

中華民國二十九年一月

# 地方行政講授大綱

中央陸軍軍官訓練團政訓處編印



上海图书馆藏书



A541 212 0016 9417B



# 地方行政講授大綱目次

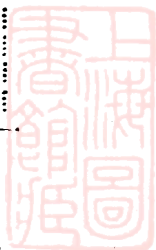
## 第一章 緒論

- 一 地方行政之意義……………一
- 二 中國地方行政制度之沿革……………二
- 三 中國國民黨及國民政府關於地方行政的訓示……………七

## 第二章 地方行政之機構

- 一 省縣關係……………九
- 二 縣政府……………一一
- 三 區公所與區署……………一二
- 四 鄉鎮與保甲……………一三

## 第三章 地方行政之執掌事項



	保安	一六
1	戶籍調查與人事登記	一六
2	實行連坐切結	一六
3	組織壯丁隊	一七
4	訓練團隊	一八
5	整頓警察	一九
	二 財政	一九
1	地方財政紊亂之原因	二〇
2	賦稅	二二
	三 教育	二三
1	義務教育	二三
2	補習教育	二四
3	社會教育	二四



4 職業教育……………二五

5 普通教育及其他……………二五

四 衛生……………二六

1 衛生管理……………二六

2 衛生工作……………二六

3 衛生設備……………二七

五 救濟……………二八

1 失業救濟……………二八

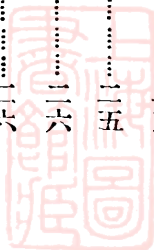
2 濟貧……………二八

3 養老慈幼……………二九

4 殘廢救濟……………二九

5 救災……………二九

6 調處勞資爭議……………三〇



7 監督慈善團體……………三〇

六 實業……………三〇

1 開發富源……………三一

2 公用事業……………三一

3 勸業管理……………三二

4 糧食管理……………三三

5 辦理合作社……………三三

七 工程……………三四

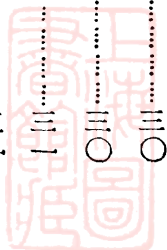
1 道路……………三四

2 水利……………三五

3 工賑與徵工……………三六

4 墾荒……………三七

5 其他之交通建設……………三八



# 地方行政講授大綱

何仲英講述

## 第一章 緒論

### 一 地方行政之意義

欲瞭解地方行政，須先明瞭行政之意義，茲分兩方面解釋：

(一) 實質上的行政 國家之爲用，包涵制定法規與運用法規。在五權憲法「權」「能」區分的原理之下，人民以四個政權（選舉，罷免，創制，複決）控制政府五個治權（立法，行政，司法，考試，監察）；而政府治權又以各自獨立不相牽制爲原則，故在五權憲法制度下之行政，不但與立法司法並立，即考試監察亦不在其範圍之內。

(二) 形式上的行政 其範圍不似上述之狹隘，因在現代極形複雜的國家生活中



，原理上雖則各機關各有權限，不能侵越。但事實上難免混淆，尤以行政爲甚。故形式上的行政，不僅是行政機關的一切作爲，卽凡屬於國家統治權力之下，除制訂法律，司法裁判，考試人員，彈劾官吏等權限以外，其他一切行政作爲俱可名之曰行政。

有政治組織，卽有行政，國家之原始，多屬部落式之政治生活。此等部落每每構成地方組織之基礎，而後由此構成國家。自封建制度打破，中央集權制行，分全國爲若干郡縣，地方名稱始立。故近代國家發展，不但使國家之區域擴大，卽行政亦日漸複雜；而民治思潮之激盪，國家遂不得不趨向於分權，於是地方與中央之界限更顯，地方行政益感重要。

我國以往行政，每重中央，忽視地方，殊有背「均權」之旨，亟待矯正。最近事變發生以後，地方淪墟，民生凋敝，善後多端，尤應研究。蓋軍事不能離開政治，而地方行政又爲政治工作中之最要部份也。

## 二 中國地方行政制度之沿革



我國立國五千年，文化發展亦在三千年上，地方制度之建樹，自屬意中事。

周禮地方官大司徒曰：「令五家爲比，使之相保；五比爲閭，使之相受；四閭爲族，使之相葬；五族爲黨，使之相救；五黨爲州，使之相賙；五州爲鄉，使之相賓。」此爲周初王城近郊之地方組織系統。至於司徒教官，則「鄉有鄉大夫，州有州長，黨有黨正，族有族師，閭有閭胥，比有比長，各司其部下之治。」是地方官制亦井然不紊。又周禮遂人職曰：「五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄩，五鄩爲鄙，五鄙爲縣，五縣爲遂。」此爲王城遠郊之地方組織系統。

管仲治齊，以兵法部勒民衆，寄鄉兵制於地方組織之中。「五家爲軌，故五人爲伍，軌長帥之。十軌爲里，故五十人爲小戎，里有司帥之。四里爲連，故二百人爲卒，連長帥之。十連爲鄉，故二千人爲旅，鄉良人帥之。五鄉爲帥，故萬人爲一軍，五鄉之帥帥之。」又管子立政篇云：「分國以爲五鄉，鄉爲之帥；分鄉以爲五州，州爲之長；分州以爲十里，里爲之尉；分里以爲十游，游爲之宗。十家爲伍，十伍皆有長。」既寓兵於民，又有井然不紊之地方制度，齊齊稱霸，蓋基於此。

史記商鞅傳曰：「秦以衛鞅爲左庶長，卒定變法之令，令民爲什伍，而相收司（卽朋比爲奸），連坐，不告姦者腰斬，告姦者與斬敵首同賞，匿姦者與降敵同罰。」商鞅制度爲後世保甲制之濫觴。始皇廢封建設郡縣，地方制度更覺進步。漢高祖出身亭長，可見鄉鄙之區，亦組織不紊。

漢興以後，封建與郡縣並用，而偏重郡縣。郡下爲縣，萬戶以上置令，不滿萬戶者有長，皆有丞尉主簿以佐之。縣下有鄉，鄉下有亭，亭下有里。天下之縣凡千五百八十七，鄉六千六百二十，亭二萬九千六百三十九。亭有長，鄉有三老，掌教化，有嗇夫以職聽訟，收賦稅，有游徼禁盜賊。

魏晉南北朝，亂多治少，舊制無多更張，隋唐以後，增益益備。依唐令諸戶百戶爲里，五里爲鄉，四家爲鄰，三鄰爲保。每里設里正一人，掌按比戶口，課植農桑，稽察奸宄，催課賦稅。又在邑居者爲坊，坊置坊正一人；在田野而爲村，村置村正一人；而里正坊正等皆非官吏，職務重於警察收稅二事。地方制度至此已大有發展，逐漸由捕盜辦差性質，進而爲具有共同生活意義之組織。唐更有府兵制，頗

類今之民團。

宋神宗用王安石變法，行保甲制度。其法十家爲保，五十家爲大保，十大保爲一都保。每保置保長一人，每大保置大保長一人，每都保置都保正一人，副一人，皆由地方人民選舉。每戶有兩丁以上者，選一人爲保丁。每一大保，夜輪五人，任捕盜之責。凡在同保中，出入相助，守望相扶持。凡同保中有犯強盜、殺人、放火、強姦、賂人，傳習妖術，造畜蠱毒等罪，知而不告者罰之。有窩強盜三人以上，經三日以上者，鄰保雖不知情，亦料以失覺之罪。安石保甲法重在訓練民兵，以救時弊，而在地方下層組織上，亦較前爲備。惜當時阻撓者多，未收成效耳。

元制無足述，迄明而地方制度大昌。明制以十家爲甲，甲有首；百戶爲里，其中十戶爲長，以丁糧多者當之。里中設鄉約亭，里社壇，社倉，社學，以鄉約決詞訟，以里社舉祭祀禮，以社學施教育，以社倉主救恤。鄉約雖按里規定，不拘於一，要皆期一里之親睦，各慎其身，不染邪僻，不匿盜賊爲宗旨。每月定日，集於會所，里長甲長等與里中之父老，共講法令，以曉諭羣衆。故鄉約之規定，一則攬邪

僻，防盜賊，以計一里之親睦；一則詳訂戶籍，編查人口，而知生死來往，用意甚善。

明末，制度略變，改里甲爲保甲，如王守仁之於江西，周孔教之於江蘇，皆行之甚有效。國家對地方不多事干涉。陸地如是，水上亦行之，每船十隻，編爲一甲。

清初，令各州縣保甲制，凡州縣所屬鄉村，十家置甲長一人，百家置總甲一人。若有盜賊逃人姦宄等事，自鄰佑報知甲長，甲長報知總甲，總甲申告於州縣衙門。審查事實，是爲清代採用此制之始。乾隆以後，改稱甲長爲牌頭，以甲長置於牌頭之上，保長稱保正。每戶有印紙，填人姓名職業，懸於門首，以稽人口，詰奸宄。有藏匿盜匪及干犯禁令者，甲內互相糾舉。如奉行不善，上迄縣官，均當論罪。乾隆勵精圖治，曾推行此制及於江海漁民，山林苗裔。嘉慶修會典，凡城市、鄉村、竈、廠、寺觀、店埠、棚、寮、邊徼等皆編之，海船河艇亦在其列。

清末籌備憲政，漸仿歐美地方自治制度而與舊制以損益，但未實行，清社已

覆。

民國肇造，因政治概捏不安，而歷史上無近代地方自治基礎，故地方行政仍多未上軌道，其略有成績者祇三數處。國府成立，雖有各種地方組織法及各種自治法令之頒布，而訓政時期又以實施地方自治爲唯一工作，惟以制度屢更，匪氛未靖，自治成績依然未覩。最近軍興以後，組織紊亂，宵小弄權，賢良絕跡，更非切實整頓不爲功。

### 三 中國國民黨及國民政府關於地方行政的訓示

在今日中國以言地方行政，不能不以中國國民黨及國民政府之理論與辦法爲基礎，因其適合現時需要，並有一貫線索，可期於成就也。

所謂理論與辦法，以建國大綱爲經，地方自治開始實行為緯。建國大綱主張：戶口、土地、警衛、道路之完備，四權之使用，中央與地方採均權制度，縣爲自治之單位。地方自治開始實行為說明六事，先行試辦：（一）清戶口，（二）立機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）墾荒地，（六）設學校；並說明地方自治團體，不止

爲一政治組織，亦爲一經濟組織。此外尚有（一）中國國民黨對內政策之九條，（二）訓政綱領第三條，（三）確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案第一第二第三第六諸項，（四）確定地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎案，（五）訓政時期之規定案，（六）完成縣自治案，（七）切實推行地方自治以完成訓政工作方案；上列種種俱爲建國大綱及地方自治開始實行法之申論。其中最具體者，爲訓政時期完成縣自治實施方案，內政部主管事務分年進程序表，舉凡地方行政建設之初步工作，均經規定，並分六期一律辦完，年限則自十八年至二十三年。照理地方自治早應完成，無如近患頻仍，災禍並至，以致一再延期，地方政治仍呈紛亂散漫之狀。最近六全大會修訂中國國民黨政綱；第十條謂本均權共治之原則釐訂地方制度；第十一條謂恢復治安，撫輯流亡，力謀人民之還鄉及復業；第十二條謂實行以縣爲單位，擴大其行政機構，充實其行政經費，培植其自衛能力，以謀安定地方，推行建設。而憲法時期又將開始，地方政治之光明或可計日而待也。

## 第二章 地方行政之機構

### 一 省縣關係

中央與地方採均權制度，所謂地方乃指省及縣而言。均權之兩端重心，一在中央一在各縣。省府並非實體的施政機關，其作用有二：一為遵奉中央命令，執行國家行政；二為監督縣自治。現在則反是，往往政治重心既不在縣，又不在中央，而在各省；各省據有龐大地域，在政治經濟上能獨立自主，故上對中央不服命令，下對各縣任意宰割，所以有人主張縮小省區。

現行省府委員制，頗有事權不專之弊，若實現省長制，或可期各省縣政治於完整。省府合署辦公，尙屬治標，未能澈底。

再則省府指揮各縣，往往漫無限制，侵奪縣政，故於省縣權限，不可不分。又每每責縣就地籌款，以致稅收混淆，影響行政效率，故於地方稅應各爲成數之分配



。不分省縣稅，統名地方稅，由各縣政府直接徵收，按成解省，按成留縣。地方稅如有增減，省縣政府之分潤與緊縮亦隨之。如是，在省只事監督，並無浩大消費，自無不足；在縣則費爲己用，人民亦當踴躍輸將，不再吝嗇於納捐繳稅。至於支出，亦可依省縣之權限而定。

所困難者，各縣面積懸殊，肥瘠不一，服務地方者常有缺分優劣不平之感。中國爲統一國家，非聯邦政治，故一千多縣，不能有過大懸殊；否則一元式的縣政即不易於實施。爲今之計，同省各縣之戶口、交通、教育、工商、漁牧狀況、以及人民風俗習慣，大致相合，不難規劃。過小之縣可併於鄰縣，過大之縣可分爲幾縣。至於插花、甌脫、飛地、嵌地等特殊狀態，幾於各地所同，爲施政便利起見，亦應清理。清理方法不外釐整與互換，可照部頒省市勘界條例及各縣劃區辦法辦理。

縣界劃清，省縣權限能分明，縣政始能完整，縣始成爲一自治單位。然後中央對地方可減少干涉，而縣屬之各鄉區均處處受此統制，不能分別獨立。國家行政不應干涉縣自治行政，省政府爲自治監督，更不應挾元明清以來所演成之淫威，誤認



已爲施政單位與重心，而非干涉縣政治。民十六以後之中央，頗能認清省權有過大之流弊，所訂各種法律時有修正；無如各省各自爲政，藉口不合情勢而自訂辦法，以致縣政人員往往難久於其位。此六全大會修訂政綱所以有第十二項之規定，當嚴厲執行，始可收效。

## 二 縣政府

縣政府所屬之局或科，均應受縣政府之指揮與監督。

民十六以後，各省只事鋪張，普設各局。民二十一，各省已重見其弊，遂有改局爲科之普遍趨勢，竊以爲普遍設局固爲太過，但一律改科亦屬不及。中國各縣至不等齊，沿海沿江各縣之大，各項政務如併科辦理決不能適應需要。若邊疆各省縣之簡單，設有二科嫌龐大。故擬每項行政分類，各應確定標準；超過某標準者設局，達到某標準者設科，不及某標準者併入他科，庶幾款不虛糜，功歸實際。

無論局科均須合署辦公，以整個縣政府負行政責任，局科均不對外行文。局長對於所屬機關發令，如教育局之於各學校；則副署於其主管機關之發件，與縣長連

帶負責。此項辦法既見分工合作之效，並無絲毫破損縣行政完整之嫌。

縣佐治人員之任用，須由縣長推薦，呈請委用，並有相當保障；能久於其位，始能增進行政效率。

### 三 區公所與區署

自治之單位爲縣，而自治重心則在區。俗謂縣長爲親民之官，實則現在組織繁複，真正親民者爲區長。

區長在自治開始後，當由民選；在自治實行前仍應由縣長遴選合格人員，呈請省府委任，而以迴避本縣縣籍爲原則，但亦不可一概論，有用外籍人員，而與地方情形隔閡，一切行政無從推行者，是在酌量人事，因地制宜耳。

惟中國各地人民知識及地方是否安寧又無定準，故中央所佈法令與剿匪省份所佈法令並不一致。

查民十八中央所佈縣組織法規規定：區公所，區長民選，（在民選以前由民廳委任），管理區自治事務；區民選舉監察委員五人或七人，組織監察委員會。民廿三

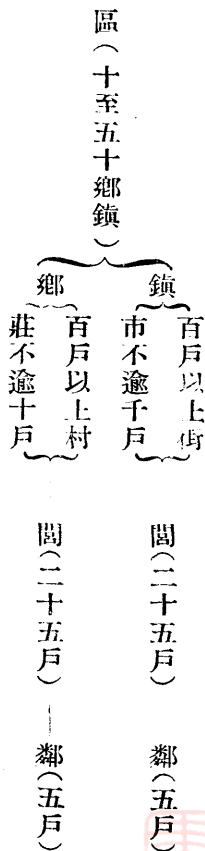


、行營所佈剿匪省份各縣分區設置辦法大綱，其要點：（一）各縣分區，區設置，但不得多於六區，少於三區；（二）各區以數字定之；（三）縣政府所在地之區署得附設於縣政府並得派縣府職員兼任區長區員；（四）區長辦理保甲壯丁隊保安合作教育農村水利戶口清丈衛生公安交通等事項；（五）區長爲委任職，其成績優異者得升縣長。一爲自治機關，一爲行政機關，此自治路線與自衛路線之不同也。民廿四，內政部擬訂縣政府分區設置暫行通則，其要點爲：（一）縣政府分區設置，區爲虛位制，既非自治組織，亦非行政組織，而是縣政府之派出機關，所以副省縣二級制之原意；（二）各縣分三區至六區，（三）區設區公署，對於民刑訴訟不得受理裁判，但辦下列縣政事務，即編查戶口，訓練民衆，保衛地方，整理土地，推行教育衛生合作及農田水利，宣達政令及調查報告區內各種情形並其他縣長交辦事項。此所以折衷兩者而爲過渡時期之一種辦法，各省奉行，多未一致。

#### 四 鄉鎮與保甲

中國最近將來之二百年當仍不失爲農業社會，不爲人口密集之鎮，即爲人口散

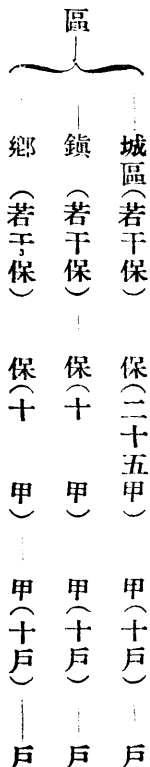
處之鄉。惟以下層組織過多，兼之近十年來，一再改組靡所適從，非視為具文，即虛偽呈報。依照自治路線，下層組織爲：



依照自衛路線爲：



或爲：

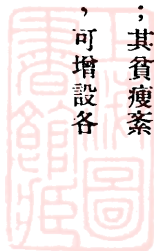


關於此問題，實應先認定一基本事實，即中國各省，繁榮與荒僻之程度迥殊，一省之內各縣人口疎密亦頗有異，地方秩序安定者，下層組織不妨稍多；其貧瘦紊亂者，組織應力求減少。凡沿江海各省，地方富厚，區與下層組織之間，可增設各鄉，其他則由區以逕達於各下層組織如保甲是。

鄉鎮保甲之任務須與所行政策相適應。在實行保衛政策時，應以清查戶口實行聯保爲中心工作；至建設時期，則以人民勞動服務爲工作中心；倘自治完成，則地方一切事當予以全權處理，先後緩急，聽其決定。

夫政策轉變，須認清民智民力，切忌操持過急。中國國民具有極大之政治惰性，施之太猛，則其退必速。保衛政策，不但應列爲最先，且須藉以引起人民政治興趣，蓋其切身利益關係至鉅，責無旁貸，而後始願從事於地方政治之活動也。

### 第三章 地方行政之執掌事項



## 一 保安

### 1 戶籍調查與人事登記

知人的靜態方法爲戶籍調查或清查戶口；知人的動態方法爲人事登記或戶口異動查報。

調查方式有範圍（單式）目標（現住人口）記法（他記法）票式（家族票）四項。調查時所有公務員教職員學生警察及下層政治組織各級人員均爲調查人員。編制方面則採軍隊式。

調查戶籍完竣後即接辦人事登記，其內容分爲出生、死亡、婚姻、繼承、分居、遷徙、失蹤、僱傭八項，由下層政治組織按級遞報，而警察機關予以協助。此爲地方政治一切計劃之所根據，而與剿匪清鄉關係尤鉅，不可玩忽視之。

### 2 實行連坐切結

保甲制度爲維持地方治安之最有效的方法。其主要目的在組織社會上善良份子，清除惡人，其方法爲實行連坐切結，使人民能互相監督，共同負責。



如有匪人或不良份子，隱匿不報者，則除當事人應予嚴重處分，即其聯保各戶亦應負連坐之責，同受處分，聯保切結之辦法約有四端：（一）須同甲五戶以上相互聯保，（二）聯保各戶不得爲匪通匪或窩匪，（三）聯保各戶彼此負有相互監視勸導或揭報之責，（四）聯保各戶，如有一戶爲匪通匪窩匪，其餘各戶應連坐治罪。由此觀之，則保甲制度之下，人民有二特點：（1）彼此之關係異常密切，（2）不容許任何人獨善其身。故聯保連坐切結實爲保甲精神之所繫。

### 3 組織壯丁隊

根據保甲條例，凡保甲內滿二十歲至四十五歲之男子，均應編入壯丁隊，分期受人民訓練及服工役。

壯丁隊之編制，每甲爲一甲隊，每保爲一保隊，合一鄉鎮區之各保隊，爲一鄉隊鎮隊區隊，由鄉長或區長指揮之。其訓練以保爲單位，應於農隙時舉行，全年至多不過一月。其訓練課目及教材，有全國一致性質者，由中央訓練機關定之，具有特殊情形者，由縣訓練機關定之，訓練應由縣政府遴派曾受軍事訓練一年以上，人

員擔任之。

壯丁隊隊員服務不出縣境，但與鄰縣毗連鄉互助時，不在此限。保甲所用之槍枝，應由縣政府驗明烙印，編號登記。保甲內各戶私有之槍枝亦同。前項槍枝，軍警不得借用或收繳。

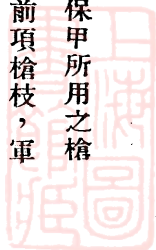
壯丁訓練爲社會民衆軍事之主體，其目的在樹立自治自衛之基礎，養成忠勇之國民。編製壯丁冊時謹防虛報不實情事。

#### 4 訓練團隊

凡由民衆之壯丁編練成隊，以爲地方自衛之武力者爲民團。通常分爲二種：

(一)壯丁隊 由各縣保甲之壯丁，編組而成自衛團體，概爲無給制。

(二)保安隊 就地征集壯丁編成，性質類似軍隊，爲有給制。其目的在能執行憲兵警察職務以保衛地方之安寧，並普及國民軍事教育以確立徵兵制度之基礎。其進行步驟應先統一於縣，進而統一於區，再進而統一於省，達到國家之管理：民廿三，南昌行營公佈各省保安制度改進大綱條列甚詳。





保甲與保安隊俱屬土著，地方情形熟悉，利害關係密切，只須加以相當訓練，較之招募而來之警察與憲兵收效必宏，盡責必力。保安隊之本職，在平時爲地方憲警，在戰時爲國家徵兵，根本意義在此。

## 5 整頓警察

警察與保甲二者關係密切，職能亦常相通。大體言之，警察防止隱患，以維持公共秩序；保甲消弭隱患，以保衛住戶安全。警察是消極的，偏重保衛政策；保甲是積極的，偏重保育政策。

我國警察辦理多年，除通商大埠略有規模外，其餘仍多未善，應加整頓如下：

- (1) 調整警察系統，凡縣屬警察之指揮及人事應以縣政府爲中心；
- (2) 實施警察教育，對於長警警士授以必需之教育；
- (3) 提高員警待遇，實行年功加俸，因公傷殘並給卹金，處罰違警須絕對公開；
- (4) 集中地點推行警察建設，應從局部或縣城入手，逐漸推廣以資觀摩。

## 二 財政



## 1 地方財政紊亂之原因

地方財政紊亂之原因，由於收支、預算、決算、簿記方面，省府縣府以及縣地方財政團體三者職權不清，以致漫無系統。整理原則，應分五項。

第一，設立省財政駐縣專員，廢除駢枝機關。省縣稅既統稱地方稅，應由縣府直接徵收，按成解省，按成留縣，則現在省府在縣之各徵收機關如營業稅局等實屬駢枝，應予廢除。縣之解款，已成爲省收入唯一之來源；省之於縣，亦應確立一良好切實監督之方式。其作用一在監督省財政政策之實施，二在考查縣徵收行政之效能，三在坐提坐解省所分配之地方稅收入。此種方式以省派一財政專員常川駐縣爲宜，以前所派之會計主任或會計員多名無實，似應取銷。

第二，統一收支與廢除局部獨立機關及制度。現在縣稅收支極不統一，有由縣府或財政局收支者，有由地方財政團體收支者，有由各局自行收支者，應統一由縣政府收支。其他如款產處，或款產委員會等須根本廢除。若屬單純之地方公產管理，尙可設立相當組織，但須受縣政府之指揮監督。



第三，厲行預決算。現在各縣多無預算，即或有之，亦屬局部。至於決算更絕無僅有。照章，一縣應由縣政府之財政局或科，於年度開始前一定期內編製預算，於預算年底終結後，編造決算。收支須通盤籌畫各項事業，不能偏畸。

第四，創立縣金庫。縣金庫為財政收受機關，對省政府所派之財政專員及縣政府負其責任。地方稅之徵收人員或機關，應將稅收現金逕解縣金庫，縣金庫逐日或依定日按照已定成數，分別劃歸省縣之收入項下；省收入任憑省財政專員提撥或指解，縣收入則任憑縣府支取應用。縣金庫之創立，以委託當地銀行為原則；若無銀行，當地錢莊銀號亦可。

第五，採用新會計賬簿。縣政府至少備三種賬簿，即縣款日記賬，縣款分類賬，縣款補助分類賬。縣政府收支款項，應於當日按照科目登記，每日造具日報，月終造具月報。各賬簿每一會計年度更換一次，舊年度徵存各款之實在數，查明截清科目及子目，登入新年度第一日之日記賬過入分類賬，一面並登入補助分類賬。縣長交卸，應將各種賬簿截至交卸前一日止，結算蓋章，移交後任接管應用，不另易賬。

## 2 賦稅

地方稅依國府規定，限於田賦、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅、內地漁業稅、船稅、房捐、營業稅、土地稅及所得稅之附加稅。以田賦爲大宗，雜稅次之。

現有田賦之弊，有所謂飛洒詭寄；又有所謂措單陷民，羈串欺上，挨期索利，匿賬重徵，浮款苛收，吃災捏欠；又有所謂把持抗納，浮報災情，吏胥中飽，包攬兜繳，鄉橫自由，僞串朦徵。弊何以如此之重，要不外患生於法制與人事。現存田賦，基於不同之標準及不同之稅率，此其一；洪楊亂後，魚鱗冊柳條冊散失過半，無所稽考，此其二；田賦行政與田賦徵收，迄未分開辦理，易於舞弊，此其三。人員舞弊，此其四。

田賦治本固有俟於查丈或清丈及確立稅之標準與稅率；但在查丈或清丈以前，應先設法治標。田賦名稱，稅名及單位務須劃一。名稱一律改稱地稅，如分期徵收，稱第幾期地稅，不用上忙下忙等類舊字。稅則可分之等九級或并二十七則。單位一律以國定銀元算至角分爲止，分以下則四捨五入。縑串卽通知，報告、收據、存

根之四聯，須簡明化；所徵總數，特別寫以大字。舊欠須切實追清，年度分明。推收者應與製串者分離，以免混淆，再則確實設置督徵員，打破包徵舊制，並酌量分櫃直接收稅，行之認真，亦可清除積弊。

至於雜稅，名目不可過多，應予整一，或化零爲整，並一律稱捐。徵收方法亦應在可能範圍內使其統一。

### 三 教育

#### 1 義務教育

全國人口，依申報年鑑估計，爲四八八、三〇四、〇二五人，果如是，學齡兒童，應有五八、五九六、四八三人，現已入學者僅七、九三七、五五八人，尙有五〇、六五八、九二五人未經入學。所謂義務教育，即應使此五千餘萬學齡兒童，人人受得國民基本教育，具備中國國民必備之常識。無男女貴賤貧富之分，教育機會始稱平等。惟限於經濟人才，一時難得教育普及，則改良私塾及推行小先生制，亦可補救於萬一。一方面再實施強迫教育並鼓勵人民自辦學校當可收效更宏也。

## 2 補習教育

補習教育所以救濟年長失學之人，不論農工商兵，俱須授以簡易知識技能，使適應社會生活，對於義務教育所述之基本各點，亦必在極短期內，切實灌輸，而其中心所在，則為文字教育。

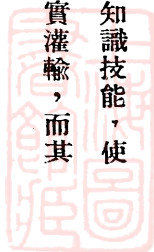
在歐西文明各國補習教育不僅限於年長失學，即已受教育之人而離開學校較久者，無論中大學，亦須補習，如暑期講習班，函授學校皆是。

我國業餘學校如民衆夜校、商民補習學校、婦女補習學校以及各種函授學校未嘗不辦；無如就學不多，而且多屬草率了事，須加改良耳。

## 3 社會教育

社會教育。為改造人民意識破除不良習俗，得舉行各種社會活動，使人民於不知不覺中收到感化。地方政府或自治團體，為促進地方政治之進展，對此工作尤應加倍努力。

社會教育之範圍極廣，如創辦民衆教育館、民衆問事處、民衆閱讀書報處、民



衆劇場、民衆茶社、民衆演講會等等，惟視各地方之環境而定。要在利用機會舉行種種活動，使人民樂於接收和了解。

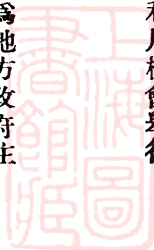
#### 4 職業教育

爲普及職業知識，以增進地方生產，發展農工商業，職業教育亦爲地方政府主要之工作。惟地方限於經濟人才，難有大規模之職業學校，是宜由自治團體與生產機關合作，或聯合若干地方團體合辦，則較爲易舉，而學生畢業後之出路，亦較有把握。

#### 5 普通教育及其他

普通教育如無特殊需要，地方自治團體可以不辦，而由中央依照整個計劃辦理之。以目下縣地方之經濟人才論，至多只能籌辦初中。關於改進小學則應責之省立師範學校或省立實驗小學實施輔導制度。

此外關於檢定教員、取締私塾、造就師資、提倡體育、改良娛樂場所、亦應隨時注意。



## 四 衛生

### 1 衛生管理

公衆衛生關係地方人民之健康，各國莫不視爲重要。第一須有衛生管理，分西醫中醫及社會三部分。

凡西醫，能設置病床，收容病人，其醫生至少二人，藥師或藥劑生至少一人者爲醫院。不及此數，或只有醫師一人設處治療者，爲醫所，設立醫院或醫所須先得縣政府之核准。醫師須有證書。

中醫及接生婆在中國有悠久歷史尙難取締，但須加以管理，制定標準，舉行試驗合格後始給證書。

至於藥商、公墓、屠宰場尤應嚴格管理。

### 2 衛生工作

預防、治療、訓練、原爲衛生工作之三類。但訓練規模須大，尙非地方所能辦，此固有望於中央。



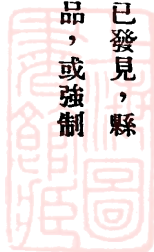


預防方面，廣義的指環境衛生，防止疾病，增進營養，提倡體育而言；狹義的乃急性傳染病之預防。在傳染病發見前，應普行種痘及打防疫針等。既已發見，縣政府應設專員或臨時機關迅疾應付，或隔絕交通，或禁賣一定之食用物品，或強制清潔，或施行消毒。

治療方面，自以醫院為主要機體；惟西醫設備需費頗鉅，應一面獎勵熱心公益人士普在民間設置醫院或醫所，一面縣政府實施一種衛生網，使全縣人民得其便利。

### 3 衛生建設

因國人特別不知衛生，故衛生建設千頭萬緒，大者如衛生試驗所等，當屬理想，不必具論；姑就一縣可以力行并切中時弊者，擇其一二，加以策勵。第一為公廁。中國大街小巷無處無糞，應嚴加取締，取消私廁，建立公廁。第二為垃圾廂，各鄉非普置不可，以免滿地齷齪。第三為滅蠅器。蚊之根絕不易，蠅則斷可以人力滅其族類，只須勒令各置拍蠅器一具，即可見效。



## 五 救濟

### 1 失業救濟

失業救濟在外國行政中爲最嚴重之一部份，在中國，一若無關緊要者，其原因或由於失業人數過多，國家財力不敷，無從救濟。

失業原爲社會病態，整個國家固須從根本上謀解決，如增加生產組織，使人民工作範圍擴大，得以自然謀生；但地方政府爲保持地方安寧秩序起見，對於失業人應予救濟。否則必致釀成暴動或流爲盜匪，影響地方極大。

救濟方法有二：一、事前救濟，爲工人謀職業保險，一旦失業則有保險費可資救濟；二、事後救濟，則在失業後予工人以現金救濟，或職業介紹所予以登記，介紹職業，或開創新實業俾得生計有着。

### 2 濟貧

社會貧困原因複雜，姑不討論。但多數人貧困結果，勢必引起社會秩序之紛擾，或竟演成不幸慘劇，非挺而走險，卽憤而自殺。爲人道計，爲治安計，地方政府



自應設法救濟，或設立平民銀行，舉辦貧民小貸款，使其自力謀生；或介紹其入平民工場作工，以圖一飽。

### 3 養老慈幼

年老力衰之人不能工作，此係生理上自然現象，並非本身罪惡。地方應辦養老院以示敬老。至於無依孤兒或被遺棄私生子，更應本人類博愛之心，設孤兒院育嬰堂以撫育之。此不僅是慈善性質，而實為社會育民。

### 4 殘廢救濟

世間不幸同胞，有生而盲啞者，有因重疾或意外而致肢體殘廢者，此等人之境遇極慘，社會上若任其活受痛苦，殊有背人類互助本旨，應設立殘廢院盲啞學校以收容之。

### 5 救災

天災非人力所能逆料，而中國以科學設備落後，事前又往往疏於防範，以致一遇水旱風蝗，釀災極大，則賑濟工作如施衣施食等萬不可少。考諸過去，此種工作



又從未辦好，一由事前毫無計劃，一由放賑者弊病叢生，災民難得實惠，而災浸過多，賑不勝賑，慈善家亦每望而裹足。故對於賑災人員應特別遴選，而平時積穀尤應注意，庶可思患預防，不致臨渴掘井。

#### 6 調處勞資爭議

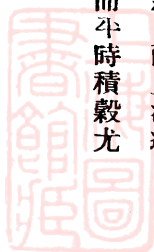
在資本主義的經濟制度下，勞動者之受壓迫，原屬常事，而勞資爭議更所難免，甚至不幸發生罷工或其他行動，影響社會之安寧。我國生產落後，雖尙不常有此現象，但通商大邑亦所時有。如果發生，即應持平辦理，以謀雙方之協調。

#### 7 監督慈善團體

以濟貧救災養老卹幼及其他救助事業爲目的之慈善團體，社會間存在殊多，應照救濟院規程一律改組。

凡屬慈善團體必設董事會，負籌劃經費及監督之責。簿據公開，必要時並受檢查以昭廉明。新立慈善機關必依一定程序，獲得准許，始能成立。

### 六 實業



## 1 開發富源

地方政治之進展，有賴地方經費之充足。地方經費之充足，又視乎地方實業之繁榮。故地方政府對於地方實業事務必須極力推進與獎掖。其最重要者為開發富源。

俗謂「遍地皆黃金」，即謂各地蘊藏天然財富，須加開發。開發富源，與其官辦或私人經營，不如地方自治團體辦理之為愈。其優點（一）資本充實，（二）人才衆多，（三）避免資本集中，（四）地方人民皆獲利潤，可供創設公共福利事業，（五）不致有勞資糾紛，（六）可得政府贊助。其可經營之實業須視各地情形而定，約有下列各項：（一）森林，（二）礦產，（三）各種重工業，（四）各種工商合作社。

## 2 公用事業

所謂公用事業，即實業中之為人民日常生活所必需者，如自來水電力，交通機關等，除規模較大者應由國家辦理外，其限於地方者，最好由地方自治團體經營。若任私人經營，必致發生下列情形：（一）易為少數企業家所壟斷；（二）不問人民之

担負能力，一味謀利，抬高價格；(三)易爲少數人利用，操持罷工罷業等以威脅政府；(四)不能協助地方自治之實施。故各國公用事業，多由地方自治團體辦理，以便力謀人民之幸福，不在漁利。

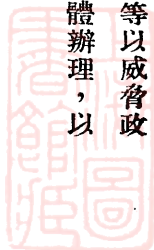
公用事業，可由地方自治團體辦理者，計有下列各種：(一)自來水，(二)煤氣，(三)電力，(四)電車，(五)公共浴室，(六)菜場，(七)屠宰場。

### 3 勸業管理

重要實業及公共事業固由地方自治團體自營，然而公共之財力終究有限，若能鼓勵私人投資，創辦實業，亦開發富源繁榮地方之道。故地方自治團體得用各種方法，勸掖人民興辦左列事業：

一、地方物品展覽會 萃集各地方物產及工業品，比賽觀摹，使地方人士發生興趣知所改良。

二、農工商品陳列所 物品展覽會爲短時期之組織，陳列所則將物品終年陳列，以供地方人士隨時觀覽。



三、商場 指定一適中廣大地點，開設商場，召各大商家工廠賃租，設肆貿易其中。

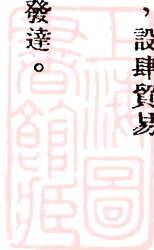
四、勸業銀行 創辦勸業銀行，供給流動資金，以促進地方實業之發達。

#### 4 糧食管理

管理糧食必統制糧食，而統制應以全國爲單位，就糧食之生產消費運輸三條件，劃全國爲若干糧食統制區。分區統制尤須注重經濟利潤。不然，非商人裹足，交易無從，卽農人賤賣有餘，不種穀產。

一縣當然在一個糧食統制區之內，以故如何查驗出入，如何交易，如何分配，均屬國家；縣之管理糧食工作，只爲糧食登記，糧食統計，及糧食儲備。所有糧食儲備之機構，爲縣倉區倉鄉倉鎮倉義倉五種。其建立由於地方公款或派收捐募；其使用爲平糶散放或貸與。糧食登記與糧食統計爲國家統制之預備工作；糧食儲備則爲地方備荒卹貧之工作。

#### 5 辦理合作社



合作社之目的，在聯繫生產者與消費者之關係，免除商業競爭，平均經濟利潤，而以互助為實施方法，所謂「人人為我，我為人人」是也。其要點為（一）貸放生產事業上必要之資金於社員及使社員得儲金之便宜，（二）運銷社員出產品，（三）購買社員必需品，（四）舉辦社員公共需要之設備。性質分有限責任保證責任無限責任三種。社員至少在十人以上。社股由社員分認，每一社員不能少於一股，或多於若干股。社員大會為最高權力機關，其下設社務委員會理事會及監事會。

中國為農業社會，現在農村經濟破產，如補充農牛，購買種籽，修葺房屋，經營小本工藝，莫不以農業合作為最要。大別可分消費、信用、運銷、利用四種合作，而以信用開其始，利用合作收其成。

## 七 工程

### 1 道路

一縣境內，有國道縣道鄉道街道之分。第一種由中央辦理或由省政府秉承中央督飭各縣辦理，不在地方範圍以內，今所討論者以下各種。



各縣地勢不同，可就實在狀況，列爲高山道路、河牀道路、溢地道路、冲積平  
地道路四系統，寬度須一律。其需要退縮房屋在政府不應顧忌，在民衆則宜歡  
迎。

道路性質應依路之附近所易取得之材料，衡之地勢與事實需要，分擇下列之路  
；即自然路、木塊路、地瀝青路、碎石路、橡皮路、木板路、煤渣路。

## 2 水利

水利之廣大者如江河湖海，此非一縣所可獨辦，原則上須俟之國家；茲所討論  
者乃一縣之小規模的水利，即農田水利。

農田水利有四。其一爲井，乃生水工作，一井之水可供農田三十畝之灌溉，適  
用於乾旱之地。其二爲塘，乃蓄水工作，地高之處非此不可，塘能養魚可爲副產。  
其三爲圩，爲防四面會歸之水者；又曰堤，爲防氾濫之災者；一圩堤之成數千百頃  
農田可免水患。其四爲溝洫浦澮，又曰港汊瀆濱，均係借以引入江河之水，并洩出  
過量雨水者，實爲引水與洩水工作；東南地勢平坦，無不賴此。

### 3 工賑與徵工

中國頻年災荒，賑濟視爲要政。但與其作無條件之賑濟，不如施賑於勞力之災民，故工賑可行於道路水利之建設。又因道路水利建設影響多數人民，徵工亦爲必要。

工賑與徵工俱應行於冬季：一由田無滋長，築路易而無生產損失；由河水枯涸，砌壩與洩水較易；三由農閑，不違農時；四由饑寒交迫，可以救濟災民。

工賑以築路或浚河爲要，可由各縣各按需要實況及便利可能，確定先後。辦理工賑，不能強定方式，或由政府辦理或與慈善機關合辦，或由慈善機關自辦，而政府予以監督。

徵工以按畝撥夫及捐派最惠爲不二方法。所築之路或所浚之河，其兩旁直角之間爲受益田畝。以若干畝爲一應徵單位，每一單位出壯丁一名做若干工，每工以八小時工作計算或以土方計算。受益田畝如無壯丁，或有壯丁而不願做工時准予雇夫代工，或代以當地工價之工金。此之謂按畝撥夫。新築路或新浚河不無利益於航商

車運或於廠場公司商店等工商組織，及道路所經之城鎮人民不乏有受惠之處。如竟有之，應斟酌情形，派之以工或捐之以款。此之謂捐派最惠。徵工工作範圍，當然僅限河中出土，堆積堤岸、建築路基等土方工作；所有橋梁涵洞、閘壩、開山隧道等技術工程以及應用機器部分，不在此內。

#### 4 墾荒

荒地原有二種：一爲有主者，一爲無主者。無主者可收爲公有，辦理墾荒。

墾荒辦法視地之性質以爲斷。不能耕者造林，其事雖宏大而方術較簡。荒墾則於公荒之地，除經政府保留或指定爲他種使用外，應分割地段，編爲墾荒區，并規定道路溝渠及其他耕作必需之公共用地。

墾荒區內地段，由縣府定期招墾。承墾人分二類：其一爲十口以下一家之農戶，或三個以上農戶之農業合作集團；其二則爲大規模組織之代墾人；前者係耕作農人，於一定年限內應即墾竣，墾竣之翌日起，可無取償而獲得土地耕作權，只繳納不超過該土地正產物收穫總額百分之十五的地租而已；後者係承領荒地，墾竣後分

配於農人而收回墾價者，并不得享有其代墾者之耕作權。

### 5 其他之交通建設

交通大部份屬於國家行政。地方交通，最要者為築路浚河，次要者為縣境電話車輛與輪船三項。

縣境電話以各鎮為中心。繁盛之鎮可置交換機，民間得普遍裝設話機。不繁盛之鎮，只設交換所接通全縣電話。縣境電話只需建設費，其維持費頗少，實係惟一之生利建設，可招商承辦，或即由縣發行縣公債與辦。

縣道及鄉道俱有通行汽車。經營得法必可盈餘。人力車須加管理。小車不得行於道路中心。

內河輪船須儘量擴充，鼓勵商人創辦；惟同路不能使若干公司經營，而可通行之航路，亦不宜無人來辦。



W. S. W.

上海图书馆藏书



A541 212 0016 94178



山

葬子

14

