

半月刊

NOV 1 1948
山西泰和

政治知識

第二卷 第二期

民國三十年十月一日出版

內政會議專號

檢討實施中的新幣制.....	李德培
推進政治的力量.....	葉青
地價申報平議.....	熊漱冰
對內政會議的建議.....	馬博厂
戰後復興問題.....	孫席珍
中國戶政之實施問題.....	吳顯毓
巴西大總統凡加斯.....	John Gunther
時事述評.....	編者

中國地方政治研究會主編

國立北平圖書館

檢討實施中的新縣制

李德培

- | | | | | | |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 一 | 二 | 三 | 四 | 五 | 六 |
| 引言 | 如何能使縣政府事權集中？ | 如何能使新縣長任用合理？ | 如何增進縣政人員之質量？ | 如何使民意機關充實健全？ | 怎樣增進各方聯繫 |
| (一) 國民兵團與軍事科 | (一) 以縣長資格言 | (一) 以縣長任期言 | (一) 量的增加問題 | (一) 質的改進問題 | (一) 怎樣增進各方聯繫 |
| (二) 糧食管理委員會與民政科 | (二) 以縣長俸給言 | (二) 以縣長任期言 | (二) 質的改進問題 | (二) 質的改進問題 | (二) 怎樣增進各方聯繫 |
| (三) 合作指導處(室)與建設科 | (三) 以縣長俸給言 | (三) 以縣長任期言 | (三) 質的改進問題 | (三) 質的改進問題 | (三) 怎樣增進各方聯繫 |
| (四) 警察局與警佐室 | (四) 以縣長俸給言 | (四) 以縣長任期言 | (四) 質的改進問題 | (四) 質的改進問題 | (四) 怎樣增進各方聯繫 |

諸種方式：

一、以事業為先後實施之程序 此種辦法，全省不分縣別，同時普遍施行，而以事業為實施程序之先後。易言之，事業辦竣之時，即新縣制完成之日。採用此種程序者，有廣西福建浙江四川雲南湖南等省。

一 引言

自縣各級組織綱要頒行，各省先後實施者，已達十八省(註一)。雖其實施程序，以各省情形不同，辦法互易，惟綜觀其實施程序，要不外下列

二、以地域爲先後實施之程序。此乃以地域的劃分，作爲實施之先後，由少數縣份，漸次普及全省。採用此種程序者，有廣東兩廣湖北等省。

三、以事業與地域同時並進之程序。此乃取上述兩法之優點，合併而成。即一面劃定舉辦事業，各縣同時施行，而他方復儘先完成若干縣份，以收「兼並並顧」之效，採用此種程序者，有河南陝西江西青海甘肅貴州安徽江蘇等省(註二)。

以上三種實施程序，雖其方式不同，而其實施新縣制之目的則一，實爲異途同歸。今者實施新縣制最早之省份，已逾一載，其他各省，也近一年，是施行之成績雖不能於此短迫期中，睹其成效，惟在此樹立基礎時期，其良窳關係整個制度之成敗實大。茲者內政會議，將舉行於陪都，新縣制之實施，爲討論之重要課題，故吾人似應開誠布公，化除成見，爲客觀之研討。以健全基層政治，而樹立憲政之基礎。

但是，「要在」一篇短文內檢閱一年來新縣制實施的詳細結果，正如要在一個普通廣場上檢閱大軍一樣，是一件最困難的事(註三)。而值此抗戰時期，印刷困難，交通阻塞，各省實施新縣制之實際情形，不易瞭如指掌，更增加檢討之困難。茲爲所述，謹按本刊上期馬博廣教授於「我們對於內政會議的意見」一文中所列舉之檢討推行中之新縣制各項問題，略抒所見，以供與會諸公之參考。

二 如何能使縣政府事權集中?

年來我國縣行政機構，頗多層疊重複，機關林立。新縣制已將縣政府裁局改科之原則，容納於綱要之中。對於附屬機關之設置，爲集中事權，增進行政效率起見，新縣制特有一「縣政府組織規程所無之機關，不得設置」之規定，除欲以限制副技機關之任意濫設。行政院爲貫徹是項政策，對於中央法律處擬定設立之各縣地方行政機構及縣長兼職，更分別列表予以

調整。其屬於地方法令訂者，特爲確立原則四項，由各省自行調整。乃各省實際情形，仍有藉名巧立機關，以分散縣政府職權之嫌。茲舉其甚者，分陳如次：

一、國民兵團與軍事科

國民兵團爲中央駐縣之機關，全國各省，多普遍設置。此其組織，係獨立於縣各級機構以外，自成系統。表面上雖以縣長兼團長，鄉鎮長及保長分別兼任鄉鎮及保隊長，但事實上團團長及各級隊附職權龐大，升遷任免，均由軍政機關支配，兼團長及隊長，類多大權旁落，有名無實，照例執行而已。若探其究竟，國民兵團之職權，實與縣政府軍事科之職掌，相互重複，致職權不清，糾紛迭出。考國民兵團之任務，按其組織暫行條例之規定，若與各省軍事科之職掌相較，其保安兵役及民衆任務隊之編訓指揮等事項，兩者實同。中央對於此點，曾於二十九年四月頒行縣(市)國民兵團與軍事科職權及人事劃分辦法，以國民兵團主管國民兵之組織，管理教育，召集，調撥，服役等事宜，軍事科依據法令主管常備兵征集，在鄉軍人管理，動員，軍事，征用，保安，防空，馬政，軍人通訊，出征軍人家屬之優待慰問，兵要地理調查等事宜。在條文上似覺綱舉目張，劃分清楚，惟以實際情形言，在常備兵之征集等方面，多賴縣政府軍事科及區鄉鎮之機構，以爲推動，蓋國民兵團之下級組織，亦不徒徒具其名。易言之，各縣即無國民兵團之組織，征兵等業務，亦不致中斷，似可由軍事科辦理，無軍床架屋之必要。多此組織在實行之時，反有杆柙不通，相互磨擦之弊。最近浙省臨時參議會第五次大會，議決裁撤國民兵團，即係針對時弊而發之明證。

二、糧食管理委員會與民政科

糧食管理委員會，係爲當前之需要而設。浙贛甘等省，均有此組織。各省縣政府組織規程，對於糧食之管理，亦有此規定，或列入民政科職掌，或列入財政科職掌，或列入建設科職掌，惟對於糧食之管理，均各

省復於縣政府之外，又有糧食管理委員會之組織。分設兩股或三股，學理調查登記，調節平價，倉儲積存等事項，其事務實即各省縣政府所訂於某科內之職掌。按中央頒行之各級糧食管理機構組織綱要所載之縣市組織：「各縣市糧食管理應由縣市政府負其全責，並設該縣市糧食調節協進會，聘請地方團體領袖，及公正士紳若干人為會員，妥籌辦法，協助進行」。此種規定，對於全縣糧食之管理，應由縣政府負其全責，已無疑義。而所以設置縣市糧食調節協進會者，察其立法原意，委以全縣糧食之調節，茲事體大，非賴各方協助，不足以收調節之效，故有協進會之組織，以期集思廣益，而資促進。此項組織，係為諮詢性質之機關，並非實際行動之機構。蓋中央對於此點，係本乎縣各級組織綱要「縣為自治單位」與「縣為法人」之精神而來，不願使此種意見，以糧食之調節，而損及新興縣制。立法者之用心，可稱精闢。今試檢閱各省縣糧食管理委員會之規定，多載有「各縣設置糧食管理委員會隸屬於縣政府，受省糧食管理局（現已改稱糧政局）之指揮監督管理糧食事宜」，此實脫胎於各級糧食管理機構組織綱要屬於省者第一款之規定，且完全相符（註四）。吾人若揣測中央對縣為何不作如是之訂定，實以省與縣之地位不同，前者為行政區域，應絕對秉承中央意旨，後者則為自治單位，有自由裁量之權，茲糧管會雖隸屬於縣政府，却受省糧政局之指揮監督，實無異「該組代庖」。且各省於設立糧食管理委員會後，關於全縣之糧食管理，縣長以職軍事繁，無暇兼顧，多操於該會副主任委員或秘書之手，致貪污舞弊，時有所聞。故今後之糧食管理，似仍應由縣政府某科辦理，倘以人力不足，則宜加以充實，或即如湖南增設糧管科，由縣政府集中管理，不宜另立機構，以分事權。

三、合作指導處
(實) 興建設計

合作指導機構之建立，按行政院之解釋：「合作指導室原非縣各級組織綱要規定之機構，其設置問題，應俟另行決定」（註五）。是設立合作指導機構，原非綱要之本旨，殆無疑義。此後中央社會部，雖訂有合作事業

室組織通則，實多係牽強事實所致。今查各省設此組織者，有川贛甘諸省，考其組織，皆溯於其歷史背景。蓋已往各省合作事業，多由各省建設廳主持，或另設省合作委員會以為推進。前者如粵省新縣制實施計劃所載：「……合作事業由建設科負責辦理，並由建設廳酌派合作指導員分赴各縣指導之」（註六）。後者如川贛另有主管其事之機關，江西為省農村合作委員會，各縣設縣農村合作委員會，川省各縣設有合作指導室，其經費由省府加委（註七）。及新縣制實施，川省合作指導室，仍然設立，除規定由縣政府主管外，其餘一如舊觀。惟所進步者，乃於縣政府組織規程中，列有合作室之組織，為縣政府內部組織之一部，成一獨立科室，在形式上尚稱統一。甘肅之各縣合作指導室，則另訂組織規程，似又自成系統。江西則設置縣合作指導處，成為縣政府之附屬機關，雖其不能對外行文，惟對於：（一）遵照縣令應行轉知；（二）遵照縣府規定辦法，督率進行；（三）曾經呈請縣政府核准；（四）關於業務工作方法及技術之指導等事項（註八），得以本機關名義行之。綜上所述，可知各省之設有合作指導處室，似多以此係省辦事業而特設，殊背新縣制「基本精神」。蓋「縣為自治單位」，為縣各級組織綱要開宗明義所揭載，縣政府為縣自治團體之執行機關，為何不辦理縣自治團體所應舉辦收國民之建設事業，抑將仍如往昔之專事「管」一術之工作，忙於「捐款」「征兵」，將何以增進民衆對於政府之信仰，而啓發人民自治之熱忱。且添設此種機構，對於實際縣政建設，毫無裨益，徒使合作人員，另樹壁壘，自成系統，使縣長以非自辟之機關，顧慮其背景，不能充分行使指揮監督之職權。故合作室應由縣政府建設科主辦，俾與其他縣辦經濟建設事業，求取密切聯繫。倘仍不能化除成見，猶復設置，應成為縣政府內部之一科室，明白規定於縣政府組織規程之內，賦予縣長絕對之任免與監督指揮之責，以資統一事權，而收敏捷靈活之效。

四、警察局
與警佐官

縣各級組織網要於其組織關係圖內，繪有縣警察局之設置，網要內復有縣政府警佐之規定，似屬並行不悖，抑係擇一設置，無從臆揣。故各省對於此項組織，多係擇一設置，亦間有並設者。惟根據以往之經驗「欲求事務之專一，運用之靈敏計，當以單設為原則，不宜並設」（註九）。按民國二十五年所公布之各級警察機關編制綱要，明定各縣設警察局，受省政府之指揮監督，處理全縣警察事務，不設局之縣，應於縣政府設置警佐。此為擇一設置，當無疑義。迄新縣制頒行，中央訂頒各省縣市三十年度整理警衛原則，其第一項即明定：「未設警察局之縣，應於縣政府內設置警佐」。本年三月，復訂頒縣警察組織大綱，第二款規定：「縣警佐或警察局長由縣政府依法遴選合格人員，呈請省政府委任之」。其第六款規定：「縣政府設警佐，辦理全縣警察事務，但在地域狹窄，人口衆多之縣，得設警察局」，而其業務亦同。再察其立法原意，其第二款所稱之「縣警佐或警察局」及第六款之「得設警察局」，似皆為擇一設置。倘欲併設，「亦必如民國十年以前之舊制，以縣長兼警察局長，而以警佐負責實際之責任，對外以縣長兼局長之名義發布命令，而對內則警佐固可充分運用其職權」（註十）。不然，則警佐與警察局長，將形成重複擔擲等不協調之現象。

以上所述，尚係舉其要者，其他重複之機構正多，不能一一列舉。惟此種附屬機關之組織，雖其名稱或團或會或處或室，除對外不能行文外，又與縣組織法之設局，有何實際不同，實不得不啓吾人之疑竇。查縣政府裁局改科辦法之所以盛行，實以當時縣政府外部之補助機關，縣長不易作有效之控制，而隨現代政府組織之需要，由分立制逐漸演進至完整制或統一制。今實際觀察國民兵團，糧食管理委員會及合作指導處等機關，縣長是否能爲有力之控制，實一疑問。

三 如何能使新縣長任用合理？

每種制度的優劣評價，「繫於制度本身者半，繫於運用人事者半」（註十一）。王荆公之推行新政，皆法良意美，乃竟遭空前未有之失敗，實由於缺乏推行「新政」之「新人」。是「行新政」，「用新人」，已成爲古今不易之法則。新縣制之實施，已及一載，其成敗之關鍵，視有無新縣長以爲斷。所謂新縣長，必須有新的精神，新的知識，新的道德，表現其縣爲自治單位縣長之獨立人格。對於政府間上下級之關係，尤不可視如宗法社會之父子。今試觀全國縣長，已否隨縣制更始，頗成疑問。推其原因，實由於新縣長之任用，仍依據舊任用法——修正縣長任用法及補充縣長任用資格標準實施辦法——何以選任適當縣長？茲略陳如次：

一、以縣長資格言

現行縣長任用資格，其條目紛繁，寬嚴有別，惟歸納言之，亦可別爲數類：
甲、從考試及格者說 我國各省縣長考試及特種考試，在民國二十一年以前，據第一次內政年鑑所載，錄取者計達九三政人；而其任用人數，僅有九七人，不過爲錄取人數十分之一，爲數極少。彼錄取人員，何以不能悉數登庸，實不能不啓吾人之疑竇。

按縣長考試條例之規定，分爲三試。第一試注重學理之應用，第二試注重本省實際問題及建設方案，均以筆試行之，第三試注重應考人之經驗及才識，以口試行之。總計三試各項科目，不過十門，若謂能精於此，則可勝任縣長，頗成疑問。蓋縣政事業，經驗高深，斷非少數學科所能應。故上列各項科目，實覺偏枯狹隘，不足以應縣長之需要。且目前我國縣長考試，向採用傳統的論文方式，定分既太主觀，取材更不適當，且影響記分之因子，尤爲複雜，其結果自不可靠。今欲以此而求得勝任愉快之縣長，實無異緣木求魚，是錄取縣長之不能登庸，省政府之未便儘量任用，實有其亟待商榷之問題（註十二）。

乙、從受高等教育者說。受高等教育者之充任縣長，固較其他各類人員為適宜，惟以縣長之需要論。精深實不如廣博。蓋縣政府機關雖小，而各項政治設施，應有盡有，倘無豐富經驗，殊不足以資應。近年以來，此項資格人員，湖北、山西、河南、福建、青海諸省亦呈下降趨勢。且除湖北一省，多為軍事需要，而增加軍警人才外。其餘各省，何以不大量任用受高等教育者，乃竟增加其非資格之人員，此所顯示之問題，實頗值得吾人之注意（註十三）。蓋以大學及專科學校畢業者，雖有較專門高深之學問，而缺少一般之常識及豐富之經驗。當非縣長之適當候選人。至此，吾人可以得一總結，即受高等教育者，固為縣長之可用人選，但必須兼任縣政實際工作，擁有相當經驗，方能對縣長之職務，勉為勝任。

丙、從曾任簡薦委任職者說。所謂簡薦委任職人員，其範圍至廣，種類亦極龐雜，故雖同一官等，而職務亦千差萬別。如同為中央各部會之司長科長，吾人若悉能記憶各部之司名，即能認識其差異之限度，若再展開各部組織法之職掌，則更可知其面目全異。此種對某項職務有精深研究之人員，苟以縣長之實際需要論，精深實不如廣博。蓋縣政設施，包羅至廣，尤非專門人員之所能勝任。且縣長人選，固需具有相當學識，尤貴具有相當經驗。不然，殊不足以言勝任。

丁、從對黨國有勳勞者說。此條係有補充辦法子項四款有此規定。語其立法原意，在國家似寓有酬庸之旨。惟是項人員，自應由國家予以特別優遇。然委為縣長，似未盡當。即以全國最小縣份言，如河北之新鎮，尚有三七三方里，以全國各縣人口之最多與最少者言，前者如江蘇之如皋，達一五四一九二人，後者如黑龍江之蘭浦，亦有二三四人。何以以此重職，輕予授人？

二、以縣長任期言之

語云：「人才以磨練而成，事功以熟習而就」，是各級官吏，皆應寬其任期，嚴其職責，方可收「領步不休，跛驚千里」之實效。況縣長為

「親民之官」，且總領一縣要政，非給以相當時日，實難進其展布，責以事功。修正縣長任用法規規定縣長之任期，分為試署及實授兩種，試署期間為一年，實授期間以三年為一任。其具有優先資格（註十四）之一曾任縣長二年以上著有成績經獎叙有案者，得不經試署，即予實授。今各省縣長實際任期如何，試檢閱第二次國內政會議報告書，二十年份，各省更動縣長在任期間統計表，縣長普通不滿一年即行更調，其能在任至三年以上者，除山西省較多外，幾絕無僅有。其原因實以各省任意解聘，任意撤免，無法律保障所使然。「在此種宦海浮沉」之不安定狀態中，匪徒不能使縣行政增高效率，且將發覺縣長之因循敷衍，而助長貪污之風。

三、以縣長俸給言之

俸給者，乃官吏關係存續之中國家對於公務員之報酬，應能達到安定其生活，保養其清廉，增加其效率之目的。我國縣長俸給，中央於十九年注重縣長人選案內，曾規定「縣長得為簡任職，並受簡任職之薪俸」，惟各省迄未奉行。及民國二十六年，中央為提高縣行政人員待遇，將暫行文官等官俸表，酌加修正，規定一等縣縣長自薦任四級至簡任八級，月俸自三四〇元至四三〇元；二等縣縣長自薦任五級至簡任一級，月俸自三二〇元至四〇〇元；三等縣縣長自薦任六級至簡任二級，月俸自三〇〇元至三八〇元；茲檢視各省現實縣長之待遇，尤將令人驚愕。青海夏等邊遠省份，月薪僅及四五十元，月薪四百元之縣長，在全國中，為數極少，普通者多在二百元左右。自新縣制實施以還，各省縣長待遇，雖較提高，然仍杯水車薪，無濟於事。值此米珠薪桂生活飛漲之時，縣長之俸給，已不敷小型香煙店一月之數餘，更不如汽車夫一日之所得，縣長生活，實已竭蹶難支。而各種酬酢，尤覺紛繁，且國家及社會團體，復時時擁而至，作公債之派募或捐款之請求，縣長為個個尋與維持其地位計，又不得不慷慨捐輸，以若是之收入，則銷若是之支出，安定其生活，保養其清廉，增加其效率，自不免成為官樣文章。

總上所述，可知我國縣長之任用，其所定資格，不足以選取適當人選；在職任期，復無法律保障；而規定俸給，亦不能安定生活；故欲求優良縣長，實不可能。然則，今後宜如何改變此種作風，一、在資格方面為縣長者，固須有相當之學識，尤貴具有豐富之縣政經驗，方可以言肆應。故無論對於考試合格者，大學及專科學校畢業者，曾任簡薦委任職務者，皆須曾任縣政實際工作，俾免上門漢。二、在任期方面，昔仲尼論政，尚謂「三年有成」，以當時之無為政治，至少尚須三年方有所展布，現代政治，實千百倍於往昔，故縣長任期，增加一倍，改為六年，實不為長，至在此任期中，未經提有懲戒，不得任意停職或免職。或謂此與縣長目前在職期間，相距殊遠，未免太重理想，不切實際，無異人說夢，作者在職此應特為提示者，即目前之縣，已非往日之縣，乃縣為自治治單位，縣長為法人。今後之省，實非現在之省，省已成爲中央之派出所，當無得書龐大與漫無限制之任免權，縣長將由中央任免，其任期當可延長。三、在俸給方面，縣長應正式改爲簡任職，其待遇雖可自薦任職起薪，嗣後應按年功加俸辦法，遷至簡任職止，庶可以羅致人才。我國歷代縣官，所以人才輩出，而名臣賢相，亦多由此中出身，其重要原因，多爲慎重任命，保障久任，優予俸給所致。吾願此次內政會議，應即詳爲研討，決定新縣長任用方法，以加速縣政建設之完成（註十五）。

四 如何增進縣政人員之質量？

縣政建設之能否蒸蒸日上，地方自治之可否及早完成？當然不惟繫於爲全縣主宰之縣長，尤須賴健全之縣政人員及區鄉鎮之基層幹部。不然，即縣長有千鈞之力，終必有「獨木難支」之感。總裁會昭示我們：「官守相同，效率終異；技術相同，成就各殊；機械相同，功用不一。今欲求法令技術之有效，其關鍵不在法令技術之本身，而在使用法令技術之人」（註十六）。又說：「談到建設，首先要選適當的人才」（註十七）。

而在「確定縣各級組織問題」的演詞中，也歸結到：「惟有治法，仍賴有治人」，是「人」之重要，已無待贅述。最近內政部雷次長視察各省新縣制實施情形，過泰和時，與作者談及新縣制實施問題，世人所願者，首推「財政」及「人才」兩者，而前者以各省荒山荒地，遍地皆是，倘能善爲造產及舉辦公營事業，即可迎刃而解。而後者實極難圖，蓋一時將無法增進質量。嗣告以赴某省觀察某鄉鎮公所，其辦公廳內貼有「仰止堂」，再三詢其意義，乃告以各級政府之命令，均合行令仰遵照，至此乃告消息，故以此名。究其何以「仰止」，測其原因，固由上級機關之命令過多，忙無暇晷，而其主要原因，實由於缺少推行行政令，及堪以實幹之人才，能不痛心。故曰：「今日一切不好現象所由生，並非法制之不善（雖然法制亦有要改之處），而祇是執行機關的問題和人的問題。……所謂人的問題，不外第一要有人，因爲現在下層簡直沒人辦事。第二要人好，因爲現在的人，多半不行」（註十八），良非虛語。茲謹按量與質的問題，略抒所見。

一、量的增進

實施新縣制後，縣各級所需的人才數量激增。以貴州一省言，約需縣行政人員二七四〇至四四〇〇人，鄉鎮幹部二〇、〇〇〇至二五、〇〇〇人，保辦公處幹部四五、〇〇〇至一三〇、〇〇〇人。甲長一〇、〇〇〇人。若與現有縣各級幹部相較，除縣行政人員及甲長兩種在數量方面相差不過，僅需依計劃之進行的量補充自治法令有關訓練，提高其質量外，最需大量訓練補充者，爲鄉鎮及保兩級幹部人員，約計需訓練補充三〇、〇〇〇至一〇〇、〇〇〇人（註十九）。以全國言，全國所需政工人員，據二十八年十一月四日重慶各報載某專家之談話，計達一千二百一十八萬七千三百六十七人。在這巨量的人才需要中，最難解決者當推鄉鎮保甲長之基層幹部。據說：「有人估計全國同時實行新縣制的時候，各鄉鎮保甲長需基層幹部，當在五百萬人左右」（註二十）。茲查二十五年內政部統計

蘇、浙、皖、贛、鄂、湘、川、晉、豫、冀、陝、甘、粵、閩、桂、滇、黔、綏、寧等十九省已編成之保甲，統計七十七萬九千五百八十一保，平均以十計，即以上述十九省言，即需有七萬七千九百多鄉鎮長，七十七萬九千多保長，七百七十九萬多甲長，統計共需八百六十多萬，若再加以十九省以外未編成保甲之各省，其數額當及一千萬。而訓練鄉鎮長副保長鄉鎮保之幹事及保國民學校之校長教員，尙未計入，其數亦頗可觀。即使大量緊縮，至少亦需一千萬人。約佔全國人口四十分之一，即動員全國之大中小學畢業生，拋棄其他工作，悉力以付，亦感不足。況自抗戰以還，事業激增，吾人若展閱報紙，即可遍見徵聘人員之廣告，此固國家之好現象，惟其反映之結果及其所呈現之人才恐慌問題，實極嚴重。倘不急起直追，迎頭趕上，即十年二十年後，亦將不能得到合理之解決。所謂「七年之病，求三年之艾，苟爲不蓄，終不可得」。

然則，如何方可以解決此項問題，二十九年全國國民教育會議，決定六年完成普及國民教育，對於甲長問題，或可得相當之解決，惟對於保長以上人員究應如何辦理，作者在此僅能提出原則，似宜大量設置初高中及專科學校，採征學制辦法，按鄉鎮保甲，逐級征調青年，由該鄉保甲供給費用，結業後回桑梓服務。此種學校，係專爲地方自治建設而設，其旨趣與普通中學及專門學校各異，其重要原則，似應由此大內政會議予以決定與建立。

二、質的增進問題

至關於縣政人員及其基層幹部之質的增進問題，中央雖訂有縣各級人員訓練大綱，以資受訓人員了解抗戰建國要旨，充實管教養衛智能，以養成推進戰時工作與完成地方自治之幹部人員，省設地方行政幹部訓練團，訓練秘書科長指導員督學警察局長或警佐技士及區長等；區指導員鄉鎮長副中心小學校長鄉鎮公所各股主任及幹事，由省訓練機關統籌在行政督察區或指定地點訓練；縣設地方行政幹部訓練所，訓練保長副保長國民小學校

甲長及幹事；甲長之訓練，得由縣訓練機關酌酌情形分別派員，於適中地點集合訓練之。其訓練課目，有精神政治服務軍事訓練四種，此外更有分組訓練，至其訓練期間，縣政人員規定爲一個月至二個月，區鄉鎮保人員爲一個月至三個月，甲長不得超過五日，此外更有見習訓練及講習訓練期間（計二十一）。觀其辦法，似頗精審。惟以實際情形言，縣區鄉鎮人員，多不合格，保甲人員多不識丁，予以一月或數日之訓練，又怎能略奏功效？且其訓練課程，各省又多極形拉雜，有連二十三十科目者，此一月或數日之短期訓練，欲其能獲有受數年學校教育之智能，自不可得，故時賢有謂：「如此種訓練得有成績，則學校可全數停辦，盡設此種短期訓練機關」，此雖過激之語，然亦事實之不能抹煞。且區鄉鎮保甲人員，並非不明事理，其需要之知識，乃爲推進事業之技術，如編查保甲，辦理戶口異動等，尤非空泛演講之所能盡述，即能說出一篇大道理，而學員亦仍無法應用。故此種訓練機關，亟宜各設一實習場所，供學員實地練習，以發揚教學做合之精神，如是則學員興趣既濃，亦可裨益實際。倘再於每次實習之畢，繼以討論會，交換所得，研究實際困難，當可以增加知識經驗，而促進工作效能。

除此以外，他如對於縣政人員及其基層幹部之優予待遇，慎予保障，嚴予考績，施以管理，亦爲樹立人事制度之切要辦法，似亦宜嚴加探討，作政策之決定。

五 如何使民意機關充實健全？

縣各級組織綱要，對於各級民意機關之規定，縣政參議會，鄉鎮鄉保國民代表會，保區保民大會，甲股戶長會議或甲居民會議。茲將縣參議會組織暫行條例，縣參議員選舉條例，鄉鎮組織暫行條例，鄉鎮民代表選舉條例，業經國民政府本年八月九日公布，對於各級民意機關之組織職權，均作詳晰之規定，在法令方面，堪稱法良意美。茲將目前問題，分述於次：

一、怎樣使選制健全

關於健全各級民意機關之人選，中央曾於去年訂頒縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例，其考試方法，分爲試驗檢閱兩種，以避免歐美代議政治制度下所發生的流弊。不使「無知的政客和土劣把持政治，致民主政治變爲庸人政治，不使金錢的力量來支配選舉或民意，致民權主義變爲金權主義」（註二十二）。是採用考覈方法，自可消選舉制度之弱。惟我國社會，素重保守，彼清高自負之士，多不願參加考覈，彼狡黠者流，反可乘此機會，取得候選人之資格。最近報載：以「縣參議員及鄉鎮民代表之檢覈，早經中央公告辦理，茲又鑒於前項人員候選人。一經當選，其他位一方表達民意，一方監督政府，關係至大，各地公正士紳，物望所歸，尤宜參加，躬爲引導，各省臨時產生之縣參議員與鄉鎮民代表中，亦不乏地方公正人士，於地方情形甚熟悉，更當踴躍請檢覈，取得合法候選人地位，而爲民意機關適當代表，特通令各省轉行各縣市就地方公正人士之有應檢資格者，促其依法聲請」（註二十三）。此雖足以表示中央對於各級民意機關代表人選之重視，但亦顯示公正士紳之不能踴躍聲請檢覈。故此項問題，實爲今後各級民意機關能否健全之癥結所在。再此種檢覈辦法，僅足以測驗應試人之智識能力，對其品德，無法測知，仍不能使土劣絕跡。凡此二者，內政會議似應爲詳盡之檢討。

尤有進者，縣參議會爲增進國民經濟及發展地方事業起見，除區域選舉之外，更有由自職業團體所產生之參議員，惟其名額不得超過十分之三。按組織條例規定，「……以每一職業團體爲一單位，各自由職業團體合爲一單位……但至少每一單位應分配一名」，而所謂職業團體，則有農會、漁會、工會、商會、教育會、自由職業團體等六單位，復按縣參議員人數之規定，每鄉鎮選舉一人，但鄉鎮超過一百之縣，得由數鄉鎮合選參議員一人，未滿七鎮鄉之縣，仍應選出縣參議員七人，故其人數，可自七人至九十九人。今準此規定，是七鄉鎮以下之縣，職業團體參議

員僅有兩人，何能逐每一職業團體分配一名之標準。更何能代表各職業團體之利益，而增進國民經濟。且以一縣之大，其參議會議員僅有七人，實亦覺人數太少，似宜略予增加，以達到每一職業團體分配一名之標準（註二十四）。

二、怎樣增進各方聯繫

地方自治團體的機關，其代表自治體之意思者，爲民意機關，代表自治體之理事者，是執行機關，兩者原爲一體兩面。乃根據過去經驗，兩者時有衝突磨擦等不協調之現象發生，何以收促進地方自治之實效。況新頒各級民意機關組織，除戶長會議外，均規定：「決議案送請縣長（或鄉鎮保長以下同此）分別執行，如縣長不執行或執行不當，得請其說明理由，如仍認爲不滿意時，得報請省政府（或縣政府以下同此）核辦」。反之「縣長對於縣參議會（或鄉鎮民代表會保民大會）決議案如認爲不合時，得附附議，對於附議結果如仍認爲不當時，得請省政府核辦」。是此後兩機關之爭執，當所難免。今縣參議會增設秘書，由省政府委任，作者認爲此種辦法，或可能調和兩方之情感（註二十五）。是秘書人選，又應如何嚴爲甄選，方可能收效。鄉鎮民代表會與鄉鎮公所，其聯繫方法，在縣各級組織綱要中曾規定：「鄉鎮民代表會之主席，如鄉（鎮）長由鄉鎮民代表會選出者，得由鄉鎮長兼任之」。鄉鎮組織暫行條例則規定其主席由鄉鎮民代表會之主席，究應由鄉鎮長兼任，抑由鄉鎮民代表另選？或即聽其自然，兩法並用，似宜予以決定。除此以外，此後各級民意機關與執行機關及各級黨部，應如何促進其相互了解，似亦不能忽視。亟待予以合理之解決。

六 結語

以上所陳，卓之無甚高論，且以倉卒寫成，礙於篇幅，未能盡所欲言

。惟本文目的，端在引發問題，以供與會諸公之研討，倘能以此而有所興革，實亦中國縣政建設之重要收穫也。

縣各級組織綱要公布二週年紀念日於

江西奉和中國地方政治研究會所

（註一）參見三十年三月二日重慶大公報。

（註二）參見楊君勳編述各省新縣制實施計劃彙編。

（註三）參見三十年元月桂林嶺南報李宗黃新縣制之回顧與前瞻。

（註四）該第一款之規定：「各省應設糧食管理局直屬於省政府並受中央糧食管理局指揮監督」。

（註五）參見楊君勳各省新縣制實施計劃第一六二頁。

（註六）同註五第九六頁。

（註七）同註五第七六頁。

（註八）參見江西民政廳編印民政法令輯要（三）江西省縣政府附屬機關行文辦法第六三頁。

（註九）參見二十八年十一月八日大公報中國警察學會著縣警察問題。

（註十）同註九

（註十一）參見三十年七月二十八日前線日報甘乃光省地位最近的演變。

推進政治的動力

中國政治在國民黨領導之下，無論就根本思想和實際方法說，都很正確。因於三民主義和據以定出的政策，全皆合於中國底需要。所以基於它

（註十二）參見拙著改選縣長考試之簡樸，勳服務五卷三四期。

（註十三）參見內政年鑑B八三二頁及三十年一月第五十三號統計月報。

（註十四）修正縣長任用法第一條第一款至第七款所列各項資格依次遞推。

（註十五）本節請參見拙著縣長任用法平議地方行政季刊第二期。

（註十六）參見新生活運動綱要。

（註十七）參見國民參政會第四次大會開會詞。

（註十八）參見西南導報二卷一期梁漱溟談兵役問題及調整地方行政機關。

（註十九）同註五貴州省者第一〇一至一〇二頁。

（註二十）參見二十九年二月十五日中央日報李宗黃先生廣播詞。

（註廿一）參見行政院二十八年十一月二十三日頒發縣各級幹部人員訓練大綱。

（註廿二）參見新政治四卷二期張金鑑新縣制實施上的基本問題。

（註廿三）參見三十年九月十三日東南日報

（註廿四）參見本刊二卷一期拙著新頒縣參議會法規平議。

（註廿五）同註二十四。

們發布的條約法令，無一不好。如果把北伐成功國民政府奠都南京以來的政治拿去與北洋軍閥時代比，與滿清王朝時代比，實在是一個很大的進

步。

然而在實踐上則不如人意。許多條教法令做得不夠；有的且未見諸施行；甚至有的做起來完全變了質。這是人所共知的，不用舉例。所以大家都感覺今日政治之癥結在於推動不夠，進步不夠。在作風上表現出官僚主義的形式。敷衍因循，敷衍虛偽，及其它流弊惡習，不一而足。這種情形不改變，條教法令就很多很好，亦無補於事。

今人之於政治，動輒就是會議，動輒就是辦法，動輒就是計劃。其結果，會議辦法計劃之多，真是可觀。這固然有其必要；但是古人未曾這樣，却也有文景貞觀之治。把今人底成績拿去與文景貞觀之治比，相差甚遠，更談不到與史所贊稱的唐虞三代之治比了。這是甚麼緣故呢？國父孫中山先生在「知難行易」講演中告訴我們，古人重行，今人重說，所以有此差異。「為政不在多言，願力行何如耳」。由他創始及由總裁蔣介石先生發展了的力行哲學，就是針對這種情形而說的，很合政治底需要。

行，或力行，確是推進政治的動力。因為行則「大禹之九河可疏，秦皇之長城能築」一語。而「古今來鑿山治水的巨大工程，騰空鑽地的偉大發明，莫不經神農燧人氏的革命工作，都是我們人類力行所成就」。那末在政治上便會不枉開，辦法不枉想，計劃不枉寫，許多條教法令皆能認真奉行，貫徹到底了。力行哲學是政治底哲學，屬於政治，亦用於政治。

但是孫先生告訴我們：行雖可致成功或成仁之結果，却「必有高尙思想與強毅能力以爲之先」。這是很重要的一點。古今來成功成仁的行，沒有不具備這兩個條件的。否則行便不會發生，或發生而不能堅持。所以力行哲學在具體的應用上，是注重知的。孫先生說：「天下事惟患於不能知耳。倘能由科學之理則以求得其真知，則行之決無所難」。知甚麼呢？知「高尙思想與強毅能力」之爲何。

必須明白，人是有意識的動物，所以一切行爲都要通過思想。因此思想是行爲底動力。而且它使你待之以強毅，不達到目的不中止。於是你便

刻苦耐勞，冒險犯難，不備是一個實行家，而且是一個力行家了。教徒之殉教，忠臣之死變，民族將士之英勇衝鋒，革命黨人之慷慨就義，皆是證明。我們很可以說，思想愈高尙，行爲愈勇敢，新能力愈強毅。結果，一行就力，說做十分要到十二分，而且做甚麼就是甚麼，絕無思想實情事。孫先生深知此點，所以常引「攻心爲上」底話，看軍思想問題。他說：「心之爲用大矣哉！夫心也者，萬事之本源也。滿清之覆覆者，此心成之也；民國之建設者，此心敗之也」。因此他在籌劃建國方略時要「先作學說，以破……心理之大敵，而出國人思想於迷津」。他說革命要「先平心」的話，也是這個意思。

那末，政治之不推進，豈不由於政治中人缺乏思想，尤其高尙思想嗎？而推進政治之道，豈不在於充實政治中人底思想，或與以澈底的革新嗎？這是邏輯的結論，也是客觀的事實。不然，便是思想決定行爲之說和孫先生之說有錯誤了。這是不可能的。

雖然國人皆知中國底政治已確立爲三民主義的政治，同時三民主義也合於中國底需要；但國人對於三民主義的認識很不一致。政治中人亦然。其認識正確深刻者固然有之；而不正確不深刻者尤爲普遍；就是實際漠視和暗中懷疑者亦有其人。因此三民主義在許多人民腦中沒有取得支配地位。決定其行爲的是個人主義，即隨官發財思想。此外爲自外國回來和古代得來的非三民主義思想和反三民主義思想。如此而希望三民主義政治底條教法令見諸施行、照樣施行、澈底施行，不是南轅北轍，就是緣木求魚。

所以推進政治的動力厥惟三民主義。而革命之道在於研究三民主義，須知三民主義底名詞術語，無人不知；三民主義底博大精深，則少有人知。如果我們限於名詞術語，則便既爲腦所習，便不起作用，因之沒有發動行爲的效能，如此又何能有強毅的行爲呢？所以必須研究三民主義以發現其博大精深，使人知道它是完美而進步的高尙思想。這時纔能生出堅定

的信仰，爲之奮鬥。

一個以三民主義爲人生觀的人，對於三民主義，自然有「造次必於是，顛沛必於是」的精神。他「服膺弗失」，生死以之。那末他一旦走上政治道路，要利用他底地位和權力以謀三民主義底實現，便是很自然的了。一個主義者未有不願獲得政治權力以求實現主義的道理；一個獲得政治權力的主義者未有不運用政治權力以實現主義的道理。俄國底共產主義者、意大利底法西斯主義者、德國底國社主義者，皆可作爲證明。如果主義者而不想獲得政治權力以求實現主義，獲得政治權力的主義者而不運用政治權力以實現主義，則其對於主義之認識不清和信仰不堅，殆可斷言。

所以以我認爲要推准今日的政治，從事政治的人，不論那一層級那一部分，均須研究三民主義。負責任的主管官長，尤須切實倡導，以身作則。並且要以了解三民主義的程度作任用的條件和階級底一個標準。不管討論甚麼問題，均須站在三民主義立場；不管決定甚麼計劃，均須看它是否與三民主義適合；不管提出甚麼改革事宜，均須問其對於三民主義底實現有何關係。總之，政治中的三民主義空氣應該濃厚起來。古人說絲是染於蒼則蒼，染於黃則黃的。惟人亦然。政治應該是一個染缸，使人其中者三民主義化。

凡認識深刻者信仰必堅定；而信仰堅定者實行必努力。於是強毅的能力便發生出來。他一定要達到三民主義底實現，否則不會中止的。但在政治方面，這種強毅能力便具體化而爲法治精神。關於這點，有多說幾句話的必要。

以爲強毅就是認真，不認真者事事馬虎，有何強毅可言？而政治上的認真則是守法奉公，循名核實，信賞必罰，負責盡職。強毅必然勇敢，不勇敢者事事畏縮，有何強毅可言？而政治上的勇敢則是言出法隨，雷厲風行，嚴刑峻罰。強毅自能堅持，不堅持者事事半途而廢，有何堅持可言？而政治上的堅持則是遵守命令，貫徹主張，完成任務。這一切，所謂守

法奉公、循名核實、信賞必罰、負責盡職，所謂言出法隨、雷厲風行、嚴刑峻罰，所謂遵守命令、貫徹主張、完成任務，無不是法治精神之所在。

這種法治精神，就是法家思想。法家底書是如此立說，法家底行亦如此踐履。他們心目中只有一個法令在。所以他們不畏豪貴，不徇情面。並且公而忘私，國而忘家。事事表現出一種負責的態度、力行的精神、鬥爭的意志、革命的作風。申不害、商鞅、李斯、龐錯及鄒魯宣等「酷吏」，即可作爲證明。他們都有強毅能力。董宣之被稱爲「強項令」，是很明白的事實。

這種法治精神，在政治上收效甚快而且大。申不害之強韓，商鞅之強秦，李斯之相秦始皇完成統一，鄒魯等「酷吏」之使豪強斂迹，盜匪肅清，路不拾遺，人民安堵，無一不是彰明較著的例證。德治雖然爲根本之圖，但迂闊而遠於事情，不能見近功，亦不足以爲治。其不能見近功，人人知之；其不足以爲治，韓非說過，頗爲正確。今日世界各國之以法爲治，實在是法家思想底真理性之證明。其合於時代潮流和世界潮流，則很顯然。

這種法家思想，即法治思想，很合革命時期和非常時期之用。在革命時期，要以嚴刑峻罰懲治反動；要雷厲風行地破壞和建設；要十分負責盡職以完成歷史任務。在非常時期，如劇烈戰爭局面，乃軍政時期，非嚴不可；如劇烈混亂局面，則「治亂國用重典」，其爲經驗之良言。蔣先生曾引胡林翼「不以雷霆手段不能顯菩薩心腸」的話。法家底嚴正可用這句話來表明其道德性質。它是殺一儆百的意思！

三民主義的政治是革命的政治，並處於非常的抗戰時代，而且又一切要求近功以明挽救危局，所以非採用法治不可。同時，三民主義是政治主義，「民權主義本乎法」（蔣之說，即是一個證明，所以三民主義的政治就是法治的政治。因此孫先生主張法治，言論甚多，事實有護法之役。蔣先生同樣主張法治，且於其內容言之甚詳。像守法奉公、循名核實、信賞

必罰、負責盡職一類話，是他再三說過的，而且屢以嚴爲言。我在近著「力行哲學」(時代思潮 第二十九期)上有很多的徵引和指明，不必贅述。今日的政治，如果厲行法治或發揮法治精神，是既合實際情形，亦合三民主義的，必能振發起墮，收功救急。禁止烟毒，因爲嚴厲，成績較大。取締囤積和評定物價，因爲不嚴厲，成績最小。如果對囤積動於偵查，勇於破獲，不問囤積者爲何人一概嚴辦，未有敢囤積者。物價評定了即以法律爲後盾，嚴辦抬高者和黑市雙方，只要評價頗慮到了本利，絕對行得通。又如懲辦貪污，若能多考核，多發覺，短期即可肅清。爲政者，一面開爲善之門(賞)，一面嚴作惡之戒(罰)，只須實行循名核實和信賞必罰二者，政治便閃電似地進展起來，還有不能推動的嗎？

商鞅說：「法之不行，自上犯之耳」。所以要人民奉行法令，官吏自己即須奉行法令。所謂「政者正也，子率以正，孰敢不正？」所謂「其身正，不令而行，其身不正，雖令不從」，是很有道理的。法治與德治一樣地要求官吏躬行實踐，以身作則。因此，要一般官吏奉行法令，主管官吏即須奉行法令。理由如前所述，不必贅及。總之，「有諸己而後求諸人，無諸己而後非諸人」。在這種情形中，執法難嚴，也是行得通的。

這裏，我們要側重主管官吏。學校底好壞，繫於校長；軍隊能否作戰，責在長官；政治有無進展，決乎主管官吏。任何一層級或一部分，其主管官吏對於本級和下級底官吏，如能事前指導，事中監督，事後考核，實行賞有功而罰有過，則受賞的得到激勵，受罰的知所警惕，於是人無不奮，事無不舉。這就一級推動一級，造成風氣，整個的政治便獲得進展。倘然主管官吏不循名核實，信賞必罰，那就功過不分，是非不明，這豈無以激勵來茲，大家馬虎起來，政治便不能推進了。

古之政治，以一君主而能治天下。爲甚麼呢？他決策定計之後，分職任官，由大家來做，他自已只是運用其實罰之權以督責考成。因此他還可

來指導監督，所以勞而無功，政治總是不能推進。並且，不僅對事沒有法治精神，對人對己亦沒有法治精神，甚麼都是從心所欲，雞犬無章。「上樑不正下樑歪，中樑不正倒下來」。這還有推進之可言嗎？

總括說來，今日的政治中人果能努力於三民主義底研究和法治思想底採用，那政治的行便有孫先生說的高尚思想和強毅能力以爲之先，必有成功可言。這是一定的。

三民主義與法治思想有密切的關係，值得重視。對於政治說來，三民主義是理論原則，爲政策之所從出；法治思想是實踐原則，爲執行之所依據。二者皆不可少。革命黨在野時，有主義即已夠足；在朝時，便有加上去的。因爲這時底官階、俸祿、權勢有誘惑作用；若無法治，必然發生角奪競爭之情事，造成種種混亂。所以這時除了繼續講主義外，就須增加法治。

中國今日少不了此二者。三民主義和法治思想是推進政治的動力。行要以它們爲原因爲規範，而後纔能發生，纔有推進作用。既然如此，那就不如明白提出三民主義和法治思想之爲愈。

國民黨是選派政治的動力。中國之由滿清王朝而北洋軍閥而國民政府，不斷進步，日益進步，卽由於此。但在今日國民黨領導政府的時代，它又用甚麼來推進政治呢？這應以三民主義和法治思想爲主。自然，它底組織力量是很重要的。但這須以它底健全爲條件。而它底健全亦有賴於此二者。這是一看我底「黨底根本問題」(民族文化 第四期)即可知道的。於是此二者之爲根本的東西便甚爲明顯。所以我們對於推進政治的動力，同樣不如明白提出三民主義和法治思想之爲愈。

這樣，孫先生底遺教和法家底學說就是政治中人必須研究的了。趙普說的半部「論語」，倒不能治天下；但是一部「總理全集」和一部「韓非子」確可以治天下。希望政治中人加以注意。

一九四〇，九，二〇於國立中正大學

地價申報平議

熊毅冰

一 引言

自「國父倡導民生主義，主張平均地權」以「規定地價」為各縣開創自治的首要條件，國內一般學者，對於規定地價的方法，曾多所研究與討論。自土地法頒佈後，各方對此批評尤多，或發表論文，貢獻意見；或建議中央，請求修改；而各省政府當局，從事辦理地價工作者，亦復辦法紛歧，未能按照土地法實施。究竟其所行方法，孰是孰非，則言各成理，亦詎無定評。遂致此種實施「平均地權政策」的基本工作，至今尚無一主要而具體可循的途徑。本年第二屆國民參政會，曾建議政府，速辦地價申報，最近八中全會陳委員果夫提議「為實現本黨土地政策，應從速舉辦地價申報案」亦經大會通過，提案內並附有辦法大綱數條，以為今後辦理地價申報的張本。而內政部於接受國民參政會建議及八中全會決議後，且已成立地價申報處，以便督促各省積極進行。茲就地價申報的內容及其得失，綜合各方意見，試一申論之：

二 地價申報的重要及其方法

在八中全會陳委員提案中，對於舉辦地價申報，有一段理由，最為簡切！引之如下：

「平均地權，為民生主義之核心，……而申報地價，實為平均地權之基本條件，年來國家建設，突飛猛進，其因建設而漲之地價，悉飽地主私囊，嗣至兼併盛行，土地集中，……有害社會，實非淺鮮！凡此現象，絕

非國家銳意建設之初旨，尤背本黨民生主義之精神。故應即行舉辦地價申報，以便「照價征稅」，「照價征收」，「照價歸公」，實現辨者有其出，平抑地價，增加建設經費」。

由此可知舉辦地價申報意義的重大！蓋平均地權政策之主要方法，為照價抽稅，照價收買，漲價歸公三者，而三者的實施，均須以現行地價為依據，地價不定，或定而不當，均不足以實現平均地權的主張。故「國父於同盟會宣言中，即有核定天下地價的昭示，其於手訂的建國大綱，及地方自治開始實行法中，皆特別規定地價申報之法，以示鄭重，其用意可知！不獨如此，且現社會上一切民間的土地買賣，債務清理，遺產分配等事，以及政府征用土地，征收遺產稅，發行土地債券，創設自耕農場等，亦必以此為其法定根據，然後方可以杜紛爭，而昭公允。由是言之，可見地價申報一事，不僅為推行土地政策的張本，且為一切國家經濟建設事業的依據，故其方法的良否，影響政策的推行及事業的得失，甚深且鉅！

考地價申報之法，在各國早有施行，惟其作用，則通常在供政府估價時的參考，並非即以其報價，作為法定地價。如最初施行地價稅的新西蘭及澳屬各邦，其估價的根據，即憑納稅者本人的報告，而輔以各種核對的方法，如土地轉移時的登記冊，及契約等，然後再為估定。此項地價輕估定後，如人民認為不當，得要求政府照所估之價收買，同時政府亦保有隨時照價收買之權。至「國父主張地價申報之法，則係完全以地主所申報者為準，地價可隨地主之報多報少，並不須政府加以估定，政府但照所報之價，實行征稅，與照價收買而已。但「自此次報價之後」，「所報之價，

則永以爲定」，將來若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則原主無論何時，祇能收回此項所報之價，而所增之價，則應悉歸於地方團體之公有，此則 國父主張申報地價之法，與各國所不同者也。

三 地價申報的得失

按 國父主張地價完全由地主申報的理由，他在地方自治開始實行法中說：

「定地價之法，何以爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價納稅，值百抽幾，如地主以爲估價太高，不甘出稅，可以上達於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關以辦理之，在英人視之以爲便利，而在吾人甫行地方自治之際，倘效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便。……隨地之報多報少，所報之價，則永以爲定。此後凡公家收買土地，悉照此價，不得增減……原主無論何時，祇能收回此項所報之價，而將來之增價，則應歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，……不平之土地漸斷，資本專制，可以免却，而社會革命，隨工風潮，悉能消弭於無形矣。」

又在民生主義演講中他說：

「究竟地價是照甚麼樣定法呢？依我的主張，地價應該由地主自己定，……由地主報到政府，政府則照他所報的地價來抽稅。許多人以爲地價由地主任意報告，他們以多報少，政府豈不是要吃虧麼？……但是政府如果定了兩種條例，一方面照價抽稅，一方面又可以照價收買，那麼地主……如果以多報少，他一定怕政府要照價收買，吃地價的虧；如果以少報多，他又怕政府要照價抽稅，吃重稅的虧。在利害兩方面互相比較，他一定不情願多報，也不情願少報，要把實在的市價報告到政

府，那麼政府和地主，自然是兩不吃虧」。

以上是 國父主張申報地價的理由。至於國內學者對於申報地價的意見，則衆說紛紜，莫衷一是；然綜合各方言論，大約不外贊成反對與修正三種意見。除修正意見俟於下節說明外，茲分別引證贊成和反對者兩方的論旨如下，以明申報地價的得失。

甲、贊成者的論旨，（即主張申報地價者）所持的理由，其重要者約有六端：

- (一) 申報地價，爲 國父參酌各國稅制及國內情形所指示之方法，不宜任意變更。
- (二) 照價徵稅之對象，爲業主之土地，政府徵稅，理宜以業主願意申報的地價爲標準。
- (三) 在同一區域內，當常有土地買賣租借之事，業主不難查明鄰近土地的價格，以爲報價的參考。
- (四) 如業主故意短報地價，可同時實行 國父主張之照價收買，漲價歸公辦法，或征收土地增價稅，以爲補救。
- (五) 國父主張申報地價之主要目的，在推行平均地權政策，不重奪國家一時財政上的收入。
- (六) 申報地價辦法，在行政手續上，極爲簡便，不若估定地價之繁雜。

乙、反對者的論旨，（即主張估定地價者）所持的理由，重要者亦有六端：

- (一) 申報地價，係依據業主個人主觀意見決定，並無一定標準，不若估定地價之確依客觀意見決定，較爲平允而準確。
- (二) 地價之發生，乃由於人口增加，及社會文明進步的結果，並非地主個人力量所造成，故惟有由社會人士用客觀眼光，根據客觀事實而查定之地價，最爲合理。

(三)土地估價，原係一種科學，其原則及方法，為由經濟學者經長時間研究及實地試驗的結果，決非一般普通業主，憑主觀意見所能決定。

(四)地價如由業主申報，則依據各地的經驗，匿報與短報之弊，決不能免，目前照價收買，與漲價歸公，既因種種困難，未能即時實施，自無法防止此種弊端。

(五)土地稅收，為國家主要財源，而地價為土地稅之唯一標準，如不能防止地主匿報或短報地價之弊，勢必減少國家正當收入，因而影響一切行政及建設事業。

(六)上述弊端，如不能防止，則事後行政救濟，必更感困難。

四 幾種修正意見

如前所述，可知地價申報辦法的本身，固自有其優點與缺點。在此國家對於施行土地政策諸種條件，尚未具備的時候，揆言之，在來能實現國父照價收買，與漲價歸公辦法之前，如完全採取申報辦法，在事實上自有所未能；但若舍此而另採其他方法，則又有背於國父之主張，其非三民主義的學者所能接受。於是補短用長，而主張將申報地價辦法加以修正的，將幾已為政府與多數學者的共同見解。然如何修正，方能不背於國父主張的遺意，而能切合目前環境的需要！則各方主張，意見又頗不一致，大略言之，約可分為兩種，分述如下：

甲、主張以估定地價為主申報地價為輔

此種主張，(如現行土地法所規定者是)，以為「查圖避免重稅，為地主必具的心理，故地價低報之事，在所難免。若政府一從而收買之恐不勝其煩。地主方面，固深知政府過此困難時，不易解決。若因報價與收買事，羣起爭辯，則於土地行政，殊多不便！」且於開始整理土地時，乃有土地報價之舉，若經土地買賣轉移多次，地政機關每次登記時，均有其買

賣之實在價值，自可不必為地價之申報」。故主張以估定地價，為政府照價征稅的標準，(土地法二八四條)至申報地價，不過地主於聲請登記時自由申報，作為政府估計地價時的參考(二四一條)，或作為將來照價收買，征收增值稅的根據而已(三〇五，三七六條)。

乙、主張以申報地價為主估定地價為輔

此種主張，(如二十三年中國地政學會修改土地法意見書，及二十四年土地專門委員會擬定修正土地法關於規定各條是)，以為「現行土地法所規定之估價標準及方法，錯雜紛歧頗令人無所適從」，(如以此種不健全之辦法，以估定地價，殊屬不當！實行時祇多予估價員以貪污之機會)。「故今後政府辦理估價事務，應竭力矯正以往弊害，一反前此之所為。具體言之，即原則應以人民申報之地價為主，但政府應採取指導政策，在人民未申報以前，先由政府派員調查搜集地價材料，適當估定標準地價公布之，以為人民報價之依據」。故主張以申報地價為法定地價，惟於地主不依法申報或不為申報時，始以估定之標準地價為其地價。

以上兩種意見，均不外以政府估價，在目前推行上，恐有困難，故主張同時採用估價方法，以爲補救，惟一則偏重估價，一則偏重申報，此又二者主張之所不同也。

五 結論

綜上論述，可知申報地價的本身，既互有得失，而主張修正者的意見，復有偏重估價與報價的爭論。故此項辦法，除備有之少數地方會試行外，迄未能見諸普遍施行。吾人細按國父主張申報地價的理由。限以有照價征稅，照價收買，漲價歸公等辦法，與之相輔而行。蓋此四者，原係互相控制作用，必須同時並行，方能發生控制作用，行之有利而無弊。否則若僅行其一，而缺其餘；或已行其三尚缺其一，均有未可。故在照價征稅，照價收買，漲價歸公三者的條件，沒有具備以前，欲單行申報地價之法

自爲事勢之所不能。惟究應如何修正，方能防止此項申報地價之弊，以期推行盡利？換言之，在上述兩種修正辦法中，究以採取何者爲是。吾人以爲欲解決這一問題，當視其辦法，能否有效防止人民匿報及低報地價，爲抉擇之標準。蓋現在認爲申報地價的最大缺點，莫過於人民不知報地價，與有意匿報或低報地價。如此種缺點或設法彌補，則前述反對者所持的（一至六）各點理由，自不復成立。茲試就兩種主張的修正辦法，比較言之：

在前者的主張，（即土地法所規定者）以爲一面既以估定地價，爲政府征收地價的標準，一面又以申報地價，爲征收土地及增值稅的標準，則人民自不必故意爲高報地價的取巧。萬一有之，政府特有估定地價，亦不致受其虧累。然此種辦法，雖似可以防止政府不致受地主匿報低報地價之虧，但並不能限制地主因此即不低報。蓋此種事後控制辦法，往往易爲一般業主所忽視！在業主心理，以爲照價征稅，政府勢在必行；至於照價收買及漲價歸公，則爲期尚遠，政府或未必即付諸實施，故雖具此種條文，業主在報價時，仍多不願將實價報到政府。若政府明知其報價不實，而仍

對內政會議的建議

——普遍推進三民主義的研究，完成三民主義的地方建設

我們在本刊的二卷一期，曾爲文供獻內政會議幾點意見，其中有些問題可由本會議議決，亦有些問題可由會議製成方案，送請中央決定，但是還有許多問題，不是短時間所容易解決，亦非多數人在一個場合裏能以得到辦法的，這必須經常的有人負責任，搜集材料，調查事實，再經詳細的分析，嚴密的考慮，然後才能得着結論，這就是研究的工作，也就是政治「學術化」的重要意義。內政會議的性質，雖在召集各省內政工作

承認之，並以爲將來收買其土地，及征收增價稅的依據，則殊不足以昭人民的信服，如此，自非政府對待人民所應取的态度。

至於後者的主張，（即土地專門委員會所擬訂及中央政治會議議決修正土地法原則所規定者）雖亦由政府估定標準地價，但此種標準地價，並非以爲政府照價征稅的標準，而係用爲人民申報地價時的依據。如此，則對於人民不知報一點，自無須再爲顧慮！且此種辦法，明白規定人民在申報地價時，只能依標準地價爲百分之十以內的增減，如人民不依法申報或不爲申報時，則政府即以標準地價爲其地價，則人民自亦不敢匿報或故意低報地價，此對於申報地價本身所具的缺點，誠可謂顧慮周到，彌補無遺矣。由是論之，是則申報地價，不辦則已，如欲行之而無弊，則似非採取此種事前控制的辦法不可。惟吾人更有進者，則舉辦申報地價之目的，非僅爲目前財政着想，而尤在實現平均地權政策，若照價收買與漲價歸公的辦法，不能實行，則地價雖已規定，地稅雖已改征，恐至實現平均地權政策之時，尙屬遙遙無期也。

馬博 稿

的代表，討論實際問題，不負何種學術研究的責任，尤其不負關於常設研究機關及團體的責任，然而與會的諸君，第一、必願以平日重視學術的精神，對於我國的實際政治，提倡一種研究的風氣；第二、因爲要提倡研究的風氣，必願盡量出一種辦法，使得從事實際政治的人，能有進修的機會，並能根據其進修的結果，改善其本身的職務；第三、因爲要造成學術的風氣，必願在各種可能範圍之內，對於研究地方政治、縣政、行政以及其

他有關內政的機關團體，盡力維護，予以實際的鼓勵，定出補助的辦法，使這些超越於政治以外的人，本其平素的興趣，一意從事研究。果能日積月累，不斷的工作，則最後的收穫，必能有助於國家。

現在全中國一致的信仰，是三民主義，全國人民一致的希望，是從速建立三民主義的新中國，我們要建立三民主義的新中國，就須建立三民主義的中國社會。這個三民主義的社會是什麼？我們尚未見到一個完備的籌案：在政治組織方面，如何才可以表現三民主義的精神？人民與政府的關係究應怎樣？在經濟制度方面，人民的生活方式，和國家的經濟設施如何才能符合三民主義的原則？在教育制度方面，我們要建立何種民族文化？要人民度着何種精神生活？這一類的問題，我們要想幾個可以請教的人，就不易得，要想得到如何美滿的答復，當然格外困難。若是再根據三民主義的理想，來追問各種實施的辦法，以及建立新社會的步驟，自然更不容易。我們既然標榜以三民主義立國，要實現三民主義的新中國，我們如何使得外來的人，一入我國的國境，便感覺深厚的三民主義的空氣，在種種方面，都與民主政治的資本主義社會，以及共產主義的蘇維埃社會，有明顯不同的地方！如要完成這個現象，就要將我國的城市，變為三民主義的城市，將我國的鄉村，變為三民主義的鄉村，再詳細的說，就是要將我們的政府機關，我們的學校、銀行、商店、農場，以至街道住宅等，都能具有三民主義的精神和形態，才使人一目了然，並深感三民主義的完美與偉大。講到這些具體的問題和辦法，我們對於三民主義理論和實施的研究，格外感覺迫切，格外感覺需要。因此，我們要向內政會議作一個提議，要求大家切實決定一個辦法，使得全國各級行政機關，都負起研究三民主義的責任，都有適合研究的設備和條件，都能為實現三民主義，研究出各種實施辦法。

我們相信，三民主義社會的基礎，是在地方，健全地方政府，推進地方建設，完成地方自治，就是實現三民主義社會的必經階段。現在國家嘗

遍推行新縣制，積極調整中央與地方的關係，規劃地方建設各種實施事項，成立各級地方的民意機構，以及於戰時三年建設計劃大綱之中，規定了基層政治建設，國防經濟建設，國防社會建設，以及教育文化建設各項要目，都在說明中央有其整個的政策，雖在抗戰的嚴重關頭，亦欲以國家全部的力量，建立三民主義的新社會和新國家。我國土地至廣，人口至眾，文化歷史亦最悠久，過去由於以農立國，以及交通的不便，各地的風俗民情，遂至有差異，人民的知識程度，更難整齊劃一；今欲以三民主義的原理解原則，普遍範圍各地的政治，經濟，及社會制度，誠非一件小事，必須各方人士，詳察地方的實情，熟考人民的心理，然後研討實施的辦法，方能期其合轍。中央前曾組織地方自治設計委員會，今則於行政院設縣政計劃委員會，合之早年設立的行政效率研究委員會，都可證明中樞當局，對於我國政治建設的理論與實施，具有研究的熱忱，並有推進的決心。此外各省省政當局，亦曾致力提倡地方政治的研究事業，江西省政府前曾設立縣政研究委員會，嗣又組織江西省地方政治研究會，廣西省則有建設研究會，皆欲以地方政府的力量，謀國家政治建設的推進。至於學術機關，從事於地方建設之研究者，亦不在少數，比較顯著而具有成績的機關，當推中央政治學校研究部，南開大學經濟研究所，金陵大學農業經濟研究部，以及後起的國立中正大學所設立的三民主義研究室與地方建設研究室，皆在以學術機關的組織，研究我國建國的理論以及其實施問題。在社會團體方面，中華職業教育社最先致力於地方事業的研究，然後華洋義赈會亦繼之而起，河北省政府曾協助中華平民教育促進會，在定縣組織縣政建設研究院，山東省政府亦曾資助樂濼渾等一班學者，在鄒平組織鄉村建設研究院，現在四川成立者，則有中國縣政學會及鄉村建設研究所，其他研究地方建設的團體，尚不勝枚舉。

中國地方政治研究會，是一個後起的組織，尚無若何重要成績可資表現，而且站在我們的立場，也不願對於這個團體有所宣傳，不過關於這個

研究會成立的動機，和他的構成份子，以及工作的方針等，都有相當特殊的意義，我們想在這裏提出來，作一些說明，重在供獻大會聽取意見。它的動機，是由於：總理所倡導的政教合作之主張，亦由於第三次全國教育會議關於建教合作的決議，是要使得學術研究的人，能以建國的理論為研究的對象，認識中國的社會，研究中國的問題，另一方面，是要使得從事實際行政的人，能利用自己的經驗，分析政治問題，研究改善方針，如此可使學術上的理論與行政上的體驗，能融冶於一爐，學問固能比較實在，切合需要，工作亦能不時講求，容易進步，這是中國地方政治研究會成立的原因。因為它的動機如此，所以他的構成份子，自然就包括這兩方面的人，會員中有許多是大學的教授，還有許多是大學的研究員，但是最多數的人，還是參加實際行政的工作者，其中祕書科長有六人，行政督察專員有四人，縣長二十餘人，縣訓所教育長六十九人，真正研究的工作，仍由教授及研究員負責，實際工作的人，則供獻材料，參加討論，因為他們的

合作，兩方都有進步，這是中國地方政治研究會組織的特色。它的工作方針，一面是注重學理的提高，一面注重學問的推廣，屬於前者，是要對於三民主義建國理論的研究，格外深刻，格外全備，屬於後者，是要使得各級行政的人，皆能有研究的機會，皆能分出一部份時間，考慮三民主義建國的實施問題，所以我們印行了這個刊物，經常的提出各種問題，激發各

戰後復興問題

第三次全國內政會議，行將在滬開幕，經過這次會議以後，中國內政上必又有一番改進。我們現在向內政會議提出一個新的問題——戰後復興

方的研究興趣，並在各地組織分會，舉行座談，鼓勵進修，辦理巡風，這是中國地方政治研究會推進研究工作的態度。我們相信，這幾點建議，必能引起大會諸公的研討，我們則更願傾心領教。

這許多舊有的和新起的研究團體，雖各具專門的性質與成就，牠們都不能滿足我們的要求：第一牠們未必都能根據三民主義的最高原則，作研究的指針；第二牠們未必都能以實現三民主義的建設，為研究工作的對象；第三牠們不能有整個的研究計劃，以配合國家的需要；第四牠們更難有充分的人才和經費，彙量的推進研究事業。我們的建議是：

- 一、大會應向行政院建議，在國務院所在地，設立三民主義研究院，專門研究建國之理論與實施的各種問題。
- 二、大會應決議由內政部負起領導地方建設研究之實責，並與三民主義研究院切實聯繫，使理論與實際能以互相扣合。
- 三、大會應決議規定各省省政府及縣政府須以年度預算百分之十至百分之三，充作公務人員研究及進修之經費。
- 四、大會應向行政院建議，每年撥款若干，專門補助各大學及學術團體，俾能充實力量，以推進三民主義及地方建設之研究事業。
- 五、大會應決議對於各地有關地方建設的學術團體，加以調查聯繫，俾能集中力量，共同研究三民主義之建國理論與實施方法。

蔡席珍

問題，這問題是至今尚未被國人所普遍注意的。當戰爭雖然還在繼續著，戰時三年建設計劃即將開始實施，而需要集

中全國人力、物力、財力聚完成它的時候，我們再來提出戰後復興問題，一定有很多人是會不贊成的。他們會說，應該注意當前，把握現實，在「軍事第一、勝利第一」的戰爭期中，那有餘力和必要，去注意那遙遠的未來？但我們不能同意這種論調。

因為，國家民族的生存發展，是億萬斯年的事業；抗戰建國的連續關係，在今日更沒有再加辭費的必要，建國工作如不能在抗戰中打好基礎，確定計劃與步驟，則抗戰縱然勝利，建國依然是無望的。何況，從當前敵我軍事力量的消長與國際形勢的演變來看是抗戰勝利，業已在望，因此戰後復興問題，在目前已經不容我們加以忽視了。

但這問題並不是一個簡單的問題。據上次世界大戰後各國處理戰後問題的經驗，它比之於戰爭開始時處理戰時問題，也許更繁重些。尤其在中國，經過這次戰爭後，將是怎樣一個百孔千瘡的局面！復興工作，千頭萬緒，政治建設應該怎樣，經濟建設應該怎樣，文化建設應該怎樣，國防建設又應該怎樣，這一切，對於我們幾乎完全是新的課題。因為我們過去有許多地方不足比美於先進的國家，所以復興工作如只求恢復舊觀，那是自甘落伍；我們必須痛定思痛，立下決心，要求因禍得福，在戰爭勝利後的新基礎上，來建設我們三民主義的新國家。

在這篇文章裏，我並不想提出什麼戰後復興的具體方案，那決不是憑着個人的思考所能解決的，我的目的，只在於對這問題引起注意，並提供幾點原則，以供參考而已。

我們要建設一個什麼樣的國家，這問題已經無待討論，一個三民主義的新國家，便是我們建設的鵠的。有許多建設的程序與原則，總理已經指示得很明白，固然現實的情況，未見得與總理制定計劃時完全相同，因此在方法與步驟上是免不了要有變動的，但基本的道路，總理已經給我們指出。所以我們現在要研究討論的，也只是建設的方法與步驟。

首先，我們發現一個問題：經過長期戰爭之後，中國的社會經濟已經

有了極大的變化，變換着巨大的破壞力與創造力。戰時社會的崩潰，創造了新的問題，最近有人談論到戰後社會性質還是不是半封建半殖民地社會的問題，這問題的提出很有意義，因為十年來的國難與四年的戰爭，把中國劃分為兩大區域，一個是抗戰大後方區域，一個是淪陷區域，前者在抗戰中大加進步，封建殘餘與帝國主義的勢力漸漸退縮，雖然有些地方反而更形加強，但抗戰要求進步，最後必然的會被打倒的；至於後者呢，則完全淪為日本帝國主義的殖民地了，封建勢力，必然因帝國主義的拉攏利用而抬頭，戰後失土收復，大後方與收復淪陷區的復興建設工作，應如何分別下手，又應如何歸於統一，這問題更就夠煩瑣了。

單就淪陷區戰後復興問題來說，可分為消極與積極兩方面，消極方面為如何撫輯流亡安定社會問題，其中又可包括下列諸問題：(甲)奸偽之界限，應如何確定，所有奸偽應否一律予以嚴刑制裁，抑分別輕重罪情，予寬從者以反省自新之路，並用何種方法，以吸收留居淪陷區之青年，參與建國大業；(乙)伏莽之清除，應用何種方法最為徹底，並如何避免貽害無辜，而穩固社會秩序；(丙)烟毒之查禁，因戰後社會秩序恢復，淪陷區勢必與大後方發生聯繫，應如何使煙毒不至蔓延於大後方，且用何種方法與步驟，澈底清除敵人毒化政策所生之各種惡果；(丁)流亡人民之招致與安頓，應用何種方法，始為澈底易行，特別是居住與職業問題，更應有慎密的計劃，以便逐步推行；(戊)產權之調整與生產資金之籌款，如好僑業產與無主遺產，以及若干公產如何按照勞者有其田之原則，分配於流亡或貧苦人民，抑用何種方法，籌措生產資金，以救濟一般小生產者等。積極方面，則為從破壞中建立三民主義新社會問題，其中也可分為三個問題：(甲)三民主義的新秩序建設工作，應該如何針對淪陷區的破壞狀態，安定切實的方案與程序；(乙)建立三民主義新秩序的基本力量，應該如何準備，應致人才方面應該有什麼計劃，民力方面應該運用什麼方法發掘出來；(丙)建立三民主義新秩序之各種步驟，應該如何訂定，淪陷區的情形，

既然和後方不同，當然論陷區各地受敵人蹂躪之久而不同，破壞程度有異，都應該按照各地的特殊條件，而作切實的研究，使復興事業，不至於落空。上述各項問題，實在都有注意的必要。

但是，以上各項問題，實極錯綜複雜。內政會議恐僅能為政策與原則之決定，今後應由何種機構負責設計，詳為擬定計劃，討論實施，茲再貢獻幾點意見。

一、中央設計局是全國最高的設計機關，戰後收復淪陷區復興建設的研究與設計，當然是中央設計局主要業務之一，我們主張在設計局內，增加一個部門，擔任戰後收復淪陷區復興工作之設計，必如是則更有專司，比之中央各院部分別設計，一定更有成效。

二、被敵軍全部或一部佔領的省份，也應該成立有關戰後復興的研究設計機關，因為中央設計局的設計工作是全國性的，各省必須有其針對地方的特殊性的設計，以與之相配合。就這一點而言，江西省戰後城鄉復興事業研究委員會的成立，可謂得風氣之先。希望各省一致仿行，如因種種

中國戶政之實施問題

第三次全國內政會議已訂於本年（三十年）十一月開幕，戶政為內政部所掌理之事項，因政府對此尚乏切實有效實施辦法，所以戶政一事，想必仍為重要議題之一。作者年來對於戶政，稍具研究興趣，每有所見，輒撰為文章，供當局參考。今內政會議開幕在即，謹將戶政重要之點，向諸政要公侯獻意如左：一、基本原則，二、實施步驟，三、實施經費，四、實施監督，五、實施考核，六、實施獎勵，七、實施懲戒，八、實施其他。

原因不能特別樹立一個機構，也應該指定專人從事研究，以為未雨綢繆之計。

三、任何建設計劃，都離不開實際情況的根據，因此我們對於淪陷區的各種情況，應該經常有詳細的調查，儘量搜集各種資料，加以整理，以寫擬訂方案之張本。

四、現在已有局部的失土收復，應該把這些地區作為研究實驗的標本，敵人對佔領區的侵略政策，都是大同小異的，能夠在局部地區實驗出一個切實有效的復興方案，將來就可在全國收復淪陷區內來進行。

總之，茲事體大，決非一蹴可就，設非事先有精確的設計與周密的準備，則戰事一經結束，必致臨時慌張。故僅茲第三次內政會議行將開幕之際，特獻蕪言，以備採擇。當然，這問題是屬於全國的，決不僅限於內政方面，但內政會議如能對於這問題加以注意，而予以研討的機會，相信對於我國戰後復興事業，一定有很大的裨益和貢獻。

吳願統

一、戶政問題之內涵

戶政在國家行政中之重要性，我人已知之甚詳，或不再贅言。今僅就戶政之範圍，論者每指辦理戶籍人事登記與戶口調查兩項事項。查本文所論者，係指前者之事項。此兩大事件，依我國戶口法後之任務，尚

者早領有戶籍法，後者亦於本年二月中領有戶口普查條例，兩者之性質亦
雖不同，然其目的則一，在公證人之屬籍家之組織及身份，以
確定其應納之稅項，而戶口普查之目的，則在編製戶口至詳細統計，俾
施國策而為基本事項，此兩者之性質既異，故其實施之程序，且其
調查之方法，亦應各異，此種統計之範圍，應包括於統計行政之
範圍內，內政會議時，應請各機關，於三十一年十一月以前，將此項
內政會議對於戶政一項之討論，應即為如何實施戶籍法問題，此項問
題，本極重要，但事實之太多，議論及當局過去一切設施，已有極詳盡
之據，業經永久設施之遠大計劃，茲簡略略時時及當局之見解於次：

- 一、當局或若干研究其行政治者多認為戶籍法之規定過於繁複，應設
法選設社會事實，儘量修簡，於是多以現行保甲制度中之戶口編
查及異動登記辦法，視為戶籍行政，且有將保甲之編組即視為戶
籍行政之組織，以維持現狀之求。
- 二、我國自設置警察以來，以保安上之需要，凡警察機關，皆有戶籍
警察之設，因此凡談警察者，多認為戶籍由警察管理為天經地義
之理，且以一般警察機關之現行查報戶口制度，即視為戶籍行政。
- 三、研究社會調查或人口圖勢調查之學者，多站在人口統計之立場上
，認為戶籍行政，應為戶口調查之登記戶政之開始，生死婚嫁
遷移等動態之登記即有政府平時戶籍行政之設施，彼等對於戶政
之看法，係忽略確定人民權利之精神，對於社會調查調查之
四、生命統計學家以生死之登記及統計，視為戶籍行政，彼等僅要求
之先，人口發生死之確實。
- 五、多數從事調查者，以清查或檢查一次戶口即視為戶籍行政。
- 六、以特殊人口調查（如專查公民、壯丁、婦女及好兒等）視為戶籍
行政。

右諸種種對於戶政之觀點，雖在登記或統計之對象方面，均為人口，

但性質不同，目的迥異。作者認為有所偏，如警察行政，均不得視為
戶籍行政。雖則前書謂戶籍行政，現行保甲制時，戶口調查之法，
目前僅在明確應納稅項之實質數，但其所設置之戶口表冊，既已證明戶籍
身分之作用，則不應不列入戶籍行政之範圍，至於警察行政，其
警察查報戶口之制，其戶口表冊，與保甲制度中所設置者，有同一之統
性質。第三種見解，乃以研究社會問題為目的，與政府之行政，實不相及
。第四種見解，屬生命統計之範圍，今日先進國家，多歸屬於衛生行政之
中，最後第五第六兩種，實為目前無戶政設施時之臨時調查，為政府不得
己之辦法。總而言之，政府之真正戶籍，目前尚未設置，尙須有待於來日。

真正之戶籍，為戶籍法所規定之戶籍。但有若干學者，以為我國之戶
籍法，乃抄襲日本，殊不知日本國情，與中國不同，因此，日本之戶籍法
制，我國不宜抄襲。此種見解，自不無理由。但有一點，我人必須瞭解：
我國現行之戶籍法（指二十三年七月一日起施行之戶籍法），雖不無抄襲
日本戶籍法之痕跡，但日本之法，多與我國，若謂中國抄襲日本，實係
錯誤。且戶籍法係屬於民法中一部分人之權利事項之登記程序。戶籍人事
登記與民法實有不可分之關係。故如謂戶籍法不合國情，則無異否定民法
中若干有國之規定。作者對於中國古代戶籍之見解，認為並非由政府
所掌理，而係由家族宗族中所自理。宗族族譜，即為中國之真正戶籍。我
國之家譜族譜，記載一家族中各人之籍貫身分最詳，非但記載在世之
人，即已死者亦一目了然。實為最完善之戶籍。今日民法中有一「家」之規
定，其淵源實係在此。所以以後之戶政，作者以為應採此古制之長，設
法將此家譜族譜改由政府管理。即我國之戶籍，應酌此古制，加以訂
定。

從上述所述，可知戶籍問題之內涵，一為真正戶籍當何所指之問題，作
者以為戶籍法規定之戶籍，應屬真正之戶籍，惟現行之戶籍法應予修正，
其基本精神，須採納我國家譜族譜制度之精神。其次為政府對於戶政應如

何實施問題，本文以後各節所論，多係討論此項問題之解決途徑。

二 今後實施戶政之困難

今後實施戶政，政府當設置修正之戶籍，此在上節中已闡述清楚。當今之問題，乃在如何實施之一事。

戶政應如何實施，作者主張宜由中央集中統制，採漸進政策，分期推行，其原因乃在我國實施戶政之條件太未具備；政府對於戶政之設施，無論如何，決無一躍而變之可能。蓋中國人之自生自滅久矣，戶籍人事登記之籌劃，於其實為至不相習之事，豈可強期其噴變成辦，欲將今後實施戶政之困難問題，先一分述之。

一、人才問題，今係以縣市及鄉鎮二項戶政人才而論，作者粗略估計，全國除蒙古西藏外，約有二千縣市，須先培育二千餘之縣市戶政主持人。其次為縣市登記人才，以每五萬人設一人計，四萬五千萬人須設九千人。再其次為縣市統計人才，以每十萬人設一人計，須五千五百人，其他如縣市巡查人才，每縣市平均須設三人或四人，又須六千人，至八千人。共計縣市戶政幹部人才須有二萬三千數百人。至於鄉鎮戶政人才，竊以應有主持登記之人及負責查報之人，將來鄉鎮區域重新劃分後，假定平均以每六千人為一鄉鎮計，全國至少應有七萬五千鄉鎮，須設登記查報人員十五萬人。此兩項人才約十七八萬人，為戶政之基層幹部，其所應具之學識及技術，須有一定高之水準，決不可粗製濫造，更無法在同一短期間內即可訓練完成；且負責訓練責任之人以及中央及省戶政之人員，又須逐漸養成。因此項戶政人才之缺乏及不易訓練，已是限制全國戶政，無法同時舉辦。

二、經費問題：以後之戶政經費，為推行戶之最大難題，如照今日各地之物價，人員之薪俸表冊印刷及辦公等費，與戰前至少高出十倍。抗戰以前之鄉平實驗縣，人口僅約十八萬，而每年之戶政經費預算，計八千

七百餘元，且在此預算數目之中，該縣之戶政主持人薪俸及各鄉戶籍主任薪俸均不計在內。如果計入，每年約共須一萬五千元。如以此數作為二十萬人口單位區域之經費，四萬五千萬人，應有二千二百五十萬單位。每單位需一萬五千元，二千二百五十萬單位，每年共需三千三百七十五萬元。此尚為抗戰前之預算數，如在戰後物價高漲之今日，即增加五倍，已需一萬六千八百七十五萬元。此龐大之戶政經費預算數，決非作者有意嚇人，而且欲求戶政上軌道，此數必定不夠。

三、成法問題：近年以來，雖曾有鄉平、江寧、新鄉等實驗縣，威海衛行政區及廣西省，均曾辦理戶籍人事登記，但成功之辦法，作者認為迄未成套，依作者所知，威海衛雖建照戶籍法辦理，其實毫無成績可言。江寧新鄉兩實驗縣，已非常遺憾社會事實，不足以言真正之戶籍，廣西省之戶政，係寄植於村街制度之中，成功成分似亦有限。至於前鄉平實驗縣，雖係遵照戶籍法設置登記簿冊，但有多數問題，亦仍未解決。故如嚴格首之，辦理戶籍之成法，至今迄無可許之整齊方法。關於此層，一般考察實通行政者，雖見上述等地，簿冊累累，成爲已有戶籍之設。其實依我人之理想，在無完善之成法前，欲將戶政推行於全國，終不敢信。其實依我人之理想，訓練人才即感困難。作者在抗戰前後，均曾在行政人員訓練機關講課，戶政若干次，輒感聽講者無法了解之苦，每以錯誤之了解，向作者提出問題，有時作者甚至無法說明。此層問題，最好能請領袖等作實地參觀。所以辦理戶籍之成法，尙有待於專家之籌策與試行，拙見以為宜先有示範縣市之設立，俾訓練人員可以見到戶籍行政之實際辦法，以資實習，並清其概念。

四、環境問題：實施戶政之環境，作者認為包括交通設備及人民教育程度風俗習慣等項。戶籍行政之登記事項，應由人民自行聲請，但在事實上，此層在初辦之若干年內，決不可行，其一即礙於我國農村之交通不便，人民決不會因生亡或出入人口而自動至鄉鎮公所請登記。如以此項

報告手續。責成於保甲長，則似乎於法理與事實，亦均不可通。職是之故，作者乃主張鄉鎮之戶政機關，必須設置查報人員，深入民間，經常作查訪報戶工作。惟鄉鎮戶政人員，以後選擇訓練，但仍必缺乏此項行政習慣，故又須縣市巡查人員之長期督導。全縣市戶政督導網之完成，至少須有能行自由車之道路與電話裝置。此種交通設備，決非短期內能建設完善。或有人以為交通設備與查報督導員之設置，似無關係。在作者之意，必須設置此等人員與此等交通工具者，其目的乃在使人民有事即報，不報即催，以期打破此人民無自動聲報之極困難之一步。

五、其他條件：所謂實施戶政之其他條件，約指下述若干條件而言：如表冊之印刷問題，鄉村地方之治安問題，人民之迷信心理問題，地方自然領袖之能否協助問題，與其他行政方面如何聯繫扣合問題，乃至於行政區域之劃分及門牌編訂問題等等。此等問題之解決，決不可一味責成於地方政府辦理，須由中央之戶政計劃設計機關，精密研究規劃，作通盤全面之解決。

我國戶政之不能同時實施，實為客觀條件所限制，以上所舉，已足證明過去「仰即遵照」行政方法之不可通。而且中國之社會，雖大體統一，其實西南與西北諸省，與腹地之社會情形以及家庭組織宗教信仰等項，實大異其趣，因此且將涉於戶籍法律之亦不能全國推行之問題。此項問題，作者謹盼中央先設一戶政研究設計機構，先從事研究統制全國戶政之方法與計劃因地制宜之辦法。

三 今後實施戶政之步驟

今後戶政之實施，既不能一蹴而幾，乃必須採取漸進之政策與分期推行之步驟。戶政之推行步驟，作者之大體主張如下：

第一步，中央應從速樹立一戶政之研究設計機構，先從事於研究及計劃，一面編制有關戶政之書籍，廣事宣傳，以期先增加知識分子對於戶政

之重視心理；一面計劃分期推行之步驟及方法。

第二步，推行計劃擬成後，政府認為可以推行者，即建立中央戶政之雛形機構。蓋戶政如既已決定分期推行，則在推行之初，範圍不廣，中央戶政機關之工作，亦僅致力於研究推行時之問題與夫解決之方法，俟推行區域益廣，省市縣鄉鎮之各級戶政機構逐漸樹立時，中央戶政機關，乃視實際之需要，充實機構及人員。

第三步，以吾人之經驗，戶政推行之初，仍須實實驗示範之意。惟初期推行之所在，應選擇環境較複雜之地方，以求多發現問題，同時困難之環境，足以養成幹練之戶政幹部人員。

第四步，在若干複雜困難之地方推行戶政之結果，必能使現行戶政法規之不適合及人足用所在，全部發現，屆時當再修訂戶籍法律，期創訂一永久之戶籍法。目前之辦法，應屬暫行實驗之性質。

第五步，永久之戶籍法訂立完成之後，戶政法制乃將確立。是後乃依照新戶籍法，除調整已推行所在之戶政機構及辦法外，同時即籌設大規模之訓練戶政人才之學校，有計劃訓練人才，按步驟分區推行於全國。

四 戰後戶政設施之商榷

戶政設施，無論於抗戰或建國，諸凡徵兵徵工，分配食糧糧食，選舉以及諸般建設等事項，其需要之迫切，早已判明無疑。第以抗戰時期，或在抗戰以後若干年內，或以人才不易訓練，或以經費不易籌措，總難期立時成功。此乃客觀條件所不許，非人力可以克服。我人今日之應決定者，除應設置真正之戶籍與進行之步驟外，更應確定戰後之戶政究竟如何設施一事項。豈非如此，一般人對戶政之概念不易清楚，政府對戶政設施之目標亦不易確定。

戰後戶政應如何設施，作者提出下列三點，供當局之參考，並與留心戶政諸公一商榷之：

一、戶籍法應如何訂定？此一事項，通俗論調，多主張採用簡易之法，此種權宜速就社會事實之辦法，為一時權宜之計，或臨時設施，自無不可，但如國家永久之戶政法，則應力求完善詳盡。作者主張現行之戶籍法必須修正，現行之與戶籍法重複平行或失調之戶口法規，必須廢止。戶籍法應採取一制度，應不俾求詳。至於戶籍法應如何修訂，此乃戶政立法專門家之事，非普通行政當局可以決定也。

二、戶政機構應如何設置？此點在縣各級組織綱要頒佈以後，社會人士多以為縣及鄉鎮兩級，已有戶政人員之設，機構似已建立。但作者對於戶政事務，略有認識，認定新縣制中之戶政機構，尚不足以負責實施戶政之重任。其理由為戶政之設施，與其他行政之關係方面太多，欲求其不偏，必須有其單獨一貫之機構。此項機構，在中央方面，須具有強大之統制力，期使全國處理戶政事務之方法，合於一定之標準。

三、戶籍應如何應用？戶籍本為諸般行政之工具，以供其他行政推行有效之目的。諸凡辦理選舉，推行公證制度，司法上證明人之屬籍及身分，徵兵徵工，分配食糧糧食或其他生活必需品，推行公共衛生，推行遺產稅制度，施行強迫教育，取締非法行為或陋俗惡習，以及外交僑務警察等

巴西大總統凡加斯

在今日泛阿美利加的諸國之中，最惹人注目的是短小，聰明而帶笑臉的巴西大總統其脫羅凡加斯 (Getulio Vargas)。他是現時美國努力團結西半球以抵抗極權主義的重要人物。十年前，他由武裝革命而握權，今日，他統治着一個有四千三百萬人民的國家，他自己是一位獨裁者。唱的

行政，必須應用戶籍。至於應用之方法，竊以為祇須領戶政機關所置之二套正副本戶籍簿，決不足用，應與有關行政方面，各別規劃詳細手續，俾便聯繫，在必要時，縣市及中央戶政機關內應設置特種登記人員，辦理此等特殊人口之登記與事務與其他有關行政機關之聯繫通知，查詢等事務。

以上三點，其一為戶政法制事項，其二為戶政機構事項。其三為戶政應用事項。此三大事項之詳細辦法，應由戶政專門家設計規則，在內政會議中無庸作技術方面之討論，亦無須詳細研究。內政當局，在本次會議時，祇須作政策與步驟之決定，此為我所期待者也。

總而言之，戰後戶政之設施，欲求發揮戶政最高之功效，若即由今日之簡單而不澈底之辦法，決無成功希望，我人於此，應放大眼光，不可以為規模一大，經費過鉅，區區財政上之支出即視為行政上之浪費。須知今日之設施，因其過於呈現臨時狀態，各級地方政府即勉強應付功令，亦不能滿意，勞民傷財，其支出損失之鉅，正太可以金錢計算，遠見之政治家，決不以預算龐大視為浪費也。抗戰以後之建國大業，其務固百端，但要莫先此。惟此項設施，因普遍而浩繁，政府非致最大之努力，則必難期其成功。

三十年九月一日於國立中正大學

John Gunther 作
陳天印 譯

是獨腳戲。凡加斯能幹，可親而體善，在巴西人的心目中看來，凡加斯對於巴西的重要，有如希特勒之於德國，邱吉爾之於英國。他顯然地成為拉丁美洲最重要的領袖。他對於美國的重要是深刻的。日內他還擬首次訪問美國。

要了解凡加斯，只有丟開巴西人浮誇的性不談，他是沒有這種質性的。巴西在拉丁美洲中比較特殊的地方，第一是因為它的語言是葡萄牙語而非西班牙語；其次是因為它直到一八八九年還是為專制皇帝所統治着。巴西比美國通大，有着世界上最大的未經探發之叢林區域和最大的未開發之鐵礦貯藏。它曾經有一個時期是世界上最盛產橡膠最多的國家，現在它仍是世界上最大的咖啡輸出國。這個問題之一是個國家的統一問題。巴西至少可以分做四個不同的區域。帖近大西洋岸突出的巴義阿(Bahia)區，大都是住着尼格羅人(即黑人一譯者)它和在南里約哥爾多(Rio Grande do Sul)的白牛鄉及南方諸邦之差異，有如英國和埃及的不同。工業化的聖保羅(Sao Paulo)和遼遠的亞馬孫奈斯(Amazonas)之不同，亦勿芝加哥之有別於阿底斯阿巴巴(Addis Ababa)為阿比西尼亞都一譯者)

巴西對美國友善的邦交，已經超過了任何拉丁美洲的國家。只要從巴西濟艱難的畏懼阿根庭而尋求美國的幫助就可看出，美國是巴西最好的主顧，而兩國並無競爭的出口貨，這些事都盤旋在凡加斯聰明而敏捷的腦海中。

巴西人是和氣，文雅，安時處順的國民，他們不喜流血而擅頌容忍，即使政治意見有深刻的不同，也不會妨礙他們友好地討論不同的意見。他們很自由地談論其脫離——他是普遍地被他叫作他的第一個名字——甚至於和他開玩笑，他反覺有興趣。一個故事說他不開口而能使講不同之十國話的人懂得他的意思；另外一個故事說他不脫鞋子而能脫下短襪。

凡加斯於一八八三年十月四日生在南里約哥爾多的聖波加(Sao Paulo)。他生育在畜牧村的中心，在手擲套索，騎來騎馬的生活中成長。他那牧童生活的背景是深深地影響着他思想的習慣，他的和藹態度，和他的政治主張。現在，夾在他膝間的不是駿馬而是巴西，但他仍是一個牧童型的人物。

在十六歲的時候，他人軍隊當兵。後來在里約派爾軍事學院(Rio Pardo Military College)讀書，以便訓練後充當軍官。但是在二十歲時，放棄了軍醫生活而學習法律。當他還是波脫阿里格勒大學(The University Of Porto Alegre)的一個法律學生時，他對政治發生興趣，出版一張反對政府的辯正報(O debate)。一九〇九年時，他在聖波加掛牌做律師，後來成爲一個地方議院的代表，並且因從事當地革命而得到陸軍上校之職。一九二三年，當他被選爲里約熱內盧(Rio de Janeiro)的聯邦議院代表時，他開始成爲國家的名人。從那時起，他的昇遷是很快。一九二六年爲聯邦財政部長，一九二八年爲里約格勒的總督，一九三〇年是革命的領袖，於是担任總統之職。

一九三〇年以前，巴西的政治是被拉丁美洲第三大都會聖保羅的工業及咖啡業的德利者和曼奈斯其萊斯(Minas Gerais)邦產鐵業的資本家更替統治着，兩方的牧人們因被擱於巴西政治生活之外，所以在一九三〇年的大選中，由奧斯華陀阿萊哈(Oswaldo Aranha)和爪亞奧勃托(Joaõ Alberto)之領導，選凡加斯爲總統的候選人。但他相信他應得的勝利在選舉處是詐欺騙了，於是凡加斯的撐腰者就開始革命。這些牧人們有一個強固的軍事組織，故能急速地建立起一個真正的民主政府。僅只三個星期，那在職的總統逃往葡萄牙，於是凡加斯在總統府就職。

從那時起，凡加斯的政治事業上就有五個危機。一九三二年，在聖保羅的一個反革命，經過了三個月的戰爭才被平服。凡加斯很巧妙的避免了復仇行動。他立刻宣布大赦，並且當保羅黨人——「被逐者」——要求一個新憲法時，凡加斯就將它頒布出來。這是一個含有強固國家意識的文獻，爲一九三四年的立法議會所議決，從那時起，它合法的選凡加斯爲總統。在一九三五年，凡加斯很勇敢地擊潰一個所謂共產黨的暴動，並且拘禁了數千的左傾分子。

一九三四年的憲法上訂定總統是不能連任的。在一九三七年的大選選

動時，凡加斯於十一月十日將整個國家置於戒嚴令之下，不許選舉，解散上下兩院（自那時起，就沒有開過會）。並且頒佈新憲法——這些事都在同一天內完成。沒有技師變生，沒有流血，也沒有反抗。這個新憲法使凡加斯實際上成爲永久的獨裁者，雖然在一個未來未定的日中，有一個民衆意見的投票表決。

一九三八年五月十日，華法西新的綠衫團企圖佔領政府，隨着的是——幕幕着各色奇異情節的迷劇，拉丁阿美利加遺傳的習性，是迷惘，愚昧，混亂，懦弱和怕流血。僑裝之綠衫團的領袖們，企圖進入總統府的花園，但是却不敢貿然破壞內室的樓梯。凡加斯和他的女兒奧沙羅娜（Alejandra）帶了四個衛士，用來阻礙他們數小時，直到軍隊來到。

謀殺者的鐵腕是非常巧妙的，他們失敗的主因，還是由於巴西人終究帶着巴西人的氣味。他們要獲得勝利所應該做的，就是當他們在花園內時，盡力攻擊總統府。但是巴西人大半是沒有殺人和犧牲甚或至於服從命令的決心，他們會爲了感情衝動或憤激而取激烈的行動，而不是爲了金錢和命令。

自從這次失敗以後，巴西在政治上算是平靜了，凡加斯的政治手腕漸漸地圓熟了，他的統治勢力，漸漸地伸張到全國的每一個角落。

除了在山地伯特羅波利斯（Petropolis）避暑外，凡加斯居住和辦公都在里約熱內盧的二層總統府裏。總統經常在他的住宅格內巴拉府（Guanabara Palace）辦公，直到用過午膳，閱讀過他的信札和報紙，接見較親密的顧問後，才驅車約里半路到富麗堂皇的更太的府（Café Palace），那是總統離城處，從前是一個種植咖啡富商的居所。凡加斯在這裏做許多正式的工作，他一雙雙地接見他的閣員，每日接見國尉。總統謹慎聽取他人的意見，而少說話。他回到格內巴拉府和他的家屬用中飯，此後做讀書和批閱公文的工作，一直到午夜之後。

凡加斯的體格很好，幾乎沒有人能夠配到他最後一次護醫生在什麼時候。在睡覺之前，他以隨書來感觸緊張的心情，於是深沉睡去——常不起

過四小時。他的娛樂有騎馬，打哥爾夫球，到演美國片的私家戲院看電影。他打哥爾夫球的最高紀錄是一百二十二。當里約新聞電影的插片上將他映現出來的時候，全場先響了笑聲。打哥爾夫球後，他常有非正式的小廳。有一次，俱樂部的人員，在一小時內不許進入他們的庫房，原來大總統在庫房內的金屬架上沉溺，赤條條的，只有一條毛巾圍在他的腰際。

凡加斯從來沒有會過烈性的酒，但在午飯的時候，他却略飲葡萄酒。他最喜歡的飲料是多青乾吐的浸液（一種無酒精的飲料，其味似生薑啤酒）。他很少吸香煙，而喜歡吸巴羅阿產的美味的巴西雪茄。

凡加斯所有的財產是他故鄉聖波加的牧場。他的薪金是五十埃多（1000）元，預算給總統的費用（是公事上的費用而非私事的）是1,995,000佛幣000米萊（這是巴西的貨幣，完全依照它自己的算法），約當佛幣100000之數。這個數目，他要供給他那軍事副官，秘書和僕人的薪水，履行費用和兩間總統府的經常費用，還包括制服、馬匹、汽艇，修補房屋，汽油，電燈，甚至電報和電話在內。凡加斯統治巴西逾十年，沒有人指摘他會貪食贓枉法過。他或他的家人沒有在財政或其他方面蒙受過污名。

凡加斯能說可以聽懂的法語和西班牙語，他所讀的美國書報，都是他女兒奧沙羅娜認爲能使他發生興趣的。除了曾在阿根廷和烏拉圭作短期旅行外，他從來不在外國作長期旅行。他最親愛的國元首是羅斯福。

他對宗教的態度是難以捉摸的。他是一個圓滑的政治家，他不會和高能的天主教會起正面的衝突，但他很少到禮拜堂去，他將他的長子取名路得（Luther），而且最近就要將他的次子加維諾（Galvino）送去洗禮。凡加斯曾經反對過國家資助天主教會的學校，但他現在的憲法却把國家和教會打成一片。其說服的家庭生活是極快樂的。他的夫人是里約格爾得一位富有的牧場主人之女。她十六歲時就和他結婚了，現在她是一位四十五歲的美麗婦人。她勤儉地致力慈善事業，每星期必有三次在勞工部爲窮苦婦孺

糊，她也爲孤兒弱女建立家庭。這些都是巴西所稀有的社會自覺的證明。

他們五個子女中，最大的是二十七歲的路得。他是一位醫生，曾經在德國讀書，並且娶了一位德國女人。次子其威羅（他人給他的外號是其脫利諾 Getulio）曾經到約翰哈布施（Johns Hopkins）去學習當化學工程師，他最近徵兵入伍，當一個補充兵，賺二十一米萊（參 1.05）。

第三個兒子曼諾（Manoel）在聖波加照管他父親的牧場。凡加斯的長女勒特（Tandryra）嫁給一位意大利航線的司令官加馬（Gama）艦航線由羅馬到塔塔爾（Tatari），塔菲洲達卡（Dakar）而到巴西，所以在這個親密的家庭裏，有一個軸心圖的祝成。

在巴西，和總統最親近的，是使小而文黑的女兒奧沙麗娜（Alzairina）。她富有生活力，喜作短期旅行，跳舞，工作，和爲父親籌劃大事。他在大學時是一位惹人注目的學生，現在是凡加斯祝賀處的特出人才。她嫁給里約熱內盧市長比摩多（Pacheco），他們夫婦正在美國旅行。奧沙麗娜的第三次旅、美國。她愛慕美國，總統處理有關美國的事情，她對之極有影響。

凡加斯是唯一微笑的裁者，甚至有人看他離開衛隊的時候還是微笑。這是被自己人民取別號的極少數領袖之一。一個別號叫唧唧，一個叫柔，這是一個種新細胞之念劇產生而長成的巴西草名。他和葛可親、不輕易生氣。他幾乎不會富任何人的面說個「不」字。除了極端右傾或左傾的人外，他可說沒有仇人。他很少嫉妒人。

巴西有許多商場上都懸掛凡加斯的肖像。曾經有一個很流行的故事說：墨索里尼到天堂去介紹他自己，聖彼得進去報告他來了，萬能的上帝回答說：「我從來沒有聽到過他，把他趕出去！」希特勒來了，也是同樣的遭遇。但是當凡加斯到了天堂門的時候，聖彼得堅決的向上帝請求說：「你必須讓凡加斯進來，因爲他的照片，曾經掛在你聖殿的牆上。」

凡加斯是憑直覺行事的，不是有深沉想念的人。這掩蓋了心智的能力

和道德的會戰。他喜歡冒險，他有極大的勇氣坦然地行來於里約，街上，恐怕只有這個獨裁者，從來不用裝甲車的。

他沉默寡言，他的政治技巧乃於探悉一個問題的詳細內容之後，再集取顧問的意見，而參以自己的意見下判斷，於是宣佈一個既成事實。某些黨人曾經稱凡加斯在十年內的政績，比其他巴西領袖百年內的成績還要多，他對社會和經濟方面的改革是非常可觀的。政府廢除了行會組織而設立起勞工部，商業部，教育部和公共衛生。一個巨大的計劃——開拓約里熱內盧附近的福流密斯沼澤（Fluminense marshes）——將可供給近二百萬人民的墾植謀生。墨索里尼馬波丁沼澤（Pontine marshes）的事業和這個計劃相比，真是小巫見大巫。

凡加斯政府重要的成就有：國家教育，工業生產，鐵路和公路的建造，小麥的生產，初級和中等學校的建立，消費合作社等。它曾經建立了五十六個無線電台，建設國家公園和控制水旱等。它所減少的外債，爲近百年來的巴西政府所僅有。

但是凡加斯及其部屬認爲他最大的成就是巴西政治上的統一。凡加斯手根深蒂固的各邦權利打擊，在一公共紀念會中，將所有各邦的國旗焚毀，廢除邦際的關稅，使整個國家爲嚴整的民族主義而努力。他從來未曾企圖爲自己的勢力去建立政黨，這是其他獨裁者所不能做到的。巴西沒有任何黨派存在——沒有黨的制服，黨徽，黨旗或敬禮。凡加斯認爲樹立一個政黨，但不會團結，反會使統一中的國家分裂。尤有進者，從凡加斯的事業看來，是不需要法西黨派中的。

從開結西半球的觀點上看來，今日的凡加斯就是巴西，而巴西是拉丁美洲最重要的國家，巴西人民多半是親美的，而凡加斯本人也可肯定的非親德分子。他的習性和同情，都嚮往美國。這並不是爲了美國是個民主國，而因爲它是能夠給他很大幫助的強國。巴西本身實際上無防禦可言。自德國佔領達卡後，轟炸機只要六小時就可到達。

凡加斯從來沒有考慮到美國在巴西的根據地問題，但是他却和美國軍事海軍官團有密切的合作，他們正在訓練防衛海岸的巴西官吏。這一點，他可以很清楚地知道，假使美國需要巴西的根據地，合衆國可以得到他們的同意，這就是說，美國一日對德宣戰，巴西一定會隨機行事。

巴西對德國的第五縱隊，也曾採取激烈的手段。現在有二、三〇〇、〇〇〇德人在巴西。大多在南里約格蘭得，牛太加脫里奈(Banta Catarina)和巴拉那(Parana)凡加斯已經封閉他們的學校，對他們的報紙施以壓力，壓他們的活動爲非法，阻止他們的宣傳，並且在各「德人」區域駐扎軍隊。

當一九四〇年六月十一日法蘭西崩潰時，凡加斯直截了當地說：「我們和一切人類是向着一個嶄新的將來，就我們所知道的，將來的經濟，社會，政治組織各方面都和過去不相同。我們認爲古老的制度已漸漸走向毀滅之途。因此，國家須負起組織一切生產力量的責任，以供給人民爲全體光榮所需要的一切物品。浪費的自由主義和庸俗的個人主義時代已經過去

時事述評 (九月一日——十五日)

國內方面

東戰場的大捷
奧克復福州
外匯匯平，與停止外匯黑市。兩者對於抗戰的前途，都有重要的影響，而且具有連環性，所以我們要將兩件事，同時向

這半月來，國內有兩件值得注意的事：第一是東戰場之全面出擊與克復福州；第二是決定外匯匯平，與停止外匯黑市。兩者對於抗戰的

了，建築在特權和階級區別的基礎上的制度，已不復有存在的餘地。適合生存而生氣勃勃的人民，必須隨着他們的熱望而做。」

這演說在美國造成了了一個激動的浪潮。一個解釋是：凡加斯認爲德國會在去年夏天得到勝利，因而向勝利者獻酬。但是官德部立刻宣稱這次演說並不預示外交政策的改變，並且還保證巴西會堅持團結西半球的原則。凡加斯亦說：「巴西對羅斯福總統的忠心，決不會失信。」

至於美國對凡加斯和巴西的態度，時常有人問到美國要支持西半球的政治自由和民主，如何能夠和獨裁制增進親密的友誼。對於這問題，有二個答案。第一個答案，巴西是行一種仁慈的獨裁制，以極端的寬大原則統治着，是一個「人治」的政府，並非獨裁的獨裁制。第二個回答，那是現實主義的政治家所不能避免之一種決斷。我們或許不會喜歡凡加斯是一個獨裁者的事實，但是一個壯盛，強固，友好的巴西，要比國內全民自由的巴西對美國尤爲重要。

——譯自一九四一年六月份 Current History

編者

關入叙述一番，現在先講東戰場的大捷。
這次東戰場的全面出擊，地區包括至廣，東南至錢江流域的寧紹，西至長江流域的皖南，贛東北，中部則爲蘇嘉路及京杭甬道沿線，南則至閩東，凡我野戰軍所到之處，無不完成輝煌的戰績。統計自上月二十五日我軍出擊後，除於九月二日攻克福清，並於三日連克湄江與福州而肅清閩東殘寇外，其他各方面我軍進展亦勢如破竹。如浙東方面，我軍於上月二十

五日向寧波以西之敵進攻，推進十餘里，二十五日奪餘城以甯南兩市剛亦起激戰，廿一度攻克上虞西北之百官關，鎮興西北之柯橋橋。浙西方面，我軍於二十五日起向大通、貴池、東流，至德等處之敵攻擊。皖南方面，我軍於二十九日又克復香口以南敵主要陣地之測景山、夫子山、白瓜山等處；一日晚將蕪湖東南之新河莊攻克。贛東方面，於上月二十五日我軍分三路向南昌進攻，皆獲相當戰果，贛北我復設修河，攻入永修縣城。蘇南方面，我軍於上月二十六日拂曉克復高淳縣城，三十日復攻宜興，予敵重創。

這次東戰場的大捷，其原因可指出如下各點：(一)敵後活動與正面軍事之配合 敵後活動與正面軍事行動之配合，尤其是破壞敵後的交通，影響最大。東戰場敵人活動的生命線是京滬路，滬杭路，蘇嘉路，京杭國道，以及京蕪路等等。自我軍全面出擊後，據上海消息，敵軍因我軍在京滬路沿線設置停電網外，近又在滬郊一帶抽調壯丁，組織「護路隊」，以便護路云云，可見敵人在東戰場因為主要交通線之運輸困難，影響軍事行動至大。此外，如蘇嘉路，滬杭路各線上，時有我民衆與軍隊合作破壞交通的消息，當然使敵人計無所出，防護乏術；(二)敵軍妄動與我軍之謀而後動 敵人的企圖，是要把我軍之足以威脅其突出點者，質然發動攻勢，妄圖予我軍以打擊，如運城北礮王山之戰，福州北官口，閩源裏之戰，岳州北蕪家河之戰，都是這樣。在我軍事當輪則謀定而動，英鎊所至，攻無不克，如閩江兩岸之福清，連江，福州，南京南之高淳，上虞西北之百官，紹興西北之柯橋等是。其他依據戰略無固守之價值者，亦殆噴敵後，即便轉進，完成消耗戰之任務，如杭州北之武康，西之餘杭，西南之高陽等是。可見我軍戰略上已握著主動的地位。(三)全線機動戰之運用 我軍這次全面的進擊，從南昌宜興起，北延長江，自湖口，彭澤，東流，至德，貴池，蕪湖，東向而至高淳，宜興，上虞，餘姚，而至寧波，閩東則在

閩江兩岸左右。這一切全面發動的形勢，除閩東在地理上無聯絡外，可用一條曲折的輻線連接起來，而這條輻線上的敵軍每一據點，隨時遭受我軍的壓迫，首尾不能相顧。不但閩江殘敵被我肅清，敵艦在長江下游之中心據點，如南京，南昌，安慶，杭州，亦受很大的威脅。這充分證明我軍在東戰場第一次大規模機動戰的收效，也是我軍機動戰略之又一成功。(四)外國侵略之成功 因為我軍佔據了南京，南昌，杭州的外圍，並控制了京滬，滬杭，蘇嘉各路的交通線，敵人的運輸不靈活，外國也縮小了，所以我們能夠整個進退自如，攻守得意，這也是我們外國壓迫的戰略成功，綜合上述的原因，所以敵人自「五月攻勢」被我粉碎以後，它所希望的「凍結時期」，現在又遭了我軍無情的痛擊，而漸歸幻滅。

東戰場軍事勝利的原因，已如上述，茲再檢討它的重要意義：(一)證明我國抗戰對太平洋集體安全之保障 自從敵人南進的野心暴露以後，在今年所謂「五月攻勢」中，曾進攻閩浙沿海區域，這因為在戰略上敵人要南進必須先佔領中國的沿海，以為將來兩太平洋戰爭的立腳點；中國沿海的爭奪戰，也可以說是太平洋戰爭的前哨戰。所以這次東戰場的大捷，不但增強我們的抗戰信心，(因為像福州這樣的大城市之克復，還是南京克復後的第一次)同時也昭告友邦：中國確有力量來担負奠定遠東和平的偉大任務，民主集團國家要割讓遠東侵略者，只有積極和中國站在一條戰線上，才有可能；(二)汪逆擴軍企圖之幻滅 上月紛紛敵人在華抽調兵力北開，準備北進攻蘇聯，其實敵人一百萬以上的兵力已深陷中國的泥潭，那有這個餘力呢？但汪逆企圖擴充偽軍，並加強第一線的偽軍，則係事實，窺其用意仍在集中兵力控制要點，節約兵力，以遂其以華制華的陰謀。這次東戰場的大捷，單就偽軍俘虜的數目之多來看，可見敵人這個陰謀是賠本生意，汪逆的擴充偽軍的計劃，也是難以實現的夢想，此後日寇勢必不敢大量利用偽軍，其軍力也永遠懸著於中國戰場，直到最後作「無言的凱旋」；(三)揭破敵人兵力空虛之面目 敵人過去三年來，二頁

的運用流戰術，以攻勢作掩護守勢的戰鬥；此次東戰場我軍發動全面的攻勢並配合敵後的活動，敵人竟因交通線不能安全，兵力無法調動，流竄戰術不能生效，充分暴露其軍力空虛的真相，而我軍僅以第一線的兵力即達成偉大的任務，也可證明其軍力受我消耗與我軍愈戰愈強，已至如何程度了！從上面各點看來，我軍此次在東戰場的勝利，雖然是反攻戰開始前的小勝，但它不但對中國抗戰前途有很大影響，而在此太平洋形勢緊張中，對於友邦之認識中國的力量，更有深重的意義。

其次，再談外匯管理問題。據報載外匯管理委員會業已於九月一日在重慶成立，並開始辦公，由孔部長兼委員長。其職掌計有（一）外匯管理及滙地……

（一）外匯政策之審訂，及申請購買之審核；（二）出口貨物之結匯及備匯之督導；（三）關於國外封存基金之處理；（四）關於國外借款用途之支配；（五）關於收進金銀之籌劃督促等等。又本月八日平準基金會發表公報，英美各銀行均已表示願與該委員會合作，並依照該委員會決定之準率（即美金一元合法幣十八元八角二分）出售外匯，中國各銀行亦一律表示，願與該委員會合作；同時，滙市根據封存基金持有憑證之十四家銀行，自八日起停止外匯黑市掛牌，自此上海黑市即告終止云云。從上述兩項消息看來，此次外匯管理委員會之職權，顯已擴大，如借款，如備匯，如押集金銀之籌劃督促等，這些處置顯與外匯平準問題有連帶關係，而外匯問題之確定，與外匯黑市之停止，亦與敵寇奪取外匯及淪陷區之入超自打問題息息相關，茲述其意義如下：

我國自抗戰發動以來，由於法幣政策之成功，對於戰時財政政策貢獻之大，乃是大家知道的事實。但在出口外匯與進口外匯方面，過去由於許多實際的困難，管理政策未臻澈底，所以還留下幾個嚴重問題沒有解決：（一）敵偽套購外匯問題。過去政府為了維持法幣的對外信用，維繫淪陷區的民心，尤以便利各友邦在華商人的貿易起見，所以一直維持着外匯黑

市。抗戰後第一次中英平準基金，創設於二十八年三月，基金總額共為一千萬磅，由英國國營，麥加利銀行擔任半數，另由我中，中，交三行合出五百萬磅。但事實上這次平準基金的運用，殆已失敗。因為法幣價格的穩定，與外匯黑市的維持，雖然便利了敵偽的套購，第一次平準基金會成立後三個月，基金即耗五分之四，據金融評論家約翰斯（John Ahers）的估計，此五分之四中，約有二百五十萬為敵人所套取，實際上還不只此數。（參看前報日報八月一日社論）於是法幣匯率愈壓迫，一再跌落，而一千萬磅的基金却已消耗干淨了！所以維持或放棄外匯黑市問題，過去國內曾經發生激烈的辯論，而未得解決；（二）資金逃避問題。抗戰四年來，我國財政經濟上的最大弱點，乃是資金的逃避，據阿勒斯氏的估計，四年來我國逃避資金約值二萬萬美元，由於資金的急劇逃避，致影響匯率低落，物價騰貴，此中線索，稍具經濟常識的人，都能明瞭。我國逃避資金大都以美國為安樂窩，自「英磅領城」統制資金以後，我國逃避資金已全部集中紐約。加以近兩年來，敵偽方面亦紛紛假用國人名義，在美國購買資產，而敵方套換法幣的舉動，亦愈演愈烈。這也是我國財政方面的大問題；（三）統制貿易與走私問題。無論任何國家在戰爭時期，都是軍需浩繁，消耗增大而其管理外匯之重要任務，亦在促進對外貿易，以求國際收支差額之減少，而我國過去政府所規定之統制統銷辦法，因收購價格太低，使生產者與商人無利可圖。若以桐油為例，政府所定收購價格和廣東香港相比，有時可相差至六七倍，大利所在自然商人樂於走私。而國貿易機關雖於一鞭手之間可獲大利，但就整個收入而言，並未握着大部分貨物，因此而損失的外匯不知多少，而走私的買主多是敵人，敵人得到大批貨物，正可交換外匯，得錢殊大。這種情形，二十九年度為最甚，三十年度起，購價雖稍提高，情形稍好，但問題仍未得合理之解決。

過去三年來這些外匯管理上的痛苦經驗，使我政府不能不求全盤的解決，於是我政府乃商請美國政府封存我國資金。結果，美政府竟於七月二

十六日同時封存中日兩國在美的資金（關於封存日本資金之意義，可參看本刊上期時事述評），將國人存放美國之二萬萬美元的資金，轉讓由政府之手，作為中國抗戰建國之用，此種二萬萬美元之數額，如折合法幣市價，幾可抵全部法幣之發行額，這自然使我國法幣基礎大臻鞏固；同時，由於中日資金之同時凍結，敵國已無「轉移」之可能，則敵偽套取法幣問題，亦得大部解決，這是我國外匯管理上的第一步的收獲。

其次，我政府因接受第一次平準基金運用之經驗，所以本年四月間此次中美中英法平準基金一萬萬美元簽訂以後，中英法財政當局，即會同組織平準基金委員會，分頭研究，作技術上之必要準備，對於其運用問題，更特加注意。現在平準基金委員會發表公報，謂英美與我國各銀行均已同意與該委員會合作，同時滬市十四家銀行又宣佈停止黑市掛牌，即表示中英美三國已結成鞏固之金融集團，日在行動上給予「敵偽」套取外匯陰謀以其體的打擊。過去外匯黑市之未能停止，當然對於友邦的貿易，顧慮甚多，現在友邦既已同意，問題已得全盤解決。我們相信，今後敵偽之有形的套取外匯自可絕跡，這是我國外匯管理上的第二步收獲。

但敵偽之無形套取外匯的陰謀，即淪陷區之入超的負擔如何免除一層，自須我們嚴加注意，政府對申請購買外匯更應嚴格的審核，使每一分平準基金均為其抗延大業之用。現在外匯管理委員會業已成立，我們相信對於「申請購買之審核」，自有切實之改進。而且，該會職權較過去既已擴大，則今後對於促進對外貿易，督導儲備，以及搜集金銀各項措置，自有縝密之檢討與改進，這也是我們對該會的殷切期望。

國際方面

美日試探談話 與 委座聲明

目前遠東的形勢，可說是緊張階段，也可說是沉悶階段，緊張的是莫斯科會議即將舉行，美國軍事代表團即將來華，都是制裁侵略者的

準備工作；沉悶的是美日試探性的談話，迄今仍無確切結果公佈，令人捉摸不定，因為美日談話，對我們抗戰的關係比較密切，所以國人特別注意。本刊上期的時事述評中，編者已經指出：美日談話是日寇企圖衝出民主集團的包圍，欺騙美國以緩和遠東形勢的手法，也是美日關係惡化前的迴光返照現象，這個認識在原則上是毫無問題的；因為國人對這個問題特別關懷，我們不妨在這裏再加詳細討論。

第一，我們先說明美日試探談話的由來，根據日前英美官方的談話以及英美與論界的觀察推測，我們可以這樣來推測美日試探談話舉行的原因：美國的用意似乎要在太平洋 ABCD 集團加強軍事部署當中，給日本留下一個餘地，希望它能馴服地就範，不再作進一步的侵略行動；英美的目的，始終希望日本與軸心脫離關係，爭取時間，先解決德國，回頭再來收拾日本。而日本年來的策略，則是利用國際形勢，在不致引起美國武力干涉的條件下，逐漸實施其南進行動；一面則以挑戰的「恫嚇」，企圖取得美國的讓步；日寇希望美國的讓步是：（一）必須在經濟上不壓迫日本；（二）不干涉日寇對華的行動；（三）不干涉日寇對南洋的行動（據日外務省機關報廣知時報六月三日社論）。但在目前的情勢之下，美日談話似乎雙方各有打算，日本的希望：（一）藉美日談話，以緩和美國的熱情，鬆懈美國的警覺性，俾能加強準備南進與北進的軍事部署；（二）以暫時停止南進，誘引美國停止援華；（三）希望美國鬆懈對日的經濟制裁。（四）求美勿以物資援蘇，以免增加蘇聯遠東實力，而威脅日本。美國方面希望似乎：（一）在遠東大戰爆發之前夕，最後一次試探日寇是否肯放棄侵略政策之可能；（二）在莫斯科會議舉行之前，先試探日本願否就範；如其不願，則在莫斯科會議中共同商討對日的方案；（三）美國還是希望在德國未轉弱時，日寇尚有脫離軸心的萬一希望以前，避免捲入遠東的戰爭。我們只有這種解釋，來推測美日談話之由來。

如果我們這個推測是對的話，那麼，便可進一步來檢討美日試探性談

話重要環境之所在：第一，太平洋大局的根本問題是中日戰爭，而這件事就不是目前的談話所能解決的。因為由美國的立場說，九國公約的「領土完整，門戶開放」的原則，必須堅持；由史汀生到赫爾的歷次宣言「不承認武力造成的狀態」的原則，必須貫徹；最近赫爾對我大使胡適的保證，也必須尊重；但從日本的立場講，它使華四省，傷亡百萬，賍費巨億，雖深陷中國之泥潭中，但日本軍閥並不承認失敗，而對俄南進與北進，所以使它自認失敗，退出中國，絕對不可能。況且如此重大問題，如無中國志願參加，就根本不能解決。第二，阻止日本進一步侵略問題，也大成疑問。據上月二十一日倫敦合衆電：『美國曾在非正式之外交談話中，向日本建議使泰越中立化，其地位與瑞士相等』，此項消息是否可靠，尚不可知。但據華內幕來講，也沒有妥協的餘地。現在日本的法西斯理論家已把南太平洋看作它建立「東亞新秩序」的軍事與資源的基礎，（參看本刊上期時事述評）事實上，據南物產豐富，凡其所產的米、油、錫、橡皮，那一項不是日本侵略者所急需？當然它不能吐出越南，而對於泰國日本更始終沒有停止它的策動。最近所得的消息，已證明日本在泰國正着佈置它的經濟與軍事侵略；東京「國民新聞」最近更張開了口，說「泰國是日本的生命線」（參看九月二日大公報社評），可見日本有急劇奪取泰國的決意。因此，日本不能吐出越南，更不能停止侵泰，那是顯然的。美國要它停止南進，即使日本肯作保證，恐怕也口是心非。第三，停止援歐問題，也是主要的癥結之一。從最近美油之運達海參崴的消息看來，或者有人相信日本會對美國讓步，真心與軸心國分離，但我們的答覆是否定的，日本目前之放任美油運蘇，實在因為國際環境對它不利了，而蘇德的戰爭又未分出勝負，心有餘而力不足，看它國內輿論之憤懣情緒，即可瞭然。日本軍閥自己看得很清楚，在目前國際民主集團與侵略集團的尖銳對立之下，「東亞新秩序」之維持與發展，必須在軸心國的總勝利中，才能得到保證。要它真心脫離軸心，那是等於與虎謀皮。同時，從國際的利益看，蘇

聯是今天保證世界和平的主要力量，蘇聯敗了，英國不保了，美國也不能生存，英美能夠停止援歐嗎？不但在理論上，日本這個希望等於夢想，事實上，英國在戰場上最近的軍事行動，也十足地粉碎日本的幻想。

由以上三點看來，美日試探性的談話或可能發生的正式談話，絕對不能解決遠東的根本問題，這是毫無疑義的。因此，美日談話的可能收穫或美日可能妥協的程度如何，於此可得一個結論。

據九月二日上海合衆社電訊：『美蘇觀察家益信美日間無論成立任何協定，決不能包括排除兩國間基本異見之條款，而僅具有楔子的作用，使日本解脫日益增強之經濟壓力，以便現內閣不致崩潰，而免軍人內閣之成立』。而由日撤退之美蘇亦稱：『衆目目前舉行之任何談判，其基礎殆為日本不向南洋或西伯利亞採取軍事策動提出保證，而以美國在經濟上之讓步為交換條件』。如果美國果有此種心理，而相信日本南進與北進的軍事策動之保證，從而鬆懈其經濟制裁的話，那麼這個妥協的可能性，不是我們所說的「美日關係僵化前之過光返照」嗎？因此，我們對於美日談判的前途，並不悲觀，也不用杞憂。蔣委員長九月十二日對合衆社記者之談話，指出兩點：（一）日本目前勢力大減的原因，大半由於兩個因素：一為中國之抗戰，一為美國所領導的對日封鎖禁運等經濟制裁，在遠東乃至世界永遠與合乎正義的和平未獲保證以前，中國決繼續抗戰；（二）日本政府時時轉變，在外交上有很多狡猾的行爲，中國政府與美國當局均有不少豐富經驗，吾人相信美國不致重蹈過去之覆轍。這番談話不但表示中國的嚴正態度，而且警告美國勿受日本之欺騙，而予侵略者以喘息的機會。

——德蘇戰爭與…… 這年以來，德蘇戰爭確已達過空前的緊張狀態。歐局的轉捩…… 應，八日倫敦方面接斯德哥爾摩電，列城的爭戰，即將達最高潮，德空軍已開始對該城作最猛烈之閃擊，蘇軍似已略向列城之南撤退，北線的危險程度，亦隨時日而增高。九日路透社莫斯科訊，蘇軍在新鄂穆斯克東南雅爾尼亞大敗德軍

，俾斯摩種斯克爲蘇軍所克復，惟未經莫斯科方面證實。據德國自稱，必能於十月降雪以前，佔領彼得堡與列寧格勒。八日英大使克利浦斯曾與史達林舉行談話；史氏敘述當前嚴重局勢，意欲使克氏明瞭其緊急狀況以加速並擴大英美對蘇之軍火及其他供應品之供給。可見列寧格勒之軍事形勢，十分緊急，因此國內與國外人士，對蘇聯抗戰不免發生疑慮。誠然，列寧格勒的爭奪戰是十分激烈，但如果列城失陷，對蘇聯抗戰的影響怎樣？對整個民主集團戰線的影響又怎樣？這在當前我們似有檢討之必要。欲明瞭蘇德戰爭的變化，首須了解德蘇兩國的政治與戰略的差異，德國是法西斯侵略國家，雖然從歐戰爆發以來，它已囊括了歐洲十四個國家，把英國的勢力趕出大陸，但吞食了這些被征服國家並沒有消化，而國內的資源又業稱貧乏；因此，它的戰略是利於拆散英美與蘇聯的連合，以圖各個擊破，而在戰略方面，則採史利芬伯爵的計劃即以速戰速決爲主。（東普魯參謀長霍夫曼將軍曾讚美史氏計劃宣稱：「德軍獲得勝利之唯一可能性，是依靠這個計劃的精密與迅速的成效」），反之，蘇聯的戰略與戰略則完全相反，蘇聯自德蘇戰爭爆發以後，即切圖獲取美英的援助，以英美蘇堅強的民主陣線來粉碎希特勒的進攻，而在戰略方面，則決定長期抗戰的國策，以陣地戰運動戰游擊戰的機動配合，消耗德國的軍力，而保持自身的實力，與德國長期周旋。一九三五年蘇聯著名軍事專家在紅星報上發表一文，他說：「現代的戰爭不像一種拳鬥式的比賽，……在戰爭中必須使兵力與物力得到源源不絕的接濟，才能使敵人屈服」。從這話看來，蘇聯乃是軍事與經濟平行的持久戰略，殆無疑義。同時，我們知道，戰爭是政治的延續，戰略具有領導戰略的作用。蘇聯今天在未獲民主國家的密切合作並使德軍轉入頹勢以前，它決不願作孤注一擲的戰鬥，這是毫無疑義的。所以德蘇戰爭進行了二個半月，除在初期因蘇軍動員工作尚未完成，曾作正面的防禦而外，一直採取這種消耗戰略。現在列寧格勒雖然緊急，但依然在蘇軍手中，從蘇聯這種戰略看來，列城固然有堅守的必要，但却無死守的必要，只須達到消耗戰之任務，保全蘇聯的實力，仍然可以持久作戰的。列城如果失守，當然不是蘇聯的失敗，也不是德國幻想第一次歐戰時「

坦倫堡」一役之勝利與成功。據合衆社莫斯科十二日電，蘇聯情報部部長洛索甫斯基稱，「德軍以龐大軍力進攻，其損失超過以前任何時期，德軍作戰，必維持久」云云。本月二日，莫斯科電台廣播，德蘇戰爭以來，德軍死傷達二百五十萬，其他物力消耗，也很可觀，而德國因人力消耗巨大，近日實行征調四十五歲以下之壯丁入伍。從這些事實看來，蘇聯戰略之成功，是毫無問題的。另一方面，蘇聯政治之成功，即民主集團之團結，更是值得重視的。

在羅羅大西洋會議以前，羅斯福與邱吉爾雖曾在口頭上對援蘇問題提出保證，但事實上英美之援蘇行動，尚無切實消息。到了莫斯科會議的建議提出之後，歐局即有急轉直下之勢。據本月九日英官方公告：英軍與盟軍已開始進攻德軍佔領下的挪威。德國統帥部近自歐洲佔領區抽調五十萬人至東線，德軍後方防禦顯然薄弱；現在英軍進攻威威，自必予德軍以極大之牽制力量而減輕東線對蘇聯之壓力；同時，英國皇家空軍參加列寧格勒爭鬥，美國油輪陸續抵達海參威，美國由於美艦之不斷受軸心國襲擊，海長諾克斯亦宣佈美國於本月十六日開始武力護航；莫斯科會議亦即將舉行，而討制裁侵略者的具體方案，這些消息都說明英德奧德蘇的戰爭已匯合起來，美國參戰也是箭在弦上，一觸即發。不日德蘇戰爭已進入一個新階段，而歐局亦進入轉捩的關鍵，這是在檢討德蘇戰爭中值得特別重視的一點。

民國三十年九月二十日寫於江內泰和黃崗民政廳

編 後 記

本刊本期是內政會議專號。因爲第三次內政會議定於十一月開會，本刊特別提出幾個重要內政問題，藉以專號，以供獻於與會諸公，並引起社會人士之注意。本刊第二卷第一期本來有「對內政會議的幾點意見」一文，在原則上提出當前幾個內政問題，而本期則就這些問題，作較具體的討論或建議，希望諸君注意。其次，還有一點聲明，即在本期原來編輯計劃中，尚有「省制問題」與「戰時三年建設計劃六個問題」兩篇，但因執筆者忙延擱，不能交稿，只好以後陸續發表，望讀者原諒是幸。

——編者——

本刊徵稿簡章

- (一) 本刊徵稿範圍如下：
- (1) 關於國揚、總理遺教及總裁主張者；
 - (2) 關於地方政治建設之理論與方案者；
 - (3) 關於政治工作通訊者；
 - (4) 關於國內外政治名人介紹者；
 - (5) 關於國內外時論者；
 - (二) 除由本刊同人及特約專家撰述外，並歡迎作者讀者及全國各省縣地方機關及團體惠寄有系統之研究著作及參考資料。
 - (三) 來稿不拘文言語體，但須繕寫清楚（勿作兩面寫）並加新式標點符號，每篇以三千字至一萬字為度，其內容特別豐富者，不在此限。
 - (四) 譯稿須附原著，稿中有譯名及引文處，請分別註以原文及出處，參考書籍亦請附列書目。
 - (五) 來稿文責自負，稿末請註明姓名略歷及詳細地址，以便通訊。
 - (六) 本刊對來稿有增刪權，其不願修改者，請預先聲明。
 - (七) 來稿經登載後，其著作權為本刊所有，如欲保留者，須特別聲明。
 - (八) 來稿一經登載，當即酌致國幣三元至十元之薄酬；一稿兩投者，恕不致酬。
 - (九) 來稿不論登載與否，概不退還，但附有郵票者則屬例外。
 - (十) 來稿請寄江西泰和黃崗十號中國地方政治研究會編輯委員會。

政治知識 第二卷 第二期

編輯兼發行者 中國地方政治研究會

江西泰和黃崗十號

總經售處 中國文化服務社

江西泰和江西分社

分售處 全國各大書店

印刷者 中國合作圖書印刷所

江西泰和上田碼頭

定價表

訂購辦法	冊數	價目		郵費
		國內	國外	
零售	一冊	四角	一角	二分五分
預定半年	十二冊	四元	六元	一元五角
預定全年	二十四冊	八元	一元二角	三元

廣告價目表

等級	地位	全面	半面	四分之一
特級	底封面及封面內頁	七十元	三十五元	十六元
普通	正文後	三十元	十五元	八元

地方建設

國立中正大學文法學院
地方建設月刊編輯委員會編

第一卷 第五期合刊

縣後土地制度之商榷	胡景翼
抗建大業中之靈活政府(附問題)(中)	馬國璋
江西國民教育經費之回顧與前瞻	密安
江西縣長之分析研究	陳國琛
三民主義的法律建設	凌思淵
總裁底國家至上論	李德培
江西田賦問題	葉青
改進我國農業金融政策芻蕘	吳曼君
合乎要求的縣長	方銘年
幹部訓練與軍事管理	周承考
分級負責制之研究	張大遠
國父對國民教育的主張	廖思原
地方建設與社會教育之關係及其應有之動向	羅先斌
在行政管理工作中兩個問題	齊振興
崇仁一年籌備之概況	姚育廉

代售處：中國文化服務社江西分社及全國各大書店

地方行政季刊 第一期

研究地方的使命	朱華
推進敏捷行政的困難與對策	李欣
現代公務員應有的信念與修養	冷宗義
員吏制度與吏治	鄭文海
地方自治的實際事業商榷	歐陽讓
新縣制下的財政問題	李建昌
縣長與縣政	吳石仙
湖南地方行政之鳥瞰	徐震洲
贛省糧食管理政策的演變	黃汝鏗
法國地方行政	王文俊
英德的地方行政與自治政府	黃靜元
研究地方行政的方法	高柳橋
地方行政分類表初稿	孔大光

本刊已呈請內政部登記中
江西省圖書雜誌審查處審字第一〇一六七號
中華郵政特准掛號為第一類新聞紙類

徵集資料啟事

逕啟者本會現從事搜集各種書刊資料以供參考茲特公開徵求如海內外
各行政機關各文化團體有下列性質之資料敬希
惠賜或交換無任感荷
一、國內外各級行政幹部訓練機關之辦理概況及一切有關訓練材料
二、中央暨地方行政機關頒行有關訓練實施之方針及辦法
三、中央暨各省之施政方針計劃與公報
四、領袖及中央與各省高級長官對幹部訓練之意見書
五、各種法令彙編
六、各種訓練機關應用教材(包括表冊)
七、各種有關基層幹部進修及生活服務工作指導之書刊
八、各種定期刊物及報紙
九、如蒙惠賜請寄桂林中山公園廣西省地方行政幹部訓練委員會資料室

辦理縣市單位戶口普查統計之實用參考書
吳頌毓編

鄒平實驗縣戶口調查報告

中華書局出版

實價：七元六角八分函購酌出寄費
江西泰和國立中正大學文法學院資料室
代售處：江西泰和省立圖書館文化服務部
江西泰和力學書店