

政治知識

第二卷 第四期

民國三十年十二月一日出版

縣政建設專號

縣政建設的條件和精神	馬博
省縣如何推行「地方自治實施方案」	高柳橋
現階段中縣的特質	王維顯
怎樣推進縣地方自治事業	羅季則
立體的縣政建設	劉平江
新縣制下教育行政的實施要則	羅廷光
縣單位農業建設應取之方針	周拾祿
縣建設事業的工程與工業方面	蔡方蔭
整理縣地方收入問題之商榷	李建昌
新頒縣參議員鄉鎮民代表選舉制度之特點	儲子開
時事述評	編者

中國地方政治研究會主編

國立北平圖書館藏

縣政建設的條件和精

馬博丁

一、現在為何還來談縣政建設？

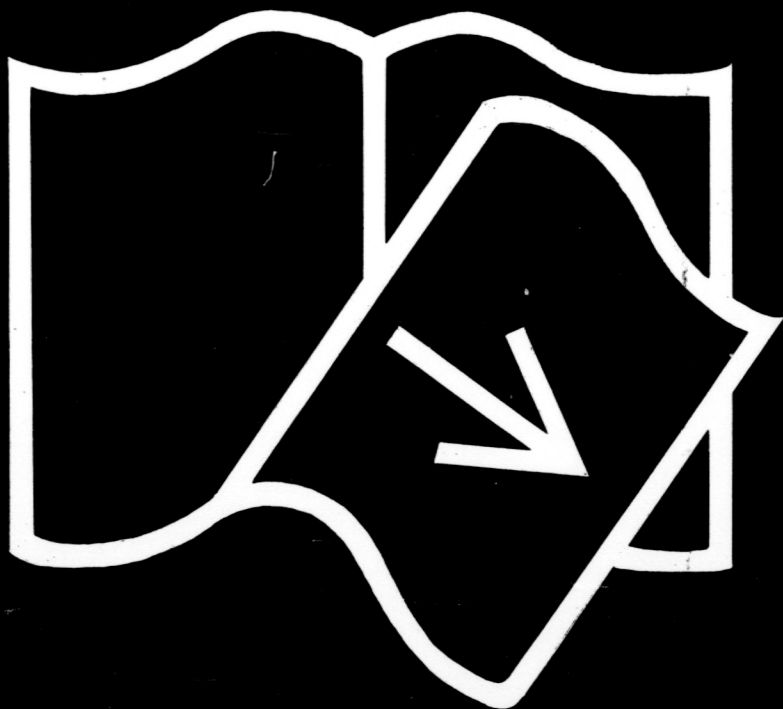
「縣政建設」已經是陳詞濫調，我們久已耳熟，這一類的文章我們亦時常讀過。現在新縣制的頒佈，已經滿了二年，各省普遍施行，亦多在一二年以上，我們在這個時候再來提出縣政建設的問題，以與縣政建設的同志及國內各方人士相商討，豈非是多事，抑且根本無此需要。不過我們要向縣政建設負責領導的諸君請教幾點：（一）我們從事縣政工作以來，在那幾方面，我們真正的實行了訓政的精神？有幾種什麼具體的成績？有多少民衆已經離開他們的舊社會，舊習慣，舊觀念，開始向憲政新國家的目標前進？（二）我們再從「國父遺教及總裁的昭示」去研究，這全國一千塊總石，已經有幾塊建立了起來？是否有一塊在那裏正調着？建國大綱第八條所規定的五大要項，我們已經完成了幾項？地方自治開始實行自決所規定的七件事，我們開始了幾件？做好了幾件？總裁昭示我們的五大建設，我們推動了沒有？有些什麼具體的實施辦法？收到了什麼確實的效果？（三）再談新縣制：這是縣政建設的根本大法，牠的意義我們都了解沒有？牠的目標我們都認識沒有？牠的精神我們都明白沒有？這些是解決問題。我們再就新縣制的實施來說，新縣制的基本條件——機構，人，財政——已經完備了沒有？新縣制的訓政基礎——民意機構，民衆組織，民衆團體——已經健全了沒有？新縣制中的新政——管，教，養，衛，四方面的——已經開始了沒有？這一大串的問題，我們不必得着回答，也不能得着回答，因為答案是在各位從事縣政建設的心裏！

因為有這些問題，我個人乃發生許多怪疑問，也可以說是一此怪思

想：

一、我們中國的縣不是已經有了二千多年的歷史，一切制度規章不是已經有了深厚的基礎，而且每一縣都有一部分完備的縣誌，使我們可以窺得各縣歷史的全豹，全國的縣誌合體來就是我們研究中國縣制與縣政的最好資料。在制度與政務方面，歷朝都以縣為單位，凡民政，財政，教育，軍備，及救濟等事業，無不粗具規模，縣令有一定的任期，政務有一定的軌道，官民有一定的關係，責任顯明，職務分清，舊縣制並不差劣，舊的縣政亦不能說沒有，何以直到最近才談到縣制與縣政，這是我們不能了解的第一點。

二、我國自民國革命以來，不是有了好多關於縣政的改革？不過我們要問：何以清代的縣政制度必須要推翻？何以要有許多新的縣政設施？這些設施究竟有了什麼具體的效果？皆是不容易回答的問題。我是一個四十左右的國民，生於鄉村社會裏，自從進中學讀了兩年，每年寒暑假都去看見一些新的設施，都希望見到一些新的氣象，然而一下了輪船碼頭，一切都是依然故我，繼續還是那樣難走難爬，道路還是那樣泥濘不平，房屋還是那樣東歪西倒，所有的規程或舊習還是那樣固步自封，得過且過，一般的老百姓還是那樣熙熙攘攘，唯利是圖，一盤散沙，一二所小學校還是那幾位老師，沒精打采的在敷衍的上幾課，在社會上說話的老是那幾位，縣政府還是縣政府，老百姓還是老百姓，他們之間老是不能造好什麼橋樑，彼此總是各言其是，好像中國的社會已經到了至善至美的境界，用不着什麼改革，不需要什麼建設，所以談縣政建設的人必定被認為多事。我們



原件短缺

缺P3-4

爲對象，人人皆願從事於基層建設之事業，羣策羣力，自然成效昭著，更何愁各種條件的欠缺。

二、犧牲服務的決心……縣政建設者待遇固然甚低，工作亦極辛苦，沒有偉大的抱負，絕不願輕易參加，否則別有用心，所志不在縣政建設。我們相信縣政工作的同志，若以天下爲己任，並有建設縣政的整個計劃和方針，必然會下最大的決心，犧牲自己的利益，以服務人羣爲目的，以效忠國家爲本職，願以自己全部的精力供獻於建設事業。縣長負責領導全縣，權威不能算小，各種幹部亦分負重要責任，事業決不可輕視，若能以身作則，全力從事建設工作，並時時領導民衆，組織民衆，使其能以自發自動的精神，向前推進，則事業的成就必然可觀，縣政的前途，必然光明。

三、推行法治的毅力……有了縣政建設的總目標——建設三民主義的新中國——更有實施縣政建設的整個計劃，和執行計劃的決心，自是縣政

省縣如何推行「地方自治實施方案」

高 橋

一、引言

行政院於民國三十年十月五日訓令各省省政府謂：「……惟茲新縣制積極施行之際，各項自治專業自應明定條目，確立標準，俾各級自治機關知所遵循，爰參照現行有關法令制定地方自治實施方案，爲地方自治自備備達於完成必需之條件，應即通飭施行……」。其所附發的「地方自治實施方案」，內涵有甲乙兩項：甲項列舉地方自治條件凡十四目，（編查

建設者必備的精神，然而若不持以最大的毅力，納人法治的正軌，難免有「人亡政息」和「時過境遷」的危險，所以建立法治的精神，乃是縣政建設者最須注意的一點。中國的社會比較複雜，習慣亦比較常遠，一切事因人而異，往往受到人事變遷的影響，所有的成績，可以一舉推翻，這都是最不經濟和浪費的地方。我們希望縣政建設者要將一切辦法制度化，使得前人所做的事，後人能以繼續進行，政府所做的工作，人民能在法律以內，盡量的擁護，盡量的服從。這種精神要能持之以恆，用最大的毅力，才能逐漸培養起來，有了這種精神，國家才能真正達到民主國家的境界。

縣政建設者若能備具這三種精神，則各種縣政建設的條件，固不難滿足，而所有縣政建設的事業，亦得有具體的目標，並能有切實的成效。建設事業一經開始並收到成效以後，則成效可以加上成效，日積月累，就是國家全部建設的成功，這種關係是何等的重大！

戶口、規定地價、開墾荒地、實行遺產、整理財政、健全機構、組織民衆、開闢交通、設立學校、推行合作、辦理藝術、推進衛生、實施救卹、實行新生活」。每日並分別列舉完成條件的標準各若干條款。乙項提示「地方自治實施成案之考核，應切實依照各省實施縣各級組織綱要督導考核方案之規定辦理；各省政府及內政部並應將考核結果依照黨政工作考核辦法第四、第五兩條所規定之考核程序，逐級呈報」。各省政府接到這個訓令後，想均已「轉飭所屬一體知照」，並開始計劃如何推行這一個「實施方

實了。
我們工作在江西省政府臨時會所在地，熟悉江西省政府日來不備動員了省府所屬各機關負責人奉命推行這個「實施方案」的具體辦法，並將以推行這方案的具體辦法，作爲推行召集之全省行政會議的重要議題，期於「轉飭所屬一體知照」外，集合全省各專區專員，各縣縣長，具體進行的妥善辦法。

的確，中央政府頒發這一個「方案」到省，省僅「轉飭所屬一體知照」，使所屬僅知道有這樣一個方案，是不夠的。最要緊的，還是要各級地方政府深切認識這一個「方案」的重要性，和實施新縣制的關係，同時要深切知道如何去推行它，以及在推行這一個「方案」時各方所應負的責任。換句話說，我們對推行這一個「實施方案」要有新的認識，新的方法及新的精神，才不致蹈以往的覆轍，才能使地方自治標準早日完成，也才能保證地方自治一定成功。

二、推行「地方自治實施方案」和實施新縣制的連鎖性

推行「地方自治實施方案」，和實施新縣制是具有連鎖性的。我們可以說，實施新縣制是爲推行地方自治打好了一個根基，樹立了一個架子，而其目的在實施這一個「地方自治實施方案」，以期地方自治早日完成。換句話說，新縣制的實施，就是地方自治的初步推行。

地方自治這個名詞，我們早已耳熟了，從清代末年起一直到民國二十二年保甲制度施行止，政府頒布了若干有關地方自治的規程，其間尤以北伐成功後，國民政府根據「國父遺教」以建國，地方自治的運動更爲開展，一切辦法程序，規劃得更爲詳盡而具體。然而我們一覽地方自治運動史，無疑的，却是一部地方自治失敗史，或是一部地方自治法現大成空編，少有成績之可言。迨至保甲制度施行，自衛組織代替了自治組織後，地方

自治運動就完全消滅了。

過去地方自治失敗的原因很複雜，組織的不健全，人力財力的不充實，自然是失敗的重要因素，我們無庸詳細去分析它。可是「地方自治者，國之礎石也，礎石不固，則國不固」。它的重要性和需要性是不容否認的。因爲如此，畢竟在抗戰建國同時並進的過程中，它都已經死去的靈魂，經「蔣委員長」的倡導和策劃，被呼喚過來，帶入新的肉體而開始準備行動。這新的肉體是什麼？那就是縣各級組織了。蔣委員長在「確立新縣各級組織問題」的講詞裏，說明「本案的根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」。這不是明明白白地說實施新縣制，就是要啓發地方自治的意識，發揮地方自治的力量，充實地方自治的機構，完成地方自治的使命嗎？這不也就是說新縣制的實施，乃地方自治的初步推行嗎？

新縣制的根本精神，既然是在推行地方自治，所以縣各級組織網要中，（一）把行政組織加以充實，人員加以擴充；（二）規定建立各級民意機關；（三）規定成立多種民衆團體；（四）確定縣鄉（鎮）財政收入；（五）還有教育、經濟及黨的組織之配合。總括起來說，凡過去地方自治失敗的因素，在綱要中均一一針對着病態下了根治的藥方，我們今後似乎不能再拿組織不充實，人力、財力不充實等作爲不能推行地方自治的口實了吧！

現在這一個縣各級組織網業已在全國多數省份實施了，有了組織，有了人和財，自然應當做事。做些什麼事呢？「地方自治實施方案」中所列的十四項目，就是實施新縣制所要做的事，所要達成的目的。我們要認識實施新縣制而不能推行「地方自治實施方案」，就等於空了肉體而無靈魂或無生命的行屍，也就等於有了生產的機構而無產品。於此，我們可知道實施新縣制和推行「地方自治實施方案」的連鎖性；於此，我們一定要認識「地方自治實施方案」如不能推行，就是實施新縣制的目的未達，也

就是新縣制的失敗。

三、省對推行「地方自治實施方案」的職責

省非地方自治單位，這是大家一致認爲的。「地方自治實施方案」中所列舉的十四項目，明定爲地方自治條件，而非中央或省委辦事項的性質，也是毫無疑問的。然則，省對推行「地方自治實施方案」有無它的職責呢？這個問題除客觀自然最肯定的。不管客觀中央對省「職責如何規劃，有沒有規劃；不管將來客觀的地位如何演變，省的性質如何確定以及省對縣如何調整，我們認爲省對推行「地方自治實施方案」所担负的職責當必在計劃，監督執行（包括監督，指導和考核）及供應這三方面。

引用「行政三聯制」的原理來解說，「地方自治實施方案」的本身，原爲「總的設計」的一個輪廓，省在計劃推行這個「方案」時，首應根據這一個「輪廓」來作一個「總的設計，就是設計的設計」。省有了一個「總的設計」，然後各縣可以此爲根據，去作它們的部份計劃或說各縣的「總的設計」。這一個省的「總的設計」應該怎樣做法？應該包括些什麼內涵？却是值得我們考慮的。

我們首先要考慮的，似乎應該是一個方針的問題。「地方自治實施方案」中既有「地方自治條件及其完成標準」的規定。其解釋似乎是說某縣把每一條件均已完成規定的標準後，某縣就可以開始自治了。我們姑不論「方案」中所規定的「條件」及其「完成標準」和「國民政府建國大綱」第八條所舉的條件和完成標準，是有其高下之分，就「方案」而論「方案」，其中所列的「完成標準」，（一）有些根本就空洞而不具體，或是無窮期的事業；（例如實行資產條件下所列舉的農林等事業；組織民衆條件下「充分訓練民衆使用四權」；推行合作條件下「發展生產運銷、消費、保險、信用等各種合作事業並以合作方式從事公共產業」；實施放牧條件下收容安置並管理老弱殘廢寡孤獨傷病婦孺無所歸者，辦理無私恩處

理之死亡掩埋疾病醫療，及妥籌救濟經費等；以及實行新生活條件下「改良風俗革除陋習，獎勵節約及儲蓄，使人民生活衣食住行育樂中合理化紀律化明確識知廉恥，調解紛爭，和睦睦鄰」）。（二）有些按照法令的規定可以迅速的付諸實施；（例如實行遺產條件下視遺產性質每年酌令成年男女參加公共遺產工作若干日，遺產收益指定百分之五十撥充地方國民教育經費之用；管理財政條件下「確立財政行政制」等；健全機務條件成立縣參議會鄉（鎮）民代表會保民大會及完成各業組織；組織民衆條件下「在非常時期各鄉（鎮）保團行精神總動員按照規定舉行國民月會」）。（三）有些在某些省縣內已經完成或完成了一部份；（例如規定地價條件下全縣土地的測量或登記；開墾荒地條件下調查公私所有荒地荒山；健全機務條件下依照縣各級組織。綱要之規定組織縣政府鄉（鎮）公所及保辦公處；組織民衆條件下訓練縣各級組織的幹部人員；設立學校條件下保設國民學校，鄉（鎮）設中心學校；推行合作條件下保設合作社，鄉（鎮）設鄉（鎮）合作社，縣設合作聯合社；推進衛生條件下縣設衛生院，鄉（鎮）設衛生所等）。（四）有些有了財力，經過了相當時期的努力是可以完成的；（例較多，不列舉）。（五）有些是有其前提的，祇要前提完成，這些標準也就隨着完成的。（例如組織民衆條件下「民衆有參加保民大會一年以上之經驗」，「縣公民依照規定舉行公民宣誓領有公民證」；辦理警衛條件下「縣境治安良好」）。準此情形，省在設計「總的設計」時，應如何確定其方針？依作者的意見，省似乎應確定左列兩大方針：

（一）全省各縣的情形和程度極不一致，當然不能期望全省各縣在不同的條件下同時完成「方案」中所規定的「標準」。換句話說，一面不能操之過急，期望條件不夠的縣份，在規定期內捨命的狂奔趕路程，同時也不能使條件充實的縣份，停止在中途等待着條件不夠的縣份並駕齊驅。因此，省的方針，就應該將全省各縣按其情形和程序分別歸類，縱使分類規劃，設置不同的階梯，適應各縣情形，讓各縣分別進階，向着同一目標

上進。任何縣份到達了目標，就算是完成標準，開始自治。

(二)甲縣和乙縣完成標準的時期雖不必期其齊一，而全省各縣最後完成標準的時期却不可沒有一個假定。在假定時限的這一點上，省的方針似乎應該以全省各縣中條件最差的縣為對象，估計它們可能完成的時限為最後時限。假如他們可以在三年或六年以內完成，我們就假定全省各縣完成標準的時限為三年或六年，似乎不能僅引用「三年計劃」或「五年計劃」等時弊名詞，概括的規定三年或五年內各縣要做些什麼事，而不管三年或五年以內全省各縣是否可以完成標準。不然，我們不知道需要幾個「三年計劃」或「五年計劃」各縣才能完成標準呢。換句話說，不以完成標準為總目標去假定時限，則三年或五年時限的意義，沒有多大的價值和作用，依作者從寬假定的意見，經過五年或六年真正的努力，多數縣份或有完成標準的可能。

方針既經確定，所需與計劃的，就是「總的設計」的本體了。這個本體，是省方與各縣奉為推行這個「實施方案」時的準繩，也是一切設計靈魂的靈魂，整個的計劃能否發生效用，就要看這個靈魂是死的還是活的以為斷。在制定這一個計劃的本體時，首先要明瞭它的性質是省方指「各縣推行「實施方案」的一個綱領，不是代各縣去擬具詳細辦法。因此它既不能閉門造車，也不能包羅萬象。在技術上，它不應該是零碎或各別打算的產品，枝枝節節地雜湊成篇，彼此失其聯繫，發生矛盾；使各縣感覺到省方是在請它們「大舉會」，各部門各打各的鑼鼓，各唱各的鄉土曲，五花八門，紛呈畢現而失其完整性。具體說來，省方計劃這一個計劃本體時，應該採取左列步調：

(一)根據「實施方案」所列的「完成標準」，對照本省各縣已實施的成績，尋出某縣或某某縣對於「方案」中所列的「條件」及「完成標準」已否實施或實施到什麼程度，排列出一個表來，以資計劃參考。

(二)把「方案」中所列空洞而不具體的「完成標準」一一為之假定一

個最低限度的具體完成標準，資為計劃的準繩。

(三)標識「方案」中所列的主從標準，並確定「方案」中所列各條件的主從，先後、緩急的關係，俾好作時間上之配合。

(四)把「方案」中所列的「完成標準」一一分別估計其所需人力、財力及時間，詳列一表，備為分別配合各縣實際情形之用。

(五)根據全省各縣現有之實際情況，分別算出其人力、財力，並考慮其他環境，假定其份年完成標準的可能進度，詳列表冊，備為分別歸類、分類規劃及與前列第四款相互配合之用。

(六)估計各縣在推行期間所需省方之一切必需助力與供應，以備與前列第五款相互配合之用。

有了上列的各種資料，加以通盤排比後，可以得出下列的幾種事實：
 (一)要做些什麼具體的事；(二)這些事業的主從、緩急和先後區別及其聯繫性；(三)每一標準的完成所需要的人力財力和時間；(四)某縣或某某縣已經完成了些什麼標準，以及尚需努力的程度；(五)全省各縣的人力、財力等實際情況，因而可以某某縣或數十縣可以歸為一類。然後可以做通盤配合的工作，把某類縣在某年度內應當開始做些什麼事業、達成什麼標準，一一配置成一個總表，一方面請各縣好分別依據總表，逐年按項實施；一方面可以知道或預期某類縣或三年或四年以內可以完成標準，並且可以期望全省各縣在一定時限內(五年或六年)均可完成標準，開始地方自治。這樣去計劃，才不致閉門造車，零星分割，矛盾重重，失其完整性；才注意到人、時、地、物、事的關係；才是適用的，具有彈性的，可以執行的一個計劃。

此外，我們所要說明的，就是這樣的一個計劃，不是會促之間可以完成的；起草這個計劃的人員，也不是科員先生們所能勝任愉快的。他們祇能供給設計人員所需要的事實；傳統的方式！——就是由科員們分別起草，由長官逐層彙集起來，就算是計劃的方式，斷不能產生我們所需要的這個

計劃。省應該產生一個健全的設計機構去負責，同時這個機構的組織份子必須懂得設計原理，具有新的設計技術才行。

除擬訂計劃外，省對推行這個「實施方案」還應有執行上的職務。所謂執行上的職務，係指指導和監督各縣去執行「總的設計」，並考核它們施行的成績，而不是代各縣去實施執行之謂。在指導方面，省方應使各縣充分認識推行「地方自治實施方案」的重要性；應使各縣充分明瞭省方「總的設計」的內在意義和它的作用；同時應使各縣知道如何分別依據這個「總的設計」去擬訂個別的計劃，如何去分年實施，如何確定其中心工作，如何擬定其預算百分比，如何去執行計劃，指導監督其所屬各級機關，如何考核其人員及政績，如何克服其困難等等。在監督方面，省方應督促各縣忠實地去實現計劃，核准其合法行為，糾正其錯誤措施，審查其舉動是否適當，督察其工作人員之操守，督責其遵守時限，嚴防其浪費人力、物力、財力等等。在考核方面，省方應預擬各縣工作競賽辦法，應集合省府各廳處之視察人員組織巡迴視察團，分區輪迴視察各縣，考核其工作進度即事業的考核，和工作精神即人的考核；更應令各縣按月經常報告其事業進展實況，每年填具年度政績表及年度政績比較表。然後根據各縣所有的理表，參合視察員所呈報的事實，分別嚴行獎懲。總而言之。這指導、監督和考核的三部工作均有同等的重要，對計劃的推行也有密切的關係；計劃的成敗，就看這三部工作做得如何以為斷，不能絲毫忽略的。

最後，屬於省方的職責是在供應方面。這至少應包括兩種：一是人員的培養，一是技術的輔導。前者係指各縣推行「實施方案」期間所需要的大批幹部人員，省方應為之培植訓練；後者係指各縣推行各種事業時所需要各種技術，例如土地測量（此在江西等省原屬省辦），某項項遺產事業及工程建設等，省方應予以輔導。這兩種供應，對於推行「實施方案」有很大的助力和作用，同時也是今後各縣關係中省方應負的重要職責。

四、縣對推行「地方自治實施方案」的職責

我們在前節中已說把省對推行「地方自治實施方案」的職責加以分析，但是「縣為地方自治單位」，那末，推行「地方自治實施方案」的重心在各縣而不在于省；各縣所擔負的職責較之尤為重要，自然是毫無疑問的了。如果僅是省方盡了它應盡的職責，那這個「地方自治實施方案」仍不盡不棄起作用；不盡其應盡的職責，那這個「地方自治實施方案」仍然不盡不棄起作用；這就地方自治運動又是和以往運動的同樣遭遇失敗；而中國的地方自治之完成，依然遙遙無期。然則，各縣應擔負些什麼職責呢？這自然還是計劃、執行、指揮、監督、考核那一套，不過在某些意義上，它們更強與不同；在某些場合上，它們的對象不同了。

本縣在計劃方面，性質上和省的計劃不同。省所做的是全省各縣的「總的設計」，各縣所要做的是「總的設計」的分計劃，也可以說是各縣的「總的設計」。換言之，省的「總的設計」是全省各縣分計劃的一個綱領，各縣的分計劃是綱領各別詳細辦法。在技術上，各縣可仿效省的規範去擬定。（一）全縣各鄉（鎮）的情形和程度也和全省各縣一樣未必相同，自然也不能期望各鄉（鎮）同時完成某一標準，縣也不妨按其情形和程度採取分別歸類，分類規劃的方針，設置不同的階梯，劃各鄉（鎮）分別遠近，向着同一目標上進；但完成標準的時限，祇在省方所規定之範圍內劃的辦理，非有特殊不能克服之困難不予延長；（二）根據「實施方案」所列的「完成標準」，對照本縣各鄉（鎮）「已往施政的成績」，列出各鄉（鎮）對於某項「條件」及「完成標準」已否實施或實施到什麼程度，排列成表，以資計劃參考；（三）估計各鄉（鎮）在推行計劃時所需民力、財力、及縣方之一切必需的助力與供應；（四）根據各鄉（鎮）現實環境，劃的事業的緩急先後等等。總而言之，凡省方計劃「總的設計」時所採之方針及其所用之方案，各縣擬具計劃時有必需仿效者可以。此外，（一）

(一) 應把逐年實施的項目及其中心工作，分別配合預算，並擬定逐年總預算中各個項目及中心工作的預算百分比；(二) 把逐年的各項工作，按照省廳頒發所估計的完成時限，分別擬定逐年或逐月進度表；(三) 檢查省領額額，及其所規定之時限，擬的本縣情形，凡有必需予以變更或更甚者，請求省方准予變更；(四) 經過整理配合完成計劃形式，呈省核准施行。

在各縣，比較計劃工作尤為重要者，即在執行，因為這是推行這個「實施方案」的成敗關鍵，絕不能絲毫忽略的。縣在執行方面，就內涵講，自然也包括指導、監督考核和供應這四個項目，另外還要加上指揮和控制兩項。就機構講，縣政府是執行的動力，總編制或司令部，各鄉(鎮)公所是作戰單位，各區署是輔助力，其他如縣政會議乃至縣行政會議等是參贊作用，如果各級民意機關早成立，它們是執行上的協助力或監察力。把這許多力量和機構融合起來，並使之保持着協調和奮勵，則各種標準當可期其如限完成。

指導、監督、考核和供應方面所應注意之點，大體上縣政府可仿照省方所施之於縣者，一一施之於其所屬各級機關，為節省篇幅計，不必一一重複列舉。我們現在先要把各級指揮者所應具備的要件提示出來：(一) 須具備有關所屬機關及人員的充分智識；(二) 備好一覽表並時時利用它以檢查人員；(三) 使人盡其用，用得其方；(四) 充分瞭解學習一切法律法規等；(五) 招集工作人員開會檢討工作；(六) 督發各工作人員的自覺性等。論到控制，即指查究一切的行動是否相所決定原則，所發佈的命令及所預定的次序表與進度表相適合。具體言之，其目的即在確查：(一) 計劃的或行動的次序表是否存在是否適用；(二) 進度表中所列的時限是否適當，已否遵守；(三) 各部門各單位是否以一步調前進，各部門的行動是否可周圍的事情，保持着調和的步驟；(四) 各部門人員的組織是否健全；(五) 各級指揮是否合理等等。自然，在審查這些條件中，發現錯誤和不適當之處，應立即予以糾正和修改，以期其逐漸改進。

練於健全。總而言之，指揮和監督這兩部門工作，雖然有時不能嚴格劃分其界限，並且還包括一部分調整性質的工作在內，但是對於執行方面的重性，簡直是不可思議的。縣的各級主管人員尤其是縣長，不可不深切研究。不然，不易收到執行上的良好結果。

最後，我們所要特別提出來促使縣工作人員注意的就是一個精神問題。我們覺得各縣要在省方所規定的限內，完成所有的標準，開始地方自治，必須具有新的精神才行。簡單說來，最低限度下列幾種精神，是必須具備的：

(一) 不敷衍的精神：中國各級政府機關最流行的一種精神就是大家敷衍。最高長官的意志，不管是對的或是不對的，中級長官總得要敷衍；下級幹部對中級長官當然也是同一態度。於是事事敷衍，處處敷衍，計劃、執行、指導、監督、指揮、控制、以及考核，一切皆不認真，所以自朝至暮，終日所忙的，忙於敷衍，腦中所忙於思考的是敷衍，甚至夜間所夢的也是敷衍。今後如仍以這種精神去推行這個「方案」，則可斷言地方自治永無完成之一日。我們一定要改變作風，掃這亡國之敷衍精神，「應切戒過去陽奉陰違敷衍塞責之積弊」，一切均認真才行。

(二) 不畏難的精神：凡事畏難苟安，這是中國人的另一種要不得的精神。事情還沒計劃如何去推行，首先想到的就是各種的困難問題。換句話說，開始計劃一件事的時候，不是計劃如何去推行，如何去克服困難，而是盡從困難方面去想，結果，越想越有困難，困難越多，畏難苟安之心愈強，所以就變成縱有計劃而無成果的普遍現象。就推行「地方自治實施方案」來說，蔣委員長就說過：「或謂中國教育尚未普及，一旦允許民衆參與政治，不無困難。實則民權主義的政治，原植基於民衆，苟必待教育普及以後，方許人民參加政治，則所謂「革命民權」，還有什麼意義？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民權，訓政與憲政的劃分，僅有程度上之不同，並無根本上之差異。故訓政

必須引發民衆的參政志願，而遂其生長，然後調改的實施，始能不肯憲政的目的，由調改以達於憲政，仍能一貫無間，所謂自治開始時期與完成時期的解釋，意義也在於此。從這一段話中，可證我們對於推行這個「方案」，應充分具備不畏難的精神和克服任何困難的精神，以求達成地方自治。

(三)打破傳統行政方式的精神：中國政府傳統的行政方式，可以一言以蔽之曰，不是辦事，而是辦公文。終日爲案牘勞形，公文辦竣，就算公事辦竣，於是一層一層的以公文轉飭下屬機關辦理，從中央一直轉飭到鄉(鎮)公所甚至保辦公處，一件公文走完了他的長期旅程，就被永遠監禁了。公事辦了沒有，誰也不去管他。這也是亡國式的傳統行政方式和精神，我們今後從推行這個「方案」開始，一定要改變作風，要少在文字上用工夫，多在事業上用精力，須知事業絕不能靠一紙公文就能推動或成就的。推行這「方案」的重心既在縣，要完成自治的單位也是縣，縣政府以及縣以下各機關就得在今後的年限以內，時時緊張，日日動員；苦幹、硬幹，尤其要實幹，打破傳統的行政方式，造成一種心到、眼到、口到、手到、足到的新作風，如此，地方自治才有希望。

現階段中縣的特質

一、引言

兩年前，作者在檢討新縣制的一篇論文中，曾有過這末幾句話：「縣各級組織綱要本身所具有的使命，並無別於縣組織法所賦有者：它仍屬調

五、結語

蔣委員長對於地方自治之施行，有極大的決心和興趣，認爲新縣制即是實行地方自治的良好方案，也就是實行三民主義的良好方案，所以在抗戰緊張期間，頒布了縣各級組織綱要，爲推行地方自治實施方案樹立了基礎，現在到了開始推行這「方案」的時候了，我們應當深深地體念着這個「方案」和抗戰建國的關係，深深地認識這個「方案」是目前挽救中國危難的起死回生的妙方，深防省縣以下各級政府各守定各的崗位，各盡各的本分，大家一齊努力，使這次的地方自治運動，不再蹈以往的覆轍，而得到具體的成果。同時，作者還附帶希望的，就是推行這個「方案」，單靠政府的努力是絕對不夠的，應當要全體民衆都有充分的認識和無限的協助才行。因此，各級民意機構有提早設立之必要和需要，希望各方打破成見，一致促其實現。

本刊編者坐待索稿，本文倉促寫成，錯誤在所難免，仍請讀者多多指正。

三十，十一，二十。於泰和。

王維顯

政時期中的一種工具，它的作用，在培育自治之實現，完成由調政時期過渡至憲政開始時期一種「橋樑的任務」；它對於縣政之所以具有劃期的作用，不僅因其足以澄清舊日縣制錯綜紛紜的弊害，而於建國的需要方面，確亦多有切合實際之處。現在因爲要對現階段中縣的性質加以分析。遂

不難便促起了這種「橋樑的任務」之聯想。

據兩年餘來，著譯叢興，議論靡雜；對此問題，見解上頗有極重大的出入：樂觀的人說，「自治其名，官治其實」；樂觀的人說，「自治已經開始，憲政指日可期」；其不求甚解者，則人云亦云，隨聲附和，更是莫衷一是。凡此種種誤解，苟不能得到及時的糾正，正確之指導，則「生於其心」，自不免「害於其政」；影響所屆，不惟妨礙地方自治之進程，甚且建國的前途，或竟招致不良的後果。也就是說，這類隱微歧出而最易被人忽視的潛在意識，初雖星星之火，如果任其在社會上濶濶流播，終或釀成燎原的大禍。李宗黃先生前因感慨時政，曾發爲「新縣制成功之路」一文，對一般不健全的意識稍加針砭，可謂深中時弊。不過李先生的論旨，僅在糾正一般人「自私、輕忽、畏難的苟安心理」，深刻一思，似還不

夠。現在我們應該從縣制的理論上，從縣政的現狀上，作「攻心」之論，把縣的性質澈底分析一下，弄他個清清楚楚，明明白白，以祛疑，以解惑，庶或是以根除一般誤解的癥結。

根據我們粗淺的觀察，一般人錯誤心理的形成，多半由於未能認清「現階段」的時代性，因對當前的時代缺乏正確的理解，故不能領會現階段中縣的特質，既未能領會縣的特質，遂不免憑着陳舊的膚淺觀念，自是其是；變爲議論，亦就不知其錯誤了。所以探本之論，應自理解「現階段」始。

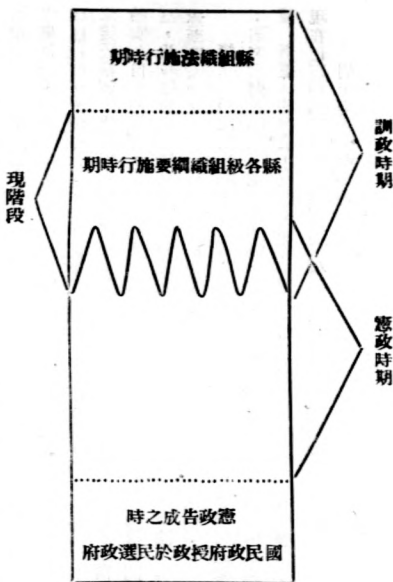
二、本論

就本文的題目而言，所謂「現階段」者，其正確的解釋，應指「縣各級組織綱要施行之日起至憲政開始時期止」的期間而言。這一期間，正是訓政時期；訓政時期的特色，在於「選舉、罷免、創制、複決四種政權之行使，由國民政府訓導」（註一），「政府當派會經訓練考試合格之員，到各

縣協助人民，籌備自治」（註二），儘管有人曲解訓政，率意反駁的說：「從沒有聽到要人民去強迫訓練以後，再去辦自治的；這種振奮助長的想法，縱令訓練好了，也是被治的人民，決非自治的人民」（註三）；可是我們要平心靜氣的想一下！如果不由政府來訓練人民，輔導自治，予人民以養成自治能力的時間，那末我們果有何種有效的方法，可以啓發民衆的政治興趣？養成人民的自治能力？柏拉圖(Plato)理想中的共和國(The Republic)，讓耳(Sir Thomas More)所憧憬的烏托邦(Utopia)，非不動人聽聞，但空想終歸是空想，縱在政治思想史上有它不磨的地位，到底當不了政治上的大道理。政治是具有實踐性的，是需要切實可行的方略的；不該則已，要該政治，便不可逃避現實，更不可忽視社會的傳統。總理憑他數十年的革命經驗，所定下的建國之軍政、訓政、憲政三大程序，決非偶然。革命成功之後，爲什麼要設一訓政時期，而不由軍政時期一蹴進入憲政時期呢？這在總理的遺教中，已有很痛切的昭示（註四），證諸民國以來我們及身所歷的痛苦經驗，誰能不承認這是極端正確的要圖？誠然，訓政的進程，遠未能如所預期，然而國家多故，凡屬國民，實亦應分負此徵政府的責任。人皆了解因噎不可以廢食；其故即在於「食」爲必需，「食」之本身，並不含有「噎」的原因。同一道理，訓政則爲我們的政治所必需，訓政的本身，實屬無可訾議，無可置疑。

我們要想切實體認出現階段中縣的特質，我們首須不裏忘記，「現階段」是訓政時期中的一個階段；理解現階段時代性的要着，在能正確把握到訓政的由來，意義，目的，及步驟與方法。次須特別記取的是，「現階段」的開始，既始於縣各級組織綱要施行之時，是綱要的實施，亦正所以明示縣組織法施行期中的訓政階段已告失敗，而有待於現階段去彌補其失敗的過程；欲圖完成現階段的任務，則不可不明瞭縣組織法施行時期所以未能達成訓政目的的癥結。

因此，我們對於縣的性質，至少可如左圖的標示，從三方面加以蓋測：



第一、就調政與憲政兩大時期試相比較：調政時期縣的性質，較諸憲政時期者，顯然有其不同之點；因為調政時期，旨在「協助人民，籌備自治」，「促進民權發達」，「完畢其國民之義務，實行革命之主義」，故縣各級組織綱要的立法精神，「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「縣爲地方自治單位」應爲鵠的，釐訂步驟，循序漸進。其反映結果，是以縣之機關、職權、及人事方面，均帶有濃厚之官治色彩；縣各級組織機關產生之方式及其享有之職權，均比較單薄，充分顯示其爲過渡性質；國民四權之行使，依自治程度，由簡而繁，較不完備；地方自治事項，亦多混同於國家行政事項之中，逐而促進，難於確定精確的標準。故縣在此時期中，無論機關的組織，職權的劃分，人員的進退，民權的行使，以及自治事項的處理等等，初均具有濃厚的官治色彩；其趨趨，須由官治漸變而爲自治，官治的色彩雖日減，自治的色彩雖日

增，終而底於縣自治的完成。

至於憲政時期，縣地方乃已躋於完全自治之境，其「地方自治單位」之地位，已演進而爲具體的事實，縣政機構及人事行政，悉達自治程度，各級民意機關均發健全，公民在縣地方有充分行使選舉、罷免、創制、複決之權，地方自治事項，亦皆基於「因地制宜」的原則，分別劃定；故是時之縣，其性質極爲明確，一切皆有正軌可循，將不復如調政時期往往發生法理與事實混淆不清的困難（註五）。倘使憲政時期下縣地方自治應有的標準，以付度調政未屆完成時的縣政，勢不免因時代的錯覺，而誤解國家的根本政策；反之，如果誤以調政時期的過渡措施而認爲將來地方自治應有的體制，則不僅陷自治的真諦於誤解，且將使進行的地方自治籠罩上一層暗淡的陰影。爲建國前途計，我們於此尤宜知所警覺。

還有一點，這裏亦有附帶指陳的必要：憲政時期，乃是革命政府建國程序中最後的一個階段；我們不可把它混同爲憲法頒行後之立憲政治。因爲依建國大綱的規定，憲法頒布後，即爲憲政告成之時，國民政府應授政於民選之政府，中央統治權則由國民大會行使，國民對國家行政，依法行使四權；可知憲政告成前之憲政時期，國民的政權，祇能在地方行使。在憲法頒行以後的縣制，顯將有其絕大的不同，例如依五五憲草地方制度章，關於「縣」的規定，我們似可肯定的測知，那時縣的基本大法，必定是一種新定的縣自治法，而非現行的縣各級組織綱要；縣將設縣議會，縣議會與縣政府，將如憲草所規定立法院之於行政院，同爲治權行使機關，故正確言之，彼時縣政府一詞，將爲縣議事機關與執行機關的總稱。其政權的行使，不在縣議會，而在縣民大會，庶符「權能劃分」之旨；亦可說，現時縣參議會與縣政府間的關係及其所具的性質，尙不適於用「權能劃分」的原則去作解釋（註六）。至若現行保甲制的「戶權」辦法，將代之以民權，現行間接選舉制，將改爲直接制，縣長縣議員均將由縣民大會直接選舉，那更是不成問題的了。

第二、在訓政時期，縣組織法施行時期的縣的性質，比起現階段的

，亦多有所不同：因為縣組織法的立法精神，徒偏重自治理論，而忽於社會背景，其立法技術，又復支離細瑣，未能從大處着眼，缺乏一貫的運用政策，其結果，法令與事實背馳，理論與辦法扞格，則至縣之性質極不清確，各級民意機關未能建立，地方自治事項莫由推動；雖經補苴以「各省縣市地方自治改進辦法大綱」及「改進地方自治原則」等項辦法，依然不能收到多大改進的效果。故一般論政者，對於此時期縣的性質，幾一致共同的評說：「訓政時期，雖日以縣爲自治單位，然以國家之行政權，扶植地方自治之發展。在此過渡時期所謂縣者，一方爲下級地方行政機關，一方爲上級自治團體。然嚴格言之，則仍爲下級之地方行政機關（註七）。」反之，在現階段中的縣，雖亦係「以國家之行政權扶植地方自治之發展」，但縣各級組織綱要第一、五、七等條款，已具體規定，「縣爲地方自治單位」，「縣爲法人」，一方面「辦理全縣自治事項」，一方面「執行中央及省委辦事項」，是其性質已極爲明確。而且在民意機關的建立，及四權行使之訓練等方面，均據國情，暫行利用保甲組織，以戶爲基點，採間接民權制，作爲矯正前此不切實際之直接制的過渡辦法；同時更確定開始實行自治的條件，釐訂逐期完成的標準（註八），可見目前的縣自治問題，並非如以前之徒托空想，乃是有一定的目標，有切實可行的辦法，有逐漸推行的計劃的。只要按步作去，其結果，自不虞重蹈前此的覆轍。

第三、就現階段縣制的本身方面來觀察，亦還有足資說明其特質之處：前文我們曾指陳，現階段的縣，它是將「由官治漸變而爲自治」的，這種「漸變」的辦法，究將如何的「變」？從那裏可以看出它是在「變」？現在已經變到了什麼程度呢？這倒是極值得研究的問題：

我們記得，在改進地方自治原則中，曾規定地方自治之進行，分爲「扶植自治」、「自治開始」及「自治完成」等三個時期，雖各期所定事項，自縣各級組織綱要頒行後已不適用，但觀察新縣制推進之跡，隱約似仍採

用這三種分期辦法的精神，來推動一切。因爲在綱要頒行的初期，政府的法令，多爲關於健全行政機構，訓練各級幹部，整理地方財政，調整區劃，以及總整保甲等方面者，這顯然都是屬於扶植自治期中應做的事項。近來我們又看到多種新公布的關於各級民意機關的法令，以及新頒的地方自治實施方案，這顯然又是自治開始時期必不可少的張本。復依縣綱要的規定，「縣參議會暫不選舉縣長」，類此事項，以及縣公民的罷免、創制、複決等權的行使問題，究須待至自治完成時期，或竟延至憲政開始時期再行確定，殆將爲國家將來政策上的一個課題。於此我們可以針對前項問題而具體的解答說：依據政府的現行法令及多數省份的政治動向，我們可以判明，縣性質的轉變，是從行政機關先變起的，由行政機關的充實，人員的健全，漸進而至於民意機關的建立，職權運用方式的轉變，地方自治基本事項逐步的完成，縣民四權的行使，直至縣行政機關最後變質而成爲地方自治政府，這便是前文所謂之「漸變」的辦法。目前關於民意機關的法規雖已頒行，但大多數省份的縣各級民意機關尚未成立，自治基本事項亦未推行，所以現在的縣，尚不能謂爲已屆「自治開始時期」。

綜括前文所述各點，現階段的縣，如前所述，它是以完成自治的目的，以改進官治爲起點，以官治促進自治爲手段的，所以其間有「人」的混合，有「事」的混合，有「權」的混合，各方面，均充滿着「混合」的性質。

二、變動性：現階段的縣，雖云具有官治與自治的混合性，但這種混合性質，並非固定，並非一成不變，實際上，它是始終在變動不居着；正如一個未成年的體格，乃是年年在生長，月月在生長，甚至日日時時在生長的，一直要發育到它的成長完滿而後已。

三、漸進性：現階段的縣的性質，不僅具有變動性，而且他變的動向，是前進的，是有步驟的，並非亂變，或者逆變；亦不僅具有官治與自治的混合性，而且由官治到自治，並非一蹴而及，乃是逐漸實現的。這種逐漸

前進的性質，姑可名之曰漸進性。

四、定向性：縣在現階段中，雖云具有「混合性」「變動性」及「漸進性」種種特質，但最重要的還是在於它有一定的目的，一定的趨向。如果不是因為它有一定的趨向，以實現地方自治為目的，那末它「混合性」中的官治色彩，就未必能夠逐漸減退，「變動性」中的變動趨勢，亦未必一定向前，「漸進性」中進步的步驟，也就未必能切合實際了。

以上四點，乃不可不認地為現階段中縣所具有的特質；由於這四種特質之互相聯繫，互為推動，縣在現階段中的性質，乃益加彰著。如果只見及其「混合性」所反映的現象，而不能同時體會到它的「變動性」「漸進性」及「定向性」，則將誤以為官治包辦自治，甚至懷疑到訓政的真正價值；如果只見其「變動性」所反映的現象，而不能明瞭它的「混合性」「漸進性」及「定向性」，則將徒見現狀紛更，且且誤以為國家政策並無固定的方針；如果只見到它的「漸進性」所反映的現象，而不能同時理解其「混合性」「變動性」及「定向性」，則勢不免覺到自治進程的遲滯，感慨其前途的迂緩渺茫；如果只注意其「定向性」所反映的現象，而同時忽略了它的「混合性」「變動性」及「漸進性」，則影響所屆，不僅足以幻化現實，曲解自治的真諦，甚且足使自治進程竟至遲滯於「官治」的現狀中。所以，我們對於當前縣的這四種特質，不僅僅要有明確的認識，而且還要深刻理解它們中間的平行作用，與互相聯繫的價值。

現在論壇上對於「縣為法人」一語，喊得似乎很響亮，訓政時期的縣是法人，憲政時期的縣是法人，憲政完成後的縣亦是法人；那末這三個時期固為法人，而實質並不盡相同的縣，究應怎樣加以區別呢？目前似還不會有人提供過什麼適當的辦法。為着研究警覺的便利，或者說，為要一般人更更於理解現階段中縣的特質起見，我們不妨擬定幾個獨立，姑且杜撰幾個簡單粗俗的名詞，來聊補這種缺憾；那就是說，假設我們可以視憲政完成後的縣為「定型法人」，憲政時期的縣為「準定型法人」的話，那末

現階段的縣，便可名之為「動型法人」了。

三、結語

曠觀國內縣政進程，綜析新制現行法令，我們於剖析縣的性質之餘，似覺察到縣政措施尚欠切實，縣制理論猶嫌混淆，意志不夠齊一，力量勢難集中。縣各級組織綱要頒行已屆兩年，各省的縣政進程，所以猶未能步入「自治開始時期」者，顯然是由於受了這類有形無形障礙的影響所致。現在正是值得我們「戒慎恐懼」的關頭，縣的性質，能否照預期的方向日有進展，將完全視我們努力的程度以為斷。由努力的效果反映到縣政，縣政的成績反映到自治進度，自治的進度反映到縣的性質，毫釐不爽，無由躲閃；所以縣的性質，將是我們測驗縣地方自治程度的有效標準。現階段縣的性質，既遠未能如所預期，足證我們生息在這一政治氛圍內的知識分子，平素努力的程度還是不夠。假使由中央以至省縣，各級從政的同道，無論訂定法制規章，從事指導監督，或實地執行工作，能夠更迅速，更確實，切合環境，體認民瘼，則令如流水，自治基礎或已微具雛形；假使地方上的黨內同志，更能警覺黨與政府與民眾之關係，不游離於社會的上層，使黨的力量更能深入民間，發生領導作用，更能適應環境，完成「為溫為燥」（註九）的任務，則三民主義不難流被民間，民眾團體或已組織健全；假使從事於學術界、教育界及言論界的一切人士，更能夠獨立自主的精神研究政治理論，體察社會環境，沉潛鑽研，埋頭學問，不空事誇大，不自我吹噓，孜孜孜然但求對國家社會有貢獻，則縣制理論或已明晰清楚，不致如今日的龐雜混淆，橫溢社會的惶惑。如果縣制理論縣政設施均能作到這樣最低限度的境地，那末，現階段的性質中所蘊蓄着的地方自治之實況，能不蓬蓬勃勃，滿充如火如荼的新氣象嗎？

要而言之，現在不是因循泄沓的時候了，訓政不容再失敗，自治一定得成功，這是我們一切有知識的中國人誰都不能脫卸的責任。我們必須向

着建國的目標，共同的動，腳踏實地的動，不貪功，不諂過，不矜長，不驕短，邁步前進，這纔是聯求實現自治的精神，這纔是完成建國感循的途徑！暫且期待着吧，期待三五年後各省的縣地方自治能夠放射出萬丈的光芒；庇蔭於那種光耀之下時，容我們含着喜悅的淚，再來重讀這篇荒唐的寓言罷！

民國三十年十一月十一日於黃崗村。

(註一)見中華民國訓政時期約法第三十一條。

(註二)見建國大綱第八條。

(註三)見獨立評論二一七號汪蔭荊著中國地方行政制度。

(註四)參看中國革命史第四章。

(註五)參看建國大綱，中華民國憲法草案，中國革命史第二章，第四章，及「總裁」確定縣各級組織問題」之說明。

怎樣推進縣地方自治事業

自從中央爲了建設基層政治，完成地方自治，以期抗戰建國，同時並舉，頒佈縣各級組織綱要，全國一致遵照實施以來，不但推行新縣制的呼聲，到處可以聽到；而且怎樣依據着綱要，按照各地的實際情形，來作更詳盡完善的打算，使得新縣制，不但能推行極善盡美，而且能計日程功，收得預期最大的效果，也都由大家絞腦汁，仔細的研究討論，製作實施的計劃。這在江西，便早有「江西省縣各級組織綱要實施計劃」的訂定，經過行政院核准，頒行於全省各縣。

最近，行政院，以新縣制正在積極施行；關於各項自治事業，需要明

(註六)李宗黃先生在他的「實施縣各級組織綱要與實行三民主義」一

文中說：「新縣制中的縣鄉鎮各級組織，都是採取了權能劃分的形式，縣參議會……是有權的機關，縣政府……是有能的機關，這種權能的劃分，不惟便於地方自治的推行，而切便於民權主義進一步的發展」。作者認爲此種解釋，在法理與事實方面均有問題，容當另文論之。

(註七)見錢端升等著民國政制史，下卷第五五九頁。

(註八)行政院三十年十月五日令頒地方自治實施方案，規定地方自治條件十四項。

(註九)熊天翼先生警覺黨與政之關係，曾有警語云：「政治的力量，如水，如火，「水流濕，火就燥」，黨的力量，則在爲濕爲燥也」。

羅季則

定條目，確立標準，使得縣各級機關，有所遵循，參照現行有關法令，更制定了一種地方自治實施方案，頒行全國，以爲地方自治自籌備達於完成必需的條件。就是說：必要依照着這一方案裏所規定的項目，通同辦好辦妥了，才算是條件具備，而後可以該得到真正健全的地方自治的出現。在這方案裏，一共規定了十四個條件——也可說是十四大項事業，每一個條件，又分別規定了許多完成標準。如果大家努力，通同依照所規定的各項條件，一樁樁達到其完成標準；那末，我們所要進行的縣地方自治事業，即或不能說是登峯造極，止於此境；至少可以說是走進了自治的康莊大

道，把握了自治事業的總樞紐了。

但是，我們秉承 中樞的指示，雖然有了這樣具體的良好方案，和許多有關的完備法令，究竟我們應該怎樣來動手，一步一步的來把這許多地方自治事業，全部推動，以達於完成？這恐怕還得我們考察各地實際情形，多加考慮，多所準備，和多所努力才行。何況我們時常聽到有人說：我們的文化經濟，種種落後；再加以各地的社會形態，以及傳統的風俗習慣性，復千差萬別，不一其貌；因此，推行任何一件事業，往往困難百出，不易取得迅速確實的效果。在認識不清，努力不夠的人，甚至不免要觀望徘徊起來。地方自治事業，既如此之繁重，使命又比之尋常，想一口氣，把輪如法泡製完成，談何容易？這種說法，我們當然不能忽視，而且認為可以提高我們的注意力，和警覺性。不過，天下事，究竟在乎人為。我們要有披荆斬棘的精神，要作步步為營的打算；遇到困難，要想盡方法來克服；拿住事實，要一點一滴來解決，那就決沒有走不通，作不到的道理。現在，江西爲着要切實遵照實施 中央所頒的方案，正由省府集合研究，依照方案，再作成一種江西省各縣實施方案的詳密辦法，並爲規劃分年的進度，以便利各縣地方分別遵度施行。恰好，中國地方政治研究會出版的政治知識，也預備出一縣政建設專號，來同大家商討建設今後新縣政的許多重大問題；我因此把我個人對於推進縣自治事業的一些感想，提出來和大家談談。

我以爲：縣自治事業，如果從遠一點看，算是無窮無盡，當然不止於我們現在所要推進的這一些；但我們現在專就中樞所指示我們必須要做的十四條件，一一完成其預定的標準，已不是咄咄之間可以辦好的事。究竟我們怎樣來推進這許多事業，使之一一適合標準，完成地方自治條件，以上副中央的期望，下盡我們的職責呢？這裏邊，我以爲包括有四大中心問題。如果我們能夠把握這四個中心問題，不厭不倦，克勤克勉地求得一個合法便捷的解決；那末，推進縣地方自治事業，是可以日起有功，及時

完成的。現在姑就我所謂四大中心問題，附以解決意見，分列於次：

第一、就是：組織健全問題。我們知道：現代所謂進步的國家，無論辦一件什麼事，沒有不首先集中注意力於組織方面的。組織得好，等於一部良好的機器，大小機件，無不配合停當，一經發動，都能循着一定的法則和軌道前進，不會有絲毫的紊亂，成效是可以計算得到的。管理起來，也沒有什麼困難。反之，如果組織不好，也就等於一部壞的機器，不是這裏發生毛病，便是那裏起了故障，全部只有停滯，那裏還能談得到效果呢？我們現在要推進各縣地方自治事業，最要緊的，也就是縣各級的組織健全問題。中央對於這一點，是極其注意的；所以，在縣各級組織網裏邊，自縣政府以迄區鄉（鎮）保的如何組織配備，莫不有很詳密適當的規劃。但是，良好的組織法制，雖已確立，而如何盡力善以運用這法制，和如何選配適合得力的人員，於各個工作的部門，更是組織中之組織要點所在。否則法是法，人是人，兩不相涉，必致貌似而實非，徒然辜負了上級立法指示者的苦心期望，而不能符合事實的要求。並且我們還要明白：現在所進行的縣地方自治工作，還在積極籌備，協助、鼓勵、輔導的階段裏，而還沒有進到人民真正全部了解，自動自立的地步。因此，我們在這種籌備實施期間，各級有關的組織，都帶有示範作用，由現在可以影響到將來，斷不可稍涉大意！比方一個縣政府，依照新編組織法起來，在上級固然是要依法考核，多加指導；但在身負其責，首當其衝的縣長，尤其要嚴密親身考驗其組織，與工作人員之配備，是否合法，合宜，合用？假如察覺組織內部，某一部門，有些缺點，或是配置的人員，有所不稱；便要立即予以改正；不可固於現時一般人所謂環境或事實爲難之說，姑且因循敷衍將事！因爲如果這麼一來，惰性作用，必由一而及於全般，整個組織腐敗渙散，尙何事功可言！再如鄉（鎮）保，既經確定爲縣以下之基本單位，並已普遍調整改組成立；牠的組織，是否完善合法，不但關係牠本身和事業的進展；同時，影響到整個一縣自治之前途。推而下之，保甲組織，亦復如是。

當然，我們不好立刻要求所有的鄉鎮和保甲，都能有一辦新劃一的良好組織；但是我們必得抱定組織一致良好的標準，逐步各個施行以督促和指導，使之律備健全。我們總理當年深有所見及此，所以，在手訂的地方自治開始實行法上，即採取由偏及全的方法，明白昭示我們：『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』。又說：『當一縣辦有成效，他縣必爭先做行，如是由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立』。這是何等的深切著明，值得我們體會而一現在各縣的鄉（鎮）長，尙屬委派，還沒有開始民選；最好，由縣長於一縣之內，選擇幾個誠實熱心能幹的鄉（鎮）長，指導其組織要點，協助其組織完備。等到組織完好，即就其應辦之自治工作，分別督導其進新法令，認真實施，使起模範作用。每縣如果都有幾處組織完好，人選相當，可作模範的鄉（鎮）；其他鄉（鎮），觀感所及，由於人類的好勝本能，必然會爭先仿辦。同時，看到所作的自治事業，確是和大家攸戚相關；對於各個人，也是受惠無窮。（比方：鄉（鎮）民代表會，或保民大會，依法成立後，確能代表當地民意，使人民意見，能充分發揮，便能使每個人，享受到參政的利益；又如衛生事業，有了成效，每個人便收到了保健的福利等是），便決沒有不一致奮起，爭相效力的。所以，組織健全實爲推動一切事業之母。而怎樣健全呢？則除了切實遵照，並善爲運用奉頌的良好法制外；還要靠各級負責的首腦，刻刻注意，加強健實自己的陣營，防止毛病的發生和配置的不當。更要多起示範作用，由此及彼，使大家自然而然地羣起比較競賽，以收整個和聯合組織運用之實效。那末，推進一切自治事業的第一中心問題，可望得到解決。

第二是：人才充實問題。這一問題，和上邊所說的第一問題，不但有著非常的關聯，甚至可說是二而一者。不過我另外提出這問題，是一方面；看到我們現在要推進各縣地方自治事業，地域既廣，部門又多，需要各種各色的人才，如果拿數目字來計算，很可驚人；另一方面：聽到許多人

談起實施自治，常不免才荒之嘆，好像比一切問題嚴重。這不能不提出討論，以求解決。本來，要做事誰不了人。人才缺乏，固然做不了事；人才雖有，由於物色之未周，知人之不深，調度之未宜，鼓勵之無方，也還是做不了事。現在，我們來籌備實施地方自治，進行自治事業，跳到縣政府，便要有縣長和許多縣行政人才；鄉（鎮）保甲，要有鄉（鎮）保甲的人才；辦理戶政、警政、地政、教育、衛生、合作、交通、等等，便要有懂戶籍、警察、土地行政、測量、師範教育、醫藥衛生、合作經濟、和土木工程種種的人才。這許多人才，一下子都要找到，原非易事；就算找到了，不是都是熱心服務，各稱其職，恐怕也成問題。所以，爲了推進縣地方自治事業，充實各部門的人才，是需特別注意準備的。究竟怎樣來充實這些人才呢？我以爲：不外訓練、培養、訪求、鼓勵、這幾種方法。講到訓練：近年上自中央，下至地方，分別辦有各級訓練團，訓練縣長、縣行政人員及鄉（鎮）長等幹部人員。其他帶有專業性的技術人員，也在施以訓練；並於各縣普遍開辦訓練班所，訓練所有保甲人員，及其他地方從業之低級人員。將來一律訓練完畢，自有大量人才供給。不過，這種訓練，時期很短，而且大多係現任人員訓練；爲求不斷供給和深造起見，必需與各級學校教育打成一片。就是要使本來負有育才責任的學校教育機關，能針對推進地方自治事業必需的各級各項人才，負起長期訓育和供給的責任。總我在講演「確定縣各級組織問題」時，曾經指示：『今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相適合；既使學校教育，不致空疏無用，又使青年學子，得有廣大的出路』。這是負有教育責任和我們大家必益敬謹遵行的。還有培養，也是充實人材最要的一種方法，且可以補訓練之不足。因爲：我們一面在訓練訓練人材，一面馬上又得用人做事；事實上，不能等待所有人材訓練才動手。那末，就得把已經用着的人，和正在地方担任各部分工作者，因勢利導，多方加以培養。就是受過訓練的人，在受訓期間，往往缺乏親切體會實際工作的重要性和經驗，臨到負起工作責任時

仍不免發生困難，仍然需要在工作上去培養他的智力技能。所謂「從工作中去學習」，一面做，一面學，同時學了又做；如此循環不已，不但可收培養人才的大效，且可使人事業有不斷的進步。再則訪求和鼓勵，也是極關重要的。我們知道：我國過去是一個提倡士的風節，和士的品格的社會。流風餘韻，現多還存在着。因此，地方上有些抱負和能耐的人，是不肯輕易去求人找事做的，而要待人家誠意找他時才來。以往許多所謂賢明的政治家，爲着做事需才，也就沒有不十分注意到「求才」這兩個字。誠然，在現代，大家應該出爽爲公服務，這種不求不來不做的習氣，是要不得的，但是，事實告訴我們：的確，在地方上，自動請求而來做事的，往往不能純潔，容易敗壞事情；反之，經過訪求，或受地方公婆出來做事的，多半愛惜羽毛，能夠忠心盡職。所以，我們爲了充實人才，推動地方事業，還得相信孔子「十室之邑，必有忠信」的這句話，把地方上好的有用分子，盡量地找出來，共担責任。還有現在要進行自治事業，種類很多，如果某一種人才，當地確實缺乏，訓練培養，一時又來不及的話，便需設法借才異地，不能棄而不問；那末，事先留意訪求，也是必要的。至於鼓勵，對於人才的供求消長，有着很大的作用。大概人類之中，中才居多，可說全靠鼓勵來成就；所以，總理當年在致李鴻章書中，討論人才問題，他說：「至中源者，端賴乎鼓勵」。又說：「鼓勵以方，則野無棄抑之士」。可見鼓勵是何等的重要！總裁講演「確定縣各級組織問題」，曾說：「最重要者，爲各縣地方人才，應以在本籍地方服務爲原則」。也就是要鼓勵地方人才去辦地方事。過去，地方人才，一方面，受了「爭名者，必於朝」的錯誤觀念之毒，都向外跑；一方面，也因爲地方事業不興，無用武之地，不得不相率離鄉，以致供大地方，整個空虛。我們現在既然知道地方的重要，急圖建設，要來推進地方事業，所需的人才才多；我們便應趁此機會，進行「總理遺教，和總裁的指示，喊出『人才下鄉』的口號，盡量地鼓勵地方人才，都來幹地方事。鼓勵的方法，除了從精

神、名譽、等方面鼓勵外，比較困難的，是物質的鼓勵。因爲一個人，總需要相當的物質生活。過去，因爲地方百業未興，根本談不到有何物質的享受和待遇；今後，我們既要從積極開發地方，廣造產業着手；物質方面，在最近的將來，是可以得到解決的。如此一來，真如總裁所示：「人才自必隨之而下注」。地方人才之充實，便可不成問題了。

第三是：經費籌措問題。我們知道：一切事業，需要經濟作基礎。沒有經濟，便沒有事業；所以說：「財政爲庶政之母」。因此，許多人談到地方建設，和進行地方各種事業，常發「錢從那來？」之問，好像現在地方都沒有錢，難以進行的樣子。固然，我們過去，由於地方產業的未大開發，財源很少；我們現在要同時來舉辦許多地方自治事業，或不免「捉襟見肘」，發生經費困難的過慮。這一點，中央早就特別的顧到。總裁在「確定縣各級組織問題」的演講中，更特別的注意，指示了許多具體籌款辦法。在業經頒行的縣各級組織綱要（丁）和（辛）兩章裏邊，對於地方財政，均有極其明白可靠的規定。本年八中全會，決議革新改進財政收支系統時，且把全國財政劃成兩大系統：一爲國家財政系統，一即爲自治財政系統，可見中央對於地方自治財政的重視，和援助籌撥自治事業的經費，是如何的苦心籌度，不惜予各縣地方以極大的財權。所以，關於推進地方自治事業的經費籌措問題，我以爲祇要我們確實遵照中央規定的綱要去做，不但經費絕對不成問題，而且可望有豐裕的經費，用不着我們擔心另想辦法。不過，我在此，還要特別提醒一句，就是：我們在推進縣地方自治事業當中，需用經費，一方面：務必刻刻顧到如何發展地方生產力，利用「雙手萬能」，以造成產來供應所需，不可祇就現成收入來使用，還在總裁詞中已告訴我們。另一方面：必須採用「計劃經濟」的原理，即使必需的經費，務須從頭到尾，詳密計劃一番，不使有絲毫的浪費和虛擲。這樣，事業不會不成功，而且可以蓬勃的發展。

第四是：技術正議問題。現代所謂「科學化」的國家，無論做一件什

應事備，沒有不悉心研究要辦好這一件事所需的技術，和技術的正確。但在我國過去，把技術二字，看得非常之狹小，以為是百工技藝之末，祇有某一部分人才需要，不儘得注意講求。——尤其在行政方面，以為只要讀書識字，懂得些原理原則，就可以幹了。如果經過一些時候，積了一些經驗，那就自命不凡，更了不得；因而形成所謂：「誰人不做官，做出是一般」的風氣，對於行政技術，似呼根本不必要了，其實，任何一種政治，其本身都具有極複雜的性質。尤其現在的政治，更是日趨複雜，人、地、時、物，都要有很好適宜的配合，才辦得好，走得通；並且，最大部分，屬於管「人」的。總理曾經告訴我們：「政，就是眾人的事；治，就是管理，管理眾人的事，便是政治」。我們试想：我們管理安置一些沒有生機的東西——「物」或是管理一部機械，都需要良好的技術；反而管理「五花八門」，許多活躍的眾人的事，而說不需要技術，這那能行呢！我們過去許多行政事務，自上而下，一到了縣，或再到區、鄉（鎮），便大部分調起不辦，祇拿一些書面工作，來應付上令。一方面是犧牲作用；一方面也實在是缺乏技術，不知要怎樣才能辦。現在我們要來實施自治，推進自治事業；除了涉及專門性的，（如農林、水利、交通、衛生之類）固然需要正確的技術化外；就是其他行政方面，如機構建立、人事管理、工作測驗、文書處理等等，……也無一不需要一種進步正確的技術，才能發揮效力，收得效果。關於這些技術問題，我想：在各種訓練當中，一定要分別指示標準，不致求詳的。我姑且來舉一個例，研究我們怎樣達到技術之正確。我在來說例之先，還要提出兩點原則；就是在方法上，要以簡便，有條不紊；在進行上，要配好工具，（包括人和物。）注視效果。比方：我們辦理調查戶口，地域這麼寬，戶口這麼多，人的變動和虛偽隱漏報的種種事實，隨地皆有，應該採用什麼方法去進行，以適合我們的要求？這時候：主辦的人或機關，必得把應需的圖籍表冊等，逐項準備齊全，清點其所需的數量，作適量的配合，不可或多或少，任人亂弄，然後劃分區域

，規定路線，計算途程遠近，及所需的時間和人力；並對每一工作者，預行詳為指點其工作步驟和要點，以及必需記件的工作項目；（如一張表內，必不可馬虎或缺的事項）。最後，按照預定的工作日程，開始工作。人力夠，則各區段同時並舉，假使人力有問題，不妨由甲區到乙區，以次而進；但是必須預先決定，不可臨時任意變更預定計劃，和所規定的事項；否則一着亂，全盤皆亂。到了目的地，實施調查人口時，不但要嚴格指示，並注視其所填報或代填者之是否正確；還要留心觀察其人品及態度。（大概久居街市和接近街市的人，多善於作偽；對鄉僻壤，雖不慣作偽，但又苦於全不明瞭，需要詳為講解）。過去地方調查戶口，多半依靠保甲人員。他們一面技術既不嫺熟，一面復好徇私，或多或少，隨意開填，所得結果，或難為憑。今後編查，必須準備訓練具有戶籍行政技能者參加，乃不致白費人力、時間、經費，可望得到滿意可用的資料。還有：編查告終，便須立刻整理表籍，分別編排，並作成適當之統計。有了第一次調查正確的根據；那末，以後續行編查，和辦理異動登記等，便有軌道可循，不致茫然無所措了。再如表冊這些東西，也極其需要技術化。怎樣使表冊適合？怎樣明白正確，整齊劃一？乃至於怎樣便於度歲攜帶？都是應該設計顧到的。總之：能使用合宜的技術，可以事半功倍，反之，不注意技術，結果必徒勞無功。我們現在推進地方自治事業，種類繁多，項項需要技術，看去好像大不容易；但是我們如果肯熱心研究，日日自求進步的發現，像科學家走進試驗室的那種態度，也就沒有不能解決的問題了。

總上所談：如果這四個問題——組織、人才、經費、技術，都不成其為問題；而能順利地解決前進；那末，縣地方自治事業可推進，將如「江河行地」，所向無阻，收種之大，未可限量。謹祝大家努力！

劉平江

蘇聯爲社會主義的國家，過去的經濟建設，已有了立體的機構，國民意識已有統一信念，國防建設雖未充實，科學的技術雖不如德國，然亦能作持久抗戰。

一、立體的縣政建設的必要性

自近代科學的發達，交通工具的進步，縮小了地球面積，國際間接觸日繁，息息相關，爲了狹義的國家主義的發展，利害的衝突，仍使人類在互相關連的過程中。如法西斯主義的德義結合了團體以侵略世界，重行分割殖民地，仍做其帝國主義之夢。民主政治的國家英美以保持現狀，聯合起來以抵抗侵略。蘇聯則正在發揮其社會主義的建設，以與資本主義的國家相角逐。日本亦大做其大亞西亞主人之夢，侵略中國，使整個的世界，成了黑暗的混亂局面。固然歷史上的戰爭可以促進政治的發展，承認戰爭爲政界的行爲。惟戰爭的表現，總是人類的互相殘殺，與文物的毀滅。連科學家所創造爲人類謀幸福的科學文明，亦變爲殺人的工具，這爲彼等始料所不及。深盼此次大戰之後，世界各國能感到創鉅痛深，產生出人類互助的曙光來。

這一次世界戰爭的初期，倭寇國家反佔了優勢，其原因在於其國家立體政治建設的成功，其政制由上而下，把全國的政治，經濟，軍事，外交之權，均集中在國家統制之下管理運用，甚至全國人民之精神，亦統攝於其領袖之身，如德人之對希特勒，意人之對墨索里尼，可謂全國人民候其犧牲。日本雖未達到立體政治建設的地位，其傾向已在步趨中。民主國家如英美法各部門的政治，仍爲平面的發展，人民意志不統一在這一戰的戰爭上發現了種種缺陷，故法國對德抗戰月餘即失敗，英國亦感棘手。幸得美國之援助，及德對蘇之直接衝突，才穩定了抗戰局勢。但今後英美政治的動向，亦感於全國力量不能集中，必趨於立體的政治建設，以應付世界戰爭

我國爲三民主義之國家，本在一個主義，一個政府，一個領袖之下而革命建國，此次對日抗戰以弱抗強，已表現了相當力量，引起了民主國家的同情，日趨於對等的結合以抵抗，但爲保證抗戰必勝建國必成起見，必須使國家政治成爲立體的組織，才能配合軍事，集中力量，一致的奮鬥。

二、立體的縣政建設爲國家政治建設之基礎

縣爲國家的基層組織，故在建國大綱及縣各級組織綱要裏，均確定縣爲自治單位。但現在的縣政以自治條件尙未完成，訓政尙未結束，仍以促成地方自治，爲惟一之目標。

過去的縣政以組織不統一，幹部不健全，而縣政亦未能作有計劃之實施，希望人民在此抗戰時期能信念堅定，意志統一，力量集中，共同參加抗戰，莫乎其難。

自縣各級組織綱要實施後，縣制可謂確立，機構組織日臻健全，省縣財政已劃分，而民意機關亦將遞級成立。行政院又繼續頒布了地方自治實施方案，確定縣政內容，爲完成地方自治條件。今後的縣政，應實施立體的建設作有計劃之推行，使全國二千餘縣成爲國家政治建設的基礎，全國人民集中力量在整個的國家下，參加抗戰建國工作。

三、立體縣政建設之原則

立體的縣政建設，無論在機構組織上，在物質運用上，在信念堅定意志統一上，均由平面上的各個細胞，組成整個的有機體。在一縣的最高組織之下支配運用，發揮全部的力量，其實施之原則如下：

- (一) 在組織運用上實行民主集權制
- (二) 在業務推行上實行四位一體制
- (三) 在意志統一上實行精神動員制

四、立體的縣政建設實施的方法

(一) 組織運用上的立體縣政建設 新縣制的特質，就是統一組織，統一事權，統一用人的標準。則全縣的行政機構均由上而下的普遍樹立。又為推行一切政令及舉辦公共事業訓練民衆行使四權，均透過各級民意機關，使能深切了解而表示其意見，一經決議之後，授權政府切實執行。總理說：「今假定民權以縣為單位吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少為三千縣，三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。」(註一)足徵民意機構由下層而達於上層，執行的機構由上層而推行於下層。在組織運用上採取民主集權制，建立了權能分立的立體的政治。

(二) 業務推行上的立體縣政建設 縣政的內容不外養衛管教四項，養衛管與教育，實在不能並立，養是民生，是我們的目標，衛是民族，是民生的保障，管是民權，是實現養衛的手段，養衛管都靠教育來推行來發展。故教育應以養衛管之事項為內容，並不是三者之外還有教育。

養的政治，是發展國民經濟，改善人民生活。究應從何處着手。我思建國的根本，不外土地與人民，建國的要領，是要以土地來養民，以人民來守土。所以養民的工作，要從改進土地生產技術，與人民合作組織着手。土地為生產之本，組織為促進生產的力量。以外如流通金融，發展交通，興辦水利，均為經濟建設之主要工作，要配合實施，建立國民經濟建設體系，達到養民的目的。

衛的政治，是訓練人民有自衛的能力。「無論個人，尤其是一個國家，要能生存在世界上，一定要有自衛的能力。所以從來講建國和治國的道理，無不是「足食」與「足兵」同舉。即「養育」(經濟)與「保衛」(武力)並重。所謂保衛又分兩方面：一方面是對外來侵略的防禦，一方面是對於內發的擾亂的平服，前者所謂「國防」後者即所謂「治安」本節所講的衛字就是包括對外「鞏固國防」對內「維持治安」這兩種意義而言」(註二)又：「由基層政治組織，注意衛生設備，辦理地方警衛，普及國民軍訓，發展國民體育，以保衛地方，厚植禦侮實力，而求民族主義之實現。」(註三)地方的安寧與秩序的維持，為一切建設之保障。故今後對於國民體育及社會公共衛生事項，均應特別注意獎勵推進，以增進國民之健康，強健其體魄，以達到對內能維持治安，對外能鞏固國防為目的。

管的政治，是實行民權主義，達到人民自治為目標。「我們推進地方自治，建立現代的國家的基本要務，除「教」，「養」，「衛」三者以外，尤其特別注意於管理，就工作的精神而言，就是注重於紀律與秩序。故「教」「養」「衛」三項要目以外，更須加上一項曰「管」，所謂「管」「教」「養」「衛」乃為完全。如果我們只知道教養衛而不知管理與統制，則所有教養衛的工作基礎，必不能確實，辦理必不能完善，推進必不能迅速。而且一切事業，並不能擴大而持久，何況現代政治，如欲切實收效，無論對人對事，都不能聽其散漫分歧，如果紀律不嚴，秩序不守，決不能使教養衛三者發生實際的效果，而適合現代的要求。所謂「管」者，簡單言之，即執行法紀，納民軌物之謂。惟「法度完密，即勤整齊，然後凡百事務，可以整然就理。」(註四)總裁這一段講話對於「管」的意義指示非常透澈。今後我們對於管的政治實施，必從健全各級機構，運用民意機關，加強實施力量管理全縣人民及事物，以達人民自管為目的。

「養，衛，管」各部門行政，固各有其特殊使命。惟過去縣政在推行上或限於制度，或限於人力，或限於經費，未能達其任務。縱有一部分之

成制，不特起點作用，率而的政治設施，亦能與國家與人民之要求。今後應以教育的方法，來統籌其精神，成爲立體建設。

教育政治，就是如何實行養、衛、教、育、法。教的内容即養、衛、育的事項。教育是精神的培養與技術的增進。就養而論，養即是謀生的方法與技術，教育的目的是使人民均有一藝之長，一技之能，能工作以自給，能自給以養入。同時要減少個人的慾望，增加勤勞之力量，而有爲千萬人服務之精神。此種自養力求節約，養力力求充足之訓練，非自無窮盡苦功。一欲新而論：要使人民講求衛生。鍛鍊健康的體魄，而每個人的健康成爲民族的健康，同時每個人均受軍事訓練，國家一旦有事可以執牛戈禦衝鋒，保持國家之自由獨立，保障國民民族之生存，唯教育始可培養此精神。

再管理而論，要使人民有同等的權力，養欲待人以禮，行事以義，接物以廉，律己以恥的精神。並能重團體，有組織，負責任，守紀律，思想和諧，行動一致。使千萬個人團成一個人，千萬條心結成一條心，衆志成城，無堅不摧，非教育無此偉大力量。

總之縣政實施必一養、衛、管、教、的行政採四位一體制，由平面設施而爲立體的推進，以教育發揮其力量，培養其精神，使縣政爲人力集中，事物的管理的有機體，這才成爲立體的縣政建設。

(三)在意志統一上立體的縣政建設。我國抗戰建國的基礎，在廣大的農村，欲用人民力量來守土，非從國民精神總動員不可。革除舊習樂建新生活，先成已後成物，先立身後治事。使能覺悟自己爲中華民族之份子，抗戰與自己有切身的關係，能在國家至上，民族至上，軍事第一，勝利第一；意志集中，力量集中，共同目標之下而參加抗建工作。國民精神總動員爲政治建設另一種方式，應運用之，以爲統攝人民精神的建設。

五、立體縣政建設所能完成之任務

要 領

(一)全國人力物力集中，可以保證抗戰必勝。現代戰爭爲國力之比賽，非集中全國人力物力不足與敵。縣政能爲立體的建設，則全國人力物力，必由二千單位之組管理，而成整個的國力，統籌運用，則抗戰必獲勝利。

(二)立體的縣政建設的成功必能達到建國必成。縣政建設，以國家建設之基礎，在戰時三年建設計劃大綱裏已確其任務。由其新政治建設之成功，而國防經濟建設、國防社會建設，以及教育文化建設才有基礎。則全國四萬五千萬人民，由散漫而變爲有組織；全國物質，亦由人民之經濟組織到集中管理；人民意志由精神動員而統一，在抗戰時期樹立了統一勤組制度，集中了人力物力。在國家共同目標之下必能達成建國的任務。出个榮光六、精語

我國政治能爲立體的建設，則國力必強，不但可以抵抗侵略建立三民主義的國家。且可以一本天下爲公的精神，領導世界革命，消滅互相殘殺的黑暗時代，達到人類互助，文化交流的光明世界。

但此種理想境界，程途尚遠。基本工作仍從縣政做起，不過現在縣政，仍在扶植人民自治時期，希望從事縣政的同志能認識新縣制的體系與精神，積極推行地方自治實施方案，促使其新政治之立體建設，鞏固建國之基礎，則自治條件完成之日，即憲政開始之時。而抗戰建國大業亦可告成。

- (註一)見 總理民國五年七月十六日在上海張園對國會議員演說「自治制度爲建設之礎石」
- (註二)見 總裁二十五年五月十六日高級行政人員會開會詞話一
- 建國的行政

(註三)見戰時三年建設計劃大綱
(註四)同(註三)

新制教育行政的實施要則

羅廷光

自國府公布各級組織綱要後，把以往地方行政的應變情形加以澄清，渾然一體，不復有前此「自治路線」與「自衛路線」之別；精神上更渾然一新；實為抗建期內革命新行政的一大要著。茲先就其制度再舉今後地方教育行政的實施要則。

本綱要點有十：(一)確定縣為自治單位。(二)縣以下為鄉(鎮)。(三)鄉(鎮)內之編制為保甲、縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設置，凡教育、警察、衛生、合作、征收等區域，應與前項區域合一。(四)縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，並置秘書、科長、指導員、督學、警佐、科員等職。(五)縣設縣政會議及縣行政會議，前者建議有關縣政之重大事項，後者於縣參議會未成立前舉行之。(六)區含十五鄉(鎮)至三十鄉(鎮)，設區署為縣政府補助機關。設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項。(七)鄉(鎮)含六保至十保，設鄉(鎮)公所，置鄉(鎮)長一人，副鄉(鎮)長一人至二人，由鄉(鎮)民代表會選舉之。鄉(鎮)公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各設主任一人，幹事若干人，由副鄉(鎮)長及鄉(鎮)中心學校教員分別担任。鄉(鎮)長、鄉(鎮)中心學校校長及鄉(鎮)中心學校教員分別担任。鄉(鎮)長、鄉(鎮)中心學校校長以專任為原則。(八)保含六甲至十五甲，以十甲為原則設保辦公處，置保長副保長各一人，由保民大會選舉之。(在未經辦理選舉以前，由鄉鎮公所推定，呈省府委任)保長，保國民學校校長及保壯丁隊隊長，由一人兼任之。保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化

(指四) (指三)

各事務，由副保長及國民學校教員別分担任之。(九)保甲含六戶至十五戶以十戶為原則，設保甲長一人，由戶長會議選舉之。(十)各保原有村街墟場等名稱者得仍其舊，但應逐漸改稱為保，以歸劃一。在本制下國民教育機關與政治基層，相互配合，採「三位一體」辦法，凡鄉(鎮)保之學校校長教員，即為基層政治建設之幹部。此其目的：「一」在提高教育人員之責任與地位，使教育人員所努力者，由學校教室之講習，進而為地方社會實際工作之示範；「二」在延長並擴展教育之功能，使學校教育所莫立之基礎，即由教育人員從保甲壯丁隊合作社等羣體機構中實施訓練，成為歷久不斷之社會教育，而後教育事業功績之果進，即為地方自治真正之完成」。(編者詞)

現各省多在推行新縣政、江西尤得風氣之先，百端待舉，個人趁此提出今後教育行政實施要則數條以供同仁參考：

- 一、縣教育行政應充分專業化。新制雖無獨立的教育局或其類似機關，縣長却不妨把教育行政全權委託深受訓練之專門人才辦理，使得廣布其才能，不可重蹈前此裁局改科之覆轍。
- 二、戰時行政機構，應重簡單化，完整化和靈活化。縣政府教育科小區署教育文化股亦然。內辦公人員不妨減少，但外界視察及指導人員却須增加，以便推進全縣教育。
- 三、宜仿前江浙試行之中心小學區制，各縣鄉(鎮)中心學校，不獨為一施教機關，且為予教育學術及事業推廣機關。本區各國民學校，乃至私塾及社教機關，皆受其監督，期使區內教育能為普遍平均的發展。
- 四、設置視導期，調整視導制度，上由省督學和專科指導員，下迄中

心學校校長教員聯成一系，將行政與視導二者妥為配合，俾收「異曲同工」之效。

五、嚴定縣教育科員，縣視導員（或督學）鄉（鎮）教育股長及中心學校校長的人選標準，並酌定提高其待遇。

六、縣教育科長，鄉（鎮）教育股長及中心學校國民學校校長，其資格規定固應有適度的等差（過去極不合理），而彼等職掌權限尤應劃分清楚。

七、縣以下雖設有各級行政機關，但教育行政（其他行政亦然）仍應以縣為整個單位，各級教育行政人員皆對縣長負責。

八、縣政建設是整個的，教育乃屬其一部門；我們縱然一方面講教育專業化，同時當承認教育不可片刻離去普通行政（包括民政、財政、建設、軍事等）而獨立；感與普通行政溝通，完成三位一體的功效。

縣單位農業建設應取之方針

甲·緒言

內政上一大革新之新縣制已在實施，縣之地位提高，縣政府職權擴大，其所負之責任自亦隨之加重。過去全國各地重要建設，多由省政府或中央政府統籌辦理，今後則縣政府須多負責任。例如農業建設，優良種苗之推廣，新式農具之推行，動植物病蟲害之防治，農田水利之振興等，過去多由省農業機關辦理，縣政府僅協助責任。今此種事業，應由省府完全負責，省政府僅協助監督地位。倘各縣對建設事業，仍如過去惟省府是賴，不自謀發展，則未收新縣制之利，而先受新縣制之害。至於若干重

九、新縣制的精神，在本教育的力量，助成一縣政治，經濟，社會，文化的建設；主持教育行政者不可不知。

十、實施新縣制非一蹴可幾，須是有準備有計劃的。教育應與他方面合策聯行，方為有效。

十一、新縣制下教育的對象為兒童，成人，婦女，可說是全民的義務教育；實施方法各有不同，精神却該一致；即同本要樹愛國的觀念，激發愛國激憤的情緒，而從事於抗戰建國的偉業。所謂全民教育之國防化者也。

十二、確立縣教育經費之來源，並謀合理的支配；對貧苦縣份，中央及省應酌量補助之。

十三、至於實施方面則應提高編非短編編所高標準，容另行商討。

十四、教育經費之來源，應以農產品為主，手工業及商業之原料亦大部為農產品，欲使各縣小工廠業發達，必須改進農產。在倉庫轉出之於農，欲達到全縣食足衣必，必先發展農業。全縣職教必

周拾遺

大建設，縣之力量所不逮者，當然由中央或省府通盤籌劃辦理，自不待言。

一面抗戰，一面建國，抗戰勝利之後，建設事業尤必勃興。縣的建設應從何處着手，應以何種事業為中心，目前必須確定。全國人民，業農者佔百分之八十七以上，人所皆知，其比例各縣雖略有不同，農民佔全縣人民之大多數必無例外，欲改善全縣人民生活，須先着眼於佔縣民絕大多數之農民，必無疑義。各縣大小市鎮買賣之貨物，概以農產品為主，手工業所需之原料亦大部為農產品，欲使各縣小工廠業發達，必須改進農產。在倉庫轉出之於農，欲達到全縣食足衣必，必先發展農業。全縣職教必

，大多數取之於農民，取於農者理應歸於農，用於農者多則取於農者亦可隨之而增，欲充裕縣政設施經費，應先注意農業建設。前方抗戰流血之勇士，後方建設生產之壯丁，多出自農家，欲使勇士壯丁源源不絕，並期素質日良，根本要圖，亦在振興農業，國家整個建設或不能偏重農業，縣單位之建設，應以農業為中心，當為國人所公認。

乙·農業建設應注意數點

各縣建設須以農業建設為中心，已無疑義，此後縣政設施，列農業建設為首要項目者必有之，惟農業建設，須有一貫方針，一定步驟，若事先不明白瞭解農業建設之特性，或將事倍功半，費力多而成就少；或將徒具虛名，毫無實果；或將虎頭蛇尾，半途而廢，必可預言。

農業有地方性，全國各地風土不同，非但不可抄襲外國成法，即他省他縣已見效之方法，亦未必適合本縣，非如舉辦工業，各處可用相同辦法，農業建設須因地制宜，此應注意之點一也。

農業改進有時間性，非如其他事業，一經工作，即可見效，建造鐵道公路，視其工程大小，數月或一二年即可完成，開辦工廠，短期內可見優良出品；農業則不然，例如造林，培育樹苗需三二年，栽種之後，須在大片荒山，盡力保護，勿任人畜損害，再經若干年，始成一片綠蔭森林。古人所謂十年樹木，亦須在優良環境而後可。又如用最新科學方法，育成一種適合當地風土之優良作物品種，至少須經時七年以上，因其每年只能試驗一次，非如化學試驗隨時可做，農業建設，見效遲緩，不可徒求速效，僅事皮毛，此應注意之點二也。

改良農業之對象，為人數最多之農民。開採礦產，可由政府經營，亦可由公司或私人經營，其方式為直接的所用人力，少則數十數百，多亦不過數千。改良農業則不然，國家辦若干個國營農場，成績優異，不能說農業已經改良，須全國農民，舉凡選種、栽培、飼養、治虫、除病等等工作

均遵照政府指導，應用最新方法，每一片地均增加產量，每一產品均改進品質，每一農家收入均有增加，方可說農業已經改良。而此最大多數之中國農民，教育程度甚低，愚守成法，加以過去辦理不善，使農夫失去信仰者亦不少，若僅憑宣傳推廣，必難收效，須以實際成績，取信於農民，使良種新法不推而自廣，此應注意之點三也。

農業知識，不是淺近，農業技術，不是簡易，在各縣辦農業建設人員，雖不必均具高深學識，惟須有相當新農業常識，並有相當農業經驗，縣單位農業建設人員，應有三種能力，一為接受上級農業機關之指示而不發生錯誤，二為能獨立舉行各種簡易技術工作。三為指導農民能博取信仰。農業人才不可相製製造短期促成，難負重大使命，此應注意之點四也。

農業建設在求普遍，其目的使所有農戶普遍發財，使所有農人個個發財，不是政府直接經營從中牟利。農業建設須以良種美法普遍推廣於農民，舉凡室內外試驗繁殖良種，材料消耗，宣傳推廣，均需相當經費。農業建設乃政府支出較少之經費，農民可得較大之收入，譬如一縣之內有耕地一百萬畝，改良之後每畝每年平均增收五元，乃是易事，如是全縣每年可增收五百萬元，政府年化農業建設經費五十萬元，能得此效果，則化去一元，可收十元之利，倘每年俸支數千元或一三元萬元，欲收此巨果，則不啻緣木求魚，必無成功之理。辦理農業建設，須有相當經費，此應注意之點五也。

農業建設，固應將境內一切農業同時改良。惟現在人才經費均感困難，欲百廢並舉，勢不可能，例如一縣之內重要作物有水稻高粱油菜芝麻黃草茶葉等，必不能一二年內，均着手大規模的改良，即作物森林園藝畜牧各部份，亦不能同時並舉，須有輕重緩急之分。不然，工作繁複，而人才經費均不足以濟之，必至徒掛照牌，不見實效，非但虛糜公帑，反失信仰於農民，而貽後患於無窮，此應注意之點六也。

農業建設，須先奠定良好基礎，百年大計，不可將就從事。例如辦一

，中心農場，其選擇可代為全縣上層環境，遠近均為各縣各種重要作物之田地，所得結果方可推行於全縣，切不可隨意指定一片土地，必須打破農事試驗場不應選擇良好田地之謬見，縣立農場，雖不需舉行產量試驗，繁殖良種乃其天職，倘在易患旱潦之地，所繁殖之種子，顆粒無收，推廣之種子，將從何出。選擇土地，固應審慎，他如規模之大小，內部之設施，均須籌慮周詳，樹立良好基礎，此應注意之點七也。

科學日新月異，世上必無萬能之才，出身農家，即可主持農業建設，固屬荒謬，學農業者即盡知農業之一切，亦屬罕見。縣單位農業建設，必難羅致農學各部門專門人才，主持農業建設者，虛心請益於社會之專才，一則半解，最易誤事，此應注意之點八也。

丙．農業建設之目標

農業建設應達何種標準，如何可稱農業建設已有功效。簡述如左：

人其境，地無荒棄，仰看高山，蔚然樹木成林，無灌溉之原山，無野火燎山之痕跡，平視丘陵，或種作物，或栽蔬菜，或養牲畜，一分半畝，均能充分利用，一也。

審視田疇，一田之內，無論作物蔬菜，品種純良，無高低大小之不同，無各色各形之差異，生長整齊，發育旺盛，察則種子已改良，施肥已充分，栽培已得法，二也。

整地已用新式犁耙，耨耘已用適宜農具，灌溉不徒用人力，收獲調製已用適宜機械，一人可做數人之事，一家耕種面積已增加，三也。

潦雨而無水災，久旱而無旱害，植病隨時防治，蟲害預為防除，不見水旱病蟲之災，四也。

步入農村，見家畜家禽，家家飼養，猪為改良猪，雞為優良之種，牛羊鷄鴨之聲相聞，而飼養適宜管理得法，不復沿路糞糞，滿街牛屎，五也。

相當村鎮，均有合作社，今日產十個雞蛋，明日出五斤水菓，隨時可送往合作社代為銷售，不必專為少許產品，親往市街求售，而農家天晴間，今日需要一担油枯，後日需要兩斤食鹽，合作社隨時可以供給，不必在農忙時節，遠赴市鎮，六也。

農村逐漸工業化，數村之內，設有公共或私營之必需小工廠。產稻之區，有製稻廠碾米廠，各家所產之稻，不必手磨腳舂耗費人力。產棉之區，有棉花廠打包廠，以小數代價，可寄迅速優良之結果，七也。

家畜家禽發生疫病，能用新法預防或醫治，不復見一縣之內，短屯數日，而有死狗幾千隻死牛幾百頭之瘟疫流行，八也。

特種農產，例如萬載之麻，浮梁之茶，南豐之橘，贛南之藍，均能充分發展，既增其量，復進其質，運銷境外，以充裕一縣經濟，九也。

入訪農家，見全家大小，衣冠楚楚，倉內有足敷一年之糧，國內有足供全家之糧，兒童上學讀書，老翁不負載於道路，十也。

農業建設之效果非僅如此，亦非謂農業建設之目標僅盡於此，任舉十點，表示農業建設應收此種效果。育成樹苗，分發農民，不問其幾種與否，固不能說已經造林。辦一中山紀念林，年年種樹，不見成林，亦不能稱之為造林。即謂農業建設，不但要農業機關本身辦得好，並正成績，須由境內農家農田表示出來。

丁．縣單位農業建設應有之設施

縣的農業建設，依工作性質可分三大部份，一為農業技術，如苗木之培養，種子種畜之繁殖，防治病蟲方法材料之準備，農具之製造與修理等，二為農業推廣，如種苗之推廣，動植物病蟲之實施防治，栽培飼養之指導，合作之指導等。三為農事調查，本縣農業之調查，收成之估計與預報等。三種工作可合而亦可分，惟目前人才困難，經費支絀，少一分浪費即多一分事業，且分開辦理，非但不能收臂指之效，易生人事磨擦等種種兩

業，為節省經費計，為集中人力計，為統一指揮計，一縣之內，除縣政府建設科管理全縣農業行政外，應設立農業推廣所，綜理全縣農業技術推廣農事調查工作，以收事半功倍之效。

農業推廣所設於縣城附近之鄉間，內分技術、推廣、調查、事務四課，所設所長，課設課長各一人。技術課設技師及技術員若干人，分掌作物、森林、園藝、畜牧、病蟲、農具等技術工作。事業範圍與部份多少視各縣情形而定，如某縣園藝甚重要，應專設園藝技術人員司理，不然而作物合併辦理。技術課須有面積二百畝以上之農場。選用水旱無憂水田旱地兩備之整片田地。農場之內，有苗圃以培植森林果樹之苗木，有良種繁殖地以繁殖優良作物蔬菜種子，有畜舍禽舍，以養殖家畜禽良種，有農具製造修理廠，製造簡單新式農具並代農民修理農具。技術課不做各種高深研究與繁複試驗，所做工作以直接與推廣有關者為限，因高深研究與繁複試驗，有中央與省立農業改進機關執行，一縣之農業改進所，既乏專門人才，亦無充分經費可供消耗，不能舉行亦不必舉行也。其主要任務為接受省或中央農業機關之優良材料及研究試驗結果，推廣於農民。請以作物育種為例，該系有種雜交育種等繁重工作，縣農業機關不必舉行，省或中央農業機關育成優良種可供推廣時，將該項優良種在縣農場舉行示範試驗，與當地播種比較優劣。如果優良種可供推廣時，則一方在各鄉鎮舉行示範栽培，使農民週知新品種優良，一方繁殖種子，以供推廣之需。輕而易舉，並收速效。

推廣課設推廣員及助理員各若干人，初辦時期，人才不敷支配，推廣工作尚不繁重，技術課一部份技師技士可兼做推廣工作。推廣課之任務為以技術課已有並可供推廣之材料，推廣普及於農民。具體言之，推廣工作可分數種：舉行示範栽培與示範飼育，俾新種新畜得農民信仰，一也，舉行展覽會，以實物宣傳，使農民明瞭近代農業之優良與進步，引起自動革新之志趣，二也。在相當時期，以農民所需要之優良種子種苗種畜，實地推廣，俾政府所有之良種能得最大推廣效率，三也。不憚辛勞，終年

在外奔走，一方指導農民栽培飼養之方，一方博採農情，以供試驗推廣之參考，俾能對症下藥，而無隔靴搔癢之弊，四也。他如指導合作社之組織，農會之組織，以及代農民辦理公共事業等，亦均為推廣人員應做之工作。他日各級農會組織健全，推廣責任應歸之農會，因農會為農民團體，為農民自己福利，應自動執行農業推廣工作。惟吾國農民知識幼稚，農會一時不易易興此種重大責任，故推廣課之工作實繁重。因其工作繁重，責任重大，推廣人員之選擇須十分慎重。技術課人員專司內部技術，有相當學識技能，即可勝任愉快。推廣人員除有相當學識技能外，並須具備舊農業之經驗，明瞭農民之特性，和藹可稱，不怕煩瑣。有舊農業之經驗，方能明瞭舊農業之優點與缺點，優者扶之，缺者補之約之，而無新者均好舊者均劣之新青年錯誤的見解。明瞭現代農民之特性，方能對症下藥，而無視幹強幹結果不通之弊。和藹可稱方能諄諄善誘，由淺入深，博得農民歡心，逐漸由敬愛而信仰。農民知識淺陋，守舊觀念甚深，初與之談新農業，必相入，不怕煩瑣，一而再，再而三，不達目的不止，具有傳教師之毅力與精神，方能收推廣之實效。上推四點而外，尚有一事最關重要者，推廣人員應有超然卓立之人品，不然，始而化人，終為人所化，青年人社會，犯此毛病者屢見不鮮。推廣人員具有上述優點，雖科學程度稍低新農業之學識與技能較差，亦能勝任愉快，不然，必無所成，推廣人員選擇宜慎，惟如厚其俸以資其廉，以貞其操，以期視此為終身事業。

調查課設調查員及統計員若干人，前者之本務為在外調查，後者則在內分析統計，前者須具備農業常識，後者則長於計算即可。調查工作可分三大類：一、農業基本調查，如耕地面積耕種作物種類家畜種類等，此為過去若干年每年無大變化者。二、為各年農情調查，如各年各種作物栽培收成，水旱病蟲災害，人工肥料農具之價值等，三、為各年各種農產品產量之估計等，務期全縣農情，瞭如指掌，俾技術推廣兩課，得視各年實情

而謀改進補救對象。調查員之條件：第一須誠實可靠，調查實在情形，據實報告，第二須具充分農業常識，不生錯誤。第三須具反覆詢問不厭求詳之精神。第四須有不辭勞苦耐勞苦之體力。四者缺一，必難完成其使命。統計員除有一二人須具剖析問題之能力外，餘則屬於計算即可。事務課之任職及人員，與普通機關無大差異，茲不贅詳。惟有一點須注意者，事務課須處處以便利其他三課工作為原則，通力合作，不分技術人員與非技術人員之界限，共赴改進全縣農業之惟一目標。

戊·縣單位農業建設之人才

完成一縣農業建設，僅有縣中心農業改進機構，必難滿足。中心機構之農業推廣所組織健全粗有成績時，則各鄉須有有小規模之農場，並須出張之技術推廣調查人員。茲俾就中心機構之農業推廣所本身而言，所長課長應由大學農學院或獨立農學院畢業生具有相當經驗之人員充之，技士推廣員調查員，應由專科學校畢業生具有相當經驗者充之，技術員助理員須由高農畢業生具有相當經驗者充之。辦理初期，以大學畢業生五人，專科學校高農畢業生十人計，以江西一省論，全省八十三縣，需要大學畢業生四一五人，專科學校高農畢業生各需八三〇人，此巨量農業人才將從何出，此為急須籌劃之問題。茲事體大非各縣單獨所能解決，須由省政府通盤

縣建設事業的工程與工業方面

縣為我國最重要之行政單位，上承中央省府，下轄鄉鎮區保，其地位實為全國施政之樞紐，地方自治之核心，故一縣之建設事業，不但係全省

籌劃。現有人才能儘量羅致則羅致之，不足者應趕速培植。由省府與就近大學農學院或獨立農學院合作添辦各種專修科，畢業年數可分四年三年兩種，四年者等於大學本科，三年者等於各種專科學校，為應急需計，初期可改三年二年兩種，學生由各縣視其需要遴選高中畢業生保送入學，在學期間，各縣與以津貼，畢業後須回本縣服務，高農亦可依此方針辦理。如此，則數年之後，人才問題即可解決。至於一年半載之商淺訓練，對農業建設不能有多大貢獻，已如前述，不復贅言。

己·尾語

做一件事，必須有見解，有方針，有計劃，有步驟，有適當機構，有相當人才，且必須有相當經費。縣之財政直接間接取之於農，以其半數用於農業建設，本不為過，目前舉此要求，或嫌過早。以全縣經費百分之二十用於縣單位建設中最重要之農業建設，必不為多，亦為最低之限度，深望各縣均能實行。視各縣總收入之多寡，決定農業建設經費之數額，然後酌定各縣農業建設之實施計劃，切勿先做計劃，後籌經費，有一分錢做一分事，慎勿虛掛招牌，有名無實。作者親歷各級農業建設工作，茲以至誠實，實談一得之愚忱，以上所述，多係大槪方針，至於詳細計劃，須因地制宜，非本文所能盡述。

蔡方蔭

建設之骨幹，抑亦全國建設之基礎，其重要蓋不言而喻。一縣之建設事業，千端萬緒，範圍至廣，然大概可以工商兩三類類別

之。工的方面又分爲工程及工業二項。工程爲建設之技術，而工業爲建設之經營。工程建設之目標爲建造，工業建設之目標爲製造。無建造則不能製造，無製造亦不能建造。譬如製造磚瓦，乃工業也。但必先根據工程之技術建造一磚瓦廠而後始能製造磚瓦，故無建造不能製造。但建造磚瓦廠之材料及其中之機器又皆賴乎製造之工業，故無製造不能建造，蓋工程與工業，建造與製造，二者交互爲用，相輔而行，皆建設事業之最要者。

試先就工程而論。縣建設的工程方面大約可包含下列諸項，即：(一)道路、(二)水利、(三)衛生、(四)房屋、(五)電訊。茲略述其梗概。

一、道路：道路之於國家，如血脈之於人身，其重要自不待言。國道及省道能顧及重慶城市間之交通，其他未遑也。故縣與縣間及縣內各鄉鎮間之道路，均有待於各縣之自行籌建。縣道之路線，應作原有舊路使之與國道省道聯絡，並視其重要之程度，酌行改直及加寬。其寬度如能行汽車最佳，否則至少亦應能行駛人力車，縣道之材料應就地取材。路基宜以碎石或卵石爲之，或將舊路路面之扁石紅砂石或磚打碎用作路基之材料，亦極適宜。路面應作弧形，中略高而兩邊略低，以便雨水泄洩，而免泥濘。道路須有涵洞及橋梁，其材料以碎石木料爲宜。碎石橋宜建成橫式，既經濟，又堅固，而且美觀。木料之埋入土中或靠近水面部份，宜將其外表燒焦，藉以減少朽壞。

二、水利：縣建設之水利方面可分爲四項，即：(甲)灌溉、(乙)水道、(丙)防洪、(丁)水力。我國以農立國，而灌溉爲農田之命脈。舊法農田之灌溉，全恃雨水。既不知儲水以防旱，取水之法係採用舊式水車，更費力多而效果少。新式灌溉施設或非一縣之財力所許，較簡易之法，宜多掘儲水之池塘。取水則宜用較小之人力抽水機。抗戰前浙江曾提倡此法，並大批製造以備農民租購之用，成效極著。我省農業院所屬之農器製造廠，如能大批製造此項抽水機，以備各縣農民租購之用，則裨益農民，當非淺鮮。

鮮，水道運輸，價廉而簡便。每縣應擇其河流之已通航者改善之，俾可通行較大之船舶。其尚未通航者，應使其通航。惟水道所經過之地常不祇一縣，如是，則各縣應通力合作，聯合舉辦，俾易收效。防洪亦爲水利之一，我國森林極少一遇雨水略多，即成氾濫，故治水的防洪，宜多量造林。治標的防洪，宜多築圩堤。水力國人早已知利用，惟多不合科學原理，收效未安。凡各縣有適於水力設施之地方，如有瀑布或水屢較多而不通航之河流，均可以簡易之方法，利用其水力以代替人力或獸力。

三、衛生：衛生與國民之體格及健康有密切之關係，外人常說我國爲東亞病夫，實因我國一向漠視衛生之故。衛生建設如下水道自來水等，固非一般縣之能力所及。但環境衛生，則不能不注意。鄉村人民之飲水不外井水河水及塘水，其污渾者固不宜於飲用，其清淨者決不可即以爲合於衛生，可以飲用。蓋水之合於衛生與否，不能祇以目力斷定之，須用顯微鏡以檢驗其所含細菌之種類及多寡定之。各縣應以簡易之淨水方法（如加白礬以清水，加漂粉以消毒等），宜示於人民，並勸導其實行，至少應切戒飲用未經煮沸之水。廁所在我國最不講究，濁氣難聞，最礙衛生。各縣應造若干改良之簡易廁所，示之於人民，使其做造。此外垃圾之處理，亦係環境衛生要務之一，各縣亦應採取若干簡易之方法，宜示於人民，勸導並督促其實行。

四、房屋：我國舊式房屋之構造，光線空氣，均感不足，妨礙國民之健康，莫此爲甚。房屋之適於居住與否，不在其華麗，而在其光線充足，空氣流通。舊式房屋多無外窗，即有亦甚狹小，故改良房屋之第一事，即在多開窗戶，前開窗見某地近正提倡「開窗運動」實善政也。各縣應一方面曉人民以開窗之利，一方面教木工以開窗之法，勸導並督促其實行。此外學校倉庫等房屋之建築，亦應設法改進。

五、電訊：我國各大城市之電話網多已完成，惟各縣大都祇有電報，縣與縣間及縣內各鄉鎮間之長途電話，則多付缺如。道路如人身之血脈，電話則爲人身之神經，皆一國交通之要務。各縣應依照中央法令設法逐步

完成其長途電話網，不但便於人民之通訊，抑且便利政令之推行，洵縣建設之急務也。

其次就工業方面而論。我國如欲富強，必須工業化，此乃全國一致之要求與主張，毫無可疑議之餘地。故縣建設對於手工業方面，必須特別注意。工業可分爲手工業與機器工業，而機器工業又可分爲輕工業與重工業。重工業固非縣之財力所能勝任，即輕工業在縣建設中亦居於輔助的地位。故縣建設之工業應以手工業爲主，以機器工業爲輔，至少在刻下我國經濟狀況下應如此。我國人民多數務農，農閒之時，多從事於手工業。若一旦摒除手工業，完全採用機器，則農民於農閒必致無事可做，此其一。工業品之原料多半係農產品，機器工業工廠必須吸收大量之工人，如使農民多數棄農習工，不但工業之原料減少，即民生亦將發生恐慌，此其二。我國工價較廉，工業完全用機器，或亦不經濟，此其三。故縣建設的工業方面，應以下列二項爲目標：(一)手工業之工具改用簡易機器，改良工作之技術，增加生產之效。(二)手工業與機器工業應分工合作，相輔而行。如是則在我國工業化未竟以前，不但手工業與機器工業可以並存而不背，機器工業抑且可以扶植並改進手工業。農村手工業如制棉花紗線油之類，均可採用輕小而簡易之機器，工作既便利簡捷，出品亦宜宏整齊，此機器所改進手工業之例也。舊法造紙以縣紙爲原料，竹葉之製成，至少需時半年，手工所製之紙，厚薄大小都不一律。如手工造紙之法，輔以機器，可擇下列二方式之一。其一：以機器製成紙漿，舊子農民，並教農民以改良方法，以手工製成紙張。此中央工業實驗所前此所擬採用之方法也。其二，教農民以改良方法以手工製成紙漿，由機器紙廠收購以機器製成紙張。聞我省贛縣紙廠，已擬採用此法，此機器扶植手工業之例。

上述以機器改進並扶植手工業之方法，皆比較輕而易舉，縣工業發展之途徑，當不外乎此也。關於婦女成人職業之商榷

建設事業之發展，均有下列三問題，即：(一)經費，(二)技術，(三)人材。於縣建設事業，此三問題之解決，則下更相當困難，但亦非絕對無辦法。就經費而言，則明年新縣制實施後，縣財政完全獨立。各縣不但自有其稅收，即中央稅收如印花稅遺產稅等，亦將以一部分撥歸各縣。各縣預算之編製，中央已規定以「主動支出」爲原則。此外各縣並可舉行公債，以辦辦各縣建設事業，以一縣人民之債款，以舉辦本縣爲人民謀福利之建設事業，人民必樂於輸將也。上述工程及工業方面的縣建設雖輕而易舉，但技術問題，並不簡單。因建設應如何設計，應用何種材料，方可收適中堅固而且經濟之效。製造之手工及機器應如何配合，機器應如何設計，庶可收改良出品，增加效率之效。凡此皆須因地制宜，因時制宜，細心研究，妥適規劃，決不能盲目抄襲歐美之成法。此種研究及規劃工作，決非一縣所能勝任，其責任自在省方。省方各廳院處所如建設廳，農業院，衛生處，公路處，水利局等機關，對於縣建設事業，應負研究計劃指導督促之責。必要時並可專設「機關」以主持之。如是不但縣建設事業之技術問題，可以解決，且對於全省各縣之建設事業，可收妥適配合密切聯繫之效。至人材問題，更爲重要。蓋「爲政在人」，無人材則一切計劃，均成泡影。各種建設事業之技術人材，固皆有實用之技能與工作之經驗。尤重要者，厥爲各縣主持建設事業之人。新縣制規定縣有一建設科，其科長負主持全縣建設事業之全責。因縣建設事業之範圍甚廣，故主其事者對於縣建設事業之各部門，必須具有實用之技能，豐富之常識。職業學校之畢業生固能勝其任，但大學專科之畢業生，亦不能應其選。蓋此項主持建設事業之人，必須特別訓練。法者作者曾與「熊生」席論及研究縣建設事業之計劃及訓練主持此事之人才。對於其重要性及需要性彼此均有深切之認識。故中正大學工學院本年聘請伍正誠先生專司其事。伍先生刻已開始工作，第一步研究縣建設事業之計劃，第二步即以訓練主持此事之人才。將來工作完成，對於我國及本省之縣建設事業，必有相當之貢獻也。

民國三十年十一月十九日

整理縣地方收入問題之商榷

引言

我國過去地方政制，爲省對於縣實施極度集權之制度，至省縣財政關係，亦復相同，地方稅收，多爲省有，縣祇能在附加與雜捐中謀出路，仍有不足，則以非法攤派爲挹注。在此情況之下，縣政建設，自無由推進。及後縣政建設，漸爲朝野所重視，至二十四年七月，中央頒佈財政收支系統法，對縣財政地位，始明白規定，確定縣之稅收範圍如左：

- (一) 土地稅（內以百分之十五至四十五歸省）
- (二) 房屋稅（土地法施行後，併入土地改良物稅，以百分之十五至三十歸省）
- (三) 營業牌照稅
- (四) 使用牌照稅
- (五) 行爲取締稅
- (六) 由中央分給之所得稅（百分之二十至三十）
- (七) 由中央分給之遺產稅（百分之二十五）
- (八) 由省分給之營業稅（百分之三十）

此項規定，因該法本身頗多窒礙難行之處，迄未見諸實施。縣財政之附庸地位，仍如往昔。至二十八年九月，中央頒行縣各級組織綱要，其根本精神，則在補救過去地方政制在行政上及財政上極度集權之缺點，於行政上給縣以扶植自治期中應有之權力，於財政上給縣以較爲充分與固定之財源。兩年以來，各省多已遵照實施，雖於劃分省縣財政之間，劃撥與縣之收入，與轉移與縣之支出，間尚有不能相抵，縣仍未嘗得實惠者，但縣

第四十卷十一月十六日
李 建 昌

丁於其時，視其與省之關係，亦非平等。本年六月中旬，第三次全國財政會議，開會於陪都，要於各道仍有不願將省財政縮小，以增強縣財政之地位，並爲說理是重要起見，彼時八中全會議決，將全國財政系統，分爲國家財政及自治財政兩大系統。凡歸由國家統籌支配者，列入國家財政系統，其餘因因地制宜者，列入自治財政系統，省級財政，則不復存在，中央財政與自治財政之地位，則更形加緊，而中央於籌措抗建經費之外，復負調劑自治財政之重責，蓋將此次會議所議定關於確立自治財政基礎之原則列舉於左：

- (一) 爲充裕縣收入，鞏固縣財政基礎起見，除縣各級組織綱要中已有規定者外，並議定由中央劃撥遺產稅三成五，增撥營業稅由原定百分之二十以上改爲百分之三十以上，屠宰稅原已明令全部歸縣，但在過去，由省保留一部份者尚多，此後決全部劃作縣稅，又規定縣得推行營業牌照稅使用牌照稅及行爲取締稅，以增闢新稅源。
- (二) 爲調劑貧富縣份以利新縣制之推行，對於貧瘠之縣，由中央本

下列兩原則，實施補助：甲、由縣由中央接管以後，自應積極整理，經整理而盈額之收入，當以一部統籌分配，補助經費不足之縣。乙、人口稀少地瘠民貧之縣，情形特殊，其所需之經費，不足之數，由國庫補助。

(三) 確定自治財政制度，以廓清積弊，增進效率。關於縣計務行政制度，議定原則三項：(甲) 預算制度，以縣總預算爲主體，所有鄉鎮預算，均附屬於縣預算之內，其收支不能平衡之鄉鎮，則由縣統籌補助之。(乙) 征收制度，自治財政系統之租稅，由中央設定之稅收機關，代爲征收，分別劃撥。(丙) 財務行政，仍採分主率制制度，在縣爲行政出納會

計審計四種分主之制，以期掃除積弊，消滅歸公。

綜上所述，足見自治財政，在法制上已得根據，今後身為各縣政長官者，其財權擴大，對於縣政事業，自較易於推進。惟是法制雖已具備，而實施仍有待於人為，其中亟待吾人商榷者，約有四點，一曰如何整理收入，以裕庫藏，二曰如何調整支出，以期合理，三曰如何實施管制，俾能運用自如，四曰如何確立補助制度，以收促進縣政事業平均發展之效。茲備就如何整理收入一點，略陳粗見，以供商榷：

二、田賦整理問題

田賦現已由中央接管，但田賦之一部與整理之溢額，係為縣有，故整理縣地方收入，當先整理田賦。惟整理田賦，必先整理地籍，然後始能確立推收，均衡稅率，改善經征，顧涉及整理地籍，其法不一，言治本則有人工測量與航空測量二種，言治標則推土地陳報。人工測量與航空測量，目的在推行國家土地政策，故務求精密，而需費較多，收效亦慢。土地陳報，目的在改革田賦，其法簡便易行，而經費較省，時間亦速。現值抗戰建國時間，寬籌國家經費，與充實縣地方財政基礎為當前急切之需要，除後方富裕之縣與市區土地外，均以大量推行土地陳報為宜。再就過去各省辦理陳報之情形觀察，截至二十九年五月底止，陳報後各省縣額溢出家數，據閩、桂、豫、蘇、魯、皖、鄂、貴、陝等九省七十八縣之統計，計溢出家數為三、八一二、七三三元，增加之數，幾及陳報前賦額百分之四十。但陳報後人民之負擔，據閩、豫、蘇、魯、皖、鄂、貴等七省四十五縣之統計，每畝平均減輕負擔一九六元，較陳報前稅率減輕在百分之四十以上，土地陳報之效，可見一般矣。

本年六月，第三次全國財政會議開會於陪都，出席各財政機關長官與專家，業已決定，促進全國土地陳報之辦法，本省近已參照此項辦法，擬具詳細計劃，關於事前準備，人員甄詢訓練，辦理程序，確立推收改善經

征諸端，均已詳細規定，今後如能循序而行，地籍之清理，當可預期。惟土地陳報，係以人事補技術之不足，戰前浙江全省普遍實施，本係遵照戶地兼問之原則，但其結果終歸失敗，江寧縣試辦，俾取按戶問地之法，程序上本有缺憾，然在財政上則獲良好之效果。原因雖多，人事問題實居其首要。此處所謂人事問題，不外下列三點，即：一、縣長須要得人，蓋縣長為一縣親民之官，人民對之頗具信仰，對於陳報如能有確切之認識，堅決之信心，不辦則已，一辦則務求一氣呵成，而於辦理之前，能發動全縣知識份子，親身深入民間，廣事宣傳，曉諭民衆，使對土地陳報之意義，有深切之了解，於政府整理田賦之苦心，有深切之同情，辦理之中，又能時出巡察，督飭經辦人事，切實辦理，則必事半功倍。二、陳報之幹部，對於方法上須深切了解，辦事則一毫不苟，此於工作效率與陳報結果之確實性，大有關係。三、為縣以下各級組織，須要健全，然後於陳報之時，可藉鄉鎮保甲之協助，得以順利推行。要之，各縣選辦土地陳報，方法固已由中央及省方明白規定，但成功與否，則全以上三點能否切實辦到以為斷，揆言之，則從土地陳報之成敗，亦足窺各縣人事與組織之是否健全也。

其次，陳報之工作，可分為外業內業兩種，外業工作之期間，以業已收割之農暇時期為最相宜，蓋一因便於編查，二則辦理陳報等手續，不致影響業主及佃戶之耕作。此雖是屬小節，於工作效能關係甚大，已往間有若干縣份對此未會注意，業主插標以後，至履畝編查之時，則稍高逾尺，標簽還覺始見，遺漏錯誤，因之從出，事後補查更正，大費手續，不可不慎也。

最後，土地陳報目的在改革田賦，以達到平均人民負擔增加增政府收入為目的，故陳報結束，改訂科則，亦為值得研究之事。關於改訂科則標準，過去各省頗不一致，有歸併舊科則者，如富樂江寧等是，有採行地價稅者，如浙江之擬議及廣東之臨時地稅是，有採地價或再加交通灌溉等因

為標準者，如江蘇、廣東、廣西全省是，此次財政會議通過之促進全國土地陳報辦法，係以地價為標準，各縣對於地價之估定，必須參照土質灌溉交通收穫量等因素為確切之估計，至改訂科則之後，有人主張則逕以其結果施行地價稅者。筆者不敢贊同，蓋其原因，約有下列三種：

一、就土地制度言，推行地價稅，係國家土地政策之一部，事前須有精確之測丈，而其範圍，尤不應限於農地、宅地、山地、荒地等，均須包括在內，至於稅率，尤須寓促進土地利用之意，對市鄉未改良地及荒地之稅率，應酌予提高。但土地陳報僅以農地為限，若逕以其結果，改徵地價稅，名實均不相符，此其一。

二、就財政收入而言，依土地法規定地價稅率，市改良地按估價徵百分之十至百分之十二，鄉改良地按估價徵百分之十除此之外，不得用任何名目征收或附加稅款，（土地法第二三四條），在今日情形，市地地價高漲，各省市地自可改行地價稅，若農地則不然，田賦正附稅，遠在地價百分之一以上，若繩以百分之十稅率，禁止附加，則各縣財政收入，恐或將減少。雖地籍整理以後，查辦隱匿，課稅面積，可多增加，地稅收入加多，然各縣情形不同，地籍紊亂程度不一，非均有大量之隱匿土地以為抵補。即令有之，然能否抵償減低稅率取消附加之損失，則尚成疑問，如已往浙江杭縣土地測量及登記，均已竣事，惟地價稅之未實施，仍行其原有田賦，其原因即在此。又何況土地陳報遠不若土地測量之精確，查辦隱匿斷不若測量之有效？此其二。

三、再就事實上言，已往廣東以類似土地陳報之方法，調查田賦，則以其結果，推行臨時地稅，但細加考察，各縣大都先估計本縣支出若干，地稅應有若干，山地稅應收之數目，決定全縣地價應有若干而於實際地價之本身，反置之不問，原應由價定稅者，今一變而為由稅定價，與土地政策，背道而馳。此種事實，殊足供吾

人之股栗，此其三。

依上述三點，則知土地陳報結束以後，仍應按地價分別訂定等級，征收田賦，以達到減輕人民負擔增加財政收入兩點為已足，不必以地價稅之名義，仍行田賦之實也。

三、屠宰稅之整理

屠宰稅已往為省稅，二十四年廣西省首先劃歸各縣，二十七年湖南省繼之，至二十八年縣各級組織綱要公布，規定全部為縣稅。但各省由省保留一部者尚多，故第三次全國財政會議議決，此後應全部劃作縣稅，是今後屠稅當為縣主要收入之一種。查我國肉食甚為普遍，如能切實征收，將來收入，大可增加。其整理辦法，約有三端：

一、切實重新估定各縣比額——比額為征收之標準，其作用猶如預算，目前各縣，對於比額，大多仍係依據歷年實收為擬定之根據，鮮從方法上加以研究，故屠稅之匿漏與中飽，恐為地方稅收之最大者。過去湖南省曾從每人食肉數量，加以推算，計每人每年食肉最少在七斤半以上，又江西信豐縣戶口方面研究，平均十戶之中有七家養豬，如以此兩種標準，加以計算，則各縣之比額，均有估計過低之歎。是今後各縣屠宰比額，自應根據合理之標準，另行擬定，此其一。

二、改善征收方法——屠稅之徵收，各省有由縣征機關辦理者，有由鄉鎮公所代徵者，其徵收方法，不外三種，一曰直接自征，即由經征機關或代征機關指派派派人員，每日下午，填製應領稅票，依照規定稅率，按所宰畜種類，按頭每日收取稅款，至農由稽征員按票按頭於牲畜戶上加蓋驗訖印戳，銷票完畢，再行出售，二曰直接估征，鄉間屠稅，派人自徵屬可能，但格於人員不敷分配，經費不足開支，不得不略予變更，由經征或代征機關派員，依照當地屠棧數目，食量多寡，向屠戶估定稅額，每月一次收納稅款，三曰間接估征，亦即包征制度，即由經征機關，招商承辦

，每月由水商繳納一定數之包價，有餘則全歸包商所得。至於包價有公關標者，有由經征人員私相授受者，其名目間接估征，避與法令抵觸，而諱其名耳。此三法中，以間接估征為最不可行，其餘則可因地制宜，酌量辦理。個人意見，認為鄉鎮公所，僅設一經濟幹事，平日事務已屬不少，何有餘暇顧於徵稅，即令有此餘暇，其經濟技術，亦斷不若經征人員之熟練，且在評徵機關之內，評征、經收，稽查三者分立之制，易於實施，若由鄉鎮辦理，一切均由一二人為之，弊竇亦顯於預防。故在設有經徵機關之城市或繁盛鎮區，似應由經徵機關直接辦理，並逐漸實施集中屠宰，以期便於管制。至於鄉區僻壤，限於人力與經費，不妨委託鄉鎮公所代徵，如其人力與才力，足以自征，最為上策，否則不如實施直徵估征之制，由經徵機關派員前往調查屠棹數目，消費情形，擬定數額，委託鄉鎮公所，按月征收。至實施自征之區域，查驗領票之手續，最為重要，如能用裁角之辦法，每日由查驗員於查驗之際，繳取蓋有寄縫印之票角，按日繳回，則一票數宰與查驗人員從中舞弊等，當可免除也。

三、調整稅率——已往各省屠稅稅率，本甚輕微，抗戰期中，肉價飛漲，各省略有增加，但如從價計算，為率仍低，此次第三次全國會議通過之屠宰稅征收總則草案，規定改按從價征收，其稅率為百分之四至百分之六，則係補救過去從量課稅，稅率不能與肉價為比例增減之缺點，惟如完全從價計算，則估價之中，難免發生困難，為免除此項困難，似宜改用分級徵稅制。其辦法：(一)稅率分為四級，淨肉重百斤以下者為第一級，百斤至百五十斤者為第二級，百五十斤至二百斤者為第三級，二百斤以上者為第四級。(二)第一級稅率以從價百分之六計算，目前淨肉百斤者約值二百五十元，應納十五元，為最長補短起見，規定為十二元。第二級以上之稅率，則酌量輕減，以期獎勵宰殺大猪。故第二級官規定為十五元，第三級官規定為十七元，第四級則定為十八元五角。(三)此項稅率，每年或半年依據肉價之變動，重行調整一次，以期稅率能與肉價之漲

落同時伸縮。
如能照上述三點，切實整頓，想屠稅收入，宜可增加至二三倍以上，於縣政前途，裨益實多也。

四、房屋稅之整理

房屋稅普通稱為房捐，係各都市主要之收入，在未辦地價之市，此項收入恆佔各都市收入之首位，各縣亦有徵收房捐者，但其地位遠不及各都市之重要。已往各省在設有公安局之縣份，其房捐收入，大都指定為警察經費之來源，列入省預算，向省庫匯解轉帳。惟房屋稅帶有財產稅之性質，足以反映納稅之能力，為良好地方稅之一種。且現行中央之所得稅，並未將房產之所得，併入征課之列，故房屋稅之存在，正可糾正此種財產收入不應有之特殊待遇。惟目前各地房產稅制度，尚未樹立，論其徵收機關，有由經徵機關征收解解者，有由支用機關自收自用者，論其標準有按租價者，有按產價者，亦有按照定額分級課稅者，蓋其稅率，各省不同，同一省內各縣亦高低不一，論其負擔，有由房主負擔者，有由房客負擔者，亦有客主分担者，至於冊籍，尤為殘缺與失真，如筆者本年考察本省各縣地方財政時，有某大市鎮其房捐冊籍，尚係二十六年公安局移交經征處時之遺物。自開興馬路以後，至今四年，街道名稱已改，商號變更亦多，而房租之高漲，尤不止十倍，但其徵收則一仍其舊，街道商號房租等一毫未變。大市鎮尚且如此，其他縣份，類此情形，更屬難免。竊以為房捐已指定為自治收入，似大可整頓，以為地方自治經費之第三支柱，其整理之道有五：(一)就課稅之範圍言，應由市鎮之房屋推廣至鄉間一般的房屋，以擴大其稅源。(二)就課稅之標準言，以根據租價為標準，自住之房屋，則以其價值推定租價徵收之。(三)就稅率方面言，依利用方式之不同，而區分等級，租賃者應較自住為高，供工商業之用者，應較供住家用者為高，至於專營房產業，則應課以更高之稅率。(四)就捐稅之負擔者言，

應一律規定由房主負擔。(五)就冊籍言，應按照目前實在情形，從新編查，裝訂成冊，以後並應與戶口調查取得聯絡，住戶姓名，牌號等項，如有變更，均須隨時改正。至於徵收方面，在市鎮設有經徵機構者，按月應由住者自動報繳，經征機關統一征收掣給收據，如住者並非房主，於繳納房租時以收據扣抵，鄉間房屋，由經征機關派員會同鄉鎮公所編查，估定租價，造冊交由鄉鎮公所按月代收，自此稅普遍施行以後，一切攤派均應嚴切禁絕，以期負擔較能公平。

五、創辦合法捐稅

(一)營業牌照稅——營業牌照稅，係於課稅之中，寓取締之意，故此稅不僅為縣地方良好之收入，亦且為維持公共秩序與良好風俗之有效辦法，所有須由地方政府加以取締管制之營業，如戲院、旅館、浴室、酒館、茶館、飯館、球房、屠宰戶等均為課稅之對象，應於開辦之前，呈經地方政府審查合格，方得開業，並按其營業總收入額按年征收牌照稅，現行煙酒牌照稅及牙帖富帖與居業證等，均具有此種性質，亦應於創辦營業牌

照稅以後，合併徵收之。

(二)使用牌照稅，使用牌照稅向無人加以重視，此後社會經濟日益繁榮，交通日臻發達，而使用牌照稅之推廣，實為重要，如車船肩輿等交通工具，均應為課稅之對象，其徵課標準，依照駕駛種類，及載重數量劃分等級，規定限額，按季征收之。

(三)行為取締稅，此為富於社會意義之捐稅，如律師在地方執業，應課以執業登記費，醫生在地行執業，須審查合格發給證書，始許營業，至如筵席電影戲劇及其應取締之行為，亦應為課稅之對象，由顧客負擔，按其性質分別從價征收，由營業人代收，按期繳報，惟日常之飲食，則予免征。

上述三項，第三次全國財政會議，均已議有詳細徵收通則草案，各縣如能澈底辦理，收入之數，當亦可觀。

他如清理公產，實行遺產等，亦為增加收入之方法，時賢論之已多，茲不贅述。

新頒縣參議員鄉鎮民代表選舉制度之特點

歸子潤

總理在地方自治開始實行法指示吾人曰：「戶口既定之後，便可從事於組織自治機關，凡成年男女，悉有選舉權，創制權，複決權，罷免權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉議員，以組織立法機關並執行機關」。縣各級組織綱要中規定：「縣設縣參議會，由鄉鎮民代表選舉縣參議員組織之(第十五條)」。鄉鎮民代表會之代表，由保民

大會選舉之，每保代表二人。(第三十八條)此即遵照遺教，選舉議員組織自治團體之立法機關。亦稱民意機關。蓋縣各級民意機關之建立，為訓練民權之最好場所，亦為實行民主政治之必要條件。訓練人民行使四權，必須本教學做合一之原理，從實際自治活動中加以練習；在做上教，在做上學，以引發民衆之參政志趣，故實施新縣制，必須遵奉上項總理遺

政。首先施行選舉法，定期成立縣各級民意機關，並與相當權力，故我國民政府最近於民國三十年八月九日同時頒發縣會議會組織暫行條例，縣會議員選舉條例，鄉鎮鎮會議行條例，鄉鎮民代表選舉條例等，並於九月三十日行政院第五三四次例會通過縣民意機關成立步驟：規定「各省實施新縣制二年以上之縣份，如省政府認為可以成立鄉鎮民代表會及縣會議會時，得呈准行政院成立」。於此可見國府對於縣各級民意機關建立之重視，而行選舉權，復為建立民意機關之基礎，茲特探討新頒縣會議員鄉鎮民代表所採用之選舉制度之特點，分述於次，以供負責推行者之參考，並就正於安達。

第一 實行普通選舉制厲行革命民權

新頒縣會議員選舉條例及鄉鎮民代表選舉條例，其所採用之選舉制度，其特點簡言之有五：一為實行普通選舉制厲行革命民權。二為限制被選舉權以考試救普通選舉制之窮。三為地域代表與職業代表兼重，四為大選區制與單選舉區制並存，五為間接選舉與直接選舉因人地制宜；現先述第一特點實行普通選舉制厲行革命民權。

凡於人民之年齡國籍，無精神病與未受刑事處分等條件而外，不另設其他資格以為取得選舉權之條件者，為普通選舉制，反之如更設其他資格者為限制選舉制。我國以前所行之選舉為限制選舉制，如民國八年九月北京政府公布之縣自治法第三條規定：「縣住民內有本國國籍之男子，年滿二十歲，並繼續住居縣內二年以上合於下列各款之一者，有選舉縣議會議員之權：（一）年納直接稅二圓以上者；（二）有動產或不動產五百圓以上者；（三）曾任或現任公職或政員者；（四）曾在高等小學以上學校畢業或與有相當之資格者。」於此可知其限制之條件有三，一必須男子，而女子無選舉權，（二）必須有財產，如年納直接稅不滿二元或動產及不動產在不滿五百元者即無選舉權，（三）必須受教育，如不識字者即無選舉

權。此種制度，實有背全民主權之原則，主權既屬於人民全體，則選舉權不應專屬於一部份有資產及知識份子，故實行普通選舉制已成爲文明民主國家之通例，以求人民在政治上之平等。故本黨對內政綱亦主張採用普通選舉制，其第四條曰：「實行普通選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉」。而縣各級組織綱要對於全民選舉權亦同樣規定，採用普通選舉制，其第六條曰：（一）凡中華民國人民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者爲縣公民，有依法行使選舉權免刑罰之權利；（二）虧欠公款者；（三）曾因犯罪處罰有案者（四）禁治產者；（五）吸食鴉片或其代用品者。」

照此規定，選舉權之取得，已無男女之限制，已無財產納稅之限制，已無教育數字之限制，此乃新縣制實行普通選舉制之一大特點。但本黨所主張之普通選舉制，與歐美各國主張大賦民權所採之普通選舉制不同。因本黨所主張之民權爲革命民權，在第一次全國代表大會宣言中有云：「國民黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科，而唯求適合於現在中國革命之需要，蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享受之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由與權利，凡賣國國民效忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。」此即主張革命民權之理由，以濟普通選舉制之窮。人民如何取得革命民權，應以孫中山先生亦有指示：「凡歸順之官吏，新進之國民，必當對於民國正心誠意之宣誓，以表示其擁護民國，扶助民權，助運民生，必照行其宣誓之典禮者，乃得享民國之權利。」（見孫文學說第六章）又云：「凡失去國民之資格者，就是失去主人之資格，此等遊惰之流氓，就是國家人羣之禍賊，政府必當執行法律以驅迫之，必使此等流氓漸漸變爲神聖之勞工，得享

此種權利，實有背全民主權之原則，主權既屬於人民全體，則選舉權不應專屬於一部份有資產及知識份子，故實行普通選舉制已成爲文明民主國家之通例，以求人民在政治上之平等。故本黨對內政綱亦主張採用普通選舉制，其第四條曰：「實行普通選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉」。而縣各級組織綱要對於全民選舉權亦同樣規定，採用普通選舉制，其第六條曰：（一）凡中華民國人民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者爲縣公民，有依法行使選舉權免刑罰之權利；（二）虧欠公款者；（三）曾因犯罪處罰有案者（四）禁治產者；（五）吸食鴉片或其代用品者。」

而享國民權利，(見民生主義第四講)。於此可知革命民權之取得，不論
是最近之國民及已失手國民資格者，只要他具備應從國民，而行誠意之實
善與勤者，但享受國民之權利，為縣參議員選舉民代表之選舉之資格，
亦規定必須舉行宣誓典禮，對於其宣誓之主義之誠意，有新頒鄉鎮組
織暫行條例第五條規定：「凡縣公民應赴本鄉鎮公所舉行宣誓，登記後
有依本條例及其他法令所定，行投票選舉之資格之權，其誓詞如左：
『×××誓以至誠，奉行三民主義，擁護國民政府，服從最高統帥，履行
公民應盡之義務，分担抗戰建國之大業謹誓。』」縣公民以此宣誓以後，
經鄉鎮公所登記於公民宣誓冊並將誓詞彙報縣政府備案，然後取得選舉
權及被選舉權，此實行普通選舉制與行革命民權為新頒縣參議員及鄉鎮民
代表選舉制度之一大特色也。

第二 限制被選舉權以考試救普通選舉之窮

在普通情形之下，大約有選舉權者，即有被選舉權，但照機能區分制
之理論，選舉資格之取得，是基於權，而被選舉權之取得，是基於能，故
選舉權應屬於人民全體，不應加以限制，而被選舉權則宜專屬於專門人
材，應加以嚴格之限制。總理想：「限制選舉人，不是一種好的方法，
最好的方法就是限制被選舉人；普通選舉固好，但是究竟選甚麼人好呢？
若沒有一個標準，單行普通選舉，毛病亦多。」本黨對內政綱亦規定：「
節訂各種考試制度，以救選舉制度之窮。」建國大綱亦規定：「凡候選及
任命官員，無論中央及地方，皆須中央考試院定資格者乃可。」自故新頒
縣參議員及鄉鎮民代表選舉條例，對於縣參議員及鄉鎮民代表被選舉權之
取得，均須經過試驗或檢驗，如縣參議員選舉條例第一條曰：「縣公民年
滿二十五歲，經縣參議員候選人試驗或檢驗及格者，得被選為縣參議員。
鄉鎮民代表選舉條例第一條亦規定：「縣公民年滿二十五歲，經鄉鎮民
代表候選人試驗或檢驗及格者，得被選為鄉鎮民代表會代表。」同時先後頒

縣參議員及鄉鎮民代表應選入考試暫行條例，縣參議員及鄉鎮民代表候
選人考試暫行條例施行細則，縣參議員及鄉鎮民代表候選人檢驗辦法等。
考試方法分試驗及檢驗兩種，檢驗注重應考人之實際經驗，祇須審查資格
證明文件，必要時舉行測驗或口試，其辦理手續較簡而易舉。試驗之資格
與檢驗高下迥異，為使資格高者得優先得候選之資格，是應先行試驗合格
。至於考試縣參議員及鄉鎮民代表之應考資格完全相同，舉行試驗之科目
亦復相同，凡試驗及格者即可同時取得縣參議員及鄉鎮民代表兩種候選入
之資格，故舉行亦甚方便。縣參議員及鄉鎮民代表會，既為新縣制之重心
，故縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試，自應儘先辦理完竣，俾各縣舉行
選舉時，對於選入有所依據，俾選舉結果，不致為客野心家豪紳等所包辦
當選，此種以考試限制被選舉權以救普通選舉之窮，實為新頒縣參議員
鄉鎮民代表選舉制度之一特色也。

第三 地域代表與職業代表兼顧

照縣各級組織綱要之規定，鄉鎮民代表會之代表，由保民大會選舉之
，每保代表二人，(見第三八條)完全採用地域代表制。但縣參議會由鄉
鎮民代表會選舉縣參議員組織之，每鄉鎮選舉一人，並得的加依法成立之
職業代表為縣參議員，但不得超過總額十分之三。(見第十五條)，則地
域代表與職業代表兼顧並用。總裁說：「為增進國民經濟及發展地方事業
，特於縣參議會規定的加法定團體的代表，且使區域概念與職業利益二者
得有調劑。」(見縣以下各級組織問題)蓋地域代表制，可使各個代表，
能代表一定之公民數目。且可因愛鄉觀念顧到本地域之利益，而因地制宜
。而職業代表制之優點，第一易於吸收專門人才，各職業團體所出之代表
，當為各該職業中之進分子，而地方區域中，既含有從事各種不同職業
之選民，其為代表者，自不能不注意各種不同之問題而不從事於其意於特
種事業；以致不是一種富有專門智識或經驗之人才，而為一種缺乏專長之

政客，故惟有實行職業代表制方可以吸收專門人才。第二因地域代表必須代表各職業不同之選民，不同職業之選民之目的自亦不同，地域代表無法代表各種選民之各種目的，因此民意機關流於虛偽，如採用職業代表制，職業團體既為從事於同一職業之人民，其代表自易代表被代表者之共同目的，而其選民對於代表之主張，復較有判斷之能力，較易有效之指導與監督，代表與被代表者間之意見，自更易趨於一致。根據以上理由，故縣議員會之成分，除地域代表外，並兼容職業代表，使區域關係與職業利益二者有調劑。其名額之分配，依照縣參議員選舉條例之規定為：(一)區域選舉之名額，由每一鄉鎮民代表會選出一人，但鄉鎮數超過一百之縣，得由該鄉鎮合選一人，未滿七鄉鎮之縣，仍應選出七人，(見條例第七條)其名額分配辦法，由省政府酌酌當地人口交通等情形定之，於此可知地域代表之名額至少必須七人，多不得超過一百人。(二)職業選舉之名額，不得超過總額十分之三。以每一職業團體為一單位，各自由職業團體合為一單位，按會員多寡，比例分配其應出之名額，但至少每一單位應分配一名，名額不足分配時，由各單位分別選出初選人，會同複選之(見條例第十條)以我國職業團體尚無健全之組織，故仍以地域代表為主，佔十分之七，而職業代表為輔，佔十分之三。此地域代表與職業代表並重為新頒縣參議員鄉鎮民代表選舉制度之第三特色也。

第四 大選舉區制與單選舉區制並存

凡規定每一選舉區，僅得選出代表一名者，為單選舉區制，反之每一選舉區得選出代表數名者，則為大選舉區制。如德國大綱第十四條：「每一縣地方自治政府成立後，得選舉國民代表一人，以組織代表會，參預中央政府事。」又如縣參議員選舉條例第七條規定：「區域選舉由每一鄉鎮民代表會選出縣參議員一人。」此即實行單選舉區制。如鄉鎮數實行條例第七條：「鄉鎮民代表會，由本鄉鎮之保民大會各選舉代表二人組織之。」此

即係實行大選舉區制。在縣參議員選舉採用單選舉區制，在鄉鎮民代表選舉，則採用大選區制，兩者並存兼用，蓋在此調政時期，所以訓練人民行使選舉權，而便實驗其得失故也。

主張大選舉區制者，以為單選舉區制選舉區大小，則賄賂恫嚇等各種情弊，較易發生，因選民人數較少，則舞弊亦較易；不若將其區域擴大，而在此擴大區內，選舉代表若干人，即可免除此種洗弊。此大選舉區制之理論也。如鄉鎮民代表每保選舉二人，若採用單選舉區制，則五甲選代表一人，決不如全保合選舉二人之富有彈性也。但單選舉區制，亦有二優點：(一)能使選民對於希冀當選者之實力較易判斷，如選舉區甚大，則當選者甚多，選民之判斷因亦不易。(二)能使本區選民，對於本區代表較易加以監督，因為本區既只有一個代表，該代表對於本區選民之委託，便不易卸責於其他代表，故大選舉區制與單選舉區制，各有其優點。縣各級民意機關之建立，本含有教學作用，故兩種選舉區制同時採用，在縣參議員之選舉，範圍較大，在民衆文化低落缺乏政治訓練之時，故採用以鄉鎮為單位之單選舉區制，在鄉鎮民代表之選舉，範圍較小，故不妨採用單位之大選舉區制，以期行之數年，觀其得失，此種大選舉區制與單選舉區制並用，乃縣參議員鄉鎮民代表選舉制度之第四特點也。

第五 間接選舉與直接選舉因人制宜

凡代表之選舉，不由選民直接選定，而由選民選出之代表，代為選定者，為間接選舉制，反之則為直接選舉制。主張間接選舉者，因一般選民教育程度不夠，缺乏充分知識與判斷力，不能採取相當之適當人才，故第一採用間接選舉制，使一般選民之職務，僅在通過執行最終選舉職務之初選一人，故選民縱知間接制，亂事之弊，亦可大減。縣參議員之選舉，見於人民與該之訓練，故大都採用間接選舉。間接選舉制仍分二種，有由本

方議會選舉團體者，如縣議會地方鄉鎮民代表選舉之等是。有由選民選出初選當選人，再由初選當選人選出代表者，如鄉鎮民代表選舉，照例第七三條規定：「議會之選舉，採直接選舉，每一鄉鎮會選出三人為初選人，會同複選之。」工會之選舉採複選制，每一工會選出三人為初選人，會同複選之。」商會之選舉採複選制，由每一公會會員選出三人，並由非公會員會合選三人為初選人，會同複選之。」縣有兩個以上商會時，由各該商會之初選人，會同複選之。」自由職業團體之選舉，採複選制，每一團體選出三人為初選人，會同複選之。」等是。由選民直接選出代表者，為直接選舉制，如鄉鎮民代表選舉條例第三條規定：「鄉鎮民代表之選舉，由各保保長在本保召集保民大會舉行之。」又縣參議員選舉條例第十三條對於職業團體之選舉，規定：「商會之選舉，採直接選舉制，由會員直接選舉之。」「教育會之選舉，採直接選舉制，由會員直接選舉之。」「一縣僅有一個職業團體時，由會員直接選舉之。」此皆採用直接選舉制。直接選舉制之優點有三：（一）直接選舉既以選民之投票，決定選舉之結果，不假手於人，自能代表真正之民意，合乎主權在民之原則。（二）直接選舉既以選民之投票決定選舉之結果，一般候選人，不得不將政策之宣傳與討論置於重要地位，因此提高選民之教育作用。（三）直接選舉之選民，較之間接選舉之初選人數多數至十倍至五百倍千萬倍，則賄賂與威脅等情弊自不易實行。故在範圍較小或選民教育程度較高者，均採用直接選舉制，至於縣參議員選舉所採用之間接選舉亦不過為訓政時期之過渡辦法，如人民已受四權之訓練以後，自當逐漸採用直接選舉制，以實現民權主義。此間接選舉與直接選舉因人制宜

為選舉之鄉鎮民代表選舉條例第五條規定：「初選當選人，由選民選出，再由初選當選人選出代表者，如鄉鎮民代表選舉，照例第七三條規定：「議會之選舉，採直接選舉，每一鄉鎮會選出三人為初選人，會同複選之。」工會之選舉採複選制，每一工會選出三人為初選人，會同複選之。」商會之選舉採複選制，由每一公會會員選出三人，並由非公會員會合選三人為初選人，會同複選之。」縣有兩個以上商會時，由各該商會之初選人，會同複選之。」自由職業團體之選舉，採複選制，每一團體選出三人為初選人，會同複選之。」等是。由選民直接選出代表者，為直接選舉制，如鄉鎮民代表選舉條例第三條規定：「鄉鎮民代表之選舉，由各保保長在本保召集保民大會舉行之。」又縣參議員選舉條例第十三條對於職業團體之選舉，規定：「商會之選舉，採直接選舉制，由會員直接選舉之。」「教育會之選舉，採直接選舉制，由會員直接選舉之。」「一縣僅有一個職業團體時，由會員直接選舉之。」此皆採用直接選舉制。直接選舉制之優點有三：（一）直接選舉既以選民之投票，決定選舉之結果，不假手於人，自能代表真正之民意，合乎主權在民之原則。（二）直接選舉既以選民之投票決定選舉之結果，一般候選人，不得不將政策之宣傳與討論置於重要地位，因此提高選民之教育作用。（三）直接選舉之選民，較之間接選舉之初選人數多數至十倍至五百倍千萬倍，則賄賂與威脅等情弊自不易實行。故在範圍較小或選民教育程度較高者，均採用直接選舉制，至於縣參議員選舉所採用之間接選舉亦不過為訓政時期之過渡辦法，如人民已受四權之訓練以後，自當逐漸採用直接選舉制，以實現民權主義。此間接選舉與直接選舉因人制宜

第六 結論

一 二 三 四 五 六 七 八 九 十 十一 十二 十三 十四 十五 十六 十七 十八 十九 二十 二十一 二十二 二十三 二十四 二十五 二十六 二十七 二十八 二十九 三十 三十一 三十二 三十三 三十四 三十五 三十六 三十七 三十八 三十九 四十 四十一 四十二 四十三 四十四 四十五 四十六 四十七 四十八 四十九 五十 五十一 五十二 五十三 五十四 五十五 五十六 五十七 五十八 五十九 六十 六十一 六十二 六十三 六十四 六十五 六十六 六十七 六十八 六十九 七十 七十一 七十二 七十三 七十四 七十五 七十六 七十七 七十八 七十九 八十 八十一 八十二 八十三 八十四 八十五 八十六 八十七 八十八 八十九 九十 九十一 九十二 九十三 九十四 九十五 九十六 九十七 九十八 九十九 一百

時事述評

(十月十六日—十一月十二日)

編者

筆者在平沼被刺以後，於第一卷第一期本刊的時事述評中，曾經指出：「日本國內的政治，本政治動向。」

危機，也促進它對外的軍事冒險，尤其是法西斯派軍人，必須特別裝出兩進北進的姿態，作為它打破日本現狀，實行「昭和維新」的資本。現在事實的演進，證明日本法西斯派軍人，對於打破日本現狀，又向前邁進了一步了。這就是近衛第三次內閣的倒台，與法西斯軍人東條英機軍人內閣的出現。

十月十六日近衛第三次內閣，突然倒台，十七日握有和戰大權之東條英機內閣即正式組成。據云此次組閣之迅速，為歷屆內閣所未見。新閣閣員名單為：外相東鄉茂德（曾任駐歐駐德大使），陸相內相均東條自兼，藏相賀屋興宣（曾任藏相），海相島田繁太郎海軍大將（橫須賀鎮守府司令長官），商相岸信介（曾任工商次官），拓相東鄉茂德兼，遞相鐵相寺島健海軍中將（曾任聯合艦隊參謀長，內閣法制局長森山銳一（曾任法制局第一課課長），內閣書記官長星野直樹（曾任企劃院總裁），內閣情報局總裁谷正之（曾任外次）。此外舊閣員轉職者，有文相橋田邦彥，法相岩村通世，農相井藤頌成，厚相小泉源三，企劃院總裁鈴木貞一等。

近衛第三次內閣的倒台，與此次東條之組閣，其主要原因，依我們的觀察，可分三點：（一）外交上的困難，早在美日試探談話進行之初，美人士曾指出，美國當局之與日本進行談話，其動機之一即在維持日本之近衛內閣，而美日談話繼續了二三個月的時間，迄無絲毫成就，結果近衛企圖衝出國際困境之任務，不能達到。據東京十六日合衆電傳，「情報局宣佈，內閣辭職時，曾謂近衛內閣曾竭一切希望完成其「任務」，惟最近內閣閣員之觀點歧異，以致決定總辭職云云，其謂「任務」一詞，一般認為當指奧美成立諒解而言」。可見美日之不能成立諒解，乃近衛倒台之主要

原因。（二）內政上的困難 隨着近衛外交之困難，日本國內政治危機，亦日呈險惡，法西斯派軍人在忍無可忍的情緒中，特別跋扈叫囂。八月三十日，法西斯團體「國粹大眾黨」曾派代表往訪近衛，東條，及川，豐田等，提出要求對美探強硬態度之意見書，九月一日大本營陸軍報道部長島淵謙雄，發表演說，主張對英美探強硬態度；九月一日，大日本與亞同盟之首腦人 曾往訪近衛，要求採取四項強硬政策；同日，大政翼贊會中央協力會議議長末次信正，正式表示辭退該會議議長一職，並要求政府，對美應探強硬態度。此種空氣反映於近衛內閣中，遂形成兩種極端勢力：東條，柳川，鈴木等軍人團員趨附此強硬意見，反之，近衛，平沼，小倉，田邊等則不贊成此冒險政策，而主張慎重觀望。（參看鹽田聖策著：近衛內閣崩潰之原因）這即是內閣閣員觀點歧異之真相。（三）財政經濟上的困難 促成近衛內閣崩潰之原因，此外還有一種：即是敵國財政經濟之困難，無法解決。由於日本對華侵戰與國內軍費負擔膨脹的結果，其財政經濟上之貧血症已達到了極點。日人青山和夫在他的「日本財政的破綻與軍政內閣」一文中，統計明年一月為止，日本政府要支付下列各款：購買紗布屯貨五萬萬圓，在倉生絲二千萬包，賠償匯水虧折五萬萬圓，國家統制米谷應付米價二十五萬萬圓，補助鋼鐵價格損失三萬萬圓，強制停止中小商業營業付與津貼二萬萬圓，收回全國發電所十萬萬圓，共計超過六十萬萬圓。而日本銀行紙幣發行的總額：今年六月為四十二萬萬圓，（比去年六月增加十萬萬圓），七月四十三萬萬圓，八月四十五萬萬圓，（比去年八月增加二十萬萬圓），日圓系統所發的紙幣，即達滿蒙華北華中的偽鈔及軍用費，總共已達一百三十萬萬圓，比去年膨脹一倍。政府放債資金（實際即支出不足）之數，六月為六萬七千萬圓，八月八萬五千萬圓，九月五萬八千萬圓，為去年之三倍。日本之財政經濟情形既如上述，但它的生產情形，

則自一九三九年八月以後，不但不上昇，反而日趨跌落，目前的生產，僅能維持戰前的水準，這是日本無法挽回的危機。近衛內閣登台以後，除了亂黨統制命令外，半條莫展。而當前之問題：如統制命令之實行問題，明年一月至三月之物資動員計劃，編製明年年度預算，十三萬圓增租案（經濟建設建議），防止通貨膨脹的對策，國家管理金庫等；又高岡增租案（止的歲出五十萬圓，收買私有鐵道，限制日圓輸出，國營的空襲保險公司等，這些問題都不能不設法解決，而且不容或緩。在這種財政情形之下，再加國內財閥與軍閥的對立，現狀維持派與法西斯派之傾軋，近衛的一作文內閣」還有什麼辦法呢！結果只好掛冠而去，留給軍人來解決這困難。

現在東條內閣是成立了，東條兼任三相，為日本政治史上劃一新階段，內閣大臣的椅子，半數被軍人攫去，軍人的願望已大半實現了。今後日本的政治動向到底怎樣呢？據同盟社廣播東京十八日電，「此間觀察家認為新閣將採取之步驟，有下列數事：（一）大舉改革政府之機構，以加速戰時經濟之建立；（二）確定應付戰時食糧及計劃；（三）擴大並加強半官方之統制機關，以改組經濟及工業範圍」。而東條自己的聲明是：（一）日本將執行其基本國策，實現中國事件之解決；（二）對外必須加強與各友好國家之連繫。從上述的事實觀察，可知東條內閣的主要任務，對內是進一步的使日本政治完全法西斯化，即以「鐵的意志，迅速的行動」，實行所謂「囚擊的處置」，以達到國內政治之一元化戰時經濟政策之徹底實現，而對外的趨向，仍以解決「中國事件」為基本國策，而對於北進與南進之射擊式的行動，則仍在觀望之中。從東條自身說，他過去是支持近衛政策的一人，做過近衛內閣的二任陸相，事實上還不能根本改變近衛的政策；同時他聲明仍繼續與美國談判，事實上他又派來酒赴美，協助野村，可見他的對外政策也沒有很大的更張，因此，我們觀察東條內閣，認為它還不是完全的法西斯軍人內閣，它只是一元化的法西斯軍人內閣對外國險前的橋樑而已（據十月二十二日報載，日本在華之陸軍高級人員，相信東條內閣係過渡內閣，其壽命不出數月，這是我們的判斷的一個旁證）。它的

任務乃是加強對內的統制壓迫，以達到國內法西斯政治與戰時統制經濟政策完全實現；然後再觀望國際時機，作最後的冒險行動。最近日本定於十一月十五日召集臨時議會，「目的在討論有關當局所急需之追加預算，並以政府執行國策之決心，傳達全國」，即表示敵國企圖最後利用此種奄奄待斃的議會形式，以緩和國內之基本矛盾，求得「舉國一致」而已。但依我們的觀察，臨時議會開會以後日本的前途恐怕凶多吉少，或許它又成為東條內閣的革命符，亦未可知。

日美談判與日本對蘇對美的新手法

上面我們關於日本東條內閣之內政外交政策，已作概括的闡述，茲再進而討論日美談判問題。

日美談判，自東條內閣成立後，正式聲明繼續舉行，華府方面的反日情緒，似乎也一時緩和下來。十一月六日紐約路透電傳，日本政府又派來酒三郎攜有日皇批准之日美問題和平解決方式，前往美國，協助野村與美國談判。又五日路透社電傳，日本廣知新聞稱，「美國必須接受之各項條款，已經此間各報紛紛於顯著地位加以揭載，各報標題大多為「日方所稱必須接受之條款」等等」云云，從這兩項消息看來，日本之對美態度，雖在形式上仍加強與各友好國家之連繫，而實質上，日本却改變其消極的對付態度，而為積極的和平攻勢的應戰，這可說是東條內閣成立後，暴日對美的新手法。再從對蘇的關係來看，東條內閣成立以後，即傳日本有對蘇談判的消息，而實施上這次東條內閣的組成，我們不能否認它的攻蘇的成份極大。其理由如下：（一）東條這個傢伙，是有名的「中蘇兩面作戰」論者，據說諾蒙罕之役，即由他指揮，和板垣最稱「莫逆」，據日本人自己說，東條是有才而無胆，板垣則有胆而無才，兩人合而為一，才能勉強湊合成為一個「人才」。本年七月七日敵陸軍省發表板垣改任朝鮮屯軍司令官，並以「運糧權成」岡村率次任華北派遣軍司令，說者就認為這是暴日準備攻蘇的第一步；現在東條內閣，更強化了這個陣容。（二）十月二十三日蘇俄邊境發生衝突，日本集結北滿的軍隊有五十師團之多，最近更有日輪氣比丸與白龍丸兩次觸及蘇聯水雷沉沒，日本當局乃向蘇聯提出抗議。這些

事實都說明東條內閣成立了後，攻蘇是它的重点任务之一。可是自莫斯科會議以後，英美對於蘇聯的援助，無論在實際上或口頭上，都有切實的表现，為什麼日本還有此種叫囂狂妄的態度呢？為什麼日本還顯露蘇聯舉行談判呢？這似乎是不可思議的問題。其實，我們細加研詰，覺得問題十分簡單。美國駐泰公使格蘭特 (Mr. Hugh Grant) 曾經有這樣的觀察：「近衛辭職，東條組閣，仍然是日本從歐戰驅離美國的舊套法，故若希特勒擊敗了蘇聯，則日本將攻擊蘇聯，而不在太平洋上行動。」(參看陶希聖著：東條與東鄉，載十月二十六日桂林大公報) 這話實在是一針見血之論。

從國際目前的環境看來，英美對蘇的援助，已趨積極，乃毫無問題，但我們平心靜氣而論，民主國家的合作，還是不夠。英國雖然在威方面曾有軍事行動，但西歐的第二戰場還沒有開闢，史大林在蘇聯革命紀念日，尚提出「開闢西歐戰場的要求」，而「美國一部分人民中，現在還有厭惡蘇聯的心理存在，講到軍事援助，美國人爲中國而對日開戰，現在有此可能。但美國爲蘇聯而對日開戰，即令人如此主張，但輿論尚未成熟，民意也通不過。」(見桂林大公報十月十八日社評) 事實上，美國現在雖已成爲民主國家的兵工廠，但其建軍之程序，尚未全部完成，所以它對日不能不有所顧慮。所以日寇看透了對國際環境，儘管A B C D 集團對它加強包圍，它還覺得有機可乘。從而敢以強硬的態度，對美作「和平姿勢」妄冀美國的讓步，而對蘇則在東線危急的今天，仍與希特勒響應，希望在威脅中，取得蘇聯讓步或屈服。因此，我們敢作如下的推測：即在蘇聯東線失利的條件下，某日可能採取兩種手法，前者是要威脅蘇聯使之不戰而屈，以出賣中國爲條件，也就是實現它解決「中國事變」的國策；或者是蘇聯不回應，而希特勒在東線有急劇的軍事勝利的話，它即對蘇採取攻擊的行動，進攻西伯利亞，而以日美談判的掩護，隔離美國與蘇聯的聯合，這是日寇最惡毒的陰謀，而歸根結底，還是幻想要滅亡中國。

關於這道里，我們應該正告美國人士提高警覺性，所謂「不承認主義」或單邊經濟的禁運與封鎖，對日寇的制裁都不夠，只有積極放棄對日

寇的幻想，採取軍事的制裁，才是澈底的辦法。並應極力提高戒心，密切同中國攜起手來，共同以中美蘇三國的軍事力量，來粉碎日寇的陰謀。

美國修改中立法及其影響
 自從德蘇戰爭爆發以後，美國因爲處在「中立」的地位，其行動對於國際形勢與亞歐戰爭的影響與作用，自必增大。但我們覺得最矛盾的一點，即是美國一方面對民主國家的援助，日益增進，「事實上現已開火」(羅斯福總統演詞)，而一方面則有中立法支持下的孤立派的作祟，不但拖住美國的脚步，而且使美國的商輪先後在大西洋甚至紅海上受着「國籍不明」與「架知爲誰」的飛機潛艇與戰艦之襲擊，而商輪則絲毫不能自衛。在這種情形之下，如果美國不迅速修改或廢止中立法，不但不能迅速加強民主集團的合作，而且便利了侵略者各個擊破的戰略。

十月七八兩日羅斯福總統召集議院兩黨領袖，商討修改中立法問題，九日美總統正式向議會致詞，主張廢止一九三九年十一月中立法中的第六段，即禁止美國商輪武裝的規定，同時暗示美國的船隻與飛機，應得進入戰爭區域。

美總統的「致詞」在議會宣讀之後，參議院外交委員會主席康納，衆議院外交委員會主席希魯魯，立即分別在參眾兩院，提出准許美國商輪武裝及駛入戰區案，亦即廢止一九三九年中立法中第二段與第六段的規定。十一月十三日最後美國衆議院以二一二票對一九四票，通過中立法修正案。

原來美國中立法是孤立主義的結晶，而孤立主義又導源於美國第一任大總統華盛頓，華氏在一七九六年的離別贈言中說：「永遠記得，以適當的建國，把我們自己置於可敬的防守狀態，我們便可信賴以臨時同盟去應付非常的事變」。這一段離別贈言，後來便成爲美國立國的信條。在第一次歐戰期間，美國由於金融勢力之滿佈世界，爲保持自身的利益，乃有民主黨術爾遜總統之國際主義的活動，國際聯盟之倡導，即其重要表現之一。至一九一九年，歐戰結束之後，美國共和黨勢力抬頭，孤立主義之思

想又皆復活，一九二九年世界經濟恐慌爆發，各國政治均感不安，而希特勒又於一九三三年奪取德國政權，奧萊索尼的意大利大演其侵略的雙簧戲，而英國與法國那時也標榜所謂「不干涉主義」，所以在一九三五年八月，正當義大利將要侵略阿比西尼亞之時，美國議會乃倉卒通過第一次中立法，以防止美國捲入戰爭的漩渦。至一九三六年二月第一次中立法期滿，美國國會又通過第二次中立法，然而第二次中立法的內容仍不完備，其中數項重要的規定之有效日期，亦應於一九三七年五月一日屆滿，屆時因西班牙的內戰業已爆發，而西班牙的內戰，實無異於國際戰爭的縮型，故一九三七年五月一日美國議會所通過的中立法，及法中的規定，引用於外國的內戰。所以我們如果說中立法是孤立主義的結晶的話，那麼，美國的中立法實是今日造成國際侵略者叫罵踐踏的禍根之一。

至一九三七年中日戰爭爆發，日本藉着以軍事力量向中國進攻，破壞了美國在華盛頓會議上所提出的「中國門戶開放」的原則，同時犧牲了美國在華的原有利益。同年七月十六日美國國務卿赫爾，正式發表聲明，詳述美國政府對於國際外交問題的基本原則，並以之通告列國。十月七日，羅斯福總統又在芝加哥發表「隔離演說」，暗示對侵略者應予以隔離，這可以說是美國國際主義之滋長的萌芽，它和孤立主義的原則是不相容的。

至一九三九年九月第二次歐戰爆發以後，美國總統乃召集議會臨時會議，又要求修改中立法，並說明美國的孤立主義決非事實與環境所能允許。此後在羅斯福總統領導下的國際主義者們，乃無時不與代表孤立主義的中立法鬥爭。

中立法雖然是羅斯福總統簽署的，當時羅斯福氏當然也是支持中立法之一人，但今天世界情勢已與前不同了，即如共和黨威爾基氏也主張廢棄中立法。當中立法剛立之初，美國原打算在不捲入國際戰爭的條件之下，發展它的金融事業，即以和平手段，鞏固並擴大美國的真際利益；但自法蘭西淪亡，希特勒囊括歐洲十四國的領土之後，納粹勢力又着着向拉丁美洲渡人，不但美國的現存利益受威脅，即本身的生存也成了問題，如果仍要

維持中立法的話，就要讓希特勒來宰割自己。

一九四一年三月十一日，軍火租借法案經美國總統簽署後正式成立，這是美國國際主義的第一次勝利。依據租借法中的規定，美政府得以前防器材，轉讓或租借被侵略國家，各國船隻可以由駛入美國的港灣，由美方代為修理配備。中立法是議會通過的，而租借法也是議會通過的。中立法規定美政府不得借款給交戰國家，而租借法規定美政府得以前防器材租借給中英各國；中立法規定交戰國的船隻不得駛入美國港灣，並不許以英國港灣為供給根據地；但租借法明白規定此等船隻不但可以進入美國港灣，且美方得為之修理配備；又如中立法禁止美國私人借款給交戰國，但租借法的兩次借款現已達一百三十萬萬元之多，更無論私人借款了。

而最後尚足以束縛美國的行動的，只有美國輪船不得武裝與美國船隻及飛機不得進入交戰區域兩項，現在衆院又通過了修改案，則中立法中之第二段與第六段規定又被取消，中立法將瀕於死亡，孤立主義者等於消滅。這是國際主義者之又一次勝利。因此，我們知道，此後美國已大步踏進國際鬥爭的舞台，美國的孤立的戰略，必因中立法之繼續廢除，而改為國際主義的戰略，國際民主集團的合作，也就是邁進了一步。

編後記

縣各級組織綱要頒佈已兩年，全國各地正在推進中，目前中央又頒佈「地方自治實施方案」，這是中國內政由縣制革新而進入縣政建設的關鍵。而三十年江西全省行政會議，正在此時集會，其意義之重大，可想而知。本刊同人對與會諸公表示無限的敬意。因此，除由本刊同人撰文談書見外，並特約幾位專家撰稿，彙輯為「縣政建設專號」，以就正於與會諸公及社會各界明達之士。

——編者

本刊徵稿簡章

- (一) 本刊徵稿範圍如下：
 (1) 關於開辦、總理遺教及總裁主筆者；
 (2) 關於地方政治建設之理論與方案者；
 (3) 關於政治工作通訊者；
 (4) 關於國內外政治名人介紹者；
 (5) 關於國內外時論者；
 (6) 由本刊同人及特約專家撰述外，並歡迎作者論著及全國各省縣地方機關及團體專有系統之研究著作及參考資料。
 (三) 來稿不拘文言語體，但須講究清楚（勿作兩面寫）並加新式標點符號，每篇以三千字至一萬字為度，其內容特別豐富者，不在此限。
 (四) 來稿須附原稿，稿中有姓名及引文處，請分別註明原文及出處，參考書籍亦請附列書目。
 (五) 來稿文責自負，稿末請註明姓名及詳細地址，以便通訊。
 (六) 本刊對來稿有增刪權，其不願修改者，請預先聲明。
 (七) 來稿經登載後，其著作權為本刊所有，如欲保留者，須特別聲明。
 (八) 來稿一經登載，當即酌付國幣三元至十元之禮酬，一稿兩投者，恕不致酬。
 (九) 來稿不論登載與否，概不退還，但附有郵票者則屬例外。
 (十) 來稿請寄江西泰和黃崗十號中國地方政治研究會編輯委員會。

政治知識 第二卷 第四期

編輯兼發行者 中國地方政治研究會
 江西泰和黃崗十號

中國文化服務社
 江西泰和江西分社

全國各大書店

定價		郵費	
訂購辦法	零售	國內	香港澳門 國外
一冊	四分	一角	二角五分
十二冊	四元	免	一元五角
二十四冊	八元	免	三元
預定全年	二十四冊	八元	免

廣告價目		等級	
特級	底封面及封面內頁	地位全	面半
普通	正文後	面四之一	面四之一
三十元	七十五元	十五元	十六元
八元	八元		

地方建設

國立中正大學文法學院
地方建設月刊編輯委員會編

第一卷 第四期合刊

要目

- 戰後土地制度之商榷.....胡先驕
- 抗建大業中之靈活政府與否問題(中).....馬博
- 江西國民教育經費之回顧與前瞻.....周承
- 江西縣長之分析研究.....李德培
- 三民主義的法律建設.....吳曼君
- 補救底層國家至上論.....方松年
- 江西田賦問題.....周承
- 改進我國農業金融政策獨議.....林松年
- 合乎要求的縣長.....周承
- 幹部訓練與軍事管理.....周承
- 分級負責制與軍事管理.....周承
- 國父對國民教育的特種主張.....周承
- 我國民衆教育的特種主張及其應有之動向.....周承
- 地方建設與社會教育(續).....周承
- 歷史中之三個教育問題.....周承
- 在行政管理工作崗位上兩年(上).....周承
- 崇仁一年經驗之實況.....周承
- 徐振興
- 姚會廉

代售處：中國文化服務社江西分社及全國各大書店

本卷第二二期

(內政會議專號)

要目

- 檢討實施中的新縣制.....李德培
- 推進政治的力量.....葉青
- 地價申報平議.....熊濟冰
- 對內政會議的建議.....馬博
- 戰後復興問題.....孫席珍
- 中國戶政之實施問題.....吳顯
- 巴西大總統凡加斯.....John Gunther
- 時事述評.....編谷

本刊已呈請內政部登記中
江西省圖書雜誌審查處審查證字第零貳零叁號

徵集資料啟事

逕啓者本會現從事搜集各種書刊資料以供參考茲特公開徵求如海內外
各行政機關各文化團體有下列性質之資料敬希
惠賜或交換無任感荷

- 一、國內外各級行政機關之施政概況及其有關之統計資料
- 二、中央及地方行政機關之公報及定期刊物等
- 三、中央及地方行政機關之施政計劃及辦法等
- 四、領袖及中央與各省高級長官之言論及指示
- 五、各級民意機關及民衆團體之內政建設意見書及刊物等
- 六、各種法令彙編
- 七、國內外各文化團體之政治學術論著或書刊
- 八、各種有關基層幹部進修及生活服務工作指導及書刊等
- 九、各種有關基層幹部進修及生活服務工作指導及書刊等

如蒙 惠賜請寄江西中和黃崗十號中國地方政治研究會資料室收

本卷第二三期

要目

- 建立行政幹部學校系統之商榷.....劉平江
- 省事業之檢討.....王顯如
- 三十年來的中國國際關係.....黃元超
- 對於省制的認識.....王貽芬
- 日本重臣平沼啟一郎.....熊大運
- 羅馬博先生討論籌辦縣訓所意見書.....任和聲
- 時事述評.....編谷