

建設叢刊之三

馬仁波著

縣政建設之理論
與實際

劉建緒



改進出版社發行

建設計叢刊

— 3 —

縣政建設之理論與實際

馬仁波著

改進出版社發行

建設叢刊

其他兩種：

總理實業計劃表解分圖

項衡方編纂

(甲)二三·四〇
(乙)二一·六〇

建國方略是總理積數十年之心血所成的大著，為我建國創業之最完善的南針。惜因篇幅宏大，內容湛深，致往往不能引起一般人的研究興趣，因而缺乏對建國大業的最大熱情與鼓舞。項先生痛感及此，特節十餘年之精力，將全書數十萬言摘錄為十三計劃表，並就各計劃繪製精細地圖二十幅，非惟可稱建國方略之綱要，實亦總理學說之精華。

新中國之縣政建設

金惠著 一三·七〇

作者曾任縣長多年，對於總理的政治理想頗有研究，實踐上亦多寶貴的經驗；本書為目今從事地方政治者之良好的參考書。

鄭序

世二平二日林天蘭先生書

馬君仁波攻政治學有年，近鑒於新縣制推行之重且要，以其平日研究與經驗所得，著「縣政建設之理論與實際」；書分十章，累十餘萬言，舉凡政治、經濟、文化、軍事、社會各部門，敘述特詳，秩然有序。馬君曾參加北伐軍事，任職國民革命軍東路軍總指揮部及獨立第十四師政治部，其於政治軍事之有研究與經驗也可知；服務經濟建設計劃委員會，任設計工作，其於經濟之有研究與經驗也又可知；主持省農會、總工會、廈門市黨部、國內外報社，皆著成績，其於社會文化之有研究與經驗也尤可知。夫學以致用，馬君以其所學，致其所用矣；今成是書，殆又將其所學公之於世歟！余欽其用意之善，因樂爲之序。聞侯鄭祖蔭。

林序

縣爲地方自治單位，建國大綱宿垂明訓。際茲時艱孔亟，尤宜樹本於深，二十八年九月中央對「縣各級組織綱要」之頒布，其旨在此。通考載：「黃帝始經土設井，以塞爭端，立步制畝，以防不足……」，厥爲地方制度之濫觴；而周之鄉遂，漢之縣亭，唐之鄰保，宋元之保社，明之保甲，清之自治制度，則亦地方制度演尋之迹也。顧地方建設，千經萬緯，兼善則強，偏倚乃蹟。辦理縣政者，若非胸有準繩，將何以排衆難，而赴事功？本會設計專員馬君仁波，深思好學，就其平日研究所得，著「縣政建設之理論與實際」一書，探蹟發繁，立言知本，舉凡地方政治經濟文化軍事諸建設，無不捭中津要，論列周詳。從政者一爲闡展，其將無學步失轍之困歟？心喜其成，因紹於端。

卅二年一月林天蘭序於省經建會

前言

七七事變發生後，中央本抗戰建國同時並進之國策，一面支持抗戰，一面積極建國。說到建國的工作，固屬經緯萬端，要不能不以政治建設為基點，而政治建設，依國父遺教的指示，必須以憲政為鵠的，以完成地方自治為必經途徑。「抗戰建國綱領」第二條規定：「實行以縣為單位民衆之自衛組織，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，并為憲法實施之準備。」總裁也曾宣示：「我們要實行主義，如果不從地方自治着手，則第一、社會民衆沒有組織訓練，政治基礎不能確立；第二、民衆沒有自治智識能力，一切建設事業不能推動。」中央為

限期三年完成地方自治，乃于二十八年九月頒布「縣各級組織綱要」，二十九年元旦明令全國普遍施行；並爲強調縣政建設的重要起見，復于六中全會宣言中剴切宣示：「本會議對內最重要之決議，爲定期召開國民大會與加緊促成縣政建設，此兩者實有密切的關聯，同爲完成建國工作必需之步驟……吾國近年國力衰弱民力散漫之現象，推其本源，實由忽略總理革命程序以縣爲自治單位之精義，與地方自治開始實行法之規定，因而籌備自治未彰其實效，一切政治建設既未能確奠其基礎，而組織民衆訓練民衆之工作，遂末由推進。抗戰既起，此種缺陷更見顯著，中央爰于本年九月，有「縣各級組織綱要」之頒布，期使管教養衛各事項，逐層貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業確實之推進，而以訓練合格之人員，分配于縣區鄉鎮，以爲實際之輔導，于督勸民事之中，收培植民權之效。本會議認爲此一法案，乃實行憲法真實之保障，亦爲使中國造成近代國家必由之途徑，不惟後方各省，胥當全力進行，即戰區各地，亦宜排除萬難，普遍推動。」

建設縣政爲「完成建國工作必需之步驟」，而縣各級組織綱要之實行乃「憲政真實之保障」，六中全會宣言已給國人以極明確之指示，並且切實勗勉國人要排除萬難，普遍推動。可是自縣各級組織綱要頒布後，迄今已逾三年限期，新縣制之推行，充其量不

過在表面上做些改頭換面的工夫，實際上則尚未見有若何成就，距離完成地方自治的目標還是很遠。究其原因，不外一般縣政工作人員自身還沒有瞭解新縣制之精神與真義，還不知道在新縣制下該怎樣從事於各種建設，以達到完成地方自治的目標。以是著者不揣謏陋，爰本平日研究縣政所得，並集國內一般學者的見解，編成是書，除在理論上闡明地方自治的真義與新縣制之特質外，對於縣政建設的實際問題，並提出了一些意見，藉供從事縣政建設者的參攷。惟著者識驗有限，閉戶造車，未必合轍，望一漏萬，更所難免，幸讀者有以指正！

馬仁波識于福建省建設計劃委員會

三一，一一，五。

第三編 目錄

縣立縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

——提于縣政自前開五項要點

第二章

縣政建設的涵義

第一節 縣政建設為建國的基礎

我們當前所要解決的問題——對外求得民族的解放——對內完成社會的改

造——政治建設必須以農村為對象——建國必自建設縣政始

第二節 縣政建設的目標

實現整個的三民主義——建立民治民有民享的新中國——由鞏固國家的地

方基礎進而謀世界大同

第二章 縣政建設的準繩

一二

第一節 新縣制之產生及其特質

一三

新縣制產生之背景——新縣制所具備的優點

一六

第二節 地方自治理論的根據

二四

地方自治的意義與其實際效用——國父地方自治遺教——總裁地方自治

第一理論

第三章

縣政建設的實際

二六

第一節 國父遺給我們的指針

三七

見于地方自治開始實行法者——見于建國大綱者——見于本黨政綱者

第二節 總裁對於吾人之訓示

四二

管教養衛爲地方自治的根本要務——對於地方自治開始實行法的補充——

建立地方自治的五項建設

第三節 我們要做些什麼工作

四五

第十章 地方自治條件及其完成標準——縣政建設應包括的事項

第四章 新縣制下之人事問題……………五二

第一節 人的選用……………五三

選用的標準——選用的方法——引營業原則入政治

第二節 人的訓練……………六二

過去訓練工作的缺點——今後改進的途徑

第三節 人的培養……………六九

新縣制下人的安排——新人應具備的條件——改造師範教育——變雙軌為

單軌

第五章 新縣制下之財政問題……………七五

第一節 自治財政系統之樹立……………七六

充裕縣收入以鞏固地方財政基礎——調劑貧瘠縣份之收入以利新縣制之普

遍推行——確立自治財政制度以增進其效率

第二節 縣財務行政機構之調整……………八〇

澈底實行分立牽制制度——縣財務行政機構應有的系統

第三節 縣地方財政之整理……………八六

關於收入部份之應加以整理者——關於支出部份之應加以改革者

第六章 新縣制下之政治建設……………九二

第一節 健全基層基樑……………九二

基層組織的編制——三位一體制之實行——區署與聯枝機關存廢問題

第二節 建立民意機關……………九七

新縣制下之各級民意機關——如何防範土劣把持民意機關——如何引發人

民的參政興趣

第三節 推行戶地要政……………一〇三

第四章 清查戶口——整理地籍……………一〇五

第七章 新縣制下之經濟建設……………一二三

第二節 基層經濟建設的重要	一三五
---------------	-----

基層經濟建設是地方自治的推動力量——是地方自治經費的確實來源	一三八
--------------------------------	-----

第三節 基層經濟建設的範圍	一四〇
---------------	-----

農業建設——工業建設——交通建設——促進地方經濟建設的原則	一四四
-------------------------------	-----

第三節 基層經濟建設的途徑	一四四
---------------	-----

促進公共造產——推行合作事業	一四四
----------------	-----

第八章 新縣制下之文化建設	一四四
---------------	-----

第一節 縣教育必須遵循的原則	一三五
----------------	-----

普及教育——三育兼進——政教一貫——農工并重	一六四
------------------------	-----

第二節 縣教育應有的內容	一四五
--------------	-----

要教人民有共同一致的政治信仰——要教人民有科學生產的技術——要教人民有自衛衛國的戰鬥能力——要教人民恢復我國固有的道德精神	一五八
---	-----

第三章 縣教育行政問題	一五九
-------------	-----

第三節 縣教育行政問題	一五九
-------------	-----

新縣制下地方教育的特徵——縣教育行政系統問題——縣教育經費分担問	一五九
----------------------------------	-----

縣政府不駐古縣官廳轉寄——縣政府遷至縣城開——縣政府遷至縣城開

第九章 新縣制下之軍事建設.....一五七

第一節 充實縣警衛組織.....一五八

第二節 縣警察組織——縣自衛組織.....一四九

第二節 推進兵役制度.....一六四

第一節 如何使人民樂于服兵役——如何革除役政上的積弊.....一三五

第三節 加緊國民兵組訓.....一七〇

國民兵之地區編組——國民兵之年次編組——國民兵組訓與實施新縣制之.....一三四

附屬關係表——社會合作事業

第十章 新縣制下之社會建設.....一七四

第一節 社會建設的前提.....一七五

社會調查統計是社會建設計劃的根據——縣地方所需要的社會調查統計

第二節 縣地方的社會事業.....一七九

第一章 縣政建設的涵義

第一節 縣政建設爲建國的基礎

現階段中華民族的歷史任務是抗戰建國，抗戰建國的最終鵠的，在脫離國際帝國主義的羈絆，爭取民族的獨立、自由與平等，建設三民主義的新中國。我們要把握勝利，自然要在廣大的戰場上，不斷的打擊粉碎敵人的侵略，但同時更不要忘記「後方重于前方政治重于軍事」的第二期抗戰最高指導原則，而非從政治建設上加倍努力不可。整個的建國事業，在新的客觀條件下（戰爭），在主觀的影響下（持久抗戰國策），有着特

殊的步驟與方法；正確地把握政治建設的方法，是爭取抗戰勝利的先決問題。

我國雖有四千餘年的歷史，但至今一般說來，仍然是農業社會組織的國家；大多數人民還是以農爲業，散居于廣漠偏僻的鄉村裏，株守着祖先所遺留下來的田地，自耕自食，沒有近代社會的政治組織。鄉村間既無健全的政治組織，讓農民有集合的力量來謀鄉村生活的改進，於是廣大農民羣衆完全是一盤散沙，個個無力自拔，永陷于悲慘之境，受着無限的壓迫痛苦：

第一是鄉村政治不良，社會不安寧。鄉村裏一般農民，彼此不能互相團結，馴良的農民則任憑一班貪污土劣的魚肉，最後迫于生計，挺而走險，散爲土匪流氓，致使農民不得安居樂業。

第二是鄉村經濟破產，民衆窮困不堪。我們到鄉村裏隨時隨地都可以看到面黃肌瘦的農民，整天過着非人的牛馬生活。此種貧困情形，在近數十年以來，因爲列強勢力侵入，一天嚴重一天，到現在更是如水益深，如火益熱了！

第三是農村文化落後，民衆知識低淺。大多數農民不識之無，不明事理，常受鄉間一部份惡劣的智識份子的欺凌和愚弄。

農村之有上述的病象，是因爲自鴉片戰爭以還，這一百年來的中國，無論在國際、