

政治常識小叢書之一

鄉鎮公共建設



廣東省政府秘書處編譯室編印

(輯二第)

鄉鎮造產淺說

每冊定價國幣五元

編輯者 廣東省政府秘書處編譯室

發行者 廣東省政府秘書處第二科

印刷者 韶關河西印刷工業合作社

代售處 各大書店

中華民國三十二年八月

鄉鎮造產淺說

目錄

一、鄉鎮造產的意義	(1)
二、鄉鎮造產的功效	(7)
三、鄉鎮造產的組織	(14)
四、鄉鎮造產的程序	(19)
五、鄉鎮造產的種類	(24)
六、鄉鎮造產經費的籌措方法	(28)
七、鄉鎮造產的土地及建築物	(36)
八、鄉鎮造產的勞力、工具、肥料、和原料	(42)

九、鄉鎮造產收益的管理和處置	250
十、鄉鎮舊有公產的調查和整理	253

附錄	83
----	----

中央頒布鄉鎮造產辦法	85
------------	----

廣東鄉鎮造產辦法實施細則	91
--------------	----

一、鄉鎮造產的意義	41
-----------	----

二、鄉鎮造產的組織	7
-----------	---

三、鄉鎮造產的實施	1
-----------	---

一、鄉鎮造產的意義

諺云「國以民爲本，民以食爲天」，可見國家須要有人民，人民須要有食料，民而無食，則不能生存，國而無民，則不成爲國，故食是民生問題當中最重要的一個部門，簡直可以說食就是人民生存的條件，立國的大本，政治的中心。孔子有一次乘車由魯國到衛國去，其子弟冉有御車，二人在途中曾討論國家的人民與民食的問題，卽論語上所說：「子適衛，冉有僕，子曰，庶矣哉！冉有曰，既庶矣，又何加焉？曰富之。曰，既富矣，又何加焉？曰，教之。」這就是孔子所謂富而後教的主張，爲政的人要使人民富饒，豐衣足食，過康樂的生活，然後使之知禮義。又子貢也曾問政于孔子，孔子就答復他三種要件：「足食，足兵，民信之矣。」這是指出政治的主要因素第一是民食充足，第二是兵力充足，國防鞏固，第三是人民篤守信義，不虛僞。

由此看來，孔子也是一位民生中心論的政治家，所謂，禮教不過是拿來爲改善民生的一種手段罷了。再看亞聖孟子對於民生問題的見解如何？他說：「無恒產而後有恒心者，惟士爲能，若民則無恒產，因無恒心，苟無恒心，放辟邪侈無不爲矣，及陷於罪，然後從而刑之，是罔民也。焉有仁人在位，罔民而可爲也。是故明君制民之產，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終

身飽，凶年免於死亡，然後驅而之善。故民之從之也輕。」孟子以爲要人民樂歲終身飽，凶年又不致於死亡，政治才容易上軌道。他又說：「不違農時，穀不可勝食也，數罟不入汚池，魚鼈不可勝食也，斧斤以時入山林，材木不可勝用也。穀與魚鼈不可勝食，材木不可勝用，是使民養生喪送死而無憾也，養生喪送死無憾，王道之始也。」孟子所標榜的王政，就是拿養生送死來做一個得失的標準，養生送死更無聊可以無愧于心，才算得是王道的始點。這養生送死可說是民生的歷程。那末，孟子的政治主張，也可以說是一種民生中心論。

至於主張富國強兵的管仲，其民生理論則更爲徹底。他說：「倉廩實則知禮義，衣食足則知榮辱」。

主張實利主義的墨子秉着一種其生也勤，其死也薄的人生觀，把經濟更加看得重要。

從古聖先賢的言論中，可以知道民生是政治的基礎。

國家繼承古聖先賢的傳統，創造三民主義，以救國家救世界，而三民主義卽是以民生爲中心。他手訂的建國大綱第三條說：

「建設之首要在民生，故對全國人民之食衣住行四需要，政府當爲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，建築大計劃之各式屋舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行」。

實行民生主義的政策，一是節制資本與平均地權，一是增加公共生產，爲全國所共有。公產愈發達，則國民的經濟愈充實，而趨於平等。節制資本與平均地權是一種消極的政策，興造公產

才是積極的政策，是實行民生主義的主要辦法。民生主義是主張將來的共產，就是大家將來享受一種共產。假如現在不造產，將來有何產可共呢？於此就可想見公共造產在民生主義上之重要性了。

我國地大物博，具備各種造產的條件，無論農業的資源，礦業的資源，都很豐富；有這些充足的資源，就能夠發展工業。在西方各國農礦工業都是在資本家的手中，即國民的生活資料都是爲少數人所把持。但我國的資源還沒有開發，製造業尚未發達，歐美的前車可鑒，故我們發展農礦工業，就要從根本上設法限制私營，推行公營，這就是實行三民主義的公共造產政策。

但公共造產因空間的關係，和產業本身性質的關係，有全國性的公共造產和地方性的公共造產之分。因產業本身的特質，非由中央辦理不能完成其整制性者，如國防工業，交通工業，和一切的重工業含有不可分割之性質的，當由中央辦理，這就名爲國營產業；其他可由地方經營的，則名爲地方公產，地方公產，又因層級之不同而分爲四種：

(一) 省營公產；

(二) 縣營公產；

(三) 鄉鎮公產；

(四) 保營公產。

公產是大家所公有的，用來養大家的生命，供大家的生活，增進公共的福利。建國大綱第十條就說得很明白：

「……公地之生產，山林川澤之息，礦產水利之力，皆爲地方政府所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病，與夫種種公共事業之需。」

這是指明一種地方公產和華益的用途，是在於謀公共的福利。但這條文中所謂公地，即是除了私人所有之私地以外，就是公地，公地就是沒有人過問的荒地，應當拿來興造公產。故本黨對內政策地方自治開始實行法第五條說：

「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，當可科以值百抽十之稅，至開竣爲止。如仍不開墾，則當充公，由公家開墾。凡山林，沼澤，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；其爲一年收成者，如植五穀菜蔬之地，宜由公家管理。開墾之工事，則以義務勞力爲之。如是，數年之後，自治區域，當可變成桃源樂土，錦繡山河矣。」

二十八年一月十九日，總裁電全國各地士紳及教育界同胞，推行兵役，開發經濟，說：「……應積極開發地方經濟，以充實長期抗戰之資源。現代戰爭完全爲人力物力之總決賽，但現時我國因若干重要都市之被佔，及對外交通海口之被阻，工商機構受盡摧殘，一切物品，艱於供給，而向來在外求業工商之民衆，又多因戰事關係，結束其資本事業，以返歸於鄉里。基於此種事實，吾人正應乘此時機，矯正過去專力都市建設之錯誤，以有計劃的有組織的開發內地經濟之建設，一方維護抗戰軍需之供給，一方確立民生自給自足之基礎。……」是故提倡造產運動，誠爲戰時開展內地經濟之唯一法門。總裁又於同年四月間，在中央訓練團黨政訓練班講演確定

縣以下地方組織問題，曾謂：「總理指示地方自治組織應爲一政治及經濟性質之合作團體，故所謂經費之來源，自應注重人民之公共造產，不應再多仰給於捐稅也。譬如全國各地公有產款爲數甚多，大都仍由私人包辦，經費任意侵蝕，或浪費，殊爲可惜，今後應將此類產款改爲公管，切實整理，卽以其收益補作爲全保或全村公有經費，且可利用此項田地作爲公共農場，由學校指導，爲改良農產，及訓練民衆農業技術之用，如此辦理，不僅收入可以增加，且因保民共同耕種改良結果，可以立刻推行，其無此項田產者，亦可劃闢若干山場，或河流池塘，照此辦理……。」我們苟能努力奉行，則舉辦地方事業，非但經費不生問題，卽地方自治事業本身，亦將隨之而發展，實爲目前當急之要務，而未可稍爲忽視的。

又縣各級組織綱要規定鄉鎮應興辦造產事業，以公有財產，及公營事業之收入，作爲縣及鄉鎮財政收入之一部份。因此今後應如何去實行公共造產，便成爲推行縣政的重要工作，亦卽是解決經費問題之最有效的方法。中央地方自治實施設計會曾根據縣綱要擬訂「地方自治實施方案」，將「實行造產」定爲地方自治條件之一。其完成標準有二：（一）鄉鎮及保因時因地，利用當地民力物力從事公共造產，其收益充作辦理地方自治事業之用。造產事業舉例如下：1. 農林，2. 水利，3. 漁鹽，4. 畜牧，5. 蠶桑，6. 紡織，7. 鑛業，8. 其他公共生產事業，如磚瓦窯，炭窯，水碾等。（二）成年男女每年應參加公共造產工作若干日。再依縣各級組織綱要實施辦法第十六條之規定：「由保長召集保民大會決定本保之生產事業，由保民共同造成本保之公共產業；由鄉鎮長召集鄉鎮民代表會決定本鄉鎮之生產事業，由鄉鎮民造成本鄉鎮之公共產業，以其每年所得之

孳息，爲本保及本鄉鎮之自治經費。一如此辦理，一面爲地方遺產；一面爲財政開源，誠二舉而兩得也。

綜上所述可知鄉鎮遺產之目標有二：（一）興造公產爲實行民生主義基礎之一，（二）藉以增加鄉鎮公所之經費，圖謀公共事業之發展。

第一實行遺產一宜對於遺產之調查。遺產調查之重要，在於瞭解遺產之種類、數量、價值、及所有權人等。調查之方法，可分直接調查與間接調查兩種。直接調查，即由調查員親自前往遺產所在地，進行調查。間接調查，即由調查員向有關機關或個人，索取遺產資料。調查之結果，應彙編成遺產調查報告，以供政府參考。第二實行遺產二宜對於遺產之管理。遺產管理之重要，在於確保遺產之安全，並使遺產能發揮其應有之效用。管理之方法，可分直接管理與間接管理兩種。直接管理，即由政府直接管理遺產。間接管理，即由政府委託有關機關或個人，管理遺產。管理之結果，應彙編成遺產管理報告，以供政府參考。第三實行遺產三宜對於遺產之分配。遺產分配之重要，在於確保遺產能公平合理地分配給需要之人。分配之方法，可分直接分配與間接分配兩種。直接分配，即由政府直接分配遺產。間接分配，即由政府委託有關機關或個人，分配遺產。分配之結果，應彙編成遺產分配報告，以供政府參考。第四實行遺產四宜對於遺產之利用。遺產利用之重要，在於確保遺產能發揮其應有之效用。利用之方法，可分直接利用與間接利用兩種。直接利用，即由政府直接利用遺產。間接利用，即由政府委託有關機關或個人，利用遺產。利用之結果，應彙編成遺產利用報告，以供政府參考。第五實行遺產五宜對於遺產之保護。遺產保護之重要，在於確保遺產能發揮其應有之效用。保護之方法，可分直接保護與間接保護兩種。直接保護，即由政府直接保護遺產。間接保護，即由政府委託有關機關或個人，保護遺產。保護之結果，應彙編成遺產保護報告，以供政府參考。第六實行遺產六宜對於遺產之宣傳。遺產宣傳之重要，在於提高公眾對遺產之認識，並鼓勵公眾參與遺產之管理與利用。宣傳之方法，可分直接宣傳與間接宣傳兩種。直接宣傳，即由政府直接宣傳遺產。間接宣傳，即由政府委託有關機關或個人，宣傳遺產。宣傳之結果，應彙編成遺產宣傳報告，以供政府參考。第七實行遺產七宜對於遺產之研究。遺產研究之重要，在於瞭解遺產之歷史與文化價值，並為遺產之管理與利用提供參考。研究之方法，可分直接研究與間接研究兩種。直接研究，即由政府直接研究遺產。間接研究，即由政府委託有關機關或個人，研究遺產。研究之結果，應彙編成遺產研究報告，以供政府參考。第八實行遺產八宜對於遺產之教育。遺產教育之重要，在於提高公眾對遺產之認識，並鼓勵公眾參與遺產之管理與利用。教育之方法，可分直接教育與間接教育兩種。直接教育，即由政府直接教育遺產。間接教育，即由政府委託有關機關或個人，教育遺產。教育之結果，應彙編成遺產教育報告，以供政府參考。第九實行遺產九宜對於遺產之立法。遺產立法之重要，在於確保遺產之管理與利用有法可依。立法之方法，可分直接立法與間接立法兩種。直接立法，即由政府直接立法。間接立法，即由政府委託有關機關或個人，立法。立法之結果，應彙編成遺產立法報告，以供政府參考。第十實行遺產十宜對於遺產之監督。遺產監督之重要，在於確保遺產之管理與利用能符合法律與政策之規定。監督之方法，可分直接監督與間接監督兩種。直接監督，即由政府直接監督遺產。間接監督，即由政府委託有關機關或個人，監督遺產。監督之結果，應彙編成遺產監督報告，以供政府參考。

二、鄉鎮造產的功効

鄉鎮公共造產是國民經濟建設的一環，一方面增加國家生產的總量，另一方面充實鄉鎮公所財政的收入，故無論與自治方面，財政方面，教育方面，合作方面，農業方面，工業方面，礦業方面，水利方面，交通方面，救濟方面，治安方面，以及與抗戰前途，均具有密切的關係，其功効至爲重大，茲分述如下：

(一) 鄉鎮造產與自治的關係

造產的目的，就是增加地方財政收入，以資興辦地方自治事業，其利益是屬於全民衆，故造產事業是積極，養民的，爲各級自治機關之經濟建設事業。同時務要人民自覺自動的踴躍贊助，本即是經濟動員工作之一。惟各鄉鎮公所興辦造產事業，應事先將境內所有足資利用的物資，分別調查統計準確，然後詳定計劃，提交鄉鎮民代表會議決進行。其應興造之生產事業，並須出於地方人民的意見，而且合於大衆的需求。至造產事業上應需之勞力由鄉鎮民義務担任。鄉鎮公民乃自治團體之份子，對於鄉鎮造產事業，既經鄉鎮民意機關之議定，自應各出勞力爲之，此即謂之自治。所以鄉鎮造產是否興旺，全視這一個鄉鎮的民衆之自治精神力表現得如何；反轉來說：

鄉鎮造產的功效

這一個鄉鎮的自治事業能否發達，全賴這一個鄉鎮造產事業有無辦法以爲斷。因此我們可以說：造產是一種方法，自治是一種目的。在另一方面，也可以說自治是一種方法，造產是一種目的。總之，造產與自治，是互爲因果的。

(二) 鄉鎮造產與財政的關係

我們爲要充實鄉鎮財政之基礎，必須督促獎勵鄉鎮興辦造產事業。這原爲縣各級組織綱要所規定。如果造產成功，其每年所得之孳息，即可提撥一部份充作事業費用。以吾國土地之大，蘊藏之厚，公共財產自然很多，祇因過去管理不良，往往被少數人把持侵蝕，加以生產技術陳舊，產量因之減少，故改良管理，實爲公共造產第一急務。所以縣各級組織綱要規定鄉鎮應設鄉鎮財產保管委員會，以負保護管理之責，一方面亦所以表示公開與公允，因爲財政不公開，監察不嚴密，萬一失了人民信仰，其影響於事業前途，誠非淺鮮。

(三) 鄉鎮造產與教育的關係

中國國民黨第三次全國代表大會通過之教育宗旨及其實施方針案，規定：「農業推廣須由農業教育機關積極設施，凡農業生產方法之改進，農民技能之提高，農村組織與農民生活之改善，農業科學知識之普及，以及農民生產消費合作之促進，須以全力推行」。總裁曾指示吾人：「應利用公有田地作爲公共農場，由學校指導，爲改良農產，及訓練民衆農業技術之用」。可見造產與教育關係之密切。故對於造產運動之宣傳，調查，設計，以及方法技術之指導，以農村智識份子缺乏，處處都需要所在地的鄉鎮中心學校及保國民學校之教職員來協同推進。如果造產有成

可以其收益之一部充實學校經費，或舉辦各種成人教育，以肅清文盲。過去丹麥之所以復興，就是靠着農村教育的推行。孔子云：「富而後教」，今人之提倡「教養合示」，都是這個意思。

（四）鄉鎮造產與合作的關係。農業生產，應組織生產運銷合作社辦理，不使貨棄於地，設或力量不及，可以請求上級機關協助指導，如因公共造產上經費感受困難，應利用政府銀行之農村放款，或藉合作社之力量，儘量予以幫助；故今後必須極力推廣農村放款與各種合作社之組織，然後公共造產有基礎。簡言之：吾人應以合作的手段，來發展造產事業，則造產事業，方能收事半功倍之效。

（五）鄉鎮造產與農業的關係。地於自治機關因為人才經費均感缺乏，如欲改良農業，力所不能者，應由政府酌予協助。若農業研究試驗方面，各省大都分設農業推廣區，各縣亦有農林場之設置，故今後對於鄉鎮公共農場所需的種子、樹苗、畜種等，應統籌供給優良品種；對於農具、肥料應指導改良；設遇病蟲害，獸疫，應即代為防治；其他如農產製造，及一切農業問題之研究試驗，應時常派技術人員赴鄉指導；尤其對於造林，墾荒等工作，應切實予以幫助，須知這種造產事業，直接影響於農業，亦即有利於農民。

鄉鎮造產的功効

（六）鄉鎮造產與工業的關係

我們要提倡造產運動，救濟農村，發展地方財富，除推行集體農場制度之外，還要振興地方團體合作工業。故地方政府，應先將民間原有之手工業作一番詳細的考察，何者應加以維持，何者應加以局部的改良，何者有完全改絃更張的必要，務使化私爲公，成爲公共產業。我們要利用當地出產的豐富原料，興辦造紙，製糖，絲棉麻紡織等工廠，若這些固有的小工業，將其製造的方法，加以改良，用漸進的方法，逐漸推進，由小而大，由近及遠，比較易收成效，年來戰區內工廠淪於敵人之手，工人失業，流浪各地，我們能收容這些熟練的工人，就其本業分發各鄉鎮從事各項造產，非但於工業本身有利，且可以化救濟爲生產。其次是利用水力建造各種加工水碾，及開設炭，磚，磚瓦，石灰等廠，凡此種種，皆屬輕而易舉，宜督導各鄉鎮就實際需要與可能情形，分別籌辦之。

（七）鄉鎮造產與鑛業的關係

公共鑛業，其發展與否，關係於地方之興衰，不可不察。我國近年來僅注意於都市與城市的建設，而忽略了內地與山鄉的經營，其最大原因是匪患及交通不便之故，須知中國內地高山的寶藏是很豐富的，惜手未曾開發，即有私人經營，或公司性質的在那裏開的煤礦，鑛鐵等等，大都因爲計劃不科學，用人不妥當，經濟不公開，工人管理不週密，結果多弄得有頭無尾，停頓失敗。現在因爲戰事關係，沿江沿海各大都市，大都市淪陷敵手，使我們得深入內地各省，得深入山鄉，深入了保甲的角落裏去，猶足以造成我們開發鑛產的機會。惟茲事體大，政府若要徵集國內鑛產的專門人才，分派各

地調查礦苗，及民間私人合資經辦之各種鑛業情形，從事研究，並將各地各種鑛產應該如何開發，如何改良，如何管理，自宜詳細分別設計妥善，報告當局，然後發交地方政府，飭令督導各鄉鎮切實經營，對於當地鑛產之開發應列為重要造產工作之一。而政府應派專業人員常用指導辦理，須對開鑛工人予以技術與生活訓練，這非但為地方開造鑛業，其於工業上軍用上貢獻尤大。惟開發伊始，組織規模及經費預算不要太大，應由小而大，逐漸擴充，方能成功。

（八）鄉鎮造產與水利的關係
農業人生四大需要：衣、食、住、行。衣之重要原料，是麻與棉，食之重要原料，是米與麥，皆非水之灌溉，不能生長；若住則房舍，行則舟車，其構成之材料，亦無不與水有密切關係，惟水能益人，能害人。如果蓄泄以時，旱潦有備，乃有水利之可言，而無水患之足慮。故應由地方自給機關利用民力，及時興辦，如浚河、挑渠、開塘、鑿井、設閘等，所以利於灌溉，而便於航運、造林、築堤、排水等，以防水災。凡此種種均屬造產事業，其與農田水利，以及民生關係的深切，是不可想而測的。

（九）鄉鎮造產與交通的關係

造產之目的，求增加生產，如造林所得的木材，柴炭，墾荒所得的農產，畜牧所得的雞、豬、牛、羊，養蠶所得的絲，紡織所得的布，以及小鑛業開業出來的鑛產，和磚瓦密，石灰密，水碾等一切公共生產事業，加工廠所出產的物品，除了供給當地需要之外，必須運售於外，藉以換取貨物，適應供求，其產品與貨物的運輸，則有賴於交通。交通工具能代替人工勞力，以減輕

貨物成本，如果一切產物之價值低廉，則易暢銷，獲利必厚。反之，交通工具不能完備，全賴人工勞力，用以輸運，則成本增高，貨值昂貴，售銷困難，不但無利可獲，必致銷路阻滯，而影響於造產事業之發展。所以交通工具的完備與否，關係於造產事業之成敗，至為明顯，我們實施造產，同時要解決交通問題，如浚河，築路等等工程，都得適應環境需要而積極的興辦起來。

(十) 鄉鎮造產與救濟的關係

建國大綱第十六條的意思，就是規定地方政府應辦的公共事業與社會救濟事業，以及辦理這些事業的經費之來源，其要旨就在盡量開發當地的富源，利用當地的財力來辦當地各種增進公共福利的事業，使「老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨，廢疾者皆有所養。」同時我們為要興辦水利，開墾荒山，當然需要大量民工，除採用義務徵工方法外；尤宜利用義民軍屬，及失業民衆，使其力量有所施用，生活得以維持，不致迫於飢寒，死於道路，此乃寓救濟於造產，是頂好的辦法。如果造產成功，地方經濟充裕，則各種社會救濟事業，自當斟酌需要情形，次第舉辦。

抗戰以來，物價飛漲，人民生計維艱，勞動者終日勤勞，不獲溫飽；其有不治生產之無業遊民，以及地痞流氓，散兵遊卒，則流為乞丐，竊賊、盜匪，滋擾地方，影响治安，若不急予處置，最易流為漢奸，受敵利用，皆足以危害國家。是以地方政府應設法約束，予以教養，使其生活

納入正軌，一面督飭各鄉鎮造產時應儘先收容這些遊惰民衆，分配担任墾殖，開鑿，築路等工事，或做其他工業，務使成爲有用之人。不但如此；如果訓練與管理得當，組織嚴密，還可以使其担任地方自衛工作，及守望任務，誠一舉而數得。

(十二) 鄉鎮造產與抗戰的關係

後方生產與前方抗戰是一樣的重要，須知長期抗戰是要人力、物力、財力總動員起來，而且要源源不斷地接濟，才能爭取最後的勝利。這些力量的來源，是靠着普遍的大量的造產，靠着集體的精良的造產，造產愈多，即抗戰的力量愈大，支持抗戰的時間就能久長。敵寇這幾年來佔據我們的土地，焚燒我們的財物，轟炸我們的城市，封鎖我們的海洋，並且到處劫掠我們的資源，要我們無法造產建產，斷絕我們的經濟給養，我們在這種艱難困苦的情況之下，要求生活必需品的自給自足，鄉村普遍造產，是最好的辦法。如果後方人民生活安定，前方軍需不成問題，即是增加進攻敵人的實力了。有人說：「一顆銅子一顆彈」，就是這個道理。

三、鄉鎮造產與抗戰