

社論新國中

書叢期時常非

治自方地之期時常非

剛 孝 唐 者 著

榮宗馬震雷 編主
詔鴻羅樵逸徐

行印局書華中海上

標商冊註



社論新國中

書叢期時常非

治自方地之期時常非

剛 孝 唐 者 著

榮宗馬震雷 編主
詔鴻羅樵逸徐

行印局書華中海上

民國二十六年三月印刷
民國二十六年三月發行

非常時期叢書

非常時期之地方自治(全一冊)

實價國幣二角五分

(郵運匯費另加)



著者 唐 孝 剛

主編者 雷 震 馬 宗 榮
徐 逸 樵 羅 鴻 詔

發行者 中華書局有限公司
代表人 路 錫 三

印刷者 上海 中華書局印刷所
澳門 中華書局印刷所

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

分發行處 各 埠 中華書局

(本書校對者萬迥儒 何霜筠) (一一一八二)

總序

我國自鴉片戰爭以還，國步艱難，日甚一日，九十餘年間所喪失之土地主權，已令人痛心疾首，而近年以來有更甚焉；四省淪亡，冀察危殆，華北風雲，變幻未已。此何時乎？非非常時期耶！我國疆域雖大，能禁蠶食幾時！故稍知國是者，咸覺國族滅亡之禍，迫於眉睫矣。

故吾人不能坐而待斃，敵人以全力來侵，吾人當以全力抵抗；敵人爲繁榮其生命而魚肉吾民，吾人必爲生存而奮鬥；驅逐敵人於國境之外，俾吾國四千餘年光榮之歷史不自今日而絕。而欲達此目的，則必全國上下，共同努力，以赴國難。本社同人，有鑑於此，爰本天下興亡匹夫有責之義，有非常時期小叢書之編纂。其要點有三，略述之如左：

- (一) 介紹古人處非常時期之嘉言懿行，以喚起民衆之民族意識及抗戰精神。
- (二) 闡明非常時期之農工商人、教師、學生、婦女等應盡之職責，俾全國民衆知所以救亡圖存之道。

(三) 發表對於非常時期之政治、經濟、金融、食糧、實業、教育、民衆訓練、精神訓練、新聞事業、出

版事業、文藝等之意見，以供當局應付非常時期之參考。

惟本社同人學識有限，且此項小叢書之編輯在國內尙屬創舉；乏鴻篇巨著以供參考，故內容甚感淺薄，不足以當大雅之一顧，不過欲借以拋磚引玉云耳。是爲序。

中華民國二十五年十月十日中國新論社同人謹識

非常時期之地方自治目錄

總序

一 非常時期與地方自治

(一) 地方自治的意義

(二) 地方自治的目的

1. 建立國民的基礎
2. 免除苛政及貪污的危險
3. 使各地方對於具有地方性質的事業得因地制宜免受上級政府劃一治理而有削足適履的危險
4. 增加地方行政效率
5. 使人民有組織的能力與愛護政府的習慣

二 我國地方自治制度的源流

(一) 古代的地方自治制度

1. 周代的鄉遂制
2. 春秋的分治制
3. 秦漢的縣亭制
4. 兩晉六朝的

鄰里制 5. 隋唐五代的鄰保制 6. 宋元的保社制 7. 明清的保甲制

8. 民國以後的制度

(二)現行的地方自治制度……………一五

1. 基本原則 2. 自治法規的釐訂 3. 新頒制度的內容

三 非常時期推進地方自治的動力……………三六

(一)新生活運動……………三六

1. 新生活運動的意義 2. 實行新生活的步驟

(二)國民經濟建設運動……………四三

1. 國民經濟建設運動的意義 2. 國民經濟建設的實施要項

(三)勞動服務的推行方案……………四九

1. 生活軍事化 2. 生活生產化 3. 生活藝術化

四 非常時期地方自治的實際工作……………五二

(一)清查戶口與人事登記……………五三

1. 舉行宣傳運動
2. 訓練調查人員
3. 製定調查表格
4. 釐定調查手續
5. 規定調查日期
6. 舉辦人事登記

(二) 整理土地與規定地價

(1) 土地整理的程序

- a. 宣傳意義
- b. 測量土地
- c. 土地調查
- d. 土地登記
- e. 土地清丈
- f. 墾殖荒地

(2) 規定地價的方法

- a. 地價調查
- b. 照價抽稅收買
- c. 土地增價公有
- d. 限制私有田地

(三) 普及教育事業

(1) 義務教育

- a. 義務教育與初等教育
- b. 興辦短期義務教育的原因
- c. 辦法大要

(2) 社會教育

- a. 社會教育的實施機關
- b. 民衆教育館的組織
- c. 江浙的推行狀況

(四) 整頓警衛與推行保甲

(1) 實施保甲訓練

- a. 採取集中主義
- b. 實施各項訓練
- c. 廢除招募成例

(2) 切實整頓警政

- a. 改革舊募警制
- b. 劃定警察區域
- c. 訓練警務人才

(五) 糧食管理與調節

(1) 平時糧食管理計劃

- 1. 糧食生產的管理
- 2. 糧食輸入的管理
- 3. 糧食價格的管理
- 4. 糧食流通的管理

(2) 戰時糧食管理計劃

- a. 儲藏糧食
- b. 增加生產
- c. 節約消費
- d. 便利流通
- e. 斟酌分配

(六) 合作事業及其實施

(1) 確立合作制度與合作政策

1. 確立中國本位的合作製度 2. 確立合作政策

(2) 合作社的業務

a. 購買合作社亦稱消費合作社 b. 生產合作社亦稱製造合作社或利
用合作社 c. 販賣合作社亦稱運銷合作社 d. 信用合作社

(七) 經濟樹木與培植森林

(1) 經濟樹木的用途

1. 飛機製造 2. 鎗柄 3. 火藥炸藥 4. 防毒 5. 交通

(2) 培養森林的方法

1. 舉辦林地調查 2. 設置模範林場 3. 推廣林業苗圃 4. 實行保護

森林

(八) 注重衛生行政

(1) 舉行衛生運動

a. 宣傳防毒常識 b. 舉辦防空演習 c. 訓練衛生人才

七六

七六

七九

八二

八三

八四

(2) 普及治療工作..... 六五

a. 設立醫院 b. 設立分區診療所 c. 設立農村救急所 d. 設立巡迴

診療團

(3) 普及預防工作..... 六六

a. 檢查街道與廁所 b. 撲滅害蟲 c. 改善飲料 d. 建立公墓

(九) 修築全縣道路..... 六七

1. 舉行造路運動 2. 修築全縣道路 3. 改良運輸工具 4. 保護新式道

路 5. 維持道路交通

(十) 興辦水利事業..... 六九

1. 修濬河道溝渠 2. 提倡水利組合 3. 獎勵隄工防護 4. 測驗雨量

5. 植林防災

非常時期之地方自治

一 非常時期與地方自治

「非常」二字很難加以定義，因為這是一個比較的名辭，沒有絕對的標準。但一個國家的外交與內政，都受別國的牽制，土地主權一天比一天減少，並且這種趨向有加重的危險，這個國家可算失去常態，進入非常時期了。所以定義雖然不易，但我國是在非常時期中，是公認的事實。既在非常時期中，一切事業，即都應以應付非常局勢，恢復常態，為中心目標。因為減少非常的情形，不能專由某一方面入手，必須多方進行，方可達到目的。

非常時期的應付，可分緊急的與緩和的，或治標的與治本的兩種。緊急的是對於這時期所難免的戰爭作準備，應付最近的需要；緩和的是研究根本的原因，謀求長遠的轉變。非常時期與地方自治的關係，我們應當研究和明瞭的，就是地方自治對於這兩種的應付方式，是否都有可供獻的地方。我們認定地方自治，對於緊急的戰事，有許多工作需要努力，如運用保甲制度，以維持地方的安寧，使地方的秩序不受動搖等。至對於根本恢復常態的工作，則地方自治的功能，更

爲重大；因爲要澈底的謀求國家的強健，必需有多方面長期的訓練，方能成功。所以無論是治本的或治標的應付非常時期，都不可不以地方自治爲一種重要工具。

現在社會上的人們，有很多對於推行地方自治，表示相當的懷疑，以爲中央政府的權力，已經如此薄弱，再加上推行地方自治，則前途更不堪設想。其實這種見解，是錯誤的。試看英美等地，方自治極發達的國家，其中央政權的雄厚，遠非世界上任何國家所可比擬，牠們并未嘗因爲實行地方自治的關係，而影響到中央政權的蝕削。須知地方自治，並非地方自主，係地方上全體公民於上級政府指導和監督之下，自行建設地方事業；所以在這樣的原則下，中央權力，非特不減，並且增加。茲將地方自治的意義和其目的分述於下，庶懷疑者有一真確的認識而無所用其躊躇，同時也可以知道中國現在是否需要推行地方自治。

(一) 地方自治的意義

地方自治英文叫 Local Self-government，這個名詞，大家似乎聽得很熟，但是牠的意義，不易了解，普通以爲地方自治，就是地方人民自己處理自己地方上的政治的意思，實在其定

義，并非如此籠統。第一、所謂地方人民，究竟是何種人民，人民有居民、國民、公民的區別，而有參政權者，僅爲公民。第二、就是公民，也須結成團體，方得行使政權，個人絕對無單獨處理政治的權力。譬如選舉，市長必需有多數公民投票，方生效力，決不能由任何一人選定。第三、地方政府均爲上級政府所產生，權力亦是上級政府所賦與的。故於處理地方事務時，非特不能牴觸上級政府的法令，且須受其指導監督的束縛。第四、地方自治以具有地方性質的事務，如修葺橋樑，建闢道路，經營電燈、自來水爲限；絕對不能涉及中央政府的任務，如外交、國防、郵政、海關等，否則地方自治直等於地方自主，而儼然與上級政府峙立了。故地方自治的真義，卽一地方的全體公民，於不牴觸上級政府法令範圍內，自行處理該地方內具有關於地方性質的公共事務之謂；所以推行地方自治，絕對不能分散中央的權力，已瞭若觀火了。

(二) 地方自治的目的

地方事業，如有相當組織、人才、經費，無論自治或官治，均可舉辦。然則爲何要推行地方自治，推行地方自治，無非想達到下列幾個目的：

1. 建立民國的基礎

現代國家，每都採用民主政治，而民主政治則須基礎於地方自治，

如果地方上人民能實行地方自治，則民主的國家，即可建立。

孫中山先生說：「自治者，民國

之礎也，礎固則國固。」又說：「如果一千六百餘縣，縣縣可以自治，中華民國便自然成立，如果全國人民不能自治，總是要靠着官治，中華民國，便永久不能成立。」所以要建立民國，須先推行地方自治。自古未聞有地方自治不發達，而能建立民主國家者，例如法國於一七八九年初次推行民主政治時，因地方人民尚無自治能力，結果拿破侖稱帝，恢復君主。我國自滿清推翻後，宣告民主，亦因地方人民無自治能力，徒使官僚政客，弄權竊柄，專制餘威，未見稍殺，所謂民國者，不過其名而已。

中山先生有鑒於斯，所以對於民主政治，不主張立刻實現，而主張逐漸推行。換言之，即須經過三個步驟——軍政、訓政、與憲政——軍政時期，一切制度悉隸於軍府之下，政府一面以兵力掃除國內之障礙，一面宣傳主義，以開化全國之人心，而促進國家之統一。「訓政時期，政府負責訓練民衆，使其有自治能力後，自動推行地方自治。俟全國過半數省份，完全實行地方自治時，然後開始憲政，正式成立民主國家。」斯時人民均有自治能力，而政客官僚不能再假托民國之名，暗行其自私自利之實了。由是可知地方自治的最主要目的，是在建立民國的基礎。

2. 免除苛政及貪污的危險

在官治之下，如果遇到賢良的官吏，誠如柏拉圖（Plato）

所謂賢君（Philosophical King）天下當然可以太平，人民當然可以安居樂業，享受政府所施予的利益。但是賢良的官吏，究竟不可多得。從歷史上看來，專制時代的官吏，凶暴貪鄙的多，仁慈廉潔的少。所以官治最易發生苛政與貪污的危險。如歐洲十一、十二世紀各地方的貴族公侯，及我國遠古之秦始皇和近代之北京政府各地方軍閥，均為殘暴凶忍的官，視人民如牛馬，欲刑則刑，視私人財產如己物，欲取則取，至貪污敲詐，猶其餘事。人民處此橫暴之下，連申訴恐尚不敢，更談不到抵制違抗了。欲掃除此種黑暗，祇有實行地方自治；因實行地方自治後，地方官吏由公民選舉，不啻公民的僕人，他對於一切事情，須受公民的指導與監督，違法失職時，公民得依法實行罷免，如是而欲虐待民衆，敲詐貪污，實非易易，所以推行地方自治的第二個目的，就是免除苛政及貪污。

3. 使各地方對於具有地方性質的事業，得因地制宜，免受上級政府劃一治理，而有削足適履的危險。凡幅員廣闊的國家，如中美俄等，其所屬各地方政府的政治、經濟、社會、風俗等情形，每不相同。假如上級政府要劃一治理，非特不切實際，且有削足適履，扞格不入的危險。例如上

級政府命令其所屬各地方政府於一定時期內，須一律成立農業研究機關，研究改善農業。此項命令，在農業區域的地方，當然需要；惟各農業區域的地方政府，經濟力量，容有強弱的不同，強者對於此項機關的增設，可無問題，弱者不免望洋興歎。此外凡非農業區域——如屬工商業區域——的地方，根本上就用不着此項機關，苟上級政府為劃一治理起見，強令其組織，亦不過徒糜公款，無裨實際而已。所以地方事業，還是由各地方政府因地制宜，斟酌處理才是；實行地方自治，即可達到此種目的，而免去劃一治理的弊病。

4. 增加地方行政效率

在地方官治之下，凡一切地方事務，不論巨細，地方政府無自由

處置的權力，必須呈准上級政府後，方可照辦。呈上轉下，展轉費時，非特辦事無效率可言，即行政亦有失去作用的危險。茲就防汛與治蝗兩事來作比喻：防汛與治蝗，均具有極尖銳的時間性，若非迅速辦理，必歸失敗。但官治的地方，政府以無自由處置的權力，遇水災蝗禍發生時，不能立刻制止，須依法擬一治水或治蝗的辦法，並開列預算，呈請上級政府裁可；上級政府又往往因公文擁擠關係，不能立即發出指令，迨正式回令到時，地方早被洪水淹沒，或稻穀早被蝗蟲吃盡，那裏還能防治呢？實行地方自治，即可避免此弊；因為地方的特種水災或蝗患，為係具有地方性質事

務的一種，地方自治政府當然可以自由處理，不必經過呈上轉下的手續，而有失去行政作用的危險。

5. 使人民有組織的能力與愛護政府的習慣。有組織然後能發生力量，有力量然後能興辦事業。歐美人民富組織能力，到處都有自治政府的組織，力量既大，地方事業就可隨時興辦，所以歐美各地方處處都能表現牠的秩序。我國人民組織能力薄弱，各地方向無政治性質的自治組織，專靠上級政府設立機關，來敷衍場面，故地方建設，非常幼稚。爲什麼中國人的組織能力薄弱，當然平素無組織的實驗和機會。中國人向來在官治下過生活，各人只顧及自己的事，不顧及衆人的事，因此就漠視了組織，而組織的能力也隨之薄弱了。實行地方自治後，一個區域內，凡具有參政權的人民，須參與組織地方政府，自行決定施政方針，從事各種地方事業的建設，故地方自治，可以增加人民組織能力。此外，官治的政府與人民關係疏遠，故欲舉辦一事，必須經相當的宣傳，否則人民決不肯自願爲政府的後盾，或襄助官吏同策進行。自治政府因爲是人民自己所組成，故與人民關係甚切；而遇到執行職務或興辦地方事業時，必得全體人民的熱烈贊助，所以實行地方自治，又可使人民有愛護政府的好習慣。

二 我國地方自治制度的源流

(一) 古代的地方自治制度

我國地方自治制度，起源於黃帝。通考通典並云：「黃帝始經土設井，以塞爭端；立步制畝，以防不足；井開四道而分八家；同風俗，齊巧拙，通財貨，存亡更守，出入相司，嫁娶相謀，有無相貸，疾病相救，情性可親，親則鬥訟之心弭，生產可均，均則欺凌之路塞；故井一鄰，鄰三朋，朋三里，里五邑，邑十都，都七州。」這種組織，已早具有自治的雛形了。現在把牠分期敘述於下：

1. 周代的鄉遂制 比較具體的地方自治制度，要算周代。當時的自治組織，是鄉遂制，郊內設六鄉，郊外設六遂。

a. 鄉制 五家爲比，比長一人，官級爲下士；五比爲閭，二十五家，設閭胥一人，官級爲中士；四閭爲族，一百家，設族師一人，官級爲上士；五族爲黨，五百家，設黨正一人，官級爲下大夫；五黨爲州，二千五百家，設州長一人，官級爲中大夫；五州爲鄉，一萬二千五百家，設鄉大夫一人，官級爲卿。又有鄉老一人，管二鄉，官級爲公，此外尚有鄉師四人，官級下大夫。

b. 遂制 五家爲鄰，設鄰長一人；五鄰爲里，二十五家，設里長一人，官級下士；四里爲鄩，一百家，設鄩長一人，官級爲中士；五鄩爲鄙，五百家，設鄙師一人，官級爲上士；五鄙爲縣，二千五百家，設縣正一人，官級爲下大夫；五縣爲遂，一萬二千五百家，設遂大夫一人，官級爲中大夫；此外尚有遂師四人，官級爲下大夫，又有遂人二人，官級爲中大夫。

按周代官員人數，約五萬餘人，而鄉、遂官居其半，自鄉、遂大夫以下都叫做鄉官。牠的好處，卽在於「就其地之人，推舉而治其事，其情深而祿薄，舉凡官吏儀制之文，供張之費，一切無之；而有事則其徵調賦斂刑政教治之詳，無不躬蒞之，事畢舉而民不擾，固其宜也。」（孫貽讓周禮政要）

2. 春秋的分治制 周末，管仲相齊，也是做照周代的鄉、遂制，而得力於寄軍令於內政之法，所以牠的制度，可以分爲內政分治和軍政分治兩種：

a. 內政分治 管子立政篇規定的，是分國爲五鄉，鄉有鄉師；分鄉爲五州，州有州長；分州爲十里，里有里尉；分里爲十游，游有游宗；分十家爲什，什有什長；分五家爲伍，伍有伍長。平時師、長、尉、宗的職權，便是盤詰各自範圍內人民的不時，和衣服不中以及眷屬羣從不順於常者，而遇孝

弟忠信和賢良俊秀的份子，也應依次報告，以備錄用。

b. 軍政分治 到了戰時，則又摹倣周制「田賦出兵」之法，部勒民衆，寄鄉兵制於地方組織之中，實行五家爲軌，有軌長；十軌爲里，有里司；四里爲連，有連長；十連爲鄉，有鄉長；五鄉爲國，有國帥。

3. 秦漢的縣亭制

秦行商鞅什伍之法，以五家爲「伍」，使一人主之；十家爲「什」，也使一人主之，使互相告姦，如有隱匿不告的，卽相聯坐。這種制度，直通行於前後兩漢，但其目的專在檢舉奸宄，比周制狹小得多了。至於廢封建，設「郡」「縣」，雖然也把地方制度變更一下，但循名核實，恐怕只是官治而非自治罷！

漢興以後，封建與「郡」「縣」並用，而偏重於「郡」「縣」。郡下爲縣，萬戶以上置令，不滿萬戶者有長，而都以丞尉主簿佐之；縣以下又分爲「鄉」「亭」「里」的組織——每十里設亭，有亭長；十亭置鄉，鄉有三老，有秩，有嗇夫，有游徼（三老長教化，嗇夫職聽訟，游徼司治安）——以補什伍之制的不足。這種制度，終漢前後，都是非常注意的。

4. 兩晉六朝的鄰里制

當南北朝時代，舊制蕩然無存，但兩晉的鄰里制，卽以百戶爲里，

有里吏，五百戶爲鄉，有鄉耆夫，千戶以上有校官掾，凡縣戶三千以上置二鄉，五千以上置三鄉，萬以上置五鄉。至六朝時，後魏以五家爲鄰，有鄰長；五鄰爲里，有里長；五里爲黨，有黨長。北齊的制度：十家爲鄰，有鄰長；五十家爲閭，有閭正；百家爲族黨，有黨正；至於城邑坊市，有千戶以上，只有里正一人，里吏二人，里胥不常置；又有隅老四人，則爲民間私設職事，而非官府所設置的。

5. 隋唐五代的鄰保制

隋朝以五家爲「保」，五保爲「閭」，四閭爲「族」，各設正領之，以相檢察。唐制則以三家爲「保」，四家爲「鄰」，百戶爲「里」，五里爲「鄉」，每里設里正一人，使掌管戶口、農桑等事項。又在城市的爲坊，別置坊正一人，在田野的爲村，別置村正一人，其村滿百戶的，增設村正一人，其村居滿十戶的，隸入大村，不須別置村正；以上都選官六品以下的，或清廉精幹的鄉民充之。至五代時，則以百戶爲「團」，團中選三大戶爲耆長，以察民間的奸盜，以均民田的豐歉。

6. 宋元的保社制

宋神宗二年，王安石變法，設立保甲制，以十家爲「保」，有保長一人，五十家爲「大保」，有大保長一人；十大都爲「都保」，有都保正一人，副保正一人。保內每戶兩丁以上，選一人爲保丁，授之弓弩，教之戰陣；每一大保，夜輪五人，往來巡警，以保衛地方上的治

安。

元興始立「社」法：其制五十家者，設一社長，一百家者，設二社長，村之不滿五十家者，則與近村合爲一社，如地遠人稀不能相合者，仍擇數村之中立一社長。社長的職權，是依時勸課農桑，誠飭游蕩，防察奸宄，鄉民有不率教者，以其姓名授提點官責之；又倘有不敬父兄及兇惡者，亦然；若終歲不改過自新者，則罰其代充本社夫役。

2. 明清的保甲制

明制以十家爲「甲」，百十戶爲「里」，其中十戶爲長，以丁糧多者當之，使分充甲長和里長，這便是所謂里甲之制。後來又把里甲改爲「保甲」，像王守仁爲江西巡撫的時候，行十家牌法，十家編爲一「甲」，每家揭一十牌於門，詳載人丁名數、行業及其田種，以便稽查；周孔教爲江蘇巡撫的時候，以十家爲「甲」，「甲」置甲長，十甲爲「保」，「保」置保正保副，鄉間的保正保副，則以在城的保正保副爲之統率。至於水上的編制，也像陸地，以船十艘爲一「甲」，而國家都不予地方以干涉，比較以前所行的保甲法是有進步了。

清初順治元年，認保甲爲弭盜安民的良法，於是亦行保甲，其制十家爲牌，有牌頭，又名甲長；十牌爲甲，有甲頭，又名總甲；十甲爲保，有保長，又名保正。十七年，編設里長、社長、圖長、保長，各直省

名稱雖不同，但職任是一樣的。雍正二年，以農民勤勞作苦，有渾厚淳樸之風，非不肖人士所能及，令州縣有司擇老農身無過者舉獎之，其後老農耆老之制，並入養老條例，惟保甲之法，屢經整頓。康熙四十七年，以州縣有司奉行保甲不力，特設補助條例於下：每戶設印信紙牌一張，書姓名，丁口於其上，外遷則註明所往，遷入則稽其所來，面生可疑之人，非盤詰的確，不許容留；十戶一牌頭，十牌一甲頭，十里一保長；若村莊居戶不滿法定之數，即就其少數編之；無事遞相稽查，有事互相救應；保長甲頭牌頭，皆不得借端魚肉衆戶。乾隆二十年，諭編查保甲，本比閭什伍遺法；日久生玩，不過具文從事，類以市井無賴之徒，承充保長保甲，着各省詳悉議奏；後來議選保長甲長，及一切戶婚、田土、催糧、拘犯等事項，另設地方一人承值；又有議添置約正約戶者，戶部恐怕更加滋擾，都未實行。但嘉慶十七年，湖南行保甲制，亦有正副。光緒十年，順天編保甲以成團練，又改十戶一牌，十牌一甲，十甲一團，牌首甲長之上有團總副總。二十九年，山西創辦公民局，整飭鄉社章程，取法古時鄉官的制度，並參考西洋社會的規模，定爲十村一社，選擇社長，督興保甲和育嬰、興學、勸農等等；迨後各省舉行地方自治，又設立鄉董、鄉佐等名稱。

到滿清末葉，地方自治在中國始成爲條文上的創始時期。清季地方自治制，可以分爲三種：

一爲城、鎮、鄉自治制，二爲府、廳、州、縣自治制，三爲京師地方自治制。以城、鎮、鄉爲初級自治團體，府、廳、州、縣爲上級自治團體。光緒三十四年，頒佈城鄉鎮地方自治章程。宣統元年十二月續頒府廳州縣地方自治章程。又以京師爲首善之區，和各地情形不同，另訂京師地方自治章程，內容也和普通的城、鎮、鄉地方自治章程相仿，不過規模較大一些而已。

8. 民國以後的制度

民國成立，政體一變，對於地方自治，似乎應有一番的改革和發展。

但袁世凱抑壓民意，摧殘自治，把清末所頒佈的各種地方自治章程取消，再重新於民國三年，頒佈一種地方自治試行條例，把滿清二級制，改爲一級制。隨又頒佈地方自治試行條例施行細則，規定地方自治的試行，分做調查、整理與提倡、及實行三個時期，故意延遲時日，終袁之世，始終未見實行。袁氏死後，北京政府復於民國八年九月七日，頒佈縣自治法，民國十年六月十八日，又頒佈縣自治法施行細則。可是這兩種條例頒佈以後，這時全國政治，正紊亂不堪，軍閥割據之勢已成，仍舊無法實行。雖其間各省軍政當局，有倡聯省自治的，但不是目的不正，便是一知半解，而一般附和的人，也只是搖旗吶喊，自己一點主見都沒有。直至十五年北伐軍興，十六年定都南京以後，自治潮流，方急轉直下而入於現階段。

我們於三千多年的歷史的遺跡裏，可以找出有如上的制度，但是在清末改革以前，我國實行的地方自治，祇是一種未成條文的畸形制度，不能算是地方自治的真正組織，所以我們也祇能看作一種歷史的遺跡罷了。

(二)現行的地方自治制度

1. 基本原則

考

孫中山先生對於地方自治的具體計劃凡二種：a. 建國大綱 b. 地方自治開始實行法，現分別錄述於下：

a. 建國大綱 建國大綱一共有二十五條，是中山先生所手創的。自第八條到第十八條，都是關於地方自治方面的計劃；對於「均權」「縣為自治單位」「權能分立」「民有，民治，民享」的地方自治種種特點，都能有明確的指示，現行地方自治的真精神，已充分表現出來。牠的條文是：

八、在訓政時期，政府當派會任訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查

清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理完善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一完成自治之縣。

九、一完成自治之縣，其國民有直接選舉官吏之權，有直接罷免官吏之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。

十、每縣開創自治之時，必須規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價收稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之。

十一、土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫藥與夫種種公共之需。

十二、各縣之天然富源，及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各占其半。

十三、各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度

不得少於百分之十，不得多於百分之五十。

十四、每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參與中央政事。

十五、凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆經中央考試設定資格者乃可。

十六、凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督；至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮，

十七、在此時期中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜者，劃歸地方；不偏於中央集權，或地方分權。

十八、縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

b. 地方自治開始實行法 地方自治開始實行法，也是孫中山先生所手訂的，這種計

劃，是實行地方自治必然的程序。牠的原文是——

地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域。其志向當以實行民權、民生兩主義爲目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以爲斷。若自治之鼓吹已成熱，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效

後，陸續推及其他，其事之次序如左——

一、清戶口
二、立機關
三、定地價

四、修道路
五、墾荒地
六、設學校

(1)清戶口——不論土著或寄居，悉以原居是地者為準，一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本為土著而外出者，其家族為之代盡義務，回家時乃能立享權利。地方之人有能享權利而不必盡義務者，其一為未成年之人，或以二十歲為準，或以十八歲為準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方教育之權利。其二為老年之人，或以五十歲為準，或以六十歲為準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利。其三為殘廢之人，有享受地方醫治供養之權利。其四為孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘人人則必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利，故於清查戶口時，須分類登記之，每年清查一次，註明變更，列入年冊。

(2)立機關——戶口清查之後，便可從事於組織自治機關，凡成年之男女，悉有選舉權、創制權、複決權、罷免權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關並執行機關。執行機關之下，當設立多少專局，隨地方所宜定之，初以簡便為宜。而其首要在糧食管理局，量地方之人口，

備備至少足供一年之糧食。地方之農產，必先供足地方之食，然後乃准售之外地。故糧食一類，當由地方公局買賣。對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利；地方餘糧，則由公局轉運售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘「衣」「住」「行」三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局辦理。至於人民對地方自治團體之義務，每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定。每月當以三十日為準，每日當以鐘點為度。其不願出勞力者，當納同等之代價於公家，自治機關每年當公布預算、決算，並所擬舉辦之事業，以求人民同意。

(3) 定地價——如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數鄉村一二萬人民，而為一政治及經濟性質之合作團體，其地方發達進步，必有出人意料之外者，而其影響於土地必尤大；如童山變為森林，石田變為沃壤，僻隅變為市場；前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增為數百元數千元一畝者不等，有其地者，不勞心不勞力，無思無慮而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人勞力致之也，以衆人勞力焦思以經營之社會事業，而其結果，則百數十之地主享其成，天下不平之事，孰過於此？此地價之不可不定，而後從事於公共經營也。定地價之法，以何為便乎？當十年前，英國之按價抽稅，

其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價納稅，值百抽幾，如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關，以專理之。英人視之以爲便利，而在吾人地方自治甫行之時，儻效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。

然則吾人當以何法行之？余以爲當由地主自定之爲便。其法以地價之百分抽一，爲地方自治之經費，如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者，抽其一元之稅，值千元者，抽十元之稅等是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買地土，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受，原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之，不平之土地壟斷，資本專制，可以免卻，而社會革命罷工風潮，悉能消弭於無形。此定價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治或中央經營，皆不可不以此爲著手之急務也。而由地方自治以舉辦此定價之事，則地方全體，當擔負該縣以前所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用，由自治團體直接在省政府或中央政府訂明條例，永遠遵守。或由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央。如全國能行此，則中央之財賦，

當增加不少矣。

(4)修道路 道路者，文明之母也，財富之脈也。試觀世界今日最文明之國，即道路最多之國，此其明證也。中國最繁盛之區，即交通最利便之地，此又一證也。故吾人欲地方自治以圖文明進步，實業發達，非大修道路不爲功。凡道路所經之地，則人口爲之繁盛，地價爲之增加，產業爲之振興，社會爲之活潑；道路者，實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍之內，公家可以自由規劃，以定地方之交通，而人民可以戮力從事於修築道路，所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此。道路宜分幹路、支路兩種：幹路以同時能往來通過兩輛汽車爲度。此等車路，宜縱橫遍佈於境內，並連接於鄰境，築就之後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞。如地方有水路交通，尤宜時時修理保存，無使稍有積滯，務期水陸交通，並行兼到。道路一通，則全境必立改舊觀，從此地方之進步，必有不可思議者矣。

(5)墾荒地 荒地有兩種：其一爲無人納稅之地，此等荒地，當由公家收管開墾。其二爲有人納稅而不耕之地，此種荒地，當科以值百抽十之稅，至開墾完竣爲止。如三年後，仍不開墾，則當充公，由公家開墾，凡山林、川澤、水利、礦場，悉歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配之法，亦分兩種：其一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜租與個人自種；其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理。

開墾之工事，則由義務勞力爲之，如是數年之後，自治區域，當可變成桃源樂土，錦繡山河矣。

(6) 設學校 凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費、書籍、以及學童之衣食，皆由公家

供給。學校之等級，由幼稚園而小學、中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學，爲年長者養育智識之所。或疑經費無從出，此不足憂也，以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費；如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，各人盡所長，爲公家服一二月之義務，長於農事者，爲公家墾荒，則食足矣；長於織造者，爲公家織布，則衣食足矣；長於建築者，爲公家造屋，則房屋足矣。如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成功。自治區之人民，各有雙手，只肯各盡所長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。只要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機械，以補我手力之不足，則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書識字、學問智識之外，當注意於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當做造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人，必期製造精良，實業發達，此亦應有之事也。學校者，文明進化之泉源也，必學校立，而後地方自治乃能進步。故於衣食住，行四種人生需要之外，首當

注意於學校也。

以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣及於他事。此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則「農業合作」、「工業合作」、「銀行合作」、「保險合作」等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之，此自治機關職務之大概也。

由以上遺教，可以看到地方自治，在建國大綱已定其「綱」，在地方自治開始實行法中已定其「目」，綱張目舉，關於地方自治的精義，已發揮盡致，實為我政府和人民應切實奉行的原則。

2. 自治法規的釐訂

自民國十六年北伐完成，實施訓政以來，關於地方自治的推行，曾由立法院議定各種計劃，如縣組織法、縣組織法施行法、市組織法等，先後由政府公布施行。嗣以此類法規，實施上不免發生困難，復經立法院修改，將縣組織法修正為縣自治法七十九條，縣組織法施行法修正為縣自治法施行法十七條，市組織法修正為市自治法七十條，並另訂市自治法施行法十六條。以前根據縣組織法制定之縣組織法施行法、區自治施行法和鄉鎮自治施行法一律廢止，分別容納於

縣自治法施行法之中，以爲訓政、憲政兩時期過渡的辦法；市組織法修改爲市自治法，其過渡時期的辦法，也規定於市自治法施行法之中。這是關於地方自治法規的梗概。

至於實施的情形，民國十八年內政部會規定其進行程序爲六年，年各一期，以民國十八年始，至二十三年終。在這六年之中，中央和地方政府協力推進自治工作，確已盡了最大的努力，可是現在預定完成自治的期限，已經屆滿，而能達到預期的成績者，卻不多見；即就辦理較優的省市來講，也不過僅僅做到劃分自治區域和籌設自治機關的兩步工作，而對於根本的自治事業，則多未舉辦。民國二十一年，豫鄂皖三省剿匪總部，及南昌行營，以自治法令，複雜繁密，不但民衆無法了解，即承辦人員，恐亦茫然；且當大舉會剿的時候，被匪區域，百業凋零，農村破產，人才經濟，均感困難，實無同時舉辦自治、自衛之力；於是先後通令剿匪區內，各省先行舉辦保甲，以爲治標之策，其他各省，亦以環境需要，相率倣行；至此，各省市推行自治者，遂逐漸減少。截至現在，各省已停辦或緩辦者，計有豫鄂皖贛閩陝甘滬平九省市，繼續辦理中者，計有蘇浙魯晉湘雲貴青等八省，及南京青島兩市；兼辦保甲者，有蘇浙湘綏寧京等六省市。推演至此，自治與保甲，殆已形成對峙的形勢。

中央地方自治計劃委員會，以自治推行，不容或緩；而實際上保甲又爲自治之一部，將推行自治與編查保甲辦法，加以調整，而容納保甲於自治組織之中，以明本枝一貫之義，期收兼籌並顧之效。擬定「釐訂地方自治法規原則」，送請中央政治會議審核，其內容大要如次：

(1) 容納保甲制度

容納保甲於自治組織之中，鄉鎮內的編制爲保甲。緣縣自治法規規定縣警衛治安事項，爲縣自治事項之一。現行保甲制度，即係辦理地方警衛，則二者本屬一體，已甚明顯。倘於自治組織之外，另訂保甲制度，於自治推行，必定困難；若廢止保甲名目，則各地施行已久，或易轉滋紛擾；不若將保甲制度，容納於自治組織之中，使自治與自衛合而爲一。鄉鎮內的編制，廢除閭鄰，改用保甲名目，以期組織統一，推行順利。

(2) 訂定施行程序

視地方環境的需要，分別訂定自治施行的程序。緣地方自治事務，非一蹴可就，故擬分爲 a. 扶植自治時期——縣市長依法由政府任命，設縣市參議會，得由縣長聘任一部分專家爲議員，鄉鎮村長等由各鄉村鎮人民選舉三人，由縣長擇一委任。—— b. 自治開始時期（縣市長依法由政府任命，縣市會議議員，依法由人民選舉，鄉鎮長等由人民選舉。） c. 自治完成時期（縣市長民選，縣市會議議員民選，鄉鎮長等民選。）緣各處環境不同，宜因時因

地，變通辦理；如在過去匪共蹂躪區域，自應特別注意地方警衛，以充實民衆自衛的力量。倘在向無匪共出沒，或自治已進行至相當程度的區域，辦理自治，自應依照常軌逐步推進。總之，推行地方自治的程序和方法，應因時因地而有不同；中央只宜爲大體及富有彈性的規定，在各縣及隸屬於省政府之市，應由省、縣、市分別擬定程序，咨請內政部核准行之；至各省直屬市，則由各該市咨內政部，呈請行政院核准之。

(3) 自治組織系統

地方自治組織系統，縣以下爲鄉鎮，市以下爲區。按立法院擬定的縣市自治法規，定縣以下爲鄉鎮，市以下爲區，實屬至當。因爲縣組織法採區、鄉鎮、閭、鄰四級制度，階級過多，推行自難。且區與鄉鎮的事務，均多重複，疊床架屋，似非必要，故可取消區之一級。至市以下，因轄戶過多，辦理自治，不無困難，宜劃分若干區，以利進行。

(4) 派員分區指導

縣政府因地域、人口、經濟、文化及其他特殊情形，得呈經上級機關核准，派人分區指導。鄉鎮自治事務，毋庸分區設署。緣縣自治組織系統中，區之一級，既經取消；如縣境地域遼闊，人口衆多，經濟文化，均形落後，或有其他特殊情形，則指導鄉鎮辦理自治，勢非縣長一人所能勝任；然若因此等特殊情形，遽爾分區設署，則不特糜費過多，且多一固定機關，運用上

亦欠靈活；兼籌並顧，計惟有在此等特殊情形之下，呈經上級機關核准，派遣曾經訓練考試合格之人員，爲自治指導員，分區指導自治事務，如是則不特無曠時廢事的弊病，且可收指臂相使的效果。

(5) 保衛團應廢止 保甲既經容納於自治之中，縣保衛團應即廢止。緣縣保衛團法原係根據縣組織法而訂定。然自行營頒佈保甲條例及保安團隊改進大綱以來，保衛團維持治安的責任，已由保安團隊與壯丁隊分別擔任，計現已全辦保安團隊的，共有十二省之多；至仍辦理保衛團者，則僅有五省而已。爲求法規統一見，此時應廢止縣保衛團法，自屬可行。

(6) 完成自治期限 完成自治期限，應酌量各地情形，變通辦理，不必強行計劃。

(7) 戶籍法 戶籍法應參照縣市自治法及其關係法規，速予修正，在戶籍法未修正以前，得由內政部另訂暫行條例辦理。

(8) 自治事務 自治事務在省應由民政廳掌管，至依自治法編組的壯丁隊，應與保安團隊兼受省保安處的指揮監督，省保安處，應隸屬省政府。

3. 新頒制度的內容

民國二十五年九月，立法院根據中央所頒釐定地方自治法規原則，將縣市自治法及縣市自治法施行法修正通過，現在就把這四法修正案所規定的自治組織重要內容敘述於下：

甲、縣的組織

縣爲自治單位，縣自治辦有成績，經省政府核定者，得逕依縣自治法之規定，成立縣議會，并選舉縣長；在未成立縣議會之縣，暫設縣參議會，其組織及選舉，依縣參議會組織法及縣參議員選舉法之規定。縣長未經民選以前，其任用依縣長任用法之規定。縣的組織，據縣自治法修正案的規定：

(1) 自治區域 縣之廢置及其區域之變更，應經中央政府之核准。縣之下爲「鄉」、「鎮」、「鄉鎮內之編制爲「保」、「甲」，十戶爲「甲」，十甲爲「保」，十保爲「鄉或鎮」；但依地方自然形勢或習慣，鄉鎮之劃分及編制，得酌量變更之。縣政府所在地方得劃分爲若干「區」，區與鄉鎮同級，其編制亦同。又前條區域之劃定或變更，應經省政府之核准，並轉報內政部備案。

(2) 自治機關

a. 縣的方面——縣的議決機關爲縣議會，由縣民大會選舉之縣議員組織之。縣議

員之名額，在人口未滿五萬之縣，七名；五萬以上未滿十萬者，九名；十萬以上未滿十五萬者，十一名；十五萬以上未滿二十萬者，十三名；二十萬以上，每滿三萬，增選議員一名，但至多不得過三十名。縣議員任期三年，

其選得連任。縣議會職權如左：1. 議決縣預算及審核縣決算事項；2. 議決縣稅及增加縣庫負擔之契約；3. 議決縣有財產之經營及處分；4. 對於縣財政之審計事項；5. 議決縣單行規章事項；6. 向縣政府建議縣政興革事項；7. 議決縣長交議事項；8. 對於縣長質問事項；9. 受理縣民請願事項；10. 其他法律賦予職權。縣議員不得兼任本縣縣政府及其所屬機關之職員。縣議員為無給職，但在開會期內，得酌給公費。縣議會設議長副議長各一人，由縣議員以無記名投票法互選之，議長或副議長因事故缺席時，應即補選。縣議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長俱有事故時，由議員互推一人，為臨時主席。縣議會每半年開常會一次，但經縣長或縣議員三分之一以上請求，應即召集臨時會，常會、臨時會之會期，均不得逾一月。縣議會非有過半數議員之出席，不得開議，議案之表決，以出席議員過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。縣議會得請縣長列席報告或說明。縣議會決議案，咨送縣長執行，縣長認決議案不當時，得詳具理由，送交復議，如出席議員三分之二以上仍執前議，縣長應即執行；如延不執行，縣議會得召集縣民大會，對於縣長為罷免與否之決定；前項罷免案，經縣民大會否決時，縣議會應即改選。縣議員在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。縣議員除現行犯外，在會期中非經縣議會許可，不得逮捕或拘禁。縣議員違法或失職時，由縣民大會罷免之。縣議會置書記長一人，書記二人至四人，承議長之命，辦理記錄文書及會

計庶務，縣議會在開會期中，得酌用雇員。縣議會議事規則，由縣議會定之。縣的執行機關爲「縣政府」。縣設縣政府，置縣長一人，由縣民大會選舉之，報經上級機關給予任狀，縣長候選人以經中央考試或詮敍合格者爲限。縣長之職權如左：

1. 受省政府之監督，辦理全縣自治事項；
2. 受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。縣政府公布縣議會議決之縣預算、決算，及縣單行規章事項。縣政府於不牴觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令。遇有非常事變，縣長得呈請省政府，調用鄰近軍隊，並得逕向各該軍隊長官調用之。縣長任期三年，連選得連任。縣長違法或失職時，由縣民大會罷免之。罷免案通過後，被罷免之縣長，應即解職。由縣議會推定代理縣長，於一月內，召集縣民大會，選舉縣長，其任期自當選之日起算。縣長因受懲戒處分而免職者，準用前項之規定。縣政府設左列各科：

- 第一科，掌理全縣戶口之調查、登記，及地政事項；
- 第二科，掌理全縣財政、公有財產、公營事業，及合作事項；
- 第三科，掌理全縣實業、交通、水利，及工程建築事項；
- 第四科，掌理全縣警衛、治安事項；
- 第五科，掌理全縣教育、文化，及名勝古蹟之保存事項；
- 第六科，掌理全縣保育、救濟，及衛生事項；

其他關於縣自治及執行中央行政事項，得由縣長依其性質，分配上列各科。前條所列各科，如因必要情形，由縣政府視事務繁簡，收入多寡，提交縣議會議決，並經省政府核准，得酌改科爲局，或併減科數。縣政府設祕書一人，助理員一人至四人，典守印信，辦理機要文件，庶務及其他不屬於各科專管事項。各科

設科長一人，科員一人至五人。縣政府因事務之需要，得酌用專門技術人員及雇員。縣警察之編制，由縣政府呈請省政府核定之。縣政府因事務之必要，得由縣長召集縣政會議，會議時以縣長爲主席，祕書科長及有關係之鄉、鎮、區長均應出席。

b. 鄉、鎮、區方面——鄉、鎮、區的議決機關爲鄉民大會、鎮民大會、區民大會。鄉、鎮、區之鄉民大會、鎮民大會，或區民大會，以鄉、鎮、區之公民組織之；開會時，以鄉、鎮、區長爲主席；但因選舉罷免鄉、鎮、區長，或其他鄉、鎮、區長應迴避之事件而舉行者，其主席由到會公民推定之。鄉、鎮、區長，如鄉、鎮、區居民在二千戶以上者，得分設會場，同日舉行。鄉民大會、鎮民大會，或區民大會，每年開會一次，由鄉、鎮、區長召集，如有特別事件，或由各鄉、鎮、區公民總數二十分之一以上之請求時，應召集臨時鄉民大會，臨時鎮民大會，或臨時區民大會；前項臨時會，如因鄉、鎮、區長應迴避之事件而舉行者，由本鄉、鎮、區之監察員過半數聯名召集之。鄉民大會、鎮民大會，或區民大會，臨時鄉民大會，或臨時區民大會，須有本鄉、鎮、區公民十分一以上之出席，出席公民過半數之同意，其決議始生效力；前項決議，應由召集人公告之。鄉民大會、鎮民大會，或區民大會之職權如左：1. 選舉罷免鄉、鎮、區長、副鄉、鎮、區長，及鄉、鎮、區監察員；2. 議決本鄉、鎮、區自治規約；3. 議決與其他鄉、鎮、區間之公約；4. 議決本鄉、鎮、區預算、決算；5. 議決鄉、鎮、區長交議事項；6. 議決鄉、鎮、區應行興革事項。7. 議決所屬保甲提議事項。又據縣自治法施行法（修正案）第五條，縣自治法

施行後，第一次鄉民大會，鎮民大會，或區民大會，由縣長召集之，第一任之鄉長、鎮長、區長，由鄉民大會、鎮民大會，或區民大會選舉三人，由縣長擇一充任。鄉、鎮、區的執行機關為鄉公所、鎮公所、區公所。鄉設鄉公所，鎮設鎮公所，區設區公所，辦理本鄉、鎮、區範圍內下列各款自治事項。鄉置鄉長一人，鎮置鎮長一人，區置區長一人，辦理自治事項；鄉置副鄉長，鎮置副鎮長，區置副區長各一人，襄助鄉、鎮、區長辦理事務。鄉、鎮、區因事務上之必要，得增置副鄉長或副鎮長一人，鄉、鎮、區長不能執行職務時，由副鄉長、副鎮長或副區長代理之。副鄉長或副鎮長有二人時，以年長者代理之。鄉長、副鄉長、鎮長、副鎮長、區長、副區長，任期二年，連選得連任。鄉長、副鄉長、鎮長、副鎮長、區長、副區長，均為無給職，但經鄉民大會、鎮民大會或區民大會之議決，得酌給公費。鄉公所、鎮公所、區公所，得置助理員，或酌用雇員。鄉公所、鎮公所或區公所為處理下列各款自治事項，得召集鄉務會議、鎮務會議，或區務會議。前項會議，鄉、鎮、區長、副鄉、鎮、區長，及所屬保長均應出席，以鄉、鎮、區長為主席，鄉、鎮、區監察員得列席。鄉置鄉監察員，鎮置鎮監察員，區置區監察員三人至五人，檢舉本鄉、鎮、區長及其他職員之違法失職。鄉、鎮、區監察員，監察本鄉、鎮、區財政，對於鄉、鎮、區財政之收支，認為不當時，得隨時報請縣政府糾正之。前二條職權，得由監察員一人單獨行使之。鄉、鎮、區監察員，為無給職，任期二年，連選得連任，但不得同時兼任其他自治職員。又鄉公所、鎮公所或區公所，得調解本鄉、鎮、區民之民事，及依法得撤

回告訴之刑事案件。前條調解，應召集調解會，由左列人員出席：1. 鄉長、鎮長、或區長；2. 監察員一人；3. 兩造各推一人或二人，調解會開會時，以得兩造當事人之同意，方為成立。調解不得用法庭形式，並不得索取費用，收受報酬及處罰。

(3)自治事項 縣自治事項如左：1. 縣戶口之調查登記事項；2. 縣地政事項；3. 縣財政事項；4. 縣

交通、水利及其他工程建設事項；5. 縣公營事業、及合作事項；6. 縣警衛治安事項；7. 縣教育文化事項；8. 縣衛生事項；9. 縣保育救濟事項；10. 縣公有財產之保管、及整理事項；11. 縣名勝古蹟保存事項；12. 其他屬於縣自治事項。

乙、市的組織 市和縣一樣的是自治單位。市自治辦有成績，經上級機關核定者，得逕依

市自治法之規定，成立市議會，並選舉市長。在未成立市議會之市，暫設市參議會，其組織及選舉，依市參議會組織法及市參議員選舉法之規定。據市自治法修正案所規定的市的組織如下：

(1)自治區域 市之設置，共分兩種：第一種，是凡 a. 首都；b. 人口在百萬以上，而非省政府所在地；

c. 在政治上、經濟上有特殊情形而非省政府所在地；具有以上各種情形之一者，設市隸屬於行政院。第二種，是凡 a. 人民聚居地方，人口在三十萬以上，而工商業發達者；b. 人口雖在百萬以上而為省政府所在地；

c. 在政治上、經濟上雖有特殊情形，而為省政府所在地，具有以上各種情形之一者，得設市隸屬省政府。市之廢置及其區域之劃定或變更，應經中央政府之核准。市以內之編制為「保」、「甲」，十戶為「甲」，十甲為「保」，十保以上為「區」，但依地方情勢得酌量變更之。市所屬之鄉村地方有特殊情形者，得編為鄉鎮，準用縣自治法關於鄉鎮之規定。

(2) 自治機關

a. 市的方面——市的議決機關為「市議會」。市設市議會，由市民大會選舉之，市議員組織之。市議員之名額，在人口未滿三十萬之市，為十一名；人口在三十萬以上，每滿三萬，增選市議員一名；但至多不得過五十名。市議員每屆改選三分之一，連選得連任。市議會職權如左：1. 議決市預算、及審核市決算事項；2. 議決市稅、及增加市庫負擔之契約；3. 議決市有財產之經營及處分；4. 對於市財政之審計事項；5. 議決市單行規章事項；6. 向市政府建議市府興革事項；7. 議決市長交議事項；8. 對於市長質問事項；9. 受理市民請願事項；10. 其他法律賦與之職權。市議員不得兼任本市市政府、及其所屬機關之職員。市議員為無給職，但在開會期內，得酌給公費。市議會設議長、副議長各一人，由市議員用無記名投票法互選之。議長或副議長，因事故出缺時，應即補選。市議會開會時，議長主席；議長有事故時，副議長主席；議長、副議長俱有事故時，由議員互推一人為臨時主席。市議會每半年開常會一次，但經市長或市議員三分一

以上之請求，應即召集臨時會，常會、臨時會之會期，均不得逾一月，一切議案，均應於期內審議。市議會非有過半數議員之出席，不得開議，議案之表決，以出席議員過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。市議會開會時，得請市長列席報告或說明。市議會決議案，咨送市長執行。市長認決議案不當時，得詳具理由，送交覆議，如出席議員三分之二以上仍執前議，市長應即執行；如延不執行，市議會得召集市民大會，對於市長爲罷免與否之決定；前項罷免案，經市民大會否決時，市議員應即全體改選。市議員在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。市議員除現行犯外，在會期中非經市議會許可，不得逮捕或拘禁。市議員違法或失職時，由市民大會罷免之。市議會置書記長一人，書記二人至九人，承議長之命，辦理記錄、文書及會計、庶務。市議會在開會期內，得酌用僱員。市的執行機關爲「市政府」，市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，報經該管上級機關給予任狀，市長候選人，以經中央考試或詮定合格者爲限。市長之職權如左：1. 受機關之監督，辦理全市自治事項；2. 受上級機關之指揮，執行中央或省委辦事項。市政府公布市議會議決上級之市預算決算，及市單行規章。市政府於不牴觸中央或省之法令範圍內，得發布市令。市長任期三年，連選得連任。市長違法或失職時，由市民大會罷免之。罷免案通過後，被罷免之市長，應即解職，由市議會推定代理市長，於一月內，召集市民大會，選舉市長，其任期自當選之日起；市長因受懲戒處分而免職者，準用

前項之規定。市政府設社會局、公安局、財政局、工務局、教育局、衛生局等局，分別掌理市自治事項。市政府置秘書長或主任秘書一人，秘書一人至三人，由市長呈請上級機關任命之，典守印信，辦理機要文件，庶務及其他不屬於各局或各科辦理事項。市政府因事務之必要，得由市長召集市政會議，會議時以市長為主席，前項會議，秘書長或主任秘書、局長或科長及有關係之區長，均應出席。 b. 區的方面——區的議決機關，為區民大會。區民大會以本區公民組織之，開會時，以區長為主席；但因選舉、罷免區長或其他區長應迴避之事件而舉行者，其主席由到會公民推選定之。區民大會，每年開會一次，由區長召集之，如有特別事件或區公民總數二十分之一以上之請求時，應召集臨時區民大會，前項臨時會，如因區長應迴避之事件而舉行者，由本區之監察員過半數聯名召集之。區民大會或臨時區民大會，須有本區公民十分一以上之出席，出席公民過半數之同意，其議決案始生效力；前項決議應由召集人公告之。區民大會之職權如左：1. 選舉罷免區長、副區長及區監察員；2. 議決本區自治規約；3. 議決區長交議事項；4. 議決所屬保甲提議事項。區的執行機關為區公所。區設區公所，襄助市政府，辦理市自治事項，區公所辦公費，由市政府支給之。區設區長一人，副區長一人，任期二年，連選得連任，區長不能執行職務時，由副區長代理之。區長副區長為無給職。區公所得置助理員，或酌用僱員。區置區監察員三人或五人，檢舉本區區長及其他職員之違法或失職；前

項職權，得由監察員一人單獨行使之。區監察員爲無給職，任期二年，連選得連任。區監察員不得同時兼任其他自治職員。區公所得調解本區區民之民事，及依法得撤回告訴刑事案件。前條調解，應召集調解會，由左列人員出席：1. 區長；2. 監察員一人；3. 兩造各推一人或二人。調解會開會時，以區長爲主席。調解須得兩造當事人之同意，方爲成立。調解不得用法庭形式，並不得索取費用，收受報酬或處罰。

(3) 自治事項

市自治事項如左：1. 戶籍之調查及登記事項；2. 育幼、養老、濟貧、救災等之設備及管理事項；3. 糧食儲備及調節事項；4. 勞工事項；5. 合作社及互助事業之組織及指導事項；6. 風俗改良事項；7. 振興國貨事項；8. 公安及消防事項；9. 市財政事項；10. 市有財政之管理及使用收益處分事項；11. 市營事業之管理事項；12. 地政事項；13. 公共土木工程及其他建築營繕事項；14. 市民建築工程之指導及取締事項；15. 公用事業之設備管理及監督指導事項；16. 港灣、河道、碼頭、倉棧、船舶之管理及取締事項；17. 教育及其他文化事項；18. 名勝古蹟之保存事項；19. 公共衛生事項；20. 其他屬於市自治事項。

三 非常時期推進地方自治的動力

在此非常時期，中央爲推進地方自治，完成訓政工作起見，於二十五年二月第六次常會議決，於各省及直屬行政院之市，設地方自治推進委員會，爲聯繫黨政分工合作的機關。該會工作範圍，規定新生活運動，國民經濟建設運動，勞動服務等事項，爲推進地方自治的原動力。關於這三種原動力，到底是什麼意思？躬行實踐的方法，又是怎樣？這是我們急需明瞭的，現在很簡要的解說於下：

(一) 新生活運動

蔣介石先生認定現社會風氣的敗壞澆薄，頹廢偷安，實爲吾民族復興的大敵，於二十三年二月十九日，在南昌開始提倡新生活運動，六月內蔣氏發表新生活運動綱要一文，至七月成立總會於南昌，兩年來全國風起雲湧，倣效推行，計各處成立分會者，有十八省三市七百餘縣，華僑居留地七處，以及其他鐵路人員等，新運的推行，要算漸漸著有成效了。在國難嚴重、民族消沉的

今日，新運的推行，實有極大的意義與價值。我國創辦地方自治，將近三十年，實際上很少成效，其原因雖多，但主持地方自治的人，缺乏「實事求是」的精神，「以身作則」的教化，「互助合作」的誠意，「昨死今生」的覺悟，也不能不說是一個重要原因。所以我們要推進地方自治，就不能不以真誠的信仰，持久的毅力，來奉行這推進地方自治的原動力——新生活運動——以革新全國人民的生活，使之羣趨於改造社會建設地方的工作；我們要推進地方自治，奉行新生活運動，首先就要明瞭牠的意義和實行的步驟。

(1) 新生活運動的意義

我們的生活有兩方面：一是物質生活，一是精神生活。精神生活決定於物質，也是一定不移的道理；如孔子講「富而後教」，管子說「倉廩實而知榮辱，衣食足而知禮節」；中山先生說「建設之首要在民生」，都係此意。同時，精神生活又影響於物質生活，如中山先生之努力「物質建設」，必先着手於「心理建設」，就是這個緣故。物質生活與精神生活互相適應，由物質生活以豐富精神生活，由精神生活以改善物質生活，這是我們革命建設後的理想世界。世界各國革命建設的進行，大都從這兩方面進行；土耳其的革命，在亞洲方面講，他們的建設，算是最迅速的；凱末爾對於革命的進行，必欲於二十四小時內，除其人民所戴不適

合於世界裝飾的「紅帽」蘇俄的革命，是所謂社會主義另一方面發展者；蘇俄人民的憂鬱面孔，又受西伯利亞草原的影響，似非人力可以改變；但史丹林氏於其致力五年計劃的時候，忽欲改變其人民的憂鬱面孔，而為帶有活潑精神的「笑臉」。初看起來，這兩件事好像很微小，其實對於俄土的物質建設，却有極大的影響。我們明白了這一層，那末，中山先生欲致力於物質建設，而先致力於心理建設，就可以了解了；同時，更可以知道蔣先生提倡的新生活運動，實有重大的意義。

我國人民的生活狀況，缺乏修身道德，不適合於新時代的生存，實在無可諱言。馮雷博士於民國十四年來華講演，說中國人不知食，不知衣，不知坐，不知立，不知行路，甚至不知睡覺。前二年蔣先生在南昌講演我民衆道德的劣點，實與馮雷博士的講演，有同樣的深刻。蔣先生屢次講演新生活運動的意義，簡單點說來，就是主張復興民族的基本，在從人民自身生活改革起，即於衣食住行上，養成「整齊」「清潔」「簡單」「樸素」的習慣，尊重「禮」「義」「廉」「恥」的精神。考「禮」「義」「廉」「恥」四字，出於管子，管子牧民篇四維章道：「國有四維：一維絕則傾，二維絕則危，三維絕則覆，四維絕則滅；……何謂四維？一曰禮，二曰義，三曰廉，

四曰「恥」。當管子時代，禮義廉恥，雖不能人人可以做到；然人人心目中，皆有此四字，而且皆知禮義廉恥之爲美德；所以管子只提出禮義廉恥爲國之四維，便可以樹立民族道德的中心，不必詳細說明禮義廉恥的意旨，早已人人共喻。現代思想複雜，議論紛歧，而且許多人，對於禮義廉恥四字，猛力攻擊；一旦提出禮義廉恥四字，爲民族的新生活，非從禮義廉恥四字本身上加以解說，使人人皆明瞭何謂禮，何謂義，何謂廉，何謂恥不可。蔣先生最淺鮮精到的解釋：「禮」是規規矩矩的態度，「義」是正正當當的行爲，「廉」是清清白白的辨別，「恥」是切切真實的覺悟；所以新生活，就是態度規矩，行爲正當，辨別清白，覺悟切實的生活。

(2) 實行新生活的步驟

我們無論想做成一件事，首先必須採定一個合理的步驟，再按步就班，循序進展，然後才能達到成功的目的。現在我們忱於國難的嚴重，要實行新生活，尤其是要推行新生活運動，使全國同胞都能實行新生活，應當採怎樣的步驟呢？據蔣先生屢次的講演，以爲我們實行新生活與推行新生活運動的步驟，就「人」而言，要推己及人，由上而下；就「事」而言，要由小而大，由易而難；再就範圍而言，要由近而遠。所謂推己及人，就是說實行新生活，一定要由我們各人切實做起，而後以身作則，來勸導感化其他的人；古人所說，「有諸己而後

求諸人，無諸己而後非諸人，」就是這個意思。所謂「由上而下，」就是說實行新生活，一定要由黨、政、軍、學各界爲人師長的，以及社會上農、工、商各界領袖，先來實行，而後可以表率羣倫，風動全國，使一般部屬學生和民衆，自然感化。古人所說：「君子之德風，小人之德草，草上之風必偃，」又說：「道民之門，在上之所先，」又說：「風俗之厚薄奚自乎？自乎一二人之心之所嚮而已，」就是這個緣故。所謂「由小而大，」「由易而難，」即是說我們實行新生活，要先從很微細很淺易的事情做起，而後漸漸做到很高深很廣大很艱難的事情。管子主張「政自小始，」他說：「欲民之修小禮，行小義，飾小廉，謹小恥，禁微邪，此勵民之道也；民之修小禮，行小義，飾小廉，謹小恥，禁微邪，治之本也。」對於這個道理，說得很明白。蔣先生最初倡導新生活運動，所以先教人注意扣好鈕扣，不拖鞋子，勿隨地吐痰等小事，也就是「由小而大」。「由易而難」的道理。最後所謂「由近而遠，」意思與由小而大是相通的，就是說我們實行新生活，必須由最切近的事情做起，而後逐漸推廣範圍，而至於家庭機關學校部隊，以至於整個的國家；這就是大學中「身修而後家齊，家齊而後國治，國治而後天下平」的道理。我們實行新生活與推行新生活運動的步驟，大概就是要如此：由近而遠，由小而大，由易而難，由上而下，以及最根本的一點——推己及人。

(二) 國民經濟建設運動

據中國銀行報告，近幾年來，我國糧食收穫，逐漸減少，地主受農業生產低落的影響，以致入不敷出，即自作小農和佃農，亦更難於自存；這雖說是由於災害並至，但生產技術的不良，與農產品價格的跌落，當爲其主要的原由。農產品跌價的緣故，雖然一部分由於國內工業不振，失去了吸收農產品的力量，但最大的原因，即不外乎國際經濟帝國主義者的農產品的輸入，日漸增加。至於工業，比農業更要悲慘，我國工業之較爲發達者，首推紡織工業，近年來我國紡織工業多爲外商紗廠所壟斷。農工兩業，既如此衰退，則國民經濟的窮迫，不言而喻。所以國民經濟建設運動，自民二十四年三月起，或努力於理論與方法的研究，或從事於文字與口頭的宣傳，至二十五年六月，國民經濟建設運動委員會遂告成立，並通過總支會組織章程，公布施行。但國民經濟建設運動與新生活運動，二者實相爲表裏，必須相輔而行。因新生活運動爲民族的，爲修身的，着重於道德與精神方面，實爲國民經濟建設之體；而國民經濟建設運動，爲民生的，生產的，着重於行動與物質方面，實亦爲新生活運動之用；新生活運動，所以奠立民族之精神的基礎；而國民經濟建

設運動，則所以充實民族之物質的基礎；所以二者實缺一不可，這是我們首先應當明瞭的。

(1) 國民經濟建設運動的意義

這個運動的意義，是政府與人民合作，聯為一氣，合為一體，共謀中華民族經濟之自存與其發展，為「民族的經濟復興之一大運動」。國民經濟建設運動會，總章內所包含之要點有二：一為第一條所載，其文曰：

「本會以中央、地方、官、民一致合作運動，協助政府，倡導社會，發展經濟建設事業為宗旨。」

這條意義，就是希望四萬萬人都負一分發展經濟的責任，即人人應該照該會總會長蔣介石先生發表文字中所謂「在積極方面：a. 增加生產總量，解決生活需要；b. 增加工作機會，解決失業問題；c. 增加輸出產品，藉謀貿易平衡；d. 保障投資安全，鼓勵生產活動。在消極方面：a. 解除阻礙生產發展之外的原因，（如捐稅，產業法規，勞資關係等）；b. 解除阻礙經濟發展之內在的原因，（如缺乏經營方法，與人才等）；c. 解除阻滯貨物流通之障礙，（如交通金融，運銷制度等）；d. 解除妨礙生產建設之心理的要素，（如愚昧、迷信、保守、缺乏勞動習慣，漠視經濟等等）；盡力運動，以達到蔣會長所謂「盡人才，闢地利，均供求，暢流通，以謀國民經濟之健全發展」的總目標。

二爲第三條所載，其文曰：本會辦理左列各項事務：

- (一) 協助推行中央及地方政府經濟建設計劃。
- (二) 倡導社會各種經濟建設事業。
- (三) 培養訓練及介紹各種經濟建設人才。
- (四) 研究發展全國農工副業，及地方特殊產品。
- (五) 倡導節約，推行國貨。

這一條很重要，就是國民經濟建設運動具體的要做的事。第一、第二兩項，就是說政府要做的經濟建設，人民協力去推行之；人民要做的經濟建設，政府亦協力去倡導之。從前政府的經濟建設，人民不與聞，推行困難；人民的經濟建設，政府不與聞，倡導不易；現在這機關聯絡一氣，將隔閡弊病根本掃除，人力財力，可作通盤的計算，共同的努力。第三項培養、訓練及介紹經濟建設人才一事，尤關重要。中國人才本少，加以培養不得法，訓練不充分，難得才適其所。又以介紹機關不完全，一方人求事不得，一方事求人不得，故人才運用，極不經濟。今以此機關，將培養、訓練介紹經濟建設一事，作條理的整個的計劃，盡力實施。第四項研究發展全國農工副業及地方特殊產品

一事，在第一、二項所包含的事業以外，而特別提出的，因為農民占全國人口百分之八十，而農民工作季節，大都為四個月至六個月，其餘都屬空閒時間。農民利用閒時可做的農業的副業，工業的副業，近年來又大都衰頹，故認為振興農業本業外，同時必須振興其副業。又各地方特殊產品，大都為利用其他的特殊產物而成立之各種手工藝品，近年來為機器製品所壓倒，亦復不振，有改良其技術，推廣其銷路的必要，故特舉出此二者，作為恢復一般農村經濟必要的計劃。第五項提倡節約，推行國貨，乃是國民經濟建設過程中，消極方面，必須一致奮起努力的工作。中華民族生活根據的衣、食、住三項不足的數目甚巨，須急謀補救的方法，否則無以自存。「吃得壞，穿得壞，住得壞，拿好的材料去換外國的生產機器，」這是蘇聯在國難中復興的秘訣，也是他們兩個五年計劃成功的祕方。這是值得我們全國上下效法的。吳鼎昌先生說「生產工具，歡迎外貨；」消費物品，專用國產。」也是我們退一步應當奉行的鐵則。

(2) 國民經濟建設的實施要項 到底所謂政府與人民的經濟建設是指什麼？蔣會長在

去年八月十日兩次電文中，指出了八項，現照錄於次：

a. 振興農業

增加農業生產，凡製肥、選種、改良農民生活，活潑農村金融，流暢農產運銷，

悉以合作社爲基礎，指導並改進之，以達到糧食自給自足爲初步目標。一方面增加產業原料之生產量，同時提倡農產之就地加工製造。

b. 鼓勵墾牧 鼓吹大規模之移民墾荒，與經營畜牧，實施軍區屯墾制。利用集團勞力，開發農利，恢復並增加牛、羊、馬、匹與農村各種副產物（如豬、魚、雞、鴨之類）之生產；同時提倡各省所有荒廢土地之開墾與耕作，以地無曠土爲目標。

c. 開發鑛產 調查鑛業狀況，及摧毀束縛鑛業發展之原因，建議政府改善鑛業法規，鼓勵鑛產投資，扶助鑛商之獨立經營與自由發展，以闢天然之富源，而容納衆多之勞力。

（說明） 總理有言，鑛業爲物質文明與經濟進步之最大主因；中國過去鑛業，可謂一事無成，地方官吏與人民，往往加以阻礙，此後務須採用積極之保護與獎勵，首宜考慮鑛業條例之改善，以減輕負擔，便利開採，保障投資爲主要，除有關基本工業之少數鑛產外，應一概獎勵民營，尤應歡迎外資，同時禁止地方政府人員及特殊勢力把持鑛權，與民爭利。

d. 提倡徵工 贊助政府，實施徵工制度，鼓勵民衆，參加義務勞動，尤以開發道路，修治水利，培植森林，開闢墾地，爲徵工之基本工作。同時，實施兵工政策，與徵工制並行，使軍隊補助各地徵工工務之不足，並爲建設地方公共工程之倡導。

(說明) 築路、濬河、築堤、植林、墾荒等等，均爲開發天然富源之必要條件；且需要多數勞力，宜以徵工制度行之。吾人主張全國成年民衆，均應有對國家、對地方服工役之義務，宜由政府明定成年民衆，一生對國家服義務工役若干月之期限，及每年爲地方服義務工役若干日之期限，前者從事於較大規模之公共工程，後者則爲其本縣區域所在農村作有關農田水利、道路衛生、公共建築等等之工作。又各地實施徵工，必先之以宣傳與訓練，而繼之以指導與實施，必須告以利益，且爲之準備一切，(例如食物、住所、工具之類。)事先必有負責人員與機關，爲周到之設備，使時力不致延曠，勞動出於志願，則久之自成習慣。

e. 促進工業 對農村簡易工業，及農產品加工製造之簡單工業，提倡就農村或其附近，按合作系統經營之。對於一般工業，由政府分別保護並獎勵之，一面設立勞資調節機關，遇有勞資糾紛，予以公平調處，並須賦與該機關以最後強制執行之權，藉以保障企業之安全與勞動者之工作。

f. 調節消費 統計各地尤其農村之消費品種與數量，力謀供求之調劑，必須消費者盡量生產之，不能生產者，盡量節約其消費；此項工作，須由當地職業團體及合作社協力進行，並須取得進口業同業公會之援助。

(說明) 此項之主要目的，在防止內地與農村資金之耗溢，其進一步之用意，則在謀對外貿易輸出入之平衡，故使利原料輸出，減少輸出品之負擔，解除輸出品之困難，亦為本運動任務之一，應徵求出口業同業公會之協力贊助。

g. 流暢貨運 一方面盡量發展各省、各縣區間之道路交通，改進水陸貨運，力謀貨物流通之便利；一方面設立各重要地區之主要農產品，如棉、麥、米、絲、茶等之公共倉庫，與運銷機關。

h. 調整金融 鼓勵民間之儲蓄，活潑資金之融通，由政府執行健全之貨幣政策與匯兌政策。

(二) 勞動服務的推行方案

勞動為人生的本分，服務乃人生的天職。我民族酣睡於自私自利個人主義之中，欲不為時代的力量所犧牲，惟有喚起民衆，不惜以自己血汗，扶植自己國家，以期造成現代國民義務勞動的基本。新生活運動促進總會，為實現勞動服務起見，擬將所有各種新生活工作活動團體，一律編為勞動服務團，由軍隊、憲警、黨政機關服務人員，學校師生，社會團體各業領袖，本勞動服務的精神，推行生活軍事化、生產化、藝術化三方案，各由主管人員負責組織，務使所屬人員，每日為社

會勞動服務一小時。勞動服務團組織大綱中所規定的各項運動，共計二十一項，與自治法規中所規定的地方自治的工作，相差不遠，現從原則上很簡要的說明於下：

(1) **生活軍事化** 此項運動包括個人的儀容、舉止及社會的秩序、風習；以養成明恥、尚武、刻苦耐勞、愛國家、重信義、尚簡單、崇儉樸、守紀律、守時間的良好習慣；並實施軍法部勒、普及軍事常識，以養成整齊劃一的社會秩序，而澈底掃除過去萎靡散漫、退縮頹唐廢弛的風習。其推行原則：

a. 精神方面，喚起尚武愛國的精神。

b. 行動方面，注意迅速整齊的行動。

c. 生活方面，實行簡單樸質的生活。

d. 習慣方面，養成遵守紀律的習慣。

(2) **生活生產化** 此項運動，在恢復吾民族儉樸、節約、惜時、勤勞的美德，為將來進一步生活生產化樹立基礎。其推行原則：

a. 資金方面，崇尚節用與儲蓄，務求社會資源之增益。

b. 勞力方面，注重惜時與操作，務求量的增加與質的充實。

c. 物質方面，注重國貨的提倡，務求物品的樽節與愛護。

(3) 生活藝術化 藝者技能，術者方法，生活藝術化者，為求生活上有合理的技能與方法。

其推行原則：

a. 持躬方面，務求嚴謹謙和。

b. 待人方面，務求誠摯寬厚。

c. 處事方面，務求迅速精到。

d. 接物方面，務求儉約清廉。

四 非常時期地方自治的實際工作

地方自治，以縣為單位，在此非常時期，一切建設事業，應以地方為重心；而縣自治之得以完成，尤在鄉鎮自治工作的推進；茲將地方自治的實際工作，略舉於下：

(一) 清查戶口與人事登記

清查戶口，為地方自治的基本工作，包括調查戶口與人事登記，前者所以明人口的分配狀況，後者所以定各人的身分所屬。中山先生於地方自治開始實行法中，言之甚詳，舉凡養老、育幼、恤貧、防災、徵兵、課稅、選舉，以及普及教育，平均負擔，救濟失業，復興農村，禦侮救國，劃分區域諸要政，皆依據人口正確記載，為施政的標準。戶口調查清楚，則全國有若干人？各人所構成的國家的集團如何？不難按圖索驥。若更施以人事登記，則各人在一家的身分如何？以及各人在社會上所取得的法律地位若何？均一目了然。我國調查戶口，向無精確記載，人事登記，更極敷衍，此不僅妨礙社會事業的發展，而且危害地方秩序的安全。究其原因，則因人民知識幼稚，不明調查戶口

的意義；同時，亦因辦理調查戶口人員，因循苟且，甚至官吏豪紳，從中作梗，不肯切實陳報，故戶口雖清查數次，尙未得一正確的統計，今後自應切實注意，萬勿再蹈覆轍。

(1) 舉行宣傳運動

爲調查便利計，組織宣傳隊，擴大宣傳，每隊依戶口的多寡，分爲若干組，於城鄉廣場通衢，作通俗講演，解釋調查與設政施教及舉辦一切社會救濟事業的關係，俾一般民衆了解調查的意義。同時指導填載方法，宣傳員由本黨黨員，及各機關、學校、團體所選派之人員任之。并編製或轉印關於調查戶口與人事登記的白話文告、傳單、標語等，廣爲張貼及散發於城鄉公共場所，或各住戶。

(2) 訓練調查人員

調查戶口，當於自治區域劃定以後，以區、鄉、鎮公所爲調查機關。區、鄉、鎮公所內設戶籍股員，專管戶籍的事情。調查人員必經相當時間的充分訓練，其訓練方法：a. 用填表須知，及表格各項目之解釋等文字說明，頒發調查員，俾各項意義，能確切明瞭。b. 召集調查員，施以訓練，將調查的意義，調查員應具的態度，表格內各項目的意義及填註方法，詳爲解釋。c. 練習填表，各調查員是否能填註無訛，事先須考核，即將應用表格於訓練時，試行填註，至能純熟爲度。至徵集調查員時，以平均每員擔任十戶爲徵集的標準。以當地戶口的約數及密度計，徵

集調查員時，即準此而行。徵集的範圍，則由黨員，各機關職員，公安人員，中等以上學校教職員學生，各小學教職員，一律參加工作，以期通力合作，易於成事。

(3) 製定調查表格

根據內政部所頒布的調查格式，加以擴充，斟酌所期結果與調查進行的便利，而規定項目的多寡。此項表格，分爲住戶調查表，船戶調查表，寺廟戶口調查表，與公共處所調查表；此外尚有外僑調查表，旅客調查表，婦孺殘廢調查表，拘留犯犯人調查表，商戶調查表等，亦應具備。

(4) 釐定調查手續

調查時的手續，分清查與覆查兩種：清查由各引導警士任之，於覆查前十日，將戶籍調查表，連同說明及通告，挨戶散發，並每街道名稱、門牌號數、及散發調查表張數，隨時記錄於登記表，戶籍員根據登記表，支配調查員所擔任的戶數。覆查日由各調查員親赴各戶收調查表，核對所填各項，有無舛漏，代爲更正或逕代填寫。調查時城鄉交通及娛樂場所，均暫令停止，以防人口的移動。

(5) 規定調查日期

採取多數國家通行辦法，宜於十二月三十一日午夜十二時，調查各地的現在人口。調查現在人口，則不問其爲土著或寄居，爲主爲客，當所定調查日之一瞬間，現在

者即記入之，不在者均缺之，以免重複，並於次晨按戶查詢，以求易得正確之數。依戶口調查結果，編制正式門牌，註明其戶主人口及職業等項，以便易於稽核，並使地方人民，互相明瞭其家庭情形。

(6) 舉辦人事登記 戶口調查之後，即舉辦人事登記，然後戶口的正確數目，才可以永久維持。因為戶口隨時變動，故應依照內政部所頒發人事登記條例，辦理人事登記。關於出生、死亡、婚姻、繼承、分居、遷徙、失蹤等項的變動，由各戶主於五日內報明該管自治機關，或公安局登記，其有財產契約關係者，並須交驗證明。又民衆十分之九不識字，不能履行聲請登記的手續，應規定由保甲長負責代為聲請登記。每屆月終編造登記清冊，呈報市縣政府考核，編製戶口變更統計表，分別呈報該省民政廳，彙編總表，轉送內政部備案。

(二) 整理土地與規定地價

整理土地本為國家地政機關應有的職責，惟事務繁複，事實上不能不聯合地方自治團體協助一切，因為地方自治團體，對本地方的土地情形，自必較國家政府熟悉清楚。吾國幅員之廣，

地方情形之各異，欲謀澈底解決，須先從事測量，詳知其面積，其次辦理調查登記諸事，確定其所。查中山先生手訂建國大綱，以全縣土地測量完竣，為完成縣自治要素之一。而自治開創之時，先規定私有土地之價為原則，由人民自行報價，地方政府照價納稅，并可照價收買，一面由地方政府派員抽查，以免遺漏，務使糧地相符，負擔公平，庶於財政上獲得良好的效果，行政上可以順利進行。至對於荒地，必須多墾殖，以「地盡其利」，庶可達到整理的目的，促進地方自治的成功。

(1) 土地整理的程序

(a) 宣傳意義

吾國土地廣闊，未經整理的很多，初次實施測丈，恐怕人民不免懷疑，甚或藉端抗拒，致礙進行。應由當地地政機關及自治團體，製發各種文告，闡明整理土地的意義和利益，或派員宣傳，以期人民易於瞭解，而利事業進行。

(b) 測量土地

土地問題的解決，必先從測量着手，尤其在我國土地制度向無組織之下，更不得不由正式測量着手。各縣測量土地，先測本區域以內的土地，明瞭土地的廣狹形勢；再分別為公有、私有、已耕、未耕、平地、山地、沼澤、肥沃或瘠瘠等等狀況，以便按其性質，加以整理。測量的

方法，按測區的大小，酌設清丈派出所，測量隊若干，施行圖根測量，細部測量，及戶地清丈，以及調查登記諸事，則成圖無割裂重疊的弊病，而土地面積及肥瘠，乃有精確的統計與正當的研究。并有主張先從大地三角測量做起，次進行圖根測量，地形測量，至戶地清丈；惟需時需費，殊非易事。而探驗地質，當與前法相輔而行，以期事半功倍。

(c) 土地調查 由省市政機關，製定土地陳報書式，備載地目、地積、地位等項，地價高低，出產物品，產權證明，業主佃戶姓名住址，向納正糧雜稅，以及地方人口疏密，農工商各業狀況等項，頒發各縣自治團體，轉發各業主填寫，負責查報，切實調查。調查次序，計分初步調查，實地調查，復查等三種，責成清丈隊，調查員及主管機關，指派人員擔任。

(d) 土地登記 依土地法的規定，未經依法為地籍測量的土地，不得為所有權的登記；如果已經測量的土地，則其面積和使用的狀況，就可以實行登記。所以土地測量之後，地主可向土地機關，呈報登記。登記的手續和登記的事項，如土地的類別，註冊的事項，辦理的程序等，都要規定清楚。土地既經註冊後，就發給登記證。經公告一個月後，如無問題發生，即為正確登記，確定其產權，給發土地產權的證據。如係設立保存等，或有變更，隨時得向當地土地機關，請求登記。

(e) 土地清丈 在未舉行測量之先，地政機關應會同地方自治團體，斟酌地方情形，將全縣分爲若干區劃，依據建國大綱的規定，無論熟地、荒地、山澤、湖塘，一律清丈。事前通告土地所有人，於限定期間，赴測量機關領取填報單，將土地坐落、四至、及使用狀況，一一填報，俾於實行測量時，交由清丈員核對，并一面開始測量，一個地方測量完畢後，即發給清丈憑證，以便業主將來領取營業執照及地圖；如人民有不先呈報的，測量地價時，可強令他呈報。

(f) 墾殖荒地 吾國荒地，隨處皆有，近年因受天災人禍，耕地的荒廢，更不知有多少。假使都能墾殖，作適當利用，則地方和國家的富源，可以大增。荒地有兩種：一種是無人納稅的荒地，應當由公家收管開墾；一種是有人納稅而不耕種之地，此種土地，應科以值百抽十的稅，到開墾完竣爲止；此外山林、沼澤、礦場，應由公家管理開發，規定支配辦法。幾年之後，自治區域可以富足，一切建設和自治事業，也可以順利進行。

(2) 規定地價的方法

(a) 地價調查

地價調查，種類不一，大致分爲：a. 土地概況：詳查土地所有人、管有人及現

在所有人姓名、住所、面積等，編入地段冊內，以便令其納稅，及爲將來土地重劃的根據。b. 產業概況：調查土地的買入地價，或在某一定時日內的估價，及每年該地收益額等。c. 土地改良概況：調查該土地有無改良，改良的費用時日，以及改良後的收益額等。d. 經濟概況：調查其所在地、建築物、曠廢地，現在耕地面積若干，及各項土地最高與最低價格等。明瞭上述四項情形，始可知其地價。

(b) 照價抽稅收買 凡私人所有土地，由地主估價陳報政府，報價之後，將原有的地契，應一律重新更換，並於新契內註明其報價數目。政府則照價抽稅，並可依報價收買，作爲地方公益之用。

(c) 土地增價公有 我國習慣，土地增價，向爲地主私人所有。如地價規定以後，若因政治社會關係，地價增高，則其利益，應歸公有，爲全縣人民所共享，原主不得據爲個人的利益。政府并得就所得的土地增價加地價稅，用來收買土地，以增加國有土地，或補助貧農。

(d) 限制私有田地 限田制度，由來最早。我國土地法，採用限田制度，以直接限制私有土地面積的最高額，超過最高額的土地，或間接限制農業僱傭勞動和限制租佃，則除徵收普通地

稅外，對於超過部分的田租，以三累進而徵收其所得稅。

(二) 普及教育事業

教育爲百年樹人大計，關係民族隆替，至重且鉅。

中山先生說得好：「學校者，文明進化

之源泉也，必學校立而後地方自治乃能進步，故於衣食住行四種人生需要外，首當注意於學校也。」依現制地方自治團體辦理教育，除於區、鄉、鎮公所設立高初級小學，國民訓練講堂，及國民補習學校（其分際即不識字者編入國民補習學校，稍識字者編入國民訓練講堂）外，并應酌量環境的需要及負擔能力所及，極力提倡義務教育和社會教育，下面略述現行法令的大意；至於中等教育，高等教育，以及其他文化事業，固不應有所忽略，但先急其急，究不是任何自治團體所能辦到的，所以這裏不加討論。

(1) 義務教育

a. 義務教育與初等教育

義務教育與初等教育，原非二事，而所以各樹一幟者，因舊制

小學，初小四年，高小三年，新制小學，初級四年，高級二年，其初級四年，規定爲義務教育時期，以示此種教育爲政府及父母義務之所在，不容避免，而有強迫之意。至於兒童，則受教育正爲其權利。以此義務教育及初等教育，年限既不相同，而研究亦各有門徑，前者以分劃學區，調查學童，籌集經費，預儲師資，廣設學校，強迫入學諸事，爲研究之要項；後者以適應社會需要，及兒童心理，改善課程、教法，爲研究的要項。但推行義務教育，爲地方教育行政人員之主要職責，亦爲今日最迫切的問題。

b. 興辦短期義務教育的原因

我國四年制義務教育，推行數十年，屢次籌議普及，均受限於經費，未能如願。遷延至今，學者深知民窮財盡之秋，欲效歐美，終有好夢難圓之慨。責諸政府，則財政困難，無力設學；責諸人民，則生計所迫，無力就學；與其望洋興歎，遷延歲月，不如改弦易轍，另尋途徑。因此學者有改革學制之議，務使中國學制適合中國的經濟狀況，政府亦於學制改革計議尙未成熟之時，先行頒布短期義務法令。

c. 辦法大要

中央於二十一年六月頒布短期義務教育實施辦法大綱，但各省多未盡力推行。至二十四年六月復頒行實施義務教育暫行辦法大綱及施行細則，並重訂課程標準，編

製教科用書，撥英庚款的一部，補助各省，共計三百二十萬元，於是各省始奉令進行。考現行短期義教，並非爲四年制的替代，乃暫時與四年制小學並行，其推行也，亦不欲移用四年制小學的經費，乃另籌的款，以濟此新興事業。中央明定分三期進行，自民國二十四年八月起至二十九年七月止爲第一期，在此期內，一切年長失學兒童及未入學之學齡兒童，至少應受一年義務教育，各省市應注重一年制之短期小學。自民國二十九年八月起，至三十三年七月止爲第二期，在此期內，一切學齡兒童至少應受二年義務教育，各省市應注重辦理二年制之短期小學。自民國三十三年八月起，爲第三期，義務教育之期間，定爲四年。一年制短期小學，招收九足歲至十二足歲之兒童，二年制短期小學，招收八足歲至十二足歲之兒童。遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，切合實際生活之需要，并應注重民族意識與國家觀念之養成。其課程爲1.國語，內容包括常識，而作業爲讀書、作文、寫字、讀法每週十二節，每節四十五分。作文每週二節，每節三十分鐘；寫字每週四節，每節三十分鐘。2.算術，每週六節，每節三十分鐘。3.公民訓練，每週六節，每節十五分鐘。4.課間操，每週六節，每節十五分鐘，每日授課至少三小時，採取二部編制。如爲半日二部制，則分兒童爲上下午各一班，各受課半日，上下午教學節數科目均同。如爲全日二部制，則分兒童爲二班，

全日在校，兩班均間時教學，即一班直接教學時，一班自修或課外作業。如爲全日半日混合二部制，則分兒童爲二班，一班全日在校，一班半日在校，半日班直接教學時，全日班自修或課外作業。短期小學，不收學費，並課本亦由學校供給。在當地小學足以容納學齡兒童時，而父母不履行其義務者，縣市政府得採取必要之行政處分。

(2) 社會教育

a. 社會教育的實施機關

社會教育，即一般學校以外的教育，牠最近的趨勢：第一、是少用觀覽講演的教育，而趨重實際事業，如農事改良，合作事業，民衆團體組織，均應熟諳本地需要，切實舉辦，辦一事即見一事之功。第二、是趨重鄉村建設，非昔之都市社教，徒供點綴。第三、是畫定區域，假以年限，使施教者知從何處下手，於何處收功。牠的責任最大，範圍亦最廣，各地必須有中心機關，以爲實施的場地，民衆教育館，便是這種實施社會教育的中心機關。

b. 民衆教育館的組織

按教育部舊頒規程第五條曰：「省市及縣立民衆教育館，應舉辦關於健康、文字、公民、生計、家事、社交、休閒、各種教育事業。」二十四年二月教部公布修正民衆

教育館暫行規程，於宗旨及事業範圍，均未道及，惟於第六條規定民衆教育館，分設左列各組：1. 教導組——館內民衆學校之教學，館外民衆學校之指導、講演、及電影、幻燈之巡迴放映屬之。2. 閱覽組——書籍雜誌、報紙圖表、標本模型等，館內之展覽，館外之借閱，以及辦理巡迴文庫，各種展覽會屬之。3. 健康組——關於體育者，如館內外運動場所器械之設備，運動事項之指導；關於衛生者，如疾病之治療，防疫清潔之指導屬之。4. 生計組——園藝、畜牧及其他關於農工技術之傳習，各種合作社之組織等屬之。5. 事務組——文書、會計及其他不屬於各組之事項屬之。以上五組，全設或設置一部分，或合併設置，得視地方情形，酌量辦理。省市（行政院直轄市）立民衆教育館，除設置前列五組外，并得酌量增設他組，其名稱由各省市自定之。

c. 江浙的推行狀況

部定之組織如是，復查江蘇省於二十四年六月改定的各縣縣立民衆教育館組織暫行規程，規定各縣民衆教育館，依經費多寡，分爲三等，全年經費在三千元以上者爲甲等，在二千元以上三千元以下者爲乙等，一千二百元以上二千元以下者爲丙等。甲乙兩等館爲辦事便利起見，得分教導、生計兩組，丙等無分組規定。可知縣立機關，經費人員均少，自無須龐大的分部組織；而教育部舊日規程，一館得設八九部，確有修改的必要。江蘇於二十四年

度重行改訂各縣民衆教育區中心機關標準工作及考成辦法，浙江省於二十四年二月亦有類似之規定，凡民衆教育館均應遵守。

(四) 整頓警衛與推行保甲

警衛的基礎，不在都市，而在農村；因之一切改革，胥先着眼代表農村之縣。我國創辦警察，今已三十餘年，實未嘗有「鄉村警察制度」，所謂縣警察者，亦不過仿效都市警察的餘緒，敷衍設立，與客觀環境本已不合，更益以經費支絀，主持非人，以致弊竇叢生，爲害地方，故宜嚴加整頓，革除一切的惡習，淘汰不良的警士，而施以嚴格的軍事政治訓練，務使其遵守紀律，克盡厥職，并實行保甲制度，養成人民自衛能力，以維持地方的安寧秩序，而後地方自治的一切事業，才能獲得實際的保障。

(1) 實施保甲訓練

(a) 採取集中主義

現在各地維持治安者，有自治、公安、保衛團、軍隊及保甲，結果因努力

之方向過多，致財力分散，事業既未能成效，民衆反不勝其負擔，而一無所成；且因名稱編制不一，所有武裝實力，多爲土劣操縱，或爲軍人改編，弊害叢生。今後縣以下的警衛組織，要採取集中主義，務求其單一化，即將現行的公安、自治、保衛團、保甲合治之於一爐，而建樹一自衛中心的單一組織，以保甲爲基礎，以組織訓練民衆爲中心，以期達到適合國防要求的目的。

(b) 實施各項訓練

保甲爲施政對象的單位，非僅編成保甲，聯保聯坐，就算完事，必須有一種積極的訓練與積極的任務，來陶冶聯繫，以整齊嚴肅的方法，使其逐漸軍事化。凡四十歲以下二十以上，除家無次丁者外，均須受訓；平時按鄉鎮分散訓練，實行建碁、築路、種樹、墾殖，以及公益的勞力；非常時則集中縣城訓練，其科目側重軍事、政治，並授以淺近的農業生產技能，隨時負偵查、守望、防禦、警報等任務。

(c) 廢除招募成例

現有各地保衛團，多出自招募，團丁非爲無業遊民，卽爲市井無賴，其本身的利益，完全與地方保衛相反。根據保甲制度，團丁宜就當地徵調，採用徵丁制，除事實上不能應徵者外，均應依法抽調壯丁，受軍事訓練，以本地地方之人，盡本地地方的義務，需費較省，關係尤切，並可作徵兵制的準備。

(2) 切實整頓警政

(a) 改革舊募警制

我國警察向為募警制，所招募的警士，多為社會上的遊民，亟應改革招募警制，實行所在機關保送制，經考試及格，嚴加訓練後，方可任用，以為發展用民政策的精神。

(b) 劃定警察區域

現在各地警察區域，多不一致，服警務者，對於應辦事項，亦多貽誤。凡未設置警察地方，應按地方的形勢，戶口的多寡，分別增設；其原已設立者，須積極整頓，確定區域，或酌量地方情況，合併遷移，措置務使適宜，行政庶免缺陷。

(c) 訓練警務人才

警察為內務要政之一，警務人才，亟宜培植，如訓練警官人才，設立警官學校，以造就初級警政官吏，俾作辦理警政之用。訓練警士人才，設立警察教練所，力行講授功課，務使認識任務，俾資訓練精幹巡警；其他訓練水警人才、警犬、指紋、偵探，各地於必要時，得另設專門教訓所，分別訓練。此項人才，平時保衛地方，非常時則可改編，以為抵禦外侮之用。

(五) 糧食管理與調節

糧食問題，爲國家民族生存的根本，古人早有論列，「國以民爲本，民以食爲天。」又說：「雖有石城十仞，湯池百步，帶甲百萬，而無粟不能守也。」可見糧食管理，不僅足以增進人民的營養，防止農村的災荒，同時在國防上亦佔有重要的地位。我國是一慢性的農業恐慌極深刻的國家，同時又是急性的天災人禍極險惡的國家，所以雖素稱以農立國，可是糧食的不足，却成爲經常的現象。中國糧食問題，畢竟以若何的方案解決，關於此點，必須區分爲平時和戰時兩個時期，各依當時情形之不同，而確定如何的對策，在平時則施行平時的糧食管理計劃；在戰時，則施行戰時的糧食管理計劃，現試分別論之。

(1) 平時糧食管理計劃

(1) 糧食生產的管理

糧食生產管理，分生產促進與生產限制；蘇俄首創糧食生產管理，設立大規模國營農場，採農業機械化，以國家權力管理糧食生產。我國耕地對人口比例小，糧食作物產量不豐，加以國民主要食物，又偏於穀類；欲防止國外糧食大量輸入，仍在乎增加糧食生產，由政府強制管理，必可收事半功倍之效。但生產增加後，產物如何分配，價格如何調節，交易如

何統制，倉儲如何充實，更不可忽視；關於糧食生產管理的原則，分述於下：

a. 設立糧食生產管理委員會

按我國糧食生產及國民經濟的狀況，似應以縣為糧食生產管理單位，省與中央負計劃及調整之責，但凡有全國一致性者，歸於中央；有地方性者，歸於地方，如糧食生產，土地改良，技術協助，方式改善，墾殖獎勵，屬於中央；如各地糧食生產狀況的調查登記，及糧食供求變動的協調，歸於地方。其組織：中央設中央糧食生產管理委員會，隸屬中央國民經濟建設委員會，為中央糧食生產管理最高行政機關，全國糧食生產管理的人事、計劃、調查、督導、考核、統制、調節，統歸該會處決之。省市設省市糧食生產管理委員會，隸屬省市國民經濟委員會，為省市糧食生產管理最高行政機關，全省市糧食生產管理的人事、計劃、調查、督導、考核、統制、調節，統歸該會處決之。縣設縣糧食生產管理委員會，隸屬縣國民經濟委員會，為縣糧食生產管理最高行政機關，全縣糧食生產管理之人事、計劃、督導、考核、統制、調節，統歸該會處決之。各委員會必要時，得設立研究委員會。

b. 設立糧食生產管理促進會

由政府機關，宣示糧食生產管理的重要，各法團自動的組織，負協助政府，推進糧食管理政策之責；此項促進會，為政府與民衆的中間層，上接受政府的

命令，下宣達政府的意志，以達到增加糧食生產爲目的，故其作用爲勸導性質，不可成爲權力機關，妨礙管理計劃的推進，其組織亦分中央省（市）縣三種。

(2) 糧食輸入的管理

糧食輸入管理問題，應由政府確立管理政策，調查全國糧食生產與消費額，及國內外糧食市場經營的狀況，增加或禁止糧食輸入，酌情而定；但政府須通盤籌劃，以救國救民爲本，絕不可有營利作用在。按我國現今糧食生產狀況，尙難自給，糧食輸入，自不可採限制政策；今後管理糧食輸入的方針，應採取糧食輸入獨佔制度，由政府酌情增減關稅，俾資保護國內糧食，審察國外市場價格與國內消費者的財力，求其不損害國家元氣，再由官府管理統制。

(3) 糧食價格的管理

我國歷代的民食政策，雖多失當；但糧食的價格問題，關心至切，如常平倉的設置，官署出資買賣穀物，用以調節穀價，至今猶稱道不已。「穀賤傷農，穀貴傷民」，這是句古話；如果糧食價格任其失調，則整個糧食問題，仍沒有完全解決。關於糧食價格的管理，第一、需設立大規模的糧食倉儲，名目上仍用舊名，叫常平倉，亦無不可。儲藏的方法，不可由中央概括確立，須因地制宜。至於繳納，或勸導農民，或由田賦附徵，均無不可。一遇災年，即施行平糶，所有

款項，統歸國庫；豐收年歲，則撥款糴糧入倉。第二、設立糧食價格調節委員會，官民合組，其組織：中央設總會，省設分會，縣可免設，中央為調節全國糧食價格總機關，省上承中央糧食計劃，下察地方糧食情況，為謀全省糧食價格協調的樞紐。必要時中央（或省）糧食價格管理委員會，強制規定糧食價格，——法定價格。如奸商仍左右價格，以擾亂市場懲之。

(4) 糧食流通的管理 我國清代糧食輸入採獎勵政策，糧食輸出採禁運政策，各省間亦有防穀令，以致糧食交易，不能暢達。近年來中央雖迭令解禁糧食出境，以資流通，但地方奉行不力，糧食的運輸和交易，依然停滯；而海外糧食，反源源而來，暢流內地。今後補救的方法：a. 取消糧食出省稅；b. 確立國內糧食運輸的便利；c. 提高外國糧食進口稅，以關稅保護政策，管理糧食的流通。

(2) 戰時糧食管理計劃

(a) 儲藏糧食

我國在未來的大戰中，糧食危機，必然十百倍於今日，為未雨綢繆起見，必須於事前大量儲藏糧食於各根據地帶，在若干重要區域，尤必須趕速廣建農倉，由外地大量收

買米糧，歸倉儲藏，以免臨時交通封鎖，農地破壞，欲儲不能。

(b) 增加生產

增加生產計劃可分爲二項：a. 擴充糧食生產的面積，如獎勵荒地的開墾，公地空地的利用，林木的種植，農地的運用；生產面積增加後，農業勞動不可不隨之增加，其增加方法，婦女、學生、俘役從農，并以兵農政策，防止農業勞動力的遞減。b. 施肥，以維持土地的沃度，免除蟲害，推廣良種，改良灌溉，以及農具改良等，均爲增加糧食生產額的要圖。

(c) 節約消費

戰禍一發，國內糧食不能無限增加，救濟的方法：a. 國民自動節約——戰時糧食消費，獨憑國家權利強制節約，不如由人民激於愛國熱忱，節約消費，以助軍需，較爲有效。b. 戰時國民自動節約，自爲上策；但一旦戰事發生，民心惶惶失計，囤積備飢，勢不能藉人民自治精神，發揮充分的效能，由政府強力其節約，此法可補救前法。c. 凡平時消耗糧食，如飼養生畜，造釀美酒，戰時概行禁止，移作軍需。

(d) 便利流通

戰時糧食輸出，各國都採禁令，輸入則獎勵。但戰時我國海外貿易，必受障礙，海口被鎖；這時國內糧食須以一國爲單位，統籌兼顧，步伐整齊，調節盈虛，各省禁穀令，從嚴取締，全國糧食流通權歸諸中央，中央斟酌各地軍需情形，予以相當分配而調節之。

(e) 斟酌分配

大戰爆發，人心浮動，民間存糧，匿而不報；故戰時糧食生產力求增加，消費力求節約，但分配不公或不均，仍歸無效。戰時糧食分配，應照下列各項計劃推進，管理方能就範。

a. 糧食輸入貯藏及分配，全國最高行政長官得統制之；
b. 全國最高行政長官，得收用糧食製造機關，販賣其生產物；
c. 故意毀損或壟斷糧食，致價格騰貴分配不均者，得禁止之。

(六) 合作事業及其實施

合作運動是以合作社的組織，救濟現代經濟組織的缺陷一種運動，其目的在以和平公允節儉的方法，謀社會經濟的改造，不須重大的犧牲，而有偉大的建設，使大家以平等的組織，共享幸福。現時合作事業，在世界各國已極發達。我國現行各項地方自治法規，規定指導各項合作社的組織，為區鄉等地方團體的事務。最近中央頒布的合作社法，關於合作社的業務與責任，亦有詳明的規定。中山先生曾謂「分配社會化」，即合作社為實現民生主義具體方法之一，所以合作事業的宣傳與誘導，宜如何積極而努力，務使全國合作化，使人人加入合作社，在互助組織的基礎上，謀經濟的利益與生活的改善，以實現民生主義，完成地方自治。據中央農業實驗所的調

查，我國合作事業，截至二十四年十二月止，全國登記備案的合作社，為二萬六千二百二十四社，較二十三年增一萬二千五百餘社，性質以信用為最多，社員已逾百萬人，這不能不說已有相當的發達了。但在此非常時期，我國合作事業，應注意下列數點。

(1) 確立合作制度與合作政策

(1) 確立中國本位的合作制度 十餘年來我國推行合作事業，亦自有相當的效用，未可抹煞。惜詳按內容，類皆抄襲外國制度，並且完全採用資本主義國家的合作制度，不是模倣英法，便是採取德日，甚至帝國主義推行殖民地的合作制度，亦沿用之。所以十餘年來我國推行合作事業的機關，大都各行其是，缺乏統一的辦法，也缺乏有系統的計劃，甚至往往互相衝突；因此，從事合作事業者，都感到對於合作事業，應作整個的計劃，嚴密中央與地方推進合作事業的聯絡，並應根據國情，計劃一國防中心的合作制度，即中國本位的合作制度，使政治、社會與技術三者打成一片。

(2) 確立合作政策

普通一般人認為合作事業，是民間迫於實際需要而發生的社會性

之動作，係一種遲緩的經濟制度改良，只能在國家平常時期，聽其自由發展，在非常時期，就無濟於事了；這種見解，全惑於合作的本質，是不可變。若政府對合作運動採用政策，預示目標，以合作組織為方法，再輔以政治力量與嚴密的統制，邁力推進，實可為非常時期有效的利用，如法國一九〇一年前，政府對合作事業，不但不優予維護，且加以摧殘；但一至戰時，即加以利用，由合作社以實施其戰時分配政策；因此，戰時民衆生活必需品，乃得公允的和經濟的分配，這不過法國政府對合作事業，在戰時利用之一端，尙能擴張利用到各方面。我國今日遭逢非常時期，若仍循平時合作運動的方式，聽其自由發展，殊有緩不濟急之感，亟須在政府一貫的經濟政策之下，將合作的本質，加以變化，用政治力量以圖推進，並確定合作政策。考戰時經濟最需要者，不外物力、人力、財力和權力四種。現確定，由下列三方面入手，以達到準備這四種力量量的目的。

a. 組織方面

在非常時期，政府對全國合作組織，加以本質的改變後，用政治力量援助，並予以嚴密的統制，就可以利用合作社有系統的組織，而組成上下統馭的機構，加以軍事訓練。若一旦戰事到來，最高權力機關的權力命令，自能由上而下，立刻可以使全國人民迅速而齊一的總動員。所以在組織方面有準備，即能得人力與權力兼收的效果。

b. 物質方面 軍需爲軍事的命脈，最重要的爲食料與燃料，在非常時期，亟須預爲準備，但莫善於利用合作組織，爲物質總動員的基礎。卽由合作總社，統籌全國財力，作精密計劃，於是對物質的分配，才能經濟；物價的維持，才能穩定；運輸和管理，才能迅速和妥善。

c. 財政方面 合作的先進國家，對合作金融，最表現有成績；但其原因，無非政府在上予以實力的統制。在戰時因需用多量資金，若濫發紙幣，膨脹通貨，則恐物價騰貴，影響國民經濟。所以還不如在非常時期，用政府力量統制合作金融組織，採用合作清算制度，使合作社間貨物的運銷，由總社記帳，用抵銷方法，而不用現金，因此在戰時可以減少發行紙幣。

(2) 合作社的業務

(a) 購買合作社亦稱消費合作社 購買合作社，以批購日常生活消費品及農民生產上必需的原料品，分售於社員爲目的。其效用可以免除中間商人的漁利，並可節省購買的時間與勞力。其種類有日用品消費合作，農具消費合作，種籽及肥料消費合作等組織。

(b) 生產合作社亦稱製造合作社或利用合作社 生產合作社，以設置生產上所必需的

工具，及農民生活上所必需的設備，供給社員的共同利用或個別利用，以謀其生產上的利益爲目的。其效用可以直接增進生產能力，使地盡其利，並可減輕個人的生產負擔，而利益均沾。其種類有共同耕種合作，農產製造合作等組織。我國爲小農制，土地不足，田場分散，農具不全，實在需要生產合作的組織，來整理耕地，設置農具，共同經營，減省勞力。

(c) 販賣合作社亦稱運銷合作社

販賣合作社，以集合社員所生產的物品，加工或不加工，直接販賣於消費市場爲目的。其效用爲免除商業機關的弊害。合作社比個人有較完善的設備與較高的信譽，化零星之少數，爲大量的貿易，由間接變爲直接貿易，剷除貿易上的舞弊行爲，得較好的市場與較高的價格，調節物價，能使生產品改良並加以製造。這種組織，對於中國今日小農的農產預賣及農產抵押，中間人的剝削等弊害，都可以有相當的補救。

(d) 信用合作社

信用合作社，以低利供給社員產業上所必要的資金，並使獲得儲蓄上的便利，而企謀社員生產事業的發展爲目的。其效用爲借給社員以低利的資本，且間接促進一般利率的減低；增長農民人格信用，並使得相互保證利益；增進生產效率，發達社會事業，並養成節儉儲蓄的美風。在中國今日農村金融枯竭與高利貸的剝削之下，就可以知道信用合作社的

組織，是如何的迫切。

合作社的業務，大約可以分爲上述四類，但欲求我國合作運動的成功，必須依下列八原則辦理：1. 合作社的組織與目標以及簿記，均需簡單。2. 合作社必須培植能管理自己業務的領袖。3. 合作社各種經濟上的設施，應從其本身上去評定價值，即同一合作社內，非有利於大多數社員的業務或不損於不參加此項業務的社員的業務，方可經營。4. 合作社組織的目的，須有確定範圍，不可含混。5. 合作社須避免經營帶有投機性質的事務。6. 同一合作社內不能容有利害不同或利害衝突的份子。7. 合作社內須有完善的會計及審計制度。8. 合作社須能雇用合格人員，擔任主要職務。

(七) 經濟樹木與培植森林

培植森林，可以調節氣候，預防水旱災害，增進生產，維持社會繁榮，改良環境，陶冶國民德性，爲地方自治的基本工作。我國荒地的廣闊，遊民的衆多，爲他國所未有，最適合於培植森林的條件；但近年以來，因各地方不知保護，以致遍地童山，直接影響於木材的供求，間接貽害於民食的

不足。現值非常時期，在國防建設上，如戰爭武器的製造，以及交通的建設，需用樹木之處極多。各地方宜集中力量，從事於大規模的造林工作；并於每年春季訂定植樹節，使地方民衆一致擔任植樹工作，或延攬林業人才，主持造林事業；民衆亦應組織各種林業會社，盡力研究各種與林業有關係的科學，務使我國各地所有的童山荒地，盡變成爲郁郁青青的茂林。

(1) 經濟樹木的用途

樹木是我們常見的物件，所謂經濟木材，係指其有經濟價值可供我們利用的而言。人生衣食、住、行及軍事、交通、工業上，直接間接在在需用樹木，換言之，樹木實爲我們生活上不可一日缺少的物件。至其經濟價值的大小，視種類而異，因樹木的用途不同，大致可分爲材用樹木，特用樹木，產果樹木，藥用樹木，觀賞樹木五種。在此類樹木中，材用樹木，爲用最廣，亦爲非常時期不可缺少的物件。茲將其直接間接需用樹木的類別，以及某類宜用某種樹木，分述於下：

(1) 飛機製造 飛機有用全金屬製造者，但用木材製造者仍多，在我國金屬工業未發達

前，用木材製造，實爲需要。製造飛機所用的木材，須具輕韌而有彈力的性質，在美國多用針葉樹

的雲杉、花旗松、及白松。歐洲所用者，爲雲杉、冷杉、松，至闊葉樹類的椴樹、楊樹、樺木、核桃、白蠟樹等類，歐美亦有取用。此類樹木，我國均出產，如雲杉屬有十種；其中八種，分布於中部、西北部及西部的高山，海拔高二千至四千呎之間，成廣大的森林；東北有二種，產量頗豐。花旗松類有二種，產量雖不豐富，但均爲大喬木，其性質之佳，不亞北美的種類。冷杉類有十二種，產於中部、西部、西北部、西南部、及東北的高山上。松類有十二種，徧於全國。椴樹類有二十四種，楊樹類約二十種，樺木類材用種至少有八種，核桃類有四種，白蠟樹類材用種至少有五種，這些種類，就其木材性質上，加以試驗，便可選擇取用。

(2) 鎗柄 製造鎗柄的木材，以核桃爲最佳，此類樹木，我國有四種，其木材均極優美。但因濫伐的緣故，大木日漸稀少。楠木類及樺木類的木材，亦可代用。

(3) 火藥炸藥 木材經乾溜後，所產生的物質，有固體、液體、氣體的不同。固體爲木炭，可供製造火藥炸藥；液體爲柏油及木醋酸，木醋酸經精製後，可得 a. 醋酸 (Acetic acid) 用於製造無烟火藥及烈性炸藥；b. 醋酮 (Acetone) 可用於製造炸藥及無烟火藥；c. 木精 (Methyl alcohol) 可用於製造無烟火藥棉花藥。

(4) 防毒 木炭果殼灰土，均有吸收氣體的能力，可製成活性炭，用於防毒面目。

(5) 交通 關於交通方面所應用的樹木，可大別為五類：

a. 船艦 造船艦的木材，須具耐水濕及能載重的性質，造船以樟、栢、樺等材為佳，造船當以柚木為最佳；但柚木產於熱帶，我國的樺木可以代用。我國樺樹有三種，小果樺產於東部，大果樺產於中部及西部，此二種產量均甚豐富，另一種 *N. Serrata*，分佈於皖湘及南川的高山上，產量不多。

b. 枕木 我國鐵路上所用的枕木，幾全數為外國木材，每年漏卮達百萬元，我國適於用作枕木的樹種甚多，均具有堅固載重、耐磨擦、耐日晒、耐潮濕的特性，如櫟類尤以落葉的種類為佳，櫟、石櫟、栗、樺、楠木、杉木、落葉松、鐵杉、雲杉類等均適用；如能注以防腐劑，更可耐久。此等樹木，產量尚稱豐富，湘黔鄂西及邊地，尤有此等樹木的大森林。

c. 電桿 適於電桿的樹木，以細長而直者為宜，冷杉、雲杉等類均可用。

d. 車輛 製造車輛的木材，需能耐動并耐磨擦，栗、櫟、樺、槐、檀、紅豆樹等類的木材，均可選用。

e. 木炭 木炭汽車，現已成功，此種汽車，推廣的希望甚大。如能普及應用，所需木炭至多。造

木炭的原料，以櫟、油茶、樺木及其他堅硬木材為佳。製造木炭，當就地選取木材，以免轉運，致增高價格；又機械器件所用的高度鋼，亦需用木炭鍊製。

(2) 培養森林的方法

(1) 舉辦林地調查 依照中央規定，舉辦林地調查，以確定地權，區別所有。凡無契據的林地，均歸公有；由政府造林，或官民合作經營，民有者限期造林，禁止棄置。調查之後，即從事測量，以作施業的根據。

(2) 設置模範林場 為求得到實地從事造林事業的機會，宜於重要地點，籌設模範林場，附設苗圃，實地研究，以期獲得良好的成績，逐漸推廣，至造林樹的規定，則多種松、櫟、杉等，可供非常時期土木上利用的木材。

(3) 推廣林業苗圃 森林為國家的事業，不宜於小規模的經營，亟應擴充面積，使足經營法定的森林。各地按林地的所宜，設場育苗，即以所育之苗，於植樹節前分布各自然區，由區公所領導人民，將區內官私荒山土地，責令栽植，並利用荒地，生產用材及薪炭，增加人民收益，保護土

壤，免受冲塌的弊害。

(4) 實行保護森林

造林容易，保護艱難。舉凡已成之林，無論公有私有，居民、林主共負合作保護的責任，如森林火災的預防及消防，森林盜伐的預防及制止，有害動物的預防及驅除，林界標誌的保存及幼樹的保育等事，或由林業機關自治團體編練森林警察，協助居民、林主，負擔保護該處森林的義務。

(八) 注重衛生行政

衛生行政的目的，在保護人民生命的健康，防止疫癘的傳播，關係國家盛衰，民族消長，至爲重大。我國近年來雖倡導衛生，稍露萌芽，但因整個人民之自治能力薄弱，公德心缺乏，和教育程度幼稚，對於自己，不能自動謀整理；對於地方，亦不負合作協助責任，何時何地，均可見到人民居住場所的卑陋，廚房、廁所、飲食、衣服的骯髒，所以疫病蔓延，死亡增加。我們欲謀衛生政策的實施，衛生行政的發達，當然是繫乎整個地方自治的發展。按我國目前的一般衛生狀況，和地方經濟情形，以及人民知識程度，只能先從最迫切的各種重要事項着手改進，如設立衛生機關，訓練衛

生人員，辦理生命統計，取締產婆，檢查藥品，實行防疫、防空、防毒瓦斯，均為衛生事業之較要者，凡自治區宜次第進行，並設法普及衛生教育的宣揚，衛生運動的舉行，以引起人民對於公共衛生事業的注意與興趣。

(1) 舉行衛生運動

(a) 宣傳防毒常識 隨着近代戰爭的進步，利用毒氣、菌類、或其他化學方法殺人，已成爲惟一有力武器；但是我國不說防毒的設備，即一般人連毒氣會應用在戰術上這回事，恐怕也十無一二知道。地方自治機關，亟應協助政府，編製或轉印關於衛生宣傳及預防時疫、防空、防毒各種文字、圖表、刊物、模型等，廣爲張貼及散發，曉諭民衆防毒的有效方法。

(b) 舉辦防空演習 防空演習，爲各國應付近代戰爭的必要準備，包括警報、燈火管制、防火、防毒等項，我們最初步要訓練民衆一些警報、燈火管制、避飛機投彈法等，因爲這都是實用的常識，稍有差池，便禍及自身及公衆的安寧。

(c) 訓練衛生人才

辦理衛生事業，須訓練相當人才，任指導專責。但宜先籌辦訓練初級

衛生人員班，招收中等以上學校畢業生，授以防空、防毒、助產、種痘檢驗、農村救濟、衛生稽查等技術知識。此外各級學校，應注重學校衛生教育，或規定衛生教育為各學校必修課程，並訓練衛生師資，以冀實用。

(2) 普及治療工作

- (a) 設立醫院 各縣應斟酌地方經濟情形，設立醫院，辦理醫藥救濟及衛生事業，並指導全縣衛生工作。而對於私人設立的醫院或診所，比較設備完好成績優良的，應加以獎勵或補助。
- (b) 設立分區診療所 為補助醫院的不及，復視縣境的大小，設立分區診療所，以治療輕性疾病，促進婦孺衛生，訓練產婆接生，並監督及協助救急員與助產婆的工作，收集人民生死報告。
- (c) 設立農村救急所 運用規定的藥品，治療輕性疾病，辦理免費接生、保嬰、普種牛痘、及防疫注射，收集人民生死報告。
- (d) 設立巡迴診療團 規定時間地點，巡視各區診療所工作，檢查學校兒童體格，檢查孕

婦嬰兒體格，及在鄉村執行醫務。如地域偏僻地方，備置巡迴醫車，按時出巡，診查疾病，不收醫藥等費。

(3) 普及預防工作

(a) 檢查街道與廁所 為防止傳染病起見，宜檢查街道，清除穢水；清道之後，所集塵芥穢物，或焚毀、或作肥料。又廁所最易散發臭氣，且為毒菌傳染，宜於公共場所，設置公共廁所，或改良露天便池，凡任意設置的廁所，即速予取締。

(b) 撲滅害蟲 害蟲種類甚多，家庭之中，公共場所，最易麇集蚊蟲臭鼠，傳染疾病甚速，尤危害人民健康。如有此類害蟲發現，即從速捕殺，消毒弭患。隨時注意室內清潔，食品飲料必須着蓋紗罩，或用藥物消毒，杜絕來源。

(c) 改善飲料 舉凡河水井水，往往雜有病菌，為各種腸胃病的來源。改善之法，則為興辦自來水，改良舊井，提倡沙濾水缸，排水和除穢，保持空氣和水的清潔。嚴禁井旁池塘河岸，流濯穢物，及傾倒塵芥；飲料必用沸水，預防菌害。

(d) 建立公墓 現今風水之說，依然甚深，停棺不葬，所在皆是。雖義塚制度，尙未廢除；但因任意堆置，以致臭氣發生，白骨暴露，於人道衛生，均不相容。亟應覓定地點，最好於風景林區建立公墓，對於貧苦無依者的死亡，宜代爲埋葬，破除迷信，節省費用。

(九) 修築全縣道路

按 中山先生論交通的發展，除廣造道路一百萬英里外，尙有建築鐵道，濬修現有運河，新開運河，沿河增設電報路線、電話及無線電等，使全佈於國內。但建築鐵道，開濬運河等等，非地方經濟環境所能允許，自宜由中央全盤策劃。地方之所能，則爲地方道路，如縣道、鄉道、鎮道及城市馬路之類，所以發展地方交通，必以造路運動爲地方自治的基本工作。在地價規定以後，則於自治範圍之內，公家可以自由規畫，以定地方的交通，而人民可以努力從事於修築道路，利用人民的義務勞力，和失業工人、游民、罪犯，或遣散的士兵，以及駐地軍隊，協同進行，早日築成。至造路的方案，經緯萬端，詳細規定，自應待中央及省縣下層工作設計委員會的正式頒佈，茲所臚列，不過關於造路運動中地方自治團體應有實際努力的綱領。

1. 舉行造路運動

利用時機，舉行造路宣傳、演講會，並組織宣傳隊，分赴城鄉演講，或編製轉印關於造路運動的宣傳文字、傳單、標語、文告、造路常識、交通規則等，廣為張貼及散發，使人民明瞭造路的意義，並勸導人民輸用義務勞力，通力合作。

(2) 修築全縣道路

關於修築道路，除國道、省道外，以縣為進行單位，先由政府測量區域以內的幹路、支路路線，及原有水道應濬治者；分別測量調查以後，即行修築開濬，宜縱橫遍布於境內，並連接於鄰地，以促進交通的便利。此項工作，則須由人民用義務勞力和失業工人、游民、罪犯、士兵共同進行。至造路方法，必根據科學知識去建築，勸導人民不可固執偏見，迷信風水地氣，以利造路工事。

(3) 改良運輸工具

新式道路築成，須有良好運輸工具，使不致損壞路面。近世運輸工具，如人力車、馬車、汽車、電車等，均可採用。至改良新式車輛，發展行動工業，亦可採用新法，製造物美價廉的運輸工具，以謀交通的便利。

(4) 保護新式道路

新式道路的發展，民衆保護，最為重要。道路築成之後，宜分兩段保管，時時修理，不使稍有損壞；如地方有水陸交通，尤宜時時修理保存，或遇天氣亢陽暴雨，必勤勉的

除去污泥，無使稍有積滯，務期水陸交通，兼行並到。道路兩旁，均應廣植樹木，以蔭行人，俾便保護路基。

(5)維持道路交通 道路通行之後，維持交通，極爲重要。由公安機關自治團體，依法擬訂條規，以資遵守，並訓練交通警察。如行人道上，禁放販攤，路面隙地，禁置障礙物。來往行人車輛，均當規定方向。其他道路兩端，設立指路木牌，繁盛路口，設置紅綠燈光，以爲行止標誌，而免發生危險。

(十)興辦水利事業

農田的收穫，完全靠着水利，但水多則潦，水少則旱。我國江河流域，綜錯全國，因水利不修，常年既少受其益，而一遇久雨，便泛濫成災，如黃河河道淤塞，遷徙無常，沿河兩岸，無日不處於洪水威脅之下。尤以西北各地，雨水稍多，卽成澤國，一遇亢旱，卽赤地千里，情形慘酷，各盡其極；長此以往，不獨民生日困，國本亦將動搖。前內政部召集全國內政會議，頒布推進水利的方針，主張在治本尙無成效的時候，各地方就其力之所能，切實做去，得寸進尺，先求小成，以救目前。所以今後水

利機關，對於水利事業，首先應施以各種測勘，以爲計劃的資料，繼則改良水源，以減水道的淤澱；勘濬湖河沙灘，以免泛濫成災；改建新式涵洞，以期宣節得宜；提倡機械灌溉，以防旱魃之爲虐；再進而利用水利，開發水電等，均應精詳規畫，擇要舉辦，防其害固當注意，求其利尤爲要圖，則關係民生，至爲重大，而地方自治團體，尤應注意下列的事項：

(1) 修濬河道溝渠

查河道溝渠所經過的地方，對於人民有切身的利害，尤於農田灌溉，舟楫航行，至爲重大，應規定人民修濬辦法，以便遵守。凡附近村落，灌溉農田的河流，及其公辦的溝渠、隄埝，每年可擇農隙或冬令水淺時，以義務勞工，或業食佃力法，開闢河道溝渠，修濬積淤，以利灌溉。

(2) 提倡水利組合

我國水利，除舊式溝洫外，向無現代的水利建設，水旱成災，幾於無歲。茂有。亟應提倡水利組合，一切措施，必合科學原則，而能貯蓄多量雨水，以爲灌田之用，使人民得以安居。

(3) 獎勵隄工防護

查現在各地消防的組織，倒很完備；隄工防護，可採用其法，召集本地農民，注重平時訓練，遇有大水，民衆自行防禦，並須管理保護，以便永久維持。

(4) 測驗雨量 雨量爲計劃治水的重要根據，須有不斷之時期測驗，凡扼要之處，設站辦理，并實施氣象觀測，及溫度觀測，此事甚簡易，所費無多，宜廣爲推行，以防未然。

(5) 植林防災 我國遍地水災，雖由於水道的不修，但森林稀少，亦爲根本原因。凡各處山荒隙地，應廣種樹木，以調節雨量，開發利源，減少水患。

非常時期之地方自治終