

孔  
充  
著

縣

政

建

設

中  
華  
書  
局  
印  
行

孔  
充  
著

縣  
政  
建  
設

中  
華  
書  
局  
印  
行



3 0648 2694 8

## 自序

在今日之中國，縣政與自治，是混在一起的。民國十六年以前，山西的村治，頂出風頭，十六年至二十二年，立法院和內政部所頒布的各项縣政和自治的法規——自治路線，幾乎通行全國；二十一年以至於今，行營所創的「合署辦公」「專員制度」「裁局改科」「分區設署」「保甲」「保安制度」「壯丁制度」的全套東西——自衛路線，則又風行一時，實在壓倒了自治路線了！

我的思想，自然受這種種潮流的震盪；加以我也曾經受過了縣政的考試，我又做通了好幾次的縣政實際工作，我還在發號施令機關裏邊作過了縣政的小幕僚，而時間方面，復值這種種潮流的轉變，所以我在受這種種的理論和辦法的薰陶已久了。

我現在雖然分不出：何者是我的理論，何者是人家的理論，何者是我的辦法，何者是人家的辦法；但我自問：我還有我的一貫的思想，我的思想爲何，我以爲捨開老百姓，是談不到縣政的，捨開農民，是談不到老百姓的，捨開農民生計，則談不到農民的；而方式方面，則只認定一個「不放鬆他」，同時，須與民休息，不可擾民。我做這本書，確是根據於這一點着筆的。

南京縣政研究會馬博廠先生主持的，他教我擬一個縣政建設方案，我就從二十二年秋做起，至二

十三年春，完成了一篇「縣政建設方案上編初稿」，這就是此書的前身了。因為二十三年是「自衛路線」開花的時候，關於辦法方面，又重新考慮了不少；故本書分上下兩編，上編為本論都十一章，其第一章第五章第七章第八章第九章第十章是二十二年成於上海，第十一章是二十三年成於南京，第二章第三章第四章是二十四年夏成於武昌，第六章是二十四年秋成於西安；下編為附錄，則係二十四年冬至二十五年春整理於重慶者。改成之後，已不是方案了，實在是「縣政之理論與辦法」，又因為這個名詞太長，我就簡稱他為「縣政建設」。

我參考了報章圖書雜誌計一百餘種；當然，我所經歷的幾個縣政府的底卷和我所登過的武昌行營并重慶行營的底卷，給我材料不少。可惜，內政部的底卷，我不會有機會運用到，十分憾事！

孔充二十五年三月十七日

## 編輯說明

(一)縣政建設無窮期，故縣政建設之理論與辦法，亦無範圍的限制。在中國，自治完成乃縣政建設之天然的一個界址，本書所及，多半是談自治實行前的縣政。

(二)全國一九三四縣，(根據二十四年四月內政部所製之全國行政區域一覽表)文化、政治、經濟，至不等齊。本書所述之理論及辦法，務求其最高，但至適用實施時，自可各賦彈性。

(三)事屬於國家行政，或有待於省之整個計畫辦理者，如司法問題，大戶口調查問題，土地分配問題，大規模之剿匪問題，徵兵問題，文化及高等并中等教育問題，新生活運動問題，國道問題，治江、治河問題，具有規模之墾殖問題，國民經濟建設問題，電氣事業問題，實業問題，勞工問題，礦業問題，人民團體問題，官吏貪污問題，禁煙問題等，本書并不述及，即間有及之者，亦只涉大概。

(四)事有現行法規規定者，本書只及其大概；各項法規，均以屬於通行，不錄。

(五)本書備附註，其作用有三：即(1)申引，(2)申論，(3)指明關聯或參考。

(六)凡當局所確定或時代書庫所述及之理論及辦法為本書所採取者，擇要申引於附註中。

(七)關於理論及辦法，其發自本書者，或已為當局并時代書庫所見及而本書不及搜羅參考者，均擇

要申論於附註中。

(八)申引或申論之篇幅較長者，并爲裝置題目，另成附錄，是爲下編，其本論則爲上編。

(九)關於辦法，務求切近於現行法令，非至證明不適用或矛盾時，不主張變動，以免去題萬里，徒涉空言。

(十)本書並非民衆讀物，故當然理論與簡易辦法，不申述其緣由。

(十一)每章均依節項之目次，分別提要，列於章之前面，以便流覽。

(十二)本書縱的別類之記號，除各章各節以文字分別外，用(一)(1)等。

# 縣政建設目錄

自序

編輯說明

上編 本論

|     |                         |     |
|-----|-------------------------|-----|
| 第一章 | 縣政建設之原則……………            | (一) |
| 第一節 | 中國國民黨及國民政府之縣政的訓示……………   | (三) |
| 第二節 | 縣政與自治及縣政建設之二大階段……………    | (四) |
| 第三節 | 縣政是縣民所有縣民所治縣民所享……………    | (五) |
| 第四節 | 縣政以經濟爲中心條件以農民爲中心對象…………… | (五) |
| 第五節 | 縮小省區與實現省長制……………         | (六) |
| 第六節 | 省縣權限之分際及省縣收支之分配……………    | (七) |
| 第七節 | 縣之增併及調整縣界……………          | (八) |

上編 目錄

一

575.2  
370  
2

|                        |      |
|------------------------|------|
| 第八節 縣政完整與法治·····       | (一九) |
| 第二章 縣政組織與縣政工作·····     | (二八) |
| 第一節 縣政組織之二路線的併合·····   | (二九) |
| 第二節 縣政府·····           | (三三) |
| (一) 縣之地位·····          | (三三) |
| (二) 縣長之任免·····         | (三四) |
| (三) 縣政府設局或科之標準及辦法····· | (三四) |
| (四) 縣政府的內務·····        | (三六) |
| 第三節 縣自治籌備會·····        | (三七) |
| (一) 設立原則·····          | (三七) |
| (二) 組織形態·····          | (三六) |
| 第三章 縣政組織與縣政工作(續)·····  | (三九) |
| 第一節 區及區之以下·····        | (四一) |
| (一) 區及首善區·····         | (四二) |

|                         |      |
|-------------------------|------|
| (二) 鄉鎮及直屬鎮·····         | (四二) |
| (三) 保甲及大保大甲大戶·····      | (四四) |
| (四) 區以下之轉變的程序·····      | (四五) |
| 第二節 縣司法·····            | (四八) |
| (一) 司法與自治及縣府兼理司法制度····· | (四八) |
| (二) 司法經費之整一·····        | (四九) |
| (三) 監所書錄吏警僱夥·····       | (四九) |
| 第三節 縣政工作·····           | (五〇) |
| 第四章 戶口·····             | (五六) |
| 第一節 戶口概說·····           | (五七) |
| 第二節 戶口調查與人事登記·····      | (六〇) |
| 第三節 清查戶口與戶口異動查報·····    | (六一) |
| 第四節 人口調查之三步驟·····       | (六二) |
| 第五章 土地·····             | (六六) |

|                 |      |
|-----------------|------|
| 第一節 整理土地之二路線    | (六九) |
| 第二節 土地問題之四要點    | (七〇) |
| (一) 中央統籌        | (七〇) |
| (二) 縣縣連鎖        | (七〇) |
| (三) 迅疾之公斷       | (七一) |
| (四) 安妥之冊籍保管     | (七一) |
| 第三節 查丈——整理土地法之一 | (七二) |
| (一) 組織          | (七二) |
| (二) 預查          | (七二) |
| (三) 測丈          | (七三) |
| (四) 申報          | (七三) |
| (五) 審查          | (七四) |
| (六) 抽查          | (七四) |
| (七) 公斷          | (七四) |

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| (八)立冊·····                          | (七五) |
| (九)登記·····                          | (七五) |
| (十)經費·····                          | (七五) |
| 第四節 清丈——整理土地法之二·····                | (七六) |
| (一)行政準備·····                        | (七六) |
| (二)土地調查·····                        | (七七) |
| (三)土地測量·····                        | (七七) |
| (四)編立圖冊·····                        | (七八) |
| (五)土地登記·····                        | (七九) |
| (六)規定地價·····                        | (八〇) |
| (七)清丈收入·····                        | (八〇) |
| 第六章 警衛·····                         | (八五) |
| 第一節 警衛原則·····                       | (八八) |
| (一)安定國家社會以警察徵兵爲定策而以保衛團保安隊爲過渡方式····· | (八八) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| (二)保衛團爲徵兵之基礎而保安隊爲保衛團之基礎 | (八九)  |
| 第二節 保衛團                 | (九〇)  |
| (一)組織                   | (九〇)  |
| (二)訓練                   | (九二)  |
| (三)指揮                   | (九三)  |
| (四)保衛團問題之二要點            | (九五)  |
| 第三節 保安隊                 | (九六)  |
| (一)作用                   | (九六)  |
| (二)組織訓練與指揮              | (九七)  |
| 第四節 警察                  | (九九)  |
| (一)警察建立之二時期             | (九九)  |
| (二)完善警察之要件              | (一〇〇) |
| 第五節 清剿匪盜                | (一〇二) |
| 第七章 教育及訓練               | (一〇〇) |

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 第一節 政治教育及練訓        | (一一三) |
| (一) 義務教育           | (一一三) |
| (二) 成年補習教育         | (一一三) |
| (三) 四權使用之訓練與公民宣誓登記 | (一一三) |
| (四) 實施             | (一一四) |
| 第二節 生產教育           | (一一五) |
| (一) 農事教育           | (一一五) |
| (1) 目的             | (一一五) |
| (2) 設備             | (一一六) |
| (3) 方法             | (一一六) |
| (二) 工藝教育           | (一一七) |
| 第三節 教育問題之二要點       | (一一七) |
| (一) 機會平等教育         | (一一七) |
| (二) 強迫教育           | (一一八) |

|                   |      |
|-------------------|------|
| 第八章 交通水利及墾荒       | (二三) |
| 第一節 道路            | (二四) |
| 第二節 水利            | (二五) |
| 第三節 道路水利與工賑及徵工    | (二六) |
| 第四節 墾荒            | (二六) |
| 第五節 其他之交通建設       | (二九) |
| 第九章 財政及賦稅         | (三三) |
| 第一節 財政            | (三四) |
| 第二節 賦稅            | (三七) |
| (一) 田賦與地稅         | (三七) |
| (二) 地稅標準          | (三七) |
| (三) 地稅稅率          | (三八) |
| (四) 現有田賦之弊及治標之二路線 | (三九) |
| (五) 雜稅及公產         | (四一) |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 第十章 社會事業·····       | (一四七) |
| 第一節 管理糧食·····       | (一四九) |
| (一) 如何管理糧食·····     | (一四九) |
| (二) 管理糧食之縣的工作·····  | (一五〇) |
| 第二節 辦理合作社及小農銀行····· | (一五一) |
| (一) 何謂合作社·····      | (一五一) |
| (二) 確認合作社之中心種類····· | (一五二) |
| (三) 倡導普設合作社·····    | (一五三) |
| (四) 開辦小農銀行·····     | (一五四) |
| 第三節 衛生·····         | (一五五) |
| (一) 衛生管理·····       | (一五五) |
| (二) 衛生工作·····       | (一五七) |
| (三) 衛生建設·····       | (一五六) |
| 第四節 救濟·····         | (一五六) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| (一) 設立縣區救濟院·····        | (一五)  |
| (二) 監督慈善團體·····         | (一五)  |
| (三) 失業救濟·····           | (一六)  |
| 第五節 取締迷信與陋習·····        | (一六)  |
| 第十一章 結論·····            | (一六七) |
| 第一節 縣政實施之原則·····        | (一六八) |
| (一) 縣政之發動力·····         | (一六八) |
| (二) 經費之來源·····          | (一六九) |
| (三) 兩個縱的中心工作·····       | (一七〇) |
| (四) 兩個先做的工作·····        | (一七一) |
| (五) 時間與縣之等級及縣之自由競進····· | (一七二) |
| 第二節 完成自治與縣政建設的最低度·····  | (一七三) |

## 下編 附錄

## 甲 縣政原則

- (一) 國民黨政府與縣政……………(一七九)
- 一 建國大綱之關於縣政部份……………(一七九)
- 二 對內政策之關於縣政部份……………(一八一)
- 三 地方自治開始實行法……………(一八二)
- 四 訓政時期完成縣自治實施方案內政部主任管事務分年進程序表……………(一八八)
- (二) 縣政實施……………(一九三)
- 五 訓政時期縣政建設實施之程序……………(一九三)
- 六 訓政時期地方行政計劃的程序……………(一九六)
- 七 縣政工作……………(二〇三)
- 八 縣政府暫行內務行政綱要……………(二〇四)
- 九 中國縣政之自治路線……………(二一五)
- 一〇 中國縣政之自衛路線……………(二二七)
- (三) 縣政與自治……………(三三二)

|    |                       |      |
|----|-----------------------|------|
| 一一 | 地方自治的意義·····          | (三二) |
| 一二 | 地方自治改革方案·····         | (三四) |
| 一三 | 縣自治組織達到完成時必應有之程度····· | (三一) |
|    | (四)縣政人事·····          | (三三) |
| 一四 | 公務人員工典綱領·····         | (三三) |
| 一五 | 行政人員應有之修養·····        | (三八) |
| 一六 | 縣長之修養·····            | (四〇) |
|    | 乙 縣政組織                |      |
| 一七 | 區自治·····              | (四三) |
| 一八 | 內政部之分區設置辦法·····       | (四八) |
| 一九 | 鄉鎮自治·····             | (四九) |
| 二〇 | 閭鄰自治·····             | (五三) |
| 二一 | 區鎮以下實施保甲制度·····       | (五五) |
|    | 丙 戶口                  |      |

|      |           |       |
|------|-----------|-------|
| 二二   | 全國戶口大調查辦法 | (二五六) |
| 二三   | 戶籍編查別類    | (二五六) |
| 二四   | 戶口調查之事項   | (二五三) |
| 丁 土地 |           |       |
| (一)  | 概說        | (二六五) |
| 二五   | 測量土地之三路線  | (二六五) |
| 二六   | 土地調查      | (二六六) |
| 二七   | 土地調查事項    | (二六七) |
| (二)  | 查丈        | (二六八) |
| 二八   | 土地查丈綱要    | (二六八) |
| 二九   | 土地查丈程序    | (二七〇) |
| 三〇   | 土地查丈辦法    | (二七一) |
| (三)  | 清丈        | (二七六) |
| 三一   | 土地清丈綱要    | (二七八) |

|         |                  |       |
|---------|------------------|-------|
| 三二      | 土地清丈程序·····      | (二八二) |
| 三三      | 土地清丈辦法·····      | (二八六) |
| 三四      | 南匯縣清丈儀器購備表·····  | (二八八) |
| 戊 警衛    |                  |       |
| 三五      | 內政部辦理保衛團之經過····· | (二九〇) |
| 三六      | 廣西民團·····        | (二九一) |
| 三七      | 警察行政計劃綱要目錄·····  | (二九五) |
| 三八      | 匪之防治·····        | (三〇〇) |
| 三九      | 何謂清鄉·····        | (三〇一) |
| 己 教育及訓練 |                  |       |
| 四〇      | 政治教育目標·····      | (三〇四) |
| 四一      | 文字教育目標·····      | (三〇七) |
| 四二      | 生計教育目標·····      | (三〇八) |
| 四三      | 使用新農具辦法·····     | (三一〇) |

## 庚 交通水利及墾荒

四四 興築道路……………(三三三)

四五 道路四個系統……………(三三七)

四六 浚河舊法……………(三三七)

四七 徵工應辦事項……………(三三一)

## 辛 財政及賦稅

(一) 財政……………(三三三)

四八 縣以下地方各機關實行預決算辦法大綱……………(三三三)

四九 縣款日記賬……………(三三五)

五〇 縣款分類賬……………(三三六)

五一 縣款補助分類賬……………(三三七)

(二) 賦稅……………(三三八)

五二 田賦紀要……………(三三八)

五三 地稅之六標準……………(三三〇)

|    |                   |       |
|----|-------------------|-------|
| 五四 | 田賦之弊(一).....      | (三三三) |
| 五五 | 田賦之弊(二).....      | (三三四) |
| 五六 | 田賦之弊(三).....      | (三三七) |
| 五七 | 整理田賦.....         | (三四一) |
| 五八 | 整理田賦之又一法.....     | (三四六) |
| 壬  | 社會事業              |       |
| 五九 | 糧食管理的六標準.....     | (三四九) |
| 六〇 | 糧食管理實施之原則.....    | (三五三) |
| 六一 | 社倉辦法.....         | (三五九) |
| 六二 | 整頓倉儲.....         | (三六〇) |
| 六三 | 組織小規模之農村銀行計劃..... | (三六一) |
| 六四 | 縣之衛生實施綱目.....     | (三六六) |
| 六五 | 縣立醫院設立辦法.....     | (三六八) |
| 六六 | 健康教育目標.....       | (三六九) |

|      |           |       |
|------|-----------|-------|
| 六七   | 徐公橋衛生計畫大綱 | (三七〇) |
| 六八   | 改良廁所之計畫   | (三七三) |
| 癸 司法 |           |       |
| 六九   | 審檢區分制辦法之一 | (三七五) |

縣政建設

一八

# 縣政建設

## 上編 本論

### 第一章 縣政建設之原則

#### 本章提要

- 一 中國國民黨及國民政府之縣政的訓示——今之縣政，只有以國民黨政府的理論與辦法為基礎，而國民黨政府的理論與辦法，以建國大綱為經，地方自治開始實行法為緯。
- 二 縣政與自治及縣政建設之二大階段——縣自治是縣政的一種方式，今所期待者，是自治方式的縣政，縣政建設有二階段，即自治實行前之縣政及自治開始後之縣政。
- 三 縣政是縣民所有、縣民所治、縣民所享——縣政機關，是屬於縣民的，由縣民所組織，而且是為縣民全體的。
- 四 縣政以經濟為中心條件，以農民為中心對象——縣民之所求，乃政治之解放與經濟之生存，而經



濟為政治的目的，中國又屬於農業國家，故經濟生存，實即農村之生存，亦即農民之得以自給也。

五 縮小省區與實現省長制——現在政治重心，既不在縣，又不在中央，而在各省，欲平衡龐大的省權，只有縮小省區。省政府委員制，在省為規避責任的機體，在縣則乃分割縣政完整的多頭，惟有實現省長制，才可期各省縣政治於完整。

六 省縣權限之分際及省縣收支之分配——省政府不是實體的施政機關，地方行政之實施在縣，省只監督地方行政之實施，省縣政府的收支只是分配，省縣稅應統一為地方稅，由縣政府直接徵收，按成解省，按成留縣。

七 縣之增併及清整縣界——為實施一元式的縣政，中國各縣，不能有過大的懸殊，小縣可併於鄰縣，大縣可分為幾縣。所有插花、甌脫、飛地、嵌地等地勢，用釐整與互換的方法，在縣政建設之始，增併清整之。

八 縣政完整與法治——所謂縮小省區，實現省長制，增併縣區，釐整縣界，均為原因，而所以期縣政於完整，則乃結果。所謂縣政完整，即縣能成爲一自治之單位。所謂自治單位，是自治的一個中心組合，在此之上，乃國家行政，國家行政不干涉自治行政，在此之下，則自治的各個小組及再小的各個細胞，小組與細胞，均受此中心組合的統制，不能分別獨立。我們惟有希望法治，省要竭誠應允縣有制

定單行法規之權，凡縣所制定法規，只要不牴觸國家法令，省政府不能自由使之存廢或有所增減。

## 第一節 中國國民黨及國民政府之縣政的訓示

在今日之中國以言縣政，不能不以中國國民黨及國民政府的理論與辦法為基礎，因為只有國民黨與政府的理論與辦法，適合現時的需要，並且有一貫的線索，可期於成就。別個團體或個人所宣示的，不是國民黨的理論所足以包容，就是自成局部的或片斷的，我們不能引以為整個之根據。

國民黨及國民政府的理論與辦法，要以建國大綱為經，地方自治開始實行法為緯；別的俱是從這兩個演繹出來。

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，縣為自治之單位。

地方自治開始實行法說明六事，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，不止為一政治組織，亦并為一經濟組織。

其他的理論與辦法，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）訓政時期黨務進行計劃

案〔五〕、(七)訓政時期黨務工作方案〔六〕、(八)完成縣自治案〔七〕、(九)切實推行地方自治以完成訓政工作方案〔八〕，上列種種俱是建國大綱及地方自治開始實行的申論，或其較詳辦法的規定。

申述最有具體之規定的，是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〔九〕，舉凡縣政建設的初步工作，均經規定，並分六期一律辦完，年限則自十八年至二十三年。〔一〇〕

## 第二節 縣政與自治及縣政建設之二大階段

縣政是什麼？〔一〕 縣政就是一縣的政治之事及經濟之事，管理經營至於至善之謂。此其所謂至善，乃指民族獨立、民權普遍、民生發展〔二〕之最高度而言，而其管理經營之人，正不必其本縣的縣民。

自治是什麼？〔三〕 自治就是某一區域裏的政治之事及經濟之事，由本區域裏的人，自己管理經營至於至善的一種方式；縣自治是什麼？縣自治就是縣民自己去管理經營本縣的政治之事及經濟之事至於至善的一種方式。

由此可知縣自治乃是縣政的一種方式。縣政可以官治，可以紳治，可以黨治，可以軍治；凡一切客體的方式，運用得來，只要其目的在縣政本體的，俱無妨礙於縣政的本旨。

我們所主張與期待的縣政，惟有自治方式的縣政；不過，自治必具條件，在自治條件尙未備具之縣的

縣政，爲成就其自治本能起見，不妨運用客體方式的任何一種來管理經營，此卽所謂訓政。<sup>〔二〕</sup>以故客體式的縣政，又可稱爲訓政式的縣政。自治式的縣政是目的，訓政式的縣政是手段；前者爲永久的，後者爲有時間性的。

因此，縣政建設，天然有三大階段，其一爲自治實行前之縣政，其二爲自治開始後之縣政。

### 第三節 縣政是縣民所有縣民所治縣民所享

縣政的動態，必有機關或團體；是項機關或團體，除國家行政別有規定者外，俱是屬於縣民的；這些機關團體，就是縣民的主體。

這些機關團體，必由縣民所組織，這些機關團體之所以組織，乃是爲縣民全體的。

在自治實行以後，固然是這樣；即在自治開始以前，不管任何客體來辦縣政，應亦不能逃出於民有、民治、民享三原則的精神以外。訓政時期的縣政府，雖然不是由縣民所選舉，但須賦有由縣民所產生的信念，縣政府之屬於縣民，以及縣政府乃爲縣民工作的，更應視爲鐵律。<sup>〔三〕</sup>

### 第四節 縣政以經濟爲中心條件以農民爲中心對象

民族獨立、民權普遍、民生發展之最高度，既然是縣政的目標，則縣民之所日夕以求者，乃政治之解放與經濟之生存。

政治與經濟是分不開的，政治為經濟的手段，經濟為政治的目的；孰先孰後，本非政論家的定議。但在今日之中國人，人求死不得求生不能的時候，什麼民權不民權，還係次要；最要的，乃是今天和明天的麵包，所以我們固然承認政治解放與經濟生存同為縣政所必需；但我們更主張經濟生存，乃縣政的中心條件。中國在過去與現在，俱是農業國家，即在最近的將來，我們亦只求工業自給，若經濟的發展，仍必以農業為主體，所以在中國以言經濟生存，毋寧即謂農村之生存。□□農人佔全戶口百分之七十五，□□苟農民個個得以經濟自給，試問何事不可解決？縣政的對象，固然是整個全民，但我們要認定農民乃其中心的對象。

### 第五節 縮小省區與實現省長制

縮小省區與實現省長制，是省政的兩個問題，我們認為這兩個問題與縣政的成敗，大有連帶的關係，故應提示其原則。

現在政治的重心，既不在縣，又不在中央而在各省；各省據有龐大的地域，政治經濟能以獨自生存，故

上對中央，可以不服從其命令，而對於縣則好像戰利品一樣，要如何辦便如何辦，絲毫沒有顧忌。

從縣政的立場上看，我們所需要於省的，只是監督，而不是宰割；平衡龐大省權的路線，只有兩個：一是由大眾向上革命，一是由在上之中央，重劃各省成爲較小之省區；前者不在本書的範圍以內，後者則爲我們所主張的。<sup>三二</sup>

我們認爲現行之省政府委員制，在省爲規避責任的機體，在縣則乃分割縣政完整的多頭。惟有實現省長制，才可期各省縣政治於完整。<sup>三三</sup>現在各省政府所流行的合署辦公辦法，尙屬於治標。我們認爲還不澈底。

## 第六節 省縣權限之分際及省縣收支之分配

中央與地方採均權制度，所謂地方，乃包括省政府和縣政府而言，均權之兩端的重心，一在中央而一在各縣，我們認爲省政府根本不是一個實體的施政機關，<sup>三四</sup>他應該稱公署，<sup>三五</sup>他的作用有二，一爲遵奉中央命令而執行國家行政，二爲監督縣之自治；前者就不是省政，後者則根本不是省行政的實體。

因此凡不屬於國家行政的，<sup>三六</sup>便是地方行政，地方行政之實施在縣，而監督地方行政之實施，則在於省，這就是省縣權限之分際。<sup>三七</sup>

省縣政府，既然一個是監督者，一個實施者，實際上只有一個機體，因為他們是一個機體，所以只有中央與地方收支之劃分；省縣政府的收支，只能說是分配，所謂分配，就是將國家所規定的地方收入<sup>三〇</sup>，確定省政府得幾成，縣政府得幾成。<sup>三一</sup>

當然無省稅與縣稅之分，縣稅出自本縣，省稅亦乃抽自各縣；應統一省縣稅為地方稅，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。如是在省政府只事監督，並無浩大消費，自無不足；在縣則費為已用，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，省的政事，以省所分配的地方稅去用；縣的政事，以縣所分配的地方稅去用。<sup>三二</sup>

### 第七節 縣之增併及清整縣界

中國是統一國家，非聯邦政治，故一千多縣，不能有過大的懸殊，否則一元式的縣政<sup>三三</sup>，就不能實施了。

江蘇方面，各縣面積之差，有達五十倍者<sup>三四</sup>，若就邊疆幾省相較，所差更甚，我們可暫時放棄等齊全國各縣的主張，但一省之內的各縣，無論如何，要不能相差至若干倍以上。

同省各縣的戶口、交通、教育、工商、漁牧狀況，以及人民風俗習慣，大致相差不遠，予以等齊，是合理的，是

可以辦得通的。故過小之縣，可併於鄰縣，過大之縣，可分爲幾縣。〔三三〕

中國是承襲封建時代的國家，所以有插花、甌脫、飛地、嵌地等等地勢〔三四〕，幾幾乎沒有一縣沒有的，爲施政便利起見，我們主張應將這些畸形狀態，加以清理。

釐整與互換，均是清理的方法〔三五〕，我們認爲應該在縣政建設之始，就把這增併清理的工作做好，因爲我們從歷史上的教訓看，清理過程，尙多阻力〔三六〕，如果在自治開始以後，再行辦理增併工作，姑無論地方行政，損失重大，恐怕還要鬧成不幸事件。

## 第八節 縣政完整與法治

我們因爲省區過大，上對中央，不服命令，下對各縣，任意宰割，所以主張縮小省區；因爲省委員制是內以互相規避責任，外爲分割縣政的多頭，所以主張實現省長制度。我們又因爲省政府指揮各縣，漫無限制，并每每侵奪縣政，以成所謂省政，所以主張省縣權限之劃分；又因爲省、縣財政不分，并每每責縣所謂就地籌款，所以主張立定地方稅各爲成數之分配，我們更因爲縣之大小不齊，主張縣之增併；復因爲境有插花，地多飛灑，主張清整縣界。是所謂縮小省區，實現省長制，增併縣區，釐整縣界，均爲原因；而所以期縣政於完整，則乃結果。

何謂縣政完整？即縣能成爲一自治的單位便是。所謂自治單位，就是自治的一個中心組合；在此之上，乃國家行政，國家行政不干涉自治行政。在此之下，則自治的各個小組及再小的各個細胞，小組與細胞，均處處受此中心組合的統制，不能分別獨立。縣政是不受任何勢力所阻礙的，縣政是完整的。

國家行政還不應干涉縣自治行政；省爲自治監督，省之不能干涉縣自治行政，更不待言，我們對於縣政之不完整，尙毋虞於國家之干涉；我們所引以爲憂慮的，乃省之當局，仍挾其元明清以來所演成的淫威，誤認自己爲施政單位與重心，而處處干涉縣之政治。

民十六以後的中央，我們認爲已能對於省權過大的流弊，有深切的認識；所訂的各種法律，亦頗能以此爲對象，無如各省各自爲政，多舍中央法令而不用，藉口於不合情勢而自訂辦法，支配各縣；其實，中央所訂的法令，在原則上並無不可適用之處。

我們惟有望法治。中央所令者，遵依中央，中央無令者，再行各自爲政，中央法令有窒礙難行者，儘可聲請修改。省要竭誠應允，縣有制定單行法規之權；凡縣所制定的法規，只要不牴觸國家法令，省政府不能自由使之存廢或有所增減。

中華民族本賦有消極的服從性，我們斷不憂慮於縣以下各界民衆之不守法，我們只虞省政府之毀

法(四)與自制牴觸中央的法律。

### 附註

〔一〕見「建國大綱之關於縣政部分」——附錄一第一七九頁

〔二〕見地方自治開始實行法——附錄三第一八二頁

〔三〕見「對內政策之關於縣政部分」——附錄二第一八一頁

〔四〕依照 總理建國大綱所定選舉、罷免、創制、複決四種政權，應訓練國民逐漸推行，以立憲政之基礎。(國民黨第三次全國代表大會追認，見訓政法規方案彙編第一七頁。)

〔五〕(第一)培植地方自治之社會的基礎，宣傳訓政之方針，開導人民接受四權使用之訓練，指導人民努力完成地方自治所必備之先決條件，並促進一切關於地方自治之工作，由中國國民黨中央執行委員會指揮並監督下級黨部推行之。(第二)依據 總理遺教，決定縣自治制之一切原則及訓政之根本政策與大計，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之，但政治會議行使是項職權時，對外不發生直接之關係。(第三)實施縣自治制及執行一切訓政之根本政策與方案，由國民政府及其所屬主管機關行之。(第四)中華民國人民須服從擁護中國國民黨，誓行三民主義，接受四權使用之訓練，努力地方自治之完成，始得享受中華民國國民之權利。(節錄第三次全國代表大會通過案，見訓政法規方案彙編第二七頁。)

〔六〕十八年三月二十三日國民黨第三次全國代表大會通過（見訓政法規方案彙編第二九頁。）

〔七〕訓政時期，規定爲六年，至民國二十四年完成。其訓政工作分配年表，交政治會議根據中央決議，於十八年九月前制定之。（國民黨三屆二次全體會議通過，見訓政法規方案彙編第三三頁。）

〔八〕國民黨三屆二次全體會議通過，見訓政法規方案彙編第四七頁。

〔九〕國民黨三屆第三次全體會議通過，見訓政法規方案彙編第五一頁。

〔一〇〕於民國十九年，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。（國民黨三屆二次全體會議通過之完成縣自治案，見訓政法規方案彙編第一〇二頁。）

〔一一〕見二十四年十一月二十三日及二十四日全國各報，并參閱「五全大會宣言之內政部分」——見二十四年十一月二十五日全國各報。

〔一二〕見「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」——附錄四第一八八頁

〔一三〕見「中央對於地方自治之規畫」——見第二次全國內政會議報告書第二四〇頁。

〔一四〕縣政就是各縣政治的簡稱，「政治」兩個字，依孫中山先生的解釋，「政」是衆人的事，「治」是管理，「政治」就是管理衆人的事。那末，縣政，自然就是各縣管理衆人的事了。（見陳冰伯之「今日之縣政」第一頁。）

〔一五〕參閱「中華民國教育宗旨及其實施方針」——見申報年鑑第三頁。

〔一六〕見地方自治的意義——附錄十一第二二頁。

〔一七〕見訓政之解釋——總理於九年十一月九日在國民黨本部會議席上演講，見訓政建設與地方自治第一頁。

〔一八〕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（總理第二次護法宣言，見談仁伯之地方自治及其

關係問題第一〇〇頁。）

〔一九〕參閱江問漁之鄒平考察簡報第三頁。

〔二〇〕（一）據全國農戶及土地統計表所示，全國農戶共爲五八、五六九、一八一家，在全人口中，約佔百分之七四·五。另據一九一四年農

商部報告，全國農民共五七、四〇二、三一二戶，在總人口中約佔百分之七十五。（見申報年鑑第四〇頁）（二）十九年河北人口

爲二、九七三、七九八，農人爲二〇、六二〇、八四九，農人佔百分之七十五弱。（見河北省建設廳第二次統計概況）

〔二一〕參閱「省區縮小之理由」——見縮小省區問題第四四頁，並參閱「縮小省區之中央決議」——見同上第二六頁，並參閱「省

之集權」——見同上第一二二頁。

〔二二〕內政部於民國二十二年所擬「改革省制具體方案」內中已改委員制爲省長制。

〔二三〕見「虛省制說」——見縮小省區問題第一二三頁。

〔二四〕中山先生規定「省爲聯絡機關」，則如前數年道尹公署之組織，斯可矣。省長之下，不必設獨立之各廳，不稱省政府，而曰省公署，因

其組織與中央及縣皆不同，僅如內政部之公署然，故曰「公署」也。（見楊棟林之縮小省區問題第一一六頁。）

〔二五〕建國大綱說：「凡事務有全國一致性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。」

〔二六〕參閱「省縣權限之分際」——見中央宣傳部編印之地方自治第四十頁。

〔二七〕見「民十七財部劃分國家地方收入標準」——見縣政大全上集第一二五頁。

〔二八〕省縣政府分配地方稅的成分，省所得的，應為甚少，縣所得的，應為極多；因省無事業，只在監督，縣則負百般建設的責任也。

〔二九〕見「民十七財部劃分國家地方支出標準」——見縣政大全上集第一二七頁。

〔三〇〕統一國家對於自治單位的縣，不能有二以上之方式，這種方式，要有極大的彈性，但絕對不能在彈性以外而各自為政，這是統一國家與聯邦政治最緊要的一個分別，這就是一元式的縣政。

〔三一〕現在各省之縣區，幅員大小，相懸甚遠。同為縣也，小縣每不及大縣六分至十分之一。大縣甚至囊括昔日兩縣或三縣之地而有之。此種情形，屬於前者，如江蘇阜寧縣面積為二四、七〇〇方里，而川沙縣僅四六六方里，相懸竟達五十倍上下；屬於後者，如江蘇吳縣為舊時吳縣、長洲、元和、三縣所合併；江都為舊時江都、甘泉、兩縣所合併；吳縣、江都本來不是小縣，再從而合併之，乃大不可言（見陳冰）

伯之今日之縣政第一二六頁）

〔三二〕國無大小，民無多寡，分區細密者，治理纜悉，政令易行，故無地不可用，無民不可使，雖小亦大，雖寡亦多；分區廣大者，治理疎闊，荒蕪不治，故國多棄地，野多遺民，窮鄉僻壤，等諸脫離，雖大亦小，雖多亦寡。瑞士、蘇爾小國，分州二十二，一州之大，比吾一縣，一縣之大，比吾一

鄉，而縣中治事之官，多至數百人，並不覺其無事可辦，富強之道，夫豈偶然。中國每次改革政制，只注意行政階級之增多，而不注意於行政區域之縮小，實非立本清源之道。（見第二次全國內政會議報告書第二一五頁縣政改革案）

〔三三〕參閱「行政區劃之不完整」——見全國內政會議報告書第七〇頁。

〔三四〕（一）第一有內政部頒布的「省市勘界條例」其編制原則，爲（子）土地之天然形勢，（丑）行政管理之便利，（寅）工商業狀況，（卯）戶數與人口，（辰）交通狀況，（巳）建設計劃，（午）其他特殊情形。第二有內政部頒布的「縣行政區域整理辦法大綱」其辦法爲（子）釐整，（丑）互換，（寅）劃分，（卯）歸併（見內政法規彙編第二四九頁），（二）內政部頒布有「各縣劃區辦法」其標準爲（子）面積，（丑）地形，（寅）戶口，（卯）交通，（辰）經濟狀況，（巳）人民習慣，（見中央宣傳部之地方自治第一九八頁），（三）縣組織法第二條「縣之廢置及縣區域之變更，由省政府咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之。」

〔三五〕民國二十一年江蘇之南匯奉賢兩縣，因劃界問題，發生不幸事件，東臺與興化劃界一案，歷數十年不決。

〔三六〕總理說過，（一）「余之革命方略，規定革命進行之時期爲三：第一爲軍政時期，第二爲訓政時期，第三爲憲政時期，上列之第二爲過渡時期，在此時間內，施行約法，建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位」（見中國革命史）（二）「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。」（訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行，先以縣爲自治單位。」（見建國大綱及宣言）（三）訓政時期所最先著重者，在以縣爲自治單位，蓋必如是，然後民權始有所託，主權在民之規定，便不至成爲空文，見（中國革命史）（四）參閱「縣爲自治單位說」——見縮小省區問題第一二三頁。

〔三七〕「地方自治」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，將地方上的事情，讓本地方人民自己去治，政府毫不干涉。（見總理民國十二年對全國青年聯合會演講國人要以人格救國，中央宣傳部之地方自治第三三頁。）

〔三八〕參閱「江蘇縣政不完整性之寫真」見蘇政半月刊第二一八頁。

〔三九〕（1）確定縣為自治單位，努力扶植民治，不得阻礙其發展。（理由）本條以建國大綱第十八條及中國國民黨政綱對內政策第三條之規定為根據，但一方須扶植其發展，一方須排除其障礙，故積極則應為廣大之宣傳及實際之訓練，而消極則防範貪官污吏之壓迫，土豪劣紳之假借，（節錄地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎案，見訓政法規方案彙編第三一頁。）（2）最不上軌道的，是駐軍干涉縣政；這當然是過渡時期的畸形，在國家方面，要嚴訂禁止駐軍干涉的法條，在人民方面，要不惜犧牲採取有效方法抵制之，在縣政當局也要抱定不屈服不敷衍精神，寧砍縣長之頭，不順干政之命，三方面一齊對付，庶乎其可。

〔四〇〕即以二十年四月行政院核准之「確定各省廳縣局間指揮權限辦法」——見內政法規彙編第二五二頁——而論，多麼適用而切矯時弊，乃考之實際，各省多不遵行。

〔四一〕勵行法治，欲謀政治之建設，必先發揚法治之精神；政府於過去時間，因注全力於北伐，政治設施，諸凡草創，行政系統與法令規章，隨時增益，未經釐訂，以致社會秩序、人民生命、財產，均無健全之保障。今全國統一，訓政開始，一切政治主張，務使成為有條理之法律。政治之組織，務使成為有系統之制度，而後可以厲行無阻，成為有力之保障。（節錄國民政府對內宣言，見江蘇省黨部之訓政要覽第七四頁。）

〔四二〕如省政府能舉行恩赦或拘押縣長區長等，均謂之毀法，又各省所訂縣保衛團法施行細則，多與縣保衛團法抵觸；且有舍縣保衛團法而獨自訂立條例者，此之謂自制抵觸中央的法律。

## 第二章 縣政組織與縣政工作

### 本章提要

一 縣政組織之二路線的併合——今之縣政組織，有二大路線，其一，係由立法院制定法律，內政部主管推行，即縣政府設局、設科、區、鄉鎮、閭、鄰、總團、區團、甲、牌之保衛團是；其二，由行營訂定法律並主管推行，即裁局改科，分區設署，保甲、保安隊、壯丁隊是。其實，這二路線，只名稱辦法之不同，但原則方面，只有一個，即組織一貫，戶戶聯保，平時共同努力於縣政之進展，亂時則羣起以保國衛民也。這二路線，將來總要變成單純的一個，苟政治上及行政政策上并無更張之必要，我們務要儘量維持固有的組織和原有的一切政治名詞，我們渴望二路線的併合了！

### 二 縣政府

(一) 縣之地位——自治實行前的縣政府，是行政機關；自治開始後的縣政府，是自治機關而兼為行政機關。本書所稱之縣政府，乃純在行政地位。

(二) 縣長之任免——縣長之任用，以考試為主，甄錄為輔；縣長之卸任，只有四個方式：即任期終了，省政府依法所為之停職，懲戒機關所為之免職，辭職或因故出缺。

(三)縣政府設局或科之標準及辦法——每項行政別類，各應確定兩個標準，達到第二標準者設局，達到第一標準者設科，不及第一標準，則併入其他之科學縣政府，不論設局或設科，均合署辦公，局能對所屬機關發令並副署於其所主管之發件。

(四)縣政府的內務——縣政府經費，必應確定；公文必欲簡明化；文簿宜科學化；人事、內部財務，及庶務之管理，應以縣政府及其永久性為對象；縣政府工作人員的學識、身體、人格、思想、行動、態度，均要達到水準線以上。

### 三 縣自治籌備會

(一)設立原則——在自治實行以前，各縣還要拉住縣民合作以設立縣自治籌備會，其設立原則，要有最高決定權，要以地方為主要原素，要能發生最大效能。

(二)組織形態——自治籌備會，有三個組織方式：即立法性質的、行政及立法性質的及行政性質的，由各縣就實際情形適用之。

## 第一節 縣政組織之二路線的併合

所謂縣政組織，是指縣政府及其所屬各政治組織而言，很顯然的，今之縣政組織有二大路線：(一)第

一路線發動於民國十六年，至二十年而極盛；第二路線發動於民國二十二年；前者係由立法院制定法律，內政部主管推行；後者則由軍事委員會委員長行營訂定法律，亦即由行營主管推行；前者初通行於全國，後者則施行於剿匪區內各省，如豫鄂皖贛閩川等；前者或可謂爲自治路線，後者亦可稱爲自衛路線。

自治路線，〇在縣政府則內設各科，外設各局；在區則設區公所，區長概由本籍人擔任，故區長既然站在政府方面，還能代表人民；在鄉鎮設鄉鎮公所，有鄉鎮長；在閭有閭長；在鄰有鄰長；鄰長以下，就是圓頂方踵之人。其保衛方面，在縣爲總團，在區爲區團，在鄉鎮爲甲，在閭爲牌，團丁就是閭鄰的壯丁，所有總團長、區團長、甲長、牌長，均由縣長、區長、鄉鎮長、閭長兼任；簡言之，這個路線，是從辦自治入手而以保衛爲附帶條件。〇

自衛路線，〇在縣則裁局改科；在區則分設區署，區長屬於行政官吏；在鄉鎮設鄉鎮長，（二保以上之鄉鎮，就保長推一聯保主任，）保有保長，甲有甲長，戶有戶長，每戶之口，始爲圓頂方踵之人。其保衛方面，縣設保安隊，多係警察隊及各武裝民團改編而成者。所有經理人事指揮等項，先統一於縣，繼統一於行政督察專員區及省，終而統一於國家。各保甲又編壯丁隊，在共產黨所到之縣，又稱剿共義勇隊，各隊長俱由保甲長及聯保主任兼任；簡言之，這個路線，是從辦自衛入手而以保甲爲中心政策。

在辦自治的人們，以爲只要自治辦得好，縣政問題，便會解決；至於地方之治安，儘可實行保衛政策，在

辦自衛的人們，以為百事應以自衛為先，自衛辦好之後，再辦自治。這兩個論調，各有各的時間與空間的背景，我們不必詳論其為非為是。惟有一點，就是這二路線，從全盤看來，我們只見其名稱之不同，辦法之不同；但在原則方面，並無甚大之差異。縣組織法，區鄉鎮自治施行法及保衛團法的混合體，我們認為就是裁局改科辦法大綱，分區設署辦法大綱，編查保甲戶口條例，民團整理條例及保安制度改進大綱的總和，下面的比較表，就可證明此說：

| 自                      | 路 |                         |                         | 自          |                     |  |                        |                        |   |   |   |   |
|------------------------|---|-------------------------|-------------------------|------------|---------------------|--|------------------------|------------------------|---|---|---|---|
|                        | 織 | 安                       | 保                       |            |                     |  |                        |                        |   |   |   |   |
| 政                      | 織 | 組                       | 安                       | 保          | 織                   | 組  | 政                      | 行                      | 大 | 要 | 備 | 註 |
| 或聯保主任（鄉鎮公所或保長聯合辦公處）——甲 | 士 | 隊——中（分）隊——分隊——班——任何籍貫的警 | 保安隊或警察隊或公安隊或保衛隊或警備隊大（中） | 具聯保切結）——團丁 | 長（鄉鎮公所）——團長——鄰長——居民 | 保衛團總團長（縣長）——區團長（區長）——甲長（鄉鎮長）——牌長（團長）——（同甲各戶須 | 縣政府（設局或科）——區長（區公所）——鄉鎮 | 縣政府（設科）——區長——（區署）——鄉鎮長 | 大 | 要 | 備 | 註 |
| 有聯保主任而無鄉鎮長，故聯保主任實類似於鄉  |   |                         |                         |            |                     |  |                        | （二）在江蘇有鄉鎮長而無聯保主任，在華中各省 |   |   |   |   |

| 衛 路 線                                     |   |
|---|---|
| 組 織                                       | 保 衛 組 織   |
| 長（甲長辦公處）——戶長（聯合甲內他戶戶長至少五人共具聯保連坐切結）——壯丁及住民 | 壯丁隊或剖共義勇隊總隊長（縣長）——區隊長（區長）——聯隊長（鄉或鎮之聯保主任）——小隊長（保長）——班長（甲長或壯丁隊）——壯丁 |
| 鎮長，小則類似於閭長。                               | 在江蘇各區鄉鎮設守望所   |
|   | 保安隊總隊長或大隊長——中隊——分隊——班——抽派保安隊訓練壯丁                                  |
|   | ——本籍士兵  |

這二路線，很顯明的只有一個原則，即組織一貫，戶戶聯保，平時共同努力於縣政之進展，亂時則羣起以保國衛民。

原則上既無二致，在變更法律的時候，我們主張應用賦有行政效率的方法，就是依原有的法律，在辦法上加以修改，而毋庸另砌爐灶，更新創造；這二路線的法律，現在同時施行於中國，將來總要變成一個單純的法律，我們主張以實際需要為標準，將來二路線併合起來，以確定一個永久的組合，談不到犧牲自治路線以屈服於自衛路線，更談不到先辦自衛而後辦自治。須知現在承辦地方行政的人，對於組織名詞，已經頭昏目眩了；簡單智識的民衆，更是弄得莫名其妙呀！苟政治組織上及行政政策上並無更張之必要，我們務要儘量維持固有的組織和原有的一切政治名詞。在今之朝令夕改的場合下，我們渴望縣政組織之

二路線的併合。〔五〕

## 第二節 縣政府

### (一) 縣之地位

縣政既分爲二大階段，則自治實行前的縣政府與自治開始後的縣政府，自然別有兩樣的性質。

自治實行前的縣政府，乃屬於訓政的，談不到自治；一切俱由國家替代縣去建設，所以自治實行前的縣政府，乃是行政機關。

當然，在國家替代建設的時候，不能揮縣民於門外，還要拉住縣民合作，才能達到建設的目的；但這樣協助工作，是在國家指揮之下的，絲毫沒有自治的性質，是無妨礙於縣政府爲純粹行政機關性質的。

自治開始後的縣政府，乃屬於自治的，所以縣政府是自治機關。

國家行政，自然實施於各縣，自治縣政府所辦的事，固然屬於自治，但一面仍爲執行國家行政的機關；前者之執行，國家非依法律不能干涉；後者之執行，則受國家之監督指揮。〔六〕以故自治開始後的縣政府是自治機關而兼爲行政機關。〔七〕

由上列的分析，可知本章以及本書所稱之縣政府，乃純在行政的地位。

## (二) 縣長之任免

在集中縣權於縣政府的縣長，尤非審慎遴選不可，(一) 縣長任用要以考試為主，以甄錄為輔。(二) 考試院應迅速舉行縣長考試，在縣長考試，或其同等考試及格人員達到全國縣缺三倍或五倍以前，應依一定之標準，(三) 舉行甄錄，(四) 同時，內政部舉行縣長總登記，(五) 將考試及甄錄人員，隨時加以適當之配合，分發各省，予以任用。(六)

各省任用縣長，(一) 應以縣長任用為試署、署理、實授之過程；省政府委任代理縣長至三月以上，(二) 以及不予請為實授，均屬違法，監察院應認清此點，嚴予彈劾。

實授縣長之卸任，只有四個方式：一、為任期終了，二、為省政府依懲戒法令所為之停職，(三) 三、為懲戒機關所為之免職，(四) 四、為縣長辭職或因故出缺。

## (三) 縣政府設局或科之標準及辦法

縣政府是整個的，不論設局或設科，均應在縣政府的指揮監督之下。(一)

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，遂有改局為科之普遍趨勢。竊以為

一味設局，固爲太過；但一味改局爲科，似亦屬於不及。中國各縣，至不等齊，以沿海、沿江各縣之大，如各項政務，俱爲併科辦理，決不能適應實在的需要；若邊疆各省，其縣之簡單，大約縣府設有二科，似仍嫌組織過於龐大。

因此，我們主張每項行政別類，各應確定兩個標準；達到第二標準者設局，達到第一標準者設科，不及第一標準，則併入其他之科辦理。□□

無論爲局爲科，均合署辦公，以縣政府之整個負其行政責任，局科均不對外行文；局科之分際，其一，局能對於所屬機關發令，如教育局之於各學校，其二，局長副署於其主管之發件，與縣長連帶負責。此項辦法，既見分工合作之效，而並無絲毫破損縣行政完整之嫌。□□

縣政會議只應對縣府之內負責，不應對外發生法律效力，□□縣府會議的作用，只應在核議各局科之行政政策，重要行政設施，及縣長與局長所見不同之事項。

局長或科長及秘書之任用，一定要由縣長選薦呈請委用；如虞縣長之濫用私人，不妨由省府確定若干倍數之候選人員，備縣長之遴選。縣長總須有選擇所屬局長或科長及秘書的機會，才能增進行政效率；科長以下，可全確定爲雇員，不列入國家官制系統，由省府制行一定標準的單行法規。

#### (四)縣政府的內務

縣政府的內務<sup>〇〇〇</sup>亦經緯萬端，處處均須改革，茲就笨笨大者，舉其一二：第一，縣政府的經費必要有一定可靠來源的確定，<sup>〇〇〇</sup>如果省縣財政為成數之分配，則是項支出，應屬於縣；行政經費抑仍欲寬籌，<sup>〇〇〇</sup>薪金則以當地的生活標準為標準，所有包辦方式，縣長自行彌補方式，手續費提成方式，捐罰不入縣庫，用以津貼行政經費方式，均非澈底革除不可。

第二，縣政府是與民衆接觸的機關，縣政府的公文，<sup>〇〇〇</sup>必欲簡明化；<sup>〇〇〇</sup>所有呈、咨、函、令、批、告等件，均可統稱公文；行走的路線，就是直接指揮監督的路線，<sup>〇〇〇</sup>而縣政府為其樞紐。<sup>〇〇〇</sup>

縣政府擬辦公文的過程，更要簡截而迅疾，文簿宜科學化，<sup>〇〇〇</sup>檔案之管理，要圖書館化。<sup>〇〇〇</sup>

第三，人事之管理、內部財務之管理以及庶務之管理，均應打破縣長之主觀，而以縣政府及其永久性為對象。

第四，縣政府的工作人員要有整個的修養。<sup>〇〇〇</sup>學識、身體、人格、思想、行動、態度，均要養練到水準線以上，<sup>〇〇〇</sup>然後工作起來，才能快幹，硬幹，實幹，<sup>〇〇〇</sup>窮幹，苦幹。<sup>〇〇〇</sup>

### 第三節 縣自治籌備會

#### (一) 設立原則

現行政制之關於縣地方組織，除縣政府外，尚有未經設立的縣參議會，<sup>〔三三〕</sup>及自治籌備會；<sup>〔三四〕</sup>前者如果實現，只高度進展之縣，始見功效；<sup>〔三五〕</sup>我們認為後者，方合於訓政的意義與需要，<sup>〔三六〕</sup>所以主張在自治實行以前，各縣應普設縣自治籌備會。<sup>〔三七〕</sup>

設立原則，不外三個：一為自治籌備會要有最高的決定權。現行縣政之實際，乃縱的而非橫的，會議太多，<sup>〔三八〕</sup>誰均有決定權而誰均以省廳指令為複決；故我們所提示的自治籌備會，應有最高的決定權，在違背國家法令範圍內，<sup>〔三九〕</sup>誰都不能隨便變更決議，一縣以內的任何會議，其決議與自治籌備會決議牴觸者，均屬無效。

二為要以地方為主要原素。恐怕一縣人才及辦法不能自治，所以國家才來替代建設而有訓政；但一味以客體奪作主體，合作消失，行政亦難；故客體的人才及辦法，儘可充滿一時，惟仍要以地方為主要原素，地方能够達到若何程度的主體，應儘量使其達到；<sup>〔四〇〕</sup>替代建設，不是替代主體的。

三為要能發生最大行政效能。自治籌備會是在較短時間內，希望能有較大的建設；故任何組織，總要

適應各該縣自身的要求，既不應與縣行政機關發生衝突力量，復能各依規範，打成一片，一致努力。

依上見解，我們原可另立名目，表明這一種政府與人民合作的組織，但爲維持不多更張固有政治名詞的原則，我們仍然適用自治籌備會；自治籌備會成立以後，所有複體性質如縣行政會議等類，四〇不再舉行；縣參議會應連名義一併消滅。

## (二) 組織形態

爲欲達到前列三個原則，自治籌備會組織，必應具有最大的彈性；不特中央不宜列有詳細規定，即各省亦不應強繩所屬各縣，歸於一律，我們主張規定三個組織方式，由各省就各縣實體情形適用之。

第一爲立法性質的，是適用於地方人才辦法有最高度準備的。立法的自治籌備會即是縣議會的性質，四一縣政府獨立於會之外，會的議決，其照規定不須請示於省政府的，縣政府即應執行，不同意者，交請復議，復議與原議同其結果時，縣政府檢案請示省府依法核奪。所有會員應至少包括下列四種：(1) 縣黨部執監委員，(2) 各區由區長就區公民中薦舉若干倍數，經縣政府核定一倍，呈請省政府圈定之若干人，(3) 各民衆團體推定之若干人，(4) 上級政府所派員。四二所有會長就會員中選出擔任之。

第二爲行政及立法性質的，是適用於地方人才辦法有相當準備的。行政及立法的自治籌備會，是地

方推選會員與地方行政各級首領，混合組織的，所有會員至少包括有下列六種：（1）縣黨部執監委員，（2）各區由區長就區公民中薦舉若干倍數，經縣政府核定一倍，呈請省政府圈定之若干人，（3）各民衆團體推定之若干人，（4）上級政府所派員，（5）縣長，（6）縣政府祕書、局長、科長；以縣長爲會長，其決議當與縣政府，難得異其見解，如政府不同意於決議時，亦照前項所定程序分別辦理。〔四〕

第三爲行政性質的，是適用於地方人才辦法極無準備的。行政的自治籌備會，卽是現行縣行政會議的性質，所有會員至少包括下列七種：（1）縣黨部執監委員，（2）上級政府所派員，（3）縣長，（4）縣政府祕書、局長、科長，（5）各區區長，（6）各民衆團體領袖，（7）縣長就縣民中薦舉倍數，呈請省政府圈定之若干人。會長由縣長兼任，此會更難與縣政府異其旨趣，萬一見解不同時，儘可依照前二項辦法同樣辦理。不管何種方式的自治籌備會，所有職權，至少應賦予三種，卽（1）核議縣行政計劃，（2）核議預算及增加人民債務，（3）核議縣單行法規。

### 附註

〔一〕就中國整個言，當不只此二大路線，特此二路線，範圍特廣耳，餘如山東，山西，廣東，廣西等省，均有其個別不同之處。

〔二〕參閱「中國縣政之自治路線」——附錄九第二一五頁。

〔三〕參閱「地方自治改革方案」——附錄十二第二三四頁。

〔四〕參閱「中國縣政之自衛路線」——附錄十第二一七頁。

〔五〕本章第二節以後及第三章第六章，俱有併合的實際辦法。

〔六〕（1）確定縣政府在訓政時期爲省政府以下之行政機關，但同時兼爲自治之籌備機關或監督機關；（2）確定縣事務之範圍，使不與國家及省之事務相混，凡不屬於國家及省之事務，均爲縣事務；（3）縣政府辦理國家或省之行政事務時，應完全受上級政府之指揮監督，辦理縣之事務時，由省政府監督之。倘其處分無與國家或省之法令相抵觸者，省政府不得干涉之。（見修正縣組織法意見第一頁。）

〔七〕（1）縣組織法第三條說：「縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。」（見訓政法規方案彙編第一二八頁）（2）現在縣之地位，極欠明瞭，有認爲自治單位者，有認爲專屬行政區域者。其餘上下之關係，亦極混雜；若認爲省縣兩級制，省府與縣府之間，不僅有各廳之承轉，同時又有如剿匪區域之行政督察專員公署等特殊組織之存在。若認縣爲最初級之行政機關，則現有各縣之區公所，又大都爲辦理行政上之事務。至其平行關係，尙有如特種公安局等類機關，不一而足。縣之地位既已如此複雜不明，自無怪乎縣政之難以推進。本部現正積極釐正地方行政系統，仍確定爲省縣兩級制。以縣爲省下之行政區域，同時爲自治區域，縣以下之各級組織，均爲自治團體，但得由縣委任辦理國家行政事務。（見第二次全國內政會議報告書第二一六頁。）

〔八〕參閱「如何慎選縣長」——見內政法規彙編第八三一頁內政部十八年通令。

〔九〕縣長非年在三十歲以上並具有左列各款資格之一者，不得任用；（1）依法受縣長考試及格者；（2）在教育部認可之國內外大學，獨

立學院，或專門學校，研究政治、法律、經濟、社會各學科三年以上，得有畢業證書，經高等考試及格，并曾任薦任職一年以上者；(3) 得以前款畢業證書，并曾任薦任職三年以上者；(4) 在依法舉行縣長考試以前，各省考取之縣長，及現任之縣長，由中央舉行縣長覆核考試及格者。(見湖北民政法規彙編第三六頁，縣長任用法第一條。)

〔一〇〕薦任職公務員，應就具有左列各款資格之一者任用之；(1) 經高等考試及格，或與高等考試相當之特種考試及格者；(2) 現任或曾任薦任職經甄別審查或考績合格者；(3) 現任或曾任最高級委任職三年以上，經甄別審查或考績合格者；(4) 曾於民國有勳勞或致力國民革命七年以上而有成績者；(5) 在教育部認可之國內外大學畢業，而有專門著作經審查合格者。(二十二年三月十一日公佈之公務員任用法第三條。)

〔一一〕國民政府軍事委員會委員長行營（即前南昌行營及豫鄂皖三省剿匪總司令部合併之機關，地址在武昌，繼移重慶，實際上并兼管剿匪區內之地方行政，）并印有「剿匪區內，縣長任用限制暫行辦法」；其第二條：「各省曾經考試合格人員，由省政府查明造冊具報本部查核。其他合格人員，由民政廳查取履歷及證明文件，註明原保薦人姓名出具切結考語，列冊呈由省主席加考預保，呈候本部核准記名。」又第三條：「遇有縣長缺出，應就考試預保兩項人員，遴選任用，呈報本部備案，其未造冊具報及未經預保核准之員，不得任用。」

〔一二〕行營所訂之縣長預保辦法，是臨時的，內政部應舉行之縣長總登記是永久的，其辦法參見第二次全國內政會議報告書第二二八頁之內部縣政改革案。

〔一三〕參閱「第二次內政會議關於縣長任用決議案」——見第二次全國內政會議報告書第四二頁。

〔一四〕二十二年秋江蘇省任用縣長，依照其所訂縣長甄審委員會規程，是照下列三個標準：（一）縣長任用法第一條，（二）公務員任用法

第三條，（三）豫鄂皖三省剿匪總司令部頒佈之縣長任用限制暫行辦法第二條。

〔一五〕代理縣長者，其代理期間不得逾三月。（見湖北民政法規彙編第三七頁縣長任用法第九條。）

〔一六〕公務員懲戒法第十六條，懲戒機關，對於受移送之懲戒事件，認為情節重大者，得通知該管長官，先行停止被付懲戒人之職務，長官

對於所屬公務員，依第十一條之規定，送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權，先行停止其職

務（略）

〔一七〕公務員懲戒法第三條（適用第一款）「懲戒處分如左：一、免職，二、降級，三、減俸，四、記過，五、申誡，前項第二款至第四款處分於政務

官不適用之。

〔一八〕（一）提高縣長職權，現已成為普遍要求，但實際上并未辦到；而縣政府組織之未能充實健全，要為主因。現時各縣政府高懸在上，各

局分立，儼同割據。甚至事業進行，省政府各廳直令各局，各局亦直呈各廳，均不經過縣長；各廳為進行便利起見，率性直接委派各局

長乃至各科長，事權不統一，所有事業自難得通盤籌畫而為有步驟與合理之進行。救濟之法，惟有將各局併入縣政府，使縣政府成

一整個機關，縣與局間，不另行文，各局長與科長、秘書等均為事務人員，由縣長遴選合格人員，向省政府呈薦任用，受縣長之統一指

揮。同時，規定縣政府之各科局以合署辦公為原則。縣長認為有必要時，並得設置各種專門委員會，以輔助事業之進行。（見第二次

全國內政會議報告書第二一六頁。(2)縣之組織爲奉行政令實地親民之官，運用務求敏活，意志尤宜一致，切忌牽掣繁複，呼應不靈；依照縣組織法第十六條之規定，分設各局，職掌既分，縣長將無事可爲，且機關林立，開支浩大，非一縣之財力所勝，薪俸所需，事實不免受其影響；雖同條第二項有改局爲科之規定，奉行絕少，等於具文。各局局長依同法第十七條之規定，係由縣遴員請委，實際上多由各廳直接委任，動輒齟齬，指揮不易，如此而欲責縣長之盡其職務，是無異北轍而南轅，似不如採用掾屬制度，專其責任，而後考其事功。(見同上第二〇九頁縣委員長提案)。(3)縣政府科長由縣長遴選合格人員一人，局長由縣長遴選合格人員三人，呈請主管廳轉請省政府委任；科員由縣長委任呈報主管廳備案。(見修訂縣組織法意第一頁第八項)。(4)縣政府各局長及其他佐治人員，除依習慣由人民公選者外，均由縣長依法定手續，遴選合格人員，呈請省政府委任，不能由省府各廳直接委派。在考試人員不敷遴委以前，此項佐治人員應依一般公務員之資格標準任用之。(見第二次全國內政會議報告書第二二〇頁內政部所提縣政改革辦法第五項)。

〔一九〕例如教育，假定第二標準爲經費十萬元，第一標準爲五千元；凡到第二標準的，設局辦理，達到第一標準的，設科辦理；其不及第一標準即不足五千元教育經費之縣，則將教育行政併入其他之科辦理。

〔二〇〕縣政府爲整個機關，其依現行縣組織法所設之各局科，均爲縣政府之一部，受縣長之統一指揮，原則上并須合署辦公，不得以局科名義對外行文。(見第二次全國內政會議報告書第二二〇頁內政部所提縣政改革辦法第四頁)。

〔二一〕縣組織法第二十二條，左列事項應經縣政會議審議：(1)縣預算決算事項；(2)縣公債事項；(3)縣公產處分事項；(4)縣公共事

業之經營管理事項，縣長認為有必要時，得以其他事項提交縣政會議審議。」（見訓政法規方案彙編第一三二頁）。

〔二二〕參閱「行政效率」各期，其內涵多涉及機關之事務管理。

〔二三〕縣政府經費，為各種政治進行之基礎，亟應確定預算，使必要之開支有着，不至因噎廢食；並應將各種徵收提成，化私為公，按需要之費用，明白規定，庶幾政務不至停滯，官吏可免猜嫌；惟各省事務情形不同，財政狀況亦異，殊難定統一辦法，擬由部制定可以通行之大體標準，再由各省斟酌實際情形，確定預算，報部備案（見內政部第一期民政會議關於縣行政經費決議案）；並參閱「縣政府經費支發辦法——見謝守恆之縣政建設第二〇九頁內財兩部製定，但各省多未遵行。

〔二四〕見「縣行政經費寬籌議」——見申報二十二年十月十四日載蔣委員長電。

〔二五〕現代公文之十二大缺陷，為：（1）公文之種類繁多，（2）文言古奧，太不民衆化，（3）對於民衆，太無味的兇狠，上級政府對於下級政府，亦多過當的兇狠，（4）用印於年月日上已失其時間性的正當，（5）本文整段的敘述，太不分明，（6）上級政府的稱謂，另行抬頭寫着之不當，下級政府的自稱，偏行寫着之無謂，（7）語氣和形式，太對人負責，而不對機關負責，（8）封套的語氣和形式，已暴露其時間性的不當，（9）廢話太多，（10）年月日的書法太不減略，物質時間，兩不經濟，（11）現行公文用紙封面之太客體化，（12）教部製行之劃一教育機關公文格式辦法之內容，僅是公文改革的一種過程而并不澈底化。（見蘇政半月刊第四期第十五頁）。

〔二六〕（1）還有一種最簡單的公文格式，即將公文變成表式體裁，只分事由，來文，申述，辦法，附件五欄，（2）內政部呈奉行政院核准之「市縣地方自治機關行文辦法」（見湖北民政法規彙編第一七七頁），對於呈、令、函、批，又別立體裁，更使民衆越弄越不清，多一層

不如此一層(3)參閱蘇政半月刊第四期第二六頁之「公文之革命建設的原則」(4)二十四年六月武昌軍委會委員長行營第五處印有「縣政府公文處理法」其所擬辦法，至爲簡明(5)教育部頒有「劃一教育機關公文格式辦法」最近行政院又頒有統一辦法，對於舊公文的缺陷，彌補頗多，但究係一種公文改良的一個表示，決非改革，最不能使人滿意的，是封建思想尙未清除，舉一例說，既然分段敘述，對於上級政府，又何必抬頭，行款混亂不清，莫此爲極，將謂表明分段體裁，則「鈞府」的鈞字和「大部」的大字，已够擺架子了。

〔二七〕行政院核准之「確定各省廳縣局間指揮權限辦法」(見內政法規彙編第二五三頁)對於指揮監督路線，異常分明，惜各未經合署辦公之省，未遵行耳。

〔二八〕省對縣之下行文件，原則上應以省政府命令行之，由主管廳長副署。縣政府上行文件，得註明謹呈某廳轉呈省政府，毋須兩處分呈。主管廳對縣政府請示案件，應簽註意見，由省政府發布指令。省政府各廳，於其主管事務認爲有單獨行縣必要時，必須令行縣長，不得令行縣政府各局或各科。(見第二次全國內政會議報告書第二二二頁內政部改革縣政具體辦法第十三項)

〔二九〕參閱「南匯縣政府文簿辦法」(見「二年間之南匯縣政府」第一二七頁)其中心精神，在取一文一簿原則，以其每一文件可獨立行，走而甲文不礙乙文之時間也。

〔三〇〕參閱周連寬之「縣政府檔案管理法」

〔三一〕參閱「公務人員工典綱領」——附錄一四第二三三頁。

〔三二〕(1)參閱「縣長之修養」——附錄十六第二四〇頁；(2)參閱「行政人員應有之修養」——附錄十五第二三八頁；(3)開始實施縣政中應革之陋習：(甲)應犧牲者；(子)舊觀念之當犧牲；(丑)舊知識之當犧牲；(乙)應掃除者；(子)嗜好；(丑)虛偽；(寅)懶惰；(卯)敷衍；(辰)傀儡之心；(巳)揣摩之風；(午)混事之見；(未)自滿之念；(丙)應添增者；(子)責任心；(丑)新知識；(見謝守恆之「縣政建設」第九頁)；(4)參閱內政部之「縣政府暫行內務行政綱要」第一項(見王志朋之「地方自治要覽」第一一四頁)是項係專述整頓縣署內部者。

〔三三〕快幹、硬幹、實幹，係蔣委員長於民二十一年對於剿匪工作的教訓。

〔三四〕窮幹、苦幹，係行政院汪院長於民二十二年紀念週報告行政工作之精神。

〔三五〕二十一年八月十日公布縣參議會組織法及縣參議員選舉法未見實行，第二次內政會議，內部提議促其實現。

〔三六〕調政時期約法第八十二條規定各縣設立自治籌備會，執行建國大綱第八條自治籌備事項，但至今未見實施。

〔三七〕縣參議會組織法第二條及第三條如下：縣參議會為全縣人民代表機關；又縣參議會有議決左列事項之權：(1)關於籌備區長民選完成自治事項；(2)關於縣單行規則事項；(3)關於縣預算決算事項；(4)關於整理縣財政收入，募集縣公債及其他增加縣民負擔事項；(5)關於經營公有財產及公有營業事項；(6)關於縣民生計及救濟事項；(7)關於促進縣教育及其他文化事項；(8)縣公民行使創制權提案審議事項；(9)縣長交議事項；(10)其他應與應革事項。(見建國月刊第一二期上册第十八頁)。

〔三八〕參看第一章第二節。

〔三九〕參閱「自治籌備會」——見孔充之「完成自治方案」。

〔四〇〕有縣行政會議，縣政會議，江蘇且有建設討論會，教育行政會議，保衛委員會等等。

〔四一〕或說，縣地方設有自治籌備會，中央與省便指揮不靈了，此說尙屬狃於省政權威最高之習而發言，須知自治籌備會之所決議，絕非不能抵觸中央與省之法令，果如是，則於國家之保衛計劃，徵兵計劃，徵工計劃，勞動服務計劃等，有何妨礙？

〔四二〕沿海、沿江各縣，地方人才頗衆，故縣行政應多多的放任，教他們自己去辦地方的事，換言之，先進之縣，不妨使其自行組織自治籌備會。

〔四三〕十七年十月一日內政部頒有縣政府行政會議規程，實際上各縣施行頗廣，（見內政法規彙編第一七二頁。）

〔四四〕民國八年九月八日公布之縣自治法第二十一條說：「縣議會應行議決事項」如下：（一）以縣自治團體之經費籌辦自治事務，

（二）縣自治團體之公約，（三）縣自治團體之預算及決算，（四）縣自治稅規費使用費之徵收，（五）縣自治團體不動產之買入及處分，（六）縣自治團體財產營造物公共設備之經營及處分，（七）其他依法令屬於縣議會權限之事項，（見孫祖基之地方自治附錄

第二二二頁。）

〔四五〕十八年三月二十三日中央所決議之確定地方自治之方略及程序，以立政治建設之基礎案第三項：「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，其理由本條係以建國大綱第八條爲根據，地方自治之籌備，爲訓政開始必須之工作，苟非有經訓練，明黨義并考試及格者，不能肩此重責，故以黨員爲標準，庶人民得易瞭知活動之方式，不致放棄責任，

受人利用；然必由國民政府選派，始能一致，而不致各自爲政，甚或因循而延阻憲政之實施，（見湖北民政法規彙編第九一頁。）

〔四六〕民國二十一年江蘇爲辦保衛團，組織各縣保衛委員會，即採此種組織，頗見成效。

## 第二章 縣政組織與縣政工作（續）

### 本章提要

#### 一 區及區之以下

（一）區及首善區——區政也分爲二大階段，即自治實行前的區政和自治開始後的區政；在前者的期間，區爲行政機關；在後者的期間，則爲自治機關兼辦行政事務。自治實行前之區組織，只設區公所，自治開始後的區組織，則分立區公所、區議會及區監察員三個部分。一區之內的人才及政治知識，頗難備具完美，應就縣治所在地之第一區改爲首善區，先行集中一縣力量建設之。

（二）鄉鎮及直屬鎮——中國之農業社會，其人口密集者爲鎮，人口散處者爲鄉。鄉爲或可備具或不備具的階級，其未設鄉之各縣，則由區逕達於各下層組織。特殊繁榮之鎮，列爲直屬鎮，其地位相當於各區。

（三）保甲及大保、大甲、大戶——保甲以十進爲原則，而不必以十進爲一成不變之法。每一村莊集市，必使成爲政治並經濟的單位，故二至五戶爲大戶，十戶爲甲，六至十五戶得爲一甲，二至五

甲爲大甲，十甲爲保，六至十五甲得爲一保，二保以上爲大保；若干保之集市爲鎮，若干大甲或保或大保之村莊爲鄉，而以大戶與甲及大甲與保同其階級。

(四)區以下之轉變的程序——區以下的鄉鎮保甲，終以自治爲依歸，但若何轉變呢？其一是政策上的，即最初是保衛政策，繼而爲建設政策，終乃自立政策，而政策的轉變，要認清民智及民力而行；其二是政權與治權上的，即初以戶爲單位的向上推舉，終而以公民或居民爲單位的向上直接選舉，由上列兩種程序的轉變，自衛路線已形成爲自治路線了！

## 二 縣司法

(一)司法與自治及縣府兼理司法制度——司法是國家政務，不在自治的範圍以內，自治的成就，司法必應獨立。在人才經濟兩難不能普設縣法院以前，所有縣政府兼理司法制度，應採取審檢區分制。

(二)司法經費之整一——司法行政經費，總要使之確定，縣長彌補逾額口糧辦法革除，狀紙印紙罰金，不妨留縣抵補，但應有個計算。

(三)監所書錄吏警僱夥——監獄之已未決犯分禁，監獄生活不能改良至當地平民生活標準之上；調禁龍頭，由民衆監視剋扣囚糧及監所污穢之習弊，實施感化教育，并保護出獄書吏用考

試方法使其替脫於固有的吏警薪餉必確定而能照數領到。僱傭夥計清除。

三 縣政工作——即戶口、土地、警衛、教育及訓練、交通、水利及墾荒、財政及賦稅、社會事業七大門類也。

## 第一節 區及區之以下

### (一) 區及首善區

自治之單位在縣，而自治的重心則在區；<sup>〔一〕</sup>縣之自治，距離民衆還遠，惟區爲接近，從前縣官爲親民之官，現在組織繁複，區長要爲親民的首領。

區長在自治開始後，自然民選；在自治實行前，應確實由縣長遴選合格人員，呈請省政府委任，而以迴避本縣縣籍爲原則。

區政也和縣政一樣，分爲二大階段：一爲自治實行前的區政，一爲自治開始後的區政，在前者的期間，區爲行政機關；<sup>〔二〕</sup>在後者的期間，則爲自治機關兼辦行政事務。<sup>〔三〕</sup>自治實行之前與後，以區長及其他法定的區自治人員一齊民選爲標準，未民選的區公所，一惟縣政府之指揮；既民選的區公所，關於區自治事務範圍以內的事，對其本區負責，縣政府只事監督，不加干涉；對於所辦國家及地方行政事務，則受縣政府的指揮，毋稍違反。

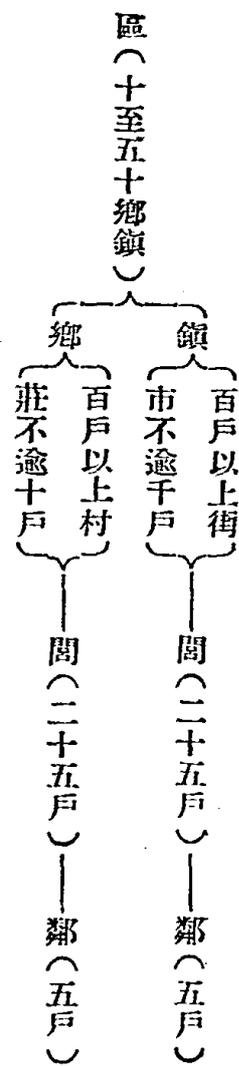
自治實行前之區組織，只設區公所，自治開始後的區組織，則分立三個部分：區公所要異常充實，以資適應重心所在的繁瑣工作；現行之區民大會，無召集之可能，我們主張廢止，另立區議會，行使立法職權；區監察機關不要成會，只設監察員三人，每個監察員俱可單獨向縣政府彈劾區自治職員違法失職之事；區調解委員會，本是自治行政之一，並非司法，由區公所擔承其事，不必另設機關。

因是，區在治權上，是行政、立法、監察三權鼎立的實體組織。

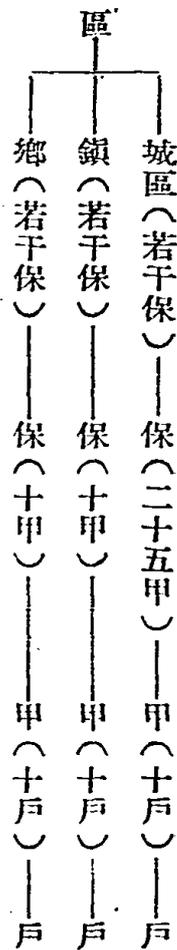
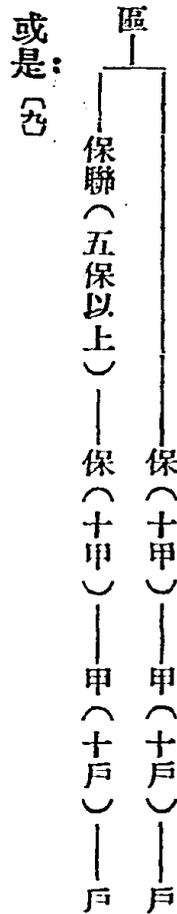
惟一縣之內的人才及政治知識，已難備具完美，一區之內的人才及政治知識更難了。故在自治開始以前，我們主張設立首善區公所，集中一縣力量，先行建設一區，以示楷模，縣長不妨兼任首善區區長，縣治所在地，大率為第一區，不妨即以第一區改為首善之區。

## (二) 鄉鎮及直屬鎮

中國最近將來之二百年當仍不失為農業社會，不為人口密集之鎮，即為人口散處之鄉，可是下層的固有組織太多了，加以近十年來，一再改組，究竟何者是確實不變的永久組織呢？依照自治路線，下層組織是：



依照自衛路線，是〔八〕



關於這個問題，實應先為認定一基本的事實，就是中國各省繁榮與荒僻之程度迥殊，一省之內的各縣人口疎密，亦頗有異；在好的地方，下層組織的階級實在要多，在壞的地方，階級則愈少愈好。因是之故，我們主張以鄉之組織為或可備具或不備具的階級；依我們的見解，只沿江海各省，區與下層組織之間，可以增設各鄉，其他則由區以逕達於各下層組織如保甲是。

社會發展較有高度之各縣，自不免有特殊繁榮的各集鎮；是項集鎮，如仍以通常辦法責成區公所管轄，不但人事上多所障礙，行政效能上亦頗見其低弱，是應設立直屬於縣政府之鎮，其地位相當之於各區，是爲直屬鎮。

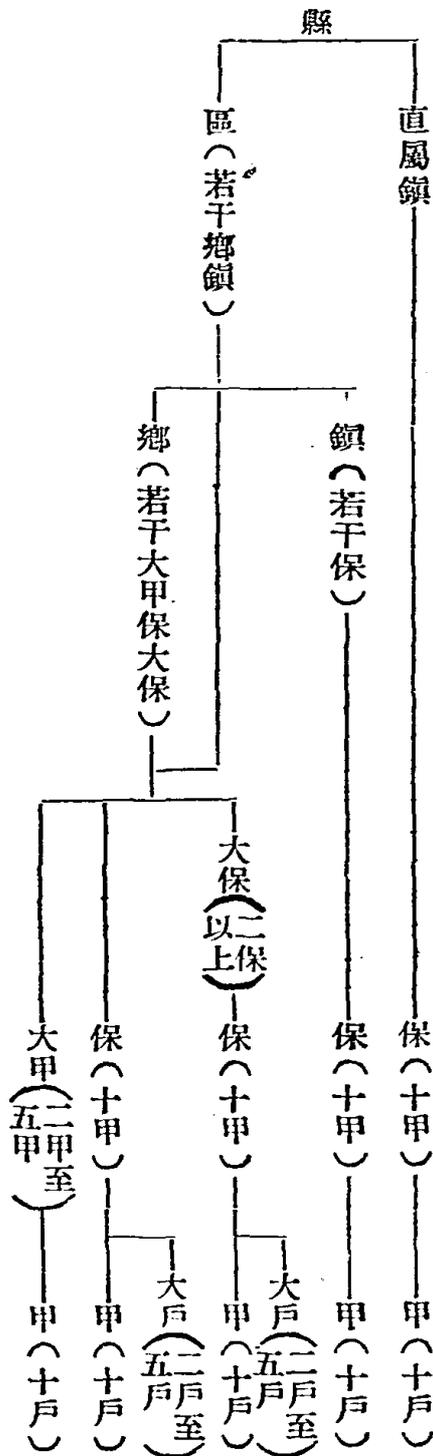
### (三) 保甲及大保大甲大戶

依目前情況，自衛路線，各省多半採用，所以在自治、自衛二路線併合的時候，名稱方面，我們主張保留保甲而放棄閭、鄰字樣，<sup>〔一〕</sup>其他各省各縣單獨試行的村里等名義，應早爲廢除，以資統一。<sup>〔二〕</sup>

我們之所謂保甲，以十進爲原則，而不必以十進爲一成不變之法；以現存之村莊集市爲組織單位，而不相互割裂；我們必欲每一村莊集市各有首長，斷不容從新創造一個保甲的飛灑局面；因是之故，三家之村也好，五家之舍也好，卽千戶之鎮也好，但此村、此舍、此鎮，終必成一政治并經濟的單位，並且上對官府，下對人民，只有單一的首長負責，不必採用一國三公的多頭制；可是固有的自治路線和自衛路線，似乎俱已忽略了這一點了。

我們所主張的保甲組織原則，是：(1) 以戶爲單位，戶設戶長；(2) 二戶以上五戶以下的村莊，設大戶長；(3) 十戶爲甲設甲長；但編餘或成爲一單位之故，六戶至十五戶，亦得編爲一甲；(4) 二甲以上五甲以

下的村莊設大甲長(5)十甲為保設保長；但編餘或成爲一單位之故，六甲至十五甲，亦得編爲一保(6)二保以上的村莊設大保長(7)若干保以上的村莊，與集市正無分別，是即謂之爲鎮，設鎮長(8)大戶與甲同階級屬於鄰近之保(9)大甲與保同階級屬於鄉(10)鄉爲以村莊爲單位之若干大甲及保并大保的集團(11)保甲次第的數字，以長期不改爲原則(12)以十年或五年爲保甲編組期，其改編次第，以保留原有者爲原則，在下次改編以前，其新增之各保甲戶之數，均加附於各保甲戶原數之後，其編後新缺之各保甲戶，任其缺少，不必補充。下面的圖，是表明我們所主張的保甲的組織。二二



#### (四) 區以下之轉變的程序

無疑義的，區以下的鄉鎮保甲各組織，終以自治爲依歸；就人才方面說，各村莊集市的聰明才智之士，必應有一政治出路，方能安定下層之智識社會；即國家方面，也應驅使這一般人，爲地方服役，始爲地方之福；並且地方上的事，至細至微，國家也不能管到窮鄉僻壤，更非借重於當地人士不可。

轉變於自治的程序有二：其一，是政策上的。國家對於鄉、鎮、保、甲的政策，依一般情勢來說，最初應爲保衛政策，是因國難方殷，國軍只能資以爲安內攘外之用；其村莊集市之治安的維持，人民生命財產之保護，是要人民自己去負責的。其次，應爲建設政策，窮的國家，非賴於下層組織與民衆之共同努力，不足以立國於大地，故鄉、鎮、保、甲應協助政府運用民力以建設國家。最後，則應爲自立政策；實行這個政策的時候，中央之事與地方之事，自然均已上了軌道了。國家固然信任地方自己能够管理自己，地方上的人，也確能勝任而無缺陷。

鄉、鎮、保、甲的任務，要和所行的政策相適應。在實行保衛政策的時候，須以清查戶口實行聯保爲中心工作；到了建設時期，則以人民勞動服務爲工作中心；到了自立時期，則地方上一切的事，都付託與他們自己，何事爲先，何事爲急，由他們自己去決定。當然，中央與地方之密切合作，仍爲基本條件。

政策的轉變，要認清民智及民力而行，切切不可操之過急。中國國民，是具有極大的政治惰性的。施之太猛，則初具政治興味的一般好人，恐怕又要縮回頭了。保衛政策，不但必應列爲最先，也要藉保衛政策以

引起人民向建設并自立的路上走去，因為保衛一端，關係於人民生命財產甚鉅，利害所在，民衆易感需求，故先行集中一切力量以辦保衛一事，是決可行得通的。等到保衛辦好，然後一件一件的慢慢的加到他們身上，這才不覺得吃重而并不致惹起人民的疑懼。

轉變於自治的第二程序，是政權與治權上的。政權與治權的轉變，也可分爲兩個階段。第一是以戶爲單位的向上推舉，是即（1）戶長屬於法定；（2）大戶長及甲長均由戶長推舉；（3）大甲長由甲長推舉；（4）保長由甲長（大戶長無推舉權）推舉；（5）大保長由保長推舉；（6）鄉長由保長推舉；（大保長及大甲長均無推舉權）；（7）鎮長由保長推舉。

第二階段是以公民或居民爲單位的向上直接選舉；在這個階段：（1）戶長不行使政權及治權；（2）大戶長、甲長、保長、鄉鎮長由法定的公民或居民直接選舉；（3）大甲長由甲長互選；（4）大保長由保長互選。關於政權之運用，也可斟酌實情，分期辦理。這就是以民選倍數由區長或縣長圈定爲試行期，而以毫不限制的辦法去實行選舉爲放任期。

鄉鎮設鄉鎮公所，大保長、保長、大甲長、甲長、大戶長，俱設辦公處。一切治權，都集中於各級之長，而不必分割；所有鄉鎮監察委員會，鄉鎮調解委員會等組織，全部撤銷。須知五權或三權的理論，最多是區以上的政治組織之所資，下層階級，決不通行，與其徒具空言，不如功歸實際；惟有一點：我們可以補充最下層監察

權之行使的，就是區監察員，儘可規定爲兼能監察區以下的各級之長；其實，一區之內，備有三員，亦頗能應付區以下的監察之事。

由上列兩種程序的轉變，很明顯的，自衛路線已形成爲自治路線了。我們要使某種政治變換於國民的不知不覺之中，這不僅合於「民可使由之，不可使知之」的原則，而大部分的作用，還在節省政府與國民的腦力和物力。至於這三程序是否同時按期轉變，這就看各省各縣的個別情勢。不過相依並進的原則，是確立不移的。

## 第二節 縣司法

### (一) 司法與自治及縣府兼理司法制度

司法是國家政務，<sup>〔二五〕</sup>不在自治的範圍以內。自治成就，司法必應獨立，反言之，凡司法不獨立之縣，不能開始自治。

自治實行前，無疑的還有多數之縣，是歸縣政府兼理司法的。這個制度，就是縣長辦理司法行政兼司檢察審判職務，另設承審員幫辦審檢之事。<sup>〔二六〕</sup>

這個制度，弊端百出，<sup>〔二七〕</sup>我們主張趕緊司法獨立，普設縣法院；在人才經濟兩難不能普設以前，應改

革承審制度；可將司法行政、檢察、審判三個職權，明白分開；縣長兼辦司法行政，另設檢察官一人並推事一人或二人，邊小縣份，則縣長辦理司法行政兼司檢察職務，而另設推事一人辦理審判之事，如是費未加多，而責任已分，效能必然加大。這個制度，叫審檢區分制。<sup>二〇</sup>

## (二) 司法經費之整一

司法經費，雜亂無章，狀子有賣白紙的，司法印紙有不貼的，罰金有截留的；何以成爲這樣的公開的祕密，全由於司法行政費之太少或竟拿不到。以致在下者有所藉口，而在上者亦只好明知故昧。<sup>二一</sup>

爲今之計，不管如何經費困難，司法行政經費，總要使之確定。縣長彌補逾額口糧辦法，無論如何，總應革除。<sup>二二</sup>狀紙印紙罰金，不妨留縣抵補，但亦應明明白白的有個計算，司法原屬國家政務。國家本應確實擔負行政經費，今國家既暫不能擔負，即以國家之司法收入，爲之抵補，本是說得過去的，省縣司法當局，應不必過慮，中央司法當局，也不必過於限制。

## (三) 監所書錄吏警僱夥

監獄、看守所、書記、錄事、承發吏、法警、僱傭、夥計，可算集司法黑暗之機械的大成。

監獄是禁已決犯的，看守所是禁未決犯或民事拘禁的，混押一起，不合理則，應在可能範圍內予以分開。

監獄生活，固欲改良，但斷不能改良至當地平民生活標準之上。龍頭本難取締，<sup>二三</sup>但調禁於別個監獄，當可減殺龍頭的威勢。老囚剝削，可以隔別禁錮。剋扣囚糧，監所污穢，俱是監獄行政之弊，可由當地民衆團體組織機關，嚴予監視。監犯要切實實施感化教育，出獄必欲予以保護。

書記、錄事、承發吏、法警，要用考試的方法，使其慢慢的替代於固有的吏警，薪餉務必確定而又必能照數領到，僱傭夥計，要絕對清除。<sup>二四</sup>

### 第三節 縣政工作

縣政的理論與辦法，既以建國大綱爲經，地方自治開始實行法爲緯，則自治實行前之縣政工作，自不能逃出於是項範圍以外；中央各決議案以及內部所定詳表，當亦均爲縣政理論與辦法的有力之根據。

<sup>二五</sup>

綜上各點，再爲合理的邏輯，<sup>二六</sup>縣政工作要可別爲七大門類：卽戶口、土地、警衛、教育及訓練、交通水利及墾荒、財政及賦稅，並社會事業是。<sup>二七</sup>

## 附註

〔一〕參閱「區自治」——附錄十七第二四三頁。

〔二〕參閱「內部之分區設置辦法」——附錄一八第二四八頁。

〔三〕確定區公所爲縣政府之下級輔佐機關，一面受縣政府之委任，執行國家省及縣之行政事務，一面熟理本區內之自治事務（見第二次全國內政會議報告書內政部改革縣政案第六款第十三項。）

〔四〕依照自治路線，區設區公所。依照自衛路線，區設區署。前者在表明爲自治機關，後者則在指示其爲行政組織。目前區署潮流，浸漫華中各省。設各省均已分區設署，則將來區之單位轉變以入於自治階段的時候，我們主張不必再爲改稱區公所或其他有別於區署的名詞，性質儘可朝更夕改，政治名詞以少變爲宜，這也是行政效率。

〔五〕江蘇省訂有區公所辦事細則。（見王志明之地方自治要覽上集第一六九頁。）

〔六〕（一）中國鄉村固有組織，有莊、村、舍、集、里、堡、場、園、保、甲、圩、洲、廂、坊、寨、團、寨、峒、岔、越、塢、堰、坪、塋、堤、坂、崗、埭、灣、溝、口、閘、汶、沖、會、所、墟。（二）參閱黃永偉之保甲運動之理論與實際，並「參閱鄉鎮自治」——附錄十九第二四九頁。

〔七〕參閱縣組織法（見前）第六第七及第十條。

〔八〕（一）見「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」（見前）；（二）保聯亦即聯保，其與保之關係，并不盡屬縱的層疊，實爲辦事便利起見，聯合各保，推一主任以主持各保之公共事務也。

〔九〕見「江蘇省清查戶口編組保甲規程」(見江蘇省保甲法令彙編第一頁)。

〔一〇〕參閱「閩縣自治」——附錄二十第二三五頁。

〔一一〕參閱「區鎮以下實施保甲制度」——附錄二一第二五五頁。

〔一二〕表內凡「若干」者，均留與各省各縣自行斟酌情形核定，鄉為或可備具或不備具的階級，故有時區乃大保、保、大甲的集團。

〔一三〕剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第十九條載保甲規約應行訂定之事，為(1)保甲名稱及區域，(2)編製門牌調查戶口，(3)

境內出入人之檢查取締，(4)水火風災之警戒及救護，(5)匪患之警戒通報及搜查，(6)防匪碉樓堡寨或其他工事之籌設，(7)

過境公路幹線或本區域內應備支線之修築及電桿、橋樑與一切交通設備之守護，(8)經費之籌集、徵收、保管、支用及辦理報銷，

(9)保甲職員及住民怠於職務之處罰，(10)保甲人員之賞卹，(11)保甲會議，(12)其他保持地方安甯秩序之必要事項。又江蘇省

辦理保甲，加有推進自治一項，(見「江蘇省清查戶口編組保甲規程」第二十二條)上列諸款，可算就是保衛時期和建設時期

的任務。

〔一四〕鄉鎮自治施行法第三十條：鄉公所或鎮公所，於現行法令、區自治公約及鄉民大會，或鎮民大會，決議交辦之範圍內，辦理左列事項，

鄉長或鎮長執行之：(1)戶口調查及人事登記事項，(2)土地調查事項，(3)道路、橋樑、公園及一切公共土木工程建築、修理事項，

(4)教育及其他文化事項，(5)保衛事項，(6)國民體育事項，(7)衛生療養事項，(8)水利事項，(9)森林培植及保護事項，(10)

農、工、商業改良及保護事項，(11)糧食儲備及調節事項，(12)墾牧、漁獵保護及取締事項，(13)合作社組織及指導事項，(14)風俗改

良事項(15)育幼、養老、濟貧、救災等設備事項(16)公營業事項(17)自治公約擬定事項(18)財政收支及公款、公產管理事項(19)預算、決算編造事項(20)縣政府及區公所委辦事項(21)其他依法賦與該鄉鎮應辦事項；辦理前項第一款至十九款事項，須先由鄉務會議或鎮務會議議決之。這一條可算自立時期各鄉、鎮、保、甲所應辦的事，也惟有這個時期能辦到這許多種類的事，反言之，沒有到這個時期，切勿將這許多事，教他們去辦。

〔一五〕英美國家之自治涵義爲廣義的，司法亦包在自治範圍以內，英國各殖民地及美國各州，皆有司法權；但中國自治能力幼稚，應探大陸精神，免得破壞司法或玩弄司法。

〔一六〕修正縣知事審理訴訟暫行章程，現仍有效，其第一條說：「凡未設法院或司法公署各縣，應屬初級或地方管轄第一審之民事刑事案件，由縣知事審理，設有承審員各縣，屬於初級管轄案件，概歸承審員獨自審判，以縣公署名義行之。由承審員負其責任；地方管轄案件，得由縣知事交由承審員審理，但縣知事應與承審員同負其責任。」（見中國年鑑第二九〇頁。）

〔一七〕承審制度之弊有五：（一）名義上以縣長兼理司法，而承審員任其事，縣長與承審員，關係密切，儼若一人，失司法獨立之尊嚴；（二）各縣之承審員，大半由縣長自行遴選，呈請派充，其有法律知識者，固不乏人，而以毫無法律知識之人，濫竽充數，亦事所常有；以一縣司法之權，操諸其手，種種違背法令，不合事理之事，即緣之而生；（三）縣知事，以行政官而兼理司法，其與地方士紳接洽，牽涉訴訟之事，往往有之，於是士紳之要挾，請託相應而生，審判遂難期其公平；（四）各縣訴訟繁簡，時有不同，而每日必有新案多件，以一二承審員任之，事繁俸薄，勢必至於草率了事；（五）縣知事兼理司法，組織不備，監督稍疏，即爲之朦混，貪者賄賂公行，黠者舞文弄法。（抄錄）

〔二八〕現在大縣，已設有承審員二員至三員，如將二員之縣的承審員，使之一為檢察官，一為推事便行；三員之縣，則一為檢察官，二為推事亦可，如是說來，司法經費縱有增多，當屬有限。

〔二九〕參閱「審檢區分制辦法之一」——附錄六九第三七五頁。又二四年全國司法會議第四次大會關於整頓縣長兼理司法案，經決

議三項：（1）承審員改為審判官并提高待遇，（2）釐定審判官資格并慎重其人選，（3）審判權應使完全獨立。（見二四，九，二十武漢日報）

〔三〇〕兼理司法的縣政府，如皖陝鄂等省，甚至連司法罰金一類的款項，全不解省，都是縣知事和承審員派分。（見陳冰伯之今日之縣政第十二頁。）

〔三一〕參閱「縣司法經費之實際與自籌囚糧辦法」——見蘇政半月刊第八期第二三頁。

〔三二〕籠頭制，乃歷史悠久的獄內秘密組織，即在監年資較老的為頭老，對於其後進人物，有指揮性，因而有種種虐待之事。此種制度是不公開的。開開獄門他是沒有的，關起獄門便比典獄官還尊嚴。取締的方法是難有的。

〔三三〕（1）皂快壯三班的惡習的由來，第一是當時衙門內辦案子，上自知縣老師，下至老媽子，打雜的，一概均有牢不可破的例規錢，第二是三班差役均須自當差，沒有一點工食，所以向訴訟當事人要錢，實在是理所當然。後來改組到法警的時候，現象絲毫不變，其原因仍不外乎例規名去實存，薪餉有名無實。（見蘇政半月刊第九期第三一頁。）（2）衙役、房書之害，實為我國政治上千百年來之大弊，近年各省改組，縣政府裁汰書役者雖多，然限於經費，安於故常，仍屬易名存舊，今為澈底改革辦法，必先由各省民政廳責成各縣政

府，將檔案權冊清理整齊，免致因甄汰書差而誤公務；然後將所有房書，嚴行甄別，舉凡沾染嗜好，暨有舊官署胥吏惡習，并年老不堪任事者，一律革除；考選小學以上畢業生補充，督飭所留舊者，教導新補書記以辦事手續，由縣長一併予以精神上之訓練，以革除其惡習。至於差役或由衙役改編之行政警察及司法警察等，務必詳核各縣事務之繁簡，釐定相當額數，計劃核實給資辦法，將以前白名散役及惡習已深不堪任事之流，查明革除，另行招募純潔青年補充，一律加以嚴格之訓練，仍隨時考查其下鄉服務，有無勒索詐財種種行為，以期減除人民歷年所受恫嚇欺詐之痛苦。

〔二四〕參閱第一章第一節。

〔二五〕參閱「縣自治組織達到完成時必應有之程度」——附錄十三第二三一頁。

〔二六〕參閱「縣政工作」——附錄七第二〇三頁。並參閱內政部公布縣政府暫行內務行政綱要——附錄八第二〇四頁。

## 第四章 戶口

### 本章提要

一 戶口概說——知人的靜態方法，是戶口調查或清查戶口；知人的動態方法，是人事登記或戶口異動查報。調查方式方面，有範圍、目標、記法、票式四項。調查期間方面，以五年或十年為週期，以民國逢九之年為調查年分，以十二月三十一日為調查之日，以午後零時正為調查時刻。

二 戶口調查與人事登記——這是人口調查的第一路線。調查範圍為單式調查，調查目標為現住人口；調查記法為他記方法，調查票式為家族票。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，均為調查人員；編制方面，則採軍隊式，調查戶口舉辦後的第二天，接着辦理人事登記，由下層政治組織辦理，警察機關予以協助。

三 清查戶口與戶口異動查報——這是人口調查的第二路線。調查目標與調查票式，一如第一路線，但調查記法取自記方法，調查範圍則只姓名、性別、與戶主關係、年齡、職業之五項。清查戶口應與編組保甲連鎖辦理，清查後之次日，舉辦戶口異動查報，由保甲遞報之於縣長。

四 人口調查之三步驟——第一，是清查戶口與按年報告，所謂按年報告，即一年之末日，戶長填具人

口報告單遞呈之於縣長，實適用於不甚進步之縣也。第二，是清查戶口與戶口異動查報，適用於較能進步之縣。第三，是戶口調查與人事登記，適用於頗能進步之縣。

## 第一節 戶口概說

戶是家，口是人，戶口即是人家問題。天地間亦惟人家問題。立國之大本，爲人家、土地及政治，故戶口是百政之始，當然更是縣政工作的開宗明義之章。

人與時間性，成靜態與動態兩種。欲知靜態的方法是戶口調查或清查戶口；欲知動態的方法是人事登記或戶口異動查報；故戶口調查或清查戶口，及人事登記或戶口異動查報，爲戶口行爲的兩大別類。<sup>(一)</sup>從前解決戶口問題，爲解決人口問題，即將人口數字查明便算了事；今之戶口問題，要爲人的狀況問題，不但人的數字必要清楚，凡屬於人的一切，也須以全國爲單位的擺在統計表上，此之所謂大戶口調查。<sup>(二)</sup>

因是，戶口有人口學上的使命，舉凡人之分佈、體性、年齡、婚姻、出生率、死亡率及生命表，俱根據於戶口。又有民族學上的使命，種族、國籍、出籍、入籍、寄籍；也非明悉戶口不可。黨籍、職業、家族、教育、宗教、風俗等等爲社會學上的使命。財產、土地、食糧、生產、消費、生活等等爲經濟學上的使命。徵兵、動員、爲軍事學上的使命。一

切戶口統計，則更爲行政學上的重大使命。

調查方式方面，可歸納於範圍、目標、記法、票式、四項。調查範圍，大別爲英、德、美三者；英國最簡，於每一調查時期，循環調查關於人口上之自然的、社會的、經濟的各種事項，可稱爲單式調查；德國較繁，實在是職業及營業調查，其目的欲於一個時期，調查二種社會現象，這又可稱爲複式調查；美國範圍最廣，於人口調查之外，並附以農業調查、工業調查、林業調查等等，可稱爲多式調查。

調查目標，有原籍人口，現在人口，現住人口之別。原籍人口，指調查時不問人住何處，以其原籍爲準；現在人口，指調查時不問原籍如何及住所所在，依其人之所在爲準；現住人口，指調查時以住宅之所在爲準，而不論其人之現在何處。

調查記法，分自記方法與他記方法；前者乃先以調查票分給被調查者，使其一一記入，然後由調查人員循序收集，或責令被調查者按時送繳，後者則由調查人員實地按戶詢查填記。

調查票式，分單名票、家族票、混合票三種。單名票一人一張，家族票一家一張，混合票則爲上列二者之混合。

調查期間方面，當然能每年舉行一次最好；但調查一次，需費孔多，焉能辦到？故世界各國，調查週期，大別爲五年或十年。

調查年份，國際統計協會決定爲西歷之末位零年舉行。查西歷末位零年即民國末位逢九之年，亦屬成數；中國本無調查年份的習慣，故中國不妨勉合國際規定，即逢九之年，中國舉行戶口調查或清查戶口。調查之日，自可隨便，亦惟其可以隨便，更應確定一合理之日。我們主張二年之末日即十二月三十一日舉行〔五〕。

調查時刻，原以正午零時爲好〔六〕，但中國人民對於聽得信號即時停止動態的良好訓練，最近期間，尙不可期，應定爲午後零時正，即夜心時刻，此時人民多入睡鄉，較能靜態。

人口調查的結果，其準確只限於當日，但人事變遷，一刻千轉，人口調查如即以五年或十年爲週期，則此五年或十年間的準確統計，勢不能不有賴於平時的人事登記或戶口異動查報，故人事登記或戶口異動查報是時時的人口調查，是人口的動態調查。從高原則說，第二次人口調查的當日統計，應等於五年或十年人事登記或戶口異動查報總統湊合第一次人口調查統計的總結果。當然，人口調查之次日，即應接辦人事登記或戶口異動查報，間斷一日，便失了真的價值。

人事登記〔七〕，應包含有出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承等九項〔八〕，或出生、死亡、婚姻、繼承、分居、遷徙、失蹤等七項〔九〕；戶口異動，則僅包含出生、死亡、婚姻、遷入、遷出等五項〔一〇〕。

## 第二節 戶口調查與人事登記

戶口調查與人事登記，可算是人口調查的第一路線〔二〕。其調查的範圍，複式調查與多式調查，固然甚好，但中國所備具的戶口調查技術，尙在幼稚時代，不能倣倣，我們主張採取單式調查。調查目標，以現住人口爲準；調查記法，採他記方法，調查票式，適用家族票，此因中國是家庭主義特著的國家。

中國國力不充，調查期間，我們主張以每十年爲一週期，但最近期內，爲充實戶口資料起見，我們又主張首三期，則以每五年爲一週期。

十年或五年一調查，實屬行政上特殊之事，事件繁複，動員衆多，是非有特殊組織不可。

縣以上之調查戶口組織，姑不具論。縣以下之戶口調查，我們主張設立戶口調查的臨時組織，辦理事前事後的行政事務。縣政府所屬各級公務員，學校及社教機關教職員，中等以上學校學生，警察及下層政治組織各級人員，均應編爲調查人員；如仍不足，再訓練或調用別項臨時人員，加以補充。〔三〕

編制方面，採軍隊式，以縣長爲首腦。在調查動作的時刻期間，處處應以軍令指揮調遣，凡有不遵命令或怠於職務者，應由國家宣示適用於某種特別法加以懲治。

調查戶口舉辦後的第二天，就應接着辦理人事登記了。辦理人事登記，原有兩個組織的方法，其一由

警察機關辦理，下層政治組織如區、鄉、鎮、保、甲予以協助；其二由下層政治組織辦理，警察機關予以協助。

〔三〕當然，在警察普遍設立的國家，自以第一方法為最合理而最準確；但中國的最近期間，警察則決不能普及鄉間，只有採用第二方法，較為省時省事。

### 第三節 清查戶口與戶口異動查報

清查戶口與戶口異動查報，是人口調查的第二路線，調查目標，也是現住人口；調查票式，也是家族票；但調查記法，則取自記方法；而調查範圍，單式似仍嫌事項之複雜，我們主張創立一極端簡易的格式，是即在調查票上，只填明姓名、性別與戶主關係、年齡、職業便可；其他各項，不必調查，這並不是在政治立場上之不需要調查，實因其不能真確調查，不如暫不調查。

調查的程序呢？這就要談到保甲了，因為這樣的簡易調查，是同編組保甲一齊連鎖辦理的。這便是清查戶口。〔四〕

保甲辦好，也就是清查戶口完畢；故這樣的清查戶口，其方法我們不研究了，因為這就是保甲的實際。保甲是五年或十年改編一次的，清查戶口，當然也是每五年或每十年舉行一次。

清查戶口的次日，我們不辦人事登記，因為人事登記，究竟是複雜的辦法，在現在的中國，決不通行；我

們主張將人事登記的項目，極度簡短，而責成下層各政治組織按級遞報；這就是戶口異動查報<sup>二</sup>。

戶長應將應行登記的事項，隨時報明甲長（或大戶長），甲長（或大戶長）每屆月終，彙報保長，保長并即按序遞報縣長，這是遞報的程序。

#### 第四節 人口調查之三步驟

關於人口調查的法令、章則、聲請書類以及統計表格，實際上比任何行政項目的書類，還要多得多。這些書類，小學生是看不懂的，中學生以及大學生其能一目了然的，恐亦屬於絕對少數。實在，這套把戲，只有老辦行政的人以及具有經驗的警官，才能明瞭，所有警察及鄉、鎮、保甲長，一時決不能領會的。因此，人口調查，我們主張當分三個步驟實行之。

第一個步驟，是適用於社會狀態不甚進步之縣，這就是清查戶口與按年報告的方法，清查戶口，是包含於保甲範圍之內一併辦理的，辦成之後，暫不舉辦戶口異動查報，因為各保甲戶長能够懂得查報的意義與方法，也還要有相當準備，決非一味責成辦理而就能辦得通的；我們主張一年之末日，戶長只填具人口報告單<sup>二</sup>，送到甲長（或大戶長），甲長（或大戶長）收到各戶報告單以後，切實核明，遞呈之於縣長；五年之內，連報四次，十年之內，連報九次，每次的各級統計，也就是這一年的各級戶口異動查報的總結。

果。到了每五年或每十年，必應舉辦保甲，所有上四年或上九年間的每年報告單中之未能準確之處，到了這個時候，也就作一澈底的清理了。

第二個步驟，是適用於社會狀態較能進步之縣，這就是採取清查戶口與戶口異動查報的方法。依目前情況說，只沿江沿海少數縣分，可以舉行。

第三個步驟，是適用於社會狀態頗能進步之縣，這就是採取戶口調查與人事登記的方法。依目前情況說，中國沒有一縣能達到這一個步驟的！

### 附註

〔一〕參閱「戶籍編查別類」——附錄二三第二六〇頁。

〔二〕參閱「全國戶口大調查辦法」——附錄二二第二五八頁。

〔三〕參閱「明日之江蘇」第三期第一〇四頁至一一八頁並參閱「戶口調查之事項」——附錄二四第二六三頁。

〔四〕英、意、奧、荷、比、丹、挪、西、瑞典、瑞士、日、美、墨，均十年週期；希、法、德均五年週期。

〔五〕十二月三十一日舉行者，有西、挪、比、荷、意等國。

〔六〕一八七一年英國舉行調查戶口時以日中為時刻，此後各國多採此時。

〔七〕人事登記最完密的法律，是二十一年一月國府公布的戶籍法。（見湖北民政法規彙編第一八〇頁）惟此法尙未有施行日期，目前

所適用的，是十八年一月二十五日內政部所頒的人事登記暫行條例，見內政法規彙編第七九三頁。

〔八〕見戶籍法。

〔九〕見人事登記暫行條例。

〔一〇〕見二十一年十二月八日豫鄂皖三省剿匪總司令部頒發之「戶口異動登記暫行辦法」第二條（行營卷內）。

〔一一〕（一）現有戶口調查法令，中央所訂者，只有十七年七月十九日內政部之戶口調查統計報告規則（見內政法規彙編第七九頁）。

（二）參閱明日之江蘇第四期第七五頁至六八頁，又第十一期第二九頁有擬議之「江蘇省近代式戶口大調查施行規程」，內容頗為詳盡；（三）湖北省戶口調查統計辦法大綱（見湖北民政法規彙編第六九八頁）；（四）浙江有「浙江省戶籍條例」（見縣政大全第二編中集第一八四頁）；（五）對於現行戶口調查方法上的缺陷，「明日之江蘇」第十一期第二六頁述之甚詳，可以參考。

〔一二〕參閱「各國戶口調查的執行機關」——見「明日之江蘇」第四期第六七頁。

〔一三〕內部所訂各縣區公所與公安分局劃定事權辦法其第二條：「區自治施行法，第二十六條第一款，戶口調查，及人事登記事項，由區公所辦理，公安分局應協助之。」（見內政法規彙編第三六七頁）。

〔一四〕參閱「剿匪區內各縣完成保甲編組限期進度表」，並參閱「編查保甲戶口總動員辦法」——見政務旬刊。

〔一五〕參閱「戶口異動登記暫行辦法」見前。

〔一六〕是項報告單，大致可如辦理保甲所用的各種戶口調查表。（見剿匪區內各縣編查保甲戶口條例的附件。）

## 第五章 土地

### 本章提要

一 整理土地之二路線——申報，測丈，土地登記，規定地價，爲第一路線；地籍測量與地質探險，并依法爲之登記與規定地價，爲第二路線。

### 二 土地問題之四要點

(一) 中央統籌——大三角測量及水準驗潮等，應由中央統籌；國家并可將地籍測量、軍政測量、林務測量，併爲一談，不多立測量系統。

(二) 縣縣連鎖——甲縣應與乙縣連鎖合作，甲縣所有測量與登記人才以及大宗機械，用完之後，可將測量器具移之於乙，而登記人才移之於丙。

(三) 迅疾之公斷——對於調解糾紛之公斷機關，額定人員要多，法定程序要簡。

(四) 安妥之冊籍保管——各縣精要冊籍，中央省縣區，各存一宗，是謂政治的保管；分贈國內著名圖書館保存，是謂文化的保管；所以免變亂之無存也。

### 三 查丈——整理土地法之一

(一)組織——土地行政，集中於土地局或科辦理，另設查丈隊辦理測丈及抽查，設立公斷委員會，公斷土地糾紛及評估地價，并設立各區審查委員會，審查申報單。

(二)預查——先預查地形土地種類及圖說，田賦及其圖冊，畝法與貨幣，地產買賣習慣，及歷來行政及自治區劃等，列為圖表。

(三)測丈——就預查地形之所得，分為若干區段，以迅略測量方法，繪成地形總分略圖，印布縣民周知。

(四)申報——製就人民申報單，普發全縣，限期人民申報其所有之地及現值之價。區公所為收集申報單的機關。

(五)審查——區審查委員會將申報單加以審查後，作成區的假圖，假圖應與地形總分略圖處處可予指示。

(六)抽查——縣政府收到各區假圖後，應行抽查，而成地籍總分草圖。總分草圖由縣公布，人民如無異議，視為確定；如有異議，應提出異議書呈請縣府抽查。

(七)公斷——公斷委員會根據抽查事實，對於人民異議書予以公斷，又對於人民申報地價之以多報少或以少報多予以公斷，更得為縣區鄉鎮的標準地價之公斷。

(八)立冊——地籍總分草圖，就公斷結果，繕立查丈正冊，包含有地領人冊及人領地冊在內。地領人冊以鄉鎮爲單位，人領地冊以姓氏列其先後，均載明地價。

(九)登記——土地所有權人，應領地領人冊之分冊，視爲所有權的證據，是謂登記。

(十)經費——查丈收入爲申報費、異議費及登記費。

#### 四 清丈——整理土地法之二

(一)行政準備——縣政府設土地局或科，并設公斷委員會，清丈人員訓練所，及測量隊。

(二)土地調查——調查事項爲地積調查、田賦調查、沿革調查、農業調查及地質調查。

(三)土地測量——除國家所爲之大三角測量及一省所爲之小三角測量外，縣所測量者，爲圖根測量、細部測量、水準測量，及地質探險。

(四)編立圖冊——測量以後，應編立縣圖、區圖、鄉圖、鎮圖、縣耕地圖、區耕地圖、鄉耕地圖、縣荒地圖、區荒地圖、鄉荒地圖及依天然并人事原因之分段各圖。

(五)土地登記——土地圖冊公布後，人民應聲請登記，縣政府收到聲請書後應公告之，如無異議，視爲確定，如有異議，則經查明或複丈後，由公斷委員會爲最後之確定，所有權確定後，應給土地所有權狀。

(六)規定地價——公斷委員會應對鎮地耕地荒地各定一標準地價，標準地價之上若干元或之下同等若干元，為最高及最低地價，所有權人在最高與最低地價之間，自報地價；如所報者高於最高或低於最低之地價，由公斷委員會公斷之。因是，土地圖冊，就地稅的立場，應加有地領人冊及人領地冊。

(七)清丈收入——清丈收入為登記費、聲請費及複丈費。

## 第一節 整理土地之二路線

中國有三千三百四十萬方里的土地〔一〕，所謂土地問題，即將此鉅量土地，辦理得清清楚楚之謂〔二〕，在人民方面，得以確定產權，減輕賦稅，平均負擔，明悉土地位置狀況；在行政方面，得以判明疆界，開發蘊藏，整理稅收，平均地權，確立自治。

依現在中國國情，整理土地的方法，可有二大路線〔三〕。第二路線即將土地為地籍測量與地質探驗，並依法為之登記與規定地價，此當為最精確最正當的辦法。但歐美各國，俱經偌大的耗費，在中國則非四十年之光陰〔四〕及十萬萬元的經費不辦〔五〕；目前實無此項能力〔六〕，所以申報、測丈、土地登記、規定地價的第一路線，異常省時省費，較為可行，當然，第一路線與第二路線並非盡是橫的關係，第二路線為治本，

第一路線乃治標；第一路線亦實是第二路線的預備工作，他們也是縱的關係〔七〕。

談縣政，與土地最有關係的，要算田賦。田賦大概是徵收耕地的地稅；耕地實係土地的一部分，用第一路線整理，頗可見效；故第一路線頗於縣政有輕而易舉事半功倍的效能〔八〕，而第一路線亦可稱爲田賦整理路線〔九〕。

## 第二節 土地問題之四要點

### （一）中央統籌

關於土地問題，宏旨頗多，茲擇要提示一二，土地整理，絕非中央統籌不可。土地測量，不談科學則已，如談科學，則確立全國基點的大三角測量，是必經之路；其他如水準驗潮，更應先由中央統籌，然後地方方能據以辦理。匪特惟是，中央統籌并有免除國家複體測量的損失。國家可將地籍測量、軍政測量、林務測量等併爲一談，不再多立測量系統。歐洲國家，前曾蹈此弊病，我們正好視爲寶貴的經驗〔一〇〕。

### （二）縣縣連鎖

地方政府測量，更非縣與縣之通力合作，互相連鎖不可。中央既定基點，地方則有小三角測量，圖根測

量，以及細部水準、丈登記等等。凡此種種，均非專門技術人才不辦；測量機械，尤非巨量金錢不可。中國如是窮乏，最好甲縣與乙縣，連鎖合作，甲縣所有測量與登記人才以及大宗機械，用完以後，儘可將測量器具移之於乙，而登記人才移之於丙。

### (三) 迅疾之公斷

以中國積數千年之弊的土地，一旦加以整理，其糾紛擾攘，直不可以勝計，清查以後，復有規定地價一事，其評估過程，更多爭執。當然，對於糾紛之調解，地價之評估，有公斷機關<sup>二三</sup>。公斷機關，額定人員要多，法定程序要簡，并可分門或分地判斷，務使一個紛擾，在極短時間內，即能有所確定，不要若普通司法機關的那樣徐緩<sup>二三</sup>。

### (四) 安妥之冊籍保管

現在土地之難有憑藉，一由於丈量年久，冊籍多有散失，二由於歷代變亂，蕩然無存，前清的洪楊事件，爲其最顯著者。

因是土地整理以後，所有各縣精要冊籍，要採分地保管方法。分地保管方法，可分政治的與文化的兩

種。政治的保管，至少中央、省、縣、各區，各存一宗，文化的保管，應至少備具三宗，分贈國內著名圖書館妥為保存。這三個圖書館，還要在相互距離很遠的地方，須知世事滄桑，不可預料。消耗巨量人才經濟而得的土地精籍，實在不能不如是的鄭重<sup>〔三〕</sup>。

### 第三節 查丈——整理土地法之一

#### (一) 組織

查丈為整理土地方法之一，就是第一路線<sup>〔四〕</sup>。辦理查丈，事務頗繁，茲先言其組織<sup>〔五〕</sup>。第一，土地行政，應集中縣土地局或科辦理<sup>〔六〕</sup>。第二，設立查丈隊辦理測丈及抽查。第三，設立公斷委員會，公斷土地糾紛及評估地價。第四，各區組織審查委員會，審查申報單。

#### (二) 預查

行政方面，先在可能範圍內，為下列之預查：(1) 山脈、河海、湖蕩、道路、堤塘之形勢，(2) 土地種類及圖說，(3) 田賦及其圖冊，(4) 固有畝法與貨幣及其與國定度量衡折合率，(5) 土地房屋買賣、典押、租賃、繼承之慣例，(6) 歷來之行政及自治區劃等等，上列種種，均應列為圖表<sup>〔七〕</sup>。

### (三) 測丈

以預查所得之山脈、河海、湖蕩、道路、堤塘爲界，分爲若干區段，區以方公里計算，段約三千畝，由查丈隊以迅略測量方法<sup>二〇</sup>，測其約數面積，繪成地形總分略圖，并就現在行政區劃及固有地名，分別標識圖內，印布縣民，一體週知。此其一。

俟各區收集申報單加以審查後，查丈隊應分駐各區，受區公所之指揮，擇其申報單未能縫合難以成立假圖之處，予以測丈<sup>二〇</sup>。此其二。

其非申報之地如荒地等，由查丈隊測其大概，與申報之地，併合成圖。此其三。<sup>二〇</sup>

### (四) 申報

製就人民申報單<sup>二一</sup>，普發全縣限期令其自行申報<sup>二二</sup>。申報單至少應包括下列：(1) 真實姓名住址，(2) 地積，(3) 坐落及四至，(4) 收益，(5) 地價，(6) 憑證種類及號單；末附以可在地形總分略圖指示之草圖。故申報的中心意思，在報其所有之地及現值之價。

在土地整理過程中此係與人民第一次接觸，不有人民合作，難期成效，故宣傳工作，萬分要緊。

區公所爲收集申報單的機關，區公所應奮其全力，擔任催報；當然，指導及協助工作，也是要着。

### (五) 審查

區公所收到申報單後，一一交與區審查委員會加以審查。審查的作用，在查明申報單之準確與否及土地糾紛之所在，而一一予以假定，幷成一區的假圖呈之於縣。假圖應與地形總分略圖處處可予指示。

區公所辦理審查，得因必要，分別鄉鎮先後辦理。

### (六) 抽查

縣府收到各區假圖後，應予仔細盤查，認爲有錯誤或疑義時，應行抽查，一一予以更正，而成地籍總分草圖。

總分草圖應由縣公布之。在一定期限內，人民並無異議，視爲確定；如有異議，應提出異議書，附以佐證，呈報縣府，縣府應即抽查，繕具報告。

### (七) 公斷

公斷有公斷委員會。第一，公斷委員會，根據抽查事實對於人民異議書，予以公斷。第二，公斷委員會對於人民申報地價之以多報少或以少報多，予以公斷。第三，公斷委員會得為一縣、或一區、或一鎮、或一鄉的標準地價之公斷。

## (八) 立冊

地籍總分草圖，就公斷結果，一一加以更正後，應即繕立查丈正冊。查丈正冊，至少包涵有下列六種冊籍：(1)縣圖，(2)區圖，(3)鄉圖，(4)鎮圖，(5)地領人冊，(6)人領地冊。

地領人冊以鄉鎮或保甲為單位，人領地冊以姓氏列其先後，均載明地價。

## (九) 登記

地領人冊得就各種地形或產權所有，列為若干分冊；土地所有權人，應領此項分冊，視為所有權的證據，是謂登記。在辦理清丈正式測量以前，是項證據，有抵抗一切契據文書的效力。

## (十) 經費

查丈經費，仍從查丈收入中開支。查丈收入有三：一為申報費，二為異議費，三為登記費。申報在先，人民未見利益，收費宜少；異議與人民產權之損益有關，且有抽查費用，收費毋庸過少；登記在後，人民已能見及利益，且為所有權所聯繫，收費不妨較多。竊以為申報費宜占查丈收入百分之十，異議費約占百分之二十，登記費則可占百分之七十。

#### 第四節 清丈——整理土地法之一

##### (一) 行政準備

清丈為整理土地方法之二，就是第二路線<sup>(25)</sup>。第二路線之行政方面所應準備的，一為縣政府設土地局或科，辦理土地行政事務。

二為設立公斷委員會，由政府與地方公正人士合組之，辦理調解糾紛及評估地價事務。

三為設立清丈人員訓練所，訓練測量及登記之技術人員，或由省辦，或由幾縣合辦，或一縣獨辦。

四為設立測量隊，先分圖根細部兩組，後合併為細部組。

此外，技術方面，要準備經緯儀等重要儀器<sup>(26)</sup>。

## (二) 土地調查

土地調查之所調查事項，要以與清丈有關者為準<sup>三六</sup>，其一爲地積調查：如(1)河海、湖蕩、道路、堤塘及山脈之分水嶺；(2)面積；(3)疆界；(4)農地、林地、牧地、漁地、鹽地、鑛地<sup>三七</sup>；(5)改良地、未改良地、荒地<sup>三八</sup>；(6)要塞及軍備區域等。

其二爲田賦調查，如(1)地稅種類，(2)徵收方法，(3)魚鱗冊與柳條冊及其沿革與經管方法，(4)地價及其稅率，(5)固有畝法與貨幣及其與國定度量衡折合率等。

其三爲沿革調查，如(1)縣境位置及圖說，(2)現有行政區劃，(3)歷來行政區劃，(4)固有地籍名詞，(5)土地房屋買賣、典押、租賃、繼承之習慣等。

其四爲農業調查，如(1)農人數量，(2)農產種類，(3)農產產量等。

其五爲地質調查，如(1)土壤，(2)上古地質與變態地質，(3)金屬鑛與非金屬鑛之有無等。

## (三) 土地測量

一縣測量，從原則上說，本應先有全國及一省之基點的測定，即全國之大三角測量，及在一省內根據

大三角所爲之小三角測量；海潮及水準，當亦包括在內。如國家未有基點測定而一縣先爲開始測量，自可獨立自立基點，但這一法於將來縫合時，易於發生不準確的弊病，是其缺點。

一縣之測量分四類：卽圖根測量、細部測量、水準測量、地質探險是也。

圖根測量，根據小三角基點，立定再小三角的基點，佈滿全縣；是項工作，由測量隊之圖根組爲之。

細部測量，根據圖根點，將地物、地貌、地界，爲最精最細之描繪，如圖根點不敷應用時，并可先爲酌測細部圖根。是項工作，由測量隊之細部組爲之。

水準測量，根據國定水準，行二等水準測量，測定高程。是項工作，就測量隊，特別訓練一組爲之。

地質探險，由縣特請地質專家，根據三角圖根水準各點，區分探險之。

#### (四) 編立圖冊

求積及製圖，自在測量隊的工作範圍以內。測量以後，究應編立多少圖冊呢？這一點，我們應先確立原則。第一原則，要能一目了然之圖。第二，要能分別鎮地與鄉地，鎮地是城鎮區域以內之地，鄉地是鎮地以外之地。第三，要能分耕地與荒地，耕地是鄉地中以地爲農業生產之地，荒地是鄉地中除去耕地以外之地。

因是土地圖冊，至少有下列三系統：(1)縣圖、區圖、鄉圖、鎮圖；(2)縣耕地圖、區耕地圖、鄉耕地圖；(3)縣荒地圖、區荒地圖、鄉荒地圖。最細之圖，得依天然及人事原因，酌分為段，段以下亦得酌量區分。上列圖冊，均由縣政府公布之。

### (五) 土地登記

土地不管有鎮地、鄉地之分，鄉地也不管有耕地、荒地之別；就其所有權言，要可分為所有權人之地與無所有權人之地。

三系統土地圖冊公布後，對於有所有權人之地，應限所有權人，在一定期間內為土地所有權之第一次登記。縣政府之登記工作，由所訓練的人員為之，人民聲請登記，至少要載明真實姓名住址、地類及其面積、坐落及四至、收益、原納地稅數量及稅單類號、地價、憑證種類及號單，並附以指明土地地段所在之圖。

縣政府收到前項聲請書後，應公布之，在限定時間內，無人提起異議，視為確定；如有異議，應具異議書，經縣政府查明或經複丈予以核定；人民不服縣政府之核定時，縣政府即移交公斷委員會公斷；公斷為最後之確定。

土地之所有權確定後，應給土地所有權狀。是項狀證，有抵抗一切契據文書的效力。

### (六) 規定地價

公斷委員會應對全縣每區、每鎮、每鄉的鎮地、耕地、荒地，各定一標準地價。標準地價之上若干元為最高地價，標準地價之下同等若干元為最低地價。地價以依所有權人自報之價為原則；如自報地價在最高地價與最低地價之間，以自報之地價為地價；如自報地價高於最高地價或低於最低地價，縣政府酌予核定，所有權人不服核定時，得聲請異議，由公斷委員會公斷。

土地登記及地價規定以後，應有三種新的發見，即無所有權人之地、無稅之地、無地之地稅。至於有稅之荒地及無稅之耕地，更當數見不鮮。因是，對於無所有權人之地，收為公有；對於無稅之地，一體加稅；對於無地之地稅，則予以豁免。耕地之地稅與荒地之地稅，當屬兩樣；對於有稅之耕地，照荒地地稅收稅；對於無稅之耕地，照耕地地稅收稅。<sup>〔三三〕</sup>

因是，土地圖冊，就地稅的立場，應加有地領人冊及人領地冊。

### (七) 清丈收入

最好在登記程序以先，不收清丈費用；土地登記費爲清丈收入之大宗，所有權聲請異議所納之聲請費并複丈費及地價聲請異議所納之聲請費，爲清丈收入之一小部分。因是，清丈土地，最好發行縣公債舉行。

## 附註

〔一〕見內政部第一期民政會議紀錄第二二一頁。

〔二〕參閱「土地整理之方針」——見內政部第一期民政會議紀錄第二二二頁，並參閱「土地整理之要義」——見江蘇地政附錄。

〔三〕參閱「內部對於整理土地之見解」——見全國內政會議報告書第四二九頁；並參閱「各省市地政施行程序大綱」——二十四  
年全國地政會議修正通過，見二四年九月二十三日西京日報。

〔四〕參謀本部陸地測量局估計土地測量可於十六年內完成。

〔五〕中國總面積四、〇四四、八〇〇方里（一方里合中國一、六二八畝）除去高原、沙漠、湖泊及外人所有地計二六九、七〇〇方里外，收益  
土地面積有三、七七五、一〇〇方里，可徵稅地土面積二、〇二〇、一〇〇方里；測量費八三〇、七〇〇、〇〇〇兩，時間四十年。（見學藝第

十一卷第一號德國教授 Otto Israel 所著之整理中國地租計劃。）

〔六〕參閱「整理土地宜先治標議」——見內政部第一期民政會議紀錄第二二一頁。

〔七〕參閱「測量土地之三路線」——附錄二五第二六五頁。

〔八〕參閱「整理土地後之稅收增加」——見全國內政會議報告書第四三九頁。

〔九〕參閱「土地與田賦」——見明日之江蘇第五期第十九頁。

〔一〇〕參閱「中國應勿蹈歐洲分門測量的弊病」——見學藝第十一卷第一號第七頁。

〔一一〕(1)公斷委員會處理關於土地糾紛之調解及地價之詳估事件，前項委員會設於各縣土地局；(2)公斷委員會設委員五人至七人；(3)公斷委員會以各縣土地局長、財政局長、建設局長為當然委員，其他委員由縣土地局長就地方公團代表或公正人士具有法律知識者，依額加倍推選，呈請省土地局局長選定聘任之，前項委員設五人時，以縣土地局長財政局長為當然委員，其他三人依前項規定選任之。(見江蘇地政第十二頁江蘇省縣土地局公斷委員會組織暫行章程第二、第三、第四條。)

〔一二〕參閱內政法規彙編第六八〇頁土地法第二四六條至二五三條。

〔一三〕如果四庫全書，不是分存瀋陽、北平、揚州、杭州等處，現在焉能碩果僅存。如果洪楊以前的江南土地冊籍，分存華北，現在各省土地，理應多有憑藉。

〔一四〕參閱「浙江查丈土地冊中之編造圖冊」見二十二年十月二日申報，並參閱「貴州查丈田畝之三期」——見貴州財政工作報告書附錄第三頁，并參閱「土地查丈程序」——附錄二九第二七〇頁，并參閱「土地查丈辦法」——附錄三十第二七二頁，并參閱「土地查丈綱要」——附錄二八第二六八頁，并參閱「浙江省土地陳報辦法大綱」——見浙江民政年刊上册法規第九頁。

〔一五〕貴州查丈田畝之組織，在省設總局局長由財政廳長兼——其下設各縣分局——正局長由縣長兼，副局長由徵牧局長或經徵員

兼——襄辦員爲各區公所，其董事由區長兼，其協理由副區長兼——再下設督查員，擇委鄉鎮長兼充——再下設清查員，擇委該地閭長或甲長兼充——各縣局設抽查隊置隊長由襄辦員兼——其下設組長組員——省總局設坐辦——下設秘書——下設第一科第二科——每科設科員，事務員，視查員及見習員——總局另設諮議——并設全省賦判會議，以全省各縣依法推舉之代表組織之，由省政府召集。（見貴州財政工作報告書附錄第四頁。）

〔一六〕土地局或科，或稱地政局或科。

〔一七〕參閱「調查農地之益」——見內政部第一期民政會議記錄第二四二頁。

〔一八〕江蘇省有建設廳公路迅略測量暫行規則，大概係導線測量及縱斷面水準測量。（見江蘇省建設廳法規彙編第七一頁。）

〔一九〕先爲參閱本節之申報及審查兩段。

〔二〇〕參閱「浙江各縣土地陳報後分年實施查丈辦法」——見最近之浙江財政第六一頁。

〔二一〕參閱「浙江土地陳報清冊編造規則」——見浙江民政年刊下冊土地行政第四頁。

〔二二〕參閱「土地查丈中申報單之填報及匿報」——見明日之江蘇第一期第五頁。

〔二三〕人領地冊即以前之戶領坵冊亦即柳條冊；地領人冊即以前之坵領戶冊亦即魚鱗冊；茲爲明瞭起見，故廢古名而創以一目了然之

新名。

〔二四〕或用現行之各種圖書分類法及各種檢字法。

〔二五〕參閱「土地查丈後之措施」——見明日之江蘇第二期第一一九頁。

〔二六〕參閱「土地清丈程序」——附錄三二第二八二頁；并參閱「土地清丈綱要」——附錄三一第二七八頁；并參閱「土地清丈辦法」——附錄三三第二八六頁；并參閱「江蘇整理土地五年完成計劃概要草案」——見江蘇地政計劃第二頁；并參閱「雲南

昆明之清丈」——見雲南財政月刊清丈局工作報告第一頁；并參閱「土地清丈要務」——見明日之江蘇第一期第十七頁。

〔二七〕參閱「南匯縣清丈儀器購備表」——附錄三四第二八八頁。

〔二八〕參閱「土地調查」——附錄二六第二六六頁；并參閱「土地調查事項」——附錄二七第二六七頁。

〔二九〕參閱內政法規彙編第六三八頁。

〔三〇〕參閱內政法規彙編第六八五頁。

〔三一〕江蘇省有「土地局全省土地測量業務實施規則」對於測量之技術上的方法，言之頗詳。（見江蘇地政法規第三二頁。）

〔三二〕參閱土地法第三章農地。（見內政法規彙編第六六八頁。）

〔三三〕參閱土地法第三章土地登記。（見內政法規彙編第六四四頁。）

〔三四〕參閱土地登記條例草案。（見內政部第一期民政會議紀錄第二六〇頁。）

〔三五〕參閱土地法第四編土地稅。（見內政法規彙編第六七八頁。）

## 第六章 警衛

### 本章提要

#### 一 警衛原則

(一) 安定國家社會以警察徵兵爲定策，而以保衛團、保安隊爲過渡方式。——安定國家社會，在國有常備軍及徵兵制度，在地方有普遍設立的警察；但中國情勢特殊，事實上尙難實施徵兵並普設警察，在此過渡時期，應有一經濟而可能逐步實施的方式。復因各縣有保安警察性質的保安隊之設立，并有保安警察性質而兼有自衛性質的保衛團之存在，更因民間散有無量數的槍枝，正探行零割式的自衛，我們實可運用這幾點而成爲一種安定國家社會的經濟而可能實施的過渡方式。

(二) 保衛團爲徵兵之基礎，而保安隊爲保衛團之基礎。——保安隊和保衛團，縱爲安定國家社會的方式，而橫的方面，仍有連環性呢。如果保衛團辦到組織一律訓練整齊，指揮統一而并廣大一致的達到上列的條件，則一轉變間，就是軍隊，足收徵兵的效果。又保衛團的教材和訓練人才頗成問題，如果集中保安隊加以訓練，則保安隊出身的人們，就是保衛團的幹部。當然，保安

隊不再招募，而是抽收鄉土化的壯丁

## 二 保衛團

(一)組織——保衛團是人民自籌經費，自集槍枝，自行組合而零割自衛的一種武裝團體。組織方面，爲由班分隊而中隊而大隊而總隊，并與保甲比照以鎮、大保、保、大甲爲單位。故每一鎮、大保、保、大甲，固然可成一班，當然也可成一分隊以至邏輯上的一總隊。每級均置首長，以鎮長、大保長、保長、大甲長兼任之。

(二)訓練——鎮、大保、保、大甲以內的壯丁，均有編入保衛團接受訓練的義務。各單位保衛團，應按年明定編組壯丁成數，先儘自願者招來，如有不足，即抽簽行之，如被抽選者別有私自原因，得以代金延緩本年度之受訓。訓練時期，以在冬季爲宜，期間則爲一個月至二個月；訓練方式，各單位保衛團分別集中，訓練科目，分政治與軍事兩種；訓練完畢，舉行考課，考課及格者，列爲團丁，編爲班或分隊以至邏輯上的總隊之組織，是即常備保衛團也。團丁之第二年稱團士，爲保衛團之第一預備者；團士之次年稱團員，爲第二預備者。

(三)指揮——尋常指揮，一依縣區及保甲之組織系統。鎮長、大保長、保長、大甲長，是以其所當然兼任之隊長或班長名義指揮的，而縣、區、鄉長則係以縣、區、鄉長之本職名義指揮的。當然，鄉長應

指揮大保及保并大甲的保衛團。非常指揮，只適用於非常時候，即由國而省而區而縣也。非常指揮應注意兩點：一乃確只行之於非常局面，二則應常舉行保衛團大檢閱，以期減少國、省、區、縣間之惰性。不論尋常與非常指揮，最應提防的，是非指揮者之指揮。

(四)保衛團問題之二要點——第一，任務之確定，即在尋常時協助軍警查緝盜匪，而在非常時秉承政府捍衛國家也。第二，團丁、團士、團員之權利及榮譽的規定也。

### 三 保安隊

(一)作用——保安隊是招募的壯丁而由政府或人民團體出資給養藉以保衛地方者也。為今之計，要把保安隊與縣政府政務警察分為二事，要打破分防制以集中剿匪，並要以保安隊成為保衛團的幹部訓練的場合。

(二)組織訓練與指揮——保安隊均抽收各區的壯丁，其組織一如保衛團之三進制的班而分隊而中隊而大隊而總隊。保安隊分為二部分，警戒訓練，平均輪轉。訓練期滿，職司警戒，再期滿則退伍而為各單位保衛團的幹部。指揮系統，以國、省、區、縣為一貫的而以縣為其樞紐，尋常時候，均由兼最高單位隊長的縣長指揮。

### 四 警察

(一)警察建立之二時期——警察爲國家地方行政之一，不列入自治範圍以內。警察建立之二時期，爲區自治實行前和自治實行後；在前，賦區公所以警察權，在後，則多類似於目前的制度。

(二)完善警察之要件——第一要調整警察系統，第二要實施警察教育，第三要提高員警待遇，第四要集中推行警察建設，第五還須日惟能向擔承安定國家社會的路上前進。如大局勉能安定，應轉移警衛重心於完善警察之設立；最高目標，是保安隊撤銷，保衛團只爲國事之準備而無聞於地方之事，而同時由國家正面開展的徵兵制度，亦巍然確立；保國衛民，這才是正規的路線。

五 清剿匪盜——剿滅零星散匪，要聯剿、聯清、聯保、聯防。

### 第一節 警衛原則

(一)安定國家社會以警察徵兵爲定策而以保衛團保安隊爲過渡方式

安定國家社會，就是保國衛民<sup>〔一〕</sup>，怎樣保國衛民呢？曰：國家有常備軍，有徵兵制度。在地方方面，有普遍設立的警察。這些都是國家行政，我們本不應在談縣政的時候，提出討論。可是，中國情勢特殊，事實上尚

不能以通常立國的辦法從事比擬。徵兵制度，即能施行嗎？鉅量的金錢和人才從何而來？我們自然確認安定國家社會以警察徵兵爲定策，但并應在過渡時期，確認有一經濟的而可能逐步實施的方式；這就不能不以這國家行政暫爲地方化，而摘出來研究了。

年來變亂相尋，各縣類皆形成有兩種事實：其一，各縣有保安警察性質的保安隊之設立，並有保安警察性質而兼有自衛性質的保衛團之存在；分析言之，保安隊與保衛團，即警察隊、保衛隊、公安團、民團、特種保衛團、常備團、行團、坐團、商團、瀏共義勇隊、壯丁隊、保甲隊等名稱的別名，而均非安定而有秩序的國家所不必有的一種武裝而已。其二，民間散有無量數的槍枝，正在那裏採行零割式的自衛。這兩種事實，一方面說，當然是畸形的發展，但另一方面，我們何嘗不可運用之而成爲一種安定國家社會的經濟而可能實施的過渡方式，故今之保安隊與保衛團，實是國家和地方之所寶了。

## （二）保衛團爲徵兵之基礎而保安隊爲保衛團之基礎

保安隊和保衛團，縱而爲安定國家社會的方式，但他們橫的方面，仍有連環性呢。徵兵談何容易，設備、教材、人員、場所、制度，何能大規模的表現，而在短期間的收效？但如果保衛團辦到組織一律，訓練整齊，指揮統一，而并廣大一致的達到上列的條件，則又何嘗不可在事實上足收徵兵的效果呢？即使制度不同，

但有了組織訓練和指揮的良好現象，一轉變間，也就是軍隊了。所以保衛團實在是徵兵的基礎。

廣大之保衛團的設備場所和制度，以共同之努力，或可各自安置，但教材和訓練人才，又是問題了。如果以國家業經訓練成熟的人們，盡量移來興辦保衛團，姑無論國家正規軍隊，不符抽調，即使調來，又將何以爲繼呢？爲今之計，只有集中保安隊，加以嚴格的訓練，保安隊出身的人們，就是保衛團的幹部。當然，保安隊不再招募，而是抽收鄉土化的壯丁；這就是說，保安隊，又是保衛團的基礎了！

## 第二節 保衛團

### (一) 組織

我們爲了不多更張固有的政治名詞，主張仍爲保留保衛團三字。此所謂保衛團，是自治路線的甲牌之保衛團，是自衛路線的壯丁隊，或剷共義勇隊，是若干地方所稱之民團。總之，是人民自籌經費，自集槍枝，自行組合，而零割自衛的一種武裝團體也。

組織方面，我們主張單位微小，組合一律，數量多少並可自由，而在作用方面，則平時分散，一旦有事，立即集合，而成一種整個的武力，其微妙一如湊「七巧」者然。

組織的最小單位爲班，每班八人至十二人，而以十人爲原則；每三班爲一分隊，每三隊爲一中隊，每三

中隊爲一大隊，每三大隊爲一總隊，每單位均以三進爲原則，但其編餘的組成因素，均得加一或減一以成之，是即二至四班均可成爲分隊以至於二至四大隊亦可成爲總隊也。〔七〕

組織單位之與保甲各單位的比照，不取一律，但也和編組保甲一樣，以現存之村莊集市爲單位；這些單位，當然是鎮、大保、保、大甲了。〔八〕每一鎮、大保、保、大甲固然可以成立保衛團一班，當然也可成一分隊以至於邏輯上的一總隊，這一點，是我們對於保衛團制度上的基本主張，與保甲之不相割裂的見解，同爲適應實際上的鄉村組合，而不盡求書面上的排列得如何藝術。因此之故，保衛團的番號，有的是「某某縣第幾區某某鄉第幾保保衛團第幾分隊」，有的是「某某縣第幾區某某鄉第幾保保衛團第幾班」，有的是一「某某縣第幾區某某鄉第幾大甲保衛團第一班」等等。所有班及分隊以至於邏輯上的總隊，俱是因鎮、大保、保、大甲，而自爲數字上的起訖，不相聯繫。〔九〕

每級均置首長一人，即班長以至於總隊長是。惟以村莊集市爲一組合之鎮、大保、保、大甲的保衛團，並應加設副長一人，即副班長以至於副總隊長是；是項首長，均以鎮長、大保長、保長、大甲長當然兼任，其副長則由具有軍事智識或曾經軍事訓練的人擔任；副長之產生方法，不由其所屬之首長薦舉，而必由縣或區另依一有系統的規章委任之。〔一〇〕此其作用，一方面彌補首長之不必具有軍事智識的缺陷，而另一方面，並可防止各單位保衛團之縉紳化，士財主化，以及消弭惰性龐大而不易指揮的各種弊病。

## (二) 訓練

鎮、大保、保、大甲以內的十八歲至四十五歲的男子，俱稱壯丁，壯丁均有編入保衛團接受訓練的義務，  
二、但壯丁數多，人力財力方面，決不能於一二年間悉數訓練，宜由縣政府詳考各區可能進展限度，按年  
明定編組壯丁的成數；各單位保衛團便按法定成數或法定成數以上，依照下列三個程序編組之：其一，儘  
自願者招來；其二，自願者不足規定成數時，就全部壯丁除去法定免役者外抽簽行之；其三，被抽選者如本  
年度別有私自原因不願受訓時，得以代金延緩本年度之受訓，而另再抽簽補充，但如無可抽補時，代金辦  
法，不適用之；是項代金，其數額以相當於當地個人在訓練期間內總生活費為標準，這並不是窮人服役而  
富人免除其役，實以訓練期間，經費必多困難，藉此彌補，取不傷廉。而富人之所得者，亦僅以代金請准延役  
一年耳。況法定成數，並未因代金而有所更易，而待受訓練者正多，未屆足額時，固不必非先以富人受訓不  
可也。三

訓練保衛團，非同軍隊，一面要訓練，一面還要不妨礙職業及生產，故以冬季為宜。訓練期間，不能少於  
一個月及多於兩個月，訓練方式，非集中不可；在每鎮、大保、保、大甲以內集中，甚易之事，這又是以鎮、大保、保  
大甲為組合單位的優點了！訓練科目，分政治訓練與軍事訓練二種：政治訓練要使其明瞭國家當前的危

急，而軍事訓練，則一律依照國定的操典。〔三〕訓練完畢，舉行考課，考課及格者，列為團丁，即編為班或分隊，以至邏輯上的總隊之組織；考課之不及格者，仍為壯丁，於次年仍再儘先訓練。團丁編隊後之一年間，即屬於常備保衛團，凡有保衛團任務，均由這一部分的團丁擔承之。

團丁到了第二年，便稱團士，於第二年間，至少舉行會操兩次，會操成績，至少要達到一定之標準。〔四〕團丁任務不敷分配時，團士為保衛團之第一預備者，隨時命令集合，聽候指揮。

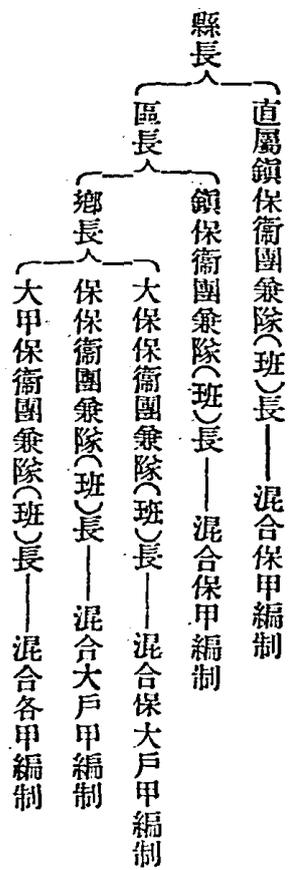
團士之次年，稱為團員，於第三年間，至少舉行會操一次，也要達到一定標準的成績。團丁與團士任務不敷分配時，團員為第二預備者，依照前項程序，協力擔承。

全縣的保衛團，每年至少舉行檢閱一次。其地點或於縣城或在交通便利的集鎮，其編組則以各單位保衛團為因子而編成以縣為單位的保衛團，即編成檢閱時之總隊或大隊或中隊也。檢閱以後，各自還歸原有番號。這一點，也就是集中縣力以成國力的一種試驗和練習，其意義固不僅在衛民，抑亦期有以保國耳！

### （三）指揮

保衛團尋常之指揮，只有一個系統，即縣區及保甲組織系統也。鎮的保衛團，受區長的指揮；大保、保、大

甲的保衛團，受鄉長的指揮，而區長則指揮鄉長，縣長則指揮區長。當然，每一組合單位以內之班分隊中隊等，歸其所屬之首長指揮；故鎮長、大保長、保長、大甲長是以其所當然兼任之隊長或班長名義指揮的，而縣區鄉長則係以縣區鄉長之本職名義指揮的；其所以於縣長、區長、鄉長不另兼列名目之故，實因事原一體，何必組織繁複而多耗公帑？保衛團行政，乃行政之一種，即由縣政府及區長、鄉長依照通常程序辦理，自無不可，下列係保衛團的系統：〔五〕



非常指揮，只適用於非常時候如一定區域內，有嚴重之匪患或國有外患是。非常指揮，是由國而指揮省，由省而指揮行政督察專員區，由專員區而指揮縣；惟有兩點，應為鄭重剖白者，即非常指揮，確只行之於非常局面，苟以尋常為非常，匪特擾惑民心，抑且無裨實際；國家實施非常指揮，必應經過一種鄭重的合法程序，以免濫於習用，此其一。保衛團究非軍隊，實行非常指揮時，其於國、省、區、縣之間，情性必大，是應每年或

每二年，以省或以專員區爲單位而舉行保衛團大檢閱一次，以資練習，此其二。

不論尋常指揮與非常指揮，最應提防的，是非指揮者之指揮；目前實際上指揮保衛團的，至不一律，有因經費來源關係，而每每由經費來源者指揮如土著而慷慨的鄉紳是，有由駐軍指揮者如剿匪時期是；有由省政府或指派之機關指揮者如廣西等省是。凡此非指揮者的指揮，設不嚴厲加以限制，則一縣之內，不流於械鬪，亦必劫持地方，在若干縣以上，野心家更可於瞬息之間，一變民衆武裝而爲個人武力，形成新路線的軍閥。

#### (四) 保衛團問題之二要點

保衛團問題有二要點。第一，卽任務之確定也。保衛團的任務，原只查緝盜匪、清除反動、消防水火、意頗淺狹，并非萬能；其以保衛團爲一切力量之所屬，是最近保衛團進展中的錯誤，保衛團之不能干預地方行政，尤不能涉及司法，爲確定不移之原則，無可通融。故任務方面，我們以爲愈單純愈好，是卽在尋常時協助軍警查緝盜匪，<sup>〔二六〕</sup>而在非常時則秉承政府捍衛國家也。其實，保甲與保衛，係連鎖并進的，保甲辦得好，<sup>〔二七〕</sup>諸般任務，均可擔承，保衛團僅可以查緝盜匪捍衛國家爲限耳！

第二，卽團丁、團士、團員之權利及榮譽的規定也。團丁、團士、團員，既多勤勞，雖說國民之義務如是，但吾

人均屬三代以下人民，不給以相當權利及榮譽，似亦不足以獎現在而昭來茲。竊以為團丁至少應有下列的權利與榮譽：(1)免除其他公役如築路開河等；(2)如縣經費許可，接受相當津貼，團士呢？(1)儘先任用為自治職員；(2)接受獎章。而團員則應有：(1)有國民之優先權利如保舉等；(2)最先任用為自治職員；(3)如縣經費許可接受獎金；(4)接受國民榮譽證書。

## 第二節 保安隊

### (一) 作用

此所謂保安隊，是縣政府的警備隊或警察隊，<sup>二</sup>特編之武裝民團，改編後的商團或臨時保衛團；總之，是招募的壯丁，而由政府或人民團體出資給養，藉以保衛地方者也。是項保安隊，其固有作用有三：其一，受縣政府或人民團體的命令而剿除縣境的土匪；其二，駐防各衝要集鎮，一如國軍之駐防重鎮者然；其三，服役縣政府所差使的勤務如交通運輸、緝捕要犯、催收錢糧等，一若縣政府政務警察之一部分者然。因此之故，固有的保安隊，自然形成一種無組織無訓練而并無一定指揮系統的武裝組合了。談到防匪打匪，是沒有這一回事的，倒是通匪一項還有分呢！

為今之計，先應確定保安隊的作用，然後據以為準，逐步整理，方不致再走錯路。第一，要把保安隊與政

務警察分爲二事。目前縣政府所備的政務警察，額數太少，而鄉區政務之推進，則又非有賴於武裝警士不可，我們主張政務警察儘量加多，並將政警武裝起來，如經費困難，不妨劃保安隊之一部編爲政警，專作緝捕、催糧等類勤務之用。

第二，要打破分防制以集中剿匪。□□保衛團是分在各鄉各鎮的，如果辦得確有成績，原不需於保安隊之分別駐防。保安隊要慢慢的試行集中，集中以後，專事剿滅股匪，一如國軍之與警察合作者然。

第三，這就是主要的作用，即要以保安隊成爲保衛團的幹部訓練的場合也。保衛團要辦得好，不在壯丁之多寡有無，而在訓練壯丁者之好壞，國家萬難在短期內訓練若干有能力的訓練壯丁者，我們實在要藉保安隊原有的組織，連續的培養保衛團的幹部——各單位保衛團的副長及其所屬的班長分隊長等。

## (二) 組織訓練與指揮

保安隊的組織，一如保衛團之三進制的班，分隊，中隊，大隊，總隊。惟每班之隊士確定十人，而最高級之首長，由縣長兼任，另設副長轉佐之。此其作用，就是使必要時，保安隊與保衛團得以組合而無扞格。

各縣應按照實際情形與需要，除去一部分劃爲政警外，將所有保安隊分爲一定成數之兩部分，第一部分職司警戒，第二部分只專訓練。最合理的成數是各爲二分之一；當然，治安較好之縣，第二部分的成數，

固愈多愈好也。

如第一二兩部分各爲二分之一，則警戒訓練，適可平均輪轉，是即：第二部分，遴選抽收各區的壯丁編組之，訓練期間，最好定爲不得過於六個月；在此期內，第二部分的隊士，不服勤務，不事剿匪，專受訓練，正如在一個訓練所內的一樣。訓練期滿，即列爲第一部分的保安隊，存在期間，與第二部分的訓練期間同，同時遴選抽收壯丁，另列新的第二部分。第一部分的隊士，也不服勞動務，如縣境有匪，則負剿滅之責；如無匪類，則時時練習以增實際上的作戰經驗。新的第二部分訓練期滿，則依例進而爲第一部分，所有原存之第一部分，即行退伍，以爲各單位保衛團的幹部。如是更番訓練，若干年而後，保衛團的幹部自然充實不少。如果各單位保衛團的班長分隊長等，都是第一部分的出身，實力方面，當大有別於一般烏合之衆了。

指揮系統，以國、省、區、縣爲一貫的，而以縣爲其樞紐；國、省、區的系统，只實現於非常時期，所有尋常時候，均由兼最高單位隊長的縣長指揮；并且，指揮系統上不論如何通融，縣長非有全部完整之指揮權不可，其以非縣長爲最高單位之隊長的，我們只見縣長與隊長間之不和，而形成軍閥時期中省之督軍與省長的模樣了！自衛路線所定的「各省保安團隊，以達到國家管理爲最終目的而首先統一於縣於區於省」的辦法，(三)原則是對的，但同時要尊重縣長爲指揮樞紐的要義，如果保安隊太國家化而不兼顧地方，則縣之政治倒反多受阻礙了！

## 第四節 警察

### (一) 警察建立之二時期

警察爲國家地方行政之一，不列入自治行政範圍以內。<sup>三二</sup>中國國民賦有歷代以來之人治的惰性，法治精神特遜；將來自治實行，人民自行通融辦理的習慣，必仍顯著，故國家終應保留警察行政權以救濟之。<sup>三三</sup>

中國幾千年來維持社會秩序者，不是警察，而是社會道德與風俗習慣，是消極的，不是積極的，這當然與農業社會相終始。目前之中國社會終難脫却農業的範圍，以故中國在最近期間，警察尙不感到十分迫切的需要。

警察之建立，是費鉅量金錢的，目前各縣的警衛經費，就百分比的立場說，類皆比任何支出爲大，然就數量上說，即專以之爲調整擴充警察之用，仍虞不足，何況我們正應努力於保安隊而保衛團而徵兵的基本設備，焉有餘力顧及警衛問題中之次要的警察呢？

當然，警察完善，仍爲維持社會的最終方針，我們是無可否認的。我們根據上列諸般見解，因確立警察建立之二時期——區自治實行前和區自治實行後。區自治實行前的區公所是行政機關，一若小型之縣政

府，我們可以賦與以警察權的。區自治實行後，區公所爲自治機關，我們不能賦與以警察權；并且區自治既經允可實行，則實行前與實行後的社會進展，自然是二樣，故警察狀態，也要變更。

區自治實行前之警察辦法，是：(1)警察區劃與區之行政區劃同；(2)縣政府設警佐，由縣長呈請省政府委任；(3)縣城或較大集鎮達到都市繁榮的某一標準時，設警察所直隸於縣長，其直屬鎮之設立警察所的，在鎮自治實行以前，隸屬於鎮長，在自治實行以後，直屬於縣政府；(4)區公所設巡官，由區長呈請縣政府委任之；(5)縣政府常設警察巡查團，輪流巡查各鄉鎮，對於人民違警案件，隨時檢送就近之區公所依法辦理。巡查團的組成分子，要具有充分的警察智識，(6)而并待遇較高，其性行亦必特別良好。區自治實行後之警察辦法，實多類似於目前的制度，即(1)獨立確定警察區劃；(2)縣政府設警察局或科；(3)全縣酌量分設警察所、警察分所及警察支所。(4)

## (二)完善警察之要件

不論在區自治實行之前抑實行之後，要達到警察完善之目的，必應具有五種要件。(5)第一，要調整警察系統。縣屬警察之指揮及人事方面，務須與省廳脫離直接關係而以縣政府爲中心，省應干涉到縣屬警察的底層，其結果只是促成層層之不負責任，而非綱舉目張的良好辦法。

第二，要實施警察教育。警察教育就階級分，有警官教育與長警教育；就性質分，有學校教育與精神教育。一縣之經費有限，警官教育，可暫不辦，專辦長警教育，即在縣設立警士教練所及補習所。

教練所要招收至少小學畢業程度者，加以造就；補習所則就現有長警輪番訓練，教練所是治本，補習所是治標，均不可少。

學校教育就一縣而言，即訓練所及補習所；精神教育，則乃智、仁、勇三大警察精神教育綱領。是項綱領，須日日加以提示。學校教育，只限於長警，精神教育，則自縣長而下，凡屬警務員警，俱要勉受薰陶。

第三，要提高員警待遇。一般縣政工作人員，固應提高待遇，而警察更應提前提高。此其原因，乃警察最與民衆接近，且有處罰違警的權能，甚易發生直接之金錢往來。法律不外乎人情，人不得飽暖，而必求其守法奉公，只少數聖賢，才能辦到。因是一警之餉，至少要達到當地平民生活的標準之上，官長薪俸，也要比例加高，各縣可就各自的經濟狀況確定，全國正不必強以一律。

所謂提高員警待遇，固不僅在常年之薪餉，還要實行年功加俸。任職在若干年以上，要加俸若干，并要有退職年金，任職至若干長期年限，任其告老，而年給以原俸之若干成；對於有特殊功勳者，酌給獎金；因公傷殘，并給卹金。凡此種種，其作用也，無非先安人心，後求慎事。

第四，要集中推行警察建設。警察建設，一時何能普及，應從局部入手，一部辦有成效，再及其他。各

縣縣城，當然要最先辦好，次及於較大之鎮，然後及於各鄉。所謂集中推行，並非舍生產的鄉民而不問，專以保護多半消費的城鎮人民，實係步驟之應有先後，況集中推行之際，保護農業社會，還正切實實施偵察制與巡邏制〔三〕的混合制度——警察巡查團。

最後的要件，還須日能向擔承安定國家社會的路上前進。我們不是說警察徵兵為安定國家社會的定策嗎？我們不是說保衛團、保安隊是過渡方式嗎？徵兵姑勿論，警察則固維持社會的最終工具也。〔三〕

中國現正匪亂頻仍，保安隊還只見其為數尙少，不敷分配，保衛團亦正虞其尙未極度發展，當然更不能離開須臾。竊以為如大局勉能安定，或於世亂無關之縣，應迅速轉移警衛重心於完善警察之設立，最高目標，是保安隊撤銷，保衛團只為國事之準備而無聞於地方之事，而同時由國家正面開展的徵兵制度，亦巍然確立，保國衛民，這才是正規的路線！

## 第五節 清剿匪盜

目前之剿匪，大規模的是國家問題，我們姑談零星散匪，是即匪盜。〔三〕

剿滅零星散匪，不能為一律方法的確定，各縣要依土著性質及經濟環境，設計決定。但有一原則，當可為各縣所適用，即聯剿、聯清、聯保、聯防之程序是。〔三〕

剿匪決非將縣境之匪，剿到鄰縣，便是完成；剿匪要聯合有匪之縣一齊迅速剿滅，并用重典處置，<sup>〔三〕</sup>才是正辦。這一點可由省政府劃某某等有匪之縣爲一剿匪區域，定一臨時的指揮辦法辦理之。行政督察專員兼區保安司令，當是辦法之一。<sup>〔三〕</sup>

剿匪之後，即行編組保甲，清查戶口，或舉辦臨時清鄉<sup>〔四〕</sup>，以免此清彼竄，戶口必要清查明白，<sup>〔五〕</sup>最要緊的，戶戶還要聯保取具切結；<sup>〔六〕</sup>政府並要將違背切結的，切實坐之以罪。

聯保還不算了事，仍要聯防，鄉鄉聯防，區區聯防，縣縣更要聯防，務使沒有一個壞人，存留在縣境以內。

〔四〕

## 附註

〔一〕參閱第二章第一節及第三章。

〔二〕民國十五年以前，各縣多稱警備隊，及至國府定都南京，各縣因立法院所訂關於縣政府各項法律而改稱警察隊，江蘇省在民二十三年曾一度改爲保衛隊。民團爲保衛團之通行名詞，商團爲商務發展之地的保衛團，特種保衛團是商團之改稱。常備團、行團、坐團及保甲隊在陝西省多有之——見二十四年陝西民政廳油印之「陝西省行政會議民政方案。剿共義勇隊及壯丁隊則乃剿匪省分之保衛團組織。又公安團是山西的名詞，見太原縣縣政十年建設計劃案第三頁。

〔三〕江蘇各縣警察隊多有七八百人，費在十萬左右。

〔四〕(1)第二次內政會議內部有提案：保衛團改爲人民保衛隊並採用徵兵制度方案。其理由爲：(一)可免招募團丁之弊，(二)易收剷除匪共之效，(三)足以增大國防力量，(四)足以促進編遣實施，(五)足以推動地方自治，(六)足以形成社會聯繫，(七)足以爲實施徵兵之階級。(見第二次全國內政會議提案彙字第二號第七頁。)(2)爲奠定地方自治，與國防基礎，將現有各省之保衛團，逐漸改採徵兵制度。常備期之集中訓練與後備期之普遍訓練，兼程並進，一以維持地方秩序，一以捍衛國家安寧，並藉以一新國民精神，植自治之骨幹。(見第二次全國內政會議報告書第二頁第二次內政會議宣言。)

〔五〕參閱「全國保衛團之概況」——見第二次全國內政會議提案彙字第二號第二頁。

〔六〕參閱「江蘇省縣保衛團法實施方案」——見南匯縣保衛團公報第三期第一頁，並參閱「第二次全國內政會議關於保衛團之決議」——見第二次全國內政會議報告書第五十頁，並參閱「第二次內政會議時各方改革保衛團之意見」——見第二次全國內政會議提案彙字第二號第六頁，並參閱內政部辦理保衛團之經過——附錄三五第二九〇頁，並參閱「江蘇保衛團的編制」——見南匯縣保衛團公報第二期第二頁，節錄江蘇省縣保衛團法施行細則，並參閱「廣西保衛團制度之今昔」——見地方自治理論與實際第四五一頁，並參閱「廣西民團」——附錄三六第二九二頁。

〔七〕江蘇各縣設有縣保衛委員會（見南匯縣保衛團公報第一期），湖北各縣設團務整理委員會（見湖北民政法規彙編第二六二頁），但均行政組織，非諮詢機關，以致與總部權限，不能分清。

〔八〕大戶固屬村莊集市的單位，然係由二戶至五戶所組成，不易編成最小單位之班，故大戶的保衛團，以彙入於保之保衛團內爲原則。

〔九〕參閱「南匯縣保衛團組織綱要」——見南匯縣保衛團公報第三期第九頁；并參閱「南匯縣保衛團區團組織綱要」——見同上第三期第十一頁；并參閱「南匯縣保衛團各甲成立標準」——見同上第二期第十五頁。

〔一〇〕陝西各縣保衛團之總團長無權，均由副團長操縱，故各縣保衛團副團長應責由各縣長薦舉。（全文見廿二年十月十八日民報監委邵鴻基視察報告。）

〔一一〕參閱「開保衛團的募勇制」——見蘇政半月刊第十期第十九頁。

〔一二〕參閱「江蘇省各縣保衛團訓練大綱」——見南匯縣保衛團公報第四期第十五頁；并參閱「江蘇省各縣保衛團實施訓練推進辦法」——見同上第四期第十二頁。

〔一三〕（一）參閱縣保衛團法第十二條；（二）江蘇實施訓練分軍事、政治、精神三種（見內政法規彙編第五四六頁）。

〔一四〕參閱「江蘇省保衛團考課程序及應備事項」——見江蘇保衛團公報，并參閱「江蘇省各縣保衛團考課記分辦法」——見同上。

〔一五〕參閱第三章第一節第三項保甲組織系統圖。

〔一六〕各居戶如有窩藏盜匪，寄頓贓物，或有反革命份子混入，煽亂秘密聚集或攜帶違禁物品者，甲長、牌長須隨時偵查指獲，解送該管官署依法訊辦。又各鄉鎮遇有水火盜賊，及其他非常事變時，各甲長應以一定警號，召集團丁，分任圍捕消防事宜，並一面飛報區縣核辦，及鄰近鄉鎮協助，除匪徒拒捕，得正當防衛外，所獲盜匪，應即解送該管官署，依法訊辦，不得徇私。（見湖北民政法規彙編第二二

○頁縣保衛團法第十五條第十六條。

〔二七〕保甲運動之目的，在恢復社會秩序，維持地方安寧，掃除建設障礙。其重要任務，在使同一地方之居民，對於地方治安，同負相當之責任。不惟使土匪共黨無活動之餘步，且使一地方之腐惡之勢力，亦永無存在之隙地。地方安寧，則自治之推行，當亦突飛猛進，事半功倍矣。（見訓政要覽第九三頁中央報告）又中央規定七項運動有保甲運動之一種，於舉行保甲運動時，並注意切實宣傳。

〔二八〕參閱「江蘇各縣警察隊之特殊現象」（見蘇政半月刊第四期第一七頁。）

〔二九〕參閱「警察要游擊」——見蘇政半月刊第十期第十八頁。

〔三〇〕見「各省保安制度改造大綱」——見南昌行營處理剿匪省分政治工作報告。

〔三一〕在英美國家，警察且列入自治範圍，但在中國因人民自治能力幼稚，不能并警察權而賦予人民，致啓種種不良結果。第二次內政會議，亦已確定警察行政爲國家地方行政之一矣。（見第二次全國內政會議報告書第七九頁。）

〔三二〕參閱「全國警察之缺點」——見第二次全國內政會議報告書第二九零頁內部提整頓警察案午項。

〔三三〕參閱剿匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱——見政務旬刊第八十五期第三八頁。

〔三四〕參閱「警察偵緝的技術」

〔三五〕公安局就其管轄境內得依自治區劃分爲若干區，每區設公安分局一所。（見內政法規彙編第六八頁，內部公布各級公安局編制大綱第三條。）

〔二六〕警察原可不必改稱公安，而表明警察組織階級，尤宜具有同一系統而并不脫離警察二字，以期明瞭，故警察局即公安局，警察所即公安分局，警察分所即分駐所，警察支所即派出所。又修訂縣組織意見第五項亦載：「縣政府關於公安事項，無論設局與否，其下各公安機關，原名分局者，擬改為公安所，」其所主張雖不相同，而其認為原有名詞之須商確，則固一致也。

〔二七〕(一) 確定經費，(二) 劃定警區及分駐所，(三) 補充槍械，(四) 劃一服裝，(五) 甄考警官警士，(六) 嚴格訓練，(七) 培養警務人才。(見地方自治要覽上卷第一一九頁，內部頒布縣政府暫行內務綱要整頓警務章)(2) (參閱「警察行政計劃綱要目錄」——附錄三七第二九五頁。

〔二八〕參閱「警察教育」——見第二次全國內政會議報告書第六八頁關於警察教育之決議。

〔二九〕(1) 美國紐約警備年俸二千至三千元美金，英國每週七十至九十先令，德國每月百二十至二百五十馬克。(見巡邏區制之研究第一頁)；(2) 認為警察官吏待遇有改善之必要，警官俸給應與文官平等，警官保障，應與普通公務人員一律，巡官應受普通委任官相當待遇，退職長警年齡限制，照第二十三案原則通過，將六十歲改為五十歲，均交內政部辦理。(見全國內政會議報告書第七六頁第一次內政會議關於警察待遇之決議。)

〔三〇〕參閱「警察待遇提高說」——見警察行政計劃綱要第四頁。

〔三一〕參閱「長警薪餉等級辦法」——見第二次全國內政會議報告書第二九三頁。

〔三二〕參閱「警察年功加俸辦法」——見全國內政會議報告書第二四七頁。

〔三三〕(1)參閱「取銷公安分局所先辦城廂警察議」——見蘇政半月刊第十期第十七頁。(2)最好從消極方面改革，將經費人才移作積極方面之用。我主張將警察縮小範圍，增加經費，乃可以辦得好，或者恢復從前之警務處辦法。(見縣政建設蔣主席在民政會議訓話之第二段。)

〔三四〕(1)各省省會、各特別市、各縣政府所在地及其他工商業繁盛地方，採守望兼巡邏制，關於守望之崗位、巡邏之分區等事項，由公安局因地方必要情形核定之。(2)前條所列以外之地方，採巡邏制，居民每千人以上二千人以下，劃為一巡邏區，每區以警察一人，專任巡邏之職務，但有特別情形者，警察員額之設置，得不按人口計算。(見內政法規彙編第六八頁各級公安局編制大綱第五條第六條)(3)公安局為稽查游緝或臨時戒備之必要，得編練警察隊。(見內政法規彙編第六八頁各級公安局編制大綱第九條)(4)參閱「警察之巡邏制」——見巡邏區制之研究第三頁。

〔三五〕參閱「警察與自治及治安之關係」——見建國月刊第八卷第二期下冊第三頁。

〔三六〕參閱「匪之優勢」——見蘇政半月刊第七期第三九頁，并參閱「縣政應先剿匪說」——見蘇政半月刊第三期第四頁。

〔三七〕參閱「匪要聯剿聯清」——見同上第八期第十二頁。

〔三八〕處匪以死刑，可用刑法，簽軍法官的縣長可用軍法，江蘇并可用行政性質的寒電辦法。此外，懲治盜匪暫行條例(見湖北民政法規彙編第二七五頁)業經二十四年廢止了，現行營又訂有一種治匪的特別法律，施行於剿匪區內各省。

〔三九〕民國二十一年江蘇省頒有各縣聯防計劃。

〔四〇〕(1)參閱「何謂清鄉」——附錄三九第三〇二頁；(2)十八年九月十八日國務府公布有清鄉條例（見實施保甲第九二頁。）

〔四一〕湖北訂有湖北省清查戶口暫行規則（見湖北民政法規彙編第二八九頁）內政部公布有清查戶口暫行辦法（見實施保甲第九九頁。）

〔四二〕參閱「鄰右連坐辦法」——見內政部第一期民政會議紀錄第二〇二頁。

〔四三〕參閱「匪之防治」——附錄三八第三〇〇頁。

## 第七章 教育及訓練

### 本章提要

#### 一 政治教育及訓練

(一)義務教育——義務教育，就是將五〇、六五八、九二五未經入學之學齡兒童，個個受到國民基本教育，縣政之將來，以此爲本。

(二)成年補習教育——成年補習教育，就是將二二九、五〇二、八九二年長失學者，授與以簡易知識技能，使適應社會生活。縣政之現在，以此爲本。

(三)四權使用之訓練與公民宣誓登記——具有一定條件之人民經宣誓登記後，列爲公民；但在宣誓以前，仍要有選舉、罷免、創制、複決之四權使用業經訓練的證明。除小學以上之學校及民衆學校畢業者外，必經考驗，其標準要識得通用千字課及能理解四權使用之方法。

(四)實施——其一，初級小學，爲實施義務教育者；其二，短期小學或短期小學班，爲實施成年補習教育之前段者；其三，民衆學校，爲實施成年補習教育者；其四，宣講班，爲識字成年不能理解四權之使用而設者。這四校要連鎖辦理。在教育不甚發達之縣，仍要利用私塾爲文字教育成就

的幫助，並應確立一完密的管理制度。

## 二 生產教育

### (一) 農事教育

(1) 目的——實體備具農業技術、器械及原料是經濟問題，但如何懂得，則乃教育，要使個個農民知所以去固有之短，取新科學之長。

(2) 設備——要設立農民教育館、農事推廣所、試驗場、流動宣傳組織、實驗集團農場、合作農家。

(3) 方法——要介紹並普置新式農具，要介紹農副產，要改良並交換種子，要改良或自製肥料，要改進病蟲害之防治，要強健耕牛。

(二) 工藝教育——工藝教育的目標，是介紹手工業及輕機器工業。方法方面，要設工藝傳習所并可辦工場。

## 三 教育問題之二要點

(一) 機會平等教育——教育無男女、貴賤、貧富之分。

(二) 強迫教育——義務教育及成年補習教育，均強迫施行，并要確立嚴厲罰則。

## 第一節 政治教育及訓練

### (一) 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，只七、九三七、五五八人<sup>二〇</sup>，還有五〇、六五八、九二五人未經入學。所謂義務教育，就是要將這五千餘萬學齡兒童，個個受到國民基本教育，使其具備中國國民必備的常識；尤注重訓練兒童合羣生活之習慣；刻苦強毅之精神，及灌輸兒童中華民族過去偉大之事蹟，及偉大人物之言行，以堅定其自信力及愛國家愛民族之觀念<sup>二一</sup>。縣政之將來，當然無疑義的以此爲本。

### (二) 成年補習教育

成年補習教育，就是教育年長失學者；不論農人，不論工人，不論商人，亦不論失業者，通通包括在內。年長失學而應受教育的，依據前項同樣的估計，應有二二九、五〇二、八九二人<sup>二二</sup>。

這二萬萬三千萬人，在學齡兒童時，本應受着義務教育，無如因國家的已成事實，變爲失學了。談縣政，我們不能再置此巨量民衆於不顧，而只期待於數十年後的今日之學齡兒童；即使現在能即完成義務教

育，則幾十年內的地方事業，何人去問〔四〕？所以縣政之現在，當然無疑義的以此爲本。

成年補習教育的目的，固然要授與以簡易智識技術，使適應社會生活〔五〕；對於義務教育所述之本各點，亦必在極短期間以內，切實灌輸〔六〕；而其中中心所在，則爲文字教育〔七〕。

### （三）四權使用之訓練與公民宣誓登記

選舉、罷免、創制、複決四權之使用，並不單純，不有訓練，非手足無所措，便流於爲人利用。真民治與假民治，就惟此爲分際。

獲得公民資格，原甚寬泛，只要是中國的男女人民，年滿二十歲，居住一年或有住所二年以上，而并無各消極條件者〔八〕，便可依法宣誓登記〔九〕。列爲公民。竊以爲在條件配合以後，宣誓之前，仍要有四權使用業經訓練的證明〔一〇〕；小學以上之學校畢業證書及民衆學校畢業證書，俱是鐵的證件〔一一〕；舍此以外，則必須經有相當考驗；考驗標準，第一要識得通用千字課之字，第二要能理解四權使用之方法；識字而不能理解四權，應迅赴特設之宣講處所，按時聽講，期至自能理解而後止。

是項考驗工作，於自治籌備之初期，由區公所切實辦理。

#### (四)實施

實施教育方面，其一爲日校，即初級小學<sup>二二</sup>，係實施義務教育者。凡六歲至十歲學齡兒童，在此領受國民基本教育<sup>二三</sup>，四年畢業。

其二亦爲日校，即短期小學或短期小學班，係實施成年補習教育之前段者<sup>二四</sup>。凡十歲至十六歲的年長失學兒童，可入此校，一年畢業，至少上課五百四十小時<sup>二五</sup>。

其三爲夜校，即民衆學校<sup>二六</sup>，係實施成年補習教育者。凡十六歲至五十歲的成年失學男女，均須編入此校。三月畢業，每星期至少授課十二小時<sup>二七</sup>。勞工學校應列爲民衆學校之一種，得因廠場、公司、商店情形，獨自設立，畢業期間可斟酌延長，每週授課時間亦可酌量減少<sup>二八</sup>。

其四爲來復校，即宣講班，爲識字成年不能理解四權之使用而設者。於星期日爲有一定時間及有一定程序的宣講，每人至少聽講四小時，每小時應各包有選舉、罷免、創制、複決之一講。

這四校要連鎖辦理。最高原則，每一鄉鎮各設一小學校。義務教育與成年補習教育，同在一處設施。短期義教如限於經費而太不可能，儘可不設，將十歲至十六歲兒童，併入民衆學校辦理。日辦義教，夜辦成年補習教育，來復之日，則更同在一處舉辦宣講班，訓練四權之使用<sup>二九</sup>。

在教育不甚發展之縣，私塾是無疑義的仍占有極大的勢力。我們以取締私塾為最高原則，但在教育普及以前，我們仍要利用私塾為文字教育成就的幫助。此種必擒必縱的分際，要各縣各就實際情形，確立一完密的管理制度。

當然，各社會教育機關(二〇)以及識字運動(二一)，在義務教育及成年補習教育的縱的方面，不可缺少，要一體實施。

## 第二節 生產教育

### (一)農事教育

#### (1)目的

縣政既然以經濟為中心條件，以農民為中心對象，而今天和明天的麵包，從何得到呢？這只有一句話，農業生產(二二)。

農業必有技術，必有器械，必有原料；中國固有的技術，只一成不變，且無以適應新的農產；固有的器械，不適用於集合生產及大量生產；固有的原料，不進化，且有不能自製。實體備具技術、器械及原料，是經濟問題；但如何知道技術器械及原料，則乃教育。我們要在教育範圍內，使得個個農民知所以去固有之短，取新

科學之長。

### (2) 設備

設備方面，要廣設農民教育館，整個示以農業知識<sup>(23)</sup>。要酌設農事推廣所<sup>(24)</sup>，推廣業已試驗適合的農事；試驗場須有高等技術，非一縣所能獨辦，最好集合若干縣辦一試驗場，或與農業學術機關團體合作辦理<sup>(25)</sup>。要設流動宣傳組織，對於距離農民教育館較遠之地，以宣傳組織，廣事宣傳。要設實驗集團農場，這本是蘇俄辦有經驗之事，我們也要試辦，要立合作農家，擇先進之農戶，約定合作，以資表證<sup>(26)</sup>。

### (3) 方法

方法方面，要介紹並普置新式農具，此因農人縱知新式農具之優，未見式樣，亦徒枉然，應在農民教育館內，普置標本<sup>(27)</sup>。要介紹農副產，查農副產有二作用：一可加大農民經濟力量，二可免農本產失收之後發生經濟恐慌，故可在農教館內，陳設當地農民可以適用農副產之種類，以資選擇。要改良並交換種子；種子為農產的根本，凡不能加大生產的種子，可交試驗場試驗改良，既經改良的種子，由推廣所分給農民或與農民交換，農民如慮新種子之不必能有成就，則可借助於各宣傳組織及合作農家，以期推廣。要改良或自製肥料，如固有肥料並不肥富或不經濟，可由試驗場試驗選擇農地附近可作肥料之廢物，製作肥料，肥料以不購買外國硝類為原則<sup>(28)</sup>。要改進病蟲害之防治，可由宣傳組織根據農業學術機關團體已得之

教訓，普告農民，並由農民教育館時時爲示範的試驗。要強健耕牛，可由農民教育館時常舉行耕牛比賽，及由宣傳組織告以耕牛的衛生。

## (二) 工藝教育

農業國家，工業品也要自給。工業進展程序，本分手工業，輕機器工業，重機器工業，乃至大量生產；中國內地各縣以資本及技術關係，後二者，已成暫不可能之事實，我們惟有將前二者，加以介紹，這是工藝教育的目標。

方法方面，在多多設立職業學校，但此非一縣之所能辦，姑不具論，竊以爲至少要設工藝傳習所若干處，普教工藝。傳習所即可在各鎮酌量設立。但單單設立傳習所，則全屬於消費的，經費方面，或有難能可并辦工場，一面教藝，一面生產。至工藝種類，可分染織、縫紉、雕刻、印刷、製氈、挑繡、翻砂、電鍍、革工、銅工、鐵工、木工、竹工、漆工、石工、圻土、玩具製造等<sup>(三)</sup>，各縣應各依原料及產銷情形而定<sup>(四)</sup>，自不必期以一律。

## 第三節 教育問題之二要點

### (一) 機會平等教育

教育無男女之分，凡實施義務教育及成年補習教育的學校，不論男女，均可一律入學。

教育亦無貴賤之分。貴賤已不復爲中國的法定階級而係前代社會的產物，其僅存痕跡，我們要先就教育一掃而空之。無論大人老爺人家與肩負犁鋤小戶，均入一種學校。

教育更無貧富之分。義務教育與成年補習教育均不收學費，書籍用品亦以由學校供給爲原則，不論赤貧，亦不論巨富，俱可不化一錢，各自入校。

實行上列各種方式的教育，是謂機會平等教育。

## (二) 強迫教育

教育雖無男女、貴賤、貧富之別，但亦有由下列五個原因而不入學：其一家庭無督促，二爲本人怠於求學，三爲雇主不同意，四爲職業上的障礙，五爲時間上的衝突。

要打破不入學的原因，惟有實行強迫教育。義務教育原即強迫教育，成年補習教育，也要施行強迫。<sup>(三)</sup>竊以爲義務教育可即稱爲義務兒童教育；成年補習教育，毋寧即謂義務成年教育。強迫要確立嚴厲罰則；如有違反，義務教育科其家長，成年補習教育罰其本人。<sup>(三)</sup>

## 附註

〔一〕全國人口計四八八、三〇四、〇二五人（見申報年鑑第D二頁）全國幼稚及小學生總數爲七、九三七、五五八人（見同上第十三頁）至於學齡兒童，至今無確計。有人主張爲全人口之百分之十二。果如是，則爲五八、五九六、四八三人。主張百分之十二的見解，見「中國義務教育及民衆教育之應受教育者的估計」——見全國實施民衆教育方案第一章第一節。

〔二〕見申報年鑑第五頁中央關於確定教育標準改善制度及高等教育決議案。

〔三〕全國人口四八八、三〇四、〇二五人，應受民衆教育者，占人口百分之四十七（參閱「中國義務教育及民衆教育之應受教育者的估計」——見同上）。果如是，應爲二二九、五〇二、八九二人。

〔四〕參閱「民衆教育與義務教育的關係」——見全國實施民衆教育方案第二章第二節。

〔五〕民衆學校以根據三民主義，授與年長失學者以簡單的知識技能，使適應社會生活爲宗旨。（見河南教育法令彙編第七一〇頁教育部修正民衆學校辦法大綱第一條。）

〔六〕參閱「自治教育目標」——附錄四十第三〇四頁。

〔七〕參閱「文字教育目標」——附錄四一第三〇七頁。

〔八〕參閱湖北民政法規彙編第一〇三頁鄉鎮自治施行法第七條。

〔九〕十八年十二月二十日內政部頒布鄉鎮公民宣誓登記法規。（見湖北民政法規彙編第一五五頁）並參閱「公民宣誓登記之意義」——見建國月刊第八卷第二期下冊地方自治與四權使用第三頁。

〔一〇〕參閱「限制公民資格說」——見同上特載第一頁。

〔一一〕參閱「強迫民衆教育與登記及甄別」見全國實施民衆教育方案第四章第二節。

〔一二〕教育應列爲地方行政，不必由各區鄉鎮分割辦理。因是區公所設立高級小學（區自治施行法第三十一條見訓政法規方案彙編

第二九九頁）及鄉鎮公所設立初級小學（鄉鎮自治施行法第三十四條見同上第三二四頁）可以不必，應併入縣教育行政機

關統一辦理。

〔一三〕中央頒有（一）小學暫行條例，（二）各省市交換小學教育意見辦法，（三）小學教員薪水制度之原則，（四）鄉村小學充實兒童學額

及繁盛都市推廣小學教育辦法。（見河南教育法令彙編第六六七頁至六七九頁。）河南省頒有（一）河南省立小學校教職員服

務獎勵暫行規程，（二）河南省檢定小學校員暫行章程。（見同上第六八六頁至六九三頁。）

〔一四〕十歲至十六歲本非成年，因教育分學齡與成年兩個階段，故列入成年部分。前節應受成年補習之統計，亦將十歲至十六歲列入成

年統計以內，故亦仍之。

〔一五〕中央頒有短期義務教育實施辦法大綱附第一期實施義務教育辦法大綱及短期小學或短期小學班課程標準。（見河南教育法

令彙編第六八六頁。）

〔一六〕在區自治施行法第三十一條及鄉鎮自治施行法第三十四條所規定之國民補習學校，亦即成年補習學校，其國民訓練講堂，亦即

宜講班也。（參閱訓政法規方案彙編第二九九頁及三二四頁。）

〔二七〕(1)徐公橋鄉村改進區民衆學校辦法大綱收十六至三十歲的男女，四個月畢業。(2)中央頒有民衆學校辦法大綱(見河南教育法令彙編第七一〇頁)。(3)鄉鎮自治施行法第三十四條有國民補習學校之規定，是即民衆學校，其實補習學校可一律正名為民衆學校。

〔二八〕參閱二十一年二月一日教育實業兩部會同公布勞工教育實施辦法大綱。(見河南教育法令彙編第七二三頁)

〔二九〕參閱「定縣縣單位學校教育範圍」——(見定縣社會概況調查第八〇六頁)

〔三〇〕參閱河南省立民衆教育館規程。(見河南教育法令彙編第七九五頁)

〔三一〕(1)十八年三月農礦部頒有農民識字運動大綱。(見河南教育法令彙編第七二〇頁)。(2)參閱「識字之要」見中央宣傳部編印之地方自治第六一頁。(3)中央頒有識字運動宣傳計劃大綱(見河南教育法令彙編第七一四頁)

〔三二〕參閱「生計教育目標」——附錄四二第三〇八頁；並參閱「生產教育之原則」——見申報年鑑第六頁中央所為確定教育標準改善制度及高等教育決議案中乙項；並參閱「定縣的生計教育」——見定縣社會概況調查第八〇〇頁(節錄)。

〔三三〕陝西農業發展計畫，有(甲)設立農具製造廠，(乙)設立肥料製造廠，(丙)設立農產製造廠，(丁)設立種籽交換所，(戊)設立模範麥蜂廠，(己)設立西安測候所，(庚)籌設棉業試驗場，(辛)設立種畜試驗場，(壬)設立農民合作訓練所。(見陝西建設概況農林編第二頁)

〔三四〕十八年六月十三日教育內政農礦三部會布有農業推廣規程；二十年十月十四日內政、教育、實業三部又會布有各省訓練農業推

廣人員辦法大綱。(見河南教育法令彙編第一五九頁。)

〔二五〕參閱「徐公橋劃區農事試驗場計畫」——見徐公橋第六六頁。

〔二六〕(1)參閱「湯山合作農田概要」——見農民教育第一四一頁。(2)關於徐公橋的特約農家，就區內特約農家，本會隨時派員指導其改進方法，保障其收穫數量。(如收穫量不及其他農家時由會賠償)有時召集開會研究，並介紹優良種子，每屆收穫之際，陳列作物，供衆展覽，以資比較；民國二十年六月，舉行麥作成績展覽會一星期，前後到會參觀之農民三百餘人，對於選種宣傳，影響不小，其成績特優者，由會給予獎勵。(見三週歲之徐公橋第四四頁。)

〔二七〕參閱「使用新農具辦法」——附錄四三第三一〇頁。

〔二八〕作物重要之肥料有三種：即窒素、磷酸、加里是。(見陝西建設概況第三頁。)

〔二九〕江蘇省政府公布有平民工藝廠通則。(見地方自治要覽下集第二九〇頁。)

〔三〇〕工藝種類，照河北省建設廳第二次統計概覽所載，有如下列：淨棉、棉子油、軋棉車、線襪、麵粉、棉布、酒麵、棉紗、印刷、染布、製油、草帽、火柴、掛麵、布袋、豆餅、紙、罐頭、洋灰、玻璃、精鹽、手巾、襪花、製服、胰皂、絲葛、香末、圍巾、蛋黃蛋白、棉絮。(見河北省建設廳統計概覽。)

〔三一〕參閱「各國成年補習教育之強迫」——見全國實施民衆教育方案第三章。

〔三二〕參閱「實施教育之單元說」——見同上第四章第一節。

## 第八章 交通水利及墾荒

### 本章提要

- 一 道路——在縣政範圍以內，只討論縣道、鄉道及街道，其寬度均各一律。
- 二 水利——一縣之小規模的水利，即農田水利，應就地勢各爲生水、蓄水、防水、引水與洩水的井塘、圩堤、溝港等工事，各省不必強同，縣縣也不必期以一律。
- 三 道路水利與工賑及徵工——工賑與徵工，均可與道路、水利建設連鎖辦理。工賑以築路或浚河爲事業，以救濟災民爲對象；徵工則以築路或浚河爲對象，而以按畝撥夫及捐派最惠爲方法。所謂按畝撥夫，係就路河兩旁直角之一定長度的田畝照業六佃四標準分攤勞力或資金。所謂捐派最惠，係新築之路或新浚之河，不無利便於航商車運或廠場公司商店等工商組織并城鎮人民，而即就此等人派之以工或捐之以款也。
- 四 墾荒——所謂墾荒，是開墾公荒之地，有稅私荒之地，及無稅私荒之地。不能耕地化的荒地，惟有造林，能耕地化的荒地，則宜努力墾開耕地。關於墾開耕地，分三面說明：其一，如何開耕公荒之地也，公荒之地，分區招墾，承墾人分二類，一爲農戶或農業合作集團，二爲大規模之代墾人；前者於耕竣後

可無取償而得耕作權，只繳納地租而已。後者於墾竣後分配農人而收回墾價，不得享有耕作權。其二，如何開耕有稅私荒之地也。先開示所有權人於三年內開耕，過期不耕，科之以稅，或一面獎勵人民呈請徵收，一面由政府收管開耕。其三，如何開耕無稅私荒之地也。先課以地稅并限期開耕，過期不耕，照前項程序辦理。

五 其他之交通建設——第一，縣境電話以各鎮為中心，網羅全縣。第二，汽車或有軌汽車可招商承辦，人力車加以管理，小車要拉行於路旁之小車路線。第三，內河輪船不能使同路有若干公司經營，而通行的航路，亦不宜使之無人來辦。

## 第一節 道路

道路無省道，省道即國道<sup>(一)</sup>；故一縣境內，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，不在縣政範圍以內，我們應討論的，是縣道、鄉道、街道<sup>(二)</sup>。

縣道是由縣治達於衝要各鄉鎮之道路，即由縣治或重要鄉鎮達於港津、鐵路、工廠、鑛區、名山勝地之道路，亦即與國道及重要鄉鎮相銜接之道路。鄉道是由此鄉鎮達於彼鄉鎮之道路，即各鄉鎮與縣道及學校工廠相銜接之道路。街道是城鎮之道路。

一縣之地勢，各有不同，縣鄉道路，可就實在狀況，列爲高山道路、河牀道路、溢地道路、沖積平地道路四個系統，寬度要縣道一律，鄉道亦各一律。街道則更須訂立幾種標準寬度，就幹街與支街分別衝要與否，予以適用，其需退縮房屋，在政府不應顧忌，在民衆則宜理會拆房築路，可以增高附近經濟價值之原旨。拆一部分者，正應歡迎，拆全部者，可根據一定規則，取償於未拆而又地臨新路之戶。

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、石塊路、木塊路、地瀝青路、碎石路、橡皮路、木板路、煤渣路。

## 第二節 水利

水利之廣大者如江河、湖海，此非一縣所可獨辦，原則上有俟之於國家；茲所討論者，乃一縣之小規模的水利，農業國家所聯繫於小規模的水利，毋寧即謂農田水利，所有便利舟航，尙其餘事。

農田水利有四：其一爲井，是乃生水工作，一井之水，可供農田三十畝的灌溉，此適用於乾旱之地。其二爲塘，是乃蓄水工作，地高之處，非此不可，塘能養魚，並可生產副產。其三爲圩，爲防四面會歸之水者；又曰堤，爲防倒漾之水者。均屬防水工作，一圩堤之成，數千百頃農田，可免水患。其四爲溝、漚、浦、澮，又曰港、汊、澗、濱，均係借以引入江河之水，并洩出過量天雨之水者，實屬引水與洩水工作；東南地勢平坦各省，無不賴此。

我們要就地勢，各爲井塘、圩堤、溝港等等；此類工事，大有關係於農村生產，實須亟亟構成；倚靠天然，農產是決無希望的〔七〕。至於井塘、圩堤、溝港的大小、高低、修短、廣狹，不但各有不必強同，即縣縣也不必期以一律。

### 第三節 道路水利與工賑及徵工

道路水利的建設，從最高原則說，自然應該拿錢來辦，一面可得比較切實的工程，一面又合於直接權利義務之說；但道路水利建設的範圍，十分廣大而又十分迫切，說是拿錢來辦，只有少數之縣，或能有此力量。

中國窮乏，連年荒歉頻仍，大約最近之幾十年，斷脫不了賑災的需要，與其無條件的賑放，何如施賑於勞力的災民；故工賑可與道路、水利建設連鎖辦理。

因道路、水利建設而受益的人家，受益的農戶，以及受益的工商各界，應先勞力於道路、水利的建設，此因權利與義務，均有直接或間接的關聯；故徵工亦可與道路、水利建設連鎖辦理。

工賑與徵工，都應行之於冬季，此其原因，一由於田無滋長，築路易而無生產損失；二由於河水枯涸，砌壩與洩水較易；三由於農閑，徵工可致；四由於飢寒交迫，災民最苦。

工賑以築路或浚河爲事業，以救濟災民爲對象；關於前者，由各縣各按需要實況及便利可能，肯定何者爲先；關於後者，以壯丁災民爲單位，壯丁災民無家小者，給食其人，有家小者並酌及於其家小〔八〕。

辦理工賑，不能強定一律方式。政府之賑，由政府辦理；慈善機關團體之賑，或托政府辦理，或由政府與慈善機關團體合辦，或由慈善機關團體辦理，政府予以監督。

徵工則以築路或浚河爲對象，而以按畝撥夫及捐派最惠爲方法〔九〕。所築之路或所浚之河的兩旁直角之田，爲受益田畝，此寬度或十里或二十里不等，就工之需要範圍而定。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。出工田畝，如係佃農所種，則業食佃力之兩方，應照業六佃四標準分攤勞力或資金。此之謂按畝撥夫。

新築之路或新浚之河，不無利益於航商車運；或於廠場公司商店等工商組織，不乏有特別便利之處；如竟有之，應斟酌情形，派之以工或捐之以款；道路所經之城鎮，於城鎮人民，尤爲受惠不淺，所有城鎮壯丁，須一體派之以工，或准予捐納當地工價之款；此之謂捐派最惠。

當然，所稱工賑之工及徵工之工，俱係河中出土、堆積堤岸、建築路基等土方工作，所有橋梁、涵洞、開山、開山、隧道等技術工程〔一〇〕以及應用機器部分，不在此內。

#### 第四節 墾荒

荒地原有兩種(一)一為有所有權人之荒地，二為無所有權人之荒地；前者又分二類，即有稅之有所有權人荒地，簡稱有稅私荒之地，及無稅之有所有權人荒地，簡稱無稅私荒之地是；後者則可收為公有，或即稱為公荒之地(二)三。因是，所謂墾荒，是開墾公荒之地，有稅私荒之地，及無稅私荒之地。

墾荒方法(一)二，視地之性質以為斷；不能耕地化的荒地，惟有造林(一)四；能耕地化的荒地，則宜努力墾開耕地(一)五。造林事雖闊大，但方術較簡，只要見了去做便可，而於墾開耕地之事，我們不能不一先為探討。第一，如何開耕公荒之地？公荒之地，除經政府保留或指定為他種使用外，應分割地段，編為墾荒區，并規定道路溝渠及其他耕作必需之公共用地。墾荒區內的地段，由縣政府定期招墾；承墾人分二類：其一為十口以下一家之農戶，或三個以上農戶之農業合作集團；其二則為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，耕作權視為物權，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，并不得享有其代墾土地之耕作權(一)六。

第二，如何開耕有稅私荒之地？先由縣政府明白開示有稅私荒之地的所有權人，於三年內應即開耕；

過期不耕，則改科以特定之稅或卽值百抽十之稅，或一面獎勵需用土地人依法呈請徵收<sup>〔七〕</sup>，一面由政府收管，依照開耕公荒辦法，予以開耕。

第三，如何開耕無稅私荒之地？初步工作，自應先將無稅私荒之地，一律課以與有稅私荒之地的相等地稅；同時限以三年，卽速開耕，過期不耕，完全依照前項程序辦理<sup>〔八〕</sup>。

## 第五節 其他之交通建設

交通實大部分屬於國家行政，且國家交通建設，均爲規模之大者；地方交通，最要者爲前節論及的築路、浚河，次要者則爲縣境電話、車輛、輪船三項。

縣境電話，以各鎮爲中心，網羅全縣。繁盛之鎮，可置交換機，民間得以普遍裝設話機；不繁盛之鎮，只設交換所，儘在交換所接通全縣電話。縣境電話只需建設費，其維持費頗少，實係惟一的生利建設，可招商承辦或卽由縣發行縣公債興辦。

縣道及鄉道，俱可通行汽車或有軌汽車，經營有法，必得盈餘，最好招商承辦，政府抽之以利<sup>〔九〕</sup>。人力車要加以管理，小車不能使之在道路之中心路面拉行，另於路之兩旁，列一小車行走路線。

內河輪船，要盡量擴充，是亦惟有鼓勵商人創辦；惟應注意的，既不能使同路有若干公司經營，而可以

通行的航路，亦不宜使之無人來辦〔二〕。

### 附註

〔一〕參閱第一章第六節。

〔二〕參閱「興築道路」——附錄四四第三一三頁；并參閱江蘇省修築公路條例（見地方自治要覽下集第二二二頁）并參閱「築路運動之要點」見中央宣傳部編印之地方自治第六二頁，中央所為一致努力於訓政時期實際工作以完成黨的使命案。

〔三〕（一）國道寬度五丈以上，省道寬度三丈以上，縣道寬度一丈四尺以上。（見縣政大全第二編中第一〇三頁修治道路條例第六第七第八條）（二）參閱「道路四個系統」——附錄四五第三一七頁。

〔四〕江蘇省有省會取締建築房屋退縮標準暫行規則。（見江蘇建設廳法規彙編第一七五頁）并參閱「紹興縣開闢街道辦法」——見縣政大全第二編中第一〇二頁；并參閱「街道寬度」——見江蘇省建設廳法規彙編第一五五頁。

〔五〕參閱「修治道路的圖線」——見縣政大全第二編中第一〇五頁第三第四第五條。

〔六〕參閱全國內政會議報告書第四六〇頁。

〔七〕河工之要，有冬工春工夏況之分。

〔八〕參閱「荒區貧戶徵工辦法」。

〔九〕參閱「徵工清冊門類」——見江蘇建設叢刊專載第三頁；并參閱「徵工應辦事項」——附錄四七第三二一頁。

〔二〇〕(1) 江蘇全省公路工程標準建築規程合編 (見江蘇省建設廳法規彙編第七四頁) 內關於公路工程標準, 公路建築規程, 路旁廣告等, 訂立頗詳, 又涵洞工程施工細則 (見同上第九七頁), 混凝土及鋼筋混凝土工程施工細則 (見同上第一〇〇頁), 橋梁工程施工細則 (見同上第一〇三頁), 路基工程施工細則 (見同上第一〇九頁), 路面工程施工細則 (見同上第一一三頁) 等, 對於技術方面, 言之更詳; (2) 參閱「浚河舊法」——附錄四六第三一七頁。

〔二一〕(1) 荒地有五等: 產草豐盛者為第一等, 產草稀短者為第二等, 樹木未盡伐除者為第三等, 高低乾濕不成片段者為第四等, 鹵斥砂磧未產草之地為第五等。 (見地方自治要覽下集第二二九頁); (2) 參閱「中國荒地之增加」——見建設月刊第八卷第一期上册地方自治與土地問題第三頁; (3) 據民二內務行政調查, 江蘇已墾田為七四、七二八、八九三畝, 未墾田五、三五二、八四五畝, 可見別省荒地之多。

〔二二〕參閱第五章第四節第六項。

〔二三〕參閱國有荒地承墾條例并施行細則 (見地方自治要覽下集第二二三頁)。

〔二四〕(1) 不造林之害, 有: 一、不能調節氣候; 二、不能防禦水災; 三、減少土地之肥沃; 四、缺乏材料之來源; 五、減少天然界之美觀。 (見縣政建設第一八二頁); (2) 參閱「造林」——見村政常識第七十頁, 并參閱「造林運動之要義」——見訓政要覽第九二頁。

〔二五〕參閱「河荒與山荒」——見陝西建設概況農林編第二六頁。

〔二六〕參閱土地法第一八八條至二〇七條。 (見內政法規彙編第六七一頁)。

〔二七〕參閱土地法第二〇八條。（見內政法規彙編第六七五頁。）

〔二八〕黃墟墾荒植桑的步驟如下：第一步調查全區荒地面積，同時宣傳墾荒植桑之利益。第二步登記已願墾荒植桑戶數及面積。第三步按照墾植面積，計算墾植人工，由墾植戶按畝分攤。第四步劃全區為若干段，集每段墾植戶應出之人工由本會督率指導，以地為單位；依次分組墾植之。第五步已墾植之桑園，凡除草、修剪、施肥等事，仍用合作方法共同進行。（見黃墟第二八頁。）

〔二九〕參閱江蘇省公路行車暫行章程（見江蘇省建設廳法規彙編第一二二頁），江蘇省建設廳汽車管理規則（見同上第一三五頁），江蘇省汽車納捐暫行章程（見同上第一三九頁），江蘇省建設廳暫定各縣車輛交通罰則（見同上第一四一頁），修正江蘇省入境車輛管理及納捐暫行章程（見同上第一四六頁），并參閱「汽車與修路」——見縣政建設第一五三頁。

〔三〇〕參閱江蘇省內河輪船暫行取締章程（見江蘇省建設廳法規彙編第一四九頁），江蘇省建設廳頒發內河輪船行駛證暫行辦法（見同上第一五〇頁），江蘇省建設廳內河輪船行駛證請領手續（見同上第一五一頁。）

## 第九章 財政及賦稅

### 本章提要

一 財政——整理財政之原則，第一，設立省財政駐縣專員與廢除駢枝機關，即省政府在縣的各徵收機關如營業稅局等類，應予廢除，由縣辦理，而省財政專員常川駐縣，既監督省財政政策之實施，復考查縣徵收行政之效能，更坐提坐解省所分配的地方稅收入。第二，統一收支與廢除局部獨立機關及制度，即縣稅由縣政府統一收支，地方財政團體如款產處等廢除，所謂教育建設等經費之獨立，則屬多事。第三，厲行預決算。第四，創立縣金庫，即縣金庫對省政府所派之財政專員及縣政府負其責任。第五，採用新會計賬簿，即至少備有縣款日記賬、縣款分類賬及縣款補助分類賬是。

### 二 賦稅

(一) 田賦與地稅——田賦本地丁、漕糧、租課、差徭等之混名，今則演進而為單獨以地為對象的一種租稅，故現在的田賦，可說就是地稅。地稅之徵收，以清丈或查丈後的地領人冊及人領地冊為正本。

(二) 地稅標準——地價法是最能適合於中國之最近將來，即以土地買賣價格為標準者。

(三)地稅稅率——稅率分爲鎮地稅率、耕地稅率、能耕地化的荒地稅率、不能耕地化的荒地稅率及過期不墾之荒地的特定稅率。

(四)現有田賦之弊及治標之二路線——飛酒詭寄，措單陷民，羈串欺上，挨期索利，匿賬重徵，浮款苛收，吃災捏欠，把持抗納，浮報災情，吏胥中飽，包攬兜繳，鄉櫃自由，僞串朦徵，均現有田賦之弊。治標之法有二：其一、爲有法搜集魚鱗冊之路線，即魚鱗冊既能多存於書吏之手，視爲產業，政府即用最公道的買賣方法儘量收買，然後據以就地問糧，按坵製串。其二、爲無法搜集魚鱗冊之路線，即調整徵冊并常常盤串，時時摘追，層層追繳，經徵人員要舖保，簿籍要稽核，花戶要抽查，年度要分清。不管第一與第二路線，名稱一律改稱地稅，稅則可分三等九級或并二十七則，單位一律以國定銀元算至角分爲止。

(五)雜稅及公產——雜稅應予整一或化零爲整，一律稱捐。縣公產則整理之。

## 第一節 財政

縣財政紊亂的原因，在收支、預算、決算、簿記方面，已往均係省政府、縣政府及縣地方財政團體三者，攪混一起，毫無系統<sup>(二)</sup>。故整理原則，應有五類：第一，設立省財政駐縣專員與廢除駢枝機關。省縣稅既統稱

爲地方稅，由縣政府直接徵收，按成解省，按成留縣〔一〕，則現在省政府在縣的各徵收機關，如營業稅局等類，實屬駢枝，應予廢除；所有徵收營業稅等類的省稅，均由縣政府辦理，以一事權。

縣之解款，已成爲省收入惟一的來源；省之於縣，亦應確立一良好切實監督的方式；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的地方稅收入。這種方式是省派一財政專員常川駐縣〔二〕。當然，省政府在縣政府所派的會計主任或會計員，因財政專員之駐縣，應即撤除。

第二，統一收支與廢除局部獨立機關及制度。現在縣稅收支，至不統一，有由縣政府或財政局收支者，有由地方財政團體收支者，有由各局自行收支者。我們主張統一由縣政府收支〔三〕。獨立於縣政府以外的地方財政團體，如款產處〔四〕或款產委員會〔五〕等，要根本廢除，如單爲最狹義的地方公產之管理，可以設立相當組織，但須絕對的在縣政府的監督指揮之下。

教育建設等經費之獨立，是不上軌道政治的副產物；在國家軍政時期以至訓政時期之頃，儘可主張；但在訓政時期以至憲政時期，則屬多事。我們所談縣政，是標準的法治，所以也主張廢除局部獨立的經費制度。統一收支與局部獨立，根本是矛盾的〔六〕。

第三，厲行預決算〔七〕。現在各縣，多無預算，卽或有之，亦屬局部的；至於決算，則更絕無僅有，其各機關

局部的自製報銷，當然不是決算。一縣應由縣政府之財政局或科，於年度開始前一定期間內編製預算，於預算年度終結後，編造決算。收支要通盤籌畫，有款的事業，固要辦，但不能畸重；無款的事業，固無從辦，但亦不能畸輕。

第四，創立縣金庫。縣金庫是財政收受機關，其作用在與財政命令機關的縣政府分開。縣金庫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，縣金庫逐日或依一定日期按照既定之成數，分別劃歸於省縣之收入項下；省之收入，任憑省財政專員提撥或指解。縣之收入，則任憑縣政府之支取應用〔六〕。

縣金庫之創立，以委託當地銀行為原則，能一縣自籌一縣的銀行而附立金庫更好；不得銀行，當地錢莊銀號，亦可委託。

第五，採用新會計賬簿。縣政府至少應備三種賬簿，即縣款日記賬〔七〕、縣款分類賬〔八〕、縣款補助分類賬〔九〕。賬簿科目及子目，由縣政府依照實際，各自規定〔一〇〕。縣政府收支款項，應於收支之當日，按照科目，一一登記；每日根據日記賬造具日報，月終根據分類賬及補助分類賬造具月報，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，登入新年度第一日的日記賬，再由日記賬過入分類賬，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，結清蓋章，移交後任接管

應用，不另易賬<sup>二四</sup>。

## 第二節 賦稅

### (一) 田賦與地稅

田賦當初爲國稅，是地丁、漕糧、租課、差徭等之混名；<sup>二五</sup>地係地畝，丁係人丁，俱爲國家抽稅的對象；清雍正以後，丁入地糧，是爲地丁。地丁向係徵銀，其由地糧內派徵本色者，乃爲漕糧；但咸同以降，本色亦漸改徵折色。租課係對國有或公有之地所賦之稅，如蘆課等類是。差徭卽力役之謂，其出差標準，或按地畝，或按騾馬，或按行戶；民國以來，有革除者，有收銀元者。由此知地丁、漕糧、租課、差徭本爲就地畝、人口、力役三者所課之稅，直至現在，已演進而爲單獨以地爲對象的一種租稅。故現在的田賦，可以說就是地稅。

依清丈或查丈的結果，俱可得有地領人冊及人領地冊；當然，地稅之徵收，卽以此爲正本。

### (二) 地稅標準

我們應確立一個地稅標準。地稅標準，就是地稅從以決定高低的一個基本原素<sup>二六</sup>。面積法是以土地面積爲標準者，但中國土地，肥瘠等差太甚，不可以採用。收穫法是以比例生產爲標準者，但甲地與乙地

所需的勞力與肥料種種費用，絕不相類，不可以採用  $\square$  古。等級法是以地味為標準者，但生產費與運輸費往往不同，所獲純利，難以一致，不可以採用。地代法是以地主取得之收入為標準者，但耕作費用，未曾顧及，不可以採用。根簿法是以土地總收穫除去耕作肥料等費用後所餘純益為標準者，公允異常，德奧美意法日等國，均已依此實行，後起國家，實應以此為師，爭先採用。地價法是以土地買賣價格為標準者，如能管理買賣價格，當亦可以採用。

地丁、漕糧、租課、差徭，厥後演為地稅，原各分有等則，所以中國現在地稅標準，實屬於面積法及等級法的混合法  $\square$  古；此種稅法，在中國地稅的將來，如仍維持，必發生有二大障礙：一為鎮地地稅，有必特高者，決難以混合法估計；二為荒地列為地之末等，將無以重課有稅私荒之地及無稅私荒之地  $\square$  古。

我們是必於根簿法及地價法擇一採行；但根簿法除地籍圖冊外，仍必估計灌溉、交通、市場、氣候等經濟價值，在目前之中國，勢不能不認為繁瑣難行；其不合於墾荒原則，尚屬次事。以故，地價法實是最能適合於中國最近將來的地稅標準。土地買賣價格，中國亦已有管理的設計  $\square$  古，尚不虞其有所缺陷也。

### (三) 地稅稅率

地稅標準，既然是地價，故地稅亦可稱為地價稅  $\square$  古。有稅之地，有鎮地、耕地、荒地之分  $\square$  古，地價稅的

稅率，自有鎮地稅率、耕地稅率、荒地稅率之別。荒地復分爲能耕地化的荒地及不能耕地化的荒地，稅率當亦有異；能耕地化的荒地至期并不開耕，或不能耕地化的荒地至期并不造林，則特定稅率，又須存在。以故稅率實可分爲五種：即鎮地稅率、耕地稅率、能耕地化的荒地稅率、不能耕地化的荒地稅率、過期不墾之荒地的特定稅率。

#### (四) 現有田賦之弊及治標之二路線

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，鄉棍自由，偽串朦徵，弊何以如此之重，要不外法的原因與人的原因。屬於法的，是現存田賦，基於不同的標準及不同的稅率，此其一；洪楊之後，魚鱗冊即坵領戶冊亦即地領人冊，及柳條冊即戶領坵冊亦即人領地冊，散失過半，此其二；田賦行政與田賦徵收，一直未能分開辦理，此其三。屬於人的，只一句話，人壞而已。

田賦之治本，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，自不能任憑弊之自由進展，而必應設法治標。茲有二路線，有法搜集魚鱗冊者爲第一路線，無法搜集魚鱗冊者爲第二路線。柳條冊之於田賦，無重大價值；柳條冊可據魚鱗冊以編製。魚鱗冊則爲田賦之本，非藉清丈或查丈不

能成就。現在魚鱗冊之散失，只其正本，尚有許多副本或片段的正本，仍然分存於書吏之手；書吏均以此爲產業，移轉繼承，視爲有價證券。縣政府要搜集這此冊籍，用行政方法是斷無效的，用最高度刑的司法方法，難見真本，且易釀成事變；用道德的方法，書吏徂於成本，未可慷慨；我們主張用最公道的買賣方法。縣政府依時值價銀備價收買，有多少，便買多少。複本依賣價勻攤，僞本治之以罪。魚鱗冊如能復窺全豹更好，不能，亦可局部整理。索引整個，然後就地間糧，按坵製串<sup>二〇</sup>。這是第一路線。

不得魚鱗冊，則在最大可能範圍內，調整徵冊，要常常盤串，要時時摘追<sup>二一</sup>，要層層追繳，經徵人員要具舖保，簿籍要逐日稽核，花戶要抽查<sup>二二</sup>，年度要分清。最要者，縣長及財政局長或科長的人，萬萬不能也壞。這是第二路線。

不管第一路線與第二路線，田賦的名稱，稅則及單位，總要劃一；名稱一律改稱地稅<sup>二三</sup>，如分期徵收，稱第幾期地稅，不用上忙下忙等類舊字。稅則可分三等九級或并二十七則<sup>二四</sup>；單位一律以國定銀元算至角分爲止，分以下則四捨五入<sup>二五</sup>，糧串<sup>二六</sup>即通知報告收據存根之四聯，要簡明化<sup>二七</sup>，所徵總數，特別寫以大字，以便能識字者一看便能懂得。要切實追清舊欠<sup>二八</sup>，推收者要與製串者分開<sup>二九</sup>，確實設置督徵員，打破包徵舊制<sup>三〇</sup>，並酌量分櫃直接收稅。最要緊的，要盡量設法使糧櫃行政與徵收分別職掌。

## (五) 雜稅及公產

各縣收入，固以地稅爲大宗，但雜稅及公產之息，所占成數亦不在少。雜稅別類太多，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，演進於統一。

一縣公產，要切實加以整理；其由私人侵占或霸占者，嚴爲清理；其久佃輕租之戶，一律依照時行通例，普予加租。

### 附註

〔一〕參閱「揚中縣處理財務辦法」——見蘇政半月刊第五期第十九頁。

〔二〕參閱第一章第六節。

〔三〕如縣徵之地方稅存入銀莊錢號，於提出時，必經縣政府及財政專員會同簽署。是時必爲省縣收入成數之分配，如地方稅存入於縣金庫，則縣金庫卽爲分數之分配，省可自提省所分配部分，縣可自提縣所分配部分。

〔四〕〔一〕參閱「揚中縣支款之雜」——見同上第五期第二七頁；并參閱「縣地方費仍歸財政局統一徵管收支議」——見全國內政會議報告書第六八頁（二）縣之財政均由縣政府財政局或科辦理，并須有獨立金庫，統一收支，其他各局科，不得徵收稅捐。（見第二次全國內政會議報告書第二二一頁內政部提縣政改革案第六項甲款七節戊目。）

〔五〕參閱「江蘇款產處應歸併議」——見蘇政半月刊第三期第二頁，并參閱江蘇省各縣公款公產管理處規則。（見地方自治要覽下集第一六二頁。）

〔六〕浙江各縣有縣款產委員會，縣教育款產保管委員會，縣建設款保管委員會。

〔七〕（1）現時各縣均無獨立之財政系統，僅有若干附加稅或特捐，經費不足，遑言建設，且此項少許經費，大都指定用途，捉襟見肘，毫無斟酌緩急之餘地。又款產收支，既不統一，預算決算，更難施行。故應一面釐訂縣財政系統，確定若干富有伸縮性之財源，以增加縣之收入，一面應統一收支，實行預算決算制度，以救縣經費分配之合理與支出之確實。（見第二次全國內政會議報告書第二一七頁內部提案。）（2）縣之財政均由縣政府財政科或財政局統一收支，其他各科或局不能輕徵稅款。（見修訂縣組織法意見第十二項。）

〔八〕（1）財政有三重監督：概算是行政的監督，預算是立法的監督，決算是監察的監督。（2）縣政府應依照縣事務範圍，每年編造全縣預算。縣應於預算年度終結後，編造決算。一、縣預算及決算，由縣政府財政科秉承縣長編製之；二、縣預算年度，及所分項目，依國家預算辦理；三、廢除現時所有一切違反理財原則之籌款辦法，實行統支統收，通盤籌畫，使縣政得以平均發展；四、在縣參議會未成立前，縣預算決算，應先由縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准之，在縣參議會已成立後，縣預算及決算應先送交參議會議決之。預算如與國家或省之法令無抵觸者，省政府不得修改之。（見第二次全國內政會議報告書第四七頁。）（3）參閱「縣以下地方各機關實行預算辦法大綱」——見附錄四八第三三三頁。

〔九〕（1）參閱浙江省各縣縣金庫章程（見最近之浙江財政第二二九頁）。（2）參閱「金庫制之益」——見財政論集中整理財政之

我見第二頁(3)江蘇省財政廳派有會計主任在各縣，實則省派之財政專員。

〔一〇〕參閱「縣款日記賬」——附錄四九第三二五頁。

〔一一〕參閱「縣款分類賬」——附錄五十第三二六頁。

〔一二〕參閱「縣款補助分類賬」——附錄五一第三二七頁。

〔一三〕蘭谿縣縣款會計科目（見最近之浙江財政第一五〇頁）達一百餘，其中雜稅亦數十種。

〔一四〕參閱浙江省各縣整理簿記暫行辦法（見最近之浙江財政第一三八頁）。

〔一五〕(1)參閱「田賦紀要」——附錄五二第三二八頁；并參閱「糧賦名色」——見村政與村市第四七頁(2)定縣社會概況調查

第四七三頁載有論田賦一篇，於中國田賦沿革，言之頗詳。

〔一六〕參閱「地稅之六標準」——附錄五三第三三〇頁。

〔一七〕參閱「整理田賦之又一法」——附錄五八第三四八頁。

〔一八〕匪特此也，原所以每畝徵收銀幾兩或米幾石的，最近各省竟有以兩或石為準繩，每兩若干元或每石若干元，常為增減地稅的習用標準；是混合法又產生副標準了。紊亂稅法，莫此為甚。

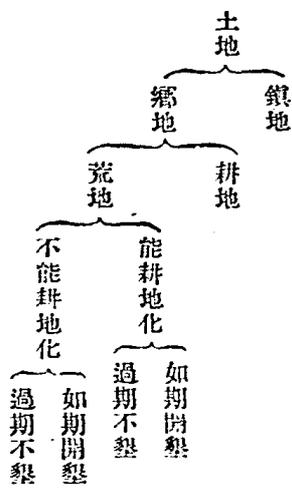
〔一九〕參閱第八章第四節。

〔二〇〕參閱第五章第四節第六款。

〔二一〕此之所謂地價稅，并非今之各省間有實行的地價稅（如江蘇省）現行之地價稅，其初本無地價，後因丁漕各項合併起來對每畝徵一定之稅，又因財部有地稅不能過地價百分之一的限制，故各省多令各縣憑空評其地價，湊合既定的地價稅。各縣評價會議，於是以地方費用萬難減少的關係，每每從百分之一的稅，產生地之價值，倒果為因，地價稅法之真的價值，絲毫無有。此所謂地價稅，乃先有地價，然後科以一定成數之稅。

〔二二〕參閱第八章第四節及第五章第三節及第四節。

〔二三〕本書所稱之地，如下表：



〔二四〕參閱「整理田賦」——附錄五七第三四一頁，

〔二五〕參閱「田賦之弊（一）」——附錄五四第三三三頁。

〔二六〕參閱「田賦之弊（二）」——附錄第三三四頁。

〔二七〕參閱「田賦之弊(三)」——附錄五六第三三七頁。

〔二八〕參閱桐鄉縣田賦按坵裂串就地間糧試行辦法(見最近之浙江財政第七六頁。)

〔二九〕參閱整理江蘇建設經費芻議第二九頁。

〔三〇〕參閱人民賦隱熟地糧賦處分辦法(見縣政大全第二編上册第一一二頁。)

〔三一〕浙江省改革田賦辦法(見縣政大全第二編上册第九九頁)卽用地稅名詞。

〔三二〕參閱「田賦之等級」——見財政論集整頓糧務計畫第二頁。

〔三三〕(1)參閱浙江省各縣田賦廢除銀米名目改用銀元爲本位辦法大綱(見最近之浙江財政第五五頁)。(2)浙江田賦向以地丁

抵補金(漕米)銀米分徵。正稅稅率銀以每兩一·八米以每石三·三折算。

〔三四〕參閱整理江蘇建設經費芻議第三四頁。

〔三五〕參閱浙江核定各縣印製田賦串式(見最近之浙江財政第七九頁。)

〔三六〕參閱「田賦之舊欠的三面」——見整理江蘇建設經費芻議第二七頁。

〔三七〕參閱浙江省各縣戶糧推收規則草案(見最近之浙江財政第七九頁。)

〔三八〕包徵制非義圖制,包徵制是書吏包徵,義圖制是民衆催繳。義圖制現已敗壞無存,而今後社會組織複雜,亦無恢復之必要。(其詳見

整理江蘇建設經費芻議第二四頁三二頁)又見黃巷實驗區第六〇頁無錫縣圖正服務規則。

〔三九〕(1) 參閱浙江省徵收田賦章程，浙江省各縣經徵田賦規則（見最近之浙江財政第六五頁）；(2) 縣政府財政局或科之下，可設田賦處，其下可分收稅組（各收稅分處）、進收組、掌冊組、管串組、會計組、總務組、調查組及升科組。

〔四〇〕參閱「私人侵占公款公產」——見今日之縣政第一五七頁。

## 第十章 社會事業

### 本章提要

#### 一 管理糧食

(一)如何管理糧食——管理糧食，必糧食統制，而統制非以一國為單位不可；實施統制，非將全國劃為若干糧食統制區不可；分區統制，非注意於經濟利潤不可。

(二)管理糧食之縣的工作——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，均屬國家行政；縣的管理糧食工作，則只為糧食登記，糧食統計，及糧食儲備。所有糧食儲備的機體，是縣倉、區倉、鄉倉、鎮倉、義倉五種。

#### 二 辦理合作社及小農銀行

(一)何謂合作社——合作社的出發點，是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，運銷社員之出產品，購買社員之必需品，或舉辦社員公共需要之設備。

(二)確認合作社之中心種類——合作社之中心種類，為農業合作，即農業生產合作社，農業信用合作社，及農業消費合作社也。

(三) 倡導普設合作社——倡導普設合作社，先要創立各種合作社的模範章程，要政府機關及人民團體多設各種示範合作社，還要獎勵。

(四) 開辦小農銀行——小農銀行，是銀行及合作社並慈善金融組織的混合機體。其法即由政府及熱心公益人士，各出資若干，并由附近純良農民之行友至少認定股本一股，同負無限責任而創辦小規模銀行。放款限於行友之生產用途，而以現有農產、預期農產、農具、牧畜、田房契約等為抵押品。肥料農具，可作放款現金；農產品亦得作收款現金。農業堆棧，也可由小農銀行酌量興辦。

### 三 衛生

(一) 衛生管理——關於西醫部分，要管理醫院、醫所、醫師、藥師及助產士。關於中醫部分，要管理醫士及接生婆。中華最近幾千年，民族衛生，全繫於中醫與接生婆之手，我們要一面積極培養西醫，一面還要消極維護中醫，關於社會部分，要管理藥商、公墓、屠宰場。

(二) 衛生工作——預防、治療、訓練，為衛生工作的三類，但一縣之內，只以預防及治療為限。預防乃狹義的，指急性傳染病的預防；治療則以醫院為主要機體，在縣城及主要各鎮，各設醫院，而在主要之鄉，分設醫所。

(三)衛生建設——一縣可以力行而切中時弊者。爲公廁、垃圾箱及滅蠅器之建設。

#### 四 救濟

(一)設立縣區救濟院——救濟院分養老所、孤兒所、殘廢所、育嬰所、貸款所五所。二所以上稱救濟院，一所只稱其所設立種類之所。一縣以立一院爲原則。區以設立一所以上爲原則。

(二)監督慈善團體——慈善團體，應設董事會，受政府的檢查。新立慈善團體，必依一定程序，才能成立。

(三)失業救濟——普設職業介紹所。

五 取締迷信與陋習——積極方法是將以迷信陋習爲職業的人，勒令改業，或介紹其職業，或收容於工藝傳習所。消極方面，則按律嚴懲處罰及課之以稅。

### 第一節 管理糧食

#### (一)如何管理糧食

管理糧食 [1]，要使對社會發生實效，惟有糧食統制。統制非以一國爲單位不可；實施統制，非將全國劃爲若干糧食統制區不可；分區統制，非注意於經濟利潤不可。

所謂糧食統制，係調查吃的人多少，登記產量多少，定其有餘與不足，然後訂有一定運輸程序，買賣方法，使有餘區域與不足區域平衡，平衡有餘，輸出境外，平衡不足，糴入境內。欲達上述的目的，必於境內境外，設有若干查驗機關；惟是項機關，在省與省間及縣與縣間，水陸交通縱橫，自難專為統制糧食而耗廢巨量金錢，相互遍設卡所；計惟有國家才能設立機關，且亦惟有國家才有最高主權，得就境內需要為禁止或放行的規定。故曰統制非以一國為單位不可。

糧食有餘與不足區域，是本於經濟立場，斷非政治區劃之省與縣所可代表。因是，中國應就糧食之生產、消費、運輸三條件，將全境分為若干區域；區域與區域間，設立查驗局所，每個區域各就法定有餘與不足限度，自由逕向境外交易；境內則標準於法定價格，自由分配於民。故曰實施統制，非將全國劃為若干糧食統制區不可。

境內分配的法定價格，其原則要低，但決不能低於經濟利潤之入於負數；不然，非商人裹足，交易無從，即農人賤賣有餘，不種穀產；其結局則形成正比例進展的穀類入超國家。因是，法定價格，要從生產費、運輸費及當地通行社會利率的利息三者之和，評估確定。故曰，分區統制，非注意於經濟利潤不可。

## (二) 管理糧食之縣的工作

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，均屬國家行政；縣的管理糧食工作，則只爲糧食登記，糧食統計及糧食儲備。

糧食登記是糧食的產量登記〔二〕，其程序採取由下而上的路線，並由各縣之區確實紀載成冊，彙之於縣。如區以下，已有健全的鄉鎮保甲組織，則保甲長集載各戶之產量，然後而鄉而區而縣，自屬更完密的辦法。

糧食統計是盈虧的統計，其方法即以人口總數及其消食量與登記的產量總和，互相比照便得標準消食量，可依每人每年之所食而不分男女老幼，予以確定〔三〕。

糧食儲備是人民生命的儲備，儲備的機體，可分縣倉、區倉、鄉倉、鎮倉、義倉；前四種由縣、區、鄉、鎮組織管理，後一種則屬私人捐辦之慈善組織；第一第二兩種，不爲重心，第三第四兩種，則乃基本組合〔四〕，縣、區、鄉、鎮各倉之建立，由於地方公款或派收捐募〔五〕；其使用爲平糶散放，區、鄉、鎮倉，並仍貸與〔六〕，儲備數量，自然愈多愈好，然亦不應過於盈額一年之糧，以免礙及國家之統制。

糧食登記與糧食統計，是國家統制的預備工作；糧食儲備，則乃地方備荒卹貧的工作。

## 第二節 辦理合作社及小農銀行

## (一) 何謂合作社

合作的目的，在連鎖生產者與消費者之間的關係，免除商業競爭，平允經濟利潤〔三〕，而以互助為施行方法〔四〕。因是，合作社須有下列一種或數種的出發點：(1) 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；(2) 運銷社員之出產品；(3) 購買社員之必需品；(4) 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，其下要設社務委員會、理事會及監事會；所有盈餘就公積金與紅利二項，依一定成數處分；不能繼續存在時，得由社員大會決定清算〔五〕。

## (二) 確認合作社之中心種類

合作社的別類頗多，有農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作等等。中國為農業社會，現在破產者為農村經濟，我們所談的縣政，又以農民為中心對象，所有各項合作，俱應積極分頭組織，以達於農村之內層。當然，農業合作，尤為刻不容緩之事〔六〕。

農業合作，可分為農業生產合作、農業信用合作及農業消費合作三種。農業生產合作社的作用，是在

原料生產者求免去中間人在農品上的剝奪，而由農人自己來把自己的農產物加工製造，然後賣到市場上去；所以農業生產合作的好處，在消滅寄生階級，及減輕擔負，增加收入。

農業信用合作社的作用，是在因農業上的需要而借款時，得以個人的人格或其所有的土地為擔保，獲得公平利率的借款，免得受那重利盤剝之累。

農業消費合作社的作用，是在消費農人可以少量金錢，得到多量的日常必需品如煤、柴、米、油、鹽、醬、醋、茶、肥料、種子、農具等。

### (三) 倡導普設合作社

合作的經濟原理頗高，辦法亦不簡易，中國農人幼稚，一時斷不會懂的，所以要宣傳，並要按期舉行合作運動。再，農民就是懂了，一時也還不會去做，所以倡導普設合作社，要實施下列的三個原則：第一，要創立各種合作社的模範章程；不但前列之農業的三個合作社應訂立標準細則，即其他之工業合作等等，亦須規定詳盡。第二，要政府機關及人民團體在可能範圍內，多設各種示範合作社，最易實現的為消費合作社，可先剋期成立。第三，還要獎勵，此所謂獎勵，並不在積極的金錢賜與或榮譽嘉獎，而在消極的營業稅、收益稅及關於其住宅或住宅用地之建築購置所課之地方稅等類的免繳。

#### (四) 開辦小農銀行

農民信用合作社，當亦農民金融機關之一。但此所謂金融機關，只社員與社員之間的流通，外界雖或來有存款，究屬少數，難以整個調劑並救濟一定之農村區域；從一定區域以外而調劑與救濟農村的金融機關，要推農民銀行及小農銀行。

農民銀行自以各縣普設為原則，但農民銀行，必需鉅量資本，且農民銀行不事剝削，所有股本更非大部分出自官方不可，揆之國家與地方的實際能力，一時恐不易辦到，我們只可懸為最高目標，惟小農銀行尚屬輕而易舉，各縣必要在可能範圍內，多多設立。

小農銀行是什麼？可算是銀行及合作社并慈善金融組織的混合機體。政府出資若干元或即一千元；此外鄉鎮不乏熱心公益人士，可憑人格或信用，集合會同分向熱心公益之財戶，以年利不過一分息，借若干元或即一千元，作為股本，分別創辦無限責任的極小規模銀行。附近純良農民，經過一定保證程序，可以入行，作為行友。股本自當不限於一千元，而以創辦額的倍數為最高額；創辦股以外的股本，可分為若干股，每個行友須至少認定一股，與創辦人同負比例的無限責任。行務由創辦人負責直接或間接管理；另設評議機關由行友互相選舉，建議行務之改良，清理或解體。農行可收各方存款，但放款則限於行友之生

產用途。行友借款，須有相當抵押品，如現有農產、預期農產、農具、牧畜、田房契約等；抵押品除田房契約外，並不須送至銀行；只須銀行驗明，仍存原處，憑以信用。借款總額，不超過行友所認的股本之若干倍，亦不多於一定限度；借款利率，要通常在當地通行借貸率與吸入存款率二者之間。每年如有贏餘，創辦人與行友均不分潤，備為擴充或創立其他小農分行之用。農行並可按時常備肥料、農具等類，為放款時當作現金之用，惟須得借款行友之約定；農行亦可收受新的農產品，當作收款現金，惟亦須得銀行同意；當然，農業堆棧，也可由小農銀行酌量興辦。

### 第三節 衛生

#### (一) 衛生管理

衛生 二六 管理要可分為西醫、中醫及社會三部分 二七。關於西醫部分，管理醫院、醫所、醫師、藥師、助產士五種，歸納在內。凡以治療為目的設置病床，收容病人，其醫師至少二人，藥師或藥劑生至少一人者，為醫院 二八。不及此數，或只有醫師一人設處治療者，為醫所 二九。設立醫院或醫所須先得縣政府之核准。具有醫學法定資格，向中央衛生官署領有醫師證書者，始稱醫師，無證書者，不得執行醫師業務；其欲在一定處所開業，須向縣政府先行呈驗證書，請求註冊 三〇。凡向中央衛生官署領有藥師證書者，稱為藥師 三一。藥

師開業之程序，與醫生同。助產士也須領有中央衛生官署的助產士證書，開業也須縣政府核准〔三〕。

關於中醫部分，管理醫士及接生婆，歸納在內。中華最近幾千年，民族衛生，全繫於中醫與接生婆之手；西醫與助產士當然高出於舊有者萬倍，但一時限於財力與技術，焉能應付需求。在此青黃不接之候，我們一面積極培養西醫，一面還要消極維護中醫；設一味取締中醫，姑無論窮鄉僻壤難以辦到，即使取締盡淨，民族衛生，豈非限於進退不可，危險孰甚？所以我們主張中醫也要加以管理，可制定中醫一定標準程度，舉行一定方法之驗證，達到標準者，得給予證書，稱為醫士〔四〕。其非醫學校或助產學校畢業以接生為業務者，稱為接生婆，經過接生上必要之知識的教練後〔五〕，得向縣政府請領接生婆執照〔六〕。因是，中醫的門路既開，則在相當時間後，凡非領有證書之中醫及非領有執照之接生婆，均須一律加以嚴厲取締。俟西醫設備程度逐漸進展，中醫的限制，也必逐漸蒸嚴；最高原則為西醫普遍，中醫絕跡。

關於社會部分，管理藥商、公墓、屠宰場，歸納在內。藥商指中西各藥之批發或門售及製藥或調劑者而言，其沿途或設攤零售者，在警察所絕對取締之屬，不在此內。藥商須向縣政府註冊，領取執照，中藥藥商店夥，須諳藥性；西藥藥商，至少須有藥劑生一人，其零售麻醉及其他毒劇藥品者，并須有藥師管理〔七〕。公共墓地及私人呈准縣政府設立的公共墓地，均稱公墓。公墓與公共處所及水陸交通，要有相當距離〔八〕。家庭內所停待葬之柩，以不過六十日為原則，縣政府並應籌定或指定適宜處所地段，為葬地遼遠者暫時停

柘之用<sup>〔三〕</sup>。最高原則，要勵行火葬。屠宰場指以供食爲目的而屠宰牛羊豬的場所之謂。其設立須經縣政府之許可；其所宰獸畜，不經檢查，不得屠宰；其場所並應有相當的設備<sup>〔三〕</sup>。

## (二) 衛生工作

預防、治療、訓練，原爲衛生工作的三類<sup>〔三〕</sup>。但訓練規模要大，尙非一縣所能舉辦；此固有仰望於中央，如聯合若干縣合作訓練，亦屬正辦；以故茲所論列，只以預防及治療兩類爲限。預防方面，廣義的指環境衛生、防止疾病、增進營養、提倡體育<sup>〔三〕</sup>而言<sup>〔三〕</sup>；狹義的乃急性傳染病的預防；前者屬於一般保健<sup>〔三〕</sup>，後者有傷寒或類傷寒、斑疹傷寒、赤痢、天花、鼠疫、霍亂、白喉、流行性腦脊髓膜炎、腥紅熱九種<sup>〔三〕</sup>。在傳染病發見以前，應普行種痘<sup>〔三〕</sup>及打防疫針等等，既已發見，縣政府應設專員<sup>〔三〕</sup>或專設臨時機關，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<sup>〔三〕</sup>。

治療方面，自以醫院爲主要機體；惟西醫設備，需費頗鉅，應一面多多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，即在縣治所在地設一較有規模的醫院；主要各鎮，各設尋常設備醫院，各主要之鄉，分設醫所；邊小縣份或經費十分困難之縣，亦必至少在縣城設一尋常醫院<sup>〔三〕</sup>，在各鎮酌設醫所。如是，尋常疾病，各鄉鎮可就醫所診治，病之較爲繁難的，則逕至或由醫所介紹至醫院診治；

網羅全境，務使全縣人民，稱其便利〔五〕。

### (三) 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；我們要就一縣可以力行并切中時弊者，擇其一二，加以策勵。第一是公廁〔六〕。中國的大街小巷，可算是無處無糞；復以糞可當作肥料；故又視如珍寶。我們要先就這一點施以萬分嚴重的取締。原則上要取消私人的私廁而建立公廁。公廁應由各鄉鎮普遍設立；或即以私有公廁，加以管理，惟其糞可以賣錢，故嚴格管理私有公廁，並非難能。第二是垃圾箱。關於設立垃圾箱，各鄉姑從緩議，各鎮則非普置不可，以免滿地齷齪，一榻糊塗。第三是滅蠅器。蚊蠅可算與中華民族伴了半代的人生，真的可惡極了。蚊之根絕，尙不簡易，蠅則斷可以人力滅其族類的，至少可驅之於非人居之地。滅蠅之法，至屬簡單，即由縣政府製發或勒令人家各置拍蠅器一具，價只銅元數枚，限令各戶同心努力於拍殺；如經過若干期間，仍有蠅生各戶，不妨科以罰則。當然，蠅蛆營養所的廁所，由政府監管使其日日清除〔七〕。

## 第四節 救濟

## (一) 設立縣區救濟院

救濟院可分養老、孤兒、殘廢、育嬰、貸款五所：養老所是收養無力自救之老年男女，卽年在六十歲以上無人撫養者；孤兒所是收養六歲以上十五歲以下貧苦無依之幼年男女；殘廢所是收養殘廢人而不問其爲男女老幼但均以無人撫養者爲要件；育嬰所是收養貧苦及被遺棄之男女嬰孩年在六歲以下者；貸款所是貸與貧民以小本營業資金者，亦卽舊制之因利局，一縣以立一院爲原則，區以設立一所以爲原則；二所以上稱救濟院，一所只稱其所設立種類之所。固有之慈善公款公產，均澈底加以歸併，分工合作辦理。

## (二) 監督慈善團體

以濟貧、救災、養老、卹孤及其他救助事業爲目的的慈善團體，社會間存在頗多；惟每當設立之初，一秉至誠，熱心公益，迨時日久遠，不乏有不肖之徒，或從中漁利，或竟侵吞中飽；是非澈底監督不可。凡舊有慈善團體，應依其事業，別爲養老、孤兒、殘廢、育嬰、貸款五種，統稱爲所；其辦施醫者，稱施醫所。施棺者，稱施棺所。備有一所事業之慈善團體卽以事業名，兩所以上的慈善團體，可在事業以外取得總名，如同善堂、積善會等。

等，慈善團體必設有董事會，負經費及監管之責；所有簿據，均公開之；必要時，並受縣政府的檢查，以昭實在。新立慈善團體，必依一定程序獲得縣政府核准，才能成立〔四〕。

### (三) 失業救濟

失業救濟，在外國為最嚴重的名詞，在中國以言失業，一若無關緊要者，其原因，則大半由於人民習於失業，以職業為例外，抑亦由於失業人數太多，無從救濟。然政府是為縣民全體的〔五〕，也當在可能範圍內，設計辦理，不能一味坐視。積極方法，固在增加生產組織〔六〕，使人民工作範圍擴大，得以自然謀生，但消極方法，也要辦理職業介紹，使職業之需求與供給，能以隨時隨地平衡。因是，救濟院或社教機關，俱應附設職業介紹所〔七〕，區組織以下，能普遍辦理，更為合理〔八〕。

### 第五節 取締迷信與陋習

迷信職業有卜筮、星相、巫覡、堪輿；迷信行為有遊行、醮會、求神、拜佛、送鬼、放花炮、完花願、焚燒冥錢紙紮〔九〕；陋習有蓄髮〔一〇〕、纏足〔一一〕、束胸、穿耳、穿鼻、溺嬰、蓄婢、納妾、賭博、械鬪；均應一律取締。

取締方法，分積極、消極二種。積極方法是將以迷信陋習為職業的人，勒令改業；職業介紹所多多為此

類人等，妥爲介紹；工藝傳習所多多爲此類人等，先爲收容。消極方法，則有三方面：其觸犯刑法的迷信與陋俗行爲，按律嚴懲；其違背警章的迷信與陋俗行爲，警察應認真處罰；其非司法及警察職權所及之迷信與陋俗行爲，國家應定單行細則，課之以稅。如纏足、捐、蓄髮捐等類是。迷信及陋習的工器、物品及目的物，在最大可能範圍內予以清除〔三〕。

### 附註

〔一〕參閱「糧食管理的六標準」——附錄五九第三四九頁；並參閱「糧食管理實施之原則」——附錄六十第三五三頁。

〔二〕食糧姑以下列爲純產：水稻、大麥、小麥、小米、荳類、玉蜀黍、山芋等。（見內政部第一期民政會議紀錄第一〇八頁。）

〔三〕食糧消耗，不論老少男女，每人每年一律平均以二石五斗爲標準。（見內政部第一期民政會議紀錄第一〇八頁。）

〔四〕（一）參閱「整頓倉儲」——附錄六二第三六〇頁；（二）察哈爾各縣積穀數目，除原有倉穀不計外，自本年秋後，計縣倉暫定爲五百石，區倉暫定爲三百石，鄉鎮各倉以一戶積穀一石爲準，按數遞加，如有特別情形，酌量增減時，呈候核定。（一戶積穀一石，非一戶派收一石，派收方法，查閱原規則第四條自明，如一鄉有五十戶，應以積穀五十石爲準）（見察哈爾民政廳工作刊要第二三頁。）

〔五〕參閱「社倉辦法」——附錄六一第三五九頁。

〔六〕十九年一月十五日內政部公佈有各地方倉儲管理規則（見湖北民政法規彙編第四一五頁）；湖北有湖北各縣倉儲管理規則（見同上第四三五頁。）

- 〔七〕參閱中央宣傳部編印之地方自治第六三頁。
- 〔八〕參閱「合作制度」——見村政常識第一〇〇頁。
- 〔九〕參閱江蘇省合作社暫行條例（見縣政大全第二編下冊第八六頁）及江蘇省鄉村信用合作社模範章程（見同上第九〇頁。）
- 〔一〇〕參閱「合作莫要於農業合作信用合作消費合作」——見訓政要覽第一六五頁，訓政時期的社會基本建設。
- 〔一一〕參閱蘇政半月刊第五期第四頁。
- 〔一二〕中央已列合作爲七項運動之一。
- 〔一三〕參閱黃巷張巷鄉村信用合作社簡章（見黃巷實驗區第九〇頁）及徐公橋村鄉村改進黨借貸合作社簡章（見徐公橋第一〇六頁。）
- 〔一四〕徐公橋辦借貸合作社，一度借出五百元，自二元一戶至十元一戶不等，五個月爲期，利息按月七釐，至期均能償還，農民信用頗著，（見徐公橋第三六頁。）
- 〔一五〕參閱「組織小規模之農村銀行計畫」——附錄六三第三六一頁。
- 〔一六〕參閱「徐公橋衛生計畫大綱」——附錄六七第三七〇頁，并參閱「衛生運動之要義」——見訓政要覽第九四頁，并參閱國民政府公布之全國衛生行政系統。（見地方自治要覽下集第一八〇頁）及公共衛生規則（見同上第一八四頁。）
- 〔一七〕參閱湖北省醫藥師註冊暫行規則，醫院註冊暫行規則，藥商註冊暫行規則，助產士註冊暫行規則，接生婆註冊暫行規則，藥劑師註冊

册暫行規則，屠宰場註冊暫行規則。（見湖北民政法規彙編第六六一頁至六六八頁。）

〔一八〕參閱衛生部公布之管理醫院規則。（見湖北民政法規彙編第六三一頁。）

〔一九〕醫所或稱診療所，但與其稱診療所，不如稱醫所。

〔二〇〕參閱十八年一月十五日衛生部公布之醫師暫行條例。（見湖北民政法規彙編第六一七頁。）

〔二一〕參閱藥師暫行條例，十八年一月十五日衛生部公布。（見湖北民政法規彙編第六二〇頁。）

〔二二〕參閱助產士條例，十七年六月十九日衛生部公布十八年五月二十一日修正。（見湖北民政法規彙編第六二四頁。）

〔二三〕參閱湖北省公安局管理醫士（中醫）暫行規則。（見湖北民政法規彙編第六六二頁。）

〔二四〕接生婆必要之知識爲：一、清潔消毒法，二、接生法，三、臍帶緊切法，四、假死初生兒蘇生法，五、產褥婦看護法。

〔二五〕參閱十七年八月三日衛生部公布之管理接生婆規則。（見湖北民政法規彙編第六二六頁。）

〔二六〕參閱十八年八月二十四日衛生部公布之管理藥商規則。（見湖北民政法規彙編第六二八頁。）

〔二七〕參閱十七年十月二十日衛生部公布之公墓條例。（見湖北民政法規彙編第六五四頁。）

〔二八〕參閱十八年四月十九日衛生部公布之取締停柩暫行章程。（見湖北民政法規彙編第六五六頁。）

〔二九〕參閱十七年八月十五日衛生部公布之屠宰場規則及其施行細則。（見湖北民政法規彙編第六四七頁。）

〔三〇〕參閱「定縣的衛生教育」——見定縣社會概況調查八〇二頁。

〔三一〕參閱國民體育法。(見中央宣傳部編印之地方自治第二四七頁。)

〔三二〕參閱定縣的實驗第三一頁。

〔三三〕(1)參閱「健康教育目標」——附錄六六第三六九頁；(2)參閱修正飲食物用器取締規則(見縣政大全第二編中第一五六

頁)；修正清潔飲料水營業者取締規則(同上第一五八頁)；修正牛乳營業取締規則(同上第一五九頁)；修正飲食物防腐劑

取締規則(同上第一六二頁)；管理引水井規則(同上第一六三頁)；修正污物掃除條例(同上第一六四頁)；修正解剖屍體條

例(同上第一六八頁)。

〔三四〕參閱衛生部公布之傳染病預防條例。(見湖北民政法規彙編第六三六頁)及其施行細則(見同上第六四〇頁)。

〔三五〕參閱十七年八月十九日衛生部公布之種痘條例(見湖北民政法規彙編第六三五頁)。

〔三六〕參閱檢疫委員設置規則。(見地方自治要覽下集第一九四頁)。

〔三七〕參閱傳染病預防之清潔及消毒方法。(見湖北民政法規彙編第六四二頁)。

〔三八〕參閱「縣立醫院設立辦法」——附錄六五第三六八頁。

〔三九〕定縣之治療工作，分爲四項：(1)醫院診療，(2)分區治療，(3)遊行診療，(4)農村救急。

〔四〇〕參閱「改良廁所之計畫」——附錄六八第三七三頁。

〔四一〕參閱「各國自治中之衛生行政」——見建國月刊第八卷第一期上冊地方自治與衛生行政第二頁；并參閱「縣之衛生實施綱

目——附錄六四第三六六頁。

〔四二〕(1)辦理救濟事業，參閱內政部公布縣政府暫行內務行政綱要第五項；(2)參閱「救濟要點」——見謝守恆之縣政建設第四四頁。

〔四三〕(1)因利局是什麼？可算是慈善金融組織，以苦農購種或苦力謀作小本負販者為事業對象。借戶只要適合上開條件，取得舖保，便可向因利局借得一元以上五元以下的定期借款。還款得按十日或按月攤還，並於末次附以最低之利。(2)參閱浙江省因利局章程（見縣政大全第二編上冊第一一二頁）；(3)參閱「程城村因利協會組織緣起」。

〔四四〕十七年五月內政部公布地方救濟組織章程，原分六所，所有施醫所竊以為可併入醫院辦理，不必重複，故除外（見中央宣傳部編印之地方自治第二三六頁。）

〔四五〕參閱監督慈善團體法。（見地方自治要覽下集第二三四頁。）

〔四六〕參閱第一章第三節。

〔四七〕參閱第七章第二節。

〔四八〕參閱無錫縣職業指導所簡章（見地方自治要覽下集第二五五頁。）

〔四九〕失業的總共有盜匪、流氓、乞丐、幫口、退伍軍人、共產黨、失業農工、失業青年、失業職官等（見江蘇保衛團公報第二期第一〇八頁。）

〔五〇〕參閱廣西各省市取締婚喪生壽及陋俗規則（見廣西建設特刊第一號法規第四四頁。）

〔五一〕參閱內政部十七年五月十七日公佈禁蓄髮辮條例（見內政法規彙編第七六五頁）

〔五二〕（一）參閱內政部十七年五月十日公佈禁止婦女纏足條例（見內政法規彙編第七六三頁）（二）察省張北縣女口共八二、八

二七人，其纏足者乃有一二、四六三人。

〔五三〕（一）參閱內政部十九年三月十九日公佈取締經營迷信物品業辦法（見內政法規彙編第七六七頁）（二）參閱「迷信與陋習之革除」——見謝守恆之縣政建設第四五頁。

## 第十一章 結論

### 本章提要

#### 一 縣政實施之原則

(一) 縣政之發動力——縣政是活的，必有一個發動力，我們要抓住這個發動力，才可使縣政建設循環不息。我們何以主張縣政以經濟為中心條件而以農民為中心對象，就是我們要確認農村經濟為縣政之惟一的發動力。

(二) 經費之來源——我們主張一縣的縣政建設經費，要出之於一縣的自身，這就不必諱言要收老百姓的稅了；然我們只收老百姓已繳而政府並未收到的稅，和老百姓能繳的稅。

(三) 兩個縱的中心工作——農村經濟之復興，在縣政工作上，乃結果於生產教育、水利、墾荒、合作社、小農銀行之連鎖的總和，所以這五個經濟活動的原子，是縣政的中心工作。五個經濟活動原子之進展，仍必以安定社會秩序為先決條件，故警衛又是縣政的中心工作。

(四) 兩個先做的工作——第一是先做不化多錢的工作如徵工、戶口、糧食登記與統計等。第二是先做不化錢的工作，如破除迷信、禁止陋習等。

(五)時間與縣之等級及縣之自由競進——八大事端，七大門類，要有多少時間才可以完成呢？發動力之能以發生流轉力量，最需時間，十年光陰，萬不能少。可本於面積、人口、富庶、人事及八大事端之已有發展狀態，將全國各縣分爲五級，分別酌定需時爲六年、七年、八年、九年、十年。各縣自由競進，其早能完成者，年限照減；所有省之監督，不視各縣爲一律，而縣之實施，要必能一貫進行。

二 完成自治與縣政建設的最低度——完成自治，是自治實行，也就是自治開始；自治完成，非即縣政建設之完成，以完成自治爲條件的縣政建設，其最高度就是本書所述的那樣具體。我們還要以完成自治爲條件而立一最低度的縣政建設。最低度的縣政建設，不能背於下列之三原則，即縣民得以安居，縣民經濟力量頗能納稅，及二十歲以上的縣民有半數以上列爲公民是。最高度的縣政建設是目標，最低度的縣政建設是水準。自治完成，其縣政建設必在最高度與最低度之間。我們惟有殷殷期望各縣所能達到的實際，縱在最高度之下，但必在最低度之上。

## 第一節 縣政實施之原則

### (一) 縣政之發動力

自治實行前之縣政工作，八大事端〔一〕，七大門類〔二〕，如何實施呢，是應有原則上的確定。首先要確定的，是縣政之發動力。

縣政是活的，不是死的；蓋造一宅房子給泥塑木雕的菩薩去住，人未得其益而房子並無人去修，這是死的建設；築條道路給車輛行人去走，人得其益而衆人必修其路，這是活的建設。地盡其利，以利生產，生產獲得利潤，利潤利生，人得安康而物亦成就，這也是活的建設。人無以爲生，濟之以利，因利而可與人工發生連鎖，連鎖即生產，生產生利，人乃起死回生而並可分其利潤於物的成就，這又是活的建設。

所以，縣政必有一個發動力，我們抓住這個發動力，才可以使縣政建設循環不息。我們何以主張縣政以經濟爲中心條件而以農民爲中心對象，就是我們要確認農村經濟爲縣政之惟一的發動力。〔三〕

## （二）經費之來源

一縣之縣政建設經費，除整理土地一項或能自給外，爲數當仍異常之鉅；先單就完成義務教育一項所需經費而論，普通之縣，已在十萬以上〔四〕；而各縣總歲入，有僅數千元者〔五〕；相差若是之鉅，經費如何辦呢？

匪特此也，我們并主張一縣的縣政建設經費，還要出之於一縣的自身；因爲中國一千九百三十四縣，

個個一齊建設，誰能靠誰；縱有補助機關或慷慨財主，又豈能補助慷慨至一九三四個單位經費又如何辦呢？

萬國政府，只有以稅爲財政來源，我們當然不能逃於例外；我們不必諱言，就是要收老百姓的稅。然我們所計畫的，收了老百姓的稅以後，還要老百姓覺得這不是苛稅，而是樂於輸將的稅；也不是宣傳反應之下的慷慨，而是儼然等於九牛之一毛〔否〕。

第一，我們要收老百姓已繳而政府並未收到的稅，這就是清除積弊。收這個稅，如果老百姓聽到，當是樂於輸將的。

第二，我們要收老百姓能繳的稅，這就要根本注重於農村經濟了。現在中國是大窮與小窮的集團；都市是小窮，農村則大窮；小窮之上，亦僅不窮，大窮之下，便淪爲死，現在已漸漸的死了。我們惟有恃農村經濟以使死者升而爲大窮，而不窮，而不窮，而小富，而平均的大富。農村經濟之成就，其副作用也就是繳稅力量的滋長。等到老百姓能富時，抽之以稅，豈非一毛之於九牛？

### (三) 兩個縱的中心工作

農村經濟之復興，在縣政工作上，乃結果於生產教育、水利、墾荒、合作社、小農銀行之連鎖的總和，所以

生產教育、水利、墾荒、合作社、小農銀行五個經濟活動的原子，是縣政的中心工作。

五個經濟活動的原子之進展，仍必以安定社會秩序爲先決條件；未有人民生命財產在恐怖之下而能從事於經濟發展者，故警衛又是縣政的中心工作。

前者之中心工作在後，後者之中心工作在前；他們是縱的，不能倒置的；其前於後者的工作，只是準備，各縣可作同樣的努力，而後於前者之工作，則各縣各不相同，雖可爲一般的假定，但決非一成不變。

中心工作，是在某一時間內，提取某一部分工作，爲特別之發展，經費人才辦法，俱集中於這一部分；是積極的，並非消極的同時停止中心工作以外的工作之謂。

#### (四) 兩個先做的工作

先做的工作，就是先做不化多錢的工作。縣政工作，最需經費的如教育等類，固須有待，但徵工以闢交通並不化什麼多錢，糧食登記與統計也不化什麼多錢，戶口更不化什麼多錢，凡此種種，何不先做呢？

先做的工作，也就是先做不化錢的工作。破除迷信，憑於一紙之公文；禁止陋習，由於命令之取締；最大限度，也不過上自縣長，下至長警，多勞其精神與身體，而實地干涉，於化錢何關？凡此種種，也何不先做呢？

不化大錢與不化錢的工作，可不與經濟活動的原子發生連鎖，故先做的工作，儘可自爲系統。

### (五)時間與縣之等級及縣之自由競進

八大事端，七大門類，要有多少時間才可以完成呢？這一點，我們當然要以全國各縣爲對象。不是以一二省的各縣爲標準的，更不是以一二縣爲標準的。中國各縣，等差太鉅，發動力之能以發生流轉力量，最需時間；我們審慎估量，十年光陰，萬不能少。

此所謂十年，是全國各縣於此期間內，均能完成自治實行前之縣政工作，並非強繩全國各縣均需若此之期間。先進之縣，自可縮短。因是，我們主張可本於各縣的面積、人口、富庶、人事及八大事端之已有發展狀態，將全國各縣分爲若干級或卽五級〔七〕：第一級縣，可酌定爲需時六年；第二級縣，需時七年；第三級縣，需時八年；第四級縣，需時九年；第五級縣，需時十年。我們又主張應給全國各縣以自由競進的機會，各級之縣，如能於若干年內，完成多於若干年的工作，一面中央予以特殊獎勵，一面年限則照算減短。所有省之監督，不視各縣爲一律。而縣之實施，要必能一貫進行。

### 第二節 完成自治與縣政建設的最低度

何謂完成自治？就是自治實行，也就是自治開始。自治完成，是縣政建設的一個界址；自治完成，非卽縣

政建設之完成。以完成自治爲條件的縣政建設，其最高度就是本書所述的那樣具體。

我們還要以完成自治爲條件，而立一最低度的縣政建設。其原因，就是中國之大，各縣之多，政治之幼稚，經濟之落後；在短短十年期間，那個縣，可能完整達到最高度？我們所計畫的，不僅在理論，而貴在實行；不僅在實際奉行，而更貴乎實行有果。

最低度的縣政建設，既以完成自治爲條件，竊以爲至少不能背於下列之三原則，即是：（一）縣民得以安居；（二）縣民經濟力量頗能納稅；（三）二十歲以上  $\frac{2}{3}$  的縣民有半數以上列爲公民  $\frac{2}{3}$ 。能不背於這三原則，我們才可信賴縣民自己去管理經營一縣的政治之事及經濟之事，止於至善。就這三原則，我們又爲一般的合理折算，而得最低度之縣政建設的具體說明。

一曰，縣政府設局或科之組織完成，不兼理司法；自治籌備會成立；區、鄉、鎮保甲組織完善。

二曰，戶口清查明白，並每年舉行一次戶口異動查報。

三曰，土地查丈完畢，規定地價包括在內。

四曰，保衛團組織完整；保安隊整理就序；警察足以安定社會秩序；匪盜清除。

五曰，學齡兒童有四分之一已受過或正受着義務教育，年長失學兒童及成年失學者有三分之一

$\frac{2}{3}$  已受過或正受着成年補習教育；二十歲以上的縣民有半數能列爲公民；農民教育館及農事推廣所

每區設立一處，農民知有新式農具及農副產，並能改良交換種子，改良或自製肥料，改進病蟲害之防治，強健耕牛，工藝傳習所每直屬鎮設立一處。

六曰，縣道完成，井塘、圩堤、溝港之關聯於三區以上者構成；能耕地化的荒地已開耕或正開耕至三分之二。

七曰，省財政專員駐縣，縣辦地方稅按成解省，按成留縣，縣政府統一收支，預決算確定，新會計賬簿起用；田賦清弊並改徵地稅，雜稅統一為捐，公產無被侵占者。

八曰，糧食登記及統計完密，並儲備一月之糧；農業合作社各鄉成立一種，小農銀行各區設立一處；以縣城之尋常醫院為中心成立衛生網，鄉鎮普設公廁，各鎮普設垃圾箱，蠅蛆絕跡；縣救濟院成立，一區設立一種救濟之所，職業介紹所成立；迷信破除，陋習禁止。

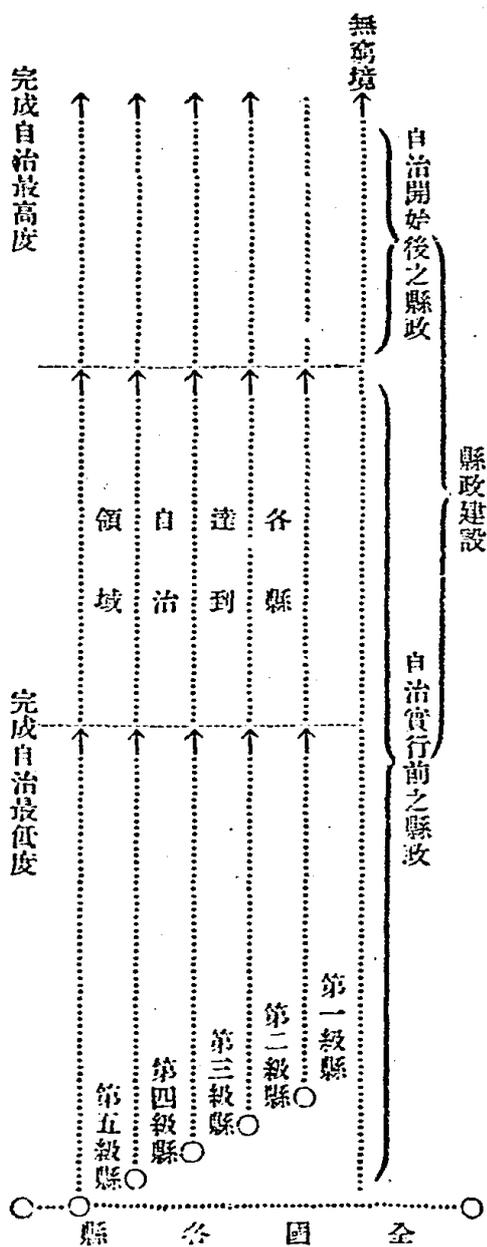
最高度的縣政建設是目標，最低度的縣政建設是水準。自治完成，其縣政建設必在最高度與最低度之間；我們惟有殷殷期望各縣所能達到的實際，縱在最高度之下，但必在最低度之上。

未自治與已自治之頃，中央當必為合格之查明（二）所謂合格，也就是是否達於最高度與最低度之中間的自治領域。

自治實行前之縣政，盡於是編。至各縣經中央查明合格後，如何選舉縣官？如何設立立法機關？一縣之

政權與治權，如何分際并如何行使？以及政治與經濟如何關聯？均是自治開始後的縣政，我們或有俟之於續編。（附縣政建設進行與完成自治之關聯表）

縣政建設進行與完成自治之關聯表



(一) 八大事端指第一章附註之八節。

(二) 七大門類指(1)戶口(2)土地(3)警衛(4)教育及訓練(5)交通水利及墾荒(6)財政及賦稅(7)社會事業，即本書第四章至第十章也。

(三) (1)張季直發展南通是從都市經濟着手者，還形成現在的衰落如單從政治着手，其衰落當更不堪思議；(2)參閱「地方建設之三

類工作及發動力」——見中央宣傳部編印之地方自治第四十頁。

〔四〕江都縣義務教育普及，曾估計及於一百萬以上。

〔五〕陝西梓水縣二十二年份地方歲入七、五五四元，歲出七、四〇五元（見陝西省關中區各縣二十二年份地方稅收支預算書第一二八頁）。

〔六〕不事生產而加稅當然危險，因為人民只有如許之錢，稅提幾成是有一定的，只有一面使人民得錢多，一面抽之以稅。因此，不先增加人民生產而先整理土地以加稅，是危險的，是不合經濟的。又整理土地，竊以為儘可緩圖。

〔七〕國府公佈之各省釐定縣等辦法（見內政法規案編第二四五頁）係本於面積、人口、財賦三項，然此係縣等之分。我們所主張的縣級，是兩樣的，是以已有發展狀態為釐定之主體的。

〔八〕五十歲以上的成年失學男女依第七章第一節第四項，可免受成年補習教育。故半數之假定，尚不苛刻。

〔九〕參閱第七章第一節第三項。

〔一〇〕據中華平民教育促進會報告，中國有百分之二十識字，此數再加以成年之三分之一，大約或可相符於第三原則「二十歲以上的縣民有半數以上列為公民。」

〔一一〕凡籌備自治之縣已達建國大綱第八條所規定之程序者，經中央查明合格後，其縣長應由民選。（見訓政法規方案彙編第一二九頁縣組織法第十二條）。

〔二〕參閱「訓政時期地方行政計畫的程序」——附錄六第一九六頁；并參閱「地方自治施行之程序」——見村政與村市第六四頁；并參閱「訓政時期縣政建設實施之程序」——附錄五第一九三頁。



# 下編 附錄

## 甲 縣政原則

### (一) 國民黨政府與縣政

#### 一 建國大綱之關於縣政部份

——總理手訂見訓政法規方案彙編第二頁——

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，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民，曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，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。

九，一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律權。

十、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，地方政府則照價徵稅，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，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，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、醫病與夫種種公共之需。

十二、各縣之天然富源與大規模之工商事業，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，各占其半。

十三、各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾，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。

十四、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。

十五、凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試認定資格者乃可。

十六、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，有因地制宜之

性質者，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 對內政策之關於縣政部份

——中國國民黨第一次全國代表大會通過見訓政法規方案彙編第十五頁——

(一)關於中央及地方之權限，采均權主義，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，不偏於中央集權制或地方分權制。

(二)各省人民得自定憲法，自舉省長，但憲法不得與國憲相牴觸。省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮，以處理國家行政事務。

(三)確定縣爲自治單位。自治之縣，其人民有直接選舉及罷免官吏之權，有直接創制及複決法律之權。

土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林、川澤之息，礦產、水力之利，皆爲地方政府之所有，用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、衛生等各種公共之需要。各縣之天然富源，各大規模之工商事業，本縣資力不能興辦者，國家當加以協助。其所獲純利，國家與地方均之。

各縣對於國家之負擔，當以縣歲入百分之幾爲國家之收入，其限度不得少於百分之十，不得超過於百分之五十。

(四)實行普通選舉，廢除以資產爲標準之階級選舉。

(八)嚴定田賦、地稅之法定額，禁止一切額外徵收，如釐金等類，當一切廢絕之。

(九)清查戶口，整理耕地，調查糧食之產銷，以謀民食之均足。

(十)改良農村組織，增進農人生活。

(十三)勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育，整理學制系統，增高教育經費，並保障其獨立。

(十四)由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法，及地價稅法。私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時得依報價收買之。

### 三 地方自治開始實行法

——總理手訂見訓政法規方案彙編第六頁——

地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域。如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域。其志向，當以實行民權、民生兩主義爲目的。故其地之能否試辦，則全視該地人民之思

想智識，以爲斷。若自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效後，陸續推及其他。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。

（一）清戶口 不論土著或寄居，悉以居住是地者爲標準，一律造冊，列入自治團體，悉盡義務，同享權利。其本爲土著而出外者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利。否則於回家時以客籍相待，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，有能享權利而不必盡義務者：其一，則未成年之人，或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，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，爲老年之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，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，爲殘疾之人，爲享受地方醫治供養之權利。其四，爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。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。

（二）立機關 戶口既清之後，便可從事於組織自治機關。凡成年之男女，悉有選舉權、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。初以簡便爲主。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，當由地方公安局買賣，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，則由公安局轉運，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，逐漸設局管理。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勞力，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。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家。自治機關，每年當公佈預算、決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

(三)定地價 如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數村鄉一二萬人民，而為一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，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，無思無維，而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力焦思，以經營之社會事業，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，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價抽稅，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，倘效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以為當由地主自定之爲便。其法以地價百分抽一，爲地方自治之經費。如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者，抽其一元之稅，值千元者，抽其十元之稅等是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定。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，亦由公衆經手，不能私相授受。原主無論何時，只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。由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之。不平之土地壟斷，資本專制，可以免却。而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形。此定價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲着手之急務也。而由地方自治以舉辦此定價之事，則地方全體，當負擔該縣所納之地丁錢糧，所餘悉歸地方自治之用。由自治團體，直接在省政府，或中央政府，訂明條例，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸中央。如全國能行此，則中央之財賦，當增加不少矣。

(四)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，即交通最便利之地，此又一證也。故吾人欲由地方自治，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，而人民可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。道路宜分幹路、支路兩種，幹路以同時能往來通過兩輛自動車爲度。此等車路宜縱橫遍布於境內，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，兼行並到。道路一通，則全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有不可思議者矣。

(五) 墾荒地 荒地有兩種：其一，爲無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾。其二，爲有人納稅而不耕之地，當科以值百抽十之稅，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、礦場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其爲一年收者，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。開荒之工事，則由義務勞力爲之。如是，數年之後，自治區域，當可變成桃源樂土，錦繡河山矣。

(六) 設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費、書籍與學童之衣食，當由公家供給，學校之等級，由幼稚園而小學，而中學，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、夜校，爲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，則由義務勞力之內議加，或五日或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，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，則房舍足矣。如是少年之衣、食、住，皆可由義務之勞力成功。自治區之人民，各有雙手，只須肯各盡其長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌備大批之款項，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，以換其精巧之機械，以備我手力之不足，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，當注於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當仿造，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，此亦學校所有事也。學校者，文明進化之泉源也，必學校立，而後地方自治乃進步。故於衣食住行四種人生需要之外，首當注重學校也。

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，爲地方團體所應辦者，則「農業合作」、「工業合作」、「交易合作」、「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，此卽自治機關職務之大概也。

總而言之，此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦并爲一經濟組織。近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務，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，保民理民之責，猶未放棄之。遂至國亡

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。今雖光復祖業，創造民國，而執政者仍為清朝之亡國大夫。彼輩為政，惟知擾民害民為其所有事，罔識世界大勢，只顧自私自利，多行不義，必自斃。當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，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，採取最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先仿行，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！

#### 四 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

——見訓政要覽第一四二頁——

內政部擬定之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，業經中央第二百零七次政治會議通過，茲錄該程序表如下：

該表進程序共分六期，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，其內容分十大綱領：

(甲)釐定自治系統：(1)劃一縣市制廢除道及縣佐，限十九年份辦竣。(2)確定自治組織，第一步頒定縣市組織法，第二步督促各省依法組織，十九年份辦竣。

(乙)儲備自治人才：(1)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。(2)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，委託各該省政府辦理；同時由內政部監督各省政府訓練區長，其鄉、鎮、閭、鄰等長之訓練由各省政府分別所屬各縣市政府辦理，並得分區爲之。十九年份：(一)各省訓練合格人員分派各縣市。(二)區長分期訓練完畢陸續派用。(三)各縣市訓練鄉鎮辦理自治人員。(四)各區訓練各閭鄰辦理自治人員，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：(1)確定經常費：十八年份，凡各縣市原有屬於各該縣市之收入，應一律作爲自治經費，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，擴充地方行政及自治經費。(2)

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，儲作各項臨時費用。

(丁)肅清盜匪：(1)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。(2)整頓團防，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。二十年份至二十三年份，繼續實行改編或編練地方保衛團。(3)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、浚河、開礦等事業，以安插無業遊民，同時實行開墾。

(戊)整頓警政：(1)劃一警察編制，並確定其經費：十八年份，(一)編制縣市公安局，(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。(2)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)審定警察訓練課本。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，繼續考核警官警士之任用，督促各訓練機關切實訓練。二十一年份至二十三年份，警官

及警士非經考試及訓練合格者，概不錄用。(3)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。

(己)調查戶口：(1)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。(2)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：(1)組織縣市政府：十八年份依照縣市組織法釐定縣市等級，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，縣市民使用四權。(2)組成區、鄉、鎮、閭、鄰：十八年份整理各縣市疆界，依縣市組織法劃分區及鄉鎮各自治區域。十九年份。(一)劃各區域之區公所遴派區長。(二)劃定鄉鎮，成立鄉鎮公所，選任鄉長鎮長。(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，選任閭長鄰長。(五)區、鄉、鎮、閭、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，並選舉組織

區監察委員會，(三)實行區長民選時並選舉縣參議員，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(1)縣市政府協同黨部提倡識字運動，(2)訂白話刊物，廣為宣傳，(3)縣市政府派員分赴各地舉行巡回演講。十九年份至二十三年份(4)區、鄉、鎮、闾鄰成立後，由區、鄉、鎮、闾鄰各長協同黨部共任宣傳工作，並厲行人民識字運動，同時繼續十八年份二三兩款。

(壬)初期清丈土地：(1)養成清丈人材，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。(2)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。(3)實行初期清丈，十九年份至二十年份(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：(1)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。二十年份至二十三年份，各區、鄉、鎮就養教、育幼、濟貧、救災事項擴充辦理。(2)臨時救濟事業，十八年份辦理賑災，實施工賑。十九年份以後各省有被災者，隨時辦理。

## (二) 縣政實施

### 五 訓政時期縣政建設實施之程序

——見縣政建設八一頁——

國民政府規定訓政時期為六年，則縣政建設，應按六年之程序而設施，茲將各期工作劃分如下：

第一期（本期為縣政建設之準備工作，應由省政府主持之）

- 一、開辦自治、測繪、警察、農業等學校，及行政、合作、普及教育講習所等。
- 二、組織政治、軍事、財政、實業、教育、交通、農業、工業、商業、人民生計、財政積弊、人民疾苦、貧民狀況等調查會。
- 三、召集行政、軍事、實業、農工、教育等會議。

第二期

- 一、調查戶口。
- 二、測量土地。
- 三、修築道路。
- 四、辦理及整頓警衛。

- 五、宣傳並指導村民組織與市民組織。
- 六、規定地價並徵收地稅。
- 七、組織自治機關。
- 八、積極進行民衆教育。

第三期

- 一、設立管理糧食機關。
- 二、開辦基本工廠。
- 三、提倡植樹。
- 四、調查水道、河流並計畫濬治。
- 五、整理租稅。
- 六、宣傳並指導村民、市民之公共衛生。
- 七、宣傳並指導村民、市民之合作事業。
- 八、宣傳並指導改良農業及發展工商業。

第四期

- 一、提倡並指導治理農田、水利。
- 二、促進開墾荒地。
- 三、舉辦並指導村民、市民之正當娛樂。
- 四、宣傳並指導村民、市民之德業實踐及風俗改良。
- 五、繼續前三期未完之工作。

#### 第五期

- 一、根據平均地權之根本辦法而規定地價。
- 二、宣傳並指導人民開發農、工、商、礦、漁、牧等生產事業。
- 三、籌辦養老院、殘廢院、公共醫院、公共浴場、公共食堂、公共宿舍等以救濟貧弱。
- 四、舉辦農業、工業、交易、銀行、保險等合作社以養成人民之互助精神。
- 五、繼續前四期未完之工作。

#### 第六期

- 一、分派訓導員實行訓導人民行使四權。
- 二、分派訓導員實行協助人民辦理自治。

- 三、在縣政訓導之下，試辦縣民大會。
- 四、試辦選舉縣長及國民大會之代表。
- 五、試辦縣自治行政上與法律上之選舉、剝制、複決、罷免權。
- 六、縣民於訓政指導之下，實行組織縣民大會，選舉縣長，而完成訓政時期之縣政建設。

## 六 訓政時期地方行政計劃的程序

——見訓政時期地方行政計劃第二七頁——

第一期（於行政機關成立後兩個月內開始辦理）

### 一、舉行考試（兩個月內辦完）

1. 普通教育人員。
2. 行政機關辦事員。（同時銓定高級行政人員資格。）
3. 警政人員。
4. 測量人員。
5. 工程人員。

6. 農業人員。

7. 工業人員。

二、組織學校及講習所。（兩個月內開辦。）

1. 普及教育講習所（三個月至六個月畢業。）

2. 測繪學校（三個月至六個月畢業。）

3. 合作講習所（三個月至六個月畢業。）

4. 警察學校（三個月至六個月畢業。）

5. 政治學校或行政講習所（六個月畢業。）

6. 自治學校（六個月畢業。）

7. 農業學校（六個月畢業。）

三、組織各種調查會（兩個月內組織。每縣於六個月內調查完竣。）

1. 政治, 2. 軍事, 3. 財政, 4. 實業, 5. 教育, 6. 交通, 7. 農業, 8. 工業, 9. 商業, 10. 人民生計, 11. 財政積弊, 12. 人民疾苦, 13. 貧民狀況。

四、召集會議（兩個月內先後召集。四個月內會議完竣。）

1. 行政會議。召集本區域以內民政、財政、市政、警政、各主任長官，討論應興應革事宜，及此後進行之計畫。各主任長官於赴會議時，應將其職權範圍以內之各種報告、圖表、統計彙送到會，以作研究討論之根據。

2. 軍事會議。召集本區域內駐軍之各軍事長官，會同討論各軍之淘汰、改編、駐紮、工作，以及軍隊之主義訓練、職業教育等工作。

3. 實業會議。召集本區域內之各工商業家，財政專家等，提出各種議案。報告並討論整頓改良辦法。

4. 農工會議。召集本區域之農工團體代表，討論農工狀況，農工疾苦，及補救之法。

5. 教育會議。召集本區域內之各教育行政主任官吏、各教育會長、專門及中學校校長，討論各處教育之現狀，並決定此後之教育計畫。

### 第二期

- 一、開始調查戶口。
- 二、測量幹路、支路路線，並開始修築。
- 三、調查各河流、水道、堤岸，有無淤塞、障礙、衝決、水患，並計畫濬治。
- 四、開始測量土地。

- 五、設立登記局。
- 六、推廣平民教育、並注意破除迷信、計畫並施行學校中普通軍事訓練。
- 七、宣傳地方自治訓練。
- 八、開辦工藝廠、收容罪犯、遊民。
- 九、設糧食管理機關。
- 十、計畫開發地方富源及籌辦大規模之工商實業。
- 十一、計畫整理租稅、釐定各種稅則、剔除財政積弊。
- 十二、設立法制委員會、根據第一期工作中所得之各種調查、報告、統計作參考資料、起草民法、刑法、訴訟法、勞動法、商法、保險法、救貧條例、游民管理條例、公共衛生條例等一切法令條例。凡舊有各法令認爲可繼續適用者、仍可適用。
- 十三、設立考試委員會、爲常設機關、並爲各種行政、自治、工程、教育人員之錄取及分配之惟一集中機關。凡各機關需用人員、均由考試委員會就錄取登記之合格人員中選送。如無此項人員時、由委員會臨時考取分配、此等人員有失職及不稱職者、考試委員會須負其責任。
- 十四、考試教員及審定專門及大學教授之資格。

十五、考試醫生。

十六、開辦大規模之樹苗圃，並依季節的關係，於相當時期舉行大規模之植樹運動。

十七、整頓地方警察。

十八、宣傳並指導耕地改良及種子肥料改良。

十九、宣傳並指導農村組織及農民衛生。

二十、宣傳並指導農民之生產合作及消費合作。

二十一、開始整理軍隊及進行兵工計畫。

二十二、計畫並宣傳普及軍事教育及民兵制。

二十三、設立公共衛生局。

### 第三期

一、村區戶口調查完竣。

二、設立土地局，規定地價，依價徵稅，促進開墾荒地。

三、施行所得稅及遺產稅。

四、實行改定稅則，廢止一切額外徵收，如釐金等。

五、組織及訓練民兵。

六、治理水道河流。

七、籌辦開發各縣富源及大規模之工商實業。此時普及教育及地方自治之訓練宣傳，既已稍有頭緒，而政

府對人民方面，信用漸立，故可議及進行。

八、計畫及發展高等專門教育。

九、實行勞動法及農民保障法。

十、村區警察整理完成。

十一、村區道路修築完成。

#### 第四期

一、假定試辦村區自治，試用四權，及村區普通選舉。由政府派宣傳訓練自治人員指導及加以矯正。

二、全縣幹路修築完竣。

三、全縣戶口調查完竣。

四、全縣土地測量完竣。

五、全縣警察整理完成。

六、改良司法機關，施行新法律。

第五期

- 一、假定試辦縣自治，試用四權，及縣普通選舉。
- 二、實行村區自治及村區普通選舉。
- 三、自治村區自定村區自治法。
- 四、教育實行普及，至少十分之八以上普及。

第六期

- 一、實行縣自治，行使四權，及縣普通選舉。
- 二、自治縣自定縣自治法，人民直接選舉縣長。

第七期

- 一、全省各縣自治完成。
- 二、組織國民代表會，選舉省長及省高級官吏，由每縣地方自治政府，選國民代表一人組織之。
- 三、實行四權。
- 四、憲政時期開始。

## 七 縣政工作

(一)訓政時期地方行政計畫的工作有十九項：(一)行政機關的主體，(二)進行的基本工作，(三)編定法典，(四)調查戶口，(五)訓練地方自治，(六)整頓教育，(七)感化及收容流民、殘廢、罪犯，(八)提倡合作事業，(九)注重公共衛生，(十)調節民食及改良農產，(十一)栽培森林，(十二)興辦實業，(十三)整理租稅，(十四)測量土地及整理地稅，(十五)發展交通，(十六)整理警務，(十七)扶助農工，(十八)整理軍政，(十九)改良司法，(見邵元冲之「訓政時期地方行政計劃」第十五頁)。

(2)二十項縣政工作，爲(一)設立自治機關，(二)調查戶口完竣，(三)訓練地方自治及四權之使用，(四)測量土地，開墾荒地，規定地價並依價徵稅，(五)修築道路，(六)厲行教育普及，(七)辦理警衛，(八)以地方之收益，辦地方之公益事業，(九)鼓勵合作事業，(十)整理稅則，(十一)調節糧食之產銷，(十二)改良農村組織，增進農人生活，(十三)地方自治團體，由政治組織進而爲經濟組織，(十四)施行勞工法，保障勞工團體，並扶助其發展，(十五)確認男女在法律、教育、經濟、社會上一律平等，並助長女權之發展，(十六)採用考試制度，以整頓吏治，(十七)改募兵制爲徵兵制，(十八)厲行普選制度，(十九)由國家經營管理大規模之企業，(二十)訓練人民使用四權之後，人民得選舉縣官，以執行一縣之政事；得選舉議員，以議定一縣

之法律，始成爲一完全自治之縣。而一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲訓政結束與憲政開始之期。（見謝守恆之「縣政建設」第二五頁）

## 八 縣政府暫行內務行政綱要

——十七年六月內政部頒行——

### 一、整頓縣署內部。

#### 甲、遵章組織。

1. 實行分科辦事。
2. 合室辦公。
3. 釐整檔案及糧冊。

#### 乙、振作精神。

1. 實行早起早操，注重國技。
2. 嚴定辦公時間。
3. 設備講堂，訓練員役。

丙、甄別佐治人員。

1. 甄別。

2. 訓練。

3. 考勤。

丁、甄汰政務警察。

1. 甄汰舊差役。

2. 規定警額。

3. 實發薪餉。

4. 嚴格訓練。

5. 嚴定警察出勤程限及旅費規則。

6. 考核勤惰。

戊、革除積弊。

1. 官民隔閡積壓公事之弊。

2. 賄賂陋規各弊。

3. 餽贈匾傘勾結應酬之弊。

己、公開庶政。

1. 實行宣傳政令。

2. 稅款罰款收支用途，按期公布。

庚、接近民衆。

1. 常與民衆接談。

2. 常集民衆開會。

3. 隨時巡行四鄉。

二、積極維持公安。

甲、整頓警務。

1. 籌定經費。

2. 劃定警區及分駐所。

3. 補充槍械。

4. 劃一服裝。

5. 甄考警官警士。

6. 嚴格訓練。

7. 栽培警務人才。

### 乙、整頓民團。

1. 嚴禁劣紳土豪，憑藉團勢，違法妄爲。

2. 實行黨的精神教育，解散邪會或酌量改編。

3. 統一籌集團費辦法。

4. 嚴行編練。

5. 訓練辦團人才。

6. 妥定本縣及鄰縣民團會操，協緝及協防辦法，並督促實行。

7. 實行全縣槍枝登記。

### 丙、肅清盜匪。

1. 剿捕。

2. 清鄉。

3. 取締游民。

4. 救濟失業。

三、提倡公共衛生。

甲、清除街道、河渠。

1. 遵照污物掃除條例，實行掃除。

2. 滅蠅（城市）。

乙、取締不潔飲食。

1. 注意飲水清潔。

2. 籌設屠場菜場。

3. 令露售生熟食物，加蓋沙罩。

4. 禁售不潔飲料。

丙、厲行防疫。

1. 遵照中央頒布種牛痘規則，實行種痘。

2. 籌辦時疫醫院。

3. 令醫士報告疫症，轉呈內政部（城市）。

丁、取締醫士產婆。

1. 遵照中央頒布條例，嚴令登記。

2. 令醫士報告地方特有病症，轉呈內政部。

戊、注重衛生醫術。

1. 聘科學醫士，指導一切衛生事務（城市）。

2. 整頓或設立民衆醫院。

3. 獎勵私立醫院。

己、提倡衛生教育。

1. 提倡衛生運動。

2. 印發宣傳文字。

3. 注意學童衛生。

庚、限制墓地。

1. 破除風水迷信。

2. 提倡公共墓地。

3. 嚴禁露厝棺柩。

四、籌辦地方自治。

甲、調查戶口。

1. 遵照頒行章則表式，督飭公安局分駐所及區村長等，尅期辦理。

2. 注重戶口變動之統計。

乙、釐定自治經費。

1. 將舊有自治經費認真清釐，設法增加。

2. 平均負擔。

3. 收支按月公開。

丙、訓練自治人才。

1. 甄汰舊日辦理自治人員。

2. 低級自治人員由縣分期召集，加以訓練。

3. 派員赴鄉村辦理露天巡迴學校。

五、辦理救濟事業。

甲、積穀備荒。

1. 整頓社倉。
2. 提倡義倉。

乙、設院教養。

1. 遵照救濟院規則，分別設立。
2. 設工作介紹所。

丙、保護私人慈善機關。

1. 取締假名欺騙。
2. 獎勵私人捐款。

六、促進建設事業。

甲、土地事項。

1. 調查全縣土地面積，繪圖說明，呈報內政部備查。
2. 調查官地、民地、公地、荒地畝數及狀況。

縣政建設

3. 查報測量登記人才。

乙、水利水災事項。

1. 調查溝渠河道。

2. 清釐河渠水利各項弊端。

3. 修濬舊渠。

4. 開闢新渠及建築新堰。

七、改良風俗。

甲、厲行民衆教育。

1. 調查失學人數。

2. 廣設民衆補習學校。

3. 推廣巡迴講演。

4. 廣設平民閱書報所。

5. 廣設公共運動場，提倡國枝。

乙、提倡國貨。

1. 調查當地製造品。

2. 獎勵仿造工業。

3. 會同商會提倡改良土貨。

丙、破除迷信。

1. 宣傳迷信之害。

2. 禁止巫卜星相。

丁、提倡節儉。

1. 提倡量入爲出。

2. 禁止無謂應酬。

3. 獎勵儲蓄。

4. 規定婚喪餽贈限度。

戊、嚴禁烟賭。

1. 嚴辦賭徒。

2. 禁賣烟具。

縣政建設

3. 禁吸鴉片。

4. 禁吸金丹白丸。

己、剪髮放足。

1. 遵照部定辦法，按期辦竣。

庚、改良禮節。

1. 廢除一切不合時宜之禮節。

2. 限制婚喪禮節，不准奢侈。

辛、改良戲曲。

1. 查禁改良不良舊戲曲。

2. 另編新戲曲。

3. 提倡設立戲曲訓練班。

壬、厲行新曆。

1. 實行新曆書。

2. 按期紀念國恥。

3. 一切契約單據，重用新曆。
  4. 預告民衆將舊曆年節娛樂，移至新曆年節舉行。
- 癸、保存古蹟古物。

1. 保護古蹟。
2. 設館陳列。
3. 照像登記。
4. 獎勵私有物品陳列。

## 九 中國縣政之自治路線

自治路線的基幹法律爲：

(甲)縣組織法(十八年六月五日公布，十八年十月十日施行，十九年七月七日修正)其要點：(1)各縣分區，每區十鄉鎮至五十鄉鎮；(2)百戶以上之村莊爲鄉，百戶以上之街市爲鎮，鄉鎮不逾千戶；(3)鄉鎮以二十五戶爲閭，五戶爲鄰；(4)縣設縣長，其自治籌備之縣，已達建國大綱第八條所規定之程度者，縣長民選；(5)縣政府設秘書并一科或二科；(6)縣政府設公安、財政、建設、教育等局，必要時得改局爲科；

(7) 縣長民選時設，縣參議會；(8) 區設區公所，區長民選，(在民選以前由民政廳委任) 管理區自治事務；(9) 區民選舉監察委員五人或七人，組織監察委員會；(10) 鄉鎮各設鄉公所，管理鄉鎮自治事務；(11) 鄉鎮長各一人，副鄉長副鎮長一人或二人，均民選，在區長民選前，鄉民大會或鎮民大會選出倍數，由縣長擇任；(12) 鄉鎮監委員三人或五人，組織監察委員會，亦均民選；(13) 閭長、鄰長分掌閭鄰自治事務，各由閭鄰居民會議選舉。

(乙) 縣組織法施行法 (十八年十月二日公布，同年十月十日施行)。

(丙) 區自治施行法 (十八年十月二日公布，十九年七月七日修正) 其要點：(1) 區各冠以第一第二等次序；(2) 區民大會於各鄉鎮分場開會，同日舉行；(3) 區公所設區調解委員會。

(丁) 鄉鎮自治施行法 (十八年九月十八日公布，十九年七月七日修正) 其要點：(1) 鄉鎮冠以原有地名或新定地名；(2) 中華民國人無論男女，在本鄉鎮居住一年或有住所達一年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，為鄉鎮公民；(3) 閭鄰居民無論男女，居住一年或有住所達二年以上，年滿二十歲者，均有出席閭鄰居民會議及選舉或罷免閭長、鄰長之權；(4) 鄉鎮公所附設調解委員會；(5) 閭鄰各冠以第一、第二等號數；(6) 閭鄰居民會議，由閭長或鄰長召集之，如有十戶以上之要求，閭長應召集閭居民會議，二戶以上之要求，鄰長應召集鄰居民會議。

(戊)縣保衛團法(十八年七月十三日公布,十八年十一月一日施行,二十年四月十一日修正)其要點:(1)縣保衛團以增進人民自衛能力,輔助軍警維持治安爲宗旨;(2)每閭爲一牌,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;(3)二十歲至四十歲之男子,均入保衛團,卽爲團丁;(4)甲長牌長,須具聯保切結,同甲各戶,須取聯保切結;(5)除平時訓練外,各鄉鎮三個月會操一次,各區半年會操一次。

(己)各省自訂之縣政府及公安局各條例,多於縣政府下或公安局內增設警察隊,警察隊卽資以維持普通警察所不能維持之地方治安者。

前項甲、乙、丙、丁、戊之原文見郭衛之行政法令大全上册。

## 一〇 中國縣政之自衛路線

自衛路線的基幹法律爲：

(甲)剿匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱(二十三年十二月三十日頒發,見政務旬刊第八十五期第三八頁)其要點:(1)行文以縣長名義行之;(2)公安、財政、教育、建設各局裁撤,歸併於縣府各科;(3)設三科教育、建設併爲一科;(4)酌設督學技士;(5)城鄉公安機關及警察裁撤,於縣府設警佐,各區

署設巡官，並設警長、警士，分別派駐重要鄉鎮之聯保辦公處，承縣政府之命，受各區區長及聯保主任之監督指揮，在各該區域內，訓練保甲及壯丁隊，辦理保安、戶口、衛生、交通暨一切警察職務，并指派保甲職員及壯丁團隊，分任地方公役及協助各項警察事務之執行；(6) 財政方面，省縣正附稅由縣府統一經徵，所有收入支出及保管事項，其現由縣財政委員會辦理者，概行劃出設置縣金庫，其已設縣金庫地方，財務委員會即改為專任審核機關；(7) 本大綱施行於湖北、河南、安徽、江西、福建等省，其他省分，如實行裁局改科，應呈行政院核准。

(乙) 剿匪省分各縣分區設署辦法大綱 (二十三年十二月二十八日頒發，見政務旬刊) 其要點：(1) 各縣分區，區設區署，但不得多於六區，少於三區；(2) 各區以數字定之；(3) 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；(4) 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；(5) 區長為委任職，其成績優異者得升縣長；(6) 本大綱施行於湖北、河南、安徽、江西、福建等省，其他各省實行分區設署者，應呈行政院核准。

(丙) 剿匪區內各縣編查保甲戶口條例 (見豫、鄂、皖三省剿匪總司令部新定黨政軍條規第二本) 嗣於二十四年七月十九日經行營修正，印有單行本，其要點：(1) 編查保甲戶口，是為嚴密民衆組織，澈底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作；(2) 以戶為單位，戶設戶長，十戶為甲，設甲長，十甲為保，設保

長；(3)各保就各保原有鄉鎮界址編定；(4)保長應將保內十六歲以上四十五歲以下壯丁人數呈報；(5)保甲均以數字別之；(6)戶長由家長充之，甲長由戶長公推；(7)保甲應召集甲長開保甲會議，協定保甲規約；(8)保甲所管區域，應載明鄉鎮村名；(9)戶長應聯合甲內他戶戶長至少五人，共具聯保連坐切結；(10)壯丁編成壯丁隊，由保長、甲長督率之，壯丁隊遇搜剿匪共時，受軍警官長之指揮，至受軍事及政治訓練時，得特編武裝民團，分區分期集合訓練；(11)甲長辦公處設於甲長之住宅，保長辦公處於寺宇或公共處所；(12)一鄉或一鎮中住戶過多經編成二保以上者，得由各保共設保長聯合辦公處，(修正條文改為「凡大鄉鎮，編成五保以上者，應設保長聯合辦公處」)互推保長一人為主任。

(丁)剿匪區內各省民團整理條例(二十二年一月頒發，見豫、鄂、皖三省剿匪總司令部新定黨政軍條規第六冊)其要點：(1)特編之武裝民團，改編為縣保安隊；(2)武裝不健全之民團及無武裝之壯丁，在未被共匪侵擾之各縣，改編為壯丁隊；(3)前款之民團及壯丁在曾受共匪侵擾之各縣，改編為剿共義勇隊，所有剿共義勇隊之編制及任務，與壯丁隊全同，俟共匪剷除淨盡後，仍改稱為壯丁隊；(4)其監督指揮系統，為全省保安處長，而行政督察專員兼區保安司令；(5)各縣保安隊分為保安總隊或保安大隊，總隊大隊，各分甲乙兩種，甲種總隊轄九中隊以上，乙種總隊轄六中隊以上至不足九中隊，甲種大隊轄四中隊以上至不足六中隊，乙種大隊轄二中隊以上至不足四中隊；(6)其總隊設總隊長副隊長，大隊設大隊

長隊附；(7)總隊長大隊長由縣長兼任；(8)各縣保安隊原有之外籍士兵，剋日汰除，其缺額由本籍壯丁補充；(9)其槍械彈藥來源，一為原屬地方公有者，二為雖非地方公有，其團隊曾受地方給養者，三為原由私人借用者；(10)其經費由縣財務委員會統收統支；(11)保安隊各負本縣清剿匪共維持治安之責任，但遇鄰縣聯防會剿時，應受區保安司令之指揮；(12)剿共義勇隊或壯丁隊以保為單位，一保不論人數多寡，概編一小隊，一鄉或一鎮有二保以上者，應合各保小隊，編成一聯隊，區應合全區各聯隊編成一區隊，一縣應合全縣各區隊編成一總隊，隊各冠以某縣、某區、某保之名稱；(13)其小隊長由保長兼充，聯隊長由鄉或鎮之保長聯合辦公處主任兼充，區隊長由區長兼充，總隊長由縣長兼充；(14)各保小隊得酌分為若干班，每班十人至十五人，班長由保長指定甲長或壯丁隊充之；(15)壯丁隊不用制服；(16)其器械悉用民有槍枝及梭標刀矛充之；(17)剿共義勇隊或壯丁隊，因時因地之需要，編成巡察隊、通訊隊、守護隊、運輸隊、工程隊、消防隊。

(戊)各省保安制度改進大綱(二十三年七月二十二日頒發，見南昌行營處理剿匪省分政治工作報告)其要點：(1)為改善各省保安制度，俾能執行憲兵警察職務，以保衛地方之安寧，普及國民軍事教育，以確立徵兵制度之基礎；(2)各省保安團隊以達到國家管理為最終目的，而首先統一於縣、於區、於省；(3)省設全省保安司令(省主席)下設保安處；(4)省下分區，設區保安司令，其設行政督察專員省分，

以專員所轄區域爲保安區域；(5)原隸保安處之直屬步隊及各地地方保安團隊，現已改隸而直屬於省者，名爲省保安團；(6)原隸區保安司令部之直屬步隊及各縣保安隊，現已改隸而直屬於區者，定名爲區保安團或保安隊；(7)縣轄部隊，定名爲縣保安隊；(8)區保安團及省保安團，均由三個大隊編成，每大隊轄四中隊；(9)監督指揮系統，爲全省保安司令，而各區保安司令或行政督察專員兼區保安司令，而各縣縣長或區副司令兼總隊或大隊隊長；(10)保安團隊已改隸而直屬於省者，仍分區駐紮，由區保安司令照常指揮調遣；(11)各縣保安隊已改隸而直屬於區域直屬於省者，各縣縣長或區副司令，得不以之兼任總隊長或大隊長，但駐在縣境內之團隊，縣長仍有指揮權；(12)各省保安團隊，應劃定團管區，就區內壯丁重新徵集訓練，確定輪流服役退役之辦法，並得酌抽保安團隊之幾分之幾，不分派尋常任務，使專負訓練各地方壯丁隊之責；(13)各縣保安團隊之經費，由縣統收統支，進而由區及省統一經理之；(14)實行區的統一時，區保安司令部應附設區保安經費經理處及區保安經費稽核委員會；(15)實行省的統一時，省保安處應附設全省保安經費總經理處及全省保安經費稽核委員會；(16)各級隊長除法定兼任外，概以籍隸本省者充之。

### (三) 縣政與自治

#### 一一 地方自治的意義

(一)地方自治的意義，依總理說：「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，將地方上的事情，讓本地方人自己去治。」這裏所說讓人民在本地方自己去治一語，實就是地方自治的確說。更明切地說，就是一地方的公共事務，由其地方人民自行處理者，叫作地方自治。我們更進一步說，倘使一國的政務，由其人民自行處理者，可以叫作國家自治。所以真正的民治，國家是不過一較高的自治團體而已。伯倫智理 (Bluntschli) 說：「共和國可以叫作自治國。」也就是這個意思。不過我們要想達到這個目的，當先從地方自治開始，等到地方自治完成以後，於是國家自治便可繼續告成了。

(見蘇政半月刊第三期第八頁周敦禮之「訓政時期之建設工作」)

(二)地方自治者，以一地方之人，於一地方之區域以內，以一地方之公共意思，而處理一地方之公共事務者也。自治二字，英語為 (Self-government)，以意譯之，即人民處理不屬於政府之事務之謂。故地方自治之實，乃人民於一國家之下，依國家法律之所規定，凡有不屬於政府之政務，而人民得以自為者，乃以其獨立自由之意思，處理其本地方之各事。又以其利害之關係，非僅屬於個人，故必以人民之集合體處理之，此集合體即名曰地方自治團體；而所有自治之權能，即曰自治權，此一般學者所認定之說也。(見孫祖基之「地方自治」第一頁)

(三)地方自治 (Local self-government) 一辭，涵義廣泛；嘗讀各名著中，有種種解答：

「地方自治非他，乃補助國家行政或竟代國家行政而起之一種行政方式。」

「地方自治，乃一地方之人民自己治自己之意。」

「地方自治非他，乃人類所組成之大羣中各個份子，因為社會環境之摩盪，謀求生活安全之必要，依其意力表現，對於大羣以外，特備供給此種需要而成之制度。」

「地方自治之意義，蓋謂一地方區域內之公共事務，由其地方區域內的人民，依共同之意識，而自行處理之意。」

「在法律上於國家之外，有認為行政權之主體的，是為公共團體；地方自治，即此公共團體處理自己事務之謂。」

「地方自治云者，於國家一部份之區域中，人民以政治上之知識能力結合團體，以自治其公共事業。約言之，即自謀其共同生活之謂也。」

「地方自治者，由地方以非專任之官吏而參於國權之行使之謂。」

「地方自治者，地方團體為獨立之人格者，於國家之監督下而自行處理團體之公共事務之謂。」

「地方自治，是地方團體所行的自治行政。」

本來何謂地方自治之一問題，欲下一確一之定義，殊屬不易。惟地方自治之主體，當為地方團體，而地

方團體處理其團體之公共事務，若別乎官治行政以言，稱爲自治行政，則上文中以「地方自治」作爲「是地方團體所行的自治行政」之解釋，較爲妥善。（見談仁伯之「地方自治及其關係問題」第一頁）

## 二二 地方自治改革方案

——見第二次全國內政會議報告書第九四頁經第二次內政會議決議「除第十二項各款應送由內政部參照紀錄補充外餘照審查意見修正通過」——

### 甲、關於自治區劃分及組織者：

(一)現行縣以下之區、鄉、鎮、閭、鄰各組織，得由各省斟酌情形存廢之，但不得少於二級，或多於四級，其各組織之名稱（如鄉、鎮、閭、鄰或保、甲等）亦得由各省自行決定，彙報內政部備案。

(二)各縣市自治區域，已劃分確定者，應以少事紛更爲原則。

(三)各縣劃區，尙未舉辦者，應從速依照各縣劃區辦法劃分之；劃分之區數，如有增減之必要時，得由民政廳呈請省政府咨請內政部備案。

(四)各縣之鄉、鎮公所，以宜直屬區公所爲原則；但各有特殊情形者，亦得編劃其屬於縣之鄉、鎮。

(五)區、鄉、鎮、閭、鄰或保、甲等之編配標準，得酌量實際情形決定之；但須經主管官署核准，轉報內政部備案。

(六)鄉、村、保、莊、集、屯等固有名稱，得仍舊之。

(七)在已能舉行區、鄉、鎮、坊民大會之地方，其出席人數之計算，應以各個公民為單位。但如有困難時，經直屬上級監督機關之許可，得以戶為單位。前項大會之能否舉行，由省政府斟酌各該縣自治進行狀況定之。

(八)各自治機關，為辦理特種事，或上級機關委派之特種職務，如認有合作進行之必要時，經各關係自治機關之同意，得在兩鄉以上聯合辦理之。

乙、關於自治事業及權限者：

(九)確認縣政府為行政機關，而兼自治機關，區以下之自治組織，為自治機關，而兼下級行政之輔助機關。

(十)國家之地方行政事務，由縣行政機關辦理之，縣長一面為地方政府之官吏，一面為高級地方自治團體之首領；縣之自治職權，應以法律規定之，以區以下之自治能力所不及者為限。

(十一)各級地方自治團體，均具備法人資格，在法律範圍內，得行使其獨立之意思與政策。

(十二)各級自治團體，受國家行政機關之委任，執行左列各項事務：

1. 人民保衛事項；

2. 法律秩序之維持，及鄉村公約之訂定；
  3. 教育事項；
  4. 禮義廉恥、勤儉之勸導；
  5. 民食調節事項；
  6. 救濟事項；
  7. 農、工、商業之指導及監督事項；
  8. 水利交通；
  9. 道路建築；
  10. 公共衛生；
  11. 社會保險；
  12. 消防事項；
  13. 徵稅；
  14. 其他非自治事項，依國家法令及省法令賦與或委託之事項，
- (十三)警察行政，應認爲國家地方行政之一，不屬於自治範圍之內。

(十四)省縣政府對於各級自治機關之行政監督，其範圍如下：

1. 辦理各種行政，是否合於法律程序？
2. 法定的委任職務，是否切實執行？
3. 辦理各種行政，是否超出法律限度以外？

(十五)省縣政府對於各級自治團體之監督，方法如下：

1. 責令報告；
2. 發佈命令；
3. 強制加入預算項目；
4. 代行被弛怠之職務。

(十六)各級自治機關辦理以下各事，須經上級監督機關之核准：

1. 增加人民之債務；
2. 公產之變賣抵押；
3. 新稅之徵稅；
4. 使用費與手續費之徵收；

5. 其他增加人民之負擔事項。

(十七)區以下各級自治團體，對於縣政府之監督及處分認為不當時，得依法提起訴願。

(十八)人民對於各級自治機關之命令及決議案，有提出訴願權，但以侵害人民權利者為限。

(十九)各級自治機關之決議案，須於一星期內，呈報上級監督機關；監督機關接到報告後，如發現有違背法令情事時，須於兩星期內提出意見，交回復議，如復議結果，原監督機關仍不同意時，得再呈請上級監督機關核定之。

丙、關於自治經費者：

(二十)各縣原有之地方自治經費，已移作別用者，應一律撥還，仍為地方自治經費。

(二一)各級自治機關之經費，在過渡時期，國家機關得以「協款」方法補助之，但補助金不得超過該自治機關歲入總額百分之四十。

(二二)各級自治機關之經費，須實行預算決算制度，呈請上級監督機關核准，其已有人民建議機關者，並須先經過人民議事機關之同意。

(二三)監督機關，對於下級自治團體賬目，認為有審核之必要時，得隨時派人舉行非常審核，但須先日以文書通告該機關。

(二四)區以下各級自治機關，應有確定之財源，其收入之範圍如左：

1. 該自治團體公有財產之孳息；
  2. 該自治團體公營業之純利；
  3. 人民請求官辦事務之特別費；
  4. 各種公共事業之捐款及使用費；
  5. 本區內之地主、房主及企業家，對於公營事業直接受利之特別捐款；
  6. 上級機關之補助金（正稅的分撥）；
  7. 附加稅；
  8. 中央及省特許徵收自治款項；
  9. 公債之募集（只限於事業費）；
- 丁、關於自治人材者：

(二五)對於區、鄉、鎮長等領袖人材，應就當地之鄉望素孚或有正當職業，而能熱心任事者物色之，並加以相當之講習，以能明瞭現行法令為合格；但邊遠省分之各縣區長，於必要時得物色鄰區，或隣縣之合格人員充任。

(二六)對於地方自治之各種協助人材，應分科或分組訓練，使其有專門技能；訓練課程，屬於專門性質者，至少應占全部課程三分之一；訓練方法：應注重實習方面，及操行之砥礪與意志之統一。

(二七)協助辦理自治事業之人員，如合作指導員，農業推廣員，醫藥衛生管理員，區教育員，以及治蟲委員等，均須隸屬於區鄉公所之下，不得單獨進行。

戊、關於市自治者：

(二八)各市辦理之自治機關，應成立自治籌備委員會，由市政府參事、祕書長、各局長、各區長，及市民中有自治學識經驗者若干人組織之。

前項自治籌備委員會，必要時並得附設自治籌款委員會，負籌劃及保管自治經費之責任。

(二九)各市之區坊長等領袖人材，應就各區坊內之有正當職業而能熱心任事者選任之。

(三十)市自治區，應採複區域制，並應於區域自治以外，注重職業自治。

(三一)市參議會，除區域選舉外，應酌量情形，採用法團代表制；其法團已曾經登記合格，並繼續存在三年以上者為限，法團代表參議員之名額及選舉法，由各省市政府擬定，咨請內政部呈請行政院核准行之。

(三二)市之自治機關，為辦理特種事件，得聯合其他自治機關，協力進行；在規定職權範圍之內，並得

組織聯合會，但須呈經上級監督機關核准。

(三三) 各市區公所之組織，得分爲社會、教育、公安、工務、衛生、農林各股；其職員，應由市政府及各局抽調之；協助人民辦理各項自治事業，不另支薪。

(三四) 市四郊之村落集市地方，得編劃爲鄉，與坊同等。

(三五) 市內區、坊、閭、鄰等之編配標準，得由市政府斟酌變更之，彙報內政部備案。

(三六) 市之自治區域，以坊或鄉爲基本單位，其閭、鄰居民會議，得免除之。

### 一三 縣自治組織達到完成時必應有之程度

——見孔充之「完成自治方案」——

一、清查戶口——全縣的人口，要調查得清清楚楚，并連續辦理人事登記，逐年公表全縣人口總數。

二、清丈土地——全境測量完竣，以國定的度量衡制計算，得其總數。

三、規定地價——清丈完竣之後，即行土地登記，確定各別地價而公佈之。

四、修築道路——道路有國道、省道、區道、鄉道之分。國道、省道由國省各自辦理。一縣之內，應確定經二區以上者列爲縣道，經二鄉鎮以上者列爲區道，在一鄉鎮以內者爲鄉道。所稱修築道路完成，至少爲縣道之完成。

五、辦理警衛——警衛應分警察與保衛團二者之解釋。警察之分設，應足敷維持平時之治安，保衛團應完成現制之總團區團，及甲牌之組織；其訓練與程度，至少每甲每年產生具有戰鬥效能之壯丁五人。

六、普及教育——自治之完成，如作剛性解釋，非義務教育和成年補習教育均能完成不可。但是項準備，在短時間內，萬難辦到。茲定義務教育至少完成到二分之一以上，成年補習教育至少完成到四分之一以上，為自治完成條件下之教育普及。

七、開墾荒地——無人納稅之荒地，由公家收管開墾；有人納稅而不耕之地，先科以值百抽十之稅，如三年後仍不開墾，則充公由公家開墾；均至開耕完竣為止，開荒工事，由義務勞力為之。

八、辦理合作事業——合作事業大別為農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作及保險合作。每縣自不必全部辦理此類合作事業，要必依各縣之農工生產及人民消費之情形而定。但一縣合作事業之辦理完成，至少應以能具有支配地方經濟百分之二十以上的效力乃可；運輸交易，自亦合併在內。

九、管理糧食——以一縣之人口為標準，至少儲備足供一年之糧，每縣每年所產食糧，先供縣民之用，按口購糧；不足由地方公買，有由餘則地方公賣，溢利歸地方公有。管理糧食之完成，即是項辦法辦理完善之謂。

十、舉辦救濟事業——縣、區、市、鄉、鎮、坊，均應設立救濟院，最低限度縣、區、市救濟院先應成立。其經費至

少占縣區總歲出十分之一。

十一、公民宣誓登記——此為取得公民之手續，亦即國民誓行革命之主義的宣示。凡中華民國人民，無論男女，在本鄉、鎮、坊區域內，居住一年或有住所達二年以上，年滿二十歲者，舉行公民宣誓登記，每年縣政府應將宣誓登記公民公佈之。

十二、訓練四權使用——對於宣誓登記公民，應分批訓練四權使用。其最低限度，務使宣誓登記公民，明悉選舉、罷免、創制、複決的作用，及使用四權之形式與手續。

十三、確定自治經費——自治工作既如此之繁，支出經費，必然浩大，同時因清丈及公營等事業，地方收入，亦必列有巨數，收支務使平衡，確立自治經費，以在不偏廢自治工作條件下，成立縣預算為正面的解釋。（下略）

#### （四）縣政人事

#### 一四 公務人員工典綱領

——見江西省政府公報第二一三號第五頁係贛省府頒發所屬機關者——

第一 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，發揮其民族固有之德性，砥礪獻身為國之精神，益以精熟之訓練，縱當公務極形繁雜之際，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。全體人心，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，與經費之盈絀，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，常能以少數人之力量，完成重大之任務。

第七 協同一致，爲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情勢，各自注重其職責，一意努力，以求任務之遂行，即合協同一致之趣旨。而各種機關協同之本義，以使民政機關達成其目的爲急務。

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，尤須於平時鍛鍊養成之。

第九 隨機應變，因地制宜，爲處事之要道。故隨時須皆旺盛之企圖心，與不追隨之創意，及神速之動機，常立於主動之地位。對於未宣佈之計劃，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爲要。

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，以爲表率，而使之尊信。且於事務繁難之中，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。

不爲與遲疑，皆能陷事業之失敗，較誤用方法，更有甚焉，主管官切宜戒之。故須養成勇於任事，與當機

立斷之精神。

第十一 民爲政治之主腦，常於一切政務上負最大之責任。不問環境及時期如何，敦養、衛之事業，常能由民政之管理機關兼籌統辦。在地方凋弊或情形紛亂時，其效能尤爲顯著。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，從事五到，（心到，口到，眼到，手到，腳到，）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，收入之贏絀，支配之當否，關係一切事業之榮枯。故對於政治之設施，應量入爲出，以足財用；同時須明瞭社會一般經濟狀況，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，爲防制意外變故，必須寬留一部經費爲預備之用。各級徵收機關，隨時應有嚴密之考核，保管出納，恪守規章，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，皆應先事籌劃，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，以養成廉潔之習尚爲要。

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，無不以社會之實用為標準，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，務為楷模，用以表率人倫，扶持風氣；必於日常生活，食衣住行之間，發揮其教育力量為要。

建設為政治之骨幹，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，俱為建設之基礎，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，相與造成慣性為要。

司法為政治之指臂，所以保障人命之生命財產，亦即所以濟政教之窮。故司法機關，適用法律之目的，在能維持社會之安寧秩序，與善良風俗。而欲達此目的，則審判應不涉偏私，能善五聽兼施之用，（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，務絕賄賂而杜請託，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，懶惰之性為要。

第十二 寶貴時間，愛惜公物，為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，並能力求其縮短為要。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，實為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，而為規則、程式所拘泥，亦所不許；務宜深研極究，融會貫通，以收實效。

## 一五 行政人員應有之修養

——見談仁伯之地方自治及其關係問題第一二二頁——

訓政時期，自治行政人員，職在協助人民，籌備自治，實為直接親民之導師；其一舉一動，一言一行，均能

直接影響及於人民，苟無充分之修養工夫，何以以身作則，爲人師表，爰就其應有之修養標準，略舉如後：

(一) 學識方面：

- 一、澈底了解中國國民黨之主義與政策。
- 二、研究各種普通常識。

(二) 體格方面：

- 一、練習體操，國術，及軍事技術。
- 二、講求衛生，節制飲食，戒除煙、酒、嫖、賭等不良嗜好。

(三) 人格方面：

- 一、不腐化，
- 二、不驕惰，
- 三、不虛偽，
- 四、不畏難，
- 五、不徇私，
- 六、不愛錢。

(四) 工作方面：

- 一、遵行政府法令，
- 二、革除官僚習氣，
- 三、興趣要藝術化，工作要勞動化。

(五) 精神方面：

- 一、要有犧牲與奮鬥的精神，
- 二、要有改革與建設的精神，
- 三、要有堅苦耐勞的精神，
- 四、要有大公無私的精神，
- 五、要有博愛互助的精神。

(六) 思想方面：

- 一、打破階級思想，封建思想，
- 二、打破升官發財思想，
- 三、打破個人主義及養尊處優的觀念，
- 四、打

破惟我獨尊、自以為是的觀念。

(七)行動方面：

一、戒除違反規律的浪漫行動，二、操持愛護身心的謹嚴工夫。

(八)態度方面：

一、養成謙恭和愛的態度，二、養成鎮靜涵容的態度，三、養成光明磊落的態度。

## 一六 縣長之修養

——見謝守恆之縣政建設第一三六頁——

(甲)思想：

一、站在國民革命觀點上，考慮和處理一切事件，二、澈底了解國民黨主義和政策，三、以科學方法，養成清晰正確而有系統之頭腦，四、不可因地位及生活之關係，存着貴、賤、貧、富之階級思想，五、民衆是主人，官吏是僕人；所以官吏係役於人，非是役人，萬不可存着養尊處優之觀念，六、明瞭世界與國內之大勢，及本省本縣之現狀，七、滌淨數千年歷史相傳之陳腐觀念，及升官發財之思想，八、本着大無畏之精神，努力於應盡之職務，九、誓忠於職守，努力於救國救民之事業。

(乙)心性：

一、須養成堅忍不拔之意志，方能不為環境惡勢力所支配，而改變環境，二、須養成犧牲冒險之精神，方能擔負國家及社會之事業，三、要有興利和除弊之決心，不怕死，不愛錢，向前做去，四、靜而不燥，和而有容，方是負重致遠之大器，五、剷除萎靡因循之惰性，提起辦事敏捷之勇氣，六、剷除不負責任、推諉、敷衍之惡習，七、拔除虛假之惡根性，處處要以赤誠待人做事，八、痛除一切貪婪欺詐損人利己之惡習，九、痛除自以為是之惡習，十、遇事須判別是非，立時決斷，十一、辦事須持以毅力，不得見異思遷。

(丙)道德：

一、養成忠實廉潔之習慣，二、養成公平謙和之習慣，三、養成克己、自律之習慣，四、養成有始有終，不畏難，不苟安之習慣，五、養成修省檢束，知過必改之習慣，六、養成事必躬親，以身作則之習慣，七、發揚勇敢仁愛之精神，八、行為要紀律化，不可浪漫，九、打破官民階級，實行平民化，十、革除官僚習氣，實行與民衆接近，十一、戒絕一切不良之嗜好，十二、勉力勤勞，不可虛度一分鐘，十三、力從節儉，不可浪費一文錢，十四、力除一切無意識之應酬，十五、多讀修養身心之格言，注重實行，十六、住室選貼切實適用之格言，俾觸目警醒，十七、廣開言路，以規己過。

(丁)學識：

- 一、學識要力求進益，不可做時代之落伍者。
- 二、注意世界與國內之現狀，及潮流之趨勢。
- 三、研究政治上各種學識，以爲施政之工具。
- 四、考究農、工、商、鑛、醫之普通學識。
- 五、廣購雜誌、報紙及一切參考書。
- 六、隨時請教於縣內宿學，暨確有學識修養之人士。
- 七、注意人民之心理與習慣。
- 八、注意人民各種事業之經驗與弊病。
- 九、集思廣益，以補學識之不足。

(戊)體格：

- 一、平日應遇事練習徒步遠行及馬術，養成吃苦耐劳之習慣。
- 二、每日須練習拳術及體操半小時以上，或每日學習普通軍事技術，以能使用各種武器爲最低限度。
- 三、遇有修路、開渠、種樹須用體力之事，於開始工作時，須躬行參加，俾民衆注意。

## 乙 縣政組織

### 一七 區自治

——見談仁伯之「地方自治及其關係問題」第六五頁——

#### 第一項 區民大會

(一)區民大會之召集開會與決議：區民大會於內政部核准區長民選後，由區長召集之。每年開會一次，於區長滿任一個月前舉行。如有特別事件或區公民十分一以上之要求時，應召集臨時會。——此項臨時會，關於區長本身事件，應由區監察委員召集之。關於區監察委員本身事件，區長不召集者，應由過半數之鄉鎮公所聯合召集之。(區自治施行法第十六條及二十一條。)

區民大會開會時，得分若干場，其第一次由區務會議決定之。——前項區民大會之分場開會，應同日舉行，其各會場主席，由到會公民推定。各會場應於每案詳記並宣布可決否決之人數或票數，由各會場主席集合區公所核算總數，定其決議或當選。(同上第十九條；)區長大會期間，不得過六日。(同上第二二條；)區民大會以到會公民過半數之同意決定之。(同上第一八條。)

(二)區民大會之職權：區民大會之職權如左：(1)行使選舉權、罷免權、創制權、複決權，(2)制定或修

正區自治公約，(3)審核預算決算，(4)審議縣政府交議事項，(5)審議區公所或區務會議交議事項，(6)審議所屬各鄉鎮公所或區公民提議事項。(同上第十七條)

### 第二項 區公所

(一)區長之任免：區置區公所，設區長一人。其產生方法：在區長民選未實行以前，由民政廳就訓練考試合格人員委任之。在已屆民選實行之期，區長由區民選任，並由縣政府呈報民政廳備案。(縣組織法第二八條第二九條第三二條及第三三條)至其罷免方法：在民選實行以前，區長違法失職時，縣長得呈請省政府罷免之。(同上第三四條)但區長確有違法失職之事實，縣政府不呈請罷免者，得由該區過半數鄉鎮長簽名，召集鄉長、鎮長會議，互推一人為主席，經決議後，由各鄉鎮公所聯呈縣政府及省政府，陳述必須罷免之理由。(區施行法第九條)區長由區民選任者，當其違法失職時，區民得罷免改選之。(縣組織法第三〇條)

委任區長任期一年，得再被選。——其中途被選者，以繼任原任所餘之任期為限。(同上第三五條)區長因事故不能執行職務時，其期間在二個月以內者，由區務會議推定鄉長或鎮長一人代理。在二個月以外者，除推定代理人外，並應改選。(同上第三六條)

(二)區長之職務與區公所事務之範圍：區長受縣政府之監督指揮，並商同其他各主管機關，管理區

自治事務（縣組織法第二八條並參看江蘇省區公所辦事細則第二條。）區公所事務之範圍，依區自治施行法第二六條之規定，於現行法令或區民大會決議交辦之範圍內，分別自行辦理或委託各鄉鎮辦理，由區長執行之。其事項如下：（1）戶口調查及人事登記事項，（2）土地調查事項，（3）道路、橋梁、公園及一切公共土木工程建築修理事項，（4）教育及其他文化事項，（5）保衛事項，（6）國民體育事項，（7）衛生療養事項，（8）水利事項，（9）森林培植及保護事項，（10）農、工、商業之改良及保護事項，（11）糧食儲備及調節事項，（12）墾牧、漁獵保護及取締事項，（13）合作社組織及取締事項，（14）風俗改良事項，（15）育幼、養老、濟貧、救災籌設備事項，（16）公營事業項，（17）區自治公約制定事項。（自治公約之制定，限於第一次區民大會未召集時爲之。）（18）財政收支及公款公產管理事項，（19）預算決算編造事項，（20）縣政府委辦事項，（21）其他依法賦與該區應辦事項。

區長在區民大會時，應辦下列二事：（一）將任期內之經過情形，以書面報告，（二）提出上年度之決算及次年度之預算。（同上第三七條及第三八條）

區長對於區民之有下列情形：（一）違反現行法令者，（二）違反區自治公約或一切決議案者，（三）觸犯刑法或與刑法性質相同之特別法，確有證據者，得分別輕重緩急，報告區務會議，或呈請縣政府管理。——關於第三項情事，遇必要時，區長得先行拘禁。除一面報告區務會議及呈報縣政府外，並應即時函送

該管司法機關。(同上第三九條)

(三)區助理員雇員與區丁之設置：區公所得用助理員輔助區長，辦理區政。助理員由區公所遴請縣長委任之。(縣組織法第三五條。)

區公所為繕寫事件等事，得酌用僱員。(區施行法第四六條。)

區公所執行區務，得設置區丁，其額數由縣長定之。(同上第三六條。)

(四)區務會議：(1)區務會議之組織：區公所設區務會議，以區長、區助理員、本區所屬鄉長或鎮長組織之。——以區長為主席，至少每月開會一次，由區長召集之。(縣組織法第三七條。)(2)區務會議之職權，左列各事項，須經區務會議審議：(甲)區公所經費事項，(乙)區公產之區分事項，(丙)區公約及其他單行規則之制定及修正事項。(同上第三八條。)

(五)區調解委員會：(1)區調解委員之任免：區公所應附設調解委員會，調解委員之產生，於區公民中選舉半數，於各鄉鎮調解委員中，選舉半數。在區長民選前，由區務會議選舉之；在區長民選後，由區民大會選舉之。區長、區監察委員及所屬鄉長或鎮長，均不得被選。調解委員調解失職時，在區長民選前，由區務會議罷免之；在區長民選後，區監察委員會得先請區公所停止其職權，再提交區民大會罷免之。(區施行法第二八條至第三〇條。)(2)區調解委員會之職權：區調解委員會，辦理左列事項：(甲)民事調解事項，

(乙)依法得撤回告訴之刑事或調解事項。(區施行法第二八條及鄉鎮施行法第三二條)按即依刑事訴訟法第三百三十七條所規定之自訴案件,其種類有二:(一)初級法院管轄之直接侵害個人法益之罪,(二)自訴乃論之罪。凡鄉鎮調解委員會未調解或不能調解之事項,均得由區調解委員辦理。(區施行法第二八條)

### 第三項 區監察委員會

(一)區監察委員之任免 當民選區長之期已屆,各區區民於選舉區長時,並選舉監察委員五人至七人,組織該區監察委員會。監察委員違法失職時,由區民大會依法定程序罷免之。(同上第一二條及第一四條)區監察委員及候補監察委員,任期一年得再被選。(同上五八條)區監察委員會委員不足法定人數,無可補充時,應由區民大會補選。——補充或補選之區監察委員,以繼滿原任所餘之任期為限。(同上第五九條及第六十條)現任本區及所屬各鄉鎮之自治職員,不得當選為區監察委員。(同上第六一條)

(二)區監察委員會之召集開會與決議 區監察委員會每月開會一次,如有特別事件,得開臨時會,均由主席召集之。主席由各委員依當選次序輪充,臨時主席,以上次開會之主席任之。開會須有過半數委員出席,其決議須有過半數出席委員同意。(同上第五三條)

(三)區監察委員會之職務 區監察委員會之職務如左：(1)監察區財政，(2)向區民糾舉區長違法失職等事，(縣組織法第三一條)。

區監察委員會，得隨時調查區公所之賬目及款產事宜。(區施行法第五四條)；區公所財政之收支及事務之執行，有不當時，區監察委員會得隨時呈請縣政府糾正之。(同上第五五條)；區監察委員會糾舉區長違法失職時，得自行召集區民大會。(同上第五六條)。

## 一八 內政部之分區設署辦法

二十四年二月五日，行政院另據內政部擬訂「縣政府分區設署暫行通則」，並附說明，函報中央政治會議，依照是項通則，所有要點為：(1)縣政府分區設署，區為虛位制，既非自治組織，亦非行政組織，而是縣政府之派出機關，所以符省縣二級制之原意，(2)各縣分三區至六區，(3)區設區公署，對於民刑訴訟，不得受理裁判，但辦下列縣行政事務，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，(4)區長由縣長呈請省政府委任，不明定應迴避本籍，(5)區公署行政經費，為縣政府行政經費之一部分，不動用地方公款或就地籌款，(6)未設區公署之區，由縣長委派一人，或指定縣政府原有職員一人，為區辦事員，承縣政府之命，督促並指導

該區關於縣行政事務，(7)區以區公署所在地名之，(8)本通則施行後，內政部十八年三月十六日公布之各縣劃區辦法廢止。

## 一九 鄉鎮自治

——見談仁伯之地方自治及關係問題第七五頁——

### 第一項 鄉鎮大會

(一)鄉鎮大會之召集開會與決議 第一次鄉鎮大會或鎮民大會，由區長召集之，於鄉長或鎮長任滿一個月前舉行，即以區長為主席。其後各由鄉長或鎮長召集，每年開會二次，如有特別事件，或鄉鎮公民十分一以上之要求時，應召集臨時會。——此項臨時會，關於鄉長或鎮長本身事件，應由區監察委員召集之。關於監察委員本身事件，鄉長或鎮長延不召集者，應由各鄉鎮過半數之閭長聯名召集之。(鄉鎮施行法第二四條及第二五條。)

鄉鎮大會或鎮民大會開會期間，不得過六日(同上第二三條)；鄉鎮大會，以到會公民過半數之同意決定之(同上第二二條)。

(二)鄉鎮大會之職權 鄉鎮大會或鎮民大會，其職權如左：(1)行使選舉權、罷免權、創制權、複決權，

(2) 創制或修正自治公約，(3) 審核預算決算，(4) 審議上級機關交議事項，(5) 審議本鄉公所或鎮公所及鄉務會議或鎮務會議交議事項，(6) 審議所屬各間鄰或公民提議事項（同上第二一條）。

### 第二項 鄉鎮公所

(一) 鄉鎮長之任免 鄉鎮置鄉公所，設鄉長、副鄉長各一人，鎮置鎮公所，設鎮長、副鎮長各一人。但鄉鎮在五百戶以上者，得增設副鄉長或副鎮長一人。（縣組織法第四〇條）其產生方法，在區長民選未實行前，鄉民大會或鎮民大會選舉鄉鎮長副時，應選出加倍之人數，報由區公所轉請縣長擇任，並由縣長彙報民政廳備案。（同上第四五條）在區長民選實行以後，由鄉民大會或鎮民大會選任，並由區公所呈報縣政府備案。（同上第四二條）至其罷免方法：在區長民選未實行前，鄉鎮長副違法失職時，鄉民大會或鎮民大會，應報由區公所轉請縣長罷免，但縣長亦得自行罷免之。（同上第四六條）在區長民選實行以後，鄉民大會或鎮民大會，得罷免改選之。（同上第四三條）

鄉長、副鄉長、鎮長、副鎮長，任期一年，得再被選。其中途被選者，以繼滿原任所餘之任期為限。——但在區長民選實行時，由縣長委任之鄉長或鎮長，任期末滿，亦應改選。（鄉鎮施行法第三七條及等三八條）鄉長或鎮長不能執行職務時，由副鄉鎮長代理之。如副鄉長或副鎮長有二人以上時，互推一人代理之。（同上第二六條）

(二)鄉鎮長副之職權與鄉鎮公所事務之範圍 鄉鎮長管理各該鄉鎮自治事務，副鄉鎮長襄助鄉鎮長，辦理事務。(縣組織法第四〇條)至其事務之範圍，依鄉鎮自治施行法第三十條之規定，於現行法令區自治公約及鄉民大會或鎮民大會決議交辦之範圍內，辦理與區公所同一性質之事項。——惟其範圍，祇限於各該鄉鎮。其第一款至第十九款事項，尤須先由鄉務會議或鎮務會議議決。此外尚有縣政府及區公所委辦事項及其他依法賦與該鄉鎮應辦事項，均由鄉長或鎮長執行之。

鄉長或鎮長在鄉民大會或鎮民大會時，應辦理下列二事：(1)將任期內之經過情形，以書面或口頭報告於鄉民大會或鎮民大會。(2)提出次年度預算及上年度決算。(同上第三九條及第四〇條)

鄉長或鎮長對於各該鄉鎮居民之有下列情事：(1)違反現行法令者，(2)違抗縣區命令者，(3)違反鄉鎮自治公約或一切決議者，(4)觸犯刑法或與刑法性質相同之特別法者，得分別輕重緩急，報由縣政府或區公所處理。——關於第四項情事，鄉長或鎮長得先行拘禁之。除分別呈報區公所及縣政府外，並應即函送該管司法機關核辦。(同上第四一條)

(三)鄉鎮事務員及鄉丁鎮丁之設置 鄉鎮公所得置事務員及鄉丁、鎮丁，其人數、職務及待遇，於自治規約中規定之。(同上第四四條)

(四)鄉鎮會議 鄉鎮公所每月至少開鄉務會議或鎮務會議一次，由鄉長或鎮長召集副鄉長或副

鎮長及各該鄉鎮所屬閭長出席；以鄉長或鎮長爲主席——此項會議，應通知監察委員列席，於必要時，並得通知鄰長列席。（同上第三一條）

（五）鄉鎮調解委員會 鄉公所或鎮公所，應附設調解委員會，其職務與區調委員同。（但以各該鄉鎮爲範圍）調解委員，由鄉鎮大會於鄉鎮公民中選舉若干人組織之，鄉鎮長副均不得被選。當其違法失職時，監察委員會得先請鄉公所或鎮公所停止其職務，再提交鄉民大會罷免之。（同上第三二條及第三三條）

### 第三項 鄉鎮監察委員會

（一）鄉鎮監察委員之任免 鄉鎮監察委員之產生：在區長民選實行以後，由鄉民大會或鎮民大會選舉鄉長、鎮長時，並選舉委員三人至五人組織監察委員會。（縣組織第四四條）在區長民選實行以前，鄉民大會或鎮民大會選舉鄉長、副鄉長或鎮長、副鎮長時，應選出加倍之人數，由區公所轉請縣長擇任，並由縣長彙報民政廳備案。（同上第四五條）監察委員違法失職時，鄉民大會或鎮民大會，依法定程序罷免之。（鄉鎮施行法第一八條）

鄉鎮監察委員及候補監察委員，任期一年，得再被選。（同上第五五條）鄉鎮監察委員會不足法定人數，無可補充時，應由鄉民大會或鎮民大會補選之——補充或補選之監察委員，以繼滿原任所餘任期

爲限；（同上第五六條及第五七條）鄉長或鎮長完全民選時，監察委員亦應同時改選。（同上第五八條）  
現任各該鄉鎮之自治職員，不得當選爲監察委員（同上第五九條）。

（二）鄉鎮監察委員會之召集開會與決議 鄉鎮監察委員會之召集開會與決議，依鄉鎮自治施行法第四十七條至第五十條之規定，與區監察委員會同。

（三）鄉鎮監察委員會之職務 鄉鎮監察委員會之職務如左：（1）監察各該鄉鎮財政，（2）向鄉民、鎮民糾舉鄉長、副鄉長或鎮長、副鎮長違法失職等事。（縣組織法第四四條）。

鄉鎮監察委員會，得隨時調查各該鄉鎮公所之賬目，及款產事宜。（鄉鎮施行法第五一條）鄉鎮財政之收支及事務之執行有不當時，監察委員會得隨時呈請區公所糾正之。（同上第五二條）鄉鎮監察委員會糾舉鄉長或鎮長違法失職情事，得自行召集鄉民大會或鎮民大會。（同上第五三條）

## 二〇 閭鄰自治

——見談仁伯之地方自治及關係問題第八三頁——

### 第一項 閭鄰居民會議

（一）閭鄰居民會議之召集開會與決議 第一次各閭居民會議，由鄉長或鎮長召集之，即以鄉長或

鎮長爲主席；第一次各鄰居民會議，由閭長召集之，卽以閭長爲主席，其後則由各該閭長或鄰長召集之。（均以召集人爲主席；但關於閭長鄰長本身事件，其主席由到會居民推定之。）如有十戶以上之要求，閭長應召集本閭居民會議。有二戶以上之要求，鄰長應召集本鄰居民會議。閭長不能召集居民會議時，由鄉長或鎮長召集之。鄰長不能召集居民會議時，由閭長召集之。（同上第六七條至第六九條）

閭鄰居民會議開會選舉時，應置居民姓名簿，由到會者簽一到字或符號於其姓名之下（同上第八一條）；閭鄰居民會議之期間，不得過一日（同上第七〇條）；閭鄰居民會議須有過半數居民出席，其決議須由出席居民過半數同意。（同上第六七條）

（二）閭鄰居民會議之職權 閭鄰居民會議之職權，依縣組織法第五十條及鄉鎮自治施行法第七十四條之規定，對於閭長、鄰長有罷免改選之權，並有決議閭、鄰關於辦理法令範圍內之一切自治事務。

## 第二項 閭長鄰長

（一）閭鄰長之任免 閭設閭長一人，鄰設鄰長一人，任期均二年，得再被選，分別由閭、鄰居民會議選舉之。閭長由到會居民七人以上之推選，鄰長由到會居民三人以上之推選，經各該閭、鄰居民會議過半數之同意，卽爲當選。閭長選定後，由本閭居民會議主席報告鄉公所或鎮公所；鄰長選定後，由本鄰居民會議主席報告閭長轉報鄉公所或鎮公所；統由鄉、鎮公所彙報區公所轉呈縣政府備案。閭、鄰長違法失職時，閭

鄰居民會議有罷免改選之權。鄉、鎮公所認爲閭長、鄰長違法失職時，得通告閭、鄰居民會議改選之。（縣組織法第四八條及第五十條暨鄉鎮施行法第七八條第八二條及第八三條）

（二）閭鄰長之職務 閭、鄰長之職務，爲：（1）辦理法令範圍內一切自治事務（應提由各該閭、鄰居民會議決定之）；（2）辦理縣政府、區公所及鄉公所或鎮公所交辦事項。（鄉鎮施行法第七四條）

閭長應將辦理事務之經過情形，隨時報告本閭居民會議及鄉公所或鎮公所（同上第七五條）；閭鄰居民會議有違反法令或自治公約時，閭長或鄰長得報告鄉公所或鎮公所核辦。（同上第七六條）

## 二一 區鎮以下實施保甲制度

——見第二次全國內政會議報告書第二七五頁蔣委員長提內政會議之重新制定縣區鎮自治法規區

或鎮以下施行保甲制度案——

甲、理由：地方制度，必須適應實際之需要，尤須適合現代之民情，而後可盡推行，不虞扞格；查政府頒布之自治法，及其附屬條規，計達四十餘種，條文都九百五十七條；其他法規與此互相引證而有間接關係者，尙不在內，各省根據此項法令而頒行之施行細則，或單行章程，更難縷指以數；此外附屬之圖表格式，尤屬浩然大觀。似此繁密複雜，不但行使主權之民衆，無法明瞭，即承辦自治之人員，恐亦對之茫然。故頒行以來，毫無成效，各省各縣非視爲具文，置之不理，即虛僞呈報，以肆欺瞞。法令本身之不合事實，實使之然。今試就

修正之區、鄉、鎮自治施行法而言，所賦予區、鄉、鎮之應辦事項，達二十一款之多，閭鄰長之職務則取概括的規定，凡區、鄉、鎮所應辦者，亦無不包在內。以五家二十五家之團體辦理自治事務，即在東西各國亦尙未能臻此，矧當地方凋敝之餘，微論鄉、鎮、閭鄰財力有所未勝，回顧現時人民之教育程度，識字者不及十分之一二，其能實施政治訓練者百無一焉！任閭鄰長者，求其人人識字，尙不可得，而以自治應辦事務之全責，付託其人，是眇者強之視，跛者強之行，其不顛踏者幾希！就目前實際情形而論，莫如將區公所改爲縣政府之佐治機關，區以下施行保甲制度，以收自衛之實效；所有從前頒布之自治法，及其有關之附屬條規，在剿匪區內及未經辦有成效之省分，暫緩進行，以免耗費；今後自治自衛之組織，層級力求其減少，手續力求其簡單，條文力求其概要，俟保甲辦有成效，再依一定之步驟，謀自治之進行；一面另行制定自治法規，以區或鎮爲自治最低單位，一縣劃分若干區，合若干鄉構成之；其人口稠密工商業務發達之地，則名之爲鎮，只分縣與區或鎮兩級，區鎮以下則採取自衛組織，厲行保甲制度，庶切近事實而易於推行；至於保甲制度，已在剿匪區內施行，尙著成效，所有條例，附送參考。

乙、辦法：(1)自治法規重新制定，取縣與區或鎮兩級制，以區鎮爲自治最低級之單位；(2)區或鎮以下採取自衛組織，實施保甲制度，取消鄉、鎮、閭鄰等名稱；(3)在剿匪區內及自治辦理未有成效之省分，現行自治法規及其有關各條規之適用，一律暫緩進行；(4)在新定法規未公布實施以前，區所公暫定爲縣

政府佐治機關，區長由縣長遴選合格人員，呈請委任。以上所述，於地方下級組織，關係甚鉅，似可本此原則，由行政院飭部制定自治法規，交立法院通過公布施行，除提交中央政治會議外，是否有當，敬請公決！

## 丙 戶口

### 一三一 全國戶口大調查辦法

——見全國內政會議報告書第三六四頁——

(一)戶口調查之立法 戶口調查，先進國有載於憲法中者，吾國憲法尙未製定，應請中央政治會議規定戶口調查機關之組織，進行之範圍，調查之定期統計，編列各方案，交立法院制定單行法規，呈請國民政府公佈施行。

(二)全國戶口大調查機關之組織 全國戶口大調查，決不能如前以一紙空文，委之地方官吏，應請中央特組全國戶口調查委員會，以內政部及各省市政府爲當然委員，另派國府委員一人爲主席委員，主持辦理；并聘請統計專門人才，爲專門委員，設計規畫，如一九二八年土耳其舉行全國戶口調查，乃借重外國專家，聘比國統計學專家克美耳業博士爲調查主任，以收宏效。

(三)戶口調查之定期 調查戶口應有一定時期，如或行或輟，即無效益。查周官所載有「三年大比之制」，前清會典，亦規定「現行例五年編審直省人丁一次」；再考各先進國如英美，均定十年調查人口一次，法德兩國，則規定五年調查一次，其定期之長短，大率依國情而異。吾國幅員廣大，戶口繁多，可採英美

每十年調查一次之制。

(四)調查人員之選擇與訓練 調查人員，深入民間，均須加以相當訓練，並須有相知識和技能，如美國戶口調查員，就職時須行宣誓典禮，如不稱職或有不法行為，得處五百元以下之罰金，以示鄭重。吾國前此舉行戶口調查，因無此項適當人材，遂臨時以各校學生及當地警察充任，既未加以訓練，故調查自多草率，亟宜矯正。

(五)規定調查費用 舉行大規模之全國戶口調查，籌備需時，用人尤夥，所需經費，應由中央及各省市分派擔負，另立臨時預算，指定專款備用。

(六)調查地域之分區 擬案我國地方行政區域，由中央劃一省或一市為一調查大區，每一縣或一市為一調查小區，每一自治區為一調查分區，即以區為單位。

(七)規定調查之日期 調查戶口日期，歐美多採耶穌誕日或復活節，因此等節日，人民多不外出，故也，又有取一月一日或十二月三十一日者，以其為一歲之首終也，有取六月底或七月初者，以其居一歲之中點也。前此土國戶口調查，定期在十月二十八日，並決定此日為人口調查紀念節，尤有意義。我國戶口調查日期，以冬季為宜，因國俗主「冬藏」，此時人民出外者鮮也。日期規定後，由政府公佈以此日永遠為戶口調查紀念節，以誌不忘，相習成風，以後舉行戶口調查，均以此日為定期，尤為便利。

(八)規定調查時間 全國戶口調查，須同時舉行，且須於最短期內結束，如此則居民之變動少，而調查結果乃一致，美國以一日為限。在此一日內，全國總休息，人民不外出，火車輪船飛機等均於中途停頓，靜待調查。前土耳其全國戶口調查，亦定時間為一日，在十月二十八日下午十點三十分，三百九十縣之縣長，皆將其所轄境內，人戶調查完竣，報告於中央，其敏捷整齊，有如是者。我國以幅員太廣，現在輪軌交通，又未普遍，調查時間，似應斟酌各地情形，分別予以規定，以求一致。

(九)調查前之宣傳 戶口調查，須得全國民眾之贊助，方可得良好之結果。故在舉行前，應有充分的宣傳，免引起民眾之誤會，而收調查上之實效。

(十)應有精密之統計報告 調查之結果，尤賴精確之統計，昭示大公，收集、整理、分類、綜合、計算、列表、繪圖公布，至此戶口調查之工作，乃可告成。

### 一三三 戶籍編查別類

——見內政部第一期民政會議紀錄第一〇三頁——

(一)我國舊時所行編審制度，其目的僅在稽戶口以定賦役，編丁壯以定徭役，效用失之太狹，方法不免太簡，斯不獨我國為然，即歐西諸國，十九世紀以前，亦無精確人口編審制度；羅馬普魯士而外，餘者皆無

足數，近百年來，科學愈發達，統計日精當，而歐美諸國之人口編查制度，遂與日俱進，蔚為大觀；其人口編查法，可大別為三種：(甲)定期統計，(乙)常年註冊，(丙)警察登記。

此三者性質各異，方法不同，實則相輔為用，相得益彰；欲求我國戶籍之精確，效用之宏著，三者皆不可偏廢也。今分述之如左：

(甲)定期統計 定期統計者，謂於一定年限內，統計人口一次也。周制三年大比，即我國戶口定期統計之濫觴。清制五年編審，是為五年定期統計之實施。美國於一七九〇年，舉行第一次全國戶籍編查，厥後每十年繼續舉行一次，英國因之。今日西方統計學者，遂謂定期統計，淵源於美國，蓋於東方文化，有未諳也。現行英美人口定期統計制度，或五年或十年不等，德法用五年制，英美採十年制，我國幅員遼闊，人口繁衍，戶口定期統計，自必需人孔多，需費浩大，恢復編審制度，似宜借鏡英美，以每十年一次為當，再輔以常年註冊及警察登記，則戶口之調查，自無不周之慮矣。

戶口定期統計，其效用綦廣，茲分述之：(1)全國人口之多寡，(2)人口增進之徐速，(3)國內各地人口之疏密，(4)人口之出生率，(5)人口之死亡率，(6)劃分行政區選舉之參考，(7)應服軍役之丁壯，(8)應入學校之兒童，(9)應納丁稅之人口，(10)舉辦公衆衛生、慈幼、養老、賑窮、濟貧、救災賑饑之參考，(11)國內人口職業之分配。

治家必須明悉家庭之狀況，爲國尤須洞曉人口之情形，戶口編查，關係於一國內政，至密且切；舉凡自治、教育、警察、徵兵、課稅、選舉諸要政，莫不以戶籍爲根本，故政府應以時編查，官吏應詳確記載，戶籍之效，於是乎著。

(乙)常年註冊 常年註冊者，謂於全國行政區域，設常用註冊機關，專掌人民生死婚嫁註冊也。歐美諸邦，凡民有生喪婚姻，皆須於若干日內，向地方註冊官吏註冊；此種常年註冊，足補定期統計之不逮，各地人口之出生率、死亡率、婚姻率，皆可按圖索驥，國家欲知人口孳生之數，死亡之故，及禁止不法婚姻，皆有賴於常年註冊，其實用之大，實不在定期統計之下。

(丙)警察登記 警察登記者，以維持治安，查究奸宄，爲主要目的，由地方警察主辦之人口登記也。此法盛行於德奧二國，德文名爲美爾德維澄，即報名登記之意；其法規定警區以內之人民，行抵一地，離去一地，遷移一家，皆須報告警察，例如有人自鎮江移至南京，彼必於二十四小時內，赴南京警察機關報告，並填寫出現報單，詳載其姓名、職業、出生年月日、出生地點、宗教信仰、以前住址、及已婚未婚等項，隨由警察給以登記證，除載上列各項外，並加貼其人之像片一張，南京警察機關，並可同時向鎮江方面查詢其人之品行及其報告之確否，如其人曾經犯罪多次，則南京當局可以將其驅逐出境，此法今日盛行於德奧二國。實則此種制度，我國發明最早，史記載秦孝公卒，太子立公子虔之徒，告商君欲反，發吏捕商君，商君亡至關下，欲

舍客舍，舍人不知其是商君也，曰商君之法，舍人無驗者坐之，商君喟然嘆曰，嗟乎！爲法之敝，一至此哉！客舍人所謂驗者，卽奧德警察登記之嚆矢也。世人或譏商君作法以自斃，然商君不過以身殉法，爲個人計，固有不利，爲國家計，則正足以見其法制之精良，雖本身亦不能逃也。

## 一四 戶口調查之事項

(1) 國際統計協會於一八七二年在俄京開會，決議如下：(甲) 須正確的調查！(乙) 須調查事實上之人口！(丙) 須十年以內之週期！(丁) 須二十四點鐘以內完結調查！(5) 調查事項最少有下列十二項：(一) 姓名，(二) 體性別，(三) 年齡，(四) 與戶主之關係，(五) 婚姻狀態，(六) 職業及地位，(七) 宗教，(八) 常用語，(九) 讀寫知識，(十) 出生地，(十一) 常住地及調查地之性質，(十二) 盲、聾、啞、白癡、瘋癲等心身兩方面之器具者。(見「明日之江蘇」第四期第六一頁。)

(2) 有人主張調查事項爲左列：(一) 姓名，(二) 與戶主之關係，(三) 男女之別，(四) 出生年月日，(五) 婚姻狀況，(六) 職業與職業上之地位，(七) 失業，(八) 識字與否，(九) 廢疾，(十) 宗教，(十一) 出生地。(見「明日之江蘇」第十一期第二九頁。)

(3) 現行調查事項爲：(一) 姓名，(二) 男女別，(三) 已未嫁娶，(四) 有無子女，(五) 年齡及出生年月

日，(六)籍貫，(七)曾否入國民黨，(八)住居年數，(九)職業，(十)宗教，(十一)教育程度，(十二)廢疾，(十三)其他事項。(見內政法規彙編第七九二頁。)

## 丁 土地

### (一) 概說

#### 二五 測量土地之三路線

——見內政部第一期民政會議紀錄第二四三頁——

各省測量開始，可於各縣次第設立縣土地局，畀以專責，辦理測量，方法不外（甲）先辦三角，次辦圖根，再測細部；（乙）不辦三角，僅辦圖根，後測細部；（丙）先辦圖根，後測細部之農地，再及其他部分。比較言之，甲法固為近代測量之不二法門，然須有充分之時間及經費，與精密之儀器，及多數之人才，始可從容舉辦，各國如英、法、日、經界事業，費時數十年，用款幾萬萬，固不具論，即如江蘇浙江等省，測量計畫，聞亦須時一二十年，需款二三千萬，其他各省情形，大約相同，姑勿論國家人民，當此財力凋敝，喘息未定之秋，無此能力，籌集鉅款，以充是項經費，即儀器及人才，亦必交感困難，故採用甲法，事實不易辦到。至乙丙兩種，其精度雖覺稍遜，然有圖根點為依據，以測細部，要亦學理事實兼籌並顧之良規，尤以丙種權衡緩急，先測農地，迨農地測畢之後，再測其他部分，不過多一往返之勞，及整置測板之繁，而於經費之支出，人才之需要，其間大有回旋之餘地。故居今日而言測量土地，應以丙種辦法為最適當。且查全國農地，不及全面積百分之五十，先測農

地，其經費可就畝抽收；就江西一省而言，約計每畝抽收洋二角，即可敷用，六年之內，全省測量完竣。似此人民負擔，並不繁重，而農地可先收整理之實效，是測量方法，應就學理事實雙方兼顧，而尤以丙種為宜也。

## 二六 土地調查

——見全國內政會議報告書第四三五頁——

土地之調查如下：(1)預查：甲、參考圖冊簿書之徵集，乙、地方區劃及其名稱面積之調查，丙、土地申報單之徵集及整理，丁、地方經濟及習慣調查，戊、關於其他特種調查；(2)實地清查：甲、各坵之地主、地類、地目、地號清查，乙、疆界及地域之清查，丙、圖籍簿書之調製及整理，丁、特種地之實地清查；(3)覆核調查：甲、紛爭地之調查，乙、疑義地之調查，丙、未墾地之調查，丁、公有及無主地之調查；(4)地位等則調查：甲、土壤之調查，乙、收穫值、生產量及收益之調查，丙、城市地位等則調查，丁、宅地地位等則調查，戊、田地地位等則調查，己、標準地之選定；(5)地價地稅之調查：甲、地價申報，乙、地價審查及標準價格之核定，丙、土地總收穫及耕作費維持費之核算，丁、舊料則及稅率之調查；(6)地質調查：甲、上古地質與變態地質之調查，乙、煤油礦之調查，丙、金屬礦與非金屬礦之調查，丁、特區礦源之調查，戊、古生物學之調查，己、其他特種調查。

## 二七 土地調查事項

——見內政部第一期民政會議紀錄第二三四頁——

- (1) 土地之種類，徵賦無賦，徵課收租等地之名稱與習慣。
- (2) 田賦租課之種類等則，糧額暨徵收時期徵收情形。
- (3) 農產物之種類、產額、價值、及耕作之方法，使用之肥料，收穫之時期，收穫之次數。
- (4) 畝法及度量權衡之種類名稱，及與公佈權度法之比較。
- (5) 貨幣之種類價格，及折兌之方法，借貸之利息，使用軟幣硬幣之慣例。
- (6) 業主與產權之關係，及與房客佃農間相互之關係。
- (7) 土地房屋買賣、典押、租賃之慣例，及其繼承轉移之方法。
- (8) 市民、鄉民之生活狀況，其家庭之組織情形，受過教育之程度。
- (9) 工人、農民工作之代價，自耕農、佃農、雇農之區分及關係。
- (10) 宗法社會與土地制度之關係。
- (11) 私有、公有土地之財產關係。

- (12) 荒地、熟地、有建築地、無建築地之各種價格及其比較。
- (13) 道路、河流、溝渠、陂塘、堤壩之狀況，及與水利交通之關係。
- (14) 土地區劃、行政區劃、自治區劃之名稱，及大小階段之範圍。
- (15) 戶數人口，與需要土地之狀況。
- (16) 稅契、驗契、推收、過戶、登記等經過之事實，及辦理之方法。
- (17) 士紳、官中、莊書、村警等活動情形。
- (18) 貧富之程度，有土地者與無土地者之比較，及其對於土地房屋之觀念。
- (19) 表示思想之語言、文字，有無特異之方法或符號。
- (20) 關於地貌、地物之形狀，及將來測量隊作業時之給養住宿。

## (二) 查丈

### 二八 土地查丈綱要

——見內政部第一期民政會議紀錄第二三三頁——

(一) 各省政府民政廳設土地行政處，為整理主管機關，一面分別全部整理，如訓練人才，購備儀器，舉

辦三角測量，一面通飭各縣主持清查田畝，劃分區段，責成村里閭鄰長，督促陳報，編繪圖冊，核算地稅諸事宜。

(二) 頒發土地陳報單於各縣，轉給人民，令其照現管地畝，據實填報坐落、四至、地目、地積、收益、地價（以國幣銀元為單位）各項，及業佃情形，並須繪具草圖同送，復於每一區段，捐定村里閭鄰長副，或地方公正人士數人，擔任催報、指導、協助各事宜，是項人員於籌備期內，由主管機關酌派人員，分赴各縣，以短期訓練之。

(三) 按人民所報之地價，謹遵 總理遺教，就價每年徵稅百分之一（國幣銀元為單位）另造徵稅清冊。

(四) 人民陳報後，由主管機關，另派測量人員，先往各縣以河流、道路、堤塘，或山脈之分水線為界，劃分為若干區段，區以六七十方里為度，每區復分為十段，段約地三千餘畝，區段劃分以後，測定其周圍大概形勢，繪具地形略圖，計算其總積，以便與所報之畝分對照。

(五) 由測量人員攜同土地陳報單，實地抽查，並審核其所報之是否確實？

(六) 抽查後將陳報單彙集整理，並分別區段，以相當尺度繪製地形、地籍略圖，及編造地籍草冊。

(七) 人民於陳報土地時，應每畝繳納手續費一角，購第一期土地整理印花，黏貼於土地陳報單，此項

收入，以四分提省，作全部整理之籌備費，一分五釐作地方協助人員津貼，二分五釐作本期清查及繪圖造冊費用，二分作村里經費。

(八)圖式冊式單，及陳報規則，統由省規定頒發，至本期繪編之略圖、草冊，俟全部整理之戶地測圖完竣後，應行作廢，另編正圖正冊。

(九)本期事務，統限六個月辦竣，以二個月為劃區及發單期，二個月為收單及抽查期，二個月為繪圖造冊期，但省縣之籌備時間，不包含在內。

(十)本期之經費預算，及人員支配，由主管機關視各縣面積之大小，耕地之多寡，交通之便利酌定之。

## 二九 土地查丈程序

——見全國內政會議報告書第四三二頁內部提案——

(一)成立縣地政機關(限二十一年七月成立)

(二)調查左列事項：1. 徵收參考圖籍，2. 會同地方自治機關，查定區、鄉、鎮、坊等名稱及界址，3. 調查地方經濟及地方習慣，4. 調查地價、收穫量並勘查水利、交通及耕種情形，5. 其他特種調查。

(三)由地政機關派員往各區、鄉、鎮、坊，案查定之自治區劃，測成區劃略圖，以確定界劃為原則，不求其

面積之準確。并於鄉、鎮、坊、區劃內，復依天然或明顯界限分爲若干區段，（其大小以各地土地分割情狀定之。）測量其周圍大概形勢，繪具地形略圖，以面積準確爲原則。（略）

（四）由各省市縣地方政機關，頒發申報單於人民，令其照規定格式填報，復指定區、鄉、鎮、坊、閭里長副及地方公正人士，擔任催填、指導、協助各事宜。

（五）由測量員以各區段土地申報單面積與所測地形略圖面積，詳加校核，如差異在法定限度以外，即施行檢查更正，同時審核所報地價，是否確實。

（六）實地檢查後，將申報單彙集整理，並分別區段，以相當尺度繪製地形地籍圖，及編造地籍草冊公告之。

（七）案人民所報地價，會同地方自治機關及公正人士，初次估計地價，以備就價徵稅，並規定徵收程序。

（八）人民申報時，繳納手續費，其多寡及其用途另定之。

（九）本期繪編之略圖草冊，俟正式地籍測量完成後，應行作廢，另編正冊。

（十）本辦法施行政序，以六個月完成調查及土地區劃圖，六個月爲申報期，六個月爲檢查及評定地價期，六個月爲繪圖造冊及公告期，共計二年；其間必有延長日期之事，擬共定爲二年三個月。

(十一)擬於二十三年九月底以前，完成蘇、浙、閩、皖、贛、粵、鄂、湘、桂、魯、豫、冀、遼、晉、蜀、滇、熱等省初期清丈，至二十三年年底以前，須將圖冊等一律呈送到中央地政機關，其他邊遠地區，完成期限，得延展之。

(十二)本辦法施行之經費預算及人員支配，由縣市地政機關視各縣市面積之大小，耕地之多寡，交通之情形酌定之。

(十三)現在各省市已在進行之清丈，如不違背中央地政機關之規定，自可繼續進行，如有辦完初期清丈者，自可照規定期限，提前推進。

### 三〇 土地查丈辦法

——見全國內政會議報告書第四一八頁參謀本部陸地測量總局所提初步土地測丈辦法建議案——

#### 甲 理由

土地測量，為平均地權之基礎，亦即訓政時期內最重要之工作，吾國頻年軍事擾攘，民生凋弊，非亟謀建設，無以解民生之困厄，尤非有大宗經費，無以為建設之資源。查吾國田賦，積弊至深，倘能迅速整理，即每年收入可增至數萬萬元，以之用為建設經費，非特農民悉受其益，即總理所主張之民生問題，亦可解決；故本案主張，以最簡捷之辦法，將田賦積弊，迅速廓清，至詳細丈測，俟第二步再行逐漸辦理；茲將所擬辦法列

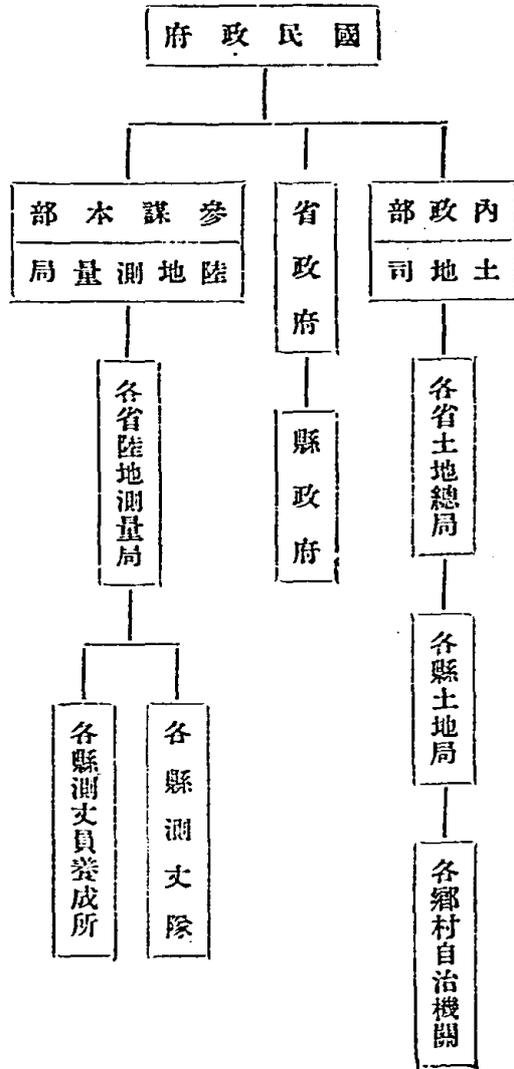
述於次。

乙 辦法

分爲概要、籌備事項、測丈辦法、及測丈經費之概計四節。

子、概要

一、全國測丈機關，擬案左列之系統組織之：



二、各省地籍圖，擬分爲左列三種：

(1) 總圖：以縣爲單位，斟酌各縣之面積，用萬分一至十萬分一之縮尺繪製；

- (2) 分圖：以區或鄉爲單位，斟酌實地情況，用一萬分一至二分一之縮尺繪之；
- (3) 詳圖：以村爲單位，斟酌各地情況，用五百分一至五十分一之縮尺繪之。
- 三、初步測丈，係用簡捷之辦法，測定各種地籍總圖及分圖，並定各種地類之面積。
- 四、初步測丈，以村（或鄉）爲施測單位，各縣應同時並舉，限期完竣。
- 五、村界以內之戶地面積，由各鄉村自治機關，監督人民自行測量，並彙集丈單及土地陳報書，按期繳呈該縣土地局，以資驗收。
- 六、土地局接到前項丈單及陳報書後，應與測丈隊測定之各面積圖，詳加較對；如有差異時，應由測丈隊施行抽查，以便糾正，並依此製成各村之戶地詳圖。
- 七、初步測丈之程序及期限，約定如左：
  - (1) 第一期：土地陳報及測丈實施等事項之籌備，統限六個月內完成；
  - (2) 第二期：
    - (一) 各村土地陳報書及丈單並戶地接合圖，限一年完成；
    - (二) 各村地積圖及土地登記，限二年完成。
- 八、關於土地陳報、土地登記及其章制規則，應另行規定。

丑、籌款事項

九、土地陳報，應行籌備之事項如左：

(1) 由中央地政機關，製定土地陳報丈量登記各種規則，飭令省縣遵辦。

(2) 由各縣土地局及各區或鄉自治機關，確定各縣、區、鄉、鎮之界劃，樹立界標，並繪製各單位區域之界劃略圖；此項略圖，應依一千分一至五千分之一之縮尺繪之。

十、養成技術人員，應行籌備之事項如左：

(1) 由各省陸地測量局，按照各該省需用測丈人員之額數，分區設立測丈人員養成所，其訓練期限，暫定為六個月；

(2) 各縣土地行政人員及鄉村自治機關人員，按照需要情形，得設所訓練之，其訓練期限及辦法，臨時酌定；

(3) 測丈人員養成所之學生，應由各縣政府按照需用員額，由初中或高小畢業生，考選入學。

十一、測丈實施，應行籌備之事項如左：

(1) 由陸地測量總局，規定測丈法規及各種實施程序；

(2) 購備儀器；

(3) 編製各種參考圖及計劃圖。

### 寅、測丈辦法

十二、各縣之戶地測量，除由各鄉村自治機關分任辦理外，測丈隊擔任測製各該縣之總圖及分圖。

十三、測丈隊設隊長一人，審查一人，隊員約十二人，司書及司事各一人，隸屬該省陸地測量局，商承各

該縣地政機關，辦理測丈事務。

十四、測丈隊業務，區分為圖根測量，碎部測圖，及製圖求積三項。

十五、圖根測量之要領如左：

- (1) 圖根測量，以區為單位，用交會法或道線法，按一萬萬分之一之縮尺測定之；
- (2) 圖根點相互之邊長為一千公尺至一千五百公尺左右；
- (3) 每五百公里須設基線一條，以資檢查；
- (4) 圖廓之邊長縱為三十六公分，橫為四十六公分；
- (5) 全縣之圖幅，彼此宜互相接合；
- (6) 測區接合部，應設公共之圖根點；
- (7) 測圖紙須印一定之方格及比例尺。

十六、碎部測圖之要領如左：

- (1) 縮尺爲一萬分一，但在繁盛區域，得酌用五千分一縮尺，在山地得酌用二萬分一縮尺；
  - (2) 碎部測圖，應注意之事，爲鄉、村、鎮之界綫，同時應將道路、河流及各種地類之境界，確實測定；
  - (3) 測法係用簡單之測板測圖法；
  - (4) 碎部測圖，應於圖根測量完成後，繼續施行。
- 十七、製圖求積之要領如左：

- (1) 製圖求積，用方格法、三斜法，於碎部測量完竣後施行；
  - (2) 製圖用謄寫、縮寫、伸寫及晒印方法；
  - (3) 每一村界內之各種地類面積，須註記於圖內；
  - (4) 集合各村之地類面積，爲各鄉各區之地類面積，集合各鄉區之地類面積，爲一縣之地類面積。
- 卯、測丈經費之概計

十八、各縣測丈隊所需經費之概數如左：

- (1) 儀器費：每付儀器，按五十元計算，合計二十付，共需洋一千元；
- (2) 外業費：每員每月約需六十元，（連同測丈旅費在內）合計二十人，月需洋一千二百元，每年按

十個月計算，共需洋一萬二千元；

(3) 材料費及雜費：每隊每月約需洋八百元，每年合計需洋八千元；

(4) 經常費：每人每月按五十元計算，合計二十人，月需洋一千元，每年合計需洋一萬二千元。

以上所列，除第一項外，每縣測丈隊每月需洋三千元，每年共需洋三萬六千元。

十九、測丈人員養成所，每月需洋一萬二千元，每省平均按五所計算，每月共需洋六萬元，預計六個月畢業，共需洋三十六萬元。

二十、前二條所列，係屬於測丈隊及測丈人員養成所之經費，其各省縣地政機關之經費，均不在內。

二十一、測丈經費之籌集方法如左：

(1) 附加測丈畝捐；

(2) 發行整理土地公債。

二十二、本案係摘述初步測丈辦法大綱，其施行細則，及第二步之測丈辦法，應另定之。

### (三) 清丈

## 三二 土地清丈綱要

甲、預查：預查爲實施測量準備工作，宜由技術機關主持辦理，方能事半功倍，人員則由技術事務兩方面者聯合組織，庶幾使人員於實施測量時，得預知地形概況，其預查事項如次：

1. 勘定鄉村界址。
2. 調查經濟習慣。
3. 辦理土地陳報。

乙、測定基點：按測圖原則，必須先有精確之位置與高程兩種基點爲之根據；而測定精確之基點，據學理之研究，必須由大而小，故先大三角，次小三角，次圖根，次道綫，以決定位置；先一等水準，次二等水準，以決定高程；各種之辦法述之於次：

1. 大三角測量：邊長約三十公里，用四角形推進；
2. 小三角測量：邊長約十公里，根據大三角點用幹部的網或鎖推進；
3. 圖根測量：邊長約二公里，根據小三角點及大三角點，布滿全區；
4. 道綫測量：兩點距離約百五十公尺，但以每測板有三點以上爲原則，根據圖根點或三角點閉塞之；
5. 一等水準測量：即幹線水準測量，用一等水準儀測之，按畝定稅，固以面積、土質與收穫量爲衡，而位

置高低，關係旱潦尤鉅，故高程亦為土地測量之要素；

6. 二等水準測量：即支線水準測量，用二等水準儀測之。

丙、地籍測量：即屬最精詳之碎部測量。依據各種基點，審視地形之繁簡，採用五百分一，一千分一，二千分一，四百分一之尺度，實測碎部圖，其着手順序如次：

1. 碎部圖根：原有之基點，常不敷碎部測圖之用，故須更設碎部圖根點以補助之，其類別有二：

一、道線點：用圖解法。

二、交會點：用測角法或圖解法。

2. 碎部描繪：基點既經佈滿，即可實測碎部圖，其應描繪事項如次：

一、地物：即就一切天然或人為之各項地物如房屋、道路、水涯等，均依其形狀之大小、寬窄，以各種線號縮繪之；

二、地貌：即山壑、丘陵起伏狀態，用水平曲線顯示之。

三、地界：即天然或人為之各種耕種地類界，如田地、園林、牧場、荒地等，均按地主所屬，各以界線區分之。

以上地物、地貌、地界三項，皆屬地籍圖所應具備事項，而地形圖之所有，已包賅在內，故地籍圖完成，而

地形圖即可連同完成，所謂統一測政，省時省費之利，即在於此。

丁、實地調查：土地之形狀面積，固藉測量而明確；但地目、地主、界址、交通、生產、收益，與夫公有、私有、一切土地糾紛，非實地調查，不能明瞭；故此種調查乃由事務與技術人員合作，而與地籍測量同時辦理，以完成土地測量之目的。

戊、地質探測：土質為土地天然價值，其內部之蘊藏，均與收益大有關係，故宜由農礦專門人材，實地探測，其探測事項如次：

1. 地層及蘊藏：根據三角撰點略圖探測之；
2. 土壤之性質：根據圖根撰點略圖區分之。

己、積算：地籍圖測竣，就其實現之分戶地界，用三斜法或求積法以計算其面積，以畝為單田，畝以下取四位小數為止，餘則四捨五入。

庚、製圖：地籍測量所成之圖，尚係原圖，所有關於註號整飾等，須依規定圖式，精繪複式，方成正圖；而區圖總圖，悉由縮製而成，故製圖乃土地測量最終手續，亦土地測量之結晶。

辛、調製圖籍圖冊：做魚鱗圖、黃冊之遺意，根據實地調查與地籍圖之結果，編造地籍圖冊，如是土地測量，於焉告成。

## 三二 土地清丈程序

——見內政部第一期民政會議紀錄第二三四頁——

### 甲、調查

#### (一) 預查

1. 參考圖冊簿書之徵集；
  2. 地方區劃及其名稱、面積之調查；
  3. 土地陳報單之徵集及整理；
  4. 地方經濟及習慣調查；
  5. 關於城市地、島嶼地、邊疆區域之特別調查。
- #### (二) 實地清查
1. 各坵地之地主、地類、地目、地號清查；
  2. 疆界及地域之清查；
  3. 國籍簿書之調製及整理；

4. 特別地之實地清查。

(三) 覆核調查

1. 紛爭地之調查；
2. 疑義地之調查；
3. 未懇地之調查；
4. 國有及無主地之調查。

(四) 地位等級調查

1. 地質、土壤之調查；
2. 收穫值、生產量及收益之調查；
3. 城市地位等級調查；
4. 宅地地位等級調查；
5. 田地地位等級調查；
6. 標準地之選定。

(五) 地價地稅之調查

1. 地價陳報；

2. 地價審查，及標準價格之核定；

3. 土地總收穫、及耕作費、維持費之核算；

4. 舊科則之調查，及新稅率之核定。

乙、土地測量

(一)三角測量：在全國大地測量未舉辦之區域，得以省區域為範圍，施行獨立小三角測量，但必須規定全國一致之法式，以求連絡。

(二)圖根測量：在小三角鎖形或網形之內，得以縣區域為範圍，施行一二等圖根測量，為地形測圖、戶地測圖之根據。

(三)地形測圖：各省區得因其地勢，及土地分配之狀況，耕地、荒地之比例，而實測自五千分一至五萬分一尺度之地形圖，及較大尺度之設計圖，但必須規定全國一致之圖式。

(四)戶地測圖：即一坵地之丈量，視土地分割之繁簡，適用自五百分一至五千分一之尺度測成之。

丙、求積及製圖

(一)面積計算

1. 土地區劃面積之算定；
2. 各戶地面積之算定。

(二) 地形圖模製。

1. 原圖繪製；

2. 地形圖復製；

3. 小尺度地圖之縮製（分別區劃等級依規定尺度製成之。）

(三) 戶地圖謄寫。

(四) 地籍圖調製。

(五) 製版及印刷。

丁、土地登記

(一) 土地之陳報，

(二) 土地所有權之保存登記。

(三) 土地權利之設立、移轉、變更、分合、消滅、添附、處分登記。

(四) 變更地整理。

戊、圖表冊籍之編製及統計

(一)地誌編輯。

(二)變更地事項之編製統計。

(三)土地圖表之編製及統計。

(四)土地冊籍之編製及統計。

己、土地管業執照之發給，及地圖之公布。

### 三三三 土地清丈辦法

——節錄全國內政會議報告書第四〇六頁第八至十九條——

八、由指定之各省陸地測量局，照需要情形，依次開辦土地測量師範學校，招收初中畢業資格之學生百人至二百人，授以測量學術上必備之智能；習滿一年半畢業，分發四人往各縣辦理各測丈養成所，各省師範學校，以養成所師資足敷分配之時，即行停辦；但在鄰近蒙藏青新各區之省，不在此限。

九、各縣開辦測丈養成所，招收小學畢業生或伍官兵四十人至六十人，教以簡易測量之法術，習滿八個月畢業，即編成土地測丈隊，開始從事戶地測量，每一測丈養成所，以招收四班學生為限。

十、依據各省陸地測量局已測之三角點位置高程，用三角圖根法或圖解圖根法、測角導線法，補設戶地測量圖根點。

十一、依據各省陸地測量局已測之水準點位置、高程，用支線水準法，補設戶地測量水準點。

十二、各縣總圖，用一萬分之一之縮尺，由各省測量局用已成地圖放大修測，或利用原有圖根點重測之。

十三、戶地測量之縮尺，按各戶田土面積之大小，分別採用次列各種比例尺之一項：(1) 百分之一、

(2) 五百分之一、(3) 千分之一、(4) 二千分之一、(5) 五千分之一。

十四、戶地測量之地物、地類，用交會法、導線法、光線法、縱橫法測定之。

十五、戶地測量，除田土形狀、面積必須測定外，凡地上之狀態關係，如地質區別、地類界限、四鄰業戶姓名，所在地址，亦須詳為繪註，不得遺漏。

十六、田土之面積，用下列二式計算之。

1.  $\frac{1}{2}ah$  (a 為三角形之底邊 h 為其高)

2.  $\sqrt{s(s-a)(s-b)(s-c)}$  (a b c 為三角形之三邊，s 為三邊和之半數)

十七、戶地測量之各種圖表、簿冊，須先送交成績審核委員會審核，凡經查訖無誤者，各備具三份：一送中央，一留本省，一發還該縣土地局存查，否則須令重測量，至差誤在界限以內為度。

一八、土地測丈隊於各該縣戶地測量辦理完竣之時，除酌留少數人員修測外，即移測他縣。  
 一九、土地測量實施程序，自開辦至完成之年度止，因其事務設置之先後，可分為三期辦理之；但各業務，因技術步驟在本期不能全部完成者，得於次期中繼續辦理。

### 三四 南匯縣清丈儀器購備表

南匯縣清丈儀器購備表如左：但本表僅就應用各項開列，其他如水準儀、平板儀等，必要時得酌量添置之。（見南匯縣土地整理計畫）

| 品名          | 件數               | 備註                |
|-------------|------------------|-------------------|
| 經緯儀         | 十一秒讀二架<br>二十秒讀二架 |                   |
| 測斜照準儀       | 四付               | 計測斜照準儀方柜羅針垂球移點器五種 |
| 五十公尺鍍銅合金帶狀尺 | 一盤               | 量基線用              |
| 三十公尺鋼捲尺     | 三盤               |                   |
| 三十公尺布捲尺     | 四盤               |                   |
| 雙筒望遠鏡       | 十二倍二一個<br>八倍二一個  |                   |
| 繪圖儀         | 二十盒              |                   |

注

|         |                 |   |   |
|---------|-----------------|---|---|
| 明角三角板   | 四               | 十 | 付 |
| 三稜尺     | 四               | 十 | 根 |
| 一公尺長直線尺 | 二               | 十 | 支 |
| 繪圖桿     | 四               | 十 | 塊 |
| 標桿      | 八               | 十 | 根 |
| 六位對數表   | 八               |   | 本 |
| 攝氏溫度表   | 二               |   | 個 |
| 算盤      | 二               | 十 | 把 |
| 其他應用雜件  | 其他應用雜件必要時得酌量添置之 |   |   |

## 戊 警衛

### 三五 內政部辦理保衛團之經過

——見第二次全國內政會議提案彙字第二號第一頁——

本部依照主義政綱，根據實際需要，知建樹人民自衛力量，實為刻不容緩之圖，爰於十八年春，擬具地方保衛團條例，呈請核議，經立法院改為縣保衛團法，修正通過。於同年七月十三日，明令公布，十一月一日施行，當經本部咨各省飭屬遵辦。旋復依該法第二條，擬定改組原有各種自衛組織，辦法分為規劃、實施、完成三時期，限於十九年六月底完成；但各省多以特殊情形，一再紛請展期，雖迭經咨催，而按期辦竣者，仍屬寥寥。二十年一月第一次內政會議，關於修改縣保衛團法，頒訂保衛團圖記規則，及改編各種團會等，均有提案，決議交部辦理，背經先後照辦。同年三月奉行政院令，以湘、鄂、豫、皖、贛、浙、閩七省，或赤匪猖獗，或毗連匪區，實有將保衛團迅速辦理完成之必要，限於八月一日以前，一律組織完成。當經轉咨催促，然仍未能如期辦竣；又本部為明瞭保衛團狀況起見，曾經兩次擬定調查表式，咨請查填。但填報到部者，僅有浙江、江蘇、山西、廣西、吉林、察哈爾、江西、福建、安徽等省，而江西、福建、安徽各省又均欠完全，以致迄今未能着手統計，此本部三年來辦理保衛團經過之大致也。

## 三六 廣西民團

蘭谿縣特派副總團長徐志明前往廣西考察民團，具有「廣西民團考察紀要」一本——重慶行營第二廳存卷——其內容大致爲：

一、廣西民團所據的理論——革命爲中國的出路。完成革命大業，以廣大民衆的參加爲必要條例。惟有寓將於學，寓兵於團的方式，才能喚起民衆，組織民衆，訓練民衆，使其參加革命運動。

二、廣西民團成功的要件——（1）堅強的地方觀念，（2）多山的地理環境，（3）澈底的軍事獨裁，（4）特別的服從品性。

三、行政組織——（1）最高機關，始而爲廣西民團總指揮部，繼而改爲團務處，終而由第四集團軍總司令部辦理。（2）區民團指揮部，爲介於總部與縣之間的第二級機關。全省分八區，區指揮官由省府加委爲行政監督。（3）縣民團指揮部，其司令由縣長兼任，副司令由政府委充，兼副縣長。（4）廣西地方自治機關，在縣以下爲區，爲鄉（鎮），爲村（街），爲甲。十戶爲甲，八甲至十六甲爲村，若干村爲鄉，若干鄉爲區。今則與民團機關結成一體，即以甲長兼班長，村長兼隊長，鄉長兼大隊長，區長兼聯隊長，以隸屬於民團司令之下。

四、團隊編組——(1)應徵的年齡為十八歲以上四十五歲以下之男子，(2)常備隊於區內各縣後備隊甲級隊抽調編練之，(3)預備隊於常備隊團兵訓練期滿退伍編定之，(4)後備隊將各縣所有應徵的壯丁分甲乙兩級編成之，十八歲至三十歲為甲級隊，三十一歲至四十五歲為乙級隊，(5)幹部訓練隊於必要時設立之，(6)編制方面，每一常備大隊有三中隊二十七班，預備隊及後備隊則採三排九班制。

五、訓練實施——(1)常備隊訓練，由區指揮部負責辦理，計六個月，退伍後編為預備隊，(2)後備隊訓練，由縣民團司令辦理之。城廂規定每年三月起至八月底止，四鄉自九月起至次年三月止。先訓練甲級隊而後訓練乙級隊，每隊訓練均兩個月，每日三小時。

六、團務人員——省辦警衛幹部訓練所，各區設立民團學校，其學員均招集原籍的退伍軍人。

七、經費——各區指揮部，縣司令部及常備後備各隊，一切經常費，概由省庫支給，年約三百六十餘萬元。

八、幹部訓練隊的意義及其作用——幹部訓練隊的學員，以現任鄉(鎮)村(街)長年在二十五歲以上四十五歲以下者為合格。畢業後，分發原籍，擔任後備隊的訓練，并兼任村長及小學校長或小學教員。因此，幹部訓練隊，便能解決(1)地方自治下級領袖問題，(2)現行政制的上重下輕問題，(3)鄉村教育的小學師資問題。

又二十五年一月，本書作者接得廣西友人來信，對於廣西民團之前因後果，言之綦詳，且能言人之所不能言，茲節錄之如左：

「歷次所頒各項民團章則，隨頒隨改，或整個改動或用命令更改，就章則欲窺本省民團全豹，似頗爲難，茲特將本省民團之歷史的、精神的及其效果，分述於後，庶可稍得涯略：

（一）歷史的：本省地居邊徼，民俗強悍，即在前清風俗淳厚，生活尙未逼迫之時，即以多盜聞。民國以還，過去譚、陸、沈一般盜閥專政，做匪可以出身，而社會盜風更熾，直至十二三年，幾遍地皆匪，人民受匪患太深，而物極必反，閭閻羣起以謀自衛，各縣鄉村，不惜賣牛買槍，一村一社，多有自衛能力，特當時未經省方統籌規畫，名稱未有一致；但下級幹部之實力，業已具有甚深之根底，今不過整齊而劃一之，若言自衛，今與昔較，效力並未增加若干也。是本省之民團實力，實植根於歷史的錘練。

（二）精神的：本省自二十年統一後，即以全力辦理民團，每年省庫支出民團經費，達三百餘萬元，地方款在外，並派遣編餘正式軍官，分赴各縣，督練縣長，以辦理民團爲首列考成。省府總司令部，復不時派遣大員，前赴各縣視察督促，雷厲風行，努力者賞，因循者罰，反抗者囚。試想有經費有人材有考成，那有不能舉辦之理？此乃本省民團精神之所在。

（三）效果：現時本省民團之效果，所謂三位一體，即「自治、自給、自衛。」但僅自衛稍有效力，自治、自給

尙談不到，然自衛亦係因襲於歷史的，不過加以整齊劃一而已。較之往昔，則此時的政府，可以一紙命令徵調三五千民團，此點差強人意，所以各處外賓，來省參觀，或遇匪警，則三五千民團，立時可調，而廣西的民團，遂於是乎著名；其實僅組織方面，稍有系統，然而已費盡上述偌大財力人力了！本省民團訓練方法，前本分後備常備兩種：常備隊專一訓練半年，有餉有械，期滿仍退伍歸農，後備隊無餉無械，於每日農隙，訓練二小時，以一百八十小時爲滿期，實是三個月，所得軍事技術，無大效果。蓋訓練日淺，而各人均屬勉強而來，敷衍塞責而已。其效果僅得有隊系可以徵調，現在不辦常備隊，後備隊則仍辦。將常備隊之經費，改辦幹訓大隊，即招收各縣之初中畢業生，入幹訓隊，訓練一年半，畢業後回鄉，當村長、小學校長、民團後備隊長，所謂又一個三位一體。在政府的意思，要組織民衆，訓練民衆，必先養成下級幹部，方有效力；且舊社會一般紳董，無法剷除，現在想用一般幹訓青年，辦理地方團學自治等事，將一般老人淘汰，政府明令儘先用幹訓生，其各區幹訓生之組織，亦頗嚴密。在省有同學總會，各區團有分會，（本省共分區團）各縣有通訊處。現政府以幹訓生爲幹部爲耳目，由個人達通訊處——區團——總會——總司令副總司令，地方一切政令推行，舉發貪污等等，均以此傳遞消息，作爲通訊網。除此以外，本省尙行徵兵，（其實乃寓徵於募）即各縣派若干，各鄉派若干，各村派若干，有願意當兵者去，其一村無志願當兵者，則以抽籤法定之。兵役定二年期。綜觀本省種種政令，從好一方面說，可望推動社會，達到下層，刻下尙在努力辦理期間，成效尙未表現。從壞一方面講，

則幹訓生成地方之驕子，但學歷世故均淺，往往挾勢作惡，過於土劣，而人民對徵兵徵團（後備隊）多不願意，時起反感，而政府嚴厲執行，亦跡近騷擾，往往因而構成地方事變。以余個人觀察，本省政治，是在努力幹肯幹進行當中，較之外省，不過五十步百步之差耳。

### 三七 警察行政計畫綱要目錄

——見警察行政計畫綱要內政部提案頗為詳盡茲錄其目錄——

#### 甲、改良警政之先決問題

##### 一、經費

(子)警察經費之確定。

(丑)警察待遇之提高。

##### 二、任用

(子)任用警官之限制。

(丑)任用長警之限制。

(寅)考試及訓練。

(卯) 升用

三、保障

(子) 警官之保障。

(丑) 長警之保障。

乙、警察制度之釐訂。

(一) 警察機關之統一與權限之劃分。

(二) 女子警察之籌設。

丙、警察教育之進促。

一、學校教育。

(子) 整理警官高等學校。

(丑) 推進警官學校。

(寅) 改進警士教練所。

(卯) 督設警官補習所。

(辰) 督設長警補習所。

## 二、補助教育。

(子) 倡辦警察學術團體。

(丑) 倡辦警察講習會。

(寅) 召集警察講習會。

(卯) 現設警官與長警之公餘補習。

## 三、精神教育。

(子) 警察精神教育必須統一。

(丑) 訂頒警察精神教育綱領。

## 四、國民警察教育。

(子) 灌輸警察知識於全國國民。

(丑) 警察與人民之聯合。

(寅) 交通秩序之民衆訓練。

丁、全國警察應增加戰時勤務與軍事訓練。

一、全國警察增加戰時勤務訓練。

二、省警察隊應特別注重軍事訓練。

戊、警察應科學化。

一、司法警察。

(子)偵緝。

(丑)指紋。

(寅)法醫。

(卯)電訊。

(辰)警犬。

二、交通警察。

(子)航空。

(丑)船舶。

(寅)車輛。

三、衛生警察。

(子)設置警醫。

(丑) 死亡者之檢驗。

(寅) 強迫種痘。

(卯) 須防傳染病。

(辰) 飲食品之檢驗。

(己) 急救。

四、消防警察。

五、情報警察。

(子) 國內通訊。

(丑) 國外通訊。

己、警察之國際合作。

一、國際警察情報之搜集與傳播。

二、對於各國警察之研究與考察。

三、外事警察之增置。

四、國際刑事警察之合作。

五、禁販婦孺與查禁淫穢出版物之國際合作。

庚、清鄉剿匪。

辛、警察法規之厲行及修訂。

一、已頒警察法規之亟待厲行者。

二、現行警察法規之亟待修改者。

三、其他警察法規之亟待訂頒者。

壬、結論。

### 三八 匪之防治

——見縣政建設第三八頁——

(一)集中團警實力，定時會操會哨。

(二)詳探匪蹤，廣購匪線，出奇兜剿，或設計包剿。

(三)調查全縣險阻、山河、關隘，繪圖分發各團警，於平時預爲巡防搜捕。

(四)規定團警聯防，及會同駐在軍隊聯防會剿各辦法，定期練習，以免臨時周章。

- (五) 平日即應修築城、鄉、村、鎮各城堡圩寨，以資防守。
- (六) 嚴查行蹤可疑之外來人衆，並檢查旅店及娛樂場所。
- (七) 取締無業遊民。
- (八) 依照法令規定，取締私有槍械。
- (九) 偵察匪情，如有大股，應將匪首姓名及盤據地點，飛報上級官廳，請派軍嚴剿，并通知隣封各縣，早爲預防。

(十) 小股土匪，要隨時認真剿辦。

(十一) 責令各村里自治人員，隨時密舉匪類。

(十二) 嚴密清鄉。

(十三) 仔細嚴詢通匪、匿匪、濟匪各案件，勿稍枉縱。

(十四) 注意左右差役，慎勿輕率表示擬捕盜匪姓名，免被洩露。

(十五) 注意考查紳商具保土匪的案件，如係實在冤枉，自可交保開釋，萬一不慎，貽害匪淺。

(十六) 嚴辦真正窩匪之戶。

(十七) 查抄匪產，舉辦公益事宜。

### 三九 何謂清鄉

——見二年間之南匯縣政府第二八頁——

#### 一、清查戶口。

這是我們的第一步工作，務使挨家挨戶，一鄉一鎮，推而至於區，以及全縣的戶口，澈底查個清楚。編造明確的戶籍，使盜匪沒有潛藏餘地。

#### 二、互保切結。

這是不容盜匪居留的無上方法。如果鄰左鄰右有形迹可疑，以及行爲不正當的，切不可代他具保，或是容他居住。否則發生意外，要受連坐處分的！

#### 三、檢驗槍械。

凡是人民的自衛槍械，一律重須烙驗。經過這次檢驗以後，人民和盜匪的槍械，便可劃分清楚；同時對於本縣整個民衆自衛的實力，也有個準確的統計。

#### 四、清查船舶。

本縣河港甚多，船舶來來去去，多無定所；這種狀態，最易留容匪類，本局對於此項工作，認爲與清查戶

口一樣重要。這次清查，務使外匪不能深入，土匪不易潛逃，居住的可以安寧，行旅的也可太平無事。

五、不正當的團會一律解散。

查各鄉鎮上，常有不良份子，組織什麼團呀、會呀，做盜匪的耳目，互通消息，結果使官廳不易緝捕，人民受害更烈。像此類不正當的團會，皆須一律解散。

六、積極組織并整理保衛團。

本縣人民自衛組織，甚覺薄弱，一遇匪警，便無抵抗能力；間或有保衛團的組織，又皆內部歧異，或訓練不良，也難收自衛的實效。我們也要乘此清鄉時期，將未組織的趕快組織，已組織的依法整理。果然這樣實行起來，盜匪便會無形的消滅。

## 己 教育及訓練

### 四〇 政治教育目標

——見黃巷實驗區第一〇頁——

- (一) 了解并深信中華民族應當自求解放。
- (二) 了解并深信中國國內各民族應平等自決。
- (三) 了解并深信我國獨立之後，我人應扶助世界被壓迫民族的解放。
- (四) 明瞭中華民族的來歷。
- (五) 明瞭中華民族所據的版圖。
- (六) 明瞭中華民族所受帝國主義的侵略及廢除不平等條約之必要。
- (七) 了解并能力行忠、孝、仁、愛、信、義、和平等美德。
- (八) 明瞭中國人應求外國人之所長，并深信其可能。
- (九) 明悉我國偉大人物的歷史。
- (十) 了解并信仰知難行易的道理——有力行的勇氣。

- (十一) 了解并能運用直接民權。
- (十二) 了解五權憲法的意義并深信其價值。
- (十三) 了解國民革命的意義。
- (十四) 了解國民黨的歷史與使命。
- (十五) 了解以黨治國的意義。
- (十六) 了解建國的三程序。
- (十七) 明瞭國民黨的組織。
- (十八) 明瞭各級政府的組織。
- (十九) 明瞭鄉村行政的系統。
- (二十) 了解何以必須打倒帝國主義共產黨與軍閥。
- (二十一) 了解黨國旗的意義。
- (二十二) 明瞭民主國家國民應有的權利。
- (二十三) 感覺個人對於國家興亡責任的重大。
- (二十四) 有注意時事的興趣與習慣。

- (二五)有與人合作的精神。
- (二六)有尊重社會上大多數幸福的態度。
- (二七)了解民衆組織力量與意義。
- (二八)對社會有功之人物能表示敬意。
- (二九)明瞭國民黨關於民衆組織的規定。
- (三十)能了解普通演說。
- (三一)能當衆發言。
- (三二)了解民衆武裝的力量與意義。
- (三三)明瞭國民黨關於民衆武裝的規定。
- (三四)能使用一種軍器。
- (三五)能警衛地方。
- (三六)有最低限度之法律知識，能將被人壓迫之情形，申訴官廳。
- (三七)了解平均地權的意義與辦法。
- (三八)了解節制資本的意義與辦法。

- (三九) 了解大實業國營的意義與辦法。
- (四〇) 了解中國之患在寡不在不均。
- (四一) 了解內政腐敗之影響民生與澄清內政之必要。
- (四二) 了解中國資本之缺乏及其補救方法。
- (四三) 了解移民殖邊之利益。
- (四四) 了解科學與人生之關係。
- (四五) 了解知識幼稚，爲貪官、土劣、財閥、奸商壓迫之原因。

## 四一 文字教育目標

——見黃港實驗區第一一頁——

- (一) 能了解普通國語。
- (二) 能了解普通演說。
- (三) 能當衆發言。
- (四) 能認識日用文字。

- (五)能了解淺近書報及日用文件。
- (六)能寫普通人看得懂的字。
- (七)能用注音字母拼音。
- (八)能用文字表示簡單的意思。
- (九)能用字典、尺牘、地圖等參考書。
- (十)有愛用文字的習慣。

#### 四二 生計教育目標

——見黃巷實驗區第九頁——

- (一)能選擇職業。
- (二)能選擇作物優良種子。
- (三)能採用改良培植法。
- (四)能應用新式用具。
- (五)能了解水旱、災病、蟲害與神鬼無關，并能設法防除。

- (六)能改進土壤以增地方生產。
- (七)能製造堆肥、綠肥、廐肥等以抵制外來人造肥料。
- (八)能利用休閒餘力從事簡單之農產製造及其他副業。
- (九)能採用改良蠶種。
- (十)能改進育蠶、栽桑方法。
- (十一)能自己繅絲。
- (十二)了解養蜂、養豬等利益并有實行的能力。
- (十三)了解造林之利益并有實行之能力。
- (十四)能編製用款預算。
- (十五)能為簡單日用之計算，如能運用算盤之類。
- (十六)能記賬。
- (十七)能使用日常通用之度量衡。
- (十八)能組織各種合作社。
- (十九)能實行省錢合理的婚喪等儀節。

(二十)能節省糜費。

(二十一)能儲蓄。

(二十二)有娛樂的精神。

### 四三 使用新農具辦法

——見徐公橋第七二頁——

吾國農民知識閉塞，對於農業，墨守成法而不知改良，不僅不能自動改革，且不能接受他人之指導，農業機關，每多苦於輸入改良新法之困難。本會有鑒於此，特以改良農業為目前急務，於去年秋間，租地數畝，設場試驗，藉以改良，而資推廣；查徐公橋鄉區每農家平均須種田二十五畝，在農忙之時，頗感農工缺乏，因此農作物不能得充分栽培，農產減少，此一大原因也。為增加農工，改良農產起見，非使用改良農具不可，如中耕器、打稻機、打水機，均可減少農工，茲將使用新農具計畫，略具列左：

(一)籌買新式農具——新式農具，可向農具公司購買，(如抽水機、打稻機)而中央大學農學院，南京金陵大學農科，亦有改良農具。(如五齒中耕器、冰鐵犁)頗為適用，但設備費亦屬不少，故購買新農具方法，有下列三種：

1. 集股方法——擇各村村友有志改良農業之同志，集股購買，每股十元，分一百股，共計洋一千元，則上列各種農具，均可購買矣。

2. 集款方法——本會經濟，頗為竭蹶，對於此項需款，應竭力籌設，以便改良農業，倘各村村民，無資籌買，本會可設法集款購買，以圖改進。

3. 合作方法——購買農具時，可與農具公司接洽合作，或本會與本區熱心村友合作購買，均可減少上述一部分困難。

(二) 使用農具——在未使用農具以前，一切種植和收穫等法，應照改良方法使用，而使用方法有下列三種：

1. 出借使用——本會一切新式農具，均可借給村友試用，（打水機不在此例，）概不取資，以利改進。

2. 出租使用——打水機消費頗大，宜出租以免經濟上之損失；插秧之前，即可包農田打水，言明每畝數元，餘不另取資，自秧栽期起，至收穫期止，在此期內，田內之水，應由包水負責。

3. 輪流使用——一切新式農具使用，應謀普及，使個個村友腦海裏，都有新式農具的觀念，明白此為改進農業之唯一工具。但是新農具所備無幾，竟有供不應求之概，祇可用輪流方法，以求普及。

4. 利用農具——在冬季農閒之時，則可利用抽水之引擎，作軋棉花、碾米等用，以補救經濟上之收入。

## 庚 交通水利及墾荒

### 四四 興築道路

——見村政常識第五三頁——

道路交通，固不問其爲城市與鄉村，均應竭力使其發展。蓋道路交通發達，及便利與否問題，實直接與國家盛衰、強弱，及人民之生命、財產，有密切之關係。故興築道路，推廣交通，村政規畫中，自應注意焉。

觀治事，得事之緒則事治。不然亂絲夾結，理豈容易。建築道路，必也如是，然後方有奏功之可能。故在造路之先，必須勘察地勢之高低，交通之狀態，而後選定幾條比較路線，詳加考究，始可決定一條最爲適當之路線。此種手續，謂之踏查。踏查之後，應將所選定之幾條比較線，逐條再行測量，此謂之預測是也。踏查與預測之手續完畢，可將所得之材料，詳細打算，最後始可決定一條開築之路線。至於路身之高低，排水之如何，及何處應架橋梁，何處應加保護，亦須依築造之式樣，規定土方之數量，材料之多寡，以及各種用費，作成預算，此之謂造路計劃。茲請先述興築村路之辦法如下。

#### 一 村路

村莊道路，崎嶇不平，蕪穢狹隘，外觀固屬不雅，行旅運輸亦感不便。村自治機關，應先事勘查村中路巷，

及附近之道路，視其重要者，利用村民義務之勞力，次第興築之。所有改直路線或擴充路線者，如有經越民田，必須收買議價時，則可由村公所出面，以其地之契價，與其面積之比例償給之；田主方面，不得多索，亦不得藉口於迷信之事，發生阻撓。而路面之闊度，普通以六尺為適當，最小以四尺為限。其築路之特別器具，及建築橋梁等，為普通村民所不能者，則延工匠、購器具之費用，須由村長召集村民會議籌集。籌集之法，須依村民所有財產之比例，分別攤派。其餘一切工作，均由村中十八歲以上五十歲以下之男女擔任。若村中有是項男女五百人，每月每人須工作一日，則一年之中，總計可得六千工之義務勞力，一月之中，有五百工之義務勞力。平均每日有十六七工之義務勞力。依此辦法，修築村路，較易實行。如村民因農忙，不能如期應盡本分，可待至農隙時工作亦可。但以每年不能短於十二日者為準。若真正本人無暇，不妨請人頂替，其有職業在外者，不在此例。每一年終，村職員須將修築道路情形，呈報區公所，及縣政府一次。茲述區路興築之辦法如下。

## 二 區路

區中市鎮，凡與各市比連，或與鄰市鄰縣相通者，此項公路之興築，均歸區機關擔任。而區公路之闊度，普通以一丈二尺為適宜，惟須至八尺以上，以兩輛車能並行通過為準。若因地勢關係，於轉灣起伏之處，車馬到此，急轉方向，極易發生危險，所以其間必須插一曲線，預先做闊。使方向慢慢轉換，以備車輛相遇時，得

以相避。凡區中男女十八歲以上五十歲以下，每年須盡五日義務，修築區路。興築日期，由區長擇定，以不妨害農忙爲適當。如區中男女，因生病或有職業在外者，則可免計。如無特別情形，短少勞力一日，須罰銀洋三毫。至若築橋樑開石山等，非普通人所能，及須用特別器具操作者，則由區長籌集款項，以資採辦，及僱請工程師。設遇改直路線，及擴大路線，有割及私人田地時，可由區公所照地價用比例法收買，田主不得過事需索，藉端阻撓。至建築之指導監督人員，以區職員及附近之各村長任之。而區之路線，必有幾條，故支配村民築路，以附近居住之處最爲相宜。否則往返多勞，成績必減。區長於一年之內，須將修築區路情形，呈報縣府。茲繼述興築縣道辦法如左。

### 三 縣路

築路之先，無論其爲城市與鄉村，必須詳測現在及將來之交通程度，然後再精密決定其幅員，方能施工。此爲各國工程師測量道路之通例。我國舊有城市道路，幅員之狹小，實屬無可諱言。今欲求其改良，通鄉村者，尙有法可設。至位於城市中心，被建築物所阻礙者，一時實覺困難。惟有希望其將來，重修房屋，或新闢街道時，（或遭火險時）市政局予以相當之限制，留以相當之幅員，而圖交通之便利及安全。蓋道路幅員之大小，與行人車馬往來，交通之便利及安全，兩方面有最密切之關係，此乃自然之理，可不贅述。故當興築縣道之先，對於設計方面，自應加倍留意焉。城市街道之設計，最要之點有四：一、運輸享充分之便利。二、街道

經適當之組織。三、公共建築居衝要之地點。四、休憩場所合宜之設備。四者之中，以街道之組織尤爲重要，至其餘各種，均有遷就之可能。茲因修築縣路之實施方面，尙待申述，故於設計之周詳辦法，不再多論矣。

縣治之街道，及與鄰縣交通之路，縣政府須負建築之責。其法除特別工程如橋樑築堤等，須延工匠置辦材料外，所有一切普通工程，概由附近路線十里以內之人民，年在十八歲以上五十歲以下者，分別擔任工作。每人每年須工作五日，每日工作價四毫，給現銀二毫，給工資票二毫，其票准於三年外，爲本縣納糧完稅之用。（此法須呈請省政府核准辦理）至測量路線，以及監督建築等職，則由縣建設局人員，會同經過路線之區村職員，分段司理，以免稽延。其路面之闊度，至少須一丈二尺，並兩旁須各餘三尺，以備鑿溝及植樹之用。至路面築成後，即責成附近之區村，分段擔任植樹及培養，將來果實之孳息，或有斬伐，准歸種樹之區村享有。至興築之各項工程完畢，街道行人往來及通行各種車輛，對於各項交通規則，均須一律遵守，以免發生危險。

縣道幹路，完全築成之後，應續築支路，以通各鄉鎮，俾各種土產得運輸便利，實業可賴以發展。沿縣道所經之各鄉鎮，除向郵務總局商設分局外，更應建築長途電話，以便消息靈通，使各種意外事情，亦能應時馳救。至每年終，縣政府召集縣屬交通機關，討論下年度須築路若干，須款若干，作成預算表及計劃書，公佈於民衆，並呈報省政府備案。

## 四五 道路四個系統

——見建國月刊第八卷第二期下冊地方自治與交通第五頁——

1. 高山道路系統 在高山附近之村市，道路常以高岡爲道路核心，順自然趨勢，向四周作輻射狀。
2. 河牀道路系統 在河岸高處或舊河道附近之道路，因與河道交錯之故，多作樹枝狀，節節增長，通達四處。

3. 溢地道路系統 其道路系統多環中央而建築，四方周轉作環狀，縱間有短道聯絡，路狀極有規則。
4. 沖積平地道路系統 因地勢平坦之故，易於布置，故多規畫爲有條理之道路，或取梯形，或取平行四邊形，皆能四面通達，貫通無阻。

## 四六 浚河舊法

——見村政常識第四六頁——

### 一 深闊限度

河之深闊，當視各河情形而定，大概通流出口，灌溉全邑之幹河，其底闊以二丈、水深以八尺爲最低限

度。其餘支流又港，依次遞減，雖小至無關交通，祇供一鄰一閭吃水灌田之溝渠，其底闊水深，亦均不得少於五尺。（水深係指普通水平而言）至河面之闊，當先定河底之闊，及兩岸由底而上斜勢之度，斜勢太直，則易於崩陷，太平則佔地過廣，適宜之度，應使底線與岸線成一百三十五度之角。俗稱一尺劃一尺，即從河底斜直而上，每高一尺，兩岸各加闊一尺，依此推算，則兩岸愈高，河面愈闊。例如底闊二丈之河，岸高一丈二尺，則面闊當為四丈四尺。岸高一丈八尺，則面闊當為五丈六尺，此為普通限度。若遇彎曲之處，則當將彎處裏盤，盡行拆去，（名為割盤）而河面因之特別加闊矣。

## 二 丈量方法

（甲）量河身之長 河之左右，兩岸各用丈竹（以每長一丈之細竹十根連綴成一活動之丈竹）或皮尺，沿岸丈量，記其丈尺於簿冊，如遇河身彎曲，左右兩岸長短不同者，亦須分別記明。例如甲處至乙處，左岸長四十丈，右岸長三十五丈，則左右分別記明外，再須記其平均數三十七丈五尺，為此段河身實在之長。

（乙）量河身之闊 用丈繩（用綵線繫記丈尺之繩）或皮尺，置於兩岸之邊，拽平量之，記於簿冊。

（丙）量河身之深 用畫準丈尺之竹竿，於河之中心，逐處點水，將水深及水面，與拽平之丈繩，距離尺寸，分別記冊。

（丁）分段編號 依上述各法迤邐施丈，遇深淺闊狹不同處，各自分段，編列號數。例如議定浚成面闊

五丈，水深八尺之河，現在甲處至乙處，量見水深三尺，面闊三丈五尺，則應開深五尺，開闊一丈五尺，作爲一段，編爲第一號。乙處至丙處，丈見水深四尺，面闊四丈，則應開深四尺，開闊一丈，另作一段，編爲第二號。丙至丁，丁至戊，闊狹深淺有一不同，即當分段編爲第三四等號。分段處，立一木椿，記明號數，及長短、闊狹、深淺、丈尺於上，爲派工算土稽查之準的。

### 三 計算土方方法

泥土之見方一丈，厚一尺爲一方。故計算時，長及闊，須以丈爲單位，深須以尺爲單位。例如，有議定浚成面闊五丈，底闊二丈，深一丈五尺之河一段，長三十六丈，則以底面平均數，三丈五尺，乘深一丈五尺，得五十二方五分，即每長一丈，應浚之士，再以長三十六丈乘之，得一千八百九十方，爲此段河身實地應浚之土方。次再於此土方之內，除去原有河身之土方，（稱爲空方）如此段河身原有面闊三丈五尺，深一丈，則以面闊與河深相加折半，得二丈二尺五寸，爲原有底面之平均數。（因底在水下，無從丈量，且兩涯與河心深淺不同，其形略似圓弧，故均用圓弧之法，以弦矢相併折半，爲底面之均數。）以此均數，乘深一丈，得二十二方五分，爲每長一丈之原有空方，再以長三十六丈乘之，得八百十方，即此段河身共須除去原有空方八百十方，實在應浚土一千零八十方也。惟遇河心深狹，兩灘壅積泥沙者，則當於每丈之中，另加若干方。又遇滿灘磚屑或泥沙陷爛及發泥不便者，均當參酌申加，以期平允。

#### 四 建築壩座法

壩座爲浚河要工，稍一不慎，卽致貽誤全工，故河身深闊，水流湍急之處，以用機器建築爲宜，茲略述人工建築之應行注意各點於下。

(甲)規定壩身之闊狹高低：壩身之闊狹，照壩身之長短，水流之緩急而定。大概淨水之處，身長三丈，定闊一丈，身長五丈，定闊一丈五尺，其高低須在水面三尺以上，流水之處，則須略加增廣，要當察看形勢，斟酌定之。

(乙)壩之兩端：須將老岸拆進二三尺，務使蘆荻茅根，剷除淨盡，坎埕凹凸修削無遺，庶堅土與新築之泥，融洽凝結。

(丙)河底浮泥：須照壩脚放寬一丈，一律抄淨，並填以石灰牛糞，以免魚鱉、鱗之逗留，而致壩身穴隙走水之險。

(丁)築壩之用樁：每間二尺，打樁木一對，每間樁木四五對，打龍門樁一對，擡一橫木，用鐵鎖鎖固於相對之龍門樁上，名曰擡紐樁木，須依勢拋脚打下，使壩身上下闊狹穩定堅固。龍門樁宜直行打，切勿拋斜，致擡紐有上走之患。樁木上下，須用押脚兩根，過杠兩根，固托樁木龍門樁之門，其壩面在二丈外者，更須用百脚撐，保固過杠。

(戊) 壩座土方：因兼負挑築開拆打樁之工，故一方應作三方計算。

(己) 壩用木料：大小長短，均照壩身之長闊分別，酌定其費，當照時價三成認償。

(庚) 河工完畢時，須於壩座裏側，開一體積與壩相等之壩箱，使開壩時，壩身泥土沖入內，以免淤塞。

#### 五 稽查工程方法

稽查工程，須按照號數，及冊簿記載丈尺，岸邊所立信樁，依丈量之法，實地稽丈，其面底深闊，並用特製之三角器，量其底線、岸線之角，是否合度，岸勢是否斜直，無凸肚之弊，如均合式，則工斯竣矣。

### 四七 徵工應辦事項

——見江蘇建設叢刊特載第一三頁——

(甲) 宣傳徵工意義及築路利益；

子、組織講演隊；

丑、散發簡要傳單及宣言；

寅、張貼顯明圖說；

卯、親赴鄉鎮演講；

辰、委託團體及公正人士演講；

巳、刊發徵工條例實施細則及施工細則。

(乙) 招告及密查藉端索詐。

(丙) 嚴杜造謠。

(丁) 調查公路兩側居民戶數。

(戊) 編製築路戶籍總冊。

(己) 徵收代金及雇工代役。

(庚) 按施工計劃分段編列工隊及警衛隊，並按工程數量分配工隊工作。

(辛) 監督工事考查在事人員。

子、每段工事考核表。

丑、每段工作表。

(壬) 核實公平發放工隊茶水，或飯食津貼。

(癸) 執行獎懲。

## 辛 財政及賦稅

### (一) 財政

#### 四八 縣以下地方各機關實行預決算辦法大綱

一、縣政府所屬各機關，除公安、教育、建設、財政四局及各區公所、縣立學校等事業經費預行決算者不計外，如鄉鎮公所、區鄉立學校以及保衛團、區苗圃等，凡由人民負擔款項者，均應一律實行預決算制度，以樹地方財政基礎。

二、前條所稱縣政府所屬四局以至縣立學校等之預決算案，其最高審核機關，依本省單行法屬於財政廳，其鄉鎮公所以至區苗圃等之預決算案，其最高審核機關，依縣組織法屬於縣政會議。

三、前二條所稱之預算案，應於年度開始兩個月前，由各該機關編製之，並須依照各機關原有章則，成立預算案手續，逐一履行後，由其上級機關核轉縣政府審核，分別轉呈令准，編製預算案之程序，依前項規定辦理，但須於年度終了後二個月內行之。

四、臨時支出款項，須於事前呈請核准，事務終了後，立即編製決算案，呈由縣政府召開縣政會議審核，如依法令須呈經上級官廳核定者，立即轉呈應由縣政府核定者，即予分別核銷。

五、各機關支出經常費用，如年度業經開始，而預算尙未核定成立時，其支出數額仍依前年度預算案辦理。

六、預算案一經核定成立，即須嚴格遵守，各機關支出經常費用，如已超出預算案之規定，而事前又未經呈准時，其支出之款額，應責令負責人員賠償之；其臨時支出款項，如於事後核銷時，發見弊混情事，除責會賠償款額外，并視混弊之情形如何，治以應得之罪。

七、以上各機關除照本辦法辦理預決算外，并須於每月終將收支款目，依法公布之，附區鄉鎮經營攤派款項辦法：

1. 區鄉鎮公所經營攤派款項，無論依照歷年舊例或係臨時發生，凡有向人民派款行爲時，均須依照本辦法辦理之。

2. 承辦派款機關，須將攤款事由，區或鄉鎮攤款總數，派款標準（如按戶或按畝等）某鄉鎮或某戶應攤款數，在區鄉鎮公所公共處所，逐項宣示，并用三聯單通知納款人或團體。

此項三聯單，以一聯通知納款者，一聯存該機關備查，一聯繳縣審核。

3. 派款機關如收到商民攤納款項時，須給付三聯收據，其存繳辦法，與前條同。

4. 本辦法經行政會議通過後，由民政廳長提出省府委員會核議施行。（轉載）

# 四九 縣款日記賬

——見最近之浙江財政第一六〇頁——

## 縣款日記賬

中華民國 年 月 日 星期

| 單<br>據<br>號<br>數 | 類<br>別 | 要<br>分<br>類<br>頁<br>數 | 收 入 |   | 支 出 |   |
|------------------|--------|-----------------------|-----|---|-----|---|
|                  |        |                       | 數   | 數 | 數   | 數 |
|                  |        |                       |     |   |     |   |

- 一、此帳專記縣款之收支。
- 二、此帳根據每日收支款項之單據登記之。
- 三、此帳摘要欄內，應先登會計科目，再摘其子目及重要事由。
- 四、此帳收入支出四金額欄，只登記各科目之數字，其子目之數，不登記於金額欄內。
- 五、此帳每日一總結。總結之法，先畫一紅線於頁末之第四行上，將收入支出四金額欄各結一總數，記

於第四行內在摘要欄內，註今日收支共計字樣，次將昨日庫存數，記於今日收入數總數之下。在摘要欄註昨日庫存字樣，再求得今日庫存金額，用紅筆寫於支出數欄內。在摘要欄內用紅筆註明今日庫存字樣，然後將收支四欄，再各結一總數，如收支兩兩相等，（省款與省款等國款與國款等）可再畫一紅線於末一行上，將最後之總數，記入於末行之內，復畫二密接紅線，界於其下，以表示本日日記帳之事業已完畢。

### 五〇 縣款分類帳

——見最近之浙江財政第一六二頁——

#### 縣款分類帳

| 年 | 月 | 日 | 摘要 | 收入數 |   | 支出數 |   | 收或支餘額 |
|---|---|---|----|-----|---|-----|---|-------|
|   |   |   |    | 收   | 入 | 支   | 出 |       |
|   |   |   |    |     |   |     |   |       |
|   |   |   |    |     |   |     |   |       |
|   |   |   |    |     |   |     |   |       |
|   |   |   |    |     |   |     |   |       |
|   |   |   |    |     |   |     |   |       |

一、此帳依會計科目分戶登記。

二、此帳摘要欄應轉記日記帳中所摘記之事由。

三、此帳收支相抵後之餘數，應逐日結出記於餘數欄內，如收多於支，則餘額為收，應於（收或支）一

小欄內註一收字，如支多於收，則餘額爲支，應註一支字。

四、此帳每月一結，每年一總結。月結之法，可畫一紅線於末筆數字之下，其線互收入數支出數兩欄，然後將收支二欄各結一總數，記於紅線之下，復於與總數同行上之摘要欄內，書明某月底止字樣，以便檢查。至於年結，則須在會計年度終了時行之，其法先畫一紅線，將收支二欄各結一總數，次將餘額，用紅筆轉記於金額較小之一欄，記畢，復畫一紅線，將二欄之數，再總結一次，如收支相等，即可界密接二紅線於其下以封鎖之。

### 五一 縣款補助分類帳

——見最近之浙江財政第一六四頁——

#### 縣款補助分類帳

| 年 | 月 | 日 | 摘要 | 單 |   | 收入數 | 支出數 | 收或支餘額 |
|---|---|---|----|---|---|-----|-----|-------|
|   |   |   |    | 號 | 數 |     |     |       |
|   |   |   |    |   |   |     |     |       |
|   |   |   |    |   |   |     |     |       |
|   |   |   |    |   |   |     |     |       |
|   |   |   |    |   |   |     |     |       |
|   |   |   |    |   |   |     |     |       |
|   |   |   |    |   |   |     |     |       |

- 一、此帳依各科目之子目分戶登記。
- 二、此帳根據各項收支單據登記之。
- 三、此帳收支相抵後之餘數，應逐日結出，記於餘數欄內，如收多於支，則餘額爲收，應於（收或支）一小欄內，註一收字。如支多於收，則餘額爲支，應註一支字。
- 四、此帳每月一結，每年一總結；月結之法，可畫一紅線於末筆數字之下，其線互收入數支出數兩欄，然後將收支二欄，各結一總數，記於此紅線之下，復於與總數同行上之摘要欄內，書明每月底止字樣，以便檢查。至於年結，則須在會計年度告終時行之，其法先畫一紅線，將收支二欄，各結記一總數，次將餘額用紅筆記於金額較小之一欄，記畢復畫一紅線，將二欄之數，再總結一次，如收支相等，即可界密接二紅線於其下以封鎖之。

## （二）賦稅

### 五二 田賦紀要

——見中國年鑑第五〇六頁——

田賦一項，在前清時代，已爲國家收入大宗。惟款目繁多，徵收制度不一，因而弊竇百出。鼎革以還，各省

田賦名稱，均經按其性質，陸續歸併。政府於歷年預算冊內僅分地丁、漕糧、租課、差徭、墾務、雜賦、附加稅七項。茲將各項分別說明如下：

**地丁：**地係地畝，丁係人丁，古者賦出於地，役出於丁，此爲地丁所由起。明時編審正賦，則以地爲經，以丁爲緯；編審銀力差徭，則以丁爲經，以地爲緯。清初釐定直省錢糧，以萬曆時張江陵當國勘丈核定之數爲準。迄康熙年間，復以現徵錢糧冊內有名人丁定爲常額，嗣後新生者，謂之滋生人丁，永不加賦。至雍正年間，又以各邑丁糧，均派入地糧銀內徵收，由是地丁歸一，此攤丁於地之制，迄今所行者也。再正賦之外，舊有耗羨名目，與正供並重，均應按年造報。民國以還，各省均於折價案內併入，統稱地丁；惟西北各省，間有仍存耗羨之名，迄今未改者。

**漕糧：**漕糧所以與地丁別爲二者，以地丁向係徵銀，而漕糧則由地糧內派徵本色，依水次之便而運輸者也。考漕運之制，起於兩漢，盛於唐宋，均用轉輸之法。明時則用民運，清始改爲官收官兌。惟兌運之際，吏胥需索，經費浩繁，咸以折徵爲便。咸同以來，各省漸次改徵折色。清末納本色者，僅江浙兩省，歲運漕白糧米一百萬石而已。各屬正糧，既以銀代納，則漕運經費，一切俱無，而代納者仍納運送之費，謂之漕項，照例徵解，無異正項也。

**租課：**各省租課以屯租、官租、學租爲多。在沿江各省，蘆課亦爲重要。至溯其沿革，或係國有之產，或係

公有之產，或因事因案查出，及充公之田地，凡性質屬於官有者皆是也。其性質既與地丁不同，又與漕糧有別，此租課所由名也。

**差徭：**即古時力役之遺意。曆代以來，東南賦重而役輕，西北賦輕而役重，殆亦寓用一緩二之意。當前清時代，西北各省，徭役甚重，有按地畝出差者，有按驢馬出差者，有按行戶出差者，其間蠹役奸胥，藉端苛派，民甚苦之。民國以還，差役一項，次第革除，陝省雖有差役之名，亦已折收銀元，已非如昔日之舊矣。

**墾務：**即墾務收入之意。我國西北一帶，土地日闢，人口日增，每年墾務入款頗鉅。惟是項收款，各省大率列入官產項下，而歸於田賦項下者，實爲例外，此墾務入款之情形也。

**雜賦：**雜賦係別於正賦而言。或爲例解貢品折銀之款，或係其他零星之款，各省情形不一，故款項亦有多寡焉。

**附加稅：**附加稅係別於正稅而言。前清末季，各省舉辦新政，如附徵自治費、警察費、學校費各項，即係附加稅之起源。民國初元，劃分國家地方兩稅，各省田稅賦項下，多有附加稅一款，旋又合併兩稅，將此項附加稅，亦歸入國家預算冊內，此附加稅之情形也。

## 五三 地稅之六標準

考各國土地稅法，異常複雜，大概可分爲六種：一曰面積法，二曰收穫法，三曰等級法，四曰地代法，五曰根簿法，六曰地價法。茲特分別敘述其利弊於左：

(一)面積法：查此法以土地面積爲課稅之標準。古代之羅馬，及諾曼人未侵入英國以前之英格蘭，皆用之以徵地稅。按面積法爲土地稅法中之最簡單者，若使全國土地，毫無肥瘠差等之分，則施行此幼稚之稅法，亦未嘗不可。然事實上世界各國所有之土地，決不能無差等、無肥瘠。換言之，即同額土地上所生產之物品，及其所消耗之生產費用，決不能同量。以不同量之生產物與生產費用，而強使之負擔同等之地稅，殊欠公允。此可確定其不能採用者一。

(二)收穫法：查此法以比例生產爲課稅標準。換言之，即視其生產之多寡，而課其生產物幾分之幾作爲地稅也。古代巴比倫、敘里亞、希臘、波斯等邦，以及今之土耳其、印度、埃及等國，皆用此稅法以徵地稅。按此項稅法，與面積法表面上似稍勝一籌，事實上無甚差異。良以土地既有肥瘠之不同，則無論課幾分之幾之稅，其結果終不能免於不公平之譏。按印度田賦稅率，課生產物四分之一。埃及田賦稅率，課生產物五分之一。要知土地之總收額，間有相同，而甲地與乙地所需之勞力、肥料等種種費用，絕不能相同。蓋地質肥沃，則費用減少，地質礪確，則費用增加。簡言之，即勞力費用，往往與收入相反。此可確定其不能採用者二。

(三)等級法：查此法根據地味爲課稅標準。換言之，即以地收穫量之多寡爲等級，而各訂稅率。古代

羅馬帝國，將各州土地，分爲三級：第一級土地，課總收穫五分之一，第二級土地，課總收穫六分之一，第三級土地，課總收穫七分之一。按此種稅法，依據土質之肥瘠，而明分等級，較諸收穫法，似已更進一層。然土地之肥瘠，確不能完全以土味爲標準。例如交通機關發達之土地，與交通機關阻滯之土地，其生產費與運輸費，往往不能相等。則其所收穫之純利，當然不能一致。是故僅視地味之肥瘠，而即以確定土地之等級，仍失平衡。此可確定其不能採用者三。

(四)地代法：查此法純以地主取得之收入爲課稅標準，英經濟學家斯密亞丹氏主張此說最力。但熟權其利害，認爲僅課稅於地稅之收入，而不計及於耕作者之利益，似屬缺憾。良以各國最近公認國家徵收地稅正當辦法，應課土地總收穫中除去耕作費用之純收益。而地代法竟置耕作者之利潤於不顧，殊欠公平。此可確定其不能採用者四。

(五)根簿法：根簿法，卽土地臺帳法，亦卽收益清冊制，其法以土地總收穫額除去耕作肥料等種種費用後所餘之純收益爲課稅標準。德、奧、美、意、法、日等國，皆採用之，而成爲今日最風行之土地稅法。查此法最先採用者爲法國，於西曆一千七百九十一年，初定根簿之制，籌備至一千八百〇七年，經四十三年而完成。厥後歐洲各國，見其成績較著，爭先效行。最後亞洲之日本，亦採此稅法，而定所謂土地臺帳法制度。開始於明治六年，完成於明治十四年，按此項土地清冊之編制手續，異常繁複。分析言之：第一步爲記載土地業主

之姓名住址，土地之位置面積，及測繪精密之地圖。第二步鑑別地質之肥瘠，並參酌灌溉之便否，市場之遠近，交通之便阻，耕作之難易等等。第三步然後將總收穫額中，除去種子、肥料、機器、農具等之消耗，以及雇工工資費用外，就其餘額，分別規定稅率。按此種稅法，能詳細斟酌各種情形，分別製定稅率。較諸上述四種稅法，自屬公允。然揆諸我國現在土地情形，似尙未能驟行者也。

(六)地價法：查此法以土地買賣價格爲課稅標準。主張此說之理由，以爲土地買賣價格，必從土地所得之純收益推算而得。土地當買賣之時，必須責令登記，一經登記，即可得土地之價格。故以買賣價格爲標準，其原則頗具價值。惟尙須補充，卽成完璧。良以土地之性質，移轉甚爲遲滯。因登記而知其價格者，不過爲一部份。且業主爲避免納稅起見，勢必相率少報匿報。故欲知正確之地價，決非如此簡單，可以了事。卽再進一步，縱令土地移轉甚速，登記價格亦頗正確。顧土地之價格，往往因買者與賣者之需要供給及其他種種關係之不同而顯有低昂，斷不能與純收益數額相比例。故以此推算之地價爲課稅標準，仍難希冀公允。此揆諸我國現在土地情形，似猶不能採行者也。

## 五四 田賦之弊(一)

——見今日之縣政第一四六頁——

馬寅初在所著經濟論文集中，曾以「飛」「灑」「詭」「寄」四字形容糧書之弊云：『所謂「飛」者，係以已收應完糧戶之銀額，移報於准豁免錢糧不再徵收之戶名項下，而將其所收之銀，飽入私囊是也。例如以甲應完糧之一部分或全部分，移之於已報荒缺，奉准豁免銀糧之乙，則甲之名下應完之糧，已化爲烏有，糧雖完可不必歸公。所謂「灑」者，以已收之銀糧侵蝕入己，而以其數分別加諸其他各戶，以補其不足是也。例如甲乙應完糧之一部分或全部分，加之於丙丁，或更分加於戊己庚辛，便須額外代完他人之糧。所謂「詭」者，係以熟田報作荒田，以偏災作普災，或以重災報輕，或以輕災報重，或上年成災，本年不成災，仍然照報，是爲「例災」；或實以受災，故不報告，是爲「匿災」；無論以熟報災，以偏報普，以重報輕，以輕報重，以無災報例災，以有災報無災，均有可以肥己之處。所謂「寄」者，係以已徵之糧吞沒，而報爲未徵。例如田在甲區，戶住乙區，甲區已完糧，匿而不報，寄之乙區未完之戶名項下；或乙區已完之戶，故不鎖號，寄之於甲區未完之田產項下，輾轉寄屯，無根可尋。更有甚者，串已裁而根不繳，根已繳而串不發；查之則稱實欠在民，催之則又設法移抵，此又荒缺廢棄逃亡故絕之所由來。』

## 五五 田賦之弊（二）

——見今日之縣政第一四七頁——

前清光緒二十八年，皖省桐城人士呈請當道改革田賦文中，也有述糧書弊端之一段，則更爲詳盡，現亦摘錄如下：

(1) 措單陷民：錢糧之法，向有易知田單，大抵開明某戶田若干，應完銀米若干，扣錢若干；或除水旱災若干，仍完若干；使民持以投櫃，此簡易之至法也。而彼里書者，恃其稽查之權，而留難之心以起。其始鄉民投櫃，必令向里書索取田單，而爲里書者，故爲深藏不出。早至則重門遠閉，曉夢方酣；或呼喚無人，廢然而返；或闢人斥罵，悄焉而歸。日中再往，則或仍然高臥，或呼吸洋烟，深巷寂寥，乞求無所。孑身倚徙，吁嘆徒勞。再至則或至茶室，或往酒樓，或入賭場，或去妓館。闇者莫明其去向，鄉民曷測其行蹤。躑躅徬徨，俟焉已暮。如是者數日，一見其人，則高據胡牀，面冷如鐵。鄉民強承色笑，乞付田單，或云辦理未清，或謂迫忙無暇。鄉民愚懦，何敢強求。遲之又久，而計無復之，則惟自付應納之錢，求其代繳。若輩則故增其銀價，以沒其資。鄉民久處城中，呼將無術，明知盤剝，無可如何。或盤迫而正款不敷，不復敢言截串；或久處而盤川已竭，竟至枵腹言旋。甚至應對少齟，大言恫喝，進退維谷，涕泣空還。偶逾限期，簽差已出，既耗入城之費，復化差票之錢。故里謗有言「見天子易，見里書難。」

(2) 厲串欺上：國家定制，以串爲錢漕之要樞。串截則民完，串存則民欠。立法之始，以爲有此固無慮。官與吏之捏欠，以病吾民；更無慮民之積欠，以病官吏也。官欲里書之力爲僱科，不得不以串相與。乃錢至而

彼反以爲串在官，吾不得空言而取之也。於是與米串者卽不與銀串；與銀串者卽不與米串。有今歲完清，至明年而始得串者。甚至鄉愚小戶，終身不欠一錢，不知串爲何物，而但執其夥之收條以爲憑。或積串至數年，十數年之久，強而索之，則以最後一串相抵，以爲可革以前之串，而民無如何也。故或官執付串之故，而索之錢，則彼必舉原串以呈之，以爲欠在民，吾不敢空言而付之也。故其始請串以誘官，繼卽留串以塞官；其始匿串以欺民，終且霸串以虐民。

(3) 挨期索利：年清年款，此定例也。彼以爲串在我，則民欠多寡，可以惟吾意之從，而官不能問也。度其可緩，則雖民之親織，而姑爲人情，以姑待焉。鄉民喜其可待也，則負囊而返。一經逾歲，彼則曰：限已過矣，吾爲若負利以償官，若必增利以償我。民知其賺己而無如何，則惟任其珠盤上下而已。此外或資用偶乏，則縱之待來年；或掉換未清，則任之以留罅隙。年過下鄉，則必挾差票以壯其威，而其害不可言矣。大清律例，民間息債，每月不得過二分，無論過至何時，不得過一本一利。而彼所加，則或三分四分五分，甚至利上加利者，大都視其人強弱以爲差，要未有逾年而不加利者。稍拂其意，則嗾差以恐嚇之，於是加利之餘，更增差費。往往得一統票，開一欠單，三四畝必費差禮本洋二三元，而車轎、伙食、洋煙，尙不在此。

(4) 匿帳重徵：民完無串，必索收條。今之里書，大都養尊處優，不屑親來鄉里，一切付諸夥雇之人，所謂收條者，此輩手筆耳。乃或其人他故，而易一人焉；或主人更替，而易一人焉，則前賬必與俱易。民固已完於

前，後之人不能索也。乃彼則匿前帳，而索其串以質之，民無串而以收條爲言，則彼以爲妄而不足據。民知其匿帳而無如何，則亦任其珠盤之上下而已。其天良未盡者，或僅取正供，而不復言加利。反是，則正供之後，復有餘供；加利之餘，更加重利。小民何辜，惟有吞聲飲泣而已。

(5) 浮款苛收：錢糧定章，官吏諱莫如深，無從詳考。而浮款之收，則有不可解者，如每串必加脚力錢，每里路一文。桐城大地，遠者去城二百里，每串卽加脚力二百文，以本洋圓付之，以爲可省脚力錢也，而必較典當短錢百五六十文，否則迫令換錢，以加脚力。夫所謂脚力錢者，固以貼車脚人力不容更有他索也。而彼復增其名曰草鞋錢，每畝必加二三十文不等，以爲其僕從之資。

(6) 吃災捏欠：災緩之年，有報災費，每畝錢百二三十文。豁免之年，有豁免費，每畝亦百二三十文，甚有索至三百文者。且更不分災熟，而統額畝派之。是兇歲苛收，又不下四百餘文。則反以恩典之頒，爲虐民之政矣。

## 五六 田賦之弊(三)

——見整理江蘇建設經費芻議第一八頁——

甲、把持中飽：查一縣之中，或一鄉之內，必有勞家，其子孫宗族，倚勢凌人，以納糧爲恥辱，每屆開徵之

際，糧差不敢登門，里保畏之如虎，常有擁田千百十畝，歷久未完一串，甚有積欠數載，吏胥不敢過問，官廳莫能追數者，其氣餒可知矣。

甚至其他士紳亦有所藉口，可以爲拖欠之資料，抑或有逞力之徒，己身名下不完，且爲其親族、友朋挺身包納，對於催徵吏虛詞承諾，屆期則稅銀必經其手，於是將花戶每年應納之糧欺騙到手，口稱代向縣櫃裁串，日負一日，許裁不裁，卽經官吏追比，反代要求寬限，希圖緩免；遂以花戶爲利藪，花戶以紳士爲護符，狼狽爲奸，莫此爲甚。至於掌管地方各項公產，或身居地方權要，抗拒錢糧不繳者，比比皆是，此爲長江流域各省田賦之通弊，而江蘇省各縣田賦之通弊，較他省尤加一等。

乙、浮報災情：地方每遇水旱偏災，政府待其秋成，派員會縣履畝確勘，剔災徵熟，原爲體恤民艱；一自災區免賦之例開，而鄉間巧滑之徒，往往藉旱乾、水溢、蟲傷、風害，謊報災情。常見一縣之中，甲圖實罹天災，田禾無收，本應報請蠲緩，以資撫恤，而乙圖無災者，亦必援例捏災報縣，希圖蠲免錢糧，且有因災情而重報者，譬如某圖僅插花微旱，則報稱赤地千里；某圩只水淹隄脚，則報稱一片汪洋；某鄉僅風蟲微見，則報稱顆粒無收，種種浮冒，不一而足。明知印委履畝確勘，難邀覈實，則串通地方團體，多方要挾，或謊稱地方不寧，盜匪麇集，危詞聳聽，恐嚇萬端，非達虛者報實，輕者報重目的不止；於是印委朦蔽上峯，弄假成真，此災情不實，稅收銳減，亦卽爲田賦普通之弊也。

丙、吏胥中飽：查各縣田賦，均係吏徵官解，所謂吏胥者，卽昔之戶書櫃書，今之易名曰經徵員；其次者爲冊書、糧差、圖差等，今則易名曰催徵吏胥是也。如常熟一縣，以昔之冊書，改名爲催徵吏者，有八百六十餘人之多；其他諸縣催徵吏人數，雖不若是之巨，却無一不超過額定人數者矣。所謂官者，卽兼管財政之縣長，或財政局長是也。以故吏胥人等，皆得因緣爲奸，上下勾結，欺弄鄉愚，每至定限已屆，摘欠票催者，乃對於行賄各都圖，則停串不催，其糧只能完成二三成不足，對於賄賂不滿其慾望各都圖，則認真飛催，其糧可以完至八九成而有餘，倘經縣官追比欠戶，則將完至八九成之溢額，移補二三成之中，以顧比較，而官不知其弊之所在也。蓋魚鱗冊籍久已淹沒無存，而今所謂田賦徵收底冊者，殆其祕寶也。

甚至有糧串已裁，而不登流水紅簿者，有戶銀已繳者，而糧串不裁者，是徵之於民者誠多，繳之於官者蓋寡；異日按徵解撥，短絀至若何程度，均係兼管財政之縣長或財政局長之考成，該管吏胥不負其責，而其私囊已飽，腰纏奚止萬貫。以故一經徵員之位置，往往不惜多金運動而充任之；於是明目張膽，舞弊營私，縣官不便過問，士紳亦不反對者，殆有由來也。緣是稅收短絀，庫藏空虛，此爲各縣田賦之通弊也。

丁、包攬兜繳：查各縣應徵田賦，有設櫃大堂徵收者，有用義圖者，有既設城櫃兼設鄉櫃者，有此鄉設櫃而彼數鄉爲義圖者，有由花戶自封投櫃者，有必須由縣派員下鄉徵收者，更有由紳商包攬兜繳者，蓋紳商包辦，因其皆有經營之都圖故耳。

每逢忙漕開徵之際，則各紳商進城，與經徵官吏議價，官吏索若干成，紳商則許若干成，議價既定，紳商則出期票予官，到期收款，而分別解撥焉。紳商如何徵之於花戶，官吏則不過問，差役爲紳商催糧而已，糧冊串票幾爲官裝門面而已；包攬兜繳，誠足爲不良之影響。

且查徵收田賦稅款，向有定限，必須年清年款，不容絲毫蒂欠，蘇省各縣多有歷忙或歷年徵收之惡習，每年彼所完者，必舊歲之糧也，本年之新糧，至早須從年終始可破白，若望其暢旺，則仍須待至來年，方能踴躍輸將。

更有紳商大戶應完之錢糧，并不一次完清，輒以遠期商票搪塞，非經過多次催促，尙難兌楚，蓋諸紳商大戶，或爲權勢之所歸，或操全縣金融之樞紐，經徵官吏平時仰其鼻息，未敢與爭，以致徵收難期起色，此爲田賦特別之害也。

戊、鄉櫃自由：查鄉櫃之設，原因地方離城寫遠，花戶跋涉艱難，擇於偏僻市鎮，設置鄉櫃，派委經徵員司分任其事，照章覈實徵收，按期逐數報繳，藉資敏捷，而利鄉民，意至善也。

蘇省設置鄉櫃縣分，其鄉櫃督徵員則爲縣長或財政局所委派者，本有節制調遣稽核虛實之權，乃因櫃書刁狡是其慣技，徵收則額外需索，報繳更不按時期；甚至縣官詢其徵數幾何，輒曰，分文未收，或曰，僅只少許，更曰，串雖裁去，款猶未繳，殊不知串既離根，卽以現款論，如此粉飾，豈不駭人聽聞。昏贖縣官，則易受其

欺朦，是爲最能便民之鄉櫃，反爲櫃書所操縱，徵繳自由，官難防止，公家受損匪淺，殊爲田賦特別之害也。

己、僞串朦徵：查從前各縣經徵錢糧之職權，爲縣知事掌握之，每年分忙所造徵冊版串，雖爲櫃書經手，若遇精明幹練之縣官，無不嚴加稽察，痛祛詐僞朦徵之弊，而且徵冊版串，蓋用縣印，花戶赴櫃完糧，掣串到手，一望而辨其真僞，竇而藏之，僞造串票，定律惟嚴，犯者從不寬宥，緣是僞造之風清矣。

乃自民國十六年縣組織法頒行以後，各縣設立財政局，卽以經徵田賦大權，移歸於財政局長任之，經徵吏胥舞弊作奸，而莫之察，冊串蓋用財政局木質（蘇省始於客冬改爲銅質）鈐記，人民視爲無足重輕，捏造詐僞，百弊叢生；花戶糧雖繳櫃，真串猶未離根，而其所給予花戶者，乃贗鼎耳。以假亂真，妨害稅收，於是乎甚，此爲田賦特別之害也。

## 五七 整理田賦

——見明日之江蘇第一冊第一〇頁——

### （甲）行政系統

- （一）中央暨各省應設清理土地評議委員會，討論關於土地一切應興應革各事項。
- （二）中央及省關於清理行政機關，悉仍其舊。

(三)各縣業戶填報事務所，一律撤銷，改爲縣土地清理事務所，其正副主任，卽以業戶填報事務所正副主任改充，以資熟手。

(四)各區均設區土地清理分事務所，其正副分主任，卽以原正副分主任改充。

(五)莊仍設正副莊甲各一，卽以原有地方公舉之正副莊甲充任。

(六)圩仍設正副圩甲各一，卽以原有地方公舉之正副圩甲充任。

(乙)職權分配

(一)凡關於清查期內各機關所應具有之清查職權，一律改爲清理積弊職權。(所有清理期內各機關，除莊甲有兼辦催徵職務外，其他各機關均不能干預徵收事項。)

(丙)改訂名稱

(一)凡關於田、地、山、蕩應徵之銀，統名之曰稅，田曰田稅，地曰地稅，山曰山稅，蕩曰蕩稅。(不論地丁漕糧，一律包括合併在內)所有從前銀米數一律改爲元角數。(兩銀與斗升之名稱亦一律取消)惟未清丈以前，仍以原科則照徵。(說明)按田不過土地中之一種，僅言田賦，不足以包括一切，因擬分稱之曰田稅、地稅、山稅、蕩稅。至向來所稱之銀米數，現已改爲元角徵收，何必再以兩、錢、升、斗計算，非特徒多手續，適以使胥吏藉此取巧，折扣益滋流弊。

(丁)整理徵收機關

(一)應設機關，縣設縣財政局，專司徵收一切事宜，不得附設縣政府內，以絕從前縣長包辦徵收之弊；區設區徵分所，莊設莊甲，分任徵收事務。

(二)職員擔保，不論總分所主任，應負徵收完全責任，該項主任資格，按照額徵數十分之一之保證金，或十分之二之殷實舖保擔保之。

(三)徵收經費，由縣作正開支，其經費之分配，應按實徵數之多寡規定之，惟不得過事苛刻，以養其廉，從前出自人民之徵收費，一律取消。(說明)向來徵收費均由業戶負擔，惟胥吏應給之徵收經費，並未照給，大半為地方官所剋扣，致胥吏等得借此向人民任意需索，至所以得作正開支者，以人民既負納稅義務，赴櫃投納，而此項公家收入之手續費，何得再加諸人民，以重負擔。

(戊)改良徵收手續

(一)劃一串票，不論由單串票，應分別刊明，該產坐落畝類，糧戶姓名，總納元角分銀數(包括地丁漕糧，正附稅一切併計在內)某項附若干，及一應附件，至滯納戳記，亦須照舊加蓋，以上串內所列戶名及數目字，應一律改為正楷，不得擅寫草書。

(二)前項所列田單糧串，應按照前列庚字欄內第三項改正戶摺辦法，彙總併戶辦理，不得仍據前例，

分戶分造，以便徵收。

(三)前項田單，應責成莊甲於收到後十日內，按戶分送，不得延誤遺漏，違者嚴懲。

(四)上列徵收四聯單簿，應於每冊末尾一張，註明該冊各戶徵收總數，以備隨時抽查串票與存根，是否符合。(說明)英經濟學家亞丹斯密有言，凡納稅之樣式與手續，最宜簡易，不獨使納稅者悉知無遺，更可使一般人咸通曉之。我國徵收田賦，竟背其道，其應納稅目之繁多，及銀米折合之複雜，即通文義者，尙屬茫然，何況一般目不識丁之農民，徒授以櫃書、催役等舞弊之資；此外如串票上祇載正銀，而不載雜項，櫃書因得藉口應加種種附稅爲詞，任意算算，他如有所謂大頭小尾者，完全爲一種侵蝕公款之弊竇；其法即將徵收錢糧之四聯單簿內填寫數目，存根與串票不符。按該項四聯單簿式，第一截爲田單，第二截爲糧串執照，第三截爲執單，第四截爲存根。櫃書先於田單串票兩截上填寫應徵實數，例如實收五元六角四分八厘，即於收到截發執照後，在報單存根兩截上減填六角四分八釐，而此五元之大頭，竟入櫃書私囊矣。又有所謂脫靴、換帽、飛灑、漏越等弊，不勝枚舉，此皆有關於串票方面，而急應革除者也。

(五)銀畝單位每畝徵銀之小數，截至分位止，畝下之數，截至釐位上。(說明)小數零星，最爲混淆耳目，對於徵收上所入甚微，徒使胥吏得以混算，厥弊匪淺，且於核算上，亦多不便。

(六)小戶臨時收據，凡屬區分所派員至各莊徵收時，應備一種小戶臨時收據，凡在五畝以下之貧苦

糧戶，得變通分次收取，由徵收人先給臨時收據爲憑，由該完戶合併數次收據，換給串票（說明）假如該糧戶票上，應完數目爲四元，及至徵收人到達徵收時，該戶身邊僅祇兩元；如必欲該戶湊齊，事實上既難辦到，若令其改日湊足全完，恐并此兩元無着，勢不得不先行收取兩元，但適爲徵收人等利用，其不能全完，俾得無形沒收，諸如此類，三次四次，恐無不如是，此小戶臨時收據之所以不可不給也。

#### （己）確定徵解期限

（一）徵期：各縣徵期，一律分上下忙徵收；上忙定新歷四月一日起，至末日止，爲上忙正限；凡於正限內完納者，得弊百分之二；五月一日起至末日止，爲上忙附限，無弊。下忙定十月一日起至末日止，爲下忙正限，得弊如上數；十一月一日至末日止，爲下忙附限，無弊。逾限悉照下列滯納處分辦理。對於各縣收穫時間，或有不同情形時，得略予變通，呈准辦理。

（二）解期：各縣解期，應於經過正限後，照額徵數，解十分之三；經過附限後，續解十分之三；經過附限後一月內，再續解十分之三；其餘十分之一，統限於一月內陸續掃數解清，下忙解期，與上忙辦法同（說明）查我國徵解期限，向分兩忙制，及一忙制。直奉魯晉贛湘隴桂鄂浙皖豫各省，均限舊歷二月開徵，五月底完全額之半數。八月開始接徵，十二月底徵畢解省。其他秦蜀蘇三省，均限二月開徵，七月底完全額之半數，八月開始接徵，十二月底徵畢解省。粵省則限七月開徵，八月完全額之半數，十二月接徵，至次年正月徵畢解

省。黑龍江則限十月一日開始徵，至次年五月底爲初限，自五月底起至九月底爲續限。閩省上忙，則限二月開徵，四月完半數，下忙八月接徵，年內截止。此外吉林、新疆兩省，均爲一忙制。吉林限十一月或十二月開徵，至次年五月底徵完解省。新疆則下半年秋末冬初之間開徵。以上各省徵解期限，大致相同，惟粵省期限短而收入較速，似應取法，以免疲玩。

(三)逾期不解之處分：凡逾限不解者，其主任官應按照時期之長短，數額之多寡，分別從嚴處分。

(庚)滯納處分

(一)處罰時期：經過正附限後一月內，得處以百分之十之罰金；經過正附限後兩月內，處以百分之二十之罰金。

(二)最後處分：經過正附限兩月後，曾經由縣飭區按戶照發滯納催繳單後，而仍不繳納者，應科以最後處分；(一)將所欠該產充公；(二)查封財產拍賣；(三)按欠數多寡酌行拘禁。(說明)滯納處分者，徵收最後之制裁也。良以滯納出於良民者少，出於頑民及大戶者多。曾文正公云，『帶一文舊欠，卽增一分新欠，』要知民欠帶徵之例一開，不獨於國家收入，妨及預算并決算，將發生許多障礙。年限愈久，核算愈難，且民間假如積有許多舊欠，勢必派員四出催徵，結果公家收入少而胥吏收入多。徒縱無數之虎狼，殃及閭閻，此滯納處分之所以不能不以極嚴厲辦法規定之也。

(辛) 限止附加

(一) 未清丈前凡已實行徵收之附加稅率，暫仍其舊，不得再由官廳及劣紳等妄自主張，重疊遞加。如果於農民方面，確有利益者，亦須得地方農民同意，方准呈請照辦。(說明) 欲求國家地方事業之各趨發達，勢非將正供以外，酌加附稅，不足以兼籌並顧。考歐美各國，人民所負擔之稅甚重，分析言之，約有地租、營業、所得捐等各項，以我國目前之情形論之，所得捐尙未切實舉辦，是以不得不專恃田賦一項，以作地方稅之唯一稅源。而田畝附加稅，在此遞加不已，其名目之繁多，足使納者目眩神昏，而民力以致不勝。蓋田畝之收益有限，而附加之繼增無窮，結果必至田無人耕，野無人墾，此就人民方面立論，附加稅之所以不可不加限制也。地方附加一事，中央不能兼顧，必致省自爲政，縣自作主，而造成省省不同，縣縣互異之稅制，雜亂無章，流弊無窮，此就國家稅收統一以及賦稅負擔平均原則上立論，附加稅實不可不加以限制也。按照前次中央財政會議議決，竟將田賦一項，完全劃歸省地方收入，姑不問其是否適合現在情形，如果認爲確當，則國家歲供，既已悉數劃歸省地方收入，而地方附加稅之名目，豈尙有繼續存在之理？是故就田賦既盡歸地方稅立論，則地方附加稅應即取銷，方符議決案本意。

(二) 已清丈後所有各項附加稅，一律取銷。至地方原有各項用途，當然由正稅項下酌量支配。以上清理各事宜，暫限兩年辦竣。

## 五八 整理田賦之又一法

——見蘇政半月刊第四期第四九頁——

吾聞廣西省自民國六年一度清賦後，所有糧賦積弊，一掃而空，其徵收計算，早已用元，現時全省已無有糧無田的戶口。（逃糧絕戶）考其清戶經過，手續亦甚簡單，並未實行清丈，僅由各縣農民就最近三年中之收穫量，平均定出一年的收穫，改定賦稅；每收稻一石之地，徵銀一角，將原有的糧冊，分圖分甲核對，許多而不許少。全縣核算，總要及於舊額或超過舊額，方算足額，若有隱匿短少，再由人民自行攤派或舉發。本圖、甲內，有田無糧之人，按圖按甲，令其補發升科，所有以前遠年糧戶的舊名，一律改爲現時所有業戶之真實姓名，清賦結果，全省年增百餘萬元之收入，而人民毫不感覺加重負擔或騷擾的痛苦。自後一切糧書差役，俱撥而不用，每逢開徵之時，派一、二行政警察下鄉，協同區鎮長催徵，又無勒索之弊，而該省各縣每年所徵成數，除有水旱天災特別情形外，大都達九五成以上，收十足者，亦所常見。蘇省糧賦，在未實行清丈以前，若欲減少積弊，不妨酌量採用也。（其詳細辦法，廣西省財政廳有卷）

## 壬 社會事業

### 五九 糧食管理的六標準

——見全國內政會議報告書第一七六頁——

查米糧騰貴，民食恐慌，已成爲我國目前普遍現象。若不先圖解決一切建設，猶築室於敗瓦頽垣之上，一經風雨，無不立圯；蓋民無食則思蠢動，而禍亂叢生。昔賢胡文忠公有言，爲盜而死與忍饑而死，等死耳，爲盜可以除死，忍饑則將立斃，此盜賊伏莽之所以多也。今我國待哺哀鴻與夫盜賊伏莽，遍地皆是，雖云強半由於天災人禍及農業生產力之銳減所致，然政府之無確當管理糧食調節民食具體辦法，亦難辭咎。某省有無食糧盈餘，某省某年應虧食糧多少，某省缺乏食糧，應由某省調劑，某省盈餘食糧，應向某省流通等等，下推至於一省內各縣食糧，應如何調劑與流通之處，亦復茫無所知。如此安得不造成奸商任意壟斷，與價格大相懸殊之局勢。現在政府管理及調節食糧之急務，竊以爲應同時認定六種標準，通行全國各省，認真辦理，以冀并進，而維民食，茲將所定六種標準，列舉於左：

一、食糧登記，（產地登記）（進出口登記）；二、食糧統計，（區盈虧統計）（縣盈虧統計）（省盈虧統計）；三、食糧調節；四、食糧流通，（省境以內）（省境以外）（國際流通）；五、食糧法定價格；六、食糧

### 積儲備荒。

一、關於食糧登記者：各省所產食糧，若不經嚴密之產地登記與進出口登記，則各省食糧之確實產額與相互間之流通狀況，無從知悉，且食糧盈虧，亦無統計，故食糧登記，實為政府管理食糧調節足食之基礎也。

1. 產地食糧登記辦法：由各省通飭所屬各縣，分區責成區、鄉、閭、鄰長舉辦產地食糧登記，其辦法自下而上，凡農業區域，每一鄰長所轄之五戶應將其每年四季食糧收穫，隨時報告鄰長登記入冊，鄰長對於本人所轄五戶之食糧收穫，因近在咫尺，即不報告，亦必深知，故鄰長將其五戶所產之食糧，向閭長報告，必甚準確。閭長登記入冊後，即轉送鄉長登記，鄉長即根據所屬各閭鄰長所報告之各戶食糧產額，彙編鄉食糧產額清冊，呈送區長，彙編區總冊，縣長即根據各區區總冊，彙編全縣食糧產額總冊，分別解省存縣。鄰閭長如有不識字者，儘可直接口頭向鄉長報告，由鄉長登記入冊，產地食糧登記，由各縣逐年舉辦，不可間斷。

2. 進出口食糧登記辦法：由內、農、財三部會令各省，於水陸要衝，食糧市集，以及海關所在地，設立米糧進出口查驗登記所，嚴密登記食糧之進口與出口，編造詳細登記清冊，俾得與產地食糧登記互相對照。

二、關於食糧統計者：各省食糧，既經按年分別實行產地食糧登記與進出口食糧登記後，則統計各省縣食糧盈虧，又為當務之急。其統計方法，即以各縣產地食糧登記冊上之全縣確實產額，與新查戶口冊

上之全縣人口實數，及全縣食糧消耗等項，互相比照，而確定全縣食糧之盈虧；食糧消耗，不論男女老幼，一律平均，每人每年以消耗二石五斗食糧計算。

**區食糧盈虧統計：**區長每年於編就區食糧產額清冊後，應將全區食糧產額，與全區人口確數，全區食糧消耗互相比照統計，以定全區食糧盈虧確額，并編製全區食糧盈虧統計表送縣，該項區統計，須按年照辦，不得間斷。

**三、關於食糧調節者：**各省縣所產食糧，既經逐年切實登記及統計，則某省某年應虧食糧若干，某省某年應盈食糧若干，甚而至於一省以內，某縣某年應虧食糧若干，某縣某年應盈食糧若干，某省缺乏，可由某省就近調劑若干，某省盈餘，可向某省就近輸出若干；官廳既洞悉內容，管理自易，可根據各省縣食糧登記及統計之結果，規定某省盈餘若干擔，除積貯本省備荒若干擔外，應准商人輸出食糧若干擔，赴指定之食糧缺乏省份銷售。而食糧缺乏省份之商人，亦得自就所便，向公佈盈餘省分採辦，運回本省銷售。至食糧缺乏省分，連備荒在內，應缺少食糧若干擔，得向某某盈餘各省買得若干擔；惟無論輸出購進，除有特殊情形者外，均不得超出法定限度以外；該項法定限度，省由民政廳按年通飭公布一次，為全省調節食糧之主管者。全國由內政部按年通飭公布一次，為全國調節食糧之主管者。縣由縣政府按年通飭公布一次，為全縣調節食糧之主管者。而同時全國水陸要衝之查驗登記所，及海關常關稅卡等，均應負遵照各省縣法定

限度，隨時放行及禁運之責任。倘逢全國各省，均無食糧盈餘之凶歲，亦應由政府設法通籌辦妥，向何國採辦，及一應護照交涉等手續，責令商人採運調劑，務使商人減少困難，而樂於經營。或竟由政府籌撥鉅款，向外國大批採辦平糶。如果逢有食糧產額足敷本國民食之歲，政府立應禁止民食進口。以上種種調劑與管理，要皆為政府義不容辭之責任也。

四、關於食糧流通者：食糧流通，時起糾紛，溯其原因，實以現在各省對於食糧之放行與禁運，漫無標準；究竟本省盈餘食糧若干，缺少食糧若干，茫無所知，惟僅知本省今年豐收，可以准其放行出省，結果放行無度，豐收反成歉收，徒為商人牟利；諸如此類，難以盡述。他如私人私運漏海，官廳任意扣留，均為食糧流通問題中之糾紛。誠能將上述各項一一辦妥，則此種糾紛，自可迎刃而解，茲規定食糧流通原則三點如左：

1. 省境以內：縣與縣間食糧，應以在統計限度內絕對自由流通為原則，惟須嚴密防其轉口。
2. 省與省間：應按年依照統計限度，分列流通禁止。
3. 國際食糧流通：據吾國最近形勢觀察，恐無論如何豐收，決無輸出食糧之可能，而向外國輸入食糧，或將繼續增加。故食糧漏海，應予絕對禁止。

五、食糧法定價格：各省縣食糧價格，應由各就地主管官署，斟酌當地情勢，隨時確定食糧法定價格公佈之。按盈餘省縣價格，勢必自行減低，至缺少食糧省縣，向盈餘省縣採辦食糧，運回本地銷售，成本較大，

該地主管官署，於確定價格時，務須計算該項食糧運回之路程，及沿途納稅等種種開銷，并須顧及商人之利潤，然後再定允當之法定價格，惟不得有不規則之提高，如商人認定就地主管官署所定價格為不公允，得提出理由證據，向上級主管官署呈訴。

**六、食糧積貯備荒：**縣、區、鄉、鎮，應各整理原有積穀款產，或另行設法，募集基金，分別設立縣倉、區倉、鄉倉、鎮倉，按年於新穀登場時，糴穀存儲。惟貯穀數量，應貯足轄境以內全部人口三個月之食糧；但事實上萬難辦到，因各縣原有款產，無一有能辦齊全縣人口三個月之糧之實力者，故第一步祇有責成各縣將原有積穀款項，悉數糴穀存儲，一面仍令妥籌增加積穀基金辦法，以冀逐漸進步之法。但現在各縣倉儲，祇有縣倉，而頗乏區、鄉、鎮倉，似屬缺憾，應嚴令各省，轉飭積穀款產較多各縣，除縣倉外，應劃出款產若干，由各區儘先成立區倉，其縣倉款產不甚充足者，應由各區自行積極攤派捐募籌辦之。至鄉鎮倉限於財力，祇有暫緩。

## 六〇 糧食管理實施之原則

——見第二次全國內政會議報告書第二六三頁——

### (一) 關於實施方針者

(1) 糧食管理，不僅為一經濟政策，且為一國防計畫。

(2) 糧食管理，以供給國民之需要為目的。

(3) 糧食管理，應與軍事、交通、財政、衛生、土地、水利等政策聯系進行。

(二) 關於實施範圍者

(1) 糧食之調劑。

(2) 糧食市場之指導與監督。

(3) 糧食價格之平定。

(4) 糧食之運輸。

(5) 糧食之儲備。

(6) 糧食來源之擴張。

(7) 糧食饑荒時之救濟。

(8) 糧食之調查及登記。

(三) 關於管理機關者

(1) 中央設糧食管理署，直隸於實業部，辦理糧食調節並發達農產等事項。

(2) 糧食管理署附設專門委員會，辦理設計等事項，並由關係部派員參加。

(四)關於管理區域者

(1)就全國各糧食產銷之中心區域，設置糧食管理區，此種區域，完全從經濟地理上畫分，不以省為單位。

甲、甲等糧食管理區，直隸於中央。

乙、乙等糧食管理區，分屬於甲等管理區，並受各該省政府之協助。

丙、丙等糧食管理區，分屬於乙等管理區。

(2)甲等糧食管理區，設中央糧食總儲備倉。乙等糧食管理區設儲備分倉。丙等糧食管理區設儲備分倉。

前項乙丙兩款糧食儲備倉，得與各省原有倉儲合併辦理。

(3)每一管理區，設區辦事處，辦理左列各事項：

甲、經營糧食儲備倉，循環糶糴米穀，調節糧價。

乙、執行中央糧食管理機關之命令。

(4)在糧食管理區尚未設立以前，各省市得設置糧食管理委員會。

(五)關於國內糧食貿易者

(1) 絕對的自由流通。

(2) 除中央法律別有規定外，一切查驗機關及捐稅一律裁撤。

(六) 關於國際糧食貿易者

(1) 逐漸由國家經營設立國際貿易局。

(2) 改訂進出口稅則，並予行政機關以稅率增減之伸縮自由權，調節出入。

(七) 關於改進糧食分配方法者

(1) 取締或消除中間商人之操縱把持。

(2) 創設合作事業。

甲、設立糧食運銷（或交易）合作社，代社員出售穀物，其利有四：

A. 使缺乏商業知識之農民亦得公平之交易。

B. 免除中間人之壟斷剝削。

C. 使農產物分等級，可以提高價格。

D. 大宗賣出，競買者多，可得善價。

此項合作社，應與各中央糧食管理區辦事處嚴密聯絡。

乙、設立糧食合作商店，與糧食運銷合作社聯絡進行。  
丙、建立公共碼頭及市場。

(八)關於糧食運輸者

(1)建設全國糧食運輸網。

(2)減輕糧食運費並一切附捐。(如佣費同鄉會費等亦在內)

(3)災歉時糧食運費得分別減免。

(4)糧食於必要時須優先輸送。

(5)各省市交通計畫或市政設計，應力求糧食運輸之便利，儘先改善水陸交通並聯絡之。

(九)關於糧食價格者

(1)採用法定糧食價格，就各糧食管理區分別規定之。

(2)超過或低於法定價格時，由各糧食管理區調劑之。

(十)關於糧食消費者

(1)提倡食用糙米。

(2)提倡食用雜糧。

(3) 研究並改良新食品。

(4) 提倡節食。

(5) 取締觀音粉或於糧食中摻拌沙石。

(十一) 關於糧食製造者

(1) 限制用穀糧釀酒。

(2) 限制碾白標準。

(3) 取締不正當消耗。

(十二) 關於糧食儲備者

(1) 除糧食總分儲備倉外，各縣仍積極設立縣區、鄉、鎮倉。

(2) 提倡人民設立義倉。

(3) 推行貸穀制度。

(十三) 關於糧食調查及登記者

(1) 釐定全國糧食分期調查計畫。

(2) 實施調查並盡量與各學術團體合作辦理。

(3) 舉辦左列糧食登記。

甲、糧食運輸商登記。

乙、糧食售賣商店登記。

丙、糧食製造商登記。(如米廠麵粉廠等)

丁、其他與糧食有關之登記。

(十四) 關於訓練糧食管理人員者

(1) 中央設立專校訓練。

(2) 委託訓練。

(十五) 關於糧食管理經費者

(1) 撥用救災準備金。

(2) 發行公債。

(3) 向國外貸借糧食。

## 六一 社倉辦法

——見縣政大全第二編下第一九七頁山西省各縣村社會積穀簡章第三條第四條第五條第六條——

一、每一鄉村均設社倉一處，前項社倉，如各聯合有願在該本村分積者，均須按照本簡章所規定各辦法辦理。

二、各村社倉積穀數目，戶口在百戶以上者，應積穀一百石，戶口多者，每增至百戶，須加積壹百石，再多者按數遞加。前項積穀遇豐年糧賤時行之。

三、各村社倉應以積穀爲本位，但產麥及其他雜糧較多縣分，得各就地方收穫情形，變通辦理。

四、捐積方法，應由各村長、閭長、協同紳耆，斟酌地方情形，各於豐年糧賤時，由本村民戶，或按地畝，或按糧銀，或按戶口及其他方法，公平起集；如實係窮乏之戶，得酌量減免，各村如有公共存款及裁節迎神賽會等費，亦得提作積穀之用。

## 六二 整頓倉儲

——見縣政大全第四三頁——

(一)清查舊有各地方之義倉，應將現存及借出之倉穀總數，并挪用及發商生息之變價數目，一律查明填報。

- (二)對於借出挪用及變價之倉穀，應規定辦法，限期收還。
- (三)獎勵人民之積穀，或勸募辦倉。
- (四)提撥逆產一部或全部，用爲購穀之費。
- (五)嚴禁挪用倉穀或積金。
- (六)嚴辦管理倉穀人員之侵蝕中飽。
- (七)處分倉穀，應依照法令呈准辦理。
- (八)每年倉穀收入支出數目，應列表公布並呈報。

### 六三 組織小規模之農村銀行計劃

——見農村週報第一〇八頁——

我國農民經濟情形極苦，終年勞動，尙不敷其衣食者居多，以致肥料不能購買，農具不能改善，以及其他之凡與農業改良有關之事，皆不能進行。處現今政府之下，國家無援助農民之希望，各銀行家亦皆營業於城市，極不願與農民來往，農民處此絕境，所希望者，惟有少數「志士仁人」具有改良農業思想，並帶有慈善事業之性質者，出而協濟之，使其生活稍裕，然後方可以漸言農業改良及農村教育矣。

在現今中國情形之下，欲組織大規模之農村銀行，事實上實不可能。因（一）政府不能協助，（二）銀行家因種種原故不願與聞，（三）私人有心為農民謀幸福者，又苦於資本不足。

是故欲切實幫助農民，只有由私人組織小規模之銀行，其組織法如何，請詳言之。

觀察中國農民情形，以及社會狀況，欲組織銀行，惟有採用納非孫（Raiffeisen）農村銀行制（按納非孫，德人，在一八四九年創設小農村銀行，資本僅一千五百元，其後成效大著，此制遂盛行於各國）並參照各地情形而稍事更改。茲將所擬者，分述如次：

（一）股本之募集：先由私人組織銀行，向慈善機關，或鄉間財戶之有心公益者，借款約共一千元，以後事業擴大，股本可漸次增加；但借入之款，年利不得高過一分。

（二）組織原則：組織一銀行合作社，凡農民之欲借款者，必先入社。凡入社之農民，須居住於附近，而為當事者所相信，或為當地紳董所能介紹者為合；因此銀行之勢力，祇限於一鄉或一村，範圍甚小，農民孰良孰莠，易於深悉也，社員入社之規定如下：

（1）每社員入社後，須擔任一股（先將已籌妥之股本分作若干股，每股由五元至十元，視所在區人民之窮富而定），其對於此股有無限責任，如銀行倒閉，每股損失三元，則每一股分之社員，須補繳三元，以清償欠債，此法之用意有二：第一、對外為此社之信用，建鞏固之基礎。第二、對內每社員所負之責任既為無

限，故於社員行動，必有彼此互相監視與糾察之責。

2. 一社員不得同時入其他同樣之社，因社員對於一社，既負無限責任，絕不能再負其他社之責任，恐其分力而不忠心於此社也。

3. 社員入社，概不收社費。

4. 社員入社時，須填寫請願書及志願書，並覓鄰人二為擔保。

### (三) 組織及事權之分配：

1. 社中設管理委員會，由創設此社者三人組織之，其職權為管理一切存款、借貸、抵押等事；因原來股本由創辦人所募集，故管理委員，宜以創辦人任之以專其責任。

2. 監察委員會，由全體社員大會選舉五人組織之，其職權為監察管理委員會及會計、書記等，如有弊端，可提交評議會議決。

3. 評議會由全社社員選舉之，人數之多少，視全體社員人數而定，大約社員十人，可選評議員一人，其職權為討論會中議案，提交管理委員會執行，並隨時可召集社員大會。

4. 社中另請一非會員之職員，為書記兼會計事，此職員付以薪水，不得享有社中任何權利；此種辦法，可免除社員為職員之一切弊端，及一切爭執。

(四)社員借貸之手續及條件。

1. 借款時必先向管理委員說明借款之用途，而為管理委員所相信者，如管理委員認為須先調查其用途時，借款者宜稍待一日。

2. 借款者既得管理委員之允許，可填寫借款證，經管理委員簽字蓋章後，持至會計處領款。

3. 凡非社員概不得借款。

4. 社員借款，宜限制用於農業或其他生產路上。

5. 社員借款，皆須有相當之抵押品，而所借之數，亦不得超過抵押品之價值，抵押品可為：a 預期農產（即未成熟之農產，但可估計其收量及價值），b 農具，c 田契房屋，d 牲畜（鷄鴨牛馬羊等），e 現有之農產（即儲藏在家者）。抵押品無須送至銀行，但須憑管理委員查明，由其估計能抵價值若干，於是借款者可將其抵押品之契具文憑，交與管理委員保存。

6. 社員借款總數，至多不超過一定限度（約三四十元）此限度視股本之多少與社員人數而定，迨原款還清或還清一部分後，方可繼續借款。

7. 借款償清本利後，即可收回其繳於管理委員之契約證書等件。

(五)借款之種類及利息，借款可分兩種：

### 1. 現金或鈔票。

2. 農家所需要之物：當地農家普通最需要之物，皆可由銀行代辦儲藏，以備農民之借貸；譬如銀行購有多量肥料，有一社員向銀行借款，管理委員問其借款何用，此人答曰「買肥料」，管理委員則曰「銀行有肥料，汝可借肥料，不必借現款。」於是銀行可照肥料原價外，加以運輸損失等費，計算每磅之價值，借與社員。但此處宜注意者，即借出雖為肥料，但字上仍需寫作現金，社員償還時，亦須以現金歸還。此項辦法有二優點：第一使農夫借得之款，不致亂費。第二銀行可以批發價錢購入貨物，轉借與農夫，比農夫單獨購買為廉，故農夫亦樂於從事。

3. 社員借款：利率，約年利一分二釐，但須隨時隨地而定，總之借出之利率，宜比借入者高二三分，庶銀行不致虧本，又宜比普通鄉間之利率為低，借款不滿半年者可少收利息。

4. 借款之期限：兩年為限，亦可斟酌當地情形，以定伸縮。

5. 銀行每年如有贏餘，社員不得分紅，宜留作存款，以備銀行不時濟急之用，或以此餘款另辦其他同樣之銀行，（在別處辦）或以之舉辦公益事務。

此種銀行，宜專以謀農民福利為宗旨，營業方法，宜極穩健，不宜行任何投機事業，以及各種買空賣空行為。

## 六四 縣之衛生實施綱目

——見建國月刊第八卷第一期上冊地方自治與衛生行政第五頁——

### 甲、衛生建設

- 一、溝渠整理，
- 二、公井公墓，
- 三、菜場。

### 乙、醫政管理

- 一、醫師及產婆登記，
- 二、醫院診所藥房管理。

### 丙、醫藥救濟

- 一、平民診所及公立醫院，
- 二、平民接生。

### 丁、防疫設施

- 一、種痘及預防接種。
  - 二、傳染病隔離及消毒。
  - 三、撲滅蚊蠅。
- 戊、保健實施
- 一、學校衛生。
  - 二、勞工衛生（包括鄉村衛生）
  - 三、衛生教育及宣傳。
  - 四、育嬰保護。
- 己、一般衛生
- 一、飲水的改良（井、河流）
  - 二、垃圾及糞的處置。
  - 三、飲食物檢查。
  - 四、生死疾病統計。

## 六五 縣立醫院設立辦法

——見第二次全國內政會議報告書第三五二頁——

### (甲)組織與經費：

- (一)每縣設立縣立醫院一處，負責辦理本縣之醫療及衛生事項。
- (二)縣立醫院之經費由縣政府負責籌劃，列入經常預算。
- (三)分區診療所暨巡迴診療團等，悉由縣立醫院籌設管理。

### (乙)工作計畫大綱

- (一)普及治療工作——分爲住院治療、分區治療、巡迴治療、農村救急四種；凡人疾病以輕者爲多，較易診治，故於每村設置救急處，治療輕性疾病，重者轉送於分區診療所，其尤重者復轉送於縣立醫院。
- (二)普及預防工作——應舉辦者爲：(1)衛生調查及生命統計，(2)防止傳染病及預防注射，(3)婦嬰衛生事項，(4)改良環境衛生，(5)衛生教育。
- (三)訓練初級衛生人員——(1)助產婆，(2)學校教員，(3)種痘員，(4)衛生稽查。

## 六六 健康教育目標

——見黃巷實驗區第九頁——

- (一)有整潔的習慣——能保持個人家庭及公共場所之整潔。
- (二)戒除有損健康之嗜好。
- (三)能作一種簡易健身運動。
- (四)相信運動并喜歡運動。
- (五)有從事非職業性的工作，如鋪路之類之願意能力。
- (六)了解各項疾病之淺顯病理并能服從醫生。
- (七)有預防各種傳染病之能力。
- (八)能使用最普通之藥品一種。
- (九)有通常救急之知識與技術。
- (十)能安心看護病人。
- (十一)能使用普通消毒法。

(十二)有一種自娛樂人之技能。

(十三)有參加各種娛樂事宜之意願與習慣。

## 六七 徐公橋衛生計畫大綱

——見三週歲之徐公橋第一一〇頁——

### 甲、調查

1. 人民生活狀況。
2. 公共飲料。
3. 患傳染病的種類及狀況。
4. 平時患病的種類。
5. 嬰孩衛生事項。
6. 家庭衛生事項。
7. 公共衛生事項。
8. 學校衛生事項。

9. 食物的種類並有無妨礙衛生情形。

10. 民衆嗜好。

11. 有無妨礙衛生的迷信事項。

## 乙、宣傳

### 1. 方法

子、圖畫宣傳。

丑、表演宣傳。

寅、演講宣傳。

卯、文學宣傳。

辰、巡迴宣傳。

### 2. 資料

子、衛生常識。

丑、個人衛生。

寅、家庭衛生。

卯、公共衛生。

辰、各種傳染病。

丙、預防

1. 春秋布種牛痘。

2. 夏季注射防疫針。

3. 瘧疾預防法。

4. 各種傳染病流行時的預防。

丁、指導

1. 衛生最要的方法。

2. 預防傳染病的方法。

3. 看護病人的方法。

4. 急救常識。

5. 普通醫學常識。

## 六八 改良廁所之計畫

——見徐公橋第一二九頁——

廁所爲蠅蚊之會集及繁殖之所，亦爲污穢不潔之地，苟建築不良，則蠅蛆麇集，不但使用者不便，而各種病菌，卽由此傳染，害莫大焉。故欲撲滅蒼蠅，減少病原，改良廁所之建築，實爲最急之務。

改良廁所修築之簡單方法，爲：

- (一) 糞池及底，須用磚或水門汀砌成。
- (二) 廁所就池上建築門窗，須嚴密，務使蒼蠅無飛入之餘地，門以隨啓隨閉爲佳。
- (三) 糞池地面，除留小孔爲排泄糞尿外，須不留空隙，能附備小蓋，隨用隨蓋更佳。
- (四) 如用雙層蓋桶爲最佳。

以上所述改良方法，固能免蒼蠅之飛入，然尙不能免除臭氣，故宜將乾土少許撒放於糞上，必能得奇異之效果，臭氣完全消失；蓋凡有機質如腐敗雜草、渣滓、死體、糞尿之類，上面如覆少許土壤，則必有無量數微生菌，使其發生作用而將其分解，不久臭氣完全消失矣。

至於現在各廁所上，均製有簡單的規則牌，俾衆公覽，以資遵守。錄之如次：

- (一) 不得任意在廁所外小便。
- (二) 廁所內宜保持清潔。
- (三) 廁所內不可任意吐痰。
- (四) 廁所內宜每天灑掃一次。
- (五) 挑糞時期，定每天下午三時起五時為止。

## 癸 司法

### 六九 審檢區分制辦法之一

——見「改造江蘇司法之概況」第一五頁江蘇司法廳呈請中央未見准辦——

- 一、組織 以推事一人至三人組織之，即設於縣公署內。
- 二、職權 審判左列案件：

(1) 屬於簡易裁判所為第二審之案件，

(2) 屬於地方法院所為第一審之案件。

- 三、檢察 以縣長兼任檢察官職務。

四、上訴 簡易案件，在附近地方法院上訴，距地方法院過遠各縣，暫設巡迴裁判所，審理地方法院所為第二審之案件。巡迴裁判所之設，似覺增加經費，然移送刑事被害人之費用可省，訴訟人少跋涉之勞費，其為益已多；且該所只須置推事四人，書記官四人，循環各縣，審理案件，其他人員，概可在各縣調用，較之增設地方法院，其費已少；綜上所述，於各縣設置臨時法庭，并酌設巡迴裁判所，利便人民之上訴，似屬當務之急，而又比較妥便易行之過渡辦法矣。

五、經費 以就兼理司法各縣，現支司法經費，量予增加；此項辦法，分期實行，其已實行之地，現行之縣長兼理司法制，即行廢止。

參考書目

| 種類 |    | 報  |     |        |                       | 雜      |        |          |          |
|----|----|----|-----|--------|-----------------------|--------|--------|----------|----------|
| 書  | 名著 | 者  | 出版者 | 年      | 月                     | 備註     |        |          |          |
| 申報 | 民報 | 西報 | 蘇報  | 中央時事週報 | 北平市公安局第一衛生區事務所第七年報第七期 | 江蘇建設叢刊 | 江蘇地政   | 江蘇保衛團公報  | 江西省政府公報  |
| 申報 | 民報 | 西報 | 蘇報  | 中央日報社  | 北平市公安局第一衛生區事務所        | 江蘇省建設廳 | 江蘇省土地局 | 江蘇省保衛委員會 | 江西省政府秘書處 |
|    |    |    |     | 二二     | 二一                    | 二二     | 二二     |          |          |
|    |    |    |     | 五六     |                       | 七      | 二二     |          |          |
|    |    |    |     | 第一號    | 非賣品                   |        |        |          | 第二一三號    |
|    |    |    |     | 上海發行   | 上海發行                  | 西安發行   | 鎮江發行   |          |          |

|      |   |         |  | 誌      |       |         |      |          |          |        |       |             |        |       |         |           |         |            |        |
|------|---|---------|--|--------|-------|---------|------|----------|----------|--------|-------|-------------|--------|-------|---------|-----------|---------|------------|--------|
| 行政效率 | 率 | 行政效率研究會 |  | 明日之江蘇  | 法律評論  | 建國月刊    | 政務旬刊 | 陝西社會教育特刊 | 南匯縣保衛團公報 | 浙江民政年刊 | 農業週報  | 農民教育        | 廣西建設特刊 | 學藝    | 蘇政半月刊   | 二年間之南匯縣政府 | 三週歲之徐公橋 | 今日之縣政      | 內政法規彙編 |
|      |   |         |  | 江蘇省民政廳 | 法律評論社 | 南京建國月刊社 | 三省總部 | 陝西省教育廳   | 南匯縣保衛委員會 | 浙江省民政廳 | 農業週報社 | 江蘇省立湯山農民教育館 | 廣西省建設廳 | 中國學藝社 | 蘇政半月刊   | 南匯縣政府     | 中華職業教育社 | 上海同文圖書印刷公司 | 內政部公報處 |
| 二三   |   |         |  | 一八     | 三三    | 三二      | 二四   | 二二       | 二二       | 一九     | 二二    | 二二          | 二二     | 二〇    |         | 二二        | 二〇      | 三三         | 二〇     |
|      |   |         |  |        | 三     | 一       | 一    | 一〇       |          | 八      | 二     | 六           | 一八     | 一     |         | 一一        | 九       | 四          | 八      |
| 各期   |   |         |  | 第一三五二期 | 第四九二期 | 第八卷     |      | 非賣品      | 第一三五期    | 非賣品    | 第二卷   | 第四五六期合刊     | 第一二號   |       | 第一期至十一期 | 非賣品       |         |            | 第一輯    |

縣政建設

|         |           |           |         |            |         |         |            |                |           |           |          |             |           |        |            |        |        |
|---------|-----------|-----------|---------|------------|---------|---------|------------|----------------|-----------|-----------|----------|-------------|-----------|--------|------------|--------|--------|
| 內政部第一期刊 | 中華民國教育促進會 | 定縣實驗區暫行章程 | 中國年鑑    | 太原縣縣政十年計畫案 | 申報年鑑    | 巡邏區制之研究 | 江蘇省建設廳法規彙編 | 江蘇省建設廳二十年度業務提要 | 江蘇省各縣概況一覽 | 江蘇省保甲法令彙編 | 地方自治     | 地方自治及其關係問題  | 地方自治理論與實際 | 地方自治問題 | 地方自治       | 地方自治要覽 | 地方自治概論 |
|         |           |           |         | 山西太原縣政府    |         | 鄧裕坤     |            |                |           | 江蘇省民政廳第二科 | 孫祖基      | 談伯仁         | 趙如珩       | 何炳賢    |            | 王志明    | 林森可    |
|         |           |           | 上海商務印書館 | 山西太原縣政府    | 上海申報年鑑社 | 南京首都督廳  | 江蘇省建設廳     | 江蘇省建設廳         | 江蘇省民政廳    | 江蘇省民政廳    | 上海青年協會書局 | 南匯縣第九區萬南鄉公所 | 上海華通書局    | 上海北新書局 | 中央執行委員會宣傳部 | 無錫慎安書局 | 商務印書館  |
| 一八      |           |           | 一三      |            | 二三      | 二三      | 二二         | 二二             |           | 二四        | 一五       | 二一          | 二二        | 一九     | 一九         |        |        |
| 二       |           |           | 二       |            | 四       | 六       | 七          | 七              |           | 一         | 四        | 一二          | 一         | 五      | 一          |        |        |
|         |           |           | 第一回     |            |         |         |            |                | 再版        |           |          |             |           |        |            |        |        |

|                      |        |  |           |    |    |       |
|----------------------|--------|--|-----------|----|----|-------|
| 全國內政會議報告書            |        |  | 內政部       | 二〇 |    | 第一次會議 |
| 全民訓政大綱               | 陳毅夫    |  | 中央學術院     | 一八 | 六  |       |
| 行政法令大全               | 郭衛     |  | 上海法學編譯社   | 二二 | 六  |       |
| 改造江蘇司法之概況            |        |  | 江蘇省司法廳    |    |    | 非賣品   |
| 村政常識                 | 馮國楨    |  | 上海鸚鵡圖書公司  | 一五 | 一  |       |
| 河南教育法令彙編             |        |  | 河南省教育廳    | 二二 |    |       |
| 河北民政統計               |        |  | 河北省民政廳    |    |    | 非賣品   |
| 河北省河務會議彙刊            |        |  | 河北省建設廳    | 二〇 | 一二 | 非賣品   |
| 河北省建設廳第二次統計概況        |        |  |           |    |    |       |
| 定縣社會概況調查             | 李景漢    |  | 中華平民教育促進會 | 二三 | 二  |       |
| 定縣的實驗                |        |  | 中華平民教育促進會 | 二〇 | 六  |       |
| 陝西省關中區各縣二十二年地方稅收支預算書 |        |  | 陝西省財政廳    |    |    | 非賣品   |
| 陝西省民政廳第一次行政會議特刊      |        |  | 陝西省民政廳    | 二一 | 七  | 非賣品   |
| 陝西社會教育特刊             |        |  | 陝西省教育廳    | 二二 | 一〇 | 非賣品   |
| 陝西建設概況               |        |  | 陝西省建設廳    | 二二 | 四  | 非賣品   |
| 陝西省戶口統計表             |        |  | 陝西省民政廳    | 一七 | 一二 | 非賣品   |
| 陝西省行政會議方案            | 陝西省民政廳 |  |           | 二四 |    | 油印    |

書

|            |      |                  |    |    |     |
|------------|------|------------------|----|----|-----|
| 保甲運動之理論與實際 | 黃永偉  | 南京拔提書店           | 二〇 | 三  |     |
| 財政論集       |      | 廣東省財政廳           | 一八 | 五  |     |
| 界溝實驗鄉之胚胎   |      | 江蘇南匯界溝實驗鄉公所      | 二一 | 一  |     |
| 徐公橋        | 江恆源  | 中華職業教育社          | 一八 | 四  |     |
| 訓政要覽       |      | 江蘇省黨務整理委員會宣傳部    | 一九 | 三  | 非賣品 |
| 訓政時期地方行政計畫 | 邵元冲  | 上海中山書店           | 一六 | 八  |     |
| 訓政與村市      | 焦易堂  | 上海廣益書局           | 一八 | 三  |     |
| 訓政法規方案彙編   |      | 中央執行委員會訓練部       | 二〇 | 一  |     |
| 訓政建設與地方自治  |      | 江蘇省會宣傳委員會        | 一九 | 一〇 |     |
| 訓政時期的地方自治  | 張宏業  | 中華自治學社           | 一九 | 四  |     |
| 國地財政劃分問題   | 李權時  | 上海世界書局           | 一八 | 一一 |     |
| 貴州省政府財政    |      | 貴州省財政廳           |    |    | 非賣品 |
| 貴州財政工作報告書  |      | 貴州省財政廳           | 二二 | 九  | 非賣品 |
| 公文格式辦法     |      | 中華書局             | 一九 | 四  |     |
| 黃          |      | 黃埔鎮農村改進試驗區委員會辦事處 | 一九 | 一一 |     |
| 黃巷實驗區      |      | 江蘇省立民衆教育院勞農學院實驗區 | 一九 | 三  |     |
| 處理剿匪省分政    | 南昌行營 | 南昌行營             | 二三 | 二  |     |

|              |             |            |  |  |  |  |  |       |
|--------------|-------------|------------|--|--|--|--|--|-------|
| 第二次全國內政會議提案  |             |            |  |  |  |  |  |       |
| 第二次全國內政會議報告書 |             |            |  |  |  |  |  | 非賣品   |
| 最近之浙江財政      |             |            |  |  |  |  |  |       |
| 統計概況         |             |            |  |  |  |  |  | 非賣品   |
| 雲南財政特刊       |             |            |  |  |  |  |  | 非賣品   |
| 湖北民政法規彙編     |             |            |  |  |  |  |  | 非賣品   |
| 鄒平考察簡報       | 江問漁         |            |  |  |  |  |  | 非賣品   |
| 新定黨政軍條規      | 豫鄂皖三省剿匪總司令部 |            |  |  |  |  |  | 六本非賣品 |
| 實施保甲         |             | 三省總部       |  |  |  |  |  |       |
| 察哈爾民政廳工作刊要   |             | 江蘇省黨部宣傳委員會 |  |  |  |  |  | 非賣品   |
| 察哈爾民政廳特刊     |             | 察哈爾民政廳     |  |  |  |  |  | 非賣品   |
| 監獄學概要        | 鄭愛詠         | 察哈爾民政廳     |  |  |  |  |  | 非賣品   |
| 整理江蘇建設經費芻議   | 儲琢軒         | 世界書局       |  |  |  |  |  | 非賣品   |
| 縣社會行政計畫綱要    |             | 江蘇省建設廳     |  |  |  |  |  |       |
| 縣政大全         |             | 上海普益書局     |  |  |  |  |  | 第二編   |
| 縣政建設         | 謝守恆         | 神州國光社      |  |  |  |  |  |       |
| 縣政府文書處理法     | 孔克 周連寬      | 行營第五處      |  |  |  |  |  |       |

| 品      |  | 版     |          |          |           |       |          |          |        |            |               | 未          |          |        |        |          |
|--------|--|-------|----------|----------|-----------|-------|----------|----------|--------|------------|---------------|------------|----------|--------|--------|----------|
| 縣政方案初稿 |  | 縣經濟建設 | 修訂市組織法意見 | 修訂縣組織法意見 | 南匯縣土地整理計劃 | 某某實驗縣 | 改進縣政方案初稿 | 改革省制具體方案 | 完成自治方案 | 行政督察專員暫行條例 | 各省設立縣政建設實驗區辦法 | 全國實施民衆教育方案 | 警察行政計畫綱要 | 舊村與新村  | 縮小省區問題 | 縣政府檔案管理法 |
|        |  |       |          |          | 南匯縣土地局籌備處 |       |          |          | 孔充     |            | 內政部           | 孔充         |          | 張宏業    | 楊棟林    | 周連寬      |
|        |  |       |          |          |           |       |          |          |        |            |               |            | 內政部警察局   | 中華自治學校 | 大東書局   | 行營第五處    |
|        |  |       |          |          | 二二二       |       |          |          |        | 二二一        | 二二二           |            |          | 一八     | 二〇     | 二四       |
|        |  |       |          |          | 三         |       |          |          |        | 八          | 七             |            |          | 六      | 一      | 七        |
| 未出版    |  | 未出版   |          | 內政部擬     |           |       | 未出版      |          | 未出版    | 行政院公布      | 非賣品           | 未出版教育部有存本  | 非賣品      |        |        |          |

縣政建設終



# 警 察 勤 務 精 論

張 永 竹 著 六 角 五 分

警察勤務制度，為警務之重心，其優劣輒關整個警務之良窳。本書著者曾主編浙江省警察雜誌，對於警察勤務具有深切之研究。本編主旨，即在博引現代各國實施之勤務制度及名者，並參照國情，開發新理，以探求本問題之真諦，而為改進我國警務之根本。全書計分三編：上編為警察勤務概念，中編述外勤勤務制度，下編係主要之外勤與應勤方法，悉依實驗家之心得，並參照各種警察法令，摘要申述，殊為詳盡。全書綜計約十萬言，對於現代警察勤務學理上、應用上均應有盡有，洵屬針對時弊，適切實用之良著。並插附重要表格多種，均為精心規劃之作，足資採用。

# 李 劍 華 著 監 獄 學

五 角 五 分

本書分二十一章：(一)監獄與監獄學，(二)目前中國監獄之狀況，(三)監獄之種類，(四)監獄人才之訓練及其待遇，(五)監獄視察與監獄參觀，(六)監獄制度，(七)監獄之構造位置地基及其他，(八)監獄組織，(九)監獄管理，(十)收監，(一一)監獄戒護，(一二)勞役，(一三)教誨及教育，(一四)給養，(一五)衛生，(一六)接見與通信，(一七)賞罰，(一八)申懇，(一九)赦免假釋釋放死亡，(二〇)犯人的性慾問題，(二一)出獄人保護問題。全書主旨，在改良監獄，改良犯人之待遇，使其有機會參加國家的、社會的、經濟的、文化的建設，立論切中肯綮。故本書與普通監獄學之僅解釋法令條文者完全不同。

中 華 書 局 行 發

中華書局出版

## 地方自治綱要 黃哲真著 一冊 九角

地方自治，爲憲政之基礎；推行自治，爲訓政工作之重心。本書即將地方自治的理論和方法，作一具體的介紹。全書凡十八萬言，計分七章：①介紹地方自治的一般意義；②敘述地方團體構造的成因；③敘述地方自治的監督作用；④敘述我國過去實施地方自治的概況，並進而歸納其沿革；⑤根據孫中山先生的遺教及國民政府法令，敘述現行地方自治制度，而於實施狀況和今後改進辦法，也一一加以論列；⑥討論行政管理方法；⑦敘述自治事業的怎樣經營。所有內容完全根據最近立法院頒布之自治法規立論，材料既極新穎，記載尤爲詳盡。國人對於地方自治欲得正確之認識，當於此書求之。

## 現行保甲制度 程懋型編 一冊 八角

本書編者歷任縣政人員訓練所講席，對於保甲制度研究有素，爰就其平日講稿，重加整理付印，以供辦理保甲者之參考。內容共分十章：①保甲制度之沿革，②保甲制度之效能，③保甲制度與三民主義，④保甲編組方法及完成期限，⑤戶口調查與異動登記，⑥保甲之訓練，⑦保甲經費收支之規定，⑧保甲槍枝之登記烙印，⑨保甲之懲獎，⑩結論。編末附有各種法規、表式，及保甲條例疑義之解釋法令等。用作各種訓練之教材及爲留心現行政制者之參考，均甚適宜。

## 中華書局出版

### 現代憲政論

章淵若著 一元

章淵若先生專治公法學，歷任各大學法學教授、院長有年。本書都二十餘萬言，分上下兩編：上編總論吾國憲政之特質，憲政之癥結，以及今後制憲之基本原則與特殊問題；次論近代憲政改造之最新原理，以及近世憲法之最新趨勢。下編爲本論，首論制憲之一般原理，次論人民權利義務之基本原則，立論超脫傳統之法學窠臼，而尤針對吾國社會之特情；次論中央制度與地方制度，對於吾國歷年爭訟不已之總統制、內閣制、委員制、集權、分權諸問題，頗有獨到之貢獻。最後論制憲與民生、民族之關係，尤爲本書之特色。

### 五權憲政論集 著盛鳴金 一元五角

本書係蒐輯著者最近數年來爲各雜誌撰述關於五權憲法之論文編輯而成。其編排次序，以論述整個制度或泛論五權憲法之性徵者居首，論述政權與治權之運用者次之，而殿以地方制度及自治問題等篇。內容計收集論文三十四篇，均自爲起訖，對於五權憲政中之重要問題，如國民大會、政府體制、均權制度及地方政制等，均有專篇論述，至於憲法起草中各案內容，亦有專篇批評，可由此窺見憲法起草過程中進步之跡象。故本書足供研究五權憲法者及大學法科參考之用。

大學用書之一

一元七角

# 政 治 學

陳啓天譯

R. M. MacIver: The Modern State

本書原為英國多倫多大學教授麥克斐所著，由牛津大學出版部出版。內容計分四編：第一編共分四章，討論國家進化的歷史；第二編共分五章，討論國家權力與功用的問題；第三編共分四章，討論國家形式與制度的問題；第四編共分三章，討論國家理論與政治思想的問題。主旨在用多元和功用的觀點說明政治上的主要問題，研究政治學及從事政治者，均可用作參考。

## 王 希 蘇 著 政 治 學 要 旨 三 角 五 分

本書分八章：第一章導言，第二章國家，第三章主權，第四章政治體制，第五章憲法，第六章政府機關，第七章選舉，第八章政黨。凡關於政治學上所應討論者，大體俱備，雖篇幅不多，而內容極為完善扼要，讀者於此，可得一極明確之概念。書中特點有三：●理論與實際兼顧，如論政治體制，說明原則外，並舉各國現行之政治制度，比較研究之；●除採用成說外，著者常參以己見，以資商討；●本書為不着色彩之著述，為一般青年之良好讀物。

中華書局發行

2084  
 該書店  
 廿六年六月十五日

民國二十六年三月印刷  
 民國二十六年三月發行

縣政建設 (全一册)

◎ 實價國幣一元二角

(郵運匯費另加)



著者 孔 充

發行者 中華書局有限公司

代表人 路錫三

印刷者 上海中華書局印刷所

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

分發行處 各埠 中華書局

(本書校對者萬迥儒 何霜筠) (一一三三八)

標商冊註



(11228)

**1,20**