

中央政治學校研究叢書

# 中國縣政概論

下

著 方 程

商務印書館發行

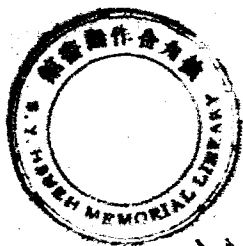


135

中國合作學社  
仙舟先生紀念合作圖書館  
(簡 稱)  
仙舟合作圖書館



書位號數 575.2  
登記號碼 383 V.1



MA  
D693.62  
1566

中央政治學校研究叢書

# 中國縣政概論

下

程方著

商務印書館發行



3 2169 7791 2

5752

789

v.2

## 第十三章 警政

### 第一節 縣鄉警察的理論與實際

一、警察的效能。人類是自私自利的動物，慾望是無限制的，爲了滿足自己的慾望，勢必侵犯他人的自由權利，引起很多糾紛，影響社會秩序。所以欲維持羣居生活，而謀消極的防止危害，積極的增進福利，社會上必須有這種策動的力量和組織。地方上的警政，就是適應這種需要而產生的。地方上的警務（或稱公安）機關，其主要目的即在維持社會的秩序，與個人生活的安寧。時至今日，社會上人與人間的關係，益趨複雜，而各種違反公共秩序，和善良風俗的行爲，亦隨社會的進步而層出不窮。爲預防起見，警察的需要，比從前更加迫切，其職務亦益加擴大。所以人民的日常生活，幾乎沒有一件事沒有一分鐘不受警察的保護或干涉，縣鄉如此，都市更是如此。因此，我們可以說，一切教育衛生交通以及公共娛樂場所或重要工商業機關，無一不需要警察來維持秩序與協力補助。在歐美各國是如此，在中國更是如此。何以因爲中國教育尙未普及，民智仍甚低陋，精神既極散漫，道德又復墮落，無論那一方面，都比不上歐美各國，故其警察，以一般人民知道守秩序守紀律，便可減輕職務，省卻許多麻煩；而中國的警察，則除消極的預防犯罪，維持社會秩序，保護人民生命財產外，還須積極的負擔教導社會，勸戒民衆，改良社會，轉移風氣及組織民衆的任務。

在這裏，尙須附帶說明的，即警政範圍，有廣狹兩義：廣義的說，是一切保安隊保衛團，特務隊，行政警察，普通警

察，政務警察，司法警察，以及縣府內的政務警察等都包括在內。狹義的說，則僅指行政警察或普通警察而已。至就其重要性而言，自以行政警察與保安團隊兩者，爲一般人所重視，這兩類人數較多，職責較重，與社會幸福的關係亦最大。本章討論的範圍，以行政警察爲主，並附帶的論到保安制度。

二、警政的現狀。警察既然是維護公共安寧，增進社會福利的，照理人民對之，應該敬仰愛護才是。可是，我們中國的警察，卻給一般老百姓視如虎狼，我們家鄉裏的人，每說警察著制服，卽喻爲「穿起老虎皮來了」，警察之假借名義，擅自作威作福，於此可知。大概，天下事凡是沒有益處的，便有害處，中國警察便是無益而有害，此種情形尤以在縣鄉爲甚。「我們如果到各地鄉區去實地考查一下，便知道現在許多地方的警察，不僅不能維護公安，增進福利，而且包烟包賭包娼，貪污索詐，甚至串通匪賊，欺壓良民，無惡不作。」（二十五年五月十日行政院召開地方高級行政人員會議蔣院長訓詞）因此，良民一聽見警察二字就頭痛，一遇警察上門就害怕，（警察下鄉，老百姓都喊以先生老爺，出酒殺雞作食，極意奉承，不然，就會誣加你一個罪名，帶局拘留幾天或罰錢了事。）所以警務機關與老百姓幾乎站在敵對地位，非但不能保護人民，反成了擾民的源泉，公安的意義盡失！而且過去（最近亦還有）縣之各局分立，均不隸屬於縣政府，不受縣長的指揮，而另有其直轄的上司，故縣長對於局長行爲無權過問，有些縣長甚且與公安局長（或警察局長）互相勾結斂錢，又加以公安經費支絀，不能不設法藉警權斂錢以維持，名義旣已堂皇，所以自上自局長，下至警察，無不以斂錢爲唯一目的，警察出外尋找敲詐的對象，局長員司則在局中坐地分贓，因之一般人民對警務人員之斂錢容奸，視爲慣常行爲，而對公安機關看作貪贓枉法的肥缺，警

政如此敗壞，豈非大背設警的本旨嗎？

不過，縣鄉警政之所以如此腐敗，自亦有其種種原因，如在組織方面，公安局既與縣府隔閡，同時地方上又有負擔警衛的保安隊和保衛團之衝突，單位過多，便流於散漫；事權紛雜，即發生掣肘。在物質方面，經費支絀，辦理困難，警察待遇之微，竟有低至三四元者；槍械朽壞，又怎能緝暴安良？在人選方面，員警多未受過警察的專門教育與訓練，不明本身職責之所在與處事之方，又怎能博得人民的信仰愛護？而其進退，復任人而不任法，地位毫無保障，生活既不安，又怎能期其守法盡職，努力從公？凡此皆為警政腐敗之根因，吾人應明察而思所以補救之也。

三、警察是否適宜於縣鄉。有許多人說，警察制度是由於都市社會的進展而產生的，中國自仿效外國創設警察以來，在各都市尚不無相當的需要和成績，但在一般縣鄉內地，則警察很少成效可言，而其結果，「勒索鄉愚」卻為普遍的現象。因此，就有許多人懷疑着：「警察是否適宜於縣鄉？」關於這個問題，可分兩點來討論。

第一，縣鄉警察不好，是否不適的原因？我們不能否認，各縣警察不好，確是事實。但是一縣中的政務辦得不好的，不獨是警察，他如財政教育以及政治的和經濟的建設等，又有那一種辦得好？不過，也許是因爲警察職務與人民太直接，太密切，其利害關係顯而易見，如果警察好，人民平時對他好像對防疫醫院一般，感覺不出有什麼特別好處（人在健康平安時，覺不到健康平安的可貴）；如果他不好，比庸醫還可惡，因爲庸醫，人家不去請他，還可受不着他的害處，警察不好，用不着人家請他，他儘可以去找人家，人民要自由的，他不准其自由，這就最容易使人民感覺到苦痛了。所以警察不好，並非警察制度的本身不好，亦如財政教育等一樣，是辦理得不好。我們決不可「因

嗜。廢。食。』以警察辦得不好，就說警察制度不適宜於縣鄉內地。

第二，有人說，警察宜於都市，而不宜於縣鄉。其理由是說警察制度在縣鄉內地，根本就發生能否實行的問題，警察執行職務，係根據違警法，違警法的各條，係以現代化的都市社會為對象，如果在縣城或鄉村實行違警處罰，恐怕沒有一個人不犯法，沒有一點地方不違警，鄉下人的生活，還未脫離原始社會，有很多千百年沿習下來的舉動，都有觸犯警章的罪名，在都市非此不可的法規，到了內地，反成了不肖警察敲詐人民的護符，明明係根據法規處罰違警行為，別人自不能反對，所以內地的警察，在人民眼中，是有害無利的，這個不合實際的制度，祇有把牠根本推翻。山東荷澤實驗縣就是此種主張之最力者，故該縣就將原有公安局的組織，根本取消，另創切合實際條件的人民自衛組織。這種主張，自不能說他沒有相當的道理。（惟據該縣最近——二十六年五月寄給著者的該縣行政系統圖解，則仍設有警察局。參閱前五章第三節）最近有人主張以保甲制度代替警察制度，以節省人力和財力，差不多亦與此相同。其實，我覺得警察制度之創設，原為保衛治安，預防命盜竊等案之發生，以及妨害交通衛生等事項的取締，縣警察是否需要，只消問一問縣鄉裏有沒有這些事。所不同者，都市社會複雜，這些事較多，縣鄉社會簡單，這些事較少，在都市裏行之有效的辦法，同樣的，行於縣鄉，也許更為有效，譬如捕魚，用鈎祇能一尾一尾的鈎，若用網，則凡遇到的都跑不了，那末，若謂警察制度宜行於都市，而不宜行於縣鄉，難道說用網還不如用鈎嗎？至謂因鄉村人民生活，尚未脫離原始社會，相沿已久的習俗行為，類皆與違警法抵觸，恐幾無人不犯法。此種事實的存在，我們固宜相當承認，不過，這僅是一方面，並且，正惟因為如此，警察的監督指導的職責，愈益加重（中國

的警察職務之所以較歐美警察職務爲重者，蓋卽如此，前者警察的效能一節中已言之。同時，地方政治當局更應急起建設，使政治納入正軌，教育普及實施，以期改良社會，提高民智。且今日的鄉村社會，亦已非原始社會可比，而鄉村人民的生活，亦已有着極大的變動，一切均已爲適應時代需要，力謀改進，而警察的需亦已增加，又何可咎其不能實行，遽作取消的主張？在另一方面，近數十年來，鄉村盜匪甚熾，禍患頻仍，民衆組織缺乏，自衛力量極微，其偵緝預防，亦有賴於警衛的嚴密組織與運用，惟以縣、鄉、內、地所置警察，爲數極少，形式實質，兩皆不良，遠不及都市警察，以致形同贅疣，反以滋事，今後應如何改革，以謀發揮警衛的功能，這才是當前急待解決的問題。至於保甲組織之是否可以代替警察制度，容後再行討論。

## 第二節 縣鄉警政之改造

### 一、純化警衛的組織機能

縣鄉裏既有警察事的務存在，那麼，辦理這種警察事務，卽須有一種完整的組織，就是要純化警衛的組織機能。

在前清未創辦警察的時候，各州縣辦理警察事務的組織是這樣的：州縣衙門裏有馬快，壯皂等班；城鎮裏有駐防營隊；鄉村裏有聯莊會或牌甲等。這些組織各具體系，彼此間沒有相當的聯繫。那時，我國海禁未開，各州縣地方尙未受到他國進化潮流的激蕩，人民都還在「閉關自守」的氣氛裏，過着舊道德舊習俗的生活，這個時候的內地社會，可以說是靜的社會，以上面所說的那些組織，用到這種靜的社會裏，是可以維持的。但自鴉片，庚子，甲午



等對外戰役失敗以後，海禁大開，受着歐風美雨的襲擊，便整個的掀動了中國內地社會，人民不能再過以前那種「閉關自守」的生活，而其思想亦隨之漸漸變動，不像以前那樣簡單了，這就是說，現在各縣已不復是靜的社會，而是動的社會了。用維持靜的社會的辦法，以維持動的社會，這當然是不夠的。所以我國自庚子以後，即仿效各國創辦警察。嗣後又說警察力量不夠用，又有保衛團或自衛團的組織，并且，視各地情形的需要，又有由省保安處所派的駐防營隊。所以現在各縣辦理警衛事務的，有兩種正常固定的組織——公安局和保衛團，與夫一種臨時的協防組織——保安隊。

由於這種事實的說明，我們對於各縣警察組織的改善問題，就得分為兩方面來討論，一是警察機關以外的組織，一是警察機關本身的內部組織。

第一，警察機關以外的組織，可以同時存在麼？

先說保衛團的組織。保衛團原是一種民衆自衛組織。就縣保衛團法觀察，各縣保衛團的編製，每團爲一牌，以閭長爲牌長；每鄉或鎮爲一甲，以鄉長或鎮長爲甲長；每區爲一區團，以區長爲區團長；縣爲總團，以縣長爲總團長。所以保衛團是以自治組織的閭爲單位，把民衆歸納在牌甲區團之中，完全依附於自治組織的。其目的是在抽丁編團，施以軍事訓練及國民教育，以增進人民自衛能力，輔助軍警維持治安。自衛原爲自治事務的一種，以區、鄉（鎮）閭長兼任區團、甲、牌長，寓自衛於自治之內，本無不合。但究其實際情形，團丁的分子複雜，多有不純良者混入，因統率沒有嚴格的紀律，各區各鄉，自爲主宰，甚至一村一姓，據爲私有，並且編製參差，苛索無度，而區團以下各級

負責領導人員，又往往爲地方豪紳所攫取，完全陷於零碎分割的狀態，藉自衛的美名，爲欺壓民衆的工作，一遇匪禍之來，輒逃避潰散，棄槍失械；有時或將近盜匪時，則故意開放仰天槍，以使盜匪脫逃，以免真正械鬪，而於匪去後，又故意拉幾個良善鄉民或殷實富戶回縣，一方面將鄉民毒打招供，一方面暗示富戶納錢取贖，他如調戲良家女子，抽頭聚賭，無惡不作，保衛之效未見，而鄉民反已備受其害。故前剿匪司令部在其所頒各省市團整理條例訓令內說：「……究其內容，則器械良窳不齊，經費任意苛派，官長人選及編製人數，復漫無標準，甚且爲地方士劣所操縱。實際既不足以禦匪，而官吏恆受其挾持，人民重被其壓迫，紊亂之甚，流弊之多，不可勝言！」嗣後雖迭經令飭整頓，但終是害多利少。在另一方面，因保衛團與警察機關的分立，職務固有分別，而在其行使上實難免發生衝突。兩者的制度都好，而辦得都不好，於是無事時便互相爭權，有事時則互相推諉，既不能收「相輔爲理」之效，則於治安只有害處而無益處。與其讓這兩種組織同時存在，徒耗人力和財力，而於所管的事又無益，毋寧廢除保衛團，而注全力謀警察組織的充實。現在各縣保衛團多已廢除而改辦保甲，立法院新訂保甲條例第二條，亦規定各縣地方原有一切自衛組織，均應改組保甲。保甲固亦是自治體系中的一種自衛組織，但其意義與作用卻與保衛團大不相同，俟後章討論保甲時，當再詳之。

復次，說到保安隊，其統率機關爲省保安處，此與保衛團之屬於民團自衛組織者不同。考保安隊這種組織，係反映內地社會的不安定而產生，是一種變態的警衛行政。他們既不是普通警察，又不是正式軍隊，其人數亦頗不少，估計起來，全國各省市共有二十多萬人，每年的經費，統計約三千多萬。照道理講，一個政治上軌道的國家，只應

該有兩種組織，一種是擔任國防的軍隊，一種是擔任地方治安的警察。蔣院長近以各省保安制度之施行，其經費既繁重，使人民財力不勝負擔，而行政效率，又甚低微，曾迭令各省迅速改善，務使經費撙節，人員縮減，並擬廢除保安制度，以辦理保安隊的經費來充實地方警察的力量與設備，並集中辦理警官學校，發展警察機能，現在已將上海杭州的警官學校，歸併於南京中央警官學校，集中訓練警政人才，使全國普遍的施行警察制度，維護地方治安。這種辦法實在是很合理的，希望能夠於短期內順利進行，以底於成。

總之，爲集中地方警政力量，統一指揮職權，所有警察機關以外的組織，均應一律廢除。這步做到以後，然後始能謀警察本身組織的健全。

## 第二，縣警察機關的組織應怎樣改善呢？

說到縣警察機關本身的組織，在過去縣政府各局駢肩分立，或未改局設科的現狀下，因事權不能集中統一，演成「雙層組織」的形態，縣政府固是一個監督機關，公安局亦是一個監督機關，由於這種雙層的組織，又演出三種現象來：一種是縣政府如切實爲有力的監督，那麼公安局就成爲一個承轉機關了；一種是公安局如切實爲有力的監督，那麼縣政府就成爲承轉機關了；一種是縣政府與公安局，各自要實行牠的政見，都要切實去監督，那麼就發生了意見上或職權上的衝突。們認爲我：與其這樣分散事權，致阻礙警察行政效率的進度，實不如將警察機關直接改隸於縣政府，由縣政府統一管理，把原設的公安局取消，在縣政府內設警察科，秉承縣長執行統率監督的職權，科長由縣長委任，直接對縣長負責，受縣長的監督指揮。這理由很簡單，因爲必須這樣，始能集中事權，整

齊步調，統一管理，以收行政敏捷之效。這是就整個縣政的出發點來說的。同時，再就警察本身的性能來說，因為警察的勤務，是固定的，是依據法令去執行的，執行此種勤務，在縣以下各地方都有署所或局所的組織已經夠了，用不着再像陸軍的團與連之間添加一個營的組織去指揮，這就是說，縣政府既為全縣的最高統率者，無論對上對下，自應由其代表負責執行，又何必在縣政府之外另有公安機關的組織？這還不是紊亂地方行政的系統，妨礙事權的施展麼？所以，縣警察的組織，應改公安局為公安科或警察科，與縣府內的其他各科並立，在科以下，酌設行政股司法股兩股，並酌量事務之繁簡，置督察員科員及辦事員若干人，行政股掌理：一、關於警察編制訓練調遣及配置事項；二、關於警區設置及變更事項；三、關於調查戶口事項；四、關於保安及正俗事項；五、關於集會結社及出版檢查事項；六、關於消防救災事項；七、關於交通衛生事項；八、關於外事警察事項；九、關於營業建築事項；十、關於協助其他行政進行事項。司法股掌理：一、關於違警處分事項；二、關於刑事案件偵查事項；三、關於拘留押送事項；四、其他司法警察事項。至於員警之任免、考績、獎懲，以及關於警察經費、庶務與調查統計報告等事項，均可劃歸縣府秘書處及庶務會計兼辦，可以不要另設總務股，以節浪費。若不改局為科，則事實上自需要添設總務股以司其事，多費人力與財力；政局為科後，則可節省，故僅就行政經濟上一點而論，亦應改局為科。此其一。

以上所述，乃為縣政府對於警察事務之監督和考核的一種組織；而執行警事勤務的機關，即為各地方的警察局所。警察局所的設置，應以縣境的地形、交通的狀況及戶口的密度為劃分的原則。根據此原則，先劃全縣為若干警區，於每一警區之適中或衝要的地點設一警察局；再在每一警區內劃分為若干警管區，以為警察擔任勤務

的基本單位，並酌量實際需要情形，在若干警管區內，設分駐所及巡守所，以爲警區與警管區的中間聯繫。局與所的距離不宜太遠，太遠則呼應不靈；亦不宜太近，太近則不免行政上的浪費，並視戶口多寡和人事繁簡，以分配警力；視地區形勢的險易，以配備武力。各所之所長巡官長警均受該管局長之指揮，以局爲直接執行警察事務的機關，縣政府立於純粹監督考核的地位，故對各局須力求充實，擴大職權，以利警察實務之推進。惟必如是，方能把過去重城鎮，略鄉村之畸形病態改革過來，使警力深入農村社會，形成網狀的鄉村警察組織。此其二。

可是，局所警士的人數，是依照管區內的情形而定的，其所處理者，多爲日常固定的勤務。若在某地方發生重大動亂事件時，或在地方極不安的縣份裏，則僅僅單靠局所的警力，尙嫌不夠，所以，於必要時，尙須有警察隊的組織。這種警察隊是完全負地方保安的責任，故亦可稱爲保安警察隊。其人數之多寡，或有無需要騎巡及偵察的必要，悉依地方需要情形而定。其編制，應仿照陸軍組織，絕對探行陸軍訓練和管理，並充實武備，期能發揮實效。至於消防隊以及特種警察，則可斟酌地方情形及人力物力如何，決定應否設置，蓋以縣政建設多端，貴能度量人力財力，權其輕重緩急，自難望其兼程並舉也。此其三。

關於縣警察的組織，今已簡要論之如上，限於篇幅，未能畢舉。最近——二十五年十二月二十六日，內政部爲統一各地警察機關之組織，除頒行省市警察局組織規程外，並同時頒布縣警察機關組織暫行規程三十一條，度其獨對於縣而不稱「警察局組織」而稱「警察機關組織」之意，要無非爲適應一種縣政組織——改局爲科的趨勢，而故爲「兩可」的活用名詞。所以該規程第一條即謂：「縣得設警察局，不設局之縣，應設警佐，縣以下之

警察組織，得斟酌地方情形，設置警察所，警察分駐所，及警察派出所。在分區設署縣分，於區署內設巡官，處理警察事務。該規程全爲遷就各縣行政組織不劃一的事實而訂的一種過渡權宜辦法，讀者可自行索閱，不再在這裏細加分析了。

## 二、充實警力的物質基礎

制度好像一架機器，機器之推動，端賴「動力」。這種動力，有精神的和物質的兩種。關於精神方面，容後節再述。現在所說的，就是關於物質方面，即所謂「物力」。茲分數點論之。

第一、確定警察經費。一個機關之須確定相當經費，猶如一個人之必須吃着一樣。如果警察經費沒有確定的收入來源，警政就無法整頓，即有良好的組織制度，亦復徒具形式，何能發揮效能？各縣警察經費，向無確定辦法，由省補助者有之，由縣自籌者有之，而以就地籌措者爲居多數。其就地籌措的辦法，非取之於地方雜稅，即取之於田賦附加；在財政收支不統一的縣份，甚至有由長官向人民自由攤派，任意捐罰，以募捐爲的款，指罰金爲挹注，雖曾嚴令革除，終以格於無抵補之法，仍不得不循舊徑，爲非法的苛索，因而警察本身職務，大受影響，滙香將事，督促爲難，更何能望其補助庶政，以收相助爲理之效？此猶僅就員警之良者言之，若遇不肖員警，則身其間，則不免因籌款之故，不能不假手於紳董，遂又開土劣把持之端，魚肉鄉里，善良，是則保民衛民之政，轉而爲殃民厲民之階。故欲根本整飭警政，非從確定經費入手不可。

那麼，警察經費，究應如何確定呢？其辦法有二：

(一)編製警察經費預算，列入縣府總預算內，革除以往由警察機關自籌或自收自支的積弊，無論是否已改局爲科，或是否已實行財政統收統支，均宜由田賦收入正稅項下，按照預算支給，統歸省庫負擔，按月由縣庫坐支。其預算數額之多寡，悉依縣財政盈絀及公安需要情形而決定。至於每月違警罰金，爲培養公安員警之廉潔性，除按四成提獎外，其餘額盡數撥充警察公用設備之用。其提獎支配的原則，不能及於公務員，如局長、科員、辦事員等，而規定受提獎者只限於直接執行職掌的下級警士與雇員，因公務員處理事務爲固有的義務，自不能享受特殊的酬報，且可藉以牽制濫收罰金之弊。凡此諸端，縣政較進步的縣份，均經實行，宜由上級政府通令各縣一律遵辦，以資劃一，而期整頓。

(二)縣財賦收入不敷者，由國庫酌給補助。查各國先例，警察經費，雖屬地方開支，但國庫亦有所補助。我國區域遼廓，各縣財賦盈縮不同，富庶之縣，固尙能籌措，而在貧瘠之縣，亦不能以其無力負擔警察經費，卽任警衛設施因陋就簡，致形偏枯。尤宜仿照各國先例，規定警察經費以列入地方預算爲原則，但於必要時，得由國庫酌予補助。以期盈虛調劑，權衡得當。前開內政會議時，有人主張各縣警察經費，如因財政收入短絀，其不敷之數，由鄉村分別攤派，此種加重人民法外負擔的辦法，流弊甚多，爲公爲私，均不可取。

第二，提高警察待遇。警察服務社會，是不眠不休的，既不分晝夜，又無間風雨，事繁責重，勞苦逾恆。每逢例假或慶祝日子，一般人認爲正可休息娛樂的時候，他們倒反特別忙碌；一屆冬防，以地方安寧的關係，他們除了平常勤務時間以外，還要加上幾個鐘頭的值班，更是格外辛苦。如果將中國警察勤務和外國警察勤務比較，因爲我國

一般人民缺少法治精神，也許要比外國警察勤務繁雜得多。而真正可稱為國家或人民的「公僕」的，亦唯警察而已。日本有句俗語：「不當警察，不做議員。」其對警察的尊重如此，實理有固然。所以各國對於警察，無不厚其待遇，俾得安心盡職。返觀我國警察，待遇俱極微薄，而以縣鄉內地為尤甚。其警政亦最腐敗，牠的原因固多，但此卻為其中一個重要的原因。何以言之？我們可以先把中外警察待遇情形，具體的來對比一下，然後更可明瞭中國警察的實況。在美國的紐約，一個警察的年俸，可以由美金二千元至三千元（一元美金現在要合中國三塊多錢）；英國一個警士，每一個星期的薪餉，可以由七十個先令到九十個先令（一個先令現在要合國幣六七角左右）；德國柏林一個警士，每月的薪餉，可以由一百二十個馬克到二百五十個馬克（一個馬克約合國幣一元）；日本一個警察的每月薪俸，可以由三十元到七十元，此外他們還有宿膳費的津貼，以及養老金等等。他們對於警察的待遇，都是優厚的，因此可以吸收社會上的優秀分子，來到警察界服務，並且使他們能夠安心在警察界服務。我們中國呢，一半因為國家財政窮困，一半因為政治沒有上軌道，大家都注意到軍事上去了，對於警察沒有十分的重視，一般警察的待遇，真是微薄得很。最高的要算首都，但是首都警察廳的一等警，每月的薪餉，仍不過十六元，至於偏僻省份及各縣警察的薪餉，又遠比不上首都警察的薪餉了，拿甘肅省會公安局來做一個例子，就是局長每月的薪俸，也不過百二十元，警士的月薪，最高的只有十一塊錢，至於各縣警察每月的薪餉，竟有低到二三塊錢的，而且有時還要拖欠，這種情形，在各縣差不多是很普遍的，用不着在此一一列舉。全國各地警察的經費既是這樣的困難，警察的待遇既是這樣的微薄，試想在這樣的情境底下，欲其不敷衍因循，怠於建樹，或計無所出，肆意貪污，又



怎麼可能同時馴至才識優長者挽之不留，而操守鄙薄者則乘機作惡，由此「酬不足以償庸，俸不足以養廉」之相因而生的現象，遂使整個地方警政淪於敗壞，消極的地方治安不保，積極的地方建設亦終於無法推進，而警察的本身亦便爲世所詬病了。

所以，歸納上述的情形，在警察經費確定的大前提下，對於警察待遇務必提高，其薪額之規定，應以社會經濟狀況和生活程度爲標準。二十三年五月二十五日中央已頒布暫行警察官等官俸表，同年十一月三十日又頒行警長警士薪餉暫行條例，其所規定均尙可行。但爲時迄今，除極少數重要地方警察機關外，大都仍均按照本地財政狀況，自行酌定俸額，或減成支給，其實際能照規定辦理者，殊屬罕見。舉一個最顯明的例來說，如江寧實驗縣全縣財政，自收自用，不要解交省庫，其政費之充裕，自非他縣所能及，可是，單就其所定的警長月薪而言，警士月薪分十元，十一元，十二元三種，警長分十四元，十五元，十六元三種。若與警長警士薪餉暫行條例所規定薪額相比較，則尙不逮遠甚。該條例分警長警士均爲甲乙丙三種，每種均分六級，甲種警長自三十五元至五十元，均以三進；乙種警長自二十五元至四十元，丙種自十八元至三十三元，亦均以三進。至於警士，甲種自二十二元至三十二元，均以二進；乙種自十五元至二十三元，各級差額均爲一元五角；丙種自十一元至十六元，均以一進。故江寧警長警士月薪數額，尙不及丙種之規定。警長警士薪額如此，警官薪額可知。江寧如此，其他各縣可知。我們固不可劈開財政實況，高談原則，而期待遇之提高，但似亦不宜與該條例所規定者相差過遠或減成太多。所以我們更希望各縣當局遵照前頒整理縣政程序，先努力財政整理，再努力整理公安，然後始可言地方建設。至於年功加俸，功績獎金，以

及因公傷亡或積勞病故之恤金，任職滿若干年以上酌給退職年金等，在歐美早已行之，我國警察服務極善，應特加同情，內政會議時對此曾有決議，宜斟酌情形，制定警察撫恤法規，通飭施行，以資激勵。（現行警察撫恤辦法，係適用二十三年國府公布的公務員恤金條例辦理，惟警察服務性質與普通公務員不盡相同，似宜特定辦法辦理。）不當以礙於事實困難，遂亦置之不顧，致蒙「決而不行」之譏。雖不能期其速成，但亦當設法逐漸一件一件的去做，在漸進方式的過程中，亦可以給警察一種精神上的感奮和期待。

第三，充實警察公用設備。警察的公用設備較重要的，可分為三種言之：一是武器，就是槍械。警察的職責，在亂事沒有發生的時候，是無間晝夜的預防；在亂事已經發生的時候，是去壓制搜捕。欲切實執行這種職責，固須具有忠勇的精神，同時，自亦需要充實精良的武器，決不是像「稻草人嚇麻雀」那樣可以了事。現時各縣警察的槍械，大多鏽蝕，或是式樣參差，甚至機件也有殘損。言其槍枝子彈的數量，更嫌太少。例如山東荷澤尙未改爲實驗縣取消警察組織以前，該縣警察共有八十三人，人數已嫌太少，而槍枝更少於人數一半多，祇有三十二枝，此三十枝中，可用的又祇占四分之一，只有八枝之數。該縣有九百多個村莊，平均一百個村莊還攤不到一枝槍的保護，像這樣的情形，現時有好多縣份怕還是不能免的。可是在另一方面，與警察爲敵的盜匪，其槍械卻多齊全新穎，一旦猖獗，如果沒有充實利器去抵禦，一定失敗無疑。那末，社會治安或人民的生命財產就不能保全了。退一步說，就是在黑夜裏去巡邏，遇有零星盜匪，亦是不能擊截逮捕，反而還要被其所害，不然，便只有逃避一法了。在數年前，有這樣的一件事實：嘉興城外的中國銀行被湖匪洗劫，銀行的對面雖然有一警察派出所，和一艘淺水兵艦，當湖匪

呼嘯而來時，該地警察竟逃得人影都不見，結果是銀庫搶光了，警察所亦被洗劫了。警察的槍械，因為破壞不堪，還是給匪扔到河裏去。這件事實，足以證明警察槍械之境，只能像「稻草人嚇麻雀」似的嚇嚇老百姓，有什麼用？所以警察機關的槍械應該充實起來，其入手辦法，可分二個步驟：第一步，先把舊有的槍械，可以修理的修理，不好修理的就廢棄，而補以新式槍械，其數量須夠供應實際的需要。第二步，如果各縣保衛團及省保安處的保安隊，能一概廢除，即可將所有槍械悉歸警察機關應用，在縣財政困難的現狀下，要另籌經費很不容易，這倒是一個很好的解決辦法。二是日常警備用具和圖表。警察的日常用具，在出勤時用的，較為重要，如警笛、捕繩、手電燈、腳踏車、望遠鏡及記事簿等，都是必需的。現在縣鄉警察很少有望遠鏡、腳踏車等的設備，而對於局所間的電鈴或電話，更付缺如。現時有許多縣份都已架設長途電話，何不乘便將警備電鈴或電話裝置起來？這是公的事業，有關除暴安良的緊急處置，所費有限，辦理並不十分困難，而於警備卻可收效不少。「工欲善其事，必先利其器」，假使電話一時不能裝置，警鈴是非速辦不可。若是祇設警察，而不給他所應用的器具，這可以說是因陋就簡，不計效率，或者可以說是暗示讓他不作事。再警察所管的是地方上的事，要想詳細知道地方上的情形，單憑記憶是不夠的，必須有管區內的地圖，和地方上的各種記載簿表，以便有事時可以隨時檢閱，隨時填記。而在局所辦公室內，還得備置各種警察法令書籍，既可為辦案時的參考，亦可資以濡染知識，免得精神上的飢荒。大概與惡濁的現實社會接觸太多太久以後，若是沒有堅毅的意志，是容易被同化的，同時，如得理智的誘導，則真理未始不可以在某力下制勝，這也是培育警察精神應有的設備環境，此係關於精神訓練問題，容後當再詳述。最後就是服裝了。警察的服裝，比一般人

更重要，不但是禦寒暑，且觀瞻有關，精神所寄。警察是要糾正或教導人家講禮貌的，倘自己服裝都不整齊，只會招人輕慢，何能教人？還有，在隆冬時不給他保暖的棉衣大衣，在下雨時不給他雨衣，要教他站崗或巡邏，教他耐寒而不偷閒，這都是不可能的事。現在一般縣裏的警察，服裝真是十分可憐，有的地方，一年到頭只有一套制服，這一套制服是去棉作夾，去裏作單，警察本身的職務已極勞苦，這樣就更覺得難堪。再就有制服的來說，對於中央於民十八年所修正頒布的警察制服條例，還是不能切實遵辦。內政部觀察該條例施行後數年來的結果，認為「現行警察制服顯有兩種缺點：一為制服式樣過於簡單，不能表現莊嚴雄偉精神。一為領章綴星分級稍嫌複雜，難於記憶。因此年來各方咸以改訂警察服裝為整頓全部警政條件之一。」現在除重要城市警察的制服差強人意外，各縣警察制服，應整飭兩點：一是質。量。上。的。充。實。務。使。能。適。應。氣。候。之。宜，以。便。履。行。勤。務。二。是。劃。一。服。式，要。能。表。現。整。齊。嚴。肅。的。精。神。須。知。這。並。不。單。是。形。式。問。題，而。且。與。警。察。勤。務。的。實。質，有。着。密。切。的。關。係。

### 三 健全警察的人事行政

警察是一種專業性的內務行政，要使警察組織能夠善為運用，警察經費用歸實在，警察職能盡量發揮，則員警之選用，必須一本「人才」主義。所以辦理警務的人員，非有專門才識和相當經驗，決不能勝任愉快；即警長警士，其職位雖較低微，而所負任務，卻極繁重，各種警察勤務，全仗他們去執行，亦非游散之民所能擔當得起的。我國各縣員警，分子向極複雜，質量亦多不良，考其來路，多半是「沾染惡習殊深」的退伍軍官士兵與地方上無職業的游惰之輩，既無警察的專門才識，復乏警察的專業興趣，動機俱屬不純，行動每嫌跋扈，「只求無過」尙不可能，

還談得到什麼良好的成績？當局有鑑於此，雖已極力整飭，督令慎重選用，但所見各地事實，尙未能如吾人之所期。茲據內政部二十二年的調查統計，將各省警官警士已受警察教育與未受警察教育比較表列後，作爲一個例證。

各省警官警士已受警察教育與未受警察教育比較表

省別	縣數	警官警士人數	已受警察教育人數	未受警察教育人數	不明	已受警察教育者所佔全體百分比
江蘇	(全)六一	二五,一八	一五,八〇一	八,九三二	三九五	六,三〇〇
安徽	四九	一,九五八	一,一三〇	六八八	一四〇	五,八〇〇
江西	四二	三,〇〇一	一,六七三	一,〇八〇	二四八	五,六〇〇
湖北	二二	八九四	六一三	三三二	二九四	六,九〇〇
湖南	七三	二,八五八	一,七三〇	一,一二八		六,一〇〇
四川	一六	七三〇	二四三	四八七		三,三〇〇
山東	一〇七	一〇,六〇四	七,二五〇	三,〇二五	三三九	六,八〇〇
山西	(全)一〇五	七,六四七	五,四八五	二,〇四二	一一〇	七,二〇〇
河南	一一〇	八,〇五三	五,四〇五	二,六四八		六,七〇〇
河北	一一六	一六,七七一	九,六二二	七,一四八		五,七〇〇
陝西	四六	二,〇〇八	一,二五三	七五五		六,二〇〇
浙江	六七	九,〇四二	五,七九四	三,一〇九	一三九	六,五〇〇
福建	四三	二,七八一	一,五九四	七三二	四五五	五,七〇〇

廣東	七〇	一〇,五〇五	四,三八六	四,五六七	一,五五二	四,二〇〇
廣西	一一	一,二〇八	六七三	三五七	一七八	五,六〇〇
雲南	四三	二,七六四	一,四六九	一,二九五		五,三〇〇
貴州	一一	八九七	四三〇	四六七		四,八〇〇
寧夏	八	四一一	一七四	二〇七	三〇	四,六〇〇
甘肅	五〇	二,二六六	九九五	一,二七一		四,四〇〇
青海	九	三五四	一五七	一九七		四,四〇〇
察哈爾	一三	一,〇三三	一,二二六	七九七		六,一〇〇
綏遠	(全)一八	八九五	四六〇	三一一	二二四	五,一〇〇
總計	一,一〇四	二二,七八八	六七,五六四	四一,二五七	三,九四九	六,〇〇〇

綜觀上表所列全國各省已受警察教育者的百分比率，平均總計約佔全體百分之六十，其餘百分之四十都未受過警察的教育和訓練。近年來情形如何，吾人未據調查，固不敢妄斷，但各縣警政之窳敗，去歲行政院召開各省高級行政人員會議時，蔣院長曾痛切言之，今年一月內政部蔣部長出巡江浙贛湘鄂五省歸來後發表感想，亦謂「五省之警察在省會方面尚能略見警察之形式，而各縣之警察，無論其實質與形式，與吾人所希望者相距甚遠。今後欲求地方政治之改良，警察之整頓，實為要圖。」其癥結，及其改造途徑，除前兩節所論純化組織機能與充實物質基礎外，人事行政之未臻健全，自亦其一要因。我國政治進步之慢，多緣人事關係的牽擾，此種人事行政，論

其性質，本較輕而易舉，然而實行起來，往往就發生困難。前在吏治一章中已割切言之。祇因警察行政，性質有殊，故復簡要的特加申論。

員警可以分爲三種：一是警官，如公安局長或科長，分局長及巡官等是；二是長警，警士，學警；三是職員。凡此種員警，職務既各不同，其選用標準與訓練方法自亦有異，茲分論之。

第一，關於一般警察官吏之選用與訓練。就國民政府成立後的情形來說，內政部曾於民國十七年七月制定警察官吏任用暫行條例，規定警官任用資格三項：（一）警察學校三年以上畢業者。（二）法政學校三年以上畢業者。（三）曾辦警政或行政事務三年以上，著有成績者。但此項資格，依該條例第五條之規定，於警官訓練考試各辦法施行後，人員足敷任用時，即不適用。至民國十八年十一月，內政部又以縣公安局長與地方人民間的關係，最爲密切，入選尤應注意，復特訂定訓練公安局長辦法，通令遵辦，其大旨着重於縣公安局長應按照縣組織法第十七條規定：『由縣長就考試合格人員中遴選，經民政廳查核認可後，呈請省政府核准委任。』俾收入地相宜，指臂連貫之效。其辦法分爲考試，訓練，甄別三個步驟：

（一）考試 考試應以筆試、口試、檢驗體格三項並重。應考者，以法政專門畢業及已取得公安局長之資格者爲標準。民政廳長必詳察應考者之學識、能力、經驗、體格、精神各項，認爲可勝公安局長之任者，始可錄取，但不能以一錄取，即確認爲合格可用，必須繼之以切實訓練。

（二）訓練 訓練公安局長，以三四個月或半年爲期限，在訓練期間，民政廳長必當悉心審查，逐一考詢所

有被訓練人員之性情、學識、才力、品格、精神、均澈底了解，認為確可勝公安局長之任者，方可認為合格。又訓練公安局長，亦不專以考取人員為限，如警官高等學校畢業人員，分發到省，及曾任公安局長著有成績者，亦可挑選使之同受訓練。

(三)甄別 既已訓練合格，其辦事之能力如何，仍須隨時甄別。訓練合格未經委用之時，亦可以委以他事，或在省學習，就其辦事之成績甄別之。甄別之期間，不必一定，可隨時舉行，認為最優者，提入合格之前列；認為劣不勝任者，即可不列入合格之數。且甄別非僅限於訓練合格者，即現任各公安局長，亦應按期加以甄別，以備升調。

以上所說的，都還是過渡時期的辦法。至於根本之策，則在於中央統籌的訓練及考試合格兩點。關於訓練合格者，如中央警官高等學校學員畢業後，由內政部呈准國民政府留部服務並分發各地方警察機關，實習期滿，以正式警官任用。各省警官學校畢業學員，由各省民政廳分發本省各縣市地方警察機關，實習委用。現在中央為集中訓練警政人才，集中警官教育，已在南京設立一個中央警官學校，（各省市只能設警察教練所）將內政部所辦的警官高等學校，及杭州上海兩處的警官學校，概行歸併，以黨國領袖蔣委員長兼任該校校長。這種統籌的集中的改進辦法，實在是警官教育上開一新紀元，而為東西洋各國所罕見的。現在中央警校受訓各班中，有一班值得特別提出來說的，就是警察教育講習班，這班裏的學員，不是普通招收的學生，而都是現任各省市警察教育所的教務長和教官，係由內政部抽調來受四個月的新訓練，使他們回去知道如何去改革各省市的警察教育。關



於考試合格者，可分兩種：一爲應普通考試警察行政人員考試合格者，此種普通警察行政人員考試，晉、綏、冀、魯等省均曾舉行。一爲應高等警察行政人員考試合格者，此種高等警察行政人員考試，亦曾在首都舉行，合格人員均經分發各地方警察機關，依法任用。

以上所述，都是內政部所訂的單行章則，自民國二十二年三月國府公布公務員任用法後，前項章則就不復繼續適用，而各地方警察官吏之任用，即均依照公務員任用法辦理。不過，警察官吏固亦是公務員的一種，但其性質，實與普通文官不同，所以自適用公務員任用法以來，事實上就不免發生困難。果真要能夠適應事實上的需要，自非另訂警察官吏任用的特別法規不可。關於這點，民國二十二年夏間，內政部曾與銓敘部會商訂定警察官任用法案，呈行政院轉送中央政治會議核准，交立法院審議，至民國二十四年十一月九日始由國民政府公布警察官任用條例，凡十一條，並於二十五年二月二十七日公布該條例施行細則，凡十條。凡是警察機關公務員，除長警、專門技術及普通行政人員外，（所謂專門技術人員，係指擔任警察機關之法醫、醫藥師、指紋、偵探、化驗、機械、電氣、建築等職務者。所謂普通行政人員係指擔任警察機關之祕書會計庶務等職務者。此項人員之任用，應分別適用技術人員任用條例，或修正公務員任用法。）該條例施行細則第二條，均依該條例任用之。縣警察官吏，皆爲委任職，該條例第四條規定：委任警察官，應就具有左列各款資格之一者任用之：

一、經普通考試警察行政人員考試及格者。

二、現任或曾任警察機關或專辦警察行政事務之委任警察官，經甄別審查或考績合格者。

三、現充各級警察機關警長服務三年以上，成績優良者。

四、在內政部認可之國內外警官學校畢業者。

至於警察機關內所設保安警察隊隊長，除依照該條例第三條（計規定資格六項）第四條規定之資格任用外，凡經軍政部認可之國內外軍官學校畢業，在國民政府統治下任校官二年以上，或尉官三年以上，具有警察學識或經驗者，得任爲隊長，但不得轉任其他警察官。（第五條。）

綜上所論各點，均係就警官任用的標準而言，衡以各地方現役警察官吏的實際情形，自尙有未能符合規定者，不過，現在銓敘制度已粗具規模，此後當可漸著成效。

那末，在各地方警察機關中，凡未受警官教育或未合規定資格的現役警官，將怎樣補救呢？因其已有相當經歷，自不能以不合任用標準，卽予撤職，尤宜先考核其辦事成績如何，再定去留，然後由各省設警官補習班，均須受補習教育，俾學得警官必須具備的基本學識。其着手辦法，可先將現役未受警官教育者，一律登記，分批抽調補習。民國二十五年九月內政部已修正公布警官補習班規程，各種辦法，均有詳細規定。對於學習科目，分爲學科與術科兩種。不過我以為在學習科目中應加本地概況一種，如某縣縣政概況或某市市政概況之類，如不便一一分述，亦應將簡要之比較。蓋以各地方實際情形不同，每一地方的警官，須明瞭該地方社會各種情形，以便易於將事，所有各種科目，亦須盡量採用當地教材，俾切實用。

第二，關於警長警士的選用與訓練。在十七年五月內政部公布的警察錄用暫行辦法，曾有如此的規定：凡錄

用警察須經考試及檢驗合於左列各款條件者爲合格（第一條）

- 一、年在二十歲以上三十歲以下者；
  - 二、高小畢業，或相當程度，文理粗通，具有普通常識者；
  - 三、身體強健者；
  - 四、儀容整肅者；
  - 五、言語應對明瞭者；
  - 六、視聽力完足者；
  - 七、熟悉地方情形者；
  - 八、立志願書肯充警察三年以上，並有切實保證者。
- 合於第一條各款而有左列之一者，不得錄用。（第二條）

- 一、行爲不正者。
- 二、素有殘疾或嗜好者。
- 三、身體不滿五尺者。
- 四、性情懦弱者。

不過，此種規定，在辦理警察訓練所已著成效的地方，不能適用。到了二十五年九月內政部復修正公布警士

警長教育規程，在該規程第二章警士警長之錄用中，規定凡錄用學警，須具備左列各款條件：

一、年在二十歲以上三十歲以下者；

二、高級小學畢業者，但有特殊情形，得酌收有與高級小學畢業相當程度者；

三、體質強健，身長五尺二寸以上，胸圍約等於身長之半者；

四、儀容端正，言語明晰者；

五、視聽力銳敏者；

六、精神暢旺者。

復在第九條規定，有左列各款情事之一者，不得錄用：

一、曾受徒刑之宣告者。

二、曾受破產處分，債務尙未清償者。

三、身有暗疾或特殊嗜好者。

四、性情過於暴烈或怯懦者。

至於警長，則規定須受畢警士教育之警士升用。（第十三條）

新舊規程對於警察選用之資格，大致相同，其考試方法，亦均分爲筆試口試兩種。所不同者，舊規程只混稱警察，而不若新規程之將警士警長分別規定資格來得妥當。但新規程缺少舊規程所列七八兩項條件，我認爲又不

若舊規程來得妥善。因爲這兩個條件——熟悉地方情形與立志願書肯充警察三年以上，就實地需要情形觀察，決不可刪除，能熟悉地方情形則執行勤務比較便利；能立志願充警察三年以上，則可使警察地位不致輕易更動，久於其職，經驗必多，尤可藉以防杜無警務志趣者之鑽營，免使警察行政受不良的影響。

至於警士警長之訓練，該項教育規程，定爲警士教育分爲學警教育，警士常年教育，警士特別教育，以警士常年教育爲中心階段。警長教育分爲見習警長教育，警長常年教育，警長特別教育，以警長常年教育爲中心階級。我認爲警士警長既經考選以後，祇須經過相當時間的實習委用，在職期間，僅施以常年教育就夠了，似不必再分其他兩種。至少在縣的警察應該如此。何以因爲考試多半重在學識，訓練則兼顧學識與經驗的融通應用。訓練警士警長，須是不斷的，使其學識與經驗有隨時體證的機會，故實施訓練的辦法，如專設訓練所，不但多化經費，而且就誤了當時的出勤。並且警察的知識貴能實際應用，隨時體驗，而警察勤務的知識，多半由於經驗中方可得到的，因此之故，警察機關要訓練警察，不必另外專設訓練所，可由長官兼負訓練之責，視勤務分配而異其訓練方法，在各局及警察巡邏隊，則各就所屬取輪迴教育制，或爲隔日換班勤務制；保安警察隊則可兼採集中制與散在制；特別警察隊及消防警察隊則採散在制，胥視其任務之繁簡，施適當之教育，俾得雙方兼顧。關於應用教材，術科則根據操典，學科則視受訓練者程度之高下，施合用的教材。各局則注重警察學科與政治學科；各隊則警察學科與軍事學科並重；至於特務和消防，則可減少軍事學科，增加切合職務需要的學科。各種學科均須以切合實用爲主，講授學科時，除學理外，並須將日常所處理的警務案件，盡量搜集講解之，譬如今天查出昨天沒有辦好的，今天就可教

他改正，明天所要辦的，今天就可以給他指導一番。他如新生活運動及書報閱讀方法之指導，尤當不憚煩瑣，詳予解說，以期振發警察精神，促成向上志趣，以增進警政效能。像這種樣的訓練方法，可以說是最經濟而又最適用的辦法。所以，該項警士警長教育規程第二十六條亦說：「警士警長常年教育，由主管機關指定所屬職員，分任各科教師，精神講話，由最高長官擔任。」第二十七條又說：「警士警長教育，應利用勤務以外之時間，各級警察機關須爲適當之分配。」第二十八條又說：「警士警長常年教育，須由各級警察機關強制執行，不得視爲自由補習教育。」其所規定警士警長常年教育爲警察教育的中心階段，旨趣就在於此，其所根據的理由，諒亦不外與我在上面所說的一樣。所以，我說：警士警長既經考選任用以後，僅施以常年教育就夠了，不必再分其他兩種。

最後，就是警察機關的職員，亦應有一種公餘補習教育，除提倡體育，鍛練體魄，以增進健康，充足辦事精神外，尤須對於日常工作加以研究，因爲警察人員行使職務時，必須依據法令，而社會情態萬殊，如何應付適當，必須平時研究有素，始克有濟，尤宜訂定工作研究辦法，由主管長官提出問題，發交所屬研究，或由各職員自行選定問題，將研究所得，發抒意見，對於研究結果，認爲有優異成績者，均予獎勵。現在一般警察普通行政人員，沾染不良習氣者，頗不乏人，這種公餘補習教育的辦法，實不失爲一種補救之策。

總之，員警之選用，務必慎重，任法而不任人；而其訓練，尤須認真，以期養成優良的技能與渾發的精神。蔣委員長在民國二十四年三月二日的冬電上面，說到警察本身的教育和訓練的問題，他以為對於員警「必須嚴加教育，認真訓練，使警察本身之品學，先有充分之修養，無媿爲民衆指導之教師與訓育之保姆。」然後，再施以嚴格的

考核與管理，長官對於所屬須隨時斟酌情形，輪流施行個別談話，以測驗其思想信仰與志趣，並詳察其生活狀況，特殊性能及其行政進度，比較優劣，分別懲獎，使其知所警勉，終乃予以妥善保障，久於其任，以安其心，而誘掖其上。這樣，則警察的人事行政就可健全了。

### 第三節 實驗中的一個新制度——警管區制

#### 一、警管區制的意義及其性能

警管區制，是警察行政上一種分區負責的分工制度。這個名詞，係仿自日本的「受持區」，介紹試辦這種制度的，是江蘇省。

我們要明瞭「警管區制」的意義，須先明瞭「警管區」的意義。

「警管區」與「警區」不同。所謂警管區，就是「劃分地區，授警察以獨立管理之權。」換句話說，就是以一個警察管理一個地區。再明白些說，就是劃定一個小區域，由一個警士完全獨立管理該區內一切警察事務的專責；這個以一警士為單位的警管區，即為構成整個警察行政系統的細胞組織。所謂警區，其範圍較警管區廣得多，每個警區包含若干個警管區，而以每一警管區為每一警區的細胞，所以，警區是以數個警管區集合於一個分局或一分駐所所轄地區內的警察行政幹部組織。

警管區與警區的意義，既經解釋明白，則所謂「警管區制」的意義，就是：「以許多警管區的細胞組織，為警察行政的基本集合此許多基本的警管區，構成整個的警察行政體系，而這整個的警察行政體系，就稱為警管區。」

制。』比較這三個名詞，彼此只差一字，名稱雖覺近似，意義實不相同，而其間的聯繫，即為整個警察行政機構的系統。從單一的小區域說，名為警管區；從單一小區域所組合成的整個警察行政系統說，則稱為警管區制。

警管區制，是改革警察行政的一種新制度，其中心精神，即是對現在「警察勤務」重新估定價值，加以根本改進。

我們研究警管區制，應從兩個要點着眼，一是包涵警管區的警區組織，一是警區行政的系統。前者為警管區制中「橫的方面」問題，後者為警管區制中「縱的方面」問題。警管區制的性能，即基於此縱橫兩方面而發生。試觀察現在各地公安機關的勤務制，大多採用守望制與巡邏制，其勤務支配，率以站三憩六，每日八班為定則。勤務既繁，警士發揮作用的能力，亦不能普遍。公安機關大率只聽命於主管長官個人，不復以自動演進的方式推行任務。上層功令，以次傳遞而下，紙上的令文，照例轉達，命令中所應遵行的警察事務，是否真能實踐，卻不能確切的斷定了！這種情形，與其謂為「以人治人的政策」，不如謂為「奉文轉文的政策」。吾人根究此種虛弱症之所以發生，要由於一般警士的知識淺陋，能力薄弱，局長分所長以上的警官，日常居於局所內，除核稿蓋章，在紙上用工夫外，很少能對於警士推行任務的實際困難，加以認真考察，分別設法救濟。夫以國家行政的一部分重大執行權，責諸力薄能鮮的下級警士，於其日常勤務守望巡邏諸事，勞其體力而外，還要勞其心力，欲其不「虛應故事」，或不與政令「背道而馳」，實憂憂乎其難！

由於這種事實的分析說明，可知過去警察行政之所以不能健全進展，其中的一個要因，就是在於警察勤務



制之缺少「確實性」；而一般警士知識能力的薄弱，更以加重其危險程度。故欲圖警察行政效能之增進，非先從改良勤務制與提高警察知力兩者不可。警管區制的性能，即在於以適當的警力，管理適當範圍內的事務。並由這種改善警察勤務的方法，藉以促進警察行政機構之健全。而且警管區制實行以後，不但一小區域內的警察事務，可由一警士獨負其管理之責，無從逃避與推諉，即警察與人民間的關係，亦較易接近密切，對於所管區域內的各種情形，自亦較易認識清楚，俾處事時不致有何隔膜或扞格，而免疏漏之虞。民國二十年內政部召開全國內政會議時，姚瑛曾提出改定警察機關組織案，其中對於遍設鄉村警察一項，曾說：「……鄉村宜專用巡邏制，每一千人口以上，二千人以下，劃設警察區，以立警察基本之組織，指定責任警察一人，在該管區內，輪流巡邏，俾瞭然人民之底細，務使一家，一戶，一事，一物，洞悉無遺……」大意正與此相同。

綜上所述，可以歸納警管區制的優點，亦即其性能，約有四種：

(一) 警管區制的組織，是普遍的。可以使警察行政深入全縣各地，警管區之網布鄉村，猶細胞之在人身，其發揮警察的功能，似水銀瀉地，無孔不入。

(二) 警管區制的運用，是靈活的。其運用方式，猶人身中的神經系統，感覺反應，極其敏銳，可以使處事不聞歌，不疏漏。

(三) 警管區制的勤務，是有獨立責任的。各劃定其適當地區，為其獨立管理的職務範圍，可使責任分明，無法推諉。

(四) 警管區制。的力量，是有彈性的。從分散方面看，是「散在制」的；從綜合方面看，又是「集合制」的。可以隨機應變，策收經濟安全之效。

## 二、警管區制組織的基體

警管區制的細胞組織，既是警管區，那麼，警管區又是怎樣構成的呢？茲所謂警管區制組織的「基體」，即指警管區的組織而言。

警管區的組織，或是警管區的構成，須依據三種標準，即是戶口、地區和人力。就其原則言，以人口之多寡為經，以地區之廣狹為緯，以每一警察能力所及限度為其職務範圍的單位。就其方法言，以每一單位的警管區為一基體，合若干基體的警管區為一分駐所，再以次迭相組合之量而成立分局及總局。

在戶口、地區及人力三者當中，人力問題的性質比較抽象，而其關鍵亦最重要，警管區制的得失成敗，要以此為中心。但警察能力的強弱，又須衡量所處客觀社會環境之繁簡程度以為施展，故戶口與地區的編製，我們可由假定的相對標準，以為設置警管區的原則，再據以量定人力關係，為適當的配合，這樣，則於事實上始可較易推行。如果三者的關係不能適當調整或均平配合，則實際困難之點必多，難期順利推進。具體的舉例來說，若一警管區的戶口過多，人事過繁，則完全獨立負管理之責的警士，必耳目難周，不易肆應；反之，若戶口過少，人事過簡，則警務經費的支出，反因警察設區程度，形成浪費，或因以增加政府負擔。此其一。若管區地域過大，則警察巡邏力量，不能敏捷策應，難免發生「鞭長莫及」或「尾大不掉」之弊；反之，若管區地域過小，事務過簡，則形同虛設，亦復不免

行政上的浪費。此其二。兩者之劃分不當，終使行政力量不易防止禍亂。至於人力，又與防務設備之完善與否大有關係，倘防務設備簡陋，則用力多而收效微。諸如此類的問題，均宜縝密規劃。

實行警管區制的先決條件，是警察能力的充實。充實警察能力的方法，是在提高警察的知識和技術，以及培養忠誠勇敢的德性。要做到這點，惟有提高警察資格，慎重選用，嚴格訓練，認真管理。

至於警管區戶口數量之規定，城鎮與鄉村應有差別。城鎮為比較衝繁之地，其戶口數量以一百家至三百家為度。至在僻靜鄉村，不妨酌增自三百家至五百家。我們對於警管區的戶口編製，應注意下列各點：

(一) 應以戶口數量的多寡，定警管區的大小。

(二) 應以戶口數量限度內的人事繁簡，確定警力支配的強弱。

(三) 戶口繁密程度，與地區廣狹程度，是否成為相應的比例？是否不致妨害警察能力的發展？由這幾點觀察，可知警管區所基於戶口編制的關係，須以戶口為經，以地區為緯，而人事的繁簡與警力的支配，須得適合的混和度，以相應於其間，然後整個機構得以調整，易赴事功。而且劃區一定，不致時有變易。

至於警管區地區範圍的規劃，普通有如下述：

(一) 城鎮區域的警管區，大多不甚注意地區問題。

(二) 鄉村區域的警管區，約以縱橫二三里為度。

(三) 在二小時內，安步巡行，可達於全境內一週地面者，定為一警管區。

這種區劃，在事實上，應有更進一步的檢討。

固然，城鎮區域中，人煙繁密，住宅毗連，若限以一定地區範圍，勢必使警察勞逸不得均平，治事精神不能統一貫注，故同在一城鎮內的警管區域，甲區戶口比乙區戶口繁密時，則應使甲區地段較小於乙區地段，絕不可專注於形式上的整齊劃一，而以地區為其唯一的標準。城鎮區域的人事較繁，社會亦較複雜，其警管區的劃分，總以地區小及戶口少為宜。並且，城鎮裏的警區，又宜注意警察職務上的輔佐力量與補充方法，例如交通衝繁的街道地段，即不能不另添置交通警察，以專一其責任。

鄉村區域，雖可以縱橫二三里為標準，劃分警區，但在事實上，常有二三里內多至千數百戶者，或百數十戶者，或竟至人煙寥寥者，如一律以二三里的地區為設置標準，則亦殊難適應客觀事實的需要。

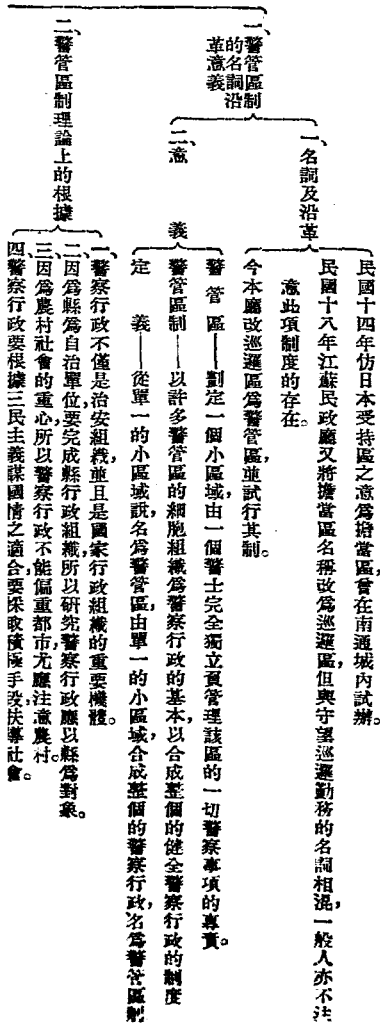
至於以安步巡行的速率，來確定警區的劃分，看過去，似乎比較合理。但每一地區內，道路的曲直廣狹，以及平坦與否，又均與實際步行的速率有關。且採取行徑的曲直，與經過時間亦有關係。這也是在區劃時不可不加以注意的。

### 三、江蘇試辦的警管區制之分析

江蘇之試辦警管區制，是在民國二十四年六月間，由省廳指定崑山縣為警管區制實驗縣，派該省警察訓練所教務主任張達率領該所全體畢業班長學警到該縣實驗。該縣縣境東西四十五里，南北八十三里，面積為二千六百五十三方里，人口二十六萬六千一百餘口，戶數五萬九千三百四十餘戶。該縣公安局劃分局四處，分駐所

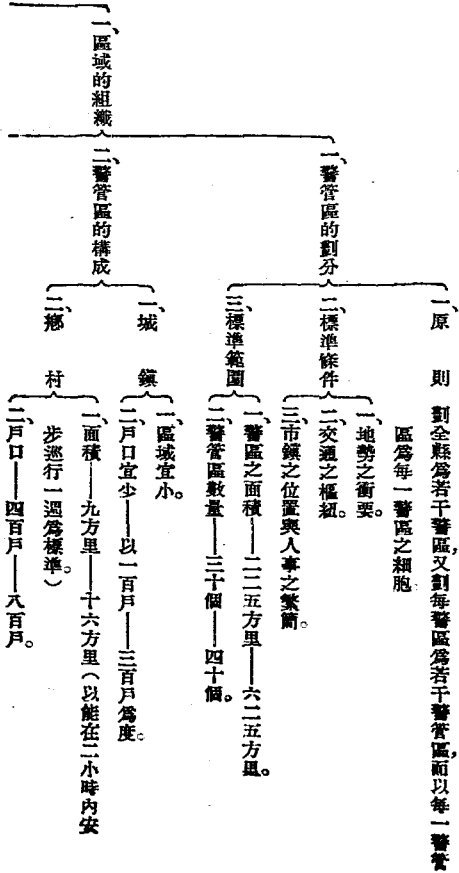
三處，巡守所十七處，巡守區十四處，警管區一百四十一個。警管區均以數字編製番號，每一警管區設長警一人負責。茲為簡明起見，特附錄江蘇試辦警管區制說明表解（江蘇民政廳編製）及其推行警管區制實行辦法綱要，以見其內容的概要。據內政部長蔣作賓視察五省行政歸來後之感想，認為該省所試辦的警管區制，於實際上尚有困難之處，實有重加考慮之必要。惟既為一種試驗的新制度，自須經過相當時間，多次實驗，始可得到結果，而以判明該種新制度之是否可行，能行於此地者又是否能推行其他各地，如果能行於此者，而不能行於彼，則失卻了實驗的本意。我認為其他各種實驗縣之成敗，亦就在這一點。

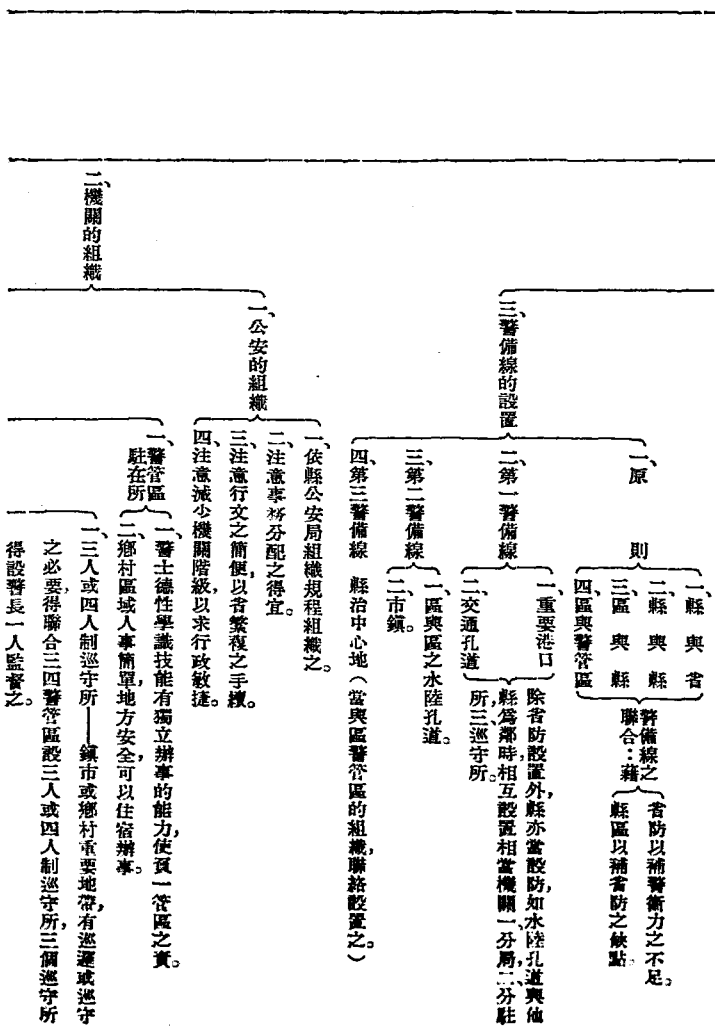
附江蘇試辦警管區制說明表解



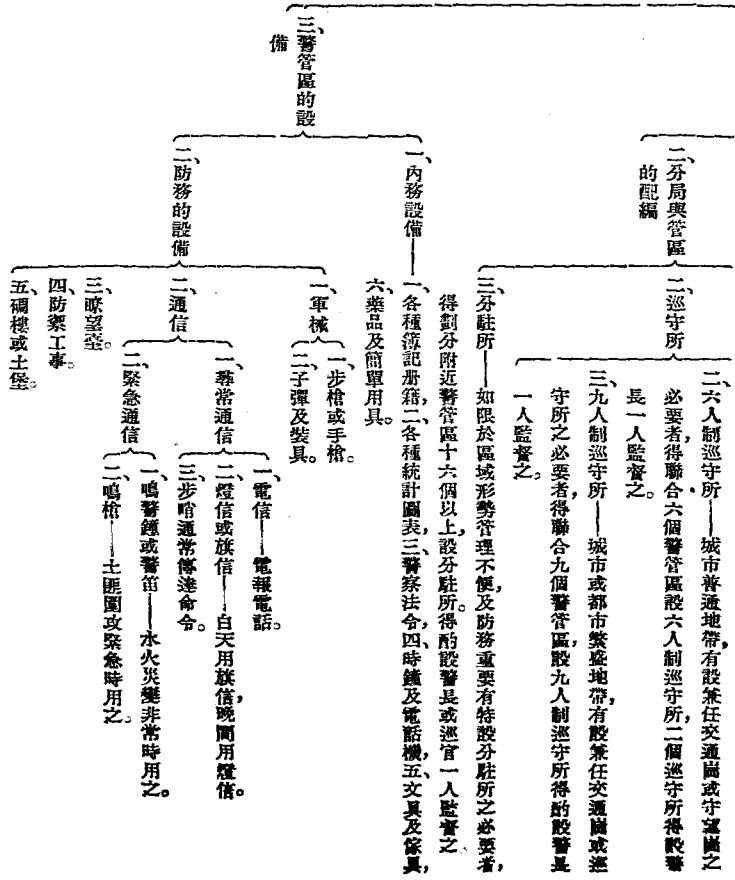
三、警管區的性能

- 一、普遍性能——警察行政，最需要的是無遠勿屆，無微不至，惟警管區副能使警察行政網遍於全縣一切鄉村，實行深入民間。
- 二、敏捷性能——警察行政，最緊要的，要中樞一令之傳，頃刻如身之使臂，臂之使指，一觸即覺，一覺即知，靈神經系統之能事；否則不得為健全之行政警管區。即為警政最小之神經，可以運用敏捷之知覺，盡警政之效用。
- 三、責任性能——一個警士，獨立負責辦事，無推諉之可能，設駐在所，在該管區辦事，有明確的責任與職務的範圍。
- 四、共同性能——獨立辦事之各區警士，或慮職務繁重，則聯合數區共同辦理，或慮力量單薄，可聯絡數區巡邏，一方可以增加實力，一方可以節約疲勞。





警管區制 四、警管區的組織





五、警管區制的勤務

- 一、基本勤務——一、調查戶口，二、人事登記，三、調查生產，四、各種統計。
- 二、中心勤務
  - 一、關於改良農村者——一、扶導農事之改良，二、扶導生產經濟之合作，三、扶導農民為社會服務，促進自治組織，四、預防災害。
  - 二、關於社會教育者——一、訪問談話，二、常識講演，三、領導參觀，四、成期補習，五、組織國術及運動團體，六、改良村規。
  - 三、關於便利人民者——一、調解糾紛，二、解答疑難，三、代為查算，四、簡易治療，五、解除困難，六、預防失業。

協助編組保甲，訓練壯丁，做到警備合一

三、一般勤務

- 一、內勤——一、內務整理，二、處理文書，三、檢點械隊，四、整理裝具，五、看守，六、接受民衆談話。
- 二、外勤——一、調查，二、監視，三、臨檢，四、檢查，五、巡邏，六、守望，七、警衛，八、押解，九、逮捕，十、傳遞，十一、偵查，十二、指導，十三、協助，十四、管理，十五、救護。

六、警察對象

- 一、關於人者——一、土匪，二、竊盜，三、共產黨，四、騷富者，五、騷貧者，六、不良少年，七、乞丐，八、曾經犯事有案者，九、素行不正者，十、假釋獄者，十一、鯨寡孤獨，十二、貧窮者，十三、老年人，十四、幼童之迷路者，十五、旅客，十六、棄兒，十七、醉倒者，十八、假死者，十九、外傷及殘廢者，二十、精神病者，二一、旅行病人及死亡人，二二、勞動工人，二三、外國人。
- 二、關於事者——一、毒品，二、賭博，三、集會結社，四、危險物，五、書畫揭示，六、出版物，七、棄失物及埋藏物，八、販賣舊貨，九、製藥及賣行商，十、藥用鴉片嗎啡，十一、醫務藥，十二、密實淫，十三、古物，十四、建築物，十五、金融界，十六、民食，十七、電氣，十八、飲料水，十九、飲食物，二十、傳染病，二一、防空。

- 三、關於地者——一、道路，二、河道，三、家屋，四、廁所小便池，五、溝渠，六、橋樑，七、屠場，八、浴室及理髮室，九、菜場，十、酒館及旅店，十一、名勝地，十二、公共娛樂場所。

七、警察手段

- 一、積極手段——一、扶導社會，經濟，自治，教育事項，二、訓練民衆。
- 二、消極手段——一、預防危害，二、維持秩序。

八、推行警管區  
制先決條件  
 一、擔任警管區警士必備的條件——一、德性，二、學識，三、技術，三者融成忠誠的警察人格。  
 二、待遇及保障——一、待遇——一、加重薪給，二年功加俸，三、養老年金。  
 二、保障——一、定警官為終身職，二、非受處分決不停職。

九、結 論——警管區，是改革警察行政比較健全和合理的制度，改革警察行政是奠定國家內務行政之基礎。

參攷書

- 一、縣政效能 邵淮清著 天津大公報社印行
- 二、中國的警察 鄧裕坤講 中國日報
- 三、中國警察行政 內政部編 商務
- 四、內政年鑑警政篇 內政部編 商務
- 五、第一次全國內政會議報告書 內政部編印
- 六、第二次全國內政會議報告書 內政部編印
- 七、江寧縣政概況 江寧縣政府編印
- 八、縣政問題 政治月刊社編印
- 九、新縣政研究 汗血月刊社編 上海汗血書店
- 十、縣政改進論 朱在潤著 中央日報代售
- 第十三章 警政

中國縣政概論

十一、現行保安制度

十二、江蘇警察（雜誌）

十三、崑山縣政概況

十四、中外警察之比較與觀感

十五、縣警察機關組織暫行規程

十六、警察官任用條例及施行細則

十七、警官補習班規程

十八、警士警長教育規程

十九、警察教育講習班規程

程懋型編

江蘇民政廳編行

崑山縣政府編印

李士珍著

內政部頒印二十五  
年十二月（見附錄）

內政部警政司編印

內政部頒印二十  
五年九月修正

內政部頒印二十  
五年九月修正

內政部頒印二  
十五年九月

中華

浙政研究創刊號

## 第十四章 保甲

### 第一節 保甲制度的沿革及其性能

保甲制度，原是我國歷代所固有的地方基本政制，亦即民衆的自衛自治組織。其名稱，其組織，其運用，雖歷代因「人」、「事」、「時」、「地」的變革，各有不同，但保甲在政制上的地位，組織上的機能，組合上的對象，卻無甚差別，其一貫的精神，是在運用家庭組織的自然方式，根據相友相助的倫理觀念，以維護社會的安寧，協進地方的事業，而為庶政措施的下層基點。故其制度的本身，是一種「方法」而不是一種「目的」。

茲先檢視其歷史演變之跡，再綜合的論其性能。

保甲制度，本始於周的鄉官組織，但在周以前，黃帝時代的井田制，即已孕育着保甲制度的精神。井田制的社會組織，係以八家爲井，成爲一個小集團的單位，其基本的目標和作用，一在經濟上的調濟，通典所謂「無費一家」，「齊巧拙」，「通財貨」，「有無相貸」等，是要使「生產可得而均」；一在人事上的調濟，所謂「同風俗」，「存亡更守」，「出入相同」，「嫁娶相媒」，「疾病相救」等，則要使「性情可得而親」。因爲生產能均，則「欺凌之路塞，性情能親，則「鬪訟之心弭」。後代的保甲制度，可以說是從後一種目標和作用蛻變而來的。

到了周代，這種組織就更見嚴密，周禮所謂「令五家爲比，使之相保，比有比長，五比爲閭，使之相受，閭有閭胥；四閭爲族，使之相葬，族有族師；五族爲黨，使之相教，黨有黨正；五黨爲州，使之相賙，州有州長；五州爲鄉，使之相賓，鄉

有鄉大夫。」這是郊內（即畿輔之區）的六鄉之制，至於郊外的村鎮組織，亦有遂、縣、鄆、里、鄰等職官之設置，就是所謂六遂之制。這種六鄉六遂的組織，目的是在執行地方政令，管理民衆自己的事情，以收相互補助相扶持的效用。而所設職官，如比長、閭胥、族師、黨正、州長、鄉大夫等，雖多由鄉老舉薦之於官，而後服役，如州里正長，皆由主上任用，并有祿秩之利，核與現今保甲長之出於民選，只有力役之勞者不同，但其組織基礎無不以「家」爲本位，而族師、閭胥，比長的職務，又實不外現時「警察」「戶籍」「收稅」三種性質，我們固不能說周時的這種地方組織是與今日保甲制度完全相同，然而其與保甲之理論的基礎與實際的效用，卻多相吻合，至少，我們可以說，保甲制度的初期形式，在周時已經形成。清沈彤在其保甲論裏還說：「夫今之保甲，卽周官之鄉之州黨族閭比，遂之縣鄙鄆里鄰也。保長甲長，卽鄉大夫之州長黨正族師閭胥比長；遂大夫之縣正鄙師鄰長里宰鄰長之屬也。」又說：「今之長保甲者，雖不使之治其里黨，與周之里宰黨正不同，而里黨之不法罹患者，皆得以達之州縣，是亦周時分里黨之治之一端也。」由此更足以證明周時的地方組織，實爲後代保甲制度的淵源，是具有一貫脈絡的。

迨至春秋時代，周室就慢慢地衰微下去，羣雄並起，宇內騷然，人民轉徙流離，不能安居樂業，所以當時對症之方，最要緊的是安定社會，使民衆各安生業，那末，管仲治齊的政術，便須針對着這種現象而確定，故其安定社會的政策，即在建立完密的地方制度，在「作內政以寄軍令」與「寓兵於民」的兩大原則之下，實行軍政合一，兵民不分，武政聽屬，文政聽鄉。「屬」是郊野區域的上層行政機關，屬之下，有率、有邑、有軌，軌是五家連合的名稱，自五至率，各有長官，以司其事，是寓軍政的。「鄉」爲都邑區域的上層行政機關，鄉之下，有連、有里、有軌、五家爲軌，

自五至連，亦各有長官，以司其事。這種郊野與都邑的分治組織之系統和方式，雖不相同，但其編制皆以「五家爲軌」爲本位，卻是一致的。是可知此種組織，又本於周時的遺制，不過於其間有所損益罷了。然則，這種組織實際運用的機能又是怎樣的呢？那就是所謂「什伍之法」，這是地方制度的精髓，亦即其運用的重心。所謂什伍，就是以「輔之以什，司之以伍」，輔之以什者，就是以「家」爲本位而結合的組織；司之以伍者，就是以「人」爲本位而結合的組織。家與家的結合，只還不過是由於團體間的空疎關係而成，同時復有人與人的結合，始足使其個體間彼此的關係更臻精密而親切，由於家家與個人的相互連結，乃能收「相保相聯相親相愛」之效，正如管仲自己所說：「伍無非其人，人無非其里，里無非其家」，這樣，則人的隸籍，皆得勾稽，「故奔亡者無所匿，遷徙者無所容，不求而得，不召而來，人無流亡之意，吏無備追之憂，故主政可行於人，人心可繫於主」。但我們對此須認識一點，就是什伍之法，是一種「牧民」的政策，消極的意義居多，或者亦可以說，是「被動的自治」而非「自動的自治」，不若今日的保甲制度，除消極的作用外，尙寓有積極的作用，含有民治的精神，還要藉以推行庶政，促進地方建設的。

至秦孝公用商鞅變法，對於治理地方，則純用嚴酷主義，禁罰厲於焚掖，就是重刑名而輕教化。其與保甲制度之結。連坐最相脗合者，即是什伍連坐之法。其辦法是這樣的：「使民爲什伍，以相收司連坐，不告姦者腰斬，告姦者與斬敵首同賞，匿姦者與降敵同罰」。（史記商君傳）所謂「什伍」就是伍家相保，十家相聯；所謂「相收司」就是相糾發；「連坐」就是相兼管的意思。所以「一家有罪，九家舉發；若不舉發，十家連坐」。（見商君傳註）然此僅就推「制家」之效以「制人」的一方面而言。至於個人犯法時，則其刑罰更爲嚴酷，治一個人的罪，就要株連

到全家，所以「不告姦則腰斬，匿姦與姦同罪，誅其身，沒其家。」（見同前）由前言之，就是利用家庭關係，以制止個人非法的行爲；由後言之，就是爲制範個人的行爲，而以家庭爲其連累的關係。其「收司」「連坐」的效能，即在於此。由此可知什伍連坐之法，大抵爲防範人民之具，非爲組織民衆而設，「合於防盜，而未諳弭盜，足以策民，而未足以化民，是惟有消極鎮壓之手段，而無積極勸善之精神。」（聞鈞中國保甲制度頁八六）這又是與現行保甲制度之兼具消極和積極的功能者不同，這一點，我們亦應當認識清楚的。

漢承秦制，地方的下級組織，無甚變更，而治理地方的政策則大異，重教養而輕刑禁。其地方組織，有什伍、亭、鄉等級。所謂「什伍」者，「什主十家，伍主五家，以相檢察，民有善事惡事，以告監官。」（漢書）所謂「里」者，「里有里魁，善惡以告。」又「里魁掌一里百家。」（漢書百官志）所謂「亭」者，「亭有亭長，以禁賊盜。」（見同前）所謂「鄉」者，「十亭爲鄉，鄉有三老，有秩、嗇夫、游徼。」（前漢書百官公卿表）三老是掌教化的，「凡有孝子順孫，貞女義婦，讓財救患，及學士爲民法式者，皆扁表其門，以興善行。」（漢書）這種用意，不獨使民相持相保，并且使之有教，以之相訓相成。有秩、嗇夫、游徼，都是鄉內所設之官，大率鄉區較廣，人口較多者，則置有秩；鄉區較狹，人口較少者，則置嗇夫，此二者的職務，據漢書所說，都是「主知民善惡，爲役先後，知民貧富，爲賦多少，平其差品。」又漢書百官公卿表說：「嗇夫職聽訟，收賦稅。」「嗇者，省也；夫者，賦也；言消息百姓，均其賦役也。」（風俗通）故綜觀其職務，要不外聽獄訟，收賦稅，均役力三種。至於游徼，則「掌巡禁，司姦盜。」（漢書）相當於現在的地方警察。我們綜合的觀察漢代地方制度中的鄉亭里什伍等下層組織，雖無保甲的名稱，然其所設職官，則多舉自民間的

親民小吏，並無直接處理行政之權，只有役力的實責，至於什伍相檢察以告監官之制，尤爲優異的一點，一則可使民情上達，無隱蔽之憂，一則可免吏令魚肉百姓，遂其敲詐之慾。故其組織的功能，實具有保甲制度的實際性。

降及魏晉以迄於隋，其里閭伍保等級的地方組織，大多承襲前代的遺制，略加損益，極少創新的規模，保甲作用，亦較微弱。到了唐代，保甲之用漸張，其組織分爲鄉里鄰保等級，亦以「家」爲組織的基本單位，三家爲保，四家爲鄰，百戶爲里，五百戶爲鄉，鄰保不設正長，僅鄉里置正一人，據唐書所載，里正的職務有四種：即「按比戶口，課植農桑，檢察奸非，催驅賦役。」保鄰里鄉，是唐代地方的一般組織，而在人口過少或過多的地方，又不一定照此編製，所以唐書說：「在邑居者爲坊，別置坊正一人，……在田野者爲村，別置村正一人。」坊正與村正的職務，都是一樣的是管理戶籍，督察姦非，但在數量上，村正職務較少，而村正之設，要以村戶的多寡爲標準，亦是沒有定額的。唐書載：「其村滿百家者增置一人，掌同坊正，」其村居如滿十家者，隸入大村，不須別置村正。」這又是唐代地方組織上一種特別情形。

吾人敍論至此，姑暫駐筆，作一問歌的回顧；保甲制度，胚胎於周代以前，歷春秋、秦、漢、魏、晉以至於唐，漸次生長，無稍中斷，其間因時代社會的不同，雖各制其宜，各應所需，保甲之名，若有若無，保甲組織，或損或益，保甲性能，或弛或張，或用以役民，或用以衛民，然而保甲制度的淵源甚早，且已有悠久的歷史，或者，我們可以簡括的這樣說：在唐以前，雖無保甲的名稱，卻有保甲的事實，這一點是可以確切明白了。

至宋神宗時，王荊公變法維新，乃新創保甲之制，而「保甲」這個名詞，始乃確立，而保甲的精神，亦益見發揮。



然衡以今之保甲旨趣，則又尚有異同之處。荆公何以要勦立保甲之制？簡括的說，因為宋室兵多而弱，財政拮据爲難，其所以勦辦保甲，就其消極方面說，一是要裁減冗而無用之兵，一是要節省財政的龐大支出，就其積極方面說，亦有兩種用意：一是編組人民戶籍，以防奸徒的容隱，一是編練義勇兵民，改革原有的募兵制。所以荆公嘗自言其保甲法之利，說：「保甲非特除盜，固可漸習爲兵。既人皆能射，又爲旂鼓變其耳目，且約以免稅上番代巡檢兵，又自正長而上能捕賊者，獎之以官，則人競相勸，然後使與大兵相參，則可以銷募兵驕志，且省財費，此宗社長久之計也。」（余曾著宋初政治與王安石新法之批判，載中國新論二卷七期，可參閱。）那麼，荆公所實行的保甲法是怎樣的呢？據宋史所載：民以十家爲一保，選主戶有幹力者一人爲保長。五十家爲一大保，選一人爲大保長。十大保爲一都保，選爲衆所服者爲都保正，又以一人爲之副。每主客戶有兩丁以上者，選一人爲保丁，附保兩丁以上，有餘丁而壯勇者亦附之。家資最厚，財勇過人者，亦充保丁。凡非禁之兵器，許保丁習之。由此可知其保甲的編組方式，有二：一是指家而言的「保」，一是指人而言的「甲」。保是基於家的組合而編置的名稱，甲是基於丁的抽選而編置的名稱，合這兩種編置的名稱，乃成爲保甲組織的整個方式。至於維護保民的辦法，亦有規定：都保正副是主管一都內盜賊煙火等事，每一大保夜輪五人警盜，凡告所捕所獲，以賞格從事，此其一。凡同保中犯罪，知而不告者，依律伍保法治罪，但非法律所聽糾者，毋得滋擾。此其二。有窩藏強盜三人以上，經三日，鄰保雖不知情，亦科以失覺之罪。此其三。統籌此事，在起初是隸於司農，以捕盜賊相保任；後來凡所抽選的保丁，均須練習武藝，定其賞罰，又改隸於兵部，其政令一聽於樞密。果能循序漸進於預懸之目的，則遠規先奏，得「寓兵於農」的遺意；更旁證近代，亦可

以實行「國民皆兵」的徵兵制度。可惜實行這種保甲制度，經過期間僅及十五年，而未能竟其全功，神宗一死，司馬光卽一舉而廢之，如果不是這樣，能夠繼續實行至徽欽兩朝而不罷，又安知非如明陳汝琦論王安石所言：「卽保甲一事，已足以奠武救敗，杜南牧之萌，而寢北轅之釁」乎？不過，荆公所倡保甲之法，祇重編伍教練，以常募兵而減財用，比戶相察，以節差役，而杜姦宄，其與今日保甲運用之尚及於生產建設要政者，又有不同了。

元代地方制度中的下層組織，其與保甲相類似者，卽是「勸農立社」之法。這種辦法，又可以說是蛻變於宋儒呂新吾的鄉約。呂氏鄉約有四個旨趣：一是德業相勸，二是過失相規，三是禮俗相交，四是患難相恤。簡括言之，就是重教化，而輕連坐。勸農立社的辦法，則基於農本政策，實施農教，重在無形的教化，而不重有形的防衛。遺原是反映中國農村社會的本色，亦是元代社制組織的根本精神。其組織的方法，據元史所載，是將各縣所屬鄉村，凡滿五十家者，卽立一社，選出年高曉農事者一人爲社長。不及五十家者，則與近村合爲一社，亦設社長。其職務專在教督農桑，勸敦孝行，殊鮮組織民衆的功効，其組織的和職務的性能，多與今日保甲不同。

迄於明代，與保甲之基本精神有類似的關係者，有職在勸農催稅的「里甲制」，延師教民的「社學制」，以及劃分土地的「里社制」等。而具有保甲制度之精密的規模者，則爲「鄉甲約」的組織。所謂鄉甲約，係鄉約與保甲的混稱，是「一條鞭」的編製，實政錄亦有「保甲與鄉約是一條鞭」之言。鄉約原爲勸民，是用教導的方法，勸民爲善；保甲原爲安民，是用防衛的方法，懲民之惡。鄉甲約制的優點，卽在兼具「勸善懲惡」兩方面的功能。後來，此種組織乃益臻於具體化，而在事實上復有正式的保甲名稱，如王陽明的十家牌法，張朝瑞與周孔教的保

甲法是張氏的保甲法，旨在均賑救荒；周氏的保甲法，則主於弭盜；而在實際上最著保甲成效的，則莫過於王氏之十家牌法，其要義亦在於清查戶籍，察奸安民。以十家爲一牌，十家之內，如一家有盜，則其他九家皆受株連，這原是前代的連坐辦法，亦即所謂「使盜賊仇法而不仇舉法之人」的意思。王氏得以平治贛之匪亂，多賴此制的功效。所以現在贛南一帶，三四百年間，尙保留着一部分的遺規。蔣委員長駐贛剿匪期間，所以倡行保甲，諒亦有感受於此種歷史上的教訓乎。

降至清代，大都因襲明制，略參宋法，保甲的組織是很單純的。其辦理保甲，專重催稅與糾察兩種作用。其編組方法，是十戶爲牌，設牌頭一人；十牌爲甲，設甲長一人；十甲爲保，設保正一人，每年更換一次，以均勞逸。大概民衆犯罪情事，都歸牌頭甲長檢察報告，這就是糾察作用。當保正的主要職務，則不過催課租糧，承辦差役，這就是催稅作用，故其名稱雖爲保甲，但較之現行保甲制度的精神又相去甚遠了。中葉以後，曾國藩胡林翼等亦利用保甲制度，以爲保衛政策，都曾收相當的實效。至於順治康熙時代所行保甲，目的只在箝制異族，防備漢人的反抗罷了，更不合於今日保甲制度的真諦。到光緒末年以迄宣統期間，仿行歐美警察制度，保甲之制遂廢。

民國肇造，侈談自治，迭頒各種自治法規，自衛雖固爲自治事業的一種，然而一般人均昧其真義，不能切實的分成步驟進行，結果，自治既有名無實，保甲亦就無人過問。近十餘年來，以國內匪患猖獗，復受外敵侵凌，蔣委員長總領師干，爲根除匪患起見，乃復於二十年首先倡行保甲於贛，二十一年相繼推行於豫鄂皖等省，漸著成效，以後（二十三年）中央令各省市一律舉辦保甲，乃漸次普遍的推行於全國，消極的，藉以養成自衛能力，求社會之安。

定，使人民得以安居樂業，再進而積極的養成自治能力，運用保甲以推進各種自治事業，固不僅如過去之察奸勸善已也。

總而言之，歷代保甲的名稱、組織及其運用，雖因時代環境不同而各異，然而保甲的根本精神，卻是一致的。所謂保甲的根本精神，是什麼呢？

第一，就是保甲乃國家政制中最下層的民衆組織，這種民衆組織，是民治國家的政治組織機構之運用的張本，亦就是民衆參加政治的唯一機能，既可具體的表現民衆自己的「集體力」，亦爲國家治體的「總樞紐」。有了這種「集體力」，多數的民意才能表達於上；有了這種「總樞紐」，國家政令始能推動於下。所以保甲組織的本身並不是「目的」，而只是一種「方法」，方法得以時變易，而用以達於目的者，則無二致。保甲在政制上的這種地位，是古今始終如一的。

第二，保甲組織是基於人性之團結互助的關係，——即是家庭組織的自然方式，使人民相保，相救，相育，相成。雖歷代保甲編組的家數與人數有多寡的變異，但其組織的機能，皆基於「家」與「人」兩種組合的單位，合而相護，分而相掣，而在使家家人人的彼此間發生「聯帶責任」或「共同責任」的維護關係，誠如清李光型所說：「保甲者，分之極其細而不紊，合之盡其大而不遺。」家家相維，人人相制，這是保甲組織的特徵。這種保甲組織的機能，亦是古今始終如一的。

第三，保甲組合的對象，亦即構成保甲的分子，都離不了「家」與「人」的兩種關係，所不同者，乃此兩種關

係的連合方式，（一）或以家與家的連合，範圍人的行動；（二）或以人與人的結合，聯絡家的關係；（三）或以家與人的綜合，使彼此節節相維。但這僅是運用方法的不同，並不是在組合對象的實質上有什麼差異。這種保甲組合的對象——家與人，亦是古今始終如一的。

要之，歷代保甲名稱雖有差異（如里、軌、鄰、保、伍、甲、……）組織等級雖有疎密（如二級、三級、四級、五級……）組合數位雖有多寡（如以三進、五進、十進、……）然而這都不過是外形上的變異，而其內質終是基於「家」與「人」的兩種關係，不會有絲毫的變動，而其效能亦都在齊民、保民、育民、化民，所不同者，只在職務範圍的廣狹大小，與夫或偏消極作用，或偏積極作用，或兼具兩者兼程並進罷了。本題所謂性能，即指此內質與效能兩者而言。吾故曰：中國保甲之制，「其名稱，其組織，其運用，雖歷代因「人」、「事」、「時」、「地」的變革，各有不同，但保甲在政治上的地位，組織上的機能，組合上的對象，卻無甚差別，其一貫的精神，是在運用家庭組織的自然方式，根據相友相助的倫理觀念，以維護社會的安寧，協進地方的事業，而為庶政措施的下層基礎。故其制度的本身，是一種「方法」而不是一種「目的」。

這一個結論，就是由於歷史上的保甲演變之跡所得到的，一個保甲的綜合定義。若再簡率言之，即：保甲是一種民衆組織的制度，其目的，消極的在充實民衆自衛力量，以安定社會，使各安居樂業；積極的在培養民衆自治能力，以推行政令，促進地方自治。這是保甲制度的真諦，我們應根本認識清楚的。

## 第二節 保甲組織問題

保甲既是一種民衆的組織，具有充實自衛力量與夫推進庶政的效能，那麼保甲應如何組織？自是我們該緊接着討論的問題。關於保甲組織這個問題，可分兩點來討論：一、保甲的組織系統，二、保甲的編查方法。茲請依次而分論之。

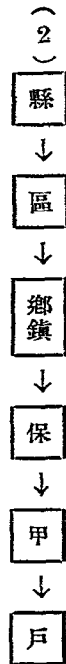
### 一、保甲的組織系統

保甲的組織系統，依照現行保甲的編製，都以「戶」為基本單位，在戶與政府之間，究竟需要若干中間組織，這就是保甲組織系統問題。大概的說，保甲組織，計分戶、甲、保三級，戶設戶長，十戶為甲，設甲長，十甲為保，設保長，編組法數都以十進。但是，一縣縣境甚廣，如果保的單位太多，則政府統轄不易，於是在保與政府之間，又不得不有其他的中間組織為之聯繫，於是，事實上復有各種不同的中間聯繫的方式，有另設機構以為行政上的承上接下之用者，如分區設署是。有利用原有的自治組織者，如區鄉鎮是。亦有在保與保間設立保長聯合辦公處者，如聯保或保聯是。證以各省實例，歸納起來，可分為兩種不同的保甲組織系統，茲圖示如左：

(各省現行的兩種保甲組織系統表)



(如贛豫鄂皖閩等省，以江西為代表，可簡稱聯保)



(如蘇浙湘等省，以江蘇爲代表，可簡釋蘇制。)

關於第一種保甲組織的中間聯繫機構，係根據分區設置的辦法，聯保在理論上原爲辦理各保間的共同事務的處所，亦非普遍設立，各保無論組設聯保與否，同隸於區，這全爲便利行政的純粹保甲組織，與以前的自治區不同，蓋以隴豫鄂皖閩等省，當時皆爲剿匪區域，剿匪總司令部感覺到環境困難，地方自治不易推行，故決定先推行保甲，偏重自衛工作，各該省推行保甲後，地方自治工作，即告停頓，而自治組織亦復不存。至於第二種保甲組織，則與原有的自治組織相銜接，仍留着區鄉或鎮兩級的自治組織，只不過將在其下的閭鄰兩級取消，代以保甲兩級，兼顧自治與保甲的同時並進，可以說是納保甲於自治組織之中，無論在形式與實質上，或在理論與事實上，都較前一種保甲組織來得妥善。但蘇浙湘等省的保甲組織系統，彼此亦稍有不同的地方，蘇省之戶、甲、保各爲一級，保之上爲鄉或鎮，再上爲區爲縣。湘之異於蘇者，普通以鄉鎮屬於區，但因地方特殊情形，如有些鄉鎮以公款公產或習慣等關係，由區管轄即不免發生困難者，則可直接轄屬於縣政府，此種直屬鄉鎮的地位與區相等，而階級則與普通鄉鎮相同，只能轄保，不得再有鄉鎮或分鄉等名稱。浙之組織，較爲複雜，戶、甲、保各爲一級，保上爲鄉鎮，鄉鎮或直屬於縣，或設區署，保與鄉鎮之間，並得設置聯保，惟設聯保辦公處者，即不設保辦公處。

此外，如冀、綏、陝、甘、青等省的保甲組織系統，又各有異同，但就大體言之，均可歸納於以上兩大類之中，茲不具

述。

綜觀以上所言，各省保甲組織系統多有歧異，就組織形式言之，實欠整齊。雖各省環境情形互有不同，固不能強事劃一，然爲辦事敏捷並節省行政費用起見，組織系統的簡單化，確爲當前所應注意的問題，頗值吾人深加研討。這個問題可分二方面來說：

一、保甲之上的區與鄉鎮兩級應同時存在嗎？

二、保甲之上的聯保組織可以存在嗎？

關於第一方面，向有贊否之論。主張區鄉鎮同時存在的，其理由是：如果存區而廢鄉鎮，則區的範圍太大（普通一縣約在十區左右），保的單位太多（一百戶即可成立一保），於指揮監督上一定發生許多困難。如果廢區而存鄉鎮，則縣政府直接指揮的單位太多（普通一縣有數十鄉鎮至數百鄉鎮不等），鄉鎮本身太少（普通百戶以上即可成立一鄉鎮），於縣行政監督上及地方自衛上，均有不便之處。故區與鄉鎮兩級應同時存在。至於反對區與鄉鎮同時存在的，其理由是：縣以下的組織層級太多，辦事必多迂滯，政令難期敏捷推行，而且我國鄉村民衆智識淺陋，農村經濟凋敝不堪，多留一級組織，將感人力財力之不勝，故爲減輕人民負擔及增進行政效率起見，區或鄉鎮實有廢除一級之必要。我覺得後一種主張，在理論與事實上，都比較切中肯綮，近時縣行政集權的趨勢，亦是基於此同樣的觀點。過去的自治組織，以層級太多，早已爲識者所詬病，而現時保甲組織系統又何可再蹈其覆轍，而不引爲前車之鑒？第二種主張既是比較可行，那末，區與鄉鎮兩級究應廢除那一級纔妥當呢？「這個問題



的關鍵，不在區鄉鎮本身的組織及功用如何，而在區鄉鎮現有的區域是否劃分適當。蓋所謂範圍太大，難於嚴密監督；或單位太多，難於聯絡指揮，都是區域大小的問題，而與地方的人力財力沒有直接關係。果能將現有區鄉鎮區域重新加以劃分整理，使成一適當合理之範圍與數目（其單位最好是較現有的區小，較現有的鄉鎮大，每縣由二十至五十之數），則謂之爲區固可謂之爲鄉鎮亦無不可。如是，則縣與保甲之間，只剩一級，在縣固無單位太多，指揮不便之弊，而於地方人力財力均能收便利節省之效，誠一舉兩得之事也。所以區鄉鎮應否同時存在這問題的核心，是要看牠區域大小是否便利於行政上的措施，如果其區域太大或太小，即須重新改劃，以求組織層級的簡單化，以便人力財力均易集中，而又節省。按二十五年九月立法院通過的修正縣自治法第三條規定：

「縣以下爲鄉鎮，鄉鎮內之編制爲保甲，十戶爲甲，十甲爲保，十保以上爲鄉或鎮，但依地方自然形勢或習慣，鄉鎮之劃分或編制，得酌量變更之。縣政府所在地方，得劃分爲若干區，區與鄉鎮同級，其編制亦同。」

復按二十五年九月立法院修正通過的保甲條例第三條規定：

「保甲以戶爲單位，其編制依縣自治法第三條之規定。」

由此可見地方自治區域，縣以下僅爲鄉鎮一級，將區一級取消，組織層次，已化繁爲簡，而過去鄉鎮下之閭鄰編制，即改爲保甲的編制。換言之，就是「容納保甲於自治組織之中。」不過，修正縣自治法中的鄉鎮，自必求其合於「行政指揮靈活，人力財力節省」的原則，故實行時原有鄉鎮的區域，實際上自又須重新改劃，使在一縣內的鄉鎮有適當合理的數目與範圍。所以前項自治法第四條復規定：「前條區域之劃定或變更，應經省政府之核准，

並轉報內政部備案。』惟是區域之改劃，應兼顧地形、戶口、交通、經濟狀況，以及人民習慣，不可只注意於區域面積之大小，凡此皆為區域改劃的標準，都應詳加考量。

關於第二方面，保甲系統中的聯保組織（在贛省稱保聯）似是一種權宜的特殊辦法。查聯保之設置，原係根據修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第三十一條之規定：

「凡大鄉鎮，經編成五保以上者，應設保長聯合辦公處，由保長互推一人為主任，負第二十一條所規定職責，但各保應行分別舉辦之事務，仍由該保長負責。於住戶稀少之鄉鎮，應聯合他鄉鎮，照前項規定，設保長聯合辦公處，但以距離在二十里以內者為限，倘二十里內住戶不足四保時，得暫緩設立。」

據此條的規定，聯保在保甲系統中，究竟是什麼地位？與保居同等地位乎？抑另成一級乎？聯保主任對於所聯各保，互有聯繫的事件，既須負其總責，似應有指揮之權。但各保分辦之事，聯保主任又是否有此指揮之權，該條例卻無明文規定。惟查行營（行政大字第八五九號，民國二十四年十二月八日）對福建省政府指令，對此曾有這樣解釋：

「聯保辦公處，不過保與保間之聯絡機關，係橫面之聯繫，而非縱體之層疊……非各保共同舉辦之事，不必由聯保辦理；各鄉或鎮，亦不必盡設聯保；而各保應辦事務，既由保長負責，自無待聯保主任指揮之必要，所請提高聯保主任職權之處，未便准行。」

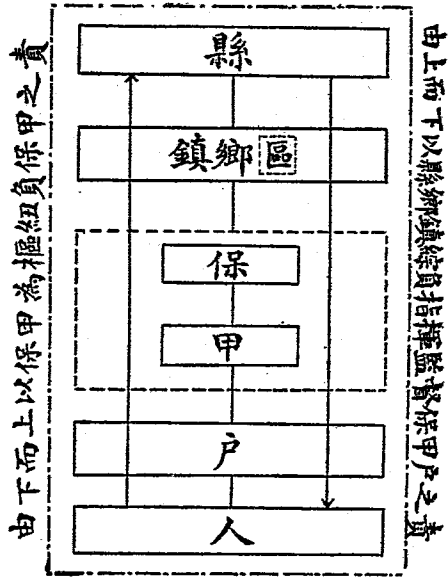
又查三省總部（政字第二〇五五號，民國二十二年五月二十三日）對湖北六區專員指令，亦曾說：

「至保長聯合辦公處之設立……原爲同在一鄉或一鎮之各保長，對共同舉辦事務，便於接洽進行，並專於區與保之間，另加一級。」

由這兩種解釋法令的文字看來，可以明瞭保長聯合辦公處所以設立的用意，原爲求一鄉鎮內各保間共同事項辦理的便利，並不是保上的一級，因此，聯保主任的地位，並非高於保長，亦無指揮各保長之權。聯保既是爲處理各保間共同的事務，則各保間如無共同事務時，就無設立聯保的必要。豫鄂皖閩等省的聯保組織，卽本此意而設立，但設立既久，則此「橫面之聯絡」事實上亦漸形成「縱體之層疊」了。至於贛陝兩省因一區內保數有至百數十者，區長指揮不便，亦就以聯保組織爲實際上的中間機關了。這種現象都只發生於推行純粹保甲制度的地方，若蘇省之自治保甲合一制，維持原有自治組織，與保甲組織相聯接，（按蘇省籌備實行保甲時，是先從改劃自治區域着手的，其用意是使自治區域，兼須適合於保甲之編制，保甲區域，並須便利於自治之推行。）就不必有聯保的組織，而以鄉鎮當其任，至若浙省之將鄉鎮與聯保並用，則似嫌繁雜。據張純明在現行保甲制度之檢討中所說的意見，以爲「如採取純粹之保甲制度，自以江西式的組織爲最適宜，如採取自治保甲混合制度，則江蘇式的組織較爲簡便。」此實爲較合理的批判。不過我的意思，地方保甲組織，最好是容納於地方自治組織之中，以自治制度爲體，保甲制度爲用，由上而下的保甲行政，培植由下而上的自治組織，而自治組織層級與夫保甲編制，則悉依修正縣自治法及保甲條例辦理，使地方的下層組織系統，歸於劃一，自衛與自治的工作，具有調劑融通的機能，以往中央所訂的自治法規與保甲法規幾經變更，惟有前兩項法規始臻於適當合理，我們希望各地方能

一致的實行。茲圖解自治與保甲合一的組織機構系統如下：

自治與保甲合一的組織機構系統表（依據修正縣自治法及保甲條例之規定）



說明

- 1. ----- 表示自治組織與保甲組織之合一
- 2. ----- 表示保甲之合稱
- 3. [區] 表示縣政府所在地，得劃分為若干區，與鄉鎮同級。

以上所論，係均關於保甲組織系統方面者，惟此種組織工作的運行，自必有其方法，於是我們就要接着討論第二點保甲的編查方法。

二、保甲的編查方法

我們在未講編查方法之先，對於保甲編組工作之進行，應特別注意三點。

一 普遍保甲的宣傳 保甲制度雖是我國所固有的一種制度，但往跡邈遠，民間很少保留着這種意識，故今日保甲制度之施行，無異新政初創，一般民衆對於舉辦保甲的意義，尙不能了解，如事先不用各種方法，向民衆作普遍的宣傳，盡量灌輸以保甲的基本知識，則不但不能啓發其對於保甲制度的信仰，並且還要對保甲發生種種疑慮，阻礙保甲工作的進行。所以，保甲宣傳工作，務必擴大普遍，尤宜由民政廳及各縣縣政府、省黨部及各級黨部，與夫社教機關及各學校分頭進行，其方法：在黨政機關，可派員組織宣講隊，分赴各鄉鎮公開宣講，並用簡明語句，印成佈告標語，小冊子等，分貼分散各地方。而在學校方面，可將學校各教室試行編組保甲，以一校爲一鄉，一教室爲一保，一橫排爲一甲，每一學童爲一戶，使爲實際的活動體驗，同時，並對學生講授保甲常識，採用保甲小先生制的辦法，使受訓練過的學生，轉授其家屬及鄉里。至在保甲編查進行的時候，負責人員，亦應隨時隨地宣講編查的意義和方法。夫必如此，保甲編查的工作，始能順利推行。

二 慎重選用保甲長 依民治的觀點，保甲長都是應由所屬保甲內公民推選的，但在縣自治沒有完成以前，由公民推選不無困難，所以現時各省對於甲長均由本甲內各戶戶長推舉，保長由本保內各甲甲長推舉，修正剿匪區內各縣編組保甲戶口條例第十五條及保甲條例第四條都是如此規定。不過，政府對於保甲長之推舉，應有嚴密的監督和相當的限制。保甲長乃實際負責推進保甲的人員，其與民衆的組織及自治的機構關係很大，如果不予嚴密的監督，以好人類多「獨善其身」，壞人即乘機入，其結果，必致「小人之道長」而「君子之道消」。

好人的組織，便容易給壞人破壞了。監督是政府的「動的作用」，而所謂限制，則是靜的。保甲長資格的限制，依據修正剿匪區內各縣編組保甲戶口條例第十六條之規定，其限制爲：（一）年未滿二十歲者；（二）非本地土著者；（三）有不良嗜好者；（四）有危害民國或土豪劣紳行爲，曾受處刑之宣告者；（五）褫奪公權，尙未復權者；（六）曾爲赤匪脅從，雖邀准悔過自新，而尙在察看管束期間者。凡有以上情事之一者，均不得充任保甲長。至保甲條例第十二條對於保甲長資格的限制，則爲：（一）未滿二十歲者；（二）住居本地未滿六個月者；（三）褫奪公權者；（四）禁治產者；（五）吸食鴉片及其他代用品者。此兩條例之規定，雖不盡同，然皆僅爲消極的限制。則一若兩相比較，則後者重在承平之區，而前者則重在匪患之區，因地制宜，各有是處，惟後者缺少前者第四種之規定。尤其是「土豪劣紳行爲」一點，我以爲實應有修改補充的必要。不過，如能參用該兩條例，兼採其長，亦未始非通融救濟的辦法。而在運行之時，尤當審慎將事，並宜予以相當的保甲訓練，以期能嚴密好人的民衆組織，健全地方自治的機構，而使地方上的優秀分子與公正人士，均能出而爲地方忠實服務。

三、認識保甲編組的環境 保甲應怎樣編組，其進行程序如何，法有專條，容後再爲縷述。現在所要說的，僅關保甲編組的客觀環境之認識，一是自然環境的斟酌，一是人事關係的審辨。前者如山川地城的形勢，後者如宗族、職業、民風等。因爲保甲編組以後，同保同甲的人民關係異常密切，「聯坐切結」之法，卽爲「禍福與共」之所繫。如果編組時不顧到保甲分子服務上的便利，或生活上的共同利害關係，就是說，不適合其自然環境與人事關係，則結果必使保甲組織的運用，不能緊湊，難收宏效。譬如說，凡聚族而居，宗族觀念較強的鄉村，倘兩姓各村，而人數

即不能成保之時，亦以准其獨立成保，勿與他族混合爲宜。倘兩族同住一村，宗族觀念較弱，混合如無問題，自以混合爲便。這都是在編組時，須考察地方實際情形，加以衡量的。例如吾浙處州的畚民，民族既已不同，生活尤有差別，且散處各地，人數不少，自不能強與漢人混合編組，似宜獨立編成一甲一保，而與漢人同隸於鄉鎮，則既可收同化之效，且能減少編組上的困難。又如紹興的墮民，階級懸殊，一般人民都不願與之相聯，亦自以獨編一甲或一保，再合於保及鄉鎮爲便。這並非獎勵階級，保守惡習，蓋亦謀事實上便利的一種方法。故貴州省對於保甲的編組，就顧到這種情形，「凡苗族與漢人居處隔遠者，可使其族人另編成一特編保或甲。」又「僻處山頂山腰或深山夾谷間之零星居戶，可聯合兩山夾谷，或依交通習慣，彙編成一特編保或甲，以期管理方便。」（貴州省編查保甲戶口補充簡則）執此實例舉隅，其他亦可觸類旁通了。

現在要說到實際編組的方法了。

各省保甲編組的方法，大都依照修正編查保甲戶口條例之規定，並斟酌地方實際情形，而加以補充或修改。（保甲條例所規定者，亦係根據前項條例，大體相同。）該條例規定：

（第四條）

- 一、在編組保甲，清查戶口期間，得由各該縣政府遴派地方公正人士，爲保甲戶口編查委員，分赴各區協同趕辦。
- 二、保甲之編組，以戶爲單位，戶設戶長，十戶爲甲，甲設甲長，十甲爲保，保設保長。（第五條）
- 三、各戶由各甲之一方起，順序比鄰之家屋，挨戶編組。（第六條）

四、寺廟船戶及公共處所，應以保爲單位，另列字號，分別編查，其寺廟或公共處所，有住戶者，仍就各戶編查（七條）

但是，各省保甲編組方法，互有出入，並非盡照規定辦理。茲略舉數點，一申論之。

（一）戶之分類 保甲之編組，既以戶爲單位，而戶之種類不同，實際編組時，自宜分別辦理。戶之分類，計有六種，即：一、普通戶——凡住戶、商店，及不屬於其他五種者皆屬之。二、船戶——凡以船爲家之帆船住戶皆屬之。三、公共處所——凡公署、兵營、監獄、習藝所、學校、工廠、祠堂、會館、公所等皆屬之。四、寺廟——凡寺院、庵廟、宮觀、禪林、洞刹、教堂等皆屬之。五、外僑住戶——凡外人僑居本省各縣者皆屬之。六、臨時戶——凡暫時居住之戶皆屬之。綜計各省對於戶之分類，不外乎這六種。但於編組時亦有不盡相同者，例如蘇省是照上述分類編組，各類各以第一字或第二字列爲字號，如寺廟列爲廟字號，船戶列爲船字號等，分別附入當地保內，以示區別。修正編查保甲戶口條例第七條亦有同樣的規定。但在陝省則僅分住戶與特戶兩種，將船戶、寺廟、公共處所等，都包括於特戶之中。故保甲條例第七條亦有「船舶、寺廟及公共處所，由各該縣政府酌量地方情形，定其編組方法」之規定，蓋各地實際情形不同，不能不予以伸縮變通之餘地也。至寺廟或公共處所有住戶者，仍就各戶編組，而船戶在陸上者有住戶或居所者，則不另編戶。此在各省大多又是相同。至於臨時戶的處置，是附入附近甲內。但這種臨時戶，究應編入附近甲內之十戶以內，還是編入甲內十戶以外呢？又鄉間城市都有親屬，其戶長輪流同居，編戶之時，以一戶計或以二戶計呢？這都是與戶籍有關係的。據蘇省的辦法，臨時戶應編入當地附近甲內十戶以外，以示其爲附屬性實而



免生變動頻繁之弊。城鄉都有親屬，其戶主輪流同居者，應以兩戶計，但將來調查戶口時，須加註明，以免人口重複的錯誤。

總之，分類編戶問題，並不是簡單的。分類過多，則繁雜而易混亂，分類過少，則簡略而難周密。編查保甲的負責人員，固不可拘泥成規，而貴在因地制宜。保甲條例規定由各縣政府酌量地方情形，定其編組方法，實為允當。

(二) 編餘戶之處置 戶數多寡不定，事實上，必難盡合於鄉村十戶為甲，十甲為保的規定成數。(在城區，其保甲編組的成數，因人煙較為稠密，各省又多有變通，如蘇省則規定城區以二十五甲為一保；如湘省則不論鄉村與城市，因地方習慣，或自然形勢，及其他特殊情形，得酌量增減，但其增減數，每保至多不能超過十六甲，至少亦不能少於八甲；每甲至多不能超過十六戶，至少亦不能少於八戶。)於是便發生編餘問題。對於編餘戶之處置，各地大都依照規定辦理，就是：編餘之戶，不滿一甲者，六戶以上得另立一甲，五戶以下併入鄰近之甲；一甲內有絕戶，不逾五戶者，仍自成一甲，一甲內有新戶，不逾六戶者，收為同甲；其全戶暫時他徙者，應保留其甲之順序，俟歸來時編組之。至編餘之甲，不滿一保者，六甲（蘇省城區十五甲）以上得另立一保，五甲（蘇省城區十四甲）以下併入鄰近之保，保內併入鄰近之甲，未逾五甲者，仍成一保；保內併入或另立之甲，逾六甲者，自立一保。但這種規定，恐於編組之時，易啓隨意變通之弊，以致編組法數不能整齊，故事實上應仿照蘇省之特別規定，如無特殊環境上的阻礙，每保只應有一個編餘之甲，每鄉鎮只應有一個編餘之保，以示限制。

此外須附帶注意一事，即在編查戶口之際，務必翔實，使無遺漏。各地編組保甲，不乏漏戶之弊，考其原因，約有

數點：第一，因編組保甲人員，既缺乏責任心，復少保甲的興趣，而功令急迫，又須在短期限內完成，故於編查時未能盡依挨戶的原則，以致次序凌亂，標準與單位不合，漏戶之弊，自所難免；第二，如在一住宅內，居有數戶者，編組人員因查察不周，僅調查一戶或數戶，而遺漏其中的某一戶，而在初辦保甲時，因人民缺乏保甲的信仰心，亦即不以實情見告，因而發生漏戶。至於僻處山陬的孤戶，更往往為編組人員所不注意，漏戶亦更易發生。諸如此類的情形，都由於編組工作繁重，手續不易周密的原故，倘以敷衍公事，假造戶口表冊，則影響保甲前途更大。

由於這種實際現象的啓示，我們又須接着討論到一個問題：就是在編組保甲之初，應先清查戶口乎抑先僅查戶而不查口乎？照保甲條例的規定：「編組保甲，應先清查戶口，填具戶口調查表，編入戶籍冊，並逐戶填發門牌。」（第八條）可是，清查戶口，本是地方自治的一種重要工作，事極繁重，殊非一蹴可幾，若草率將事，則易流於不確實，仍不能據為施政的張本。調查戶口本身與編組保甲雖然是兩件事，但關係密切，要編組保甲，自非清查戶口不可。不過，現在所當注意的，只是先後程序問題，吾人之意，在編組保甲之初，與其先清查戶口，而仍陷於「不翔實」之弊，倒不如先僅查戶，而暫不查口，仿照蘇省辦法，先是挨戶編號，粘貼臨時門牌，暫不查口，同時確定戶長，由戶長推舉甲長，再由甲長推舉保長，迨保甲編成以後，再利利用保甲機構，從事於查口的工作，然後發正式門牌。這樣比較輕而易舉，且易避免漏戶等弊。

清查戶口，第一，應先確定清查負責人員，最好由鄉鎮保甲長負責實際清查的責任，並由省方派員協助和指導；第二，應確定調查的項目，其主要者，即為住戶籍貫（本籍及寄籍）及其人口實數、性別、年齡、職業、教育、與夫戶長

和親屬同居關係及雇傭情形等，而壯丁人數，尤須特別注意，舉凡普通住戶、船戶、外人戶、寺廟、公共處所及臨時戶等，均須一律清查；第三，應確定清查的程序，普通都由縣政府依照省頒格式，分別制定各類戶調查表，如普通戶調查表、船戶調查表，（此二種表格式樣，可以相同通用，祇須分別填注普字或船字，）寺廟戶口調查表，公共處所戶口調查表及外僑戶口調查表（須特別注意其職業及發給護照機關，）發交各鄉鎮區負責人員分別填寫，每表至少須同時填寫二份，一存鄉鎮區，一存縣政府，各鄉鎮區戶口清查完竣後，即應由縣府派員分赴各地按照調查表挨戶抽查，如經抽查確無遺漏，即由鄉鎮區公所分別編造鄉鎮區戶口統計表送縣政府，再由縣政府核造縣戶口統計表，除留存一份外，並應分呈民政廳及該管行政督察專員公署查核。至關於各戶壯丁，乃為保「甲」的作用之基件，應另編造壯丁清冊，以便壯丁編練及運用時之根據。

此外，與編查保甲之完成極有關係者，尚有數事：

一、辦理聯保連坐切結 保甲制度是具有「縱橫兼備的機構」，就是說，不獨在行政上有「縱的組織系統」之層層相維，並且在保甲的各分子間尚有「橫的相互責任」之節節相制。此所謂分子間的相互責任——橫的機構，就是聯保連坐切結辦法。聯保所以相勸，連坐所以相糾，以期消弭盜匪，保衛地方，其辦法是各戶戶長應聯合甲內他戶戶長，至少五人，共具聯保連坐切結，聲明結內各戶，互相勸勉監視，不為匪，不通匪，不縱匪，如有違犯，他戶應負隨時勸誡監視或密報之責；倘徇情隱匿，除當事人應依法治罪外，其餘各戶亦均須連坐治罪。取具此種聯保連坐切結，應由甲長將政府規定表格面交各戶戶長，依照格式填具簽名，不能親書姓名者，得請人代書，但須在姓

名之下蓋章或捺指印，並由甲長簽押，以昭慎重。由此，我們可以知道，透過保甲組織的人民，是有兩個特徵：一是個人彼此間的關係異常密切，須負「禍福與共」的相互責任；二是任何人都不能「獨善其身」，亦即任何人都不能「擅自爲非」。此種辦法如能切實施行，則人民的行動，至少在消極方面，可以納入一定的軌範，以達到安定社會秩序的目的。日本併吞朝鮮以後，深恐當地人民有意外的異動，即以連坐辦法來箝制人民的行動，以遂其統制異族的目的，就是一個例證。往時我國歷代均有株連之法，其作用亦都與此相同。

惟是在實行聯保連坐之時，事實上有一種困難，我們不能不顧到。這種事實上的困難是什麼呢？就是人民良莠，鄰里知之最詳，各戶既須聯保連坐，則良善之輩自不願與有盜匪嫌疑者同具切結，必致疑慮觀望，使進行上發生阻礙。所以，如果查知其人真爲盜匪，固可依法懲治，以絕根株，而於有資匪嫌疑者，則應開其自新之路，先由鄉鎮保甲長分別查明，准其覓保同具切結，悔過自新，如此，則匪有自新的機會，人無懼匪的疑慮，聯保連坐切結亦就可以順利推行而無所窒礙了。

不過，吾人須注意一點：聯保連坐源於古代社會原始的「集體責任」(Collective responsibility)之意，衡以我國現行民法所採之「個人責任主義」(Individual responsibility)，即一人犯法，祇本人負其責，是相反的。衝突的。然政府之所以行此制度者，原爲適應現時紛亂社會之需要，用以防制奸非，我們應認清此聯保連坐是處理紛亂社會的一種權變辦法，一種弭亂手段，決不可視爲經常，且執行之時，其範圍應有適當的限制（以事件之重大者爲限），決不可漫無歸宿。蓋檢舉之項目愈繁，則失察之事件愈多，而應科罪之人亦愈衆，則人民時

有連坐之危，政府亦不勝其煩擾，結果忍利未著而害已烈也。

二、協訂保甲規約 聯保連坐是保甲制度之消極的主要辦法，旨在防制奸非，安定閭閻；而保甲規約則爲保甲制度之積極的重要設施，旨在協進自治事業，完成保甲任務。爲期切實辦理自治，區鄉鎮須訂自治公約；爲期切實辦理保甲，亦須訂定保甲規約。自治公約，純以自治事務爲範圍，而保甲規約則先以保甲事項爲要者，然後漸次及於自治事務。兩者的性質雖有不同，而其精神則無二致。至其施行的程序，則須斟酌地方實際需要而定，擇其急要而簡易者先做。所以，保甲條例對於保甲規約應訂之事項，亦規定由保甲會議於左列各款範圍內，依本保需要定之：

- 一、關於保甲名稱及區域事項。
- 二、關於編釘門牌及調查戶口事項。
- 三、關於入境出境人民之檢查及取締事項。
- 四、關於匪患之警戒、通報、搜查及防禦工程事項。
- 五、關於查禁非法行爲及糾正不良習慣事項。
- 六、關於災害之警戒及救護事項。
- 七、關於水利交通之工程及守護事項。
- 八、關於保護農林及合作互助事項。

九、關於增進住民智識能力事項。

十、關於名勝古蹟之保護事項。

十一、關於保甲經費之出納保管及公共事項。

十二、關於保長甲長戶長及壯丁怠於職責之處置事項。

十三、關於保甲出力人員之賞卹事項。

十四、關於保甲會議事項。

十五、關於其他維持地方安寧秩序及公益事項。

這樣的規定，用意就在可使保甲人員得有斟酌實際需要，伸縮融通的餘地，不致有拘泥條例窒礙難行之弊。保甲與自治，是殊途而同歸的，所差異者僅爲需要緩急或實施次第而已。保甲規約之協訂，就在使實際運用上得與自治相貫串，規約一經訂定，保甲戶長即應一律簽名加盟共同遵守負責推進。不過，同時須注意：保甲規約，並不是一成不變的，凡在規約內所訂事項，經過相當時間，或已辦好一部分，或已有不切地方需要者，則保甲規約，應繼續改訂。所以，實際上，如多數保甲長認爲保甲規約，有改訂的必要時，應即召開保甲會議，重新協訂規約，故對於保甲會議，至少每隔二三月須開會一次，既可檢討過去，且足策勵將來。政府對於保甲規約不宜純視爲官訂的法律，而須在「法律與教化和諧」的原則下，求其合於宋時鄉約之「德業相勸，過失相規，禮俗相交，患難相恤」的基本精神，要本此「教化主義」以建設富於「合作互助精神」的社會，使民衆深切瞭解「羣體社會」之休戚相

關，正如人身之有手足，彼此之間當有公共事業之勸導的義務，養成民衆「自動」的精神，政府則予「被動」的督促，由「官督民辦」而漸進於「自治」之完成。

三、烙印登記民有槍炮 編組保甲的主要消極作用，在肅清盜匪，安定社會秩序，而盜匪之所用以害民及擾亂社會秩序者，厥爲民間私藏的各種槍炮武器，所以，編查保甲，同時還要將地方人民——個人與公共法團人員所有槍炮武器，一律查明編號烙印，以便確定其主權，限制其使用，這樣，則政府有因槍獲人與因人驗槍之便利，而人民亦不敢「聚則爲民，散則爲匪」了。

四、查報戶口異動 保甲之編組與戶口之清查，皆所以完成保甲的組織，但時過境遷，人口必有異動，甲戶必生變化，若不緊接着舉辦戶口異動之查報，行見現有的保甲組織，不久又將失其「正確」與「效用」，故欲繼續維持保甲組織的完整，非於編查戶口工作完竣後，接辦戶口異動查報不可。惟保甲之戶口異動查報，應與戶籍法之人事登記有別，以手續言，即前者的辦理手續應較後者來得簡單敏捷易於查報，以方式言，後者之人事登記，重在聲請人自動聲請，而前者之戶口異動查報，則重在戶長之報告與保甲長之查察；以目的言，後者人事登記之目的，重在被登記人取得法律上之身份，以維護其自身權利，而前者戶口異動查報之目的，則重在維持戶口正確，以完整保甲組織，并防制奸宄之匿跡，以登記事項言，在辦理保甲之初，戶口異動應行查報事項，分類宜求簡單易行，不必如戶籍法人事登記分類之繁，即民法上所稱之出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承九類，祇須分出生死遷徙四類即可，以查報期限言，戶籍法規定家長應行聲請事項，期限較長，而戶口異動查報，則

應規定戶長於戶口發生異動後，須立時報告甲長轉送保長鄉鎮長登記，俾得迅速明瞭其異動狀況。蓋此非國民法上的個人權益問題，而乃用以維持保甲組織的完整，與夫防制奸宄的匿跡，維護社會安寧秩序也。

### 第三節 保甲的教育

保甲編組工作完成以後，保甲組織已具規模，但這種組織的完成，只是形式的，倘僅有保甲的形式，而無保甲的精神，則亦徒爲一種裝飾品，決不能發揮保甲制度的效用。吾人須知：保甲效用之能否發揮，是要看各種保甲任務之能否履行，而各種保甲任務之能否履行，又要看各級保甲人員之是否具有保甲的知識和技能。清黃方鴻在福惠全書裏說：

「保甲之安擾，視乎其法；保甲之興廢，視乎其人。法之不善，有擾而無安；人之不得，名存而實亡。」

所以保甲的成功，不獨是要有健全的保甲組織，尤在組織運用之得法，而運用之得法與否皆視得人與不得人。此所謂得人，其條件有二：

一、明職守。

二、負責任。

各級保甲人員如能明職守，負責任，則得人問題就解決了。但必如何始能使保甲人員明職守，負責任，則端賴於保甲的訓練，這就是現在要討論的保甲教育問題。保甲教育成功了，纔算是保甲的眞正成功。

近時一般保甲人員——保甲戶長，及一般自治人員——區鄉鎮長副，都是由地方推定的，品行或皆純良，識



力恐有未逮，無論從作育人材方面或從甄別人材方面着想，都須要加以嚴密的訓練。

關於討論保甲教育，或保甲訓練問題，首應述及者，是保甲訓練的對象。

保甲訓練的對象，約可分為次之四種：

一、鄉鎮長——其職責是秉承政府之命，指揮監督所屬保甲長執行各種保甲任務。

二、保甲長——是保甲的幹部人員，受鄉鎮長之監督指揮，負責實際的保甲任務。

三、保甲壯丁——凡保甲內滿二十歲至四十五歲之男子，均為壯丁（此項年齡係根據保甲條例第二

三條規定，修正各縣編查保甲戶口條例第二十八條則定為十八歲以上四十五歲以下。）以其年壯力

強，須負捍衛地方之責，故應予以特別訓練。

四、保甲民衆——此係指保甲制度下，除上述人員以外的一般普通民衆而言。因為要希望他們深切同情

保甲，協力推進保甲，亦應予以訓練。

凡此四類人員，固皆為保甲訓練的對象，然而以其所屬性質不盡相同，訓練的方法，自不能不有個別的劃分。換句話說，保甲教育的實施，是不能用同一方法的。鄉鎮長的訓練方法，保甲長的訓練方法，壯丁有壯丁的訓練方法，而且同是鄉鎮長，同是保甲長，同是壯丁，一因所處自然的或社會的環境各異，二因知識程度參差不齊，對於訓練區域之劃定與訓練教材之編製，亦不能完全相同。就訓練區域言之，有採用集中制者，有採用分散制者；就教材編製言之，有初中程度者，有高中以上程度者。集中訓練乎？抑分散訓練乎？教材宜淺乎？抑宜深

乎？凡此皆須斟酌實際情形，以制其宜，不可強同一律。茲分論之。

一、鄉鎮長的訓練。鄉鎮長介於政府與保甲幹部人員之間，司承上啓下之責，在地方上的地位比較崇高，以其人數並非如保甲人員之多，似以集中訓練爲宜。但集中訓練的地區，在蘇省是設鄉鎮長訓練所於該管行政督察專員公署所在地，由專員兼任所長，在未設專員之區，則由民廳委主任一人充任之，召集各該區所屬各縣鄉鎮長訓練之；在浙省則由各縣設立鄉鎮長講習會，加以訓練；而在贛省的聯保主任，（該省係行純粹保甲制度，非與自治同時並行，故無鄉鎮長之設，但聯保主任的職責却相當於鄉鎮長。）亦就各行政督察專員區設特別幹部訓練班，輪迴調所屬各縣聯保主任，集中訓練。鄂省則在省城設鄉政人員訓練所，專門訓練各縣各鄉聯保主任及聯保書記。亦採輪迴調辦法，並爲邊區各縣受訓人員便利起見，復於行政人員所在地設立鄉政人員訓練分所。其他各省，亦復各不相同。惟吾人之意，對於鄉鎮長的訓練，蘇制比較妥當，其利有三：一是教材易於劃一，二是管理易於整肅，三是訓練人員易於支配。若集中於縣，則於經費上和人事上多覺不甚經濟，若輪迴調省受訓，則長途往返不便，所費自亦較多。這是關於訓練方面的。至於課程教材，普通都分爲學科與軍事兩種，而吾人之意，因鄉鎮長大多是老成持重之輩，似以偏重學科及精神訓練爲宜，學科應注重灌輸普通知識，故其主要課程應爲：（一）黨義，以三民主義的民族主義及民權初步爲主要教材；（二）公民常識，以中國歷史地理摘要及國民對於國家社會之應負責任及應盡義務爲主要教材；（三）保甲須知，以保甲之意義，效能及關於保甲與自治之各項章制爲主要教材；（四）新生活運動須知；（五）國民經濟建設運動。教材宜簡要，不宜繁雜。據二十四年度江蘇省各縣鄉

鎮長教育程度統計，總計六十縣，鄉鎮長八千餘人，不識字者一三〇人，受私塾教育者，三九七六人，受小學教育者一二八四人，受中等教育者二〇二六人，受大學教育者，一八五人，其教育程度如此參差不齊，對於教材編製，最宜深淺折衷，或者，如能依其教育程度，分組合訓練，更爲妥當。至如一般文化較不發達之省區，其鄉鎮長的一般知識程度較爲低陋，尤應採「因地制宜」的原則，教材文義，悉宜淺近，切於實用，俾易領會。

二、保甲長的訓練。保甲長爲保甲幹部人員，每省的保長總數，平均約在五萬以上（如蘇省保長總數計有六萬八千餘），每縣約在三四百以上至三千餘不等，而甲長總數則更多，平均約當保長總數八九倍以上（如蘇省甲長總數計有七十一萬七千餘），每縣約在二三千以上至一二萬餘不等。以如此衆多人數，要在省城或行政督察區輪迴集中訓練，事實上當感困難，故宜以縣區爲其訓練地方的範圍。但保長與甲長，應混合訓練，乎抑分開訓練，乎試以江蘇爲例：蘇省各縣訓練保甲長的方式，約分爲下列三種：

- (一) 保甲長分區混合訓練。（如豐縣，一次訓練完畢。）
- (二) 保長分區集中訓練（如崇明、淮陰、東台、南匯等縣，分兩期或三期訓練完畢。）
- (三) 全縣保長集中縣城訓練。（如啓東縣是兼採（一）（三）兩種方式，先行分區混合訓練保甲長，繼在縣城集中訓練保長，如南通縣則兼採三種方式，將全縣劃分爲六混合區，原有自治區仍設一訓練所，分三期訓練完成。第一期集中保甲長在混合區內訓練，第二期各保長在混合區內集中訓練，而甲長則歸原有自治區內訓練。第三期集中全縣保長於城區，舉行總訓練。）

上述三種方式，據蘇省各縣實行以後的經驗，以第三種方式較為妥善。我亦以為保長與甲長不宜混合，而以分開訓練為宜。以其任務不同，教材不可混統，且甲長人數太多，分子複雜，程度不齊，施教亦不易劃一。所以為求施教及管理兩方面的便利，與夫訓練人員易於支配起見，保長應集中縣城訓練，設保長訓練所，由縣政府負責主持辦理。至於甲長，則由縣政府督飭各區，設甲長訓練所，分別集中訓練。其訓練人員最好由各區小學校長、教員、民教館長，及鄉鎮長等兼充之。縣政府則派員分赴各區作精神講話，保甲長訓練課程，學科與術科應並重，除灌輸普通公民常識外，尤須以保甲實習為中心，不但要具備保甲的基本知識，并且還要養成實施保甲任務的技能。教材編製，務求切合實用，與簡易淺顯。不過，保甲長人數既衆，分佈又廣，知識程度之參差不齊，當更甚於鄉鎮長，尤宜依其程度之高下，各分為甲乙兩組，識字者為甲組，不識字者為乙組，甲組悉照規定科目受訓，乙組除聽講外，須受初步的識字訓練，保甲長訓練所各以甲乙組分別教室訓練為原則，其有特殊困難者，得以複式教育法行之。至於各戶戶長，可不必設所訓練，宜採普通宣傳、巡迴講演，此項工作可由各縣社教機關擔任，並充分舉辦民衆學校或成人補習教育，使他們對於保甲有相當的認識。或採用保甲小先生制，以灌輸保甲知識於其家人，亦有相當效果。

總括言之，鄉鎮保甲長的訓練，其旨趣是在使他們能成為推進保甲制度的中堅分子，為領導民衆的幹部人材。完成保甲，亦即所以奠定地方自治的基礎。言其訓練區域，鄉鎮長以集中行政專員所在地訓練為宜，課程應着重學科；保長以集中縣城訓練為宜，甲長以分別集中各區訓練為宜，課程宜將學科與術科並重，各依其知識程度之高低，分組訓練，教材務求簡易淺近，合於實用，切忌好高鶩遠，轉致不落實際。此外，為訓練鄉鎮保甲長所應共同

注意者，尚有數事。

第一、訓練期間問題。鄉鎮保甲長多是有職業的，對於訓練時間之支配，自當以不妨礙他們的職業為原則。他們的職業多屬於農，所以其訓練時期，以農隙時為最適宜。而其訓練時間，不宜太短，太短則訓練流於虛泛，不切實用；亦不宜太長，太長則流於厭煩，易起騷擾。各地對於此種訓練時間的規定，普通為三星期或四星期，我以為時間長短不宜呆板規定，須視受訓人員知識程度之高下或知識感受力之大小為衡，事實上非二三月或三四月不足以完成訓練工作者，則可酌量延長之，但訓練工作務宜緊張，不可苟怠，延宕時日，使財力人力兩受浪費。此其一。

第二、訓練目標問題。鄉鎮保甲長的訓練方法雖不盡同，但目標則須一致。若不揭示中心目標，則易使步調雜亂，力量分散，保甲原是變亂社會下的權宜救濟之策，而值此非常國難時間，更應使其能具備非常時期必需的知識和能力，故其訓練目標，至少應有這三項：（一）發揚民族意識，為精神訓練目標；（二）發展國民經濟，為知識訓練目標；（三）充實自衛及禦侮能力，為軍事訓練目標。保甲知識之灌輸，只不過為此三種目標之基礎知識而已，而保甲之運用，則應以此三種目標為其樞紐也。

第三、訓練生活問題。我國民衆一向過着散漫無紀律的生活，守時間的觀念淡薄，為公的精神亦甚頹廢，故做事每不起勁，效率極少。我們對於鄉鎮保甲長的訓練，除增進其知識能力外，務須注意這種現象的糾正，實施訓練時，他們的生。活。即。須。一。律。軍。事。化，並。用。保。甲。編。製。方。式，實。行。教。室。寢。室。膳。堂。等。起。居。飲。食。上。的。嚴。格。管。理，雖。未。能。使。其。在。短。期。間。內。養。成，但。應。利。用。機。會。予。以。生。活。上。的。親。切。體。驗，我。相。信。定。能。收。到。相。當。效。果。的。

三、壯丁的訓練 訓練壯丁，有兩種意義：一是造成民衆武力，擔負自衛的責任；二是養成軍國民資格，以爲將來徵兵的基礎。故壯丁訓練實爲保甲中的一種重要的積極工作，在保甲的進程上，是由「編戶」之政而進於「編伍」之政，亦即由「團」的組織而進於「練」的運行。但究應如何實施訓練，此乃尙待深入研究的問題。現在各省壯丁訓練，固已先後舉辦，然尙在試行時期，而未達到成功的階段。由試行以至成功，其間必須具備三個原則：一須經濟，二須有效，三不擾民。原則之實施，端賴妥善的方法，而訓練的方法亦有數點宜加注意：

(甲)要確定壯丁甄別標準。凡滿二十歲至四十五歲之男子，都是壯丁。數量既多，品類必雜。或爲良民，或爲莠民；或有資產，或無資產，或有職業，或無職業。若一律予以編隊訓練，勢必窒礙難行，或將不易收效。大抵無業的遊手好閒之輩，品質必多惡劣，此種人應另設法救濟，使其改邪歸正，不可編入壯丁隊。甄別壯丁之標準，應就有家職業及資產者，儘先抽調訓練，以免不肖分子乘機從中作亂。(廣西編練民團，乃採普徵主義，並無身家職業資產之限制，凡在廣西省內居住二年以上有固定住所者，均有應徵的義務，此係全屬軍事立場，又當別論。)例如蘭谿縣第一次舉辦壯丁訓練時，因未注意壯丁甄別，結果歸於失敗，至第二次確定壯丁人選標準，始獲相當效果，可爲殷鑒。此其一。還有現任公務員，學校教職員，及在校肄業學生，因其職務性質與普通民衆不同，亦不宜混合編訓。蘇省對於上述各種人員，且規定「得延緩其受訓練之時間」。(江蘇省通鹽淮海銅五行政督察區所屬各縣訓練壯丁辦法大綱第四條)廣西徵練民團，亦即壯丁訓練，對於上述三種人員，亦有緩徵的規定，蘇省諒係仿於此者。再，對於高中以上學校正式畢業者，復規定「均得免除其受訓練之義務」。(前項大綱第三條)廣西則規定

除心身殘廢者外，凡有專門學識特殊技能呈經駐省最高軍事機關核准者，亦得免徵，法旨亦大略相同。浙省對於緩徵免徵辦法，大體與桂省無異。凡此辦法，均允當可行。此其二。凡此二種甄別標準，都是實施編選壯丁時所應特別注意，不可以其皆爲壯丁，強同一律。

(乙)要採用分區分批集中訓練。全縣壯丁數額，至少總在六七萬以上，多至十數萬，要集中在一個地方來訓練，事實上必不可能。要將全縣壯丁同時訓練，事實上更不可能。由前言之，則宜分區；由後言之，則宜分批。分區分批辦法，乃所以調度人力和財力，俾易順利推進。分區宜以鄉鎮爲單位，分批即須分期舉行。至所謂集中訓練，係指別於就地分散訓練而言，集中訓練必須集合在一個固定的地點，實施軍隊化的統一教練，雖不若就地分散訓練之簡而易行，但精神較易整肅，而效力亦較優宏。

(丙)訓練時間與訓練幹部問題。現時各省規定壯丁訓練，均在農暇之時舉行，俾得不妨礙其日常職業，斟酌原理，原則至當，毋庸疑議。但訓練時間之長短，則須細加考慮。現在各省對於壯丁訓練時間，普通都在一百五十小時以上至二百小時以下。以此百數十小時的短短時間，欲求操練動作之純熟整齊，已屬非易，又何能語於攻守防禦之術？吾人固不能期其如正式軍隊一樣，但至少總須學會軍事上的基本技術，以爲自衛禦侮之用。在人力和財力的可能範圍內，及不妨礙農時的原則下，自宜斟酌實際需要情形，對於訓練時間，須爲適當的支配。不過，能否收到訓練的實效，初非僅關繫於訓練時間之長短，而訓練幹部人員之優劣，亦極有關係。如果訓練幹部人員，學術優良，教練得法，管理有方，亦未始不能在短時間內收到相當的效果。現在各省壯丁訓練，分爲軍事的與政治的

兩種，而尤注重於軍事；擔任壯丁的軍事訓練人員，多係調派保安隊的上等士兵，駐防軍隊的上等士兵，及曾經訓練而成績較優的壯丁。這種教官，本身既缺乏軍事知識，更缺乏訓練技能和方法，甚或對於壯丁訓練的意義，尚不能充分了解。至於擔任壯丁的政治訓練人員，又多為曾受訓練之鄉鎮保甲長，其能勝任愉快而克盡厥職者，則寥寥若晨星。訓練幹部人員既如此不能循序善誘，而訓練時間又甚短促，試問怎能有優良的成效？此訓練幹部之應嚴加考核與慎重選用，而與訓練時間有密切關係者也。對於軍事訓練人員，宜由行政督察專員就保安警察官佐補充之；政治訓練人員，則由各縣縣長就本縣社教機關及各學校教職員派充之。壯丁受訓期滿以後，即一律編為壯丁預備隊，保設支隊，編成若干班；鄉鎮設分隊，編成若干支隊，區設中隊，編成若干分隊；縣設大隊，編成若干中隊。擔任地方保衛之責。每年農暇時擇定日期與地點召集訓練一星期，除復習各項術科外，並得酌授其他必要科目，以增進其知識，所有大隊，中隊，分隊，支隊，各設隊長，分別由縣長，區長，鄉鎮長及保長兼任之，支隊下各班設班長，由甲長兼任之。

(丁) 服裝膳宿槍枝及替代問題 服裝須求一式，這是軍事訓練應具的形式。有人說，要農民新置軍服，對於無資力的人不無困難，且壯丁訓練在精神而不在形式，故於服裝不必苛求一律，只消用平日所着的短衣就夠了，又何必另製服裝？這種顧全事實的辦法，固自有理，然而服裝太雜亂了，弄成五光十色，影響於精神者殊大，我以為壯丁既要受軍事訓練，至少服裝式樣是須一律的，或者不用軍服，而用一色短衣褲，似亦不失為一種折衷辦法。不過，如果規定壯丁人選須以有資產職業者為限，則另置布料軍服，所費不多，當亦無甚困難，能照這樣辦理，服裝



問題即可解決了。復次，關於膳食問題，應由壯丁自備，如果以鄉鎮爲集中訓練的單位，而在每一鄉鎮中擇定一適中地點，集合訓練，以三小時爲限，則與家居距離不遠，散集便利，食宿可無問題。至於槍枝，亦應以壯丁自備爲原則，此在人民自衛槍枝較多之區，自易辦到。但在人民自衛槍枝極少的地方，或人民財力不能自備時，或舊有自衛槍枝不適用時，得儘先借用地方公私所有的槍枝。若蘇省松江等區，因人民自衛槍枝甚少，乃置備木槍代替，此因不得已之事，但教練時動作不能正確，用法亦不切合實際，欲其實彈練習，則更不成，此應設法補救，不可敷衍了事。最後關於替代問題，極堪注意。我國一般民衆向惡當兵，俗語「好鐵不打釘，好男不當兵」，就是這種觀念的充分表現。今以壯丁訓練注重軍事，遂視壯丁訓練爲抽丁徵兵，民衆既對壯丁訓練而生畏心，則躊躇趨避，難見踴躍，故規避頂替的流弊，必在所不免。聞河南在初舉辦壯丁訓練時，常有雇用流氓或遊惰不良之輩，冒名代替受訓的情形，甚至一人而被雇至三四次之多，若此而不嚴加查察戒拒，則不獨滅失壯丁訓練的本意，且足助長不良分子作惡的技能，而煽惑之患，或將以時而起，補救之法，惟有一面廣事宣傳訓練壯丁的意義，使人民了解信服，一面並由政府妥爲規定冒名頂替受訓之事前預防方法及事後處罰辦法，以昭炯戒。

最後，講到保甲民衆的訓練，胥賴於民衆教育之普及，以民衆教育的方式，灌輸保甲知識，促進民衆對於保甲制度應有的認識。此種保甲的民衆教育，在江西有一種特殊的制度，稱爲「保學」，而此保學，亦就是民衆教育的一種，考其命名之意，是利用保甲組織，以「管教養衛合一」的方式，於每保設立保學一所，以本保之整個社會爲施教範圍，全部民衆爲施教對象，徵派保內學齡兒童及失學成人強迫入學，故其保學內部的編制，有兒童班及成

人班，除識字及公民常識等課程外，尤注重於就所在保民衆的固有職業，指導其生產方法之改進，提倡合作，並獎勵參加村政改進及文化建設等事業，其旨趣固不僅在保甲知識之灌輸已也。江西自辦理以來，獲有相當成效。我覺得這種以保爲單位的民衆教育的好處，是在能納保甲於教育之中，使民衆心目裏深刻的存在着保甲的印象。無論在保甲立場上或教育立場上，都是值得參考的。不過，該省規定保學經費由各保自行籌措，甚且還可以按戶分攤，這種自給自辦的辦法，恐事實上困難甚多，不易廣爲推行，在教育設施上恐亦不易整齊劃一，即就師資一項來說，每縣之保平均不下千餘，就有千餘個保學，其師資如何支配與選用，均須慎重規劃，若任各保各自爲政，則師資必多不良，影響教育效率，至重且大。贛省卽已感覺到此種病象，如由縣政府以統制方式統籌辦理，或較能獲取宏效乎。

#### 第四節 保甲運用問題

一、保甲運用的意義 保甲的組織是屬於制度方面的，是一種靜的機構；保甲的訓練，是屬於人事方面的，是一種動的功能。必須加強這種動的功能，始得運用靜的機構；同時，亦必須健全組織，方能運用順利。但保甲組織與保甲訓練之完成，還只是保甲制度之抽象的主體工作，如何使此抽象的主體工作具體地策用於客觀事物的需要，卽爲保甲運用問題。

所謂保甲運用，有兩方面的意義：一方面是利用保甲組織，促進其他事業之設施，或他種制度之樹立，而達於順利者，謂之「保甲運用」；另一方面是因他種事業或制度之設施，借助於保甲一部或全部的機能，而爲其應用。

的技術者，謂之「運用保甲」。前者以保甲制度之自動的機能為主體，備推進之功能；後者以保甲制度之被動的。工作為主體，收適應之效力。這兩方面的意義，只是一物兩用，保甲運用的方式或方法雖有不同，而保甲機能之具體策應於客觀事物者則一。

二、保甲運用問題的核心 保甲制度的成功，非獨在於形式之完整，尤在於精神之健全，而其形式和精神之具體的表現於事功者，又端在於運用之得法。如能善於運用保甲，則可為地方與利除弊；反之，則適足以勞民傷財。故保甲之安擾，固視乎法與人，而人之運用方法適當與否，實又為保甲運用問題的核心。運用保甲，原無一定成規，其運用方法的決定，貴在因「時」，因「地」，因「事」，因「勢」，以制其宜。申言之，就是必須體察社會實際情形，與夫人民的迫切需要，復斟酌人力、財力，定其實施的緩急先後程序，庶能宏收實效。此種運用方策措施上的原則，還是比較抽象的，至在臨赴事功之時，又當如何取捨，期能確合原則，則又胥視整個運用的核心問題確定以為斷。此運用問題的核心，可從「人」的，「財」的，「術」的三方面論之：

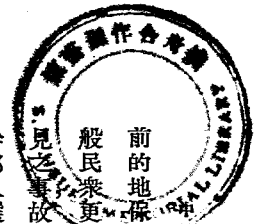
(1) 關於人的方面者 此所謂「人」，即係指鄉鎮保甲戶長的人選而言。前節保甲的教育，即在訓練保甲人員的能力，保甲人員有了充實的能力，始能運用保甲。但現在所說人的問題，範圍較廣，舉凡自縣長以至區鄉鎮保甲戶長，都各負有特殊的而又連帶共同的責任。縣長居於領導地位，須統籌策進保甲的方案，其人須精明幹練而有事業心。區鄉鎮長都是保甲組織中負有承上接下之扶導責任的主要人物，也就是推行保甲任務的關鍵所在，其人須有熱心服務不辭勞怨的精神，與夫瞭解法令明辨事實的智力。保甲長是保甲組織中的幹部，正如軍

隊組織中的連排長一樣，負有表率民衆推行實際保甲任務之責，以保甲單位繁多，甲長無慮萬餘，保長亦不下千數，欲求其悉具德望才幹，事實上固屬難能，但至少應爲良民，若以秀民直接辦理保甲，鮮有不以利民者害民，蓋以己之不善，何能教人以善？己之爲惡，何能誅人之惡？故其人選須以能「奉公守法」爲主要條件，戶長居於保甲工作階段上的最下層，亦是保甲任務現諸事實的最後一步，戶長純處於法律上所賦予的地位，其行使職權，自不如區鄉鎮保甲長之繁雜，其人選僅合「齒德較尊」的標準就夠了。

上述鄉鎮保甲長人選標準，多涉原則，惟實施時困難甚多，難如吾人願望，而以保甲長爲尤甚，此種實際困難，主要的有如次之二點：

第一點，職責過於繁重。大凡一省的應興應革事宜，都是責令縣政府辦理，而縣政府又多轉飭保甲機關辦理，政令紛繁，督責苛細，心裏既感煩擾之苦，動作又有顧此失彼之嫌，其影響所及，勢必虛文掩飾，或借端規避，即使真要想從好處去做，亦是力與願違。所以各地保甲幹部人員每有因此而請辭者，請辭不得，便只好虛應故事，敷衍塞責，其補救之法，現在各省大都訂定考核獎懲辦法，對於盡忠職責的，酌予嘉獎；對於怠忽任務的，酌予懲戒。這種樣的事後補救辦法，固爲一般行政上通行的慣例，但發生效力極少，同時允宜從積極方面，量其能力所能及者，責以負擔相當的任務，不可加以過分的強迫，故督責愈苛細，政令之行，宜有緩急先後，等做好了這一件，再做那一件，故政令忌紛擾。

第二點，地位過於低微。保甲幹部人員，是聯繫政府與民衆的橋樑，居於實際負責的領導民衆地位，絕非從



前的地保總甲所可比擬。然而潔身自好或稍具德望才幹之士，每多囿於傳統的舊觀念，鄙薄保甲長而不爲，而一般民衆更亦以對待地保總甲的態度對待保甲長，誤認保甲長就是徵役承差的頭目，例如派差催稅，都是民衆怕見之輩。故民衆對於以前地保總甲多望而畏之，鄂省民間至今尚有「保甲長，腦袋癢」之諺，儘管怎樣提高保甲幹部人選的標準，而任之者仍多屬庸懦莠雜之輩。王陽明說：「大抵立法弊生，必須人存政舉。」若不設法尊崇其地位，或使其澈底認識保甲長之地位，恐賢者避而遠之，不肖者趨而近之，「君子之道消」，而「小人之道長」。保甲長的職位，將成爲「假公濟私」的工具了。其補救之法，卽地方政府長官，宜如王陽明所說：「厚其禮，特示優崇，使之分投巡訪勸諭，深山窮谷必至，教其不能，督其不率，而命耳提，多方化導，或素習頑梗之區，亦可間行，鄉約進見之時，諮詢民瘼，以通下情，其於邑政，必有裨補。若巡訪勸諭著有成效者，縣官備禮親造其廬，重加獎勵。」（申行十家牌法）或仿呂新吾辦理保甲辦法，對於保甲人員之著有成績者，或鼓樂結綵，送之還鄉，或題贈匾額，以示優異。這樣，則保甲人員的精神可以得到愉快和興奮，庶幾教化興行，風俗可美，政令推行亦就可望順利了。

(2) 關於財的方面者。此所謂「財」，卽係指保甲經費而言。保甲經費，可依保甲工作的性質，分爲次之三種。

(甲) 保甲編查費——凡爲編組保甲清查戶口所需用者皆屬之。其中約包括編查委員薪膳宿及紙張筆墨資費，表冊印刷費，門牌及保甲長辦公處挂牌費，鄉鎮公所及保甲圖記刊刻費，宣傳費，講習會費，繕寫費，縣長巡視抽查川旅費，及民有槍炮登記烙印費等，這都是舉辦保甲不可缺少的正當開支。

(乙) 保甲訓練費——凡爲訓練鄉鎮保甲長及壯丁所需用者皆屬之。其中約包括鄉鎮長訓練費，保甲長訓練費及壯丁訓練費三種，亦是保甲編組工作完成後不可缺少的正當開支。

(丙) 保甲經常費——凡爲維持保甲組織推進保甲事項所需用者皆屬之。查修正編查保甲戶口條例對於保甲經費，曾有規定（第十九條第八項），嗣以此事關係保甲甚大，殊非抽象的二十餘字的條文所可了事，復制定保甲經費收支暫行規程，關於保甲經費的來源、用途、開支限度、報銷、及層次審核辦法，都有詳細的規定。據該規程第二條規定：「保甲經費以五元爲限，」「聯保辦公費，由各保長會議決定」（第三條）；經費之來源，爲「原有地方公款或公產收益，保內殷實紳商特別捐助。如無上項收入，或不足額定數時，得就住戶中有力擔負者分別徵收，以收足額定數爲限，但每戶每月至多不得超過一角。」

考此項規程的用意，在積極方面，原爲參照市自治經費向市民徵收支用的辦法，用以試驗並養成保甲居民的自治精神；在消極方面，原爲限制漫無標準的攤派。各省對於保甲經費之籌措，大都參照此項規程，但以各地方的實際情形不同，亦有略事變通者。不過，自此項規程頒行以後，各縣保甲經費，雖已不復如前無限制的隨意徵取，然而流弊依然難以盡免，如浮收濫支侵吞等情弊，仍時有發生。所以，二十五年十月間，行政院爲體卹民情，嚴禁浮收保甲經費起見，復重申前項規定，通飭各省政府遵照切實監督辦理，再不得有法外需索情弊，以免閭里騷然，影響阻礙保甲事務之推進。

抑更有進者，保甲經費既以保甲區域爲徵集的單位，則因保甲有貧富大小衆寡之不同，而徵集經費之難易，

亦自懸殊，在富庶之保，每月負擔力或可幾多倍於法定數額，而在貧苦之保，雖欲湊足區區五元之數，亦煞費周章。所以，在法令與事實之間，尤宜設法兼籌並顧，斟酌貧富情形，量予損益，惟根本的最好解決辦法，應改攤派爲統籌。

「關於保甲經費之籌集，徵收保管，支用及辦理報銷事項」（修正編查保甲戶口條例第十九條第八項），雖爲保甲長職務之一，但不宜太拘泥法令，而置實際困難於不顧，蓋以無薪給的保甲長，而予以攤派之權，強徵勒索，自所難免也。去年九月立法院修正通過的保甲條例，規定「保甲經費，應列入縣預算，由縣政府撥給之。」（第三十條）又其對於協訂保甲規約所列各款，關於保甲經費者，亦僅言「關於保甲經費之出納保管及公告事項」（第二十二條第十一項），並不責予保甲長以「籌集徵收」的職務。這就是廢除民間攤派，改由縣政府統籌的辦法，實較前項規程爲妥當。我們希望各省縣均即改照保甲條例辦理，改攤派爲統籌，這是最允當的辦法，應認爲推進保甲的一種當前急務。

總括言之，保甲編查費與保甲訓練費，都是一種臨時所需的經費，保甲編查與保甲訓練的工作完成之後，即無此種費用的開支，以其工作乃短時期的，不難採用特別籌措辦法，問題尙少；至維持保甲組織，而使保甲事務運用進展，以其工作乃長時期的，則其所需的保甲經常費，關係至大，非統籌全策，無以善其後。歷代推行保甲，每坐「無以善後」之弊者，大多以此，例如北宋熙寧時創行保甲，因「賞錢」「衣裳」之設置，苛責於民，遂成虐政，可爲殷鑒！

（3）關於術的方面者。此所謂「術」，即係指運用保甲的政策或方法而言。此種政策或方法，乃是因時、

地、事、勢、以制其宜，隨機應變以盡其巧，似無若何原則可論，但怎樣才能控制技巧的機能，是又不可不具備主觀的和客觀的兩種條件，而爲適當的處理，欲求事務處理的適當，這就有「術」的問題存乎其間。

所謂主觀的條件是什麼呢？就是健全保甲組織。保甲本身的組織健全以後，始能使保甲進於運用的階段，此理甚明，毋待細論。但其運用的效率，仍當以有利於保甲組織，而益使發揮保甲功能，與夫促進於地方自治者，始爲合理。此其一。又政府舉辦保甲，其旨趣，一在消極的維護地方安寧秩序，一在積極的推進地方建設事業。就保甲體制言，原有其一定的法式；以保甲任務言，亦有其多方面的功能。所以，保甲推行的責任，有輕重之別；保甲運用的對象，有主從之分。因爲這樣的緣故，我們就不能以無限之責任，課於保甲，亦就是不能視保甲爲「絕妙法門」或「萬應靈膏」，把各種推行的地方政令，都叢集於保甲一身。蓋以若將地方上的大小事務統列入保甲範圍，甚至視保甲長爲徵役承差的頭目，一切皆責成於保甲長，其影響所及，「易啓民衆以怠忽心理，積時稍久，在人民則彌覺責任繁重，難勝艱鉅；在政府則勢將以無窮之熱望始，而以無結果終。」此其二，凡此構成主觀條件的兩點——健全組織與有限責任，我們是應認識清楚的。

復次，所謂客觀的條件是什麼呢？就是適應環境需要。保甲運用的方法，不特因時而異，亦因地而異；不特因時因地而異，又因事因勢而各不同。故必須明辨地方環境之所需，慎擇其輕重緩急，酌定先後程序，擬具運用方案，循序漸進，切實施行；既不可本末倒置，更不得操切從事。所謂「適應環境需要」者，就是所舉辦之事必須爲一般民衆所急切需求，且與他們有切膚的利害關係，這樣，既易宏收實效，且可加強人民對於保甲的信仰，不然，則其事難



能勉強運行，亦屬不能持久，且終至於擾民。蘇省府當各縣開始運用保甲時，以各縣所擬運用方案，或條目紛繁，一時不能並舉，或程序失次，不切地方需要，曾經加以詳細審核，訂定運用保甲原則四項，確為允當可行，足資參考，其四項原則是：

- 一、運用須有分別，責令鄉鎮保甲長所擔負之任務，必其能力所能擔負者，不可施以過分之強迫；
- 二、運用須有程序，必須量事件之緩急，分別先後，次第舉辦，不可同時並舉，使鄉鎮保甲長無法應付；
- 三、運用事項，須適合環境需要，擇其與人民本身有切實利害者，使其樂於從事；
- 四、運用事項，須顧及鄉鎮保甲長之身份，以改正從前卑視地保總甲之觀念，不可令其服賤役。

以上所述「人」「財」「術」三方面的問題，都是保甲運用策略上的要務。「明其原則，審其機宜，挈其核心，別其步驟，據實推進」則保甲工作，可毋慮中斷了。

三、保甲運用的事例及實效 保甲運用的事例很多，稽考於歷史而可得者，計有下列許多種：

- (1) 有運用於催納賦稅者；
- (2) 有運用於徵工服役者；
- (3) 有運用於協辦警政者；
- (4) 有運用於辦理戶籍者；
- (5) 有運用於推進教育者；

- (6) 有運用於改進農事者；
- (7) 有運用於禁政設施者；
- (8) 有運用於勸農修法者；
- (9) 有運用於改良風俗者；
- (10) 有運用於防奸除盜者；
- (11) 有運用於推行徵兵者；
- (12) 有運用於其他政令之推行者。

這許多保甲運用的事例，只是說明保甲運用的範圍，幾於無所不及，但在運用時切不可爲多方面的兼程並舉，務宜斟酌實際需要的緩急，定其先後次序，這就是說，在同一的「空間」內，不可兼容兩物；在同一的「時間」內，不可並舉兩事。目標要單純，手續宜簡易，事情要一件一件的做，此事做好，再及他事，工作的進程雖較遲緩，而其成效則較迅速而確實總之，運用之方，貴在因時因地因事因勢，以制其宜，而運用之者，固皆存乎其人，正所謂要「神明而之，變而通之」了。

現時各省保甲運用的事例，因各地需要情形不同，自亦不能一律。在保甲初成，其基礎尙未十分鞏固的時候，運用之事，宜擇其簡易者先做，在各種積極建設事業的條件尙未具備的時候，宜從消極方面的基本工作先行着手。例如江蘇省在二十四年度所確定的運用保甲的範圍，計有四種事項：一、防治盜匪；二、禁煙禁毒；三、徵工浚河；四、

強迫識字教育。其他的事情，則俟保甲基礎鞏固後，再行酌量推進。該省各縣對於保甲運用，除運用以協助辦理重要政令外，大抵江北各縣，因匪患未靖，治安堪虞，多以運用保甲組織，充實民衆自衛力量爲先務；江南各縣，因地方較安，財力較裕，則多運用保甲組織，以促進地方的建設事業，這就是所謂因時因地因事因勢以制其宜，固不能亦不可有一定的成規可資準繩也。

至於保甲運用的實效，有確實的統計可考者，亦惟江蘇一省，該省各縣運用保甲的實績，可分爲消極的自衛與積極的建設兩方面來說：

第一，關於自衛方面者，統計設置守望所共一萬一千五百零七所，建築碉堡共三千九百三十一座，編組巡邏隊共五千五百九十二隊，成立檢查船隻辦公處共一千三百九十七處。各縣保甲戶長協助查緝匪案共二千一百八十七起，獲匪二千三百四十名。

第二，關於建設方面者，有築路浚河，造林合作等諸種事業。統計關於築路者，徵工人數共一百四十五萬九千三百二十八人，築成土方共八百九十萬零二千七百六十二方。關於浚河者，徵工人數共三十四萬九千七百六十八人，疏浚土方共七千五百八十八萬四千六百二十八方，其中導淮工程，尙不在內。沿淮各縣運用保甲支配工役，人數最多之時，曾至二十三萬數千之多，現已完成土方達五千萬方以上。關於造林者，共植樹六百八十三萬零六百八十九株。關於合作社者，共增設二千五百四十一處。

此外，如運用保甲以查禁煙毒，協辦土地陳報，強迫識字教育，亦多有足述者。今以該省蕭縣爲例，據該縣縣長

姚雪懷的報告：一、查禁煙毒——該縣私種煙苗，屢經查勘，迄未絕跡，自保甲組織完成後，即責成鄉鎮保甲戶長，按級具結，聯保連坐，從此就得澈底清除，同時，又令鄉鎮保甲長負責督導，切實檢舉煙民，並令填具絕無隱匿不登記切結，故能於兩星期內，將全縣所有煙民三千餘人，悉數登記完竣，絕無徇情隱匿疎忽遺漏之弊。二、協辦土地陳報——土地陳報，事屬創舉，手續繁複，進行不易，即利用保甲組織，責成鄉鎮保甲長廣事宣傳，並指導農民辦理土地陳報的手續，調解農民田畝的糾紛，及協助其他各種陳報工作，終能排除困難，順利推進，並且於陳報完成以後的覆查工作，亦藉鄉鎮保甲長按級具結，按畝逐查，擔保絕無匿報的情弊，嗣經抽查，均能實在，因得收敏捷周密，事半功倍之效。三、強迫識字教育——仿江西保學辦法，以保為單位，每保設補習學校一所，以保長為校長，先由鄉鎮長分赴各村莊勸導，繼由保甲長選派學生，務使不得規避推諉，強迫就學，故全縣一千零九十五保，均已相繼設學，各校學生多在四十以上八十以下，如此每年可減少文盲三萬餘人，計在七年以內可將全縣文盲掃除無餘。他如提倡新生活，舉行防疫衛生，以及舉辦各種公益事業，得力於保甲者，亦所在多有。

至若其他各縣，如在風俗方面，關於鬪毆，纏足，賭博等不良習俗，因保甲規約，懸為禁條，遂以改善；在司法方面，如息訟息爭，保甲公斷等，都因保甲規約與切結的工作關係，得以減少民刑案件之繁累；在人事方面，如意志的團結，如同情心的激發等，都因舉辦聯保連坐切結，竟能不念舊惡，不修舊怨，復歸於好。

總之，保甲運用的範圍至廣，貴能為適當的運用。如能體察時間、空間及事勢等諸種的關係，以決定其運用的適當策略或方法，則無論在政治、經濟、社會等各種事業之消極的或積極的各方面，都可利用保甲組織的機能，而

收相當的效果，向之不能由政治層而實達於社會層者，或不能由官治而進於自治者，皆可期其漸次現諸事實，雖不可謂「施之百事而皆準」，但以民衆自己的能力來辦理民衆自己的事情，於情理誰曰不宜於事功，誰曰不能？清儒李光型著保甲說，對此中精義的發揮，極爲透關，茲引申其言，以爲本文的結論。李氏說：

「必知地方之險易，村居之疎密，而後聯比分保，可行出入守望之政；

知墩台驛遞之遠近，橋樑舟楫之所屬，而後按期修建，可行奉公濟物之政；

知水土剛柔之性，山澤原隰之宜，而後區種別材，可行因地利民之政；

知人民生聚之多寡，地利物產之盈絀，而後勞民勸相，可行農末相資之政；

知閭閻疆域之息耗，居民世業之貧富，而後誘勸蓄積，可行斂散闢卹之政。」

他接着又說：

「知姻婭族姪之相聯，比閭同里之相屬，而後讀法講諭，可行孝友睦嫺之政；

知田園家室之有賴，四民藝術之有託，而後分別勤惰，可行督課鼓舞之政；

知剛柔智愚之異質，奢儉貞淫之殊習，而後旌淑別惡，可行勸賞刑威之政。

是故一行保甲，而政具舉矣。」

李氏所說的「一行保甲而政具舉」這句結語，實非誇張之詞。現在有許多人因未澈底認識保甲的意義和作用，即表示懷疑或反對，有以保甲制度僅爲純粹自衛組織者；有以保甲制度僅爲民智低落社會所需要者；有以

保甲制度僅適宜鄉村而不適宜於城市者。此皆屬於懷疑——不完全信仰保甲的一方面；或謂以保甲職務繁重，最足以影響人民原有職業，妨礙人類社會分工的進化；或謂保甲組織依法數組成若干地區單位，足以形成部落狀態，有礙國家統一的進行，或謂保甲可以由各保各甲自行保衛之政，足以減低政府效能，有礙國家行政之進化，此皆屬於反對——根本不信仰保甲的一方面。凡此兩方面誤解意見，我不想再在此一一加以辯釋，前所論者均足以反證他們這些意見的淺薄和錯誤。而其中所宜值得加以考慮者，只是保甲制度僅適宜於鄉村而不適宜於城市一點，蓋以城市環境不同，人事較為複雜，變動既甚頻繁，鄰屬關係亦淺，似未可以同一組織，強事施行，而聯保切結之法，恐更難以實踐；不過此乃事實問題，固亦無傷於保甲之根本法旨，惟吾人所應慎思明辨者，即推行保甲的關鍵初固不僅在人民之如何勵行，要在政府之如何釐定運用方案，倘運用不得其法，流弊叢生，則又將如李氏所言：

「人徒見吏胥約保之奔馳，門牌冊籍之更疊，出役應差之勞，什伍連坐之患，而不會開衛養教利之政，以此民志不安，交相逃避，吏胥約保，緣以為姦，宜其指為擾民耳！」

故其結論，又說：

「要在為州縣者，周覽封疆，明辨水土，詢問風俗，體察人情，簡節而疏，目得其大意之所在，以次漸興，而絕強民之迹，斯可以行之久而相安也！」

### 第五節 保甲與警察之關係

在前一章第一節「縣鄉警察的理論與實際」裏，我曾提示過一個問題，就是保甲組織是否可以代替警察制度？對於這個問題，現下有兩種不同的意見：一種是說保甲制度既具有保衛地方治安的機能，則可廢止警察，將所有辦理警政的經費統撥歸辦理保甲之用，以保甲代替警察。另一種是說如果不廢止警察，則保甲作用與警察作用頗多類似，同時舉辦，難免各行其是，發生扞格之弊，倒不如停辦保甲，以臻劃一。我認爲這兩種意見，都是根本不認識保甲與警察的性質，立場和責任，知其一而不知其二，而以後一種意見爲尤甚。故特開這一節，提出討論。

#### 一、保甲與警察之性能的比較

保甲是民衆組織的一種。本來民衆組織的方式很多，有以職業爲標準的，有以階級爲標準的，有以個人爲標準的，亦有以地域爲標準的，……以這些標準爲民衆組織方式的通病，不是支離割裂，不能包括全體民衆，就是疊床架屋，運用不靈，總是利少害多。至於保甲，則是利用我國極端發達而有悠久歷史的家族制度，將一盤散沙的祇知有家不知有國的民衆，依十進的方法，編組保甲，其組織方法既甚簡便，而又嚴密，運用起來，亦極靈活，可以說是

一種最完美的民衆組織。

警察是國家行政行爲的一種。所謂行政行爲，就是行政機關依國家權力的作用，對於人民發生權力服從關係的行爲。所以沒有權力服從關係的行爲，不能稱爲警察行爲。復按國家的行政權，是分由各種行政機關，依照法律行使，以達到行政的目的。警察是行政權的一種，卽由警察機關依照法律行使，以達到警察的目的。所以警察機關限制人民自由，使其負擔「行爲」或「不行爲」的義務，是根據行政權的作用。因此，警察是行政行爲的一種。

總之，保甲是一種最完美的民衆組織，是補助官治促進自治的民衆組織；而警察則爲一種行政行爲牠的本體。就是官治所以就其性質方面觀察，保甲與警察是有區別的。此其一。

保甲這種基本的民衆組織，不僅是自衛的，而且是政治的，經濟的。其目的不限於單純的自衛——安內，還要進而衛國——攘外；不限於防制奸盜——軍事，還要進而鄉約教化——政治與教育；以至於生產建設——經濟。牠是兼具消極的與積極的功能，包含軍事的，政治的，教育的，和經濟的意義與作用。

至於警察的目的，消極方面，在防止公共危害；積極方面在直接維持安寧秩序。質言之，即在事前要預防，事後要糾察，能戒之於事前，始可預防危害之發生，能察之於事後，始可做戒犯者之不致再犯。兼具此兩種目的，纔是警察。所謂危害，不問是人爲的或天然的，是既發的或未發的，凡與公共安寧秩序有關係的，都在防止之列。所謂直接維持安寧秩序，是說警察限制人民自由的種種手段，其直接目的，是在維持社會的安寧秩序。所以行政行爲的目的，若非出於防止危害，便不能稱爲警察；而行政行爲的手段，如非直接維持社會安寧秩序，亦就不能稱爲警察。

總之，保甲的目的，是以民衆自己的能力實行自衛，推行政令，並協進地方自治，即以民衆自己的力量管理民衆自己的事情，是「自動的」；而警察的目的，在防止公共危害，與維持社會安寧秩序，其行政行爲全爲國家行政權所賦予，而處於政府法律上的地位，是「被動的」。兩者在維持治安的觀點上，雖相近似，但其運用的出發點，則一爲「起自下」，所涉之事較廣；一爲「發自上」，所涉之事較狹。所以就其目的方面觀察，保甲與警察亦是有區別的。此其二。



保甲制度所採行的運用手段，一是縱的部勒，一是橫的聯鎖。現行保甲組織，是以縣轄區鄉鎮，以區鄉鎮轄保，以保轄甲，以甲轄戶，層級系統，一貫到底，運用起來，具有「以身使臂，以臂使指」的機能，這就是保甲之縱的部勒。同時又用聯保連坐辦法，保甲各戶互相勸勉監督，具有「共同擔保，相互責任」的精神，這就是保甲之橫的聯鎖，有了這縱橫兼備的機構，保甲的目的始能實現。

至於警察，則以限制人民自由為手段，故雖以防止公共危害為目的，若其手段不在限制人民的自由，仍不得稱為警察。如因預防水害而修建堤岸，其目的雖在防止危害，而並未限制人民自由，所以不是警察行為。但因修建堤岸而禁止交通，既是以防止危害為目的，又有限制人民自由的手段，所以縱構成警察行為。

總之，保甲的手段，是兼具縱的部勒與橫的聯鎖，而警察則純用縱的控制。前者的手段，是課各份子以相互檢舉的義務，須負連帶責任，誰亦不能「獨善其身」；同時，誰亦不能「擅自作惡」，是一集體責任制；而警察的手段，則只能為個人的「作為與不作為」之干涉，是「個人責任制」的。所以就其手段方面觀察，保甲與警察亦是有區別的。此其三。

保甲與警察，既從其性質，目的，及手段三者加以比較說明，現在乃可進而討論保甲與警察的取捨或合一的問題。

## 二、保甲與警察之取捨或合一問題

在這一段裏，要討論的有三個問題：

(一) 有了警察，是否就可不辦保甲？

(二) 保甲可以代替縣鄉警察麼？

(三) 警保關係應如何調整或合一？

第一個問題，就是開篇所講的第二種意見，這種意見的錯誤，是在於不能澈底認識保甲制度的根本精神，未免太漠視或抹煞民衆組織的力量。其實警察與保甲各有其立場和責任，保甲是站在民衆的立場，促進地方自治的基礎，完成地方自治的階段，負嚴密民衆組織的責任。警察是推行行政的工具，政府用以執行政令的。我們從上述保甲與警察的比較看來，即可知兩者性能不同，絕不可因有了警察，就可不辦保甲，而且他們的性能雖有不同，但並不互相衝突，或扞格，倒反具有相輔爲理的功能，警察得保甲相輔，則推行政令更多便利；保甲得警察協助，則機能益可發揮。如保甲本身進展到了極度，即地方自治可以完成，在警察組織不健全完善的地方，則可以補助警察能力之所不及，而爲「義務警察」或「國民警察」。外國的警察並不真是萬能，而是因爲一般人民的智識較高，具有「國民警察」的能力，所以纔覺得是萬能。故無論在理論上或事實上，皆可確認保甲與警察是並行不悖的。所以這個問題不能成立的理由，非常簡單明瞭，用不着詳加辯析，警察之存在，決不因保甲之存在而受什麼惡影響。

第二個問題，保甲可以代替縣鄉警察麼？主張以保甲代替縣鄉警察的理由，不外乎下列幾點：

一、可以增進行政效率。根據行政學的原理原則，在同一的時間與空間裏，組織系統愈單純，則愈足以增進

行政效率。如果保甲與警察並存，則第一職權混淆，易生互相掣肘互相推諉之弊；第二位置過多，難免相當人選，濫竽充數，在所不免；第三組織名目繁雜，民衆易生眩惑，措施每多阻滯。

二、可以減輕民衆負擔。無論舉辦保甲與警察，其所需經費，都要取諸民衆。當此農村經濟衰落的時候，政府即不能積極的增進民衆福利，亦應消極的減輕民衆負擔，解除民衆痛苦。爲集中並節省人力財力起見，應取消警察，專注於保甲事業之進展。

三、保甲優於縣鄉警察。考察警察制度之發生，原爲城市複雜環境的需要，而農村社會關係簡單，民情亦多淳樸，並不需要城市裏僱傭式的警察，而是需要適應農村環境的農村警察——我國固有的保甲制度。這就需從方面觀察的，此其一。現在縣鄉警察的力量，僅及於縣城，而未能深入於農村，不足勝任整個縣地方的防務。如果在窮鄉僻壤之間，遍布警察，並充實其設備，則又爲目前人力財力所不易辦到，故根本解決的方法，惟有利用保甲組織，積極訓練民衆自衛的能力，造成鉅量的農村警察，密布鄉村各地，以維護地方治安，則人數既衆，耳目自周，所表現的力量，亦自較警察力量來得強大而有效。這就效力方面觀察的，此其二。現在縣鄉警察都很腐敗，員警品類龐雜，智力非常薄弱，而且他們多爲僱傭關係而來，每與辦一事，便增加一個他們敲詐金錢的機會，貪贓枉法之事，真是層見叠出。如果改用保甲代替，則因其兼具有縱的部勒與橫的聯鎖之雙重機能，流弊當可減少。這就弊病方面觀察的，此其三。

大概主張以保甲代替縣鄉警察的主要理由，要不外乎上述幾點。此其爲說，自亦未可厚非，而且在民衆立場

與客觀事實各方面看來，我們亦不能不表示相當的贊同。不過，試就各點加以批判，則第一點理由，未免將保甲的「民衆組織」與警察的「行政行為」混而爲一，其陷於太漠視或抹煞警察行政力量的錯誤，正復與主張擴充警察組織停辦保甲的錯誤一樣。第二點的理由，則又未免過於悲觀。現在既成的事實，而忽視經濟建設的將來，民衆經濟的負擔固宜減輕，但在不加重民衆負擔原則之下，警政真能辦理完善，刷新行政，整飭人事，既不枉法舞弊，又能充分發揮效能，亦未始不可與保甲相輔而行，相得益彰，而符合於「爲政之道，固非一端」的原則。第三點的理由，就需要效力及弊病三方面觀察保甲均優於警察，此亦確爲眼前事實的教訓，例如江蘇運用保甲的成績，實優於一般警察的成績。不過，警察是否適宜於都市而不適宜於縣鄉？又縣鄉警察的不好，是否即爲不適的原因？這些問題，我在前章「縣鄉警察的理論與實際」一節中，均已分別詳加檢討，而所得的結論是：「惟以縣鄉內地所置警察爲數極少，形式實質，兩皆不良，遠不及都市警察，以致形同贅疣，反以滋事，今後應如何改革以謀發揮警衛的功能力，這才是當然急待解決的問題。」我們決不可以其辦理不善，即認爲制度不善，而遽作「因噎廢食」的消極主張。讀者可以前後參閱，不復在此贅述了。

對於（一）（二）兩個問題，我既都加以「否定」，就是既不贊成「有了警察即可不辦保甲」，又不贊成「保甲可以代替縣鄉警察」，那末，不消說，我是主張警保關係之調整或合一了。茲請進而討論之。

第三個問題：警保關係應如何調整或合一？保甲是含有積極意義的民衆組織，融合「管」「富」「教」「養」「衛」五大工作於其機構之中，就法律上的意義而言，這種制度的性質，乃是國家行政與地方自治的混

合體，較之警察行政純屬於國家行政權的作用，而偏重於「衛」的工作方面者，自不盡相同。但是警察的目的，是在限制人民的作爲或不作爲，以維持社會公共安寧秩序，可以說與保甲制度實有相輔而成的功能。現在我國保甲制度的實施，已遍及十六省市（蘇、浙、皖、贛、豫、陝、甘、青、寧、鄂、湘、閩、冀等十四省及京、平兩市），且將逐漸推行其他各地。自民國二十一年首先施行於剿匪區內，迄今業經五年，已收相當成效。究竟保甲與警察兩者間的關係應當怎樣？中央地方自治計劃委員會對此雖曾開會討論，但惜未見明文發表。我認爲這個問題應速設法研究解決，俾利共策推進，以收「協和」之效。

我們可以相對的這樣說，保甲目的在組織民衆，警察目的在管理民衆。固然，在組織的意義中是包含着管理的成分，在管理程序上亦離不開組織的素質，不能有絕對的區分；不過我們從動態的立場去觀察，保甲是散漫的個人去做集團的動作，使每一個人都能向上或向善的「動」；而警察則在使每一個人都能「動」的這種原則下，還要進一步的使每一個人都能「動」得合乎法理。所以，由此我們可以得到一個簡單的結論，就是：保甲制度要能充分發揮其功效，警察運用正可輔助保甲事業的進展；反之，警察要能圓滿完成其任務，保甲機能正是警察設施方面一個最得力的階梯。

茲再進一步具體的舉例來說：

（一）關於戶口調查問題。保甲的基本工作是編查戶口與查報戶口異動；警察對於戶口工作，亦是戶口調查與人事登記。警察有了保甲戶口清冊作依據，可以把人民居住職業異動及其他各種關係分別清楚，對於警察

設施自較容易切實精密的規劃，因而保甲推進工作亦復可較為順利。在現下扶植自治時期，保甲事務與警察事務，尤以調查戶口與人事登記二者，是有通力合作的好處。惟目前各縣辦理警保者，在人民方面，感到報告鄉鎮與警察雙方的麻煩，而警察本身亦易生互相推諉的流弊，故欲調整警保關係或求警保合一，必先確定關於辦理戶籍的界限，以便通力合作，而免觀望推諉之弊。此其一。

(二)關於區域劃分問題。保甲編組都有一定區域範圍，凡是各戶人家，均須依照所屬保甲，加以編制，是採取屬地主義的原則，與警察分區制的屬地主義大致相同。且自縣自治法修正以來，縣以下鄉鎮區之範圍擴大，並具有極大的伸縮性，保甲亦納於自治組織之中，則自治區與警察區更易合一。如果警察區制的劃分能與自治保甲區域的劃分相適應，使警察區域與保甲區域取得相當聯絡，則警察崗位或巡邏警之支配，定可得到許多便利。一方面可從民衆的立場去改進，一方面又可以行政的力量去補救，則彼此間均能得到圓滿的結果。此其二。

(三)關於秩序安定問題。保甲的骨幹，是在「聯保連坐」的實施，聯保切結的作用，即在使好人有保障，壞人可糾察，透過保甲組織的人民，則由「個人單獨責任」變為「集體連帶責任」的關係，以其相處既久而接近，則其所聞見亦最明白而真確，警察可以從聯保各份子的關係中，去對每戶人家加以考查，而定下一種注意所轄警區居民行動的計劃，其有助於盜匪防範工作者必多。我以為警察應根據聯保人的報告或談話，來編制幾種「居民性行考查冊」，例如有正當職業與固定住所而身家清白者，則編為甲種；暫住臨時戶，則編為乙種；新來住戶或無職業居民，以及形跡可疑之輩，則編為丙種；其他素無正業或游惰放蕩之輩，則編為丁種。每隔一二月或二

三月舉行調查一次。所有尙在被監視者，或曾受刑事處分者，或涉有吃販製運煙毒與夫勾通盜匪之嫌疑者，則應列爲特種專冊，隨時密切留意，以輔助聯保人民之不及，亦可以濟聯保切結之窮。蓋以聯保切結辦法，旨在事前之互相警勉，與「刑期無刑」之義相似，使人民知其嚴重，而不敢稍存怠慢玩忽之心。若不論事之鉅細輕重，悉科以失察株連之罪，則既非聯保切結之本意，亦殊不足以「策其善後」。如果這種覺舉之責，警察能與保甲互助合作，使聯保制度與警察設施打成一片，則政府與民衆交受其利，此其三。

上述三端，係就警察與保甲之重要關係部分而言。劃分區域問題，是在求警保單位上之基礎合一；調查戶口與安定秩序問題，是在求警保設施上之精神合一。其他各種政令推行之合一，在在均須於人事上謀得聯絡，這樣纔能因各種力量的推動，而策進各種事業的成功！

### 參考書

- 一、中國保甲制度 關鈞天著 商務
- 二、現行保甲制度 程懋型編 中華
- 三、保甲半月刊 江蘇民政廳編行 政衡月刊二卷四期
- 四、保甲制度導覽 林樹藝著 浙江民政五卷二期
- 五、保甲一般的理論

六、保甲與警衛

何安基著

全前

七、現行保甲制度的檢討

張純明著

行政研究二卷三期

八、縣市自治法比較的觀察及保甲與警察的關係

黃右昌著

中華法學雜誌新編一卷四號

九、江蘇省保甲總報告

江蘇民政廳編印

十、保甲條例

(見附錄)

十一、河北省保甲制度計劃大綱

十二、中國保甲制度的新檢討

何會澤著

民族五卷五期

十三、現行保甲組織系統的檢討

程清昉著

是非公論三十九期

十四、保甲運用的檢討

程清昉著

是非公論四十二期

十五、論保甲教育

程清昉著

是非公論

十六、全國保甲制度概況

南京通訊

滬大公報二十五年十二月廿三日

十七、內政年鑑警政篇第五章保甲

內政部編

商務

十八、宋初政治與王安石新法之批判

程方著

中國新論二卷七期



## 第十五章 經濟建設

### 第一節 現階段中國農村經濟與國民經濟建設運動

中國是以農立國的，農村經濟在中國經濟的領域中，誰都知道，而且誰亦不能否認牠是如何重要，所以中國今日最嚴重而迫切的問題，莫過於農村的救濟和復興。縣政是建築在農村社會基礎上的政治，接近農村民衆的政治，故所謂經濟建設，自亦以此爲其範疇。農村經濟建設之所以重要，這理由很簡單，約可別爲三點：

第一，農業生產是大多數國民所賴以生存的資源，如農村經濟破產，即無異於使多數民衆呻吟號哭於飢寒線上，結果必招致社會秩序的大混亂，造成極嚴重的政治問題，展布於我們眼前的國難現象，即是絕好的證果。

第二，農業經濟爲我國國民經濟的核心，值此資本帝國主義統治着整個世界的時候，我們一時不能轉變到一個工業國，所以農業經濟的消長，關係着整個國民經濟的興衰。我們要在經濟中打開一條生路，在現階段的工作上，首先應該遏止農業恐慌的怒潮，安定國民經濟的基礎，調整進行的步驟，準備日後發展的條件，方可作積極的經濟建設。

第三，農業經濟爲工商業經濟建設的基件，惟有在農村繁榮，農民購買力加強的前提下，工商業始有發達的可能，近年來農村的衰落，引起社會各業的總衰落，即是極明顯的例證。

由於以上三點簡單的提示，可知救濟並復興農村，實爲今日救亡圖存的急務。但我國農村經濟的結構非常

複雜，農村恐慌所表現的形態，自不像資本主義國家的單純，從縱的方面觀察，具有前代和現代的特點；從橫的方面觀察，具有封建國家與資本主義國家的特徵。蓋以我國是一個半殖民地的國家，一方面是受着資本主義國家產業革命機器生產的威脅；另一方面，自己國內經濟生產關係尚滯留于半封建式的狀態，而未具備現代建設的各種條件。這是現在我國農村經濟的本質，亦就是牠的特徵。

我國農村破產的情狀怎樣，稍爲留心農村或看看書報的人們，都能說得出來，一言以蔽之，即凡目之所見，耳之所聞，無一不是血和淚寫成的悲劇。若試一分析農村破產的癥結，則全由於農民收入的減少，不足以維持其生活，與其在生產所必需的資料。而農民收入之所以減少，則又由於生產量的萎縮與農產品價格的低落。我們知道農民唯一的收入，是一年中胼手胝足千辛萬苦得來的農產品，如果產量是豐足，同時價格又高，那末農民的經濟狀況自必充裕，整個社會亦將因之而繁榮。但是實際上，外在的原因，是國際帝國主義的侵略，使我國固有的自然經濟破壞，突變爲商品經濟，以我們由於低度資本所構成的原料品，與他們基於高度資本所發展的工業品，在不平價的狀態下相交換，結果國際貿易使每年入超，這些損失卻落在農民身上，這樣，就慢性的被決定了農村經濟衰落的命運，這個影響，就是自然經濟破壞。同時，自海禁開放以後，中國經濟早已是世界經濟機構的一環，資本主義國家因內在的矛盾發展而成週期的經濟恐慌，自一九二九年爆發了大恐慌以來，於是存貨滯銷，物價低落，工廠倒閉，失業增加，而中國原料品的市場因之縮小或喪失，遂致物價亦隨之降落而轉入資本主義式的恐慌漩渦之中，近年來出口貿易之銳減，便是鐵一般的事實，這原因，就一部分的說明農村經濟何以在這幾年變爲急性的

破產。這個影響，就是世界經濟恐慌的波及。同時資本主義國家因經濟恐慌而受到重大損失，便更加緊對於殖民地與半殖民地的榨取，以爲彌補，此即所謂「殖民地與半殖民地是帝國主義壽命的源泉」的意義。這個影響，就是恐慌損失的轉嫁。其轉嫁的方法，一是貨物傾銷，二是資本輸出。應用前一個武器，將我國的農產品完全從國外市場排擠出來，例如我國大宗出產的絲茶市場十有九被日本與印度奪去了。同時國內市場亦被威迫，終而逼伏在他們支配之下，任其壟斷。二十一年後所發生「穀賤傷農」的現象，此即爲其主因之一。應用後一個武器，則以獲取高利潤，一部份資本是以外債的形式借給政府或軍閥，或投資於交通事業及其他產業，以握得經濟上的支配權。另一部分資本則用以設立工廠，利用中國低廉的人工和原料，在市場上取得更大的優勢，並控制原料的生產和供給。近年來農村破產的急進，恐慌損失的轉嫁，亦其主因之一。

上述自然經濟的破壞，世界經濟恐慌的波及，與夫恐慌損失的轉嫁三者，都是由於外鑠的原因，而影響於我國農村經濟。由慢性的衰落而漸進於急性的破產。

除外鑠的原因外，尚有內在的原因。此種內在的原因，一是國內各種惡勢力的剝削，如以往軍閥的混戰，匪共的滋擾，以及捐稅的繁重與地主高利貸的剝削等。由於前二種惡勢力的壓迫，使農業生產陷於停頓，農民只有走到「逃亡」的路上去。由於後二種惡勢力的壓迫，使農民愈加窮困，既無力改良其生產技術，且維持生活的資料都不可得，以致生產量漸就萎縮。二是連年水旱災荒的襲擊，使收穫量益形減少，鳩形的飢民，黃色的荒地，以及其他種種亂離慘苦之狀，便更廣泛的造成了政治社會的紛亂和頹危，直接間接或有形無形地益使農村經濟破

產之深刻化與普遍化。三是生。產。技。術。的。落。後，凡是栽培方法，土壤肥料，品種選育，蟲害驅除，均不知且無力改良或解決，結果是生產量少，品質劣，成本高，既不能自給自足，又不能與他人的產品競爭。四是交。通。運。輸。的。阻。滯，使物品供給不能適應市場的需要，失卻彼此盈虛調劑的效能，且因中間商人的居奇剝削，使多數農民的生活更加困難，而市場暢銷優勢之被外人所佔，自亦是意中事了。

由於外鑲的和內在的種種原因，互為因果的，便使中國農村經濟踏上衰落恐慌破產的地步，而向着滅止之路前進。在此過程中，必然的又發生農村金融流入都市的現象，因為農村的農產品與都市的工業品交換時，價值是不平衡的，農村總是處於入超的地位；同時，鄉村的地主和富有者，為謀自身的享樂與資金的安全，又攜其全部資產移居城市；又因鄉村既日趨衰落，秩序又不安寧，投資者裹足，已投資者反將放款收回。這樣金融流入都市後的結果，一方面，農村即患着「金融的貧血症」；而另一方面，都市則患着「金融的充血症」，因此整個社會金融便又鬧着恐慌。還有其他直接或間接而發生的險象，更是不一而足。

農村問題既是這樣嚴重的擺在我們眼前，無疑的，救濟農村或復興農村，必須對症下藥，一方面。是。消。極。的。救濟，防止農村破產程度的加深，一方面是積極的建設，以求農村經濟的發展，而此消極的和積極的兩種工作，又須斟酌實際情形，兼籌並顧，同時策進，要抵抗資本主義國家的侵略，務必充實國防建設，增強抵抗力，要消除國內的各種惡勢力，又必須刷新政治，使一切納入正軌，大家在「統一建設」這個總目標下，協力圖存，民族領袖蔣委員長且認定：「中國今日根本之危機，全在經濟之殘破，以致國民生活日益困窮，而民族之命運亦因之岌岌危殆，

不能生存於二十世紀之今日，故目前吾國唯一急要之問題，乃爲如何挽救此已就崩潰之國民經濟，而使人民獲得相當之生活，爲如何解決貨棄於地，而民困於野之矛盾可恥的現象，而謀國民經濟之發展。因此認爲今日須有一種運動，繼新生活運動之後而起，卽國民經濟建設運動是也。」

國民經濟建設運動之所以要與新生活運動相提並論，是因爲兩者實相爲表裏，必須相輔而行。新生活運動是民族的修身的，着重於道德與精神方面爲主，其目的在醫治中國民族精神上的「萎靡症」，實爲國民經濟建設運動之「體」，而國民經濟建設運動是民生的，生產的，着重於行動與物質方面爲主，其目的在醫治中國國民物質上的「貧乏症」，實爲新生活運動之用。新生活運動所以奠立民族之精神的基礎，而國民經濟建設運動則所以充實民族之物質的基礎。現在中央及各省縣對於國民經濟建設運動，均已專設機關，計劃實施。這實在是挽救中國農村經濟危機的「復興」之路，政府與人民如能同心協力，繼續不懈地切實策劃推行，則整個的國民經濟，自可「起死回生」了。又豈特農村經濟得以復興而已哉。

國民經濟建設運動的總目標，是在「盡人力，闢地利，均供求，暢流通，以謀國民經濟之健全發展。」分析其內容，計分左列各項：

(一) 在積極方面，

- (甲) 增加生產總量，解決生活需要；
- (乙) 增加工作機會，解決失業問題；

- (丙) 增加輸出產品，藉謀貿易平衡；
- (丁) 保障投資安全，鼓勵生產活動。

(二) 在消極方面：

- (甲) 解除阻礙生產發展之外面的原因（如捐稅，產業法規，勞資關係等。）
- (乙) 解除阻礙經濟發展之內在的原因；（如缺乏經營方法與人才等。）
- (丙) 解除阻滯貨物流通之障礙；（如交通，金融，運銷制度等。）
- (丁) 解除妨礙生產建設之心理的因素。（如愚昧，迷信，保守，缺乏勞動習慣，及漠視經濟等等。）

基於上述的目標，蔣委員長又訂定實施要項八項：

(一) 振興農業 增加農業生產，凡製肥選種，改良農作方法，活潑農業金融，流暢農產運銷，悉以合作社為基礎，指導并改進之，以達到糧食自給自足為初步目標，一方面增加產業原料之生產量，同時提倡農產之就地加工製造。

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

(三) 開發礦產 調查礦業狀況，及摧殘束縛礦業發展之原因，建議政府改善礦業法規，鼓勵礦產投資，扶

助礦商之獨立經營與自由發展，以開天然之富源，而容納衆多之勞力。

(四) 提倡徵工 贊助政府實施徵工制度，鼓勵民衆參加義務勞動，尤以開發交通道路，修治水利，培植森林，開闢墾地等爲徵工之基本工作，同時實施兵工政策，與徵工制並行，以軍隊補助各地徵工工務之不足，並爲建設地方公共工程之倡導。

(五) 促進工業 對農村簡易工業及農產品加工製造之簡單工業，提倡就農村或其附近按合作系統經營之。對於一般工業，由政府分別保護並獎勵之。一面設立勞資調節機關，遇有勞資糾紛，予以公平調處，並須賦予該機關以最後強制執行之權，藉以保障企業之安全與勞動者之工作。

(六) 調節消費 統計各地尤其農村之消費品種類與數量，力謀供求之調劑，必須消費者，盡量自己生產之，不能生產者，盡量節約其消費。此項工作，須由當地職業團體及合作社協力進行，並須取得進口業同業工會之贊助。

(七) 流暢貨運 一方盡量發展各縣各省區間之道路交通，改進水陸貨運，力謀貨物流通之便利；一面設立各重要地區之主要農產品如棉麥米絲茶之公共倉庫，與運銷機關。

(八) 調整金融 鼓勵民間之儲蓄，活潑資金之融通，由政府執行健全之貨幣政策與匯兌政策，而人民忠誠擁護之。

總括言之，「國民經濟建設運動」所包含之方面既多，其所賴以推行人力財力亦無限，政府固當盡主持

推動之力量，而尤賴於全國國民對此生死存亡所關之唯一運動，有衷誠贊助之自覺，所當專家盡其才，人民盡其力。有宣傳指導之能力者，勿辭奔走工作之勞；其屬於產業團體之分子，則又必發於自救本國經濟危亡之熱誠，樂受團體之約束，而不憚有所犧牲。至於推行之道，不一其途，有宜於利用合作系統者，有必須學術機關或學術團體之協作者，有必須產業團體與生產機關本身之自動者，要之，須集結全國國民之熱誠，與聯合農工商學兵之全力，以不分彼此之精神，分工合作之方法，向同一目標而努力。」

現時社會人士對於國民經濟運動則斤斤以重心問題相探討，有主重農，有主重工，前者認農村復興運動，即為民族經濟或國民經濟的中心建設運動，應先使農村復興，然後工業得以發展。後者則認國民經濟建設，應以工業為重心，追隨歐美資本主義的制度，積極發展民族工業，始足以抵抗外來經濟的侵略，而後乃可謀內地農村之復興。其實這兩種主張都有偏狹之嫌，而未顧及整個環境之客觀需要的聯帶性。而且所謂國民經濟建設，乃是整個的，全體的，並非片斷的，部分的，如果僅側重任何一方面的建設，則未免失去整個國民經濟體制的意旨，而不能適應現時事實之需求。原來農業與工業，是有其不可分解的密切聯繫，互相為用，不可畸輕畸重。有農無工，則生產無以消用，農產雖多，價格必低，效用亦少；有工無農，而原料又無所供給，且亦不能增進大眾農民的購買力，工業發展亦不可能。故國民經濟建設的重心，決不可偏重工業或農業任何一方面，以其是比重的，故應兼籌並進。要之，貴能體察各個社會現實的需要，斟酌人力財力，以定其緩急先後之次序，惟須以工業化為最後之歸趨，以國防化為活動的範疇，促進民生主義經濟建設之完成，則又是不能否認的。



## 第二節 農村經濟建設的原則政策及其中心問題

我們站在「以整個國家民族爲前提，以國防化爲活動的範疇。以民生主義爲最高原則」的立場，認定中國的經濟建設，農業與工業應該同時並進，不可有畸輕畸重之分，既如前述。那麼，復興農村或農村經濟建設，在整個國民經濟建設中是佔着如何重要的地位，亦就可以認識明白了。

農村經濟建設，既爲國民經濟建設的一個重要部門，而且佔着最廣大的領域，那麼農村經濟究應怎樣去建設呢？要解答這個問題，擬先從一般的，分論其原則政策及進行途徑，然後再本此原則政策擇其問題之較重大者，加以個別的討論。

經濟建設是中國目前最重要的問題，今年（二十六年）五屆三中全會對於經濟建設一個問題亦特別重視，大會宣言且更鄭重說明經濟建設在今日中國之重要，以爲「國家統一之進行，必有待於經濟之統一，始爲真正之成功。而當救亡圖存之會，國力之增長，尤有待於民力之充實，故經濟建設實爲目前重要之圖，而經濟建設不可不遵據總理民生主義以爲進行。」所以中國經濟建設，無論是農業的或工業的，一般的或特別的，均應以遵守民生主義的最高原則爲前提，凡所舉措務求適合於人民生活的需要，務使社會利益互相調和，平均發達。這個一般的經濟建設之最高原則，是應首先認清的。

經濟建設既須以「民生主義」爲最高原則，那麼建設的實效必須求其能增進大多數農民生活及全國各區域經濟的良好狀況。但就現實情形而論，吾人懲前毖後，對於現時一般建設加以檢視，則有如下的觀感。

(一) 虛偽的建設 所謂虛偽建設，只是在嘴上大唱建設，實際上卻無一建設，或僅是做做花樣的建設。我們時常看見報章所載，某個機關或某一個人就事之時，必發表某項事業計劃，長篇巨幅，突然大觀，實則事過境遷，僅成一紙空文，事實上是毫無建設。有之，亦只是消耗經費，供應若干閑員，表面好像在忙碌。其實是一無所事，這是「虛」。或者，譬如設立一個農場苗圃，就算是振興農林，而不見有如何指導農民改良或增進生產的成績，這是「偽」。諸如此類，都是不切實效，而統是虛偽的。此其一。

(二) 紛亂的建設 所謂紛亂建設，是沒有計劃，沒有程序的，任性而行的建設。例如某某鐵路某某段之另造路基，改換重軌，這就是因為事前沒有確定計劃，以致造一條鐵路，竟費二條鐵路的建築費。又如正在建築某公路時，因附近其他公路完成，而停止建築，致以浪費若干財力和人力。諸如此類的紛亂建設，都是國內所習見的事實。此其二。

(三) 浪費的建設 所謂浪費建設，是說建設的用途毫無裨益於多數人民的實際生活，而所用掉的這種建設的資金，實為一種浪費。如某縣政府機關之大規模富麗堂皇的房屋建築，雖可以壯觀瞻，卻無益於實際，這種不合「國防化」或「生產化」的建設，試問能解決國難幾許？不是浪費是什麼？此其三。

(四) 點綴的建設 所謂點綴建設，是專為裝飾門面的建設。為樓閣園亭之張設，都是但求享樂美觀，而不計及實際效用。流離失所顛連無告的無數難民，尚急待救濟，還說什麼「享樂」「美觀」？我們翻閱歷史，看到蘇聯沒收沙皇時代的點綴建設以改作實際用途，又當如何節省實力，以免再事空虛的點綴。此其四。

上述四種建設現象，只是大概的說明，現在有若干建設是不合於前述「民生」的原則。這種樣的建設，但是不需要，並且還要極力避免，值此國民經濟極度凋敝，國家財力非常困難的時候，其支付雖僅一元之微，亦必先專考慮此一元所得的效果。現在我們所需要的，是有益多數人民生活的「生產建設」，這是建設事業的真髓，欲求國民經濟的富裕，國家財政的充實，都非努力生產建設不為功。良以生產建設，其所投下的資金，皆為生產之用，而生產所得的利潤，又可為再生產之用。如此循環不已，生產率及其範圍愈益膨大，則利益愈加普遍，一切文化事業，亦得賴以發展，不但國家富源得以開拓，人民生計得以充裕，即國防建設的種種設備，亦得賴以充實了。

以上是由於一般建設的病態，說到「生產建設」的重要。農村經濟建設，自亦當在「以民生為原則」的「生產建設」這個目標下策劃進行。期能增進大多數農民生活的良好狀況。

復次，再就現實情形而論，還有一種建設現象，亦是頗值吾人深加注意改進的，這就是國內經濟的狀況。顯然表現兩種對立的現象：一是都市與農村對立，一是沿海區域與內地區域對立。現在的建設，似是比較着重都市與沿海區域，雖然都市沿海區域與農村內地只亦不過是「小落後」與「大落後」之分，然而以全國面積及人口而論，則小落後的都市沿海區域究竟小於大落後的農村內地，並且以國防觀點而論，農村內地的建設又較都市沿海區域為永久為安全，而不易為敵人所摧殘破壞。如果「民生」的經濟建設，是以改善大多數國民及全國各區域的經濟狀況為目的，如果要確立國防計劃，以策應未來國際戰爭的爆發，則農村內地的經濟建設，至少不應在都市與沿海區域之後，或竟須特別着重，就是現有在通商口岸或沿海區域的新式工業，為避免敵人的破壞，使

入民在戰時的生活資料不至缺乏或受到恐慌起見，亦應移設農村內地，以保安全，以後現代新工業的建設，亦自當確定較安全的內地爲上策。

由於以上這種事實的批判，又足徵農村內地經濟建設之如何重要，無論政府與人民，今後應集中人力財力於農村經濟建設。

吾人既明農村經濟建設的重要性，而又認定此種建設應以「生產建設」爲中心，那麼農村生產建設的原則又當如何確定呢？

抽象的綜合言之，生產建設，頭緒紛繁，其方法因各種事業性質的不同而各異，但其原則要可以「地盡其利，人盡其才，物盡其用。」數語盡之。「所謂「地盡其利」者，不僅使土壤肥沃，或宜於種植之地，能盡其壟闢之利而已，即礮瘠斥鹵之區，人皆認爲棄地者，亦必須設法改良試種，求其能達到增加生產之目的。所謂「人盡其才」者，不僅使智能之士，各得其所，游惰之民，皆有職業，全國無一坐食之人而已，更須以一人兼兩人之用，一日成兩日之功，則消費少而生產多，得以最廉之費用，得最大之效果。所謂「物盡其用」者，不僅使山海之藏，不棄於地，竹頭木屑，皆適於用而已，更須移無益之用，以歸於有益之用，移收益較少之用，以歸於收益較多之用。如是，則生產之力愈宏，其利愈溥。」

若具體的分析言之，則如總理實業計劃第一計劃中所說，應注意下列四個原則：

一、必選最有利之途以吸外資。

二、必應國民之所最需要。

三、必期抵抗之至少。

四、必擇地位之適當。

總理所提示的這四個原則，固然是對國家開發實業計劃而言，然而其意旨亦未始不可同樣援用於農村內地的經濟建設。茲本農工聯合發展的重心，略述要領如左：

一、一般人民日常所最需要的物品，應力求自給，如米、麥、棉、油等之生產，均宜改良發展。凡上項物品之特產區域，並應擇定中心實驗區，例如以米或麥為特產者，則應選定中心農業區，由人民之合力與政府的扶導，求其質與量之增進。這就是所謂「必應國民之所最需要」與「必擇地位之適當」的原則。

二、凡與自然資源有密切關係者，則其事困難較少，輕而易舉。如生產絲茶區域，對於絲茶本有根底，惟以技術落後，生產方法不良，產品的質量均不佳，遂遭淘汰，若能就此種原有根底的特殊產品設法改良，則必較其他毫無基礎的生產易收宏利。這就是所謂「必期抵抗之至少」的原則。

三、基本工業所需要的原有工業原料，如桐油、磁器等之製造，以及各種礦產之開採，均為平時戰時所需之產業，政府應力謀吸收都市資金，求其質與量的同時發展。這也都是合於前述幾種原則的。

但是，生產事業不是零碎的，而是具有整體性的。要謀整體性的生產事業之發展，雖各以環境之歧異，有因時因地的不同，但其設施的方策，決不是枝枝節節的，亦不是各各獨立的，而是整個的，互相聯繫的。因為無論何種事

業的建設，決非零碎片斷的經營，更非一隅一時的設施，在在與全盤機構有牽動，與各個部分有關聯。所以，我們果欲謀生產事業的發展，求其實與量的精進，其途徑，有縱的與橫的兩方面之分別，試述其梗要如次：

先就縱的方面言，這是整個性生產建設的基本問題，更爲入手計劃的先決問題。我們知道，生產須具三個要素，即是「人力」「財力」及「組織力」。欲謀原有生產事業之持續，及未來生產事業之發展，必須使此三要素有適當的分配與運用。

(一)人力問題。此即指建設的人才而言。消極地要維持舊的事業，積極地要發展新的事業，必須有相當的人才以爲之運用，尤其是，要使新事業能够進展，現有人才，決不敷用，更須羅致專家，集中人才，或予以訓練，或設法指導。彭學沛等近向中央所提議的促進鄉村建設方案一案，謂現時鄉村建設，須以灌輸會受教育之人材於鄉村，消弭社會上及政治上之隱患爲目的，而其辦法，則注重於建設鄉村之技術人才，規定其用途待遇來源及工作範圍，而以政府之扶助，爲考成各項技術人才之登庸，實爲確切而允當。關於這點，蔣委員長在國民經濟建設運動之意義及其實施一文中，曾說此種運動的初步工作，計分集中人才，訓練人才，調查統計，研究設計及宣傳指導五項。對於集中人才，謂宜『設立專門人才之調查登記機關，類別其事務上或技術上之專長，遇有國內產業機關需要專門人才時，總機關應設法介紹供給之。如國內無適當專家時，則介紹國外之專家擔任之，此項調查人才及供給人才之工作，盡量利用各學術團體之協助。』對於訓練人才，則謂「關於擔任初步宣傳調查及指導之工作，招收國民經濟建設運動志願服務員，施以短期訓練後，分派服務，關於繼續進行本運動所需之服務人員，委託各大

學設立國民經濟建設運動各種訓練班訓練之。」現在各省縣均已設有經建運動分支會，故各縣建設人才之延用，自可請由中央設法介紹，對於實施建設時，須受中央技術人員之指導。或者，遵照行政院立法院，考試院聯合會商決定之全國農村建設方案的辦法，由各省市縣就地登記教育，農業，經濟，衛生，社會，工程，合作事業專科畢業生及普通學校畢業生，然後以考試或訓練方式，甄拔錄用。各省縣並應本「建教合一」的主張，須就近與當地教育學術機關或團體取得密切聯絡，通力合作。對於農村生產教育尤當特別注意，灌輸農民以生產的知識，培養農民的生產技能。因為中國農村生產效能之低微，完全是由於他們生產方法之「故步自封」，固然這也是由於多數農民生活之貧困，逼得無力改進，但科學生產知識之不能普遍灌輸，科學生產技能之不能切實指導培養，卻為其中重要的原因。現在許多地方的鄉村建設實驗，或由幾個專家主持，或由社團進行，以圖救濟農村，扶植農村，從沒有注重農民「自動」去設法救濟過。此種「由上而下」或由「他力」代辦的農村建設運動，固亦是瓶行之初的必有現象，而且「他力」對於建設農村，亦極需要；但在進行的過程中，切不可忘掉了農民「自力」的培養，忽視了農村生產教育，蔑視了農民的自力，須深切顧慮到「他力」用得久了，同時農民的「自力」又未養成，則其結果，對於農村建設，勢必至於「一推一動，再推再動，不推不動」。「他力」所到之處，許能改進於一時，發生一些新氣象；但若無「自力」繼起，則此種「他力」不過是無本的花，無源的水，他力一去，勢必漸歸消委，「前功」固未必「盡棄」，「後望」還能說「無窮」嗎？故普及農村生產教育，以培養農民的自力，這一點非常重要，於集中人才訓練人才之外，所當特加注意的。

(二) 財力問題。此即指建設的經費而言。建設事業在在需財，故經費應充分籌足，並確切保障，不准隨便挪用。如建設事業有全省一致的性質者，應由省府統籌；如爲各縣個別需要者，則宜先訂定一年中的行政計劃，呈由省府核定，並確定其經費。惟現在各縣財政均極貧困，推行建設事業每感困難，而受阻礙，除努力整理財政的開源與刷新財政的管理制度外，如有不足，省及中央俱應酌量予以補助。中央所訂定的全國農村建設方案，對於農村建設經費，決定由行政院令飭財部，於國庫項下每年撥專款五百萬，爲補助全國農村建設之用。這個辦法很好，我們希望能切實做到，體察各省縣地方的特殊需要，妥爲分配。縣政府對於建設經費的分配，自亦當酌量實際需要，務使分配合理，期收成效。切不可隨意經營，組織紊亂，徒糜公帑。蓋以有經費而運用不得其當，即有計劃亦無從收其實效，則有計劃仍等於無計劃。可見經濟力的運用，不僅在計劃，尤在能運用計劃而得其當。

此外，還有一點須加注意的，就是各縣財政既極貧困，而地方建設事業，又皆爲民衆謀福利，則農村經濟建設，應將地方上全部「人力」爲有計劃的動員，凡壯年男女，均有服務勞動之義務，以補救經濟之窮，或節省一部分經費。民衆應贊助政府所提倡實施的徵工制度，踴躍參加義務勞動，尤當以開發交通道路，修治水利，培植森林，開闢墾地等爲徵工的基本工作，同時實施兵工政策，與徵工制並行，以軍隊補助各地徵工工務之不足，並爲建設地方公共工程之倡導。

國民勞動服務，並非對於民衆的一種苛求，而實有其正大真實的意義。因爲公私原屬一體，以個人的餘力，集合而貢獻於國家社會，即可得到大量的人力，省卻大量的財力，於私所費極微，於公獲益極大，結果所得的利益，成



效，及所省的財力，仍還及於民衆。這種意義，豈非正大真實嗎？

并且，國民勞動服務，亦非新創，我國古已有之。考周、秦、漢、唐時代，都有人民每年服役若干日的規定。管子書中，特標「勞教」之說。但實施勞動服務，須考慮到一個重要條件，就是須「有時有節」，即所謂「使民以時」。「不違農時」之意。秦築萬里長城，隋鑿運河，這是我國從前二種最偉大的工程，究其當日興辦的方法，則亦是利用國民勞動服務造成的。雖然那時候不免有「不時不節」之弊，但採用如此大規模集中「人力」的方法，以成萬世不朽之業，確足以垂宏規於永遠。自力役之徵，折合爲錢幣納稅之後，於是爲國服勞的「合羣勞動」之精神及觀念，乃因之而消失，直至現在人民偷惰自私，已成習慣，國家建設事業，百端落後，財力貧困，又達極點，倘一切需要「人力」的工作，均必須待政府籌措經費而後舉辦，則事實上既極困難而不經濟，且建設事業亦終於因循固陋，不能有所進展。故爲補救建設財力之困窮，或節省財力，以促進建設，喚起大衆爲國服勞的公益觀念起見，實行國民勞動服務，實法良而意美。

再旁考歐西新興的國家，如德、俄，都在憲法中明文規定，人民有對國家服勞役的義務。可見爲國服勞的「合羣勞動」，又是現代國家藉以促進建設的一種新趨勢，而衡以我國目前的時勢，則此種窮幹苦幹的方法，更爲實際所需求。

總而言之，以國民勞動服務的方法，補救政府建設財力之不足，由精神方面來說，是合乎新生活運動，由物質方面來說，又合乎國民經濟建設運動。於理論，於事實，均極允當而確切。時不論古今，地不論中外，亦有其史蹟可資

觀感。惟運用之際，務必慎重規劃，並須嚴守「有時有節」的重要條件，不然，就不免要「累民」或「擾民」了。

(三)組織問題。無論舉辦何種事業，都須健全組織，以利運用。如何統籌全局，提綱挈領，使各種機構，如身之使臂，臂之使指，為脈絡之貫通，無壅塞紊亂的氣象，這就是組織問題。農村經濟建設是多方面的，又是具有整體性的，故對於建設計劃的第一步，即須將原有的經濟組織與生產單位——凡從事於經濟活動的個體，均視為生產單位，如工廠、工場、商店、田莊，以及金融、運輸、交通機關等，都予以適當的組織，使相同的生產單位，為密切的結合，成為有機的構成體。蓋必先具有這種基本的組織，然後一切經濟情形與生產狀況之調查統計，纔有可靠的來源，經濟計劃之規訂，纔有確切的依據，而整個計劃之推進，纔能運用靈活。

一縣裏的生產，交換，消費，運輸等經濟行為之組織機構完整靈活，不但可以免掉散漫的紊亂的現象，而適應個別的圖存，並且對於國防經濟的動員，亦可臻於敏捷便利。其他與經濟建設有密切聯繫者，如地方上的防衛組織，以及教育、學術機關或團體，都須本「富教養衛」合一的主張，應與經濟建設打成一片，使其在整個的同一目標之下，藉各種不同的機能，互相助長各種建設事業。

復次，再就橫的方面言，茲本農業與工業聯合發展，並適應產品之互相供求的主張，約述主要數事如下：

(一)採取集團經營制度。我國農業，向由小農各自個別經營，並無合力的組織。農業生產之不能近代化或科學化，此即其一要因。因為是小農經營，農業經營者即無力購用機器，應用電力，以及應用新式的技術或科學的管理。故欲使農村增進生產，藉以挽救生產之不足，以抵抗外國農產的壓迫，或產生堪與外國農產競爭的力量，

即應採取集團經營制度。蓋以一切科學的應用，在農村極度凋敝的今日，惟有小農聯合起來作集團的經營，一方面政府再予實力的扶導，始有可能。同時，我國農村各種榨取關係的存在，亦是農村衰落重要原因之一。各種榨取關係之解除，亦唯有藉集團組織的力量，始有可能。例如高地租的壓迫，高利貸的剝削，以及其他的貪污橫暴，我以為在政府扶導的集團組織之下，是無法施其伎倆的。

(二) 實行生產合作統制政策。所謂生產統制，是政府處於統制的地位，所有經濟機構皆隸屬於他的支配之下，以集團的力量，作有計劃之發展。這個生產統制政策，尤其在復興農村與工業建設同時並進的場合，更為切要。農村需要些什麼，以及其需要的程度怎樣，必須在政府整個統制計劃之下，始無「過或不足」之弊。反之，農村生產，亦須以供給國內工業原料為目的，農村應生產何種原料及應生產多少，均非政府有整個通盤的計劃不為功。無政府的生產，不獨不能滿足農村的需要，而且因組織機構散漫，易招致農村的再度破壞。不過，為增進推行效率，僅賴政府力量亦屬有限，尤須集合社會與生產機關各部分的努力，始可充分發揮，故所需要的政策，一方面須含有合作主義之精神基礎，而另一方面則須含有干涉主義或強制主義的機能，即一切經濟活動，皆基於合作主義的精神，而其全部聯繫，則在集中的組織控制之下。所謂生產合作統制政策，意即在此。

還有一點，即是生產品統制之實施，與夫生產倉庫及合作金庫的設置。內地生產品之外銷，非但品質不一，更有跌價競爭的惡習，惟以其跌價競爭，而品質日劣，而銷路遲滯。銷路一遲滯，則農民生路益窄，致極有希望的事業，於以中絕。此中循環因果，至堪痛心。如崑山麻布，嘉定黃草織品，前者銷往朝鮮，年有一百萬元，後者銷往南洋羣島

與歐美各國，年約一百四十五萬元，乃一任販商跌價競爭，濫收濫賣，不顧信譽，致此極有希望的農村工業，日見衰落，即是顯例。故生產產品應予統制。再，內地產品之外輸，決非短時間所能銷罄，但以農村之凋敝，又無力量可以儲藏許久。向來農村產品，往往壟斷於中間商人，而成「剝卻心頭肉」的苦痛，如能聯合金融業與各種合作社設立生產品倉庫或合作金庫，專儲藏產品與抵押產品，發揮調劑農業經濟的力量，則農工之實際受惠，豈有限量。

(三) 設置產品試驗檢定機關。與辦任何事業，應以試驗為中心工作，如農業方面之稻作，小麥，棉花等等，工業方面之機械化學工程等等，非有專設的農業試驗所工業試驗所為之主持策劃，予以技術上的研究，品質上的改良，則決不足以收質與量之精進。希望各地注意及此，最好無論何種產品，都有一試驗機關，如棉業試驗，桐油試驗，肥料試驗等，則專精有賴，效力更宏。再，各地農工產品之外銷，最大缺點，為品質不一，摻雜太多，或粗製濫造，不堪服用，如果各地建設當局，於設立貨物出入口貿易處之外，同時更設檢定與檢驗品質的局所，訂定標準，任用專才，俾出口的農產品，有嚴格的試驗，維持對外貿易的信譽，即所以推廣產品的銷路。

(四) 改善交通運輸機關。近年來鐵道公路，頗有進展，貨物運輸，亦已較前便利。但因內地農工業生機尚未恢復或發展，交通運輸便利的結果，反足以助長外貨的傾銷，使國民經濟更受加重的打擊。改善交通運輸機關，必須在內地農產品足以自給，并須向外尋找銷路時，始為有利。不過，內地產品之運輸，公路不如鐵路，鐵路不如輪船，輪船更不如帆船，蓋以帆船運輸之便利，是無道不入的，無遠勿屆的，而水腳之低廉，容量之富於伸縮性，尤為其他交通工具所不及，如在東南水道四通省份，其功用較公路尤為切要。公路固宜建築，河渠尤當開濬。此種民間

帆船政府應訂定民船運輸組織辦法，已有組織者，予以獎勵改善，未有組織者，應扶導其組織起來，期能充分發展內地貨運的功能，政府對於這種民船組織，應認為一種建設事業。（關於交通建設，可參閱拙著非常時期之國防建設（中華）交通的國防建設章。）

綜觀以上所論，我們對於今後農村經濟建設所應採的原則政策與其進行的途徑，可以簡括的歸納為下列幾個要點：

一、原則——要破除一切虛偽的，紛亂的，浪費的，點綴的，各種建設，並本農工聯合發展的主張，遵守民生主義的最高原則，努力生產建設，以求適應人民實際生活之需要，達到「地盡其利，人盡其才，物盡其用」的目的。計劃進行之先，必須慎重考慮四點：「選最有利之途，以吸外資，必應國民之所最需要，必期抵抗之至少，必擇地位之適當。」

二、政策——實行合作統制政策。一方面，須含有合作主義的精神基礎，調整社會的與生產的機構，集合社會的與生產的各部分之努力，以增進推行效率；一方面，須含有干涉主義或強制主義的機能，政府處於統制的地位，所有一切經濟機構與活動，皆受其支配，以集體的力量，作有計劃的發展。實言之，即是利用農村合作組織的方式，以謀中國農村次第地在集體主義之原則下，改變現成的農村生產關係，建立新的農村經濟體制，發展新的經濟生機。此外尚須改革小農經營方法，而採取集團經營制度，使農業生產能應用新式的技術與科學的管理，促進農業生產近代化或科學化。

三、途徑——縱的方面，第一，須集中並訓練建設人才，以消弭社會上及政治上的隱患，而負復興農村的扶導推行之責。尤須注重實施農村生產教育，灌輸並培養農民之生產的知識和技能，期能由「他力」的扶導而進於「自力」的建設。第二，須充分籌足建設經費，確切保障，合理分配，如有不足，省及中央應酌量予以補助，統籌配撥，並提倡利用國民勞動服務，使地方上全部人力，為有計劃的動員，既可得到大量的人力，復可省卻大量的財力，於私所費極少，於公獲益極大，而結果所得之利益成效，及所省的財力，仍可惠及人民。第三，須健全各種經濟組織，及配備各種生產單位，為密切的結合，成為有機的構成體，使調查統計有可靠的來源，經濟計劃有確切的依據，而整個計劃運用能敏捷順利。至於橫的方面，則一切生產建設事業，嘗試檢驗，檢定，合作，與交通為聯繫的進行。

農村經濟建設的原則政策與其途徑，既經說明，則今日農村的中心問題是什麼？亦可推想而知。其中心問題，不外乎：

- 一、如何增進農業生產？
- 二、如何改善農產運銷與儲備？
- 三、如何活潑調劑農村金融？
- 四、如何健全調整農村生產組織？
- 五、如何維護並發展鄉村工業？

上列五個問題，將於後面各節分別申論之。

第三節 農業生產問題

我國農產之不豐，或產量之不足，乃是鐵一般的事實。

我國農產之所以不足，原因極其錯綜複雜，除前所述外，和內在的諸種複雜原因外，如土地分配的不均，土地利用的缺陷，耕地面積的不多，耕作方法的守舊，耕作工具的笨拙，農林水利的不興修，土質肥料的不改良，以及選種治蟲的不研求等等，都有直接的錯綜的關係。

現在姑暫留著此種關係不說，先來看看農產不足的情形究竟怎樣？

我國最主要的農產品為米麥，而民食又以此兩種農產品為主。所以每單位面積的產額多寡，不但影響農家的經濟，而且影響全國的民食。現在先將中國最主要農產品每單位面積的產額來和各國的產額作一個比較：

中外各國稻的產額多寡比較表（見古棣中國農村經濟問題一九九頁）

國別	稻田面積（公頃）	稻的收穫量（公擔）	每公頃的產額（公擔）	等第
比利時	三七,〇〇〇	二,三八〇,〇〇〇	六四,三四	一
意大利	一五〇,〇〇〇	六,九〇〇,〇〇〇	三五,八六	二
夏威夷	二,〇〇〇	六八,〇〇〇	三四,〇〇	三
日本	三一,三八〇,〇〇〇	九五,五〇〇,〇〇〇	三〇,五〇	四
埃及	八七,〇〇〇	二,六五〇,〇〇〇	三〇,四二	五

希臘	六〇	一,八〇〇	三〇,〇〇〇	六
英屬基內亞	二一,六〇〇	五二〇,〇〇〇	二四,七六	七
美國	三六九,一七二	七,九五六,〇〇〇	二〇,〇八	八
高麗	一,三八二,〇〇〇	二七,五〇〇,〇〇〇	一九,九八	九
台灣	五六六,〇〇〇	一一,三三八,二〇〇	一九,八三	十
暹羅	二,九二〇,〇〇〇	五六,二六〇,〇〇〇	一九,二七	十一
塞拉勒窩內	一六二,〇〇〇	二,七四二,〇〇〇	一六,九一	十二
荷屬羣島	三,四〇四,〇〇〇	五三,三〇〇,〇〇〇	一五,四九	十三
巴西	七,六五〇,〇〇〇	七,六五〇,〇〇〇	一四,一七	十四
英屬印度	三三二,九四一,〇〇〇	四五八,〇〇〇,〇〇〇	一三,九〇	十五
馬來羣島	二六〇,〇〇〇	三,六〇〇,〇〇〇	一三,八五	十六
中國	一八,〇〇〇,〇〇〇	二四〇,〇〇〇,〇〇〇	一三,三三	十七
菲律賓	一,七〇〇,〇〇〇	二〇,五八〇,〇〇〇	一一,一〇	十八
印度支那	五,一八二,〇〇〇	六〇,八一二,〇〇〇	一一,七二	十九
馬達加斯加	五五六,〇〇〇	六,〇〇〇,〇〇〇	一〇,七九	二十
尼泊爾	二〇〇,〇〇〇	二,〇〇〇,〇〇〇	一〇,〇〇	二十一
法屬西非洲	六八七,〇〇〇	六,八七〇,〇〇〇	一〇,〇〇	二十二
波斯	三五〇,〇〇〇	三,五〇〇,〇〇〇	一〇,〇〇	二十三



蘇俄	一三〇,〇〇〇	二,〇七〇,〇〇〇	九,〇〇〇	二十四
阿富汗	三二五,〇〇〇	二,五〇〇,〇〇〇	七,九三〇	二十五
錫蘭	三三六,〇〇〇	二,四四九,〇〇〇	七,二九〇	二十六
柏托里科	六,〇〇〇	三〇,〇〇〇	五,一〇〇	二十七

細觀上表，姑不問稻田面積與稻的收穫量有多少，單看每公頃之產額，便可知中國主要產品——稻的產額很低，居各國的第十七位，為民食所最需要的稻產尚且如此之少，其他的農產品亦就可想而知了。

復次，再來看看我國最近幾年來全國農產的產額與其面積怎樣？（據實業部中央農業實驗所發表的估見十年來之中國經濟建設。）

(一) 主要農產之估計面積（單位千市畝）

種類	年份	二十	二十一	二十二	二十三	二十四
稻		二五七,七〇一	二五九,九三四	二七八,八一六	二七五,九八二	二七八,九九六
小麥		二九五,七七九	三三〇,七二六	二九二,八五四	二九三,〇一四	三二二,一〇七
大麥		一〇三,四〇五	一〇一,九八九	九四,九七四	九五,四五八	九九,七八七
棉		五二,二三〇	五二,二八四	五五,八九〇	五七,三七一	五二,一八二
茶(註)		一七,五五六	—	—	—	—
小米		七九,七六八	八一,〇三八	八二,五五六	八一,七四〇	七九,三二八

(一) 主要農產之估計產額 (單位千市擔)

種類	二十二年	二十一年	二十二年	二十三年	二十四年
糜子	二二,〇七二	二二,六一四	二二,九七七	二二,九四八	二四,九八六
高粱	七九,八六九	七九,三六〇	七六,八〇三	七八,一四五	七一,四七六
玉米	六九,三五四	七一,九二二	六四,五一〇	六三,〇二八	七〇,六六五
燕麥			一三,八〇七	一五,三三八	一六,三三二
甘薯	三〇,七四八	三〇,九三一	三四,七六四	三三,三五一	三三,三二〇

種類	二十二年	二十一年	二十二年	二十三年	二十四年
稻	八六一,五八五	九八八,六四二	九六五,七四三	七八二,八六七	九六〇,七九三
小麥	四三三,三六〇	四五四,五八四	四五〇,五六二	四四九,二二二	四二六,〇五二
大麥	一五八,五五二	一六一,六〇三	一四八,二九五	一六〇,六〇五	一五八,一一二
棉(皮花)	一四,五七〇	一五,一四三	一六,五九五	一五,八四九	一四,三三八
茶	七,九〇〇	—	—	—	—
小米	一二八,六七八	一三三,九一〇	一三二,八二九	一三七,二八四	一三六,二四七
糜米	三〇,六九一	三〇,六八六	三〇,三六〇	二九,八八五	三二,五二三
高粱	一三一,五三五	一四八,三三四	一三八,三二四	一三三,一三九	一三五,五五一
玉米	一二七,七四四	一三九,四九五	一一四,九八八	一一一,一八四	一三六,八八九

燕	麥	—	—	一五、八八八	一八、八七一	一七、四四四
甘	薯	三、一六五三七	三六〇、六九九	三六八、〇四一	三三〇、六三三	三七一、六一一

茲再將民國元年以來，各主要農產輸出入的數額，列表於后，以資比較，俾知「以農立國」的我國農業生產，不但不能自給自足，反多仰給於人。這真是「飲鳩止渴」，危險孰甚。

(三) 主要農產輸出數額 (單位千擔)

種類	年份	米	穀小	麥	棉	茶	雜糧
元	年	—	三七	一、三七七	八〇六	一、四八二	一、〇七六
二	年	—	八四	一、八四八	七三九	一、四四二	二、一八九
三	年	—	二八	一、九六九	六六〇	一、四九六	一、六九一
四	年	—	二二	一、五一五	七二六	一、七八二	一、九四七
五	年	—	二二	一、一五五	八五一	一、五四三	四三六
六	年	—	三八	一、五五八	八三二	九四二	一、二二一
七	年	—	三三	一、八一五	一、二九二	四〇四	一、一七八
八	年	—	一、二二八	四、四五三	一、〇七二	八七四	四、五五二
九	年	—	三二二	八、四三二	三七六	三〇六	二、五七一
十	年	—	三五	五、一九四	六〇九	四三〇	九〇六

(四) 主要農產輸入數額(單位千擔)

種類	年份	米	穀小	麥	棉	茶	雜	糖
元	年	二,七〇〇	三	二九三	一三八	四七		
十一年		四五	一,一五一	八四二	五七六	二,四三六		
十二年		六三	六四〇	九七五	八〇一	三,八五五		
十三年		四二	一四〇	一,〇八〇	七六六	四,六一五		
十四年		三五	二〇七	八〇一	八三三	五,一六〇		
十五年		二九	五	八七九	八三九	七,六三八		
十六年		八六	四九六	一,四四七	八二七	八,三九五		
十七年		三〇	一,八〇一	一,一二二	九二六	七,一九五		
十八年		二八	八〇二	九四四	九四八	五,七一六		
十九年		二七	二〇	八二六	六九四	五,五五七		
二十年		三〇	七	七九〇	七〇三	五,九二九		
二十一年		三六	四一七	六六三	六五三	四,七三三		
二十二年		一〇四	三九	七二四	六九四	一		
二十三年		一二二	二二〇	三四六	七七七	一八〇		
二十四年		一〇九	一五七	五二一	六三〇	一,五八九		

十九年	一九、八九一	二、七六二	三、四八一	一三三	三六九
十八年	一〇、八二三	五、六六四	二、五四五	三八	八〇
十七年	一二、六五六	九〇三	一、九三三	一〇〇	五三
十六年	二一、〇九二	一、六九〇	二、四九一	七〇	七一八
十五年	一八、七〇一	四、一六五	二、七九六	八三	一、四三五
十四年	一二、六三五	七、〇〇〇	一、八三〇	二四	一三七
十三年	一三、一九八	五、一四五	一、二三二	三八	七三
十二年	二二、四三五	二、五九五	一、六三二	一	四八
十一年	一九、一五六	八七三	一、八五八	一〇二	二六三
十年	一〇、六二九	八一	一、六九〇	四八	一三六
九年	一、一五二	五	六八八	四六	九五
八年	一、八一〇	—	二四二	八一	二四
七年	六、九八四	—	一九二	四八	八六
六年	九、八三七	三六	三〇六	一八九	一六二
五年	一一、二八四	六〇	四一四	二三二	一一二
四年	八、四七六	三	三七八	一八三	一〇八
三年	六、七七四	一	一二八	一七四	五七
二年	五、四一五	二	一四〇	一九四	五二

二十年	一〇,七四一	一二,七七三	四,六八八	三三三	四七
二十一年	一二,四八七	一五,〇八五	三,七二三	二五	五八
二十二年	二二,四一九	一七,七一六	一,九九四	五	一六〇
二十三年	一一,七五四	七,六八九	一,九二四	四六五	一七五
二十四年	二二,四四二	八,六一六	九〇八	四二一	一三

綜觀上述四表，近五年各主要農產的種植面積及生產數額，都停留在「不進步」的狀態中，而其輸入量，除棉花外，皆與年俱增，出口額則逐年銳減，這都是由於消費日增，而產額則不會有何增進，依舊患着「不足」而仰給於外國，以致漏卮日增，隱患堪虞！

不過，因年來政府與社會人士對於復興農村工作之加意努力，已漸有轉好的趨勢，尤以去年（二十五年）農產豐收，物價上漲，農村復興的趨勢更為加速。川豫粵三省去年不免旱災，收成大歉，但以全國而論，去年尚稱豐年，根據中央農業實驗所的估計數字推算，各種糧食產量，在以前三年每年平均約一、八六〇、〇〇〇、〇〇〇市擔，去年約一、九三四、〇〇〇、〇〇〇市擔，增加百分之四。棉花產量，以前三年平均為一六、〇〇〇、〇〇〇市擔，去年則增至二〇、〇〇〇、〇〇〇市擔，增加約百分之二十五。又據去年中國銀行業務報告在農業概況一章中說：「去年農產品價格確已有上漲，而農村每年因出售稻麥、高粱、小米、菸葉等主要農產品所得之收入，在以前三年平均約為三、九〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，去年約為五、六〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，計增加一、七〇〇、〇〇〇元。」

〇〇〇、〇〇〇元，約合百分之四十四，倘將絲、茶、羊毛、花生、桐子等次要農產品之收益合併計算，去年較以前三年增加之收入，當在二、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元左右。此種估計數字，或能表示去年農民購買力增加之程度，其於國內工商業之良好影響，已有不少事實之證明。」又說：「農產品國際貿易，去年亦有進步，米、麥、棉、菸草等主要進口農產品，在以前三年平均輸入總價值爲二六六、〇〇〇、〇〇〇元，去年減至九四、〇〇〇、〇〇〇元，計減少一七二、〇〇〇、〇〇〇元，約百分之六十五。……蓋中國農產品價格雖高，但因匯率關係，外國農產品價格折合國幣之後，更爲高昂，故凡能以本國出產代用者，均樂於購用國產，進口因而大減。」又說：「本國農產品之輸出價值，略見增加，桐油、生絲、棉花、羊毛、花生等十四種農產品出口價值，以前三年平均爲二二五、〇〇〇、〇〇〇元，去年爲二九七、〇〇〇、〇〇〇元，增加約百分之三十。」其結論謂：「凡茲所述，均證明去年農村經濟較以前三年大有進步，其原因則一方面由於雨水調勻，收穫豐稔；一方面則由於法幣實行，物價上漲，而外國經濟漸趨繁榮，農產原料需要增加，亦於中國農產品對外貿易發生良好影響。」

吾人讀竟，認爲去年農村經濟好轉的趨勢，並非由於農村實際問題根本的改進，其結論所剖示的原因，一則曰由於「雨水調勻」，二則曰由於「法幣實行」，三則曰由於「外國經濟漸趨繁榮，農產原料需要增加」，都只是偶然的「天時所賜」，或一部分的「外緣關係好轉」，決不是由於農村經濟已有根本的改進，或農業產量已有增加。以後果欲謀農業生產之增進，自不能專望「偶然的」天時之調順，或外緣的外國經濟之繁榮，而必須策劃利用實際有效的方法，以謀水旱蟲病等災害之防除，農村土地的分配與利用，與夫土壤肥料選擇及耕種技術

的改良。茲就此各方面的問題，分別加以檢討。

(一) 土地分配與土地利用問題 農業生產的基礎是土地，而土地問題，不外包括「土地分配」與「土地利用」兩方面，所以這兩個問題必須解決。我國土地的分配，無疑的是不公平，因土地集中的結果，一方面形成少數富有的地主，而另一方面則為大多數貧苦的佃農，即所謂「富者田連阡陌，貧者地無立錫。」故土地權不平均，則耕者未必有其田，流弊所及，非但不公平，且有礙於土地生產力的發展。「依理而論，耕者必須有其田，蓋耕者有其田，則耕耘培植，必格外講研。今耕種租地，有時解約，非永遠可以耕種，為期短則一二年，長則五六年。若培植過肥，一經滿期，地已非已有，培植之費，無從賠補。是以租地施肥，皆不盡力。兩方相較，則耕自己之地者，改良培植，多盡其能。改良多則耕之生產力大，效用廣。故欲求生產之多，必須耕者有其地，要使耕者有其地，必須平均地權。」（馬寅初平均地權，見中國經濟問題）如是，則平均地權，不但為分配問題，且亦為生產問題。

然則，地權應如何纔能平均呢？總理以為可用和平方法解決，就是政府按照地主所報地價抽納重稅，如果地主不照價納稅或折價贖報時，政府得以原報價值收買土地，這樣便可以限制地主的獨佔，而可以達到耕者有其田的目的。（參閱耕者要有其田。）

怎樣使「耕者有其田」是中國土地問題中一個最重要的問題，而「耕者有其田」又是解決土地問題一個最重要的土地政策，原則甚善，可無疑義。不過，我們還應當詳細分析研究，還須考慮到有密切聯繫的幾個問題。

第一，全國耕地是否充足？



## 第二，全國耕地已否充分利用？

第三，用何種步驟可以實現「耕者有其田」呢？

第一個問題，是說「耕者有其田」固甚重要，但擴充或增加「可耕之田」這個問題，亦是十分重要。申言之，據一般的估計，中國農民中之屬於佃農性質者，各地平均約佔農民總數二分之一，對於此輩貧苦佃農，實現「耕者有其田」確是有益的辦法。但土地縱能平均分配，事實上亦不見得就能澈底解決多數農民的貧窮，而且其結果依然是「均貧」而不是「均富」，雖說「不患貧而患不均」不過「均」了之後，如仍不免於「貧」，則此「貧」即非「均」所能單獨解決。

我們中國向稱「地廣人稠」，然有許多土地是荒廢着，據美國農業專家貝克(O. E. Baker)估計，中國土地總面積二、四四〇百萬英畝，除西藏不計外，中國可墾土地約佔總面積四分之一強，而現在所墾者，僅佔可墾土地面積四分之一。復據張心一先生在中國墾殖事業及三大荒區墾殖計劃大綱中所說，全國荒地合計為二十萬零五千七百九十四萬畝，為數多於已墾地。復據全國土地委員會二十六年一月發表的最新統計數字，蘇、浙、皖、贛、鄂、湘、川、魯、豫、晉、陝、甘、寧、青、閩、桂、滇、黔等二十省平均每縣有耕地六九三六九市畝，荒地二四八五六三市畝。雖各種統計數字不同，但皆足以證明荒土多於耕地。故如何移民墾荒，變「石田」為「耕田」，以擴增「可耕之田」，其重要性不減於「耕者有其田」，應該統籌兼顧，同時進行。惟就中國目前情形而論，移民墾荒亦有困難，而其困難最大的，是農業資本缺乏與佃農不易承領荒地。因為荒地的土質類多不良，非有充足的資本以購置農具

牲畜肥料等不可而現在農家謀生尚且不易，那能還有資本來經營荒地？況且荒地的主權皆有所屬（各省區荒地面積統計，可參看民國七年第七次農商統計表，見古樸中國農村經濟問題三十六頁）一般小農佃農又無取得地權的力量；即使有人招佃承種，亦多苛刻條件，一般小農佃農恐都不願承種。如能由國家政府出資統制收買分給佃農承種，則困難當可減少了。

第二個問題，是說「耕者有其田」固甚重要，但「有田曉得耕」這個問題，亦十分重要。如果只解決「耕者有其田」而不能使農民「有田曉得耕」就是說不能盡量利用土地，則其結果，農人的財富依然不能增多，農人的生活依然不能提高，這仍然同樣的是「均貧」而不是「均富」這依然不能真正解決了中國土地問題，不能解決農民貧窮問題。

「有田曉得耕」是一個土地利用問題。現在全國耕地是否已經充分利用？想誰都會答說：「否。」何以見之？因為中國農業技術落後，未有改進，一般的還是在阡陌制度中用人力畜力以事生產。不過，這是人爲的，而非天然的，尚不足以說明其原因，此外，還有若干耕地是被用爲墳墓、道路、溝渠、晒穀場等。大概耕地面積愈大，則被用爲道路、晒穀場……等的面積愈多；而這種面積雖亦有爲農場內不可少的，但究非生產的農地可比，如能盡量的減少，自以減少爲妙。尤其是關於用作私營或公營墳墓的耕地，若調查統計起來，數目必定可觀，若「棺葬」的風俗一日不改，則此種墓地終亦不易利用，蔣委員長近通令提倡公墓，廢除私墓，自亦格於習俗之積重難返，故不能予以徹底的解決。還有，中國農業是小農經營制，每家耕種的田地面積既不大，而塊數又多，其中自然又有許多面積爲

田陸地界所佔領而不能栽種作物的。講到這一點，便更可使我們想到我國「農田散碎」的缺點——農地利用的缺點。據金陵大學農學院卜凱（J. L. Buck）教授研究皖、豫、冀、晉、蘇、浙、閩七省十五個地方的報告：平均每農家有田八·五塊，最多者竟至四三·四塊，最少者亦有三·二塊，而每塊面積最大者十五畝（以余平日所見聞，恐無有如是之大者，亦有小至不及一畝者。各田塊間之距離，平均一·二六市里，最遠者六·六八市里。如此農田分散零碎的結果，不但浪費時間與勞力，且耕地減少，管理困難，而對經營技術的改良上，亦發生很大的妨礙，我國農民不能利用新式的或近代的農具，雖固由於無力，而受農田分散零碎的影響亦很大。補救之法，唯有由政府規定國家有依法律重劃耕地之權，強制施行。

第三個問題，用何種步驟可以實現「耕者有其田」呢？前曾說過，依據總理的辦法，「一爲照價納稅，一爲照價收買。」這樣就可以限制大地主的獨佔，而使耕者都有其田。但地價是有漲落的，凡遇漲價，總理都主張歸公，以酬衆人改良土地的功勞。（參看民生主義第二講）其實，我覺得還有兩點值得研究：一是值百抽一的稅率，這種稅率對於農人是不公平的，應改爲累進稅率，依地面的多寡而抽各等的稅。二是漲價歸公，也應分別都市土地和農用土地，都市土地的漲價，可以說是「由於衆人的功勞」，但耕地地價增加的原因，不盡「由於社會的力量」，灌溉施肥，選種栽培，農人都盡了不少的心力和物力，纔增加土地的價值，何能認爲不勞而獲的增益？如果將這種樣的漲價完全歸公，恐怕無人願意經營耕地，更無人願意投資墾荒了，因此，勢必使土地的改良和農產品的增加，均將不可能，熟田如此，荒田更甚。所以，真要達到「耕者有其田」的目的，除照呈報地價抽累進稅外，對於農用土

地祇可復照漲價抽若干稅，以限制大地主的獨佔。不過這還都是指有能力爲自耕農的而言，如遇貧農或佃農無能力的，政府更應力予扶植，最近（二十六年五月五日）中央政治會議第四十三次會議通過修正土地法原則，對於佃農之扶助辦法還不是積極的，實際的。我們的意思是應由政府舉辦地產長期貸款，協助農民取得耕地，或竟採取「公債收買土地政策」，收買土地分給農民耕種。倘政府能力一時不能做到，那末，爲急於解除貧農的倒懸起見，最易見效的辦法，莫如在農村中開設工廠，以便收容無地可耕的農民，解決其生計；同時還可引發工業，使農村所產的原料，也可就地製成熟貨，減少運輸費的損失，而對於農隙人力的利用，也不啻提倡副業一樣。

（二）耕作技術與耕作規模問題 耕作技術或工具的不良，直接是影響於人工或作物，間接便是農產不易增加，受到一種經濟的損失。我國農家耕作，雖有多年豐富的經驗，但對於農具的使用，卻仍保持着原始的狀態，除利用畜力外，都靠人力，所用耕具，亦極幼稚，往往費力多而收效少。農業生產工具既如是簡陋，則農業技術不能進步，生產不能增加，乃是必然的結果。如果農家能採用新式有效的農具，非但可以節省人力和財力，並且還可以使農產增進，使經濟比較寬裕，如無錫農家多購用引水機，中耕器，打稻機等，節省人工不少，因此便有餘工從事其他副業，而經濟也得以比較寬裕。總之，利用地力，促進農業生產，必需有科學的技術，才可收「野無曠土，物力衍饒」之實，這意義很簡單明瞭，毋待多說。此中主要難題，即是一般農家不能採用新式有效的農具，其中有二種困難：一因農業資本缺乏，農民多沒有購買的能力，二因耕地塊數太散碎，面積極狹小，即要使用新式農具，又有如卡爾 (C. N. Carver) 在 *Principles of rural economics* 書中所說，既不可能，亦不經濟。（這層意思，我在前面

亦曾講過，要補救此已成之土地利用之缺點，惟有強制重劃耕地。以限於此二種事實上的困難，即任憑你怎樣向農人說新式農具如何好，可以節減人力財力增加生產，而能購用新式農具者仍是寥寥。那末，我們就此「因噎廢食」，任其「故步自封」，永不採用新式農具以改進農業生產嗎？於是便有一種現象為我們所習見，就是營利的商人便乘機購辦新式農具，轉租農民，從中取利。關於這一點，江蘇省農政會議彙編中有很好的一段話，頗值吾人參考：

「查江南一帶厚水機器，非屬農人自備，而為商人所供給，以為營業之工具，壟斷操縱，弊害殊多。有承包灌溉之畝數，超過機器能力所灌溉之畝數者，時值乾旱，包戶常因競爭厚水，發生爭執糾紛；同時，一部分之田畝，仍因厚水不足，而陷於荒歉之象。又有注意於打臨時水者，俟天時亢旱，農民需水極殷時，乘其危急，要以鉅額之包費。農民為作物收成計，不得不吞聲飲泣以受之。凡此二種，所以貽害於農民者甚鉅。若求解放農民之苦痛，組織農民灌溉合作社，實為根本之要圖。其合作社所需之資本，一部分可由農民銀行貸給，一部分可由農民按田畝數攤集。機器賃用之方法，可按地畝多少比例而定，地少者得最先租用，使小農咸沐其利益。如社員地畝相等時，則以先請求者取得優先權，同時請求則以抽籤法定之。租賃所得之利益，除還本及付息外，如有盈餘，分給社員。」

我們看了這段的敘述，可知農民無力購買農具而受人壓迫苦痛的情形，同時，又可知組織合作社的辦法，確是解決這種困難的良法。徐公橋鄉村改進會對於籌購新式農具的合作辦法，亦足供我們仿用，其辦法分三種：

(一) 村友集股購買；(二) 由改進會設法籌款購買；(三) 與農具公司接洽，應用合作方法購買。至於使用農

具的辦法，分爲四種：（一）出借使用，概不取資；（二）出租使用，由會訂定取租金若干；（三）輪流使用，即依次使用；（四）利用農具，如冬季利用抽水的引擎，作軋棉花碾米等。

今年（二十六年）二月間，實業部爲提倡以科學方法改進農產，呈准頒行各省市獎勵農產通則，規定凡經營農業，能應用科學方法，新式農具，以增加產量或改良農產品質，或改良農業用具者，酌量分別予以獎金、獎章、褒狀、匾額、獎牌、獎盾等獎勵。這種獎勵的農業教育方法，自亦可爲改良農業技術，促進農業生產之一助。惟望各地政府與社會人士廣事宣導，以收提倡促進農業技術之效。

由此，我們可以知道，第一種困難，農民無力購買新式農具，並非不能解決，而是可以用合作辦法來解決的。至於第二種困難，因農田太破碎，使用新式農具有所不能，亦不經濟，其解決方法，則又須視耕作規模大小而定。倘耕作規模仍爲個別的「小經營制」，則只消將固有的農具加以改良，如江蘇農具製造所今年所發明的較新式的農具，就可適用，由「淺植的」而改進爲「深耕的」，由「經驗的」而改進爲「科學的」。反之，倘耕作規模要改爲集體的「大經營制」，則原有散碎的農田須重新改劃，始可應用科學機械化或電氣化的新式技術，否則，就有阻礙，就不合算。惟就我國目前事實而言，因機器工業尚未發達，國營的或集團的大規模農場，還不易辦到；或者取漸進的方式，先以生產合作的組織，由農民試行動的集團耕種——即集耕農場制，再由「小經營」而漸趨於「大經營」，亦未始不是一個比較合理而有效的途徑。

（三）選擇種肥與防除災害問題 怎樣選擇優良的種子，亦與增進農產有關係。我國農家雖有數千年相

傳的經驗，然對於選擇良種，尙多不甚注意。惟近年來因農業機關學校及團體的提倡，確已改進不少，而且試驗結果，都有相當成效。不過，爲普及推進起見，最好是由各種農業試驗場設立「種苗交換所」，將試驗有成效的種苗與農家原有種苗交換，不取分文費用，同時並指導栽植和養育的方法，或者並用「表證方法」，將試驗有成效的作物、畜牧和原有的作物、畜牧相比，以證明改良的效果如何，這樣比較容易使農家牽起效法。農家明瞭良種的利益後，沒有不願意改良的。主持倡導改良農政的人應該多做些切實工夫，不要再像往時空談改良農業，設了機關只擺擺樣子。至於施用肥料，我國農家實在非常注意，試一留心農村內地人民的生活，則可常見荷籃肩筐者，朝興夕息，奔走於道旁林間，見有人糞、動物糞以及植物的灰燼等，莫不拾取以還，備爲肥料之需，盡力使之返諸地中，以培養其生產力。如要進一步採用人造化學肥料，固可補自然肥料的不足，增加生產力，但因農民資本缺乏，籌措肥料費的支付，實在無力。這個困難不解除，是無法高談採用人造化學肥料的，何況如無機質淡氣肥料等也只能促進生物的增長，卻不能保持或竟損害土地的生產力呢。

以上所說的，多是限於人爲的技術的改良方法，還有關於天時的水旱災害及病蟲害之防除，亦在影響於農產的豐歉。俗諺有云：「天時不如地利，地利不如人和。」——如果人能「——地方安靖，地能利——造林開河與技術改良，則天氣的災害，便可爲適當的防除。本來防除災害，不外治本和治標兩種辦法，如造林開河以防水旱之災，乃屬於前者；如設昆蟲局以防蟲害，舉辦農業保險以防牲畜疫等，乃屬於後者。對於前一種工作，年來各地政府與人民，頗爲努力，翻閱各省縣市的農林水利建設，均有相當進步；而對於後一種工作，則尙很少成績，例如縣政府

裏都有省建設廳派往服務的治蟲專員，一人能力既極有限，設備又無，在城區附近農田或可做些表面除蟲工作。其他便都置之不顧，我們總覺得「天災」之發生，多根因於「人禍」。人家說「天災人禍」，我卻說「人禍天災」。「人禍」不先消除，「天災」亦就不易防止，造林開河亦終無法進行，等到災荒嚴重形成，雖政府力籌經費賑濟，但成千累萬的經費是報銷了，而災害仍然有加無已，何況災民受到賑濟實惠的又是微乎其微，倒給人家發了財呢？故吾以為真要防除「天時災害」，須先防除「人為災害」，必須在消除「人為災害」這個前提條件之下，各地方成立一個專門負責的農政機關，如同捷克斯洛伐克的農部（參看大同譯捷克斯洛伐克的農業經濟）一般，然後農民才能得到實惠！

「貞觀二年，關中旱，大饑。太宗謂侍臣曰：水旱不調，皆為人君失德，朕德之不修，天當責朕，百姓何罪，而多遭窮困？」又「貞觀二年，京師旱，蝗蟲大起。太宗入苑視禾，見蝗蟲援數枚而呪曰：「人以穀爲命，而汝食之，是害於百姓，百姓有過，在予一人，爾其有靈，但當蝕我心，毋害百姓！」將吞之，左右遽諫曰：「恐成疾，不可。」太宗曰：「所冀移災朕躬，何疾之避！」遂吞之。自是蝗不復爲災。」（見貞觀政要）唐太宗這種「民吾同胞，物吾同與」的仁民愛物之心，懷至誠悔過的風格，亦是今之爲官吏者所當感奮的。雖然，食蝗而蝗不復爲災之語，非近事實，要亦如成湯禱旱于桑林，而以「六事自責」之至意政府官吏果若能勤廉樸實，力節民財，守法奉公，的去努力水利森林事業的建設，循序漸進，期其必成，則天時水旱之災，亦就得根本的防除了。

綜觀以上所言，農業生產問題之解決，是多方面的，必須土地平均分配，土地盡量利用，耕作技術工具設法改



良，施肥選種加意改進，天災蟲害要能防除，然後方能發展農業，增進農業生產，這種整個性的生產建設事業，原非限於一隅，是要集中整個的力量去進行，縣政府是一個執行一切庶政的行政機關，對於這一切的一切，自當秉承政令，負責切實辦理，如果這為國民所託命的農業生產經濟不能改進，則所謂政治都是空的！

#### 第四節 農村合作問題

農村經濟機構改進的途徑，不外乎「由散而集」，「由亂而整」。

農村合作是整個合作事業中的一大部分，農村合作的意義，簡括的說，是要使農村中分散零亂的各種經濟行為和活動，整齊集結於「人人為我，我為人人」的聯帶關係的基礎上，以農民共同的力量，自動組織團體，成為整個有機的體制，把最主要的消費與生產兩種經濟行為，直接密切地聯繫起來，以增進農民自身的經濟利益。在消極方面，力謀避免各個孤立的經濟上之損失；在積極方面，力謀增進各個孤立時得不到的經濟上之利益。

我國的合作事業，至今已十幾年的歷史。全國合作社，據二十六年五月間中央農業實驗所第三次調查統計，截至二十五年底止，全國共有登記備案之合作社三六·三六三社，社員一·五九九·二六六人。若依其業務之性質分類，則有信用合作社一九·九四八社，社員六六九·八九七人。供給合作社二五七社，社員一五·一七四人。生產合作社三·一七八社，社員一六七·一一四人。運銷合作社二·三二四社，社員九八·三八四人。消費合作社二九六社，社員四〇·七〇〇人。公用合作社五六社，社員三·四一二二人。兼營合作社一〇·三〇四社，社員六〇四·五八五人。從這個指數看來，不能不說我國合作事業已有相當的發展了。

可是，試細加分析，在「量」的方面，合作社的分佈還未普遍於各地，在「質」的方面，合作社的組織還欠健全，業務亦還未有優良的成績。我們固須求其普遍，要有大量的合作社組織，但只是量多，無裨實際，更宜求其質之精，這樣纔有意義，纔有價值，纔有實效。

第一，在「量」的方面，何以說合作社的分佈還未普遍於各地呢？

先從「分省」觀察，舉辦合作事業較久而合作社較發達的省份，當推蘇、浙、冀、魯、皖、贛等省，茲列表如左：

各省市五年來合作社進展數量比較表

省市別	二十年		二十一年		二十二年		二十三年		二十四年	
	社數	百分比	社數	百分比	社數	百分比	社數	百分比	社數	百分比
江蘇	一,三三五	四·四	一,五六六	四·三	一,六四四	四·五	二,三三〇	三·三	二,九七七	四·〇七
河北	七二	二·四	九八	二·四	五八	一·六	一,四〇〇	一·四	一,九三三	二·三
山東	八	二·九	二〇	五·七	四四	二·四	五九	五·四	一,六七	三·六
浙江	六三	三·三	六三	一·九	四三	一·七	一,二六	三·九	一,七五	二·四
江西	三	〇·五	一五	〇·六	一四	六·九	九	九·六	七	七·七
安徽	七	〇·五	三	〇·六	五	一·八	二四	一·四	九	九·九
湖北	一	〇·〇四	三	〇·〇八	二	〇·四	三	三·七	三	三·六
湖南	三	〇·一〇	一七	〇·四	九	〇·五	二四	二·五	五	三·八

級遠	一	0.04	四	0.01	三	0.07	六	0.01	三	0.03
河南	六	0.03	二	0.05	二	0.05	五	0.05	九	0.06
廣東	三	0.10	六	0.05	六	0.09	四	0.05	一	0.07
陝西	五	0.08	六	0.05	三	0.01	三	0.03	三	0.05
雲南	二	0.04	七	0.06	五	0.06	二	0.03	三	0.05
山西	四	0.05	五	0.04	五	0.06	二	0.01	一	0.04
廣西	一	0.04	二	0.04	五	0.06	二	0.01	八	0.04
四川	七	0.05	八	0.01	二	0.06	三	0.01	三	0.05
福建	二	0.04	四	0.10	一	0.01	五	0.05	四	0.04
貴州	二	0.04	四	0.10	一	0.01	四	0.04	一	0.05
甘肅	三	0.10	三	0.04	一	0.01	三	0.01	一	0.03
察哈爾	一	0.04	三	0.04	一	0.01	三	0.01	一	0.01
青海	一	0.04	一	0.04	一	0.01	一	0.01	一	0.01
漢口	五	0.08	六	0.04	一	0.01	七	0.01	一	0.01
上海	七	0.05	二	0.04	10	0.03	三	0.05	五	0.04
青島	一	0.04	一	0.04	三	0.10	一	0.01	一	0.01
北平	六	0.03	六	0.04	三	0.01	七	0.04	一	0.04
南京	三	0.04	八	0.10	一	0.01	六	0.04	一	0.04

廣州	二	100.00	二	100.00	—	—	—	—	—	—	—	—	—
天津	二	100.00	二	100.00	—	—	—	—	—	—	—	—	—
總計	二,七六六	100.00	三,六六六	100.00	三,六六六	100.00	九,九六八	100.00	四,六六九	10.000	一,六三三	100.00	—

註：本表根據中央統計處二十三年全國合作社統計及中央農業實驗所二十四年及二十五年發表之全國合作社統計改算而成。

二十年至二十三年六月底之數字，係根據中央統計處之全國合作社統計。

二十年及二十四年底之統計，係根據中央農業實驗所之調查。

細觀上表，可知山東、安徽、江西三省的合作社，在二十年間為數極微，以後逐年增加速率極快。江蘇、浙江、兩省合作社進展趨勢比較平穩，河北省合作社變動指數，在二十三年前情形與江浙相仿，但二十四年一年內社數增加速率極快，與二十三年底社數比較竟增至三倍有奇。其他省市合作社亦年有增加。

近數年來合作社發達的原因，固由於政府與社會人士之努力倡導，但其發展所以如此迅速，則多根因於農村百般險象所促成，合作運動之所以漸趨成熟，自有其時代的需要與社會的背景在也。

再從「分縣」觀察：觀於前述分省的綜合統計數字，全國合作社，截至二十四年底止，有二萬六千餘社，（據最近截至二十五年底止的統計，則又已增至三萬六千餘社，）計分佈二十餘省市，固似已具普遍的規模，然而考其實際，則其發展分佈的現象，還是畸形的，如蘇、浙、冀、皖、贛、魯諸省較多，其他各省則數量極少。若再進一步探究合作社較多的各該省各縣合作社情形，則江蘇尚有七縣無合作社，河北尚有九縣無合作社，其他各省尚未設合作

社之縣份更多，全國計共一千九百五十三縣市（僅指普通市，特別市除外）。設有合作社者約僅佔總數三分之一弱。若更進一步就合作社最發達的縣份加以考察，則一縣內合作社的分佈，常集中於某一處，或於東南鄉多而西北鄉少者，或集中於城區附近而窮鄉僻壤又極缺乏者，是其分佈現象，亦還是畸形的。茲就冀、蘇、魯、贛、皖、浙省合作社在各縣之分配數，再列表以明之：

主要各省合作社社數之縣數分配表

社數分組	河		北江		蘇山		東江		西安		徽浙		江	
	縣數	百分比	縣數	百分比	縣數	百分比	縣數	百分比	縣數	百分比	縣數	百分比	縣數	百分比
一—一〇	三七	三〇·三三	四	七·四一	三八	三九·一八	九	一七·六五	四	八·〇〇	二八	四三·〇八	—	—
二〇	一五	一五·二九	五	九·二六	二五	二五·七七	一	二·一五	一八	三六·〇〇	一一	一六·九二	—	—
三〇	一四	一四·四八	三	五·五六	五	五·一五	六	一一·四七	五	一〇·〇〇	—	—	—	—
四〇	八	六·五六	六	一一·一一	七	七·二二	五	九·八一	三	六·〇〇	四	六·一五	—	—
五〇	六	四·九二	一	一·八五	三	三·〇九	五	九·八一	一	二·〇〇	三	四·六二	—	—
六〇	二	一·七二	二	三·八八	九	九·二八	一〇	一九·六一	一五	三〇·〇〇	九	一三·八五	—	—
七〇	一	一·三九	一	二·四〇	六	六·一九	五	九·八一	三	六·〇〇	五	七·六九	—	—
八〇	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
九〇	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
一〇〇	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
合計	一二二	一〇〇·〇	五四	一〇〇·〇	九七	一〇〇·〇	五一	一〇〇·〇	五〇	一〇〇·〇	六五	一〇〇·〇	—	—

註：(一)上表根據中央農業實驗所二十五年二月發表之全國合作事業調查統計改算出

(二)各省之祇有合作預備社而無正式合作社之縣份均未列入

綜觀以上所列合作社數字，可以簡括的下一個結論：現在我國合作社的分布，僅有冀、蘇、魯、贛、浙、皖等六個省份比較發達，而此數省中合作社在各縣的分配又尚未平均，而陷於畸形的發展狀態。其他各省縣合作社比較不發達者，亦就可以推知其大概了。

最後，我們再來分析各省市合作社及社員在各省市所佔人口之百分數，以證明合作力量還是非常薄弱。  
民國二十四年各省市合作社及社員地域分布統計表

省	市	別社	數	對總數的百分比	社	員	數	社員佔該省市人口之百分數
河		北	六,二四〇	一二·七九		一三五,七二三		〇·四八
江		蘇	四,〇七七	一五·五四		一三八,三九六		〇·四三
山		東	三,六三七	一三·八六		一〇六,一四三		〇·二八
安		徽	二,二八四	八·七〇		二二,六七三		〇·三三
江		西	二,〇三八	七·七七		一一一,四四七		〇·七一
浙		江	一,九七二	七·五一		七〇,六六〇		〇·三五
河		南	一,七六一	六·七一		一〇〇,三三四		〇·三一
湖		北	一,二二八	四·七三		六〇,二二二		〇·一八

湖	南	九六三	三·六七	五六,四八六	〇·一九
陝	西	六七一	二·五五	六三,八九〇	〇·六六
山	西	四五三	一·七〇	六,六九二	〇·〇六
福	建	三二二	一·一八	一一,六七八	〇·一三
廣	東	三〇七	一·一五	三三,三一五	〇·〇七
綏	遠	五四	〇·二〇	一,一一五	〇·〇五
甘	肅	三三三	〇·二二	二,九〇六	〇·〇五
廣	西	一四	〇·五〇	五九二	〇·〇一
上	海	一一三	〇·四六	一七,一九三	〇·四九
南	京	五〇	〇·一九	三,三三六	〇·四四
北	平	七	〇·二二	一,〇二八	〇·〇六
總	數	一六,二三四	一〇〇·〇〇	一,〇〇四,四〇三	

我們就上表所列各省市社員與人口比例一點觀察，其中以陝西比例為最高，以廣西比例為最少，雖然各地的人口有疏密，但社員之發展，差不多可以說是與人口成正比例的，社員愈發達，則其所佔人口總數之百分比自亦較高。如合作社最發達的冀、蘇、魯、皖、贛、浙等省之社員數，均僅佔該省人口三分之一強或弱。若以全國合作社總數與全國總人口比較，尚不及千分之二，較之丹麥的合作社社員數佔全國人口百分之二十七，蘇俄的合作社

社員數佔全國人口百分之六十七，那更「相差遠甚。」雖然我國合作運動較其國爲後進，但亦未始不可用以證明我國合作組織力量之尙嫌薄弱。

第二，在「質」的方面，何以說合作社組織尙欠健全，業務亦還未有優良的成績呢？可撮其較主要的幾方面來說：

(1) 以往合作社的組織，多甚草率，只湊足了法定人數，便算組成一個合作社，其辦理手續是否合法，社內應有的管理章程則冊簿，就都未過細注意。這種徒具「外表的形式」而無「內在的實質」的合作社，有人稱爲「胰泡合作社」，有如胰泡吹蕩空際，非不美觀奪目，但經不起空氣的鼓動，外物的衝撞，便突破而成泡影。據二十四年的統計，該年內解散的合作社，爲數竟達一、〇八四社，可爲例證。當然，這種像肥皂泡一般的合作社，即使能够一時存在，亦是無社務或業務可言的。

(2) 以往合作社的組織，多由「他力」促成，而非出於農民的「自力」，是被動的，而非自動的。這種現象之造成，固由於多數農民缺乏合作知識，同時，又以合作事業的推行，常受當地土劣商人等的劫持，但政府對於合作的指導與監督之不能盡力，又不能不說是造成此種現象的原因。「被動組織」與「被動運用」的合作社，是違背合作原則的。要不是有政令的催促，或借款的引誘，這種合作社都有隨時死亡的可能，有人稱這種合作社爲「陀螺合作社」，若一失去外力的扶植，像陀螺失去本身以外那繩索的抽動，則陀螺即隨之而倒。這種「由上而下」或「由外而內」所組成的合作社，是決不能健全，亦是沒有優良成績表現的。真能由社員「自動結合」力



求合作社之「能動」或「常動」的，究竟是居極少數。

(3) 以往合作事業之推行，多未符合作的目的，不能救濟最低層而最多數的貧苦農民。能夠向合作社借款的，多數是上等中等農戶。因為一方面，放款機關都須有七八成「人的」或「物的」保證，纔肯放貸。據中央農業實驗所調查借款困難情形，因手續麻煩，保證困難，無抵押品及無介紹機關等緣故而不能借款的，約佔百分之三十九，這無疑的便都是一般身無長物的貧苦農民了。在另一方面，合作社的分子每為一部分地主富戶所操縱，使真正的貧苦農民未得享受合作的權利，地主富戶，每每以低利向合作社借來的款，用更高利息轉借給貧農，不但不能增進貧農的利益，反而益加重貧農的負擔，這顯然又是人受資本的限制，而未符「合作組織是人的結合，而不是資本的結合」的原則。

此外因合作行政之缺乏一貫的系統，各自為政，不能切實聯絡，予以統制，以致使投機者反藉合作美名，從中牟利，投資紊亂，這也予合作前途以莫大危機。金陵大學美籍教授史梯芬研究合作社業務與我國合作事業之推進，夙具熱心，曾發表對中國合作運動之意見一文，認為現在我國合作事業，多有背於合作原理，指出各種缺點，茲撮述其最重要者，以見一斑：

(一) 一般無準確範圍之合作社，以之為民衆教育組織則可，對於推銷共買信用合作等經濟行為，殊少裨益，況組織複雜，遠非一般鄉下人所能管理勝任，如另任專家管理，又非其經濟能力所許，於是合作社之存在，完全依賴政府之支持，一旦政府撤銷援助，此類組織，立即瓦解。

(二) 各合作社多無正確合理之賬簿，且因管理不善，不易檢查。

(三) 管理合作事務者，多缺乏實際合作的經驗，每將貨物賤買貴賣，擾亂普通商業，然而普通商人對於社會之功用，合作社中人反不顧及。

(四) 合作社缺乏自己所產生的領袖，多由政府機關人員代為主持管理。欲求合作領袖人材，將合作社成爲自動組織，預先改造現有的合作社。

(五) 多數推銷合作社，祇係一種腐爛放款組織，其中有試作推銷合作者，亦多不切實際。

(六) 多數信用合作社，祇爲挖肉補瘡之應付，不計農民之儉約本旨，因之農民負債益多，益無法振拔。

(七) 銷費合作社管理不善，浪費之處甚多，雖享免租免稅專利等權利，對於社會民衆，並無裨益。

總而言之，今日我國農村合作事業，在量的方面，是發展的畸零，尙未能普遍平均推進，而且在質的方面，是組織業務的虛弱，尙未能健全發揮合作的功能。今後對於農村合作事業的改進，自須對症下藥，除弊興利。故其改進的大要途徑，不外乎：

一、合作事業須普遍化，合理化，以求「量的普遍平均發展」，更宜利用保甲組織，切實推廣於各鄉村，這樣，則合作事業的擴展，不致陷於畸零。

二、合作組織須求農民自動的結合，多下教育工夫，少用政治力量，政府僅處於輔導監督的地位，使其在實際的體驗中，養成合作的「能動」與「常動」的知力，合作組織不宜複雜，而須簡易適用，以期不背合作社

的自動精神，並確定合作業務以不兼營爲原則，使工作不繁複，而趨於簡單化，易於管理，易收實效。

三、合作行政組織系統，須一貫的確立起來，以免頭緒的紛亂。自中央以至於各省縣市地方，均應分別設立合作事業設計委員會，爲合作行政設計的機關，集中合作專才，擘劃指導一切合作事務，爲事實簡便起見，若中央在實業部已設合作司，則爲劃一系統計，各省市縣可就建設廳局科內設合作股，亦未始不可負其專責，做事固不在形式之鋪張也。

四、各地方合作社組織，須能因地制宜，切合當地人民需要，如某地方有特產運銷，則組織運銷合作社，如缺乏資本，則組織信用合作社，切不可盲目的，不管有無需要，例作點綴品看待，至於合作社的社員，宜重視一般真正勞苦貧困的農民爲主要對象，使之能同氣相投，協力生存，以防富有地主商人從中操縱之弊。

五、合作社社員，既須以大多數貧農爲主要對象，故合作社每股股金不可過大，俾免一般貧農無加入的機會。同時，合作社社務須充分民主化，對外借款，應以社員的集體信用爲擔保，對於各個社員亦應以對人信用爲主，使貧農均得資金流通的便利。

六、合作組織應以農業爲中心的生產合作爲主體，就農業生產的需要上觀察，亦比較易於推廣，切於實用。蓋以合作是中間人的廢除，資本的剷除，是整個經濟組織之逐漸改善，其主要作用是積極的治本，卽是增進生產利益；不是消極的治標，僅在維持與補救。故欲謀農村經濟之積極發展，應着重於生產合作的經營。至於消費、信用、運銷等合作，亦都必須以生產爲環繞的中心，倘若離開了生產，則只是一種治標的方法，而不

是一種治本的長治之策，無異舍本逐末。不過，考之實際，我國近五年來的合作社，信用合作每居第一，生產次之，銷費運銷又次之。雖然信用合作兼具生產與消費兩種行為，且具有輔助生產與消費的機能，但若專有信用借款而無實質的生產經營，或借款而不以生產事業為用途，則誠如史梯芬教授所言，「祇為挖肉補瘡之應付，不計農民之儉約本旨，因之農民負債增多，而益無法振拔了！危險孰甚！史氏又說：『中國合作社已趨於失敗之途，』卻不是過言的。我們應該覺悟改進才是。

### 第五節 農村金融問題

農村金融是整個金融事業中的一大支流，農村金融的意義，簡括的說，即是以農村為主體的農村間之資金融通，以健全的機構，充裕的資本，救濟農村資金的缺乏，活潑農村金融的調劑。所以農村金融，一方面是要有富裕資金的存在，一方面又須有供貸資金的機關，必須這樣，農村金融才有調劑的可能。

農村金融與農村合作，有着「相輔而行」的密切聯繫，亦可以說是不可分解的一個「整體」。若譬農村合作制度是人身的骨幹，則農村金融乃為人身的血脈。再切近一些說，農村合作組織是農村金融的骨幹，資金的融通必須利用合作社的力量，始能運用有利；農村金融是農村合作組織的血脈，合作社亦必須有融通的資金，始能發揮最大的功能，雖然合作社的組織自尙有政治的和社會的意義。

現在農村的金融情形怎樣？我們只消先就今年中央農業實驗所發表全國合作社之最新統計（截至二十五年底止），加以觀察，信用合作社是佔各種合作社中的最多數（各種合作社社數及社員數已詳前節第一段）。

所謂信用合作社，其唯一的任務是流通農村資金，信用合作社之所以特別發達，就足以證明現時農村金融是如何貧乏，其需要資金又是如何迫切了。

考我國農村資金所以貧乏的原因，簡要的說起來，一方面是由於受到帝國主義商品侵入內地的影響，致使農村資金逐漸流到都市（或被捲到帝國主義國內），演成都市資金的「充血症」和農村資金的「貧血症」。而另一方面，則除天災人禍各種錯綜複雜的關係外，則由於內地各種高利貸的剝削。於是在農村內地又漸漸發生富有地主商人的集中榨取現象，一般貧苦農民的借款，都由他們所操縱盤剝，這種盤剝的情形，農民並非不知道，只因爲農家資金太枯竭，而需要又極迫切，逼得不能不忍痛，飲鴆止渴。

我國農村中以借貸爲活的農家，據各方面調查估計，約佔全農戶百分之六十以上，其中以西北邊疆省份如察、綏、甯、甘、陝等的農民負債程度爲最深，東部蘇、浙、皖三省次之，依次爲中部鄂、湘、贛三省，東南區閩、粵兩省，西南區川、雲、貴三省，北方區晉、冀、魯、豫四省。至其借款來源，據中央農事實驗所的調查統計，屬於私人者爲百分之六七·六，屬於商店者，爲百分之三·一，屬於典當者爲百分之八·八，屬於錢莊者爲百分之五·五，屬於銀行及合作社者，各爲百分之五。由此可知，我國大多數農民都是靠借債度日，而私人借貸竟居首位，其次爲商店借貸，銀行與合作社僅居末位。我們都知道，私人商店等的借貸，多爲高利貸性質，農村金融之枯竭如何，於此益可想見。

所謂私人（地主豪紳）高利借貸，抵押典當，商店，以及鄉間極流行的各種合會，如搖會、標會、攤會、輪會、拔會、三星會、五聖會、七賢會、月會、季會、年會等，皆爲固有的舊式農村金融機關。這種都以高利貸形式出現的舊式農村

金融機關，到現在還把握着支配農村金融的勢力，從上述中農所的調查統計數字中，他們還佔着借款來源百分之九十五之多，而新式農村金融機關（如銀行及合作社）所佔比率，僅及百分之五，已可證明。那末，如果要調劑農村金融，——亦即救劑農村經濟之易見速效的方法，應速發展新式的農村金融機關，以謀減除高利貸資本及商業資本對農民的剝削而謀農業生產與農民收益之增進。

近幾年來以農村合作組織之日漸發達，新式農業金融機關亦多相繼興起，而普通商業銀行鑒於都市資金之患着充血症，亦有投資農村的運動。例如專營農村放款的農民銀行，有中國農民銀行、農工銀行，各省農民銀行及農民借貸所等；兼營農村放款的商業銀行，有上海銀行、中國銀行、金城銀行、交通銀行及墾業銀行等，此外社教機關如華洋義賑會、金陵大學、南京社會局，以及各地鄉村改進會等，亦都經營農村放款。這種對於農村資金的週轉，自然是給予農村金融的一種生命力，使農村資金由呆滯枯涸的境地，漸漸走上活躍流暢的途徑，對於農村復興工作，不能說沒有相當貢獻。

但是就此種資金週轉的已有成績加以考察，其一般成效殊屬有限，而且一方面也不免有種種缺點。農村放款機關，因為沒有整個劃一的組織，各個的旨趣，互有差異，進行辦法，就難於一致，農村貸款，也就沒有確定的方式。並且，一般銀行的資金，大都來自各種存款，就各種存款而言，其能運用於農業放款者，當以儲蓄存款——尤其是定期儲蓄存款為最適宜，因其取款期限較長，足以供投資經營農業的週轉；然而儲蓄存款利率頗高，通常活期儲蓄存款多在四釐五釐之間，而定期儲蓄存款則皆在七八釐以上，期限較長者，有高至一分以外，再加以銀行本身

營業的一切開支，則對於農村放款的利率，恐非在一分以上，銀行不能有利可圖，而在合作社方面向銀行借來款項，再加高利率轉放給農民，經過兩種手續，利息更高，而且有些地方，尙有合作社貸款給農民，待至收穫，合作社與農民各半，或四六對分穀物之事。諸如此類的情形，實無異一種新的高利貸，一般貧苦農民在新式農業金融組織之下仍然得不到益處。這樣，又有何裨補於農村金融的救濟？

還有一種更堪注意的情形，不啻是將高利貸的貸款權由「舊式的」轉變爲「新式的」，下面就是事實：

「查近來各銀行，常有以貸款爲由，自行派員，分赴各地，勸誘農民組織合作社情事。其中以轉運都市游資，救濟農村爲目的者，固居多數，而利用放款關係，以賤價預約收買產品，掠取農民利潤者，亦所在難免。甚或避免行政機關之監督起見，不用合作名義，巧立他種名目，濫行放款，以圖操縱良懦之農民，若不亟予取締，則農村合作之前途，必難爲健全之發展，仰各省政府，迅予佈告禁止。」（二十四年四月十二日漢口行營對豫、鄂、皖、贛四省府訓令）

由此，足徵豫、鄂、皖、贛幾省之內，各銀行借合作社之名，行高利貸之實，爲經濟上的「以暴易暴」者，其程度已被政府所察覺，則其掠奪農民利潤之數額，料亦已達到足以引人注意的程度無疑。像這樣的情事，現在或已減少，但一般銀行經營農村放款，因爲業務性質與營業開支的關係，總往往不肯以低利放款農民，有之亦多限於成績稍佳的區域，則蜂湧而往，不惜以低利相競爭，豈知此種低利資金，農民得之過易，又往往流於浪費，而不用於正當生產的途徑，是以亦不能普遍的深入農村，銀行和農民亦就不能發生互惠的密切聯繫。

總而言之，既謂救濟農村金融，則應切實。在「救濟」二字上用工夫，簡要的歸納爲三種情形：第一，「當救濟」。

而。不。救。濟。』不可；第二，『不。當。救。濟。而。救。濟。』亦不可；第三，『雖。救。濟。而。不。監。督。』更不可。當農民真正因為有急要正當的用途，向銀行貸款時，銀行每有推三阻四情事，使農民不得要領，這就所謂『當。救。濟。而。不。救。濟。』鄉間地主，商人，土豪，劣紳等，往往利用合作社及政府的功令，以狡滑的手段，取得銀行的貸款，再以高利轉放農民，這就所謂『不。當。救。濟。而。救。濟。』有許多合作社取得銀行貸款，或銀行勸誘農民組織合作社放款營利，而又不幸爲封建勢力所操縱，層層盤剝，加重農民負擔，這就所謂『雖。救。濟。而。不。監。督。』

是以，我們希望新式農業金融機關，對於經營農村放款，務必避免上述種種弊端，確切認清救濟農村金融貧乏的職責，上以助政府力量之不及，下以惠農民產業之發展。而對於放款，應由短期的漸近而創辦中期長期的，使農村資金充分靈活，並宜用種種簡易有效方法，吸收農村游資，誘導農民從事儲蓄，既可養成農民儲蓄的美德，以應意外急要之需，免得常常舉債，而且可使農村資金不致大量流入都市，以免演成都市資金膨脹，而農村資金枯竭的畸形危險狀態。同時，在另一方面，合作行政機關，對於農民與銀行及其他放款團體的借貸款項，務必密切指導和監督。對銀行及放款團體方面，關於辦理農村合作社貸款，應於事前將放款章程及手續，通知各省地方農村合作設計行政機關，並於事後將貸出及收還社名全額，彙報合作機關備查，一面由合作機關訂定合作社貸款利率之最高限度，切實施行，並嚴密監督。至對合作社貸款，亦必須事前予以輔導，事後予以監督，務使貸款用途正當，增進生產，免致以貸款用於非生產的浪費，或還債償還債固亦可減輕農民負擔，但這種用途，終不經濟究竟不能創造新的價值。如果運用不慎，且更有使農民增加負擔之虞，倘能參用江蘇省農民銀行的『實物放款』辦法，



以實物代替現金，貸放實物如種籽，肥料，原料，農具，蠶種，機油及牲畜等，如是則可限定農民貸款的正當用途，不致流於濫用和浪費了。

抑有進者，我國幅員遼闊，農村需要資金很多，即用政府財力與商業銀行資金同時舉貸，對於農村金融，亦不能普遍的調劑，而且最大的缺陷，就是農村資金的週轉，要長期仰給於外來資金，殊不足以培養自有自給的基礎。故為補救現有的農業金融組織與現有的資金之缺陷，並適應時代社會的需要起見，應進一步策劃，在適合環境的條件下，創辦一種新的金融組織，新的金融制度。這種新的金融組織是什麼呢？就是根據實業部頒布的合作金庫規程，利用合作社組織基礎，組織「合作金庫」，以期農村的金融事業與合作事業打成一片，建築在農民自身基礎之上。今年（二十六年）實業部農本局已積極着手籌辦縣（市）合作金庫，並經擇定安徽之蕪湖、宣城、湖南之衡陽、山東之濟寧、壽光；江西之南昌、臨川，四川之重慶；江蘇之南京等縣市，先行試辦。每縣市貸放款額，視其農產出品及需要救濟額而定，大概以五萬元為起點，一百萬元為終點。農本局以此事尚屬新創，而其意義與功能又極重大，為喚起全國對於合作金庫之注意，曾頒發專冊，闡述縣市合作金庫的意義及其進行步驟。茲特撮述其梗要，并希望各地政府人民切實推行，以底於成。

合作金庫，約可分為三點來說：

一、合作金庫的意義。合作金庫具有下列幾種主要意義

(1) 合作金庫深入農村，使農村資金借貸合理化。我國農民知識淺薄，除供應借貸資金以外，對於借款

之如何運用，如何歸還，尙須隨時加以指導和監督。合作社社員需要借款的時間不同，爲求隨時供應起見，金融機關尤須接近農村。以往農村放款機關，因業務性質的特殊，及營業費用的限制，不要說深入農村是不可能，就是連都大邑，也不能普遍設立，因此與農村相隔的距離很遠，結果就發生下列種種困難：第一，浪費往返時間和旅費。社員需要借款，決不會同時間的，鄉間匯兌不通，所以每筆借款，都要職員親自去領，所化時間很多，路費也很可觀，合作社的費用增加，沒有盈餘，甚至還不够開支。第二，負擔風險。農村的自衛能力薄弱，合作社借款還款，往返距離甚長，風險很大，萬一發生意外事故，這個合作社的虧累，就不容易彌補了。第三，要避免以上兩點困難，就發生還最普遍而又最嚴重的缺點，就是社員借款還款時間上的一致。現在合作社借款，大都一年一次，或者兩次，所有社員，不問是否需要，大家同時借款；不問借款用途的長期短期，與夫還款來源的或先或後，大家同時還款，以致造成一種「削足適履」的不合理的現象，我國現有的農村合作社，大都犯了這個毛病。這個病根，到底是什麼呢？歸源結底，還是因爲金融機關之設立不能接近農民和農村，隔離太遠的緣故。合作金庫之所以要設立，就爲彌補這個缺陷。因爲合作金庫的分布，將來不但是每縣皆有，卽縣內重要的市鎮，也還有合作金庫代理處，與農民非常接近，往返便利，不負風險，非獨時間旅費都得經濟，而最大好處，還是社員需要借款，隨時可借，有力還款，隨時就還，使農村實金的借貸切實化，合理化。這是合作金庫的第一個意義。

(2) 吸收民資增加貸款的來源。現在我國農村金融，是整個的需要調劑，而一般金融機關所辦的農村放款，因爲財力的限制，不過是局部的，這不要說，金融機關的財力萬萬不够，就是政府的財力，也是不足應付

的。我們如爲整個農村着想，除政府及金融機關的財力外，還要找一個大量的來源，找一個基本的來源，這個來源就是民資。

現在合作社借款的利率，金融機關雖覺儘量減低，而農民的負擔，還是很重。我們假使要減輕借款利息，就要把放款資金成本減低，這就要想法吸收當地存款，因爲當地存息比向外借款利息要低，資金成本，自會減少。所以爲減輕農民的負擔着想，也要想法吸收大量的民資。

但怎樣去吸收民資呢？那就要培植一個民衆自身的金融組織，方才可以使民衆有深切的信仰，預備把剩餘的資金，存放進去，合作金庫，就有這種力量。因爲合作金庫的股本，最後是民衆所有的，合作金庫就成了一個民衆自身的金融機關，自能得到民衆的信任，如果有剩餘資金，當然會源源存入，合作金庫利用這種存款，再去供應需要資金的人，完成調劑金融的使命。不過，這種吸收民資的辦法，事實上不易做到，唯一的條件，是要鞏固合作金庫的機構，穩定合作金庫的業務。合作社是合作金庫的基本組織，也是合作金庫放款的對象，所以根本上，還應從改善合作社着手，要使業務區域內的合作社，都成爲強有力的健全組織，由這些合作社來組織合作金庫，自然會有鞏固的基礎，而能得到社會民衆的信仰，倘使能達到這一步，吸收民資的計劃，就不難做到了，有了這一條大量來源，農村資金的調撥，自會流暢，農村借款的利率，也會逐漸減低，這是合作金庫的第二個意義。

(3) 培養農民資金。自有自營、自享的合作金融制度。我國合作事業，已有十幾年的歷史。國民政府成立以來，在橫的方面，如合作社之「量」的增加，和「質」的改進，都有相當成績。而在縱的方面，關於如何促進各級

聯合社的組織，如何建立合作金融的系統，這些工作，都還沒有充分的進展。可是，金融爲一切事業的命脈，要求合作事業的發揚光大，則非建立健全的合作金融制度不可。我們知道一個農村金融機關的主旨，是在調整農民資金合理的供求，所以有兩個特質：第一是吸收農民的資金（像小額存款），替他運用生息，以供需要資金的農民，支取合理的利息，他的功能在「集有餘」「補不足」，使農村資金週轉靈活，自然不僅在放款給農民就算完事。第二在培養一個永久穩固的農村金融基礎，使農村資金自給自足，不要仰求於外來資金，以超越外來的牽動和影響。我們要適應這兩個特質，就應倡辦合作金庫，因爲合作金庫的業務，不僅在放款給農民，還要用儲金購股的辦法，來吸收農民的資金，在初成立時，合作社資金有限，固然要靠社外資金來彌補他的不足，但經過相當時間以後，農民逐漸出資購買股票，最後結果，合作金庫全部股本完全爲農民所有，這時的合作金庫，就成爲農民自身的一個經濟組織，他的基礎就建築在農民自己身上，不受外界絲毫牽制，而自有自營自享的合作金融制度，就可以漸次完成，這是合作金庫的第三個意義。

（4）劃一農村貸款方式。過去以至最近，大家知道農村金融的貧乏危險，政府金融機關及其他各種放款團體等，都努力調劑農村金融的工作。但是參加的機關團體既多，各個的宗旨和辦法，也就不免互異，而放款方式也就迥然不同，或用合作方式，或憑個人信用，有的用農產物及田契抵押，有的免股實備保，卽同是合作放款，關於借款的利率、期限、數額等，也沒有一定的標準。我們舉辦合作金庫，初辦的時候，合作社本身的資金薄弱，放款資金來源，仍須仰給於外來的資金，這些來源不同的資金，使先在合作金庫彙集，然後由合作金庫用一定的方式運

用出去，這樣其他金融機關的資金，關於合作借貸，就不會直接和農民往來，一定先要經過合作金庫這個模型，才貸放出去，所以放款的辦法，就會趨於一致了。到了最後，每省每縣有合作金庫，全國合作金庫的辦法，完全以實業部公布的「合作金庫規程」為根據，大家抱同樣的宗旨，用齊一的步調，使農村貸款方式，全國一致，而達到組織標準化的階段，這是合作金庫的第四個意義。

我們相信一個良好政策，不僅在表面的維持，尤須有澈底的改進。農村放款的要旨，亦不僅在消極維持一時，尤應着重在根本問題的解決。農村貸款現有的系統，組織和辦法，都未達到質與量雙方完善的地步，合作金庫既含有這四種重大的意義或性能，如果真能站在「救濟農村金融」的立場上，切實依法認真辦理，廣為倡導推行，使合作金庫健全的網布全國各縣市，相信必能在農村金融事業上樹立一個鞏固的基礎。

二、縣（市）合作金庫辦法要點。合作金庫既具有前述四種意義，則其組織系統和辦法，自有其特性，茲將其辦法要點，分析如次：

（一）合作金庫依據實業部頒布合作金庫規程辦理之。

（二）縣（市）合作金庫以合作社為基礎，由信用合作社和各種合作社聯合社，組織縣（市）合作金庫，一省有十個以上的縣（市）合作金庫組織完善時，再由縣（市）合作金庫和以省為範圍的聯合社，組織省合作金庫，全國有大多數省合作金庫組織完善時，再看事實上的需要，由省合作金庫和以全國為範圍的合作社聯合社，組織中央合作金庫。

(三) 縣(市)合作金庫的股本，應完全由業務區域內的信用合作社和各種合作社聯合社所認購，初辦的時候，合作社資金有限，可以由當地政府、農本局和其他不以營利爲目的之法團，認購提倡股本，但此項提倡股本，將來應由信用合作社及各種合作社聯合社增購金庫股本，逐漸收回。

(四) 信用合作社及各種合作社聯合社按照其社員人數或社數，認購合作社金庫股本。

(五) 信用合作社及各種合作社聯合社在可能範圍內，就其放款收入和盈餘攤還金項下，提出一部認購合作金庫股本。

(六) 合作金庫的信用放款，只限於業務區域內的信用合作社和信用合作社聯合社。

三、縣(市)合作社金庫進行步驟。各地合作組織，合作主管機關，指導機關，及其他學術團體等等，都可以遵照實業部頒行的合作金庫規程，提倡設立合作金庫。在籌設的時候，如有實際上的疑難問題，隨時可以函詢農本局，農本局立即詳細解答，合作金庫股本，如信用合作社和各種合作社聯合社，無力全數購買時，可以邀請農本局撥認提倡股本，遇必要時農本局更可派員前往，和當地政府，合作主管機關，共同籌劃進行。在合作組織未曾普遍發達的區域，籌設合作金庫，應該注重於成立新社，和指導社務，當地政府和指導主管機關，在宣傳合作金庫以外，應儘量組織健全的合作社，並改進已成立的合作社，農本局方面，亦可酌量派員前往，協助籌劃，合作金庫的籌設，應從縣(市)合作金庫入手，本節所述進行步驟專指縣(市)合作金庫而言。

(一) 縣(市)合作金庫的認識。合作金庫的設立目的，在接受外來的資金，向農村作有系統有組織的

貸放，使農村貸款業務，達到標準化，合理化，以後逐漸吸收農村自身的資金，使合作金庫股本，完全為農民所有，形成農民自有自營自享的合作金融制度，所以合作金庫的意義，總括有四個要點。（1）求農村資金借貸的合理化。（2）吸收民資。（3）樹立農民自有，自營，自享的金融制度。（4）統一農村資金授受的方式。這四點已在前面解釋很明瞭。縣（市）合作金庫為各級金庫的基礎，尤其負有重大使命，各處在籌劃組織以前，應加以深切的研究，並普遍宣傳，使大家澈底認識合作金庫的意義和使命。

（二）發起籌備 對於合作金庫有了相當的認識，如認為當地有這種需要，就可以着手籌備了，籌備工作的要點，在使信用合作社各種合作社聯合社，和其他不以營利為目的之法團等，對於合作金庫，都能明瞭，大家有了深切的認識，就可徵求各方面的意見，聯合發起，徵求贊同人，召集籌備會議討論進行事項，同時可以函商農本局，請求派員襄助進行。

（三）徵求社員 籌備會開過後，就可以發出正式通告，徵求信用合作社和各種合作社聯合社，加入合作金庫，凡願意加入的，可向合作金庫籌備處報名。

（四）填寫加入合作金庫申請書 加入合作金庫的合作社及聯合社，或其他機關，都要填加入合作金庫申請書，關於申請書中各種條文，都要認識清楚，應附的文件，也要一一交送。由負責人分別加以審核，無論通過與否，都發給通知書。（此項審核工作，理事會產生後，就歸理事會擔任。）

（五）認購金庫股本 合作金庫業務區域內的信用合作社，及各種合作社聯合社，加入合作金庫時，皆須

購認股本辦法如左。

(1) 信用合作社及各種合作社聯合社，按照社員人數或社數，認購合作金庫股本。

(2) 信用合作社及各種合作社聯合社，在可能範圍內，就其放款收入利息和盈餘攤還金項下，提出一部認購金庫股本。

(3) 除上述辦法以外，信用合作社及各種合作社聯合社，並可以隨意認購合作金庫股本。

(4) 信用合作社和各種合作社聯合社，認購股本以後，其餘的股本，可邀請當地政府，農本局，或不以營利爲目的之法團，認購提倡股本。

(5) 各社員所認股本，當時至少須繳足四分之一，按照實繳數額，在一股以上者，發給合作金庫股票。

(六) 覓定合作金庫房屋 合作金庫的業務和一般銀行不同，他的房屋不必過大，也不要考究，當地如有公家建築物借用，最爲經濟，否則，也以租用爲合適，購買或自建，化錢很多，都非初成立的合作金庫所能勝任，房屋地點，不必在大街通衢，祇要交通方便，農民來去便利，就算合格。

(七) 召集代表大會

(1) 產生代表 各社員出席代表大會的代表名額，按照所認股金，每五十股可以選派代表一人，但信用合作社和各種合作社聯合社，所繳股金不滿五十股時，也可以選派代表一人，出席代表大會，每一代表有一股權，撥認提倡股本的機關，應有股權，可以合併行使。



(2) 通過合作金庫章程 召集代表大會之前，發起人應按照「縣(市)合作金庫章程準則」視當地情形的需要，酌量增刪，擬成合作金庫章程草案，提出代表大會，共同討論，逐條通過，成為正式合作金庫章程。

(3) 選舉理監事 根據合作金庫章程的規定，由代表大會出席代表中，選舉理監事，但合作社所認股本在兩萬元以下時，祇有理監事各一人，為合作社方面的代表。其餘的理監事，應由撥認提倡股本的機關選任，以後按合作社和合作聯合社股額的增加，社方的理事監事，逐漸比例增加，撥認提倡股方面的理監事，遂比例減少。

(八) 理監事就職 代表大會選出理監事以後，社內日常事務，負責有人，代表大會就可閉幕，理監事分別就職，組成理事會、監事會，理事互推理事主席一人，監事互推監事主席一人，負責召集各該會議。

(九) 聘請職員 合作金庫的職員，如經理、會計、出納等，統歸理事會聘請，此項人選，必須有專門學識，和豐富的經驗，方能勝任，如當地不易物色時，可以商請農本局，代為介紹。

(十) 呈請登記 縣(市)合作金庫，由合作社組織而成，依據合作金庫規程，應向所在地的合作機關，呈請登記。呈請登記應辦的手續，和合作社相同，可參看實業部各省縣市辦理合作社登記須知一書。

(十一) 領取合作金庫帳簿報表文件 關於合作金庫和信用合作社所用的整套帳簿、報表、規程、單據，合作金庫會計規程、辦事細則，和其他各種文件等，農本局都擬有標準格式，各合作金庫可以隨時購用。

(十二) 購置生財家具文具及應用物品 合作金庫初成立時，財力薄弱，一切開支，以樸實敷用為原則，切不要浪費分文。

(十三) 刊製合作金庫圖章和業務上所用的一切印章圖記 此項印章的種類式樣，農本局均擬有標準格式，為方便起見，各合作金庫均可委託農本局代辦。

(十四) 啓用圖記和開始業務日期，應呈報主管機關備案。

(十五) 正式開幕 以上各步驟完成以後，籌備工作就算結束，合作金庫，便可正式開幕了，擇定開幕日期以後，應預先通告各界，蒞臨參觀，以資聯絡。

附註：在籌備期間，所有一切費用，可記入臨時帳簿，待正式開幕，向農本局領到規定的帳簿以後，就可轉入合作金庫開辦費項下。收進的股金，先出臨時收據，待呈報登記後，再補發正式股金證。各項會議情形，領得規定之記錄簿後，也要分別填補。

## 第六節 農產儲備運銷問題

各種經濟行為，均有聯鎖不可分的關係。欲增進農業生產，必須有農業經濟的健全機構，與農業金融的充分調劑，始能使發展生產的工作可以順利進行。凡此數端，已於前三節中論之。可是，產品供需如何調節？產品價格應如何平穩？產業貿易應如何改善？生產品質應如何提高？這就是現在要討論的農產儲備運銷問題。這些問題又與救濟整個農村經濟息息相關，與前數節所論各個問題，有其不可分離的聯鎖關係。

這是人所共見的一種現象：我國農業生產，一方面是「患寡」，而另一方則又「患不均」。要解除「患寡」的恐慌，惟有增加生產，必如何而後可以增加生產？前已言之，茲不具贅。要解決「患不均」的恐慌，惟有平均分配。此所謂「患不均」，即係指農產消費問題而言。農產的主要部門，一是糧食雜品，如米麥等；一是工業的原料品，

如絲棉等是。關於前者，則有糧食消費問題，關於後者則有工業原料品銷售問題。

第一，關於糧食消費問題，又可別爲下列兩點：一是糧食的調節和流通。我國內地糧食，因無儲備調節的健全組織機構與夫交通的不便利，往往供需不能調劑，致發生各地盈虧情形。例如去年是全國各地豐收之年，在產米過剩的地方，便發生「穀賤傷農」，而都市人烟稠密的地方，因需過於供，米價又反而騰貴，釀成「穀貴病民」的矛盾現象。二是糧食的價格，因無運輸的統制組織機構，故一般小農，類皆個別生產，個別加工，個別包裝，個別販賣，如是散漫雜亂的結果，糧食買賣價格高低不定，一任奸商從中操縱，囤積居奇，豐年則抑低糧價，農民吃虧；歉歲又抬高糧價，一般消費者都受其害，亦演成「穀賤傷農，穀貴病民」的現象。

第二，關於工業原料品銷售問題，無論在農村或都市方面，都感覺到有一最困難之點，即是運銷問題。例如都市廠商方面，有許多製造品的原料，未嘗不可採用內地農村產品，徒以交通不便，運費又貴，更以缺乏集中的機構，收購不易，因此寧出高價採用外貨，置國產於不顧；而在農村之手工品與原料品，亦以外輸所需的時間與運費，有時且較來自國外者爲巨，致外地之需要產品者，時感不足，仰給舶來，而在內地轉以產量過剩，備受損失。因國內各地貿易之不溝通，使各地產業不能盡量開發，這也是耐人深思的現象。

總之，農產儲備運銷問題，亦是今日復興農村經濟中的一個重要問題，而與農業生產、農村合作及農村金融諸問題有密切的聯繫，應兼籌並進。解決此問題的唯一政策，即在確立農產儲備運銷的組織機構，統籌辦理關於各地農產的儲備運銷事宜。這個農產儲備運銷的組織機構是什麼呢？就是農業倉庫制度。故本節所論農產儲備

運銷問題，亦即農業倉庫問題。

農業倉庫制度的推行，是中國今日救濟農村經濟的重要政策之一。這種制度，東西各國均早盛行，而在中國向重農政，亦古已有之，至民國以來，始漸趨於廢弛，今乃復興。現在我們要知道農業倉庫的功效，應從歷史上的觀點，加以分析，明其異同。

我國舊有倉儲制度，種類甚多，計有常平倉，賑倉，社倉，廣通倉，廣惠倉，惠民倉，義倉，坐倉等等，各有各的功用。不過，其中最重要而在歷史上較可考者，則爲常平倉，義倉，社倉三種。

(一) 常平倉 常平倉，自春秋管仲「斂散平準」之說，其主旨在於平準價格，而不在於備荒。用「賤糶貴糶」的方法，由政府常設機關來經營。此種「斂輕散重」的政策，一方面以由國家經營，固可得相當利益，以增益政府的財力，而另一方面則又可調劑民食，俾免受富商大賈之從中操縱剝削。到了戰國時代，魏李悝倡議「糶糶斂散」，分歲之熟，饑爲三等，以定糶糶之多寡。每百畝餘四百石者，爲上熟，三百石者，爲中熟，二百石者，爲下熟。官府糶入的標準，上熟時收買三百石，中熟時收買二百石，下熟時收買一百石。至於糶出的標準，小饑則發下熟之所斂，中饑則發中熟之所斂，大饑則發大熟之所斂。故其目的則純爲平價勸農，不兼營利。管仲是重在富國，而李悝則重在利民，宗旨雖略有不同，但結果則均著成效。

到了漢代，大司農中丞耿壽昌奏請築倉於邊郡以貯穀，穀賤時增價而糶，穀貴時減價而糶，名曰常平。這就是常平倉名義之所由來。元帝時因運用不得法，發生與民爭利的亂象，此時以後，常平倉則與廢無常，不及從前了。至

隋興義倉，唐宋元明清各代，則常平倉與義倉並行。宋制行於神宗時，王安石之青苗法實施以前，豐年高價糶入，荒年廉價糶出，視各州戶之多寡，酌留上貢錢二千貫至二萬貫，作為糶本，中央由司農主持，地方由轉運使及州委的幕職主持，每年秋夏加價收糶，遇貴減價出糶，以三年為界，但規定不得超過糶本。每萬戶許購一萬石，最多不得過五萬石，有三年以上之貯穀者，不糶則充糧廩，另糶新穀補充。元制與此略同。明制的特點，即為飢年糶出之時，極貧苦的農家得由公廩分賑，不取價。清時常平倉則不僅行於州縣，且設分廠於窮鄉僻壤，并定章則，藉杜流弊，特設倉大使專司考績，執行賞罰。

(二) 義倉 義倉是隋朝纔有的，但其淵源則甚早，係由周代的委積法演變而來。義倉的方法，係由富戶募捐，或特別課稅，以收集米穀，由官府設立專倉儲藏，純以「備荒」為目的。初辦時，收集米穀的辦法，完全是隨意勸募性質，共立義倉，委社司執帳檢校，人民亦得參與管理。遇凶歉之年，社中有飢饉者，即以所儲米穀分賑。但施行僅及十年，又改勸課為隨糧帶征，到了唐朝，亦採納稅辦法，每畝納稅二升，歉收十分之四者，免半；歉收十分之七者，全免。對於毫無田地的商戶，則分為九等，各出粟自五斗至五石，荒歉之年，則予分賑，或貸與種子。宋元的義倉亦都採用課稅辦法，明代則無義倉的名稱，僅有預備倉，社倉，以代行義倉的作用，其實預備倉是與官辦的義倉大略相同的。清制設於城鎮者稱義倉，設於鄉村者稱社倉。清代義倉的特點，在乎官紳商民的自動捐輸，故朝廷亦時有褒揚，以為獎勵。

(三) 社倉 社倉與義倉的宗旨，同在備荒賑貧。一般人以其任務相同，輒多混用。但是，若細加剖析，則義倉

爲富者救濟貧民的機關，社會則爲農民未雨綢繆的措置，由地方公共團體加以經營，用備救急，且資爲平時的借放，純是一種信用合作機關，與義倉是有分別的。

社會之實，始於隋初，其名則溯自宋之朱熹，而是參照長孫平的義倉法與王安石的青苗法之精義而訂定的。其制，借貸者以十家爲甲，五十甲設社，借貸按人口定額，大人一石，小兒減半，五歲以下不給，於下田及耕種時支散，八月三十日還倉。明代社會制有官辦私辦兩種。官辦以二三十戶爲社，置社首社正及社副，分上中下之戶，納粟四斗，二斗及一斗，由上戶管理之。遇有荒年，上戶量貸，中下戶施賑。私辦以張朝瑞汪道亨爲最著，倉本除官吏捐俸及人民樂捐外，復有以迎神賽會錢捐充，並有罰穀。貧士孝士節婦及七十歲無養者，得酌周恤。可見明時社會是兼具慈善事業的性質。清代社會採獎勵輸捐之法，設正副社長主持，不得苛派，意旨與以前大致相同。

綜觀以上所述，我國舊有倉儲制度，可歸納爲下列幾點：

- 一、倉儲分官辦與私辦二種，前者如常平倉及隋後之義倉，後者如隋初辦時的義倉及宋後的社會。
- 二、倉本的來源，計大別爲三種：一爲官本，如常平倉是。二爲課稅，如隋唐以後的義倉是。三爲隨意勸募或樂捐，如隋初義倉及宋後社會是。
- 三、倉儲措施方法，可分三種：一是平糶，二是借貸，三是賑濟，平糶爲常平之法，賑濟爲義社之舉，而借貸則各倉均可施行。

四、倉儲功能，可分三種：一爲糶糴平價，是常平倉的主要功能；二爲救濟災荒，是義倉社會的主要功能；三爲調

劑盈虛，則各種倉儲均有這種功效。

我國舊有倉儲的種類，來源、方法及功能，吾人既已簡要說明，則今日農業倉庫又如何？自亦當加以檢討。

滿清末季，倉政甚為廢弛，民國元年以還，更將利民的積貯，往往挪移他用，故一遇災荒，既無以賑濟，則民食亦就益形恐慌了。國民政府成立後，內政部根據總理遺教，參照歷代成規，曾於民國十七年七月頒行義倉管理規則，以為整理的初步。至十九年一月，又將前項規則，酌加修正，新訂各地方倉儲管理規則，不像前次僅限於義倉，範圍亦較廣。其宗旨在於「備荒恤貧」，計分縣倉、市倉、區倉、鄉倉、鎮倉、義倉六種，其中縣、鄉、鎮是必須設立的，市、區、倉則由民政廳酌定設立。

二十三年十一月，內政部頒行二十三年度實施全國倉儲總檢查辦法大綱，欲將全國各地倉儲施行普遍的總檢查，俾明實況，以資改進。但該大綱行之多時，成效不著。二十五年適值豐年，各方鑑於以往倉政廢弛，亟應趁此時機，對於建倉積穀備荒恤貧之事，加以討論，故內政部即於是年十一月廢止各地方倉儲管理規則，頒行各地方建倉積穀辦法大綱二十八條，內容大多與舊制相同，惟性質則有異。茲撮述其要領如次。

一、目的：除備荒恤貧外，並運用於補助農村生產事業之發展。

二、種類：計分市倉、縣倉、區倉、鄉倉、鎮倉、義倉六種。縣倉、市倉歸縣政府、市政府辦理，區倉歸區公所或區署辦理，鄉倉、鎮倉歸鄉鎮公所辦理，各冠以縣、市、區、鎮之名。其由私人捐辦者，為義倉，依監督慈善團體法辦理，名稱由捐辦者自定之。前項所稱之鄉鎮倉，係指鄉鎮舊有之地區範圍而言。未設鄉鎮公所之地方，其鄉鎮倉得

以與鄉鎮公所相當之機關辦理之。

三、程序及分配：各倉設立之程序及積穀之分配，由省政府就地方情形酌定，並報內政部備案。

四、經費考核與獎勵：各省保管經費，應由主管機關指定的款開支，列入地方預算，呈請省政府核准。各倉主管長官，應各自負責管理，如有短少，應負賠償之責。對於各地建倉積穀成績，每年應實施檢查一次，或由內政部派員分赴各地抽查，或由各倉主管長官分別查驗，由省政府分別考成，予以獎懲。人民或私人團體一次捐助積穀五十石以上，或累積五百石以上者，省政府援照褒揚條例，酌予褒獎。

五、地點：各縣市倉應於縣市政府所在地設立。如因特殊情形，得擇轄境內適中地點設立，或分設分倉。各區鄉鎮倉以設於區鄉鎮公所所在地為原則，但因特殊情形，得聯合其他區鄉鎮於適中地點共同設立之。

六、倉廩：應本有穀倉原則，儘先利用舊倉修葺使用，或就公有寺廟公有房屋改建，按照每年應積穀數量容積，分年建築。其建築及修葺費用，由縣市政府指定的款開支，列入預算；如無的款或不敷，得呈准省府撥現存款，或變賣積穀一部分（以三分之一為限）充之。建築修葺應注意：（一）基地高燥，交通便利，有餘地可供擴充及翻晒廣場。（二）不與其他房屋相毗連。（三）上蓋厚瓦，樑柱牆壁均須堅固，倉基以不易受潮為度。（四）空氣須流通，並預防雀鼠等耗蝕。

七、積谷數量：應比照縣市區域內人口總數，積足三個月糧食為最高額，由省府分別規定限期儲足。各倉積穀，應以當地生產之主要穀物為準。



八、積穀來源：由省府就各縣收入項下指定的款辦理，不敷時得募集。其募集方式，應按照田賦營業稅房捐及其他產業上之孳息比例收取，力求簡易公平；但貧者免除，荒歲酌量減免，儲足即停收募集以收取本物爲原則，但因特殊情形，得陳明省府，穀款並收，惟仍應隨時糴穀歸倉。

九、積穀使用：（一）貸款，（二）平糶，（三）散放。關於貸款，於每年青黃不接時，准貧戶告貸，俟新穀登場時，按一分加息，本利歸倉。關於散放，以急賑爲限，呈准省府。此外，倉穀不得挪作別用，或變價存儲。其依法使用之積穀，須於一年內填還，但認爲有補助農村生產事業發展之必要時，得以存穀向金融機關抵押借款，辦理農村貸款，抵押借款利息不得超過年息一分，農村貸款利息不得超過月息一分。

十、積穀統計：各倉收放倉穀，縣市政府應約集法團代表蒞視，區鄉鎮倉由區鄉鎮公所呈請上級主管機關派員驗視。各倉積穀應逐年翻晒，至少於每三年推陳出新一次，由各主管長官督同保管人辦理之。因翻晒及推陳出新之倉穀耗蝕數量，總計每年不得超過百分之十五，倘遇特別情形虧耗過鉅時，應呈請上級主管機關查核備案。

綜觀上述現時中國倉儲制度的要點，確已較前進步，而可歸納爲四點特色：第一是積極化，變過去的敷衍爲具體的推行；第二是統制化，由散漫零亂而趨於整齊劃一；第三爲功能增加，除備荒恤貧外，尙運用於補助農村生產事業的發展；第四爲監督嚴密，除收放倉穀規定監視辦法外，對於查驗統計亦列爲經常工作。但立法貴行，而其實施成效如何，自有待於政府的切實努力與人民的熱誠合作。

不過，上述倉儲辦法，還只是舊式倉儲制度的改革，還只能解決農產儲備運銷問題的一部分，質言之，即僅盡「儲備」之功，而未及於農產運銷之推進，不能充分適應現代經濟社會的需求。我們要解決整個的農產儲備運銷問題，尚須進一步的籌設各地方新式農業倉庫，此所謂新式農業倉庫，其性質與前述倉庫專以備荒恤貧為目的者，迥然不同。農本局現已積極計劃籌設全國農業倉庫網，其主旨亦就在解決整個的農產儲備運銷問題。茲請先言新式農業倉庫的功能，而後及於推行的情形。

新式農業倉庫的功能，簡括言之，可大別為兩點：

第一，是調節農產供需與平衡農產價格。農產供需之所以必須調節，農產價格之所以必須平衡，是有兩方面的原因：一因農業生產是受季節限制的，當農產收穫的時候，以農民急需現款應用，往往都出賣他們的農產品，故一時供給數量增多，但一般需要的數量仍未有極大變動，因此賣者多而買者少，供過於求，價格自然低落，農民因急於要用款，就不得不忍痛出賣。及至青黃不接的時候，多數農民不但無物可賣，並且還要買吃買用，市場上供給數量自然減少，因此買者多而賣者少，求過於供，價格自然高漲。而從中操縱居奇，賤買貴賣者，則皆為一般富商地主之流。故組織農產儲押機構，待時取用，調節異時間的供需之不相應，平衡異時間的糧價之不穩定，實為勢所必需。以往倉儲之平糶，亦具此種功能，自非農業倉庫所特有。二因農業生產受地域分工與天時雨暘的限制，生產豐富之區，未必即為大量消費之地，有農產物過剩者，有農產物不足者，為羨補不足，調節異地間的供需之相應，或盈虛之調劑，自有待於運輸。以往因各地交通不便，運輸方法不良，以致甲地豐收，糧價跌落，而乙地反患飢饉，糧價

驟高，要免除這種現象的發生，必須有運輸機能，維持民食的均衡，使生產者與消費者都受其利，過去倉儲尚缺乏此種機能，而新式農業倉庫則充分具備，牠不但於平時可以調節異時的及異地的農產品供需之不平衡，平衡異時的及異地的農產品價格之不穩定，而且在非常時期，亦可藉農業倉庫的機能，使全國農產的供需和價格，有統籌管理的便利。

第二，是改善農產貿易與增進農產價值和品質。現在一般農產品，自原始的生產者而達於最後的消費者，中間必經輾轉崎嶇的許多過程，大都先賣給糧行商販，再由糧行商店迂迴曲折的轉售消費的人，每經一次交易，即提高一次價格，到了最後的消費者，因受中間商人的重重剝削，價格更已提高不少。多經一次剝削，農民無形中便多受一次損失。申言之，其結果非加重工業原料的成本，而阻礙工業的進展；即直接加重消費者的負擔，而促成貧窮階級生計的艱難，反響於農民，即為減少其農產品的需求能力。至輸出國外的農產品，因其成本加重，價格過高，亦減失在國際市場上競爭的力量。我國農村經濟的窮困，農產物之滯銷，均與此有莫大的關係。若舉辦農業倉庫，即可將農產品加工製造，自原始的產地直接販賣於消費者，作合理的共同運銷，縮減交易的過程，免去中間商人的剝削，因之成本減輕，農產價值提高，生產者與消費者便都受其利了。即在國際市場上，自亦可增強競爭的力量。這就是所謂改善農產貿易，增高價值的意。此外，因為我國農產品級繁雜，而一般商販又每以污雜之物攙雜其中，僥倖謀利，故農產品質因以不精，其有礙銷路，自不待言。農業倉庫有加工、分級與檢驗的機能，使農產得以純潔真實，並依品質之上下，定其價格的高低，使農產都合於標準，這不但可以避免「魚目混珠」的攙偽之弊，

而且足以提高農產品質，運銷自亦較易流暢了。

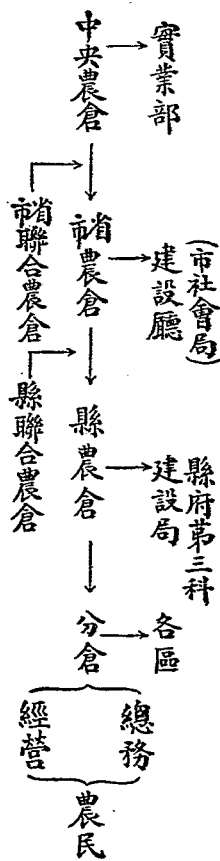
綜括言之，新式農業倉庫的功能，是可以調節農產的供需，平衡農產的價格，改善農產的貿易，增進農產的價值，提高農產的品質，而且若將農產品委託農業倉庫保管，則委託者得執有倉庫發行的倉庫證券，即可用以押借，亦可用以變售，而無移轉農產品之勞，故又兼具流通農村金融的機能，加強農村金融的流通性。

農業倉庫既有這樣宏大的功能，則其對於生產消費之經濟的及社會的各方面都有很大的益處，自可想而  
知，毋待再說了。

我國農業倉庫之推行，至今僅有五六年的歷史，中央方面，行政院農村復興委員會，首先於民國二十二年五月六日第一次大會時議決，農民銀行須在各縣設立農業倉庫，其行之最早者，當以中央模範農業倉庫為原動力最大的提倡機關，中央模範農業倉庫是在二十二年秋，由中央農業推廣委員會與寧屬農業救濟協會聯合辦理的。當寧屬農業救濟協會在二十一年秋倡辦農業倉庫之初，其他各地尙未聞有辦理農業倉庫之舉，自該會試辦成績良好，各處就多相繼仿行。在各省市創辦農業倉庫最早的，是江蘇、嗣後贛、浙、皖、鄂、川、魯等省政府及社會人士或團體亦先後舉辦，而銀行界亦紛紛樂於投資辦理。各地農業倉庫，大概可分為三類：一是省農業倉庫，二是縣農業倉庫，三是其他機關、團體、銀行及合作社所辦的農業倉庫。前二類省縣農業倉庫，均由省政府籌辦經營，而後一類則須呈請省縣農倉管理機關登記許可設立。近幾年來各地所辦農業倉庫的成績，雖一時不易統計，但根據中央模範農業倉庫歷年所辦的結果，截至二十五年冬止，共計儲存稻量將近二十萬石，貸款總額將達五十萬元。

平均每石稻米，在春季由倉庫提出售價，除去銀行利息及用費，比較與在秋季存入倉庫時，可多賣一元之數，是則二十萬石稻穀，無形中農民在消極的方面，可免去二十萬元的損失，在積極方面，即增加二十萬元的生產。這僅限於中央模範農業倉庫在南京附近江寧、句容、溧水、高淳、江浦等縣所辦的農倉統計。假使以此推論，而至全國各地歷年辦理的倉庫，則其對於救濟農村經濟的裨益，當更有可觀。不過現在各地所辦的農業倉庫，僅辦到農業倉庫的初步機能，而所收效果，僅爲救濟穀賤傷農，穀貴病民，及調劑糧價平衡。至於農業倉庫對共同運銷，由生產者直接販賣消費者，以及增進農產價值，提高農產品級等工作，其能辦到者，尙甚寥寥。例如江蘇各類倉庫大都僅做到「保管」與「儲押」的工作，而對於「加工」和「運銷」則極少辦理。甚望此後全國各地主辦農業倉庫的機關和團體，一方面力求農倉初步機能（即救濟穀賤穀貴及平衡糧價）之充分發揮，一方面應進一步從事共同運銷及提高農產品級增進農產價值等工作，以發揮農業倉庫的全部的最大的功效，而盡其對於救濟農村經濟的任務。

他如在組織系統與事權方面，各地農倉亦多未能整齊劃一，紛然孤立，各行其是，力量未易集中，活動殊難充實，果欲求其信用的擴大，事業的普遍，效用的盡量發揮，則於各地農業倉庫的組織和事權，須加以統制。那末，統制的機構應該怎樣呢？張保豐先生在農業倉庫統制芻議一文中，曾揭示其一個理想的統制系統表，足資吾人參考。茲列其統制系統表如次，再加說明：



在理論上，農倉的組織，應由下而上；而在事實上，則應由上而下，廣為推行。故農倉組織應統轄於實業部，其最高統屬機關，則為中央農業倉庫，而基本的組織，則為地方倉庫，而省居於其間，以收聯絡之效。各省縣倉庫得因事實上的需要與空間的便利，分別組織聯合倉庫，分屬於各省及中央的倉庫。惟以我國內地交通不便，欲使各地農產集中一處，農民必大感困苦，是又不得不設區鄉鎮的分倉以謀補救。至各級倉庫的機能，雖不能盡同，而其主要者，則概可分為總務與經營兩部。凡生產之調查，意義之宣傳，工作之報告，公務之處理，組織之指導，人才之訓練，成績之考核，業務之監督，皆為總務上的活動。凡產品之收放，品質之檢查，保管儲押之應用，加工設備之管理，品質價格之釐定，金融證券之流通，均屬經營的範圍。上自中央，下至地方，得因情形之特異，酌予相當的變通。如果能照這樣辦理，則組織系統劃一，事權範圍調整，而行動自不致紊亂，可收指揮敏捷之效。

現在實業部農本局已積極籌設全國農業倉庫網，觀其計劃的大概，亦是寓統制於合作之中的辦法，與前所

述者，多有吻合之處。其計劃是這樣的：按照設倉目的，地點及其規模之大小，分期籌設，以統籌全國農產運銷，平衡農產價格，調節全國民食，擬於各地水陸交通便利的終點市場，由中央設立大規模的農業倉庫，統籌辦理，藉收統制管理之效。規模較小的倉庫，則設於各方農產品集散市場，或原產地之城鎮，及重要之村莊，擬由各省市縣政府或合作社等籌設經營，而於資金及一切設計事項，由農本局酌任協助之責，特訂定與各省市縣政府合作社籌設全國農業倉庫網辦法。並已函請各省府合力統籌，共策進行，使全國農業倉庫網，得以早觀厥成。茲錄農本局與各省市縣政府合作籌設全國農業倉庫網辦法大綱如左：

一、以統籌全國農產運銷，平衡農產價格，調節全國民食爲目的之大規模倉庫，擬由本局（農本局）設置經營，當地省市政府得參加投資，但其投資額，以不超過資本滿額百分之四十爲限。

二、以調劑農村金融，便利農產運銷，穩定農產價格爲目的，規模較小之倉庫，擬由各省市縣政府設置經營，其建倉經費，可由本局供給百分之四十，但須由各省市縣政府確實擔保本息，分期攤還。

三、各省市縣政府設立農倉，其須要之儲押資金，可由本局酌量供給，但須由各省市縣政府確實擔保本息。

四、各省市縣政府設立農倉，經各省市縣政府之請求，本局可派員協助設計，及訓練農倉管理人員。

五、本局協助各省市縣政府設置農倉之詳細辦法，由本局與各省市縣政府分別協議訂定。

這個合作辦法，均限於設立各地農倉的進行方法，而對於中央及各地農倉組織行政的系統如何，吾人尙未得知。不過農本局既已有完成全國農業倉庫網的整個計劃，料必能熟計及此，吾人自然希望植統制管理，免致零

亂散漫，而收整齊劃一，呼應靈通之效。至如各級倉庫之建築，因其所負救濟農村經濟的使命很重大，第一，在保管方面，自應較舊有倉庫，格外力求設備完善，如防熱、防濕、防鼠、防火、換氣、燻蒸等等設備，均應齊全，使能妥盡保管之責；同時對於受寄物之品質方面，亦應有檢驗的設備，使受寄物品得由分別保管漸進而為混合保管，以期保管方法簡便，保管地位經濟，而能便利運銷。第二，在加工方面，倉庫應有清除污物、烘乾、裝包及碾製等設備，使受寄物品得有加工改造的便利，以期存入倉庫的產品，都能潔淨、整齊劃一。這樣，則第三在運銷方面，益臻暢利，消費者或客商的交易，只消檢閱運銷倉庫的行市，指樣付貨，倉庫就好像一個有洗滌機能的貯水池，便可隨時按市場的供需，而自由調劑其盈虛了。惟是運銷，尤賴交通便利，故對於鄉村與都市間的水陸交通，務必以政府的力量，急謀發展，今日交通固已較前便利多多，更望繼續加倍努力，以底於成。

總而言之，農業倉庫的主要任務有四：一為保管，二為儲押，三為加工，四為運銷。在這農村經濟衰落，國民生計困窘的時候，農業倉庫之建設推進，實為對症下藥的宏圖。農本局農業倉庫網的積極籌設，從其實施計劃大綱中觀之，亦足以知其乃應此危難而產生，平時固然，戰時尤然。吾人希望其對於前二種任務，能與一般原有倉庫盡其最善的努力外，更希望其對於後二種任務，切實履行，發揮其最大的功效，惟是農業倉庫，乃是新興事業，吾人雖或不能期成於旦夕，要不可不急起以直追，而且事之成敗利鈍，在於人為之功居多，尤望主持管理農業倉庫者，竭力以赴，善盡其職責。農倉事業果能與農業生產、農村合作、農村金融，同趨於健全繁榮，則農村經濟得救，國民經濟就可更生了。





第七節 鄉村工業建設問題

吾人首應討論者，是我國鄉村工業的重要性及其特質。

經濟建設既須農工並重，聯合發展，則介於農業與城市工業之間的鄉村工業建設，自亦非常重要。雖然鄉村工業還是一種舊式的手工業，不足以迎合產業革命後現代新式機器工業之潮流，然而從橫的方面觀察，鄉村工業於地域上，於實際生活上，與農業之關係甚於城市工業；從縱的方面觀察，鄉村工業又是由農業經手藝工業過渡到機器工業的橋樑。

由前之說，即是今日農村經濟之救濟與復興，除發展農業外，尚須振興鄉村工業，以補救其所不及。因為鄉村工業可為一般農民農暇時的副業，免受農業季節或天時的限制和支配；又能予一般農民在本家或本村工作的機會，如遇天災不能農作時，則可從事工業，以維持生活；又能供給農業上所需的工具與農民日常生活的必需品，不致受都市大工廠的壓迫，並足矯正工廠偏在之弊。所以蔣委員長在指示國民經濟建設初步要點一文中說：「凡需要大量資本與大規模經營之工業建設，各地或限於資力財力，而未遑舉，而既存工業或手工業之維持與改進，則政府人民技術家企業家所當一致努力，同時對於農村需要品之簡明工業，以及就農產品加工製造之工業，并須儘量提倡之。」此所謂「手工業」、「簡明工業」及「農產品加工製造之工業」，即俱屬於鄉村工業的範圍。這一段話，已足以說明鄉村工業建設在國民經濟建設中的地位之重要。

由後之說，即是我國鄉村的手工業，向極發達，男工女織，百物以成，大多數人民日常生活之需，多出於他們自

身的生產。但自海通以後，因不能與機器工業的舶來品競爭，遂致日漸衰落，而一般新式城市工業，又因內憂外患頻仍，迄未能有長足的進展，甚且反而同捲入帝國主義經濟侵略的漩渦中，亦復陷於「苟延殘喘」的境地，其所生產的貨品，每不足以供實際的需求。倘能由政府集資經營，多設新式工廠，增加生產，自爲計之得者。不過，處此國難嚴重之下，恐非一時能力所能及，故宜利用農村中的剩餘勞力和時間，以發展鄉村手工業，而充實民族的經濟力。鄉村工業雖原如農業一般的分散，規模很小，但亦可利用合作組織，使農民中之經營工業者，彼此集資協力，依集團的組織與共同的計劃，而生產，而運銷，而分配利益，漸圖大規模的聯合企業，由舊式的手藝工業而進於新式的機器工業。如是，就國防觀點言，既可於戰時避免敵人的攻擊與摧殘，不若城市工業之易受危險，就農村觀點言，亦可使「農村工業化」與「工業農村化」將現代集中城市的大工業，以分散的方式，成爲較小規模的工業，網布於全國各地農村使都市的人們，從機械的困境中得到解放，還原他們的人性；使農村的人們，在原來的人性上，再賦與他們以新的活躍的經濟力，與農村之新的向上的生活，使都市資本與農村勞力相互交流，減除一切都市中特有的弊害，同時把農村過剩勞力都可利用厚生，用以解除「農民離村」與「都市資金的充血症」這是說明了鄉村工業的特質。

我們不要漠視我國鄉村工業的重要和特質，不要只憧憬於不流血的產業革命之成功，而錯認振興鄉村手工業是現代機械工業社會裏的落伍或退化的主張。須知振興農業與鄉村工業纔真是「農工聯合發展」的切實着手，在廣大的農村領域中，在整個的工業範圍內，要使「農村工業化」必先使工業普及於鄉村，然後再由「工

業。農。村。化。一。打。開。現。代。工。業。的。出。路；以。農。業。的。生。產。密。切。接。近。的。來。助。長。工。業。的。發。展；以。工。業。的。技。術。密。切。接。近。的。來。改。進。農。業。的。生。產，使。佔。全。國。百。分。之。八。十。以。上。農。民。之。各。方。面。的。生。活，都。能。在。農。工。切。實。聯。合。發。展。的。途。程。中，整。個。的。充。實。起。來。這。是。鄉。村。工。業。建。設。的。目。標，亦。是。發。展。農。業。與。促。進。民。族。工。業。的。一。種。生。命。力。沙。發。諾。夫。在。所。著。中。國。社。會。發。展。史。中。說：「列。強。的。資。本。主。義，要。是。不。從。主。要。的。人。民。羣。衆，取。去。生。存。的。最。後。小。鈞，便。不。能。佔。領。中。國。家。庭。工。業。就。是。九。千。萬。農。民。和。八。十。萬。城。市。居。民。的。最。後。生。活。的。小。鈞。應。當。把。家。庭。工。業，及。小。手。工。業。盡。量。破。壞，否。則，英。國。大。砲。的。聲。音。似。乎。不。足。以。鎮。壓。中。國。」又。說：「外。國。資。本。主。義。來。至。中。國，……破。壞。與。市。場。有。緊。密。聯。繫。及。適。合。牠。的。需。要。的。家。庭。工。業。和。手。工。業。農。業。與。家。庭。工。業。結。合，在。這。裏。並。不。是。自。然。經。濟。形。態。下。的。簡。單。形。式，而。爲。農。民。貧。困。之。特。別。的。保。險。與。過。剩。的。農。村。人。口。之。生。存。的。源。泉。」雖。然。如。今。小。農。經。營。原。有。的。平。衡。已。被。破。壞，農。村。社。會。中。農。業。與。手。工。業。的。連。繫。已。被。摧。殘。使。農。村。中。固。有。的。農。工。經。濟。基。礎。陷。入。顛。危。的。境。地，然。而。亦。可。見。鄉。村。工。業。以。小。鈞。之。微，而。其。對。外。則。關。係。國。家。民。族。生。活。的。安。危，對。內。則。爲。農。民。貧。困。的。特。別。保。險，過。剩。人。口。的。生。存。源。泉，由。此，現。代。鄉。村。工。業。在。經。濟。建。設。中。的。意。義。使。命。之。如。何。重。大，又。可。概。知。了。

復次，我們要討論的，是我國鄉村工業建設的可能性及其改進的途徑。

無疑的，現在我國鄉村工業已日趨於衰落，與其他各業同樣的遭遇着悲慘的命運。但是，我們卻不可因此就以爲建設鄉村工業爲不可能，而無補於整個國民經濟之救濟。

我們知道，全國人口中有百分之八十以上的人民，都賴農業而生存，而此大多數農民，除經營主業外，大都又

兼營一種或一種以上之副業或小工業，其百分率，當在九十以上，雖未可遽謂其全賴此小工業而生存，而此小工業之足以影響此多數人生活的安全，實爲可能。我們參酌中國實業誌農家副業的分類，鄉村工業大概可歸納爲下列數類。

一 紡織類——用舊式木機紡織之布疋綢緞及針織等物品，

二 編製類——手工編製之竹、柳、蘆、蒲等物品。

三 製造類——爲農家從事製造所成的物品，如農產加工製造，小機械製造，日用品製造，化學工業製造，蠶業等。

四 打結類——不用工具織造，而用手工打結之軟件等。

五 針線類——男女之縫紉刺繡等。

上述各類鄉村工業之地理的分布，是普遍於全國各地，而各有特殊的品質。例如，以原料供給之便利而從事者，如江北之南通海門等縣，因盛產棉紗而從事織布，又如江南武進的湖蘆灘，宜興之滬湖等，均爲產蘆之區，因之用蘆葦編製物品甚多。有因需要原料而經營者，如養豬以造廐肥，釀酒以求燒酒，即屬此例，有因地位之適宜而工作者，如鹽區包鹽，需用蒲包甚多，灌雲、鹽城、淮安、寶應等近鹽區鄉，而產蒲又甚盛，故蒲包業極爲發達。無論其爲原料供需或地位適宜情形之不同，而全國各地在在均有鄉村工業的蹤跡可尋。（欲知其詳，可參閱中國實業誌江蘇、浙江、湖南等省之實業。）在前述各類工業中，以紡織類最爲普遍，在蘇省六十一縣中，農家以紡織爲其主要副

業者，凡三十二縣；次爲織蓆，凡二十五縣，再次爲蒲包業，凡十八縣。而且每縣副業的種類，多者十餘，少亦一二種。此種鄉村工業，往往是「一家庭即一作坊，成人即工人，兒童即學徒。」人力固不成問題，所費財力亦極有限，而對於農民生活的補助却不在少。

再就鄉村工業的生產價值而言，現雖尙無詳確的統計，可供參證，惟據可考者略舉數端，亦可推知一般。據南開大學調查，一九二八年河北省一百二十七縣鄉村工業生產總額，共一萬零三百八十五萬餘元，只高陽一縣之年產額，即有三千一百六十二萬元，而定縣農村中，計有小工業二百七十餘種，年產價值在四百三十餘萬左右。又據廣西年鑑載，該省城市工業之年產值，爲一千五百九十六萬元，鄉村工業之年產值，亦達一千四百六十五萬元，與城市工業相較，其差額不過百三十萬元。至每一農家之收入，據金陵大學卜凱教授調查，江寧縣農民從事工業之收入，佔農家總收入百分之十五，南開大學調查河北高陽縣紡織手工，一年中每人約可收入二百五十元。僅由此所摘錄的數點觀察，則可知鄉村手工業在生產收入的數額，亦頗可觀。今年五月間在南京舉行的全國手工藝品展覽會，其中所陳列的各地手工藝品種類甚多，且品質皆極精緻，這也足見手工業的價值，而實業部國民經濟建設委員會，且咨知各地實業界組織團體來京參觀，亦是寓有觀摩改進，提倡獎勵手工業的意思。

總之，鄉村手工業是我國鄉村固有的生產事業，自有其悠久的歷史和相當的基礎，今能及早策劃改進，漸圖恢復振興，實足以助長農業與民族工業的發展，而大有裨補於國民生計的安定。故就我國鄉村工業的本質上言，農村工業建設非不可能，此其一。

而且農村工業的建設，在今日因科學技術之進步，及合作組織原理之應用，不但進行已極便利，並有補偏救弊之功。近年來我國交通，無論水陸方面，均有進展，在從前火車只能在通商城市運輸貨品，工廠非在都市建築不可；今則農村內地公路發達，河流水利亦多有開發，農產及手工業品都可藉汽車帆船利用之普遍，自由運輸各處，農村工廠正可「散在」建築，固不復須僅「集中」都市一隅。他如縣鄉電話與無線電之日漸發達，電氣的應用之日漸擴充，又皆在在予產業貿易以許多便利。故就科學技術之進步，即一般交通便利狀況而言，農村工業建設的可能性已逐漸增進。此其二。

現在我國農村合作事業，歷時雖不到十年，而成績已頗可觀。農業生產既可利用合作組織的機能，由分散雜亂的小規模的生產，而為集體的經營，由農民的彼此結合，共同購買原料，共同融通資金，共同運銷產品，而獲收相當於大規模經營的效果；則農村工業，亦何會不可依合作辦法，期收相當的效果？試從蘇俄手工業合作社的任務加以觀察，則可知其手工業合作社，不但可以發展手工業的生產力，且使手工業漸臻於社會化。因為集合同種類的手工業者，組織合作社，則不獨因機器之共同利用，可以增高其生產力，且可利用彼此相互的信用，共同購買原料，減少生產費用。迨販賣其生產品時，并能與消費合作社結合，確保需要與生產的均衡，俾銷路不至於停滯。如此減輕生產費用，即能以低廉的價格出賣，則市場愈加擴大，而生產必隨之愈形增進，於是利用機器的範圍和程度亦將推廣增高。結果能使個人的小規模生產，發展成合作的大工業，且能使其生產力極端向上，這就是手工業生產方法的社會化，與從前各個分立，獨行其是者，截然不同，效果亦異，故就今日合作組織原理之應用而言，農村工

業建設亦已極爲可能，此其三。

由於上述鄉村工業建設之三點可能性的說明，同時，亦就可測知其改進的程序和途徑，改進之程序及途徑維何簡言之如左：

第一、推行程序。由各省市縣國民經建分會先事調查各地鄉村工業情形，或者此項調查可包括於社會調查之中，（最近中央地方自治計劃委員會訂有地方自治綱領草案，列有社會調查之部，詳見後章。）凡關於主要生產品及消費品的種類、價格、來源，以及消費與生產總額的估計，均爲調查的主要事項。根據調查所得統計，乃由政府就各縣風土之宜，民情所好，規定各縣中心鄉村工業，擇尤改進，予以模範，以便有所遵循，而資取法。

第二、組織辦法。所有各種手工業，均應利用合作辦法，分別加以組織，一如農業合作組織一樣，有信用合作、生產合作、消費合作及運銷合作等，實行以團體的信用，共同借款充實資本，以免高利貸的壓迫；實行以團體的集資，共同購買機器，利用之大量生產，實行合力的集體經營，購買日常所需的用品，以免中間商人的剝削，而減輕生產成本，實行產品的共同運銷，提高價值，直接達於消費者。凡此各種合作組織，都能協進鄉村工業的建設，實言之，就是在經營上，必須有信用合作以宏資金的來源，必須有生產合作以增加經濟的收入，必須有消費合作以減少成本的支出，必須有運銷合作以直接溝通生產與消費間的大路，惟此四者而已。不過，關於交通運輸方面，應力除障礙，須先實行一物一稅制度，統一運費，以免各地關卡重重課稅的困難，而對於帝國主義者外在的經濟侵略，與封建勢力者內在的壓迫剝削，政府均應設法挽救，不然，則他項有組織工業的競爭，日甚一日，鄉村工業欲與匹敵，

亦殊屬困難，恐僅求「一縣的自給化」亦不可得了。

第三、技術改良。我國鄉村工業的生產技術，一向墨守舊法，大都來自祖傳和經驗，雖然這種祖傳和經驗，也是生產技術純熟的結晶，但是一成不變，老是不知改良，總難期生產的迅速進展。所以鄉村工業的生產技術，應力求科學化，不但可以減輕成本，改良品質，且可增進工作效率。茲略舉一個例證：據中央工業試驗所的報告：「舊法造紙，以嫩竹爲原料，浸於石灰水中，連沖洗工作，至少須四個月，纖維不能儘量利用，所需時間之長，又不適合現代需要。中央工業試驗所以老竹爲原料，用分級蒸煮方法製漿，老竹纖維含量四倍於嫩竹，分級蒸煮應用較高壓力之蒸氣，故所需時間縮短，約十日即成紙漿。」可見應用科學方法，足以減輕成本，提高品質，增加工作效率。更以國防上的需要，科學界的努力，若干國防的原動資料，亦可以由農產品加工而供應，如植物油提煉汽油，與甘薯釀造酒精，中央工業試驗所與南通學院農科均已分別試驗成功，就是一例。工廠設於農村內地，對於農產品就地加工，既更便利，又極經濟，今年五月間實業部咨各省政府，亟應在各縣分設民生工廠，（民國二十一年九月實業內政兩部會公布縣市設立民生工廠辦法）此舉甚善，望各地能依法切實推行，以爲鄉村工業有力的倡導！

綜上所論三點，簡要歸納其旨趣，卽爲：

（一）推行程序，由各地政府組織鄉村工業設計行政機關，先事調查各種鄉村工業，就各縣風土之宜，民情所好，規定各縣中心鄉村工業，擇尤改進，以資提倡觀摩。

（二）組織辦法，將各種鄉村工業，應用合作辦法，分別健全組織各種合作社，使鄉村工業由「私營」而



趨於「共營」由「個人」而達於「集體」。就鄉村言，是依據「合作」原理，促成「小工業的集中」，就都市言，是依據「分工」原則，更主張「大工廠的分化」，使散在於各地，既可平衡或諧和都市與鄉村間的經濟交流，俾不致淪於資本主義的地獄；且足以適應國防戰爭之安全的需要，而又使經濟繁榮無偏在之弊。

(三) 技術改良，把過去祖傳的和經驗的生產技術，加以改良，務使合於科學方法，建築於科學基礎之上，使鄉村工業的生產技術，由「傳統的」而進於「科學的」。故一面須以「表證法」予以提倡改進；而一面則尚須灌輸工業的科學知識，及工業的技術訓練，使人人都有一藝之長，然後再逐漸進於機械的加工程和機械的生產。所以在方法上，是由手藝工業進而為小機械工業，再進而為機械工業。在目的上，是使手藝普遍化，而不致祕而不傳；使小生產標準化，而不致流於簡陋；使整個生產科學化，而期國民經濟之日漸恢復與繁榮。

本此三者以建設鄉村工業，必可漸期其成功，而進於「農村」即「工場」——農村工業化！「工場」即「農村」——工業農村化！我們雖不苟同克魯泡特金（Prince Kropotkin）的無政府主義，但其所追求的「理想工場」（見克氏著田園工廠及手工場）是值得我們贊賞的：「將來你們可以住在你們所喜歡的地方，每日在新鮮空氣中種些田，門口設個小工廠，清潔而衛生的小工廠，隨便作些你們所喜歡的工……而到處設立的，是可以滿足文明人的趣味的無數種類的手工場。在這種工場中的男女與小孩，並不是飢寒所迫而來勞動的，

是因爲與他們趣味相合而來活動的，在這裏有發動機與機器的幫助，他們更將要選擇一個與他們的個性最相宜的部門而從事活動。如此才能使國家『她自己兼有農業者與工業者；各個人從事耕作，也從事工藝；各個人有科學的知識，也有手工的知識。這纔是我們所說文明國家的傾向！』

他如商業之調查與整頓，亦在在與農工業有關係，自當同時策進，茲以此問題非爲根本的，只消政府予以注意管理，維持平穩市面即可。姑略不論。

### 參考書

- |                       |                   |         |
|-----------------------|-------------------|---------|
| 一、 <u>中國農村經濟問題</u>    | 古樸著               | 中華      |
| 二、 <u>中國農村經濟問題</u>    | 陳振鷺合著             | 大學書店    |
| 三、 <u>中國農家經濟</u>      | 卜凱著               | 商務      |
| 四、 <u>中國農業經濟研究</u>    | 張履鸞譯              | 大東      |
| 五、 <u>丹麥之農村建設</u>     | 田中忠夫著             | 正中      |
| 六、 <u>十年來之中國經濟建設</u>  | 汪履泉譯              | 扶輪日報社發行 |
| 七、 <u>國民經濟建設運動專號</u>  | 胡士琪著              |         |
| 八、 <u>國民經濟建設的中心問題</u> | 中央國民經濟<br>計劃委員會編  |         |
|                       | <u>實業部月刊</u> 一卷五期 |         |
|                       | 青應飛著              | 同前一卷六期  |

中國縣政概論

四三八

九、公路建設與農村經濟

成希顯著

中國建設十三卷五期

十、農村建設運動及今後之動向與先決問題

嚴道常著

農行月刊二卷十一期

十一、鄉村建設選論

梁漱溟著

鄒平鄉村書店

十二、復興農村的根本問題

北平晨報社論

十三、復興農村的根本原則

時事新報國民經濟建設十一期

十四、經濟建設與民生

陳岱孫著

滙大公報二十六年二月二十八日

十五、整個性生產事業之發展

滙大公報社評二十六年四月

十六、建設真諦

穆藕初著

滙大公報二十六年一月九日

十七、全國各省縣農地調查統計

全國土地委員會

中央日報二十六年一月二十七日

十八、關於改革中國的地政

北平晨報二十六年四月四日

十九、地政月刊

中國地政學會

二十、對中國合作運動之意見

史梯芬著

實業部月刊一卷七期

二十一、中國合作社實況之檢討

鄭厚博著

同前

二十二、從形態上觀察我國的合作事業

王世穎著

東南日報二十六年三月二十八日

二十三、再談中國合作運動今後之動向

張保豐著

實業部月刊一卷七期

二十四、國民經濟建設運動中之農業合作問題

二十五、協作

二十六、意大利協作運動

二十七、合作月刊

二十八、農村金融與農村合作制度

二十九、我國農業金融今後之展望

三十、現階段之中國金融業

三十一、農村金融之特徵與使命

三十二、中國農業金融

三十三、農業倉庫論

三十四、中國現行倉儲政策

三十五、中國舊有倉儲制度

三十六、農業倉庫的重要和推行

三十七、農本局農業倉庫網之機構及其實施

第十五章 經濟建設

楊拱宸著 中國建設十四卷六期

樓桐孫譯 商務

程方譯 民智

中國合作學社編行

彭後義著 農行月刊四卷二期

趙樣華著 同前二卷十二期

王宗培著 經濟學季刊七卷四期

滙大公報二十六年二月一日

林和成著 中華

行政院復興農村委員會編 商務

曹立瀛著 時事新報國民經濟建設六期

曹立瀛著 同前四期

凌道揚著 中央日報二十五年十一月二十七日

林熙春著 滙大公報二十五年十二月十七日

中國縣政概論

三十八、江蘇省農業倉庫概述

三十九、農業倉庫統制芻議

四十、各地建倉積穀辦法大綱

四十一、各地產業之開發與運銷合作

四十二、豐年應注意的幾件事

四十三、非常時期之國防建設

四十四、中國鄉村工業的理論與實際

四十五、基於民生主義論中國農村工業

四十六、田園工廠及手工場

四十七、全國手工藝展覽會閉幕詞

四十八、中國實業誌

蘇報二十五年四月八日

張保豐著

內政公報九卷十一期

匯大公報二十六年一月十九日

中央日報二十五年十一月十日

程方著

張保豐著

穆進三著

克魯泡特金著  
淡南譯

吳鼎昌講

實業部編

四四〇

中國建設十三卷三期

中華

中國建設十四卷一期

同前十五卷五期

中央日報二十六年六月二十一日

商務

## 第十六章 社會建設

社會建設，範圍至廣。從廣義方面來說，舉凡政治、經濟、文化、教育、宗教及社會救濟事業等皆屬之。本書對於政治、經濟、教育等，均已分列專章討論，故本章所謂社會建設，僅就狹義方面而言，包括衛生行政、禮俗改良及慈善救濟三大綱領，茲依次而分論之。

### 第一節 衛生行政

衛生保健事業，是社會福利事業的一種，非獨關於個人之疾病死亡，且影響於整個民族之強弱興衰。東西各國，無不由政府動用大量財力，以謀社會衛生之推進。我國對於衛生事業，近數年來在都市中固已竭力改進，惠及一般民衆，但於縣、鄉衛生事業，則尙少規模，所以在農村中的大多數勞苦民衆，其疾病死亡率，往往高過於都市。一方面固由於他們生計艱難，不能講究衛生，而另一方面則因縣、鄉社會醫藥衛生缺乏，除個人以營利爲目的的衛生機關及以慈善救護自任的中醫診所之類外，政府極少衛生事業的設施。據中央衛生署的估計，因社會醫藥衛生缺乏，國內「不應死而死」的人口，每年約有六萬人之多，所受經濟損失，約達三十萬元。「不應病而病」者，更不知凡幾。又據定縣調查統計，人民生命有百分之六十七都操諸舊醫之手，獲得新醫保護的，僅及百分之四；其餘百分之二十九則無任何的醫療，聽其自生自滅。而全縣四百七十二村中毫無醫藥設備的，竟達二百二十村。定縣如此，其他各縣可知，河北如此，其他各省亦可知了。故全國農村醫藥設備的缺乏，保健事業的無基礎，實

在是一種亟待挽救的嚴重現象，挽救之道維何要可別為兩方面：一方面是對於現有衛生事務加以嚴密管理和指導，一方面是確立以縣為單位的鄉村衛生行政計劃，以謀推進鄉村衛生保健的新事業。

關於第一方面，政府主管衛生機關對於現有衛生事務，須加以嚴密管理和指導，其進行工作範圍，約如下述：

(一) 關於醫務方面

1. 考驗醫生。
2. 調查公私立醫院診治情形，是否合法，加以指導。
3. 調查公私立醫院配製藥品，有無錯誤，加以糾正。

(二) 關於藥品方面

1. 查驗中西藥舖所售各藥，有無偽劣品質，加以監察。
2. 調查大小藥舖，有無偷買各種違禁藥品，加以禁止。
3. 徵求中國古來各種祕製藥方，能專治各種惡疾者，推廣而宣傳之。

(三) 關於防疫方面

1. 佈種牛痘。
2. 撲滅蚊蠅及鼠疫。
3. 預防傳染病之蔓延。

4. 推行消毒設備。

(四) 關於道路方面。

1. 清除道路上的穢土穢物，及拋棄禽獸屍骸。

2. 禁止傾倒污水糞土於道路上。

(五) 關於溝渠方面。

1. 查察溝渠有無淤塞及穢氣發生，並設法勸導清除之。

2. 查禁溝渠有無堆積穢物穢土及禽獸屍骸等。

(六) 關於廁所方面。

1. 公私立廁所有無不潔情事。

2. 清廁夫及糞夫打掃夫是否清潔。

3. 廁所墻垣及便池等有無坍塌及不潔情事。

4. 規定私立廁所的地點。

(七) 關於保健方面。

1. 調查工廠商店及其他公共場所之清潔。

2. 飯館酒館，旅館及其他售賣飲食物者，有無妨害飲食衛生情事。



3. 各種攤販，務使其整齊清潔，禁止妨害交通便利，並宜於街道兩旁多種樹木，以美化縣容鄉容，清新環境。

4. 嚴密查禁吸賣鴉片毒品。

5. 飲食物有無摻雜偽貨，妨害衛生情事。

6. 飲食物着色，是否含有毒質。

7. 牛乳酪漿，有無陳腐不潔情事。

8. 牛羊鷄豕等牲畜，有無當街屠宰及積存皮毛骨血發生穢氣情事。（對於有益農田耕作之耕牛，並應禁止屠宰。）

9. 各產婆是否有未領執照而私自營業者，及例外勒索，并為人墮胎溺斃等情事。

10. 查禁娼妓營業，或檢驗娼妓身體。

上述種種，多還是限於消極的衛生設施方面，如果要化弱為強，起衰為健，自尚須積極的進而推行衛生的新事業，由政府統籌實施鄉村衛生，期收普及的宏效。

因此，我們就要討論第二方面，以縣為單位的鄉村衛生行政計劃，究應如何確定？關於這個問題，可大別為五點論之：

(一) 確定衛生方針。

1. 增進民族健康。
2. 增加平均壽數。
3. 減少死亡比率。

(二) 確定實施原則。

1. 應以最經濟而最有效的組織及科學方法，使醫藥衛生普及鄉村。
2. 應從最低級的簡單組織着手，由下而上，以適應鄉村裏層一般民衆的需要，並藉以堅強其對於政府措施社會福利事業的自信心。

3. 應以當地學校爲推行鄉村衛生的中心，而與其他政治經濟文化等社會事業聯絡進行。

4. 應與中央衛生署，各省衛生實驗處，及具有鄉村衛生設備的學術團體，協力合作，以互助的精神，謀人才經費之充實。

5. 應徵取地方人才，訓練低級衛生幹部，以謀鄉村衛生事業之穩固發展。而高級衛生技術人才，則應商請中央及省衛生機關或團體介紹或借用。

(三) 確定組織系統。

1. 縣政府應設衛生科，如不能設衛生科時，得設衛生指導員，綜理全縣衛生行政事項。
2. 縣政府所在地應設衛生院，各鄉鎮分設衛生所，辦理醫藥保健實施事宜。

3. 各村莊應按照保甲組織設置衛生員，以每保設一衛生員爲原則，此種衛生員爲衛生基本工作人員，應受衛生的技術訓練與實習，而於非常時期的救護常識，更須儘量灌輸。他們直接受衛生所的指揮監督，切實辦理醫藥保健工作。

(四) 確定中心工作。

1. 衛生中心工作範圍，分爲醫藥救護及保健預防兩大類，應兼籌並重。
2. 衛生院是一縣最高衛生機關，其中心工作，要爲：(一) 疾病治療及預防；(二) 訓練地方衛生人才；(三) 舉行衛生展覽，以喚起民衆對於衛生之注意與興趣；(四) 辦理生命統計，以爲規劃衛生行政進行的依據。

3. 衛生所是一鄉鎮最高衛生機關，受衛生院之指揮監督，辦理鄉村間之疾病治療及預防事宜，而對於婦嬰衛生，更當選用助產護士，勤慎辦理。對於學校的家庭的衛生教育，亦均應特別注意。至如鄉村環境之公共衛生，應與當地機關團體及學校切實聯絡合作，以求各村莊環境之整潔。

4. 衛生員是深入民間的低級衛生幹部，應時常巡迴於保甲戶之間，攜用保健藥箱，施行簡易醫療，並按季節普遍施種牛痘，及預防注射，而對於出生死亡及衛生常識之灌輸，均應負責報告與宣傳。

所有對於民衆治療藥費，應以不收費爲原則，或僅收二分之數掛號費，蓋必如此，始能薄惠民衆，使醫藥救濟平民化。政府對於衛生事業，果能依此切實辦理，著有成績，相信民衆必歡欣鼓舞，竭誠感戴，其於「取得民心」之

功效較諸其他建設事業，恐有過之而無不及，而民衆亦更可因是而協助政令之順利推行。

#### (五) 確定衛生經費。

1. 衛生經費應在縣稅收入項下，列入年度預算作正開支，其數額至少應佔全縣行政總經費百分之五以上。

2. 各種藥料器械等購置費，得商請中央衛生署及省衛生實驗處或熱心衛生事業之學術機關團體，酌予補助。

3. 改善環境衛生，如上下水道，水井廁所，道路溝渠，以及其他公共場所等之清潔設備費，應視各縣的實際需要，於各項建設事業總經費中規定之。

4. 衛生院或衛生所之房舍，爲節省開辦設備費起見，可就縣立醫院或戒煙所改組擴充，或借用公共房屋或祠廟修造，求其切合實用即可，惟地址須適中，環境宜空曠整潔。

近年來縣政日漸刷新，政府推行縣鄉衛生事業，亦有若干進步，各縣設立縣衛生院或縣立醫院者，亦已不少，但設備完善組織健全者，尚不多觀。據調查所得，浙江有縣立醫院八處，陝西有縣衛生院九處，河南有縣立醫院七十二處，但大多無正式醫生主持，去標準尚遠。江蘇已成立縣立醫院四十四處，多係由戒煙所改設，故仍兼辦戒煙事務。江西有縣立醫院八十一處，設備人員現正在力求充實。此外各省設立衛生院或縣立醫院者，湖南有六處，湖北有二處，福建有十五處，雲南有一處，山東省有三處，甘肅有一處。凡此所述者，其衛生設施範圍，多僅限於縣政府

所在地，而於深入鄉村的下層衛生組織與設施，則仍甚缺乏，去吾人所擬鄉村衛生行政計劃的標準尙遠。

惟有數縣對於縣鄉衛生實驗，皆具有充實的下層鄉村衛生組織，頗著成績；而衡以吾人所擬計劃標準，亦多相符。此數縣爲何卽江蘇的江寧自治實驗縣，浙江的蘭谿實驗縣（此兩實驗縣名義，均已於今年四月間結束取消矣），河北的定縣實驗縣，及山東的鄒平實驗縣等是。在此幾個實驗縣中，尤以江寧及鄒平兩縣衛生組織更爲健全，衛生設備更爲充實，衛生工作更爲普遍而著成效。欲知其詳，可參閱江寧縣政概況及山東鄉村建設研究院及鄒平實驗區概況，茲不具述。

今年（二十六年）三月間行政院曾修正通過衛生署擬訂之縣衛生行政實施辦法綱要，細考其內容，大致係根據上述幾個實驗縣實行有效的組織辦法。如此統籌改進，足慰吾人願望。行政院已令發各省府列入二十六年行政計劃，惟盼能早日普遍實施。

## 第二節 禮俗改良

何謂「禮」？何謂「俗」？簡單的說，禮是規矩合理的態度，俗是其通行的風氣。而禮與俗的關係，則禮制的產生係根據社會固有的風俗，而風俗之形成，則又藉既成的禮制以爲軌範。禮俗皆本於「人情」，所以禮與俗是一致的，惟其如是，故其施之於人民，常能使其親切有味。其在社會制裁上的意義，禮俗的作用有時較法律的作用遠大些，前者能積極制裁我們蘊蓄於內的思維，後者則不過制裁我們表現於外的行動，所以禮與法乃相輔而行，且可補救法律的不及。

我國向重禮治，在空間上是遍行於全國各地，在時間上是有幾千年的悠久歷史。現在我們要改良禮俗，應將以往禮制的特質加以剖析，重新評價，然後再據之以確定今後改良的準則。

我國固有禮制的特質，分析歸納起來，約有五點：

第一是博。大性。我國是一向着重禮治的國家，禮是範圍着一般人民的一切生活舉動，禮的內容實無所不包，所謂修身、齊家、治國、平天下，無不以禮爲中心準則。在從前禮和法並沒有嚴格的分別，而禮治的精神和勢力，常超越於法治之上。「禮義廉恥，國之四維」，禮則居其首位；所謂「禮、樂、射、御、書、數」六藝，亦以禮爲最先最要的科目，我曾著中國法治與反法治之爭論之基詳。在這裏，我們且看禮記曲禮中所說的一段話：「夫禮者，所以定親疏，決嫌疑，別同異，明是非也。禮不妄人，不辭費；禮不踰節，不侵侮，不好狎；修身踐行，謂之善行，行修言道，禮之質也。道德仁義，非禮不成；教訓政俗，非禮不備；分爭辯訟，非禮不決；官學事師，非禮不親；班朝治軍，涖官行法，非禮威嚴不行；禘祠祭祀，供給鬼神，非禮不誠不莊；是以君子恭敬樽節，退讓以明禮。是故聖人作爲禮以教人，使人以有禮，知自別於禽獸。人有禮則安，無禮則危。」足徵禮之爲用，實無所不至。由此，可見我國禮制的「博。大性。」

第二是中。庸性。禮制之釐訂，貴能中和，俾易普遍實施。所以我國歷代對禮制之制作，都本「不偏不倚」的中庸之旨，力避過與不及的毛病，常以禮樂並舉，理由是「安上治民，莫善於禮；移風易俗，莫善於樂。」并主張「禮中有樂，樂中有禮」，以爲禮樂可相互爲用；又有所謂「禮樂有本有文，禮只是中，樂只是和，中和是禮樂之本。」這種中庸的哲學觀念，這種中和的中心思想，是東方哲學的根本精神，也是我國禮制的必具原則。由此，可見我國禮

制的「中庸性」。

第三是持續性。禮俗的演進，是有其「持續性」的，歷史惰性的累積，人事關係的錯綜，使制禮的人不能不參襲前代的陳規，而為緩性的變革。但因時代的遞嬗與環境的變易，禮制因須適應時代環境，自不可泥古而絲毫不改。這就是「持續性」所以發生的原因。今之禮固有若干已非古之禮，但却仍有其相當的淵源，我們應如何斟酌損益，改良禮俗，以期適合今日新時代環境的需要，這就要看我們有沒有鑑別的能力和創造的精神了。

第四是繁複性。我國向有「曲禮三百，威儀三千」之說，三是多數之積，並非有其數字的確實性，所以舉凡冠婚喪祭朝聘讌享以及一切飲食起居出入進退，都在在有禮儀的拘束，有些地方，還帶着宗教的或迷信的色素，而且各地又彼此互異，極為紛歧。因之一般人就常感覺到應付的不易，而認為「繁文縟節」，而且禮的本意，須「文」「質」並重，即所謂「文過則奢，質過則儉」。因人民生活有貧富的不同，知識的高下，與其地位的各異，有時對於禮的運用就難適如其當，而發生人情上和社會上，或精神上與物質上的種種枝節。

第五是階級性。因為禮節的繁複，既不易適用於一般的環境，同時，我國又是向來偏重禮治的國家，在制禮的人自難免有主觀的作用，而缺少客觀的態度，故禮制的内容，往往是「詳於君上，略於臣民」，對於士大夫階級用禮，而對於所謂「下民」則用刑，而形成了階級性很濃的「刑不上大夫，禮不下庶人」的理論觀念。還在過去君主專制時代，許亦是事實上的必然之勢，但時至今日，時代是不同了，環境是改變了，以往建築在統治階級上而不為全般民衆着想的禮治基礎，現在我們當然認為是極大錯誤，過去禮制是有極大缺陷，而且必然地要瀕於

崩潰。

我們既簡要的分析了我國禮制的特性，那末，今後禮俗改良的原則，應該怎樣確定呢？

今後禮俗改良的原則，就禮制的本質和社會文化演進的歷程上來說，在前述五個特性中，「博大性」與「中庸性」是依舊有存在的價值，而「繁複性」與「階級性」則須加以根本的改革，今後禮制應由繁雜而趨於「簡單」，由「紛歧」而趨於「統一」，由「不平等」而趨於「平等」，至於「持續性」因為要改良幾千年來的禮俗，非一朝一夕所能全般推翻，而且有些歷史文化上的精華，也不可一概拋棄，我們自當以現時代環境的立場，科學的方法和客觀的態度，加以研究和整理，斟酌損益，取捨務求其既能適應時代環境的實際需要，又能兼顧保存歷史文化的精華。還有與禮制有關係的一點，就是應打破過去禮治和法治的混合，而使其截然分開，但禮制內容的規定，應與法律原則相調和，而又不宜與法律規定相重複，這樣禮與法既有相當的界限，而復可收相輔為用之效。這是今後禮俗改良的基本原則。

復次，原則確定以後，其進行的途徑和實施的方法又當怎樣呢？

禮制關係於「人心的維繫」和「社會的安定」，旨在「納民軌物」，「移風易俗」。古人每用禮變俗，且貴乎「禮從宜，事從俗」。（曲禮）我們要改良舊有禮俗，而使其適合現時代環境的需要，則宜審慎將事，先從調查全國各地民情風俗禮節入手，再整理研究調查所得的事實，以為釐定新禮制的依據，有了這種客觀的真實事實作根據，方可不致臆斷虛構，而所制定的禮制，始足以獲得真正改良禮俗的效果。此其一。



禮制的規定是靜的，而禮制的運用才是動的，我們要使禮制運用，能充分發揮效力，尙待大家持以毅力，切實推行。近年來新生活運動之倡導施行，實爲改良禮俗轉移風氣的一種心理建設運動，爲全體國民的一種生活革命。牠的中心準則，是「禮義廉恥」，但此與古有別，並非陳規的因襲，而是意義的革新，引申之以科學的法則，迎合之以現代的潮流，因時間與空間的不同，古今各成其新義。據蔣委員長對於今日應用「禮義廉恥」的解釋：「禮者，理也，是規規矩矩的態度；義者，宜也，是正正當當的行爲；廉者，明也，是清清白白的辨別；恥者，知也，是切切實實的覺悟。」是可知「恥」是行爲之動機，廉是行爲之嚮導，義是行爲之履踐，禮是行爲之表現，四者相連貫，發於恥，明於廉，行於義，而形之於禮。」夫必如是，國民生活始得「藝術化」、「生產化」、「軍事化」。三者實現，是謂「生活合理化」。「合理化所賴以實現之規律，曰「禮義廉恥」，「禮義廉恥」所賴以實現之事項，曰「食衣住行」，使我全體國民以「禮義廉恥」爲規律，實現於「食衣住行」之中，則生活之內容充實，條件具備，是謂生活革命之完成，而吾中華民族復興之基礎，亦即奠定於此。」新生活的「運動」二字的意義，就是「轉移風氣」的工作，風氣一轉移，就可納民之一切舉動於「禮義廉恥」之中，可知要改良禮俗，應把新生活運動的原則辦法及其所得的結果，引爲釐訂禮制與運用禮制的參考和輔助。此其二。

惟是禮制的規訂，並非限於一隅或單獨分立，可以辦得了的。此事自應由內政部統一規劃。今內政部已有禮制條例草案之擬訂，並悉該部對此草案之初步審查工作業經告竣，擬於最近時間內再舉行複審一次，即將草案全文公布，俾徵求各方的批評，以資採擇修正，呈由國府審核公布，余爲探知該條例草案內容，曾走訪於內政部禮

俗司主管人員，據謂該條例草案在未公布以前，尙未便公開，故現在不能在這裏有所論列，但略悉該禮制條例草案，係分三大部分：一爲喜事，二爲喪事，三爲普通。喜事部分包含結婚、慶壽、落成、移徙、開幕等；喪事部分包含成服、守孝、弔祭等。其中規定較重要者，我國對於父母之喪，尙係沿用周代遺風，父死居喪二年二月，母死居喪三年，現該部因現代社會經濟生活都已有劇烈的轉變，原則上決定予以縮短，惟究縮爲一年或一年半，初審尙未十分確定，因此事關係社會一般習慣，須待周密考慮後始能決定。至於儀仗方面，則過去一切肅靜迴避，具有封建時代的色彩，含有迷信的鬼神炫耀等，決定一律廢除，禁止沿用。此外對於普通往來禮節，與服制樂典等，均有變革。不過，無論禮制如何規定，總是不能詳列禮俗的各方面而無遺，所以各地方政府對於各種風尚習俗，仍當審情酌理，在「適合現時代環境需要」的一大原則之下，隨時加以倡導改良，例如神鬼巫覡遊方僧道等迷信，以及各種不正當娛樂與不良的嗜好等，不但足以蠱惑人心，痼蔽民智，並且於經濟及身心上的浪費和損害亦很大；非獨有關個人的禍福，抑且有礙社會的進步。各地政府當局自可依據新生活運動的準則和方法，隨時勸導改進，雖不能期成於旦夕，要不可不堅定毅力，鼓其勇氣，漸圖風氣的轉移與習慣的革新。

不過實行起來，事實上亦有困難之處，譬如各縣都設有城隍廟，這明明是迷信的事物，但要立即拆除，則甚覺困難。記得當國民革命的軍事初定之日，吾浙某縣城隍廟竟爲一二新進青年所倒毀，乃激起多數民衆的公憤，羣起毆辱那青年。像這種事實上的困難，實一時無法解決，而改革此種迷信的根本要件，我認爲不宜急於迷信形式的滅除，務必先從「心理建設」上用工夫，先用科學的教育，使人民明瞭此種迷信之非是，爲不可靠，勸導其走向

其他「可靠」的路上去。若果能破除人民的「迷信心理」，則城隍廟的「香火」必漸形冷落淒涼，久而久之，必歸無用而消滅，到那時再來廢除「城隍」，就可沒有什麼困難，或竟不廢除而自廢除了。此外，如其他的寺廟，大都建立在山水幽勝之區，而其房屋的構造，又皆光線缺乏，黑沉沉的，陰魘魘的，使遊人一進其門，便覺若有鬼神附身，其間頓生畏懼之心，而下意識地感到「肅然起敬」，迷信觀念濃厚者，更會信以為真，居常對此細加思索，悟到寺廟建築大都「黑暗」一點，實為「迷信心理」之建設的癥結，如果不從這種迷信的癥結上去想法，必難收革除之實效。所以各地政府當局，應強迫寺廟中人多開窗戶，尤其要多開天窗，充足光線，則「光明一到，黑暗全消」，到寺廟進香者的「迷信心理」，亦就可因之而「豁然開朗」，而其向日敬畏鬼神之心，自可漸歸冷淡而消除了。諸如此類「心理建設」的方法，貴在各地政府與社會人士能夠「觸類旁通」，這種樣「釜底抽薪」的辦法，實較「杯水車薪」的辦法要好得多，易收實效。雖然，我也並非不贊成將廟宇寺院改設鄉村學校或社教機關，如鄒平就是這樣改革的，自然亦可酌量仿行。

又如每遇天旱成災，民衆必相與迎神求雨，而旱災之所以造成，固亦緣於天時的不順，但多半應歸咎於水利森林之不興，如能開河造林，則旱災必可減少。政府若於災成時，竭力禁止迎神求雨，以期破除迷信，結果必招致民衆的反對。所以現時一般縣長，為俯順民情，仍出而領導祈求雨澤，共襄迷信之舉。先哲王陽明有一次承越郡太守詢致雨之術，在答修太守求雨一函中，曾有一段議論：

「……天道幽遠，豈凡庸所能測識……孔子云：『丘之禱久矣！』蓋君子之禱，不在於對越祈祝之際，而在於

日。用。操。存。之。先。執。事。之。治。吾。越。幾。年。於。此。矣。凡。所。以。爲。民。祛。患。除。弊。興。利。而。致。福。者。何。莫。而。非。先。事。之。禱。而。何。俟。於。今日。然。而。暑。旱。尙。存。而。雨。澤。未。應。者。豈。別。有。所。以。致。此。者。歟。古。者。歲。旱。則。爲。之。主。者。減。膳。徹。樂。省。獄。薄。賦。修。祀。典。問。疾。苦。引。咎。賑。之。爲。民。遍。請。於。山。川。社。稷。故。有。叩。天。求。雨。之。祭。有。省。咎。自。責。之。文。有。歸。誠。請。改。之。禱。蓋。史。記。所。載。湯。以。六。事。自。責。禮。謂。大。零。帝。用。盛。樂。春。秋。書。秋。九。月。大。雩。皆。此。類。也。僕。之。所。聞。於。古。者。如。是。未。聞。有。所。謂。書。符。呪。水。而。可。以。得。雨。者。也。唯。後。世。方。術。之。士。或。時。有。之。……然。而。皆。出。於。小。說。而。不。見。於。經。傳。君。子。猶。以。爲。附。會。之。談。又。況。如。今。之。方。士。之。流。曾。不。少。殊。於。市。井。囂。煩。而。欲。望。之。以。揮。斥。雷。電。呼。吸。風。雨。之。事。豈。不。難。哉。僕。謂。執。事。且。宜。出。齋。於。廳。事。罷。不。急。之。務。開。省。過。之。門。洗。簡。冤。滯。禁。抑。奢。繁。淬。誠。滌。慮。痛。自。悔。責。以。爲。八。邑。之。民。請。於。山。川。社。稷。而。彼。方。士。之。所。請。者。聽。民。聞。從。便。得。自。爲。之。但。弗。之。禁。而。不。專。倚。以。爲。重。輕。……」

王氏在這一段議論中，既說明了民間祈雨之由來，斥後世迷信之妄，而且一面俯順民情，一面又誠官吏勤廉樸實，以治政事，所謂「罷不急之務，開省過之門，洗簡冤滯，禁抑奢繁，淬誠滌慮，痛自悔責。」這幾句話，是很值得今之爲官吏者所當深切體味的。老實說，政府官吏果能於平時勤廉樸實，守法奉公，對於農業、水利、森林、事業，盡人力與財力，權其緩急，輕重，力事建設，只消需以時日，必有相當成功，水利、森林一興，修，天災就不會造成，而因此而來的「向天呼籲」的種種迷信，亦就廢止於無形了。

他若不正當的娛樂，如平時之迎神賽會及富於封建的迷信的舊有戲劇，均可在可能範圍內，酌予制止或改良，或鑑別戲劇，或播放教育電影，或舉行提倡民族意識的盛大同樂會，都足以逐漸轉移風氣。又如不正當的或不

良的嗜好和習尚，如賭娼煙毒及纏足等，則宜嚴厲禁止，列爲考成。例如魯省主席韓復榘強迫婦女放足的办法，規定取締婦女纏足罰則，除責令縣長會同屬吏及鄉鎮坊長四出宣傳放足，並課鄉鎮坊長有連坐之責外，復限定已纏足婦人，由鄉鎮坊呈報登記，同時男子娶妻，必須擇天然足者，否則科以重罰。在結婚前一個月內，男方必須呈縣備案，吉期既屆，由縣府派員前往查驗，如發現新娘在二十歲以下，而仍纏足者，則當場拘縣處罰，婚約亦從此失效。韓氏並於考查縣長政績表格中，將宣傳放足一項，列爲首功，如某一縣內纏足人數逐漸減少，即證明該縣長宣傳得力，予以褒獎。反之，則予嚴格處分。該項取締纏足的規例上，雖註明只限二十歲以下婦女，但在二十歲以上者，雖不受罰，也須儘量使之解放，將來第二步計劃，將課裹腳布以極重的税金，俾中年以上婦女亦可自動解放。像這種样的辦法，未始不可酌量採用。對於其他各種不良習俗或嗜好，亦可採用類似的辦法，實行禁止。舉一反三，毋俟瑣瑣。

總之，改良禮俗，除須由內政部安訂禮制，統一施行外，其餘一切均可納於新生活運動之中。而其推進有效的方法，則當「發乎己，應乎人，由近及遠，由淺入深」，同時從四方面着手：一須以家庭爲推行的出發點，惟能修其身，所以立一家之風，能治其家，所以立一鄉之風；二須以行政人員爲推行的模範，惟能以身作則，爲民表率，始足以收「上行下效」之效；三須以教育機關爲推行的中心，惟能以教育力量勸導，始有普遍實施的希望；四須以教育電影爲推行的工具，惟能使民衆具體了解實踐的意義與方法，始足以提高興趣，易收感化之效。果能循此四點努力推進，則禮俗改良可「庶幾其成」了。

### 第三節 慈善救濟

慈善救濟，嚴格的講起來，是應該給牠分別開來的，因為社會上向有慈善團體與救濟機關的劃分，前者是民衆自己組織的，後者則爲政府的一種行政。不過，慈善團體與救濟機關的區分，只在「組織主體」的不同，一爲民衆，一爲政府。若就其性質而論，則兩者極相近似，或可說完全相同，而其目的亦復一樣。蓋慈善團體的工作，卽爲社會救濟事業，而救濟機關的救濟事業，亦以「仁民愛物」的慈善信念爲出發點，而兩者的宗旨，卽皆所以救濟貧苦老弱之民，扶助其自立，而保持國家社會之安寧秩序爲目標者也。查內政年鑑所載各省縣市政府所報告的材料，往往將救濟機關與慈善團體混而爲一，極難區別何者爲救濟機關，何者爲慈善團體。又查建國大綱第十一條規定：「關於育幼養老濟貧救災醫病等慈善事業，均爲地方政府所應經營之要務。」又查民國十八年國民政府公布的監督慈善團體法第一條載：「本法稱慈善團體者，謂濟貧救災養老恤孤及其他以救助事業爲目的之團體。」又查民國十七年內政部公布的各地方救濟院規則第一條載：「各省區各特別市各縣市政府爲救養無自救力之老幼殘廢人，並保護貧民康健，救濟貧民生計，於各該省區省會特別市政府及縣市政府所在地，依本規則規定設立救濟院。各縣鄉區村鎮人口較繁處，亦得酌量情形設立之。」故無論從事實上或法律上觀察，慈善團體與救濟機關的性質和宗旨，都是相同，不易區分的。所差異者，僅在其組織經營的主體與經費來源有公私之分而已。

我國向行仁政，而以博施濟衆爲美德，社會慈善救濟的思想淵源甚早。禮記王制中說：「養者老以致孝，恤孤獨以逮不足。」又「少而無父者謂之孤，老而無子者謂之獨，老而無妻者謂之鰥，老而無夫者謂之寡，此四者，天民

之窮而無告者也，皆有常餼。」諸如此類的理論，多見之於經傳，而要以行仁政爲首歸。但慈善救濟之有具體的組織和設施，則爲時較晚，大概始於宋代。蓋宋代一切政策，均以寬仁爲懷，社會救濟事業乃以更形發達，凡濟貧恤老養孤都極注意，自此而後，社會救濟事業，代有興革，組織或有不同，意旨則無二致。近數十年來，因天災人禍，交相煎迫，各地方慈善團體與救濟機關之設立，亦應社會的需要，而日漸增多。然於事業之組織與措施，多不完善，或濫施惠與，害及受救者自助的精神；或假借名義，藉圖私利；或設備不周，而辦理者多無社會服務的決心和誠意，流於敷衍塞責；或對於被救濟者教養無方，他們將來能否有自立技能，不大過問。凡此種種弊端或不良現象，無論私辦的或公私合辦的慈善團體，或公辦的救濟行政機關，均所不免，這不但有失創立慈善救濟的意義，抑且累及社會的負擔。

慈善團體與救濟機關既有其弊端或不良現象，則整理改進之圖，實不容緩。那末，究應怎樣整理改進呢？茲仍分救濟機關與慈善團體兩方面來說：

第一，關於救濟行政機關者：各省縣地方對於救濟行政，早有舉辦，惟以此種救濟事業，多承舊日習慣，並無統一實施的準則，雖爲扶助貧民，仍多未得其道，極少成效。查前內務部曾於民國四年十二月間，公布遊民習藝所章程，專司遊民教養及不良少年的感化。但救濟事業的範圍甚廣，這種遊民習藝的事業，只不過是救濟事業中的一部分，所以到了民國十七年五月間，內政部乃制定公布各地方救濟院規則，以爲各省市縣地方籌辦或改進之準繩。該項規則第二條規定：救濟院分爲養老所，孤兒所，殘廢所，育嬰所，施醫所，貸款所等六所。但得酌量地方人力財

力，分別緩急，擇要次第舉辦，或爲合併辦理。

所謂「養老所」，是收養無力自救，年在六十歲以上，無人撫養的男女。此種無人撫養的衰老男女，應教以有益身心的課程，並按其體質，使其做各種體力堪勝的操作，如簡單的手工藝及飼養家畜栽種農作物等。所內設備應求衛生，合於整齊清潔的原則，並須對於他們的心理，給以相當的娛樂，以調劑其生活。

所謂「孤兒所」，是收養貧苦無依，年在六歲以上十五歲以下的男女。此種貧苦無依的年輕男女，應給予相當的職業教育，或按照他們的年齡，送到附近相當學校，免費肄業，使其於成年出所時，得以謀生，並應爲其介紹相當職業，免致流落或荒廢。

所謂「殘廢所」，是收養殘廢而無人撫養的男女老幼，應按其殘廢狀態，分爲肢體殘廢及盲啞三種，並就其能力，分別教以課程，如識字，常識，算術，音樂詞曲以及各種工藝。如經費能力充裕，則應添設盲啞學校，選聘對於盲啞教育有識驗的教員，擔任教課。等到他們受過相當教養而具謀生能力以後，並應爲介紹其職業，出所自謀生活。所謂「育嬰所」，是收養貧苦及被遺棄而年在六歲以下的男女嬰孩。所內僱用乳媪，每媪以飼養一名爲原則，如有困難情形，不能多僱乳媪，則不妨改用適宜的代乳品，並應置備各種玩具遊藝及浴室等衛生設備。收養男女嬰孩年滿六歲以上時，應送入孤兒所，以後可照孤兒所辦法管理教養。

所謂「施醫所」，是爲療治貧民疾病並輔助衛生防疫各種行政而設的。所內醫師應精選長於醫術，且有醫藥道德，得有官署許可證者聘任之。對於救濟院收容的人或赤貧無力的人，概不得收掛號費及醫藥費，以便普及



施惠於貧民。對於補助衛生防疫各種行政，應受主管機關的指揮，並須每年按期布種牛痘。

所謂「貸款所」是為救濟貧民，貸與營業資金而設的，凡貧苦無資營業而無不良嗜好行為的男女，均須酌量貸與營業資金，但須隨時予以監督，使不用於非生產之途。此種事業，或者可與農村金融機關合作辦理，當較便利而有效。

上述六種救濟行政，尚不能包括全部救濟事業，有許多地方的慈善機關或各地特殊需要的救濟事業，如婦女教養所，游民感化所，貧民習藝所，施材掩埋所等，均當令其同隸於救濟院合併辦理，俾便集中管理，統一行政。所有地方關於慈善救濟的公款公產，均須全盤整理歸併，根據「分工合作」的原則，劃一辦理救濟事業。

第二，關於慈善團體者：我國地方慈善團體向甚發達，考其所以發達的原因，一方面是由於我國歷史上仁愛思想的薰陶，與夫博施濟衆之道德上的鼓勵；而另一方面，則由於災難貧窮的憐憫，禍福子孫的報應，博取聲譽的願望，宗教信心的同情。惟以其組織不一，辦法各異，若不得其人而善為主持管理，則日久弊生，甚至有假借慈善之名，而行營利之實。內政部乃於民國十七年六月公佈管理各地方私立慈善機關規則，令飭各地遵照辦理，但此項規則，對於慈善機關之管理，規定尙欠完備，國民政府乃復於民國十八年六月公佈監督慈善團體法，對於慈善團體之限制辦法，均有詳細規定，如事業之限制，（第二條規定：凡慈善團體不得利用其事業為宗教上之宣傳，或兼營為私人謀利之事業，）發起人名額與資格之限制，（第三、四、五條，）會員之限制，（第七條，）會期及財務之限制，（第八、九條，）以及主管官署之考核檢查等，均有定則。並於十九年七月行政院復續頒監督慈善團體法施行

規則，對於慈善團體之立案及募款等，規定更爲詳嚴。各地方政府如能依照規定，對於慈善團體，澈底整飭，切實監督，弊當可減除，而收慈善救濟的實效。

總之，社會上之有貧苦，正如人身上之有疾病。我們有疾病，就不能不療治，爲的是保護身體健康；社會上有貧苦，就不能不救濟，爲的是維持社會安寧。惟是社會救濟事業至繁，屬於消極方面者，有施藥施醫，救災息訟，教養殘廢等事業，屬於積極方面者，有教養貧苦老幼，佈施布衣粟食，開辦游民失業工場，指導介紹職業，提倡造橋修路之類公益事業，以及積穀備荒等。他如社會保險，養老金與儲蓄節約以及臨時的戰時救護等，均須同時提倡推行。言其事業，則已辦者，無論其爲私辦或公辦，應積極整頓刷新；未辦者，應酌量人力財力，擇要勸建。言其方針，則應在「教養衛」三大中心工作下，兼籌並進，消極方面，進行救濟與保護工作；積極方面，須使被救濟與被保護者增進知能及從事生產。言其組織，則各縣縣政府所在地應設救濟院，其下各鄉區村鎮人口較繁者，亦得酌量情形設立分院或分所，所有一切私辦慈善團體之工作，均應受縣救濟院指揮監督。凡地方上熱心公益的公正人士，及富有慈善救濟事業學識經驗者，應盡量羅致，爲各該慈善救濟團體機關的負責人，俾得集中才力，健全機構。言其經費，政府應籌救濟事業的款，列入預算開支，並提倡獎勵民衆捐募，利用寺院廟宇之財產收入。其民辦慈善事業著有成績者，依照褒揚條例，予以褒獎。執此四項綱領，努力進行，則地方慈善救濟事業必可進展。

### 參考書

一、重要縣政問題改進意見

胡次威著

行政研究一卷二期

第十六章 社會建設

四六一

中國縣政概論

二、地方自治綱領草案

三、訓政時期縣政實施計劃

四、模範縣政

五、兩年來之衛生設施

六、江甯縣政概況

七、鄞平實驗區概況

八、第一次全國內政會議報告書

九、第二次全國內政會議報告書

十、縣衛生行政實施辦法綱要

十一、中華民國法規彙編

十二、中國禮制之特質與今後之趨向

十三、中國法治與反法治之爭

中央地方自治計畫委員會擬制二十六年二月

廖光亨著

劉 鑑編

金寶善著

江甯縣政府編印

山東鄉建研究院編印

內政部編印

全前

行政院頒印

立法院編

陳念中著

程 方著

四六一

上海三民公司

全前

中國新論三卷四五期合刊

中華

中央日報二十六年一月卅一日

新中華一卷二十期

## 第十七章 縣政建設與地方自治——結論

前論各種縣政建設，事繁責重，推進匪易，貴能「明其原則，審其機宜，挈其核心，別其步驟」，集中人力財力，踴躍以赴！在建設的程序上，第一步驟是整理，第二步驟是改進，而整理之方，先須及於財政與公安，在「利民」的基本原則下，務使財政能節流開源，以充實建設事業的生命力，在「安民」的基本原則下，務使地方治安無虞，以安定政治社會的秩序，必俟社會安定與財政充裕之後，其他各種建設始有可能，吾人歸納縣政設施目標的要領，要不外乎五大端：

- 第一，澈底廓清地方上的一切弊亂！
- 第二，逐漸改造社會上的一切組織！
- 第三，根本健全政治上的一切機構！
- 第四，充分增進全民上的一切知能！
- 第五，盡量發展民生上的一切需要！

今日的縣政建設，要皆在三民主義的最高政治原則之下，期成爲「民治」(By the people)、「民有」(of the people)、「民享」(for the people)的全民政治，亦即要實現完成三民主義的最高政治理想。實行民族主義，以求中國在國際上地位的自由平等；實行民權主義，以求人民在政治上的自由平等；實行民生主義，以求

人民在經濟上的自由平等。惟是總理所反對的政治，乃是由上而下，「以官制官，以官治民」的政治；而其所主張的理想政治，乃是由下而上，「以民制官，以官治事」的政治。這種以民制官，「以官治事」的政治，質言之，就是民主政治，也就是一種以「地方自治」為基礎的政治。所以，今日縣政建設的最後目的，是要促進地方自治，完成地方自治。夫必如是，始適合三民主義的建設原則，始能實現三民主義的政治理想。以建立「民治、民有、民享」的國家。

所謂「地方自治」其意義是怎樣的呢？簡要的說起來，就是：「一個地方上的人民，在一定的區域之內，依照國家的法律，根據地方公共的意見，去處理那一個地方內的公共事務。」依建國大綱的規定，是以縣為地方自治的單位，則我們所欲完成的地方自治，即是由一縣內的人民，依照國家法律，根據人民公意，去處理那一個縣內的公共事務。所以，這種由下而上，人民處於主動地位的「自治」，既不是由上而下，官吏處於主動地位的「官治」，亦不是少數地方紳士，介於官吏與人民之間，假借名義壟斷事務的「紳治」。

現階段的縣政建設，無疑的，還是訓政時期的建設。雖然一般人都希望着憲政早些開始，但訓政工作尙未完成，即算憲政開始了，也是有名無實，終歸徒然！因此一般人又以為自軍政時期結束以後，政府就踏進了訓政時期，何以訓政這麼許多年還是沒有成功呢？固然，這不能不歸咎於政府的不努力，可是，大多數民衆之無政治自覺的知識和能力，老是囿於「只知盡義務，不知享權利」的專制傳統政治觀念，也是不能使訓政及早完成的根因。我們知道，在滿清末年，也是有過地方自治的，但清廷之所以頒布地方自治章程，其主要目的不過欲假地方自治之

名藉以遏止革命潮流的勃興，並非真正提倡民權，故其結果，是毫無地方自治的成績可言。總理對此曾痛切的說：「辛亥革命之役，忽視革命方略……由軍政時期一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之機會，又絕不予人民以養成自治能力之時間，於是第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治未由進行，第二流弊，在粉飾舊污，以爲新治；第三流弊，在發揚舊污，壓抑新治，極端言之，即第一民治不能實現；第二爲假民治之名，而行專制之實；第三則并民治之名而去之也。」（見中國革命史第四章辛亥革命之役）

總理所說的這一段話，已經把北洋政府時代的地方自治所以失敗的癥結，暴露無遺。現在施行訓政的結果，雖不能盡如一般人的願望，但組織人民，訓練人民的工作，卻已收到相當的成效。即是說，人民對於四權運用行使的知識和能力，已有相當的進步，對於民權主義已有相當的認識。近年來縣政之整頓刷新，亦就是在「培養地方自治基礎」這一點上着眼的。

從地方自治進行的階段上觀察，中央早已確定自治施行的程序，分爲三個時期：

- 第一，扶植自治時期（即實行訓政時期。）
- 第二，自治開始時期（即官督民治時期。）
- 第三，自治完成時期（即憲政開始時期。）

現階段的地方自治工作，正是從躍過了扶植自治時期，而踏進了自治開始時期。惟因各地環境情形不同，有的縣份（如窮僻之縣）尙在扶植自治時期，有的縣份（如江寧自治實驗縣）情形特殊，自未可與他縣相提並論。

今實驗縣名義業已取銷。業已完成第二期的工作，似可謂已踏進自治完成時期。（江寧縣鄉鎮長及縣議會均已實行民選，但縣長還是官委的。）不過，大概的說起來，現在各縣多是在官督民治的時期「縣」一方面是官治行政區域，關於地方行政事務，得令縣以下各級自治團體負責推行；另一方面又是自治單位，自身即應負責領導人民實行自治，俾得從「官治」而進於「自治」的地位。目前縣政工作的階段，正是從官治或官民合治到人民自治的過渡時期，在這個過渡時期中，政府應確切認清自己的責任，以伊尹、輔太甲之志為志，以襍母、哺幼兒之義務為義務，此即總理所謂「吾人當為人民之叔申通，使其皆知民權之可貴，更應皆為伊尹、周公、輔迪人民，將民權立穩。」這種從官治或官民合治過渡到自治的辦法，從上而下的方式，原是促成憲政的「漸進」步驟，好使自治工作能收「切實」之效，免得再蹈如總理所說的「三個流弊。」但是，有人卻反對的說：

「我們祇希望有一個好的自治制度之下，使人民有自動參政之機會，天天從實際自治的事業中，養成其能力，擴充其知識，從沒有聽見要人民去強迫訓練以後，再去辦自治的，這種揠苗助長的想法，縱令訓練好了，也是被治的人民，決非自治的人民，我可以說一句結論，以自治制度求自治，才是真自治，以官治制度求自治，結果還是官治，那裏會有自治實現呢？」（汪護炎中國地方行政制度獨立評論二一七號）

是的，這在理論上，我也是表示贊同的。我前在東方雜誌發表的各國公民直接立法制之比較研究一文中，也曾主張過：知識低陋的人民固須被動的賴政府施以一種政治教育，但在自治制度的實行體驗中，人民亦可自動的受到一種政治教育。不過，很好的理論，因格於事實上的困難，往往又會行不通，而且又往往會發生流弊的。受過

幾千年來專制政治遺毒的中國人民，一向對於政治是抱着「向後退」的態度，政治惡勢力的壓迫愈烈，他們愈是離開了政治的圈圍，並非如歐美各國那樣對人民的政治壓力愈大，他們便愈會向着政治的圈內前進。中國的庶政還是不怎樣的清明，一般老百姓對於政治的態度，還是不能從「向後退」而改變為「向前進」，真的，我們還不免擔心着；中國的民意會在何時能真實的表現？從官治過渡到自治還不知要經過多少時間？然而「爲政不在多言，願力行如何耳」，我們持論雖似悲觀，而用意並非消極，正惟因爲庶政未甚清明，人民政治態度未能由「向後退」而改變爲「向前進」，我們應當格外努力「戒慎恐懼以自鞭策，樂觀興奮以赴事功」，積極的設法改進，勇往邁步，期達目的。近年來政府謀國之誠，與夫各種建設之推進，以及對於庶政的改革與刷新，中央與地方機構之調整，均已使中國政治放射出一線的曙光，正如旭日東升，方與未艾！如能持之以恆，格之以理，繩之以法，地方自治的完成，在不久的將來當可展開在我們的眼前！

最後，我們大家應記取兩句話：

「民之所好者好之！民之所惡者惡之！」

從事縣政工作的行政人員，更宜三復斯言！



## 附錄

### 蔣院長對地方高級行政人員會議開幕訓詞（二十五年五月十日在南京開幕）

蔣院長訓詞綱目如下：（一）會議之宗旨，在檢討地方行政實效，以改革弊害，增進效能；（二）會議之要點，一、各人應儘量貢獻研究之材料。二、現行各行政法規制度之斟酌損益，（特別注意經費使用之合理化）三、地方政府各部門之密切連繫。四、教育應注重充實師資，與訓練失業青年。五、民政方面最切要工作；（甲）改良警政。（乙）舉辦地政。（三）希望互相觀摩，研討，使本會議得最圓滿之效果。

各位同志：前年三月，在南昌召集各省高級行政人員會議，討論改進地方行政事宜。當時曾約定此種會議，可每年舉行一次；既可聽取各地的報告，亦藉以討論改進的途徑。但去年本席駐在四川，交通不便，未克召集。現在由行政院召集各省廳長專員，在此舉行第二次地方行政會議。在今天開會的時候，想先將召集會議的宗旨和討論的要點，簡略的向大家報告。大概我們每次會議，最主要的目的，就是要就過去一年以來各地方行政，特別是民政教育兩項，爲內政的基本，我們要就其實施情況，與各人所得的實際經驗，藉此會議的機會，大家報告出來，相互觀摩，共同研討，以期改進過去的缺點，解決當前的困難，使今後的地方行政，能够加速的推進，這就是我們會議的宗旨。至於會議的要點，概括的說起來，約有以下幾項：

第一、我們會議最大的目的，既是要拿我們各地方施政的實況，和各人的經驗做材料來研究，以求增加地方行政的效率。那末，我們大家參加會議最要緊的一項基本的任務，當然就是要將各地施政的實況，和自己的經驗，尤其是自己最近特殊的心得，以及所遇到的困難，和所發現缺點，儘量貢獻於大會，使大家得到很好的材料來研究。

第二、關於現行各種行政法規制度，無論是關於組織，人事，經費，那一方面的法規或制度，在各地究竟能否實行？有無窒礙？以及實施的情形如何？利害如何？希望大家在此次會議的時候，要加以客觀的檢討和切實的研究；然後可以斟酌損益，以期盡善，因為現在我們的國家，一切還在艱難創造中，尤其是各地的情形，很多差別；所以一種法規，一個制度，要想全國各地普通適用，是很困難的，所以一切法規制度，必須在中央所訂的原則之下，適應各地特殊的情況，斟酌損益，多方調整救濟，然後可以運用靈活，措施得當。這件事情，就是要我們參加會議的各位同志，盡心討論。尤其是經費一項，現在無論在中央與地方，都成了一個很困難的問題。我們要解決這個問題，不外開源和節流兩個途徑；但是除將來交通農礦及其有關各經濟事業，能夠發達以後，可以充裕財源之外；照現在各方面的情形看起來，可以說，都是無源可開，至於節流的辦法，最近中央與各地方都很注重，值此困難時期，大家當然應該盡量節約，以一文錢當十文用，不過就目前的情況而論，恐怕各地所能節省出來的經費，也很有限，我們既不能開源，又很難節流，然則今後各種經費的問題，如何解決呢？本席以為最要緊的，而且比較易於做到的辦法，就是就現有的經費，通盤籌算，分別事業之本末輕重，先後緩急，與所能發生效益之大小，斟酌增減，予以合理的調劑，總須

移緩就急，移輕就重，化無用爲有用，我想現在各地的經費雖然困難，如果照這個原則詳細統籌，這樣支配，政治上一定可以增進很大的效能，例如保安團隊的經費，從前是縣自爲政，所可統計，現在各省已經全區或全省統一了，比以前便要減少很多濫收與浪用的經費，以後我們如果再設法整理，我相信一定再可節省經費，現在各地化費很大一筆經費，養了保安團，有些腐敗的，既不像國防軍，也不像地方的軍隊，這種不三不四的軍隊，對國家既無效益，對地方尤多擾害，實在應該裁汰，其節餘的經費，拿來辦理保甲，或改良警察，其效用一定要比現在增多，這不過舉其一例而言，其他各方面可以裁減緊縮，化無用爲有用的經費很多，只要各位同志能以「公忠謀國」的心思切實討論，一定可以想出辦法，得到相當的效果。

第三、近年各地行政效率，不能十分增進的原因，當然很多，而民財教建各廳之間缺乏橫的連絡，每每各廳只顧各廳的事情，不能真正打成一片，也是重要原因之一。我們要曉得一個省政府，原來是整個的，所以要分設四廳，不過爲工作的便利，使各員專責，以便推動而已。在精神與事業上，原來是整個不可分的。尤其是各廳一切工作之推進，事業之發展，無不是成敗得失，息息相關。祇有大家通力合作，決不可各自爲政。所以民政一定兼顧到財政教育 and 建設。教育一定要兼顧到民政財政與建設。任何一廳，必須兼顧到其餘三廳。尤其是民政與教育，關係格外密切，彼此更要確實連絡。必須如此，然後可以彼此相得益彰，無論民財教建那一廳的事情，都可以事半功倍，兼程並進，所以此次會議，雖然各省的財政和建設廳長沒有出席，各位民政和教育廳長，對於各省財政和建設方面的事，也應當注意討論。同時討論民政和教育方面的事情，也務必兼顧財政和建設方面的情形。所有各廳之間，如何

互助合作，打成一片，以期增進行政效率的辦法，也希望大家在此次會議時注意討論。

第四、我們今後要發展教育，一方面固然要設法普及，以求數量的增加，但一方面尤其要力求質的改良，以期進步。就我們現在的力量與事實上的需要而論，目前對於教育應當先謀質的改進，而數量的擴充，還在其次。因為現在我們國家社會最嚴重的問題，還不是能識字的國民或已受教育者數目太少，而是這些在國民總數中，僅佔極少數的已受教育的分子，知識能力，多不健全。大多數沒有適當的職業。負學校教育與社會教育的責任的，又不能好好的教導一般缺乏知識的普通國民與學齡兒童，所以我們要發展教育，一定先要改良教育；要改良教育，一定先要改良師資；尤其是要訓練中一大批中小學教師。如果中小學教師不能健全，不明教育的目的和教師的責任，我們的教育無論如何普及也沒有用。而且不良的教育愈推廣，在不良的教育之下所教出來的識字的人愈多，我們的社會國家愈不能受益。所以今後無論是中央和各地地方，一定要先注意培養健全的師資，以改進教育；先在質的方面能夠改進，然後再在量的方面逐漸推廣；如此教育纔能健全的發展，國家纔有堅實的基礎。現在大學畢業的青年學生很多失業。這些青年學生，都是受過社會國家長期教養的人，但是他們都沒有機會為社會國家服務，這實在是最矛盾的一個現象。與國家社會最大的一個損失，今後我們要想補救，最好由中央或地方設法召集這一般失業的大學畢業生，加以必要的訓練，使能成為健全的中小學師資，與民衆的導師，擔負各地地方民政與教育各方面的基本工作，這件事無論就青年本身與社會國家各方面，都有無窮的利益。而且並不難做到。現在郵政局招收郵務生，普通機關考錄事，每月薪金不過一二十元，往往只有兩三名缺額，而有幾百人來應試，其中總有不

少的大學畢業生。即此可見一般生活之艱難，與失業學生之衆多，所以我們雖然沒有大量的經費，也不難訓練大批健全的師資。在明年度以內，我們的中小學教育，在量的方面，預期增多四分之一；我們現在就應該趕緊訓練好四分之一的中小學師資，準備補充。以後再逐年訓練師資，便可以逐年減少失業的大學生，或中等學校的畢業生；而且可以逐年改良並普及我們的教育。這件事要如何纔能實現有效，推行盡利，要請大家注意研究。

第五、本席以爲在民政方面最急要的事情有兩件：在消極方面要改良警政，在積極方面要舉辦地政，我們曉得天下無論什麼事物，凡是沒有益處的便有害處，例如警察本來是用以維護公共安寧，增進社會福利的；當然很重要，很有益；但是現在我們中國的警察，便是無益而有害，我們如果到各地鄉區去實地考查一下，便知道現在許多地方的警察，不僅不能維護公安，增進福利，而且包煙，包賭，包娼，貪污索詐，甚至串通匪賊，欺壓良民，無惡不作；不僅偏僻地方的警察每每如此，就是通都大邑的警察，也不能盡免。各地的警察一方面積習如此之壞，一方面又以經費太少，所以要改良警察很不容易，所以我一向認爲各地方經費不足的警察，對於人民既絕對的無益而有害。最好能一律裁撤，而用保甲或團隊來代替。各位從事地方行政工作很久，一定知道各地方團隊有團隊的毛病，保甲有保甲的毛病，土豪劣紳有土豪劣紳的毛病，而在各種病態當中，特別是警察的毛病格外多；今後究竟應當如何裁汰訓練？如何改革刷新？使能克盡警察的職責，希望大家要特別注意研究；這是民政工作在消極方面最要緊的一件事。至於積極方面，就是要舉辦地政，以謀解決土地問題。大家要曉得土地問題是政治上一個根本問題；土地行政是政治上一種基本工作；如果土地行政不能舉辦完善；土地問題不得相當解決；政治建設不但不成功，

而且無法推進。大家不好以爲舉辦地政，一定要先籌好幾多經費，然後可以進行，如果這樣，我們的地政一定什麼事都不能進行，永遠也不會辦好。所以務必以此爲根本要政，籌集一部分最必要的經費來竭力舉辦。此次會議的時候，大家要將各省籌辦地政的情形報告，互相參考，並且要作一個共同的決議，以爲今後推進的張本。以上就是本席今天在開會的時候，向各位提出的幾點簡要的意思。希望大家就此數點，精心討論。此次十省高級行政人員聚首一堂，實在是很難得的機會。希望大家利用這個機會，儘量將各人的經驗和意見貢獻起來，大家互相觀摩，互相研討，使本屆會議，能得到最圓滿的效果；今後各地方的行政，能夠得到最大的進步，即已盡到各位的職責，完成我們救國救民的使命。

### 蔣院長對地方高級行政人員會議閉幕訓詞 二十五年五月十六日閉幕

#### 主要工作綱領與努力方法。

- (一) 嚴格考驗，甲、委任專員，乙、定期考驗，丙、隨事考成，丁、實地按驗。
- (二) 綜覈名實，甲、明系統，乙、公銓選，丙、專責成，丁、行久任，戊、嚴考核，己、一賞罰，庚、稽查報告，辛、同獎廉能。
- (三) 密切連繫，工作的連繫，鄰區鄰省間之連繫。
- (四) 政治與教育打成一片。
- (五) 節約與踏實，以少量金錢，做多量事業，各項基本工作如教育等，應重質不重量。

(六) 管理與統制，「教、衛、養」之外，必須再加一「管」字。今後應改進或注意之要點。

- (一) 各省規定之中心工作太多，應擇最急要者之一二種，規定實行。
- (二) 國民經濟建設，應竭力實行。
- (三) 獎勵儲蓄與生產，甲、蓄物尤要於蓄錢，乙、就地獎勵生產。
- (四) 組織民衆應注重由經濟入手，辦理保甲，即同時推行合作社。
- (五) 本區保安團隊，應賦予本區司令或專員以調遣分配之權。
- (六) 保甲注意事項，甲、採連坐法，乙、慎選保甲長，丙、注重訓練。
- (七) 各省區宜盡力協助實施兵役法。
- (八) 澈底清除散匪，勿使有一個匪類存留。
- (九) 清剿匪患，於軍事以外，應研究各種實行之方法，保甲偵探交通訓練。
- (十) 壯丁訓練，應注重國民常識與公德。
- (十一) 辦理保甲與訓練壯丁，應注重幹部之訓練，應注重偵探工作，偵探人員宜特別訓練。
- (十二) 與縣黨部區黨部密切連絡，注意青年學生與黨員用於適當之工作。
- (十三) 注重國民體育與公共衛生，掩埋棺木與籌建公墓。

(十四) 囚犯之處理與訓練，檢查監獄管理游民乞丐，注意傷兵管理。

(十五) 修河應以整個河流為單位，不應以區域為單位。

(十六) 推廣苗圃與加緊造林，明年會議時應有詳細報告。

(十七) 修路應將橋梁涵洞完成，修路不築橋，不能算為完成。

(十八) 土地行政宜先完成土地之整理，一面注重改良土地。

(十九) 各行政督察區名稱，宜歸劃一，一律以數字名之。

(二十) 改良教育與提高師資，為關係國家興亡之大事。

本會議此次開會四天，大家對於地方行政上施政要項，都有精詳的討論，對於各人本身的工作狀況，也都有詳盡的報告，使中央對各位工作情況，有更深切的認識，今後更能收到指臂相使之效果，會議以後，對於各位的建議和報告，都可以分別整理出來，作為改進地方行政的重要參考，所有討論的各案，核定辦法以後，當分別令知，在今天閉會期間，不再複述，現在大家散會以後，就要各回本職服務，本席今天特將各位今後努力之途徑與方法，以及此次聽到各位工作報告後，覺得應改進或注意的要點，扼要的向大家說一說，首先應向各位提出的，就是我們今後要實際推動一切的政治，必須要確實求得督促推進與努力的方法，而後可以收到加倍的效果，這就是我們的主要工作，綱領可以分下列幾項來說明。

嚴格考驗 我們要求政治之迅速推進，並且效果確實，無論省府廳長對於下級，或專員對於轄區各縣，以及



一般主管對於屬員，必須勤以考察，實地按驗，考察公務員的主要方法，不外乎下列幾項。

(甲) 委任專員必須將特定工作，分配於特定人員，限定程序與期限，以爲考成之標準。

(乙) 定期考驗關於各級人員擔任之工作，規定期限，或半月一次，或一月一次，驗其進退，定其功過，加以督促糾正，並卽厲行賞罰。

(丙) 隨事考成，除定期考驗以外，還須按個別事項，逐事考成，看工作是否確實，迅速達到要求。

(丁) 實地按驗，對於下級報告，不可僅憑書面，必須實際覆查，躬親按驗，始可確知成效，遇有不確實不努力或未完備之處，並須於訪察稽查之時，面加詰誠，尤其對於所屬縣長及區長，必須隨時考驗，尤應賞罰得當，各省主席對於縣長委任之先，至少要親自接見考察一次，對於其精神體格之外，尤應注重其五官之端正，與其態度之大方，言語之有條理，卽縣長對於保甲長人選與訓練，除賞罰之外，更應注重於此，行政長官要辦好一切事情，得到良好成績，無他特技，只在其能否信賞必罰而已，要做到信賞必罰，尤須綜覈名實，所以考成，必須實事求是。

綜覈名實 綜覈名實，可以矯正虛僞，敷衍，遲緩之積弊，其主要節目，爲下列各點。

(甲) 明系統，必須確定上下縱橫之明晰的系統，使辦事有一定的準則，考驗有一定的程序，而後責任分明，無可諉卸。

(乙) 公銓選，要選擇適當的人才，使能稱職盡職，不但甄用之際，應絕對無偏無私，而且應以實際事功與

能力爲重，勿專拘泥於資格。

(丙) 專責成，既擇定任用以後，就要假以事權，使得盡量展布，還須遇事指導，俾有成就。

(丁) 行久任，上官篤於信任，所屬人員乃能發揮長處，奮勉圖功，所以既任之後，如人事相當，即不宜更調太頻，務使久於所任。

(戊) 嚴考核，對所任工作，必須考核周詳，勿使遺漏。

(己) 一賞罰，信賞必罰，均須本於一定的標準，不可厚彼薄此，略有歧異。

(庚) 稽查報告，對於屬員所呈送之報告，必須實事求是，加以考查按驗，明定功過，隨時考成。

(辛) 面獎廉能，對於屬員之廉明有爲者，並須面加獎許，激發其向上之心，以收貫徹始終之效。

密切連繫 我們行政上一切工作，最忌散漫分歧，各自爲政，如此不僅力量分散，而且往往妨礙其他部分的工作，不能收整個之成效，以事項而言，無論民政、教育、建設、治安各項，均屬一體相關，休戚與共，今後必須本協同一致的精神，更進一步的達到密切的連繫，以地域而言，隣接地區，尤屬痛癢相關，更應密切合作，所以各行政督察專員，對於隣區或隣省之專員，應切實連絡，各種政治工作之與鄰區或鄰省有關者，務必化除界限，不分畛域，通力合作，一致進行，省與省間亦應如此，至各省各區之間，更應互相參觀，互相師法，聽到某項工作在某省某縣辦得最有成效時，各廳長專員即應親往參觀考察研究，如此互相觀摩，共同改進，必能收到很大的效果，不但對隣省隣縣應如此，而且就工作上可能的狀況下，還可以到國外實地考察以增進自己的智識，及辦事經驗，總之，爲增進行政效

能計，相互連繫與避免重複衝突，均屬必要，近來常聽到下級機關，以命令系統複雜不統一爲言，其實此不僅爲法規制度上之關係，法規制度固宜隨時改進，而人事方面對於辦理公文者，若能善爲訓練，使其理解清晰周到，辦事手續不致錯誤，主管人員更能嚴密注意顧到機關的職權與相互關係，即不至有重複凌亂之弊，更須以合作精神，貫徹其間，則歧異衝突之弊，自不致發生。

政治與教育打成一片 我們現在無論舉辦何事，每感到人力不敷，補救之道，第一要留意人才，第二要轉移風氣，所以無論省縣各區行政長官，必須使所在地之大中小學校教職員與行政機關人員，打成一片，不僅可就地取才，協助政治之推動，即於改革社會，振作人心，確立風氣，亦必以政教合作爲樞紐，且現代政治日趨於專門化與技術化，僅憑常識，決不夠應付，必須利用專家資以爲助，各省雖因經費關係，不能聘用多數專門技術人才，但各地之大學教授等，必多富有研究之專家，及中等學校教師中，如詳爲物色，亦不乏專門人才，各省府關於行政事項，即可利用此等教授之專門知識，請其研究規劃，一方面在政府可收專家相助之效，同時學校教授等亦可以實際問題與其平時所學相證驗，當無不樂於貢獻之理，中國古時本以留心人才，爲地方官最要之職務，我們對當地教育界人士，不僅應切實聯絡，留心考察其學識品格與才能，以相助爲理，而且對於品格高尚之教育界人士，必須優禮有加，養成學生與社會尊師崇道之風氣，各地教育廳長，一方面應敦崇品格，自覺其居一師表之地位，同時對於養成師資，更須以品格高尚，與任事熱心爲重，尤須多方設法，激勵教育界，爲國家社會服務犧牲之精神，如此，我們必能收到轉移風氣推動政治之效果，而對於公民訓練與學生訓練，亦應注重於此。

節約與踏實 大家都知道中國爲極貧困的國家，要待籌足經費，再來辦理事業，其勢不可能，所以大家必須盡量節約，盡量刻苦，以一個錢的經費，能發揮二個錢的效用，甚至要做不花錢的事業，尤其政府自去年以來，對於健全金融，極盡心力，國家經濟，漸有生機，這是推行法幣政策初步的效果，但基礎畢竟還沒有確實，必須法幣的信用對內對外逐漸增高，國家經濟及一切事才有生路，所以今後一二年間，無論中央地方，必須竭力設法鞏固法幣的信用，各省務須諒察此意，務使預算收支適合，即或事業增加，亦必竭盡心力，善爲節約支配，不使增加預算，須知國家經濟建設未完成以前，唯有以極端的刻苦，開未來的生路，即如蘇俄，近年來經濟逐漸充裕，各項事業均有鉅額經費，其實皆從數年前，彼國政府人民，極端節約，極端勞苦，減衣縮食，竭汗血勞力，從事生產而來，我們此時情形，亦非節約勞苦不可，各地方今後對於經費，必須用盡心力，謀合理的支配，切不可漫無計劃，稍有浪費，所以第一必須確定本末先後，從最基本急要者入手，第二必須善用人力，以補經濟的貧乏，第三必須事事踏實，求數量與質量之相稱，即如教育事業，在已有基礎的國家，當然可以盡量推廣，而以我如此貧弱且基礎缺乏之國家，只有先求質量的改善，後求數量的擴充，而且就事業而言，如質量良，則基礎確實，數量雖少，亦能發生多量之效果，否則祇求數多，不求質善，則雖多亦屬無益，而且有害，不僅教育方面如此，對於保甲過去注意推廣，今後亦宜特別注意於質的改善，總之，中國爲窮國，窮要有窮的打算，總要勞心苦力，苦幹實幹，以精神物質的缺乏，使事業能切實進行纔好。

管理與統制 現在我們地方政治，對養、教、衛三者以外，尤須特別注重於管理，換言之，即應注重於紀律與秩序，「教」「養」「衛」三項要目以外，更須加上一「管」字，所謂「管」「教」「養」「衛」，乃爲完全，如徒

知教養衛，而不知管理，則所有教養衛之工作基礎，必不確實，辦理必不能一貫，結果所有工作，皆不能持久，而且現代政治，如欲切實收效，無論對人對事，均不能聽其散漫分歧，如果紀律不嚴，秩序不守，絕不能使教養衛三者，發生實際之效果，而適合現代之要求，所謂「管」者，簡單言之，即執行法紀，納民軌物之謂，唯有法度完密部勒整齊，地方百務乃始一切就理，以上是就人事方面說明管理之必要，人事而外，還須管理生產，管理土地，管理交通，尤其是糧食與勞力，必須首先注重，管理二字，實為今日行政人員唯一重要之業務，管理之方法，應從調查統計入手，必須確知區內土地戶口人力物產事業種種方面之確數與實況，加以全盤整理與運用，而後真能做到「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」的地步，為政之道，可說不外乎此，至其最終之目的，則為「統制」，所謂統制者，並非收歸統轄，或包攬辦理之意，乃對於管區內，所有公私事物，無論官營民營，皆須使在主管人員，統籌監督之下，預計其一定之功用與相互關係，從而斟酌損益，善為調劑，妥為支配，統盤籌劃，以輔助其發展，而發揮其最高之效用，我敢說今日行政人員，如對人，對地，對物，對事，不知統制之理，且不得統制之道，則此種政治，決不能成為現代政治，此等行政人員，亦不能成為現代行政人員，政治之成敗，國家之興亡關鍵，完全在此，其實此種方法，在我國古代政治組織完密時，早已有此規模，有此制度，所謂「以民治民，以民用民」，即是此意，而「民有民治民享」最終目的之完成，亦必以此為途徑。

以上是指示各地行政人員主要工作綱領，亦可說是今後努力之途徑和方法，此外於聽到各地行政人員報告以後，覺得今後各地有應改進和注意之要點甚多，現在擇要列舉如下。

(一) 各省所規定之中心工作，不免事項太繁，結果下級人員，不能件件辦好，唯有逐項點綴，以應付上級之命令，此後宜斟酌各省各區之特殊情形，減少中心工作之項目，擇其最緊要者一二項，規定下來，集中力量，限期作成，以期收確實之效果，此項中心工作之擇定，可以下列三者為標準，(甲)就本省本區已進行有相當基礎，而亟待完成者，(乙)為本省所最缺乏而需要者，(丙)在地域環境上特感迫切之需要者，例如西北各省宜推廣造林，豫蘇諸省，宜注重開河與治水，舊有匪區內，注重土地與生產，濱海沿江各省，宜特別注重於民衆教育與民族意識之訓練等，總須因地制宜，無論其直接間接，總使與國防最有關係者，精密擇定，切實推行。

(二) 各地行政人員，必須明「知與之為取」之道理，管子有言，「知與之為取者，得為治之道。」我們現在苦於經濟枯竭，籌費困難，即應獎勵生產，推廣合作，為民與利，使民力民富培養充足之後，而一切事業，自有確實基礎，更切不可以興辦新政，徒為稅收計算，各省區及各縣，必須依此宗旨，竭力實行國民經濟建設。

(三) 今日最大要務，一為貯蓄，二為生產，所謂貯蓄，不僅獎勵錢的貯蓄，應使地方人民知蓄錢不如蓄物，而且蓄物尤要於蓄錢，各地貯蓄之風，應積極提倡，與設法發展，至於積物不僅積穀一項，就是一針一線之微，均須盡量節用，多儲積，乃至廢銅破鐵，亦不可隨意拋棄，均須積藏以濟國家之貧乏，至於獎進生產，各縣應切實調查當地原有之生產與工業，就地獎勵或補助，應知少量的生產愈於不生產，即或品質不

甚優良亦較之無生產終勝一籌。

(四)吾人組織民衆與訓練民衆最善之方法，莫如從經濟方面入手，誘發人民切己之利害，使能踴躍樂從，例如辦理保甲，最好卽寓經濟意味於其間，同時提倡各種之合作社，聽說福建長樂縣爲購辦菜餅肥料，曾集資二萬元，墊借民間，到期以後，人民不但如數歸還，而且以後對於縣政府令，自動服從，增進政府之信仰，實非淺鮮，保甲工作，亦因此遂能切實推進，此卽最好之實例，各地可以取法。

(五)各地保安團隊，自集中省府指揮調遣之後，本區團隊不能留在本區，地方防務每受影響，今後關於保安團隊，其經費與訓練，因仍須集中於省，但同時應使本區團隊，仍歸還本區，并賦予區司令或專員以調遣分配之權。

(六)辦理保甲，欲求澈底收效，必須採用連坐法之精神，進一步嚴格規定，並實行連帶責任制度，對於保甲長之人選，應慎重選擇，委任之後，須隨時考驗，加以黜陟，尤須注意訓練，能使逐漸進步，訓練保甲長時，應授以「自衛新知」一書內所載之要項，及余所摘威繼光語錄。

(七)現在中央指定地區，實施兵役法，各省廳長專員縣長，對實施兵役與徵兵，務須按照中央規定之原則與辦法，盡量協助，視爲己事，不可以此爲中央之事，推諉於師管區或團管區而忽視之，務必協同督促辦理，視爲本省本區最重要之基本工作。

(八)現在各地散匪，雖已逐漸肅清，但仍不可有絲毫忽略，總須澈底清除，斬草除根，勿使有一土匪存留

於本區之內，須知如存留一個匪類，即可逐漸蔓延，爲後來之大患，星火燎原，江西匪患，可爲殷鑒。

(九) 清剿匪患，當在社會與政治之得力，而不宜專恃兵力，進剿與清剿之程度，完全不同，進剿之法，可應用七分政治三分軍事之原則，而清剿之時，只可用一分軍事，而須賴九分政治之力也。望切實研究各種之方法，凡保甲偵探交通訓練，必須按照實際情形，研究種種方法，而於自衛新知一書內所舉之各項，特別是論「準備」一章，尤須切實注意，以充實自衛之力量，與防匪禦匪之設備，總之，必須在人口極少交通極不便利之地方，乃始應用少數兵力，其他地區，應注力於軍事以外之工作，以輔軍事剿匪之完成。

(十) 關於訓練壯丁之科目，軍事還在其次，第一應授以現代國民應有之常識，使明瞭現代世界大勢，國家地位，國民責任等等，第二應訓練其公德心，使知公共秩序之宜尊重，公共利益之宜保持，公共衛生之宜遵守，並啓發其勞動服務，互助合作，爲公犧牲之精神，將來中央並宜編發一種公民訓練常識課本，以爲各地訓練之依據。

(十一) 無論辦理保甲，訓練壯丁民衆，必須先從訓練幹部入手，幹部如果健全，便能發生以一人教好百人千人之力量，所以訓練之時，還須注意選擇，任用之後，并須隨時考察，此外對於清匪察奸，均應注重偵探之工作，對偵探人員，宜有特殊訓練，組成偵探網通信網，實施各種通信瞭望聯絡等方法，並應隨時監察，勿使發生有名無實與陽奉陰違之弊。

(十二) 各地行政專員，應與縣黨部及區黨部密切聯絡，注意青年有爲之黨員，召集訓練，用其專長，使分



任編組保甲，訓練民衆，並偵探工作，獎勵黨員，與一般青年奮鬥積極之精神，使爲各地基本工作服務。於推動政治，必有莫大效果，此外對於當地學校，亦須設法打成一片，以收共同推進之效。

(十三) 各地今後對於國民體育及社會之公共衛生事項，均應特別注重獎勵推進，視爲行政要務，以增進國民之健康與體格，對於公共衛生，首宜厲行清潔與預防疾病，無論城區鄉村，如有未埋之棺木，即宜掩埋入地，並獎勵各地籌建公墓。

(十四) 關於維持秩序與減少游惰事項，首宜注意者三事，一、必須注意囚犯之處置與訓練，所有囚犯，勿使集中在大城市以內，亦不可任令閉置囚所，不加管理，宜分少年壯年老弱各類，分別施以訓練，並授與工作，特別注重其生活與衛生，各專員巡視各縣，必先檢察監獄，對本縣之監獄，每月必須親自檢查二次，且須臨時定期前往查視，勿使管獄人員，得有掩飾欺蒙之機會，二、必須注意於游民乞丐之管理與感化，妥籌安置之方法，三、必須注意各地傷兵之狀況與處置，尤不可使傷兵久居於省城及都市附近各地，除中央已安置之傷兵以外，其他未盡之處，務由地方長官，妥爲安置於適當地點，並與各師團管區司令，共同設法訓練切實管理之。

(十五) 各地修治河川，大體上均能努力進行，河南省各區修河甚多，但惜無統一計劃，結果發生此段已修而彼段未修之弊病，例如河流經過甲乙丙三個行政督察區域，如上流之一段浚河甚深，而中間之一段屬於另一區者，依然淤淺，則必致發生更嚴重之水患，所以此後浚河工作，應以整個河流爲單位，由省

府建設廳訂定整個修治之工作計畫，發交各區實行，勿任各地以地區爲單位，乃可以興水利而免流弊。

(十六) 各地造林工作，首宜注意推廣苗圃，尤以豫魯陝三省，必須盡量推廣苗圃，五年內各省每縣至少每年推廣數十畝，培養苗木，添置森林，下年度各專員來京會議時，對於推廣苗圃及添置森林之面積數量及木材種類，必須有詳細報告。

(十七) 各地修路，往往有僅築路基，即以修築完成報告，而並未將橋梁或涵洞一律建成者，如此雖有公路，而依然不能使用，今後修路，務須將橋梁工作計算在內，無論計劃施工或報告工作，均不能將橋梁忽略。

(十八) 關於土地行政，此次會議已有討論，無論辦理測量或土地陳報，各省均應視爲目前最要之政務，切實舉辦，尤明瞭吾人之目的，不在於增加稅收，而實在於以整理土地與改良土地，以爲實行平均地權之張本，蓋必先完成整理土地與改良之工作，確知土地之實況，而後可談到土地之處分，所以現階段之整理土地的工作，各省必須排除萬難，加緊完成。

(十九) 現在各省對於行政督察專員之轄區，有以第一第二等數目字名區者，亦有以地域命名者，名稱上殊不一律，此後宜劃一名稱，一律以數目字標明之。

上面所說各點，都是就實際工作中指出應行改進或注意之處，今天限於時間，還不及一一列舉，以後可隨時指示，總之，大家在各地擔任行政工作，欲求切實收效，必須隨處留心，遇事省察，發現錯誤，立即改正，以求進步，對於

奉行政令，必須瞭解精義，講求方法，竭力避免形式上敷衍之弊病，減輕書面填寫報告等工作，多作實地考察的工夫，更應力求時間人力與財力之經濟，謀一切支配之合理，通力合作，化除界限，互相補助，互相調劑，更能獎進才能，考察部屬，嚴明賞罰，則事無不舉，必能以少數的時間與人才，辦好很多的事業，此外更有一點，本席感覺得與國家興亡有特別重大的關係的，就是教育，我們今後若不能將教育澈底改善，將擔負教育責任者之地位與品格，盡量提高，則一切救國工作，皆將無從着手，勞而無功，本會議對於推行義務教育民衆教育等，已經決定很多的辦法，祇待大家分別推行，不過本席覺得教育上根本急要之問題，還不在於制度辦法與經費，而實在於師資，欲提高師資，必須特別注重於人格，凡有教人之責之學校教師等，無論大之在一國一省，小之在一鄉一鎮，均不僅爲一個學校內之先生，而實在是全社会所仰望尊敬之師長，中國從前之所謂經師人師，如書院山長以及鄉邑塾師，大都負一時之重望，爲一般所敬畏，司轉移風氣振作人心之責任，所以必須具有清正高尚之風格，有自強不息之修養，剛毅不屈之精神，守道崇義，不避危害，凡遇非常橫逆之來，或事變不測之際，尤必堅忍強毅不屈不阿，足爲後生之楷模，社會所效法，當此風氣偷薄，人心浮蕩，禮義不明，廉恥道喪的時候，我們要挽救國難，必先挽回人心，轉移風氣，欲達此目的，尤賴學校教師修德勵行，以挽回古道自任，尤其各省之教育廳長及各縣之教育科長等，在從前時代都是爲士林表率之學官，更應該以品格節操，刻自砥礪，須知教育行政，實爲奮關救國之基本工作，負教育行政之責任者，必須具有守正不撓，與不避危難犧牲一切之精神，方足以率導羣倫，廉頑立懦，而克盡教育之職責，所以對於各地教育，必須負起責任，不辭勞怨，貫徹國家教育之政策，改革教育界因循苟且與散漫凌亂之風氣，對於教育之整

賴與管理，必須善善惡惡，激濁揚清，爲國家爲青年負起全部之責任，現在各地教員，自強自重，不愧青年師表者固  
然很多，但因循敷衍，或遷就學生迎合青年，只求保持個人地位，不惜喪失師道尊嚴者，亦所在多有，此種放棄責任  
自私自利之教師，不但自貶人格，實足貽神聖的教育事業以污點。更有甚者，竟至利用青年之弱點，視爲把持搗亂  
之工具，以謀個人之出路，此種誤人子弟之行爲，實與出賣民族永久之利益無異，其罪惡實尤勝於賣國之漢奸，充  
其禍害，足以斷送吾次代國民，而陷中華民族於萬劫不復之境，本席認爲復興國家，完全以教育爲基本，如教育不  
良，則一切政治上之努力，均將等於虛擲，所以特別提出來，希望負有教育責任者切實負責，加以改正，一方面挽救  
頹風，一方面整頓師資，然後教育方足以救國，而不至於以教育亡國，這一段話，不僅希望各教育廳長切實注意，也  
希望到會的各級行政人員加以充分的注意。

總之，今日國家的艱危，不是言語所能罄述，大家既然抱定爲國奮鬥的決心，致力於政治工作，務必認清國家  
所處的環境，與自身所負的時代使命，全體一致下定決心，爲打破非常的難關而努力，吾人最大之目的，在完成現  
代的國家之建設，今後一切政治設施，均應切合於此要求，方足以達到復興民族之使命，希望各位本此努力，益求  
進步，庶明年再行集會時，咸能表現更大更佳的成績，這是本席深切的期望。

### 十省地方高級行政人員會議決議案 二十五年五月

#### (一) 民政六項基本方案

民政組織案討論結果，決定六項基本方案如次：

一、省政府合署辦公，仍應更澈底加以推行，始能達到豫期之鵠的，間有因合署辦公反增加公文手續之繁重者，其故當不在合署，而在未能澈底合署，鄂省合署辦公後，人員經費均有裁減，行政效率確較前有增加，各廳對於省政府之關係，已與中央各部之司相彷彿。

二、專員制度運用得宜，確能輔助省政府推行政令，督察各縣施政實情，惟專員公署仍宜再加充實，專員公署實爲省政府之一部，其權限亦應再加確定。

三、縣政府裁局改科，原則極是，既可減少行政費，又可免去行政上之牽制，惟仍須視各地工作繁簡，經費多寡而定，至於教育建設兩項，如財力充裕，仍以分設二科爲宜。

四、縣政府分區設署，可以輔助縣政府推行政令，以免縣區過大，治理難周之弊，惟經費與區長人才，必須預爲妥籌。

五、土地政策應積極推行，尤應注意清丈，蓋土地陳報較清丈所省無幾，且非根本辦法，中央對於大三角及航空測量，尤應早日舉辦，以樹地政之基。

六、建倉積穀，各地推行殊少成績，亟應設法改善，且不必墨守成規，尤須注意如何利用積穀，平準糧價，流通金融，調劑農村經濟。

(二) 教育四項基本方案

擇：

教育組議案討論結果，決定四項基本方案如次：

一、推○廣○義○務○教○育○與○增○籌○經○費○案。認爲除應依照現行法令認真辦理外，並提出左列各項補充意見，藉供採

(甲)關於經費者

(1)各縣市原有教育經費之一部份，如認爲近似雜稅應加裁撤者，仍應遵照行政院命令，須有切實抵補，方得辦理，各省市並應將教育經費切實清理。

(2)於中央或省各項稅收內，設法指定一種或幾種，(如鹽稅、契稅、營業稅、屠宰稅等)，或於某種稅收附加成數，集得充足數目，專充義教經費。

(3)關於行政院令行之「各省市籌集義教經費暫行辦法大綱」第五條第二項「縣市政府呈准省府指定合法捐稅及附加捐稅之收入」及第五項「縣市或鄉鎮，由人民自動公議，依法呈准分撥之捐款」所規定各節，在施行時，往往發生困難，應請中央再行具體規定，以利實施，並由財政部令知各省財政廳遵照辦理。

(4)請於「各省市籌集義教經費暫行辦法大綱」增列一條，准由每小學區按照區內各戶富力，分別勸募或分攤，以充各該區設立短期小學經費。

(5)各省保安經費裁節之部份，以及整理田賦溢收部份，應提出若干成數充作義教經費。

(6) 請中央於二十五年預算倍增義務教育經費，并責成各省市政府同樣辦理。

(乙) 關於師資者。

(1) 訓練師資，認為下年度推進義務教育之一種主要工作。

(2) 各省市廳局於訓練師資時，應切實注意添設臨時訓練班，以訓練中等以上學校畢業生之未就業者為目的，並將呈准動用中央補助義務教育經費。

(丙) 關於劃分小學區與地方推動義務教育之組織。

(1) 已成立保甲組織之地方，得依聯保制劃分之，未成立者，仍照教育部規定辦法劃分之。

(2) 各小學區應依照部頒辦法，切實推動短期小學之設立，並注意負責人員之選用與指導，以及輔導事業推行。

二、生產教育之改進案。認為除應依照現行法令認真辦理外，並提出左列各項補充意見，藉供採擇：

(一) 各省職業教育經費，務須設法增加，以期如限達到部定比率，並請中央於二十五年預算內專列相當經費，以補助各省市公立優良職業學校；

(二) 依據建教合作之原則，應請中央有關機關，隨時訂定具體辦法，並督促各項直轄專業及各省建廳，一體實施；

(三) 各省市機關辦理技術人員訓練班，並應由教育廳主持統一辦理；

(四) 中小學勞作科應特加注重，職業學校及中小學勞作科師資，尤應切實訓練。

(五) 爲增進現有各業職工之知識技能，各省市應厲行職業補習教育，得利用原有各業行會之經費與組織實施，由中央訓練師資，并規定辦法。

三、實施民衆教育案。認爲教育部擬定辦法，爲求實施便利計，提出左列各項補充意見，藉供採擇：

(一) 關於民衆學校及民衆訓練者。

(1) 在實施辦法內，對於分期等事項，酌留彈性，以適應各省市實際情形，課本由中央編訂，並由各地方增編補充教材；

(2) 民衆教育與其他各項民衆訓練，(如公民訓練，壯丁訓練，國民軍訓，青年服務，婦女服務等)，應規定統一辦法；

(3) 鄉村小學及短期小學，如不能行二部制時，應一律辦理民衆訓練班；

(4) 關於訓練民衆學校師資，以及辦理民衆訓練事業之經費，應請中央專款補助，並責成各省市政府力爲籌措。

(二) 關於播音教育與電影教育者，應依照原定辦法及計劃，切實實施，並隨時注意教材與技術上之改進。

四、積極推行學校及民衆健康教育，以訓練國民體格案。認爲原案六條辦法，(辦法見附註一)大體均可



實施，並補充左列各項意見，藉供採擇：

(一) 關於原案擬定各省市辦理健康教育經費之數額，應酌留彈性，並可由教育部規定，對於中小學學生，得斟酌情形，酌量收取衛生費，以利實施。

(二) 關於衛生教師之訓練事項，除於中央辦理外，並請衛生署酌量分區或協助各省市辦理。

(三) 治安方案。

治安組議案討論結果，計共兩項：

一、保甲推廣案，保甲制度應積極推廣，加以訓練組織，使臻於完善，保甲長人選尤須慎重，俾達自衛自治之目的，並養成人民負責任守紀律之精神；

二、新生活運動推進案，新生活運動務須實事求是，深入民間，以收宏效。

附註一 實施辦法如下：

(一) 在地方教育經費內，應規定健康教育經費，其數額可斟酌當地經濟能力而定，以舉辦關於學校衛生事項，平均以每學生每年四角為原則；

(二) 尙未組織健康教育委員會之省市，應從速組織健康教育委員會，或衛生教育處，遴選曾受健康教育專門訓練人員，負責辦理學校健康教育及民衆健康教育之責任，當地衛生主管機關，應協助及監督技術方面之工作，其工作範圍及內容，參照學校衛生設施標準辦理。

(三) 已經設立健康教育委員會或同類性質組織之省市，應充實人員經濟，使其工作不限於所在之城市，而能逐漸普及於各縣及鄉村；

(四) 在實施義務教育時，應酌量規定必須辦理簡易之健康教育事項，如急救、種痘、及衛生常識指導等，其經費應規定於實施義務教育經費之內；

(五) 各省行政專員所在之城市，應先舉辦學校及民衆健康教育事項，其組織經費，可參照上列各條辦法辦理；

(六) 爲應各地方需用健康教育專門人員之必要，在中央應即舉辦下列訓練班：

(甲) 學校衛生技術人員訓練班，分醫師、護士，及健康教育指導員三種；

(乙) 衛生教師講習班，由各校指定教師一人，由省市遣送，分期派赴中央講習，爲期一個半月。

### 行政院縣政討論會縣長答述意見 二十五年四月

縣行政及與上級政府之關係類

(一) 縣政事業，經緯萬端，欲兼顧并營，人力財力皆有所限，設施步驟，不能不有緩急先後之分，依各位所見，目前究以何種工作最關國計民生，而宜集中力量，立程限功？

答述意見：

(1) 各縣情形不同，似不可一概而論。而治安之維持，賦稅之整理，與人民之生命財產關係至大，現人民對政府之希望，只在消極的保持生命，與減輕負擔，故此兩項最爲重要。至目前通弊，在各縣本身事業無通盤籌劃，而上級政令復失之過繁，最好以三分之一時間，應付上級政令及臨時事務，而以三分之二時間辦理本身事業；

(2) 在現在情勢之下，縣政設施應注重大列數點：一、組織民衆，二、訓練民衆，三、倡導合作，四、儲積糧食；

(3) 應注意農村之救濟，其原則應因地制宜，概括言之，似宜集中力量於一、水利，二、農事改革，三、風俗改良。

(二) 縣政建設非縣長一人之力可舉，是以佐治人才必須慎擇，但須具備何種條件，始克當理想之選，合實際之用？應如何確立訓練銓衡之制，然後縣政設施得適才適位之效？

答述意見：

(1) 現在大學畢業生失業者甚多，似可設法將此等人才用之於縣政府，最好中央辦一地方行政人員養成所，將初畢業之大學生予以一年之嚴格訓練，畢業後可任爲縣政府祕書科長，成績優異者，竟可升爲縣長，似此不但佐治人才可以解決，即縣長來源，亦無問題；

(2) 縣佐治人才具備勇廉謀三個條件，始克當理想之選，資格不必限制，至訓練銓衡，因各省情形不同，似宜就地取材，不必強定劃一方法，任用之後，應綜覈名實，注意平時考核。

(三) 各縣由省政府規定召開之議會頗多，如黨政談話會，縣政會議等，事實上會議所得之效果若何？應如

何運用此項會議，而於政令推行有利？

答述意見：

縣政會議對縣政推動，有實際效益，惟尙擬請行政院，轉請中央令各省黨部，轉飭各縣黨部，對於縣行政，切實協助，以期政令推行盡利。

(四) 中央籌備於本年內召開國民大會，縣政府對於此項籌備，應注意何事爲重要？

答述意見：

縣政府對於國民會議籌備，應注意：一、戶籍之確定，二、健全人民組織，三、厲行公民訓練。

(五) 各省政府常因圖治之急，政令繁多，或未顧及縣府之人力財力，縣長對於此種情形，認爲其影響於縣政之設施者如何？

答述意見：

上級政府政令之繁多，已使縣政府應付不了，而又雜亂無章，縣政府愈感困難，更有若干縣份駐軍長官亦多直接令縣派差派夫，頤指氣使，急如星火，縣長更致手足無措，至政令所以繁亂之原因，在上下級政府間行政機構之不調整，似非局部問題，補救辦法，綜合意見，有下列三項：一、應對省縣行政機構作一全盤的整理，縮小省府組織，以其節省經費，充實各縣政府；二、各省應就縣政府所能擔負的力量，訂定中心工作，令縣實行；三、確立縣預算制度，縣行政計劃應切實與預算適合，省府對於縣長之監督考核，祇着眼於預算之能

否切實執行，行政計劃之是否切實實現。（財部去年通飭成立縣預算，現在報部者已一千〇四十三縣。）

（六）督察專員之設立，有規定兼保安司令者，有規定兼縣長者，有僅負督察責任，而不兼負責實際政務者，就縣長的立場，依各個的環境，對此不同之方式，覺其得失利弊如何？

答述意見：

（1）行政督察專員在勦匪區域，因便於指揮一區之軍隊，合勦賊匪，有設立之必要；

（2）專員之權限不確定，應與專員之間，無明晰之界限，結果專員遂成爲一省縣中間之承轉機關，應加改善；

（3）在勦匪區或綏靖區專員須兼保安司令，並須兼縣長，兼保安司令可以統籌一區防務，並便於實行征兵制，兼縣長則可瞭解縣政實況，不至蹈於空疏。

財政類。

（一）土地陳報爲整理田賦之首要步驟，中央所定辦法在各地地方實行，關於程序及經費等項，是否尙有補充之處？而各地地方實行以來，有何成效？所經過之困難如何解決？

答述意見：

（1）江浙各縣現已奉令辦理土地陳報者，成績均甚佳，在方法上須依就田問戶就戶問糧之原則，在人事上，則縣長得人與否，爲成功與否之要素，各縣不必急於圖功，宜審度本身力量，斟酌環境，充分準備，不辦則

已，一辦即須集中精力，務辦成功，經費規定不收。報費應由財廳統籌，土地陳報不過初步整理，其程序仍以準諸院頒綱要，由省規劃爲宜。

(2) 安徽當塗縣辦理土地陳報之經過，一、第一步從事宣傳，使人民明瞭土地陳報之意義，二、訓練經辦人員，嚴防舞弊行爲，結果增加賦入十一萬元，至經費則由縣造預算，經廳核准，作正開支。

(3) 江蘇省鎮江縣二十三年六月辦理土地查報之情形：一、經費借清丈費七千元；二、期限定三個月；三、結果溢田畝六萬餘畝，四、困難及解決辦法，民衆不明意義，懷疑觀望，勉強催報，頗多報不實之弊，此種困難之解決，由縣長親自下鄉，劃切譬解，以祛其疑，並規定准查出之田，升科不補糧，告以一經陳報，產權卽有法律保障，可以確定，若逾陳報限期，查出之田，須升科並補糧。似此民衆方可踴躍陳報，內部困難則在冊書阻撓，故對冊書明白曉諭，冊書以後努力工作者，仍保留原職，以安其心。但須嚴防其舞弊。

(4) 土地陳報清丈，其主要目的應注重地政，清賦不過次要目的，如何整理耕地，增加生產，在清丈時卽須注意及之，如同標高之地，卽宜紀錄，以便整理田地時可用。

(二) 田賦收入爲地方政府收入之重要來源，而附加稅又大都多於正稅，現財政部已實行廢除苛雜，若不整理田賦，則地方經費將益感困難，整理田賦，除土地陳報清丈外，如冊書及徵收方法等之改善，均屬要著，各縣辦理經過，遇何困難，得何成效？

答述意見：

附錄

(1) 武昌改革田賦征收制度之情形：一、指定征收掣串稽征人員，使其各負責任，互相制衡；二、改良串式，將正稅若干，附稅若干，分別載明，使人民一目了然，不至爲冊書朦混浮收；三、在未辦土地陳報以前，第一步須設法向冊書擠出征收底冊；

(2) 淮陰改革田賦征收之經驗：一、組織分掣串收款計算三部；二、人員嚴汰老舊，而以受訓練者補充之；三、鼓勵人民自封投櫃，改革後頗收效果。

(三) 地方征收制度極爲紊亂，有由縣政府或財政局經收者，有由公安局直接征收者，有由教育局直接征收者，有由省廳設局包商承收，而地方分潤附加者，有由地方自行包商承收者，應如何整理統一剿匪省份，行營規定各縣政府設經征處，以統一征收，已實行各縣之經過情形如何？

答述意見：

(1) 依剿匪總部所頒條例，各縣設立經征處，統一縣地方稅之征收，實行以來，成效甚著，惟亦有相當困難：一、各縣田賦征收額數，如在鄂省，滿十萬元者，爲數甚少，即全部徵齊所得徵收手續費，僅勉強足敷開支，但稅收按月有淡旺之分，如嚴格遵照預算規定，每月平均支用，則在淡月即感困難，他處亦不准移挪，似覺缺乏彈性；

(2) 設立經征處及金庫後，開支擴大，征收費不夠，故在窮僻縣份實感困難；

(3) 金庫支款完全依照新式銀行辦法，規定時間，不到時間不辦公，逾時亦不辦公，做縣長者，有時亦頗感

其不便，例如因糧額定溢額，由縣長彌補，囚人隨到隨解，方不至賠累，如有一批囚人適於金庫辦公時間停  
止後送來，則因不能領款，遂不能隨解，誤過限期，或將滯留數日，縣長則不免賠累。

(四) 現在各縣財政從其集中數目上看，固覺其貧困，而從其分散程度上看，則各項經費用途未盡合理，應如何體察需要緩急，以統籌分配？

答述意見：

(1) 確立縣預算爲統籌合理分配之要着；

(2) 但預算責嚴厲執行，否則亦徒空文，各縣往往有許多臨時非正常之開支，不能列入預算，結果縣長不免賠累。

(五) 各縣財務行政在收支上多係直線式，往來無互相制裁之機構，易啓弊端，江浙現行會計稽核獨立制度，著有成效，依各縣已經實行之經驗，在確立此制度之進程中，有何困難？而此制度本身尙有何點再應改善？

答述意見：

(1) 會計稽核制度之有效與否，應以確定縣預算爲前提；

(2) 蘇省現在規定預算內預備費之開支，亦須呈准方可開支，有許多緊急動支，卽感困難，似宜規定一定數目，俾縣長有應急之處置。

(六) 縣金庫制度，就保管方法可分(甲)獨立金庫制，(乙)委託金庫制，(丙)銀行存款制，在實行上



大抵以（丙）制爲便，各縣業已成立之金庫，係採何制？

答述意見：

（1）浙省現行委託金庫制，專款存儲，並無利息，但縣府如有急需，向銀行移挪款項，即須生息，一出一入之間，損失不少，故主張有銀行處應一律採銀行存款制，無銀行處則設法籌設獨立金庫制，廢除專款存儲制；

（2）財政部統計無金融機關者約一千縣，獨立設立金庫，非財力所許，似以委託制較易推行，現財政部已在籌備設立縣鄉銀行，如成立則此問題可以解決。

（七）縣政府之行政經費，名義上雖有預算，而實際上則無異於包辦，收支上亦與預算不相符合，如此實情，有何改善的方法？

答述意見：

現在各縣行政經費，俱感困難，例如山東各縣一等科員月薪四十元，二等科員三十元，祕書科長亦祇八十元，辦公費規定每月一百二十五元，縣長賠累甚多，魯省並規定行政經費每月節餘，須解廳，不足，縣長自行彌補，尤覺不便，補救辦法，一、設法增加經費，二、節餘者准移用。

（八）地方公款往往爲土劣所把持，收入不少中飽，事業受其影響，應如何整理，以期涓滴歸公？

答述意見：

統一征收並實行新會計稽核制度後，土劣把持地方公款之事，已不多見。

民。政。類。

(一) 裁局爲科。

(1) 裁局爲科後，縣行政經費究能節省若干？行政效率是否較前提高？公文處理手續，是否較前簡捷？

答述意見：

裁局改科除有特殊情形者外，(例如無錫縣即不主張裁局改科)大致均認有利無弊，其主要利益有如下數點：一、庶務會計統一，可以節省經費，二、縣局間不必要之公文往返手續可以減少，三、縣長可以統籌全局，使各科能協同合作。

(2) 裁局爲科，而實際上不能合署辦公，能否收集集中辦事之實效？

答述意見：

裁局改科，必須合署辦公，否則感覺許多困難。

(3) 縣政府各局原應一律改科，但因各地方情形未必相同，尙有未盡改設，其原因何在？

(4) 縣政府爲推行政令，應設科數，亦因各地情形而有不同，請各就當地情形舉論之。

答述意見：

(甲) 各省設科，因經費環境而異，如蘇設四科，浙、魯有設五科者，閩、皖均大都設三科，(民財教建合一)豫設三科，現正改教育局爲科，合爲四科，惟各省均感經費人員之困難；(乙) 兵役法將實行，對於徵兵訓

練退伍等事宜，甚爲繁重，縣政府似宜添設專司此事之科（司保甲兵役或名戶籍科）（丙）現行公文程式，沿自明代，重複堆疊，極不合理，不但徒耗精力，抑礙政令推行，擬請行政院將現行公文程式加以改革，改革方式，似可採軍隊內之方式，對上用報告，對下用命令，平行用通報，分條列舉，裁去虛文。

（二）分區設署。

（1）區長資格規定頗嚴，（刪匪省份各縣分區設署辦法大綱第八條）在實行時是否發生人選之困難，如何補救？

答述意見：

區長人選頗感困難，往往徒有學識而無行政經驗，或有經驗而無學識，難得全材，現在各省訓練區長，多適足額，但經訓練畢業者，不一定均爲幹材，故有時不免感缺額之困難，擬請行政院令各省於額定之外，多訓練若干，以備選擇。

（2）區署經費照規定撥充之辦法，是否達到預期最低之數目（見行營治字第一八三一六號公函）不足時如何補救？

答述意見：

區署經費大致均感不足，省府亦有補充，但規定祇限於匪災水災等縣，實際貧瘠縣份即不遭天災人禍，亦苦不易維持。

(3) 分區設置，實行以後，政令推行，是否比較以前收指臂相使之效，深達民間？

答述意見：

分區設置實行以後，推行政令，較以前便利，區長規定迴避本籍，可免徇情瞻顧之弊，但尚未能切實收指臂相使之效，因區長區員未易覓得理想之才，對於政令設施，非操之過急，卽失之過緩，似應以嚴格訓練補救之。

(三) 保甲與地方自治。

(1) 查現在各省有專辦保甲停辦自治者，有自治保甲兼辦者，兩種制度，意義究有不同，就目前情形論，何者得適，而保甲之辦理，如何始能與自治爲表裏，發揮所長？

答述意見：

在目前國家多故，地方秩序尙未完全安靖，辦保甲較辦自治爲宜，惟自十八年創辦自治以來，民衆已有印象，自治爲建國大綱所明訂，故亦不宜偏廢，然保甲與自治頗多相同之點，同時兼辦，則不免重複之弊，故主張納保甲於自治，將保甲之組織機構精神，盡量補充自治法規。

(2) 現在辦理保甲經費來源，不外由保甲內住民徵集或地方原有公款撥充，此種來源，是否可靠，是否加重民衆負擔，除此種來源之外，尙有何種不加重民衆負擔之籌措方法？

答述意見：

各省縣保甲經費多由民衆攤派，不但收集困難，且難免流弊，故認保甲經費之籌措，應以統籌統支爲原則，

至籌措來源，歸納可分三種：一、壯丁訓練完成，保安隊可以減少，故可移保安經費之一部以辦保甲，二、移原有自治經費，三、清理公款公產。

(3) 保甲長產生之方式，應由保甲居民推選，抑應由縣府指派保甲長，是否應採有給制，其利弊比較如何？

答述意見：

保甲長由人民推選，往往發生土豪劣紳操縱之弊，但如納保甲於自治，民選之精神，似應維持，故主張保甲長產生方式以推選為原則，縣長認為必要時，亦得指派，以防操縱，保甲長主採有給制。

(4) 壯丁訓練，中央已定為必行之政，訓練之方式有集中與分散之不同，但兩種方式均有困難，依各位之經驗，究竟其利弊得失若何？

答述意見：

平時按鄉鎮分散訓練，非常時則集中縣城訓練，每年農隙至少應有一次集中訓練之機會。

(四) 團警及征兵。

(1) 各縣警察大都精神形式兩俱窳敗，應如何整飭，實行警官制，而以保衛團隊或保甲代警察之職務，其法可行否？

答述意見：

革命之勢力應以政治兼軍事的力量保障之，中國如欲集中權力，非樹立現代警察制度不可。我國警政窳敗，

實由忽視其重要性所致，至以保衛團或保甲代警察職務，其法不可行，整飭警政之道，首宜改變忽視警察功能之觀念，然後統一警察教育，寬籌警察經費，擬請中央令飭停辦各省現辦之警察學校，另設一中央警官學校。

(2) 徵兵與保甲關係至為密切，應如何準備，以期非常時期按步就班，不至荒忙失措？  
答述意見：

徵兵之第一條件為戶口之確實，應準備之步驟：一、切實編查戶口，二、遴選幹部，三、訓練壯丁。

(3) 保衛團（或保安隊）在各地方上有因抽補充餉苛擾人民，或團閥之特殊階級，為土匪軍閥之變相，現各縣有無如此情形，從前若有此情形，如何改善？

答述意見：

各省尚無所聞，在鄂省地方治安之維持，有國軍保安團，有槍壯丁隊，故人民負擔甚重，擬請委員長斟酌防區情形，責成駐紮軍隊長官限期竣靖。

建設類。

(一) 建設行政之組織與運用，如何可實現建教合一的主張，各縣現行辦法業已注意此問題否？其成績比較如何？

答述意見：

附錄

建設經費有辦法，組織運用可以不成問題，如鄂省某縣苗圃經費月僅八元，如此組織，能生何效？似應將城市建設經費移挪一部份，辦理鄉村建設。

(二) 江蘇省會有縣建設委員會之組織，縣建設主管機關採取委員制，與採取獨裁制之效率如何？  
答述意見：

縣建設委員會之組織，在蘇省已成立二年，規定縣長在本縣保薦十六人，由廳圈八人，縣長兼委員長，採委員制，似可集思廣益。

(三) 山東省會有各縣添建設工務生辦法，實行以後，成效如何，能否推行於各省，以期容納各大學理工畢業生，俾負下層切實建設工作？

答述意見：

山東省前會規定每縣設縣工程師，資格須大學土木工程系畢業，待遇月薪七八十元不等，但實行不久，因經費困難，二三等縣遂改縣工務生辦法取才，職責均與縣工程師同，惟待遇減少至四五十元，因係專才，故關於建設工程之設計，較為合理，收效頗著，能否推行，須視各省情形而定。

(四) 改良農產為縣建設最基本之工作，而防旱防澇為改良農產重要之工程，應如何利用科學的方法，復與農村，各縣辦理經過，若籌集經費，羅致技術人才之困難，有何善法解決，而原有農業試驗場，農業推廣所，農業學校等，若有名無實，又應如何整頓？

答述意見：

利用科學方法，防旱防澇，工作方式，因地而異，但主要者不外，一、造林，二、浚泉，三、鑿井，四、治河，五、蓄水，在目前情形下，應用勞動服務之辦法辦理之，建設經費極感困難，目前僅能就原有經費，切實縮小範圍，集中力量，宜規定事業費必須有三分之二用之此項建設上，庶免挪移事業費，為鋪張門面之用，如此逐步做去，事業較多成就。至技術人才羅致不易，似應由省派技術專門人員巡迴指導，農業試驗場推廣所等有名無實者甚多，整頓辦法：第一須民衆化，一改以前官衙化，不能接近民衆之弊；第二須在鄉間辦理，俾易接近民衆；第三督飭者應責成立效，嚴於考成。

(五) 徵工築路，在保甲未辦理完善以前，輒易為土劣藉為魚肉良民之口實，而飲食與工具，皆由自備，貧民慮或不勝負擔，各縣辦理經過情形如何，如何解決困難？

答述意見：

征工築路，土方由人民負擔，橋樑涵洞須由省府負擔，至人民不能自備之工具，應由省府補助。

(六) 徵工築路，往往未計及養路辦法，故在初築時，尙可利用，而因路面之易破壞，旋即荒蕪，救濟有何善法？

答述意見：

養路辦法，治標：一、已通車之公路，由汽車公司負責養護。二、未通車者，由縣府責成保甲長養護。考公路之損壞，大都由於鄉間現用笨重之大車，如不准其行駛公路，恐引起鄉民反感，擬請中央設一車輛改良所，研究車



輸之改良，既利運輸，而道路亦易管理。

(七)年來各方對於農村金融之救濟甚見努力，如合作運動之提倡，農業倉庫之創辦，然事實上果有如何效果，而縣單位之農村金融制度，曾有通盤籌計，以期其確立否？

答述意見：

秋收舉辦農業倉庫，儲押糧食，貸放款項，既可儲糧於本地，又可使農民避免低價損失，此外更須普遍健全合作社之組織。

(八)倉庫之作用，原為備荒，而當此國際情勢，其實不止於備荒，現行規定辦法，各縣能否辦到，而其管理方法，出入之間，為弊病所在，各縣辦理經過情形如何？

答述意見：

現行規定倉儲辦法，困難在保管，豫省規定變賣額存數十分之一，以所得價額分鄉建倉，似可參酌，稻麥之儲藏，不易經久，究竟有無科學方法，可使儲糧持久不壞，願提出請研究農業之專家注意之。

教育與衛生類

(一)現行教育制度，如訓育方法，教科內容，與地方的需要，是否相適應？

答述意見：

小學教科書除普遍適用之原則外，得因區域不同，添加補充教材。

(二) 各縣所辦之民衆教育館農民教育館等，類多虛糜經費，實效甚少，現江蘇已有停辦民教館，改組縣黨部，即以此兩項節餘經費，撥用於公民訓練，改革伊始，成效未易逆觀，其他各省可否踵行，對於公民訓練有何具體實辦法？又公民教育的實施，有用學校形式者，有用無線電講演者，孰爲有效？

答述意見：

民教館之方式，實無成效，但究應如何改善，似應由中央通盤籌劃，成人補習教育應與壯丁訓練同時進行，庶收事半功倍之效。

(三) 教育經費來源，多出自地方附加，今當廢除苛雜之際，遂致不易維持現狀，更未易言發展，如何整理原有公款，以期收入增加，如何更寬籌，以期教育之發展？

答述意見：

廢除苛雜，影響地方教費，現正由教部與財部會籌抵補辦法，擬請中央規定徵收遺產稅，以爲地方教育經費之抵補。

(四) 各縣衛生事業多未具規模，而防疫醫療助產節育等工作，關係國民健康甚大，應如何利用原有慈善救濟事業之經費，或籌新來源成立縣醫院，推行保健工作，以增進國民之健康？

答述意見：

縣地方衛生工作，應注意預防方面，故設立衛生事務所比設立醫院爲急要，人員之訓練，低級負責實際責任者

應就地取材，經費方面，就現有來源籌措，比較困難，有人以為應以所得稅擴充，理論甚對。

### 修正縣組織法

十八年六月五日國民政府公布  
十九年七月七日國民政府修正公布

#### 第一章 總則

第一條 縣之區域，依其現有之區域。

第二條 縣之廢置及縣區域之變更，由省政府咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之。

第三條 縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。

第四條 各縣縣政府按區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡，分爲三等，由省政府編定，咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之。

第五條 縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行規則。

第六條 各縣按戶口及地方情形，分劃爲若干區，除因地方習慣或地勢限制及有其他特殊情形者外，每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成之。

第七條 凡縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入鄉。但因地方習慣或受地勢限制及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶亦得成爲鄉鎮。鄉鎮均不得超過千戶。

第八條 區及鄉鎮區域之劃定及變更，由縣政府呈請省政府核准行之，並由省政府咨內政部備案。

第九條 區鄉鎮得於不抵觸中央及省縣法令規則之範圍內，制定自治公約。

第十條 鄉鎮居民以二十五戶爲閭，五戶爲鄰，但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時，仍得依縣政府之劃定，成爲閭鄰。

## 第二章 縣政府

第十一條 縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府議決任用之，綜理縣政，監督所屬機關及職員，縣長資格另定之。

縣長任期三年，成績優良者，得連任。

第十二條 凡籌備自治之縣，已達建國大綱第八條所規定之程度者，經中央查明合格後，其縣長應由民選。

第十三條 縣政府設秘書一人，並依事務繁簡，設置一科或二科，各科置科長一人，科員二人或四人，其設科多寡及科員額數，由省政府定之，並報內政部備案。秘書科長由縣長呈請民政廳委任，科員由縣長委任，並報民政廳備案。

第十四條 縣政府得僱用事務員及僱員。

第十五條 縣政府得設置警察，辦理僱徵送達偵緝調查等事項，其名額由民政廳核定之。

第十六條 縣政府下設左列各局。

一、公安局 掌戶籍警衛消防防疫衛生救災及保護森林漁獵等事項。

二、財政局 掌徵稅募債管理公產及其他地方財政等事項。

三、建設局 掌土地農墾森林水利道路橋梁工程勞工公營事業等事項及其他公共事業。

四、教育局 掌學校圖書館博物館公共體育場公園等事項及其他文化社會事業。

右列各局如有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局爲科，附設縣政府內。

縣政府於必要時，得呈請省政府設置衛生局土地局社會局糧食管理局，專理衛生土地社會及調節糧食。

第十七條 縣政府各局，各設局長一人，由縣長就合格考試人員中遴選，呈請省政府核准委任之。

第十八條 縣公安事項，得於各區設立公安分局處理之。公安分局設局長一人，由縣長就合格人員中遴選，

呈請省政府核准委任之。

第十九條 關於縣政府所屬局長分局長科長科員及其他佐治人員之資格任用及待遇保障，另以法律定之。

第二十條 各縣政府所屬各局之組織及權限，除法令別有規定外，由各省政府定之，並咨內政部備案。

第二十一條 縣政府設縣政會議，以左列人員組織之：

一、縣長。

二、秘書及科長。

三、各局局長。

縣政會議開會時，以縣長爲主席。

第二十二條 左列事項應經縣政會議審議。

一、縣預算決算事項。

二、縣公債事項。

三、縣公產處分事項。

四、縣公共事業之經營管理事項。

縣長認爲有必要時，得以其他事項提交縣政會議審議。

第二十三條 縣政會議，會議規則，由該會議議定之。

第二十四條 縣政府辦事通則，由內政部定之。

### 第三章 縣參議會

第二十五條 縣設縣參議會，以縣民選舉之參議員組織之，任期三年，每年改選三分之一。

縣參議會組織法及選舉法另定之。

第二十六條 縣參議會之職權如左：

一、議決縣預算決算及募債事項。

二、議決縣單行規則。

三、建議縣政與革事項。

四、審議縣長交議事項。

第二十七條 縣參議會於區長民選時設立之。

#### 第四章 區公所

第二十八條 區置區公所，設區長一人，管理區自治事務。

第二十九條 區長由區民選任，並由縣政府呈報民政廳備案。

第三十條 區民對於區公約及自治事項有創制及複決之權，區長違法失職時，區民得罷免改選之。

前項之創制複決及罷免程序，另以法律定之。

第三十一條 各區區民於選舉區長時，並選舉監察委員五人或七人組織該區監察委員會，其職務如左：

一、監察區財政。

二、向區民糾舉區長違法失職等事。

第三十二條 區長民選，於本法施行一年後，由省政府就各縣地方情形，酌定時期，咨請內政部核准行之。

第三十三條 在區長民選實行以前，區長由民政廳就訓練考試合格人員委任之。

第三十四條 依前條委任之區長，違法失職時，縣長得呈請省政府罷免之。

第三十五條 區公所得用助理員，補助區長辦理區務。

前項助理員由區公所遴請縣長委任之。

第三十六條 區公所執行區務，得設置區丁，其額數由縣長定之。

第三十七條 區公所設區務會議，以左列人員組織之：

一、區長。

二、區助理員。

三、本區所屬鄉長及鎮長。

區務會議以區長爲主席，至少每月開會一次，由區長召集之。

第三十八條 左列各事項須經區務會議審議。

一、區公所經費事項。

二、區公產之處分事項。

三、區公約及其他單行規則之制定及修正事項。

第三十九條 區自治施行法另定之。

## 第五章 鄉鎮公所

第四十條 鄉置鄉公所，設鄉長一人，鎮置鎮公所，設鎮長一人，管理各該鄉鎮自治事務。鄉鎮各設副鄉長副鎮長

一人，襄助鄉長鎮長辦理事務，但鄉鎮在五百戶以上者，得增設副鄉長或副鎮長一人。



第四十一條 鄉公所或鎮公所事務，得由鄉長鎮長指定間長襄助辦理。

第四十二條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長由鄉民大會或鎮民大會選任，並由區公所呈報縣政府備案。

第四十三條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長違法失職時，鄉民大會或鎮民大會得罷免改選之。

第四十四條 鄉民大會或鎮民大會於選舉鄉長鎮長時，並選舉監察委員三人或五人組織監察委員會，其職務如左：

一、監督各該鄉鎮財政。

二、向鄉民鎮民糾舉鄉長副鄉長或鎮長副鎮長違法失職等事。

第四十五條 在區長民選實行以前，鄉民大會或鎮民大會選舉鄉長、副鄉長、或鎮長副鎮長時，應選出加倍之人數，報由區公所轉請縣長擇任，並由縣長彙報民政廳備案。

第四十六條 依前條規定委任之鄉長、副鄉長、鎮長、副鎮長違法失職時，鄉民大會或鎮民大會應報由區公所轉請縣長罷免但縣長亦得自行罷免之。

第四十七條 鄉鎮自治施行法另定之。

#### 第六章 間長鄰長

第四十八條 間設間長一人，鄰設鄰長一人，分掌間鄰自治事務。

第四十九條 間長鄰長各由本間鄰居民會議選舉選定後，由鄉長鎮長報區公所轉縣政府備案。

第五十條 閭鄰居民會議，對於閭長鄰長有罷免改選之權，鄉鎮公所認為閭長鄰長違法失職時，得通告閭鄰居民會議改選之。

第五十一條 依前條規定，閭長鄰長罷免改選時，應由主管鄉鎮公所報由區公所轉報縣政府備案。

第五十二條 閭長鄰長之選舉方法及任期，於鄉鎮自治施行法中規定之。

#### 第七章 附則

第五十三條 本法施行日期另以命令定之。

### 縣組織法施行法 十八年十月二日國民政府公佈

第一條 縣組織法施行程序，除關於區自治及鄉鎮自治，依區自治施行法鄉鎮自治施行法外，均依本施行法之規定。

第二條 各省政府奉到縣組織法施行日期命令後，應於左列期限內完成縣之組織。

- 一、江蘇、浙江、山西、河北、廣東五省，限於十九年六月終完成。
- 二、江西、安徽、湖北、湖南、福建、山東、河南、遼寧、吉林、陝西、雲南、廣西十二省，限於十九年八月終完成。
- 三、四川、貴州、甘肅、新疆、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠八省，限於十九年十月終完成。
- 四、寧夏、青海、西康三省，限於十九年十二月終完成。

第三條 各省如因特別故障，不能於前條期限內完成縣組織時，各該省政府應詳敘理由，咨請內政部呈由行政院轉請國民政府核准展期，但除前條第四款所列各省外，其展期均不得逾兩個月。

第四條 各省政府於第二條所定期限內，除依縣組織法第四條編定縣爲三等，呈請公布，并依第十一條提出縣長人選，呈請任命外，應通令各縣依同法第十三條至第十八條及第二十一條之規定，分別完成縣政府之組織。

第五條 各縣政府奉到縣組織法施行日期命令後，應於兩個月內，依縣組織法第六條第七條之規定，劃定各自治區，編定各自治鄉鎮。

前項自治區劃定後，各省民政廳應於一個月內，依同法第三十三條之規定，委任區長。

第六條 區長就職後，應於一個月內，依縣組織法第八條及第三十五條第三十六條之規定，劃定鄉鎮區域，并組織區公所。

第七條 區長就職後，應於本施行法第二條各款所定最終期限之兩個月前，依縣組織法第四十四條第四十五條之規定，召集鄉民大會；鎮民大會，選舉鄉長副鄉長，鎮長副鎮長，及鄉鎮監察委員，并依同法第四十條第四十一條之規定，組織鄉公所鎮公所。

第八條 鄉鎮公所成立前，區長應於各鄉設立鄉公所籌備處，各鎮設立鎮公所籌備處。

前項籌備處，由區長於各鄉鎮公民中聘任若干人爲籌備委員，辦理左列事項：

一、戶口調查及人事登記事項。

二、鄉鎮自治施行法規定在鄉鎮公所成立前，應由區公所辦理之一切事項。  
前項戶口調查及人事登記之程序表格，由內政部定之。

第九條 鄉長鎮長就職後，應於兩個月內，依縣組織法第十條及第四十八條第四十九條之規定，劃定閭鄰，分別召集閭鄰居民會議，選舉閭長鄰長。

第十條 完成縣組織之一切費用，由縣政府依省政府所定標準，彙報核銷。

第十一條 各區公所及鄉鎮公所財政之收入，不敷開支時，區公所得彙造預算，呈由縣政府轉請省政府補助之。

第十二條 縣組織法施行一年後，省政府依同法第三十二條之規定，應派員考查各縣區鄉鎮組織情形，彙報內政部，并將其合格者咨請核准區長民選。

第十三條 區長民選核准時，應依縣組織法第二十九條至第三十一條之規定，召集區民大會，選舉區長及區監察委員，並依同法第二十五條之規定，組織縣參議會。

第十四條 內政部於各縣區長民選一年後，應據各省政府冊報，考核其戶口土地警衛道路及人民使用四權情形，有合於建國大綱第八條規定之程度者，准其成爲完全自治之縣。

第十五條 區民大會區公所區監察委員會之鈐記，鄉民大會鎮民大會鄉公所鎮公所鄉監察委員會鎮監察委員會及閭鄰之圖記，其文質形式大小，均由內政部定之。

第十六條 凡以前各縣之區村里或其他編制，與縣組織法之規定不合者，應即改正。

第十七條 本法於縣組織法施行之日施行。

民國十七年十月內政部公布之縣組織法施行時期及縣政府區村里間鄰成立期限一覽表，自本法公布之日廢止。

### 縣政府辦事通則

十八年九月二日內政部公布

#### 第一章 總則

第一條 本通則依縣組織法第二十四條制定之。

第二條 縣政府處理事務，除縣組織法規定外，悉依本通則辦理。

#### 第二章 事務

第三條 縣政府祕書所掌事務如左：

- 一、機要事項。
- 二、總核文件事項。
- 三、承辦職員進退事項。
- 四、典守印信事項。
- 五、縣政會議事項。

六、其他不屬各科事項。

第四條 縣政府第一科所掌事務如左：

一、公安事項。

二、教育事項。

三、地方自治及選舉事項。

四、地方保衛團事項。

五、禁煙事項。

六、風俗事項。

七、宗教事項。

八、典禮事項。

九、社會救濟事項。

十、著作出版事項。

十一、保存古物事項。

十二、收發文件事項。

十三、不屬於他科事項。

附 錄

前項第一款第二款事項，凡規劃及考核公安局教育局掌理事務均屬之。

第五條 縣政府第二科所掌事務如左

- 一、財政事項。
- 二、建設事項。
- 三、工商業事項。
- 四、度量衡事項。
- 五、編制預算決算事項。
- 六、保管公物事項。
- 七、統計事項。
- 八、編存檔卷事項。
- 九、會計事項。
- 十、庶務事項。

前項第一款第二款事項凡規劃及考核財政局建設局掌理事務均屬之。

第六條 縣政府設兩科時，稱爲第一科第二科，如設一科時，稱爲總務科，其第二科掌理事務併歸總務科辦理。

第七條 縣政府將所屬各局改設爲科者，應稱爲公安科，財政科，建設科，教育科。各局改科後，原有各科所掌之公

安財政建設教育事務，劃歸各局所改之科辦理。

第八條 縣政府各局改科，須經省政府核准，轉報內政部備案。其公安局改科時，並須經內政部核准行之。

第九條 縣政府各科，得由縣長互易其掌理之事務，但各局改設之科，不在此限。

### 第三章 職責

第十條 縣政府秘書，秉承縣長辦理第三條規定事務。

第十一條 縣政府各科科長，秉承縣長辦理第四條第五條規定事務。科員秉承秘書科長分辦第三條第四條第

五條規定事務。

第十二條 縣政府事務員僱員，由長官分派佐理事務。

前項事務員僱員，不限額數，但省政府或民政廳認為有定額之必要時，得就各縣情形核定之。

### 第四章 服務規則

第十三條 縣政府每日辦公時間，由省政府規定之，並於法定時間外，派員值日。

第十四條 縣長請假，應呈報省政府及民政廳核准，其職務由縣政府秘書代理之。但請假在一月以上者，應由省

政府派員代理。

第十五條 縣政府職員請假，應經縣長核准，並得由縣長派員代理。但秘書科長請假在一月以上者，應由縣政府

呈報民政廳備案。



第十六條 縣政府職員所辦文件，最要不得過一日，次要不得過三日，尋常不得過五日。如有特別原因，須陳明縣長展期。

第十七條 縣政府對於上級長官令辦事項，認為滯礙難行者，應詳敘理由，呈請核示辦理，不得無故壓置。

第十八條 未發文件，各職員應負祕密責任。

第十九條 收發文件及送稿發繕監印等事，均應置簿登記。

第二十條 收支款項，保存公物，均應登入印簿。

第二十一條 縣政府應設檔案室，由科員或事務員負責保存，其保存檔卷規則，由民政廳定之。

第二十二條 縣政府關於登記文件款物及其他各簿冊，縣長交代時，均應與所存檔卷併列交案，移交後任接收。

第二十三條 縣政府關於中央及地方各款之收支，每屆月終，應列表布告，并呈報民政廳及主管機關備案。

第二十四條 縣政府每屆月終，應編具行政實況簡明報告書；每屆半年，應編具行政經過情形及次期行政計劃

報告書，呈報省政府及民政廳考核。

### 第五章 附則

第二十五條 縣政府經費額數，由省政府依縣等定之。

第二十六條 兼理司法之縣政府，關於司法事項，依原定法規辦理。

第二十七條 縣政府辦事細則，由民政廳定之。

第二十八條 關於縣政府所屬各局之辦事通則，除法令別有規定外，本通則得適用之。其各局辦事細則，由縣政府擬定，呈請民政廳核准備案。

第二十九條 本通則如有未盡事宜，由內政部修正之。

第三十條 本通則於十八年六月五日公布之縣組織法施行後實行。

### 修正縣自治法 民國二十五年九月四日立法院通過

(條文之下有×者係修正條文，此法全文未經國民政府公布。)

#### 第一章 自治區域

第一條 縣爲自治單位，其區域依其現有之區域。

第二條 縣之廢置及其區域之變更，應經中央政府之核准。×

第三條 縣之下爲鄉鎮，鄉鎮內之編制爲保甲，十戶爲甲，十甲爲保，十保以上爲鄉或鎮，但依地方自然形勢或習慣，鄉鎮之劃分及編制，得酌量變更之，縣政府所在地方，得劃分爲若干區，區與鄉鎮同級，其編制亦同。×

第四條 前條區域之劃定或變更，應經省政府之核准，並轉報內政部備案。

#### 第二章 縣自治事項

第五條 縣自治事項如左：

- 一、縣戶口之調查登記事項。
- 二、縣地政事項。
- 三、縣財政事項。
- 四、縣交通水利及其他工程建設事項。
- 五、縣公營事業及合作事項。
- 六、縣警衛治安事項。
- 七、縣教育文化事項。
- 八、縣衛生事項。
- 九、縣保育救濟事項。
- 十、縣公有財產之保管及整理事項。
- 十一、縣名勝古蹟之保存事項。
- 十二、其他屬於縣自治事項。

### 第三章 縣公民

第六條 中華民國人民，無論男女，在縣區域內，繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，爲縣公民，有出席縣民大會，本鄉鄉民大會，本鎮鎮民大會，本區區民大會及行使選舉罷免創制複決之權。

第七條 前條之宣誓登記，於鄉公所或區公所舉行，其辦法由內政部定之。

第八條 縣公民行使選舉罷免創制複決四權之程序另定之。

#### 第四章 縣民大會

第九條 縣民大會以縣公民組織之，行使選舉權、罷免權、創制權、複決權。

第十條 縣民大會每三年舉行一次，必要時得舉行臨時縣民大會，縣民大會於各鄉鎮區分設會場，同日舉行。

第十一條 縣民大會或臨時縣民大會，由縣長召集之，但因選舉或罷免縣長或其他縣長應迴避之事件而舉行者，由縣議會議長召集之，有全縣三分之一以上之鄉鎮區，均各有公民總數二十分之一以上之聯署，提請縣長或縣議會議長召集臨時縣民大會時，縣長或議長應即召集之。

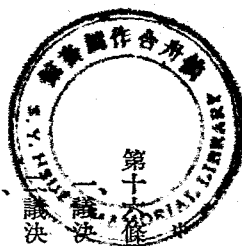
第十二條 縣民大會或臨時縣民大會，有全縣二分之一以上之鄉鎮區均各有公民總數十分一以上之到場投票，投票公民過半數之決定始生效力，前項決定應由召集人公告之。

#### 第五章 縣議會

第十三條 縣設縣議會由縣民大會選舉之縣議員組織之。

第十四條 縣議員之名額在人口未滿五萬之縣七名，五萬以上未滿十萬者九名，十萬以上未滿十五萬者十一名，十五萬以上未滿二十萬者十三名，二十萬以上，每滿三萬增選議員一名，但至多不得過三十名。

第十五條 縣議員任期三年，連選得連任。



第十六條

縣議會職權如左。

- 一、議決縣預算及審核縣決算事項。
  - 二、議決縣稅及增加縣庫負擔之契約。
  - 三、議決縣有財產之經營及處分。
  - 四、對於縣財政之審計事項。
  - 五、議決縣單行規章事項。
  - 六、向縣政府建議縣政興革事項。
  - 七、議決縣長交議事項。
  - 八、對於縣長質問事項。
  - 九、受理縣民請願事項。
  - 十、其他法律賦與之職權。
- 第十七條 縣議員不得兼任本縣縣政府及其所屬機關之職員。
- 第十八條 縣議員爲無給職，但在開會期內得酌給公費。
- 第十九條 縣議會設議長副議長各一人，由縣議員用無記名投票法互選之，議長或副議長因事故出缺時，應即補選。

第二十條 縣議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長俱有事故時，由議員互推一人爲臨時主席。

第二十一條 縣議會每半年開常會一次，但經縣長或縣議員三分之一以上之請求，應即召集臨時會，常會臨時會之會期均不得逾一月。

第二十二條 縣議會非有過半數議員之出席不得開議，議案之表決，以出席議員過半數之同意行之，可否同數時取決於主席。

第二十三條 縣議會開會時，得請縣長列席報告或說明。

第二十四條 縣議會決議案咨送縣長執行，縣長認決議案不當時得詳具理由，送交覆議，如出席議員三分之二以上仍執前議，縣長應即執行，如延不執行，縣議會得召集縣民大會對於縣長爲罷免與否之決定，前項罷免案經縣民大會否決時縣議會應即改選。

第二十五條 縣議員在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第二十六條 縣議員除現行犯外，在會期中非經縣議會許可，不得逮捕或拘禁。

第二十七條 縣議員違法或失職時，由縣民大會罷免之。

第二十八條 縣議會置書記長一人，書記二人至四人，承議長之命，辦理紀錄文書及會計庶務，縣議會在開會期內得酌用僱員。

第二十九條 縣議會議事規則由縣議會定之。

### 第六章 縣政府

第三十條 縣設縣政府置縣長一人，由縣民大會選舉之，報經上級機關給予任狀，縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者為限。

第三十一條 縣長之職權如左。

一、受省政府之監督辦理全縣自治事項。

二、受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。

第三十二條 縣政府公布縣議會議決之縣預算、決算，及縣單行規章。

第三十三條 縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令。

第三十四條 遇有非常事變，縣長得呈請省政府調用鄰近軍隊，並得逕向各該軍隊長官調用之。

第三十五條 縣長任期三年，連選得連任。

第三十六條 縣長違法或失職時，由縣民大會罷免之。

第三十七條 罷免案通過後，被罷免之縣長，應即解職，由縣議會推定代理縣長，於一月內召集縣民大會選舉縣長，其任期自當選之日起算，縣長因受懲戒處分而免職者，準用前項之規定。

第三十八條 縣政府設左列各科，

第一科、掌理全縣戶口之調查登記及地政事項。

第二科、掌理全縣財政公有財產公營事業及合作事項。

第三科、掌理全縣實業交通水利及工程建設事項。

第四科、掌理全縣警衛治安事項。

第五科、掌理全縣教育文化及名勝古蹟之保存事項。

第六科、掌理全縣保甲教育救濟及衛生事項，其他關於縣自治及執行中央行政事項，得由縣長依其性質分配

各科辦理。

第三十九條 前條所列各科如因必要情形，由縣政府視事務繁簡，收入多寡，提交縣議會議決，並經省政府核准，得酌改科爲局或減併科數。

第四十條 縣政府置秘書一人，助理一人至四人，典守印信，辦理機要文件庶務，及其他不屬於各科專管事項。

第四十一條 各科置科長一人，科員一人至五人。

第四十二條 縣政府因事務之需要，得酌用專門技術人員及僱員。

第四十三條 縣警察之編制由縣政府呈請省政府核定之。

第四十四條 縣行政人員任用資格及程序另定之。

第四十五條 縣政府因事務之必要，得由縣長召集縣政會議，會議以縣長爲主席，前項會議秘書科長及有關係



之鄉鎮區長，均應出席。

第四十六條 縣政府辦事通則，由內政部定之。

### 第七章 縣財政

第四十七條 縣財政收入如左。

- 一、縣土地稅收百分之七十以上，
  - 二、縣營業稅稅收百分之三十，
  - 三、縣公有財產之收入，
  - 四、縣公營事業之收入，
  - 五、其他依法律應為縣有之收入，
- 前項各款收入不敷支出時，得請求國庫或省庫補助之。
- 第四十八條 前條收入至少應以總額百分之六十為辦理教育文化經濟建設衛生治療保育救濟等事業之經費，不得移作他用。

第四十九條 縣公有財產，縣公營事業，非經縣議會之議決並省政府之核准，不得抵押變賣或為其他處分。

### 第八章 鄉鎮區

第五十條 鄉鎮區之鄉民大會，鎮民大會或區民大會，以本鄉鎮區之公民組織之，開會時，以鄉鎮區長為主席，但

因選舉罷免鄉鎮區長或其他鄉鎮區長應迴避之事件而舉行者，其主席由到會公民推定之，鄉鎮民大會，如鄉鎮居民在二千戶以上者，得分設會場，同日舉行。

第五十一條 鄉民大會鎮民大會或區民大會每年開會一次，由鄉鎮區長召集之，如有特別事件或由各鄉鎮區公民總數二十分之一以上之請求時，應召集臨時鄉民大會，臨時鎮民大會，或臨時區民大會，前項臨時會如因鄉鎮區長應迴避之事件而舉行者，由本鄉鎮區之監察員過半數聯名召集之。

第五十二條 鄉民大會鎮民大會或區民大會臨時鄉民大會臨時鎮民大會或臨時區民大會，須有本鄉鎮區公民十分一以上之出席，出席公民過半數之同意，其決議始生效力，前項決議應由召集人公告之。

第五十三條 鄉民大會鎮民大會或區民大會之職權如左。

- 一、選舉罷免鄉鎮區長副鄉鎮區長及鄉鎮區監察員，
- 二、議決本鄉鎮區自治規約，
- 三、議決與其他鄉鎮區間之公約，
- 四、議決本鄉鎮區預算決算，
- 五、議決鄉鎮區長交議事項，
- 六、議決鄉鎮區應行興革事項，
- 七、議決所屬保甲提議事項。

第五十四條 鄉設鄉公所，鎮設鎮公所，區設區公所，辦理本鄉鎮區範圍內關於第五條所列各款自治事項。

第五十五條 鄉置鄉長一人，鎮置鎮長一人，區置區長一人，辦理前條事項，鄉置副鄉長，鎮置副鎮長，區置副區長各一人，襄助鄉鎮區長辦理事務，鄉鎮因事實上之必要，得增置副鄉長或副鎮長一人，鄉鎮區長不能執行職務時，由副鄉長副鎮長或副區長代理之，副鄉長或副鎮長有二人時，以年長者代理之。

第五十六條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長區長副區長任期二年，連選得連任。

第五十七條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長區長副區長均為無給職，但經鄉民大會鎮民大會或區民大會之議決，得酌給公費。

第五十八條 鄉公所鎮公所或區公所得置助理員，或酌用僱員。

第五十九條 鄉公所鎮公所或區公所，為處理第五十四條事項得召集鄉務會議鎮務會議或區務會議。

前項會議鄉鎮區長副鄉鎮區長及所屬保長均應出席，以鄉鎮區長為主席，鄉鎮區監察員得列席。

第六十條 鄉置鄉監察員，鎮置鎮監察員，區置區監察員三人或五人，檢舉本鄉鎮區長及其他職員之違法或失職。

第六十一條 鄉鎮區監察員，監察本鄉鎮區財政，對於鄉鎮區財政之收支認為不當時，得隨時報請縣政府糾正之。

第六十二條 前二條職權得由監察員一人單獨行使之。

第六十三條 鄉鎮區監察員爲無給職任期二年，連選得連任。

第六十四條 鄉鎮區監察員不得同時兼任其他自治職。

第六十五條 鄉公所鎮公所或區公所得調解本鄉鎮區民之民事，及依法得撤回告訴之刑事案件

第六十六條 前條調解應召集調解會由左列人員出席。

一、鄉長鎮長或區長，

二、監察員一人，

三、兩造各推一人或二人，調解會開會時以鄉鎮區長爲主席。

第六十七條 調解須得兩造當事人之同意，方爲成立。

第六十八條 調解不得用法庭形式，並不得索取費用，收受報酬及處罰。

第六十九條 鄉鎮區公民年在三十歲以上具有左列資格之一者，得爲鄉鎮區長，副鄉鎮區長，鄉鎮區監察員之候選人。

一、經自治訓練及格領有證書者，

二、曾任小學以上教職員者，

三、曾在初級中學以上學校畢業者，

四、曾辦地方公益事務著有成績者，

五、曾任職業團體職員一年以上者。

第七十條 鄉鎮區財政收入如左。

一、依法賦與之收入。

二、鄉鎮區公有財產孳息之收入。

三、鄉鎮區公營事業之收入。

四、補助金。

五、經鄉鎮區大會或區民大會議決徵收之臨時收入。

第七十一條 鄉鎮區每年度預算決算案，應於鄉鎮區大會或區民大會開會前十五日揭示於公共處所。

經鄉鎮區大會或區民大會通過後，應由鄉公所鎮公所或區公所報縣政府備案，並公告之。

第七十二條 鄉鎮區因遇重大災變緊急支出，超過預算時，應先經監察員過半數之同意，再提交鄉鎮區大會或區民大會追認，報縣政府備案，並公告之。

大會或區民大會追認，報縣政府備案，並公告之。

第七十三條 保置保長一人，甲置甲長一人，襄助鄉鎮區長辦理本鄉鎮區自治事項。

第七十四條 保甲條例另定之。（第九章附則）

第七十五條 縣自治法施行法另定之。

第七十六條 本法自公布日施行，縣組織法自本法施行之日廢止之。

## 縣政府裁局改科暫行規程

行政院二十六年六月三日公布

第一條 現行縣組織法未經修正公布以前，行政院爲謀縣政府權力責任之集中，並充實其組織，以增進縣行政效率起見，特制定本規程。

第二條 縣政府上行下行文書，概以縣政府名義行之。

第三條 縣政府所屬公安、財政、教育、建設各局，現經設置者應實行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府現設之各科，或另設科辦理。但在人口衆多事務繁劇之縣分，有設局之必要時，得由省政府決議設置之。

第四條 縣政府設祕書一人，必要時，得設助理祕書一人或二人，並分設若干科，以數字別之，各科設科長一人，其職掌應由各省政府按照地方實際需要，妥爲分配，並規定各科員額，擬具縣政府組織規程，咨送內政部轉呈行政院核定施行。

因增科或增設員額所增加之各縣行政經費，由各省政府分別縣份等級，妥擬預算，咨送內政部財政部彙核，轉呈行政院核定後，由省庫支給之。

第五條 縣佐治人員，概由縣長就考試及格人員遴選，呈經省政府依法審查分別核委或備案。

關於教育建設事務，得酌設督學及技士等職。

第六條 縣警察事務裁局改科後，應於縣政府內設警佐一人，警長警士若干人，每一區署內，設巡官一人，警長警

士若干人，在各該區域內，辦理一切警察事務，並得指派保甲職員及壯丁隊分任地方工役，及協助各項警察事務之執行。

第七條 縣財政事務，應依左列各款原則改革之。

一、各縣財政之收入支出及保管事項，應設置縣金庫獨立辦理，縣金庫章程另定之。  
二、縣政府裁撤各局所節餘之經費，應移充本縣專業費，及分區設置經費。

三、各縣原有之教育經費，或建設專款，在縣金庫統收統支之下，仍應另立項目，保持其獨立性質，不得挪充別用。

第八條 各省政府得依據本規程訂定施行細則，咨報內政部轉呈行政院備案。

第九條 本規程由行政院呈報中央政治委員會及國民政府核准備案後公布之。

第十條 本規程施行後，各省政府應於兩個月內，將辦理情形咨報內政部轉呈行政院備案。

第十一條 本規程未規定事項，仍依現行縣組織法及其他有關係之法令辦理。

第十二條 本規程公布施行後，軍事委員會委員長南昌行營原頒「各縣政府裁局改科辦法大綱」廢止之。

第十三條 本規程自公布之日施行。

各縣分區設置暫行規程 行政院二十六年六月三日公布

第一條 現行縣組織法未經修正公布以前，行政院爲充實縣政機構增進縣政效率起見，特制定本規程。

第二條 各縣政府應依其轄境面積，地形，戶口，交通，經濟狀況，及地方習慣，將縣行政區域，酌劃爲三區至六區，設立區署。

前項區劃，應繪圖列說，呈請該管行政督察專員公署轉請省政府核准行之，並由省府咨報內政部備案。

第三條 各區名稱以數字定之。

第四條 區設區署於區內適中或交通便利地點，定名爲某縣政府第幾區區署。

縣政府所在地之區署暫不設置，於必要時附設於縣政府內，其區長區員或巡官職務，派縣政府職員兼任之。

第五條 區署設區長一人，承縣長之命，辦理左列事項：

一、關於所屬區員巡官僱員暨區內保甲壯丁隊等之監督指揮事項。

二、關於區內民衆之組織及訓練事項。

三、關於中央與省縣法令之執行宣達，及區內現況之調查報告事項。

四、關於區內合作事業之指導事項。

五、關於區內小學及民衆學校之籌劃設立及監督指導事項。

六、關於區內農林水利之改進事項。

七、關於區內戶口調查，土地清丈，工役分配，衛生，公安，交通之執行事項。

八、關於區內各職業團體之監督指導事項。



九、關於縣政府交辦事項。

駐在區內之保安隊或警察隊，遇有必要時，區長得指揮之。

第六條 區署得設區員一人至三人，協助區長處理一切區務，設巡官一人，秉承區長辦理區內警察事務。

第七條 區署得設事務員一人，助理事務員一人，錄事二人，承區長區員巡官之命，撰擬繕寫文書及襄理區署事務，設區丁二人或三人，承辦一切雜務。

第八條 實行各縣分區設署省分，省政府應設立訓練班，招收具有左列資格人員，經甄審合格後，分爲區員巡官等班，施以三個月之區政及軍事訓練，其成績優良者，分別以區長區員或巡官任用。

一、區長，以年在二十五歲以上，並具有縣行政人員任用條例第三條各款規定資格之一者爲合格。

二、區員，以年在二十歲以上，並具有縣行政人員任用條例第四條各款規定資格之一者爲合格。

三、巡官，以年在二十歲以上，並具有警察官任用條例第四條或縣行政人員任用條例第四條各款規定資格之一者爲合格。

前項訓練班詳細辦法，由各省政府參照縣行政人員訓練辦法大綱訂定之，並咨報內政部備案。

第九條 區長區員或巡官之任用，依左列程序行之：

一、區長，由縣長就訓練合格成績優良之人員，遴選加倍名額，呈由該管行政督察專員公署轉請省政府核委，以迴避本縣原籍爲原則，必要時亦得參用本縣人員，但必須迴避本區。

二、區員或巡官，由區長遴選訓練合格成績優良之人員，呈請縣長核委，彙報該管行政督察專員公署轉呈省政府備案。

第十條 有左列各款情事之一者，不得任爲區長區員或巡官。

一、有危害民國行爲，曾受處刑之宣告者。

二、褫奪公權尙未復權者。

三、曾爲赤匪脅從，雖邀准悔過自新，而尙在察看管束期內者。

四、虧空地方團體或機關之公款，尙未清償者。

五、吸食鴉片或烈性毒品者。

第十一條 區長任期定爲三年，非受懲戒處分，不得撤換，但在試署期間，成績不良，才不勝任，或人地不宜者，不在此限。

第十二條 區署辦理事務情形，該管縣長每三個月應召集區長或代表區長之區員或巡官，分別考詢。

前項考詢，應由縣長親行，但縣政府所屬各科之主管事務，亦得由各主管科長行之，各就主管事務促其注意，協議進行，並得指定有關係職員，爲之說明。關於前兩項之考詢或協議之經過情形，每次均應編製筆錄，由縣長呈報該管行政督察專員公署轉報省政府查核。

第十三條 各區應興應革事務，須遵照現行法令實行，如各區對於現行法令有未盡明瞭者，縣長應定期召集各

區長區員或巡官開講習會，就法令之意義，辦理之程序，及其他必須練習之實務，分別施以講習，但對於同一區署之區長區員或巡官，不得同時召集。

第十四條 區長任職至三年以上，經縣長考核，認為成績優異者，應呈報該管行政督察專員公署轉請省政府以縣長任用或存記，區員或巡官任職二年以上，經縣長考核認為成績優良者，得以區長任用或存記。

區長區員或巡官，如有異常勞績，為全省之最優越者，雖未滿前項任職年限，亦得特准升用。

第十五條 區署最低經費，暫分甲乙丙三種，除附設縣政府之區署，兼職人員不得兼薪外，餘均由各縣政府，依縣分等次，參照各區地方實際需要情形，斟酌比照編制，列為縣政府經費之一部，按年度編製概算，呈請該管行政督察專員公署，轉請省政府依法核定後，由縣庫支給之。

前項經費，不得就地籌措，應先就各該縣政府裁撤各局之經費，及原有區公所辦公經費，支配抵補，不敷之數，由省庫補助之。

區署經費分等表，另定之。

第十六條 區署鈐記由縣政府呈請省政府刊發，文曰：「某某縣政府第幾區區署鈐記」並依照印信條例第三條第四款及委任鈐記式之規定辦理。

第十七條 區署得設區有款產保管委員會及區調解委員會，必要時並得組設其他委員會，其組織規則，由區長擬呈縣政府核定施行。

第十八條 各省政府得依據本規程訂定施行細則，但應咨報內政部轉呈行政院備案。

第十九條 本規程由行政院陳報中央政治委員會及國民政府核准備案。

第二十條 本規程施行後，各省政府應於兩個月內，將辦理情形，連同各項章則，咨報內政部轉呈行政院備案，各省中如有特殊情形，須暫緩施行者，亦應開明理由，咨請內政部轉呈察核。

第二十一條 本規程公布施行後，軍事委員會委員長南昌行營原頒「各縣分區設署辦法大綱」廢止之。

第二十二條 本規程自公布之日施行。

區署經費分等表

項別	月支最低數額			說
	甲種區署	乙種區署	丙種區署	
區長	八〇元	七〇元	六〇元	一員
區員	一三〇元	九〇元	五〇元	甲種區署設區員三人，月支五十元者一人，月支四十元者二人。乙種區署設區員二人，月支五十元者與月支四十元者各一人，丙種區署設區員一人，月支五十元。
巡官	五〇元	四〇元	四〇元	一員
事務員	三五元	三〇元	二五元	一員
助理事務員	五二元	三三元	三二元	甲種區署設助理事務員一人，月支二十元。錄事二人，月支十六元。乙丙兩種區署不設助理事務員，統設錄事二人，月各支十六元。
區丁	二四元	二四元	一六元	甲乙兩種區署均各設區丁三人，丙種區署設區丁二人，月各支八元。
辦公費	五〇元	四五元	四〇元	凡區署因辦公需用之筆墨紙張及臨時雜用各費均屬之。

準備費	四〇元	三〇元	三〇元	區署職員遇有考績必須加薪時呈經省政府核准後得動用準備費
合計	四六一元	三六一元	二九三元	

修正縣長任用法二十二年六月三日國民政府公布

第一條 縣長非年在三十歲以上，具有左列各款資格之一者，不得任用。

一、依法受縣長考試及格者。

二、高等考試行政人員考試及格，並曾任薦任官一年以上者。

三、在依法舉行縣長考試以前，各省考取之縣長，經考試院覆核及格，並曾任薦任官一年以上者。

四、在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校研究法律政治經濟社會各學科，得有畢業證書，並曾任

薦任官二年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

五、曾任簡任官一年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

六、曾任薦任官三年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

七、現任縣長曾經內政部呈薦，復經銓敘部甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

八、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

前項各款人員任用之順序，應先就具有第一款資格之人員任用之。第一款之人員不敷任用時，始得任用具有

第二款資格之人員，餘依此遞推。

第二條 有左列各款情事之一者，不得任用爲縣長。

一、遞奪公權者。

二、虧空公款者。

三、曾因贓私處罪有案者。

四、吸用鴉片或其代用品者。

第三條 縣長之任用，分試署及實授。

第四條 縣長試署期間一年。

縣長實授期間以三年爲一任。

第五條 縣長之試署及實授，均由省政府咨內政部轉咨銓敘部經審查合格後，由內政部呈行政院轉呈國民政府任命之。

第六條 試署期滿，考覈成績優良者，予以實授。其成績不良者，免職。

第七條 具有第一條第一項第一款至第七款資格之一，曾任縣長二年以上，著有成績，經獎敘有案者，得不經試署，即予實授。

第八條 依本法試署縣長者，在試署期間內，如省政府認爲應予免職或停職時，應先開具事實，專案咨經內政部

核定行之。但情節重大者，得由省政府先予停職，再行報部。

第九條 依本法實授縣長者，在任期內，除自請辭職或遇縣治合併外，非依公務員懲戒法，經付懲戒或付刑事審判，依法應停職或免職者，不得停職或免職。

第十條 依本法實授縣長者，在任期內不得調任。

第十一條 實授縣長任期屆滿，成績優良者，應予連任，或升任等級較高之縣。

第十二條 實授縣長滿六年，已支薦任最高級俸，而成績特別優異者，得以簡任職待遇。

第十三條 縣長因故離職或出缺時，省政府得派員代理，其代理期間，不得逾三個月。

第十四條 縣長在中央規定之訓政年限內，確能依法完成縣自治者，優予敘獎。

第十五條 本法自公布日施行。

### 縣長任用法原則

民國二十六年五月十二日中央政治會議通過

(一) 凡年在三十歲以上，依法應縣長考試及格者，應儘先任用外，其具有法定各款資格之一，經各省民政廳詳細考核，就其才具操行學識經驗體格詳加考核，認為堪任縣長者，由省政府主席保送內政部核轉銓敘部審查合格後，以候用縣長存記，考核辦法由考試院定之，具有法定各款資格之一者，行政院認為必要時，得指定所屬各機關保送，由內政部詳加考核，送銓敘部審查合格後，以候用縣長存記。

(說明)查現行縣長任用資格，須根據三種法規，(一)縣長任用法，(二)公務員任用法，(三)剿匪區內縣長任用限制暫行辦法，三法並行，參差不齊，似非統一銓敘之道，推究縣長任用法不能統一之原因，厥在原本資格限制過嚴，各省縣長資格頗難齊一，以致縣長任用法未能推行盡利，而各種補救辦法迭出，茲為統一法規，願全事實起見，將前三種法規規定之資格其高下不同者，酌量歸納於一法之內，復略准行政經驗成績及研究等條件，以期收羅名實相符之人才，又因各省分區設置之區長，事繁責重，既非庸碌者所克勝任，而位卑酬薄亦不易羅致人才，為鼓勵賢能服務下層工作，以冀增進區政效率起見，復規定此種區長得升任縣長，使為民盡瘁之區長，得有升遷之途，又各省政府民政廳長，對於物色縣長人才負有專責，茲以考核為公開求才之具，保送為負責舉賢之方，庶不致輕易舉薦，俾縣長人選藉以提高，至考核辦法，規定由考試院定之，製定統一辦法，俾各省有所依據，以歸一致而免紛歧，又行政院總攬全國行政事宜，因國策之運用，需用特種人才，對於縣長人選認為有須由所屬機關保送者，得指定辦理，所以廣登庸而應事機。

(一)各省如有已足法定年齡才德兼優富有行政上之學識經驗者，得由各該省政府主席向內政部特予保送，並經考試院查詢及格後，交銓敘部以候用縣長存記。

(說明)查資格之規定所以防浮濫，而資格之限制亦有時易阻特殊賢良進身之路，現在各省縣長經各省政府任用克稱合職者，或因資格不符難於合格，而傑出之士又或因格於資格即難任用，揆之國家用人本旨，似有未符，即法令推行亦難有效，故本草案有特保之規定，以期各省縣政進行得以順利，真才不致湮沒，而省政府特



列名額，須經兩部核定，保送之後，須經考試院考詢，亦不致發生浮濫。

(一) 凡依本法取得縣長資格人員，均須先經內政部統一訓練後分發任用。

(說明) 查縣長負國家法令實際推行之責，須充分了解中央政令之精神與中央行政領袖之意旨，乃能切實奉行，以齊一民衆之耳目，而收全國整齊團結之實效。本章案規定候用縣長須由內政部統一訓練，使縣長不復在形式上爲中央之官吏，實際上亦受中央之陶冶，一旦受任地方，自能秉承中央政令，忠於職守，內政部主管全國民政訓練，自應由其主辦，以一事權。

(一) 凡經分發候用之縣長，如無曾任行政職務一年以上之資歷者，須在分發省份先以縣政府秘書科長或區長等職實習一年，期滿經省府考核成績優良者，始得任用。

前項實習候用之縣，如因特殊情形不及實習或實習不滿期，省政府認爲可予減免，咨請內政部核定，轉咨銓敘部備案者，得減免其實習期間。

(說明) 縣長既爲親民之官，且負政令實施之責，則行政經驗不可或缺，雖具備資格，曾受訓練，然驟任繁劇，恐不免臨事周章，或舉措疏漏，人民情形或有未悉，屬吏臧否亦將不辨，免咎已難，遑問闔功，故本章案規定以先任縣政府秘書科長局長或區長等職以資實習，因此等職務既切於縣政，復在縣長指導監督之下，亦不致以無經驗而輕舉債事，果能對於以上職務歷練而有成績，則受任縣長必能具有把握，此乃於任用程序之中，寓培植入才之意，又各省政府每因縣長補缺須人，或經嚴密考察，認某候用縣長無須實習者，如有充分理由，亦可減免實

習期間，所以重省府之權責，其須咨內政部核定轉咨銓敍部備案者，所以杜取巧而重考績。

(一) 中央各機關現職人員，具有本法規定之候用縣長資格者，得與各省依法任用之現任縣長相互調用。

(說明) 年來中央與地方行政每感缺乏聯絡，殊足影響一貫之行政方針，為溝通政情免除隔閡起見，故本草案規定中央與地方從政人員相互調用之原則，以收人才調劑，內外相維之效，再二十三年全國考銓會議決議案中關於遴選縣市長原則案，業經大會決議通過，並由銓敍部依據原則擬定草案，送請中央核定發交立法院審議在案，故乘縣長任用法規修正之際，將該項提案之精神予以參入。

#### 縣長考試條例 二十四年九月七日國民政府公佈

第一條 在縣長候選人考試未舉行前，縣長考試，依左列之規定行之。

第二條 縣長考試，分省舉行，但有特殊情形時，得聯合兩省舉行之。

第三條 各省縣長考試，每三年舉行一次，但考試院認為必要時，得變更之。

第四條 舉行縣長考試時，關於考試事宜，設典試委員會及試務處。典試委員會以典試委員長一人典試委員五人至十一人組織之，典試委員長特派，典試委員簡派。

試務處置處長一人，以各該省政府主席任之。在聯合兩省舉行考試時，以考試所在地省政府主席任之，特派。

第五條 中華民國國民年在三十歲以上，有左列各款資格之一者，得應縣長考試。

- 一、高等考試行政人員考試及格者。
  - 二、曾經各省薦任職考試及格，並由考試院覆核及格者。
  - 三、曾任縣長一年以上，有證明文件者。
  - 四、有考試法第七條第一款或第二款資格，並曾任薦任職或與薦任職相當職務一年以上，或委任職二年以上，有證明文件者。
  - 五、曾任簡任職，有證明文件者。
  - 六、曾任薦任職二年以上，有證明文件者。
  - 七、曾任最高級委任職四年以上，有證明文件者。
- 第六條 縣長考試分第一試，第二試，第三試。
- 第一試注重學理之應用。第二試注重本省實際問題及建設方案，均以筆試行之。第三試注重應考人之經驗及才識，以口試行之。
- 第七條 第一試之科目如左：
- 一、黨義、建國方略、建國大綱、三民主義及中國國民黨第一次全國代表大會宣言。
  - 二、國文論文及公牘。
  - 三、憲法、憲法未公布前，中華民國訓政時期約法。

四、行政法規。

五、民法及刑法。

六、經濟學及財政學。

第八條 第二試之科目如左：

一、地方自治及地方行政。

二、地方財政。

三、本省實業。

四、本省教育。

第九條 第一試第二試所考試之科目，考試院得因地方特殊情形變更或增減之，但不得逾二科目。

第十條 縣長考試分數之計算，第一試平均分數占百分之五十，第二試平均分數占百分之三十，第三試平均分數占百分之二十，合計滿六十分者爲及格。

第十一條 本條例未經規定事項，準用高等考試關係法律之規定。

第十二條 本條例自公布日施行。

縣警察機關組織暫行規程 民國二十五年十二月二十六日內政部公布

第一條 縣得設警察局，不設局之縣應設警佐，縣以下之警察組織，得斟酌地方情形，設置警察所，警察分駐所，及警察派出所。

在分區設署縣分，於區署內設巡官，處理警察事務。

第二條 各縣原有一切警察機關之組織，均應依本規程之規定，分別改組，並報請內政部備案。

第三條 縣警察局直隸於縣政府，受縣政府之指揮監督，及省主管機關之命令，處理全縣警察事務。

第四條 縣警察局為執行法律命令，或依法律命令之委任，於不抵觸法律範圍內，得發布單行警察章程，但須呈

由縣政府核轉省政府備案。

第五條 縣警察局設局長一人，由縣長呈請委任，綜理局務，並指揮監督所屬機關及職員。

第六條 縣警察局設左列各科，但事務較簡之局，得併設二科。

一、總務科。

二、行政科。

三、司法科。

第七條 總務科掌理事務如左：

一、關於員警之考核任免升降獎懲及撫恤事項。

二、關於典守印信及收發文件保管檔案事項。

三、關於警察經費事項。

四、關於庶務事項。

五、關於調查統計報告事項。

六、其他不屬各科事項。

第八條 行政科掌理事務如左：

一、關於警察編制訓練調遣及配置事項。

二、關於警區設置及變更事項。

三、關於調查戶口事項。

四、關於保安及正俗事項。

五、關於消防救災事項。

六、關於交通衛生事項。

七、關於外事警察事項。

八、關於營業建築及農林漁業事項。

九、關於協助地方行政進行事項。

十、關於保甲壯丁代行警察職務事項。

附 錄

十一、其他行政警察事項。

第九條 司法科掌理事務如左：

- 一、關於違警處分事項。
- 二、關於刑事案件偵查事項。
- 三、關於拘留所管理事項。
- 四、其他司法警察事項。

第十條 縣警察局設科長二人至三人，科員四人至六人，承長官之命，分掌各科事務。

第十一條 縣警察局得設督察長一人，督察員二人至四人，辦事員一人至三人。

第十二條 科長督察長科員督察員由局長呈請縣政府委任，辦事員由局長委用。

第十三條 縣警察局得就管轄區域內酌設警察所，警察分駐所，及警察派出所，以所長巡官長警分負該管職務。前項警察所，須有警士三十名以上，警察分駐所，須有警士二十名以上，警察派出所，須有警士十名以上，方得設立。

第一項之所長及巡官，由局長呈請縣政府委任之。

第十四條 縣警察局以下警察勤務，以採用巡邏制為原則，並得劃分若干警管區，為警察擔任勤務之基本單位。巡邏區之配置，及警管區之劃分，由各該局所酌量情形定之，但須呈報主管機關核准。

第十五條 縣警察局於必要時，得呈准設置消防隊、偵緝隊、水警隊，及保安警察隊。

第十六條 縣政府或警察局，爲訓練警察，得設置警察訓練員。

第十七條 縣警察局爲改進警務，得由局長召集會議。

第十八條 縣警察局員警名額之設置，由縣政府擬訂，呈報省政府核准後行之。

第十九條 不設局之縣，應於縣政府內設警佐一人，由縣長呈請委任，承縣長之命，掌理左列事項。

一、關於全縣警察之編練調遣考核及賞恤事項。

二、關於全縣警察裝械管理及勤務配備事項。

三、關於全縣調查戶口保安正俗消防交通衛生及漁獵農林之維護事項。

四、關於全縣達警處理及司法協助事項。

五、關於全縣保甲及壯丁隊代行警察職務之訓練指揮事項。

六、其他警衛事項。

第二十條 警佐得請縣長委用科員辦事員各一人，輔助辦理內勤事項。

第二十一條 不設局之縣，於縣政府所在地或縣內衝要地區，設置警察分駐所時，應直轄於縣政府，受警佐之監

督指揮，掌理該管警察事務。

前項分駐所巡官，由縣政府遴委。



第二十二條 警佐處理事務，對外行文，應以縣長名義行之。

第二十三條 縣區域內之重要鄉鎮，依各級警察機關編制綱要第八項第三款之規定，得設警察所，直隸於縣政府或縣警察局，受警佐之監督指揮，或警察局局長之命，掌理該管警察事務，並處理違警案件。

第二十四條 警察所設所長一人，巡官一人至二人，警長三人至六人，及警士若干人。

前項所長及巡官，由局長呈請縣政府委任，不設局之縣，由縣政府遴委，並報請省主管機關備案。

第二十五條 警察所以下之編制及勤務，得準用本規程第十三、十四兩條之規定。

第二十六條 警察所之設立及裁併，由縣政府報請省主管機關核准行之。

第二十七條 在分區設署之縣，於區署內設巡官一人，由縣警察局或縣政府呈請委任，承警察局或縣政府之命令，及該管區長之監督指揮，處理左列各項事務。

一、警長警士勤務之分配調遣考核及督察事項。

二、訓練並指派保甲長及壯丁隊分任工役執行警察職務事項。

三、設置警管區及巡邏線事項。

四、辦理調查戶口保安正俗交通衛生及消防事項。

五、其他警務事項。

第二十八條 區署巡官，每月須巡查區內二次以上，指揮警長警士保甲長壯丁隊執行警察職務，必要時並須隨

時巡查之。

前項巡查，應於每月月終將工作概況，報由區長核轉縣警察局或縣政府審核。

第二十九條 區署巡官辦理事務，對外行文應以區長名義行之。

第三十條 警察局所辦事務，警佐服務規則，及區署巡官服務規則，由省主管機關制定施行，並報請內政部備案。

第三十一條 本規程自公布日施行。

### 縣行政區域整理辦法大綱

二十年三月行政院第十八次國務會議決議照准

一 整理縣行政區域，除依省市縣勘界條例各條之規定外，應依本辦法大綱辦理。

二 縣行政區域，如有省市縣勘界條例第七條所列各款情事之一，行政上感有重大不便者，應即切實加以整理。

三 整理辦法如左：

一 釐正 將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。

二 互換 爲管轄及地形上之便利，將毗連各縣地段，互相更換一部分或數部分。

三 劃分 土地遼闊之縣，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便治理。

四 歸併 割數縣之一部，新設縣治，或將舊治取消，與他縣歸併，另成新縣。

整理之原則，參照省市縣勘界條例第二條之規定。

四 各省民政廳應於本辦法通行三個月內，將所屬各縣行政區域，有無省市縣勘界條例第七條各款情形，切實查明，詳細列表，並擬具整理方案，繪圖立說，報由政府核轉內政部查核。

五 各省民政廳查擬報部以後，即須依據所擬整理方案，於最短時期內，切實施行。如關係兩省以上者，應由該管民政廳秉承各該省政府會商辦理。

六 整理縣行政區域，可由協議決定，無須履勘者，即由該管民政廳依照程序，呈報定案。如關涉兩省以上者，應由各該省政府會同咨部轉呈定案。

七 整理行政區域，如須實地履勘時，仍照省市縣勘界條例第八條第九條所定履勘程序辦理。

八 縣行政區域改劃定案以後，應即依照省市縣勘界條例第十一條之規定，就新劃界線，樹立界標。

九 縣行政區域改劃以後，原有之戶口賦稅文卷簿冊與官產公產學校局所慈善機關以及寺廟名勝古蹟古物等項，應一併隨地移轉管轄，惟人民之執業權，則仍其舊。

十 本辦法大綱於設治局準用之。

劃分中央與地方權責綱要之原則 二十四年三月七日中央政治會議第四七次會議通過

一 關於地方行政官吏之保薦與任命問題，擬定原則四款如左：

(1) 保薦人以省政府主席及行政院直轄市市長爲限。

(2) 被保薦人以各該省市政府所屬簡薦人員爲限。

(3) 每一簡任缺出，保薦人得開送被保薦人三名，呈由中央決定。如爲廳長或局長時，則先與主管部會商開送。

(4) 被保薦人除政務官外，其任命資格及程序，仍分別依法辦理。至特保超升者，并須依考績法之規定。

## 二 關於地方行政官吏之任期與保障問題，擬定原則六款如左：

(1) 省政府主席委員廳長及行政院直轄市市長局長，任期三年。

地方機關簡薦任主管長官市長縣長及局長，均試署一年，實授三年。

(2) 地方機關主管長官在任期中，及所屬法定人員經銓敘合格予以實授者，應受保障。

(3) 應受保障人員，除自請辭職及機關裁併或緊縮外，非因懲戒、考成、考績、或刑事處分，不得免職、停職、降級、或

轉任。

(4) 任期屆滿，按其成績，分別任免。

(5) 原則第二項第一款人員之考成辦法，由中央定之。

(6) 現行法規有與本原則不合者，由立法院或主管機關分別依照本原則修訂。

## 三 關於地方行政及經濟問題，擬定原則十一款如左：

1 地方事業有關於國家整個政策者，應以國防與民生爲中心目標，先由行政院依照下列事業範圍，參酌現行

法令，分別規定其具體綱要，以爲各地方施政及建設之準則。

(1) 關於重要水利之興辦及交通事業之發展事項。

(2) 關於重要礦業之開發事項。

(3) 關於土地政策之實施事項。

(4) 關於主要農業之經營事項。

(5) 關於移墾事項。

2 地方政府舉辦上述第一款範圍以內之事業，應斟酌當地情形，擬定計劃，呈請中央核定。其施行之程序與細則，得由各地方政府自訂之。

3 地方政府呈請舉辦之事業計劃，其所需經費，應擬具預算，並說明經費之來源，及其籌措之方法，一併呈請中央核定。

4 凡既經核定之地方事業計劃，中央政府之各部會，除負監督協助之責外，非商得地方政府之同意，不得率令紛更。

5 地方政府如欲變更其已經中央核准之事業計劃與預算，非先呈請中央核准，不得隨時變更，或中止其進程。

6 凡上述第一款範圍以內之事業，中央除先規定其全國一致之必要事項外，應多留伸縮餘地，俾適應各地方之特殊情形，而富有因地制宜之便利。

7 凡以前地方已經舉辦之事業，不合於國家整個政策者，應由各地方政府聲述理由，及其進行現狀，專案呈請中央核定。

8 經濟統制事項，應歸中央統籌辦理，但亦得由中央授權於地方政府，准其於法令範圍內，實施統制辦法。

9 凡重工業及有關國防之工業，應由中央舉辦。但地方政府經中央之特許，亦得依法經營。

10 全國幣制金融行政事宜，由中央統籌辦理。各省舊有造幣廠局，應一律由中央管理，不得鑄造，其已設有地方銀行並發行鈔券者，均應遵照中央所定辦法辦理。

11 各省市政府發行公債，應由中央核定，凡以前未經核定之省市公債及其他類似公債之雜色流通券，應由各省市政府限期整理收回。

#### 四 關於中央與地方之財政問題，擬定原則四款如左：

1 國家稅與地方稅，應依中央頒布之法令，明白劃分。國家稅由中央直接徵收，凡從前國稅尚有委託地方徵收者，均應由中央收回辦理。

2 地方收支預算，須呈經中央核定，其地方所需經費，如有不足，得由中央補助。但應於編製預算時，依照中央補助辦法統籌辦理。

3 中央補助地方經費之支出，應根據下列標準：

(1) 地方請准之補助費，應用於事業費，并須指定用途，非經呈准，不得變更。

(2) 凡現有各地方之補助費，應依照上述標準，參照各地方收支實況，於審核各地方預算時，分別修正之。

4 中央與地方財政，必須明確劃分，而地方財政亦須有系統。應由中央制定法制。現在立法院提出之收支系統法，亟宜參酌實情，詳細審議公布，并依此法，再由中央編訂地方財政之各項通則。

五 關於國防軍及地方兵警之問題，擬定原則三款如左：

(密)

六 關於法制之製定問題，擬定原則四款如左：

1 應注重行政法規，避免其他法律之紛更。

2 關於行政法規，可由行政院或考試院自行修改者，應依據本會議所通過之審查案，由行政院或考試院自行修改。

3 關於行政法規，其修改應經立法程序者，由行政院或考試院依據本會議所通過之審查案，提出修正案。

4 未來之創制立法，應對於原提案之精神加以注意。

行政督察專員公署組織暫行條例 二十五年三月二十五日行政院公布  
二十五年十月一日行政院修正

第一條 行政院為整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率起見，得令各省劃定行政督察區，設置行政督察專員公署，為省政府輔助機關。

前項行政督察區名稱，以數目字定之，其非全省同時普遍設置者，以設置之先後，定其次第。

第二條 各省劃定行政督察區，設置行政督察專員公署時，應開明行政督察區名稱，設置次第，區劃情形，管轄縣市，暨行政督察專員公署駐在地點，繪具詳細圖說，咨請內政部轉呈行政院核定，並呈報國民政府備案。分期設置某一區或某數區行政督察專員公署時，每次設置之初，均須依照前項手續辦理，其業經設置行政督察專員之省，并應補行呈報手續。

第三條 行政督察專員公署，設專員一人，承省政府之命，推行法令，並監督指導暨統籌轄區內各縣市行政，其職權如左：

- 一、關於轄區內各縣市行政計劃或中心工作之審核及統籌事項。
- 二、關於轄區內各縣市地方預算決算之審核事項。
- 三、關於轄區內各縣市單行法規之審核事項。
- 四、關於轄區內各縣市地方行政及自治之巡視及指導事項。
- 五、關於轄區內各縣市行政人員工作成績之考核事項。
- 六、關於轄區內各縣市行政人員之獎懲事項。
- 七、關於召集區行政會議事項。
- 八、關於處理轄區內各縣市爭議事項。



九、關於省政府交辦事項。

行政督察專員公署爲籌劃轄區內各縣市地方行政起見，於不抵觸中央及省之法令範圍內，得訂立單行規則或辦法，並應呈報省政府轉報行政院及主管部會審核備案，但關於限制人民自由，增加人民負擔，及變更組織或預算者，非經依法核准，不得執行。

第四條 行政督察專員由行政院院長或內政部部长提出呈請國民政府簡派，其人選審查辦法另定之。

在剿匪或其他特殊事件尚未辦理完竣之省，其提出專員人選得徵求軍事委員會意見。

第五條 行政督察專員，除有特殊情形者外，應兼任駐在地之縣長，其公署與縣政府合署辦公。

第六條 行政督察專員公署設秘書一人，由行政督察專員遴選合格人員，呈請省政府咨由內政部轉請薦任。科長二人至四人，視察一人，由行政督察專員遴選合格人員，呈請省政府委任，准以薦任待遇。技士一人或二人，科員二人至四人，事務員三人至六人，均由行政督察專員委任，呈報省政府備案。於必要時，得酌用僱員。

行政督察專員兼任駐在地縣長時，行政督察專員公署之職員，兼理縣政府事務，不另支薪。

第七條 行政督察專員得隨時召集轄區內各縣市長，及其所屬局長或科長，暨本公署秘書科長視察舉行區行政會議，討論各縣市應行興革事宜，確定行政計劃方案，遇必要時，各縣市辦理地方自治事業或保安人員及地方團體代表與負有聲望並熱心公益者，經行政督察專員之邀請，亦得列席。

前項區行政會議議決案，應呈報省政府查核，並由省政府分別呈咨行政院暨主管部會審核。

第八條 行政督察專員，除有特殊情形者外，應兼任該區保安司令，對於轄區內各縣市之保安團隊，水陸公安警察，及一切武裝自衛之民衆組織，有指揮監督之權。

區保安司令部組織另定之。

第九條 行政督察專員，對於轄區內各縣市地方行政，除隨時派員考察外，應每半年輪流巡視轄區內各縣市一週。

第十條 行政督察專員，對於轄區內各縣市長之命令或處分，認為違法或失當，不及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正之。但仍須補報省政府查核。

第十一條 行政督察專員，對於轄區內各縣市長及所屬工作人員成績，應每年舉行考核一次，擬定獎懲意見，呈報省政府，如所屬各縣市長有違法失職行為，應隨時密呈省政府核辦。

第十二條 行政督察專員公署之經費，應由省政府編製預算，由省庫支撥。兼任駐在地縣長時，其縣政府行政經費，得加入行政督察專員公署行政經費，合併計算。

第十三條 行政督察專員公署之關防，由國民政府依照頒發印信條例製發，其文曰：「某某省第幾區行政督察專員公署之關防。」

第十四條 行政督察專員公署之行文，對省政府用呈，對轄區內各縣市政府用令。

第十五條 行政督察專員公署辦事通則，由內政部定之，呈報行政院備案。

第十六條 本條例施行後，行政院二十一年八月六日公布之行政督察專員暫行條例，與前豫鄂皖三省剿匪總司令部所頒之剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例，均廢止之。

第十七條 本條例自公布之日施行。

### 行政院審查行政督察專員人選暫行辦法 二十五年十月十五日行政院公布

第一條 行政督察專員人選之審查，暫依本辦法行之。

第二條 行政督察專員人選，須年在三十歲以上並具有左列各款資格之一者。

一、曾任政務官一年以上者。

二、現任簡任官或曾任簡任官一年以上者。

三、對黨國有特殊助勞或致力國民革命十年以上，而有行政經驗者。

四、曾任縣長三年以上，或最高級薦任官四年以上，辦事著有成績者。

五、曾任教育部立案之大學教授二年以上，副教授或講師三年以上，於地方行政素有研究者。

第三條 有左列各款情事之一者，不得任爲行政督察專員。

一、褫奪公權，尙未復權者。

二、受懲戒處分，在停止任用期間者。

三、曾因贓私處罰有案者。

四、虧空公款，尚未清償者。

五、服用鴉片或烈性毒品者。

六、體質孱弱，或年力衰頹，不勝繁劇者。

第四條 軍事委員會，內政部，各省政府，得就具有本辦法第二條各款規定資格之一者，開具詳細履歷，附加考語，連同證明文件，體格檢查證明書，及本人二寸半身相片二張，備文送請行政院檢定，經院發交行政督察專員資格審查委員會審查合格後，准以行政督察專員存記候用。

具有本辦法第二條各款規定資格之一者，亦得呈賣詳細履歷證明文件，體格檢查證明書，及本人二寸半身相片二張，逕請行政院交付審查。

第五條 行政督察專員資格審查委員會規則另定之。

第六條 行政督察專員，由行政院就存記候用人員中遴選，提出行政院會議通過，呈請國民政府簡派之。

第七條 本辦法自公布日施行。

### 行政督察專員辦事成績考核暫行辦法

二十五年十月十五日行政院公布

第一條 行政督察專員辦事成績之考核，依本辦法行之。

第二條 省政府對於所屬各區行政督察專員辦事成績，應參照縣長考績百分數比率計算辦法隨時切實考核，尤應注意左列事項：

一、關於辦理中心工作事項。

二、關於辦理地政事項。

三、關於整理地方財政事項。

四、關於整理田賦事項。

五、關於辦理保安及警察事項。

六、關於辦理保甲及訓練壯丁事項。

七、關於辦理建設事項。

八、關於辦理教育事項。

第三條 省政府爲前條之考核時，應注意其施政情形與所報施政方案是否相符及是否適合地方需要。

第四條 省政府應於每年年終，將所屬各區行政督察專員辦事成績，臚列事實，加具詳細考語，分別等第，予以獎懲，呈報行政院察核，並咨報內政部備案。其成績優異者，並得呈請行政院特予嘉獎。

前項報告，行政院或內政部得派員覆查。

第五條 本辦法自公布之日施行。

行政督察專員資格審查委員會規則 二十五年十月十五日行政院公布

第一條 本規則依行政院審查行政督察專員人選暫行辦法第五條之規定制定之。

第二條 本會附設於行政院，辦理行政督察專員資格審查事宜。

第三條 本會設主任委員一人，以內政部部长充任，委員四人至六人，由行政院院長就行政院及內政部高級職員中選派。

第四條 本會日常事務，由行政院主管組科人員兼辦之。

第五條 本會接到送請審查資格人員之文件後，應即依據行政院審查行政督察專員人選暫行辦法規定資格審查，除經歷年資等項應就證明文件審查外，關於特殊著作，並得聘請專門人員審查之。

本會於必要時，得通知被審查人員，來會面加考詢。

第六條 本會審查完竣後，應即將審查意見報告於行政院院長，其合格人員由院存記候用。

第七條 本規則中關於證明文件未規定事項，準用公務員任用法施行細則關於證明文件之規定。

第八條 本辦法自公布日施行。

區保安司令部組織暫行條例 民國二十五年十月二十四日行政院修正公布

第一條 爲綏靖地方指揮並整理地方團隊起見，各省政府得依行政督察區之區劃，設置區保安司令部。  
前項區保安司令部之名稱，依行政督察區之名稱定之。

第二條 區保安司令部直隸省政府，受省保安司令之指揮監督，掌理轄區內保安團隊及其他有關軍務事項，並對於轄區內水陸警察及一切武裝自衛之民衆組織，有監督指揮之權。

第三條 區保安司令部，設區保安司令一人，除有特殊情形者外，應由行政督察專員兼任，不由行政督察專員兼任之區保安司令，由省政府就具有上校以上資格之軍官，提請內政軍政兩部轉送軍事委員會審查後，函由行政院轉請國民政府簡派之。

第四條 區保安司令部，設副司令一人，參謀一人或二人，均由省政府就合格軍官，提請內政軍政兩部，轉送軍事委員會審查後，函由行政院呈請任命，副官二人，軍法助理員一人，辦事員二人至四人，書記二人，均由區保安司令就合格人員委任，並呈報省政府備案，士兵若干人，均由區保安司令募補之，區保安司令部，編制如附表。

前項副司令之敘上校者，得轉請簡派之。

第五條 區保安司令，由行政督察專員兼任時，司令部與專員公署合署辦公。

第六條 區保安司令綜理本部事務，監督所屬職員，副司令輔助司令處理事務，司令因事故不能執行職務時，由副司令代理之，參謀副官軍法助理員辦事員書記，承長官之命，分別辦理主管事務。

第七條 區保安司令，得隨時召集轄區內各保安團隊長官，水陸警察長官，及其他武裝自衛之民衆組織負責人

員，暨本司令部職員，舉行區保安會議，討論轄區內各種保安事宜，遇必要時，轄區內各級行政人員，及地方團體代表，經區保安司令之邀請，亦得列席。

前項區保安會議議決案，應呈報省政府查核，其重要決議，並由省府轉報內政部及軍政部備案。

第八條 區保安司令，對於轄區內團隊及地方治安情形，應隨時派員指導視察，每三個月內，司令或副司令，至少應巡視一週，實施校閱指示及考核。

第九條 區保安司令對於轄區內團隊及所屬職員，應於每年舉行總考核一次，擬定獎懲意見，呈請省政府核辦。

第十條 區保安司令部經費，應由省府編製預算，由省庫支撥。

第十一條 區保安司令部之關防，由國民政府依照頒發印信條例製發，其文曰：「某某省第幾區保安司令部之關防。」

第十二條 區保安司令部之行文，對省政府用呈，對行政督察專員公署用咨，對所轄各團隊及轄區內各縣市政府用令，餘均用公函行之。

第十三條 區保安司令部辦事通則，由內政軍政兩部定之，呈報行政院備案。

第十四條 本條例自公布之日施行。

### 保甲條例

民國二十五年九月十八日立法院通過民國二十六年七月二日立法院修正



第一條 本條例依縣自治法第七十四條之規定制定之，市有編組保甲之必要時，準用本條例之規定。

第二條 各縣地方原有一切自衛組織，均應依本條例之規定改組保甲，其辦法由主管部擬訂，呈請中央政府核定之。

第三條 保甲以戶爲單位，其編制依縣自治法第三條之規定。

第四條 戶長由家長充任，家長不能充任時，得由其指定一人爲戶長，甲長保長由鄉鎮區長召集所屬保甲內公民推選之，縣自治未完成前，甲長由本甲內各戶戶長推選之，保長由本保內各甲甲長推選之。

第五條 甲應挨戶編組，編餘之戶不滿一甲者，六戶以上得立一甲，五戶以下併入鄰近之甲，一甲內有絕戶不逾五戶者，仍自成甲，一甲內有新戶不逾六戶者，收爲同甲，其全戶暫時他徙者應保留其甲之順序，俟歸來時編組之。

第六條 保應挨甲編組，編餘之甲，不滿一保者，六甲以上得立一保，五甲以下併入鄰近之保，保內併入鄰近之甲未逾五甲者仍成一保，保內併入或另立之甲逾六甲者自立一保。

第七條 船戶寺廟及公共處所，由各該縣縣政府酌量地方情形定其編組方法，船戶在陸上有住所或居所者不另編戶，寺廟或公共處所內有住戶者，仍就各戶編組。

第八條 編組保甲，應先清查戶口，填具戶口調查表，編入戶籍冊，並逐戶填發門牌。

第九條 保甲編定後鄉鎮區公所應分別編造本籍及寄籍戶數，人口、性別、年齡、職業、統計表，船戶寺廟戶數，人口、

性別、年齡、統計表，及僑居外國人之戶數、人口、性別、年齡、職業、國籍、統計表，報縣政府彙報省政府備查。

第十條 甲長之推選或改選，由甲內戶長聯名報告於保長，轉報鄉鎮區長並報縣政府備案，保長之推選或改選

由保內甲長聯名報告於鄉鎮區長，轉報縣政府並報省政府備案。

第十一條 保長甲長任期均為一年，連選得連任，但鄉鎮區長認保長甲長不能勝任時，得報縣政府令原推選人改選之，保內公民有過半數以上之戶，公認保長有違法或失職時，得請鄉鎮區長召集各甲甲長改選之，甲內公民有過半數以上之戶，公認甲長有違法或失職時，亦同。

第十二條 有左列各款情形之一者，不得充任保甲人員。

一、未滿二十歲者。

二、住居本地未滿六個月者。

三、褫奪公權者。

四、禁治產者。

五、吸鴉片或其他代用品者。

第十三條 保長不得兼任甲長鄉鎮區長不得兼任保長或甲長。

第十四條 保長受鄉鎮區長之監督指揮，辦理左列事項。

一、監督指揮甲長之執行職務事項。

- 二、執行保甲規約事項。
  - 三、覆查本保戶口及統計報告事項。
  - 四、關於第七條之編組事項。
  - 五、壯丁隊之督率及平時訓練事項。
  - 六、輔助軍警搜捕匪犯事項。
  - 七、保甲武器之保管支配事項。
  - 八、其他依法令應屬保長之職務事項。
- 第十五條 甲長受保長之監督指揮，辦理左列事項。
- 一、執行保甲規約事項。
  - 二、清查甲內戶口及編定門牌事項。
  - 三、壯丁之抽選及役務訓練分配事項。
  - 四、盤查甲內奸宄事項。
  - 五、輔助軍警及保長搜捕匪犯事項。
  - 六、斟酌地方情形，辦理互保連坐切結及監視未經結保之各戶行動事項。
  - 七、其他依法令應屬甲長之職務事項。

第十六條 保甲辦公地點，應就該管地方之寺宇或公共處所設置之。

第十七條 各戶戶長遇有左列情事，應即報告甲長。

一、出生死亡或婚嫁遷徙致生戶口上之異動者。

二、知有窩留匪犯或寄藏贓物者。

三、知有形跡可疑之人潛入時。

四、水火災害或疫癘發生時。

第十八條 甲長接受戶口異動報告或知其情形時，應即報告保長，其情形重大者，保長應即報告鄉鎮區長，但遇有前條第二款第三款情形時，甲長保長並得為越級之緊急報告，保長甲長遇有救護水火災變時，得以一定警號召集壯丁隊共同為之。

第十九條 保甲編定後，鄉鎮區長應即督促保長，分別召集甲長開保甲會議，制定保甲規約，由保長甲長簽名，連同各該保區域略圖，送鄉鎮區長轉報縣政府備案，保甲內各戶戶長應一律誓守保甲規約，有必要時同甲各戶戶長應共同簽定互保連坐切結。

第二十條 前條保甲規約應訂之事項，由保甲會議於左列各款範圍內依本保需要情形定之。

一、關於保甲名稱及區域事項。

二、關於編定門牌及調查戶口事項。

- 三、關於匪患之警戒通報及防禦事項。
  - 四、關於查禁非法行爲及糾正不良習慣事項。
  - 五、關於災害之警戒及救護事項。
  - 六、關於水利交通之工程及守護事項。
  - 七、關於保護農林及合作互助事項。
  - 八、關於增進住民智識能力事項。
  - 九、關於名勝古蹟之保護事項。
  - 十、關於保甲經費之出納保管及公告事項。
  - 十一、關於保長甲長戶長及壯丁怠於職責之處置事項。
  - 十二、關於保甲出力人員之賞卹事項。
  - 十三、關於保甲會議事項。
  - 十四、關於其他維持地方安寧秩序及公益事項。
- 第二十一條 保甲內滿二十歲至四十五歲之男子，均應編入壯丁隊，分期受公民訓練及服工役，但有左列情形之一者，得免其編入。
- 一、家無次丁，因入隊而影響一家生活經證明屬實者。

二、殘廢者。

三、心神喪失或精神耗弱者。

四、在外有職業或現任本地方公職者。

五、現在學校任教員或肄業者。

六、有專門學術技能經縣政府核准免役者。

第二十二條 前條編入壯丁隊之男子，有左列情形之一者，得免受訓練。

一、服務軍警部隊一年以上退伍回鄉者。

二、在中等以上學校畢業曾受軍事訓練有證明者。

第二十三條 壯丁隊之編制，每甲爲一甲隊。每保爲一保隊，合一鄉鎮區之各保隊爲一鄉隊鎮隊或區隊，鄉隊鎮隊或區隊由鄉長鎮長或區長指揮之。

第二十四條 壯丁隊之服工役，依照保甲規約經保甲會議之決議，由保長甲長指揮之，保甲以外之工役，經該縣人民代表機關之議決，由鄉鎮區長指揮行之。

第二十五條 壯丁隊之訓練，應於農隙時行之，全年計算至多不得過一個月，其訓練方法課目及教材有全國一  
致性質者，由中央訓練機關定之，有全省一致性質者，由省訓練機關定之，縣有特殊情形時，由縣訓練機關定之。  
第二十六條 壯丁隊隊員之服務，不出縣境，但與鄰縣毗連鄉鎮互助時，不在此限。

第二十七條 保甲所用之槍枝，應由縣政府驗明烙印編號登記，保甲內各戶私有之槍枝亦同。

前項槍枝軍警不得借用或收繳。

第二十八條 保甲經費應列入縣預算，由縣政府撥給之。

第二十九條 保長甲長均爲無給職，但必要時得酌給公費。

第三十條 壯丁隊之服務，因地點較遠或役務緊急不能歸就膳宿時，得酌予給養。

第三十一條 保長甲長有意職誤公者，鄉鎮區長得按其情節報由縣政府依左列各款之一處罰之。

一、免職。

二、記過。

三、申誡。

第三十二條 保甲內住戶勾結或窩藏匪犯或故縱脫逃者，除依法懲處外，其甲長及曾具互保切結之各戶戶長，

由鄉鎮區長報經縣政府依左列各款之一處罰之。

一、課役。

二、申誡。

前項課役不得逾三日。

第三十三條 前條情形，甲長或互保之戶長如有知情匿庇者，依法懲處，但自行發覺據實報告並協助搜查逮捕

者，酌免處罰。

第三十四條 壯丁隊隊員，如有接濟匪犯或謀爲不軌情事。除依法懲處外，保長或甲長應受第三十三條之處分。

第三十五條 有左列各款情事之一者，由保長報經鄉鎮區長核准處一日之課役。

一、拒絕簽名於保甲規約者。

二、填報戶口不實或任意銷毀門牌者。

三、無故拒絕編入壯丁隊者。

四、無故拒絕服工役者。

五、怠忽保甲規約所定之職責者。

前項課役，如執行顯有困難者，得由保長報由鄉鎮區長核准，易處一元以下之罰鍰。

第三十六條 遇有左列各款情事之一者，除依照保甲規約賞卹外，並得報由縣政府或由縣政府轉報省政府

酌情形分別核獎或給卹。

一、偵悉匪情報告迅速因而保全地方者。

二、破獲匪徒機關或擒獲著名匪犯經訊明者。

三、搜獲匪徒祕運或埋藏之槍枝子彈或大批糧秣者。

四、協助軍警抵禦或搜索匪犯異常出力者。



五、因抵禦或搜捕匪犯致受傷亡者。

六、因匪犯報復致受傷亡或損失者。

七、因公致傷或積勞病故者。

八、救護災害異常出力者。

第三十七條 本條例之施行細則，由各省省政府及直隸於行政院之市政府參酌地方情形訂定，報主管機關備案。

第三十八條 本條例第八條第九條規定之各種表冊，由內政部定之，第十五條第六款規定互保連坐切結之格式，由各該省政府定之。

第三十九條 縣保衛團法，自本條例施行之日廢止之，現有之保安團隊及其他類似之部隊，應即撤銷，其程序由主管部定之。

第四十條 本條例自公布日施行。

中華民國二十八年六月初版

⊕(35608)

中央政治學校  
研究部叢書  
中國縣政概論二冊

每部實價國幣叁元

外埠酌加運費匯費

著者 程方

發行人 王長沙南正路五

印刷所 商務印書館

發行所 各埠商務印書館

版權所  
翻印必究

(本書校對者黃致群)

\*G一〇七五

