

# 政之民管

社会

培  
養  
行  
政  
政  
德

奮  
發  
行  
政  
精  
神

加  
強  
行  
政  
技  
能

# 管民之政建設項目

戰門建設 主要事項	基 本 建 設 項 目
<p>一、計畫移民</p> <p>二、計畫殖民</p>	<p>一、健全全省政治組織</p> <p>二、健全新縣制自清查丁口編造戶籍清冊整理門牌而健全保甲鄉鎮縣之基本組織依法建立保民大會鄉鎮代表大會縣參議會實行民選以達民治</p> <p>三、頒發國民證</p> <p>四、慎選幹部嚴訓幹部</p> <p>五、厲行行政三聯制</p> <p>六、確實清丈土地奠立平均地權之基</p> <p>七、健全全省會計工作嚴密審計工作</p> <p>八、確定服制禮樂</p> <p>九、健全社會組織確實管理訓練督導</p> <p>一〇、健全黨團組織確實管理訓練督導</p> <p>一一、禁絕煙賭</p> <p>一二、整理慈善救濟社會福利事業</p>

# 管民之政目錄

## 第一 健全新縣制

### 甲 目的

..... 一

### 乙 指導要領

..... 一

### 一、新縣制之基本精神

..... 一

### 二、新縣制之重要內容

..... 五

### 三、本省實施新縣制之方針

..... 九

### 四、本省實施新縣制之經過略況

..... 一二

### 丙 部署

..... 一四

### 一、健全及建立組織範圍

..... 一四

二、健全縣政組織實施辦法.....一四

第二 厲行行政三聯制.....二五

甲 目的.....三五

乙 指導要領.....三五

一、行政三聯制之作用.....三五

二、政治與行政之分別.....三六

三、行政三聯制之整體性與連環性.....三六

四、設計要領.....三七

五、執行要領.....三八

六、考核要領.....四〇

丙 部署.....四二

一、加強組織	四二
二、闡明要義	四二
三、訂定辦專綱則	四二
四、小組討論	四二
五、統計調整	四三
六、擬定計劃	四三
七、協調聯繫	四三
八、嚴密考核	四四
九、實施獎懲	四四

第三 慎選幹部嚴訓幹部……………四七

甲 目的	四七
------	----

管民之政 目錄

四

一、慎選幹部之目的.....四七

二、嚴訓幹部之目的.....四七

乙 指導要領

四六

一、慎選幹部之要領.....四八

二、嚴訓幹部之要領.....五〇

丙 部署

五二

一、慎選幹部之部署.....五三

二、嚴訓幹部之部署.....五三

第四 加強戶籍行政.....五七

甲 目的

五七

一、明瞭基本國勢.....五七

二、健全地方自衛自治組織	五七
三、確定施政方針	五八
乙 指導要領	五八
一、戶籍行政之效用	五八
二、戶籍行政工作之範圍	五九
三、戶口異動登記之意義及效用	六〇
四、戶籍登記範圍	六一
五、人事登記範圍	六一
六、戶口異動登記與戶籍人事登記之區別	六一
七、戶籍行政與保甲制度之關係	六二
八、門牌與戶牌之區別及其編訂	六二
九、戶口之解釋	六三



十、戶口調查之意義與效用……………六五

十一、縣保甲戶口編查辦法與本省鄉鎮保甲規程之不同

點

六六

十二、辦理戶口異動登記之一般錯誤……………六八

十三、戶籍登記及戶口調查戶牌門牌漏訂之一般錯誤……………七一

丙 部署

七二

一、戶籍行政機關……………七三

二、實施辦法……………七三

第五 健全社會組織切實管理訓練督導

七七

甲 目的

七七

乙 指導要領.....七八

一、組織種類.....七八

二、組織原則.....八一

三、訓練原則.....八二

丙 部署.....八八

一、管理.....八八

二、組織.....九〇

三、訓練.....九二

四、督導.....九五

第六 整理慈善團體並發展社會經濟及福

利事業.....一〇三

甲 目的..... 一〇三

乙 指導要領..... 一〇三

一、政府救濟事業之舉辦..... 一〇四

二、政府對慈善團體之監督管理..... 一〇九

三、私辦慈善事業之種類及立案手續..... 一一二

四、社會福利事業之獎勵..... 一二〇

丙 部署..... 一二二

一、主管部署..... 一二二

二、應辦事項..... 一二三

第七 健全黨團組織..... 一二九

甲 目的..... 一二九

乙 指導要領……………一三〇

一、黨(團)之組織要素……………一三〇

二、黨(團)之組織原則……………一三一

三、健全黨(團)組織之方法……………一三一

丙 部署……………一三五

一、黨應注意之事項……………一三五

二、團應注意之事項……………一三六

## 第八 確實整理地籍奠立平均地權之基礎

……………一三九

甲 目的……………一三九

乙 指導要領……………一三九

一、平均地權政策之認識……………一三九

二、整理地籍之必要	一四一
三、整理地籍之利益	一四二
四、整理地籍應注意事項	一四五
丙 部署	一四六
一、整理地籍之機構	一四七
二、整理地籍之程序及方法	一四七

第九 健全會計嚴密審計 一五五

甲 目的	一五五
乙 指導要領	一五六
一、政府會計制度	一五六
二、政府審計制度	一六二

丙 部署 ..... 一六七

一、會計及審計之機構 ..... 一六七

二、預算之編製方法 ..... 一六七

三、預算之形式 ..... 一六九

四、預算編審之程序 ..... 一七一

五、執行預算之程序 ..... 一七二

六、政府會計之各項規定 ..... 一七三

七、決算編造之時期 ..... 一八四

八、決算之審核及公佈 ..... 一八五

九、審計制度之推行 ..... 一八七

第十 禁絕煙賭 ..... 一九一

管民之政目錄

一一一

甲 目的……………一九一

乙 指導要領……………一九二

一、禁煙……………一九二

二、禁賭……………一九五

丙 部署……………一九七

一、禁煙要領……………一九七

二、禁賭要領……………一九八

# 第一 健全新縣制——縣各級組織

## 甲 目的

- 一、完成地方自治。
- 二、樹立憲政基礎。
- 三、建設攻勢國防。
- 四、實現三民主義。

231477

## 乙 指導要領

### 一、新縣制之基本精神

1. 奠定建國基礎——本案之根本精神，在於喚起民衆，發動

管民之政

一



民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」。（見 總裁縣各級組織綱要說明第一項）

2. 充實抗戰力量 抗戰建國綱領第十三項規定：「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，並爲憲法實施的準備」，新縣制的基本精神卽本於此。

3. 發揚民主精神 「各級議事機關之建立，爲訓練民權的最好場所，亦爲實行民主政治的必要條件」。（見 總裁縣各級組織綱要說明第五項）

4. 增高行政效率 抗戰建國綱要第十四項規定：「改善各級行政機構，使之簡單化、合理化、並增高行政效率，以適

合戰時需要」。新縣制之健全以下各級組織，並調整其機構，充實其內容，一反過去頭重腳輕之政治現象，即本此原則。

5. 加強黨政聯繫 「黨的方面將區分部與鄉鎮組織配合，而於保甲之下分設小組，以便與行政基層級相配合」。(見總裁確定縣各級組織問題第一項)此外「縣黨部書記長之應出席縣政會議，及縣黨部書記長委員與縣長及縣政府祕書科長爲黨員者，每二週應舉行祕密會議一次」(縣各級組織綱要第五、七項)均爲加強縣黨政聯繫之具體辦法。

6. 實行政教合一 「爲解決基層組織的人才與經濟問題，並爲集中事權，增進教育在社會上之效率起見，除在經濟教育發達區域之鄉(鎮)，中心小學校長，及保國民學校校

長，均以專任原則外，其他所有鄉鎮保長、學校校長、壯丁隊長，均暫以一人兼任之，今後行政人員必須重視教育，以教育為方法，達到革命建國的目的。（見 總裁對縣各級組織問題演講詞）

7. 以經濟配合政治 總理會指示「自治組織應為一政治與經濟之合作團體」，與新縣制配合的縣各級合作社組織大綱規定：保與鄉（鎮）均有合作社，縣則有合作聯合社，把一貫的經濟組織與行政系統配合，並以合作的方式，根據共同需要，本互助精神，採和平手段，運用行政力量來實施，功效當更大。

8. 以軍事鞏固行政 縣各級組織綱要中規定從縣起至甲止，皆有壯丁隊之組織，（實際上為國民兵團的組織系統）從

縣長起至甲長止，皆兼壯丁隊之職，完全採取我國「軍令於內政」的古法。

二、新縣制之重要內容（引用縣各級組織綱要條文說明之）

1. 縣區鄉、鎮及保甲之地位

（一）縣爲地方自治單位，又爲法人。（一、五條）

（二）區爲縣政府補助機關。（二五條）

（三）鄉鎮爲法人。（五條）

（四）保甲爲鄉鎮內之編制。（四條）

2. 縣長之職責（七條）

（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。

3. 縣政會議議事之範圍（十一條）

(一) 提出於縣參議會之案件。

(二) 其他有關縣政之重大案件。

4. 縣鄉(鎮)財政之來源

(一) 縣財政(一八條)

(1) 地稅之一部。(土地法未實施前爲田賦附加全額)

(2) 土地陳報後正附溢額田賦之全部。

(3) 中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。

(4) 土地改良物稅(暫爲房捐)。

(5) 營業稅之一部。(暫爲屠宰稅全額，及其他營業稅百分二十以上。)

(6) 縣公產收入。

(7) 縣公營事業收入。

(8) 其他依法許可之稅捐。

(二) 鄉(鎮)財政 (四一條)

(1) 依法賦與之收入。

(2) 鄉(鎮)公有財產之收入。

(3) 鄉(鎮)公營事業之收入。

(4) 補助金。

(5) 經鄉(鎮)民代表大會經政之臨時收入；但須經縣

政府核准。

### 5. 區鄉(鎮)及保甲之編制

(一) 區之劃分以十五鄉至三十鄉為原則，(二四條)得設警察所，(二七條)及建設委員會。(二八條)

(二) 鄉(鎮)之劃分以十保為原則，不得少於六保、多於十五保。(二九條)

(三) 保之編制以十甲為原則，不得少於六甲、多於十五甲。  
• (四五條) 如因自然單位不可分離時，得就二保或三保推舉首席保長。(四六條)

(四) 甲之編制以十戶為原則，不得少於六戶、多於十五戶。

#### 6. 鄉(鎮)保之教育

(一) 鄉(鎮)保中心學校，鄉(鎮)長得兼校長，在經濟教育發達之區域，以專任為原則。

(二) 保設保國民學校，保長得兼校長，在經濟教育發達之區域，以專任為原則。

7. 鄉(鎮)保之警衛

(一) 鄉(鎮)壯丁隊長，以鄉(鎮)長兼任之。

(二) 保壯丁隊長，以保長兼任之。

8. 縣鄉(鎮)保甲各級民意機關

(一) 縣參議會，由鄉(鎮)民代表大會每鄉(鎮)選舉一人為議員，其餘得由依法成立之職業團體選舉，但不得超過十分之三。(一五條)

(二) 鄉(鎮)民代表會，由保民大會選舉之，每保代表二人。(三八條)

(三) 保民大會，每戶出席一人。(五二條)

(四) 甲設戶長會議，並得舉行居民會議。

三、本省實施新縣制之方針



1. 以三大建設爲新縣制的奠基石 本省 主席薛公伯陵於二十九年新縣制開始實施之前，即手訂「衛生」「文化」「生產」三大建設，爲全省各縣之中心工作，極力推行，不遺餘力，至今，已奠定新縣制的基石，因「衛生建設」爲人力的培養與改良，乃解決民族主義之先決條件；「文化建設」爲教育的普遍與提高，乃實現民權主義之必經路徑；「生產建設」爲人民生活的改善與充實，乃達到民生主義之基本工作。

2. 以六大政充實新縣制的內容 本省 主席薛公伯陵更倡導「生」、「養」、「教」、「衛」、「管」、「用」六大政。「生民之政」爲人力建設；「養民之政」爲經濟建設；「教民之政」爲文化建設；「衛民之政」爲國防建設；

「管民之政」爲政治建設；「用民之政」爲動員建設；有此六大政，新縣制才有具體的工作內容。

3. 以三大目的完成新縣制的理想 本省 主席於治湘之初，即手訂「安」「便」「足」爲治湘之目的，爲完成新縣制實現三民主義之理想，其要義如次：

(一)「安」 分「安居」、「安業」、「安心」、「安分」；蓋「安無傾」，民族地位始能獨立平等。

(二)「便」 分「便民」則人民有權；「便國」則政府有能；「便抗戰」則政略配合戰略；民權主義始能澈底實現。

(三)「足」 分「足食」、「足衣」、「足住」、「足行」，民生主義始能美滿實現。

#### 四、本省實施新縣制之經過略況

##### 1. 分期實施

(一) 第一期(二十九年七月一日起)爲長沙、湘潭、醴陵、衡陽、衡山、耒陽、郴縣、常德、澧縣、益陽、安化、湘鄉、邵陽、武岡、零陵、祁陽、永順、沅陵、溆浦、會同、芷江等二十一縣。

(二) 第二期(三十年一月一日起)爲瀏陽、平江、湘陰、攸縣、常寧、茶陵、桂陽、資興、嘉禾、桃源、臨澧、南縣、寧鄉、沅江、漢壽、新化、東安、道縣、大庸、龍山、乾城、辰谿、黔陽、晃縣、靖縣等二十五縣。

(三) 第三期(三十一年一月一日起)爲宜章、臨武、藍山

、汝城、寧遠、新田、岳陽、臨湘、華容、慈利、石門、桑植、安仁、永明、江華、通道、古丈、酃縣、城步、新寧、保靖、鳳凰、麻陽、瀘溪、綏寧、桂東、安鄉、永綏、永興等二十九縣。

2. 考核成績 各縣實施新縣制成績，在三十二年十二月本省第四次擴大行政會議中，曾予以嚴密的考核。（見本省民政與社政）

(一) 第一期成績最優者：爲會同、耒陽、常德、安化、湘潭、芷江等六縣。

(二) 第二期成績最優者：爲攸縣、資興、道縣、桃源、新化、平江等六縣。

(三) 第三期成績最優者：爲永興、寧遠、宜章等三縣。

## 丙 部署

### 一、健全及建立組織範圍

1. 縣政府鄉（鎮）公所保甲之組織。
2. 縣參議會鄉（鎮）民代表會保民大會之建立。

### 二、健全縣政組織實施辦法

#### 1. 健全縣政府之實施辦法

- (一) 責任 省政府及行政督察專員公署，負指導監督之責，縣長負直接責任。

#### (二) 基本力量

- (1) 培養行政政德 發揮「四維」、「八德」之倫理思想，以天地父母至誠至正之心為心。

(2) 奮發行政精神：具備智、信、仁、勇、嚴之條件。

(3) 加強行政技能：實踐科學的辦事程序，及辦事六要。

### (三) 戰鬥力量

(1) 確立人事制度 關於公務人員之選用、訓練、考績、獎懲、保障、待遇、退休、撫卹，須一一遵照法令辦理，以達到「政得其人」，「人盡其才」，「人與事稱」，「人與人安」，「人人有事」，「事事有人」，「分工合作」，發揮組織上之力量，茲就選用、訓練、考績、獎懲四項，提供運用原則如下：

A 選用 方法有五：即調查、觀察、審查、考試與薦舉。

B 訓練 方式有四：即學校式訓練。會議式訓練、談話式訓練、與宣釋式訓練；此四種方式，以會議式為最合宜，而會議式又以機關小組討論會為最佳；策動入黨入團受黨團訓練，亦屬必要。

C 考績 辦法有二：即平時工作考績，與年終工作考績，最貴有標準，尤貴公平。

D 獎懲 獎之方面：分嘉獎、獎狀、加薪、記功、晉級等辦法；懲之方面：分免職、降級、減俸、記過、申誡等辦法；但貴在出於大公，秉

於至正，尤貴信賞必罰，無過不及。

(2) 實施財務管理 財務管理，分預算、會計、出納、決算、審計、及其他財產物品等事項；其目的在謀財盡其用，一文錢務須發揮一文錢之功效；目前財務管理，有會計制度可循，但其最注意者為編造預算，須與工作計劃吻合；二為主管人重視會計手續，尤貴具有會計常識，更須改變歧視會計人員之心理；同時會計人員須視縣政府之事業為會計之實盾，以工作計劃為會計之根本；更須改變自成一家之觀念，與取監視態度之心理。(財務管理詳見會計參考資料)

(3) 健全庶務管理 此乃科學方法，管理縣府之房屋



、器具、物品、及其他庶務事項；其目的在謀物盡其用，以增加行政效率，諸凡辦公房屋之佈置、器材之購辦、以及職員之衣食住行，有關庶務等舉，皆須管理合理，發揮物之功用，以利行政之進展，其最重要之專務曰採辦、曰驗收、曰保管、曰佈置、曰交際、曰園藝、曰交通、曰衛生、曰工役之管訓。（庶務科學管理辦法詳見參考資料）

(4) 加強工作效能 在制度方面，須遵照行政三聯制：確立（一）幕僚長制，（二）分層負責制，（三）分級負責制，在工作方面應以辦事六要及辦事程序為圭臬，此外並須以工作競賽的方法，提高行政

效能，在時間的支配上，尤須作到下列各點：

A 準確時間 其意有三：一爲「設計時」應按事業或工作之需要，及人財物時地情形準確，規定其必需之時間；一爲「執行時」，應相度事業，或工作之需要，與時地之情形，竭盡人力、財力與物力，確實執行，嚴加監導，不得遲延；一爲「標準時」須設有公共標準時鐘，或報時信號，與到公計時之表冊；縣長室或祕書室設備工作進度日誌箱，或規定公文處理進度日報表。

B 節省時間 其方法有二：一爲直接法，即改進工作方法，運用利器，實行工作競賽辦法；一

爲間接法。如預備管理上之應用圖表，服務上之參考資料，祕書室指定科員專司蒐集資料分類裝訂以供各科學室之參閱。文書之處理，檔案之管理，須採科學之方法，以便查閱；同時職員生活之安定，亦爲必要之條件。

C 利用時間 其方法甚多，歸納爲四，一爲利用固有時間努力辦理固定事務；二爲利用同一工作時間並辦別種事務；三爲利用公餘時間進德修業；四爲利用機會辦理事務。

D 經濟時間 其法則在使時間不浪費，且以有效爲條件，不浪費時間之方法甚多，其主要者爲嚴格假期之給與及分層考勤之設施，依法明訂

職員請假規則及分層考勤辦法，（工作科學管理辦法詳見參考資料）

2. 健全鄉（鎮）公所之實施辦法 在訓政時期，健全鄉（鎮）公所之責任則在縣政府，其健全之辦法雖多，但其主要在鄉（鎮）長之慎用與督訓，茲略舉辦法如左：

（一）慎用 慎用鄉（鎮）長爲健全鄉（鎮）第一法門，欲達此目的必須：

（1）求賢 倡辦舉賢運動，函請縣黨部，三民主義青年團分團部及公正士紳並令縣屬各級機關團體學校記名填表，推舉賢能，由民政科彙集統計以多數者爲候訪人，登入名冊，備調查訪問。

（2）調查 候訪人雖經多數人推舉，但須再加調查，

以求實在，可由縣長民政科長指導員負責，直接或間接調查訪問之。

(3) 審查 經過調查之手續，尙須加以審查，縣長調查者交民政科簽注意見，民政科科長指導員查調者，呈縣長審查之。

(4) 觀察 觀察其行動，聽其言語，在不首意時爲之。「問之以是非，而觀其志；窮之以詞，而觀其變；咨之以謀，而觀其識；告之以難，而觀其勇；飲之以酒，而觀其性；臨之以利，以觀其廉；期之以事，而觀其信。」此諸葛武侯觀人法，可供參考。

(二) 督訓 鄉（鎮）長既經確定或選用或現任者，隨時注

重其技術之補充，經驗之傳授，組織之認識，操行之陶冶，其辦法頗多，輕而易舉者有六：

- (1) 工作實習預派或已派之鄉（鎮）長，派調在縣政府各科室實習人事之管理。（注重用人）財政之管理。（注重造公產）庶務之管理。（注重利用公物）工作之管理。（注重時間與確實）由民政科主持。擬訂實習工作之程序與進度，對於縣政所召集之會議，均列席觀摩，時間以一月為限。
- (2) 工作訓練 由指導員或派下鄉（鎮）人員，就在鄉（鎮）公民遇專加以指導並糾正其錯誤，指導召集開鄉黨會議。

(3) 會議訓練 每月底由縣政府同日分區召集鄉（鎮）

(4) 政工作檢討會，檢討本月份工作之成與缺點，策動下月工作之進行，由民政科主持之。

(4) 選送省幹訓團受訓。

(5) 策動入黨入團，受黨團之訓練。

(6) 調訓各股幹事，或調縣政府實習。

(三) 考核 對於鄉（鎮）工作及職員生活不時加以考核，優者賞之，劣者罰之。

3. 健全保辦公處之實施辦法 健全保辦公處之組織與鄉（鎮）公所。其辦法由縣政府指導鄉（鎮）長，按照健全鄉公所方法進行之，並指導其選用、訓練、考績各職員，保送受訓，如保長產生方法由保民大會或保務會議，則得先指定合格候選人員若干提出備選。

4.健全甲長 由保辦公處召開戶長會議，做茲推行之。督練由保辦公處負其責任，每旬召開甲長會議一次，一則宣釋法令，一則檢討工作（對於戶口移動更需注意查詢）一則精神訓練。

#### 5.嚴密保甲組織

(一)使戶歸甲，甲歸保，保歸鄉。

(二)保甲區域完整，無插花脫落。

(三)實施聯保聯坐辦法。

(四)實施保甲規約（保甲規約宜改善，由居民自擬，須經過戶長會議及甲民會議保民大會議中通過）

#### 三、建立縣各級民意機關實施辦法

民意機關之建立，自保而鄉（鎮）而縣，自下而上遞級組



訓。但今日民智未開，缺乏參政之意識與能力，而民意機關雖在此時依法建立，則注重訓練行使四權，喚起民衆參政之情緒，其籌備指導之責任在自治執行機關（縣政府）盡將組織各級民意機關應注意各點，分別申言如左：

1. 縣政府先決條件

(一) 縣政府之籌備自治人員對於設立民意機關之使命理論，須有深刻之認識與具有推行之毅力。

(二) 縣政各級人員要以保姆態度扶植民意機關之設立，激勸人民踴躍參政，依量採納其建議，以引起民衆參政之興趣。

(三) 不要認爲民衆幼稚不能參政；同時遏止土豪劣紳之壟斷民權、強奸民意，爲行政阻礙。

(四) 認定建立民意機關爲行政最重要之工作。

## 2. 組織民意機關實施之準備

(一) 確定民意機關籌備計劃。

(二) 成立地方自治講習會或坐談會。

(三) 印發有關組織章程。

(四) 宣傳組設民意機關之重要。(函請黨部主持，令各級學校教職員作總會宣傳)

## 3. 組設民意機關之實施步驟

(一) 縣政府鄉(鎮)公所籌備舉行公民宣誓登記事宜。(公民資格在縣各級組織綱要第四、五兩條已明白規定)

(二) 公民宣誓辦法與日期，由縣政府規定舉行。

(三)頒發公民證在人民舉行宣誓後辦理。(公民證之印發，候上令辦理)

(四)登記之移轉，公民在本鄉(鎮)登記後，如有遷居他鄉(鎮)時，應辦移轉之登記。

(五)縣參議及鄉(鎮)代表候選人之儲備，縣參議員候選人每鄉(鎮)選定二人至五人(詳見考選委員會三十二年五月十九日總字第一五〇號咨送縣參議員候選人聲請檢覈辦法第六項)鄉鎮民代表候選人每保至少二人至六人。(詳見考選委員會三十一年二月選字第一八八號有代電之規定)其儲備辦法分「試驗」與「檢覈」兩種。(詳見考試院頒行之縣參議員及鄉(鎮)民代表候選人考試暫行條例及施行細則)在此倡舉時

，應試與參加檢覈者當屬少數，有應由縣政府鄉（鎮）公所保辦公處及會同縣黨部三民主義青年團分團部負責廣為宣傳，發動地方公正紳士踴躍參加檢覈或考試。

#### 4. 民意機關籌設之程序

(一) 先由縣政府督率鄉（鎮）公所依據召集保民大會，產生鄉（鎮）民代表。

(二) 次由縣政府籌設鄉（鎮）民代表會。

(三) 再由鄉（鎮）民代表會依法產生縣參議員，成立縣參議會。

(四) 開始實施日期由上級政府命令規定，在奉到命令以前，僅能作宣傳工作。

5. 保民大會 保民大會每戶依法出席一人，（其組織及職權之規定，詳見參考資料）

6. 鄉（鎮）民代表會 鄉（鎮）民代表由保民大會選舉之，依法每保代表二人，（其組織法規代表之選舉詳見參考資料）

7. 縣參議會 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，依法成立之，職業團體代表為參議員，但不得超過總數十分之三。（其組織法規及職權詳見參考資料）

## 附參考資料目錄

- 二、抗戰建國綱領
- 三、地方自治開始實行法
- 四、縣各級組織綱要
- 五、縣各級黨政關係調整辦法
- 六、確定縣各級組織問題（總裁演講詞）
- 七、國民教育實施綱領
- 八、縣各級合作社組織大綱
- 九、地方自治實施方案（行政院三十年十月頒發）
- 十、縣參議會組織暫行條例
- 十一、縣參議員選舉條例
- 十二、鄉鎮組織暫行條例

鄉鎮保應辦事項

- 十三、鄉鎮民代表選舉條例
- 十四、縣參議員及鄉鎮民代表候選人檢核辦法
- 十五、縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例
- 十六、修正縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例
- 十七、施行細則
- 十八、保民大會議事規則
- 十九、湖南省各縣縣政府組織規程
- 二十、湖南省三十二年縣政府編制緊縮辦法
- 二一、湖南省長沙市政府組織規程
- 二二、湖南省各縣縣政府辦事規則
- 二三、湖南省各縣（市）政府設置指導員辦法
- 二四、湖南省各縣（市）政府指導員服務細則

- 二五、湖南省各縣鄉鎮自治實施方案
- 二六、湖南省實施新縣制各縣鄉鎮公所組織規程
- 二七、湖南省實施新縣制各縣保辦公處組織規程
- 二八、湖南省各縣鄉鎮公所辦事通則
- 二九、湖南省三十三年度施政方針



普  
民  
之  
歌

三  
四

## 第二 厲行行政三聯制

### 甲 目的

- 一、實行計劃政治。
- 二、增強行政效率。
- 三、樹立萬能政府。
- 四、加速建國工作。

### 乙 指導要領

#### 一、行政三聯制之作用

1. 行政三聯制，是實現 國父萬能政府之具體辦法民權主義

之精義，在權能區分，使人民有權，政府有能，行政三聯制的作用，在根據科學的原理，來執行行政業務，發揮高度的行政效率，使政府成爲萬能政府。

2. 行政三聯制是 總裁方行哲學的實踐行政三聯制的核心在「行」字，計劃是「行」的方案；考核是「行」的檢查； 總裁說：「古今來宇宙之間，祇有一個行字才能創造一切」，（行的道理）行政三聯制的精義，在如何有計劃有目的地力行。

## 二、政治與行政之分別

1. 政治是國家意志的表現，其作用在決定國家政策。

2. 行政是國家意志的執行，其作用在實現國家的政策。

## 三、行政三聯制之整體性與連環性

1. 實行三聯制之行政，在計劃之先，應參考以前執行考核之結果，因人時地物事而設計。

2. 當執行時，應忠實於計劃之實現，不可自作聰明，左右刪改。

3. 在執行中或執行後，應加以嚴密之考核，並將考核結果，作為下次擬訂計劃之參考。

#### 四、設計要領

1. 政務設計與事務設計 政務設計即總的設計；由主管官先作總的設計。事務設計，即漸分設計，由各主管科室再作部分之計劃，彙付審核。

2. 控制預算 縣長及主任祕書應根據省政府年度施政計劃，按照當地實際需要，分別緩急，先行擬定年度中心工作，

約分預算百分比，如教育佔預算百分之幾，某種建設佔預算百分之幾；指導各主管科室，分別詳細研究草擬各部份工作計劃，詳定實施辦法，及其進度，再召集會議審查確定之，尤應力求其工作之聯繫。

8. 上下聯繫 縣政府年度工作計劃確定後，應即一面呈報省政府備查，一面指導所屬機關及鄉鎮公所，按照計劃所規定，分別妥定其責任範圍以內之實施辦法及進度表，庶不致計劃落空，莫由貫徹。

4. 計劃講習 縣政府年度工作計劃之鉅要者，在開始執行之前，最好能召集有關執行工作人員先行講習，使之充分了解，使具有執行決心與實際把握。

## 五、執行要領

1. 建立幕僚長制度 縣政府主任秘書爲本機關之幕僚長，應秉承縣長意志，負責機關內部任務，指導各主管科室確實執行行政計劃，使縣長得以充分主理要務，並可以革除僚屬互相推諉之不良習氣。

2. 實行分層負責制度 縣政府及鄉鎮各機關辦事細則中，對於各級職員之責任，應詳細規定；並依據以訂定業務分配表，明定各人權責，使之功過有歸；凡關鉅要之工作計劃，對各層負責執行人員之權責，尤應特別規定，以利考核。

3. 實行監督權 縣政府對於執行計劃之所屬各機關各鄉鎮公所，應充分實行監督，並施以詳密之管理及控制。

4. 實行分級負責制度 縣政府對於各機關各鄉鎮公所應維持

各該機關之完整性，例如教育科對於鄉鎮公所文化股祇實行指導權，而不直接去命令教育股，一切公事，應由縣政府命令各鄉鎮公所執行，方能維持下級機關之統一性。

### 六、考核要領

1. 縣政府自身考核與對下級考核 縣政府對本機關職員之考核，即是對分層負責制度各職員分別之考核；對所屬各機關各鄉鎮公所之考核，即為對分級制度各別之考核。

2. 對人考核與對事考核 對人考核之實施，即為年終考績，依考績所得分數，明定其獎懲，以資獎勵廉能，警惕愚頑；對事考核之實施，係根據行政（工作）計劃及預算，以考核其進度及成績，而定其功過成敗。

3. 考核方法 普通考核所用方法可分為三種：

(一) 爲對經常或專門報告之審核。

(二) 爲派員視察調查。

(三) 爲設計人員專門之考核。

4. 考核用表 考核表之重要者可分爲四種

(一) 年度考績表 由縣政府及所屬各機關各鄉鎮公所將年度工作成績作成之，分別呈核。

(二) 政績交代比較表 以任期爲標準，將前任所遺政績與本任政績列表移交下任接收。

(三) 某種事業進度表 專爲籌募種新辦事業考核之用。

(四) 政績競爭競賽表 將同性質之行政政績比較或事業進度表，分別綜合，由縣政府列出總表。



## 丙 部署

一、加強組織 縣政府應加強設法考核委員會之組織，切實主辦設計考核事宜；又設計人員應與執行人員切實取得聯絡，其方法爲個別咨詢，或舉行座談會。

二、闡明要義 縣長應將行政三聯制之重要性，與運用之精義，隨時對所屬全體職員詳細闡明；並應敦請學者專家講演，務期使之切實了解。

三、訂定辦事細則 縣政府及所屬各機關各鄉鎮公所，應遵照各該機關辦事細則，訂定職員業務詳細分配表，切實執行，以期樹立分層分級負責制度。

四、小組討論 縣政府應將行政三聯制中的有關技術及實際問

題，於小組會議時，詳細討論；並將所得結論，送縣設計考核委員會參攷；如有特殊心得，並應呈報省設計考核委員會，以供採納。

五、統計調查 縣長應督飭統計人員多搜集統計調查資料，分類整理，以供縣設計考核委員會參攷。

六、擬定計劃 縣設計考核委員會應針對環境，並斟酌人力、財力、物力及實際需要，訂定十年或五年計劃，送縣政府分年執行，不可因人事上之變動而終止；但因事實上之演變，得將計劃酌為修正。

七、協調聯繫 縣政府執行計劃時，應注意到各單位工作之協調與聯繫，（如辦理兵役者應根據戶籍人員之調查）不可各自為政。

- 八、嚴密考核 縣政府對鄉（鎮）公所工作之考核，除由縣長秘書科長及各單位主管人員經常巡視考核外；並應於每年年度將終時，聯合設計考核委員會及黨團負責人員，組織總考核團，分組考核，以補個別考核之不及，而昭公允。
- 九、實施獎懲 縣政府應根據個別考核與總考核之結果，定下年度工作之計劃，或改進，並作為所屬機關工作獎懲之標準。

### 附參考資料目錄

- 一、總裁：行政三聯制大綱
- 二、行政三聯制大綱淺解
- 三、中央設計局之使命及其工作要領

四、黨政考核之責任與工作要旨

五、擬設置中央設計局統一設計工作並設置黨政工作攷核委員會以立行政三聯制基礎案

六、中央設計局組織大綱

七、中央設計局預算委員會組織規程

八、黨政工作攷核委員會組織大綱

九、黨政工作攷核委員會中央黨務攷察團組織規程

十、黨政工作攷核委員會中央政務攷察團組織規程

十一、黨政工作攷核委員會各省市黨政工作攷察團組織規程

十二、黨政各機關設計攷核委員會組織通則

十三、黨政各機關工作計劃及概算配合編造通則

十四、三十二年度施政計劃編制程序

十五、各級機關擬訂分層負責辦事細則之原則與方式

十六、黨政工作攷核辦法

十七、三種攷核表式

十八、中央黨政軍機關業務檢討會議與工作進度攷核辦法

十九、戰時各機關年度工作計劃編造辦法

二十、三十二年度自治工作競賽通則

廿一、公務員攷績法

廿二、非常時期公務員攷績暫行條件

廿三、公務員攷績獎懲條件

廿四、湖南省實施縣各級組織綱要督導攷核方案

廿五、湖南省實施計劃縣（市）政辦法大綱

廿六、湖南省各縣市所屬各鄉（鎮）保工作競賽辦法

## 第三 慎選幹部嚴訓幹部

### 甲 目的

#### 一、慎選幹部之目的

1. 宏獎賢良方正，杜絕倖進鑽營。
2. 健全機關組織，力求人事安定。
3. 確立新政規模，造成優良吏治。

#### 二、嚴訓幹部之目的

1. 培養行政政德。使其敬業樂羣。
2. 奮發行政精神，使其創造進取。
3. 加強行政技能，爭取政治大捷。

## 乙 指導要領

### 一、慎選幹部之要領

#### 1. 遵守人專法規

(一) 選用之初 須查明其資歷學歷，是否合乎任用條例或規程。

(二) 既用之後 須考核其工作成績及品格，參酌年資，以定選優升遷。

(三) 選用程序 縣政人員，由縣長遴員呈省府核委；鄉鎮人員由縣長遴委，報省府備案；保長由鄉鎮長遴選，由縣長圈委。

#### 2. 實行檢定及甄詢辦法

(一) 鄉鎮長爲基層中最重要之幹部，各縣政府應依照本省各縣鄉鎮長檢定辦法，每年檢定鄉鎮長一次，儲才備用。

(二) 縣政府對其他人員之任用，應採甄詢方式，考奪其學識、能力、體格、技能、是否勝任其職務而定取舍。

### 3. 訪查徵召

(一) 縣長出巡訪查。

(二) 派民政科長或指導員訪查。

### 4. 寓選拔於訓練

(一) 就縣訓所各期學員中，選其學能品格身體均優者，予以下次之升遷。

(二) 縣訓所每期收容由舉薦或訪查而來之學員若干人，予



以考核備用。

### 5. 講求考核方法

(一) 視其所以，觀其所由，察其所安。

(二) 運用諸葛武侯之觀人七法。

### 二、嚴訓幹部之要領

#### 1. 以精神訓練及訓導實施培養行政政德

(一) 總理遺教、總裁言論、黨史、黨員須知、主任言行，為精神訓練及訓導實施之內容。

(二) 以精神講話、訓話、講演、個別談話，為精神訓練之方式。

(三) 以小組討論、黨團務活動、座談會、同樂會、音樂，為訓導實施之方式。

## 2. 以軍事及政治訓練，奮發行政精神

(一) 基本學術科及生活軍事管理，為軍事訓練之內容，本省施政綱領、六大政、新縣制、地方自治等為政治訓練內容。

(二) 實彈射擊、禮節演習、操場野外教練、內務整理與檢查為軍事訓練之方式；講授與討論、演說及論文競賽為政治訓練之方式。

## 3. 以專業訓練，加強行政技能

(一) 縣政鄉政人員，以六大政及地方自治為專業訓練之內容。

(二) 會計人員，以會計、審計、統計、財政、經濟等為專業訓練內容。

(三) 地政人員，以土地政策、土地法規、統計、測繪、製圖等爲專業訓練內容。

(四) 此外黨務，人事、社工、兵役等人員，各以其應用之學科爲內容。

#### 4. 訓練方法

(一) 注重啓發受訓人員自覺、自動、自治之精神。

(二) 寓考核選拔於訓練之中。

(三) 注重理論與事實之聯繫、法規之應用、與實際經驗之傳授。

(四) 利用競賽，培養向上競爭心。

### 丙 部署

## 一、慎選幹部之部署

1. 縣政府人學科員秉承縣長意旨，主管人事表冊之整理、保管、及初步審查。

2. 縣長、民政科長、指導員，負責訪查考核。

3. 指定名高望重之公正士紳薦舉。

4. 縣訓所教育長之考核。

## 二、嚴訓幹部之部署

1. 縣訓訓所爲主管機關。

2. 各級主管官對僚屬負訓練之責。

3. 縣黨部青年團，負小組討論、生活輔導訓練之責。

## 附參考資料目錄

- 一、縣行政人員任用條例
- 二、湖南省非常時期職地行政人員任用暫行標準
- 三、公務員任用送審期限及其支給薪俸暫行辦法
- 四、湖南省實施新縣制各鄉鎮公所組織規程
- 五、湖南省實施新縣制各縣保辦公處組織規程
- 六、公務員任用法
- 七、全國各級訓練機關訓練綱要
- 八、訓練之目的與訓練實施綱要（總裁訓詞）
- 九、縣各級幹部人員訓練大綱
- 十、湖南省各級幹部人員訓練大綱
- 十一、湖南省各縣地方行政幹部訓練所組織規程
- 十二、湖南省各縣地方行政幹部訓練所訓練綱要

十三、黨政軍機關人員小組會議與公私生活行為輔導辦法  
十四、論語、諸葛武侯集

管民之政

丑六

## 第四 加強戶籍行政

### 甲 目的

#### 一、明瞭基本國勢

1. 確知人口數量，如吾國人口，或稱四萬萬，或稱四萬萬五千萬，必須統計精確，方可知其實數。

2. 確知文化水準，如吾國人口，假定為四萬萬五千萬，必須統計人民教育程度，方可測定水準高下。

3. 確知社會內容，如統計離婚者多，則知民情風俗之浮薄；統計死亡者多，則知衛生行政之低劣。

二、健全地方自衛自治組織。



1. 實行戶口異動登記及聯保切結，因其清查嚴密，盜匪肅清，自可完成自衛。

2. 實行戶籍人專登記及保甲規約，因其權益鞏固，利害共同，自可促成自治。

### 三、確定施政方針

1. 根據調查統計，乃能對各地方之教育、衛生、合作、農實以及養老慈幼等項，作最適當之措施。

2. 根據調查統計，乃能對各地方之兵役、捐獻、徵發以及選舉名額等項，作最平衡之分配。

## 乙 指導要領

### 一、戶籍行政之效用

戶籍之效用，可分爲二：一爲確證人民之屬籍與身份，保障個人之私權；一爲研究人口問題，以明瞭人口之優劣、數量之增減，供國家推行庶政之參考。

## 二、戶籍行政工作之範圍。

1. 保甲戶口之編查。
2. 復查及抽查戶口。
3. 編造戶籍冊。
4. 編造戶口統計報告表。
5. 辦理戶口異動登記。
6. 編造戶口異動登記報告。
7. 編造戶口異動統計報告。
8. 編訂及整理門牌與戶牌。

9. 辦理戶籍登記及人事登記。

三、戶口異動登記之意義及效用

1. 戶口異動登記範圍 分出、死亡、遷入、徙出四種（詳

見本省戶口異動登記辦法第二條之規定）。

2. 戶口異動登記意義 隨時維持正確之施政對象。

3. 戶口異動登記效用。

(一) 可以明瞭戶口變動情形。

(二) 可以明瞭出生死亡率之大小。

(三) 可以知道各種死亡原因。

(四) 可以清除奸宄維持治安。

(五) 可以確定國民身份關係。

(六) 可以推測人口結婚率。

(七)可以供司法之證據。

#### 四、戶籍登記範圍

戶籍登記分設籍除籍轉籍及遷徙四種，（詳見戶籍法）

#### 五、人事登記範圍

人事登記範圍分「出生」「結婚」「離婚」「死亡」「繼承」「認領」「收養」「監護」及「死亡宣告」九種（詳見戶籍法）。

#### 六、戶口異動登記與戶籍人事登記之區別

1. 目的 戶口異動登記，在明瞭戶口異動狀況；戶籍人事登記，在確定人民屬籍與身份之權益。

2. 作用 戶口異動登記，首要在確知其數量；戶籍人事登記，首要在知其異動之原因。前者在果，而後者在因；但舉

辦戶籍人等登記後，則停止戶口異動登記，以免重複。

### 七、戶籍行政與保甲制度之關係

戶籍制度，自應以戶籍法與戶籍法施行細則為依據，近因推行保甲制，將調查戶口查報戶口異動事宜，概歸入保甲法令之內，因此保甲與戶籍不可分離；同時甲之編組以戶為基礎，則戶籍事項實保甲內最重要之工作（詳見縣各級組織綱要及縣保甲戶口編查辦法）。

### 八、門牌與戶牌之區別及其編訂

#### 1. 區別

(一) 門牌是人民住居房屋之標誌，以地為主，住屋為對象。

(二) 戶牌是保甲編制中戶之標誌，以保為主，戶為對象。

## 2. 編訂

(一) 掛訂 門牌訂於大門上方之中央，(如警察門牌)戶牌挨次訂於門牌之右方，但數目在五戶以上者，得分貼於各戶之門首右上方(以進門右方向)

### (二) 編排

(1) 門牌編排方法甚多，有奇偶制(單雙制)「來回制」及「順序制」。

(2) 戶牌依甲之次序由左至右，由前至後，(甲之編組以保辦公處爲基點，保辦公處房屋方向爲準，從右至左，由前至後)

## 九、戶口之解釋

1. 戶之意義 戶係指同屬共食共同負擔生活費用而言。分家

兄弟叔伯，每家爲一戶；然同居只係親友或僱工，不負經濟責任之人，併爲一戶，（戶與家有別，家爲自然之家庭，戶爲經濟之家庭）依縣保甲戶口編查之辦法第五條之規定，戶分爲下列六種：

（一）普通戶 凡住戶舖戶等均屬之。

（二）船戶 凡陸上無一定住所，以船爲家者屬之。

（三）臨時戶 凡流動靡常之戶均屬之。

（四）特編戶 凡同一編查區內，五里以內不滿一甲、十里以內不滿一保、之畸零居戶屬之。

（五）寺廟戶 凡寺院廟宮觀禪林洞剎教堂教會清真寺均屬之。

（六）公共戶 凡公署兵營監獄學校工廠祠堂會館公所及其

他公共處所均屬之。

2. 口之意義 口以一人爲一口，無論男女老幼均是（戶長在內，養子爲養父或養母戶內之口，贅婿爲妻父或妻母戶內之口，僱工爲僱主戶內之口，相依爲生者爲扶養者戶內之口，餘由此類推）

十、戶口調查之意義與效用

1. 戶口調查之意義 在某特定時間，將某區域內戶口調查清楚，再用統計方法分別統計之，以應要求。

2. 戶口調查之效用 其效用大約可分爲九種：

- (一) 可以示人口之多寡。
- (二) 可以示人口之增減。
- (三) 可以示人口之疏密。
- (四) 可以助政府分配行政區域。
- (五) 可以助政府劃分選舉區域。



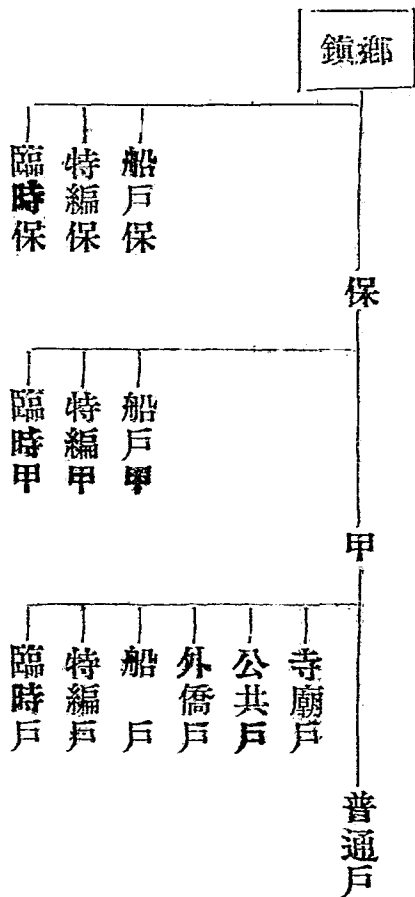
(六) 可以供政府教育設計之根據。

(七) 可以示有業與失業人數。

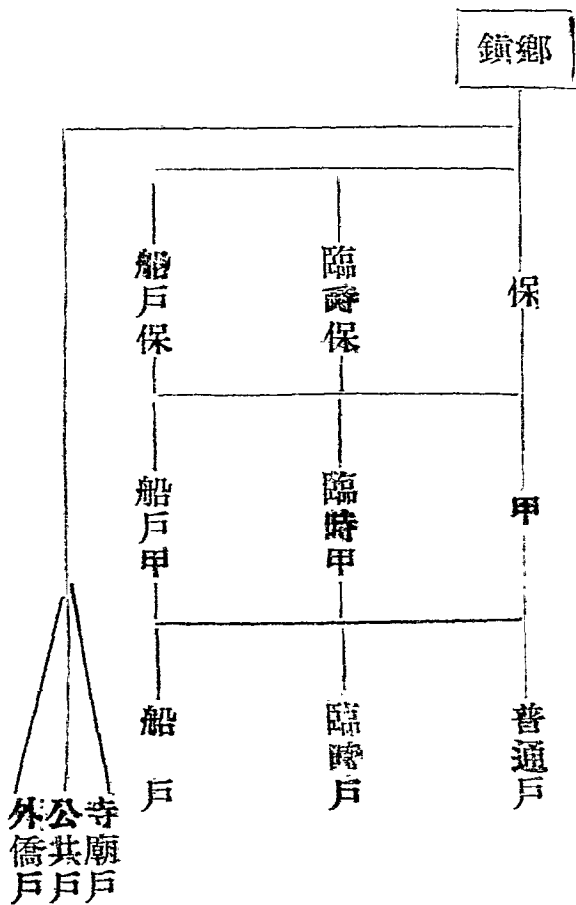
(八) 可以示壯丁人數之多寡。

(九) 可以助政府興辦其他庶政。

十一、縣保甲戶口編查辦法編制層次圖  
鎮鄉保甲規程之不同點。



2. 本省鄉鎮保甲規程編列層次圖



管民之政

六七

8. 編查辦法第二條規定保甲以戶爲單位，其編制依縣各級組織綱要第五、五十三條兩條之規定（卽保之編制以十甲爲原則，不得少於六甲多於十五甲；甲之編制以十戶爲原則，不得少於六戶多於十五戶）；而本省以事實問題曾呈准擴大編組，每甲達二十戶，每保達二十甲，同時寺廟戶公共戶外僑戶不屬於甲而直屬於鄉（鎮），又無特編保甲戶之編制，此與編查辦法不同之點。但現（三十二年一月）草擬之縣保甲戶口編查辦法施行細則，保甲之編組均按照編查辦法之規定，此細則候令施行，（見參考資料）

## 十二、辦理戶口異動登記之一般錯誤

### 1. 登記部份

（一）鄉（鎮）保甲長及戶籍人員抽查不切實，人民亦不自

動聲報。致戶口異動無從登記。

(二) 戶口異動登記報告表各項目填寫錯誤，或漏填；致登記於戶籍冊時，僅有姓名而缺其他各項目。

(三) 縣戶籍室及鄉鎮公所收到戶口異動登記報告表，多不隨時登記，甚至延擱數月不為登記者，致戶籍冊與實際戶口情形不符。

## 2. 統計部份

(一) 各縣市政府民政科長戶籍科員忽略統計法令，致戶口異動統計月報季報各表錯誤叢生；如常住人口與現住人口之混淆，由外縣省遷入及遷往外縣省戶口之失實等是。

(二) 實行統計時每月未根據戶口異動登記報告表分類為之

，甚至任意假設數字者有之，不僅統計與戶籍不符，即統計內容亦多不實，如第五表個別徙出常住人口合計列 3337 口，（係包括縣內相互遷徙及往外境者在內）而遷往外縣省常住人口合計列 3333 口之類。

（三）統計不按規定手續辦理，有閉戶造車，虛構數目者，例如第三表個別遷入常住壯丁列 33 口，由外遷入常住壯丁列 13，而第五表個別徙出常住人口壯丁列 8 口，遷外常住壯丁列 5 口是也。

（四）出征壯丁爲常住人口之他往者，統計時只減少現住人口，而不減少常住人口；乃列入常住人口離戶欄報減，而不報減於現住人口他往欄者，例如表列出征壯丁爲 35 口，而現住他往欄僅列男數 187 口者是。

(五) 第六表之擴增欄，係填鄉鎮保甲之擴增數及戶之由遷入以外原因而增加者。縮減欄，係填鄉保甲之編併數及戶之由徙出以外原因而減少者，乃多以遷入戶及徙出戶之差額填入者，實屬錯誤。

(上述各項錯誤報告，根據本省民廳戶政科之統計)

十三、戶口登記及戶口調查、戶牌門牌漏訂之一般錯誤

1. 戶口登記部份

(一) 姓名有訛誤。

(二) 年齡不正確。

(三) 出生年月日不符。

2. 戶口調查部份

(一) 人口有遺漏

(二) 戶有遺漏。

(三) 缺少複查工作。

3. 門牌戶牌編誣部份。

(一) 鄉村多無門牌。

(二) 街道門牌亦多殘缺不全。

(三) 戶牌掛訂不依規定。

(四) 人民不重視戶牌。

(五) 鄉保未隨時指導人民整理戶牌。

(六) 偏遠之鄉村竟有未掛訂戶牌者。

(上述各錯誤之點，見諸本省巡視團之報告表)

## 丙 部署

## 一、戶籍行政機關

1. 內政部戶政司。
2. 省政府民政廳戶政科。（第三科）
3. 縣（市）政府戶籍室。
4. 鄉鎮公所。（戶籍幹事及戶籍員）
5. 保辦公處。（保戶籍幹事）

## 二、實施辦法

### 1. 先決條件

（一）縣長民政科長及鄉鎮長對於戶籍法令、須有深刻之認識，對於各項發冊均能核閱，又抽查戶口及考核各級戶籍人員應定為經常之工作。

（二）嚴切督訓各級承辦戶籍人員、切實認真辦理戶籍工作



## 2. 具體辦法

(一) 保甲戶口編查工作之進行細心研究縣保甲編查辦法及施行細則，切實辦理。(細則係本省省政府所擬，尙未公佈)

(二) 複查及抽查戶口之辦竣細心研究本省複查戶口複查須知、及縣長抽查保甲戶口暫行辦法，切實做到。

(三) 編造戶籍冊辦法，細心研究本省各縣編造戶籍冊須知，切實辦理。

(四) 編造戶口統計報告表辦法細心研究湖南省各縣編造戶口統計報告須知，切實辦理。

(五) 辦理戶口異動登記辦法詳細研究本省修正戶口異動登記辦法，切實辦理。

(六)編造戶口異動登記報告辦法細心研究本省戶口異動登記報告表填寫須知，切實辦理。

(七)編造戶口異動統計報表辦法細心研究本省各縣編製戶口異動統計報告須知，認真辦理。

(八)編訂及整理門牌及戶牌辦法精細研究本省各縣保甲戶口編查辦法施行細則草案，奉令遵行。

(九)辦理戶籍登記及人事登記辦法詳細研究本省各縣市辦理戶籍及人事登記須知，切實辦理。

## 附參考資料目錄

一、戶籍法

二、修正戶籍法施行細則

三、縣保甲戶口編查辦法

- 四、湖南省各縣市保甲戶口編查辦法施行細則
- 五、修正戶口普查條例
- 六、修正湖南省戶口異動登記辦法
- 七、遷徙人口登記辦法
- 八、暫居人口登記辦法
- 九、各省市辦理戶籍及人事登記實施程序
- 十、湖南省實施戶籍及人事登記辦法
- 十一、修正湖南省各縣設置戶籍室暫行辦法
- 十二、湖南省各縣市設立警察局所警察局所戶籍室聯合辦公處注意要點
- 十三、湖南省各縣編造戶籍冊須知
- 十四、湖南省各縣編製戶口統計報告表須知
- 十五、湖南省各級戶籍人員服務規程

## 第五 健全社會組織切實管理訓練督

### 導

#### 甲 目的

- 一、加強社會組織。
- 二、促進社會團結。
- 三、發揚自治精神。
- 四、協調階級利益。
- 五、融和社會意識。
- 六、保障人民利益。
- 七、發展社會經濟。
- 八、完成社會建設。

## 乙 指導要領

### 一、組織種類

1. 農民團體。
2. 漁民團體。
3. 工人團體。

#### (一) 總工會

(二) 產業工會 (集合同企業各部份不同職業之工人所組織者)

(三) 職業工會 (集合同一職業之工人所組織者)

(四) 特種工會 (郵務、電務、公路、鐵路、海員等)

#### 4. 商人團體

(一)商會

(二)同業公會

- (1)商業同業公會(重要商業計分：糧食、茶、油、鹽、國藥、西藥、棉花、紗、綢布、五金電料、鐵器、銅器、錫器、百貨、木、煤炭、煤油、運輸、紙、銀行、肥料、典當、保險、倉庫、山貨、毛皮、圖書、教育用品、糖、汽船、民船等三十二種)

- (2)工業同業公會(重要工業計分：電器、電工器材、機器、金屬品冶製、交通器材、水泥、棉紡織、繅絲、絲織、酸鹼、製鹽、麵粉、碾米、植物油製煉、製紙、製革、製糖、橡膠、酒精、整理

、火柴、印刷、煤礦等二十三種。

(3) 輸出業同業公會 (重要輸出業計分：植物油、茶、生絲、絲織品、豬牛、羊皮、腸衣、藥材等八種。)

5. 自由職業團體

- (一) 律師公會。
  - (二) 會計師公會。
  - (三) 教育會。
  - (四) 醫師會。
  - (五) 中醫公會。
  - (六) 新聞記者會。
- (註) 以上總稱職業團體。

6. 文化團體

7. 宗教團體

8. 慈善團體

9. 公益團體

10. 婦女會

11. 其他（如抗敵救國團體、兵役協會、體育會、邊務團體、

僑務團體、社會運動團體等）

## 二、組織原則

1. 民衆團體之組織，應採民主集權制。

2. 民衆團體應由人民自動。或由政府輔導自行組織。

3. 民衆團體以行政區域爲其組織區域。

4. 民衆團體在同一區域內，其同性質同級者以一個爲限。

5. 民衆團體之會員資格，應詳載於各該團體之組織章程中，



職業團體之會員，以禁止非現在從事本業者為原則。

6. 民衆團體之組織分：「有系統」「有級數」及「無級數」三種。凡有系統有級數之職業團體，應先組織其下級團體，有過半數之下級團體組織完成時，方得發起組織其上級團體。因情形特殊，不適於採用此原則者，得先成立總會，然後成立分會或支會。

7. 職業團體之會員入會，及下級團體加入上級團體，均以強制為原則，退會應有限制。

8. 各種職業團體，應設書記一人，以曾經特種訓練合格之人員充任，必要時，得由政府指派之。

### 三、訓練原則

#### 1. 總則

(一) 民衆團體之訓練，須遵照 總裁「訓練之目的與訓練實施綱要」之規定。

(二) 民衆團體之訓練，應以增進會員之工作智能，改善其生活習慣，培養其民族意識，嚴密其團體組織，建立有組織有生機之社會，完成三民主義之國家爲主旨。

(三) 民衆團體之訓練，在戰時應使會員於「國家至上民族至上」「意志集中力量集中」及「軍事第一勝利第一」之三大目標之下，發揮其力量，期與軍事行動相配合，達成抗戰建國之任務。

## 2. 方針

(一) 一般訓練

(1) 思想方面

管 民 之 政

A 使會員明瞭中國國民黨之主義政策，抗戰建國綱領，及非常時期民衆組訓方針。

B 使會員認識 國父與 總裁之偉大人格，歷代民族英雄與革命先烈之光榮史績，以提高其國家觀念與民族意識。

C 使會員認識共產主義之不合我國國情，及敵偽理論之謬誤。

D 使會員明瞭國際現狀及敵我形勢，以堅定「抗戰必勝建國必成」之信念。

(2) 智能方面

A 使會員明瞭地方自治之意義，行使四權之方法，及政府各種職時法令。

B 使會員獲得生產技能及生活常識。

C 使會員具備使用新式生產工具及利用合作組織之能力。

D 使會員獲得一般有關業務改進之常識。

(3) 生活方面

A 養成會員實踐新生活之習慣。

B 養成會員遵守黨員守則之精神。

C 督促會員切實履行國民公約各條款，

D 領導會員作業餘體育活動及其他正當娛樂。

(4) 組織方面

A 使會員明瞭個人與團體社會國家民族之關係。

B 激發會員自信互信共信之精神。

C 培養會員自動自覺自治之能力。  
D 養成會員負責守紀律之習慣。

(二) 分業訓練

(1) 關於農民者

A 指導農民改進耕耘技術，增加糧食生產。  
B 指導農民培植森林，修築塘壩，預防水旱。  
C 指導農民畜牧，增加副產收入。  
D 指導農婦利用新式手工業生產工具。

(2) 關於漁民者

A 增進漁民採捕水產物之技能。  
B 指導漁民設立水產物飼養場。  
C 指導漁民改良魚類儲藏法。

D 指導漁民運用各種合作組織，推廣漁業運銷。  
E 指導漁民利用閒暇從事各種副業。

(8) 關於工人者

A 指導工人改進技能，增進生產效率。  
B 指導工人在勞資協調之原則下，增進其福利。  
C 指導工人利用生產消費運銷信用各種合作社之組織。

D 防止工人有妨害國家戰時生產行動之發生。

(4) 關於商人者

A 指導商人推行國家經濟政策，協助政府穩定物價。

B 勸導商人投資一切生產事業。

C 指導商人推行國家財政政策，照章繳納稅捐。  
D 勸導商人節制謀利心理，提高服務精神。

## 丙 部署

### 一、管理

#### 1. 社會行政機關

(一) 縣(市)及縣(市)以下民衆團體之主管機關爲縣(市)政府，業務由民政科主管。

(二) 民衆團體應絕不受主管機關之指導監督。

(三) 主管官署對依法成立之民衆團體，應予以合法之保障，並盡力扶植其發展。

(四) 民衆團體違反法令，妨害公益，或怠忽任務時，主管

機關得分別施以左列之處分：

(1) 警告。

(2) 撤銷其決議。

(3) 整理。

(4) 解散。

(職業團體，經解散後，應即重行組織。下級主管機關爲整理或解散之處分，應經其上級主管機關之核准。)

## 2. 目的專業主管機關

(一) 民衆團體之目的事業，應依法受該專業主管機關之指揮監督。

(二) 目的專業主管機關對所屬民衆團體，亦得爲警告撤銷



其決議之處分。

3. 軍事機關 關於抗戰動員工作，民衆團體應受軍事機關之指揮。

## 二、組織

### 1. 組織程序

(一) 凡人民申請組織之團體，屬於縣政府主管者，須由發起人向當地縣政府申請許可。

(二) 縣政府於接受申請許可後，應即派員視察，認爲合法時，即行核發許可證，同時派員指導。

(三) 發起人於領取許可證後，應即推定籌備員組織籌備會，並呈報縣政府備案。

(四) 民衆團體於召開成立大會前，應將籌備經過連同章程

草案、會員名冊，呈報縣政府，並請派員監選。

(五)民衆團體組織完成時，應即造具會員名冊、職員略歷冊連同章程各一份、呈報縣政府立案，並由縣政府造具簡表，轉送目的事業主管官署備查。

(六)縣政府於核准其立案後，應即頒發立案證書及圖記。

## 2. 組織技術

(一)利用原有組織，組織一般無組織之民衆。

(二)根據組織性質，活用組織方法。

(三)把握當地各階層小領袖，出面進行組織。

(四)運用核心組織，以掌握一切組織，並切實指導各核心份子，從事活動。

(五)組織農會時，應防止土劣從中操縱，並調和地方派系

，以取得領導地位。

(六) 組織工會時，應消滅階級意識，以防止階級鬥爭。

(七) 組織商會時，應利用商民之好名心理，對熱心公益之商人，予以名譽上之獎勵，使其更努力於工作，同時防止奸商，從中操縱。

### 三、訓練

#### 1. 訓練方式

(一) 機會訓練 如家庭訪問、田間訪問、業務訪問等。

(二) 集會訓練 如 國父紀念週、國民月會、各種紀念會與討論會等。

(三) 課堂訓練 如各類業餘講習班、各種訓練班等。

(四) 社會訓練 如各種合作社、職業指導所、書報閱覽室

等。

## 2. 實施要點

### (一) 辦法

(1) 民衆團體之施教人員，應由各該舉辦團體，就該團體職員及當地黨團務工作人員、學校教員、初中以上學生或對某項技藝具有專長之人士聘請之，概爲義務職。

(2) 民衆團體舉辦訓練所需費用，概由各該舉辦團體自行籌措。

(3) 各種訓練方式中開列各項目，各團體得視事實與環境之需要，擇要實施，並得與同在一地之其他團體合併舉辦。

(4) 民衆團體對會員之訓練，應盡量利用業餘時間，以免妨礙生產。

(二) 技術

(1) 訓練之要訣，在卽訓卽練與講到做到。

(2) 教材之選擇，應切合受訓會員之工作需要與知識水準。

(3) 施教人員，應在解答疑難問題，指示工作技術或糾正生活態度時，設法引起會員參加受訓之興趣，儘量避免空泛理論之講述。

(4) 施教人員講述問題時，應喻之以事業，曉之以利害，使受訓者易於接受。

(5) 施教人員，應於機會訓練之個別談話中，設法明

瞭受訓會員之家庭狀況及生活環境與性情能力，予以適宜指導。

#### 四、督導

##### 1. 對於民衆團體之指導

(一) 關於審查申請許可組織理由書者 社會行政主管官署於接受民衆團體申請許可組織理由書後，首應查卷，查明在該區域內已否有同性質之團體組織，並注意發起人之資格、人數或同志人數，是否與該團體法規所定者相符。

(二) 關於審查章程草案者 審查民衆團體籌備會所呈送之章程草案，應注意是否與各該團體法規之規定相合；中央頒發有章程準則者，應參照準則，加以審訂，其

中職員名額、產生手續、會員之權利義務、以及議會經費等之規定，均應特加注意。

(三)關於指導選舉者 在同一團體籌備疏緒，召開成立大會選舉職員之前，對其會員應切實審查，尤以商會同業公會之代表權之數目，更應事前切實算明，指導員對於該團體組成份子之意向，應有把握，如有糾紛之處，務須事先調協。以免臨選舉時發生問題。

(四)關於組織完成後縣政府應辦之手續 民衆團體組織完成，經審核認為健全後，縣政府應即根據組織指導員之總報告，與該團體之呈報，暨章程一份、會員名冊一份、職員履歷表一份，核准立案；至組織指導員總報告應填具三份，以一份送縣黨部，二份呈省政府，

由省政府抽存一份外，餘一份送社會部備查。

## 2. 對於民衆團體之調整。

(一) 改組 凡民衆團體之組織與現行法規不合者，予以改組。

(二) 改選 職員任期已滿者，令其改選。

(三) 整理 團體不健全，或有糾紛者，予以整理。

(四) 合併 同區域內有兩團體以上性質相同者。

(五) 分立 性質不同之團體，如原爲兩業所組合，茲以業務發達，兩業均足法定人數時，得斟酌予以分立。

(六) 撤銷 原定有成立年限之團體，已超逾規定期限者，予以撤銷。

(七) 解散 有違反三民主義情節重大者，如違反三民主義。



破壞抗戰建國、妨害治安秩序等，應依法予以解散。

3. 現在黨之領導方式

(一) 民衆團體在未組織之前，黨部應指揮黨員策勵發起組織之。

(二) 民衆團體既已成立之後，黨部得指導各該團體中之黨員參加工作，以黨團活動方式在團體中起核心示範作用，使民衆遵行黨之政策，接受黨之領導。

附參考資料目錄

- 一、非常時期人民團體組織綱領
- 二、人民團體整理辦法
- 三、指導人民團體改組辦法

- 四、非常時期人民團體訓練綱要
- 五、非常時期工商業及團體管制辦法
- 六、非常時期人民團體組織法
- 七、農業法
- 八、農會法施行法
- 九、省農會章程準則
  - 一〇、縣市農會章程準則
  - 一一、鄉區農會章程準則
  - 一二、漁會法
  - 一三、漁會法施行規則
  - 一四、漁會章程準則
  - 一五、漁會聯合會章程準則

- 一六、漁會合作推進辦法
- 一七、工會法
- 一八、工業同業公會法
- 一九、工業同業公會法施行細則
- 二〇、工業同業公會章程準則
- 二一、抗戰時期文化團體指導工作綱要
- 二二、教育會法
- 二三、教育會法施行細則
- 二四、省市教育會章程準則
- 二五、湖南省各縣教育會章程準則
- 二六、婦女會組織大綱
- 二七、非常時期統一社會運動辦法

- 二八、各業工人聯合會組織辦法
- 二九、縣市總工會組織準則
- 三〇、工會之分會支部小組組織簡則
- 三一、工會章程準則
- 三二、工人訓練暫行綱領
- 三三、修正商會法
- 三四、修正商會法施行細則
- 三五、商會章程準則
- 三六、商會同業公會法
- 三七、商業同業公會法施行細則
- 三八、商業同業公會章程準則
- 三九、自由職業團體辦法案

四〇、醫藥團體組織辦法

四一、醫師會規則

四二、律師章程第六章

四三、會計師條件

## 第六 整理慈善團體並發展社會經濟 及福利事業

### 甲 目的

一、實現大同理想，使老有所終幼有所長鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。

二、發揚救弱扶貧的固有道德。

三、提倡互助共存的民族精神。

四、調和民族各階層之利益及感情。

### 乙 指導要領

一、政府救濟事業之舉辦，其種類如左：

1. 救濟院包括下列各組織

(一) 安老所 收養六十歲以上，精力衰耗，因貧窮而無力生活，無人撫養之男女，其應操作之事項如次：

- (1) 糊裱紙類物品。
- (2) 紡織編造各物。
- (3) 簡單書畫等類。
- (4) 飼養家畜。
- (5) 栽種植物。
- (6) 洗濯衣服。
- (7) 本性適宜之簡單工業。
- (8) 其他體力堪任之工作。

(二)育幼所 收養二歲以上、十二歲以下，貧苦無依之幼年男女；除餘被人遺棄、由司法官署或公安局送養者外，均應由其親鄰保證入所。

(1)按照年齡、送入就近學校免費肄業。(二歲以上、六歲以下者，送幼稚園；六歲以上、十二歲以下者送小學)

(2)期滿出所時，介紹相當工作。

(3)有被領出作養子女而受虐待者，院方得將領主、保人送司法訊辦。

(三)殘廢教養所 收養貧窮而無力生活之盲啞、及肢體殘廢男女，並就其各個能力，授以相當之智識及技能。

(1)千字課。



(2) 手工。

(3) 簡易算術。

(4) 平民常識。

(5) 音樂。

(6) 詞曲。

(7) 說書。

(8) 各種工藝。

附註：A 經費充足時，應設官立學校。

B 能自謀生活者介紹職業，令其出院。

(四) 育嬰所 收養未滿二歲貧苦或被遺棄之男嬰女嬰，應

注意事項如下：

(1) 哺乳時期，以每一乳母，哺一嬰兒。

- (2) 乳母困難時改用代乳品。
- (3) 設備小孩遊戲場及浴室。
- (4) 購置玩具。

2. 施醫所 療治貧苦病民，以補助衛生行政之不及，其設備如下：

- (一) 醫師室。
- (二) 護士室。
- (三) 診療室。
- (四) 藥劑室。
- (五) 掛號室。
- (六) 待診室。

3. 貸款所 以規定數量之款項，貸給無資營業或無資務農之

男女，應調查事項：

(一) 年在十五歲以上，確無不良嗜好者。

(二) 志願正當營業，確無資力者。

(三) 取得殷實保證者。

4. 習藝所 收容懶惰成性或無正當職業之游民，強制其勞作，並授以必要之知識及技能，以養成勤儉之習慣。

5. 婦女教養所 收容曾從事不正當業務、或受虐待之婦女，授以相當之智識及技能，並矯正其不良習慣。

6. 助產所 救濟貧窮而無力生活之妊婦，不收費用。

附註：(一) 參閱十七年五月二十三日內政部公佈二十二年

四月修正之各地方救濟院規則，及三十二年九月二十九日國民政府公佈之社會救濟法。

(二)本省各縣救濟院曾奉令改爲民生工廠，現又令復原制，並規定各縣市於三十三年度應一律籌設救濟院。

(三)本省各縣育嬰所及孤兒院，已由耒府民振字第八四〇〇號訓令改爲兒童保育院，仍隸救濟院，惟社會救濟法頒佈後，仍規定應設育嬰育幼兩所。

## 二、政府對慈善團體之監督及管理

### 2. 監督：（參考監督慈善團體法）

(一)監督之範圍 凡以濟貧、救災、養老、恤孤及其他救助事業爲目的者，均在監督之列。

(二)監督之禁止事項 凡慈善團體、不得利用其事業爲宗

教上之宣傳，或兼營爲私人謀利之專業。

(三)發起人資格之規定 慈善團體應有五人以上之發起人

(1)具有左列規定之一者得爲發起人。

A 名望素著，操守可信者。

B 曾辦慈善專業有成效者。

C 熱心公益，慷慨捐輸者。

D 對於發起慈善事業，有特殊學識或經驗者。

(2)有左列各款情事之一者，不得爲發起人。

A 土豪劣紳，有劣跡可指證者。

B 貪官污吏，有案可稽者。

C 因財產之犯罪，受刑事宣告者。

D 受破產宣告而未復者。

E 吸食鴉片者。

(四) 章程之修正 慈善團體之章程有未妥善者，主管官署得隨時修正之。

(五) 許可之撤銷及解散 凡慈善團體如有拒絕主管官署之檢查，或違反第二項之規定者，主管官署得撤銷其許可而解散之。

(六) 成績之褒獎 辦理慈善事業著有成績者，主管官署得呈請國民政府或省政府褒獎之。

## 2. 管理 (參考管理各地私立慈善機關管理規則)

(一) 機關之備案 各地私立慈善機關，應將機關名稱、所在地、所辦事業、財產狀況、現任職員姓名履歷，詳細造冊呈報主管機關查核，轉報內政部備案。

(二) 收支查核 各地私立慈善機關，每屆月終，應將一月收支款項，及辦事實況，逐一公開，並分別造具計劃書及事實清冊，呈報主管機關查核。

(三) 捐款之核准 各慈善機關，如須募捐款項時，應先呈請主管機關核准，其收據捐冊，並應編號呈送蓋印。

(四) 冊報之檢查 主管機關對慈善團體之冊報，得隨時派員檢查之。

### 三、私辦慈善專業之種類及立案手續

#### 1. 種類

- (一) 託兒所 由私人或私人團體設立，以作寄養兒童之用
- (二) 澱渡 由私人或私人團體購置橋產渡產，以作維持橋渡之用。

(三)路會 由地方集資生利，以作補修道路之用。

(四)社倉 由社員抽儲食穀，以作荒年貸給鄉里之用。

(五)其他如民衆教育事項、濟貧救災事項、育幼養老事項、公共衛生事項、優待徵屬事項等，有由寺廟興辦公益事業委員會，抽寺廟每年總收入百分之二至十以興辦者；有由各姓宗祠及各省縣各行會館以祠館餘款興辦者。

附註：參考私立託兒所監督及獎勵辦法，及私人辦理濟渡事業管理規則，又修正寺廟興辦公益慈善專業實施辦法。

## 2. 立案手續

(一)地方主管官署應備置：



(1) 慈善團體登記簿。

(2) 慈善團體登記收件存根簿。

(3) 慈善團體登記證書存根簿。

(4) 其他。

(二) 慈善團體應呈送：

(1) 章程或捐助章程。

(2) 登記清冊。

(3) 財產目錄。

(4) 印鑑單。

(5) 董事或理事名冊。

(6) 全體社員名冊、或捐助人名冊。

(7) 職員名冊。

(8)各項足資證明之文件。

附新組織慈善團體呈請立案書式

呈請人 姓別 年齡 籍貫 職業 住所

呈爲呈請立案籌茲 等擬設立辦理 專業前蒙

鈞府許可設立在案現以籌備完竣組織成立理合依法開具  
正副呈請書並附呈章程(或捐助章程)登記清冊財產目錄  
印鑑單全體社員名冊(或捐助人名冊)職員名冊(份連同  
證明文件備文呈請

鑒核准予立案並發給證書以利進行實爲公便謹呈

呈請人

連署人

中 華 民 國 年 月 日

依舊法規組織之慈善團體呈請重行核定書式

呈請人 性別 年 齡 籍貫 職業 住所

呈為呈請重行核定准予立案事 等前於 年 月 日

設立 辦理 事業曾於 年 月 日蒙

鈞府核准備案在案茲查監督慈善團體法及其施行規則業

經先後頒行理合依法開具正副呈請書並附呈章程（或捐

助章程）登記清冊財產目錄印鑑單全體社員名冊各份

連同證明文件備文呈請

鑒核准予立案並發給證書實為公便謹呈

呈請人

連署人

中華民國 年 月 日

註 以上二式如有必須聲敘事項可分別填入不必拘於定格

### 董事或理事名冊式

姓名	別號	年齡	籍貫	經歷	住所及 通訊處	到會 年月

### 全體社員名冊式

姓名	別號	年齡	籍貫	經歷	住所或 通訊處	入社 年月



# 財產目錄表式

摘要		合計
金額	細數	
額	合計	
附註		

註 關於財產所在地以及其他應行註明事項應分別

在附記欄內填明

# 印鑑單式

團體名稱	印模

註 參看各地方慈善團體立案辦法。

## 四、社會福利事業之獎勵

### 1. 福利事業之範圍：

- (一) 社會救濟事業。
- (二) 社會服務事業。
- (三) 勞工福利事業。

(四) 兒童福利事業。

(五) 職業介紹事業。

(六) 其他有關社會福利事業。

2. 補助金之獎助 上列各項社會福利事業辦理確著成效，須繼續維持或發展，而有左列各情事之一者，得申請社會部發給一次獎金。

(一) 限於經費無力擴充者。

(二) 經費中斷無法維持者。

(三) 遭遇災變無力補救者。

3. 申請補助金時，申請書應列明之事項

(一) 專業之名稱、種類及所在地。

(二) 主辦人及重要職員履歷。



(三) 翻立經過及最近年度工作報告。

(四) 原有經費來源及數額，

(五) 本年度工作計劃等項，報由主管官署予以獎助；其有假借營私或宣傳宗教者，主管官署得依法予以撤銷解散之處分；必要時並得變更其設立之目的，以應抗戰之需要。

附註：參看監督慈善團體法施行規則，又私立託兒所監督及獎勵辦法，又社會部獎勵社會福利事業暫行辦法，又湖南省整理全省慈善機構辦法。

### 丙 部署

#### 一、主管官署

1. 民政廳 此指省區政府所在地而言。

2. 縣政府 此指鄉鎮區保甲而言。

3. 市政府 此指各省所轄普通市而言。

4. 社會局 此指行政院所轄特別市而言；如未成立社會局者，得指定其他局爲主管機關。

5. 賑濟委員會；此指具有國際性之慈善團體，其事業及於全國者而言；但其分辦事所仍應受所在地方主管機關之監督指導。

## 二、應辦事項：

1. 各縣應於三十三年度一律成立救濟院，內設安老所、育幼、殘廢、救養各所。

2. 各縣未成立勸產所、施醫所者，其應辦之事務，可暫由衛

生院辦理。

3. 各縣未成立貸款所者，可利用農村合作貸款方式代替之。
4. 各縣政府應將原存之救濟產款切實整理，加以妥善之管理，如不動產之登記、新式帳簿之採用、收支帳目之稽核，用途之監督等是。

5. 各縣救濟基金，應列為特種基金專戶存儲。

6. 各縣救濟產款缺乏者，應設法籌措以資充實，其方式或由無益神會提撥、或樂捐、或由造產方式補充，各縣長民政科長須細心體察，務須因時因地因人適宜，尤須合法，務使救濟專業，得有充分之發展。

7. 各縣對救濟機關之人選，如救濟院長，保育所長等，須選擇當地名望素著、及操守可信，而又熱心公益者充之。（

最好其家產充裕，而不持職務以謀生者）

8. 對私辦之慈善團體須切實管理監督，縣長民政科長尤須親自巡察，注意下列各事項：

(一) 經辦人之能力及服務精神。

(二) 對被救濟者之教養及管理。

(三) 救濟機關之設施及清潔。

(四) 財物之管理及收支款項之稽核。

(五) 有無違反規定之舉動，如是否利用為宗教之宣傳，及為私人謀利是。

(六) 獎懲之確定。

9. 各縣對社會福利事業，須聯絡縣黨部、青年團極力提倡下列各項事業。

- (一) 社會服務處之舉辦。
- (二) 職業介紹所之成立。
- (三) 民衆詢事處之設置。(包括解答法律、常識、醫藥等

項)

(四) 員工福利社之組織。

10 組織社會救濟及福利事業協助會，以利推行。

## 附參考資料目錄

- 一、各地方救濟院規則
- 二、社會部獎助社會福利事業暫行辦法
- 三、監督慈善團體法
- 四、監督慈善團體法施行規則

- 五、監督私立慈善機關規則
- 六、修正寺廟興辦公益慈善事業實施辦法
- 七、各地方慈善團體立案辦法
- 八、各省市慈善團體總檢查應行注意事項
- 九、各省救濟院總檢查應行注意事項
- 十、民衆組訓與社會福利事項劃分標準案
- 十一、整理全省慈善機構辦法
- 十二、私立托兒所監督及獎勵辦法
- 十三、私人辦理濟渡事業管理規則
- 十四、社會救濟法（國府三十二年九月二十九日公佈）
- 十五、各省市縣地方救濟事業基金管理辦法。

管民之政

二二八

# 第七 健全黨團組織

## 甲 目的

### 一、黨

1. 完成國民革命。
2. 建設中華民國。
3. 實現三民主義。
4. 促進世界大同。

### 二、團

1. 充實本團新生命。
2. 團結全國新青年。

營民之政



8. 加強建國新力量。

## 乙 指導要領（黨與團同）

### 一、黨（團）之組織要素

1. 主義 本黨（團）有正確博大精神之三民主義為靈魂。

2. 機構 本黨（團）組織機構，按照總章，直鈞系統明確；橫的聯繫密切，為最嚴整之組織體。

3. 領袖 昔為 總理孫中山先生；現為 總裁（團長）蔣中正先生；均極偉大英明。

4. 幹部 中央委員（幹事）；省執行委員（支團部幹事）；縣執行委員（分團幹事）；為本黨（團）之中堅幹部。

5. 黨（團）員 現有黨員百餘萬；團員三十餘萬；軍隊黨員尙

未計。(共爲四百七十餘萬——三十年六月底止)

## 二、黨之組織原則

1. 民主集權制(青年團同)。
2. 黨政配合——省級適用。
3. 相對秘密——縣以下適用。

## 三、健全黨(團)組織之方法

1. 加強訓練黨(團)員 以提高黨(團)員之素質。

(一) 思想訓練 以小組會議、工作討論、學術講演、黨(團)員通訊、督導黨(團)員閱讀黨義書籍等方法行之，使黨(團)員加強對黨義之信仰與了解。

(二) 行動訓練 按黨(團)員之身分職業、及工作能力，隨時分配適當之工作，並督導考核，使黨(團)員能澈底

執行黨(團)的命令與決議，提高其躬行實踐精神。

(三)康樂訓練 以音樂體育，及利用季節與紀念日作種種康樂活動；使黨(團)員心靈活潑、身體康健、而樂於服務盡職。

2. 訓練並選拔幹部 以負組織責任。

(一)訓練高級幹部 現由中央訓練團調訓，已至三十期；青年團幹部，現改由中央青年幹部學校訓練。

(二)訓練中級幹部 由各省幹部團調訓，本省已辦八屆。

(三)訓練基層幹部 由各縣幹部團所調訓，今後應求嚴訓。

(四)運用「選舉」、「保薦」、「甄拔」三種方式，選拔

優秀黨(團)員為黨(團)之幹部。

3. 健全機構 俾運用得以靈活

(一)黨(團)內部組織要合理 使編制適當。職掌分明，聯繫密切。

(二)人事配備要適當 要適才、適所、事有人管、人有事做。

(三)事務管理合科學 使時、地、人、事、財、物支配合理；並注意設計、執行、考核之聯繫。

(四)加強黨(團)部之縱橫聯繫 上級對下級，除書面聯繫外，應經常定期派員考察，協助實際工作；人事聯繫，同一地之黨(團)部與黨(團)部則應時舉行會報。

(五)黨(團)部切實把握黨(團)員，不使脫節由黨(團)部負責幹部，如區黨(分)部書記，及小組長(區隊長分隊長)經常與所屬黨(團)員保持友誼關係，敦促其按

連繫。

時出席小組會、黨（團）員大會、代表大會等。

4. 發展新事業 使黨（團）員負責而與黨（團）部發生密切

（一）發動社會服務 以黨（團）員協助城市人民解決交通、食、住、書信等困難，協助鄉村農民收穫、耕種、修路、架橋諸事。

（二）創辦服務社 辦理文化、體育、消費、旅行、救濟等業務。

（三）創辦生產事業 如林場、農場、畜牧場、造紙廠、合作社印、刷廠、小規模工廠及手工業等。

5. 厲行小組（分隊）會議。

（一）慎選小組（分隊）長。

(二) 劃分小組（分隊）要適當。

(三) 小組（分隊）會議運用要靈活：即以各種方式（如旅行茶會）舉行，而每次必擬定一中心問題作辯論或討論材料。

## 丙 部署

### 一、黨應注意之事項

1. 縣黨部 為監督指導考核機關，負全縣區黨（分）部及小組之調整，及創辦新事業編組責任。

2. 區黨部 為承縣黨部命令、監督、指導、考核、所屬黨員及小組工作之責任。

3. 區分部 小組為訓練黨員之機關。

二、團應注意之事項

1. 縣分團部（區隊）為指揮、監督、編組全縣區（分）隊之上級組織。

2. 服務事業及生產事業 應在分團部（區隊）所在地集中力量辦理之。

3. 區（分）隊 為團員訓練機關。

附參考資料目錄

一、中國國民黨總章

二、三民主義青年團團章

三、黨員須知

四、黨的組織與領導（朱家驊著）

- 五、黨員訓練綱要
- 六、黨員不出席區分部（小組）會議懲戒辦法
- 七、調整黨政關係
- 八、黨員手冊
- 九、總裁：黨與團的關係
- 十、青年團分隊須知
- 十一、青年團法規彙編
- 十二、小組會議規程



管民之政

一三八

# 第八 確實整理地籍奠立平均地權之基礎

## 甲 目的

- 一、確定產權，平均人民賦稅負擔。
- 二、地盡其利，鞏固國家經濟基礎。

## 乙 指導要領

### 一、平均地權政策之認識

1. 平均地權之要義 國父於解決土地問題之主張，自中國同盟會時期始，即以「平均地權」四字揭示天下，其後於

手著「建國大綱」與「三民主義」，更明白指示平均地權爲實行「民生主義」，達到「耕者有其田」之要道；其最高理想，爲以和平漸進之徵稅方式，實現土地在實質上爲社會所公有。

2. 平均地權之方法 國父遺教中，關於平均地權政策，所指示之實施方法如下：

(一) 照價徵稅 建國大綱第十條規定每縣開創自治之時，必須先定全縣私有土地之價，其法由人民自行申報政府，按照所報之地價，征收地價稅；並使地主所有土地之多寡，採用累進稅率，由此可使土地漸次轉入於耕者之手，而「耕者有其田」之目的，易於達到。

(二) 漲價歸公 地主於申報地價之後，如因社會進步、交

通發達、人口增加等原因，而致地價上漲，此乃全社會之功而非地主之力，自應歸諸公有，地主不得私之；現行土地法則採和平漸趨之意，於土地之增價，征收增價稅。

(三) 照價收買。地價既由地主自報，一般地主或希圖減免地稅，故意短報其地價，政府爲防止地主以多報少，可用照價收買方法，利用金融力量，隨時選擇其報價過低者收買之；如此，地主乃不致以多報少，而結果必有一適當之報價。

## 二、整理地籍之必要

1. 奉行 國父遺教 平均地權之首要，爲如何規定地價，及如何實施地價稅及增價稅，此其先決條件，在 國父一生

言論中及建國大綱內（第八條）均明白規定首應測量全國土地，又於建國方略中，再三致意於地利之開發，凡此，皆為地籍整理之入手方法；故地籍整理實為奉行國父遺教、實行平均地權所必由之階段，而在訓政時期，尤應加緊完成者也。

2. 加強建國力量 班固曰：「理民之政，地籍為本」此在平時已屬重要，而值茲抗戰建國同時並行期間，諸凡軍事征用、經濟建設、整理財政、調節糧食、安定人民生活等，處處關聯土地，故為適應戰時需要，必須先行整理地籍，然後一切措施有所依據，有所準繩。

### 三、整理地籍之利益

1. 加強土地之管理 土地管理，對於縣政建設，具有重大作

用，各縣地籍經整理完竣，可使業權確定，坵段分明，其土地種類位置、使用狀況、地價收益及所有權之移轉變更等情形，均有圖表冊籍，可資稽考，而政府對於土地之使用、統制、徵收、課稅、及地權分配之調整，莫不易於着手，至縣與縣間，鄉（鎮）與鄉（鎮）間之插花飛地，亦可根據地籍整理之結果，從事疆域之調整，使行政區域不復有支離欠整之弊。

2. 充實地方財政 縣政建設之推進，必先籌有充分之經費，土地整理以後，舉凡「土地之歲收、地價之增益、公地之生產、山林川澤之息、鑛產水力之利」，皆可為地方政府所有；（建國大綱第十一條）「縣各級組織綱要」第十八條，亦明白規定土地稅之一部，劃為縣地方收入，是則地

籍整理，於縣地方之財政，自可增其來源；而「經營地方人民之事業，及育幼養老濟貧救災醫病與夫種種公共之需要」，皆可次第舉辦，地方自盛，亦可早望其完成。

8. 弭除糾紛平均負擔 孟子曰：「仁政必自經界始」，土地未經整理以前，經界不明，圖地籍紊亂，政府既無圖冊可考，人民私有證件，真偽難分，因而土地糾紛訟累，層出不窮；但如地籍整理以後，產權經果，一一判明，一切隱埋欺佔，無從再生，糾紛自可杜絕；又舊有田賦，名目繁多，附加亦重，民間有地無糧、有糧無地，或地多糧少、糧多地少者，所在皆是，益以飛灑詭寄，胥吏中飽，國庫固感短收，自於負擔，亦至不平；地籍整理以後，隱匿田地及荒地之未墾并科者，均一律照價征稅，蠲除附加，政府

稅收固增，人民負擔亦趨平均。

#### 四、整理地籍應注意事項

1. 要有廉潔能幹與富有技術經驗之工作人員 地籍整理工作，本甚繁劇，且直接牽動民衆，苟辦理不善，卽被認爲繁擾苛民之政，以致人民猶疑觀望，阻礙進行，甚至影響全部業務，終至失敗；故整理地籍，不僅須有訓練純熟富有經驗之技術人員，且須慎選操守廉潔刻苦耐勞者，始能勝任；而實施業務時，更應詳爲規劃，嚴定進度標準，剋期完成，否則費時累月，事倍功半，影響政譽，不可不注意也。

2. 要與地方士紳合作 地方士紳實爲鄉民代表，向背之間，可左右人民趨向；尤以地籍整理業務，牽動全境人民，必



賴上下一心，羣策羣力，方可期其迅速完成，對於地方士紳之聯繫，實有助於工作之推行，不可疏忽；至於地方士劣，每多煽惑鄉愚，暗中阻撓，則宜善爲導化，或運用鎮壓力量，使之就範。

5. 宣傳工作必須普遍 舉凡關於整理地籍之法令及各項之工作辦理程序手續，務必於籌辦每項業務之時，盡量宣傳，使一般人民明悉辦理之內容及其利害；宣傳方法，不僅須有文字、佈告、及印發須知等類，並應隨時注意口頭宣傳，蓋工作人員與民衆直接觸近，宣傳較易而普遍；如宣傳不力，則常引起民衆誤會，阻滯工作進行，影響非淺也。

## 丙 部署

## 一、整理地籍之機構

1. 由省地政局組織全省土地測量總隊，下設若干分隊，輪派各縣實施測量工作；同時於辦理測量之縣市，成立地籍整理辦事處，辦理土地登記規定地價等工作，直接受省地政局之指揮監督。

2. 地籍整理完竣之縣市，由省地政局調回測量隊，並撤銷地籍整理辦事處，另由縣市政府於民政科內，設置地政科員及技士若干人，負責保管地籍圖冊及辦理土地移轉、變更、登記、複文、發狀等事宜；至徵收地價稅，則由田賦徵收機關辦理。

## 二、整理地籍之程序及方法

1. 土地測量 爲整理地籍之第一步工作，其實施程序，依據

「修正土地測量實施規則」之規定，可分爲：

(一) 大三角測量 由中央統籌辦理。

(二) 水準測量 係在土地測量之區域，測量各重要點之  
高程。

(三) 小三角測量 依據大三角測量之成果施行之，但在大  
三角尚未測到之地方，得由各省先辦小三角測量，控  
制縣之面積，以爲圖根測量之依據。

(四) 圖根測量 依據小三角點，配置圖根點，觀測計算，  
並測量圖根網圖，以爲地籍測量之依據。

(五) 地籍測量 又稱戶地清丈，係根據三角圖根測量之成  
果，實地描測坵地之位置、形狀、面積於圖紙；其縮  
尺採用五百分一、一千分一、二千分一爲主，同時編

列地號、記載地目、並調查業主姓名、住址、及地價  
收益等。

(六) 計算面積 於地籍圖測量完畢後，即使用求積儀器或  
用三斜法計算各坵地之實測面積。

(七) 製圖 地籍原圖經計積着墨整理之後，即製成朦繪圖  
印刷圖，以備將來發給業主之用；同時並調製縣（市  
）鄉（鎮）一覽圖，以作行政參考之用。

2. 土地登記 土地經過測量完竣，即繼續辦理土地權利登記  
，為加速完成一縣之土地整理，宜與測量業務，緊接辦理  
，其實施程序，分：

(一) 收件 辦理登記機關，於一地開辦登記時，首將測量  
結果，分佈或通知各業戶在規定期限內，攜帶證明文

件，到指定之收件處所，認對測圖，聲請登記，如認圖時，發現錯誤，應即更正或複丈，然後再行聲請登記。

(二) 審查 經聲請收件後即將聲請書及證明文件，慎密審查，如認為無疑義者，移付公告，否則飭令更正或補繳證件，其有查實不確者，則予以駁回。

(三) 公告 公告期限，依「非常時期地籍整理實施辦法」之規定，不得少於一個月，在聲請登記地段之顯著地方或登記機關之門首，揭示公告，在公告期間內，如土地所有權人或權利關係人發覺有錯誤遺漏，或有朦混侵佔登記情事，得提出異議，以謀改正。

(四) 登記 公告期滿，如無人提出異議，或異議經過解決

者，即認爲產權確定，登記機關應即將聲請人地權，詳細記入登記簿內，此爲第一次土地所有權登記；嗣後如有移轉變更情形，應隨時聲請，爲移轉變更登記，更正各項冊籍；至其他地上權、永佃權、地役權、典權、抵押權等，則在公告期間內聲請，並於所有權登記簿內他項權利欄記載之。

(五)發狀 登記完畢、即填發業主以土地所有權狀，並附粘印刷之戶地圖；他項權利人，則填發他項權利證明書；移轉變更者，分別換給新狀。

3. 規定地價 國父遺教中，關於規定地價方法，主張由人民自行申報，惟在「照價收買」政策，未能積極推行以前，依「非常時期地籍整理實施辦法」之規定，採用先估後

報方法：其程序即為先行調查土地最近三年市價及收益，然後分區評定標準地價公告之，業主於標準地價公告後二個月內，比照標準地價，在百分之二十增減範圍內，申報地價，逾期不申報地價者，即以標準地價為其申報地價，此現行對規定地價之改進方法，至其進行，應與測量登記，密切配合，查定標準地價，並應儘先辦理，於開始土地登記前，分區公佈。以便人民申報地價與聲請登記同時為之。

地價規定後，即按鄉（鎮）編造地價稅冊，彙送徵收機關，徵收地價稅，至此，整理地籍之全部工作，乃告完成。

## 附參攷資料目錄

- 一、土地法
- 二、修正土地測量實施規則
- 三、各省市地政施行程序大綱
- 四、非常時期地籍整理實施辦法
- 五、三民主義
- 六、建國大綱
- 七、建國方略



管民之政

一五四

## 第九 健全會計嚴密審計

### 甲 目的

- 一、加強財務管理。
- 二、配合行政計劃。
- 三、建設廉潔政府。
- 四、節省無益開支。
- 五、實行財政公開。
- 六、減輕人民負擔。
- 七、解除政府責任。
- 八、增強人民信仰。

## 乙 指導要領

### 一、政府會計制度

#### 1. 會計之意義

(一) 財政公開，堅固民信 政府機關以服務人民為主，因其經費之來源，係徵之於人民，其經費之支出，均由政府官吏支配；然徵收之是否適當，以及支配之是否公平，必須經由會計之記錄檢查，公開宣佈，俾供人民之審察，以承財政公開，而取得人民之信任。

(二) 根據登記數字，決定施政計劃 政府對於事業之進行，必先規定計劃，然後按照計劃實施，方不致浪費財力，可觀厥成，錢施政計劃之如何決定，應以過去之

稅收及經費情形爲根據，庶能切合事實，爾易推行，故政府會計所登記之數字，可供執政者決定以後施政計劃之參考。

(三) 規定預算，防止貪污政府機關之執政人員，爲人民之公僕，亦卽徵人民之意志而執行一切政務；然人民對於政府官吏，不能時時加以監督；爲免使發生弊端起見，對執政者行使職權，所有之收支款項，必須先加以預算之限制，事後加以審計之考核，然此種預算之如何決定，應根據確定之施政計劃，由會計人員負責編製，切實執行。

(四) 報告財務實況，以便監督。縣(市)之人民衆多，範圍廣大，對於政務之推行，不得不分設各級機關，以收

分工合作之效；而各級機關爲實行財政公開起見，對於經營之款項及財務，必須根據會計賬冊，按期報告，一方面便於上級機關之審核，一方面可昭大信於民衆。

## 2. 會計之分類

(一) 縣(市)總會計 縣(市)總會計，乃縣(市)政府總合之會計，亦即縣(市)政府所屬各單位會計之總合會計，爲處理縣(市)會計事務之軌範，及鈎稽縣(市)財政之工具；本省推行縣(市)總會計制度，現已達到普遍實施之階段，自與各縣(市)公庫聯繫以後，於財務情形之考核，尤收實效。

(二) 單位會計 單位會計者，即總會計下有獨立預算之機關或基金之會計也；依會計法第十二條之規定：「左

列各款會計爲單位會計：甲、在總預算有法定預算之機關單位之會計；乙、在總預算不依機關劃分而有法定預算之特種基金會計」。

(三)附屬單位會計 各級政府或其所屬機關之營業機關、事業機關、合作組織之會計，或各機關附屬之特種基金會計，均稱爲附屬單位會計。

(四)分會計 分會計者，即單位會計下無獨立預算之機關或基金之會計也；依會計法第十三條之規定：「單位會計下之會計，附屬單位會計外爲分會計」。

### 3. 會計之專務

(一)公務歲計 普通公務機關分爲歲務及經費兩類，歲入類即指有收入之機關，經費類係專指支出之機關；但

歲入額同時亦有經費之支出，故所謂公務歲計之會計事務，即公務機關之歲入或經費之預算實施，及其實施時之收支，與因處理收支而發生之債務，及計算政事費用，與歲計餘絀之會計事務也。

(二) 公務出納 公務出納之會計事務，即公務機關之現金票據證券之出納，係保管、移轉之會計事務也。

(三) 公務財物 公務機關所有公用之房產器具、以及應用物品，總稱之為公務財物，此種財物之收付，亦應分別登記，故所謂公務財物之會計事務，即公務機關之不動產物品及其他財產之增減、保管、移轉之會計事務也。

#### 會計之獨立

(一) 會計機關有獨立之系統 縣(市)會計室之上級主管機

關爲省會計處，關於全縣（市）歲計會計事務之進行，須隨時受省會計處之指導監督；此外各機關之會計人員，分掌各該機關之歲計會計事務，而經常與會計室取得聯絡，關於歲計會計事務之進行，隨時受會計室之指導監督；縣（市）會計室雖爲縣（市）政府中之一部，但具有獨立職權，在其權限以內，不獨不受縣（市）長之干涉，而且可以拒絕縣（市）長之非法要求。

(二)會計人員有獨立權力 會計人員由上級主計機關委派，不由主管長官任免，而辦理所在機關之會計事務，有獨立權力，他人不能侵犯，使主管長官開支經費時，處處守法，不敢濫用，雖欲不清不廉而不可得；凡遇不法事件，會計人員不更正、不拒絕、或不報告而



辦理者，會計人員應連帶負責。

## 二、政府審計制度

### 1. 審計之意義

(一) 監督預算之執行 政府機關編製預算，確立財政上收支之計劃，與興辦各種事業，無論永久或臨時，於進行辦理之際，必須顧及預算；稽審計機關對政府官吏執行收支時、是否完全依據法規及預算之規定，是否有不經濟之支出，得根據政府法令嚴密加以考核，以免違反預算，發生浮收濫用之弊端。

(二) 稽察財政之處理 政府一切所需，皆取給於民，其執行財務收支之官吏，因無直接利害關係，若不加以稽察，難期人人潔已奉公，故審計機關、對於各機關金

錢證券之出納，財產物品之增減變化，收支事務之處  
理，是否與法令相符，必須加以審查，以證實其真實  
虛偽。

## 2. 審計之功用

(一) 解除經手人員責任 各級審計機關，專司事前事後之  
審計，各機關編送之各項收支報告，依法審核，認為  
正當者由審核機關發給核准通知或審核通知；年度決  
算，則發給核准書，以解除經手人員之責任。

(二) 澄清吏治 政府一切用度，取給於民，故須確立預算  
以爲收支標準，而免支出膨脹，增加人民負擔；審計  
機關根據預算，審核各機關收支，如是人民負擔不致  
增加，機關之支出亦不致漫無節制；審計機關並須爲

原始憑證之審核，以防止公款之移用，故財政機關發給各項經費之支付書，應送審計機關核簽，非經核簽，公庫不得付款或轉賬，在此嚴密監督制度之下，各級官吏可以養成廉潔之美德，而達到澄清吏治之目的。

### 3. 審查機關之職權

(一) 審查機關之職權 審查機關爲財務之監督機關，舉凡歲入歲出之收支，公有財產之管理，均由審計機關負責監督，至由政府發給補助費之團體事業，及由政府發給基金之公營事業機關，其財務上之處理，亦應由審計機關審核，按審計法之規定，審計職權如下：

(1) 監督預算之執行。

(2) 核定收支命令。

(3) 審核預算決算。

(4) 稽察財務上不法或不忠於職務之行爲。

(二) 審計機關之效力 各級機關如違反審計法規之規定，不能按時編送應付檢查之書表憑證時，審計機關除依法辦理外，尙得拒絕簽核該機關之經費支付書；遇發覺各機關人員有財務上之不法、或不忠於職務之行爲，應報告該管審計機關通知該機關長官處分之，各機關對於審計機關之決定不服時，得於接到通知後三十日以內聲復，但以一項爲限，以維審計機關之尊嚴；財務案件雖經審核完竣，但五年之內，如發現其中有錯誤遺漏等情事，仍得再爲審查，務使經手人員不敢

存僥倖心理，希圖取巧，矇蔽一時，可見審計效力之偉大。

4. 審計與會計之關係 審計工作係以會計實務爲對象，根據會計報告賬簿以及原始單據，加以檢查，且予以證明，二者關係之密切於焉可見，是則審計事務能否發生效果，繫予會計制度之是否健全；所以欲求審計嚴密，應先健全會計工作，同時會計制度之實施亦須由審計人員監督，方能表現真偽虛實。吾國財務行政與財務監督事宜，以四權分立爲中心，所謂四權，卽行政、主計、出納、審計是；而所謂聯綜組織者，卽四權獨立，而又聯合共同辦理財務行政與財務監督之謂，此種組織之完善與乎運用之靈活，亦有賴於審計與會計之健全也。

## 丙 部署

### 一、會計及審計之機構

#### 1. 會計機構

(一) 省——會計處。

(二) 縣——會計室。

#### 2. 審計機構

(一) 省——審計處。

(二) 縣——暫不設置機構，由省審計處直接審核。

### 二、預算之編製法

預算之目的，在使實際上之收支能如預期，而欲預算適如所期，則不可不研究其測定方法；預算有歲出歲入兩方面

，二者性質不同，其測定方亦異，茲分述之。

1. 歲出之估計方法 國家歲出有固定歲出與不固定歲出兩種，前者估定較易，後者則難準確。一般推算方法，約有下列三種：

(一) 依上年度預算數或實支數，定爲現年度預算數。

(二) 依前年度實支額外，加逐年自然增加數，定爲現年度預算數。

(三) 依以前各年度實支平均數爲基礎，再參酌經濟界之各種情形估定之。

2. 歲入之估計方法 國家歲入多不固定，全依經濟界之變動暨人民之經濟納稅能力而定，其推算方法亦如上列三種。

(一) 依上年度預算數、(亦有依實收數者)定爲現年歲入預

算數。

(二) 依前年度實收額外，加逐年自然增加數，定爲現年度歲入預算數。

(三) 依以前各年度實收平均數爲基礎，再參酌經濟界各種情形估定之。以上歲出歲入之各種估計方法，以第三法較爲妥善，蓋第一法不能適應經濟界之變動及政治之進步。第二法雖較進步，然亦不能避免偶然現象之影響，第三法則可依偶然現象相殺相消，並可參酌經濟情形估定。

### 三、預算之形式

預算分爲歲出與歲入二部，各別爲經常與臨時二門；有主張先列歲出者、謂近世財政，以量出爲入爲原則，故應以



歲出列前，而歲入列後，德法之現制即是；有主張先列歲入者，則謂歲入之項少，而歲出之項多，故應先列歲入於前，以便校閱財政之內容，英意之現制即是；我國制度，係採後說。至於經常臨時之分，應冠於歲入歲出之前，抑附屬於歲入歲出之後，亦視各國之現制而異；如法國係以經常臨時冠於歲入之上，英日則以歲入歲出冠於經常臨時之上；通說謂英式較為有益，因其便於檢查財政之內容，而經常臨時之界限亦較分明也；我國制度，依修正預算法規定，歲入歲出預算按其收支性質，分爲經常門與特殊門，凡歲入除長期債務所入或公債收入、及有永久性財產所入，應爲特殊門外，餘均爲經常門；歲入歲出經常門與特殊門之預算，並應各按其每年度之變更程度，分別註

明其常時部分，是與英日現制，大體相同者也。

#### 四、預算編審之程序

單就地方政府（縣）而言，地方政府概算之擬編，自第二級機關單位開始，至第一級機關單位為止；各第二級機關單位概算之擬編，應按照各該單位主管機關之施政計劃或事業計劃，由其主辦會計人員，依據該機關長官所擬定之數額及理由編就之；其新擬或變更之計劃，超過一年度者，並應附其全部計劃，繼續經費全額，及各年度分配數額，會同簽名蓋章，由各該機關長官，呈送上級機關，第一級機關單位之主管機關（縣政府），對其所屬各單位之計劃及概算數額決定後，連同本機關之計劃及概算，擬編該機關單位之全部概算，附其計劃，呈送省政府；省政府會計處

彙集各第一級機關單位擬編之概算，及財政廳擬編之歲入總概算，編造省政府總概算書，提請省委會議核定後，呈由中央核定概算之最高機關核定其概數；此項核定之概數，即為各機關編擬定預算時之標準數額。

### 五、執行預算之程序

國家預算，經立法機關議定以後，一至年度開始，應由各機關依照一定之程序執行；我國制度，按修正預算法之規定，各機關單位，應按其法定預算之數額，所入俟來源別科目，經費用途別科目，編造分配預算；屬於各門之常時部份者，應造按月分配預算，於預算公佈半月內為之，屬於各門臨時部份者，應按實施計劃，編造按期分配預算，於計劃實施一個月內為之。分配預算之核定辦法，在第二

一級機關單位主管機關之分配預算，各由其長官自行核定。在第二級以下各機關單位之分配預算，由各該管上級機關核定之。此項分配預算及常時部份，應於年度開始十日前核定之，臨時部份應於計劃實施十日前核定，再由核定機關，分別送達中央主計機關、中央審計機關、及財政部；縣則呈送省府轉發省政府會計處及財政廳審計處。分配預算核定以後，在年度中或計劃實施中有修改之必要者，仍應另爲編造核定；遇國家發生特殊事故，而有裁減經費之必要時，核實概算之最高機關之決定（廳以省政府爲最高機關）得以命令裁減經費；遇收入特別短少時，依預算程序修正後，亦得裁減之。

## 六、政府會計之各項規定

1. 政府會計報告之種類 會計報告爲政府會計之鵠的，所有會計科目簿籍憑證等，均爲達此鵠的所需之工具；政府機關之編製會計報告，爲使當軸與人民得以明瞭政府之財政實況，以達增進效率公開財政的目的；故會計法規定，會計報告之編制，應按行政、監察、立法之需要，及人民所須明瞭之會計事實而定之，蓋有監督會計報告之貴乎實用也。其種類：就其編製期間而言，有日報、旬報、月報、季報、半年度及年度報告等；就會計報告之性質而言，則有靜態報告與動態報告之分，前者表示其一時期之財務狀況，後者表示。

(一) 定期間內之財務變動經過情形。

(二) 屬於靜態性質報告，約有下列各種：

(1) 各種各類之資力平衡表。

(2) 財產目錄。

(3) 各種結存表或餘額表。

(二) 屬於動態性質之報告，約有下列各種：

(1) 公務歲計之歲入累計表、及經費累計表、其他特種基金收支累計表。

(2) 現金出納表。

(3) 財物增減表。

(4) 證券出納表、票據出納表及其他各種收支報表。

2. 政府會計之科目，普通分爲兩類：

(一) 預算科目 爲表示政府機關每年度各項歲入歲出預算定額支出科目，如歲入預計數、歲出分配數、契約等。

備數、未分配預算剩餘等科目是；此類科目爲政府會計所特有，其設立的目的，在便於檢閱某種預算款項之收入，是否與預算相適合，及某種經費在預算之限度內，尙有若干可供支出也。

(二) 財務科目 爲表示政府機關一切資產負債與現金收支科目；其範圍較預算科目廣泛，普通又分爲四類；

(1) 收入類科目 指表示政府機關各項收入之科目而言，如租稅收入、國有財產收入、國有行政收入、國營事業收入、及其他各種收入科目之類是。

(2) 支出科目 指表示政府機關各項支出科目而言，如俸給費、辦公費、購置費、營造費等科目之類是。

(3) 往來類科目 指表示政府機關含有往來性質各款之科目而言，如代收款、代付款、暫記款、保證金等科目之類是。

(4) 現金科目指庫存科目。

以上所列係政府會計科目分類之大綱，各類科目則視財政法令與各機關實際收支之情形，及其性質如何而定，無一定劃分之標準也。前述之預算及財務兩類科目，在實際應用時，有各別獨立自成之系統者，有合併為一系統者，各國制度不同，我國現行會計制度，則係採用後法，將預算科目及財務科目合併規定。

3. 政府會計之簿籍 我國會計法對於會計簿籍，規定甚詳。



頗足供學者之研討。依該法規定，會計簿籍，分賬簿與備查簿二種：賬簿爲供給編造會計報告事項所必需之記錄；備查簿則與編造會計報告無涉，僅爲便利會計事項之查考，或會計事務處理而設者，例如票據期日簿、印鑑簿、住址簿等皆屬之。賬簿又分爲序時賬簿與分類賬簿兩種：序時賬簿以事項發生之時序爲主、而爲紀錄，普通所謂原始或分錄簿者即是；分類賬簿，俗稱總賬或總清帳，乃以事項歸屬之會計科目爲主、而爲紀錄。序時帳簿又分爲普通序時帳與特種序時帳簿兩種：普通序時帳簿相當於商業會計中之普通分錄簿，對於一切事項以及特種序時帳簿之結數，爲序時之登記，例如分錄帳簿是；特種序時帳簿在普通商業會計中，稱爲特殊分金簿，對於特種事項，爲序時

之登記，例如歲入登記簿、經費收支登記簿、現金出納登記簿等是。分類帳簿，分爲總分類帳簿，與明細分類帳簿兩種；總分類帳簿，對於一切事項，爲總括之分類登記，以編造會計報告總表爲主要目的，例如歲入明細帳簿，經費明細帳簿、財物明細帳簿等，凡設有明細帳簿者，在總分類帳簿內應設統制帳目，登記各該明細分類帳之總數，俾達統馭之目的。又序時帳簿與分類帳簿均得就事實上之需要及便利，設立專欄，是均在會計法中明文規定者。

4. 政府會計之原始憑證 原始憑證爲證明事項之經過，而爲造具記賬憑證所根據之憑證，通常係指與收支事項有關係之各種書類憑證而言，如貨物發票、付款收據以及各機關自備之各種憑證表單等是；此類單據，爲記帳之直接材料

在政府會計上，至爲重要。蓋各機關造送報銷時，凡各項收入，如有足資憑證之單據，均須附送審計機關，以備查核；各項支出爲證明其用途正確起見，尤須將各項單據，黏於簿冊，一同報銷，否則必遭指駁，而受事後審計之處分也。

5. 政府會計之記帳憑證 記帳憑證爲證明處理會計事項人員之責任，而爲記帳所報根據之憑證，通稱傳票。傳票者，有一定格式之紙片，當發生款項授受之關係時，用以爲記帳之憑證；申言之，即以帳目情形記錄於一定格式之紙片中，爾爲記帳之根據者也。蓋一機關之事務分配於各處，而各種帳簿之登記，亦均由各課處理之，故一種收支事務之發生，必經過數課或數人之手，並記數種不同之帳簿，

輾轉傳遞，始克竣事，其事務經過之處，若僅憑口頭傳述，則不合辦理手續或遲滯，易於舛誤；且事後毫無根據，負責何人，無可覆按；因此各機關爲免除上述種種不便，並確寇各經手人員之責任起見，均採用傳票制度，以爲記帳憑證。傳票因各機關收支性質之不同，常分設三種，以顏色或其他方法區別之。

(一) 收入傳票，收入現款時用之。

(二) 支出傳票，支出現金時用之。

(三) 轉帳傳票，凡無現金之出納，僅據文書或其他憑證，以承攷項之授受移轉時用之。

6. 政府會計之記帳程序 係先根據合法之原始憑證，造具記帳憑證，再根據記帳憑證登入序時帳簿及明細分類帳簿，

其登入特種序時賬簿者，應於每期結總後，將其結數造具轉賬傳票，記入普通序時賬簿，過入總分類帳簿（特種序時賬簿，如僅爲現金出納序時賬簿一種者，得直接過入總分類帳簿），總分類帳簿間有統制隸屬之關係，後者爲隸屬賬目，前者爲統制賬目，凡隸屬賬目各細數之總和，應相等於統制賬目之總和；更由總分類帳簿，產生總表，由明細分類帳簿，產生明細表。簡言之，即以原始憑證與記賬憑證肇其端，中經序時賬簿之記賬，分類帳簿之過賬，最後產生總表與明細表，以達其鵠的。

會計法規定之簿記組織系統圖如左：

會計  
憑證

原始憑證

記賬憑證

備查簿

序時  
賬簿

特種序時帳

轉帳傳票

普通序時帳簿

明細分類帳簿

分類  
帳簿

總分類帳簿

會計  
報告

總表

明細表

七、決算編造之時期

各級機關單位決算，送達各該級主管機關，在中央政府機關第三級機關單位之所屬機關，及在省政府機關第二級機關單位之所屬機關，應於年度終了後三個月內辦理，在縣市政府機關第二級機關單位之所屬機關，應於終了後兩個月內辦理，（以各級機關單位之所屬機關送達期間，依次遞減一月）逾此期限而不能送達者，則應列入次年度之決算；至機關單位決算、公庫決算、及總決算報告之編造，依決算法第二七條之規定，中央政府第三級機關單位之決算，應於年度終了後四個月內編就送出（地方政府機關辦理決算之限期，得依需要情形另訂補充辦法）總決算於年度終了後七個月編就送出。又第十五條之規定。公庫之決算報

告由公庫主管機關、分爲兩期編造公告之。

1. 初步報告 就年度終了日以前所收到之報告彙編，於年度終了後十日編就公告。

2. 終結報告 於年度終了後四日內編就公告。

### 八、決算之審核及公佈

吾國乃五權分立國家，故決算法第二十二條規定：「各級政府總決算審議後，應送各該管審計機關爲最後之審定」。中央政府決算應於年度終了後十個月審查完竣，送由監察院呈請國民政府公佈；省及特別市政府決算公佈之程序，與中央同；縣市政府之決算，則經該管審計機關審定後，由省政府公佈之。吾國預算之核定爲立法權，決算之審定則爲監察權；審計機關對於決算之審核，在各機關或各



基金之決算報告，應注意之點如下：

1. 有無違法失職或不當情事。
2. 預算數之超過或剩餘。
3. 施政計劃、事業計劃、或營業計劃已成未成之程度。
4. 經濟與不經濟之程度。
5. 施政效能、事業效能、或營業效能之程度、及與同類機關、或機關、或基金之比較。
6. 其他與決算有關事項。在各級政府編造之年度總決算，應注意之點如下：

(一) 歲入歲出是否與預算相符，如不相符，其不符之原因為何？

(二) 歲入歲出是否平衡，如不平衡，其不平衡之原因為

何？

(三)歲入是否與國民經濟能力相適應。

(四)歲出是否與國家施政方針相適應。

(五)各方所擬關於歲入歲出應行改善之意見。

## 九、審計制度之推行

1. 事前之審計 事前審計者，乃就事實未經成立以前，加以審查之謂；就積極方面言，此種審核，可使政府一般行政官吏、欺詐舞弊之伎倆行爲、於事前可限制。屬於斯項方法之工作，如審查徵收機關之徵收命令，及支出機關之支付命令等皆屬之，所以事前審計能防弊於未然。

2. 實地之稽察 實地稽核，可就行政與審計兩方面言之：就前者，則爲行政主管機關、向附屬機關考查實際情形之一

種調查，斯項考查之結果，可以用爲附屬機關對主管機關命令、是否遵辦之重要證實。就後者言，由斯項考查所得之口頭或書面報告以後，可用爲審計上所需要之重要佐證；是以稽核一次工作，無論在行政或監察機關，皆屬重要也。又普通稱審計，大都包括實際考查、與審核賬簿表單書報兩種，而前者又類似後者工作之手段，後者則爲前者工作之目標，相互爲用，以形成整個之審核工作也；但在吾國現時所稱審計工作，係完全指該名詞之狹義解釋而言，即就書面報告加以審查，而稽察工作，則指實際調查一方面而言，不爲不重要也。

3. 事後之審計 事後審計者，乃就事實既經成立以後，對於各該機關所造送之報表，重行加以復核之謂，其主要點如

下：

(一)以第三者之地位，審查會計上之報表有無錯誤，若有錯誤時，同時通知改正。

(二)審查或諮詢所徵獲之稅雜各款，屬購置之物品材料，或以數量言，或以質量言，有無偽造報銷之情形。

(三)用種種可能及有效之方法，以審查經辦人員有無不忠實及不經濟之事端發生，換言之，記帳與計算上有無欺詐與舞弊，所以事後審計不得不縝密也。

## 附參考資料目錄

一、主計及審計法令

二、本省縣市總會計制度

管民之政

管民之政

一九〇

- 三、本省縣市政府單位會計制度
- 四、湘政建設與財務管理配合表
- 五、政府會計學

# 第十 禁絕烟賭

## 甲 目的

### 一、禁煙

1. 解除民族毒害，增進國民健康。
  2. 洗刷民族恥辱，恢復國家榮譽。
  3. 增加生產力量，促進經濟建設。
- ### 二、禁賭

1. 養成優良風氣，使民安居樂業。
2. 肅清盜匪根源，提高國民道德。
3. 倡導高尚娛樂，增強工作效率。

## 乙 指導要領

### 禁煙

#### 1. 禁種

(一) 根本禁種 即搜查種子，予以消滅，更應在發現煙苗時根究種子來源，依法懲治。

(二) 隨時禁種 即剷除煙苗，勿令滋長，更應在煙苗下種時，印發「種鴉片者槍斃」之簡明佈告，並督飭鄉鎮保甲長，或警察人員，隨時挨戶告誡，或派人巡視，或鎮合講演，以資預防。

#### 2. 禁存

(一) 出產區域 訂定聯保切結，責由鄉鎮保甲，逐層具結

肅清，實行抽查獎懲。

(二)販賣區域 採用聯保切結，由憲警鄉保甲，嚴密查緝。

### 3. 禁運

(一)國內販運 由國內甲地運至乙地，應嚴密查禁之。

(二)國外販運 由國內運至國外，或由國外運入，均應嚴禁。

### 4. 禁售

(一)欺騙發售 即以烟毒偽裝他品發售者，隨時查禁。

(二)祕密發售 即以祕密手段發售煙毒，應嚴查嚴禁。

### 5. 禁吸

(一)便利吸 如用水吞服，用針注射，用紙煙夾吸等，隨



時查禁。

(三) 抽燈吸 即用燈槍等具吸食鴉片、或其變製品者，嚴厲處分。

6. 禁製

(一) 提煉品 卽嗎啡，白面，高根，紅丸，海洛因等查禁之。

(二) 塗製品 卽塗有毒質之紙煙絲及煙紙等。

(三) 抵癮品 卽內含毒質之戒煙丸藥等。

(四) 製毒品 卽供制毒原料之咖啡精，如糖粉、鷄那素等。

7. 辦法（禁煙）

(一) 查緝 查緝人員，要操守謹嚴，探查精確，動作機敏，手續完備，消息靈通，此項爲主要手段。

(二) 舉發 爲補助查緝手段，應注意舉發人是否謊報誣詔，及予以安全保障。

(三) 調驗 凡嗜吸食煙毒或戒後有復吸之嫌疑者，被檢舉或被告發後，应予調驗，依法懲治。

(四) 對鎖 對淪陷區嚴加封鎖，使敵偽毒化政策無所施其技。

(五) 檢渣 對克復區域，嚴加檢查，肅清敵偽遺留之煙毒。

(六) 宣傳 印發禁煙之圖畫、文字及佈告，並利用集合演說煙毒之害，更應深入戰區宣傳，以粉碎敵人毒化政策。

## 二、禁賭

### 1. 封閉賭場

(一) 公開賭場 此有固定地址，如番攤館、賭公司、及專供賭博之場所。

(二) 秘密賭場 此種賭場，地址隨時遷移，圖避憲警偵緝，應設法破獲封閉之。

### 2. 沒收賭具

(一) 正式賭具 如麻將、紙牌、撲克、骰子、輪盤、花會等。

(二) 變相賭具 凡可供賭博之鬥虫、鬥鳥、跑狗、棋局、彩票等。

### 3. 逮捕賭犯

(一) 正式賭犯 凡在正式賭場為賭博行為者屬之。

(二) 類似賭犯 凡在道路或公共處所，爲類似賭博之行爲者屬之。

#### 4. 辦法 (禁賭)

- (一) 查緝 援用告密、給獎及聯保切結辦法。
- (二) 佈告禁止 用簡明佈告，張貼通衢，使人知所向背。
- (三) 處斷 凡正式賭犯，除照刑法及違警罰法處斷外，如係公務員及軍人並應從嚴議處。

### 丙 部署

#### 一、禁煙要領

##### 1. 行政機構

(一) 民政廳主管全省禁煙事宜。

管 民 之 政

(二) 各區行政督察專員公署，分掌各該區禁煙事宜。

## 2. 執行機構

(一) 各縣政府執行各該縣禁煙事務，縣長以軍法官名義審理煙毒案件。

(二) 各鄉鎮保甲長，承縣長命令，執行各該鄉鎮保甲禁煙事務。

(三) 長沙、衡陽兩市，由當地警備司令部辦理。

8. 化驗機構 由省衛生處辦理。

4. 調驗機構 由各縣衛生院辦理。

5. 勒戒機構 各縣監獄署辦理。

## 二、禁賭要領

1. 行政機構 縣市政府及警備司令部

2. 審判機構 警備司令部軍法處，縣長兼軍法官（此係照第九戰區長官部命令辦理）地方法院或縣司法處（此係照刑法辦理）

3. 執行機構 憲兵隊、警察局、鄉鎮保公所。

## 附參考資料目錄

- 一、禁煙禁毒治罪暫行條例。
- 二、查緝毒品給獎及處理章程。
- 三、舉發私煙給獎辦法。
- 四、肅清煙毒調驗規則。
- 五、公務員稟警調驗規則。
- 六、修正禁煙罰金給獎規則。

七、肅清煙毒考成規則。

八、修正煙犯服役贖罪規程。

九、刑法。

十、違警罰法。

編輯者：湖南省地方行政幹部訓練團

校對者：

黃煥堂

劉碧芳

# 管民之政

(全一册)

縣政訓練講義之五

湖南省地方行政幹部訓練團印行

中華民國三十三年元月增訂第三版



三  
191

十/30  
422-441

231477

