

自民國二十二年二月
至民國二十三年八月

江寧縣政概況

葉楚傖題



緒言

自嚴重之國難發生以來，國人咸警惕於救亡圖存之政治改革，非就下層着手不可。縣爲國家最低級行政機關，亦爲地方自治單位，既欲改革下層政治，自應從縣做起。惟全國縣份，數近兩千，將欲一一實行改革，既恐人力財力之不足，且慄乎所依據之原則未盡相同，實施之辦法或多歧異，馴致制度參差，步驟凌亂。爲大處着眼小處下手計，江蘇省政府爰有自治實驗縣之設，並以江寧地近首都，中外觀瞻所繫，各種制度方法，易得各方之協助與指導，於是設自治實驗縣於此。

江寧自治實驗縣於民國二十二年二月十日成立，直隸於江蘇省政府，同時由江蘇省政府聘任委員九人至十三人，組織縣政委員會，代表省政府負責全權指揮監督縣政之推行。委員類多黨國先進，及對地方行政有經驗之專家。自縣政委員會成立，即推定委員一人兼任縣長，江蘇省政府乃賦予江寧以較爲廣泛之自由決定權，俾於各種行政設施，不受牽制。此外更由省府會議決定免解省稅，使於發展地方教育建設各種事業，不受經費困難之累。實驗縣成立後，深感人民經濟生活之困苦，與夫無組織，實爲自治不能推行之主因，是以實驗自治，必須養教兼施。顧欲實施養教，須先有一廉潔與強有力之政府，故首先裁併財政教育建設公安土地各局，於縣政府設民政財政教育建設公安土地六科，以求指揮靈捷，行政效能增加，

藉免向日縣局隔閡，行動遲滯之狀態。縣政府改組就緒後，即着手整理財政公安，前者在整理地政，剔除中飽，確立征收會計制度，藉裕稅收，後者則慎其人選，嚴其訓練，勤密其考核，充實其設備，薪餉由縣發給，禁絕就地籌款，使社會安定，人民樂業。迨財政公安已上軌道，縣政府乃轉其注意力從事於教育與建設之發展，前者求其普及，後者重在生產。如以時間劃分，自二十二年二月至十月，爲整理財政公安時期，以後爲發展教育建設時期。

歲月如流，自實驗縣成立至今，已一年有半。在此一年半中，雖秉承江蘇省政府與江寧縣政委員會之指揮，兢兢不怠，顧或限於財力不足，或由於思慮未週，年半政績，殊遠理想，茲試爲列舉其犖犖大者：

民政方面，於自治行政，則廢止閭隣，改編村里，合併鄉鎮，裁撤區公所，設置自治指導員，使自治組織，適合地方需要。於戶籍行政，則調查戶口，繼以舉辦人事登記，於是全縣戶口之數額移動，一按表籍，立即瞭然。於衛生行政則設立衛生所五，衛生室七，全縣衛生行政最高機關之衛生院，亦在籌備中，對於疫疾之預防與治療，受益者何止千萬。於保衛行政則分別舉行分區與集中訓練，兼重軍事與公民教育，現受訓練具有充足自衛能力者，已有一千名。

財政方面，一面改革田賦，裁汰舊式胥吏，整齊田地等則，採行一條鞭制，改良執照，採用新式徵收會計，並設立分徵收處，實行自封投櫃。於是人民之負擔減輕，（新稅率較舊

稅率平均約減三分之一，而政府之收入，則自民國十七年至二十一年之平均每年約三十六萬元，二十二年突增至九十餘萬。一面改革會計制度，採用新式官廳會計，實行預算決算及統收統支辦法，方法嚴密，無從舞弊。此外並減輕契稅，暨廢止雜捐六種。

教育方面，小學校學級由一百六十一級增至三百五十三級，學生數由三千四百九十二人增至一萬三千九百七十六人。民衆學校，由三十三級增至一百〇三級，學生由九百六十五人增至四千五百七十人。民衆運動場由七所增至一百〇二所，民衆閱書報處由八處增至一百三十處，小公園由四處增至三十處，民衆集會場由三所增至二十所，民衆茶園由五處增至三十處，壁報由八處增至五十五處。又新設中學一所，學生九十二人，學校附屬農場八十二處，民衆問字處一百一十二處。甄別合格私塾一百八十五所，學生五千四百六十五人。此種數字上之增加，更加以教育經費之穩定與師資之嚴格選擇，其實際進步，當在統計數字之上。

建設方面，條築公路六條，長六十三公里，翻修公路及街道三處，長十公里。疏浚河流一道，挑土二十九萬五千立方。建造及補助人民自建之閘堤礮礮共一百五十餘處。修築江堤五公里防汛，購抽水機十六部，共二百十九匹馬力救旱，受益農田近六萬畝。指導成立合作社一百三十三所，社員四千七百三十人，股金三萬二千一百七十二元，營業數十三萬一千〇三十三元。成立耕牛會四十三個，會員六百四十五人。創辦農民抵押貸款所一所，資金二十萬。設立農產抵押倉庫十處，抵押穀產四萬八千餘担。放養改良蠶種二萬八千三百〇五張。

，造林三百五十萬株，植行道樹一萬三千株，暨辦理其他稻麥棉作之推廣。凡政府力所能及者，無不惟力是視。

公安方面，在編制上有警官警士七百十三人。在設備上新置步鎗盒子槍及手機關槍五百六十三支，機器腳踏車十二輛，馬二十匹。在待遇上分別提高，再無就地籌款之弊。在訓練上學科與術科，皆甚嚴格，故克負維持治安保衛人民之責。公安經此刷新，雖過去無治安統計，可資比較，第以自治實驗縣初成立二十二年二月至八月與二十二年九月至二十三年八月比較，綁案由每月平均三件強減為每二個月一件，劫案由每月平均二件強減為二十日一件，破獲率由百分之五十增至百分之八十。至於煙賭，以緝捕之嚴（一年半計獲煙案一千五百九十三件煙犯三千二百三十六人）亦漸瀕絕跡。

地政方面，以二個半月時間，辦竣全縣土地陳報。田地未陳報前約一百十五萬畝，陳報後增為一百三十萬零一千七百畝，於是政府乃得根據土地陳報清冊編造地稅徵冊，為田賦澈底之改革。至於利用航空測量，辦理清丈，亦正籌備開始。

此外如省市劃界與遷治，亦經分別解決。前者於民國二十三年九月一日交割清楚；後者則決定遷治負山帶水位居全縣中心之土山，並着手為各種遷治必要之建設，遷移之期，當不在遠。

一年半來之施政方針與經過情形，已略如前述。或將懷疑如此云云，不將為官治而與自

治之旨相背歟？但就過去經驗而言，若無經濟基礎，則地方自治，不易推行。目下農村貧困，農民生活，異常困苦，在春日當衣物，冬季賣耕牛之狀況下，多數農民所希望者爲足食足衣，故歡迎振興水利，發展生產。至空泛之行使四權，初不經意。是故施政者，應先以政治力量，以養以教，於發展生產中，寓自治訓練。必也先謀農村經濟穩固，然後自治方易推進。故雖官治其表，而實扶植自治其裏也。第以江寧自治實驗之期，尙有三年，而各種工作，僅具端倪，例如學校雖儘量增加，而學齡兒童失學者尙佔百分之六十（全縣學齡兒童六萬八千九百二十名）。生產建設，雖不斷舉辦，而農村之貧困依然。是以如何檢閱過去工作之得失，確定今後應採之步驟，固須繼續努力，尤有待社會各界予以懇切之批評與指導焉。

江甯縣政概況目錄

緒言·····	一六
民政·····	一六〇
第一章 自治行政·····	一
第一節 自治行政之回顧·····	一
第二節 自治行政之整理·····	二
第二章 戶籍行政·····	一五
第一節 過去辦理概況·····	一五
第二節 本府辦理經過·····	一八
第三節 戶口之數字分析·····	三四
第三章 社會行政·····	四一
第一節 衛生·····	四一
第二節 積穀·····	四四
第三節 改良風俗·····	四六
末衛行政·····	四八

本縣過去保衛團概況.....四八

節 本縣改組後一年來之保衛行政.....五二

三節 今後試辦之保衛行政.....五七

第四節 保衛經費.....五九

財政一一三

第一章 地稅之整理.....二一

第一節 關於徵收機關之整頓.....二一

第二節 征收制度之改進.....四

第三節 科則稅率之統一.....一三

第四節 徵收冊串之改訂.....一五

第五節 征收賬簿之改訂.....一七

第六節 關於田畝方面之整理.....一七

第七節 歷年徵收成數之比較.....一八

第八節 對於推收過戶之規定.....二〇

第九節 徵收經費.....二〇

第十節 將來計劃.....二一

第二章 契稅之整理·····	二三
第一節 統一征收廢除附加·····	二三
第二節 辦理機關·····	二三
第三節 辦理手續·····	二四
第三章 改革後之會計之制度·····	二四
第一節 採用新式官廳會計制度·····	二四
第二節 實行預決算·····	二九
第三節 採用統籌統支辦法·····	三〇
教育·····	一一四二
第一章 學校教育·····	一
第一節 鄉鎮小學·····	一
第二節 私立小學·····	一八
第三節 縣立中學·····	一九
第二章 社會教育·····	二三
第三章 私塾教育·····	三〇
第四章 視導制度·····	三五

第五章 師資與經費	三九
-----------	----

第一節 師資	三九
--------	----

第二節 經費	四〇
--------	----

建設	一一九〇
----	------

第一章 公路	一
--------	---

第一節 建築京湖公路	二
------------	---

第二節 建築土山大橋	五
------------	---

第三節 建築東丹路	六
-----------	---

第四節 建築郊外路	八
-----------	---

第五節 翻修和燕路	九
-----------	---

第六節 測量祿謝路	九
-----------	---

第七節 養路工程隊工作情形	一〇
---------------	----

第二章 水利	一〇
--------	----

第一節 疏浚南河	一三
----------	----

第二節 疏浚護城河及其失敗	一六
---------------	----

第三節 促進各區水利工作	一九
--------------	----

第四節	防汛與防旱·····	一三
第五節	其他水利工程·····	二六
第三章	農村金融與救濟·····	三〇
第一節	湖熟鎮農民抵押貸款所·····	三〇
第二節	農產抵押倉庫·····	三五
第三節	合作事業·····	三九
第四節	青苗貸款·····	四四
第五節	耕牛登記·····	四六
第六節	貸放旱種·····	四九
第四章	蠶桑事業·····	五一
第一節	本縣過去之蠶桑·····	五一
第二節	蠶桑改良工作·····	五二
第三節	蠶桑事業之將來·····	六二
第五章	農林事業·····	六三
第一節	農業改良場概況·····	六三
第二節	治蝗與除螟·····	六六

第三節	育苗與造林·····	七〇
第四節	農作推廣·····	七二
第六章	工商行政·····	七五
第一節	工商調查·····	七五
第二節	新制度量衡推行概況·····	七七
第三節	漁業登記·····	八一
第四節	徵集出品參加全省展覽會·····	八四
第五節	整理各區攤販·····	八四
第七章	遷治工程·····	八七
公安·····	·····	一一三六
第一章	組織·····	一
第一節	警察局分駐所組織之確定·····	一
第二節	改組警察隊·····	五
第三節	改編縣政府警察隊設偵緝員警·····	七
第四節	特種警察·····	七
第二章	警務·····	一〇

第一節	槍械之整頓·····	一〇
第二節	服裝之整頓·····	一二
第三節	訓練·····	一三
第四節	人事·····	一五
第五節	薪餉·····	一八
第六節	各局所址之修繕·····	二一
第七節	辦理請願警·····	二一
第三章	司法·····	二二
第一節	禁烟·····	二二
第二節	禁賭·····	二五
第三節	違警案件與違警罰金·····	二五
第四節	司法公文之改革·····	二九
第五節	司法警察與拘留所·····	三一
第四章	督察·····	三三
第一節	督察區·····	三三
第二節	辦理匪案·····	三四

第三節 督率巡邏	三六
----------	----

土地陳報	一一二
------	-----

第一章 土地陳報要義	一
------------	---

第二章 事前之準備	二
-----------	---

第一節 規章表格之訂定	二
-------------	---

第二節 宣傳	七
--------	---

第三章 辦理程序	七
----------	---

第一節 組設各級辦事處	七
-------------	---

第二節 陳報期限	八
----------	---

第三節 陳報手續	八
----------	---

第四節 科則調查	九
----------	---

第五節 結束	九
--------	---

第四章 經費	九
--------	---

第一節 總數	九
--------	---

第二節 各級辦事處經費分配	九
---------------	---

第三節 平均每畝費用	一〇
------------	----

第五章	成效·····	一〇
第一節	對於人民產權者·····	一〇
第二節	對於人民負擔者·····	一〇
第三節	對於田畝者·····	一一
第四節	對於以後清丈者·····	一二
第五節	對於稅收者·····	一三
第六章	辦理時所遇困難及解決方法·····	一三
第一節	證明文件之呈驗·····	一三
第二節	陳報單之填寫·····	一四
第七章	本縣土地陳報能如期完成之原因·····	一五
第一節	不收費·····	一五
第二節	辦事人員之努力·····	一五
第三節	人民對政府之信仰·····	一五
第八章	善後·····	一六
第一節	對於無主土地之處理·····	一六
第二節	嗣後產權移轉之處理·····	一六

第三節 頒發戶摺	二〇
----------	----

事務管理	一一〇
------	-----

第一章 事務管理之分配	一
-------------	---

第二章 人事管理	三
----------	---

第三章 公文管理	七
----------	---

第四章 庶務管理	一六
----------	----

第五章 常務管理	一八
----------	----

附錄	一一八
----	-----

一、江蘇省江甯自治實驗縣組織規程	一
------------------	---

二、江甯自治實驗縣土地陳報辦法大綱	二
-------------------	---

三、江甯自治實驗縣土地陳報施行細則	四
-------------------	---

四、江甯自治實驗縣縣政府職員錄	八
-----------------	---

民政

第一章 自治行政

第一節 自治行政之回顧

自治制度，濫觴於周，歷代沿襲，仿行不替，至清末復參照歐美自治制度，編定規章。及民國改建，又幾經修正，迨至民國八年，始有正式市鄉自治制度之頒布。惟實施日久，僅具紳董化之模子，並無絲毫自治成績。是以江蘇省於民國十六年二月頒布村制組織大綱，通令各縣遵辦。江寧縣在民國十七年爲舉行村制制度，曾創辦村制育材館，訓練鄉村自治人員。並即廢止市鄉制，實行村制制度，劃全縣爲三百餘村，旋以縣組織法之頒行，復改爲區鄉鎮閭鄰制，計劃全縣爲十區二百九十五鄉鎮，村制制度即行廢止。

本縣區鄉鎮閭鄰制實行後，擔任區長者，雖時有更替，而多數均出身於省民政廳區長訓練所。其對於自治工作，大體均能明瞭，惟自治組織不健全，以致各區自治事業，建樹毫無，至於各鄉鎮自治工作，更屬空談，担任鄉鎮長者，固多出身於村制育材館，但最低限度之鄉鎮公費，扣而不發，自治人員，又何能枵腹從公？故區鄉鎮閭鄰制之在江寧者，徒具形式上之組織而已，考諸實際，區公所有時雖可閉門造車，作政府令辦之等因奉此，至鄉鎮公所究在何處？閭鄰長究係何人？誠恐無人解此答案，而鄉鎮自治之停滯難行，不言而喻矣。