

新縣制的農村建設

毛慶祥 著



文化書店印行

519.12
2003

新縣制下的農村建設芻議

新縣制下的農村建設芻議

毛慶祥

中國是個農業國家，農民佔全人口百分之八十以上，社會的結構，以農業經濟爲其主要的骨幹，所以中國政治的機構及動向，論理不能不以全部農業經濟爲出發點，然而中國政治，向來沒有十分注意到農村建設的重要，政治的作用，只要統馭百姓，不至造反，即已盡了最大的能事。至於縣令在，前稱爲親民之官，父母之官，未嘗不予重視，但所謂吏治，大部份在聽訟捕盜上用功夫，而且出知州縣的人選，都從科舉出身，刑名錢穀一切付諸幕僚掌理；根本不諳農事，所辦的無非是官樣文章。

這種流弊即到民國時代，仍舊沿而不改，官與民隔離，政治與農業分手，衙門與農村對立，可以說是中國政治不進步的重要原因，同時也是中國社會停滯不進化的重要原因。

農業經濟的重要，誰也不能否認。我們曉得人類活動決不是限於單純一個方面，然而經濟的活動，不能不承認他是主要的活動，政治活動，丟開了經濟活動，簡直是沒有血肉的殘骸，將不能維持具有靈感的生命，中國的經濟基礎，在於農業，丟開了農業，既沒有經濟可言，自然也沒有健全的政治可講。

所以抗戰建國綱領有「以全力發展農村經濟，獎勵合作，調查糧食，開墾土地，疏通水利」的規定。

農民的生計國家的財政，戰時的供應，社會的生活，外匯的爭取，洋貨的抵制，無一不需仰賴於農業的發展，與農村的改進。

中國社會的機構，隨着農業環境與制度而異其形態種種社會問題與政治問題，都因農業的特殊條件而起，所以施政要合乎因地制宜因人制宜的需求，則我國政治方針自不能不以農業為對象。

今後的政治，不管獨裁與民主，均以獲得多數民衆為一成功條件，中國的民衆，可以說十之八九是農民，所以丟開農民與農業，簡直可以說沒有政治。

縣是地方自治的礎石，縣單位經濟的建設，是完成地方自治必要的條件，唯有地方經濟的發展以後，人民生活程度才能增高，一切縣單位的建設，人民纔有力量負擔。所以做一個地方官的如不能考察研究他轄境內的農業情形，而力謀改進地方經濟之條件，即不能算是一個好官。

現在有許多人談到中國政治，即提出治國平天下的大道理，開口仁義，閉口道德；於如何改善人民生活，如何復興農村，毫不措意，所謂仁民愛物的仁政，畢竟成為口惠實不至不兌現的支票。

其餘對農業雖亦注意，但自身即缺乏農業的智識，對農村建設，既無堅定信念，更更有效辦法，關於土地陳報，不能不委諸地政局長，農村合作不

能不委諸合作指導員，農村金融，不能不委諸合作金庫，以至農業推廣，不能不委諸農業推廣所，結果一切生產部門的實際工作，均與縣長發生不出直接關係，縣長只是掛了許多好聽的頭銜，實際都沒有什麼效用，事權不能集中，縣的機構不能健全，中國基層行政，只能消耗而不能生產，實在是一個莫大的缺憾。

發展農業復興農村，向來只由私人或學術團體盡了最大的力，至於政府方面到現在纔有比較劃一的辦法，可資遵循，但是就行政機構而言，依然沒有樹立完整的系統。在中央雖然有總攬全國農林行政的農林部，然而農貸由四行辦理，合作由經濟部辦理，地政由內政部辦理，農本局又另外辦理。其他類似的業務，這種不合理的機構，自然有待大規模的調整，我們可無須過慮，但是在地方，尤其是在縣單位，農業行政的領導權，也不大清晰，有許多縣份名義由縣長担任，實際由各專門部份負責主持，甚至連名義都與縣長無關，譬如以農業推廣來說，各縣成立農業推廣所，其工作由農業推廣人員辦理；所遇的困難是難得行政力量的幫助，缺乏經費，工作人員生活無保障，設備簡陋，推廣材料不足，農民不易發生信仰，保甲組織不能自由使用，農民教育不够，人力不敷分配，一個推廣人員會記載過，「推廣人員終日跑窮腿，說白話，看人家冷眼，白臉，甚至於碰釘子，都是家常便飯，在過渡時期，組織系統紊亂，上層機關計劃不協調，平行機關步驟不一致，緩慢摩擦，不能適應農民需要，推廣人員好比打鐵槌一樣，懸在空中，上下為難」。

1. 可以充分說明農業與行政脫離關係的弊害，中央規定了一很好的計劃，到了地方上便成為具文，毫無實現可能，其癥結即在於此。

我們認為縣組織是地方行政綜合的機構，不能不充分賦予農業行政領導的權限，農業推進，必由縣行政的力量來担当，始能免除種種不必要的障礙，縣行政當局必能負荷農業推進的責任，始能算得克盡厥職。

以往縣行政人員，當農業推進人員，有功相爭，有過相諉，以致辦理行政的只有一個空廊的架子，從事農業的絲毫不能發生一種力量，這樣矛盾齟齬的對象，一日不消除，中國的經濟建設，與地方自治，一日不得完成，去年頒佈的縣各級組織綱要，僅僅規定區得設建設委員會，為區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，其他在縣在財政。建設，地政，社會各科，及技士技佐之設置。雖然對農業推進最有明白的規定，而注重縣單位經濟的建設，是很明顯無懷疑的餘地。

現在各省正分別在實施縣制，我們認為地方自治的基礎，要在每一個農村中間去找尋有了農村建設，才有自治建設，今後的縣行政應該以農村建設為一切建設之母，我們不用辭費，擬以左列四大工作，為建設農村的發凡，以官民合作的方式，推進地方自治與農村建設，即一、解除農民痛苦，二、嚴密農民組織三、建設模範農場四、增設補助團體。

一 解除農民痛苦

爲解除痛苦，是一種消極的建設，中國農民의痛苦，恐怕爲世界上任何一個國家所不及。民生義意的目的，在使大家有飯吃，其實大家有飯吃，並不是容易實現的事。第一步應該要求大家有粥吃，改善人民生活，不是容易的事，第一步應該要求每一個農民有日子過。我們只要稍微向農村注意考察，就曉得中國農民大多數無飯吃，無衣穿，幾乎不能過日子。據可靠的記載，一、陝北農民穿的衣服，既爛目髒，爛得鶉衣百結，髒得一個聯保主任可伸手向懷裏摸出一把盆子來，他們把做莊稼稱爲受苦，平常吃糠，吃榆皮，喝黑草水，是司空見慣的事。二、湖北有許多農民沒有飯吃，更有許多農民變成乞丐或土匪，農民過的是牛馬奴隸般的生活。三、西南邊陲養利，縣貧農工作時間，經常從上午五時至下午黃昏時分止，每天吃兩頓玉米粥，取回一角工錢不做即不能生活。四、據成都農郊的農村調查，借貸過的農戶，佔百分之六三，四九，一般農貸的用途挖肉補瘡大都用之於生活，至用以生產者，可以說絕無僅有。五、廣西羅定縣泗綸農村，二百多戶農家佃農佔百分之九十，有五畝地以上的自耕農，找不出十家普通的佃農，要兩天才能吃一頓糙米飯，比較窮苦的要僅五六天才能吃一頓，有甘薯和瓜等雜糧充飢的，要算幸運的份子了。六、其他貴州廣西各省農民生活都很貧苦，其而至於苦到不能忍受。

現在一般人侈談農村建設，而忘掉了全國在水深火熱中掙扎的廣大民眾，實在是一種危險的現象，根據中央土地委員會的調查，中國農民沒有土地

的，佔百分之五五，而號稱有土地的農民在百分之四五以內，却有百分之二十的貧農，僅僅佔有少許耕地。這般無田無地的苦農，與有田不够吃著的貧農，他們在社會上生活的危險情形，真不難想像而知，試問各地對這種貧苦農民，有了什麼適當救濟沒有？還不是讓他們聽天由命的自生自滅！中國多少的社會問題與民族危機，大部份由此而起。假如要打破土地私有制度，而實行耕者有其田的辦法，在中國將引起極大的擾亂，事實上這條路也絕對走不通，平均地權，可以算得解決中國土地問題的根本辦法，但是不能不有相當長久的期待時期，即使平均地權的制度，能够推行盡利，無如這般廣大的貧苦農民，始終沒有購買田地的能力，始終難以達到耕者有其田的目的。即是始終不能脫離苦海。我們認為利用機器，改良技術，選擇種子，應用化學肥料，防除病虫害，預防天災等都是替有田者想的辦法，當然農業應求改良，但是有田的農民和無田的農民對比，則對於無田農民的問題似乎比有田農民應先重視的必要，有一口飯一口粥吃的農民，總還可以挨過日子，惟有早餐無夜頓，連粥和豆水喝不成的農民，實屬急迫痛苦，萬難一刻坐視不救。中國是個貧窮的農業國家，所以我們應該從救濟貧苦農民做起，而這個救濟的責任，唯有由各縣負起，更為切實適當。貧苦農民的生活有了辦法，中國的農村建設，即已成功了一半，我們相信只要辦理縣政者，肯努力從事設治，中國貧苦農民的前途，決不至像目前一樣的慘淡淒苦，茲試舉幾種救濟先天痛苦之解決辦法如下：

一、介紹工作 以區保爲單位，成立工作介紹處，登記過剩勞力及貧苦農民，設法介紹工作縣府統籌其事，竭力設法銷納地方勞力。

二、擴充小本借貸 爲救濟貧苦農民緊急需要，不必經過參加合作社方式，即可飭由合作社金庫予小量款項，手續力求便利，使人人有借款機會。

三、辦理移民 如本地缺乏地田無法容納時，應由縣政府向外接洽，使平邊遠地區從事墾殖工作。

四、提倡農村副業 發展農村手工業，並設小規模工廠，並授農民製造農產品及畜牧等技術。

五、多設養老院育嬰堂 一貧苦老農，無力生產，生活最感痛苦，應多設養老院，盡量收容，這點在中國舊式政治家非常重視，實際爲減少社會悲慘景況，也應努力於此。其次據一般調查，貧苦的人家，子女生育最多，因而家累愈重，生活愈加困難，爲減輕貧苦農民負擔計，應由縣多設育嬰堂，代爲撫養嬰孩這樣農民只剩年富力強的夫妻，謀生尙不至十分艱難，這是最重要的救濟辦法之一。

以上都爲解決農民先天性痛苦設想，除此以外，農民尙有外來的痛苦，這種外來的被壓迫的痛苦，其劇烈程度，比了先天性的痛苦有過之而無不及，在這種窮苦之下，受害的不盡是貧苦的平民，即中農以上的人民亦同樣的受到影響，所以農村建設，對於這種悲慘的黑影，不設法消除，一切努力，可以說盡屬徒然，與利必先除弊，解除農民後天所受痛苦，確是一舉

急不容緩的事情。而這種農民後天性痛苦的成因，大部份與縣行政有密切的關係，如縣行政人員果能做到仁民愛物的地步，農民因痛苦，至少可以減去一半。但是事實是如何，官僚政客貪污敲詐，壓迫欺凌，是常有的事，土豪劣紳，以及區保人員魚肉鄉民的事情，所在都有，地主富農地租與高利貸的剝削，幾乎到處皆是，公家的苛捐雜稅，也還沒有廢止淨盡，這些現象，都反映出中國的政治沒有達到澄清的目的，依舊是一種官僚的公文政治，而不是農民的大家政治。如不力求改革，縣政建設農村建設都是紙上空談，而流毒將不堪設想，結果不但意政不能兌現，恐怕社會基礎將由此格於動搖，人民生活，將由此格外痛苦，影響鉅大，決不可等閒小視，我們認為亟應其革的後天性痛苦之解決辦法如下：

一、吏治的整飭 縣政府給予人民的痛苦，真是一言難盡。最普通的是只管辦理等因奉此的例行公事，不能實際給予農民以實益。我們主張縣以下的公文，完全改用表格填寫辦法，以往等因奉此的官樣文章完全廢止不用，只要辭意達意，官民之間，能發生實際效用。表面的形式，完全可以不問，這樣官不能以公文欺民，民亦不以公文面怕官，這是農業政治的一大革新。縣長及其佐治人員應該無時無日不在農村工作，死坐衙門是不下村的陋習，不能再讓他繼續，延擱積壓，敷衍諉塞的官僚哲學，自然應該澈底革除；縣長及其僚屬的貪污敲詐不能肅清，富農良民亦將無法安居，濫收行政罰錢，收發與政務的阻壓需要，房費的包辦，民刑案件的積壓，狀紙浮收費用，代

實證提的作弊，執達吏傳案的收費，訴訟的收受賄賂等，受害的盡是農民，以往歷史上相傳的官逼民反，以及普通所說的民不聊生，可所說都是吏治腐敗所貽的惡果。所以縣政不求革新，農民生活將永無改進的希望，因為縣政與民生的關係太密切了。

二、區保的整頓 腐惡的政治，區保人員不偏不倚正做了敲詐壓迫的基層勢力。區長聯保主任，不能不就地取材，其人選太都是地方有力的腐惡份子，學識與資格根本就不可細問，陝西一個聯保主任，據說可以有一千元一月的收入，各省比較偏僻的地方，區公所公然設立等於監獄的拘留所，調解民間糾紛，要徵收費用承辦兵役，可以買兵頂替，可以讓富紳子弟逃匿躲避，勸募救國公債，及各種捐款，可以不舉收據而渾水摸魚，最痛心的是他們擁有槍枝，每一殺害良民，而捏報匪盜拒捕，當場格斃。經征區保經費浮收潛支，已成一種通病，目前區保的弊端，簡直舉不勝舉，農業社會有了這許多害蟲毒賊，農民的生活，那裏還有改良的希望？所以區保人員的人選不能不加以提高，最好由受過短期農業訓練的小學生或初中畢業生來充任，提高他們的地位，保障他們的生活，監督要嚴密，賞罰要分明，另外再出版一種簡明的保甲公報，不斷予區保人員以適當的常增進，這樣保甲人員自然不難為農民的領袖。

三、士劣與富農的干涉 土豪劣紳武斷鄉曲的魚肉鄉民，與為富不仁的富農重利盤剝，在農村中是一種既深且重的禍害，地方上土豪惡棍，其淫威

惡勢，往往可以支配區行政，當地愚民，自更不必說。他們在地方上擅作威福，吃著生活一切供應，均取之於農民，甚而至於窩藏盜匪，包庇盜匪而為害農村，這種情形在西北西南交通不發達的各省，尤為普遍，祿貴州有若干縣的土劣勢力，常常演出殺害縣長之怪劇，而當專員縣長者，每求一時苟安，不惜和他們勾結，事事仰其鼻長，地方禍害更不堪問，此後省縣當局應以大刀闊斧的精神，對此般農民，予以嚴懲痛治，毫不假借，自然地方得以澄清，其次高利貸予農民的危險尤大，因為他可以剝削農民至不能生活，全國負債的農民至少在一半以上，借款的利率平均年利達到三四分之高，買賣穀花剝削更為驚人，貧苦農民，為種種需要，不能不借錢，不能不乞憐於富農，在此情形之下，富農自然可以暗無天日的提高利息，抵死剝削，政府在消極方面自應嚴禁高利貸款，規定一適當利率，一律不準超過，在積極方面亟應增設農民銀行及合作金庫，改善貸款手續，放寬貸款條件，增加貸款數量，監督貸款用途，由此建設農村新的金融系統，高利貸的積弊，自然不攻自去，然而這些辦法，必有待於地方行政力量的協助，始有美滿成功的一日。

四、地主的限制 中國農民完全沒有土地的，佔農民數百分之五十五，有路有土地的，佔百分之二十，而大地主佔有全國耕地百分之四十三，小地主佔百分之三十一，富農佔百分之十七，中農佔百分之十三，貧農僅佔百分之六的耕地。由以上的統計觀察，可見耕地集中在少數人民手中，大部分農民過著佃農生活，佃農對地主的租額，普通照收穫量四五成分，或者四六

成分，成都附近的地租佔到農業生產價值上百分之七十以上，其他各地的租額，由此不難相見。而且佃農除納地租外，還有送節禮年禮，做無償勞役，送婚喪喜慶賀儀等許多額外供應。有許多地方盛行押租金制度，地主每藉沒收，在轉租上，佃戶又須納兩重地租，地主逐年增加地租，或者無端收回土地，佃農尤感莫大痛苦。以往地方行政當局時常幫助地主嚴厲催租，佃農捉到官裏農官司，幾乎成了家常便飯，因之人民疾恨地主者，反而怨恨政府。所以今後縣政府應該站在貧苦農民方面說話，對於以往種種弊端，要以政治力量，強迫革除，要嚴厲執行二五減租，規定租額，嚴禁加租；遇有天災人變並準酌量減租。種種變相的剝削，均在嚴禁之列，縣行政人員絕對不能再作地主的護符，這麼，佃農生活可以獲得相當保障，而農民亦不至有抗租運動發生，地主與佃農的關係，自然可以得到比較和善的調整。

五、苛雜的廢止 苛捐雜稅，久為病民的稅政，民六各省內戰，增加苛雜，至二十年始行裁釐，各地方隨釐帶征之附捐，悉行裁撤，各省財政感到困難，事業日漸增加，又不得不加徵苛捐雜稅，二十三年全國財政會議，又加整頓，計至二十七年止，共裁廢苛雜七千一百零一種，款額達六千七百六十九萬一千四百餘元。然而各地方改頭換面的苛捐稅依然存在，湖北過去田賦附加二百萬，使人最感痛苦的畝捐約四百六十餘萬，長沙每兩正銀，附加達十一元二角八分，宜章縣田賦計每兩正銀，附加達五十餘元之多，江西的田賦附加達正稅百分之九十。各地除區保經費在戶捐項下征收外，臨時攤

款有所謂保安款，飛機捐，電話款，義勇費，子彈費，服裝費，兵差費，春貼捐，壯丁訓練費等，名目繁多，不勝備舉。派款次數愈多，經征人員浮收機會也愈多。每每實捐一萬，而公家到手只有九千，試問這種繁重的負擔，貧苦的農民，如何能忍受得下？即以田賦而論，四川新繁縣在民國二十三年時附稅合至民國八十年，各地徵收弊端甚多，浮收，指申，勒索，往往申面正預徵已計只須十元，而實際農民支付要倍上一倍或一倍半不等，飛機施寄，充分給胥吏及糧重以作弊的機會，農民一年辛苦血汗所得，本來不能維持生計，又加上許多繁重的捐稅，試問有沒有日子可過？所以縣政府亟應遵照國家廢止苛雜的功令，剔除各種中飽浮濫的積弊，使人民負擔一天較輕一天，才能解救農民的痛苦，中國的政治，必須從此着眼，從此下手，那麼抗戰建國，都不難達到成功的目的。

二 嚴密農民組織

中國民衆，向來出名是一盤散沙沒有組織的人民。一般學者認為中國農民，與其說組織散漫，不如說沒有組織，或更準確。我們研究中國農民何以會這樣散漫而沒有組織？既不是缺乏組織的能力，也不關沒有團結精神，主要的原因，還是由於受我們農業制度的影響所致。我們現在流行的貧富弱私四種民族大病，可以說都是由此發生：

一、貧的原因 中國可耕地帶，農民人口稠密，以致耕地不敷分配，耕

者田少或者竟沒有，再配合天災人禍種種關係，中國農民不得不過窮困的日子，總理會說過，中國人民一般都是貧困，中間不過有大貧小貧的分別而已。向來中國即不注重工商業，國民經濟單的囿於呆板遲鈍的小農制圈子裏，又加農業技術不改良，生產無法增加，結果只能在節衣縮食的最低生活線下掙扎生存。

二、愚的成因 中國農業耕作，需要更多的勞力，每每上至老翁，下至稚童，都要分担一部分胼手胝足的勞作，所以農家子弟，能够讀書識字的，百不得一，又爲季節氣候所限，不能有多餘時日，出外經商社交，在窮鄉僻壤之間，其陋寡聞，那是當然的結果，他們甚至愚而不能辨別利害順逆，所謂無皇帝好過日子，是我們農村裏到處流行的口號，迷信的心理很濃，凡一切無法明瞭或解釋的事物，一概歸諸鬼神天地，而農村社會的保守呆板，缺乏變化，也足以鋼鐵農民的聰明才智，結果成爲是遇不可及的農民。

三、弱的成因 中國上古時代，兵與民不分，個個都能生產，同時個個都能打仗，等到部落社會結束以後，農業社會競爭的需要，一天天減少，減少至單單經營經濟活動，至於兵戎，農民在厭戰心理之下，自願交給政府，演至近代，農民自衛能力，消失淨盡，再加貧窮愚蠢，自私自利諸種原因，中國農村，遂成脆弱不堪的局面，一有外侮，即至驚失措，而無法應付。四、私的成因 中國農村隨耕地而分佈，散在廣大的原野山谷中間，彼此相隔很遠，老死不相往來，是極普遍的現象。中國農業生產技術，宜於單

獨或少數人工作，沒有集團組織的必要。自給自足，並不需要依賴他人，「日出而作，日入而息，帝力何有於我哉，」從古即是如此。他們經濟生活的單位是家庭，所以「各人自掃門前雪，莫管他家瓦上霜，」幾乎每個中國農民都有這種傾向，村與村隔絕，縣與縣阻闕，因此組織與團結，並無迫切需要，人人安土重遷，人人各保身家，至其極端竟至損人利己，即覆邦敗家，亦毫不顧惜。中國社會經濟結構，既以小農經濟為基礎，其影響於整個民族的存亡興衰，是如何深重；又加中國向來是傳統，封建政治，平素只注重一個制駁高壓的管字，其餘敦養衛三端，很少有改進的辦法。專制帝王與官僚政客他們的法寶是「民可使由之，而不可使知之」的愚民政策，他們所需要的是百姓的財帛，而不是民衆的組織，他們詭言政府的權力得之於天意，而不一定得之於民意，民衆愈散漫，他們愈得高枕而臥，所以中國的政治，自始即是背叛大眾，脫離農民的把戲自戰國以降，至於近代，這二千多年中，中國的社會毫無進步，這是一個主要原因，中國農民社會，沒有組織，不能團結，非但影響到經濟與政治，即教育哲學道德藝術以及整個固有文化，無不受到極嚴重的影響，我們不講縣政建設與農村建設則已，如果講到，那末農民的組織問題，可以說是當前最重要最迫切的問題！

農村建設與縣政建設，首先應該挽救貧愚弱私四種毛病，貧欲使之富，愚欲使之智，弱欲使之強，私欲使之公，第一要確立農民組織的集團生活。我們農業制度的缺點，只有以嚴密的組織，與堅強的團結來補救，才始有顯

著的效力發生，換句話說，農村經濟活動，應該參加政治力量，庶可校正以往單獨畸形發展的錯誤。集團組織的目的，在增進大家的利益，改善人民的生計，大家的福利，只有大家自己始有徹底改進的企求，然而廣大的民衆，如何能產生一個共同的確當的意志？那麼不能不靠集團組織的力量，因爲集團組織，完全應用分工合作的科學原理而成，有了分工，人們可以各盡所長，而有特殊的複雜的創造，不致一味在古老的舊經驗中兜圈子，有了合作，人們可以互助互讓，共策共力的發生一種雄厚的集團力量，不致一味散漫零亂的受人宰割，而不能自主。此不僅在經濟的組織是如此，即在政治組織亦莫不如此。總理昭示我們政治是管家人之事的一種科學，亦即是說政治是管理集團生活的一種學問。總裁也告訴我們，政治的機能，應該包括管教養衛四個部門，分工的時候是四個部門，合作的時候是一個體制，所以農民的組織，以農業的觀點來觀察，是一種經濟的組織，以治民的觀點來觀察，是一種政治組織，不論管教養衛，都應該納入這種意志集中力量集中的集團組織以內，才能够發生一種偉大的作用，才能够發生分工合作的實效。而這種集團組織是調和於團體與個人間的一種組織，決不是以團體沒收個人，或者因個人而妨害團體的組織。很顯然的中國以往的縣政建設與農村建設，沒有領略這種組織的真髓，以至到現在還徬徨在歧途中間，這是值得我們猛省的。現在中國農村表面上並不是沒有組織，而且五花八門的團體組織，疊床架屋非常可觀。如保甲的組織合作社的組織，農會的組織，社會軍訓的組織