定，也適於大工廠區，嚴格的說起來，大工廠雖然不是市，但也可以設立相似的地方政府機關，而爲一種特區。

市的人口——蘇維埃系統的政治中心，集中於市，蘇維埃的權力建築在市工人階級之上，在一九三〇年，蘇聯計有市政府七〇九個，工廠區和市郊殖民區四八五個，工業化的結果，城市逐漸發生。如烏拉爾、中亞等荒落

鄉村，現皆爲十萬以上人口之市，年來都市亦不漸生長，一九二六年市人口不過二千五百萬，至一九二九年增至二千八百萬，一九三九年已達五五九〇九九〇〇人，占全國人口百分三二、八。

蘇聯爲工農社會主義國家，（新憲法第二條）其政治基礎爲勞動代表會議所構成，（第二條）全部政權屬於城市及鄉村的勞動者所有，其形式爲勞動代表會議，（第三條）所以蘇聯的各級地方決議機關，就是各級的勞動代表會議（蘇維埃）。茲參照一九三六蘇聯新憲法及一九二七蘇俄憲法關於各級勞動代表會議的規定，分述如下：

（一）機關——蘇聯新憲法第九條：「區、省、自治省、州、縣、村、市各組國家權力機關爲勞動代表會議；蘇俄憲法第四九條，也規定「地方各級在其境內行使最高權能的指導，對於蘇維埃大會負責。」

（二）選舉——蘇聯新憲法第九五條：「各級勞動代表會議，由各級地方的勞動者選舉之，任期二年。」九六條：「勞動代表會議的代表比率，由各加盟共和國憲法規定之」，蘇俄憲法第五十條：「區、州、縣蘇維埃大會，各該地方境內之各行政單位代表均得參加。」第五一條規定各級蘇維埃代表的選出，列表如下：

蘇維埃代表大會		市蘇維埃工廠作坊市郊居民	村
區	每五千人選一代表	每二萬五千人選一代表	
自治省	每十萬人選一代表	每五千人選一代表	
州	每六十人選一代表	每六十人選一代表	
縣	每六十人選一代表	每六十人選一代表	
縣蘇維埃代表總數不能超過一百五十人			

(三)開會——依照一九三〇年九月二十日法律的規定，勞動代表會議的召集有兩種：(1)常會——每年召集一次；(2)臨會——隨時召集。根據下列情形：(一)高級勞動代表會議或執行委員會的交議；(二)本級執行委員會的動議；(三)下級勞動代表會議或執行委員會三分一的請求。

(四)職權——蘇俄新憲法第九七及九八條規定勞動代表會議的權能爲：1、指導所屬行政機關的各種活動；2、保障國家秩序的安全；3、保障國家法律的遵守；4、保護公民的權利；5、指導地方經濟文化的建設事業；6、制定當地的預算；7、在蘇聯及加盟共和國法律賦予的權限內，通過議案及頒佈法令。

俄憲第五十三條規定：「蘇維埃大會得選舉其執行機關——中央執行委員會，其數目按每單一行政區蘇維埃大會之代表人數由全俄羅斯中央執行委員會及其主席團決定。

蘇維埃大會除選舉執委會委員之外，還有權認可各該執委會的政策及選舉各該高級蘇維埃代表。在大會閉會期內，一切事權，概交于執行委員會。

關於區、省及自治省蘇維埃大會代表的選舉：一九二七年四月十五日俄憲五一條一款規定：「區、省、及自治省蘇維埃大會代表的選舉，市蘇維埃，工廠，作坊，及市郊居民，每至五千人選代表一名；村蘇維埃每二萬五千人選舉代表一名。

一九三〇年九月二十日蘇聯中央執行委員會訓令：區勞動代表會議的代表，由下列各行政單位推選：

1、自治共和國、省、及自治省的代表——由市，每選民二千人，可派一代表；村，每選民一萬人，可派一代表。

2、縣的代表——每選民一萬二千五百人，可派一代表。

3、市勞動代表會議的代表及大小工廠與集體農場的代表，均爲每選民二千五百人，可派一代表。

區、省及自治省的勞動代表會議：區勞動代表會議，大會每年舉行一次，決定區內一切事宜，開會時推選主

應一人，助理二人，又推選執行委員會，行使區勞會附會中的職權，委員人數由全俄中央執行委員會決定，約一百人。執行委員會除特別保留區勞會的事務，如選舉執委會的委員，批准執委會的報告，及推選出席高級會議的代表之類外，執委會可以行使區勞會一切權力，並對區勞會及所在共和國中央執委會及執委會之主席團負責，以及受它指揮和監督。

至於省及自治省勞動代表會議：每六個月開會一次，後改為每年一次，閉會期間，最高權力屬於由它選出的執行委員會，一九二一年第九屆全俄蘇維埃大會通過的省執行委員會組織條例，規定嗣後各級地方政府的事權，均應統一於省執行委員會後，省政府地位愈見重要。

州勞動代表會議：在革命初年每三個月至少舉行會議一次，至一九二〇年改為每六個月舉行會議一次，現又改為每年會議一次；如有緊急事故，得依法召集臨時會議，所以大權旁落於州執行委員會，州執會由州勞會選出。

縣勞動代表會議：由縣內所有的蘇維埃代表組織之，亦係每年召集一次，與州勞會同，閉會時由縣勞會所選出的執行委員會，辦理一切縣政，縣勞會並選出一個審計委員會，以監督其執委會的工作。在縣勞會中，非共產黨黨員的代表很多，但重要的位置，多由黨員充任。

村蘇維埃：這是蘇維埃地方自治的基礎，也是蘇維埃政治制度的核心，因為健全的政治制度須有健全的地方自治單位；它包括一個，有時兩三個居住區，它和勞動者代表蘇維埃一樣，鄉村蘇維埃領導它所屬的機關的活動，保證國家秩序和個別公民權利的衛護，領導地方的經濟和文化建設，確定地方的預算，保證國家計劃的完成，而社會主義的推行尤賴農民的合作，共產黨在革命初期即奉此旨，推行各村自治，及推行五年計劃，尤積極實施村治，建設集體農場，在蘇德戰爭中，地方勞動者代表蘇維埃成就了規模之巨大和內容上多方面的的工作，例如一九四三年斯維德洛夫斯克城市蘇維埃大會，它們對於公營事業、住宅、自來水和排水建設、電車、城市的整頓、

植林等，都積極去做。

村的決議機關有三種組織，一為蘇維埃，一為村民大會，一為農民大會。

村蘇維埃即村勞動代表大會，於住民三百以上的村落組織之，在人烟疏散的地方，人口不滿三百者，也常常成立一村勞會；或若干小村聯合成立一村勞會，或若干小村聯合成立一村勞會，或逕由村民大會治理之，村勞會的代表，由每居民一百人選一代表，代表數額不得少於三人，不得多於五十人，主席由勞動會就其代表中選出之，除代表外，職業組合與公共會社的代表和村官吏（醫生，測量師，教員等）均可以顧問資格列席會議。

大村勞會得選出執行委員會，小村勞會即由其主席及秘書主持閉會期間的一切任務，並實施村勞會的決議和高級政府的命令，主席須將一切行動，報告於下層會議。

村勞會主要的職責，在發展農村合作社，加緊成立集體農場，並指導鄉村各團體及組織的活動，每兩星期開會一次，村選民對村勞會有監督之權，村勞會每年至少須向選民報告工作兩次。

依照一九三〇年二月七日的法令，一切鄉村均須成立村蘇維埃，小村落可以合組村蘇維埃，但不得損害其經濟的政治的和文化的生活為原則，每居民百人可選代表一名（自治國和區的執委會可以變更這個比率，但須報告加盟共和國中央執委會），村蘇維埃至少須有代表三名，以五十名為會最高額的限制業經取消，代表的任期一年，蘇聯新憲改為二年（九五條），村蘇維埃的代表如不得選民的信任，隨時可被罷免，再舉行特別選舉，以推選新代表，蘇維埃互選主席一人及秘書一人，共同主持例行公務，大村蘇維埃代表人數在五十人以上者，可以推選主席團。

在選舉蘇維埃代表時期，同時推選「審計委員會」，以監督村內財政經濟各種活動，審計委員會隨時和選民接觸，必要時得向選民報告村蘇維埃工作上的劣點。

一九三二年全俄中央執行委員會通過法律，宣稱：蘇維埃代表，應積極參加蘇維埃工作，尤應時時與選民接

辦，並報告其工作，在蘇俄，蘇維埃代表於放棄其職務時，若得到百分之四十的選民同意，可以罷免之，村蘇維埃的財務賬目，須小時報告選民，每年至少三次；此外，村蘇維埃須召集村民大會，事先準備其議事程序，並須執行大會的決議案，喪失公權的人民，不得參加大會。

村民大會：討論本村政務，及共和國、區、州、縣、有關村的事務，一切有選舉權的公民均可參加，由村蘇維埃，或五分之一合格公民，或審計委員會，隨時召集之，以四分之一選民出席為法定人數其開會次數，冬季每二個月至少一次，夏季每三個月至少一次，大村可分區舉行，如有涉及多數村的問題可舉行聯會。

村民大會開會時推選委員三人組織主席團，並推秘書一人，司理各項文書事宜，大會可以討論選民所提一切問題，村民在三百人以上者尚有推選代表組織村蘇維埃的重責。大會對於村蘇維埃，可以通過訓令式的決議，對於任何高級機關，可以通過建議式的建議，這類建議不論執行與否，均須報告縣蘇維埃以及其他關係機關。人民不滿大會決議，可向村蘇維埃提出異議，村蘇維埃若認為大會違背法令，或違反公共利益，可以陳訴於上級執行委員會。

農民大會：根據土地法，本會的活動，以農業及土地利用為限，如荒地之分配及規定共營農業用途上的規則等，一九二七年命令規定一切十八歲以上的農民，均可參加本會。

此外，還有一個組織，那就是選民委員會。

選民委員會：由一至三人組成，二人為退休的蘇維埃代表，主席由縣的選舉委員會任命之，其職務為依居民之多少，規定代表之數額，編製選舉名冊，並召集選舉大會。

市勞動代表會議（市蘇維埃），為市的最高權力機關，由市的勞動者選舉之，任期兩年，市勞動代表比率，由各加盟共和國憲法定之。（新憲九四、九五、九六各條）因城市人口多寡而有不同，如一千人口之城市，每選民十五人選舉代表一名；十萬人口之市，每選民二百人選舉代表一名，莫斯科、列甯格勒則以人煙特為稠密之區

，每選民三千人選舉代表一名，代表於同時選出。市勞會任務即在處理本市文化、建設、經濟等事。

市蘇維埃代表：不但要積極參加蘇維埃及其委員會的普通工作，並須注意各種市民組織的活動，中央政府時常訓令各地蘇維埃，令代表按時出席蘇維埃的一切會議，在未報告各會主席之前不得任意缺席，代表們只須忠實的執行高級政府的命令，代表們須時常與選舉區接觸，至少每三個月須向選民報告蘇維埃及其委員會的工作，並須出席各種地方會議。

市蘇代表任務過繁時，可由市蘇和其主席團的要求，暫停其原來工作，但不減少其工資。代表拿出證書或證章，就有調查一切市機關和事業之權，並有會晤官吏之自由，且可要求消息和報告，但關於有秘密性質的消息，則須由市蘇主席團提出要求。

關於市蘇開會方面：新產生的市蘇維埃第一次大會，由選舉委員會召集之，由前屆蘇維埃主席擔任主席，在這次會議中，推選新主席，主席團和憑證委員會，選舉委員會亦於此會提出其報告，此後市蘇至少每月開會一次，主席團或三分一的代表，可以要求召集特別會議，但於開會三日之前，必須通告各代表，除代表外，工廠蘇維埃代表，職工協會代表，紅軍代表，婦女會代表，及一切公民均可列席，惟代表均有投票權，半數代表出席即為法定人數。

市蘇大會的組織與職權：議決通過市預算借款賬目委員會的數目選舉出席高級蘇維埃大會的代表，以及大會和委員會的工作計劃，市蘇總攬立法，行政，財政諸權，並可頒布市法令，不過大市蘇維埃代表人數過多，不便於論辯和討論，所以大會初不過通過主席團和委員會的報告和建議而已。主席團負責實際行政之責，最多不過十一人，至少每半年須向市蘇大會報告一次。市蘇維埃的常設委員會，內分六股：1、經濟；2、財政；3、教育；4、衛生；5、合作；6、農工調查。這些組織，隨地方之需要，亦可斟酌增減，但市蘇為市內最高權力機關，其一舉一動向受上級蘇維埃的指揮監督。

一一 蘇聯地方自治的執行機關

區執行委員會：爲區勞動代表會議的執行和支配機關（新憲九九條），由區勞動代表會議選出，委員人數，由全俄中央執委會主席團決定，大約百名（惟蘇俄加盟國才有區這一級），蘇聯政府並派遣官吏參加之，委員除了可以領取免票和少數津貼等之外，沒有固定薪俸。

區執委會分爲下列各組：1、國民經濟；2、土地；3、企業；4、財政；5、社會保險；6、公用事業；7、國民教育；8、公共衛生；9、統計；10、工農監察；11、總務；12、軍事；13、政治保安；14、檔案——各組皆對區執委會和同性質的「蘇俄人民委員會」負責。

每日普通行政，由區執委會推選主席團辦理之，主席團下分四科：1、文書；2、組織；3、設計；4、執行。

其他駐區機關，如區內的司法行政，由區法院及司法部主持之，蘇聯政府的交通部，郵電部，及主持小數民族的機關，均派有代表駐在各區，以調協聯邦及各區間的工作。

省及自治省的執委會：由委員二十五至五十人構成，其任期均爲一年，但每年改選的結果，人員絕少更動，在勞動代表會議閉會期間，最高權力屬於執行委員會，它統一各地方政府的事權，地位十分重要。

省執委會會議分爲兩種：

1、普通會議——至少每月舉行一次，處理例行事務；

2、擴大會議——至少每年舉行一次，處理重要事務，如：對於各下級機關的指導；解決一般的地方問題；批准各下級機關的預算案。

省執委會下設兩種重要機構：

(甲)主席團：包括主席一人，副主席若干人，及秘書一人，通常共約五人，負責處理一切例行的指導和行政事項，設政務處，它的主要任務，是保障「革命的秩序」，與地方政治局的關係，甚為密切，政務處內分三科：
1、刑事調查科；2、警備科；3、總務科。

(乙)省執委會下另設各廳：1地方經濟廳；2財政廳；3設計廳；4勞工廳；5地政廳；6國內貿易廳；7警備廳；8統計廳；9農工監察廳；10社會福利廳；11衛生廳；12教育廳。各該廳除當然須受省執委會的監督和指揮之外，並直轄於同盟共和國各主管人民委員會。它們又監督和指揮各州、縣、市、村等下級執行機關。

州執委會：州勞動代表會議每年僅召集大會一次，閉會後；州的最高機關，就是州執委會。州執委會由州勞動代表會議選出，人數不得超過四十五名，任期一年。

州執委會下設兩種重要機構：

(甲)主席團——三至九人，處理州執委會閉會期間一切政務；主席團下設三個組織：1秘書處，2組織部，3設計委員會。

(乙)四局——州執委會下另設四局：1總務局；2地政局；3警察局；4財政局。總務局最為重要，內分六科：總務，經理，建設，教育，衛生，保險，各置科長一人，科長不必為州執行委員。

縣的最高權力機關為勞動代表會議，每年開會一次，選出兩種機關：

(一)縣執委會：在縣勞動代表會議閉會期間處理一切縣行政事宜，行使一切權力，縣執委會委員通常廿一人，大縣得增至三十人，縣執委會隸屬於州執委會，向縣勞動代表會議及州執委會負責，縣執委會下設三種機構：

(甲)主席團——由縣執委會選出三至五人組成之，處理閉會期間一切政務，指揮並監督六科五組工作，

(乙)六科：1管理執行；2工業勞工和供給；3農業；4財政預算；5公共教育；6衛生。科內人員大抵為勞工，而非勞動代表會議的代表，其目的在使人民參加縣行政。

(丙)五組：1普通設計組，直屬上級地方政府設計機關；2農業組；3特種設計和統計；4縣工農考核；5警察和刑事考察(檢察)。組內人員爲專門行政人員。

(二)審計委員會；縣勞動代表會議除選出縣執行委員會外，並選出審計委員會，以監督縣執委會工作，隨時將其本身的工作報告縣勞代表會議。

村，爲蘇聯地方自治最基本組織。牠的執行機關，有如下幾種：

村執委會：爲村勞動代表會議選舉的執行和支配機關，其組織爲：主席一人，副主席若干人，秘書一人，及委員若干人(新憲九九條)，小村落祇選舉主席，副主席及秘書(第一〇〇條)。

村執行人：一九二四年命令設立村執行人，以保護公共財產，維持公共治安。

村勞會的各組：勞聯新命令規定：村勞會應組織各組：農業、女工、文化、教育、財政、商務和合作，普通社會生活之類，其他各組則按各地特別狀況組織之，組織數目和名稱，由各共和國自定。設組的用意，在鼓勵勞工階級，直接參加行政，尤須鼓勵農工和貧農參加農業組，婦女參加文化和教育組，中央政府並令地方組織公共餐廳、洗衣坊、保育院、兒童遊樂場，以節省婦女的家庭工作，使能參加公共事務。

市執行委員會：一九一八年憲法規定：市勞動代表會議應推選執行委員會，以主持實際行政，並祇向市勞會負責，一九二二年中央政府再頒市收法令，廢除市的獨立執行和行政機關，而以省和縣的執行機關主持市政。一九二五年再通過法令。規定市勞會推選主席團：主席一人，委員十一人，主持行政事宜，主席團於市勞會閉會時期爲市內最高機關，並以市勞會的名義，執行一切法令，和指導下列兩機構工作：

1、市財政局——管理市財產及一切與市政有關的工作，局長由市勞會得高級勞會同意委任之，本局隸屬市勞會。

2、其他各局——辦理一切專門事務，直屬高級勞會的各廳，它們的組織和預算各自獨立，不屬於市勞會。

各種委員會：一九二九年命令和此後立法的規定：由市勞會成立六個委員會：市政經濟、財政預算、教育、衛生、合作商務、工農考核等。地方勞會可以根據其需要，成立其他的委員會，如：行政、文化、清潔、司法、商務、公安等，多數市勞會組織十個以上的委員會。

第四編 中國地方自治總檢討

第十八章 關於制度方面

(甲)區域

一 縮小省區問題

1、省是如何形成的

省的名稱，是始於元。可以說，省在元代，才告正式誕生。實際上，牠的雛型，很早就有了。自秦漢以來，中央與縣之間，總插入一個「聯絡」性質的中間一級，甚至二級。茲將歷代各級行政區列表如左：

上級行政區

中級行政區

下級行政區

中	秦	郡	縣
	漢初	郡	縣
	漢中葉以後	郡、國	縣
央	唐	州、府	縣
	宋	州、府	縣
	元	路、州府	縣
政	明	府、州	州、縣
	清	道、府、州	州、縣

府 民國

省

行政區

縣、市

因爲中國幅員大，縣的一級數達數千，以中央直接接臨數千之縣，數目太多，情形隔閡，鞭長莫及。又因爲各中級地方官治所，有時亦與中央相距遙遠，其究竟是否奉法稱職，仍覺不易控制，故又須置更高一級長官以監察之，因此有郡、國、道、州、府的產生。這些，都是省的雛型。到了元朝以游牧民族入主中國，深覺中原文物之盛，乃將各級主管官盡由元人充任，而以漢人爲之貳；復感幅員遼闊，不便統治，圖軍事上的便利，置行政區之外，又置軍衛區，將以前之縣單位減少，以中央機關分駐于各地方，于各路之上，設一中書行省，省以下有路、府、州、縣，行省是地方的最高行政官署，爲中書省的分機關，它的性質，當初原是代表中央政府執行地方的政治，是行政上的一種臨時的措施，並不是獨立的。明代以後，省便沿爲區域的名稱了。而其地位，則爲純粹的行政體。此種省制行之數百年，已經成爲政治上的重心，把它廢掉，有不可能。但現行的省制，不滿人意的很多，而縮小省區，却是關鍵之所在，因此便成爲許多年來人們最熱烈的要求了。

2、縮小省區運動經過

省區制度是自然演變而來，未曾經過人爲的整理，自是一個極大待決的問題，但因習慣已成，又牽涉到許多制度，彼此互相依傍，縱使有些不便的地方，也甯願容忍下去，而沒有人敢於輕議。在滿清一朝，一直是這樣含糊下去的。而嚴肅的提出省制改革而見於官文書者，只有康有爲的戊戌變法議。他在清末宣統二年，鑒於各省督撫權力日張，置朝廷休戚于不顧，更主張裁撤各省總督，先廢省存道，然後廢道存府。會撰有改良省制芻議（見不忍什誌）。梁任公又引伸其義，於是縮小省區之說，遂引起國人的注意。在宣統間各省疆吏討論憲政問題的時候，也有些在表面上力言督撫之宜改革與省區之宜縮小者，如錫良瑞澂，都曾發過這種議論，可見從根本上探討政制，都不能不承認這一點。以那時推翻新狀的意思比根本建設來得急切，無論如何的良法美意，總不希望在這種政治意識之下來施行，而清政府的意志魄力又都不足肩任這種空前的重大改革。同時，當時所謂一切民意的

表現。都仗着現行省制爲基礎，正好利用省區之大省數之少，以便於操縱，也正好利用習慣上省的意識，以發揮對抗中央政府的力量，爲一時的便利計，遂不惜把國家根本大計暫時擱置不談了。而民國初年以至於北伐完成這一階段軍閥攪亂的時期，是清末督撫制的變本加厲，也就是省區改革延未實行的惡果。然改革省區的呼聲，則未嘗或歇，而且愈有聲嚮。民國肇造，先烈宋教仁氏以袁世凱之私心自用，各省都督尾大不掉，特提出：「中央行政與地方行政之劃分，」主張縮小省區，爲各省反對，未見實現。民國二年，熊希齡氏主閣，以改省爲州，列爲三大施政之一。他計劃把廿二省改爲八十三州，新州的名稱，並擬擬就，而特別區域除外。袁世凱亦不會忘記了改革省制這件事，大約在民國三年，他曾令內務部提出草案，那時內務總長是朱啓鈴，他曾集當時名手，製成一個廢省設州的方案，設全國爲八十餘州，州名都極有根據，而雅俗共賞，疆域劃分，也極盡顧全實際的能事，不媿爲歷史上有名文獻，可惜此項文件，現在已看不見。民國五年，孫洪伊在國會有關全國爲五十省區的建議。民國六年，內務部又計劃把全國分爲四十九省，其中東三省因與日本接壤的關係，有成立軍區的需要，暫不劃分。該部並擬先擇幾省試辦，但因種種關係，這個計劃也沒有實現。民十前後，輿論界鑑於軍閥的割據互鬥，又有「廢省存道」的呼聲。惟彼時中國政治展轉播遷於軌道之外，中央與地方失却正常的關係，此項問題自是徒托空談，無裨實際。此後連年內戰，政府的基礎不固，無暇兼顧省制的改革，加以各省實力派提倡聯省自治，以維持現狀爲滿足，縮小省區問題的聲浪，便又消沉了一時。國民政府奠都南京以後，首有府委宋淵源等的改變省區行動，於是縮小省區問題，又開始爲朝野所注意。十九年十一月，中國國民黨第三屆中央執行委員會第四次全體會議開會時，有兩個涉及省區問題的提案。一是中委伍朝樞氏的「縮小省區案」，一是中委陳銘樞、胡漢民、孫科、林森、戴傳賢、吳敬恆、張人傑、王寵惠、葉楚傖、楊樹莊、陳立夫、何成濬、劉文島、李文範、劉峙等的「改訂全國行政區案」。該二案經大會合併審查，決議如下：「省區應重行劃定，並酌量縮小，交由中央政治會議組織專門委員會詳細研究實施辦法，擬具方案。送中央常務委員會，以備提交全國代表大會或國民會議。」四全會議

閉會宣言裏，有這麼幾句：「……全體會議又認為現行省區，非爲之更定區劃，酌量縮小，終不能祛省權過大之弊，打破封建惡習，以確立民國之基礎。此一決議，將爲元明以來行政上最大之改革，而於縣自治之發展，中央指揮地方之靈活，與國家統一之保障，必有最顯著之影響，雖其如何劃分之實施方法，尙有待於深長細密之研究，而更定區劃之必要則可斷言。」中樞當局重視這個問題於此可見。又以茲事體大，應該從實地調查各省土地、人口、財賦以及風俗、習尚、語言等入手。正因爲審慎之故，顧慮多端，是項專門委員會，始終就沒有成立。民國二十年中央召開第一次全國內政會議，陝西省政府曾提「縮小省區案」及「改訂省行政區域名稱案」兩案，經大會決議「將原案送請中央，歸入縮小省區案內，一併核定」。二十一年，國民黨召開第四屆三中全會，伍委員朝樞又再提出「實行縮小省區案」，經大會決議「催促中央政治會議從速辦理」。民國二十八年十一月十七日，第五屆中央執行委員會第六次全體會議，彭學沛等十八人又提出「請決定即行縮小省區案」。經大會決議：「由國防最高委員會繼續研究，擬具方案。」民國二十八年國民參議會第一屆第四次大會通過之「川康建設方案」，亦可見縮小省區運動之一斑。民國二十八年八月國防最高委員會函行政院，請其主持省制問題的設計，行政院即組織省制問題設計委員會，前後開會七次，於二十九年四月設計完成，擬有報告書一種，內有縮小省區具體方案。抗戰勝利之後，中央爲加緊完成建國大業，對於省區的調整更見積極，已飭令中央設計而擬定調整方案，正是最高當局核示中。而東北地區於勝利前，由中央設計局依據滿十八省疆域，每二省併爲一省，（二十五年八月內政部方域司以中央設計局劃界過於零亂，乃依照：（一）經濟上每省粗能自給；（二）國防上更臻安全等兩項標準，重行劃定。九月中，並呈送政院會議審查。惟政院復以重劃事，電詢東北行轅意見，東北行轅當依內政部所定疆界，略予更動，呈院轉交內部，最後復由內政部依東北行轅意見，並參考地理學家意見，繪定草圖，並呈送政院請示決定。）劉遼甯、吉林、黑龍江三省爲九省兩特別市、蔣主席並就此種劃分，有所昭示，謂：「使今後東北的行政區域，比較緊湊，建設容易進步。」論者都以爲，這是全面實行縮小省區的先聲。查在「政府與

中共代表會談紀要」裏第十項關於解放區地方政府問題，中共曾提出幾個方案，（一）為依照現有十八個解放區的情形，重劃省區和行政區，並即以原由民選之各級地方政府名單，呈請中央加委；（二）請中央於陝、甘、甯邊區及熱河、察哈爾、山西、河北、山東五省，委任中共推選之人員為省府主席及委員，於綏遠、河南、江蘇、安徽、湖北、廣東等六省，委任中共推選之人為省府副主席及委員，於北平、天津、青島、上海四特別市，委任中共推選之人為副市長，或以中共推選之人參加行政；（三）由解放區各級民選政府重行舉行人民普選，在政治協商會議派員監督之下，歡迎各黨派各人士還鄉參加選舉，凡一縣有過半數舉行人民普選之區鄉，已實行民選者，即舉行縣級民選，一省或一行政區有過半數縣已實行民選者，即舉行省級或行政區級民選，選出之省區縣級政府，一律呈請中央加委，並將此項問題提交政治協商會議解決。政府方面則以政令統一必須提前實現，此項問題之懸而不決，慮為和平建設之障礙，仍亟盼能商得具體解決方案。中共方面亦同意繼續商談。三十五年二月政協會議，關於憲法草案決議：（一）確定省為地方自治之最高單位；（二）省與中央權限之劃分依照均權主義規定；（三）省長民選；（四）省得制定省憲，但不得與國憲牴觸。（其後經協議結果，改為省得制定省自治法。）關於解放區地方政府問題，却商談沒有結果。惟同年四月十一日聯合社重慶電訊：「立法院長孫科今日聲稱：中央設計局已擬就革新省組織之計劃，將每一行省劃分二個或二個以上。彼料現有二十八行省，將增加至六十個左右，是項計劃暨其他兩種變通計劃，將提請國民大會表決。現在許多行省，面積過大，如四川有四千五百萬人口，致推進行政，頗覺困難。又有數省，國共雙方各佔其半，此項問題，可能劃分行省而獲得解決。……」但事實上國民大會除了制憲以外，沒有討論別的問題。三十六年三月十五日，國民黨召開三中全會，其政治改革內容會有縮小省區一項，可見原則已經確定，所剩下的，是怎樣實行的問題罷了。

3、伍朝樞對於縮小省區的意见

為什麼要提出縮小省區這種要求呢？伍朝樞氏於民國二十年二月間，從華盛頓公使館向國內各報發表提案理

由書，陳述理由五端，很可以代表一般人的見解。（該項理由書由東方什誌第二十八卷第八號頁五五——五六轉錄）彼所持的理由，（一）幅員遼闊：河北一省，大於英格蘭威爾斯之和，四川一省，大於日本三島，比較面積甚小之浙江省，尚大於比利時，荷蘭兩國。甚至一縣疆域，有大於歐洲或中南美洲之一國者，鞭長莫及，治理粗疏，在省府則患指揮不靈，在各縣則感下情不能上達。是故自治、教育、實業、交通種種要政，雖有良好計劃，而末由實現。（二）交通梗塞：除東北，東南數省略有鐵路可通，或兼擅舟楫之利外，二十八行省及蒙古、西藏、鐵路寥寥可數，西北如甘肅、青海、甯夏，西南如四川、西康、貴州、廣西，尚無一尺鐵路，河川亦少。蒙藏更等自鄧，其交通工具，惟恃古代相沿之驢車、駱駝、肩輿、民船。重以幅員闊，山嶺多之故，自縣至鄉，有須四五日或十日者，自省至縣，有經月始達者。政府縱有勵精圖治之決心，事實上決無使臂使指之效力。較之近世文明諸國，政令急於置郵，交通朝發夕至者，奚啻天淵？（三）情勢各別：一省之中，言語不通，嗜欲不同，風俗殊趨，利害異致，經濟懸絕。同一省也，東西南北利害背馳。故省府施政，若畫一，則與鄴塞暑雨之嗟，因地制宜，又感削足適履之苦；（四）畛越太深：吾國人畛越之見，深入腦筋，省界亦其一端。民國以來，此風未改，機關易一長吏，同鄉多彈冠。省籍偶有不同，賢才亦遭擯斥，不獨政治爲然，商業上社會上亦多此疆彼界，劃若鴻溝。論者謂吾國人聰明才力，不遜西人，只乏合作之精神，遂減辦事之效率。推原其缺乏合作精神之故，未嘗非省界爲之主因。（五）軍人割据：幅員遼闊，交通梗塞，不幸而野心家起，手握兵權，蟠居省會，一省之兵力財賦，既等於世界之一國，故可與中央抗衡，中央之權威失其控馭。二十年來，武人割据，內亂循環，陷人民於水深火熱之中，而爲國民革命之絕大障礙者，未或不由於此。而前四者爲夙疾，後一者爲新病；前四者病在麻木不仁，後一者病在心腹之患。要之夙疾新病，麻木不仁，心腹之患，胥有待於治療則一，縮小省區，乃對症之良方。並以普法國患幅員太大，治理難周，疆域太深，軍人割据，與我國今日情勢大略從同。乃於大革命時，毅然變四十省改爲八十七州。由是治理精密，脈絡貫通，相沿至今，百廢具舉。本黨爲革命建國之唯一政黨，今日

爲訓政實施之發軔時期，本數十年奮鬥之精神，謀政制之改革；欲中央與各省能均權，欲地方實行自治，舍此別無他道。其辦法則將行省區域縮小，每省分爲二三，審察山川形勢，交通便塞，財政盈縮，人口疏密，經濟豐歉，以爲劃分之標準。務使調劑得宜，號令敏捷，截長補短，無或偏枯，庶足以應時勢之要求，而策政治之改善，抑更有進者，國家政務，紛然什陳，若者宜於集權中央，若者宜於分權各省，若者宜於中央及各省兼治合作。

至彭學沛等十八人向第五屆中央執行委員會第六次全體會議所提出「請決定即行縮小省區案」，（一）從行政效率言：一、吾國各省幅員太廣，主席廳長在任期中即巡視一周，亦感困難，其所轄縣份太多，精神難以貫注，離省城稍遠之縣份，即與省政府有隔閡之虞，縣政府請示公函，往返費時，僻遠地方甚至不感覺省政府之存在，各種應具應革事項，均無人督率照料。（二）從經濟文化言：省政府處地過於遼遠，則人民對於政府之訓導及最新科學之恩惠，均不能享及，經濟文化水準之提高仍遙遙無期。（三）從登庸人才言：各省延攬人材極爲困難，主席廳長人選固易於選拔真才，外此則無術延攬，一省政府之大，其真有知識有眼光有魄力之人才寥寥數人而已。而返觀國內，野有遺賢，其經綸滿腹，而位居閑散者尚不乏人。倘能縮小省區，動員此輩人才，以充實地方之行政，不獨選賢任能之旨得以實現，人民受恩尤多。（四）從事實方面言：數年以還，羣黨數省接壤之區域，不易治理。每以距省城過遠，而有無人過問之概。抗戰軍興以後，各省多畫分數區，設立行署，以救濟道遠之弊。省區均有縮小之必要。其辦法：一、由中央即行將各省區縮小，分別畫爲二至四省；二、做前清總督巡撫例，設置比省政府主席地位較高之大員，以督率數省之行政；三、省區之縮小畫分具體辦法，由國防最高會議進行決定，並於一定期限內完成之。

行政院省制問題委員會的意見，具見於報告書中，係各方面的綜合，頗能代表各種的意見：我國幾千年來，在政治上經無窮之痛苦，及極大之犧牲，而始終未能逃出一治一亂之循環套。所謂治世，即天下一統，中央力量足以控制全國，而各行政區皆維中央之命是所不敢對抗，所謂亂世，不外羣雄割據，各自爲政，而演成長期之內

戰……究其故實因省區過大有以致之。蓋我國各省之面積、人口、資源，較諸德義日各強權，猶有過之，封建社會之殘餘勢力，往往得憑藉一省區之物資，以爲其犯上作亂之根據……以是之故，欲求鞏固統一，消滅封建勢力之地域根據，其最適當之時機，亦莫若抗戰勝利之際……前清遺制，將地方行政分爲省道、府州、縣各層級，省之上更置總督，形成一寶塔式之行政機構。行政層級過多，則效率必隨之減低，蓋多一層即增一層之手續，政令因而增一層之隔閡，政績必必一層之折扣，民國成立以後，國人有鑒於此，相率主張廢省，存府，以減少行政層級。然自道府廢置之後因原有省區過大，主省政者咸感指揮不靈，督察難周，於是乃有行政督察專員之設。此制雖不失爲一時權宜之策而在地方官吏，則仍感不便。……將來省區縮小以後，則省縣兩級制即可澈底實行，而行政效率亦可以提高矣。

4、對於縮小省區之各種方案

(一) 地理學家胡煥庸所提的方案：縮小省區，單靠着理論的發揚，是沒用的。還要有具體的辦法，而後纔種問題，才能得到真正的解決。雖然縮小省區與顧到各省土地、人口、財賦以及風俗、習尚、語言等，但就「省區」二字來看，需要地理常識的判斷，更當根據這種常識來把它「縮小」，實是縮小省區的重要前提。行政院省制問題設計委員會委員地理學家胡煥庸氏曾向該會提出方案，經委員會修正通過，遂成爲該會報告書重要部份。其所根據之原則：爲：(子)縮小省區，先由已經開發各省着手，未開發各省，如熱、察、綏、甯、青、西等省，成立未久，不宜多所更張，且因開發未盡，設縣不多，人口既少，政務亦簡，無縮小省區之必要；(丑)縮小省區，當以人口富力爲乘除，不必求其完全相等，即人口稠密之地，省區面積，可以較小，人口稀少之地，省區面積，不妨略大；(寅)各省形式，當以自然形勢爲依據，惟自然形勢，錯綜複雜，區域面積，未必十分完整，或狹長，或曲折，自所難免；(卯)參照原有疆界，不必多事更張，舊日州府，原爲介於省縣間之行政單位，歷史悠久，個性明顯，苟非萬不得已，不應無故劃分；(辰)維持省縣二級制，廢除省以下縣以上之行政督察區，

但省區面廣，不宜過小，以免單位過多，於國省之間，增一行政層級；已、縮小省區，應注意將來之經濟建設，經濟事業，多受自然環境支配，自然成爲經濟區者，不可分割。反之，凡交通不相聯繫，或利害不能相同者，不強令其相合。依照這六個原則，對於全國三十個省區擬定了兩個縮小的方案：一、江蘇分爲江海、淮陽、徐海三省；二、安徽分爲皖江、鳳陽兩省；三、江西分爲鄱湖、贛江兩省；四、湖北分爲武漢、荊南、襄江三省；五、湖南分爲湘中、衡南、沅澧三省；六、四川分爲川東、嘉陵、岷江、蜀西四省；七、雲南，甲案分爲滇中，大羅兩省，乙案分爲滇中、大理、普洱、富民四省；八、貴州分爲黔中、貴陽兩省；九、廣西分爲桂林、蒼梧、瓊海三省；十、廣東分爲粵海、潮海、瓊海三省；十一、福建分爲閩海、漳海兩省；十二、浙江分爲浙海、甌海兩省；十三、山東分爲膠海、濟南兩省；十四、河南分爲黃定、汴南、伊洛三省；十五、河北分爲津海、保定兩省；十六、山西分爲恆岳、太原、河東三省；十七、陝西分爲關中、漢中、榆林三省；十八、甘肅分爲蘭山、安西兩省；十九、遼甯分爲遼河、洮安、白山三省；二十、吉林分爲濱江、延吉、同江三省；廿一、黑龍江，甲案分爲龍江、呼倫特別區，黑河特別區，乙案將來均改爲省；廿二、其他各省區，如熱河、察哈爾、綏遠、甯夏、青海、西康、新疆、蒙古、西藏仍舊。甲案除蒙古西藏外，分爲五十九省，三特別區，乙案除蒙古西藏外，分爲六十四省。就各省所轄之縣數言，以二十一縣至四十縣爲較多，計：二十縣以下者，四省；二十一縣至三十縣者，十九省；三十一縣至四十縣者，十二省；四十一縣至五十縣者，六省；五十一縣至六十縣者，六省；六十縣以上者，二省。就各省之面積言，以五萬平方公里至十萬平方公里爲較多。計：五萬平方公里以下者，五省；五萬平方公里至十萬平方公里者，三十三省；十萬平方公里至二十萬平方公里者，十一省；二十萬平方公里以上者，三省。就各省所轄之人口言，以五百萬人口至一千五百萬人口爲較多。計：一百萬人口以下者，二省；一百萬人口至五百萬人口者十三省；五百萬人口至一千萬人口者十七省；一千萬人口至一千五百萬人口者十四省；一千五百萬人口以上者，二省。

(二)張我華氏所草擬的方案：張我華氏亦會草擬一個方案，提交中政會審查，內容計分六十九行省，和藏、西、藏兩地方，省名全改。

計建業、淮海、歸德、錦江、贛州、江夏、襄陽、彝陵、洞庭、衡山、沅江、巴東、成都、重慶、閬中、太平、溧湖、鄱陽、錢塘、會稽、甌江、思明、中山、龍川、海南、南甯、桂林、田南、西康、昆明、南詔、南屏、昭通、貴陽、鎮遠、濟南、濟北、膠東、大梁、洛陽、潁川、衡輝、永定、范陽、常山、長安、漢中、延安、太原、上黨、河東、大同、濬陽、遼源、水吉、興安、黑河、呼倫、熱河、漠南、綏遠、隴右、酒泉、甯夏、青海、伊犁、疏附、蒙古、西藏等省，其省會所在地為吳縣、淮陰、銅山、滑山、贛縣、武昌、襄陽、江陵、長沙、衡陽、沅陵、奉節或萬縣、成都、巴縣、閬中、蕪湖、合肥、南昌、杭州、鄱縣、永嘉、閬中、思明、三水、惠陽、茂名、邕甯、桂林、百邑、巴安、昆明、大理、蒙自、昭通、貴筑、鎮遠、歷城、德縣、福山、開封、洛陽、汝甯、汲縣、通縣、清范、正定、長安、南鄭、虜施、陽曲、長治、安邑、大同、濬陽、遼源、水吉、延吉或甯安、龍江、琿琿、呼倫、赤峯、多倫、包頭、皋蘭、酒泉、甯夏、西甯、迪化、疏勒、庫倫(地方)拉薩(地方)。轄縣：建業、淮海歸德均二十九，錦江、贛州均二十七，江夏二十八，襄陽二十四，彝陵二十三，洞庭二十一，衡山二十七，沅江三十一，巴東二十六，成都二十九，重慶三十三，閬中三十一，太平二十七，溧湖二十五，鄱陽二十六，錢塘二十二，會稽二十三，甌江二十五，閩江三十三，思明三十一，中山三十四，龍川三十，海南二十八，南甯三十七，桂林三十一，田南二十九，西康、昆明均三十一，南詔三十二，南屏三十五，昭通三十七，貴陽三十六，鎮遠三十八，濟南三十五，濟北三十九，膠東三十一，大梁二十五，洛陽二十六，潁川二十四，衡輝三十七，永定三十三，范陽常山均三十六，長安三十四，漢中三十，延安三十四，太原三十五，上黨二十九，河東三十六，大同二十四，濬陽三十四，遼源十九，水吉三十一，延吉二十，興安二十四，黑河一十，呼倫七縣各蒙族，熱河、漠南均十二縣各蒙族，綏遠十一縣各蒙族，隴右三十九，酒泉十一，甯夏、青海

均十四伊卽二十七、莧附三十一。

(三)中央設計局向最高呈核中的方案，中央設計局也擬就一個方案，現正呈報最高當局核示中，該方案係照自然與人文兩概況而劃分新省區和新省會。摘錄對於省的整縮：(一)中部地方：原七省。整縮後，變為十五省，即江蘇分爲安淮、銅山兩省，浙江分爲浙江、四明兩省，安徽易爲安慶、江西分爲贛江、江西兩省，湖南分爲湖南、沅豐、衡岳三省，湖北分爲湖北、峽江兩省，四川分爲川東、川西、川南三省合十五省；(二)南部地方：原五省。整縮後增加五省：即福建分爲福建及潮廈兩省，廣東分廣東、廣南兩省，廣西分廣西、南甯兩省。雲南分雲南、安越、大理三省，貴州照舊，合爲十省；(三)北部地方：原六省。整縮後變爲十二省：即河北分河北及津海兩省，河南分河南三陽兩省。山東分爲山東、泰安兩省。山西分爲太原、河邊兩省，陝西分漢中、陝西兩省。甘肅分安西、甘肅兩省，合十二省，較原有增設一倍；(四)東北地方：原四省，現分爲九省：即遼甯、安東、遼北、吉林、松江、合江、黑龍江、嫩江、興安九省，較原有增一倍又四分之一；(五)漠南北地方、本區無甚變更，原有三省及一個未設省之蒙古地方，整縮後除察哈爾更名萬全外，餘者照原名不加稍動；(六)西部地方：原只有一省及未設省之西藏地方，整縮後略有進退，除青海、西藏不動外，西康分爲西康與金沙兩省。新疆分天南、天北兩省。又加台灣一省，合計五十六省，較原有之三十五省增廿一省，但土地如舊，故各省面積因之縮小。至新的省區爲安淮、贛江、湖北、江蘇、江西、峽江、湖南、川東、四明、沅豐、川南、安慶、衡岳、川西、福建、南甯、河北、東安、安西、吉林、甯夏、天南、潮廈、雲南、津海、太原、甘肅、松江、萬全、西康、廣東、安越、河南、河邊、遼甯、合江、綏遠、金沙、廣南、大理、三陽、漢中、安東、黑龍江、青海、蒙古、廣西、貴州、山東、陝西、遼北、嫩江、天北、台灣等省，省會爲銅山、贛縣、武昌、鎮江、南昌、宜昌、杭州、長沙、南充、臨海、沅陵、宜賓、懷甯、衡陽、成都、福州、贛甯、邢台、濟南、安西、長春、甯夏、疏勒、廈門、昆明、清苑、陽曲、蘭州、哈爾濱、萬全、康定、南海、石屏、許昌、臨汾、瀋陽、佳木。

第四編 第十八章 關於制度方面

鄂	河	隴	河	恆	閩	川	川	川	沅	湘	湘	荆	荆
連	西	東	東	西	江	南	東	北	江	南	北	南	北
皋	臚	長	臨	陽	閩	宜	重	成	常	衡	長	宜	襄
蘭	施	安	汾	曲	侯	賓	慶	都	德	陽	沙	昌	陽
30	40	44	51	38	30	42	42	42	32	29	23	26	23
1													

山	安	興	黑	龍	泰	泰	河	淮	河	津	恆	黔	黔
北	西	安	河	江	東	西	南	西	北	海	東	江	西
烏	迪	呼	瑗	龍	澧	濟	洛	開	安	北	清	涪	貴
蘇	化	倫	瑛	江	縣	南	陽	封	陽	平	范	陵	鎮
11	14	5	13	23	41	54	39	46	59	46	66	36	37
1	2	1	1	7									

隴西天水	34	1
遼南瀋陽	29	
遼北遼源	18	2
綠江延吉	21	
會江甯安	14	
合五十七省計	1828	37

山南焉耆	10	8
嶺東疏附	16	1
漢南和闐	8	1
松江永吉	20	

前面的表，係范師任所試擬。渠對此新省區之省境、省界、省名、省會及所轄縣治之數，曾加說明。（詳見青年中國季刊第二卷第二期；范師任：新省區設計之商榷）

（五）管雪齋氏對於戰後省區主張劃為一百省

管雪齋氏在「戰後地方行政區域及制度改革私議」一文中，曾這樣說：「今後似應將全國各省，不依原來省縣，重行劃列若干縣為一省，縣數不得少於十五，多於二十五，就目前交通情形，總期省治對於各縣距離，至多三日，即可到達，則傳遞政令，不致壅滯，督導也更為便利，使收省縣親密聯繫之效。全國各縣擬劃為一百省，仍用「省」名，以從習慣」，又擬於省區之外設立十一市區，直隸中央。其餘原有各普通市，大部為省治所在地，並一律將縣治遷入，或改原市名為縣名，不再稱之為市，以免有所混淆。其所擬定的省市名稱為：一、江南省；二、（因大部當揚子江以南）省治：鎮江；三、江淮省；四、（因東濱東海，北臨揚子江）省治：吳縣；五、淮海省；六、（當淮水下遊東濱黃海）省治：淮陰；七、沐海省；八、（大部當沐河流域，東濱黃海）省治：銅山；九、浙江省；十、

地當浙江下游)省治：杭州。六、甬海省：(地當甬江流域，東濱東海)省治：甬波。七、浙西省：(大部在浙江以西)省治：金華。八、甯海省：(地當甌江流域，東濱東海)省治：永嘉。九、淮南省：(地當淮水以南)省治：安慶。十、淮北省：(地當淮水以北)省治：鳳台。十一、江東省：(地當揚子江以東)省治：蕪湖。十二、湖東省：(地當鄱陽湖以東)省治：浮梁。十三、湖西省：(地當鄱陽湖以西)省治：九江。十四、贛江省：(地當贛江流域)省治：南昌。十五、贛西省：(地當贛江以西)省治：吉安。十六、贛南省：(大部當贛江之南)省治：贛縣。十七、江漢省：(地當揚子江，漢水兩流域)省治：黃岡。十八、湖濱省：(地當洞庭湖之濱)省治：岳陽。十九、襄江省：(地當襄河——漢水——流域)省治：襄陽。二十、荆南省：(地當荆山之南)省治：宜昌。二十一、湘江省：(地當湘江流域)省治：長沙。二十二、沅江省：(地當沅江流域)省治：沅陵。二十三、衡南省：(地當衡山之南)省治：衡陽。二十四、峽江省：(地當揚子江三峽流域)省治：夔縣。二十五、嘉陵省：(地當嘉陵江流域)省治：永川。二十六、巴山省：(地當巴山山脈)省治：閬中。二十七、岷江省：(地當岷江流域)省治：成都。二十八、沱江省：(地當沱江流域)省治：富順。二十九、峨眉省：(地當峨嵋山脈)省治：宜賓。三十、閩海省：(地當閩江流域，東濱東海)省治：閩侯。三十一、龍海省：(地當九龍江下游，東南濱東海，南海)省治：思明。三十二、汀江省：(大部當汀江上游)省治：龍巖。三十三、三溪省：(地當建溪、沙溪、金溪流域)省治：南平。三十四、梅海省：(地當梅江流域，南瀕南海)省治：汕頭。三十五、嶺海省：(北界騎田、大庾、越城諸嶺，南瀕南海)省治：惠陽。三十六、海南省：(四面環海，當國土渤海之極南)省治：瓊山。三十七、西江省：(地當西江流域)省治：肇慶。三十八、潯海省：(北部當潯江流域，南瀕南海)省治：蒼梧。三十九、甯海省：(北部當甯甯山脈，南瀕南海)省治：南甯。四十、贛西省：(地當鄱陽、萌渚諸嶺以西)省治：桂林。四十一、柳江省：(地當柳江流域)省治：馬平。四十二、贛江省：(地當贛江流域)省治：龍州。四十三、滇池省：(境內有滇池)省治：昆明。四十四、金沙省：(地當金沙江流域)省治：曲靖。四十五、瀾滄省

：（地當瀾滄江流域）省治：思茅。四十六、六詔省：（地當六詔山脈）省治：蒙自。四十七、雲南省：（地當雲嶺之南）省治：大理。四十八、怒江省：（地當怒江流域）省治：騰衝。四十九、盤江省：（地當盤江流域）省治：安龍。五十、嶺北省：（地當苗嶺之北）省治：貴陽。五十一、婁山省：（地當婁山山脈）省治：遵義。五十二、烏江省：（地當烏江流域）省治：鎮遠。五十三、深海省：（地當深河流域、南潮渤海）省治：潯縣。五十四、沽海省：（地當沽河流域、東北潮渤海）省治：滄縣。五十五、城南省：（地當長城以南）省治：通縣。五十六、河海省：（地當黃河下流、東北潮海）省治：德縣。五十七、城東省：（地當長城以東）省治：保定。五十八、滹沱省：（地當滹沱河流域）省治：正定。五十九、山東省：（地當太行山脈以東）省治：聊城。六十、滏陽省：（地當滏陽河流域）省治：邢台。六十一、太行省：（地當太行山脈）省治：安陽。六十二、河北省：（地當黃河以北）省治：新鄉。六十三、河南省：（地當黃河之南）省治：開封。六十四、中原省：（地當大平原之中）省治：鄭縣。六十五、河洛省：（地當洛河流域、北潮黃河）省治：洛陽。六十六、汝南省：（地當汝水之南）省治：開陽。六十七、秦山省：（地當秦山山脈）省治：濟南。六十八、秦西省：（地當秦山山脈以西）省治：濟甯。六十九、秦東省：（地當秦山山脈以東）省治：膠縣。七十、海東省：（地當濱海極東）省治：烟台。七十一、恆北省：（地當恆山山脈之北）省治：大同。七十二、恆南省：（地當恆山山脈之南）省治：陽曲。七十三、汾西省：（地當汾水以西）省治：汾陽。七十四、山西省：（地當太行山脈以西）省治：長治。七十五、河東省：（地當黃河以東）省治：臨汾。七十六、河西省：（地當黃河以西）省治：廣施。七十七、渭北省：（地當渭水之北）省治：咸陽。七十八、渭南省：（地當渭水之南）省治：渭南。七十九、漢中省：（地當漢水流域中區）省治：南鄭。八十、蘭山省：（地當蘭山山脈）省治：皋蘭。八十一、渭川省：（地當渭水流域）省治：天水。八十二、涇原省：（地當涇水之源）省治：平涼。八十三、城西省：（地當長城之西）省治：酒泉。八十四、遼海省：（地當遼河流域、南潮渤海）省治：葫蘆。八十五、海北省：（地當渤海極北）省治：安東。八十六、洗甯省：（地當洗

河之南)省治：沁南。八十七、完達省：(地當完達山脈)省治：依蘭。八十八、長白省：(地當長白山脈)省治：延吉。八十九、松花省：(地當松花江流域)省治：永吉。九十、嫩江省：(地當嫩江流域)省治：龍江。九十一、黑河省：(地當黑龍江流域)省治：璦琿。九十二、興安省：(地當興安嶺山脈)省治：呼倫。九十三、山南省：(地當天山之南)省治：疏勒。九十四、山北省：(地當天山之北)省治：迪化。九十五、青海省：(境內有大湖曰青海)省治：西甯。九十六、江源省：(地當金沙江上游，爲揚子江發源所在)省治：雅安。九十七、城北省：(地當長城以北)省治：甯夏。九十八、河曲省：(地當黃河曲流)省治：歸綏。九十九、陰山省：(地當陰山山脈)省治：萬全。一百、熱河省：(地當熱河流域)省會：承德。至直隸中央的十一區，爲：一，南京市；(原舊)二，西京市(應與長安縣劃界)；三，上海市(原舊)；四，武漢市(原武昌市區，漢口市區併入)五，廣州市(原舊)；六，重慶市(應與巴縣、江北縣劃界)；七，天津市(原舊)；八，北平市(原舊)；九，青島市(原舊)；十，威海市(原威海衛行政區)；十一，哈爾濱市(應與濱江縣劃界)。

5、省區應予縮小的理由

省區應予縮小的理由，可分爲如下數點：

一、歷史的教訓 古人說：「深山大澤，實生龍蛇。」而省區過于廣大，因此，便也易成爲野心家的割據地盤。遠之如漢末的州牧，唐代的藩鎮，近之如 總理所云：「甲午之役，兩廣總督所轄兵艦，爲日本所捕獲，兩廣總督移牒日本，稱此次與貴國交戰者，爲北洋艦隊，與廣東無涉，不得濫行捕獲，世界均以爲笑。今之主張聯省自治者，知有一省，不知有隣省，亦不知有國。」因爲中國一省，都可抵達外國一國，甚至小的國家好幾國，據了一省，便可稱雄道韞，有進可以攻，退可以守的便利；一省的督軍總司令省長等，也就無異於一國的皇帝總統，一省之內，所有司長等大小官吏，也就無以異於一國之內所謂總兵等大小官吏了。省權過大，實爲國家統一的大害，因此，使人們於省都有戒心，不敢輕易給予自治權。但在今日，民主政治的高潮，日趨澎湃，省必須具

治，已為必然的趨向。我們要實施民主政治，又要其不致妨害國家統一，那唯有縮小省區。

二、行政的便利 過去因為省區遼闊，往往一紙公文，不能普遍地迅速地及于各縣，無形中政令統一，被其阻礙；更談不上行政效率。省區一經縮小，便可免除此弊。同時，省方監督能周，各縣便不致山高皇帝遠，儘可苟安現狀，不事建設。故縮小省區，既能得到行政的便利，更可減滅過去泄沓成風的毛病。

三、政治的需要 日本無條件投降以後，共產黨的軍隊，也向各地接收，於是一國內的領土，國共各佔其半，孫哲生先生且曾以縮小省區，為解決此種問題的代表。可知縮小省區對於目前政治的需要為何如了。再則，國家經過八年抗戰，各省財政困難，嗷嗷待哺，又自修正收支系統法頒布以來，省的財政收入，寥寥無幾，於是不得不節流，各機關大事裁員，曾以渡過難關。但縮小省區，則各黨各派的人才，都可向地方上面分頭努力，在基層政治方面，為國家奠下鞏固的基礎。而過去由於省區過大，致當局無力統治，中央又鞭長莫及，易為軍閥和野心家所竊據，馴至內亂頻仍，民生凋弊的禍源，也可從此斬絕。

四、交通的發達 過去在一省內，此縣與彼縣，甚至有老死不相往來者，原因由於交通的阻塞。鄉村與都市，沒有一條公路，就在一縣之內，人民的經驗和意見，都沒有交換的機會。總理所以說：「道路者，文明之母也。」我們現在要走上建國民主的大道，是要人民的知識水準普遍提高，一則便於實施憲政，一則方能吸收現代文明，與外國並駕齊驅。對於交通建設，亟應積極進行，然推究過去交通阻塞的原因，固由於「安內」「攘外」的事情糾紛未已，而省區過大，使者當局不能籌出偌大的資金，來修築道路，也是一樁實情。如果把省區縮小了，那麼，便輕而易舉了。故要使交通發達，也唯有縮小省區。

五、經濟的調劑 從前省區太大，不但有的省份，全部地瘠民貧，很多的省份，也是有「不均」之患。假使把省區縮小，肥瘠的地方，稠稀的人口，都來一個適當的劃分，那麼，便能調劑盈虛，絕不致再有經濟危機的發生。各省也都能以其相當的經濟能力，來從事地方建設。人民的經濟生活，從此也可以得到美滿的進展。故就經

濟方面來說，也有縮小省區的必要。

六、文化的進展 我們不能空喊民主口號，要注重實際。故必須以文化的進展來配合民主的進行。文化的發展，又不是僅僅努力教育方面，便可解決，一定要政治，交通等各方面都有辦法才好，尤其是國民經濟的優裕為最主要。而縮小省區，則這些都可不成問題，文化的發展，也自然而然地隨之而來了。

七、國防的鞏固 中國過去國防脆弱，致遭外侮的嚴重打擊，尤於抗日一役表露無遺。中間固然有許多因素，但因省區廣闊，省政的治理，地方的建設，民衆的組訓，都感到相當困難，國防的難臻鞏固，這也是很大的原因。尤其邊遠地方，雖有省區之名，而無省治之實，錦繡河山，漸為新舊帝國主義所垂涎，更為中華民族莫大的威脅。現在我們把省區縮小，則各省便可致力精神和物質兩方面的建設，國防鞏固，便不成問題了。

6、新省區設計如何才是合理

縮小省區，已為四十年來朝野一致的要求，匯成一個有力的運動。但是何以至今未見諸實行呢？我們細加檢討，最成問題的，是：這件事於各省土地、人口、財賦以及風俗、習慣、語言等等都有關係，非加以精密的調查而研究之不可；工作浩繁，因此，不能很快地實現，再則有以縮小省區，還為着現在的省界多不符合天然的形勢，例如一省而橫斷大江南北，或山脈東西，或本屬甲省之險而偏以之劃歸乙省，以為彼此牽制之計，故主張就天然形勢，將省區重行劃分，可以不過問其或大或小，也不過問其總數，較之現在的總數或多或少，而完全以合理為準則。現在內政部所執行的省縣勘界條例便含有這個意思，不過這也祇能在小的範圍以內逐漸實施。而省界的觀念在我國相當根深蒂固，小之如一鄉一村的重劃，都會惹起許多的糾紛，所以省區的重劃，自亦為十分嚴重而困難的事情。我們以為縮小省區，既是事在必行，絕不可再延下去。趁着建國伊始的時候，應該迅予解決！但新省區設計如何才是合理，在這裏有加以探討的必要。

一、為便利計，似應依照現行專員區作為劃分標準 行政督察區已為重劃省區之前奏，就既成之事實，作劃

分之標準，便利孰多。彭學沛等提案內既已云及：「抗戰軍興以後，各省多劃分數區，設立行署，以救濟道遠之弊，此從目前事實上，省區已有縮小之事實也。」而胡煥庸先生在重劃省區之商榷一文中，對於內地十八省之分劃草案，即多就現行專員區以爲劃分。如以安徽全境劃爲皖北、皖南兩省，皖北省即包括六、七兩區及五區一部，皖南省包括一、三、八、九、十及五區一部。湖南劃爲三省，湘南（或名衡南）以第五、第八、第九行政督察區爲範圍，湘北（或名湘湖）以現在第一、第二、第六區爲範圍，湘西（或名沅江）以現有第三、第四、第七區爲範圍。福建分省爲二：閩北以舊日之閩海建安兩道。今日之一、二、三區爲範圍，閩南以舊日之廈門汀漳兩道，今日之四、五、六區爲範圍，七區位於西邊，其北界當歸閩北，其南部可歸閩南。其他各省亦悉依照舊日之道與今日之區作爲劃分標準。至私家意見，有主張以前清的府區或民國初年的道區爲省區的，但以過去的府或道不過一承轉機關，於轄縣多少，無甚關係，若改而爲省，情形不同，像舊福建興化府，只轄莆田、仙遊兩縣，舊廣東欽廉道，只轄合浦、靈山、欽縣、防城四縣，若依爲省區，則區劃未免太小，轄縣未免太少，不能構成設省的條件，故就每一省現行的各專員區聯成一省，實最適當。茲根據行政督察專員制成立經過，略爲說明縮小省區，依照現行專員區作爲劃分標準的便利。第一、自從二十一年八月間行政院公布行政督察專員暫行條例和豫、鄂、皖三省總司令部頒佈各省行政督察專員公署組織條例之後，省政分區督察的制度，漸次成立，到二十五年，可說已普及全國了。所以就全省各區的行政設施方面來說，已經有了很久的基礎。聯合一省裏的數區，劃分爲二省或三四省，「本舊基礎而加以新方法」，是不難的，而且可以「自然發揮其美性。」第二、各省依面積、地形、戶口、交通、經濟狀況、人民習慣，酌劃爲若干區，行之十年，實已適應環境和人民的需要，即有任何困難，亦已漸漸的克服與融化。故即以此作爲縮小省區的劃分標準，實至切當。第三、以前創設行政督察專員制，就爲了省區過大，轄縣過多，不易於推行政令的原故。現在我們亟應縮小省區，同時，也要廢掉行政督察專員區，（此點下文將有詳細討論）。正好以專員區作爲縮小省區的張本，既不須再事調查研究等繁雜的工作，可以節省人力，財力

，時間上更不致有被「拖」之虞。

如以過去專員區尚有未能合於理想的地方，則可稍爲斟酌修正，是既不必大事更張，尤有駕輕就熟之妙。

二、省區以若干爲適宜 劃分省區，其數目若干？論者不一，有的主張五六十省，甚至一百省。我們依照中央設計局的方案以及孫哲生先生的談話，很可看出將來縮小省區最多爲六十省，因爲以後新省區劃分還是相當廣闊，那又何用「縮小」？把它劃分得過多了，又未免繁碎不堪，故以五十至六十省爲適宜。

三、新省區應轄多少縣份 就各方案內所擬的新省區轄縣多寡，殊不一致。胡煥庸先生以爲每省約略以二十五縣至五十縣爲原則。（見重劃省區之商榷）管雲齋先生則主張縣數不得少於十五，多於二十五，並謂：就目前交通情形，總明省治對於各縣距離，至多三日，即可到達，則傳誨政令，不致阻滯，督學也更爲便利，使收省縣親密聯繫之效。我們以爲不必如此呆板規定，因地制宜，以各能適應地方環境爲佳。而管先生是主張劃分全國爲一百省的，所轄縣份自然可以十五至二十五爲原則。我們前面已經說過，省區不能劃分過多，則縣份自亦不宜過少。至交通一旦發達，則省治對於各縣，便不怕距離之遠，其實，省區縮小之後，無論如何，總不至距離太遠。這層倒不必過慮。

四、新省區如何定名 過去省名，沒有一定的含義，有以山水位置方向而定的，像山東，山西，河南，河北，江西，雲南，湖北，湖南，熱河，黑龍江，青海等是；有摘取府名各一字併合而成的，像江蘇，安徽，福建，甘肅等是；有用古代地名諧聲的成的，像貴州縣是；（古鬼方國，亦稱鬼州）有帶有懷柔意義的，如綏遠，甯夏，西康，遼甯等是；至若新疆，係前清光緒初年收復回部而命名，在當時不失爲「新」，至今六十年，仍相沿用，已失却「新」的意義了。今後新省區定名，應依山海江河之方位而定，這即所謂「方位座標法」，此法不失爲一種科學的方法，故在許多提出縮小省區方案中多用此法，而東北九省之有「合江」「嫩江」「興安」等，更是依山川方向而定名，可爲取法。洪敏在「省區改革芻議」一文中，認爲新省命名當力求簡單，容易記憶，例如河北、河

南、河東、東川、西川、北川、淮上、淮中、淮海等，也是很有理由的。

此外，我們還要注意的，是工業國防兩方面。在工業方面，我們要建立工業區；在國防方面，我們要建立軍區。關於前者，戰後五年經濟計劃，將全國分為十區，各區均有其建設的重點，如交通，動力，礦冶，工業，農業，水利等，縮小省區後，更易於進行。至設立軍區，總理昔已有此主張：今日處於武裝和平世界，對外方面，軍備必須擴張，然擴張軍備，當從整理軍政始。而整理軍政的入手方法，則為：一、劃分軍區，使軍民分治，易於實行；二、統一軍制，使軍事歸於統一；三、裁汰冗兵，以符精兵主義；四、興辦軍事教育，以養成將校人才；五、擴充工兵廠，以改良軍隊裝備。（七年八月二十五日國民黨宣言）「使軍民分治」，這是政治民主化的前提，否則將成爲統一和平的障礙。所以縮小省區，首須要做的，是劃分軍區。

二 行政督察專員區問題

行政督察專員制度的確立，是有其目的的。民國二十一年十二月，第二次全國內政會議，蔣委員長提出「修改地方機關組織案」，謂：

現行省區疆員遼闊，地勢錯雜，習俗互異，交通隔塞，犄犄懸殊，省府鞭長莫及，每苦耳目難周。縣長距省迢遠，復覺秉承無目，庸者以敷衍爲事，黠者以隱蔽爲能，因而政府混淆，吏治墮敗，綏靖安捍，尤覺爲難。查省之區域，沿自前清，彼時有道府兩階，分守監督之責，雖不無層疊之弊，而指揮監督，較易爲功。今者地方行政制度定爲省縣兩級，以一省監督百十縣之行政，誠屬事所難能。在省區未能改訂以前，似難別謀救濟之道。莫如將一省分爲若干行政區，其性質爲省府之分部，譬如高等法院之有分院，專以治安之稱，兼任地方之責，擷取清代兵備道直隸州之精義，俾成爲省縣間樞紐。按之兩級制之原則，並非相反，而實以相成，地方制度之根本改善，計無逾此。

從而可知設置專員制，是以：（一）省區幅員遼闊，省府報長莫及，縣長距省遠，兼承編目，應有「專員」，俾便「督察」；（二）以一省監督百十縣之行政，事所難能，故將一省分為若干行政區，專以治安之權，兼任地方之責，俾成為省縣間之樞紐。即欲達到行政督察專員公署組織暫行條例第一條所謂：「整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率」的目的。唯時至今日，此種制度的存廢問題，極為時人所注視，乃有下面兩種不同的見解。

主張廢除者，謂：（一）未曾經立法程序。緣此制之試行，出於軍令，彼時軍費旁午，不暇請立法院審議。其後，雖由國民政府令行政院通令各省遵辦，以倭寇東侵之故，亦未能交立法院審議，以迄於今。（二）施行之後，屢變其素質。當日試行行政督察專員制度，實以道州兩舊制為重要立足點，明清兩代之兵備迥皆分軍軍令，故行政督察專員兼區保安司令。直隸州轄縣之外，復自領一附郭之縣，故行政督察專員兼領縣長。此種措置，除於形式上摹擬之外，復寓有精意。專員掌兵，純為綏靖地之固隊，與正規陸軍無干，其兼縣也，意主於示範，及後各省以其「便於己，紛紛更張，有兼縣者，亦有不兼縣者，至於今日，幾成告朔之餼羊。既精意不存，空懸軀殼，則隨而去之，誰曰不宜。（三）憲法無此明文。地方制度經憲法規定祇有省縣二級，省縣之長，皆由民選。日後如仍保存行政督察專員制度，設一專員橫梗其間，上分一長之權，下掣縣長之肘，且因有此一階級，反使地方自治無以貫徹。戴籍瑤氏則認為：在省區未縮小之前，行政督察專員之制度決不可廢。至若地方制度之完成，將有待於輔導，各縣地方之綏靖，繫於政治與軍事二者之配合，期之於省，於監督與指揮或有未周，求之於區，地方不過數百里，人民不過三四百萬，縣又不逾十，耳目既周，運用自易，尤為保存此制度之理由。並謂：省與縣既載在憲法，自為法定之階級，行政督察區一級，無妨以特別法令定之，且於行政督察專員之設置，以差選行之，而於今日之制度，略加改變即可持久，其術有八：一、專員各予以二年之任期，以省長為初次考績之官，治狀優越者留一任，下劣者黜退，不必如今日任期無定。二、專員以巡察為主。每歲必周行所轄各縣二次，本漢人六條察事故事，明定項目，使之考核。且師刺史不實黃綬（縣令縣長）之意，縣長之僚屬如秘書科長之流，皆不

在按臨之列，庶幾專員有專責。三、專員之幕僚以簡為主，除區保安司令部員額有定外，公署內不必分科，祇設一秘書，其餘則為民政教育財政三佐理員，再設書記四五員。諸佐理員必須學豐才裕之人，官階為高級荐任，輪流隨專員同在外巡察，以六年為一任期，不與專員同去留，但受其考核。期滿上考，得為縣長，或晉級加俸，更留一任。四、專員於各縣縣長為初次考績之官，在計算成績時，應占過半數。考績失當，當以其咎。五、自今之後，省政府之視察室即不必存留，於專員之舉劾如省政府認為有複核必要時，應由他區專員或簡任階之官吏複核。在複核時，原舉劾之專員可不與聞其事，以示迴避。六、專員在區內不得制單行法令，不得有大興作。惟其然，始不至礙及省與縣之權。七、專員行事對省長負責，但受各廳之監督，而不在于文書上有承轉。省政府於令縣時，即令專員飭其督率奉行，專員即據此以為輔導之資。八、一區所屬諸縣自治有完成時，即裁此區之專員，各區之財富不一，自治之完成時期自不能一律，故專員裁撤期亦無一定。以為這樣，則「不惟當日元首在南昌剿匪時，請試行之制度精意可以保存，即實施縣憲政，亦有裨益，而不如時人所慮，有所障礙」。參看三十六年二月七日戴蕃瑄：「行政督察專員存廢之討論」過去蕭文哲先生在行政督察專員制度研究一書中，亦曾主張加強專員制度以作縮小省區的「準備」。其他比較上普通的意見，以為專員公署的職權組織應予加強，轄區擴大，並使其有彈性，更名為「區行政長公署」，廢區保安司令部，即在公署內設政務、警務兩處及秘書、視察兩室，省縣之間一切政令均由公署轉行，並加重其對於轄縣的權力，如人事獎懲，政務考核等等，而他所有的武力更應增加，以此種組織方式不必普及，故主張設於距離省會較遠或具有特殊情形的地方。

我們以為行政督察專員制度之應否存在？應該以客觀的立場，從各方面去探究。

一、在法令上，此種制度很顯然的沒有永久性。這在「蔣委員長「修改地方機關組織案」裏早已有所表明：「在省區未能改訂以前，似應別謀救濟之道」。其性質為省府之分部，……揆之兩級制之原則，並非相反，而實以相成，……」蓋以國民黨對於行政的層級，主張採省縣兩級制，不主張在省縣之間另設一級，這在建國大

網中，可以看出，當時不獨與兩院制之原則相反，特因適應環境需要，不得不別謀救濟之道。故行政督察專員公署組織暫行條例第一條明白揭示「爲省政府輔助機關」。第四條：行政督察專員由行政院院長或內政部長提出呈請國民政府簡派，專員是簡派，而非簡任，祇是一種臨時的職位。可以說都是依照蔣委員長的啓示而訂的。因此，行政督察專員制度，是臨時的，應變的。省區一經改訂，它便沒有存在的必要了。

二、實行經過，也並未達到原來設置的目的：「整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率。」因爲行政督察專員，其職責，爲：審核及統籌轄區內各縣市行政計劃或中心工作，審核轄區內各縣市地方預算決算與單行法規與巡視及指導轄區內各縣市地方行政及自治，考核轄區內各縣市行政人員工作考績，並轄區內各縣市行政人員之懲及關於召集區行政會議，處理轄區內各縣市爭議，省政府交辦等事項，「行政督察專員公署組織暫行條例第三條第一款一至九項」但其主要是在巡視及指導轄區內各縣市地方行政及自治，「坐而言不如起而行」，才能明瞭各縣市實際情形，有所監督、指導、統籌。可是在專員兼任縣長時期，有個三年不出巡的故事：「某縣在二十三年八月間，即爲行政督察區所管轄，初設行政督察專員制時，專員出巡會到某縣一次，其後經過二十四年至二十六年，整整三年有餘，沒有專員再來巡視某縣，初次專員到某縣時，當地人士要求除弊興利的事宜，經專員轉請的結果，多已漸次實現，頗予人民以很好的印象，覺得這制度很有利於縣政；後來專員久而不來，遂覺得專員公署和轄縣沒有多大關係。」（見鄭自明：行政督察專員制度論）就是以後不兼任縣長，也因爲專員公署的經費甚少，不敷專員本人常用在各縣巡視，再派遣偵察人員，更不可能。再則專員公署只是「省政府輔助機關」，而不是省與縣中間的一個層級。因此縣市政府有事直接呈報省府，省府有所諷飭也是直接下達於縣市政府，專員公署不一定可以見到省政府與縣市政府全部來往的公文，在日常行政上公署不免有不接頭的地方。而省府對於縣市政府的指示，事先又不必與專員公署商量過，這樣，專員公署接到縣市政府的公文時，又如何予以處理呢？如予批示，恐與省政府的指示之意不符，則不但縣市政府無所依從，而且有失專員公署的威信；假使不予指示，那又似

乎未曾盡責。故在縣市政府內其請求時，多是指令「仰候省府核示可也」以爲躲閃，縣市政府若不向其請示，則置之不聞不問。事實如此，督察實難，而經費又復有限，許多專員遂索性不去巡察了。這是制度本身上的癥結，致使專員處此情況之下，不得不敷衍搪塞。其實，就使專員時常出巡，有的縣份張皇門面，難覓廬山面目；有的專員將來及到來的時候，會緊張一下子，專員一走，他們又故態復萌了。我們不提高縣長中的地位，加強縣長的權責，而寄厚望於專員，真非對症下藥，說判綏靖地方，由專員壘區保安司令指揮調遣保安團隊，但是事實上，各省政府中均設有保安處，或保安司令部，由省政府主席兼任全省保安司令，有權指揮全省境內的保安團。中央雖曾有規定保安團以下的官兵應由專員指揮，但是保安經費由省統籌，專員能否指揮如意仍有疑問。至於區內其他事項除了性質極特殊者外，也甚少可以由專員統籌辦理者。又專員人選，自以有地方行政學識俱優之士爲適宜。可是縣長擢升爲專員，以福建來說，祇有兩位。而在法令上，規定現任政務官或曾任簡任官一年以上者，與對黨國有特殊勳勞或致力國民革命十年以上而有行政經驗者及曾任教育部立案之大學教授二年以上副教授或講師三年以上於地方行政素有研究者，（行政院審查行政督察專員人選暫行辦法第二條）這些有否縣政學識和經驗，是很難知道的，如果沒有的話，則專員公署之設置，直一空架子而已。事實告訴我們，此制實屬告朔餼羊，存不如廢。

爲了省區遼闊，不得不曾設專員公署，以爲補救。而省區縮小以後，省對各縣便能照顧得到。三十六年二月，福建省第一區第六區兩個專員公署裁撤，第一區所轄各縣市便由省府就近督導，這可以推知以後新省區成立的趨向了。

二 縣市區域問題

依據縣各級組織綱要規定：「縣之區域依其現有之區域，縣之廢置及變更，應經國民政府之核准。」是則縣

區域在原則上應依現有區域，其廢置變更，係屬例外。

但，近來有許多學者主張，中國現行縣區應予縮小，他們的理由：第一、區域過大，則人民相互間不易密切接觸，因而交換意見的機會較少，公共活動，較為困難，政治的興趣亦即不易激發，所以為發展地方自治起見，現在的縣區，應該縮小；第二、就縣政設施言，縣區域如果縮小，則縣政府用全力來經營比較小面積的政務，內容較簡，性質單純，自可易於收效。這有沒有充分理由呢？

縣的歷史，非常悠久，自秦廢封建為郡縣，縣制即已確立，事實上早已形成一個社會政治的自然單位，勉強縮小，要得到合理的重劃，是一件極艱鉅的工作，如果劃分不當，更將引起無限的糾紛。因此縣區縮小，實無必要。

雖然，縣區無庸縮小，而加以一番的整理，則却要做到。

我國現行的縣區域，因從來沒有澈底整理，因此，插花、甌脫、飛地、嵌地等情形，幾乎所在皆有。而其缺點，則有如下數端：（一）在犬牙交錯地帶，以界限不清，對於抽收捐稅，征集壯丁，每易發生爭執，一遇命盜重案，又以管轄難明，互相推諉，以致人民不免紛擾，兇匪得以潛跡；（二）窮鄉僻壤地帶，數縣不管，繁市鎮，則數縣共管，於是人民保護不同，負擔各異；（三）甲縣境內距乙縣數里或數十里，忽有乙縣轄地一段，即所謂插花、甌脫、飛地、嵌地等名目，甲縣對此既不能行其管轄權，而此地居民事事須奔赴乙縣辦理，亦感重大不便；（四）地方易治者，往往轄境轉小，號稱難治者，反轄境轉大，殊不合理；（五）面積狹窄地帶，人民趨赴縣治，縣政府發號施令，均不免有遲速互異之感。內政部有鑒及此，於十九年六月，頒行省市縣勘界條例，規定縣固有舊界太不明顯，因而發生爭議時，得重行勘劃，勘劃時應依據：1. 土地的天然形勢；2. 行政管理之便利；3. 工商業狀況；4. 戶口與人口；5. 交通狀況；6. 建設計劃；7. 其他特殊情形等七項原則。遇有下列九種情事之一，於必要時，得變更編制，重行勘議界線：1. 因省或市行政區域的變更必須裁併或改置；2. 因有區域與天然形

勢抵觸過甚，有礙交通；3. 固有區域太不整齊，如插花，飛地，嵌地及其他犬牙相錯之地，於行政管理上甚不便利；4. 固有區域或狹或畸，與縣治距離太遠，或交通甚不便利；5. 面積過於狹小，或過于廣大；6. 戶口過於稀少，或過於繁密；7. 地方經濟力，與鄰近各縣相差過甚；8. 警衛之支配，及自治區域的劃分，甚不適宜；9. 有其他特殊情形。二十年三月，內政部又頒訂縣行政區域整理辦法大綱，規定縣區域如有上述九種情事之一，行政上感有重大不便時，應即切實加以整理。其整理辦法，爲：1. 釐正：將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差；2. 互換：爲管轄及地形上的便利，將毗連各縣地段，互相更換一部分或數部分；3. 劃分：土地遼闊縣份，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便治理；4. 歸併：割數縣之一部，新設縣治；或將舊治取消與他縣歸併，另成新縣。而縣區的調整，在過去不乏成例，像江甯，上海，番禺，南海，武昌，漢陽，天津，宛平，大興各縣，因設市而劃定市縣界限，如江蘇，崇明縣外沙劃設啓東縣，安徽立煌，岳西，臨泉，河南經扶，湖北禮山，山東甄城各縣的設立；河南河陰，滎澤兩縣，併爲廣武縣；廣西恩陽，奉護兩縣，併爲田陽縣，全縣之西延劃設資源縣，江西九江縣屬小池口劃歸湖北黃梅縣。又如廣東乳源縣屬遼水，與湖南立章縣屬狗牙洞，野豬窩各地互易；湖南茶陵，耒陽兩縣屬「飛地」，劃歸衡陽，沅陵縣屬南莊壩，與湖南立章縣屬南草坪互易，浙江永康，東陽，天台，仙居四縣所屬之大盤山設磐安縣；貴州黔西縣新場劃設金沙縣，大定縣之大兔場劃設納雍縣，正安縣之土溪場劃設道真縣，貞豐縣之玉田劃設雙江縣；甘肅卓尼土司地方改設卓尼設治局；均稱便利。我們今後應該配合縮小省區，依據內政部的整理辦法，參照各省縣市調整先例，把應行調整的地方，切實加以勘劃。唯爲補救區域過廣過狹，或人口過多過少的弊病，在運用時，對於陳柏心先生所提下列四原則值得予以注意：1. 在邊疆各省縣區過大者，大抵人口稀少。這些地方，應該由國家多做殖邊墾墾工作，逐漸開發使人口增多以及經濟情況漸漸改變以後，設法把區域縮小。內地各省，其縣區遼闊者，如果形勢畸零，管理上確有困難時，酌量予以劃分，但原則上不必多加分割，以致削弱其固有的人力財力，而爲自治發展的障礙；2. 凡縣區小而人口亦少者，其力

量不足推進一應的政務，為充實其能力，使能建立一健全有效的政府起見，自應設法裁併，以利地方政治的發展。擴大地方區域，為目前中國改革地方政制的一個新趨向，我們在整理縣區域時，也得順應世界的潮流，所以對於區域的劃分應可能的減少，而於區域的裁併，則不妨多多注意實行；3. 在面積並不過大而人口過多時，應對於人口集中的城鎮，當其人口達到一定數目時，分別設市以資補救。關於設市的條件，不妨略略減低；4. 區域的整理，對於歷史沿革，天然形勢，交通狀況，經濟情形，以及民情習俗等條件必須兼籌並顧，尤應注意於歷史的勢力。

四 分區設署問題

關於區署問題，早有一般論者與若干省政當局，爭辯甚烈，有主張保存並充實者，例如江西省政府是；有主張廢止區署，例如前湖南主席何芸樵氏，則為堅持此說之一人。大抵主張保存者，以縣境廣闊，設區藉資御接為主要之理由。而反對者則以行政機構，務宜簡單健全，以防龐大虛冗之弊。至勸縣制所定之分區設署，原為縣之面積過大或有特殊情形而設置，並不是普遍性的。唯縣各級組織綱要中所謂面積過大，或特殊情形，殊嫌抽象，有人說，可從其劃分以十五至十三鄉（鎮）為原則的規定看出來，至於「特殊情形」，例如一縣之中有山脈橫貫或一縣一部分在江河之南部，其它部分在北岸，均可分別設區者以為輔助。（見陳之邁：中國政府）但其劃分原則，是規定以十五鄉鎮至三十鄉鎮，而鄉鎮劃分，是依戶數為基礎，由甲而保而鄉鎮，逐級以十進計，不能超出六至十五的範圍。因此以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則的區，其劃分必須以大量人口為基礎。假定一區轄十五鄉鎮，以最低標準，每戶平均五人，每甲六戶，每保六甲，每鄉鎮六保計，則一區所轄的人口，應為一萬六千二百人，事實上每區內鄉鎮、保、甲各上級單位所轄下級單位的數目，均須依自然形勢釐定，勢必參差不一，不會完全以六進制組成，所以事實上最小的區，至少也得在二萬人以上，就這種最小的區來說，已經覺得所需要的人口數

太多了。一縣如須分區，其人口至少應較一區的人口多一倍以上，才能勉強達到設區的條件，則全縣人口最少應在三四萬以上，才能設置一個僅包括十五鄉鎮，各級單位以六進制計算的最小的區；而依十進制的平均數目計，則至少須有十五萬人以上之縣，方能設置一區。同時區的確定，當然也要相當顧及地理形勢，這些可能的縣，其人口是否集中存準備設區的那塊區域內，亦為疑問，其餘如以三十鄉鎮為原則，應轄有更多數的人口，更無庸說了。在這樣需要龐大人口數的情形之下，將發生下列兩種結果：一、設區的第一個標準，是面積過大。那些面積最大的縣，依其環境非設區不能治理，或者必須設數區方能適應需要者，可是而這種的縣份的人口數往往最少，事實上自無設區可能。二、合乎第二個標準的縣，因特殊情形，而有設一區或數區之必要者，多數亦將因不足人口數而無法設區。爲了所定設區的標準，勢將使適應面積過大以及情形特殊的縣份的要求，無法貫徹，設區的規定，實際上成爲一種具文。故新縣制的區署，最大的弊病，是自然環境不能與人口密度相配合。至區不能成爲自治之一級，更是衆所週知，而以區署爲縣府的輔助機關，又是不合實際行政，終多障礙。因此許多人對於區署問題，仍有許多的爭論，歸納起來，有如下述：

甲、主張裁撤區署者：

1、因爲區署存在：（一）增加民衆負擔；（二）政令承轉稽遲時日；（三）縣不能直接鄉鎮；（四）縣長與民情隔膜；

2、裁區代以指導員（或督導員），省去區之一層，可增行政效率，並可省去區之經費；

3、區署裁撤後，倘縣境遼闊，得於必要時設一縣。

乙、主張斟酌裁撤，或設置者：

1、區署以裁撤爲原則，但離縣過遠，戶口密集者，須酌設區署輔助縣府；

2、原則上應廢除區署，但邊遠之區，離城四五百里，交通不便，電話不通者，應爲例外；

3、邊省因特殊情形，區署有存在之必要；

4、西北地方遼闊，人口稀少，經濟落後，區署宜裁撤；

5、區署在新縣制下爲一組織，非一單位；其裁撤或設置，應按需要而定；

6、區署之設置問題，除遵照縣各級組織辦理外，應斟酌所管轄區域之是否完整，與民族之是否複雜，以及有無山脈河流之限制，或其他特殊情形，仍由省令縣負責呈報，經省確定，而行籌設爲宜；

7、區之設置，應以人口面積爲標準。如不設區，應多設指導員，實地監督指導；

8、應以調整縣之行政區域，爲調整區署組織之前提，調整後，以不設區署爲原則，設爲例外；

9、一二三等縣宜設區（就新縣制成立者言），四五六等縣可不設；

10、區署原則上不應設：（一）已廢區之縣不設；（二）不及三十鄉鎮之縣，已設區署酌予裁併，或改爲指導員；（三）三十鄉至五十鄉未設區署之縣，酌設指導員；（四）五十鄉鎮以上之縣未設區署者，酌設之；

11、區署之裁撤設置，應分三時期：（一）由省調查；（二）準備裁撤或設立；（三）訂期實行。

丙、主張絕對需要設置者：

1、區署之設置，因縣以下單位過多，中間如無指導監督機關，自治事務不易推進；

2、任何縣份，均有設置區署必要，面積廣者，則區署之組織無妨擴大，區長人選，則由各鄉長中考選數人呈省府核定；

3、爲防流弊，區長宜常調換，或與縣府科長對調，決不應因流弊而不設區；

4、保留區署之組織形式，但改變其性質爲訓練機關或學術機關，使之從積極方面領導民衆，協助政府推行政令，避免過去衙門化等弊。

從上面各種意見看來，主張裁撤區署爲原則者爲多。但區署既非地方自治團體之一級，誕生於割匪時代，其與專員公署制度不啻孿生兄弟。設置專署制度的目的，謂以整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率，而區署亦是「充實縣政機構，協助縣長，增進行政效率」，（見各縣分區設置暫行組織規程第一條）而在協助縣長方面，亦以綏靖地方爲第一要義，這也是政治環境所使然的。縮小省區，專員公署無存在的必要，縣區整理以後，區署亦無存在的必要。我們以爲如區內地方大，人口多，可以另設一縣，否則可以實一裁併，以爲鄉鎮之必須充實，與縣長的權責應該加強，自不怕區域大，也無須區署爲縣府之輔助。故區不固不必，還有分區設置辦法的訓令裏所說：「各地區長大都爲貪污土劣所把持，助行政令則，是，壓迫民衆則有礙，故縣長與民衆之間，既無居間聯繫之樞紐，自失指臂相使之效用，以致一切政令，逮縣之後，即等於具文，無法推進。」那樣的弊病，在結束訓政實施憲政的階段裏，訓政時期的虛冗機關也應該結束才好。否則無論如何，總使在行政效率上以及經費方面，都增加縣與鄉鎮無謂的麻煩與浪費。而且，區署的設置，又祇能在面積過大或情形特殊的縣份，而面積過大情形特殊的縣份，又可說是極其少數，就有的話，也可以在縣區整理方面加以勘劃，便可解決這個問題。因此怎樣加強區政或酌量保留少數地方區署，都大可不必的，我們還是把注意力集中到縣和鄉鎮方面好，同時，在政制方面，我們也可以得到整齊劃一的交代。

五 鄉鎮劃分問題

鄉鎮的區域，依照修正縣組織法規定，自百戶至千戶，均無不可，彈性原已甚大，且自改進地方自治原則頒行後，區公所廢除，鄉鎮擴編以來，各縣尤不一致，同爲鄉鎮所轄保數亦有相差極大者，例如浙江嵊縣崇仁鎮計有六十一保，而隣縣新昌之大蓬鄉祇有三保，區域和人口相距懸殊。縣各級組織綱要規定：「鄉（鎮）之劃分，以十保爲原則，不得小於六保，多於十五保。」這種規定，從其六至十五中間的距離來看，中間留着相當的彈性

，但從其絕不能適應此最高數和最低數的範圍來說，却又是很硬性的，鄉鎮區域既爲一自治的區域，其劃分，是必須顧到歷史、地理兩方面。而以保數或戶口數爲標準，則難能符協歷史勢力和地理形勢等自然條件。則如果到了十六個保，其勢必須分成兩個鄉鎮，或者必須將多餘的一個保，劃到其他鄉鎮。其次，保甲的編制，是以戶口爲基礎，戶口有變動，則以戶口爲編制標準的保甲，必須年年整理，而鄉鎮自然也要隨之重劃。致鄉保公產，鄉保小學，鄉保壯丁隊等，時常變動，實影響地方自治效率。似應放棄十進制，完全根據自然形勢與歷史背景，才能適應人民的生活習慣與自治需求。強求劃一，事實上不可能，亦無必要。

(乙) 機構

在合署辦公制未實行以前，省縣機構，「……在橫的方面觀察：各廳處駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用，凡屬甲廳主管之事件，卒不喜乙廳過問，而事涉兩廳以上者，又往往迂延不決。權則相爭，過則相讓，……就縱的方面觀察：省府與各廳處，縣府與各局科，均各截然形成兩級，中央部會往往認省之廳處爲其直屬機關，省之廳處亦認爲縣之局科爲其直屬機關，而彼此直接行文。流弊所及，遂致省府與縣府不克層層節制。……」蔣委員長於南昌行營爲制定省政府合署辦公辦法大綱致中政會及行政院電：「從知過去的省縣機構的設立，是爾爲爾，我爲我，甚至「權則相爭，過則相讓」，因而有滯滯、矛盾、重複、隔閡、推諉、齟齬種種的毛病。還有一種，是中央部會認省之廳處爲其直屬機關，省之廳處認縣之局科爲其直屬機關，而彼此直接行文。竟然把下層的機構當做自己的。實行合署辦公以後，本來照省政府合署辦公暫行規程明白規定省政府四廳（民政、財政、教育、建設）兩處（秘書、保安）都合署辦公，其他直屬省府的機關，都應該分別裁併，或量爲縮小，改隸主管廳處，省府一切文書，都應該用省政府的名義發出，各廳處原則上對外不直接行文。可是，省政府除合署辦公的機構，先後增加了糧政局、社會處、地政局、衛生處、會計處、統計處等單位外，還有不少和上面原則相反

的改變：（一）增設了許多直屬省府而不合署辦公的機關，如振濟會，圖書雜誌審查處，驛運管理處和各省自行設置的農林處，行政效率促進委員會；等等機關；（二）在省府所屬機關中，有並受中央主管機關指揮監督的，如圖書雜誌審查處、驛運管理處，都明定並受中央主管機關指揮監督。財政收支不統法變更後的財政廳，也有直接受財政部指揮監督的趨勢。所以弄到省行政組織錯綜複雜，凌亂紛歧，比較未實行合署辦公以前，還有過之無不及。究其原因，亦不外和合署辦公以前一樣，中央仍然控制省屬機構，還有擴展權勢的意圖。至省政府自行設置的機構，也多屬駢枝機關，目的在位置閒員，虛應故事，如行政效率促進委員會的設立，就非常好笑，行政效率的表現，完全在各機關本身的努力，設一個促進委員會，就可以「促進」了吧？當然，在戰時，有許多事情，忽然產生，而必須以人力與財力來應付，然即其他機構，雖有屬於應急，但亦有可以和某某機構併合的，事先都不作一番考慮，因此合久必分，分久必合的情形隨時產生，到了戰後，這許多自行設置的機構，便非常的可憐了，裁的裁，併的併，不知浪費了多少人力和財力？說到縣的機構，現在附屬於縣府的機構為數至多，名目之雜，實足驚人。以各省甚至於各縣的情形，均不相同，亦無法統計，一般而言，總在十個至三十餘個之譜，這些附屬機構，一方面由縣長兼任首長，或「幕僚長」，乃至於機構中的其他人員，均由上級政府（如省政府主管此事之廳、處、局）派充，這些人實際是在負責，而縣長只是「挂名」而已。此種設立縣機構的辦法，近年來幾乎成了一種風氣，造成了一位縣長兼三十餘個頭銜的事實。行政院雖於二十九年決定調整這些附屬機構，決定了四條原則分令各省遵行；各省雖會因此裁去了不少的機關，但新的又添設起來。其中最大的廢話，在中央機關不能放棄以前那種「一條鞭」的辦法，而實行「分級負責」的原則。

總之，過去行政之無能，機構之不合理的設置，實亦主要原因之一。因為每個機關設治之初，大抵都有其堂皇之理論及必需的理由；然而這些要務是否都必需新設機構處理，新機構設置後是否與舊存機構的職掌發生衝突，以及這些新業務是否在新機構設置後即告完成，類此的問題，都很少有人想到。再則專門業務人員對於其本行

義務之過份重視。故機構則不嫌其大，人員則不嫌其多，先是附屬在某一機構，旋成爲獨立單位，再進而產生若干小的附屬單位。而事實上行政的業務都是相關的，這一項和那一項都得配合，很難獨樹一幟，先跑兩圈，因此自己所特別重視的事業，也難離開前後左右的現實，而能一蹴而成，結果徒有機構人員，而事功無法推進，上焉者加緊趕編法規，督促下級機關，遵令施行，下焉者則寔假成爲等因奉此缺乏機動性的伴食機關，此在中央地方財政。兩俱拮据，公教人員待遇不足養廉的今日，尤爲財政的癥結。試想疊床架屋的機構，怎樣能產生縝密的計劃方案而期其有效的執行？因此「簡化機構」成爲時下一致的要求。不過現在裁撤機構皆以財政沒有出路，才想向機構開刀，並非爲提高行政效率而出此；蓋各省市自中央明令于三十五年七月恢復財政三級制，受着通貨膨漲和物價波動的變重影響，要單靠稅收維持原有的機構和事業，無疑的不可能。中央深知其然，特授權各省市主官，裁機關，汰冗員，以期收支平衡而細譯省政府預算案，和省參會建議的本意，其共同的目標，均在求得省預算收支的平衡。然因「授權」二字函義籠統，省市主管要裁併中央各部會伸到各省市的機構，正和縣市長要裁併省政府各廳處伸到各縣市的機構有同樣的困難，其最後決定權，還操諸各該上級主管機關手裏，准與不准，是一個未知數。則地方政府欲大刀闊斧，簡化機構，以減輕財政的負擔，亦不可能，卒如把機構緊縮了，沒有按着「汰弱留強」的原則，結果，箇箇簡了，行政效率却仍然是無起色的，而另一方面，失業問題的嚴重性，這也值得我們注視。現在，行憲要開始了，新政府施政方針，更明白規定在訓政時期所需要的法令和機關，都要分別予以廢止，或裁撤。我們希望今後簡化機構，還要強化機構，一面必須節省縮機關費，移做事業費；一面省官更益俸，「俸祿鮮薄，未可責廉」（宋太祖語）政治風氣難期挽回，自然還要積極實行文官制度。至行憲以後，訓政時期的機構裁撤了，這大批失業人員的出路，似以設立工廠廣事收容，使其不必在仕路上擠，且可促進工業建設。同時，辦理人才總登記，登記以後，因才器使，即須澈底實行，使人盡其才。今後省縣的機構之必要簡化，事所必至，理所固然，而省政府僅負設計考核之責，其機構尤不宜多。

(丙) 權 責

一 中央與地方權責的劃分

我國關於中央與地方的關係，迄無具體的決定。因此，不但周秦三千年來一部歷史之治亂分合的造成，係以集權制與分權制之運用是否適當爲其轉移的關鍵，即民國成立後，三十年間國內政治糾紛局勢之演成，也何嘗不是由於集權與分權之未能適當解決而致，這一問題關係太大了！如何劃分中央與地方的權限，首先是必須確定省的地位，而民國以來，聯邦制的思想，至爲普遍，到了政協會議，還有人有這種的傾向。其實 總理所提倡的「自定省憲法，自選省長，」與主張均權制度均不能便指爲聯邦制度。觀其極力反對聯省自治可知。 總理均權制度的主要精神，乃在不偏於中央集權與地方分權，實爲適合中國國情的一種最合理的措施，至 總理認爲：「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之中央；權之宜屬於地方者屬之地方。」要之，權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以本身爲依歸，事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方。易地域之分類，而爲科學的分類，斯爲得之……這更爲中央與地方權限劃分重要的說明。唯中央與地方權責不消，由來已久，中央政府雖早注意及此，在五中全會，通過「劃分中央與地方權責之綱領案」，規定：（一）關於法制，中央祇宜規定原則大綱，其實施辦法及詳密條理，則由各省市自治厘定；（二）關於用人任命之權，固操之中央，而人選則由各地方長官就有法定資格者選擇保薦，任期以三年爲原則，任期中無故不得免職，任滿成績優良者，予以連任；（三）關於地方行政及經濟設施，應由地方斟酌實情，擬定計劃，編製預算，呈請中央核定施行，中央但搜其程限考其成績，不過事干涉；（四）關於中央與地方之財政，應明確劃分，兩不干涉，其地方財政確有不足者由中央酌予補助；（五）關於國防及

地方兵警之區別，應確定標準，地方兵警編制數額，須由中央核定，訓練製造之權概屬地方長官，購買武器應呈請中央代為購訂。二十四年三月間，中央政治會議復根據上述五項原則，制定一種「中央地方劃分權責之綱領」，共有六項三十二款，對於上述的原則為更具體的規定。然乃因那時有若干省市抗不執行中央政府的法令，故有此規定，實不能認為此為中央與地方的關係，或說是均權制度的一種具體的規定。即如新憲法對於中央與地方權限的劃分，固以「總理均權原則為依歸，亦不過使之條文化而已。而現在中央與地方的情形是在地方上承辦國家行政的機樞與辦理地方自治行政的自治團體，並不劃分，下級政府一味接受上級政府的無限度的監督，事實上監察權與指導權又分不開來，上級政府命令怎樣做就怎樣去做。又因國家行政與地方自治行政之未劃分，中央政府管什麼事，好像省、市、縣、鄉、鎮也可管着，而事實上，則中央向省市奪權，凡是有利可圖或是易於辦理的事，中央政府每每從省市手裏奪取過來，省對中央，無可奈何，轉而向縣及省屬市奪取縣市所管的事，最後到了鄉鎮，鄉鎮成為受層層剝削的單位。（參看孔大充：再論「我們所主張的地方制度」）財政方面，則中央把收支系統法一再修正，使省縣財源忽榮忽枯，莫能自主。誠如孔大充先生所云：「現在中國地方制度，實在不是自治，並且是極端中央專權的官治。」（見孔著：再論，我們所主張的地方制度）因為中央與地方權責之不劃分，以致組織欠健全，業務難進展，財源不確定，地方自治受着極大的障礙。現在實行憲政，民主的基礎築在地方自治上面，省縣自治道則對於中央與地方之權限，一定要具體的明確的規定，同時，中央必須給地方以充分的權限。

二 地方與地方間權責的劃分

爲了中央與地方權責沒有明確的劃分，地方與地方間權責的劃分，亦成了很大的問題。如現行制度，縣辦中央及省委辦事項，使縣政府在人力、財力、物力均感十分缺乏的情形下，應付「委辦事項」尙嫌力量不足，遂無力量更來辦理「自治事項」。在抗戰時期，如兵役糧政，都是極要緊的，由中央政府嚴責縣各級組織來辦理，是

必須做到的，可是，却因此而使許多「自治事項」只得緩辦，甚至不能辦。至中央的各部、會、署，省政府的各廳、處、局，機構甚多，職權繁複，而每一主管機關及人員，大都對於本身的主管十分重視，駁令縣各級組織辦理，那許多「委辦事項」當中，有的固然十分重要，但大多數則屬次要，甚而極不重要。以次要或不重要的事項來犧牲自治事項，真是得不償失！省與縣如此，而縣與鄉鎮權責的劃分，亦沒有詳細的說明，故省、市、縣、鄉、鎮一直到現在，並沒有嚴格正確的預算，間或有的也多是上級政府所代編，動用預算幾乎完全要聽從上級政府的命令。因此，縣政府往往以中央和省委辦的事務轉交給鄉鎮，鄉鎮又往往轉委給保甲，結果演成：（一）縣辦理中央和省委辦的事務，鄉鎮保甲也辦理中央和省委辦的事務；（二）縣政府變成承轉的機關，國家行政的責任都落到鄉鎮保甲長的身上的兩種現象。行政不能收到高度的效率，權不分而責不專，實在是一個重要的原因。國家行政，現全部委於鄉保的身上，結果便很容易發生下列兩種流弊：（一）鄉保因不能勝任而擱置不辦；（二）鄉保人員，利用其權力，作不正當或自私的行爲。貴州省政府曾爲這個問題，擬了貴州省各縣與鄉鎮權責劃分方案：（一）劃定鄉鎮財源；（二）擴充鄉鎮公所編制；（三）撤銷縣政府所在地鎮公所；（四）省縣與縣鄉人員對調服務，由於中央與地方權限不劃分地方與地方間權限也無從劃分了，還談得到發展地方自治事業嗎？今後我們必須把中央與地方的權限劃分，地方與地方間，自亦當如此，以時代的進步，民主政治的積極發展，省與縣，縣與鄉鎮之權限，亦必須有明確的劃分，乃能收分工合作之效，與鞏固自下而上的基礎。

三 議事機關與執行機關職責的劃分

地方自治團體之機關，通常可以分作議事機關與執行機關二種，前者司法諮詢，後者司法行政。關於立法權，與行政權之運用，又有兩種方式：其一爲機關單一制，即議決權與執行權全由人民代表所組成之機關行使，不僅主持立法，而且負責行政，其二爲機關對立制，即決議權與執行權互相對立，分屬於兩個對立之機關，我國近

三十餘年來即採此制，故議事機關與執行機關權責的劃分，尤爲需要。依照省府組織法，市組織法，縣各級組織綱要，地方政府偏於執行，而至省縣（市）議事機關的職權則爲：一、創制與複決權；二、財政權；三、質詢權；四、管理人民請願權。

顧代表人民行使政權之民意機構，負有實際行政責任之政府機關，均似莫明其自身權限之謂何？因而有各級民意機關負責人任意兼辦行政事務，以致權責混淆，流弊百出，（內政部近已電各省加以制止）嗣後各級民意機關人員，除現行法令所許參加之行政事務外，一律不得兼辦。（軍政機關亦有任意支配民意機關及代表工作情事，（內政部已函各省禁止）是豈對於權限缺乏認識？抑是執行機關「推」的工夫又施諸議事機關？似此情形，我們覺得與其「機關對立制」以博得形式的民主，還是改爲「機關單一制」的好。

（丁）組織

一 首長制與合議制

就中國地方行政組織來看，自民國以來，各省始係採行首長制，到了國府成立以後，省政府組織採合議制，以至於今。至於縣（市）政府行政組織，則始終是首長制。省政府組織，在形式上是合議制，但自合辦辦公制度實行，爲使省府意志統一，力舉中，組織緊張，省政府主席的權力因而特別提高，故在精神上，實質上，已是首長制。

由省長獨裁制改爲委員會合議制後，曾幾何時，使有人主張改制；首先主張改省政府爲省長制的官文書，是民國二十年五月，馬欽冰在民國會議的提案，他主張「修正省政府組織法，改委員會爲省長制，並取消各廳，改爲處或司，以整個省府對外。」這個提案被審查會取消了。二十一年十二月中國國民黨四屆三中全會，中央委員

石瑛等七人提「取消省政府委員制，改爲首長制，以利行政案，」當經大會決議：「原則通過，交政治會議詳細規定，」到了二十三年一月四屆四中全會，省委黃紹雄、傅汝霖、何成濬、張羣等六人，又向大會提出「地方行政制度改革案」，對首長制有如下的建議：一、省政府設省長一人，代表中央政府監督國家法令之執行，同時爲全省最高行政長官，並監督所屬執行全省政務；二、省政府設副省長一人，輔助省長執行全省政務，於省長有事故不能執行職務時，並得代行省長職務；三、省政府設左列各司廳：（一）總務司；（二）民政司；（三）財政司；（四）教育廳；（五）建設廳。各司廳在省政府內合署辦公。至教育建設兩廳，在特殊省分，亦得於省府內設司辦理之。該案經大會決議：「取消省政府委員制改爲省長制之原則，業經第三次全體會議議決通過，應責成政治會議議定實行日期，本案省制改革部分，交政治會議，以供制定，省政府組織法原則之參考。」中央政治會議並根據是項決議案，議決了三個辦法：一、將原案交行政院分發各省，限三個月內，陳述意見；二、函行政法規整理委員會，將整理就緒之省制及縣制部分，呈報中央政治會議；三、俟各省意見及行政法規整理委員會呈報到後，再推定委員起草修正省政府組織法原則，行政院接奉中央政治會議的決議後，便通令各省政府，限三月內陳述意見，其通令中關於省制改革的辦法如左：

一、確定省政府爲整個的省行政機關，其各廳只應爲省府之輔佐機關，不應爲省政府之下級機關。設省長一人，副省長一人，副省長輔佐省長。又設總務、民政、財政三司，教育、建設兩廳，各司皆設省政府內，合署辦公，教育建設兩廳，亦可在省府設司辦公。

二、各司廳均爲省政府之一部分，對外行文，統須以省長之名義行之。但教育、建設兩廳，對直轄機關，可以發佈命令。

三、省設省議會及省參議會，省議會閉會時，由省參事會在一定範圍內，代行其職權。省參事會以省長，各司廳長及省議會選出之三人至五人組織之，以省長爲主席。

故取消省政府委員制度，設立省長制，是已經最高權力機關原則上決定，不過，沒有予以執行罷了。

合議制之被人詬病，最大的原因，是：「責任不明，運用不靈」八個字。而「各處處駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用，」此在合署辦公未實施以前的情形，實有「政出多門」之弊。此種局勢的形成，又安望其能够以合議制收「集思廣益」之效呢？即自合署辦公以後，亦難免如某公文書所云：「重要省政，須經委員議決，不特輾轉耽延，有失敏捷之效，且會議頻繁，徒貽毀事之譏，而於頃刻之間，決其可否，非互相附和，以主管長官之意志為從違，即藉此扶持，以議案之通過為交換，主管廳處長之取巧者，徒藉此為分謗卸責之具，主席反因會議而失監督之權。」

鑒於合議制在行政組織上之寡效，人們對於省長制復重新予以重視，省長制，是總理實行憲政的主張，廣有申述。並在建國大綱中復明白規定，「憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督。」（第六條）五五憲草以至中華民國憲法，亦是採首長制。故省長制之設立，已成時勢必然的趨向。至陳柏心先生在，（中國的地方制度及其改革）一文中，認為我們「如將一切弊病完全歸咎於委員制度的本身，未免太抹煞事實。委員制的歷史甚短，在此時期以前，省組織都是採單一制的（即所謂獨任制），但歷數當時的流弊，或更甚於今日」。這一段話，指摘過去省長獨裁制，誠然不錯。但總理所常常稱道的省長制，決不是過去那種的首長制，假使這樣，總理一定也和聯省自治的一樣的深惡痛絕。又軍人干政，為各黨派所反對，蔣主席亦會三申五令，禁止軍人干政，故今後在憲政時期，如傅斯年氏在天津大公報一篇論文中所說：「如一省之長，永是由不能干城國家之武人充任，縣長都是由護兵馬弁無賴副官為之」的情形，亦不致發生。惟省長民選，所更願慮的，一是省長要規定什麼樣人？一是民選所引起的各種流弊。現在，我們所更指出的省政府，是執行機關，要建立一個萬能政府，行政組織，必須採首長制，而後才能權力集中，責任確定。故合議制於此實不適合。但合議制亦非有弊無利，如議事機關，則採此制為宜。因「合議」而可改收「集思廣益」之效。現在地方自治，執行機關與議事機關

並立共存，則有議事機關，而省長又是民選，取舍之權操之於民，不怕省長專制獨裁，且選出賢而且能的省長，更難爲人民做事，爲地方造福。議事機關主要的職權，爲督問政府與備政府諮詢，自應該博採衆言，廣徵公意，那更充份表現民主精神擴展民主政治。總之，省長制與合議制利弊互見，如過去的省長獨裁制，以及合議制實施以來所發生的弊病，今使任事者專其責，議事者廣其謀，則能去其弊而收其利。

二 副省長制與幕僚長制

副省長制，如中央各院設副院長，以及地方上，設置副省長、副廳長、副縣長、副專員（樞台灣與新疆有此，尙非普遍性），是，唯省長民選，憲法上已有明白規定，副省長則無，據一般主張，設置副省長的理由，無非用以補助省長執行全省政務，于省長有事故不能執行職務時，並得代行省長職權。這大概因爲省長政務的繁忙，必須有副省長以爲輔佐，而過去則有幕僚長制以濟之。因此，我們要討論副省長制，又必須合幕僚長制來討論。

幕僚制度，在中國很早就有，漢代衛青霍去病，統兵出征，在營幕裏招來賢才替他治文書，參謀議，謂之幕府，後來雖不仕的重臣，也有特開幕府的。及魏晉用兵之際，從事中郎參軍事軍諮祭酒的名稱不一而足，差不多一時賢俊，都被這班軍政當局網羅去了，一旦化家爲國，則這些幕府中人，就是登台的班底。及至唐代，一切官吏，都由吏部選補，則長官沒有用人之權，其勢不能不自羣幕僚。中葉以後方鎮，都講究招請文人，而文人無論會否中過進士，也都自願投効，一既可以解決衣食問題，一又可以顯出才能，圖個進身之階，就是中過進士的，按尋常資格得官，還不如游幕之快，唐代名人很多這樣出身的。到了宋代，政治稍上軌道之後，唐宋方鎮的幕職，（因藩鎮多是軍人，要借重於幕職）失去其重要性了。但是習慣上進士及第，還是先授幕職，叫他們練習外邊的公事，不過祇是空話，備止於優游養望而已。其真正辦事的幕職，後來又改了名稱，如在京則中書省有檢正官，樞密院有參議官，在外則安撫制置使下有主管機宜文字第官，都是一種差遣。明清是比較政治上軌道的時代，

一切都有固定的規模，在官制上簡直看不出幕職一種的性質。縱使用兵的時候，用人助理，像乾隆中幾次軍事都是由君王在廷臣中選派出去的。但是事實上不能沒有私人在左右担任各種的事，督撫須要辦摺奏的，核稿的，寫信的，管帳的，學政還須要看卷子的。這些人不能成爲其本職，乃是幕友了，尤其州、縣衙門、丞簿典史，各有職掌，而書辦都是本地人，據爲巢穴，那縣、州、縣官不帶幾個親信人來，如何辦得動呢？州、縣的幕友，最要的是刑名錢穀兩項，這兩項都需有專門技術，與經驗，而催科聽訟又是縣政考成之主事事項，若是初出茅廬的官，更非請教他們不行的。刑錢兩項，幕友變成了專業，在清代最發達，以紹興籍人佔多數，其起原大概因爲六部的書辦多半是明初由浙江移來的，這些部吏拿這衣食飯碗的訣竅傳與其親近之同鄉戚族，展轉授受，枝分葉佈，倒變成書辦幕友內外相維之局，而呈政治制度上一奇觀。咸同軍興，各省督撫的幕中必須延攬些識時俊傑，頗有魏晉遺風。這種幕友與那種專倚行政技術吃飯的幕友自不可同日語。但是久而久之，真正爲國儲才的督撫也就不多，一班所謂幕友仍舊無非些奔走伺應承望顏色的人，以當差作官爲最後目的，也並不能保持賓師的地位，到了光緒宣統之交，簡直將幕職，定在官制以內，自督撫而至州縣衙門一律設秘書、科長，彷彿是恢復了唐宋的制度，而其實唐宋的精神却沒有了。爲什麼呢？名雖爲秘書科長，其實好像專爲辦長官的私事，並沒有拿他當作公職。這種風氣一直沿到民國，無論中央或地方機關，來一個長官，一定要換一批秘書，尤其要換自己人來做會計、庶務、科長。民國三十年二月十五國防最高委員會頒佈的「各級機關擬訂分層負責辦事細則之原則與方式」以「現在各機關中處於幕僚長地位者，名稱不一，如常務次長，秘書長，處長，主任秘書，秘書（如專員公署以下之秘書）書記（如縣黨部以下之書記）等，其地位與軍隊中之參謀長相類，應在辦事通則或辦事細則中明白規定其責任，藉以逐漸建立黨政機關之幕僚長制度，」並規定，幕僚長之責任，爲：（1）審核下級不能決定之全部文稿；（2）秉承第一級官之命，指導本機關之職務分配；（3）中級官任免之擬議；（4）秉承第一級官之命，處理本機關經費之依法支用；又會計部份，如無上級機關派員負責者，並兼主持會計；（5）指導監督有關時間性之

重要統計資料之編製；（6）對於該機關之人事管理，機構及其人員之指導監督與考核；（7）機要文件之辦理；（8）指導本機關一切檔案文件及圖書等之管理；（9）籌劃及辦理各種重要會議之進行事項；（10）隨時提請第一級官注意之重要事項；（11）第一級官交辦事項；（12）負責襄辦或辦理本機關交代事項；（13）其他。由此觀之；則所謂幕僚長，實是事務長。像這種幕僚長制度，絕與過去的幕僚職不相同。而且有了這種制度，使一個機關的首腦，有充分的時間，來考慮重大的政策，及實施監督指導的工作。本來是很好的，但是實際情形却怎樣呢？幕僚制是近年行政的新花樣，實際上是信任「制度」，而信任人事，不會統治而假作聰明的產物。一個主管，兼管了若干機關，沒法分身，只有託圖章於親信的左右，或者自己不願看公事，而指定某人來代為處理，或者不耐煩思攻，而指定某人來擬辦法，這皆是幕僚制的作用，久之便假作威福，玩弄大權。幕僚們自相勾結，便成了朋黨。幕僚們分了派別，黨同伐異，政治上的賞罰是非，也就混淆了。便製造出來政治、社會各方面普遍的人才荒落。做事的人，被冗員滑吏所排斥，剩下的只有依違應付的一羣，所謂「科員政治」便自此形成。主管僚幕僚，幕僚倚科員，任何的大政，都在「等因奉此」裏打圈子。這種現象，又豈是提倡幕僚長制的人始料所及？我們以為幕僚長制是為機關首腦，處理事務，俾其對於政務有充分考慮的時間，可是，機關首腦却並不這樣做，反養成了管不了許多的惰性，怕受悶氣，惡聞閒話，而惟悉力於對外酬應，忙個不了，原來創立的幕僚長制精神完全沒有了，那又何必設置？至現在新疆除了省政府副主席外，各廳還有副廳長，最近台灣亦有副廳長之設，這當然為了民主要求，希望有地方人士來充任廳長或副廳長，以期其諳練國家政令，負起實際責任；他們又熟悉民情，不致和地方與羣衆隔閡。在邊疆方面，此種措施，自屬允當，唯在內地各省，現尚無普遍的設置，如幕僚長不設，是否需要設置副首長呢？我們認為亦無必要，如首長需要人們幫忙以及有事故要人代理職務的時候，假使設置副首長，能得其人，那不用說了，否則不能治事，設官何為？而履行分層負責制，各有司長，又何必再設幕僚長和副省長？

(戌)保甲

一 保甲制度的檢討

說到保甲制度，真是源遠流長。據一般人的看法，則以黃帝時代的井田，即是保甲的雛形，「八家爲井，井爲一鄰」，是保甲的編制。管仲作內政以寄軍政，定戶口的組織，爲「輔之以雜，司之以伍」，以及漢時的三老制，後魏的三長制，北周的耆長制，隋以保閭爲基礎，唐以里鄉爲中心等，名目雖異，辦法實同。到了宋熙甯年間，王安石鑒於當時募兵百萬，都係苟且偷安，好逸惡勞之流，既不能安內，也不能禦侮，遂創立保甲新法，以謀挽救。自後相沿，保甲的名稱與制度於以確立。我們探究這種制度的產生，其最大原因，爲：由於中國是以宗族家族爲人民組合的單位，故歷代政治家對於地方組織，便都利用農業社會的基礎，宗法的形勢，以「家」爲本位，藉在積極方面，能收「出入相友，守望相助，疾病相扶持」之效，消極方面，又可「編籍民戶，彼此詰察，防容隱奸宄」（見正字通）。而志在強國者，則又賴此制度，以兵法部勒其民，俾能以守則固，以戰則勝。王安石創保甲，其目的，即是除組織民衆外，還有兩種作用，一爲督察作用，二爲寓兵於農。因此，嚴格言之，保甲制度，祇是古代一種因勢利導的地方行政組織。故自民國以來，地方自治運動風起雲湧之後，保甲制度廢止。到了北伐成功，則以盜匪橫行，又覺得非實行保甲制度，不足以肅清匪患。因於民國十八年九月十三日國民政府正式明令各省政府，限明舉辦保甲，其原文有云：「以兵治匪，乃不得已而爲之，非可恃爲長治久安。欲絕匪之根株，仍宜由舉辦保甲，清查戶口入手，人民能自動防匪，而匪徒不能混跡於鄉村城市之中。」二十一年，豫、鄂、皖三省實施，匪區非匪區一律編組保甲。那時辦理保甲的目的，完全是在自衛，並將自衛從自治中分化出來，意

在先謀自衛之完成，再作自治之推進。二十五年八月，中央政治會議決議通過：容納保甲於自治組織之下，鄉鎮內之編制爲保甲，同年九月，立法院修正通過的縣自治法及縣自治法施行法，即係將保甲與自治治爲一爐的規定（唯尚未公布施行）。抗戰以後，委員長重慶行營更鑒於「現值軍興時期，持久抗戰，尤非團結民衆無以安靖後方共濟國難，而團結民衆，端賴保甲組織之健全，允宜積極整理以宏效能。」（見委員長重慶行營整理川、黔兩省各縣保甲方案訓令）復根據剿匪區內編查保甲戶口條例施行以來的經驗與戰時的要求，簽訂整理川、黔兩省各縣保甲方案。二十八年九月，國民政府頒佈「縣各級組織綱要」，更規定：「鄉鎮內之編制爲保甲。」保甲制度在剿匪，抗戰兩時期中，利弊互見。唯今後實施憲政，此制存廢問題，遂成爲各方注意之焦點。

反對保甲制度的言論，第一、認爲保甲制度中連帶負責的精神（最具體的表現，是聯保連坐），不適合現代潮流。以爲此種「聯保連坐」的辦法，是古代專制帝王用來箝制人民的辦法，現在已不是「一人犯罪，九族皆誅」的時代，自然沒有採用這種落伍辦法的必要，而且現在是民主時代，人人均有自由，只能各人顧各人，也不容許實行這種落伍的辦法；第二、認保甲制度是束縛人民全副手足的制度。陳紹禹在我們對於保衛武漢與第三期抗戰問題的意見一文中，曾提出如此主張。認爲：「要真正改善各級行政機構，必須將現行行政機構的基礎——束縛了人民全副手足的保甲制度，加以徹底的變革，而代之以由民主原則組織而能盡量發揮民衆力量的鄉村自治制度——即由鄉民大會決定鄉村重要問題，和由鄉民大會選舉鄉村長及其自治機關的制度」。第三、以保甲制度只有消極的作用沒有積極的作用。天馬君所著「保甲制度在戰時」文中一段可作此種主張的代表。他說：「保甲制度只有消極的作用，沒有幾多積極的作用。本來，從保甲的歷史上去尋求，它的作用也限於這點；再也不能在這作用以外更找出其他的作用來。我們要來考察：保甲制度在過去究竟表現了些什麼成績？他的短處是在什麼地方？本來保甲制度在清查奸宄和鄉村自衛上也相當可取，但爲了它的組織上的缺點，使他所表現的成績真是微乎其微」；第四、謂保甲制度爲摧殘自動精神的制度。冬垠君在新學識第三卷第三期發表的保衛武漢的動員機構文中

有云：「民衆運動發展的條件之一，是民衆具有高度的自動精神。而保甲制度並不能培養發出這種精神，相反的，往往給這種精神以摧殘，事實上，保甲制度是過去國內戰爭時的產物，他總是爲土豪劣紳所把持，自抗戰以來，這種制度絲毫沒有起幫助抗戰的作用，相反地濫施攤派，辦理徵兵不公平，曲解政府的法令等等，只有使民衆怨聲載道，削弱抗戰的情緒和力量」。因此許多人認爲保甲制度在戰時既不適用，民主政治時代，此制更無存在之必要。

但我們平心靜氣而論，保甲制度最爲人不滿意的，是濫施攤派，辦理征兵不公平等，其次則爲自命民主的人士所反對的，爲：聯保連坐，束縛人民手足，摧殘自動精神，此兩種觀點，不能謂無理由，但是凡事不能祇看正面，還須看到反面。爲什麼會有濫施攤派，辦理征兵不公平的事情呢？這不是制度本身問題，而是人的問題。也正是王安石先生所謂：「得其人而行之，則爲大利，非其人而行之，則爲大害，」而王安石先生新法的失敗，也就在這點上，說到人的問題，又要牽連到教育普及問題，再推上去，又更涉及經濟問題，總而言之，弊端是多方面的，不能專就某種制度身上去吹毛求疵，其他的事情，亦當作如是觀。至如聯保連坐，確是不好，但實在說起來，也並沒有做到這一點。能够做到這一點，在戰時間諜漢奸也不會那樣活躍，因此，保甲制度在抗戰時期，對於征兵征糧，固有相當的貢獻，可是已經名存實亡，不能發揮它度優點，轉以擾民，而且，事實上已有很大的轉變。第一、從保甲編制的趨同言：過去「保」「甲」的組成，均係硬性的規定爲十甲、十戶，故各地均用「編餘」字樣。縣保甲戶口編查辦法，則一反以前的編組方法，如第六條「各保應就各村街之自然單位編定，或併合數村街編爲一保，但不得分割本村街之一部編入他村街之保，十六條「保甲之名稱並得冠以地名，」至於甲編組人員，可視人民居住之情形，在六戶與十五戶之間，妥爲分配，以期於住屋的分佈上達到自然而合理的發展。這可以看出，保甲編制的演變，已逐漸向於地域分配之自然性。過去以戶爲編制體的辦法，已經站不住腳；第二、新縣制於保之一級，設置保民大會，即已含有變更保甲制度本質的意思，因爲保甲制本來是自上而下，注重層層

節制的官治，而按保舉行保民大會，則是發動全體民衆參加公共事務，保甲人員亦完全由保內民衆公開選舉，完全是自下而上的民治；第三、保之一級，各省名稱並不劃一，亦有應畛村、衝、墟、里者，勉強劃一爲保甲，違反人民習慣，且據總理在孫文學說第六章中之指示：「縣以下並分爲鄉村區域」；第四、四川新都實驗縣，使一保足夠一「建設單位」，可以單獨成立各種合作社及辦理學校。這充分說明他們已經有把保的一級從消極的工作轉到積極的工作，即從保民而轉到養民，但一保能够成一建設單位嗎？恐怕不可能。因此，我們認爲戶必歸甲，甲必歸保與十戶爲一甲，十甲爲一保，這些規定未免太硬性了，（現在十進制已改爲三十進制，可以說是一種進步的修正）尤其要使農業社會轉變爲工業社會，不能再以「戶」爲單位了。似乎今後地方自治應該改保甲制度爲村制（現在的鄉爲村，鎮爲街）使真正變成便於民權運用的自治組織。這一方面既可使過去家族觀念以及地方各種惡勢力都得隨舊制度共爲時代的淘汰，漸能由地方自治——團體自治觀念，進而構成國族觀念，則自衛自保的爲用較過去保甲制度爲尤大，一方面保甲制度廢止以後，以戶爲本位的編制根本變更，則人民的力量，均集中於一個地方——村街，也易于做成都市農村工業化。而今後民權的使用，則以地方全民爲充分的發揮，而加強縣民大會的監督和諮詢的權責；保甲長的上下其手的毛病便無從發生了。此外，我們以爲保甲是本國歷史上所遺留，適合農業國家的國情，我們要使中國成爲工業國，就不能抱殘守缺，故步自封。其次保甲制度的特質，是在按戶編聯，層層節制，在縱的方面，形成一整肅的體系，使寡可以御衆，在橫的方面，各住戶間相互聯絡，相互稽察，最便于管制。但我們如不能使民生民權主義極端做到，則此一良好的制度，徒見其擾民，而不足以言保民。現在有警管區制，維持治安，防察奸宄，他們固已優爲之，亦不需再有過去那種官治式的保甲制度了。

二 保民大會

在新縣制未頒佈以前，廣西、浙江當局均甚重視。廣西有村街民大會制度，浙江亦曾舉行保民大會。廣西省

訂有，林銜民大會辦法，二十八年五月，浙西行署亦訂頒保民大會通則及戰區各縣舉行保民大會辦法，同年八月，浙江省政府復經訂頒各縣保民大會議暫行通則，兩省所訂辦法，有一重大的異點，廣西的出席份子，以個人為單位，凡屬年滿二十歲以上的男女，均可出席，並享有表決權；浙江的出席份子，以戶為單位，必須戶長方有表決及選舉權，吾人以為限於戶長方有出席權。但此兩種辦法，均有流弊，一為若有半數戶長因事不能參加，會議即無由進行；一則戶長多半係家長担任，家長年事稍大，老成持重，具有保守性，會議作用，必難充分發揮。縣各級組織綱要規定：「每戶出席一人」（第五十二條），似乎出席者不以戶長為限，上述兩種流弊，均可避免，其實，現制中的保民大會，亦有許多缺憾地方：

（一）從組織方面言：保民大會由每戶推舉組織（鄉鎮組織舉行條例第四十條），又內政部解釋，保民大會之出席人，以經宣誓登記之公民為限。依此規定，保民大會之組織，係以戶為單位，未經宣誓登記之公民，固不能出席，即誓行革命主義之公民，亦以一戶一人為限，致使多數合格的公民，無形喪失其應享的權利，減少民權訓練的普遍性，且每戶一人的出席人，雖由各戶自行選舉，但公民均為有意思及行為能力之人，其對政治之主張，與被推出席人不必盡同，所以不能充分反映民意，這顯與全民政治原則不符。總裁說：「至於保民大會出席人員，以戶為單位乃為初步簡便之計，亦因目前我國尚為農業社會與若干工業國家之以個人為單位者，實有不同。」故在訓政時期，祇能行此「初步簡便之計」，但現在實施憲政，推行全民政治，這種辦法，實有修正之必要。再則現在中國，不是過去閉關時代，因科學的進步，空間為之縮小，世界已成一家，我們唯有使國家成為工業化的國家，才能屹然存在這世界上，更不能滯留在農業社會上面，而且，根據總理遺教，是必須使過去的家庭觀念，變為國族觀念，而後才能實現民族主義，這要在地方自治方面，慢慢的引導人民從家庭跳出社會，自不宜再托古代以家為本位的組織一直相沿下去，這也是現代全國國民所深切要求的。因此我們同黨董國啓先生的主張：「廢除一戶一人制度，而改由全保公民組織，即凡屬經宣誓登記之公民，均為保民大會之構成分子，而行使

民權，俾民意得以充分表現，民權訓練更加普遍。」（見編建時報三十一年一月五日地方自治第五期）這樣，才能配合我們所主張的「村里制度」。又，保民大會之開會，依鄉鎮組織暫行條例第四二條之規定，由保長召集，同條例第四五條規定：保民大會開會時，保長主席，保長有事故時，副保長主席。立法原意，在於加強保執行機關與議事機關之聯繫，收合作之效，但要知道，我們所以在執行機關之外，要有議事機關，是欲其有制衡的作用。現在保執行機關的首腦是保長，而議事機關，亦是保長，則保長在一保以內，可以從心所欲，而沒有人去限制他，這是顯而易見的。既然這樣，我們又何需再設議事機關？因之，便反發了許多流弊；（一）保民大會依法有決議權及聽取保長報告，並向保長提出詢問之權，很少保長能够運用保民大會，徵取民意，有貪墨枉法的保長，便率性不召開保民大會，自討麻煩，而一般人民的政治意識，又甚薄弱，缺乏主動精神，致保民大會時常陷於停頓；（二）保長知識能力均多幼稚，不足以言領導，因此一部份人抱着鄙夷心理，不願參加，召集便成困難了；（三）保民大會係由每戶推舉一人組織而成，沒有專任的職員，開會時固為一個機關，散會後便沒有人負責，雖然保長執行不當，保民得請其說明理由，如仍認為不滿意時，得報請鄉鎮公所轉呈縣政府核辦，但因保民大會既無負責人，而開會時之主席又由保長充任，保長自不願行使上項職權，來對自己過不去，如謂與保長有利害關係的事件，依照規定保長應行迴避，由大會推舉臨時主席辦理，唯議事機關與執行機關關係密切，其應行迴避事件甚多，假使事事推舉臨時主席，不但甚多不便，且職責不專。所以，保長不能任保民大會主席，當由保民中選舉一人為之，改當常設，召集開會事，也由這個主席辦理。保民大會監督保長，保長不能干涉保民大會。這樣，才合乎權能劃分原則。

（二）從職權方面言：保民大會之職權，依鄉鎮組織暫行條例第四十一條規定：（一）議決本保保甲規約；（二）議決本保與他保間相互之公約；（三）議決本保人工徵募事項；（四）議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項；（五）選舉或罷免鄉鎮民代表；（六）聽取保辦公處工作報告，及向保辦公處提出詢問事項；（七

其他有關本保重要與革事項。可是，卻沒有財政決議權，這又怎樣行呢？一保之內，所辦理的各種事務，也是包含民、財、建、教各部門，通常說，財政為庶政之母，沒有財政，又何以推行庶政？保甲辦得不如人意，這也是最大的原因。今後我們實行民權民生主義，都要從最基層做起，並且要把保改為村，則需要於財政的更多，保民大會必須有財政決議權而後可。同時，大會的職權，不宜限於本保，對於鄉鎮縣以至省國的各種事項，他也可以諮詢，也可以建議，這樣才能奠將來參照國政之基，合乎全民政治的原則。

(三) 從運用方面言：也有許多缺點：(1) 成人尤其是壯丁到會的太少，一般多是把老幼來頂替，即不得已而到會，也是十分勉強，視為敷衍了事，至於民衆對於公共事務的發言，簡直百不得一；(2) 出席既不踴躍，討論更無熱心。所以開會時多半是由保長個人唱獨腳戲，講講說說，敷衍了事，至於民衆對於公共事務的發言，簡直百不得一；(3) 保長于會前準備不周，領導無方，為最普遍的缺點，所以一般保民大會會場上，都是毫無秩序，一切紊亂無章；(4) 保長之於保民大會，缺乏民衆訓練的觀念，而把官作為一種派捐徵工的手段，所以有些保長除非派捐徵工外，簡直不召集保民大會，久之人民以為保民大會的作用，就在於派捐徵工，因此他們就以逃避派捐徵工的心理而逃避保民大會。有人認為應該把保民大會作一個民衆政治學校看，在保民大會注重教育和訓練工作，並以飽視為學校，便當注意師資。這纔才有助於保民大會的健全，這是很有理由的，我們以為保甲制度應該改為村制，保民大會也必須隨村制制度而變更其內容，使真正的民意能夠發揮，不要再像過去那樣徒具形式，僅為民主粉飾門面便算了。

(己) 邊疆自治問題

此次國民大會席上，內蒙代表極力要求內蒙高度自治，以現在的盟等於省，旗等於縣。其他滿族等，亦有同樣的要求。但以內蒙人口在地理上的分佈不均勻，顯然不能為區域性的民族自治。即使維持旗盟制度，而復由王公把持之，高度自治亦屬奢不可得。實際上，蒙漢人民的生活方式由於相處日久，已起交流作用，幾可打成一片

，故不但在種族上不成問題，而所謂馬蹄與鋤頭之爭的文化問題，實亦蕩然無存。然則何以有此種要求？我們以為還是一個政治問題。因過去政府雖已一反古代褊褻政策與歧視心理，甚至同情他們，優待他們，乃以內亂外禍的紛至沓來，聯絡不夥，採取應付方法亦欠明朗，復有外蒙獨立、與東蒙自治運動，即使無人煽惑，而缺乏遠大眼光者，徒爲民自治的美詞所炫，即已不能訴諸理智，而作純情感的要求。是以，答覆此種問題，應分兩方面來說，一是民族問題，一是地方自治問題。就民族問題來講，在中國，是對外的嚴重，對內的很簡單，我們近百年以來，中華民族在國際地位上是不平等的，受到各國政治、經濟、軍事等的侵略，真是創深痛鉅，這就因爲只有家族和宗族的團體，沒有民族的精神，所以雖有四萬萬人結合成一個中國，實在是一片散沙，弄到今日是世界上最貧弱的國家，處國際中最低下的地位。總理看到這一點，所以提倡民族主義，並謂「民族主義就是國族主義。」至國內的民族問題，並不複雜，這也可以總理遺教爲證。總理說：「就中國的民族說，總數四萬萬人，當中參什的不過是幾百萬蒙古人，百多萬藏族人，幾百萬西藏人，百幾十萬回教之突厥人，外來的總數不過一千萬人，所以就大多數說，四萬萬中國人，可以說完全是漢人，同一血統，同一語言，文字，同一宗教，同一風俗習慣，完全是一個民族。」（見民族主義第一講）這就是由於「參雜」的緣故，同一血統之後，即有一小部份的蒙、滿、藏、回的人民，還保留其語言文字宗教風俗習慣，也漸漸的會趨於大同，這在今日已有這種趨勢，將來更會如此。

總理平生革命的最後目的，是在天下爲公，世界大同，因此他喜歡自己國內的民族先趨大同，提倡「五族共和」，而後凝結了五族的力量，成了一個堅強的國族。明瞭了總理這層意思，便知國內的民族問題，極其簡單，只有兩個字：「共和」。我們求其合，而不顧其分，求其同，而無須立異，所以國內的民族問題，中國是不應該有的，而且他們的國內民族，有許多是從他國遷徙而來的，然而到了一個時期，便自然而然的凝成爲一體了，雖然蘇聯對於國內民族，似乎允許各民族在聯邦內「自治」，然而操縱之權完全在共產黨，「自治」有其名而已。

，就有也極乎有限。我們的國情，遠勝不同，我們要做到真正的民主政治，不能再如蘇聯那樣一黨專政，便不能把「自治」作為政治的手段，以各民族為政治的工具。各民族也都是知道愛國家的，那只有匯融民族的總合力，為實現民族主義——亦即國族主義而奮鬥。這種目標才是正確的。總理提倡「五族共和」，根本就是視同仁，不分彼此，那又何必爭執要區域性的民族自治，維持旗盟制度呢？至地方自治的真正意義，就是真正的還政於民，移官治於民治，既然今後的政權，統統由各民族行使，各有運用四權的義務和權利，各民族的利益，不是同樣可以在地方自治上可以解決嗎？地方自治，是真正的民治，在各民族方面說，也可以說是「民族自治」。故關於行政區域組織，是應該全國一致，都向地方自治方面去努力，來實現我們美麗而偉大的共同的理想。而且我們再進一步說，像王公制度，是封建時代的產物，其剝削和壓迫的程度，並不減當年專制時代的帝王，假使仍然維持旗盟制度，讓王公仍然來作蒙民的統治者，又有什麼好處？即使說蒙民是游牧為生的，希望根本的生活方式不變，便應該在所居住的地方來自治，以現在蒙古人民的文化程度來說，已不像過去那樣的差，正在日趨進步當中，自也深切認識，不論是游牧的部落社會，現在不能存在，就是以農業社會為中心的最多數的漢族人民，也必須改變其根深蒂固的老方式，故就時代的進展言，封建制度不可能的存在，而必須共同趨向科學的時代——尤其是原子能時代，共同努力，使中國成為工業化的國家，而後才能共存共榮。但旗盟制度與西藏地方制度似均不能一時強行廢止，而唯有在蒙藏與西藏地方，積極推行地方自治，並儘量選舉蒙胞或蒙胞充任議員及國民代表，以至地方官，政府現於台灣、新疆，均以當地人士充任地方官，而三十八年五月，任麥斯武德為新疆省主席，尤見政府對於邊疆益向開明的途徑走去，這樣，他們便能以其各族的力量，來為整個的國家和民族謀福利。政府方面，對於蒙藏地方制度，在憲法上以「以法律定之」成了一個懸案，今後對於他們不要再制出籠統而空洞的法律，使他們有所適從，亦才信賴政府，服從政府。尤其必須知道的，政治辦得不好，大多數的人民——漢族，都會發生離心力，而況存有「民族」的意念的蒙藏同胞，又何能求其發揮向心力的作用？那麼，一有野心家（不論

是國內或國外）起而利用他們，本來很簡單的國內民族問題，便要變成很嚴重的了。因此，政府對於邊疆教育，尤其是經濟，應積極扶植其發展，並予有力的保障。這樣，民族自治才能變為地方自治。

第十九章 關於自治人員

一 自治首長

省長制，在建國大綱中，總理早已作此主張。嗣後由省長獨裁制轉變而為委員制，然而不久，很多人便感覺到委員制的弱點很多，不足以適應時代要求，便又極力主張恢復省長制。五五憲草既有如此趨向，中華民國憲法，在第十一章地方制度裏，更明白規定省自治法內容，應包含：「省設省政府，置省長一人，省長由省民選舉之。」（第一百十三條）省長民選，至此已成定論。

唯省長民選，而省長的人選，如不加以限制，則其流弊，亦將不堪設想。

現在，先要說明的，省長究竟要怎麼樣的人？在軍閥氣燄方張的時候，省長獨裁制，這是一種自然的趨勢。到了國府成立以後實行委員制，並在省政府組織上面規定：「現在軍職者不得兼省政府主席或委員。」抗戰軍興，這種限制却不能嚴格遵守，這時候爲了「軍事第一」「勝利第一」，各省省主席，便多由戰區司令長官，副司令長官兼任，因爲在戰爭期間，戰區司令長官是最重要的，因而省政府主席的地位同時也被提高，故雖名為委員制，事實上超越於其它委員之上，他的意志也便取得了特殊的重要性，與省長制無異。自抗戰勝利以後，「軍人不得干政」的呼聲又起，憲法復明白規定省長民選，民主社會黨最近對於改組政府，有二前提，其一即軍人不得爲省主席，今後的省長，軍人是沒有份了，也不再由中央任命了。

省長由省民選舉，人民能够選出適當的人物充任與否？在今日人民的知識低薄與缺乏民主經驗的情形之

下，實是一個很大的疑問。然而，既想推行民主政治，便不得不這樣做，而且，也得這樣做，祇是我們明知其會引起的許多流弊，必須加以防止。值得我們考慮的，至少有如下兩點：

第一、我們以為今後的省長，必然的趨向，是落在本省素有地位與聲望的人的身上，而這些的人，在未上台以前，也許他的言論，會受人擁護，上台以後，便恐面目全非，言行不相一致，甚至土豪劣紳，本在地方上擁有一種根深蒂固的權勢，他便有力氣來操縱省民選舉。結果，我們本來想還政于民的，而倒是還政于土豪劣紳，造成假冒「民治」牌頭的「紳治」之「官治」的局面。

第二、難免變成「地域主義」的「地方自治」，即由本地地方的人選舉出本地地方的人來當省長，固然，地方自治是本地地方人管理地方上的事，本地地方的人，固然不一定沒有省長的人物，但一旦有外省的人，才德都實在較諸本地地方的人為優，我們便也可以「楚材晉用」，不應受着地域的限制，因為大家都是中國人，再不可有畛域之見，祇要被選舉的人，確是才德兼優，又是熱心地方自治的人，便不宜加以摒棄。然而，人民也許會認識這一點，由於才德兼優之人，不喜歡有所表揚，而又住在外省，不會引人注視，因此，這也成了問題。

要解決上述兩種問題，在省縣自治通則上面，應該對於省長的資格加以規定，其次，應照戶籍法規定，凡「原無本籍而在一縣內居住三年以上者」，「由他縣遷入有久住之意思者」，「已有本籍而在本市內有住所，或居住一年以上者，以本市為其寄籍」，均有被選舉權雖有他省對於本籍亦可有被選舉權。一面則當加強省民大會職權，使選舉省長以後，仍然能够居着超然的監督地位，省長任期規定為三年，遇必要時，則由省民大會召開會議，實行罷免，重新選舉。至省長也可由人民選舉，或自己出來競選總統，像美國一樣，州長都有成為總統的可能。在美國，總統在人民的心目中，地位並不崇高，一個報章都有自己做總統的希望，中國今後也必須看總統如常人一樣，那時才是真正的民主時代到來了。

遠在秦始皇改封建為郡縣時，縣制即已確立，歷多少朝代，以迄於今，二千餘年，縣以上的層級，雖多有更

張，而縣則始終保持其基礎的地位，未嘗動搖。縣在歷史上有悠久的地位，而我們要實行民權主義，能舉主權在民之實者，實莫如縣。故總理在建國大綱中，以縣為自治單位（第十八條），且常有分縣自治的主張。縣政是政治的基本，一省一國政治的修明，都要以縣為起點，人民的生計治安知識道德健康等事，亦均視縣政之優劣為進退，縣政關係既極重大，而負責施縣政的全責的則為縣長，其責任非常重大。在帝政時代，縣長是一縣之主，總攬行政和司法的大權，且有種種儀仗，真是八面威風，顯赫萬分，他處理案件，大都出於廣泛的自由裁量，其威權之大，無異為小型的皇帝，所以一般稱縣令為「父母官」，而人民自稱為「子民」。官之於民，亦猶父母之於子女，吆喝一下，就可拖下來打屁股，衙門大堂前面，都置有了字石，專作杖刑之用，小民見了縣官，都要磕頭禮拜，這種觀念，就是到了今日，還多少遺留着，尤其在內地鄰塞的邊僻縣份，依然保存着專制時代的遺風；而一般老派官僚，也很喜歡襲用老作風，上也者藉此過官癮，下也者威赫小民，詐索貪污而已。近年民思想，日漸普遍，縣官的威權，會受兩種重大的打擊，一種是新青年的登用，他們都受過民主思想的薰陶，傾心於西洋的民治制度，及其當政，多能做「縣太爺」的落伍作風，而相率於事業上求發展。此種風氣，在抗戰時之大後方至為顯著。另一種為縣參議會的設立，大後方各縣，於三十一年起，即已次第成立臨時參議會，今則都已改設正式參議會。其職權為議決預決算單行法規及應行興革事項，並聆取報告，提出詢問，於是縣長小朝廷的局面，遂被打破，不能擅作威福了。雖是如此，縣長仍不失為一縣的行政首長，全縣人民的生命財產，受其保障，全縣行政及自治人員，受其監督指揮。縣政措施之得失，動輒關係全縣人民的禍福。縣官的職權是多方面的：他是行政官，一切政令，發於其口，處分決於其意；他是刑事檢察官，罪犯由其拘捕禁閉並審問；他是征兵官，役政由其推動，他又是警察官，全縣警察，受其指揮調遣，他更兼國民兵團的團長，田賦管理處的處長以及司法行政事務等等，縣務責任集中，大權獨攬，依然是「百里之侯」。其他行政督察專員及民政廳長等，職份雖較高，而權力不如縣官之實際，故有人不賞督察專員之職而趨降而作縣宰者。

由於縣長大權在握，責任集中，固易推行政令，爲地方造福；但因中國社會，重情不崇法，以及派別間的磨擦，紳士間地位的爭逐，便不易爲人諒解，甚至爲怨所歸。再則抗戰期間，征兵征糧，催促迫切，而自治事項已甚紛繁，委辦事項又復紛至沓來，同時，省府亦有不諳地方情形，致法令與事實不相適應，是以一紙文書頒佈到縣，就陷於無法實行，縣政府不得不敷衍現實，打個大大的折扣，例如省政府令飭各縣編造預算，常規定編列鄉鎮造產收入佔總歲出三分之一以至二分之一，少者數百萬元，多者數千萬元，造產何能一蹴可幾？因此不是眼睜睜的望着鄉鎮經費積欠，就是用各種變相的攤派方式以資彌補。縣長有責無權，而兼職之多，除上述刑事檢察官、國民兵團團長、田糧管理處處長等外，尚有監所改進黨委員會委員長，義勇壯丁總隊總隊長，縣征兵協會主任委員，社會軍事訓練總隊總隊長，縣訓所所長，縣兵役宣傳委員會主任委員、優待出征軍人家屬委員會主任委員、縣航空建設支會會長、後方勤務部縣軍運代辦所所長、縣禁烟委員會主任委員、縣賑濟委員會主任委員，監務協助專員、國民經濟建設委員會支會主任委員、縣評價委員會主任委員、新生活運動促進會主任幹事、義務教育委員會主席、社會教育委員會主席，縣強迫兒童入學聯合委員會主任委員、縣免費及學費學額審查委員會當然委員，以上所列，權就中央法令規定並現任者爲限，其他地方法令所賦與之職權，如保安隊隊長、警察隊長、修築公路支綫征工委員會主任委員、無線電台縣分台台長，及抗戰期間尚有抗敵後援會主任委員、防護團團長、空襲緊急救濟聯合辦事處主任、縣防空支會會長等，因兼職衆多不但事權紊亂，而且浪費公帑，使縣長本身亦無所作為，而上級機關期之如聖賢，驅之如牛馬，真是一個大的苦差，而又更調頻繁，不能久於其位，使賢能者無所展其懷抱，而且感到灰心；才識低薄者更難勝其重負。而不肖者則「五日京兆」爲心，施其技倆，以肥其私囊，口裏喊苦連天，心裏認爲一種肥缺，甘之如飴，因此無論縣長賢不肖，縣政不能辦得好，碰着壞的縣長，此去彼來，地皮括盡，人民的苦痛，真是不堪言狀。檢討其病源，則由於官治之故。過去縣長原由中央任命，嗣由省政府咨請中央，因此縣長多有貪緣而來，大都惡一二權貴之保舉，省主席以縣缺爲酬應拉攏之具，不是人才主義，那

裏有好縣長？故爲考績與地位關係，敷衍中央與省政府，無所不用其極，否則也祇對上面負責，沒有對人民負責，事實上是官治不是民治，便難免有此現象。

要根絕上述各種病態，應該移官治于民治。這是政府與人民所共同感覺到的。故政府在抗戰期間，並未忽略憲政的實施。勝利以後，更趨積極。今日各縣市，均已產生了民意的代表機關——參議會，近廣西更進一步，實行縣長民選，浙江省也有縣長自請省府改以民選者接充，內政部於三十六年度將試辦縣長民選，新憲法第一百二十六條中更明白規定縣長民選，這是民主高潮中很自然的趨勢。唯縣長民選，必須注意下列數點：（一）縣長候選人資格；（二）選舉方法；（三）縣長地位；（四）縣長任期。

（一）縣長候選人資格：縣政的重要，盡人皆知，故必須嚴格限定縣長候選人資格，第一，年齡方面：現在法定爲三十歲以上，這也很好，許多人都希望年齡愈長大愈好，故有主張三十五歲以上的，我們以爲倒也不必，祇要他們的思想，經驗都成熟了，便不必硬性的予以年齡的限制。在古代是「四十強而仕」，但現代人的壽命，有人作過比較性的算法，是美國人平均數是六十二歲，中國人平均數是三十六歲，印度人平均數是三十二歲，這是否準確，姑且無論，而中國人體格的孱弱，壽命的短促，總是事實，所以，現在很多中國人，到了四十年齡，已經有些不「強」了，這和古代的人相比，差得很遠，因體格衰弱，便很少有蓬勃的朝氣，所以，縣長候選人年齡規定得太高，也許經驗會豐富一點，意氣便不一定會振奮。三十歲以上的規定，是值得贊同的，「三十而立」，這是人生一個最重要的階段，把握這一重要的階段，以年富力強的時代來建設新中國，他們高尚的理想，一定會配合事業心的熱烈，而積極前進。第二，資格方面：應該與考試相配合。民選最大的問題，是：徒有選舉，而不能得真正的人才。假使不與考試相配合，一定會做到車夫上台，博士淘汰，甚至爲本縣土劣所把持，人民不得其利，反受其害，我們以爲有知識的人，總比較有理想，有識見，有氣量，有才幹，因此在國內外大學畢業，而又當過在任官二年以上的，有被選舉的資格，經過任命人員考試與縣長挑選考試及格人員，尤必須與民選制度相

配合。這才不會失却人盡其才的意義。第三、籍貫方面：不必拘拘於本籍，祇要其人肯替地方做事便可。而且，過去做本籍的縣長，很多吃力不討好，因此，中國人有很壞的思想，是「做官禍陳鄉里」，與「富貴不歸故鄉，如錦衣夜行」，這也無疑的是由家族宗族思想在作祟，他們不理解「不得志獨善其身，得志則兼善天下」的道理，眼光太小，因此，一做本籍縣長，便有親戚故舊，都來討人情，希望得到恩惠，那麼，答應他們的要求，未免有失公允，不答應他們呢，便會說你「不近人情」。舉個例來說，便知道本籍縣長的難做。湖南一個本籍縣長，一任幹了三四年，庶政辦得很有成績，上級也很信任他，但卒以環境惡劣，乞辭後野居，忽被構陷，瑯鐺入獄，幾蹈極刑。當然，本籍縣長也有其好處，熟悉地方情形，下情易得上達；家景貧富，為鄉人所深知，而且在父母之邦，亦不敢於貪污，會敬恭桑梓，努力做事，但我們不要僅僅做到以地方上人辦地方上事的封建性的地方自治，在本籍之外，更要依據戶籍法的規定，如上面所說的省長一樣。至縣長考試，挑選與民選縣長工作，將如何配合，考試院負責人對此曾有解釋：他說：考試院歷年辦理考試挑選縣長人選，迄今不過一千二百多名，其中由各省市主辦考選者近千人，考試及格人選中挑選者約二百餘名，根據去年度數字，經考試挑選及格人員百分之八十，均參加實際行政工作，而考核結果，一般成績均極優良，本年（三十六年）內政部辦理縣長民選工作，係為試辦性質，尚非行憲時規定的普遍民選。故現行考試法令仍無衝突，再就法理上言，現行法令未經正式廢止手續，自當仍屬有效。依照憲法中規定自治人員的產生，均由民選，並無需經過考試或檢定之規定。但在過渡時期，此種以考試配合將來民選辦法，不無可採之處。雖憲法對於縣長人選，並無經過考試或檢定的規定，而在省縣自治通則裏，必須予被選舉人資格之限制，不能一聽選民選舉自由，因為今後是要有萬能的政府，來為人民服務，假使還是顛預無能之人上台，貽害地方，徒苦人民，那還是不要民選好，我們要爭取真正的地方自治，民主是不應空有其表的。

(二)選舉方法：由於第一、人民對於候選人的政治主張，缺乏認識和判別的能力，各地潛在勢力，仍有決

定的支配力，選民很少意志自由；第二、文盲佔大多數，既不能寫，又不識字，必被代表人所愚弄；第三、鄉間缺少投票場所，又以距離寫遠，投一選舉票，遠者須走數十里外，不是忙碌的農民所願從事的，結果棄權者必佔多數。這從最近各地選舉參議員的情形來看，便知我國還不能做到現代民主國家的「直接」、「秘密」、「普遍」、「平等」的選舉四個原則。在蘇聯革命之後，也還不能實行理想的選舉方法，到了以後，才做到直接，秘密、普遍，平等。我們現在也應當顧及現實，用間接方法以各鄉鎮代表的聯席會議作為縣長選舉會，憑多數以上的多數，選出縣長，如開票結果，均無多數時，應就較多數之二人中決選其一。

第三、縣長地位：實施憲政後，省長、縣長的產生，都是經過民選。省長縣長都要向人民負責，不再像過去向中央或省負責。因此縣長對於省長，已不是部屬的關係，而其地位應該隨民主潮流而俱高。過去內政部對於縣長會有較為簡任職的擬議，但事實上，縣長簡任待遇的殊少，提升為專員，已是鳳毛麟角，以補進來講，縣長擢升為專員的祇有兩人。當然今後的縣長，不要想做大官，應該做大事，也唯有能實際做出事來，才能連選連任。不過，縣長做了幾年，成績優異的，他的能力，不止是百里之才，應該為更多數的人民服務，在他是大有為的人才，便應該選他為立法委員，監察委員，這在古代即行實行內外互調，很多山縣官入居臺省，周鍾嶽先生，亦曾主張：「故黨國重要人員，必須外任縣長，真正大政治家必須由行政實際經驗中磨練出來，故中央立法監察委員……等職必須以縣長擢升」。或由省民大會中，就各縣的縣長成績最優，才能確是出類拔萃的，選他為省長。縣長由人民選舉，也應該由人民考績，自應必須賞罰分明，以勸有功。這也唯有縣長民選以後，才能做到「趙孟能貴之，趙孟亦能賤之」。縣長憑於人民權威之大，不得不討好人民，以謀前途的發展。所以，縣長必須民選，則縣長一定會「竭股肱之力，繼之以忠貞」，但又必須提高其地位，並使其有擢升的機會，那他自己不墜青雲之志，而益知奮勉了。

第四、縣長任期：以三年為宜。三年當中，好的縣長，可以憑他才能，展其懷抱。太短，則感慨「五日京兆

」之心，就不敢爲非，至少也不想庸勉從事。至滿了三年期限以後，確實需要他連任時，那人民就要連選他，否則選舉他爲省長爲立法、監察委員。在民主政治的時候，誰來做縣長，都由聽命於民，自無須把好的縣長苦苦留住，別的人上台了，他假使沒有前任做的好，人民還可罷免他。因此好縣長連任不連任，用不着憂慮的。

同時，憲法公佈後，行政院爲加速完成縣長民選之步驟，已於三十六年一月八日第七七一次通過原則一項，即就實施新縣制之縣市中，擇其完成下列各項之一二縣市，由內政部派員查實後，准予試辦民選縣長，以作將來普遍實施時之參證：（一）全縣戶口清查完竣繼續辦理戶籍及人事登記；（二）各重要城市土地測量，其他地區土地陳報辦理完竣；（三）全縣公民之宣誓，一律舉行公職候選人檢覈足數；（四）各縣城均設立警察機關……；完成組織與訓練；（五）主要縣區及鄉村道路均平坦可以通行；（六）各縣每鄉設中心學校一所，每三保設國民學校二所；（七）每縣設衛生院一所；（八）各縣市政府及區鄉鎮公所，均依法令組織完成，其幹部人員均經訓練足以適應其業務；（九）全縣職業團體依法完成組織者。行政院並已飭內政部根據是項原則，擬訂具體辦法實施。縣長民選，事屬創舉，自應鄭重其事，此項原則，實爲有見。而全省各縣市合此條件的，恐至少數，故一方面全省各縣市應加緊完成上述各項工作，以便早日實行縣長民選，一方面政府似應注意到前面所述的幾點。

二 民意代表

省縣執行機關的首腦，省長與縣長，至形重要，而民意機關的負責者——省縣市參議長，副議長，在民主的時代，尤其不可忽視，他一面要代表人民監督政府，而實際上，一縣的行政措施，必須經過民意機關的同意，成爲省縣政府諮詢機關。因此參議會議長，副議長不但要「年高德劭」，對於政治還要有深切的認識。我們檢討過去省縣市參議長、副議長，均是由參議員用無記名互選。本來參議員都是在地方有聲望與權勢的人，才會被人民選舉出來，他們願意來當參議員，就是想在地方上，更加鞏固與增強其地位，爲了這個緣故，大家自然更希望

能够做參議長，而選舉權恰好又在他們手裏，於是想做參議長的，就各各拉攏了幾位參議員，藉能以多數票壓倒少數票，而取得參議長地位，萬一自己就落選，也希望站在自己一條綫上的人會有份，所以，在由鄉鎮民代表選出參議員那日起，參議員中就已分爲兩系，隱成敵國了。到了參議長選舉之後，此種潛存的形勢，並沒有變更，因此那一系勝利了，這一系就由妒而生恨，始終不肯妥協，這時，議長就難做了，袒護自己的人，便恐得罪他人，左也不是，右也不是，祇有依違取容，所以，就很難談得到「負責任」三字，故議長竟有在幾個月內不到會一次者。再檢討一般參議會議案，也是大都空洞而無實際，以廣西爲例，如某縣提出「本縣教育宜如何改進」一案，而其決議則爲「咨請縣政府嚴格委任教師，並切實指導考績」，至於如何委任？如何考績？如何指導？則無具體辦法，執行者接到這樣空洞的議案，殊有執行之苦。這算是比較進步的，還有提議「請政府嚴行禁煙禁賭案」，而決議則是「通過」二字。像這樣我們却發覺到這還是議長的應付工夫。然而真正的領導能力却沒有了。

可是我們不能說一般參議長副議長都是無能無德的，公正英明之士，也是有的，然而，像這樣的參議長，十分難得，也十分難做，他祇有吃力不討好，你要公正，就得向許多參議員宣戰，但是參議長的地位並沒有比參議員高，是不平等的，參議員不是參議長的僚屬盡可「發言盈廷」不負責任，甚至咆哮滿堂，旁若無人，這樣的局面，你又安得不帶職？可是，有的却不許你走，那就「欲罷不能」，苦衷重重了。有的參議員就率性實行罷免參議長，再來一個「互選」。這是參議會本身方面如此，在執行機關方面，一切諮詢，建議、檢舉等等，因爲議長是對縣代表的主席，首重其衝，許多的事情便都推到參議長身上，而遷怒於他，民意機關執行機關對立的尖銳化，而參議長便介乎齊楚之間，事齊乎？事楚乎？真是啼笑皆非，有苦無處訴！

要解決這個問題，我們以爲第一、要把參議員互選的方法取消，致由人民公舉，在省中省民大會來行使選舉權，在縣由縣民大會直接選舉。第二、參議長，副議長的人選，需要有政治道德與政治能力，確能領導人民，代表人民的意志，然後才能中立不移，決定大計。第三、議長副議長的罷免。不應由人民行使，並亦當如立法，監

案委員之裁，依法予以保障，這部要明文加以規定，俾有法共守，免許多糾紛。但從省縣市參議員一般的來說，知識程度與政治道德均差者却也很多。故對於政府法令不盡明瞭，主義、政策亦多沒有深切的認識。故不但其所提議案，多與法令相牴觸，且難期其爲主義政策而努力。同時，也因此，不知道職權所在，自以爲是人民的代表，負有監視政府一舉一動的責任，因而往往發生不對事而對人的弊病，一般提案多屬於對政府法令的限制，而缺乏對於人民生活積極的改進。而對政府之法令，不問其意義怎樣，需要如何，每於其中一個段落或一件事上，找出幾許無關輕重的錯誤盡量予以暴露和指責，甚至吹毛求疵，極盡挑剔之能事，又未能負起應負的責任，據廣西民政廳長阮毅吾曾指出該省參議員至有不依時到會辦公，及不舉行紀念週，缺席人數每次達五六人者；而縣參議員則有挾私結黨，相率缺席，會議因而流弊，內政部對於此點，近已有指示各省，應先行責成縣參議會議長如期召集開會，倘議長延不召集，按照該部訂定之縣參議會議長不於法定期間召集開會處理辦法辦理，至於召集開會後，如仍有始終不出席之參議員，即認爲無正當理由，一律依照縣參議會組織條例第九條之規定，視爲辭職，由該鄉鎮或該團體候補當選人遞補。至這些參議員多是地方上有錢有勢的人競選而來的。而競選又多不合法，如三十六年一月二十日，蘇州第一屆選舉縣參議員，選舉事務所便有直接獲極舉當選參議員彭恭甫，孔美志非法競選，董復新戶口不符。而選舉訴訟在醞釀中，亦達十數起，山有勢者從中斡旋。當地蘇州明報十四日登載一廣告，標題是：「爲恭賀全縣當選參議員之啓事」，具名啓事者爲「吳縣小民橋頭阿三敬賀」，文中有云：（一）空掛頭銜，賣弄玄虛，藉以提高其個人地位不爲地方言福利者，絕子絕孫；（二）利用頭銜，在外招搖撞騙者，男盜女娼。語含火氣，但競選參議員其心理却多是如此。且一當參議員，便官氣滿身，顯得與庶民不同，處處要受優待，處處要拿身份，處處要表現與平民不同，看戲吃酒都要警戒，他們介於官民之間的新興特殊階級，居超然地位，官吏善意逢迎，人民奉承唯謹，而流弊因之滋生，這樣的民意代表，還能代表民意嗎？而另一方面，也有此義感與責任心的參議員，却在官僚政治轉入民主政治轉變階段，站不住腳。三十六年一月十二日上海新民晚報

「天下事」欄載：「吉林農安臨參議會，正在大會期間，忽接農安地方法院傳票通知議長以下全體議員，限五日內到法院受審，因之議長及全體參議員，均逃往長春向省府請願。議長楊公邁談：開會期間因某項問題與縣府方面發生衝突，法院傳審或與此相關」。這一則新聞，表露了今日參議員尷尬的處境，如果你不忍安於眼前的尸位素餐，甚至同流合污，假藉「民意」之名，行貪贓枉法，為非作歹之實；而天真地想「仗義直言」，「為民喉舌」麼？那就要「限五日內到法院受審」了。甚至如陝西鎮縣長孫潛伯竟敢槍殺議長，毫無忌憚。

故民意代表固不可廢，惟必須加以一番的革新，即執行機關與民意機關一元化，否則徒有民主之名，而非所以圖治之道。（此點在第五編二十一章中有所申述）

三 自治幹部

保甲長上承縣府，下親民衆，是自治幹部最重要的。在抗戰期中，也担負了非常繁雜的事情，如徵兵、派工、派款、收糧、借物、配夫……等，且保甲長係是義務職，每月支些辦公費，還不够購買筆墨紙張，各級召集開會來往的車費，各級人員下保也要戚勤招待吃飯，為公家做事不算數，還要貼錢，其次上級所有主辦的事，一飭再飭，直至於保長方付實施，是以過去有人會以保辦公處為「仰止堂」之稱，所以這事未了，那事又來，做得不好，貽誤要公，工作勤奮，民怨載途。且全保轄戶數百，不能事事盡如人意，於是難免謗語橫生，謠言紛起，稍稍失察，則囹圄之禍堪慮了。再次保長地位低微，主管重疊，上自高級一切文武官員，下至所了役卒等類，凡有蒞臨，必須誠惶誠恐，必敬必恭。保甲長這樣的吃力不討好，地方上公正士紳與知識份子又誰肯來當這一個苦差呢？於是選出的保甲長便多是僅識「之無」不明任務，不知國家社會為何物者充任，或者土豪劣紳，市井無賴皆參與其間，素質愈趨低劣，保甲內容益增黑暗，所以平時隨處可以聽到保長包庇壯丁了，私行派款假公濟私，藉端勒索，濫用職權，袒護私人，托詞欺詐，辦事不均，藉權侵佔，貪贓肥己，尋釁誣陷，公報私仇……等等醜

選的事情，此種情形，僻縣尤甚。因此保甲長一方爲國家盡了力，一方却失了民衆的心，社會風氣趨於敗壞。這不能怪保甲長的無知與不肖，政府對於保甲長的待遇、職權、人選，不加注意，也要負很大的責任。故今後保甲制度應該改爲村街制度，保甲長不設，另設村長街長，由全鄉（鎮）人民嚴格選舉村長街長，任免權由縣民大會行使，並定爲有給職，提高他們的地位，則過去保甲長的一切弊病，便不會再見了。

至縣行政人員，如祕書、科長等，不論他們是否縣長的私人，而一樣的沒有實幹的精神，與真實的學問，則是毫無二致，在這樣自治幹部之下，縣自治又何能發展呢？而且，縣長上任，不但要帶來祕書、科長、甚至收發、出納的人員以至勤務等，縣長又不能久於其位，於是「一朝天子一朝臣」，又大批的更動人員。這樣，自然談不到行政效率。如何使縣行政人員素質提高與地位有保障？訓練乃引起了人們的重視，然而訓練以後，他們就使有些受了「精神訓練」的影響，但不久，便故態復萌了。而受了訓練，又不能確實保障其地位，則由於人事制度未能配合訓練制度。現在，憲法上規定公務人員必須經過考試，但是，這些縣行政人員，平時未嘗學問，僻縣尤然，說到考試，都有些頭痛。訓練有問題，考試也不是沒有問題的，但憲法這樣開明的規定，那惟有積極舉行普通考試和特種考試，把大量的人才下注到基層去，換上了新血輪，樹立了文官制度，提高其待遇，保障其地位，自治幹部乃可得到真正的解決。

第二十章 關於自治事項

一 戶政

總理謂：「人口清查，戶籍厘定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉」；否則「所謂選舉，適

爲劣紳土豪之求官之捷徑」。〔見中國革命史〕普選工作今將積極展開，健全戶政尤爲首要。且舉辦戶口調查，可知文盲及學齡兒童人數，以定教育之設施；明瞭人民健康狀況，以作衛生行政之準繩，確保民族之強盛；防止奸宄活動，維持社會治安；並可根據農民佃耕情形，以定分配土地之計劃；明瞭人口總數，以爲糧食調劑之標準；洞悉職業狀況，而定經濟統制之方略。再從經濟建設來看，中國必須工業化，農業必須現代化，而要加速農業現代化的行程，非實行計劃經濟不可；要實施計劃經濟，則必須以人口資料爲設計的依據。蘇聯實行五年計劃，即先實行人口普查。以地方建設來說，亦必須依據人口資料爲設施方針；例如都市計劃，必須根據過去人口的增加率，來推測未來人口發展的可能性，乃能適合於社會發展的需要，故實施民主政治與建設現代化國家，必以戶政爲前提。

東西各國深知戶政之重要，非常注視，故此種制度起源甚早，降至近代，英，美定十年全國舉行總調查一次，德，法更規定五年一次，且用種種方法，如日期之選擇，全國舉行總休息，交通總停頓等，以求其嚴密確實。至我國戶政肇始于夏而備於周，惟歷代對於戶政，其目的在支配徭役，征發銀糧，完全是統治者加強對人民剝削的方法。清末舉行戶口調查，也沒有什麼成就。迨我總理，在建國大綱中，既已明示「在訓政時期，政府當派會經訓練考試合格之員，至各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚……」又著地方自治開始實行法，以「清戶口」列爲地方自治首要事項，並規定：「不論土著或客居，悉以現居是地者爲準，一律進冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利，其本爲土著而外出者，其家族當爲其代盡義務，回家時，乃能立享權利，否則以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不盡義務者，……」（僅爲未成年之人，老年人，殘疾之人及孕婦四種人），其餘人人則必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故於清戶口時，須分類登記之，每年清理一次，註明變更，列入年冊」。綱舉目張，中國現代化的戶口行政的理論，實以此爲開端。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；但該法雖於民國二十年公佈，實際施行，還只是近三四年的事。接着，內政部又公佈戶籍法施行細則，附有各種登記表冊。三十年二月十三日，國府頒佈戶口普查條例，近代式科學戶口靜態登記及統計制度，於以確立。惟該法公布至今，迄未能舉行全國戶口普查，即一省單獨舉辦，於條件上亦頗有不可能。至戶政業務，實從三十一年七月內政部成立戶政司以後，始逐漸展開，以爲時短暫，又在長期抗戰的環境裏，自難有顯著的成績。但有幾樁基本的工作，則已盡了很大的努力，一爲整理戶政法規；一爲健全機構充實幹部；一爲戶口調查。三十六年爲普遍實施戶口登記之年，蔣主席並手令以戶政列爲年度中心工作。是年二月，內政部內設人口局（該局組織乃承襲內政部戶政司之基礎，一切執掌與戶政司無大出入，其人員亦由戶政司略加擴充，所增人員亦甚有限），其動機即在促進憲政之實施。因人民代表之選舉，固有關於人口之正確數字，即一切行政之設施，亦非有正確之人口資料不可，此與美國爲辦理議員選舉，而舉行人口普查；因舉辦人口普查而設置普查局之情形相彷彿。又頒佈戶政督導實施辦法，以促進戶政之施行，同年三月十二日所頒佈的戶口普查法，規定戶口普查爲十年舉辦一次；是乃立法者以我國地大人衆，若仿德法五年舉行一次殊屬不易，故採英、美、意、日等國十年一次的先例。該法僅有十五條，較戶口普查條例少了十條，簡明完備，對於戶口普查之意義，間隔時間，標準時刻，登記範圍，查填方式，經費預算，資料整理，科罰標準，均有詳明規定，可謂戶籍法最完備的一部子法。中央將於民國三十九年，即公曆一九五〇年，舉辦全國第一次戶口普查，因爲國際統計協會希望各國在公曆末尾〇年舉辦普查，以便劃一各國人口資料的調查時間，這個普查的時間是十分適當的。因此，各省縣實施戶口登記，實不容緩。

爲配合憲政建設，全國各地均在積極推行戶政，這是一樁極可喜的事情。惟我國戶政之歷史，雖爲時悠久，但在滿清時代，辦理方法既不合科學，而官吏之陽奉陰違，敷衍塞責，以及人民的虛報匿報，致人口調查與統計

，總不能獲得精確的數字，民國建立，北伐成功以後，雖公佈了不少法令，但始終未曾實行，不僅全國的普查及戶籍人事登記，未曾做到，即一省一縣的調查登記，也很少舉辦，究其致此之由，原因多端，如經費缺乏，無力實行；地方遼闊，舉辦不易；人民知識低下，不肯據實填報；尤因各地開始征兵，壯丁多方設法逃避兵役，如虛報年齡，謊報獨子，隱匿不報之類，以致調查工作常不能確逾限期，登記亦長期拖延；查記與統計又分成兩截，致配合不靈，功過莫明；重以戶政工作之推動，於抗戰時期始見展開，此時各級地方政府方集中全力於征兵，征糧，未遑顧及戶政，而法令之紛繁與人才之缺乏，則尤其主要者。過去之戶籍法，既以不切實際未見實施，保甲戶口法令雖曾正式施行，但猶凌亂復什，缺乏中心，方針不定，時而注意戶口編查，時而注意戶籍登記，時而選舉人口普查，適用法規既名目紛繁，朝令夕改，又變更至多，都市城鎮方面，地方自治機關與警察局對於戶口主管權責不清，主其事者既苦無所適從，人民尤不勝其煩。現全部戶政法規經過修正，過去復什紛歧之多種法令，已大為簡括，重復參差之查記辦法，已完全剷一，而新戶籍法特設國民身份證一章，尤其特色。唯一為政在人。過去不獨保甲長、聯保主任，不懂得戶口行政，即區長或縣政府的職員，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。故無論中央頒行何種法令，旨意甚善，而一達下層，便變了質，是則雖有良法，其如無執行之人何？故今後戶政人員應優予待遇，乃能使人才下注。對於地位和員額當予以提高或擴充。惟人口之調查登記，乃一繁重艱鉅的工作，尤賴各方有互助與合作之精神，乃能臻於成功。自然，辦理戶政人員當以工作實績之表現，最為有力，其次則當注重意見交換及學術研究。人口局於三十六年五月一日正式成立，張部長厲生在致詞中，曾闡明人口行政之重要性，並指示工作要點：（一）經常研究人口行政之技術與方法，如何解決辦理人口行政過程中之困難；（二）注意與社會各方面聯繫，運用社會各種力量，完成普遍推行查記工作之任務。包局長惠僑稱：此後辦理人口行政主張：一、查記工作務求普遍迅速，設備務求完善；二、查記技術採用科學方法；三、查記結果務期確實，以便社會改進設施之參考。今後戶政工作，誠是方興未艾的。

一一 地政

由個人而到世界，從生活的維持，以迄生命的延續，均以土地為依歸。無土地不足以言生產，無領土即無所謂國家。真所謂有土此有財，有財此有用。我國農業人口佔全民百分之八十以上，他們都靠土地的收益維繫生活，土地一發生問題，立刻影響他們的生存，演成社會的不安。土地問題，實為民生問題的重心，因此，歷代對於土地問題，均極重視。如上古之井田制度，尤為今人所稱道，至秦商鞅廢創世族祿地，確定戰土授田，曹魏在黃河流域大規模屯田，北魏隋唐實行均田，明初兵農合一，實行衛所屯田，都能開創或穩定統一的局面；但另一方面，西漢末葉，限民名田制未成，新莽實行王田制失敗，晉實行占田制無效，王安石實行新法流產；於是豪強兼併，農民流離，國家遂由衰敗以至滅亡。是皆可見土地問題的能否解決，關係國家的興衰存亡。而且當國家最後無力解決此一問題的時候，則農民暴動或某種革命運動之興起，通常又以解決此一問題為口號以資號召，如明末李自成有「李闖王不納糧」的口號，清中葉的太平天國亦實行土地革命政策，主張天下之田應歸天下人耕作，頒行天朝田畝制度，實行計口授田，而今日中共亦以土地改革為口實，而以農民為其政治鬥爭之工具，此中因素最堪注意。

考我國土地問題的癥結，在於土地私有，故農地方面，則土地過度集中，或過度分散，土地使用權和所有權的分離，其結果造成不良的佃租制度，生產方法落後，收益低減，因而，貧者愈貧，富者愈富，農村凋敝；而市地因社會的發展或衰退，地價的感應最敏捷，遂成為投機的標的，而又促進地價的上騰，結果使土地資本集中，防害都市的建設。由此而房荒問題，衛生問題，亦常隨之而俱來，造成社會的殘酷、罪惡。此外，內地及邊遠省份，荒地失耕，亦成了很嚴重的問題，因人多地少，復不能地盡其利，以致土地分配不均，使用不足。顧自唐天寶以後，中國只有賦稅制度，歷代主政者雖屢有改革的嘗試，總沒有適當的對策，對於農民疾苦，至多亦不過減

免賦稅，以示仁厚而已。而此種減稅政策，又只便利地主，並不能惠及貧農。

國父有見及此，故早於同盟會揭發平均地權之旨，復先後提出地盡其利，實施地價稅（地主帶價、照價征稅，照價收買，漲價歸公）及耕者有其田等解決土地問題的方策；並於建國大綱及地方自治開始實行法中，規定開始自治，須從測量土地及規定地價入手。高瞻遠矚，實為解決中國土地問題的不二法門。國民黨秉承遺教，關於地政方面，根據平均地權的意旨，對於還沒有為耕者所有的土地，實行「二五減租」。並主張：「都市土地一律收歸公有，農地除公營者外，應以最迅速有效之方法，實行耕者有其田，凡非自耕之土地，概由國家發行土地債券逐步征購並分配之」。（國民黨第六次全國代表大會所制定政綱政策內、關於民生主義第四條）所有對於土地問題方面的決策，如戰時墾殖與戰土授田運動；與建立土地金融制度，土地行政制度運動；土地法之修正，（三十五年四月二十九日國府公佈，該修正之特點，為正式規定地價稅，照法定地價按累進稅率征收，又保障佃農利益，積極扶殖自耕農，為促進土地利用，不過份重視土地所有權，放寬荒地代墾人的限制等）以及綏靖區土地處理辦法（三十五年十一月公佈，該辦法明訂保護租田及限制佃租為正產物三分之一，暨佃農有優先獲得土地之權）等，大部份採用中國地政學會的研究成果的。各省縣市又先後設立土地局，是皆可見政府之重視地政，但是嚴格言之，土地政策並未實際推行，如十九年公佈土地法後，到了三十五年才明令施行，施行後又多半是具文，其中所規定的，又未能確達耕者有其田的目的。修正以後，而實施土地政策的積極步驟，亦還沒有朕兆。市地市有似乎還根本談不到。扶殖自耕農，也祇有少數小規模的示範試驗。各項土地行政，主要的乃為增加財政收入而進行，解決財政問題，而非解決土地問題，至今多半辦理的地籍整理，只能視為土地行政中的一部份的，且是屬於消極的，說不上土地政策。測丈登記又極慢，等待這項工作完成以後，來開征全國各地地價稅和土地增價稅，以現在的速度來推測，非五六十年不可。抗戰勝利以後，政府迭令各省辦理「二五減租」，為綏靖區以外唯一重要土地政策，但能認真辦理的却很少。（實則即使認真辦理，二五減租也不是解決土地問題的辦法）此蓋由於政府

難處太多，勇氣太少，說的很多，行的很少，而且行也很慢或等於零。故難免如 蔣主席所云：「今地政事業中，如地籍整理，地價申報，農田分配等重要工作，皆尚未有端緒。」

此外，關於土地問題，在新憲法第十三章基本國策第三節國民經濟內規定：「國民經濟應以民生主義為基本原则，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」（第一百四十二條）「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律保障與限制，私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。附着於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家征收土地增值稅，歸人民共享之。國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」（第一百四十三條）這是充分表現以國家的地位和權力以求解決土地問題，而平均地權的各種辦法——如照價納稅，照價收買，漲價歸公與經營面積的規定等等——又恰能適合現代的進步的潮流。它底重大涵義，是：將 國父的旨意化成憲法條文，但對於土地之分配與整理，以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積，用漸進的方法，以達到耕者有其田的目的，這點在走向農業工業化的路程中，尚值得我們加以考慮的！本書二十二章「實行土地改革」對此將復有所討論。

三 糧政

「足食足兵，民信之矣」，沒有「食」就不能達到養民的目的，無兵則莫以保民；而足兵又當以足食為先決條件。故糧政在平時要緊，在戰時更形重要。因此歷代執政者對於民食都是非常注重的，其解決民食的方法至多，積極方面，如移民墾荒，興辦水利，以增產糧食；消極方面，則有賑饑救荒，設立常平倉、義倉、社倉等辦法，以備不虞，李悝平糶政策，尤為後世所稱道。總理以「建國之首要在民生，故對全國人民之食衣住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之建設，以足民食」，（建國大綱第二條）而建國之基礎在於地方自治，故於地

方自治開始實行法又規定在設立執行機關之時，即設糧食管理局，統制糧食生產運銷，並負調劑供應之責，溢價歸公，舉辦公益。凡此均足以略窺三民主義對糧食政策中心思想之所在。而在三民主義、心理建設、錢幣革命與建國方略各篇中，對於糧食問題，亦時有論及，國民黨秉承遺教，以作施政方針。惟事實上糧政却是應抗戰需要而展開，民國二十九年八月一日，才成立全國糧食管理局，事屬創舉，既無成規可循，而一切準備工作和人事上的努力，通通不夠，復以社會的情形和人民的習慣以及行政機構欠健全，各階層組織未完備，自難收到良好效果。三十年六月底明令撤銷糧政管理局，七月一日成立糧政部，以戰時軍糧孔急，糧食部要籌辦大宗糧食，使用了兩種方法，一是田賦收歸中央，於三十年度內，成立各省市縣田賦管理處，接管田賦及土地陳報。政府決定田賦征收實物以後，各省遵照實行，征購情形極為順利，數量亦頗驚人。對於抗戰期間之軍糧民食有極大之功效。但另一方面，則積弊之多，罄竹難書，單就糧政當局根據調查告誡屬員的，則有所謂「大入小出」，收入用「碰斗」「插實」「浮刮」等手段，交出時用「斜量」「速傾」「快刮」等手段，甚至使用不確之量衡器以圖漁利者；有所謂「偷籠轉鳳」，即以下穀換取上穀，甚至雜以細砂石屑，以圖增加重量者；或則欺壓鄉農，藉口不合標準，挑剔拒收，從而逼令低價折合繳納；或則挪用倉穀囤積，上下串通，將穀變賣或轉放高貸。又據浙江省法院根據所受理之糧食貪污案件統計，一般舞弊方法有侵佔賦穀；保管賦穀圖利；征收賦穀圖利；侵佔積穀；加工餘米圖利；欺抗民夫口糧；侵佔餘米；偽造保管法侵佔積穀；利用職權詐財；利用積穀牟利，侵佔保管穀；虛報翻圖捐稅圖利；捏報軍糧舞弊；偽造軍糧令詐取軍米；利用賦穀圖利；盜賣賦穀；扣留賦穀；侵佔口糧；利用承辦軍米圖利等二十種之多。而土地編查有欠精確，飛遞詭寄之弊未絕，土地等則漫無標準，又因土地買賣頻繁，而糧戶避免納稅，多不願自動辦理，手續亦相當麻煩，如要查驗糧票及契紙等等，手續不齊，不能辦理，又有糧戶住城過遠，往返不便，而推收人員又不熱心辦理，往往延擱時日，影響糧戶推收，致不能達到實地實戶實糧之目的。向大戶延借，辦理亦未能盡如理想，上劣假借不予配借，而良窳糧戶又有失之過多者。且田賦稅率太高，而若

下小地方，自定標準，人民負擔甚重；（按在戰前田賦每畝不過一元左右，而現在征率按照各當地市價計算，增加到萬倍以上）又因征實而使人民冤枉耗費了多少精神、勞力與時間，如窮鄉僻壤之地，農民挑穀赴指定地域完納，糧食部規定每人日行六十華里挑八十市斤給予食米兩市斤，還要自己備麻袋，沒麻袋，用籬子裝，一二百里也得走；到達之後辦公有時間，臨時有變化，他們一天兩天也得等；復因轄境不同，必使農民舍近就遠的走冤枉路。這空乏了勞力，而糧食多跑一塊地方，必多一份損耗，也是不可計算。勝利後，中央爲紓解國內困厄與加速完成整軍工作起見，復繼續實行田賦征購征借政策，蔣主席在其告父老電文中，並謂此乃「萬不得已之措施」，然人們以過去征實之苛擾，多不贊成，很多省參議會請求停止征實，以江西省參議會五大建議可爲代表，其所提的理由：一、就財政學理言，認爲征實征借，用人多，運輸難，征收費用，至屬浪費，又有大秤小斗，肥瘦瘦出，乾濕耗損之弊，實爲惡稅；二、就國民經濟言，戰後農村凋敝，而國家征實之外，加之以征借，加之以縣級公糧，加之以保甲保學等地方攤派，農人半年所入，即罄所有不足繳官，衣食事蓄之資，全無着落，故急宜停止征借，以培厚國民經濟基礎；三、就貨幣學理言，國幣以無限制流通爲原則，今國家既須掌握實物，人民自亦效尤，囤積居奇，如此則國幣因流通範圍狹窄而益落，實物因官民爭囤而益漲；四、就進化原理言，稅制愈進步，則愈簡便，征實征借使稅制倒退三五年，有百弊而無一利；五、就軍糧供應言，征實征借，遍及全國各縣，運出至艱，集中不易，上年收購餘糧，逼死糧官，逼死糧船，而半年之久，僅僅運出二三十萬石，若改變辦法，於交通便利之大都市，不動聲色，隨時收購（尤於新穀登場的時候），以資準備，不幸有軍事，則充作軍糧，朝發夕集；倘國家無事，則於青黃不接的時候，出糶而救民，政府亦感覺征實征借之不便於民，決定取消征借，征實又免半賦，惟因此之故，以及財政收支系統改變後，田賦收入僅十分之三歸中央，所得數額十分有限，而糧額不足，遂爲三十六年度糧政最大困難之點。中央爲供應軍糧計，決收購地方所得十分之七實物，其折價辦法亦照田賦折幣之數額。而五、六、七三個月爲青黃不接時期，擬向國內各地收購餘糧供應京滬兩地，於必要時，向國外

購糧接濟。三十六年四五月間糧食山荒而貴，由貴而荒，這種循環性的演變，造成民生問題極端的嚴重性，使升斗小民揮扎飢餓線上，無以為生，於是各地有打米店搶米的情事，和在共產黨鼓動下全國騷動的學潮，亦以「反飢餓」為口號。而此次糧價上漲有一奇象，即不停銷區如上海市漲，無錫，蕪湖也漲，這一是由於限價關係，硬要壓在米商成本以下，商人不肯再去採辦；一是在國家經濟的整體之內，物價是相通的，甲地漲了，乙地雖是產區也會跟着上漲，何況成本的提高，農民出售一担米的所得，事實上不够本，怎得不漲？再加上運費以及經過中間許多人的剝削，當然漲得更厲害。漲的原因是如此，而米的有無問題，如產區銷區的存米有多少？散在民間又多少的調查統計，而據中央地方政府的迭次宣告，又都表示米並不缺不荒，然而在政府手中有多少？散在民間又多少？總是一個謎。政府此次宣佈穩定糧價措施，主張在各地設置調節機構，這實是一個好辦法。因為有了一個強有力而公允廉潔的調節機構，切實負起調盈濟虛之責，便不致有此現象。據糧食部負責人的意見，此次糧價之漲，原因甚多：（一）大票之發行；（二）信用放款數額太大；（三）糧商之搶奪；（四）地方政府管制不善。而政府對於糧食問題所採的對策，主要的，為由限價而趨向買賣自由，蔣主席更頒佈了四項辦法：（一）各級地方政府當切實保障正常糧商；（二）未經登記的糧商不得請求銀行糧貸，並不得私自囤購食米；（三）正當糧商應將存米儘量出售，不得囤積居奇；（四）各地主管當局，凡遇正當米商運糧時，不得阻撓，必要時並須協助。又政府鑒於糧食集中轉運之困難，擬在水陸交通便利之地區繼續征實，交通不便轉運困難之地區則折征法幣。然而這些還是治標的，關鍵還在於國內統一和平的取得，而後征兵徵糧可以停止，勞力的使用與物力財力的充實，以及人力的健全，才使糧政上了軌道。蓋糧政的成敗繫於時、地、人的相互配合，三者缺一，都是不行的，關於人的方面，米商的囤積居奇，固為糧價上漲的一個重要因素，而官僚資本的滲透商場，以及辦理糧政工作人員的營私舞弊，（上述各種積弊，可說都由於人為的）都會使自由經濟或管制經濟的方法，難收實效。即時間與空間的控制，人也是有力的量的。同時糧政辦得不好，主要的是未走進工業社會，一切沒有達到科學化，如糧價的

發費，甚由於交通不便，運糧方面，還以人力畜力為主，運糧工具缺乏，轉運困難；「大人小出」其中固有入為的因素，而度量衡的不統一，亦是很重要的原因；以言倉儲方面，許多縣份，因為沒有倉庫的設立，寄存民間，所以鼠耗與人耗各半，更談不到科學管理，這不但糧政如此，其他事情亦何嘗不如此，故今後糧政建設的目標，是必須配合工業建設：

第一、必須提高辦理糧政人員的素質及其待遇：我國的一切稅政，由於官邪，推究其所以流於貪污的原因，則無非俸祿微薄，致難砥礪廉隅，獻身事業；糧政關係民生至鉅，今後為掃除建國障礙——政治腐壞，與發展工業建設，對於辦理糧政人員的素質及其待遇，必須提高，其有貪污不法之行爲，尤宜嚴懲。至米商囤積居奇與抬高米價亦當嚴厲取締，正當米商，則當予保護或鼓勵。

第二、地方政府應設立糧食管理機構：俾負供應與調劑之專責。

第三、建立倉儲制度：一方使我國積谷防荒之善政，得以切實建立起來，不致因時間——季節的變遷，如青黃不接之時，而發生恐慌；惟積谷儲藏：（一）保管人員須健全，以有身家並有經驗者補充；（二）派員監督收發，並時常祕密派員查察；（三）收谷要有標準，注意乾濕，分倉存儲；（四）倉庫注意修建、並應有晒場及通風氣管；（五）隨時檢查有無發熱等現象；（六）如遇霉爛現象，應准緊急處治。同時，從收穀、進倉、加工、儲存以至轉運，必須有一套的科學設備。

第四、加強運輸效能：糧食有消費地之氣候土質地勢之不同，所生產之米糧有有餘之處，有不足之處，有餘之處須供給不足之處，這樣，全國糧食之需要供給始可平衡，此種調劑盈虛，端賴運輸，顧因都市與內地交通之不便，如山嶺重複，全恃人挑馬馱，通公路之縣份，有時雖亦用汽車運輸，運輸量亦小而折耗大，每緩不應急，常有有根無法運去而霉壞者，亦有蓄藏已罄而無米為炊者，補給與運輸脫節，致有漢口米價祇八九萬元而上海則三十多萬元，福州竟至四五十餘萬元，今後補給與運輸應精密配合，劃分補給區域，預將糧食運輸各幹綫之上，

以便補給，而中國糧食工業公司有一計劃，擬將全國劃成若干糧食區域，如上海的食米由那一產區運米，華北廣東的米應由何處運去等等，使糧食的調節，比較容易見效，這種計劃，是值得贊同的。惟糧食運銷制度之確立，必須先作根情精確之調查統計，乃能明瞭鄉村糧食之生產量與都市糧食之存儲量，然後可以詳悉各地鄉村之糧食，何處有餘，何處不足，有餘之處可分出若干，運銷於不足之區。至恃人力與公路，既難奏效，而鐵道之創辦，一時未能實現，則水路之疏濬，實有必需，因水上運輸，費力少而且運量大也。此外，尚有一事，尚須預為顧及，即加工器具不够用，亦能影響補給，如加工過早，不須撥用時，又恐霉爛，如等至要時加工，又苦加工不及，故儲糧幹綫之內，應充分配備加工器具，以為補救之準備。

第五、發展糧食工業：1、農產品必須工業化；2、改善糧食工具，加工改製之機器及用具必須採科學為最新式的；3、改進製造技術與方法，使糧食加工後，製成品富有營養並使久儲；4、設置糧食製造工廠，如碾米磨粉及乾食品工廠，及冷藏倉庫等，應本糧食公賣原則，由政府經營，並得獎勵民營，以求普及。

第六、實施配給制度：配給制度在外國行之，已著成效，惟我國截至現在，僅公務員實施配給，亦祇限京滬兩地，尚未普遍化，今後應擴而充之，對平民作按月計口授糧之分配，則人民將因民生解決，愛護並擁戴政府，對於職業，亦必專心致志，力求進步。

第七、改進糧食營養：一、設立改進並實施營養機構，加強研究國民營養問題，切實訂立營養食物標準，以利配給；二、對有營養價值之食物，應使其成本逐漸低廉，俾國民能普遍實用；此事應與衛生機構通力合作，以促進國民健康。

第八、配合土地政策：今後土地政策，是必須使「耕者有其田」，而後才能達到「食者有其糧」，而土地當歸公有，公有必須公營，故宜創辦集體農場，而租政亦應與之密切配合，務使土地公有，糧食亦歸公有，則私人壟斷之弊可免，民生乃能安定。

四 財政

我國地方自治制度早已產生，而地方財政之建立期爲時甚晚，這是因爲歷代的財政唯賦稅是賴，中央政府操課稅之權，財政不許有中央地方之別中央一切賦稅，由縣官代徵，縣的開支，也是出諸國庫，當時政尚簡易，地方事務，僅有興學慈善兩種，其基金大率由捐募而成，雖係士紳舉辦，然無劃一之組織，僅具地方自治之雛形，談不到地方自治財政的。

到了近代政治思潮的輸入中國，而地方財政之名，地方財政之觀念，乃隨之而俱至。清季國民遠慕歐美地方政績，渴想民主政治，清廷乃爲敷衍民意，舉辦新政，地方公益事件，漸漸倡導，如辦警察，辦學校等，在在需款，可是經費沒有固定來源，也無統籌辦法，有的取給於紳商之捐助，有的依賴民間的攤派，有的仰賴於陋規的歸公，有的靠收田賦及其他捐稅的附稅，五花八門，弊竇叢生。光緒三十四年頒佈城鎮鄉地方自治章程，規定各項地方財政來源，爲：一、地方公款公產數算少不足用，可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；二、本地方各項公益捐稅中附加若干，作爲公益捐者稱附捐，另定什款名目而徵收者稱特捐；三、依照自治規約所定之罰金，宣統元年在府廳州縣地方自治章程中亦規定：一、府廳州縣公款公產及地方稅；二、公費及使用費；三、府廳州縣公債。究皆臨時添補，並無通盤計劃，實際上，舉辦一切新政，都以增稅爲挹注，辦一事徵一稅，花樣翻新，名目繁多，流弊亦日甚一日。

民國二年春，北京財政部頒佈「劃分國家稅地方稅法草案」及「國家費目地方費目標準案」，地方財政之權輿，實基於此。其所謂地方，實際僅指省而已，因此民國三年頒佈的地方自治試行條例，民國八年的縣自治法等，雖均有自治經費的規定，縣自治法中有自治稅一項，仍是有名無實，繼而軍閥橫行，割據自雄，一切財政均入軍閥之手。軍閥互爭雄長，擴充實力，搜奪地盤，苛雜繁興，無孔不入，盡情搜刮，四川田賦預徵至民國四

五十年，各省稅卡林立滯塞商路，重苦農民，同一國稅既爲各省所截留，中央遂賴借外債以度日，而帝國主義更復以此爲割裂中國之資，各於勢力範圍以內，以經濟力量培植軍閥。此時市既未脫縣而獨立，縣亦無獨立收支；縣備有之事務，不過自行籌款興學而已。十七年北伐告成，中央可能控制者，亦不過蘇浙皖諸省，以區區之財力，不足以言建國，而賦稅既莫濟國用，外債之信用又失，唯一出路，乃爲發行大量內債，財政既未平衡，故亦無何重大改革。至於各省，雖以軍閥已去，上下望治，乃因此時政府組織重疊的系統，而不重橫的聯繫，中央各部視省之各廳爲其直屬機關，省之各廳視縣之各局亦同，同一政府之內，各部門主政者迥不相侔，而競行新政以眩功逞能，於是專款紛興，各有專管機關，田賦附加，一再加重，許興建設者，自不得吝於教育，教育的款擴充，民政保安自亦不甘落後，結果，以各部門政事既未密切配合，而有畸形之發展，而稅捐之負擔既重，又不歸理財者掌管，徵收疲滯，各機關積欠經費甚鉅，地方債務，亦積累繁重，影響及於政務，馴至百廢莫舉，人民愁嘆。至十六年七月頒佈劃分國家及地方收入劃分標準，十七年十一月公佈之修正國家與地方收入劃分標準，國家與地方支出標準，其中所指的地方，僅爲省及直隸行政院之市，縣在法律上雖爲自治的單位，但其財政則附庸於省，一切地方稅均爲省稅，縣無獨立稅，縣無獨立財政的地位，其財政收入僅賴田賦、契稅、屠宰稅、牙稅等各種稅附加以爲挹注，此外，益以若干雜稅捐、房舖捐等收入，因縣無財政獨立地位，經費支絀，以致縣政無法推行。北伐完成之後，地方苛什之繁重，既爲國人所深知，廢苛苛雜之呼聲乃高唱入雲，願以國難日深，政務日多，加稅既扼於輿論，爲理財者所不能倡言，廢政又爲時勢所不許，無已唯有聽任各級地方當局自行設法，在上則伴爲不知，而攤派於以繁興，成爲地方收入。尤其是鄉鎮經費之主要來源，國民之困滋甚。二十四年六月，制定並公佈財政收支系統法，法中規定除直接屬於行政院之市及隸屬於省之市外，共分爲中央、省及縣三級；一方面採取收入劃分制度，以確定省與中央及省與縣間的收入關係，一面按照各級政府職權，使中央與省縣各有獨立的支出項目。至採補助金制度，使中央與省與縣間發生調節盈虛的作用。惜該法未及施行，而抗戰發生。至二十八年，

中央公佈縣各組織綱要，對自治縣之財政收入，更有較切實際的規定，自治財政包括縣及鄉鎮兩級，縣收入計有下列各項：1、土地稅之一部（在土地法未實施之縣，歸屬於縣有之田賦附加金額）；2、土地陳報後正附浴額田賦之全部；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為房租）；5、營業稅之一部；6、縣公產之收入；7、縣公營事業之收入；8、其他依法許可之稅捐。至鄉鎮財政來源計有下列各項：1、依法賦與之收入；2、鄉鎮公有產之收入；3、鄉鎮公營事業之收入；4、補助金；5、鄉鎮民代表會議決議經縣政府核准之臨時征收收入；6、公共遺產之盈利。此法行之不久，成效未著。三十年第三次財政會議後，中央頒佈改訂之財政收支系統實施綱要，對縣市之稅收，又有大同小異之更動，並將財政分為中央及縣兩級將省之一級，併入國家財政收支系統內，復將原屬地方收入中堅的田賦改由中央接管，並實行征實辦法，而營業稅、契稅亦劃歸中央收入，藉期集中全國財力，以應付長期抗戰的需要。此種措施，自有其必要。且因財政統籌之力量增強，解救了戰時財政之困難，抗戰期間，確收相當成效。但在地方方面，則因戰爭進行時，標明抗戰與建國同時並舉的口號，地方政務如教育、衛生、行政、保安諸端，皆維持戰前水準，未能縮減，而徵兵徵糧徵快，又幾為地方政治之中心工作，尤其鄉鎮保甲人員，幾終歲從事於此，而鄰近戰區者，更須構築臨時國防工業，協助國軍作戰，地方政務之叢雜繁什，達於極點，預算制度，名存實亡，財政秩序又何從而建立？新縣制頒行後地方組織，雖已加強，但仍不足以適應實際需要，為執行役政糧政，每一鄉鎮皆有若干逾額人員任事，又以上級政府交辦委辦之事業過多，致下級政府不能依據其原有預算及原定施政計劃執行。為臨時應付之計，結果只有信手抓來，隨手用法，不能予以有效之管制。自三十年改訂財政系統，省財政併入中央，田賦歸中央接管，縣市財力，所餘無幾，即使僅僅維持原有政務，尚不可能，加以物價高漲，支出愈顯龐大，復當物價狂流之騰湧，社會經濟變質，地方實際支出愈多，真是心有餘而力不足，然又不能以此來推卸責任，而財政操之中央，輾轉呈請，卽幸獲准，亦是緩不濟急，且往往為通案所拘，地方雖有特殊情形，亦頗難獲得特殊補助，在此種情形之下

，祇有於無可奈何中自行另闢途徑，法外設法，以謀彌補，以濟燃眉。於是地方財政又迫入歧途，而攤派收入，復成爲地方財政收入之正宗，其他正當收入，論於無足重輕之地位。其攤派收入，或由縣政府公開籌措，或由縣政府以下機關臨時籌集，諸如駐軍過境招待費，馬乾副食差價，團警服裝費，電話捐，碉堡捐，鄉鎮月捐，保甲月捐等等，五光十色，比比皆是。經濟民生，交受其困，以此者縣財源不敷，地方財政紊亂，又成爲後方各省普遍之現象。根據財政部三十一年度調查甘、鄂、豫、皖、贛、湘、桂等八省，各項苛什攤派數總額計爲三十四億六千餘萬元，全國各省合計當在七八十億元以上。勝利以後，上面各項苛雜攤派之種類，或爲戰時所舉，已失時效，不復存在；間爲政府嚴厲禁止，不能徵收，亦有爲民意機關彈劾而不能自動取消者，然而離禁絕攤派之期尙遠。

三十五年七月一日起，頒行修正財政收支系統法，恢復三級制，即（一）中央；（二）省及院轄市；（三）縣市及相當縣市之局。至鄉鎮或市區財政，則分編單位預算，列入縣市局總預算內，新制規定關於教育、文化、經濟、建設、衛生、治療、社會救濟及移殖等支出，凡有全國一致之性質或爲一省或院轄市資力所不能發展或舉辦者歸中央，凡有全省一致之性質或爲一縣市局資力所不能發展或舉辦者歸省，凡有因地制宜之性質，或爲一縣市局資力所能發展或舉辦者歸縣市局（修正財政收支系統法及施行條例第四十一條）。在收入方面，以佔最重要地位之稅課而言，其劃分辦法，是：所得稅、遺產稅、印花稅、特種營業行爲稅、關稅、貨物稅、鹽稅及礦稅等八種，爲中央稅，（同上第六條）。遺產稅爲中央稅，但中央應以其收入百分之三十，分給縣市局，百分之十五分給院轄市（同上第七條）。營業稅爲省稅及院轄市稅，在省應以其總收入百分之五十歸所屬縣市局，在院轄市應以其總收入百分之三十歸中央（同上第八條）。土地稅在省縣市局地方，應以其總收入額百分之五十歸縣市局，百分之三十歸中央，百分之二十歸省，但省應以其土地稅之一部分補助貧瘠縣市局，在院轄市應以其總收入額百分之六十歸市，百分之四十歸中央。在土地法未施行之區域，契稅爲縣市局稅（同上第九條）土地改良物稅（

在土地法未施行之區域爲房捐），屠宰稅、營業牌照稅、筵席及娛樂稅等六種爲市縣局稅（同上第十條）。在新財政收支系統之下，所有全國性的大宗稅課規畫爲中央所獨佔，而地方性的零星稅課，則又爲縣市局所據有，省及院轄市的稅課，則僅有營業稅的一部（在省得百分之五十，在院轄市得百分之七十），土地稅的一部（在省得百分之二十，在院轄市得百分之六十）和遺產稅的一部（院轄市得百分之十五）。新財政收支系統法的目的，原係增益地方財源，以謀地方發展，惟撥給縣市者多，而省級所得不及戰前之半，例如以江蘇省言，戰前稅收有田賦的百分之三十六，契稅全部、營業稅全部、牙稅、當稅、煙酒稅等，財源既廣，收入甚豐，現在僅得營業稅百分之三十，土地稅百分之二十，其餘各稅或劃歸縣市，或已免徵，收入大減，而支出方面，與戰前相較，有增無減，入不敷出。據該省財政廳長董韞氏報告，三十五年下半年收入約一〇六億元，支出爲一三六億元，不敷約三十億元，若物價波動，公教人員生活補助費六個月平均增加一倍計，即不敷達一百十二億元。其他各省亦莫不如此，如江西省三十五年下半年收入僅四十餘億，而支出則達一百零八億元，收支不敷在六十三億元以上；安徽省三十五年下半年不敷約七十九億餘元；湖南省三十五年下半年省預算收入爲一百零二億四千二百餘萬元，支出爲一百七十九億四千二百餘萬元，不敷約達七十七億元。再看幾個院轄市的財政情形：重慶市三十五年下半年度預算，根據各局處擬定共計二百六十億元，而各項稅收估計不過六十億元；天津市三十五年八月收入，爲六億四千萬元，而該市每月開支需款十八億元除中央補助七億二千萬元外，每月尙虧五億元；北平市七月份支出爲十三億七千餘萬元，收入僅三億六千萬元，加上中央補助的八億五千餘萬元，尙不敷一億六千餘萬元；上海市上半年市府支出二百零七億元，收入一百四十億元，不敷六十餘億元，由中央貼補。如上所述，各省市財政之入不敷出，已成一般的趨勢。各省市當局爲挽救當前財政的困難，除向中央請求補助外，其第二步的辦法，即爲裁員減政，厲行緊縮政策。財政改制後，劃歸縣市之數目雖多，按其實際，則亦徒有其表。因多無實際收入，如田賦收入，爲縣方最主要之收入，惟田賦之弊，沿襲已久，過去有所謂飛鴿寄、逃亡故絕諸端，以造成有田無糧，有糧無

田，或田多糧少，田少糧多等現象，辦理土地陳報後，以辦理多不確亦致田多糧少；致稅額減低；田少糧多，馴至無力繳納，甚至以全年收入，供應政府，猶感不足，馴至積欠年年無法催徵，收入短絀，不符預算，今雖增至百分之五十，但三十六年三十七年奉令減徵半數，實際等於未增加，而帶徵之縣公糧三成，又須與省平分，反較過去爲少。省遺產稅，方在試辦之初，收入有限，而契稅稅率低，且歷年查濟，白契無多，收入亦微，而其原有百分之二十五之縣市附加稅，現復改爲省附加，以補救省級財政之困難。房捐一項因爲新稅，大多未普遍實行，或則僅行認捐，以爲試辦，效果尙未顯著。此外，營業牌照等稅，娛樂筵席等捐，通都大邑，社會經濟比較繁榮，尙可加以整理，有較佳之收入。（市娛樂捐有因看白戲太多，整理亦屬困難），然而大多數縣份，則未能如此。故雖有諸種稅收，實形同虛列，故縣的全部經費，唯有全部靠屠宰稅。

綜觀我國地方財政，在民國以前，始則無財無政，繼亦有財無政，民國成立迄今，省縣財政地位，歷年迭有變更，其重要者，爲十七年劃分財政收入擴張省財權，置縣財政於省之附庸。二十四年財政收支系統法頒佈，雖有減低省財權，對縣市財政予以法律地位的規定，惜未施行。三十五年七月重行改訂財政收支系統法，恢復中央省縣（市）三級制，而如上面所說，則省縣（市）的財政，亦均毫無辦法。而攤派之風，不可遏止，實由於此。現中央規定，由各縣參議會決議經呈奉核准，亦可舉辦新稅，於財政困難之縣，尺度較爲放寬，否則三令五申，嚴加禁止，不開源而正流，總不是個辦法。至過去中央委辦事項：由省庫開支，省委辦事項由縣庫開支，亦造成省縣財政困難之重要原因，現行政院已令各省縣嚴加劃分，這也不失是一良好的矯正。今後地方財政不應再在消極方面想法子，如每次待遇調整一次，便來一次裁員，結果財政還是沒有辦法，應該一面整理財政，厲行地方公共造產，而其前提，則爲工業化與農業工業化、電氣化，其次爲清理公有款產，舉辦公營事業，確立鄉鎮財政。而中央並應糾正過去相機應付的財政政策，在戰後確定財政政策的基本原則：（一）實現財政的公開，財政要國家化，由人民實行控制；（二）必須「量出爲入」，現在我國還是「量入爲出」，國家審核預算，尙無精密計劃。

；(三)支出方面，應視財政情形去增進一定政策，並維持經濟繁榮，支出以符合建國的需要；(甲)除維持一般政務外，應能預及推進經濟建設；(乙)支出要以實現社會主義或民生主義爲目的，中國過去情形是與民生主義背道而馳；(四)完成直接稅體系(指真正現代化的直接稅體系)，達到分配的平衡；(五)收支不必平衡，最要緊的是要有整個的補救計劃；(六)大量發行公債，實行建設在兩個政策實施以前，應先樹立政府業已失去的信用；(七)大量發展公營事業，而以其收入來支持財政支出；(八)由立法機關控制鈔票的發行，停止目前在進行中的惡性通貨膨脹。並由立法機關控制發鈔，以阻止將來可能發生的惡性通貨膨脹，但同時也應許可溫和通貨膨脹。因溫和通貨膨脹，有時是必要而且是有益無害的。(參考觀察二十四期伍啓元：現代財政動向與中國財政政策)地方財政必須在原則之下，財政才有出路。西諺云：無好財政，便無好政府，以觀我國過去地方自治在政治組織與經濟組織兩方面的不健全，可以說，就是由於沒有好財政的緣故。

五 禁政

禁政在地方自治裏，還列爲一個要項，這充份說明中國仍然是落伍的，也是非常可憐的，然而尚有這個問題，主要的是由於外侮與內戰所造成。

大家知道，鴉片戰爭，是中國近代史的開端，也就是淪於次殖民地地位的開端，百年來的恥辱和貧弱實自此始。在當時每月的消耗，一千八百萬兩銀子，一年有二萬萬兩銀子，以後我們自己也普遍的栽種，消耗金錢以外，糟塌了農田與人力不知多少。經濟上的損失如此，而國民體格的衰弱，國民道德的墮落，尤其可怕，林文忠公說：「此禍不除，國日貧，民日弱，則十年後，非特無可籌之餉，抑且無可用之兵！」在戰前，日人憑藉他們的特殊勢力，大量製造毒品，如嗎啡，海洛因，紅白丸之類，輸入中國，抗戰以後，更在廣大的淪陷區裏，推行毒化政策，不僅公然開設煙館，甚且強迫我國人民吸食，他的處心積慮，不但要亡我們國家，還要滅我種族。雖然

我們受外侮的壓迫，對於禁煙仍是非常的積極，在清末林文忠公，便以禁煙而引起了鴉片戰爭，到了國民政府成立，總理更發表了拒毒宣言，國府奠都南京後，遂照總理拒毒遺訓，於十七年召開全國禁煙會議，組織禁煙委員會，公佈禁煙法令，實行斷禁，惜以時局未定，未能貫徹。民二十三年，蔣委員長為徹底肅清煙毒，手訂二年禁煙，六年禁煙計劃，並於軍委會設立禁煙總會，委員長自兼總監，主持其事，收益頗宏。抗戰軍興於二十七年解除兼職，將禁煙總會改為禁煙委員會，直隸內政部。二十九年底，六年禁煙期限屆滿，政府特公佈禁煙禁毒治罪條例，厲行斷禁，乃因抗戰軍事緊張，施禁工作未能全力推進，國土淪陷日廣，敵人施毒化政策，禁煙成績，頓被破壞，抗戰勝利以後，政府對此關係和平建國之禁煙行政，又特加強調。三十四年冬，為切實斷禁政策，並履行國際公約，修訂法規，先後頒佈者有：（1）肅清煙毒善後辦法；（2）收復地區肅清煙毒辦法；（3）禁煙禁毒治罪辦法；（4）查緝毒品給獎及處理辦法；（5）禁煙罰金充獎規則等十餘條。政府並明令全國各地煙毒，一律於抗戰結束後二年內澈底肅清，各省市應分別依限完成，不得展緩。關於劃分施禁權責，在橫的方面，規定肅清煙毒，以各地方政府為主辦機關，以各地駐軍及交通、財務、教育、衛生、社會救濟等機關，為協辦機關，在縱的方面，按中央省縣（市）區鄉（鎮）保甲系統，適用各級負責之原則，應行具備業務之權能，儘量賦予地方政府，中央政府則負督導考核之責。各級地方政府除應遵照法令嚴格施禁外，更應多方發動民意與自治機關、學校、社會團體，及熱心公益人士，共同組織禁煙協會，或其他類似之機構，協助辦理宣傳，檢查，施戒，救濟等事項。至政府對於煙犯，當勤教嚴繩，先普遍宣傳教導，如執迷不悟，再施以嚴刑峻法。種運售吸製藏煙毒，應一併嚴禁，但禁吸澈底，其餘則將不禁自絕。收復地區，經敵毒化，並拘辦首要人犯，以肅禁令，復訂焚燬接收敵偽煙毒嚴密監督辦法，將各地接收敵偽煙毒，一律依法公開焚燬，計一年間經核定先後公開焚燬者，有京、滬、平、津、粵、鄂等各省市煙毒一百十餘萬兩，正在核辦中者八十餘萬兩。此外，為加強督導考核，他如協助推行禁令，經於三十四年內呈准設置九特派員區，簡派委員，經常巡迴督察，繼又以推行禁政成績列為

官吏考成。

政府對禁政是這樣的重視，然煙毒到了抗戰勝利以後還未能肅清，考其原因：（一）武裝政治集團，解放區大量運種煙毒（民三十一年中中共中央發起大規模種鴉片運動，到了三十六年三月，延安總支部，搬到興縣後，他們還喊：「種十畝，收十畝，我們誓死保衛煙田」的口號，籌款擴軍，毗連地區，防制既難，收復省市，秩序亦未盡恢復，阻礙禁政，此為首要；（二）禁政經費拮据萬分，救濟宣傳且無論，即施戒調查囚糧等費，亦不能充分籌撥；（三）禁政之重要性，尚未獲得普遍一致之認識，政治及社會力量，均未全面發動；（四）人民以種煙售煙有厚利可圖，在山陝海角，仍復有偷種偷運，辦理禁政人員與隊警，受重賂，悉加寬縱，對於煙民，私有收賄，曲予優容，否則不加善意勸導反而騷擾不堪；（五）因人民在數千年閉關自守的時候，養成一種好逸惡勞的習慣，缺乏上進的心理，正當的娛樂，與高尚的興趣，於是以煙賭來刺激自己，麻醉自己，鄉民無知，每有疾病，乃以煙毒為醫治之方，久而久之，寔至成癮，而沒有戒斷的決心與勇氣，正如林文忠公所謂：「非難於革癮，而難於革心」。在實施憲政時候：「其有飲鴆自安，沉淪忘返者，不可為共和之民」，而「中國之禁煙問題與良好之政府有密切關係，鴉片營業絕對不能與人民所賦予權力之國民政府兩立」，故我們必須「對鴉片之宣戰，絕對不可妥協，荷負責之政府機關為自身之便利，對鴉片下旗息戰，不問久暫，均為賣國之行爲」，惟「欲達禁煙之目的，必須由國民政府，採全國一致遵守之計劃，拒毒團體更須奮志不懈」（以上所引均「總理語」）此不但對於民主政治有極大的妨害，而且禁政辦理之不善，小而言之，「影響國際地位」（蔣主席在三十六年六三禁煙講）大而言之，煙禍不除，亡國滅種。故地方自治，對於禁政必在全國一致計劃之下進行，而推究重要之近因，又知非統一和平，不足以言禁政。

六 警政

警察制度在滿清末年才產生的，那時清室鑒於國勢阽危，民情沸騰，才提倡地方自治，一面頒佈自治章程，一面又仿效外國警察制度，以法令紛繁，立志未誠，地方警衛沒有什麼成就。而地方警衛力量，在州縣衙門裏有馬快、壯皂等班，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。民國締造，地方制度略有更張，三年十二月曾頒佈地方自治試行條例，但實際也不過是一條鞭的官治，對於地方警衛制度，祇存沿襲而無改進，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。民國十六年六月公佈縣組織法，根據該法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隣，定爲自治組織，設置了警察機構，然以人事上的不健全，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。民國十八年七月，公佈縣保衛團法，各縣根據該組織設保衛團，每團爲一牌，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，實行結果，一以槍械良窳不齊，經費任意攤派，人選及編制復漫無標準，甚且爲地方士劣所操縱，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，不能收相助爲理之效，地方治安因之只有害而無益。抗戰時期，新縣制規定縣政府置警佐（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），並規定自保甲鄉鎮以至於縣，均有國民兵隊的組織。唯地方警衛機關與組織，名目繁多，如警備隊、保安隊、自衛隊、警衛隊、特務隊、稽查隊、自衛團等不一而足，即以警察來說，亦有警察局、警佐室、警保科、警察隊之別，名稱不同，系統有別，自不免各立門戶，以致力量不能集中，若進而言行政，則其疊床架屋，政出多門，職權不專，責任不明。民國二十五年行政院於召開各省高級行政人員會議後，雖曾有裁團改警的決議，並即通令飭辦，乃以抗戰軍興，遭受牽制障礙，無法實現，國民兵團雖已裁撤，業務由縣市政府直接辦理，其所屬各級國民兵隊仍多存在。因

此，到了勝利以後，許多人便主張警衛一元化，現已設立保甲處，將保安與警察業務合併在一起，行政院核定整理，如省地方治安武力原則第一三項之規定，所有「各衛隊及其他治安武力一律改編為保安警察隊，隸屬於縣（市）警察局」，並「不得於警察以外，再有任何名目之組織，以期充實警政基礎，樹立警衛一元化之警衛制度」。

我國辦理警政幾有數十年的歷史，但一向限於人力財力，多偏重於城市而忽略鄉村，故城市警察，尙具雛形，而鄉鎮以下的警察，仍付缺如，依照「縣各級組織綱要」規定，區設警察所，鄉鎮公所設警察股，保辦公處設警衛幹事，其人選與資格，依「縣警察組織大綱」之規定，則以曾經訓練合格的警官或警長充任鄉鎮公所警衛主任，訓練合格的警士充當保警衛幹事，但實際現在每鄉鎮僅設置二三十個，由鄉鎮公所攤款雇傭的警衛兵，而警衛主任，又非以訓練合格的人員充當，而由鄉（鎮）保隊副兼任，鄉（鎮）保隊副，係負責兵役組訓工作，不諳警察的法令與任務，結果鄉（鎮）警衛組織，不但無形中竟與縣警察局所不生關係，平常最多也不過做些收款催糧等消極工作，對於辦理戶籍，進行衛生，詰奸察暴，禁絕煙賭娼理，以及督促保甲長推行政令等等，自無成效可言。但今後實施警管區制，在其所負責的區域內巡邏，城市與鄉村均屬適用，此層可不必顧慮了。

政府還都後，在內政部特設警察總署。該署成立到現在，在報紙記載上，常常看見警察方面的新猷，如：積極展開全國警政設計工作，關於刑事警察部份，署內已成立實驗室，今後刑事警察制度，將仿美國聯邦，調查局辦法，在各地設立刑事警察站，使能事權集中，執行任務比較方便；三十六年五月一日南京專電，又為提高警察素質將全國警察加以甄別試驗，並施以訓練後，一律改為警員，其人數較原有警察為少，其待遇亦可略予提高，蓋「採警管區制，警察素質必須提高，而提高警察素質，又必先提高警察待遇」。（內政部長張厲生語）

考我國各省市現有警察勤務制度，除舊式班勤，則如「三六制」，「四八制」，「三九制」外，尙有所謂「派出所制」，「勤務區制」，「半日更替制」，「部勤制」，「巡邏組合制」，「巡守互換制」……等十餘種，但其內容，無不瑕瑜參半，偏于一隅，適於此者，而不適於彼，乃無可否認之事實，於是富有機動性與科學

之警管區制於以產生。三十五年上海市警察局自六月一日起實施警管區制，擇定常熟區首先試行，接着重慶福州等地，亦相繼探行。實則此制在民國十九年六月，即經政府明令頒佈實行，後因時局關係，未能如期實現，迨至民國二十四年，政府曾明令在崑山縣境試行，將崑山城鄉劃分為二百四十個警管區，結果成績頗為圓滿，勤務人員給予當地民衆的印象甚佳，後因中日戰事影響，方告中輟。警管區制為警力分配之一種，民國二十五年行政院公佈之「各級警察機關編制綱要」第十一條規定：「各級局所警察勤務，以採用巡邏制度為原則，並得劃分為若干警管區，為警察担任勤務之基本單位」。更可見現行法令早以警管區制為警力分配之基本方式。勝利以後，為配合建國的要求，而舊日守崗制已不能適應現代社會的需要。而社會進步，警察職務日見擴張，而預算的增加，則受種種的限制，故必須從技術與組織上求進步，採用科學設備，並謀警力使用之經濟有效。期能以一定之經濟，產生較大之效果。巡邏制既有敏捷與觀察普遍之優點，而確定警管區，則足以使責任分明，因而能以一定之警力，予人民以較多之保護，故此種制度之被普遍採用，實為中國現代化途中必然之趨勢。或者懷疑此制足以妨害人民自由，實則人民之自由，有無充分保障，乃一憲法上之問題，不以警察勤務之採用何種制度而有所影響。而且民主國家之警察活動，無論採用何種方式，均受下列基本原則支配，即警察之目的僅能以防止公共危害，維持社會秩序，對於私生活以不干涉為原則，警管區制之採用，祇在增加警察活動之效率，而於警察權之界限，則絕不能有所改變。同時，以分區負責，與巡邏活動之效率，繫於警士之責任心與觀察力，故於警察素質之提高，尤應重視。否則，雖有良好制度，將因人治不修，而給人民以不好的印象，使民主政治之實行受着極大的障礙！今警察總署既已計劃甄訓全國警察，則素質提高，警管區制易於推行，而不至為人所詬病。惟此制普遍施行後，保甲制實無存在之必要，因為如此「雙重制度」，是無異「畫蛇添足」了。

七 政役

西人之所謂「犁與劍」，乃重視土地利用與武力保衛；而兵又為民族文化之基礎精神問題，從中國的兵可以看出中國的文化。同時，人民對於國家享有應得之權利，自亦應盡之義務，服兵役以捍衛國家，且亦所以保身家。然中國在這方面，埋伏了歷史所造成的兩大隱憂的遠因與近因：

一、歷史上觀察：西周時代，是一個「郁郁乎文哉」的燦爛時代，因此那時所有貴族（士）勇士俱當兵，平時不當兵，雖亦極少。春秋時代已有平民當兵，而兵之主體仍在士族，到了戰國時代，用兵最多，此時上等階級之文武分離與和平主義之宣傳提倡；人民厭戰心理因而漸生。至秦與楚漢之際，愛天下之觀念流產，人民漸多不願入伍了，結果產生了一麻木昏睡的社會。漢初在理論上雖復行徵兵制，然以「更賦」代兵役，實際已為養兵。武帝時正式募兵，此外，復有屯兵，外國兵，又以囚徒從軍。武帝以後外國兵之地位日高，至光武而地方兵正式廢除，家兵日益重要，卒肇漢末割據之禍。其後，惟隋及盛唐之百餘年間，沿北朝外族制度，實行半徵兵之府兵制，二千年來，仍如東漢。兵的問題迄未解決，為中國積弱之最大主因。

二、中國人民因經濟落後，知識低下，所以國家觀念與民族意識也就非常微薄，而從來又只是募兵，人民未受軍事的訓練，不教而使之戰，自無作戰勇氣與作戰能力。重以戶籍之未舉辦，政治基層幹部之不健全，兵役法令之繁冗，抗日戰爭中，兵役弊端遂以叢生。另一方面，兵役機構與行政機構，未能協調，管區與部隊，連繫未免脫節，亦增加了兵役上的困難。尤以縣各級組織不健全，因而又有如下六項的缺點：（一）縣長不努力而縣黨部也沒有協助政府擴大兵役宣傳工作；（二）抽籤的辦法不確實，分配不平均；（三）政府不能切實負起責任；（四）保甲長管理新兵伙食每多中飽；（五）過去不及格新兵，多不遣送回家，以致使他們流離失所；（六）過去各管區以至縣府保甲每有虐待新兵情事，以致許多壯丁受盡苦痛（總裁在第二期黨政訓練班訓詞）主管兵役首腦撥開，雖確定三平原則，復檢討征兵過程的積弊，力謀改進，如三十一年度征補兵員實施辦法，對於調查，抽籤、征集、檢查、宣傳、優待、獎懲等，均詳細的規定，而各兵役人員及鄉鎮保甲長，仍然置若罔聞，強拉、

賈賈、頂替、賄放等的情事，不斷發生，給人民以極不好的印象，即在戰後猶然，竟有因征兵而發生拘捕壯丁，開槍傷人（如福州市大根區公所徵兵人員槍傷壯丁王世泉，足為明證）及強拉旅客充數，並有挨戶勒派壯丁費用以僱買頂額者。此外，以往各縣徵兵之際，當地駐軍或保安部隊，四出架人入營轉賣抵徵，或壯丁被徵入營後，其家屬運動駐軍於接兵部隊離縣時，以武裝邀截，藉口「某某為本部逃兵」指名索奪等情事，層出不窮。（國防部陳參謀總長誠以此次徵兵為戰爭結束兵役機構調整後之第一次，其成績之良窳，影響役政及建軍前途至鉅，此類取亂法紀之事，此後如有發生，除援用妨害兵役治罪條例第十七條首謀者處死刑，從犯處七年以上有期徒刑外，其運動駐軍之壯丁家屬，亦得援用同條例第十二條，處三年以上有期徒刑，通飭各省從嚴查禁辦理，以維全役政之推行）故至今一言徵兵，人民莫不蹙額相告，設法逃避。國防部在三十六年二月電令全國兵役機構澈查新兵身世，原電稱：「及齡壯丁履行兵役，原為國民應盡義務，列國皆然，惟少數不明此義者，紛相逃避，或以金錢賈賈頂替，惡習相沿，迄未稍減，現各省師團管區次第成立，亟應洗雪積弊，俾部隊教育順利推行」。三十六年五月，蔣主席對此曾有四項指示：（一）各地應徵壯丁，須依法抽籤，按抽籤徵集，嚴禁強拉頂替賈賈壯丁；（二）查懲辦理兵役違法舞弊人員，應照妨害兵役治罪條例切實執行；（三）加強宣傳，由各縣市將有關兵役法規製成冊籍，分發各區保，務期家喻戶曉；（四）注重士兵保健，應視同家人子弟，並設法鼓勵其熱情，激發其志氣，明瞭本身責任，捍衛國家。

我們固然是愛好和平的民族，然而要保持主權獨立，領土完整，與人民的生存自由，必須有優良而強大的羣衆武力——兵，才能有確切的保障，因此對於兵役制度，便不得不力求改進。如過去兵役法令之繁複，竟有二百十六種之多，辦理上發生極大之困難，嗣經根據已往辦理之經驗，考其利弊，逐項修改，現所有施行之兵役法令歸納後，僅二十六種，已簡化不少。尤其在勝利後，軍隊國家化的呼聲日高中，政府於三十五年雙十節，公佈了新兵役法，對於還軍於國這一點，更作明確的規定，除了保持過去建國建軍實行徵兵制的一貫精神以外，還有如

下幾個特點：

(一) 確定兵役的義務：第一條規定：「中華民國男子依法皆有服兵役之義務」，這是軍隊屬於國家（全體國民所共有）的首要意義；

(二) 明白規定常備兵在戰時担任捍衛國家之作戰任務：國民兵在「戰時或非常事變得召集，担任輔助作戰，維持地方治安，以及担任當地防空等勤務」。(第十一條)從這裏顯然可以看出國家建軍的目的，乃在於保土護民，捍衛國家，至於在役軍人的家庭救濟，退伍軍人的復學復業，陣亡軍人的表彰及其子女教養，以及勛賞撫卹等權利，也無一不由國家給養(第二十九條)，這是軍隊為國家而有，為人民而有，為國家所有，為人民所有的第二點；

(三) 對於軍隊中立化，國家作進一步的明確規定：第三十條：「凡國民服役時，應履行宣誓，效忠中華民國，對公務保守秘密，未經長官許可，不得參加任何集會結社，已參加者在服役期中，並應停止活動的各種義務」，從這裏更可以看到軍隊國家化，不為任何政黨會社所私有利用，資為爭奪工具，遂行其各自的狹隘目的；

(四) 緩徵範圍之縮小：過去若任公務人員准予緩徵，新兵役法則刪去此點，亦無警察緩徵召之規定。國防部對於「現役及齡」男子中之現任各機關公務人員，地方自治人員，各級黨部四部職員，國營、省營、公營事業機關職員，民意機關與各種法定團體代表及其職員等，應否緩徵？曾統一解釋如次：(一)具有兵役法第二十四條第一項各款情形之一者，予以緩徵；(二)曾在高中以上學校畢業，取得軍訓及格證書者，視為備役幹部，不予徵集；(三)曾受正式軍事訓練，取得軍事學校學籍，與核准復員轉業之軍官佐及士兵，有正式證明文件者，應為在鄉軍人，不再徵集；(四)經核准退職有案之軍用文職人員，特准不再徵集。此外一經中籤，依法即應受徵入營。又具有上列(一)(三)兩項資格者，均應向所隸縣(市)政府報到，受在鄉軍人管理。警察應否緩徵？內政部國防部會同制訂之「對於現任警察應否緩徵召解釋事項」及「警察募補辦法」，其(一)對於現任警

察應否緩徵召解釋事項：一、現任警官及長警爲現役及齡（屆滿二十歲）男子，除曾在中央各級警官學校畢業，經中央各軍事學校畢業生調查處登記有案者，或經核准歸業之軍官佐屬及士兵或曾在高中以上學校畢業取得軍訓及格證書者，均視爲預備役不再徵集外，其餘一經中籤依法仍應受徵；二、在受訓中之中央各級警官學校員生暫緩徵集。三、在戰時動員時期，現任警官及長警，如不合於兵役法所定之緩召條件者，不得緩召。四、稅警、鹽警、礦警，漁警、林警、墾警、路警、法警、航警以及各機關學校警衛，監所看守等各種之特種警察，一律比照上項解釋辦理。（二）警察募補辦法。一、募補警察須以年滿二十三歲以上者爲準，其年滿二十歲至二十三歲之男子、警察機關不得募用爲警察；二、各警察機關募補警察時，事先應將名額通知當地兵役機關，事後並應將被募補者姓名年籍等項，冊送各縣管兵機關備查；三、計算警察年齡，如有虛報偽造證件及使用其他詐僞方法，意圖規避兵役者，依妨害兵役治罪條例論處。辦理募補警察人員，如使用上項方法或妄圖舞弊幫助他人逃避兵役者亦同；四、各種特種警察之募補，一律比照上項辦法辦理；五、警察訓練機關募補學警時，適用本辦法之規定；六、本辦法由內政國防兩部會同核定公佈實施之。

新兵役法實創中國兵役制度的新紀元，在實施憲政時期，地方政府除應遵守奉行新兵役法外，尤須加強基層幹部，對於各級徵兵人員及地方自治幹部，更要時時給他講授兵役要義，並進而對人民加以解釋，俾具有深切的認識，作熱烈的應徵。

八 教育行政

我國過去因農業社會之實際需要，不及工業社會對教育需要之迫切，遂使多數民衆尙未能獲得其基礎教育，即在現在，城市的人民受新式教育的比較多，鄉村則以讀書反致妨害生產，所以，兒童大都牧羊、砍柴，就給他讀書，也以認得幾個字便算了，一任其跟冬烘先生在村塾裏詩云子曰，有心送子弟到學校去，又限於經濟。又在

專制時代，愚民政策亦為造成今日文盲衆多的重大因素。至清末改行新教育制度以來，流于放任盲目實施的結果，產生了六濫（1、學校濫；2、辦學之人濫；3、師資濫；4、教材濫；5、招生濫；6、升學濫。）四惡（1、學校往往成爲製造勢力之工具；2、教員與學生，雖有天才，亦遭其戕賊；3、不能養成一般青年之學問品格與技能，祇是增高青年放浪之精神與慾望；4、爲社會增加分利失業之徒，爲國家斲喪民族託命之根。）三害（1、害個人；2、害社會；3、害國家）的弊病（參看國民黨第三次全國代表大會宣言）。到了戰後，教育復員的過程中，兩種不良的現象，是後方「退」，收復區「亂」。戰前教育上的不良風氣，以及戰時教育上所感染的頑症，仍然存在，而且有加深的趨勢。它底現狀約略言之：學校雖仍集中城市，城市却圍校舍恐慌，政府宣稱教育重要，教費却捉襟而見肘，學校雖努力增加數量，設備却仍抱殘守缺，一方有教師的恐慌，同時另一方又有教師的失業，莘莘學子，則爲求學而喘息於經濟的壓迫，爲考試而奔走請託於權門，教育傳統的尊嚴，掃地以盡，學校工作者也成爲侮辱對象，教化是「叫化」，校長是「花子官」，教員「花子」，這些難聽的雅號，平空飛進衙官，學校教育便急急走向下坡，「學校衙門化」，「校長官僚化」，「教育商業化」的歷程一一來到。學校衙門化的結果是「辦公」「手續」「程序」代替了學術研究，人品修養的機能。教育法令，多如牛毛，教學訓導履行功令。校長官僚化的結果是春風時雨講學論道的風格寂然絕響，「威嚴」「獨斷」「派系」「門戶」「迎拒」「擠拉」一切政海波濤什然並作。教育商業化的結果是「教學相長人格感應」的過程不復再見，師生關係止於販賣知識購取文憑，交易終了，頓成陌路。地方基層教育機構却容許退休的權豪掌握，而國教基金被移挪他用，地方當局認教育是不急之務，不加重視，視導人員常調充非教育之工作，又限於經費，不能經常下鄉，任何行政機關，常有干涉或箝制教育行政情事，而村鎮，保甲長，機關部隊隨意拘捕鎗殺教師學生，教育的復員，三延四阻，七折八扣，會有這些情形，由於（一）經費殊嫌過少，以致發生（二）師資不够健全，（三）設備趨於簡陋；另一方面，則因社會風氣與政治風氣受戰爭的影響，而日趨敗壞所致。故教育不普及以及教育行政的種種

病態，歸結於經濟的貧乏。欲使教育事業獲得進展，國民經濟的改善，實應雙管齊下的！觀新憲法一六五條保障教育工作者之生活，依國民經濟之發展，隨時提高其待遇，可知二者必須並駕齊行。

至新憲法對於教育文化的規定：（一）教育宗旨：「教育文化，應發展國民之民族精神，自治精神，國民道德，健全體格、科學及生活智能」（一五八條）；（二）機會平等：「國民受教育之機會一律平等」（一五九條）；（三）普及教育：「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。已逾學齡未受基本教育之國民一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給」（一六〇條）；（四）社會教育：「……並推行社會教育……」（一六三條）；（五）生活保障：「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」（一六五條）；（六）國家監督：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」（一六三條）；（七）經費確立：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障」（一六四條）；（八）科學提倡：「發展國民之……科學及生活智能」（一五八條）「國家應保障教育、科學、文化之經費」（一六四條）；「國家應獎勵科學之發明與創造……」（一六六條）；（九）注重地方：「在經費方面，縣市多於省多於中央，並規定：『國家應注重各地區教育之均衡發展，……以提高一般國民之文化事業，得由中央辦理或補助之』。」（一六三條）這些規定，是非常適合時代性，如照此實行，則上述各種弊端，當可一舉廓清唯為促進民主，發展工業，下述各點，是值得注意的。

（一）當注重中小學教育：總裁說：中小學教師乃是少年學生的德行知識和體格的保傅，其影響於青年和未來之國民，比大學教授更深更大。……少年時代陷溺於頹廢或狂激的一途，則青年時代便不易受國家思想民族道德的陶鑄。青年時代不能自愛自強，則壯年中年時代又如何能擔當國家建設復興的重任？所以國家的治亂，民族的存亡，繫於此多數教養中小學生的吃苦耐勞的「無名英雄」之手；必須此少年學生的保傅，自覺其握國家

命脈的責任，在下一代國民裏面，播下國家生存民族獨立堅忍不拔的種子，使國家民族三十年之後，有接續不斷爲國應用的器材，政治社會各方面，更須深切認識此中小學教育使命的重大，特別加以尊重與愛護，予以鼓勵與獎勵，使中小學教育能與大學教育在經費與人材上平衡發展。中小學教育能够益臻於健全，則心理建設，自可以成功。抗戰犧牲所獲得的獨立自由，始有其堅實的基礎，而革命建國的理想，乃不致落於空談」。(見中國之命運)幼稚時期是人生最重要的教育。我國有句俗語說：「三歲應九歲，九歲應八十」，就是說幼稚時期所受教育的好壞，會影響到一個人終身性行事業的優劣成敗。因此，歐美各國，對於幼稚教育，莫不積極推進，而以蘇聯的成績最爲卓著。蘇聯在第二次五年計劃中明白規定：凡七歲以下兒童必須入幼稚園，三歲以前的，統由衛生部保育。我國政治社會的體制，雖與蘇聯不同，而對於幼稚教育的需要，却無異致。民國二十九年江西省首先創辦省立幼稚師範，培養幼教的師資，這是由地方政府所辦理的第一所幼稚師範，該校由小教學者陳鶴琴先生主持，二年半中共計畢業學生八十二名，除了一部分到西南及東南各省外，大多分發在江西省服務。全國各省幼稚教育，要以江西省推行最力，成就也最大。(三十二年度奉令改歸國立，並增設幼稚師範專科)我國現在應該循蘇聯之先例，繼續省之後塵，急起直追，造就下一代的良好國民，以與建國相適應。何永倍先生云：「……吾甯願多造就九個中學生或十個小學生，而不願多造就一個大學生。如兩者暫時不可得兼，則剷除文盲應爲先頭工作，高深造就不過是次要工作」。而况「民主的政府既以羣衆選舉爲基礎，除非選舉人與服從治理的人都受過教育，這種政府便沒有成效」。(杜威語)我們要推行民主政治，培植少數政治家，工程師，科學家，必須普及教育，而後人民的力量，乃能普遍的有力的發揮，此爲今後地方政府應該特別重視的！

(二)實施社會教育，在都市方面，必須創辦各種各級業餘公餘的補習學校，借用當地學校或公共場所之房屋及其設備，招收失學青年或職業民衆，授以相當的知識學問，或訓練其職業上的知能與技術。此種學校，在上海市區辦的很多。若干所，辦得成績很好的也不少。但在南京及其他各大都市，這種學校，就很難得看到。今後

各大都市的教育局及熱心教育的人士，應該多多創舉，普遍設置各式各樣的業餘公餘的補習學校，訓練健全的建國人民。在大工廠大公司裏，則應舉辦技工學校與補習學校，抗戰期間，若干所大工廠，即附設有此種學校，其中尤以第二十一兵工廠所附設的技工學校與補習學校，規模最大，成績最著，其工學之係中以程度，有學生千餘人，為該廠優秀技工，半工半讀之所；其補習學校，分高、初兩級，於抗戰業餘時間分期施教，數萬未受教育之工人，均有受補習教育之權利與義務。該廠為我國抗戰時期最大的兵工廠，用品量多而質精，對抗戰貢獻極大，說者常歸功於其技工教育與補習教育之成功。這實在值得各大工廠、公司、鐵場之仿行，而為一般增進職工知能，提高工作效率，加強建國力量的經濟有效的社會教育。各機關各學校的工友們，也要利用他們工作的餘暇，開班上課，於讀書識字之外，並灌輸他們的生活常識，訓練他們的國民道德與服務精神，使他們成為建國時代的健全公民。

(三)各種職業學校與專科以上學校，必須與其有關的建設事業，取得密切的聯繫，教育內容與建設工作，尤應打成一片，冶為一爐，務使建教合一，公學合一。工業院校，須附設工廠。農業院校，須附設農場。醫學院校，須附設醫院產院。其他各種職業學校及專科以上學校，均須附設與其性質相同的業務機關，供師生教學實習之用。切不可再如過去的教育，學校與社會脫節，教育與建設無益。以致學校養才而國家社會無可用之才。國家社會用才，學校不能供給具有真才實學的建設人才！乃至建設大業，無法進展。故欲建國工作迅速的完成，必須積極發展，並切實改進專業教育。據「中國之命運」估計，實行實業計劃最初十年內所需各級幹部人才之數目，就鐵路、公館、港埠、機車、自動車、商船、機械、電力、電信、空運、水運、居室、紡織、衛生、礦冶、化工、食品、印刷等工業部門及農業部門，所需人才需大中各級學校畢業生二百七十萬人，實業計劃以外，各方面的需要，尚不在內。而自民國二十五年至三十年，五年中，各級學校畢業生只有四七一、七三九人。所以我們要實行實業計劃，展開建國工作，必須急切發展專業教育，使全國青年，人人成為實行實業計劃，推進建設大業的建

九 衛生行政

國父在民族主義裏，特別提到人口問題，他說：「比如美國的人口，百年前不過九百萬，現在便有一萬萬以上，再過一百年，就有十萬萬以上；英德俄日的人口，都是要增加好幾倍。由此推測，到百年之後，我們的人口便變成了少數，列強的人口便變成了多數，那時候中國民族，縱然沒有政治力和經濟力的壓迫，單以天然進化力來推論，中國人口便可以滅亡」。而「我們現在把世界人口的增加率，拿來比較一比較：近百年之內，在美國十倍，英國增加三倍，日本也是三倍，俄國是四倍，德國是二倍半，法國是四分之一。這百年之內，人口增加許多的原故，是由科學昌明；醫學發達，衛生的設備，一年比一年完全，所以減少死亡，增加生育」。故世界各國，對於衛生是非常重視的，如蘇聯憲法（一百二十條與一百二十二條都是保障國民健康）德國的憲法裏，關於人民有享受健康保障的權利，都已有明確的規定，英美的憲法，雖然沒有規定，但是他們民意和輿論的要求與在朝的施政方針，都以推展人民的福利事業，尤其是在朝的向以推展人民的福利事業為號召，民意擁護的條件，大西洋憲章訂定四大自由，其中「不虞匱乏之自由」分敘為七項，第三項為「免於不必要之憂慮疾病，與飢餓之自由」，維護人類健康，成為世界潮流一種主要的趨向，於此可見。以言我國，民國十七年，中央規定推行憲政工作的七項運動，為「識字」，「衛生」，「保甲」，「造林」，「合作」，和「提倡國貨」。在民國三十年四月一日五屆八中全會中，決議我國以普及衛生設施，實行公醫制度為推行公醫之基本國策，這是國民政府奠都南京以後衛生行政之策略，也是抗戰期中中央設計局衛生組織設計戰時五年衛生建設之規範。其目標在用最經濟而合理的方法，提高國民健康水準。其基本原则：（一）增進人民健康與人民生活環境之改善，疾病的預防與治療，都是政府應負的責任；（二）所有現在科學醫學與公共衛生的常識都應該盡量以合理的組織與有效的設施普及民間；

(三)全國人民在醫藥與衛生的享受方面，不論貧富貴賤應一律平等。三十五年二月五日蔣主席答外國記者稱：「中國內政以公共衛生，教育，交通三者為最重要」。同年十二月制憲的時候，有許多人主張衛生入憲，在建國期中，朝野注視衛生的事業，這確是進步的現象。

唯我國數千年來在農業社會裏實無衛生可言，而最成問題的，是「鼠疫」了人命，「霍亂」弱了國力，「瘟疫」毀了道德，「瘟疫」降低了國格。我們每天在不潔中過日子，隨地小便，隨地吐痰，死雞死鼠，殘流垃圾，禽獸魚骨，菜果皮殼，都是以大街為歸宿，內地城市像泥菩薩一尊一尊的排着大的小的碎的好的糞缸，一壁淘米，洗菜，一壁洗便桶倒夜壺。馬牛羊雞犬豕與人同居對臥，野時代遺留下來的，「有兩一街泥，無風三尺土」的街衢夾着一匹一匹的豬糞與人爭先恐後的競走。國際觀瞻的大都市，下水道的會倒多少房子，市區心臟，竟讓它污水長流，臭氣冲天。四周都佈滿着垃圾堆，死東西，讓細菌自由繁殖散播。個人方面，癩痢頭，爛眼睛，濃泡瘡，癩疥瘡等，一年四季盛行於大小社會。身蝨、頭蝨、跳蚤、臭虫、蚊子、蒼蠅，何止恆河沙數。金黃的牙齒，滿面的鬍子，長毛的頭髮，黑漆的頸項，油膩的衣衫，人面前手指捏鼻孔，搔大腿，鼻涕再送到門邊拾底。蝨子在身上整天搔抓，捉到了不慌不忙向嘴裏一送，牙齒間便噴噴不止，雷特洛甫博士親見他的嚮導在一分鐘內捉到八十九個。其次是無智，無智是愚蠢，愚蠢最易埋事。各式各樣事一半是有智識聰明人，明知故犯，一半是無知識笨人無意造成的。衛生上的壞事是由無智所釀成。迷信是健康的死對頭，迷信來自愚蠢。我們因為教育落後，衛生智識不普及，中國民衆並非沒有衛生舉動，試看年年端午，民間放黃煙，噴雄酒，謂可清五毒，除疫癘，大有消毒運動之風。又舊曆十一月間，家家戶戶多以竹葉或掃帚縛在竿上，清掃一年來家屋裏的積穢，亦具有大掃除運動的意義。但一般民衆，多認為這是驅邪納吉，破舊迎新的必要措置，所謂衛生設施，尙在其次，這也是半封建半殖民地社會的特質，也就是教育沒有普及的問題。處此原子時代，仍視疾病為惡魔所虐，求神問卜，依然未嘗被地球歷史充前一二，〇〇〇年，石器時代，不知害了多少大小生命？危及了民族生物基礎，動搖了建設國

家基本。復次爲貧窮，貧窮是健康的大敵人。貧窮的原因是疾病，失業，年老及大家庭。這些問題都與貧窮成了互爲因果，人家身體強，精神足，一切生活勝過我們，我們就將一面倒的傾銷人家的東西，我們勝利後，一聽出口貿易失敗而迫成失業；因失業而轉業，是內政計劃與組織的壞現象。我們因不健康易衰易老，不但不能生產，還要銷費，一進一出，相差自大。大家庭中，多帶癱瘓疾，生之者寡，食之者衆，安能不貧不窮？貧窮在病時得不到適當的醫療和調養，不該死而冤枉死的不知其數。貧窮在平時，住擁擠的房屋，地狹人稠，疾病滋生，吃的是一瓢飲一簞食，那得不瘦死餓死。勝利後房荒得可怕，物價如野馬般的奔跳，優秀國民不免受淘汰，反選擇的急流中淹沒。我們必須向飢餓、無智、貧窮三者宣戰，乃徹底推行公共衛生。至公醫制度之能否實行，下面三個問題，必須能夠獲得解決。

(一)培植人材：我國醫藥衛生人材，向來甚感缺乏，就醫師言，歐美各國平均每一千人只有一個醫師，我國則幾乎要四萬人口只有一個醫師，至於護士助產士則更差了很多。由於中國人學醫的很少，他們不願意幹這種工作的，因此，所有全部醫學人員，完全爲公醫專業尙感不敷甚鉅，何況現在尙有少部份醫學人員離開公醫專業，去謀自己的出路，同時近幾年來，因爲物價高漲，待遇菲薄，大部份工作人員都在生活線上掙扎，甚至家庭負擔太重，無法維持，而離開崗位的，公醫機關致人材萬分困難，工作難以進展，主管人員最感頭痛。因爲一個開業醫師的收入，比較公醫機關人員，優厚了不知多少倍，而其責任又沒有什麼，孰不趨之若鶩，鼓勵學生學醫，與提高待遇，乃能改善此種現象，始有衛生事業之可言。

(二)擴充經費：現在中央及地方衛生費，所佔百分比均百分之以下，較之各國衛生經費比率，不知道少到多少倍，而公醫制度所包者又廣，如防疫、環境衛生、掃除衛生等都屬於他的範圍，以這區區的經費，要辦這麼多的事項，是不可能的，當然復員以來，國家和地方的財政，還是困難，無能及此，然而以衛生事業，亦如教育一樣，其利益是無形的，人們常常不大注重，也是一個原因。今後在財政好轉的時候，必須首先打破這種短視

的心理，從遠處大處着想，增加衛生經費，以增進國民健康。

(三)積極宣傳：鄉村之人民，即使有受過教育，無論如何，是比不上城市的，民智的能下，使衛生工作，不能進展到鄉村，這點是必須從教育、衛生兩方面兼籌並顧，在教育未普及以前，宣傳工作是不可忽的。

三十六年一月新行政院組織法頒佈了，行政院下各部會，增設了衛生部，則今後衛生行政，必有一番更新，希望主持其事者，能為國民健康着想，確立衛生政策，地方政府，更當盡力推行中央的整個計劃。

十 社會行政

社會行政為一種仁政，我國古時政治哲學即特別注重於疾病痛苦困窮的救濟。總裁在政治的道理裏說：

古時所謂仁政，就是要發動人民的力量，救濟人民的痛苦。為政之要，尤在於竭盡能力，定出方法和計劃來救治人民的困乏與痛苦。禹思天下有溺者，猶已溺之，稷思天下有飢者，猶已飢之，這是担负政治責任的人，應有的自覺。古時以矜寡孤獨四者為天下之窮而無告者，文王發政施仁，必先此四者。這四種人，有的是老而無依，有的是幼而無恃。古時候因為要使沒有一夫不獲其所，對這些人是首先顧恤得很周到的。現在地方自治，就是要特別注重此點，總能說是真正的地方自治。可是養老育幼，是政治的要務，而政治的出發點，完全是在民生。至於病者，傷者，殘廢者，更是特別受到公家的救護。

社會行政的三個部門，即：一、社會救濟；二、社會福利；三、社會風氣的工作。民國二十六年國民政府派員赴外國考察歸來，深感各國的社會行政已作得很有成效，始決定設置專門機構來推行這個新興事業，後來中央成立了社會部，各省設立社會處，把過去黨辦的人民組訓和社會服務兩個業務劃歸接辦。

社政實施以來，如社會福利的創導，社會救濟的舉辦，人民團體的組訓，義務勞動的推行，以及合作事業的改進，都有一些成果。但另一方面，由於政府財政的困難，幹部的裁減，以及各方面對於社政缺乏瞭解，社政始

終不能順暢的向前發展，最明顯的，是各縣社會科與救濟院，常因經費不足而裁撤，各級合作社，因銀行貸款太少，手續太繁，業務日益萎縮。同時，在社會機構本身，也因為這是一門新興業務，又是一門最複雜的業務，各級人員還缺乏實際的經驗，不能認清社會環境，把握工作重點，不免有浮沙之弊。

以社會行政目前的環境來說，社會救濟是當前的急務，但還不是消極的，而且當中還發生了許多舞弊的事情。我們應該從積極方面多多努力，如社會福利事業，以及工廠等的創辦，藉以容納和補救許多失業的人民，否則困窮莫解，將永遠救濟不了。此外，中國今日的社會，仍然籠罩着封建制度的餘毒，因此，迷信的心理，彌漫民間，迎神賽會，所耗不貲，這種心理，是科學的大賊，非除掉不可！自抗戰期中，我們的物質建設給敵人破壞了，而人民的心理建設，却受了戰爭的洗禮而自毀了，固有的互助合作的美德，從此淪沒。奢侈荒淫成爲一般享受者生活的畫面，餽贈宴會更成爲官場的惡習，因而要求節約，力戒應酬，社會與政府時時倡約與取締，結果是「除心中賊難」，沒有得到很好的效果，這自然一面由於人們自己不振作，一面是社會與政府做得還不够！社會風氣就沒有挽得過來！

要之，社政的不能長足開展，主要困難，還在於人才的缺乏，歐美的社政成績所以優良，原因固多，而注意社會事業人才的培養，實爲其主要原因之一。我國過去傳統觀念，每以慈善事業，只要有好心好意做好事的人，誰都能辦，只要有錢，誰都能做，但是現代社會事業，不是這樣簡單，非有專門的訓練與知識，不足以勝任愉快的。

十一 建設行政

地方建設，從廣義言之，應包括地方自治管政養衛四種任務，狹義的地方建設，則祇是一種經濟建設，只有「養」的任務，如農業的推廣，工業的改進，水力的修治，水力的利用，商業的管制，平價的實施，金融的流通

，交通的修建，以及其他一切有關經濟的事情，均包括在內。

此處所舉地方建設行政的事項，僅指狹義的建設而言，此與民生最直接而且有着重大的影響的。過去帝制時代的政府，即已重視及此，而在現在，促進經濟的繁榮，以謀政治的進步，更是世界各國共同的趨向。總理講地方自治的時候，綜合肯賢的政治思想，曾這樣說，「古之治理，保民理民，教養兼施」，因此在地方自治開始實行法，提出許多養民的建設方案，總裁提倡管教養衛，在新縣制中，關於養的事務，在縣則由建設、財政、地政諸科主管；另外則有農業推廣所，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。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。

然而在當局，都是想向進步的方向走，而事實却不能符合我們的理想。推究起來，原因是很多的。

即就農業的推廣來說，我中國四千年來，號稱以農立國，實則一切均聽其自然，不加改革，故甚少有顯著的進步。在抗戰期間，政府為適應戰時需要，曾確定農林建設之主要原則，為：（一）增加農林生產，以期自給自足；（二）加強外銷物資，以謀財政上之補救；（三）從事實驗研究工作，以圖生產品質與方法之改進；（四）防治作物病虫害及獸疫，以減少農民生產之損失；（五）舉辦農貸，俾農村經濟得以充分發展；（六）推行墾務，使土地生產面積，日趨增進。並根據該原則，積極進行，如優良品種之推廣，防治病虫害藥劑暨機械之製造，綠肥之種植，堆肥之改良，磷肥之普遍設廠自製，以及實施推廣冬耕，建設小型水利工程等，均有良好的成績，各項農產作品，逐年亦有增進。而中央與地方的農林行政與事業機構，亦節經調整，於二十九年七月設立農林部，各地分設農林墾牧漁業各局所場處，從事實驗繁殖示範推廣管理工作，但以時間過於迫促，職權劃分不清，且若干事業多屬創舉，而過去調查材料又不完全，故難免閉門造車之缺點。各農林部各直屬機關中間，以及與地方

有關機關，並中央其他有關機關間，均缺少聯繫與配合。其次，為各機關本身之不健全；第一、經費不充足，致設備方面，多屬因陋就簡；第二、人才之缺乏，不敷分配，多屬遷就應急，因此不克一一依照計劃進行，難免延遲之弊，而農林建設，為基層建設，此項工作，須從人民做起，推動必以地方政府為中心，離開人民及地方政府，則無以言工作；願各省農林機械廬什，事權分岐；以往各級農業學校畢業生約只五千人，而五千人中改就他業者，達半數以上，而高級幹部之研究工作與鄉區經濟幹事之普遍訓練，又未能達到吾人所要求；以言經費，雖中央及地方政府乃至一般國民對農林事業均甚重視，並時有寬籌農林經費之擬議，但終以國庫負擔能力有限，一時難達吾人之理想；關於材料充實方面，雖各省農林機關有已設立各種農林實驗場，血清製造廠，病蟲害藥劑製造廠，骨粉製造廠乃至農具製造廠等，內容多欠充實，數量尤感不足。抗戰勝利以後，以國內戰爭的影響，各地凋敝既未復蘇，需要物質補充尤多，致欲利用改良方法與購置優美器材，以求農業之科學化，還不可能。

總理論及地方自治時，每每談到工業的開發，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，鑛產水力之利，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，本縣資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府為之協助。而所獲之純利，中央與地方政府各佔其半」。又在建國大綱中謂：「建設之首要在民生，故對全國人民衣食住行四大需要，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」。可是總理所提倡的地方自治，雖與其整個開發中國計劃使中國工業化的狀態相配合，而由於帝國主義的經濟壓迫，國人勢力的不够，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，日形暴露，然大後方各省，天然的資源或農產品原料，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够，也不是達到了所謂「充分就業」或「邊際效用」的界限，而乃由於工業發展的不够——數量的不够，組織上的不够，利用上的不够。唯在西南，如川黔各省，對於工業的改進，尚有很好的成就，這原因乃由於中央與地方通力合作，技術人才之集中，但到了抗戰勝利以後，工廠紛紛復員，都遷到東南來，結果受着國內戰爭的影響，許多工廠倒閉了，工人失業了。僅僅培孕出來的工業，至此備受摧殘。即如抗戰期中，沿海沿江工業的損失，以及外貨輸入的絕跡，却給予一息垂危的舊手工業以還魂的機會，譬如內地的紡紗、製革、緞絲、製糖、製紙、及小規模的煤礦等業，都有蓬勃的發展。然戰後亦以外貨的輸入與物價的高漲，手工業又開始沒落了。

關於水利方面，從法規方面來說，是有很多種的，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。（雖民二十九年四聯總處公佈擴大農貸辦法，將農田水利貸款，列為主要項目，然而這種貸款的能否直接為地方人民所有尙成問題）至於輕而易舉的小規模水利事業，則更一任人民自理，而竟未予以注意。例如興辦水利獎勵條例規定，而僅及於捐款檢險著述等項，並未涉及小規模水利事業。過去縣預算內，對水利經費，不予重視；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，才可以使之更爲完善。過去對於獎勵及勸導工作也嫌不够。因此縣市水利的修治，是談不到了。以致許多濱海的縣份，一遇大雨水或海嘯，田園被淹，收成無望，旱災時，則田疇龜裂，束手無策。如此，農村經濟又如何有望？至於水利的利用，他的設備，只有大規模需要馬力最強者，方可辦到，但因此項設備體大費鉅，有很多的省份，要辦理較大的水利工程，都感覺困難

，更非農村副業所可負担。

談到商業管制，平價實施，到了現在，還是管制不得，愈平愈貴，這是由於抗戰以來，商人道德的逐漸墮落，而官僚資本又復相與勾結，再加上戰後國內還有戰爭，交通未告恢復，復員工作未盡完成，更可乘機操縱，人民生活遂不堪問。流通金融，乃能使地方人民不至仰給高利貸，這點也未做到。地方的交通建設，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，但不僅限於消極的勸導，尙乏積極的發展。

如上所述，地方建設行政顯然失敗了。建設行政是解決民生的主要設施，我們應該針對過去的弊病，速謀改善，尤需要完整的建設計劃，從頭做起。

十二 市政

歐美各國，自機械及工業發達時期，田野之民，大都放棄其農作，而趨集於都市，自後新都市之成立，猶如雨後春筍，繁榮極速。我國抗日勝利以後，政府積極謀建立為一個現代化的國家，曾作下列各種之努力：（一）派員勘查，協助設計復員：初期內政部經派營建司長率同外籍專家前往各大都市勘查計劃重建，以後並派外籍專家三人及高級技術人員五人，繼續赴各都市協助設計；（二）工程進展概況：現在重慶、南京、北平、天津、上海、武漢、長沙、衡陽、南昌、九江、廣州、雲南、蚌埠、太原十四市均已組織都市計劃委會，擬具計劃送內政部會商實施；（三）修建計劃分類：（1）屬於整個都市計劃者有重慶等十市；（2）屬於區域性計劃者，有武漢及蘇南工業區兩處；（3）屬於局部工程計劃者。有上海江灣築港與恢復市中心區，南京市兩水道，南京第一二工業區及長沙道路系統等處；（4）建設示範城市：經與善後救濟總署商辦，指定比較重要而破壞最烈之長沙

，南昌兩市爲示範區域，分別派員前往協助設計，然戰後建設未及開始，而因人口驟增都市，遂發生以下各種問題，一爲房荒；二爲消防；三爲衛生；四爲交通。此外，尙因人滿而引起糧食恐慌及社會問題的嚴重性。

(一)房荒：自敵人投降接收以來，有不肖公務員及軍人，假借權勢強佔民房及佔民房，侵吞濫佔產業，甚至以暴力圍佃房屋，藉圖漁利者，其主要原因，則由資產階級的操縱計奇，以房屋爲投機取利之目標，趁著復員人們擠向都市的時候，竟把小租喊高至數百倍或千倍不等，形成今日社會最嚴重的問題。

(二)消防：都市人口密集，屋宇櫛比，極易造成火患，故消防工作，在市政上實具有最大的重要性。我國都市之義勇消防，卽民辦救火會，其會所器械，均由商民自行籌置，服務人員，以志願義務會員爲基本，遇警出救，均有披髮纏冠奮勇爭先之精神。以上海滬南區救火聯合會，爲地方熱心人主辦，一方面受官廳監督，一方面受地方督責，以該區商民救護火警，奮勇盡力，出於自然，故四十年來，始終能保持聲譽。最近因該區救火會，有按月向各戶收取補助費每月八百元之事，遂有人提議，請市政府令飭該會準備移交市警察局接管，終以該會辦理成績，既在中區消防隊之上，而現時之每月收費八百元，負擔實非常輕微因之該議未獲通過。現在世界各大都市趨勢，消防事業，都由民辦而改爲官辦，其中原因，乃以消防業務的繁複與消防技術的艱鉅，非有專業化，不能期其發揮宏大的效力。上海消防事業亦由官辦，火政處原是獨立，嗣後消防處與消防總隊均隸於警察局。自三十六年一月二十二日晚武定路大火案以後，各方以消防隊員救火不力，且有盜劫行爲，遂復倡言移歸民辦。我們以爲在中國消防事業，以採「混合消防制」爲宜，俾能一面發揮人民的力量，一面由政府爲之解決困難及作各種設計與配備。

(三)衛生：都市衛生，在市政中爲最關重要，因其有防止流行病，減少死亡率及增加生產率之功效。較諸引用優良醫術治療疾病，爲更勝萬萬。戈爾孟及羅渣二氏謂欲減少市民死亡人數，先須講求公共衛生之方法，在明淨空氣中生活，曠地衛生的住處，滑淨飲料水，排除並消滅穢物於遠地及監視工廠。但我國各都市，大都對於

飲料水、下水道的合水滲以至垃圾、廁所等不加注視，故鼠疫、霍亂、虎列拉、瘧疾……對於人類的侵襲，日趨擴大，死亡率之高，至足驚人。又如肺癆、花柳病，患者尤多，而亦未有事前的預防，與事後的管理，衛生教育，更屬欠缺。

(四)交通：世界各國重要都市，人口既密，交通自然頻繁，而都市交通，不僅是一地方人民生活所必需，現代國家的政治能力，交通現狀的一種表現。建國大綱與建國方略對於交通的重視，可以知道交通是建國工作的重要部門。但以中國模範都市——上海來說，則交通擁擠，為其他國際都市所罕見。檢討其原因，約有五端：(一)人口增加，據市政府民政處調查結果，人口從二百數十萬增至三百五十萬，人口激增，交通擁擠的情形，日隨之而加甚；(二)公共車輛減少，戰前各種公共車輛為數甚多，目前僅英商電車公司及法商電車公司損失較小，照常開行，其他各公司車輛幾至全部停駛；(三)團體及私人車輛增加，總數已達二十萬輛，較戰前增加九萬輛左右；(四)原有街道狹窄；(五)乘車秩序紊亂；(六)管理交通人員技術的生疎。市政當局雖作種種努力，始終沒有收獲效果，則由於：(一)缺乏周密的計劃；(二)沒有恢復原有公共車輛路線的行駛；(三)有關機關毫無聯繫；(四)修理街道工作，幾至停頓；(五)軍事與載重車的缺乏管理；(六)管理交通人員技術不求進步的訓練。上海如此，其他各都市，亦多同樣情形。而公共汽車太少，人力車又要取締，為是維持人道主義，然以這一大羣的人力車夫沒有其他出路，一時却未能取締，其實，在物價暴漲的今天，車價不能不提高，提高沒有主顧，人力車夫靠着兩腿的力量，終日奔走，不能換得一飽，將來用不着取締，而會自然地淘汰了。行的問題將益發嚴重了。至市區以內的馬路，路面崎嶇殘破，道路的不平，常使坐在人力車，腳踏車的，受顛簸而跌倒的不少，小巷子里的路，簡直和鄉下的石子路同一面目。此外，電話是溝通信息的交通工具，許多事情不能光用兩隻腿跑，坐車罷，錢貴，那麼，只有借重於電話了，可是，如福州市，電話雖然是自動的，但電話機很少，不能普遍；綫路時滿，掛出電話困難，每每綫路紊亂，聲音不是嘈什便是模糊不清，同時還時常壞。這也是市

政中值得注意的一件事。

由於人口稠密，而「庶之」未能「富之」，失業與禁娼兩者對立的尖銳，遂成爲社會極嚴重的問題。均因沒有其他出路，這兩個問題便不能獲得解決。譬如禁娼，公娼在表面上是絕跡了，而私娼更形充斥，禁與不禁，實何以異？這不是風俗與道德的敗壞問題，而是教育未普及和經濟不能獨立所致，倘能從這兩方面努力，失業與禁娼的社會問題，便不會有了。即使有之，也一定緩和得多。說到市政建設，是需要有錢的，但過去市政建設捐的征收，附加在房租上，附加在自來水費上，附加在電費上，附加在電話費上，附加在煤氣費上，處處都有附加，一個市民很可能每月繳付五六種同項名目的建設捐，弄得無處無捐，無處無稅，捐稅既有建設的名目，而建設在那里呢？尤爲一般市民所費解。因此，如何增裕市庫，與其從增加新稅着想，實毋甯積極整頓現有的稅收。

說到都市計劃，「鄰里單元」是有其很大的意義的，前面所說的，如衛生、交通、消防、社會等等，都需要鄰里單元創立以後，才能得到很好的效果。

現在很明顯的可以看出，是：縣政落伍，趕不上時代，人民又愚又窮，自然不容易談到政治建設、經濟建設、倫理建設、社會建設、心理建設；市，有的表面很好看，有的却一點規模都沒有，在一般大都市裏，所表現的人民的精生活，似乎只有了競爭、奪取，而產生了痛苦、嫉恨，或是放縱的淫靡、享樂，這是近代都市文明最大的損失。另一方面，很多的鄰居，都是不相聞問，各人每天都忙着他們所要幹的事。近代都市計劃者把都市看作一個有機體，希望都市不論在自然的意義或社會的意義上，都能鄉村化，於是而有鄰里單元的設計。我們以爲鄰里單元，在社會上，亦即在自治上，有其重大的意義和價值。因爲假使人與人之間，先不能互信互助，即談不到自治。所謂自治，並不是個人的消極的自治，而是要集合羣衆的力量，來從事地方自治。而且如現在都市的精生活，也談不上個人自治。所以必須恢復中國農業社會出入相友，守望相助，疾病相扶持的美德，以建設現代化的新都市。根據最近上海都市計劃總圖二稿報告書中所說，他們的計劃，是十二區單元，下有鎮單元，鎮單元

間有綠地帶，把他們的分隔開，它有高級中學、醫院、教堂、警察局、郵政局等；鎮單元之下，有「社團單元」（原文稱中級單位）社團單元是由所謂「輔助幹道」環繞而成的，其中應有初級中學一所及醫院、警察派出所等；社團單元之下，則稱為「鄰里單元」（原文稱小單位）——須有小學一所——六個年級，級設兩班，每班四十人，可有四百八十名，自鄰里單元、社團單元、鎮單元，以至區單元，除了上述具有各種設備的有機體性的設計規定外，而各部份位置步行距離時間上之配合如下：一、鄰里單元內自住宅至日用品商店的步行時間不超過十分鐘；二、小學生自住宅至學校最多為五分鐘；三、住宅到工作地點之路程，減低到三十分鐘的步行距離；四、娛樂地區與住宅，須在不超過三十分鐘步行時間距離以內；五、自住宅到經常的行政機關應不超過四十分鐘的步行距離。此種鄰里單元的設計，是將一個單元中四千左右人口，用房屋地位的設計，交通的配合，使得確實成爲一個極親密的通鄰，同里的社會生活的團體，那時要辦選舉，防疫、警衛、清理垃圾，修理道路橋樑，或改良小學教育，一定非常便利而有效。鄰里單元在形式上好像我國地方自治制度裏，在縣市區鄉鎮設有保與甲一樣，其實不然，因爲保甲組織是沿襲以往傳統的社會組織，加以修改而成，在自然發展的基礎上，已經失去了他的意義與作用。我們前面談到保甲制度問題，曾主張保甲制度改爲村街制度，即是這種意思。現在如果村街之內有鄰里單元的組織，而此一組織，是具有建設性而且是科學化，民主化的新邨，它一定有着新的進展。今後都市計劃，我們以爲上海的「鄰里單元」的辦法，值得提倡與推行的。

地方自治新論

五八四

第五編 新中國地方自治美麗的展望

第二十一章 從訓政轉入憲政的地方自治應有的努力

地方自治，在中國，可以說，距離我們的理想還是非常的遼遠，但從歷史和時代兩方面去探索，則知雖有未盡美善之處，而必臻於成功，實無庸疑。

第一、歷代對於地方政治所種下的成果，今日仍將大受其賜：自黃帝至清季，雖在帝制時代，而政府却多能盡到保民養民的責任，其各種措施，多能合乎人民的需求；因而造成地方的安定，人民的繁殖，以及和平德性的養成。這些成果，也就奠下今日地方自治良好的基礎。雖因近百年來外患內亂的紛至沓來，以致破壞不堪，然以積之者厚，一有機會——今日就是千載一時的良機——是很容易恢復過來，我們必須認識這一點。

第二、時代潮流的激盪，把地方自治推進了：雖政治環境與各種條件之未能配合，以及人謀不臧，使地方自治未有顯著的成效，然時代的要求，與先知先覺者的努力，地方自治總是向前邁進，而莫能加以阻遏的。

故從遠處大處看，建立三民主義新中國底近代化的地方自治，並非難事。問題在於我們如何根據歷史舊基礎，和把握時代的新動向，而加以新方法。因為古老的中國，有着許多的積弊，非快刀斬亂麻的予以廓清，倘有良好基礎，也沒有用，更不足以適應時代，進行各種建設。然如心理、倫理、社會各種建設，亦非頭痛醫頭，腳痛醫腳，所能奏效，其關鍵實繫於政治建設與經濟建設，相輔相成，而經濟建設尤為主要。至政治與經濟的關連性，極為密切。在外國直到科學發達之後，經濟學才脫離政治學而獨立；我國以前不然，所謂「經濟」，是指經濟濟民而言，政治所包括的範圍極廣。雖現在世界時代的趨向，着重於經濟，然而必須特政治為之支持。蓋社會化

或組織化之原動力實為政治力量，國父所謂：「政治乃管理衆人之事」，而民主政治，則為衆人管理衆人之事，故必須一面政府有能，人民有權，而後衆人之事乃得以管理，否則政治無能，而侈言經濟建設，實為不可能之事。曠觀歐美各國，其經濟建設之突飛猛進，無不由於政治修明，尤其得力於政府與人民合作。故吾人之目的，固以民生為建設之首要，然絕不能捨政治建設而偏於經濟建設，理至顯然。

就政治方面言，抗戰勝利，訓政即將結束，從訓政轉入憲政的地方自治，它披上了民主的新裝，走上了一條光明的道路，在這時期，值得注意的，有下列幾事：

憲法頒佈以後，政府對於憲法上關於地方自治方面所規定的，尤其省縣自治通則，必須審慎釐訂，並保障予以實行；人民依據憲法所取得的權利與服從義務，以走向「民治」領域，此兩者實為關鍵之所在。其次，今後無論是執行機關或民意機構，各政黨都參加有份，政黨如何以民主的風度與力行的精神，在地方自治方面去發展，求進步，為國家圖富強，為人民謀福利，實是多黨政治下值得注視的一件大事！

一 「省縣自治通則」之商榷

所謂地方自治，在地方之事由地方之人去管理，故我在第五章「地方自治的範圍」裏，除呼籲確定省為自治團體，縣為自治單位外，對於省縣自治通則由中央立法，省縣根據該通則以制定省縣自治法一點，曾表反對，蓋以地方自治在中央集權下，方柄圓鑿，削足就履，實有難於施展之虞。但中央之意，以為必如此，乃免地方各行其是，無中心之目標與共同之步驟，以致空言民主，貽誤國家，此在實施憲政初期，予中央以立法控制權，在立法方面，加以精詳周密的擬訂，以作各省縣制定各種法規之依據，自亦無不可。惟此項通則必須確能根據以往地方自治之經驗，並適應時代潮流，以奠立民治基礎；尤其要者，為均權制度與精神應有充分發揮，同時，應饒有伸縮性與適應性，一反過去條文化與標語化之作風，少談理論着重實際，此為擬訂通則主要之前提。惟新憲法僅

有「省縣自治通則」之名稱，市則付諸闕如，吾人以爲「省轄市準用縣之規定，制定市自治法」，其應有市自治通則，亦爲邏輯之結果。且建國之最大要求爲現代化、工業化，而市建設實爲文化之起點，文明之象徵亞里斯多德所謂城市是「人類經營高尚目的的共同生活之場所」。故細繹憲法條文（雖未有明文規定）與展望時代趨向，市自治通則之必不可少，實無疑義。或則以市應有市憲，吾人認爲今日當針對現實，把握重點，使市自治通則果能符合自治要求，固不必標新立異。今省縣市自治法既不能自行釐訂，而須依據自治通則，而後產生，此地方自治之母法，吾人實寄以莫大之期望。

地方自治的要素，一爲區域，一爲居民，一爲自治權。我們主張省區必須縮小，縣區域應予整理，市則應實行分區制；自治的主體爲居民，其權利義務應予明白規定於通則上面，在權利方面，四權的行使固極重要，然必須認識民權主義的理想，是革命民權，反革命分子，便沒有公民應享的參政權；義務方面，以雙手萬能來創造一切，而一方則應以發展合作事業相配合，本書對於合作事業極力提倡，可以互證。關於自治權的行使，以充分發揮其應有的自治權爲主要。而中央既擁有立法控制權，如地方有違憲的自治法，還可由司法院宣佈無效（參看憲法一一四條）自不必再用行政監督，因爲這樣一來，會限制自治的發展，這在過去便已發生了這種大弊病。而「立機關」是爲求事業的發展，必使有一機關有一事業的成效，再不宜如過去許多閒署林立，空掛招牌，安插私人。中央與地方的權限沒有劃分，不但行政上會引起許多的糾紛，自治也無法進行的。此點我們也非常加以注視。再如人事制度，財政制度，都沒有確立，尤爲自治失敗的最大原因，我們在這裏也提供許多意見。總之自治實不外如上所說的「區域」「人民」「機關」「事權」「人事制度」「財政制度」等等，而軍民分治，地方，軍人不得干政，與四權之使用，以及中央的控制，則過去封建式之割據與官治之局面必打破無遺，故擬訂通則，主要的精神，應一反過去消極的限制地方自治之自由，而改爲積極的協助地方自治的發展。並可趁此確定中央領導之方針，訂立全國地方自治共同應循之途徑。此外，如條文簡單，明白，真切，俾立法旨意確能適合行政要求，而

後乃能起重大的作用，這也是應該加以重視的！

基於以上觀點，略爲論列如左：

第一、省縣市之性質與地位必須予以確定：以往地方自治無成效甚至可以說是失敗，其最大原因，實由於省縣市之性質與地位之陷於游移狀態，故或則爲中央所操縱，或則爲地方所把持。如省之一級，總理會確定爲地方自治團體，可是事實上不爲中央的行政區域，便爲野心家的割據地盤。新憲法中固規定省得召集省民大會，省長民選，省設參議會，其具有地方自治團體之性質，至爲明顯，然尙有人以省縣同爲地方自治單位，實屬昧於事理；通則當確定省縣之性質，提高縣之地位。又新憲法對於市之一級，不設專節，較之五五憲草殊爲遜色，而從「準用縣之規定」(第一百二十八條)一語看來，市是跟着縣走的，仍然沿襲立法院一向採用間接方式的表明，如現行市組織法「準用關於縣自治之規定」平淡的寫在憲法上算數，新的時代還是用舊的眼光，老的方法，這無非是保守的思想在作祟，因此「村治」「農村建設」爲一般學者和從政工作者熱烈的倡導與推行，市政學理仍未爲參加會議諸君所理睬，其實，今後建國的目標在工業化，由於工業發達，市的人口愈集中，自治事業愈趨繁複，市的地份愈形重要，這都是可以想像得到的。且再就市的本身說，實與普通的行政區域，如省如縣，是不同的，普通的行政區域可依行政上的方便，劃出若干界線，這界線並且可以隨時加以變動，城市則是隨着時代「生長」起來的，本身成爲一有機的整體。市民的共同利害，不但密切相關，且對本城市的自覺意識，也是特別強烈。因此，城市是局部自治最適宜的最自然的單位。其次，中國的城市特別是憲行的最自然的起點，近百年來在吸收西方文化過程中，城市是佔着最重要的地位，今後要想地方自治工業化起來，也必須以市爲基點。內政部提出新法修正案時，曾謂：「推行地方自治爲本黨對內之重大政策，且市縣同爲自治單位，五五憲草已有規定，故市之自治地位，自應于市組織法中予以明白規定」，市縣既同爲自治單位，而「縣爲自治單位」，「縣爲法人」，已成定論，市也應該給予縣的同樣地位才好，這需要市自治通則，而在通則上必須予以明白規定的。以言鄉鎮

的地位，縣各級組織都要規定鄉（鎮）爲法人，鄉（鎮）爲縣以下地方自治組織中之重要基層，於此可見。但實際上，過去鄉鎮在地方自治中竟毫無地位，例如鄉鎮無獨立之財政，預算由縣編制，自治事項叢集于鄉鎮，而鄉鎮長實有責無權；今後要確定鄉鎮之地位，必須使其在實質上有其應得的地位與職權。至省、縣、市、鄉（鎮）之共通性質，都爲政治組織而兼經濟組織體，亦宜明白標明，俾知實現民生民權之目的，完成三民主義之地方自治。

第二、劃分並整理現行區域之原則：（一）省區應按現行專員區予以適當的劃分；（二）縣與縣以及市與縣之地界須加以整理者應即行整理。縣市政府不可設在一地。至省之自治情況與經濟地理的位置以及縣市之分區計劃（都市計劃，歐美各國行之已著成效，吾人亟應依照民國二十八年中央制定之都市計劃法，劃定住宅，商業，工業等限制使用區，必要時並得劃定行政區及文化區），各省均應於劃分或整理後，擬訂實施自治方針與配合國家整個政治經濟計劃的理由書，送經內政部核定後依據實施。一面當將劃分與整理之區域記載明確，繪製區域圖，一以公諸民衆，一以便利行政的設施。並依 總理遺教 總裁訓示，確定鄉鎮爲自治單位，鄉鎮爲法人，因爲地方自治開始實行法中，以縣爲地方自治充分之區域，並謂：「聯合數村附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦之區域」，今後應依據此種意旨，確定充分之區域與試辦之區域，在此區域以內，完全成爲人民自治的試驗場。總理又以「建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位，縣以下再分爲鄉村區域而統於縣」（孫文學說第六章）縣之下僅有鄉村而已。且放棄保甲之編制與保甲組織，乃不致爲伸縮性有限的編制所限，而至於不能集中人民經濟力量，與充分發揮自治意見（因保民大會之組成，爲每戶出席一人）同時，市內的「區」亦缺乏民治意味，應依「街」設長，總要達到實質自治才好。

第三、明確規定人民之權利與義務：無人民便無自治，自治即所以爲人民，同時亦爲國家。故人民在地方自治要素中，佔着最主要的地位。願歷來立法多未措意及此，或僅予粗略的規定，甚欠周到。國父在地方自治開

始實行法中，曾以除未成年之人，老年之人，殘廢之人及孕婦等得享相當權利而不必盡義務外，其餘不論土著或寄居，悉以居住是地為準，一律造冊，列入自治團體，悉盡義務，同享權利。而此權利——尤其是四權之行使——與義務，必須明白規定。並應注意者：（一）我們國民黨提倡三民主義來改進中國，所主張的民權，是和歐美的民權不同，我們用民權主義，把中國改造成一個「全民政治」的民國，要駕乎歐美之上。像歐美的民權思想，如「代議政體」的國家，是源於天賦人權的學說而來，「人民獨裁」的政體的國家，如蘇聯則以無產階級專政為出發點，要皆偏而不全。我們則不然，我們要四萬萬人都是皇帝，給他們直接行使四權，來管理國家的大事。唯我們是主張革命民權的，故又必須「人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，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，始成爲一完全自治之縣，其國民直接行使四權。」故公民不特要具備法定資格（即有積極資格，如國籍，年齡，居住等而無消極資格，如刑事犯罪無行為能力人），同時，還要「會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者」。（二）居民，（指暫居其地者而言，俗稱客居或寄居）住民（指有久住爲意思，住於一定的地域者而言，俗稱土著）雖不能享有參政權，但對於一般普通應享權利，如自由權，使用公共設備權，受國民教育及地方救卹種種權利，仍不得加以剝奪。其應盡之義務，如遵受法律及服務，納稅種種之義務，亦不能因而拒絕。而在義務方面，總理所提倡的雙手萬能的義務勞力，尤應積極推行（近來歐美各國亦在提倡推行），因此種義務勞力的結果，可解決（一）交通問題：吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。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。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規畫，以定地方之交通，而人民以戮力從事於修築道路。所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此。（二）墾荒問題：無人納稅之荒地，由公家收管開墾，有人納稅而不耕之荒地，課以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止，如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾，凡山林，沼澤，水利，鹽場，悉歸公家所有，由公家管理

開發。開墾後支配之法，其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與私人自種；其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。開墾之工事，則由義務勞力爲之。如是，數年或數十年之後，自治區域，當可變成桃源樂土，錦繡山河矣。（3）教育問題：總理非常注重教育，以在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費，書籍，與夫學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，爲年長者養育智識之所。其經費，以人民一月義務勞力之結果來支持，如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月。而學校之目的，於讀書，識字，學問，智識之外，還當注意於雙手萬能力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事。（4）經濟問題：一境之內，如人盡其長，爲公家服一二月之義務，長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣；長於織造者爲公家織布，則衣服足矣；長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣；如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成功。（5）國際貿易問題：手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足；則生產日加，財富自然充裕。總之，自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。（參看總理地方自治開始實行法）而今從事地方自治工作者，每以財力不够，爲自治事業不能開展的藉口，實不知能利用義務勞力而已。此義務勞力並未帶有強迫性質，人民對於地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定。每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家。這正是孟子所謂：「以逸道使民，雖勞不怨」。通則應依據總理遺教，以爲明確的規定。

第四、立機關應行注意之點：關於各級執行機關之組織，首須認清今後省政府應以設計與考核監督爲其主要任務，其有特殊業務者，則設特別主管機關專責辦理，故其行政組織不必如過去必須有四廳二處強爲劃一；縣（

市)之一級着重執行，組織似不妨稍大，但勿流於公式化，如浙江省一等縣設五科二室，二等縣設四科二室，要亦以強化的簡化為主；至於鄉鎮之組織，由人民的力量發動，執行機關與民意機關，簡直可以打成一片，避免作分庭抗禮的分立(過去保長兼保民大會主席，但因人民處於被動，一任保長作主，太充滿了官治氣味)。如再詳析言之，省政府的組織，可視其地方的環境而定，如廣東福建濱海，華僑又多，可設漁業局與僑務處；青海宜畜牧，可設畜牧場。總之，省政府要統籌全省，領導各縣，視其地方之需要，集合全省人民的力量來推行，省既着重設計考核方面，其所有的職員，應以對於各項問題有專門的研究者為主體。至於市縣，一切着重實行，自應羅致技術人員，不以能辦公文的書辦為已足。鄉鎮的組織，經濟重於政治，且由經濟組織，易於發動人民力量，因利害關係的密切，對於不肖的官吏，便不會盲從附和，以致損害自己的利益。省縣之職權，除應有的自治權外，省對縣，縣對鄉鎮，有其考核與監督之權。民意機關的組織與職權，在過去是包括議長，副議長，參議員及職員等，議長副議長由參議員用無記名投票法互選，職權有議決要案(完成地方自治條件，省縣預算決算，募集省縣公債及稅捐，財產的經營及處分，重要單行規章，省縣行政興革的建議)與監察執行(聽取施政報告或提出詢問，審議省主席縣長交議案)，其他為接受人民請願及法律賦與的職業權，今後民意機關以與執行機關之首腦合一為宜，因省長縣長既均民選，假使有利用職權的話，還可由人民予以罷免。其組織不宜龐大，使民意機關衙門化，職員儘可由省縣政府調任工作，參議員必須是真正的民意選出，假使參議員不能代表民意，甚至違反民意，便可由議長(執行機關之首腦兼任)將不盡職及違法的參議員提出公民表決，另行選舉；在平時我們固願其職權得相當的發揮，到了他們不能實際負起工作時，便當以民意為依歸。實質的民主，是必須人民能養成習慣，操縱自如，乃能有益於人民，同時提高行政效率。

第五、切實劃分中央與地方之權限，並確定省縣市鄉鎮自治事項的中心工作；國家行政與自治行政，以「全國一致」與「因地制宜」為劃分之原則，在新憲法中僅依建國大綱之條文，「有全國一致之性質者劃歸中央，因

地制宜者劃歸地方。重述一遍而已，並未將國家行政與自治行政之事項劃一標準出來，此一任務，今自應由通則負之。中央與地方權限之劃分，當依照 總理遺教：「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。」即屬於自治權以內者應歸地方，屬於國家統治權者歸諸中央，而新憲法所採中央與地方列舉之方式，亦宜一變爲地方列舉，其未列舉的歸之中央，這樣，則地方自治便有所根據，而中央在立法方面，一面參酌地方的需要，予以訂定自治事項，一面亦可對國家統治權之事權妥爲劃分。唯自治事項，如我國地方自治實施方案所定之自治事務，乃達十四類五十七項之多，而三十五年十一月內政部所頒縣自治法草案，亦達二十四項之多，而且有不問其性質之應屬何類，而亦另立一項者。我認爲今後省爲地方自治團體，其所辦的自治事務，當以全省爲對象，並以積極推行經濟建設及提高省民生活水準爲中心。縣則應着重民生民權兩大建設，肅清舊日封建餘毒。建立革命精神創造新力量。至於市的地位，在現代建設與民主生活兩方面，均有其極大的重要性。應在計劃經濟之下；採取合作方式，以注重市民福利爲前提，此種福利事業，應包括精神與物質兩方面，如給市民以食、衣、住、行的種種便利以外，對於文化的灌輸，教育的普及，還須予以注意。鄉鎮與縣同爲自治團體，且各有其獨立之組織，獨立之財政，自應有其獨立之事務，其中以農田水利、倉儲、救恤、警衛、鄉村道路等爲最重要。縣則應依照 總理遺教，設立糧食管理局以及衣住行等等專局，此外，規定地價，整理財政，開墾荒地，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，實施救卹等，亦應列爲縣之自治事項。如市對於公用事務，則當特別重視，應照英美各國先例，對於下列十七項列爲市自治事項：（1）消防；（2）社會教育；（3）道路橋樑；（4）公園廣場；（5）水利；（6）交通（電車、公共汽車等）；（7）電燈；（8）煤氣；（9）公共飲水；（10）衛生；（11）食料管理；（12）經濟事業；（13）地方銀行；（14）合作事業；（15）救濟；（16）房屋管理；（17）公營事業。

第六、速行解決地方自治的「人」的問題：地方自治辦不好，人事制度之未確立，亦是一個極重要的因素。

因爲人事制度未確立，人事進退，常隨主管的去就而轉移，以言縣級，縣長一到任，便帶了一大批自己的人來，如科長祕書，以至出納、收發等等，當然自己平素所認識的人，比較性情熟悉，凡事可以放心地付託他們去辦，但是不一定他們帶來的人，都是學問好，道德好的，就使都好，縣長一走，他們也跟着走，「一朝天子一朝臣」，總不是個好辦法。樹立人事制度，便是有了一個標準。將來縣長要帶人，就要合着這個標準，不能隨便。今後公務人員照憲法規定，一定要經過考試；但經任用審查與甄審銓敘合格的，便也可以，銓敘部這種通融的辦法，確是一種安定力。我以爲地方自治人員，如經中央考試及銓敘者，地方政府對於此類人員之任免考核，必須列舉事實呈報中央，不宜擅自處斷，其經地方之特種考試及任用審查合格人員，即歸由地方政府直接施以人事管理。以免有輾轉呈請，數年不覆之苦。中央主管人員既少，則辦事亦當較爲迅捷了。又根據憲法，今後公務人員必須經過考試，省縣應由地方自己根據行政上之需要，每年舉行特種考試，事先報請中央備案，並受中央之指導。銓敘方面，過去悉操中央，額自治人員重在因地制宜，需要熟悉地方情形，或辦理自治事項富有經驗，不能以一般性的銓敘資格來作爲限制的標準，應該規定凡在地方上辦理自治工作满三年的人，以及受自治訓練及格者，可取得其現任職位之資格；因在調政時期，派考試訓練人員籌備自治，原爲建國大綱所規定，故受自治訓練者，自不宜有所歧視，且在調政時期，亦惟有用訓練方式乃能達到使此類人員協助籌備自治之目的，今自治人員大批是受過自治訓練者，曾因此而造成地方人事安定之境地，今後若不予以保障，實非所宜。關於地方自治人員在待遇與考績方面，則當一反現在計時（八小時辦公）與公文政治的積弊，從計時而變爲計件付值，工作的成績，待遇的高低，悉以對公家有無實際貢獻爲指歸，並當從辦公廳而走到田間去，如縣政府建設科員，即當在本崗位上，切實負起他所應做的測勘工作，確能爲民衆造福，爲地方建設；又如民政科員，對於戶政的推行，選舉的指導，必須負起實際的責任，並不是在辦公廳棹子上辦了幾件公文出門後便算職責盡了。至於省長縣長固由民選，其有才識過人成績優著的人，中央應不分黨派與門戶之見鼓勵競爭，助其當選，使其有服務更廣大的羣衆的機會，在選

某方面使其參加中央政事，一方在法規方面，應根據公務員內外互調辦法，使中央與地方人才有交流的作用。過去縣長執行中央及省委辦事項，並綜理縣自治事項，但以中央或省委縣辦理事項，或設一機構，由縣長負責主持，實則縣長不過掛名而已，其所屬人員多由中央或省委所派任，縣長無從實施任免考核權，致工作進展殊多阻礙。今後凡屬縣長所執行的，無論是中央或省委的委辦，應給縣長以任免考核權，俾得促進工作，惟縣長對於中央或省委之派任人員之任免考核，當列舉事實呈報中央或省委。並嚴格劃分縣與中央或省委之事項與權限，計日程功，分途並進，則既能兼顧中央及省政令之推行，復可使自治事項得以發展。

第七、確立地方自治財政制度：財政為庶政之母，過去的地方自治是沒有財政可言的，一方面是由中央沒有放棄其操縱權，如地方財政收支，均由中央立法，予以硬性的規定，致非省陷偏枯，便是縣困貧瘠，此皆不依地方情形，漫為借箸，結果地方財政秩序陷於步驟凌亂的地位，而羣趨於攤派之途，又何能發展自治事業？這一方面是由中央與地方權限沒有明確的劃分，國家行政常由中央交地方去辦，省與縣間亦然，而中央和省委辦事項，其經費又悉由省庫或縣庫支付。因此省縣既已無力自主，以發展自治行政，復須對於中央或省委負擔辦事項所需的經費。在此情況之下，攤派之風遂不可遏，使地方政府與人民受其困，故地方自治財政制度之應確定及委辦事項所需經費之分配，必須予以明白規定於通則上。至自治財政制度之確定，應該給地方以開闢財源與自決財政的自由權，在不妨礙國稅之原則下，許縣（市）級以最大籌款之權衡，俾其成立縣（市）銀行鄉銀行，以為縣金融之活動機關，以配合縣經濟建設之進行。如縣（市）之財政監督，即由地方民意機關為之，而省及中央之立法，監察機關為最後之財政監督，省則受民意機關及中央之立法，監察機關之監督，即一面予省或縣以自決自由之權，俾能適應地方需要，遇必要時，有立法、監察機關之監督，則地方對於財政之浪費與違法，亦可有糾正之機會。關於委辦事項，近行政院會通令各地方政府，以今後凡屬中央交辦省或縣事項或省委縣辦理事項，其經費之分配宜由國庫或省庫開支，不宜將中央或省委辦事項之經費闖入省庫或縣庫，此種措施至為允當，通則宜根據此

種意旨，加以確定。俾省縣（市）自治事項不致因此而大受阻礙。尤其要者，總理主張自治機關每年當公布預算，決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。必如此，乃合乎民治的精神。

此外，關於自治監督方面，自治監督之機關，以屬諸內政部爲宜，惟過去自治監督，採用行政監督，對於自治發展，至多阻礙，今當採用立法監督，中央之於省，省之於縣，限於一般原則之指示，不必事事呈准。至自治團體相互間爭議之解決方法，如縣與縣間之爭議，由民意機關調解，與內政部直接處理，均不妥善，以由省政府處理爲宜，省與省間之爭議，則由內政部直接處理。

二 人民行使四權與履行義務

國民黨還政於民，使主權在民之旨真正實現，這是憲政時期最大的特質，亦爲地方自治主要的任務。蓋國民爲政治建設的原動力，實行民主政治，以發揮國民自主自動的精神，充實政治建設的基礎，而後國家組織始臻健全，行政效率，才能提高。究竟人民怎樣的去實行民主的職權呢？那就是行使選舉、罷免、創制、複決四權；又須提高國民服務的觀念，惟權利與義務是相對待的，革命的民權，應爲擁護中華民國的國民所享有，故一方努力履行公民的義務，才能達到真正的「民治」境界。

1、怎樣選舉與罷免

實施憲政第一步驟，是實行人民選舉權。而辦理選舉的成敗，實決定民主的成敗。因此人民對於選舉權的行使，必須有深切的認識與謹慎的運用。

（一）選舉與被選舉：各種選舉，是用普通、平等、直接及無記名投票的方法，（新憲法第一百二十九條）人民首要具備的，是中華民國的國籍，次須年滿二十歲有選舉權，年滿二十三歲，有被選舉權。但有下列各項之一者，即失去選舉和被選舉人的資格：一、犯刑法內亂外患罪，經判決確定者；二、曾服公務而有貪污行爲經判

決定者；三、褫奪公權尚未復權者；四、受禁治產之宣告者；五、有精神病者；六、吸鴉片或其他代用品者。假使具備積極條件而沒有消極條件，只要「在縣市區域居住六個月以上或有住所達一年以上，或其本籍未變更者，在該縣市區內有選舉權及被選舉權」，即使服務或寄寓他處而本籍未變更者，仍得聲請登記為本籍所屬選舉區之候選人，故戶籍冊上名字的有無，將決定有無參加競選的權利。假使沒有名字的話，是要馬上去登記的。登記之後，在公告的選舉人名單上，還得查看是否已被列入，有無誤寫？選舉人名冊弄好了，第二步，就該是提到候選人的提名問題，依照現行法的規定，「選舉人名冊公告之日，各主管選舉機關應即公告各種候選人之開始登記日期」（選舉罷免法施行條例一三條）而且，「候選人名單，應以登記之先後為序」（同條例十七條），故如欲使自己的名字放置在較能引人注意的頭幾位，必須搶先登記，至候選人的提名，有兩種方式，一是經由合法的政黨正式提名，否則便得請求五百個以上選民的連署簽名。但在請人簽署的時候，必須仔細地認清楚你的簽署人。譬如說，鄉村裏，張阿大的名字很多，王李氏三個字更不容易確定是那一個特定的女人，那就會被競選的對方挑別，隨便指出你的任何一個不確定的簽署人，而整個地推翻了你一番競選的努力。此外，還要注意的，是：「每一選舉對候選人登記之簽署，以一次為限」，而「假冒他人名義簽署者，其登記為無效。如在當選後發覺，經判決確定者，其當選無效」。（同條例十八條）因此，在請人簽署的時候，第一，必須問他是不是已經替別人簽署？第二，必須囑托他不要再替別人簽署。

（二）選舉的對象：中華民國憲法公布後，依據憲法及與憲法直接關係之省縣自治法，人民應有下列各項選舉權：（1）屬於人民代表方面的選舉：1、鄉鎮民代表；2、縣參議員；3、省參議員；4、國民大會代表；5、立法委員；6、監察委員。（2）屬於自治及行政方面的選舉：1、保甲長；2、鄉鎮長；3、縣長；4、省長；5、總統副總統。依照憲法及現行法律，省縣參議員，監察委員及總統副總統，均為間接選舉。而三十六年度內，採行直接普遍而又極關重要之選舉，為立法委員與國民大會代表及監察委員。關於國大代表的名額，由

全國各縣市及其同等區域選出者，共二千一百三十名，蒙古各盟旗五十七名，西藏四十名，各民族在邊疆地區十七名，僑居國外之國民六十五名，職業團體一百六十八名，內地生活習慣特殊之國民十名。至現任官吏，則不得在其任何所在地之選舉區，當選為國民大會代表。（國民大會代表選舉罷免法第一章總則三條至八條）國大代表名額之分配，根據三十六年六月二十一日立法院通過國大代表名額分配表，蒙古選出之代表為哲里木盟，卓索圖盟，昭烏達盟，錫林郭勒盟，烏蘭察布盟，伊克昭盟，青海左翼盟，巴圖塞特奇勒圖中路盟，烏拉思索珠克圖四路盟，青塞特奇勒圖盟，共十一盟，每盟應出代表四人（每兩盟選出之代表），八人中應有婦女代表一人，地區之劃分，由藏委會分配）。伊克明安族，歸化土默特旗，阿拉善霍碩特族，額濟納舊土樂特旗，上共四旗，每族代表一人，呼倫貝爾部四人，察哈爾八族羣四人。呼倫貝爾部及察哈爾八旗羣選出之代表八人中，應有婦女代表一人，綏東四旗一人，總計五十七人，內婦女代表共計六人。西藏選出之代表，西藏地方十四人（內中應有婦女代表一人）暫時旅居內地西藏人民十一人（內中應有婦女代表一人），省區藏民十五人（在西藏選出者六名，其中應有婦女代表一人，在青海選出者四名，其中應有婦女代表一人，在甘甯選出者三名，在四川選出者一人，在雲南選出者一人）。總計四十人（內婦女代表共四人）。各民族在邊疆地區選出之代表，雲南四人，（內應有婦女代表一人），貴州三人，西康四人，四川二人，廣西二人，湖南二人。總計十一人，（內婦女代表一人）。僑民選出之代表，內地生活習慣特殊國民選出之代表，各省市共十人（內中應有婦女代表一人）。有立法委員被選舉權而願為候選人時，須經三千人（國大代表只三百人）以上選舉人之簽署。職業團體候選人五百人以上之簽署提出之，婦女候選人，得以選舉人二百名以上之簽署提出之。現任文職或軍職之官吏，於其管轄區或任所在地之選舉區為候選人者，應於選舉期前五個月辭職。立法委員之名額，為：一、全國各省各直轄市選出者，其人口在三百萬以上者五名，超過三百萬者，每滿一百萬人增設一名；（國府命令修改為人口在三百萬以下者五名，超過三百萬者，每滿一百萬人增設一名）（二）蒙古各盟旗選出者共二十二名；（三）西藏選出者共十名（嗣由國府命

令修改爲十五名)；(四)各民族在邊疆地區選出者共六名；(五)僑居國外國民選出者十九名；(六)職業團體選出者共五十六名。(國府命令修改爲八十四名)名額之分配，另以法律定之。(在十名以下者，婦女當選名額定爲一名，超過十名者，每滿十名應有婦女當選名額一名)，人民選出國大代表，以參與國事，並賦以選舉總統副總統之選舉權，故國大代表之人選必須慎重選舉。立法委員偏於立法方面，今後我國要成爲法治的國家，政府與人民必須以法共守，且法律之厘訂得當與否，關係人民之利害甚鉅，自亦宜選出對於法律有專門之研究與公正之人士。監察委員之名額，各省監察委員五名，(其中四名以得票比較多數之男子候選人首四名爲當選，其餘一名以得票比較多數之婦女候選人一名爲當選)在西藏地方議會未正式成立以前，其名額之分配，爲：一西藏地方選出者五名，暫居內地之藏民選出者三名。僑居國外國民之監察委員，每一選舉區之各華僑團體，合併選舉一人。選舉監察委員之選舉人，在各省市爲各省市議會議員，在蒙古西藏地方議會議員，在華僑團體爲各該選舉區內華僑團體會員之代表，其屬於兩個以上華僑團體者，應向主管選舉機關自行聲明，擇定其一。依法有選舉權，年滿三十五歲者，得被選爲監察委員，但僑居國外國民監察委員候選人三十人以上之連署，但蒙古監察委員在由各該選舉區之各族代表會選舉外，候選人應經代表會以外依法有選舉權之蒙民三十人以上之連署。婦女候選之提出，其簽署人數不受限制。

(三)對於選舉弊端之預防與制裁：選舉與罷免，是人民對於政府監察權的發揮，而選舉權之行使正確與否，實足影響憲政之基礎與真正民治之實現，但在民智未臻發達的國家，尤其是在剛由訓政轉入憲政的中國，選舉所可能發生的弊端，實不勝繁舉：(一)如武力的恐嚇，土豪劣紳的剝奪選民自由，和暴民有計劃的搗亂秩序，使選舉不能進行；(二)少數知識份子的不法操縱，如賄買選票，妄請選民，誘騙選民等，結果弄到真正的民意無法發達；(三)辦理選舉者偽造名冊，偽造選舉票，杜撰選民，故意計票錯誤，以及開票時的作偽等。這些弊端的產生，其根本原因在於人民教育之不及，缺乏參加政治興趣，無自主自動的精神，補救方法，自以提高國

民教育水準爲第一，但這不是短期內能够達到的，我們現在要在治標方面努力做到的，應有下面幾點：

1、健全選舉機構：過去選舉並無專設機構，今後各省市縣選舉事務所，除政府派遣人員外，應包括參加競選各政黨代表及選民所推舉的人士共同組織，人選必須慎重，在選舉的時候，負指導和糾察之責，且可互相監視，使弊端可以減少。

2、普及宣傳工作：發動普遍性的宣傳，「喚起民衆」，以引發其對於選舉的注意和興趣。宣傳工作，必須由富有革命性，學識豐富，態度和藹，訓練有素的人員來担任，並配合輿論正確報導，尤要深入鄉間，循循善誘，以濟教育之不及。

3、改善投票方式：新憲法一二九條規定今後選舉用「無記名投票」，我們以爲應該採用「祕密投票」方式。因無記名投票，僅能避免選舉人與被選舉人的磨擦，而仍以公開之故，礙情面，畏權勢，難免自己有所顧忌，他人亦易於進攻；用祕密投票制，則人民在密室中不受外來的牽制。自然任何人不得闖入密室，除非基於法定原因請求協助的時候。祕密投票制既爲世界最流行，最完善的投票法，最適用於中國，試看蘇俄在革命初期，因人民知識不够，亦採祕密投票制，實足爲我們效法。

4、合理劃分選舉區：選舉區之劃分最易爲政黨當局所操縱，美國便是這種情形，一八四二年以後，雖法律規定選區應包括連接而完整的地區，不得任意拼湊割裂，但是一九二八年之大選，民主黨在南部八部以一、五六四、四〇〇票獲議席六十四，在北部十二部以一、七六九、〇〇〇票竟不能選出一人。所以我們今後對選舉區之劃分，亦應規定選區須包括連接而完整的地區，最好是併二個或二個以上行政監督區爲一選舉區，至少也得包括整個的縣，以防止政黨操縱之弊。同時，應採大選舉區制，（即每一選舉區可選出議員二名以上）則可不採多數代表法，而採少數代表法，或比例代表法，使少數者亦能比例選出名額。故將來應參議員選舉，以採取大選舉區制，以全縣爲選舉區爲宜。

5、選舉手續力求簡單：選舉手續太繁，使選民厭煩，而且極易予辦理選舉工作人員以留難與敲詐的機會，故必須力求簡單，以鼓勵投票，並減少弊端。

6、多設投票所：投票所均集中一處，四鄉人民要趕到城裏投票，常常跑了多麼遠的路。本來他們對於選舉就不感興趣，而在胡亂投票之下，未必選出的人，會替自己做點事，既無實際效益。又是這樣麻煩，因此常有情人代投之事發生，甚至被人收買選票，要避免這些情事發生，應該多多設立投票所，最好十里二十里即有一投票所。

7、限制使用兼名：我國過去國大代表與參政員有同一人兼用兩個名字的，以後姓名之使用應加限制，以避免複票。

8、組織監察機構：各地民意機關代表，法院檢察官和監察委員應該合選成一個監督團，負責檢舉舞弊的案，另外，在選舉前，監督團更應將選舉意義法令和方法詳細布告出來，使選民事先有一個澈底的認識。選舉時公開查閱選舉人名簿，選舉後，監察團經一定數額，選民之請求，得許人們調閱選舉簿及選舉票等。

9、不識字的補救：我國文盲極多，不識字的選民，在選舉的時候，自己不能書寫，每每倩人代書，被代書人張冠李戴，所在皆是。陳茹玄先生認為：「各國通行的在候選人名單上圈選方式，很值得我們考慮」。但是他們不識字，既不知道寫，又如何知道圈？張仰泉先生則以選民加上識字一歎，作為限制，我們以為在全民政治下，選舉權是平等的，如果以識字作為限制，恐怕參加選舉的人，將是寥寥無幾，民主的範圍未免狹小，民主的精神無從發揚，但是繕寫選票，查看戶籍冊，公告，辦理登記手續，這些，在不識字的選民們，簡直是一個天大難題，精神上的痛苦，莫可言狀，在這遍地文盲的狀況下，我們以為代書人還有必要，過去代書人的營私舞弊，由於是本地人，易為人所利用，現在代書人應以不用本地人為原則，便可免威脅利誘的情事，並應由監察團監寫監投，而由監察團協同選舉機構中派員辦理代書事務，那也是很好的。至粗識之無的選民，他們繕票，未免有時

錯誤。內政部曾於三十五年十月間通函各地方政府解體：「凡字畫雖有增減或誤寫，但依當時情形判斷，不致誤認爲他人姓名者，概認爲有效」，惟所謂「字畫」之增減或誤寫，應該以本字之筆畫增減或誤寫爲限，如將本字完全寫成其他一字，縱令字音相同，如乘字誤爲「丙」字，不能認爲一人之姓名而認爲有效」。不失爲一良好補救的辦法。

10、確定選舉日期：我國社會建設最大的毛病，是不守秩序與時間，譬如開會，原定某某時間，可是過了這一時間，人數還沒有來齊，主持會務和與會的人，都認爲這是無關宏旨的，養成一種因循敷衍的作風，民無信不立，而選舉又是民主國的一件非常隆重而常有的大事，今後必須遵守時間，故一經決定選舉日期，都要共同遵守。惟選舉日應爲星期日或公共休假日，對於農民或工人，尤應顧及其較爲閒暇之時，公教人員或工人在選舉之日，不經過請假手續可前往投票。而各地投票更要同時舉行，藉免一個人在甲地投票後再跑到乙地投票的弊病。

11、選票勿印標誌：選票上只印候選人姓名而不印其他標誌，無暗示作用。（美國過去曾印各黨黨徽於選票上，現已取消）

12、選舉票之保管：選票應保管相當時期，以備抽查。

13、監視投票開票：投票開票進行中，應允許各黨代表候選人或其代表，選民，新聞記者到場監視，但任何人不得攜帶武器。開票時必須採取當場投票，當場開票的制度，這樣可以免在中途換票偷票的不法情事。

14、制定制裁法規：選舉舞弊不僅中國有，外國也有，而以我國爲甚。英法各國對於選舉舞弊，都在立法方面詳密規定，以求樹立真正民主風氣。我國現有的制裁舞弊的法律太簡單；很多事都尚未規定，更要制定制裁法規，如候選人以金錢、（立委簡貫三等提議起草締選民舞弊之單行法規時，以「現在已有暴發戶，準備以噸爲單位之法幣從事競選，亟宜禁止」。）物品、酬酢、公私位置作爲活動選舉的手段或酬酢條件，無論由候選人自行出面或通過第三者間接運用，應取消其候選資格，其有以暴行武力以及其他強迫方式恫嚇選舉人者；加以嚴厲

的處分。此外，如近來鄉村中有以危害生命的手段對付候選人者，法院尤應加緊偵察，迅速破案，並將處理情形公佈週知，以儆效尤；候選人在競選前三個月，除現行犯外，他人不得以控告方式故意予以糾纏，企圖使其不能競選；在投票之日政府應聲明停止征兵，以免保甲長乘機拉了，使許多選民不敢前往投票；也應該在法規上對酌規定，並切實實行。

防止選舉舞弊，如能減到最低限度，則選民的興趣和能力，可以漸漸養成，民主政治乃可公正實現。

關於罷免，也是很重要的，否則僅有選舉沒有罷免，那只有放出去，而不能拉回來。

我們怎樣實行罷免呢？在原選舉單位，之選舉人，對於所選之代表，非經過六個月後，不得提出罷免聲請書。罷免聲請書，應敘述理由，以原選舉單位當選時，投票總數百分之十以上之選舉人之簽署向各該單位之主管行政機關首長提出。主管行政機關首長於收到聲請書三十日內，查明簽署屬實及其人數合於規定後應將聲請書副本通知被聲請罷免人，於收到後十五日內提出答辯書。主管行政機關首長於收到答辯書三日內，應連同聲請書公告之，並應於公告後三十日舉行投票，以投票總數之過半數贊成票通過罷免案。國大代表，立法委員，監察委員，經罷免後，由候補人依次遞補，其任期至原任期屆滿之日為止。

人民知道了怎樣罷免還沒有用；實行罷免的決心尤其需要，以此責備現在的國民恐怕較選舉為尤難，因為選出一位公正的人來辦理地方公益，還是容易的，一旦把自己認為不滿意，而且違背公益的人，便有不欲和不敢的心理來罷免國大代表和立法委員、監察委員們，因此選舉上的努力，實為一勞永逸。唯人心是善變的，過去是個好人，以後又變壞了，這自然要罷免他。應該由選舉機構和監督團會同辦理，事前擴大宣傳，以官吏也和人民一樣，犯法應予法辦，不要懷着畏懼心理，對於違背公益的官吏，可儘量向選舉機構與監督團所設置的民意箱暗中投遞，然後通過民意機關和省民大會，發動全省或全縣人民實行罷免。在平時選舉機構，對每一選區應各就其職業（如工、商、農、學等）常常舉行民意測驗，並每年作兩次選民登記，俾便明瞭其對於本身利益與愛憎對象及

其生活狀況，則選舉人與被選舉人在選舉的時候，一與平時的測驗有不符者，便可由監察團進行糾舉，如選舉人平時對於某被選人原極厭惡，到了選舉的時候，乃忽投他的票，個中便有弊病，那可以加以詢問，又如某被選人他的生活狀況，本來是貧困的，到了選舉時，何以忽然有錢競選，到了選舉以後，又何以舉止闊綽？這些，糾舉便有把握了。我們認為必須由選民確切把握住選舉權，不為土豪劣紳所把持，才是真正民主。再則在選區裏的知識份子（如大學生教授等）為什麼人民不去選他，又為何不參加競選，這都需要加以指導和鼓勵。

2、人民的監法權——創制與複決

人民僅僅有監人權——選舉與罷免，是不夠的，還更有監法權。可是新憲法雖有規定人民行使四權，究竟是偏重選舉，罷免也未具有具體規定，嗣又頒佈國大代表選舉罷免法等，而複決創制則迄未有「以法律定之」。無論是省或縣的人民，他們都將要地方自治進而與聞國事，所以，不但是省自治法或縣自治法，人民有權過問，國家的根本法——憲法，人民也是有權過問的，因此，憲法，省自治法，縣自治法，人民都應有創制權與複決權。不然，固能監人，而聽憑政府任意制定不合人民需求的法律，也會窒息人民自由，戕滅人民的幸福。省縣自治通則對於複決與創制，是要加以詳細的規定的。

現在，我們對於怎樣創制與複決，再來討論一下。

四權之中，比較容易行使的，是選舉權。至於創制權，複決權，罷免權，手續很繁重，程序不簡單，就是英美各國，也還沒有普遍採用，中國自然不能由人民直接來行使於中央。因此，中山先生一再說明，「人民對於一國政治，除選舉權外，其餘則付託於國民大會之代表行使之。」最後甚至在建國大綱中明白規定，「憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行使，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權。」在十五世紀中葉，瑞士已試行此權，各洲次第推行。美國受了瑞士的影響，從一八九八年起，許多邦政府也採行這種制度。到了現在，已有二十多州行使這種創制權。歐洲各國行使此權的，有拉特維亞，伊

色多利亞，愛爾蘭，德意志等國。行使創制權的目的，都在防止議會不能制定民意所要求的法律。國父要使人行使創制權，用意亦在此。至瑞士與美國行使的創制權，可分兩種，一種是直接創制權，一種是間接創制權。（一）直接創制權：是滿足法定人數的公民把建議案提出後，直接由人民投票表決的，叫做直接創制權。例如美國愛銳剛州憲法規定，人民行使這種直接創制權時，只要有全州公民百分之八之聯名，把建議案的全文寫好，在州選舉舉行的四個月以前，呈報州政府秘書長，到了選舉時候，不需要經過議會討論，就可由州政府秘書長提付人民投票表決。這種簡單辦法就叫做直接創制。瑞士所行的直接創制，和美國相同；（二）間接創制權：是滿足法定人數的公民，提出建議案後，先交議會通過。要是議會不予通過，始得移付人民投票表決。用這種程序的創制，叫做間接創制權。例如美國麻色傑塞州憲法規定，建議案得由合格公民十人聯名創議，呈報該州司法廳，由司法廳審核是否與過去三年內的建議案彼此雷同。如無上項情事，就由州政府秘書長預備空白簽名紙若干，以備公民副署之用。副署人數至少須有公民二萬人才算合格。建議案至遲要在九月份的第一個星期三以前提出，交州議會討論如州議會不予通過，得另由公民五百人聯名要求，將建議案在州選舉舉行時，付人民投票表決。如經公民過半數的贊成，（此過半數至少須佔此次選舉投票人數百分之三十），建議案便可成為法律。歐洲國家如德意志，拉特維亞，伊色多利亞，都是行使間接創制權。

其創制權適用的範圍，就各國成例說，可分兩種，一種是制憲的創制，一種是立法的創制，（一）制憲的創制：此係承認公民若干人，對於憲法修改問題，得以提出建議案，要求公民覆決。美國各邦，因為制憲問題，異常艱鉅，修改憲法，太不容易，所以不採用制憲的創制。瑞士各邦，十之八九都承認創制權適用於制憲問題及普通立法問題。但瑞士聯邦憲法，只採用制憲的創制，不採用普通的創制。（二）立法的創制：此係承認公民若干人對於普通立法問題，得以提出建議案，要求公民覆決。美國各邦，已有二十多州採用立法的創制。

說到創制權行使的程序，瑞士與美國各邦間所採用的創制程序，雖各不同，但就大體說，可分為兩種：（一）

（提示法律原則的創制：公民只提示幾條原則，不自行制定一種完整的法律草案。就叫做提出法律原則的創制。按照瑞士聯邦憲法規定公民對於憲法，得簡單提出修正原則。如聯邦議會贊同，即由議會依照原則，草成修正案。如經人民可決，議會就須按照原則，草成修正案，交付人民投票表決；（二）提出法律完整草案的創制：公民的建議案，要是已經作成法律的草案，議會就可以把他直接交付人民投票表決。但爲了防止法律草案的粗疏草率，往往附有條件。例如瑞士各州憲法，雖承認公民得提出修正憲法的完整草案，但州議會如不贊同這個草案時，可以根據原草案的原則，另外擬具一個新草案，與原草案一併交付人民投票表決。或逕建議人民，將原草案予以否決。美國有若干州，亦採用同樣的制度。

創制權的意義，種類、範圍、程序、我們已經知道了，對於創制權的行使，固然有利，但也有流弊，也得明白才好，然後才能盡其利，防其弊。

人民行使創制權的利：（一）救濟立法機關的專斷與失職；（二）開發人民政治的才識；（三）養成人民自負責任的精神。但其弊：（一）容易動搖國家根本大法；（二）釀成多數的專制；（三）難免粗製濫造的立法；（四）造成法律如毛的現象。以中國人民知識之低下，是易生弊端的，然我們不能因噎廢食，惟要人民行使創制權，下列各點，是值得注意的：

（一）規定要求創制權的人數：發動創制案的人，必須徵求他人聯名簽署，案才能提出。聯署人究竟要多少？按照瑞士聯邦憲法規定，如有五萬以上的公民聯合簽名，可以請求局部的修改憲法，議會就得交付國民表決。美國麻色傑塞州憲法規定，須有十個公民創議，二萬個公民副署，創制的案才能成立，要是創議修改憲法，發起的公民雖然也只要十人，但副署的公民，就比創制普通法律要增多五千，必須要有二萬五千公民副署，方爲合法的。在完全自治之縣的人民，發動直接創制權，在開始實行之時，最好帶一些獎勵性質，引起向不過問法律政治的人民之興趣，把聯署人的數目，定得低一些，等到人民養成了過問法律政治的興趣以後，再修改創制法提高其聯

署人之數。至於文化經濟交通比較發達的地方，聯署人的數目，應該比較多，文化經濟交通不發達的地方，聯署人就應該減少。城市公民的需要，雖不同於農村公民，城鄉公民的聯署，必須求其普及。數量固不須均等，却萬不可忽略了農村人民的公意。至於發案人的數目，可以仍照美國成例，定爲十人。

(二) 何種法案適用創制：我們以爲憲法以及省縣自治法與其他自治法規，人民有直接創制權，這在前面已說過，唯爲防止上述四種之弊，則可由省縣參議會，地方收府會同審查，如認爲不當時，當提付公民票決。

(三) 創制請願書怎樣審查公布：爲防止土豪劣紳冒名聯署，首先需要審查創制案中的聯署人與發案人是否確爲本人。此事在美國麻色傑塞州，是由該州司法廳辦理的，在我國便很難仿行，只有靠健全公正的政黨去指導監督，但發案人與聯署人的職業與住址，必須注明于創制案的請願書上，如能够辦到加蓋指印，較可防止冒名的流弊，至于過去業被人民投票否決之案，至少在兩年以內，應該限制重提，不應徒博尊重民意的虛名，曲徇少數人的要求。煩勞多數人的重複投票。創制請願書的理由，應全文登錄，全部公布。要是立法機關另擬的草案，亦須一併錄出，印成許多份，分送各區，並張貼于衆人易見的地方，連續登載于日報之中，或特製若干塊創制案揭示板，俾人民有充分研究的機會。此種手續，至少在投票表決以前一個月中就辦好，爲了補救人民沒有閱讀請願書能力的缺點，健全政黨中的黨員，以及担任小學教師的人，乃至報館記者，更應隨時隨地給人民解釋。爲了節省人民投票表決的煩繁，如有幾個創制案的請願書，應該同時公布，分別進行解釋工作。

(四) 成立創制的程序：從一般常例上講，請願人可以提出法律原則的建議，也可以把他們的建議作成正式的法律草案。請願人所提出的，如法律原則的建議，立法機關就把那種建議，先交公民投票公決，如得多數人民的贊助，立法機關就按照那建議的內容，作爲法律草案，或憲法修改案，再提付公民票決，萬一請願人所提出的竟爲法律草案，並非法律原則，而立法機關不贊同這個草案時，那麼立法機關也可以自己另外提出原則相同的草案，與原草案一同交付公民票決，除此辦法以外，立法機關還可以勸告人民反對請願人所提的草案，說服人民贊

同自己所擬的草案，這種辦法，瑞士在一八九一年後，就實行了。

複決權與創制權一樣都是直接民權，都對法律而用，也都是人民對於法律的最後武器。複決權與創制權，雖是同時存在的兩兄弟，但都可以單獨行使。所不同的，人民行使創制權的時候，不必等待到立法機關立法以後，盡可走在立法機關的前面，先去立法。至於複決權，祇有行使在立法機關已經立法之後，對立法機關所立的法，表示接受或廢棄的意見而已。故創制權是積極的激進的，複決權祇是消極的，保守的，有人把複決權比做甲冑，他能抵禦違背民意的法律，使不能成立，創制權却如一把劍，他可以砍出一條理想法律的道路。是比喻得很適切的。總理要使人民在地方能够直接複決法律，對中央也能够間接複決法律，把他看得和創制權同樣需要，是偉大的卓見。

現行的憲法複決制度，倡始於美國，傳播於法國及瑞士，瑞士人民行使複決權的本領，有「吾勝於藍」之觀。第一次歐戰後新興的國家，相率採用此制，各有表見，希望我國人民行使複決權時，確能够做到興利除弊。

現代各國行使複決權的方式，有許多種，大體上可就複決的必需與不必需，分爲強制的複決與隨意的複決兩種。隨意的複決制中，更可因要求複決團體的不同，分爲由公民要求召集的複決，由立法機關主動的複決，由行政機關提付於公民的複決，由地方政府要求召集的複決四種。

(一) 強制複決權：凡立法機關制定的法律與憲法，必須提付人民投票複決，始能成立，則此種複決，叫做強制複決。瑞士中央憲法，各邦憲法，以及美國各州憲法的修改，都要經過人民複決的方式，方算成立。瑞士與美國各邦普通法律，也有若干邦已經採用了強制的複決。如按照拉特特西憲法規定，則國體、領土、國旗、及主權地位的修正，亦必須交付人民複決。

(二) 隨意複決權：亦叫做選擇複決權，係對強制複決而言。立法機關制定的法律或憲法，不必一定交付人民複決，就可成立。要是沒有人要求複決，就不交付複決。

因為要求複決的單位不同，可分隨意複決爲四類。

第一類，出於公民要求的複決：法律案或憲法案，在立法機關制就後一定期限以內，如有公民若干人聯名要求，就應提付公民投票表決。聯名公民的人數，和可以要求複決的期限，各國不同，或在憲法中明文規定或另用法律規定，這種複決，是最普通的隨意複決。

第二類，出於立法機關自動提出的複決：立法機關不待人民要求，將訂立的法律自動提請人民投票複決，瑞士與美國各邦議會，愛用此種辦法。就是憲法中原本未規定須交人民複決的法律案，他們自願提付複決。他們的動機，有的在徵取人民公意，有的却圖卸去自己責任。德國一九一九年的憲法，爲了便利於解決參議院和衆議院間衝突，並規定參議院對於衆議院通過的憲法修正案，如不能同意時，得要求公民召集複決。

第三類，出於行政領袖提出的複決：德國憲法就訂有此種辦法，承認總統對於國會所通過的法律案，將在一個月以內，提付公民複決。捷克斯拉夫也採用相似的辦法，內閣所提的案，如議會不予通過，內閣得將此案提付公民複決。這種辦法的主要作用，在利用公民複決的方式，解決行政機關與立法機關對於法律上的衝突。

第四類，出於地方政府要求召集的複決：這種複決，瑞士中央憲法就有規定，只要有八個邦聯合請求，則中央議會所通過的法律案，就須提交公民複決。但瑞士各邦人民複決中央法律的要求，已經日就減少。

複決權適用的範圍，也和創制權一樣，他可用於制憲也可用於立法。

(一) 制憲的複決權：立法機關製定的憲法草案，或憲法修正案，公民可以要求複決，且必須規定爲強制的複決。美國各邦及伊色多利亞，幾乎無不採用強制的複決。德奧等國憲法，也都承認複決權的適用於憲法案，只有捷克斯拉夫的憲法中明白規定，人民不得複決憲法的修改案。

(二) 立法的複決權：立法機關所制定的法律案，召集公民投票複決，就是立法的複決。立法的複決，沒有像制憲那樣的盛行，譬如美國，只有十三邦採用立法的複決。然瑞士則兩種複決都很盛行。

行使複決權的程序，沒有像行使創制權那麼麻煩，因為他只有「是」與「否」的簡單表示，不需要說明理由，所以程序比較簡單。

按照瑞士中央憲法規定，需要有公民三百萬或者八邦政府的聯合要求，纔可把中央議會的議案，提交公民複決。按照德國及拉特維亞憲法規定，凡議會通過議案後，如經眾議院議員三分之一的請求，則該案執行將延期兩個月。在這兩個月期間，如有公民二十分之一的聯名要求，該案就須提交全體公民複決。又按照德國憲法規定，參議院對有眾議院通過的議案有否決權，否決以後要是兩院意見沒辦法求得一致，那麼總統就得在三個月內，把兩院爭執的案，提交公民複決。要是總統不在三個月內將該案提交公民複決，該案就算無效。但是眾議院如果對於已被否決的案，以三分之二的票數，作第二次的通過，那麼總統在三個月內，須將該案宣佈執行。否則，便須付公民複決。並規定議會通過的法律，在一個月以內總統得以自己意思，提交國民複決。

國家給人民以權利，除上述四權之行使外，還有請願訴願及訴訟之權，應考試服公職之權，並應保障其生存權，工作權及財產權，又無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，並保障身體，居住及遷徙、言論講學，著作及出版，秘密通訊，信仰宗教，集會結社之各種自由。而人民也要對國家負其應盡的義務。那就是要納稅和服兵役。此外：受國民教育，是人民的權利，也是義務。要躋於富強康樂之域，人民必須發揮整個的力量，發揚民族的精神，同享權利，悉盡義務。尤其要改造社會風氣，更必須徹底改造國民對於法律和自由二個觀念。近百年來，我們中國不尚法治的觀念，所以養成，不守法律的風氣所以傳布，租界與外國駐兵區域以及封建割據的存在，為其重要的原因。租界駐兵區域為中國法律的力量所不及，一般人士在那裏面，可以放縱恣肆於本國法律範圍之外，對於國家作違法犯紀的言論和行爲。相沿既久，養成了一種消極則不負責任，積極則破壞法治的習慣，流行於國民之間，猶不自覺其非；不獨不以為非，而且自以為是。封建的割據，更使法治的觀念，與守法的風氣，蕩然無存。一般軍閥政客，以擁甲倒乙為事業，以朝秦暮楚為生涯，不獨不知法治為何物，亦且

以毀法亂紀爲光榮。今建國伊始，行憲在即，人民必以守法爲道德，以負責爲光榮；不以個人的利益妨害國家的公益；不以個人的「自由」，侵犯別人的自由。要求「自由」，必先了解「自由」的本質，崇尚法治，必先修養法治的習慣。人人養成自由法治的觀念，然後才能把國家建設爲法治的國家，進而建設爲堅強的國防組織體，以與世界上獨立自由的各國，共同負起世界和平，人類解放的責任。（參看 蔣主席：中國之命運）人民必須深識這層意思，克盡國民的天職。但在教育未普及的情形之下，政府雖然還政於民，還要啓迪人民。至勝利以後，民主呼聲高唱入雲，然而非法逮捕人民與搗毀報社事件層出不窮，爲民主之大玷，政府今後對於人民身體與言論自由，尤須切實保障。否則失却人心，收拾殊難，而且，政府不能保民，所謂選舉，亦不過民主的點綴品而已，四權行使，將名存而實亡了。

三 政黨與地方自治

民主政治是民意政治，就是把政治交給大衆公評，由多數人的議決，而確定其可否實行，在這種政制之下，是很自然的會產生了政黨。所以凡是現代民主國家，都有政黨，歐美各國的政府，因而又叫做政黨政府。政黨在民主政制裏，宅有着兩種重大的作用：（一）爲對於選民的作用，政黨要得民衆的後援，選出多數的議員，必須確定自己的政綱和政策，提示民衆，求民衆予以承認。由是民衆在政治上的見解，才由政黨統一起來。假使沒有政黨，則民衆所要求的是甚麼，所反對的是什麼，絕對沒有方法，可以恃度。政綱和政策提示了之後，政黨又推荐候選人，求民衆投票。這個推荐的方法固然可以制限民衆的自由意志，但是沒有推荐，則民衆的投票，一定分散而不集中，弄到結果，必致任何一人都不能得到法定的票數而當選。因此，必須有了政黨，而後民衆的政見，才能統一，民衆的投票，才有力量。（二）對於議會的作用，民主政治是多數公決的政治，一切法案必由議員多數通過，才能成爲法律。政黨就是準備表決的一種團體，有政黨，多數公決政治才能實現，因此，政黨與民主政

治是有不可分性的。我國自總理領導國民革命以來，即以「民治」爲建國目標，在訓政時期，「以黨治國」，原爲適應環境的，現在要實施憲政，推行民主政治，由一黨政治演進爲多黨政治，這是很自然的，也是必然的時代趨向。新憲法明白規定黨派在法律上一律平等（第七條），又如國民大會代表選舉罷免法第十二條：「有被選舉權而願爲候選人時，經五百名以上選舉人之簽署，或由政黨提名，得登記爲候選人公開競選，非經登記者不得當選。」今後的選舉，是採政黨提名制，政黨在地方自治，不論是執行機關或民意機關，都參加有份，可自由參加公平競爭，這是沒有疑問的。唯健全的政黨，第一、應有民主的風度；第二、應養成民主的良好習慣。論者謂英國無成文憲法，而憲法成績斐然，中國國民亦未嘗無憲法，可是憲法並無人遵守，反因此引起數十年來無窮盡的糾紛，國共談判破裂，表面上共產黨也是爲了對於新憲法不滿，堅持反對國民大會與反對憲法，故無良好的憲政習慣，實難望有良好的憲政，地方自治亦然，故今後必要符合下列四個原則：

一、和平：即必須以和平的方式，爭取民主，而不以武力式強暴手段，劫持民衆，濫用民主；使真正的民意，可以自由發表；

二、合理：政黨之所爭，是爲追求真理，實踐理想，因此一切必須合理化，不可越出「合理」的軌道之外；

三、公開：政黨競選所採的種種方法，必須儘量公開，表現政黨的光明態度；

四、容忍：兩個政黨，意見不會一致的，在這種情形之下，如果不能容忍，一定時常鬥爭，這是對於國家和人民非常不利的。爲着國家和人民，政黨必要彼此容忍，乃能有成；

政黨如能根據上述四個原則，參加地方自治，我想地方自治一定會因政黨的努力而縮短完成的過程。

第二十二章 從農業轉入工業的地方自治應循之途徑

中國過去是農業社會，農業經濟與家族制度，奠定了中國地方自治之基礎；而歐美初期地方自治的形成，亦

原於農業社會的安定與優美使然，顧時代文明的演進，農業社會必須轉入工業社會，亦如漁牧社會之嬗變而為農業社會者，無有二致，因此歐美各國均在極力完成工業化的地方自治。反觀我國今日雖號為列強之一，究與歐美各國強弱異勢，其主因則由於工業社會之未形成，還是滯留在農業社會上面所致。而從中國歷史上觀察，益覺農業社會的形態，為推行現代化地方自治的重大障礙。

第一、單純的農業社會，農民的生計完全寄托在土地上面，因此歷代的變亂根源，無不以人口問題與土地問題為其重要之背景，這些問題不惟循環不已，且有愈演愈烈之勢，往往在初人口稀少，耕地過剩，人民各事農耕，家給戶足，天下大治，漸次，人口繁殖，耕地不敷分配，生之者寡，食之者衆，終至農民終歲勞苦，不能得溫飽，一遇飢饉，流寇蠶乘，天下便大亂，這種情形，即在今日共產黨之長期變亂，他們所揭發的目標，也還是農民問題與土地問題。

第二、農業社會，亦為國家與人民積弱的原因：（1）農業社會是沒有進入科學的領域的社會，因此迷信心理非常濃厚，對於衛生道理既不明白，一有疾病，只有求神問卜。以此冤枉而死者不知多少？所以疾病落臻，人口死亡率非常之大。而農民的終歲辛勤，生活艱苦，一般士子，則又四體不動，五穀不分，甚有讀死書，讀書死；（2）農業社會底人民的意志，是薄弱的，其宇宙觀是靜止的自然主義，「聽天由命」和「得過且過」的思想，瀰漫人心，沒有前進的理想，也沒有創造的意圖，不是妄自菲薄，便是自甘墮落，復加以儒家「貧而能樂，窳而能守」與道家「無為而治」、「知足不辱」的保守精神的影響，以及復古主義與欣賞山林文化的意識，養成了人們的惰性，以至無論什麼事都懶得去幹；（3）農業社會的人民，在政治上是不願過問的，在經濟上但求自給自足的，因此便不想如何合羣，自然變成了一片散沙一樣，組織力與團結是非常的脆弱。由於以上三種原因，中國農業社會的人民，在生理上，心理上，以及行動上，都表現莫大的弱點。

第三、農業經濟的生產方法，既是一大部分寄托在土地上面，而土地受漸減法則的限制，生產力是不能無限的

增加，以生產力有限的土地，養了滋生不已的衆多人口，於是土地資本愈漲，而農民生活亦愈困苦，再加外國的工業進步一日千里，生活水準隨生產速度而提高，而我們的耕種方法還沿用着二千年以前的老法，以鋤頭與齒輪競爭，無怪乎相形見絀，甚至連個人生活都不易維持了！

第四、在農業社會裏，教育幾乎變成了奢侈品，人民在「雞犬相聞、老死不相往來」的情形之下，根本沒有需要教育，甚至沒有需要識字，因為他們極少有用到文字的場合，就令施行強迫教育，認真掃除文盲，依然與他們的實際生活，沒有什麼關係，且因交通困難，教育經濟困難，人民生計困難，在農業社會裏，掃除文盲，恐怕終是一個口號罷了，沒有方法能够實際解決人民的「愚」的問題。

第五、農業社會又與家族主義封建制度結不解之緣，因為家族是以血緣為結合的因素，封建是以地緣為結合的因素，兩者都是由農村社會而來的。因血緣的關係，所以人民只有家族和宗族的主義，而沒有國族主義。因地緣的關係，「其居家所與游者，不過其鄉里鄉黨之人，所見不過數十里之間」，因此養成了人民偏隘的區域觀念與自私自利的落伍思想，所謂「自家打掃門前雪，休管他人瓦上霜」的態度，即基於此。

除了亂、弱、貧、愚、私的種種病態之外，農業社會更是製造官僚主義與公文政治的環境。因為農業社會必然產生家族制度，而「士之子恆為士，農之子恆為農，工之子恆為工，商之子恆為商」，生路是固定而狹隘，且讀書的目的在中國人的心目中，是升官發財，父母以此寄望於兒子，兒子也漸受了這種的感化，亦以此為謀生第一要着，不管用非所學，學非所用，大家一起擠到仕的一條路，又由於大家族制度的存在，任何人一踏上政治舞台，其家族必依賴他而生活，其親戚故舊亦必聞風而來，所謂「一人得道，雞犬登天」。而一旦丟官，「樹倒猢猻散」，其影響所及更不止一個人，無怪做官的人，畏首畏尾，患得患失，甚至貪污舞弊，預留下台餘地。其次，農業社會，是不知愛惜時間，不知科學的方法，與不注意辦事的效率，「隨便」「差不多」與「概然性」的觀念深入人心，牢不可破，以致產生了行政上「推」「拖」「壓」的不負責任與一味敷衍的公文政治。

農業社會的種種病態，馴至近世，實爲中國的致命傷。反觀歐美各國產業革命後工業社會的成果，便知他們之所以富強的原因，也是我們良好的借鏡，現在歐美各國，如美蘇之於農民問題與土地問題，一面發展工業，容納農業方面的剩餘勞動者，一面對於土地的使用與經營，利用科學的方法，以及集體的經營，杜絕了禍亂的根源。對於人民的衛生，非常重視，而藉着機器生產的技術，多半過着豐富的現代生活，這種生活因爲有十萬萬以上的馬力，代替人類工作，人類的工作能力，已由四卡卡加到十六萬卡路里，人民的生產力加強，生活因之優裕，體魄自亦堅強起來。在工業社會裏，非常注重分工合作，而小家庭制度——一夫一妻制的好處，是彼此從家庭踏進社會，經濟各謀獨立，參加社會的興趣日濃，家族觀念便漸漸的泯滅，而願爲社會事業作終身的標的，因此便很自然的凝成整個的偉大力量。由於生活優裕，以及工業社會的需要，教育普及，爲歐美各國普遍的現象，這也是他們易於推行民主政治的重要因素。工業社會是科學的羣衆的社會，必須力求進步，促進互助，便沒有保守的農業社會的自私自利的心理。至其繁複的分工，每種主要就業，還可以引起各部門的附從就業，以吸引各種聰明才智之士，各就性之所近，分別担任不同的職業，並由於職業範圍的廣闊，共同活動的頻繁，個人事業與集體事業都隨之而有擴張的希望，在此情形之下，無論經濟工商，從事文化，莫不有建業成功的希望，他們便不以仕途爲唯一的生路，而且他們富有事業心，做官是爲事業，而不是爲做官而做官，爲發財而做官。工業社會是科學化的社會，因此養成了一種迅速準確的習尚，和農業社會裏疲緩敷衍的作風是 不相同的。而事業心的健旺，各事業的發達，又實爲地方自治成功的主因。這是我們必須深切認識的。

中國今日唯有從農業社會轉入工業社會，才有生機，才有出路，這從上面的分別比較裏，即可說明此點。故今後中國地方自治，必須首先完成工業化，而工業社會又當在地方自治上面奠基礎，這也正如建國必須在地方自治奠基礎一樣，而要在地方自治上面完成工業社會，經濟建設，工業建設，實爲首要的前提，也是根本療治中國貧弱之方。過去辦理實驗地方自治，因爲沒有集中注意到經濟問題，工業問題，或從添設行政機構着手，或從教

實質驗着手，或從整飭吏治着手，譬如無根之草，其不能持久與成功，奚待龜卜？我們知道，真正的地方自治，是和產業革命一胎生下來的。社會工業化與政治民主化，這是一套的。當手工業發達，注重個人天才技巧的時候，就產生君主政治。當機械工業發達，注重眾人分工合作的時候，就產生地方自治。有工廠的地方，就有自治，有機器的地方，就有自治，有羣衆，有集會，有結社的地方，就有自治。故要實現真正的地方自治，必如 總裁所謂：「五項建設，自當同時並進，而其重點，則不能不置重於經濟。經濟不僅爲各項建設之重點，而且爲一切建設之急務。」「中國之自力更生，尤以「工業化」爲當務之急，故全國國民的經濟建設，應以發達工業經濟爲基礎」。（見中國之命運）工業經濟既爲各項建設之重點，而如心理建設（打破重農輕工守舊自足的心理）社會建設（打破孤獨生活，養成愛羣心理）培植政治能力，積極參加地方自治）倫理建設（打破家庭觀念，發揚社會連帶責任觀念）以及政治建設等，則可環繞這一目標進行，我們相信工業經濟如獲成功，一切建設都不成問題了。現在人們倡言民主政治，而民主政治的基礎，乃築在地方自治上面，即民主原則最基本而不可少的制度，例如代議制，選舉制等，必須在地方自治始能發盡致，民主制的理想——自由與平等，亦非地方自治不得具體實現。民主政治的極致，是要政治平等，經濟也要平等。然而要達到政治上的平等，是必須以經濟上的平等爲基礎的。因爲政治上的平等，是：無論窮富貧賤，都享受同樣的政治權利，也就是說，在政治事項的表決中，窮人所舉的那隻手，和富人所舉的手的價值與效力是同等的。但事實上，不但窮人有時自慚形穢，或受金錢的驅使，使他的舉手不能自由或不能表示自己的真意；即使在這些形式方面都平等，但富人與窮人，在實際政治中的影響，其力量的懸殊，更是不可否認的事實。再則人民在生活的嚴重威脅之下，救死之不暇，又奚能講權利與義務？舉一個例來說，日本無條件投降後，其國內也講究民主，在總選舉的前夕，一位工人說，我們是求物價穩定，生活充足，對於選舉，是不感興趣的。從此可知，日本以前雖然不民主，而經濟問題解決，人民也就不管什麼了，到了現在講民主，他們也是經濟生活重於政治活動。經濟上不平等，上面所說人民行使四權，以自主自動的精神，建

設基層政治，是不可能的。同時，經濟上不平等，也可以破壞人在法律面前平等，像一個貧人與一個富人涉訟，不但富人可以拿金錢的力量來運動勝訴；即在已經敗訴之後，也可以用金錢的力量，贖刑或減刑，而貧人則無法得到這種特殊的利益。所以，經濟上不平等，是不能建立一個法治國家的。而中國過去地方自治的失敗，由於經濟的危機日深，政治的危機，也跟着日深所致。而農業社會的病態——亂、弱、貧、愚、私，又實以「貧」字為主要因素。此非置重工業經濟，則一切努力，均將落空，總理謂「建設之首要在民生」，真是一針見血之論！

總之，現在中國，必須從農業轉入工業，環境也容許我們這樣做，我們一定要把握這千載一時的機會，使地方自治工業化起來，中國的痼疾——農業社會的病態——才可以消除。

一 工業建設

經濟建設的計劃，對於民生的福利，必須達到我們 國父手訂國民政府建國大綱第二條規定的標準，就是建設之首要在民生，對於全國人民之食衣住行四大需要：「政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食；共謀織紡之發展，以裕民衣；建設計劃之各式房舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行」。這是我們建設的惟一目標，亦是實現民生主義的第一步工作。（參看中國之命運）而國防與民生合一，尤為今後經濟建設主要的課題，是皆非工業化，不能使民生國防俱臻勝境，而經濟建設，應先確定原則，舉其要者言之。

1、地方自治經濟建設之原則

1、地方自治經濟建設，應在國家全面計劃經濟建設方針下進行。地方是屬於國家的，即是說：地方與國家為一體，有不可分離性。雖在行政上，事權須作劃分，但經濟措施可因地制宜，而不可各自為政。矧地方亦常因財力問題，求助於中央。過去因中央未確立財政金融政策，地方亦吾行吾素，致有「不理農業，敷衍工業與惡化商業」之病態發生，幾成不治之症。今後中央必須確立財政金融政策，尤應強化指導地方自治之機構，俾能溝通

聲氣，不至上下相際。地方自治之經濟建設，關係民生甚大，中央自宜悉心探求改進與補救之道，並應時時諮詢各省縣當局地方情形，而地方除在國家全面計劃經濟建設方針下進行外，更須就人民生活狀況與事業進行經過，及其困難情形，尤要者，提供人民要求的意見，報請改進與補救，奠立自下而上之基礎。中央與地方，人民與政府，不宜稍有隔膜。中央既定一策，決一事，必需詳察慎慮，而輔之以深思廣益，乃不能致朝令夕改，與機構之紛紛設立，徒貽財政以困難，復生人事的弊害，故茲所謂地方自治經濟建設，應在國家全面計劃經濟建設方針下進行者，乃指中央之方針，為具有效而決定性者而言，凡此乃所以謀國家之計劃與人民之意見，在和諧一致之情緒下，向共同目標，作一貫而有系統性之進行，如此才能產生政治的力量，從而發揮經濟偉大的力量。

2、民生工業與國防工業兼重，輕工業與重工業並進。中央經營與地方經營，國家公營與人民自營之分際應從速決定。在戰後，我們的經濟建設，以達到工業化為依歸，惟因全世界人士對於和平的渴望與戰後民生之必須安定，故多主張工業建設，應該注重國民經濟的利益為前提，民生工業當較國防工業為重要，尤以地方自治的經濟建設，宜於民生工業，而不宜於國防工業。實則國防工業與民生工業，乃工業的表裏兩面，建立國防工業，除國防建設外，還可促進民生工業之興起；在另一方面講，民生工業除充實民生構成國防力量之一部份外，於緊急需要時，還可改為國防物品之製造。許多製造技術原為國防，結果給予民生工業最大的幫助，例如合成阿摩尼亞再製硝酸，原為謀炸藥原料之自給，但亦可製硝酸鈣，是一種極有價值的肥田粉。德國迪士爾引擎之發明，德王認為主要的可作潛水艇之動力機，但到現在每十輛汽車中有一輛是迪士爾汽車，柴油機要佔到百分之八十是用迪士爾引擎。至如我國清末上海的製造局，却是機械工業的肇端，漢陽的火藥廠，乃是中國化學工業的推動者。從另一方面講，民生工業間接與直接幫助了國防，或於緊急時改變為國防國產，例如製造硫酸鈣的工廠，於戰時可以很容易的改變成炸藥廠，汽車工廠可以改飛機製造廠及戰車製造廠，所有機械製造廠，不論平時製些什麼，於戰時可以多少參加一部份國防生產工作，平時製造美麗人造絲工廠，戰時亦可改製炸藥，平常織造天然絲織品，

在戰時可以改製降落傘，平時鋸木及製造傢具工廠，戰時可以改製盛裝子彈之木箱，平時製造紙匣工廠，戰時改製特種厚紙板匣盛裝軍用物品。平時製造罐頭食品，供給民用，戰時都接受政府之命令製備特種食品罐頭供應軍用。是此二者相輔相成，交互為用，而不能畸輕偏重。根據抗戰的教訓，「建國首先要建立強固之國防」，殆為共同的感覺。故國防工業之在戰後應被重視，絕不含有戈林「槍砲重於牛油」侵略的意圖，乃是「安不忘危」，「備之無用」，藉作「以固吾圉」之計，杜人覬覦之心。而建國之基礎在地方自治，故地方自治的經濟建設，對於國防工業亦當與民生工業一視同仁。當然「建設之首要在民生」，地方自治之志向，既以民生為目的，其於民生工業，積極經營與力謀發展，更是義不容貸。因為我們之所以要完成地方自治，就是為國家圖強，為人民致富，是使「民生與國防合一」。

民生工業與國防工業之應兼籌並顧，既如上述，則此後輕工業與重工業兼進，自是邏輯的結果。這裏我們願引歐美各國先例，以資借鏡：美於南北戰爭前，尚為一農業國家，戰後民主政治抬頭，以全力發展工業，再以新發明之機器來改良農業，實現所謂工業化的農業，至今工業生產組織極繁盛。蘇聯第一次五年計劃，偏重於發展重工業，於四年內完成，第二次五年計劃偏重於輕工業，因一九三三年，至一九三八年，重工業出產增加百分之一七五，全部的工業生產只增加了百分之一四。同時將第一次的成就，應用配合到農業上去，如集體農場及曳引機等是。第三次的五年計劃，由農工兼顧及並重。美蘇均是先工後農，以中國目前的環境，是必須先行農業工業化，而後才能工業現代化，故一面發展基本工業——重工業，以應用配合到農業去，促進農業工業化，並作其他工業推動的主力，同時亦以常國防。一面發明生活日用品及農村工業之建設，以利國內農產增加國內生活水準。惟重工業與輕工業並重，乃能做到農業與工業配合，消滅性與建設性平衡發展，使國家的安全與人民的福利，俱有保障，這是今後地方自治應該注意的地方。

主張民生工業與國防工業兼重，輕工業與重工業並進，實以二者，如強分先後，必致顧此失彼，一無是處

。然如民生工業與國防工業，輕工業與重工業，何者應歸中央經營或地方經營？何者應歸國家公營與人民自營？其分際則有從速決定之必要。

國防工業，如鋼鐵、動力、酸鹼、交通工具等的重工業建設，是需要巨大的人力財力的地方無力担承，這應該歸由中央經營。舉例言之，關於鋼鐵，動力方面，大規模水力發電及鋼鐵業等，交通方面，鐵路的幹綫，省會與省會間之國道，飛機場，航道幹綫的疏濬，重要的港口、電報，以及設立農益製造廠，製造自動車工廠，開發所有的油礦等，這些都是需要中央經營。至如民生工業，如紡織、造紙、麵粉釀造、軋米、榨油、皂燭等工業，是地方力量所能做到的，也必須做到的。我們要使四萬萬同胞能豐衣足食住宅安適，行動便利，文化普及，當從地方自治做起，故如糧食工業、衣服工業，居室工業，行動工業、印刷工業，地方政府應該積極經營，以衣服工業來說，均可視其地方的產品是什麼，而分辦絲工廠、麻工廠、棉工廠、毛工廠、皮工業及製衣機器工業等，像西北畜牧為生，東南桑麻蔽野，經營皮革工業與紡織工業，是再好沒有了。現在再就居室工業言，中國一般民衆，就是富有的人，所住的房屋，也多不適合衛生，貧苦的人，所居的都是茅屋土室，甚至穴居野處，是必須發展居室工業，對於建築材料之生產及運輸、居室之建築、家具之製造，及家用物之供給等項，地方政府當經之營。說到行動工業，除鐵路由幹綫省會與省會之國道外，全省性的鐵路支綫、及公路等，以至航空事業，航道支綫及支綫的疏濬、航空航運等，在海空中特殊需要之無綫電台，都可視其性質，由省或縣經營。總理以交通為文明之母，故除修築鐵路、整治河道外，並擬築公路一百萬英里，全國一律設縣，將共有四千縣，平均每縣道路，不過二百五十英里，不是一件難事，這更是地方自治應該努力的地方。在印刷工業方面，最重要的，應先發展紙工業，紙的原料，中國很多，如西北東北的天然森林、揚子江附近之蘆葦，都是很多的紙料，而福建省尤以產紙著名，這些地方是應該積極經濟紙工業。雖然大體上國防工業（重工業）歸中央經營、民生工業（輕工業）歸地方經營，然而如東北，台灣工業建設已有基礎，以及其他省縣，其資力尙能興辦，自宜聽其自然發展。省縣對於重

工業而有人力財力不够時，中央或省予以補助，中央經營，與地方經營，必須明確劃分，乃能並行不悖。

說到國營與民營，我們祇看中紡國營爲世詬病，而要求劃歸民營的呼聲日起，便可知國營民營之分際不予從速決定，將影響到工業，以至商業農業都發生問題。

中國過去是沒有國營的，一切事業向聽民間自辦，在閉關自守時代，因爲人民長於農商的天才，只要政治清明，當能做到「國泰民安」。現在時代進步，一切事業發達，我們自不能安於故常。試看供求反應不容易正確，多取法計劃工業之一途，在全盤的建設計劃中，使其供求達到平衡之目的。如蘇俄的五年計劃，一切事業，原則上都是國營，因爲他們國民私人不能有資產，都要自食其力，而且要使全國有整個的建設工夫，所以一切都靠政府照已定計劃，認真去做，至如英美法等民治國家，經濟是很發達的。但是一切事業，原則上都歸民營而不是國營，政府對於農礦工商，只有指導協助，並不直接經營，這也是民治精神之特徵。而過去的德國，則是表面上似乎許多事業都是歸民營，而不是國營，但事實上都受政府極嚴密的統制。那麼，我們對於上面所說的各種做法，如蘇聯的一切國營方法，英美的私營制度，德國的極權制度，它竟學那一樣爲佳呢？我們現在尙不能廢私有制度，一切國營辦不到；人民散漫成性，放任民營，實非所宜，所以私營制度也不好，我們現在要政治民主化，經濟社會化，極權制度更不行，必須一面國營，一面民營，而其各自的範圍；又當從速決定，因爲戰後要進行經濟建設，關於工業方面，必須加以淘汰或擴充，而大調整之後，是要另籌巨額資金方能舉事，凡此種種由誰出錢，錢借給誰，都是立須解決的問題，而其範圍之劃分乃不可緩，至國營的目的，則重在推動與領導全國的人力財力，在一定方針之下去努力開發內地，務在爲國造產，而非與民爭利。其舉辦的事業，應以下列原則爲範圍：（一）國防的急需，應當特別經營的；（二）有統籌或統制之必要；（三）規模宏大，設備艱鉅，非尋常財力所能舉辦的；（四）爲國防民生所亟需，而盈虧無甚把握的；（五）爲民營事業的動力或燃料的。此外有許多事業，如前面所舉各種民營工業，人民肯施用其資本勞力及技術，有現成而廣大銷場的輕工業能自營而有利可圖的，應該完

全副歸民營，並為明確規定，使其安心放手去做，必要時，中央以至地方應予協助。同時，我們還要鼓勵人民有創造性的建設，而不應妨害其經濟活動之自由。我們相信在地方上，許多民生工業，歸由人民自營，以人民的力量，來謀人民自己的福利事業，較之國營尤能因地制宜，有很好的成果。因此希望民營的範圍愈大愈好，多多益善，尤其在地方自治經濟建設方面，實為莫大的助力。

3、經濟建設，於勞資雙方及消費者三方面之利益均須顧及。經濟建設在各國各有其特殊的政治類型，如資本主義，共產主義等是，此兩種經濟建設，固皆有其長處，然如資本主義極端發展時，勞資雙方常常引起磨擦和衝突，因而時常發生工潮，這種的現象。總理是非常害怕發生於中國，謂「近時志士，舌敝唇枯，惟企強中國以比歐美，然而歐美強矣，其民實困，觀於大同盟罷工與其政府社會黨之日熾，社會革命，其將不遠，吾國豈能倏忽歐美，尤不能免於第二次之革命，而况追逐於人已然之末軌之終無成耶？」又謂：「我們講到民生主義，當然是很崇拜馬克斯的學問，但是不能用馬克斯的辦法到中國來實行，這個理由很容易明白，就是俄國實行馬克斯辦法，革命以後得到今日，對於經濟問題，還是要改用新經濟政策。俄國之所以改用新經濟政策，就是由於他們社會經濟程度尚比不上英國美國那樣的發達，還是不夠實行馬克斯的辦法。俄國的社會經濟程度尚且比不上英國美國，我們中國的社會經濟程度怎能够比得上呢？」故主張節制資本，平均地權，均所以防止資本主義與共產主義的成長，觀今日官僚資本的猖獗，與中共還以農民問題土地問題為其「革命」之對象，總理之卓見遠識，於此可以想見。我們推究資本主義與共產主義對於經濟建設的弊端：其一，在於僅謀資方之發達，罔顧勞方之困苦，其一為僅謀無產階級之福利。民生主義則以全民為對象，故我們今後經濟建設，是必須顧到勞方資方，更要顧到消費者，這樣才能建立三民主義新中國，地方自治的經濟建設，其旨趣自亦不外於此。

4、各省縣地方應地域分工，通力合作，力戒閉關自守，阻礙流通。地方自治是一種團體的組織，雖似以一定的區域，作為自治的對象，但這實為便利各種設施，而非如封建制的封邑。明瞭了這層意思，則知團體的組

織與羣衆的結合，乃地方自治主要的精神與作用所在。打個譬喻，國家是我們的大家庭，但因兒子都長大了，他們都能够成家立業，自應讓其過着小康家庭生活，但是這些兒子，彼此都是誼屬兄弟，自不能老死不相往來。具了這種的觀念，便不爲空閒所限，而會擴大其互助與合作的精神了。過去各省縣大都祇顧到「自治」，而對於「地方」的真正意義，都沒有認識。譬如此省或此縣所辦的地方自治，而彼省與彼縣，亦同樣的是辦地方自治事業，同是「地方」，其共同目的，是求「治」，則「自」的狹隘思想，即須加以肅清。而過去的省縣，便沒有這樣做。現在我們要建立一個現代化的國家，向着工業這一條路走，而在重工業方面，或此有而彼無，輕工業的建設，亦因肥瘠的地方不同，自不能充分發展。因此，必須地域分工，通力合作，有無相通，盈虛相濟。假使還是採取封建式的閉關自守主義，則地方難免有偏枯之患，不但影響地方自治，對於國家亦有重大的損害。我們要建立新社會，便必須養成新觀念。今後各省縣對於地方自治的經濟建設，都應該在地域分工通力合作這個原則之下，悉力以赴。

2、地方自治的經濟建設與工業區位

今後我們經濟建設的重心在工業，而工業建設的重心又在工業區位。因爲現代經濟建設，常由國家對區域的觀點，加以通盤的籌算，這即所謂區域計劃經濟。它要：（一）顧到經濟的條件；（二）考慮國防的安全。從第一點來說：是注重區域的自給，即發展一區的實業，使其幾乎達到自給自足的程度；次爲注重區域的分工，即每一區域，應按其特殊環境，充分發展其最適宜的產業，發揚區域的特長，以與全國經濟建設相配合。即是說：在中國境內，分建若干工業區，而非如過去的集中於沿江沿海，也不是如少數人所提倡的集中於內地。惟有把工業分散在各區，才可以做到地盡其利；一個國家的資源，是分散在各地的，只有把工業分散在各區，才能充分開發各地的資源。再從第二點來說，我國有一句俗語：「狡兔三窟」，是多方尋求安全的方法，外國也有類似這種的話，就是不要把所有的雞蛋，放在一個籃子裏面，外人的工業區，似乎是與這原則相吻合的。以英國而論，

他的主要工業區，至少有五個，第一是倫敦區；第二是中部區，包括曼徹斯特，里昂，及北明翰等都市；第三是蘇格蘭平地區，包括格拉斯哥，及愛丁堡；第四是南威爾士區，包括布利斯托及加的夫；第五是東北區，以紐卡斯爾為中心，在第一次歐戰中，第一第二兩區，遭受轟炸的次數較多，其餘各區，則比較安全。蘇格蘭最重要的，是烏克蘭區，此外，還有莫斯科區，還有以馬格尼多高爾斯克為中心的烏拉區，及以斯太林斯克為中心的阿爾泰區。日本在他小小的島國內，也有四個重要的工業區，即東京橫濱區，名古屋區，大阪神戶區，及長崎區。一個國家如把工業分散在各區，從國防的觀點看去，是最安全的。我們的地域既大，而所需開發的地方甚多，在理論上和事實上，既不可能同時併進，也無必要一例看待，而在人類社會的演進行程上，又免不了要發生一些波濤（戰爭），偶一不慎，就會有被這波濤捲去的危險，因是資源的開發或工業的建立，在地區（產業重點）上，就不得不有所選擇。而產業的重點，當要隨時隨地及隨事而定。如就現時我們全國整個的產業來說，工業是我們的重點，惟在各地各業之間，就當不能一樣，而在此時此地的需要下，基本工業，又是工業上的重點，則再為基本工業之一的冶鍊工業內，鋼鐵業當又為其重點。在動力工業內，則為電力，機械工業內，為工具機，母機及發動機，化學工業內，則為三酸，電氣化學及合成化學，再推而廣之，在其他消費品工業內，也無不各有其重點，在各地區及其各業間，也無不如此。如江浙區的產業重點當為絲，內蒙新疆區當為畜牧。而在畜牧業之中，羊及其產品的加工，當又為其重點所在。故所謂產業的重點，決不就是關鍵或基本產業之謂。它是要視各時各地的需要和國策等而定的。

其次，我國因為不平等條約的結果，經濟上早已淪於次殖民地地位。勝利以後，不平等條約雖已先後取消，但經濟基礎，斷喪過甚，迄今還沒有恢復起來。又值幣制、匯率、物價、交通、勞工等問題，紛紛擾擾得不到合理的解決，眼前這個很脆弱的基礎，竟有整個地動搖之象。為經濟上的需要，最主要的無過於衣食住行各種用品，而衣着一項，以布疋為首，綢緞與呢絨次之，現在紡紗一業，棉為比較有利。但生產量還根本不够，大部份

的棉花又須仰給於海外，外福不繼，這項比較有利的工業勢將根本動搖。絲織業因日本的人造絲不到，該業便有閉廠的危險；（二）日本的蠶繭不到；無論綢緞業，縲絲業，其生命綫竟完全寄托在洋貨上。而外銷不動，絲業又無可動彈，迫得由中信局出而價購，綢緞業積債過多，又不得不賴舉債爲活。毛織業是新興的企業，據該業報告：如果全部開工，很可以供給國內的需要。其困難在：（一）外貨廉價傾銷，無法與之競爭；（二）所用原料，大部份須仰給海外。我國本是產毛之國，數量亦不算少，其所以購用洋貨，據說是由於纖維的長度，比較合用，並由於機件較少，易於整理之故。在缺陷還未能補救以前，該業的原料，也須仰給國外。而米糧與麵粉這兩項主要民食，俱非仰給外國來補充不可。至於魚翅、海參、蝦米、罐頭食物，洋酒、水菜等等，洋貨充斥，尤其餘事。建築材料，以五金、水泥、木材等爲最主要。五金大都屬舶來品，現在尙無國產品可以替代。可以替代的爲水泥，又爲廉價的洋貨所壓倒。新式建築，要購用洋松、企口板等，皖閩等處國產木材，非但不夠替代，而且水脚奇昂，成本太貴，依舊無法競爭。現在房荒嚴重，各地皆然，而建築業仍呆滯如故。其中原因自然很多。但是國內原料根本不夠，當然也是其中之一。談到民行，情形尤爲嚴重。試看火車、機車、汽車、輪船，那一種不是舶來品？至少是機械部份，車胎部份，不能不靠進口貨來裝配。即小之如人力車、三輪車、腳踏車，也沒有一種是純粹的國貨。至於汽油，機油，國產品還小得無可計數，那是有目共觀之事。幸而帆船、民船、手車之類，還沒有完全淘汰淨盡，倘使物質文明再進一步，這些古老的交通器具完全絕跡，那麼，出門一步就非仰仗外貨不可了！這衣食住行四類，大抵還是輕工業製品，或竟是未加工的農產品，然而外貨斷檔，無法補充，便有岌岌不可終日之勢。他如國防工業，機械工業，化學工業等，除掉外貨接濟外，竟有跬步難行之概。不過單救目前，還是治標的末策。我們還要治本，從事工業建設，而使各種產業根本上站得住，各種重要工業和民生日用品迅速地發展，達到自給自足，無求於人的地步，則當建立工業區位，乃能在分工合作之下，地盡其利，物盡其用，貨暢其流。

戰後我國應建立的工業區位，擬探時賢的意見，可劃分為東北重工業區（遼甯、吉林、黑龍江、熱河）；華北中和區（河北、河南、山東、山西、察哈爾、綏遠）西南基地區（雲南、貴州、四川、西康）；華中工業區（湖北、湖南、江西）；西北牧業區（陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆）；華東輕工業區（江蘇、浙江、安徽）；華南海業區（廣東、廣西、福建、台灣）；蒙藏墾殖區（蒙古、西藏）。以東北區實最主要，它是我們工業上的生命綫，其天賦之厚，尤宜於重工業之建設。因其於煤鐵火柴，大豆及麵粉工業與鐵道交通之發展，曾有不少成效。自九一八以後，化學工業為酸鹼工業，液體燃料工業，纖維工業與機器工業及兵工工業，進展更為猛速，成為敵國之最大軍需寶庫。其主要物產及富源：小麥、高粱、大豆、畜產、皮貨、木材、藥材、海產、煤、鐵、錳、鉛、鋁、金、石油、鹽、水力。重點產業：鋼、鐵、煤、機械、造船、榨油、化學、工業、木漿、水電、畜產加工。工業中心地：鞍山、大連、哈爾濱、通化、本溪、瀋陽。至其產品，期能增高至戰前之五倍至八倍，內工業品應佔最多，礦、牧、林、漁、農次之。華北區為敵人在關內工業上最強化之區域，山西省當工業，與平津、冀東、豫北及青海之工業，如鋼鐵、機器、煤焦、水泥、紡織、酸鹼、麵粉、製鹽、火柴、油脂、造紙、玻璃、染料、製糖、製蛋、製革、釀造、烟草、印刷、電氣、以及其他公用工業，全區統計，其發展程度，實為我國之重工業與輕工業，基本工業與消費工業，農產工業與礦產工業，國防工業與民生工業，鐵道交通與海道交通，都市建設與鄉村建設，國營企業與合辦企業配合最為完整之區域。它的主要物產及富源：小麥、高粱、小米、玉米、大豆、甘薯、花生、棉花、芝麻、大蘆、烟葉、畜產、皮貨、灰絲蛋、水菓、海產、藥材、煤、鐵、鋁、金、鹽、礆。重點產業：鋼、鐵、煤、造船、鍊、鉛、機械、紡織、畜產加工、化學工業、交通器材業、漁業、水菓、日用品工業。工業中心地：秦皇島，金鷄嶺，天津，青島，大同，鄭州。其生產品，在二三十年內較之戰前擬增加一倍至二倍，工業品應佔最多數，礦、漁、牧、農林次之。人口過密，應以移往東北各省一部份。西南一區，稻米、小麥、大麥、燕麥、高粱、玉米、油菜、甘蔗、蠶絲、烟葉、桐油、畜肉、羊毛、皮革、猪鬃、木

材、藥材、水菓、煤、鐵、銅、鋁、錳、鉛、汞、金、石油、燐、鹽、水力。產業重點：爲鋼鐵、煤、機械、鍊鋁、水電、基本化學工業、木漿、交通器材、錫、鍊油、製糖、日用品工業。其工業中心地，爲重慶、水城、安甯、宜賓。此區如滇桂二省，向以錫之金屬，享有國際市場，抗戰以來，先後成爲重要之國際路綫。工業與交通之開展，以及國際貿易之增進，中央與地方，莫不全力以赴。戰後除力謀工業上之自給自足，並仍爲西南之國際門戶外，更應參酌實際情況，多多培植近熱帶生長原料之工業。其應用南洋特產爲原料之國防工業，如皮革等製品，似可以本區爲主要工場，以謀比較之安全。此外，應擇定若干特種之工業製造，以供應所稱印度中南半島之需要爲對象。華中區的物產及富源：稻米、大麥、小麥、高粱、油菜、甘蔗、棉花、木材、苧麻、茶、桐油、烟葉、鷺、鴨毛、魚類、蛋、畜產、煤、鐵、錳、鎳、鈾、錫、鉛、汞、金、水力、瓷器。產業重點是：鋼、鐵、煤、機械、水電、化學工業、紡織、茶、桐油、交通器材、鎳、鈾、日用品工業、養蠶。其工業中心地，武漢、湘潭、宜昌、浮梁。西北區在二二八之役，本以開發此區相號召，即遠在六十年前，已確定蘭州爲西北之工業中心。抗戰三年以後，敵人威脅西南，我政府及社會各界，亦因之分移一部份視綫而注意於西北區之工業及交通建設，多方盡量推進。我國之輕工業區，就其已經發展之程度而言，本以華東區居第一，而華北與華中二區次之，但就其原料之豐富與完備而言，則以西北區爲第一。植物與動物纖維，農產與畜產食糧，其天然之配合齊全，既有廣大之牧場，復有優種之棉產，既有麥，復有稻，既有瓜，復有果，在這風裏，當大量發展毛織棉織與製革工業，使與麵粉及牲畜副產工業相配合，以供軍民之大宗需要，而成爲最安全之軍需衣食工業區域。戰後輕工業之發展，應以西北區爲重心，而西北區之開發，則應以畜產工業爲中心。其畜產工業，一經現代化並大量發展以後，那麼，一半中國之土地，都可因之而充分利用，而其他工業與富源：小麥、燕麥、高粱、水菓、玉米、羊毛、皮革、乳酪、畜肉、棉花、絲、藥材、石油、煤、鐵、金、鹽、水菓。其產業重點，是棉毛織、皮革、畜產

加工、鍊油、水利、造船、造林、交通器材、藥材、水菓等。工業中心地，爲西安、蘭州、密衝鎮、焉耆、鞏哈。它爲西南華北的憑障，有待繁榮，可消納內地過剩人口一二千萬，農產增加無多，牧產須求大增，林業着重培植，工業產品除質的提高外，希望能夠增加百倍，礦產則當以數百倍計，修築鐵路二萬里公路。華東一區，原爲我國工業最發達之區域，然均集中於江南地方，尤其是上海一隅，爲全國工業之大製鐵場。本區之工業，其種類乃偏於輕工業與消費工業。從其物產與富源觀之：則有稻、米、小麥、大豆、花生、油茶、棉花、蠶絲、茶、羽毛、桐油、煤、鐵、鹽、海產、烟葉。其產業重點，爲絲、紡織、捲烟、漁業、茶、日用品工業。本區農業甚盛，鹽業缺乏，人口過密，須大量外移（包括海外），以消納七千萬人爲準則。其各種生產品，除農產外，當較戰前有質的提高，並在量上有一倍至二倍的增加，交通則期鐵路與海運並重。華南區之物產與富源：有稻、米、甘蔗、甘薯、蠶絲、茶、皮革、海產、水菓、煤、鐵、錳、錫、銅、樟腦、鹽、鉛。產業重點：爲海外經商、漁業、糖、絲、罐頭、海運、機械、日用品工業。此區人民素重海外發展，戰後對此自更有所努力。其各種生產品，農產品所增有限，其他各項均可大量增加，一部份原料，並可向南洋各地取給。交通亦應海運與鐵路並重。蒙藏區土廣人稀地瘠，交通阻塞，但爲國防要衝，除積極開發外，首須使內地交通能與外界取得聯繫。至其主要物產及富源：是羊、牛、駝、馬、皮毛、畜肉、乳酪、野獸、青稞、煤、銀、銅、鉛、金、鹽、瀾砂、木材、藥材。產業重點：交通、畜牧、皮毛、畜產加工藥材。

從上述各區來看，則將來工業區位，在東北以發展重工業爲主，以奠國防軍事之基礎；而如長春、伊通、農安一帶，成爲大豆的三大穀倉之一，大豆的出口，爲全國出口貨的第一大宗，高原地帶，多古木參天的森林，而最有希望的，便是吉會路沿綫，內興安嶺長白山等處，爲我們的材料堆棧，如木材盡量採伐，可以影響東亞木材市場，是可發展國際貿易，充實民生。如華中，華南，可從事海洋之工業建設，以由發展漁業着手，寓海軍於漁業，而沿海人民，習水性，復富冒險性，更當鼓勵其向外發展之心理與能力，而漁業工業之開展，自力更生之國

際貿易，始有希望。至西北當發展牧業，華東，華南沿海一帶，人口稠密，國外市場，尤待擴展，將仍爲主要的輕工業及海外貿易的中心。故在沿海各省，自東北經東南以至西南，均可定爲內外銷工業及有國際貿易性質之工業區域，如每區指定一種中心工業，如東北之豆製工業，華北之豆製及棉產工業，華東之絲產工業，華南之茶產工業，內地各區，亦可酌定性質有國際貿易之中心工業一種，如口北之皮產工業，西北之毛產工業，華中之油產工業，西南區的四川之釐產工業。而礦業工業，亦可酌定其區域性質之中心工業，如東北之鐵產工業，華北之煤產工業，華中之錫產工業，西北區的新疆的石油工業，西南之錫產工業。各省又可規定一種有國際性之中心手工業，如河北之玻璃工業，山東之甯辦工業，江蘇之刺繡工業，福建之漆器工業，浙江之製扇工業，廣東之牙器工業，雲南之銅器工業，安徽之墨錠工業，江西之紙傘工業，湖南之製筆工業之類。凡此皆須中央與地方通力合作，其尤要者，戰後工業建設之基本政策，以民生主義爲出發點，是工業建設之目的，即爲供給民生之需要。故必須儘速建立輕工業，以求人民得以充分享受日用之物質，因此，今後小工業都市之建立，遠在大工業都市之上，而重工業中心之建立應以百計，輕工業都市則應以千計。蓋我國是愛好和平的國家，求所以自立，而絕沒有存侵略的意圖，預防國際風雲變幻之騷常，先事準備，以期國防鞏固，不爲人侮，唯以今日世界各國在大戰之後，均須休養生息，故雖在主義上，外交政策上，以及利害關係上的積極衝突，都待容忍到相當時日而始訴之戰爭，我們正好趁此時機，先求富足，在經濟建設上，必須攻則以強——，積極生產，以生產品換取外國機器，以從事大規模工業建設，守則以固——國民經濟發達，則「衣食足而後知禮義，倉廩實而後知榮辱」，在政治安定，社會繁榮之下，必然產生優美的科學之文明，從事工業建設，亦較容易。關於國營與民營，在原則上，重工業國營，輕工業民營，是有道理的。而國營與民營之分際必須明確劃分亦是需要的。但國家除負擔了重工業的建設外，有時還應根據需要，負責若干不宜民營的輕工業。舉例說：紡紗工業，若列爲可以民營的輕工業的話，在邊遠省區與辦紡織廠則因不易謀利，人民裹足不前時，國家即應該負責去舉辦。植物油榨製工廠，真絲練製工廠，若亦列

爲可以民營之輕工業的話，而以桐油生絲輸出與國際貿易有關，爲要管制其品質及數量，國家亦可設廠，以資示範督導。所以，根據需要，國營工業可以由重及輕。民營固以輕工業爲主，但是許多在輕工業中得到的技術經驗，常常與重工業有關的。既在整個計劃之中，若干民營工業可逐漸與辦較重的工業，例如民營紡織工廠機件之自給，很可以聯合興辦紡織機器製造廠，這些紡織機製造廠，論性質可以歸國營的。麵粉工廠亦可聯合興辦麵粉機器製造廠，以謀自給；味精製造工廠爲謀鹽酸之自給，亦可興辦鹽酸工廠，製鹽工廠爲擴大鹽之工業應用，可興辦製礮工廠；而這些工廠，論性質可歸國營，而在整個計畫中，在國家指導下，未始不可民營。民營工業的由輕及重，是促進民營工業的縱的與橫的聯繫，亦是訓練民營企業家在純粹謀利目的之外，參加直接增加國力的工作，減少企業的投機性，而增加企業的延續性與穩固性，這亦是民生主義下之民營企業所應享的。所以在整個工業計劃之下，重工業與輕工業之互相結聯，亦就是國營工業與民生工業之互相配合。配合得宜，就能結成複雜的聯環體。唯如何吸引游資，鼓勵從事工業建設，使其從破壞性的投資轉向建設性的投資，在今日尤爲當務之急。至推進工業化工作，自以大型模工廠爲主體。其所需要的現金，材料，人工，在初期一面還要利用外資，一方面國民當一致勤勞節約，努力建設。然而，當在「操其在我則存」的原則下，以自力更生的精神，力求經濟復興，如欲創立大型模工廠，則可先行徹底改造小工業與手工業，各省各縣當本分工合作的旨趣，積極開發地方富源，有無相通，然後在國內便可金融活潑，貨物流通，不有匱乏之處，在國外可以有易無，購進材料，推進工業建設。關於人工在勞作方面，我國人可勝其任，技術人才，則須求助外人，但如此消極做法，是不可長此以往的，政府當培植此類人才，求學之士，亦當立志做工程師，以從事工業建設爲榮。而對於工廠之應實施科學管理，亦是重要的，這是工業建設方面應有的努力。政府在三十六年一月間，曾擬有中國五年經濟計劃，該計劃的推行，劃分全國爲九復興區，計劃內容計分交通、工業、礦業、動力、水利、農業六個部門，交通佔百分之三十八，工業佔百分之二十七，礦務佔百分之十一，電力生產佔百分之十二，水利佔百分之九，農業佔百分之五，共需經費，按

法幣的戰前外匯價值計算，共得二千二萬億元，其中三分之一由政府負擔，三分之一來自民間，三分之一利用外資。從經費與人力的分配來看，這計劃是着重點於工業上的，而以交通方面所佔比例為最大。我國土地廣大，鐵道公路建設尚不發達，交通是經濟的大動脈，必須交通運輸遍佈全國，然後其他農工，礦冶，電力，水利等項建設，始能互相配合，發揮效能。今後建立工業區位，分工合作，尤其有賴於交通。否則徒自建立工業區位，分工而不能合作，仍然不能使工業建設有進步與發展的。而經費方面，單靠政府，自感力不勝任，唯有歡迎外人投資及國民合作，始可籌足經費。該方案的規定，是較為切實合理，當不致發生重大的困難。唯有人以我國係一農業國，計劃中比重如此之低為病，其實各國產業革命的史例，可分為三類，即（一）由工業引發農業；（二）工業併肩齊進；（三）先改革農業再着手工業。而我國的農業，非工業化不可，則必須由工業引發農業，乃為根本之圖，這並不是把農業看低，惟經濟建設的重點既在工業，而農業又非工業化不可，則工業的成功，亦即農業的成功。政府順應世界潮流，適合人民需要，提出五年經濟計劃，我們希望實行能夠和理想配合，使中國的工業建設，積極的向前的邁進！

二 實行土地改革

我國以農立國，故國民經濟積基於土地上面，唯土地問題迄今未獲解決，則國富民生從何談起，從國民政府戰後五年經濟計劃看來，可知我們是採工業引發農業政策，土地改革，自應循此趨向而努力。

首先，我們要指出的：

第一、不當僅僅改善佃租關係，必須澈底剷除佃租制度：國民黨的二五減租與共產黨在抗戰期間也會實行減租減息，表面上看來，是能改善佃租關係，實際上却不其然，以數十年來二五減租的經過來說，北伐初期，國民政府秉承 總理遺教，竭力主張二五減租，但到建都南京後，除江浙兩省曾一度進行外，國府以軍事初竣，建設

伊始，需款孔急，即已改變方向，對於地主與佃戶間的糾紛，主張用法律來解決，仿效歐美，實行仲裁的辦法，昔日二五減租政策，至此已成具文。民十六年八月，湖北頒佈了一個二五減租的省令，至十八年三月六日，有所謂湘鄂政務委員會者，在第十九次會議又議決明令把軋廢止，其所持的理由，是：二五減租非但地主減少收入，收歛毫無着落，佃戶自己也要受着損害，吃者痛苦。浙江省在民十六年十二月，浙江省黨政軍統席會議，議定田租最高不得超過三七，五%，是明令實行二五減租，十七年一律廢除，對於減租問題，又會議決公佈，一個減租暫行條例，其中規定佃戶不應對於地主請求仲裁而發生任何行動，加以不良之待遇（第十五條）；地主與佃戶有紛爭時，須待仲裁委員會解決，兩方不得自由行動。由此可知佃戶毫無要求減租的自由權，如有糾紛，一切要聽從第三者的仲裁，又因佃農不識字，更無法以書面請求仲裁；預先繳租，却是力不從心。結果，仍舊養成地主奴役佃戶的情形，而此制施行後，更產生了下列的弊端：1、地主加大收租的器具——增多收入，折扣時，適與未減租時相等；2、地主隨意撤換佃戶——謀增高租額；3、地主隨意先行漲租——至二五減租時，不受任何影響；4、農民以折租代租米時，地主則提高米價，謀多量的收入。勝利以後，農林部為明瞭各地二五減租實施情形，會於三十五年四月派遣專員至蘇、皖、豫、鄂、贛、浙、桂、粵、湘等地實際考察，經四閱月，調查竣事。據悉：推行情形，不能盡如理想，其未能卓著成效原因：（一）政府減租法令頒佈太晚，由中央而省，而縣，輾轉費時，多數地方令到下層，繳租期已過，不便追令施行；（二）減租係屬創舉，地方當局有視為具文，未能充分重視；（三）一般佃農知識水準過差，不了解減租內情，又不能自發組織，爭取應享權利；（四）保甲幹部教育程度過低，不能負起推行任務。還有一種毛病，田主收租方法，忠厚的，尚如數給交佃農，狡猾的，大多新留不給，或另掉出花樣來，說是租額升高，或照原租收足數，穀種留穀，舊例廢除，經過這般剝削，二五減租的實惠，結果又等於零了。且普遍之二五減租，實尚嫌不足，胡先驥先生以為「必也規定田租之普遍最高額，再減去其十分之二五，方為平允，而一切附帶之逾額征收，如小租，租鷄，租鴨，力役等，概須禁絕。又收租須以實物為

根據，庶能視年成而得公平之分配，征銀包租等陋習，皆須嚴禁，必如是則佃農方有復蘇之望，然減租不過爲過渡時代之辦法，若最後能完全做到耕者有其田，則無租可減矣！（見觀察第一卷第廿一期，胡先驥：經濟之改造）

減租政策之成效如此，其不能改善佃租關係，彰彰明甚。而且，就使減租足以改善佃農關係，也不是解決土地問題的澈底辦法：一則兩千年來農村經濟以佃耕制度爲骨幹，其循環現象，是由官僚資本或商業資本造成較大的地主，成爲吃佃租的世家巨戶，世家巨戶基於分家制度遂潛分解小農戶，由地主而淪爲自耕農，小農戶如不能自耕或不願自耕而又不能依佃租存活時，則只有放棄其土地，自耕農戶再經分家制度的分割，其末路也是放棄其土地，於是新的官僚資本或商業資本再造新的地主，佃租制度的特點，是不勞而獲，它爲中國社會造成一批寄生蟲，他們坐耗農業生產的一半或大半，而對於國民經濟無所貢獻，而農民每年將所得的半數或過半數贖養坐食的地主，而自己所剩餘的，僅能維持自家極艱苦的生活，決無餘資投在農業生產上面，更因佃農對他人的土地企業心自低；縱有餘力亦不願改良土地，於是兩千年來佃租制度經常束縛農業的進步；一則中國當前國民經濟上的主要要求是工業化，發展工業必須有原料，有市場，在佃租制度之下，農作物的品類決定於地主的命令，或租佃的約定，農民並不能自主決定其農作物，而少數地主佔有甚多的農產品，從事於意義的消耗，而大多數農民終年吃飽尙成問題，何能購買生活必須的工業品，開闢工業的市場，故佃租制度的存在，又爲工業發達的障礙。我們今後要從農業社會轉入工業社會，這種封建性的佃租制度必須剷除淨盡，更不必在改善佃租關係方面兜圈子。此外，如限田均稅，規定農田分割之極限等，亦均不足以解決土地問題，因爲無論限田以一百畝爲限，或寬亦不可過於二百華畝，以用在限田之外田收爲公有，用激烈或緩和的方法，即一由政府發行土地公債，購回逾限之田；一由政府不強迫收買逾限之田，而以累進遺產稅之方式，征收逾限之田畝，至僅逾一或二頃而後已；然既人多地少，能否限到這樣理想，殊不可必，即能够如此，仍然滯留農業社會，無法推行農業工業化，民生問題仍難解決。至均稅首須經界，經界以測量爲惟一之方法，土地陳報，既不可靠，航空測量曾經試驗最爲有效，則宜全國行

之，再徐徐以三角測量，爲最後之參考；同時還須普查人口，以杜絕大戶飛糧流稅之弊端，並須根據各省之經濟狀況，修定各省租稅額，更要察勘土壤之肥瘠，水旱之情形，將土地之美惡分爲五等，而定額租之多寡；是必動員多數之土壤學與農學家精心勘究，工作繁重，費力費財，則何如移作創辦集體農場時作土地重劃之用。

第二、扶植自耕農與分田運動，並不是達到「耕者有其田」的真正境界；由於土地所有權與使用權之不能合一，故有佃租制度，使農民受着地主剝削的痛苦，而減租政策，就是要解除農民這種痛苦，但僅僅改善佃租關係，是不夠的，因此，總理更提出「耕者有其田」的土地政策，即要使土地所有權與使用權合一，而國民黨的扶植自耕農，無疑的是走向「耕者有其田」這一條途徑去，而共產黨的分田運動，他們也說是要使「耕者有其田」，但我們一加探討，則知此兩者亦不能解決土地問題，現在種田成本，（一）原料成本（以一畝爲單位）稻種子七斤三、〇〇〇元，肥料，（一）豆餅一〇〇斤，三八、〇〇〇元，或（二）河泥一〇担，四〇、〇〇〇元，約計四二、〇〇〇元，人工（二）成本（以一畝爲單位）做秧田一工，一〇、〇〇〇元，（包括開灰池）轉田一工，一〇、〇〇〇元，盪稻一工，一〇、〇〇〇元，裝稻一工，一〇、〇〇〇元，收割二工，二〇、〇〇〇元，打水米四斗二八、〇〇〇元，壟谷米七斤四、九〇〇元，碾米五升三、五〇〇元，打稻 $\frac{1}{10}$ 工三、五〇〇元，兩者合計共需國幣十四萬一千九百元。種田十畝，就得花上本錢一百多萬元，這一百多萬元，叫農民到那裏去拿呢？農貸吧，只到鄉鎮長手裏爲止，再也不肯流下來，借債吧，高利貸實在受不了。自耕農在此情形之下，扶植了還是不夠維持生活；據美人拜克爾與劉大鈞以及國際聯盟的統計，中國如果實行平均地權的話，每人大約只能得三畝左右田地，而中共把農人擁有數十畝地者，便名之爲地主或富農，而沒收分割其田畝，而分給農民的田僅有一畝半，地少人多，既非分田運動所能平均分配，就不能解決農民之困苦，而徒釀成更嚴重之災害，結果惟有使大部農田荒蕪，與使人人均變爲貧農而已。而況我們現在要走工業建設之路，必須農業工業化，還是扶植自耕農或土地的再分配，都不能達到這種目的的。以言規定農田分割之極限，如以法律規定土地分割之

最小極限，過此則不能分割，而由長子繼承之土地面積之最小極限，不能少過三十畝，此制施行必遭逢極大之阻力，甚或引起社會嚴重問題，是又如何將土地公有公營，其利益既大，又能佃租制度澈底剷除，而封建思想在互助合作之下潛移默化之爲愈。且就使澈底執行耕者有其田的政策，雖可取消了佃戶以及由地租而引起動亂和不安，緩和了土地集中的現象，將土地所有權分散，但不集合經營，則新的生產工具便無法使用，工業建設永遠談不到，民生問題還是得不到很好的解決，因爲「耕者有其田」僅是防止「富者田連阡陌，貧者無立錫之地」的現象，是溫和的土地革命，是純農業性的，我們不想工业化農業，則這一種辦法，不失爲農業社會最良好改進的方法，現在我們要把中國成爲現代化國家，針對農業國的現狀，非先農業工业化，是不能達到工業現代化，因此在經營的方法上必須容納了集體化和工业化的因素不可。張丕介先生在農政探微一文中，謂：「或謂國民政府現行二五減租政策，爲實行耕者有其田之初步，小地區的扶植自耕農，卽爲將來普遍推行的張本，此種說法，也似有理；不過以我們觀察，「二五減租」乃「月糠一鷄」的不澈底辦法，而示範性的扶植自耕農，僅等於行政上的小小點綴。爲什麼？因爲：這一切皆缺少一共同的政策前提，易言之，我們至今並未嘗有一具體而貫澈的農業土地政策，所有現在做的，無非各單位各自爲政罷了」。彼以爲：「就農業政策而言，實行澈底的耕者有其田，其中心目的不在平衡社會財賦的分配，而在謀農業生產力的解放，換言之，在祛除經濟制度對農業發展所施的壓迫束縛，實現「國父所揭示的「地盡其利」。所以「耕者有其田」本身尙不是這一政策的目的，更不是這一政策的最終階段，而業建設的前提。今後農業政策必須在這一前提之下，更進一步，在土地利用上，完成「工业化農業」。(見政衡新一卷第三期)這些話可爲我們的互證。美國前任副總統華萊士氏於來華訪問以後，曾明白指出：「余發現中國人民亟盼中國成爲工业化之國家，中國應工业化，但任何工业化必以農業建設及土地改革爲基礎，蓋中國主要乃一農人之國家。余於訪華期間觀察所及，彼等乃良善之農民，但彼等需要一更生之機，此卽新政是也」。華萊士所說的「新政」，係指土地改革而言，因爲中國乃一農人之國家，要工业化必須先行促進農業建設，而農

業建設的基礎在於土地，故又必須從土地改革着手，第二次世界大戰之後，國際經濟的形勢大為改觀，其中最值得注視的，是共同的以「土地改革」為重要設施之前提，東歐各國如波蘭、羅馬尼亞、捷克、匈牙利，保加利亞，南斯拉夫等，紛紛實行土地改革，法國亦然，戰敗後的日本，在麥克阿瑟的指導下，亦在高唱土地改革。中國國情如彼，世界潮流如此，誠非急起直進，很難躋入現代國家之林。至今後實行土地改革必須達成下列兩項要求：

(一) 農業工業化，是要實施機械化，並進一步實施電氣化的，以現在中國土地的分割零碎，是不能實施機械化，而又在私有制之下，農業經營，即有一些改良，究不足以語農業工業化，故必須將土地收為公有，然後乃能統籌全局，因地制宜，歸由公營，創辦集體農場，作大規模的農業建設。

(二) 農業工業化，是需要資本的，則可把「土地資金化」起來，即將地主的田地，由政府以土地債券收回公營，其債券的用途，限於投資農業建設，如參加集體農場及農村合作社，（如行有餘力，投資工商業亦可，但須經政府之認可，俾免游資為祟）亦即以土地所得以經營土地，過去地主所剝削於農民者，今則移之以培植農民之生機，進而增強國民經濟的力量，充實國富，發展工業，俾能改善民生，鞏固國防。

如能實行上述兩種辦法，則可促進農業工業化，從此解除農民在農業社會中所遭受的生活桎梏，農民將因經濟之改造，引起文化的向上，而能配合工業社會的需求。同時也唯有這樣，才能徹底剷除佃租制度，促進民主政治。或以土地改革，不宜操切從事，恐將因此而遭地主的反對，甚至農民不便，但衡之事實，實可不必過慮，因為現在土地的所有權，却掌握在大地主中小地主手裏（這些地主包括土豪劣紳達官富商）各擁有田地數百畝至數千畝不等，此佔人口百分之一、五之土地佔田畝至百分之四四以上，佃農則佔人口百分之四五，而僅佔有田畝百分之八、九半，佃農亦佔人口百分之三五以上，而僅佔田畝百分之三、五九，自耕農只佔人口百分之七，共佔田畝百分之二五。由此觀之，地主是不多的，能够下個決心，是不會感到困難，而且地主有個出路，也不會拚死反

對。至如農民，他們是很多沒有土地，就有土地，也實在沒有辦法耕種，現在江南有個「種田要蝕本」口號，就可充分表現農民的心理，因此改由公營，實行農業機械化，勞力使用不多，收穫又大，報酬又豐，農民正歡迎之不暇，絕不會感到什麼不便。論者又以為先行經過「耕者有其田」這一階段，即將土地先由地主收回後分配給農民讓他自耕，這樣比較的和緩，而且合乎民情，尤其適應世界潮流，因為東歐各國的土地改革，大致說來可分兩個步驟：（一）沒收佔有超過一個限定數目的土地，用來分配給耕地小於基本數字的農民或沒有耕地的農民；（二）將沒收的土地成立國家農場。他們模仿一九四五年的蘇聯土地政策。多是沒收土地分配農民。但是有些東歐國家，已因人多地小，實行土地改革還是無補實際，不得不採取勞力合作的辦法，利用集中的土地和人力，施用科學的方法來增產。除此之外，更利用合作的機械來集中出售農產品，購進工業的製成品，減少了中間人的剝削，避免季節的損失。（勞力合作，以保加利亞推行最力，南斯拉夫次之，其辦法有類蘇聯的集體農場，把許多不足成爲經濟單位的耕地集中，利用農業機械，實行分工合作，造好的種，壯的牛）中國亦是人多地小，前面已經說過，東歐各國實行土地改革的結果，真是「股鑿不遠」，亟應避免之不暇，還值得效法嗎？且最後土地必須公有公營分配，以後再由農民手裏收回來，倒有許多不便，因此，爲促進民主，發展工業，我們對於土地不能不作這樣澈底的改革。即乾脆地以合作方式把土地收歸公營，不必經過「耕者有其田」的一階段，這也就是總理所說「迎頭趕上」的意思。便不致像東歐各國沒收土地分配農民以後，又來一個勞力合作來補救。多走了許多周折的路。惟此一事，係一革命性的工作，尤要有革命性的幹部，挾革命的精神和科學的精神，來推動這種工作。

三 完成農業工業化

中國目前應努力從事工業建設，而農業工業化，則爲其首要，否則可使國家的命運爲之衰落，且將影響工業

的發展。現代國家，如英、美、俄，皆為世界強國，英國今日之地位，遠不如美蘇之具有左右世界的偉大力量，是即由於英國專力於工業的發展，忽視農業的重要性，（根據矢野恆太及白崎一所引的統計，英國一一萬哩耕地人口密度為二八九五人，而一方哩耕地農民密度則僅一四人）結果以其他國家之工業進少亦與日俱增，英國之工業產品的國外市場，遭受影響，輸出從而縮減；且其農產品，既不足供國內工業原料之用，又不足供國內人民糧食，勢必仰賴國外之大量輸入，國際貿易遂因農業與工業化不平衡發展，隨之陷於不平衡狀態，而工業且隨農業，俱見江河日下了。往日所居的世界經濟寶座，便被美國所取代。美蘇在國際上有今日之地位，即由於農工並重，故進可以取威圖霸，退亦可以自給自足。美國資本主義的發展，不是走專重工業而偏廢農業之路，故若干維持農業乃至促進農業的設施，且在著着創行，使農業能趕上工業的發展，使農業生產能配應工業的需要，並滿足人民食料的消費。至於蘇聯的經濟建設，更是有計劃的建設，一方面發展國家工業，一方面推行集體農場，革新農業組織，發展農業生產，蘇聯的農業發展，不是完全為幫助工業而存在的，更不是工業的附庸，它是與工業在統一的經濟計劃下分別去完成社會主義經濟建設之任務的。它是嶄新的社會主義的農業。從上面所說的各國實例來看，可知中國要成為現代化的工業國，亦不能不注重農業，而必須發展農業，以滿足工業上的需要，又能供應人民的食料，則不但工業可以繼續發展，農業亦可隨之發展，國民生計的富裕，國防資源的充實，都是不能偏廢或忽視農業的。且我們的農業已有歷史的傳統做基礎，自須先從農業工業化入手，然後有原料，有錢購置機器，更有受過科學訓練的人，進行工業建設，便屬易易。我們必須按步就班，圖難於易，正不必徒唱高論，以致顧此失彼。

1、農業機械化

農業機械化，關鍵在於農具的使用，不以人力，亦不假助於畜力，而以動力為發動，引用農具，從事耕作。此動力引耕之機械，是為曳引機，而農業是否機械化，以是否運用曳引機為轉移；觀察一個國家的農業，即可以

此爲標準，衡量其有無達到機械化的程度，並判斷其爲落後的農業抑爲進步的農業。曠觀世界，英國四百英畝以上的農場，其中百分之八十以上已運用曳引機，而在五十英畝以下的農場，則殊鮮曳引機的蹤跡。美國農業部曾宣布一九四六年農民所使用之曳引機，可達二百萬部之多，在一百英畝以下的農場運用曳引機者亦甚少，而五十英畝以下的農場，其運用曳引機者更佔絕對少數；蘇聯則一九三八年集體農場計有曳引機四十八萬三千餘部，每一農場的面積平均約四百八十公頃。就上述三國農場運用曳引機的實況加以研究，可以確定一個重要的原則，即非一百英畝以上爲單位的農場，不能至少是不足運用曳引機；亦即農業機械化的實施，必須以相當廣大面積的農場爲對象，而我國農場零佃分割，是不能實施機械化的。然而要使農業進步，必須農業機械化，農業機械化，也是農業工業化的具體表現。我們不想在原子時代開倒車，就必須打破難關，作澈底的改革。其先決條件，則爲擴大農場的面積，變小農場爲大農場。故當實行上述土地改革的辦法，而後農業工業化乃有着落。

由於運用土地不得其法，大部份土地已經荒廢，或正在荒廢；據經濟年鑑的統計，各省荒地面積略爲六四〇、八〇八、〇八二畝，即將近現有耕地面積的一半。例如廣東一省即有荒地一四、〇〇〇、〇〇〇畝之多。再就農田中的阡陌來說，據金陵大學統計，佔地共達二千八百萬畝，假定每畝出米一石，便可養活三個上海這樣大都市的人口。過去由於農民沿用數千年來的老法，就使這些土地都沒有荒廢，其生產亦至有限，現在實施農業機械化，則開墾荒地，更使生產增加，且我們如果用上一部新式的犁，配上一輛曳引機，一個人坐在機上，開汽車那樣地管制好機件的發動，打轉，停止等工作，一天至少可以耕上五百市畝；工作非常輕鬆，效率非常高強，進程非常迅速，而且整地的程度又非常均勻，而我們鄉下人整地，是用一把板鋤或一把鐵鈿，自早至晚，一上一下地將土地逐漸翻轉，依次漸進，一天的工作，不過整理兩三市畝的田地，工作勞苦，效率低微，進程緩慢。且因爲曳引機舒適和使用簡便，無論是二百五十磅的大胖子，或是一百磅弱不禁風的小姐，駕駛起來皆可得到同樣的效果。以加拿大馬殊夏利公司的曳引機而論，壽命是十年到十五年，燃料是汽油煤油，八十二號標準式，每小時用

油一加命多，故利用機械，實有節省勞力，增加生產，提高勞動效率，和減低生產成本的極大效用，從此提高了人民生活的水準，而節省勞力，更可促進文化，發展工業建設。且今後我國必須工業化，需要大量的勞力，其來源必取之於農村，但工商業自農村吸去大量勞動力後，如何可以較少的勞力，生產和以前同樣更多的農產品，以供全體國民生活及工業原料之需？除改良技術外，惟有使農業機械化。歐美工商發達的國家，其農業人口比例逐漸減少，而農業生產能維持不衰或反日趨進步者，正是農業機械化的績效。這可以美國農業機械化之成就，作為我國努力之目標：一九二九年，美國有三分之一人口從事耕作，生產食糧足以自給，至一九四五年末，食糧不但可自給，而且大量過剩輸往國外，而從事工作之人，反不足全人口五分之一，反觀我國百分之七十以上，尚須仰給於人，如果實施農業機械化，便可頓改舊觀。而且我國水稻區，尤其迫切需要灌溉工具，目前各地已有應用，農林部為推廣計，本年（三十六年）曾向無錫工具廠訂造十二時抽水機暨二十五匹冷進機各九套，並與農民銀行合作，在江蘇丹陽金壇兩縣試辦機械灌溉，如成績優良，將繼續擴大辦理。至收穫機、脫谷機、碾米機，則我國各地使用亦極普遍。曳引機的使用，可大量節省人工之費用，目前在黃泛區之尉氏，扶溝，湖北沙洋，廣西沙唐，湖南衡陽等地，均辦有曳引機代耕站成績極優，利用曳引機每日可開墾五十餘畝，蘇、皖、贛、浙及東北等省，亦均在積極籌辦中。開設曳引機訓練班，該班自開辦以來，已經造就了不少人材，他們第一批招收的是大學農工科畢業的學生，第二批是高中畢業生，均應授予六星期之駕駛及修理技能，現在充任高級及中級幹部，第三期為初中畢業生，這也就是他們的基本幹部。有人以為泛區正像一個初生的嬰兒，如果當局能把握時機，為難民建造新村，並將土地加以合理分配，實行工业化農業，則三五年之後，這裏必然成為中國新農村的雛型，舉凡教育文化，公共福利，經濟設施等理想，都可以在這個區域內實驗，使之成為中國新政的示範區。又農林部及「行總」配發蘇省農救物資之化學肥料及小型農具，小型農具已運到者計有非式犁、漢式犁、洋鐵鋤、四齒耙、手斧、釘錘等多種，共達兩萬餘件，經蘇省善後農業推廣委員會鑑定，先行配發蘇北淮陰等二十八縣及江南武進以西之

江甯、鎮江等十二縣。「聯總」並會運到大批曳引機，辦理複耕工作，豫、桂、鄂等省均已先後成立機耕。「聯總」複派美生來鎮與有關方面商定在蘇北、東台、如皋之間，爲機械農業區，以資示範。故農業機械化，已爲今後必然的趨向。就我國目前情形而論，農業機械化是有許多的困難：（一）價廉而適用的農業機械甚少；（二）農場工地面積零細分散；（三）工業不發達，機械所排擠的勞動者有失業之虞；（四）人多田少，而農工工資低廉；（五）農民缺乏運用和修理農業機械的知識；（六）燃料缺乏，無動力，機械化是談不到的；（七）南方水稻區域，不便機械耕作。如一部曳引機，要美金一千二百元，加拿大有半個省（不到一省）每年花在農業機械上的費用便達六萬萬美元，我國現在各省財力顯然不夠，但儘有任何困難我們必須悉力以赴，而況這些困難是可以克服。農民自無此種鉅大負擔能力，這可由地主和政府合作。（如地主以其土地資金運用於農業機械上面；政府加強農貸俾農民將以購用農業機械，這大批款項是不可省的）至土地改革配合農業工業化，公有公營，便可將土地化零爲整；而一面發展工業建設，對於勞働問題亦可無慮；集體經營以後，收穫既大，報酬自豐，第四點更不必慮；農民缺乏運用和修理農業機械的知識，則可參照泛區訓練方法，從大學生訓練以至農民，此則一面有賴於學校教育的配合，更須從農民教育入手，而根據中國的現有土地形式，大略可分爲：（1）平原地；（2）湖沼地；（3）山嶽地。則今後我們利用集體農場之組織，依其地勢組合，如係平原地，則耕種收割均可用機械，不獨可以節省人力，且可以增加產量，在人口減少之現時，最爲適合；湖沼地固不如平原地之簡單，其利用機械耕種之程度，亦不如平原地之廣，惟宜多用吸水及排水設備，以增加其產量；山嶽地耕具完全用不着，而山地最感困難者爲水，故必須設置吸水機及利用池塘蓄水，以免除自然之威脅。總之，實施農業機械化，其主要目的，是使地盡其利，並使生產科學化，根本變更人們靠天吃飯的落伍思想，利用科學方法迎頭趕上歐美先進國家。

2、創辦集體農場

在學說上根據各國農場制度的實況，將農場分爲私營、公營、國營三種，似無大誤。茲就三種分類述之如

左：

(一) 私营農場：農業生產是以土地為基礎的，土地的私有，多係個人各別享有一定的範圍，且常位置是分散，因此農場組織即多本此基礎，個人獨自經營合夥或公司方式在工商業中固甚普遍慣行，然在農業生產領域中，則較為罕見，此等私营農場，其目的有係營利者，有係求家計自給者，有係以田租型態為地主服勞役者，然其存在均係立足於准許不勞而獲的土地私有制之上，而與此種土地私有制相終始；(二) 合營農場：此種農場蓋以從事農業勞働的農民為組織員，合於此種農場的意義者，有所謂合作農場，各國多有其法律上的地位，蘇聯的集體農場亦頗類此。合營農場的生產特徵，在農地為農場全體公有，並不許農地超出全體所能耕作的面積，其收益分配原則係按各人工作量之多寡為比例，使農業勞働者各得其值，其目的有三：(1) 提高農業勞働者的經濟地位，俾不致淪為地主或富農勞役的對象；(2) 合理分配農業生產的收益，排除不勞利得；(3) 建立團體土地所有權擴大農場面積，提高農地利用效率，並養成農民的社會意識，俾土地之國有或社會化，得以此為階梯，故此種農場，在實行土地公有制的國家，固可採取為過渡的橋樑，而在維持土地私有制的國家，亦可賴以促進土地的改革；(三) 國營農場：此又可分為二，其一為土地私有制國家的國營農場，多用於繁殖，農事技術改良；農事實驗諸場合，其所利用的土地，厥為公地或荒地乃至新開拓的領域。其二為土地公有制國家的國營農場，此乃較具有普遍性的國營農場，與前一種之屬於特殊性者不同，蓋在此種國家，土地所有權既歸政府掌握，則利用土地組織生產的農場，原則上或者可以說是最後的境界。自應以國家作經營的主體。國營農場無論其屬於任何一類，其農業生產的收益，常係歸諸國家享有，農業勞働者與國家的關係，換言之，即農業勞働者在國營農場所處的地位，不外為國家的農業使用人而已，其被使用的報酬，有按勞働等級享受分配者，有按生活需要享受分配者，但在第一種特殊性的國營農場，類皆採取前一項辦法，農業勞働者分配所得者仍為一種農業工資，至於後一項辦法，那是社會主義分配的最高理想。

美國是土地私有的國家，其最基本的農場組織，厥為家庭農場，蓋以家庭作經營的主體，此種農場，固有充分的農業資本，優良的機器農具，其農業上的收入亦甚有可觀，惟因美國農業高度機械化的結果，家庭農場，採用曳引機實行動力引耕，並於種植及收穫諸農作過程，亦均採用機器以節省人工，增進效率，使農業生產方法推進行到更高的階段。因為家庭農場擴大組織的結果，農場面積隨之益形擴大，俾能無遺憾地發揮經營效率。美國是一個最追求效率的國家，故農場制度尚有採取近代工業生產上分工及管理方法的公司或工廠或農場，尚有含着家庭農場本質，而對生產計劃投資，農業用品購買，農產運銷均總覽決定的連鎖農場，尚有農事計劃，產品分配與運銷，土地改良等農場專業概由專設經營機關統一辦理的經營農場，凡此皆與追求效率有關，概為美國農場制度的特長。惟美國的農場制度，仍以土地個人私有為主。此一主要的生產手段，如不能有適當的改革，實為農業經濟之最大隱憂。

蘇聯農業集體化之初，雖曾遭遇若干困難，並經採取各種集體方式：（一）聯合耕作組合；（二）農業勞動組合；（三）農業自給組合。

就其土地國有言，帶有國營農場的條件，就其集體耕作，按勞計劃言，則屬於具有合作性質的經營農場，就其集體農民得附有私營園圃言，又兼有私營農場的成分，惟其主要作用，當在使農業勞動者集體經營農業，享受各人勞動所生的利益，集體農場的經營主體及為農業勞動者即勞動農民的團體，故將其視為合營農場之一種，亦不是沒有根據的。

我們今後如果有了民主和平進步的局勢，國民經濟生活應該通過工業化，逐步得到改善。在工業化的過程中，首先要將小的和零散的農場，過渡到大的和聯合的農場，再使用動力的機械為基礎，過渡到集體的耕地耕種制度。等到農民大批的過渡到集體農場以後，於是便向工業提出了更高的要求。而在這時候，佔有人口總數百分之八十以上的農民，將有大量勞力解放出來，食糧和工業原料也可以加速增產，使工業化的進展成為可能。在農

業國家，這意義特別重大，蘇聯會把集體農場的成就和一九一七年的十月革命相比，不是無因的。我們要農業工業化，一定先要農業機械化，又必須創辦集體農場，爲國民黨二中全會以及此次三中全會經濟改革方案一貫主張，具見時代之趨向，我們目標之指歸。是則非徹底實行第二派「土地公有」之說不爲功。這樣就可使農場面積擴大，實行集體耕作，運用動力引耕，以完成農業機械化，此則不僅解決農地問題，抑且同時解決農民勞動問題，簡言之，整個農業問題，可由此一舉解決。吾人對的國情，順應社會思潮，接受歷史教訓，對於中國農地分配問題的解決，當亦循此途徑爲最妥善。吾人欲使中國農業機械化，變小農場爲大農場，可使農地不致個人兼併與集中，釀成土地革命，則扶植團體自耕農，擴大農場面積，實爲一條康莊之路。

中國現在第一個具體農場，是由原屬於浦東地方建設公司副經理顧秉之的八千畝地（在浦東二團顧家蕩）交給中國建設服務社去辦理，可知在私人方面底眼光，已經透過當前腐化、荒淫、因循、怠惰、自私的層層迷霧，炯炯注射在未來中國建設必經的道路上，並已開始邁步，今後政府亦必決心，創辦集體農場，更可無疑。唯在實施集體農場的過程中，是有許多難關要克服的：首先要看是怎樣一種社會制度，其次，土地所有權問題，經營問題，勞備自發性問題，農民保守性，個人主義問題。以中建集體農場（中國建設農場浦東第一場）來說，他們從一千畝地着手，還動員不起這一百一十戶農民，「集體」在農民的理解便是「交公」，——但這種理解，實在由於過去辦事的人，並沒有爲公的精神，以致使農民不信任，農民保守，不願捨棄古老的耕種方法而嘗試使用機械——這因爲他們還沒有看到使用機械的好處，這應該一面好好宣傳，一面好好訓練，結果場方將這一千畝的四分之一劃爲「自耕區」，允許場員個別耕種並自由擇定作物和耕種的方法。而其餘的四分之三便指定爲「集耕區」。農場向他們保證：「集耕區」收益之多，實則有共必然性的，我想，農民斷沒有不「盡去其學而學焉」。此外，爲了鼓勵他們的生產情緒，採取了績分制，擬定了到工記錄表，記載他們逐日的到工情況（男、女、童工及所帶牲畜的數目，在不能計件的工作中，以壯丁爲一，女工爲四分之三，童工爲二分之一）工作時間和種類，耕種

畝數比例，績分多的予以獎勵。真的，我們能够以質和量作為績分的標準，並且使他們至少也可能較以前耕種付出的代價多，以佃農那樣多，他們原來所希冀的，也不外收穫量多，從而收入好，生活較為充裕而已，現在參加集體農場，他們「耕」的勞力既不虛擲，且又不費多大的勞力，而又實質上有了「田」的收穫，——更較以前收穫為豐，在政府言，「耕者有其田」的政策，是實現了，而且實現的更充實，更美滿，因為這樣，才能從純農業性，而走向工業化，在農民言，更不消為以前土地問題所產生的土地兼併和集中，以及地主與高利貸的剝削而苦痛萬分。至中建社為了利用剩餘勞力，增加他們的收益，目前設立了針織工廠和毛巾廠，針織工廠的工作是織襪，熟練的女工每天可織三打，每打可獲利二千元。在福利方面他們有診療室為場員治病，並且打算搭蓋一個禮堂，放映農業教育影片，購置帳篷，設立活動托兒所。像這些合理化的措施，是值得後來創辦集體農場的取法。當然我們還想達到盡善盡美的境地。七百五十畝的「集耕區」，在管理和經營上還有困難，那就是農民不信任他們，不明白這些人為什麼有錢不去城裏做官，而在田裏攪鬼，於是在「集耕區」播種的時候，發生了趁人不覺胡亂散播的事件，結果是農場再向現實低頭而覓取新的途徑，將這集體區分為七個耕作隊，每隊有隊長一人，作為農民與農場的「連絡官」。從這點看來，更可明白農民對於做官是如何的嚮往，這自然是農業社會所帶來的封建思想的作用，因此在經濟組織中還要有政治組織，據該社主任祝書高祖文所云：在推行的時候，有許多意料不到的困難，又可惜不能行使政治的力量。這點，是很重要的。高先生又說：目前他們將土地所有權「抽象」起來，只說是「農場」的。理由是對的，但這話却嫌「抽象」，我們必須具體的說，土地所有權建在農場上面，參加農場的農民，有土地所有權，同時也是擁有使用權的，農場是屬於參加集體的土地耕種制的農民。這樣，他們想從這個農場得出不經過流血的革命，階級（地主、佃農、貧農）可以調和的結論，乃能真正的實現。我們現在必須實貴此種經驗，對於蘇聯集體農場實行的困難及管理上的麻煩，我們亦當引為戒鑑按蘇聯的集體農場有三種：第一種是最簡單的合作，農地公有，其他生產工具消費品為私有；第二種是真正的集體農場，為最高度之農業集體化

一切財物歸公，私有財產全部廢除；第三種稱爲農業合作社，一名農業阿特爾，其生產工具一律集體化，而每農戶所必須之消費物可以私有。現在蘇聯普通實行之集體農場爲阿特爾式。蘇聯此三種方式的集體農場，是有其歷史的背景的，因蘇聯於一九一七年大革命後，推翻帝制，實行社會主義，將土地全部收歸國有，農業實行集體化。在當時蘇聯的農業工具生產技術及組織等條件都尚不能將全國農地付之公營，乃不得不將已沒收之土地劃成小農場，分給農民去私營，在這種土地公有而又私營的狀態下，政府爲貫徹其社會主義政策，對於承租農民限制甚嚴，一方面對土地作嚴格配給制度，同時征收很重；農產物除供農民必須品外，一律歸公。此種情形下造成農民的怠耕；農民多只種小部份土地以維自己生活；將大部份土地任其荒蕪，遂造成一九一九年至一九二〇年農業大衰退與嚴重的糧食恐慌。革命後三年之農業集體化政策，徒使農民悲慘萬分，故列甫不得不提出新經濟政策以爲補救，對農民減少征收，同時許可農民可以其耕地自由有代價的移轉其耕作權，在另一方面政府用和緩的方法，使農民走上合作經營之道，農民得到了自由，生產因之增加，社會趨於平靜，社會主義的設施得在潛移默化中建樹一二。故我們創辦集體農場，必須土地公有公營，以合作方式作大規模經營，採行蘇聯之阿特爾式，的集體農場，因爲實施農業機械化，這應該由公置公有，消費品則可私有，同時，對於農民的征收宜輕，報酬宜豐。至以蘇聯在管理上最大的困難，是：（一）農業勞働種類復什，如耕地、收割、除草、播種、防治病虫等等。難易不同，勞逸不均，勞働量相差甚遠，故工作之分配甚難，每人每戶之工作量無法一致，因之權利與義務之分配極難公平，極易發生糾紛；（二）農民之技術有高低，性格有動惰之分，以各種復什份子，同爲一場之主人，意見很難一致，耕作不易推進；（三）集體農場係一大規模的土地經營，在土地利用及作物分配管理上，非有高深的農業學識與豐富的經驗，不能勝任；（四）其所種之作物係受政府之支配，不一定爲其所能種者，農人非經年累月之辛勤，不能熟習其技術，生產後的分配，包裝，貯藏與運輸，必須要有龐大的設備及嚴密的組織。在管理上不僅爲農場管理，而且又須有工商管理技術。這些困難，我們必須事先防備，根據經驗，命令和強迫，是蘇聯

創辦集體農場最初期失敗的因素，也是值得注意的！至實行農業集體化，當然以機械工業充分發達，生產組織已進入社會主義。我們再看到中建集體農場，經由新中工程公司（主持人爲名工業家安秉淵先生）向加拿大馬殊夏利農業機械公司所訂的機械，目前只到了一部曳引機和少數工具，使他們難於展開工作，便知在初期如果不能從外國購進大批農業機械，便不可能創辦集體農場的。但是儘可利用外資（包括機器和金以及技術人員），這在蘇聯已行之有效，且亦 總理夙所主張，此外，我們應該努力於重工業的建立以完成農業工業化。

3、農業電氣化

動力爲工業之母，水力更爲近代動力主要的泉源，試觀美國的TVA，費三十三億美元巨款，歷十年期間，而完成二百萬瓩的發電量，然後分配給六十萬戶的家庭、農村、工廠及其他生產場所，把他們的農業和工業，都電化起來，使田納西河流域一大片的荒涼土地，一變而爲富庶精華之區，正不知使該國在物質文明，及人民生活水準上，增進了多少程度？大戰期間，美國穩定此次戰爭基礎之國防工業的動力，有四分之三以上，是由TVA供給的，而震驚全世界的原子彈，也是由它培植出來的。台灣日月潭水力發電廠，具十萬瓩的電力，經十五年浩大的工程而完成，奠立台灣現代工業化的基礎，當工程完成發電時，台灣全島除另外二萬餘瓩的水電廠外，其餘火力發電者一概停止，改由該廠供給，其輸電範圍，北及台北，南及高雄，供電區域，包括全島所有較繁盛之城縣，但其電力之應用，備及半數，其餘半數，迨至以後的製鋁、電石、氮石灰肥料等火用量用的電化工業完成後，始行儘量發揮其蘊藏的能力。抗戰時，資源委員會龍溪河水力發電廠，在川長壽縣，建立三千瓩的水電，創我國自設最大水力發電廠的紀錄，作爲大後方兵工工業與民營工業的大動脈，民國三十三年，政府委託美國鑿務局世界水力權威薩瓦奇博士作成TVA揚子江水力發電廠的計劃，擬在揚子江流域，湖北宜昌附近的三峽，建立一個可以發出一千零五十六萬瓩的水力電廠，完成後，將爲世界上最大的水力工程，其第一期供電範圍，係以宜昌爲中心，以三百英里爲半徑，將遍及鄂、川、湘、贛、皖、豫、黔、陝諸省，若利用其電力以製造人工肥料，

再加運費到美國去，其價格尙可較在美國製造者爲廉。世界今天是電氣化的時代，歐美各國已向農村電氣化之途邁進，而我國農業機械化尙在萌芽時期，然除積極促進農業機械化外，農村電氣化，仍爲我們的目標，必須努力以赴，因爲水力發電將解決全中國的問題，而僅以江南爲例，則其河流的網比美國的公路還密，這是中國千餘年前偉大的建設。而鄉村之多傍山近水，利用水力以發展工業，是惟一省本厚利的。而藉廉價的水力電源，製造電石，（製造原料爲焦炭無烟煤木炭與石灰）再將電石推行至廣大的農村，供給點燈塗料，即無異藉電氣化學的幻變，把電燈搬到遠處的鄉間去。又電石磨成細粉後，摻入附加物，如螢石及氫化鈣之類，設置於鐵筒內，通入氫氣，並加高溫至約三十小時，即成氫石灰，取出冷卻後，搗成粉末，再以水洩處理，成爲肥料，是可隨時供給農業上的需要，且可杜龐大數目的漏卮。故水力開發成功以後，初期應先與辦電石及氫石灰肥料工業。至言電力灌溉，義大利農村百分之九十以上有電力設備，以從事於灌溉抽水打穀磨粉等工作；我國無錫常州杭州福州等地之電力灌溉已獲農民之深切信仰，在無錫且有地主購備灌溉機械以供佃農之使用，而於佃租之外加償水租者。建設委員會副處聖堰電廠附近爲模範灌漑區成績頗爲可觀，民國十四年開辦電力灌溉，初僅九千餘畝，二十年已增六萬五千畝，每畝平均用電及其他消耗計爲一元六角（民國十七年至二十二年平均）而用人力牛力灌溉則需每畝四元，因電力灌漑設施有益生產之故，普通田價，自經電力灌漑後每畝價值增加百分之三十，沙田或漏水田增加兩倍至三倍，而十八年及二十一年大旱，幸賴電力厚水，晝夜工作，得慶豐收。是知電化農村，乃能澈底打破「靠天吃飯」的農業社會生活，而達成農村工業化，並進而發展工業建設。我們首要電化農村，進而電化全中國。

四 促進農村工業化

中國農民佔人口百分之八十以上，其「食毛踐土」的農村，是反映着中國進步和落伍的主要地區。因此，我們工業中國，促進農村工業化，是一個極重要的步驟。過去，建設農村工作者的努力，值得我們欽仰，但其重

點各有不同，或注重於教育，或注重於行政，甚少對於工業建設加以注意，這也許因為環境和各種條件配合不上。然因抗日戰爭，工廠內遷，工業平時認為不能辦廠的地方，倒看見烟囱冒着烟，這些小工廠，規模雖小，却很能配合那時當地的需要。今抗戰勝利，我們必須認清工業化是中國整個的國策，是全國一致的要求，地方自治當使經濟組織趨重於工業建設，以與民主化的政治組織相呼應，其先決的條件，乃在於促進農村工業化。

1、建立鄉村工業：樸素的中國農民，固守着古老相傳的耕種方法，一年收入，往往不敷溫飽，若遇荒年則老弱待斃，壯者逃亡；補救之道，須設法推進工業；使農民於農閒時，增加勞力收入，並可使農產品，加工製造，易取現金；如此工農打成一片，則整個鄉村，可藉以繁榮。在工業化的過程中，建立大規模重工業固然重要，但小型的鄉村工業却是大規模工業的基礎，並且可以吸取大工業的產品，也可以供應大工業的需要；小型工業又不須要大的資本，多的器材，和高深的技術，當地人民很容易創辦，或集資合辦，而且建廠的時間不須太長，短時間內便可開工生產，同時因為設在地小城市中，外國貨不會大量流入，生產成本原不太高，競爭減小，不致受什麼打擊，同時，工業集中，在海口大都市，是因為這些地方，經濟的週轉比較便利，有資本辦工廠的人，都集中在這裏；而這些地方人口密度大，市場銷路好，勞工也多，這些都是發展工業的有利條件，所以以前在上海，紡織，麵粉等工業，也會一度繁榮，不過這種種繁榮的現象，是不會長久的。因為工業集中的結果，往往使地價增高，租金上漲，工資也自然要跟着加多，比如近來上海物價騰躍，生活指數增增，罷工風潮頻頻發生，即工資一項，已使若干廠家陷入窘境，工業集中還有許多其他的缺點，工廠集中，地不敷用，結果就要向郊外擴展，佔去許多有用的農田，工人居住也成問題，不是工人住處離廠太遠，往返要浪費很多時間與體力，就是居處狹隘，不合衛生，影響工作精神，容易傳染疾病。此外煤煙太重，空氣污濁，對於整個都市衛生也有妨礙，我們再看工業集中的都市，很能吸引一般外鄉的青年，那些有用的青年，離鄉背井，集中到都市裏來謀生，對於他們家鄉地方，實在是一種損失，因為這些年富力強的人，正是地方上一切事業的原動力。外鄉人來多了，更加重都市房屋的

恐慌，一旦工業發生不景氣，工廠停工或減少產量，失業了的工人，不一定都能還鄉，或到別處去，這便影響到治安問題。因此，建立鄉村工業，實可避免工業集中都市的許多弊病。至某種工業如開礦採油等，當然要在當地開採；某些工業，因為特殊的設備不能移動；像煉鋼、造船、煉油等重工業，有的工廠是有流動性的，例如：碾米、磨粉、鋸木、榨油、製糖、製烟、軋花、織染、絲綢、造紙、印刷、燒窯、製革、製鞋、做肥皂、製鹽等等，都可包括在內，這些小工業，可以設在任何適宜的地點。有的工業是純粹地方性的，如電燈、自來水、煤氣等公用事業。上述各種工業中，除手工業原在鄉間者外，輕工業如糧食工業是最宜分散到小地方去的。如果在適當的中心區域，加上小的煉鐵廠，洗焦廠、織工廠等，就可以幫助大工廠做零件配件，這樣分工合作，可以減輕大工廠的負擔，頗為經濟，又可避免過於集中易遭破壞的弊病。而且就地設廠，就地生產，供給當地需要，便不至使陝西人種的棉花變成陝西人穿的衣服時，中間到上海或北平去兜了一個大圈子。再就中國的一般趨勢來講，對於分散都市工業到鄉村去，也是很有利的：第一發展交通是必然的；第二發展動力也是必然的；第三，長期戰爭以後，各地需要工業產品；第四，中國地大物博，各地資源續有發現；第五，根據工廠內遷的經驗，訓練當地技術員工，也不大困難。

2、特產的經營：從促進工業的立場看去，振興農（包括林漁牧）業和開發鑛藏，具有兩種共同的任務，第一種共同的任務是供給原料，初期的工業建設，以採用當地或鄰近出產的原料最為經濟。因為把本地原料加工出售，比較出賣原料或採用外來原料加工，均更合算。因此，我們今後要大規模的發展工業，要將農村的特產原料，善為利用，務使與工業相配合，做到特產工業化的地步。我國各省縣都有其道地的特產，能够經營之，不但可以自足自給，還可將剩餘的供給他省縣，以至運銷國外，則國內既不虞匱乏，同時，我們可以增加出口，換取生產工具，以加速工業的發展。

3、小手工業的扶植：我國之小手工業，雖因近代產業發展，而有衰落之象，惟小手工業在我國工業生產中

所佔之地位仍佔有相當重要性。由於農民從事土地耕種以獲得食糧外，仍須製造非由土地直接生產之日用品，藉以維持自給自足之生活，男耕女織，垂為歷代農政的典型，我國農業生產與小規模手工業經營，有不可分離之關係。將來農業進步，工業發達，運輸交通便利，農業人口的比率減低，往日造成農村家庭手工業種種環境，必多有所變革。唯我國以農業國之基礎，今後無論工業如何發展，適於農村工業之條件，終不致完全喪失。其可能存在之方式，殆不脫下述三種型態：一為農場自營農產加工；二為家庭手工業或輕小工業；三為設在鄉村之大型工廠。第一種型態之農村工業，以農場自產原料之加工為主，其規模可小至極小，亦可大至如美國附設罐頭工廠之蔬菜園，若干農產必須先經加工而後具有商品性能，否則難在市場流通，如苧麻、藍靛、菸草、茶葉、甘蔗、甜菜之加工，可認為農場作業之最終程序，但同時亦可認為農田收穫物初步工業製造之開始，此種含有工業製造成分之農業生產，其原料之生產，與加工品或半製品之製造，必須同在一個機械下進行之，有不可分離性。而以自有工具自營加工為宜。第二種型態之農村工業，為在農村環境中發展輕小手工及家庭手工業，其經營之目標，或為對農村原始收穫物之加工，或自都市或工廠購入原料或半製品之加工原料再行精製。第三種型態則為在農村環境中，設立新式大型工廠，實行現代化大規模生產。第二第三兩種型態之出發點，均不外利用農村之勞動力與低廉之工資，其設立大型工廠之動機，並兼有節省工廠基地投資及取得原料供給與廉價動力之便利等目的。故能就地設廠，就地生產，供給當地需要，不至使陝西人種的棉花變成陝西人穿的衣服時，中間到上海或北平去兜了一個大圈子。而工資之低廉，足以提高工業品之競爭力，如織維工業及其他家庭日用品之生產，工資一項每佔生產成本之最大成數，如外國麵粉廠、香煙廠等之樂於在我國就地設廠製造，即所以利用低廉勞動力，移工業生產於農業社會，藉以減輕工廠成本。所以，農村工業化之發展，不但農民利賴及之，即企業家亦是贊同的。而在三種型態之中，輕小工業實最適宜，它底特徵，在設備簡單，輕而易舉，而分散性尤為輕小工業特具之本質，凡接近原料供給與消費市場之地點，隨處可以興辦，而輕小工業之發展，且為家庭手工業之出路，為產業革命必經之

歷程。其範疇就產品性質可分為兩大類：（一）生產用品：1、植物原料品，如棉、麻、桐油、桐子油及其他植物油與油粕、樹臘、生漆、染料、樟腦、薄荷、除蟲菊粉等屬之；2、畜產原料品，如豬鬃、腸衣、生皮、羽毛、羊毛、駝絨、毛線、各種絲絨等屬之；3、建築材料，如磚瓦、石料、片玻璃等屬之；4、什用品：如魚網、繩索、藤袋及各種竹木金屬生產工具等屬之。（二）消費品：1、食品：如肉製品、蛋製品、乳製品、罐頭及鹽漬、糖漬、蔬菜、水果、果汁、菓醬、大豆食品、粉線、餡、糖、醬及醬油等屬之；2、飲料：紅茶、綠茶、其他茶類及清涼飲料屬之；3、刺激品：菸、酒、其他酒精性飲料等及調味用香料屬之；4、服用用品：綢緞、土布、夏布、拷綢、皮革、絲棉、草帽、髮網、內衣、襪、靴鞋、毛巾、滌帶、服飾品：涼蓆、蚊帳等屬之；5、器具：磁器、陶器、玻璃料器、搪瓷器、竹木篾器、金屬器、漆器、熟皮器等屬之；6、醫藥用品：藥棉、紗布其他衛生材料及粗製藥劑等屬之；7、文化用品：紙、簿、筆墨、文具、樂器、玩具、遊戲品屬之；8、藝術品：抽紗、挑花、絲繡、首飾、雕漆、磁磚、陶器、石膏、玉石、牙角骨器等屬之；9、化妝品：脂粉、牙粉、牙膏、肥皂等屬之；10、什用品：地氈、地毯、地氈、傘、扇、刷、紙箔、燈籠、掃帚、浣用皂、臘燭、神香、爆竹、燄火、蚊香等屬之。

以上所列均我國習見之輕小工業，其中大部分可在農村生產，且構成我國輸出製造品中之主要部分，如豬鬃、腸衣、植物油、抽紗、挑花等，歷年均有鉅額輸出，每佔輸出貿易之前十位。他如髮網、草帽、草帽坯、繭綢、繡貨等在國際市場，亦著聲譽。農村小工業之推廣，前途至有希望。故政府應獎勵輕小工業民營，如有困難，並予協助。在工業初期，對於小手工業，亦當予以扶植，不宜任其自生自滅。

4、農村都市化：現代各國對於都市與農村有兩種調和的辦法，那就是都市農村化、農村都市化。在我國農村都市化，尤其重要。因為中國的人口農民佔百分之八十以上，他們一向是頑固自守，唯農村都市化，乃能改變農民的整個生活狀態，此則要使農村交通發達，公路鐵路密佈，電燈、自來水、新式房屋、圖書館、閱報處、應

有盡有。尤其工廠林立，烟囪彌望，則鄉下人變爲城市人，機器生產代替人工生產了。鄉下人儘管留居鄉村亦可改變生產方式，改善生活程度，享受都市之現代便利。

五 發展合作事業，展開金融組織

1、發展合作事業

總理在地方自治開始實行法中，曾列舉「農村合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作」等，此後地方自治必須做到的事業。同時，並主張：「中國將來之實業建設於合作的基礎之上」，聲言中國農業要合作，工業、交易以及銀行保險均要合作。梁漱溟亦謂：「中國立國已久，人口土地分配，無特別懸殊偏畸之病，實無其不能也。農業既不能走競爭吞併的路，其經營復須相當的大規模，則舍農民同意的「合作」，殆殆無他途。這就是因爲在農業走上個人本位路，得不到自由競爭而勝利吞併的結果，有如工業者然；故只好讓大家自己自動的，有意的去「合作」了。這不單在中國應當如此，農村原理天然要如此的。比如工業國家救濟農民除在經濟上採取「合作」辦法之外，再無其他方法可用；在以農立業的國家如丹麥，更是這樣。再如共產主義的俄國，欲在農社社會實現其主義，亦是除領導農民走合作路外，再找不出其他辦法」。（見梁漱溟：中國之地方自治問題）故認爲中國亦必須走上合作之路。而且，「中國經濟問題的解決，是自覺的，有意的走「合作」之路，社會連帶關係從事實上自然促進的時候，就是經濟的時候」。（梁漱溟先生語）中國地方自治之必須合作，乃有經濟建設可言，蓋無疑義。

1、合作事業的發展路線

我國今後的合作事業，其發展路線，不出 總理所列舉的五項：

(一) 農業合作：英國貿易訪華團團長鮑埃斯氏說：「中國不應跑得太快，也不應太落後，要注意於重工業

及輕工業，工業與農業的適當比例發展。工業跑到前面，沒有農業是不可以的，農業跑到前面，沒有工業，也更苦惱」。我們試看俄國的集體農場發展之根本目的，在使農業社會化與機械化，社會化，即以合作經營方式，使私人資本轉為社會資本；機械化，即盡量利用機器以增加其生產力。兩者不能偏廢，因為徒然機械化而不社會化，將使私人資本增加，造成農業資本化的惡果；且舊日私人之小農場，機械無可使用，終不能機械化之目的。此由於蘇聯推行真正共產主義以後，覺得並不適用，一九二四年便決定一方積極採用國營，他方面則盡量推舉合作事業，使其與國營事業並立，而使互為社會主義建設的鉅剪之兩股。蘇聯從此經濟革命始入於成功之大道。我國今後要農業工業化，必須農業機械化，同時必須農業合作化。而我國人民夙且互助合作的精神，也容易行得通的。又據說西伯利亞有提倡大家族制度之舉，因為農業生產若不配合家庭力量，基礎就不很安定，他們曾經探討的結果，因此今日蘇聯農業非常進步。而其提倡大家族制度，以家庭力量促進農業生產，這點，我國初期推行農業合作的時候，是很重要的。因為我國社會組織建築於家族基礎，在舊社會推行新制度必須顧及現實條件。當然，我們還希望合作事業之社會化，而變更過去家族觀念，加強對於社會，國家的義務感。至日本維新以後，樣樣步隨外國，工業化是做到了，農村却困難日增，於是組織經濟考察團赴歐考察，考察來的報告，是說明工業建設目的不單建立工業，同時亦須改進農業，於是開始以工業力量指導農業生產，使每個農村成爲一個工廠，以合作方式，促成農村手工業化，資金由合作機構供給，購備標準機械，分工合作，裝配成件，因為利用農隙，不計工資，成本很輕，以致所產商品，竟能在國際最大市場角逐爭霸，戰前紐約「五分」「一角」商品市場，裏面百分之七十是日本貨。「合作王國」的丹麥，他們推行合作的步驟，有從事農村教育，宣傳合作的優點；這點，在我們是很值得取法的。尤其運用高度的合作經營方式，改良一般生產的運銷方法。凡是農業生產的範圍內，都有合作社來經營，如就改良種籽來說，有種籽改良合作社，而一切農業技術方面的改良，都由合作社聘請專家主持，試驗成功後，交社員去推廣，譬如，雞蛋，經科學家改良雞種後，每年產蛋達三百二十個之多，雞蛋運銷時蛋上都

印有合作社的戳記，所以蛋種既好，產量又多，又負責任，合作社的信用日高，合作事業亦就愈益推廣發展了。反觀我國的農業生產情形：據專家估計，每年整天工作祇九十五天，其餘多屬浪費。因此 方易於養成不良嗜好，如賭博等，一方由於種田已不够養活家人，而要發展手工業，自己又沒有資本，因此困窮日甚，不得不在需款之時，以重利息求借於土豪劣紳，或預賣青苗，橫遭剝削；而在收穫之時，又不能存儲以待善價，而不得不賤賣。而且今後我們要完成農業工業化，如耕種方法的改良，人工勞力機械化的改良，以及如水利種子和播種方法的改良等等，都需要利用合作的方式去經營。現在以我國人口百分之八十是農民，假使其中一半屬於工作年齡者，即假定為二萬萬人，再假定每人每年浪費工作日數一百天，再乘以每天工資，則數目之大，可以驚人，如能以合作方式組織利用，試問我國窮在什麼地方？誠如陳立夫先生所云：「原子彈發明以後，發展農村合作更有重大意義，一個原子彈可以把上海炸光，如果把全中國每個角落建設起來，就是用盡原子彈資源也炸不毀我們的中國」。農業合作的重要性，於此可以想見。我們應如何努力了！

(二) 工業合作：以工業言，如不能合作化，結果不但有資本主義化之危險，將使資本集中於少數人之手，操縱國民生計，且必永遠不能工業化，永遠作他國經濟之附庸，而使整個經濟處於被剝削之地位。以言工業合作的弱點：1、集資不易、銷路困難；2、不能與資本主義之企業競爭；3、以生產者為立場，發展結果，仍將蹈資本主義之覆轍而無改造社會之效。第一及第三兩點，在政府提倡之形式下，理論上不成問題。因中國為三民主義國家，以合作推行政策，當可竭全力為之提倡，無不可解決之困難。關於第二點，以中國資本主義企業尚在萌芽時期，無足為慮；而且正因提倡工業合作之結果可以促進中國之工業化，並足以防止資本主義企業之繁興。以此言之，中國正為工業合作之優良環境。而此所謂工業合作，即一般學者所稱之狹義生產合作，以今日世界各國之情形而論，其領域僅止於小規模的手工業，蓋大規模企業，一時尚未為合作所能相當。我國今後工業合作，自亦以手工業為主體。胡先驥先生謂：「在使用機械外，尙宜儘量提倡手工業，務使二者同時發展，提倡手工業之

宗旨，與其謂經濟的無甯謂爲社會的與教育的。蓋手工製品之佳處，即在其具有個性與美術性。……如美術瓷器、刺繡品、花辮、草帽、皮件、女衣等等，此種手工製品，不但可使工人有精神上之寄托，亦可成爲經濟建設中之要素」。茲略述蘇聯對於工業合作之演進過程：蘇聯自一九二四年後，走上以建設代破壞之坦途，而其建設除國有事業外，純倚重於合作事業。而其工業合作運動亦僅及於手工業，因而所謂工業合作社，實即指手工業的生產合作社。蘇聯之提倡合作乃以此統制私人企業，使私人資本轉化爲社會資本，工業合作之機構，最高層爲全俄生產合作總會，其次爲全俄同業生產合作聯合會，最下層則爲單位社之阿特爾。全俄生產合作總會之任務，爲：

- 一、編製生產計劃，根據計劃委員會之原則，將各同業生產合作聯合會之生產計劃併合爲全國生產合作社之總計劃；
- 二、代表全國生產合作社與政府計劃交涉產品之輸出，並調劑與國有工業間之原料分配關係；
- 三、指導生產合作趨於社會化之道路。同業生產合作聯合會之任務：
- 一、編製生產計劃，根據全俄生產合作總會頒布之計劃原則，將所屬同業阿特爾之生產計劃，聯合爲一同業之總生產計劃；
- 二、組織同業中之私人企業及獨立手工業者，使其成立新阿特爾或加入已成之阿特爾。組織之步驟：先行登記，然後依自願之原則組織之。
- 三、供給分配同業各阿特爾之原料，籌措資本，代銷產品；
- 四、定期審查各阿特爾之帳目，並核定其預算。阿特爾爲生產合作之單位組織，其大者社員達數百，小者亦有不滿十八者，鄉村中之阿特爾社員，常在家庭中工作，備向社中承擔一定量之生產量而已。阿特爾之管理爲委員制，委員普通三人至五人，由全體社員選舉。其下設理事部，由委員會選舉一人負責。理事部下，視其規模之大小設會計或會計處。理事之主要工作，爲：編製生產計劃，以便國家嚴密統制其生產，理事部依其實際情形，編製生產計劃，計劃中包括吸收新社員，需用資本及應有之產品數量等項，編就之後送交同業生產合作聯合會；
- 二、資本之籌集，資本來源：1、銀行借款；大都由合作信用銀行供給；
- 2、社員借款；社員私有資金可借與阿特爾，年得八釐至一分之利息；
- 3、入社費；社員入社費；社員入社時須繳一定之資金，不能繳納者則由工作中每月扣除百分之五至一五，扣完爲止；
- 三、社員工作分配，由理事部負責完全

責任，社員處於雇傭地位，分配工作之標準，以工作能力而定，工作每月發放一次，計算有計時計件兩種形態，以後者為普遍，每月工作最高限度，不得超過五百盧布；四、利潤分配依國家之規定；百分之二五存於合作信用銀行，作為特別基金，百分之十為所得稅，百分之六十五由阿特爾保存備用，阿特爾保存之利潤一部分作為設置工人俱樂部及社員住宅之用，餘則用為擴充生產及添置設備，此等用途多寡之分配，完全用阿特爾理事部決定；五、生產品之銷售：有兩種方式。一由國家供給原料，而與國家商業機關訂有契約者，其產品一定賣給國家商業機關；另一種為自行採辦原料，而未與任何國家機關或消費合作社訂立契約者，其產品可自由出賣。蘇聯今日之工業合作，不盡為其經濟中之一環，且在其文化與社會組織上發生莫大之效能，因此手工業合作社總會對於刊物書籍之編印不遺餘力，鄉村中之掃除文盲工作，亦常由此種合作社担負。足供我們借鏡。至工業合作，較農業合作的困難更甚，以生產合作（尤注重工業合作）的發源地法國的情形來看，其最大的原因，即在於工業的資金問題，一般工人的生活總是貧窮的、清苦的，沒有豐餘的實力來辦工業合作；同時合作工廠如有盈餘，必須以勞力的供給多寡而作分配的標準，假如虧蝕，又不能以招股的方法來募集資金，所以在兩難之下，祇能任其失敗完事。是以唯有採用「勞働合作」的方式，才能達到生產工業合作的目的，這就是說，勞働雙方來共同經營工業的生產工作，由資方供給資金，勞方供給勞力，分配時資方以投資多寡，勞方以供給勞力多寡為標準。這種「勞働合作」的工業制度能够確立起來，不但勞働間的對立糾紛（如罷工、怠工等）可以消除，並且工業的成本減輕，品質改良，工業組織就能強化起來。

（三）交易合作：總理所稱之交易合作，即消費合作之別稱。而消費合作包括批發與消費兩部，批發部自設工廠，自行生產消費品，交由消費部分配於社員，以供社員之消費，實行自產自消，同一社內生產與消費並舉時，生產自能合於消費之要求。且集多數生產者之農產，彙零為整，分別等級，加工包裝，共同大量出售，不獨易得較高之價格，而因供給數量豐足，與品質之恆定，且易取遠地市場之信仰，美國加州菓業運銷合作聯合社所

推銷之花旗燈能充斥吾國市場之上與戰前華北棉花運銷合作之成功，足爲明證。因此交易合作，（一）要擴大合作的供銷業務，我們試看鄉村與都市，交通不便，運輸困難，中間復加以奸商的剝削和不肖官吏的故事阻撓，造成供求失調，物價暴漲，故有一邊焚穀，一邊嗷嗷待哺，一邊糧價穩定，一邊糧價高漲的現象，應該設立運銷合作社，力求行動迅速，手續簡單，務使貨暢其流，而有特產的地方，則當因地制宜，設立特種運銷合作社，像常熟產米之區，設立米糧運銷合作社，沙洲產棉，設立棉花運銷合作社，使特產有出路；（二）當佈置消費合作網：吾人鑒於戰後物價暴動，消費者受盡多少犧牲與痛苦，皆由於生產者以產品供給消費者，中間經過多層的剝削，使消費者任人擺佈，無由自主，誠有人爲刀俎我爲魚肉之概。故更宜竭力使之加強與普遍，使之直成系統，橫爲網脈，如此，則人民日用品全部或大部由消費合作社經手，不假手於商人，正面可以排斥外貨，反面可以維持小工業及工業合作；2、外貨輸入減少，物價跌落一綫，法幣易於調整，債務債權之糾紛可以減少；4、洋貨不易流行市面，人民雖有奢侈心理，亦無法購得奢侈品；5、應用聯合消費原理，於消費合作社內多設公共食堂、公共娛樂場、圖書館等，既可滿足人民享受心理，復可減少消費。而農民佔中國人口百分之八十以上，爲全國最大之消費階級，故爲消費者謀福利，首須爲農民謀消費之福利，農民消費合作社，必須盡量擴張，使之遍布於全國，務使農民在消費方面，能得到最多之利益，而受到最少之剝削。又今日在各機關中尚有組織消費合作社，而一般市民所組織之消費合作社，則殊未之見。是宜廣爲宣傳與提倡，而可以數種方式以組成之，一爲各行會之消費合作社，以同行而組織消費合作社，必易於號召；又以組織同鄉會之消費合作社，以我國人素重鄉誼，而大都市復爲各地人士匯集之所，組織利用實爲不難；更可組織一都市中之各區消費合作社以及自動組合之消費合作社。至農業生產所必須的資本，在農家是一個嚴重問題，故金融的流通，在農民是極其迫切需要的。而今後我們要農業工業化，需要農業機械、肥料、種籽，尤其在在仰給於金融。因此我們要發展工業建設，非展開金融組織不可。而生產者和消費者要謀金融上之互助，則可組織信用合作社或保險合作社。關於合作方面，台灣農村之合作

事業，頗合於吾人理想；它的組織，一、農會，二、合作社（即舊稱農業組合）以合作社經營貸款及肥料農具供給，吸收人民存款，每鄉社達數億以上之台幣，附設倉庫，可容納十萬担以上之稻穀，每鄉如此，穀倉與脫穀碾米機構成一整體，關鍵在於水電普通供應至農村，故能將倉穀帶至碾米機，每月可破穀碾米達三百担以上，人民所有糧食，均由合作社以貸款肥料及存碾業務之關係，控制全部糧食。另一機構為水利協會，確實管理農田水利之工程，縣道修養；以是學校道路，均利用農村人力與農村金融（合作社存款）逐漸發展，尤以學校辦理規模最大最善，故自治（過去為政府）機關，能把握人民經濟，驅使人民做工，所不同者，日人時代，是控制方式，剝削方式，今後當改為自發方式，福利方式，則台灣農村必將起一種嶄新的變化。台灣這種做法，是值得各省參考的。至於保險合作，英國在下次大戰時，勞合喬治所立的勞工保險法，這個法案規定了一切僱員每星期都要付四辨士的保險費，他的僱主再賠上六辨士，合成十辨士。每個工人有一本小冊子，每至期貼上這十辨士的保險印花。有這本小冊子就可以有權利在失業時得到失業保險金，在疾病不必付錢可以得到治療，和醫藥。現在英國衛生部長艾內林貝方向國會提出的康健保險法案，比勞合喬治的保險法案更進步，勞合喬治的保險法案祇包括工人，貝方則擴充之，包括全體人民。失業與疾病，成為中國人民極大的威脅，是必須效法英國，積極在各地方普設保險合作社。

（2）合作事業與地方自治

上面已將各種合作事業，有所列舉，但我們還須明瞭合作事業之與地方自治的關連性及其重要性。

人類將衍以後，必須合羣乃能存在於社會上；因此，在求生的本能裏，人們便已學會了合作的本領和合作的習慣。而在時代演進，民智開通，地方事務擴展的今日，地方上事應該交給地方人民自己去管理，更為一種必然的趨向；故「自治」亦可說是人民在日常生活上，便和地方結了不解緣。然而，「自治」不能離開「合作」，有「合作」而後自治事業才更蓬勃發展。反過來說，合作必須在自治上，才發現其偉大的效能與價值。這是首須認

識的一點。

其次，地方自治乃團體自治，為一羣衆的有意義、有作爲的通力合作的自治。故必須人民自身能充分發揚自主自動的精神，而後乃有真實的力量，把握自己人生美麗的前途，推進國家於富強之域。所以地方自治的重大意義，是移官治於民治，真正達到「爲民所治」，這樣的國家，才是獨立自強的國家，這樣的地方，才是有生命與靈魂的地方。這在憲政時期，尤要努力爭取的所在。總理謂：「地方自治，爲建國之基礎」，蓋即指此而言。前面說過，「自治」是不能離開合作的，這實在是有很大的意義的；建國首要在民生，憲政時期的地方自治，無疑的，亦是以民生爲建設之首要，中國人民最大的痛苦，是「貧」，國家的積弱，亦由於此。今後要從地方自治奠下建國的基礎，就必須從救蒼着手，而救貧之方，無過於發展合作事業，因爲：（一）適合於中國原來的自治習慣；（二）此種事業的發達，便可避免商人和資本家的剝削和操縱，且因人民經濟生活的改善，教育也較普及，更足以提高人民自治的興趣、自治的能力與自治事業的發展。

最後，我們的結論，是：由於地方自治的合作事業的發展，人民的生活形式和實質，必起了重大的變化，而心理建設與社會建設乃得以從新奠立，而擺脫舊日農業社會的頑固與腐化的狀態，以造成現代健全的社會與富強的國家。

2、展開金融組織

我國以農立國，人民百分之八十以上務農爲生，以富力的不足，佃戶及貧苦的自耕農，以至田主階級，均不得依賴借貸。可是，他們沒有適當的抵押品，前以能够向正當的金融機關，以合理的利息，借到資金的非常少數。債權人通常是屬於富厚的地主、豪紳，或來自都市，專門以剝削農民爲活的商人。戰後都市利息之高，大一二分，高利貸者橫行農村，利息往往高出都市數倍。國家銀行專門指定辦理農貸時，本來可以得到很合算的低利的借貸，但因借款手續關係，往往受益者不是貧農，而是地主行商或富農。他們以低利取得借款，然後再以高利

轉貸於農家。高利貸者還有以貸款預購生產品的辦法。農民因為需要資金之故，他們的生產品，在生長期中，即以低價預先售出。高利貸者只須付出極少量的現金，農民却損失了大量的產品。這種產品，在高利貸者，手中囤積起來，等到市價抬高，然後拋出。農民爲了必須不得已而重新買入，有時反須付出十倍以上的高價。爲了戰爭的緣故，糧價上漲，表面上後方的農村都賺了不少錢，但實際則受益的人，多半限於田主及富農，普通的農民，依然是衣不蔽體，食不果腹。偶然幸運的，免於賤賣其預期的生產，但在收穫以後，零星產品無法運銷市場，結果仍得受商人收購時所抑制，因爲農產品價格變化太大，農民市場智識太低，爭議能力又太薄弱，決難得到他們應得的利益，至於種子肥料，以及所需的物品，都是各自零星購入，又必以同樣理由爲商人所魚肉。價錢被抬高了，利益却被撿劣了。這種損失，真正難以估計。總裁於廿三年，即鑒於農村之破產，創立農民銀行於江西湖北等四省，其初旨便是發展農業金融，復興農村，但不久便已變質易轍，日趨於商業化。晚近始漸入正軌，而實力却甚微薄，無濟於事，農業金融機構既脆弱，農業金融政策又闕如，有之是「凍結農民財產，封鎖農村經濟之政策」而已。因爲目前各銀行概不接受土地抵押，對於農產貸款，亦一致採取消極態度，即間或有之，亦多視爲慈善之救濟。說到工業金融，亦沒有配合工業經濟；工業經濟之目標，在使物盡其用，而工業家財產中唯廠房與機器爲固定之設備（固定資本），價值亦最鉅，但各銀行亦概不接受廠房及機器之押款，而備受原料及成品價值之半數之微額，押款手續之繁，利息之高，爲社會所詬病，且在效用上也不能達成輔助工廠擴張生產之目的，而反足以助長囤積居奇之惡果，使工業農產陷於凍結，工業盡成爲商業化。以言工資亦不過作臨時救濟之應付，決非如一般國家工業放款之正途。商業金融方面，更沒有達到其主要任務——貨暢其流，商業財產爲堆存倉庫中及運送中之貨物，商人所需要之融資爲撥單之押款，貨物之押匯，以及貨滯目的地後貨款之匯回，但現在銀行界所承受之撥單押款祇限於少數種類之商品，又押匯辦法尚未普遍通行，內地向海口貨款匯劃，更認爲防止游資集中而被禁止，使商匯陷於停頓，凡此直接間接的限制，使商人所有財產不獲活潑運用，同陷凍結狀態。此種「不

理農業，敷衍工業與惡化商業」的政策，促成金融機關之由全盤商業化進而入於投機之途，凡有貸款，厥惟金鈔及原料商品交押最為歡迎，致使正當農工商人因無正當融資途徑，即或得之於國家銀行，凡數額稍大者須經過四聯總處聲請審查開會通過種種手續，遲緩艱難，已達極點，經數月之等待，仍獲一「所謂不准」之答覆者，亦屬常事，此種貸款方法，決不是在企業一般之時效內以應急需，遂不得不忍痛並冒險向黑市貸款，而私立銀行遂乘其弊，以高利吸收存款，以更高利作短期之放款，因之國家銀行之私人存款，盡量流入私立銀行矣，苟無嚴格法令限制，公款必需存放公庫，則國家銀行可能無分文之存款矣，結果國家銀行為生存計，亦往往不惜追隨或透過私立銀行放出高利貸，而陷於被動之地位，投機市場，操縱私立銀行，私立銀行舉倒國家銀行，經濟事業既已失去正常營養，經濟結構自必失去其正常之性能，而陷於癱瘓。其另一特殊之原因，考往昔外人來華開設銀行，本係基於侵略性之次殖民地政策，其目的祇求搜集原料換回成品，以遂其片面盤剝之大慾，對於中國農工事業之應如何扶助發展，如秦人視越人之肥瘠，故所設機構，偏在通商大埠，所營業務，集中通商貿易，總之，其制度根本不合中國內地農業農民之需要，國人所辦銀行，青白盡出，悉依成章，亦絲毫不求所以與國民經濟相配合，而唯利是圖，故遂重重陷入「都市資本主義化，農村殖民地化」之極大錯誤。總之，我們的金融政策，是與最大多數人生活需要相離，尤未能與經濟政策密切配合，以扶植農工，獎勵生產，大都以商為主，趨逐近利。故今後之金融政策必須針對上述弊病加以修正。我們現在提出展開金融組織的幾項原則：

第一、社會化：三民主義經濟建設之目的，在求民生之樂利，在計劃經濟之下，金融政策必須從大多數人民之能力處着手，務使各盡所能，勞而有獲；其勞而不獲者則救濟之，不勞而獲者，應剷除之，即不使金融所具有偉大的效能，在少數人操縱之下而失却，甚而發生極大的惡果，必使金融的暢通，適合人民的需求，金融組織為社會而展開，非為少數人造發財的機會。

第二、系統化：過去辦理農貸機關之繁複，無統一之系統，如屬於全國性，有中國農民銀行，交通銀行，農

本局，中央信託局。屬於省者，則有省銀行，省合作金融，省合作金庫，省合作放款機關及省農民貸款所等，屬於縣（市）單位者，則有縣（市）銀行，縣（市）合作金庫等，轉貸機關，則有合作社，互助社，農民借款協會，農會，水利協會等，各種機關林立，行政系統不一，各為其目的而進行，各不相謀，各自為政，其業務自無一貫政策。今後發展地方自治的經濟建設，縣成為經濟之單位，尤應全國普遍設立縣銀行，而農民銀行則成為縣銀行之銀行，及為偏重水利貸款之銀行，至中國銀行則為發展工礦之銀行，交通銀行為發展航空、鐵路航行之銀行，中央為切實做到管理銀行之銀行。不宜機構繁複，自成系統。

第三、專門化：公私銀行除有計劃的分佈全國，使之成為有系統之金融網外，必須特別注意為國家經濟政策服務，以增加農工生產為其主要之目的，故金融機構應各有主要之專門業務，使普通商業化之現象得以消除。各國家銀行依其性質實行專業化，並應對其性質相同之普通銀行業務負聯繫輔導之任務。

第四、普遍化：貸款區域羣趨於交通便利，物產富饒之地點，窮鄉僻壤，則多不及，致窮苦的人民反難沾到實惠。又金融網，集中於沿海少數都市。尤其是上海一隅，致游資作祟，投機之風彌熾，危害民生。政治民主，還要經濟民主，經濟民主有問題，民主政治也會受着很大的影響，而經濟民主，是必須以全民為對象，以適合人民的需要為目的，以順應時代潮流為依歸，是則非普遍化不能為功。而普遍化尤為展開金融組織的要旨所在。

經濟社會化，已成為時下非常響亮的口號，而三中全会經濟改革方案關於改革金融制度，對於系統化，專門化，普遍化，並提出具體的辦法，而尤着重於基層，如「以縣為金融制度之基層機構，扶植縣銀行之設立，以便利建設並配合地方自治之推行」，這具見地方自治之興金融密切的關係。確定「縣銀行以每縣一行為原則，初辦時，其資本，縣佔四成，中央六成，待縣自治工作次第完成時，中央資本逐漸減少，將來達到地方七成，中央三成之比例，中央並應供給專門人才及予以業務上之輔導」。「縣銀行視其業務之類別及需要，分別由中國農民銀行，交通銀行或中國銀行為其後盾」。這也斟酌得當。至如設置鄉銀行，以及對省市銀行及普通銀行，政府應為

有效之指導與管制各點，均爲良好的對策。張院長岳軍最近根據三中全會決議及當前實際情形，提出經濟改善治本方案，對於金融方面，主張：「建立有系統之金融網，使游資不集中於沿海少數城市」，「改革金融制度，使銀行步上專業化道路」。則將來之趨向於普遍化，專門化，實至顯然。而吸收游資，提倡合作，乃能以民主精神領導人民，以合作方式，解凍人民財產，促成財產之資金化（產化爲財）與資金之生產化（財用於產），完全打破過去「都市資本主義化，農村殖民地化」。陳立夫先生謂：「金融經濟政策確立後，中國將成爲最富之國家」。今後地方自治以實行民權民生主義爲目的，民生尤爲建設之首要，當根據中央正確之方針，使金融與經濟相一致，金融與民生相吻合，唯如此乃能進行大規模的工業建設，從完成現代化的地方自治，以建立現代化的國家。

結 論

總之，地方自治是民主托根之所，尤爲建國成功所繫。雖近來地方自治之思想，極爲紛歧錯什，距真正地方自治實現之期，猶復路途遙遠，困難重重！但吾人苟能遵總理「本奮礎石而加以新方法」之啓示，一方參酌中國國情，一方適應世界潮流，不弛不懈，迎頭趕上，則一切問題，亦不難迎刃而解。故綜合吾人對於地方自治之見解，以下列各點爲最重要。

其一爲統一不忘民主：今後中國不能不統一，亦不能不民主，統一並不妨害民主，民主亦無傷於統一，試觀美國在南北戰爭以前，南北分馳，政令不一，戰後始漸而爲一，其國家之富強，實受賜於統一，然並不妨害其爲民主國。論者以美爲聯邦制，由於地方分權而致富強，因主張中國亦應採美之聯邦制，而倡「聯省自治」與「省爲自治最高單位」說，是未免倒果爲因，豈皆見理不明？實屬別有居心。「聯省自治」既爲總理所痛斥，「省爲自治單位」又無非爲地方「特殊化」找其理論的根據。中國歷史，從來都是統一的，而不是分裂的，爲什麼要合而分？——照理又必要的由分而合。同時，統一並不是專制或獨裁，而是藉以充實國力；外以禦侮，內以圖強，故必中央與地方打成一片，政府與人民密切合作，方有真正民主之可言。非然者，假統一以摧殘民主，假民主以破壞統一，均爲吾人所堅決反對。

其二政治與經濟並重：今日世界潮流的趨向，經濟重於政治，國家的任務亦由消極的保境安民進至養民利民，然政治苟不民主，人民意志無法伸張，其對政府之厭惡日有加甚，而政府之缺陷亦必日益暴露，至於不可收拾，一切計劃政治與計劃經濟自亦無法實現；相反的如美國全國企業操在少數資本家之手，經濟不能民主，結果勞資對立的尖銳化，亦潛伏了莫大的危機，因此美國的民主政治，也是不夠的。我們必須採兩者之長，以自成一種最高理想的「民治」。這就是總理所說：「地方自治不止爲政治組織，並亦爲經濟組織」，與孔子所謂庶之、

富之、然後教之的意思。

其三、農業與工業配合：第二次世界大戰以後，全世界除美國以外，沒有一個國家不在飢餓和恐慌中過日，因為美國是工農並重的國家；英國因為一向農業生產不足，眼見得非由美國取得鉅額經濟援助，無法突破難關；蘇聯雖正從事於經濟復興的多方面活動，然而最近將來的處境，也還是很困難的。中國是農業國家，而農業並不發達，且極落後，工業較諸美英蘇各國，更是微不足道。故農業有待改進，工業更當努力。這裏面最重要的建設目標——有兩項，第一是水利灌溉工程；第二是水力發電工程。以中國農村之優美，江流之普遍，如果善為利用，則農業進步與工業發展，都可不成問題。加上交通建設，必可做到 總理所謂：「地盡其利，貨暢其流」的了。

其四國防與民生合一：國父謂：「因國民教育發達之故，每縣各得有國民軍，於是國本立，國防固」，總裁以地方自治負有管、教、養、衛的四大任務，可見地方自治不僅以實行民權民生主義為已足，還要負起貫徹民族主義的職責。在這世界上，要獲取民族真正獨立與自由的地位，必須我們自己能够自立自強，正如 蔣百里先生所說的，「生活條件與戰亂條件一致者強，相離者弱，相反者亡」。蘇聯在數次五年計劃當中，實行寓國防於民生之策，因此在德蘇戰爭中能够終獲勝利，而處此原子彈戰爭時代，國防建設宜於分散而不宜集中，又為有識者所均知，故地方自治的另一任務，即是要在各地地方把國防與民生工業聯繫起來，以配合國家整個的建國計劃。

茲再分析言之：一國有一國之國情；而我中國，則夙倡中庸之道，不欲有所偏，不欲有所易。此中庸之道，乃由 總理所繼承。故從統一不忘民主一點來說， 總理傾向民主為尤甚，可是，他却不忘却統一的絕大功效。因此，他所講的「民主」，是統一下的民主。故主張權能劃分，使人民有權，政府有能，至中央與地方之權限劃分，則採均權制度，不偏於中央集權或地方分權。此在政治方面言，與法國中央集權的地方自治，美國地方分權

的地方自治截然不同。而此均權制，尤充分表現中庸之道。說到經濟，美國是資本主義發達的國家，蘇聯則以共產主義為立國的政治指導與措施方針，而在「一黨專政的局面下，雖然也有政治民主的形式，究其涵有民主政治的實質，實屬微之又微，而「經濟民主」，似為其拿手的好戲，為世界各國所稱道，實則僅能打破貧富懸殊的現象，雖一時可免社會失業與匱乏之虞，（當然，蘇聯的各種措施，尤其經濟方面，確有很多值得稱道，或值得效法之處，不能一概抹殺。但也非此，不足以維持現制）但在此種國家包辦式一黨統制式之下，我們很為蘇聯担心的：一、一旦失却中心的獨裁領袖以後，它的政治組織將恐不能維持下去，因為不植基於人民身上，建國的基礎是不會鞏固的，現在世界各國倡言民主，其主要意旨，即在於此；二、人類的本性是趨向於自然發展的，又是喜歡進取，尤望經濟生活稍有餘裕，以備意外與不時之需，可是，他們就不顧到這些，他所給予每一生產者，僅依其能力，足夠其維持生產的已，而如學校、衛生、救濟、福利、娛樂、社會、公共福利，一切的一切，都由國家包辦，一黨統制，人民根本就沒有自由可言，地方更無「自治」可言，祇可謂之為「他治」。我們再舉一個例來說，當歐洲開關第二戰場，以至德義投降以後，蘇聯的士兵都和美國的士兵混在一起的，因為經濟生活的懸殊，蘇聯的士兵，羨慕不已，至挾資逃往美軍佔領區以內，來享受較為舒適而自由之生活，這個例子，就足以說明，他們一旦失却中心的獨裁領袖以後，亦即是說，沒有能力控制人民的思想自由以及外來文化的輸入（現在蘇聯是在極力設法阻止此種的發展）以後，他們現在的政治組織與經濟組織必定會起甚大的變動。我們再從列寧改行新經濟政策一點來看，蘇聯想實行共產主義，自始就是很不自然，而非非常勉強的。也因為此種政府的類型，是特殊的，和世界各國大異其旨趣，他們便發生「安全感」以及赤化世界的企圖，然而這是不可能的，而且是非常危險的。總理之平均地權，節制資本，則可以說是於資本主義國家與共產主義國家之間一種從容中道的經濟政策。同時，也唯有像我們這樣中庸之道，才是立國之道，而所以促進世界大同者，亦基於此。吾人有立國之最高理想，實應依此理想，以充分發揚中華民族之立國獨立精神。但總理有其最高的理想與基本的原則傳給我們，我們要

使三民主義弘揚於世界，當充理想於實行之中。而如左派主政之法國，工黨當國之英國，以及資本主義領導者之美國，都在採納適時之社會政策，作各種的改革。我們當外鑒國際的政治趨向，內察國內輿情之所需，於社會立法方面，多多努力。總裁在中國之命運中，亦曾提示及此，值得我們注意！至如農工並重，國防民生合一的意義，已如上述。故今後地方自治是不能離開建國原則而獨立的，故地方自治之母法——省縣自治通則，實應充分標舉三民主義之精神，即地方自治以實行民權民生為目的，並根據三民主義之精神，以制定各種實行的方針，與具體的措施方法，前面所謂擬訂省縣自治通則，應確定中央指導方針，訂立全國地方自治共循之途徑者，即指此而言。

地方自治是「任重而道遠」的，在我們古老的國度裏，實施各階段當中，無疑的有許多的困難，要在克服這種困難，必需理想家與實行家打成一片，智識分子與實行分子通力合作，更必需吾黨研究政治學者之能引發遺教，不為現狀所囿，不為邪說所蔽，探本追源，撥亂致治，以求產生既適合中國之輿情而又順應乎世界潮流的新的地方自治制度。

地方自治新論勘誤表

頁數	行數	字數	誤
八九	一九	四五	目
一一	一〇	二八	弄
一二	一四	六二	守
一三	一四	九	主
二二	二	三五	收
二三	七	三八	滯
二六	二	二五	或
四一	五	二一	即
四二	五	一八	的
四八	一九	四七	目的
五四	二	三二	案
五七	五	三七	了
七五	九〇	一七	治
八八	一四	三〇	官
九〇	八	三四	於
九九	一二	四九	飾
正	自	再	應
正	自	生	牧
正	自	的	剛
正	自	裁	既
正	自	刪	自
正	自	條	却
正	自	始	並
正	自	如	號
頁數	行數	字數	誤
一〇一	六	三六	我們
一〇八	九	一三	對於
一一五	三	四五	牧
一一八	一八	四一	州
一二三	三	四	之
一二九	一八	九	嘴
一三五	一三	一四	法
一三五	一六	二	十
一三六	一八	四八	彈
一三八	四	四七	賦
一四一	七	三七	怡
一四一	八	四三	弛
一四二	九	四九	講
一四五	六	九	於
一四七	八	二五	程
一四七	一五	四一	未
一四八	一七	三四	刪
頁數	行數	字數	誤
一〇一	六	三六	我們
一〇八	九	一三	對於
一一五	三	四五	牧
一二三	三	四	之
一二九	一八	九	嘴
一三五	一三	一四	法
一三五	一六	二	十
一三六	一八	四八	彈
一三八	四	四七	賦
一四一	七	三七	怡
一四一	八	四三	弛
一四二	九	四九	講
一四五	六	九	於
一四七	八	二五	程
一四七	一五	四一	未
一四八	一七	三四	刪

一四九	一五一	一五二	一五六	一五七	一六〇	一六〇	一六六	一六七	一六七	一七一	一七四	一七四	一八四	一九〇	一九二	一九三
一六	一一	一二	一六	一七	一一	一四	一八	二一	二二	二六	二九	二九	一九	八	九	二二
六	一八	一五	二一	一五	三六	三一	四一	四五	三一	二五	二二	二四	二四	八	四一	二〇
議	漏	工	多	纂	漏	謂	漏	民	有	待	管	且	塾	督	長	是
									市					察		
														工		
														作		
														現		

一九三	一九四	一九九	二〇〇	二〇二	二〇八	二〇八	二〇九	二一〇	二二二	二二三	二二五	二二五	二二五	二二七	二二八	二二九
一九	一九	七	一九	二	四	四	一九	五	六	七	一六	一七	一八	四	九	一五
一	四九	七	一九	二六	二九	二九	二六	二七	三	三五	四一	二四	三	三〇	三	一五
漏	漏		線	教	養	最	新	灘	四	一	特	礎	漏	濟	而	現
				育	在	在	灘	年						經		更

刪 而 設 經 釋 礙 持 以 年 灘 薪 刪 賽 刪 練 10 們 此 缺 種 乏

三三二	三三二	三三一	三三一	三三一	三二五	二八九	二八〇	二八〇	二七四	二七三	二六七	二六六	二六五	二六四	二六四	二二一	二二一	二二〇		
一五	一一	一九	一五	一二	六	一七	八	三	一一	一五	九	一八	一八	一二	一六	一〇	一〇	五		
四六	二一	一二	二八	二五	八	四五	四四	一四	一六	四九	一九	二二	三七	二八	二八	四一	一八	二九		
道	三	★	育	談	如	本	內	育	會	濕	漏	漏	人	西	嚴	參	育	過	會	瘼

道的竊盲讀刪該向盲令每團軍刪四儼奪有通刪義
防

三八八	三八四	三七七	三七五	三七五	三七五	三七四	三七〇	三六九	三五六	三四六	三四五	三四四	三四〇	三三七	三三七	三三五	三二六	三二三
一三	一一	一六	一九	一三	一	一一	一六	一五	一九	八	一二	一	八	九	八	八	九	八
一九	一一	二三	四	一二	一	一四	二一	三七	三二	一九	三九	六	三六	二五	九	二七	一七	九

詞生復縣瀘所強追裳求策漏當士慶帥部近盟漏謨
瀘縣

問主複瀘瀘刪農步疑迄尙土慶師部概盪民瘼
瀘縣

四六〇	四五五	四五四	四五〇	四四九	四四六	四四五	四四三	四四一	四四〇	四三二	四二七	四一七	四一三	四〇三	四〇一	四一〇	三九五
一七	一三	五	二	一	二	四	三	三	二	一	一五	七	一六	一八	一五	七	一
三三	五	三	一四	一五	一四	五	一五	一一	一四	五三	標題	二四	四七	一一	四九	三三	三
漏	漏	此	應	事	正	械	支	百	充	比	行	熱	抵	議	貴	漏	服務給人民

中 蘇 關 係 科	每	北	庶	意	甚	機	枝	官	完	此	治	熟	抵	參	責	憲	給人民服務
四八七	四八五	四八四	四八二	四八一	四八一	四七八	四七七	四七〇	四六六	四六五	四六三	四六三	四六二	四六一	四六一	四六一	四六一
一一二	二九	八	五一	一九	八	一四	一	一五	一二	一	一八	一一	一二	一八	一六	一二	一〇
表格	三九	一五	三	二〇	五	四四	四〇	一四	三二	二一	三	二六	一六	三二	二七	四二	一〇

偷援共、漏所具二價機至不前惟按從漏就而產漏
 偷援其縣多聽興三價攬刪逐每推刪按人民
 偷援其縣，

五二三	五二〇	五一八	五一七	五一七	五一六	五一六	五一三	五一二	五一二	五一〇	五一〇	五一〇	五〇六	四九八	四九七	四九七	四九六
一五	一一	一八	一四	三	一九	一三	八	一三	二二	一八	一六	一二	五	一一	一二	九	一三
四三六	一五	四四	一六	四三	二二	二六	五	一一	一	三三	九	三〇	二六	三	二七	二五	四三
漏	禹	長	漏	亟	宜	羣	漏	劇	務然，	搜	漏	已	漏	漏	漏	漏	揆政

工一	禹	者	日	主	宜	辟	採	割	務。然	按	行	已	一	日	南	省	方	輯象
														報	京			
															版			
															中			
															央			
五七三	五七二	五六九	五六八	五六八	五六三	五六二	五五九	五五八	五五三	五四四	五三五	五三五	五二九	五二六	五二六	五二五	五二四	
四	二	一一	一七	一〇	二	一八	二二	一一	一	一〇	一六	一〇	一四	一五	四	一四	二	
三	三五	三四	四八	二五	二七	標題	七	二一	七	六	二九	三一	二三	三三	八	四一	一二	

銷	兩	稚帥	惡	弱	三十五	漏	政役	漏	漏	漏	殖	忘	已	有	已	漏	飭	里
消	雨	稚師	想	溺	十五：	盡	役政	聯	級	級	植	刪	已	在	已	族	飾	街

五九六	五九五	五九五	五九四	五九二	五九一	五九一	五九〇	五九〇	五九〇	五八八	五八七	五八七	五八七	五八五	五八一	五八一	五八〇	五七四		
四二二	一二二	九	九	八	一四	一二	一七	一一	三	一五	一七	一六	一五	一八	一二	六	八	四		
八	四二	四七	一〇	三〇	二八	四五	二二	二七	三五	三四	一六	四五	四六	一三	二九	一	三五	七		
漏	之	這	漏	已	能	的	壞	穢	爲	進	憲	行	漏	地	方	不	事	的	主	漏

縣	應	另	地	已	刪	爲	壞	穢	的	造	行	立	刪	地	方	亦	車	刪	士	三
六三三	六二二	六二二	六二〇	六二〇	六一九	六一九	六一八	六一五	六一三	六一一	六〇九	六〇七	六〇四	六〇四	六〇三	五九七	五九七	五九七	五九七	五九七
一二	一五四	一一	一一三	一二	一九	一六	一八	一四	五	一四	九	五	一一	九	五	八	五	五	三	三
三五	一四九	二八	一一	四七	二二	二〇	三	四八	四七	三二	四七	二六	三三	一三	四二	三	二一	三一	三一	三一

漏	此	於	它	由	之	營	與	明	容	漏	士	恃	將	收	自	的	漏	公	已	已	未
								活										正			
無	刪	究	的	營	之	刪	民	容	種	逾	士	恃	得	政	的	由	由	真	已	已	未

六六二	六六二	六六〇	六五五	六五四	六五四	六五三	六五三	六五三	六五三	六四九	六四六	六四二	六四一	六四一	六四〇	六三六	六三五	六三五	六三四
一〇	四	一六	二	一二	四	一六	八	五	五	一四	一三	二	九	二	八	四	一五	八	三
四三	一三	二二	四〇	三六	四一	標題	四四	四七	二二	三四	三	四八	八	二四	三六	一八	三	二〇	三九

總之，是前漏滲！殆，村培漏是將臬復濯進滲不作

循足所一同達到（I）刪為業倍聯刪得臬復濯追是方刪

六六八
四
二九
故
每

中華民國三十六年六月初版

地方自治新論

(全一冊)

每冊定價國幣

元

(外埠酌加郵費匯費)

編著者

方

揚

發行人

陳

位

燁

發行所

教育圖書出版社

住福州南後路一二號

印刷所

教育圖書出版社印刷所

經售處

全國各大書局

版權所有
翻印必究

5.75
902250

15
871