

# 農村建設

吳鼎昌

農村建設協會主編

第二期

## 目錄

### 論著

美國區域建設的一個實例

張純明

縣衛生建設的前途

陳志潛

中國地方行政人員之訓練

呂學海

實施地價稅之商榷

陶繼侃

長期抗戰中推進合作事業之管見

陳穎光

### 通訊

湘黔滇三省農村旅行雜記

楊桂和

### 專載

貴州省財政之危機及其出路

方顯廷

鄉村建設運動平議(續)

陳序經

本會郵政學院二十六年工作報告

### 編輯後記

南京圖書館藏  
NANKING LIBRARY

# 論著

## 美國區域建設的一個實例

張純明

### 一 緒論

在現任美國大總統羅斯福氏所推行的各項「新政」裏，意義最深，影響最大，為許多知識份子所稱頌讚揚，而同時也為一些政客及反對「新政」者所攻擊詆譭不遺餘力的，莫過於所謂泰乃西流域建設局 (TENNESSEE VALLEY AUTHORITY 簡稱 TVA (註一))了。這個建設機關的歷史也不過四五年；然在此很短的時期內，已經有了很顯著的成績。作者在去年的夏天，有機會到了歐洲各國，考察地方行政；今年春天，又赴美國一行，用了兩個月的時間，在 TVA 所在地那克斯斐爾城 (KNOXVILLE) 研究該建設局的各種設施，並承其負責人士切實剖陳，自信略有所獲。即以爲 TVA 工作確有不可磨滅的價值，堪供我國從事地方建設事業者的參考焉。

(註一) AUTHORITY 一詞，譯成中文時，殊不易找到適當的詞語；茲就其工作性質，姑譯爲「建設局」，自知欠妥，讀者諒之。

當然，在民窮財困艱難環境的中國，絕對不能和號稱全世界第一富國的美國一樣，每年用四五千萬美金，來作一個區域的建設。但是，現時各級政府每年用於救濟及建設農村的經費，也不在少數，惟用途過於零散，不能有整個的計劃，全盤的統籌，以收最大的效果。目前以西南爲民族根據地，呼聲甚高。如果我們真有建設西南的決心，就應該用政府的力量，按照「區域計畫」(REGIONAL PLANNING) 的原則，把西南各省劃爲一個建設單位，以爲復興中華

的經濟基礎。

美國的 TVA 便是一種「區域計畫」，把沿泰乃西河流的各州之一部分劃為一個建設單位。這河在美國的南部，沿河各州經濟較落後，工業不甚發達，人民生活也比較困苦。TVA 的使命便是以聯邦政府的力量，來發展繁榮這一個區域。

TVA 的活潑範圍雖僅限於泰乃西河流域，直接受其影響的雖僅限於二百餘萬人口，然其重要性並不止於此。牠是一種試驗，如果試驗成功的話，則全美國或將劃成若干與 TVA 相同的區域，各按其地域的特點，大規模的，有計畫的，加以拓展。在國會裏邊已經有人作這樣的提議了。所以 TVA 是美國擴大區域計畫的先驅，也就是「區域計畫」的試驗室。

TVA 是一個計畫機關，同時也是個執行的機關。計畫與執行協同并進，故能於很短的時期內有值得稱揚的收穫。

TVA 本身的存在何現在也不過四五年，但是要講起牠的歷史，我們差不多得上溯二十年。當一九一六年歐戰方烈的時候，美國國會在其所通過的國防議案內，授權大總統在適當的地點，利用水力發電，設工廠製造設備，俾戰時可充軍火料，平時可作肥料。威爾遜總統本着國會的意旨，在泰乃西河馬雲灘 (MUSCLE SHOALS) 的地方築水閘，建電廠及礦務。可是工程重大，需時頗久，當各廠完成時，歐戰已結束許多年了。後來國會也曾討論過許多次關於利用這些動力及工廠的方案：「主張由國家辦理的，有主張租與私人辦理的，馬來灘問題遂成中蹕西蹕的政治足球。

一九三三年羅斯福總統就職後，向國會建議，設泰乃西流域建設局，其對象不限於馬來灘一處，而及於整個的泰乃西河流域。國會按照羅斯福的意見通過一調法案，TVA 就由此成立了。這個法案在一九三五年曾經一度修改，對於 TVA 的權限及工作加以詳細規定。

在羅斯福拜私人企業的美國，人們對於公營事業是懷疑的，反對的。當經濟繁榮的年頭，大家容易錢可賺，那種胡佛總統所謂之一

組織的個人主義 (RUGGED INDIVIDUALISM) 幾乎成爲不可侵犯的天經地義。但到羅斯福總統爲總統時，美國的經濟已陷入最不景氣的狀態，一般對於「組織的個人主義」的信仰便開始發生了動搖。且其時「計畫經濟」的潮流應運勃興，即在極端資本主義的美國，也難免受其影響。於是 TVA 崛起，成爲「區域計畫」的第一個試驗室，在美國政治上寫下了重大的新頁。

## 二 TVA 的組織問題

TVA 是依據國會法案而組織的「公法團」(PUBLIC CORPORATION)。牠可以有政府的權力，同時也有私人企業的伸縮性，獨立性。牠是一個獨立的機關，不附屬於聯邦政府原有的任何部會，因此可以放膽地，自由地去試驗，去發展牠的事業。

TVA 的管理權和決定權屬於理事會，由理事三人組成之，其中一人爲主席。第一屆理事是一位工程師，一位農學家，和一位律師，皆爲一時知名之士。TVA 能於短時期內有很好的成績，未始非他們三位理事努力的結果。雖然後來理事會起了內鬨，影響於 TVA 的聲譽，然而他們的功勞終是不可湮滅的。

TVA 法案對於三位理事個別的責任並未規定，也沒有說明理事會主席的職權與其他兩位理事的有無不同之處，在理事會下邊有甚麼人來貫地各類事務，該法案對之亦甚籠統。國會於 TVA 的組織，所以規定得不甚明白，或者是因爲選擇一種新事業，無前例可資遵循，且不願過於涉及枝節，以束縛理事會因事制宜的自由。

理事會於一九三三年九月開第一次會，經過一番討論，把事務分爲三大類，各個理事按其過去之訓練與經驗，而主持某一類事務，這分配的結果，理事們便有雙重地位，說理事會立場說，他們是政策的決定者，就個人立場說，他們又可執行自己所決定的政策。這不但把立法與行政兩種迥然不同的職務混而爲一，而且各行其是，致事權不能統一而流弊。所以施行不久，就發現這種辦法的不妥當，於是

在理事會之下設了一位「調整員」負責除去各種事務間的重複與衝突

但這種辦法在事實上仍然是不澈底。調整員雖負有調整的責任，却無實際調整的權力。理事們仍直接處理其主管事務，以致調整員等於虛設。因此，理事中有主張根本改革者，後來把調整員的名義改「為總經理」，還恐怕僅改其名，於事無濟，遂於一九三七年由理事會議決：從是年六月十九日起，所有TVA所屬各部各組「都要向總經理報告」，「總經理是行政的首長」，「除受理事會隨時監督外，總經理有權執行理事會一切政策與決議。」

這問題解決後不久，理事會的內閣就起了。理事會主席因意見的不合，與另兩位理事發生爭執。反對TVA的人們就藉這個機會，在報紙上作了不少的反宣傳。後來，這場事鬧到白宮裏去，理事會主席穆爾根博士(DR. A. E. MORGAN)被羅斯福總統撤職。

這一次內閣可說是TVA最不幸的事了。一般不明內幕者，經過報紙上的反宣傳，對於TVA就有了壞印象，國會裏因組織了一個調查委員會，去調查TVA的行政是否果如反對者說的那樣壞。現在調查正在進行中，祇要他們一秉大公，不假調查之名以濟其私圖，則雖愛護TVA者也應歡迎這一次的調查，因不如此則TVA的實際情形終不能大白於世，不過像我們曾對TVA作過一番研究者早知道那班攻擊者的謬言都是「事出有因，查無實據」的。

理事會所以鬧出這一回事，一方面是因為穆爾根博士的脾氣與別的理事不相投合，以致鬧出意見來。一方面或者也因為理事會本身有不健全的地方。理事的人數——三個——似嫌太少一點：三人中的大多數是二人，二人的贊成或反對就可以通過或推翻一個議案。如果相同的兩位理事時常作一致的代表，那麼，第三位便不免把他們無意的偶同，當作有意與他無難，久而久之，公事上的參差便變成私人間的仇怨了。總言之，在三個人的集團裏，人與人間的關係太密切了，太直接了，磨擦，衝突，勢所難免。要是有五個人的話，情形就會好些。五

人中需有三人在一面才能算是多數，相同的三人每次都一致的可能性就小得多了。所以有人主張把理事會的人數擴充到五個。不過這是將來的事。

可是，在這場不幸的事裏，還可憐愛護TVA者得一極大之安慰的，便是：理事會裏儘管內閣，TVA的事業却照常進行，絲毫不受影響，各部的事務及技術人員還是埋頭作自己的事。當然，他們對於這場事的是非曲直難免有私人的意見，但他們絕沒有使這些意見影響到他們作事的精神，他們都抱着這樣的態度：他們是事務或技術人員，不當過問理事會的事。他們的職務祇是執行理事會的決議和決策，至於某一政策或決議是三位理事一致通過的，抑是二與一之比通過的，那和他們的執行絲毫沒有關係。他們的忠心是對事的，不是對人的，由此一點，就足證明TVA的基礎穩固，將來即使理事會完全改組，也不致影響事務的推行。

### 二一 TVA的使命

TVA設立的動機，我們在上文都已提到，不外下列三點：(一)利用馬索灘已有水閘和機廠。(二)當羅斯福就任時，美國的經濟恐慌已達極點，政府的許多設施都與救濟失業有關，TVA也不能例外。(三)經濟的不景氣引致「計畫經濟」的盛行。但在廣土眾民情勢繁複私人資本又極端發達的美國，當然不能像蘇俄或其他獨裁國家那樣的統制生產，於是就有人提倡像TVA這類的「區域計畫」。這種動機是有聯鎖的關係的。馬索灘已有的東西是TVA的基礎，救濟失業是目前急待解決的問題；而「區域計畫」是繁榮美國經濟的一種長期打算。就以泰乃西河流域而論：該地工業比較落後；往常成千成萬的工人離鄉背井，到北方各工業中心去謀生。一旦北方受經濟蕭條的影響，工廠紛紛倒閉；他們大批的失了業，祇得重返故鄉，却仍是無以餬口。TVA一成立，雇用了不少這種工人，算是救濟了他們。但救濟祇是治標，而不能治本，是一時的對策，而非長久的辦法。因

爲美國南部的問題是一個開發的問題。南部有肥沃的田地，有繁茂的森林，有工業的原料，徒以耕種之不得法，肥沃者變爲瘠瘠；森林不知保管，原料不知利用，致富庶之區反成貧苦之地。加以泰乃西河的時常氾濫，居民更受害不淺。所以大規模的整頓開發，實爲當務之急，TVA便應此要求而出現。

TVA的使命就是對沿泰乃西河地方爲一特殊區域，以河流爲工作中心，而從事有計劃的開發。築水閘以蓄水，防衝決，疏濬積，使水多不致成滂；水少則啓閘以通航，再藉水力以發電氣；所費少而所獲實多。連帶而起的有改良農業，培植森林，建設國防工業等項工作。茲分別言之：

(一) 航運與防災—TVA的計畫是把泰乃西河疏濬成九尺深的河牀，以期與密西西比(MISSISSIPPI)俄海渥(OHIO)諸河相接，通航一萬餘哩，而成爲世界上最長的內地水道。據工程師家的估計，此水道疏濬完畢，至一九五〇年時，每年貨運可達一千七百八十餘萬噸，可節省商家運費二千二百八十餘萬美金。

泰乃西河爲美國第四大川。因河身不治，每當夏秋之交，洪水橫流，動輒成災，每年直接損失約計二百餘萬美金。TVA便計畫在本河及其支流上建大型水閘九處，小型水閘一處，以蓄鉅量之水，常雨最時，可聚而爲湖，以免氾濫。此項工程需款約一萬八千五百餘萬美金，預計於一九四〇年竣事。

(二) 電氣事業—藉水力發電爲TVA重要工作之一，深受一般人注意，甚至被視爲他的唯一工作。且因與私人所營電氣事業發生衝突，而受資本家的攻擊。原來美國的公用事業全操於私人之手；今TVA以政府機關來經營電氣，在美國產業史上實屬創舉。考國會所通過的法案，曾規定TVA疏濬河流的主旨，在發展水運及防禦水災；如有剩餘水力，始可用以發電，出售於公共及私人團體，藉其收入以維持本機關的費用。但因TVA非營利機關，售電的價格必須公平，使一般人民得享其利，使電氣得普及於鄉村；不能像私營電氣，售價

甚高，致享用者限於少數人。同時也可藉以發現一種真正公道的電價「尺度」。這一來，便含有重要的社會意義，而私營電氣事業不免受其影響。於是南部許多電氣公司就聯合起來，在法庭控告政府以國家的力量與私營公司競爭，用賦稅的收入作打倒私人企業的利器，這是一種不合法的行爲；要求法庭加以取締。但結果法庭的判決是，控告的理由並不充足，TVA的電氣事業並無不合法之處。

(三) 改良農業—美國南部偏重農業；農作物以棉花玉米爲大宗。這兩種作物很耗土力；當地雨量又甚多，地面因作物的不適宜，不能存儲雨水；肥土被水沖去，遂成沖蝕的現象。久則肥沃的農田一變而爲不毛之地。同時那種挾帶泥濘的水奔入河流，壅塞淤澱，遂成水災，河中雖有水閘，也難免失其功用。我國西北各地農田之所以日就荒蕪，黃河之所以有百害而無一利，都無非沖蝕的結果，可惜我國人對沖蝕問題毫不注意，將來的損失，當更有甚於今日者。

但美國人的注意沖蝕問題也是最近幾年的事。從前那裏地廣人稀，農人們發見某處田地的生產力減少時，就毫不猶豫地放棄之，反正有的地，不怕找不到肥沃的。現在的情形就不同了，土地是不能像從前那樣的可以隨便放棄了。於是沖蝕的問題開始被注意起來。

TVA的改良農業便是他們關於沖蝕問題的對策：除改變農作物種類外，更從事肥料的製造；現馬索灘工廠用電力製造的高等磷質肥料正在研究試用中。

(四) 國防工業—美國南部—尤其是泰乃西河流域及其附近—特富於國防工業原料，鐵，鋅，銅，鉛，鎂，銻，磷，硝酸，硫酸等，應有盡有。TVA承國會之命，負建設國防工業之責，馬索灘的工廠平時可造肥料，戰時即可製軍火；在必要時，TVA各電廠所發的電氣均可一變而爲製造戰備品的原動力。

(五) 其他—以上所舉爲TVA的主要工作，係本着國會賦予的職權去作的。但它的使命，廣義地說起來，乃在建設一個新南方，使其社會經濟能有正當的，循序的發展。就是上列各項工作的推行，也

要牽涉許多與當地民衆生活有密切關係的事項。例如建築水閘，就引起公共衛生，娛樂，道路，被征收地農民安插，等等問題來。換句話說，TVA 不但要推行他的法定工作，而且要顧到工作進程中，人民享受得到的直接利益。茲擇要簡述如左：

甲，衛生：建閘蓄水為TVA的中心工作，已如上述。但大量的水滯為湖泊，適足為蚊蚋的繁殖所。TVA的公共衛生部對這個問題曾作過許多試驗，做了很有效的預防工作。

乙，娛樂：TVA在水閘旁邊，建有公園，運動場，露宿場等，湖內又可泛舟垂釣，以供居民的娛樂。

丙，農民工業：TVA由農民工業合作過不少種突，製造效率高而價廉的器具，賣給農民，教農民利用電氣，以增進其生產，并教農民種植方法利用或推銷其農產及畜產品。

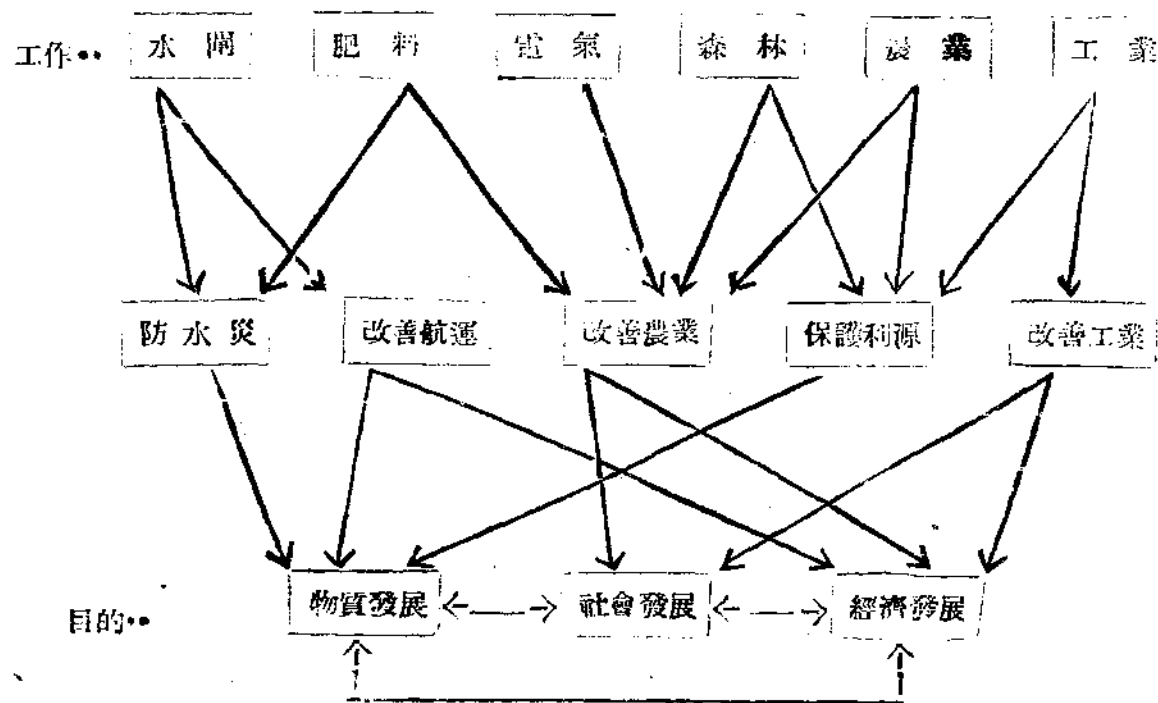
丁，森林：森林不但在經濟上佔重要地位，且是為防禦水災之工具。在TVA區域內，林地佔全面積百分之五十二以上，共一千三百餘萬英畝，其中約六百五十餘萬英畝屬於國家，七百餘萬英畝是私有的。因為保管不善，許多森林部對於森林的保管及利用，均有相當的努力。

戊，機器：TVA發見其區域內有修製高等機器的白土，就設立了一個機器試驗室，用電爐製造細絲，將來或可建築一大規模的煉鋼廠，以其製品供全國應用。

以上各項都是與當地的社會經濟及民衆生活有關，而值得稱道的設施。

總之，TVA的工作是有一貫性的。牠的對象是泰乃西河，所有的一切計畫都山治河而來，治河的目的是使運輸防水災，為達到這些目的，不得不建築水閘及其他必要工程。有了水閘，電氣事業就隨之而發展了。有了廉價的電氣，則可以利用電爐製造肥料，建設國防工業，從事農業改進及其他種種活動。這就是羅斯福總統所謂「社會經濟之有秩序的發展」。牠的好處是：事與事間有聯貫的關係；各種設施

### TVA 工作之聯絡



有顯明的線索，提綱挈領，井然不紊，以圖示之如次：

## 四 事業的推進

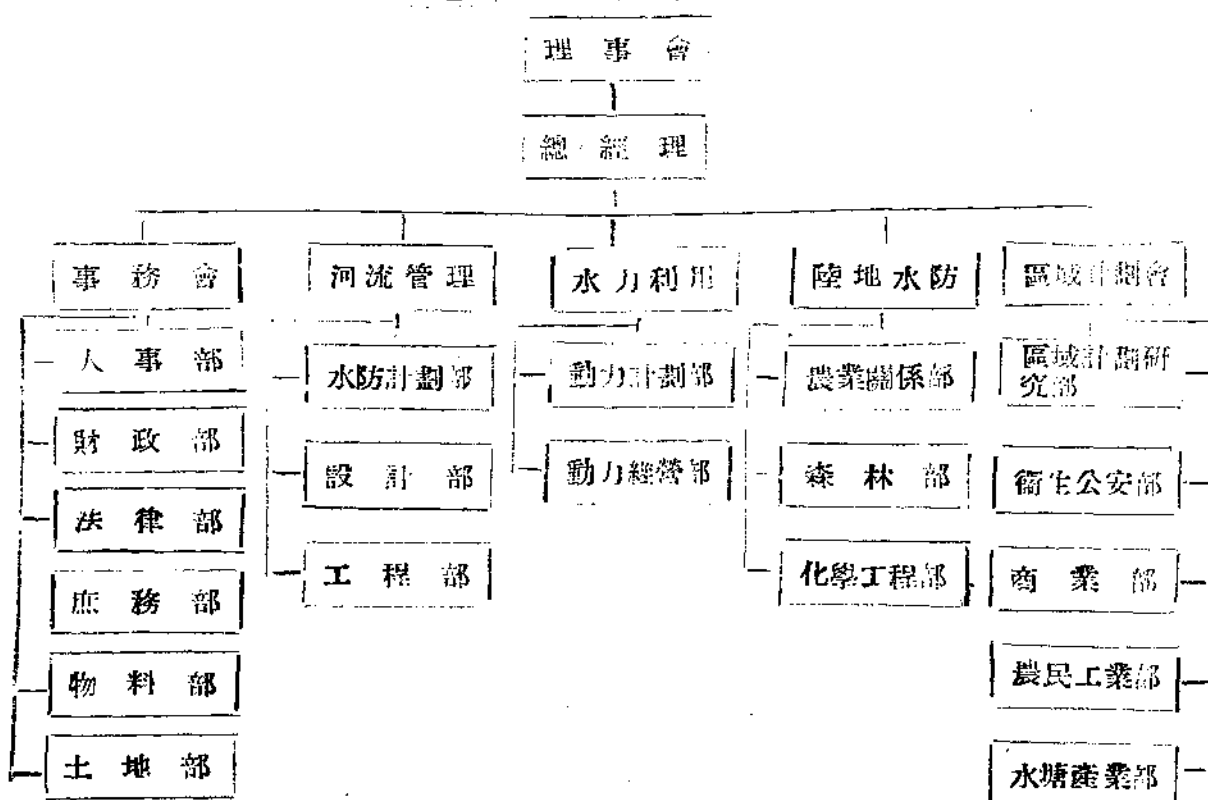
TVA中專門人才甚多，有許多是國內有名的知名之士，對於此種工作有濃厚的興趣，故能各盡其職，獲得最高的效率。關於理事會及總經理，我們在前面已經說過。現在再把各部組織簡述於次。

總經理下有二十餘部，就其職務的性質，可分為五組：第一組為庶事務方面，包括人事，法律，財政，土地，庶務，物料等部，合組而為事務會 (MANAGEMENT SERVICE COUNCIL)

以總經理為主席。第二組屬於水力利用方面 (WATER POWER UTILIZATION) 分動力計畫，動力經營二部，在總動力經濟家指導之下，辦理發電售電等事。第三組屬於河流管理 (WATER CONTROL IN THE RIVER CHANNEL) 方面，分水

防計畫，設計，工程三部，在總工程師指導之下，舉辦水閘及其他河上工程。第四組屬於陸地水防 (WATER CONTROL ON LAND) 方面，分農業關係，森林，化學工程三部。第五組包括區域計畫研究，衛生公安，商業，農民工業，水塘產業等部，合稱區域計畫會 (REGIONAL PLANNING COUNCIL)，從事區域的研究調查指導工作。各組人員不時集會，討論組內各部的共同事項。(參閱下表)

泰乃西河流域系統建設局組織系統



TVA全部職員不下一萬五千餘人，其中有五千餘人屬於薪水階級，其餘的一萬餘人屬工匠階級。在薪水階級裏，有一半的年薪在美金八百四十元至二千三百元之間，其中多係書記及打字員，還有一半自二千三百元至一萬元。萬元是最高額，僅三位理事年支此數。由此看來，TVA一般的發給，與工商界比較，不算過高，但與美國聯邦政府的官吏比起來，也不為很低了。

TVA法案第三條規定，理事會聘用人員時，可不遵守聯邦政府官吏任用的條文，而隨意地去抉擇。蓋TVA是一種新興事業，國會不欲以常法束縛其經營才需之自由也。TVA用人的標準很高，故濫竿充數者絕不多見。

## 五 與政府之合作

TVA與聯邦政府的區域建設機關，依TVA法案的規定，在其事業進行中，可隨時請中央各部會與之合作。TVA本著這個意旨，已與農、商、內政及其他有關各部取得密切的聯絡。

但美國是個聯邦國家。各邦在其內政範圍內，有絕對自主的權力，中央不能干涉。TVA的工作就有許多在各邦政府權限以內，必需得其贊助或合作，以免重複或掣肘。

合作的方式約可分為數類：第一是知識及意見的交換。此類事例甚多，不勝枚舉。第二是財政上的協助，例如資助農業指導員關於制止沖蝕及管理農場的經費，擔任各邦農業試驗場關於肥料研究的經費等。第三是工作上的直接合作，此類合作機關例如中央森林局，中央衛生局，州衛生局等。

合作有時用正式的合同，規定兩方擔任的事項及責任。利用合同最有效的是關於固定工作的合作。例如與中央地質調查所訂的合同：由TVA擔負測量經費，調查所供給技術人才，把泰乃西河流域的地形作一詳細的圖誌。

不過合同並非一定必需的，有時只消兩方面口頭上的同意便行了。

例如與中央森林局關於森林區域的合作，便是一種非正式的協定，事實上，這種非正式協定比較正式合同用途還要廣些。

在合作上最困難的問題是，利用別的機關及其人員可以到甚麼程度？TVA過去採的政策是「儘量的利用」。最顯明的例子如農業：因為各地已有試驗場及農業推廣的組織，所以TVA本身就省去許多麻煩，而簡捷了當地去利用那些已經存在的組織。這種辦法自可免除不少工作上的重複或職權上的衝突。但也有些人對之作嚴格的指摘，現時已去任的理事長穆爾根博士就是其中一個，他認為一件事委託別的機關去作，當然沒有自己作的效率高。橫豎得花錢津貼他們，何如用來另聘適當的人材。

穆爾根先生的話在事實上確是不無理由的。同是一件事，請人作總不如自動手。但他忽略了一件更重要的事實：任何地方事業，一定要得到當地人的贊助，使他們覺得這件事是自己的事，與自己的利益有密切關係，事之成敗自己要負一部分責任，才能使這事根深蒂固，發榮滋長。TVA是一個外來的機關，用意雖善，也難免當地人的誤會，所以當牠初設立的時候，曾引起區內許多人士心理上的不痛快。像是穆爾根說：「你們說我們的經濟落後，於是來幫助我們。這也未免太睡不起了！我們的事我們自己會做，用不着旁人操心！」這是一種很自然的反感，在任何地方也免不了。此種反感的力量如果相當的大時，事業的進行就要遭遇很可觀的阻礙。從前平教會之所以始終不受定縣人歡迎，其癥結就在此。當然，誰也不能否認平教會工作的價值和其負責人員的熱忱。但他們的缺點就是不曾認清環境，自處於「除文盲造新民」的立場，以為祇要自己有辦法，肯努力，就行了。豈知事實並不如此簡單。我們縱有天大的本領，沒有本地人的合作，也是枉然。

TVA的主持者就看透了這一點。他們一面本著自己原定的使命，放手去作，一面也極力顧到泰乃西流域居民及當地政府的心理：對於他們原有的種種設備，盡量利用，對於經費上的短絀，酌予補助。



本來，TVA所要做的事情也有許多是地方政府所應做，想做，而無力做的，現在得TVA助其成功，他們又何樂而不合作！所以，這是一種最平民化而且最有效的辦法。

## 六 餘論

TVA的建設工作以河流為中心，已略如上述。我們在這裏或不免要問：這種計畫單位的劃定是否妥當？羅斯福氏曾謂泰乃西河流域之所以被選為建設區域，乃因其天時地利兩俱適宜。誠然，一切工農業問題都與河流有直接關係，河流整治好了，其餘的問題自可迎刃而解。

# 縣衛生建設之前途

陳志潛

縣之在吾國，實為地方政治上，公認之單位，一切地方建設工作，此為出發點。是故近年來若干省為提倡地方建設起見，而有實驗縣之設立，其著名者如定縣、鄆平、江甯、蘭谿、衡山、新都等，皆有相當成績，而當其從事建設時，於衛生方面，亦皆相當注意。由此可見衛生建設實已被目為縣政要項之一。

民國廿三年衛生署在南京召集全國衛生行政技術會議，分省、市、縣、三組討論，縣衛生行政組內居然有各省代表二三十人，誠為空前盛舉。會議結果，擬單位衛生制度，經衛生署採用，頒行全國，復經行政院加以追認，並有劃地方行政經費百分之五，為縣衛生建設經費之議。自此以後，縣衛生建設不僅為縣城內或三五個鄉村之局部工作，而為全縣衛生事業的推行，此點亦為多數主持縣政者所公認矣。

抗戰一年以來，西南各省，頗有積極進行衛生建設之圖，誠屬良

。但就另一方面看來，這種區劃也有其缺點。即如土地沖蝕現象，並不限於沿河一帶，在TVA區域以外，也有同樣的問題。不啻惟是，該區域內各處經濟情況也不完全相同，河之上下流土質即迥異，所以這種區域還不能算是個自然的經濟單位。

雖然，話說回來。盡善盡美的區域事實上本不存在，有一主要事業的軸心，作許多計畫的出發點集中點，始終不失為完整的，系統的有價值的建設。TVA以治河為計劃中心，這一點是足供我國一切建設取法的。

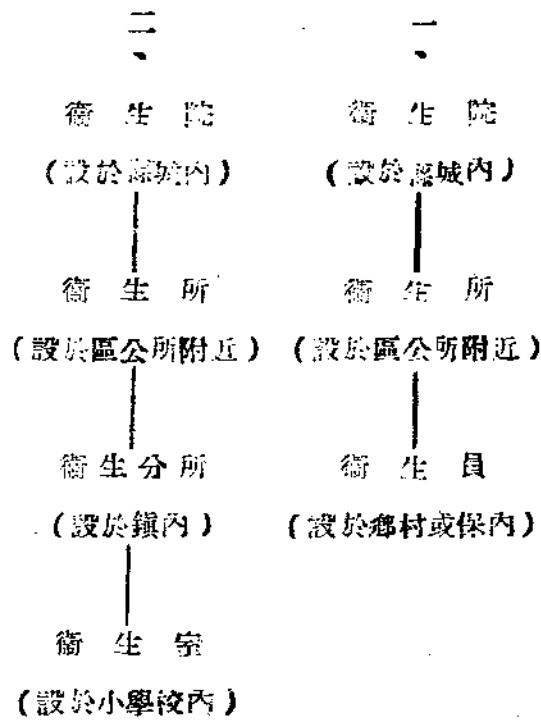
好現象。此種建設當以大多數民衆之健康為對象，當以各縣衛生工作為基礎。故願趁此時期對縣衛生建設之前途略述管見，以就正於海內同志。

衛生工作之目的在謀近代科學的醫藥知識之應用，其情形有如商人之經售貨物，貨物能否銷售，全視民衆方面有無需要。需要愈大，市場愈易開闢，故實施衛生工作，首須研究民衆在醫藥衛生上之需要，然後供求相應，能收事半功倍之效。研究之法有三：（1）專家調查。即以貴州省言，倘吾人對於貴州境內之流行疾病及致病原因，茫無了解，一旦實施防治，必不知從何着手。是必派遣有經驗之醫務人員用較長時間赴各地考察而後可。（2）生死統計。近代醫事設施以社會為對象，尤須注意社會人口數目的變遷，生死數目的比較，與死者性別年齡之分配。（3）疾病統計。此為生命統計之一部份，目前因診斷不易準確，有價值之疾病統計比較難得，但在可能範圍內，總

須逐漸舉辦此項統計，以爲興辦設施上可靠之根據。有上述三種研究之結果，始能決定衛生工作應取之方式與人才經濟之分配，此最合理之步驟也。

然而事實上政府舉辦衛生事業，無論省縣，皆欲求速效，偏重顯而易見之設施，對於費時費力之研究工作，多不加以資助。結果談衛生建設者不得不感衛生組織方面。

就過去經驗言，衛生組織系統，可分兩類如次：



一分三級，一分四級，二者並無優劣之別。在北方村莊組織比較完備，每村至少百四五十家，村民如有相當組織，對於衛生建設即可担負一部份責任，即選舉代表，受衛生訓練，以服務全村，亦能辦到。如在河北定縣，行之四年，無大流弊。同時村莊本身經濟低落，無力供養外來衛生人員，除由本村產生衛生員外，別無他法。故衛生員制在北方比較進步壯健之村莊，實有繼續推行之可能。反之南方各省試用衛生員辦法則多告失敗，此由於南方村莊組織散漫，無法選出人員以受衛生訓練，由此可知，衛生員制度在毫無組織之社會中，實無

成功之基本條件。

衛生室在過去大半有名無實。理論上小學校在任何一區內爲最普遍的組織，以小學校員代辦衛生工作，似屬輕而易舉。實則小學校教師工作既異常繁忙，生活又異常困難，月入多者不過十餘元，其通常情形，大率自早至晚，煮飯教課，記賬寫信，日無暇晷，而飲食缺乏營養，精神自欠振作。如此而望其能兼辦衛生，豈可得乎？故除在經濟程度較高區域內小學校教師或可兼管衛生事務外，一般鄉村小學絕少可能。若勉強給以短期訓練或應用藥品，其效力範圍恐難出乎校門，欲待爲縣衛生建設之基礎，實近夢想。

衛生分所多設於小鎮附近，主持者爲護士。用得其人，效力亦甚顯著。然其困難有二：(1)分所距離衛生中心機關較遠，監督困難。主持者難免有越軌行爲。(2)生活單調，不易持久。分所中最多有護士一人，助理一人，僕役一人，彼此教育程度生活習慣相差頗遠，與社會人士不便過從太繁。日久生活必感枯燥，對工作亦漸失興趣，是故爲節省人力起見而設分所，以補助衛生所之不及，不無相當理由。如認衛生分所爲縣衛生建設組織之必要階級，則不免常因人事變遷而時感維持之困難。

綜上所論，衛生分所衛生室衛生員皆爲今日縣衛生建設中之可能組織，但如欲其效力顯著，吾人必須根據地方情形酌量設置，不可驟然推廣，致弊端百出，難於收拾。

在縣衛生建設途中，吾人可積極推進無多顧慮者厥爲衛生所與衛生院。二者皆需合格醫師主持。今國內合格醫師之缺乏，實爲縣衛生建設上一嚴重問題。

人言建議用護士或變相醫師主持衛生所者，爲一時完成組織計，固無不可，而從遠大處着想，則訓練不充分之技術人員，不能單獨負責，亦不能繼續進步。工作時不免採取江湖方式，于推行科學醫藥知識方面，實有害而無利。故衛生所，不得不以合格醫師主持，萬難因醫師缺乏而勉強遷就。蓋環境愈落後，用人當愈嚴格也。

進而言，衛生院則勢須聘用程度經驗在普通醫師之上者為院長，始能對各衛生所工作有監督指導之力。今普通合格醫師已感極度缺乏，較高者當更無法聘用，衛生建設人才問題于急瀕於不可解決之境。

人才問題既不能適當解決，經費方面又受種種限制，衛生院制度推行，前途自多困難。

今為解決衛生建設前途上之困難起見，吾人首須注意三點：

(1) 國內地勢與交通狀況 吾國地域遼闊，各處地勢懸殊，近年公路漸興，而分配不均，仍未普遍。其在地勢崎嶇，道路不平之鄉村既乏代步工具，運輸更形遲緩，技術人員間無密切之聯絡，則衛生建設工作之進行，甚難期其迅速。故衛生建設，當以交通幹線附近為起點，凡以地圖為決定衛生建設區域者，皆不免忽略地勢與交通，其結果必致理想與事實相離甚遠，即有技術人才願在窮鄉僻壤服務而能否持久，能否提高工作效率，亦殊難言。

(2) 衛生建設在整個建設上所處之地位：歐西各國衛生建設歷史甚短其開始多在政治經濟教育皆入軌道後，為新增部分，故多可單獨進行，不受其他方面之牽制。今吾國之地方建設諸事均未入軌道，衛生建設受經濟之牽制殊多。在教育經濟各方面落後之區衛生建設殊難有相當地位，如經濟教育各方面稍有基礎，再從事衛生建設，則步驟較合理，前途自較光明。

(3) 衛生工作與衛生人員訓練之關係：衛生建設需要大量技術人才，而醫學院護士學校為訓練此項技術人才之機關。故衛生建設之工作機關當與其訓練機關有密切連絡。訓練機關缺乏，工作便無法實施。訓練機關，建設機關不能與之接近，則衛生院所人才問題，仍無法解決。故衛生建設者，必須注意該縣所在省內有無訓練機關，如醫學院護士學校等，更須注意此兩方面有無密切聯絡。

以下就人才訓練與工作實施之問題詳論之：夫以醫學之艱深非長期訓練為功。而吾國人民生活困難，對於子女求學經費，難作長期負擔，一般學醫者，除才智不足外，多為經濟限制，而入簡易專科。造就不深，工作自亦不佳，為補救此弊，可由各醫學院改變訓練計劃，以第一二年學基本科學，第三四年學臨牀科目，至第五年以三分之一時間在衛生院所服務，第六年用二分之一時間，第七年用三分之一，第五年起不收學費，學生可受衛生建設實施機關之津貼，逐年增加，至第七年每月可得三十元以上之津貼，畢業後由衛生院聘用。如此則學生家庭方面之經濟負擔可以減輕，衛生建設人才之需要亦可相當應付，在今日具有整個社會建設及靠近交通幹線之縣份數目尚少，衛生所需要醫師數目不多，如能用以上所提辦法，則各縣衛生所人才問題，最近可謀解決。

至衛生所以下之工作，則須有技術人員，如護士助產士等負責。據過去經驗，多數醫佐人才之聘用，實為縣之財力所難勝任。吾人仍須訓練普通民衆，令其協助工作。在定縣，曾舉辦男女衛生訓練班，效果皆甚顯著。如每年舉辦一班，學員由各區選擇，用費有限，而若干年後縣內有多數男女皆曾受短期衛生生活訓練，對衛生院所工作，皆能大致明瞭，則日常醫藥衛生工作，可由此輩人士推行，無需另聘。

根據以上討論，吾人對衛生建設可作結論如下：

- 1、衛生建設為整個建設之一部份，必須以交通經濟教育等建設為基礎；
- 2、衛生建設的事務人才大部份須取才於醫學院高年級生；
- 3、衛生分所，衛生室，衛生員，皆為衛生行政組織之一部份。但其設置須因地制宜，不可拘於法令；
- 4、民衆衛生訓練班為衛生建設之基本工作，只需內容充實，必能發生良好效果；
- 5、關於縣衛生建設，應由省當局切實調查地方情形，循序漸進，不可一味求速；
- 6、衛生組織無論如何簡單，必需具有比較詳確記載。在可能範圍內，應舉辦生命疾病統計，以作永久參考之資料。

# 中國地方行政人員之訓練

呂學海

近年來政府所舉辦之地方行政人員訓練，乃導源於孫中山先生之政治主張。孫先生主張政府在訓政時期，應致力於一切「除舊佈新」之工作，「應積極推行地方新政，以爲建設新國家之基石。此義於建國大綱，地方自治開始實行法，及中國國民黨第一次全國代表大會宣言等文獻中，皆可考見。惟欲推動新政，自應任用新的人才；故建國大綱規定：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，」「訓練」一詞，初見於此，至「地方行政人員訓練」一辭，則見於十七年國民政府公佈之各縣現任地方行政人員訓練章程，由此可知，地方行政人員之訓練，實倡導於中山先生，至其實際舉辦，乃十七年國民政府奠都南京以後之事。

所謂地方行政人員者，原無確定之範圍，在訓政時期完成自治實施方案內政部主管事務分年進行程序中，雖曾規定：「地方行政人員應有一定界限，始不致與他項人員相混，應暫以縣長及其所屬局長科長等爲地方行政人員。」但事實上協助籌備自治或輔佐省政府之區政人員，及其他負有行政方面責任之地方公務人員，皆可包括於「地方行政人員」範圍之內。所謂「訓練」者，涵義亦頗廣，正如華葛(H. WALKER)所云，係「一切與公務人員工作有關各種方式之教育實施」。至於訓練之目的，或爲增長學員（包括任用前及任用後受訓之地方行政人員）之行政學識，或爲培植其「黨的意識」，或爲提高其辦事效能，或爲整理其施政步伐，或爲發展其個性與興趣，不一而足，其抉擇恆隨黨國之政策，主辦是項訓練者之用意，及時

代環境之要求爲轉移。

自奠都南京至「九一八」發生之四年間，中央曾先後公佈現任縣長公安局長訓練章程，各縣現任地方行政人員訓練章程，區長訓練條例，及地方行政人員訓練所章程等，以爲各省訓練各級地方行政人員之準繩，并由內政部督促各省辦理，此時期訓練之內容，大率偏重於黨義及地方自治等科目，此自由當權的國民黨之政策使然；惟以國家多故，各省辦理不力，成效甚鮮。據二十一年內政部之報告，各省所辦區長訓練所畢業學員，總計不滿萬名，於其充任區長時，大多數「只盡承轉公文之責任，不能盡「協助人民籌備自治」之功能。」而「歷年督促各省訓練及格之各級縣行政人員，亦不過二三千人，」故政府在此時期辦理訓練之成效，勿論言量言實，均欠圓滿，此點內政部在第二次全國內政會議所提之地方自治改革及縣政改革兩案中，皆已明白言之。

惟自九一八以來，內憂外患相迫而至，因環境之刺激，與國家本身之覺悟，地方行政人員之訓練，亦漸進至另一新方向，即辦理內容之趨重國防教育，精神訓練及建設技能，及方法之注重實際等是。此於近幾年來政府辦理訓練之實況中，概可見之。第二次全國內政會議，曾決議關於實施訓練時，須注重下列數事：（1）明瞭國家及本省政綱政策，統一其意志；（2）注重實際建設工作，及某區某區之精密研究；（3）注重紀律及操作之訓練。豫鄂皖贛等剿匪省份所曾經組織之地方政務研究會，其訓練科目中亦注重於實際問題之自由研究及精神訓練，更實施軍訓而採取以前之講堂式。至二十三年，內政部以前頒地方行政人員訓練所章程於各省實際情形多不適合，因參酌

各省意見與劃區域地方政務研究會章程及第二次全國內政會議決議案，改訂頒發行政人員訓練辦法大綱（今日各省市辦理地方行政人員訓練，均適用此大綱之規定），其中亦規定實施訓練時，不必採用課本課堂形式，而可以下列方法行之：（1）撰製論文，（2）草擬設計方案，（3）提出本省行政上重要問題，辯論研究，（4）聘請專家講演，（5）高級長官講話，（6）調查報告，（7）實習。同時並須注意下列數事：（1）明瞭國家及本省政綱政策，（2）注重實際建設工作，（3）注重某區之精密研究，（4）注重紀律及操行之訓練；並於特種情形之下，得施以軍事訓練。又最近（廿六年四月間）行政院制定之整理中央及地方行政兩種綱領中，亦分別規定「分期訓練行政督察專員，訓練科目，應特別注意精神教育及地方行政與地方建設之基本技能，務使所學皆切合需要，並可實行。」及「分期集中訓練各縣佐治及區政人員，訓練科目應特別注意精神訓練，體格訓練，及地方行政，生產教育，自治組織諸要端，務使所學皆切合實際，並可實行。」

綜上以觀，並考察近數年來中央及地方辦理地方行政人員訓練之實在情形，可知此種訓練之日漸重要，普遍與切實，漸趨重於國防教育，精神訓練，及建設技能等，確為事實；此種事實，是否十分健全之現象，自屬另一問題，惟其為適應時代之要求而產生，則無疑義；此亦中國近來已漸次走上興國大道之明證也。

二十五年內政部復在京舉辦市行政講習所，分期調集各省市行政主要人員，施以嚴格之訓練，其主要內容，不外鍛鍊精神，增進知能，俾領會上級政府施政之一貫方針；又最近（二十五年五月間）中央政治委員會修正通過之縣長任用法原則，更進一步規定：「凡依本法取得縣長資格人員，均須先經內政部統一訓練後分發任用。」並說明：「一、長官國家法令實際推行之責，須充分了解中央政令之精神與中央行政領袖之意旨，乃能切實奉行，以齊一民衆之耳目，而收全國整齊團結之實效，本法規定候用縣長須由內政部統一訓練，使縣長

不僅在形式上為中央之官吏，實際上亦受中央之陶鑄，一旦就任，自能秉承中央政令忠於職守。」由此觀之，中央辦理之此項訓練，一方面實有澈底鞏固與提高中央集權之意義存焉，此為最近趨勢之一面，頗堪注意，亦一有與趣之問題也。

## 二

近年來吾國辦理地方行政人員訓練之最大特色，為「設所訓練」辦法之普遍採行，除此種辦法以外，政府殊少注意其他可行及應行之辦法，更未嘗注意到全部行政訓練制度之規劃與樹立。

所謂「設所訓練」，即由政府設立訓練所（如豫、鄂、皖、贛、等劃匪省份所曾設立之地方政務研究會，區政訓練所；一般省份所已設立之地方行政人員訓練所或行政人員訓練所；區長訓練所等是）招致任用前或（及）任用後之地方行政人員，施以短期（數週或數月等）之課程訓練，科目大約包括黨義，各種行政法規，自治（及）保甲組織，及自衛，建設生產等技術；并注重精神教育與軍事訓練，實施軍事管理；訓練方法大率採用講演形式，其他如實習、討論、研究等亦有採用者。教官類多由各該政府之行政長官兼充。學員受訓完畢，其為現任調訓者，則令回原職服務，其他或則即用，或則候用；此種訓練所多為隨時設立，其原因并無一定；為「樹立黨援」而設立者有之，為「救濟失業僚屬」而設立者有之，為應付公事而設立者有之，真正為培植人才而設立者亦未嘗不有。設立後，或因經費支絀等情形而未開班，或半途停辦，或因學員受訓竣事目的已達無繼續之必要，或因訓練所之改組或合併而撤消。

上述關於「設所訓練」之辦法與情形，僅及梗概，其具體詳情，既非各省一致，更非各時相同，惟大體上似皆漸趨於較完善之一途，此點吾人於上文論述其演進之動向時已略及之。

以言「設所訓練」辦法之本身，其優點為易於統一學員之意志，整齊其施政步伐，俾一律獲得最低限度之學識與技能，因以得最低限

度之行政效率；且此辦法，頗為經濟，往往能以較少之人力財力及時間，訓練大量之學員，然弊亦隨之，蓋其最大弱點，為「質」的訓練之困難，換言之，即優秀之地方行政人員，如基邦 (SIR, CLIBBON) 所指陳，須具備(1)德性，(2)普通智識能力，(3)廣博之行政學識，及(4)某種專門才能；如麥力加格 (DR. A. S. M. MACGREGOR) 所謂，須能表現「充分的行政能力」；如加利爾 (H. F. CARLILL) 所分析，須具備有「行政的心理」，即「具體的想像力」；又如候端 (A. L. N. D. HOUGHTON) 所陳述，須有「理論的修養」尤要者，須有「適應的能力」！凡此種種條件之培養，需有全部智力之訓練，而非零碎枝節之施教所能奏效，故在行政訓練之實施中，智力訓練，應較工作訓練重要，此義已為近代研究行政者如房納 (H. FINER) 等所承認。惟上述之「設所辦法」，乃為短期的臨時訓練，治標的訓練，大量的籌劃一如軍隊之訓練，其對於各個學員之個性、興趣、及人格等，自難妥為顧及；因而對於學員智力之訓練，亦難有澈底的成效；故優秀之地方行政人員，自難由之產生。惟是辦理訓練之目的，若只限於統一學員之意志，整齊其施政步伐，求其有最低限度之熟識與技能，乃至最低限度之行政效率，則以較少之人力財力時間、訓練大量之學員等，則「設所訓練」辦法，如計劃妥善，辦理認真，亦自有其功能也。

### 三

以上所論述者，雖未必包羅近年來吾國地方行政人員訓練之全部現象，但自信已涉及最普遍及最重要之各項問題。於此，讀者難免發生疑問，所謂地方行政人員訓練者果如此狹義乎？任職以前之各級學校訓練，任職後隨時隨事之各種指示語誡等，何莫不應包括在內？斯言誠然，顧近年來吾國除普通採行「設所訓練」外，政府對其他訓練辦法，乃至全部行政訓練制度問題，尙少注意，尙無整個計劃，故無從多所論述。惟其如此，吾人於此願建議政府，苟欲根本整飭地方

吏治，樹立良才制度，則全部行政訓練制度之規劃與樹立，實有其必要。關於全部訓練之進程或要點，可參照毛雪爾 (W. E. MOSHER) 之分析，權分為：(一)入政府以前之訓練，及(二)入政府以後之訓練，後者再分為：(1)導入職務，(2)增進效能，(3)擢升，及(4)一般教育之訓練。

在入政府以前之訓練期中，應注意及獎勵廣博的自由教育（例如大學教育等是），因此種教育，誠如英國人所信，「能造就有適應性的心智，想像力，及遠大之眼光等」，此皆為行政人員之基本要素，因行政職務，依專家分析，為「關於政策之決定，政府機構之協調與改良，及各部公務之一般管理與監督」在在需「上述諸項要素之運用」。英國人嘗認「最好之行政人員，為曾受廣博的自由的教育者」，未始全無根據。至於行政上實際經驗及專門實用技能等之訓練，則一般教育機關之設備與環境，均與行政機關不同，且缺乏行政機關之各種便利，故只能於入政府以後實際體驗之。

其次，在入政府以後之訓練期中，政府自身即應負起責任，對新任人員，首應施以導入職務之訓練，其目的在使其(1)明瞭本職務有關之整個工作環境，及(2)明瞭本職務之實際執行；免使新任人員有暗中摸索之苦，及以嘗試錯誤為學習，費時失事，諸不經濟。為實現第一目的，訓練官（即或行政長官）應施以必要的及有系統的講解與指導；為實現第二目的，則可施下列四個步驟之訓練：(一)訓練之表證。(二)新任人員之試驗。(三)錯誤之改正，及(四)重習，即每個步驟皆反覆試驗之，以至準確之工作習慣，堅實樹立為止。

此外為增進行政人員之工作效能，為培養其擢升之資格與機會，皆應施以各種適宜之訓練。最後一般教育之訓練，亦不能忽視，其意義誠如利夫士 (SIR STANLEY LEATHER) 所云：「文學藝術、音樂、美術等科，不僅有其直接效用……：無論何物，其有助於造就一個較優秀，較完全，較和諧之個人者，即有助於造就一個

較優秀之公務人員。」

上述建議，即關於全部行政訓練制度之規劃與創立，以及大體之說明，政府似應斟酌情形，從詳計劃，務使其漸次具體實現也。

其次為實現某種特殊目的（如統一全國地方行政人員之意志，在地方與中央之聯繫，提高與鞏固中央集權，及團結救國等是。）吾人又建議政府（中央）有設置一所地方行政人員訓練總機關之必要。內政部為主管全國民政訓練之最高機關，故此總機關應由內政部主辦，以一事權。受訓學員限於合格候用及現任之地方行政主要人員。此總機關應為固定設置，使一切訓練計劃，辦法，及教材等，均有隨時研究，隨時實驗，及隨時改良之機會，且以待訓人員數量之大，與分期分批調集受訓之煩，此總機關實有固定設置之必要。至此機關之應

有相當規模，應相當健全，使能有效率的實現其設立之目的，更勿待論矣。顧內政部現已有省市行政講習所之設立，如兩者並存，似嫌重複，苟政府能斟酌上述意見，力謀此講習所之革新與充實，則未嘗不可發揮其功能，以達吾人所陳述之目的也。

總而言之，近年來政府與辦之地方行政人員訓練，歷史既暫，基礎自然薄弱，一切辦法，難言完善，惟政府苟不滿意於現制之缺陷，而毅然隨時改革之，則涓滴與革之成績，累積日久，自有完成一健全的地方行政人員訓練制度之一日也。最後，吾人願引英儒雪爾登（SHELDON）之言，以嚴此篇：

「任何一個國家，或國家之任何部份，躊躇滿志於現狀，是最危險不過的事。健全的不知足，乃生長之預兆。」

# 實施地價稅之商榷

陶繼侃

廢之土，價值縱大，以無收益故，竟無絲毫之租稅負擔，豈得謂！平地價課稅法，乃最進步最完善之土地稅制，其優點約有四端：

(1) 地價實為土地各種性質——地質，地位，收益等——綜合之尺度，以地價為課稅標準，最為公允而適當。

(2) 一切土地，不論其使用與否，或產生地租與否，均據專家以科學方法評估之地價課稅，將使擁地不用者，感浪費及賠累之苦，乃可促進土地之最大利用，與防止對於土地之投機與壟斷。

(3) 依據地價稅原則，只就素地之價值起征，一切改良物及資本的支出，則均免課稅，此種負擔歸着於經濟地租，其性質不能轉嫁。

土地稅法，原則不一：或依面積，或按等級，或據收益，或照地價。面積課稅法發生最早，雖行政上簡單便利，然不問地質之肥瘠，收穫之豐瘠，一律課以同等稅額，自失公允。等級課稅法類於我國田賦制度，其本身亦不健全，蓋地質差異極鉅，非可盡情分等，分等過少，則難期精確，分等過多，則繁瑣不便，且弊隨以生，故如我國田賦科則，錯亂紛雜全以至不可究詰。收益課稅法又可分為二類，其一根據總收益，其一根據純收益，總收益之內容，實包括勞力報酬之工資，資本報酬之利息，經營報酬之利潤，以及土地本身之經濟地租，其勿說生產費用之多寡，自屬不當；純收益之計算，雖較精確，顧荒

(4) 土地以具有稀少性與獨佔性，常隨社會之進步，人口之增加，以及經濟之發展，而價格日益昂貴，遂形成地主之不勞而獲，與財富之分配失平，地價稅乃在區別投資的增價與社會的增價，而用累進稅率將由於社會力量之增價，收歸社會全體享有。

## 二

我國地價稅之產生，基於國民政府之土地政策，而以孫中山先生之平均地權主張為圭臬。平均地權之要義，在使地盡其用，並使人民有平均使用土地之權利，換言之，平均地權之目的，在防止私人壟斷土地之不勞利得，而使土地本身非因以資本或勞力改良所生之增益，完全歸為公有。其實施辦法，有如國民政府建國大綱第十條之規定：

「每屆開創自治之時，必須先規定全國私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此大報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步，而增價者，則其利益當為全國民眾所共享，而原主不得而私之。」

國民政府成立後，即由立法院根據政綱，着手厘訂法規，於民國十九年頒佈土地法，全文共三九七條，分為總則，土地登記，土地使用，土地稅及土地征收等五編；民國二十四年復頒佈土地法施行法全文共九十一條，亦照土地法分為五編。土地法頒佈後，地稅立法雖然大備，其規定雖係以建國大綱為根據，第以實施上之便利故，乃先由中央政治會議議決土地法原則，略行變更：第一，課稅標準估價與報價並用，第二，征收土地增價取漸進主義，第三，土地改良物暫不免稅。顧此種差異，只為技術上之修正與實施上之緩急進問題，其以土地稅為達到土地政策之主要手段，原則上固無二致。

我國地價稅之實施，以青島市為嚆矢，青島於民國十一年由我國收回以還，仍承襲德日之舊規，地價稅制沿用未替，惟土地增價稅則於民國九年日佔期內廢止，迄未恢復。近數年來，我國地價稅制始漸

發展，廣州市於民國十五年舉辦土地增價稅，十七年開辦臨時地價稅，杭州市及上海市亦於二十二年相繼實施地價稅，廣東省各縣於二十四年一律改辦臨時地稅，江西南昌縣，江蘇上海縣及南京市亦於二十五年先後辦地價稅。顧以事屬草創，各地辦法各多紛歧，就今日各省市實施之地價稅制言，可類歸為三種類型：

(1) 承襲外人之遺規略加整頓者——如青島市。

(2) 因陋就簡只求暫時之適用者——如廣東省及廣州市。

(3) 經過土地測量登記及評價，依照土地法程序舉辦者——如杭州、市、南京市、江西南昌縣及江蘇上海縣。

地價之評估，青島市、上海市、杭州市、南京市、江西南昌縣、江蘇上海縣以及廣東省等，均用劃分地價區，計算標準地價辦法，其情形特殊之土地，則按標準地價量為增減，地價估定後並分區公告，業戶如有異議時，得於規定期限及條件下請求復估。惟廣州市之臨時地稅，則係用資本還原方法，根據租金及警捐等，分別用週息一分還原，以推算土地之資本價值。

地價稅之稅率，各地規定不一：青島市地價稅率為百分之二，如建築延期，得增至百分之十。廣州市臨時地價稅率，有建築及無建築之宅地均為百分之十，農地為百分之五，曠地為百分之二，惟無建築宅地於必要時可加重至百分之五；其土地增價稅率可分三項：(1) 增價額未及原價之一半者征收增價額五分之一，(2) 超過原價之一半而未及一倍者，其一半仍征收增價額五分之一，其超過一半之部分征收其四分之一，(3) 超過原價一倍以上者，其最初一半征收增價額五分之一，第二個一半征收其四分之一，其超過一倍之部分征收其三分之一。上海市暫行地價稅率一律為百分之六，杭州市稅率一律為百分之八。南京市稅率，建築用改良地為百分之十四，農作用改良地為百分之十，未改良地為百分之二十五，荒地為百分之四十，政治區域或其他原因禁止或限制建築之區域為百分之十。廣東省各縣臨時地價稅率一律為百分之一。江西南昌縣亦一律為百分之一。江蘇上海縣



稅率，市地及市特殊地爲千分之十二，鄉地，鄉特殊地及特區地均爲千分之十。

地價稅征收制度，各地亦多差異：以經征機關言，杭州市於市政府土地科第三股內設征收處，而青島市，上海市，南京市以及廣東省各市縣則均由財政局設處征收。以征收時期言，青島市每年分爲四期，於一、四、七、十等月征收，杭州市，上海市，南京市，江西南昌縣，江蘇上海縣以及廣東省各市縣則均每年分兩期征收。至逾期滯納處罰辦法，各地規定尤不一致，大抵積欠稅款達三年以上時，均將拍賣欠稅土地及其定着物，以資抵償。

我國地價稅制，初肇伊始，僅此少數市縣見諸實施，其辦法似尙未臻完善。第一，土地法規定地價稅之征收，視土地之利用情形而高下其稅率，蓋必輕課改良地而重稅荒地，始克促進土地之利用，遏制土地之投機，第今日各地實施之地價稅，則多未分別規定，乃用劃一之稅率，甚至如贛州市重稅改良地而輕稅曠地，實嫌未當，第二，根據地價稅原則，稅率實應等於經濟地租，因地租既以地稅方式歸之國家，則地主除以勞力及資本改良土地而外，不能坐享地租之利，於是地價以廉，地權乃可平均；惟稅率過重則社會經濟一時不免受劇烈影響，故孫中山先生主張採用輕稅率，而同時實行「漲價歸公」，土地法亦體斯旨，乃有地價稅與土地增價稅之規定，蓋輕稅率之地價稅，其作用只能平均負擔與促進利用，絕難收過抑地價之效，故必須同時實施土地增價稅，相輔爲用，始可達平均地權之鵠的。第今日實施地價稅者，多未能依法舉辦土地增價稅，亦宜有所改進。

### 三

今日除此少數市縣已舉辦地價稅外，其餘仍用數千年來輾轉沿襲之田賦制度，而目前之田賦制度，弊混叢積，負擔失平，實屬敗壞不堪，故地價稅之推行，殊不容緩，第實施地價稅，亦非一蹴可幾，就現況言，問題尙多：第一，地籍如何整理？第二，地價如何評估？第

三、稅率如何規定？必此項基本前提先獲解決，地價稅制始克順利推行。茲就管見所及，分論於下：

以言地籍之整理，自以土地測量爲治本之途徑，蓋整理地籍，貴在精確，其效乃能垂於久遠。關於測量方法：航空測量與人工測量互有優劣，航測之優點有四：（1）精度一致，（2）管理方便，（3）時間經濟，（4）經費節省；惟人工測量能普遍實施，非如航測有種種地域上之限制，若市地，宅地，山地，林地以及境界不明顯之旱地，航測均不適宜，蓋航測原係利用照片，調查補繪均，賴人工此種土地撮照既難分明，航測之效遂微。就我國今日狀況言，航測之機械及技術人才均感缺乏，而人工測量則經驗甚富，頗多改進，故二種方法，實宜同時並舉。江南多水田，境界分明，應採用航空測量，北方測畫旱地，且坵地面積較大，用人工測量當較便利。航測需要高深技術及精密機械，大規模辦理自較經濟，故應由中央統籌主持，逐步推行，而一般市地，宅地以及北方旱地，則可同時舉辦人工測量。至一時不克辦理土地測量之縣份，亦可用土地陳報方法先作初步之整理，蓋土地陳報事輕易舉，可望迅速推行，以收實地實戶實賦之效。

以言地價之評估，土地法中估價之規定實嫌含糊，第一，估計地價可於同一地價區內之土地，參照其最近地價或其申報地價，或取最近地價與申報地價爲總平均計算；第二，因財政需要或經濟政策之必要，得就同一地價區內土地之最近地價或申報地價，擇其中地價價值之較高者爲準，以行平均計算。若照此規定，則估計地價可同時採用五種辦法，即（1）最近地價之總平均計算，（2）申報地價之總平均計算，（3）最近估價及申報地價之總平均計算，（4）最近估價之選擇平均計算，（5）申報地價之選擇平均計算。用此五種辦法可算出五種不同之標準地價，然則究以何者爲最準確乎？夫估計地價本爲根據客觀標準之科學方法，其規定應力求確實，人人得以稽考，而後弊混乃絕，各地財政及經濟之需要不同，固必須有以適應，第可使稅率有伸縮範圍，殊不必使估價方法有活動餘地，蓋稅率之高低，事

實昭著，不容隱混，而估價若可任意活動，則流弊從此滋生，苟監督不嚴，甯非為稽查考閱方便之門？不但此也，土地法規定征收地價稅照估定地價計算，而征收土地增價稅則照申報地價計算，是估定地價與申報地價又同為課稅之標準。第據經濟原理言之，一物不能於同時同地有二種真實價值，今竟以兩種地價為標準，非乃與經濟原理相背馳？故我國土地法中關於估價之規定，似應修正，摭見以為征收地價稅及土地增價稅自應以估定地價為標準，以昭公允，而地價之估計應照確實規定。都市繁華地段必要時當採用蘇默斯之科學方法（SOMERS METHOD）

以言稅率，土地法中規定改良地為百分之十，似嫌呆板，且與實際不免扞格，蓋今日地價日跌，而田賦日重，田賦正附稅合計平均約當地價千分之三十，高者達千分之七十，若改田賦而行地價稅，誠恐地方財政上將感困難。我國版圖遼闊，各地情況迥異，地價之高下不同，田賦之輕重不同，實收與額征之成數不同有編地與未升科地之

比例不同，其地價高者，科則輕者，實收成數小者，未升科地多者，則於清理地籍實施地價稅後，歲收當尙可維持，反之，則地方財政必受影響，而各地田賦在歲入上之地位不同，其他稅源之廣狹不同，故即此影響亦有差異，在此種情形下，絕難編以同一之稅率，非使稅率活動之範圍較廣，不能適用於各地而暢行無阻。故為實施順利計，拙意應改良地稅率應改定為百分之十至百分之十五，稍留伸縮餘地，以適應當前之需要。其次，土地法所定地價稅率對產權之大小，均屬一律待遇，未能有所區別，第為實現社會政策之目的，地價稅率實應採用累進的原則，以限兼併而獎自耕。

我國地價稅制，載在政綱，亟應積極推行，且今日經濟建設，驟日進，發展頗速，經濟進步之後，地價日新月異，土地之投機與壟斷，必不可免，故地價稅之實施，不俱有其政策之需要，亦有其客觀之要求，然則斯制雖非創自我國，固未始不將由我國而發揚光大也。

## 長期抗戰中推進合作事業之管見

陳穎光

今作為弱者協同自衛努力奮鬥之組織，導源於歐洲，歷經世界各國，曾表現其扞難扶危之功效。如德國之以土地信用合作解脫七年戰爭中農村金融恐慌，如丹麥之普設農業合作，增強經濟國防，以揮脫戰勝國德意志之支配。再如歐洲大戰期間法京巴黎之解圍，合作社曾有不可磨滅之功績。十月革命時，蘇俄民食分配與軍糧輸送，亦有賴合作組織之運用。其他，如增加生產，充實民力，組織民衆，協助軍事，團結人心等等，在參戰各國亦無不有成效可觀。其在我國，肇端頗早，惟其初僅有總理及一二社團之提倡，可謂為播種期間，嗣中國國民黨決定以之為實現民生主義之不二法門，爰都南京以來，中央積

極倡導，地方努力推行，蘇冀創辦於先，各省繼起於後，為時固不久，事業已分佈全國二十二省七市。於今，外患侵凌，情勢危急，長期抗戰之局已成，每一國民均須遵照國家總動員之計劃，參加抗戰建國之偉大工作，而原具組織形態之合作社及其聯合社，實為團結民衆實力促進戰時經濟之主要樞樞。倘政府當局，加以合理之改進，助其積極推廣，並規定其動員步驟，則不特可以結合全民之資本勞力，以建立國防而支持抗戰，更可解決一切不合理不健全之經濟制度，而樹立有計劃的準體的均富的三民主義經濟社會。

合作事業，在長期抗戰中，既若是其重要。願過去以時間短暫，

建銷難，又推行於豪紳充斥，環境惡劣貧民愚弱散私五大病態之農村社會，業務難免畸形，發展又多偏頗，即社員亦常乏充分認識。而一二省份以動機不純正，人事多摩擦，投資機關不協調，上層官吏又乏熱誠，致工作限於介紹放款，放款又多僅及富農，故一般社會時或對之發生種種誤解。似此缺點，實為人謀不臧，至可痛心也。然愈前難後，力求改進，愈起而進，為時未晚，今後合作事業之推動，如能於革除惡習外，更有進一步之方針，俾合作組織與抗戰軍事相配合，並確定其為戰時經濟與民衆組織之基本機構，則合作事業之於抗戰建國工作，當有莫大之貢獻或更勝於已在歐洲各國之所表現者。茲就個人歷年體驗所及並最近考察所得，分就合作組織，合作金融與合作行政三方面，討論其推進之方策如左：

一、合作組織方面 合作組織之法定目的，在謀社員經濟之利益與生活之改善，為經濟團體，亦社會團體。論者或目為「以自然的精神的結合為基調之限地的社會團體」。誠以真正合作之本質實為普通社會團體而非特殊團體，應出於自然的結合，而非利益的暫同。以言我國，民衆組織方式，過去亦屢試驗，例如教育方式、民團方式、農會方式等。而實地衡量之下，合作組織確較其他方式切於實際，易於普遍，並能獲得民衆之誠摯擁護。蓋其在經濟上的行為，不外生產消費與交換分配等業務，其聯合組織，由村與村合作，進而及於縣與縣合作，省與省合作，既有系統之聯絡，又有網狀之分佈，固非其他組織方式所能及也。至其實施辦法就戰時言，似宜運用政治力量，聯繫各方人士，儘量推廣合作組織與合作教育，俾「鄉鄉皆社，人人加入」。業經網得以普遍建立，社職員得以加緊訓練。詳言之，則其要點，有如下所舉者：(一)單位合作社，以鄉鎮或村落為範圍，運用各種方法，一面使其組織普及而健全，一面促全體鄉民加入。(二)各單位合作社一律按信用，生產運銷，供給消費三大系統，從速完成各種聯合組織。但信用合作社，初期得暫營供給，消費或公用業務。(三)三大系統之聯合組織，應取得密切聯絡，在一區內信用聯合社所

在地必有一供給消費合作社，產銷聯合社所在地亦必有信用聯合社，互相為有機的業務聯繫。但在鄰近戰區之地域，得以信用合作社區聯合社，先行代辦供給消費生產或運銷等業務。(四)單位合作社及聯合社，均應附設農倉，辦理保管及儲押等業務，以流通農產金融並調節民食軍糧。(五)合作社或聯合社，應設立教育委員會，聘請中小學教員，農工技術人員及熱心社會事業之人士，參加宣傳，訓練及促進工作。(六)合作社社股金額，一律降低為每股二元，社員繳股得先交四分之一，亦得以稻穀或其他農作物折價繳納，務使中小農民均可普遍參加。(七)合作社理事人選，以當地多數之熱心公正農民及少數之知識分子，最為適當。但大地主，高利貸者及商人之專賣糧食者，則絕對不可舉為理事。(八)合作社主要事業，除其經營之業務外，當前應為調節物產產銷，供給生產工具，訓練社員技術，傳遞戰時情報及鼓勵民衆參加抗戰等項。

二、合作金融方面 金融之於社會，猶血脈之于人身，合作事業之推進，有賴合作金融機構之建立，其理至明，其勢至急，詳言之，第一，合作金庫，較任何金融機構，更為深入農村，不特可使農業資金周轉靈活，鄉民借貸便利，且可吸收民資，增加貸放資金之來源，漸以樹立農民資金自有自營自享之金融制度。第二，合作金庫對各級合作組織有專屬之關係，一面得以集中一切力量，謀機構及資金之擴充，以扶助合作事業之進展，一面又因劃一農村貸款方式，使都市資金得以經濟而穩妥之條件供給農村，予以消弭城鄉間金融對立之病態。第三，合作金庫，可促使合作指導制進入健全合理之途徑。指導員專負指導，督促及推動之責，既不必經手放款還款，自無分心旁騖，或乘機舞弊之情事。至金庫制度目前國內已有三種方式。第一，先辦省合作金庫者，如江西四川等省，依據 委員長行營前所頒發之組織通則辦理之，江西籌備最早，至廿六年由省府撥股本一百萬元以資提倡，而金庫遂宣告成立。近為適應抗戰環境，復於各行政區先行分設區辦事處，並積極普設各縣縣金庫，綜計本年貸款，除其他銀行委托及

搭放者外，已達四百萬餘元，四川規模較大，省庫資金定為一千萬元，半由省政府按省庫歲入總額百分之五逐年認購，半由全省合作社及聯合社籌款購股，至二十五年年底先後撥出省金庫期票及建設公債預約券，向農民銀行抵押透支現款一百萬元而開始營業。現除暫設十一個分金庫外，並努力普及各縣合作社之設立，其第一期推行之十五縣，迄本年六月底止，雖其中有由農本局合辦者，然已如期完成，成績亦尚可觀。第二，先辦縣合作社金庫者。二十五年農本局成立以來，即以設立縣合作社金庫為其主要工作之一。進行手續概依前實業部公布之規程。初期工作，僅先設十所，散佈數省。年來，則於川黔滇桂等後方省份，積極開辦。每一縣庫資本定為十萬元，而農本局認購之提倡股常在九萬元以上。第三，省縣合作社金庫同時舉辦者。如浙江農業金融機關原不健全，杭、嘉、湖各屬淪陷後，更受影響而停滯。現省政府當局，為謀迅速樹立合作金融系統，策進各種事業起見，同時籌設省縣合作社金庫。金庫基金暫定為一百萬元，省款認提倡股八十萬元，各合作社及其聯合社，各農民銀行及法團財團認股二十萬元。將合作社金庫基金暫定十萬元，省合作社金庫酌酌各縣財力認提倡股六萬元至九萬元，餘股由各縣認款合作社及法團財團等認購之。現省合作社金庫籌備處已告成立，並先行經營業務。而各縣合作社金庫籌備處，則由建設廳委派各該縣長兼任主任，受省籌備處之監督指導。以上三種方式，皆為環境之產物，以積極性而論，則首推浙江之辦法。良以浙省現半為戰區，各銀行均顧慮危險，畏足不前。而農村金融則不能任令繁枯竭，農業生產不能任令停頓破滅，甚至演成棄民於敵之現象。地方當局毅然籌撥巨款以設金庫，其於抗戰建國確有莫大之貢獻。此外，對於金庫制度，似尚有數點可以研究：（一）合作社金庫，在抗戰建國程中，實生產建設之主要金融機構。當以省金庫為統籌籌劃之總樞紐，並金庫及其下之信用社區聯社與單位社則為其基層。（二）合作社金庫應以安定農村經濟，增加農工生產，以增進國力支持抗戰為事業目標，不可陷一般銀行之營利主義與現實主義。（三）合作社金庫之業務，當前

應兼顧生產貸款及運銷貸款，其信用放款亦不應僅限於信合作社，應推行於各類合作社或聯合社任務範圍以內。（四）合作社金庫之內部管理，應嚴密緊湊及公正廉明，職責須分清，工作人員應有保障，款項出入尤應採取現代銀行之妥善辦法。（五）合作社金庫之業務經營，應迅速確實及適當普遍，一面積極吸收遊資鼓勵儲蓄，一面提倡各社員「零借零還」並「先期還款」。（六）合作社金庫之資金，可採取轉抵押及透支款項辦法，向有關係銀行商定資金商轉，並可呈請財政部，依據改善地方金融機構辦法，以取得領鈔，權而增加籌碼數額。

三、合作行政方面 合作事業，原注重人民之自動組織與自力更生。而東方各國，因社會需要與國家政策，則均由政府策動，倡導之，獎勵之，管理之，以促其發展，最高領袖為實現三民主義之新社會經濟制度，更曾多方提倡，積極推行，於前剿匪區域更設置省農村合作委員會，由贛鄂皖豫，而推及陝甘川黔閩粵各省。其職務則不僅為狹義之合作行政，如合作社之登記，法規章程之制定等，且以事業促進及人才訓練等為主要之工作。事業促進包含宣傳，組織，指導，協助等項，人才訓練則兼及社員職員及技術人員。惟嗣後，一二省份或以人選問題，或以人事問題，裁併合委會，而於建設廳之下設合作科或合作處。然據實驗之結果，事權因得以實現，而事業機關則變為行政機關，動作較為遲緩，人才難於集中，推進之形式亦漸見機械化官僚化。因是，對於今後之合作行政組織，擬有以下改進各點：（一）各省農村合作委員會，在合作行政與合作指導未劃分以前，尤其在長期抗戰建立經濟國防過中程，組織應力求充實，機構應力求健全，不宜裁併或縮小。（其名稱，似可改為合作事業委員會。）（二）省高級行政機關，應增加高級合作專門人才，負責設計，負責督導，在鄰近戰區者，更宜採應分區督導制度，（如江西現行辦法）特派高級人員於各行政區，直接指揮促進，以便配合合作事業於戰時動員工作。（三）縣合作行政組織，宜在縣政府設置合作事業室或合作指導員辦公室，俾縣政與合作，有密切之聯繫而無阻礙牽制之缺憾。（四）縣

政府政治設施，應以推進合作爲一主要部門，而一縣合作事業之發展情態，亦宜列爲縣長考績之一項。(五)縣政人員，鄉政人員，及辦理民衆組織工作者，在訓練時應有合作科目，派出工作時，應規定其協助合作促進之辦法。(六)合作行政機關之內部組織，應以專業爲中心，人才爲標準，勞逸平均，苦樂相若，報酬亦少差別，俾成爲建國救國之集團，而非升官發財之衙門。(浙之龍泉，正在試辦)。(七)合作促進工作，宜聯絡各地教育界、農學界、社會團體以及熱心而

## 通訊

# 湘黔滇三省農村旅行雜記

楊杜和

### 從長沙出發

二月下旬，我們輕舟離開了長沙，很難得遇上是個飛霞的傍晚，點染着金黃的湘水在船舷旁急流着，船頭激起碎玉般的泡沫，我們是在向常德進發。

因爲洞庭湖水淺，所以船由西江轉入資水，沿途都是肥沃水田，溝渠也很多，因爲這即是江漢平原之一部，西江和資水交界處，看到資水碧綠，西水黃混，兩水截然可分，遠望去極似兩條不同色的長帶併在一起，也像兩條並列的長虹。

### 湘西風景

自桃源以下，即入湘西境內，山雖然不高，可是沿途風景却很優美，有時走在兩山中覺得已入絕境，轉過山峯却又是一天地，公

農村建設 第一卷 第二類

有能力之人士，共同進行，並進而設法組成省縣合作協會，以造成合作化之環境，並培植社會之自動能力與習慣。(八)合作指導人員，宜就地取材，勤加訓練，以增長其業務能力與事業信仰，俾成爲合作制度中技術人才與活動份子，而非領薪水混公事之小公務員。(九)當前各省合作行政，除促進原有各類合作組織之發展與普及外，應極力倡導並獎勵工業合作與墾殖合作，藉以推行生產動員而鞏固經濟國防。

九月初稿於重慶旅次

路下溪水洗着碎石，山上一兩椽茅屋，在落日西沉的時候，最引誘人的是那迷茫的曲盤小徑和遠天的楓樹。

桃源縣的桃花源更是引人入勝的，是否真有此洞，當然是很大的問題，不過此地仍不失爲佳境，可惜那個後建的門樓，不中不西的，天然景色反增添了不少俗氣。

### 花鼓戲和民間教育

在桃源縣境內將軍山地方我們看到了一幕「花鼓戲」，一家沿街的窗口搭了一個不大的台子，打鑼鼓的有兩個人，一個男人扮作女裝在台上表演，我們看的是「藍橋會」，表現一個女子等待情郎的焦急，他說出種種情語，作出種種媚態，以吸引觀衆，據說這是爲了祭菩薩，每當新年即有鄉中游閑之輩輪流到各地表演，每日可得二三元不

等。那裏是民間的娛樂？恐怕沒有人肯注意，我們沿途看到的是：湘西一帶多賭博，貴州和雲南講究吃茶，特別是在貴州，人們吃過鴉片以後，照例是跑茶館的，所以茶館特別的普遍，在安順縣的晚上，汽油燈燃起來的時候，你便可以看到茶館裏漸漸滿座，談笑和悠閑充滿了各處，往往茶館裏有一個說評書的，更可以吸引許多的聽衆，所講的不過是「三國演義」和「東周列國」一類的古董，可是聽的人是無往而不趨之若鶩的，因為鄉間太少娛樂了。

那裏是社會教育？雖然每個縣政府裏都有那一項開支，可是我們看到的，是皇皇標語與淫詩幾句並列，檢查清潔與陰溝水洗衣草的事實同時存在，在湖南沅陵附近農人不知道河北省，這還沒有甚麼，可是他們不知道何健與張治中而祇知道譚延凱，那真有點奇了！一張張的大佈告沒有人懂！反而是「天皇皇，地皇皇，我家添個小兒郎（或我家有個夜哭郎），人行君子念三遍，一覺睡到大天亮，」一類的字帖兒最流行，每個鄉村都可以找到，我不了解何以教育家不能把講授式的社教改爲娛樂式？我更不解爲甚麼，必在百分之八十以上不識字的地方大點其標語？我以為反不如編一些大鼓書，或者利用已編成的，把那些能說書的召集起來，訓練一下，藉他們的口把抗戰意識傳播出去。恐怕收效反而比多辦幕第沉沉的民衆學校要大，更比下鄉表演那使人看不懂的話劇要省錢省事，比起那教訓式的通俗講演更不知強勝多少倍！比如在湘西常德尙有小型的木板書，都是些新十杯酒，美人照鏡，妓女嘆等等的淫詞，如能利用他們的口形式把內容改變一下，給鄉下去看聽，一定可以生出不小的效果。我們過去的錯誤有兩個，一個是根本不作，一個是作民衆不習慣的事，所以雖然用力不少，結果却總格格不入，事倍功半！從今以後，我們再不要犯以前的錯誤了，應該順着習尚，供給民衆知識上的食糧，而尤應注重寓教育於娛樂之中。

一 湘西的妓女和貧窮

一過沅陵，山漸高，田漸少，山上也少有可用的木材，只是一重的山而已，土匪很多，在辰路更可看到種種殺傷結仇的慘事之類在街上貼着，使人看了大有「四下皆匪」的感覺，格外顯得可怖。可是在沅陵芷江洪江晃縣一帶，却有着很多的妓女，每處都有一二百名，在夜的街上，旅館的附近，你可以聽到她們的淫蕩的曲，何以這裏妓女很多呢？據說是公路通後的現象，不過此外我想還有幾個原因，一個是湘西一帶太窮了，田產收入極小，加以土匪縱橫，鄉里難以安居，迫着人們向外找生路，第二個原因是湘西人民吸食鴉片者多，男人尤甚，他們終日不離牀褥，反而要依賴婦女們作活來供養他們，強壯的婦女都在勤苦耕作，那些不耐勞苦的便改操此業了，這種解釋，我不敢說對，但至少也是「雖不中不遠矣」吧。

一 湘西的插花地

在晃縣有三處貴州的轄境，一處是曹家溪，一處是汪家屯，再一處即是晃縣新治龍溪口鎮上的貴州街，那是一條很短的街，不過二十多家，你走過去並看不出甚麼異樣，祇有一個「貴州統稅管理所銅仁查驗分所」使你覺得離奇。據晃縣縣長云，這在行政方面發生很大的障礙，即以禁煙來說，貴州方面的禁煙採取緩和的政策，每證每月取費一元，這稅就發生了設證收單，領照一張，煙民數人，合領一照的積弊，可是在湖南就比較的嚴格，因之，晃縣的煙民爲規避重課起見，多到貴州街去吸，這種情形使晃縣當局在禁煙上感着莫大的困難，在貴州方面，也是鞭長莫及，祇每季派人來查收一次而已！

再有，像貴州青溪縣的第五區（即小青溪）距青溪五十餘里，隔着晃縣與三穗縣，是常常脫離大青溪而獨立的。警備上感到沒有辦法，結果使大青溪，晃縣，小青溪與三穗交界之處，成了無政府狀態，土匪是在這個區域橫行着。

一 保甲制和徵兵

這類疆界，我不了解何以不能重新劃分一下？同在一個內政部管理之下，爲甚麼容留這種畸形的存在呢？

保甲制在湘西和貴州實在是個很大的問題，並沒有理論上那樣的健全，反之，倒成爲行政上一大弊端，其所以失敗的原因，是在保甲長之始終不能得人！分析保甲長不能得人之原因有三：一，在昔區團的惡劣，把保甲長的信譽，喪失殆盡，弄得爲鄉黨自好者所不爲；二，保甲長待遇極薄，而事體倍繁，有能力者因生活關係，決不願粉飾從公；三，無論縣府或駐軍，對保甲長均存輕視，鄉中德高望隆者，自不願擔任，所以這位卑賤的保甲長就落在一般無賴流氓之手！他們不計榮辱，惟利是圖，一朝得志，便用種種方法來剝削民衆，我們在路上遇到許多鄉人，和他們談話，沒有一個不罵保甲長的，他們派壯丁費，救國捐，電話費，門牌捐，以及分配積穀，也經開會決定，可是能參加這類會的當然是那較鄉呈有力者，勞苦農民一輩子也不會有這種權利！結果他們妥協了，就成爲定案，家裏有讀書或在省裏有勢力者，自然不會吃虧，保甲長也不敢強迫他們，因爲如果惹惱了那般人，保甲長是會吃虧的。

即拿徵兵一項說吧，本來政府明令規定的是抽籤定號，按號徵集要軍很公允了。可是許多地方却在買人充份，據說黔東一帶三十元可以雇一兵，被雇之後，中途逃跑，再由他地應雇，造成所謂「兵生意」一個流行的名詞，另外一個弊端是：在役政較嚴的地方，真的抽籤，可是因爲戶籍不清，戶口異動無從考查，保甲長爲了自私，富家的壯丁還是匿而不報，即使不能不報，他們還可以用大小不同的紙團（兵字大紙團，空白小紙團），使貧人先抽，自然都會抽那大紙團有「兵」字者，富人便抽得空白者，有的用大小紙團來分別號數；使富人抽得的號數都很大，就是很後，當然緩徵，下次再抽籤時，仍如法泡製，結果是等於不報！這種辦法，當然得叫富家報效一二百元不等。縣府也未嘗不知道這種情形，可是許多縣長爲了地位關係，也不敢認真辦理，否則他們會聯絡一般人，吹求縣府的錯誤向省控告。誰都承認一個萬事都管的親民之官，不會沒有一點疏忽的，聰明的誰肯自尋苦吃呢？有了以上種種原因，徵兵便成了擄兵，徵來的壯丁都靠不住

，非用繩索捆上，用兵押解着不可，否則會跑得乾二淨！我記得黔東一個縣長告訴我，他送一百二十五個兵進省，到省後祇剩六十七人！一次傍晚在貴陽城外，我看見新徵來的兵都是用繩縛着，在去鎮甯的路上也看到像押犯人一樣的徵兵，在鎮甯我們和當地老人會負責談話，更了解那被徵的有時是家庭唯一生產者，徵去之後，他的家庭經濟怎麼補償，實在是很嚴重的問題。

總之，目前的徵兵在民間是噴有怨言；在縣府也是焦頭爛額，更令人懷疑的，是這些徵去的兵到戰場上有多大戰國力，脫去了森嚴的管理之後，誰能保證他們的行爲呢？

#### 一 貴州的苗民

踏上了貴州的境界後，山漸高，田漸少，整天的陰雨，真是所謂「地無三尺平，天無三日晴」，走起來令人感着荒涼，單調，不過吸引着一般人興趣的就是這裏的苗人。貴州的苗人還保存着一個很大的數目，在黃平佔全縣人口十分之六，爐山佔十分之九，貴定佔十分之四，貴陽佔十分之五，清鎮佔十分之一，平壩佔十分之五，鎮甯佔十分之七，安南佔十分之六，普安佔十分之一，安順更是昔年苗人一個大的祭祖之場。

我們在鎮遠東南的湧溪地方曾去參觀過一次苗寨，是位於山腰裏的數十家茅屋，周圍叢生着古木雜花，小徑曲折，地方十分幽雅，寨門前豎着一個高的木竿，上面還懸着一隻帶彎的黃鷹，這倒很有一點向武的風味。當我們走進去的時候，並看不出有甚麼奇特的地方，他們的農具，他們的牲畜家禽，都是平日慣見的，使你覺不出這是苗區，可是一見到苗家婦女，立刻就辨出了差異，她們穿着中國的古裝，寬衣的周遭緣着精美的花邊，腰間繫着一根帶子，背上纏裹在負，髮是盤在頂上，用布包着，遠遠去很有些像日本裝，她們赤着腳，多穿裙，少穿褲，衣服的颜色以藍和土紫色者爲多，耳孔大是她們的特點，這當然是古代刺畫之風的遺跡，銀的鐲子，大得像鎮遠的項鍊，是這裏的裝飾品，就是在男人的手上你也可以看到一支鐲子或者一

個珠鍊。

我們走進他們的屋子，看不到春聯，但有艾符之類懸着，屋的中央有一個坑，用以燒火作飯，在火的周圍有許多矮的板橙，他們很客氣的叫我們坐，用半通半不通的話對我們表示他們的客氣，熊熊的火圍着他們燒紅的臉，長的烟袋吸着捲的菸葉，大量的喝着不很烈的酒，這情景實在很有詩意。

他們是好客的，好聚會的，同時也很好客，他們的婚姻是很自由的，苗稱「密馬郎」即自由結婚之謂，男女接觸的機會是跳花和跳月，跳花多在舊歷正月裏，在山嶺或山腰平地上舉行，其目的在老者可謂「預祝壽」，中年的意在「祈求子女」，青年們則藉以「選擇配偶」。跳月則不過二人，在春秋佳日，月白風清的時候，或者男攜短笛以挑女，或女吹口琴以挑男，然後男前女後，歌唱互應，連袂把臂，盤旋宛轉，於林叢叢中成就天緣；嫁後數日女返家，逢年過節及栽秧收穫時，夫婿往迎乃來，與作客無異，直至生子乃正式入門，因之苗家長子不為正房，而「苗老大」是罵人的話。

苗家不敬孝，對父母的祭祀是十二年一次的吃粘臟，葬法近來也用棺，他們最大的一個缺點是有病不用藥，而禱之鬼神，例如甚麼狗菩薩雞菩薩之類，因此他們的死亡率比較大，這點實在是國家的責任，內地醫院之設立，實在是最重要而急迫的一件惠民之政。

他們的交易是賣出米柴，而買入鹽糖之類，對於鈔票，也一樣的應用，苗區也有保甲組織，他們同樣的納田賦，同樣出勞役，可是那裏是他們的享受？沒有醫院，沒有學校（除去很少數份有幾個小學以外），在法上他們更遭受着言語不通的極大痛苦，所以苗人普遍是不願進官府的，在昔苗人稱天子為「京裏老皇帝」，稱大小官府皆曰「皇帝」，可是背地則稱官府為「藤」，粵西則指官曰「藤」（清許續曾演行紀程），所謂「藤」「藤」正是漢人欺凌苗人的寫真，這中隱藏着一個多麼大的危機？

政府的人力和財力

一路來訪問了二十多個縣政府，所看到的第一個普遍的現象就是缺乏人才，第二個就是缺乏財力，這兩個問題會費去我們不少的時間去思索。

當你跑進一個縣政府時，第一個感到的印象就是那裏面的人都長着一副官場化的臉孔，他們既會應付公事，比較新一點的知識就像不應該問他們似的！你一進縣府大門，可以看到不下二三十塊的牌，種種委員會，種種處所，真可稱是「應有盡有」，可是，等你會見了縣長和其部屬時，你又會覺得「左右不過是那麼一會事！」我記得在某縣，我去訪問一個地方，外面掛着信用合作社與修志館的牌子，可是走進去，使我很奇怪的是找不到一個人，也找不出他們辦公的時間，我祇得望牌興嘆！更有許多議會，也是找不到負責人，雖然在縣府裏可以發現他們的名字！這種現象解釋起來，當然是組織上不健全，中央和省的許多政令，壓迫得縣府沒有法子，祇好「掛牌了事」！不管你有無做事的熱忱，總歸做不出事來。

補救這一個缺點，根本方法當然在擴大縣府組織，但是治標的方法，我以為應該任用有能力的縣長，信任他們，使他能集合他所熟知的一批人，用他們小集團的力量，來改進一縣，必要時不妨仿照實驗辦法，在相當範圍內省府不加干涉，這樣，我相信其結果將會比較現在強勝多多，因為我國一向缺乏組織的力量，知識界更甚，把一兩個有為的青年放在一個生疏地方，受種種牽制，往往弄得一籌莫展，如果使他們形成一個小集團來統治一地，力量集中，自會發生作用的。這種小集團也許有人以為帶些割據性，可是我以為與其分散他們成為不是力量，還不如給他們一個機會來培養他們的力量，這力量不會是割據，反之，正是增加國力的一個基礎單位，古人所謂「朋而不黨」，正是這種說法。

第二個問題，就是縣的財力太薄了，不足推動行政，這問題在雲南特別嚴重，同時從政者收入太菲，反而不足養廉，貪污的事自難避免。還有在湘西與雲南還未裁局改科，也未合署辦公，這也使縣的經



費不能節省，同時不能收事權集中之效，至於根本解決辦法，當在重新劃分國地收支，此處不能詳談。

#### 〔地方性經濟〕

一路走來，取得三省間的經濟還深深的帶着地方性，沒有一個完整的系統，所以各地方都可相當的獨立，不大受外面的影響，各地物價有着顯著的不同，因為一般農人並不亟亟於營利，有剩餘才售出。加以交通不便，運輸困難，絕沒有資本主義國家那種頻繁的供求現象來致物價於平衡。

即拿輔幣一項來說，湘西黔東都用五十文的四川銅元，一角錢換十四個，即七百元，到黔西安順一帶即多半文的小銅元，每角換二十個，即二百，再西則換十八九不等，永甯換十七個，川銅元已不甚受歡迎，每兩個五十文的川銅元只換三個小銅元，安順以西，人民對法幣又不信任，而信半元的滇銀元（當地稱「小洋」），小洋一元二或一元三可換法幣一元，以致合作社貸款，農民不願借，因人民皆用小洋，若滇洋漲落，則人民即扭受風險了。據說黔西一帶有一百多萬小洋流通，行使的有二十多縣，而以安順盤縣為中心，每當鴉片上市，滇洋需要多則必上漲，是即法幣較前跌價也。一入雲南平彝縣，又見了新滇幣，二元等於一元法幣，可是一般人還通用舊滇幣，每十元等於一元法幣，一元四滇洋（毫洋即小洋）祇等於一元法幣，民間仍信賴之，你去買物的時候，他會問你是按中央票，新票，現幣（小

洋）。比如在平彝：鹽價每斤：中央票（大洋）二角五，新票五角，現幣四角。猪肉每斤：大洋一角三，新票二角五，現幣二角。

銅元到此地又來一個突變。小銅元不用了，雖然在勝境關還是每角小銅元二十枚，二十文的大銅元每角大洋換十九個，到馬龍以至昆明每換二十個。流通在雲南的鈔票是中央角票，中央鈔票，農民銀行角票鈔票，富滇新銀行角票鈔票，富滇銀行角票鈔票，其他的鈔票不用。祇中國銀行的可用，大額的中央票還不被歡迎。雖然現在已經不用貼水，滇南蒙自箇舊一帶沒有小洋的流通，稍舊一點的中央票還是拒用，因為舊滇票的壞印象還留在一般人的腦內。

這種地方性的經濟，實在是不可否認的事實，在這樣情況下，我們很難講全國經濟動員，因為城市與農村的經濟並不是很密切的連在一起的，一地方與另一地方的經濟關係也是若斷若續，而兩省間更夾着種種政治上的阻隔，那裏有一具整齊的經濟機構呢？不過它的好點是反應緩慢，不致牽一髮而動全身。

#### 〔尾聲〕

上面拉雜的寫來，完全是我個人的見聞雜感，不成系統。比較專門的問題這裏也不能談，因為這篇文章的目的是在報告讀者一些真實的情況，祇能揀出幾點稍為談談，希望它能引起高明的指示，與更廣泛更深刻的研究。

八，一九三八。蒙自。

專載

# 貴州財政之危機及其出路

方顯廷

## 一 引言

西南各省中，以川滇桂黔四省較為重要，桂黔多山，素稱貧瘠，川省財富天下，滇省亦以富庶稱。惟川滇政治，遠較桂黔落後。夫政治之修明與否，實為經濟發展之先決條件。此盡人皆知，即證之外史乘，亦莫不然。桂黔以經濟枯寂之省，發展前途，本甚有限，幸賴省府掌軸，秉承中央充實後方之意旨，勵精圖治，得漸見復興之象。雖然，黔省以貧瘠之地，久苦兵燹之後，地方財源，幾已消耗殆盡。其收支短絀之病狀，幾已司空見慣。民二十四年中央勢力抵黔後，更為解除民困計，廢除苛捐雜稅，舉辦最低限度庶政，省政收支，難見平衡，有更甚於割據時代者，若非中央源源接濟，則全省財政，將陷於萬劫不復之境。即以本年度（二十六年度）言，全省七百二十一萬元收入，中央補助款項（行營補助款在內），即達五百六十九萬元，或十分之八，其財政之危急，概可想見。夫財政為庶政之本，語云，巧婦難為無米之炊，可見財政匱乏，則一切庶政不能興辦。黔省財政，若不急行設法整頓，則自保既不可能，復興重責，又曷堪勝任。吾人請將本省財政，作一比較的分析，當可見其枯竭之一斑，一得之愚，或亦為關心本省財政者所樂聞乎。

## 二 貴州財政之危機

貴州財政，素稱落後，若以二十五年為例，貴州全省收支，僅七百五十三萬元，在有報告之二十一行省中，居第十五位，佔西南如粵桂等省全年收入五分之一，西北如陝晉等省全年收入二分之一，然二十五年貴州省收入，已屬登峯造極，較其他各年度為高。蓋二十一年度為二百九十萬元，二十三年度為四百六十萬元，二十四年度為六百八十萬元，即本年度亦祇七百二十一萬元。黔省收入如是之微，收支難冀平衡，自在吾人意料之中。二十四年度以前中央政令尚未到達黔省之時，黔省收支，年有鉅量之短絀，計二十一及二十二年度短四百一十萬，二十五年短一百四十萬。

若將貴州財政收支，作進一步之分析，則其危機之迫切，當更一目了然。二十六年貴州經常與臨時歲入，合計七百二十一萬元，其中中央補助款達五百六十九萬元或十分之八，省府本身收入僅一百五十二萬元，為數之微，遠非意料所及。此一百五十二萬元中，營業稅佔五十五萬，田賦佔四十一萬，契稅佔十三萬，地方營業純益收入佔二十一萬，地方行政收入佔十三萬，其他收入佔九萬，觀此，貴州省歲入最顯著之缺點，厥為田賦，契稅與營業稅收入之鮮微。

各省收入，向以田賦為大宗，營業稅，契稅次之。二十五年度山東田賦收入，達一千四百六十萬元；較貴州多二十五倍，江蘇達一千

二百七十四萬元，較貴州多三十一倍，他如浙，豫，贛，粵，皖，陝，冀，閩等省之田賦收入，均較貴州高出十五倍不等。全國有報告之二十一行省中，除青海田賦收入為三十萬元外，其他各省之田賦收入，莫不較貴州為鉅。貴州田賦，每年額徵值七十三萬餘元，實抵不過七成。考民國以來實徵數字，以十六年度之五十六萬元為最多，較之江浙一區，尚猶不及，且有逐年遞減之勢，推原其故，固不一端，而根本上最大原因，實由於當初土司屯衛之時，隨地派徵，並未按畝以制賦也。

田賦而外，以營業稅為各省收入之主要來源。貴州省營業稅收入在二十五年為三十萬元，與廣東省之九百十二萬元比較，不及三分之一。在有報告之二十一行省中，二十五年營業稅收入，以貴州為最低。癸結所在，厥為貴州經濟閉澗，工商不振，是以營業稅制，亦無由推行。二十六年，貴州營業稅收入總算為五十五萬元，較二十五年約增一倍。考五十五萬元營業稅收入中，外灘屠宰稅佔三十六萬元，較二十五年度增九萬元，普通營業稅，因係本年新辦，佔十七萬元。其他牙當稅及烟酒牌照稅佔二萬元。普通營業稅在貴州省係指屠宰，牙當，及烟酒業以外各業之營業而言。工商業之發展與否，當可以普通營業稅收入之高下而略窺其梗概。今貴州省普通營業稅收入僅及屠宰稅收入之二分之一，其工商業之衰微，概可想見。

貴州省財政收入，雖為數甚微，然其支出，則有逐年增加之勢，由二十一年度之六百萬元增至二十六年度之七百二十一萬元。此七百二十一萬元之支出，經分析後，可歸納為五項：(一)消極方面支出包括憲務，行政，司法，公安，財務，及撫卹等費佔六百三十三萬元或百分之八十六，(二)積極方面支出包括教育文化，交通，衛生，建設及其巡警費，合委會與防空協會經費及營業資本佔一百八十六萬元或百分之二十六，(三)協助費佔一百三十萬元(內一百二十萬元為地方協助費)或百分之三十八，(四)國防與救災準備金及預備費佔八十六萬元或百分之十二，(五)債務費佔五十六萬元或百分之八。

貴州省歲出分配之不合理，經上述之分析後，昭然若揭。貴州歲出，每人每年祇七角左右，較廣西每人二元五角，福建每人一元九角，江西每人一元七角，浙江每人一元四角，廣東每人一元一角或江蘇每人九角，均有不及。而此低額之支出，其用於積極方面者，僅佔四分之一，是以貴州省之建設，即在中央積極促進之下，其成效亦非一蹴可幾。債務費支出，佔全省歲出百分之八，此固由於歲入之不足而不得不依賴舉債以求收支之平衡。地方協款，佔全省歲出百分之十七，其主因不外田賦制度之未見確立。考各省收入，向以田賦附加為主要來源。貴州省情形特殊，田賦制度，未能確立，田賦附加，自亦無法推行。各縣歲出，惟戶捐與屠宰稅附加是賴。戶捐在名義上，雖按各戶財力，分級徵收，然實際上每有不分貧富一律依照固定稅率繳納者，其有失公平原則，自無待言。因收入方面之稅制，未能健全化，而影響於支出方面之未盡合理，如省田賦制度未能樹立，以致各縣不得不向省府請求協款，以彌補代辦田賦附加之戶捐收入不足，貴州省即一例也。

貴州財政，收支既時虞短絀，而支出又每每不足，一旦中央協款如因故中斷，則貴州財政，即將陷於萬劫不復之境，百舉皆廢，必致功虧一簣，焉深浩歎。考中央協款五百六十九萬元中，烟稅協款佔二百二十萬元，鹽稅協款佔一百六十二萬元，裁厘協款佔七十二萬元，烟捲稅協款佔二十四萬元，各種補助款佔九十一萬元。聞全省烟稅收入，年在一千萬元以上，悉數解交中央，中央復由該項收入內提撥二百二十萬元，以補助省方收入之不足。今種煙於本年内行將禁絕，以後烟稅收入，自當逐漸減以至於零，中央所恃以補助省方者，亦將無法取給，則貴州財政前途之危急，更不待言矣。

### 二 貴州財政之出路

我國各省收入，莫不以田賦，營業稅及契稅三者為大宗，若以二十五年為例，三種稅收佔全省歲收之百分比，華北如魯晉各為七十

七，稅爲六十三，豫爲六十二，冀爲五十八，西北如甯夏爲七十一，甘肅爲六十一，江南如江蘇爲六十八，浙江爲六十一，他如青，察，皖，閩，粵等省，俱在五十以上。反觀貴州，則三項稅收，祇佔全部收入百分之十五，雖較廣西之百分之十三爲高，然在全國有報告之二十三行省中，居第二十位。貴州財政之危機，在於田賦，營業稅，契稅一項稅收之短絀而唯中央協款之補助是賴。是以挽救之道，亦惟三項稅收之切實整頓，始克奏效。所幸省府當軸，自民二十四年在中央指導下改組以來，早已有鑒於此，對田賦之整理，已妥籌辦法，舉行土地陳報。自二十六年春季土地陳報處成立以來，貴陽，安順，定番，貴定，龍里，清鎮，修文及平壩等八縣土地陳報，已舉辦完竣。貴陽縣且已按照新賦則徵稅。按貴陽全縣土地面積，約六千方里，原估計耕地面積佔總面積百分之十，不過二十餘萬畝，最多三十萬畝，此次調查結果，耕地面積增至四十七萬畝，較原估計畝分約增一倍，至賦額方面，此次辦理陳報後，照改訂科則計算，亦由額徵二萬五千餘元或實徵一萬三千餘元，增至七萬三千元，較原額約增一倍。而改訂科則，較原定科則，尚祇及二分之一。蓋改訂科則最高額每畝年納三角四分，較舊科則每畝年納六角二分，減額二角八分，最低額每畝年納七分，較舊科則每畝年納一角五分，減額過半，且軍田與民田同科，無糧田地，一概免除，則稅率自更減輕多矣。據負責當軸聲稱，黔省土地，向未清丈，清戶部則例所載，計共二百七十萬畝，祇及全省現有耕地面積二千三百萬畝八分之一。陳報結果，預計賦稅面積當可與耕地面積相等，較現有額徵面積，約增加七倍。若以每畝平均納稅一角五分計，則全省田賦收入，可由以往額徵之七十三萬元激增至四百萬元，其所佔全省歲入之比例，可由十分之一激增至二分之一以上，土地陳報對於整理本省田賦收效之宏，不言而喻矣。

此外，自財政立憲言，土地陳報之效果，不僅在田賦之激增。第一，地籍一經整理，此後地權轉移，必須按照規定手續登記納稅。凡契皆紅，以往白契積弊，不除自清，而契稅收入，亦可愈見增加。考

二十六年度本省契稅收入爲十三萬元，今賦地面積既可由二百七十萬畝增至二千三百萬畝，則地契移轉之次數及契稅之徵收，自亦有同勢之增加，而得提高至百萬元之譜。第二，縣地方收入，在其他各省，向以徵收田賦附加爲挹注，其在貴州，因地籍之不完全而無法起徵，因有戶捐之征收，以彌補地方收入之不足。結果，縣地方收入，每感不敷，非賴省方予以補助，收支難冀平衡。本省土地陳報，若能按照預定計劃，一一實施，則二十九年夏季即可舉辦完竣。其時，田賦附加稅即可代替戶捐，以爲地方收入之大宗。省方對縣方之補助，亦可因地方收入之增加而減少或中止。

田賦及契稅而外，營業稅亦爲省地方收入之大宗。貴州省營業稅收入二十六年度爲五十五萬元，其中普通營業稅，因係本年度新辦，祇十七萬元。欲圖普通營業稅之日見增加，端賴全省經濟之開發與工商業之振興。貴州地處高原，崇山峻嶺，遍布省境，交通梗阻，與外省素乏往來，自足自給，其經濟發展迄未脫離中古時代農業社會之範疇。在此種情況之下，過去因政治之黑暗與軍需之浩繁，雜片之種植，以其量少價高而能負高額運費及稅課，遂握有左右全省經濟命脈之潛勢力。全省農村經濟與商業經營，莫不以雜片收成之高下爲準繩。於是烏尊瘴氣，滔天黑禍，遂由黔境而蔓延于其他各省，摧殘民族體格，斷絕國家元氣，莫此爲甚。自民二十四年中央政令到達黔省以後，即有於五年內分期分區禁絕種烟之計劃。吳主席蒞任後，復將期限縮短，限本年度內，一律禁絕。雜片禁絕以後，應以何種作物爲鴉片之代替物，庶幾民經濟，得不受劇烈之影響，而全省經濟發展，亦得藉以促進，實爲當前值得研究之重要問題。據農業專家調查，禁烟區內以種植小麥，油菜及烟葉三種較爲合宜。此三種作物，均可爲發展黔省工業如麵粉，煉油及捲烟等之原料，而爲振興全省工商業之張本。蓋黔省工業之發展，以限於交通條件，須擇量少價高之製成品，如麵粉，捲烟及油類，始克暢銷省境內外各地而無阻也。昆明粉價較重慶高出一倍，每袋售價九元左右，黔省可利用自產小麥，於水力富

庶之區如黃菓樹一帶，就地設廠，磨粉求售。油菜用途至廣，據云可作提煉飛機油之原料。黔省烟葉種植甚廣，若能改良品質，以適合於製造捲烟之用，則不惟黔省經濟，賴以開發，即全國經濟，因捲烟進口之減少，亦不無裨補。工業一旦發展，商業連帶繁榮。以工商業為基礎之營業稅，其收入之增加，指日可待。况酒粉與捲烟二業，為中央徵收統稅之源泉。統稅收入增加，中央因禁烟而喪失之特稅收入，亦得藉以彌補；同時，黔省財政因收支短絀而有求助於中央繼續撥款之時，中央亦能應付裕如，不為所困，誠一得兩便之舉，而為開發黔省經濟與增益黔省稅源之捷徑也。

#### 四 結論

綜上所述，貴州財政之危機，一方面由於收支不能平衡，十分之八歲入，須賴中央協助。一方面由於中央協款漸有不能源源接濟之趨勢。蓋中央協款之主要來源，鹽統兩稅而外，首推特稅（即烟稅）。今貴州烟稅，限本年度一律禁絕，每年千萬元以上之特稅收入，行將中斷，中央處此抗戰時期，財源因關鹽統稅之大部份，已為禁日所攫取，自顧不暇，安得復以鉅額協款，補助黔省耶？

然則貴州財政，其將即陷絕境乎。曰，未也。考造成貴州財政之

危機，實由於人謀之不臧，而非絕無挽救餘地者。省地方收入，素以田賦、契稅及營業稅三者為大宗，其收入恆佔省地方收入總額二分之一至四分之三，其在貴州，則不及六分之一。欲彌增加貴州省之歲入，舍整理上述三種稅制外，一時當更無其他較善辦法。田賦及契稅之整理，端賴土地陳報之舉辦。黔省土地陳報開始於二十六年春季，預計二十九年夏季，可告完竣。其時田賦收入，可由本年度之四十萬元實征額估計增至四百萬元，契稅收入，可由本年度之十三萬元增至一百萬元，兩共合計五百萬元，佔本年度歲入總額十分之七。營業稅收入之增加，視工商業發展程度之高下而定。貴州工商業之發展，值此種烟禁絕之候，以廣植小麥，油菜及烟葉三種作物，以為製造量少價貴之工業品如麵粉，飛機油及捲烟等供原料之用，為首要之圖。酒粉與捲烟兩業，為中央征收統稅之主要財源，誠能早日促進，盡量發展，不惟黔省營業稅收入，因工商業之進展而得積極增加，即中央對於黔省之補助協款，亦得藉酒粉捲烟二項統稅之收入以彌補禁烟後所喪失之特稅收入，而源源不絕。黔省普通營業稅收入，本年度祇十七萬元，誠能全省上下，一德一心，從事於工商業之發展，與營業稅之整理，則百萬收入，或非所望過奢，全省財政，其庶有馀乎！

## 鄉村建設運動平議

(續)

陳序經

### 第一章、鄉村建設運動的史畧

國人重視鄉村的觀念，本來很早。老子說：「修之於鄉，其德乃長」；孔子說：「吾觀於鄉，而王道易易」；便是最顯明的例子。至於孟子所謂「死徙無出鄉，鄉里同井，出入相友，守望相助，疾病相

扶持，」可以說是孔子老子的理想鄉村的註脚。此後如王陽明，呂新吾，對於鄉治不但重視，而且具有具體的計劃，並努力去實行。可是嚴格的說來，鄉村建設這個口號與這種工作之成為一種流行標語與有力的運動，還是最近十餘年來——特別是近數年來——的事。

近來好多人都以爲，鄉村建設實驗工作最早的，是河北定縣的翟城村；提倡與創辦這種工作的中堅人物是米鑑三，米油卿先生們。據說他們在光緒三十年已經注意到鄉村的貧窮與農業。在教育方面，他們先後創設國民初級小學校，與女子學塾；此外又有農商識字會（後改爲簡易識字班，民國三年又改爲平民學校），梨賢會，宣講所等。在農業方面，他們大體仿效呂氏鄉約，制定了看守禾稼，保護森林，禁止賭博等規約。後來中華平民教育促進會特選翟城村爲試驗區，大概是爲了這些歷史的關係吧。

到了民國三年間，定縣縣長王發緒氏，對於翟城的工作，很表同情，並且加以提倡，所以除了教育和農業以外，據說對於衛生，保衛，路政，風俗亦加注意，此外又創設因利協社與村公所。

後來孫氏繼了定縣，於民國五年擢升山西省長。他到任後注意山西村政，同時又得將軍閻錫山先生的贊助，所以山西的村政，遂逐漸的引起了國人的注意。

山西辦理村政的經過，據山西村政彙編上所載，劃分爲兩個時期；一爲官廳提倡村制的時代，一爲村民自辦村制的時代。前者是從民國七年至十一年，後者是從十一年至十六年。

山西在民國七年所施行的村制，大概於村之下尚有閭，鄰。五家爲鄰，二十五家爲閭。鄰有鄰長，閭有閭長，村有村長。其所辦的村政，除編查戶口等外，尚有主要六項：即禁賭，禁蓄鴉片，禁纏足，植樹，開渠，養牛。前三項屬於消極方面，後三項屬於積極方面。這都是屬於省政府六政考核處，後來又改爲村政處。

第二個時期，可以算作山西村治最負盛譽的時代。這與閻錫山先生的極力提倡，有很大的關係。他以爲提倡村治的目的是要使「村制組織，完全變成有機體。凡村中所能自了之事，即讓自了之體，庶幾好人團結，處常足以自治，遇變足以自防。」其所以達這種目的者，乃注重於五種設施，就是村範，村民會議，村禁約，息訟會，和保衛隊。

到了民國十六年八月，山西村制又加以改訂。設施計劃以閻錫山先生的「村村一訟，家家有餘」爲目標。關於「村村無訟」有獎勵村仁化，維持村公道，整頓息訟會，與普及法律知識。關於「家家有餘」，有獎勵農家副業與工業，提倡水利，林業，合作社，及節儉儲蓄等。民國十七年以後，國內鄉村建設運動的逐漸發展，大有「如花怒發，」如月初升」的景象。然在山西村政，却因各種原因而致停頓。現在談鄉村建設者，似已把山西過去的村政計劃或設施，當作歷史陳跡。近來，閻錫山先生鑒於過去的失敗與村鄉的墜落，又倡土地村有的制度，且指定晉北幾個鄉村爲實驗區。這種計劃，曾引起國人的特別注意；然而大體上說，好像實難者多，而贊同者少。

在山西，除了政府努力提倡鄉村工作外，殷慎修先生及其朋友於民國十一年間，計劃辦理河津，上井村晉祠十三村自治。嚴先生及其朋友們很注重於「古鄉飲禮，古鄉射禮」；並設立勵志職業中學。此外對於信用合作，簡易醫院，亦加以注意。

在華北，自民國十七年以後，鄉村建設運動較爲發展，而其最著名的，如中華平民教育促進會的定縣實驗區，燕京大學的清河試驗區，河南鎮平內鄉的鄉村建設，河南輝縣百泉的河南村治學院，山東鄉村建設研究院的鄒平，荷澤等實驗區；及青島市政府在九水，陰島，薛家島，李村，滄口各處的鄉村建設。

中華平民教育促進會最初在北平提倡識字運動。到了民國十五年，又選擇定縣翟城村促進鄉村教育。至民國十八年起，始以整個定縣爲實驗單位，並且對於教育工作，擴大範圍，而從事農村各種工作，如農業，衛生，及合作等方面。他們以爲中國有各種基本的缺點，一是愚，一是窮，一是弱，一是私。因而提倡四大教育以補救這種缺點，這就是文藝教育，生計教育，衛生教育，和公民教育。

燕京清河試驗，創辦於民國十七年冬，主其事者爲燕京大學社會學系，經費由羅氏基金會捐助。試驗工作的原則，據說是：（一）以調查爲基礎，實事求是；（二）以通盤計劃應付整個問題；（三）以經濟

爲一切上層建設之基礎；(四)一切均與本地及外界各專門機關合作；(五)盡量聘用人材，加以訓練，以免人存政舉，人亡政廢；(六)一切設施均與當地情形相合，力求簡單與經濟，以奠自立之基礎。工作方面分爲四項：社會服務，農村經濟，農村衛生，農村調查。

鎮平與內鄉兩個地方，都是由自衛入手，以發展鄉村事業。鎮平內鄉各縣，在民國十六年間，盜匪猖獗。這個時候適彭禹廷先生丁憂回鎮平，創辦民團，肅清土匪。十八年彭氏任河南村治學院院長，鎮平又遭匪患。彭氏於民國十九年秋又回鎮平辦理民團，並組織自治機關。到了二十二年彭氏被人謀害，他的朋友學生們繼續在鎮平內鄉各處從事地方自衛與鄉村工作。他們的長終目的，據說是：「夜不閉戶，路不拾遺，村村無訟，家家有餘」。

河南村治學院，是民國十九年春設在河南輝縣百泉鄉。其組織主要有三部：一爲農村組織訓練部，一爲農村師範。此外又有農村警察訓練部，農業實驗部，與村長訓練部。河南村治學院是受河南省政府的委託而設立的。但是主動的人物乃王鴻一先生及其朋友。聽說王先生曾接受了章行儀先生農國辯的影響。他在民國十三年與米迪剛先生在北平創辦中華報時，已很注意提倡村治。到了民國十八年正月，王米諸先生又組織村治月刊社於北平，發行村治月刊。這個時候，馮玉祥與韓復榘先生正在河南，對於村治，也頗注意，因召王鴻一先生主持河南村治學院。王先生自己不能應聘，乃推薦彭禹廷和梁仲華兩先生爲正副院長，梁漱溟王怡柯陳亞三諸先生爲導師，及各部主任。但是這學院成立不數一年，因河南政治變化，馮韓兩先生離開河南，村治學院也因之而停辦。

山東鄉村建設研究院，可以說是河南村治學院的後身。韓復榘先生離河南後乃到山東省主政，因召辦理河南村治學院的領袖到山東設立山東鄉村建設研究院，並指定鄒平縣爲實驗區。院址設於鄒平，而任梁仲華爲正副院長，梁漱溟先生爲副主任，梁漱溟先生爲主任。後來梁仲華先生辭院長職，從事於豫魯鄉村建設聯絡工作，梁漱溟先生遂爲

院長。實驗區由鄒平擴充至十四縣，別設分院於荷澤。組織方面，分爲鄉村建設研究室，鄉村服務人員訓練部，與實施鄉村建設的試驗區。設立該院又有改爲山東鄉村建設師範學校之說。

青島市政府於民國二十一年間，成立鄉村建設辦事處五處，分駐於平村，滄口，陰島，薛家島，並於水靈山島附設分處；鄉村建設辦事處，由市政府及所屬工務，社會，教育，公安各局，農林事務所各派一人組織而成，並由市政府指定一人爲主任，以便常駐各處。其工作事項由市政府各局計劃施行，故大概來說，分爲工務，社會，教育，公安，農林五項。

華北鄉村建設的工作，或與鄉村建設直接關係的工作，除了上面所說的以外，如梁式堂先生在內蒙古一帶之致力於墾殖事業與提倡村治，以及齊魯大學的齊大鄉村服務社在龍山的工作，中法大學在渭泉的鄉村建設工作，北平師範大學在辛莊村的工作，與其他各處，如河套的鄉村建設，都值得我們注意的。

上面是略說華北方面的鄉村建設運動。在華中方面這種工作之較發達的，要算江蘇，浙江，安徽，江西四省。在民國五年五月，中華職業教育社聯合了中華教育改進社，中華平民教育促進總會，東南大學農科，共同試辦劃區改進農村工作。同年十月，成立第一試驗區於江蘇崑山的徐公橋。到了民國十七年，徐公橋由中華職業教育社獨立繼續辦理。中華職業教育社本來努力提倡都市工商業。但是後來覺得在中國這樣國家而談職業教育，應當以農業爲主要，因而變更方針，注重農村農業工作。他們的目的標是：「自養養人，自治治羣，自衛衛國」。實言之，就是富政教三者合一，以改進農民整個生活。據說徐公橋已於二十三年七月交歸地方人士接辦。中華職業教育社現在又在上海近郊擇地實驗，一方面作爲在都市中鼓吹農村去的實例，一方面作爲「農學團長修科團友實習在複式組織下辦理農村改進的場所。」

在江蘇除了中華職業教育社所舉辦的徐公橋實驗區外，民國十六年中華教育改進社在南京所主辦的曉莊學校，雖偏重於教育方面，然

對於鄉村建設運動有了不少的影響，又如江蘇省立教育學院在長岸與許村兩個實驗區，江甯的湯山鄉村實驗區，上海的俞塘鄉村實驗區，南匯的東溝實驗區，或由地方人士自籌辦理，或由政府委託，或由教育機關提倡，或由公私團體合辦。總共至少有二十餘處。

在浙江方面，民國十七年二月浙江蕭山縣由沈玄廬先生領導組織，成立衙前村試辦鄉村自治籌備會，注重自治工作。民國二十年中華職業教育社與浙江鄞縣人士合辦的白沙鄉村改進區，民國二十三年浙江桐鄉縣政府所主辦的南日嶼鄉新農村實驗區，以及別的地方如永嘉的農村合作實驗區，杭州凌家橋民教實驗區，均是對於農村建設運動努力提倡的。

安徽和蘇的烏江農業實驗區，本是金陵農學院實施農業工作的地方，民國十九年後由中央農業推廣委員會與金陵大學農學院合組為實驗區。此外又如中央僑務委員會所提倡的橋樂村，也可以說是鄉村建設運動的一種。

又如江西省農業院，雖是為一總辦農業研究，試驗，教育，推廣行政的機關，然目的也是復興農村。至於湖南湖北各省當局或各種團體對於農村農民系很注意。他如四川巴縣在民國二十二年所成立的鄉村教育學院，可以說是說專為推進鄉村建設的運動了。

在華南方面，對於這種運動，雖不若華北華中那麼努力提倡，然而譬如嶺南大學農學院在瓊州香山各處所設的試驗場，嶺南大學青年會的鄉村服務部在嶺南近郊的各種工作，廣東省農林局於民國二十二年在河南各鄉村對於農民教育農業改良，以至黃良庸先生於民國二十二年任番禺新造所主辦的新造鄉民學校，均是朝向在鄉村建設運動的途上。梁溟漱先生在鄉村建設旬刊上發表「主編本刊之自白」一文，且以為他的鄉村建設的主張的成熟，是在民國十六年秋住居廣州新造鄉的時候。至於廣西政府對於鄉村工作，也頗注意。廣西柳州試辦區是邀請定縣派人指導的。

總之，我們這裏所述的各處鄉村建設運動，只是這種運動的一些比較顯明的例子。此外譬如江蘇江甯，浙江蕭山，江西贛川各處的縣政實驗區，重心雖在縣政的改善，對於我鄉村工作也有很密切的關係。只從上面所舉的例子來看，已使我們不能否認：這種運動在近年來，影響之廣勢力之大了。

然而同時我們也不能不指出，上面所述的各處鄉村建設的機關與團體有很多已不存在了，而一些尚存在的，其工作或則已多縮小範圍，或則陷於停頓狀態。

## 本會鄉政學院二十六年年度工作報告

二十六年七月一日至  
二十七年六月三十日

### 一 緒言

華北農村建設協會實習處「本院之前身」在山東濟甯開始工作後甫七日，中日戰爭即於其鄰省「河北」爆發，戰事所予實習處工作之影響，至深且鉅。茲請略述過去一年中困難情形，以為本報告之開

端。

戰爭初起，濟甯與平津間之鐵路交通，遽爾中斷。實習處副主任時方因事留平，至一月後始得由海道返濟。一部份聘定之工作人員，則度越戰區，備受屈辱，以達實習處。然另一部分工作人員以及各合作大學之畢業生，竟未能到達濟甯。以此種種，實習處之工作計劃，



遂不得不有所改變。

日實習處審議戰區。安全可慮，各人員殊難潛心工作，同時國家方動員一切人力物力，以應抗戰之需，一部份人員遂自動服務政府，其餘亦正尋求機會，以期於抗戰有所貢獻。實習處董事會鑒於當事全國——尤以華北為甚——之人心深受抗戰影響，一切平時工作，已無實施可能，乃於二十六年八月，召開緊急會議於北平，決定變更實習處工作性質，由人材訓練而進於社會服務。

最後，以敵軍終於二十六年十二月攻入濟甯。實習處被迫後退，時正主任許仕廉氏以公務遠遊美國，所有工作人員，在副主任張鴻鈞氏領導之下，歷四閱月之時間，經六千里之長途，備嘗艱險，始達於安全之後方，公私上之物質損失，不可勝紀。於時後方各省如「川滇黔」之需要建設，雖十分迫切，然客觀上之條件則異常缺乏。選擇一適當而安全之地區，以實施實習處之工作計劃，為主事者所苦心焦慮之問題，閱數星期之考察與討論，始決定置實習處於貴州之定番，並易名鄉政學院。

因上述各種影響，本院過去一年之工作，可分下列三時期述之：

## 二 戰時工作之濟寧時期 二十六年七月一日至十月二十日

實習處在濟寧五閱月中，雖以戰爭風雲之險惡，然預定之工作計劃在大體上仍能實施。此時第一急務，為健全行政機構之獲得。在董事會指導之下，組織上有如次之措施：

1、指定實習處人員担任濟甯政府工作：

秘書處

徐雍舜 秘書

劉志博 調查統計股主任

第一科

樂永慶 科長

馮步洲 科員

農村建設 第一卷 第二期

馬家驥 衛生股主任兼衛生院院長

劉勤毅 衛生股股員兼衛生院醫師

王恩因 衛生股股員兼衛生院看護長

張林麟 衛生股股員

第二科

王文鈞 科長

葉生軒 科員

第三科

梁植 科長

梁思達 科員

延鑫 農業視察員

吳志鏗 合作股主任

劉成訓 農業股主任

第四科

張折桂 科長

張官廉 縣督學

張德亮 縣督學

胡英 圖書館主任

魏永慶 南賈村鄉農學校校長

區農場

章元璋 場長

李欽漢 副場長

實習處農業組全體人員均被任為農場技術員或助理員

結果，約有大學畢業生二十人担任各種行政上或技術上之職務，而成爲本處施行行政訓練之基幹。上項職務，以後希望輪流由大學畢業生或研究生担任，經過一定時期後，彼等自可獲得若干實際上之經驗。

驗。

2、在政府津貼下，舉辦各項技術工作，此項工作，表列於後：

工作種類	政府津貼(元)
區農場	四六、〇〇〇
衛生院	三、五〇〇
圖書館	六、二七二
合作事業	二、四七三
保甲及戶口調查	一、〇〇〇
檔案整理	一、九八八
全縣測量	四、四八〇
土地陳報	三一、三六三
共計	九七、〇七六

3、襄助山東省鄉村服務人員訓練處訓練鄉村建設人材 鄉農學校校長三百人之訓練，由實習處民政組代理主任張金鑑氏主持，組員數人亦參加講授與實習指導。結果成績優良，深為該省當軸所嘉許。

此時期內實習處之技術建設工作可分為兩方面：一為南賈村之建設；一為全縣(外縣亦有一、二處)之普遍建設。

南賈村為濟甯附近之一村落，居民三百六十戶，其所在區有人口一萬五千，以此村落為中心，設有鄉農學校一所，為該區一切社會政治活動之中心。廿六年春，濟甯縣政府曾請該處進會指派燕大畢業生一人，前往考察，七月間，戰事爆發，考察團之中輟。是年十月，實習處復指派工作人員數人前往該區，費一月半之時間，作一般社會調查，同時舉辦各種建設事業。計劃辦合作社十七所；完成土地陳報工作，結果增加納稅地六萬畝；施種牛痘於四百兒童；植樹一萬五千株；就地籌款一千元修建橋樑二所，築路十八里。此一月半之建設工作，共費一千七百五十元，平均每居民佔洋一元。同時受訓練者，有山東省政府派遺之學生六人，濟甯縣立師範生四十五人，及該區全體小學教師。

至於全縣之普遍建設工作，分別述之於次：

甲、社會行政及民政組

二十六年十月，本組先就濟甯縣城辦理保甲，利用保甲及警察之力量，完成城區戶口清查。此外軍需用品之徵集，以及由鐵道過境軍隊之輸送，本組均襄辦其事。

飛機場之建造，共費六萬工作日；公路之修築，長達一百六十里；均由本組負責。全縣及附近十縣境內各種商店，作坊，與工人，均經加以組織。

本組復與公共衛生組及教育組合作，開辦一婦女訓練班，計收識字婦女二十人，每日上課二小時。一個月完畢。課程以公民常識，家庭衛生，救護常識，及手工藝為主。濟甯城內有熱心公益之婦女三十人，亦經加以聯絡，組織一婦女救國會。

濟甯縣政府檔案，共有文件三十七萬六千起，經本組加以合理而有系統之整理後，頓覺秩序井然，查考便利，行政效率大為增加。此項工作共用二、八三六元，其中一、九八八元由政府負擔。濟甯所採檔案整理辦法，山東省政府極為重視，曾派員前往研究，荷澤縣且完全採用之。

關於訓練工作，民政組於二十六年七月曾為南開大學畢業生若干人講授鄉村建設工作大綱。同時，社會行政組亦指導燕大社會學系四年級生六人實習一個月，並在山東省鄉村服務人員訓練處授課四十八小時。

乙、經濟組

經濟組之工作，有下列各種：舉辦濟甯小麥運銷調查，收集小麥四、五四七石(由四十九個小麥運銷合作社負責)，創設信用合作社三十三所。關於地方財政，最重要之工作為土地陳報，舉凡陳報員之訓練，陳報處之設置，與陳報手續之監督，均經密切注意，惜為時間所限，陳報工作終虧一篑之功。

丙、教育組

本組工作，受戰時之影響甚大。原有工作計劃，被迫放棄，而重新草擬「濟甯縣戰時小學教育實施計劃」，並集全縣初小教師一百二十人，舉辦一星期之救護訓練班，授以簡單之急救常識。此外，縣圖書館於雙十節正式開幕，備有書籍二二、五五一冊，目錄卡片四一，七〇〇張，供處內同人及地方民衆之閱覽。

#### 丁、農業組

在濟甯等十縣所收穫之八五、〇〇〇乘優良小麥中重加選擇，得一二、九〇〇乘，準備分植濟甯等十縣，所有種植計劃，均經擬訂。關於園藝及森林，亦曾就各村森林之種類及其分佈狀況，木材之銷路諸點，舉行調查。農場之修治及農舍之建築亦正在進行。然均未遠完成，而敵寇至矣。

#### 戊、工程組

濟甯爲水災地區之一，水利工程之舉辦，極爲重要，故本會對於清華大學工學院與本會之合作，至表歡迎。本組工作，除就濟甯舉行測量外，並取石灰沙泥三者混合以從事於製造三合土之試驗，又在四河有水文觀測站之設立。

#### 己、公共衛生組

二十六年夏，定縣指派醫師一人前往濟甯調查一般衛生狀況，發現天花與猩紅熱之流行甚爲普遍。其公共廁所之數目及狀況，水井之口數及修養情形，中西醫士之人數，均經查明。實習處根據上項調查，決定在濟甯城設立衛生院。九月確定院址，開始籌備，十一月五日，衛生院正式成立，時敵軍侵入前一月也。在此一月中，衛生院曾舉行六百小學生之身體檢查，創設臨時傷兵醫院，並與地方各救國團體合組救護隊。

以上所述，爲二十六年七月至十一月間實習處工作之大概情形。雖舉敵迫近，仍能將原定工作計劃，大體實施，不過細目方面，略有更易耳。十二月二十日實習處同人全體退出濟甯，全縣於廿七年一月五日爲暴敵佔領。

### 三 臨時合作之四川時期

二十七年二月至四月

實習處同人向後撤退。經遂寧、漢口、宜昌三地，以達重慶。在漢口時，本會會長何廉氏，實習處董事會主席林可勝氏，及實習處副主任張鴻鈞氏，屢次會商，決定本會應與貴州省政府合作，從事農村建設事業，但所有工作人員不妨暫時在四川省第三行政督察區服務。該區所轄永川縣爲專員公署所在地，辦有第三區鄉村建設人員訓練班，該區專員沈之萬氏特邀請實習處人員擔任訓練工作，並提議與本會合辦一實驗縣。本會尚未接受，而本年四月二十四日貴州省政府已決議以定番縣爲實習處工作地點，所有工作人員，隨即離川入黔，但因交通困難，直至六月十七日大部份人員始到達定番。

時貴州省政府撥款一萬元，建築桐梓縣水利工程，請由本會工程組主持其事。現該項工程大體已告完竣。

### 四 籌備恢復之定番時期

廿七年五六兩月

本會於四月廿九日在貴陽召開緊急會議，決定實習處改稱爲政學院，且鑒於平時訓練計劃已無實施可能，鄉政學院工作人員應積極參加縣政府工作。因此，本院副院長（前實習處副主任）擔任縣長，其餘人員均擔任縣政府職務，其無相當位置者，則爲之設定新工作。

六月間本院實行改組。改組後本院之組織，共分七部份：

- 1、院長辦公室
- 2、行政組——分社會行政股及民政股
- 3、經濟組——分合作股及財政股
- 4、教育組
- 5、公共衛生組
- 6、農業組
- 7、工程組

同時本會設總會於貴陽，總會幹事方顯廷氏會同副院長（其時代

理長)進行一切。

在縣政方面，重要工作為厲行禁烟，剷除盜匪，建築新監獄，與社會軍事訓練部聯合舉行二、一〇〇男女公民之軍事訓練，與貴州農業改進所合辦區農場，由本院農業組接辦，立初級職業學校訓練農業人材，與衛生署公共衛生人員訓練所聯合創辦衛生院，該院在五六月月份曾施診八七七次，施種牛痘八，一五三人，注射霍亂及傷寒預防針者七八九人，用新法接生者九人。

### 尾語

過去一年中，本院同人之精神與物質生活均處於極端緊張狀態。戰爭之進展及其前途，無一刻不縈迴於吾人之腦際。心境上至用焦慮與不安。同時，實習處之轉徙播遷，席不暇暖，更使工作者日困顛沛流離中，不遑喘息。自到達定番以來，承中央及省政府當局之熱誠贊助，工作日有進展，一切轉趨安定。似此未來年度中，或能略有成就歟？

## 編輯後記

張純明先生曾任南開大學文學院院長及本會鄉政學院地方行政組主任，現任行政院簡任秘書。去年七七事變後，由國際聯盟及美國羅氏基金會派赴歐美各國，考察地方行政，獲得資料不少。其在美國泰

乃西河流域建設局曾有數月之實地考察，本其心得，為本刊寫成「美國區域建設實例」一文，頗多獨到之見解，堪供國內留心地方建設者之參考。

本會鄉政學院院長兼公共衛生組主任陳志潛先生從事鄉村衛生工作有年，本其經驗寫為「鄉村衛生建設之前途」一文，所論甚為切實，值得注意。

當此西南數省成為抗戰後方主要根據地之秋，西南各地實際情況之認識殊屬切要，本會總幹事方顯廷先生本此旨趣，於處理會務之暇，對黔省財政狀況作實地調查與分析，寫成「貴州財政之危機及其出路」一文，曾經漢渝各報紙刊載，茲為輯錄，以應目前需要。

陳顯光先生畢業中央政治學校大學部，專攻社會經濟，現任編建建設廳技正。此次為本刊撰「長期抗戰中推進合作事業之管見」一文，於戰時合作事業之組織，行政，金融三方面，均有中肯之論列。

呂恩海陶繼侃二先生均係南開大學經濟研究所研究員，本期所登呂君關於地方行政人員訓練，陶君關於地價稅實施之論文，題材均屬新穎，敘述與論斷亦有足稱道者。

「川滇黔三省旅行雜記」作者楊桂和君，現肄業西南聯合大學法學院。今春聯大師生三百餘人由長沙步行入滇，在國內教育界尚屬創舉。楊君曾參與此次長征，沿途留心地方情形，寫為雜記，頗多有意義之描述，文筆生動又其餘事。

本期繼續轉載陳序經先生「鄉村建設運動平議」第二章，關於此文之介紹，已見本刊上期。

## 徵稿簡則

- 一、本刊以研討農村建設理論與方法，溝通農建運動消息，及引起社會人士對農建之興趣為主旨。凡適合本刊宗旨之稿件：無論論著，書評，調查報告，通訊，文藝，皆所歡迎。
- 二、來稿至長請勿過五千字（特約者除外），文言語體不拘；但須繕寫清楚，加新式標點符號，如有圖表，並須繪製完整。
- 三、譯稿請附寄原文，或至少將原題出處，作者姓名，出版地註明。
- 四、來稿本刊有修改權，其不願修改者請先行聲明。
- 五、來稿用何名發表，由作者自定；但請將真姓名及詳細地址開明，以便通訊。
- 六、來稿經登載後，酌贈本刊為酬。
- 七、來稿無論登載與否，除預先聲明，並附足郵票者，概不退還。
- 八、來稿請寄貴陽飛山街公字八十三號農村建設協進會。

# 農村建設

民國二十七年十一月出版  
第 二 期

主編者

貴陽飛山街公字八十三號  
農村建設協進會

發行者

貴陽飛山街公字八十三號  
農村建設協進會

代售處

全國各大書店

印刷者

貴陽美豐印刷廠

價目表			零售： 每期國幣一角
定	預		
全年	半年	期間	冊數
六冊	三冊	冊數	
六角	三角	價目（郵費在內）	

# 農 村 建 設 創 刊 號 目 錄

刊辭

著

農村建設與抗戰

蘇聯的集體農場

中國棉花運銷合作社組織之研究

近年來中國地方行政機構之改革

省縣財政關係之調整

怎樣從事農村建設下層工作

實施徵工之商榷

廣西縣政工作特點之探討

評

介紹章元善「合作與經濟建設」

專載

農村建設運動平議

農村建設協進會一覽

編輯後記

方顯廷

吳景超

黃驥興

馮步洲

李建昌

章輯五

梁楨

孔福民

方顯廷

陳序經

農 村 建 設 協 進 會

會 務 紀 要

每月十五日出版

現已出至第六期

專載本會消息規

章及調查報告等

函 索 附 郵

一 分 即 寄