

復興初級中學

公民課本

第三冊

孫伯濤編著

* 按照新課程 *
* 標準編寫 *

商務印書館發行

新課程標準適用

復興初
級中學

公民



第三冊

孫伯謩編著



80779625

中初級
學級

公民課本第三冊 地方自治

目錄

第一章 地方自治的重要及其於各方面之關係·····	一
一 地方自治的重要·····	一
二 地方自治和訓政的關係及其在約法中的規定·····	三
三 地方自治和憲政及時代的關係·····	七
四 地方自治和中央政府的關係·····	一〇
五 地方自治和三民主義的關係·····	一二
第二章 我國現行地方自治制度·····	一七

一 我國現行地方自治制度的基本原則·····	一七
二 權能區分的民主制·····	二〇
三 縣市區的自治組織·····	二一
四 鄉鎮坊及閭的自治組織·····	二九
第三章 地方自治的實施·····	三三
一 清查戶口·····	三三
二 設立機關·····	三四
三 規定地價·····	三六
四 修築道路·····	三八
五 墾殖荒地·····	三九
六 普及教育·····	四一
七 公共衛生·····	四二

八	保甲與警衛·····	四五
九	興辦各種合作事業·····	四七
十	舉辦各種救濟事業·····	五二
第四章	地方自治的經費及其他實際問題·····	五八
一	地方自治的經費·····	五八
二	經費之開源與節流·····	六一
三	戶口登記及人事登記的問題·····	六六
四	土地整理問題·····	六九
第五章	我國地方自治實例舉要·····	七三
一	河北定縣翟城村的村治·····	七三
二	江蘇崑山縣徐公橋的鄉改村進區·····	七六
三	江蘇鎮江縣黃墟鎮的農村改進試驗區·····	八四

初級中學

公民課本第三冊 地方自治

第一章 地方自治的重要及其與各方面的關係

一 地方自治的重要

中山先生曾經說過：『假定民權以縣爲單位，我國至少可爲三千縣；三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓不難建立……彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣各舉一代表；此代表全爲國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統。其對於中央之立法，亦得行使其修正之權，卽爲全國之直接民權……欲行此制，先定規模，首立地方自治學校，各縣皆選人入學，一、二年學成後，歸地方任事。次定自治制度：（一）調查人口；（二）清理田畝；（三）平治道路；（四）廣興學校；而其他諸政亦以次推行。至自治已有成績，乃可行直接民權』

之制度矣。』由此可見民權主義的實現，全靠良好的地方自治做基礎。

中山先生又說：『地方自治團體，不止爲一政治組織，並爲一經濟組織。』所以他在建國大綱第十條規定：『每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府，則照價徵稅，並可隨時照價收買。』又在第十一條規定：『土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病、與夫種種公共之需。』這意思就在極力擴充地方政府的經濟能力，防止私人經濟的壟斷。故此我們要實現民生主義，也全靠良好的地方自治做基礎。

問答要點

(1) 民權主義之實現，爲什麼要良好的地方自治作基礎？

(2) 地方自治何以又是一種經濟的組織？

(3) 民主主義之實現，何以也要良好地方自治作基礎？

二 地方自治和訓政的關係及其在約法中的規定

(一) 地方自治和訓政的關係——地方自治是訓政時期中的重要工作，我們看第三屆中央執行委員會第二次全體會議宣言中的一段話就知道：『若地方自治，無積極進行之實施成績，則本黨政府所總攬之治權部分，縱令百廢俱舉，亦將無如普通國家賢明執政者之所爲，訓政二字之意義將全無歸宿。』

中山先生在全國青年會聯合會演說時，他曾說：『如果全國人民不能自治，總是要靠官治，中華民國便永遠不能成立。』這可見得地方自治是建國的基本要件，也可知地方自治和訓政關係之密切了。

他在地方自治開始實行法中也說：『民國人民當自爲計，速從地方自治』

以立民國萬年有道之基。故此訓政時期，先縣自治之成，而後國家機關之成立。

地方自治在訓政時期，負有兩大使命：『（一）使人民具有政治知識能力，及誓行革命的三民主義。（二）解決最低限度的民生安全問題。』所以建國大綱有下列的規定：

『第八條，在訓政時期，政府當派曾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，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。』

（二）地方自治在約法中的規定——地方自治和訓政的關係既如上述。在訓政時期約法中，關於地方制度，遂有詳密的規定：

『一、省置省政府，受中央之指揮，綜理全省政務，其組織法以法律定之。』這是根據建國大綱第十八條規定的，省政府組織法，屬於行政的範圍，當然要依法律定之。

『二、凡一省依建國大綱第十六條之規定，達到憲政開始時期，國民代表得選舉省長。』

依建國大綱第十六條之規定，凡一省全數之縣，皆達完全自治，則其對於建國大綱第八條所舉之人口調查、土地測量、及辦理警衛、修築道路、與人民四權之使用、革命主義之誓行等項，必已完全妥善，故憲政可以開始，國民代表會得選舉省長。

『三、蒙古西藏地方制度，得就地方情形，另以法律定之。』

蒙古西藏，因為風土人情，和各省多不相同，所以該地方制度，要按照當地情形，另以法律規定。現在直隸於行政院下的蒙藏委員會，就是負有蒙藏行政

上種種興革使命的機關。

『四、縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全縣政務，其組織以法律規定之。』這也是根據建國大綱第十八條規定的。第十八條說：『縣爲自治單位。』故縣置縣政府，綜理全縣政務，而應受省政府之指揮。

『五、各縣組織縣自治籌備會，執行建國大綱第八條所規定之籌備事項，縣自治籌備會之組織，以法律規定之。』

建國大綱第八條所規定的訓政時期應籌辦之自治事項很繁雜，所以要特別組織一個縣自治籌備會，負擔全責去辦理。

『六、工商繁盛，人口集中，或有其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織以法律定之。』

這條所謂『工商繁盛，人口集中，或有其他特殊情形之地方，』如上海、南京、漢口、北平等處，以施政端緒紛繁，非普通地方自治組織所易治理，故設立爲

市。

問答要點

- (1) 地方自治何以是訓政時期的重要工作?
- (2) 地方自治是建國要件嗎?
- (3) 建國大綱第八條有怎樣的規定?
- (4) 到什麼時候憲政時期始可以開始?
- (5) 蒙古西藏的地方制度，爲何可以變通?

三 地方自治和憲政及時代的關係

(一) 地方自治和憲政的關係——前面說，地方自治是訓政時期中的重要工作，而訓政時期是到憲政時期的一個階梯；訓政的工作完成了，憲政工作方可開始。所以地方自治既是訓政時期重要的工作，又是憲政的基礎。地方自

治可以謂之小自治；國家立憲政治，可以謂之大自治；大自治之實現，必待小自治之推行，這是必然的次序。我們在地方自治團體的人民之前，不僅僅期望他注意卑近的政治問題，或參預膚淺的自治行政；並且還希望他對地方公務有濃厚的興趣，了解團體生活與自身的責任；運用那神聖的民權，以收小自治的實效，而入大自治的康莊大道。

地方自治之發達，與立憲政治之發達有密切的關係。故此我們想有健全的憲政，對於地方自治，必先特別努力。一個國家的憲政能否發達，全視地方自治辦得如何而定。

（二）地方自治與時代的關係——一種制度的重要點，是隨時代而轉移的。地方自治的重要點，當然也是變動的。所謂地方（如縣鄉鎮等）是以我們地域內的共同生活團體為本質。在這種生活團體上，自治行政的運用，是以地方住民『實際生活』為本位為中心。又縣鄉鎮之類的地方團體，是為着共同

消費生活而存在的，所以他實具有『消費合作社』的性質。

凡是在縣鄉鎮居住的人，都要加入縣鄉鎮共同生活團體，這纔有共同生活的意義和價值；否則行政機能，不能充分發揮。前清政府辦理地方自治，所以無結果而失敗，就是因為無此『強制性質』加在自治團體上。這是地方自治的新重要點，也就是自治團體的新價值；我們實行地方自治時，不能不注意這種新價值。

問答要點

- (1) 地方自治爲什麼又是憲政的基礎？
- (2) 我們對於地方自治團體的人民，要懷那一種希望？
- (3) 憲政怎樣纔能發達？
- (4) 地方自治應以什麼爲本位爲中心？
- (5) 地方自治的新價值是什麼？

四 地方自治和中央政府的關係

地方政府和中央政府的關係，建國大綱共有七條的規定；可分作下列四項：

(一) 財政方面——關於財政方面，第十二條曾經規定：『地方政府和中央政府協辦的實業所獲的純利，地方政府與中央政府各占其半。』第十三條又說：『各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費；每年由國民代表定之。其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。』

(二) 組織方面——第十四條說：『每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。』

(三) 權限方面——關於權限方面，共有三條的規定：第十五條說：『凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。』第十六

條說：『凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。國民代表會得選舉省長爲本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。』第十七條說：『在此時期，中央與省之權限，採均權制度；凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。』

（四）系統方面——第十八條說：『縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。』

問答要點

- （1）各縣對於中央政府的歲費怎樣負擔？
- （2）國民代表大會怎樣產生？
- （3）人民經過那種審定，纔得爲候選及任命官員？
- （4）何謂均權制度？

五 地方自治和三民主義的關係

(一)地方自治與民族主義之關係——中山先生講民族主義，就是主張恢復固有的民族精神。要恢復民族固有的精神，發展民族互助合作的觀念，以及求增人民共同生活的能力，祇有地方自治能負這個重大的使命，能完成這種工作。進一步說：就是實行地方自治，是爲着要堅實我們國家的基礎，消滅整個的民族危機。自治團體是民衆的基本集體，永久的歸宿。所謂守望相助，疾病相扶，也就是中國民族精神——互助——的特殊表現。

世界大同的實現，是我們朝夕所期待的。我們想達到這個目的，應該以一個民族爲單位，就如地方自治以縣爲單位的一樣。從一個民族本身的風俗、習慣、和文化事業上，做到健全的地步，有了相當的地位，然後在世界各地民族中，纔能佔得一個地位。要想這樣，非先從地方自治做起不可。因爲實行地方自治，教

育可以盡量普及，文化可以自由發展。由此我們可以從實行心理建設，而造成一個健全有力的民族。

(二)地方自治與民權主義的關係——地方自治的制度，本來因為歐美各國虛偽的民主政治，不能運用民權，於是一般學者纔提倡自治，作為建立民權的基礎。以訓練的方法，引起人民了解民權與自身的利害，使他對於政治發生興趣，俾達到真正民主政治的目的。又因為近百年來，民權思想的發達，世界各國人民多用革命手段，爭取他應有的政權。例如十七世紀，英國的克林威爾，為爭民權而奮鬥，處查理以死刑；法國幾次大革命，和美國脫離英國而獨立，（一七七六年）都是以革命手段，爭取民權的歷史。我國在這訓政時期，要想避免這類的事實，須用保障民權和發展民權的方法。換句話說，就是要人民能够運用選舉、罷免、創制、和複決等權。但人民如何能運用四權呢？即須人民有自治的能力。

中山先生說：『人民管理政府的動靜，要有四個權。就是四個節制，要分成四方面來管理政府。政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，纔可以發出無限的威力，纔是萬能的政府。人民有了這樣的權力，有了這許多節制，便不怕政府到了萬能沒有力量來管理。政府的一動一靜，人民隨時都可以指揮的。』這就是說，人民除開行政上沒有專長的能力以外，要有政權之節制的力量。這節制的力量，就是管理政府的力量，就是指揮政府的力量。在民權主義發達的國家，政府能爲善不能爲惡，就是因爲有這三種力量。實行地方自治，就是培養發展這種力量。所以地方自治可以促進民權發展；可以鞏固民權的基礎；可以訓練人民行使四權；並且可以令政治團體堅固，漸漸使政治上軌道。

可見地方自治，是因民權發達而來。民權的充實與否，全視地方自治基礎如何而定。換句話說，地方自治的實行，就是民權主義實現的準備。

（三）地方自治與民生主義的關係——現在我國農村經濟已瀕於破產，

是一個公認的事實。我們如果到鄉村去考察一下，就可知道農民的困苦已達極點。民生四大要素——衣、食、住、行——設備的簡陋，固不必談，而大多數簡直是無衣穿、無飯吃、無屋住；於是或借貸爲活，或詐財爲生；或是行乞，或是行劫，發生種種挺而走險的事。所以我們要亟謀民生主義的實現，首先要發展人民自治的能力；使他有正當生產的方法，解決生活問題。

例如修道路、墾荒地、設學校、辦聯防、興水利，都是地方自治範圍以內的事。此外發展地方經濟的組織如：（一）消費合作社，可以直接向生產者購買多量物品，以供社員的需用。（二）生產合作社，可以製造地方需要的大宗物品。（三）信用合作社，可以周轉金融，便利儲蓄，並辦理低利借貸。（四）販賣合作社，可以販賣地方出產，免除商人或經紀人從中取利。這種種經濟組織，都是發展人民生產力量的。若不實行地方自治，這些事都不能辦到。所以我們要救濟目前人民的困窮，非亟謀民生主義實現不可。如欲謀民生主義實現，又非先實行地

方自治不可。因爲實行地方自治，可以扶助人民自立；發展地方經濟；增加社會生產；改良人民生活；減少無業游民。

問答要點

- (1) 實行地方自治，何以是民族精神的表現？
- (2) 怎樣纔可以避免用革命手段取得政權？
- (3) 實行地方自治，何以能解決民生問題？
- (4) 實行地方自治，可以舉辦那幾種經濟組織？
- (5) 各種合作社，有那幾種作用？

第二章 我國現行地方自治制度

一 我國現行地方自治制度的基本原則

世界各國地方自治的制度，因為各國的國情不同，歷史的沿革不同，所以生出種種差別。我國現在是一個實行三民主義的國家。換句話說，我們是要建設一個真正民有、民享、民治的國家。地方自治的制度，一定要合乎這種原則，所以三民主義的地方自治，也就是我國現行地方自治制度的基本原則。

(一) 中央與地方採均權制 近代的民主國家，因為各國情形不同，政治的制度，有採用集權制的；有採用分權制的。兩種制度，各有流弊。如果採用集權

制，人民的意見因圓幅廣闊的緣故，很難見諸實行，人民沒有參政的機會，而且容易造成獨裁專制的局面。如果採用分權制，勢必把一統的國家，弄得彼此不相關聯，變成割據的，獨立的，對敵的局面，自然不是國家的幸福。往日各省軍閥的專橫，就是例證。中山先生有見於此，所以對於地方自治的主體，主張沿用省縣舊制，以省作上級地方自治的團體，縣以下作下級地方自治的團體，特在建國大綱第七條規定：『中央與地方之權限，採均權制，不偏於中央集權，或地方分權。』

（二）縣爲自治單位 歐美日本各國的地方自治單位，有的是省，有的是區。我國現行地方自治的單位是縣。

中山先生所以採縣爲自治單位，是因爲以省爲單位，未免失之過寬。人民對於省的政治，必定是茫昧不知。一切基本的自治工作，如人口清查，戶籍釐定，土地登記等等，便覺無從下手。以區爲單位，又未免失之過狹。行政上區自爲政，

諸多不便。而且人民想參與縣政、省政、國政，因為上級機關重重，程序上很為繁重。比較折衷一點，還是以縣為自治的單位最好。

以縣為自治單位，即等縣自治籌備工作完成以後，由縣直接選舉縣官，組織縣政府，執行一縣的政事。選舉縣議員，議立一縣的法規。縣以下為求地方行政的便利，和充分使用直接民權起見，仍舊按級分設區公所、鄉鎮公所、閭鄰等下級自治團體。由地方人民選舉區長、鎮長、閭長、鄰長等，負責辦理各所轄區域以內的自治事務。縣以上在縣自治政府完成以後，得選國民代表一人，參與中央政事。到一省全數之縣，都達到完全自治的程度，國民代表就可以組織全省國民代表大會。由全省國民代表大會制定省憲，選舉省長，以及一省的高級官吏，組織省地方自治政府，監督本省自治，執行本省政事。至於本省以內的國家行政，省長須受中央的指揮，省地方自治政府至此便告成立。

問答要點

(1) 地方自治制度的基本原則，爲什麼要根據三民主義？

(2) 中山先生爲什麼主張沿用省縣舊制？

(3) 以縣爲自治單位，用意安在？

二 權能區分的民主制

中山先生說：『在我們的計劃中，想造成的新國家，是要把國家政治的大權分爲兩個：一個是政權。要把這個大權，完全交到人民手裏，要人民有充分的政權，可以直接管理國事，這個政權，便是民權。一個是治權。要把這個大權，完全交到政府的機關，要政府有很大的力量，去治理全國事務，這個治權，便是政府權。』

中山先生對於民權方面，規定有選舉、罷免、創制、複決、四權。關於治權方面，規定有立法、司法、行政、考試、監察、五權。這五個治權，各個獨立，屬於中央政府。地

方政府須受五權分立的中央政府之監督和指揮。人民有了直接的四種民權，運用到地方自治上去，人民對於地方的官吏，有選舉權可以放出去，有罷免權，又可以調回來。人民對於法律，有創制權和複決權。凡特種法律之制定或修改，議會於提案之前，須得人民的許可。議決之後，須得人民的批准。如此立法便不至於過濫。又人民對於有利民衆而爲議會所忽略的法律，得以相當的人數署名，提交議會通過，使自己的意思成爲法律。議會立法過怠之弊，便可防止。

問答要點

- (1) 權能是怎樣區分？
- (2) 人民對於官吏有那兩種權可以運用？
- (3) 法律過濫之弊怎樣防止？
- (4) 立法過怠之弊怎樣防止？

三 縣市區的自治組織

(一)縣自治組織 縣是地方自治的單位。縣自治的組織，是縣政府與縣參議會。縣政府是理事機關，縣參議會是議事機關。

縣政府設縣長一人，由省政府議決任用。但於達到建國大綱第八條規定的程度時，經中央查明合格後，縣長由縣民直接選舉。——總理縣政。縣長以下，可以分設各局：

- (1)公安局，掌戶籍、警衛、消防、防疫、衛生、救災、及保護森林漁獵等事項。
- (2)財政局，掌徵稅、募債、管理公產、及其他地方財政等事項。
- (3)建設局，掌土地、農礦、森林、水利、道路、橋樑工程、勞工、及其他公共事項。

- (4)教育局，掌學校、圖書館、博物館、公共體育場、公園及其他文化社會等事項。

右列各局得由縣長呈請省政府核准，改局爲科，附設縣政府內。遇必要時，

縣長也可以呈請省政府核准，增設衛生局、土地局、社會局及糧食管理局。

縣政府的縣政會議，是由縣長、祕書、科長及各局局長組織而成的。凡關於

(一)縣預算決算，(二)縣公債，(三)縣公產處理，(四)縣公共事業之經營管理，(五)縣長提交的其他事項，都是由縣政會議審議。

縣參議會，是由縣民選舉的參議員組織而成的。依照國民政府所公布的縣參議會組織法，規定任期二年，並有下列各種議決權：

- (1)關於籌備區長民選及完成縣自治事項；
- (2)關於縣單行法規事項；
- (3)關於縣預算決算事項；
- (4)關於整理縣財政收入，募集縣公債，及其他增加縣民擔負事項；
- (5)關於經營縣公有財產及公有營業事項；
- (6)關於縣民生計及救濟事項；

(7) 關於促進縣教育及其他文化事項；

(8) 縣公民法行使創制權，提交審議事項；

(9) 縣長交議事項；

(10) 其他應興應革事項；

(附註) 現蘇皖等省於縣長之上，設行政督察專員。蘇省又令少數各局合併縣政府，設科辦事，這都是變通辦法。

(二) 市自治組織 市分兩種：一種隸屬於行政院，一種隸屬於省政府。凡市具有下列條件者，稱為特別市，隸屬於行政院：(一) 首都；(二) 人口在百萬以上；(三) 在政治上經濟上有特別情形者。凡市具有下列條件者，便隸屬於省政府：(一) 人口雖在百萬以上，政治上經濟上雖有特別情形，但為省政府所在地者，隸屬於省政府；(二) 人口在三十萬以上；(三) 人口在二十萬以上，歲收營業稅、牌照稅、土地稅的總額佔該地方總收二分之一以上。

市政府是一市的理事機關，設市長一人總攬市政。市長以下，設祕書及參事。祕書掌理文牘、庶務及其他不屬於各局或各科掌理的事項。參事掌理市單行規則或命令之擬定、編纂、審查等事項。市政以下得設下列各局：（一）社會局；（二）公安局；（三）財政局；（四）工務局。如經上級機關核准，遇必要時，得增設下列各局：（一）教育局；（二）衛生局；（三）土地局；（四）公用局；（五）港務局。隸屬於省政府的市，所應設的各局，如有縮小範圍的必要時，除公安局外，其餘可改局爲科。

市政府的市政會議，是由市長、參事、局長或科長組織而成的。已設有市參議會的，得互選議員三人至五人，出席市政會議。市政會議有下列的職權：（一）關於祕書處及各局或各科辦事細則事項；（二）關於市單行規則事項；（三）關於市預算決算事項；（四）關於整理市財政收入及募集市公債事項；（五）關於經營市公產事項；（六）關於市政府各局或各科職權爭議事項；（七）市長交議

事項；(八)其他重要事項。

市參議會是市議事機關，由市民選舉的議員組織而成的。市參議會有下列的職權：

- (1) 關於籌備區長民選及完成市自治事項；
- (2) 關於市單行規則事項；
- (3) 關於市預算決算事項；
- (4) 關於整理市財政收入，募集市公債及其他增加市民負擔事項；
- (5) 關於經營市公有財產及公有營業事項；
- (6) 關於市民生計及救濟事項；
- (7) 關於促進市教育及其他文化事項；
- (8) 市公民行使創制權提交審議事項；
- (9) 市長交議事項；

(10)其他應興應革事項（見市參議會組織法。）

(三)區自治組織 區是縣市下面的自治團體。隸屬於縣的區，每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成。隸屬於市的區，每區以十坊組成。

區公所是區的理事機關，設區長一人，由區民選任。但是在實行民選以前，仍用委任制。縣以下的區，由民政廳委任。市以下的區，隸屬於行政院的市，由內政部委任。隸屬於省政府的市，由省政府委任。區長違法失職，由區民直接罷免。委任的區長，由原委任的機關罷免。區長以下得僱用區助理員。

區民大會是以本區公民出席投票，行使選舉、罷免、創制、和複決諸權，為全區自治最高的權力機關；由區長滿任前一月召集舉行。如有特別事故，或區民十分之一以上請求，得召集臨時會議。其召集的手續如下：（一）隸屬於縣的區，關於區長本身事件，由區監察委員會召集。關於區監察委員會本身事項，區長延不召集者，由本區過半數的鄉鎮公所聯名召集。（二）隸屬於市的區，關於區

長應迴避的事項，由區民代表會的主席召集。

市以下的議事機關，除區民大會外，還有區民代表會，由區民大會選舉的代表組織而成。這種代表，每坊以二人爲限，每年改選二分之一。其職如下：（一）審核區預算決算；（二）審議市政府或區公所交議的事項；（三）審議所屬的坊公所提議事項；（四）審議代表提議事項；（五）其他應行審議事項。

區監察委員會，是一區的監察機關。區長民選時，縣以下的區，由區公民選出監察委員五人或七人，組織區監察委員會；監察區財政及糾舉區長違法失職等事。市以下的區，由區民代表會選舉監察委員二人，於區民代表會閉幕期間，行使監察職權。遇有下列事件，應通知區民代表會主席，召集區民代表會，加以審議：（一）區公所財政的收入，與預算不符，或有情弊；（二）區公所對於區民大會，或區民代表會的議決案執行不力；（三）區長或助理員有違法瀆職情事。

問答要點

(1) 縣參議會有些議決權？

(2) 市分那兩種，市政府下得設那些局？

(3) 市參議會的職權如何？

(4) 區民代表的職權是怎樣？

(5) 區監察委員會可以審議那些事？

四 鄉鎮坊及閭的自治組織

(一) 鄉鎮坊自治組織 區的下級自治團體，就是鄉鎮坊。隸屬於縣的區，如境內有百戶以上的村莊地方，可編爲一鄉。不滿百戶，可以聯合兩個以上的村莊，編爲一鄉。百戶以上的街市地方，可編爲一鎮。不滿百戶，便編入鄉。若因地方習慣，或是限於地勢及其他特別情形，不滿百戶的地方，也可以編爲鄉鎮。鄉鎮的戶數，最多以千戶爲限。

鄉公所、鎮公所、坊公所，是鄉鎮坊的理事機關。鄉公所設正副鄉長各一人；鎮公所設正副鎮長各一人。如果鄉鎮在五百戶以上，可增設副鄉長或副鎮長一人。坊公所設坊長一人。鄉鎮長的產生法：（一）區長民選以前，由鄉鎮民大會選出加倍人數，報告區公所，由區公所轉請縣長擇任；（二）區長民選以後，由鄉鎮民大會直接選舉。罷免法也有二種：（1）擇任的鄉鎮長違法失職時，由鄉鎮民大會報告區公所，由區公所轉請縣長罷免；（2）民選的鄉鎮長違法失職時，由鄉鎮民大會直接罷免。坊長是由坊民大會直接選出。如違法失職，也由坊民大會直接罷免。

鄉鎮公所的鄉務會議或鎮務會議，最少每月須開會一次。以鄉鎮長副及所屬各閭閻長爲出席人。凡鄉鎮自治事務，在執行以前，須經過會議議決。

鄉民大會，鎮民大會，及坊民大會是鄉鎮坊的議事機關，由鄉鎮坊的公民組織而成，是鄉鎮坊的自治最高權力機關。每年開會兩次。其第一次大會，於鄉

鎮坊長滿任前一月舉行。如有特別事故，可以開臨時會。臨時會關於鄉鎮坊長應迴避的事，便由鄉鎮坊監察委員召集；關於監察委員應迴避的事，鄉鎮坊長如延不召集，便由本鄉鎮坊過半數之閭長召集。鄉鎮大會的職權爲：（一）選舉及罷免鄉長或鎮長及其他職員；（二）制定或修訂自治公約；（三）議決單行規則；（四）議決預算決算；（五）議決鄉公所鎮公所交議事項；（六）議決所屬各閭隣或公民提議事項。坊民大會職權，除上述第二項外，其餘與鄉民鎮民大會一樣。

鄉鎮坊的監察機關，是鄉鎮坊監察委員會。在鄉鎮長副或坊長民選時，由鄉鎮坊大會同時選出監察委員三人至五人，組織鄉鎮坊監察委員會。其職權爲：（一）監察鄉鎮坊財政；（二）糾舉鄉鎮長副或坊長並其他職員違法失職的事。

（二）閭自治的組織 閭就是鄉鎮坊的下級自治團體，隣是閭的下級團體。

體。五戶爲隣，五隣爲閭。閭隣經過一次編定後，如閭超過三十五戶，或減至不滿十五戶；隣超過七戶，或減至不滿三戶時，應由鄉公所、或鎮公所、坊公所，在每年閭長、或隣長任滿一月前，另行改編。閭設閭長一人，秉承鄉鎮坊長的意旨，辦理閭自治事務。隣設隣長一人，秉承閭長的意旨，辦理隣自治事務。閭隣各設居民各會議，開會時要有過半數居民出席。居民會議的職權是：（一）選舉及罷免閭長或隣長；（二）議決由閭長或隣長辦理的自治事務。

問答要點

- （1）鄉鎮長如何產生與罷免？
- （2）鄉鎮大會的職權是怎樣？
- （3）鄉鎮坊監察委員會的職權是什麼？
- （4）鄰閭的組織是怎樣？
- （5）居民會議的職權是怎樣？

第三章 地方自治的實施

一 清查戶口

清查戶口，不論住民是土著或寄居，概以現居是地者爲標準，一律造冊編入自治團體，使大家同盡義務，同享權利。如果居民本來是土著，因事外出，那應盡的義務，要他的家族替他代理，他回家時仍可立享權利。否則回家時以客籍相待，必須住滿若干年，盡過義務，纔可以享受自治團體的權利。地方上的人，有能享權利而不必盡義務的約有四種：（一）未成年的人，以二十歲或十八歲爲準，隨地所宜，立法規定，此等人都有享受地方教育的權利；（二）年老的人，以五十歲或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定，此等人都有享受地方供養的權利；

(三)有殘疾的人，應享受地方醫治供養的權利；(四)孕婦在孕育的時期內，可免除一年的義務，但仍享受地方供養的權利。其餘各種人，都應盡義務，纔能享權利。不盡義務的，就無權利可享。所以清查戶口的時候，就要分類登記。每年清查一次，註明變更情形，編入年冊。

問答要點

(1)清查戶口以什麼為標準？

(2)能享權利而不必盡義務的人有那幾種？

二 設立機關

戶口既經調查之後，就可以着手組織自治的機關。凡是成年的男女，都有選舉權、創制權、複決權、和罷官權。當地方自治草創之初，應該先施行選舉權，由人民選舉職員，組織立法機關，和執行機關。執行機關之下，應當設立多少專局，

隨地方所宜而定。初設機關時，以簡便爲主；最重要的，就是糧食管理局。量地方上的人口，儲備糧食，最少要足供一年之用。地方上的農產，必須足供地方食用，然後纔可以准許銷售外地。所以糧食一類，應當由地方設局買賣；對於人民需要的食物，永定最廉的價格，使自耕自食者之外，其餘的人，可以按口購糧，不准轉賣圖利。地方上的餘糧，就由那專局轉運到外地去賣，如有盈餘的利益，歸地方公有，用作公益的事。其餘「衣」「住」「行」三種需要的生產製造機關，都應當歸地方上去支配，逐漸設局管理。至於人民對於地方自治團體的義務，每人每年當出一個月或兩個月的勞力，隨人民的志願，立法規定；每月當以三丁日爲準，每日當以一定的鐘點爲度。如有不願出勞力的，當納同等的代價到公家。自治機關，每年當公布預算決算，和所擬舉辦的事業，以求人民的同意。

問答要點

(1) 執行機關之下最重要的專局是什麼？

(2) 人民對自治團體，應該怎樣盡義務？

三 規定地價

如果以上兩件事辦妥，就可合一縣百數十萬人民，或數鄉村一二萬的人民，成爲一個政治及經濟性質的合作團體。那地方的發達進步，必有出人意料之外的。最有影響的就是土地。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅地方變爲繁華市場。原來值數元一畝的地，忽遇地方社會進步發達，地價因而增高，必有值數百元一畝或數千元一畝的。有那塊地的人，不勞心，不勞力，無思無維，而坐享其利。細考這利從何而來，完全是衆人勞力的結果。以衆人勞力焦思來經營的社會事業，而其結果，只是少數的地主享受；天下不平的事，還有比這個更甚的嗎？所以須先定地價後纔從事公共事業的經營。定地價的法子，怎樣纔便當呢？千年以前，英國行按地納稅的時候，設一個專門官吏去估定時價，一經官吏

估定之後，地主就照價納稅，值百抽幾。如果地主以爲估得太高，不甘出稅，可以在專判衙門上控，由衙門再判爲準。對於定價一事，設兩級機關，專門司理。英國人以爲很便利。如果我們在地方自治初行的時候，仿效這種辦法，不但不便利，並且實窒礙難行。然而我們應當用什麼法子去施行呢？中山先生以爲應當由地主自定，比較便利。辦法就是照地價抽百分之一的稅，作地方自治的經費。例如地價每畝值十元，就抽稅一角。值百元，就抽稅一元。值千元就抽稅十元。這就抽稅一方面說，最爲簡便易行。隨地主報多報少，所報價格，永以爲定。此後公家收買土地，都照這種價格，不得自由增減。而土地的買賣，也由公家經手，不得私相授受。原主要收回所有土地，無論何時，只能照此項所定的價格。將來地方繁榮了，所增高的地價，完全歸地方團體公有。這樣一來，社會越發達，地價越高，公家也隨之越富足。因衆人勞力而發達的結果，公共利益，也由衆人享有。不平等的土地壟斷和資本專制都可以免除。就是社會革命，罷工風潮，也能無形消

弭。定價這一件事，實在是我國民生的根本大計；無論地方自治，或中央經營，都不可不以此爲急務。

問答要點

(1) 爲什麼要規定地價？

(2) 中山先生對於地價稅，是怎樣主張？

四 修築道路

道路是文明的母親，財富的脈絡。試看現代世界上最文明的國家，就是道路最多的國家，這就是明證。中國最繁盛的區域，就是交通最便利的地方，這又是一個明證。所以我們想由地方自治去謀文明進步，實業發達，非大修道路不可。凡是道路所經過的地方，人口就因之繁盛；地價也因之增加；實業也因之振興；社會也因之活潑；所以道路對於地方的經濟文化是很有關係的。地價既定

之後，對於自治範圍以內，公家可以自由規畫，以定地方的交通。人民可以努力築路，所謂人民義務的勞力，應當先用在這方面。道路宜分幹路支路兩種：幹路以同時能往來通過四輛汽車爲度；支路以同時能往來通過兩輛汽車爲度。這種車路，宜縱橫遍布境內，並連接於隣境。築就之後，則分段保管，時時修理，不能叫牠稍微有點損壞。如地方有水路交通，也要時時修理保存，不要叫牠稍有積滯。一定要水陸交通，兼行並利。道路一通，全境必定立時改變了舊觀。從此地方的進步，必定是不可思議的了。

問答要點

(1) 爲什麼要修築道路？

(2) 道路可分那兩種？

五 墾殖荒地

荒地有兩種：一種是無人納稅的土地；這一種荒地，應當由公家收管開墾。一種是有人納稅的，但未耕種的土地，這種土地，應當科以值百抽十的稅，到開墾完竣後為止。如三年後，仍不開墾，就應當充公，由公家開墾。凡是山林沼澤礦場，都應歸公家所有，由公家管理開發。開墾後支配的方法，也分兩種：一種是一年收成的，如植五穀蔬菜的土地，召租與私人自種。一種是數年或數十年纔有收成的，如森林果樹等土地，應由公家管理。開墾工事，就由義務勞力去做。這樣一來，幾年之後，自治區域，就可以變成桃源樂土，錦繡河山了。

問答要點

(1) 荒地有那兩種？

(2) 開墾後支配的方法是怎樣？

六 普及教育

凡是在自治區域以內的少年男女，都有受教育的權利。學費書籍和學童的衣食，應當由公家供給。學校的等級，由幼稚園、小學到中學，須陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，要設公共講座、書庫、夜校等，爲年長失學養育知識的場所。至於經費一層，以一人一月義務勞力的所得，就足以支持這筆費用。如果仍有不足，就由義務勞力之內議加。或五日或十日以至一月，便不致不足了。一境以內，如果人盡所長，爲公家服一兩個月的義務，那是很有益處的。長於農事的，爲公家墾荒，糧食就足了。長於織造的，爲公家織布，衣服就足了。長於建築的，爲公家造屋，房舍就足了。這樣一來，少年的衣食住問題，都可以由義務的勞力來解決。自治區的人民各有一雙手，如果都肯各盡所長，萬事自都齊備。不定要到窮鄉僻壤，搜括難得的金錢，籌集大批的款項，纔能從事地方自治。只要人人能知道雙手萬能，勞工神聖就夠了。至於手力所不能到的地方，就以我們手力所生產的糧食原料，由公家收集，運輸到外國去換那精巧的機械，來補

我們手力的不足。這樣生產日加，財富自然充裕。學校的目的，對於讀書識字，學問知識之外，要注意雙手萬能，力求實用。凡是能助雙手萬能的機械，我們應當仿造，精益求精。務使我們能自造，不依靠別人。這也是學校所應該做的事。學校是文明進化的源泉；學校設立，教育普及，而後地方自治乃能有進步。所以衣食住行，四種人生需要之外，首先應當注重學校教育。

問答要點

(1) 我們應該怎樣為公家服務？

(2) 學校教育為什麼要注重？

七 公共衛生

公共衛生，表面上看來，似乎只是一個住民舒適的問題。但是實際上的確有關於民族的強弱存亡。公共衛生發達的國家，人民身體的確健康些。而他們

的死亡統計，是一年一年的減少；他們人民的生命，當然比從前要長些。地方自治辦得好的國家，公共衛生的設備，是很完全的。例如自來水、排水和除穢的設備，墓地和埋葬的處理，傳染病的預防等等，都是最關緊要的。

（一）自來水 水是一天不可缺少的人們或用作飲料，或取來使用。從衛生方面講，兩種的處置，應該有分別。因為使用的水並不直接送進口內，不過間接從食器或手指而達口內的。

歐美的自來水源，是自地底取出。我國現有自來水的地方，大都是照英國式取用地面的河水。但這很容易傳播霍亂、赤痢等病的。所以德國自來水，多數用地底水的，用地面水的危險，比用地底水要多些。

（二）排水和除穢 排水和除穢，要注意保持空氣和水的清潔。凡是應當排除的東西，宜設法和住宅離遠些，纔能無害。同時還要利用這些廢物，像歐美各國，往往有利用塵芥的燒燬，去發生電力，或利用糞便做田裏的肥料。

(二)墓地和埋葬 我國到處都有墓地。試到鄉村一走，就見住家屋子相近的地方，都厝有棺木，這是最不合衛生的。並且墓地的面積占得很多，甚至於一家一族的墓地，占了好幾十畝地方，這尤爲妨礙公衆居住和農業的生產額。這種情形，國家固應當取締，就是人民自治團體，也應當限制。日本和近來的歐洲，大都用火葬，省事得多，我國因習俗的原故，一時尙難辦到。但是最低的限度，總要做到公墓的辦法纔好。人和動物的埋葬，都應當和住宅離遠。因爲屍體腐敗的時候，不免有臭氣發生，還怕有傳染病的傳播。

(四)傳染病的預防 公衆危險的防禦，應當着重於發生前或發生後的各種方法；尤以發生前的空中預防爲最重要。防疫的真諦，猶如臨敵之際，與其俟敵人闖進之後，血肉相搏，還不如預先築高壘、掘深壕，而防其突入爲妙。

疫症既生之後，所當用的方法也很多。有看疾病的種類，而施以有效的治療劑，也有用有效的預防絕種法，使健全者能夠防護，不致感染。其他如用海港

檢查疫症，及交通制限消毒，都是防後來病毒蔓延的法子。

問答要點

- (1) 自來水以取自何處爲安全？
- (2) 排水除穢與墓地埋葬應該要怎樣處理？
- (3) 傳染病要怎樣預防？

八 保甲與警衛

保甲與警衛，在我國目前，是很重要的；但因各地情形不同，進行很困難。現在分述於下：

(一) 招募與徵派 依照縣保衛團法的規定，團丁是要按照居民年齡徵派的；除有特殊情形外，大概每人都要在保衛團內服務若干年。但是事實上，各地的保衛團，除聚居村莊與堡壘外，多半是招募的；半帶軍隊性，半帶地方警衛

性。這是因爲地方上發現不安定的現象，徵派的團丁難於訓練，且膽量太小，不能應戰。所以事實上，需要常駐軍隊式的團丁。然保衛團的意義，卻在變相的施行徵兵制，造成人民真正的武力，及養成尙武的勇氣。

(二)徵派的困難 縣保衛團法第五條規定：『家無次丁者，得免受訓練。』因此許多人家，以分爨的方法，使家無次丁，結果使地方上無丁可抽。所以江蘇的縣保衛團法修正施行細則上規定：各戶應當受訓練之男子，如以保衛團法第五條的規定而免除，其家屬富裕者，必須納資自代。納資以足敷一人一年之團丁費爲準，這是救濟的辦法。

(三)聯保的辦法 按保衛團法第七條有「甲長牌長聯保切結」「同甲各戶聯保切結」的規定。這是用聯保切結的辦法，以求正本清源的效果。甲長牌長聯保切結式，是以甲爲單位，卽一甲長，一副甲長，三牌長，三副牌長，總共不過八人，互相聯保，事實上自容易做到。至於同甲各戶聯保切結，也是以甲爲

單位。一張聯單上規定一百二十戶，並規定甲之下，不另分牌。如此一來，一甲之中，少的有數十戶，多的至百餘戶，如有一戶發生不法行爲，其餘各戶，都應受連坐處分。但因人數衆多，不容易做到。如能採用五家聯保的辦法，就比較易於做到了。

問答要點

(1) 保衛團的意義是什麼？

(2) 徵派團丁有何困難？

(3) 聯保的辦法是怎樣？

九 興辦各種合作事業

合作事業的種類極多，現在選幾種比較重要的分別說明：

(一) 消費合作社 消費合作社，是以合作的方法，整批運到日常用品，來

供給社員的需要。這種合作社，現在已經彌滿了全世界。但在中國農村中卻沒有收到什麼效力。一因為農民太窮，要他們先拿本錢來入社，他們是極不願意的。同時要他們用現金來買貨物，即令比商人經營的商店價廉物美，但他們一時拿不出現錢，以致不願入消費合作社，而到普通商店去賒賬。二因為消費合作社，在試辦時期，往往經營不得法，不能得到一般人的信仰。三因為農村人民，固然是消費者，同時是各個的生產者。他們最大的希望，是要他們的生產品賣出去的時候，價錢上能增高幾角或幾元；至於他們買入貨物的時候，少費幾分錢，卻並不十分注意的。所以他們不願意犧牲成本與時間，去注意消費合作社。這種情形，不僅我國農村是如此，就是歐美各國農村中也是如此。總之，消費合作社是從消極方面着想，事實上也不能靠牠去救濟農村的貧困。但是到了農村經濟好的時候，是很便利農民的。

(二)信用合作社 信用合作社，是社員共同擔保的一種組織，以達到低

利借貸，及兼營零星儲的目的。在我國現在農村經濟恐慌的時候，這種組織實在是於農民有很大的利益。過去的華洋義賑會及江蘇省農礦廳的信用合作，都是這一類的組織。其他各處所辦的農民借貸所，也有點這類的性質，但不能算是真正的信用合作社。因為大家都祇向社裏借款，而不存款到社裏去，簡直等於借錢合作社。並且借出的錢，多半是有面子人借的；窮苦的農民，往往不能沾到實惠。但是無論如何，總要使貧農有告貸的地方纔好。

(二) 生產合作社 生產合作社是由中產階級以下的人，爲要避免資產階級的掠奪，集合大家的資本，從事生產的組織。以共同勞動爲原則去分配工作。以共享餘利爲原則去分利益利息和工資。此種合作社如能經營得法的，確能使小企業家及勞動者脫離資本家的桎梏。但是事實上，也有相當的困難：一是由於資本每太小，不能與資本家競爭。二是由於人才缺乏。三是由於相互間的糾紛太多。所以就在歐美，這種制度也還沒有十分見效。至於我國農村社

會，除地主外，真正的資本家很少。工業家把持生產機關的情形也還沒有顯露。加以農工知識幼稚，施行時也有相當的困難。

（四）購買合作社 購買合作社在農村中的作用，是由社員共集鉅金，去整批的去購買肥料、種子和農具等物；再來分配與社員，免得商人從中剝削。如果利用這種組織，略加變更，共同購置農具、畜種，在我國農村中，實是十分重要。因為我國農民太窮，往往不能單獨去購買新式農具及改良的畜種。如能由合作社把那些新式的戽水機、發動機、割稻機、打穀機等買來，租與農民使用；或由農民另組織小團體，向合作社購買，共同使用。純良的畜種價值很高，一般農民不能購買，也可以由合作社買來，輪流為各家服務，並可兼營繁殖。如果能這樣做，農業方面自然有迅速的進步。

（五）販賣合作社 販賣合作社是將社員的各種出品集中一處，由合作社來販運。這種辦法，益處很多。第一是因為小農每於收穫之後，急需用款，不得

不賤價賣出產品與商人；而商人於此時期，又故意將市價降低，所以農人受的損失極大。如有販賣合作社的組織，農產品可於收穫後交與合作社。合作社因農產品的集中，便產生倉庫制度。倉庫中的提單，可以拿到任何銀行去借款。而農民也可以向合作社先取一部分的款子，不受商人壟斷的壓迫。第二是因為產品集中，便可以用科學的方法去分類，按照貨物品種的高低，一一陳列起來，使商人不能操縱。因為貨物價格的高低，與品種的純粹與否大有關係。為便利製造計，工廠中每願以高價收買純料的品種，而不願意以低價收買雜亂的品種。販賣合作社既有精密的分類，大批的屯積，銷場自然廣大，價格自然提高，農民也可因此得到較多的收入。第三是因為有了合作的組織，生產和製造方面，都可以極力改良，自然使消費者相信。同時運輸費用、貯藏費用，可以藉此減低，而使貨物價格低廉。有了這幾種好處，所以購買合作，在歐美各國已大著成效。美國的橘子、葡萄乾、丹麥的雞蛋、火腿、牛油等物的暢銷，都可以說是販賣合作

社的功效。至於我國農村的需要也很迫切，其成功的可能性，也較他種合作社爲強。我們大可努力爲之。

問答要點

- (1) 消費合作社在我國農村中，因何無甚效果？
- (2) 信用合作社是什麼？
- (3) 辦生產合作社，事實上有什麼困難？
- (4) 購買合作社爲什麼在我國農村中，是重要的組織？
- (5) 販賣合作社有什麼益處？
- (6) 美國丹麥的例子是怎樣？

十 舉辦各種救濟事業

(一) 救濟事業的種類 貧民救濟事業應當區別爲預防的和救濟的兩

種。預防的方法，更可分爲下列兩種：

(1) 對於自助的補助法。例如銀行貯蓄、銀行存款、消費社等等的設置。

(2) 對於弱者的保護法。凡經濟力薄弱者，國家應當積極的保護。例如工場法的公佈，和工人疾病保險、老廢保險的實施等。

救濟事業又可分爲公的、私的和宗教的救濟等。或從保護的行爲方面，可再分爲金錢救濟和物品救濟兩種。由私的或宗教慈善會得到生存資料的人，叫做『私救貧者』；從政府或公共團體得到生存資料的人，叫做『公救貧者』。救濟貧民的實行方法，又有開放和閉鎖兩種。前者用於德國，後者多用於英美。

開放救濟，——或自宅保護——就是被救助者經濟的獨立，而在自宅受救助金的閉鎖救濟——或院內保護——是把貧民收容於院內，衣、食、住、三項都受他動的支給。兩種各有利害得失，不能說定那一種獨優。總得要參酌被救

助者年齡的高下，健康的程度，疾病的有無，和獨身與否等情形而定。

受社會保險法所得到的保護，雖是被保險者的權利，而貧民卻沒有這種權利，不過在國家有救濟他們的義務罷了。又保險法也同別的社會政策一樣，是一般的，而救貧卻是個別的；並且受救恤者是失掉一定的公權，所以不能輕忽。不但是這樣，若重複行了種種的救濟方法，須防止陷於濫惠的弊端。

治貧和治病一樣，應以預防爲第一妙策。防貧政策應比救貧政策更爲重要；所以不可不探索他的原因而圖救治。如兒童的發育保護，失業的預防和救濟，緩刑犯的保護，浮蕩者的處置等，都是防貧政策的重要項目。

防貧和救貧的事業可分爲（一）失業的預防和救濟；（二）職業教育的普及；（三）無職業者授以一定的職業；（四）使日用品廉價，以圖購買上的便利；（五）設公立典業，以低利放貸，使金融流通；（六）使居住或寄宿經濟；（七）用社會保險或小款保險，而作疾病、衰老、傷害、妊娠等的保護；（八）行兒童保護、青年

保護、勞工保護等救濟事業。

(二)失業者和浮蕩人的保護 失業的原因有三種：(一)勞働能力的喪失，例如衰老、疾病、遭難和廢疾；(二)勞働心的缺乏，例如怠惰、同盟罷工；(三)社會經濟或季節的變動。

失業的結果是飢饉。因為收入的來源斷絕，營養不足，而成健康的障礙。在現代經濟制度之下，勞働者不免時有失業的危險，所以須講救濟防止的方法。現在略講幾種：

(1)職業介紹所 職業介紹所對於僱主和勞働者兩方面都有便利。而救濟失業的功勞也不小。這種組織固然有以營利為目的的，但如同業協會、職工協會等，實是自治的事業，有時且兼做救護的事業。

(2)公產事業 僅用職業介紹方法，仍不能救濟多數人的失業，所以都市中應從事土木建築，使失業的人有工做。

(3) 失業保險 這是需要多數的補助金維持。當支付失業救濟金的時
候，必定要調查他是否確係失業，這時候務必和職業介紹所聯絡才行。

(4) 對於職工之失業者的市費補助 這是市自治團體給與失業者一
種生活救濟費，須斟酌地方情形辦理。

(5) 國家補助 這是由國庫中支取相當款項，對失業的職工，加以相當
救濟的一種辦法。

(6) 歸農制度 大都會中的貧民，多半是從鄉村中遷徙而來的。這班人
因生存競爭劇烈，地方物價騰貴，往往不幸失業，終至加入求人賑恤的人羣裏
去。所以救濟這班人的方法，歸農制度也是可以試行的。西洋各國，近來也在高
唱農業的重要了。這農村復興問題，一則可以求農業的改良；二則能夠使經濟
充裕。

(三) 疾病的救療 害病的人都是一樣可憐的。不過富者自己有方法想，

而貧者是可憐的罷了。然而其中強健的也還有自助的法子。惟有那貧病交加的人，首先要謀救濟之策。救療事業，可以分爲直接和間接兩種。沒有扶養者，卽所謂無告的窮民，可施以直接救療法。其他則用防貧救貧法，以圖直接救療者數的減少。這種間接法，固難見速效，然而卻有從徒食遊惰中間救出貧民，使他們能够自立。若是沒有區別的一律救療，就不免使人們都要變成窮民了。

問答要點

- (1) 救濟事業分爲那幾種？
- (2) 防貧和救貧的事業可分爲那幾種？
- (3) 失業的原因有那幾種？
- (4) 歸農制度有什麼好處？
- (5) 若是一律救療，不分別情形，有何流弊？

第四章 地方自治的經費及其他實際問題

一 地方自治的經費

現在我國農村經濟差不多已經破產，地方自治的經費，實在是一個嚴重問題。因為地方自治的事務很繁，所需經費的數目自然很大，所以籌辦自治的人，沒有不感覺困難的。但我們卻不能因此頹喪，而且應當格外盡力，做復興農村的工作，發展農村生產事業，使地方收入增加。

(一) 縣財政 縣財政在縣組織法和縣組織法施行法中，沒有說明；僅在縣組織法第二十二條規定：『下列事項，應經縣政會議審議：(一)縣預算決算事項；(二)縣公債事項；(三)縣公產處分事項；(四)縣公共事業之經營管理事

項。』這就是說縣自治的經費，是靠公債、公產及公營事業的收入。又縣組織法第十條規定：『完成縣組織之一切費用，由縣政府依省政府所定標準，彙報核銷。』這是因為各省的情形不同。縣行政費如縣政府經費，公安局長的薪俸等，都由省款開支。各級自治團體的經費，教育經費，警察經費，建設經費的來源，除公產以外，多半是靠田賦附加和省款補助。

(二)市財政 市財政與縣財政的情形完全不同。縣財政困難比較多些，許多地方都要靠省款補助。市財政收入卻比較充裕些。市組織法第九條規定：『(一)土地稅；(二)房捐；(三)營業稅；(四)牌照稅；(五)廣告費；(六)公產收入；(七)公營事業收入。』又第十條規定：『市得依法募集建設公債。』由此可見全市的收入，大半屬於市財政範圍以內。但是市行政費及事業費，比較縣行政費及縣事業費的需要多些，所以現行法令不得不這樣規定。不過有一點，我們應特別注意，就是市為人民財富集中的地方——尤其是在工商業繁盛的市，

金錢格外集中；即不十分繁盛的市，因為近來鄉村的不安定，金錢也多半匯聚到市裏來。所以市財政的籌措，實在是比較縣財政的籌措容易得多。現行法令對於縣財政，暫時不予以明確規定，也是爲着要救濟這種困難，使省政府有一個伸縮的辦法。

(三)區財政 區財政可以分縣內的區和市內的區來說。縣內區財政的收入，根據區自治施行法第六十三條的規定，有下列各項：『(一)區公產及公款之孳息；(二)區公營事業之純利；(三)依法賦與之自治款項；(四)省縣的補助金。』市內區財政的收入，根據市組織法第四十三條的規定，有下列各項：『(一)區公款及公產的孳息；(二)區公營事業之純利；(三)依法賦與之自治款項；(四)市補助金；(五)其他經區民代表會議決之收入。』

(四)鄉鎮財政 鄉鎮自治施行法對於鄉鎮財政的收入，有下列規定：

『(一)各項鄉鎮公產及公款之孳息；(二)各該鄉鎮公營事業之純利；(三)依

法賦與之自治款項；(四)縣補助金；(五)特別捐（應由鄉民大會或鎮民大會議決）。』

(五)坊財政 市組織法第八十六條對於坊財政的收入有下列規定：

『(一)坊公款及公產之孳息；(二)坊公營事業之純利；(三)依法賦予的自治款項；(四)市補助金；(五)其他依坊民大會議決的收入。』

問答要點

- (1) 縣財政分那幾種？
- (2) 市財政有那幾種收入？
- (3) 區財政有那幾種收入？
- (4) 鄉鎮坊的財政有那幾種收入？

二 經費之開源與節流

前節所說的五種經費來源，事實上因為種種原因，不易辦到，所以各方財政情形仍然是很困難。但我們不能因噎廢食，而置地方自治於不辦。約略說來，辦理財政，不外開源節流二法。開源是積極的，不是一區一縣的力量所能及；必須中央政府及省政府具有整理財政的決心，纔能夠做到。節流是消極的，各級自治團體，均可隨時注意。開源方面可分下列七項：

(一)整理現有田賦 現有田賦，雜色附捐，名目極多。人民負擔，已無可再增。但一查其用途，約百分之七十歸省，僅百分之三十歸縣。徵收的方法，又是黑幕重重，如糧櫃的侵吞中飽，為數實在很大。今後應由政府用斷然的手段，劃一附捐數額，取消雜色的名目。再根據適當的標準，定若干為省款，若干為縣款。縣款數目至少要同省款所得的相等。又省政府及縣政府應盡力改良徵收制度，使徵收員吏無從中飽，這纔可以減輕人民擔負，充裕自治經費。

(二)實行地價稅 中山先生在地方自治開始實行法中曾規定地價，並

規定地價稅收入，作爲地方自治之用，前面已經說過了。今後我們應努力於此，從根本上整理田賦，增加稅收，使自治費不致有缺乏之虞。

(二)發展生產事業 發展生產事業，就是使人民生活充裕的重要計劃。如果辦得有成績，當然住民殷富，自治經費，容易籌措。卽拿河北定縣翟成村的村治來說，翟成村實爲我國村治的先導。自經米迪剛先生勵行村治以後，因爲農業的改良及鑿井組合的成功，生產增加二倍，自治經費於是也增加不少。又日本模範村也多有這種情形。例如靜岡縣賀茂郡稻取村在明治二十二年開始實行自治制度時，村中經費預算爲歲出一千四百七十九元。到明治三十年代，歲出預算增至一萬二千元。推原其故，多於產業發達。現在大規模的產業，是要由國家來舉辦。至於小規模的產業及農田水利的改良，自治人員儘可先提倡以收實效。

(四)施行特別捐款 特別捐款在未提倡地方自治以前，各地已多施行。

在市鎮地方，因兵災的原故，所有軍事招待費，多由商家分攤。此外團防費團總保甲等車馬費，也有向當地殷富之家籌集的。這類辦法，都屬於特別捐款。今後自治的風氣稍開，以後鄉鎮必要舉行特別捐款時，當由鄉民大會或鎮民大會通過後，方能施行。

(五)提倡自由捐款 自由捐助是本着公益的熱忱，極力提倡，以收衆志成城的效果。惟必須用在建設事業或救濟事業上面，方纔不辜負這種捐款。現在我國各地的士紳多有這種義舉：如修橋、補路、育嬰、興學等事業，多有慷慨輸將者。在歐美各國，富翁捐款動輒千百萬，甚至有把遺產全部捐爲興辦地方公益的。我國現在雖不足以語此，但此種風氣的提倡，實在很重要。好在自由捐款不必限於私人，如廟產及祠產，目前雖在國家法令保護之下，卻可勸其經管人酌量捐助。

(六)整理公產公款 各縣的公產公款，大抵屬縣有性質，往日每爲地方

紳士把持侵蝕。現在各縣多設有款產委員會，負責保管。其孳息的分配，各縣不同；在許多省分，仍在豪紳掌握中。今後應當切實整理，重行分配用途，使自治經費也有一部的着落。

(七)利用祠產會產廟產 我國素來是一個宗法社會，各族的宗祠往往有很多的產業。加之鄉土觀念又極重，各地的同鄉會館也很豐富。因迷信觀念而成的廟宇，又多高閣層樓，田連阡陌。查其內幕，或爲族董把持侵蝕，或爲會董霸佔侵吞，或爲僧侶浪費。且糾紛重疊，怪象百出；尤以會館中爭奪把持，無奇不有。照這樣的情形，最好把他充公，作爲自治經費的事業費。

上面所說的，是就開源而言。至於節流方面，也很重要。遇事應該力求撙節。日本千葉縣山武郡源村，是日本模範村之一。自明治時，施行自治制度後，村役場吏員，皆交相勉勵，以篤實勤儉自持，以爲村民表率。即本村對外往來文件所用的信封，類爲各處來文信封，用其反面重新製成者。賬簿表冊之類，也是故紙

製造，非不得已，決不取用新紙。舉此一端，足見他們的勤苦情形。現今我國籌辦自治的人員多不能刻苦，羣以經費困難爲言。一考其實際，竟有從中取巧，公然取地方公款，以入私囊的。在這經費困難時期，應當處處忍耐，尤須廉潔自持，一文不苟。如辦理自治人員都能忍苦耐勞，必可克服一切困難。倘自治人員，能照源村辦法去節省，將來自治事業，決不難舉辦。

問答要點

- (1) 經費開源方面可以分那幾項？
- (2) 日本模範村的經費情形是怎樣？
- (3) 我們爲什麼要提倡自由捐款？
- (4) 我們何以要整理公款公產？

三 戶口登記及人事登記的問題

戶口調查的工作是很繁瑣的，而且很容易犯不正確的毛病。爲辦事便利起見，各縣戶口調查，應由縣長督率區鄉鎮閭鄰長，會同清查人員去辦理，由公安局派員從旁協助。一個鄰長會同清查員調查五家人口，算是輕而易舉，並不費事。一個閭長指導五個鄰長，也算輕而易舉，不費大事。鄉鎮長區長，居於指導地位，並不須躬親其事，挨戶去查。至於公安局人員，因人數太少，調查的時候，如果要他們同去，實在不敷分配。並且鄉村中警察，未必具有戶口調查的常識，所以祇要他們協助。遇有人民違抗不受調查情事的時候，可任勸導之責。但是在鄉鎮閭鄰未經組織完畢時，祇好由鄉鎮公所籌備員會同清查人員挨戶調查。

調查時最大的困難，是（一）人民對調查懷疑，以爲是要抽丁，要納人口稅；所以總以多報少，致使調查不確實。（二）清查人員，不明瞭填表的方法，時常將表填錯，致使調查錯誤。想免除第一種困難，應於調查之前，切實宣傳，使人民了解調查的意義，並令閭鄰長切實負責，防止以多報少。想免第二種困難，縣長應

當召集區長，區長召集鄉鎮長及清查人員，詳加討論，並由縣長區長切實解釋，務使清查人員真正明瞭，不致錯誤。

人事登記手續，最好由鄉鎮公所辦理。但在目前形勢之下，困難極多。（一）人民不明瞭登記的意義，且無登記的習慣；若用強迫的方法，則罰不勝罰。（二）鄉鎮公所尚無辦理人事登記的能力，往往視為具文。我們為解除這種困難起見，除作大規模的宣傳，使一般人了解登記的意義外，並須責成各鄉鎮閭鄰長切實辦理。又民衆十分之九不識字，不能履行聲請登記的手續。這應當規定由閭鄰長負責；凡遇有生死、婚嫁、承繼、分居、遷移、失蹤等情事，即轉報鄉鎮公所，代為聲請登記。

戶口調查與人事登記二事以外，戶口統計及人口變動統計，要算是最重要的工作。簡單點的，可由區公所去辦理。複雜點的，則應由縣政府辦理。這是一種專門的技術，普通一般人斷難辦得精密。

問答要點

- (1) 調查工作最易犯那幾種毛病？
- (2) 調查時最大的困難是什麼？
- (3) 辦理人事登記有什麼困難？
- (4) 其餘最重要的統計是那兩種？

四 土地整理問題

現在我國的土地，疆界不明，數目不清，田賦標準也極為凌亂；官廳向無確實可靠的底冊，而徵收又全在糧櫃櫃書。如有祕冊，子孫世襲，認為世世衣食之資。中飽的弊病，是不言而喻的。又人民應納的田賦極不平均，如有糧無田，有田無糧，田多糧少，田少糧多等等現象，各處都很為普遍。江蘇有少數縣分，以糧多為榮；在賣田產的時候，總不肯多分糧。但湖南則有許多縣分，當賣田產的時候，

把糧盡量移出，以輕負擔。這都足以使人民負擔不能平均。還有一種情形，就是一縣有耕地多少，山地多少，其他土地多少，從來也沒有統計。照這種情形看來，自非積極整理不可。但整理起來，手續又異常複雜。每縣整理時期，應視縣區域的大小爲定，大概最短時期亦須三年。其整理方法，今大略說明如下：

(一) 全省各縣分爲數期 土地整理，我國還沒有一定的辦法；各省也都在試辦中。就拿江蘇來說，各縣有成績很好的，也有須重新整理的，所以應當分期辦理；使第一期所得的經驗，可以用在第二期工作裏；第二期的經驗，可以用在第三期工作裏。這樣就可以收事半功倍的效果。

(二) 各縣預先籌措經費 整理土地的經費，爲數是很大的。每縣面積大的需款多，面積小的需款少。江蘇最小的縣分，除手續費的收入可以抵償一部分外，仍需五六萬元，纔夠開支；大縣則多至十萬元不等。這種鉅款一時當然不易籌措，應令各縣先期在田賦中，分數年帶徵，存積備用。

(三)訓練測量人員 測量的事是要一種受過專門技術訓練的人纔能做的。這種事應當由省辦理；卽在省會地方，設一專所或專班訓練。若是各縣合辦的，則應設在各縣適中的地點，不過總不如省辦的較易物色良好的教師罷了。至於人數，則以足敷第一期整理工作應用爲原則。

(四)設立省土地局 省土地局直轄於民政廳。局內可分總務測量登記三科。一方總彙各縣測量結果，隨時考核；一方兼辦省會土地測量及登記。

(五)設立縣土地局 縣土地局直轄於縣政府。內部亦可分總務測量登記三科。全縣測量登記完畢後，卽可撤銷。

(六)測量及登記工作的實施 在這種工作實施之前，最重要的工作，就是全縣主要圖根點的測定。測定以後，縣土地局就可以派員向人民宣傳測量土地的用意及其辦法。一方面令人民自行呈報土地坐落四至及使用狀況；一方面開始測量。一個地方測量完畢後，發給一張清丈憑證，以便業主將來領取。

管業執照及地圖。如人民有不先呈報的，測量到他的地界時，可強令他呈報。

問答要點

- (1) 我們爲什麼要整理土地？
- (2) 作整理工作，怎樣可以收事半功倍之效？
- (3) 怎樣訓練測量人員？
- (4) 土地局怎樣組織？

第五章 我國地方自治實例舉要

一 河北定縣翟城村的村治

翟城村在定縣之東，離城三十餘里。該村的村治，已有二十年的歷史，是我國村治的先導。提倡自治的，都以翟城村村治爲模範。其組織大綱所定的議事機關爲村會，以村長一人村佐二人及區長八人組織而成；村長爲主席。村長村佐都是由全村人民公舉出來的，區長則由各區人民分別公舉。其執行機關就是村公所，內分庶務、事務二股。其自治事務約分九項：（一）教育方面，有初高級小學校、半日學校、樂賢會、教育費貸用儲用金會、宣講所、教育會、圖書館、閱報社及自治講學所等。（二）風俗方面，有查禁賭博規約、勤儉儲蓄會、輯睦會、愛國會、

改良風俗會、及德業實踐會等。(二)勸業方面，有看守禾稼的規約，保護森林規約、防除害蟲會、提倡鑿井、農產物製造物品評會、及農產副業組合等。(四)衛生方面，有衛生所、醫院、公浴室及公園等。(五)戶籍方面，有戶口登記法。(六)交通方面，有平治道路簡章。(七)租稅方面，有納稅組合。(八)慈善事業，有共同保衛規約、義倉。(九)土地方面，有清理地產法。

該村從民國十年以後，全村的人民，可以說大家都有飯吃，十分貧窮的人，是沒有的。大家都有職業，沒有一個游手好閑的流氓。并且絕對沒有訴訟的事情發生。青年和成人的文盲，差不多也絕跡了。我們一看該村的教育統計便知：

翟城村十一十二至十四歲識字與不識字男女數之百分比（民國十七年統計）

識字的	教育程度		人	數	百	分	比
	男	女					
二三六							
九二							
三二八	男女共計						
三六	男						
一五	女						
五一	男女共計						

不識字的	一二九	一六五	二九四	二一	二六	四七
總計	三六五	二五七	六二二	五九	四一	一〇〇

翟城村識字與不識字女子數之百分比(民國十七年統計)

教 育 程 度 女 子 人 數 百 分 比	識 字	九二	三六
不 識 字	一六五	六四	
總 計	二五七	一〇〇	

翟城村識字與不識字男子數之百分比(民國十七年統計)

教 育 程 度 男 子 人 數 百 分 比	識 字	二三六	六五
不 識 字	一二九	三五	
總 計	三六五	一〇〇	

照上面的統計情形，我國其他任何農村，也沒有這樣的成績。村治的效果，真可謂不小。現該村有男女完全小學各兩所，設備的完全，是其他各縣所不及的。尤其是在小鄉村中，有那樣一個好的小學，確是不可多見。此外還有女子師範一班，有學生三十餘人。附近的各小學教員，多半是由此地訓練的。又有男女平民學校各六所，平民受教育的機會也就比別的地方多些了。

問答要點

- (1) 翟城村的村治何以是我國村治的模範？
- (2) 該村的村治組織是怎樣？
- (3) 該村的自治事務有那幾項？
- (4) 該村的教育狀況是怎樣？

二 江蘇崑山縣徐公橋的鄉村改進區

徐公橋鎮，與青浦縣相接壤，離安亭鎮約有三里，屬崑山縣。鄉村改進區域東西是五·七里，南北是七·三里，總計是三十一平方里。全區低的平原約占百分之八十五，宜於種稻；高的平原，約占百分之十五，宜於種棉花；常年的溫度，據民國十九年的統計，最高的是華氏表一〇三度，最低的是二十三度。改進區的戶口及田畝，曾經民國十九年及二十年的兩度擴充，現在全區共計四十二村，六百零七戶。有男子一千四百九十一人，女子一千四百八十八人，共計二千九百七十九人。職業的分配，農民約占百分之五十，半工農約占百分之二十五，半商農約占百分之二十，半耕半讀農約占百分之五，游民是一個沒有。全區有田一萬一千二百餘畝。農民百分之七十是佃戶，百分之十是田主，百分之二十是自耕農。

改進區的各鄉村是屬於崑山縣第三區，除了徐公橋鎮、三浦鄉完全劃入外，其他如安亭鎮、虬濱鄉、馬澤鎮、逢善鄉等鎮鄉僅占原有鎮鄉的一小部分。參

閱下表便知：

鄉鎮名	所	屬	村	名
徐公橋鎮	徐公橋 庫馬樓	新渡 吳家樓 陳浦 南皋村 李家宅 蔡家角 姚灣 固巷 西		
三浦鄉	珠翠庵 庵曹家宅	陸家墩 小潮廟 南邗涇 陸家庫 郁家宅 土涇 斜孟涇 野鷄		
安亭鎮	歸家村			
虬濱鄉	曲尺池	漣前 南戴 橫村 楊家角		
馬澤鄉	朱家村	鷺鷥浜 馮家宅 荀家浜 傅華樓 馬涇		
逢善鄉	唐家角 夏家村			

改進區初成立的時候，祇有二十餘村。民國十九年，劃入楊家角，珠翠庵等，共有三十二村。民國二十年三浦鄉全鄉加入，合為四十二村。田畝及農民經濟狀況，教育情形，看下表可見一斑：

村名	耕種田畝數	識字人數學				童農	民經濟狀況	
		識字	不識字	入學	未入學		合計	全年農民收入
徐公橋	四三〇・〇	一三〇	一五	三七	一四	五一	二四八五・〇〇	二七五八・〇〇
新樓	一六六・〇	三	三四	二	七	九	三五二〇・〇〇	三三九五・〇〇
吳家宅	二三五・〇	二七	一二三	一五	一七	三二	一一四五一・〇〇	八七三・〇〇
陳浦	一六五・〇	七	四八	三	一四	一七	三三九〇・〇〇	三〇四〇・〇〇
南皋村	一六六・〇	二	五〇	九	一	二四	三七七二・〇〇	三三三六・九〇
李家宅	一七〇・〇	八	三五	六	六	一二	四〇四四・〇〇	三四七一・〇〇
姚灣	一五四・〇	六	二八	七	二	九	五八二三・〇〇	二九四六・〇〇
蔡家角	二四四・〇	八	五四	五	八	一三	四〇四〇・〇〇	四〇四〇・〇〇
固巷	六〇三・五	五	一四六	三三	二	五四	一九〇五八・〇〇	一八七七・〇〇
曲尺池	二二五・〇	一五	四二	九	六	一五	五五四四・〇〇	三六一・〇〇
西庫	一二七・五	七	二三	六	二	八	三三九八・〇〇	二五二八・〇〇

馬 渡	一二七・五	五	二〇	〇	二	二	一六二〇・〇〇	二六九〇・〇〇
楊家浜	三三四・〇	一五	六二	三	二〇	二三	七五七・〇〇	六二二・〇〇
徐公浦	二〇五・〇	一三	三九	一〇	一四	二四	六〇八二・〇〇	四六八六・〇〇
沈家木橋	八六・八	六	二	五	四	九	一九六・〇〇	一六〇〇・〇〇
王家庫	五〇〇・〇	二九	七	一〇	一四	二四	三二四〇・〇〇	三二九・〇〇
朱家庫	一三一・〇	四	二	三	五	八	八六六二・〇〇	七九〇一・〇〇
湯家橋	一七六・〇	一〇	三八	五	一〇	一五	三〇三三・〇〇	三三八三・〇〇
梅 浦	三〇二・〇	三	四七	一二	一〇	三	一一〇九〇・〇〇	七五四〇・〇〇
漚 前	一六一・〇	六	三一	五	二	七	三八一八・〇〇	二四七一・〇〇
鷺鷥浜	二二四・〇	三三	五二	一八	六	四	一三二〇八・〇〇	一〇五七〇・〇〇
馮家宅	二五〇・〇	七	八三	七	六	一三	五四七六・〇〇	五二〇〇・〇〇
荀家浜	四〇六・〇	八	九七	四	三	七	七四二〇・〇〇	六九四四・〇〇
南 戴	四〇七・〇	二五	二九	一四	一〇	二四	九三六・〇〇	二八一〇・〇〇

歸家村	四九・〇	三三	七六	一五	一二	二七	一〇七〇・〇〇	八七一五・〇〇
唐家村	二〇二・〇	八	三四	一一	五	一六	五三九〇・〇〇	三七七〇・〇〇
傳華樓	一一八・〇	二	二三	三	一〇	一三	二八二〇・〇〇	八四二〇・〇〇
珠翠庵	六七三・七	四	八四	七	一〇	一七	六八五・〇〇	六二〇・〇〇
馬涇	三六五・〇	二	一〇五	二〇	四	二四	八〇九三・〇〇	五五五・〇〇
夏家村	五二五・五	三八	一〇五	一五	三三	三八	一四一三六・〇〇	一一七五〇・〇〇
橫村	一〇九・〇	八	四四	七	四	一一	三一一〇・〇〇	二五九五・〇〇
陸家墩	五二〇・四	二	七一	四二	二	一六		
楊家角	四〇〇・五	三七	八〇	一六	一一	二七	一二四五〇・〇〇	八八四〇・〇〇
小潮堂	一五四・〇	四	一九	三	二	五		
陸家庫	一二四・〇	七	八一	六	二	八		
南邗涇	三二四・四	一五	四五	一二	七	一九		
郁家宅	三二八・〇	四	二三	三	六	九		

土涇	七〇	九	四	八	五	一五		
斜孟涇	四四・三	九	三九	八	三	二一		
野鷄庵	六・六	三	二三	三	二	五		
曹家宅	五・三	三	六五	五	一二	一七		
北長浜	三九・〇	八	三一	三七	三	一〇		
統計	一二七・六	七六	一二三	三八七	三四五	七三二	二四四六・〇〇	一九七六・七九・〇〇

徐公橋的今昔觀 在昔年的徐公橋，不過是崑山縣裏一個很小的市集。

雖然有地方人士熱心治理，但論他建設，則道路狹隘；論農事，則拘守舊規；論教育，則失學的兒童十居七八；那民衆教育，自然是更談不到；論保安，則四鄉煙賭，未能禁絕。這種狀況，當然是中國鄉村普遍的現象，也不獨徐公橋一地是如此。

徐公橋自經中華職業教育社和地方熱心人士計劃改進，努力經營，四年以來，對於各種事業，確是做了中國農村改進的先進；同時，又都能依照原定計

劃，繼續不斷的先後實現。如建設方面，則已次第建築石路泥路，並整理市政與鄉政；農事方面，則已舉辦農場，試驗養雞養魚，改良種子，消除災害，推行新農具；教育方面，則逐年推廣學校，入學兒童已達十分之六以上，民衆識字，漸見增加；至於一切社教設施，亦皆略備。農民經濟，則有信用合作社，與借貸合作社，以運轉資金；改良農事，以增加生產；矯正習俗，以節省費用；所以年來農民，可免典衣度日；保安，則舉辦醫診所，醫治疾病，指導衛生；而煙賭的惡習，亦得因此絕跡。人民都有相當的職業，終年也就聽不到有什麼竊案。這是現在徐公橋的情況。

問答要點

- (1) 徐公橋改進區原來有多少村，大概情形是怎樣？
- (2) 爲什麼數年後，加入改進區的，就增加了？
- (3) 該區的農民經濟狀況是怎樣？
- (4) 該區的教育的狀況是怎樣？

三 江蘇鎮江縣黃墟鎮的農村改進試驗區

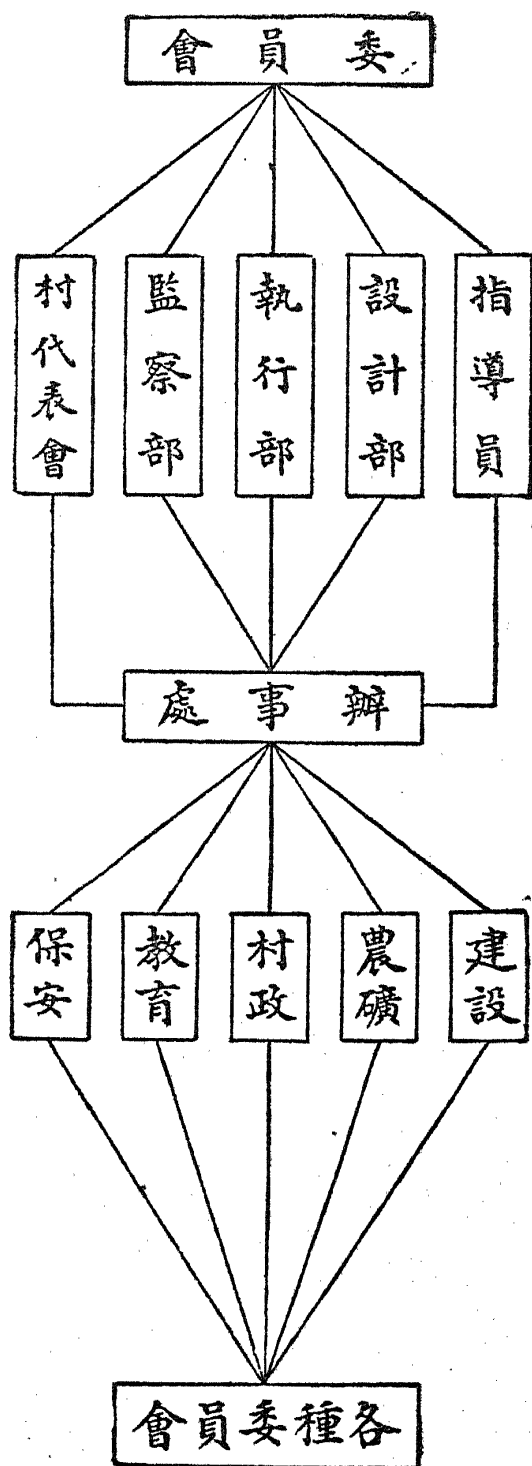
(一) 黃墟鎮的位置及其他的情形 黃墟鎮屬江蘇鎮江縣，居京滬路新豐車站東北十里。其面積南北長七·四里，東西寬七·一里，總面積五三方里。全區耕地面積，自耕田八·一二八·五畝，租種田三·〇九〇·二畝，共一一·二〇八·七畝，荒地九三六·一畝。佃農是百分之十三，半自耕農是百分之四十一，自耕農是百分之四十六。每戶平均耕地是八畝。全區三十八村，共一、三二九戶，五、七七四口（男二、九〇〇口，女二、八七四口）平均每戶四口。農占百分之四十二·五，工農占百分之二十六·五，商農占百分之三十·五，士農占百分之二。有職業的占百分之九八，無職業的僅占百分之二。識字的占百分之三十六，不識字的占百分之六十四。已入學的兒童占百分之四十一，未入學的占百分之五十九。其物產：馬跡山的青石宜於燒石灰，色白質粘；山陰一帶，產紅

米，質軟味美，有滋養分。其風土氣候溫和，居民樸實，男子經商鎮江上海的很多，婦女操田間工作，也極勤勞。

(二)委員會的組織及其最後目的 黃墟鎮農村改進區設有委員會，於十八年十一月二十四日成立，由江蘇省實業廳（即以前的農礦廳）聘任委員九人組織之。委員會分三部：一是設計部，厘訂各種改進計劃，編造預算決算，遴薦該會幹事，接受試驗報告，以委員三人組織之。二是執行部，執行實業廳命令及該會一切決議，以委員五人組織之。三是監察部，審核預算決算，監督事業進行，考核幹事勤勞，以委員三人組織之。此外并設指導員一人至三人（現該區祇有一人），由會函請實業廳聘任。執行部推出常務委員三人，保管該會印章，并主持日常事務。該區又爲便利工作起見，於中心地點，先在殷孝子祠內設辦事處一所，後將祠讓給鎮江縣立師範爲校舍，另行租借民房五大間爲辦事處。辦事處的事務，分建設、農礦、村政、教育、保安五項。在這五項事務中，必要時得設

各種委員會，作推進該項事業的幫助。每完成一事，即交地方接辦。

同時，加入該委員會的各村，推定代表若干人，（代表數依各村人口為比例）組織村代表會，建議一切興革事宜，并執行辦事處委辦的事件。該委員會組織的系統是：



(二)事業概況 過去的三年概況，可以分爲生計、教育、村政三方面：

第一年(甲)生計類：(一)成立信用合作社一處，放款一、二七二元。(二)植樹一七二、〇一九株。(三)栽桑二八、七八七株。(四)代購改良春蠶種五六九張；指導一二四戶飼育春蠶。(五)代銷改良春繭一一九擔，價八、二二三元。(六)試用新式農具。(七)測量水塘八〇三個。(八)測量水準幹線一條，支線九條。(乙)教育類：(一)設立民衆學校一處。(二)成立閱書報社一處。(三)設置壁報牌三八處。(四)編印信條傳授村民。(五)成立公共體育場一處。(丙)村政類：(一)製定村民禁約八條。(二)清查全區戶口。(三)整頓保衛團。(四)測定幹路路線一條。(五)勸戒煙賭。(六)設置垃圾箱七處，逐日掃街一次。(七)施送醫藥。(八)立指路牌五處。(九)辦理平糶一次。

第二年(甲)生計類：(一)合作社社員增至四八人，放款一、七八二元。(二)植樹三五九、六六〇株。(三)植桑一〇、九三六株。(四)代購改良春蠶

種四九六張。(五)指導二〇五戶，飼育春蠶。(六)代銷改良春蠶八五擔，價五、四八六元。(七)設立農具陳列室一處。(八)接洽確定開塘三五個。(九)修築土壩一道。(十)代購改良秋蠶種二六二張。(十一)指導一一一戶飼育秋蠶。(十二)代銷改良秋繭四五擔，價二、四七六元。(十三)舉辦特約桑園六處。(十四)調查記載周年農民事。(十五)指導防除大麥黑穗病，拌粉五五二袋。(十六)圈定合作農場一處。(乙)教育類：(一)民衆學校擴充一級。(二)擴充圖書一、一六九冊。(三)編印壁報三八期。(四)舉行通俗演講四次。(五)組織民衆國樂團。(六)組織蠶桑參觀團出外參觀一次。(七)成立小公園一處。(八)組織民衆國術團。(九)立醒世牌一五處。(丙)財政類：(一)調解村民糾紛十一件。(二)抽查客籍居民。(三)擴充保衛團團士。(四)建築幹路路基一條。(五)賭已禁絕。(六)修通陰溝一道，仍逐日掃街一次。(七)設立醫藥局一處，就醫者九六人。(八)修築支路二條。(九)舉行村事日記。(十)推行國曆。(十一)立村況牌三

八處。

第三年(二十一年七月止)(甲)生計類：(一)合作社社員增至七二人，放款一、九八八元。(二)植樹二六〇、三〇〇株。(三)代購改良春蠶種四五七張。(四)指導二二六戶飼養春蠶。(五)合作烘製春繭四二擔。(另有春繭四十餘擔，均由育戶自行抽絲。)(六)開辦碾米廠一處。(七)擴充水塘土方二、七四四方。(九)修築土壩五道。(九)代購改良秋蠶種二八五張。(十)指導一六三戶飼育秋蠶。(十一)代銷改良秋繭四六擔，價二、九七三元。(十二)舉行秋繭品評會一次。(十三)編印農民行事曆。(十四)舉辦特約麥田十三處。(十五)舉辦小麥合作育種區一處。(十六)舉行麥作品評會一次。(十七)推廣金針美棉。(十八)試種黃麻草莓。(乙)教育類：(一)民衆學校增至四級；籌設民衆圖書館一處。(二)編印壁報一〇期。(三)舉行通俗講演二四次。(四)設立民衆娛樂室。(五)組織淞滬戰地參觀團出外參觀一次。(六)小公園佈置完成。(七)擴充國

術團員一五人。(八)組織民衆軍事訓練隊。(九)成立青年勵志團。(十)組織青年讀書會。(十一)舉辦航空合作展覽一次。(丙)村政類：(一)調解村民糾紛九件。(二)客籍居民實行連環保。(三)確定保衛團經費。(四)築成幹路基土方並測丈免糧。(五)強迫戒煙。(六)翻修街道，仍逐日打掃一次。(七)續辦醫藥局，就醫者一四九人。(八)修築支路四條。(九)繼續記載村事。(十)繼續推行國曆。(十一)四鄉組織十家更。(十二)編製田畝清冊。(十三)組織失業救濟委員會。(十四)籌組救濟水災。

問答要點

- (1) 黃墟鎮經濟情形大概是怎樣？
- (2) 委員會組織是怎樣？
- (3) 牠的目的是什麼？
- (4) 過去三年中，各方面是否年有進步？

中華民國二十三年八月初版

(873830)

初級中學用

復興公民課本五冊

第三冊定價大洋叁角伍分

外埠酌加運費匯費

版 權 所 有
翻 印 必 究

編著者 孫 伯 審

主編兼 王 雲 五
發行人 上海河南路

印刷所 上海河南路
商務印書館

發行所 上海及各埠
商務印書館

(本書校對者沈鴻俊)

榮

