

新縣制

獨立出版社印行

饒榮春編著

新

縣

制

獨立出版社印行



未見有此類專書出版的現在，編者認為這一工作，不是徒勞的。

編者本「述而不作」之旨，書中內容，大部份採取了各專家的意見，尤以對本縣問題貢獻最大的李宗黃先生，雷殷先生，陳念中先生及財政專家劉支藩先生，合作專家壽勉成先生諸位的意見，編者極端尊重，幾於全部採取；推於篇章段節，編者擅以己意銓次，如有舛誤，自當由編者負責。倘能因此編一出，引起各方對本問題更為熱烈的探討，行見學如林，使各地方當局，不乏參考之助，這就是編者一點企望了。

饒榮春 三十年一月雲南驛

# 目次

## 上編 指導理論

### 第一章 新縣制的由來及其意義

第一節 新頒「縣各級組織綱要」及其實施一則

第二節 新縣制產生的經過

第三節 縣制改革的必要

第四節 新縣制的時代意義

### 第二章 新縣制的特質

第一節 縣為地方自治單位的再確定

第二節 充實縣各級機構及確定組織層級

第三節 設置經濟建設

第四節 管教養衛合一與黨政物切聯繫



第五節 戶政事務 …………… 八二

第六節 戶政事務 …………… 八六

第五章 實施新縣制與地方財政整理 …………… 九四

第一節 導言與縣財政 …………… 九四

第二節 新縣制對於地方財政之決定 …………… 九八

第三節 如何整理地方財政 …………… 一〇五

第六章 實施新縣制與地方經濟建設 …………… 一二九

第一節 新縣制地方經濟建設之意義與原則及政策 …………… 一二九

第二節 地方經濟建設項目 …………… 一三一

第三節 經費與待遇 …………… 一三四

第四節 地方經濟建設實施綱要建議 …………… 一四四

第七章 新縣制下的國民教育 …………… 一四九

第一節	新縣制下國民教育的特徵	：：：：：：：：：：：：：：：	：：：：：：：：：：：：：：：	：：：：：	一四九
第二節	部頒「國民教育實施綱領」	：：：：：：：：：：：：：：：	：：：：：：：：：：：：：：：	：：：：：	一五三
第三節	實施國民教育之各項問題	：：：：：：：：：：：：：：：	：：：：：：：：：：：：：：：	：：：：：	一五九
一	應設學級數的預計	：：：：：	：：：：：	：：：：：	一六〇
二	教育經費問題	：：：：：	：：：：～	：：：：～	一六一
三	教育行政人員及師資問題	：：：：～	：：：：～	：：：：～	一七一
四	地方教育督導問題	：：：：～	：：：：～	：：：：～	一七七

**第八章 新縣制下的役政，警衛，合作，衛生與救濟** 一八〇

第一節	兵役與工役	：：：：～	：：：：～	：：：：～	一八〇
第二節	地方警衛	：：：：～	：：：：～	：：：：～	一八四
第三節	合作制	：：：：～	：：：：～	：：：：～	一八七
第四節	衛生事業	：：：：～	：：：：～	：：：：～	一九四
第五節	社會救濟	：：：：～	：：：：～	：：：：～	二〇七

**第九章 新縣制實施的基本問題** 二一五





# 上編 指導理論

## 第一章 新縣制的由來及其意義

### 第一節 新縣制與縣制綱要及其實施原則

國民政府於二十八年五月十九日公佈「縣各級組織綱要」，並明令定於二十九年一月一日開始施行，各省縣制應即一律遵照命令之內容辦理。這是中國民國政體史上的一件富有劃時代意義的大事。

「縣各級組織綱要」全文計共六十條，分爲總則、縣政府、縣參議會、縣財政、縣（鎮）、鄉（鎮）財政，保存及附屬九大款，原文如下：

#### 甲、總則

- 一、縣爲地方自治單位，其區域依其現有之區域，縣之設置及區域之變更，應經國民政府之核准。
- 二、縣按面積、人口、經濟、文化、交通等之狀況，分爲三等至六等，由各省政府劃分，經內政部核定之。

三、地方自治之辦法以命令定之。

四、縣以下爲鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制爲保甲，縣之面積過大或有特殊情形者得分區設署，凡教育警察衛生合作徵收等區域，應與前項區域合一。

五、縣爲法人，鄉（鎮）爲法人。

六、中華民國人民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或居住所達一年以上，年滿二十歲者爲縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。

有下列情形之一者，不得有公民資格：（一）褫奪公權者，（二）虧欠公款者，（三）曾因贓私處罰有案者，（四）禁治產者，（五）吸食鴉片或其代用品者。

### 乙、縣政府

七、縣設縣政府，置縣長一人。其職權如左：

（一）受省政府之監督辦理全縣自治事項；

（二）受省政府之指揮執行中央及省委辦事項。

前項執行中央及省委辦事項，應於公文紙上註明之。

八、縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政社會各科；設科之多寡及其職掌之分配，由各省政府依據之標準及實際需要擬訂，報內政部備案。

九、縣政府設秘書、科長、主任員、幹事、參事、技正、技師、事務員、書記、其他  
節制等俸給及編制，由省政府依縣、縣次及實際需要擬訂，報內政部核定之。

十、縣長、縣行政人員之考試、甄別、訓練、任用、考核、遷升、陞降律之擬定。

十一、縣政府設縣議會，每兩星期開會一次，開會定為常例。

(一) 提出於縣參議會之提案。

(二) 其他有關縣政之重大事項。

縣政會議規則，由內政部定之。

十二、縣行政會議，在縣參議會未成立前仍得舉行。

十三、縣政府組織規程由各省省政府訂定，報內政部備案呈行政院核定。縣政組織規程  
所無之機關不得設置。

十四、縣政府辦事規則由各省省政府定之，報內政部備案。

### 丙、縣參議會

十五、縣設參議會，由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之，每鄉（鎮）選舉一  
人，并得酌加依法成立之職業團體代表為縣參議員，但不得超過總額十分之

三。

十六、縣參議會暫不選舉縣長，縣參議會之議長，以由縣參議會自選為原則。

十七、縣參議會之組織職權及選舉方法另定之。

丁、縣財政

十八、左列各款爲縣收入：

(一) 土地稅之一部(在土地改良前定之縣各級屬於縣之田賦附加全額)

(二) 土地改良稅(在改良前定之縣各級)

(三) 中央撥補補助縣地方之印花稅三成，

(四) 土地改良的稅(在土地改良前定之縣各級)

(五) 營業稅之一部(在未徵營業稅以前爲營業稅全額及其他營業

稅百分之二十以上)，

(六) 縣公債收入，

(七) 縣公營的收入，

(八) 其他在許可之稅捐。

十九、所有國家事務及行政事務之經費，由前四款及第五款支給，不特由中央縣政府補助，且由中央撥補補助縣地方之印花稅三成，

凡經費在地方之稅，其支費之多少由縣政府支給，收入不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少、土地貧乏之縣，其經費開支費，除省庫補助外，

本縣之政由縣署實施。

二十、財政預算由縣署擬具，由縣議會審核及准議府之核准，得依法籌備經費。

廿一、縣之財政由縣署經理之。

廿二、本縣各機關之經費，由縣署擬具預算，由縣議會審核，再由縣署經理。

本縣之各機關，除由縣署經理外，其經費由縣議會審核，再由縣署經理。

廿三、縣金庫之經費，由縣署經理之。

民、警

廿四、區之劃分由十五部（鎮）至三十部（鎮）為原則。

廿五、區署為區公所補助機關，代設縣政府管理之鄉（鎮）辦理各項行政及司法事務。

在本縣區署之區，由縣政府派員指導。

廿六、區署設區長一人，由導員二人至五人，以掌民政、財政、稅收、教育、軍警等項。均為有缺職，非經選前檢合格人員不得任用。

第一章 新縣制的由來及其意義

廿七、區署所在地得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。

廿八、區得設建設委員會，聘請區內聲譽素著之人担任委員，為區內鄉村建設之研究，設計、協助、建議之機關，由區長担任主席。

己、鄉（鎮）

廿九、鄉（鎮）之劃分以十保為原則，不得少於六保，多於十五保。

三〇、鄉（鎮）之劃分及保之編制，由縣政府擬定，呈請省政府核准施行，彙報內政備案。

三一、鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）一人至二人，由鄉

（鎮）民代表會或公民中具有左列資格之一者選舉之：

（一）經自治訓練及格者，

（二）普通考試及格者，

（三）曾任委任職以上者，

（四）師範學校或初中以上學校畢業者，

（五）曾辦地方公益事務著有成績者。

鄉（鎮）長選舉實施日期另以命令定之。

三二、鄉（鎮）公所設民政警衛經濟文化四股，各股設股主任一人，幹事若干人，須

有一人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教職員分別擔任，并應酌設專任之專務員。

經費不充裕地方，各股得酌量合併或僅設幹事。

三三、鄉（鎮）長副鄉（鎮）長之任期為二年，連選得連任。

三四、鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊隊長，暫以一人兼之。

在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長以專任為原則。

三五、鄉（鎮）自行舉辦之事項，應經鄉（鎮）務會議議決，方得施行。

三六、鄉（鎮）務會議由鄉（鎮）長主席，各股主任幹事均應出席，與所議事項有關係之保長得列席。

三七、鄉（鎮）長，副鄉（鎮）長，各鄉（鎮）公所職員之訓練辦法另定之。

三八、鄉（鎮）民代表會

三八、鄉（鎮）民代表會之代表由保民大會選舉之，每保代表二人。

三九、鄉（鎮）民代表會之主席，副鄉（鎮）長由鄉（鎮）民代表會選出者，得由鄉（鎮）長兼任之。

四〇、鄉（鎮）民代表會之組織、職權及代表之選舉方法另定之。



新縣制

辛、鄉（鎮）財政

四、鄉（鎮）財政收入如左：

- (一) 依法賦稅之收入，
  - (二) 鄉（鎮）公有財產之收入，
  - (三) 鄉（鎮）公營事業之收入，
  - (四) 補助金，
  - (五) 經鄉（鎮）民代表會決議征用之臨時收入，但須經縣政府之核准。
- 四二、鄉（鎮）農產辦產專業，其辦法另定之。
- 四三、鄉（鎮）設鄉（鎮）財產保管委員會，其章程另定之。
- 四四、鄉（鎮）財政之收支，由鄉（鎮）公所編製概算，呈由縣政府審核，編入縣概算。

壬、保甲

四五、保之編制以十甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲。

四六、保人口稠密地方，如一村或一街為自然單位不可分隨時，得就二保或三保聯合設立國民學校，合作社及倉儲等機關，推舉保長一人為首席保長，以聽其成。

四七、丁役仍由各保編制辦法。

第七、經設保辦公處，設保長一人，副保長一人，由保民大會或公民中具有左列資格之一者選舉，由鄉（鎮）公所報請縣政府備案：

（一）師範學校或初級中學畢業，或有同等學力者，

（二）曾任公務人員，或在教育文化機關服務一年以上著有成績者。

（三）曾經訓練及格者，

（四）曾辦地方公益事務者。

在未辦理選舉以前，保長、副保長由鄉（鎮）公所推定，呈請縣政府委任。

四八、保長副保長任期二年，連選得連任。

四九、保長，保國民學校校長，保壯丁隊長暫以一人兼任之。

在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專任為原則。

鄉（鎮）中心學校，保國民學校之名稱得沿用現行法令之規定。

五〇、保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政警衛經濟文化各事務，由副保長及國民

學校教員分別担任之。

在經費不充裕區域，得僱設幹事一人。

五一、保長副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之。

五二、保民大會每戶出席一人，其組織及職權另定之。

## 第一章 新縣制的由來及其意義

五三、甲之編制以十戶爲原則，不得少於六戶多於十五戶。  
五四、甲設甲長一人，由戶長會議選舉，向保辦公處報告，由公所備案。

甲長之訓練另定之。

五五、甲設戶長會議，必要時得舉行甲民會議。

五六、保之編制原有名爲村官場地保者仍舊稱，但應改稱收租爲保，以歸制

一。

五七、關於甲之各種章則另定之。

五八、依甲戶口之編查另定之。

癸、附則

五九、本綱要自公佈之日施行。

六〇、本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部份暫行停止適用。

這是新頒「縣各級組織綱要」的全文，其實施原則，行政院於同年十月十九日通令各

省府如下：

一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣分暫時不能施行者，得由該省政  
府呈請行政院核定延期實施。

二、各省政府應將實施綱要內各縣之戶口總數、戶數先後，據定實施區域，呈請

應於三年內盡量整理一律完成。

三、擬定推行之順序，由縣而鄉（鎮）而保甲，至各縣事竣之進度，由省政廳設酌各縣地方情形分別規定。

這三項中包括兩點重要的規定：第一，各省均必須於三年內，完成新縣制；第二，事業的進度應由縣而鄉（鎮）而保甲。

## 第二節 新縣制產生的經過

舊的縣政制度，是以十八年六月五日國府公佈的「縣組織法」為基礎（十九年七月七日曾經一度修正），而配合以「區自治實行法」（十八年十月二日國府公佈，十九年七月七日修正）及其他各種補助法規構成的。這個制度，在實施的過去的十年當中，經過了許多次的改正與變革——最主要的如二十二年的「各省市地方自治改進辦法大綱」，二十三年二月的「改進地方自治的原則」都給了縣制以很大之改變。二十三年十二月十八日立法院通過的「縣自治法」及「縣自治施行法」，改革之點更多，不過這兩部法令迄未公佈，所以改革也未能實現。

其次，對於縣政制度具有建設性的改革，是以給予今日新縣制的確立以很大的影響的，就要算二十一年以後軍事委員會南昌行營策動的各項設施，當時因為剿匪安內工作的

極度緊張，感到地方政治爲一切的基本，所以確定「三分軍事，七分政治」的原則。是時以南昌行營爲策動中心的地方政治制度改革，有以下幾項：（一）保甲制度的確立（二）行政督察專員的設立，（三）省府合署辦公的規定。直至二十二年，蔣委員長到各省行政督察專員會議於南昌，決定整頓縣府組織，規定改局爲科，合署辦公，并加強縣長授權，使健全權游治。自是縣政的推行較前順利，而縣政問題才開始爲一般研究政治建設者所注意。

據職委會，對於一個明確、固定、統一的縣政制度的要求，格外迫切，而對於發生新縣制的條件，則已比較具備，因爲：第一，朝野各方，對於縣制改革問題，經過了長期斷斷討論和研究，漸漸發達了共同的認識；第二，若干省份，對於縣政的推行，累積了寶貴的經驗，獲得極優良的成績，如廣西江西等省，這種成績和經驗，使得縣制的改革，增加了許多把握和信心。

蔣委員長在奉天追切需要新縣制的熱烈中，開始對這個問題，作嚴密的規劃，於二十七年四月八日出席五屆四中全會，講演「改進黨務與調整黨政關係」時，提出一個經過詳盡設計的一縣以下黨政機構關係草圖，并加一圖說明要旨以說明之。此項圖案本意在說明黨政關係，對於縣以下各級地方組織，亦應考慮及，其目的在於調整健全縣以下的黨政機構，可說是真正整個新縣制設計的基石。

... 之長，實成爲新縣行政人員對於學務專責制之中心。...

... 中，仍由該縣辦理，力求完善。在此期間，該省已制定...

... 考，亦擬將一部分規定訂立於各項章程中。二十七年十月間，高會...

... 行委員會討論決：(一) 暫本項令知四川、湖南、江西、貴州、陝西五省政...

... 備於所屬縣中，各選擇十二縣爲試辦縣份，並令其他各省政府，陳述在各該省內試辦...

... 意見。(二) 各試辦縣份之縣長及縣黨部書記長人選，由中央決定，交由省政府省黨部任...

... 用。旋經五中全會決議：(一) 設置黨政計劃委員會。(二) 試辦新縣制之縣應予增加，...

(三) 新制應由政府作成條例公佈。

二十八年四月間，中央訓練團黨政訓練班，因該班新制，醫防最高委員會秘書長張岳...

... 總裁諭，指定李宗賢、雷啟、王先強、陳念中等無草請稿，李氏等遵照 總裁奉...

... 要點，擬訂草案，并經召集各關係機關代表及專家王世杰、何鍵、甘乃光、黃石昌、凌...

... 章、陳方、吳國楨、程懋型等，會同原起草人，再三商討，呈經 總裁核定，題曰「...

... 定縣以下地方組織問題」，旋經作爲「改進縣以下地方組織確立自治基礎方案」及「縣各...

... 組織關係圖」，再經過 中央執行委員會審定，以防最高委員會秘書長張岳，行政院簽...

... 註，然後才完成了新縣制的基本法制「縣各級...

附縣各級組織關係圖（見表一）：

我人追述新縣制產生的經過，深感夾虛適密，歷時悠久，其得有完善的結果，實非偶然的專。而最高領袖躬自領導此種艱難工作的完成，尤令人感奮不已。如何切實推行，以謀國家基礎的確立，是則有待於各級行政當局與全國國民的努力。

### 第五節 縣制改革的必要

新縣制的確立和「縣各級組織綱要」的頒佈，為中國政治上一件劃時代的大事，這個意義，我們從縣制改革的必要上可以了解，中國過去縣政的缺點太多，若稍加檢討，便明白此一改革的迫切和重要：

(一)過去縣制的第一個缺點是系統複雜，這種複雜的情形，大體上可分併為三個體系：第一個體系是「縣組織法」及其一切關係法規為內容。「縣組織法」是十八年頒佈的，依此法規定，縣設縣政府及縣參議會，縣政府內設副設公安、財政、建設、教育等局，縣參議員完全由人民分區依人口比例多寡選舉。縣以下分區、鄉（或鎮）、闕、鄰四級，區及鄉鎮以區民大會及鄉鎮民大會為最高權力機關，闕鄰并有闕鄰居民會議之召集，區鄉（鎮）闕鄰長，由區鄉（鎮）大會及闕鄰居民會議選任。「縣組織法施行法」更規定縣組織施行程序，并各規定每一程序所需之時間。這套制度施行之結果，漸漸發現制度上的弱點甚多，以致推行困難。其最甚者，如全國制度的過於劃一，自治組織層級的過劣，

於二十三年通過「改選地方自治法」，由行政院進行試辦，從此原則為中心成為縣政制度之二個體系。依照這個原則，縣僅分為縣及鄉（鎮）村二級，區僅在情況特殊之設置。就地方言，區公所為縣政府的派出機關，不自成一級。地方自治的推行，為扶植自治開始時之及自治完成時期，並規定每一時期組織上應有的標準，同時於時政之實施地方自治的程序及方式，中央制定大體及高於彈性的規定，實際由各省市擬定之。這三個體系之制度，是行於縣政機關等行政行動的省份，縣政府裁局改科，區公所改為區署，而以保甲為其基層組織。其改革的要旨，不僅在形式，而且還在實質，即以所謂「一條鞭」式的官治制度，代替原來的自治制度。後來軍區區域擴大，這種制度的施行範圍，也隨之擴大，其後并由中央推行於其他各省份。上述三種制度的體制和性質都不相同，但每一體系內各種多如牛毛的法規則無一廢止，同時均有效力，於是縣制就變成混亂一團，複雜矛盾，不一而足，地方政府對法規應用困難，人民更無從明白了解，欲求其推行順利，自非易事。

(二) 過去縣制的第二個缺點是善變。地方制度本具有比較固定的性質，明瞭各國地方制度發展史者，當能承認這一個原則，蓋地方人民，對於其業已熟悉的制度，常不願有變化的改革，但近年來的中國，則恰恰相反。就其全般改革言，自「縣組織法」公佈後，



有兩大實質改革，即「改進地方自治原則」的頒佈和南昌行營時期軍事區域內地方制度的推行，不僅變更形式，而且還變更實質。其經過情形，已於前節內略為述及。至就縣組織每一部份的改革而言，縣政府組織，原有各局改設為科。縣參議會，在扶植自治時期設立，性質則異於「縣組織法」上之縣參議會，於自治開始時期設置。縣以下之區，依「改進地方自治原則」在原則上不予廢止，但以後進行分區設置備度，區署又為必須設置的組織。鄉鎮改為鄉，亦有仍用鄉鎮名稱者，鄉鎮長事實上非民選，而係委任。鄉鎮長大會的規定，實事無幾。團鄰改在保甲，但保甲的作用則無關鄉道，而對於保甲的重視，亦甚於團鄰。團鄰，甲長本由民選，保長由甲長選舉，抗戰後則多由保甲團鄰。保甲團鄰，缺乏一貫的組織，約略指出，至於各項自治法規的內容，變化尤多，大抵隨形增建。保甲團鄰，缺乏一貫的組織，約略指出，至於各項自治法規的內容，變化尤多，大抵隨形增建。往往此一法令實施未久，即另一法令即繼之以來，為進行新法令，不得不將原來的規條，另建新的爐灶，人力財力均感不足，不知凡幾，而求局勢式的改變，所予人民之印象，尤為惡劣。

(三) 過去縣制的第三個缺點是紛歧。對於地方改制，年來中央方面的不斷的改革，已經夠複雜，但各省地方當局為適應地方環境起見，往往自設偏重。如目前省的村制，並未依中央法令改製；廣西省的區鄉（鎮）村（街）戶制，自成一套；廣東省鄉鎮以

「統一」與「獨立」之亦相背而馳。此外各省中央態度計三種關係中，自由運用，其實際範圍，尤不一致，於是因用不備或過度，空而求有的紛亂現象。研究地方制度者於此種情況下，難免探得一明確的印象。唯望中央當局者，不明瞭地方發展，明瞭若干地方制度者，亦難明瞭全國地方制度整頓的動機。有人稱謂「無法律的狀態的縣」，未免言之過甚，但認為無統一之法令可以進行，則為事實。本來以「國幅員之大，全國各地情形迥異，欲期以一統嚴密劃一的程序與方式勉施於各種情形不同之地域與人民，難免貽一割足適屨」之議；在中央完善制度尙未建立以前，各省當局適應環境，自立制度，亦屬未可厚非，尤以西南「三位一體」的割據，其收效之宏，足為全國地方政治建設放一異彩，而此次新縣制的內容，對於廣西制度的特點，亦涉及全部採納，於此可以知其貢獻之偉大。不過我們覺得加強國家的統一性，此種紛歧的現象，當無永遠延續的必要。對於制度上一般的原則，全國應有一共守的準則，而於實施的程序及方式，則儘可就各省情況，予以大量伸縮的權限，不必勉強劃一，俾於一定範圍內，仍能作種種適應實際環境的活動。

複雜、善變和紛歧是過去縣地方制度的缺陷，具如上述。其次，就事象上加以觀察，過縣政的共通缺點，可以概述為以下數項：一，縣政府的入力物力財力太過貧乏，原有四科不足以應付實際行政上的需要。縣改為「親民之官」的專務，一縣的管教養備各項

## 第一章 新縣制的由來及其意義

工作，頭緒紛繁，人事行政者不健全，各種專業部是有名無實。二，階梯式的組織過於複雜。如過去所謂區署聯保團鄰或區鄉村衛牌甲等組織，重重疊疊，一個政令要由上而下，或一個民情要由下上達，經過如許階層，不但遲緩，且容易發生質的變化。三，過分的官治。縣長以下，所有地方負責人，或由官派，或由推薦，實際上都逃不出委任制度的範圍，「黨保」長一人遊，互相關聯，這些，在消極方面無法引起人民的信任，積極方面，鄉鎮保甲長的人選未必得人，從而狼狽為奸，魚肉人民，引起人民對於政府的惡感，一切政令，也難行不遠。四，縣府直屬下級機關過於繁複，（例如四川各縣過去多至三十餘個）意見不同，事權不一，使縣政府有徬徨無適之苦。縣府一棒行政計劃、推行，須同時具呈民政廳、財政廳、專員公署、綏靖公署、保安司令部……等等不同的機關，收發公文，並要對付各種形式工作，就使縣政府的人員財力耗竭不少，對於實際政務，阻礙殊多。這都是舊有的組織形式工作，就使縣政府的人員財力耗竭不少，對於實際政務，阻礙殊多。

二，調整人事。第三，健全組織。在此抗戰建國的過程中，我們怎樣除去這些缺陷，改正這一些舊有的組織，編成一體明確、固定和統一的制度，確為全國一致的要求。一縣各級組織編要上的預備，就是這種要求的具體表現。

#### 第四節 新縣制的時代意義

一個有制度性的制度，決不是憑空產生的，必有一種理論為其指導，其理論必相當健

全，其制度始相當完善。而此種理論之來源，又必須有歷史的基礎，時代的省長和實際的參證爲其先決條件。我們要瞭解新縣制之真正意義，應從清變方面加以探討：

(一) 清變的理論 「縣各級組織綱要」是始終在 總裁指揮之下產生的，其理論內容，應爲 總裁歷次關於本問題之講演和談話的綜合，其中有已經刊佈的，亦有未刊佈的，有對多數人演說，亦有對於一二人此指示，自非一般人所爲全部知悉，而其生要者，則爲「縣以下黨政機構關於草團團例草案」，「改造黨務與國政黨政關係」及「確定縣以下地方組織問題」等講稿。其內容刊列草冊，毋庸詳舉。茲略摘錄其要點如左：

一、本案之根本精神，在於喚起民衆，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國之基礎，至爲適應當前國家民族之情勢與需要，自不容言。

二、使縣以下各級機構，悉臻健全，層層銜接，脈絡貫通，各級機構力量，都能發揮，如臂使指，靈活運用，一直貫注到民衆身上，而且越是在基層的組織，越嚴密，力量越廣大，完全建成一個複塔式的有機體。

三、成立各種議事機關，啓發民衆自發自動的精神，使民衆在黨政人員合作領導指示督促之下，直接負責辦理管教養衛各項事業，以增加人民參政興趣及能力，請可發揮民衆力量，造成民治國家。

四、縣各級地方組織，均應採取十進制之原則，置各級組織等國體經確定，則一切計

劃設完，如設置學校，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言。國家之  
 六，軍事關係，平時固賴有嚴密之組織，戰時尤為必需。譬如軍事組織，每一上級單位管  
 轄下級之數目，均有一定之限度；科學的行政管理，亦必須有不可踰越之法則。而為  
 軍事之定，更其有較有彈性之規定。如鄉鎮之劃分，以六鄉至十五保為範圍，其餘各級亦  
 應以此為準。凡此一切，均求於統一中有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府儘可按實際  
 情形，自由處理。但若過此彈性，則不可不設法，蓋對於防範，難於統攝。

七，教育與自治，應打成一片，以去封建式之教育，已、適應用於現在，今後行政  
 必須重新設法，以教育為方法，達到革除封建之目的。其在辦理教育人員，尤宜  
 此一辦法之下，努力於民眾之訓練。關於此項教育，應設法使民眾，與教育為學校，以實  
 際之生活，與教育相結合。法、訓練民眾，實為自治之基礎。各級政府應設法，使民眾  
 與教育相結合，並應採行學生制，使民眾與教育相結合。使全國人民皆受最嚴格的國民  
 教育。此種辦法，既能集中人力財力，且能使民眾與教育相結合。加各級地方事  
 業，皆應以此為目的，實為一體而不分兩者。

八，保甲制度及民眾訓練，以國策需要言，實為急務，尤以壯丁隊及婦女，最為急  
 務。保甲制度，則應兼顧實早健全。尤以農工商婦訓練，最為重要。民眾訓練  
 保甲制度，最為重要。今應以此為目的，實為一體而不分兩者。民

應由該地一官或商紳等主持，設法維持，使該地局。除了極之糾紛，無論在平時平時，均應維持，不可任其凋落之無賴，尤須注意管理與費用，因舉了份子，實為全部社會之中堅，一則地方自治事業，均可以之而成功，而成功也。

七、設縣幹部人員，應於專員及留省備用，今後各縣學校教育，當具地方組織及事業之關係而制訂，但與社會教育不設障礙無用，又與社會青年學子一有廣大之出路。為獎勵與學業進步人員，須另定獎勵辦法，以資遵守。最重之對各縣地方之人材，應以在本籍地或設法其獎勵。地方各項事業，均須由社會青年團訓練者擔任指導。此項地方事業，既經社會建設，則人皆自能自強自治，不致向隅。

八、地方自治之費之來源，應由直人氏之公款或遺產，不應再由多仰給於捐稅。惟如全國各縣，有捐款，亦不少，大都由商稅人包納，任其便他與否，殊為可惜。今後應將此項捐款，以爲公益，即以我公益作爲全保之全費。如係公有土地或學田，且可設法將其地產，由學校經營，爲其良田產及種種農業之備之用。如此辦法，不僅可省教育經費，且可因校而增產增加農民之福利，其良田結果，可普遍權利。其無此項地產者，亦可由該地財源抽納，照此辦理。此外倉儲捐等，均可以保民或鄉鎮爲其經費，其地產經營，並應注意其移資方法，以增加收入。各合作社辦，農產運銷，均應注意其經營，辦時應以誠實，應以誠實之一部份，作爲地方事業經費。此不僅經費

不生問題，地方自治事業，亦將隨之而發展。爲應目前之需要，地方公共收入尙未敷用時，應注意以下數項之規定：（一）鄉（鎮）公所有獨立性之稅，（二）縣財政應依照「財政收支系統法」將省縣財政重行劃分，（三）貧瘠之縣應由省庫特予補助。

以上摘錄各點爲 論裁對於縣各組織綱要指導理論的一部份，即此可見其內容的精切。吾人就本案成立的經過，自理論的指導，以至於實行的決心，可以深切了解其真義。

（二）歷史的基礎 其次，新縣制綱要的理論根源，又是植基於歷史的基礎之上。此種縣制，其中一部份爲歷史的因襲，一部份爲近年來各方實驗與研究的結晶。一個國家的法令，在訂立的時候是應該注意到本國的傳統精神的，這個傳統精神可以說是民情，也就是歷史的基礎。新縣制綱要是把我國政治上優良的傳統精神都採擇在內了，所以我們可以說它的根源是植基於歷史的基礎之上。

我國歷代對於地方自治組織都具有很真關的，記載政治組織比較完備的書籍，以周禮爲最早。其內容雖偏重於中央，而對於王畿內外之地方各級組織，亦均有相當的規定。其於每一機構，必詳定其組織的官職、名稱、人數、管轄、系統、執掌、分配及考核、督促、賞罰之時間與方法。迄今觀之，其基本精神頗多合理，故其指導的勢力仍貫徹古今組織而不變。歷朝對於政治組織之改革，均有沿襲周禮的重要成分。只就一方誌縣組織而言：周

體行政，參事若干員。另選精於理法，且尚於政務上頗有經驗者，如井、原、正、角、原、岡之七員充之。公選內閣，閣、族、黨、派、無不備。總統及外務、農、林、醫、藥、速之行政機關皆由書生、文士選、用、卒、歸、部、律之學問與法律皆託。比國憲法中憲及聯邦總統權速之行政機關，實為西國革命變遷之重要機關。文武不分，同時有總理官，而由負有政權及軍事大員之委任。法律行政，雖有變事制度，然有優待制度，實至安適與之優厚，明瞭亦有其特色。而亦不一律，在總理官高居，則其地位與組織的精神均是一貫的。而且歷代以來其組織亦變遷，尤如附屬他皇朝時代，國家就腐敗，總理權變時代，國家就興旺，總理權變時代，國家就衰微，來此變遷亦使總理官之職，也不可不知其學識均為保由於不安石得中之法未得實行於國家，現在我國究抗戰建國最真的目標中，應有了解總理與，來他合新精神應屬政治組織，就是轉變了政治上與國民關係，自有其應有的歷史功能。

（三）時代的貢獻。一種制度，如債、銀、稅、的通過與忽視了稅收，仍不能說於他益，所以時行的背景，就是這種制度變化的要件。一國之發展與政治經濟的開拓，自二十四年四月八日起一以前即為他國相續的研究時期），至二十八年九月九日公債之截止，它他方面是對於國民經濟發展與對外關係，同時與金融與經濟發展之生存，獨立與自由，以及對外抗戰路，所以應有內容，而實屬其間之重要條件。

一、外債變遷：中國過去，對外債務總的次數最多，時常亦最大，雖然中華民族不



國之中心，雖為生存競爭，但亦經過種種痛苦，且有此大時之危險性。此文日寇之侵略，其意欲在更與我之毒藥，而使我上空而所原有，給予我民族之生存繁榮以極大的摧殘。我們此次抗戰建國，不但不能現在要其退步是露出，他使使士生機之完整，而且企求永遠是除外國之侵略，而過去之危險也。此次抗戰建國，不能重演。這種目的必須從政治軍事文化等事各方面之建設，策中其起，而實行之。新國之綱要的訂定，對於壯丁及民族之訓練，特別重要，又關於海陸軍甲之編制，均於富有彈性之中，力求統一。亦所以求軍事上戰術之便利。這種實內政於軍令，高兵於農，禁國營之訓練法，使人民生活條件與戰鬥條件一致，是我國數千年來立國的基本精神，也可以說是我民族歷代外患之功能生存繁榮的要素因素。歷代政治，凡與此基本精神相合時期，均能強盛，否則衰弱而有致外侮。新國訓練要有深厚的自衛意義，這是時代的要求，亦是主持者的卓識與遠見。

二、自衛統一：繼起槍子軍制一個最取於建國，數千年來我國內統一之時，必致富強，而亦不受外寇的侵略；而部分統一之時，必至國勢衰弱，外患乘機而至。這是一個不調的定律，故此定律，我們可以指定一個公式；即：欲求中華民族之生存與繁榮必須永免外患，欲永免外患，必須內部永無統一。政治制度，對於國內之統一與否，有極大的關係。新國訓練之訂定，力求於統一之中，富有彈性，換言之，亦於彈性之中力求統一。新國在一個訓練中說：一凡此一切，均求於統一之中仍富有彈性，

是時之所謂「內」，各級政府之地位與責任，皆將編配，毋庸一一呈准，但如過此權限，即不能算計，其屬於被據報告，或屬「他種」之統一。所以「統一」之統一，各省有統一之統一，今擬不如此，各省各地，均應有統一之統一，一律屬於本網規定範圍之內。各省為實施統一，其他應允許之特權內，如有困難，亦應在不違反方來統一之原則中，呈准中央，以備核辦，不至計出而外。另有規定。這是國家內部統一重要的一樣，願以全國之力，共商核辦，使之完固。

三、是謂民主：欲陳中華民族之生存與繁榮，必外抗侵略，永免外患，而欲永免外患，則必須國內統一，永不分裂，已如上所述。茲尚有一原則，即欲求國內之永遠統一，必須實行民主制度。一、統一之基礎組織網要之基本精神，即係走向民主之路網要中規定之「民主選舉機關，各級組織官長，逐漸採用選舉辦法。雖以積年痛苦之經驗，未敢遽予完全之自由，如民選縣長等，以免徒惹虛名，致貽實禍。然此乃正所以全求實現真正之統一，誠心之國民法之切實辦法，非敷衍粉飾者可比。全國人士對於實行自治者，對此不可再有阻礙，其主張「中國政府尚未普及，一旦允許民衆參與政治不無困難」者，亦不必再有阻礙。要之，在外抗侵略，內求統一之原則下，政治上必須走向民主之路，這是時代的要求，無人能加反對，而全國民衆組織水牽過低，不能適應需要，一蹴而達完全之統一，也是明顯的事實，無人能予否認。總之講：「各省級組織網要之根本精神，

度。或發展或退，各動其力，相適地方格調，或因地而自時事變，以冀革命建國之基。這極複雜，但合乎時代要求，及適應國情之實況，是革命建國之。

四、革命建國：新國民黨要負完成革命建國之責的時期，其責任不但為推翻舊政，且應建國，並且含有充分建國的精神。建國的範圍很廣，項目很多，而第一組織與一切建國事業均有關聯，它是建國一切組織的基礎工具，此一工具如不健全，是阻碍一切建國事業之發展，而組織停頓的開端也。新國民黨之所以特別注重此項工作，其原因有三：此。又本建國之計畫，雖會編到極實，但尚未盡其事實；感明知有許多困難，但絕不為困難所阻抑，而是革命的意志。對於過去之建國，各黨已有之基礎，他當為戰勝的利用，但絕不為成規所束縛，既對內對外，一本精義流行後，各項法令其理要無知之者，暫行停止適用」。這也就是革命建國的真諦所在。所以新國民黨，其革命建國之計畫，暫行中國國民黨會一貫的努力中尋求的，這一時期應如何實踐其革命建國之計畫，是該黨所注意。

(四)實際的建國時期與建國計畫，他不僅有充分的革命性，但並不僅於理想，除有其歷史的基礎，時代的背景，尚有充分的實際基礎，以發其實際的經濟價值。此種計畫，可分為兩部份：

一、國內事務：近來年雖於革命建國，但應根據上述精神，使其為實際的實踐。

如蘇縣區域的進行保障，廣西之三位一體，及其各省之實際困難區域等，與本內容紛歧，爲世詬病，但也有一種好處，即因分別試驗的結果，其實際的成績，打倒理論上的爭辯，正是台「事實勝於雄辯」的一句慣語。截至最近，已可歸納到一種結論：「縣各級組織綱要」，即係採用了「種結論」。其中最重要的參證，係廣西數年來的顯著成績及浙贛等省之所實驗而認爲可以普遍實行的各種新法。此三省之省政府或民政司局，如熊式輝，雷殷，王先強等，對於本案之貢獻亦甚多。他們的主張均係由實際經驗中鍛鍊出來的，這是國內部分最重要的實際參證，也可以說：「新縣制綱要」之所規定，有的省縣或區，已經實行有效。決非空洞不合實際的理論的產物。茲將廣西參省已實行數年，著有相當成績的鄉鎮村街組織系統及任務分配表附後（見表二）。

二、外部分：新縣制綱要之訂定，雖係以適合國情爲主，無抄襲外國制度之弊，但對於外國的基礎組織，亦有相當的參證。其最爲重要者爲蘇聯與日本。蘇聯的區蘇維埃，等。我們縣政府，農村蘇維埃，等於我們的鄉鎮公所。其農村蘇維埃，組織非常充實，主席之一，有青年會主任，婦女、財政、土地、衛生、教育、體育，社會團體等八個辦事員，每區有職員，其下有青年合作社，婦女部、財政股、土地股、衛生股、教育股、體育股、社會團體股。此外尚有軍訓，導員一人，專辦兵役，五人查報，長民軍事研究及政治訓練等事項。村鎮主席，薪水，每月約合銀八十元，書記約六十元，每月

付蘇金部經費，共約五百八十元。且裝三、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。

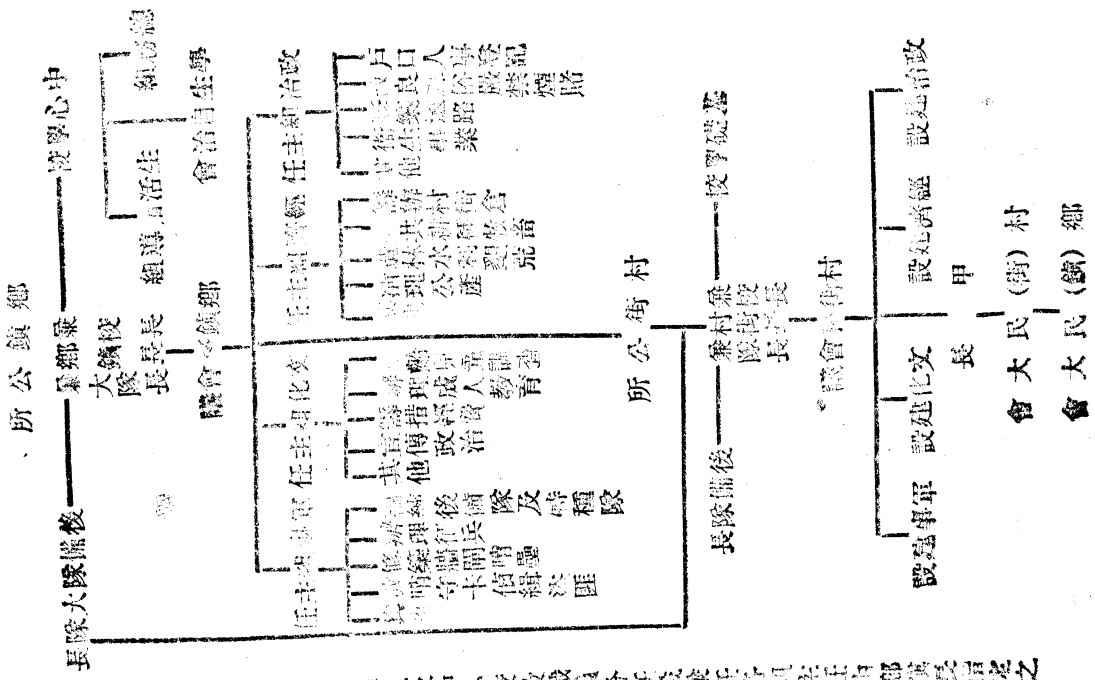
……

……

……

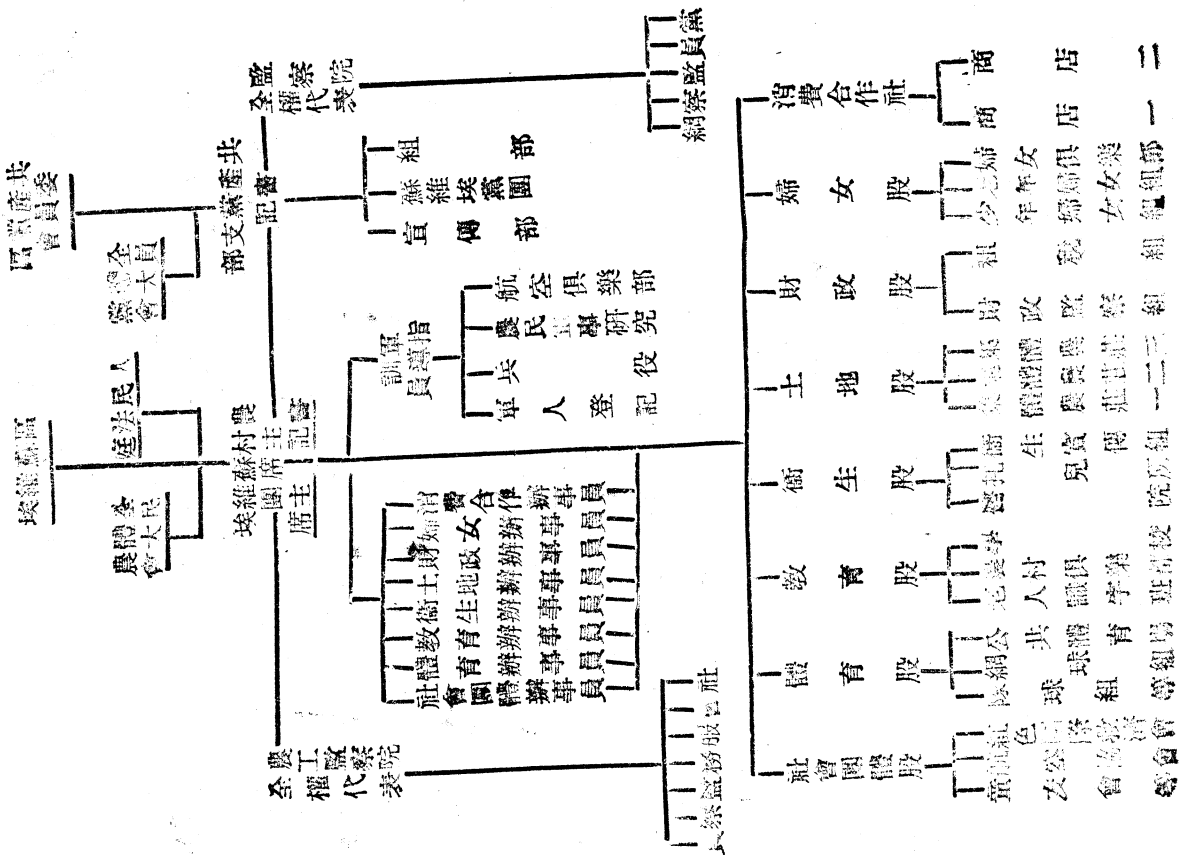


蘇聯全蘇各鄉蘇維埃組織系統及任務分配表(二)



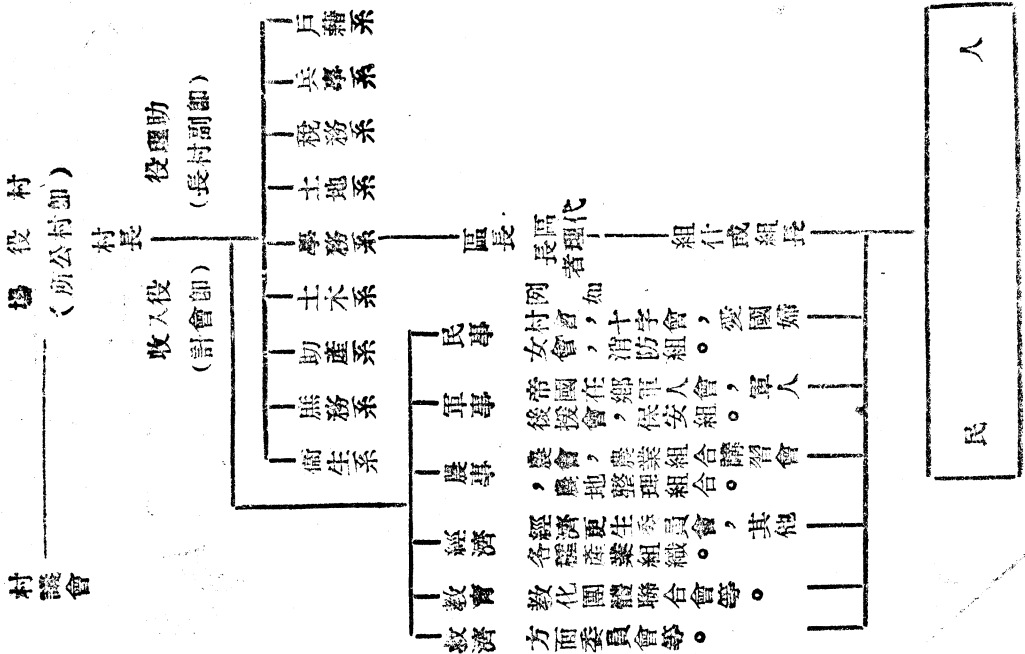
說明：各鄉蘇維埃長助理員及中心學校教職員分任各業主任主任由鄉蘇維埃指定之

蘇聯農村蘇維埃與共產黨組織聯系圖表(三)



說明：區蘇維埃等於我國縣政府，農村蘇維埃等於我國鄉公所

日本村役場組織圖表(四)



說明：日本之村町相當我國之鄉鎮。

## 第二章 新縣制的特質

### 第一節 縣為地方自治的基礎

新縣制為我國第一創舉，其所以縣為自治單位的基礎。其目的在於使地方自治之實施，始為中心工作。按如前，是治地權，惟其發展。建國之舉，亦在地方自治。所謂「縣為自治之基礎」，者之地位不過「充於中央與地方間」，以成一治之效。而已。可是「中央與地方間之時間法」裏面，則對政時勢的變遷，則自治程度，則出而歸，對於縣之地位，是已比較忽視。約法第七十八條規定「省制之設，以資中央與地方間之聯絡，而收聯絡之效」的性質，又查第八十一條規定「縣置縣政府，受省長府之指揮，統攝縣政務」，則根本放棄了一縣為自治單位之性質，而把縣作為單純的下一級的組織。連原來的助長了有基礎的傾向，組織了縣的地位，而省長府統攝了縣自治的權力。十八年六月五日國務公佈的「縣制組織法」第三條規定「縣政府之府，於省政府指揮之下，統理全縣行政，監督地方自治事務」，是為以縣為中央行政的下級機關，而縣政府為自治單位。直至二十三年十二月間舉行營制定，而縣政府各縣政府裁撤改科辦法」及廿六年六月行政院「縣政府裁撤改為科委



行辦法」之公佈，更充分表現自治式的縣已一變而為自衛式之縣，縣離上級之命令是從，自更無法人資格與主持推動其一縣自治事務的權勢。「縣各級組織綱要」開宗明義第一條就標出「縣為地方自治單位」，這雖是建國大綱的複述，但是有其新的意義，在第五條裏面，規定「縣為法人」，這是縣為自治單位的進一步的規定，有了這個規定，縣性質就更加確定。縣雖然為「法人」，當然它應該具有獨立的人格，獨立的意思，不但「有權利能力」，更應該有「行為能力」，它雖然應該受中央及代表中央的省的監督，但它在性質上則是完全自立的。唯有具有獨立人格的縣，才是建國大綱上所說的縣，也才能推行和完成縣的自治，這種意義至為重大：

第一，就推行國家行政技術言：縣政為國家行政的基礎，中央所發號令，幾無一不須仿縣政府運辦，所以縣府乃國家行政的實作機關，惟國家所決定的各項良好政策，得以逐一見諸實施，必賴有健全的下級行政機關。我國家由一千九百餘縣所集成，縣政之良否，即可決定其國運之興替；而縣政府的健全，必自付與縣有較大的權力始，俾主持縣政者，得依據人民的意志和要求，自由修補改善其縣政之設施，庶幾縣政運用靈活，國政得

以推行順利。

第二，就寬容國法行政內容言：現代國家的作用，政府的機能日益益擴大，不僅對人民在維持治安，捍禦外侮諸方面負責任，并已逐漸發展到國民衣食住行教育娛樂甚至婚姻

發展地方自治。自治之實施，應以民衆之教育爲前提，民衆教育應從兒童開始，應讓機關不閉。民衆教育應以自治爲目的，應使民衆具有自治的習慣。民衆教育應有自治的權力，則民衆自治之實施，自能成功。

第三，政府應採取有力之措施，以訓練民衆之自治習慣。政府應在民衆中進行自治之教育，一方面由民衆地方自治的行政，一方面由民衆自治的行政。政府應採取有力之措施，以訓練民衆之自治習慣。政府應在民衆中進行自治之教育，一方面由民衆地方自治的行政，一方面由民衆自治的行政。政府應採取有力之措施，以訓練民衆之自治習慣。政府應在民衆中進行自治之教育，一方面由民衆地方自治的行政，一方面由民衆自治的行政。

第四，政府應採取有力之措施，以訓練民衆之自治習慣。政府應在民衆中進行自治之教育，一方面由民衆地方自治的行政，一方面由民衆自治的行政。政府應採取有力之措施，以訓練民衆之自治習慣。政府應在民衆中進行自治之教育，一方面由民衆地方自治的行政，一方面由民衆自治的行政。政府應採取有力之措施，以訓練民衆之自治習慣。政府應在民衆中進行自治之教育，一方面由民衆地方自治的行政，一方面由民衆自治的行政。

第五，政府應採取有力之措施，以訓練民衆之自治習慣。政府應在民衆中進行自治之教育，一方面由民衆地方自治的行政，一方面由民衆自治的行政。政府應採取有力之措施，以訓練民衆之自治習慣。政府應在民衆中進行自治之教育，一方面由民衆地方自治的行政，一方面由民衆自治的行政。



成立之職業團體代表，以使區域觀念及職業利益得有調劑。可見上述每一級的組織都有立法機關和執行機關，地方人民以保民大會為起點，直接間接對各級執行機關行使其控制的權力。論組織的層級，係自上而下，由縣而鄉（鎮）而保；論權力的發動，則由下而上，由保而鄉（鎮）而縣。在原則上愈至下級機關愈趨於民主化，這樣才能確立廣大深厚的民主治基礎。民衆的意思，透過各級立法機關，反應在地方實際政治上，所謂「地方事務，由地方人民管理」的原則，由此得以貫徹。

一二健全民衆組織的規定：地方自治團體是一個地域的組織，人民運用這種團體和組織，必須具有組織的能力和遵守紀律的德性。但是我國人民，一向缺少團體生活的習慣，也缺少為團體服務的精神；一旦實行自治，他們或則漠視本身與團體的關係，或則充分發揮其支配團體遷就個人的慾望，為要補救這種缺陷，健全民衆組織，從組織中予以實際的訓練，自屬必要。新縣制綱要所訂「縣各級組織關係圖」內，縣及鄉（鎮），均有在鄉軍人會、長老會、婦女會、壯丁隊及少年團的組織，在保及甲內，尚有保壯丁分隊及甲壯丁班的設立。這樣實農村全體民衆，依年齡性別等區分，予以編組及訓練，糾正過去紛歧零亂的現象，是健全民衆組織的唯一方法。其中尤以壯丁隊為最要，蓋壯丁份子，為全部社會的中堅，一切事業的進行，如果以之為骨幹，自可順利完成。除此以外，再依照抗戰綱領第二十五條：「發動全國民衆，組織農工商各職業團體，改善而充實之」的規定，

成立各種職業團體，這樣分別組織人民，敷設廣闊社會縱橫貫串中層組織網，透過這種組織，使人民能直接與政府接觸，增加地方自治力量，這不僅足以增強自治組織的運用，且可成爲發達地方自治之動力，有助於地方自治之完成，自可有重大的幫助。

### 第二章 整理縣各級機關及健全級層組織

整理縣各級機關及健全級層組織，應以「行政組織」而健全的組織，更須合乎組織「整與權力集中，機能一致與分工合作，應儘用專業事人相當之原則。根據這個原則，可以分開來加以檢討。

(一) 縣政府的充實 過去縣政府不進步，弊病固然很多，但一般人所週知的，莫過於縣政府的不健全，在民國十八年以前，各省縣知事公署，承科房的遺緒，固然不能健全，而十八年「縣組織法」公佈後，縣政府的組織反成了「治絲綫棼」之局。過去的弊病在力量不夠，「縣組織法」公佈後的弊病則在力量分散。依照「縣組織法」的規定，縣政府除縣長外，僅設秘書一人，及一個或兩個科？一切行政則於縣政府下分設公安、財政、建設、教育各局掌理之，必要時還可以設置衛生、土地、社會、糧食管理各局，雖然有一必要時得呈准改局爲科，附設於縣政府內」的規定。但實際這樣辦理的，可以說絕無僅有。試問在各局分立情形之下，縣政府能掌管的事項有多少？以一科或二科的簡單組織，實際上

又說許多事情，雖然各局是在縣政府之下，應該受縣政府的指揮，但在實際上，縣政府並不能對各局劃分劃，唯其政廳（或警廳）之支隊公安局，財政廳之稅務支隊，建設廳之工程局，教育廳之教育委員會，警察廳之警察委員會，各該局或委員會均受省廳之直接指揮，是自然事。省政府所頒布之各種行政法規，雖去縣政之政綱，但必是根據省制。

爲了挽救這項弊病，在舊省制於二十四年一月四日頒布之《各縣教育委員會暫行辦法大綱》、《規定縣政府所屬各局一律改稱，收歸地方行政系統之查察》，將各人選，概由縣長委任，而縣長，二十六日六月三日再行改選公布。縣政府教育局改稱教育局，藉此種辦法，自擴大，接收及救急區。是項改訂的結果，縣政府無中樞力而目的達到了。可是關於縣政府組織總於前單，充實力量之目的，仍無從觀察也。爲此新縣制觀察制定，這個目的才完全達到。依照新縣制的規定，除了縣政府及衛生院外，除政府外，機關外，各局完全集中於縣政府內部，各設局長，則之、教育、建設、警察、財政、社會等七局，不但行政機關，而且警察分署，不但過去一省兼管多種行政，充實力量很大的進步。新制中除了各局局長科員以外，縣政府升設警務處、探偵處、警備、技士、技佐、警務員、巡官等，如此方有接接技精人員的機會，各部門的行政乃可以聯通而行。並與以前新制而單的縣政府雖然不同。縣政府尚推動警察的組織，而縣政又爲一貫之行政，官之職務，如果組織

區制。區制，是與縣制並行的縣政府一級，值得我們注意。

(二) 區制。區制，在整個縣組織改革中，是革最大的，要算「區」這一級，它不僅在形式上重要，實質上更根本加以改變。過去區是縣與鄉(鎮)中的一級，其性質正與鄉(鎮)無異。現在區與縣、鄉(鎮)的一級存在，區不過是縣政府爲督導鄉(鎮)行政工作的法定範圍，區長不過是縣政府的補助機關，並且區也可以不設區署，由縣政府派員管理區內行政自治。按照「縣組織法」及「區自治實施法」，區是縣以下最高的一級。區設區公所及區長，由縣政府開的區民大會，選舉機關的區監察委員會，並且有獨立財政專款，不歸縣、鄉兩級所轄。二十二年內政務呈報頒行的「各省市地方自治改進辦法」中，規定縣政府認爲縣以下的自治機關，區長由選舉也暫緩實行，雖然規模頗大，區公所是縣下一級的性質，仍舊未改。二十三年十二月五日南昌行營頒行的「各縣分區設置辦法大綱」，把縣區的性質徹底改變，區署完全成了行政機關，區長區員都成了正式的行政官吏，區署性質上不僅爲縣政府的分府，分區設署的辦法，可以說是「各省市地方自治改進辦法大綱」中區制組織本加厲，爲了適應一時環境，不但無可厚非，而且也許是必要的，然而這個制度經常推行下去，是不合理的。第一，區署無論組織人材均極貧弱，不能適合縣政府工作，發令作用，如某縣能負擔本區工作，勢必分散縣政府權力而影響

一、縣制之廢止。二、分區自治。三、地方自治之發展。四、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。五、縣制之廢止。六、分區自治。七、地方自治之發展。八、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。九、縣制之廢止。十、分區自治。十一、地方自治之發展。十二、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。十三、縣制之廢止。十四、分區自治。十五、地方自治之發展。十六、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。十七、縣制之廢止。十八、分區自治。十九、地方自治之發展。二十、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。二十一、縣制之廢止。二十二、分區自治。二十三、地方自治之發展。二十四、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。二十五、縣制之廢止。二十六、分區自治。二十七、地方自治之發展。二十八、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。二十九、縣制之廢止。三十、分區自治。三十一、地方自治之發展。三十二、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。三十三、縣制之廢止。三十四、分區自治。三十五、地方自治之發展。三十六、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。三十七、縣制之廢止。三十八、分區自治。三十九、地方自治之發展。四十、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。四十一、縣制之廢止。四十二、分區自治。四十三、地方自治之發展。四十四、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。四十五、縣制之廢止。四十六、分區自治。四十七、地方自治之發展。四十八、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。四十九、縣制之廢止。五十、分區自治。五十一、地方自治之發展。五十二、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。五十三、縣制之廢止。五十四、分區自治。五十五、地方自治之發展。五十六、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。五十七、縣制之廢止。五十八、分區自治。五十九、地方自治之發展。六十、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。六十一、縣制之廢止。六十二、分區自治。六十三、地方自治之發展。六十四、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。六十五、縣制之廢止。六十六、分區自治。六十七、地方自治之發展。六十八、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。六十九、縣制之廢止。七十、分區自治。七十一、地方自治之發展。七十二、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。七十三、縣制之廢止。七十四、分區自治。七十五、地方自治之發展。七十六、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。七十七、縣制之廢止。七十八、分區自治。七十九、地方自治之發展。八十、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。八十一、縣制之廢止。八十二、分區自治。八十三、地方自治之發展。八十四、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。八十五、縣制之廢止。八十六、分區自治。八十七、地方自治之發展。八十八、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。八十九、縣制之廢止。九十、分區自治。九十一、地方自治之發展。九十二、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。九十三、縣制之廢止。九十四、分區自治。九十五、地方自治之發展。九十六、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。九十七、縣制之廢止。九十八、分區自治。九十九、地方自治之發展。一百、廢除進行，縣有形成縣下地方之一部。

在在縣制之廢止，關於區之性質改變，以如前述，取消區的一級，必要時設區署，也不過是縣政府之輔助機關，用縣政府派出的補助機關（區署）或人員，來分區（也可以說是區署之手續）之管理，實在是最適當的方法，既可達到減少層級的目的，又絕不致發生弊病，地方自治的進行，一定可以達到許多便利。

（三）鄉（鎮）地位的提高。鄉（鎮）地位提高，是新縣制最進步的一點。在「修正縣制法」及「修正縣自治施行法」中，鄉鎮的地位，已經是非常重要，縣人民衆機關





則，實際上不能等於現在的一條，在有區鎮一級存在的時候，鄉鎮區域小尚無大礙，但在鄉（鎮）成爲縣以下唯一單位的時候，它的區域就不能不加以擴充，因爲區域小力量就不小，無法發揮獨立的職能。所以新縣制規定鄉鎮之劃分，以十保爲原則，亦即每鄉（鎮）原則上均應包有一千戶，如果按照實際計算，每鄉（鎮）一千戶數，最多可達三千三百七十五戶，鄉（鎮）力量之增大，可以想見。（二）確定定鄉（鎮）的性質：新縣制規定鄉（鎮）爲法人，這是它最大的收穫，縣法人的資格明白相明，已經是很大的進步。鄉（鎮）法人地位的確立，當然更值得稱頌。從這一點，我們可以確認出鄉（鎮）的重要性，唯有鄉（鎮）才是縣以下的自治基本單位。（三）充實鄉（鎮）組織：「縣各級組織圖」規定除鄉（鎮）長及副鄉（鎮）長而外，在鄉（鎮）公所內設置團組，分掌民政、經濟、文化、警備，在鄉鎮公所之下管轄有壯丁隊、少年團、婦女會、長老會，在鄉軍人會等，在鄉（鎮）公所之外，尚有各種民衆團體，受鄉（鎮）公所指導。

### 第三節 置重經濟建設

新縣制綱要的第三個特質是置重經濟建設并謀解決地方財政問題。經濟建設是充實國防、增厚民生的扼要設施。在政治建設領域中，加強經濟建設，不但可以充實政治建設的內容，且兼有促進政治建設完成的作用，所以經濟建設，實爲政治建設過程中比較最重

## 第二章 新縣制的特質

要的工作。年來我國政治建設的實施，常標榜以「管教養衛」四大工作為內容，**管**的工作，就是經濟建設。舊經濟為社會的基礎，經濟建設在政治建設範疇中，一面與管教養有相互為用的關係，一面實具有主導整個政治建設發展的特性。歐洲農業工業大革命，支配了整個社會，是十九世紀經濟的發展，造成了二十世紀政治的局面，換句話說，即經濟能力發展的條件，乃決定政治建設進度的最主要的因素，政治建設的歷程，必須從「政治經濟化」入手，而後才可以奠定鞏固的基礎，故「建設之首要在民生」，這便說明了經濟建設的重要，亦透露了政治建設指導法則的所在。其次政治建設的推進力量，必須發自於廣大的民衆，而後才有鞏固的基礎；故普遍加強民衆對政治的推動能力，為最重要最基本的建設工作，而經濟建設實為建設過程中引發民力極有效的方法。經濟為人民生活之中心，國家經濟上一切措施，人民感關切，自易引動；而其效果，不僅為生活上直接物質利益，且有養成現代化國民的實效。今代立國，以國民羣體力量大小為斷，由經濟建設方式以發動民衆，而造成偉大的集羣力量，乃為建國上所絕對必要的舉措。

新縣制編製對於上述意義極端重視，故於縣財政及鄉（鎮）財政都有規定，尤以對省縣財源之劃分清楚，為今後地方政治上一大改革。在新縣制下除了確定稅源外，此後充實財政將向另一方面發展，如第二十二條規定鄉（鎮）設置濟房，第五十條規定，保設經濟幹事，專辦鄉（鎮）與保之經濟事務，並依第四十二條中規定鄉（鎮）應設辦遺產事業。

目的即在以當地的人力物力從事於公共建設，以其收入充地方行政經費。國父在一地方自治開始實行法一中，主張以國民自治為目的，修築道路，開墾荒地，並以義務勞力的一部份代價充作教育經費。這種辦法，就是這種主張的具體實現。總裁在一確定縣各級組織問題一中說：「總理指示地方自治組織，應為一政治經濟之合作團體，故所謂經費來源，均應注重人民之公共遺產，不應再多仰給於捐稅」，也就是說明這一點。其次，確立經濟合作制度，促進國民經濟建設，也是新縣制中所注重的事業。在「縣各級組織關係圖」內，規定設立縣合作社聯合社，區合作社聯合社，鄉（鎮）合作社，保合作社，把一貫的縣各級組織與行政系統配合起來，以行政的力量輔導合作制度，以合作的組織與辦造產業等，發展國民經濟，改善國民生活。本來合作的本義，是地方人民根據共同需要，本互助的精神，採合作的手段，自動的聯合組織，似不應滲透行政的意義；可是在合作事業的初期，一定要與行政及自治組織配合起來，才足以推行順利。國父手訂的建國大綱第二節：「建設之首要在民生，故對於全國人民的食衣住行四大需要，政府當與人民協力，共謀建設之發展，以足民食，共謀織造之發展，以借民衣，建築大計劃之各式房舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行」；總裁所倡導的國民經濟建設運動實施要項：「振興農業、鼓勵墾牧、開發礦產、提倡手工、促進工業、節約消耗、流暢貨運、調劑金融等等，皆利用合作制度，藉以推動，同時亦適與行政組織配合起來，不無收效。新縣制注意

及此，正式列入行政及自治系統中，不能不說是一個特點。

#### 第四節 管教養衛合一與黨政密切聯繫

新縣制綱要的第四節特質是管教養衛合一與黨政密切的聯繫。換言之，即組織統一，事權集中原則的難立。欲增進行政效率，必須健全行政組織，而健全之組織，更須合乎組織完整與權力集中，組織一致與分工合作，事權相稱與事人相當等原則。過去之縣及各級組織，均不合此原則，政理難為一縣之最高權力機關，但實際則往往與縣府平行的機關而辦理，如縣政府財政局等，例如稅政局、社會軍訓合作指導機關等，均屬行政分割而不完整。如地方自治及區長人員任免與夫縣政府支薪等事，亦由縣政府辦理，顯見權力不集中，又如禁政機關，皆由縣政府辦理，治安維持，則有縣府第一科、第二科、日衛總隊部、常備駐軍隊、及巡警保衛隊等負責，均屬職能分割，分工不明，缺乏合作的病態，在此一事既辦，則負責員日異增加，形成互相推諉，互相磨擦，利未見而弊害叢生。其次，過去鄉（鎮）首領，皆由縣政府委任，其前僅能主管於民政部份事務，其餘文化、自衛、經濟、社會、教育、各事，均不能辦理，以致鄉（鎮）事務不健全。計劃之下，作何秩序的行，不能由各項工作，相互間發生連貫性的密切關係，不僅工作的效率減低，即人力亦有不少的浪費。在實際施行中，地方短弊，所有民政、教育、合作、警衛等工作，都力

求合一，以期管教養衛各項工作，能以處籌兼顧，共同發展。如綱要第七條規定縣長之職權爲受省政府之監督辦理全縣自治事項；第三十四條規定，鄉（鎮）長、鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）壯丁隊長皆以一人兼派之；第四十九條規定，保長、保團長學校校長及保壯丁隊長，皆以一人兼任之。這正是所謂「三位一體制」的採用，目的在要求黨權統一，俾能動員整個抗建力量。這種辦法的好處，可以列舉幾點：第一，事權集中，使各項工作在統籌規劃密切聯繫之下，足以糾正過去散漫分歧，多頭重覆的弊病。如專制「政教合一」言：政教合一，一方面可使行政人員重視教育，努力於民衆組織與訓練，促進整個社會的發展；第二，「三位一體」，貫徹統一，民衆易於認識；權力廣大，民衆易於信仰，重之「黨權」，一切工作能推行，自亦較易；第三，地方上人材缺乏，三種職務，同時要選出三個稱職的人，較爲困難，而在一個區域內，選出一個幹練的一人，視其需要，其易較易。「三位一體」制在廣西省推行頗有成效，此爲舉國皆知之事實。現在以其推行全國，在地方財力人力艱困的環境下，不失爲一暫緩下藥的補救辦法。

其次，以黨政密切的聯繫增強地方工作的效能，也是新縣制的特質。關於黨政關係，爲新制的最高原則；過去縣裏面的區黨部與區公所，並未能與縣府以下的行政組織及自治機關配合起來，過去各縣的黨部也大都限於縣境以內的公務員及學校教職員學生，所以區黨部與區公所部份在城郊內外，不能深入河縣民羣衆。黨與政的關係，合則兩利，分則

兩傷，以往的事實，爲黨不能發展的徵候所在。一縣等級組織關係圖（圖）爲，應黨原則上每區黨部配合一個區黨部，每個鄉（鎮）應黨部配合上一個黨部區分部，每保黨部配合上一個黨部的小組，這種不特使地方政治制度與黨務關係密切聯繫，而且從新縣制整黨政與人民的關係，在政府方面，集合諸政變方的力量共同推動，一面貫徹政府方針，一面用黨的組織輔導人民，實施訓政，訓練人民行使國權，成爲由上而下逐級連貫的督率與推進；在人民方面，促其自覺自勵，使人民力量由黨的組織與自治基層驗出，成爲由下而上，由散而合的具體發揮。至於工作方面，總裁在「改進黨務與調整黨政關係」講詞中指示：「縣黨部應改革過去鬆懈工作的形式，儘可能的消納其工作於縣政府組織之中，一縣之民衆組織與訓練，悉由政府按照行政法令辦理」。確有如此，才能求得人民對黨政變方的信仰，其次再求得政治力發與民衆力量打成一片。這就是新縣制綱要所表現的黨政聯繫的特徵。

### 第五節 實施標準的規定

新縣制綱要的第五個條文就是實施標準的規定。接看「縣各級組織調整」的公布，最後國防委員會又通過了一個「地方自治實施完成標準」共分十四項，主要內容如下：

（一）編查戶口：一、原有戶籍及第一次入籍登記辦理完竣。二、繼續辦理戶口移動登記。

(二) 規定地價：一、全縣土地經過測量及登記，並依法徵收地價稅及土地增值稅。  
二、土地測量及登記尚未能如期完成，應辦土地徵收，造具臨時地籍冊，並徵收原有土地賦稅。

(三) 開發荒地：全縣公私荒地調查完竣，公有荒地由鄉（鎮）公所利用或分租，私有荒地應定限期開闢辦法。

(四) 實行墾產：鄉（鎮）及保勝利開墾民力財力，實行公共墾墾，收益充作地方自治事業之用，一、開墾事業均應包括在墾產事業之內；

(五) 整理財政：一、確立財務行政制度，二、整理地方收入，三、確立人民監督地方財政之制度。

(六) 健全機構：一、縣鄉學均依「縣各級組織綱要」之規定組織健全，二、縣各級民意機關，依法成立；

(七) 訓練民衆：一、縣各級幹部人員經過訓練，二、民衆有參加保民大會一年以上之經驗，三、充分訓練民衆行使四權，四、縣公民完畢各項義務並舉行公民宣誓，五、按照規定舉行國民月會；

(八) 開闢交通：一、縣道修築完竣，二、電話網設立完成；

(九) 設立學校：一、每保設一國民學校，每鄉（鎮）設有中心學校，縣或區設有六

## 第二章 新縣制的特質



年制中心學校，二、學齡兒童入學達全數百分之八十以上，失學成年男女入學達百分之七十以上；

(十) 推行合作：一、每保每鄉(鎮)設有合作社或中心合作社，縣設合作社聯合社。辦理倉庫、生產、消費、信用等業務；二、確立縣合作指導制度；

(十一) 辦理警衛：警衛聯繫完成，保壯丁隊訓練完成；

(十二) 推廣衛生：一、鄉(鎮)保公共衛生場所之設置。二、縣設衛生院，鄉設有醫務所，保設有簡便藥箱；

(十三) 實行救濟：一、對於貧病孤寡無依者均由本地方之鄉(鎮)保妥為收容；二、監督並改善各廟宇祠堂建築，使與社會福利事業；

(十四) 厲行新生活：烟酒禁絕，改良風俗，革除惡習，獎勵節約儲蓄，使人民生活，在衣食住行育樂中合理化，紀律化，明禮義，知廉恥，調解紛爭，和睦鄰族。

「縣各級組織綱要」本規定有一地方自治之實施辦法以命令定之。一項，所以這十四項標準，事實上乃是綱要而補充部份。規定組織形式的法令，同時又規定組織的工作內容，以工作充實組織；以組織推進工作，這是新縣制第五條主要之精神。



依此彈性的規定，則人才財賦上固困難，尤小者以防礙主權要項實施。試舉事為例，全國現有一千九百餘縣，遼東省的廣狹、人口的多少、財政的盈絀，以及繁簡等等，差別甚大，因之縣政府的組織規模，亦必多具伸缩性，以便與環境相適應。過去對於縣政府組織分爲三等，但實際應用時仍有參差過少之感，所以各省有自行增減者，如廣西省依一廣西各縣組織大綱，分爲五等。浙江省於二十七年十二月間按照該省統計數目，以人口爲中心，次及面積，再次爲稅收，取累進遞減的辦法，核計分數，一面參酌各縣事務繁簡，施治難易，分爲三等六級。現在新縣制規定縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分爲三等至六等，由各省府劃分，報內政廳核定，這種規定比之過去較富彈性，各省在這種規定內，斟酌運用，便利實多。

新縣制之特質，可約略舉述爲以下六點。新縣制施行以後，縣的機能，明白的列爲兩端：一爲統治權執行的一體，二爲自治權發動的有機單位，亦即政權與治權上下左右交流匯聚的樞紐，此點尤堪注意。

## 第三章 新縣制與各方面之關係

### 第一節 新縣制與三民主義

新縣制的意義及其特質，已如前述，現在我們總括着，新縣制對於其他各方面盡到了什麼基本任務。

第一是對於三民主義的實行上。中國政治建設的大目的是在建立一個三民主義的國家，三民主義的實現不是一蹴可幾，必須經過種種不同的奮鬥階段，才可達到，而每一個特殊階段，在政治上就必有其特殊的中心任務。新縣制的精神和內容，是在以建立三民主義地方政治基礎為中心原則，新縣制的種種規定，在實現三民主義偉大理想的遠景上盡到了時代的任務。關於這一點，我們可就民族主義，民權主義，民生主義分開來加以說明：

(一)關於民族主義 三民主義中的民族主義，其主要目的有二：一是中華民族自來獨立，二是中國境內各民族一律平等。而達到這個目的途徑則是：一、化家族為國族，二、恢復固有道德智能，三、認識民族處境之危險，四、增加人口生殖率，五、政治經濟的不合作主義。「縣各級組織綱要」中那幾點和以上途徑有相通的地方呢？

### 第三章 新縣制與各方面之關係

第一、就化家爲國族上說，新縣制是以嚴密保甲及各項民衆組織爲手段來求其實現的。中國人家族思想之所以濃厚，是由於舊生活始終只局限於家族範圍內，對於家族範圍外之實生活，完全不曾參加，不去理會。這種家族範圍有條的，但作爲進一步的民族團結的基礎，却也很有限處，現在由保甲組織的嚴密，每一個家族的實生活通過它的關係均與整個國家生活發生聯繫。新制中規定組織婦女會、少年團、職業團等民衆組織，使每個，除家族生活外，更參加一種社會生活；同時在保甲的組織內，又在戶長的位置予以新的規定，使代表全家出席保民大會及戶長會議。這樣久而久之，一方面人民的思想自會隨着實生活的變化，由家及進而達到國族主義，一方面中國家制度之優點，還可繼續保存下來。

第二、就使邊海有道德智識及認識民族處境危險來說，新縣制是以普及教育爲手段來達到目的。國有道德而後壞，國有智識而後沒，一般人忽視民族處境的危險，主要的原因是由於教育的不普及。晚清以還，中國雖已注意教育工作，但支離破碎而且徒重形式，缺乏內容，所以實際上不能收到效果。新縣制中的教育則不然，它是以至體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材，注重喚醒民族意識，提倡愛國觀念，訓練國民的智識，以爲辦學的，其目的，在於使國民的教育乃是民族的教育，生活的教育。這樣，教育發展，自然可以達到恢復國有道德智識，及認識民族危險，新縣制也。

### 第三、就人口問題來說，中國人口問題之一，以目前而言，

大，人民體力衰弱，而道奇種原因是由於不潔貧弱之傳染。新縣制中一方面要舉行戶口調查，以明瞭現時我國人口實際狀況，一方面更特別規定督察機構之構建，以增進人民健康，減少死亡率。這兩件工作的嚴格實行，就可以使我們所受的入口壓迫逐漸減輕。

第四、在抗戰時期，增加軍事力量以粉碎敵人侵略，保衛民族生存，乃是民族主義的首要之務。新縣制是在抗戰時期頒佈的，所以含有不少的軍事色彩。壯丁隊的組織，在新縣制中佔着很重要的地位，即是張德勝丁訓練入手，達到全國皆兵之標準。此外就整個地方組織而言，亦含有軍事精神，鄭鎮保甲之採取十鄰制及一區實行的三制原則，即是依據軍事組織形式而來，亦即是管子「作內政，寄軍令」之意。

(二)關於民權主義 三民主義中的民權主義，是以全民政治為目的，以人民政治地位平等為內容，以適當分權為方法之民主主義。為達到這一目的，新縣制中也規定了它最基本的實現步驟：

第一、發實現金民政治前途，新縣制實行後，保甲保民大會，直接行使四權，鄉(鎮)有鄉(鎮)民代表大會，為執行區黨部機關。不過在訓政與憲政過渡時期，暫採「代表制」以訓練民權運用，一以避免濫權，待新制完成，則民權直接行使四權的政治即可實現。保長由保民大會選舉，可以算是人民獲得了管政治的權力，以後逐漸擴大。

在縣的範圍內，人民管理政治的權力，自可發達至最充分的地步。

第二、就政治地位平等說，「縣各級組織綱要」第六條規定：「凡中華民國人民，無論男女，在縣區內住滿六個月以上或有住所達一年以上，年滿二十歲者爲縣公民，有依法行使選舉罷免創制複決之權」。無民族、性別、階級、職業等的區別，凡是公民都可以享受公民應享的權利，人民政治地位平等，在這裏可以說已完全實現。

第三、就權能劃分來說，新縣制中的縣、鄉（鎮），保各級組織，都是採取了權能分開的形式，縣參議會、鄉（鎮）民代表大會，保民大會是有權的機關；縣政府、鄉（鎮）公所、保辦公處則只有權的機關。這種權能區分的政治組織，不惟便於地方自治的推行，而且便於民權主義的進一步發展。

其次，爲了使權能劃分制度得到良好的效果，訓父會曾特別提出了訓練和考試的重點。「建國大綱」第八條規定「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之人員，到各縣協助人民籌備地方自治」，因爲不經訓練和考試合格的人員，對於主義，對於自治既不明瞭，如何能去協助人民？綱要中第十條規定：「縣長、縣行政人員之考試、甄審、訓練、運用、考核，能免依法律之規定」，也就是根據這個精神，要以考試和訓練來補助權能劃分的有效施行。

（三）關於民生主義 三民主義中的民生主義，其目的在「解決人民的衣食住行問題」

第一、使人民能享盡其利，各種地權。近邊這這目的的手段，則是平均地權，節制資本二者。新縣制在這些方面，有民衆的參與呢？

第一、就平均地權說，平均地權的之始實行，應該自土地測量入手。而土地測量即爲新縣制所首先完成的工作。土地測量之後繼續應做的是土地登記、土地報價、土地徵稅。這幾點在綱要的（縣財政）一章中已有所規定。縣政府內務設有地政課，執行各類土地法令，遵照中央的土地政策，決定保障佃農、增加自耕農、土地增益收歸國有、統制土地使用等方法，以達調移所有其田。

第二、就節制資本說，節制資本的意義有四方面：一爲節制私人資本，二爲發達國家資本。中國現在爲大貧小貧的國家，雖其中心任務應爲發展國家資本，但節制私人資本亦不能不先予注意。新縣制中規定合作社應普遍設置，視爲行政工作的一部份，其目的就在以合作方式來阻止私人資本的無限制膨脹。且合作社的種類頗多，倘能普遍發展，人民不僅可以避免資本家的剝削，而且還可以進而成爲發展生產事業的助動力。至在發達國家資本一方面，在縣的範圍內設置的只限於發展縣公營事業。對於這一點，除綱要「縣財政」章列「縣公產收入」，縣公營事業收入兩項，表其係縣的工作的一部份外，在「地方自治實施方案」中，另有更詳細的規定，以資具體的資本。

上述之節制資本兩項手段之外，民生主義還有一個根本的辦法，就是要「造現在的



庭，而來的「新」，也還是說在我們生產事業未能高度發展以前，它是以遺產為重心的。新縣制所設想的方針的規定正復如此，除開合作社、公共倉庫以外，將來對於改良農業，發展工業是更應訂出一套詳細的辦法，以謀縣單位食衣住行的合理的解決。

上面說「縣各級組織綱要」中，若干重要點，分別和民族、民生、民生主義相配合，用此說明實施新縣制所應注意的三民主義的論點。但，只見於分析上不能不採取的方式，究竟實行的三民主義與互相關連的，新縣制的工作是互相關連的，三民主義不是三個主義拼湊而成，新縣制綱要也不是用零碎的工工作疊積而成，三民主義和新縣制本身都各自有其整體的生命。三民主義的失命在那裏？在新縣制綱要上面。「縣各級組織綱要」的生命在那裏？在「管政養衛，一氣貫通」上面。新縣制所實現的是全部三民主義，所以新制中的每一工作都是以全部三民主義為對象，譬如普及教育一項，固可以「復出有道德智能，但亦可藉訓練人民行使國權，達到民族主義」外，又實行了民族主義。又如合作事業的發揚，固可以節制私人資本，但亦可作為抵抗帝國主義經濟侵略的武器，且可在經濟組織中訓練人民行使國權，這又是民生、民族、民生主義並行不悖的例子。我們只有把握住三民主義的連環性和「縣各級組織綱要」的一貫性，才可以使新縣制綱要確實成為實行三民主義的有效工具，也只有把握新縣制作為實行三民主義的有效工具，一縣之級組織綱要的時代意義才可以更加鮮明。

## 第二章 新縣的黨政關係在縣政工作

新縣對於其他各方面盡到了一些什么基本的任務？第二是關於黨的方面。費青田指出縣制在三民主義革命進程中的特殊意義，這種特殊意義的認識與把握，是方行新縣制極重要的信念與力量，在一政服從於黨一的原則下，尤其必要。關於新縣制與黨政關係及黨務工作一點，我們可以分開來加以研究：

(一) 縣黨政之關係 這裏所說的黨政關係，是專指新縣制下縣黨政。關於而言，黨應當與縣的各級組織保持什麼樣的關係呢？這要從體制上與實質上加以探討。

第一、體制上的配合：縣的各級組織最基層的細胞組織是由戶組成的甲，由甲進而為保，由保進而為鄉（鎮），區是可有可無的輔助組織。黨一方面，最基層的細胞組織是由小組組成的區分部，由區分部而區黨部，由區黨部而縣黨部。區鎮、鄉在體制上有很自然的配合。過去及現在每縣設一縣黨部，負一縣黨務總責任，與總務、縣政務的縣政務相配合，在新縣制下當然也是如此，但今後為了優越新制，黨的工作當更趨廣。區以上每鄉（鎮）應當配合上一個區分部或區黨部，每保應一保會上若干小組或區分部，區鎮黨部與行政機構配合一致，即所謂「黨融於政」，這樣才能切實地為黨的工作，付諸於地方自治工作的開展。

## 第三章 新縣制與各方面之關係

第二、實質上的職務。所謂實質上的職務，不外工作上與人事上的關係。按現在的規定，縣黨部書記長特兼任縣參議會秘書，縣長，縣府各科科長及鄉（鎮）長均須訓練甄審合格的規定，凡訓練甄審合格之縣各級行政人員，均應屬黨員。黨發生密切的關係，自不待言。工作上，縣黨部之下，黨組織負責人員，如區分黨委員小組組長等，都不是所謂專辦黨的人，而是各有其職業的黨員，在他們的職務與黨組織之內做黨的工作，把他們的職務業務與黨的政綱政策聯繫起來，二者乃是一回事。凡是在縣各級組織中的黨員，取得各該組織的領導地位，就可以對黨多負責任，多盡義務，黨黨的和揮，根據黨的宗旨，訓練民衆行使國權，推進地方自治，這就是黨的工作的具體運用。

(二) 縣黨務工作之進行。現階段的縣黨務工作共四項，因縣黨部地方自治單位，而現在正努力推行。方自治用調改黨到黨政的階段。黨對於縣政的設施，他的責任是宣傳，督促與協助。具體言之，就是要在各該黨衛的事業範圍之內，黨部負責宣傳、指導和促進的工作。如何進行這個工作？總裁說：「我從前明白，他說：『必須使政府、黨部完全打成一片，將黨的方針貫注於地方各級國有的政府或社會機構之中，由政府依據法令規定而此等機構而發揮其力量。』」以下尚黨的工作，是行政工作同時也是訓練社會民衆的工作。總裁說：「對社會民衆，應使領導、扶助、宣傳、推進四項同時並進；不知不覺地則宣傳普及之，知而奉行，行而不力，則鼓勵而推動之；能力知識

是政府對於補助黨，則熱心扶助之，已有基礎的產業和成績，則積極領導於正確方向而實行之。又黨之必要經費與員，完全打之，片，這就是說，一方面要吸收當地的優秀人士及黨員，同時使黨員以民衆資格參加自治團體與區鄉（鎮）保甲的組織之中而實行其領導。一見總蔣所謂「改進黨務與調整黨政關係」及「確定縣各級組織問題」兩黨綱之一。

總之，新縣制之施行，是中國國民黨領導國民革命的實際保證，這個意義，又可從下列三點明白其真：

第一，新縣制是民衆社會生活有機體的結合，它的表現是民衆政治經濟文化武裝等生活各方面都有表現。黨現在可以運用這個有機體制，有體系的作多種多樣的活動，可以直接接與一鄉一鎮一或民衆單位聯繫，採用各種工作競賽，各種自由聯合或設置村會堂等適應民衆生活的方式來進行。

第二，過去黨如果步向民衆提出革命政策，往往因為政治機構的不善，政治經濟文化各方面都有條件，不能百分之百的保證實現，失掉民衆的信仰；今日新縣制是一個綜合的有機體，是黨與革命及民衆的結合與密切的革命的實踐可以絕對配合。例如：在過去我們向民衆提出「所有民子弟都可以受到義務教育」的諾言，我們欲其實現得來之於縣政府，縣政府不能區別，條件，能如願的很少；現在鄉一鎮一保就是一個行政的有機單位，隨

凡政治經濟文化各方面都有積極發展的積極家。責任。只要（黨在統一戰線）保甲取得領導的地位，黨的政策，便很容易得以實現。

第三是有縣制給予黨組織發展黨員與入黨的機會。過去縣制時，區黨部與區分部未能與縣府以下行政組織自治行政相結合起來，所以各縣的黨員大都集中於縣城之內的公務員及一般教職員等，區黨部與區分部也大都集中在縣城。城內黨部可以利利用新縣制的組織靈活，去廣泛的招收黨部黨員。使之更趨參加黨組織。黨部在政治經濟文化等工

作。所以，在新縣制中的黨部，就是所謂政時到黨既到黨的一種黨。黨的職務，工作重要與工作方式與既往不同，我們應多將黨部與縣政府關係，使黨部更趨於統一，推進黨的建國工作。用黨的新勢力去進行新編制。

第三節 新縣制與抗戰建國

新縣制對於其他各方面都到了一連貫的基次。他任任任。第三是對於抗戰建國方面。在抗戰建國期中，內政上的任何措施，決決不了抗戰的。大舉節與建國的大目標。新縣制的推行，當然無法例外。且在一政治行政軍事一領領大原領之下，新縣制的最大特色。首先就將從抗戰建國處選選選。否則則來其根本健康。總之：一縣政府應以抗戰建國為中心。在抗戰

今後抗戰建國的進程中，是一紙最關重要的工作，海非虛語。

關於抗戰建國的意義，盡人皆知，用不着多所申述。本黨臨時全國代表大會宣言有云：「非抗戰民族之生存且不保，自無以遂建國大業之進行，而非建國則自力無以充實，將何以挫外侮而達到最後的勝利」。抗戰建國的精義，此數語足以盡之。我們明白了抗戰的意義，是為排除建國的障礙而抗戰，為增加抗戰的力量而建國，便可知新縣制與抗建之關係及其重要性。因為今天既然是需要一面抗戰，一面建國，前方抗戰需要人力物力智力，後方建國即在供給人力物力智力，務使前既不能負此任務，新縣制即應速而產生，其各級機關，均專以集中人力、增加物力、培植智力為中心工作。視第二期抗戰，軍事上已漸入轉守為攻之時，凡有收復之地，亦有一種健全的制度，加強其政治組織，以期抗戰勝利之日，而建國有基礎之時，亦非新縣制不能勝此重任。可知新縣制之任務，是從抗戰中求建國的成功，在建國中爭取抗戰的勝利，既具有與過去各縣組織不同的內容，更有適合於抗戰建國形勢的獨特精神，其意義又歸納為以下三點：

(一)新縣制是抗戰的新武器。我們抗戰戰略，是全面戰爭，爭取主動，因此對付敵人不僅在軍事上，而於政治經濟文化各方面，都要在整個國策之下加緊建設，齊頭並進，以充實國力，適應軍事需要。新縣制便是政治建設最良的工具，也是生聚教訓，明恥教戰最具體的國策。就組織上說，縣以下鄉（鎮）保甲，保採十進制及「虛實相間」制，即係

軍事上的編制，統一組織，層層節制，使數千年來無組織無團結一盤散沙之民衆，成爲有組織有條不紊的現代國民。無論在戰區或於路區，侵略只能佔領我土地，不能奪取我民衆，其力量何處偉大？又各級國民兵隊而言：據內政部二十七年五月保甲統計，全國共有八萬八千九百二十三鄉（鎮），七十七萬九千餘保，六百四十六萬八千餘甲，每保編國民兵一小隊，則為七十七萬九千餘隊，每隊以五十人計，共得三千八百九十餘萬；又加三鄉（鎮）中，每鄉鎮受編敵人的軍事訓練者，又得七百三十四萬餘幹部。總計此四千萬萬之壯丁，取之不絕，飲水思源，以此而觀，何國不克？以此圖功，何功不成？新縣制對於壯丁的訓練，特別注重，不僅官兵供養，且普及於民，寄內政於軍令，使人民生活條件與自衛作戰條件一致的辦法，便是我們，可作自衛防敵人的武器。

（二）新縣制之建國的基業工作。新縣制國民政府第五大會開幕詞有云：「我們要完成抗戰建國，得到最後勝利，不在軍事的好壞，而在政治的好壞。政治如何，來決定我們的勝敗。所以從今天起，我們同人更應在積極方面，使精神和物質，都集中充實，政治經濟和社會，無不應付，都能迅速發展。」總之，新縣制一舉而兩得，可以說抗戰建國的戰爭，建國工作皆重於此戰。總之，建國建戰的最高領袖，他尚觀察到，當然基十分的正確。但何謂政治經濟的好壞？本黨第五屆五中全會宣言之較詳，略云：「所謂政治經濟之好壞，要在嚴明賞罰，除廢名實，集中力量，增進教學，加強民衆組織，統一民衆行動，

解除人民痛苦，改善人民生活，「國父」之遺教，不特為我族所具，亦建國成敗所關，必需仿效。現時人民生活之需要，在於食、衣、住、行、統制、教育、社會、物質之生產、經濟、學、業、凡此皆必而之重要，經濟；民生具於經濟之中心，工業；經濟之鐵道、鐵路、公路、電報、電力之所能，努力興舉；庶以鞏固幣制，流通金融，促公私產業之發展；他如興修水利、畜牧之改進，內地蘊藏之開發，後方之省生產能力之增加，尤當合政府人民一切資本技術之力，切實加緊推行。此種經濟建設，固為充實抗禦之實力；亦為實行三民主義之基礎。這是政治的經濟的建設之大要，亦可以說是建國的中心工作，慎將從何處下手呢？國父說：「今從中華建國與古不同，必須既立之後，永不傾仆，故必先築基礎於人民身上，不自政府濫起，而自人民造起」。又說：「三千餘縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不立姓」。可見國父已向建國階從下級及人民做起。總觀南京國父遺教，始有新憲制之頒訂，以喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治以奠定革命建國之基礎為宗旨。等語於我國過去，於建設非不多力，惟均注意於上層，譬如舊式建屋，僅知上換椽柱，而忽於下層之地盤，根本既不鞏固，當然經不起大風雨之飄搖震盪。故自抗戰發生以後，共層政治即感空虛無力，新縣制即針對此症而發，故應認爲建國的基本工程。五屆六中全會宣言中指出：「縣各級組織綱要之頒佈，期使管教養衛各項，逐層貫注，由一地方人民自身之努力，謀地方事業優質之進，而以訓練



言者之人員，分配於縣區鄉鎮，以爲實際之輔導，於督勸民衆之中，收培植民權之效，本會議認爲此一法案，乃實行憲政其實之保障，亦爲使中國造成近代國家必由之途徑。不惟後方各省，應當全力進行，即戰區各地，亦宜排除困難，普遍發動，亦最爲明顯。

(三)新縣制之抗建綱領之實施 由上可知新縣制與抗建綱領之密切與重要，今再指出抗建綱領之有關的條件，與新縣制一一對照，則除抗建綱領中包括中央與省之範圍以外，凡屬縣縣以及社會民衆者，新縣制中皆不包括，一氣貫通。惟一縣之級組織編制一乃係法律條文，未及實際及學案，特舉引 總裁所講演的一確定縣各級組織問題一以證之，茲此講稿即新縣制所產生的資本。例如抗建綱領中：

丙、抗建綱領方面：「九、訓練全國壯丁，充實民衆武力，補充抗建部隊」；「十、指導及協助各地民衆武力，在各戰區補充長官指揮之下，與正式軍隊配合作戰，以充分發揮保衛鄉土，捍禦外侮之效能」。新縣制即有各壯丁隊（現改爲國民兵隊）之編練，遠師寓兵於農之旨，況法全民皆兵之制，已見上述，豈不復費。

丁、政治方面：「十三、實行以縣爲單位，改善并健全民衆之自治組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治社會的基礎」。新縣制第一條即規定縣爲地方自治單位，縣各級組織即指之甲第四款亦指明確定保鄉（鎮）之構成份子並加以充實。保甲制爲自治組織，今新保甲於自治，即是加強自治組織，增厚自

修能力。第十四、改一多級政治機構，使之簡單化，合理化，並提高行政效率，以適應戰時需要。計縣制於戰時所規定，其意旨在，又以縣署對縣府補助機關，不認為一級及充實鄉（鎮）及保甲之基層組織等語之。

以新縣之方面：第十七、經濟建設應以軍事為中心，同時注意人民生活」。新縣制中所言行政組織，均採軍事制度之精神，而經濟建設亦當然以國防為中心。又縣各級組織問題當頭第五云：「擬定地方自治組織，應以一政治經濟性質的合作體……自應注重人民經濟生活」；又說明第三云：「今本縣民生問題應設職業訓練班，實得因此途而進，則教育與生活能得聯成一片」。而關於共產黨之教育與生活聯成一片的規定，即為改善人民生活之舉措。第十八、以全力發展農村經濟，獎勵合作，調劑糧食，並開墾荒地，鼓勵水利」。新縣制中，雖未設有合作社，然對於糧食問題之第三章第四目云：「合作社以鄉鎮為單位，各鄉鎮設分社，各鄉鎮一鎮一社多設倉庫，以便貯存物品，糧食管理，事務重要，各鄉設分社」；又說明第七云：「倉儲物資均可以鄉一鎮一社設倉庫，由人民自行管理，各倉庫應設管理委員會，由當地政府，撥款或共出款，由人民自選組織至十八條全篇同。第十九、興修水利，加強重工業的基礎，鼓勵輕工業的發展，並發展交通之手段。本條法云重工業，當指電力、煤之加工等，而輕工業則指棉織、紙、糖、茶、油等之類。其旨云：「為提高人民農業技術及發展地方工業起見，本縣應設農業訓練班」。

班」。新制中規定縣政府「督導農及工商方案，籌備教育，及保存遺產辦法，並督導發展縣有及民有經濟之意」。

己項民衆運動方面，「二十二、發動全國民衆，組織農工商學各職業團體，改善而充實之，使民衆有組織，有力者出力，爲爭取民族生存之抗戰而動員」。縣多級組織問題，則第四云：「民衆團體組織宜由下而上，逐級健全，蓋民衆團體，惟民衆乃可發生效力，在平時則可藉以協助政府之行政，在戰時亦由民衆達到軍事的要求，與本條用意全同。」二十八、加強民衆之國家意識，使民衆協助政府，肅清反動，對於抗戰應行德辦；三十一縣政府組織問題第四云：「各級民衆團體，應爲地方補助的組織，與地方各級機關相輔，如直接一架機關之機器，雖零星語言，亦不可或缺，故今後於各級民衆團體，不僅不能取消，並須地方補助組織而加強，且須使之健全充實，與經濟相輔」。由此可見新縣制對於加強民衆的注意。至其組織之動、嚴密程度，則從甲中的速報連坐，已足以發揮其效用。

庚項教育方面，「二十九、改訂教育制度，並行視察制度；三十一縣各級組織問題，在甲第四云：「今後視察各級教育，應以民衆團體爲標準，凡各級教育，均應採民衆團體入班合校制，將民衆團體組織到學校，其有困難，亦儘量採行學生制度，務期於短期內，健全國民民衆教育程度，以謀其健全教育」。如此辦法，既是集中人力財

力，又可以使學校教育更於指導民衆，參加各項事業。「三十、訓練各種專門技術人員，予以適當的分配，以應『戰需要』。縣各級組織問題說明第六項云：「各地方各項事業，如倉庫、保險、糧食運銷、農田水利、溫牧墾殖等，均須由會受相當專門訓練者担任之」。卽同此意。「三十、訓練青年，俾能服務於戰區及農村」；「三十二、訓練婦女，俾能服務於社會事業……」縣各級組織問題說明第六云：「各級學校教育與地方組織及學業之需要相適合，既使學校教育不致空疎無用，又使青年學子得有廣大的出路」。又訓練婦女，新制中各級學校設有婦女部，各級民衆組織又有婦女會，卽專爲訓練婦女服務社會事業之用。

由上可知新縣制與抗戰建國關係之密切重要，我們可以總結一句，抗建綱領是我們革命建國的方針，新縣制是實行抗建綱領的最良好的工具。我們站在新縣制立場的人，應有潔清目標，以前方將士奮鬥的精神，來完成新縣制的任務，則新縣制完成之日，卽抗戰勝利之時，亦卽建國功成之日！

一 疾 患 記

疾 患 記

# 下編 實施方案

## 第四章 實施新縣制與戶籍行政

### 第一節 戶籍行政的重要

新縣制的根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治之完成。以奠定革命建國的基礎，故新縣制下的實際工作，務求廣泛，求在實施妥備各項要政。主要務新縣制去進行。但當局開始的時候，必須逐項整理。要最基的工作起先去辦，以作其他施政的基礎，諸種工作，莫如戶籍行政。無論推行地方自治，加強自衛，發展實業，普及教育，以及兵役、賦稅等要政，無不以戶口情形作爲趨向標準。要言之，戶籍行政未確立，戶籍人等登記未盡辦，不能就國法律無從實行，即新縣制所應辦的地方自治工作，亦無從着手。國父在建國大綱第八條中，凡一縣人口調查清楚，一縣爲訓政工作首應辦之事；在地方自治開辦實行法中，亦對戶口一列爲六項要政之一。總之，戶口調查，實爲自治之調查統計，是推行自治的根本工作。如求一個地方，這戶口不能調查確實，其他一切自治行政，民衆組織，政治建設等事，都無從辦得，所以自治第一應注意調查戶口。

口，先辦好這件事，以為辦理自治的根據」。由此可知，實行縣制的第一件事就是確戶籍行政，舉縣戶口調查。

「本縣要救濟人民，土地、家畜三者，有人此有土，有土此有財，有財此有用，選民又事，實政的主權。指國家於富強獨立之主境，固尤實人民是賴，人民公單是主權的實體，而且是土地的主人，土地是人民所宜經營的，土地只有在人民的利用下才有意義。所以近世國家最重土地之經營，戶口調查、地戶自清楚可以供給關於政治、經濟的和社會的基本事實，於是，種族本原實數可知，地不能則近世式的政府，發展近代式的工商業，實為近代式的文化。所以要使國家強盛，便非把戶政行政先辦好不可。爲了普及教育，爲了實行兵役法，爲了統制經濟，爲了促進衛生事業，爲了鄉鎮（保甲）的組織編組，政府各部門都已痛感戶口清查有急需辦理的必要。就縣縣制的進行而論：如設立保國民學校及鄉鎮中心學校，則應搜尖學童成人、女成人、及齡男學童、女學童，以分班，以設立國民兵隊及國民兵分隊，則應編甲壯丁、乙級壯丁，以編組，以訓練；籌設合作社合作社聯合社，則合作社社員身家須得調查，辦理倉儲積穀，則須按各戶各人的實力以抽款入倉，按人口多少以分份；設立藥箱及衛生所，亦須按人口多少，疾病狀況以設所。至於保民大會及鄉鎮（保甲）代表會，亦舉行之前，有待於調查及編列名冊，以爲根據。凡此種種，皆是以戶口調查爲前提，而戶口調查之進行，亦須按戶口調查之進行。」

確立與實施，乃爲要道。

總之，新縣制全部工作完成，必須以戶口調查結果爲基礎。

又必須通過新縣制的實行，才能實現，這樣形成了新縣制與戶籍制度的高同關係。至爲重要，而新縣制的徹底完成，也必爲了奠定我國現代社會組織的基礎，我們應以最大的努力，實行各種戶口法，完竣地方自治的善舉工作。

## 第二節 戶籍行政的效用

戶籍二字的意思，有廣義與狹義之分。以求狹義講：戶籍乃以戶爲單位，而確定其人的親族或血族，而組成某戶之謂；其意義與中國歷史之家族之一家一不同，因爲不限於同姓的親族或血族。以廣義來講：乃以縣爲單位，確定其人爲中國國民，屬於何縣，以確定其籍籍，同時又登記其人事的變動，而發現其個人的身分，以確定其在國內外的權利義務及法律上的關係。

歐美各國之社會組織與我國不同，實際上已經沒有家族觀念的存在，其清查人口，多爲第一人口一查一，與目前我國新縣制下所應採用的二人口一查一的目的不同；第一，普查一，總是查某村人口之總數若干，而稽查一，更須注重於實用方面，在大量觀察之外，還當注意別的事項，以爲人民事務及福利的根據，所以實益而求。就其中統計機關的分



析，其編費的表冊則需保存在各級地方政府。審查表上應以不編費，而編費時，却是編費表的一項。第二，普查是由全國同時舉行的，多由中央政府統籌辦理，而編查選區地方則當其而定，由省縣各自主持。第三，普查的範圍重在人口，而編查則編組保甲與戶口並重。有此三點不同，新縣制使戶口調查不能抄襲舊章的成規，而應由過去的保甲調查上尋求適當的途徑，無除因循延擱障礙，參加改造的辦法，以期達到編查詳實的目的。

基於此種意義，我們若將編戶戶口進行改組效用，可分述為以下二點：

甲、對於國家存意的效用：我國人口動輒兩萬萬，二十五年度內政府統計為四萬五千六百餘萬，然舉國紛紜，莫衷一是。中國面積究竟若干，可耕地，可生產地，可使用地各若干，中國人生活的資源，是否足敷分配，國防警備是否充裕，更無從確切置答。現在大家都說動員全國人力物力財力以抗戰，但各省各縣各鄉（鎮）各有編戶，各省各縣各鄉（鎮）各有選舉權者若干人，何人有選舉權？妻妾及子女若干，各省各縣各鄉（鎮）各有失學男女成人若干，失學男女兒童若干，各省各縣各鄉（鎮）各有多少選舉權者若干人，何人有選舉權？妻妾及子女若干，各省各縣各鄉（鎮）各有多少人民在戶，則各省各縣各鄉（鎮）人民之生計狀況若何？要平均地權，使貧瘠者其田，則各省各縣各鄉（鎮）有地耕者若干戶，若干人，及各省若干可耕地，是否可敷分配，使貧者耕？要集辦遺產稅，則何家何人有遺產若干，遺給何人，何人承繼？要集辦所得稅，則何家何人，在每年每月所得若干

字，其種類，非戶籍人編查記清楚，無從過問。試觀戶籍人編查之困難，可知其困難之甚矣。況其種類，非戶籍人編查記清楚，無從過問。試觀戶籍人編查之困難，可知其困難之甚矣。況其種類，非戶籍人編查記清楚，無從過問。試觀戶籍人編查之困難，可知其困難之甚矣。

其次，更有一事值得特加注意：中國人居住在旅順、煙台、威海衛等處，或朝鮮、日本、南洋羣島居住者，不少自稱爲中國人，既自忘其國家及民族，於是甘爲異國入者，有甘爲亡國奴者。有甘爲傀儡漢奸者，不一而足，此真可爲國民民族前途之大患。歐美各國，不但國籍分明，且每人各有一小冊，聲明其人之姓名、年齡、籍貫、夫妻、子女之關係，而加貼相片於其上。此一小冊名之爲護照或國民身份證明書，有的更給以特別證件及字號，如德國的納粹黨，意大利的法西斯黨，日本的黑龍會等辦法，因爲有這種方法聯繫，國民非特不忘其祖國，且對於祖國在外發生最大作用，以取得祖國的利益，擴大其祖國的領土。所以戶籍清查和釐訂，對於國家存在的效用頗大。

乙、對於個人權利義務的效用。凡人有戶籍的處所，謂之地區，所謂地區者，就是確定人民於特定區域內，服役國家義務及享受國家權利。義務與權利，前後，權利爲創編，複決、罷免、選舉等權的行使，都在特定的區域內行之，所以戶籍清查，實爲求其義務權利

#### 第四章 實施新縣制與戶籍行政



以上所述，皆為戶籍行政之範圍。戶籍之第一功，其他為每人之姓名，家世，職業等項，在戶籍簿內有人事登記證明，始能發生效力。戶籍行政之效用，於此可見。政府欲實施新縣制之各項工作，以警察先立戶籍行政，使人民熟悉新縣，勞逸中均，為新縣之基礎，實為至要。

### 第三節 戶籍行政內容

戶籍行政內容最重要者，分為「戶籍登記」及「人事登記」二項，而戶籍登記又分為「五種戶籍登記」及「兩類籍別戶籍登記」。

本籍者，即本籍任戶的戶籍所在地，為家之成立處所。非本籍任戶，皆可謂為家之存在處所。定其民之本籍者，依戶籍法第四條之規定，須具備下述二要件：

甲、須為中華民國人民；具有中華民國國籍者。中華民國人民之戶籍，應依左列的規

定：

(一) 在一縣或一市區域內有住所三年以上，而在他縣市內無本籍者，以該縣或市為本籍。依此規定，是在一縣或一市區域內縱有住所，若未達三年以上，或雖已達三年以上，而在其他縣市已有本籍者，即不得以該縣市為本籍。所謂住所，依民法第二十條第一項規定，自係指已有住所并有久住的意思而言。故若無住所

### 第四章 實施新縣制與戶籍行政

，而又無久住的自願者，自不得以住所論。例爲出征地，雖爲軍士所久駐，然究不能以此途指該地爲軍人之住所是。

(二) 子女除別有本籍外，以其父母之本籍爲本籍。此係指未分戶住居者而言，若子女已分戶或以其他原因而遷居，則以該戶者，自應更以父母之本籍爲本籍。

(三) 棄兒父母無可尋者，以發現人報告地爲本籍。棄兒父母之本籍無從查考，而又不得不爲其鑑定本籍，故以發現人報告地爲本籍，蓋其父母之本籍尙可查考者，仍應以其父母之本籍爲本籍。

(四) 妻以夫的本籍爲本籍，贅夫以妻的本籍爲本籍。此乃民法第一〇〇二條規定。妻以夫的住所爲住所，贅夫以妻的住所爲住所，理由相同。蓋妻入於夫家，自應與夫有同一的本籍；贅夫入於妻家，自應與妻有同一的本籍。

乙、一人不得同時有兩本籍。若一人同時有兩本籍，則於法律關係，每易發生紛雜錯亂的現象，於事實上亦非所宜，故限制一人不得同時有兩本籍。故凡以某縣市爲本籍者，須將原來某縣市的本籍註銷（本籍住戶之遷記，須將原籍註銷，以資明確）。

（五）



人事登記方面：人事登記及其事項，各國因其國情民俗（社會環境的差異，多少各有不同，不能一律。我國人事登記依據戶籍法規定，為以下五項：（一）出生，（二）認領，（三）收養，（四）結婚，（五）離婚，（六）贈與，（七）死亡，（八）死亡宣告，（九）繼承。每一登記事項，需用一登記表，共分九表，由縣市政府製備，加蓋縣印，分發鄉（鎮）公所備用。此種表格，有正副各一入登記簿，分正副二本，副本存鄉（鎮）公所，正本存縣（市）政府，一用以備檢核，一用以更籍據。

（一）出生登記：出生者，凡人無母體而生之謂。自個人入籍，始於出生，而終於死亡。若未至於出生，則在法律上不待謂之人，而一切權利則不能享有，故民法上所稱之親力，必於出生完全始（民法第六條）。嬰兒胎兒，雖尚未可以為人，然其對於體的一部分亦至於出生，原則上自不能享有親權。今在出生後而認領之，所以證明其人任何如何其何日而生，而確立其法律上的地位，以供其家人將來之一切權利。

（二）認領登記：認領者，認領本人親生子女之已遺失者，或認領非正式婚姻所生子女或本人親生子女之謂。必須認領之者，所以確立其親權者之身份，及以確立其法律關係而保護之（參閱民法第一〇五六條至一〇七〇條）。

（三）收養登記：收養者，即係指遺棄嬰孩而收領養育之。但若被收養者將來為親生父母認領而取回時，或收養者對收養者為子女看待時，則依照法律規定手續辦理（參閱

民法第一〇六六、一〇六七、一〇七八、一〇七八及一一四二條。

(四)結婚要件：須婚者，藉其法律上取得的身分，以終身結合之目的雙方法律行為。所謂法律上的要件有二：一、實質上之要件，二、形式上的要件。實質上的要件爲一、須當事人的合意，二、須具備結婚年齡，三、未成年者須婚，須經法定代理人同意，四、須無近親之限制，五、須不在受監禁之中，六、須爲一次一妻，七、須非相姦者，八、須一頁婚禁止期間（參閱民法第九八〇至九八七條及第九九六至九九七條）；形式上的要件爲：一、應有公開之儀式，二、應有二人以上之證人（參閱民法第九八二條）。

(五)離婚登記：離婚者，謂在婚姻的有效期中，由於夫妻兩願或基於法定判決而解除其婚姻關係。所謂兩願離婚，即離婚係出於夫妻雙方之同意，并無其他條件。所謂判決離婚，即基於民法第一〇五二條所列之事由，即：一、重婚者，二、與人通姦者，三、夫妻之一方對他方不堪同居之虐待者，四、妻於夫的虛辱虐待或受夫之虐待者，五、妻之虐待，六、妻不忠於共同生活者，五、夫妻之一方以惡意隱匿他方在繼續狀態中者，六、夫妻之一方有重大不治之精神病者，七、有不治的惡疾者，八、有重大不治的精神障礙者，九、生死不明已逾三年者，十、被處三年以上之徒刑或因犯不名誉之罪被處徒刑者。有以上之事實，即可由法院判決其離婚。



(六) 監護登記：監護者，謂對於無行使親權的未成年者，或受法院宣告的禁治產人，為保護其身體，管理其財產，依據法律設定之職務也。蓋未成年及禁治產人，或知能未臻發達，或精神有所障礙，法律自應予以特別保護，故凡此等人單獨行為之行為，概使得以撤銷，以杜絕他人乘其缺陷而侵害其權利。然此不過為消極的保護，如欲更進而予以積極的保護，又必擇完全有智力者，負監護之責，藉以補充其缺陷（參閱民法第四章監護條條）。

(七) 死亡登記：死亡即人之生命斷絕，凡人始於出生而終於死亡，其權利能力亦因死亡而斷之消滅。

(八) 死亡宣告登記：死亡宣告者，因某人離去而於一定所處及久，失去蹤跡，無從查明，經過一定期間後，法院假設其關係人的聲稱，實有該人為死亡。但死亡宣告須有實質上的要件及形式上的要件。實質上的要件則：一、須為失蹤人的失蹤。二、須經過一定期間；形式上的要件則：一、須由利害關係人的聲稱；二、須由法院為死亡的宣告。

(九) 繼承登記：繼承者，係指繼承人繼承遺產而言。繼承人者，指繼承遺產而言。查繼承的意義，各國法律規定不同，有承認繼承者或否認繼承者，亦有指繼承財產的意義。我國民法繼承法，亦承認繼承人繼承遺產財產，故凡繼承人，即繼承人承受遺產繼承人，財產繼承人，財產繼承人。

上列此種，均必須察實，所以應使戶籍之分配與關係，俾便保護當事人的權利義務。每一宗民事案件之及，要詳列此等事項，否則，喪失法律上之效力。

### 戶籍法之實施

自北伐成功後，內政部擬定近代國家級別的戶籍即着手於戶籍行政的改革，首先公佈「戶籍登記暫行條例」，以規管戶籍的登記。公佈「戶口調查統計報告規則」及「清查戶口暫行辦法」，以規管戶籍的清查。其次立法擬定「統計法」，將戶口清查事項，予以規定；通過「戶籍法」，規定戶籍及戶籍登記，均有其依循；內政部接有及公佈「戶籍法施行細則」。附有完善的各種登記法冊。戶籍行政的法令基礎，這時才開始大致已確定了。但是以上種種法令，雖均正式公佈，却給實施帶來了困難，不僅全國的普及及戶籍的整理，更先會做到，即一省一縣的調查登記，也很少辦理，以致對中國的人口實數時，大抵都只有查乾隆時代那不清楚的調查數字來推測。內政部於民國二十七年雖公佈過一次全國戶口統計，調查的人口總數為五千餘萬，但這個數字，乃是根據各省的戶口調查報告數字及一部分估計而來，也不能認為精確。人口是國家構成的最重要因素，其行政設施的嚴重，依據中國政府行政還沒有基礎，其他各種政治工作不能有效的推行，自然難免於事了。

## 第四章 戶籍行政

我國的戶籍行政，爲什麼還沒有成績？原因固然很多，如經費欠缺，無力推行；如地方政體，舉步不易；如人民知識低下，不肯配合戶籍行政等，都是以前舊戶籍行政推行的困難，但所以沒有成績的最主要原因，還在於戶籍行政本身尚有缺陷。戶籍行政人員數量，還不夠用。

單就戶籍行政來說，我國現行戶籍法令共有四種，由四種行政組織，分負執行之責。

第一是關於戶籍調查的，規定於戶籍計法之內，由統計人員負責，其目的在求得一區域內一定時期內戶口總數，並研究戶口構成與戶口本質，範圍包括經濟綜合調查範圍之內，與國內常時久住與寄居的親屬與宗親人口。

第二是關於變動登記的，略見於戶籍計法附屬報告規則一，由地方官或警察負責，其目的在登記一地區內隨時戶口增減、遷移、遷徙等，範圍則在各市、各鎮、戶口內常在的人口。

第三是關於戶籍登記與專管區內，規定於戶籍計法及戶籍法施行規則之內，由下級人員負責，其目的在登記各戶口一級中與一區內之法律地位，管理權定於戶籍調查員，範圍屬於家庭組合的戶口，以及以永久其居於該地者之戶口。

第四是關於保甲戶口編查的，規定於戶籍計法各條與保甲法，其目的在使保甲長負責，其目的在使保甲長負責，範圍則在各市、各鎮、各鄉、各保、各甲、各戶口。

協助軍事，即：我國為國者之戶籍自與國、事無關、難察及匿蔽人口。

以上四種系統，均各有其目的，各各的範圍，世因各該法成而顯，既非同時，亦相的有容，又互有預謀，以致動來阻礙，查其功效，不論人民不勝其煩，即地方行政人員，有時也感其難知所從之責，過當有稱行政的不佳，原因實即在此。今後欲求改進，當從許多資料中選一點加以研究。關於法會自改革方面，「縣區計劃委員會」已詳研究出一個比較完善的方案，其主要內容如下列幾點：

(一) 把戶籍行政的時期，就其性質、目的與範圍，分別訂定為三種，始為「戶口普查條例」、「戶額法施行規則」、「戶口異動查核條例」，以完成全部戶口行政法規系統。第二種法規是就原有的加以徹底修正；第三種法規是根據統計法及戶口異動查核需要，新行草擬。

(二) 前項法規，用表冊格式，力求簡單，并使互相聯繫，能適用的就適用，以減少人民的麻煩，但表冊的內容則仍充分涉及各方面之需要。

(三) 上面三類戶口調查登記的順序，原則上應先調查，再辦理動查報告，最後是戶籍簿冊順序應按此順序可與此，上述與前法，戶籍簿冊或人本登記，也未嘗不可，不過在客觀條件許可範圍內，應以循序辦理，較為妥善。

(四) 前項法規在規定登記收費手續，應從輕，並各顧及其，以財力，無以令

組織，人力不夠，所以警察事務的調查登記與簡單的彙報。至於統計分析的工作，則僅由警察廳，由警察廳長或副廳長，一面呈送中央，一面發交各縣應用。

(五)戶籍法之實施。警察廳之下，監督各縣警察廳。戶籍法之實施，地位已不如以前的警察廳，戶籍法之實施亦另具詳細規定。警察廳僅協助戶口調查登記的進行及根據調查登記之結果，編定戶籍法之實施，不必再在警察廳規定。且根據戶口普查及人舉登記的結果而編組戶籍法，可以重新編組保甲更為穩健，所以「保甲制度條例」裏邊，有關戶口普查，戶籍及戶籍法之實施，戶口普查與戶籍法之實施，若以上三種能同時實行，則應一律刪去，以免重複。

警察廳之實施，在已具行政程序。等行政院通過後可公佈實施。法會問題雖然研究過了，戶籍行政的困難，可以說或除了大半。以後的工作，就在於如何把這完善的法令，付諸實施。

### 第五節 戶政機構

按照民國二十三年四月由立法院議決頒佈的「戶籍法」，及現在正在修正的「戶籍法」施行細則，則內政部與戶籍法之關係。施行機關，由其兩者則為內政部與民政司。在省政府則為民政廳與戶籍法之關係。民政廳為民政廳，則在廳內設科辦理之。並在直轄市，直轄縣或直轄地方，直轄縣獨行行政區，東省特別區及西藏蒙古等地方，則應在市區地方政府內，

如社會局，社日科等行政科或長辦理之。依照縣各級政府暫行組織法之規定，縣政府由該縣  
府，設公安局，屬於縣府及內務民政計設戶籍科，專人辦理之。

每一鄉設一鎮為一戶籍區。依照縣政府暫行組織法，每鄉一鎮一鎮設戶籍員一人，專辦之。凡本鄉鎮內注戶，經由鄉一鎮一公所之戶籍員或鎮保甲長辦理。所有注戶，在鄉（鎮）公所設櫃查儲之。故實際辦理戶籍人事登記，乃為鄉鎮公所之戶籍員。其次，保甲委員協助鄉（鎮）公所執行戶籍人事登記，召集甲長及保民大會調查戶籍人事變動之負責人，若無保甲長，或保甲長不負責任，則仍無從着手。故保甲長查訪戶籍人事登記的地理，極其重要，仍不可忽視。

故一鎮戶籍行政的機構，中央擬議的內政法，固然是因立法及指導的機關，而省政府民政廳，亦祇是指導督促的機關，仍不是實際執行機關。縣政府似在執行機關，然亦仍不印刷表冊，發交鄉（鎮）公所，所以鄉（鎮）公所才是辦理戶籍行政的實際機構。

過去各地的戶籍行政辦法（或稱登記戶口辦法），多未能切實處理戶籍云云，至於戶籍機關與人員的設置，又各不相同，例如：

甲、鄞縣管轄縣：該縣的地方行政機構，在縣以下有一鄉分設一戶籍員二兩級。戶籍行政機關，在縣政府內設戶籍室，隸屬於第一科。戶籍一置主任一人，助理員一人，事務員一人，統計員四人，巡查員三人及警班戶籍主任二人。各鄉由內務科指選，各設戶籍室









之。其方法：概分為「戶籍存儲統計」及「人事登記統計」。戶籍存儲統計，係依照戶籍住戶及寄籍住戶二種；戶籍登記統計，係分爲二級，本籍住戶登記統計表及寄籍住戶登記統計表，分爲五級編造，即：戶籍統計表，保統計表，鄉鎮縣統計表，縣市政府或設治局統計表，省或隸屬於行政院之市、區、地方統計表五級。其編造方法：甲統計表係由各戶戶籍登記表彙編成之；保統計表係由甲統計表彙編成之；鄉鎮縣統計表，係由保統計表彙編成之；縣市政府或設治局統計表，係由鄉鎮縣統計表彙編成之；省或隸屬於行政院之市、區、地方統計表，則由縣（鎮）各級統計表彙編成之。

至於各級戶籍登記統計表編造的份數及保存，則甲統計表編成二份，一份存甲長處，一份送保辦公處；保統計表編爲二份，一份存保辦公處，一份送鄉（鎮）公所；鄉（鎮）統計表編爲二份，一份存鄉（鎮）公所，一份送縣政府或直政府或設治局；縣市政府或設治局統計表編爲二份，一份存縣市政府或設治局，一份送省政府；省或隸屬於行政院之市、區、地方統計表編爲二份，一份送內政部，一份存省政府；隸屬於行政院之市、區、地方統計表編爲二份，一份送內政部，一份存省政府。最後再由內政部分寄各級機關於行政院之市、區、地方統計表彙編，即屬全國的戶籍登記統計表。

各級戶籍登記統計表的造報時間，應詳列一。甲及保的統計表係每月造報一次，自每月初旬舉行保民大會後行之；鄉（鎮）統計表，係每三個月一次。於一、四、七、十月各月

省市縣行署或設治局統計表編每半年造報一次，於每年的二月八月行之；省及隸屬  
屬有設治局之區、縣、地方統計表其每年造報一次，於每年的三月行之。於第一次辦理戶籍  
登記完竣後，均須按照規定辦理。所以如此規定者，一、時間劃一，以免前後參差；二、求  
求一致，以免臨時率竄，三、則為簡便易行。（各級本籍住戶及客籍住戶登記統計，均有  
表式，從略）。

人事登記統計：依據出生、結婚、收養、離婚、離婚、監護、死亡、即亡宣告、繼  
子、九種人事登記表彙編統計而成之。以上九種人事登記統計表分為四級編造，與戶籍登記  
統計表相同，編造時伊數及保存，以及造報時間亦相同。（各級人事統計，均有表式，  
從略）。

其次說到稽查：本籍戶籍行政，在我國事關頗重，又頗紛繁，若非切實稽查指導，雖  
預備若干法令，仍難等於具文，毫無結果。稽查分爲二方面：一方面為關於人民者，一方  
面為關於辦理戶籍機關者。

關於人民方面者，除人事登記依照人事統計表隨時稽查外，并應按照戶籍登記表所登  
記的事項，分保與鄉（鎮）編爲十種名冊，以資稽查。所謂十種名冊者，即：（一）壯丁  
名冊，（二）出征軍人名冊，（三）退伍軍人名冊，（四）殘廢軍人名冊，（五）待查人  
名冊，（六）吸食鴉片毒品人名冊，（七）失學男成人名冊，（八）失學女成人名冊，

所編籍戶籍冊記完畢後，按照所屬省保各甲各戶的戶籍人事登記表中所登錄的事項，分別分編總冊，以每戶的家長姓名為編，於每戶家長姓名之下填寫其姓名。分保編造完成後，並由鄉（鎮）長或鄉（鎮）公所戶籍員及鄉（鎮）公所各股主任至保辦公署，等項保長，召集甲長及保民大會，按戶查詢核對，以昭確實。以後每半年依照此種手續重編一次，有增或減者，均照實則補。上列名冊經召集保民大會查詢核對確實後，即分送省、縣、市、鎮十種名冊二份，一份交省、縣、市、鎮政府或設治局，一份存鄉（鎮）公所。刑部縣（市）政府或設治局將各鄉（鎮）十種名冊的數字，分別彙編為十種名冊統計表，報告省政府或隸屬於行政院的市、區、地方政府，後再由省政府或隸屬於行政院的市、區、地方政府將縣（市）或設治局造報的十種名冊統計表，彙編成省或直轄市、區、地方政府的十種名冊統計表，報告內政部。

縣（市）鄉（鎮）保十種名冊設備，省及內政部又有十種名冊統計表，則自中央政府以對省縣（市）鄉（鎮）保止，全國各地各有壯丁若干，退伍軍人若干……等等，皆已一一詳盡。縣（市）政府，鄉（鎮）公所，保辦公處，且復知其人的姓名，於訓練壯丁，辦理征兵，優待出征軍人家屬，管理在鄉軍人，瞻養殘廢軍人，稽查奸宄，維持治安，查禁吸食鴉片毒品，推廣男女成人教育，普及兒童教育及掃除文盲等，皆可按照數字以設計。





其次，戶籍行政的推行，除開上述機構必須健全及方法必須簡便易行外，尚有數事是  
 資注意：

第一、必為行政人員先有訓練：各級戶籍員先須加以訓練，訓練的層次，由省、區、  
 地方而縣（市）或設治局，而鄉（鎮），再由鄉（鎮）而至各保編查員。

第二、必須輔以宣傳工作：過去各省戶口調查最感困難的就是人民不能了解編查的意  
 義，且心竊查之說就懸抽丁加稅，因此對於戶籍調查登記，多方規避隱瞞，自抗賦  
 發生之後，這種困難更加嚴重：一戶數丁的，避查而或分攤數戶，或只報一丁，以圖逃避  
 兵役；年齡方面，報者更屬不確，適齡壯丁，多報七八歲以下或四十五歲以上。此種情  
 形，為現今編查的最大困難，若無法加以解決，則所得結果，永無確實的希望。人民所以  
 如此者，根本原因，是知識太低，積習太深，解決這種困難自然要從教育入手，但為應付目  
 前的需要，宣傳工作也可以發生相當的效力。戶籍行政的宣傳，須由鄉（鎮）保甲長負  
 責，以實施說明調查的意義。

第三、督導考核必須嚴明：過去戶籍行政，因機構的空疏，督導考核雖有明文規定，  
 但見諸事實者，殊為少見。今後的編查工作，這點必須注意，各級行政人員務須下鄉視  
 察，並在若干地方實地抽查，以考核編查入口的勤惰及編查結果的可靠程度。

雅，甲長最爲熟悉。辦理戶籍人事調查等事，最好選定一甲，叫甲長具結證明。日後有遺漏錯誤的地方，即以甲長爲的，這樣一來，甲長因利害及自身，便不敢不誠除情面而認真查究。

第四、編查的時候，必須選定：不可在農忙時候進行，以免妨礙農工工作，至生反感。

第五、戶政經費必須統籌：戶籍行政的經費是新舊制下的正當開支，應由經費必由縣府統籌統支。至於戶政經費的支出來源，自當以節省爲主，表對方面應讓價值低廉的貨紙張。人員方面，應多採名譽的組織，戶政官吏之辦理戶政應一律爲義務職。

第六、時勢應注意：有補充規定，我國各縣情形迥異，各地種族語言風俗習慣不能盡同，若在縣部用一種固定的辦法編查戶口，勢必有些地方阻礙難行，好在縣部調查有彈性，在調查範圍以內，各該政府儘可按實際需要而變通，以期切合特殊的形勢。



## 第五章 實施新縣制與地方財政整理

### 第一節 過去舊縣財政

吾國舊縣制，在經費方面，全憑國家撥款，每縣每年應收經費一萬七千二百二十餘萬元外，增加至萬八千九百餘萬元。這雖然大為增加，但何謂增加，實在縣制改革成敗的大關鍵。自財政方面言之，紅對面中央之苛，行於以，立國關。倡導人民自治，興辦地方建設，在在都有需要財力之說不勝枚舉。所以地方財政問題，一解決，實施新縣制也便無從談起。一縣各派無不各謀一利於此間，他處亦同。對縣財政之鄉（鎮）財政，列為專章，有以定明瞭而各事規定，即此形勢觀之。

過去舊縣制地方財政，其特點為中央補助地方，何以急於整理？故也我們從目前舊縣財政的尋常現象上可略窺出。如查舊縣財政無不處於極度的緊要後，然後再擬訂新縣制下的合理的財政制度，才會感到何謂整理一問題而可談整理。

目前者整理地方財政，其成爲問題而急於整理的。可歸納爲以下三項：

（一）省府政權力大，在查辦財政，此項多爲我國地方財政的傳統而特質，也是地方財政最上層而最文獻點。誠然，縣長受省政府的直接任命，縣財政亦受省財政的



新  
縣  
制

項 目 別	田賦收入		縣田賦收入		合 計	
	金 額	%	金 額	%	金 額	%
江 蘇	12,742,347	36	27,878,445	64	35,120,788	100
河 南	10,917,275	71	4,539,967	29	15,457,242	100
寧 夏	2,831,107	100	—	—	2,831,107	100
江 西	9,992,050	93	5,214,564	37	15,206,614	100
察哈爾	565,182	71	226,901	29	792,083	100
安 徽	8,990,644	38	6,529,326	62	10,520,480	100
甘 肅	1,414,939	47	1,621,133	53	3,036,122	100
湖 北	2,252,230	28	6,052,211	72	8,321,411	100
浙 江	10,471,355	76	3,251,431	24	13,702,699	100
福 建	4,403,327	84	823,358	16	2,136,585	100
山 東	14,599,692	56	11,532,929	44	26,132,622	100
廣 東	6,678,817	47	7,403,424	53	14,081,241	100
廣 西	5,901,221	70	2,644,770	30	8,515,318	100
海 南	302,033	100	—	—	302,033	100
貴 州	753,041	100	—	—	753,041	100
雲 南	2,246,123	30	5,121,514	70	7,427,337	100
計	89,564,823	54	77,371,410	46	156,936,733	100

九  
六

附註：寧夏、青海、貴州三省用賦歷無縣稅。

(二) 地方財政的積弊遺探：地方財政的弊病，以田賦契稅的征收艱難及屠宰雜稅的包辦為最甚；其次財源行政的弊病尤多；在預算方面，或虛收實支，或實收偽支，或捏報收入，或漏列和假列開支，款項支出以後，即偽造報銷，或假支多報。所以致弊之由，一由於傳統的積習使然；二由於財政制度缺乏科學化的進步改良的辦法；三由於地方公務員的流品太雜，下級稅吏通同作弊；四則由於人民無監督地，財政的機關，多使貪污土劣毫無忌憚。有此幾種原因，所以目前縣財政的普遍現象，有下列數點：一、縣財政多數未經整理，征斂繁苛，征吏舞弊，人民困苦痛苦，而公家仍陷困境；二、縣府應辦的事甚多，而經費有限，縣長庸懦的則苟安敷衍，不肯的則流為貪污；三、現時縣財政的監督太權多屬於財務委員會，操於地方軍閥之手，濫弊所至，往往阻礙縣政進行；四、多數的縣份沒有預算決算及完全的會計制度，政務的發達與建設事業的實施，因而，無計劃可言。

(三) 戰時地方財政的整理辦法：在國內戰，一舉對外作戰，則各級政府的固定經費，必然儘可能的緊縮，切實節流，地方政府更須盡力協解中央，以應戰時軍費最緊急的需要。今我國抗戰已歷三年，未見有一省能省得當行，戰時地方財政的原則，以其節餘，協濟中央，以供戰費者，且不僅無一解款中央之省，反有甚非常時期為自衛之向中央索取補助，或向人民任意苛征特捐，而置中央法令於不顧者。舉例言之：中央對各省的補助。

在戰前對數年，十七年第八百餘萬，二十六年亦僅三千一百餘萬元；軍費以來，中央  
 需之支出，其前數年至三倍以上。戰區省分未取補助，實有可原，而後方各省亦應以自給  
 自足為原則，惟地方財政於健全之境地。至於前在軍浪一節，我軍固不能視為戰  
 線之負擔，但戰區亦有，而戰區亦應，戰時地方人，於無遺之禍，轉從流亡之餘，實不  
 應以受此種負擔。戰時各省需之撥派方式，階出不窮，而以兵役，征工，修築軍路，建設  
 軍用工廠，賑災救濟，後方勸募，及保甲制丁餉食糧裝費用等項撥派最為多，再加以政府  
 各種捐稅的征收，人民痛苦，不堪言狀。又如前清洪楊之後所遺留的高麗厘金制度，雖經  
 國片於二十年決心明令廢止，但亂後殘廢中各省紛紛予以恢復，以改歸實有檢查費，或將  
 貨物運送稅，或將稅額變為稅，或以特種捐費名目，而其用途並未，退費徵收，病商擾民，  
 為害則一。此種惡例，既為戰時長統一而無從加以改革，又是使地方財政更陷於紊亂紛歧  
 的境地，亟須改正。

### 第二節 新縣制下地方財政之整理

新縣制成立，對於地方財政問題，得一明確妥善的解決。其中以 整理財政的劃分清  
 楚，及縣財政的整理，均為整理地方財政的基礎。次則整理中央規定於縣財  
 政外，並須整理地方（一）財政的整理，規定縣財政人，（二）整理地方財政的整理。

收入，縣（鎮）亦有其他固定收入。縣署（鎮）間的收支盈絀或某財源不敷的調劑，則規定縣（鎮）之間由縣政府支配；而縣（鎮）間的調劑，其機於一稅前，由中央補助金方式行之；如有「人口稀少，土地貧瘠」之縣，其經費則由中央撥發，除中央撥發外，不足之數，由國庫補助之。凡此種種現象，都是當時在地方財政的徵求。此外如縣債等項，其財政收支原則，雖有預算制的編列與否，但中央及省市縣各級等項，均應涉及，其財政事實，應理論者，都未失其應有的解決。以下試將省縣稅源的劃分，略述其大槪（參）附政的獨立三原則之：

（一）省縣稅源的劃分：過去我國關於國庫財政收支的劃分，只有中央與省兩級，省縣間的稅源，從未有清楚過；迄二十四年「財政收支法」頒布，省縣稅源始行確定，惟該法頒佈至今已屆四十年之久，各省尚未認真實行，故各縣所有的稅收，仍舊相賦與私及屠宰稅各項附加，以及公學公產等項，並無必要的劃分的稅源，因此在此方面已經感覺負擔苛重，而在縣政府方面，其經費亦不敷。一事無成，像這樣在未來，結果成爲公私交困。財源爲一項專款經費之支出，而稅源又皆歸以最主要之二項，所以省縣稅源的劃分清楚，實爲整理地方財政的第一着。

依據地方財政的主要來源者，省縣財政收入，都是以田賦及營業稅爲兩大主幹，營業稅全部劃歸省庫，而田賦稅率，擬法以是省大於縣，由省劃歸省庫，而田賦稅率，各省田賦

省收入數額，平均省縣約各佔其半，省為百分之五十四，縣為百分之四十六左右。他如契稅、房捐、屠宰稅等項，各省收入亦頗可觀，且大部份屬諸省有，而房捐有全部屬省者，亦有全部屬縣者，惟此種省份，究屬少數，由是綜合以分析之，我們可得一結論：現行地方財政的收入來源，無論如何，省必大於縣！但按一縣各級組織綱要」的規定，縣地財政的來源，便異常充足。綱要第十八條規定左列各款為縣收入，其餘部份，當由省收

- 一、土地稅之一部（在土地法未實施之縣各種屬於縣有之田賦附加全額）。
  - 二、土地除糧後之附加額田賦之全部。
  - 三、中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。
  - 四、土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）。
  - 五、營業稅之一部（在未設營業稅之縣為房捐）。
  - 六、縣公營收入。
  - 七、縣公營收入。
  - 八、其他收入。
- 以上各款，法律許可之稅捐。
- 以上二兩款為省縣田賦分配比例的規定，前款即現行的省縣田賦收支比例，後款





務的基礎，一切行政工作，便不致濫竽充數，這是新縣制行政改革成功之點。其次，原有零碎的財源，若經統一的財政制度，則錢多還是以長地方行政人員貪污之風，仍不能切實為地方做事。我國已往縣財政的紊亂腐敗，由於縣制，舉凡地方官吏的貪婪無厭與腐敗，徵收過量的苛索中飽，辦事人員的敷衍怠忽，以及會計出納的偷報，鄉（鎮）保甲長的濫行攤派，上下橫征暴斂，相習成風，故欲力行新縣政，首須於此極方面澈底剷除貪污腐敗，並從新擬定各種規章，正視制訂行政規程的弄府政治幹部，以樹立不要錢多做事的新風氣。這項工作，首先應從健全縣的實質財政制度開始。新縣制綱要中關於一縣的財政制度自第二十一條至二十三條內規至四節，有下列幾項：

一、縣之財政為自給或半自給制。

二、各縣通過省議會，或省議會與縣議會共同議決，經由縣縣長呈請省政府核定之，由省議會，或省政府，或省議會與省政府共同議決，再由縣縣長呈請省政府核准之。未成立時，縣預算與決算由縣議會與省政府共同議決，再由縣縣長呈請省政府核准之。

三、縣倉庫的設置及會計制度，由省議會與省政府共同議決。

這些項規定的第一節至三條，均在縣制綱要各款條文，以一事一法，改訂的方法，有應裁撤者裁撤被機關，有應與政府財政收支，在縣財政行政系統內，而鄉（鎮）一級之財政則尚未健全之時，鄉（鎮）財政，不可不設，應予裁撤與合併的規定，鄉（鎮）的津貼

收入與支出分別編入縣預算，由各鄉（鎮）編製分概算或單位概算，送縣審核，編入縣概算。以求一縣財政總體的完備，務符歲收歲支的平衡。第二點意義：自新縣制頒行，使縣制的性質，根本變革，從昔純爲官治，一任組織任免及行政事務，實爲由上而下，積習相沿，漸成當今的腐敗官治，今後須積極樹立民意機關，由下而上，使縣政逐漸由官治而變爲民治。推進的方法，首先就要從財政上樹立民意機關，監督制度，以符合民有民治民享的精神。綱要中規定縣預算及決算均應先送縣參議會議決或縣行政會議審定，就是着眼於此。第三點意義：欲使地方財政上軌道，杜絕弊端，就在改良收支程序，實行金庫制度及實行會計稽核制度。改良收支秩序，首先必須使命令機關與執行機關完全分離，以期牧到相互牽掣的效果。所謂命令機關就是簽發收支命令的機關，這機關，當然就是主管財務行政事務的縣府財政科；而所謂執行機關，就是實際收付現金的機關，應須設立專司出納保管移轉的縣金庫。凡一切稅款的征收或經費的支付，在命令機關只有簽發收支命令之權，不能實際收付現金，而昇此種實際收付現金的權於縣金庫。縣金庫普通都由銀行或郵政機關代辦，並採用存款制。我國公庫法已於二十八年十月一日起開始實施，各縣自應遵照新縣制規定，依照公庫法成立縣金庫。於是縣政府與縣政府以外的私人或團體間，彼此只應有收支憑證的授受關係，而無現金出納的往來，並且此項收支憑證，須經縣參議會或縣政會議及省方審核員審核會簽後，方爲有效，如此重重牽制，弊病自少。次則會計稽核

制度的推行，所關亦極重要，試以廣西的事實為例：廣西於二十四年六月在省地方推行會計制度，二十五年一月推行於縣地方，至二十八年六月全省會計機關共有三百七十八處，會計人員六百九十六人，這制度推行後，有顯著的效果：一是預算統制的成功，支出不易浮濫，二是收入增加，支出節省，三是弊端易於舉發。這是都已有事實證明，所以會計制度的推行，實在其整理縣財政的一個急待實施的辦法。

(三)鄉、鎮、財政的確立：鄉(鎮)地位的確立與鄉(鎮)財政之有具體的規定，為新縣制最大的進步之點，鄉(鎮)為地方政治的基層單位，地方自治所有的事項，幾無一不需要鄉(鎮)公所去推動。鄉(鎮)經費有遺落，就地方自治工作的具體化的條件。過去各地鄉(鎮)經費，以所謂自治戶自捐的收入撥充，但此項自治捐，因捐額及繳收辦法，皆不合國民經濟的狀況與社會組織的情形，故實際上絕難達到預期的目的。即以浙江而論，已將此項自治戶捐廢除，另換山賦及普通營業稅額標準，搭在自治經費二成，由省庫代為統支，因不失為比較簡明的辦法；然規定鄉(鎮)公所的經費，甲等轄十五保以上者，每月至多不過五十八元(廣東則以每鄉僅有十四元)。以此而欲實行自治工作，真何異強迫民衆為無米之炊！新縣制對於此點，異常重視，擬規定鄉(鎮)財政收入為下列幾項：

### 一、按法賦予之收入。

二、鄉（鎮）公有財產之收入；

三、鄉（鎮）公營事業之收入；

四、雜項收入；

五、縣（鎮）民代表會決議徵收之臨時收入（俱須經縣政府之核准）。

此外尚有鄉（鎮）產產源性的規定，這便是所謂「取之於民，用之於民」的原則，依鄉（鎮）本身專業上的需要，如關於教育、衛生、倉儲和壯丁訓練等基本任務者，儘量就地籌款來源，使合於專業的需要。以地方的財力人力，辦理地方上公益公用和公共的事務，才是取之無盡，用之不竭的辦法。也只有如此，才能建立鄉（鎮）的財政基礎。

### 第三節 如何整理地方財政

匯於省縣財政急需整理的必要，以及「縣各級組織綱要」中對於地方財政的規定，具如前述；新制中對於地方財政規定詳明，但不過為一個原則，今後應如何切實實施，則有待於負責實際工作的精密規劃，打破各項財政障礙，而後才是以統籌地方自治經費，藉應新體制下各項基本要政的膨大的支出。就管見所及，對於縣鄉財政整理之道，略予提示如左：

（一）橫立地方財政政策 欲藉財政的運用，以促進國家和地方政府間的進步，則教育

機關無財政政策不可。我國國家財政政策，姑不具論；惟蓋厲行新縣制之際，地方財政政策之創立，亦屬刻不容緩，茲擬要申述地方財政政策幾項要點如下：

一、收入：縣鄉財政收入方面，其整理之整理原則有三。一是剔除中飽；任何租稅的征收，都有中飽，剔除中飽，可使人民所出的錢，消滴歸公，而政府庫收必可倍增；二是平均稅率；稅率的不均，非但招致應稅者免稅或應軍稅者反輕稅等弊，且足以激起逃稅偷漏及其他一切弊病；三是培養稅源；徵稅固不可徒有徵補停免，但亦不可竭澤而漁，故須注意培養稅源之原則。

二、支出：支出方面的整理原則，最要者有二。一是公開，一是經濟。整理支出，須實付財政公開，使人民有監督財政之權；其次更須使所有支出悉數預算，預算以外特支出，則為非法行爲。並於每項支出，均逐一檢查其實際費用，務使支出經濟的原則。

三、管理：所謂管理，即收支行政的處理，亦即財務行政的簡稱。收支管理政策最生要者為樹立下列四種制度：一為預算制度，二為會計制度，三為倉庫制度，四為審計制度。任何財政上軌道的國家，對此四項，都自有其精密的政策科技以爲完善的制度，我國應從這方面加以重視。

四、金融：地方金融，關係民生經濟至重且大，故地方政局調整金融的對象，應一方面維護並改良舊有錢莊與當舖金融機構，他方面建設地方銀行與中央及省行的分支行，以

完成地方建設。同時兼籌新式教育與深入農村，並與銀行營業作一，欲使舊式銀莊有大批的合理改造，又必須使舊銀行化。

五、民生：今後的財政政策，必以改善民生，而以地方政府尤為切要。欲達此目的，須由政府嚴禁苛索擾民，不讓官衙濫派，納稅人民的負擔，必力求公平，使有錢者出錢，有錢多的錢，做更多的事情，而無錢者無負擔，貧者受保護。

六、經濟：財政以補助，而目的在開發。在財政政策中，必須請求如何發展經濟為宗旨。至於如何開發，則在於如何減輕負擔，一在徵收地方稅時，應注重農礦工商的生產與流通，不得任意增加稅入；二在地方金融機關與銀行當局開發地方經濟生產事業，即通商與工業。

(二) 確立審費審查制度：任何國家，無論中央與地方，收支方面如無同樣嚴密的稽核制度，則其經費支出必陷於弊病，至少與收入的中飽無異相若，甚且有過之無不及者。我國新縣制實施後，各縣均方預備，膨脹甚大，因之，浮濫浪費或不合理的支出，自所難免。故地方經費的審核，在目前極感迫切需要。經對審查制度，近世各國所採用的大致可分為二種：一為行政官廳審核制度；一為民意機關直接審核制度。我國當前的地方經費管理制度，究竟如何？應參議會尚未成立，其本身尚長成與健全，尚有待相當時日，當其尚未到民意機關直接監督審核一制；而縣政府之下，又無統制行政或審核全縣收支的總管機

關，縣政府的工作，充其量也只能做到營造其行政工作的一步；至於經費之籌備，能使之精密的規畫，又無相當的人力與經費，故上述議會審核之制固難成立，即行政官廳審核之制，亦無法實行。目前研擬審計，雖各機關備送約單據和報銷，尚難認真查賬，更談不上審核經費用途及其收支的符合否。在這種時期，亟應有一種切合實際的辦法，首先實施以資將來民意機關審核制度的基礎。對於這點，學擬出具體的改革意見如下：

一、欲實行地方自治收支，必須將現有的各種雜項，作整理，而後以費之支出，是經濟、合理、合議、合時，乃能確實證明，也是經濟增減的標準，并藉以提高地之行政。

二、再將上述各項，照原設之縣地方，設一會計委員會，負責辦理下列業務：(一) 會計之整理，(二) 會計之整理，(三) 會計之整理，(四) 會計之整理，(五) 會計之整理，(六) 會計之整理，(七) 會計之整理，(八) 會計之整理，(九) 會計之整理，(十) 會計之整理，(十一) 會計之整理，(十二) 會計之整理，(十三) 會計之整理，(十四) 會計之整理，(十五) 會計之整理，(十六) 會計之整理，(十七) 會計之整理，(十八) 會計之整理，(十九) 會計之整理，(二十) 會計之整理，(二十一) 會計之整理，(二十二) 會計之整理，(二十三) 會計之整理，(二十四) 會計之整理，(二十五) 會計之整理，(二十六) 會計之整理，(二十七) 會計之整理，(二十八) 會計之整理，(二十九) 會計之整理，(三十) 會計之整理，(三十一) 會計之整理，(三十二) 會計之整理，(三十三) 會計之整理，(三十四) 會計之整理，(三十五) 會計之整理，(三十六) 會計之整理，(三十七) 會計之整理，(三十八) 會計之整理，(三十九) 會計之整理，(四十) 會計之整理，(四十一) 會計之整理，(四十二) 會計之整理，(四十三) 會計之整理，(四十四) 會計之整理，(四十五) 會計之整理，(四十六) 會計之整理，(四十七) 會計之整理，(四十八) 會計之整理，(四十九) 會計之整理，(五十) 會計之整理，(五十一) 會計之整理，(五十二) 會計之整理，(五十三) 會計之整理，(五十四) 會計之整理，(五十五) 會計之整理，(五十六) 會計之整理，(五十七) 會計之整理，(五十八) 會計之整理，(五十九) 會計之整理，(六十) 會計之整理，(六十一) 會計之整理，(六十二) 會計之整理，(六十三) 會計之整理，(六十四) 會計之整理，(六十五) 會計之整理，(六十六) 會計之整理，(六十七) 會計之整理，(六十八) 會計之整理，(六十九) 會計之整理，(七十) 會計之整理，(七十一) 會計之整理，(七十二) 會計之整理，(七十三) 會計之整理，(七十四) 會計之整理，(七十五) 會計之整理，(七十六) 會計之整理，(七十七) 會計之整理，(七十八) 會計之整理，(七十九) 會計之整理，(八十) 會計之整理，(八十一) 會計之整理，(八十二) 會計之整理，(八十三) 會計之整理，(八十四) 會計之整理，(八十五) 會計之整理，(八十六) 會計之整理，(八十七) 會計之整理，(八十八) 會計之整理，(八十九) 會計之整理，(九十) 會計之整理，(九十一) 會計之整理，(九十二) 會計之整理，(九十三) 會計之整理，(九十四) 會計之整理，(九十五) 會計之整理，(九十六) 會計之整理，(九十七) 會計之整理，(九十八) 會計之整理，(九十九) 會計之整理，(一百) 會計之整理。

三、再將上述各項，照原設之縣地方，設一會計委員會，負責辦理下列業務：(一) 會計之整理，(二) 會計之整理，(三) 會計之整理，(四) 會計之整理，(五) 會計之整理，(六) 會計之整理，(七) 會計之整理，(八) 會計之整理，(九) 會計之整理，(十) 會計之整理，(十一) 會計之整理，(十二) 會計之整理，(十三) 會計之整理，(十四) 會計之整理，(十五) 會計之整理，(十六) 會計之整理，(十七) 會計之整理，(十八) 會計之整理，(十九) 會計之整理，(二十) 會計之整理，(二十一) 會計之整理，(二十二) 會計之整理，(二十三) 會計之整理，(二十四) 會計之整理，(二十五) 會計之整理，(二十六) 會計之整理，(二十七) 會計之整理，(二十八) 會計之整理，(二十九) 會計之整理，(三十) 會計之整理，(三十一) 會計之整理，(三十二) 會計之整理，(三十三) 會計之整理，(三十四) 會計之整理，(三十五) 會計之整理，(三十六) 會計之整理，(三十七) 會計之整理，(三十八) 會計之整理，(三十九) 會計之整理，(四十) 會計之整理，(四十一) 會計之整理，(四十二) 會計之整理，(四十三) 會計之整理，(四十四) 會計之整理，(四十五) 會計之整理，(四十六) 會計之整理，(四十七) 會計之整理，(四十八) 會計之整理，(四十九) 會計之整理，(五十) 會計之整理，(五十一) 會計之整理，(五十二) 會計之整理，(五十三) 會計之整理，(五十四) 會計之整理，(五十五) 會計之整理，(五十六) 會計之整理，(五十七) 會計之整理，(五十八) 會計之整理，(五十九) 會計之整理，(六十) 會計之整理，(六十一) 會計之整理，(六十二) 會計之整理，(六十三) 會計之整理，(六十四) 會計之整理，(六十五) 會計之整理，(六十六) 會計之整理，(六十七) 會計之整理，(六十八) 會計之整理，(六十九) 會計之整理，(七十) 會計之整理，(七十一) 會計之整理，(七十二) 會計之整理，(七十三) 會計之整理，(七十四) 會計之整理，(七十五) 會計之整理，(七十六) 會計之整理，(七十七) 會計之整理，(七十八) 會計之整理，(七十九) 會計之整理，(八十) 會計之整理，(八十一) 會計之整理，(八十二) 會計之整理，(八十三) 會計之整理，(八十四) 會計之整理，(八十五) 會計之整理，(八十六) 會計之整理，(八十七) 會計之整理，(八十八) 會計之整理，(八十九) 會計之整理，(九十) 會計之整理，(九十一) 會計之整理，(九十二) 會計之整理，(九十三) 會計之整理，(九十四) 會計之整理，(九十五) 會計之整理，(九十六) 會計之整理，(九十七) 會計之整理，(九十八) 會計之整理，(九十九) 會計之整理，(一百) 會計之整理。

四、縣政府應根據上述各項，作計劃，由縣政府將收支預算編製，送由管理委員會根據實際情形及上述工作成績考核，由經費審查的結果，分別核定增減之，再送縣參議會

依法決定；

五、會計統計事務，宜由縣政府主辦，各機關會同辦理，依照會計法及其他有關法律的規定，彙編縣級會計表冊，隨時彙報各級財政機關執行其職務；

六、各機關會計員，應由縣政府統一考選，經核撥人員經費與決算，檢查各財政徵收機關是否遵守會計法，是否遵照規定執行其職務；

七、縣政府行政會議委員會開會時，縣長得出席說明，審議各重要案件時，應請該縣府各該主管科長列席說明。

以上各項，為審核地方經費與檢討工作進度的專管機關內容的會計。這種專管機關的設置，應視各省市的實際情形而定。其目的在於補助縣政府處理各項會計業務，並由縣政府統籌辦理。其經費由縣政府撥付，或由縣政府向各機關徵收。其組織及職權，應由縣政府擬定，報請省府核准。其組織及職權，應由縣政府擬定，報請省府核准。

(三) 確定捐稅整理步驟：新縣制實施後，縣地方稅源激增，已如前節所述。茲將縣有各項捐稅徵收及整理辦法逐一提供如左：

一、土地稅及縣稅，其整理步驟如左：

甲、後方各省的市地，一律舉辦測量登記，并即據以徵收地價稅。

## 第五章 實施新縣制與地方財政整理



乙、全國土地，除前款規定的市地外，應按照院頒「土地陳報綱要」的規定，一律彙辦土地陳報。

丙、各縣田賦徵收制度的改訂，應按照第二項全國財政會議議決整理田賦的規定行之。

丁、田賦劃歸縣有部份，依「縣各級組織綱要」第十八條第一款之規定。

二、整理田賦應注意之點，依「縣各級組織綱要」第十八條第五款之規

定，其整理田賦注意之點：

甲、修正營業稅法，一律以營業收入額為課稅標準，並改訂稅率，並歸於簡單便利。

乙、改訂各省市縣營業稅免稅點，嚴禁濫定勸業苛捐。

丙、營業稅的徵收，以營業行為徵收為原則，絕對禁止對物徵收。

丁、各地方所有的稅捐，當釐及其他有營業性質者，應一律改徵營業稅；其牙帖稅、當舖稅、屠宰戶執照稅及改徵營業牌照稅，為徵收便利計，得由營業稅徵收人員代徵。

三、屠宰稅依「縣各級組織綱要」第十八條第五款的規定全部歸縣稅，其整理方法如左：

、廢止包繳制，應由縣直接徵收，藉除積弊。

乙、改訂稅率，視各省縣實際需要，酌量增減其稅率，并明定其用途。

四、房屋稅或土地改良物稅的劃分及整理，暫行規定如左：

甲、在土地法未實施之縣為房屋稅或稱房租，其分配依「縣各級組織綱要」第十

八條第四款之規定；土地法施行後即併入土地改良物稅。

乙、各城市宅地未徵收房屋稅者，應一律按照規定限期籌備徵收。

五、契稅依「財政收支系統法」之規定，照舊徵收分配，其整理辦法如左：

甲、改訂契稅範圍，舉凡不動產之移轉，如買賣、典押、繼承、分析、贈與等，均須分類課稅（或收契稅名目，改為不動產移轉稅）。

乙、改訂契稅稅率，現行契稅稅率過重，以致阻礙遷移，所在皆是，應將買賣二

種率切實核減，并酌定繼承、分析、贈與等項新稅率。

丙、契稅由縣政府直接征收，由各該管鄉（鎮）公所負責徵收清之責，并另訂考

成辦法，以其稅收總額百分之二十五至百分之四十為鄉（鎮）保甲事業經費之

用。

六、各業牌照稅為縣稅，其征收範圍規定如左：

甲、營業牌照稅：依「財政收支系統法」第八條之規定，為戲館、旅館、酒館、

茶館、飯館、球房、賭場及他種行取締之營業各牌照稅。

乙、他種牌照稅：依「財政收支系統法」第八條之規定，爲舟本牌照稅及其他他種牌照稅。地方所有財產徵收之牌照稅。

七、行爲取締稅爲縣稅。依「財政收支系統法」第八條之規定爲屠宰、電影、戲劇及

其他應行取締之行爲按價加徵之稅，由縣政府直接征收之。

(四)管理公產與公營事業：清理公產與發展縣公營事業，爲地方財政收入中除賦稅以外的主要財源，苟能說盡整頓，其收入較之現有至少可增加三五倍乃至十倍。過去縣有公產及公共同體的產業，多被豪強士紳劣棍所佔用和操縱，概應由縣府接收整理，以期增加縣庫之收入，藉除積弊。至於公營事業一項，可擬其法律許可經營的事業，由縣府及各機關舉辦，但須採用純粹企業經營原理，以杜公營事業官僚化的弊病，其每年收益應儘先撥充縣、鄉(鎮)專業發展之用。關於縣公產與縣公營事業的規定，在德國縣組織法中知劃甚爲精詳，頗足爲我國目前清理公產與發展公營事業的借鑑。特將該法「縣經濟」一章中關於公產與縣經濟企業行爲的規定，摘錄如左：(見王孟麟譯「德國縣組織法」，載新政治月刊第三卷第四期)：

一、關於縣公產者：

「第六十條、縣政府應謹慎與整頓之方法，管理縣公產，應以最少之經費，獲最大之

通編；

縣公產應以經常清查之收入款項，作為其維持費；縣政府因公產之陳腐、朽廢或效用之減低，須重新改建與另造，或因用耗之增加，必須加以擴充，故應以經常預算之收入款項中，先舉用之管理經費，建設費及擴充費之一部份財源，特別劃出

（原註：為建設及擴充之保留費）。

第六十二條、縣政府在能以預料之一定範圍內，其所保有之某項產業，如能完成其任務之需要者，得准其將該項產業讓渡與第三者；

縣政府於下列各事項，應由監督長官之批准：

- (一) 本縣公產內之一切重要產業，以無償讓渡與第三者，
- (二) 變賣或交換其不動產，與不動產之產權，
- (三) 讓與或變更之公物，在科學上、歷史及藝術上具有特別之價值者。尤以各種古物最為重要。

第六十三條、對於前條有償讓與之收入，應撥歸公產之內并專作維持公產價值之費用，或充撥為公債之特別費；但得有例外之規定；若縣政府有發行公債之必要，惟此種公債，係以該項讓與之名義發行時，則此項收入，可作減少其公債之額之用，或將此款存充補上至原額之用。以上之三種方法，須由監督長官之批准。

政原則相適合。

第六十五條、關於使用縣公產，其中之收益，依現行法之規定，不屬於縣政府，唯關於其他有權使用縣公產者。（原註：將縣公產視為縣公民的共同財產）（註：但僅有使用權）凡舊有法規，及舊有用途，均繼續有效；

但縣公產，并不得變為縣公民之財產。（註：產權仍屬於縣政府）

第六十六條、縣政府應依照現行法各條文之規定，以管理本縣之各種基金，但以法律及創立人均無其他規定者為限；充任基金之公產，悉與其他之縣公產分別獨立，并使之合於原定之用途，以顯其效用；如基金之運用已成爲不可能，或因基金之存在將損及全體之利益，（德國）民法第八十七條之規定，得適用之；縣政府有變更基金用途及取消基金之權，但須得監督長官之批准。

二、關於縣經濟行為者：

「第六十七條、縣政府經營或擴充縣經濟範圍內之企業，祇以下列各情況為限：

（一）企業之性質，足以證明係具有公共利益理由者，

（二）企業之未嘗及其重要性，經由縣政府之生產能力與其本身之需要相適合者，

（三）須以縣政府經營該企業，較能達到原定之目的，或較能達於更優良之程

專，并設私人經營或為經濟者；

依本條之意義，而不認為係經濟範圍內之企業者如下：

(一) 依法設立之國家或地方經營之企業，

(二) 一切關於教育、訓練、教育、文化、發展體育、保護疾病、衛生以及慈善

事業之各種機關；

以上之企業與機關，仍應按照經濟原則管理之；

禁止縣政府設立銀行；

關於公共儲蓄金庫之管理規定，另以特別法規定之。

第六十八條、如縣政府欲創辦或擴充經濟性質之企業，應於事前儘速呈報監督長官，

最底限度亦應於籌備開始或工程開工之六星期前呈報，呈報書內應說明合法之條

件確已具備，以及費用之數款在法律上及事實上均已確有保證。

第六十九條、縣政府須以業經具備以上第六十七條之條件時，方得參加經濟性質之企

業，縣政府對該企業所負之經濟責任，祇以一縣之數額為限，以上第六十八條之

規定，得適用於本條。

第七十條、縣政府所參加之企業，由縣長代表縣政府出席股東大會，或參加類似股東

大會之組織；如派遣縣政府職員或僱員代理時，代理人應受縣長訓令之約束；

縣政府之職員或僱員，在担任本條前款所述之職務以後，如係因故意之疏忽或重大之過失，以致損失其責任，則責任一經判明，縣政府應負賠償之責；但縱非上述之情況，如係照縣政府之訓令而執行者，縣政府亦應負賠償之責。

第七十一條、縣政府或數個縣政府之聯合組織，在一公司內，有百分之七十五以上之股權，其參加公司業務之代表，無論該公司管理之責或參加公司之監察委員會，或參加公司之其他組織，非先取得監督長官之批准，不能同意於公司之借債或同意於公司向縣政府請求發行公債之議案；

如係數縣聯合參加，其監督長官及各有不同之情況中，則由一切主管各該縣之監督長官與公司之管理委員會，申請指定最高與直接隸屬之監督長官；當縣政府或數縣聯合組織參加之某項企業，其參加之股份有百分之七十五以上，由該企業欲加入其他另一項企業，本條各款之規定，均適用之。

第七十二條、凡經濟範圍內之企業，應繳納捐稅，列入縣政府之預算內；

各種企業之收入，最高限度，應足敷其一切用費，並能彌補適當之準備金，所謂一切用費，應包括稅款、利息金、攤還該企業債務之款項、薪金、折息，縣政府供給該企業之各項生產上充作資金者，縣行政機關供給該企業之圖書表冊等。

第七十三條、凡此種企業，其與其債權債務之私人企業與之競爭，不應採用此種情

况。有合併或私人企業或收買其私人企業之事實；或縣境內他種任務及他種供給，尚有特殊之「公債」。

(五) 限制縣公債之發行：新縣制需要由於縣財政收入之規定除一般稅收入及上述公債收入外，尚須向縣人等項公，并規定縣公債之發行。這種辦法原則上甚佳，但是如何發行，則有疑問。以地方公債之發行，在我國尚屬創舉，既無成規可沿，自須借鑑於前歐之經驗。「德國縣債法」中關於縣公債之規定，亦為參考，將摘錄該法第七十六條至第八十條全文於次，以供參考：

第七十六條、縣政府欲在特別預算之項下，始得准許其發行公債；應充特別預算費用項下之公債，其全部借款之數額，依據預算法規之規定，必須得監督長官之批准；但此種批准，對於發行各種不同公債之許可權，仍須予以保留（原註：參照第七十八條之規定），以後如發現原為發行各種公債之件，已不再具備時，仍應予以抵廢；

對於特別預算名義下之公債，在會計年度一經屆滿後，縣已得批准，因時數甚失，仍應停止發行，但以下第七十八條之規定，則不受此限制。

第七十七條、縣政府欲為特別預算及特殊之需要，以發行公債，並須其確係在不能採取其他方法之情況下為限；如已盡其能力之所及，雖以收入之增加及用費之增



節，仍不能按期撥還其全部債額與全部息金時，縣政府應儘其撥還之款項及息金，雖已盡其整個財政能力所能負擔者，在原則上只許縣政府於發行公債之先，在其普通預算之財源下，變經其衛生債還債務之抵款時，則視為其已提供此種保證；

縣政府如知其不能遵守預算之財源內償還其到期之借款，則不得發行公債；但如係情勢迫切，非發行公債不可，亦須具備下列兩種條件：一、將此種公債，作為長期借款之預支額，歸長期借款，舉債之目的，原屬相同，且在事實上及法律上均有保證者；二、或由該縣公產之後，有一定之條款，足以担保債額而有餘者。

第七十八條、除按照第七十六條之規定，縣政府發行公債，其債額之總數，須呈報監督長官，得其批准外，對於担保之責任，與契約內（註：公債條例）所載保證金等各項義務，以及其他之担保條件，凡足增加縣政府負擔者，概須由監督長官批准後，方得生效。

第八十條、縣政府對於一切公債，概須編製一攤還計劃書；

在攤還計劃書內所規定攤還之數額，最低限度，亦應與債務契約內所載攤還條件之數額相合，為維持預算需要所發行之公債，如其有繼續之新需要者，仍應按期歸

還，不能挪作新需要之用；在總法規內，應規定撥還之數額，須儘量提高，因欲公價立刻有經濟效用之目的原故，信用爲小；

關於到期時應一次償還之公債，或撥還計劃內之規定數額與撥還之數額不相符合者，則於撥還之規定額，應按時彙齊，并備存備用（註：此還之準備）。

（六）厲行預算與決算：關於縣經費的預算與決算，可確定左列諸原則：

一、各縣地方預算，由縣政府主管的財政科負責編製，其編製程序，依預算法及有關法令的規定。

二、縣屬各機關及區署、鄉（鎮）公所之財政收支，概應彙編入全縣總概算內，實行統收統支。

三、縣地方預算編製完竣，應依限送經省政府核准，并由省彙轉財政部查核。

四、縣地方預算之執行，由縣長負完全責任，其有預算以外之收支，一經查出，依法嚴懲。

五、縣地方預算之監督，由縣參議會及縣地方行政整理委員會任之。

六、縣屬各機關之開支應嚴格遵守預算，每月編製計算書，送呈縣政府審核，并於會計年度終了限期前，依法辦理決算。

（七）確立會計審計與金庫：我國現行的燻然會計制度，會計人員多担任事前審計之

實，而不能過問事務審計之事；反之，審計人員之職責，雖在審計法上規定有事前審計與事後審計之全權，但實際上僅做到形式上的審核報銷的工作，事權紛歧，莫甚於此。會計事務，既屬專門技術，應由專門技術人員負責辦理，在我國簿記會計知識尙欠普遍的今日，爲提倡會計職務并爲各機關觀摩和示範起見，會計事務及其人員的派委，仍不妨暫採集中管理之制。而其事則審計之職權，須移交審計人員辦理，并嚴定審計人員之人選，提高其待遇，嚴行考核，以完成真正超然獨立的尊嚴的審計制度。至於公庫的設立，乃天經地義，無足訾議之者，每縣應設立一縣公庫，委託當地的中央或地方銀行負責辦理，所有經徵機關，不得直接經收現金；支付機關，亦應依照公庫法的規定，辦理請領款項事務。

關於金庫，會計與審計等事，「德國縣組織法」內規定亦甚精詳，特摘誌如次：

「第九十四條，縣金庫之運用，由一金庫（特別）管理員統治之（註：即縣會計主任），並設一助理員輔助之；

縣政府之各種金庫（註：即各種專款），應集中於一人之手，如金庫（主任）管理員一經委定，則一切專款即應集中於其一人之手，由其負責保管；但監督長官得准許其有例外。

第九十五條，縣長應在會計年度開始後之三個月內，將上年度之收支狀況公佈之。

第九十六條，縣長應將財政報告送交縣議會審核；縣議會討論財政報告時，應詳載其

討論於一紀錄簿，在討論終結之前，縣參議員均有權以書面表達其意見；經縣參議員之請求，縣長得延擱閉會一星期，俾使縣參議員能提出其意見書；在閉會時縣參議員得申述其書面之意見。

如在縣內有審計局者，縣長應先收其財政報告諮送審計局。

第十七條、審計局應就下列各點，審核報告以及其附錄文件：

- 一、預篇上之各種限制，是否遵守；
- 二、賬目內之各種登記，是否與事實相符，是否合於會計原則與合於法規內之各條件，以及是否註明理由；

三、是否遵照財政法規之各條文規定，以及其收支各實況是否遵守預算法規內各條文之規定。

第十八條、在審查報告時，如有不同之意見，審計局得將其意見通知縣長，縣長應盡其必要之解釋；審計局應將其審查報告之各觀點，作一總報告書。

第十九條、縣長將財政報告，連同審計局之總報告書，以及縣議會之討論紀錄與各參議員之意見書，送呈會計監督長官；

在財政報告審查之後（原註：參看一百零三條之規定），監督長官將一決算確證書一發交縣長；如審查時，發現其對於支付預算之管理原則，有重大缺點，應予

長官得令縣長取必要之方法修正之。

「決算確證書」應由審查結果之報告移交縣長，縣長應於收到後，轉送縣議會。

第一百條、各市區應設立審計局；其他各縣，則以其行政之繁重，與設局之費用能相配稱，且在事實上確有其需要者，得設置之。

第一百零一條、審計局應直屬於縣長，或屬於由縣長指派之佐治員；

縣長須經監督長官之批准，方得委任縣政府一職員管理審計局，或罷免之；

審計局之局長，不得為縣長，佐治員或金庫管理員（會計主任）之親屬，且親至三等親為止，姻親至二等親為止；

審計局長不得代縣政府規定支出款項，或代為支付之。

第一百零二條、縣長得賦予審計局以他種任務，其最著者如次：一、監察現金庫及各種企業之日常事項，稽核縣金庫及其存款；二、審查經濟性質之各種企業管理狀況，審查縣政府以股東或社員資格，在享有法人權利之企業中活動狀況，以及稽核縣政府保有股權之企業管理狀況及其賬項，無論其以任何名義享有股權，祇須其股本係以公債為來源者，舉例如次：三、審查其批發情況；四、審查其行政是否妥善管理之經濟效用。

第一百零三條、內政部長在商得財政部長同意後，得用訓令規定預算制度，金額及會計之資格監督，以及監督縣政府之各種企業，其行政是否合於經濟之管理及其適當性；

爲實現上述目的，應設立一公法研究會，隸屬於內政部，在其成立以前，現行之上級監督方式仍屬有效。

(八)統一財務行政機構：關於縣財政之整理，首應樹立一健全而統一之財務行政機構，其機構之組成，須具備兩大原則：一、應具備中樞和統一性；二、應具備分工合作和分權互牽之功能；其組織內容，至少須包括下列幾個機關：

一、縣財務行政之主管機關：此機關應爲縣政府財政科，其原有財政屬者，概應裁局改科，以健全縣府機構；至財政科之設置，應按實際需要，充實其組織，慎重其人選，與統一其權。

二、捐稅經征機關：全縣地方捐稅的徵收事務，素稱繁劇，應設立捐稅徵收處，直隸縣政府主管財政科長之指揮，其組織如下：

甲、征收處設主任一人，由縣長遴選甄審合格人員，取其切實保證，呈請省政府核委，受縣長及主管科長之指揮，監督辦理財政徵收事務；徵收人員任用規程另定之。

每屆年度終了，徵收不足規定成數者，其主任應行撤換；徵收人員擬經規則另訂之。

乙、徵收處下級土地稅、營業稅、雜稅等三組，每組設組長一人，由縣長委派之。

丙、徵收處各組主管徵收範圍，規定如左：

(一) 土地稅組：辦理田賦、房捐、契稅、不動產移轉稅及其他依據土地法徵收各稅之徵收事宜。

(二) 營業稅組：辦理普通營業稅、牙稅、當稅等項之徵收事宜，其營業稅徵類較鉅，由省府另行設局徵收者，牙當各稅征收事務，得併合雜稅組辦理。

(三) 雜稅組：辦理征收屠宰稅、各種執照稅、行爲取締稅、特賦及其他一切收入事宜。

三、公產官業管理機關：一縣公產的經營管理，以往多由地方紳棍把持；至於公營事業的經營與管理，尙屬創舉，爲清除公產滋弊與樹立官業新規起見，應設專管機關，或名「公產官業管理處」，由縣參議會代表二人、縣長、財政科長、建設科長及其他人員，組設管理委員會，另由縣長選聘專委處長一人，委派辦事員多人組成之，爲專責清理公產和營理公營事業的總機關。

四、出納機關：全縣地方財政收支之出納事項，應由縣依公庫法的規定，委託各縣中央分支行處或合作金庫，代運縣金庫，其零用金之支用及現金出納行政之管理，應由縣府設出納員一人專任之。

五、會計審計機關：此種機關之設置，暫依會計法及審計法的規定，但其所派會計審計人員須參與縣地方行政監理委員會之工作。

六、建築購置供應機關：一縣財政行政，最易發生流弊和不經濟的行爲者，就是各機關的建築與物品的購置。近世各國多採行物品購置集中和統一建築工程等項計劃；我們今後應由縣府專設建築購置供應處，以供給全縣各機關公用物品及其建築工程所需各項原料，實行集中購買，或自行設廠製造，其法：（一）由全縣各機關將其預算項下之物品購置經費（包括建築經費項下所規定之原料工程費），概撥歸供應處，代爲經營購置；（二）各機關應將每月或一定期限內所需要購置之物品或原料，於一定限期前列表送交供應處代辦。如是行之，則試辦二三年後，全縣各機關所需使用的物品與原料之大致數量，在供應處均可積有統計，而後各機關預算無須再列辦公及購置費用，以杜流弊；各機關需用之物品，概可依法向供應處領取，以期一律。

（九）健全地方金融機構：地方財政之整理，端賴有健全的地方金融機構，而金融機構能否健全，又繫乎系統謹嚴，組織完備和運用靈活。今後縣地方金融機構，除本節第



一項「金融政策」中所建議的錢莊銀行化外，應將中、中、交、農四行及各省省銀行予以切實改進，並聯合各私人銀行，共策進行，於各縣多成立分支行處，以期縣縣皆有銀行，完成全國地方金融網。

(十) 建立鄉(鎮)財政基礎：現行各縣鄉(鎮)財政收入，大別之不外下列數種：一、自治經費、各田畝附加及保甲戶捐等；二、公款公產孳息；三、公營事業贏利，各鄉(鎮)積穀倉之純利及其公營事業之收入；四、房舖捐(廟建)；五、羊捐附加(寧夏)；六、爲他雜捐攤派。至於鄉(鎮)內保財政之收入，惟廣西規定甚詳，而其鄉(鎮)財源亦較充實，茲摘錄於下，以便與新制綱要的規定，作一比較研究：

甲、鄉(鎮)財政收入來源如下：一、鄉(鎮)公產收入，二、鄉(鎮)墾殖山林田地收入，三、鄉(鎮)公營其他事業收入，四、縣或區撥給經費，五、省庫或縣庫補助金。

乙、保財政收入來源如下：一、鄉(鎮)或區撥給經費，二、村(街)公產收入，三、村(街)經營墾殖山林地收入，四、村(街)公營其他事業收入，五、人民捐助。

新縣制綱要規定鄉(鎮)財政來源，而認保爲鄉(鎮)之編制，故未規定其獨立來源。鄉(鎮)財源於參照廣西實例外，亦斟酌其他各省實際情形，另行規定使法賦予之收

入，例如江蘇青海兩省的自治經費、保衛及設置警撥充的鄉（鎮）經費，湖北的賦稅徵收及比照營業稅額征收的保甲捐等，都屬此類。至於鄉（鎮）公有財產收入，亦應以鄉（鎮）所有者為限，其已由中央或省縣撥辦公共事業，如中學以上基金及農林場之類，不得視為鄉（鎮）所有。其他收入及公營事業收入等，亦均應呈由縣政府的核准，始生效力。

此外，關於鄉（鎮）財政的支出，須以鄉（鎮）職務及其事業為標準，且各項事業中，何者宜緩，何者宜急，均應審酌實際情形，厘訂區、鄉（鎮）、保的事務範圍，萬不可將省有職務或縣區職務，一路挨次順抄，使鄉（鎮）保之事務，亦與縣相等，則其結果，因經費人才，兩感無着，非至敷衍怠誤不止。觀於歐西各國地方自治團體之職務，類皆各有其限度和標準，一依地方團體之能力大小，二依專業本身之性質而定。例如英法公路經營，原以較小的城鄉為主體，其後即改由行政郡及城區負責，同時，將下層地方團體的職務，拚命縮小，例 Paris 為英國地方最低級的單位，其組織極簡單，而事務亦極少；鄉區及城區職務，以衛生、救濟和教育為限；至其他公路、交通、建設及公共住宅的建築等，概由郡政府負責。因此，我們亦主張鄉（鎮）保的事務，應予嚴格限定，或竟規定以教育、兵役、衛生、合作等項為限，萬不可使其應辦事務，幾成無所不包，無所不有，而其將來結果，必至一無所成，此則於建立鄉（鎮）財政時不可不注意之點。

總之，地方財政整理，若能照上述十項辦法，分途並進，必能漸上軌道；苟能於縣鄉

財政整理之餘，更進而闡發省財政制度及中央財政制度，則我國財政，必能因新縣制的實施，更達到鄉全合理由境域。

## 第六章 實施新縣制與地方經濟建設

### 第一節 新制下地方經濟建設之意義原則及政策

「縣各級組織綱要」的實施，在經濟方面，有兩個不可忽略的問題，一即地方財政來源的固定與具體的劃分，二即注意生產事業與設置經濟建設。前者是治標的辦法，後者是治本的辦法。要標本兼治，地方建設事業，才能夠順利進行，這是新縣制的獨特進步之點。

經濟建設的置重，不特是充實地方自治經費的根本辦法，為整理財政的基本問題，而且也是實現民生主義，達到國民革命的終極目的唯一手段。國父於建國大綱第二條云：「建設之首要在民生，故對於全國人民之衣食住行四大需要；政府當與人民協力，共謀農業之發展以足民食，共謀織造之發展以裕民衣，建築大計劃之各式房屋以樂民居，修治道路運河以利民行」。又於地方自治開始實行法云：「地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織」。由此可知國父對建國的主張與地方自治的期望，特注重於生產發展與經濟建設，此種卓越的政治思想，亦即今日新縣制的根源。新制對經濟建設的規定，不特縣政府組織內專設建設科，另置技士、技佐，區署內亦設建設指導員，鄉（鎮）公所設

### 第六章 實施新縣制與地方經濟建設

經濟股，保亦設經濟幹事，這樣使經濟行政系統完備，事有專責，建設事業不至成爲空談，此外更規定鄉（鎮）應興辦造產事業，設法增加公有財產及公營事業之收入，一則爲減輕民衆自治經費的負擔，二則爲側重生產建設的實際工作，以爲民衆之先導。總裁亦指示云：「規定並實行人民義務勞動，使人民用自己力量爲公共服務，來做地方建設事業」。所以新縣制的實施，即爲地方公私生產，經濟分頭建設的開端，這個意義極爲明顯。

其次，地方經濟建設在新制施行中之重要性既屬如此，但建設事業頭緒萬端，包含至廣，究應如何入手，便應體會新制的精神所在，確立原則與政策，所能因時制宜，因地制宜，因人制宜，而後建設事業才可以推進。地方經濟建設有三個原則，必須事前確立：第一，要可飽與有價值，即須觀察當地本身條件是否有辦理這種事業的可能，辦理之後對於當地民生福利與社會進化之價值如何，否則即應節省人力物力，免致浪費。第二，要地方確實需要，需要是含有普遍性，不可憑少數人的意見或憑學理而定之，故事物無普遍之需要者斷不可興辦。第三，要地方能力夠，凡建設事業首先需要人力與資本，有許多事項，人力之中還需要專門技術人才，資本之中還需要特殊器物，故於開辦之初，即須計算能力，否則貿然嘗試，必致徒勞無功。

所以地方經濟建設事業之推行，首須調查詳細，總計精密，計劃週密，運用靈活。

下列政策，通常可資採用：一、從不需專材，不耗巨資，輕而易舉的細微事實做起；二、集合當地各建設機關，金融機關，慈善團體，學術團體的力量通力合作；三、利用農閑，發動民力，舉行勞動服務，興辦公益事業；四、推行合作經營制度；五、招納民股實行公債；六、勵行公共造產。

這種原則與政策，新制中雖無明文規定，但我們於累究實施地方經濟建設問題之先，則必須確立，以爲擬定實施方案的標準。

## 第二節 地方經濟建設要旨

地方經濟建設事業頗多，要視地方實際情形，因地制宜，同時須適合上述之三原則，採用上述之政策，而後能加以確定，原不可一概而論。茲節所述，係屬於一般地方可能興辦之事項：

(一) 農業生產建設：我國人口百分之八十五爲農民，除去大都市不算，恐尙不止此數，政乃衆人之事，一縣的衆人就是農民，故所謂縣政，可說大半是屬於農政，地方一切建設事業，當然要以農業生產爲主體。關於農業生產建設，可歸納爲下列七項：

一、改良農作物。此項工作，看似簡單，行則艱巨，大都屬於技術問題，應採用政策第二條，約請有農業改進所或區農場協助辦，庶期有效。改良農作物的項目，又包括：

種改良，技術改良，肥料改良，農具改良及防除病蟲害等工作。

二、墾荒荒地。分就近墾開。移民墾開及限制熟荒三種辦法。所以限制熟荒，即各地常有許多熟地，因人事的變動，以致荒棄者，各縣應單定法規加以限制。關於墾荒一方面，關係我國農產甚大，當另節討論。

三、培植森林。其工作項目，應分爲宣傳造林知識，普設苗圃，推廣樹苗，保護林木數項。

四、發展畜牧。可分副業、專營、及防治獸疫三方面進行。

五、提倡園藝。水菓蔬菜，營養量特足，關係人民身體健康甚大。對於菓菜的品種技術，應如農作物一樣，注意推廣與改良。

六、整治農田水利。分爲疏濬河道，修築限壩，開鑿池塘，及導引泉水幾項工作。

七、農產加工及推廣經濟作物。這是補助農村經濟發展，改良農民生活的最好方法，農產物剩餘品，加以簡單製造，可增加其價值。推廣經濟作物，如工用作物、菜用作物、油料作物等，視當地生產能力，採擇一二種普通推廣，使成出產大宗，售銷外地。

(二)農村經濟建設：農村經濟之策枯，關係於改造農業生產，增進農民生活及一切建設事業的發展。農村經濟建設途徑，首須活動農村金融，其次提高物品產量及價值，再次提高利率及調整主佃關係，其工作項目如下：

一、組織各種合作社，如信用合作，消費合作，運銷合作，生產合作等，都對於農民有極大的幫助，須一一推廣設立。關於新縣制下的合作事業，當另節詳細討論。

二、辦理農倉，這是防止穀賤傷農，維持農業經濟的一種有效辦法，各鄉（鎮）都應該普遍設立，辦理農倉儲押等事。

三、禁止 利貸，地方政府應遵照法令，規定借貸最高利率，防止盤剝榨取。

四、調整土地關係。平均地權及「耕者有其田」，為本黨革命的土地政綱，新縣制下對於土地的關係，尤宜加以調整。

（三）工業建設：鄉村工業建設，應以輕便的手工業為主，項目如下：

一、紡織手工業。應在鄉村中推廣各式手搖紡織機和織布機，如「七七」紡織機等類；衣料若能自給自足，農民經濟即可解決大半。

二、日用品製造。為肥皂、牙粉等類，應多設小規模工廠或縣鄉民生工廠製織，

三、特產製造，各地大都有一二種物產宜於作製造原料者，即可公營或私營，設廠製造，如竹林多者設紙廠，皮貨多者設製革廠，油蠟多者製蠟燭等。

（四）商業提倡：地方上對商業提倡應注意的事項有左列四點：

一、整飭市場。市場好，街頭舖戶整齊，可以廣招顧客與廣集商販。

二、檢點物品，評定物價。凡境內進出口貨物，必設卡檢驗，防止壞雜作偽，以提高



貨品或色；市場上買賣物品，尤須確立物品平價制度，防止居奇讓。

三、統一度量衡。度量衡應遵照中央頒布標準辦理，在未能夠到前，一縣內的舊制，亦應加以統一。

四、禁止操縱及囤積。這是使地方需求不受影響，外銷不受阻礙的辦法，地方上對於奸商等類，當公訂法規，切實懲治與防止。

(五) 礦業建設：地方上應促進立法出礦各業，以爲國家經營的大規模礦業之助，適應目前需要。

(六) 交通建設：如公路的保養，縣道，鄉道，河道的開闢等，地方上應竭全力從事興辦，爲一切建設的基礎工作。

(七) 公共遺產：這項工作爲新制特別規定，屬於地方經濟建設最重要之一項，可辦事業包括甚多，當於下節詳加討論之。

### 第三節 墾荒與遺產

墾荒與遺產爲地方經濟建設最主要的二大項目，故特立本節詳加討論：

(一) 墾荒：墾荒一事，不特爲適應我國目前農業經濟情形，發展地方經濟建設的要務，而且也是推進地方自治的主要工作之一，國父手訂的地方自治開始實行法中第五

用。等熟荒地，宜分期開墾；一、荒地有兩類，其一為無人開墾之地，此等荒地，宜由公家收管開墾；其二為有人開墾而不耕之地，此種荒地，宜劃歸佃戶耕種之稅，並開墾完竣後，如三年後仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林、沼澤、水庫、牧場、森林、公家所有，由公家管理開墾，其開墾之法亦有兩種：如墾去開墾之地，宜租與私人自種，其稅年或十年乃收收者，如無產業經營地，宜由公家管理，開墾之工本，則由稅務勞力爲之。總之在一種經濟政策中，關於地方自治開墾實行法之解釋兩：「土地爲生產之源，如未有土地而任其荒蕪，就失了經濟的基礎，國計民生便受到損失。現在我們中國人民之所以貧困，原因當很多，但根本的一類，還是地利未盡之故。不僅有肥沃的土地未能盡量開墾，即現有的耕地，也荒蕪不少，重以水利不修，災患頻至，荒地日見增多，民生更加困苦，這實在是由於我們一般負地方責任的官吏，放棄墾荒政策的結果。今後我們要民生日艱得可解決，使社會趨於繁榮，務必要講求地利之道，首先就是墾荒力。墾荒地。無論如何，總要設法開墾荒地之土地，來養活當地之人民，這是地方政務最基本的要務」。由於 國父遺教及 總統訓示，我們詳細墾荒之如何重要及其前途希望之如何偉大。

二十八年十月，內政部主持的地方自治實施設計會議，所通過的「地方自治實施方案」，訂定開墾荒地爲完成地方自治條件之一；國防最高委員會訂定的「新縣制實施完成

標準中，亦定開墾荒地爲項目之一。地方自治實施方案中並訂有開墾荒地完成標準如次：一、全縣公私所有可開之荒地，須調查完竣，造具清冊；二、公有荒地，應交由各鄉（鎮）公所管理，按其性質，分別利用；其不能公營者，可分別放租；如有處分之必要者，可呈請依法辦理；三、私有可墾之荒地，應由各鄉（鎮）公所分別督促土地所有人，限期墾墾，其無力墾墾或逾期不墾者，可由縣府呈請地價，加以征收，轉放於需要土地之人民承領使用，其地價得分期給付之。這種規定，與地方自治開始實行法的精神完全符合。

開墾荒地的實施辦法應分爲調查，放墾及墾務勞力征用等辦法：

一、荒地調查，墾荒實施的第一步驟，即爲公私荒地之調查，由鄉（鎮）公所分別負責調查，而由各縣市政府總其成。二十五年五月行政院公佈的「清理荒地暫行辦法」第四條載「各縣屬清理荒地，應由該縣地聲報告，及地籍登記辦，並按季將清理情形彙報主管省市政府」。此項荒地聲報告，內政部頒有格式，可資依據。又同辦法第七條載：「各縣屬對於聲報調查後未進行聲報之荒地，應於六個月內，代爲查報，並得酌收手續費」。第八條載：「各縣屬於荒田查勘完竣後，應按區段編號，分別公有私有，編製荒地圖冊」。

二、荒地放墾。荒地調查清楚後，其無人納稅之田或原屬公有之地，均作爲公有荒地，交由各鄉（鎮）公所收管經營。各鄉（鎮）公所應分別荒地之性質，其爲一年收成

者。如種豆穀菜此類。宜用與私人自種，而收其租金或農作物若干成。其收租或若干年乃收或兩者。如種林菓等類，宜由公家管理，利用本鄉（鎮）人民之勞務勞力開墾之，將來以其收益，作為公費。其收益較大，亦宜宜於畜牧者，鄉（鎮）公所亦可經營畜牧。其種收入，不必一定種植森林或牧畜。公費範圍，如墾區面積超過五千畝，則由縣市政府負責經營，其在縣屬於行政院之業者，由市政府辦理（參看「內地各省市荒地實施獎勵暫行辦法」第四條）。

私有荒地，應由縣政府（鄉（鎮）公所，分別地價肥瘠，面積大小，工率難易，擬定墾墾期限，並抽收荒地稅。其墾力強弱或墾墾年限者，可由縣政府依據地價加以徵收。墾收於墾墾土地之人民來墾使用；他人墾用，則由公家經營，其地價分期償付。

又按照「墾墾限期」之規定，對於私人墾墾原有相當的獎勵與保護，如督墾原則第六條：「私墾荒地獎勵與保護，其墾墾年限，得由省市政府酌予展緩，以示優異」。第八條：「私人墾力強弱，或墾墾年限者，得酌予展緩，俾得墾墾局，依照經濟部墾墾專業規程，轉請該管機關，分別墾墾限期之規定，墾墾年限及獎勵，按其所墾之種類（如禾稻及林木等），分定年限及其保護方法」。經獎勵私人墾墾地見，上述規定，應注意辦

理，並應注意墾墾限期之規定，外墾之墾墾，應由該管機關辦理。其在墾墾地方墾墾地見

行法中，已有訓示，且除前以外，亦無妥善辦法。但按照一般徵工法令，人民服役日數甚少，終不敷用。遵照 國父遺教，人民服義務勞力甚多，每在可憐月之久，今彼各級民意機關成立後，其服義務勞力日漸趨由民意機關通過，以免流弊。廣西省曾訂有「村街公耕章程」，於二十四年九月頒行，可供區縣實施的參考。該章程第一條：「各村（街）每年應利用本村（街）內空閒之土地及勞力，從事公共耕作」。第三條：「耕期選定後，村（街）公所即招集全村（街）居民討論各種耕地應種作物，及分配耕地，是期共同耕種」。第四條：「公耕所需種子及肥料，由全村（街）派員之，所需耕牛，則在村（街）內有耕牛之戶輪派之（第二年之後輪派免派）」。第五條：「在公耕期間，凡播種、耕耨、收穫或防災除害等工作，需用人工，由村（街）公所按照徵工勞力章程征用之，村（街）甲長負到場督率之責」。第六條：「公耕收穫之農作物，交由鄉村（街）公所保管，作為村（街）公有財產」。這種辦法，大有採用的價值。

（二）造產：墾荒雖然可以增加地方財富，但荒地開發不很普遍，有些土壤肥沃，氣候溫和，人口密集的地方，墾不能說寸土不荒，但可墾的荒地，確實很少。所以地方經濟建設及地方自治經費的來源，不能普遍而以墾荒為主，最有利且能普遍推行的還是造產。

關於造產，近來各省頗多提倡，且有確得相當成績者。內政部曾於二十八年四月間，

編有「籌備造產實施辦法綱要草案」業曾經遊維各國保備機關減稅討論。同年十月。內政部主持之地方自治實施設計會議。於「地方自治實施方案」內。對於地方自治條件。有「實行造產」一項；國防最高委員會所定「新縣制實施完成標準」中。亦定實行造產為項目之一。地方自治實施方案中。並訂有實施程序如次：（甲）造產之事業如下：一、興林。二、水利。三、漁墾。四、蠶桑。五、畜牧。六、小礦業。七、其他公共生產事業。（如瓦磚窯、石灰窯、炭窯、水碾等）。八、提倡農具製造。九、獎勵改良工藝。（乙）鄉（鎮）及保因時因地制宜當地民力財力。從學務兵燹後。咸知男女每年應參加公共造產工作若干日。以其收益充作辦理地方自治事業之用。此外內政部並根據地方自治實施設計會議之決議。擬有「鄉鎮造產大綱」。其「保造產大綱」兩草案。於所得經濟部加具意見後。呈院核定。綜觀各方意見。對於造產之需要。均無異議。惟關於造產之本身。尙有若干問題。應注意解決：

一、造產單位。造產事業應以鄉（鎮）為單位。抑以保為單位。各方意見頗不一致。主張以保為造產單位者。其理由謂保之單位比較小。對於人民之利害關係比較切。人民容易發覺興趣。因而對於努力。故造產每半功倍。易於成功。主張以鄉（鎮）為造產單位者。其理由謂「各級組織綱要」規定。鄉（鎮）為第一級自治單位。應有財產。保為鄉（鎮）內之編制。非獨立單位。不應有財產。故綱要內有鄉（鎮）財產而無保甲財產。且以保為造產

單位，太細碎，太繁多，有文雖實之虞。此在各省有強弱，應考慮而後定。保只有極爲單位，浙江的「保甲」，亦僅保保甲制。湖北亦有保甲的變態。但保甲制於二十八年冬季派員赴廣西視察的結果，該省近有改保鄉一鎮一爲產產單位的趨勢，主管機關正在審慎。究詳詳中。各地所下的保甲，有鄉一鎮一爲單位，保的組織，在目前及最近將來，亦擬同爲實業，其範圍在於鄉一鎮一或一公甲之組織亦不健全，戶籍未清，警察未設，一切未及完成。鄉一鎮一公甲的組織充實一步，則保的重要條件退一步，待一切手續完備，保一保一可以放寬限制。此一保務設，雖與現狀尚相當接近，但公共財產之徵收，很難變更，如有變更，易引起糾紛，我們不可不預加考慮。且綱要規定保甲一鎮一鎮一內的編制，保之不能自成一單位，更屬顯然。因此，開始產產，即應以鄉一鎮一爲單位，但因環境環境關係。適宜於保產者，鄉一鎮一公所得委託保辦公處經營，並以收益之一部分歸保。這種辦法與產產法以爲產產單位，而以其收益之一部分劃歸鄉一鎮一者，其意義自不相同。

二、遺產類。遺產應以鄉一鎮一爲單位，如何規定，應與產產法相照應呢？國父在地方自治開始實行法中指示：「長於農事者爲公家遺產，則糧食是矣；長於織造者爲公家織布，則衣食是矣；長於雜業者爲公家雜業，則雜業是矣；自治開始之區，各有變態，祇有各盡其長，則庶事具備矣」。可見遺產應因制制宜。國人制宜，因時制宜，不

能一律。內政部地方自治監督委員會擬通達之方案中，規定遺產繼承有上述五項；鄉（鎮）保遺產之辦法草案，亦有規定，大致相同。廣西省籌建村（街）公產辦法大綱，所定及辦事項有七：一、公林，二、舉辦村（街）倉，三、建造公共建築物，四、修築村（街）公共工程，五、經營教育事業，六、舉辦信用借貸，七、墾荒種植或經營公有園林，其中除一二兩款，必舉辦外，其餘各款，由各縣按照各村（街）實際情形，斟酌舉辦。如地方經濟狀況與各款有不相宜者，並得呈請另行舉辦其他生產事項。可見遺產的種類在法規內不必有詳細的規定，因各地情形不同，勢難盡舉，縱有規定，亦不過為提示作用，而不必有強制性質，俾各鄉（鎮）公所，有完全自行選擇自行決定之自由，方可收因時因地因人制宜之效。

三、遺產方式。遺產之方式有三，即（一）利用合作社經營之，（二）設遺產委員會經營之，（三）由鄉（鎮）公所經營之。第二種方式以利用合作社為最宜，無合作社地方，則可設遺產委員會負責經營。若由鄉（鎮）公所負責經營，易生流弊，不甚妥當。至於資金之籌集，除勞力外，亦有取之於公，取之於民兩種方式。廣西省籌建村（街）公產辦法大綱，規定資本籌集有下列各種：一、徵用勞力：凡十八歲以上四十歲以下之男女，住在本村（街）者，除赤貧殘廢外，每年每人均須徵用勞力二十日；二、借用土地：舉辦公產公有土地不敷用時，得於本村（街）內就私有土地徵用補充；三、徵用財物：以戶為單



位，每年合計全村（街）人民所得之財物或其他收入，定一標準，徵收儲備村（街）倉；四、收用村（街）公產及廟產；凡查有土地與其他公產廟產，可以撥歸村（街）公有者，一律撥歸本村（街）公用或出租生息，如管理不便或有必要，并得將其變賣，以所得代價充作村（街）公共生產建設經費。以上四種辦法大部仍係取之於民；但遺留資金，最好是由原有之公路或公產及公營事業之收益撥充，如無可撥，萬不得已，必須取之於民，亦應向當地經濟狀況比較富裕的人民勸募捐助，不可普遍的徵收，免生流弊。

#### 第四節 地方經濟建設實施綱要草案試擬

（一）總則：一、地方經濟建設為國民經濟之基本單位，依據現行法案，參酌實際經驗，擬定實施綱要，以供執行者之參考，藉補政令法制之不足。二、地方經濟建設推進之目標，在培養民力使能自動經營而達到建設事業之地方本位化。三、地方經濟建設推進之原則：（一）政教合一，即以教育方法，為之引發，以政治力量為之督促；（二）上下交流，即政府由上而下督促輔導，人民由下而上自動的組織經營，使經濟建設徹底完成，不致形式化；（三）全從聯繫，即縱的方面層層貫串，橫的方面部部連鎖；（四）輔導一元化，即到人民經濟輔導工作，集中於一個行政系統之下，以便統一地運用政權，發揮力量。四、地方經濟建設推進之任務：（一）樹立經濟機構，應人民之需要，樹立合理的機

構，使能與人民生活打成一片；（二）培養地方人材，取便就地取材，藉用其服務桑梓的熱忱及熟悉當地情形之長處，推進經濟建設，可收事半功倍之效；（三）經營公有之事業，使縣府現有之人力財力，開為公有之生產及地方公共、公益、公用事業，以充實地方公有財力；（四）輔導民營事業，以科學之方法及技術，輔導各種民營工商實業以促進地方經濟建設之進展。五、地方經濟建設推進之系統：（一）輔導系統，如建設科，區建設指導員，鄉（鎮）經濟股，保經濟幹事；（二）經濟技術教育系統，如縣農林場工廠，縣區農林訓練班，鄉（鎮）示範農田，保甲表證農家；（三）職業組織系統，如縣工商農會，鄉（鎮）農會，皆由表證農家自動組織之；（四）合作組織系統，分金融，貿易及生產三方面之三級或二級組織，前二者是政治的由上而下，後者是民主的由下而上，縱橫連貫以形成地方經濟建設機構。六、地方經濟建設之實施應注意整個縣政建設工作，使之有運籌均衝之配合。七、地方經濟建設之設計，應有權權之規劃，對經費預算採緊縮行政經費，擴大事業經費之政策，並注意選派及外資之利用。

（二）行政與輔導制度：八、依「縣各級組織綱要」規定編單位建設行政機構，縣政府建設科，區署為建設指導員，鄉（鎮）公所為經濟股，保甲公董為經濟幹事四級，並設縣建設委員會以資諮詢。九、建設科為縣經濟建設之總樞紐，其職責除辦理各項例行政務外，根據中央及本省之計劃應積極推行：（一）令縣經濟調查，（二）令縣經濟建設之

設計，(三)全縣經濟建設事業之管理與經營，(四)民衆經濟建設之訓練指導及督促，(五)民營農礦工商業之指導及監督。十、地方經濟建設人才，須顧到任務執行及地方建設上之實際需要；科長以精明幹練之經濟通才而具有行政經驗並能操熟地方物產狀況者爲合格；指導員(農業及合作方面)及技工技佐(工礦方面)應爲專才，具有指導之能力且諳當地之情形者爲合格，其任務爲主辦職業訓練班，指導農村經濟活動及樹立基層經濟機構；科員除熟悉公牘外，並須具有經濟常識者爲合格。十一、依現行制度，如有特殊需要，合作指導室及農工推廣室可合併組織農業合作指導室，但其他位須絕對劃歸建設科節制，以期行政事務統一。十二、區設專員，建設指導員，須爲經濟建設之通才，其任務爲代表建設科指導各鄉(鎮)辦理經濟建設事業，其指導對象爲鄉(鎮)經濟股及保經濟幹事。十三、鄉(鎮)公所設經濟股，至少應有主任幹事一人，農業及合作幹事各一人，均須經特種訓練考試及格者，其職責除協助鄉(鎮)長辦理例行公事外，直接受縣區指導員之技術指導，以四分之三時間，輔導民衆辦理建設事業，主持生計訓練，改善人民經濟生活。十四、縣設經濟指導員，應以受過縣級訓練班之訓練者爲合格，爲一保經濟建設表證示範工作之負責人，應直接受縣區指導員之技術指導。十五、縣經濟建設行政，對於教育行政各方面之指導員，須有適當之訓練，以便合作互助，推進工作。十六、縣經濟建設指導員之訓練，在縣內以訓練指導員爲方法，鄉(鎮)以下推廣、表

證，承充爲方法。十七、縣區之技術指導人員，均爲專任性質，須按工作實施方法，分期巡迴於各鄉（鎮）保之間，並隨時召集各保幹部會議，指導指導；鄉（鎮）以下輔導人員雖爲兼任性質，但必須能切實負責，輔導工作。十八、縣建設委員會爲地方上關於經濟建設之關係及人士組成，其任務爲協助政府關於各縣經濟建設年度之計劃及實施。

（三）技術教育：十九、地方經濟建設之實施，除單行政力量外，尚須以教育方法培養地方人才，輔導人民經濟建設事業之改進，實施方法以訓練及承辦二者並重。二十、縣職能訓練班，承辦人員務須技術優良（指導員長士技術），必要時請專家講授，以增進鄉（鎮）保經濟幹事及領袖農民。二十一、農民訓練班主要目的爲造就農家，運用農民領袖組織之原則，直接進行全體農民。二十二、各縣訓練方法務以分期訓練方式根據農事季節規定教育時間。二十三、每鄉（鎮）設立訓練中心，即所謂中心保，爲巡迴訓練之中心，每保訓練人數以二至五人爲限。二十四、農民訓練工作由縣指導員主持，由區指導員執行，教練人員，以鄉（鎮）保幹部兼任之，技術員從旁協助，保經濟幹事擔任小組組長，負責班及經費之責。二十五、農民訓練內容分服務與專業二種：（一）服務訓練包括服務幹部及農戶方面，（二）專業訓練包括植物生產、農村經濟、農村工藝及農業工程。二十六、農民訓練經費，應在農業推廣一項下開支。

（四）示範工作：二十七、示範工作之意義，一方面屬於經濟性質，以發展地方生產

專業為主；另一方面為教育手段，即直接介紹技術最有效之生產方法，在訓練幹部時，能手以實地練習之機會。二十八、示範之範圍，以本縣農工礦三項事業改進上之需要而定，多半以農業為主，工次之，礦則因分佈地域之有限制，不能求其普遍。二十九、示範事業之經營，以政府經營為原則，但小規模之示範工作，可委託人民經營，但政府須負賠償損失之保障。三十、示範之類別縱的分為縣、鄉（鎮）保三級，橫的分為農業的，工業的，礦業的三種。三十一、縣級之示範工作，由建設科負責辦理，根據農業推廣實施計劃綱要之規定，設立示範農場，使種植示範優良種業之用，並推廣推廣的基礎機關；其次為示範工廠之設置，其選擇視當地環境而定。三十二、鄉（鎮）示範工作為設置鄉（鎮）示範農田；保證示範工作為設置各種考證專家，目前在於領導其他農民達到生產合理化之標準。三十三、表揚農家之選拔，以曾經受過生計訓練，就其家庭狀況，社會地位，服務精神及工作能力四者為標準而選任之，其權利義務，應有明白之規定。

（五）職業組織：三十四、依據中央頒佈之農工商會等法規，令人民自動組織社團，以職業立場，自謀經濟建設之發展。三十五、職業組織以鄉（鎮）為單位，保則成立小組。三十六、各級職業組織得受各級教育機關及行政機關之指導。三十七、鄉（鎮）農會之組織，須由會受訓練之領袖農民發起，凡受過生計訓練者為當然會員。三十八、每區有選舉數鄉（鎮）成立職業組織，並指導其成立職業組織；有二區以上成立區職業組織

時，則成立縣級農業組織。三十九。縣各機關組織應得成立職業聯合會，以謀當地建設之發展與收其利益之歸還。四十。各機關應組織救災助政等委員會，以謀救災及救濟上之事業。

(六) 合作組織：(詳第八章合作制度專節，此處從略)

廢除封建地權制，改革租佃制度：

新  
編  
編

二  
四  
八





## 第七章 新縣制下的國民教育

### 第一節 新縣制下國民教育的總論

新縣制以根本精神，為發揚舊縣合一，重區鄉二鎮，保甲的基層政治組織，為實施管教養衛合一的基層活動，而以活動的中心為國民教育。因此，新縣制在政治上為一地方政治制度的組織問題，而在事實上，則為國民教育的發展與適用的問題。新縣制下國民教育的特點，可歸納為以下三點：

(一) 政教合一：依照「縣、級組織綱要」第四條的規定，縣境內教育區域劃分，縣（鎮）、鄉、甲的行政區域合一，即是為了「政教合一」的方便，使同一行政區內的教育事業可以受同一行政機關或系統的指揮與主持。綱要中又明白規定縣政府設教育專員，區署設掌理教育初等給獎的指導員，鄉（鎮）公所設民政警衛經濟教化四股，各股股主任一人，幹事若干人，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中學校教員分別擔任，保鄉公所設幹事二人至四人，分掌民政警衛經濟文化各事務，由副保長及國民學校教員分別擔任。可見縣各級機構中無不設有專司教育（或發管事項）事務的部份或專人，與過去鄉村教育祇受縣政府及其教育局科的管理者迥乎不同。在工作及人事方面：政治組織，以保及鄉（鎮）為基

總。在這四層之上，政教配合一致，保的教育機關稱為國民學校。鄉（鎮）的教育機關稱為中心學校。負責主持之專者，則網要第三十四條及第四十九條明白規定：「鄉（鎮）長、鄉（鎮）中心學校校長及鄉（鎮）長丁隊隊長均以一人兼任之，在臨濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長專任為原則」。「保長、保國民學校校長、保壯丁隊隊長，暫以一人兼任之，在經濟教育發達之區域，國民學校校長專任為原則」。「保長、保國民學校校長以專任為原則」。這便是所謂「三位一體制」的採用，目的在整理鄉（鎮）保的管教育的工作與專一的酋長負起責任。網要中固亦規定鄉（鎮）保長之兼任校長為一種暫時的辦法，原則上仍應以校長為專任，但指明要「在經濟教育發達之區域」，可見立法本意在於用鄉（鎮）保長兼任校長的辦法去促進地方全部政教工作的發展，換言之，就是為了鄉（鎮）保的國民教育容易發達起見，積極地以一個人兼管政教的酋長，免得地方首領有瞻顧重演視任何一方面向心理與事實；這不但可以劃除以前政教隔閡；在政治方面，對教育為不急之務，在教育方面，認政治為教育附隨的流弊，而且根本連重政教合一的制廢。合政教的責任於一人，這是新樹下政治上新革命之所求。

關於這個制度，網要規定「縣以下地方組織問題」論中闡釋得甚為明白：「或有以鄉（鎮）保長兼任校長，及學校教員兼（鄉）保幹事等職務，亦不無困難；實則此項規定乃為不負責任之舉決無許。為解決這層組織之人才與經費問題，固必須如此，

爲集中訓練，地宜教育社會上之效率，亦必須如此。過去開門式之教育已不自適用於現在，今後行政人員必須受新教育，以教育爲方法，達到其行政之目的。又說：「關於教育事業與地方自治關係之研究，宜使教育人員以爲之師者爲之長，盡人力得以業中，事業得以銳進。爰規定每縣必設一國民學校，每一鄉（鎮）必設一中心學校，更規定此項教育機關與政治基層組織互相配合，取三位一體之制，凡鄉（鎮）之學校校長教員，即爲基層政治組織之幹部，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，由學校教育之講習，進而爲社會實際工作之示範；二在延長并擴展教育之功能，學校教育所奠立之基礎，即由教育人員從保甲、壯丁隊、合作社等羣體機構中，實施訓導，成爲經久不謝之社會教育，而後教育事業功績之累進，即爲地方自治真正之完成」。

可見國民教育與基層政治，無論在機構上，人事行政上，工作上都應該配合一致，以教育爲樞紐，來實施警政警衛的工作，才是當前推進地方自治的有效方案，這是新制下國民教育的精微之一。

（二）教育合流：新縣制下的鄉（鎮）中心學校及保國民學校是整個國民教育的樞紐，是國民基礎教育與成年補習教育的合體；過去在普通小學之外，更有民衆學校、短期小學、鄉村小學、特種補習學校等，今則將一切義教、社教、特教的設施，都歸併而爲統一的國民教育。這種「教育合流」的辦法，不僅人才設備與經濟，而且可使兒童教育與成

人教育打成一片；而成人教育則爲實施管教並行的政教合一方案之對象。所以 總裁在上述轉詞中指出：「應採成人與兒童合校制，將所有義教、社教、特教等，合而爲一，并盡量推行導生制，務期於短期內，使全國人民普及最低限度之國民基礎教育。如此辦法，既以集中人力財力，又使學校教師便於指導民衆，參加各項地方事務，故教育與自治，實爲一體而不可分離者」。所以新制下的國民教育是統一的國民教育，中心學校與國民學校，都包括有兒童、成人、婦女三部份或設置有小學部與民教部，小學部專爲兒童，民教部專爲失學的成人，一重治本，一重治標。這種教育方式的合流，教育機構的統一，是今後國民教育進步的基礎。這是新制下國民教育的特徵之二。

(三) 學校社會化：新制下國民教育的內容，不僅以達到人人識字爲滿足，而更着重於生活教育，其中老年補習教育，亦不僅爲一種公民教育，而且即爲最近將來的地方自治下級幹部人員之養成；此種教育的成績關係於社會上的進步甚大，過去雖可以此種教育爲一種社會事業，故任人民自由辦理，而現在則必須列爲地方自治的主要工作，且爲各級政府輔導自治工作的重要部分。在人事行政方面：鄉（鎮）中心學校校長兼任鄉（鎮）長及鄉（鎮）壯丁隊長，教員兼鄉（鎮）公所各股主任或幹事；保國民學校校長兼保長及保壯丁隊長，教員兼保辦公處幹事；所以學校不啻是社會的中心，校長教員不啻是社會的導師。中心學校和國民學校施教的重心，但是管教養衛一體的工作，質言之，便是促進

地方自治，灌輸公民常識，灌進農工生產，訓練地方自治的條件及要工作，要使所有國民都受教育訓練之後，發成有組織，有紀律，有智能，有實力，可以自治、自學、自持和自衛。成爲健全的國民。這種教育的目的，只有「學校社會化」才可以辦到。總裁在上述演講中又說：「辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上之一切事物現象爲教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事，本黨總理所指示革命建國之要義以及地方自治開始實行法中許多宏長實理、土地管理等事務，與夫以前中央頒佈之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。」（此項教育）所有學校教師均分任各項訓練及指導工作，鄉（鎮）各項事務，亦均由校長兼教員辦理（鎮）長處理之，校內之高級班，應注重訓練民衆，使能担任責務、衛生、合作等事務爲準」。這樣以學校社會化，教育生活化的辦法，來完成建國必須的國民教育，便是新訓下國民教育的特徵之三。

## 第二節 部頒國民教育實施綱領

根據上述意義，教育部頒佈「國民教育實施綱領」如下：

第一章 總則：第一條、教育部爲謀全國教育之迅速普及起見，依照縣各級組織綱要保證國民教育實施之綱領、中心思想及規定，制定本綱領，以使國民教育之實施。第二條、

## 第七章 新體制下的國民教育

國民教育係義務教育，女生學區未滿教育兩部份，應在保國民學校及鄉鎮中心學校內，同時實施，并應儘先充實義務教育。全國民國十二歲之學齡兒童除可能受六年小學教育者外，應依照學制規定四年或二年或一年之補習教育，全國自十五歲至國十五歲之失學民衆，應由師範學校分期補習初級或高級民衆補習教育，但得先自十五歲至二十五歲之男女青年，編結補習年齡較長之民衆，其中二足歲至十五歲之失學兒童，得視當地實際情形及其身心發育狀況，予以相當之義務教育，或安學民衆補習教育。以上各節，均以具有相當知識者為標準，國民教育宗旨及實施方針，均應民族主義，國家觀念，國民道德三點發揚，及社會福利之觀念，并應健全實際需要，並應自強自勵之能力，授以生活習慣之教育，俾能自立。

第三節 義務教育：其範圍：國民教育之實施，其年限為滿。自民國二十九年八月起至民國三十一年七月止，分三期進行：一、自民國二十九年八月起至三十一年七月止為第一期，在本期內各鄉鎮均應成立中心學校一所，至少每三保成立國民學校一所，在本期期中時，應在八保區並達到學齡兒童總數百分之六十五以上，八保區並達到失學民衆總數百分之三十以上，二、自民國三十一年八月起至三十三年七月止為第二期，在本期內保國民學校數應逐漸增加，或就原有之國民學校增加班級，在本期終了時，須使入學兒童達到學齡兒童總數百分之八十以上，八保區並達到失學民衆總數百分之五十以上，三、自民國三十三年八月起至三十五年七月止為第三期，在本期內保國民學校數應逐漸增加，或就原有之國民學校增加班級，在本期終了時，須使入學兒童達到學齡兒童總數百分之九十以上，八保區並達到失學民衆總數百分之三十以上。

三十三年八月起至三十四年七月止爲第三期。保國民學校數應盡數廢除，以漸達到國民學校爲目的，或就原有之國民學校增設班級，在不超過三層，或增入學兒童達百人以上者，應視數百分之九十以上，入學兒童達百人以上者，應視數百分之六十以上；或有特殊情形之省市，國民教育普及年限得呈請中樞酌量延長之。第五條、縣（鎮）及保區每一期內應免稅地原有之公立小學及私立小學設立之經費，由縣（鎮）及保區自行籌措，但改組時至少應維持其原有之學級，其未設有學校者應設前條三項規定之學級；當地原有之公立小學應維持其原狀，但當地因經費困難不能設學級者，得指定私立小學并補助或撥充作爲代辦中心學校或國民學校；當地改良之私立國民學校指定代辦一年或二年結束之學級，當地各機關團體所設之民衆學校仍應繼續辦理。第六條、各省市應於本綱頒實施後六個月內將所屬地方各保區兒童數及失學兒童數調查完竣，造具統計表冊，呈報教育廳。第七條、各省市應於本綱頒實施後四個月內核定所屬地方分組推進國民學校計劃，在第一二兩期內將國民學校平均分配於每三保或二保內。第八條、各省市應於本綱頒實施後六個月內將各省市籌集經費，造就師資，分組增設國民學校及設置中心學校之計劃，擬具全省市實施計劃，呈報教育部。

第三章 學校設施：第九條、國民學校以每保設立一所爲原則，其保國民學校，保之人口稠密面積不及四方里者，或一村一街之自然單位不可分離者，得設二保或三保聯合設

立一所，稱某某保聯立國民學校；保之面積過於遼闊而村落疏散者，其國民學校得分設班級於各村落，或設置巡迴教學班。第十條、每一鄉（鎮）應設中心學校一所，稱某鄉（鎮）中心學校，並設輔導本鄉（鎮）各保國民學校之責；鄉（鎮）內已設有中心學校之保或各保距離中心學校不足三里者，不另設國民學校，其應就學之兒童及失學民衆即入中心學校肄業。第十一條、保國民學校及鄉（鎮）中心學校均應設置小學部及民教部；國民學校之小學部以完成四年制小學爲原則，但爲迅速普及義務教育起見，得辦理一年或二年結束之班級，民教部以辦理初級成人班及初級婦女班爲原則；鄉（鎮）中心學校之小學部以辦理六年制小學爲原則，民教部以辦理高級成人班及高級婦女班爲原則。第十二條、保國民學校及鄉（鎮）中心學校校長在教育經濟發達之地方應由縣政府遴選具有修正小學規程第六十四條規定資格之人員任之。第十三條、鄉（鎮）中心學校應專設教導主任一人，除主持本校教導事宜外並應協助校長輔導各保國民學校關於教導之一切事宜；保國民學校於可能範圍內亦應增設教導主任一人，主持校務。第十四條、保國民學校及鄉（鎮）中心學校小學部應遵照修正小學規程及有關之小學教育法令辦理，民衆部應遵照修正民衆學校規程及有關之民衆教育法令辦理。

第四章 經費籌集：第十五條、保國民學校之經費，應以由保自行籌集爲原則，不足時應由縣市經費項下支給之。第十六條、保國民學校應由保在一定期限內，籌集相當之基



金爲擴充學校設備之用，基金籌集辦法另定之。第十七條、鄉（鎮）中心學校之經費，其校長教員之薪給由縣市經費項下開支，辦公費及設備擴充等費，應由所在地方自籌之，并應按照保籌集基金辦法籌足基金。第十八條、保國民學校教員之薪給，至少以學校所在地個人衣食住等生活費之兩倍爲標準，校長并應酌量提高；鄉（鎮）中心學校教員之薪給，以得與保國民學校校長同額爲原則，校長並應酌量提高；縣教育經費之支取及保國民學校基金之籌集其薪金支出部份均應按照此項標準。第十九條、各縣市籌設國民學校及中心學校經費不足時應由省在省經費及中央撥助之經費項下酌予補助之。第二十條、訓練師資之經費，應由省市在省市經費及中央撥助經費項下開支。第二十一條、貧瘠省份及其確有特殊情形之省市推行國民教育，得由中央酌量增加其補助經費。

第五章 師資訓練：第二十二條、各省市將原有小學及單獨設立之民衆學校改組爲中心學校及國民學校之前，應調整準備任爲中心學校及國民學校校長入員施以一個月至三個月之短期訓練。第二十三條、各省市應於本綱領實施後六個月內，舉行各縣小學教員及民衆學校專任教員總登記及檢定，檢定不及格而其學力尙可勝任者，得分別予以三個月至六個月之短期訓練，作爲代用教員。第二十四條、各省市應確切統計所屬地方所需中心學校及國民學校師資數量，依照部頒師資訓練辦法，訂定分區分期訓練師資計劃，呈部核定後實施。第二十五條、各省市分期訓練師資，中心學校校長教員及國民學校校長，以由師範

學校及特別師範科訓練爲原則。國民學校教員以由簡身師範學校及簡身師範科訓練爲原則。第二十六條、各省市辦理上列二十二條及二十三條各項師資訓練之主任人員，由教育部會同內政部及中央訓練團籌議，施以相當時期之訓練。第二十七條、各省市訓練師資辦法另定之。

第六章 校舍設備：第二十八條、鄉（鎮）中心學校及保國民學校之校舍，除改組者仍原有校舍外，其新設者應充分利用當地公所祠廟及其他公共房屋，並得借用民房。第二十九條、鄉（鎮）中心學校及保國民學校之未有適當校舍者，應在兩年內擇定相當地址，將新建或正式校舍，其建築費以由鄉（鎮）保自籌爲原則，其不能自籌者，由縣市政府統籌之。第三十條、鄉（鎮）中心學校之校舍，應在鄉（鎮）及所鄰近，保國民學校之校舍，應在保辦公處鄰近，其校舍建築標準另定之。第三十一條、鄉（鎮）中心學校及保國民學校之教室及課桌椅，以小學部與民教部合用爲原則。第三十二條、鄉（鎮）中心學校應備之圖書儀器標本模型及各項教學用具應分別設置齊全，保國民學校應備中心學校的具減少，其標準另定之。第三十三條、鄉（鎮）中心學校應備簡單之診療室，保國民學校應備簡單之藥箱，以便應急治療之用。

第七章 強迫入學及緩學免學：第三十四條、在簡身鄉（鎮）中心學校及保國民學校已足收容當地學齡兒童及失學民衆之地方應由鄉（鎮）公所及保辦公處實行強迫學齡兒童及

失學民衆入學，凡應入學而不入學者，應請其家長或保護人與本人，予以一定期限必須就學之審面勸告，其中受勸告者，得將姓名榜示示警，其仍不遵行者，得由縣市府處以一元以上五元以下之罰鍰，或以相當日期之工作抵充，並仍限期責令入學。第三十五條、學齡兒童及失學民衆之有疾病或有其他一時不能入學原因者，得由家長或保護人或本人請求緩學，其有痼疾不堪受教育者，得請求免學。第三十六條、強迫入學及緩學免學之詳細辦法另定之。

第八章 考成及獎懲：第三十七條、各省市主管教育行政長官辦理國民教育之成績，應由教育部於每年度終了時，依照考成辦法嚴加考核分別獎懲。第三十八條、各縣市長暨推行國民教育之長官及科長督學等應由省教育廳依照考成辦法，於每年度終了時嚴加考核，並請省政府分別獎懲。第三十九條、區鄉（鎮）保各級負責推行國民教育人員及中心學校與國民學校校長應由省教育廳訂定考成辦法，於每年度終了時嚴加考核，分別獎懲。第九章 附則：第四十條、本編頒布後，各地方依照實施時，以其頒佈之「實施義務教育暫行辦法大綱」及施行細則，「實施失學民衆補習教育辦法大綱」及施行細則，均停止適用。第四十一條、本編領由教育部呈請行政院備案後公佈施行。

### 第三節 實施國民教育之各項問題

#### 第七章 新縣制下的國民教育

## 一、應設學級數的預計

新縣制及國民教育實施綱領中規定每鄉鎮必設一中心學校，每保或兩保三保必設一國民學校，此種規定的目的，在於普及教育，包括學齡兒童及成年補習，也包括學校教育和社會教育。我們要問現在全國究竟需要增設多少國民學校和中心學校？關於這個問題，從學齡兒童數目中，求出所需學校之數，比較從鄉（鎮）保的總制數目中更為確實。按照普通比例，學齡兒童，應佔全人口百分之十，假定現在全國人口數正如大家公認的四萬五千萬人，則學齡兒童，應有四千五百萬。又依「修正小規程」第二十一條之規定：「其學額，每學級以四十人為原則，至少二十五人」。是全國四千五百萬學齡兒童共需設一百一十二萬五千學級，方能完全容納，若除去緩學免學者外，至少亦需要一百萬學級，即是應入學的學齡兒童有四千萬人。

依教育部民國二十五年度統計，全國初等教育共有五五九、五三四學級，除幼稚園一、九八八學級外，尚有五十五萬七千五百四十六學級，以百萬學級而論，應再增設四十四萬三千四百五十四學級。又據教育部二十六年度統計之，原有入學兒童數二一、四三三、三五四人，若以全國四千萬應入學兒童計之，尚有需待送入學校的兒童一八、五六四、六四六人，應再增設四十六萬四千一百一十六學級，此中再減去私立初等教育機關或私塾等，則全國至多再設四十四萬學級，即可使該教完全普及。

照縣制，保甲編制以十進爲原則，若以每戶五口計算，每甲約五十人，不能少於三十人，多於七十五人；每保約五百人，不能少於一百八十人，多於一千一百二十五人，我們可以肯定地說，每保人口，總在三百至七百之間。今新縣制以每保設國民學校一所爲原則，即此一校應容納三十至七十的學齡兒童，依每學級四十人爲準，每保之國民學校均爲單級者，其中包括兩級的已屬例外，但依綱要第四十六條的規定，在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校。這種聯立的方法實在比較經濟而且也更合理。因爲聯合設立，則每校可有兩個到四個學級，人力物力都可以節省很多；事實上，一村或一街爲自然單位不可分離的人口稠密地方確實很多，將來以二三保聯立保學者也一定不少，始以半數而論，至少將有二十二萬學級併成一萬所保學，再加上其餘單級的保學二十二萬所，共約三十三萬所之譜。在這三十三萬小學之中，應有三萬所爲鄉（鎮）中心學校。

總之，照這種方法推算，全國尚須增設小學四十四萬學級，即二十五萬至三十三萬所學校，其中有三萬所四學級或六年級的鄉鎮中心學校。這個預計比較相近，有了這個數字，便可以進而討論其他有關問題。

## 二、育經費問題

新縣制下國民教育的重心，在於義務教育，這種義務教育的浩大，在前節應設學級數

## 第七章 新縣制下的國民教育

的預計中可以顯然。欲設教育經費的籌措，須先知需款數目，此實一困難問題。茲就各關係材料略加推算：

有人以為縣市教育經費，如照普及教育計算，一縣或市所需之數，若以國幣一元為單位，大概為人口數百分之九十，即人口百人需教育經費九十元，若將小學高級與中學教育經費的全額及其他義務教育無直接關係的各項經費剔除，則縣市義務教育經費約為其人口數百分之六十。如果根據這個標準，則四萬五千萬人口應需義務教育經費二萬七千萬元至三萬萬元。按教育部二十五年統計，初級教育經費歲出一一八、六三四、一四四元（幼稚園經費除外），是尚少一萬五千萬元至一萬八千萬之數。又據二十二年度至二十五年以四個年度間四個年度的教育統計，其每學級每年平均所估經費，計二十二年為二三四元，二十三年為二二六元，二十四年為二二三元，二十五年為二一三元，大致都在二百元左右，今照以上估計估計四十四萬學級而論，則每年尚須增加歲出八千五百萬元至一萬萬元。再按同一統計的數字，其一每兒童平均歲值經費數一計二十二年度為八、六二元，二十三年度為八、〇八元，二十四年度為七、三六元，二十五年度為六、五二元，大概在八元左右，今若以需待入學之兒童一八、五六四、六四六人計之，則每年尚須增加歲出一萬二千萬元至一萬五千萬元，與前數相近。

總之，照普及統計計算，若欲普及義務教育，使全國學齡兒童之應當宜列入學者人本

得以入學，每年總須增加經費一萬萬元至一萬五千元。當然這個數目是根據物價漲跌高漲時計算。如縣政府對於貧苦兒童家庭經濟困難不能入學，而予以營養及其他學用品的補助，所需那屬有限，即以每年每生每季三元計，假定補助者為全數之半（依修正小學規程第五十四條規定）；一徵收學費之小學應設置百分之四十以上之貧寒兒童免費學額；又第五十六條規定：「小學必需之學用品等，係由學校發給，或由學校或地方教育行政機關組織消費合作社，以極低廉之價格當量兒童」；一學制短期小學規程第七條亦規定：「短期小學不收學費，所有發給用品概由學校供給」，則全國未受教育兒童約共二千八百萬元，即全數津貼，亦不過五千五百萬元；若將此數加於所需增加之每年經常費用，至多亦不能超過三萬萬元。

根據這個推算，新縣制下國民教育所需增加的每年經常費預算，大約如下：以十九年即二十五年八個年度平均做之每生估公費七元八角計算，則每學級四十人，共需三百一十二元；全國共增設四十四萬餘級計算，共需一萬三千七百二十八萬元。假如新增學級全數均由政府發給書籍及學用品，以最高之三元計，則每學級須增一百二十元。全國共增五千二百五十萬元。兩項共計一萬八千九百七十八元。此皆按照最高需要計算，決無不敷之虞，以每學額學費三百一十二元之數，若照一修正小學規程中俸金佔百分之七十的比例計算，則薪分可得二百一十八元四角，約合月薪十八元餘，就鄉村小學教員而論，可謂相

當優厚，即下餘九十三元六角之行政費，亦較一般認為合理的每年六十元之數高出一半有餘，所以此項預算，若能妥為支配，善為利用，可以斷言其必甚裕如。倘更使二三保聯合設立一校，則可以節省若干薪俸及行政費，為增聘教員或校長之用。

其次，我們應該研究增設這些學級所需增加的開辦費，開辦費中包括校舍建築及學棧設備兩項。過去各地教育局規定每增設一學級所需之建築費約為六百元，依「修正小學暫行辦法」第三十六條。小學校舍建築應質樸堅固，且須完全採用本國材料，所以在形式上，基本上，通風及照樣請求其合於育理論，但所用材料却應當採用本地出產最廉而最經久的物質。在整個理想下，小學校舍的建築應一小部份需要購置校地的地價計算在內，其每一學級需要之校舍建築費，平均不過五百元已足。又如已經存在的小學，如地址適中，則未設小學之保亦可以與之聯合設立，即在原校址增加學級，使成為二年級以上之學校，這可以利用原校一部份校舍，再增建所需教室及其他必要的屋宇，便可以節省很多的建築費。如各處尚有未經利用的廟宇祠堂或其他公產，更可以稍加一點改建費，就可以成為很好的校舍。還有些地方，機關房屋較多，也不妨撥出數間增設學校之用。至於當地士紳樂於捐借餘屋者，政府自有獎勵辦法，如能盡力鼓吹，也會有多數人肯於捐助。估計在原有學校擴充的室平均每學級需費二百五十元，利用廟宇等改建校舍，平均每學級需費六十元；指借屋宇修繕需費四十元。這三種辦法中，總一種至少應佔全數百分之二十，即八萬八千學



級，共需建築費二千二百萬元；第二種應佔全數百分之五，即二萬二千學級，共需改建費一百三十二萬元，第三種應佔百分之十，即四千四百學級，共需修繕費十三萬二千元。三者共十一萬四千四百學級，共需費二千三百四十五萬二千元。四十四萬學級中尙有三十二萬五千六百學級須新建校舍，其中假設有三分之一可以由兩學級合設一校，即十萬零八千五百三十三學級合設校舍，需費二千二百六十七校，尚餘二十一萬七千零六十六學級須單獨建築。其兩級合設一校者，所需建築費應為七百五十元（即一單學級五百元加上增一學級之二百五十元之額），其單獨一校者，所需費應為七百五十元，其需單獨建築者，按以前所估計之每學級五百元計之，共需一萬零八百五十三萬三千元，兩者共需一萬四千九百二十三萬三千二百五十元。將前三項增修、改建及修繕所費之數加入此項建築費內，則四十四萬學級之全部校舍共需建築費一萬七千二百六十八萬五千二百五十元，即可完成。

至於設備費，按「修正小學規程」第十六條規定：「小學開辦費，其校舍建築及設備兩項應為六與四或七與三之比」。照此規定，以七與三之比計算如下（凡就已成學校增設班級者與新學級各設一校者，其所需設備費均按其應增修建築費比例估計，蓋新班級與合設學級可利用到舊校舍之已有設備的大部份，不必多所添置）：一、就已學校增設八萬八千學級，設備費應為九百四十二萬八千五百七十一元；二、以兩學級聯合設為一校者十萬零八千五百三十三學級，設備費應為一千七百四十四萬二千九百六十四元，三、單獨設立

者二十四萬三千四百六十七學級，設備費應為五千二百一十七萬七千五百元。總計四十四萬學級共需設備費七千九百萬圓三千零三十五元，現是很充分的數目，絕無不足之處。

以總經費中設備費合計之，所得總數，全數應為五萬三千一百七十二萬八千二百八十五元。

有了總經費與設備費的數目，然後我們再討論如何籌支這筆款項。單就教育行政方面說，本不必計及籌款的問題，祇要其所需要之經費極實極妥妥善，送請財政機關撥款或轉（鎮）保機關負責，與國家一年總大預算，增加國稅制精算的財政上面或地方上面，無論如何，總理事先研究是否政府財力所能負擔或地方財力所能負擔。我們絕對承認普及教育在今後建設大業上極高的重要地位，並且相信上面所說的辦法與款項為絕對需要的，不管從何種立場來看，我們都應該辦得高懸以求其實現。

根據「國民教育法」第四條，國民學校的經費應以由縣自行籌集為原則，不足時由縣市經費項下撥支；鄉（鎮）中心學校的經費除由撥支經費外，由縣市經費撥支，貧瘠省份由中央補助。又國民教育實施程序，規定以五年為期。五年內或每每年增設八萬八千學級，或中央撥款與地方撥款平均數仍約如前所論，則第一年度共需開辦費及經常費八千八百三十萬零一千六百五十七元；自第二年以後，逐年增加經常費和第一年的數，至第

五年爲止；第六年以後則每年維持普通所需之經常費一萬八千九百七十八萬元已足。詳數如次：第二年一二六，二五七，六五七元；第三年一六四，二一三，六五七元；第四年二〇二，一六九，六五七元；第五年二四〇，一二五，六五七元。這個計劃中第一年只有八千餘萬元，以後每年增加三千七百餘萬元，爲數較少，不至發生很大的困難，所以到了第五年雖然也需費二萬四千餘萬元，但係逐年增加起來，自可由整理財政中逐漸籌補。

這筆經費，原則上應由地方、縣（市）及中央分担，已屬無可懷疑，但經費分担究竟如何確定，則值得研究。

第一、中央方面：國民教育係地方的事業，抑係國家的事業，很難斷言。在目前歐戰各國競行中央集權國策之下，地方教育已被認爲國家的事業。我國政治亦採取中央集權，地方均權的政策，從而地方教育，亦應由中央統籌辦理，再交由地方分負責任，不能盡歸之於地方事業。在目前狀態之下，欲使地方教育經費全由中央負擔，當然不可能；但若全由地方負擔，則貧瘠省份或經濟不發達地方太多，亦難於辦到。較合理的辦法，當以視財力所及互相分担爲最合於理想，所以綱要綱領中都有由中央補助的規定。歷年中央補助各省市義務教育經費，據財政統計：二十四年度共計三百二十萬元，二十五年度共計四百五十七萬五千元，二十六年度共計六百六十六萬五千元，惟二十六年度因抗戰關係，未能如數舉撥；二十七年年度共計一百七十四萬一千元至於歷年各省市自己增辦之義務教育經費：

二十四年度約共一千零七十萬七千零五十九元，超出中央補助費三倍，二十五年度的約共二千四百七十三萬三千八百三十一元，亦超過中央補助費三倍。今後普及國民教育的經費，仍不妨按照已往的比例，由中央與地方分担，至於各省市的成數，因經濟文化情形不同，當然可有伸縮。茲假定中央與地方分担的比例爲三比十，第一年中央應負擔二〇，三七七，三〇五元，地方應負擔六七，九二四，三四七元；第二年中央二九，一三七，〇七元，地方九七，一二〇，五七八元；第三年中央三七，八九六，八四三元，地方一二六，三一六，八〇六元；第四年中央四六，六五六，六一二元，地方一五五，五一三，〇三七元；第五年中央五五，四一六，三八一元，地方一八四，七〇九，二六八元（尾數不蓋正確，係因轉年分配不均之故，但無闕重要）。自第六年起，以後中央每年負擔四三，七九五，三八四元，由地方負擔一四五，七八四，六一六元。如此，中央負擔最多之時，僅五千五百餘萬元，地方負擔最多之時，爲一萬八千餘萬元。

中央這筆補助費如何籌劃？民國十八年教育部曾有「實施義務教育初步計劃」之預備，其中辦法，歷十餘年的變遷，已多不能適用，但其中所舉的籌款方法，現在仍多可參考，如關於中央補助費方面，官法張三：一、以俄庚款餘額爲担保發行五千萬公債，而以其三千萬元撥充義務教育費，二、整理鹽稅，以其增收之全數或一部補助各省市縣學校，三、由關稅項下撥助。這都是可用的方法，今後仍不妨斟酌採取。抗戰後關稅稅款已大部失去

。但據「財政收支系統法」的規定，中央應以所得稅之純收入百分之二十五至百分之三十分給縣市，以遺產稅之純收入百分之二十五分給縣市，而其百分之四十應充教育經費，今後儘可積極改良所得稅及遺產稅，使稅源暢旺，教育經費自可增加，否則逕由中央於舉辦各新稅項下規定若干為國民教育經費，則二千萬至五千五百萬之數，極易湊成。倘更進一步照十八年之「實施義務教育初步計劃」中所定，由中央担任義務教育經常費全部百分之四十五，以減少地方籌款的困難，亦非不可能者。蓋即以借款最遲的第五年而論，其全數百分之四十五亦僅有一萬零八百餘萬元，較之十八年教育計劃中整頓鹽稅一項，每年增收一萬二千五百萬元尚少。於此足徵紙墨中求在整理各種稅收上有辦法，中央補助地方的國民教育經費應該是絕無困難的。

第三、縣（市）方面：國民教育經費一小部份雖可由中央予以補助，但其重要來源，仍着重在「縣市經費項下支給」，新縣制下的財政，規定一縣（市）的經費，應由縣市統收統支，故國民教育經費之有著落與否，全視縣（市）經費項下對於教費是否有辦法。今後鄉（鎮）保學的經費應由縣（市）統籌支配，鄉（鎮）保能負擔經費者，縣方應予以獎勵扶助，並從旁贊助之。我國全國約有二千縣（市），為計算方便起見，不妨假定縣與縣間和鄉鎮與鄉鎮之間懸甚大差別，如其所籌教育經費平均起來，這樣，每縣（市）每年應項籌之數，不過三萬四千元至九萬三千元之間，若業由中央補助百分之四十五，則每縣每

年應增籌之數不過二萬四千餘元至六萬九千元。每鄉（鎮）平均負擔八百餘元至二千三百餘元，或六百餘元至一千七百餘元；每保每年出款自六十元至二百元。這個數目並不算大。

一縣各級組織綱要第十八條規定縣財政來源有八項，照此規定，今後縣的財政較前充裕得多；第十九條更規定國家事務與省務不得責令縣府就地籌款，縣經費未敷並須由省庫和國庫補助。縣財政有辦法，教育經費亦隨之增多。故今後縣市教育經費的籌集，應着重在以下數點：一、禁絕攤派，這是消極的方面，由地方攤派教育捐款來辦教育，決不是妥當的辦法。這種捐款不容易有固定的數目，預算不立，使負責辦理教育者不能而且不應有什麼長期預定計劃，妨礙教育的推行甚大。二、整頓地方稅務，欲增加地方教育經費，自須從開源上着手，而以剔除中飽，增加稅收為主要法門。故必須澈底整頓稅務，則縣政經費來源豐旺，教育經費方有着落，更須進一步確定一縣稅收的若干項目為教育經費固定收入，其他政費不得挪用。教育經費有了的款，方不致有停頓之虞。三、發展縣公產收入及縣公營業收入，這是地方財政開源的積極辦法，凡是產業發達的地方，教育事業沒有不欣欣向榮。財源豐富，教費充實，這是必然的因果現象，經費來源文化必然也發達。這一點地方當局必須切實注意。

第三節 鄉鎮保方面：根據《國民教育實施綱領》規定：「保國民學校之經費應以

由保自行籌集爲原則，鄉（鎮）中心學校之經費，除開校長教員薪俸外，其餘雜糧擴充等盡金，亦以由鄉（鎮）自行籌集爲原則。這種規定的主要精神，是與鄉（鎮）保利兩環境，因地制宜，想出更切實除更有把握的辦法以普及教育。關於國民教育的開辦費和經常費的負擔，有人主張校舍的建築設備應由學校所設地方負擔，因爲它是地方之公共財產，這是不無理由的；教育經費，當鄉（鎮）保無固定來源時，則其發展與擴充不免時感困難，故今後關於普及教育經費，鄉（鎮）保地方當局，應注意下列數事：一、整理教育款產及其利息，例如將歷時代遺留遺產，各地舊有「義學」房屋等，撥歸時代法歸員生之卷歸併大專產歸，孔道濶都交歸儲蓄部，這些產款應整理清楚，並除私人佔領，於沒，中飽，荒廢等弊端，收歸公家，妥爲經營，以其利息，作爲地方教育基金。二、收用公產荒地，加以整理，將其收入作爲地方教育經費。三、提倡樹膠興業。樹膠款其提倡的樹膠與樹膠之經營，其方法之一，國世國勝宇林立，各旗守都有相當的困難，若地方當局能多設法，使樹膠業，提倡教育，收用之作爲教育基金，數目定不少。四、獎勵私人捐屋。

總之，普及義務教育，以健全普及教育經費爲前提，辦縣制下國民教育是否照預定計劃順利進行，全要看上面中央與地方對教育經費問題的解決以爲斷。

### 三、教育行政人員及師資問題

## 第七章 新縣制下的國民教育

地方行政人員掌管國民教育推行事業，往往得其人則興，失其人則敗，故對此不可不加以慎重的注意。大節所稱地方教育行政人員係指新縣制下教育科長，督學，指導員及鄉（鎮）保長之兼任校長者，茲就資格、待遇、任期三點加以討論：

(一) 地方教育行政人員的資格：我國因教育文化的不發達，担任地方教育行政人員能資歷經驗者甚少，而濫竽充數者頗多，所以談到人員問題，必得從嚴定資格起。在新縣制綱要中關於地方教育行政人員的資格未曾明文規定，茲就目前的實際情形，并參擬已意，擬定資格標準如下：一、教育科長：須信仰三民主義，具有優良德性，服務精神，專業興趣，且合於下列規定資格之一者：甲、經自治訓練及格，曾任教育行政職務一年以上者有成績者；乙、普通考試及格，曾任教育職務二年以上者有成績者；丙、師範大學，大學教育系或高等師範學校畢業，曾任教育職務一年以上者；丁、師範學校或大學專科畢業，曾任教育職務五年以上，著有成績者；戊、對於教育有相當研究而有著作出版者；己、曾任教育方面的委任職以上，而有七年以上經驗，著有成績者。二、督學、指導員、區指導員：須信仰三民主義，具有優良德性，服務精神，專業興趣，教育技能，且合於教育科長資格或下列規定資格之一者：甲、師範學校或大學專科畢業，曾任教育職務三年以上者有成績者；乙、簡師師範或高級中學畢業，曾任教育職務五年以上者有成績者；丙、經檢定合格，曾任教育職務七年以上者有成績者；丁、曾任關於教育方面的委任職以上，而有專



年以上經驗者有成績者。三、主管課職員或兼校長，須信仰三民主義，具有優越性、服務精神、專業興趣、辦事經驗，且合於科長待遇等項資格或鄉（鎮）保長資格者。

(二) 地方教育行政人員待遇：地方教育行政人員的待遇不宜微薄，而戰後物價高漲，生活更難維持，於是稍有能力者紛紛改業或兼任他職，以致地方教育事業陷於窘境，故欲增進地方教育事業推行效力計，須根據目前實際情形，厘訂教育行政人員待遇的適宜標準俾使其安於職守。茲將江蘇省地方教育行政人員的俸給原則，錄之於下，藉供參考：

一、趨重專業，注意：甲、學歷之價值，乙、經驗之價值，丙、專門之訓練。二、羅致專家，須：甲、最低俸給以能適合現代平易之生活為度，乙、年功加俸，丙、最高俸以能保持專業服務為度，丁、初級俸之數目以學歷為標準，戊、薪俸應隨生活而增加。三、獎勵向上：甲、學級高者得較多，乙、有特殊成績者得越級支薪。

(三) 地方教育行政人員的任期：教育事業斷非短時期內所能奏效，而須有較長時期才能臻於完善，慣習之，教育事業應從容研究，長期計劃，經久實施，才能見效，所以教育行政人員應有穩定的任期和保障，以便從容研究當前的教育狀況，并有充分籌劃遠行的時間，如此則教育行政效率必增，教育事業必臻於發達。今後教育法令中，對於這一點，應當有明文規定。

其次，師資的供給與培養，尤為推行國民教育的中心問題，中心學校及國民學校為校

長教員都是地方教育的師資，也是國民教育推行的幹部人才，故對於此不可不加以慎重的注意。關於這個問題，可分下列四點加以討論：

(一) 師資的培植：根據前節預算，新縣制下國民教育的普及，全國尚須增設四十四萬學級，即以每一教師担任一個學級的教學計，也要四十四萬人，何況兩學級以上的學校無論如何必須多聘教員呢。在師資缺乏，而且合格師資紛紛改業的目前狀態之下，欲積極推行地方教育，師資的供不應求，顯為必然的事勢，所以師資的培植，是一個嚴重的問題。要解決這個問題，不出下列幾種辦法：一、訓練不合格教師：各縣市應用假期，對於不合格的現任教師，加以嚴格的短期訓練，並於平時設函授訓練班或巡迴訓練隊，責令各校不合格教師繼續進修，按期舉行考試，以定取捨。二、舉辦短期師資訓練班：各縣市須按照實際需要情形，酌設本班招收初中畢業生或具有初中同等學力者，予以六個月以上的短期訓練，畢業考試合格後，分發任用。三、動用師範學校高年級學生：在師資供求不接之際，可用師範學校高年級學生，出外服務半年或一年，以資實習，期滿再回校修畢畢業。四、舉辦短期小學師資訓練班，且能由國語生擬中教學相長的經驗。

(二) 師資的訓練：新縣制下國民教育的主張精神為管教養衛，則推行教育的師資，自非過去僅知教書者所能勝任，所以理想的師資，須有管教養衛四方面的訓練。欲造成這項人材，不能不從下述三種方法着手：一、改組師範學校并變更課程內容：過去師範學

校，無論男女分校或男女合校，其唯一訓練的中心爲教育，今後的國民教育則是合管教養衛於一體，對於過去師範學校的訓練必須加以改造是毫無疑問的。今後師範學校，一年級須施以管教養衛四方面的基本訓練；自二年級起，除軍訓爲男生必修，女生可以看護教護代理外，應分爲政治、生產、教育三組，各組課程俱爲必須選修的科目。內容方面，基本訓練可以國立中學課程爲依據，實施精神訓練，體格訓練，學科訓練，生產勞動訓練，特殊教學與戰時後方服務訓練等；專業訓練可分爲教育訓練，政治訓練，軍事訓練及生產訓練等。不過基本方面各種訓練中，如有程度太高，分量太多及材料重複者，應儘量予以刪減，如學科訓練中的公民、生物、理化、算學等科，可以酌減爲局部的教材；又如解折幾何，教育概論等科，可以全部廢除。大約減少總時間的三分之一，卽用以加重專業方面的訓練，這樣各項訓練庶幾均衡，卽不難達到管教養衛合一的要求。二、訓練現任小學教師：現任小學教師，僅知教育而缺乏管養衛等知識，故應利用假期，由縣府設立小學教師假期訓練班分班訓練，俾能適應實際需要。

(三)教師的任用和任期：關於教師的任用，在綱要中并無明文規定；依過去的慣例，有由校長聘任者，有由教育行政機關委任者。教員由校長聘任或由教育行政機關委任，各有利弊。例如校長自行聘任的優點：一、可避學校內部和衷共濟，二、能因學校之所需要，聘用相當人材，三、校長既對一校負責，則對其用人亦當有全權，方能施展其施教計

劃與理想；但校長用人全權，亦有駭為不滿意處：一、教員離校長遠，校長更換，全校為之牽動，二、校長自行聘任教員，其選擇範圍，每失之太狹，且容易予無資格能力者以倖近的優禮，三、各校於用人方面，各自為政，不能調節一個教育行政區內的師資。利於校長聘任之理由，即為反對行政機關委任之理由；反之，校長聘任制之弊，即為行政機關委任制之強有力的理由。二者既有利弊，則教師的任用，自應取兩者之利，訂定折中的辦法。新制下凡校長聘任教員，須規定必經訓練考試合格者乃可，但其數不得超過全校教員半數以上；其餘教員，則應由教育行政機關按各校需要，分別委任。

任期方面，教育是久長的工作，故需要長期專任的教師，按新制綱要的規定，鄉（鎮）校長之任期為二年，連選得連任，是兼校長一職，可按此規定辦理，而於教員則無明文，現行教育法規中亦無專條。按歐洲教育進步諸國家，教員的任期，實際上為無限的，只要教學適任，操行無虧，決無濫被免職之虞，今後我們在教育法令上，似亦應採用此點，以為教師的保障。

（四）教師的待遇：為積極推進國民教育計，首應提高教師的待遇，這不僅能使現任教師安於其位，而且能鼓勵教界人士樂願從事地方教育。過去各項教師待遇之菲薄，無以復加，據教育部統計，全國各省之初等教師平均待遇：廿二年度每月為一一、三元，廿三年度為一三、六元，廿四年度為一一、二六元，均較每月十八元的薪金預計為低。尤以

廿四年度各地統計：河北僅五、七六元，陝西僅六、五三元，貴州僅六、七三元，山西僅七、〇五元，均不及十八元之半數。因爲如此，故教師改業或兼職者日有所聞，地方教育幾難免才難之嘆。●總裁有鑑於此，故於二十九年一月十六日致電嘉勉全國小學教師，并爲倡導尊敬教師與走教費兩事，喚起社會人士協力改善，是後各地雖爲小學教師待遇呼聲甚高，這是最可慶幸的事。至於教師的待遇應當提高到什麼程度，要以十七年全國教育會議公佈之小學教員薪水制度之原則第一條所規定者爲最合理，該條規定教師最低限度之薪水兩倍衣食住（以舒適爲度）三事之所需爲準則，有了這條規定，教師的生涯可不感物價高漲而發生問題，這也是今後推行教育中所應顧慮到的一個問題。

#### 四、地方教育發展問題

教育人員推行教育的成功，固有賴於專業訓練，但服務時的督導工作，尤屬重要。尤其在我國師資品質較差的狀況之下，督導工作便是改進師資品質的簡便而有效的方法，故今後爲謀國民教育發展計，對於督導工作應特別重視督導問題。問題的解決，可注意下列三點：

(一) 視導區域劃分：督導下每條既須設一國民學校，則各縣學校數目勢必驟然增加，爲便於督導工作起見，應將各縣劃爲若干視導區。今爲求行政系統劃一起見，應根據新縣劃的分區制度，即以每區當作教育的視導區，其區之面積過大或有特殊情形者，得再劃分視導分區；在未設置者之各縣，亦應將全縣劃分爲若干視導區，以便督導工作的進行。

(二) 區導任教員指導員的派定：新按新制辦學中規定，區設指導員二人至五人，雖未明言專設教育指導員，但此二人至五人中，應派定一人專任或兼任教育指導的工作；其未設區署之各縣亦應照縣府教育科下設專任教育指導員，專員全區教育指導之責。

(三) 督導的方式：全區教育應如何督導，其方式有以下幾點：一、為增進督導效率計，宜在各區適中地點，設置或指定某一部（鎮）中心學校為區模範中心學校，并以區教育指導員兼任校長，教員則須聘請學識經驗俱豐者，以便各校教師之觀摩，并可兼任分科指導的服務。區模範中心學校既為全區鄉（鎮）中心學校和保國民學校的模範，便應具備下列諸條件：甲、採用有效的教育方法，以顯其視他學校的仿效，乙、協助區內其他學校規劃設施事宜，丙、指導區內其他學校的教師，倡導正確合理的教育方法，丁、為分區地方教育研究的總機關。綜觀上列諸任務，便可推知區模範中心學校實為輔導的最有力機構，其校長由區指導員兼任更能發揮補助指導的力量。二、區教育指導員尚各受視察時應聯合各校舉行教學觀摩會，至少每學期應舉行一次，其法由各校教師推派一人擔任教學，其餘教師及指導員並旁觀，是後再由該校校長召開討論會指導員由席指導，其討論的主旨，在於發現教學優點和缺點提供改進的具體意見。三、各縣每年或隔年應舉行國民教育成績展覽會一次，各區每年或半年亦應舉行本區國民教育成績展覽會一次，以備各權區

相親厚。并擬此次屬各校教育以激發民衆求學的興趣。四、在區域聯合會最近數縣擬實行  
輔導月刊一種，專討論地方教育之實際問題，并提供輔導的意見，藉使各縣教師的進修，  
并作為各類教師研究討論之園地，以激發從教教育者的專業興趣。促進國民教育發展。

## 第八章 新縣制下的役政、警衛、合作、衛生與救濟

### 第一節 兵役與工役

新縣制的實施，就是在奠定支持長期抗戰的基石，使一般民衆，都能在政府嚴格的訓練，嚴密的組織與普遍的發動之下，有錢的出錢，有力的出力，一致參加抗戰建國工作，以發揮出全民的偉大力量來。因此新縣制的實施，對於兵役與工役之推行，關係至爲密切，茲分述之如次：

(一) 兵役 兵役爲建軍建國的基礎，在抗戰時期，兵員的徵集和補充，必然隨着抗戰時期的延長而增大，故推行兵役，實爲當前的急務。兵役的最重要者是依照「兵役法」，將適齡的男子，妥爲徵集訓練，源源送赴前線，以擔負捍衛國家的任務。兵役的推行，須視地方政治的健全與否以爲斷，例如：以數量來說，兵役是否依照預定的配賦額按期徵集？徵兵調查及抽籤決定的工作是否完備？徵役免役諸事項是否極端公平？這一切的問題都要看縣以下各級組織機構是否健全以爲斷。以質量來說，則於縣組織的關係更大，譬如在平時關於人民公共衛生的講求，國民體育的提倡，國民教育的普及，以及壯丁入伍前的身體檢查，在在都是屬於縣政府及其下層機構保甲的任務。此外，關於出征軍人家屬生活



的調節，出征家屬疾病的治療，以及出征軍人子女教育的救濟，這些都是要縣政治上行政人員努力遵照法令規章，切實執行，方能辦妥妥善。所以實施新縣制與推行兵役，兩者間的關係是息息相連，不可分離的。

按照二十二年六月十七日頒佈，二十五年三月一日明令施行的兵役法的規定；凡中華民國之男子，年滿十八歲至四十五歲者，均有服兵役的義務，并區分為國民兵役，常備兵役兩種；所謂國民兵役，就是自年滿十八歲起，至屆滿四十五歲止，除服常備兵役或為免役，禁役者外，均服國民兵役；分初期、前期、中期、後期、平時受規定的教育，戰時以國民政府命令徵集之。所謂常備兵役，分為必任的義務制（即徵兵）及志願制（即募兵）兩種；必任義務兵，在一般地方實施之；志願常備兵，在自治未完成的區域實施之。而常備兵役，又分為現役、正役、續役三種：即自入營之日起役，編入常備兵役，為期三年，除上等兵及特種特業兵外，均滿二年歸休，輕重運輸兵滿半年得予歸休；現役期滿，編入正役，為期六年；正役期滿，編入續役，至滿四十歲止。正役續役平時在鄉應照規定參加演習，戰時動員召集回營。在常備兵役中，舉凡歸休、退伍、停役、轉役、回役、除役及在鄉之管理、召氣、教育，概依法令分別辦理。

惟推行以來，因係初創，所生的弊病尚復不少，如有總黨曾在第二期黨政訓練班講

傳工作；二、抽籤的方法不確實，分配不平均；三、地方政府不能切實負責；四、保甲長經理新兵伙食，每月中飽；五、過去不及格新兵，多不資遣回家，以致使他們流離失所；六、過去各級管區以至縣府保甲，每有虐待新兵情事，以致許多壯丁受盡痛苦；七、開管區往往自尊自大，不能與縣長、保甲長合作，以致兵役發生困難；八、現在軍隊裏面還有不及格的壯丁來補充名額。

上面所舉八點，均係事實。考其發生的主要原因，大部份還是歸結到過去縣各級組織不健全有以致之。如果我們要想補救此種缺憾，必須注意：一、健全基層組織，切實清查戶口；二、切實訓練辦理兵役人員；三、積極深入鄉村宣傳；四、檢舉舞弊人員及逃避兵役之壯丁，嚴行懲處；五、切實保育士兵及優待出征軍人家屬；六、各地組織兵役協會，協同宣傳，督促徵收。這些基本工作，都是要通過縣以下各級政治機構，始能有所成就。由這樣看來：健全縣政治機構，為推行兵役的先決條件，而實施「縣各級組織綱要」，又為健全縣政機構的不二法門，這雙方面的關係，就不言可知了。

(二) 兵役 所謂兵役，就是在抗戰時期中，集中人力的制度。我國約法規定人民有服兵役工役的義務，在此抗戰建國時期，推行兵役固為當前的急務，而徵工服役，更為建國事業的重要工作，在動員人力的總原則之下，事實上亦急不可緩。

按二十六年修正的工役法，凡年滿十六歲至五十六歲之男子，除另有規定外，每年均

有服之義務。其分爲平時工役，非常時期工役兩種。平時工役有下列各點：一、工役事項：分自衛工事、築路工事、水利工事、森林工事四項。二、工役時間：每年三月，每日以八小時爲限；三、工役待遇：工役以居住附近地方爲原則，普通勞務與，但非定期工役以外者，得由縣（市）政府每日酌給津貼二角；四、工役調查：區鄉（鎮）或鄉保公所，每年於工役實施前調查勞務縣市政府，核定公佈；五、工役訓練：縣（市）政府每年應設實施工役訓練，擬定全部工役計劃及預算書等，送呈內政部備查；六、工役機關：實施工役以縣（市）政府爲主辦機關，區鄉（鎮）長或鄉保主任爲隊長，分任指導之責。非常時期工役，工役事項分爲兩種：一、非常時期之自衛工事；二、水火災、虫災、地震及其他重大災難之防衛及救護。工役施行方面，亦分爲二種：一、非常時期徵工命令，由中央省市政府或軍閥或駐之地方行政長官發佈之；二、徵工時間，工役日數，工役區域及工役主辦機關與工役人員之編配，由最高軍事機關決定或由當地最高軍政長官決定，呈請監督核准。此外并明白規定工役罰法二項：一、人民對工役抗不應徵者，縣（市）政府得強制執行或處以每日一元以下之罰金；二、辦理工役人員不依法發佈徵役之命令者，處五年以下之有期徒刑；藉口工役派捐者，處一年以上七年以下有期徒刑，并科以一千元以下之罰金。

我們看了上述關於徵工服役的規定以後，就可知道工役的推行與地方政治有緊密的關



縣各縣警察事務；縣以下的重聚鄉鎮，得設警察所、警察分駐所及派出所；在分區設署的縣份則於區署內設巡官，分別處理該管警察事務。新制度則規定於鄉（鎮）公所，一律設警衛股，保必須設警衛幹事，這些都是深入鄉村的警察。每保平均十甲一百戶，約有五百名人口，就有一個警察（保警衛幹事），比較以前「都市警察化」，而於鄉村則付缺如的警衛制度，可說普遍得多。

（二）切實：這也是新制度特色之一。要想警衛辦得好，一定要警察對人民能切實掌握；要狠掌切實，第一，一定要警察設設普遍；第二，一定要警察管理的範圍確定；就是所謂「隨備週」、「責任專」。過去的警察制度，因為集中局所，當然談不到配備週；不深入民間，沒有專管區域，當然談不到責任專。近幾年來，大家所倡導的「警管區制」，就是針對這些毛病而發生的。新制度下的警衛組織，重心在各保與各鄉（鎮），各保設有警衛幹事，并且都以一保為其管轄範圍，這可以說是一種變相的「警管區制」，警衛幹事常用住於一保，即以一保的民衆為其管理的對象，當然是很切實的。

（三）協調：這一個特色，是繼承了「警保合一」的理論而加以擴大。警察行政不僅與保甲協同，甚而進而與整個自治行政密切合作，警察行政與自治行政同樣變成鄉（鎮）公所加保鄉公處的共同業務。今後不但不會有警察行政與自治行政對立之虞，而且還可以相輔相成，達到警衛辦週妥善，完成地方自治的目的。

此外，還有一點，就是壯丁隊（國民兵隊）與警備行政，由同一人員掌理。在保衛隊長，在鄉（鎮）為鄉（鎮）長，在保衛保長，可以大大的增加警備的實力，因為壯丁隊（國民兵）就是警察的補助力量，它的協調是非常重要的。

新警備制度的合理化與進步性是如此，但如何實施這個制度，有下列各點：

第一、慎重人選：一個制度的成敗，當繫於執行這個制度的人之良否；縱令有好的警備制度，如果沒有適當的人執行，防害是沒有用處，所以慎重人選，是實施上最基本的事。我們不能認爲縣裏有了警佐，鄉（鎮）裏有了警備主任，保裏有了警備幹事就夠，而必要所有警佐、警備主任、幹事都補聘任。那達到這個目的：一、必須選任交通正式警官或警士教育的人；二、如蒙所受教育不夠，應加以補充訓練；三、各縣設置警備人員訓練班，招收合格者加以充分的訓練，然後派充。我們寧可不使警察人員，但絕不能設一個不稱職的警察人員；所有任用私人或濫竽充數的警察人員，都應該絕對避免或剷除，然後新制度才可以施行有效。

第二、與自治行政取得一致：在「一元化」之管區警備一體的新制度之下，警備行政與自治行政已混然一體，必須整個推動，方可有效。譬如假使須個鄉（鎮）公所不健全，絕不能希望其一部之結構健全，一般的自治行政不好，也絕不能希望地方警備推行盡利。因為彼此實爲一體，所以在實施時，必須步調一致，密切合作，方可有效。

第三、利權歸國民兵：新制上下的警備，雖然很普通而實，但若有集中的力量或補充的力量，以資運用，依然可以行使警備的權力。軍隊編遣很艱難，就具有利權國民兵來做後盾。國民兵是普通老百姓，而且有些中飽組織（如丁隊和壯丁班）很好組織組織之不足。況且國民兵就是人集中的中飽份子，社會的不好，社會的不好，如果能與警察協力，真是得「民衆實業化」之實，還有什麼警備會辦得不好？怎樣利「國民兵既」這是實施新制中最重要的一點。最近內政部頒布「國民兵各級組織特種條例」，就是確定國民兵的警備責任的；行政院頒布「警察及甲國民兵獎勵辦法」，就是規定獎勵怎樣運用國民兵和保甲的。在縣制下實施新警備制度，這兩個法規都非當重要，把縣警備這塊的。

### 第三節 合作制度

新縣制，於縣政建設，應以民生問題之作決爲其中心目標。如達到「個目標」，一個縣政府可以有很多不同的途徑，但其在於很多不同的途徑中間，應該有一條路，可使吾人直達目標的，這就是合作社的組織。所以「縣各級組織關係圖」中，規定設立縣和區合作社聯合社，鄉（鎮）合作社，保合作社，把一貫的經濟合作組織與行政系統配合起來，以行政的力量輔導合作制度，以合作的組織與辦造產事業，發展國民經濟，改善國民生活，總可以使民生問題得到解決，達到政治建設的首要目的。

聯合作是。人民無不願有一切經濟的進步，而該類人其之應。合作方式。其已嘗  
己的生存。其已解其苦。在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
無論如何不。其在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
改良品。其。其在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
聯合作是。其。其在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
理。其在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
爲其能。其在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
要。其在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
村。其在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
以我們必須人其其。其在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
方法與其發展合作事。

現在新編制。其。其在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
於合作組織的推動。其在合作中。其與不合作。其手段。作爲久。其進步。其  
之業務和原則列後：

(一) 縣各級合作組織之範圍：



社聯合社。

- 一、各縣應於各縣設置保甲合作社，於各鄉（鎮）設置鄉（鎮）合作社，於縣設置合作

- 二、縣各級合作社應由保甲長、鄉（鎮）保之各名之。

三、各級合作社應由保甲長、鄉（鎮）保之各名之。原則上應由各級保甲長、鄉（鎮）保之各名之。其必要時，得成立

- 四、縣各級合作社社員之聘任，應一律定為保證責任。

- 五、保合作社社員以戶長為主體，凡屬各該保之具有公民資格者，由戶長出名加入之。

- 六、鄉（鎮）合作社應以各該鄉（鎮）之各保合作社組織之，鄉（鎮）公所所在地附

- 七、聯合社、合作社以各鄉（鎮）合作社為社員。

- （二）各級合作社組織應行舉辦之業務及原則：

- 一、縣各級合作社組織必須使之生動靈活，上下貫通，以確立國民經濟建設之基礎。

- 二、縣各級合作社組織，應以增加生產，便利運銷，平衡物價，調節消費，流通金融為

共同目標。

- 三、縣各級合作社組織之推進，應以鄉（鎮）合作社為中心，一切推廣計劃，應先由

鄉（鎮）合作社工作之進展。

四、縣各級合作組織之發展，以確立全國之科學的合作金融制度及靈活的供銷機構為先決條件。

五、鄉（鎮）合作社之工作計劃，應針對其所在鄉（鎮）之實際需要，故對於其所在鄉（鎮）之人口、性別、資產、負債、生產、消費、運銷等狀況，必須先作詳盡之調查。

六、鄉（鎮）合作社應根據實際資料及觀察所及，確定當地最迫切之需要，並即以之為中心工作積極進行之。

七、鄉（鎮）合作社應陸續舉辦生產、運銷、消費、供給、公用、信用、保險等各種合作事業。

八、鄉（鎮）合作社得參酌當地經濟環境，設置農場與工廠，從事生產合作，並應於可能範圍內儘量求其生產技術之改進與生產管理之改善。

九、鄉（鎮）合作社得置辦各種生產運輸之牲畜器械，或其他設備，以供社員或社員社之利用。

十、鄉（鎮）合作社於鄉（鎮）之公產，應逐漸以合作方式從事經營，使成為合作社所有之公產。

十一、鄉（鎮）合作社得辦理社員或社員社產品之運銷，其種類以當地大宗之特產為

主；運銷方法應分等有員額，其分等標準，由縣合作社聯合社訂定之。

十二、鄉（鎮）合作社可設特種經營運銷產品之加工業務。

十三、鄉（鎮）合作社聚設棧倉庫，辦理社員或社員社產品之蒐集與儲藏；凡以產品送倉儲藏之社員或社員社，均得向合作社請領棧單放款。

十四、鄉（鎮）合作社應設收存款、貯蓄存款，及其他金融業務，使鄉村間之資金得以回活流通。

十五、鄉（鎮）合作社應設便利社員消費用品之購買及生產用品之供給，得根據社員或社員社需要，批發國貨、雜貨、柴油、布疋、花紗、藥品、書報及優良品種、改良農具、科學肥料等物，以長公平之價格，分別供給社員或社員社。

十六、鄉（鎮）合作社應設屬當地之需要，辦理飲茶、麻雀、舞臺、沐浴、郵政、交通、醫藥、娛樂等一切公用事業，必要時得發給社員之宿舍住宅。

十七、鄉（鎮）合作社應設酒廠或社員社之合作社及一般牧畜保險，可能時，并得舉辦人壽保險、疾病保險及火險，但以共同組織合作社組織請求，保險時為限。

十八、合作社應設以推廣信用為限，辦理以信用計劃之各項團圓。

十九、保合作社應設以普及長遠之需要，以衛生、消防、消糞、鑄造、公用、信用、保險等各種合作事業之一種或數種。



廿七、聯合在縣聯合社，組織自治籌備委員會，並由上級合作保險社其他

縣分社，協助辦理各項業務。

廿八、應由縣政府撥款，補助各區合作保險社，並由上級合作保險社其他

保險機關協助辦理。

縣分社教育推廣部，應由縣政府撥款，補助各區合作保險社，並由上級合作保險社其他

不一定能盡善盡美，但總比沒有好得多。所以合作保險社，它的作用與價值

無疑是人類之進步。合作保險社，它的作用與價值，無疑是人類之進步。

經濟建設，第一是農業，第二是工業，第三是商業，第四是交通，第五是教育。

第一，在農業方面，合作保險社，它的作用與價值，無疑是人類之進步。

第二，在工業方面，合作保險社，它的作用與價值，無疑是人類之進步。

第三，在商業方面，合作保險社，它的作用與價值，無疑是人類之進步。

第四，在交通方面，合作保險社，它的作用與價值，無疑是人類之進步。

第五，在教育方面，合作保險社，它的作用與價值，無疑是人類之進步。

此項工作，應由縣政府撥款，補助各區合作保險社，並由上級合作保險社其他

建設委員會，應由縣政府撥款，補助各區合作保險社，並由上級合作保險社其他

作建設放在整個國家建設的主要地位不可。

新縣制 衛生事業

把衛生事業特別提出來，使之在縣以下各級組織中佔一獨立的重要位置，而以地方政治的力量，推進其發展，這是新縣制一特色之一，也可以說這是我國衛生行政上的最大進步。自新縣制一佈後，地方衛生事業已入於迅速發展的途徑，首先是 總裁對於這一事業的注意：遠在二十八年十一月新縣制未實行前， 總裁即手令四川省政府在編列二十九年度預算時，特別注意衛生事業，以期各縣衛生院得以迅速設立。其後中央又決定於二十九年度補助四川衛生事業費十五萬元，大部份撥助縣衛生院。在二十九年度內，備據報章記載，四川的縣衛生事業，已有下列表現：一、巴縣等二十四縣新設衛生院；二、各區署所在地設衛生院所；三、蓉南將設衛生事務所及保健分院；四、新縣制實施後所增收入，劃作衛生事業費者五十萬元，佔總數百分之八〇；五、衛生界對兒童及山窮衛生實驗縣，除設縣衛生院外，並於區設衛生分院，鄉一級一設衛生事務所，每年補助經費六萬元。其他滇黔兩省衛生事業的發展亦甚迅速，據最近成都機關報記者報告：雲南衛生工作做得最有成效，現已有二十五縣成立衛生機關，貴州各縣衛生事務所已普遍完成。川滇黔三省過去都是衛生事業最不發達的地方，現在最近竟有如此進步，縱使貧的方面，不見

得完全充實，但每方能在戰爭的進行，則自新縣團練廢後，很顯然的比前各省情形更壞了。

關於軍隊的經濟狀況，從前戰後各省軍隊長官及各城市中小紳士體恤檢查的情形上，可算地為顯著：二十六年某省三名長官體恤檢查報告，龍台縣省百人中甲兵不及十人，已感不及五千人。也就是說，全國長官的百分之六十，幾乎都不適於兵役，不償此了如此，勿從一說發生統計觀察，還可發現更可怕現象：據民國十八年至二十七年全國各大城市中小學生二十三萬餘人體格檢查統計，體格完全而能服勞者每百人中不滿十人。中小學生即是經濟發達，營養豐富的家庭，其體格尚且如此，一般生活感勞的鄉村人民，更不可可知。由於體格衰弱，疾病蔓延，一般死亡率特高，與歐美進步國家相較，多至一倍以上，而驟見死亡率則較歐美各國高四倍，虛弱死亡率則高至三倍，尤屬可驚。俄文在民族主義廣告告訴我們：百年以來，美國人口增多十倍，俄國增多四倍，英國日本增多三倍，德國增多兩倍半，最少的法國也增多四分之一，而中國却無增加；假設長此下去，那麼我們民族被他們的人口所壓迫，不久還要滅亡。這固變害，現在是完全為正統的統計數字所證實了。沒有健康的人民，就不會有強盛的民族。要光大我們的民族，就必注意民族的衛生。

一縣升級組織綱要一說海澄到這一點，特別把衛生列為一縣各級組織綱要中，

國政府之衛生行政，應由中央政府之衛生行政機關，亦應由中央政府之衛生行政機關，規定之，規定之（續）

及各項衛生行政，應由中央政府之衛生行政機關，規定之，規定之（續）

下，各級政府之衛生行政，應由中央政府之衛生行政機關，規定之，規定之（續）

歐戰各國之衛生行政，衛生設施都是發達的，除政府主導的蘇聯外，大都係由私人經營，各地方自治團體，雖也掌理有制衛生事項，但僅限於清潔及飲水等一般工作，而於最重要的保健及醫療，則歸商民經營。因為這樣，所以歐美各國衛生雖甚進步，然而仍有以下種種缺點：一、衛生設施，片斷重複，相互之間，缺乏聯繫及適當分配，以致私人醫院，忽置團體衛生衛生行政，各自為政，用力多而收效少；二、普通醫師重在營利，富有者可享額外豐厚的聘金，貧民則難獲必需的救治，因而發生貧富不均的弊病；三、衛生設施集中都市，僻遠鄉村多有缺如，以致郊外與城市的衛生享受，不能平等。由於這三種原因，所限的衛生事業進步的國家，如美如德，還有大部份人民，因不能獲得衛生的保護而致喪失其健康。據上次歐戰時各一陸軍入伍的檢查報告，美國德國均有三分之一的青年不適於軍役。由此可見單只醫學進步，衛生發達，是還不能完全達到民族保健的目的。要達到這目的，尚須進步之外，更求普遍。歐戰後各國紛紛組織，對衛生行政之研究，亦曾提出許多新計劃，如重於團體衛生之發展，婦女免於受視以及貧賤不考之福利，羣體的衛生訓練，國民衛生由國家主持，油前勞拉夫、匈牙利、波蘭等，亦



莫不以統制的辦法，來推進公共衛生的進行。

爲保衛民族健康，我們現在急需積極的發展衛生事業。但如何發展呢？還是沿着私人經營而以營利爲目的的路子嗎？當然不能。我們應接受各國的經驗，以迎頭趕上的姿態，建立起新中國的衛生制度。

現在，我們發展衛生事業，應該絕對避免片斷重複，貧富不均，都市與鄉村懸殊的種種缺點，而應站在有計劃才全國一致的觀點，站在全體人民皆應無差別的享受平等衛生福利的觀點上，來爲民族的健康作整個打算。根據這個原則，我們今後的衛生事業應確定下列的方針：

一、應盡量發展公有衛生及醫療事業，以期達到人人皆可享受最低廉的保健及醫療福利。

二、治療與預防同時並行，以增進民族健康，增加平均壽數，並減少死亡比率。

三、行政設計與指導，應集中於衛生機關。

四、注重發展縣以下的衛生事業，自鄉村以至於縣，應依地方財政能力，設置有系統之衛生機構。

在這些方針中以最末一項問題尤爲重要。因爲過去衛生事業，完全集中於都會，而忽略了縣以下的衛生。這種內政部所編的衛生統計（二十七年九月）中可以看出來：二十

五年度各省之縣衛生經費以江蘇爲首位，然總數不過五十四萬三千餘元，而同年度南京一市的衛生經費即爲一百零七萬六千餘元，幾乎爲江蘇全省各縣之兩倍。然而當時南京人口不過江蘇全省人口的三十分之一。單從這一點說就可以看出過去我國衛生事業的發展是極不平衡的了。至於各省，則衛生經費平均僅佔編支出百分之、七四，數目固然很少，如按查一下它的用途和衛生機關所舉辦的事業，又可以說百分之百是用於行政以內，殘餘的衛生經費，有少到每年只有十元的（如浙江寧海）。這個可憐的數目，能辦些什麼事業？

今後縣鄉的衛生，較之大都市的衛生，尤須多加注意，其理由：一、中國九大都市的人口（京、滬、平、津、濟、青、粵、漢、杭、威海衛），二十五年總數不到一千萬人，也就是說中國人口集中到都市的還不到百分之五，而百分之九十五是散居於縣鄉的。我們覺應撥給百分之五的都市人口，還是應給百分之九十五的縣鄉人口以最大注意呢？二、戰時徵兵，完全依賴縣鄉的壯丁，而都市則對兵役淺無貢獻，對於農村的千百萬同胞，在危急時要求他們有健壯體格以捍衛國家，而平時却不給他們一點衛生設備，這是合理的嗎？三、現一萬步槍，即全承認都市衛生應多加注意，但在都市內除政府舉辦者外，尚有私人經營的衛生事業，而在廣大的農村區，衛生事業如小由政府舉辦，以問還有誰來經營？像這樣的理由，真是舉不勝舉。所以發展公有衛生事業，必須特別着重於縣以下的有組織的制度的建立。

衛生行政系統與衛生制度。行政廳於去年二月第四四號院務會議，正式通過了一種「縣區級衛生組織大綱」如次：

第一章總則：第一條、縣為改善全縣衛生，增進居民健康，依據各級組織區域設置地方衛生機關：一、縣為衛生院，二、區為衛生分院，三、鄉（鎮）為衛生所，四、保為衛生員。第二條、前條各級衛生機關應視縣之人力財力物力，按本大綱所定之標準，分期設置之。第三條、縣衛生經費應併定數額，列入縣預算。

第二章縣衛生院：第四條、縣設衛生院，隸屬於縣政府，兼受省衛生處之指導，辦理全縣衛生行政及技術事宜。第五條、衛生院置院長一人，由縣長薦承省衛生處長遴選國內醫學院專科以上學校畢業領有中醫師證書之醫師並具左列資格之一者，呈請省政府委派之。一、曾任公費衛生專門訓練者，二、具有相當臨床經驗，且在國內公共衛生機關服務一年以上者。第六條、衛生院置醫師一人至三人，公共衛生護士一人至三人，護士四人至八人，助產士一人至四人，藥劑員一人至三人，檢驗員一人至二人，衛生稽查二人至四人，其經費由縣政府及地方稅收中撥充若干人，醫師及助產士須領員之資格，均須領有中醫師證書，稽查員須領公費衛生專門訓練證書，檢驗員須領公費衛生專門訓練證書，衛生員須領中醫師證書，並受有半年至一年之衛生訓練者充任。除醫師由衛生院院長遴選，呈請縣政府委派並轉呈省政府備案外，餘均由衛生院院長任用，呈報縣政府備案並分報省衛生處

備查。前項人員之數額，概由縣政府呈請省政府核議酌量增減之。第七條、衛生院之職掌如左：一、擬具全縣衛生事業計劃，二、承辦全縣衛生行政事務，三、彙報全縣衛生經費預算及決算，四、指導觀察並協助各衛生所及衛生分所之技術及設施事項，五、訓練初級衛生人員，六、實施醫藥工作，七、推行預防及注射並辦理關於傳染病之預防及衛生事項，八、辦理全縣學校衛生及婦孺衛生，九、改善全縣環境衛生及街道房屋之清潔事項，十、管理全縣醫藥事項，十一、辦理全縣生命統計，十二、研究及防止全縣之地方病，十三、編製衛生宣傳材料並推廣民衆衛生急救知識，十四、辦理其他有關衛生事項。第八條、衛生院應設門診部及二十四小時病床之病室，辦理門診治療、住院治療、巡迴治療等；除直接診治病人外，並收容各衛生分所及衛生所轉送之病人；在傳染病流行時得設臨時病室，實行隔離治療。第九條、縣政府不充實之地方，得由縣政府呈請省政府核准，暫行比照衛生分院之組織設置之。

第三章縣衛生分院：第十條、衛生分院應屬附屬機關，接受區長之督促，辦理本區一切衛生保健事項，在衛生院所內得免徵之。第十一條、衛生分院設於區界所在地或劃他適當地點。第十二條、衛生分院置主任一人，由衛生院院長遴選具有中醫師資格之醫師擔任。呈請縣政府委派，並酌量公共衛生護士、護士、助產士、衛生醫士及衛生員，均由衛生院院長聘用，呈報縣政府備案，其任用資格與第六條同。前項人員委聘後，由衛生院分

縣衛生員與衛生員。第十條、衛生員之職責如下：一、診察傳染病及處理衛生場所之變遷之  
病人，遇有必須住院及危重病人不應自行處理時，應會同衛生員或其他就近之醫院診  
治，二、傳染病之處理隔離及報告，三、推行種痘及預防注射並舉行各種防疫運動，四、  
改良水井、處理垃圾、撲滅蚊蠅及其他環境衛生之改善，五、推行婦嬰衛生，辦理安全助  
產，六、指導學校衛生及衛生宣傳，七、辦理生命統計，八、指導並協助衛生分所辦理各  
項衛生保健工作，九、辦理其他有關衛生事項。

第四章 鄉（鎮）衛生所：第十四條、衛生所設於區公所或衛生院，兼受鄉（鎮）長之督促，由  
區公所（鎮）之衛生保健事項，在衛生分所所在地得免設之。第十五條、衛生所設於鄉（鎮）  
公所所在地。第十六條、衛生所置主任一人，由縣衛生院院長遴選具有左列資格之一者，  
呈請縣政府委派之：一、護士曾受公共衛生訓練者，二、助產士曾受公共衛生訓練者，  
三、醫事職業學校畢業者；但在經濟困難地方得以其他曾受相當技術訓練之人員充之。  
第十七條、衛生所得酌設衛生員，由衛生院院長委派一人擔任之，但得由鄉（鎮）公所幹  
事、區中心學校教員會同相當衛生訓練者兼任之。第十八條、衛生所之職掌如左：一、處  
理傳染病及急症，其遇有不能自行處理之病人，應介紹至最近衛生醫院或診所治療，二、  
推行安全助產及婦嬰衛生，三、指導學校衛生，四、推行種痘，預防注射及傳染病之緊急  
處理與報告，五、報告出生及死亡，六、改良水井、處理垃圾、撲滅蚊蠅及其他環境衛生



生制度，一方面以少數金銀爲普遍之實施，一方面使各級機關之技術工作由簡入繁，不使發生流弊。

這一個大綱唯一的缺點，就是縣衛生經費在總預算中所佔的百分比，因事實關係，曾由一（據專家計算，衛生經費數額，應以全縣歲出總數百分之五至十六爲標準），而積極推進縣地方衛生事業的方針下，這一點缺點是並不會影響到事業的發展的。而衛生組織大綱的內容，就建立中國新的衛生制度上，就客觀環境的需要上，都令人十分滿意的。

自今大綱頒行後，縣政計劃委員會繼續擬訂有一個「縣衛生工作實施綱領草案」，上爲更具體的規劃。現在已經行政院正式通過，將來配合縣衛生組織，網實行，一個縣衛生事業的發展，更爲切實而合理。

在工作，定可以縣地方的衛生制度，在法理上更有可以說已經確立起來。今後的問題，就是如何使之現。關於實施方面，我們應首先考察兩個因素：就是人和財，看這兩方面，我們的何。

完全實依據如第一，人的方面：按縣衛生組織大綱規定，衛生院院長、醫師、護士、助產士、藥劑師及衛立，我們現在的人才是否足用呢？粗略計算一下，就感到人才的問題實在嚴重。按照規

定，平少的了二千人十六年七百人工作，尚缺一現在我實在甚

均每縣需要合格醫師六人，護士六人，助產士三人，藥劑師一人，這個數目已經夠了，但按全國二千縣估計，所需醫師護士即各為一萬二千人，助產士六千人，藥劑師，分院長以下衛生人員尚未計入。而我們現在所有此項人才，按內政部十八年至二十六年，醫事人員登記表，則醫師不過九千一百人，護士不過四千五百人，助產士不過三千，藥劑師更少，不過五百三十人。也就是說，即令全國這幾項人才，全動員到縣內，藥劑師尚缺二千九百人，護士尚缺七千五百人，助產士尚缺二千四百人，藥劑師下四百六十人。何況把所有醫事人才全動員到縣以內去工作，是根本不可能的。這全國各醫科學校每年畢業生總共不過三百人，就求人數不足，有需做十年的時間。這衛生事業前途上的極大困難。

第二，財的方面：衛生經費，按縣政計劃委員會衛生組大略估計，每縣衛生組織，最低標準，如下的數目：

縣衛生院	區衛生分院	鄉(鎮)衛生所	保衛生員
備費	一、五〇〇元	四〇〇元	三〇〇元
經費(月計)	一、〇〇〇元	三〇〇元	五〇元

如要全國兩千縣，每縣以預算計算，全國總的數目按最低七十萬，鄉(鎮)七萬計。總數在極低下數目的區域(康復千萬元)。



縣

區

鄉(鎮)

保

總計

設備費 五、〇〇〇元 一、六〇〇元 二一、〇〇〇元 三五、〇〇〇元 六〇、六〇〇元  
經常費 二、〇〇〇元 一、二〇〇元 三、五〇〇元 一、四〇〇元 八、一〇〇元

這筆預算費一項，今年需要九千七百二十元，但現在該縣衛生經費數目如何呢？二十五年度的統計的江浙等八省，縣衛生費共計一百四十一萬零六百三十六元，即合二十八省衛生經費總數為此數的三倍半，那也不過四百九十三萬餘元，還不夠總數目的百分之十。而第一年的設備費六千萬元還未計入。這些經費如何籌措呢？

衛生事業在縣行政中取得的地位，要從實際上加以充實，加以鞏固，那才就必需用最大的力量來克服人才與經費上所遭遇的這些困難。

關於經費的困難，比較容易克服，因為一兩萬萬元的經費，在整個主義民治中國，並不算計得了不統的數目。據以上所述，假定每縣以二十萬人口計算，每年約需衛生經費五萬元，平均每人負擔二角五分，而經費約需三萬元，平均每人負擔一角五分。這筆費用，如能設法籌措，籌備捐注，亦不甚難。例如貴陽縣實行公共造廠之舉，去年收入預算增加二十萬元，如全開書館普遍實行，地方財政即可大為改善。所以經費的困難，在實際上是縣財政，努力公共造廠的附縣屬原籍之下，是不難成為事實的。況衛生機關的設備，儘可視當地經濟情形，由城及鄉次第著手設置，在經費充實地方，得自於縣之中心

衛生行政與教育之關係。再逐年分期推廣，以收實效。其負擔，亦可減輕。

其次的困難是人員問題，因為人才的問題，不是短時間內的力量所能解決的，必須由中央及省有通盤的籌劃。對於這個問題，應分開兩節依次解決：第一、量才方面為人員的訓練，是公共衛生設施之進行，各項有經驗之通衛生訓練班人員負責的工作，高級衛生人員，如縣衛生所長等，須由中央或省政府訓練，應由中央公共衛生人員訓練所統籌辦理；中級衛生人員，如各市的衛生所長或衛生所副所長，由中央或省政府統籌辦理；至於基層衛生工作人員，如衛生員或助產士等，則應由直轄衛生院或衛生所統籌辦理。第二、質的方面如醫藥事業的改良，一、改善中西醫生活一類。通統統一技師。制定中華醫藥，發展中國藥物，統一醫藥標準，集中醫藥力量，集中醫藥教育，培養大批醫藥人才；三、中央與各省應共同辦理衛生工作。如中央與各省共同採取一個統籌辦法，即一、制定凡醫藥事業之改良，應由國家負責，中央與各省應共同負責；二、與各友邦宗敎團體，合作共同改良衛生事業。如中央與各省共同負責，共同改良衛生事業。如中央與各省共同負責，共同改良衛生事業。如中央與各省共同負責，共同改良衛生事業。

總之，我們應認識到衛生工作，為建立中國為國強健的基礎。為使中華民族起衰振作而進。只有中央與各省共同努力，共同改良衛生事業，共同改良衛生事業，共同改良衛生事業。

### 第五節 農村救濟

救濟工作之實施，應以農村為基礎，其所以然者，固由於農村為我國之基礎，且農村之救濟，亦為救濟工作之中心。同時，農村救濟之實施，亦應以農村為中心，而農村救濟之實施，亦應以農村為中心。同時，農村救濟之實施，亦應以農村為中心。同時，農村救濟之實施，亦應以農村為中心。

救濟工作之實施，應以農村為基礎，其所以然者，固由於農村為我國之基礎，且農村之救濟，亦為救濟工作之中心。同時，農村救濟之實施，亦應以農村為中心，而農村救濟之實施，亦應以農村為中心。同時，農村救濟之實施，亦應以農村為中心。同時，農村救濟之實施，亦應以農村為中心。

以上所說之救濟工作，其具屬於積極性的經濟運籌的工作，第一、辦理完成，則一

遇天災，人禍而急待救濟的消極性的臨時工作，亦不難一一設置得如，達到社會救濟的目的。且依據「縣各級組織綱要」規定：「縣爲法人，鄉（鎮）爲法人」，一切救濟工作，更可以「鄉爲單位，或鄉（鎮）爲單位，分別就地處理，亦可免致集中於一二處，完全依賴中央與省，而得到不滿底的结果。

又救濟綱要第八條規定，縣政府得設社會一科，救濟事業，便是社會科職業中一個主要部門（除民政教育兩科各主管一部份外），每縣如此，使各地方救濟事業的指導與監督，有固定的負責機關，可以負起一縣地方整個救濟事業的全盤計劃與責任。再如綱要第四條規定，「凡教育、警察、衛生、合作，徵收等區域，應與區、鄉（鎮）保、甲區域合一，其中教育、衛生、合作等項，均關聯於救濟事業，所以規定與區鄉（鎮）保甲合一的用意就是要求救濟事業與政治組織配合，得以用行政上的一部份的力量，推進救濟事業的發展。由上所述，可見新縣對於救濟事業，在工作上及組織上，都給予了更大的便利，我們要求救濟事業，必須澈底的遵照新縣制的各項規定，才能達到目的。

社會救濟事業的本質，在於鞏固社會基礎，增進社會福利，這是政治上的主要工作。我國古時，社會救濟的實效，因爲政府的仁政，民力足以維繫民心，民衆因之團結一致。綱要中「政治的進程」一書中說：「所謂仁政，就是發動人民的力量，救濟人民的痛苦；爲政之道，要在於竭盡民力，定出方法和計劃來救濟人民困乏之痛苦」。所以在古時把經

○甄論  
「看，認爲天下之望而無言者」，「立主發政施仁，必先此四者」。而且「禹思天下有  
溺者，由己溺之，稷思天下有飢者，猶己飢之」。以全副精神，爲民謀困，有一民爲飢寒所  
困，必如「爲救養有虧，深自責者，務使沒食」，「去不獲其罪」。這種偉大的政治作風，可惜  
後世日漸「變替」。國父在地方的治開始實行法中深爲慨嘆地說：「國古之治理，救養兼  
施，後世便爲善治。及至漢唐，保民恤民之責，獨未放棄，故對外尚能禦強寇，對內尚能寬  
刑；其後政則苛而亦放棄之，遂致國亡政息，一滅於元，再滅於清，亦由斯旨，豈彼惡賊  
害者三。日餘年，可謂慘矣！」這便是對於政治上不注重救養等救濟事業的警感。

北  
以完成後，國民政府在中國國民黨領導之下，一面努力掃除民衆福利的障礙，一面  
盡力推助社會救濟工作，對於防災備荒及振興災款的行政，由內政部及振務委員會協同辦  
理，過二十餘年，雖然救濟社會救濟制度尚未確立，但在各種事實上證明，可以「爲戰  
時期社會救濟做了一個很好的準備」。

在抗戰建國過程中，我國的社會救濟事業，不僅是平時的，而且是戰時的。平時的社  
會救濟，其出發點爲安內，首標國家的安定與統一；戰時的社會救濟，其出發點爲援外，  
務求戰時的善後福利，所以在實施的性質上，前者爲鞏固民心，維繫民力，後者爲鼓勵民  
心，發揚民力。尤以現代科學發達，戰爭日益殘酷，既擴大了後者的救濟範圍，又削弱了

後者二而救濟力量，增加了後者的救濟困難。政府有見於於此，所以在「抗戰建國綱領」第二十七條條裏面明確地規定：「救濟戰區難民及失業民衆，施以組織及訓練，以加強抗城力量。」因爲民衆爲國而遭犧牲，國國民應有的偉大義務，而政府協同社會力量以實行救濟，也是不容辭卸的重要責任。同時，救濟難民衆，可以減少後方顧慮，安定社會秩序；施行社會救濟，更可以增加抗戰的人力，增進軍事和生產部門的力量。因此戰時政府一面組織「振濟委員會」并設「非常時期難民救濟委員會總會」，一面運用社會上各種團體和組織，大規模的辦理救濟戰區難民的工作，如分區救濟戰區難民，辦理緊急及特殊救濟，輸送和疏散難民，救養和救護難童以及辦理一部分難民生產工作等，都能配合軍事政治的進度而作有效的設施。然而，現在抗戰已至最後階段，不但由於敵機空軍的殘酷，使廣大的中國領土，無處不成爲淒慘的戰場；敵國南進陰謀的暴露，使國際外援的資源不能暢快內流；而且由於我軍抵抗的英勇堅強，已使整個戰局形成持久而對峙的局勢。這種事實，反映到社會救濟事業上，使抗建時期的救濟事業，到了一個轉形的階段，因爲：

第一、由於戰局的對峙，所有爲陣地轉移而受難的民衆數量雖已漸減少，但由於敵機的狂炸，後方的民衆隨時有被襲喪身的危險，所以社會救濟的範圍已由前方面擴大至於後方；

第二、由於戰局的持久，民衆遭受敵機引發的人善天災的侵害甚深，除了流離失所，及財產家失業的苦痛外，更添了教育生產疾病衰殘等等的苦痛。所以社會救濟的性質，自臨時性的救濟而演進爲經常性的救濟。

第三、由於外援的縮減，同時由於第一第二種原因，政府的救濟力量不能無限止的擴大，所以社會救濟事業已發展到不能不由民衆自力主持的階段。

目前社會救濟事業客觀的需要是如此，這只有在地方政治上建立救濟的組織與具體的救濟工作，才能進行盡利，以下特分述之：

(一)組織方面：過去的社會救濟組織，除救濟委員會爲一種臨時的組織外，在上沒有明確的指導系統，在下沒有普遍健全的組織，委任民衆自助去辦理，其苦心可以說完全在於慈善團體，而這種團體的數量，亦復有限，據去年五月的統計，全國重要省市僅有慈善團體二百五十一個，節其情地上亦空虛無常，大半僅限於消極的救濟工作，以之應付空前的戰時救濟，當然說不上有何實效。十八年六月國務院頒佈的「監督慈善團體辦法」，同年七月行政院頒佈的「監督慈善團體施行細則」中，規定得相當週密，但亦僅限於消極的監督與檢查，而且把監督的任務置之於職責紛繁的省民政廳及縣方無主管科室的縣政府，既監督之不暇，當然談不到積極的推動。現在中央方面既已把社會救濟從中央黨部改隸到行政院，則對於監督救濟工作，已經有了最明確的指導系統，新縣制中指定縣政府設立社會科，則

地方上的救濟機構亦經確立，縣以下的各級，關於救濟事業，固亦應指定專管人員，配合區縣（鎮）保甲的行政系統，組織起來，形成一個全面普遍的基層救濟組織。

其次，我們在各種民衆職業團體的組織法中，可以看到國家所給予它的任務，都沒有詳細規定，例如「農會法」第四條規定各級農會應指導農民并協助政府或自治機關分派勞務關於治療收，托兒所及養老濟貧事業。「工會法」十五條規定工會的職務中有儲蓄機關勞動保險醫院及托兒所之舉辦。現在民衆加入各種職業團體已採強制的方法，則各團體普遍組織社會救濟事業後，社會上的各階層民衆個個可以爲救濟者，也個個可以爲被救濟者，把二者關係結合起來，社會救濟事業便能夠具體化，即不致有名無實。所以今後新區劃下屬於地方上已成立的或應導成立的各種民衆職業團體，要明白地確定和加重它對救濟救濟的任務，并應許它獨立社會救濟的工作單位。同時對於原有的各類慈善團體，更加以整理充實，同時併購併，可聯合的聯合，各本方量相需要，去辦理各種救濟業務，這樣，在縱的組織上層層節制，運用靈活，在橫的聯繫上，休戚相動，合作協調，必如此，社會救濟專業才可順利推行。

（二）工作方面：社會救濟工作的方面很多，原不照呆板的規定。內政部修正公佈的「地方救濟院規定」中，把救濟院的工作分爲養老、孤兒、殘廢、救急、施醫、貸款六個部門，而在「非常時期救濟民辦法大綱」裏面規定各省市縣民救濟委員會應辦的業務是





新  
縣  
制

# 第九章 新縣制實施的基本問題

## 第一節 幹部的造就與培植

新縣制的能否完滿實施，須以經濟與人才兩問題能否完滿解決為前提，而以後者尤為重要。因為要新制的能夠推行實施，全賴有良好的幹部去推動一切，所以健全縣各級幹部人員，是當前的一個大問題。

推行新縣制所需要的縣各級幹部及其他行政人員，人數究須若干，尚乏精確的統計。李宗黃先生曾就一個完全實施新縣制的縣份所需要的人才數量為例，製定一統計表如下：

縣各級幹部及其他行政人員統計表

機關名稱	幹部	人數	其他行政人員	人數	備註
縣政府	縣長	一	科員	一〇	
	秘書	一	事務員	一〇	
	科長	四			
	指導員(督學)	四			
	警佐(局長)	一	警長	二	
	技士	二			

## 第九章 新縣制實施的基本問題

新縣制

縣衛生院 院長 二

縣立中學 校長 二

縣圖書館 館長 一

縣職業推廣所 主任 一

縣征收處 主任 一

區署 區長 二

區署 區長 二

區署 區長 二

區署 區長 二

區署 區長 二

區署 區長 二

區署 區長 二

區署 區長 二

區署 區長 二

區署 區長 二

區署 區長 二

醫師 二

教職員 二五

職員 五

指導員 四

組長 三

組員 二

組員 二

組員 二

組員 二

組員 二

組員 二

組員 二

組員 二

組員 二

組員 二

組員 二

參照四川省現行編制平均每縣設二區

每所二人

每班五人

參照四川省現行編制每縣約計三十鄉(鎮)

六〇

以每校八人計算

三〇

教職員

二四〇

六〇

幹事

六〇

三〇

副鄉(鎮)長

三〇

三〇

鄉(鎮)長

三〇

二

教職員

一〇

二

衛生員

四

二

所員

二

六

指導員

六

二

區長

二

一

組員

二

一

組長

三

一

指導員

四

一

職員

五

二

教職員

二五

二

醫師

二

二

院長

二

二

館長

一

一

主任

一

一

主任

一

一

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

區長

二

二

衛生員 六〇

保長 四五〇  
副保長 四五〇  
五保計算一縣計為四百五十保

查鄉(鎮)以最高額十

警事 四五〇  
教員 四五〇

一七八八八

說明：(一)本表所列縣政府、高等、鄉(鎮)公所及保辦公處之職員，均係  
粵省川省現行體制；(二)縣國民兵團團部及所轄區鄉(鎮)保隊部團軍政部另有規  
定，未計入；(三)甲長未列入本表，其人數以每保十五甲計算，全縣四百五十保，共  
甲長共六千七百五十人。

以上統計表所列的數字，是比較的精確，雖各省情形不同，縣鄉有一等至六等的差  
異，但是表中所列的是一個平均的數字。這個數字以一省或全國加以計算，誠然是相當的  
巨大，我們要他這許多的幹部及行政人員都是健全的份子，都能夠稱職，在現在教育還未  
普及的中國，當然免不了有許多困難；然而困難不是無法可以解決的，而且就上表列的人  
數而論，並不是立刻就需要如許全部人員，中央制定的一縣各級組織調查實施法原則

第九章 新縣制實施的若干問題

三項，就規定各項事業的進度，由省政府斟酌各縣地方情形，分別規定。現在我們所需要的人才，是隨着事業的進展而增加其數量，總裁規定新縣制完成的期間為三年，我們在這三年中逐步推行新縣制，同時也要在這三年中收縣各級幹部的困難問題逐步加以解決，以達到圓滿的地步。

現階段幹部人才的困難問題，應該如何加以解決，可分為下列幾點：

(一) 選擇幹部：由舊的縣政改變到新縣制，權責加重，事務繁多，舊日的行政人員和鄉（鎮）保甲長，實難負荷這艱鉅的任務。新新的各級幹部，又不能夠頃刻造成。在這個矛盾的現象中去求幹部問題的解決，事實上當然不能盡如人意。但是我們要知道，舊有的縣各級幹部人員，未嘗無可用之才，而且過去引用私人的風氣，瀰漫到全國各政治階層，於是才能之士，無由自薦自拔，而潔身自好者，更不屑出來服務，人才怎樣不感覺困難呢？其實以中國之大，何時無人才，何地無人才，我們若能夠抱着求賢若渴的心理去選擇或尋求人才。不難得到相當的解決。縣各級幹部，可分為二級：自縣長起至區長止，列為上級幹部；自鄉（鎮）長起至保長止，列為下級幹部。在實施新縣制的開始時期，選擇上下級幹部的原則，不外下列兩個辦法：一、就原有機關的人才中，擇優任用；二、就當地人士中，分別甄審、考試、選拔，以選擇適當的人才，為桑梓服務。至於縣各級幹部的選擇程序，亦應有所分別。即縣長應由中央考銓分發。由省政府考拔任用；秘書、科長、

縣長及副等官吏，由省政府甄選，由縣政府任用，未舉辦民選之鄉（鎮）長、縣政府科員及其同等官吏均應由省政府甄擇；保長及保辦公館的職員，鄉（鎮）長應負選擇的責任。這樣逐級負責的去選擇人才，所謂「以類聚」，有一個良好的上級幹部，不難招聚許多良好的下級幹部，而且要一方面屏絕任用私人的風氣，一方面拒絕腐爛份子混雜其中，同時予真正人才以優禮待遇，提高其地位，則不僅過渡期中縣的各級幹部可以得到初步的適當解決，並且風氣一經建立，將來縣的人事行政制度亦可以樹立健全的基础。

（二）訓練幹部：我們一方面選擇幹部，一方面還要訓練幹部而於訓練幹部的意思，總裁在黨政訓練班講演「訓練的目的與訓練實施綱要」中，曾經說過：「訓練的根本主旨，簡明扼要的說起來，却不外兩件事：第一是訓練我們如何做人，第二是訓練我們如何作事」。縣各級幹部人員，一定要有健全的人格道德充分的治事能力，在社會上才能夠引起人民的信仰，在職任上才能夠勝任愉快。而我們要求達到這個目的，一定要從訓練方面著手。至於訓練的方式，除了訓練在職行政人員外，更應招收合於法定的資格的人員予以訓練，以培植新的幹部，代替舊有的幹部。訓練的內容，總裁在上海講詞中曾經列舉七個項目：一、紀律訓練，二、生活訓練，三、行動訓練，四、智能訓練，五、黨義訓練，六、邊防訓練，七、軍事訓練等等，這個可以做我們訓練的範圍，但須加以整理。再說訓練的方法初步。中央制定了一縣各級幹部人員

訓練大綱一頒佈施行，內容非常完密，並規定縣長、教育（或社會）科長及軍學科長由中央訓練機關調集訓練之；縣政廳廳長、科長、指導員、督學、警察局長（或警佐）、技士及區長等，由省訓練機關調訓之；區指導員、鄉（鎮）長、副鄉（鎮）長、中心小學校長、鄉（鎮）公所各股主任及幹事，由省訓練機關統籌，在行政督察區或指定地點訓練之；保長、副保長、國民小學校長及保幹事，由縣訓練機關訓練之；甲長之訓練，得由縣訓練機關斟酌情形，分別派員，於適中地點集合訓練之。今後各級政府訓練各級幹部，當然應該遵照實行。但同時對於實施訓練的計劃，也要力求精密完善，如担任訓練人員的選擇，受訓人員的數目，分別訓練的辦法，經費的支配，訓練時間的充分，訓練課務的合理化，都要事先作通盤精密的計算，才能使訓練得到實際的效果。而且所謂訓練者，不一定要集合編班才能夠訓練，同時各級的長官，對於各級幹部，要有「作之師」的精神，無論何時何地，無論何事何物，都應訓練範圍之中，就是即知即行，即學即做，教學相長，上下切磋，這樣才能使各級幹部，能一面學文一面做，做學並進，學做相資，以達到做好就是學好，學好就是做好的地步。所以我們對於縣的各級幹部，除了集合訓練外，更應隨時加以訓練，才能夠使他們由訓練中不斷的進步，成爲健全而優秀的幹部。

（三）任用幹部：談到任用幹部，也是一個重要的問題。我們在正式任用幹部的時候，事先一定要經過上面兩階段及不斷的適當考慮，要知人善任，因材使用，使有一技之



長的人士，都能夠盡其才，都能夠稱其職。至於任用以後，我們要秉着「疑人不用，用人不疑」的原則，對於幹部人員，要特別的予以信任，使他們能夠在法定範圍以內，充分的行使職權，才可以發揮極大的效果。倘若我們用人而存着懷疑的心理，則互相猜忌，對於事務的進行，殊難得到絲毫的成就。至於用人的方法，清代名將左宗棠先生曾經說過：「非知人不能善其任，非善任不能詳知其人，非開誠心信公道，不能獲人之心，非獎其長護其短，不能盡人之力，非用人之朝氣，不能盡人之才，非令優劣得所，不能盡人之用。」曾文正公也說過：「廣收廣用勤教嚴繩」，這些先賢的指示，都可做我們用人的準則。至於鑑別人才的方法，呂新吾先生說過：「誠實厚樸爲第一等，光明磊落爲第二等，聰明才幹爲第三等」，所以人才可分爲三等，有德而爲上等，無才而德的爲中等，有才無德的爲下等；得上等人才而用之，可以平治天下，易如反掌，不得已而求其次，可得小康，再不得已，天下必亂。各級政府的負責當局，要能夠明白這些用人的道理，去身體力行。

(四) 監督幹部：我們推行黨派制動幹部，其責任等於革命的戰士，選擇好了，訓練好了，任用好了，還要對於他們担任的工作，隨時去監督執行，命令才能貫徹。監督和指導，是增進幹部能力的最好方法，而且兩者互相爲用，不可分離。監督的方法：經常事件，按照工作計劃，令其如期完成，臨時事件，也要依照事件的性質，限期完成，不許絲毫敷衍不得自由和縮，使之無所容身，縱使逃避，才算達到監督的標準。而縣各級幹部的

辦事精神和能力，才可以逐漸的振奮和加強，一洗往日官場中的積習。

(五) 考核幹部：為政之要，在於綜覈名實，信賞必罰，但是我們更實行嚴明的賞罰，一定要有嚴密的考核，由於考核所得的結果，從而予以賞罰，才能獎掖人才，賢者固可以奮發向上，日進有功，庸次焉者，亦能收厲日新；更下焉者，則可以開除淘汰。所以考核和獎懲，是淘汰人才的良好方法。至於實施賞罰的最大要訣，要賞多罰少，因為處罰要到了不得已的時候才可以施用。到了用罰之時，又定要從最高官吏開始，則罰一不但可以警百，而且可以獎千警萬，我固對於新縣制的各級幹部，一定要厲行考核和獎懲，才可以使他們互相激勵，以得獎為榮，受罰為辱，相率為善去惡，則君子道長，小人道消，人人能盡責稱職，事業便可以突飛猛進。

以上是就臨時造就幹部上立論，但是「用新人行新政」的久遠辦法，則尚須注意到幹部的長期培植。總裁在「確定縣級組織問題」中曾經講過：此項人才，應於事前多加儲備，今後各級學校教育，當與地方組織及專業之需要相配合，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。可見縣各級幹部人員問題的解決，在根本方面，應事前多加儲備，儲備的工作，就是從教育方面着手。現代的教育，在為國家培植人才，政治人才是國家最需要的一種人才，當然教育方面，應該注重，這是就教育的目的言，培植政治人才應為其重要任務的一端；同時近代科學的發達，所需應付解決各種問題的知識愈廣

博，這正人才的培養，必須要有適當的設備及程序，決無特殊的簡便方法。優秀的地方行政人員，必須有適當的訓練，優良的德性，豐富的常識，廣博的行政知識及某種專門才幹，並有適應環境的才智，適應力，以及遠大的眼光等，然後對於政策的決定，政府機構的協調與改良，與夫各種外務的一般管理與監督等，得能勝任愉快。這種條件的獲得，決非短期的施設所能收效，而必須有較長久的陶養，再加以實際生活的接觸，才能培植出合乎需要的人才。過去的大學教育，太抵僅注意於學理上的研討，偏重課室教學。學生往往學非所用，學非所求，不能認識清楚，致不能表現良好的成績。至於中學教育，則更難於培養升學的設備，對於地方自治及鄉村建設的初級幹事人員的培養，亦未注意，以致各級政府幹部不能適應實際需要而逐步養成。今後新縣制的推行，編縣教育當局的注意及此，這就合於需要的人才，源源補充，注入新鮮的血液。茲列舉應行注意之點如下：

一、縣長及其佐治人員的培養。應由大學教育負責。以中央方面統籌規劃為宜。關於教育計劃的擬訂，教育部與內政部應密切聯絡；教育部應切實注意使大學學生得受合乎實際需要的一切必要訓練，內政部則應特別注重畢業生之出路，並經常供給研究材料等，教育部本有一中央建設合作委員會的設立，旨在使人才作實與實際問題之聯繫取得密切的聯繫。但這委員會由中央各部會的代表組成，關於新縣制幹部的培養，以後可運用這個組

織，作進一步的詳密規劃，解決供需上種種必要的問題。

二、大學既負責培植縣行政人員之責，就應設法增加合於這方面實際需要的學科及設備，近來若干大學，除了法科政治系設有一般政治及行政學科外，亦間有添加關於地方政務及地方財政等特殊科目，這確是適合需要的舉措。其次，大學對於地方行政人員的養成，更應多予以實習的機會，使理論與實際二者，得能融會貫通，如過去金陵大學農學院的烏江實驗區，南開經濟學院的研究調查地方經濟狀況，以及燕京大學參知定縣及山東濟寧區的縣政工作等均是。

三、中等教育應以培植鄉（鎮）保長之責，由各省政府統籌劃圖。教育廳與民政廳，應保持密切聯絡，各縣鄉鎮，儘量儘快，均有合理的支配。關於中學教育的内容，應加以適當的修正，每屆中學畢業生，均具備行政上之基本常識，並須利用寒暑假期間，從各種社會活動中，或參加鄉（鎮）公所及保辦公處，担任臨時服務，以激發其鄉村服務的精神，並養其實際工作的能力。檢查中等教育機關，先打定深遠，則對於此項專門訓練，自更易於推行。

### 第二節 縣政機關健全構文

新縣制中各局長官應由民選，其重要意義，一方面在於人民行使立法之機能，對於一切法令的發行，不自應有預言的機會，同時可與監督自治官員，是否忠職守，並防止

其弊弊營私，實爲訓練民衆行使國權的一個最易場所。總之在「確定縣各級組織問題」一節中說道：「各級議會機關之設置，以訓練民權之成長爲目的，亦爲實行民主政治的必需條件。目前現有的土紳自治機關，人民不識，且其質極劣，實以爲人民發生阻礙者，卽爲鄉（鎮）保長等毒辣人員，爲重選這些人員影響國家前途最屬危險。財採用民主監察制，實爲最有效的辦法」。由此可見縣各級民意機關的健全樹立，實爲重選新縣制的眞要工作之一，這是使新制順利進行，地方自治工作發於切實合理的根本問題。

「縣各級組織問題」一節中使民衆對於縣中各級實行民權，以鞏固民衆政治之基礎，養成民衆管理政治之能力，特設於縣以下各級設置民衆機關：應設縣參議會，應設（鎮）設鄉（鎮）民代表會，保區保民大會，甲設戶長會議，必要時并得舉行厚居民會議，組織嚴密，系統井然，這樣，人民對於一切政治的推行，都有表達意見的機會。惟爲適應國情，適合當時需要起見，應設於民權的推行，暫時僅以保民大會爲特點，自此以後均採代表民制。至於選舉，除鄉（鎮）民代表會代表由保民大會直接產生外，縣參議員則採間接選舉制，由鄉（鎮）民代表會產生。這種規定，就是使民衆對於民權的運用，簡捷易行，且可以使縣參議會與各鄉（鎮）代表會發生聯繫，上下溝通，民意自可暢達。又爲增進民衆經濟及發展地方事業起見，并規定縣參議會裏面得助知依法成立的職業團體代表爲參議員，使區域觀念與職業利益，二者有所關聯。至各民意機關的組織和職權，

將來各級民意機關的組織法中，當有詳細的規定，這裏不妨大概的說一說：

(一) 縣參議會爲各區民衆的代表機關，是由鄉(鎮)民代表會選出來的縣參議員組織的，它的職權不外議決縣預算，決算，縣公債之募集及縣稅捐之徵收，并對本縣所有應興應革事宜，可以發表其意見；此外縣參議會可以聽取縣政府施政報告，向縣政府提出詢問，並可接受人民的請願，建議。這樣的職權不能不算大，與將來的縣議會的職權相差無幾。不過在目前地方自治未完全的時候，縣參議會暫不選舉縣長。在這裏面有兩點值得討論的：第一，綱要第十五條規定縣參議員由每鄉(鎮)選舉一人組織之，儘項規定尚須因地制宜，略有變通，例如貴州省選縣，人口僅二萬六千餘人，三百四十九甲，三十五鄉，按綱要規定十鄉選一人，則該縣只有三鄉或四鄉(鎮)，全縣參議員亦僅三或四人，這能代表民意嗎？貴州省，青海等省，當必有更甚於此者。故每鄉(鎮)選舉一人之規定，固可酌量變通，其情形特殊者，尚可選舉兩人或三人以謀補救。第二，或有人以爲現時縣政府設或兼管的教育行政命令機關之參與同級機關的職權混淆不清，縣參議會成立後，如職權過大，不僅使縣政府多受一層束縛，行政效率爲之減低；現現在許多地方，縣參議會或縣民代表會等組織，既無經費，又無辦事處，如果忽略這個事實，則民意機關之參與同級機關的職權，假借命令，並由百姓組織；更有些地方文化程度最低；不但鄉(鎮)民代表會不容與選出受過中等教育的代表，即縣參

議會也很困難，這樣的民意機關，如果給予太大的專權，雖有良好的效果。其實民意機關之設立，既以訓練民衆和採用民主監督制度爲目的，則文化落後和士農勞的勢力強大，決不足以爲反對設立的理由；相反的，正因爲壓抑豪強，提高文化程度，更不能不從速設立。但是要各級民意機關的設立，能夠收到切實的效果，不致發生上述所顧慮的毛病，却必須注意到選舉的資格、選舉的方法、職權的行使以及上級機關的輔導辦法。參議員和鄉（鎮）民代表的資格，將來應該在組織章程上嚴爲規定，必須受過相當教育，信仰三民主義，經過訓練和考試及格的人，才有被選的資格。選舉方法，綱要中既已明確規定，雖不能說是完備，但適合現狀，并相當的可以避免士農勞紳的操縱。至縣參議會的職權，綱要中有消極的規定暫不選舉縣長，鄉（鎮）民代表會則規定選舉鄉（鎮）長，這種規定，自然還不夠，將來尚須在組織章程上，詳爲列舉，原則總不宜超上面我們所擬議的建議和諮詢的範圍，才不至違反意志集中力量集中的精神。至於輔導辦法，必須由上級機關選派訓練合格的人員，到各縣協助指導辦理選舉和開會等事項，尤其是負有建國重任的中國國民黨，必須運用黨的組織和黨員的活動，發最大的責任，才能使縣各級民意機關發揮最大的作用。

(二) 鄉（鎮）民代表會是由本鄉（鎮）內的保民大會各選舉代表二人組織起來的，它的職權不外決議鄉（鎮）收支預算，決算，及鄉（鎮）自治規約，鄉（鎮）長交議或鄉

(鎮) 及其隸屬事項，選舉或罷免鄉(鎮)長及縣參議員等，其他爲本鄉(鎮)一切應與鎮董事宜，以及本鄉(鎮)公有財產及公營事業的經營與處分等，都是鄉(鎮)民代表會所轄範圍以內的工作。不過前條中規定，鄉(鎮)民代表會決議的預算，應經縣政府核准，并編入縣預算。爲他規定，尚待政府將來的詳細擬具規則，蓋以廣西已經實行的「隔鄰(鎮)民代表」爲例：廣西隔鄰鄉(鎮)民代表會是由本鄉(鎮)內各村街(相當於區甲)民大會選出代表二人組織之，所有鄉(鎮)自治事務，代該會有決議之權，其決議案由該鄉(鎮)民代表會主席名義，提交鄉(鎮)公所執行，若基層縣政府備案，如屬軍政事項政府應轉報省政府備核。該項鄉(鎮)民代表會之自治業務決議，鄉(鎮)長僅有執行，與該省縣政議會之行政事項決議，縣長可以不執行，或不完全執行，縣參議會亦無可請求省政府應核者不同，在鄉(鎮)民代表會中，民情精神最爲顯著，實當予四權行使的訓練存在其中。上列事實，雖係廣西省的單行辦法，但鄉(鎮)以下的民意機關組織法規，當亦不出此項原則，可以斷言。

(三) 保民大會。這一級可以說是直接民權行使的具體實施，保民大會是由戶戶組織一人組織起來的，它的職權不外議決本保保甲規約，再保長交請縣政府公同辦理事項，選舉或罷免保長、副保長、鄉(鎮)民代表會代表，及其他關於本保一切應與縣參議會等。

(四) 戶長會議的組織分子，是一甲內各戶的戶長，所以由戶長組織戶長會議，是



因我國對於商業職業社會，極爲注重，所以社會地位，在社會中佔重要的地位，鄉長的力量可以支配一個地區中各個構成分子，其若干工業則足以個人爲單位的組織完全不同。這種規定，實爲目前中國實際的需要。戶長會議的職權，不外本甲內戶口的稽查、填報、登記，本甲內的清潔衛生，以及本甲內一切應辦雜事等。

(五) 甲居民會議。鄉章第五十五條中有「必須時得舉行甲居民會議」一項的規定，這一項若能普遍推行，實是訓練人民其自治能力的最具體的方法。專之最切於人民本身而且最簡單明瞭者，莫過於本地方之事，亦即本甲本村裏面的事，我國民智落後，民智素未訓練，若委以一國一省之事，固知其爲不可爲，但若使之議定一甲一村的事，必感興趣。所以應建立民意機關上講，必須自小做起，自下而上，方可使民權有所習練，民意真能表現。甲居民會議的內容，尙待法規詳細規定，但我們可參看廣西已經實行的「一村（街）民大會規則」中所規定的各點：

「第一條、各村（街）爲提出民衆政治無不及討論村（街）興革事宜，應舉行村（街）民大會。第二條、村（街）民大會每月舉行一次，遇必要時，得舉行臨時大會。第三條、村（街）民大會由村（街）長召集之，開會時以村（街）長爲主席，村（街）長因事不能出席者以副村（街）長代理之。第四條、村街民大會期間及地點，村（街）長須於開會前一日公佈，并報告鄉（鎮）公所轉報縣政府備查。第五條、本村（街）人民，無論男女，

第三節 縣行政效率問題

實施新縣制的基本問題中，還有一個縣各級行政效率問題。上面數章中已將新制實施的各項方案或法規略加申述，但「徒法不能以自行」，必待行政當局，從施行上講求效率，妥善地分配與運用，才能見諸實效。關於這個問題，可從以下三點加以檢討：

(一) 縣府組織及職權：綱要中對縣府組織及職權已有所規定，其特質具如本書第二章第二節中所言，惟詳細的組織規程及其職業尚未公佈，實無從推知其內容。可基為救濟今日縣府組織的缺點，增進縣行政效率起見，對下列諸點，委實不可忽視：第一，切實尊重縣及縣長之地位。縣已確認為自治單位，而在此地方自治開始實行期中，縣長由省府委任，似是採「行政主尊」制，已屬對縣及縣長予以重視，但應注意：一、減少上級監督機關，除省政府直轄監督外，其他與省平行機關，均不得指揮監督；二、村鎮區長對縣府科秘人員有任免獎懲全權；三、縣會議決不選舉縣長，應暫處於顧問設計及駁斥地位，但對縣長之監督，不得直接運動；四、縣府對行政機關，不能發生直接指揮關係，祇應以間接運用的方法，無形中控制監督；五、駐軍或軍隊中的政工人員，絕對不能干涉地方行政事務。第二，釐定縣政府內部及職權分配。這是縣行政效率的中心問題，應特別注意的事項為：一、增設秘書室，視縣府政務之繁簡設置秘書一人至三人，輔助縣長處理內部工作，

并掌管人事、會計、庶務、文書四大部份事項；二、設社會導導部，縣府工作應側重縣以下各級政府之督導進行，尤其在廢除縣署之後，更當延聘有專門技術之人員，担任督導工作；三、督導處應由縣長直接指揮，并用督導會議方式與其他各科室取得聯絡；四、民政科除掌理民政外，應兼辦禁政，例如四川、各縣所設之禁煙科、禁煙委員會、戒煙所等事務，均當交由民政科負責；五、建設科除注意農田水利、國民工役和交通等外，并應着重經濟合作事務的推行及農業推廣等事，所有縣合作指導室，農業推廣所及其他由省特設駐縣的建設機關，均應合併辦理，以一專權；六、縣府過去因特殊事項所組織之各種委員會，名目繁多，疊床架屋，毫不發生作用，實屬徒耗人力財力，應合併為一組織，例如職業指導委員會、農林推廣委員會、協助政府辦理有關動員工作，平時可成立一個「縣政建設委員會」協助推廣地方建設事業，將其他各種會議，包括在內。這樣組織簡單，職權明確，縣府行政效率，當可提高。

(二)縣以下行政機構：縣以下各級的行政工作重心，嚴為推近地方自治，這種機構，至少應具備三方面之作用，一、推動設計，二、創制立法，三、嚴密執行是也。這三項工作必須在統一策中的原則之下，而有其分工的活動，換句話，即在澈底分工的機構上，有其統一指揮的辦法，切不可蹈互相牽掣，互相監視，互為妨礙的覆轍。例如鄉(鎮)中心學校可負推動設計之責，鄉(鎮)民代表會可負創制立法之責，鄉(鎮)公所則負責

際執行之責，爲求工作之聯鎖扣合，計劃辦法之整齊劃一，應活用鄉（鎮）務會議，所有管教養衛各方面之工作設施，問題研究，人事調動，法令執行等項，均可在會中取特殊效，以收合作的實效。

(三)實幹的辦法：要想行政效率增進，則執行的人苦幹實幹的精神爲不可少，過去推行地方自治，以廣西省較具成績，廣西所以有成績的原因，便在於上下齊心努力，苦幹實幹。例如：一、廣西的鄉長，都是由幹部學校訓練畢業的，都是精明能幹的青年，不獨能夠切實執行法令，並且在多數能夠自動，能爲領首，能夠變通。具有這些條件，一切問題都不成問題。以徵兵一事來說，各省徵兵，都用繩索牽拉，在廣西則不必用；應徵的兵額，在各省常常缺少，廣西則常是人數充足。這當然與法令的嚴密與否，大有關係，但若果沒有賢明的鄉（鎮）長來努力推行，便決沒有這樣優勝的成績。二、廣西的縣政府，每月聚召開鄉長會議，開鄉長會議的時候，可以解釋政令，可以解決很多的問題。鄉長因爲常常到縣政府開會，不但可以縣長互相了解，且提高了他們的地位。此外還有所謂聯合辦公，就是在開鄉長會議的時候，開具舉行，縣長若有不會辦的公事，拿到縣政府去辦，各局長科員要幫助他們，這對於行政效率，亦有很大的推進。(廣西一鄉鎮村街應辦之主要政務及其程序)第三條：(一)各鄉鎮應辦理之主要政務，每月由縣長召集各鄉鎮長開會一次，商討進行辦法，及查詢各鄉鎮所辦主要政務進行之程度，并查詢各鄉鎮一月內經費支配

之情形，及各鄉鎮一月內之軍政情事」。三、科長科員下鄉。做基層政治工作的公務人員，自縣長以下，平時就應該常常下鄉，考察民情民隱，在廣西，就常常看見縣長科長科員下鄉辦案或考察，就說解決了鄉長們所不能解決的問題。廣西一鄉鎮村街應辦之主要鄉務及其程序「第七條：一、各鄉鎮辦理政務，如有困難情形時，由縣政府鄉村政務督察員前往召集各鄉村街甲長，妥為指導辦理，如仍不能順利時，由縣長親自前往召集民衆，督促指導之」。

上述三點，可以說是增進縣行政效率的根本問題，尤第三項善幹的精神，實幹的辦法爲更重要。新制中所有各項規定，既是妥備詳明，則對於綱要本身而檢閱時則已成過去，對於實施困難長帶的心理亦須打破，令其舉動上下，惟有本著精神實幹快幹的革命精神，抱定決心去積極推進。

三十年一月十七日陸稿於雲南縣

本書材料來源：

關於新縣制的各項法令；

總裁：「確定縣各級組織問題」，「改進黨務與調整黨政關係」，「推進地方自治的基本義務」及其他有關於新縣制的各項講詞；

李宗黃：「新縣制的理論與實際」，「新縣制與戶籍行政」，「實施縣各級組織綱要與實行三民主義」，「新縣制與幹部」，「新縣制與戶口」，「新縣制與衛生」，「新縣制與抗戰建國」等專文；

雷 殷：「實施縣各級組織綱要與戶籍行政」（訓練月刊第一期）；

劉支藩：「縣各級組織綱要與財政整理」（同上）；

姚石庵：「縣政經濟建設推進實施綱要草案試擬」（政治建設月刊二卷四期），「我國政治建設的重心——基層經濟」（同上二卷六期）；

姜書閣：「新縣制下的國民教育」（政治建設學會出版）；

萬庚年：「地方自治講話」（福建第五區專員公署出版）；

陳柏心：「縣各級人員的培植與訓練」（政治建設月刊二卷四期），「新縣制的由

論及其特點」(政治建設月刊二卷六期)；

王建賢：「新縣制下的財政改革」(政治建設月刊)；

周鍾嶽：「新縣制與地方自治」(中央週刊二卷第十七期)；

何允第：「新縣制與地方政治比較」(政治建設月刊)；

李紀生：「新縣制」(中央週刊二卷四十三期)；

李宗孟：「論戰時社會救濟」(二十九年十月十八日掃密報)；

許孝炎：「新縣制實施與民意機關」(訓練月刊第一期)；

鄧寄坤：「實施縣各級組織綱要與地方警備」(同上)；

楊春蘭：「縣各級組織綱要與興荒造產」(同上)；

譚宛成：「新縣制實施下之合作問題」(同上)；

金寶善：「實施縣各級組織綱要與衛生事業」(同上)；

程澤潤：「縣各級組織綱要與兵役」(同上)；

虞善儉：「新縣制與救濟事業」(同上)；

何應麟：「縣各級組織綱要之特質及其實施問題」(現代讀物月刊)；

陳念中：「縣各級組織綱要實施之原則及其方法」(政治建設月刊)；

韓淵翰：「新縣制的幹部訓練問題」(現代讀物月刊)；

## 第九章 新縣制實施的基本問題

新縣制

陸傳緒：「新縣制之地方教育行政之研究」（政治建設月刊）；  
樓桐孫：「縣各級組織綱要釋論」（中央日報）；



版 權 所 有

新 縣 刊

著 者 錢 榮 春

校 者 張 木 蘭

印 行 者 獨 立 出 版 社

重慶香園寺兩首

正 中 書 局

總 經 售

重慶中一路二一〇號

中國文化服務社

重慶總務街二十二號

民國三十一年十一月月初版

實 價 九 元