

地方自治甲刊

no. 1 - no. 44

缺: no. 18, no. 23



地方自治甲刊合訂本

第一輯

本刊徵稿簡約

- 一、本刊以縣區行政幹部爲對象，徵稿範圍如下：
 - 甲、有關縣政問題，地方自治及新縣制之論述。
 - 乙、本省各縣區行政概況。
 - 丙、對地方行政及自治各項問題之研究心得。
 - 丁、中央及本省省縣訓練機關概況。
 - 二、來稿不論文言語體，以簡練切實爲主。
 - 三、來稿請用格紙繕寫清楚，并加新式標點。每篇至多以一萬字爲限。
 - 四、來稿經刊載後，酌致薄酬，每千字十元至十五元，不受酬者，請預爲聲明。
 - 五、來稿請詳註明作者地址。
 - 六、來稿不論登載與否概不退還。
 - 七、本刊對來稿有增刪權，其不願者，請先聲明。
- 來稿請寄貴陽訓練委員會地方自治月刊社。

地方自治甲刊合訂本

第一輯

自第一期至第十七期

定價國幣二元

編輯者 貴州省地方自治月刊社

發行人 尙 傳 道

印刷者 貴州日報社

本刊徵稿簡約

- 一、本刊以縣區行政幹部爲對象，徵稿範圍如下：
 - 甲、有關縣政問題，地方自治及新縣制之論述。
 - 乙、本省各縣區行政概況。
 - 丙、對地方行政及自治各項問題之研究心得。
 - 丁、中央及本省市縣訓練機關概況。
- 二、來稿不論文言語體，以簡練切實爲主。
- 三、來稿請用格紙繕寫清楚，並加新式標點。每篇至多以一萬字爲限。
- 四、來稿經刊載後，酌致報酬，每千字十元至十五元，不受酬者，請預爲聲明。
- 五、來稿請詳細註明作者地址。
- 六、來稿不論登載與否概不退還。
- 七、本刊對來稿有增刪權，其不願者，請先聲明。
- 八、來稿寄貴陽訓練委員會地方自治月刊社。

地方自治甲刊合訂本

第二輯

第十八期至第四十二期

定價國幣一二元二

編輯者 貴州省地方自治月刊社

發行人 尙 傳 道

印刷者 貴州日報社

目錄 (自第一期至第十七期)

訓詞

主任委員訓詞

吳鼎昌 (一)

訓練團訓練幹部班畢業訓詞

(一)

縣政的一般根本問題

(一四)

發展地方經濟

(二〇)

幾個現實的問題

(二二)

一般論述

三種論與五種憲法專載 (上篇)

陳烈甫 (一八)

論人治、法治、與政治實踐

光 亞 (二〇)

統計在數育上之應用

錢安毅 (二二)

地方自治

地方自治論

尙希賢 (一)

地方自治與戶口問題

張光亞 (二)

怎樣建立縣民意機關

張光亞 (六)

推進地政工作實現地方自治

張維光 (一二)

吾人對地方自治應有的認識

鄭必仁 (一五)

新縣制與鄉鎮保甲 (專載)

張 雲 (一五)

省地位最近的演變 (專載)

甘乃光 (二二)

省府舉辦聯合觀察工作的經過

鄭道儒 (三)

所望於全省縣政會議者

譚克敏 (四)

田賦實行徵收實物之前

嚴慎予 (四)

田賦徵收實物.....記者 (五)

田賦徵收實物之實際問題.....浮仙 (四)

貴州全省縣政會議之收穫.....鄭一平 (七)

新縣制實施下合作事業之重要及大動向.....孔昭民 (三)

實行新縣制與吾人應有之努力.....孔昭民 (六)

我國合作行政之過去與現在.....吳志鏗 (九)

黔省地方財政與房捐.....丁琪謙 (一九)

實行新縣制的幾個實際問題.....記者 (二)

實行新縣制的幾個財政實際問題.....記者 (一九)

新縣制與管教警衛.....孫榮元 (二〇)

鄉鎮財政之總假定.....繆浮仙 (一一)

新縣制之基層組織.....李文經 (一七)

怎樣辦理甲長訓練.....詠棠 (一三)

修養指導

現代公務員的修養.....吳鼎昌 (二〇)

縣區行政人員應有的修養 (二).....趙慶麟 (九)

視導觀感.....周鳳華 (二二)

工作報告

本縣內有效工作之陳述 (一).....孫雪屏 (一〇)

本縣內有效工作之陳述 (二).....李世榮 (一五)

本縣內有效工作之陳述 (三).....周敷世 (二二)

八月來之銅仁縣政.....孟昭麟 (二三)

信箱

編後..... (一七) (一三) (三三)

自
記戶口列爲推行

本省地方行政幹部各級訓練

員，爲基層政治的中堅，其人選之健全，與新體制之推進，地方自治之健全，至爲密切。各學員在團在所受訓時間，均極短促，所傳本屬無多，如不謀所以持續發揚之道，則訓練實效，瞬即消失，新知增進，無望，此固無庸諱言者，爲補救起見，特發行地方自治甲乙兩刊，以期訓練效力之延長，各學員長得溫故知新之機會，俾訓練精神有以持續發揚。

發刊詞

吳鼎昌

一個現代的地方行政幹部，在智能經驗各方面，應隨時站在時代的前面，以自覺自動的精神，隨時隨地作自我的訓練，在不斷的當代中，爲了學，機能担負起時代所賦予的責任。我對於本省各級行政幹部，均常以此相訓勉。本刊甲刊，曾經受訓之縣區行政幹部，主要對象，內容，皆政令之學術技能之介紹，及實際問題之研究等。乙刊以曾經受訓之，前此研究部相研究討論，交換經驗意見之，並盼地方人士暨各級幹部共負開闢培育之責，以明其發榮滋長，其有裨於本省地方自治之進，當非淺鮮。

訓練團訓練幹部班畢業

吳主席訓詞

三十年七月十日

參加的同學，有考進的，有由各機關調訓的，期受訓畢業內，都會經過過本人說了不少次，位是要到各，現訓練的人，關係本省訓練，業位推動和新體制，實施很大，短期訓練只能辦理一次，如辦得不好，就無法補救，所以本人希望各位努力將事辦好，不要錯過機會。這一次分發各縣服務的同學，不日即將由省出發。本人想說的話很多，現在先擇重要幾點說一說。

各位在團受訓時間僅有兩個月，許多同學確已受過高等教育，但是就學力來說，都還未到登峯造極的地步，此後到各縣去服務，一般的比較起來，難得的學識，經驗，和地位比較的高，各位切不可驕傲自滿，隨時隨事應以謙沖爲懷，在縣長的指導下，以事業爲重，努力將事辦好，對縣府科處人員，及地方人士，要隨時相商，切取聯絡。各地方文化水準較低，尤應切實互助，集思廣益，設法減少阻力，使事業易於推動。各縣環境習慣各有不同，如吸煙，迷信等事，都是推進新政的障礙。又如保守舊道德舊習等，在客觀上有些容有與現代觀點不相合之處，但在那一地方人士的觀念上，都認爲是很好的，我們不必一律都要打倒；應該對其消移，分別緩急，慢慢的改善過來。切忌一味性急，一概都要改革，結果反遭受人們的反抗。各位是到的人，到了外縣去，地方上的人，注意，希望凡草，以身作則，如稍不檢，男未目所視，十手所攜，就容易使人譏議，一失掉，就無法工作了！

地方自治論

尙希賢

起意見來，彼此任意發揮個性，不相，話了！本人希望各位對外要虛心克己，慎，對內要與同事協衷共濟，親密合作：圓滿成功，新體制的實施，也才可以，此次由各縣處會同，國的同，畢業後，同關去服務。希望將受訓的益處，回去轉告各，從大家對於訓練都有相當的認識。

至於小，外縣去的同學，一半是本省人，心，到縣後再行動，都要時，話，不能說，千萬不要使人有，體和起居，爲公爲私尤其要，利自己所負的任務。

二十八年九月十九日國民政府公布，是國內政上一件劃時代的大事，因爲它是新地方自治的新方案，切實貫徹地方自治的新，東西，「自治制度爲建設之基石」，前，理，疾呼，喚起國人的人生，過去三十年的歷史，我們沒有把自治，民政府成立以前的史實，我們不必去追溯，國民政府成立以後，確是不斷努力於地方自治之建立，以求三民主義之實現。十八年六月五日公布，十九年七月七日修正公布之縣區組織法，便是想建，在這，根本方案裏，我們，出政府對於自治所抱的理想，同時在後，相，實施程序，合，因，事辦不好，如，來應付各級職員，便，貴州省地方自治月刊社編

明。苦派我們：「實行自治必由之道，莫先於分層自治。」「過去縣組織，其第一層，即縣政府，其第二層，即縣政府之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。」「一經論它一個監督地方自治的地位，而沒有正式自治單位的地位。又如：在區、鄉、鎮、團、縣各級組織，都採取直接民權的方式，設區民大會，鄉鎮民大會等。」「各該級自治團體的最高的權力機關，理想固屬崇高，但試想在十八九年的時候，以本省省論，例如道縣一區中均有六七萬人口，我們要六七萬無組織訓練，大多數沒有受教育，飯多不大吃得飽的老百姓，開會選舉，罷免、創制、複決，誰能擔負失敗呢？」「縣政府自治單位的地位：其次規定縣各級的行政組織，縣政府本身的機構，區的劃分及其組織，鄉、鎮的劃分及其機構，保甲的編制及其組織；其次規定縣各級組織的層級，規定一套由上而下的人民代表會議：甲設戶長會議，必要時並得舉行居民會議；保設保民大會；鄉（鎮）設鄉（鎮）民代表會議，縣設縣民會議。同時，還要規定甲長由戶長會議選舉，保長副保長由保民大會選舉，鄉（鎮）長副鄉（鎮）長由鄉（鎮）民代表會議選舉，縣長則暫不用選舉方式產生，由於這些規定，我們可以知道這個新方案的民主精神，是要使人民有參加其本鄉本土政治的充分機會，達成地方自治的理想，而其辦法則極切合現實的條件。因此，我們要認識實施縣各級組織綱要，依照規定，將各級行政機構，以改組和整理，祇是實施的一個起點，初步的過渡工作，培養人民自治經驗，建立各級民意機構，使得地方人民都很有興趣很熱情的來參加其本鄉本土的政治，纔算是這一個新制度實施的完成。

縣區行政人員

應有的修養

趙庚麟

(一)

如果具有現代政治認識，并且重視個人前途不甘落伍的人，必都願意日求進步，尤其是公務員，在這抗戰建國期間，眼看奮而且親自參加着建設新國家的運動，漸漸推進的人，無不感到極高深而興奮，與雖然負責重任。歐美各國是社會推動着政治，而中國剛相反，是政治要領導社會進步；所以中國公務員負荷更重！政府決定以訓練為國策，自中央以至省縣區鄉都辦理地方行政幹部訓練的目的，即在平此。

蔣委員長訓示：「實施訓練之目的，在使受訓人員格遵總理遺教，服從革命領袖，（一）真誠成為三民主義之信徒，與徹底執行命令之戰士；（二）確實得創主持一般機關之常識與領導辦事之靈敏，立定作人作事的基礎，以完成抗戰建國復興民族之使命。」新國家建設，正各方面各部門的齊頭並進，政治與各種事業日形發達開展。我們看到感到百事待舉，處處需要人才，象，我們都應該自反自問：「真何」是「三民主義信」？是否「徹底奉行命令之戰士」？「確實得到主持機關之常識與領導辦事之靈敏」？沒有？身為公職員，尤其是已經受訓的人，應如何考察？是，是否如政府所期望？能否擔任完成抗戰建國復興民族的使命。——這就是吾人修養的唯一目標！

在此目標之下，吾人對所任的工作與環境處境中的自身修養問題，應該作最低限度的估計：
一、智能可否勝任現職？需要補充精進的是什麼？
二、工作方法與態度有否需要改進？

- 五、在工作失敗時，全體了解？
- 六、對三民百分之百？
- 七、執行上如有困難，其原本原因何？應如何處理？
- 八、政令遇到扞格難行時，應如何處理？應與奮鬥？
- 九、主持一個機關，自己，知能為何？如果主持較大的機關，是否足夠？
- 十、自己是否確信有作人作事的能力？短處何在？
- 十一、被領導與領導的差別，與本身作人作事的能力，特點能否配合適切？應如何修養與補救？

恭建建國大綱第八條

「在訓政時期，政府當派會經訓練之自治人員，到各縣協助人民，自自治，其員以全縣人口調查清楚，全縣土地測量竣，全縣警察整理，全縣度量衡，全縣修築道路，其人民受四權使用，訓練，而完成建國之義務，執行自治之法律，始成為一完全自治之縣。」

總裁於廿八年三月一 對黨班一期開學中訓詞說：

「我們自應固守內實德，自所謂『自治就是自治』唯有我們黨政軍學人員能自治，才能治之第一任務，在於自修，是以中央來訓，應能治

的工作。不稱職——官幹的人，往往不是能稱職的人，

一、才不稱職，二是德不稱職。才不稱職的鄉鎮長，不免少辦法，無計劃，即竭熱心服務，結果也是事半功半；德不稱職的，則貪污瀆職，既作不了事，還要敗壞政風；請問那一個的縣長在這一點上，已經能完全相信了他的所有部下？那一個縣長又不為這個問題而操心？

三、不盡職——這一類人，大都是不稱職而又不得不幹的人。他們在工作的表現上，是：(一)不講求效率，不管什麼十萬火急的政令，他們照樣是懶洋洋的作，在他們看來，不幹總比幹高一籌，快與慢，早與遲，當然更沒有什麼關係。(二)是敷衍塞責，不盡職的區鄉鎮保甲長，又常常會花言巧語，應付得面面俱到，在實際上他們連一件事也未作，上峰縱有周密的計劃及嚴格的規定，只要到了他們手裏，就會長眠在那裏「待辦」的卷裏裏。

再說訓練：各級幹部經過一番訓練，照理可矯正上述諸缺點：不過相對的說，各縣訓練并未臻於至善，還有若干困難有待於克服：

一、訓練不夠，被調任區鄉鎮保甲長，來受訓時，公家的津貼不多，自己還要出錢出來，同時又要顧慮他們的家庭生活問題，結果有許多人是無力參加受訓。

二、入所受訓參差不齊，例如保長訓練期間是一個月，定每月一日開學，結果因為實際上困難，即有遲到半月才來報到的，因此訓練計劃不能全部順利實施，也就難收預期效果。

三、保長一級半數以上是文盲，對於干課無法接受，而且業務實習時間不多，訓練結果，他們重返任所時，對於學與作有找不着聯繫的感覺。

四、受訓成績，較優的學員，結業以後，有不少人見異思遷，留城鎮，貪戀待遇較高的職位。

第二、三位一體制的實施問題

據這幾位科長秘書的意見，鄉鎮長兼國民兵隊長，是合理的，但是再兼中心學校校長却不十分恰當。理由有如下述：

一、鄉鎮長就是要有資格而且有能力兼任校長的話，但是一個鄉鎮的經常政務已經够忙，絕無餘力再顧及別事。倘若說校長兼職是負虛名的話，那麼對學校本身又

同時減低！

三、假使遵照規定去作，經濟教育不發達之區的鄉鎮長，雖無資格學區也必兼任校長，如此而欲啓迪民智，收普及教育之預期效果，真是緣木求魚。辦教育，掌學校，是一體專門技能，不是隨便付託給任何人都可以；如果都認為縣政府的建設合科是不合理，那麼讓不懂教育的人去辦學校，當然更值得警惕！

四、三、明例的例子，三位一體制是創始於廣西，但廣西本省對這舊制度，也并未獲得什麼成功！如果說，為了政教的合一，中心學校必須跟鄉鎮公所打成一片，那不妨在一鄉鎮中，置兩個副鄉鎮長，一個兼任經濟幹事，另一個兼任學校校長及文化幹事。

第三、民意機關設置問題

對於設置縣各級民意機關這個問題，這幾位科長，像流著一些苦惱的顏色，他們對於這個問題並沒有作正面的討論，只是側面的敘述下列幾點事實：

一、他們明瞭這有趣味的實例，證明了目前人民智識水準的太低，不能表示真正民意。在一鄉之中，一個很能幹的鄉長或保甲長，反最易遭受人民的排擠控告，一般百姓尚分不清是非與利害，所以很易為人所利用。

二、土劣勢力還很根深蒂固的散佈在民間，民意機關自然很容易被他們操縱利用，將來縣各級機關作事，不免更多一層的掣肘！

三、談到保民大會的召集，也有許多的實際困難：在本省各縣，七保佔據五六十里的距離，是通常的現象，例如同梓縣的黃連鄉，有一甲便散居七十里長，那麼人與出席保民大會勢必受地理環境的限制，不能如期出席。縣國民月會可以用徵處的辦法召集，民意機關的保民大會應用什麼方法限制呢？

第四、省對縣的監督問題

省政府監督縣政府太嚴，是一般從事縣政工作人員的共同感受，尤其是實施新縣制的縣份這種感覺來得格外

的敏銳：

一、因為縣各級組織綱要，既已規定縣的地位是一個地方自治團體，它一面辦理上級政府委任事務，一面還要與辦一縣的固有事業；就後者言，縣應該有若干自主的權力去作自己應作的事；是在今天一事之微，仍

和未實施新縣制以前沒有什麼改變，一地方自治單位

一、縣很難自主去作事，更談不到爭取時間增加效率。

二、縣政府向省政府的各項請示因為交通的不便，法定公文手續的繁瑣，往返遲緩，所以縣地方急於要作的，往往就不得不延遲下來，自然會影響辦事效率，希望進一步的改革。

三、現在省政府各廳會與經署合組成立聯合視察團，確是很有意思，在過去，縣政府頗苦於應付各部門的視察人員，除了忙報告忙招待以外，還要處處防範挑剔！

第五、縣鄉鎮經費問題

一、從縣鄉鎮稅收方面講，縣各級組織綱要，雖已將省與縣及縣與鄉鎮的財源劃分得很清楚，但照目前情形，細細分析所規定與鄉鎮的收入各款，頗使人覺得抽象空洞，含著一種虛餅充飢的意味。

二、因為縣以下的收入有限，所以縣政工作人員的待遇便無法提高：因為待遇薄，所以一縣之中很難容納人才，如區長月薪七八十元，鄉鎮長月薪二十餘元，吃飯尚不得解決，如何談得上工作熱忱與效率，所以增加待遇成為作縣長的一件最煩惱的問題！

三、縣政府在經費上另一個難題，是事業費有限。實行新縣制的縣政府，應該是一個作事的政府，作事必須用錢，可是縣的歲出預算，事業費佔了最後的百分比，例如新改組的鄉鎮公所要修葺房屋，充實設備，是需要一筆數目相當大的經費，鄉鎮學校不僅是給教職員的薪給，還有若干的設備需要經費，又如縣立圖書館三分在城七分在鄉，又勢必需要一筆經費，可是因縣地方收入的拮据，在預算中，不能充分的列入；就是勉强列入一些。省府及審計機關決不會核准那麼多。

尾語

以上所舉各項，在目前縣政困難的，是一些實質在的問題。最後各位科長秘書的表示：「我們舉出來，並不是表示棘手失望，與悲觀，正是因為想解決那些問題，所以才赤裸裸的提出來，等我們來克服環境，解決了困難，獲得新縣制成功時，這「功」才有意義，才有價值，」所以這幾位科長秘書，最後還帶著一種樂觀的口吻說，希望省府予以更大的同情和助力，來共同

地方自治

甲刊
吳鼎昌

期二第

省府 緩署 舉辦聯合視察工作的經過

鄭道儒

省府爲實施行政三聯制的考核工作，改進以往視察辦法，特於本年一月十四日會同貴黔綏靖副主任公署商定審署聯合視察督導辦法及合組聯合視察室組織章程等，開始進行一個新的視導工作。

聯合視察處於二月一日成立，由府署會派吳至恭尚
導道爲正副主任，並調用少數兼職人員，幫同籌辦全省
聯合視察事項。

將主要事項規劃完畢，自第三個星期起，開始舉行一個星期之視察參觀聯述及視聽業務演習，各視察督導組，即於業務演習完竣後，三日內全部出發。關於聯合視導辦法所規定的主要事項，有以下五項：

(二)根據全省審判情況，劃全片爲九個視聽區，計爲：

第一區：清鎮，平陽，廣順，長寨，定番，貴陽，龍里，貴定，麻江，平越。

第二區：玉屏，省溪，銅仁，江口，松桃，印江，思南，石阡。

青溪。岑鞏，餘慶，裴安。

第五區：郿，八寨，三合，荔波，山，平舟，榕江，都江，丹江。

次塘，羅甸，望謨，岷雲。
第六區：鎮寧，關嶺，貞豐，冊亨，安龍，興義，

興仁，安順，普安，膠縣。
第七區：安順，普定，織金，郎岱，水城，威寧，

畢節，大足，黔西。

飼水、根料。

第九圖：渾濁、國岡、德江、沼河、后坪、委川、正安、綏陽。

(二)規定參加機關十四個單位，共計二十九人，混合編成九個觀察導組，每組三人或四人，計：

第二組 (訓練委員會指導員) 屠彬 (省府參議)
組長劉坤璞 (民政廳視察員) 組員何鴻圖

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第三期

所望於全省縣政會議者

譚克敏

本會議，開幕於抗戰正值艱苦之秋，發動於本省風行新制之際，此在建設西南聲中，固屬要圖，而在本省縣政史上尤為創舉，克敏忝長民政，懷職責之重，感時艱之殷，故所望於本省縣政者較切，而所以自責與責人者亦較嚴。爰於會議開幕之日，特為數言，與我全省父老及出席各縣長共勉之。

一、關於新縣制者

本省於二十八年十月奉頒縣政新制綱要後，即本中央意旨，參酌地方情形，制訂貴州省縣政各級組織綱要實施計劃，以二十九年為籌備期間，自本年一月起即分期分縣實施，現第一期貴州等十二縣雖改組完竣，願去吾人之理想尚遠。夫新制之異於舊制者，不在人員之增加，與待遇之提高，換言之，新縣制之特質，乃以健全縣府組織為前提，以推行地方自治為骨幹，乃以編組保甲嚴密基層為方法，故謀新制之推行適當，而達預期目的者，除財源之增開外，尤重人力之培養，舉凡編章之制訂，地方自治之扶植，縣區鄉鎮之劃分，固必待健全之縣政幹部而後行之，茲僅就新制中層基層兩端，保長與保國民學校校長及保國民兵隊長，此種人才，必數才俱備，求之教育落後之黔省，自難驟致，而如何教育之培植之俾於最短期內，克盡厥職，達成改制任務者，則為今後新縣制成敗之關鍵，而亦為吾從事縣政人員所應及早籌議者。

二、關於建立民意機關者

民意機關之建立，為新縣制之骨幹，本省縣各級組織綱要實施計劃第十七條規定保民大會於保辦公處成立後舉行，鄉鎮代表會於保民大會辦成後舉行縣參議會

於鄉鎮民代表會議組織完成後成立，以期縣新制完成之日，即吾黔全省民意機關普遍成立之時，願吾人所不能已於言者，民意機關之建立，乃國家百年大計，忽於始必敗於終，故其實施，必由下而上，由保甲而鄉鎮，由鄉鎮而縣，始能層層植植名實相符，必自勝勝導而達自治自治始能收政教相助之效，凡此舉為人所習知，亦為人所忽視，故不憚絮絮言之，用為吾縣政人員共勉者。

三、關於保甲者

本省保甲自二十四年籌設後已粗具規模，嗣後逐年編查，以期組織之嚴密，及戶口數字之正確。二十九年復分春冬二期予以整理，蓋保甲戶口為民政之基，治安之本，基本既具，技藝始茂。願就過去本省各縣辦理保甲情形言之，保甲區域之編制，或未盡當，一部份保甲職員，或欠健全，而戶口之編查，冊籍之填訂，異動之登記，或有未合，凡此皆應亟謀改進者。

四、關於造產者

鄉鎮造產所以利用人民過剩勞力，開闢自然未開富源，以樹立各地鎮永久經濟基礎，故鄉鎮造產者，與自治賦歸中央接管及改徵實物，為財政上之一大改革，亦為此本省縣政會議主要議題之一。

田賦實行徵收實物之前

嚴慎予

此事已達實行階段，自無待再作理論上之研究，願茲實行之初，吾人首先感覺之問題，即為時間之迫促。查制度變更，改革多端，如何立章則，定手續，其事至夥，而由中央至省，由省至縣，大概交通不便，通訊滯遲，無以適應需要，迅赴時機，時間物迫促，而事又不

田賦歸中央接管及改徵實物，為財政上之一大改革，亦為此本省縣政會議主要議題之一。

客不怠辦，故本省特召集縣政會議，以期盡情宣達，澈底研討，凡問題均解決，有疑慮可消失，回縣以後，即可放手推行。

依法辦理，著成效，雖不為少，而奉行不力，方，實失造產本意者，亦所在多有，省府洞悉縣政所在，特頒三十年度鄉鎮造產實施計劃，補偏救弊。觀法令規章之擬訂，有賴縣政人員之推行，否則法令徒為具文，規章盡為陳迹，於造產大計，有何裨益？故縣政人員須認清造產原有目的，認府頒規章本意，毋因循法規，而轉為苛細之令，毋急於求功，而流為病民之政，深信吾從事縣政人員，參加此次會議，必能互為檢討，切實改進，而收造產之實效。

五、關於倉儲者

中央規定各地積穀數量，係以縣府行政區域內人口總數積足三個月食糧為最低限度，本省因非產米區域，故於二十五年奉命籌辦積穀，乃規定各縣應備倉穀數量，以此照各縣人口總數於五年內積足一個月食糧為最低標準，願自實施以來，各縣應辦積穀每不能照額籌足，舊有倉倉，無不能切實清理，至倉穀之修建，倉儲之保管，亦有待改進，夫倉儲為吾國古有良政，而當茲抗建之秋，尤為足食之本，初不容吾人忽視也。願今後如何能收積欠，修建倉倉，嚴密保管組織，亦為此大縣政會議應深探討者。

以上數端，僅為民政之學華大者，也如縣警察機關之設立，警察保甲之聯繫，吏治之整飭，民瘼之解除，要為我全省縣政人員之職責而應善為推行者，夫為政不在多言，而重力行，於其繁而難行，不如簡而易效，深信吾從事縣政人員，必能認識本省地位之重要，仰體中央及主席推行新政之苦心，於本會議充分檢討之餘，為計劃，切實推行，樹立百年大計，有厚望焉。

集中縣城，即偶爾臨時設立分棧，每縣不過一二處，以法幣攜帶便利，而人民已感往返奔波之苦，改徵實物以後，糧谷運輸之繁，遠非法幣可比，況徵收集中一處，倉庫儲藏，亦是問題，故特規定各縣得設分棧，每縣至多五處，各縣自宜迅即妥為規劃，務使人民便於完納，政府便於儲藏。

過去各縣送達「納賦通知單」，間有胥吏貪圖省事，頗多遲延遺漏之事，此次改徵實物，雖人民負擔並未加重，究係重大變革，政府對於事無竭力勸諭，終者宣傳不能普遍，故惟有迅即頒發納賦通知單，俾家喻戶曉，預為準備，所有法幣折徵納穀或包谷以及折法幣者，均於通知單上加蓋紅戳，發期清晰明白，不可稍有模糊，以免滋生誤會或發生流弊，至於應向何種繳納，亦於單上註明。此項工作，因一縣之內，糧戶數多，亦極繁重，惟有迅速趕辦，蓋如通知單不能於十一月一日以前發竣，則屆時自無法開徵也。

徵收各縣辦理土地陳報後，間有因種種關係，糧冊時有請求更正覆查之事，田賦改徵實物以後，請求更正覆查者恐益不免，甚或有部少數之通知單，因糧戶化名，無法送達者，此則惟有責成保甲長，切實調查，務使按數者，無可取巧，至於將來分處成立以後，更可隨時辦理催收，糧冊自可益趨正確。

改徵實物，本省規定以稻穀為主，搭徵糧穀包谷一體，其交通不便之縣，則回折法幣。除完全徵收糧穀及回折法幣係份較為簡單外，其搭徵收包谷者，如何分配於糧戶，殊有研究之價值。據一般觀察家之搭成分數分配定後，雖惟有以區域為單位，酌量實際情形，分別徵收稻穀或徵收包谷，如其逐戶調查，或於一月之內再行分搭，則將不勝其繁，且亦未必能確實公平也。

此外復有一事，亟須預為準備，并須預示普遍宣示於民衆者，即量器是。按照規定，每法幣一元，折徵稻穀二市斗，故量器應以市斗為標準，但市斗尚未能通行於各縣，政府雖已製就標準斗，發各縣做造，但接之事實，決無法普遍適用，而本省各地量器，大小不一，縣與縣異，鄉與鄉又未必盡同。故如何以通用斗折合市斗，必須先為量量，普同公告。否則，一般鄉民，固不知何謂市斗，即誤以通同斗為市斗，亦難辨別，一出一入，所關頗大，此而監督不周，弊害之生，亦其一端。制度改革，而行制在人。此次田賦改制，制經擬成，而

收為二，以輕徵之責屬之省縣田賦管理處，以輕收之責屬之糧政局糧政科及倉庫，機務一新，而創立需時，顧此次改革，毋謂適應抗戰需要之意義大，財政改革，猶居其次，抗戰第一，軍事第二，徵收實物既為適應抗戰之需要，吾人自應多觀時機，悉力以赴。新制雖立，而訓練新人，非咄嗟可辦，則所謂輕徵輕收，勢仍須以

田賦征收實物之實際問題

浮仙

一種類不一品質不等不易取得其中準一

本年奉調省幹團團受訓，省主席於吾等結業時，訓示：「多設假想，多聽敢報告。」並以田賦徵收實物，作為假設問題之一。隨於傳見時，復以此訓示，要就三個月前閱報所留之印象，及承受訓示後假想所得，寫成此文。

田賦征收實物，已經訂定法令，設立機關，着手從事辦理，在理論上自無庸再有所置議，惟是徵收實物之必然現象上，將發生若干問題，如實物種類之區分，品質成色之高下，斗量之大小，推而至於運送，征集，保管，支配……等實際問題，均有待於解決，其中應即優先解決者，既為種類不一，品質不等，不易取得中準，謹就觀察所及，略陳其要點。

一、實際現象

田賦既徵收實物，自必照徵其田之產品，但同為一畝田，甲年種稻，乙年種麥，同為一坵土，上季種桑，下季種豆，常隨氣候或季節而異其種植，產品既不能固定，徵收究以何物為準？如謂以水田徵收稻，旱田徵收麥，或者凡土皆徵豆，則所徵必非其所產，至失徵收實物之本旨，即今可以因田之水平而確定應徵之種類，可不問其種植何物，但同一稻或麥，而其成色迥別，狡黠之佃農藉租於地主，或住民繳付積穀於公家，成色必取其低，而產至有以批穀混入者，「農家租約，必寫入風國乾潔字樣」政府辦理積穀，亦必有類似之防弊規定。田賦收得實物，一方面要求同一品質，必須素質相同，以免儲藏時有異質分食之虞，一方面要求同一實物，能保持相同之價值，徵收時自不能藉應繳戶繳何物便收何物，而須制定成色之中準，則此中學究取上中下色乎？下色乎？如確定上成色為標準，則田土產品之中色乎？下色乎？如有常為中等成色或下等成色

各縣縣長司其樞紐，綜其全責。對於經辦人員，加強其稽查，提高其待遇，嚴其督飭，課其效能。「足食足兵」，為戰時唯一要務，「壯兵征糧」，殆將為縣政最繁重之首要工作。

以上所舉，不過一人一時之所感，亦復多所闕漏，想經此縣政會議以後，必有詳細細微之決定也。

各縣縣長司其樞紐，綜其全責。對於經辦人員，加強其稽查，提高其待遇，嚴其督飭，課其效能。「足食足兵」，為戰時唯一要務，「壯兵征糧」，殆將為縣政最繁重之首要工作。

二、現行法令

照院頒發時各省田賦征收實物暫行規則第二條規定：「依照三十年度省縣正附稅總額，每元折征稻穀二市斗，產麥區得徵等價小麥產雜糧區得徵等價雜糧，……」第四條規定：「征收之實物，以稻穀為主，其不產稻穀之地方，以其收獲之小麥雜糧等繳納之，繳納之比例另訂之。」查田賦徵收實物法令，現時尚無多議，此項暫行規則亦可謂僅為一種原則，吾人根據此項原則以論列上述實際問題，亦足見上述實際問題之並非虛虛，所謂：「等價小麥」「等價雜糧」其「價」究如何求得其「等」？「繳納雜糧比例另訂之」之「比例」究如何求得其「比例」？引伸所及，幾無在而不成為問題，無在而不成為急待解決之問題。

三、執簡馭繁之要點

以上所述諸問題，則為種類不一，品質不等，不易取得其中準，三月前曾於報端見有人討論及此，其詳已不若省記，惟在辦法上惜其語焉不詳，爰本見地所及，推廣其意，擬定執簡馭繁之要點：

第一、根據 省府卅七年七月廿六日五一三號財政部電規定：「按二十九年徵收之額照 部電每元折征二市斗。」

第二、由經徵機關，將各市斗，或麥，或雜糧，

第四、各糧戶接到經徵機關發之納糧通知單，即自行運送其所產實物，到達經徵機關所指定之倉庫，以出賣糧食手續，實足納糧通知單上所填註之價款為止，倉庫不給現銀，只按照公定糧價（見第四項）填發糧價單，糧戶再憑其所填得之糧價單，連同經徵機關所填發之納糧通知單，持赴經徵機關，完成納糧手續。

第五、各縣經徵機關，再根據一、二、三、四項要點，訂定實施辦法及施行細則。

第四、經徵機關，應事前預備事項：一、遵照規定，製備市斗。二、每一鄉鎮各設置三個倉庫，一倉儲糧，一倉儲麥，一倉儲雜糧，雜糧倉庫，分為若干格，三、每一倉庫所在地，均設立鑑定室，選當地公正紳士參與主持，為糧戶運售之實物公定價格，（第二項所述中秋節十日內之市價，係一般糧價之中準鑑定處所公定之價格，係就物議價。）

第五、各縣經徵機關，再根據一、二、三、四項要點，訂定實施辦法及施行細則。

結語

此種辦法，各糧戶將其產繳實物，向經徵機關，憑交易行為換取糧價單，以完納田賦，經收機關，以交易行為，達成其徵收實物之任務，既互為交易行為，則為量貨定價，而於第一、二、三、四項所述不易取得中準之各種實際問題，咸得充實解決，不復成為問題矣。

出賣征收實物

一個偶然的談話紀錄

記者

在一次空閒警報期間，記者遊歷貴陽郊外某處樹蔭下，偶聞道旁三五鄉人攀談，興緻至濃，自國家大事，物價情形，乃至於家常生活消渴不絕，其中有一段話，對於田賦征收實物，各抒意見，辯析甚詳，足見普通鄉民觀感之一斑。特默憶筆錄如右，以備讀者。數人中有胡姓者，年約六十左右，頗明事理，實為一忠誠老者，平時對於政局如此關心，實屬難能可貴，亦可見抗戰期間民衆知識水準提高之一斑也。記者附誌

人物：鄉大爺（蘇良平）王二哥（農民乙）蘇老三（農民丙）胡老先生（明白事理的紳士）

王：二哥，聽說今年完糧，繳糧穀，還還是從來沒有的，這年頭，花樣真新奇呵，到底有這回事嗎？

蘇老三：大哥，有的！有的！蘇老門都發了佈告來了，昨天我們李保長還在我們家裏，一面敲鼓，一面喊：『今年秋收後完糧，要繳穀子，不要繳錢，大家聽好！』

胡：真看不透，為什麼政府不嫌麻煩，偏偏要收穀子，像過去收票子多麼方便呢！

蘇老三：這道理，面前自然有道理，現在我們國家正在和倭寇小兒鬥，這方面上好幾百萬軍隊的食糧，都要靠政府籌辦，接濟，後方也還有很多軍隊要供應，這糧食，本來要由政府出錢向老百姓收買的，而政府的錢，就是從征收賦稅得來的，所以以往政府先向人民收稅，拿了稅得的錢，再向人民買糧食，這樣一進一出，手續上多一道周折，更加近來有很多喪心病狂的人，自己藏著許多穀子不肯出賣，政府就愈發出高價也收買不到糧食，你們想想，這對於前方軍事的影响，好不危險！因此政府老老實實就按照原來的稅則，向我們收回田賦的時候，直接收穀子，不要我們繳票子。這樣，我們老百姓仍和從前一樣繳田賦，大家繳一點穀子，積少成多，政府可以直接的有了大量的糧食，對於軍食就不怕不能源源接濟，使前方將士，好專心殺敵，我們抗戰的前途，又加上一層勝利的保障。政府這種田賦征收實物的辦法，實在是最適當的處置！

胡：胡老先生剛才說的，實在有道理。打仗的時候，不把軍食想好妥當的辦法，還了得！

蘇老三：不過我們這一縣裏，旱地居多，種的都是包谷，實在沒有辦法繳納糧穀，怎麼辦呢？

胡：不要緊，政府都有明白規定，征收實物，難以稻穀為主，但在出產稻穀太少的縣份，可以斟酌地方情形，搭征包谷。

張：胡先生，照你說的田賦改征實物，實是戰時大計，凡屬國民都有服從的義務，然而我不明白政府究竟用什麼標準計算我們應該繳納實物的數量？總不會使我們負擔太重罷？

胡：你提到負擔太重，真會打算盤，我看政府一面抗戰，一面也不會不顧念到民方的，你既然想到了這一點，最好再細細算一算，看看到底怎樣！我們貴州省的田賦，在全國算是最輕的，本省最好的田，每畝

畝不過收田賦六角，最壞的地，每畝祇收四分，在四年前沒有打仗的時候，照貴陽的情形說，廿六年冬天，一畝好石稻穀，不過值價六元，上等田每畝算產稻穀四石，按每石六元計，值二十四元，從這裏面拿出六角繳田賦，佔這一畝田總產值百分之二、五，要是改作實物計算，你那時應當繳一貴陽斗稻穀，合新市斗一斗六升強，現在中央規定田賦征收實物，按現行科則每元折征稻穀二市斗，那麼上等田每畝科則原定六角，應征稻穀正一市二升，比之四年前實際減輕了四升，所以田賦征收實物，對於人民的負擔，非但沒有增加，實較以前減輕。

貴州出產本來不多，究竟要征多少實物呢？別的我份怎樣？

胡：我不是剛才和你算過的，我們繳納實物的負擔，佔每畝產量不過百分之二、五。田賦是中國幾千年來就有的一種賦稅，作為國家正供，古制就規定有什一之征，即按產量出產的數，抽收百分之十，今年四川省征收實物就是這個辦法。據說四川全省稻穀產量為一萬二千萬市石，田賦征收實物，收一萬二千萬市石，正是百分之十。而我們貴州全省約計產稻四千萬市石，征收實物僅收八十二萬市石，祇佔百分之二、五，比起四川已少五分之四了。是見中央也明白貴州的情形，所以規定的負擔輕。我們老百姓要體諒政府的苦心，這一點的負擔，總要背起來的，中國是我們每一個人的，現在處於存亡關頭，有錢出錢，有力出力，有糧的也要出糧，爲什麼我們貴州人民要比別省出的少呢？現在按賦額一元納穀兩市斗，負擔實在不能算重，我們都要知足，趕快照政府規定的辦法去繳納罷！

蘇老三：壞了！壞了！我自二十七年起，所有歷年田賦，都還沒有繳，今年改征實物，我吃虧太多了，怎麼辦是好？

胡：你放心罷，縣衙門發的佈告上說，征收實物，是從開征三十年份田賦起實行，以前欠賦在開始征收實物半年以內，還是照原來辦法徵收法幣，你怎麼欠了三年的田賦還不繳呢？你辭的嗎，連父田賦要受帶納罰金的處分，將來徵收實物，如果過期繳納，也要受罰的，從前帶納小冊以法幣算，以後也要用實物算的，你要特別小心呀！看上去歷年欠欠在開始徵收實物半年以內不繳清的，以後恐怕也要改徵實物，還要受特別處罰。

張：我們壽子裏陳先生是縣政府的科長，吳先生是財務

貴州省地方自治月刊社編

委員：章先生是在省政府做事的，還有龍老五是個大財主，常常在縣衙門走出走進的，我看他們也都沒有繳納田賦，從沒有聽說有個什麼處罰！

胡：你看，今年可就不行了。中央有很嚴厲的命令下來，公署員帶欠各年舊賦，仍抗不納的，就要撤他們的差，再辦他們罪，富紳大戶不納清欠賦，政府另有特別的處分。你又何必去放效他們，應該完納的糧，最好照政府規定的期限，早早完清，萬萬不可觀望。

羅：你們談了這久，究竟征收實物的等則，和從前有什麼不同？

胡：征收的等則，仍和從前一樣，以前一等一則的地，征收實物也按一等一則計算，所不同的，祇是以往繳錢買子，自開征三上年份田賦，才收實物。

羅：那按照原來的科則計算實物，又根據什麼標準呢？我們剛才不是說過的嗎，今年征收實物，是遵照中央規定按現行田賦科則，每元折征稻穀二市斗，地方一等一則的地，現行科則每畝為六角，照每元折合二市斗標準計算，就應當征收稻穀一市斗二升，其餘等則，都可以用這個方法推算得出來的。

羅：我還聽說政府規定在交通不便的縣份，征收實物很困難，有同折法幣的辦法，我真不懂什麼叫做「同折」？

胡：在交通不便的縣份，既然不能征收實物，就由政府訂定一個價格，糧戶照應納的稻穀，折價繳納法幣。

羅：那麼這個價格倒很難訂定了，政府怎樣訂定的？

胡：這同折法幣價格的標準，是照貴陽本年夏季的穀價計算的，每市石穀折價六十元，就是每市斗折合法幣六元，譬如你的一等一則地，應當繳納稻穀一市斗二升，照這個價格折算法幣應該是七元二角，其餘等則，也可同樣算法。

王：你所謂的「同折法幣」，是不是各縣都可以適用呢？

胡：這種辦法祇能適用於貴省政府規定的交通不便的縣份，其他縣份，仍應繳納實物。決不能在一縣之內，一面收實物，一面又折征法幣。

張：這個辦法，我看也不合適。你想我們這一縣穀價祇每市石四十元，政府按六十元折算，我們不是太吃虧了嗎？

羅：我看這個辦法很好，我那一縣穀價現在每市石為八十元，政府按六十元折算，是很有道理的。

胡：你們都不要爭，政府規定的這個價格，不是固定不變的，要是當地的稻穀價格比政府訂定的價格低下

的時候，可以由縣政府酌量減低，如果比政府訂定的價格高，則由縣政府酌量增加。凡是每市石價在五十元以下的，作五十元計算，四十元以下的作四十元計算。但是，如果漲到六十元以上的地方，政府仍按六十元折算，并不增加。

土：糧戶繳納實物有些什麼手續？

胡：三十年份田賦開征之前，縣政府仍和往常一樣，要先發納賦通知單給你，不過從前通知單上祇寫明應納賦額的法幣數，現在又加上了你應納實物的數量，並且指定你到一個就近的糧庫和倉庫去繳納。你到開征以後，就照單上載的實物數量，把穀子預備好，到指定的倉庫去繳納，那裏縣政府有人在辦理收收的事情，倉庫驗收後，就由經手人在你的通知單上加蓋收訖戳記和印章，把單子交還你去糧庫上換領糧票。你交了實物以後，必須要拿到糧票才準領完手續，你拿了糧票之後，要看看上面寫的數目和你繳的數量是否相符，你不認識字，可以請別人給你代為驗看。

羅：這事情可苦了我了，我那寨子離城有一百七十里路，背幾斗穀子去完糧，實在不合算，真不如還是繳票子呢！

胡：征收實物以後，糧戶不必都到縣城去完納，縣政府在各地各中心地點，都設有倉庫和糧庫的，並且糧庫和倉庫都設一個地方，同在一處辦公，離開每個糧戶最遠不過幾十里，大概一天往返，就可以去了。應當去的時候，你帶着就可以把穀子繳了。政府都為我們想的很周到，我看祇有把這道理方便呢！

羅：不過國王易見，小鬼難當，去倉庫繳東西，那些繳收的工丁，不是說你東西的分量不足，就是說你的東西品質不好，這樣東挑西剔，我們可就受不住了。

胡：關於這一點，政府規定的很嚴格，倉庫收進實物，是用政府規定的一種緊口斛斗斛升，這斛斗，就叫做市斗，比我們普通用的斗，要小得多，拿貴陽來說，貴陽市面上用的斗，等於政府定的市斗一市斗五升八合，也就是政府定的每市斗祇等於貴陽通用斗六升八合，所以政府規定每斛一元折征實物二市斗，實際祇相當貴陽斗一斗二升八合。要是你原來繳六角錢的，現在按貴陽斗算應該繳七升六合，折成市斗正一市斗二升，和我們剛才所算的互相符合。本省各縣的斗斛，大小差別甚多，都可以比照貴陽出當地斗斛和政府標準市斗的折算比例。祇要各縣確定了這個比例，經過縣政府佈告週知以後，量

的時候，無論市斗或當地通用斗，都可以彼此折算。不過，如果倉庫是用市斗量的，那麼你一定要按市斗量給倉庫，如仍用當地斗的，你一定要照上面規定比例量給倉庫，千萬不要上當，按市斗的數目用舊斗量給他，你就要吃很大的虧！這一點你特別注意。

王：我看用市斗也好，舊斗也好，量米的人總免不掉有毛病的。

胡：你說的情形，自然難免，政府規定倉庫收量實物，應該就升斗口儘量用市斗，不准堆尖，要是斗手有浮收情事，即可以向政府密告。查明後政府就按實治貪污懲罰，從嚴懲辦，決不會寬恕的。不過，我們也得替倉庫斗手想一想，他是進來一斗谷子，量出去也要多上一斗谷子，這一進一出，總有些損耗的，所以你也不要過份苛求。

張：我還想問問明白，究竟政府徵收實物，品質方面有沒有標準。我祇怕送去的東西，倉庫根本不收，我就為難了。

胡：政府要的實物，因為要儲存些時候，還要運輸，所以最忌潮濕和霉爛，潮溼的東西，不能久存，容易霉爛，霉了難將來軍隊食用的時候，對於身體健康有害，所以我們繳進去的實物，總要曬乾乾淨才好。你們拿了潮濕的糶糧的送去，自然倉庫不會收的。

王：我想再問問，這次田賦徵收實物，究竟從那天開始？

胡：這一次徵收實物，規定自陽曆十一月一日開始，限兩個月掃數完清，過了十二月三十一日去完納，就要加罰，現在加罰，也拿實物算的，如經政府催告以後，還不繳納，政務就要來封庫。拿你田地房產變賣作為抵償。

羅：現在完報，還有困難嗎？

胡：現在徵收實物，你祇照貴省政府發給你的通知單上所列數目去繳，此外絕對沒有別的東西再要你繳，如果有人額外向你收什麼，你就可以到政府去告發，政府一定會嚴辦的。

王：你們還有什麼要問的嗎？可以隨時到縣政府或糧庫上去詢問，他們有人在那裏會指點你的。大家有不明白的地方，儘管去問，不要怕，現在政府裏的人辦事，都很願意先向我們說明解釋清楚後再辦理，大家不必怕問，這是很要緊的。

胡：你們都不要爭，政府規定的這個價格，不是固定不變的，要是當地的稻穀價格比政府訂定的價格低下

地方自治

甲刊
吳鼎昌



第四期

怎樣建立縣民意機關

張光亞

最近有些實際參加縣政工作的朋友，大家彼此談起縣民意機關設立後，這個所謂「縣人民代表機關」的職權，恐怕有落在少數豪劣和地痞棍徒手中的可能。如果這樣一來，政令的推行，將愈感困難，縣長辦事，更愈加棘手，工作的掣肘，人事的磨擦，也將無法避免。這種顧慮，不但可以找到確切的事實根據，而且也有它一定的社會根源，值得我們加以研究和注意。第一我們知道，在目前的農村中，封建勢力誰也不敢說已經完全消滅，反而他的潛在力量，仍舊左右着農村，所謂一縣一霸的代成人物，大部份離不了有勢有力的豪劣，所謂一鄉一霸的與，依然操在少數的士紳手裏。第二中國的一般老百姓，在歷史上是長久處在被統治地位，從來沒有參與過政治活動，因此也就沒有政治生活的興趣，向來是抱着一各人自掃門前雪，休管他人瓦上霜的態度，第二鄉村教育尚未普及，一般文化水準仍很低落，人民團體觀念和公共生活習慣，更未養成，他的認識與能力，要想即刻將政權拿起來運用，這是絕對不可能的事。在這種情況之下，假使要草率的成立什麼民意機關——鄉鎮民代表會，縣參議會——授以完全自治之權，這個機關毫無疑問的會落到少數豪劣手裏，人民將成為他們的利用物，政府辦事，自然也免不了掣肘，因為目前縣政工作，沒有一樣不和有錢有力的豪紳發生利害衝突，如徵兵，築路，統制糧食，平抑物價，積谷，造產，不但要他們出錢出力，而且要他們比旁人出錢多，出力大。自然在一般士紳中間，也有慷慨解囊，捐助軍餉的積極人物，不過這些人究竟佔少數，大多數是些不顧大義，不識大體的自私自利之徒，囤積居奇，斷斷鄉區，阻礙政令，這也是他們一貫的傳統劣習氣。所以我們將怎樣建立真正的民意機關，使他不會落到這些

豪劣手裏，便是今後縣政工作努力的方向。

依照 總理遺教 的規定，縣，是實行地方自治的單位，一切地方自治工作的推進，不消說是以縣為活動的中心，縣以上的各級政府機關，在自治期間，除了監督指導協助而外，可以說是負直接「責任」，縣以下各級行政組織，如鄉鎮，保，却有了特別積極的任務，而與縣的關係，更較以往密切而顯著。據國大綱第八條規定：「在訓政時期，政府常派會經訓練考試合格人員，到各縣協助人民籌備自治」所謂「協助」二字，也就是「訓練」，「指導」的意思，在此時期，只能認為是自治開始時期，而不能認為是自治完成時期，所以縣長，區長，各縣指導員，鄉鎮長，保長，可以說都是政府派到各縣協助「自治」的協助者；同時這個時期的自治機關——保民大會，鄉鎮民代表會，縣參議會——仍然離不了政府的監督，需要政府的扶植和培養，方可免除一切流弊的發生與顯露挫折之虞。

由本年八月九日國民政府公布的縣參議會組織條例，第二十二條，第二十三條，以及鄉鎮組織暫行條例，二十二與二十六條之規定中，可以看出各級民意機關之設置，仍含有與政府互相監督指導的作用，而其任務所在，不外代表民意，監督政府。民意機關監督政府，這當然是民意機關應有的職權，政府限制民意機關不適當的行為，這也是自治未成熟時期以前應盡的職責，決定這一個因素的，是時期問題，而不是兩者衝突的問題。尤其是國家非常時期，政府與人民代表會議的關係，是負抵抗戰建國的責任，彼此要相輔相助，造成民主政治的基礎，而不能認為會議的詭事，專在指責政府，彈劾政府。若果專事指責和彈劾的會議，對於政府徒多一層掣肘，對於抗戰建國，也只見其害而不見其利。

自然民意機關，在消極方面，應當對於貪污腐敗受公賄員，荼毒鄉民的豪劣，危害地方的歹徒，實屬無恥的漢奸，隨時都可替民衆依法檢舉或建議政府懲辦。而在積極方面，對於一切政令的推進，可應協助導民衆，首先執行，排除政府困難，化阻力為助力，使政府所有施政計劃，能在預定期間內達到目的。總之，我們希望此時的民意機關，一面應代表民意，一面應協助政府，不單作消極的監督，而且更作積極的興利和建設。

就常理說，凡是一種制度，必須要有推行制度的人才，有良善的人，不良的制度也可以藉人力而變為良制，設法彌補。反之，沒有良好的人，縱令有優良的制度，也不能發揮他的功能，甚至結果適得其反。所以鄉鎮民代表和縣參議員的人選，也應特別慎重。依照中央本年頒布自治法令規定，鄉鎮民代表會的代表，是由保民大會選出，縣參議會的代表，是由鄉鎮民代表會產生，可見縣以下民意機關是否健全，不能領導地方自治工作，就要看保民大會所選出的代表，能否負責。正因爲這樣，所以還需要目前負責縣政工作的幹部，要加倍在保民大會上努力，培養人民自治能力，選出四權，到了人民有了使用，補能力的時候，然後才選出政長，民下的一切由人民親自去處理，這一切，起初是由上而下的領導，後來基礎穩固後，便成了由下而上的發展。

總理 曾說：「中國四萬萬人民，素爲專制君主之奴隸，向來多有不識爲主人，不敢爲主人者，而今皆當爲主人矣！」是故民國之主人，實等於初生之嬰兒，革命黨者，即產此嬰兒之母也，既產之矣，則當保護之，教育之，方盡革命之責，此革命方略之所以有訓政時期者，爲保護教育此主人成年而後還之政也。這一段話是說明訓政時期的任務和必要，以及訓練人民的實效所在。因此我們便可明瞭，自治開始時期，從人民初立場說，民意機關之設置，是人民參與政治的一種實際練習。從政府的立場說，民意機關是政府訓練人民行使權利的一種訓練方式。

我們在協助人民籌備自治期間，首先要指示人民認識自己的代表，這個代表的資格除法令規定者外，還要注意以下的幾個條件：
一、鄉鎮民代表與縣參議員，最明確的要求，須真正來自民間，平時能够作人民的時機。
二、對抗戰建國及地方自治的真意，要有清楚的認識和堅定的信念。
三、在作人方面，要有大公無私的心地，光明磊落

的態度，任勞任怨的精神，坦白忠誠，勇於負責，但問服務，不問報酬。並指示人民在平常事務中，日常生活，留心這類人，以免臨臨時茫無所思。

四、在反面指示人民，凡是放高利貸的豪劣，挑撥是非的訟棍，唯利是圖的守財奴，犯「惡日病」的後補漢奸，這種東西，都不足為人民的代表，絕對不可選舉。

實施新縣制與吾人應有之努力

孔福民

近三十年来：我國縣各級行政機構，屢經改革，其改革之初意，未嘗不欲進行。總理之遺教建國程序，以達到實施憲政，完成革命建國之目的；而其結果，皆不能如願。此不獨無治人，實亦無治法之所致也。

總裁繼承總理遺志，一面根據總理遺教，一面本其自身歷年身體力行之經驗，對於縣各級組織問題，作縝密之研究與計劃，於二十七年四月第五屆中央執行委員會第四次全體會議講演，「改進黨務與調整黨政關係」，關於縣以下各級機構，提示改革重要主張，二十八年六月在中央訓練團黨政訓練班講演「確立縣以下地方組織問題」，提供改革具體意見，經國防最高委員會整理擬訂縣各級組織綱要，國民政府於二十八年九月公佈施行，此為中國地方基層政治機構之一大改革，實亦為我國劃時代之縣政制度。

新縣制之根本精神何在？關於此點，總裁曾有明白指示，在確定縣各級組織問題中云：「喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國之基礎。」在致四川紳士電中云：「管教養奮，一氣貫通」；並在各級組織，建立民意機關，訓練行使四權，詳訂應辦事業項目，務期增進民力，充裕民生，力求民主政治之完成。由此可知，新縣制之根本精神，在於奠定革命建國基礎，力求民主政治之完成為目的。

實施新縣制為一體銀鎖繁雜之工作，當此實施之初，無論朝野上下，皆應竭其智能，盡心竭力，在政府領導下，努力於各項自治事業之推進，以期迅速完成建國使命。於此謹提出四項問題，以為吾人努力之鵠的，願國人共同努力以赴之。

最後再提出一個根本的訓法，就是平積極的推廣教育，提高人民文化水準，因為教育程度與人民自治觀念成正比例而發展的，要想完成地方自治工作，健全民意機關，樹立三民主義的政治基礎，除了發展教育而外，別無其他良法。

一、訓練民衆，完成自治——政治建設之基本工作，在組織民衆，訓練民衆，使全民衆皆有自治能力，運用四權，以推進政治建設。吾人欲實行三民主義，完成民主政治之國家，必須使人民有參與政治之機會，訓練民衆有參政之智識與能力，縣各級機構，組織民意機關，讓民衆從本鄉本鎮「管教養奮」各項事業中得到實際經驗，再由縣自治會自治，而達到國家政治，民主政治之基礎，才可確立，真正民主國家，才可實現。

二、普及教育，培育人才——有治法無治人，必不能收到良好效果，故總裁說：「辦事要求成功，全在得人，人才由何而來？就是從訓練造就出來，選拔出來。」實行新縣制，所需人才，應從事於基本教育，與短期訓練之努力，基本教育為治本之策，務須廣設各級學校，普及教育，以提高文化水準，培植大量人才，實為國家百年大計；短期訓練，在培養一般基層政治幹部工作人員，有積極進取精神，並增強其實際工作效能，以適應革命建國之需要。至於在野人士，尤應本總裁所說：「自古論治之要，均謂政由人興，況以今日如此鉅大之民治事業，若非地方賢達，急赴赴義，奮身自効，則人才孔乏，雖有善制，亦將徒法而廢行。」又說：「所有地方正紳實士，務依照法制之規定，毅然參加地方自治之鄉鎮保甲事業，或則參加訓練，出任訓練保甲各級首長之實職，或則就地匡謬，協助各項業務之實施，職務雖有差等，所以為地方服務，為國家効勞之功績，則絕無二致。」凡我國人，務須共體斯旨，共同努力，以完成此種偉大任務。

三、開發富源，充裕財力——經濟為一切事業之基礎，凡百措施，與之關係至為密切，新縣制實施後，所需經費數目，異常龐大，當此全國各地財政，俱感困難之情形下，而欲人民負擔此等款項，實不可能，當今之計，唯有盡其地利，以為補助之力，總理在遺囑大綱中明白規定：「土地徵收，地價之增減，公地之生產，山林川澤之產，礦產水力之利，皆歸地方政府所有，而用以經營地方人民之事業。」又於地方自治開始實行法中說：「或經經費無從出，此不足憂也，以人民勞務努力之結果，必足支持此費，如不足，則由義務勞力內增加，或五日，或十日以至一月，則無不足矣……自治區之人民各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事俱備矣，不必於窮鄉僻壤，搜括得之金錢，籌集大批款項，始能從事於自治也，只要人人能知愛手為能，勞工神聖足矣。」總裁說：「經費的來源，自應注重於人民的公共的造產，不應再仰給於捐稅。」上面所示，吾人應加倍努力，以增加地方生產，充裕地方收入，以期達於自給自足之境地。

四、組織民衆，充實自衛——人民無組織，便無力量。亦無自衛能力，我國民衆，毫無組織，以致受異族欺凌，當此民族存亡絕續之交，吾人應當加緊各級民衆組織，發揮民衆自衛力量，以爭取民族生存，保證抗戰勝利，並遵照總裁指示：「壯丁隊之組織，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅為訓練組織形式，尤須注重訓練後之管理運用。」以充實地方自衛力量，各級民衆自衛訓練，尤不應專注重於物質之講求，更須注意民族道德之培養，民族精神之發揚，養成精神上之自衛，以達到全國人民皆能自衛衛國之目的。

就上述所論，吾人須知，實為經常問題，故為中心問題，實為基本問題，實為先決問題：忽略一端，皆足以影響於全部事業之發展，甚望全國人民努力參加自治活動，用團體力量，公共意見，以謀政治建設，嚴密組織精神武器，以謀自衛建設，以義務勞力修築道路，開墾荒地，普及教育，掃除文盲，增加生產，管理日用品，辦理各種合作事業，鞏固經濟組織，發展經濟力量，以謀經濟或文化之建設，如此則總理建國之最高理想，既可實現，真正之民主國家亦可完成。

三十年七月於漢義