

縣政建設之理論
與實際

劉建緒



改進出版社發行



上海图书馆藏书



A541 212 0001 8930B



建設計叢刊

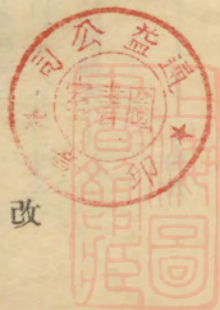
— 3 —

縣政建設之理論與實際

馬仁波著



28



改進出版社發行

~~1606420~~

目次

鄭序
林序
前言

第一章 縣政建設的涵義

第一節 縣政建設為建國的基礎

我們當前所要解決的問題——對外求得民族的解放——對內完成社會的改造——政治建設必須以農村為對象——建國必自建設縣政始

第二節 縣政建設的目標

實現整個的三民主義——建立民治民有民享的新中國——由鞏固國家的地方基礎進而謀世界大同



022081

第二章 縣政建設的準繩

第一節 新縣制之產生及其特質

新縣制產生之背景——新縣制所具備的優點

第二節 地方自治理論的根據

地方自治的意義與其實際效用——國父 地方自治遺教——總裁地方自治

理論

第三章 縣政建設的實際

第一節 國父遺給我們的指針

見于地方自治開始實行法者——見于建國大綱者——見于本黨政綱者

第二節 總裁對於吾人之訓示

管教養衛爲地方自治的根本要務——對於地方自治開始實行的補充——

建立地方自治的五項建設

第三節 我們要做些什麼工作

四五



地方自治條件及其完成標準——縣政建設應包括的事項

第四章 新縣制下之人事問題

第一節 人的選用……………五三

選用的標準——選用的方法——引營業原則入政治

第二節 人的訓練……………六二

過去訓練工作之缺點——今後改進的途徑

第三節 人的培養……………六九

新縣制下人的安排——新人應具備的條件——改造師範教育——變雙軌為

單軌

第五章 新縣制下之財政問題……………七五

第一節 自治財政系統之樹立……………七六

充裕縣收入以鞏固地方財政基礎——調劑貧瘠縣份之收入以利新縣制之普

遍推行——確立自治財政制度以增進其效率



第二節 縣財務行政機構之調整

八〇

澈底實行分立牽制制度——縣財務行政機構應有的系統

第三節 縣地方財政之整理

八六

關於收入部份之應加以整理者——關於支出部份之應加以改革者

第六章 新縣制下之政治建設

九二

第一節 健全基層機構

九二

基層組織的編——三位一體制之實行——區署與駢枝機關存廢問題

第二節 建立民意機關

九七

新縣制下之各級民意機關——如何防範土劣把持民意機關——如何引發人

民的參政興趣

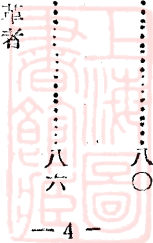
第三節 推行戶地要政

一〇三

清查戶口——整理地籍

第七章 新縣制下之經濟建設

一一三



第一節 基層經濟建設的重要

一一五

基層經濟建設是地方自治的推動力量——是地方自治經費的確實來源

第二節 基層經濟建設的範圍

一一八

農業建設——工業建設——交通建設——促進地方經濟建設的原則

第三節 基層經濟建設的途徑

一二〇

促進公共造產——推行合作事業

第八章 新縣制下之文化建設

一三四

第一節 縣教育必須遵循的原則

一三五

普及教育——三育兼進——政教一貫——農工并重

第二節 縣教育應有的內容

一四五

一、要教人民有共同一致的政治信仰——要教人民有科學生產的技術——要教

人民有自衛衛國的戰鬥能力——要教人民恢復我國固有的道德精神

第三節 縣教育行政問題

一四九

新縣制下地方教育的特徵——縣教育行政系統問題——縣教育經費分担問

第九章 新縣制下之軍事建設

第一節 充實縣警衛組織……………一五八

縣警察組織——縣自衛組織

第二節 推進兵役制度……………一六四

如何使人民樂于服兵役——如何革除役政上的積弊

第三節 加緊國民兵組訓……………一七〇

國民兵之地區編組——國民兵之年次編組——國民兵組訓與實施新縣制之

關係

第十章 新縣制下之社會建設……………一七四

第一節 社會建設的前提……………一七五

社會調查統計是社會建設計劃的根據——縣地方所需要的社會調查統計

第二節 縣地方的社會事業……………一七九



辦理社會事業應注意之點——實施救卹——促進衛生——厲行新生活

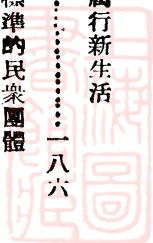
第三節 組織民衆與訓練民衆………一八六

以年齡性別爲區分標準的民衆組織——以工作職業爲區分標準的民衆團體

——訓練民衆政治能力

尾

語………一九三



鄭序

馬君仁波攻政治學有年，近鑒於新縣制推行之重且要，以其平日研究與經驗所得，著「縣政建設之理論與實際」；書分十章，累十餘萬言，舉凡政治、經濟、文化、軍事、社會各部門，敘述特詳，秩然有序。馬君曾參加北伐軍事，任職國民革命軍東路軍總指揮部及獨立第十四師政治部，其於政治軍事之有研究與經驗也可知；服務經濟建設計劃委員會，任設計工作，其於經濟之有研究與經驗也又可知；主持省農會、總工會、廈門市黨部、國內外報社，皆著成績，其於社會文化之有研究與經驗也尤可知。夫學以致用，馬君以其所學，致其所用矣；今成是書，殆又將其所學公之於世歟！余欽其用意之善，因樂爲之序。閩侯鄭祖蔭。



林序

縣爲地方自治單位，建國大綱宿垂明訓。際茲時艱孔亟，尤宜樹本於深，二十八年九月中央對「縣各級組織綱要」之頒布，其旨在是。通考載：「黃帝始經土設井，以塞爭端，立步制畝，以防不足……」，厥爲地方制度之濫觴；而周之鄉遂，漢之縣亭，唐之鄰保，宋元之保社，明之保甲，清之自治制度，則亦地方制度演尋之迹也。顧地方建設，千經萬緯，兼善則強，偏倚乃躓。辦理縣政者，若非胸有準繩，將何以排衆難，而赴事功？本會設計專員馬君仁波，深思好學，就其平日研究所得，著「縣政建設之理論與實際」一書，探蹟發繁，立言知本，舉凡地方政治經濟文化軍事諸建設，無不扼中津要，論列周詳。從政者一爲闡展，其將無學步失轍之困歟？心喜其成，因紹於端。

卅二年一月林天蘭序於省經建會



前言

七七事變發生後，中央本抗戰建國同時並進之國策，一面支持抗戰，一面積極建國。說到建國的工作，固屬經緯萬端，要不能不以政治建設為基點，而政治建設，依國父遺教的指示，必須以憲政為鵠的，以完成地方自治為必經途徑。「抗戰建國綱領」第二條規定：「實行以縣為單位民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治社會的基礎，并為憲法實施之準備。」總裁也會宣示：「我們要實行主義，如果不從地方自治着手，則第一、社會民衆沒有組織訓練，政治基礎不能確立；第二、民衆沒有自治智識能力，一切建設事業不能推動。」中央為



限期三年完成地方自治，乃于二十八年九月頒布「縣各級組織綱要」，二十九年元旦明令全國普遍施行；並爲強調縣政建設的重要起見，復于六中全會宣言中剴切宣示：「本會議對內最重要之決議，爲定期召開國民大會與加緊促成縣政建設，此兩者實有密切的關聯，同爲完成建國工作必需之步驟……吾國近年國力衰弱民力散漫之現象，推其本源，實由忽略 總理革命程序以縣爲自治單位之精義，與地方自治開始實行法之規定，因而籌備自治未彰其實效，一切政治建設既未能確奠其基礎，而組織民衆訓練民衆之工作，遂末由推進。抗戰既起，此種缺陷更見顯著，中央爰于本年九月，有「縣各級組織綱要」之頒布，期使管教養衛各事項，逐層貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業確實之推進，而以訓練合格之人員，分配于縣區鄉鎮，以爲實際之輔導，于督勸民事之中，收培植民權之效。本會議認爲此一法案，乃實行憲法真實之保障，亦爲使中國造成近代國家必由之途徑，不惟後方各省，胥當全力進行，卽戰區各地，亦宜排除萬難，普遍推動。」

建設縣政爲「完成建國工作必需之步驟」，而縣各級組織綱要之實行乃「憲政真實之保障」，六中全會宣言已給國人以極明確之指示，並且切實勸勉國人要排除萬難，普遍推動。可是自縣各級組織綱要頒布後，迄今已逾三年限期，新縣制之推行，充其量不

過在表面上做些改頭換面的工夫，實際上則尙未見有若何成就，距離完成地方自治的目標還是很遠。究其原因，不外一般縣政工作人員自身還沒有瞭解新縣制之精神與真義，還不知道在新縣制下該怎樣從事於各種建設，以達到完成地方自治的目標。以是著者不揣譾陋，爰本平日研究縣政所得，並集國內一般學者的見解，編成是書，除在理論上闡明地方自治的真義與新縣制之特質外，對於縣政建設的實際問題，并提出了一些意見，藉供從事縣政建設者的參攷。惟著者識驗有限，閉戶造車，未必合轍，罣一漏萬，更所難免，幸讀者有以指正！

馬仁波識于福建省建設計劃委員會

三一，一一，五。



第一章 縣政建設的涵義

第一節 縣政建設爲建國的基礎

現階段中華民族的歷史任務是抗戰建國，抗戰建國的最終鵠的，在脫離國際帝國主義的羈絆，爭取民族的獨立、自由與平等，建設三民主義的新中國。我們要把握勝利，自然要在廣大的戰場上，不斷的打擊粉碎敵人的侵略，但同時更不要忘記「後方重于前方政治重于軍事」的第二期抗戰最高指導原則，而非從政治建設上加倍努力不可。整個的建國事業，在新的客觀條件下（戰爭），在主觀的影響下（持久抗戰國策），有着特



殊的步驟與方法；正確地把握政治建設的方法，是爭取抗戰勝利的先決問題。

我國雖有四千餘年的歷史，但至今一般說來，仍然是農業社會組織的國家；大多數人民還是以農爲業，散居于廣漠偏僻的鄉村裏，株守着祖先所遺留下來的田地，自耕自食，沒有近代社會的政治組織。鄉村間既無健全的政治組織，讓農民有集合的力量來謀鄉村生活的改進，於是廣大農民羣衆完全是一盤散沙，個個無力自拔，永陷于悲慘之境，受着無限的壓迫痛苦：

第一是鄉村政治不良，社會不安甯。鄉村裏一般農民，彼此不能互相團結，馴良的農民則任憑一班貪污土劣的魚肉，最後迫于生計，挺而走險，散爲土匪流氓，致使農民不得安居樂業。

第二是鄉村經濟破產，民衆窮困不堪。我們到鄉村裏隨時隨地都可以看到面黃肌瘦的農民，整天過着非人的牛馬生活。此種貧困情形，在近數十年以來，因爲列強勢力侵入，一天嚴重一天，到現在更是如水益深，如火益熱了！

第三是農村文化落後，民衆知識低淺。大多數農民不識之無，不明事理，常受鄉間一部份惡劣的智識份子的欺凌和愚弄。

農村之有上述的病象，是因爲自鴉片戰爭以還，這一百年來的中國，無論在國際、

政治、經濟各方面，都起着急劇的變化，固有的社會秩序幾已崩潰無餘，而現代化的社會還沒有建立。

就國際方面說，海禁一開，列強的帝國主義即如怒潮驟至。這些工商業高度發達的國家為獲得原料市場與投資場所，盡力向外尋找殖民地，中國既是一個農業國家，于是就成為侵略的對象；武力的掠奪，政治的壓迫，雙管齊下，而其目的，則在進行其經濟上的榨取，卒使中國淪于殖民地地位。他們一面利用不平等條約使得中國在經濟上成了他們工業國的附庸，國內各種產業受着嚴重的外來威脅，無由繁榮滋長，使整個國民經濟走入窮困的境地，一方面又利用一班軍閥為其侵略的工具，裏應外合，造成政治上循環的內亂，九一八以來，暴日處心積慮，肆其壓迫，放棄其平日蠶食的政策，而作鯨吞的企圖，蓄意破壞太平洋上各帝國主義間的均勢以達到獨霸東亞的目的，循其要求，在政治上將使中國失其獨立與自由，在經濟上將使中國永滯于產業落後的境地。

就政治方面說，中國社會固有的封建殘餘勢力，桎梏着政治的進步；軍閥的割據，官僚的貪污，買辦階級的為虎作倀，土豪劣紳的肆意橫行，在在與帝國主義的活動相呼應，彼等自為刀俎，而以人民為魚肉，國家統一受其妨礙。數十年來的政治改革運動亦迄未得有事實上的成就。溯自鴉片戰爭以後，西洋的堅甲利兵震撼了老大無能的中華民

族，曾國藩、鴻章輩開始認識國防之必須建立，籌設製造局，成立同文館，派遣國人出洋留學，滿想有一番的改革，但清末政治的極端腐敗，徒使新政成爲貪惡的淵藪，以致所有建設均無法收到預期的效果。甲午戰爭及日俄戰爭以後，日本的勝利使得國人一致認立憲爲富强的基本，清室在表面上也不得不放棄壓制的手段，而採取搪塞委蛇緩和民氣的政策，先後頒布了「憲法大綱」及「九年預備立憲計劃」，這雖然是清室的一種姿態，但亦可以窺見時勢演進的一般趨向。辛亥革命成功，本爲中國政治轉捩的關鍵，可惜自民國成立以還，軍人干政，使政治仍無澄清之日，循環的內戰遂成爲民國成立以來政治上的特色。到了抗戰前夜，國家統一的基礎雖然已經奠立，但是經過長期的內亂，在極端紛亂的情況之下，廣大民衆始終處在被壓迫的地位，散漫而無組織，未能積極參加政治。政治制度經過一度大破壞以後，新制度的樹立，在表面上繁複的法律條文幾已應有盡有，完全具備了，但實際上大都不切實際，而守法的觀念尤其薄弱，人事制度也沒有確立，卽有形式上的制度，亦未能爲完善的運用，以致政治的設施不能在一定的軌道上進行。

就經濟方面說，我國是一個農業的國家，工商業不發達，成爲列強帝國主義爭取原料、市場和投資場所的目標，而在農業社會裏，生產組織向未脫離地盤主義的窠臼，致

使整個國家不能由經濟的連鎖而凝結爲相需相求的一體，農村社會含有無數經濟自足的單位，人民地方觀念濃厚，往往爲割據者所乘，而成爲統一的阻力，長期割據局面之所以形成，無非因缺乏統一的經濟條件。現今中國的經濟狀況，無論農業、工業或生產技術，固不能和近代國家的水準相比較，即生產關係也還保留着中古封建制度的實質。農業經營係在園藝式的零碎耕作方式下進行，土地所有權的分配極不公平，使用土地的多數貧農，必須繳納高額的地租，此外無論自耕農與貧農，莫不深受高利貸的壓榨，農民的極度貧困，自然不能從事生產技術的改良。以往合作事業的推行，雖已相當普遍，但實效如何，仍屬疑問。而土地問題之迄未能作合理的解決，尤使農業經營無法改進。全國農村的衰落，又呈極嚴重的現象，外國的工業品固然源源侵入，即米麥棉等主要農產品亦有大量的輸入，如此情形，農民安得不陷于貧困？至于工業方面的發展，其不能適應國防和民生的需要，自屬極顯明的事實。過去工業發展的過程中，因受外資勢力的侵入，造成喧賓奪主的形勢，而各種工業又不能在整個計劃下作平衡的進展，投資方面有偏榮偏枯之象，各部門間缺乏聯繫性，致整個國民經濟陷于呆滯的狀態。此外，廣大農村內的手工業缺乏科學化的技術改進，無與整個工業生產發生聯繫，而陷于自生自滅的途徑。

就以上各方的剖析，我們就可以知道我國固有的社會秩序幾已崩潰無餘，而現代化社會之建立則還有待乎我們不斷的繼續努力。我們當前所要解決的問題，不外包括兩方面：（一）對外求得民族的解放；（二）對內完成社會的改造。這兩件工作，前者便是我們抗戰的目標，後者則是建國的使命。抗戰建國的雙重任務至為艱鉅，不僅各級政府必須肩此重任，尤須廣大民衆的一致協力，始克有成。中國的社會是農村社會，民族的潛力寄托在農村，所以建國這一個工作必須以農村為對象，必須以農村為基礎，必須從基本上求鄉村社會的改造，然後整個國家的建設，才可望其成功。而改造鄉村的工作，自自由民衆自身所組織運用的縣各級自治機構來擔負推動的責任，自屬最為適宜有效。縣是我國整個政治的基礎，又為推行法令的根基，實施自治的單位，要談建國，要談政治建設，自非從建設縣政着手不為功；尤其在抗戰期內，為要發揮政治的領導力量，更非妥善的積極的改革縣政不可！

第二節 縣政建設的目標

建設縣政是建國的基礎，反過來說，要建國必須從建設縣政始，這裏，我們必須首先明瞭我們所要建設的國家究竟是什麼樣的國家，然後才能明白我們所要建設的縣政應

該是什麼樣的縣政。

我們知道，革命建國之目的，是以三民主義的建國原理，以除舊布新的革命方略，建立一嶄新的民有、民治、民享的現代國家。三民主義應為建國的最高理想，乃因三民主義是適合國情，順應世界潮流的唯一救國主義，也可以說，就是因為三民主義自身就是世界上最偉大的理想，到現在為止，沒有一種主義比我們革命的三民主義更偉大精深。這不是主觀的誇大，乃是基于客觀的認識。三民主義不僅是偉大的理想，并且是一種偉大的現實主義，因為它是根據中國與世界的現實環境而產生的，所以三民主義可以說是中國的一種新理想主義，也可以說是中國的一種新現實主義。因為三民主義是富于理想的，所以能滿足我們將來的需要；又因為三民主義是帶有充分的現實性，所以又是我們今日之所需。捨此主義而不實行，就不能救國建國。

剛才已說過，三民主義有理想部份，有現實部份，三民主義的理想就是我們古代的所謂「大同」，我們如果腳踏實地走上三民主義的光明的革命的路線，必然的能够實現我們古代的政治的與社會的理想。若不是爲了實現這種偉大的理想，則我們的革命建國，必不能澈底成功。關於實現我們革命最後的理想，國父說得非常明白，他在民族主義上說：「我們要先決定一種政策，要濟弱扶傾，才是盡我們民族的天職……成一個大同

之治。』又在民權主義上說：『但是根據中國人的聰明才智來講，如果應用民權，比較上還是適合得多。所以兩千多年前的孔子孟子，便主張民權。孔子說：「大道之行也天下爲公」，便是主張民權的大同世界。孟子說「民爲貴，社稷次之，君爲輕。」……由此可見中國人對於民權的見解，二千多年以前，已經早想到了。』在民生主義上也是肯定的說道：『民生主義就是社會主義，又名共產主義，即是大同主義。』由此，我們知道三民主義實際上就是一個主義，而這一個主義的三部分，都是一致的要達到一個共同的思想，即實現大同社會。除了這一個最高理想以外，三民主義又完全是現實的。適合國情與世界潮流的現實主義；所以三民主義的理想，是一定可以實現的，其他的資本，帝國主義國家所提倡的世界主義，只算是一種空想或烏托邦。三民主義既然是富于理想的現實主義，不僅可以滿足我們將來的要求，而且是我們現在即待實現一個最完備的建國計劃，可以滿足我們今日之迫切的需要。國父說：『我們國民黨要革命的道理，是要改革中國政治，實現三民主義和五權憲法，我們的這種主義比宗教的主義還要切實。……我們的政治主義是講現在的事，和人類有切膚之痛的事。……政治是爲眼前肉體謀幸福的。……講到眼前肉體，自然有憑有據。』（革命成功全賴宣傳主義）又說：『我們考察今日世界的大勢，洞觀古今的潮流，人類社會需要三民主義，真是不可一日缺少。所以

兄弟敢下一句斷言，我們中國國民黨的同志對於三民主義不必要討論，只要求實行。」

這是 國父對於本黨同志的教訓，也是對於全國國民的教訓，現在我們要建國，當然要切實進行。三民主義中最重要者，厥爲民生主義，「建設之首要在民生」，革命建國之最大任務，即在謀全體人民最大的福利，所以一切建設的目標，亦即在如何解決民生問題，使全國人民都能安居樂業，衣食住行都能够得到合理的解決。但如果民權不發達，一切民生建設仍無從實現，即使有了一些建設，也是只顧少數人，而不顧大多數民衆的利益。不過，民權發達了，如果國家社會秩序不安甯，內有匪患，外有敵侮，則民族的生存與國家的獨立尙成問題，所謂民生民權，亦徒托空言，終至無法實現。所以發展民生和增進民權，尙須確保國家民族的健康，必先有肅清內亂抗禦外侮的力量，然後民權民生始有所依托，全國人民乃得長治久安，永享樂業。這是說，一個三民主義雖有民族、民權、民生三部份，但不可忽視了它的三位一體的整體性、統一性、或共通性。所謂整體性、統一性、或共通性，是充分的具備了有機物的精神，是一種有機體的統一，猶如一個人的身體雖有許多細胞，我們仍然稱他爲一個人一樣。國父在他的許多演講中，都說明了三民主義是有機體的整體性或統一性。他說：「三民主義的道理原來是一貫的。如果要考究他們發生的次序，世界各國都是先由民族主義，進到民權主

義，再由民權主義進到民生主義。如果要考究他們發生的原因，這三項東西，都是從不平等裏頭反動生出來的。換句話說，三民主義就是平等和自由的主義。……這三種主義並行，真正共和的基礎才能鞏固。……要把中國製成一個新局面，非用新組織不可，要新組織非實行極完全的三民主義不成功。」又說：「我們中華民國如果把民生主義和民族主義民權主義同時解決，用一個一勞永逸的方法，一定可以把現在的中國變成莊嚴燦爛的中華民國。……所以要解決民族問題，同時不能不解決民權問題，要解決民權問題，同時不能不解決民生問題。這三民主義就是救種種痛苦的藥方。這三個問題，如果同時解決了，我們才可以永久享幸福。」可見三民主義是統一的，整個的，有機體的，必須同時實行，才能完成我們的革命，亦惟有同時把一個整個的三民主義實行出來，我們的革命才能够澈底，建國才能够成功。

總之，要建設一個新中國，必須完全實現整個的三民主義。但是，建國的工作必須經過縣單位的政治建設而推行，就是說，一切國家建設必須從地方做起，才能有鞏固的基礎。第一，就實現民族主義而言，欲求國族之自衛，必先求鄉土之自衛，欲求民族之健康，必先求地方民衆之健康。其次，就實現民權主義而言，欲求民權之真實，必自下層逐級建立民意機關，欲求民權之確立，必須劃分地域爲之建立管理公共事務的機構，

欲求民權之實現，必須求國民教育之普及。再其次，就實現民生主義而言，欲求改善民生，亦須從民衆最切身之地方經濟建設做起。所以說，欲求三民主義的新中國之實現，必須自地方基礎上做起，方不致落空，而地方自治的實施原則，亦必須以三民主義爲依據，方不致誤入歧途。

由以上的分析，很明顯的可以知道縣政建設應以實現整個的三民主義爲目標，就是：充實警衛力量，以保障民族的生存，維護國家的獨立；完成地方自治，以促進民權的發達，奠定憲政的基礎；推進經濟建設，以發展國民的生計，增進社會的福利；從而鞏固國家的基礎，進而謀世界大同。

第二章 縣政建設的準繩

國家是以縣爲單位而集成的，所以縣政建設是國家單位的政治建設，是整個國家政治的最基本工作，其在建國的歷程中所居的地位之重要，已如上章所述。國父畢生致力國民革命，其目的在求建立一自由平等的新中國，他于建國大綱中規定縣爲自治單位，又于許多演講中深切說明縣政建設的重要，以之比如建屋的基石，更于地方自治開始實行法中簡單扼要的把自治工作昭示國人，以爲縣政建設的指南。總裁秉承遺教，十餘年來無時不思將整個國家地方政治納于正軌，以確立中國的政治基礎，經過十餘年的研究和實際經驗，特制擬訂「縣各級黨政關係調整辦法」，「縣各級組織綱要」及「縣



各級組織綱要實施辦法」，提出中央通過，確立了革命的新縣制，以爲縣政建設之準繩，從此新中國縣政建設的基礎，才算完全確立。今後的工作，完全是如何使國父及總裁的理想能以實現于縣政建設了。

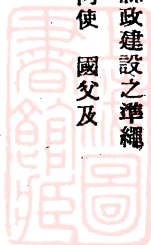
第一節 新縣制之產生及其特質

一種制度的產生。存在與發展，絕不是偶然的，必定有其客觀事實的基礎，換句話說，無論何種制度，其產生、存在與發展，必須根據環境的需要，絕不是可以依靠理想憑空創造的。如果祇是理想的產物，縱令可以發生，絕不會繼續存在，更不能無窮發展，那自然不會成爲一種現實的制度。

一、新縣制產生之背景

新縣制之產生，要自有其歷史的背景，這里可就我國固有的縣制及地方自治的改革過程，作縱的分析：

(一) 中國過去的縣制只有中央集治 我國自秦始皇廢封建立郡縣以來，只有一條鞭的中央制度，百政皆出自中央，縣無獨立意思的表現。縣的行政首長，係由中央直接銓選任用，是替中央守土，是替中央牧民，是事務官而非政務官。縣的田賦統稱國賦，



縣的行政經費統由國庫支給，縣非財政權的主體。以故二千年來我國縣的自治只有中央集治，並無地方自治。

(二)清末民初虛偽的地方自治 滿清末季，革命高潮日益澎漲，清廷因有「九年立憲」之偽詔，藉以欺騙民衆，特頒布「城鎮鄉地方自治章程」及「府廳州縣自治章程」；憲政編查館原奏有云：「自治者所以助官治之不足」，顯然認定自治爲官治之附庸。民國初元，復襲其故智，先後頒有「地方自治試行條例」，「縣自治制」及「市鄉自治制」，這些草制條例也並沒有給人民以真正的自治。從民國元年到民國十六年，可說是守舊時期，一切是抱殘守缺的保存歷史上的陳軌。不錯，自從前清末年，中國就在演地方自治，演變法，演革命，但是如果我們詳細研究當時的縣政制度，縣政設施，以及縣政精神，我們就會覺到外表雖有許多新花樣，而骨髓中完全是保存古代的形態，不但體制及政策是如此，就是從政人員，從縣長一直到差役，也完全保持着前代的形態。這十餘年中的縣政歷史，可以說是一部地方政治的黑暗史。

(三)縣組織法時期紛亂的地方自治 民國十八年，國民政府公布「縣組織法」，「區自治施行法」及「鄉鎮自治施行法」，爲革命以來關於地方自治的三種基本法規，因囿于傳統觀念，不選照 國父遺教，遂稱「縣自治」，而乃分級定名，有所謂

「區自治」與「鄉鎮自治」，甚至閭隣亦爲自治層級，將整個的地方自治截爲數段，并於「區自治施行法」（第五章）及「鄉鎮自治施行法」（第五章）中規定區及鄉鎮的財政，而「縣組織法」中反無縣財政的規定，顯然認定區及鄉鎮始爲「自治團體」，而縣則非「自治團體」；更于縣組織法第三條規定「縣政府于省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務」，而縣行政與地方自治事務究係如何劃分，未能定一具體之界說，縣政府只是受省政府之監督指揮，處理全縣行政，并不直接辦理地方自治，整個的地方自治只是掛招牌，只是建立區鄉鎮閭隣の級層機構，施行數年，迄鮮成效。二十年五月國民會議通過的「訓政時期約法」，其中第八十一條亦規定「縣政府受省政府之指揮，綜理全縣政務」，此所謂「全縣政務」即縣組織法中之所謂「縣行政」，將縣的地位作爲單純省下一級的行政區域，根本上放棄了縣自治的單位，另于第八十二條規定「各縣組織縣自治籌備會執行建國大綱第八條所規定之籌備事項」，而縣政府與地方自治之關係更爲疏遠，使我國地方自治陷于歧途。這一時期的縣政，可以說是紛亂的縣政。

歷史的背景造成了我國縣政畸形的發展，縣地方組織簡直是百孔千瘡，一無是處，正如李宗黃先生所說的，過去縣政的大毛病，至少有以下六點：

(一) 縣地位不確定。過去縣政最大的弊病，是工作範圍漫無限制，省政府對他無上的威權，可以向他發佈一切命令，幾乎是一切工作就可以交縣來辦，一切取給統可以交縣來籌，縣政府對於一個省政府的命令，就已感無力實施之苦，而縣政府的上級機關，事實又不止省政府一個。據說，四川的縣政府，就有十六個上級機關，同時可以向他發佈命令。一個小小的縣政府，不要說無暇辦理自治，應付政府命令，也來不及。

(二) 事權不統一。和對上一樣，對下也有相似的困難，過去的縣政府按照縣組織法規定，名義上是「于省府監督指揮之下處理全縣行政監督地方自治事務」，但事實上縣長則只能掌理民政，至于教育、軍事、合作事業等，則各成體系，各另有其直接的上級，縣長并不能運用裕如。縣以下的區鄉鎮，也多少有同樣情形。

(三) 人才不集中。過去縣各級組織中，缺乏有力的幹部也是很重要的問題。一方面由于縣地位不確定，作事困難，待遇低微，致使才智之士不肯廁身其間，另一方面，負縣政責任的人，又往往不能以大公無我的精神，就地取才，培養地方幹部，以樹立堅實的政治基礎，而却採「用人唯親」的態度，阻塞了地方賢能的發展，以致遇到緊張繁鉅的工作，便感人才不足。

(四) 財政不上軌道。過去人民對於縣政最詬病最痛苦的一件事，是財政不上軌道。

，人民的納稅額是無限的，而無限的稅額之外，還有無限的攤派。財政的收支，無預算，無審核，無金庫，無固定稅源，一切混淆不清，以致經手人員易于層層舞弊，引起天怒人怨，看不到財政的功效。

(五)法令繁雜。規定縣以下行政系統的法令，過去有三種，一個是民國十八年頒布的縣組織法，一個是廿三年中政會通過的改進地方政治原則，一個是行于豫鄂皖軍事省份的裁局設科分區設置等法規。關於前兩個系統的各項法令，共有五十餘種，九百餘案之多，而第三項及各省單獨的規定，還不在內，這些法規的體系和性質複雜矛盾，不一而足，政府與人民均感無所適從之苦。

(六)不合實際需要。還有縣組織法的規定，對於地方自治，有些地方所懸理想太高，而軍事省份所實行之法令，結果都成爲加強官治，與三民主義的自法原則，難于相適合，所以政治效果都不能十分發揮。

總而言之，過去非驢非馬的地方自治與充滿病態的縣政，充分表現出有改革的必要。總裁根據十餘年施政的經驗，集合全國專家的意見，爲求適應環境的需要，制定了「縣各級組織綱要」，于二十八年九月十九日由國府明令公布，二十九年元旦明令全國普遍施行。自從這個綱要頒布以來，全國各省都已先後實行，從此中國的縣政制度，

可以說是完全確定，是踏上了新的建設時代。

二、新縣制的優點

「縣各級組織綱要」全文之目的所在，係爲「改善下層組織，推進地方自治，以完成三民主義國家之革命基礎。」這一個綱要的訂立，不僅爲中國政治制度史上一個極大的革命，實是促進抗戰必勝建國必成的唯一關鍵。我們細讀綱要全文，便可以看出新縣制具備有五種很大的優點，不但可以救濟以往縣制的弊病，而且適合國父的理想與中國的國情。新縣制所具備的五大優點如下：

(一) 確定縣的地位 縣政爲縣民所有，縣民所治，縣民所享，是完整的；縣政之所以完整，就是縣能成爲一自治單位。所謂自治單位，是自治的一個中心組合，在此之上乃中央行政，中央行政不干涉自治行政，在此之下，則爲自治的各個小組及最小的各個細胞，小組與細胞均須受此中心組合的控制，不能分別獨立。國父手訂的建國大綱，地方自治開始施行法，以及改進地方自治原則，中華民國憲法草案，統統規定以縣爲自治單位；可是事實上過去的縣政不過是一個下級的行政機關，如民國十八年公布之縣組織法第三條所規定：「縣設縣政府于省政府指揮監察之下處理全縣行政監督地方自治事務」，是縣僅屬中央行政下之下層機關而已。迨民國二十六年縣政府裁局改科暫行辦

法公布，縣長職權雖稍提高，但仍未確定縣為自治單位，且內部組織仍未臻完善，一切政令雖集權于縣長，而上級仍往往因特殊事務增設駢枝機關，如征收處，自衛總隊部，合作指導室等等，常致一件政令，事權分為數起，不推諉即牽制，或分工而不合作。到了抗戰以後，縣的地位在政治上比較重要，它的本質才有一個比較顯明的決定，就是抗戰建國綱領第十三條，規定「實行以縣為單位，改善并健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，并加強完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，并為憲政實施之準備。」現在縣各級組織綱要對於縣的地位有明確的規定，就是綱要第一條規定「縣為自治單位」，第五條規定「縣為法人」，第七條規定「縣政府之主要職權是受省政府之監督辦理全縣自治事務」。這樣，縣的地位是確定了，縣是一個完整的自治體了，他才從省的僕役的地位解放出來，開始具有獨立的人格，獲得了自主的權力，此後上級對於他只有有限度以內的指揮監督權，絕不能再像過去的任意發佈命令，驅之如牛馬了。這是主權的最大保證，又因為縣和鄉（鎮）財政，也都在綱要中有了具體的規定，所以以前人民最感痛苦的攤派苛雜，當可逐漸消除，而輿論所最詬病的財政紊亂與舞弊，也可能加以有效的整頓。縣的地位既告確定，權力和財政都已統一，以前事權不集中，財政不上軌道等毛病，便可以免除了。這是新縣制的第一優點。

(二)充實基層機構 過去，政治機構以縣爲基層，政治的推行亦僅及于縣城，而縣以下之基層機構，大都不甚重視，故縣以下不僅缺乏強有力之組織，抑且形成頭重腳輕之弊。縣以下雖有區保的組織，而區保人事既極簡單，事責也沒有明文的规定，上級政令件轉飭區保逕辦，結果只得事事敷衍了之。這種情形，正如總裁所說的「在縣政府之下既空洞無物，政府與民衆之間根本脫節，無從聯貫」。因爲有這種弊病，所以過去的縣政建設，成效未著，進步甚緩；原因雖多，而政治機構之不合理，不緊湊，實是重要的原因。新縣制強化了鄉(鎮)保甲的組織，使基層機構得以健全。綱要第三十二條規定：「鄉(鎮)公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉(鎮)長中心小學教員分別担任，并應酌設專任之事務員。」第五十條規定：「保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長及國民學校分別担任之。」這樣，對於管教養衛的工作在下級組織內配置了負責人員，使一切法令的執行有人專責辦理，即無從推諉與牽制。新縣制確定以保甲爲鄉(鎮)之構成份子，與鄉(鎮)爲縣自治之階層，鄉(鎮)一級將官治民治融爲一體，以爲縣政機構的重心，樹立民主政治的先導，尤爲特別創制，而其主要目的則在矯正過去頭重腳輕上粗下細的弊病，使自上而下逐級健全，運用靈活，成爲一貫塔式的

機構。同時在橫的方面，政府黨部與民衆三者之密切合作，對於推動自治的力量，亦較過去爲強大，所有行政的力量亦能透澈于民衆基層。所以說基層機構之充實是新縣制的第二優點。

(三) 奠立憲政基礎 政權屬民，爲三民主義國家特徵之一，國父倡導革命之初，即抱此主張。國父闢革命爲三時期，曰軍政，曰訓政，曰憲政；訓政時期即訓導民衆理解政權之意義，進而使其運用政權。今茲訓政尙未完成，而國民要求政權開放實行憲政之心正躍躍欲試，新縣制規定設立各級民意機關，即逐漸開放政權，實驗民衆運用政權之程度，并實際訓練其運用政權的技能。新縣制之實行，無異爲憲政奠立了實際的基礎。依照綱要規定，縣設參議會，鄉（鎮）設鄉（鎮）民代表會，保設保民大會，甲設戶長會議，並得舉行甲居民會議。爲增進國民經濟及發展地方事業起見，特于縣參議會規定得酌加依法成立之職業團體代表，以使區域觀念與職業利益二者得以相互調劑。區一級因係縣的輔助機構，自不需要獨立的民意機關，但綱要第二十八條規定，「區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士担任委員，爲區內鄉村建設之研究、設計、協助建議之機關」。這樣，縣以下各級民意機關之設立，實爲實施憲政的基本條件，因爲民權的行使必須于實際中加以練習，以引起人民的參政興趣，培養人民的自治能力，然

後訓政工作才不致落空。總裁會說：「須知民權之行使，必須從實際中加以練習，訓政者即訓練人民行使四權之意，訓政與憲政之劃分僅有程度上的不同，并無根本上之差異，故訓政必須引發民衆參政興趣，而遂其生長，然後訓政之實施，始能不背憲政之目的，由訓政而達憲政，乃能一貫無間」，「創設民意機關的本旨，完全爲着適應地方情形，促進政治建設，與行政機關，如輔車相依，不能分隔。」所以要實施憲政，必須依據縣各級組織綱要的規定，加強民意機關之設施與訓練指導工作。新縣制爲憲政奠定了實際的基礎，是他的第三優點。

（四）實施政教合一 過去地方教育之推行，大部全恃教育者一面努力，二十六年裁局改科，縣長兼教育行政長官，雖不少努力有成績者，但區則仍多你行你教，我管我政，地方教育不能迅速普及者，此爲一最大原因。縣各級組織綱要規定，保設國民學校，鄉（鎮）設中心學校，且不以小學名，即範圍較廣，成人教育婦女教育都包括在內，抑且鄉（鎮）保長都可兼校長，教員都可兼股主任或保幹事，即是政與教合成一體，不特于事實上工作上彼此能收互助兼顧之益，尤于政治教育上相得益彰，更多得推進之實效，即使政治與教育互爲聯繫，教育與實際相爲印證，而達于政治教育化教育實際化之境。

(五) 着重經濟建設

國父于建國大綱第二條云：「建設之首要在民生，故對於人民之衣食住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展以足民食，共謀織造之發展以裕民衣，建築大計劃之各式房舍以樂民居，修治道路運河以利民行。」又于地方自治開始施行法云：「地方自治團體，不只爲一政治組織，亦并爲一經濟組織，近代文明各國政府職務，已漸由政治兼及于經濟矣。」由此可知 國父對建國之主張與地方自治之希望，特注重于生產之發展與經濟之建設，此種卓越思想，實創往古所來有，亦即今日新縣制之根源。新縣制對建設之規定，不特縣政府組織內專設建設科（第八條），另置技士技佐（第九條），區署內亦設建設指導員（第二十六條），鄉（鎮）公所設經濟股（第三十二條）保亦設經濟幹事（第五十條），如此建設行政組織系統之完備，必能使事有專成。不特如此，新綱要更規定鄉（鎮）興辦造產事業（第四十二條），注重生產建設，是新縣制之實行，亦即地方經濟建設之開端。此種劃時代之獨特進步，在農村經濟業已破產之今日，尤有特別的價值與深意。

要之，新縣制之所以有價值，新縣制之所以受全國人民的歡迎，就是因爲他具有以
上述的優點。他是中國最新的地方政治制度，也是世界上嶄新的政治制度，他完全根據
着中國的社會環境，中國的歷史傳統，而創造出來的。

第二節 地方自治理論的根據

新縣制最主要的特點，就是確定了縣爲地方自治單位，但是「地方自治」究竟是什麼？「地方自治」到底有什麼效用？國父和總裁對於「地方自治」的理論又是怎樣？如果對於這些問題缺乏正確的瞭解，就是根本不明白 總裁創立新縣制的精神。

一、地方自治的意義與其實際效用

「地方自治」是時代的產物，而且是時代進化的產物。在我們人類的先民，缺乏智識的作用，所以常被奴役于專制集權勢力之下，岌岌不能自生，到了近代，各種智識茁然興起，一方面養成羣衆的能力，一方面更促成原有政治的失敗；在這兩種情形之下，所以造成地方自治的醞釀。不過關於這種醞釀的意識方面，有幾種不同的解釋：

(一) 國家之反應說 這種解釋，認爲地方自治非他，就是補助國家行政或竟代國家行政而起的一種行政方式。此說的起因，大概感于政府無刷新能力，不能担負促進社會實際的責任，由此不滿，遂對政府加以輕視，而構成地方自治的思想。

(二) 個人之同感說 這種說法，謂地方自治卽是一地方的人民自己治自己，換言之，卽一地方的事務，由其地方以勞力而易食的人民去處理。關於此說的起因，大概感

于經濟獨立一個積極的要求，以及職業團體的必要，于是以個人勞力化的同情，引入于地方自治的觀念，認為地方自治不過是各個人發展其勞力生活的一種結合。

(三) 被治爲前提說 這一種說法，認為地方自治實含有團體當受較高一己之權力支配，就是認國家有最高獨立的統治權，不受他種權力的支配，故即無所謂自治。然其所謂自治者，即本來屬于國家下之團體，而國家不直接依其一己機關行使政治上的權力，僅就此權力設定行使的法則，監督其執行，而實際的運用則歸于地方團體。

(四) 他治爲前提說 這種說法，與所謂「自治反面爲被治」者近似，就是以自治對他治而言。

以上幾種解釋，雖是抽象，但我們從而可以得到「地方自治」意義上的一個概念。歸納以上的說法，則無論國家之反應說以及個人之同感說等等，不外以國家的社會爲標準。本來國家即爲社會生活的形式，個人則爲社會生活的主體，若以國家爲地方自治的出發點，則不外受逼于社會的環境，若以個人爲地方自治的出發點，則不外主動于社會的心理。總括一句話說，地方自治的意義，即是要求達到社會的實際需要，社會上固有地方自治的需要，斯發生地方自治的意義，有地方自治的意識，然後發生地方自治之行為，而演成爲地方自治之事實。

。地方自治係適應社會的需要，其實際的效用，可就積極與消極兩方面言之：

就積極方面說——實行地方自治的效用，在其能爲立憲政治的基礎，爲經濟政策的補助，爲行政刷新的根據，爲社會進化的階梯。因實行地方自治可以促進人民對於政治的興趣，發展人民對於政治的責任，養成人民負荷政治的能力，所以說地方自治足爲憲政的基礎。且在地方自治制度之下，人民負擔租稅可以得其公平，團體使用款項亦可望其節儉。國家徵稅，各處皆同，甲地之特殊用支，亦讓乙地爲負擔，不能謂當，且用國庫以充地方政費，勢必盡量揮霍，不知愛惜；反之而以地方之財，辦理地方之事，負擔既得其平，使用亦可自知節儉。所以說地方自治之實行足爲經濟政策的補助。至于欲求行政之刷新，尤不能不有賴乎地方自治制度之建立，此其最大理由，在分區治事則責任專，羣衆聞政則舞弊少，其他如明白地方利弊，知所緩急先後，休戚與共，守望相助，均爲地方自治制度對於行政刷新之貢獻。所以說地方自治之實行足爲行政刷新之根據。更就社會進化方面言，地方自治可以實現全民政治，可以達到世界大同。政治的進化原是經過無數階梯的，由獨夫政治而貴族政治，而立憲政治，而全民政治。地方自治之效果，各鄉（鎮）保皆設有固定機關，以執行其自身之事業，即一旦有國家大事，人民亦可直接行使其創制複決選舉罷免等四權，實現真正的全民政治。在非自治制度之下

，各地方受制于中央，各人民受制于少數執政者，斯不免發生權利義務的爭執。若既爲自治，則各地方人民大家居于平等自由之上而結合，即是沒有治者與被治者之可言，以是爲基本，可以消弭無謂的爭執，可以結合全民衆而達于大同。所以說地方自治之實行足爲社會進化的階梯。以上是地方自治存在之價值在積極方面的表現。

就消極方面說——實行地方自治既可免官僚政治的弊害，復可去中央集權之分離。在官僚政治之下，官吏只知利己自肥，不懂政治爲何物，更何有政策之可言？地方自治既係由地方人民自己來管理地方的事務，不受政府牽制，則官僚政治至此當可絕跡。中央過于集權，則容易釀成專制獨裁，無由實現人民參政；唯在地方自治制度之下，人民乃能實現其意志，以行使政權。這兩點是地方自治在消極方面所能發生的效用。

要之，地方自治是時代進化的產物，而且是民主主義政治制度的產物，他的意義有三：（一）民衆的自我管理，（二）政治的地方分工，（三）社會的團結與互助。換句話說，就是爲了保障人民的權利與幸福，革除集權政制官僚政制的弊害，發展社會的組織與活動力，而完成民主主義的最高理想，必須由人民依自我的意志，用自我的組織，運用自我的力量，從事于地方事業的經營與管理，這便是地方自治的意義。

何謂地方自治，我們已略知其意義了，但是究竟地方自治在我國有無實行的必要和

價值呢？我們要建國，何以一定要從地方自治做起呢？這里，我們不必再讀什麼理論，且看 國父和 總裁對於地方自治怎樣主張，便應該信而無疑了。

二、國父地方自治遺教

三民主義爲 國父遺給吾民族革命建國之最高原則，而地方自治遺教即係實現三民主義的無上寶典。 國父將建國的程序分爲軍政訓政憲政三個階段，並且闡明實行地方自治爲建國的要圖；其所主張，可于手訂之地方自治開始實行法，建國大綱及本黨政綱中見之，把他歸納起來，有以下四要點：

(一) 地方自治乃建設國家之礎石 國父在全國青年聯合會席上演講說：

「兄弟所要貢獻給諸位的方法，就是地方自治。兄弟所主張的地方自治是在軍事完結之後，把全國一千六百多縣都劃分開，將地方上的事情讓本地人民自己去治，政府毫不干涉……如果一千六百多縣，縣縣都可以自治，中華民國便自然成立，如果全國的人民不能自治，總是要靠官治，中華民國便永遠不能成立……所以我現在相信要建設民國，還是要從下面做起。」

建設民國，何以要從下面做起， 國父所詔示吾人者，尤爲精細詳盡，他說：

「中西人築屋，有一大異之點，可于其舉行之典禮見之。國人築屋先上樑，西

人築屋先立礎。上樑者，注目于最高之處，立礎者，注目于最低之地；注目處不同，其效用自異。吾人作事，當向最上處立志，但必以最低處爲基礎；最低之處卽所謂根本也。國之本何在乎？古語曰：「民爲邦本」，故建設必自民始……永不傾仆，故必築地盤于人民身上……

「今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓不難建立。建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之；竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成！」（自治制度爲建設之基石）

此爲 國父地方自治遺教最重要之一點。國父以「建屋」爲喻，并力言建設之道首在築基，地方自治乃建設國家之礎石，故欲建設國家，必自實行地方自治始。國父在孫文學說中，曾引美法兩國革命成敗的歷史來做例證；由美法兩國革命成就的差異看來，便可知民主政治之能否實現，在于地方自治基礎之有無與堅固不堅固一點上面。國父特別重視地方自治，不是沒有原因的。

（二）地方自治乃以團體爲獨立的人格 國父地方自治遺教最重要的第二點，就是以地方團體爲獨立的人格，但係在國家監督之下處理其自身之公共事務。國父所說的

地方自治，有一特著之點，即地方自治行政並非與國家行政相對立，他主張平分權力于中央與地方之間，不偏于中央集權，亦不偏于中央分權，而獨創一適合我國國情之「均權制」，他在中國國民黨政綱對內政策第一條明白規定：

「關於中央與地方之權限，採均權主義。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，不偏于中央集權制或地方分權制。」

可知我國的地方自治，乃為均權制度的統一制；然則我國的地方自治團體乃處于國家之下，而受國家統治權支配之公法人。換句話說，我國的自治團體，一方面乃受國家統治權之分授，而得為統治作用之主體，同時另一方面乃又受國家統治權之分配，而為統治作用之客體。

(三)地方自治的範圍當以一縣為充分之區域 國父地方自治遺教最重要之第三點，即主張縣為自治的單位。考地方團體在法律上之定義，為「以一定之土地與居民為其構成要素」，然則其土地之區劃即所謂區域者，應以何為標準？此則各國的情形各有不同，而國父為適應我國國情計，秉其獨特的卓見，確定地方自治的空間界限，以縣為自治單位。據他的主張，「地方自治的範圍當以一縣為充分之區域」，（地方自治開始實行法），故在建國大綱第十八條規定「縣為自治之單位」，而中國國民黨政綱對內政

策亦「確定縣爲自治單位」。何以必須確定縣爲自治單位呢？則因必如此，然後民權始有所托始。國父說：

「軍政時期及訓政時期所最先著重者，在以縣爲自治單位，蓋必如是，然後民權有所托始，主權在民之規定，使不致成爲空文也。今于此忽之，其流弊遂不可勝言。第一，以縣爲自治單位，所以移官治于民治也，今既不行，則中央及省仍保其官治狀態，專制舊習何由打破？第二，事之最切于人民者，莫如一縣以內之事；縣自治尙未經訓練，對于中央及省，何怪其茫昧津涯？第三，人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事已辦，然後可言選舉；今先後顛倒，則所謂選舉，適爲劣紳土豪之求官捷徑，無怪選舉舞弊，所在皆是。第四，人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕，與份子構成團體之學理乃不相違；苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱于武人及官僚之手。以上四者，情勢顯然。臨時約法，已知規定人民權利義務，而于地方制度，付之闕如，徒沾沾于國家機關，此所謂合九州之鉄，鑄成大錯也。」（革命方略與地方自治）

國父認爲「建設之事當始于一縣……中華民國之建設，必當以人民爲基礎，而欲以人民爲基礎，必當先行分縣自治」（中華民國建設之基礎），他于最後的遺言中猶復諄

諄垂訓，「確定縣爲自治之單位，以深植民權之基礎。」（北上宣言），可見縣爲自治單位之重要性。

（四）地方自治非僅爲一政治團體且爲一經濟團體 國父地方自治遺教最重要的第四點，即主張地方自治非僅爲一政治團體，且爲一經濟團體，他在「地方自治開始實行法」裏面說：

「總而言之，此所建設之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。」

蓋以近代國家對人民的任務，已不僅限于行使其統治權，以消極的維持社會安甯秩序，而當積極的謀社會福利之增進，因爲人類文化日進，需要日繁，欲謀一國之生存，非更爲內部之經濟建設不可。一國家如此，自治團體又何獨不然？因此之故，國父在建國大綱及地方自治開始實行法兩種遺教中力言地方自治經濟性之重要，如「建國大綱」第二條即規定：

「建設之首要在民生，故對於全國人民之衣食住行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之復興，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計劃之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。」

中國國民黨政綱對內政策，自第三條始，繼以八、九、十、十四、十五各條，亦均屬于經濟範圍，可知 國父認定地方自治經濟性之重要。

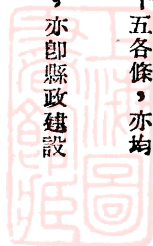
總結起來說，地方自治遺教爲 國父畢生從事革命大業的心血結晶，亦即縣政建設的惟一依據，吾人應求其具體實現，以立中華民國萬年有道之基。

三、總裁地方自治理論

總裁對於地方自治的主張，一方面根據 國父遺教之精義，一方面本着從政的實際體驗，在他歷次講演中，昭示至詳，最易尋出一貫的理論；現按年月先後，摘錄幾段在下面：

(一) 地方自治爲攸關根本之至計 「總理關於建國程序與實行地方政治之遺訓，實爲萬古不易之精義，亦爲實現真正民權之唯一途徑。」「中正以爲今後政治設施，宜集中于地方自治之積極推行，完成其組織，充實其基礎，中正以之督率各省，各省以之督率縣區，務使訓政及早期成，而民權真能實現，此乃攸關根本之至計也。」(十九年國慶紀念日告全國同胞書)

(二) 建國工作以地方自治爲根本 「此爲 總理特具之灼見，吾人既已接受 總理遺教，而努力奉行，則今後即應以建國大綱爲人人必備之課本，而于其第八條所規定



之調查戶口、丈量土地、辦理警衛、修築道路四者，尤應以加倍之努力儘量促成。」
吾人正須以團體競賽之精神，各自爲奮迅之前進，甚望諸代表加緊倡導，與各同胞互相策勵，省達於縣，縣達於鄉，父詔兄勉，一致爲地方自治之促進，此爲國家建設之最基本的要件，三民主義之實現，將視此爲關鍵。蓋必自治事業一一興辦，而後四種政權之使用方得歸着于具體之事實，而不流于空虛。」（二十五年五月十七日在國民會議閉會式演講）

（三）要恢復民族的自治力 「中國古代無論地方與個人的自治力，本來是很發達的，人民守望相助的習慣很普遍，地方自治的組織規律很嚴明，對於個人自治工夫，尤爲注重。我們必須把我們民族固有的自治力恢復起來。」（二十六年七月十八日在廬山訓練團講「建國運動」）

（四）禮運篇爲地方自治之圭臬 「我們看禮運一篇，自始至終不主張個人有『爲己』的權利，而祇有『盡己』的義務；這義務是地方自治的法則，亦是地方自治的圭臬。而地方自治的功效，就是對於社會上所有的人，必使之有所終，使之有所長，使之有所養，而大多數壯健份子，則要使之有所用。書經上說「匹夫匹婦，不獲自盡，民主罔與成厥功。」這更說是地方自治的效用，不能使有一個男子或女子沒有貢獻能力的機會，否

則，國家政治的目的就算沒有達到。」（二十八年四月十七日在中央訓練團黨政訓練班講「政治的道理」）

（五）真正的地方自治就是古時的仁政。「我國古時政治哲學，特別注重于疾病痛苦困窮的救濟，古時所謂仁政，就是要發動人民的力量，救濟人民之痛苦。為政之要，就在於竭盡能力，定出方法和計劃來救治人民困乏與痛苦。」禹思天下有溺者猶已溺之，稷思天下有飢者猶已飢之」，這是担負政治責任的人應有的覺悟。古時「以矜寡孤獨四者為天下之窮而無告者」，文王發政施仁，必先此四者，這四種人，有的是老而無依，有的是幼而無恃，古時候，因為要使沒有「一夫不獲其所」，對這些人是首先顧恤得周到的。現在的地方自治，亦就要特別注意此點，才能說是真正的地方自治」。（同上）

總裁這一些訓示，真是暮鼓晨鐘，發人深省！我們要辦地方自治，我們要建設縣政，如果不以 國父的遺教與 總裁的指示為準繩，那便是舍正路而不由，終將重蹈過往辦理所謂地方自治的覆轍，必無法完成建國的偉大任務。

第三章 縣政建設的實際

縣政建設問題是中國政治上一個最大的問題，也就是我們革命的三民主義新中國能否建設成功的關鍵。關於縣政建設的理論方面，以上數章已加以概略的說明，根據「國父遺教」，當知中華民國之建設，必當以人民為基礎；而欲以人民為基礎，必當先行分縣自治，根據總裁指示，要奠定革命建國的基礎，亦非加強地方組織，促進地方自治事業不可。現在讓我們來談實際的工作問題，那就是，要建設縣政，究竟要做些什麼工作？換句話說，在推行新縣制中，縣各級組織應該做些什麼工作，以及如何來做這些工作？



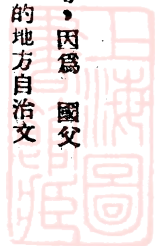
第一節 國父遺給我們的指針

要把縣政建設的實際工作尋找出來，我們首先應該向國父遺教中尋，因為國父是最早而且最具體把縣政建設之實際工作向我們指示過的人。國父手訂的地方自治文獻，最重要的是建國大綱及地方自治開始實行法，在這兩種文獻中，他很具體的將地方自治的實際工作列舉出來。同時，于他手訂的中國國民黨政綱中，曾提及地方政府應該興辦的事項，也值得我們參考。

一、見于地方自治開始實行法者

國父在地方自治開始實行法中明定出來的工作有六項：

(一)清查戶口 不論土著或寄居，悉以原居是地者為準，一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本為土著而出外者，其家族當為之代盡義務，回家時乃能立享權利。否則于回家時以客籍相待，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盡義務者：其一則為未成年之人（或以二十歲為準，或以十八 為準，隨地所宜，立法規定之。），此等人悉有享受地方教育之權利；其二為老年之人（或以五十歲為準，或以六十歲為準，隨地所宜，立法規定之。），此等人



悉有享受地方供養之權利；其三爲殘廢之人，有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。其餘人人必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故于清查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，以組織立法機關并執行機關。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，儲備足備一年之糧食。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，當由地方公局買賣，對於人民需要之食物，定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉售圖利。地方餘糧，則由公局轉運售賣于外，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。至于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，每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度。其不顯出勞力者，當納同等之代價于公家自治機關，每年當公佈預算決算并所擬舉辦之事業，以求人民同意。

(三) 定地價 由地主自定地價，以地值之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，亦由公家經手，不得私相授受。原主無論何時祇能收回此項所定之價，而將來所增之價悉歸于地方團體之公有。……由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體當負擔該縣所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用，由自治團體直接與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，而以一二成歸之中央。

(四) 修道路 地價既定之後，則于自治範圍之內，公家可以自由計劃以定地方之交通，而人民可以戮力從事于修築道路。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輪自動車爲度，此等車路亦縱橫遍布于境內，并連接於隣境，築就以後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水陸交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通，兼行並到。

(五) 墾荒地 荒地有兩種：其一爲無人納稅之地，此荒地當由公家收管開墾；其二爲有人納稅而不耕之地，此種荒地當課以值百抽十之稅，至開耕完竣爲止，如三年後

仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林川澤水利鑛場悉歸公家所有，歸公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其一為一年收成者，如植五谷菜蔬之地，宜租與人民自種，其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。開墾之工事，則由義務勞力為之。

(六) 設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費書籍及學童之衣食，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，為年長者養智識之所。

二、見于建國大綱者

以上六項是 國父在地方自治開始實行法中所規定的地方自治首要工作，此外，國父又在建國大綱第八條至第十八條規定訓政時期地方自治最低限度所應辦到之事共有五項，就是：

- (一) 全縣人口調查清楚；
- (二) 全縣土地測量完竣；
- (三) 全縣警衛辦理妥善；
- (四) 四境縱橫之道路修築成功；

(五) 人民受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義。

以上五項完全做到的時候，始成爲一完全自治之縣，人民得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律。

三、見于本黨政綱者

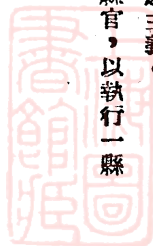
除了建國大綱及地方自治開始實行法所舉的各項工作之外，國父于其手訂的本黨政綱第三、第九、第十各條中對於地方政府應行舉辦的事項，更有如次的規定：

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，用以經營人民地方之事業，及應育幼養老濟貧救災衛生等各種公共之需要。

各縣之天然富源及大規模之工商事業，本縣資力不能發展興辦者，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，當以縣收入百分之幾爲國家之收入，其限度不得少于百分之十，不得超過百分之五十。



清查戶口，整理耕地，調整糧食之產銷，以謀民食之均足。

改良農村組織，增進農人生活。

第二節 總裁對於吾人之訓示

國父所指示給我們的地方自治事項，這里已經尋找出來了，其次我們還應該向總裁言論裏尋求，看有什麼補充沒有，因為總裁不僅是國父思想的繼承人，而且是新縣制的創造者。總裁對於地方自治的理論，已如上章所述，至于地方自治的根本要務，總裁在南昌行營時已確定為「教」「養」「衛」三字，關於這三個字，總裁具體的共講過四次，第一次在二十三年二月五日出席浙江省政府擴大紀念週，第二次在同年十二月五日出席南昌行營擴大紀念週，第三次在二十五年五月十六日高級行政人員會議席上，第四次在二十六年七月十八日向廬山暑期訓練團學員訓話，惟到第三次第四次復加入「管」之一字，講得最徹底而有力，現把第四次所講的錄後

一、關於管者——管理的訓練 我們中國過去最忽略管理，其實管理乃是一種最重要的學問，我們對人、對物、對地、對事，都需要有嚴密的管理；就人事關係而言，所謂監督、指導、分配、調遣、考核，都是管理的要項，至於對事對地對物，亦無不需要



嚴密的管埋，而後事無頹弛，地無曠廢，物無遺棄。在西洋有科學管埋的專門學問，我們中國因為沒有這種的素養，一般不知道管埋的重要，所以一切不能確實，一切不能嚴密，一切不能作合理支配和運用，所以一切無謂的浪費消耗，不知道國家一年要化費了多少的財物與土地等等。我們要培養國民能力，就要實施管埋的訓練，使從各種實際事項或實際工作中，領略管埋的重要，具備管埋的能力。

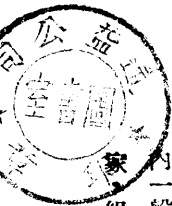
二、關於「教」者——常識的訓練 教就是教育，我們救國建國，都少不了教育的力量，而關於培養國民能力，在各級的教育中間，應一致注意常識的訓練，我們過去教育上的缺點就在于好高騖遠，不切實際，不知世界上最實用的事物一定是最平凡的部份，我們受過高等教育的人，儘有許多連普通極粗淺的常識都不知道，所以國家得不到專家的助力。所以我們認為在國民教育上應以常識的訓練為基礎，常識充足的國民必然是能担負責務的國民。

三、關於「養」者——生產的訓練 養是發展經濟，充裕民生的意思，就地方來說，就要發達公共的產業，就個人說，就要增加生產的能力。我們國家貧弱到此地步，建國運動中所需要的國民，必須是具備生產能力的國民。所以我們就各種情形之下，對一般國民施以各種產業生產的訓練，養成勞動的習慣，革除其倚賴游惰的惡習，至少限

度也要使農業和工業生產達到本國自給的程度。

四、關於「衛」者——國防的訓練 衛就是自衛，我們國家要達到完全獨立，必須人民完全具備自衛的能力，小之則保衛鄉里，大之則保衛國家，所以自衛能力的養成，應以國防的訓練為主，而尤要者，在提高其對於國家民族的觀念，犧牲奮鬥的精神，並養成其服從紀律的習慣。

這是，總裁確定了管教養衛為地方自治的根本要務，已經講得非常透澈。由此主張而發生的實際行動，除在南昌行營所創辦之編查保甲，民衆組織，壯丁訓練，分區設署，民團整頓，保安改進，農業推廣，教育改良，土地整理，合作組織，衛生設施，分區督察，合署辦公，以及新生活運動，勞動服務，實施軍事管理，學生訓練等等，已在剿匪為中心之三年當中，奠定了我國復興之基礎外，總裁在「推進地方自治為建國大綱入手方法」（二十六年七月十八日對廬山暑期訓練團學員演講）一文裏面，對於地方自治開始實行法又有所補充，他指示給我們說：「依照建國大綱所規定，在訓政時期應該由政府協助人民籌備自治；這協助籌備的意義，就是要先舉辦地方事業，奠立自治之基礎，這些事項，總理在建國大綱中及地方自治開始實行法中早有詳細規定，現在斟酌事實之需要，再為補充幾項如下：甲、調查戶口，乙、測量土地，丙、辦理警衛（包



括推行保甲），丁、開闢交通，戊、普及教育，己、墾荒造林，庚、修築水利（築堤開渠掘井澆河均屬之），辛、推行合作（盡力推行生產、消費、信用、運輸各種合作事業）。」後來到二十八年五月，總裁在中央訓練團所講的「三民主義之體系及其實行程序」裏面，又把地方自治的內容詳細的闡明過一次，在這次演講裏面，他說：「這一時期（訓政時期）的實際工作，可概括之：曰建立地方自治，地方自治照我的研究所符，應該包括五項建設，就是：一、心理建設，二、倫理建設，三、社會建設，四、政治建設，五、經濟建設。」總裁當時對於這五項建設還有很詳細的說明，這里無須全部引證，只簡單解釋一下：心理建設就是國民精神建設，倫理建設就是民族道德建設，社會建設就是訓練民衆行使四權及組織保甲，政治建設就是健全縣各級行政機構，經濟建設就是實行實業計劃及地方自治開始實行法所列舉的各項基本工作。

第三節 我們要做些什麼工作

國父和 總裁關於地方自治事項的指示，我們都找出來了，再其次我們還要看國內一般專家的意見。國防最高委員會于民國二十八年間聘請許多研究地方自治問題的專家，組成地方自治實施設計會議，交內政部主持，經過若干次商討，最後通過了「地方

自治實施標準」，行政院根據是項議決案于卅年十月五日令頒「地方自治實施方案」，把地方自治工作擴展到十四項，內容是：

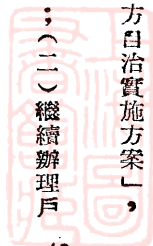
一、編查戶口——（一）原有戶籍及第一次人事登記辦理完竣；（二）繼續辦理戶口異動登記。

二、規定地價——（一）全縣土地經測量及登記，造有正式地籍圖冊，並經依法規定地價，征收地價稅及土地增值稅；（二）在未能如期辦完土地測量及土地登記之縣，辦理土地陳報，造具臨時地籍冊，全縣土地，分鄉分段，大體規定其地價，並將原有土地賦稅加以釐整。

三、開墾荒地——（一）全縣公私所有荒地荒山，調查完竣，造具清冊；（二）公有荒地荒山，由各鄉（鎮）公所按其性質分別利用及管理；（三）私有荒地荒山，由各鄉（鎮）公所督飭土地所有人，限期施墾及造林。

四、實行造產——（一）鄉（鎮）及保，因時因地，利用當地民力財力，從事公共造產，其收益充作辦理地方自治事業之用；（二）成年男女，每年應參加公共造林工作若干日。

五、整理財政——（一）確立財務行政制度；（二）整理地方收入；（三）確立人



民監督地方財政之制度。

六、健全機構——（一）縣政府、鄉（鎮）公所及保辦公處，依照縣各級組織綱要之規定，組織健全；（二）縣參議會、鄉（鎮）民代表會、保民大會，依法成立；（三）完成各業組織。

七、組訓民衆——（一）縣各級組織幹部人員，全部經過訓練；（二）民衆有參加保民大會一年以上之經驗；（三）充分訓練民衆使用四權；（四）縣公民完畢其兵役、工役、納稅及受教育訓練之義務；（五）縣公民依照規定舉行公民宣誓，領有公民證；（六）縣公民分別參加組織職業團體或社會團體；（七）完成職業團體及社會團體幹部與會員之訓練；（八）在非常時期，各鄉（鎮）保厲行精神總動員，按照規定舉行國民月會。

八、開闢交通——（一）縣與毗隣各縣間之縣道，依照規定寬度標準修築完成，以與省道銜接；（二）縣與鄉（鎮）間及鄉（鎮）與毗連鄉（鎮）間之鄉（鎮）道路，依照規定寬度標準，修築完成；（三）縣與縣間、縣與鄉（鎮）間及鄉（鎮）與鄉（鎮）間之電話網，設立完成，並與省長途電話聯絡；（四）全縣養路組織之設置。

九、設立學校——（一）每保設一國民學校，必要時得聯合二保或三保設立之；（

二（每鄉（鎮）設一中心學校；（三）保國民學校附近，鄉（鎮）中心學校附近，均設有民衆訓練、運動、娛樂、遊息場所；（四）學齡兒童入學者，達全數百份之五十以上；（五）失學男女成年人入學者，達全數百份之四十以上。

十、推行合作——（一）每保設有保合作社或保合作分社；（二）每鄉（鎮）設有鄉（鎮）中心合作社；（三）每縣設有合作社聯合社；（四）各級合作社附設簡易農倉，或正式倉庫，辦理儲押，流通金融，調劑民食；（五）發展生產、運銷、消費、保險、信用等各種合作事業，並以合作方式從事公共造產；（六）確立縣合作指導制度，並提高合作指導人員之智識、技能及職權。

十一、辦理警衛——（一）警保聯繫辦理完成；（二）每鄉國民兵隊每保國民兵隊訓練完成（三）縣境內治安良好。

十二、推進衛生（一）縣政府所在地設立衛生院；（二）區署所在地或擇適當地點設立衛生分院；（三）每鄉（鎮）設立衛生所；（四）每保應設有衛生員及設置保健藥箱；（五）每縣鄉（鎮）保應籌有衛生事業基金。

十三、實施救卹——（一）所有老弱、殘廢、鰥寡、孤獨、傷病、婦孺、無所歸宿者，由本地方之鄉（鎮）或保負責收容安置，妥爲管理，不使遊蕩流落；（二）死亡掩

埋，疾病醫療等事，無親屬處理者，由保辦公處或鄉（鎮）公所負責辦理；（三）統一並改善縣及鄉（鎮）之救濟或慈善機關；（四）監督並改善各地寺廟祠宇產業，使興辦各種社會福利事業；（五）縣成立兒童教養所，鄉（鎮）並酌設教養分所；（六）救卹經費應妥籌之。

十四、厲行新生活——（一）烟賭禁絕；（二）改良風俗，革除陋習；（三）獎勵節約及儲蓄；（四）使人民生活衣、食、住、行、育、樂中，合理化，紀律化，明禮義，知廉恥；（五）調解紛爭，和睦睦族。

以上十四項標準的規定，可以說是代表了一般專家對於地方自治的意見。但爲了使我們的研究更加周密起見，我們還應該看看其他方面還可供給參考的材料有沒有。行政院縣政計劃委員會的分組辦法就是一個，這個辦法是依據地方自治的實際需要而定的，所以對於我們尋求實際的工作，很有參考的價值。縣政計劃委員會的研究分組辦法共計有十五組，比地方自治實施設計會議所訂的地方自治實施標準還多一項，這十五組是：法制組，人事組，財政組，戶口組，警衛組，教育組，土地組，合作組，農業組，工業組，交通組，水利組，衛生組，社會調查組，慈善事業組。

這裏，我們把各面的意見都尋找出來了，這些意見都是根據學理與事實縝密研究出

來的，那末，我們在推行新縣制中到底應該做些什麼工作，於此不難得到一個答案。

我們且把以上四種意見的共同點抽取出來，以上四種意見所共同注意到的問題有下列幾個，就是：戶口，土地，機關，教育，合作，警衛，交通，生產，民衆訓練，財政等十個問題，對於這十個問題的提出方法雖不一樣，但性質是完全相同的。此外還有幾個問題，已分見于以上四種意見之中，雖然並不是共同一致注意的事項，但我覺得現在却有鄭重提出的價值。這幾項是：衛生，人事，救卹，社會調查，新生活。衛生是用以增進國民健康，健全國民體格，達成民族積極的保衛，我國對於衛生向來不注意，所以現在要特別提出。人事和社會調查，都是健全管的基礎，我們現在既把管字看成教養衛的中心，那末對於這兩項就不能不特別注意。至于救卹，不惟是 國父在許多地方都會提到，而在抗戰時期，軍民一致英勇爲國犧牲的情勢下，尤有重要意義。最後關於新生活，這是完成 總裁所說心理建設和倫理建設的初步，尤不可不在地方自治的實際中明白規定出來。

歸納以上四種的意見，我們可以知道縣政建設的實際應該包括以下各項：（一）編查戶口，（二）規定地價，（三）健全機關，（四）嚴整人事，（五）整理財政，（六）設立學校，（七）訓練民衆，（八）推行合作，（九）辦理警衛，（十）推廣農業，（

(十一)修治水利，(十二)發展工礦，(十三)開闢交通，(十四)推行衛生，(十五)實施救卹，(十六)社會調查，(十七)厲行新生活。這十七項實際工作，一般說來，可歸納入政治、經濟、文化、軍事、社會五種建設。政治建設是要健全基層機構，建立民意機關，訓練人民行使四權，是要舉辦編查戶口，規定地價；經濟建設是要以合作組織，實行公共造產，以推廣農業，修治水利，發展農工鑛業，開闢交通，滿足人民之生活需要；文化建設是要設立學校，普及教育，是要增進國民生活必須具備之知識和技能；軍事建設是要辦理警衛，推行役政，實施國民兵組訓，負擔自衛衛國的任務；社會建設是要舉辦社會調查，是要推行衛生，實施救卹，厲行新生活，組織並訓練民衆；而於着手這各項建設之先，尤應注意于嚴整人事，整理財政。因此，我打算于本章之後先提出人事問題與財政問題，然後再說到政治、經濟、文化、軍事、社會各項建設，將縣政建設應包括的十七項實際工作提出來研討一番，限于時間，雖未能一一詳加論列，總想對於新縣制之各項實際問題有一個概略的說明罷了。

第四章 新縣制下之人事問題

政治是管理衆人之事，政治建設是如何把這管理衆人之事辦理得好；自然是必得先有主義，本主義而有方針，本方針而有設計，本設計而有機構，機構有了，乃有治理，乃有建設。不過主義有了，方針有了，設計備了，機構也全了，誰去做呢，還得靠人。語云：「三代之治，非一士之績。政治重任也，不能以獨力勝。」所以政治也可以說是衆人管理衆人之事，不是有了機構，就像日月行天一樣地不息不休起來了。那末，人既是政治的主體，則「人事」也得講建設。

新縣制是一種新制度，有了新制度而沒有新人來實行，便是等于有了新機器而沒有



工程師來管理一樣。新縣制的實施，是我國地方行政制度劃時代的改革，但是這一種嶄新的制度正需要一大批「新人」來推動，這一大批「新人」究竟要如何選用？如何訓練？如何培養？假如這些問題沒有合理的解決，新政必無法推行，因為一個機構想在專業上求發展，決不是單靠一個主管或二三僚屬可以做得到的；有了賢明的長官，尙需一班優秀的助手，好此一部機器，發動機儘管很好，但內部如有一個輪軸，甚至一件小小的零件出了毛病，全部的機器都要失其作用。由此，我們可以得到一個結論，即是任何一個機關，如果想做些事業，除了主管要得人外，還要找到一班優良的助手，假如助手不健全，則什麼工作，都將無法推動。縣為施政的重要據點，中央與省，凡百庶政，十九都匯集于縣，由縣來負責實施，所以縣政能否推動，能否貫徹，不僅懸于縣長一人，縣長固須選賢與能，而一般幹部人員，如科長科員鄉鎮工作人員等，也須嚴格任用。就工作的性能來說，基層人員才是真正推行縣政的主要幹部，非有充分的學職經驗與堅強的毅力，實不能荷此任務。如果幹部人員品質不齊，即令縣長怎樣賢能，亦必苦于孤掌難鳴，無法建樹。「幹部決定一切」的口號，是有它的真實性的。

第一節 人的選用

我國政治，向重治人。從虞舜說起，先去四凶，而選十六相。易經上說：「開國成家，小人勿用。」孔子在禮運篇裏主張「選賢與能」；魯哀公向他問政，他說：「政在選賢」。符堅問高泰以爲治之本，對曰：「治本在得人，得人在審舉，審舉在核實，未有官得其人，而其國不治者也。」治人既是重要，爲政當然在選人了。可是知人與得人，談何容易？雖然，如果對於人的選用有適當的標準與周密的方法，誠心正意以求之，總不至于沒有辦法。

一、選用的標準

傳曰：「不有君子，豈能闢乎？」書曰：「任官惟賢材」。中國行政上之最高理想爲賢人執政，認爲無賢人君子，不能立國。此種賢人治國的理論，支配中國思想凡三千年，至今未替，此與中國人「政者正也」的看法有密切的關係。認政事爲正事乃極正確之認識，辦正事者應爲正人君子，此即中國人「賢人治國」之理論的據。至于西洋人的正統思想與我國思想則稍有出入。自柏拉圖發爲「哲學者應王」之論，西洋思想重知之成分較重賢成分多。自浩布士，斯賓諾之說興，西洋思想重能成分又較重賢成分多。直到晚近，西洋行政思想似又由重能轉入重適，於是「用賊擒賊」之說出，依卡特林（Catlin見其所著 Representative Politics 第三章）之說法，賊既亦有道，則通達賊道

者，莫過于賊，故以賊治賊，其效甚大。重適主義起于效率之要求，其演進的自然結果爲重專家而經賢人，細節分而大體失。那末，選用人才，到底要用什麼標準呢？我認爲；從一般來說，選用人才的標準，仍不外「選賢與能」；但要求賢能兼備，却不容易，如此則當以賢爲主，而能次之，只有賢的良好本質，而能是徐徐可以增進的。會國藩先生說過：「觀人之道，以朴實廉介爲質，有其質而更傳以他長，斯爲可貴，無其質，則長處亦不足恃。甘受和，白受采，古人所謂無本不立，義或在此。」又說：「與其無德而近于小人，毋甯無才而近于愚人。自修之方，觀人之術，皆以此爲衡可矣。」胡林翼先生也說：「孔子之教，各舉所知，周公之訓，人無求備，大抵聖賢不可必得，必以志氣節操爲主。嘗論孔孟之訓，注意狂狷，狂是氣，狷是節；有氣有節，則本根已植，長短高上均無不宜也。」會氏所謂質與德，胡氏所謂志氣節操，都是指賢而言，只要本質賢，雖無多大才能，還可以用教育用訓練來補救。若本質不賢，則才能之長，豈僅不足恃，或反足以濟其惡。所以選用人才，當然最好是賢能兼備，不得已而求其次，則應以賢爲主。如此說法，或嫌過于抽象，這里，可將雷殷先生所說的「公務員選擇的條件」寫下來，做我們的參考。雷先生所提的條件是：（一）言語有無條理，是否誠實？（二）視聽是否端莊？（三）平素是否肯負責任？（四）論人論事，隱惡揚善，抑或吹毛求疵

？（五）勤或惰？（六）儉或奢？（七）健康或萎弱多病？（八）有無嗜好？（九）有無學識經驗？（十）有無恆心？（十一）有無救國救民之志氣？雷先生所說的很詳盡、很具體，要而言之，不外以身、言、書、判四者擇人。唐書選舉志有云：「凡擇人之法有四，一曰心，二曰言，三曰書，四曰判。」推廣其意，擇人任事，必從身體舉動，言語思想，學問修養，才具識力，這幾方面去觀察。就是在心的方面，既要體格健強，還要舉止端方；在言的方面，不獨要看他的言語是否清晰，還要考察他的思想是否正確；書的方面，不獨要看文字的工拙，還是看修養的深淺；判的方面，不但要看他有無判斷能力，還要看他的才具大小。這四者是新縣制下行政幹部必須具備的條件，我們若能時時留意，以此四者來物色幹部，切實做到會國藩所謂「眼到手到」的工夫，自然能够選賢任能，因材施教。

二、選用的方法

政府現在選用人才的方法，大都不外乎甄審與考試。在理論上說，甄審應該是最基本的選用方法，考試應該是最正軌的選用方法，經過甄審與考試而任用，是最合理的；但在吾國教育制度未臻健全，考試制度與人事制度初樹立的現在，單靠嚴格的甄審，則遺才必多，而所認為合格者，又未必盡賢盡能，故甄審之法在現時宜比較寬容，只求

先樹立合法的基礎。必須教育制度考試制度與人事制度逐漸健全，然後所謂資歷乃能逐漸可靠，而甄審乃可隨之逐漸嚴格。考試當然能補救甄審之所不及，譬如甄審較寬，而考試再度嚴實，然遺才之憾，仍所難免。如其人確係賢能而資歷不合于甄審的標準，則遺之矣！如其人別有職業，不惜自屈才能，而不赴考試，則遺之矣！且考試僅能辨其能否，而賢否難知，即考試其能否亦偏重文字與學識，而不及于經驗，且多係偶然的機會，片面的測驗，而幹才亦易遭遺棄。這樣一來，考試只能得一部的人才，而不能得全部的人才，考試只能得某種的人才，而不能得各種各樣的人才，凡此都是考試方法的缺點，而有待于補救者，補救之道有二：

第一是舉——管子曰：「論賢不鄉舉，則士不及行。」古人求才，重鄉舉里選，所謂「考之論評驗之德行」，殆即管子此言之所本。現時一般人的推荐，基于親戚關係者多，基于鄉里者少，範圍既狹，識見難周，雖各舉所知，孔子有「人其舍諸」之論，然不合者未必皆為能舉之人。至于今人有議完全廢止私人推荐制度者，又不免涉之因噎廢食，大可不必。良以私人間的接觸機會較多，相知較深，推荐者對於被推荐者有長期的觀察，不啻長期的考試。昔崔祐甫為相，唐德宗一日問之曰：「人或謗卿所用多涉親故，何也？」對曰：「臣為陛下選擇百官，不敢不詳慎，苟平生未之識，何以諳其才行

而用之？」（見通鑑）英國首相鮑爾溫于第一次組閣時，任其中學時的同學六人爲閣員，有人去質問他，他反坦坦白白地說：「余尙欲多用數人，惜已求不得耳！」（見鮑爾溫著 *On England*）由是可知爲國求賢，只問其是否人才，果屬賢能，卽私人亦無妨。

要補救現有的甄審考試辦法之窮，我以爲今日應擴大保舉制度，分門別類，隨時保舉，確定保舉者的權責，而不作過苛之冀求，然後人才之徵召，必可得一大的新的有力來源。

第二是博訪——我國古人恥急功近利，每多惜身如玉，不求人知。聰明一世的諸葛孔明原是「不求聞達于諸侯」的，到了劉備三顧茅廬以後，才出來擔任「復興漢室」的大業。其他如呂尙釣渭，傳說築巖，像這一類的人，歷史上真是不勝枚舉。晚近世風日下，出處不講分寸的固大有人在，可是絕不能說現在就沒有呂尙傳說其人。昔齊桓公嘗使鮑叔讖君臣之有善者，晏子識不仕與耕者之有善者，高子識工賈之有善者。（見管子）我們今日可師此法，由政府管理人事的機關另立專科來辦理博訪人才的工作，對於時人之言行著述，嘉德令聞，凡見之出版，出諸信錄，負責保舉，具名聲述者，均分類備案，詳記履歷，附加考語，以時上呈，聽候錄用。

以上所舉的兩種辦法，確足以補救考試制度之窮。只是人才既然得到了，如何使之安于其位，如何使這些人才在工作的表現上能有優良的成績，那就有賴于嚴明的考核，

公正的賞罰與切實的保障了。

(一) 嚴明考核 古人說：「考課不精，則能否無別；能否無別，則砥礪漸衰；砥礪漸衰，則職業不舉；職業不舉，則品格浸微，賢能之功不彰。」這就是說，考核不精，就無功過，沒有功過，則賞罰虧度，瀆職守的僥倖優游，忠于職守的灰心喪氣。孔子說：「安而行之，利而行之，勉強而行之，及其成功，一也。」政治的目的在成功，何必一定要人人能安而行之？況且無所待而為善，無所畏而不敢為惡，非聖賢不能。功過雖不足以激上才，然上才百人中未必有一個，考核嚴明，使大多數的中才下才，都勉強而行其所當行，達到成功的目的，不是一樣嗎？張居正說：「人主所以馭其臣者，賞罰用舍而已。欲用舍賞罰之當，在于綜覈名實而已。名實不覈，揀擇不精，則上之爵賞不重，而人懷僥倖之心。牛驥并駕而俱疲，工拙以混吹而莫辨，才惡得而不乏，事惡得而有濟哉？」所謂綜覈，就是嚴明的考核。沒有繩墨，怎能知道曲直？沒有權衡，怎能知道輕重？執一御萬，考核豈不是頂重要的嗎？況且政在選才，才貴素養，公務員應當有保障，有獎懲，有升降，有陟有黜。考核不嚴明，知道誰是才？黜陟沒有標準，才如何養？沒有功過，怎樣獎懲？沒有優劣，怎樣保障？所以考核是基礎，無此基礎，根本就談不到人事建設。

(二)公正賞罰 古人說：「賞以存勸，罰以示懲。勸以懲有庸，懲以威不怡。」又說：「敍衆而不用罰，則善惡相混，而能否莫殊。」總裁說：「沒有公正嚴明的賞罰，則賢能有功的人，不能獎進他，憊怠敷衍的人，無從勸戒他。一切政令由是推諉延誤，而一切事業必致廢弛。」這都是說明信賞必罰與政治建設的重要關係。唯欲求賞罰之公正，必須注意以下四點：(1)賞罰並重——所謂信賞必罰，是應賞的必不能失信，反之，應罰的必不能省略。(2)賞罰嚴明——賞不違賤，罰不避貴，否則賞不當其功，或罰不當其罪，則人不平，不平則究。(3)賞罰不吝——信賞必罰，就是不吝，普通在公文上常說的「姑免置議」，就未免吝于罰。至于吝賞的也是如此，下級人員明辦理的很好，上級機關在公文上決不輕于嘉獎，最多給個「尙無不合」。(4)賞罰有名——唐陸贄奏議所說的名正賞罰，最爲澈底，他說：「獎而不言其善，斯謂曲貸，罰而不書其惡，斯爲中傷。曲貸則授受不明，而恩倖之門啓；中傷則枉直莫辨，而讒間之道行。此柄一虧，爲害滋大！」

(三)切實保障 考核果能嚴明，則優劣有別，劣的當然要加以淘汰，優的則不能不予以切實的保障，否則一般縣政人員，必不能安心任職，任職而不安心，自然不圖久遠，苟且因循，敷衍塞責，勢所必至。

關於工作保障的問題，近人甚至有主張引用營業原則入政治者。因為我國政治之最大積弊應為從政者心中所存的做官觀念，故對上只圖盡力規避責任，對下則極盡貪婪之能事。以縣長為例，幾乎無一不存五日京兆之心，如是安能望其練責任，收治效？故欲求政治收效，最好能引用營業原則入政治，而以縣為試行之起點。蓋營業之最高原則為獲利，而欲獲利之豐，又必須作到經濟、確實、迅速之地步；欲縣政收效之豐，則縣行政亦必作到經濟、確實、迅速之地步。欲求此原則之確實任用，政府必須予縣長以切實可靠之保證，同時亦可令其必須報告政府以成果。法之善者，莫過于訂立合同，載明任職條件：工作範圍、待遇及保障，施政成果之最低要求，失職之處罰等。為避免五日京兆敷衍塞責之弊，合同上也應載明任職年限，非于其所列明之條件下不得去職。如有侵犯縣長合同上載明之權力權利者，政府必予以有效之制止，庶合同名符其實，不流于一紙空文。縣長所用以上報政府者唯縣政之實績，合同上必須載明于其任職期內某年至某年應興應革者為何事，且作至何種地步。縣長每年終了，必向政府作年報，詳述其施政成績，俾政府根據以點驗實情，必令其報告與實際符合，而後始得為雙方已履行合同之義務，始得交代。這一種引營業原則入政治的辦法，如果能加以詳細的研究，付諸實施，普遍應用於縣政工作人員，對於新縣制之推行當不無裨益。

第二節 人的訓練

縣政效率的高低，毫無疑義的和縣政工作人員的學識、能力、精神、思想等方面有非常密切的關係。倘使幹部人員個個健全，人人努力，則縣政必能充分發揮行政效率；如果幹部人員學識淺陋，能力薄弱，且還遇事因循泄沓，敷衍塞責，如過去縣政所有的一般病象，則行政一定沒有效率，縣政也不能納于正軌。在實行新縣制之始，幹部人員所負任務之繁重，實千百倍于昔日，如何組訓民衆，如何安定人民生活，如何籌措軍需……凡此種種，無一不足以影響縣政建設的本身，而爲從事縣政的幹部人員所應競業業引爲己任，去竭力求其實現的。然試檢討目前的情形，則知現任大多數的幹部人員，遑論其學識能力是否對於上述各種工作能應付裕如，勝任愉快，卽就精神方面言，實亦未足以負此重任。此種現象如不從速設法補救，則縣政建設前途將不堪設想。政府當局有鑒及此，爰舉辦各種訓練。以資補救，其意至善，但若加以仔細的檢討，却發現了許多缺點：

第一、是訓練機關不統一。過去訓練機關名目繁多，不但未能統一，並且很少聯繫，甚至一省之內，各區各縣亦紛紛各自舉行訓練；乃至同一地方機關，前任辦過訓練

，後任又舉行訓練，同一人員，甲機關又調訓，乙機關又調訓。如此參差重疊，不僅浪費人力財力，尤其影響公務甚大。其次，近年來所採用的集中訓練辦法，因受訓者散處各地，必于調訓之先若干時日予受訓人員以通知，方可如期集中候訓，因目前交通困難，受訓者之旅程往往不能確切預計，爲免延誤日期起見，受訓人員又不得不事先籌劃，提前動身，迨受訓完畢後又因交通關係，等候舟車亦不免多所延誤，因此常有受訓一月而往返合計需時二三月以上者！則其對本身職務之荒廢已不待言。況且目前交通費用昂貴，動輒千金，以調訓人員全體合計，公私耗費，確屬不貲，誠所謂時間經濟兩蒙損失。

第二，是訓練對象不普遍。近年來中央與省所舉辦的各種訓練，因環境之限制，僅及于較高級的公務人員，在縣方面最多不過調訓縣長或幾個科長，固未嘗及于基層機構的低級人員，而受訓者因訓練期間過短，訓練項目過于廣泛，在受訓期內，本身即未能獲得充分的行政技術訓練，返還其所主管的機關以後，雖具改革的決心，亦以輔助無人，苦于無從着手，且自身所獲有限，又感無法下手，其結果，少數人雖曾受訓，而其所主管機關內部之一切公務處理概一仍舊規，其一切設施亦絲毫不改舊規，則此種訓練對於改革縣政實不能發生任何作用。

第三，是訓練不著重實際。近年來中央及地方所舉辦的各種訓練，大多偏重于精

神方面的訓練，此種訓練確有其空間方面及時間方面之重要性能及特殊效用，固不容抹殺，唯是關於技術方面的訓練，也不能說不關重要，只惜過去還沒有注意到這一面。

第四，是訓練與行政脫節。過去幹部訓練的最大缺點，就是視幹部訓練為孤立的部門，和行政分為兩擱；於是訓練自訓練，考核自考核，視察自視察，輔導自輔導，各自獨立，不相關聯。究竟地方的實際情形如何，已受訓的幹部人員所表現的工性能力如何，他們在工作上有何困難，他們是否努力工作，對他們究應如何輔導，如何考核，這一切，在訓練機關方面是無從知道的，結果所屆，便不免困戶造車，出門不能合轡。

以上是過去幹部訓練工作的缺點，針對這些缺點，我認為應有如下的改進：

一、訓練的機關要統一 今後訓練工作，應作有計劃有系統之進行，並力求其合理化。中央與省應根據客觀的需要和主觀的力量，通籌計劃，確定最低限度的要求，作為各級訓練機關的工作目標。各級訓練機關應切實遵照計劃，分別作充分準備，如訓練實施辦法之擬定，如調訓人員之調查與統計，如調訓辦法與編隊編組辦法之確立，如訓練內容與訓練方法之規定，如研究計劃之草擬，如參攷資料之蒐集，如訓練工作人員之配備與調整，如考核辦法、輔導辦法之擬訂，凡此事先均應充分準備，然後始能做到有計

劃、有系統、而又合理化之訓練。對於縣政幹部人員，應採先訓練而後任用的原則；最好能在未任職務以前先受到必要的訓練，任職期間應力求避免隨時再予調訓。果有複訓之必要，必須經過相當時間的實際工作，也要根據初訓及平時輔導以求一貫，力避不相銜接、不切實際、乃至重複生厭之弊，且宜寓訓練于休養，不可過分嚴格勞苦，要能以活潑支持整肅，以興趣支持辛苦，訓練科目要偏重過去工作之檢討及實際問題的研究與討論。

二、訓練的對象要普遍 所謂普遍，是要做到全體幹部人員都能受到相當的訓練，訓練不應僅及于縣長或上級工作人員。并且我認爲縣長于其任內盡可不必再予調訓，因爲縣長負一縣行政之責，縣政之成敗全視這一位負一縣行政責任的縣長的精神、能力、學識等爲轉移，故當任用縣長之初，切應特別慎重其人選，詳查考察其精神能力學識思想等是否堪以勝任，必得適當的人才，然後付之以一縣行政之責。縣政首長既經慎重選用，確係才職相稱精神學識能力俱優之士，則事後之訓練似無十分必要。至于縣政府比較高級的人員，如祕書科長等襄贊縣長，推行縣政，所負的責任也十分重大，在其執行職務的期間以內，亦以不隨時調訓爲宜。這一批人員最好能予任用之先施以相當時間的技術訓練，在訓練期間以內，應集中于少數可切實用之科目作一透澈之研討，對於個別

行政技術的問題，倘能于受訓期間提示具體可行的方案，授之于受訓人員，則受訓者于受訓以後，分發担任縣政各部門的工作，自能應用其受訓所得，來執行他所担任的職務。至于基層工作人員的訓練，現有各縣設置幹部人員訓練所的辦法，似屬可行，唯是目前實際能担任訓練的人才事實上不免缺乏，每一縣設立一個訓練所，未必每一縣都能找到富有實際經驗而又具有理論素養的訓練人員來担任訓練工作。比較適當的辦法，莫如由省府設置巡迴訓練團分區担任訓練縣政幹部人員，視事實之需要及環境之允許，以行政督察區爲一訓練區，分批抽調各縣鄉（鎮）保工作人員受訓，訓練科目仍不外切于實用的行政技術，決不可涉及空泛的理論，訓練期間不必過長。如時間及人力許可，最好能以一縣爲訓練區域單位，担任訓練之各組人員輪流逕赴各縣實地訓練，則更可免去抽調之麻煩，避免訓練期間受訓者荒廢其本身的工作，且在訓練當時，即可實地糾正其工作上不合理及錯誤的現象。甲縣訓練完畢，担任訓練者再至乙縣，如此循序進行，每縣費時不過數月，即可完成一革新下層行政工作的大業，其貢獻之偉大，自非枝枝節節不着邊際的他種訓練制度所堪與比擬的。而且，此項訓練辦法果能見諸實行，尙有一附帶之功效，即可使訓練及視察工作打成一片，以便上級政府對下級機關之攷成。過去的行政視察制度，根本等于走馬看花，實無從判斷某一機關的工作成績，其結果乃成爲虛

應故事，有名無實，如果巡迴訓練的辦法能够普遍實行，則担任訓練的人員在各縣勾留較久，必然熟諳各縣內部的實況，根據彼等的報告，上級機關有所指示，亦可對症下藥，數十年來各自爲政的地方行政亦可收統一的效果。

三、精神訓練應與技術訓練並重 精神訓練之主要目的在如何滌除一般受訓人員自私自利的觀念，以杜絕貪污，如何培植其犧牲自我的精神使其忠黨愛國，如何灌輸革命思想，使之信仰主義，如何使其認清黨國當前的危難，俾知刻苦自勵，如何使之瞭解領袖之偉大，俾知竭誠擁護。一言以蔽之，即在培養其國家觀念，建立正確的人生觀，必如是，然後可以認清犧牲一己以努力從公爲公務人員之天職，而貪贓枉法，營私舞弊，因循苟且，敷衍塞責等惡習積弊均可一掃而空，吏治自可望澄清，政治自亦可日臻進步。技術訓練則以充實其知識，增進其技能爲最高原則，故必因材施教，按其所担任工作之性質，分門別類，予以嚴格而切實的訓練，必如是，然後可望行政技術之漸臻熟練，行政效率之逐漸提高。過去訓練工作，似嫌偏重于精神訓練，而忽視技術訓練；并且訓練機關每只憑主觀要求和施政需要，確定訓練內容，至于調訓人員有無要求，工作有無困難，訓練機關却未加注意。於是訓練者與受訓者脫節，訓練者不管受訓者有無要求，有無反應，能否消化，以爲只要將既定訓練內容灌入受訓者腦中，卽已盡了訓練之

能事；其在受訓者方面，亦不瞭解訓練的意義和作用，只知奉命而來，依時聽訓受訓，至于自己無心得，亦在所不問。針對這個缺點，所以今後所謂有計劃有系統的訓練務必做到訓練者與受訓者雙方主觀要求之統一，即一切訓練辦法與訓練內容之確定，不但要切合訓練機關主觀要求和施政需要，更應根據受訓人員在實際工作上之反應，以適應其要求。

四、訓練與行政應切取聯繫 訓練本身即是政府施政之一，訓練的任務，在于適應施政的要求；因此訓練者必須澈底明瞭并且整個接受政府施政的精神和綱領，使之溶合于訓練內容之中，并將施政的要求和訓練的要求統一起來，決不能視訓練為孤立的工作部門。訓練機關與實際工作人員接觸既多，而又經常討論實際問題，宜綜合實際經驗所得，隨時貢獻政府，以為施政的參攷，因此，訓練不止是適應施政的要求，更要把訓練所得，反應到施政方面。

還有最重要的一點，就是幹部訓練應與人事行政打成一片，即是從訓練過程以奠定用人基礎，以幫助選拔人才，以幫助調整才能與職位，以協同攷核；這樣，不但人事行政因而日臻精密健全，即訓練本身亦因而周密正確。具體言之：（1）凡未經受訓人員，絕對不能選用，正因為凡經過法定的資歷甄審和攷試了，正是以訓練來補救甄審和攷

試的缺點，來幫助人事上軌道：（2）凡經過訓練及格而任用的人員，非犯有重大過失，呈奉上級政府核准者，不能任意撤換；（3）以訓練期間攷察的結果，作為用人之根據；（4）以訓練調整幹部才能與職位，一掃過去用非所學學非所用的毛病；（5）關於人事異動，如任免升降及遷調等，訓練機關必須隨時登記，而尤賴于人事管理的主管機關隨時予以通知，并協同攷核。

第三節 人的培養

新縣制和舊縣制比較起來，有種種不同之點，也可以說是顯著的進步之點，這些進步，幾乎可以說完全是建築在「人」的安排上。要推行新縣制，當然需要一大批強有力的幹部，政府基于事實上的需要，一時找不到一大批「新人」來辦理「新政」，不能不舉辦各種訓練。這無非因為已往所辦的教育不合實際需要，不得不採取一種權宜應急的措置，雖說枉費些事，亦無可如何。但欲謀「人」這一問題合理的解決，自應由培養適當的師資入手，因為新縣制是建築在「人」的安排上，而這新安排又幾乎是整個的與師範教育有關。依教育眼光觀之，新縣制在整個安排上有兩種特徵：（一）管教養衛打成一體；（二）學教社教聯為一體。這樣，我們便可以知道新縣制所要求于「人」的條件，

就是一大批能負有多方面責任的人材。這種負有多方面責任的人材，就全國着想，數量當然多得可觀，而且是幾乎每個人都當「師」，也可以反過來說，每個師的任務都不限于教育。如此說來，所謂人的培養，不外是如何培養師資的問題。

在未說師資究應如何培養之先，我們先要明白新縣制下的「人」到底應該具備何種條件。我認爲下列的三個條件是最低限度的要求：

一、要有教育的認識與修養 在新縣制下，鄉（鎮）保甲區域劃分之原則，是以十戶爲甲，十甲爲保，十保爲鄉（鎮）。照這個原則，假定平均每戶五人，則每甲五十人，每保五百人，每鄉（鎮）五千人，實際上或許尚不止此數。單就人口的數量來估計，則一鄉（鎮）管教養衛的對象爲五千人，一保管教養衛的對象爲五百人，這個數目中當然包括着男女老少。照第二次全國教育會議的估計方法，十六致四十五歲的文盲約佔百分之四十六（除去學齡和不及學齡的兒童，超過受成人教育的老者，以及盲啞殘廢等）則每一保約有青年及成年文盲二百三十人，每一鄉（鎮）十倍之。從這一點上，可以看出推行政令——或者說是促進建設的第一個困難，不在於人口多而在於文盲多。只要承認這個客觀的事實，則在管教養衛的一套建設工作中，除用國民學校和中心學校實施的各種班級式的和社會式的教育之外，其餘關於地方自治大大小小的工作，恐怕都必

須用教育態度以啓發之，教育方法以推進之，教育力量以鞏固之。於此可見在這一環境下，所要用的一切工夫幾乎全部是教育工夫，因而一切人員皆不能不在「作之君，作之師」的方式之下，特別需要到教育的認識與修養。

二、要有自動創造的能力。在新縣制下，一鄉（鎮）可以稱得起一個單位，它應根據一省一縣的建設計劃，來推動地方自治工作，這已經不是單獨承上啓下的工作；至於保，是接近民衆的基礎，不只要執行上級的命令，更須依據本保的各種條件與需要，製訂推行的計劃與步驟。這兩級都不當是被動的，在推行與計劃的時候，都非能自動能創造不可。自動創造的要素，在於謀各種工作的聯繫配合，謀各種方法的靈活運用。常見有人辦合作就是辦合作，徵兵就是徵兵，種痘就是種痘，辦成人班就是辦成人班，而且大都用強迫執行的方式；愈走愈不動，老百姓因懷疑而以抗了，結果只有碰壁。最大的原因，在於不能溝通配合。要知人民的生活是整套的，管教養衛也應當是整套的，強為割裂得支離破碎，執其一端而強之使通，不能通則另執其一端，結果只有任何一端皆不能通。再則有了政權的人，很容易眼睛只看見政令的強制執行力，一時奏效力，而不知偏重政令的結果，只是使民衆由長威而被动，一切無生機、無自覺，而政令稍一向別方面轉移，則此方面立即鬆懈，造成只有軀殼而無靈魂的建設。因此，新縣制下一切工作

人員應具備之第二條件是認識環境需要，認識建設的整個性，能自動，能創造，能聯繫配合，能靈活運用。

三、要有信念與熱情 就一個具有管教養衛四種任務的公務人員說，他對於由每一方面到整套的知識與理想，法令與技術，對於從事每種工作應具備之健康與勇氣，態度與毅力，似乎用不着分析開來逐條列舉；逐條列舉並非不可能，只怕分析周詳之後，反而有割裂破碎的毛病，甚或令人感覺到是在要求一個人萬能。但新縣制下一切工作人員應具備之條件，除掉以上特別提出的兩種之外，再有就是從事下層工作的信念與熱情了。有熱情而後能有勇氣，有信念而後能有毅力，具備了這兩種基本德性，才不至於混飯吃，鬻錢化，擺官架子，見異思遷，畏難而退，到後來一事無成。

「新人」應具備的條件既如上述，但是這種新師資究應如何培養？

照理說，師資本應由師範學校培養的，然而，今日之所謂師範學校也者，無論在主觀上客觀上都不能滿足新的要求，其結果很自然地政府遂于師範學校之外另設許多訓練班，如地方行政幹部訓練所之類，對於「人」的培養事實上已成雙軌之勢。在一切建設皆合一皆統整的安排之下，獨乎「人」的來源定雙軌，無論如何總是一種極不合理的現象，而且事實上也不能適應管教養衛合一的新縣制。要糾正這種不合理的現象，唯有

變雙軌爲單軌。爲了適應新縣制組織的需要，縣以下的地方幹部應由中等師範學校負責產生，不過這種的師範教育不是偏於教育的，也不是偏於政治的，而是綜合政治教育兩者爲一的。如何綜合？其辦法有二：

一是過渡的辦法——就是把並行的雙軌變爲前後兩段，具體的辦法是，不論其爲長期的短期的師範教育，仍保持其原來面目，但到修業期滿，要進幹部學校受一年或半年的政治教育，兩段修完，方得畢業，按能力分配工作。這種人才有了教育的基礎，又有了政治的陶冶，以之担負管教養衛，應該能應付裕如。不過強爲分成截然不同的兩段，在學生的學習上不易融合爲一，究竟不是根本解決的辦法。

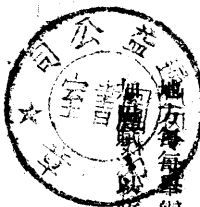
一是澈底的辦法——就是將二者化合爲一，根本改變師範教育的素質，在目標、課程、訓練各方面，都應含有「政治的教育」與「教育的政治」兩種成分在內。要緊的是認定中等師範不論在政治與教育兩方面都只是給學生一個普通的陶冶，要他們能認清楚政治的教育的路向，獲得各方面的概括的常識，能進而從事於實際的建設工作，並且在推行上能運用其政治的與教育的修養與技術，能自動，能創造，使各方面的工作能發生溝通聯繫，以符合前文所說「新人」應具備的條件。反過來說，並不是要他們在某方面有專門的研究與專工的陶冶，所以課程不必花樣多，在簡單中要儘量使政治與教育發生

花合的作用，而在實習上尤應誘導學生腳踏實地對管教養衛各方面的關係作透澈的認識。假如今後的中等師範學校能改變到這一步，則在師範學校本身也可以真正地稱得起一地的文化中心，而且可以真正地負起輔導一區教育的任務，因為各地的教育已經和管養衛分不開了。

要而言之，新縣制下所需要的「人」是受過管教養衛四者合一之陶冶的，每一個新的工作人員都是新的教師，因此舊的師範教育不能適應這種新需要，新興的政治性的短期訓練亦難達到這種新思想，變軌並進，各有所偏，同樣地不易成功；結果只有澈底改革中等師範學校的素質，使未來的師範畢業生能適應這種新環境，推進這種新制度，滿足這種新要求。

第五章 新縣制下之財政問題

凡事非財莫舉，縣政建設之推進，尤有賴于充足的經費與健全的財政制度。新縣制人事上之充實與革新，當然要增加許多支出，縣預算事實上一定要比過去來得龐大；至于地方自治事業籌辦得有成績，也絕不能缺少最低限度的經費，各種事業所需的經費統統說起來，更加要嚇人了。過去辦理地方自治的人，最感覺沒有辦法的，莫過于經費無着的問題。「巧婦難爲無米炊」，地方經費不充裕，則一切事業勢不能不陷于停頓。過去地方每舉辦一事，其所需者費用，無非從增加稅收而來，而稅收的增加，莫簡便于附加賦稅以政治之日新，而新的無限，僅僅憑着榨取舊式生產的農民胥手胥足之所得



，這樣，到最後的一個階梯，必定是農村經濟全部崩潰，一切事業終亦無從開展。究其原因，實在是因爲縣自身沒有財權，同時地方的財政亦陷于極端紊亂的狀態。爲補救這一個缺點，新縣制不僅確定以縣爲地方自治單位，并且給予地方以獨立的財權；這樣，地方自治財政系統既已確立，再進而謀地方財政的整理，凡百地方自治事業，也不怕沒有充足的經費來興辦了。

第一節 自治財政系統之樹立

國民政府自民國十六年定都南京，軍政時期告一段落後，即開始倡導地方自治，關於地方自治的條例規章，中央屢有規定，且曾一再通令各省實施，然按之實際，則各省推行地方自治，殊少成效，此中原因固極複雜，而縣財政基礎的薄弱，地方自治經費的無着，更不能不說是其中最主要的一個原因。本來我國過去的縣地方財政完全爲省財政的附庸，除少數附加及零星雜捐以外，根本就沒有獨立的稅源，因此，許多縣份連原有的行政經費尙且難于籌措，何況新辦的建設事業，那自然更是不易推動了。中央洞悉癥結所在，乃力謀充實縣地方財政，于廿四年七月頒布了「財政收支系統法」，劃分省縣的財政收支，并確定縣的稅收範圍，就其相當限制省的財政權并予縣以獨立的財政地位

一點而言，對於縣地方自治的推行的確裨益不少，可惜該法因其本身尚有不少窒礙難行之處，所以雖經明令頒佈，而遲遲未能付諸實施。縣各級組織綱要公布後，關於縣財政部份才有如下明確的規定：

「左列各類為縣收入

- (一) 土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）；
- (二) 土地陳報後正附溢額田賦之全部；
- (三) 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成；
- (四) 土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）；
- (五) 營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）；

(六) 縣公產收入；

(七) 縣公營事業收入；

(八) 其他依法許可之稅捐。」「綱要第十八條」

新綱要不僅規定了縣財政的收入，而且在第四十一條規定縣以下鄉（鎮）財政收入

如左：

「(一) 依法賦與之收入；

(二) 鄉(鎮)公有財產之收入；

(三) 鄉(鎮)公營事業之收入；

(四) 補助金；

(五) 經鄉(鎮)民代表會決議征收之臨時收入，但須經縣政府之核准。」

以上的規定可以說是財政收支系統法未實施前的一種臨時補救辦法。這一種辦法的缺點，在於它純以縣為單位，各縣的財政各自為政。須知中國的幅員廣大，各行富瘠已大有區別，即一省之中，各縣的情形亦相去懸殊。在富庶的縣份，地方自治事業固易積極推進，但在貧瘠之區，甚至連經常的行政經費尙且難籌，遑論種種新的建設？若端賴中央補助，則中央財政的來源亦自有限度。若任由富者自富，瘠者自瘠，則全國各地的發展，勢必愈趨畸形。中央為解決此種困難，乃於三十年六月召集第三次全國財政會議，會議的主要結果，就是決定了財政的中央集權制，重新確立全國的財政系統，將全國財政收支劃分為國家財政與自治財政兩大系統，凡應由國家統籌支配者，列入國家財政系統，其應因地制宜者，列入自治財政系統。中央對於貧瘠縣份收支不能平衡者，復規定補助之制。至於原有之省級財政，則根本取消，併入國家財政，原有省收入容納于國



家總預算，省級預算不復存在。此後中央自可依據統籌調劑的原則，編審預算，內外既能一體，盈虛自易調節。由上述的決議看來，第三次全國財政會議的重心，顯然是在于整理地方財政，而整理地方財政的基本，則在于樹立健全的自治財政系統。綜觀該會議關於鞏固地方自治的財政基礎的問題，已有下列幾個重要的原則上的決定：

一、充裕縣收入，以鞏固地方財政基礎。該會決議對於縣收入除縣各級組織綱要中已有規定者外，并議定由中央劃撥印花稅三成，遺產稅二成五，增撥營業稅由原定百分之二十以上改爲百分之三十以上，屠宰稅原已明令全部歸縣，但過去由省保留一部份者尚多，此後全部作爲縣稅；又規定縣得推行營業牌照稅及行爲取締稅，以增闕新稅源。

二、調劑貧瘠縣份之收入，以利新縣制之普遍推行。調劑辦法，今後當本諸下列兩原則辦理：（一）田賦由中央接管之後，自應積極整理，經整理而溢額之收入，當以一部份統籌分配，補助經費不足之縣；（二）人口稀少地瘠民貧之縣，情形特殊，其所需經費不足之數，由國庫補助。

三、確立自治財政制度，以增進其效率。自治財政系統既經確定，今後自應健全其財務行政制度，其原則爲：（一）預算制度以縣預算爲主體，所有鄉（鎮）預算，均

附屬于縣預算內，其收支不能平衡之鄉（鎮），則由縣統籌補助之；（二）征收制度，自治財政系統之租稅，由中央設定之稅務機關代為經征，分別劃撥；（三）財務行政仍採用分立牽制制度，在縣為行政、出納、會計、審計四權中立之制，滌除過去財務行政之種種積弊。

縣各級組織綱要與第三次全國財政會議的決定，關於鞏固自治財政的原則，可說已定得十分詳細明確，本此原則進而謀縣財務行政機構的健全與地方財政的整理，必能將過去縣財政不上軌道的毛病一掃而空，今後地方的財力既因以充實，一切地方建設就不難推展了。

第二節 縣財務行政機構之調整

過去縣財政的積弊，在于財務行政紊亂。果使財務行政嚴整有序，雖不能說財政問題泰半得以解決，至少是整理與建設財政的基本條件。所以在未說到地方財政的整理以前，且讓我們先將縣財務行政機構問題略加研究。

財務行政千頭萬緒，然約而言之，可以分作十二類：（一）收入，（二）支出，（三）經理，（四）調劑，（五）統計，（六）預算，（七）會計，（八）審計，（九）

稽察，（十）決算，（十一）彈劾，（十二）懲戒；任何一個政府機關，都要辦這些事務中的一部，但祇有專門辦理這些事務的機關，換言之，以財政事務為主要職責的機關，才得稱為財務行政機關或組織。彙集一縣之中所有財務行政機關或組織，區分其系統，釐定其職責，這些機關或組織的總稱謂，名為縣財務行政機構。

縣財務行政機構之組成，通常有兩種不同的方式；一種是混合組織，另一種是聯綜組織。所謂混合組織者，辦理財政事務機關及每一機關內辦理財政事務的人，並不實行分工，一個機關常兼辦多種財政事務，而某一財務人員亦復担任幾種職務。例如民國二十二年各省縣財政局除掌理預算、決算、征收之外，復兼理公庫、審計等事務，征收稅額自行存放，自行轉發。又如田賦征收處之管冊員兼掌計算、收款及管申事務，各機關之會計兼掌庶務、出納等等。一個機關兼理多種事務，以及一個職員兼理多種事務，則現金、票據、證券之出納、保管、移轉，概由同一機關或同一人員經手，最易作弊，侵吞中飽，都是必然的事。同屬一個機關中辦理各項財政事務的人，都對同一長官負責，此外更沒有人負責稽核。其結果是大家朋比為奸，公關分贓，貪墨枉法，便無所不爲了。所謂聯綜組織者，各項財政事務分由若干機關管理，一個機關以內的財政事務也分由幾個人負責，分工合作，相與制衡。如此做去，因各有各的職責，互相牽掣，就不容易

歸併，從此一切財政事務概循一定程序，財政自可納入正軌，一切改革同建設自易着手進行。

關於縣財務行政的機構問題，第三次全國財政會議所作原則上的決定，即縣財務行政採用分立牽制制度，在縣為行政、出納、會計、審計四權分立之調，便是含混合組織而採取聯綜組織；唯是對於縣財務行政機構之應如何分立，則尚未有詳明的規定。我認為，要澈底實行牽制制度，縣財務行政機構應有以下的六個系統：

一、指揮監督機關 縣雖為自治單位，可是所謂自治是法定限度內的自治，一切政治設施都要遵守中央法律，尤其關於財政事項，處處都要守法，絲毫不得逾越。全國縣的單位現已數逾二千，要由中央直接控制，事實上難以做到，自由由政府來指揮監督為宜。省政府對於縣財政事務，至少應具有以下各種權力：（一）縣概算之核定；（二）縣賦稅稅目之變更及稅率之增減之核定；（三）縣公債用途款額之核定；（四）籌劃與督導縣財政之改進與建設；（五）稽察及禁止縣財政之不法措施；（六）其他縣財政之監督事項。省政府行使上列權力時，應完全以中央政策為依歸，衡量各縣財政措施之當否，而駁斥糾正或核准之，對於縣財政在法定限度以內，可允其自由措施，不過分干涉。縣政府對於縣財政事項，應該自己負起責任，遵照法律的規定，自動的計劃應興應革。

事宜。

二、立法機關 縣財政事務的立法機關是縣參議會，但此所謂立法者，不能比之于中央立法機關。縣參議會對於縣財政事務的權力是有限度的，應依照中央法令辦理，不能隨意議決；如果縣參議會之議決違背了中央法規，上級政府可以宣布其無效。並且縣議會而冠以參議之稱，顧名思義，其職責是在協助政府推行庶政，絕不是自由決定一切而命令去執行。因此，我以為縣預算應于省政府核定之後，送請縣參議會審議，但縣參議會審議縣預算時，不得超過省政府核定的範圍，縣政府不得否決縣預算，亦不得延擱縣預算而不予審議。此外，縣賦稅稅目之變更與稅率之增減，應由縣長提交縣參議會審議，未經參議會可決者，不得呈請省政府核定。其次，縣公債之發行以及縣公有財產之變賣，非提經縣參議會，不得進行。

三、主計機關 主計制度是我國近年來新創的制度，直到最近尙未能推行盡善。依照主計制度，各縣的主計機關為會計室，設會計主任一人，助理員若干人，由省會計處委派，縣長不得撤任或更換之。會計室的職掌，為辦理歲計及會計事務，此外各機關之會計人員分掌各該機關之歲計及會計事務，應隨時受會計室之指導與監督。縣會計室雖為縣政府中之一部，但具有獨立職權，在他的權限內，不獨不受縣長的干涉，而且可以

拒絕縣長的非法要求。縣會計室的上級主管機關是省會計處，關於全縣歲計會計事務的進行，應隨時受省會計處的指揮監督。中央主計處經省會計處，達縣會計室，以至於各機關的會計人員，所以主計機關另成一個系統。

四、普通財務行政機關 縣普通或一般財務行政機關，應以縣政府財政科爲主體。

財政科職司征收，公產管理，庫款調撥及支出統制財政管理事項。但這些事務都是很繁雜的，財政科必須詳慎籌劃其進行方針與步驟，以簡馭繁，一切盡可處置裕如。有人主張財政廳行設局，這種主張，我們不能同意。一切縣政務的進行要用錢，政局的征收成績，遠不如縣政府，過去實例很多，其理至簡，財政局行政權遠不如縣政府之強而有力，尤其關於催征事項，處處要仰仗縣政府，否則無法推動。因此，財政局無設立之必要。而且，縣行政權力貴有一個中心，縣長要想控制縣政，必須要能從財政方面控制各機關，才有效力，財政局的存在，不獨分去了縣長控制財政之權，縣長局長之間也常因此發生磨擦，影響到縣政的效率。所以一縣的普通財務行政自由由縣財政科主持爲宜。

五、公庫機關 公庫機關在縣者稱縣庫，其職務在爲縣政府經營現金、票據、證券及其他財物。公庫機關以由銀行代理爲原則。所有縣政府及各機關的收入，除法律另有

規定者外，一律由代理公庫銀行代收，直接記入縣收入總存款帳內。各機關支款時，先填具請款書請求縣政府撥發，如得准可，即由縣長、會計主任及審計主任等會簽支付書，知照公庫銀行，由收入總存款帳內，撥入各機關存款帳內。各機關用款時，除法律另有規定者外，以支票給付政府之債權人，赴庫領取，不得先行支領而以現金支付。這樣，一切收支都由縣庫辦理，各機關既摸不着錢，貪污作弊也可于無形之中防止了。

六、審計機關 縣審計機關為審計室，雖然算做縣政府的一部份，但直接秉承省審計處的命令，辦理全縣審計事宜。年來國人頗着意就地審計，縣政府設立審計室，便是推行就地審計的最好辦法。縣審計室設審計主任一人，助理員若干人，由省審計處直接委派，縣長不得予以撤換。審計室職掌事前審計，事後審計及稽察；事前審計為在各機關執行支出手續或負擔支出義務以前所行之審核，或是在各機關執行收入手續或擬徵某種收入以前所行之審核，其目的在於防弊未然；事後審計為在各機關執行支出或收入手續及負擔支出義務以後所行之審核，其目的在於檢討既往；稽察則是實地的調查與考核，以補事前及事後審計之不足，其目的在於督察各機關的不法或不忠于職務的行爲。三者相輔而行，貪污作弊一類的事，縱使技術高強的人，也很難成功。

以上六種機關之分立，是最理想的縣財務行政機構。固然，如果要現在全國所有的

縣都照如此做，或有困難，但總有一部份的縣，尤其財力較豐的縣，可以試行，期于相當時間以後，普及于全國，當不是很困難的事。這樣一來，縣財務行政就能夠做到嚴整有序，因財務行政機構之分立而收互相牽制之效，地方財政的整理與建設也就能夠順利推行了。

第三節 縣地方財政之整理

說到整理縣地方財政，不外開源與節流，前者之目的在盡量增加地方合理的收入，後者之目的在盡量減縮一切不必要的支出。目前我國的縣地方財政，在收入方面，有許多不合理的制度，必須加以整理；同樣，在支出方面，也有無數不合理的現象，也非加以一番澈底的改革不可。這里，可就收入和支出兩方面來說：

一、關於收入部份之應加以整理者

(一) 田賦的整理 我國的田賦制度，積弊最深，每年人民隱漏與胥吏中飽之數，不知多少；故增加田賦收入的方法，莫如積極整理現時的田賦制度。談到整理田賦，自應從整理地籍入手；而整理地籍的方法有治本與治標之不同（詳見本書第六章第三節），前者為實地測量，後者則以土地陳報為主，前者工作繁鉅，需時久而用費大，後者則

技術簡單，用費少而收效速。土地陳報雖為清理地籍增加田賦收入的簡便方法，然論其精密的程度則遠不如實地測量，因所謂土地陳報只是由人民將其土地之實況陳報政府，然後由政府派人抽查，而未施實地測量，難保不無虛報偽造，且面積單位，尤難統一折算，以致正確的地籍無從建立。過去各省財政機關與地政機關對於整理地籍，意見往往紛歧，大抵地政機關主張治本，以科學方法辦理測量；財政機關則以治本辦法曠日廢時，不合當前需要，因而力主治標；於是各行其是，治本治標重複紊亂，不僅耗費人力財力，民衆亦有政出多門之感。今後欲謀切實整理田賦，應使財政與地政密切合作，擬訂統一的計劃，務使陳報與測量，因地制宜，治標治本，相互為用，逐步推行，則不僅過去重複紊亂的積弊可免，而且可以收到相輔相成的功效。

(二) 屠宰稅的整理 屠宰稅為縣地方財政收入的主要來源之一，在有的縣份，其收數且超出田賦附加之上。唯牲畜的屠宰無須高深技術，苟能操刀，人盡可為，而宰殺的時間與地點又無一定，稅源散漫，向稱難征。自來各地征收方法多採包征制度，即稅收機關估定稅額，公開投標，招商承辦，按照契約，繳納稅款。此制弊病甚多，今後為增加屠宰稅的收入，以充實地方自治的財政基礎計，應改採自征制，並酌量提高稅率，以裕地方稅收。

(三) 房屋稅的整理 房屋稅一稱房租，早經劃為縣財政的專有稅源，唯目前各地的房屋稅雜亂紛歧，幾無制度之可言。例如就課稅的標準說，有以房屋的價值為標準者，更有以房屋的所在地域及房屋構造種類為標準者；再就征收的方法說，有由縣財政機關征收者，亦有由警察局直接派人征收，以充實警費者，有按月征收者，有按季征收者；更就稅捐的負擔說，有由房東負擔者，有由房客負擔者，亦有由房東房客平均負擔者。今後整理的方法，在課稅的範圍方面，應由市區推廣到鄉鎮，以擴大稅源；在課稅的標準方面，租賃的房屋一律以租價為標準，自住的房屋一律以房屋的價值為標準；在租稅的負擔方面，應一律規定由房東負擔；在征收方面，應由縣財政主管機關統一征收。

(四) 營業稅的整理 根據縣各級組織綱要之規定，營業稅收入百分之二十以上應為縣所有，第三次全國財政會議更議決提高至百分之三十以上，是營業稅稅收的豐富，與縣收入之多寡有相當密切的關係，自不能不加以整理。整理之道，應從修改營業稅法著手，一律以營業收入額為課稅標準，稅率可酌予提高，但必須劃成一律，不必因屬於奢侈品，或屬於必需品而分別輕重，徒增紛擾。至于營業牌照稅及行為取締稅等，亦應提高稅率，劃一征收。

(五) 契稅的整理 我國現行契稅，各地參差分歧，不僅人民負擔不均，亦且影響

地方稅收，今後整理的方法：（1）改訂契稅範圍，凡不動產的移轉，如買賣、典押、繼承、分析、贈與等項行爲，均須分類課稅；（2）現行契稅稅率過高，人民頗多隱匿不報，或私寫白契，或減寫契價，或捏實爲典，以達其減稅或免稅的目的。今後應將賣典兩稅稅率酌予減低，并另訂繼承、分析及贈與等項新稅率。

（六）公款公產的整理 整理公款公產，爲地方財產收入除賦稅以外之重要財源，若能切實加以整理，其收入一定可以增加。各縣公款公產，過去多被少數劣紳把持，甚或公然侵蝕盜賣，公家因此受到的損失，不知有多少，今後應嚴加整頓，而整頓的辦法，有清本與治標兩種，治本的辦法，是由政府普遍清查境內所有的公款公產，逐一登記，編列成冊，然後按冊追究，應收回者收回之，應變賣者變賣之，應修繕擴充者修繕擴充之。至于治標的辦法，是把虧欠的部份，根據移交清冊加以盤查，清出確實的數目及借欠人的姓名，限令如期清繳，否則實行押追或封產抵償。

二、關於支出部份之應加以改革者

（一）剷除專款制度 經費的支出，貴乎有合理的統籌，主持財政的人必須斟酌各種支出的緩急輕重，掙注此，調撥自如，然後方能運用得宜。可是，在今日的縣財政中，却依然保存着所謂專款制度，幾乎縣裏有一個什麼新花樣，就來了一個什麼專款，名目

繁多，不勝枚舉，而且各種專款界限森嚴，一個地方長官決無法斟酌損益，挹彼注此，流弊所及，不僅阻礙稅制稅率的調整與新政之推行，亦且分裂行政，易于引起使彼中飽的現象。欲將地方財政納于正常的軌道，此種制度自應澈底剷除。嗣後各種地方經費，應以統收統支滿收滿支為原則，不得假藉任何理由實行割裂分據。原有各種專款，一律取消，併入統一普通總基金，各專款自設的征收機關及管理機關，概行撤消，改歸縣財政科辦理，原有各機關經理的公產，亦移交縣財政科管理。

(二)合理分配各項支出 縣的各項支出，每未能按各種事業的緩急輕重而行合理的分配，因為沒有合理的分配，則各種事業所需經費的多寡也沒有適當的數額，經費過多則是一種浪費，經費不足則事業必受財力的限制，而至一籌莫展。地方所需經營的事業甚多，而收入則有一定限度，應以有限的收入合理分配于各種事業之間，方能使百業俱舉，諸事有成。欲謀經費分配之合理化，第一必須注意均衡的原則，即應分別事業之緩急輕重而配以所需之經費，使各得其宜，不致有畸形發展的現象；第二必須注意聯繫的原則，即分配經費之時，須注意各種事業之聯繫，使其相輔相成，如此則可用少許之經費成就衆多之事。

如上所述，我們要想鞏固地方自治的財政基礎，就必須就收入方面加以一番整理，

以充裕地方收入，同時對於支出方面也不能不加以一番改革，以減少不必要的糜費，使地方財政的收入能够相對的增加。前一種方法是積極的開源，後一種方法是消極的節流，方法雖有不同，而結果却是一樣，即同樣的可以鞏固地方自治的財政基礎。



第六章 新縣制下之政治建設

第一節 健全基層機構

基層政治組織是一個國家政治機構的基礎，也就是國家的細胞。一個人能不能強壯，要看他的細胞是否健全，一個國家能不能獨立繁榮，也要看他的基層組織是否嚴密。新縣制中的基層組織，是指區鄉（鎮）保甲，縣各級組織綱要第二十四條到第二十七條，第四十五條到第五十八條，都是規定區鄉（鎮）保甲的編制。編制的方法，以十進為原則，即十戶為一甲，甲有甲長，十甲為一保，保有保長，十保為一鄉（鎮），鄉（鎮）



）有鄉（鎮）長；但因交通阻暢和人口疏密的關係，同時又爲彈性的規定，以期適應差別的環境，即每鄉（鎮）可以少至六保，多至十五保，每保可以少至六甲，多至十五甲，每甲可以少至六戶，多至十五戶。鄉（鎮）之上，必要時也可以設區，區之劃分，以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）爲原則，唯區署不過爲縣政府輔助機關，小縣可以不必設置。因此，自上而下言之，縣統轄區，區統轄鄉（鎮），鄉（鎮）統轄保，保統轄甲，甲統轄戶，戶統轄個人，系統井然，不容紊亂；自下而上言之，則人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，保必歸鄉（鎮），鄉（鎮）必歸區或縣，不容有游離而無所歸宿之人。

至于鄉（鎮）保長的人選，新縣制也規定得極其詳細，縣各級組織綱要第三十一條規定：

「鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人，由鄉（鎮）民代表會就會民中具有左列資格之一者選舉之。

一、經自治訓練及格者

二、普通考試及格者

三、曾任委任職以上者

四、師範或初中以上學校畢業者

五、曾辦地方公益事務著有成績者」

又第四十七條規定：

「保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會就公民中具有左列資格之一者選舉，由鄉（鎮）公所報告縣政府備案。

一、師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者

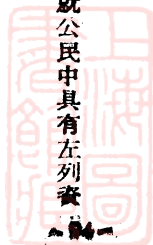
二、曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者

三、曾經訓練合格者

四、曾辦地方公益事務者

在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉（鎮）公所推定，呈請縣政府委任。

在這裏，可以看出新縣制對於基層組織及鄉（鎮）保長人選的重視。此外，新縣制爲求增進行政效率，節省行政經費起見，復于綱要第三十四條第四十九條規定：「鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心學校校長，及鄉（鎮）壯丁隊隊長，暫以一人兼任之。」「保長，保國民學校校長，保壯丁隊隊長，暫以一人兼任之。」實行管教衛合一的三位一體制。因爲基層組織是實際推行政令的機構，在實際推行政令中，各部門的工作需要密切配合，才能夠增進行政效率。比方辦理國民學校，必須將全保失學兒童失學青年調查清楚



方能着手，而宣傳政令，傳佈新聞，也可以運用學校做推行政令的工具，並且可以指導學生參加實際建設工作，使理論與實踐完全合一，教學做打成一片，又如編練壯丁，必須將戶籍編制完整，壯丁調查清楚，同時在文化方面又必須使民衆瞭解組訓壯丁的意義。諸如此類，只有實行三位一體制，才能做得到。此外，實行三位一體制可以使鄉（鎮）公所或保辦公處與學校、部隊三個機關合併在一處辦公，可以節省許多辦公費。同時，還可以提高鄉（鎮）保長的待遇，因為管教衛分立的時候，鄉（鎮）保長和校長隊長都需要相當的薪俸，每人所得甚少，而公家負擔甚多，今則實行三位一體制，可將三項薪俸相加，而以較總數為少的薪俸給與一人，則個人收入增加，而公家支出反較前減少。因此實行三位一體制至少可以收到幾個功效：（一）站在行政力量方面看，事權集中而統一，實便于施政；（二）站在事業方面看，管教衛各種事業，頗能因一人領導關係，而聯合實施，普遍發展；（三）站在經費方面看，因聯合辦公，費用較為適合。唯目前亦有一部份人士主張應改為「四位一體」者，蓋管教衛三位之外，尚缺「養」的一位，似乎應再加上一主管「養」的什麼長。但是一考實際，新縣制中之各級合作事業，及職業訓練班，暨鄉（鎮）經濟股，保經經幹事等，均係「養」的方面之規定，似不必再于名稱上多所計較。

關於縣行政組織的調整，除鄉（鎮）保甲綱要內已有明顯的規定以外，一般人對於介在縣與鄉（鎮）之間的區署以及縣以下各種委員會的存廢問題，發生過若干爭議，這裏似乎有一提的必要：

一、區署是否需要 區署原是剿匪區內的產物，曾一度有人主張廢去的，新縣制實行以後，區署名義上雖仍存在，然其性質實已不同。昔日之區署為縣以下之一級，但今日之區署不過是縣政府的一個輔助機關。縣各級組織綱要規定：「區署為縣政府之輔佐機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。」故今日之區署已非一實級，而為一虛級。由是發生了「職權」問題，因為現在的區長不能任免鄉（鎮）長，連推荐之權也沒有，所以便無力指揮各鄉（鎮）長，各種工作也無法推動。然則區署似已無存在之必要，唯是在鄉（鎮）公所未臻健全以前，似宜普設縣以下指導人員，隨時來往于縣鄉（鎮）間，縣府舉辦一事，除令飭鄉（鎮）辦理外，只需分令指導員督導，或先召開一次指導會議，不必再派人員下鄉，工作必能迅速完成。

二、各種委員會是否需要 縣以下各種委員會林立，如動員委員會，兵役協會，國民經濟建設委員會，禁烟委員會，新生活運動促進會，航空協會，評價委員會等，多至不勝枚舉，大約有一種新興事業，即有一個委員會，其主持人員又大部份係縣長兼任，

使縣長終日忙于開會，但考其內容，實在空虛萬分，無事可做，大都「議而不決，決而不行。」所以從事縣政改革者大都主張將現存之各種委員會一律裁撤，其業務歸由主管科辦理，各委員會原有之經費，可移一部增加縣府經費，各主管科酌添一二科員或辦事員承辦上項事務。況且，新縣制中已有縣參議會之組織，此實最完善之民意機關，并有黨政軍會報之規定，此實最有效之各機關合作計劃推動執行一切業務之組織。現在及今後各種委員會之是否需要，於是可以得到一個答案了。

第二節 建立民意機關

依照縣各級組織綱要之規定，縣各級民意機關的組織分爲四級，即縣設縣參議會（第十五第十七條），鄉（鎮）設鄉（鎮）民代表會（第三十八至第四十條），保設保民大會（第五十二條），甲設戶長會議，必要時并得舉行甲居民會議（第五十五條）。縣參議員由鄉（鎮）民代表會按照每鄉（鎮）選舉一人之標準組織之，并得酌加依法成立之職業團體代表爲縣參議員，但不得超過總額十分之三；鄉（鎮）民代表會之代表，由保民大會選舉，每保代表二人；保民大會每戶出席一人。這種關於民意機關的規定，實有下列幾個優點：

一、過去「縣組織法」對於縣參議會及區鄉（鎮）長選舉的規定，理想太高，如縣組織法第二十五條規定：「縣設縣參議會，以縣民選舉之參議員組織之。」第三十二條規定：「區長民選，于本法施行一年後，由省政府就各縣地方情形，酌定時期，咨請內政部核准行之。」第四十二條規定：「鄉長副鄉長鎮長副鎮長由鄉民大會或鎮民大會選任。」差不多都是採取直接民主制，由縣區鄉鎮民直接選舉，但是因為與人民智識水準不相配合，事實上反倒無法推行。這次新縣制把他改革過來，除保民大會一級係直接民主制外，其餘暫時都採代表民主制，這樣對於民權的運用自然簡捷易行了。

二、縣參議會參議員的成分，兼採區域代表制與職業代表制，使區域觀念和職業利益能够互相調劑，一方面可以發展地方公共事業，一方面可以增進農工商教育各職業團體的利益。

三、縣參議會章程草案第二案第三款規定，「縣參議會之職權如左：（一）議決縣收支預算決算事項，（二）議決縣警衛治安事項，（三）議決縣民生計及救濟事項，（四）議決縣醫藥衛生事項，（五）議決縣食糧事項，（六）議決募集縣公債及其他增加縣民負擔事項，（七）議決促進縣教育及其他文化事項，（八）議決縣單行法規，（九）議決縣長提交事項，（十）答復縣長諮詢事項，（十一）建議動員民衆各事項，

(十二) 受理人民請願事項，(十三) 建議本縣應興應革事項。」根據這一種規定，縣參議會的職權，注重積極的督促協助縣政府推行各種建設事項，并宣達人民意見，與側重消極的監督縣政府及甚至處處掣肘牽制的現象，迥不相同。

以上是新縣制中民意機關而易見的優點，不過現在還有不少人對於民意機關的建立尚有許多顧慮。有人說，現在許多地方土豪劣紳的勢力還很大，各級民意機關的設立，難免又爲土豪劣紳所操縱把持，以爲把持縣政魚肉民衆的組織。又有人說，在人民智識水準還不很高政治興趣還不濃厚的今日，多數民衆對於民意機關沒有感到興趣，結果是不能踴躍參加，民意機關不過虛有其名，實際上是沒有什麼效用的。

對於上述的第一種意見，就是怎樣防範土豪劣紳把持操縱民意機關的問題，實在值得顧慮。因爲士劣在鄉間的勢力根深蒂固，他們或則是退休的貪官污吏，或則是地方的望族，他們的智識在一般民衆之上，不獨不像鄉下人一樣畏懼官吏，並且懂得控告官吏的手續，時時在尋縣行政人員的岔子，以爲要挾把持甚至控告的根據。因此，他們在社會上養成潛勢力，無形中成爲官民間的特殊階級。在從前，他們盤據着縣農會、縣商會、縣工會、縣教育會等職業團體，藉着派系的力量，互相呼應，互相把持。在這種情形之下，牠們要補救救民意機關是極難的事，防範和剷除的勞務很不容易，因爲他們

此行政官吏如果認爲有不法嫌疑時即可停職不用，他們的爲惡往往是無形的，雖然縣參議員選舉章程有消極限制的規定，但是正式經法院宣判褫奪公權者已有幾人？不過也并不完全是沒有辦法的，首先只要縣各級行政人員本身健全，沒有不合法的情事，就不怕頑劣的把持搗亂，就可以隨時檢舉士劣的劣跡呈請上級機關懲辦，爲民除去害羣之馬，其次我們可以扶助地方公正士紳，培養地方優秀青年，使之成爲地方服務的幹部，逐漸代替士劣的勢力，再次訓練民衆，組織真正民衆團體。如果能夠這樣做下去，就不難防制士劣的腐惡勢力，而各級民意機關庶幾不致被他們混入了。

對於上述的第二種意見，就是如何提高人民的智識水準和政治興趣，鼓勵他們踴躍參加民意機關的問題，這正是推行新縣制中從事地方自治工作的人員最重要的任務。要提高民衆對於政治發生興趣，最根本的方法莫若對於民意機關的靈活運用，尤其是要健全和充實低層的民意機關——保民大會。爲要發揮保民大會的靈活運用，它必須具備兩個先決條件：（一）保民大會的機構必須成爲固定的組織，使其職權地位加強，由保民大會所決定有關於當地的事項必能見諸實行。（二）保民大會必須充分發揮民衆的自動性，保民大會所討論的問題，須和民衆本身生活的改善有關聯，這樣才能充分反映民意，使保民大會成爲真正的民意機關，才能發揮它組織訓民衆的作用。根據這兩個先決條件

，過去我們顯然做得不够，在舉行保民大會時，常常發生許多困難，保民對開會不感興趣，不願參加，被逼得無法時便叫老媽媽或小孩子去塞責就算了；就是能够自己出席，也多採取聽訓或旁觀的態度，不肯發表意見，一切都是被動的附和與服從。這種現象之造成，是有很多原因的：

第一、是保民大會之召集大都是命令式的，命令民衆參加，事前沒有做宣傳與發動的工作。保長沒有運用甲長去佈置保民大會，不能發揮甲長的領導作用。

第二、是保長的作風與態度不好，對於推行政府的政令多偏以報告命令的方式去執行，不給民衆以討論的機會，因此不能培養並發揮人民自動自覺的精神，而且喪失了保民大會政治教育的意義。

第三、是過去保民大會開會時，多是宣佈政府的命令，很少討論和解決本保應興應革的事項，結果無論任何事情都是偏重於政府命令要做的，而民衆切身利益的事情却没有機會討論，所以民衆對於開會不感興趣。

第四、是民衆缺少對於民權初步的訓練，開會時，只見保長在唱獨腳戲，在寫黑板，他們聽不進去，看不明白，民衆有時發言，主席要他按照刻板的公式造成語句，說出現由，做成提案，他們莫名其妙，反被主席罵一頓，因此以後就敢不敢說話。

以上這些缺點，都是過去一般保民大會所發生的不健全現象，爲了真能發揮保民大會的積極作用，就必須從徹底打破過去這些困難做起。至于進一步要使保民大會開得很好和充實，就還有許多技術問題：

一、開會前要多做準備工作。在保民大會未曾舉行之前，保長應先召集甲長會議，確定保民大會的中心，要從各甲長的報告中找出民衆自身所感受的問題，以供保民大會討論問題的參攷。甲長會議後，應由各甲長去動員各甲民衆來參加保民大會，號召各甲甲長和當地的知識份子來做出席保民大會的骨幹。

二、開會時要把握會場的情緒。在保民大會中，由于民衆沒有充分地經過民權初步的訓練，討論問題時不是亂七八糟，就是沉默無聲，所以充分注意把握會場的情緒是很重要的事。主席要引起出席的人普遍發言，同時還要時時注意各人的情緒，想法提起他們的精神，保持緊張熱烈的空氣。

三、開會後要使決議變成行動。在每次保民大會之後對於大會所討論的問題，如政府的法令推行，地方應興應革的事情，都要決議實行。倘使每次保民大會決議的事項若不能在會後去實行，那結果這個保民大會就等於空談，就會失掉民衆的信仰，所以保民大會的決議能夠如期實行，才能真正充實保民大會；而保民大會的過程應從動員

民衆來參加大會起，一直到將大會的決議案見諸實行止，這樣才能將保民大會的使命整個完成。

保民大會如果能夠充實健全起來了，民衆對於參政的興趣一定能夠提高，進而謀求（民）民代表會與縣參議會之充實與健全，那當然不是很難的事。

第三節 推行土地要政

國父於建國大綱中規定，訓政時期必須將全縣人口調查清楚，並將全縣土地測量完竣，又在地方自治開始實行法中將「清戶口」與「定地價」二事列入地方自治六項要政之中，可知戶政與地政在縣政建設的過程中所佔的地位之重要，蓋二者一爲人民組織，一爲土地組織，於縣政建設，國家行政，同具有極大的作用。

一、戶籍行政

戶籍行政爲一切行政的基礎，其統計尤爲政治建設的準繩，蓋政治組織乃以人民爲主體，必須明瞭人口的實際情形，凡百措施乃有所依據。地方自治不外管、教、養、衛，而在此四項工作推行之先，非將戶籍清查明白，一切都不會辦得好，所以戶籍行政也可以說就是管、教、養、衛的基本工作。

(一) 管 在縣各級組織綱要中，與行政組織相輔而行的是民意機關。保設保民大會，選舉保長，協議保內建設事宜，以訓練人民行使四權，增加人民參政興趣。保民大會的出席人員，是以戶為單位的，所以在組織保民大會以前，必須清查戶口。反過來說，清查戶口是組織保民大會，培養人民管理能力的基礎工作。施行保甲制度，辦理地方自治，而不先清查戶口，便如建屋沙上，基礎不固，組織既不健全，管的工作便無從着手。

(二) 教 要在一定限期之內普及國民教育，必先調查學齡兒童有多少，在學兒童有多少，受過中等以上教育的成人有多少，未受教育的成人有多少。知道了前兩項，則知尚有未入學的學齡兒童有多少，國民學校應添設兒童班若干級；知道了第四項，則知尚有文盲多少，國民學校應添成人班若干級；知道了第三項，則知有多少合格師資可以補充。所以要做出計劃的教育工作，也須首先清查戶口。

(三) 養 養是發展經濟，充裕民生，指生產訓練而言。就地而說，必須每一戶人民都能自給自足，地方才能安甯，政治方能推進；就個人言，亦須人人能勞動生產，生活方能安定，事業方能擴展。所以養是管教衛的根本，能幫助人民增加生產，發展經濟，使人民樂于接受地方自治其他事業的指導。但一鄉一保之內那幾戶刻苦勤勞，努力生

產，那幾戶依賴游惰，不事生產，生產消費是否相抵，在清查戶口時可知梗概。清查以後，勤勞者應加以獎勵，游惰者應加以勸導，使經濟力量增進。至於推行合作事業，以戶為單位，尤須於清查戶口後方能辦理。

(四)衛 推行地方自治，地方人民應有自衛能力。平時地方警衛應由各戶輪流担任，戰時辦理兵役，抽選壯丁，尤應根據正確的戶籍執行，方能公允，并可免除流弊。清查戶口可以確立役政的基礎，且清查戶口以後，奸宄不易匿跡，治安亦可確保無虞。

以上所舉地方自治四種根本要務，都要在清查戶口以後辦理，方能收獲合理的結果。因此，國民政府頒佈了戶籍法，對於辦理戶籍行政，分為戶籍登記統計及人事登記統計兩種。

戶籍登記統計，分爲本籍住戶及客籍住戶二種戶籍登記表，由五個階段編造，即甲、保、鄉(鎮)、縣(市)或設治局、省(或隸屬於行政院之市區地方)五級。其編造的方法，甲統計表係由各戶戶籍登記彙編而成，保以上各級統計表則根據該下級所填統計表彙編而成。各級統計表各編二份，除自存一份外，其餘一份則送呈上級，惟省級統計表，則除一份自存外，其餘一份送呈內政部，因此，內政部可以根據各省統計表，彙編而成全國的戶籍登記統計表。

(二) 人事登記統計 人事登記分出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承等項，故人事登記統計係根據上列九種統計表彙集而成，由四個階段編造，即保、鄉（鎮）、縣（市或設治局）、省（隸屬於行政院之市區地方）四級。其編造的方法，保統計表由各種人事登記表彙編而成，鄉（鎮）統計表由保統計表彙編而成，縣（市或設治局）統計表由鄉（鎮）統計表彙編而成，省統計表由縣（市或設治局）統計表彙編而成，隸屬於行政院之市、區、地方統計表則由鄉（鎮）統計表彙編而成。各級統計表各編二份，除自存一份外，其餘一份則送上級，唯省級統計表則除一份自存外，其餘一份送呈內政部，因此內政部可以根據各省（或隸屬於行政院之市、區、地方）統計表，彙編而成全國的人事登記統計表。

戶籍行政的最高執行機關為內政部，主其事者為內政部民政司戶籍科，在省政府辦理戶籍人事登記機關則為民政廳的戶籍科，縣政府則為民政科的戶籍室，鄉（鎮）公所則為戶籍員，保甲長則為協助鄉（鎮）公所執行戶籍人事登記并召集甲及保民大會查詢核對戶籍人事變動的負責人員。為便於稽查起見，鄉（鎮）公所應按照所屬各保各甲各戶的戶籍登記表中所記載之事項，分甲分保編造十種名冊：（1）壯丁名冊，（2）出征軍人名冊，（3）退伍軍人名冊，（4）殘廢軍人名冊，（5）待查人名冊，（6）吸食鴉片毒品人名冊，

(7)失學男成人名冊，(8)失學女成人名冊，(9)及齡失學男童名冊，(10)及齡失學女童名冊。此十種名冊再層層遞至上級彙編，則中央以至省縣政府可以根據各種統計數字，以爲各種政務的設計及處理。

辦理戶籍行政的詳細手續，俱如戶籍法之所載，毋庸贅述，不過還有幾個實際問題不能不提出來說一說：

第一、是處理戶籍事務之原則問題。辦理戶籍貴乎使戶口登記清楚，以便於行政上之檢查參攷爲目的，故關於所有書類簿冊之編號放置，須有精密之號數編制，登記事務之處理方法，應與現代之新式簿記相似，應力求簡單化與系統化。登記書表之傳遞，保辦公處與鄉(鎮)公所之間及鄉(鎮)公所與縣政府之間，應盡量避免公文呈遞之煩瑣，而採用簡捷迅速的方法。保甲長及鄉(鎮)公所戶籍員爲辦理戶籍人事登記的基幹人員，所佔地位，極其重要，尤應詳訂辦事細則，規定各級戶籍人員應有之職責，使之分工細密，其相互間又須切實發生組織上運用靈活之作用。對於登記事務，應縝密稽核并實行通年覆查，藉使人民養成自動整潔登記之習慣。

第二、是縣單位戶籍行政之組織問題。辦理一縣之戶籍，依現行戶籍法之規定，有戶籍及人事登記簿正副本之設置，其處理登記事務人員之組織，縣政府及鄉(鎮)公所

應均有專設。在縣政府須置一戶籍室，存放全縣登記簿副本，戶籍室主任一人，助理員若干人，掌理全縣戶籍事務之設計、稽核、登記、統計及抽查覆查等事項。在鄉（鎮）公所設戶籍處，置戶籍主任一人，由鄉（鎮）長兼任之，另設戶籍員一人，辦理全鄉（鎮）戶籍人事登記。如是，戶籍行政有專任人員經常負責辦理，可以免除過去清查人口不能確實的弊病。

第三、是舉辦戶籍行政之進行步驟問題。戶籍行政辦理之難期切合事實，最普遍的原因，由於民智的低下，每遇清查戶口的時候，一般民衆不獨恐怕徵丁，并且恐怕徵工或徵稅，所以不願意將實際狀況和盤托出。關於此點，應用宣傳方法，使民衆瞭解戶籍行政的重要和意義，以減少障礙。舉辦戶籍人事登記，其事務實至爲繁雜，尤應確定步驟，方可按步就班，有條不紊。

二、土地行政

土地問題爲民生主義的中心問題，平均地權爲解決土地的具體辦法。國父說：「要講民生主義，又非用從前同盟會所定的平均地權的方法不可；今日革命事業並未成功，要想革命完全成功，預先還要解決土地問題。」可知平均地權爲實踐民生主義的重要關鍵。關於平均地權之理論，國父在其遺教中，曾有詳切的闡明，他主張「地不必盡

歸國有，但爲共同需要則有之斯可」，故提出一個和平有效的平均地權的方法，以照價抽稅、照價收買、漲價歸公三者，爲促進平均地權的手段。但爲實施這三種方法，必須首先實行土地整理與土地管理，規定地價，然後始有所依據。對於土地的管理，國父在其遺教中曾有詳盡的規定，大概除現在業已國有國用的土地，當然由政府直接管理，及建國大綱第十一條規定山林川澤礦產水力等應由國家經營管理外，尙有三種辦法：（1）邊疆尙未開發之地，應由國家收買，作爲農莊，長期貸諸移民，以防投機專佔；（2）凡在政府計劃建設之地，可由政府豫爲收用，或即爲國有地未給價者，仍留原地主手中使用，不許轉賣；（3）一切私有的土地，如有買賣，須由公家經手，不得私相授受。對於土地的整理，國父在建國大綱及實業計劃中曾鄭重規定，以「測量土地爲政府應盡之一種義務」，而定爲地方自治的重要條件；於地方自治開始實行法中更明白規定，應先「定地價」，「墾荒地」。因此，政府秉承國父遺教，制定了土地法，以平均地權爲我國的土地政策。

由上所述，我國既定的土地政策是平均地權，而土地整理實爲推行土地政策，解決土地問題的首要工作。現在要推行新縣制，欲求縣政建設之推進，必先籌有充分之經費，而土地稅收在建設經費中實爲一重要部門。加以我國田賦積弊甚多。欲求剷除積弊，

增加稅收，又非舉辦地籍整理不爲功。縣各級組織綱要關於縣財政方面之規定（第十八條）更將土地陳報後正附溢額田賦之全部，劃爲縣地方收入之一。是以從整理田賦，增加地方財政收入，促進縣政建設方面來說，土地整理這一件工作也是有認真辦理之必要的。

至於整理土地的方法，則有治標治本之分，大體言之，不外土地陳報與土地測量兩種：

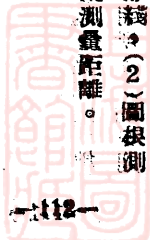
（一）治標的土地陳報 土地陳報即人民將所有土地的實況，向政府陳報。此種辦法，蘇皖豫各省曾先後舉辦，頗著成績。唯舉辦土地陳報，各省所採用的方法又不盡相同，大別之可分爲三種。第一種是按戶問地，就是由業主自行陳報，政府立於被動地位，任聽人民陳報。第二種是按地問戶，就是由政府編查，無須業主陳報，政府立於主動地位。前者手續比較簡單，但任聽人民陳報，每多不能確實，且人民隱匿不報，政府尤不易控制。後者手續比較繁複，但辦理程序重在公告，以昭確實，而鄉閭農民多不識字，每易發生流弊，且僅憑編查人員相地計稅，重訂科則，亦難免疏忽遺漏。在這兩種辦法之外，尚有第三種的辦法——戶地兼問，即陳報編造兼施，採取上述兩法之長，而補其短。行政院所頒佈之「辦理土地陳報綱要」，即採用此種辦法，其步驟規定爲：（1）冊

書編查，(2)業戶陳報，(3)鄉(鎮)長陳報，(4)審核複查或抽丈，(5)縣府公告，(6)編造冊發給土地管業執照，(7)改訂等則等項程序。

(二)治本的土地測量 土地測量的方法分人工測量與航空測量兩種，按中央頒佈的土地測量實施規則，其業務程序爲：(1)大三角測量，(2)水準測量，(3)小三角測量，(4)圖根測量，(5)戶地測量，(6)計算面積，(7)製圖。土地測量爲整理土地的澈底辦法，但就我國目前的情形而言，無論舉辦人工測量或航空測量，都有困難：第一，舉辦測量，需要一大批專門技術人才，非短期內可以養成；第二，舉辦測量需要精良的儀器，大半須購自國外，以現在交通運輸之不便，要採辦許多儀器，談何容易；第三，土地測量是一種純技術的工作，需時較長，費用較多，按我國目前的人力物力，實非全國各地所能舉辦。

所以在限期推行新縣制中以言土地整理，只好用治標的辦法，先行舉辦土地陳報，因爲辦理土地陳報，技術比較簡單，費用比較節省，所需的時間較短，不失爲整理土地之捷徑；而欲實行平均地權，要使一縣的地藉能够做到確確實實的地步，仍須實施整理土地的澈底辦法，舉辦土地測量。但在抗戰期中，經費儀器人材均成問題，爲加緊土地整理的工作起見，不妨舉辦簡易的土地測量，即根據內政部二十九年十月所擬定的原則

辦理：(1)小三角測量改用四等三角鎖制，如無儀器，可依鄉鎮界測導線。(2)圖根測量，點數力求減少。(3)戶地測量，可改用簡單的觀距法或急造量距尺測量距離。



第七章 新縣制下之經濟建設

我國第一個大毛病是窮，因為窮，所以才弱，才愚，才亂，才造成了內部的不安並招致了外來的侵侮。國父在世時，早已說到，中國人只有大貧和小貧；那就是說，大家都窮，不過窮的程度有多少不同罷了。在國富上的比較，中國比起其他國家來，是最窮的一個，如美國人的平均富力，大過中國人的六十倍，英國人的平均富力，大過中國人的五十倍，連稱為歐洲窮國的義大利，他們的平均富力，大過中國人十倍；由此可知整個中國，確實是窮。所以目前中國第一件國家大事，是在設法醫治這個窮病，而增加國家和國民的財富，然後對外才可抗戰，對內才可建國；因為抗戰做好，建國也好。



，都需要巨量的物資。我們之所以說是以精神戰勝物質者，並不是說光是拿精神的本身來克服一切，而是說要一般國民拿精神去發動物質的生產和財富的增加，以滿足抗戰建國的需要，然後這種精神才有內容，才有實質，才能發生效用。本來中國的窮病，並不是不能醫治的痼疾，因為她的先天條件太好了，她有着廣大的土地，豐富的資源，衆多的人口和幾千年來適應着自然環境和民族需要的生產技術的累積，這都是天註定不應該患着窮病。而現在我們居然窮了，雖然有了廣大的土地，但我們所吃的糧食和穿的棉花都還不够；雖然有了豐富的資源，但建立不起近代的工業和造不出我們所需要的機器和工具。所以目前我們所要解決的問題，即是先要使我們有飯吃，有衣穿，有屋住，使我們一切的工業和農業都能平衡的發展，然後才有力量去抗戰，去建國。抗戰到了今天已經是經濟戰達到了白熱化的時候，已是抗戰達到最後關頭的時候；所謂經濟重于軍事，就是要以經濟建設的成敗來決定我們抗戰的勝負。總裁在二十四年雙十節發表的「國民經濟建設之意義及其實施」一文裏說道：「中國今日根本之危機，全在經濟之殘破落後，以致國民生活日益窮困，而民族之命運亦因之岌岌危殆，不能生存於二十世紀的今日，故目前我國唯一急要之問題，乃爲如何挽救此日就崩潰之國民經濟，而使人民獲得相當之生活，及如何解決貨棄於地而民困於野之矛盾可恥現象，以謀國民經濟之發展。」

又說：「國民經濟建設問題者，以建設國民經濟即解決民生問題為目的……總理民生主義為三民主義之中心，國民經濟建設運動者，實行三民主義之基礎，亦即民生主義實現之初步也。」由此可知經濟建設這一工作，是實現民生主義的一個具體的辦法；唯願民生主義能實現，然後三民主義才有基礎，才不致流於空洞，國人信仰三民主義最主要的願望，才能使之滿足。幾十年來，我們對於民生主義實際利益的表現，確實太瑣工以致弄到我們以前是窮，現在更窮。如果我們還自認是三民主義的信徒的話，目前最偉大的工作就是要救窮，要救窮，就不能不從基層經濟建設做起。

第一節 基層經濟建設的重要

縣為地方自治的單位，也可以說就是地方經濟建設的單位。該地方經濟建設，自應以民生主義為出發點，民生主義的主要任務，在由本地地權節制資本以達到生產分配的社會化，同時須由發展農業，發展織造業，建築屋舍，修治道路運河，以滿足人民衣食住行四大需要；而新縣制下之經濟建設，則在於造成公共產業，以達到共濟共有共享之目的，同時扶助私人經營，以充裕農村經濟。此項建設倘能力行不懈，不僅是達到民生主義理想之正確途徑，而且是地方自治的推動力量，是自治經費的確實來源，可以說是

縣政建設基本的主旨。而且最近式自治的推行，自治的實施，

何以說基礎經濟建設是地方自治的推動力量呢？現在全國正是實施新縣制，加緊完成地方自治，以全力促成憲政的時候，但究竟如何引發民衆參政志趣，仍爲一種重要的問題。總裁曾說：「訓政工作不僅在訓政時期要積極進行，而憲政也不一定非要訓政完全結束之日開始，所以我們一方面要實施憲政，一方面要在憲法頒佈以後，繼續進行訓政未完工作。」又說：「訓政與憲政之劃分，僅有程度上之不同，並無根本之差異。故訓政必須引發民衆參政志趣，而遂其生長，然後訓政的實施，始能不背憲政的目的，由訓政以達憲政，始能一貫無間。」（確定縣各級組織問題綱要）依此，要引發民衆參政志趣，而遂其生長，使憲政與訓政工作一貫無間，當然不是僅僅編制、組織與命令所能濟事的。我們可以想像，要是鄉（鎮）保甲編妥了，鄉（鎮）長也由上級委派，充任者或爲地方豪強，或爲民衆素不相識之異鄉人士，而鄉（鎮）公所的一切政令又多半是徵兵徵工等類一些出錢出力的事件，在此種情形之下，自然難怪鄉民視公所如衙門，認鄉（鎮）長爲稅吏，還有甚麼興趣參加地方自治工作？民衆與地方自治領導人員之間，由於此種隔閡，不僅相互的感情無從融洽，而且將由此阻滯了整個地方自治事業之推進。如果能從事於經濟建設，使民衆感受好處，要是建設得有成績的話，更可以使民衆對地方自治

工作領導人員感激涕零，雙方水乳交融，而範圍着他們，於是其他方面的事業，亦能由此推動。凡是參加過地方自治工作的人員，誰都可以有這種的經驗的，所以說基層經濟建設是地方自治事業的一種推動力量。

何以說基層經濟建設是自治經費的確實來源呢？地方自治事業是多方面的，除鄉（鎮）公所本身的維持需要確定的經費以外，舉凡警衛、教育、衛生、工程、救卹等，無一不需要大宗的款項。許多地方每每因經費無着，不足以支應各項事業的需要，影響所及，地方自治各項事業，雖諸多待舉，然揆諸實際，均未能充分發展。甚至許多鄉（鎮）公所職員以及學校教員。往往因爲生活難於維持，紛紛離職改行，以致各項事業幾陷於停頓狀態。在這種情形之下，自難望其收到自治的實效了。在過去，地方自治經費有的全部由縣款開支，或由縣政府補助一部份者。但縣款來源有限，而且縣有縣範圍的事業，根據新縣制縣政改革實施綱領的規定，縣政府應辦事項有三類，一爲中央及省委辦事項，二爲屬於全縣事項，三爲鄉（鎮）保甲範圍內地方自治事業的補助費，縣範圍的事業既如是廣泛，則補助鄉（鎮）保甲的部份，如開支過大，勢必阻滯縣範圍事業的按步進行，其影響之大，可以想見。而基層經濟建設，正是企圖積極建設公共產業，解決自治經費問題的絕好途徑，其入手方法爲首先完成鄉（鎮）經濟組織（如合作社），復

以經濟組織去經營一切公共產業并執行整個分配的工作。公共產業經營有成績，鄉鎮經費收入增加，一切地方自治事業才可以儘量推行。因此基層經濟建設可以說是地方自治經費的確實來源。

第二節 基層經濟建設的範圍

基層經濟建設在施行新縣制中之重要性，上節已加申述，唯經濟建事業頭緒萬端，包含至廣，約言之，至少有以下各項：

一、農業建設 我國人口百分之八十五爲農民，除去大都市不算，恐尙不止此數。政乃衆人之事，一縣的衆人就是農民，地方的經濟建設當然要以農業爲主體。農作物應如何改良，荒山荒地應如何墾闢，森林應如何培植，畜牧應如何發展，農田水利應如何整修，均屬農業生產建設應行舉辦之事。

二、工業建設 內政部擬訂的「提倡鄉鎮造產實施辦法綱要草案」乙項第二款曾經規定「工業以當地所產原料之加工，所需日用品之製造，特別工藝之推廣爲目的，如線絲、紡織、造紙、造糖、編藤、編竹、麵粉、肥皂、牙刷、陶瓷、油漆及其他各種簡易工業生產事項」，可見新縣制對於工業之重視。不過一縣範圍很狹，舉辦大規模的工業

，殊非地方的財力所能勝任，故就輕而易舉者言，莫如振興手工業：（一）對於原有手工業，應設法充實資本，并由政府遣派各種技術人員實地指導，改良其技術；（二）鄉村人民的日用必需品，應儘量設法做到自給自足。

三、交通建設 交通爲一切建設之脈絡，交通不便，各項事業即無由發展。以故公路之修築，縣道鄉道之興建，河道之疏濬，均爲交通建設應辦的事項，不容稍加忽視。

以上三項，表面上看來似乎很簡單，可是要一一付諸實行，那是相當艱巨的，那末，我們究應如何入手，自有加以研討之必要。從事地方經濟建設工作，當計劃時有三個原則，首需明瞭：

第一個原則，是要可能與有價值。所謂可能，即須要觀察當地的自然條件上是否有辦理可能。譬如：開鑛屬重要建設之一，但必要地方有鑛藏，無鑛藏即不可能；開運河亦重要建設之一，但必要有水源，無水源即不可能；植桐種棉，必攷當地氣候土壤是否適宜，事前如不詳加攷察，必致徒勞無功。還有一事更須注意者，即是辦一事，必先計其未來促進地方民生福利與進步之效果價值如何，倘無多大利益，即須節省人力物力，不必辦理。

第二個原則，是要地方確實需要。宇宙間一切事物，大底因需要而生產，不爲地

方所需要者，卽已產生，亦不能長存，此爲自然定律。但今日文明進步，事物之需要與否，又隨人類智識慾望程度而有等別。故所謂需要者，要詳攷當地一般民衆之風俗習慣、智識程度、經濟情形，方可判定。例如鄉村農人向是短裝布衣，茲設一成衣工廠，出品大衣西裝，當然是不適合地方的需要。又如某地土地肥沃，人民勤勞，年收自給有餘，惟舟車不通，剩餘無法輸出，此等地方，則暫不爲謀改進農業，卽須辦理交通，否則徒以擾民。以此類推，則可知事物非地方確實需要的，斷不可興辦。

第三個原則，是要地方能力够。經濟建設需要人力與資本，有許多事項，人力之中還需要專門技術人才，資本中還需要各種機器，故開辦之初，卽須預算人力是否足够，技術人才是否可羅致，資本是否足够，機器是否可購置，凡此種種，必詳加估量，如地方能力不够，貿然嘗試，必遭失敗。

以上是辦理地方經建事業的三個原則，原則既經確定，循此施行，似可順利得到結果；然而經建事業所包含的範圍既是之廣泛，一縣之中，需要建設者甚多，而人力與資本又大都困缺，究竟要怎樣才能推行無阻？要克服這種困難，當由推行合作事業及實行公共造產着手。

第三節 基層經濟建設的途徑

基層經濟建設之使命，一方面是要供給地方自治的經費，一方面是要建成民生主義經濟的基礎，而事業內容，一方是由各種遺產收入以供開支，一方是由合作的組織而形成全部經濟結合體，由此而擴大經濟的效用，使一切的生產都由公共體系去發展，一切消費亦由公共體系去分配和供給，全民衆的管養養衛都由公共體系去執行，這個時候，眞是要達到「老有所終，壯有所用，幼有所長，寡寡孤獨廢疾者皆有所養」的境地。這種期待，並不是空想，祇要努力做去，是不難達到的；而努力的途徑，即應由促進公共遺產與推行合作事業入手。

一、促進公共遺產

國父在民生主義講演中說：「民生主義的辦法，第一是平均地權，第二是節制資本」，「中國不單是要節制私人資本，還要發達國家資本，所得的利益歸人民大眾所有，照這樣的辦法，和資本家不相衝突，是很容易做到的」，「要解決民生問題，一定要發達資本，振興實業。振興實業的方法很多，第一是交通事業，……第二是礦業，……第三是工業。……如果交通礦業和工業這三種實業，都是很發達，這三種收入，每年都是很大的，假若是由國家經營，所得的利益，歸大家共享，那麼全國人民便得享資本的利，不致受資本的害，像外國現在的情形一樣，」現在我們在以民生主義爲最高指導原

則的建國途徑之中，從事經濟建設，當然要遵照國父的指示，如何發展機器生產，如何發展國家資本，俾能確實做到「所得的利益爲人民大家所有」，使「全國人民得享資本的利，不致受資本的害」。然在現階段的中國社會，重工業既未建立，農業機械無由供應，大規模經營國營農場的鉅大資金，一時也未易籌措，所以在廣大的鄉村區域，只有採用公共造產的方式，以發展生產事業，充裕民生，因爲公共造產的目標是要達到全體民衆以公有的資本，共同的勞力，經營利益，能爲大家共享的生產運動，這與發展國家資本，生產社會化的原則是完全符合的，這樣我們便可以明白鄉村公共造產實在是經濟建設的正確途徑。

公共造產是經濟建設的正確途徑，但實施時，並不是沒有困難的，要是我們親自到達了鄉村，就可以看到這一工作在進程中會隨時隨地遭遇到意外的阻力，例如鄉（鎮）長不會發動和倡導，民衆對這工作不了解，沒有荒地或公田，無法籌集資金，或者征用勞力不得其法，收益保管不得其人，更談不上良種良法，能爲鄉村生產事業起模範作用，這一連串的困難，會使民衆對公共造產不感興趣，主持其事者也就束手無策，自然成效難見，收益亦形同畫餅。今後究應如何推進，這裏願提供一些意見：

(一) 應着眼於經濟建設，公共造產既係基層經濟建設工作，事業進行應以此爲出

發點，亦應以此爲最終的。本此，則地方任何生產事業，倘與民衆生活有關，一經發起，合力舉辦，足以增加參加工作者之收益，或爲當地農業生產能起改進作用者，均宜着手提倡，盡力推行。要是不從這一方面設想，僅以鄉（鎮）公所之收益爲目標，於是不問甚麼方法，亦不問其與民衆有無利益，單憑政令，強征民工服役，則雖有成效，民衆亦無非不得已而膺服義務勞役，於經濟建設無補。例如鄉（鎮）公所，因籌集經費，用征工方法，要民衆每人入山砍柴一担，交鄉（鎮）公所出賣，或者由鄉（鎮）公所賣了小雞，分交各戶飼養，長成後歸鄉（鎮）公所出賣，如此方式，鄉公所的收入雖不愁無着，但與造產意義，似不能完全符合。因爲征工砍柴，論其本質，僅屬勞力征用，分雞飼養，則係斂征實物，不能稱之謂公共造產。倘係共營之公有林，征用民工，砍伐一部份，充作自治經費，或係共營之雞場，一切飼養資本，均由共用籌集而以一部份收益交鄉公所者，則其意義又不相同。所以今後的公共造產，應以經濟建設爲着眼點，率能僅以增加鄉村公所之收益爲目標。

（二）應鼓勵人民自動 推行公共造產，如何使一鄉一保的民衆能有興趣的自動參加，亦爲事業推動之重要關鍵。這一方面應該注意者有四點：（1）要用講演、示範、勸說等方法，使民衆對此事業，能有深切之了解，以引發其參加興趣。（2）要使民衆能得

實惠，所謂實惠，又有兩種，造產所得收益，可以之開支教育文化以及其他直接間接之捐款稅額等，能減輕民衆平日的負擔者，或且變更收益分配辦法，不完全歸鄉（鎮）公所，凡參加工作之民衆均能於收益時分得若干，因鄉民私有觀念甚重，且生活困難，此等觀念，一時尚不易克服，能分得若干，亦足以鼓勵其參加興趣。（3）管理得人，最好經管人員，由民衆自己推選其平素信服之人充任之，最忌由鄉（鎮）長一手包辦。管理賬目，亦要按時公佈，以昭大信。（4）一事之發動，難題之解決，以及資本籌集，勞力徵用，收益分配等，一切交由民衆自行商討。如此進行，民衆均能視公共造產爲自己的事，自然樂於參加。以上四者倘能具備，鄉村民衆對公共造產事業的自發自動的情緒，必油然而生。

（三）應因時因地制宜 鄉村生產事業的經費，因爲都是小規模的，免不了要受社會環境和自然環境的影響；因時因地制宜，應該是一個重要的原則，何處宜於造林，何處宜於經營副產，何處適於荒地墾耕，這完全要看當地的環境來決定。倘不加審查，法令規定要造林，但既無荒地，亦無荒山，上級命令要種桐，但種籽無着，土質氣候不真，或下種分秧時間已過，運銷無法，均將使工作窒礙難行，所以公共造產，切忌普遍一律，不加選擇。其能審察當地社會情況，農業環境，慎選項目，依時進行，其成功必驗。

有把握。

(四)應與技術指導機構聯系 公共造產，其目的不僅在增加生產，同時還應具有對鄉村現有生產事業能起一種模範與改進的作用。如是，儘管進行順利，要是技術上無人指導，一如往昔，仍然未能發揮其作用。因是鄉村公共造產，應該與技術指導機構密切聯繫，隨時取得指導與協助的力量。各縣建設科對於鄉村公共造產應以全力督導，供給材料，指導方法；而鄉（鎮）公所則可起橋樑作用，隨時以民衆造產需要，告知縣建設指導人員，一面以建設人員之指導事項，督促民衆切實執行，事業效果，必然宏大。

此外還有一點最重要的，就是促進公共造產，必須與合作事業相配合，新縣制規定合作社爲基層經濟機構，國防最高委員會通過的「地方自治實施方案」，關於推行合作一項，規定每保設合作社或合作分社，每鄉（鎮）設中心合作社，縣設合作社聯合社。如果合作社的組織能够配合基層政治，使人民的生活和基層經濟機構發生聯繫，資金不敷，可向金融機關借貸，技術指導亦有人負責，以之經營公共造產，力量必較雄厚，要促進公共造產，自非積極推行合作事業不可。

二、推行合作事業

基層經濟建設應該由公共造產着手，而促進公共造產，則必須與合作事業相配合。

過去我國合作事業畸形的發展，無論就組織說，就業務說，或就社員的成分說，還不能爲中國國民經濟奠定一個組織化、社會化的基礎，顯然不够負起基層經濟建設的任務，可得而言者，至少有以下三天缺點：

第一，就合作社的組織來說，合作社的分布大部份集中於交通便利而富庶的地方，經濟比較落後的區域，很少有它的踪跡，在許多偏僻的縣份或鄉村，甚至連一個合作社的組織也沒有，一般人民還不知合作社爲何物。

第二，就合作社的業務說，過去的合作社大都從事于信用業務，信用合作社佔絕大多數，根據全國合作事業管理局所發表的統計，合作社業務百分之八十八以上是信用業務；生產業務即連工業合作社在內，亦僅佔百分之八多一點；運銷業務還不到百分之二；至于供給、銷費等項業務合計約佔百分之二左右。從這個統計數字裏，我們很清楚的可以知道，大部份的合作社僅僅是一個借款機關，這不但說明合作社未能成爲抗戰建國的經濟壘壘，幫助人力物力的動員，而且也說明了合作社在中國國民經濟的建設過程中，也還沒有找到自身發展的康莊大道。因爲信用放款的結果，僅僅只能解決了銀行資本的出路，它並無促進生產，改善人民生活，使中國國民經濟走向民生主義之作用。

第三，就合作社社員的成分來說，過去合作社的社員，不外以少數豪紳地主富農爲

主要成分，絕大多數的中小農民和貧農皆不得其門而入。這樣，合作社僅僅是農村中少數地主和富農的借款機關，而且又為極少數的豪紳所把持，或則轉放自肥，或則侵吞中飽，對於真正從事生產而缺乏資金的中小農民和貧農，反不能給予有力的援助，與增加農業生產改良農民生活的目標相距甚遠。

以上是過去合作事業無可諱言的缺點，今後推行的方針，最主要為如何配合基層經濟建設，使昔日的借款組織一變而成爲推動和助成基層經濟建設的機構。爲適應這種要求，我們必須依據行政院二十九年八月公布之「縣各級合作社組織大綱」，對於現行之合作事業作如下之改進：

(一) 組織單位應予擴充 新縣制下合作社的組織，應該一改以往自由主義的組織路線而採取了全民性并帶有強制性的組織路線；換句話說，合作社組織並須與基層政治相配合，合作社不再是少數人自由的結合，而是全民性的普遍組織。關於這一點，我以爲合作社的性質要多少加以改變。照合作社的原義，牠只是一種私經濟的組織，一種私人，不只是由私人集會資本來經營，所得利益也分配在各私人，而且入社退社均隨各人的自由。這種私經濟的組織當然不能負起公共造產與籌措地方自治經費的責任，例如某保有一百戶，其中只有五十戶自動聯合起來組織合作社來現在把公共造產的事業交給

這個合作社去辦，合作社爲執行它的任務，牠可以利用極來的人勞與物力，所獲得的利益，牠可以先扣出資本利息、獎金、公積金，然後以其剩餘款撥歸（鎮）公所。這樣，加入合作社的五十戶就可利用公共的力量與設備，並來造成其特殊的利益，甚至可以剝削壓迫其他五十戶，這是很不公平的，似這種不公平的設備來推行公共造產，不只是得不到好的結果，恐怕還會引起許多糾紛。所以，爲着執行鄉村公共造產的任務，合作社的性質一定要多少加以改變，其方法就是要強迫保民團體加入合作社爲社員，同時強迫各保合作社都加入鄉（鎮）聯合合作社，加入之後，不許隨意退出。合作社雖是一種私法人的性質，但等到人人都加入合作社的時候，牠就無形的變爲一種公共性質的組織了。關於這一點，「縣各級合作社大綱」曾有明白的規定，大綱第四條規定「以達到每保一社，每戶一股爲原則」，第七條與第十四條又嚴定解散的條件，並限制任意退社，這種規定，是以合作社爲基層經濟建設的機構，並且使之與基層政治組織相配合。每保都有一個合作社，每戶都有一個代表參加合作社的組織，配合基層政治組織，使之成爲一保或一鄉（鎮）經濟建設的中心機構，不僅可以彌縫過去合作社畸形發展的弊病，而且只有這樣，合作社才不至爲少數人所把持操縱。

（二）聯合機關應予確立，低級合作社以保爲單位，爲謀此最小單位之最大利益。

必須單位社之再合作（聯合社），以運聯合社之聯合作（應辦聯合社），使合作自身能立起一種鞏固的領導力量，漸漸于自有自營自理之地步，并發揮其于社會應有的效能與力量。但聯合組織之推進，必須先確立一定型的機構為基準，並且這種機構，務使顧到業務經營的要求。

（三）業務應以兼營為原則。今後不應再如過去那樣，將信用、供給、生產、運銷、消貸等業務分別組社，相反的，是要納信用生產等諸般業務于一個組織之內，則可以避免組織上的重複，二則可以增強在一鄉（鎮）一保之內的經濟活動力量，三則組織幹部容易物色，四則各項業務容易取得聯繫，五則可以避免像過去那樣只是信用貸款而與促進生產事業無關的弊病。

（四）貸款辦法應予積極改善。貸款數額要提高，貸款期限要放長，貸款用途要嚴格格的用于購買土地、興辦水利、置辦生產工具或耕畜、開發荒地、舉辦供銷儲押、提倡農村副產以及土地改良、種籽肥料之供給等，以實現增加農業生產，改善農民生活的目標。而現由各銀行分設金庫，分區貸款辦法，亦宜設法改變，資金固可由各銀行撥款，但要集中於省合作金庫，各投資行局則負責監察稽核之責，或于省合作金庫之內組設特殊機構，負責監察，各縣合作金庫均受省庫轄導，放款辦法也要劃一。合作社指導機關

均由縣合作指導人員負責，如系系統分期訓練，應按辦法辦理。對於合作事業之推進，必有很大助益。合社令頒，各社合作員應自覺其責任之重大，更應努力合作，以期改進。

(五) 指導技術應予徹底改進。過去合作指導人員只注意合作社本身的組織，而不及其他應聯絡進行之事項；所以除集會指導、辦理登記以及稽核賬目之外，往往不再過問。要使合作事業配合整個基層建設，過去指導人員的作風要徹底改變，至少要做到：

(1) 配合基層政治設施，不僅在合作社羸利情形之下，提供自治經費，而且要以合作社的活動作為基層政治活動的一部份，亦即於實際社務活動中，充分的行使四權訓練，以提高社員的自治能力；

(2) 懂得生產技術，或者成為技術改進的橋樑，例如選擇種、施肥、除蟲、防災、加工製造，以及水利工程等，指導人員即使沒有經驗，可以介紹專門技術人員前往指導。

上述改進的意見，事實上已成為新縣制下合作事業發展過程中必然的要求。但是直到最近還有一部份縣政工作人員和實際領導農貸工作的同志對縣各級合作社組織大綱發生懷疑，提出異議的：

關於合作社的組織方面，他們認為各保青農組社，實質上難達預期之目的。縣各級合作社組織第四條規定每保一社，每戶一社員，似乎人民組織與入社，是含有強迫性的

，而其解散與出社，又受了很嚴格的限制，結果合作社即或有形式上的普遍組織，實質上亦難達預期之效果。這一種意見，我覺得不敢贊同。合作社在過去，確有種種的限制，例如無田產者不能入社，無信用者不能成爲社員，無發起人介紹者，無法參加合作組織；而此等受有限制者，大半爲貧窮無告之農民，事實上他們對合作組織的要求，最爲迫切。所以縣各級合作社組織大綱規定每保一社，每戶一社員，形式上雖爲強迫，實際上正足以解放過去種種限制，排除傳統的積習，廣開大門，容納各階層的農民，本民生主義的原則，發展公共產業，增進公共福利。而一切基層經濟設施，如增產運動等，本來亦不能期之於少數人民，必然要使改組後之合作社，推動全體人民，共同負擔，合力工作，基層經濟建設才能有所成就。至於人民是否能感覺其自身的需要，樂於參加合作組織，那更是不成問題的；合作社是經濟的活動，即是信用放款，於社員看來，還是有些利益的，只要允許其入社，那有不願接受之理。事實上，組織擴大以後，不論何項業務，只要一樣辦成功，或者不失敗，就足以鼓勵每個社員熱烈參加，爲社效勞。

關於合作社社員的成分方面，他們認爲如果合作社依照基層政治單位來組織，則同一社的社員，職業既有不同，生活費用亦有等差，社員間利害恐難一致，不易合作。我覺得這也是一種過慮。因爲基層政治組織，多半是農村，每一鄉每一保之內居住的農民

大體說來，蠶桑上甚少差別，即如一鄉一保之中，一部份農民種植棉花，一部份農民種植小麥，而棉花和小麥的運銷亦當然以委託者之利益為前提，這是誰都知道的。至公積金公益金等則由全體社員享受，社員與社員間，有何利害衝突之可言？倘因生活費用之不同，消費與享受略有高下，也決不至於利權難期相致，而妨礙共同經營某種供銷業務。因為消費業務，是根據社員生活上之需要而經營，需要或有不同，進貨亦可隨需要而增減，其盈利亦隨消費之多寡而分配，亦無利益衝突可言。

關於合作社的業務方面，他們認為專營容易辦好，兼營不易有成績。我覺得合作社的兼營，當然要根據地方的需要，逐步進行，各地需要不同，兼營業務自應擇其緩急，先後舉辦；而兼營以後，實質上是人財集中，事權統一，發展較易。縣各級合作社組織大綱第十九條，所謂「分部經營」與「會計獨立」，其意義亦甚明顯，即兼營後，合作社分別成立消費部、運銷部、生產部等，而各部會計獨立，所以將現有合作社改組併入合作社，改組後，設部經營，會計獨立，則亦並不妨礙其專門技術與專門設備。至盈虧責任，我們可以舉例說明：如保合作社設立棉花運銷部，倘經營之棉花為委託方式，當然虧損由委託者負擔，倘係收購性質，而經過社員大會或理事會決議者，損失自應由全

社負担。損失而超過保證限度，或者無法軍集資金時，當然要放慮是否解散的問題，這也是容易解決的。

總之，當前合作事業之急需改進，已成爲關心農村經濟和從事地方建設者一致的要求，希望從事於地方自治的工作人員，尤其是負責指導合作事業的工作人員，能鼓起最大的勇氣，澈底執行必要的改革，爲合作事業創造新的生命，發揮新的力量，同時爲基層經濟建設奠立堅固的基礎。

第八章 新縣制下之文化建設

縣政建設的目標在實現三民主義，要實現三民主義，必須建設三民主義文化，要建設三民主義文化，又必須實施三民主義教育。三民主義教育的使命，「在根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的，務使民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。」（中華民國教育宗旨）在推行新縣制中言地方文化建設，不外是地方教育建設的問題。

新縣制之推行，首須喚起全體民衆，熱誠而認真地參與一切地方自治工作，并奉行國家各項法令。至於如何引起人民參加公共事務的興趣，并予以妥善指導，使能各盡其



本分，實不外一種教育作用，故新縣制之推行歷程，亦可視為一種廣義的教育歷程。又按縣各級組織綱要的規定，鄉（鎮）中心學校及保國民學校校長，在推行新政的幹部人員中，實在佔着最主要的地位，尤足見地方教育工作者人員對於縣政建設所負責任之重大。唯是辦理地方教育，究竟應該朝着那一個方向進行？我們要普及的到底是甚麼樣的教育？縣地方教育行政到底要如何調整，方能適應當前的需要？這些都是縣教育的中心問題，亦即關係縣政建設之成敗，自不能不詳加研討，使一般地方自治工作人員對於推行新縣制工作中所包含的中心問題，能够切實認識。

第一節 縣教育必須遵循的原則

由於中國革命歷史的要求，三民主義已成爲中國立國的根本原則，當然也是教育設施的最高準繩。所以中國教育政策必然是三民主義的教育政策，而且也只有三民主義的教育政策，才能配合中國革命建國的要求。

我國整個教育既是以三民主義爲最高理想，新縣制下之文化教育建設當亦不能踰越三民主義的範圍；換句話說，新縣制下教育建設的目標乃在如何實現三民主義。要達到這一個目標，辦理縣教育必須遵循以下四個原則：

第一、是普及教育。普及教育，國父在他的講演中與在本黨政綱中都會特別提出，他說：「因爲民國的人民，人人都是主人翁，人人都是替國家做事的，所以建設一個新天地，首先在辦教育，要辦普及的教育，令普通人都可得到教育，然後人人才知道替國家去做事。」中央所管轄的教育事業非常廣泛，而普及教育事業又非常重要，除了宗旨、方針或政策以及必要的課程綱要應由中央決定外，實際的事業應由縣地方負其責任，必得全國各縣的教育都普及了，人民都真正的明瞭三民主義的內容了，然後我們所要建設的三民主義國家才有基礎。唯欲求教育之普及，我們便不能不注意以下兩點：（一）教育機會均等——爲着實現全民政治的理想，爲着保障人民平等的權利，教育自不應有種族、階級、地域、性別、職業、宗教等任何限制，而應予人民以同等的受教育的機會。教育機會均等爲國父生平一貫的主張，他於民國元年三月一日對中國社會黨演說即云：「社會主義者主張教育平等，凡爲社會之人，無論貴賤，均可入公共學校……盡其才力，分專各科，即資質不能受高等教育者，亦按其性之所近，授以農工商技藝，使有獨立謀生之才，卒業以後，分送各處服務，以盡其能，庶幾教育之惠不偏爲富人所獨受，其貧困不能造就者，亦可以免其憾矣。」所以教育只能按其性之所近，而不應有貧富貴賤之分，只要是社會之人，便應當受教育之惠，這是「真平等」之第一義。（二）

適應個性差異——教育機會均等，固應由縣教育行政機關負責實現，吾人須更進一步明瞭，教育機會均等，讓人人有機會入學校，并不能證明教育是已民主化，必須在教育機會均等的條件下，特別注意適應個性差異，使教育與每一個人的特別需要、興趣與能力相協調，才算是教育的民主化。國父說過：「人的權利是可以平等的，人的智慧是不能平等的。」「如果不管各人天賦的聰明才力，就是以後有造就高的地位，也要把他們壓下去，一律要平等，世界便沒有進步，人類便要退化」。教育的任務是要使「人能盡其才」，要想「人能盡其才」，則必須「教養有道」，這一點，國父在上李鴻章書裏說得十分透澈。所以辦理教育，要使睿智者得以深造，愚笨者適可而止，偏才者成爲專家，全才者成爲通才，這是「真平等」的第二義。根據國父的昭示，可知縣教育不但應求其普及，而且應求其適應，在數量方面應採取機會均等主義，在質量方面，應採取自由發展主義。

第二、是三育兼進。要實現三民主義，必須全國國民德智體三育並進。分開來說：要實現民權主義，必須培養國民的德育；要實現民生主義，必須培養國民的智育；要實現民族主義，必須倍養國民的體育。德育之重要，國父在民族主義第六講裏說得非常明白，他一再告訴我們：「要恢復民族的地位，就要把固有的舊道德先恢復起來。」

所謂「固有的舊道德」，就是「忠孝仁愛信義和平」。總裁秉承國父遺教，爲了要普及國民的道德教育，曾提倡新生活運動，作爲「心理建設」的骨幹，以禮、義、廉、恥，建樹了復興民族的「四維」。然而如何達到這個目的呢？無疑義的，全靠教育的力量。其次，智育之與民生主義有關，那是再淺顯不過的道理，因爲要解決人民的生活，有賴於文化的提高，而培養國民智識能力的教育，又是提高文化的原動力。可知要解決民生問題，必須從培養國民的智育做起。總裁所說的「學爲濟世，學爲救人。」就是要我們培養智育。再其次，說到體育，我們知道體育是德育智育的基礎，沒有健全的體格，決難培養其高尚的道德與豐富的智識與技能，這是必然的。況且，欲求確保民族的獨立自由，必須有自衛衛國的能力，要達到這一個要求，那就要以個人或民族的體育如何以爲定了。由此可知辦理縣教育一定要能够做到德智體三育兼進，才算得負起三民主義教育的使命。

第三、是政教一貫。政是衆人的事，治就是管理，政治的對象就是事，也就是人支配物和人影響人的一種作用或活動。如果沒有這些衆人的事，政治也就無由發生。所以政治根本不能脫離人生，而且就是人類生活的一種。至於教育的定義，雖然中西學者各有其說，但是教育與生活之必然的而且密切的聯繫，乃爲不可否認的事實。所謂「教

育卽生活」，「學校卽社會」，「生活卽教育」，「社會卽學校」等流行的口號，都是從這個觀點出發的，所以教育的本質也同政治一樣是根本不能脫離生活。原來人類要能够生存，就須有兩件最大的事，第一件就是「保」，第二件就是「養」；要保，便要有團結互助的政治行爲，要養，便要有生產的經濟行爲，這兩種行爲是缺一不可的。但是人類的生存問題，不僅是生活的維持與生命的延續問題，而且是生活的改善和生命的美化問題。換言之，人類不但要能够生存，而且要能有較好的生存，因此人類要生存，便有一件更重大的事，那便是教育。人類要知道怎樣保和怎樣養，以及怎樣有較好的保和較好的養，便需要一種關於經驗的傳遞和改造的過程，這種過程就是智識的活動，也就是教育的活動，所以政治與教育原是有先天聯繫的。

這樣，我們便可以知道，政治活動和教育活動在本質上原屬一體，政教之必須一貫，由此可以得到一個極有力的論據。所謂政教一貫，就是要使政治與教育打成一片，具體點說，我們要建設三民主義的國家，我們的教育就必須是三民主義的教育。這一點，我們從縣地方的政治與教育的關係上看，尤爲明白。政治是管理衆人的事，欲管理一縣的衆人之事，在訓政時期就必須如建國大綱所說，訓練人民誓行革命之主義，完畢其國民之義務，變官治爲民治，到了憲政時期，人民就可行使真正的直接民權，以實現大同

的理想政治。但要在縣地方內實現共同的理想政治，教育就是有力的工具，國父之所主張在訓政時期先要人民經過一番政治訓練者，其用意就是在使人民受一種實際的政治教育，憑此工具，以達到目的，所以教育的目的是隨政治上的目的為轉移。要使政治與教育打成一片，不僅政治上所採取的甚麼樣的建國主張，教育亦必採取甚麼主張，而力求其實現，并且推行縣教育的學校教職員，辦理教育行政的人員，與一般的縣行政工作人員，亦必互相溝通，通力合作；因為人事上不能協調，對於建國的主張，就不能實現。這一點，縣各級組織綱要已有相當的規定。綱要規定鄉（鎮）長兼中心學校校長，保長兼國民學校校長，就近代分工合作的原則說，雖不是經常的辦法，但這確實是適應目前經費與人才俱感缺乏時不得已的一種辦法。現代教育學術已趨專業化，學校行政與教育訓育都貴有專門技術，非普通一般之鄉（鎮）保長所能勝任。何況所謂政教一貫，亦非必須由一人兼負政教之責始能一貫，反而學校行政與普通行政均是極繁重的事業，若不細心，若不格外努力，實有兩敗俱傷的危險。所以，綱要上規定在教育經濟不發達的地方，鄉（鎮）長鄉（鎮）中心學校校長「暫」以一人兼任。保長保國民學校校長，亦「暫」以一人兼任，在經濟教育發達之區，則鄉（鎮）中心學校校長保國民學校校長就非專任不可了。為補救鄉（鎮）保長兼任校長的缺點，又規定在鄉（鎮）設副鄉（鎮）

（一）長一人至二人，保設副保長一人，俾正副鄉（鎮）長中，正副保長中，有一人能致力於學校教育。而且鄉（鎮）公所的事務，由中心學校教員參加担任一部份，保辦公處的事務，則由保國民學校的教員分別參加担任一部份，使教育與政治不僅在目的與成效上期其一致，就是在實際的行政與辦事的手續上亦能融合貫通，使行政與學校行政簡單化，一致化。校長與教員既可就其所有之政治知識與能力訓練民衆，把革命的政治教育與科學的生產技術教育，深入民間，以應人民實際生活之需要，使教育社會化；又可本其教育學識，改革其行政機關，使行政機關能够教育化，行政人員都能一面學，一面做，由實際工作中去求知，復由真知中去力行，做到知行合一，養成求知力行的風氣。不過這裏要注意的，就是各鄉（鎮）的鄉（鎮）長與副鄉（鎮）長中，各保保長與副保長中，在資格上，其中必有一人係受師範訓練者。綱要上雖規定師範畢業爲資格之一，但規定其中必有一人係師範畢業，則要待各省先調整其師資人才，加以訓練，均勻分配。即其他行政人員，亦應受一短時期之師範訓練，方能對於地方自治事業推行順利。

關於辦理縣教育與普通行政人員的配合，總裁說得十分明白：「爲解決基層組織的人才與經濟問題，並爲集中事權，增進教育在社會上之效率起見，除經濟教育發達區域之鄉（鎮）中心小學校校長及保國民學校校長均以專任爲原則外，其他所有鄉（鎮）保

長，學校校長，壯丁隊隊長，均暫以一人兼任之。今後行政人員，必須重視教育，以教育為方法，達到革命建國的目的；其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上的一切事物現象為教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。本黨總理所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法所開列「糧食管理」「土地管理」等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。本圖案既規定鄉（鎮）保幹事由學校教師兼任，意即為此。如此辦法，既以集中人力財力，又使學校教師便於指導民衆，參加各項地方事務，故教育與自治實為一體而不可分離者。」這裏，總裁已經把政教合作的範圍說得很明白，對於政教合作之社會的功用也說得很週到。但我們必須注意，所謂政教合一，是就整個的國家而言，或整個的地方自治事業而言，也可以說教育就是國家的工具，是地方自治事業的工具，惟有工具與目的一致，則我們要完成的事業才容易成功。如把教育用作私人的工具，以遂其私人的企圖者，只是政治的黑暗面，不是政治的正則。要教育不捲入政治的黑暗面，就必須行政人員與教育人員都一致的篤信力行。國父的三民主義以及全部遺教。因有共信，才有互信，團結才能鞏固；互信與團結都有了，則人民自治與治事之功不難立見。古人說「教學相長」，我們也可以說，鞏固然是教人民實行

地方自治事業，但地方自治事業的實行，其本身也就是一種教，教者與被教者都能從實行中得到訓練，起一種真正的教學作用，得到一種很好的政治教育，其結果是政治的進步，以至於民權的實現。總裁說：「或謂中國教育尙未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難，實則民權主義的政治，原植基於民衆。苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂「革命民權」還有甚麼意義？民權行使必須從實際中加以練習，訓政的意義便在於訓練人民行使四權。訓政與憲政的劃分，僅有程度上之不同，并無根本上之差異。故訓政必須引發民衆的參政興趣，而遂其生長，然後訓政的實現，始能不背憲政的目的，由訓政而達憲政，乃能一貫無間。所謂自治開始時期與完成時期的解析，意義也在於此，這便是本案重新確定的意義。」（「確定縣各級組織問題」這是懂透了現代的教育政治哲學與 國父的「知難行易」的革命學說，始能把 國父遺教變成我們今日改革政治與教育的依據！

第四、是農工並重。如 國父所說，縣不僅爲一政治組織的單位，亦爲一經濟組織的單位，除了實現民權主義的政治以外，還要完成民生主義的經濟建設。爲完成民生主義的經濟建設，中央所確定的農工並重的教育方策，就必須在縣地方實行，根本從廣大的縣地方教育做起，掃除傳統的蔑視生產勞動的封建思想，培養人們革命化的勞動思

想與科學化的生產技術，使人人皆有生產的能力與勞動的習慣。國父說：「人人皆爲生產之分子，則必豐衣足食，家給人足，而民生問題便可以解決。」（民生主義第四講）總裁也說：「在個人在社會上應該以勞動爲生活，以服務爲本分，如果四體不勤，好逸惡勞，就會變成社會上的寄生蟲。」（中國青年之責任）又在「確定縣各級組織問題」上說：「今後地方學校亦應注意工作技能。與製造簡易機器之教學。此不僅爲提倡科學教育，實爲實現民生主義的重要方法。今於本圖內規定區設職業訓練班，實皆爲向此途徑而進，使教育與生活能切實聯成一片。」如果我們的縣教育不能培養生產勞動的精神，則我們所辦的教育，必仍然是一種與社會與生活不相聯繫的教育，而爲人類的裝飾品，不是我們現時所需的一種建國教育。要我們所辦的教育能够發生建國的民族力量，一方面固然要教育的目的與政治的目的的一貫，一方面也要教育與經濟互相配合。設教育不能與經濟配合，與生活一致，使人們能够生活，則又如何能使人們能够奮鬥，保衛國家呢？蔣百里先生說：「能够生活，就能戰鬥。戰鬥與生活是一件東西。」（國防論）所以，我們推行縣教育，是爲了充實人們的經濟生活，也就是爲了樹立國防的經濟基礎。要充實人民的經濟生活，就必須注重農業的發展。就中國目前的情勢而言，我們是需要工業化，非工業化，就不能挽救國家的窮危，使國家有堅固的國防基礎；但是在工業化

之中，又不可忘了 國父所說的改良農業增加農業生產的種種計劃。所以我們必須一面建設工業，一面改良農業，二者並重。換句話說，我們不注重農業，則工業原料必難自給，而工業的基礎就不易鞏固；不發達工業，則農產品難得善價，農民生活不易改進，外來的經濟侵略不易抵抗。中央確定的農工並重的教育方針，使農業與工業的發展相互依倚，相互協調，以達到自己有豐富的原料，自己能够製造精良，自給自足，增強國防，民生樂利的目的，也就是縣教育所必需求其實現者。

第二節 縣教育應有的內容

辦理縣教育必須遵循的原則，已如上述，但是，所謂教究竟是教甚麼與如何教，才能適合以上的原則，才能實現三民主義的縣政建設呢？這里，且就縣教育應有的內容，加以簡略的說明：

一、要教人民有共同一致的政治信仰。現代的政治是要全體國民參加的，國民要成爲政治上的有機細胞，才能發揮政治的作用，個個都深感觉自己是一國的國民，能爲國家出力，願爲國家犧牲，才可使政治基礎堅實而有進步。做國民最需要的是一種團結的政治生活與統一的政治認識；要全體國民有正確統一的政治認識與過一種團結的政治生活

，就要先使人民有共同一致的政治信仰。有了共同一致的政治信仰，則全體國民對於國家的政治原則就能够發生濃厚的擁護感情，全體國民之間也就能够彼此澈底互信，形成一個鞏固的政治團體。我們的共同政治信仰是三民主義，縣教育的內容不僅要使人人能識字，懂得三民主義的道理，並且要使人人能活用三民主義的政治知識，有一個三民主義的政治頭腦去實行三民主義，忠於國家，忠於民族。換句話說，辦理縣教育非僅限於文字教育的灌輸；尤應兼顧政治意識與政治行動軌範的培植，無疑的是以訓練新國民、培養新國家的健全份子為原則。這種教育，不啻是十足的政治性的國民教育，實為當前所必需的一種建立國家政治基礎的教育。

二、要教人民有科學生產的技術。科學的生產技術，是所以實現我們生產勞動的偉大理想。我們的先賢雖不乏提倡勞動生產的人，只因未注意用科學方法生產，不想去發明科學的生產工具，不講求生產的技術，所以生產勞動的提倡，僅做到少數人的自給自足，對於整個社會經濟的發展，沒有甚麼特殊貢獻。換句話說，過去的生產勞動的提倡，是未能與教育打成一片，不講求科學的生產理論，也不講求科學的生產技術，所以弄到今日科學落後、生產落後的現象。現在我們要建國，必須培養無數的技術專門人才，要培養大量的這種人才，唯教育必須培養其基礎，因為人人必經過縣教育的階段。就縣

地方自身的建設說，既必須以經濟爲基礎，非把勞動生產與教育打成一片不可。所以縣教育必須以生產勞動爲中心，要每個國民一方面懂得科學的原理與生產的理論，一方面又有經濟生產的技術，能够由知而行，由行而益進於知，其方式則必須把學校、農場、工場，乃至於一切的生產機構配合起來，視一切的生產機構爲教學的實驗室，學校又是增進科學的生產技術的討論所，唯有受了這種教育，每個國民才能成爲自食其力的生產份子，才能提高國民生產技術水準。

三、要教人民有自衛衛國的戰鬥能力。現代國家的生存，完全要看這個國家有沒有自衛的力量以爲斷；如果不能自衛，必致受到異族的侵凌而淪於滅亡。矧在這弱肉強食，生存競爭的時代，各國爲自身的安全，都注意軍事建設。所謂軍事建設，不但要在軍備上力求充實，軍制上力求改善，軍器上力求精良，而且非在人民的軍事素質上力求提高水準，就不足以應付現代的戰爭。因爲現代的戰爭是國力的總決賽，必須全體國民一致參加，才能決定勝負。我國往昔對軍事建設尙屬落後，國民軍訓亦欠普遍，而徵兵又屬推行不久，成效未著，應如何使動員迅速，素質優良，如何使自衛力量增高，取得最後勝利，捨對此廣大羣衆之國民教育上着手，自不足以收實效。因此，除教人民有共同一致的政治信仰，有科學生產的技術外，還要教人民有自衛衛國的戰鬥能力，能够過一

種有組織的軍事化生活。必須全國國民有組織，有紀律，有共同一致的政治信仰，以鞏固民族團結，有科學的生產技術，以發展國民經濟，則國民才算有了適當的戰鬥條件，始能完成現代國民應盡的義務。所以縣教育的內容必須是一種帶着極濃厚的軍事色彩的軍國教育。

四、要教人民恢復我國固有的道德精神 統一的政治信仰，生產的勞動，軍事化的生活，雖為我們所必須注重者，但我國固有的道德精神，尤應特別提倡，因為我們要在物質文明上「迎頭趕上」，必須首先恢復我們民族固有的道德精神。我們民族經歷無數次的患難艱危能延續生命以至今日者，端賴我們固有之道德精神，就是爲了現在的抗戰與建國，還是要靠我們發揚我們固有的民族道德精神。德國於耶拿戰敗，失掉了將近一半的領土與人口之後，普王除了政治與軍事的改革，對於藉教育之力以提高國民道德的精神，曾說道：「雖然我們損失了許多方哩的領土，國家外形上的權力與光輝遭了浩劫，但是我們將來必須增加內質上的權力與光輝，所以我懇切的希望，大家對於公共的教育予以極大的注意，國家所損失的物質上的力量，必須以精神的力量來補充。」結果是普法之役（一八七〇年——一八七一年），德軍勝利，洗了耶拿戰敗之恥，收復了已失的土地，奠定了他們的建國基礎。由此，我們可以明白，我們要抗戰必勝，建國必成，

縣教育的內容又必須是能提高國民的道德精神，培養國民的堅實的人格的一種教育。

要而言之，縣政建設的根本目的在實現三民主義，使縣成爲政治及經濟性質之合作團體，故縣教育亦必須以實現三民主義爲目的，依照國家教育的基本政策，確定地方教育的實施計劃，使教育與政治、經濟、軍事、社會互相配合。必須把人們的頭腦根本上變成爲三民主義的政治頭腦，並使其有科學的生產知識，與實際生產的技術，則人民才能自己知道自衛衛國，去積極從事於三民主義的革命活動，運用革命民權以實現民權主義的政治，又能實現民生主義的經濟建設。

第三節 縣教育行政問題

新縣制推行的中心在教育，教育設施的主要精神爲管、教、養、衛，并合義教、社教，家庭教育於一爐，用教育的方法，以健全國民的組織，啓迪國民的習慧，改善國民的生活，加強國民的自衛，務使個個國民都能肩負抗戰建國的責任，個個保校都能發揮抗戰建國的實力，以達成新中國建設的目的。所以新縣制下的地方教育，不僅是教育上的一大改革，而且是政治上的健全設施。關於辦理縣教育的原則與縣教育應有的內容，已如上文所述，這里，縣地方教育的行政問題也有提出一說的必要，因爲如果縣地方教

育行政不健全，我們就無法依照國家的教育政策來充實縣教育的內容。

依縣各級組織綱要規定，縣政府設教育科（第八條），區署設教育指導員（第二十六條），鄉（鎮）公所設文化股（第三十條），保辦公處設文化幹事（第四十九條），負責辦理教育文化事務，縣以下各級教育組織顯然比較以前完整的多。同時，綱要復規定：

鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心學校校長，及鄉（鎮）壯丁隊長，暫以一人兼任（第三十四條），鄉（鎮）公所各股主任及幹事，由副鄉（鎮）長及中心學校教員分別担任（第三十二條），保國民學校校長及保壯丁隊隊長亦暫以一人兼任（第四十九條），保辦公處之幹事由副保長及國民學校教員分別担任（第五十條）。由於這一規定，我們可以看出新縣制下的地方教育實有下列幾個特徵：

一、縣以下地方行政人員健全 在新縣制未頒布以前，一般地方行政人員，因待遇過於菲薄，會受相當教育而具備鄉（鎮）長或保長之規定資格者，都不願担任，尤其在鄉村中，不僅是會受相當教育而具備鄉（鎮）長或保長規定資格者不願担任，而且此項人才為數極少；所以從前的鎮（鎮）長及保長都是濫竽充數，因此鄉（鎮）長及保長的地位日益低落，而且在鄉村中，鄉（鎮）長及保長常會魚肉愚民，形同土豪劣紳。自新縣制公佈後，鄉（鎮）長，保長以及鄉（鎮）公所，保辦公處人員，都由會受相當教育的鄉（鎮）

中心學校或保國民學校校長教員兼任，因此縣以下地方行政人員的品質提高，則人民對之必生信仰，地方行政必臻於完善。

二、縣以下地方教育行政機構健全 在新縣制未頒佈以前，主持地方教育行政的機關為縣政府中的教育專科或建教合科，至於縣以下的教育行政組織，大多數是闕如的。即如江浙等省的學區，教部近年公布的市縣劃分小學區辦法，都因和其他部門的行政不相聯繫，而致形同虛設。自新縣制公布後，縣以下的各級教育行政已有嚴密的組織，而且和其他部門的行政取得聯繫，則地方教育的推進，必較前更為順利。

三、學校為改良社會的中心 鄉（鎮）中心學校校長兼鄉（鎮）長及鄉（鎮）壯丁隊長，教員兼鄉（鎮）公所各股主任及幹事，保國民學校校長兼保長及保壯丁隊長，教員兼保辦公處幹事，所以學校不啻是社會的中心，校長教員不啻是社會的導師。在目前中國情形之下，社會上的一般分子，大多是無知無識，因此對於國家民族還沒有認識十分清楚，對於地方自治毫無運用的能力，對於自衛缺乏訓練，對於生產仍是默守陳規而乏改進的技能；欲建設一個新興的中國，必先革除上列諸劣點；詳言之，便是使國民具有國家觀念民族意識，以堅強國防的陣綫；使國民具有地方自治的能力，以建築鞏固具有自衛的精神，以發揮衛國的實力；使國民具有生產的技能，以

充實國家建設的動力。以上四種任務，便是中心學校及國民學校的施教重心，所以中心學校及國民學校是改良社會的中心。

四、兒童教育和成人教育合流 新縣制的中心學校及國民學校是合義教、社教、家庭教育於一爐，這不僅是人才設備俱為經濟，而且兒童教育和成人教育打成一片，可收相助益彰之效。具體言之，家庭教育得能發展，義務教育則易於普及而且易收宏效；社會教育得能普及，則家庭教育必能發達；義務教育得能擴展，則必能協助社會教育的推行。所以家庭教育、義務教育、社會教育有相輔相成的關係。中心學校及國民學校既負推行義教、社教、家庭教育的責任，而此三種教育是整個教育的基礎，所以中心學校及國民學校不啻是實施國民基礎教育的總機關。

五、管教養衛四位一體 中心學校及國民學校以管、教、養、衛兼施為重心，質言之，便是促進地方自治，灌輸民族思想，增進農工生產，訓練地方自衛的四件工作，要同時並重。務使國民養成有訓練，有組織，有知識，有實力，可以自治，自學，自養和自衛，以求新中國的復興。管教養衛四件工作，是息息相關相輔相成而不可分離或偏廢的。要是人民生活不安定，則教育無從設施；無捍衛地方力量，無管理地方政治，則難以安居樂業，而生活無從解決；若管養衛均有相當基礎，而無教育的灌輸，則知識低

下，道德缺乏，仍難達到國家民族復興的目的。所以中心學校及國民學校的教育是主張以「政教合一」與「文武合一」的精神，養成鋤頭（斧頭）、鎗枝、筆桿能同時並用的良好公民。中心學校及國民學校教育的施行，便是訓練一般民衆具備這種條件，成爲一般手腦健全的現代文化的國民，以期社會安甯，國家富強，民族精神得以發揚光大。

新縣制中的教育既有上述的特徵，縣教育行政自應有一番的調整以求適應，于此我們該提出近年來關於地方教育行政上爭執未決的問題，予以適當的解答，茲舉兩點如下：

一、縣教育行政系統問題 關於縣教育行政，應設局或設科，久爲懸而未決之問題，依綱要規定，教育成科，已成定案。至于設置教育專科，抑與其他部份之縣政合科，則參照行政院二十六年六月三日決議之縣政府裁局改科暫行規程第三條修正條文，當以專設一科爲原則，似無疑義。爲保持縣政組織體系之完整，教育自不能獨異于民政、財政、建設、軍事等部門。或謂設局則職責較專，且易于吸引專才；實則目前曾受教育專門訓練而勝任局長之人選，尙遠不足供應每縣一人之需求。至于職責問題，例常性質之教育行政與需要專門學識與技術之教育工作，兩者應加劃分；屬于前者之工作，包括經費之籌措支配，校舍之設備保管，教學用品之供應，以及一般教育法令之執行等，均

爲教育科之專責，屬于後者之工作。如教師之訓練、檢定及進修，各科教學之輔導，及其他需要專門技術之工作，在縣教育科決不能經營設置此類專門人員，均應由上級教育行政機關負責處理。至于縣以下之教育行政組織，新縣制下之「區」與前此江浙等省所有之「學區」不同，後者是爲辦理地方小學所專設的，前者則爲縣政輔助機關而劃分（第二十四條），而且並非必設的，「在未設區署之區，由縣政府派員指導。」（第二十五條）按綱要規定，區設指導員二人至五人，未明言專設教育指導員，但教育實爲一縣最繁重的事業，新縣制下之各區自應儘先設置專任之教育指導員。區之下爲鄉（鎮）保，鄉（鎮）公所之文化股主任及保辦公處之文化幹事，所負職責，從其名義及實際需要推論之，當以正規學校教育以外，一切關於民衆教化之設施事宜爲主，例如以各種方法實施成人教育，勸導家長送子女入學，爲民衆講述時事，編輯壁報，推行新生活運動，以及對於民衆生活各方面，因其實際需要，予以適當之指導等等。鄉（鎮）中心學校，應成爲鄉（鎮）之文化中心，發動並推進以上各項工作，并以保國民學校爲文化分站，務使窮鄉僻壤，無不爲其文化勢力之所及。如是，自縣以至鄉（鎮）保，有一貫的教育行政系統，地方教育自能順利推行，以發揮其功能。

二、縣教育經費分担問題 地方教育究爲自治事業，抑爲中央委辦事業？對此問題

之解答，在歐美各國亦尙未歸于一致，惟一般傾向則趨于以教育爲國家事業，即所謂教育國辦政策。教育既被認爲國家事業，地方教育經費自以由國家負擔爲是，惟所謂教育國辦政策，并不含有地方自治團體即可以全然卸却教育經費及行政方面責任之意義。較合理之解決辦法，爲由中央担负人事方面之費用，而地方則担负物質方面之費用，前者乃本于教師爲國家公務人員之觀點，後者乃因校舍及其設備被認爲一地方之公共財產。在我國，關於教育經費負擔之原則，向來似存在着一種不成文法，即大學國辦，中等學校省辦，小學則由縣及縣以下較小之單位辦理。對於地方教育經費，事實上，省以是責之于縣，縣又以是責之于鄉（鎮），而一般鄉（鎮）因經濟力量薄弱，每令地方教育陷于絕境。今綱要第二十一條既明文規定「縣之財政均由縣政府統收統支」可見縣屬小學之名稱上雖冠有縣、區、鄉（鎮）、保等字樣，其所需經費自當概由縣庫統籌支付，不得再有差別于其間。唯是在地方財政未上軌道以前，地方教育經費短期恐亦不易達到自治地步。按綱要第十九條規定，「收入不敷之縣，由省庫配撥補足。人口稀少，尙未開闢之縣，其所需經費除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助。」此項條文之應用，不儘足以解除縣教育經費之實際困難，並且由此立法精神中更可發現一重要原則，即對於新中國之地方教育建設，將由中央、省及地方自治單位三者各竭所能，共負責任。這樣，推進

縣教育最感困難的經費問題，也不難解決了。

縣教育行政確定了，縣教育經費有着了，然後根據國家教育的基本原則，以求地方教育內容之充實；唯有如此，才能達到三民主義教育的目的，建設三民主義的文化，才能適應三民主義的要求，建設民治民有民享的新中國。

第九章 新縣制下之軍事建設

我國歷來重文輕武，尤其在過去專制政體之下，地方是不許有自衛武力的，所以人口雖多，因無適當的組織與訓練，不過是一盤散沙，對內既不能維持地方秩序的安甯，對外更無力抗禦敵人的侵凌，結果只有聽任匪患蔓延，外寇深入，弄到地方不靖，人民無法安居樂業，舉凡一切政治經濟建設，莫不發生極大阻礙。所以就地方自衛說，就抵禦外侮說，都有充實地方軍事組織以組訓壯丁推行兵役的必要。

在縣各級組織綱要中，除第八條規定縣政府設軍事科，及第三十四條規定鄉（鎮）壯丁隊長由鄉（鎮）長兼任，第四十九條規定保壯丁隊長由保長兼任外，關於軍事方



面的規定很少，這并不是忽略了軍事建設的重要性，因 國父于建國大綱中早已規定「辦理警衛」爲訓政時期主要工作之一，並且抗戰建國綱領裏亦有「訓練全國壯丁，充實民衆武力……以充分發揮保衛鄉土，捍禦外侮之效能」的明白指示。可見縣政建設無論如何是離不開軍事的。

在推行新縣制中而言軍事建設，當然不外建國大綱所規定的「辦理警衛」問題。「警」是隨機應變而預防不測，「衛」是武裝民衆以維護安全，前者偏于平時的防範，後者重在變時的應付，兩者顯有密切的關係，因爲僅有警而無衛，固然不能抗禦外侮，如只有衛而無警，亦不正以確保治安。所以新縣制下的軍事建設，實非僅限于維持治安消極任務的一面，尤在增強民衆自衛力量的積極任務。于此，在消極方面，值得我們研究的的是如何充實縣警衛組織的問題；在積極方面，值得我們研究的便是如何推進兵役制度并加緊國民兵組訓的問題了。

第一節 充實縣警衛組織

地方警衛的組織，必須寄于地方全體民衆，才能平時可以守望相助，有警亦易于集合迅速。新縣制中之縣警衛組織，即依上述要義，除按區鄉（鎮）保甲之系統，以其各

單位內之國民兵，編爲區鄉（鎮）保隊、甲班，由區鄉（鎮）保甲長分別負責督率外，并于各級機構設置負責人員，辦理警衛事務，平時則按期就地召集訓練，遇事則隨時隨地均可調集。就全縣的保衛任務言之，則爲強固之後備，而于各地方的治安維持言之，實爲常備之民兵；此種地方警衛系統之樹立，實適 總裁所指示爲「隨時隨地皆能發動堅強之抵抗力」的準備。

新縣制中之縣各級警衛組織系統有二：

一、縣警察組織

按縣各級組織綱要關於警察行政組織者計有四條，即縣政府設置警佐、巡官（第九條）；「區署所在地得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務」（第二十七條）；鄉（鎮）公所設警衛股（第三十二條）；保辦公處設警衛幹事（第五十條）。關於縣警察局之設置與否，在綱要內并未明定，惟附頒之系統圖內，則縣之下得設置縣警察局。然縣警察局對於區警察所有無隸屬的關係，對於鄉（鎮）警衛股主任及保警衛幹事有無指揮調遣之權，則系統圖未經明定；蓋新縣制趨重于管教養衛合一，對於警察行政系統自未便有獨立的規定。爲求警察行政與新縣制密切聯繫，并爲健全鄉村警察組織，便于發揮效能起見，爰就管見所及，根據事實之需要，特爲補充數點如左：

(一) 縣警察局以設置爲原則 民國二十五年公佈之「各級警察機關編制綱要」，明定凡縣縣得設警察局，受縣政府之指揮監督，處理全縣警察事務。「不設局之縣應設縣政府設警佐一人及合格警長警士若干人，辦理警察事務。」縣各級組織綱要亦于系統圖內定有縣警察局之設置，綱要內復有縣政府設置警佐巡官之規定，似屬并行不悖。惟擬購以設置警察局爲原則，一則似以設置警佐爲原則，又稍有不同之處。欲圖警察行政之健全，講警察效用之充分發揮，當以設置縣警察局爲原則；蓋警察事務，費于利用時機，當機立斷，如以警佐之地位，則對外不能發佈命令，必致輾轉費時，失却警察之效用。況警佐之責任不專，未能充分發揮其才智，行使其職權，自不如縣警察局之得以充分運用，效率較強。至于縣警察局及警佐之職權，更應明白規定。致「各級警察機關編制綱要」明定縣警察局受縣政府之指揮監督，處理全縣警察事務，其職權甚爲明顯。而縣各級組織綱要則未明定縣警察局對於區以下之警察行政系統。惟顧名思義，縣警察局之權限，自應及于全縣，蓋欲圖警衛安全周密，則警察局對於區警察所以及鄉（鎮）保警衛人員，似以充分賦予指揮管理之權爲是。至于不設局而設警佐者，其職位權限雖較遜于縣警察局長，然對警察權之作用固毫無區別，似宜明定其職權，對外固須以縣長之名義發佈命令，而對內之工作，似不必事事請命于縣長，苟爲職權及業務範圍內之

所當爲者，似可以警佐名義行之，庶足以收迅速簡捷之效。倘慮警佐之越權擅專，則縣長固有監督管理之權，儘可加以糾正或施以相當處分。

(二)區警察所組織可以簡單。按縣各級組織綱要規定，「縣面積過大有特殊情形者得分區設置」(第四條)。「區署爲縣政府補助機關代表縣政府督導各鄉(鎮)」(第十五條)，可見區爲一虛級，而非法人，而一區署所在地得設警察所受區長之指揮執行地方警察任務」之規定(第二十七條)，即表示區警察所僅爲縣警察局之補助機關，不過代表縣警察局督導各分駐所或派出所辦理各項行政事務，及考查勤務狀況而已。因此，區警察所之組織可以簡單。

(三)警衛主任與警衛幹事當以具有警衛識識者充任。縣各級組織綱要，因求管教養衛之合一，雖定五鄉(鎮)公所各股主任由鄉(鎮)長及鄉(鎮)中心學校教員分別擔任，「保辦公處之幹事由副保長及國民學校教員分別担任之」，然實行上恐未能如理想上之完善。現時各縣保甲雖經編成，而鄉(鎮)中心小學及保國民學校是否普遍設立，則因經費及人材關係，固未能一蹴而就。即已普遍設立中心小學及國民學校的縣份，各鄉(鎮)之副鄉(鎮)長，各保之副保長，以及中心小學教員國民學校教員，是否盡能嫻習軍事，明瞭警察職責，斯固事實上之所難能。以素無警察常識之人，而責令負

警衛之責任，猶之以未習句讀之人，而令其講習吟咏，其不僨事者幾希！是故欲求警政之完善，鄉（鎮）警衛主任與保警衛幹事，當儘先以警察人員充任，以求名副其實。如果能在鄉（鎮）設置警察分駐所，以爲警察事務的推行機關，並劃定一保或二保之轄境爲警察區，設一健全的警士，負境內一般警察之責任，則地方警察組織必更見嚴密，且可輔助保甲，以收督導之效。

二、縣自衛組織

按縣各級組織綱要關於縣地方自衛組織僅規定鄉（鎮）保設壯丁隊，由鄉（鎮）長保長任隊長，略而不詳。但依照「國民兵團組織暫行條例」及「國民兵組織管理教育實施辦法大綱」所規定，各縣（市）設立國民兵團，以縣（市）長兼任團長，其編組（詳見本章第三節）則按區鄉（鎮）保甲之系統。編爲區隊、鄉（鎮）隊、保隊、甲班，以區鄉（鎮）保長爲隊長，甲長爲班長，國民兵團團部下設常備隊、自衛隊、國民兵團區隊下設後備隊、預備隊。查國民兵團之組織，雖爲推行兵役制度而設，但同時亦負有地方警衛的責任，國民兵團下之自衛隊，就是備爲地方警衛之用，其隊額依地方實際需要及經濟情形，酌量編成。至于國民兵團區隊下之預備隊，其任務亦不外爲地方服役，依地方需要分別組織警備、偵察、通信、交通、運輸、工務、消防、救護等任務班，即縣

各級組織綱要中所規定之壯丁隊是。這樣，縣地方的自衛組織是以地方民衆的本身爲主體，佔有地方人口最大多數的成年壯丁既經嚴密組織，且受過軍事訓練與政治訓練，民衆的國家民族意識與地方的自衛力量，自然日趨強化，他們平時從事工作，非但可增加生產，而且可以保證農村沒有特衆橫行，擾亂秩序，妨害治安，勒索良民的土劣、流氓、土匪發生，如遇敵寇來犯，即能以其保衛鄉土的決心，擴展而爲捍衛國家的情緒，盡量發揮其自衛衛國的力量，予敵人以堅強的抵抗。至于漢奸宵小，在這些已經受過訓練具有國家民族意識的民衆當中，隨時加以警戒密察，更是沒有立足的餘地。

上述的縣警察組織與縣自衛組織，兩者雖系統各別，其任務同爲警衛地方則無二致。欲求地方警衛之嚴密，必須將警察、國民兵與保甲三者合治于一爐，使之成爲地方警衛的一個有機體，以保甲爲基礎，以組訓民衆爲中心，三者互相聯繫，使警察深入保甲之中，積極充實警察勤務的內容，提高鄉村警察的素質，使其經常的指導保甲業務，協助國民兵組訓，同時以各該地區受過訓練的國民兵負責防禦禍患，維持治安，使能運用保甲組織，發揮警衛的效能。又警察與國民兵固賴保甲組織的運用，易于發揮效能，達成任務，而保甲亦有賴于警察的督導與國民兵的組織，始得加強其動力，非但對於執行政令不致滯遲不靈，而且可使地方治安的基礎更趨鞏固，各種地方建設可得加速推展。

唯如是，然後對於地方上一切興利除弊與防匪察奸等各項事務，均能協同一致，密切合作，庶可達到維持地方安寧，策進社會福利的目的。

第二節 推進兵役制度

抗戰時期，「軍事第一，勝利第一」，我們的兩個極基本的任務必須完成，一個是前方兵員的補充，一個是後方新戰鬥力的培養。前者屬於兵役之推行，後者屬於國民兵之組訓，二者必須相輔而行，決不可有所偏廢。要想加強勝利的保證，必須前方有源源而來的兵員，繼續執行其神聖任務，在後方必須加緊國民兵組訓，以培養新的力量，務使全國人民，人人皆兵，人人都成爲後備兵的一員。

關於國民兵的組訓，留待下一節敘述，這里，且先說兵役問題。我們知道，抗戰必須擴軍，因爲戰爭是人力、物力、財力三者之總決賽，而三者之中，尤以人力爲首。抗戰期內，國家的首要工作，乃在如何集中人力，以加強軍隊的力量。爲支持長期抗戰，消耗敵人，積極進行反攻，必須使全國國民踴躍參加兵役，以保兵員源源不斷之補充；亦唯有在長期抗戰中不斷編練新的軍隊，增強自己的軍力，才能轉守爲攻，獲得最後勝利。同時，以建國言，亦不能不有精強的軍隊以保障建國事業的進行，非具堅如金石之



國軍，則民生無所保障，民權無從維持，民族無由生存。徵募士兵是擴軍和建軍的第一步工作，徵募工作的良窳，直接影響于建軍，因為沒有人民從軍，固然建立不起軍隊，而從軍的苟非優良國民，也減低了軍隊的素質。爲要能徵募得良好的士兵，建立起精強的軍隊，第一必須全國人民有個樂于當兵，人人悅于入伍的心理，其次要能徵選優良國民入營爲兵，其三要使每個入伍士兵有愛國思想，民族意識與戰鬥情緒，樂于應命。這都需要推行適當的兵役制度，才能實現的；可知兵役對于抗戰建國的關係之重要。

我國提倡實行徵兵制度，已有相當時期。在本黨第一次全國代表大會宣言中，即揭「改募兵制爲徵兵制」的對內政策。此後在訓政時期約法中，也曾規定人民有服兵役的義務。到了二十二年六月十七日，國民政府正式頒布了兵役法，二十四年一度修正後，二十五年二月二十九日命令于三月一日起實行。以後繼續制定各種兵役施行的法令，并設立辦理兵役事務的機關，我國就正式實行徵兵制度了。

實施兵役事務的政府機關，在中央者，主要的是軍政部（兵役署），而內政部、教育部、軍訓部、政治部都有參加或協助的義務；在地方的，各省有軍管區司令部，重要地區有師管區司令部，在縣（市）有縣（市）政府（軍事科）。徵募事務，由師管區司令部負責辦理，縣（市）政府（軍事科），鄉（鎮）公所及保甲長秉承師管區命令，協

助執行各種工作。

實施兵役的法令章則已經制定，兵役事務也有各級機關負責辦理了，照理兵役制度應該可以順利推行；惟按諸事實，各地還時常發生避徵逃役，買頂雇替等情事，兵役制度并不能收到預期的效果。推究這些不良現象的產生，並非由于法制本身之不善，實係由于少數辦理役政人員之玩弄法令，矇蔽事實，致使民衆不瞭解兵役的意義和辦法，以遂其強迫攤派、乘機敲詐種種舞弊營利的勾當。這些弊端的存在，不僅是役政前途極大的障礙，簡直影響了整個的地方自治工作，因為在地方執行徵募的是鄉（鎮）保甲長，如果因辦理兵役之不當而引起一般民衆的反感，結果必至一切地方自治工作無法推動。要剷除役政與地方自治工作的障礙，我認爲下列兩點有加以切實注意的必要：

一、要如何使民衆樂于服兵役？

民衆逃避兵役最大的原因有二：其一，是由于一般民衆的智識淺薄，缺乏國家民族觀念，不明瞭兵役制度的意義與內容，他們以爲應徵入營，就是永無歸期，所以一聞徵兵，百思逃避，一經逃避，徵兵機關無法交卷，不能不用武力來捉捕，越捕越怕，越怕越逃，造成徵兵恐怖的現象；其二，是由于一般民衆生活之不能解決，許多壯丁大都爲了家庭生活關係而有後顧之憂，不願應徵入營，雖有嚴厲的法律，也沒有法子來制止他

們不逃亡。

針對上述的第一種原因，要使人民樂于服兵役，我們應先向民衆作普遍深入的宣傳。用宣傳來喚醒民衆，鼓勵民衆，說來並不見得稀奇，不過過去的一般宣傳，文字也好，口頭也好，用之于鄉村，都不免陷于空泛，或是理想太高，不合實際，不足激發民衆的情緒。要使兵役宣傳收效，必須有種種事實，使被宣傳者內心感動，精神興奮，而表現爲行動。同時，還要根據「服務即宣傳」的原則，在行動上去做宣傳工作。尊敬抗敵將士，優待入營新兵，救濟軍人家屬，都是極關重要的工作，而革除弊端，協助役政施行等，如能由宣傳者的力量做到，必能收到極大的宣傳效果。總之，宣傳者不僅要在口頭筆底盡力，尤貴身體力行，在種種方面，爲軍人服務，爲壯丁服務，爲征屬服務，然後感人的力量大，工作的效果亦大。

針對上述的第二種原因，要使人民樂于服兵役，我們應替應徵入伍者解決他們的家庭生活問題，使無後顧之憂，因爲應徵壯丁幾全負有仰事俯畜維持家庭生活的責任，對于他們的家屬必須普施救濟，他們方能安心應徵。政府爲優待出征抗敵軍人的家屬，會由軍政部內政部共同頒布了「優待出征抗敵軍人家屬辦法」，其用意不僅使應徵入伍的壯丁樂于應命，也就是給予尙未應徵的壯丁以鼓勵的意思。惟推行以來，實惠鮮及征屬

，民間反見紛擾，例如征屬已領得少數優待金或積谷者，固不乏人，而從未享受優待，并担負什捐攤派者有之，應領之優待谷或現金，被保甲人員中飽者有之。已往各縣對征屬優待基金雖有相當的籌集，但為數大都無多，可是征屬一天多一天，要談生活救濟，杯水車薪，何濟于事？我認為，此後征屬的優待工作必須由地方籌劃的款，妥加分配，其工作應該分做三個部份來辦：（一）優待——如征人子女免費入學，征屬疾病免費醫療，以及債務之延期處理等，這是屬於地方行政方面，應照原有法令，由政府負責來辦。（二）慰問——如設置出征軍人家屬住宅牌，過年過節的征屬慰勞，無論黨政軍學各界以及社會人士都應經常負責。（三）生活救濟——征屬的生活救濟，應該由同保或同族無出征壯丁之住戶來負責，視每一征屬的生活需要，決定予以物質上的救濟，有穀的出穀，有衣的出衣，有錢的出錢，有力的出力（如代耕之類），用各種不同的物質或勞力，來扶助征屬的生活，這種辦法，不但使征屬的生活得以解決，同時亦可鼓勵民衆發揮吾國固有所謂「患難相救濟，疾病相扶持，死亡相關卹」的美德。政府所籌的救濟金，作為調劑補助的經費。還有此種生活救濟，應自壯丁受集合訓練之日起，就開始享受，這樣可使出征壯丁在出征前便親眼看到自己家屬的生活已經得了解決，可以溫飽無虞，當然更能鼓起其殺敵報國的熱情。在後方的征屬如能確實受到實惠，在前線的每一個

軍人就能夠安心殺敵，一般壯丁必肯踴躍入伍，樂于應徵，過去逃徵避役的惡習也就可
以逐漸掃除了。

二、要如何革除役政上的積弊？

過去役政，以事屬革創，弊端自難全免，今後欲求兵役制度之順利推行，自應竭力
設法消弭可能發生之流弊。管理兵役事務的主管機關（在縣爲軍事科），對於辦理役政
的下級人員，如鄉（鎮）保甲長等，應隨時隨地予以監督，徵募兵役，必須切實遵守平
等、平均、平允的三平原則，不論貧富，無分貴賤，一律應照法令辦理，不許稍徇私情
，如有枉法舞弊等情事，一經發覺，則依照國民政府二十六年七月頒布之「違反兵役法
治罪條例」及「陸軍兵役懲罰條例」，嚴加懲處。

但是兵役推行，範圍廣大，單憑政府的耳目，監督勢有難週，今後要求兵役辦理完
善，積弊汰除，還得要地方團、民衆團體及社會公正人士一致起來，協助政府，共同
盡查探訪察的義務，負監督檢舉的責任，一有發覺，就毫不客氣的當場指責或就地告發
，如果這樣，一般不顧大義的役政人員自然有所顧忌，役政積弊，也就自然可以減少。
協助推行兵役的機構，現在有各級的兵役協會，其性質，在消極方面，含有監視徵
兵機關，是否認真執行，積極方面，爲徵兵事務繁鉅，從旁輔助。惟因目前的各級兵役

協會本身組織尙欠健全，實際上還不能負起上面的任務。以現在的地方兵役協會言，在縣是以縣長爲主幹，在鄉（鎮）是以鄉（鎮）長爲主幹，其餘委員，由各機關法團或士紳選任，這樣，簡直是由縣長、鄉（鎮）長自己監督自己，辦自己的事，當然失掉了設立兵役協會的本意。加之委員均爲義務職，以我國社會一般人士尙未進到以服務爲人生目的的階段，以一紙空銜，勉服無代價之義務，無怪實質上表現不出成績，即形式上能按期舉行會議，亦不多見。所以此一機關，如認有設立的必要，亦須另成系統，縣由縣參議會（未成立參議會之縣，由類似諮詢委員會的機關辦理。）同縣黨部組織，鄉（鎮）以長老會同區黨部或區分部組織之，其職權在監視并輔助同級機關辦理役政，兵役制度之推進，必可更見順利了。

第三節 加緊國民兵組訓

辦理國民兵役，依據二十八年三月八日軍事委員會頒佈的「國民兵組織管理教育實施綱領」之規定，雖有各級兵役機構負責主持，但實際上担負這種任務的，却是以縣爲基本單位，該項綱領第二條即已明白規定：「國民兵之編組，以縣（市）爲最大單位，設立國民兵團，以縣長兼團長，受所隸兵役機關管轄，并受所隸上級行政機關指導。」

可見縣長在國民兵編織中肩負極重之重責。和縣政府與各兵役機關及上級行政機關關係的複雜。國民兵役之是否能夠順利推行，不用說是要看推行兵役總機紐之甚層組織的健全否健全以為先決條件。同時又因為國民兵是寄託在民間，祇要國民兵後能夠順利推御成功，對於縣政的建設亦必有莫大的助益。所以，國民兵編織之重要，固非筆墨所能形容。只須我們知道一切政治設施與人民康寧不能分離的重政設施要脫離了人民主體，便要失去一切作用，而毫無意義可言。應各級組織綱要之所以成爲改造基層政治機構的寶典，即是因爲它是健全以全體人民爲護護的對象，其重要之精神在乎確定以縣爲自治單位，並訂保甲爲自治性質，加強其機構的運用。遵照軍事委員會頒發之國民兵組織管理教育實施綱領第二條所規定「國民兵之編組以縣（市）爲最大單位」，及軍政部頒行之國民兵編織管理教育實施辦法大綱第三條所規定「地區編織按區鄉（鎮）保甲之系統」，均極符合。因爲自治工作的完成，必先從組織着手，要辦理組織，又決不能過於籠統，必定先從保甲鄉（鎮）着手，分縣施治，然後由省而全國之自治，皆可完成。所以縣制規定保甲爲自治性質，并賦縣爲自治單位，與國民兵之地區編組，而以縣（市）爲最大單位，可以說是推行自治，迅速完成訓政，促進憲法之基本方針。同時，國民兵之教育水準當因年次而有差別，若單就地區編組，即按保甲系統編組，有時會感

到極大的不便。因此國民兵組織管理教育實施辦法續領第三條乙項又規定：「一年次編組按役期每次爲準，分編九八歲至四十五歲各年隊」；而此項年次編組，依軍政部訂定之國民兵組織管理教育實施標準事項及國民兵役施行規則草案之規定，自區鄉（鎮）以至保甲，依然維持地區界限，即就原有區鄉（鎮）保甲系統各地區內，而按役期年次，分別編組，組成各年隊。而每六年隊，更視人數多寡，編爲若干分隊，每分隊編爲若干小隊。所以國民兵制度，下層組織可謂已十分周密，如果能夠將此種機構與縣各級組織緊密配合，靈活運用，以之推行地方自治，必能按日計功。

以上所述，係就新縣制與國民兵役制立制的具體原則方面着眼，其次再談到實施的問題。關於新縣制實施的標準，計共十四個綱目，在十四個綱目中的調查戶口、健全機構、訓練民衆、辦理警備和厲行新生活等五個綱目，無一不和國民兵組訓有關，因爲國民兵組訓的主要目的，不僅在戰時能够增強抗戰的力量，而且要在平時能够完成訓政，促進憲政。國民兵訓練除了授以必要的軍事知能以外，依國民兵團各級部隊組織規程之規定，還要實施精神總動員訓練與新生活訓練，培養民族意識，提高政治水準；同時依國民兵組織管理教育實施標準備事項之規定，應舉行國民兵總調查。根據此項比較的結果，國民兵組訓可以說就是實施新縣制的準備工作。世界上決沒有準備工作做得不好，

而預定的計劃可以成功之理，所以更實施新縣制，必須加緊實施國民兵組訓，普遍推行國民兵役。



第十章 新縣制下之社會建設

國父于建國方略中會將建設分爲心理建設、社會建設與物質建設三種；總裁更引申其義，指示我們要建設三民主義的國家，應推行五種建設，即心理建設、物質建設、政治建設、社會建設與武力建設；可見建設的部門無論怎樣劃分，社會建設是不可減少的。關於社會建設的要務與目標，總裁于「三民主義之體系及其實行程序」一文中曾有扼要的說明：「社會建設實際就是具體而微的政治建設，條目上和政治建設大同而小異，所不同者，其範圍更切近于民衆，其功效更着重于基層，所以社會建設當以 總理的民權初步作軌範，以組織保甲及社會法定團體爲基礎，以推行地方自治開始實行的



各種基層工作爲要務……我們要想起衰振敗，救亡復興，一定要大家想方法來加強社會組織，充實社會力量，建設健全社會，以爲建設新國家的基礎。我們要達到這個目的，應當做的事情很多……然而最主要的一個共同的中心目標，就是要使社會上一切份子的生活行動，都能遵循一定的規律，使社會上一切有關人民福利的基本事業，都能有程序的興舉起來。抗建期間社會建設的重要，可以想見。

第一節 社會建設的前提

根據 總裁的啓示，社會建設的中心目標，就是要使社會上一切分子的生活行動，都能遵循一定的規律，使社會上一切有關人民福利的基本事業都能有程序的興舉起來；縣地方的社會建設當然不能例外。要達到這一個中心目標，自非事先澈底明瞭由于人類生活行動所造成的社會現象不可，亦非根據現實的社會現象，以求各種社會問題的合理解決不可。唯是社會現象與自然現象不同，社會現象的探討不是一件容易的事。自然現象是靜的，永遠保有固定的形態，既不受時間空間的影響而變遷，亦不因大量小量的區別而差異。至于社會現象則不然，社會現象是由于人類活動所造成，並非單純的自然之力的表現，人類社會行爲由于意志的不一致，不獨隨時隨地不同，即在同時同地，亦因

各個人所處的環境不同而差異。任何社會現象，常受錯雜的原因所支配，這種原因的作
用，如個別觀察，似乎都是偶然的，但如根據大量觀察，期實是相同的。社會現象的探
討，就在剔除其偶然性，尋求其恆同性，然後可以由其常態分配，決定其社會法則；故
研究社會現象，決不能以個別的事例為根據，必須藉助于大量觀察，這就是調查統計的
任務。調查統計是測定人類社會的技術，社會建設非根據調查統計不為功；舉辦社會調
查統計，可以說是社會建設的前提。

應用的社會調查統計是以有系統的科學方法，實地搜索社會事實，分析所搜集的材
料，洞悉社會背景，說明社會現象構成的要素，和其因果的關係，認清社會問題的性質
與其範圍，一方面在理論上發見社會原則，而在另一方面是根據可靠的研究結果，更進
一步擬定社會建設計劃及實施之具體方案，以為施政的根據。同時以此有力的、事實勝
于雄辯的資料，喚起地方民衆，使其覺悟地方改善的需要與可能，共同促成建設計劃的
實現。

目前的社會建設，既如總裁所說應以推行地方自治開始實行的各種基層工作為
要務，故目前我們所需要的社會調查統計，自應加重在縣單位的工作，以足供推行各種
基層工作的參考者為依歸，大體言之，縣地方應行舉辦的社會調查統計可分為下列各

項：

一、戶口的調查統計 國父于地方自治開始實行法內，規定地方自治的實行，應以清查戶口爲入手，誠以社會是由於人類所構成，戶口查計實爲一切查計的基幹，若無戶口查計，則無從明瞭社會的組合，一切其他查計都不易發揮充分的效用。關於戶口查計的辦法，已詳見本書等六章第三節戶籍行政內，這裡只好省略了。

二、教化的調查統計 國父認爲地方自治的能否開始實行，應視人民的思想、智識以爲斷，人民思想、智識的測度，自非根據教化的調查統計不可。這種查計可包含：（一）意志測驗與統計，（二）智力測驗與統計，（三）禮制查計，（四）風俗查計，（五）宗教查計，（六）教育查計，（七）文化事業查計等。

三、衛生的調查統計 我國人民素乏衛生常識，醫藥設備亦極缺乏，但是健康是社會福利的前提，爲求推進社會保健事業，衛生的調查統計自不可少。這種查計可包含：（一）死亡原因查計，（二）疾病分類查計，（三）防疫設施查計，（四）醫師與醫院查計等。

四、救濟的調查統計 戰爭期間，人民流離失所，加以敵機肆虐，難免傷害，所以救濟的調查統計亦是安定後方，建設社會所不可少的參攷資料。這種查計可包含：（一）

(一) 難民查計，(二) 戰事損傷查計，(三) 保甲查計，(四) 災害救護查計，(五) 一般救濟查計等。

五、社會病態的調查統計 社會建設的終極目的，在解決各種社會問題，社會問題的發生，是由于社會病態的存在，如何尋求社會的病因，以便對症下藥，自非根據社會病態查計不可。這種統計可包含：(一) 殺害查計，(二) 竊盜查計，(三) 犯罪查計，(四) 貧窮查計，(五) 娼妓查計，(六) 煙毒查計等。

以上所述，不過舉例發凡，如何斟酌損益，規定內容，則有待于縣地方社會建設人員縝密籌維，適應環境，以釐訂縣地方社會建設所需要的整個調查統計方案。

縣地方社會建設事業應由縣各級組織主持，縣地方社會建設所需要的調查統計，亦以由縣各級組織主辦為宜，因為縣地方一級的社會調查統計，唯有由縣各級組織辦理才能普遍周到。縣為政治的基點，縣有了健全的調查統計機構，中央才能得到全國普遍的有系統各種需要的大量材料，為國家設計劃的根據。若要縣單位調查統計制度之實現和健全，各縣似應一律設置調查統計室，而有專人負責，鄉(鎮)保內亦應各有負責之調查統計人員。調查所包括的項目要力求簡單易行，因為現在調查人員的質量和民衆對於調查的知識等許多條件都還不够。我們要承認是才在開始走上現代國家的道路，要舉

辦人口普查也好，農業普查也好，只包括那些少數目下國家最急需的事項就罷了，而把次要的事項留待將來加入。與其項目多調查得不精確，不如項目少，而力求辦到精確。此外，還須充分注意以下兩點：（一）把握時效——社會現象的恆同性並非絕對的，換句話說，應用調查統計方法所測定的某一種社會活動，祇能假定在某一個較短的時間以內是如此，因之我們對於社會建設所需要的查計，必須陸續不斷的舉行或按期辦理，方能及時參考，不致以陳舊的片面論斷，誤解當前的社會情形。（二）儘量利用——社會建設所需要的查計，原是作為建設社會的依據，故查計之所得如果精確，則一切社會建設事業的推進，都應以查計的結果為工具，庶乎一切社會計劃將因之更能適合社會的實際情形，不至有扞格不入的弊病，也就更能收社會建設之實效了。

第二節 縣地方的社會事業

要建設新中國必須多多努力於社會建設，才能成功；社會建設的範圍甚為廣泛，而舉辦各種社會事業以改進人民生活，增加社會福利，實為我國平時及戰時的要政之一。但所謂社會事業，究竟是什麼一件事？有人以為，社會事業僅指社會救濟或慈善事業，其實並不盡然。社會事業一方面固然是用各種科學知識與方法，採用救濟的方式，以補

救貧窮疾病等社會病態，一方面還得改良普通的社會生活及團體組織，以預防各種社會病態的發生。簡單的說來，社會事業是在增進人類幸福的前提下，以科學方法調整個人與社會的關係，輔助其解決所受的困難，加以精神上與物質上的援助與指導，并研究社會病態的根源，使人人能與現實適應的一種事業。這樣，社會事業在消極方面，是辦理各種救濟事業，以免除個人的痛苦及解決社會的當前問題，減少社會病態；同時在積極方面，是要改進一般社會生活，預防各種社會病態的發生。其目標在調整個人及社會生活的共同關係，增進大眾的幸福，故凡社會救濟、社會福利、社會合作、社會運動、人民團體組訓等工作，均可包括在內。就其本質說，救濟、福利、合作是目的，運動與組訓是達到目的之主要手段，實際上是一體的；但就其發展說，却又與任何部門的工作都有關係，牽連非常廣泛，幾乎無所不包，可以說是決定抗戰建國成敗的一個重要因素。

就抗戰言，社會事業之重要，并不減于軍事。第一、抗戰需要後方安定，要安定後方秩序，便須從積極推行社會事業着手；隨戰事展開而發生之各種社會問題，如貧困、失業、災難等等，對於前方軍事可能發生極嚴重的影響，非予有效的解決不可。如救濟工作，如福利工作，便是解決這些問題之必要措施。所以推動社會事業，謀後方秩序之安定，在抗戰全般工作中，實與衝鋒陷陣爭城奪隘有其同等之估價，不容輕視。第二、

抗戰需要民氣的發揚，社會運動即是發揚民氣最有效的方法。要發揚民氣，現在不是一般形式的宣傳所能奏效，必須在「服務即宣傳」的原則下，以行動代替形式的宣傳，以實踐取得民衆的信仰。具體的說，必須以福利救濟事業爲內容，使民衆于苦難中得到精神上與物質上的安慰。第三、抗戰需要民力之集中，集中民力，須從人民團體之組訓着手。人民團體組訓，是以組織之方法來集中全民力量，并以訓練之方法來健全民衆之本身。此項工作，可使民力趨于自動之集結，從而加強抗戰的基礎；因爲惟有自動的堅強的集結，方能發揮巨大真實的抗戰力量，惟有組訓健全之人民團體，始能成爲堅強之集體，比理至顯，毋待多言。上述三點，是社會事業與抗戰關係之說明，不懂這關係者，即等于不懂抗戰，非僅不懂社會事業而已。

次就建國言，社會事業又爲建國之重要工作。第一、因社會事業爲人民自治之根本，而建國工作又是以民治爲目標。一個國家的組織，有縱的與橫的兩種機構，前者爲行政機構，屬于被動性的居多，後者爲社會機構，係人民自動之結合。行政機關便于統治與政令之推行，所憑藉者爲權力，社會機構便于表現民意及社會事業之建設，所憑藉者爲志願。要把衆人之事管理的好，這兩種縱橫機構須同時加以運用；蓋光運用行政機構，權力一旦喪失，其統治便陷于崩潰，可謂毫無基礎。建國要期其遠大，運用社會機構

，以補行政機構之窮，實在是不可少的。本黨建國工作，便是社會機構重于行政機構。社會機構行使政權，行政機構行使治權，政權是主，治權是奴，治權是從政權產生出來的。因政權與治權之分別，便可以說明社會機構與行政機構之輕重，亦從而可以說明社會事業與建國工作關係之密切了。第二、國家愈進步，社會愈繁榮，社會事業亦愈發達；同時，社會事業愈發達，亦愈足以促進社會之繁榮與國家之進步。在今日，不但可以說社會事業是一國文明與野蠻之分際，而且可以說一國文明進步之極端，亦以社會事業之高度發展爲其最後鵠的。國父所期待之大同世界，三民主義之終極目標，即爲社會事業之理想境界。大同世界實現之日，矜寡孤獨皆有所養，老有所終，壯有所用，貨惡其棄于地，力惡其不出于身，天下爲公，民生樂利，即爲社會事業已獲高度發展之社會形態。吾人建國之目標，即遵循此道以進；這目標如果是正確的，那末社會事業爲建國之所必需，便毫無疑義。

社會事業的意義及其與抗戰建國之密切的關係，已如上所述，那末，就縣地方來辦理社會事業，究竟要從那一方面着手？縣地方的社會事業究竟應包括一些什麼工作？這里，我們首須注意以下三點：

第一點，縣地方的社會事業必須適合國情。中國本來是一個產業落後的國家，中

國的社會問題與西方迥乎不同。西方以勞工問題爲社會問題的中心，中國則不然。中國又是一個新舊文化失調的國家，中國的社會病態和西方的也不盡相同。在今日，縣地方的社會問題是整個的農村社會問題，有若干問題如貧農貸金，如民衆組訓等，在西方或不甚重要，在中國則感覺相當嚴重。因此，縣地方社會事業的舉辦，須顧及本國的民族心理，社會狀況，經濟環境和文化背景等等。換句話說，我們要實事求是，不可一味好高騖遠，專門抄襲外國的方法而不顧本國的實情。

第二點，縣地方社會事業必須適合時代需要。對倭抗戰，已經五年，而傷兵救護、難民救濟與難童教養等事業，仍有待政府與人民籌劃改進。抗戰期中民族意識的培養，民衆運動的推進等，均是從事縣地方社會事業者不應忽略的事。

第三點，縣地方社會事業必須適合地方需要。我國幅員遼闊，各地文化發展的程序不等，社會問題的內容也就不甚一致，各地方的需要既不一致，則各地方所辦的社會事業也就不必強求一律。本來社會事業是相當繁多相當複雜的，要一一舉辦，既太呆板，人力財力也有所不逮，而且有些甲地方需要的，乙地方未必需要，甲地以爲急的，乙地或以爲緩。譬如都市，調處勞資爭議，辦理失業救濟是急務，在戰區附近一切莫如傷兵救護、難民救濟更來得切要，賄內地則以貧民貸款、征屬救濟、倡導新生活爲切要，

還都是最明顯的例證。從這些例證中，我們可知道各個地方對於社會事業的需要不盡相同，因此我們的工作必需根據各不相同各有緩急的情況來發動，來推行，才不至落空。

就目前情形說，抗戰建國期間縣地方社會事業至少要包括以下幾個部門：

一、屬於社會福利的 如社會保健、社會合作、平民貸款、平民住宅、兒童保育、民衆娛樂等事業。

二、屬於社會救濟的 如義民救濟、傷兵救護、空襲災害救濟、衰老殘廢救濟等事業。

三、屬於社會運動的 如推行國家總動員、國民精神總動員、新生活、勞動服務、節約儲蓄、禁賭、禁娼、拒毒等事業。

縣地方社會事業的範圍，既如此廣泛，以目前各縣地方人才的缺乏，經費的困難，組織體系尚未健全，上述各種社會事業勢不能同時舉辦，否則若遭失敗，易使人民及社會對於社會行政機關失掉信仰，而予社會事業前途以莫大的不利。在繼續抗戰期間，在縣地方人力財力兩感缺乏的今日，我們應該以全副力量注意到如何救命，如何止痛，因爲一般人民目前所需的是一種救急之藥或止痛之劑，痛止了然後方可談到除病，病好了然後才能講求攝生之道或長壽之方。中國人眼前所需的既是救急與止痛，那末，我們就

可知道縣地方所應舉辦的社會事業最低限度要依照行政院三十年十月五日頒布之「地方自治實施方案」第十二、十三、十四各條所開列的標準，全力促其實現：

一、推進衛生 縣政府所在地應設立衛生院，區署所在地或擇適當地點應設立衛生分院，每鄉（鎮）應設立醫務所一所，必要時可聯合數鄉（鎮）共同設立，每保應設簡便藥箱，其他公共衛生場所，如菜市場，公共浴室，公共廁所等，各鄉（鎮）保亦應次等設置。（地方自治實施方案第十二條）

二、實施救卹（一）所有老弱、殘廢、鰥寡、孤獨、傷病、婦孺、無所歸依者，由本地方之鄉（鎮）或保負責收容安置，妥為管理，不使游蕩流落；（二）死亡掩埋、疾病醫療等事，無親屬處理者，由保辦公處或鄉（鎮）公所負責辦理；（三）統一并改善縣及鄉（鎮）之救濟或慈善機關；（四）監督并改善各地寺廟祠宇產業，使興辦各種社會福利事業；（五）縣成立兒童教養所，鄉（鎮）并酌設教養分所。（地方自治實施方案第十三條）此外，值此戰時，對於義民之收容，傷兵之服務，以及征屬之救濟均為當前之急務，尤應特別重視。

三、厲行新生活（一）禁絕烟賭；（二）改良風俗，革除陋習；（三）獎勵節約及儲蓄；（四）使人民生活在衣、食、住、行、育、樂中合理化，紀律化，明禮義，知廉

恥；(五)調解紛爭，和隣睦族。(地方自治實施方案第十四條)。

以上三事，是完成地方自治起碼的要求，無論如何，我們要遵照 國父「人生以服務為目的」的教訓，興辦社會事業，完成社會建設，同時以有秩序的社會促進經濟建設，以有生機的社會，推動文化建設，以有組織的社會實現軍事建設，並以有自信有公德的社會發展心理倫理建設，來奠定我們之民主主義新中國社會的堅固的基礎。

第三節 組織民衆與訓練民衆

一、組織民衆

先說組織民衆，縣各級組織綱要對於民衆組織雖無明文規定，而綱要所附「縣各級組織關係圖」內，則分析至為詳明，其體系分爲長老會、壯丁隊、少年團、在鄉軍人會、婦女會五個部門。此項民衆組織與民衆團體互不相同，民衆團體大約分爲農會、漁會、工會、商會、文化團體、宗教團體、公益團體、自由職業團體等八個系統。民衆組織係以人民之性別年齡，以爲劃分標準；民衆團體係就人民之工作職業，以爲劃分標準。二者的性質、體態、作用雖不相同，其爲民衆力量之唯一測驗器，則無二致。若使民衆組織嚴密，民衆團體健全，則其全民力量必然強大；反之，民衆組織渙散，民衆團體薄

弱，則其全民力量必然弱小。現在全國軍民衝鋒滅寇，使四萬萬五千萬單位內，凝結堅固，一致推動此新制，而在北新制下，漸漸增長之民衆力量，強盛偉大，自不待言。茲撮要分述如次：

(一) 以性別年齡爲區分標準的民衆組織——
1) 長老會——此會之建立，以發動地方長老輔助地方建設，促成地方自治以及樹立社會尊老之習尚爲目的，分爲縣(市)、鄉(鎮)、長老會兩級，均由年在四十五歲以上之長老組織之。

(2) 壯丁隊——壯丁隊即今之國民兵組織，以樹立建國建軍基礎爲目的，分爲國民兵役與常備兵役兩種，由年滿十八歲至四十五歲之男子組織之。

(3) 少年團——此團之建立，以培養智仁勇兼備，服膺主義主義之革命少年爲目的，分爲縣(市)、少年總團，鄉(鎮)、少年團，及分團三級。分團爲少年團之基本組織，由鄉(鎮)中心學校，保國民學校之兒童組織之。

(4) 在鄉軍人會——此會之建立，以便利管理及增強軍事教育技術爲目的，由在鄉軍人除服常備兵役之現役在營者外組織之。

(5) 婦女會——婦女會本爲民衆團體之一種，惟各省近多設置婦女隊。此隊之建

立，以增進婦女道德與智能并改善其生活爲目的，由成年婦女組織之。

由上觀之，凡民衆年在十八歲以下者，應加入少年團，滿十八歲至四十五歲者，加入壯丁隊，四十五歲以上者加入長老會，其特殊身分之在鄉軍人則加入在鄉陣中會，成年之女性則加入婦女隊。地方各級自治團體，如果均能深切注意，領導民衆，嚴密組織，而民衆亦各自奮發，踴躍參加，各守其本位，充分發揮其能力，則四萬萬五千萬華僑，除未達學齡兒童者外，無一不有組織，無一不有訓練，既有組織，又有訓練，則其力量之偉大堅強，也可以想見了。

(二) 以工作職業爲區分標準的民衆團體

(1) 農會——此會之建立，以發展農民經濟，增強農民智識，改善農民生活，而圖農業之發達爲目的，分爲省、縣(市)區、鄉四級，由年滿二十歲以上具有法定資格者組織之。

(2) 漁會——此會之建立，以增進漁民之智識技能，改善其生活，并發達漁業生產爲目的。漁會以縣市爲區域，同一區域內，不得設置兩個漁會，但重要港埠相距在四十里以外者得設分會，由年滿十六歲以上具有法定資格者組織之。

(3) 工會——此會之建立，以增進工人智識技能，發達生產，維持改善勞動條件

及生活爲目的，分爲產業工會、職業工會兩種，集合同一企業內各部份不同之工人所組織者爲產業工會，集合同一職業之工人所組織者爲職業工會，由年滿十六歲以上，現在從事業務之產業、職業工人，達到法定人數時組織之。

(4) 商會——此會之建立，以圖謀工商業及對外貿易之發展，增進工商業公共之福利爲目的，各縣(市)均得設立，繁盛之區鎮亦得單獨或聯合設立，以工業同業公會、商業同業公會、輸出業同業公會爲構成之份子。

至於文化團體，宗教團體，公益團體，自由職業之新聞記者、律師、醫師、工程師、會計師等團體，亦皆有一定之軌範，嚴密之組織。惟在此非常時期，每一團體均應以抗戰建國爲共同目標，其組織均應以民主集權制爲最高原則。各級政府及黨部如果能够深切注意，完成其指導監督之使命，而一切團體，不論農、工、商、學，又皆有一定之組織，各自團結，各守本位，充分發揮各個團體的機能，其力量之偉大堅強，固不能與民衆組織有所軒輊。總之，民衆組織以年齡性別爲區分標準，民衆團體以工作職業爲區分標準，民衆組織爲縱的體態，民衆團體爲橫的體態，民衆組織的作用偏重於管衛方面，民衆團體的作用偏重於教養方面，然民衆組織與團體，一物兩面，二位一體，就組織方面觀察，則有長老會、壯丁隊、少年團、婦女隊、在鄉軍人會，就團體方面觀察，則

爲農、工、商、漁及文化、自由職業諸團體，名稱、性質、體態雖不相同，其構成分子都是民衆，則無差別。果能控制適宜，運用得法，然後民力實藏方能無限量開發，民力源泉方能無限量奔湧，此則推行新縣制期中，不容我們忽視的。

二、訓練民衆

新縣制下之民衆組織與民衆團體，已如上述所述，其次，我們便要注意到如何利用這些組織團體，對於民衆加以必要的訓練，以完成地方自治，促進憲政。我認爲訓練民衆最基本的—件事就是要訓練民衆的政治能力。國爲黨匪的民主政治，不是牽強的民主政治，而是從積極訓練民衆政治能力着手造成的。民衆政治能力的實現的民主政治，是以訓練民衆政治能力爲先決條件。所謂政治能力，即是三民主義所講的「權」與「能」的能力，或「政權」與「治權」的能力。訓練民衆的政治能力，廣義言之，即對於具有政權及治權的人們加以訓練的意思。訓練的主旨是使民衆受過政治訓練的有治權者在三民主義指導原則下，依民主集權的力量，在三民主義政治制度支配下，提高其般智識水準較低的民衆，使他們可以依着一定的步驟繼續訓練能够運用政權以至治權，或監督政府的程度。

總裁在第三屆國民參政會裏說：「總理所創造成的民主政治，是不着虛偽，不帶

一些牽強的民主政治。但是中國人民承累代專制的弊習，民智民力非常薄弱，人民習於散漫自私，國內又有不少的障礙，以如此的背景，要達到如此的理想，當然要從辛苦而切近處下手，斷不能一蹴而成。可知大而至建國，小而至建設縣政，要想實現不着虛偽，不帶一些牽強的民主政治，必須先提高民智民力，而欲提高民智民力，非從訓練民衆政治能力下手不爲功。

關於訓練民衆政治能力的意義說，我們必須體認這幾點：

(一) 訓練民衆政治能力是使民衆澈底痛仰三民主義的理論與精神而達到更進一步的具體實踐的建設必經的過程。大眾一面澈底痛仰，一面具體實踐，是民衆政治進步的必經過程。總裁所說的「管、教、養、衛」範圍以外，管是使民衆能以完密法度，整齊部勒，管理事務之謂；教是使能「明禮義，知廉恥，負責任，守紀律」；養是使具備衣食住行四項基本生活的修養；衛是使能嚴守紀律，服從命令，團結一致。

(二) 訓練民衆政治能力是要發揮我們民族固有的自治力，具體的辦法是從地方自治切實做起。民衆自治的實施，應從地方自治做起，並本其一貫政策，切實推行。

(四) 訓練民衆政治能力須加緊厲行新生活運動與精神總動員。

(五)訓練民衆政治能力須普及一般社會教育，最低限度要掃除文盲。

從以上幾點歸納起來看，訓練民衆政治能力，並不是一時激起民衆政治情緒，使民衆受某種政治意識的支配，只能一時的「動」而無能力繼續的「行」。民衆政治能力的養成，必須真正能使民衆會運用三民主義上所謂的「權」與「能」，使權能關係得到合理的調整，而發揮其機能；必須使民衆都能有相當「養生」或「治生」的能力（養與衛），改進個人、家庭及社會生活；必須使民衆能瞭解、信仰、服從政府的法令、統制與指導，養成能守法，有組織的精神與能力（管與教）；必須使民衆都有充分的「爲國家盡忠，爲民族盡孝」的「捨小己而爲大羣」的道德精神。民衆訓練能够做到這個地步，不但地方自治可以提早完成，也可爲將來的真正民主政治奠定一個極鞏固的基礎，革命建國大業也必然有一個光明燦爛的前途！

尾 語

以上十章，不過給縣政建設之理論與實際以一個概括的說明，筆者識驗有限，篋裏復少充分的參考資料，倉卒編成，其中關於理論的闡明，大都失之膚淺，對於實際問題的提出難免諸多遺漏，自有待于高明的指正與補充。在農村社會秩序一切未上軌道，一般民衆的智識、能力、生活水準還非常低下的今日以言縣政建設，真是千頭萬緒，百廢待舉，新縣制下的公務人員，要想担負這一個偉大的使命，不但要盡忠竭力，精誠報國，同時更須有革命的精神和創始的精神，才能負荷這艱鉅的任務。今日之弊，乃百年積累之罪惡，積重難返，荆棘滿途，稍存瞻顧之念，終將一事無成，必須以雷霆萬鈞之



力，奮勇邁進，撒始撒終，不漸不撓，發揮革命的精神，並推展種種的障礙，發揮創造的精神去努力建設新的基礎，自就緒將，始有觀成之望。

建國的工作固屬經緯萬端，要不能不以政治建設為基點，前已言之，而政治建設最主要的目標要不外完成真正的地方自治，如果我們能把握着這一個中心來努力，其他一切事業都可以跟着進展的。這一點，五屆十中全會宣言，關乎「確定建國要務」那一段，說得最為透澈：

「抗戰與建國，本即一事而兩對分，建國于抗戰之中，不僅事半功倍，亦為不易之定理。回溯吾全國志士仁人，五十年來為國效命之經過，其第一階段為掃除復興之障礙，求得國家之統一，此事因由北伐成功完成，其第二階段為解放民族之束縛，求得國家之獨立，此事今猶在吾人奮鬥之中，將隨抗戰勝利而迎刃以解，其緊接而至之問題，則為如何由救國而建國，造成吾中國為三民主義現代國家，使民族主義實現之後，民權民生問題亦隨之而得圓滿之解決，而後中華民國乃能表裏充盈，永久適存於世界。本會議深思熟計，認為以中國地域之廣大，人口之繁庶，民衆知識能力與生活水準之懸殊，非把握重點不足以確立中心，非着重基層不足以求致實效，為決定以實行 國父實業計劃與完成地方自治，為今後一切努力之總目

標，各級政治與經濟，咸集中於發動勞力，貢獻能力，以建設鄉村，使鄉村民衆於集體勞動之中增進地方之生產，改善個人之生活，提高知識之水準，習練四權之行使。必基層建設確有基礎，而後國家力量得有寄托；必鄉村人民具備現代國民之初步訓練，而後乃有能力，以參與國家之政治，克盡國民之義務。簡言之，即在健全地方基層之政治組織與經濟組織，以爲實行民權主義與民生主義之基礎，以勞力創造資本，以勞力開發土地，合四萬萬五千萬人之心力智力與勞力，以達成我國父之國防民生，建立現代國家之願。茲事體大，全國應一致改變其昔日空虛無當之積習與迷戀都市之心理，而痛下刻苦之決心，非切實從事於基層建設，難冀其有成，此願明舉以告吾國民者也。

十中全會宣言已給本黨同志和全國同胞以極明白的指示，吾人今後一切努力之總目標，即在健全地方基層之政治組織與經濟組織，完成地方自治。要達到真正的地方自治的境界，必然要經過兩個階段，頭一個階段是政府用人工來製造自治的條件，第二個階段是政府誘導人民來自治。中華民國成立三十一年了，訓政開始也已經十一年了，地方自治的工作究竟完成了多少？事實是無庸掩飾的，直到今天，連頭一個階段的工作還沒有完成，就是說，連政府用人工來製造自治的條件還沒有具備。辛亥革命之後我們沒有

推行訓政，訓政時期約法頒布之後，我們的訓政沒有切實推行，縣各級組織綱要也頒布三年有多了，所謂地方自治，照一般的現象，仍然不過僅從形式上做一番改頭換面的工夫，距離完成地方自治的目標還是很遠，因循泄沓，空虛無當，我們無論怎樣不能辭咎。地方自治以往的失敗，因為只用力於形式組織的變革，而忽略了自治事業的推進，實體的自治事業沒有成就，地方自治當然成了空虛的軀殼。這種重形式而不重實際的惡習，必須加以無情的矯正。今後吾人果欲實踐「建國的要務」，非着重基層，不足以求致實效，非腳踏實地，澈底推行，不足以策竟全功。真正地方自治之完成，原非一朝一夕之事，別再走上那條虛浮不實，專重形式的道路了。

抗戰建國的任務還未完成，值此生死存亡絕續之交，正是本黨同志和全國同胞竭其全力以爭取抗戰勝利建國成功之時，如果大家都有實踐三民主義、完成地方自治工作的決心，則這千鈞一髮的危局正是國家民族復興的良機。請大家記着 總裁在通過訓政時期約法的國民會議的警語罷！「接受 總理遺教固重要，接受而全力率行之，尤為重要。」請大家再記着 總裁在確定縣各級組織問題說明裏的訓示罷！「丁茲大難當前，正我民族存亡絕續之交，希望吾黨同志及全國同胞，本此方案，抱定決心，普遍推行。其有困難問題，亦必須於實行中求其解決，不容再有徘徊瞻顧，畏難苟安，則我國基層

政治的基礎，方可奠定，而建國大業也就得所依據了。

願我無數的政治鬥士共共識之！共共勉之！

（卅一，二，八：晚報）



本書參攷摘錄資料學要

國父遺教（中央宣傳部）

總裁言論（中央宣傳部）

翟輝伯著：地方自治研究（新廣西三卷十一十二號合刊）

夏含華著：地方自治的基本問題（新廣西三卷十一十二號合刊）

李宗黃著：地方自治之理論與實際（行政院縣政計劃委員會）

易君左著：總理地方自治理論之概述（時代精神三卷三期）

張希哲著：三民主義國家論內容（中央週刊三卷二十八期）



茹養之著：三民主義的政治理想政治能力與政治道德（中央週刊二卷四十五期四十

六期合刊）

陳柏心著：中國地方制度及其改革（商務印書館）

劉振東著：縣政建設（新政治三卷六期）

陳 屯著：縣行政與縣自治（政治建設四卷三期）

陳柏心著：縣政建設的目標（政治建設三卷六期）

李宗黃著：新縣制之特性及其目標（新政治三卷六期）

周鍾嶽著：新縣制與地方自治（中央週刊二卷十七期）

陳 詒著：新縣制與新精神（大路半月刊一卷十期）

李宗黃著：新縣制的實際（二十九年一月二十三日中央日報）

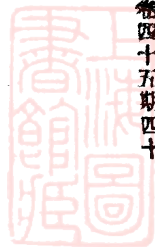
粟顯蓮著：新縣制的實施（國民圖書出版社）

汪洪法著：縣政與人事問題（二十八年十月二十六日掃蕩報）

古貫郊著：新縣制與新縣佐人員（政治建設四卷三期）

沈松林著：新縣制的幹部問題（勝利週刊五十七期）

黃旭初著：幹部政策（廣西省地方行政幹部訓練委員會）



萬真著：人事問題之理論的析究（政治建設四卷二期二刷合刊）

沈悅農著：公務員之考銓與訓練（中央週刊一卷十四期）

靳維均著：公務員訓練問題之檢討（政治建設三卷四期）

李超英著：中國師範教育論（商務印書館）

董增川著：新縣制下之師資培養問題（建設研究三卷一期）

栗寄於著：如何鞏固地方自治的財政基礎（建設研究五卷六期）

趙從顯著：戰後國地財政之改造（政治建設三卷三期）

高秉坊著：地方財政（中央訓練團）

胡善恆著：財務行政論（商務印書館）

陶元琳著：財務行政實踐（時代書局）

江自方著：戰時縣地方財政問題（政治建設三卷三期）

馬大英著：論縣財務行政機構（新政治三卷六期）

趙恆緯著：縣財政機構改造論（財政評論二卷六期）

辛夷著：健全基層政治機構（大路半月刊一卷十期）

周鋼鳴著：如何充實戰時村街民大會（建設研究三卷一期）



夏忠羣著：縣戶口行政（新政治四卷二期）

任扶善著：新縣制與戶口編查（政治建設二卷三期）

吳顧毓著：縣單位戶籍辦法概要（戰地圖書出版社）

吳尙應著：土地問題與土地法（商務印書館）

中國地政學會五屆年會論文集：中國土地政策（獨立出版社）

朱 曙著：論平均地權（時代精神三卷三期）

高廷梓著：中國經濟建設（商務印書館）

陳希鼐著：非常時期的經濟建設（獨立出版社）

毛善民著：實施新縣制與地方經濟建設（政治建設三卷五期）

龍家驥著：關於基層經濟建設的幾個問題（建設研究五卷五期）

秦抑方著：論鄉村公共造產（建設研究五卷一期）

莫一庸著：地方公共造產的技術問題（建設研究五卷五期）

侯哲葦著：合作主義概論（黎明書局）

秦抑方著：合作事業與基層經濟建設（建設研究五卷五期）

王達三著：四川建設中之合作事業（政治建設三卷三期）



- 王學孟著：三民主義教育政策（新政治四卷四期）
 王鏡清著：縣教育的兩大基本目的與政策（新政治四卷四期）
 白勳生著：普及教育經驗談（經緯書局）
 李公樸著：抗戰教育的經驗與實踐（生活出版社）
 王鏡清著：普及什麼樣的國民教育（時代精神三卷三期）
 夏承楓著：地方教育行政（正中書局）
 甘豫源著：縣教育行政（正中書局）
 常道直著：縣地方教育行政問題（中央週刊二卷二十七期）
 陸傳籍著：新縣制下地方教育行政之研究（政治建設二卷五期）
 中國警察學會：縣警察問題（二十八年十一月八日大公報）
 郭宗甫著：中國警察建設之舊議（政治建設二卷四期）
 何應欽講：兵役與工役（中央訓練團）
 平祖源著：國民兵役與新縣制（時代精神二卷四期）
 周煥文著：當前役政之實施及其改進（政治建設三卷二期）
 劉炳黎著：社會問題綱要（商務印書館）



陳凌云著：現代各國社會救濟（商務印書館）

毛起鵷著：我們需要的社會事業（時代精神三卷四期）

鄭傑民著：對社會事業應有的認識（社會建設一卷一期）

言心哲著：抗戰期中社會事業實施的方針與步驟（時代精神三卷四期）

潘守正著：新縣制下之民衆組織與團體（閩政月刊七卷二期）

王斐孫著：人類社會研究（中華書局）

李景漢著：社會調查與社會計劃（時代精神三卷四期）

汪龍著：社會建設與統計（時代精神三卷四期）



縣政建設之理論與實際

馬仁波著

定價四十元
外埠酌加運費

作者：馬仁波

發行者：改進出版社

總社：永安民權路

營業處
永安新街
長汀中山路
沙縣中山路

印刷者：改進出版社

經售者：各地大書店

版權所有★翻印必究
中華民國三十三年四月出版





A541 212 0001 89308

建設叢刊

其他兩種

總理實業計劃表解分圖

項衡方編纂

(甲)二三·四〇
(乙)二一·六〇

建國方略是 總理積數十年之心血所成的大著，為我建國創業之最完善的南針。惜因篇幅宏大，內容湛深，致往往不能引起一般人的研究興趣，因而缺乏對建國大業的最大熱情與鼓舞。項先生痛感及此，特窮十餘年之精力，將全書數十萬言摘錄為十三計劃表，並就各計劃繪製精細地圖二十幅，非惟可稱建國方略之綱要，實亦 總理學說之精華。

新中國之縣政建設

金惠著 二三·七〇

作者曾任縣長多年，對於 總理的政理想既頗有研究，實踐上亦多寶貴的經驗；本書為目今從事地方政治者之良好的參考書。



352.6

7223



0.15

bb



.00