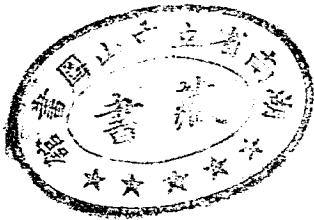


新縣制研究述要



湖南省地方行政幹部訓練團編印

中華民國三十年四月



新縣制研究述要目錄

(一) 緒言

(二) 我國歷代縣制變遷梗概

周、秦、漢、魏、晉、唐、宋、元、明、清、民國。

(三) 新縣制產生的原因

1. 舊縣制先天條件的不足
2. 舊縣制法令作用的消失
3. 縣自治法通過未行
4. 各省縣政無一定之準則
5. 抗戰建國一致需要

(四) 新縣制產生的根據

1. 基於 總理遺教教義
2. 基於 抗戰建國綱領
3. 基於 總裁之天聰創獲

(五) 新縣制產生的經過

1. 初步設計時期
2. 研究試驗時期

新縣制目錄

二

(六) 新縣制的重要內容

3. 公布施行時期
總則、縣政府、縣參議會、縣財政、區、鄉鎮、鄉鎮民代表會、鄉鎮財政、保

甲、附則

(七) 新縣制的優點與特點

1. 確定縣為自治單位
2. 富有伸縮的彈性
3. 培養自治力量
4. 充實縣各級組織
5. 財政獨立劃分
6. 調整黨政關係
7. 健全民衆組織
8. 管教養衛合一

(八) 新縣制實施的目的

1. 完成自治條件，培養憲政基礎，以增進國民幸福。
2. 健全縣政組織，充實抗戰力量，以保衛民族生存。

(九) 新縣制實施的原則

1. 顧全現有基礎
2. 斟酌實際需要

3. 以教育爲方法
4. 完成期間與推行程序

(十) 實施新縣制下的縣長與計劃

1. 慎選縣長
2. 確立計劃

(十一) 實施新縣制下的幹部問題

1. 幹部的區分
2. 幹部的條件
3. 幹部的數目
4. 幹部的取得

(十二) 實施新縣制下的經費問題

1. 整理地方財政
2. 保證財政獨立
3. 提倡實施財政收支系統法
4. 舉辦土地陳報
5. 厲行公營造產
6. 另闢合理稅捐

(十三) 實施新縣制下的機構問題

1. 縣政府

新縣制目錄

2. 鄉鎮公所
 3. 保甲編制
 4. 民意機關
 5. 民衆團體
- (十四) 實施新縣制下的實際工作

1. 編查戶口
 2. 規定地價
 3. 開墾荒地
 4. 訓練民衆
 5. 開闢交通
 6. 設立學校
 7. 推進合作
 8. 辦理警衛
 9. 推進衛生
 10. 實行救卹
 11. 厲行新生活
- (十五) 結論

新縣制研究提要

黃修闈編講

一 緒言

我政府自民國十六年四月奠都南京，繼續完成北伐，掃除反革命之集團軍閥惡勢力以後，當即依據總理遺教，籌施訓政，二十年六月公佈訓政時期約法，全國人民此時開始接受約法之治，九年以來，因本黨不斷的培養，新國家雖在逐漸成長之中，發出其自覺自治之精神與性能，然以革命建國論，此種新國家之成長，仍不免過緩，固然，其所經歷之內憂外患，相乘不絕，致阻其發展之成功，而人民對於革命建設，未能集中正確之注意，要亦關係重要，如過去之論政者，多祇注意中央政治之如何改造，而不計及省縣政治之革新，各省負政治實際責任者，則惟省地方之力量如何保全擴充，而不顧及整個國家之如何生存發展，縱有一般專家學者之倡導地方自治，其不爭相效法於外洋者，即各以所見而行一局一隅之試驗，或者，徒有空虛高遠的理論，而無切合國情的方法，以故發展不良，今因敵人之強暴侵略，促起吾人之全面抗戰，三年以來，舊有一切組織制度，人財物力，付諸實施，均感未足，我中央為貫徹長期抗戰主張起見，乃制定抗戰建國綱領，喚起人民一面抗戰，一面建國，並求其所以實施之道，於是威矚然於國家之真實力量，不存在於中央與省，而在各縣地方單位之內，廣土衆民之上，因而各人都

意志集中於新縣制與地方自治之研究了，舊日注意於上者，今轉而爲下，舊日注意於一局一隅之試驗者，今轉而求全局之普遍發展舊日徒言迂遠之理論者，今乃注意於理論與事實並合探討，此一重大之轉變，無論將來發展之成果如何，具爲合理，爲進步，應無疑義，况縣各級組織綱要之內容，確有鑒於既往之各種法令者，爰將探索所得，概述如下，以供研究。

一一 我國歷代縣制變遷梗概

我國縣制起源，由來已早，據史籍所載，最初創於周代，因爲週代的地方制度，以家爲單位，「五家爲鄰，鄰有長，五鄰爲里，里有宰，四里爲鄴，鄴有長，五鄴爲鄙，鄙有師，五鄙爲縣，縣有正，五縣爲遂，遂有大夫」，縣所統屬，凡二千五百家，縣正的職掌，在周禮地官上載：「各掌其縣之政令徵比，以頒田里，以分職事，掌其治訟，趨其稼事，而掌罰之，」是關於司法裁判，生產建設，都是縣正的權限，但周代是一個封建的國家，諸侯食邑很多，各諸侯所屬的地方行政，當然參差而不齊一，到秦代廢封建改設郡縣，縣的制度乃燦然確立。

秦代地方制度 是採取郡縣兩級制，郡之下約每百方里之地劃爲一縣，縣設「令」或「長」，按人口之多寡而區分，漢書載：「萬戶以上爲令，秩千石至二百石，減萬戶

爲長，秩五百石至三百石，皆有承尉，秩四百石至二百石」，承是勳助縣長處理縣政的，尉是專掌武事的，因爲秦代係採軍民分治的辦法，至縣以下基層組織，是十里一亭，亭有長，十亭一鄉，鄉有三老，嗇夫，游徼」，三老掌教化，嗇夫掌理訴訟，收賦稅，游徼是循禁盜賊。

漢朝的地方制度，因襲秦代，魏晉以後，亦大體相沿，但縣之佐治人員，都廢除了縣承，而代之以主簿，南北朝時，因爲天下騷亂。疆宇分裂，在每一個偏安割據的朝廷，都紛紛的增置州縣，來作外表上的誇大，如隋書所載：「或地無百里，數縣並置，或戶不滿千，二郡分領」。

唐代根據各縣距京師的遠近和戶口的多寡，分列縣等爲七，每縣縣令之下，都設縣承和主簿各一人。

宋代縣等大致仍相沿於唐代，縣的佐理人員，宋初曾經裁撤了縣承，自王安石提倡了變法，青苗，均輸，常平等等新政的推行，使縣的工作，增加繁重，於是蔡京便奏請恢復各縣的縣承，專掌修水土之政，督市易之法，興山澤之利，一類的新政。

元代以異族入主中國，因以征服者的態度對待人民，所以縣官由元人充任，只有佐理人員的尹承、主簿、尉、典史等，才用漢人，縣的等級，大概是按戶數分爲上中下三等。

明代的縣官，稱爲封縣，封縣之下，設縣承、主簿、典史等佐理人員，分掌驛馬、巡捕、文書、出納等職務，縣仍分爲三等，但却是按所徵的糧額之多寡而區分的。縣之外更有州，設州的大抵是較衝繁的地方，除了直隸州相當於府以外，普通的州，仍然和縣大致相同。

降及清代，此時的縣制，約可分爲兩期，第一期是由清初至光緒三十三年以前，這個期間地方制度大體與明代相同，州縣並置，知縣底下的佐理人員，有縣承、掌驛馬徵稅，有主簿掌戶籍巡捕，有典史掌監察獄囚，有巡檢，掌緝捕盜，鑿詰奸宄，有驛承、掌郵傳迎送，巡檢與驛承兩種官職，是有關津要害或有驛站的縣才設置的。又因爲知縣是總攬全縣行政、司法、稅收的權責，所以縣署之內，有吏房以司官制官規，有戶房以司地畝錢糧、契稅、什稅，有禮房以司學務禮俗，有兵房以司緝捕馬政，郵傳遞解，有形房以司獄訟，有工房以司水利、城工、橋樑、河道，倉房以司食穀存儲，廩房以司保管銀兩，各房各有司吏負責，而知縣的幕賓，最少亦須有刑名書辦兩種人材。第二期由光緒三十三年起，因爲清廷鑒於國勢日衰，外患日亟，故不得不稍事改革，厘訂新官制，作爲施行憲政的張本，在新官制中，知縣之下，設警務長一人，掌戶籍巡警，消防、營繕、衛生等事項，視學員一人，掌教育事項，勸業員一人，掌農工商及交通事項，典獄員一人，掌監獄事項，主計員一人，掌財務稅收事項，但這種制度，事實上未曾普

遍實施，而且形式上縱有改變，實質上地方政治的腐敗，仍與以前無異。

民國肇建，變革伊始，各省地方制度，幾乎各自為政，隨意更張，參差不一，總理就任臨時大總統之後，始於民國二年頒佈劃一現行各縣地方行政官廳組織令，將龐雜的縣制，變為齊一，縣行政長官，一為稱爲知縣，縣署之內，酌量地方情形，設置三科至四科，分掌總務，財政，教育，實業，等項，科置科長，下置科員，書記，此外更可設技士，辦理技核事務，並可酌量僱用僱員。這種制度，民國以來施行的最普遍，民國三年，袁世凱在大總統任內，以命令制定縣官制，亦祇確定縣知事的職權，對於縣以內的組織，並無若何具體規定，事實上仍沿用民國二年頒佈的制度，但有較重要的一項變更，便是凡縣的轄境過廣，得在縣城以外的重要地方，設置縣佐由省長委任，受縣知事的監督，執行該地的政務，但不得受理民刑訴訟，縣以下的基層組織，在齊代光緒三十四年頒佈城鎮鄉地方法章程，規定縣以下的基層爲鄉鎮，民國成立後，各省有仍相沿未改的，亦有參照地方情形酌量變更的，山西曾經提倡實行村自治，縣以下分爲區與村兩級，以村爲自治單位，圖後各省多有仿山西的辦法，而區以下的單位或稱爲村，或稱爲鄉。

民國十七年北伐成功，底定全國，國府從新規定縣組織法，縣以下按戶口及地形分劃爲若干區，區設區公所，區以下分爲鄉鎮，設鄉鎮公所，鄉鎮以下爲閭隣，縣政府本

身的組織，內設秘書一科，科數減爲一科至二科，府外分設公安，鑄政，教育，建設，四局，民國二十一年以後，因感於縣府下事權與責任有統一與集中之必要，故內政部第二次全國內政會議，有裁局改科的決議，實行這決議最先的是廣西，剿匪省份的豫，鄂，皖，贛，閩，亦陸續遵照南島行營頒佈的剿匪省份各縣政府裁局改科辦法辦理，影響所及，幾乎普及全國，一直到二十六年六月行政院頒佈縣政府裁局改科暫行規程以後，全國各縣大都一致遵行，而成爲目前縣政府之下分設各科的制度，至於基層組織方面，自二十一年起剿匪省份，以事實需要，首先改辦保甲，自治區之一級，亦改爲縣府輔助機關，二十三年，內政部訂頒各省縣市地方自治改進辦法大綱，原來自治區之精神，完全改變，迄二十五年以後，舊法鄉政下之閭隣亦隨後一律改變爲保甲了。

三、新縣制產生的原因

一、舊縣制先天條件的不足

舊縣制中的縣組織法，係於民國十八年六月五日公佈，同年十月十日施行，至十九年七月七日修正再公佈，內容共分七章五十三條，第一章總則，第二章縣政府，第三章縣參議會，第四章區公所，第五章鄉鎮公所，第六章閭長隣長，第七章附則。

此外還有同期修正公佈的區自治施行法與鄉鎮自治施行法補助縣組織法的運用，區

自治施行法的內容，共分六章六十七條，第一章總綱，第二章區民大會，第三章區公所，第四章區監察委員會，第五章區財政，第六章附則，鄉鎮自治施行法的內容，共分七章八十五條，第一章總綱，第二章鄉鎮大會，第三章鄉鎮公所，第四章區監察委員會，第五章財政，第六章附則，第七章附則。

其於以上這幾個法令，章則條文的推演，知道這個縣組織法的精神，在縣的一方面是採用歐美國家政制上的制衡原理，防止縣政府的權力集中，以免削弱地方自治的效用。在縣以下對於地方自治之籌備與實行，又澈底運用民權制度，從事地方秩序的建樹，與地方事業的開展，因為這幾個法令的精神，太重視了理想，忽略了適合民衆當前的急切需要，與自然社會的實際情形，所以就產生以下的缺陷。

1. 縣的法人地位未能確立——原來縣組織法上的縣，不是一個自治單位，而是一個低級的行政區域。如縣組織法第三條規定：「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。」是縣政府對於地方自治完全處於監督地位。本身並未取得自治團體法人的資格，真正的自治運用，而在區與鄉鎮間，尋繹縣組織法第四、五、六章各條文義，至為明顯，這不僅與建國大綱以縣為自治單位的規定不合，且因為區與鄉鎮的組織薄弱，區間鄰更屬鬆懈，負擔不了自治的任務，致使有名無實。

2. 縣府分權過甚，虛弱無力——考縣組織法第一六條規定，縣政府下設公安，財政

、建設、教育四局，必要時並得設置衛生、土地、社會、及糧食管理等局，專管衛生、土地、社會、及調節糧食等事宜，各局局長由縣長遴選，呈請核准委任，至於縣政府本身之組織，依第一三條規定，僅設秘書一人，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，縣長的職責，為綜理縣政，監督所屬機關及職員，從表面上觀察，縣政府內有科，外有局，似乎組織龐大，實則縣府本身，既無事業，又無權力，縣長僅有綜理監督之名而已，正好比一個浮腫肥大，心力虛弱的人，說不出甚麼作用。

3. 縣制層級過多運用不便——縣政府之下，有區自治單位，區公所之下，有鄉鎮自治單位，鄉鎮之下再有閭與鄰之組織，分掌閭鄰自治事務，閭鄰居民因以上層級過多，意思既難上達，政府推行政令，令亦不易下行，上下隔膜，運用不便，且區與鄉鎮兩級，無論事業與財政，均屬不易劃分，如此，欲求區鄉自治同時健全發展，徒具虛弱之理想，並無實效可言。

4. 缺乏保衛精神，不能滿足民衆需要——舊時代社會中之人民驟被解放，其最感不安者，乃為社會秩序之紊亂，且革命軍興以後，盜匪滋多，故民衆第一需要則為保衛問題，舊制區鄉鎮自治法中之閭鄰組織，未克負此重任，因而對於民衆此種迫切之需要無法滿足。

5. 閭鄰單位大小不易發生作用——閭鄰單位之組成，既與各地原有之自然社會不相

吻合，而單位大小欲結合以充實保衛之力量，亦屬無效，且國民教育尙未普及，一間隣中之居民甚有全無識字者，欲從間隣本身上澈底實行民權制度，領導人員卽不易於產出，故以小之間隣求發生各種自治自衛之作用，均屬難事。

二、舊縣制法令作用的消失

舊縣制先天構成的不足，既如上述，十九年七月七日公布以後，同年十一月十七日第三屆中央執行委員會第四次全體會議通過刷新中央政治案，關於地方之施政綱要，卽有如下之決定：

(一)肅清土匪(二)清查戶口(三)興辦保甲(四)獎勵農產(五)普及教育，整頓學風，至二十一年八月豫、鄂、皖三省剿匪總司令部乃頒佈兩種變更現制之法令，一爲剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，一爲剿匪區內各縣區公所組織條例，迄二十三年三月內政部，又訂佈各省縣市地方自治改進辦法大綱，同年四月公佈改進地方自治原則，同年十二月南昌行營更有剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱產生，名義上剿匪總司令部與行營所頒法令雖僅剿匪省份內適用，實則非剿匪區亦多仿效，於是行政院於二十五年十月參照剿匪省份辦法，正式通過兩種新的規程，一爲縣政府裁局改科暫行規程，一爲各縣分區設置暫行規程，由於這分區設置與裁局改科兩大問題的變革，縣組織法之精神已經大

變，而其固有之作用，亦已漸次消失，此以後法變更前法，而消失其作用者一。

舊縣制頒行之時，適國中政亂未已，紛爭割據，國本動搖，加以狡匪到處猖獗，雞犬爲之不甯，此時國家與人民所需求者，皆爲社會秩序之建立，人民職業之安定，卽令自治之法令盡善盡美，亦格於事實之障礙，無法推行，况此法制猶有未定？此以事實障礙舊制之推行而消失其作用者二。

舊縣制公佈施行以後，對於自治推行之程序，各省市縣既未分期周密確定，關於人力財力之籌劃，更未能全般打算清楚，一般專家學者終日作理論之闡揚，缺乏實行的方法，淺學之士，則以此爲高深秘奧複雜難行之事業，望而却步，負政治實際之責者，又徒以此爲粉飾門面之工具，並無真誠之決心，故法終不能行，此以無誠意無決心無計劃無方法之故，而消失其作用者三。

人民對於自治之運用，既無習慣，而教育又未普及，其自治之能力，當屬薄弱，且連年備受軍閥之纏擾，狡匪之騷擾，飽經憂患喘息未安，意志頹喪，已達極點，於此時推行偏重自治理應之縣制，實非所好，此以民衆不感興趣致失其作用者四。

三、縣自治法通過未行

縣自治法於二十五年九月四日經立法院修正通過，全文共分九章七十五條，第一章

自治縣政府。第二章縣自治專項。第三章縣公民，第四章縣民大會，第五章縣議會。第六章縣政府。第七章縣財政，第八章鄉鎮區，第九章附則。

縣自治之目的雖與縣組織法同爲策進地方自治，但縣自治法之內容與精神，確已進步不少，如縣政府之組織，規定設置六科，分掌原有府外各局，及府內各科事宜，是其內容充實加強機構能力之處，又區之設置，係與鄉鎮同級，較之舊制減少一層，是無論自治之運用與政令之推行，均便利甚大，又鄉鎮區內，將舊有間隣取消，納入保甲之編制，二十五年十月八日立法院更通過保甲條例，以資運用，其他如縣自治事項，原法第五條單獨列舉，縣與鄉鎮區財政，亦分別條文確定，不復如前之含混。此皆其有進步性之特點者。

雖然縣自治法較縣組織法爲進步。然即以之實際運用。仍不少其缺點，如保甲十進制之規定太硬，以之適應各地環境，不無困難，其尤重大者，爲公民普遍的開會投票問題，以縣議會而論，縣議員由縣民大會選舉，即不爲豪劣操縱，亦難選出真正人才，倘縣議員不得真正賢能之人，以之實行其廣大之職權，縣政必趨於亂，又縣民大會三年召開一次，鄉鎮區大會一年召開一次，人數衆多運用既不容易，即經年一次，亦不易培養其興趣，則其集會之意義與效果爲如何？當可想像得之矣，固然立法之精神原則，未可厚非，在將來，或成有其重大之價值，但以現時社會實際情形對照，此法行之尙屬過早

，故自立法院通過以後，詎未付諸實施。

四、各省縣政無一定之準則

縣組織法，既逐漸消失其法律之作用，縣自治法胎成以後，又不能產。各省縣政採用剿匪區內單行條例，偏重自衛的指導精神，忽視自治之養育原則，或各自創立法制，各自爲政，各行其是，從整個國家觀察，政治形式支離破碎，全無統一一貫之精神，以言政治績效，當然更談不到。縱有若干省份，自詡創制之新奇，成效之誇大，其實除二三省區之外，均不過外表整齊而已，尤其是中央經濟文化政策之推行，幾於處處遭受障礙，蓋統一的政制不立，國家經濟文化政策，當無法適合現政治之姿態，按照人民需要，改變人民現實之生活情狀。

五、抗戰建國一致需要

吾人今日共求生存之口號，爲國家至上，民族至上，軍事第一，勝利第一，意志集中力量集中，究如何而後可以使全國人民發生國家民族至上的觀念，究如何而後可以使全國人民真實瞭解軍事勝利爲第一，究如何而後可以使全國人民意志力量都能集中起來，自然一切都包含有一種偉大的潛政治作用，此種政治作用的產生，一方面固賴有負政

治實責者的領導，而重要的一面，還是靠有一個完整無缺富有力量的政治制度，我們從前的縣地方政治制度，既有未善，因而所產生的政府組織不充實，基層機構不健全，民力運用不確實，財力物力統制亦無法完全辦到，自今而後，我們對敵抗戰，已確實進入一種長期的階段，在長期抗戰當中，政治比軍事更爲重要，更因抗戰以來，國家的統一形勢愈趨鞏固，國民經濟的中心又由都會轉入鄉村，人民的政治意識，更有普遍的猛烈的覺醒，爲適合當前這種大社會轉變的局面，使政治與軍事配合恰當，把一切力量都能集中使用，以達到抗戰的目的，更爲要求到自衛與自治的配合恰當，迎合民衆的真實需要，顧全現實的條件，以建設健全的地方文化經濟基礎，而達到建國成功的目的，一個重要的縣地方政治，斷不容長久安於無法律之狀態，此新縣制之所以必要產生，並亟要產生以展開今日這種紛亂大時代的局面。

四 新縣制產生的根據

一、基於總理遺教教義

總理遺教所包含者至廣，如心理建設，社會建設，政治建設，物質建設諸端，皆爲其思想主義之範圍，然無論處於那一部份，其主意所在皆爲求中國政治之改造，俾能早日獲得自由平等，以登於先進國家之領域，今欲於此處指陳其對縣政改革上之指導者，

蓋有兩大理論上之據點，一爲建國大綱，一爲地方自治開始實行法。

建國大綱共二十五條，從第八條至第十八條，幾全爲縣政改造而言，第十八條，確定縣爲自治之單位，第八條，指示縣自治之籌備進行如何而後可以成爲一完全自治之縣，第九條規定一完全自治縣之公民，享受充分之直接民權，第十條指示開創自治以後各縣對於土地之處理，與對土地應有之認識，第十一條規定縣地方應收入之財產，與財產之用途，第十二條指示縣地方之天然富源，與大規模之工商事業，應如何興辦，其他各條，或爲規定各縣對於中央應盡之義務，或爲應享之權利，無不綱舉目張，精細廣遺，又「總理自序建國大綱有云：「革命之目的，在實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與程序」，又云：「今後之革命不但當用於破壞，尤當用於建設，且當規定其不可逾越之程序」。

至於地方自治開始實行法，始言地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域，其志向當以實行民權民生兩主義爲目的，而其地之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以爲斷，若自治之鼓吹已成熱，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效後，陸續推及其他，其事之次序如左：（一）清戶口。（二）立機關。（三）定地價。（四）修道路。（五）墾荒地。（六）設學校，未復謂此後之要事，爲地方自治團體所應辦者，則

爲農業合作。農業合作，交易合作，銀行合作，保險合作等事，此外更有對於自治區域以外之糧食管理，運輸交易，當由自治機關設專局經營之。

以上兩節遺教，舊縣制組織法與縣自治法，固亦多所根據，然總理所謂「必有其方法與程序」，且當規定其不可「逾越之程序」，「其他之能否試辦則全視該地人民之思想智識以爲斷」，此種客觀的推行方法與程序的特別指示，舊法未能充分注意者，新制均已顧慮周詳矣。

二、基於抗戰建國綱領

抗戰建國綱領，關於政治一項，共分四條，其第十三條有云：「實行以縣爲單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並爲憲法實施之準備」，又第十四條云：「改善各級政治機構，使之簡單化合理化，並增加行政效率，以適合戰時需要」

按以上兩項條文之內容，第一義爲健全民衆自衛組織，爭取抗戰勝利，第二義爲加速完成地方自治條件，奠定憲政基礎。第三義爲改善各級行政機構，增加行政效率，新縣制之組織精神，大抵脫胎於此。

三、基於總裁之天聰創獲

新縣制中，有二大特色，一為附縣各級組織關係圖，調整黨政關係，加強民衆組織，結構嚴密，條理一貫，一為管教養衛合一之政制，承襲歷史的精神，加以科學的組織，聯繫確實，繁而不病，此兩大特色皆為總裁根據總理遺教的偉大指示，參合實際的施政經驗，多年精心擘劃針對現實狀況尋求真理改進黨政關係之一種聖見，前者之創獲尚晚，而後者則有十五年五月高級行政人員會議席上，又二十六年七月廬山訓練團，均有詳盡之講示，因而不可不謂為總裁之天聰創獲。

五、新縣制產生的經過

一、初步設計時期

當民國二十七年四月八日第五屆四中全會時，總裁因感於抗戰建國過程中，縣以下黨政機構有欠健全，必須調理增強，以應抗戰需要，乃於出席全會中，有「改進黨務與調整黨政關係之講演，並附帶提出一「縣以下黨政機構關係草圖」，並加「圖例釋要」以說明之，當經中央執行委員會採納，並送國防最高會議議決，交行政院令川、陝、黔、湘、贛、五省各擇兩縣試行，並令其他各省省政府陳述在各該省內試辦意見，又決

定各試辦縣份之縣長及縣黨部書記長人選由中央決定交由省政府省黨部任用。

二、研究試驗時期

前項草案草圖，經中央發表之後，曾引起黨內同志與學者專家很多的注意與研究，並由行政院指定各省縣熱心試驗推行，後來中央訓練團成立黨政人員訓練班，為講授此項課目及確定此項方案起見。總裁又指定李宗黃，雷殷，王光強，陳念中等同志集合各方意見與經驗，詳加研討，擬定草案，並令召集關係機關代表王世杰等，再三商討之後，親自指示將原草案草圖加以訂正補充，改為「縣以下地方組織確立自治基礎方案」及「各級組織關係圖」送中央執行委員會審定，交國防最高委員會秘書廳整理，鼓浪方案，擬定縣各級組織綱要，及其實施辦法兩草案，送交國防最高委員會通過。

三、公佈施行時期

行政院奉到上項綱要及實施辦法之後，復召集關係各部會，會商簽註意見，送還國防最高委員會提會決議，修正通過，送請國民政府公佈，又決定實施辦法由行政院依據本綱要修正各點重加審核，妥為厘訂，並令各省政府按照該省情形擬具實施計劃限期實行，國府遂於二十八年九月十九日頒佈，行政院並規定自本年一月一日起開始實行。

六 新縣制的重要內容

縣各級組織綱要，分總則，縣政府，縣參議會，縣財政，區，鄉，鎮，鄉鎮民代表會，鄉鎮財政，保甲，附則，八章全文共六十條。

總則中各條，起首揭明縣爲地方自治單位，關於縣之等級，按一縣之面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等，其次關於縣之組織，縣以下爲鄉鎮，鄉鎮內之編制爲保甲，如縣之面積過大有特殊情形者，並得分區設署，再次，爲確定縣與鄉鎮法人之地位，縣公民權之取得，及其自治權利之規定。

縣政府部分，開始規定縣長職權，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，次爲縣政府之組織分設民政、財政、建設、教育、軍事、地政、社會、各科，並置秘書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技佐，事務員、巡官等。關於縣長及縣行政人員之考試、甄審、訓練、任用、考核、罷免，皆依法律之規定，又縣政府論縣政會議，每兩星期開會一次，議決提出於縣參議會之案件，及其他有關縣政之重大事項。縣行政會議在縣參議會未成立以前仍得舉行。

縣參議會條文中，規定縣設縣參議會，由鄉鎮民代表會，選舉縣參議員組織之，每鄉鎮選舉一人，並得酌加依法成立之職業團體爲縣參議員，但不得超過總數十分之三

• 縣參議會暫不選舉縣長，其議長一席，以縣參議員自選爲原則。

縣之財政，規定列爲縣款收入者，（一）土地稅之一部，現時土地稅尙未實行，卽爲各種屬於縣有之田賦附加全額，（二）土地陳報後，正附溢額田賦之全部，（三）中央劃撥補助縣地方之印花稅三成，（四）土地改良物稅，現時卽爲房捐，（五）營業稅之一部，現時營業稅尙未改定稅率，卽爲屠宰稅金額，及其他營業稅百分之二十以上，（六）縣公產收入，（七）縣公營業收入，（八）其他依法許可之稅捐，（九）經費是以自給之縣，其行政費及專業費由縣庫支給，收入不敷之縣，由省庫酌量補助，如所需開發經費，省庫撥付不足，再由國庫補助，縣政府應建設上之需要，經縣參議會之議決，及省政府之核准，並得依法募集公債，縣之財政，均由縣政府統收統支。

區之劃分，以十五鄉鎮至三十鄉鎮爲準，區署爲縣政府補助機關，在未設區署之區，由縣政府派員指導，區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等項，均爲有給職，區署所在地得設警察所，受區長指揮，執行地方警察任務，並得設建設委員會，爲區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，由區長担任主席。

鄉鎮之劃分，以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保，鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，由鄉鎮民代表會就公民中具有法定之資格者選舉之，

鄉鎮公所設民政，警衛，經濟，文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，鄉鎮長及副鄉鎮長任期二年連選得連任，鄉鎮長鄉鎮中心學校校長及鄉鎮隊隊長暫以一人兼任之，鄉鎮自行舉辦之事項，應經鄉鎮務會議議決方得施行，鄉鎮務會議由鄉鎮長主席，各股主任幹事均應出席，與所議事項有關之保長得列席。

鄉鎮民代表大會之代表由保民大會選舉，每保代表二人，其主席由民選之鄉鎮長兼任之。

鄉鎮之財政規定收入有五：（一）依法賦與之收入。（二）鄉鎮公有財產之收入。（三）鄉鎮公營事業之收入。（四）補助金。（五）經鄉鎮民代表會議議徵收並呈經縣政府核准之臨時收入，關於財產保管事項，設鄉鎮財產保管委員會負責，各年度財政收支，均編入縣概算。

其關於保甲者，保之編制，以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲，保設保辦公處，置保長一人，由保民大會就公民中具有規定資格者選舉之，保長副保長任期二年，連選得連任，保長保國民學校校長，保壯丁隊隊長，暫以一人兼任之，保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政，警衛，經濟，教化各事務，保民大會每戶出席一人，至於甲之編制，以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶，甲設甲長一人，由戶長會議選舉，甲設戶長會議，必要時並得舉行甲居民會議。

七 新縣制的優點與特點

一、新縣制的優點

1. 確定縣爲自治單位——新縣制的優點，本來甚多，其最重要者，莫如規定縣爲自治單位，並規定縣與鄉鎮同爲法人，縣之下雖得設置區署，但區署僅爲縣政府之輔助機關，鄉鎮之下雖有保甲，而保甲僅爲鄉鎮以內之編制，實際上的自治團體，祇有縣與鄉鎮兩級，縣長一面受省政府之監督，辦理全縣自治事項，一面受省政府之指導，執行中央及省委辦事項，以自治單位而兼負行政單位的責任，組織實在，層次明白，無論是發展自治推行政令，均感便捷，至於法理之根據確實，固無論矣。

2. 富有伸縮的彈性——新縣制的第二優點，即爲富於彈性，能使各地各種不同的情況皆能依照綱要的指示運用，不致發生鑿柄不合的現象，如綱要內規定縣_方面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等，由省府劃分，報內政部核定，縣政府設科之多寡，及其職掌之分配，由政府依縣之等次及實際需要，擬訂報內政部備案，區署之設置與否，以各縣面積是否過大與有無特殊情形而定，

區之劃分以十五鄉鎮至三十鄉鎮爲原則，鄉鎮保甲之劃分，皆以十進爲原則。六至十五爲終始點，在人口稠密地方如一村或一街爲自然單位，不可分離時，並得就二保或三保聯合爲一鄉鎮組織，設置首席保長，統管事務，又鄉鎮經費如不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事，保之經費不充裕區域得僅設幹事一人，鄉鎮長兼任鄉鎮中心學校校長，保長兼任國民學校校長，如經濟教育發達之區域鄉鎮中心學校校長及國民學校校長，均以專任爲原則，這確具富於彈性之所在。

3. 培養自治力量——舊法對於自治之推行，固然盡了多大的注意，然因操之過急不免有拔苗助長之誚，新制中對於地方自治，不僅未減少注意，而且着實加強促進，惟所謂加強促進者，乃不在即行澈底的自治，而在自治之加意扶植，不在充分的運用民權，而在民權的着力培養，如對於縣參議會之規定，暫不選舉縣長，而縣參議員及鄉鎮長均由代表會選舉，至鄉鎮民代表會之代表及保長，則由保民大會選舉之，保民大會每戶出席一人，其最下層之甲長，則由戶長會議選出，此爲顧全中國客觀的社會環境，以戶爲單位，將戶編組爲保甲，作集體的運用，保以上實行間接民權，排除好高騖遠的理想，保以下仍實行直接民權的運用，不背自治的原理精神，以增加人民參政興趣及能力，藉以發揮民衆的真實力量。

4. 充實縣各級組織——舊制因信賴人民畏懼政府過甚，弄得縣政府組織如手網足縛

一點權力沒有，新綱要鑒於舊制之失，在不阻礙民主政治的發展原則之下，對於各層組織機構，充分加強充實，誠不啻爲舊日之組織作一番解放運動，如縣政府之組織，得設置民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會七科，縣政府以外，除警察局有其特有之性質外，其餘局所，一律取消，並加強規定「縣政府組織規程所無之機關，不得設置」，區建設委員會之主席，由區長兼任，鄉鎮保長一律兼任鄉鎮中心學校保國民學校校長，及鄉鎮保壯丁隊隊長，加強組織機構權力，統一組織機構運用，俾克遂行其職權而無困乏。

5. 財政獨立劃分——過去縣地方財政，名爲預算獨立，實則全由省廳任意劃撥，且縣地方收入之款，常因中央及省委辦之事項而受侵奪，縣地方自行開支之經費，僅受侵奪以後之剩餘部份予以支取而已，如各省之團款附加種種，不勝枚舉，以言省庫補助，祇有窮乏不堪，又不忍令其自生自滅之邊遠數縣而已，至於鄉鎮財政，既無法定之獨立收入，推派又爲法令所禁，新綱要爲促進自治，普遍發展地方事業，並減輕縣地方負擔起見，將縣與鄉鎮財政，均明白劃分，補助充實，並嚴格規定，「所有國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支」，此於將來縣地方自治事業之發展，及基層經濟、文化、保衛之建設，當有幫助不少。

二、新縣制的特點

1. 調整黨政關係——過去縣黨政關係，因黨政人員不明白各人之職責與地位，及彼此間之互相關係，非黨務人員干涉政府人事，即政治人員忽視黨務，彼此對立，各不相下，結果黨政關係陷於一種紛揉錯雜之狀態，民衆對黨部與政府，均失信仰，新綱要爲調整此種關係，以達成革命建國之目的起見，乃於縣各級組織關係圖中，將黨部基層與行政基層貼切配合，明白規定黨政雙方應守之職責，凡地方事業中之管、教、養、衛、負執行之責者爲政府，負宣傳倡導協助促進之責者爲黨部，彼此不惟各不相犯，而且通力合作，互相爲用，使政府與黨部打成一片，將黨的力量融納於地方上各種政治及社會機構之中，並由政府依據法令運用各個機構而發揮其力量，於是在黨的一面，黨員皆得盡量參加地方自治基層工作，從工作中發生領導作用，在政府的一面，政工人員皆能接受本黨領導，推動民衆，實現本黨政策。

2. 健全民衆組織——本綱要制訂之目的，爲加速完成抗戰建國的大果，抗戰建國自不能離開民衆而能充實其作用，過去各級民衆團體與各地方民衆組織，多不健全，無可爲諱，今後爲求補助政令之推動，達成軍事上要求，對於此種基本力量，

當在不可忽視，總裁謂「以國家需要言，則民衆組織，宜先成立，尤以壯丁隊與婦女會之需要最爲迫切，以民衆需要言，則職業團體宜早健全，尤以農工商等團體與發展國民經濟，建設運動，有密切關係者爲最必要，故今後立即就此最迫切與必要者，先行着手以明緩急」，又曰「壯丁隊之編組，無論在戰時平時均屬重要，不可僅成爲組織形勢，尤須注意訓練後的管理，運用，因爲壯丁份子實爲全部社會中堅，一切地方自治事業均可以之爲基幹而期完成」故本綱要中關於鄉鎮保之壯丁隊隊長一職，必由鄉鎮保長兼任，貫徹一貫之行政命令，以便集中訓練，分配工作加強管理，其附圖中所示縣與鄉鎮之民衆組織，尤爲明顯。

3. 合一管教養衛——管、教、養、衛合一之說，專家倡導甚久，考我國周代鄰里鄙縣遂之行政職官兼爲五兩卒旅師軍之軍事職官，同時各級職官又均負有教育及糾舉人民的責任，卽爲今日此制之嚆矢，近來廣西已有實驗成效甚佳，新制採用此種精神，規定凡教育警察衛生合作徵收等區域，應與鄉鎮保甲區域合一，保長兼任保國民學校校長，及壯丁分隊隊長，保辦公處幹事，由保國民學校教員分別担任，鄉鎮長兼任鄉鎮中心學校校長，及壯丁大隊隊長，鄉鎮公所各股主任，幹事由中心學校教員分別担任，區長兼任區建設委員會主席，並指揮所在地警察所執行地方警務，縣長綜納民政、財政、教育、建設、軍事、地政，社會於一府，

分科管理，統一運用，由上而下無論管、教、養、衛、各部分之工作，皆有統一貫之精神，整齊畫一之步調，共同發展，無稍偏廢。

總上所舉三點，從政治的外形上觀察，黨部，民衆組織，與政府打成一片，同以政治爲目的，發揮其能力，充實其責任，從政治的內含上體認，以行政管理統一教養衛三大工作，以教育充實行政管理的精神，以養、以衛致其管理上之作用，如此，由內至外，由上至下，無論是在機構的系統上，人事的分佈上，工作的運用上，皆有其和諧合理的配備，誠新制中之三大特色。

八 新縣制實施的目的

新縣制實施的目的，不外兩個重大意義，一個是完成自治條件，培養憲政基礎，以增進國民幸福，一個是健全縣政組織，充實抗戰力量，以保衛民族生存，此一意義。總裁在中央訓練團黨政訓練班講詞中有云：「本案之根本精神在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國之基礎，或謂中國教育尙未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難，實則民權主義的政治，原植基於民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參與政治，別所謂革命民權，還有什麼意義？民權行使，必須從實際中加以練習，訓政的意義，便在於訓練人民行使四權，訓政與憲政的劃分，僅有程度

上之不同，并無根本上之差異，故訓政必須引發民衆參政之志趣，而遂其生長，然後訓政的實施始能不背憲政的目的，由訓政以達憲政，乃能一貫無間一。

又從國防最高委員會規定的新縣制實施標準以觀，更知其全部目的，爲要完成管、教、養、衛四大建設，關於管的政治建設，在求健全各級組織，扶植人民自治能力，關於教的文化建設，在求普設學校，提高國民文化知活，關於養的經濟建設，在求整理公產推行合作，努力公共造產，促進農村繁榮，關於衛的軍事建設，在求各級壯丁隊的組織由鄉以至衛國，倘此四大建設，皆能一一完成，則以之適應抗戰要求必能達成抗戰之最後勝利，以之推進建國程序，必能完成革命建國大業，三民主義之澈底實行，卽肇基於此。

九 新縣制實施的原則

一、願全現有基礎

新縣制之實施，是將現有政治機構改進，健全其組織，增進其工作效能，並非將現有的一切概行破壞，或停頓，或棄置，從頭再幹起來。蓋政治是以全民生活爲對象的，決不比其他事業的簡單，若偶經變革，卽將現實一一否認，則是自壞其基礎，自促於覆亡，因而吾人對於過去優良的與適用的一切正在推行中的計劃，仍須廣續保

持其活動，即與新縣制形式上稍有出入的所在，於人力，財力上一時改造較難，亦當以漸進的方法，逐漸改進，以本省保甲而論，與新制誠有出入，但要即行澈底更張，不僅是大費時事而且影響人民的觀感不良，將來結果如何，尙難預測，是則不能不暫時顧全現有基礎而力求健全，使其逐漸接近也。

二、斟酌實際需要

吾人瞭然過去自治之失敗，其原因故多，而地方自治之籌備，未能斟酌各地方特殊環境，厘定適宜之推行程序與方式，要爲其失敗原因之一，故本網要在縣政府一章內，關於縣府設科之多寡，職掌之分配，以及名額、官等、俸級、編制，均規定由省府依縣之等次及實際需要擬定，又 總裁明白指示：「保所辦之各項事業，鄉鎮公所，區署，及縣政府均應負責監督，並視實際需要，統籌辦理與補助，逐漸完成之」。

此實際需要爲何，要不外乎兩點：一爲歷史制度關係，二爲地方自然條件，前所指者或爲過去某種法制之運用，已收良好效果者，或爲具有歷史性之居民善良風俗習慣，後者，則指地方區域，人口，交通、文化、經濟，以及人民居住狀況，生活情形而言。

三、以教育爲方法

綱要中規定鄉保幹事，由鄉保學校教員兼任，總裁講演詞中，更昭示於吾人曰：「今後行政人員必須重視教育，以教育爲方法，達到革命建國之目的，其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事務現象爲教材，注重訓練國民如何做人？如何辦事？本黨總理所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「糧食管理」「土地管理」等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內，本圖案既規定鄉鎮保幹事由學校教師兼任，意即爲此。」

基於上項之指示，可以瞭然，凡關於行政建設之工作，無論管、教、養、衛、皆以教育爲推進運用之中心，負教育責任者，固當視社會爲學校，負行政責任者，尤須有教學做合一之精神，先之以教育方式啓發之，繼而以教育工夫培植之，終而以教育力量鞏固之，總之，是以教育爲方法，完成革命建國全階段的基本工作。

四、完歲期間與推行程序

縣各級組織綱要之完成時期，中央規定全省各縣應在三年以內，即自綱要公布以後，全省各縣不論分作若干期間推行，總當在三年以內一律完成。至於推行之程序，亦經明白規定，由縣而鄉鎮而保甲，如此由上而下，逐級改進，至保甲編制改准以後，即爲

地方自治新事業之開始。

十 實施新縣制下之縣長與計劃

新縣制爲完成政治建設之一巨大創作，實施新縣制，卽爲達成這一巨大創作之巨大工程，固然，此巨大創作之圖案，甚爲完備，究之徒法不能自行，仍賴人之運用，運用之善者，能達成完滿目的，不善則徒滋紛擾，無裨實益，當實施之始，應如何籌畫咸宜，進行有序，尤爲重要，故特提出縣長與計劃兩個問題，略述於左：

一、慎選縣長

依新綱要之規定，縣府組織充實，縣政事業加多，爲縣長者，非賢能兼備，實不易於領導，近年以來，各省政當局，皆以對敵抗戰爲當前第一急務，於是功令之責於縣長者，多屬軍需救急之事，如對軍需救急諸事能一一應付，則雖無他績效可言，亦可大邀功賞，反之，如爲戰時供應稍有差誤，則他事成就雖好，甚得人民愛戴，亦莫能逃於罪責，因此，奸巧者，日夕以應付軍需救急之事爲能，關於戶口如何清查？民衆如何組訓？財政如何整理？經濟如何發展？教育如何普及？衛生如何講求，以及交通合作、農林水利與民衆幸福攸關之事，鮮有顧及，樸誠篤實之吏，所務者爲培本，但培本工作，一年

半載，成效難著，若徒觀治於外表，取譽於道路，或一年數月，予以一更，則良吏多爲庸人，無怪縣政之鮮有進展，固然戰時工作，如傷兵之招待，難民之處理，工事之構築，車路之修毀，兵仗之供給，物質之積散，防空之設備，軍食之維持，物價之平衡，傷亡之振卹，治安之措置，通訊之設施，凡此諸端，要皆不可忽略，然而真欲將以上各事，一一應付餘裕，願仍非從培本着手不可，譬如徵兵徵工，則須注意戶口調查確實，保甲整理完善，民衆組織健全，奸巧者，舍求逐末，卽或差能應付一時，究非所宜取法，故今後關於新縣制中之縣長人選，必要取其具備下列各種條件：

1. 體格健全，精神飽滿，具有吃苦耐勞的恆性。
2. 德行端粹，篤實不誇，富於進取熱忱。
3. 信仰三民主義，瞭解本黨政綱政策及新縣制之基本精神。
4. 明瞭國家大事，認識縣政全貌，深知民衆利弊。
5. 識見清楚，運用靈活，裁決機敏，負責果敢。

二、確立計劃

凡舉一事皆當先立計畫，况以一縣之大，又係更制之始，能不審慎，卽使中央與省府斟酌損益，計畫周詳，各級長官又有精細明白之解釋與指導，究竟中央與省所規定及

指示者，係以全國與全省爲對象，無論如何切合實際，只能及於大綱輪廓，而於縣特有之情況，自不能詳，且中央與省爲避免實施上之困難起見，卽根本不須代縣擬訂各種詳細的實施方案，故各縣在規定期間實施新制以前，自縣長、秘書、科長、科員、指導員、以至鄉鎮長、及地方各機關團體負責人員，對於與新制有關各種法令規章，皆當切實研究，研究熟習以後，再斟酌本地方歷史習慣，社會情形，以及各種自然條件發抒意見，然後縣府本諸實事求是的原則，排除好高騖遠的理想，根據上頒法令章則，收集各方意見，並預度將來實施可能發生之一切困難問題，斟酌人力財力，先本後來，詳爲規畫，制成各種實施辦法，以爲施政時的一種正確指標，草案既成，再公諸報端，喚起地方人士注意，批評，再行集會精詳討論，呈報核定，如此依照程序立案之後，再行切實宣傳，使人民澈底瞭解，發生信念，幾幾實行之際，而此一計畫真能成爲一張於效的期票，從上至下都具有一致的信心與熱忱，而無窒礙難行的困難。

十一 實施新縣制下的幹部問題

一、幹部的區分

一個整個縣政改革計劃之施行，不比平常一個命令。或一件單純的事業，容易達成任務，必須賴有多數人的力量，共同策進，方能有成，因而有了好的領導人以外，還要

有協力的健全幹部，在一縣的幹部，居中的新縣政府，及府外各局院校社場所，在下的爲區鄉鎮保甲，居中的幹部，除事務上的低級雇員不計外，又可以分爲兩類：一類是普通行政人員，一類是專門技術人員。

二、幹部的條件

1. 普通行政人員應具的條件——第一、對於事理的認識，要有清醒的頭腦。第二、對於事物的處置，要有安詳的態度。第三、對於事業的執行，要有確實的信心與決心。第四、要有單獨應付環境，圓滿解決所任職務上一切問題的能力。第五、要明白法律手續，並有尊重法律的觀念。

2. 專門技術人員應具的條件——第一、要有熟練的技朮。第二、要有強烈的興趣。第三、要有精細冷靜的頭腦。

3. 區鄉鎮幹部應具的條件——第一、要有普通行政人員應具的各種條件。第二、要有優良教師的風度與習性。第三、要有地方自治中各種專業的常識。

4. 保甲幹部應具的條件——第一、要有一般的常識。第二、要確實明白自治的意義。第三、要有抗戰的熱烈情緒。第四、要瞭解一般辦事的手續。

至於健全的體魄，飽滿的精神，思想的純正，操守的嚴謹，辦事的負責，與其艱苦

的精神，這幾個普通的條件是無論屬於幹部的那一部份，都所應有的。

三、幹部的數目

幹部的區分與徵幹部的條件，既如上述，究竟幹部需要多少呢？據行政院某專家縱談實施新縣制：「政府須訓練一千一百十八萬三千六百七十七人，方可推行全國縣政工作，又每鄉鎮須設中心學校，每保須設國民學校，以全國各省計之約有八十萬以上之鄉鎮單位，除原有師資可以任用少數外，須增教員至少約六七十萬人」。旋又聞中央某先生估計全國實施新縣制人員謂須八百六十一萬零零四十人，此種數目，較前某專家估計，少二百五十七萬餘人，無論如何，想也不會過當，吾人暫將全國的這種統計不論，單言湖南一省，根據本年二月民政廳的統計表載，本省現有一千六百〇八鄉鎮，二萬二千一百五十九保，二十七萬零九百一十二甲，就以鄉鎮保甲主要幹部而言，即須有二十九萬四千六百餘人，再以副鄉鎮長副保長及鄉鎮保之股長幹事約略計算，又須七萬六千五百餘人，至於鄉保學校教員，據本省二十六年度調查，計六萬三千七百二十一人，其中合格者，僅及半數，此外皆係代用或暫代性質，如每鄉保小學補充一人，亦須二萬三千七百餘人，然猶不能求到全數合格，又縣幹部包括縣屬各局院校社場所，每縣至少以八十人計應須六千人，合共須要幹部四十萬零零八百餘人，如以之平均分配各縣，每縣須有

幹部五千三百四十四人以上，此種數目，當不可謂不大。

四、幹部的取得

以這樣多的人數，要想能取得一個一個都是幹部，而且是健全的幹部，大抵不外幾個原則，一是確立人事制度，二是培養，三是改造。四是選拔，茲分述於次：

1. 確立人事制度——吾國人事制度，古昔雖欠嚴密之條理，然各政治大家，莫不斤斤注意，執此以爲事業興革之張本，以清代中葉而論，楚材輩出，即得力於曾文正公「廣收慎用，勤教嚴繩」之旨。由是而知人事制度之確立與政策政令之推行，關係至巨，縣組織法第十條，規定「縣長縣行政人員之考試甄密訓練任用，考核罷免依法律之規定」蓋卽爲此，惟現行各種人事法令，或未盡合要求，或欠嚴密之系統，以故雖有法令，未能集中運用，其爲世詬病最大者，莫如俸給制之不合理，與考核制之失實，他如訓練旨趣不能統一，尙次焉者，今而後，欲求長出一代之人才，以供國家之需要，自當依照縣組織綱要規定，將舊有各種法令斟酌改革，統一運用，則庶乎人才可由法律之保障，而班班輩出也。

2. 培養幹部——所謂培養有兩種不同：一是從學校中培養，一是從工作中培養，從學校中培養者，乃將現有初中高中及師範學校學生課程於其畢業之一年內增加公民時數

，並將新縣制及有關地方自治重要法令編爲補充讀物，附入課內教授，引發其政治興趣，使其瞭解如何入社會做人做事之方法，此種培養，收效雖屬緩緩，但經一年之後，凡不能升學之初高中及師範學校學生，皆可由各校分別屬籍，交由縣政府審用，是從教育中注意之培養法，亦可謂爲一種準備。

其次則爲就原有地方幹部人員，從工作中予以多方的指導，如在一個區域內，一個工作發動之前，即將這區域內的幹部召集開會講習，使能瞭解這一工作之意義，與進行上如何活動；在工作開始以後，再由縣長科長或指導員或鄉鎮長親自巡視，隨時予以指導糾正，等到某項工作經過一定的期間，或完成一定的程序之後，又召集工作中的幹部人員，切實檢討批評，使能有所覺悟與改進，此種培養，正合乎教學做合一的精神，久之，不知的人自然知，不行的人也能行，然後人才不憂匱乏，是從工作中注意之培養法，亦可謂爲一種鍛鍊。

3. 改造幹部——所謂改造，也可分作兩面說：一是個人精神與智能上之改造，一是社會上風氣之改造，關於個人精神與智能方面者，應由省區縣按照各級幹部的人數，且設廣大的訓練機關，如省設訓練團，區設訓練班，縣設訓練所，分批考選各地有志願有興趣的青年，予以精神生活及智能之訓練，如此以普遍的訓練，改造原有的下層政治幹部與社會上游散的有用份子及剛離學校無所適從的青年，廣大衆多的幹部人才，自然可

以慢慢成長。

至於風氣的問題，因為舊日的鄉鎮保長對於本地方的改進缺乏一定的事業，而政府又不注意他法律地位的保障，與其精神生活之優待，一遇軍隊過境，更不免橫遭侮辱，社會人士，又因其徒為政府傳達命令，辦理差役，一致的瞧不起來，於是潔身自好之士咸不願任此卑職，自尋苦惱，不肖者乃得乘機攢充，隨而不肖者分佈愈多，惡譽愈惡，而賢明之士愈不願為。久之，相習成風，在鄉的人，一言作事，則必出外，在外的人，歸鄉之後，百事不聞，以此不少的人才，皆浮於事業之外，與自己的地方關係，甚為漠淡，今後欲征集地方人才，政府當切實注意鄉鎮保長法律地位的保障，與精神物質兩者可能之優待，提高服務地方基層工作為榮的觀念，造成一種新的風氣，使一切優秀的人才，都集中到鄉鎮保甲中來，如英國的地方團體的書記和書記長，大都是當地的品學兼優者，因為社會上重視他們，並稱譽這種服務為愛國心的表現，所以他們都以從事這種職務為榮，這就是英國地方自治上一種良好的風氣，即以本省二十年前各地方情形而論，當時負地方責任的人，名為郡總團總，就多數是讀書人，或是世家子弟，為大家素所尊重者，近聞本省甯遠縣近來變更的鄉長，大半是從前在五十三師充任團營長歸鄉的將領，論當將領的人，本當回到前綫上去殺敵，但他們因為失了他直接領導的主帥，走回鄉來，不僅不同往日的不肖軍人，在鄉搗亂，遊手好閒，而且熱忱的充任鄉鎮長，亦屬

難能可貴，這種風氣，單就重視地方工作而言，也是可以資爲模範的。總裁謂：「各縣地方人才，應以在本籍地方服務爲原則」，這正是改造風氣的起點。

4. 選拔幹部——論幹部的選拔，亦可分普通的與特殊的兩種，關於一般幹部的選拔，可由縣政府就規定各種幹部人員的資格，舉行公開登記，招致有爲青年，先審定其符合某種資格，加以甄別考試，然後酌加訓練，分別任用，便一般有志於各級行政工作之人員，都有機會展其能力，能如此盡情做去，不僅無遺才之嘆，而且有招賢之美。

惟所謂特殊的選拔，則用人者除盡情之外，還當盡禮，因社會上有一種性情乖僻自爲名高的人，雖願展其熱忱服務桑梓，但不願自薦，不願求人，不願公開登記，另一種人確有作事的精神，與健全的腦力，熱烈的情懷，但年齡過大，不合政府所求，更不願在受訓後，而求得作事的地位，更有一種人，因用之不當，不願展其才智，如此三者，倘用人者，局於通律，嚴於己見，則被棄置者，亦不在少，如求其所以取之之道，則當以特殊方式選用，選用之道，當本「總裁在川所示：『對於所在鄉鎮之父老賢達，應虛心採訪，誠實延納，尊禮有加，大義相勸』」再對以下數事加以注意，則不僅野無棄才，人且能盡其才矣。

子、平日留心考察，到處搜羅，以副求用人才之誠意。

丑、從他人介紹中，一一分別面洽，以驗人才之賢否？

寅、從他人原有幹部中斟酌取合，以示用人公開。
卯、要有容人與敬度直言的雅量，使有才氣的人，樂於受用。
辰、用人舍短取長，勿過於求全責備，使人能盡其才。

十一 實施新縣制下的經費問題

凡發動一件大的事業，僅有人與計劃，選不成功，必須從經濟上打算清楚，這是不易的定律，實施新縣制的經費，據行政院對於全國的估計，最低數目，除原有經費一萬七千二百二十餘萬元外，須增加五萬八千九百餘萬元，旋又聞中央有人估計，全國縣以下各級行政經費約須八萬萬一千八百三十萬零七千四百九十元，無論那個統計數字比較確實接近，其數目均不在小，當中最無着落的，自然是鄉鎮保甲自治行政經費，尤其是行政與自治行政經費以外的專業經費，新縣制對於縣與鄉鎮的財政，雖已有明白的劃分，並指定確實的收入，但從這些確定的收入上一一過細計算，則所增益不免仍屬有限，或係無法以濟急用，如縣財政一章第十八條所列土地陳報後正賦溢額田賦之全部，各縣既多未舉辦土地陳報，濟急自難有着，而印花稅三成之補助，各縣收入甚少，實難補救貧乏，他如同條第四第六第七第八各款，則大半已列入各縣原有預算收入中，目下算爲比較可靠者，僅田賦附加全額，及屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十以上兩款，但

比兩款，省庫早經侵佔，欲其依法全部予縣，則省庫自感拮据，所謂依第十條由省庫酌量補助各縣，更不免屬之空文了，至於鄉鎮財政收入的五個款目，如以類分，一、五兩款，爲稅捐，二、三兩款爲公有產業收入，第四款爲補助金，除第五款收入較爲具體，但又指定爲臨時收入，且似屬於專業費之來源，至其餘各款多屬空洞，亦難濟急，故要切實能解決此一問題，第一爲整理縣地方財政收支，第二爲依照新縣制規定保障縣財政獨立，第三爲提前實施財政收支系統法，第四爲新闢整理土地的稅源，第五爲厲行公營造產。第六爲另闢合理稅捐，分別簡述於次：

一、整理地方財政

查現在各縣地方財政，預算上有收入數字者，除臨時款不論外，普通爲田賦附加，契稅附加，屠宰稅，縣財產收入，縣行政收入，縣事業收入補助款，雜捐種種，關於這些收入，或經征機關尙未完全統一；或經征手續，尙未完全合理，或稅目過於複雜，或民欠積虧甚多，或有行政收入，漏列預算，或有公管產業，任人把持，或財務費用行政支出過鉅，或支用超過預算數字，弊病百出，難以晰舉，因而預算者多，而人民實出者少，或人民繳納者多，而公庫收入者少，或駢雜支用者多，而預算編列者少，以致預定事業皆無法以望進展，倘能依照財政會計上各種法令，及各縣鄉鎮公有財產清理辦法

，針對以上各種弊端，將現有稅捐及地方公款公產收支保管，嚴格整理剔除積弊，則歲收當可劇增。

二、保障財政獨立

按新縣制對於縣財政收入之保障，其最重要者，爲縣有之田賦附加全額，及屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十以上兩款，依此兩款之規定，省廳應全無條件的即行劃撥歸還縣庫，任各縣自行收支保管，如仍藉口統籌補助，以美名保障各縣治安，把持不予，則所謂縣財政之獨立，將成畫餅，其次爲「所有國家事業及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支」關於此一條之規定，亦與縣財政獨立保障關係甚大，今後所有國家事務及省事務之責令縣政府辦理者，應由令行機關指定的款，並規定經費給予辦法及代用撥還辦法，以免含混，能如此則縣政的獨立保障，較有可靠的基礎了。

三、提前實施財政收支系統法

查財政收支系統法，係於二十四年七月公布其規定縣的收入有下列各項：

(1) 土地稅（內以百分之十五至四十五歸省）

(2) 房屋稅 (土地法施行後併入土地改良物稅，內以百分之十五至三十歸省)

(3) 營業牌照稅——如戲館、旅館、酒館、菜館、飯館、球房、屠宰戶及其他應行取締之營業。

(4) 使用牌照稅——如舟車牌照稅，及其他使用地方公有財產，而征取之牌照稅。

(5) 行為取締費——如筵席、電影、戲劇，及其他應行取締之行為按價加徵之稅。

(6) 由中央分給之所得稅 (百分之二十五至三十)

(7) 由中央分給之遺產稅 (百分之二十五)

(8) 由省令給之營業稅 (百分之三十)

(9) 特賦收入——縣為經辦道路，堤防溝渠，及其他土地改良工程而徵收之特賦均屬之。

(10) 懲罰及賠償收入，縣因執行懲罰而收入之罰鍰，及因損害而要求之賠償金。

(11) 規費收入——為執行各項行政事務依法徵收之規費，及縣所屬事業機關合法之收費。

(12) 代管項下收入——縣為公務人員私人或機關團體代管事項受益者對於縣所負擔之費用。

(13) 代辦項下收入——縣為中央或省或機關團體代辦事項受益者對於縣所負擔之費

用。

- (14) 物品售價收入。
- (15) 租金使用費及特許費之收入。
- (16) 利息及利潤收入。
- (17) 公有營業及事業之盈餘收入。
- (18) 補助收入。
- (19) 贈與及遺贈收入。
- (20) 財產及權利售價收入。
- (21) 收回資本收入。
- (22) 公債收入。
- (23) 長期賒借收入。
- (24) 其他收入。

依照上面規定，田賦大半歸縣所有，所得稅、遺產稅、也可分得一部份，營業稅可由省分給到百分之三十，營業牌照，使用牌照，行為取締等稅，均可自行開辦，即以其其他各項不論，縣財政已有大量的增補，較之縣各級組織綱要，所規定者，確切多了。

四、舉辦土地陳報

吾國以農立國，國家真正財富，仍寄於廣土衆民之上，故地稅一項，歷代皆視爲唯一稅源，所謂有土此有財，有財此有用，晚近以來，地籍紊亂，稅源因之亦減，今欲裕地方自治經費，整理地籍實爲要着，以言澈底整理，固必須實行測量，舉辦地價稅，果爾人力財力均非短時期所能，然舍此則爲舉辦土地陳報，本省澧縣已經辦理完竣，所費無多，收效頗大，倘各縣分期妥善辦理，所有有田無糧，有糧無田的不合理現象，及糧房徵收員役的種種積弊，自可一掃而空，稅收的激增，可斷言也。

五、厲行公共造產

厲行造產是擴充鄉鎮財源，培植基層自治積極的辦法，總理在地方自治開始實行法中曾指示我們：「地方政治，乃是謀人民福利的，人民必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利，故地方之公共設施，皆可由義務之勞力成功，自治區之人民各有雙手，只有各盡所長，則萬事俱備矣，不必於窮鄉僻壤搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也，或疑經費無從出，此不足憂也，以人民一日義務勞力之結果，必足支持此費，如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，

則無不足矣，一境之內，如人盡所長，爲公家盡一二月之義務，則絕對不憂自治經費無給矣。在此一段遺教中，固已有詳盡的指示，而見於其他各部分遺教中所指示我們造產的辦法，更有以下各項：

(1) 開墾公有荒地之利得。

(2) 經過三年未墾之私荒實行充公。

(3) 公有經營山林沼澤水利鑛場之孳利或租金。

(4) 糧食管理公局買賣之溢利。

(5) 辦理農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作及運輸貿易等之利得。

(6) 地方之公共設施，皆可由義務之勞力成功。

又 總裁在中央訓練團講演時，對此亦有詳切的指示：

「如係公有田地或學田且可利用此項田地，作爲公共農場，由學校指導爲改良農產及訓練民衆農業技術之用，一姓一族之公產，亦應酌定辦法，如此辦理，不僅收入可以增加，且因人民共同耕種，改良結果，可以立刻推行，其無此項田席者，亦可劃闢若干山場，或河流池塘，照此辦理，並當運用義務勞力之法，以增加收入，此外倉儲積穀，均可以鄉或保爲單位，由人民自行管理，如合作社辦理農產運銷，並當附設農倉，辦理

抵押放款，即以其盈利之一部分，作為地方專業經費，如此不僅經費不生問題，地方自治事業，亦將隨之而發展。」

本諸 總理及 總裁以上各種指示，辦法已多，惟有各就環境之所宜，以為實行之標準，如係市集地點，則舉辦公營市場，如水草地多，則共同經營畜牧，或墾殖荒山荒地，或培植公有桐林，或利用湖塘共同養魚，或利用公地，從事耕種，或有黏性泥沙可供使用者，集營磚瓦窯業，或有水力可供利用者，設置水碾，或有岩石地帶能營石灰窯者，製造石灰，或有煤層地帶有煤探掘者，公營煤鑛，或有石膏地帶者開發膏鹽，或有其他鑛砂地帶未為政府法令所禁者，集資集力，提鍊鑛砂，或營小工廠生產事業，或設農倉，以辦儲押放款，或築壩掘塘，架設水車，以營公共灌溉，或組設合作社辦理農產運銷，或酌定地方糧食盈虧而設糧食公賣局，此外，如蓄蠶，養蜂，種植果木，皆可各因其地之所宜，民之所需，人力財力之所及，而定計劃施為，至擴大實行的辦法，則當視事業之大小，及其性質而定，事之大者遠者，或非少數人之力所能辦，則由鄉鎮保甲運用全地方壯丁隊之集體力量，以勞動服務方式行之，若事之範圍較小，成功較易，且宜於私人集約辦理，或單獨經營者，則政府及地方自治機關，仍應准其私人自由發展，惟無論公營私營，政府及地方自治機關，均應努力提倡，切實保護，盡量幫助，並予以獎勵，其在各級學校，則當盡其所能，切實指導，使對於一般障礙之掃除，爭執之迅速

解決，投資貸款辦法之洽定，皆能順利進行，而無顧慮，然後此種公共造產，乃可真正促進生產社會化，而寓民生主義之經濟建設於增加財政收入之中。

六、另關合理稅捐

總裁對於本案經費問題，謂「爲應目前的需要。在以土地地方公共收入尙未敷用時，應即注意以下數項之規定：（一）鄉鎮公所所有獨立性之稅捐。（二）……」按之縣各級組織綱要，鄉鎮財政一章亦有「經鄉鎮民代表會決議徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准」一款，惟立法原意，在地方自治尙未完成以前，避免苛擾人民，減少民衆自治興趣起見，鄉鎮財政暫仍不予以獨立爲善，故明示須經縣政府之核准，今後各鄉鎮果因經費無着，必須議籌臨時捐款時，誠能避免苛擾現象與攤派方式，自可依照法定手續另關合理稅捐，如有舉行墓園結婚，及喪葬減喪，破除迷信起見，凡婚喪慶弔不遵照節約辦法，妄費人力財力，減少地利，故示奢靡，超過一定標準。或設壇打醮舉行香會者，議定強制節約捐辦法，分等收取捐款，作爲鄉保甲自治經費之補助，未爲不可，蓋此不僅可以厲行節約，敦厚禮俗，使國民精神總動員推行順利，且人民迷信風水，有將膏田爲墓地，減少農業生產者，亦可以補助土地法令禁止之效用，如此舉捐，既無苛擾攤派之弊，而出捐者當其揮霍奢用之際，亦不致多所吝惜，以捐款之性質言。又與行爲取締

稅同，於理既合，於法亦稱。倘徵收手續能注意嚴密規定，雖從重徵收，並無不可，所謂多取之不爲虐也。

十三 寔施新縣制下的機構問題

一、縣政府

縣各級組織綱要規定「縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會、七科，設科之多寡，及其職掌之分配，由各省政府依縣之等次，及實際需要擬定報內政部備案」，本省新訂各縣縣政府組織規程第三條規定，縣政府設秘書一人，銜繫之縣份得設助理秘書一人，第四條規定縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事五科，一會計室，接辦土地清丈登記後業務縣份，增設地政科，社會福利事業特殊發達縣份，增設社會科，警察在一百名以下，不設縣警察局縣份，增設警佐室，又第八第九兩條規定縣政府設衛生院，或衛生事務所，並得設指導員若干人，查各縣縣政府辦事規則第六條，規定秘書掌理事務，甚爲繁雜，似應暫設秘書設置秘書室，以便管理，否則散漫無緒，統制不免困難，又查民政科職掌亦多，關於社會救濟，民衆團體，及民營公用事業，新生活精神總動員各部分應劃入社會科，單獨掌管，由各縣普遍增設社會科，又衛生院或衛生事務所之設置，雖可隨時酌定，人力財力等縮，但各縣應以普設衛生院爲原則，最低

限度各縣應於兩年內一律完成衛生院之組織，以便分期完成全縣衛生機構。否則徒有衛生事務所，而衛生仍將不爲人民所重視，又指導員執行原有指導員職務，比較設區公署，本稱便利，惟過去行督導員制，平日管理指導，尙欠完密，因而工作不免散漫，即督導員自身亦感苦悶，今將督導員改稱指導員，正式列入縣府組織，並於縣府設置指導員室，自然比較進步，如更能提高指導員地位，規定秘書兼任指導室主任，則平日管理指導運用，當更嚴密靈活多矣。

二、鄉鎮公所

本省原來規定，每鄉鎮設鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人或二人，甲乙等鄉鎮公所均設幹事二人，丙等鄉鎮公所設幹事一人，戶籍警各爲一人，戶籍警爲二人。近依縣各級組織綱要規定，新定各縣鄉鎮自治實施方案及實施新縣制，各縣鄉鎮組織規程，規定鄉鎮爲三等，其分等辦法，按各該鄉鎮人口、經濟、文化、交通狀況，及所轄保數多寡而定，即所轄各保中，甲等保超過半數者爲甲等鄉鎮，甲乙等保合計超過半數或有三分之二爲乙等保者爲乙等鄉鎮，其不合甲乙丙等鄉鎮標準者，則爲丙等鄉鎮，鄉鎮公所之組織，設鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，甲等鄉鎮公所並設股主任四人（一人專任）幹事二人，事務員一人，戶籍員一人，戶籍警二名，公丁三名，乙等鄉鎮公所並設股主任二

人（一人專任），幹事二人，事務員一人，戶籍員一人，戶籍警二名，公丁二名，丙等鄉鎮公所設幹事三人，事務員一人，戶籍員一人，戶籍警一名，公丁二名，關於乙等鄉鎮公所股之設置，雖未明白確定如何合併，但以性質論，自以民政警衛併設一股，經濟文化併設一股，較為適宜，茲以新舊兩種機構對比，自然新制充實合理，惟仍覺有不足者，則為各鄉鎮公所，均無書記之設置，以組織論，應不分等級，均增設僱員一人，又兼任職之股主任，照縣各級組織綱要規定，由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教員分別担任，按副鄉鎮長照編制全為無給職，如派兼任股主任又為無給職，則不免虛設職位，又中心學校校長，如在經濟教育發達之區域，不由鄉鎮長兼任時，鄉鎮長如派中心學校教員完全盡義務兼任股長，事實上亦不免於困難，因而兼任職之股主任，論理論事，均應酌予津貼伙食，庶使兼職者方可常來公所辦公。

三、保甲編制

照本省現行制度十戶以上為甲，十甲以上為保，每甲不得超過二十戶，每保不得超過二十甲，保長一人，甲長一人，今本省按照縣各級組織綱要規定，新訂湖南省各縣鄉鎮自治實施方案及實施新縣制各縣保辦公處組織規程，規定保為二等，每保每甲所轄之甲戶，起數為六，終數為十五，惟曾經一度擴編，凡業經編就而每保不超過

二十甲，每甲不超過二十戶者，得仍其舊，保之分等，按各該保之人口、經濟、文化情形及其所轄甲數之多寡而定，即其甲數在十六甲以上者爲甲等保，甲數在十甲以上未滿十六甲者爲乙等保。甲等在六甲以上未滿十甲者爲丙等保，保辦公處之組織，置保長副保長各一人，甲等保辦公處並設幹事四人，（專任二人）分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，乙丙等辦公處，並設幹事二人，（專任一人）分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，其經費不充裕縣份，則以僅設兼任幹事爲原則，各級保得設保丁一名，如經費困難應一律免設，查保之小者僅六甲，大者十五甲，照現制仍可保留二十甲，大小懸殊之數爲三倍以上，按照人口、經濟、文化及甲數之多少分等，自甚合理，又甲等保經費增加爲二十八元，乙等保二十元，丙等保十八元，較之上年經費最多爲五元，自爲較大之改進。

四、民意機關

查縣各級組織綱要規定之民意機關，縣有縣參議會，鄉鎮有鄉鎮民代表會，保有保民大會，由下至上，逐漸完成，組織嚴密，本省最近公佈各縣施政綱要，內有「依法籌設各級民意機關，訓練人民行使四權，並注意橫面的組織」又各縣鄉鎮自治實施方案中，亦有同樣概括的規定，論民意機關設置之意義，自然一方面是決定地方自治政策，並

制訂法律，一方面選舉自治人員，並監督其行使職權防止舞弊。自治人對此有當注意者，即在一概文化水準較低之民衆，對於自治權之運用毫無經驗，各自治團體於民意機關設立之初，應特別重視秩序訓練與民意培植，並使秩序訓練與民意培植兩個意義，互爲發揚，毋使偏廢，否則當前即有兩大敵人皆可爲真正民意發皇的阻礙，一爲土豪劣紳得利用其優越的智能，把持長縱，使民意無從培植，一爲流氓地痞及其他思想不純正之分子，得利用其詭譎手段贊成劫持，使社會秩序波瀾不寧，如對此兩大敵人能預爲防範，然後本教育的精神循循善誘，用政治的方法，因勢利導，則民意機關庶可導入健全之途徑也。

五、民衆團體

論民衆團體固非屬於行政或屬於自治方面，而以地方公共事務爲目的的一種機構，但就其組織而言，因係一種社團法人，實具有地方組織上補助之意義，總裁謂：「但就地方全部機構而言，却正像一架整套之機器，雖零星附錄，本屬不可或缺，否則便不能發動，故今後於各級民衆團體，不但不能因其他地方補助組織而忽略，而且必須努力使之健全充實，靈活運用」細味此義，乃知民衆團體與地方自治機能所發生之關係，並不在小，惟過去民衆團體登記指導之權，全在黨部，政府僅負監督責任而已，因而民衆

團體之或生或滅，政府認爲無責，以致各處空有招牌，很少作用，今既注意積極扶助發展，將其完全置於縣行政機關管理監督指導之下，黨部不再對民衆團體發生直接指導的關係，則責有所專，運用一貫，此當爲一重大之改進，但此後有應注意者，關於民衆團體之運用，一方面固當重視其特定之目的，盡量扶助其單獨之業務之進行，他方面尤應注重各民衆團體橫的聯繫，使其各個特定之目的，能於互相協調之中，其期完成發展，然後社會賴其力，乃有和諧之進步，尤其是國民經濟建設，非有農工商各個團體相維相助之功，羣策羣力之效，不能成爲有力的運動。

十四 寔施新縣制下的寔際工作

新縣制的寔際工作，卽凡地方自治中應舉辦的事項皆屬之，所謂地方自治事項，總理在地方自治開始寔行法及建國大綱兩種遺教中，均有愷切的指示，總裁在二十六年七月對廬山暑期訓練團所講推進地方自治爲建國入手方法，又二十八年五月在中興訓練團所講三民主義之體系及其寔行程序中，更有詳盡的闡揚與補充，上年國防最高委員會，聘請許多地方自治專家，組成地方自治寔施設計會議，經若干次的商討，最後通過一個地方自治寔施標準，又補充到十四項。一、編查戶口，二、規定地價，三、開墾荒地，四、寔行遺產，五、整理財政，六、健全機構，七、訓練民衆，八、開闢交通，九

、設立學校，十、推行合作，十一、辦理警衛，十二、推行衛生，十三、實施救卹，十四、厲行新生活，關於這十四項標準或屬於管，成屬於教，或屬於養，或屬於衛，皆各有其重要性，行之而不可必與或緩，除實行造產，整理財政，健全機構，已於上第十二，第十三兩章說明外，今就其他各項標準略申其義如次：

一、編查戶口

查戶籍一項，乃一切行政的依據，無論推行管教養衛的各種工作，要皆以此爲起點，否則戶籍不確，任何事業皆不能作實實在在的籌維運用，是故言推行自治，即以調查戶口爲先，總理的地方自治開始實行法中，以清戶口列爲第一：卽爲明證，吾國各省推行保甲制度有年，而於戶籍辦理著有成效者則尙未有，有之編查統計亦多不真確，故一般施政計劃無論如何良善，皆不能收預想之效果，尅聞中央對於本省此一工作。尙具有較大的希望，意使將來各省觀模效法，是則本省各縣要能仰體中央希望之殷，必須本主席苦幹訓示，針對現實困難力求改進，改進之道，首當注意保甲人選之健全，戶籍機構之整理，戶籍員警之訓練，從而充實戶籍保甲預算上之經費，並一面發動廣大宣傳，多派人員實地指導並盡協助進行之責，務使人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，保必歸鄉鎮，按本省各縣年餘以來，旣已爲此費了相當人力財力，如依新制重新編查整理，

當屬困難，惟斟酌地方情況，不背新制原則起見，各縣已無依照本省鄉鎮保甲規程辦理確實者，自應接續舉辦戶口異動登記呈報，以免動搖現有基礎，其猶未辦理確實完善者，則當發動全力，確定標準日期，迅速復查清楚，將冊籍整理完善報案，然後舉一事而有一事之成績，不致徒在變制中增加紛擾，固然本省現行法規與新制編組，伸縮微有不同，倘能確實辦好，當可由省府轉報中央暫仍其舊，俟二三年之後，戶口異動增加，戰時人民轉徙確定，自治保甲基礎確立，再行按照新制澈底編查一次，當為樂許，且新制法意原無過分拘束之性質，尤不致失之背謬。

二、規定地價

按地價之規定，依土地法所載，應就人民聲請登記，按其申報之土地價值或估計其所得之土地價值以為定價，如為估定地價，地政機關並應先將地價區劃分，立圖標示，公佈大眾，查本省現在辦理土地清丈及登記工作完成者，僅常德、漢壽、沅江、南縣等四縣，因未依照地價稅法征稅，乃於二十七年七月單獨制定常、漢、沅、南四縣啓征新賦辦法，改照清丈登記冊籍啓征四縣地稅，並先厘訂等則，按照等級課稅，以均人民負擔，又邵陽、衡陽、湘潭三縣城區，業經測量完竣，現正依照各省市政施行大綱規定，接辦登記，擬於本年實行市地地價稅，以裕庫收，而均民負，是政府關於土地之整理

，固已負責辦理矣，惟尚限於人力財力，未能作較大規模之舉動，今後政府應從速訓練地政人員，寬籌地政經費，將省地政機構單獨組織完成，使其業務易於發展，并先擇地價紊亂之縣區及較大之城市，着手普遍清丈辦理登記，規定地價依照土地稅各種稅法改征新稅，使國民窮之變重現像，皆得逐漸解決。

三、開墾荒地

查本省公私荒地，面積甚廣，據建設所廿七年秋季調查，靖縣、晃縣、芷江、綏寧、城步、武岡、宜章等四十四縣，共有可耕荒山田地一百三十一萬畝，上年在芷江榆樹灣設立沅芷墾區辦事處，一年以來，據報墾殖田地已逾二萬畝，增加稻穀生產十萬石以上，又在芷江百羅坵玉皇坪等處墾地一萬一千八百餘畝，沅陵白羊坪，白田頭等處，墾地千餘畝，又靖縣有荒地十一萬三千餘畝，城步有草地三十餘萬畝，因適宜墾牧，已設立靖縣墾區籌備處，正在籌備進行，其他如長沙、平江等二十二縣，亦共墾得田土山地九萬四千五百畝，如果此種數字確實，當然顯有進步，惟新縣制實施以後，各地財力均感困乏，尤宜於此銳意進行，縣各級組織網要規定一人口稀少，土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助，過去中央對本省開發經費，雖有補助，而數目尚嫌過少，今後一方面當請中央增加補助，一方面當仍以合作方式商

請金融機關增加放款，在湘西南荒地較多縣份，固宜專設辦事處，貸放耕牛種子肥料，切實運用難民作集約之墾殖，卽湘東湘中各縣荒地之開墾，亦當作成整個詳細計劃，督令鄉保長普遍強迫實施，政府並切實保護，幫助進行，予以實惠的獎勵，如缺乏種子肥料者免費給予，已墾之地另以法令規定免賦期間，如是則保甲內之壯丁，乃能熱心墾殖，收效當更大也。

四、訓練民衆

新縣制之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，民力之發動，自應先有訓練而後可，縣各級組織關係圖中，關於民衆組織，有在鄉軍人會，長老會，婦女會，壯丁隊，少年團，且縣與鄉鎮各有其單獨組織，壯丁隊因係民衆組織之中堅，由下而上更有明白的一貫系統，今後組織法制既一，訓練要旨與訓練方法，自應力求改善，按中央所訂圖案意義，凡在十歲以上之男女丁民，當強令各按其年齡性別分別加入組織，接受適當之訓練，俾能了解自治與自衛之意義及其方法，真實的精神動員起來，生活改變起來，能使用四權，完畢國民義務，舉行國民宣誓，從而盡到自身對國家對社會應盡之責任，惟此廣大之民衆訓練，下級幹部實爲重大問題，卽以保長担任壯丁分隊長，而訓練員仍不可少，縱不能每保皆設訓練員，亦當每兩保或三保共設一訓練員，如此訓練員能由副

保長兼任，則更省事，更爲求一切方便起見，此一訓練員應輪駐於國民學校，而以國民學校爲民衆訓練中心地點，又壯丁中除軍事訓練精神生活訓練以外，其他如智能訓練，政治訓練，職業訓練，均應視爲同等重要，使民衆訓練與民衆教育互相提挈，打破以前偏重呆板軍訓忽視其他一切條件之弱點，蓋壯丁訓練之目的不僅在養成民衆自衛之力量，而且要養成其自治之能力，造成全民政治之基礎，他如在鄉軍人會之訓練要點則爲管，長老會之訓練要點則爲養，少年團之訓練中心爲教，婦女會之訓練首要爲衛，次爲教，各因其年齡性別而有不同，故不能如壯丁隊對於管教養衛四種訓練皆有同一之迫切需要，吾人自亦不必強持各個訓練要旨而同一看待也。

五、開闢交通

一縣地方內交通事業，最要者爲道路，次如電話，此兩者皆可由自治團體之力量爲之，其關係整個地方自治事業之開展亦甚大，總理謂「道路者，文明之母也，財富之脈也」又云：「故吾人欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功，凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活動，道路者，實地方文野貧富所由關也」又云：「道路宜分幹路支路兩種，幹路以同時能往來通過兩輛自動車爲度，此等車路，宜縱橫遍佈於境內，並連結於鄰境，築就之後，宜分兩

段保管，時時修理，不使稍有損壞，如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通兼行並到，道路一通，全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有所可思議者矣」，吾人恭讀此種遺教，知總理對於道路之重視爲何如？其對於設計之周詳指示又爲何如？今欲開闢道路，當遵循總理此種遺教之指示，區分縣道與鄉道路線，縣道之修築，由縣製成計劃分段興修，其有與鄉縣縣道相接者，並先行洽商辦理，各鄉鄉道則定當與鄉鄉道密切求爲啣接，即以縣道爲幹路，以鄉道爲支路，一鄉之內，各保另修支路，以爲鄉道之補助，使能左右縱橫，如脈絡之連貫，計劃既定，然後由各鄉保發動人民義務之勞力，集力開工，灣者裁直，狹者加寬，高者削平，低者填塞，遇有港汊橫截首，則取木石修橋以通，時時培固基礎，年年加鋪砂石，使既成之道路，並有健全之保護，然後購置旅行及運輸各種新式車輛，規定行駛規則，則交通四至，而無行旅運輸之苦，如有水路可通，亦以人民義務勞力濬之，至於電話之裝置，自應普遍全縣各鄉鎮，以縣城爲總樞紐，構成全縣電話線網，其已裝置完備者則切實改進管理，使能迅速靈敏，無礙時事，如此，以之幫助警衛與政令之傳達，則消息靈通，以之幫助產業之開發與金融之活潑，則農產品之出入運輸方便，以之輸入文化，便利行旅，則更有多足多者。

六、設立學校

「學校者文明進化之泉源也，必學校立，而後地方自治乃進步」，「凡在自治區域之多年男女，皆有受教育之權利，學費書籍，與學童之衣食，當由公家供給，學校之等級，由幼稚園，而小學而中等，當陸續按級而登，以至大學而後已，教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜校，爲年長者養育智識之所」，「學校之目的，於讀書，識字，學問，智識之外，當注重於雙手萬能，力求實用，能助雙手生產之機構，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必求製造精良，實業發達，此亦學校所有事也」以上各節，皆 總理遺教中對吾人重要之指示，今縣各級組織綱要規定，鄉鎮設中心學校，保設國民學校，總裁因之，更指示鄉保學校應包括兒童婦女成人三部分，將所有義教社教特教合而爲一，並盡量採導生制，務期於短期內使全國人民普受最低限度之國民基礎教育，是新教育制度之建立與教育內容之分晰，皆有一種重大之變革，本省過去對於小學教育的實施，早有籌辦鄉保小學之規定，以形式言誠然與新制相差無幾，惟以人事不良，運用未能盡善，以致雖具規模，事實仍遠，今後小學教育要確實做到以教育方法爲施政之方策，以各級學校與社會殊體而同貴，鄉鎮中心學校真能樹立中心之精神，保國民學校真能普及至保國民教育，則小學教育的形質，從外表看須要做到化繁爲簡

分班合校，嚴密學校行政管理，加強公私各校聯繫，從其內容看，須要做到以年長者輔助幼者，以智識高者輔助低者，以有職業技能者，輔助無職業技能者，以有生活經驗者，輔助生活行為上之缺乏者，關於小學教員的本身，亦當普遍給予訓練，打破舊日視教育為個人私產的壞惡觀念，改變視學校為教育領域的狹隘思想，並提高各級學校教師對社會服務的精神，加強其對三民主義之信仰，使教育真能與自治合為一體，而以主義為此最高的精神原則之指示，如小學教師人人有此轉變的覺悟與確實的理解，然後訓練國民做人做事皆有所本，國民教育之基礎，差可真實奠定，至於縣立中學誠宜各縣均有設置，每一中學之內，並應附設職業訓練班一班，培養人民職業技能，查職業訓練班，依總裁所示，本應由區設置，本省既已廢區，則包括在中學內辦理自為合理，即使文化不發達之邊僻小縣，一時不能單獨開辦中學，必須聯合鄰近同一狀況之他縣共同設立時，而職業訓練之學校，各縣仍應斟酌地方需要單獨開辦，其已開辦中等學校者，中等教育應切實注意現實生活的改善，其已設有職業學校者，職業教育應注意社會需要，力謀擴充，他如教育經費的擴籌保障，地方環境阻力的掃除，均為設立學校不可忽略的要件。

七、推進合作

合作事業為調整金融，改善民生，復興農村之一重大工作，年來提倡者衆，而仍未

臻普遍發達，中央有鑒於此，故於新綱要及附表中規定甚詳，總裁復於講演中指示「合作社應以鄉鎮爲單位，各保得設分社，各鄉鎮並應設置倉庫，以便儲押物品，糧食管理重要，應特設分庫」又云：「合作社分社社員，以戶爲單位，社長由社員選舉，保長亦得被選兼任，今各縣實施新制，對於此一重大工作，自應不宜忽視，在縣自治機關，先應完成並健全合作指導室，然後商請辦理農村貸款之各金融機關，於各鄉鎮設立合作社，各保設立分社，一保不能單獨設立時，則聯合數保合設一社，以經營信用，消費，生產，運銷，倉庫等合作事業，由鄉鎮所設之合作社以總其成，如有全縣三分之一之鄉鎮合作社組織成立，則於縣更設合作社聯合社，以謀業務之發展，如此層層分佈，指導適宜，是不僅能成爲一縣單位之活潑金融網，而且能成爲一全縣人民之經濟生活網，俾人民在經濟生活上獲有優良之保障，免除一切剝削，壓榨與恐慌，惟鄉鎮合作單位，於推行合作之始，首應注意單位組成份子，排除障礙，以及社員之訓練，業務之指揮，迄鄉鎮單位本身得到健全發展以後，再行訓練保甲人員，推廣以至各保結合各戶，成立分社，按期遞增，漸謀發展，然爲適應戰時農村急切需要起見，應儘先辦理信用合作與運銷合作，使與各金融機關的農村貸款及貿易管理局的物質運銷發生靈活的聯繫，次辦生產合作與倉庫合作，一面利用遊賞開發產業，一面利用交通困難，農產品滯銷而辦公積儲，更爲適用戰區物資移動及生活必需品之接濟困難情形，由接近戰區縣份的合作機關，

採用購置運銷兩種合作社的組織意義，權爲變通，設爲遊動式的工商業，一面接濟當地生活必需品，以便利戰區民衆的要求，一面高價收買當地的產品，向安全地帶運輸，以免資敵，同爲具有深刻意義之一種，他如貸款機關之擴張分布，貸款手續之簡便敏捷，亦與合作事業發展有不可分離之重要關係者。

八、辦理警衛

地方自治團體爲應人民安寧秩序之要要而辦警衛，蓋所以安靜地方，以謀人民自治事業之發展，亦卽以「安」而求「便」與「足」也。論性質，警衛本爲一件事，惟過去各省因革命軍興之後，寇符遍地，警衛合一，多難坐收成效，於是將警與衛分途辦理，以警察部分隸於民政廳，以保衛部分另設保安處掌管，一方面使國家之警察制度不廢，他方面，在警察制度未完成以前，仍能負起綏靖地方之責，此固因時之不同，而臨時產生雙軌並行之制度，實則關於保衛部分仍當納入警察軌道之內，本省近年以來，當局對於警政方求改善，雖人民之安全保護猶未全賴其力，而政府對於此種人才之選訓，經費之擴充，制度之厘正，機構之調整，固已不遺餘力，今新縣制開始實施，縣各級組織綱要中明白規定，縣設警察局，專設警衛股，保設警衛幹事，又力言管教養衛必須合一，是首應將省保安團隊分期縮減，以其名額經費器械撥作擴充各縣警察之用，其現有士

兵純良精壯者，並拔出予以警察業務之訓練，同時各縣一面將現有警察機構，充實配備逐漸完成，鄉鎮警察之設置，一面更加注意現有人事之調整，裝備之充實，警察常年教育之實施，警保聯繫之確實，警察通訊網之完成，及警察制度本身有了健全發展，然後以之負責綏靖地方，偵查人犯，肅清盜匪漢奸，查禁非法組織，取締通訊出版，處理緊急事變，管理公私槍電彈藥，自能達到保護人民之目的，而使人民安心樂業以謀經濟文化生活之改進也。

九、推進衛生

有人說世界上死亡率最大的民族，除紅種人外，就算我們，據衛生專家統計，中國每年冤死的人，有五百一十萬，以死亡率推算得病的人，每年應有二萬萬五千五百萬，以此而計算每年因病亡而招致經濟上的總損失，為一百零六萬萬五千二百萬元，無論此數字推得正確的程度如何，聞者總不免咋舌，縣各級組織關係團中，規定縣應設置衛生院，區應設衛生所，又上年行政院起草實施辦法，更主張保證衛生員，執行簡便醫療及防疫事宜，此真是對人民健康問題打算一種確實的保護，今後各縣實施新政，對於衛生院所之設置，實應同警察的推進一樣，漸漸形成衛生網，使一班人民的生命，不易逃出這保護網的範圍，現時本省各縣，雖逐漸普遍的設置衛生院所，計本省現已設立三十

五院，三十三所七隊，擴大防疫設施，然以之適應民衆需要，尙嫌太遠，亟應根據新制規定，每縣普設衛生院，鄉鎮設置衛生所，如經費藥品，衛生人員，不易一時充實，各縣亦應先行普遍的組設衛生院，改善環境衛生，推進衛生教育，注重衛生實驗，培養衛生人才，院之下，並組織巡迴衛生隊，輪赴各鄉，一面帶圖宣傳，喚起人民對清潔衛生之注意，一面改善鄉村環境，促進公共衛生之設施，同時並執行簡便醫療及種痘防疫事宜，否則徒於縣城設置衛生院所一處，僅示有機關而未多裨實益，衛生隊設置以來，從而漸謀於各鄉鎮間重要處，增設衛生所，並選訓鄉鎮保衛生人員，於每一鄉鎮保設置衛生員，此一衛生員以駐在鄉鎮中心學校與國民學校服務爲原則，一面負學校衛生教育與衛生設施之責，一面担任全鄉保衛生宣傳與環境衛生之改造，及醫療防疫整潔事宜之執行，如此以鄉保學校爲全鄉保衛生中心樞紐，喚起民衆之注意，則收效甚大，關於各保衛生員之工作，直接由衛生所指導考查，凡有比較重要醫療防疫衛生事宜，仍由衛生所負責，或以實力協助衛生員辦理，又藥物一項，西藥輸入困難，其價又甚昂貴，各衛生院所應盡量研究中藥，指導人民利用，中醫學識宏通者，亦當盡量羅致，倘仍固執成見，否認中國數千年來，舊有醫藥之價值，則根本不能引起民衆之信賴，是欲推行衛生，而先阻塞他人之門戶，欲完成一地方之衛生網而又自結以逃跑生命之大洞，負有保障人民生命之責者，如此固不可不加注意也。

十、實行救恤

「救災恤憐」傳有明訓，禮運篇曰：「使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」，又孟子曰：「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼，天下可運於掌上」，是以歷代因之，莫不以實行救恤爲結納民心爲惟一之政策，蓋以此最易起發人之同情，亦以此爲取得他人之同情，查各縣現在實行救卹之機構，由政府力量辦理者，平時有救濟院之組織，上年以來，爲應戰時需要，更有縣振濟會之設立，其救濟院規則第一條謂：「救濟院之設置，爲救養無自救力之老幼殘廢人，並保護貧民健康，救濟貧民生計」。第二條規定救濟院之組織，「甲、養老院，乙、孤兒院，丙、殘廢所，丁、育嬰所，戊、施醫所，己、貸款所」，本年六月省府遵照院令，調整各縣地方行政機構，有令各縣將縣救濟院附屬於縣振濟會之決定，是縣救卹機構已予劃一，將來本此機構，力求充實，以副人民仰望救卹之需要，自甚迫切，且至此抗戰已逾三年之今日，社會百孔千瘡，人民流離轉徙，孤兒寡婦，啼飢號寒，斷肘折足，傷亡滿野，較之平日，孤寡貧廢望卹之殷，當尤重要百倍，苟稍一忽視，不僅有乖人道，其爲放棄職責，影響抗戰，事至重大，今新縣制規定縣府設社會科，其主要職掌，當不外平時救濟，戰時振卹及其他社會行政事項，關於應否普遍設科問題，在實施新縣制下的機構調整一節中，

已有提述，惟此尙不十分重要，在實行救卹中所最感重要者，仍爲經費問題，此時望政府籌措充足之經費以辦救卹，既不可能，而救卹又不能以無經費而廢，則是惟有以亟待救卹之事實，喚起民衆之同情，多方獎勵民衆，自行發起救卹，地方自治機關從旁予以有力之指導監督，此其一。另一方面，縣自治機關將救卹機構調整以後，力謀擴充整理，無使再爲豪紳所据，然後按照地方需要及環境情形，以計劃事業之開展，此其二。譬如難民難童之救卹，在接近戰區縣份，如何設法搶救，如何設法收容，如何妥爲疏散，如何安全運送，其他比較安全縣份，則於給養之分配，生產之促進，衛生與治安之保護，婦孺之適宜教育等等，此當爲縣自治機關應有之通盤籌措，其次，如空襲之急救，死亡之振卹，避難之指導，災禍之預防，凡此諸端，亦爲縣與鄉鎮保甲應共同籌維之救卹大事，再關於一般孤兒殘廢之安置，嬰孩之保育，陣亡將士家屬生活之維持，無業遊民之處理，貧民生計之救濟，除由私人或私人團體，本諸道義的責任辦理者外，自治機關亦應盡其能事，所謂盡能事者，或爲籌辦教養機關，或爲開辦職業工廠，或予貸款使其自謀生計，或予助耕使免困於衣食，類此皆爲救卹辦法之積極者。

十一、厲行新生活

查新生活運動，自經 總裁提倡之後，已經七年，在公共機關與公務人員方面，固

已顯有改進，而農村大眾仍多過其舊日生活，鮮有覺悟，今後此一運動，必須以廣大的農村為目標，向農村中普遍的推進，使農村中無論男婦老幼，皆能掃除污垢腐亂之習慣，革除趨喪祭葬之奢靡，矯正神權迷信之心理，激發忠黨愛國之情趣，一律的精神動員起來，行動整齊起來，篤實接受政府的政令，努力於抗戰建國一般專業的推進，尤其是剿匪、禁煙、兵役、合作、鎮路、遺產一類的中心工作，需要羣策羣力，果能人人齊一的在生活上起一番新的變化作用，又由此一變化作用凝結為一的動員起來，則真如總理所云：「三千餘縣之民權，猶三千塊之礎石」，有了三千塊之礎石結成一片，則中華民族自可形成一個牢不可破的力量，無敵人再有千百倍的壓力加上，真的作個百年戰，亦復無我如何，惟既以全農村民衆為對象，則此種運動之推行，必須由負責的各級幹部處處以身作則，以行為導，保之壯丁隊編成後，即由保隊長於農隙早晚集合實施新生活運動及精神總動員訓練，保之婦女兒童，則由國民學校訓練之，其不能同時參加國民學校受教育者，則由保公處與國民學校利用平日各種集會或國民月會擴大訓練，如有真能厲行新生活者，則每於集會時提出姓名予之鼓勵，以啓人之觀摩。如此不斷的喚起民衆之自覺，促起民衆之自動，從民衆的組織與教育或事業中活動起來，並利用各個單位的競賽方式，使其篤實踐履，庶幾所收成效自易。

十五 結 論

新縣制中，關於一般的理論，與實際研究，已大概有所述及，惟所敷陳，僅發其凡，不敢云有所得，故吾人研究之者，仍有應注意之數事，第一、全部圖案包羅萬象，對於有闕法令須有澈底之明白瞭解，方敢以言實施，否則，知之不深，行之必難貫澈，總理以革命大業之不易成功，因而有知難行易學說之啓示，吾人今日若仍盲於知，則成功之數尙未可計。第二、果能知之深切，則一切即決於行，在行之過程中，吾人固不可視爲太難躊躇不決，然亦不可視爲太易，認爲祇是蹈常襲故的變戲法，惟有朝斯夕斯，研究進行之方法如何？其所生變化又爲如何？本之以信心，持之以決心，齊之以恆心，不求速達，不貪近功，不步僥倖之途，不存粉飾之念，本諸主席「必認真，必澈底」之苦鬥必生，苦幹必成」的訓示，則未有日省月試，日積月累而不成功者。第三、黨政機構經調整以後，如何聯繫確實，運用盡善，民意機關之組設，如何乃能發揮真正民意，而又能接受政府秩序的訓示，民衆組訓如何可以使其養成自衛地方以衛國家之能力，而又能成爲地方自治事業中一種最偉大的活力，經濟建設如何達到增加生產總量，解決生活需要；增加工作機會，解決失業問題；增加輸出產品，以謀貿易平衡，且能調劑消費，以求供求適應，使人能盡其力，才能盡其用，地能盡其利，貨能暢其流，又以教育爲

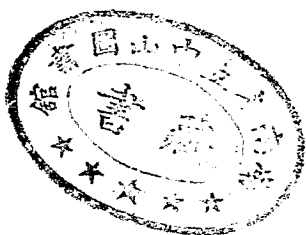
推進行政工作之方法，如何而後可以提高行政的效率，並充實教育本體的生活精神，凡此皆爲吾人實際工作中昕夕以求而不可一刻或忽者。第四、新制之推行，固必須有推動新制之力量，始能克服舊社會中之障礙，然舊社會中一切障礙之排除，不僅全賴新生力量之培養，還當注意化阻力以爲助力的訣竅，二者並行，則坦途如在目前矣。

二十九年五月

完

3592/225

48889



長	沙	大	倫	印	務	館
營	業	處	未	獨	西	外
總	處	：未	：獨	：西	：外	：外
分	處	：未	：獨	：西	：外	：外