

中央合作金庫福建省分庫

廿年一月廿六日

徐肇和著

縣政建設與合作事業

袁國欽題

述著他其之者作書本

合作指導人員參攷書

合作生活

要

論著
淺說

合作社

民國二

合

民國廿
民國廿
民國三

版正版

出版

行印會協作合陽松

行印社活生村農江浙

民國三十七年十二月五月初版

縣政建設與合作事業

全一冊定價金圓壹圓

編著者

徐

肇

和

發行者

中國合作圖書用品生產合作社

南京太平路太平巷口

印刷者

福建省政府印務局

福州鼓東路四十二號

代售處

中央合作金庫福建省分庫

福州 南台 中平路

浙江省松陽縣教育用品供應社

事業理想

運用合作金融力量、
 普遍發展合作組織、
 實施國民義務勞動、
 積極推進鄉村建設、
 建立合作經濟制度。

縣政基礎

積極的：	消極的：	大前提：
教育合作	戶籍地籍	警衛財政

謹以此書紀念 於三十七年一月十日逝世之

潘思嬌女士 並對其共甘苦相助十八年永誌不忘

縣政建設與合作事業目

緒論.....

上篇 縣政建設論.....

第一章 地方自治之項目.....

第二章 開始自治之要點.....

第三章 實施方案之意見.....

第四章 必須完成之標準.....

第五章 自治工作之基礎.....

第六章 初期之縣政建設.....

下篇 縣合作事業設計劃方案.....

第一章 計劃論據.....

第二章 建設原則.....

第三章 事業項目.....

第四章 實施綱要.....

序

現階段之縣長，實可爲，而亦不可爲也！云其可爲者，以縣政建設，乃革新政治最切實而有效之基層工作，一般民衆，對中央政府，既漠不關心，對省政府，亦不甚接近，祇有對縣政府之一切設施，因與本身之痛癢息息相關，勢非注視不可！是以縣政主持得人者，則民衆于受惠之餘，皆願盡其國民應盡之義務，舉凡政令之推行，計劃之設施，均可順利無阻，則國家之進於富強康樂之境，亦可期待矣！是可爲也！然因何亦不可爲耶？蓋以縣長之職責雖大，而其權限則甚小，中央及省飭辦事務之紛繁，旁枝雜節主管之衆多，命令之紛岐，乃至地方封建勢力之阻撓，處處均足以使抱有事業熱忱之縣長氣餒！非獨徒勞而無功，甚或因應付欠當，督察不周，致使公正廉明之縣長，陷於身敗名裂之境，故曰亦不可爲也！其可爲乎？其不可爲乎？

本書作者，係余當年主持浙江全省農貸業務時之同工，彼當時常以如何「運用合作金融力量，普遍發展合作組織，實施國民義務勞動，積極推進鄉村建設，建立合作經濟制度。」問題相研討，是誠極有見地之理想也！蓋以彼從事縣政工作多年，所担任者自指導員、主任、技士、科長、乃至祕書等職，既具實際從政經驗，且富研究進取精神，觀其所著縣政建設論，第五章自治工作之基礎，以警衛、財政爲兩大前提，戶籍與地籍爲消極基礎，教育與合作爲積極基礎，而更以合作爲自治工作基礎之重心，可謂深得縣政建設工作之要訣矣！

同時復本其歷年在中國農民銀行及中央合作金庫，從實際合作工作經驗中，擬訂成縣合作事業建設計劃方案，乃建立合作經濟制度初期最切實有效之途程！余知其將來主持縣政建設工作時，必能確本第六章初期之縣政建設所列舉十類四十項目標，及縣合作事業建設計劃方案，積極推進實施，豈祇該縣民衆蒙受實惠，合作理論獲得實證，抑且政治革新之期，亦可待也！是爲序。

縣政建設與合作事業

徐肇和編著

緒論

合作事業，應該是縣政建設重要的一環，這至少可由下列四方面，予以說明：

第一、地方自治開始實行法之依據 國父手訂之地方自治開始實行法有云：「以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣及於他事，此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作等事」。由此說明推行合作事業，在地方自治所佔的地位，僅次于清戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校等六項地方自治工作；同時，亦可見其與縣政建設關係之密切了！

第二、縣各級組織綱要所列之地位 縣各級組織綱要，雖祇於第四、及第四十六兩條款規定：「合作區域應與區署之區域合一；以及在人口稠密地方，如一村或一街，為自然單位不可分離時，得就二保或三保聯合設立合作社」。然依據縣各級組織關係圖而論：縣聯合社、與縣立中學、圖書館、警察局、衛生院及農林場，同列為相等之地位，由其擔任「養」部門之責任！他如區、鄉鎮、乃至保台

縣政建設與合作事業

二

作社之地位，均與同級之管、教、衛、組織機構同樣重要，由其配合完成管、教、養、衛四部門之縣政建設工作！是故發展合作事業，乃四大縣政建設的一個重要項目！

第三、地方自治實施方案內之項目 地方自治實施方案規定之地方自治項目，計：（一）編查戶口，（二）規定地價，（三）開墾荒地，（四）實行造產，（五）整理財政，（六）健全機構，（七）組訓民衆，（八）開闢交通，（九）設立學校，（十）推行合作，（十一）辦理警衛，（十二）推進衛生，（十三）實施救卹，（十四）厲行新生活等十四項，而推行合作，亦屬地方自治十四項目之一，可見發展合作事業，在縣政建設工作中之重要性。

第四、中華民國憲法所議訂之條款 憲法第一百十條規定：「由縣立法並執行之」，共有十一款，而縣合作事業，被列爲第四款；他如第一百零八條，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。共二十款，合作事業列爲第八款；第一百〇九條，由省立法並執行之，或交由縣執行之。共十二款，省合作事業列爲第五款；均可說明合作事業，非但是各縣實行地方自治之重要工作，且亦爲中央或省委辦的一個重要事項。

作者于卅五年參加高等考試及格人員縣長挑選口試時，曾提出建立縣單位合作經濟制度之主張，當蒙採納，故獲挑取，爰于次年春，本此主張，擬訂縣合作事業建設計劃方案，期以實現建立縣單位合作經濟制度之理想！同時，在挑取縣長訓練班受訓結業前，曾寫縣政建設論，作爲畢業論文繳卷，因未留存底稿，特于次年冬，回憶當時之思想體系，重爲寫述。茲以一再屢報到之限期，忽已屆滿，而餘叙部復又限令于本年十一月一日以前，必須呈報福建省政府報到，經將縣政建設論與縣合作事業建設計劃方案兩文，再予訂正，分爲上下兩篇，合成「縣政建設與合作事業」，聊示將來參加實際縣

上篇 縣政建設論

憲法第十一章地方制度，第二節縣、第一百二十七條規定：「縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項」，這說明縣政建設，除地方自治外，尚包括中央及省委辦事項！其由縣立法並執行者，憲法第一百十條規定爲：（一）縣教育、衛生、實業及交通；（二）縣財產之經營、及處分；（三）縣公營事業；（四）縣合作事業；（五）縣農林、水利、漁牧、及工程；（六）縣財政、及縣稅；（七）縣債；（八）縣銀行；（九）縣警衛之實施；（十）縣慈善及公益事項；加上（十一）其他依國家法律，及省自治法賦予之事項；這可說是屬於地方自治的範圍，至於憲法第一百〇八條規定：由中央立法並執行之，或交由省、縣執行之；及第一百〇九條規定：由省立法并執行之，或交由縣執行之各款；其交縣執行時，乃屬中央及省委辦事項，亦即廣義之縣政建設工作！惟據憲法第一百二十一條「縣實行縣自治」之規定，縣政建設之重心，當爲實行地方自治！因此，本「縣政建設論」，除先綜合地方自治之項目，分析地方自治開始實行法之要點，提出對地方自治實施方案之實施意見外，進而論述地方自治必須完成之標準，乃至何者爲地方自治之基礎工作，最後始就個人對初期之縣政建設工作，分別論述，亦所以略示從事縣政建設工作，初期必須完成之希望也！

第一章 地方自治之項目

地方自治之項目，茲就下列各項資料，先行分析研究：

建國大綱第八條規定：「在訓政時期，政府當派會經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣」。他如第九條至第十八條等十條，雖均規定有關地方自治事項，可是歸納起來，不外：（一）全縣人口，調查清楚；（二）全縣土地，測量完竣；（三）全縣警衛，辦理完善；（四）四境縱橫之道路，修築成功；（五）人民受四權使用之訓練；（六）完畢國民義務；（七）誓行革命主義等七項。

地方自治開始實行法規定試辦之事項爲：（一）清戶口，（二）立機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）墾荒地，（六）設學校，以及逐漸推廣（七）農業、工業、交易、銀行、保險各種合作事業，乃至（八）運輸交易等事業。

國民黨通過的下級黨部從事地方自治活動的中心工作，爲識字、造林、築路、合作、保甲、衛生、國貨等七項運動。

行政院于卅年十月五日公布之地方自治實施方案，所規定重要內容爲：（一）編查戶口，（二）規定地價，（三）開墾荒地，（四）實行造產，（五）整理財政，（六）健全機構，（七）組訓民衆，（八）開闢交通，（九）設立學校，（十）推行合作，（十一）辦理警衛，（十二）推進衛生，（

十三）實施救卹，（十四）厲行新生活等十四項。

因此我國研究新縣制的權威李宗黃氏，認為新縣制的實際業務，應該包括十八項目，而且可依其性質，分別爲管、教、養、衛四大類，茲分錄於下：

第一、屬於管的範圍者：（一）編查戶口，（二）健全機構，（三）嚴整人事，（四）社會調查；

第二、屬於教的範圍者：（五）設立學校，（六）訓練民衆，（七）厲行新生活；

第三、屬於養的範圍者：（八）規定地價，（九）整理財政，（十）推行合作，（十一）推廣農業，（十二）修治水利，（十三）發展工礦，（十四）開闢交通，（十五）實施救卹，（十六）推銷國貨；

第四、屬於衛的範圍者：（十七）辦理警衛，（十八）推進衛生。

以上十八項實際工作，也就是地方自治之事業項目。

第二章 開始自治之要點

地方自治開始實行法所欲試辦之事，乃清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校等六

項，茲謹就實行上列六項地方自治工作之要點，分別論列於下：

第一、清戶口 依其規定，於清查戶口以後，所在地人民，必須盡過義務，始得享受權利！惟對於：（一）幼年之人，（二）老年之人，（三）殘疾之人，（四）受孕之婦等，可以祇享權利，而不必盡義務！因此，可以看出清戶口之主要目的，似覺在於確定人民的義務與權利，可是實際上，尙有其更重要的意義，因為一個現代的國家，要是全國的人口，究竟有多少？尙無一個確實可靠的記載和統計，這應該是一個莫大的恥辱！一切的行政設施，均將因此而失却了科學的根據！所以，地方自治的首要工作，當然是清查全縣的人口，戶口普查以後，更重要的工作，是有翔實的記載，和隨時的異動登記，我們應該把戶口普查，戶籍登記，異動報告等三項工作，交給誰來辦理呢？茲分述於下：

（一）戶口普查 因為需要全縣於同一日期舉行，方才可以獲得正確的結果，所以最好由全縣各鄉鎮及保國民學校教師全體出動，來擔任這個工作，比較最為適宜，因為他們熟悉當地情形，而且一般民衆，對於教師，都很信仰，同時更可利用學生協助辦理的緣故；只是在舉行戶口普查以前，應該集中作短期之講習和討論，方才可以避免發生若干技術上的錯誤。

（二）戶籍登記 這需要於鄉鎮公所內專設戶籍幹事，來經常辦理戶籍登記事宜，戶籍幹事應該終身職，政府對其職務，應予保障，直接受縣政府戶籍主任之指揮監督，鄉鎮長對其執行職務，如認為有舞弊情事時，可以依法檢舉，故除予保障外，尤應有嚴格之監督！同時戶籍幹事，應兼辦各該鄉鎮調查統計事宜，關於執行調查統計業務時，並應兼受縣政府統計主任之指揮監督。

（三）異動報告 如出生、死亡、婚嫁、遷出、遷入等戶口異動，照理應由各戶自行申報，可是事實上，目前很難做到這個理想地步，所以這個戶口異動報告的責任，應該交由各甲甲長來擔負，在發生戶口異動的三日內，如該管甲長不作異動報告時，應該受相當的處分，最有效的辦法，莫如討勞

役一天！同時保長，却負有監督甲長，按時辦理戶口異動報告的責任；而戶籍幹事，也得隨時分往各戶抽查或覆查，俾更翔實。

第二、立機關 歸納立機關之要點：（一）設立立法及執行機關；（二）儲備至少一年之糧食；

（三）其他衣、住、行三種需要，亦應立機關管理；（四）每人每年當出一個月或兩個月之勞力服役

；（五）一切事業之舉辦，應獲得人民同意！因此，要能完成這個使命的，那只有組織各鄉鎮保合作社，現在姑以儲備糧食，義務勞動，生活用品等三項而論，且看鄉鎮保合作社，能否擔負這個任務：

（一）儲備糧食 每保以百戶計，應有五百人，每人每年需糧食六擔（六百斤），全保就得三千

擔了，爲了集散方便，減省搬運之費用和手續起見，當然是由當地組織鄉鎮保合作社，來辦理這件事

，較爲妥當，爲了解決倉庫不敷儲藏之困難，以及逐漸由工作中學習經驗起見，似應分三年推進，即

第一年由合作社統籌儲藏全鄉鎮保所需糧食三分之一，各社員自行儲藏三分之二；第二年由社儲糧三

分之二，各社員自行儲糧三分之一；第三年始由合作社統籌儲藏全社全年所需糧食，將來社員按月以

現款購糧爲原則，必要時，得酌予息借，於農產收穫後清償。

（二）義務勞動 亦以鄉鎮保合作社來辦理較易指揮靈活，除參加築路等純義務勞動外，更可由

保合作社附設合作農場，利用荒地、荒山植樹造林，將來生產收益所得，全部作爲合作社所公有；如

在城市之保合作社，可附設小規模之合作工場，輪流由社員參加工作，集體生產。

（三）生活用品 至於供應普通生活用品，可組織鄉鎮合作社來經營，除由鄉鎮合作社附設合作

商店，廉價供應社員各項日常生活用品外，更可附設合作會堂，以作全鄉鎮集會之場所；附設運動場

、俱樂部、書報室，以供社員參加活動；代理鄉村電信公用合作社業務，設置電話及信箱；代理新聞

報刊公用合作社業務，推銷及分發報刊；以及其他一切合作業務均可由其代理；所以「立機關」三個

字，簡直是可以作為組織合作社來解析的。

第三、定地價 其要點爲：（一）先定地價，而後從事於公共經營土地之買賣；（二）地價由地主自行陳報；（三）地稅按地價值百抽一徵收；（四）公家可照價收買土地；（五）中央祇收原有地丁、錢糧、其餘悉歸地方自治之用；這裏可却有個先決條件，那就是必須把土地測量完竣，至少也得把土地陳報辦理完成以後，方才可以實施定地價，徵收地價稅！雖然要舉辦全縣土地測量，可能受着技術人員以及經費等條件之限制，恐非短期所能完成！可是對於市鎮土地，亦即普通的房屋土地，却很可能立刻開始實地測量登記的；同時，市地也容易因社會之改良，而增加其地價！所以第一步必須把全縣各重要市鎮土地，測量完竣；第二步再行舉辦全縣土地陳報；茲將辦理定地價之有關機構，及其程序，分述于下：

（一）主持機關 主持土地陳報及定地價之機關，當然是縣政府，要是土地面積廣大，而且財政充裕的話，最好是專設地政科辦理其事，否則可于財政科下專設地政股，負責主持辦理。

（二）實作機關 實際工作的機關，應該是各鄉鎮公所的經濟股，一切均由經濟股負責推動進行，而經濟股主任幹事，應該由各該鄉鎮合作社負責人出而擔任，較易收分工合作之實效；各保甲長，應就其所轄地區內，將所有土地調查確實，如有故意漏報情事，應受相當處分，將來并可按照土地陳報之面積，酌給獎金。

（三）收稅機關 徵收地價稅，除于縣城有專設機關外，各鄉鎮可全部委託各鄉鎮合作社代理，既可減少大批徵收費用，復可予納稅人以甚多之方便，毋須因繳納地價稅，而至縣城往返跋涉！同時可能因此而減少甚多浮收不實等案件！惟代理收稅之合作社，應確立較完善的會計制度，方能達成任務！

第四、修道路 其要點爲：（一）幹路，以同時能任來通過四輛自動車爲度，（二）支路，以同

時能任來通過兩輛自動車爲度；（三）築就後，宜分段保管，經常修理，不使稍有損壞；（四）地方原有水路交通亦宜時時修理保存！假如單就各縣的需要和人力、財力而論，似可以支路之標準，先行修築縣道，使與鄰縣間均可通行自動車（亦即汽車），另行修築鄉與鄉間之道路，使可通行人力車，至於有天然水路之交通，自應修理保存！茲將實施時之各種組織，分述於下：

（一）經常組織 應就全縣壯丁，以及失業、無業之勞動人口，分別組織築路勞動合作社，使其經常擔任築路工作，而給予一定工資，尤以失業、無業之勞動人口，應逐漸訓練成專業之築路工人，分別地段，隨時保管修理。

（二）臨時組織 如開始修築道路之時，需要大批之普通勞動工人，即可由各保合作社社員參加工作，其不願出勞力者，准其繳納同等之代價於公家，作爲勞役代金。

（三）交通組織 組織汽車運輸合作社，以擔任縣道之交通；人力手車運輸合作社，擔任鄉道之交通；木船或汽船運輸合作社，以流暢水路之交通運輸。

第五、墾荒地 其要點：（一）無主荒地由公家收管開墾；（二）有主荒地 如三年後仍不開墾者，充公開墾；（三）一年有收成者，租與私人自種；（四）需數年始能收成者，由義務勞動爲之！關於開墾荒地，似以組織合作社來辦理，方才是最切實有效，而且確是維持久遠的可靠途徑！茲分論於下：

（一）農田水利 有許多荒地，所以造成原因，是農田水利問題沒有解決，換言之，只要水利問題解決了，誰都願意參加開墾，而不致任其荒蕪！因此，指導附近願意參加墾荒之農民，以及原耕種各該土地之農民，組織農田灌溉利用合作社，興修農田水利，那方才是開墾荒地最有效的途徑！

(二) 植樹造林 荒山應該造林，所以必須指導各荒山附近之農民，分別組織墾殖造林生產合作社，從事經營各該山墾殖造林生產業務；所有社員可分組、分區工作，合作社應統籌供應各社員伙食費用，所有某地區造林工作，確定由某組負責後，將來收益分配，亦以區、組為標準，而各社員，則以各人之工作日數為標準。

(三) 普通墾荒 普通小而積之荒山、荒地，可由附近保合作社經營，由各社員平均義務供給勞動，所有收益，悉歸合作社所有。作為合作社之公有財產，或以其撥作公益事業經費，如保國民學校之經常費等，不參加勞動的社員，並應納同等代價於合作社。

第六、設學校 其要點為：(一) 人民均有受教育之權利，一切由公家供給；(二) 設公共講堂、書庫、夜學、為年長者養育知識之所；(三) 義務勞動，為解決經費問題，最有效之辦法！茲就國民教育、民衆教育、幹部教育三問題，分論於下：

(一) 國民教育 每鄉鎮設立中心國民學校，負責推動全鄉鎮之國民教育，至於保國民學校，固以每保設立為原則，但亦得視實際情形酌予變通，至於保國民學校之教師，最好由各保自行遴選合格人員，薦請縣政府委派，似更易獲得地方信仰，而忠於職務；所有各級國民學校，應盡量任用合格女教師，以提倡婦女職業。

(二) 民衆教育 以縣民衆教育館為中心，領導各鄉鎮中心國民學校推動民衆教育，民教館，除設立圖書館及巡迴書庫，分別輪流各中心國民學校陳列，以供閱覽外；更應發動組織新聞報刊公用合作社，發行通俗報紙刊物，以實施普遍之民衆教育；至於各中心國民學校之負責人，為統籌全鄉鎮之文化教育事業起見，應兼任各該鄉鎮公所之教育股主任幹事，他如掃除文盲之責任，應由保國民學校教師，於三年內完成之；第一年以失學兒童為對象；第二年以成年男人為對象；第三年以婦女為對象。

：並可採用小先生及導生制度，分別辦理。

(三) 幹部教育 地方行政幹部人員訓練所，似可與縣立簡易師範學校合併，使其成爲各縣實施幹部教育之大本營，較爲經濟而合理，除原有各國民學校教師，應於一年內分期抽調，施以補習教育，並應經常培養國民學校師資，以便隨時補充！至於其他鄉鎮保工作幹部，均應於簡易師範學校內，分別設立各種訓練班，以便分期調訓，如限於全縣教育經費，更可設立普通初中班，代替縣立中學任務，教育普通青年，以作升學上進之準備！同時縣民衆教育館，應與簡易師範學校取得密切之配合聯繫！必要時，民衆教育館不妨由簡易師範學校兼辦。務期簡易師範學校，成爲全縣推進教育之中心機構。

第三章 實施方案之意見

民國卅年十月五日，行政院公布之地方自治實施方案，列舉了實施地方自治以後，必須完成的各項工作標準，茲謹就個人對本方案十四項目實施之意見，分別論列如下：

第一 編查戶口 (一) 各鄉鎮公所戶籍幹事，應按月將全鄉鎮之戶籍統計公告一次，藉以引起人民之注意及興趣；(二) 每年必須定期舉行戶口總檢查一次，以便核正錯誤；(三) 製發國民身分證。

第二 規定地價 (一) 市鎮土地，必須實地測量、登記；(二) 鄉村農地，可先辦理土地陳報

；(三)各鄉鎮土地陳報事宜，由各該鄉鎮公所經濟股負責辦理。

第三 開墾荒地 (一)開墾荒地，應由縣農業推廣所負責督導辦理；(二)公有荒地、荒山地權，撥歸國民學校所有，並由各合作社承租經營，至少將收益百分之五十，作為國民教育經費；(三)私有荒山、荒地，准由各合作社承租墾殖，或由各合作社發行土地債券收買之。

第四 實行造產 (一)以保合作社為主體，分別於農村附設小規模之合作農場，于市鎮附設小規模之合作工場；(二)社員必須義務參加勞動，每年至少十二天；(三)實行造產有關之技術問題，應由縣農業推廣所負責指導。

第五 整理財政 (一)各保合作社遺產收益，應撥百分之二十作為鄉鎮公所之經費；(二)鄉鎮公所之預決算，應經鄉鎮民代表大會之決議通過；(三)整理公款公產，以充實財政收入來源。

第六 健全機構 (一)保幹事，以保國民學校教師兼任為原則；(二)保民大會，應由保國民學校教師，或中心國民學校教師領導；(三)各業組織，應與合作事業配合發展。

第七 組訓民衆 (一)保民大會，必須按月舉行，最適宜於陰歷月半(望日)月明之夜召開，同時由國民學校學生參加遊藝節目；(二)發行地方通俗報紙及刊物，作為經常訓練民衆之重要工具；(三)以縣立簡易師範學校為訓練各級幹部之中心，並需經常輔導其工作。

第八 開闢交通 (一)組織全縣鄉村電信公用合作社，以靈活消息傳遞；(二)組織築路勞動合作社，負責全縣養路事宜；(三)組織車船運輸合作社，發展交通，便利行旅。

第九 設立學校 (一)獎勵私人捐資興學，尤以保國民學校，可盡量採用捐資者，或熱心教育者之人名為校名；(二)中心國民學校教師，應為該鄉鎮之領導中心；保國民學校教師，應為該保人民之靈魂，發生核心作用；所有一切困難問題，應該盡量予以解決；(三)簡易師範學校，應與各國