

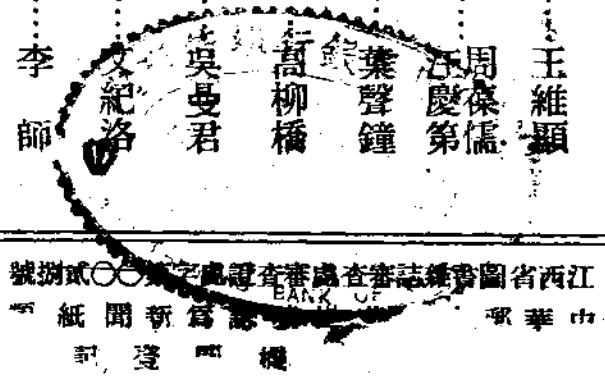
設建方地

期二第 卷一第

中華民國十三年四月一日

國立中正大學文學系院地方法學系建方設月刊輯委員會編行

- | | |
|----------------------|------|
| 政教合作的大學教育..... | 馬博厂 |
| 三民主義的政治建設..... | 葉青 |
| 我國戶政的癥結..... | 王維顯 |
| 地方建設與國民教育..... | 周德儒 |
| 農業商品化與贛省之經濟建設..... | 王慶第 |
| 秦之郡縣制..... | 高柳橋 |
| 憲政建設所必須遵循的途徑..... | 吳曼鐘 |
| 從統計數字上分析江西的合作事業..... | 李紀洛 |
| 工業革命與中國工業..... | 鄒辰侯 |
| 我怎樣研究鄉鎮政治制度..... | 李師 |
| 調查農家金融的經驗與感想..... | 林松年 |
| 民政科長的斷片經驗..... | 李德培 |
| 英國地方政府的人事制度..... | 黃元起譯 |



地方建設創刊號目錄

卷頭語.....編者

發刊辭.....胡先驥

特載

中正大學設置之意義與其特有之使命.....蔣總裁
中正大學之創立及今後之希望.....熊式輝

論著

地方建設與中等教育.....童潤之

大學教育與地方建設.....馬博仁

大學政治系課程之演進與調整.....高柳橋

三民主義的經濟建設.....葉青

當前物價問題.....吳華寶

田賦怎樣才能徵收實物.....方銘竹

地方建設與地方人.....何棣先

現代教育行政的趨勢.....羅廷光

攻錯集

從政九箴.....吳希白

書評

中國農業政策.....吳華寶

觀感錄

廣東考察瑣記.....童潤之

兩月來地方建設動態.....本院資料室

編後記.....編

三十年來中國婦女運動的總檢討.....雷潔文

改進縣地方財務行政制度之建議.....李建昌

評中央新訂的戶政法規草案.....吳頤儻

曲阜之世職知縣.....周陸棠

鄉村建設的根本問題.....凌思源

本刊啓事

(一)

本刊歡迎投稿。如蒙各級公務人員以其實際工作心得與經驗撰文見惠，尤所歡迎。

(二)

本刊歡迎交換。黨政機關暨學術文化團體有欲與本刊交換出版物者，請逕寄江西泰和國立中正大學文法學院本刊編輯委員會。

(三)

本刊每期發行二千餘份，遍及國內外各重要城市，深為各界人士之注意。茲為便利商人擴展商務，招徠主顧起見，歡迎各大公司行號刊登廣告。（廣告刊例見底面內版）

(四)

本刊為介紹國內外學術刊物起見，特保留一部份篇幅，以備交換登載目錄之用。凡欲交換者，請即函知，並附式樣。

(五)

本刊創刊伊始，暫以雙月刊問世，凡愛讀同志，簽期訂閱，價目暫定全年（六期）三元，郵費在內。

地方建設第一卷第二期目錄

(頁)

論著

- 政教合作的大學教育.....馬博厂(四)
三民主義的政治建設.....葉青(一二)
我國戶政的癥結.....王維顯(二〇)
地方建設與國民教育.....周葆儒(三一)
農產商品化與贛省之經濟建設.....汪慶第(三二)
秦之郡縣制.....葉聲鐘(三九)
憲政建設所必須遵循的途徑.....吳曼君(四九)
從統計數字上分析江西的合作事業.....文紀洛(五三)
工業革命與中國工業.....李師(六一)

攻錯集

我怎樣研究鄉鎮政治制度.....

鄒辰侯(七二)

調查農家金融的經驗與感想.....

林松年(八〇)

民政科長的斷片經驗.....

李德培(八七)

譯述

英國地方政府的人事制度.....

黃元起譯(九四)

書評

評李超英「中國師範教育論」.....

葆 儒(一〇)

建設史料

兩月來地方建設之動態.....

本院資料室(一)

編後記

編者

政教合作的大學教育

馬博厂

- 一、引言
- 二、政教合作之時代的要求
- 三、政教合作之意義
- 四、政教合作應有之認識
- 五、政教合作之實驗
- 六、結語

中日戰爭，造成我民族無數量之新機，一切有關民族更生之軍事的，

政治的，經濟的，及文化的建設事業，均隨抗戰建國之巨輪，向前推進，獲得一日千里之進步。素來持重之大學教育事業，已遭空前之波動，正在不斷改善與推進中，期使大學足以負起復興民族之重任。近年政教合作運動，即為應需要而發生，政府以之定為國策，各大學亦更努力從事推進，其必成為大學教育之新的趨勢，殆無疑義。

中正大學成立於戰時，創設於戰地，旨在根據政教合作之原則，使各學院之工作，能以配合進行；而於教學、研究、訓練、及推廣各方面，力謀適應國家及地方建設之需要，期使每努力之結果，能以充分貢獻於國家。政教合作之運動，應時代之要求而起，故在推行之初，對於政教合作之意義，及其應守之原則，應有相當之了解。本文除檢討政教合作之理論外，擬將中正大學有關政教合作運動之實施，略予敘述，以供關心政教合作運動者之參考。中正大學之創設，為期不過半載，一切事業，僅粗具規模，一時難期完備，欲求其對於國家社會之建設事業，有何貢獻，尚有待

於相當時期之努力；國內各先進大學，如能奮起領導，共圖策進，則政教合作之前途，必有圓滿之結果。

二、政教合作之時代的要求

抗戰以前，大學教育界中，不少熱心人士，深以我國政治，欲求步入正軌，必須從事教學改革，手執一切經濟與文化事業，欲從根本上建立起來，亦亟待縣政建設開始，南京已有中國縣政研究會及地方自治學會之組織，意在提倡縣政實際問題之研究，藉開大學政教合作之門。同志之間，咸認各大學應以其全部或大部之教學與研究事業，遵照國父之遺教，對訓政時期之實際需要，以謀其政治之推進；如能完成全國三千所石室之建立，則國家之基礎，必然相當牢固。抗戰軍興以後，大學教育之主要任務，應在協助國家完成全國總動員，爭取抗戰之勝利，故凡教學與研究之事業，皆當認清時代之要求，以資調整與推進之標準。

自新縣制實施以來，各省地方行政幹部人員之積極訓練，普及國民教育之限期完成，各省經濟建設計劃之推動，正如雨後春筍，蓬發不已。而中央對於國防，政治，經濟及文化方面之種種建設事業，亦在分別設計推

進之中。全國上下，處於雙重責任之下，一面爭取抗戰勝利，一面向建國之大道邁進。惟建國工作，何等艱巨；既需健全之理論，堅定之信念，合理之政策，確實之方針，更需大量之人才，靈活之制度，敏捷之技術，適用之方法，方足使各種事業，循序進行，計日考功。其間以理論、技術、人才三者，尤為重要，而大學亦即為創造理論，研究技術，培養人才之場所，故大學實為建國力量出發之總樞。

國家無健全之建國理論，則信仰難以集中，信念難以堅定，外不足以抗禦侵略，內不足以統一意志。抗戰建國綱領，明定「三民主義暨總辟道教，為一般抗戰行動及建國之最高準繩」；總裁於民國二十八年三月三日在第三次全國教育會議訓詞中，檢討教育會議之任務，亦以研究三民主義之責任，付之於教育界。總裁希望到會會員「認清中華民國現時之諾要，把握住教育上的中心問題，以全副的熱情和真誠，負起救國，建國的責任，……要以革命救國的三民主義為我國教育的最高基準，實施抗戰建國綱領，創造現代國家的新生命」。大學之可貴的任務，即在依此準繩，以研討建國之理論，創造國家之生命，以樹立人民之信念，集中建國之力量。

僅有理論而無技術，則理論失之空談，無法使理論上所產生之制度與政策，逐一實現。技術之範圍極廣，凡屬政治、經濟、教育及社會建設事業之推動，皆有賴於專門之技能與方法。總裁曾講：「現代政治已趨於專門化與技術化，僅憑常識，決不夠應付，必須利用專家以為助，各省雖因經費關係，不能聘用多數專門技術人才，但各地之大學教授等，必多富有研究之專家……；各省政府關於行政事項，即可利用此等教授之專門知識，請其研究規劃，一方面在政府可收專家相助之效，同時學校教授等亦可以實際問題與其平時所學相驗，當然無不樂於貢獻之理」。此誠屬政教合作之最好訓示，各地大學自應仰體。總裁謀國之忠忱，以貢獻行政上之實際技術為第二種可貴之任務。現代式國家之建立，經緯萬端，分工日

細，不僅國防上之工程設備，以及農工醫之各種實際事業，需要切合實用之技術，即政治上之統治與管理，經濟建設之設計與推動，學校課程之排列與教授，以及青年國民之訓練與領導等，皆當根據客觀事實之研討，定為可行施行之辦法，方能使事業有澈底之進步，而技術亦可日趨於完備。大學為研究學術之中心，教授者皆當以科學之方法，觀察事實，分析問題，確定原則，製成方案；依合理之假定，付諸實驗，依實驗之結果，付之實施，方不致扞格難行，而大學對於國家建設之貢獻，乃能達其目的。

人才為實現理論，應用技術之主體，更為抗戰建國所不可或缺。總裁於第三次全國教育會議時，曾昭示教育界人士：「我們要估計到我們國家要成為一個現代的國家，那麼我們國民的知識能力，應該提高到怎樣的水準，我們要建設我們國家，成為一個現代的國家，我們在各部門中需要有若干萬的專門學者，幾十萬乃至幾百萬的技工和技師，更需要幾百萬的教師，民衆訓練的幹部，這些都要由我們教育界來供給的，這些問題都要由我們教育界來解決的」。總裁手訂縣各級組織綱要，即採取三位一體之原則，使鄉鎮保之經濟發揚文化衛生等建設事業，皆由小學校長及教師分負執行之責，故在一時間全國小學教師電中，（二十九年一月十六日）總裁勉勵小學教師，以今後所有組訓民衆，實行自治之使命，完全以小學為中心，亦即完全付託於諸君，故諸君茲後之任務，不僅應為培養現代兒童健全之師保，更已進為擔當建國之基幹，訓育全民之導師，其職責之艱巨，已十倍於前」。對於小學教師之工作，寄予如是之希望，則總裁所冀於大中學校之成就，更可想而知，故在是年二月二十日，曾調集全國之校長教師：「中國教育，雖未普及，我全國大中小學之學生，總計當已不下千萬人，以此領導國民，更復繼續供給國家以抗戰建國之基幹，則中國之前途，必有光明之望」。教育部次長顧毓琇先生談到國家建設所需要之人才，曾統計全國實施新縣制時所需要之小學教師，他說：「我們需要近一百萬的國民學校校長，近十萬的中心學校校長。如每一國民學校有

兩位教員，每一中心小學有十位教員，我們便需要近二百萬的國民學校教員，近一百萬的中心學校教員，總數約近三百萬。連校長算在一起，我們總共要有近四百萬的合格小學教師，……」。僅為實行新縣制一項所需要之教育人才，已如許之多，如再計算政治警衛經濟等項人才，則其數必更大。新縣制實施以後，已需若是之人才，如中央再實行新省制，或擴量擴充全國性之建設事業，則需要人才之種類與數量，將十倍於此。大學為教育之最高機關，專門培養高等人才，以為各種建設事業之主要幹部，大學更當輔導各種中等教育機關，以訓練基層建設事業之工作人員，如大學能完成此一層任務，則政教合作之第三種要求，可以滿足。

三、政教合作之意義

政教合作之運動，易生種種誤解：其一、政教合作並非政教合一；大學仍然是大學，政府仍然是政府，大學不能代表政府執行政策，推進事業，政府亦不能代表大學主持教育，培養人才。二者應分頭並進，共同實現建立新中國之目標，政府不因研究之需要，致政治停頓不進，大學亦不因實際政治之需要，對於是非，稍有遷就，以泯沒真理，損及學術之價值。其二、政教合作並非政府與學校兩方，在形式上取得相當之聯繫而已。僅因大學校址設於政府所在地，使學校與政府人員可以不時往來，增進彼此友誼，即謂為政教合作之表現，當非政教合作之原義，如以大學校長教授兼任政府機關何種職務，或以政府機關之人員兼任大學何種職務，以謀彼此間之溝通，亦不能達成政教合作之任務。至若私立大學延聘少數政府要人，擔任董事，或各級政府任用幾位大學教授擔任專門委員或參事顧問之類，皆為政教合作之表面文章，不易收到政教合作切實之效果。吾人若求明瞭政教合作之真義，應以總裁及國家其他負責當局之言論為主。

總裁在其「革命的教育」（請詞中）（二十七年八月二十八日對中央訓練團訓話），明白指示「今後教育的目的是要救出一般能擔當建設國家復興

民族責任的健全國民」。最慷慨的一段話，就是：「最近這二十七年來的教育，幾乎多是糊塗的教育……這種無目的無方針的教育，簡直就是亡國的教育！是滅種的教育！我們現在要挽救國家，復興民族，首先要打破過去亡國滅種的教育，來實行抗戰建國的教育。我們的教育，一定要能達到抗戰建國的目的，纔是現在時代中華民國所需要的真正的教育」。此係政教合作教育的一種最簡單最痛快的說明，亦就是大學教育要能確定其目的與計劃，以求配合政府需要的指針。總裁於第三次全國教育會議時，更將政教合作的意義，說得清楚：「今天我們再不能附和過去誤解了許久的教育獨立的口號，使教育者自居於國家法令和國家所賦予的責任以外，……我以為到今天我們來談教育，應該使教育和軍事政治社會經濟一切事業相貫通，……軍事上我們要造成所有學生都有衛國自衛與自治治國的意義和本能，……要使每人有一種可以擔任抗戰有關工作的技藝」，……政治方面，「古代的師資，就是各層政治幹部所從出，……教育者應擔任起訓練民眾和組織民眾的責任」，在社會方面，「學校教育決不能離開社會，……應該開創社會民眾的國民常識」，至使教育和經濟相貫通，更是建國計劃中一個要點，我們要根據國家經濟建設的需要，教授國民重勞動能生產，……一切教育計劃，要與經濟計劃相配合，而後我們教育纔能成為現代國家生命力所由造成的一個因素」。

中央政治學校教育長陳果夫先生於第四卷第三期「服務月刊」中，曾以大學為政教合作之最高學術機關，其關於政教合作之意義，有如下的二段話：

一、國家提倡學術文化，其最終目的，在乎效用，在乎福國利民，裨益人羣，憑國家政治的力量來提倡學術文化，也是憑學術文化的成就來推進國家的政治，政治與學術互相推動，不可分割，所以國家應當有一最高的學術機構，與中央政府，維持着密切的關係，一方面作政府的智囊，政府一切施政計劃，一切大事議決，均可由其研究規劃，貢獻得失，一方面作

治平人才培養之所，凡政府高級官吏，均由此最高學術機構為之訓練鑄鍛，同時由國家規定一公務人員輪流進修的制度，凡官吏從事，作若干年後，調來進修若干時，以補充學問，如行互證，這樣才能達到政治與學術互相推動不可分割的境地而國家所提倡的學術文化，才能與實際事業聯繫，完全致其作用，不致有勞而無功，或與國利民反的效果。

教育部長陳立夫先生亦為主張政教合作之力一人，其於二十八年教師節致全國各校師書，再三申述政教合作之要旨，故謂「教育為政治之大本，無古今中外而皆然」。其所主持之第三次全國教育會議，對於建教

事業之聯繫，亦曾作具體之決定：一為各院校，應多注重研究與國家建設有關之實際問題……學校對於所在地之生產建設等事業，應負研究並推進之責，並設施廣部使教育功能，推及於一般社會」。二為「各地方仿照中央建教合作委員會之組織成立分會，進行地方建教合作事業」。三為「督促各專門學院，專科學校，及專修科與建設事業機關密切合作，在可能範圍以內使院校成為有關事業機關之研究部，而事業機關成為各院校之實習場所」。政府注釋政教合作之主旨，乃可於前述之各種言論及決定中，窺其概要。

至於社會名流亦有主張政教合作者：如張君勸先生因與江西省政府主席熊天翼先生商討中正大學之旨趣，對於大學教育與地方建設之扣合，曾貢獻幾點意見，頗能切中肯要，其中的幾句話，很值得引證：「吾聞

美國州立大學，專以研究一州之農產土壤為事。推此例而廣之，何嘗不可設一大學，其政治學科專以江西吏治為對象，其農科以研究江西之農產土壤水利為事，其工科以發達江西之工業路政與電氣為事，其醫科以解決江西之疾病衛生為事，其礦科以調查江西礦產為事，雖政治農業工科醫科礦科自然不離乎全世界共通之學理與教授法，然最後一二年合全校師生之力專以改良江西為研究目標，此自持之有據，言之成理也。」張先生並主張一般不能升學之青年，應該在中學畢業以後，由大學設法，授以一縣一鄉

所需之知識，以為推展地方建設事業的基本幹部。政教合作之工作，不僅限於大學而已，亦當由大學推及於中小學方面。

邱椿先生對於政教合作的大學教育，曾給予吾人一種扼要的定義，他說「什麼是政教合作的大學教育呢？這就是大學目標遵從國家最高的政治範疇，大學設施針對國家的建設計劃，大學行政機關為國家最高權威的指揮和監督的教育」。故以政教合作為達成民族使命的一種工具，所以說「民族使命是維持大學教育的統一性的要素，亦是政治與大學教育合作的聯繫。」

江省政府主席熊天翼先生為國立中正大學之創議人，其苦心擘劃以成立此一大學，實具有遠大之眼光，而其中心主張，則為實現政教合作之計劃教育，故於中正大學舉行開學典禮時，對於政教合作之意義，曾有正確之說明：

一、「理論上，大學要能成為一般政治人員之理論研究所，……一般政治工作人員，則應成為大學之理論驗者」

二、「技術上，大學要能成為一般政治工作之技術供應部，接受一般政治工作者之諮詢，解答其技術上之疑難；」

三、「人員上，大學要能成為一般政治機關之人才製造廠……大學養成之人才，各級機關應負責任用，使學校為有計劃之生產，國家得適用之人才。」

其結語，更極明確：「教育計劃必須力求與行政計劃相扣合，協同一致，集中力量，為連鎖式之推進，直接完成教育計劃，間接即所以促進行政計劃之完成。如此，政府之行政計劃有其生動之靈魂，大學之教育計劃有其寄託之形體；乃為有計劃之教育，乃為有真實性之『政教合作』。」根據總裁之昭示，及各家之言論，可知政教合作之意義，在大學能以配合國家建設之需要，確定其方針與計劃，闡發適合國情之理論，研究一切合適用之技術，培養推進政治與建設事業之幹部人才。

四、政教合作應有之認識

政教合作之大學教育，若能澈底施行，則可得以下三種之實效：（一）國家建設事業，必能因大學理論上與技術上之創造，繼續前進；（二）大學各科之教學與研究，必能因應國家之實際需要，不斷發展；（三）大學學生亦必因適應建設事業之需求，提高其素質。惟運用過當，則政教合作必有如邱權先生所述的流弊：「……在某種程度內邊抑個性的漫長，桎梏精神的自由，阻滯社會的進步，妨礙大學新制的實驗等」。或不善運用，亦可以發生以下之困難：（一）理論之研究者與經驗之服務者，意見參差，甚至互相傾軋，終至不能「合作」；（二）政教合作之運動，僅因主政者之提倡，而參預者並非真有認識，稍遼時日，即亦淡焉若忘，徒成虛話；（三）大學教授不能以充分之時間，致力於研究，以作真正之貢獻；或政府中人墨守成規，畏懼革新，嫌厭討論，以致影響雙方合作之工作；（四）政治計劃，不能利用大學研究之心得，而有所參考，教育計劃，不能隨政治上新生之要求，而有所創造；凡此皆足使政教合作之運動，失其本意。吾人於行政教合作之初，必須考慮其利弊，確定其原則，藉使此項運動，可以順利推進。

（二）明瞭分工才能談上合作：大學與政府為兩種性質截然不同之機關，各有其本身之任務與目標，大學教授有其學術研究之興趣，及其客觀獨立之思想特質，政府人員有其責任以內所應解決之問題，及其應加保持之嚴肅謹慎態度，二者各有其應守之崗位。惟學者如以政府之實際工作為研究之對象，則將虛心以採訪政府人員在實際工作上所得之經驗，所發之見解，以為研究之資料，更願以同情之心理，分析政府人員在工作上所遭遇之困難，而後以其一二真知灼見，貢獻於政府人員，自必博得其信仰與同情。政府人員如在工作上日求長進，謀所以改善之道，自亦樂與學人往來，以期啓迪其思想，藉求新鮮之發現。故政教合作之心理的基礎，在雙方各確守其責任而有相互之要求。

（二）確定合作計劃才有工作範圍：政府有其行政計劃，大學亦有其教育計劃，兩者之間，應配合聯繫，以形成政教合作之實施計劃，然後大學與政府才各有一定之工作範圍。政府之行政計劃，係根據時代之客觀環境而制定，乃在推行國家既定之政策。依政教合作之原則，大學應配合行政計劃之需要，以定其工作計劃，如因推行政上某種改革，大學可接受政府之要求，從理論上作客觀之研究，貢獻改革之意見；如因施行各種建設計劃，需要大量工作人員，大學可接受政府之委託，辦理人員之訓練；如政府欲提高公務人員之工作熱誠，使其發生推進事業之興趣，大學可利用各種教育方式，以協助政府，達成其任務。凡此種種皆須政府與大學兩方，商定詳細計劃，確定工作範圍，而後依次施行，方收實效。

（三）確立共同目標，鞏固政教合作運動之基礎：我國政教合作之運動，已有多年之歷史，然施之於大學，則尚屬初次，故欲求此種運動之成功，必須大學與政府之人員，能有一致之認識，確立共同之目標。吾人固希望建立理想中之大學，更希望建立理想中之國家，此理想中之大學與國家，應為今日推進政教合作運動者共有之目標。如何以政府之力量，扶植大學教育事業之成長，更如何以大學之成就，以促進國家建設事業之完成，則在兩方負責人員之詳密探討，以定施行之方針。倘茲政教合作運動運動之初，政教合作之內容，既未確定，政教合作之方式，更少前例，若不依共同目標，樹立規範，徐圖推進，則政教合作之基礎，難期鞏固。

（四）應有充分之時間為實行政教合作之準備：大學如欲成為政教合作之重心，則大學教授必有對於國家及地方建設之實際問題，能有深刻之研究，能以貢獻切實之辦法，不如是，不足以引起政府之信任，與社會之重視。惟此種有關建國事業之學術研究，絕非短期間，所可告成，過去大學生教育，本已與政府脫節，大學教授對於社會之客觀事實，頗多隔膜，欲其於短期以內認清環境，並希望其盡到若何政教合作之責任，自不可能。

則，我國政府機關可供研究之資料，未幾科學之整理，不易窺其概要，而因人事之變遷，政局之紛擾，主辦事業之人難，頗多更易，前後難以銜接，欲求著某一個度，知其病因後果，極難圖章。政府人員似應了解實情，不僅給予大學教授以種種研究之方便，更當深鑽研究事業之細巨，以最大之忍耐，使學者有充分之時間，完成其準備之工作；誠如是，則有志於大學政教合作運動之學者，皆敢為此嘗試矣。

五、政教合作之實驗——中正大學之使命

中正大學創立之動機，本在奉行總裁平日對於大學教育之主張，實政教合作之教育計劃，而於中正大學舉行開學典禮之時，總裁復明承大學所担负之任務二種，以為實行政教合作之初步：（一）研究中國國民革命之歷史與進程，闡揚三民主義之真諦；（二）研究革命建國基層事業之實際學術。為欲達成此二重任務，本校已設置三民主義研究室，專事研究三民主義之理論與學術；此外更分設政治、經濟、教育、農業建設，及工業建設五組，專事研究地方建設之實際問題。為使兩種研究工作之推行有效，並吸引多數人參加，以培養普遍之學術風氣起見，本大學現已聯絡政府關仁，先後成立各種研究會座談會，自討論實際問題入手，以為交換意見與搜集材料之方法。各項工作之進行，均在實驗之初期，成效不易立見，相若循既定之軌道前進，並假以相當時日，則政教合作之規模，不難樹立。

（一）建國理論之研究工作

三民主義研究室，成立於本年初，參加研究者專任有四人，兼任有二人，各就其興趣之所近與研究之心得，選定專題一種，從事研究，並著寫成論文。現所進行之專題研究，共為以下六種：（一）三民主義之全面的研究；（二）總裁政治思想；（三）中山先生政治思想本論；（四）力行哲學研究

（五）總裁思想研究；（六）三民主義的地方自治。六種研究之目的，大致相同，皆在闡發三民主義之學術內容，材料之來源，亦無何之差別，均以總理及黨團領袖之言論為主，依各人所用之方法，及其研究之範圍，各自有其個別之貢獻。如上述六種專題之研究，能有相當之結果，並能闡發三民主義之理論，充實三民主義之學術，則當繼續研究（一）三民主義之哲學，（二）三民主義之社會科學，（三）三民主義之國家建設等問題。於三民主義之哲學方面，則研究（一）民生哲學，（二）三民主義與其他主義，（三）三民主義與中西文化，（四）三民主義與中國革命等問題。於三民主義之社會科學方面，則研究三民主義的政治學，經濟學，社會學，法律學，道德學等。於三民主義之國家建設方面，則研究（一）三民主義的心理建設，政治建設，經濟建設，軍事建設，藝術建設等。

（二）地方建設之研究工作

地方建設之研究，現分五組進行，農業建設組，已就江西之土壤肥料及園藝昆蟲等各種實際問題，開始研究，工業建設組亦在研究縣地方之建設工程，及本省之特殊工業，其餘政治、經濟、教育三組，則針對本省之民政財政建設及教育各種行政之需要，以為研究之對象。政治組研究之專題為（一）江西的省政府，（二）江西的縣政府，（三）江西的鄉鎮公所，（四）江西的行政管理，（五）江西省保甲戶口之調查制度，（六）江西省的婦女生活，（七）江西第八區各縣土地糾紛解決之經過。經濟組研究之專題為（一）江西泰和農家借貸狀況之研究，（二）江西泰和合作社之研究，（三）江西之國賦與地價稅，（四）江西地方財務行政。教育組研究之專題為（一）江西政治教育之研究，（二）江西縣立中學之研究，（三）江西職業教育之研究，（四）江西國民教育之研究，（五）江西民衆教育之研究。

以上計共專題十六種，皆有專人負責搜集資料。去年暑期，各研究人員曾組織地方政治訪問團，前往贛東南各縣，觀察地方政治實際活動，徵

詢各級人員之從政經驗，五十日之間，經過十餘縣，收穫相當豐富。今年春季，更有專人分往贛西北及東南各縣，或則搜集財政與田賦之材料，或則搜集教育與經濟之材料，均有良好之結果。經濟組則備有詳細之表格，專門調查農業之金融，費時幾達五個月之久，調查不過一百三十餘家，每日只可調查一二家，故所得答案，極屬可靠。至於省府及民政教育等處之檔案室，則承當局之許可，使研究人員能常川閱覽過去之文卷，關於各種制度之演進及行政事業設施之經過，遂有研討之根據。此外更用通訊方法，聯絡各級幹部人員，請其供給資料與意見，結果亦甚圓滿。

中正大學設於江西，因以江西之實際問題，作研究之起點，故擬利用前述之各種方法，儘本年底完成有關地方建設之初步研究，俟初步研究獲有具體之結果，當利用現有之方法及已得之經驗，對各種地方建設之實際問題作進一步之研究。其範圍或則推廣至其他各省，搜集各省之資料，以全國為對象，或則就本省地方之實際問題，加以選擇，對於某一問題，將更精深之研究。政治組擬議中之研究問題為（一）中國的省政府，（二）中國的縣政府，（三）中國的政府行政，（四）省單位的社會行政，（五）戰後復員問題之研究等。經濟組擬議中之研究專題為（一）中國經濟政策，（二）中國之財務行政，（三）江西省特產運銷，（四）江西省之經濟建設等。教育組擬議中之研究專題為（一）普及教育問題之研究，（二）中等教育改革問題之研究，（三）社會教育設施之研究，（四）鄉村教育設施之研究等。

（三）行政管理之研究工作

本校於籌備期間，即奉有總裁之訓令，指定設立專科，研究政府機關之管理技術，辦理行政管理人員之訓練。本校固仁以行政管理之技術，尚在歲進初期，管理辦法及訓練教材，皆未有具體之規範，故決定先從研究入手，予以實準備，乃邀集江西省政府詞仁人組織中國行政管理研究會，成立人事管理、文書管理，及財物管理三組，負責進行三方面之研究工作。

各組由大學及政府兩方派員參加，期以學理與練習治為一爐，而收切實之效果。研究如有結果，當先在一、二機場試行，再擇其試驗之有成績者，逐漸推廣，以求普及；經過相當時期之試驗，證明各項之新式管理方法，確有成功之把握，乃以研究人員為師資，並以研究之結果為教材，設立行政管理專修科，以培養實用之管理人才。此後研究，訓練與推廣三者輪轉進行，則政教工作之聯繫，必有成績可睹。

（四）政教人員之聯繫工作

中國行政管理研究會乃因特殊之目的而組織，並有固定之工作，財資進行；為求其他方面政教合作之推進，亦有中國地方政治研究會，中國地方財政研究會，及經濟問題與教育問題座談會等之組織，皆以大學同仁與政府之公務人員為基本會員。前述之兩種座談會會以目前各種實際問題，為討論之對象，如經濟問題座談會共計開會六次，先後討論糧食問題，田賦徵實物問題，興業公司問題，物價問題，以及省單位經濟建設委員會之組織問題等。中國地方政治研究會，分會員為七組，各推組長一人，分別研究（一）省制（二）縣制（三）鄉鎮保甲（四）民意機關（五）稅收（六）戶政，（七）警衛等問題，並於會員大會時，討論戶政之推行問題及縣政領導等問題。中國地方財政研究會則分會員為五組，計（一）財政政策組（二）縣鄉財政組（三）財務行政組（四）金融組（五）租稅組，亦各設組長一人，分頭推進研究工作。

以上所舉之各種研究會與座談會，為實行政教合作之一種方法，推行以來，雖參加人員，頗具熱忱，但以成立未久，成效尚未顯著。現承江西省政府之捐助，決在中正大學以內，建築中山室一所，內設研究室，資料室，會議室，圖書室，及招待室等，凡屬有關政教合作之各種活動，皆以為中心。研究室在使負責研究建國理論與地方建設之人員，能以集中於同一地方，安心工作，並得有機時相接觸，以資磋磨。資料室內則陳列有

關三民主義之各種著作，及各省省縣政府所發表之公報，法規，與報告等

，以供研究人員之參考，編輯方面，本大學現已出版地方建設雙月刊一種，中國地方政治研究會則發行政治知識旬刊一種，將來更有經濟問題座談會所主辦之經濟半月刊，以及各研究會所主編之報紙副刊，皆以編輯室為

工作地點，以資聯絡。至會議室則供各研究會座談會開會之用，招待室為招待來客公務人員之用，以期各地公務人員得與大學同仁聯絡，使理論與經驗發生交流作用，期使此一所物質上之建築，能成為政教合作之精神上之象徵。

六、結語

政教合作之運動，雖應抗戰建國之需要而產生，若能真有效果，亦能於勝利達成以後，行之久遠，使國家之政治計劃與教育計劃永遠配合進行，不致再有脫節之危險。不過在推行之初，種種條件，未能具備，政教合併之實施，一時難期成效，若無遠大之眼光，堅定之信念，濃厚之興趣，與合理之忍耐，以資維繫，難免有半途而廢之危險。為保障政教合作運動之成功計，以下各點，必須注意：一、大學於推行政教合作之時，應使教授有充分之時間，以努力於實際問題之研究，以創造適合中國国情之學術，而樹立其權威，強化其發言之力量；二、各教授既需運用大部分之時間，以研究建國之理論與實際問題，則於其他方面之工作，應求合理的分配，方能使學者之精力，有所集中，並能有所成就；三、大學教授所可供編排新穎 言論精闢 消息靈通 編排新穎 內容豐富

有實際之改善，使有餘力餘暇以從事進修，然後方能使其逐漸認識政教合作之價值，如參加人員，皆能有此認識，更能誠心樂意的踊躍努力，則政教合作之理想，乃有實現之可能。

江西新型報
大江日報
言論精闢 消息靈通
編排新穎 內容豐富
外埠每月九角
本埠每月八角
•社址•吉安弓箭街

二 民 主 義 的 政 治 建 設

葉 青

國父孫中山先生說：「自建國方略之心理建設、物質建設、社會建設三者出發之後，予乃從事於草作國家建設，以完成此缺。國家建設一書，蓋前三者皆獨大，內涵有民族主義、民權主義、民生主義，五權憲法。地方政府、中央政府、外交政策、國防計劃八冊」。看了這幾句話，可知我們今天所說的政治建設，就是孫先生所說的國家建設了。

其實，所謂建國即是國家建設。對此建國方略中之心理建設、物質建設、社會建設三者都可包括於國家建設之內。這是一看國父底繼承者蔣委員長說「三民主義即為統攝心理、物質、政治、社會四大建設以完成國家建設」一語，便可明白的。說國家建設就是政治建設，豈不是說國父底「全部建設都可包括」在政治建設內（蔣）？由於一切建設必須通過政治，否則不能成功，所以「政治……包括經濟、教育、倫理、社會、軍事、交通等等均為政治的事業，由國家來主持。政治統攝了一切」。

但「我們在此處所講的政治建設，比較地是採取狹義，即指普通所謂

政治底範圍以內之實際事物」（蔣）。明白地說，政治建設底政治，是與經濟、教育、倫理、社會、軍事等等相對而言的，並且就是法律和財政也不包括在內。正如蔣委員長所說，政治建設「特別是指國家政治機構之建設，要適用而言」，就政治底本義看來，固然如此。而在研究上和敘述上，亦確不致失之籠統廣泛，有無從着手之感。

從民族主義言，三民主義的國體就是民族主義的國體。意即國家底主權為民族所有。詳言之，第一，國家底主權操於本國民族，不受外國底侵犯。這是獨立的國家。要建設它，必使「中國為中國人之中國，決不能為非中國人所宰制」（孫）。民族主義底作用正在於此。它主張「收回已失之土地與國權」，「求中國之自由平等」（同）。第二，國家底主權為國內各族所共有，不為一族所獨有。這是平等的國家。要建設它，必須「打破種族上不平等之階級」（孫）。國家為國內諸族所有，「非一二族所可獨佔」（同）。所謂民族主義主張中國「於反對帝國主義及軍閥之革命獲得勝利以後，要組織自由統一的『各民族自由聯合的』中華民國」，務使「境內各民族一律平等」（二全大會宣言）。第三，國家底主權屬於整個民族，不

革命之合一。那末三民主義的政治建設就是這三次革命後的政治建設之合併了。於是國家底政治機構便不單是民權主義的，也應是民族主義的和民生主義的。由於民權主義是政治思想，自當以它為中心，但不能因此遂將民族主義和民生主義除外。三民主義的政治建設，就是三民主義的政治建設。

然則三民主義的政治建設為何？三民主義的政治建設就是建設三民主義的政治制度。什麼是三民主義的政治制度？要答覆這個問題，須分成國體、政體、中央政治、地方政治、程序、目標六部分來說。

第一 說國體

三民主義的政治建設之於國體，自然以建設三民主義的國體為任務，而目要把它看成第一件事。否則其它的政治建設便無從做起了。那末甚麼是三民主義的國體呢？

從民族主義言，三民主義的國體就是民族主義的國體。意即國家底主權為民族所有。詳言之，第一，國家底主權操於本國民族，不受外國底侵犯。這是獨立的國家。要建設它，必使「中國為中國人之中國，決不能為非中國人所宰制」（孫）。民族主義底作用正在於此。它主張「收回已失之土地與國權」，「求中國之自由平等」（同）。第二，國家底主權為國內各族所共有，不為一族所獨有。這是平等的國家。要建設它，必須「打破種族上不平等之階級」（孫）。國家為國內諸族所有，「非一二族所可獨佔」（同）。所謂民族主義主張中國「於反對帝國主義及軍閥之革命獲得勝利以後，要組織自由統一的『各民族自由聯合的』中華民國」，務使「境內各民族一律平等」（二全大會宣言）。第三，國家底主權屬於整個民族，不

屬於民族內的個人。這是集體的國家。要建設它，必須限制個人底自由，勿使擴張。因爲『自由太多，沒有團體』（孫），民族便成一個空名了。所以『在今日自由……萬不可再用到個人上去，要用到國家上去。個人不可太過自由，國家要得完全自由』（同）。第四，國家底主權是國家的，不是地方的。這是統一的國家。要建設它，必須『打破分崩離析割據分爭的封建局面，完成國內的統一』（蔣）。民族的國家是反對『武人割據』（孫），主張『各地方……擁護中央』（蔣）的。所以中國『萬不能再有聯省的議會』（孫）。的確，『吾國今日之當採單一國制，已無研究之餘點』（『國民黨宣言』）。具有此獨立的、平等的、集體的、統一的國家四義的，則其國家爲民族所構成，自然是民族主義的國家了。這時，國家底主權還不在民族手裏嗎？

從民權主義言，三民主義的國體就是民權主義的國體。意即國家底主權爲人民所有。民族由人民構成，說國家底主權爲民族所有即等於說國家底主權爲人民所有。從民權主義看去，確應如此。『民爲邦本』，所以國家由人民組織而成。因此『一國之內人人平等』（孫），彼此『相視皆伯叔兄弟，諸姑姊妹，……無有貴賤之差』（同盟會宣言）。這樣，『君主何復有存在之餘地？』（孫）。滿清王朝造成國內民族上的不平等，因而君民有甚深之惡感。所以『君主立憲在它國君民無甚深之惡感者，猶或可暫安於一時，在中國則必不能行。……中國歷史上之革命，其混亂時間所以延長者，皆由人各欲帝制自爲，遂相爭相奪而已。行民主之制，則爭自絕』（孫）。孫先生說：『有此三者，故予之民權主義，乃第一決定爲民主』。所謂民主，即歐美所謂共和國是。其不同的，在於它一開始就『確定男女平等之原則』（『民黨政綱』），把婦女看作構成國家的人民。因此，民權主義底口號是『建立民國』。（同盟會宣言）共和國或『民國爲世界最高尚之國體』（孫），即人民組成國家的最佳方式。今既『定之以爲制度矣』（同），其『敢有帝制自爲者，天下共擊之』（同盟會宣言）

。所以民權主義的國家，是民主共和國。那末國家底主權還不在人民手裏嗎？

從民生主義言，三民主義的國體就是民生主義的國體。意即國家底主權爲勞動人民所有，不屬於資本家。因爲民生主義要『打破社會上不平等之階級』（孫），而此階級爲資本家和勞動者兩種，即富人和貧人兩種。『富者壓制貧者』，『在社會上壟斷權利』（同）。以致『近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，遂成爲壓迫平民之工具』（『全大會宣言』）。中國只是患貧，不是患不均』（孫），所以應求『實業之發達』。但『不均的病根』（同）仍在，將來必『生社會之階級，貧富之不均』（同），現在應先事預防。其法即平均地權，節制資本，國營實業，造成『國家產業主義』。而『國家底利益，大家可以均沾，少年的人有教育，壯年的人有職業，老年的人有養活』。至於『救災治病，及夫改良社會，勵進文明』（同），皆有所出。這時，人民只有『分業之關係』（同），並無貧富之區別，大家都是勞動者了。於是『我中華民國之國家一變而爲社會主義之國家矣』（同）！資本家呢？沒有了。所以民生主義是『反對少數人獨占經濟之勢力，壟斷社會之富源』（同）的。它在實際上『則排斥少數資本家，使人共享生產上之自由』（同）。這樣，民生主義的國家就是社會共和國了。國家底主權還不在勞動人民手裏嗎？

從此種種看來，三民主義的確是適合中國国情順應世界潮流建設新國家一個最完全的主義。因此，中國便成『民族的國家、國民的國家、社會的國家』，『完全無缺』了。這時，『我們中國當成爲至完美的國家』，『爲民所有，爲民所治，爲民所享』（孫）。這豈不是一件幸事嗎？

第二說政體

三民主義的政治建設之於政體，自然以建設三民主義的政體爲任務。甚麼叫做三民主義的政體？這是把三民主義的國體確定後即應解答的問

題。

據民族主義言，三民主義的政體就是民族主義的政體。意即主權底行使不是一人或一族之特權，即不由君主或軍閥來獨行獨斷，而認為是整個民族底權利，即由全民共行共斷。所以民族主義的政體是全民政治。孫先生說：我們「必須要把國家底政治做成一個全民政治」。在有幾個民族時，如中國從前，「滿清專政，彼爲主，我爲奴，以他民族壓制我民族，不平孰甚？」（孫）。所以民族主義的政體，「對國內各民族自當一律平等」（蔣）。即依照各民族人口底比例選舉，或像蘇聯那樣設立民族院，以共同行使主權「其較爲闊小者，更當以政府底力量來扶植他們，使之自治」（同）。「此爲以民族主義和國內諸民族也」（孫）。至於自治之非「憑藉外來勢力」（蔣）者所可藉口，則是不待言的。

從民權主義言，三民主義的政體就是民權主義的政體。意即主權底行使不由君主或軍閥而由人民，並且在人民中亦採取共同形式。因此孫先生一則說「民權政體凡事都是應該由人民作主的，所以現在的政治又可以叫做民主政治」；再則說「天下爲公」，民權大同，故「予之民權主義……則以民主專制必不可行，必立憲而後可以圖治」。因爲「民國是以民爲主的，國家底大事人人人都可以過問」。所以「民權卽民治也，……人人皆應有政治之質」。（孫）。而且這是沒有貧富之分和男女之別的。一切人底「政治地位，都是一律平等」（同）。很好，但人民甚多，散居全國，何以爲治？「是故政黨政治雖非政治之權則，而在國民主權之國則未有不賴之爲唯一之常執者」。（《國民黨組黨宣言》）。民治非採取黨治形式不可。」故黨者所以代表人民心理，爲「人民之憑藉」（孫）的。這種黨治，孫先生後來把它解作一黨政治了。即主張由一個黨來建國治國。但不論怎麼，黨治不是一部份人底專制，以立憲爲依據。因此法治成爲了必要。孫先生把法治看作主義，「就大體統稱對外宣旨」，並主張「導民歸於法律之途」（孫）。軍政「爲軍法之治」，訓政「爲約法之治」，憲政「爲憲

法之治」。（《國慶會宣言》）。所以民權主義的政體是民治政體、黨治政體、憲治政體。此三義甚爲重要，必須注意。

從民生主義言，三民主義的政體就是民生主義的政體。意即主權底行使不屬於資產階級而屬於一般平民。「近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，遂成爲壓迫平民之工具。若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數人所得而私也」。（《一大會宣言》）。所謂「一般平民」，顯然意謂着勞動大眾。實行民生主義，「則大公司大資本都爲公有之社會事業，可免爲少數資本家所壟斷專制」（孫）。於是勞動人民便以「公有……何異於民有」（同）之故，「即共享其利」（同）。他們不僅生活有著，教育亦有著。因此便有時間有能力過問政治了。民生主義給民權主義以真實的基礎，使它不致流於虛偽。「社會的國家」（孫）出現了社會的政體。換一句話說，民生主義的民權主義是「社會共和的政體」（同）。這也就是說，民生主義的政體是社會的政體或「社會共和的政體」。孫先生不曾明白說「民生主義就是社會主義」嗎？

從此可知三民主義的政體是民族的、國民的、社會的共和政體或立憲政體了。詳言之，即民族政治、全民政治、民治政治、黨治政治、法治政治、平民政治或社會政治。其具體形式則爲人民四權享受，政府五權分立，以求人民和政府底平衡，即所謂權能平衡是。

第三說中央政治

政體既是三民主義的，則中央政治亦非三民主義的不可。具體來說，即由全國人民不分民族、男女、貧富一律平等地有選舉罷免創制修改決四權，以之管理中央政治。怎樣實施呢？即由國民選舉代表，「組織國民大會，以制定五權憲法。……憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院」（孫）。對於其他中央官員之選舉與罷免和對於中央法律之創制與複決，則由國民大會代行。「即國民大會

於中央政府官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創制權，有複決權。」（同）。所以國民大會是行使主權的最高機關。「建國大綱」上說「中央統治權則歸於國民大會行使之」二語，即是一個證明。

所謂五權憲法，比之舊有的和流行的三權分立，是一種「新主義，叫做五權分立」。即在行政、立法、司法三權之外，加上考試和監察兩權。

因此，五權憲法「以五院制為中央政府，一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院」。「行政院暫設如下各部：一內政部，二外交部，三軍政部，四財政部，五農礦部，六工商部，七教育部，八交通部」（孫）。行政院及其各部由民選總統負責組織；立法院全由民選構成；「其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統負責。五院皆對國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之。而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。……國民大會及五院職員與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此五權憲法也」（孫）。

中央政府底權力如何？「今之政治家有主張地方分權者，有主張中央集權者」，皆有其故，亦皆有所偏。孫先生因此主張「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」（孫）。舉例說來，「一國之外交當操持於中央，……其餘如海陸軍郵電事業等，亦不能分其權於地方」（同）。教育、交通及農礦工商等，則有屬諸中央者，有屬諸地方者。但「言地方分權，……則當以縣為單位」（同），不宜「集權於一省」，省是「立於中央與縣之間以收聯絡之效」的（同）。

至於中央政府底職務，不僅注意於行政方面、管理方面，尤在積極地發展國營實業，為人民造福。孫先生說：「近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施」，今應恢復此制。繼承孫先生的蔣委員長說：「政治底內容，……綜合起來講，就不外『國計

民生』四個字。一切政治底設施，無非是要使國家富強，民生樂利。必須能夠如此，纔算是政治」。三民主義的政治尤須這樣。它不單是民權主義的，「必須是民主主義的」（蔣）。所以「現代的政治建設，必須以民生為首要」（同）。

到這裏，便可知道甚麼是三民主義的中央政治了。摘要言之則有四端：（一）人民底四權表現為國民大會；（二）政府底五權表現為五院制度；（三）中央與地方採取均權主義；（四）政治底任務在於富國養民。

第四說地方政治

在這方面，因為三民主義中的民權主義，主張人民管理政治，是特別注意的。孫先生以為國家由地方積成，人民要管理中央政治先要管理地方政治。同時他是主張直接民權的，而直接民權行於中央較難，行於地方較易，所以他特別看重地方政治。如果民國要名符其實，不可動搖，應從地方政治入手。要人民積極參加地方政治了，纔算是民治；同時人民也纔會擁護民國。

那末怎樣辦呢？地方自治。這就是說，「將地方上的事情讓地方人民自己去治，政府毫不干涉」（孫）。這樣的地方自治，是民國之基礎，甚為重要。「中國人普通心理，以為無論甚麼事，都是要從上做起。譬如造房子，下面沒有動土，沒有做牆基，便先搭一個空架子，先要上樑，上了樑之後再來做下部。……外國人就不然。要做房子，先從下做起」，「注意於最低之地」（同）。這是鞏固根本的辦法。所以「建設民國不是完全從上面可以做得到的，……還是要從下面做起來」（同）施行。

「凡國家之治，原因於地方」（孫）。如果「地方自治之制日益發達，則一省之政治遂於此進步。推之國家亦然」（同）。所以「地方自治乃建設國家之基礎。民國建立後，政治尚未完善。政治之所以不完善，實由於地方自治未發達。若地方自治已發達，則政治即可完善，而國家即可鞏

固。……法美兩國之能日臻強盛，要以注意地方自治為根本」（同）。這固然是政府底責任，尤其「人民所當引為責任者」（同）。

因為地方自治有這樣的重要，所以孫先生對於三民主義的政治建設，是從地方起而後及於中央的。依他，實行民族革命政治革命之初，是軍政時期，即破壞時期，要到訓政時期纔開始建設。「在此時期內」（孫），最重要的是「建設地方自治，促進民權發達。這應以一縣為自治單位。縣之下再分為鄉村區域，而統於縣」。「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」（同），使人民「受四權使用之訓練」。凡「完畢其國民之義務，實行革命之主義者，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」。這時便「成爲完全自治之縣」了。「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權」（同）。

這種自治，以鄉村爲基礎，當然要達於保甲。並以保甲爲起點，即由保甲而鄉鎮而縣。其在這些地方所行的四權，不僅無男女界限，而且無民族界限。凡民族中人，凡國內的民族，皆得享有，正同對於中央政治一樣。所以地方自治不但是民權主義在地方上的形態，也是民族主義在地方的形態。

但要把地方自治做好，單就民權主義說，亦有很多的準備，依孫先生，須將「全縣人口調查清楚；……全縣警衛辦理妥善」；還要「設學校」，把全縣教育「充分辦就」。（孫）。如果就民生主義說，準備之事還多。這有量土地，「定地價」，「樂荒地」，「修道路」，辦理衛生事宜，等等。（同）。以上各事，在孫先生，還以爲是「地方自治開始」所做的。
「如辦有成效，當逐漸推廣，及於它事」。（同）

「此後之要事，爲地方自治團體所辦者」（孫），首爲「興辦」或「發展」「縣之天然富源與大規模之工商事業」。如「需外資方能經營者，當由中央政府爲之協助。所獲之純利，中央與地方政府各占其半」（同）。

。次「則農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作等事。此外更有對於自治區域以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之」。

「糧食一類，當由地方公局買賣，……地方餘糧則由公局轉運銷售於外，其溢利歸諸地方公有……其餘衣住行三種需要之生產製造機關，悉當歸地方之支配，逐漸設局管理」，至於「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」。

（同）

「總而論之，此所建議之地方法自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織」（孫）。它底情形，如前所描寫，皆只是訓政時期底形態。因爲孫先生對此說得很多。若到憲政時期，必更進步。那時至少要與民生主義底「國家產業主義」（同）階段相配合，成爲產業縣有縣營。孫先生在這裏，雖只說過「收土地爲地方公有」（民二「地方自治爲社會進步之基礎」）一句話，但依照前述訓政時期縣自治的情形看來，其發展必至如此。同時依照方祀所說的民生主義階段看來，亦必至如此。所以三民主義的縣不僅是一個政治的共同體，而且是一個經濟的共同體。它相當於共產主義者所頌揚的公社。這是一件很有意義的事。

縣以上是省，仍屬地方，其政治亦以地方自治爲原則。孫先生說：「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（縣自治政府成立後所選以參預中央政事者——青）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」（孫）。那末該省內之地方行政便屬諸地方自治了。誠然。「省爲自治團體」（國民黨宣言），應「使各省人民完成自治，自定省憲，自選省長」（孫）。「故各省除省長所掌之官治行政外尚有若干行政，必須以地方自治團體掌之，以爲地方自治行政。……其目有六：（甲）地方財政；（乙）地方實業；（丙）地方工程；（丁）地方交通；（戊）地方學校；（己）慈善公益事業」。

（國民黨宣言）。

省底地方自治「行政有立法權，惟不得與中央立法相抵觸」（同）。並且「一省以內，所有經濟問題、政治問題、社會問題，惟有於全國之規模中始能解決」。（全大會宣言）。「如是，則所謂自治，始為真正之人民自治，異於僞託自治之名以行其割據之實者」（孫）。因爲省自治不僅以縣自治爲單位，而且是以縣自治爲「基本然後擴而充之以及於省」（同）的形態。

這樣的省自治和縣自治，是「真正的自治，……適合於民族之需要與精神。然此等真正的自治，必待中國全體獨立之後始能有成。中國全體尚未能獲得自由而欲一部分先獲得自由，豈可能耶？故知爭回自治之運動，決不能與爭回民族獨立之運動分道而行。自由之中國以內始能有自由之省」（全大會宣言）和自由之縣。民權主義是離不開民族主義的，情形正同它離不開民生主義一樣。中國底地方自治是三民主義的地方自治。

第五說程序

三民主義的政治建設是計劃的政治建設。「建國大綱」二十五條實爲很好的證明。其實，孫先生底這種思想，首先表現於「同盟會宣言」；其次表現於「孫文學說」第六章，再次表現於「中國之革命」。那是早决定了的，永遠一貫。因此，三民主義的政治建設有一定的程序。

在第三時期，必須說的，首爲國民大會；次爲憲法；次爲五院制的中央政府。在民族主義方面，是對外實行援助弱小和促進大同之政策。在民生主義方面，是對內完成國家產業主義，即國家社會主義之建設。這時，國、省、縣各級底政治建設俱告「完成」（孫），政治任務或建設工作則在發達各種公營事業，向着「共有共治共享」（孫）之途邁進。教育之振興是不成問題的。

三民主義創立者孫先生，對於這分成三個時期的建設程序，甚爲堅持。他說由「辛亥之役……至今日（民國十三年——育），三民主義之實行猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後初未嘗依預定之程序以爲建設也」。所謂預定之程序，即同盟會在辛亥前六七年所宣布之前述三個時期。由辛亥到民國十三年，不僅三民主義之實行有問題，即臨時約法之實行亦有問題。論者因此議及臨時約法之本身，「曾不知癥結所在，非由於臨時約

在第一時期，最重要的政治建設是組織軍政府。革命黨起了義師，要

「內輯族人，外禦寇仇」（同），便組織軍政府以總攝一切行政。這時，「軍隊與人民同受治於軍法之下」（同）。同樣，「一切制度悉隸於軍政之下」（孫），不能有外。還重要的是這個政府要「宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統」（同）。總括說來，這時底政治建設就是軍政府、軍法、軍政、宣傳主義、統一國家五項。

法之未善，乃由於未經軍政訓政兩時期而即入於憲政」（孫）。「欲速則不達」，所以建設程序有不可踰越的性質，應按步就班做去。

喜歡憲政不喜歡軍政訓政的毛澤東們，到這裏不應有所覺悟嗎？那是孫先生「本世界進化之潮流，諸國已行之先例」（孫），依中華現有之實情，而制定出來的，實為歷史底必然和實踐底必然。蘇聯在十月革命後之由軍事共產主義而新經濟政策而新憲法所經過的三個時期，與我們底由軍政而訓政而憲政者略同。不過它是盲目的摸索，我們則意識地預先規定。這種有計劃地建設三民主義政治，是人類理智之高度的發揮，值得注意。

第六說目標

依照建設程序，三民主義的政治完成之時，中國便成為一個廣大的自治團體。縣是自治的，省是自治的，我們已經知道了，那叫做地方自治。國呢？亦然。由全國人民選舉總統和代議士以組織行政院和立法院，由總統及人民選舉的國民大會以產生司法院、考試院、監察院。此五院制的政府，對國民大會負責。國民大會對它底官員能選舉罷免；對它底法律能創制覆決。這種民治不是人民自治嗎？合此縣自治、省自治、國自治而言，中國底各級政治皆由各級人民管理。所以民治國家不過一大的自治團體而已。

必須注意，自治不是分離、獨立、割據之謂。它是要「以自治主義相結合，以歸於統一」（孫）。這就是說，縣自治在縣政治範圍以內；省自治在省政治範圍以內；要國自治能涉及國政治底範圍。三層自治是國包括省，省包括縣，國又同時包括縣，而構成一個體系的。所以自治是建設民權主義國家的方法。

這樣，「我五千年文明優秀之民族，應世界之潮流，而建設一政治最清明、人民最安樂之國家」（孫）了。是的，中國成「一世界至進步、至莊

嚴、至富強、至安樂之國家，而為民所有，為民所治，為民所享」（同）。再加以它擁有世界最衆多之人口「握有世界最良美之土地、最博大之富源」（同）必然「還要對於世界負一個大責任」（同），「以實現高尚之理想」（蔣）。

我們底國父孫中山先生，早見到了這點。他告訴我們：「三民主義，吾黨所宗，以建民國，以進大同」。那末政治建設把中國變成三民主義國家後還不能停止了。它應該繼續前進，以謀大同之實現。所以三民主義有兩個任務；一是建設民國；二是促進大同。三民主義的政治建設亦復如此。

促進大同即是建設三民主義政治於世界，使人類達到「國際地位平等

政治地位平等經濟地位平等」（孫）之城。現在，「交通既便，世界……已有中外一家之勢」（同）。大同是有基礎的。別一方面，「蒙昧之世，小國林立，以千萬計。今則世界強國大國僅六七耳。由此更進，安知此六七大國不更進而成一世界唯一大國」（同）？所以大同是歷史的必然。那末三民主義的政治在世界上就有其遠大的前途了。

「雖然，欲泯除國界而進於大同，其道非易。必須人人尚道德，明公理，庶可致之。今世界先覺之士，鼓吹大同主義者已不乏其人。我五大種族，皆愛和平，重人道。若能擴充其自由平等博愛之主義於世界人類，則大同盛軌豈難致乎？」（孫）。誠然。但這裏所謂「自由平等博愛之主義」，是意味着三民主義的，一看「民權主義」第二講末段便知。三民主義以大同世界為歸宿，我在「總理全書提要」上論證過，不用多說。

孫先生給中國人指出了一個遠大目標。他以辛亥革命劃分時代地告訴我們：「以前之中國，為悲觀失望之中國，以後之中國，為樂觀有希望之中國。但願五大民族相愛相親，如兄如弟，……主張和平，主張大同。使地球上人類最大之幸福，由中國人保障之；最光榮之偉績，由中國人建樹之。不止一族一國之利益，並維持全世界全人類之利益焉。此則鄙人所欲與

五大民族之同胞共勉者也」！

最後來一個餘論吧。

有人說，你底三民主義的政治建設，講起來甚為動聽，但實踐則如何？理論自理論，事實自事實。毛澤東更進一步把這種情形看成三民主義底特色。他說：「共產主義是理論與實踐一致，即有革命澈底性；三民主義除了那些最忠實於革命與真理的人們之外，是理論與實踐不一致的，講的與做的互相矛盾，即沒有革命澈底性」。

這些話是對的嗎？否。任何主義，其理論底實踐是一個長期的過程，而且要經過種種階段。馬克思在「哥達綱領批評」上對於共產主義就作過這樣的說明。所以蘇聯自十月革命後到現在二十幾年並沒有達到共產目的。連工資與貨幣等俱未廢除。這就是說共產主義未曾實現。毛澤東說「共產是理論與實踐一致」，殊無證據。但我們却亦不能因此就說共產主義是理論與實踐不一致。明白這點，可知毛澤東說三民主義是理論與實踐不一致的云云，便甚為錯誤了。

孫先生說：「凡事由漸而來」；又說：「建設乃永久的事業」。也是由現實到理想之所必然。「建設雖不比破壞之難，無大危險，無大犧牲」（孫）；却自有其「艱難」（同）所在，須付「最高之代價」（同）。易行在力行之中。要「力行才能克服一切艱難，獲得最後效果」（蔣）。所以三民主義的政治建設不能一蹴而就。古今來有甚麼主義能夠說是例外？

「但是一般不明白的人，以為革命成功，即馬上能享幸福。現在幸福未至」（孫），便說三民主義是不兌現的支票。其實，「萬無此理」（同）。『舊之建屋。舊屋不好，必須推倒舊屋，一面掃除，再謀新築。但新屋未成，我同胞仍是在困苦地位，尚非謀安樂之時。待新屋成功，方可以共享幸福。故此幸福二字斷不能與建設二字同日而語』（同）。

但是三民主義的政治在今天有很大的成功。現我們分成國體和政體、

中央政治和地方政治四項來說吧。

在國體方面，由於辛亥之役和抗戰之役，中國被確定為民族主義的國家了；由於辛亥之役、討袁之役、護法之役、北伐之役和統一之役，中國被確定為民權主義的國家了；由於統一戰爭、國民經濟建設運動、建國工作，中國被確定為民生主義的國家了。雖然抗戰建國尚未完畢，但必勝必成已可斷言。而中國之為三民主義共和國，則早已沒有問題。洪憲帝制和張勳復辟之失敗，即是證明。

在政體方面，「五族共和」（孫），全民政治，俱是鐵的事實；民治、黨治、法治，則皆在實行之中；主權由平民代表——國民黨行使，更屬事實。這種三民主義的政治，現在得着全國人民底擁護，誰也不能否認了。

在中央政治方面，普遍民權，原則已定；國民大會，在籌備中；憲法草案，早經頒布；五院制度，業已實行；中央地力，均權為制；政治方針，經濟教育軍事並重，尤以經濟為基礎，努力建設。至於約法之制定，法律政策之成功，國民參政會之召集，事實尤多，不勝其舉。

在地方政治方面，地方政治法令之頒布，新縣制之施行，保甲組織之整頓，合作事業之推廣，糧食之管理，都是人所共知的事實。此外還有地方行政人員之訓練和保甲長之訓練等等。這也是舉不勝舉的。

當然，三民主義的政治建設並未完成，而且距離還遠。但我們對於它之見諸實踐，却不應否認。說做得不夠，是合理的；說未曾做好，亦很合理，那只是繼續努力的問題。要本春秋責備賢者之義以責備國民黨，用心亦善，應該接受。然而三民主義的政治建設已有相當成績，在國體方面成績尤大，則是任何人也當承認的事實。所以它之完全告成，可為預卜。

我國戶政的癥結

王維顯

- 一、引言
- 二、戶政性質之辯釋
- 三、戶政法規之檢討
- 四、戶政制度之商榷
- 五、結語

一・引言

年來由於新縣制之實施，由於憲政運動的展佈，自中央以至各省各縣，均經痛切地感覺到戶籍行政的重要，而謀積極推動之道；同時研究戶籍問題的學者，以及對於戶籍行政素有工作經驗的人士，亦能應時而起，發爲議論，或言戶籍制度須如何建立，或論戶籍法之應如何實施；吾人目觀這許許多值得欣慶的現象，亦不禁引起無限興趣，而爲戶政前途抱無限的新希望！惟就國內論壇對本問題的論著統而観之，發揮個人之主張者多；求其由戶籍理論以證驗實際問題，更就法理與實際以闡析其困難之癥結者，似尚不多覩。我們深信，理論與實際不可以偏廢；世無「無理論」之「實際」，果「實際」而無正確理論以爲之指導，則其結果必流人於歧途，貽行政之推行上以無窮的困難。尤其戶籍行政，不惟理論與實際不可偏廢，甚至二者之間實具有絕對的不可分性：在理論上能夠研析清楚，得到了正確的結論，然後再據之以草定法規，形爲制度，而表現於工作，則其法規始可以適用，其制度始可以健全，其工作始不至於紛糾錯綜而無所適從，如其不然，果何由可以免掉了戶籍法規之凌雜，戶籍制度之支離，與

夫戶籍實務之莫衷一是？所以我們必須明瞭戶籍理論之於戶籍實務，猶根之於莖葉，乃一不可分的整體，並非截然二事而可以作個別之探討者。際茲全國戶籍行政將普遍推行之時，我們對於前此所會發現的一些缺陷，實有很客觀很緻密地加以研究改進的必要。

作者於戶籍一事，既無實際經驗，亦未曾作過專門研究；第因興趣所鍾，又因時論紛紜，遂不免常生疑問。因疑問而追求，因追求而疑竇滋甚；如鲠在喉，不吐不快！爰不揣謬陋，特就戶籍行政的意義與性質，戶政法規之內容，以及戶籍制度之建立等問題，作一澈底的檢討；明知貽笑方家，亦聊當引玉之資耳。

二・戶政性質之辯釋

「戶籍行政之涵義，包括戶口調查與戶籍及人事登記二者；前者基於行政之作用，後者屬於私人身分之證明，其性質雖各不同，而實互爲運用；故以行政系統論，統稱爲內務行政中之助長行政」。這是內政部前對於戶籍行政所下的定義；可謂精當簡賅，無可疵議。（註一）但有時賢因過分重視「身分證明」之一點，而竟謂戶籍行政「應屬司法機關處理非該事件

之範圍」，甚至謂行政機關之處理戶籍行政事務，係屬一種「兼理」性質；一若戶籍行政並非行政機關職權內應有之事也者。論見立奇，難測高深；爲免以訛傳訛，貽誤於戶政前途計，似不可不一言以辯釋。

據聞此種議論，係以日本的戶籍制度爲例證。不知日本對於戶籍一詞，係採狹義的解釋，且向視戶籍事務爲國家行政中之分掌事項。內閣官制既列戶籍爲司法大臣職掌之一，除府縣而下，由各管區裁判所（即法院）判事（即推事）一人行使監督權外，司法大臣更依市制及町村制的規定以委任市町村長負執行之職責。故日本之戶籍行政，雖係採行司法監督制度，而其事務的處理，實際亦並非由司法機關直接任之。退一步言，即令日本戶政確屬於司法範圍，但我國的社會背景，法制沿革，以及政治傳統，無一不有其特殊性，無往而非歷代文化的產品，我們似乎亦不可以強拾他人牙慧以爲申釋本國內政法理上的依據吧？其次，爲是說者，即知參證國外的先例，那末亦何妨引領西望，再看看歐美國家處理戶政的情形？依淺

見所知，歐美國家的戶政，因其社會非宗法社會，其人民係依人而定屬籍，並無如我國所謂的戶籍登記事件外，其戶口之統計、註冊、登記等事務，率多分別操之於註冊官吏及警政機關，亦即視戶籍爲內政中一種正常的職務，並未聞有何種視爲「兼理性質」的實例。故就大多數國家內政方面的慣例言，我們實在還找不到足以說明此點的任何理由。

再次，論及所謂「司法機關處理之非訟事件」，則不可不先行明瞭中國法制演進的梗概。吾國歷代，刑法雖甚發達，但並無現代式的司法制度；迨清季變法維新，始摹倣日本而草創新制。在清季以前，歷代的民刑案件以及非訟事件，率操諸行政機關；爲民牧者，向視民刑詞訟爲其應管的事務。例如清代法制，在中央有刑部，在省有提刑按察使司，亦即俗所謂的臬司；自府州而下以至於縣，民刑案件，則悉萃於知縣的一身。如歷代的縣官制，即明定知縣之職掌爲：「掌一縣之政令，平賦役，聽治訟，興教化，勸風俗，養老，祀神，貢士，讀法」，列「聽治訟」爲知

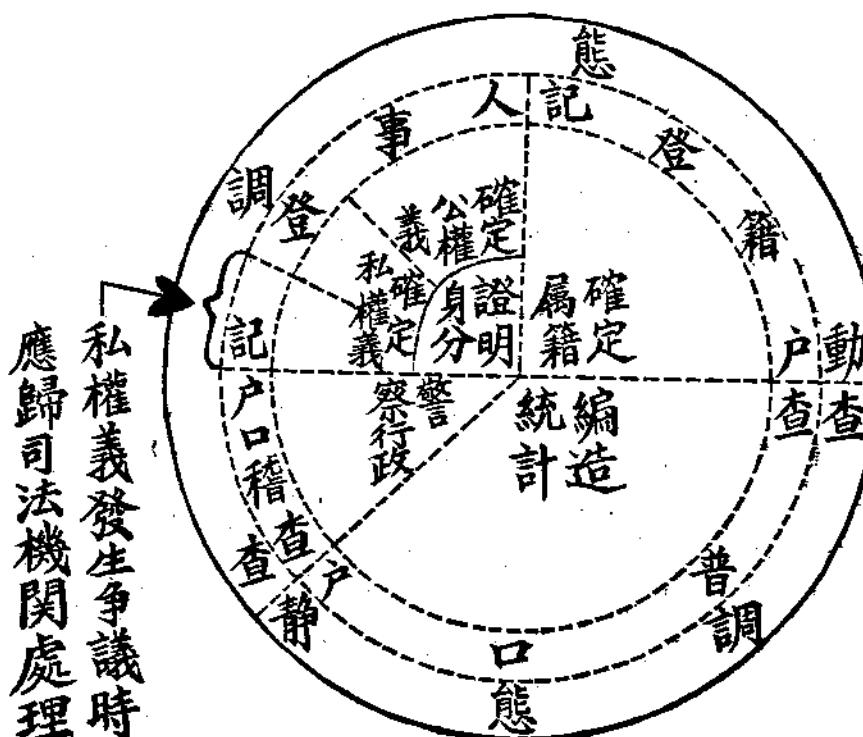
縣的主要職掌之一。佐理知縣「平賦役」「聽治訟」的，有刑名師爺和錢穀師爺。刑名師爺，可視爲知縣處理刑事案件的非正式最高幹部（幕友不列職官之內），錢穀師爺，可視爲知縣處理民事訴訟的非正式最高幹部；同時縣衙署中的吏房、戶房、禮房、兵房、工房，則是代知縣處理民事訴訟及行政訴訟的正式下級幹部；刑房，則是代知縣處理刑事案件的正式下級幹部。作者著於分析清朝檔案時，曾查見各房均有其專管的詞訟案件；且有時因案類劃分的不清楚，往往發生數房爭辦一種訟案的情事。我國司法制度的背景，於此已可概見。民國以來，司法雖已脫離行政而獨立，然降及今日，仍有許多縣分的司法，不能不由縣長兼理；即在設有司法處的縣分中，而縣長仍不能不兼理司法行政及檢察職務；可見司法機關猶未健全，司法制度尚須逐加充實。加以國人出於歷代積習的薰陶，向來缺乏司法應脫行政而獨立的觀念，所謂「處理非訟事件」者，不僅法制方面扞格難通，即就社會風習而言，殆亦無從自圓其說。

尤要者，論戶政，便須以本國戶政爲本位，而探明其遞嬗之跡。我國歷代對於戶政設施，雖不具備現代意義的戶政制度，然徵諸古籍，禹貢有「禹平水土，定爲九州，撫有民三百五十五萬三千九百三十五人」的記載，周禮秋官司寇有「司民掌登萬民之數，自生齒以上書於版，異其男女，歲登下其生死，及三年大比，以萬民之數詔司寇，司寇獻之於王，王拜而受之登於天府」的記載，足證歷代戶政淵源之深固。自周而漢，有民曹，戶曹；降及於隋唐，在中央設有六部之一的戶部，在等於現時之省的「道」制中，則設戶口使，明清之世，中央有戶部，省有承宣布政使司，縣有戶房。可見戶籍機關亦隨着行政制度的演進，而組織化，繁複化。所以若就我國的政治傳統及戶籍的沿革而言，愈足以證明戶政是行政中的一種正常職務。

最後，請更進而就戶政的作用分析之。我們知道，戶籍實務雖細瑣，應用雖廣泛，但扼要言之，其所包括者，不外戶口靜態調查，及戶口動態

調查兩方面。靜態調查，為編查、普查之類的事務，其作用在編造統計，供諸種行政上的參考。動態調查，為戶口稽查（或查報）、戶籍登記、及人事登記之類的事務，其作用，第一種係基於管轄之需要，第二種在因戶以定人的屬籍，第三種則在確定人的身分，以明其權利與義務。戶籍行政範圍中既包括這許多事項，可見人事登記不過是其中的一小部分。人事登記的本旨，既在確定個人的權利與義務，那末權義之中，尚有公權義與私權義的分別：公的權利與義務，平時應受行政上的監督與保障，自不待言；即私的權利與義務，如無私法上的法律問題發生時，實際上亦很少有司法的監督、保障之可能。所以我們可以進一步的說，人事登記的作用，其本質實包含有兩個階段，證明身分的一段，可視為作用之一體——，亦即「手段」；確定權義的一段可視為作用之「用」，亦即「目的」；而在此種「目的」的領域中，尚有一半純粹在於貫徹國家的行政效用，其餘一半，始在確定私人的權利義務。私人權義遇有爭議問題，其事務始能歸諸司法範圍。故戶籍行政全部事務，若果加以詳盡的分析，統其性質，有如下圖：（註二）

由上圖觀之，可知在戶籍行政的全部領域中，其事務之屬於司法範圍內者，不過十六分之一耳；倘據此十六分之一的事務以斷定其全部行政的性



質，亦何以異於「把線之鼻而以爲象」乎？

綜上論證，吾人爰不得不明確指陳：戶籍行政，屬於內政範圍；所謂「應屬司法機關處理非訟事件之範圍」者，既無實例可援，亦無法理根據，非正確合理的詮釋也。

三、戶政法規之檢討

前一節的論述，直接在辨正戶政的性質，間接即所以闡明戶政理論苟不正確，則戶政本身亦必受到不良的影響。現在我們更要進而徵引有關戶政的各種法規，藉以窺測我國戶政在這方面的得失癥結所在。

往昔社會，所崇尚的，是政簡刑清的政治，故戶政萌芽雖早，而歷代戶口的編審，實極簡單，且純屬靜態調查，目的亦紙在清奸宄，革賦役。自因康熙五十一年永定人丁定額，倡「盛世滋生人丁」之例，雍正年間將丁稅摊入地糧，乾隆三十七年以後，並此簡單的編審制，亦已逐漸廢弛。故沿至清末推行新政，始草創具有現代意義的戶政制度。計自清末迄今，政府所頒行的戶籍或保甲調查法規以及各類有關的調查表件，有左列各種：

- 一、清查戶口章程（光緒三十四年頒布）（廢止）
- 二、戶口調查統計表部表三十六種省表七十二種（光緒三十四年民政

- 部統計處擬訂）（廢止）
三・內務統計表編制暫行規則（附人口統計表省道級二十三種縣表二十二種）（民國二年五月內務部公布）（廢止）
四・縣治戶口調查規則（民國四年八月二十日教令第三卅二號公布）（
廢止）
五・警察廳戶口調查規則（民國四年八月二十日教令第三十三號公布
）（廢止）
六・縣治調查戶口督警察廳調查戶口書類式（縣治部分表冊式八種門
牌式四種警廳部分調查票式七種門牌式一種）（民國四年內務部
頒行）（廢止）
七・內務統計查報規則（附人口統計之統計表式九種市鄉調查票式二
種）（民國十一年一月二十五日內務部修正內務統計表編制暫行
規則為本規則重行公布）（廢止）
八・戶口調查統計報告規則（附調查表式四種統計表式三種）（民國
十七年七月十九日內政部公布）（廢止）
九・戶籍調查別類（見十七年十二月內政部第一期民政會議紀錄第一
〇三頁）（未實行）
十・清查戶口暫行辦法（附戶口冊及說明）（民國十八年十一月十二
日內政部公布）（未實行）
十一・全國戶口大調查辦法（見第二次全國內政會議報告書第三六四
頁）（未實行）
十二・剿匪區內各縣調查保甲戶口條例（附表九）（民國二十一年八月
豫鄂皖三省剿匪總司令部頒二十四年七月十九日軍事委員會
委員長南昌行營修正公布同年七月五日訓令修正「公共處所戶
口調查表」說明第二項）（現行）
十三・首都警察廳戶口調查規程（附戶口異動報告須知及調查表式）
- （民國二十四年一月十七日內政部核准修正公布）（現行）
十四・非常時期重要城市戶口查報登記暫行辦法（附補充令）（民國二
十九年八月十日行政院公布）（現行）
十五・人事登記暫行條例（附表七）（民國十八年一月二十五日內政部
公布）（廢止）
十六・戶籍法（民國二十年十二月十二日國民政府公布二十三年三月
三十日國民政府修正同年四月二十七日公布五月行政院奉令轉
飭自二十三年七月一日起施行十一月行政院奉令轉飭暫緩施
行）
十七・剿匪區內各縣戶口異動登記辦法（附報告表式五種呈報表式三
種二十三年八月卅日增訂呈報表式三種）（民國二十一年十二
月豫鄂皖三省剿匪總司令部頒）（現行）
十八・戶口遷移證明書式（民國二十二年三月豫鄂皖三省剿匪總司令
部頒）（現行）
十九・戶籍法施行細則（附聲請書式二十一種備告書式二種證明書式
一種訴願書式二種決定書式一種戶籍登記簿式二種人事登記簿
式九種各種登記簿西式戶籍登記簿自錄式人事登記簿目錄式戶
籍主任圖記式各一紙副簽署單式二種閱覽費抄錄費聯單式二種
戶籍統計表式六種）（民國二十三年六月五日內政部公布）（
現行）
二十・公民宣誓臺記規則（民國二十三年六月五日內政部公布）（現
不適用）
此外尚有間接與戶政有關的，或者載有涉及戶政條文的法規，茲就其
民政府成立以來所頒行者，表列如左：

別類 官 制	規 名 稱	公 布 年 月	主計處呈國民政府核准第8條1項	有 國 戶 政 條 目	
				法	規
一・國民政府主計處組織法	修正 19 20日公布 20 4月1日施行 20 6月29日				
二・國民政府主計處處務規程	25日公布 20 4月1日施行 20 6月29日				
三・內政部組織法	28日施行				
四・內政部各司分科規則	30日公布 5 8日修正 12 8日重訂 20				
五・省政府組織法	5日修正 17 12月10日修正 21 6月10日修正 21 5日修正 27 15日修正 21 14日修正 21 5日				
六・省政府合署辦公辦法大綱	修正 14 17日公布 16 7月8日重訂 20 3月23日				
七・市組織法	5月20日公布				
八・縣組織法	19日施行 17 15日公布 18 6月5日修正 18 10日				
九・縣組織法施行法	5月20日公布				
一〇・縣各級組織綱要	18日施行 19 7月7日修正 18 10日				
一一・縣政府辦事通則	10月2日公布 8 10日施行				
一二・縣政府裁局改科暫行規程	9月19日公布				
一三・剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱	10月2日公布 13 2日修正 19 9月2日修正 13 5日公布				
一四・區自治施行法	3日公布同月修正公布				
一五・各縣分區設署暫行規程	26日公布 10 2日公布 19 3日修正 7 7日公布				
一六・剿匪省份各縣分區設署辦法大綱	18日公布 15 6月31日公布				
一七・各縣區公所與公安局劃分事權辦法	26日公布 9 6月16日公布				
一八・鄉鎮自治施行法	20日公布 19 7月7日修正公布				
一九・地方行政機關統計組織暫行規則	24日公布				
行政院	軍事委員會委員長南昌行營	第8條1項	第8條1項	國民政府	主計處呈國民政府核准第8條1項
行政院	軍事委員會委員長南昌行營	第16條1項	第16條1項	內政部	第8條1項
行政院	軍事委員會委員長南昌行營	第8條	第8條	國民政府	第10條
行政院	軍事委員會委員長南昌行營	第26條1項	第26條1項	行政院轉請	第13條
行政院	軍事委員會委員長南昌行營	第6條	第6條		
行政院	軍事委員會委員長南昌行營	第5條7項	第5條7項		
行政院	軍事委員會委員長南昌行營	第2項	第2項		
行政院	軍事委員會委員長南昌行營	第80條1項	第80條1項		

政	類	規
一・統計法	(不詳)	第8條 內政部 第8、9條
二・統計法施行細則	(不詳)	第7條 行政院 第5條
三・全國內政統計查報通則(附表二)	第9條 國民政府 第9、10條	第7、8、9條 內政部 第7、8、9條
四・市生死統計暫行規則(附表式十二種)	第10條 外交部 第10條 國民政府 第10條	項第7條 項第8條 項第9條 項第10條 項第11條 項第12條 項第13條 項第14條 項第15條 項第16條 項第17條 項第18條 項第19條 項第20條 項第21條 項第22條 項第23條 項第24條 項第25條 項第26條 項第27條 項第28條 項第29條 項第30條 項第31條 項第32條 項第33條 項第34條
五・民法總則編	第3條 第4條 第5條 第6條 第7條 第8條 第9條 第10條 第11條 第12條 第13條 第14條 第15條 第16條 第17條 第18條 第19條 第20條 第21條 第22條 第23條 第24條 第25條 第26條 第27條 第28條 第29條 第30條 第31條 第32條 第33條 第34條	第12條 第13條 第14條 第15條 第16條 第17條 第18條 第19條 第20條 第21條 第22條 第23條 第24條 第25條 第26條 第27條 第28條 第29條 第30條 第31條 第32條 第33條 第34條
六・民法親屬編		
七・民法繼承編		

類	規	法	務	內政部	調查戶口綱領
八・僑在內地者更名改姓及冠姓規則 （行政院定期完成縣自治實施方案內政部主 管事項分年進行程序表）	1945年5月8日修正公布	1945年5月施行	1945年5月1日公布	第7目 第39條	第4款1項
九・地方衛生行政初期實施方案 （一・市衛生行政初期實施方案）	1945年5月10日公布	1945年5月施行	1945年5月11日公布	衛生部	
一・兵役及婦男子調查規則	1945年5月25日公布	1945年5月施行	1945年5月26日公布	內政部軍政部公 布軍政部訓練總監	
二・華僑登記規則	1945年5月25日公布	1945年5月施行	1945年5月26日公布	行政院	
三・兵役及婦男子調查規則	1945年5月25日公布	1945年5月施行	1945年5月26日公布	行政院核准備案	
四・華僑登記辦法	1945年5月25日公布	1945年5月施行	1945年5月26日公布	外交部	
五・僑務委員會僑民登記規程	1945年5月25日公布	1945年5月施行	1945年5月26日公布	僑務委員會	
六・華僑登記辦事細則	1945年5月25日公布	1945年5月施行	1945年5月26日公布	國民政府	
七・僑民出入國登記暫行規則（附出國登 記證式一種回國登記表式一種）	1945年5月24日公布	1945年5月11日公布	1945年5月12日公布	內政部軍政部公 布軍政部訓練總監	
八・國籍法	1945年5月13日公布	1945年5月2日公布	1945年5月3日公布	行政院	
九・國籍法施行條例	1945年5月13日公布	1945年5月2日公布	1945年5月3日公布	行政院核准備案	
一〇・內政部限制人民臺灣喪失國籍辦法	1945年5月19日公布	1945年5月1日施行	1945年5月21日施行	外交部	
一一・內政部審核取得國籍人解除限制規則 (附表式)	1945年5月19日公布	1945年5月24日公布	1945年5月30日公布	僑務委員會	
一二・內政部發給旅外僑民國籍證明書規則 (附表式)	1945年5月19日公布	1945年5月24日公布	1945年5月30日公布	國民政府	
一三・國際聯合會國籍法公約 (附表式)	1945年5月19日公布	1945年5月27日第一二三次會議通過	1945年5月22日公布	內政部	
一四・國際聯合會國籍法公約 (附表式)	1945年5月19日公布	1945年5月27日第一二三次會議通過	1945年5月22日公布	內政部	
一五・查驗外人入境護照規則(附查驗表式)	1945年5月19日公布	1945年5月27日第一二三次會議通過	1945年5月22日公布	立法院	
一六・查驗外人入境護照規則施行細則	1945年5月19日公布	1945年5月27日第一二三次會議通過	1945年5月22日公布	國民政府	

以上各種法規，有行，有未行，有的已失時效，有的對於戶政僅具間接的關係；但凡屬研究戶籍以及各級從事戶政工作的高級幹部人員，對於這些法規却都有融會貫通了然胸中的必要，所以我們不殢細瑣，盡可能地把各條款列出來。如果概括的按其性質加以區分，可歸納為戶政、保甲、僑務、國籍四大類，如以其所包括的機關言，則涉及主計、民政、警察、衛生、自治、僑務、外交等方面。除戶政機構問題要留待下一節討論外，現在我們只能就戶籍行政中的幾種主要事項加以分析，作為研討的中心。我國戶政既有悠久的歷史，而具有現代意義的戶籍行政，且在三十年前即已發軔，何以至今戶籍制度猶未建立？全國戶口猶無正確統計？各種登記猶不能普遍舉辦？這誠然由於有其社會的，交通的，內政的，經濟的諸種不易克服的困難在；但是，歷屆戶政法規本身之未能盡美盡善，亦未始非個中的主要緣結。

先就靜態調查方面言，靜態調查方面之最主要者，厥為近代各國所舉辦的戶口普查，戶口普查是基本國勢普查事項中的一種，其目的，在於一極短的時間內查明全國或某一地域在某一時間中人口的靜止狀態，藉供編製人口靜態統計，以為各種行政措施上的參考。近百年來，各國鑒於人口與國家文化、政治、經濟、社會、軍事各方面的興廢隆替關係之密切，深切感到其重要性。故自一七九〇年美國舉行第一次全國戶口編查，嗣於每十年普查一次，英國因之，其他國家遂亦相率仿行，按時舉辦；英、意、奧、匈、荷、比、西、丹、挪、瑞士、瑞典、美、墨、日等國，定為每十年普查一次，法、德、希臘等國，則規定每五年普查一次。普查之後，隨即編造精密的統計，是即所謂戶政三聯辦法之一的「定期統計」。

至其普查辦法之精確嚴密，亦頗有足資借鑑者：

第一，普查既貴在一極短時間內查明戶口的靜態，故辦理時必須普遍迅速。一八七二年國際統計協會開會於俄京時，關於戶口調查事項，即曾決議：「須正確的調查」，「須十年以內之週期」，「須二十四點鐘以

內調查完結」。至於一般辦理普查的國家，均規定「調查日」，如西、挪、比、荷、意等國，以十二月三十一日為調查日，土國以十月二十八日為調查紀念節，其他歐美國家之「調查日」，有採一月一日者，有採耶穌誕日或復活節者，亦有擇定於六月底或七月初者，且均嚴格規定，須將一切調查手續於二十四點鐘以內辦理完畢。例如土國一九二八年舉行的全國戶口普查，在十月二十八日的下午十點半鐘，全國三百九十縣縣長，皆能將其調查結果報達中央；其迅捷情形，概可想見。

第二，關於調查事項，有明確的規定與詮釋：前國際統計協會曾決議戶口調查事項，最少應包括姓名、性別、年齡、與戶主關係、婚姻狀態、職業及地位、宗教、語言、讀寫知識、出生地、在常住地及調查地之事由、及盲聾啞白癡瘋癲等心身上不健全情形等十二項；各國之調查事項雖各有不同，而對於其所調查的項目，均無不規定有明確的界說；因此，調查時可少滋疑義，而減免不必要的糾葛。

第三，「戶」有確定的含義。「戶」為調查人口的媒介；惟「戶」與「家」之意義不同，「稱家者，謂以永久共同生活為目的而同居之親屬團體（民法一二二條）」，故一家之中，只限於「親屬團體」。如非親屬而居一家者，則必須「以永久共同生活為目的」，始得視為家屬。因是學理上，對於普通戶的解釋，有「血統的戶」與「經濟的戶」之區別。血統的戶，即民法中所謂的家，經濟的戶，則係以營經濟生活為目的之同居團體，並無血統的關係或永久共同生活的目的。在歐美國家，對於戶的定義，或採前說，或採後說，均有嚴格分辨的標準。

第四，人與屬籍有確定標準；歐美國家係因人而定屬籍，故於調查時，有採「屬地主義」者，有採「屬人主義」者，亦有兼用之者。「屬地主義」，係以調查時在場的現住人口為本地人口，便於調查、核算、統計，惟不易求得常住人口的確實靜態。「屬人主義」，係以當地的常住人口為調查對象，可得常住人口的實況，具有統計參考的價值；但核算手續繁複。

，調查與統計人數需要有較高的技術訓練，始克勝任。

至於我國戶口之調查，雖有人謂周代三年大比制清代五年編審制可為現世戶口普查的濫觴，然叩其內容與作用，實未免過於牽強附會。民國以來，標榜現世普查之旨而訂定的辦法，有全國戶口大調查辦法及統計法中「全國戶口至少每十年應普查一次」的條文，惟皆未實行。民元迄今所舉辦的戶口調查，成績比較完滿者，祇有民元及民十七之兩次調查，但既非全國普遍同時舉行，亦無所謂調查日的規定，自不可與現世所行的普查制度同日而語。

他若「戶」與「人」調查標準之不正確，調查項目詮釋之不清楚，尤為歷年曾經頒行的，以及現方施行或將施行的戶政法規中之習見現象。例如關於普通戶的規定，在縣治調查戶口暨警察調查戶口審類程式之縣治戶口調查底冊中，曾有如下的說明：

「凡戶不分正附，一家住數戶者，以數戶計。」

「父兄弟，雖分爨而仍

同居者，以一戶計；異居者，以各戶計。外姻或同族相依過度及友朋隻身

寄居者，以二戶計。店鋪以一招牌為一戶，無招牌者以門面計；同一門面

而有兩鋪基保一鋪東者，以一戶計；係兩鋪東者，以兩戶計。前店後家，

而係家店同主者，以一戶計；不獨主者，以兩戶計。」

此種規定，可謂戶中有家，家中有戶；不惟戶的意義十分混淆，無法辨識其為「血統的戶」抑為「經濟的戶」，即「戶」與「家」的意義，實亦無法加以區別。其解釋之玄妙，似謂「戶」非「家」，非血統的戶，亦非經濟的戶」。「戶」之真義果如何乎？吾人實不得其解！然而此種詮釋，竟得衣鉢相傳，沿用至今；遍查十七年之戶口調查統計報告規則、十八年之普查戶口暫行辦法、以及二十四年之各縣調查保甲戶口條例的清查戶口填表須知中，對於「戶」固均附有同樣的說明，即許多訓練機關所編印的戶籍教材中，亦罔不異口同聲而轉相傳授；一若其中毫無疑義，毫無問題也者。我國戶政之所以無進步，可於此類毫無長進的「說明」中領會得之！

又如關於人口的調查標準，新舊法規及附表說明中，大多規定：「傭工為僱主戶內之口」，「朋友寄居者，為受寄者戶內之口」，此似以現住人口為調查對象，然「本籍及客籍」並存，「現住及他往」均同時在調查統計之列，似又兼採「屬人主義」與「屬地主義」者。調查標準如此分歧，不惟無由得到常住人口的真象，即對於現住人口，自亦難得正確的結果。他如調查項目之詮釋，有載：「是否識字欄內，其識字者，應註明識字，其不識字者，即註明不識字」，亦有載：「其識字者，填識字，不識字者，填不字；但識字不滿一千不能看普通書報者，以不識字論。」此可為調查事項意義含混之一例。對於調查事項的正確意義既已不能判明，再加以調查項目之繁複，應用手續之繁複，則其足以增重戶籍人員之疑惑與困難，自屬不可或缺的結果。

再就動態調查方面言，戶口動態調查，在歐美國家多採用「常年註冊」及「警察登記」兩種辦法。在我國則有「戶籍登記」「人事登記」「戶口異動登記」及「查報登記」等辦法之規定。戶籍登記與戶口異動登記，相當於歐美之警察登記；人事登記之意義與目的，則與歐美的常年註冊同。惟歐美國家所行的登記辦法，係以人口之移動為對象，與吾國之以戶為對象者不同；此種差異，自係源於社會背景之各殊，無俟討論。至於歐美國家的註冊辦法，大多以出生、死亡、婚姻三事為限；而我國戶籍法中，規定人事登記有出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、宣告、繼承等九種，人事登記暫行條例中，規定有出生、死亡、婚姻、繼承、分居、遷徙、失蹤等七種，戶口異動登記辦法則規定有出生、死亡、婚姻、遷入、遷出等五種。在辦理登記手續方面，以戶籍法所規定者最為繁密，戶籍法施行法所附的各類應用表格，不但內容極為細瑣，即種類亦極繁多，僅主要者即三十餘種之多，其他應行補充的表格尚不在內；主管登記人員，苟非具有熟練的工作技術，並兼通民法、國際法、國際私法、統計法及其他有關的各種行政法規，殆絕難勝任愉快。世有喜戶籍法對於身

分證明方面的詳密，而憾其未能見諸實施者，不知惟其過於繁複，過於偏重身分的證明，所以不合國情，所以不能實施，所以終不能不有他種辦法取而代之也。

縱觀上文，我國戶政法規之凌雜可見一斑！以如許內容有問題、辦法各殊、表格極繁多的法規，無論普通民眾不易窮測其高深，即一般大學畢業生，或素有經驗的戶籍人員，對之恐亦不免茫然茫然而莫知所措。結果，有些人遂於其間不能不有所取捨，擇其自認以為是者從而是之，奉為金科玉律，對其餘一切法規，則視之如弁髦，相沿既久，習非成是；從事戶籍研究者，乃互有異同之說，置身戶籍工作者，輒各具門戶之見，剛至蔽聾塞明，中道自責；當事者個人固屬杜絕了一己進步的生機，而戶政改革的前途，遂亦憑添莫大之障礙。夷考厲階，殆不能謂非戶政法規有以致之。故吾人認為，所有直接間接與戶政有關的一切法規、表冊，實有通刪改，澈底釐訂的必要。對於辦法內容、調查項目、登記種類、登記手續、以及「人」「戶」「屬籍」「識字標準」的詮釋等等，應使之由岐出歸於一致，由紛糾變成有條理，由繁複進而至於簡賅，由含糊混淆變而為確切明瞭；則戶政前途實利賴之。

四・戶政制度之商榷

隨着戶政法規的修訂，對於將來的戶籍制度亦有同時加以注意的必要。戶籍機構，導源於戶籍法規；我國所有涉及戶政的法規，其紛糾情形既如上述，故戶籍機構亦同樣地支離漫無系統。關於儀務，國籍等性質較殊的事務，可以暫且不提，即單就純內政方面的戶籍事務而言，統計法規定主計機關為戶口普查的主管機關，戶籍法規定戶籍事務由專管戶籍的人員處理，保甲方面的法規，則規定保甲人員有協助戶籍事務之責；另外尚有許多單行法規，有規定由警察機關主管者，有規定由行政官署兼辦者，亦有規定另組組織辦理者。於是各地有各地的辦法，或有的地方一無

辦法，甚或同時同地有二種以上的機關二種以上的辦法各不相謀地並駕齊驅；我國的戶籍行政，雖云有數千年的歷史，戶籍制度的革新，雖云眾議在三十年前，然而至今猶渺無成績者，斯殆不失為一種有力的說明。流弊另設機關，層級指揮，統一管理，雖所見各殊，然認為戶籍制度之應由分而合，建立一貫的系統，却為共同的旨趣。

愚見以為，建立戶籍制度，應先確立兩大原則：

第一，依設計、指導、監督、執行四種標準，劃定各級戶政機關的任務；

第二，在「戶籍屬於內政範圍」的原則下，盡量利用現有的行政機構為戶政的主管機構。

按行政機關的層級分，中央可為設計的一級，省為指導的一級，縣為監督的一級，鄉鎮為執行的一級。同時，縣以上各級機關的內部工作，亦可按其任務的性質酌分為設計、督導、執行三部分：中央、省、縣、鄉鎮各級戶籍任務的劃分，乃權責之劃分；各級機關中工作的劃分，則為事務之分工。各級的權責與事務既得確定，乃可據以為規定所需設備及儲用人才的標準，而逐步推行。

更依上述第二原則而具體的說，內政部可定為全國戶政的設計機關，各省（市）政府的民政廳（社會局）為指導機關，各縣（市）政府各設治局為監督機關，各鄉（鎮）公所為執行機關；良以戶政猶未具備規模，一切事務尚較簡單，尤宜顧及現有的人力財力，由近而遠，由簡而繁，以課實效，譬若一兒童身材，自然不宜於使他穿上一套成年人的衣服；所以我們主張利用固有的行政機構，而不贊成那種另起爐灶的辦法。但我們亦不主張將警察機關作為戶籍行政的專管機關，因為除少數大城市之外，我國農村之不適用警察行政，已為全國公認的事實，尤其自縣各級組織需要頒行之後，縣以下各級組織既漸臻健全，保甲已列為鄉鎮內的編制，且要代行警察職

務，故現狀下的戶籍制度，似可在內政部之民政司中先設專管戶籍的科，將警政司、統計司有關戶籍的事務均劃歸管理，在各省（市）民政廳（社會局，縣（市）政府設治局及鄉（鎮）公所，則先設專管戶籍人員；將來視行政進展之需要，再逐漸將內政部的戶籍科擴充為司，各省（市）民政廳（社會局）亦可添設戶籍股漸擴充而為科，縣（市）政府則設專管戶籍的戶籍室，設治局及鄉（鎮）公所亦可酌增戶籍人員，成立戶籍處；此一套組織系統，應視為戶籍行政的正統，亦即戶籍行政的主管機構。至若其他與戶籍有關的事項，其涉及統計者，可以主計機關為輔助機關；涉及城市戶口者，以警察機關為輔助機關；涉及生命統計者，以衛生機關為輔助機關；涉及僑務及外僑者，以僑務及外交等機關為輔助機關；如是，庶可若網在綱，漸收指臂之效，全國戶政制度當不難日臻健全。

雖然，吾國今日戶籍制度的急務，實則尚不僅在機構之應如何規畫，其最急且要者，殆莫過於人才的儲備，及技術工具的充實。蓋徒有機關，如無適當的人才以充實其組織，或雖有人才而無應用的設備以資工作，其結果亦將與無機關等；故建立戶籍制度之首要，在儲備人才。

儲備戶籍人才，目前需要注意者，厥有三事：

一、戶籍人員需要有兼通理論與實際的專門學識，下級幹部需要有最低限度的學力與技術；

二、戶籍人員需要有精細的頭腦，認真的習慣，和工作的熱誠與興趣；

三、我國土廣民衆，故戶籍事務需要有大量的工作人員。

凡此需求，其標準並不算高，可謂為建立全國戶籍制度最低限度的條件；然而我國以前的教育，對於此種專門人才，尚未注意培植，又兼社會習慣於敷衍苟且，以至現在對此最低限度的條件，亦感到無法滿足之苦。

救急之道，似惟有分頭並進，標本兼治：在治標方面，最好由行政院召請全國有關的學者專家及行政人員，開一戶籍行政會議，藉求理論與實際的溝通，意志與辦法的齊一，同時並厘訂方案，規定標準，以為修改法

規，編製教材的張本；然後由中央訓練團及各省市地方行政幹部人員訓練團，分別訓練各級需要的人才，予以充分時間，廣其實習機會，以陶冶其精細認真的習慣，並養成其處理實際工作的能力，對於各級觀察及指導人員，亦同時予以補充訓練，藉宏視導效用。

在治本方面，問題已涉及國家的教育方針，故吾人不能不熟望教育當局澈底加以檢討。前者總裁慨然於「中國教育事業始終停滯於盲目移植與盲目生產之階段」，而主張「教育計劃應與政治計劃相呼應」，當國立中正大學開學時，猶遠道致訓，諄諄告誡應特別注意「國家社會之實際需要」，斯誠至足發人深省！環顧國內，豈惟戶籍人才，其他各級行政人才，何一不感缺乏？社會人才供求之所以不能相應，亦即舉國學生之苦於「學非所用」的癥結所在；為國家前途社會福利計，此種現象殊不宜聽其延續，各級學制課程標準，實有澈底更張的必要。即以戶籍事項為例，專科以上學生，在社會科學的課程中，似可添授關於戶籍行政方面的必修及選修科目，以養成精通戶籍理論、明瞭戶政狀況、並理解戶籍實務的專門人才；中等學校的課程中，可添授戶政法規社會調查及統計須知等類的選修科目，以養成了解戶籍大意並嫻熟戶籍工作的實際技術人才，各級國民學校，可以添授戶籍常識，以灌輸國民應有的戶籍知識；庶幾為國家教育肇一生機，戶籍行政亦可因之而奠定基礎。

在戶籍制度建立有始，尚有一事應連帶加以注意者，端為推行戶籍的程序問題：猶作戰然，縱有優良的戰略及精兵利械與充沛的軍需，然若戰術拙劣，亦必不易殺敵致果；同樣地，戶籍行政的實施，在有了適用的法律健全的機構及必需的人力財力之後，對於推行的步驟，亦不可不加意考慮，慎避避免錯誤。時人頗有主張戶籍應從小處着手，由一鄉一縣逐漸辦起者，亦有主張在數省或數縣之中，分別辦理戶口普查與戶籍及人事登記者；此等辦法的目的，若為「試辦」或為「便利受訓人員之實習」，固未可厚非；若以此種見地而從事於一般的戶籍行政之推行，則吾人實不敢苟

則。蓋戶口普查，係一種具有全國性質的調查，調查時，必須普遍地進行，得結果，始具有編造戶口統計的價值。尤其流動量既大且遠，現時人口，戶口狀態瞬息萬變，苟一省一縣之普查不以編辦戶籍及人事登記為目的，其結果既無統計的價值，除浪費人力財力外，實無任何意義。至於各種登記的舉辦，亦須擬定全國一貫的計劃，俾於一定期間內能普遍推行。否則，甲地辦登記，乙地不辦登記，則甲地戶籍機關對於來自乙地的居民或現住人口，遇有問題發生時，勢將無法徹底稽核或根究；對於本地住戶之遷入乙地或人口之他往乙地者，亦必無由作精密的考稽；結果甲地雖辦登記，亦不克貨徵登記的效用。因此，我們認為各省舉辦戶政，實有準備從速普遍推行的必要。苟再滯留「實驗」一試辦的階段，必至重蹈過去「模範區」「實驗區」之類辦法的覆轍，除作一時一地的裝飾品外，將丁無效果，可斷言也。

五・結語

上年中央為要澈底推行戶政，曾經由行政院縣政計劃委員會擬了「戶口普查條例」「戶口異動查報條例」及「戶籍法施行細則」等三種草案。前兩種草案，是根據統計法及戶口異動查報的需要擬定的，第三種草案，則是就內政部前公布的戶籍法施行細則修改而成。該會原訂這三種草案的目的，據李宗黃先生解釋，是為着要避免舊有各種戶籍法規的「重複分歧」，「而收互相為用之效」；這自然是極允當的見解，而且很與我們上述的論旨相符合。惟詳參各該草案內容，仍覺有若干易滋疑義的問題未能解決；關於戶籍事務的處理程序及主管機關諸端，似亦未能作澈底的釐訂。

- 在公布實施之前，最好再詳加修改一番，以求更適用，更易取效。

於此，我們可以歸納全文，扼要而總括的說：已往我國戶政之所以無成效，原因不止一端，要想今後的戶籍行政能夠迅速進展，且起有成，第一，我們首先需要有一個正確的而為全國所共同認識的戶政理論，實不容

雜有狹隘偏見或歪曲意識，以混淆社會的視聽。第二，所有現行有關戶政的各種法規，應通盤釐訂，適度修正，或廢，或留，或另定，必求其適用化，簡明化，條理化，要汰棄以前那種繁複纏綿雜枝出的缺點。第三，在修訂戶政法規的同時，尤須注意到戶籍制度的調整，我們必須把戶籍機關由多元的且無聯繫無統屬的現狀下解脫出來，使它一元化，成為一個合規的靈活而有系統的組織體。第四，對於戶政實施的步驟，應有一個全國性的普遍而一致的計劃，以免凌亂雜亂；對於戶政人才的培植與訓練，尤須藉由沿續治本兩方面分途並進，藉以奠定戶政的百年大計。凡此，殆為處理當前戶政問題不可逾越的途徑，由中央而省蘇果能循是邁進，或不難達於康莊之境。

民國三十年一月於江西省政府民政廳專員室

(註一)關於「戶籍行政」的詞義問題，現有廣義及狹義

兩種解釋。廣義的解釋，不僅將根據戶籍法而舉辦的戶籍及人事登記視為戶籍行政，即其他如國勢調查中之戶口普查，保甲事項中之戶口編查，以及警察行政中之戶口稽查等事項，亦均列入戶政範圍。狹義的所謂戶籍行政，則僅僅指依據戶籍法而舉辦的戶籍登記及人事登記而言。本文乃採廣義的解釋也。

(註二)參看註一。

地方建設與國民教育

周葆楨
汪慶魯

從意義上說起——

- 一、地方建設即是國家的建設
- 二、國民教育即是地方建設的教育

從制度上說起——

- 一、新縣制是實行地方建設的唯一機構
- 二、國民教育制度是適應新縣制的要求而產生的

從事業上說起——

- 一、地方建設事業的表顯要靠國民教育的推行
- 二、國民教育的成果結掛在地方建設事業的身上

從做法上說起——

- 一、人才是先決條件

二、做法問題

結語

緒論

階級或勞資的矛盾。

(一)新社會的特徵在民生發展——這個理想的新中國社會的特徵在於民生發展，所謂民生就是民族的生命，國家的生存，人民的生計，社會的生活，這一切有了保障與發展的自由，三民主義的社會才算真正實現。

這裏所提出的地方建設，是依據國父的整個建設中國的計劃（建國方略與大綱），配合了抗戰建國的要求，其目標在實現三民主義的新中國，在理想的新中國社會裏，對外整個中華民族得以享受完全的獨立與自主，並能影響世界各民族國家，同臻於大同之治，對內全體人民能善於運用民權，實行真正的憲政，民生充分發展，一解國民無生計的困難，社會無

，則建設的職責是人人有分，既非少數人所能勝任，亦非一部份人所能代勞，專靠着在首都官署的官吏不足以建設一個國家，祇在中央用力，而地方不用力或專講統制而基本未固，則理想的社會，永遠不能實現。

乙、何以地方建設即是國家的建設

談到建設，在我國以往常常發生兩種現象：其一是在中央政權脆弱的時候，則為首尾失應，另一是在中央政權恢復之後，則又犯頭重腳輕的毛病，這實在與我目前急切需要的以國家建設為重心的地方建設不同，因為中央的功能在制定政策，督導地方，進行各種建設工作，大部份的建國工作仍在地方，建國的基礎在地方，所以地方建設是國家建設的重心，也可說就是國家建設。有人說：中央直接辦理之事業，也是以地方為基礎為重心嗎？是的，正因為事業雖然由中央直接辦理，但它屬於遠借重地方建設的力量，否則忽視這種力量，固無法建設一個現代國家，亦無法建立一個強有力的中央政府。同時我們更須要瞭解的，這裏所提出的地方建設，它是由中央統籌策動的，省縣地方固可因地制宜而略異其步驟與方法，而目的則在建國，只要在有力有識的中央督導之下，是絕無地方割據的危險的。

○所以地方建設是國家建設的實際，理想的新中國是地方建設的目標，地方建設的目標既在實現三民主義的新中國，換言之，這個理想的新中國社會，必須從地方建設的道路中求其實現。

二、國民教育即是地方建設的教育

甲、關於國民教育的幾個概念

(一) 國民教育是新縣制下的產物——國民教育是伴隨着新縣制產生的，可以說，因為新縣制有了變動，出現了新的理想，才連帶產生了國民教育以完成之。新縣制之要求為何？一則曰：「明和教戰，以保全民族」，再則曰：「發揮民衆力量，造成民治國家」，兩者是抗戰建國的基本工作，且有其相互的關係。

(二) 國民教育是全面發動的——過去推行國民教育，都是有地方性的，此次推行國民教育，是全面發動的，全國各省市中的每一縣市，每一鄉(鎮)，每一保都發動起來，從事國民教育的實施，這樣全面發動推行國民教育與全面發動參加抗戰是具有同樣的意義。

(三) 國民教育是計劃的統整的教育——過去各種教育的實施很少一貫的計劃，全國實施教育的步調，更難一致，而國民教育是一貫的計劃，限期完成而且全國採取統一步調向前努力的，以往散漫分歧的現象，再也不會有了。

乙、探討國民教育的具體要求

(一) 從對象來看——國民教育的對象，不單單指學齡兒童及失學成人的一全民，而且及於整個的社會，因為教育只對人而不對社會，則不僅這力量微弱，而且反為不健全的社會削減了教育的力量，這完全由於過去數十年辦理教育失敗獲得的教訓。現在我們國民教育的實施，已不允再許把教育與建設分開，它又如何能丟開社會？

(二) 從內容來看——國民教育是以生活為內容，以實踐為中心的基礎教育，整個生活既不外政治、經濟、軍事、文化四方面，所以國民教育的課程與教材便離不開各種建設的事業，也即是說國民教育——是在管教整齊合一的安排下男女老幼一面做一面學的基礎建設工作。

(三) 從學校來看——中心學校及國民學校成為鄉(鎮)保的文化中心，也是鄉(鎮)保社會的中心，因此，教育需要生活化，學校需要社會化，便不能不革除以往關着門讀死書的作風，亦不能不以學校中的教師與學生為促進地方建設的領導者。

總括以上的論，國民教育是適應了新縣制的要求，肩荷着抗戰建國的任務，唯其新的使命是這樣神聖而偉大，便不能不懂得新的內容與方法，所以有人說過：今日的國民教育，不但是一種教育的改造，而且是一種社會改造的運動，但我們還要問：究竟如何改造教育與社會呢？則曰：國民

教育在今天是與政治、經濟、軍事、文化諸建設有關係的，在某種意義上則教育的範疇與政治、經濟、軍事、文化的範疇同其大，所有這些問題解決的方法和程序，當是真實的教育內容。現在是在這個建造新中國的艱鉅工作中，教育應發揮其積極建設的作用，理想的新中國可能在理想的新教育過程中顯示其輪廓，這樣說來，我們的國民教育不是地方建設的教育而何？

從制度上說起

一、新縣制是實行地方建設的唯一機構

現在全國各地正在積極推行新縣制，這是地方建設的唯一機構，但我們要明瞭新縣制之根本精神，為管、教、養、衛、合一，而以鄉（鎮）與保甲組織，為實施管、教、養、衛、合一之基層活動，此活動中心即為國民教育。因此，新縣制在政治上為一地方政治制度之組織問題，而在實質上，則為地方教育之發展與運用問題。此所以我們於研究新縣制中，藉以彰明其教育之精神，來作為我們實行地方建設成功的保障：

甲、建立管教養衛合一制度

新縣制中唯一特色，即確立了縣以下各級組織的管教養衛合體的制度，四者之間，均無軒輊，這在過去若干年來辦理地方自治的工作中，因為四者失了聯繫，結果無不敗敗，或鮮著成效。還有在區以下鄉（鎮）保各級實行一人三長制，而以副鄉（鎮）保長及學校教員分別擔任政治、經濟、軍事、文化各部門工作，以助其成。這不僅是管教養衛四者可以齊一指揮而收分工合作之效，同時對於經費人才不充裕的地方，可以因此獲得相當的解決。

乙、下層機構的充實

格外注重下層機構的充實，一端以往頑重腳輕的弊病，可說是這次頒布新縣制的又一特色，因為過去地方自治只重表面，鄉（鎮）保甲往往僅有虛設而無內容，在人員上更是缺乏，一鄉（鎮）一保公務千頭萬緒，何能以

少數人而勝任，其結果自不免流弊橫生，工作敷衍塞責，為地方貽害。所以新縣制規定鄉（鎮）保分設民政、警衛、經濟、文化、四部門，並規定專項主任、幹事應由副鄉（鎮）保長及中心學校國民學校教員擔任，這不但下層機構得以充實，且合於經濟的原則。

丙、工作確定效率增高

縣以下各級組織，新縣制均規定以管教養衛四者為工作要綱，在各級管的組織中既規定這四者的監督與指導的機構，另外又配置了實施管教養衛三者的適當機構，此後的工作進行，已有軌跡可尋，不像從前那樣的暗中摸索了。況且新縣制下各級組織，齊一區劃，而系統分明，既便於統轄，而一區域內的各項事務，也得齊一步調的發展，這都足以加強了工作的效率。

二、國民教育制度是適應新縣制的要求而產生的

抗戰建國以復興民族為基礎，而復興民族又以積極實施國民教育為基礎，國民教育之實施，又必然的以鄉（鎮）及保之地方自治為起點，是以國民教育乃伴隨新縣制而產生，此點在上節已經說過。我們在此要更進一步問：國民教育在制度上有了些什麼安排，以促使地方建設事業發達完成其抗戰建國的任務呢？

甲、在區域上：

縣各級組織綱要第四條的規定：「縣以下為鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制為保甲，縣之面積過大有特殊情形者，得分區設署，凡教育警察衛生合作社征收等區域，應與前項區域合一」。而國民教育實施綱領第九、十兩條又規定：「國民學校以每保設立一所為原則，稱某保國民學校……」及「每一鄉（鎮）應設中心學校一所，稱某鄉（鎮）中心學校……」從此可以看出鄉（鎮）保均為自治區域，今設學區域，與之一致，則管教養衛各項工作，均能齊一步調共圖發展。

乙、在組織上：

縣各級組織第三十二、三十四、四十九、及五十條的規定：「鄉（鎮）保長中心學校國民學校校長及鄉（鎮）保壯丁隊隊長暫以一人兼任之。在經濟、教育、發達之區域，鄉（鎮）中心學校及國民學校校長以專任爲原則」及「鄉（鎮）保公所處分設民政、警衛、經濟、文化四部門事務，由鄉（鎮）保長及中心學校國民學校教員分別擔任之」。從此即可看出在法令上已經規定了學校校長和教員同時擔任政治、經濟、軍事各方面的事務，其用意當然在於一方面使基層教育由孤立變成和基層建設打成一片，另一面使基層建設的各種工作都和基層教育聯爲一體，這一來整個建設便以教育爲脈絡、爲神韻，只要能溝通聯繫到好處，則把中心學校國民學校建立成地方文化的中心，社會建設的中心，是無疑問的。

從事業上說起

一、地方建設事業的表顯要靠國民教育的推行

國民教育是一個社會改造運動，是地方建設的一種力量，我們要用這教育的力量來促進一切地方的建設事業，所以熊主席曾在江西地方教育旬刊第三百期紀念刊上題詞道：「國民教育爲鄉（鎮）保基層政治機構之中心，教育事業功績之累進，即爲地方自治真正之完成。新縣制刻正實施，丁、從衛來說——要中心學校及國民學校在組織上成爲基層軍事建設的中心，在實際上做領導民眾提高文化水準的中心工作。

「和若干實地參加建設地方的青年和成人，所以可以分組社會上的政治、經濟、軍事、文化、各部的工作，這即是說我們要用國民教育的力量來進行鄉（鎮）保一切管教養衛的地方建設工作：

甲、從管來說——要中心學校及國民學校在組織上成爲基層政治建設的中心，在實際上做領導民眾推進地方自治的中心工作。

乙、從教來說——要中心學校及國民學校在組織上成爲基層經濟建設的中心，在實際上做領導民眾提高文化水準的中心工作。

丙、從養來說——要中心學校及國民學校在組織上成爲基層軍事建設的中心，在實際上做領導民眾健全自衛訓練的中心工作。

二、國民教育的成果結掛在地方建設事業的身上

國民教育有了多少效果，一定要在地方建設的事業上去看，它是一切政治、經濟、軍事、文化建設的推動力，在這方面不啻做了人家完成事業的手段，所以國民教育在效果上不是在教育圈子內可以找得到，相反的國民教育是以完成地方建設之程度如何而定其成就之大小，關於這項標準要依據管教養衛四方面事業的要求而規定，絕非單單使全國兒童和成人都入了學或者認識了若干字，即算完了國民教育的任務的。現在我們姑且這樣擬訂一實施國民教育的標準，或者藉此可少瞭然國民教育的地方建設之責任與地位從此提高，教育之功能必須擴展與延長，如何由學校教室之請督、進而爲地方社會實際工作之示範；如何使學校教育所奠立之基礎，

甲、關於管的方面：

- (一)瞭解三民主義和抗戰建國綱領及新縣制的要點。
- (二)瞭解地方政治經濟軍事文化建設事業的內容。
- (三)參加各種團體活動培養運用四權的能力。
- (四)實行國民公約及推行其他一切政府法令。

(未詳)

乙、關於教的方面：

- (一) 具備生活營養之基本知識與技能（如文字計算等均在內）。
- (二) 當高國家民族意識確立抗戰必勝建國必成信念。
- (三) 發揚我民族固有知能及美德。
- (四) 具有自動推進地方建設工作的熱忱。
- (五) 其他。

丙、關於養的方面：

- (一) 注重生產與勞動精神之養成。
- (二) 明確合作的意義並熱心參加合作組織。
- (三) 參與於造林修路等實際活動。
- (四) 應利用科學技能方法以改良生產事業。
- (五) 其他。

丁、關於衛的方面：

- (一) 具備戰時常識技能並參加各種抗戰活動——如救護運輸等。
- (二) 遵守國家法令，推行徵兵徵工制度。
- (三) 調動民衆武力擔任地方自衛工作。
- (四) 增強強健體魄，講求個人及公共衛生。
- (五) 其他。

一、人才是先決條件

甲、客觀的需要

任何事業沒有了人，固然不會成功，同時如果缺乏了適當的人才，也是容易把事業弄糟的，所以我們國家目前不是缺乏人，而是缺乏人才，所謂人才並非專指一般學者與專家，而是說某項事業須有對某事業有認識有熱情有訓練的人，即得謂之人才，這點從何說起呢？

(一) 需要大批的中下級幹部——我們看現在一切事業特別需要而感缺乏的即是中下級幹部如鄉(鎮)長，鄉民學校校長與教員……等，因為這些人材特別大，而事業又最迫切，如若沒有方法解決這問題，什麼好的制度，還不是結果都空了空，因此我們在選人才上要迫切之點，首先要考慮我們需要什麼樣的人才，應當具備的是那些條件，然後再去謀解決的方法。關於此，我們以為中下級幹部的工作，雖然有督教委員會一個方面，確實應當具備了這四方面的知識，才可以擔任輔導的工作，這是新舊兩派不能不有的，我們今天無論從實行地方建設或推進國民教育的任何一項著看，它的中下

候做法
上說起

也是國家的建設，而國民教育則不過是縣以下鄉(鎮)保育教育設施，論其人才又只是一般鄉(鎮)保長及鄉民學校的教員……等，因為這個道理，「新舊兩派在地方建設事業的身上」一節當中，以那樣一個實施國民教育最低限度的標準，來說明其要求是由地方建設以

級工作人員，都不會有不同的兩批人，所以在這人才同一要求之下，我們不能不謀解決的方法。

(二)需要若干上級領導人員——相當督教養衛各部門工作的上級領導人員，我們不能否認他盡有其專才擅長，但在國家同一制度要求之下，起碼的條件要具有共同一致的認識及其在各部門工作的密切配合與聯繫，同時亦需要注意地方工作的要求與方便，因為要想中下級各部門工作都有了聯繫與配合，而上級亦非擡起手來不可，以此條件來衡量今日上級各部門工作領導人員，則又不得不設法以求解決。

乙、解決的方法

(一)治標的方法——人事調整與刷新：這是適應目前急切需要，補救過去數十年辦理教育作育人才的缺欠，而不得不採取的方法。年來政府雖甚重視此問題，但所能做到的仍嫌不足，這是一切事業先決條件的謀解決

，吾人不能不及早圖之。

(二)治本的方法——教育的澈底改造：根本合用人員的造就，必須靠教育來解決，這即是說從國民教育起到中等高等教育止，非加以整個的澈底改造不可，今日需要的是上中下各級的工作人員，如果像目前只是從國民教育改造了，便認為一切建設問題即可解決的話，則整個建設國家的理想，將要斷喪在受有中高等教育者的人們手裏！所以這問題雖然很大，但爲了適應以上各級工作人員的需要起見，不能不提出這個主張。

二、做法問題

關於做法原則，及法令規章，過去已應有盡有，我人似無再行提出討論的必要。今後的問題是在實行。能實行三分，即可見三分的成效；實行七分，即可見七分的成效。否則一張空頭支票，再過二十年五十年還是不能兌現的。要求兌現，必須在基本做法上下工夫。基本做法是什麼？可舉出下列三點來說：

甲、實際調查

主觀的理想很少符合客觀的需要，因爲不能符合客觀的需要，縱使有好的方案，就不能實現。試看民國四年頒布的籌備義務教育命令，並曾訂定施行程序三十條；到民國九年，復訂定推行義務教育辦法，規定自民國十年開始至十七年辦理完成；十七年第一次全國教育會議議決各省市組織義務教育委員，推行義務教育；十八年中國國民黨第三次全國代表大會，有厲行義務教育之決議；同年第三屆中央執行委員會第二次大會，決議厲行強迫教育；並限於二十三年底實現；二十一年頒布短期義務教育辦法大綱；二十四年頒佈實施義務教育暫行辦法大綱，並訂定施行細則，前後共曆了二十六年之久，結果強迫的義務教育還不能兌現，這就是沒有配合客觀條件的緣故。今後各地實施國民教育之前，必須從事實際調查。調查對象，有四要事：

1. 整理戶籍。須確實明瞭學齡兒童及失學成人與婦女之數目。
2. 實質計劃訓練師資之數量。
3. 明瞭地方與居民之財力。
4. 調查已有社教事業及其他地方事業之設施情形。

以上四事明瞭之後，方可着手訂定實施步驟，這樣的步驟，有所依據，不致率空。否則如過去之估計假定，乃一種官樣文章，非是地方建設。

乙、配合經濟計劃

地方建設是整個的。從事業方面說，可以分門別類；從設施方面講，則彼此都相聯繫的。所以教育設施不能脫離經濟計劃。如某地方某種生產，可以增加財力幾何。某階段事業進行至如何程度，方爲地方財力所允許。省政府補助若干，是否超出預算。中央補助若干，來自何源。這些都直接影響國民教育之設施。否則計劃上雖規定：中央補助百分之二十五至十五，三千二百萬元至七千萬元（到後來百分比雖減少，補助費却愈大，因學校數增多），結果國庫空虛，愛莫能助。各省（市）政府補助費與中央

相等，亦多以財政困難，不能如數發放。即使能按期如數補助，到了縣政府，往往移擇作別用。至於鄉（鎮）保自籌數目，則因鄉（鎮）保長奉有命令關係，不問貧富，按戶攤派。或有藉端敲詐，從中漁利。甚或視勢力之有無，竟使貧者出錢，富者免費。種種不合理與矛盾現象，都是因為沒有計劃，沒有辦法之故。如果配合經濟計劃，如何開源，如何清理，如何分配，都有具體辦法，經費來源自無問題了。

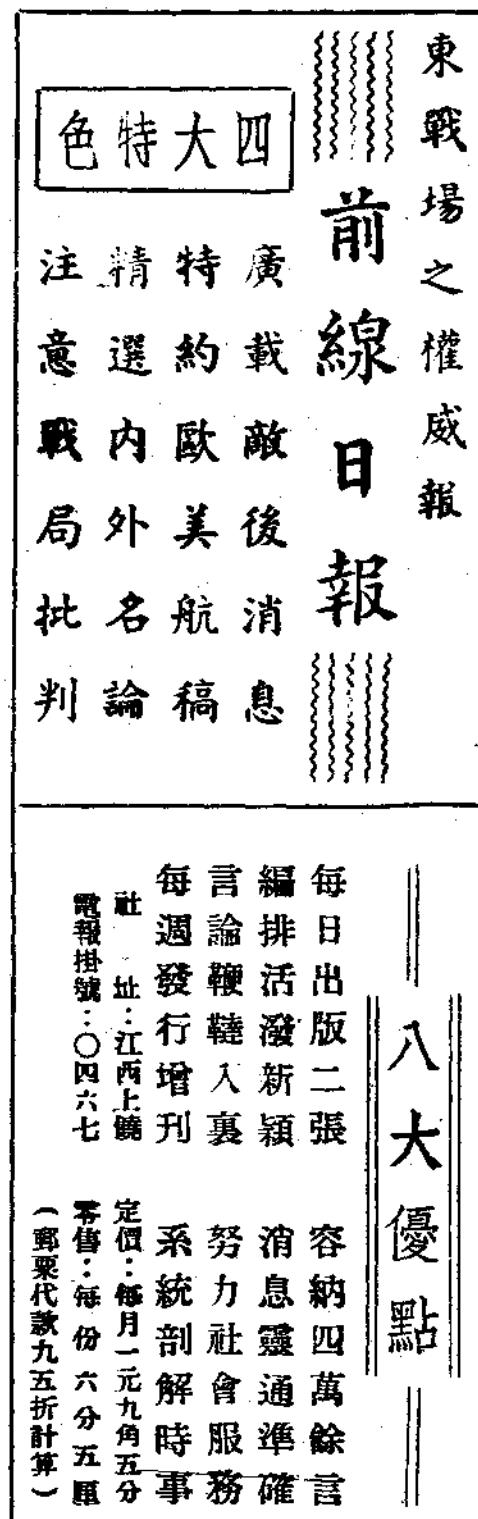
丙、配合施政方針

國民教育是新縣制的靈魂，是地方建設的原動力，是國家建設的發火點。各級施政人員對於國民教育必須有共同的了解，方能推進無阻。過去義務教育計劃之失敗，緣由各級施政人員都視政令為弁髦，施行漫無方針，遇事互相推諉，如何能談得到地方建設與復興國家呢？新縣制決不是「掛羊頭賣狗肉」，陽奉陰違；國民教育決不是「換湯不換藥」，空懸招牌。地方建設是切切實質的建設，必須一掃過去的積弊，用革命的手段，上下一心，以達到建國之路。

結語 地方建設與國民教育的關係，上面已經從意義上，制度上，事業上，做法上，分別敘述了。茲為明顯起見，在結束此文時，再概括地說明一下：

喊出「地方建設」的口號，為的要從基層做起。因鑒於過去國家事業都不切實，都在表面，都從上面發動，下面推不動，結果一切命令法規方案全部成為具文，如是欲建設國家，復興民族，必不可能。一個國家的基本是在地方，地方事業的基礎是在鄉（鎮）與保。鄉（鎮）保事業的關鍵是在國民教育。這在縣各級組織綱要，和國民教育實施綱領上載得明明白白，鄉（鎮）中心學校和國民學校是全部地方事業——管、教、養、衛、——的發動機關。況且教育是推動一切事業的根源，證諸世界各國之進步，和民族之復興，莫不依賴教育的力量。十九世紀英國之強盛，丹麥之振興，歐戰後波蘭與捷克之復國。皆為明顯的例。蘇聯的五年計劃，德國的四年計劃，都重視國民教育，國民教育實為國家建設的基石，所以今後欲謀國家建設，必先切切實實地從事地方建設；要實施地方建設，必先不折不扣地推行國民教育。

三十年二月十九日



農產商口化與贛省之經濟建設

葉聲鑑

心理，社會，政治，經濟四大建設，為實現三民主義，完成建國方略之要途；而在此四大要途中，國父復側重經濟建設，故曰：「國家建設之首要在民生。」良以經濟建設成功之日，亦即國民食衣住行等民生問題

解決之日，民生問題得有解決，則其他一切建設工作，自不難順利推行。

是故經濟建設，實為國家一切建設之基礎。總裁恪遵國父遺教，並力謀所以實現其理論之方，遂倡導國民經濟建設運動；其目的在「盡人力，開地利，均供求，暢流通，以謀國民經濟健全發展，」冀增進人民物質上之福利。推行之法，除掃除一切足以障礙經濟發展之因素外，復指導人民改良生產方法，並利用民力，開土地，便交通，興水利，使生產總量增加

，供求之間，得有調和；同時力圖減少輸入，增加輸出，使對外貿易，趨於平衡，是即往哲所謂「因民之所利而利之」之道，亦即經濟建設之具體途徑也。

經濟建設所包至廣，如礦，如工，如商等建設事業皆在其內，固不僅農業一端。第我國數千年來，以農立國；海迥而後，雖亦有一小部份之新式工業，但無法以與近代工業化國家之工業相抗衡，故處於外力壓迫之下，毫無不振；究其實，中國仍不失為農業國家。際茲新時代中，盱衡目前，綱舉未來，力圖國家之工業化，自有其必要性，但為種種條件之限制，非可一蹴而就，是則國家經濟建設之方向，除力圖工業化之早日實現外，

儘量利用民力、地力以增加農業生產，供應民生國用之需，當亦為不爭之要務。

且自抗戰軍興，我國僅有之新式工業，殆為敵人摧毀過半，而必需之生產工具與戰鬥武器，又非新新之國防工業所能供應，仰給於國外之輸入，自不待言。大量物資之輸入，必須有大量之外匯作為抵償。外匯之來源

，固亦多術，而最足恃者，厥為貨物之交換。貨物之交換，捨大量增加國際需要之農業生產外，別無他途。是則增加農業生產以換取外匯，尤為抗戰之所急需，彰彰甚。

敵寇之凶暴，又不僅摧毀我新式工業，殘害我國民生命已也。鬼驕所至，且復控制我生產領域，掠奪我生產資源，其居心直欲使中國整個經濟日趨於崩潰，以完成其征服之迷夢。我國處此生產領域較前削減之艱難境地，為挽救危亡，爭取勝利計，除中央以全力建樹國防工業及其他經濟建設外，地方之經濟建設，自應側重於增加農業生產以換取外匯之一途，殆無疑義。

贛省居長江中游，氣候溫和，土地肥沃，本為天然農產區域。農產物中，若茶葉，桐油，樟腦，苧麻，棉花，菸葉，薄荷油，天蠶絲等，均為贛省外銷之特產。其中茶葉在海外市場上，曾獨執牛耳。至每年輪出究竟若干？據本省農產物檢驗所報告：茶葉在二十七年僅婺源一處，計檢驗綠茶四八·五七一箱（每箱七〇市斤）。二十八年增加上饒浮梁兩處，共計檢驗一二〇·六五八箱；內紅茶四八·七二二箱，綠茶七一·九三六箱。二十九年又增加修水一處，共計檢驗一五八·三一七箱；內紅茶六九·三四〇箱，綠茶八八·九七七箱。其為贛省經濟上重要資源之一，概可想見。

其他農產，據本省戰時貿易部二十八年之調查：安福、遂川、永豐、玉山、蓮花、信豐、上饒、橫峯、鉛山之桐油，為七·五〇〇市担。安福、永豐、泰和、清江之桐油，為一·五〇〇市担。鄱陽吳城等地之苧麻，為四·〇〇〇市担。彭澤湖口之棉花，為六〇·〇〇〇市担。廣昌、安遠、橫縣、信豐之菸葉為六〇·〇〇〇市担。吉安、吉水、泰和之薄荷油，

為五〇〇市担，吉安、泰和、遂川之天蠶絲，為一·〇〇〇市斤。凡此種種，在贛省國際貿易史上，均占有重要之一頁，是固信而有徵者也。

省際貿易以稻米為大宗，出省之銷數，在二十七年為五四〇·〇〇四包（每包淨重二百市斤），二十八年為二三〇·七六六包，二十九年為一〇一·五四五包。因時局影響，稻米檢驗區域時有變遷，故實際上出省之數字絕不止此，以上所列，要亦不過略統一斑耳。至其他豆、麥、瓜子之類，除自給外，均有輸出。

農產物既角逐於國際或省際市場，而成為交易上之商品，自與自給經濟時代及地方經濟時代之戀還有無，迥然不同；無論其為原料品，半製品，精製品，在品質與包裝方面，均應有劃一之標準。我國農制，小農居多，農產物之搜集，零星散亂，參差不齊；而通常貿易，僅以貨真價實相號，若商品而無標準則雖美勿彰，不獨妨礙貿易之發展，並無以樹立商品之信譽。其結果將必在市場上遭遇慘敗。茲舉數例，以概其餘：

近年以來，海外之華絲市場，幾全為日絲所掠奪，揆厥原因，實由日絲迎合國際貿易之需要，厲行商品化，有嚴密之分級，以為評價之準繩，因而整齊劃一，易於銷售。反觀華絲，向以廠家絲牌分等定價，對於品質，漫無限制，輸出之時，即有檢驗，要亦僅及於分量而止，相形見拙，無怪其一落千丈。

又如粵省民食，素賴湘贛贛三省接濟，其後忽轉而購諸福建、安南者，以兩相比較，洋米不僅色澤純白，粒形完整，吸性強大，乾燥潔淨，且等次秩然，分級計值。例如運羅出口米谷，分（1）白大米（2）白米碎（3）糠三種；而白大米又以含有米碎之多寡，自百分之五至百分之七五，分為（1）特別上等，（2）頂上等，（3）一號白米，（4）二號白米，（5）三號白米五級。其含有米碎百分之七五以上者，稱白米碎；分（1）A1米碎，（2）C1一號碎，（3）C3二號碎，（4）C4三號碎四級。糠有（1）白糠

（2）朴糠之別。不似國米之品類混雜，毫無標準。在此對比之下，粵省米商，與其向湘贛轉往返跋涉，看貨論價，自不如向西貢盤谷，郵電傳遞，指樣訂購，較為簡捷而經濟也。

再則農產品所含水分均有一定標準與限度，通常棉花水分不得超過百分之一·二；麥類水分不得超過百分之一·四·五為標準，百分之一六為最高限度；稻谷水分以百分之一·五為標準，以百分之一·六·五為最高限度；紅茶水分不得超過百分之一；綠茶水分不得超過百分之八·五，均所以保障其安全維持農產物固有之質素也。乃我國農人商人常就於一時之近利，罔識科學之原理，不從積極方面開發貿易之銷場，專事輸水作偽，行險僥倖，馴致良好品質之農產物，轉為輸水之故而變為惡劣。譬如上海一市，在承平時原為糧食消費與轉運者萃之區，但因輸運米谷，含水過多，米棧咸視積儲為長途。據民國二十四年調查，上海每月銷米約三十一萬石，而各處米棧存糧，不過十九萬石，於是米源湧至，則米價暴跌，一旦輸入稀少，又復猛漲，使生產與消費者，遭受其害。上海如此，其餘各地不言可喻。執此以觀，農產之商品標準化，洵為現代貿易上必要之條件，且關係國民經濟建設之完成者綦鉅，不可以不講求也。

農產商品化之途徑，厥在採取科學的方法，實施檢驗制度，寓改良於限制之中，釐定等級，劃一包裝，以正確內容，便利運銷，保障儲藏，平準價格，一面漸次提高其品質，俾增進其在市場上之信譽，以推廣銷路。良以農產物一經檢驗，則循名覈實，優劣判然，價格自增，生產者既有利可圖，自能慎選品種，改良栽培，注意於加工調製等方法，努力增進生產。復以等級既定，涇渭攸分，價格低昂，得有準繩，物價自趨於公平；是產銷兩方之利益，得藉此兼顧，以臻致國民經濟之協調。猶憶民國十八年七月份上海批發米價，贛米與西貢米品質相同者，輸機晚米每担價格十二元另九分，而一號西貢米每担十二元二角，二號西貢米每担十一元四角九分，是以贛產機晚米之市場，完全為二號西貢米無形侵奪，是檢驗不行，

等級不分，價格無法控制之故也，若實施檢驗，則中間之商人，因標準所在，難於壟斷，自能止其趨向，以達同一之目的；此後若網在綱，有條不紊，節省交易之手續，足經無謂之糾紛，提高販賣之價格，商業前途，自多利益。

茲再以事實加以證明。據省辦理稻米出省檢驗，行將三載。總閱三年來各種機糙米檢驗分級因子之平均數，及其等級乘積分之總和，以二十七

年至二十九年，逐年比較，無論早米、晚米，或糯米，其數字逐年減少，此等數字之減少，即足證明本省稻米品質之逐漸進步，亦即稻米等級之提高；蓋計算稻米之等級，係以等級乘積分總和，再以積分總和除之，其商數即為該項稻米之等級，故此等數字之減少，足以表示等級之提高。爰就最近三年來，該省各種稻米之各因子等級乘積分之總和列表如下：

三年來該省各種機米檢驗分級因子平均數及其等級表

米 別 及 等 級	早 米			晚 米			糯 米			積 分								
	27	28	29	27	28	29	27	28	29									
水 分 %	15.22	4	15.87	5	15.48	4	15.51	5	15.96	5	15.39	14.99	3	15.87	5	15.67	5	2
每石容重斤數	15728	3	15608	3	1567	4	15655	3	15581	4	15606	15705	3	15572	4	1540	4	1
碎 米 %	15.60	4	16.65	4	10.57	3	12.54	4	13.76	4	12.28	10.31	3	11.42	3	8.33	3	2
雜 米 %	0.21	3	0.41	4	0.29	3	0.37	4	0.45	4	0.38	6.30	5	3.146	3	1.5	2	1
每升紅米粒數	120	3	1000	4	840	4	880	4	1295	4	960	300	5	250	5	325	5	1
每升糙米粒數	306	5	198	4	180	3	116	4	79	3	78	50	4	53	5	150	6	2
每升石塊粒數	1	2	25	3	168	3	041	2	162	3	087	109	3	1	2	0	1	3
每升砂子粒數	1210	5	32	3	575	4	430	4	208	3	716	589	4	303	3	75	4	3
損 告 米 %	1.53	3	2.51	4	2.29	4	1.03	3	1.31	3	1.39	1.1	3	1.21	3	3	5	8

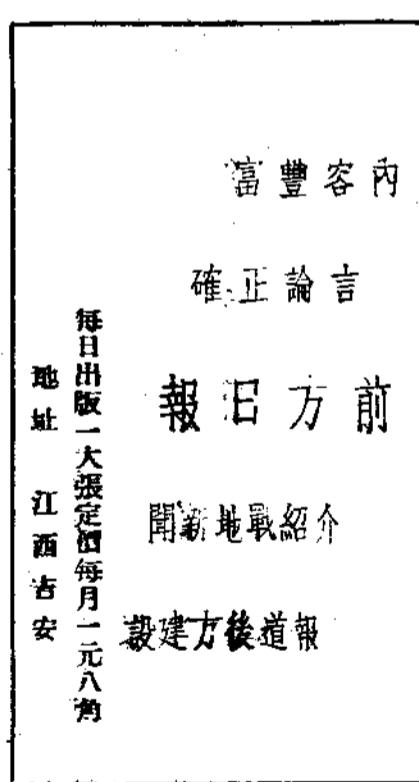
其 他 雜 物 %	0.08	0	0.05	2	0.03	2	0.06	3	0.07	3	0.11	0.08	4	0.03	4	0.04	4	1	
等級累積分 總和	68		69		66		67		66		64		72		69		75		19
平 均	等 級	四 等	四 等	三 等	四 等	四 等	四 等	三 等	四 等										

附註：輸米中雜米之積分為2，故攜帶之積分和為20

再則粵省糧食，以湘贛兩省為最差，調製期短，不適於粵銷，乃轉特洋米為挹注，此如前述。自抗戰以來，或因海口封鎖，或因統制外匯，洋洋米無法輸入，仍取給於國內。粵省新舊粵稻米，曾在會昌縣屬之筠門嶺設處檢驗，實施之後，粵贛兩省米谷市場，均以檢驗合格憑證為貿易之上必備之條件；粵省東江各屬，且按級計值，資為標準，贛米在粵之信譽，遂於連天烽火之中，逐漸提高。反觀湘粵交通較粵贛為近，而粵省寧願遠就於贛者，蓋湘米檢驗，已於二十七年中報也。

又明瞭者，糧食，以湘贛兩省為最差，調製期短，不適於粵銷，乃轉特洋米為挹注，此如前述。自抗戰以來，或因海口封鎖，或因統制外匯，洋洋米無法輸入，仍取給於國內。粵省新舊粵稻米，曾在會昌縣屬之筠門嶺設處檢驗，實施之後，粵贛兩省米谷市場，均以檢驗合格憑證為貿易之上必備之條件；粵省東江各屬，且按級計值，資為標準，贛米在粵之信譽，遂於連天烽火之中，逐漸提高。反觀湘粵交通較粵贛為近，而粵省寧願遠就於贛者，蓋湘米檢驗，已於二十七年中報也。

自二十七年以後，贛米運銷人於統制經濟階段，省際貿易，莫不以檢驗為唯一公證方法，贛省戰時貿易部與浙江地方銀行，暨福建貿易公司等，訂立贛米濟運合約，概以檢驗為雙方交收標準。贛省一般米商，以歷年檢驗之影響，耳染日濡，對於稻米之優劣，亦各有更進一步之認識，如水分之高低，砂石，損害米，雜物之多寡，均知其有損品質，貶抑價值，自動改進；其尤著者，現在米穀價格，什倍於平時，鄰省相需之殷，尤急於燃眉，而積習相沿之機水流弊，終於斂跡。從此可知檢驗之有裨於貿易之發展及商人之教育，已有事實證明，固非徒託空言者也。



秦之郡縣制

高柳橋

- 一、郡縣制度之起源
- 二、秦代郡縣之設置
- 三、秦代郡縣之設官分職
- 四、秦代郡縣以下之鄉官制
- 五、郡縣制度之評議

一、縣制度之起源

秦始皇帝併海內，統一中國，未立尺寸之封，分天下爲郡縣，世人遂以爲郡縣之制，創始於始皇，實則郡縣之制，在始皇以前固已造其端，而非始於始皇也。

周之末季，諸侯互相兼併，強凌弱，大併小，其結果化爲春秋之百四十餘國，復併爲十二，又化爲戰國之七雄；各大國恒立郡縣爲國內行政區

域，設官守之。左傳宣公十一年，楚子伐陳，因縣陳。十二年，楚子圍鄖，鄭伯逆楚子曰：「使故事君，夷於九縣，君之惠也。」十五年，晉侯賈士伯以瓜衍之縣。昭公十一年，「楚王奉孫吳以討於陳曰，將定而國，陳人聽命，而遂縣之。」史記秦本紀，武公十年，「伐邦冀戎，初縣之。十一年，初縣杜鄖。」是則春秋時固已有縣矣。史記秦本紀，惠文君十年，「張儀相秦，魏納上郡十五縣。」十三年，「又攻楚漢中，取地六百里，置漢中郡。」昭襄王三十九年，「大良造白起攻楚，取郢爲南郡。」三十年，「獨守若伐取巫郡，及江南爲黔中郡。三十五年佐韓、魏、楚伐燕，初置南陽郡。」又史記載吳王發九郡兵伐齊，春申君亦曾言於楚王曰：「淮

其影響之遠且大，則非創制者始料所及。第論制度之起源，則不始於秦，蓋無待深辨矣。

二、秦代郡縣之設置

始皇既吞天下，其統轄區域，據史記所載：「東至海及朝鮮，西至臨洮羌中，南至北戶，北據河爲塞，並陰山至遼東」。始皇三十八年，琅琊刻銘云：「六合之內，皇帝之土，西涉流沙，南盡北戶，東有東海，北過大夏，人跡所至，無不臣者」。（註三）其言似近於誇張，皆指其最遠地而言。然其疆域之廣袤，實開往古未有之局。近人考秦疆域，以爲秦朝東至朝鮮者，指秦與朝鮮爲鄰之謂。東境臨海者，有今河北、山東、江蘇、及浙江一部份。北境限於長城以南。西疆發於甘肅東部。南疆達於今湖南北部。其說似較可信。（註四）

天下之大，因不可以一人治之，於是劃野分區，設置郡縣，以爲國內地方行政區域，並確定以郡統縣之兩級制。秦之縣數及其設置標準等，已不可深考；即其所置郡，亦復異說紛紜，莫衷一是。史記秦始皇本紀載始皇三十六年，從廷尉李斯議，分天下爲三十六郡，未舉郡名。裴駰集解稱：「案三十六郡者，三川、河東、南陽、南、九江、鄣郡、會稽、潁川、碣郡、泗水、薛郡、東郡、琅邪、齊郡、上谷、漁陽、右北平、遼西、遼東、代郡、鉅鹿、鄆郡、上黨、太原、雲中、九原、雁門、上郡、隴西、北地、漢中、巴郡、蜀郡、黔中、長沙，凡三十五郡，與內史爲三十六郡」。是爲始皇三十六年之郡數。此外，又有閩中、南海、桂林、象郡，乃後置，不在三十六郡之數。晉書地理志從之。而班固漢書地理志所紀郡國沿革，其稱秦置者二十七，稱故秦郡者八，中有始皇三十年所置之南海、桂林、象郡三郡，而裴駰所舉之內史、鄣郡、黔中三郡，不在其列。（註五）據班氏之說，蓋以其所舉之三十六郡，乃秦一代之郡數，與裴氏之說殊有出入也。（註六）近儒王國維氏考秦之郡，於傳記

中求秦郡名，已得四十二郡，復參以諸書，推以理勢，結論秦初得天下，分三十六郡，後復於燕齊之地增置六郡，共四十二郡。益以新得四郡，及分置陳及東海郡，凡四十八郡。（註七）孰是孰非，難得定論。

顧秦所置郡，雖間有因襲六國之舊制，而分限據要，形勢蕭然，其面積之大小，配置之原則，似以地勢之利便及經濟之榮枯爲準。北部戶口繁密，文化較高，又復接近匈奴，時傳警耗，故黃河流域分地較小，置郡較多；取其便於治理，嚴於防禦也。南方多新歸化地，文化較低，人烟稀少，控制較易，故置郡較少。綜其配置苦心，於今猶見，似非深明自然地理之地勢形勝，與夫人文地理之經濟情況者，不能有此規劃。史記蕭相國世家稱：蕭何人成陽，收秦丞相御史律令圖書，具知天下阨塞戶口多少強弱之處，足證秦時丞相御史規劃政治區域，實按諸地勢形勝而定，非漫漫然爲因爲革也。（註八）

三、秦代郡縣之設官分職

治理國家之要素，不僅在於規劃政治區域之適合形勝也，其設官分職之方略，亦甚重要。秦代郡縣之官制官規，其詳已不可深考，史乘所載，僅足窺其崖略。史記秦始皇本紀謂秦「分天下以爲三十六郡，郡置守、尉、監」。職權如何，未加申述。杜佑通典謂「郡守秦官。秦滅諸侯，以其地爲郡，置守、丞、尉各一人。守治民，丞佐之；尉典兵。」鄭樵通志謂「秦置郡丞，其郡當邊戍者，丞爲長史，掌兵馬。又秦官有郡尉，掌佐守典武職甲卒」。漢興諸政，多沿秦制，觀漢制當益知秦代遺規。前漢書百官表謂：「郡守秦官，掌治其郡，秩二千石；有丞，邊郡又有長史，掌兵馬，秩皆六百石。郡尉秦官，掌佐守典武職甲卒，秩比二千石；有丞，秩皆六百。監御史秦官，掌監郡」。宋書百官志亦云：「郡守秦官。秦滅諸侯，隨以其地爲郡，置守、丞、尉各一人。守治民，丞佐之。郡當邊戍者，丞爲長史。」至於縣官，百官表亦云：「縣令、長皆秦官，掌治其縣。」

萬戶以上爲令，秩千石至六百石；減萬戶爲長，秩五百石至三百石，皆有丞尉，秩四百石至三百石，是爲長吏。百石以下有斗食、佐史之秩，是爲少吏。一秉此諸書而合觀之，秦代郡縣官制官規之大要可知。

茲請進而分析之。郡縣制不自秦始，已詳辯於前節；郡守、縣令亦何嘗創始秦。顧亭林曾考之曰：「吳起爲西河守，渴亭爲上黨守，李伯爲代郡守，西門豹爲鄴令，苟況爲蘭陵令，城渾說楚新城令，衛有蒲守，韓有南陽假守，魏有安邑令，蘇代日謂以三萬戶之郡封太守，千戶封縣令，而齊威王朝諸縣令長七十二人。則六國之未入於秦而固已先爲守、令、長矣。」（註九）此可足證秦代守、令、長等官名，亦猶因襲六國之舊制。第自秦統一天下後，始普遍採用郡縣守令之名耳。此其一。

秦代地方政治之體制，既採郡縣兩級制，則郡自爲地方高級行政區域，縣爲低級行政區域。郡守之詳明職權，諸書所載甚略；漢初既承秦制，則漢初郡守之職權，或與秦代郡守之職權相近。據文獻通考載：「漢景帝中元二年，更名郡守爲太守，凡在郡國，皆掌治民、進賢、勸功、決訟、檢姦。常以春行所主縣，勸民農桑，振救乏絕；秋冬遺無害吏案訊諸囚，平其辜法，論課殿最，並舉孝廉」。（註十）從知秦漢之郡守，實亦爲中央與縣之聯絡長官，執行中央法令，監督所屬各縣者也。由此以推，秦代縣令、長之職掌，或亦如漢初之縣令，長，受郡守之監督，掌治民、選善、勸義、禁姦、罰惡、理訟、平賊、恤民時務，秋冬集課上計於所屬郡國耳。此其二。

考秦之政治制度，於中央則重集權，於地方則重分權。故於郡則設守、尉、監，於縣則設令、丞、尉；使之相互制衡，相輔爲治。郡尉之職，雖曰「佐守」典武甲卒，但未可視同守之僚屬，其秩位之尊，實與守等。馬端臨曰：「按自秦置三十六郡，而郡官有守，有尉，有丞。然考之西漢百官表：郡守掌治郡，秩二千石，有丞，秩六百石。郡尉掌佐守典武職，秩比二千石，有丞，秩亦六百石。是守、尉皆二千石，而俱有丞以佐之，

尉之尊蓋與守等，非丞様以下可擬也。」（註十一）馬氏之推論，誠令至理。至縣尉掌武事其職位與縣令、長相比，料亦同於郡尉之於郡守，非若縣丞之爲縣令、長之屬官也。考秦之郡縣，猶大於漢之郡縣，武備之重要，自不待言。郡縣之民政、司法，既已專責之於郡守、縣令、長，武備之事，自不能不另設專官以分其責；況理民之守、令、長，未必咸知軍略乎。是故軍民既採分治，守尉理應分權，典武職之郡尉、縣尉，遂不能不隆其位，尊其秩而使之與守、令、長相等也。此其三。

抑有進者，郡守、郡尉之外，同時設置者，尙有所謂監之一職。漢書百官表稱：「監御史掌監郡」，然則，監御史之職位，究在郡守尉之上乎，抑與郡守尉相等乎？史家對此亦多異詞。漢書高帝紀言沛公攻胡陵、方與，還守豐，秦泗川監平將兵圍豐。文穎注曰：「秦時御史監郡，若今刺史。」按文穎生於漢末，其時刺史之權特重，位居太守之上，取今覆古，注釋班書，殆以秦監而能將兵禦寇，因而推論監之職位在守尉上歟。然而王鳴鶯云：「監既在守之上，則似漢之部刺史，但每郡皆有一監，則又非部刺史比矣。蓋秦繼封建流弊，變爲郡縣，惟恐其權太重，故每郡置一監，一守、一尉；而此上別無統治之者。」（註十二）據王氏之意，殆以監御史之職位，與郡守、尉相等也。孰是孰非，實難判斷。

試質考之，秦代監御史之職掌，不僅能將兵禦寇也。前漢書嚴助傳云：「臣聞長老言，秦」時，常使尉居睢莧越，又使監祿擊渠通道。」張晏註曰：「監郡御史也，名祿。」從知監御史既能將兵禦寇，擊渠通道，則何嘗不可使以其他職務，惟監郡乃其主要職掌耳。蓋秦初矯周之失，防郡縣專擅，故使監察獨立，以控制守、尉。三國魏志夏侯玄傳言玄議時事云：「秦不師聖道，姦以待下，懷宰官之不修，立監牧以責之，畏督監之容曲，設司察以糾之。」宰官指縣令，監牧謂郡守，司察即監郡御史也。此雖貶詞，然足證監御史實所以監郡者也。監御史直隸御史大夫，平時駐郡司糾察郡縣之責，歲時人奏於朝廷。前漢書蕭何傳云：「秦御史監郡者，

與從事辦之，何迺給酒水卒史，事第一，秦御史欲入言徵何，何固請、得母行。」師古注曰：「御史以何明辨，欲因入奏之次，言於朝廷，徵何用之。何不顧，以情固請，而御史止，故得不行也。」觀此又足知秦之盛，御史僅有考察權而無任命權矣。此其四。

至若郡丞縣丞之職，乃爲最高之佐治人員。守有丞，尉亦有丞，秩皆六百石。守之丞，職在佐守治民，尉之丞，職或爲佐尉典武職典甲卒。惟其郡當邊戍者，則丞爲長吏，其職掌兵馬。縣丞亦爲縣令，長之高級佐治人員，故稱長吏。其職掌漢初爲署文書，典知倉廩，秦時或亦類是。都縣佐治人員除丞以外，尚有低級佐治人員或如漢之諸曹掾史等類，惟史無紀載，故其名稱、職掌、秩俸，以及任用等官規均無由得悉其詳耳。此其五。

秦代郡縣文官制度，史家亦鮮翔實記載。今之所可考者，其任用也，除員除實授而外，有所謂「假」之方式。假之爲義，攝也。史記載秦王政十六年「發卒受地韓南陽假守臘」。（臘，人名也。十七年爲內史。）漢初因其制，亦恒有假守之事。（（註十三）其考續也，有所謂「上計」之法。按歲計之法，仿自周之歲會。戰國時，各國固已行之。秦以十月爲正，每歲九月爲郡國上計之時。觀漢制可以知之。續漢志百官志載凡郡皆掌治民，三歲盡，遣吏上計。注引盧植禮註曰：「計斷九月，因秦以十月爲正故。」據此，是漢代上計之法，悉因秦制也。此外爵封秩俸，雖略有記載，但如何應用於郡縣官吏，則不知其詳耳。此其六。

綜之秦代地方官制，殊異於往古，究其原則，考其特點，約有三端：一爲地方總裁兩級制，以郡統縣，官制絕簡，而綱舉目張，指揮運掉，一如身之使臂，臂之使肘耳。一爲軍民之分治，上自中央，下逮郡縣，有一貫之分治系統，丞相、郡守、及縣令、長，皆掌治民事；太尉、郡尉及縣尉，均把握軍符，既收各竭其能，各盡其責之效，且免地方跋扈，抗拒中央之虞。一爲監察獨立，別成系統，中央之耳目既周，則郡縣人事之臧否

，隨時可以明其鑒聽，察其得失，似此，地方官吏敢望割據稱雄之念乎？惜乎統一之局未久，山東豪傑叛起，天下驪然，所立之制未獲充分發揮其效果耳。

四、秦代郡縣以下之鄉官制

從來史家稱述往古之制，莫備於周官，而周官之精義，莫遠於鄉遂，則有事稟其法也。（註十四）

秦有天下，一方鑿於周室發微，以有侯王，故不立尺土之封，而設置郡縣，以集權於中央。一方亦重視鄉官之爲用，以期大小之相維，藉收匡輔郡縣之實效。前漢書百官表云：「百石以下，有斗食、佐吏之秩，是爲少吏。大率十里一亭，亭有長，十亭一鄉，鄉有三老、有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化；嗇夫職聽訟、收賦稅；游徼徼循禁盜賊。縣大率方百里，其民稠則減，稀則曠，鄉、亭亦如之，皆秦制也。」（註十五）此僅史書所載秦代鄉官之制，自令讀史者生譏焉不詳之感。

顧亭林氏考古之亭，以爲秦制十里一亭，十亭一鄉，以今度之，蓋必有居，如今之公署；又必有城池，如今之村堡；又必有人民，如今之鎮集。其例證頗多，不無可信。（註十六）竊以爲亭之爲用，原似爲行旅止宿之所，按地域距離以劃分，非純爲政治之組織。既爲行旅止宿之所，則政府胥吏因催徵傳訟之故，自亦恒盤桓於其間，渡假而爲鄉民解決爭訟之公所，渡假而爲縣以下之行政區域與組織名稱矣。應劭風俗通義云：「漢家因秦，大率十里一亭。亭，留也。今語有亭待，蓋行旅宿食之所館也。亭亦平也，訟諍吏留辦處勿失其正也。亭吏舊名負弩，改爲亭長或亭父。」（註十七）據此可知上述推論，不爲虛構。亭長之選，多以「材官、樓船（水兵）年五十六衰，乃得免爲民就田，應合選爲亭長。」其職責則「主求捕盜賊」。（註十八）至於「有秩郡所署，秩六百石，」（原注：漢官

日，鄉戶五千，則置有秩。」望一鄉人。其鄉小者，縣置嗇夫一人，皆主知民善惡，爲役先後；知民貧富，爲賦多少，平其差品。三老掌教化，凡有孝子、順孫、貞女、義婦、讓財、救患，及學士爲民法式者，皆屬委其門以陳善行。游徼等徼循禁司盜盜。又有鄉佐屬鄉主民收賦稅。」（註十九）鄉亭以下，漢制尚有里、什、伍之組織，大率五家爲伍，伍有長；二十五家爲什，什有長；十什爲里，里有正或尉，合十里始爲亭焉。（註二十）凡上所舉，雖多爲漢制，然漢代鄉亭之制，既多沿襲於秦，則不僅鄉亭以下之組織，或亦爲秦代之遺規，即藉漢制以補證秦制，當亦非純屬不經之論，而貽張冠李戴之譏焉。

要之秦代郡數以下之鄉官制，其詳雖不可源考，其組織雖略殊於鄉遂，而重視親民之官，亦猶師成周之遺意也。天下之治，始於里胥，終於天子，惟於一鄉之中，官之儻而法之詳，然後可使風教易周，家至日見；平治之途，固不由此。苟非然者，以守令之不足信也，而多設之監司，監司之又不信也，而重設之牧伯，積尊累重，以居乎其上，而下無與分其職者，雖得公廉勤幹之吏，猶恐不能以爲治，而況託之非人者乎。（註二十一）此周代鄉遂之制所以見稱於後世；秦雖變革古制，而猶重視鄉官也。

五、郡縣制度之評議

考秦之制，其詳已不可知，上述種種，亦僅足窺其崖略；評論得失，自非易事。然有不可不察者，世人每以秦祚短促，其故悉由於廢封建而爲郡縣。當秦之世，丞相韓博士齊人淳于越等已倡復古制，封子弟功臣，以爲無輔弼，無以相救，事不師古，而能長久者，非所聞也。（註二十二）自漢以下之人，亦鮮不謂秦以孤立而亡；漢初雖因襲秦代郡縣之制，以矯秦之失，而猶大封子弟功臣爲侯王，以爲枝輔。殊不知天下事終有其窮，窮則必有以變易其道，以應其勢。周之末葉，諸侯互相攻擊如仇讐，天子

莫之能禁。強國轉地既廣，類皆各建置宰邑，郡縣之漸已開，窮變之勢已成。故秦始皇曰：「天下共苦戰鬥不休，以有侯王，賴宗廟，天下初定，又復立國，是樹兵也。而求其寧息，豈不難哉。」（註二十二）此當不獨始皇一人之言，當時天下之人，身受戰爭之苦，其痛心疾首於列國之分立，必且有過之者，是則變封建而爲郡縣，固民心之所趨，勢之所必然也。

且秦之亡，失在於政，不在於制。何以言之？柳宗元有言曰：「亟役萬人，暴其威刑，竭其貨賄，負鋤梃箠皮之徒，圍視而合從，大呼而成羣，時則有叛人而無叛吏，人怨於下，而吏畏於上，天下相合，殺守劫令而並起，咎在人怨，非郡邑之制失也。」（註二十四）執此以論秦之失，郡縣亡，封建亦亡，不能悉歸咎於郡縣之制也。

雖然，顧亭林有言曰：「封建之失，其專在下，郡縣之失，其專在上。……人人而疑之，事事而制之，科條文簿，日多於一日，……以爲如此守令不得以殘害其民矣，不知有司之官，凜凜焉教過之不給，以得代爲幸，而無肯爲其民興一日之利者，民烏得而不窮，國烏得而不弱。」（註二十五）史亦稱始皇之治，「天下之事，無大小，皆決於上；上至於衡石量書，日夜有呈，不中呈，不得休息。」（註二十六）夫萬里之遠，皆上所制命，曠神動思，上皆知之，則上誠利矣。然而禁防纖悉，內外交困，法制愈繁，則姦偽之徒，皆得以法爲市，雖有賢者，不能自用，天下泛泛焉而已，無所寄任，百年之憂，一朝之患，皆上所獨當，而羣吏不與也。是則郡縣之制，亦有其弊在焉。

平心而論，秦之郡縣，實爲中央集權之代表，中央集權之弊，其專在上，此在近代民治思想發達之時爲猶然，况當二千餘年前專制之世乎。然其制綱舉目張，粗得體統，中央對於郡縣，可以一呼百應，指揮自如；郡縣對於中央，可絕對據稱雄之念，克盡理氣輔治之責。王夫之有言曰：「分國而爲郡縣，擇人以尹之，俾才可長民者，皆居民上，以盡其才，而其

民之私，亦何爲而非天下之公乎。」（註二十七）宋人樓昉亦曰：「……郡縣初置，守宰獨能有所爲也。武職甲卒，屬於都尉，戍符調發，召面復來，歲及立秋，都職譏武，則兵權不盡屬於公上也。鹽鐵筦榷之利未聚，放鹽官鹽，揚以予民，則利權不盡歸於公上也。鹽鐵筦榷之利未聚，則財政失。未聚鹽，則事不盡屬於公上也。兵皆郡守之兵，則選練易以精。財皆郡守之財，則餉賦易以專。事皆郡守之事，則施置易以便。不淵藏不爲算，不數年不一易。彼百千尉以上，貶退稱進，出於其手。兵習於教條，不敢有慢易之心。氣勢聯屬，連掉不難，有尊嚴威勢，而無朝暮不保之憂。」（註二十八）此雖非純指秦代郡縣制度之論，要亦足證郡縣之制，亦自有其長，未可以厚非也。

總之，秦承封建之緒，鑿往古之失，因時代之宜，而設置郡縣，悉天下而薦改之，誠以一政府轄制千萬方里之地，是不僅國家形式之一大演變，抑亦政治思想之一大進化也。其法制系統，上下一貫，行政效率，往古無比，政權統於中央，天下悉聽號令，以觀政令出自多門，呼應不靈，效率無見者，固不可同日而語；即衡之於近世集權國家之政治組織原理與行政效率，似亦無有愧色。秦制既立，後世地方政治制度，咸以秦制爲典型，屢代因革沿襲，循環往復，輒未盡改其舊觀，則其價值正未可輕視也。

註一：參閱顧亭林日知錄卷二十二，郡縣篇；及姚姬傳惜抱軒文集卷

二，郡縣考。

註二：見日知錄卷二十二註。

註三：見史記卷六，秦始皇本紀。

註四：參閱陳恭祿：論秦疆域，斯文半月刊第一卷、第九十合期，二至六頁，民國三十年二月十六日金陵大學文學院中國文學系出

版。

第五：參閱顧亭林日知錄卷二十八上下，地理志上下。

註六：參閱王鳴盛十七史商榷卷十七，漢書李平，故鄉。

註七：見王嘉禮類纂集林卷十二，第九至十二頁，秦郡考。

註八：參閱柳诒徵中國文化史上册，三六八頁。

註九：見日知錄卷二十二。

註十：見卷六十三，職官十七。

註十一：全上，按語。

註十二：見十七史商榷卷十四，第五至六頁，漢縣依秦相隸。

註十三：參看趙寶陝錄義考卷二十六，職官條。

註十四：參閱周禮地官，鄉遂之制。

註十五：見前漢書卷十九上。

註十六：參閱日知錄卷二十二，亭。

註十七：見全漢文卷三十七。

註十八：見續漢志卷二十八。

註十九：見全上。

註二十：見宋書卷四十，百官志下。

註二十一：參閱顧亭林日知錄卷八，鄉亭之職。

註二十二：見史記卷六，秦始皇本紀。

註二十三：見全上。

註二十四：見柳柳州文集卷三，封建論。

註二十五：見亭林詩文集卷一，郡縣論一。

註二十六：見史記卷六，秦始皇本記。

註二十七：見讀通鑑論卷一，秦始皇篇。

註二十八：見王應麟通鑑地理通釋卷二，後漢郡國篇。

憲政建設所必須遵循的途徑

吳曼君

人不能隨便地做出甚麼，必須客觀條件與主觀條件一致，人力才得顯示其作用。這是歷史變革中的一切法則，為我們所不能違反者。因此，我們要求在政治上建設憲政，也就不能違背這個法則，必須在客觀上具備了憲政建設的條件，然後我們在主觀上去促成它，人力才不致枉費。

但是現在一般所謂「憲政運動者」，即主張提早施行憲政的人，就忽視了客觀條件這一點。他們認為不必經過軍政、訓政，也可以施行憲政。換言之，就是中國不必具備對外獨立、對內統一以及地方自治等條件，也可以施行憲政。這種主張，完全是一種主觀論、觀念論的見解，如果中國的憲政建設，依照這種觀念論者的主張進行，那是必然要失敗的。

那末，中國的憲政建設應該依照甚麼途徑去進行呢？我覺得 國父孫中山先生「建國大綱」中，已經指示我們一條光明正確的途徑，那就是「建國大綱」第五條所規定的：「建設之程序，分為三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期」。這由軍政時期而訓政時期而憲政時期，便是中國到憲政建設之路。如果我們不依照這條路來進行，那末中國的憲政建設，便決不能得到成功。所以我們不要求憲政建設能夠得到成功則已，如果要求憲政建設能夠得到成功，便非遵循 國父所規定的這條途徑來努力不可。

國父為甚麼規定由軍政而訓政而憲政，為中國憲政建設的途徑呢？因為憲政不能「蹴而成」，必須經過軍政訓政的階段，由軍政訓政來準備憲政建設的條件，造成憲政建設的基礎，然後憲政建設才不致成為空談，而能真正成為事實。所以 國父認為由軍政時期而訓政時期而憲政時期，乃是憲政建設所「不可缺少的程序」。

那末，軍政為憲政預備甚麼條件呢？我們從「建國大綱」第六條所規

定「在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面調化全國之人心，而促進國家統一」的條文看來，便知軍政為憲政所預備的條件有二：第一是掃除憲政的障礙，即消滅國內和國外的反對憲政的勢力；第二是打破封建割據的局面，完成國家的統一。這是憲政建設所必需的兩個起碼條件。因為不掃除憲政的障礙，那末憲政建設便不可能；不完成國家的統一，那末憲政建設便無保障。所以軍政實在是憲政建設的前提，非常重要！

現在再說訓政。訓政為憲政預備甚麼條件呢？我們從「建國大綱」第八條至十五條及「地方自治開始實行法」看來，可知訓政為憲政所準備的條件有三：第一是政治條件；第二是經濟條件；第三是教育條件。在政治條件方面，訓政為憲政準備的條件是：清查戶口，設立自治機關，辦理警衛，訓練人民行使四權等；在經濟條件方面，訓政為憲政所準備的條件是：規定地價，興辦工商，修築道路，開墾荒地等；在教育條件方面，訓政為憲政所準備的條件是：設立學校，普及教育，使三民主義的思想普遍深入於民心等。有了這政治、經濟、教育的三個條件，然後憲政建設才算是有了基礎。所以訓政是憲政的真實基礎。

由此可知，軍政訓政實為憲政的必經階段。「蓋不經軍政時期，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰；不經訓政時期，則大多數之人民久經束縛，雖驟然解放，初不曉知其活動之方式，非堅守其放棄責任之故習，即為人利用，陷於反革命；不自知。前者之大病在革命之破壞不能了徹，後者之大病在革命之建設不能進行」（國父語）。還是有事實證明的。「辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以為可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反。……癥結所在，……乃由於

未經軍政訓政兩時期而即入於憲政。試觀元年臨時約法頒佈以後，反革命之勢力不恤不因此消滅，反得憑藉之以肆其惡，終且取臨時約法而毀之。而大多數人民對於臨時約法，初未會計及於本身利益何若？聞有毀法者不加懲，聞有護法者亦不加喜。可知未經軍政訓政兩時期，臨時約法決不能發生效力」（同上）。

從這些話看來，可知要達到憲政，便非經過軍政訓政兩時期不可！因為不經過軍政，則破壞憲政之反革命勢力不能掃除；不經過訓政，則人民之自治能力無法養成。在這種情況之下，那還有甚麼憲政可言呢？此所以孫先生規定由軍政而訓政而憲政為革命方略，為建國程序，並諄諄告誡吾人者也。吾人欲求建設憲政，對於孫先生所規定的實際程序，必須遵循，不可踰越。否則，便要蹈辛亥革命之覆轍。

孫先生規定中國到憲政建設之路，為由軍政而訓政而憲政三時期，已如上述。但是在這三個時期中，孫先生却特別重視訓政。所以現在有單獨為訓政提出來說一說的必要。

孫先生認為訓政的主要工作，就是地方自治。這一方面可以從「建國大綱」第八條看出來，一方面也可以從孫先生專為地方自治寫了一篇「地方自治開始實行法」得看證明，所以訓政的主要工作為地方自治，這是毫無疑義的。由此可知，由軍政到憲政之要經過訓政，便是要經過地方自治了。如果由軍政不經過地方自治，那末便要發生種種流弊，並且決不能達到憲政。所以孫先生說：「由軍政時期，一蹴而至憲政時期，絕不為革命政府以訓練人民之間，又絕不為人民以養成自治能力之間，於是第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治未由進行；第二流弊，在粉刷舊污，以為新治；第三流弊，在發揚舊污，壓抑新治。更端言之，第一為民治不能實現，第二為假民治之名行專制之實，第三則並民治之名而去之也。此所謂「事有必至，理有固然者」」。

不但憲政須以地方自治為基礎，就是軍政時期也須着重地方自治。孫

先生說：「軍政時期訓政時期所最先着重要者，在以縣為自治單位。雖必然是，然後民權始有寄託，主權在民之規定，便不致成為空文也。於此足見地方自治之重要，軍政訓政固應着重它，憲政尤其少不了它。」

如果不注重地方自治，忽視地方自治，那末，「其流弊遂不可勝言。第一以縣為自治單位，所以移官治於民治也，今既不行，則中央及省仍保其官治狀態，專制舊習，何由可破？第二，事之最切於人民者，莫如一縣以內之事，縣自治尚未經訓練，對於中央及省，何怪其茫無津涯？第三，人口清查，戶籍厘定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可言選舉。今先後顛倒，則所謂選舉，適為劣紳土豪之求官捷徑，無怪選舉舞弊，所在皆是。第四，人民有縣自治以為憑藉，則進而參與國事，可以練練然有餘裕，與分子構成團體之學理，乃不相違；苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武人及官僚之手」。有了這四個流弊，那當然不能建設憲政，這是拋棄訓政忽視地方自治之必然的結果。

由上面所說的看來，可知孫先生對於中國之憲政建設，是堅持由軍政而訓政而憲政之三時期論，尤其重視地方自治。這是孫先生積數十年之革命經驗所獲得的革命理論，應為吾人所寶貴所遵循。

因此，在抗戰建國中，繼承孫先生的蔣委員長，非常堅持軍政訓政三時期論。他在國民參政會第三次大會閉幕詞中說：我們對於憲政「斷不能忽略程序和步驟」，「就目前事實而論，……軍政時期應做的工作，且須從頭再做一遍。換句話說，必須首先掃蕩侵略者之武力，消滅漢奸匪黨破壞國家毒害民族的反革命勢力，經山河恢復國內澄清以後，才談得到訓政，進而準備憲政」。這便是蔣委員長堅持三時期論的證明。不過蔣委員長接着又說：「但是我們國家民族當前的需要，是抗戰建國同時進行。……因之雖在掃蕩障礙的軍政時代，而訓政工作仍然要同時進行。為了迅速完成革命的偉業，不僅應該在不妨礙軍政的範圍內，積極推動訓政；同時更希望由訓政之進行可以輔助軍政。所以我們必須明瞭，在抗戰沒

有結束之前，當然是「軍事第一」「勝利第一」，要以軍政時期的工作為主，而一面積極進行調政工作。這個認識是萬不肖的，否則，一切工作就失了重心」。在這裏，蔣委員長便主張軍政與調政同時進行了。

不但軍政與調政可以同時進行，就是調政與憲政也可以同時進行。所以蔣委員長便說有這些話：「關於憲政和調政的關係，……我個人的意見，以為促進憲政和實施調政，不但不相妨礙，而且相需相成。我以為調政工作，不僅在調政時期要積極進行，而憲政也不一定要調政完全結束之日才開始。這是從總理遺教的精神中間大家都能體會得出來的」。於是蔣委員長在這裏，又主張調政與憲政也可以同時進行了。

我們把蔣委員長前後所說的話綜合起來，那末，他對於中國憲政建設的見解，便是一方面遵循孫先生的三時期論，一方面却又不機械地遵循孫先生的三時期論。換言之，蔣委員長的意思，當是主張在軍政中要同時進行調政，在調政中要同時進行憲政。一句話，軍政調政憲政要同時進行，三者是不能嚴格地分開的。於是中國到憲政建設之路，在孫先生是由軍政而調政而憲政，在蔣先生則是要把軍政調政憲政同時進行了。

然而這不但沒有違背孫先生的意思，而且的確是從孫先生的遺教中體會得出來的。孫先生所手訂的「建國大綱」尤其是其中的第七條及十六條，完全表明了這一點。第七條說：「凡一省完全底定之日，則為調政開始之時而軍政停止之日」。其十六條說：「凡一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期」。從這兩條條文看來，便知軍政調政憲政之進行，是以省為單位。因此，在一國之中，當甲省在軍政時期，乙省可以進入調政時期，而當乙省進入調政時期，丙省可以開始憲政時期。這不是軍政之中有調政，調政之中又有憲政嗎？換言之，在一國的範圍之內，軍政調政憲政不是可以同時進行嗎？是的，孫先生的意思完全如此，他在「建國大綱」中，並沒有把軍政調政憲政劃分為三個截然不同的階段，反之，它們

的關係倒有如犬齒交錯一樣，互相連鎖，互相聯接。那末，蔣先生把軍政調政憲政同時進行，便是很合乎總理遺教的精神了。

由此可知，中國到憲政建設之途徑，以目前的情勢和需要來說，便應該以軍政為主，而同時進行調政和憲政，換言之，就是要把軍政調政憲政同時來進行。

在抗戰建國中，既然要把軍政調政憲政同時來進行，那末我們應該做些甚麼工作以求憲政建設之完成呢？我認為在軍政方面，一方面要「掃蕩侵略者之武力」，以求國家之獨立；一方面要「消滅漢奸偽偽組織」及「破壞國家毒害民族之反革命勢力」，以求國家之統一。在調政方面，則要積極推行中央所頒佈的「縣各級組織綱要」，促成縣政建設，完成地方自治，然後才能進一步實施憲政。這以上所說的求國家之獨立與統一，以及促進縣政建設完成地方自治，便是我們目前要努力進行的重要工作。我們要求建設憲政，便要努力這些工作，完成這些工作。

不過要完成這些工作，以達到憲政建設的目的，還需要有一種精神始能辦到。甚麼精神呢？就是法治精神。孫先生在「同盟會宣言」中，把軍政稱為「軍法之治」，調政稱為「約法之治」，憲政稱為「憲法之治」，這充分表現了「法治」的精神，這是很值得我們注意的一點。雖然軍政時期的法治，是一種低級的形態，調政時期的法治，是一種中級的形態，憲政時期的法治，是一種高級的形態，然其均為法治則一。因此，建設憲政，便必須具備法治的精神，養成守法的習慣，對於憲法則應自覺自動的遵守，然後憲法才不致成為具文。所以蔣委員長說：「憲法實施的功效，不在於憲法的條文和形式，而在於具備憲法的精神。……過去我們社會最大的毛病，……是忘却了我們中國立國的固有精神。我們的固有精神是甚麼？……是『禮義廉恥』這四個字。拿現代語來解說，禮：是秩序，義：是責任，廉：就是尊重他人，恥：就是尊重自己。……我們過去當作人民代表的議員，因為忽略了這個意義，不知道守法、負責、尊重自己、尊重他人，

那就無怪要憑藉地位，貽誤國事，結果污濁了憲政的意願，加強了人民的痛苦」。由此可知，要建設憲政，非有守法、負責、明禮義、知廉恥的精神和習慣不可，而樞治精神則為憲政建設的靈魂。

但是徒法不足以自行，法治離不了人治。所以有了法還必須要有人去進行它，然後法才不會成為死的條文。那末，以甚麼人去實行它呢？我覺得這個人不是個人的人，而是集團的人。所謂集團的人，簡單言之，就是一個黨，具體言之，這個黨就是中國國民黨。國民黨在政治上是以建設憲政為目的的黨，所以孫先生所訂的軍政訓政憲政三時期，就是國民黨「以黨救國」「以黨建國」「以黨治國」的革命方略。軍政時期，就是以黨救國，訓政時期，就是以黨建國，憲政時期，就是以黨治國。所以實施憲政，可以說是國民黨以黨治國的開始。

以黨治國，簡稱就叫做「黨治」。這黨治比法治還重要，它是法治的原動力。因為軍政時期的軍法之治，調政時期的約法之治，憲政時期的憲法之治，光有法是不成功的，必須要有國民黨去執行它，然後法治才落實際，才能實行。所以軍政時期，是國民黨執行軍法，以掃蕩反革命勢力，奪取全國政權，完成國家統一的以黨救國時期；訓政時期，是國民黨執行約法，以訓練人民行使四權，完成地方自治，培植憲政基礎的以黨建國的時期；憲政時期，是國民黨執行憲法，以澈底實現三民主義的以黨治國的時期。因此，不管軍政時期的軍法之治也好，調政時期的約法之治也好，憲政時期的憲法之治也好，都離不了國民黨，如果離開了國民黨，則所謂軍法、約法、憲法也者，均將成為具文，變為紙上的空談，不能實行。由此可知，「法治」是不能離開「黨治」的。但是這個黨，為甚麼一定要是國民黨，而不是其他的黨呢？因為只有國民黨，才是中國真正革命的黨，只有國民黨，才是唯一合乎中國歷史需要的黨。所以也就有它才就負起中國革命的任務，完成中國歷史的使命。

綜觀以上所述，那末中國要求完成憲政建設，它的途徑就是要由軍政

而調政而憲政；它的條件就是要完成統一、崇尚法治、鞏固黨治；而在目前抗戰建國中，則應以軍政工作為主，而同時進行調政和準備憲政的工作，並且要特別注意於統一的完成、法治的崇尚、黨治的鞏固，只有這樣，才能達到憲政建設的目的。

三〇，三一，麥和。

三民主義文化運動的勁軍

是抗戰中的筆壘

江國民

是言論界的權威

廣集學者名流撰述專論

動員文化同工編行專刊

通訊網遍佈全國。發行網普及各地

地址：江西吉安寶華樓一五號

社長 劉己達
總編輯 徐俠成

從統計數字上分析江西的合作事業

文紀落

統計數字現已成為研究社會事業的重要工具了。它不僅可以說明事物的量，同時亦可表示事物的質，不僅可以說明事物的靜態，同時亦表示事物的動態。例如，一個死亡率的高低，可表示人民體質的強弱；歷年糧價的指數，可以說明生活費用的變動。因此筆者相信從統計數字上分析江西的合作事業，不是毫無意義的。

最近十年來，中國合作事業，經政府的推動與社會的倡導，各地皆已有蓬勃的發展。然追考過去歷史，大規模的運用政治力量，作一種有計劃的推動，還是開始於江西。江西的合作事業，不僅在理論與制度上比較前進，即以其組織與業務而言，亦較全國任何省區為發達。因此江西合作事業發展的情形，是值得研究的。惟本文因撰稿倉促，所獲材料有限，僅能就已有的數字作粗淺的分析，希望作為將來進一步詳細調查研究的張本。

一、合作組織

一般而論，江西的合作組織已相當普遍。根據省合委會統計：截至二十九年底止，全省合作社員共計一百一十五萬餘人。以每社員代表一戶計算，共是一百一十五萬餘戶，佔全省總戶數百分之四十弱。再如以單位社與全省保數相較，亦達百分之四十弱。（表一）惟此統計中未將同一社員加入兩社，或同一保組減兩社之情形剔除，故實際數字相較，第一表所列略小。上述統計表示全省已有十分之四的民衆，在自助互助之合作方式下組織起來，參謀經濟解放。此數字自身言，確已相當可觀；與他省相較，亦無堪與比擬。但距「每保一社，戶戶皆社員」之理想目標，則尚有十分之六以上之路逕，需待繼續努力。

第一表 江西省單位合作社社數與保數社員數與戶數比較

二十九年十二月三十一日

合作社社員數	全省戶數	全省保數	合作社對保數百分比
一、一五七、八〇八	二、八九七、〇〇〇	九、八二七	三九、九七
二、四、五九八	三九、九五	一五	一五

以上為各種合作社發達的一般情形，如將各種合作社社數相較，則僅用合作社居首位，佔總數百分之八十以上。（表二）蓋自廬山後時期以來

第二表 江西省各種合作社社數 二十九年十二月三十一日

合	保	公	消	運	生	信	用	專	營	業	營	合	計	百	分	比
八、五三三	一、二九四	九、八二七	三	七	一	二一五	六六八	二〇二	七、八八七	八〇・二五	〇・五二	一五	九	一	一	一
一〇〇・〇〇〇	一〇〇・〇〇〇	一〇〇・〇〇〇	一〇〇・〇〇〇	一〇〇・〇〇〇	一〇〇・〇〇〇	三八五	一七九	五六四	五七四	五七四	五七四	五七四	五七四	一	一	一
一〇〇・〇〇〇																
八、五三三	一、二九四	九、八二七	三	七	一	二三〇	四三二	一	一	一						
一〇〇・〇〇〇																

政府一貫的利用信用合作社，以救濟農村於破產，恢復農民之生業，因之信用合作社特別發達。

就社數比較，看不出各種合作社發展的情形。各種合作社的性質不同，社員多寡亦因之各異；依江西情形而論，生產合作社每社平均九十三社員，信用合作社每社平均僅五十六社員，而消費及保險合作社每社社員都在千人以上（註一）。因此欲比較各種合作社發達的程度，應觀其社員人數之多寡。根據第三表之比較，消費社為最發達，約佔總額之半數，信

第三表 江西省各種合作社社員數 二十九年十二月三十一日

	專營兼營合計	百分比
信 用	三四、六九三	四五、五三〇
供給	六、四七七	六、六一四
生 產	五、五三一	一三、〇六一
運 賣	一七、三四五	八二、三四二
銷 廉	一八、七三七	一八七、九三一
費 用	大一七	五六、六四九
計 算	三、九九七	三、九九七
合 計	八〇九、三九八	一、一五七、八〇八
	100.00	

用社則居第二位，佔百分之三十九，此為截至二十九年底止之全省統計。如單將二十九年度新組各社加以比較，則消費合作社社員人數佔總數百分之八十。（表四）而二十九年一年內所組之社數，佔歷年總額半數以上。可知江西消費合作社之特別發達，為上年度加速進度之結果。消費合作在江西之所起能迅速之發展，確有擴大的社員，乃因其有供給食鹽的便利。各縣多利用合作社以統制食鹽之消費。

第四表 江西省二十九年度組織各種合作社社數及社員數

	社數	社員數	社員數百分比
信 用	六九六	四二、二二八	九·一五
供給	九	二、八二八	〇·六一
生 產	三七一	三四、七〇五	七·六二
運 賣	四九	六、七六六	一·四七
銷 廉	三六六	五七〇、三三九	八〇·二五
費 用	六	五八七	〇·一三
計 算	三	三、九九七	〇·八七
保 險	一、五〇〇	四六一、四五〇	一〇〇·〇〇
合 計	一、五〇〇	一〇〇·〇〇	

第四表中更發現生產合作社地位已漸趨重要，在二十九年一年中共經三百餘社，社員三萬餘人。以社數論超過消費社，以人數論乃接近信用社。此種情形如將最近三年內生產合作社的增加指數與信用消費兩種合作社相較，尤為明顯。信用社二十八九年新組社數，皆較以前逐漸減少，消費社在二十九年組社雖達二十七年三倍，而二十八年組社則較二九年為少；獨生產社之增加為一貫的趨勢，二十八年組社已達二十七年之四倍，二十九年組社則更十倍於二十七年（表五）。由是可知江西生產合作之進展

第五表 江西省信產費三種合作社社數增減百分比

二十七年至二十九年

	二十七年	二十八年	二十九年
信 用	一〇〇	六五	四四
生 產	一〇〇	四九一	一、〇九三
費 用	一〇〇	七六	三七三

，實較其他各種合作社為速。考其原因，乃係由於合作指導行政當局一貫

的提倡生產合作之政策。此點在合作金融之運用上表現得更為明顯，下文當可提及。

依上文的分析，似供給與運銷合作社皆不發達。實則在江西供給合作社多由消費合作社兼營，而成費供合作社，列入消費社之統計中；運銷合作社多由生產合作社兼營，而成產銷合作社，列入生產社之統計中。因而形成江西所獨創之信用、產銷與費供三大系統。第二表中生產兼營社六百餘，高至專營社三倍以上；消費兼營社一百七十餘，合專營社半數。皆因有產銷、費供合作之故。

總括而言，江西的各種合作組織，除公用與保險兩種尚在試驗時期未能普遍發展外，信用、產銷、費供均已相當發達。而信用合作之發達，乃因歷史的關係；費供合作之發達，乃因戰時的需要；產銷合作之發達，則多少帶有政策性的提倡。

第六表 江西省合作社聯合社社數及社員數

二十九年十二月三十一日

	社 (社)	數 (%)	社 (社)	員 (%)	數
信 用 三 四 〇	九 二 · 三 九	四 · 九 五 六	九 六 · 一 二		
生 產 一 九	五 · 一 六	一 四 〇	二 · 七 二		
運 銷 九	三 · 四 五	六 一	一 · 一 六		
合 計 三 六 八	一 〇 〇	· 〇 〇	五 · 一 五 七	一 〇 〇	· 〇 〇
信 用 一 二	一 五 · 七 四	一 六 七	二 六 · 一 九		
生 產 七	二 五 · 五 三	一 〇 七	一 六 · 九 四		
運 銷 四 七 · 〇 〇	一 三 · 七 三	一 九 七	一 七 · 三 九		
合 計 五 一 一 〇 〇 · 〇 〇	二 四 · 一 〇 〇	二 七 二	五 〇 · 三 七		

江西以合作方式經營之經濟事業，包括農業工商保險各部門；如按合作系統分類，則可分為信用、產銷與費供三大類，及公用、保險等方在試辦時期之業務。茲分述之如後：

第七表 江西省二十九年度信用合作業務 單位：元

	放 款	放 出	三 六 三 八	四 五 七	收 回	二 · 四 二 四	六 八 一
存 款	存 儲	存 入	三 七 五	四 三 一	取 出	三 一 四	三 四 三
金 儲	金 儲	入	一 四 九	六 六 七	取 出	六 · 八 九 一	
匯 兌	匯 出		一 〇 七	五 二 三	發 出	一 二 三	六 三 六

信用合作業務以放款為主，二十九年度全年共放出三百六十餘萬，而存款不過三十餘萬，餘金亦僅十餘萬（表七），存儲總額佔放款額百分之十二

。此種現象，在以前固可解釋為農村資金缺乏，亟須外界資金注入，農民無多餘之資力從事存儲。但自糧價高漲以來，農民收入較豐，宜可稍有改善。關於合作社的再合作組織，由第六表可以表示其大概。區聯社一級，以信社最為發達，社數佔全國百分之九十二；其他產銷、費供各社，因組織範圍過大，故多無區聯社，而以縣聯社為其初級聯合，故在五十一個縣聯社中，消費佔二十四，生產十二，運銷七。信用之區聯社雖尚發達，而縣聯社則僅有八社。而各種合作社之省聯社，則尚無一社。由是可知江西省之合作組織，僅發展到初級的聯合，高級的聯合組織則尚有待積極的推動。新縣制施行以後，合作事業已劃歸縣政範圍，省合作指導機關為控制全省之合作組織，以貫徹其政策，惟有促成各種省聯社之組織。因此筆者預料，在三十年度內，江西省合作社之各級聯合組織，將有驚人的發展。

二、合作業務

顯著，而觀二十九年存儲之數字，反較其前一年略見減少（表八）。可知吾
省教育尚欠充分，計員尚且信用合作社為一單純的放款機關，不知其為社

第八表 江西省信用合作業務 二十八年至二十九年

	二十八年		二九年	
	存款	提款	存款	提款
總計	三八八、三〇一	三七五、四二三	四、四五九	一四九、六六七
合計	三九二、七九六	四二五、〇八〇	四七、五四九	一〇七、五二三
酒兌				
共計	一〇·二三三、九〇一	一〇〇·〇〇五、四〇一、三二三		

鹽糴卜	一三八、二六一	一·三五	二六六、八四四
棉紗	一一、二八三	一·〇九	一·〇九
蔗糖	四〇二、六九三	三·九四	三八八、一五五
其他	六九五、二七一	六·八〇	七七四、七九九
共計	一〇·二三三、九〇一	一〇〇·〇〇五、四〇一、三二三	

風自有、自營、自享之金融組織，未能充分加以利用；因之所謂存款儲金者，多係被動的性質，為信用業務中一種點綴而已。匯兌業務自二十八年始行試辦，二九年略見發達，匯出總額雖不過十萬餘元，但較上年度已增加一倍；如能更事普遍發展，則於鄉村小額匯兌增加不少便利。

第九表 江西省二十九年度產銷合作業務

	生產價值（元）	產價百分比	運銷價值（元）
茶葉	四、三七三、二四〇	四二·七四	
土布	一、八九九、九五七	一八·〇六一、八〇〇、五七五	
紙張	一、八一七、一七六	一七·七五一、七一八、二六八	
菸葉	四〇二、四九〇	三·九四	二四五、九六一
茶桐油	二〇七、九二一	二·〇三	一二二、五〇五
砂金	一八四、一五九	一·八〇	一九四、二一六

以上者列入，如與其運銷價值相對照，可以明瞭兩者之關係。表中除茶葉一項因中茶公司尚未收購，無運銷數字外；其餘如土布、紙張生產價值各有一百八十餘萬，而其運銷價值亦各在一百八十萬左右；其他各種產品之生產與運銷價值亦甚接近。其價值少許之差別，乃由於生產之貨品未必全部銷售，而運銷之產品亦不限於社員共同生產者。據表中統計，全省生產合作社二十九年度生產總值一千餘萬元；其中茶葉第一位，佔百分之四十三；土布次之，佔百分之十九；紙張又次之，佔百分之十八；其餘茶葉、茶桐油、砂金、鹽糴卜、棉紗、蔗糖等價值亦皆至十萬元以上。分析各種主要產銷物品之功用，均尚能符合戰時之需求：例如茶葉乃關係國際貿易，可以博取外匯者；土布乃關係人民生活，及充實軍需者；紙張乃關係文化傳播，戰時宣傳者；其他各種產品，其數量雖甚微小，然對於調濟物資，抵塞漏卮，亦不無相當作用。更觀各種產品之性質；可以發現兩大特點：一、以地方特產為主；二、大體皆屬農產品之加工製造；此兩點更顯示生產合作事業發展之程序，乃從特產的共同生產到一般產品的集體生產；從農產品的共同加工到農業之共同耕作。

消費合作業務，二十九年度總值為一千五百萬元；其中以食鹽為大宗，佔百分之八十弱，值一千二百萬元；第二位之布疋，佔百分之八弱，價值一百二十餘萬元；其他食油、大米、火油等所佔比率皆甚微小，價值各數十萬元（表十）。養中國中東部農家，每年以現金購入之平均為每戶

第十表 江西省二十九年度消費合作業務

合其工農種肥	料紗具籽料	他用	計	百分比	值(元)	百分比	價
五九八、三一八	一〇〇·〇〇	〇·六〇	一〇〇	二一三、九七五	三五·七六	〇·六三	一、二〇一、一五三
四五、六一三	四八·二八	七·六三	二八八、三三〇	五·五五	三、七六七	三、一九四	四三四、一三六
九、八八五	一·六五	一·六五	一〇〇	一〇〇·〇〇	一〇〇	一〇〇·〇〇	一、二〇一、一五三
三、五六四							一二、〇七九、四六〇
							二·九四
							一·八七
							〇·八一
							一·二三、〇六九
							二六四、六三九
							一、〇二九、二九三
							一五、一三一、七五〇
							一〇〇·〇〇
							七九·八三
							正鹽油米油他計
							食火白布食其合

、食物、衣着與燃料三類半，平均食物約佔百分之五十六（註二）；而食鹽不過爲須以現金購進食物類中之一種，最多當不致超過五分之一。是食鹽之消費價值，不過佔農業現金購進物品總值百分之十，此外尚有百分之九十之生活必需品，需要以現金購入。由是可見，佔江西合作事業首要地位之消費合作，其業務尚不及十倍之發展，始能滿足社員全體最低限度之生活需要，其他各類合作業務，則更微不足道矣。供給合作業務總值五百九十餘萬，僅合食鹽消費價值三分之一；內容包括肥料、種籽、農具等農業

第十一表 江西省二十九年度供給合作業務

用品，及棉紗、顏料等工業原料，各項業務數量皆甚微小，如第十一表所列。

三、合作金融

江西合作金融，不特在系統上以省合作金庫爲其首腦，即自貸款之比例言，亦以該庫居第一位；歷年合作貸款總額三千六百餘萬中，省合作金庫即佔二千五百餘萬（表十二）。而省合作金庫資金之來源，則大部爲政府

第十二表 江西省合作貸款機關歷年累積貸款總額

二十二年至二十九年十二月三十一日

總	江西省農村合作委員會	中國農民銀行	江西裕民銀行	中國銀行	江西省農業工商調整委員會	計	百分比
	三·四二、八三一·二	一·七四、一〇五·四	五·三八四、五二七·三	二·三三、〇〇〇·〇	一·七六、三五三·六	三·七三、六五·八	九·二七
						一〇〇·〇〇	四·三九
							六·三〇
							四·八四
							〇·五五

銀行之投資，及金融機關之借款。統計省會合作金庫現有之運用資金；計股本四百七十餘萬，借款及指撥專款八百餘萬，存款二百餘萬。股本中屬於合作社之股金，不過三十九萬，尚不及股金總額百分之八，其餘大部皆屬政府銀行之提倡股（第十三表）。可見江西之合作金融，尙未能脫離外界

第十三表 江西省合作金庫運用資金來源

二十九年十二月三十一日

項 目	金 額(元)
股 本：	四、七六一、六五〇・〇〇
省 政 府 提 倡 股	一、五〇〇、〇〇〇・〇〇
經 濟 部 提 倡 股	三七〇、〇〇〇・〇〇
農 行 提 倡 股	二、五〇〇、〇〇〇・〇〇
合 作 社 股 金	三九一、六五〇・〇〇
借 款 專 款	六、一〇〇、〇〇〇・〇〇
存 款	二、〇〇〇、〇〇〇・〇〇
總 計	一、六五六、三二八・四八
一四、五一七、九四八・四八	

之扶持而自立。此爲提倡時期當然之現象，原不足怪；吾人所應注意者，爲其有無適當之計劃，以逐漸吸收合作加入股本，脫胎爲完全自主之合作金融組織。在合作社聯合組織尚未發達之現狀下，令各單位社直接認股，非但手續繁複，轉賬困難，而各單位社亦難瞭解認股之意義。故目前吸收社有股本之方式，宜積極促成合作社之高級聯合組織，然後由各高級聯合組織認購股本；則不但手續簡單，系統分明，即資金運用亦較靈活，能收統籌支配之效。

合作經濟之特點，乃在其爲人的結合，而非資本的結合；任何合作組織所最感困難者，皆爲資金之缺乏；而合作事業之推動，必須外界大量資金之挹注；合作貸款數量之多寡，可以影響合作事業發展之程度；是故合作貸款，不僅爲合作金融中唯一重要的項目，亦是合作事業盛衰主要的決定因素。查江西全省自民二十二年以來放出合作貸款之累積數，達三千六百餘萬；二十九年一年內，即放出一千一百六十餘萬。驟觀之數額似不爲小；但如詳加計算，則一百一十餘萬社員，二十九年度合作貸款，每人僅獲得十元零三分；此係就各種合作貸款概括而言；如單就合作金融基層組

織之信用合作社而論，則信社社員總數爲四五五、五二〇人，二十九年度信用放款共計二、三八〇、九一〇・八二元，平均每人僅攤得五元二角三分。如此區區之數，當此物價高漲之時，吾人實難想像其能對社員經濟生活，發生幾許影響也。

資金之數額既如是微小，則主持貸放者自當妥爲分配，使之在可能限度內，發生最大作用，今試得各種合作貸款分類比較，以示其分配之情形；歷年合作貸款總額中，放於信用社者居第一位，約一千餘萬元，佔總額百分之二十八弱；其次爲放於生產社者，約七百餘萬元，佔總額百分之二十一；再次爲放於消費及運輸社者，各五百餘萬元，佔總額百分之四強（

第十四表 江西省合作貸款分類累積額

二十二年至二十九年十二月三十一日

信 供 生 運 消 公 利 農	用 給 產 廉 貨 銷 費 用 用 金	額(元)	百 分 比
總	一〇、一一四、四六九・一五	二七・五四	
農 村 服 務 隊	五二六、八〇〇・〇八	一・四二	
戰 區 救 济 廉 倉	七、七五一、五九七・八九	二一・一三	
抗 旱 災 救 济 廉 倉	五、二〇六、九六〇・八三	一四・二四	
建 訓 會 運 銷	五、三二一、八三三・〇七	一四・四八	
調 整 會 運 銷	一一九、八七一・六六	一〇・三三	
資 金	五七九、二三七・〇三	一・三六	
總	三、四〇九、九一二・〇六	九・二八	
農 村 服 務 隊	一、五八八、一七〇・〇〇	四・三三	
戰 區 救 济 廉 倉	一、六〇六、六六一・九〇	四・三九	
抗 旱 災 救 济 廉 倉	三〇、八六〇・〇〇	〇・〇九	
建 訓 會 運 銷	二七三、四四五・八六	〇・七四	
調 整 會 運 銷	二〇二、九五六・三六	〇・六七	
資 金	三六、七三二、七六五・八八	一〇・〇〇	

表十四）。此係就歷年之累積額寫，但各種合作社發達之遲早不同，或有數年之歷史，或則為最近始提倡，故單就累積額，無從查知其最近之趨勢。今更就二十九年度各類貸款加以比較：二十九年度放款總額中，放與生產合作社佔百分之三十二；信用合作社佔百分之二十；消費合作社佔百分之十五（第五）。由是可知省合作金庫最近之放款政策，較偏重於生

第十五表 江西省二十九年度合作貸款分類數額

	金額（元）	百分比
信 用	二、三八〇、九一〇、八二	二〇・六〇
供 生 產	三七、一六九、〇八	〇・三三
運 賓	三、七五二、八二六、一二	三三・三一
消 費	一、三四〇、七一、五七	一一・四五
公 司	三、三二八、八九六、七二	一八・二四
農 國	四〇、二四五、八〇	〇・三五
建 會	二三五、五七九、三三	一・九四
戰 地	一、六〇六、六六一、九〇	一三・三八
服 務	五、四〇〇、〇〇	〇・五
隊	一五〇、七二二、八六	一九一
總 計	一一、六一四、一二四、二〇	一〇〇・〇〇

作業務之發達與否，全視其指導工作是否充分。而指導工作之是否充分，則又須視指導人員之質與量各如何。蓋必有大量優秀之指導人員，深人民間，營養領導，監督扶持；則合作組織始能健全，合作業務始能發達。今請就江西之合作指導人員加以分析；關於合作指導人員之質的方面，應視其受教育的程度與工作之經驗，暫時因缺乏統計材料無從得知。至於量的方面，全省縣以下合作指導人員共計一百八十七人（註三），包括指導員，助理指導員，助理員及戰時加派之救濟指導員在內。如將全省九、八二七單位合作社平均分配，每人須負責指導五二・五三社，每一指導人員每週指導一社，則一年後週而復始，如更欲全體社員一一每年有有接觸指導人員一次之機會，則全省共計一、一五七、八〇八社員，平均每一指導人員須負責指導六、一九一・四九社員；今假定指導人員一年之中在外工作三百日，則每人每日至少須接觸二十社員。

以上之假定，乃就目前已有之人力、才力估計其欲完成普遍指導之任務，所需之工作效率。易言之，即現有各指導人員，必須有如上之工作效率，則全省每一合作社，每一社員，始有一年一次接觸指導之機會。吾人姑不論每一指導人員是否能有如許之精力，更不論每一指導人員是否能克盡厥職，僅就經費一項，已知其必不可免矣。查二十九年度江西全省合作事業經費，共計二十一萬餘元，此數較之其他省政機關，並不為多，至事實上是否敷用，筆者無實際經驗，不敢妄加斷言。今僅就各縣指導經費加以分析；合委會二十九年度概算中，所列各縣指導經費，合計一三五、三八〇・四〇元。其中薪俸一項一〇一、一三二・四〇元，即以該會編制中所列指導及助理員額一百六十人平均計算，每人每月五十二元六角七分；

公費一三、六〇八、〇〇元，平均每人每月七元零九分；兩項相加尚不到六十元；如此待遇，並不為高，如非因事業上之興趣或志願，恐難維繫優秀之人才。更觀旅費一項，計二〇、六四〇、〇〇元，平均每人每年一九・〇〇元，如照前文之估計，每年外出三百日，則平均每日旅費只有四

四、合作指導

合作事業在中國，乃由於政府政策逐步的推動，而非由於社會運動自然而然的滋長。社會運動之成功，必俟大多數民眾的自覺；而政府政策之貫徹，則在乎教育或指導之工作。因之，在中國各地合作組織之健全與否，合

角三分，如此微小之數，以目前物價之水準，無論如何刻苦節約，恐難應付最低限度之膳宿需要。如是則無論指導人員素質如何，為經費所限，勢將減低指導人員工作效率矣。

根據以上之分析，吾人可知江西省合作指導工作之人力與經費兩者，皆尚有待大量的充實，始克擔當其應負之使命。新縣制施行以後，合作制為主要縣政之一，深能乘此時機重新籌劃合作指導之人事與經費，以應事業之需要。務使江西合作事業，不特組織與業務之數字上為全國冠，必使組織更為健全，業務更為合理，而每一社員皆能確切瞭解合作之意義，並真正享受合作之利益。如是始為合作指導之最大功能。

以上將江西省之合作事業，分為組織、業務、金融與指導四項簡略分析，江西省之合作事業，在金融、人力、經費三者具感缺乏之環境下，組織與業務皆已盡最大可能之發展。但在「政府公營，國民以合作方式共管」之省經濟路線上（註四），合作組織已與公營事業同為經濟事業之主體而在中央頒布之縣各級組織綱要中，亦復規定應使合作組織成為國民經營

的基本機構，則政府合作指導人員應如何加緊努力，以完成其使命，而社會人士亦當共同策動，已補救政治力量之不足。

附錄

本文統計數字來源：

一、江西省農村合作委員會：二十九年度江西合作事業統計表

二、江西省合作金庫：二十九年度江西合作金庫概況統計

（註一）：根據第二第三兩表數字計算而得。

（註二）：根據卜凱著中國農家經濟，第十一章，第六表，「每一農戶現金與非現金各項費用之總數」中，食物衣着、燃料三項之中東部平均數字，計算而得。

（註三）：根據江西省農村合作委員會內外工作人員一覽表所載實績。（註四）：見江西省政府江西省經濟建設意見書。

研 究 設 建 卷 第 五 期 合	
目 彙	
現階段廣西的師範教育	蘇希洵
戰時糧食管理問題	黃 錦
廣西之租稅政策	楊世賢
廣西經濟建設之重要階段	龍家驥
遠東局勢軍法帶問題	漆琪生
桂劇演員之幼年教育（上）	焦菊隱
中國與法國十八世紀之文化關係	閻宗臨
中等教育的進步問題	謝汝涵
九個月來英德戰爭的總結	楊承芳
進行公共造產政令的經驗	張濟道
三月份之廣西動態	蘇國夫
怎樣發揮革命軍人的本質	李宗仁
廣西建設大綱草案	黃旭初
全年	半 年
四元	二元
五角	三角
定 價 每 冊	
出 地 址	
版 地	
路 東 桂 林 桂	

工業革命與中國工業

李 師

- 一、引言
- 二、英國是工業革命的先鋒
- 三、工業革命的影響
- 四、中國新工業發展的歷史及其現況
- 五、中國工業革命尚未完成的原因
- 六、今後完成中國工業革命的路線

大家對這一點深深的明瞭，而有一致要求發展工業的趨勢。因此作者覺得今日來討論這個問題是有相當意義的。

一、英國是工業革命的先鋒

工業革命的意義，有狹義與廣義兩種不同的說法：狹義的說法，是指從家庭的手工業變到機器工業的一種生產方式的變革，所以有時也叫做「機器革命」。廣義的說法，則除指這種生產方式的變革外，還包含着因這變革而生出的各種影響和結果，舉凡經濟的或社會的生活變革，都包括在內。不過一般的所謂工業革命，是指從一七七〇年起連續一百年間，各國因機器與動力的發明而起的一種工業技術上的革命。這個革命的重大意義，在使手工業生產的沒落，代之以大量生產的工廠制度。

工業革命首先發生於英國，也是英國首先完成的。德、法、美、俄、日、意等國均在英國之後而先後完成，以後又漸漸的普遍到其他各國。所以我們討論工業革命的問題，不能不看看英國工業革命的經過。

(一)英國工業革命的經過

在英國開始工業革命以前，其工業生產方式極為複雜，有自將商品運往市場出售的獨立手工業，有依賴商人供給原料與轉售商品的大商業制的家庭手工業，也有工人完全處於僱傭地位以領取工資的手工工廠工業；不過，這三種形態雖然同時存在，它們的發生却是有先後的，最初有獨立手工業，因獨立手工業者的漸漸以出品售給中間的商人，以代替此前直接售予消費者的辦法，於是漸變為大工業制的家庭手工業，此時生產物不再屬於一個國家是異常重要的。

今日的中國，抗戰需要工業，建國需要工業，三年來血的教訓，更使

於手工業者，而其所得只是自身勞力的代價，其餘均屬之於商人。隨後商人爲了易於監督分配及管理原料以及轉運未完成的生產品起見，遂出錢建立作工場所，集合工人作工，於是山家庭手工業，而變爲工廠手工業了。至於這時英國的農業，是以小農制爲其基礎，但經過十八世紀以後，小農制便漸漸集中於少數人之手，因之農村生活爲之破壞，農民紛紛逃出農村而往都市作工，不過農具及耕種方法均有改良，農產原料並不因而減少，反而增加，這是工業革命以前英國的經濟背景。

英國工業發展的過程中，爲了成本減低與產量的增加，各方努力圖工業製造的改良。至一七三〇年，韋特(Wyatt)發明了捲軸紡織機(Roller Spinning)。這種機器不但使紡績的效率增大，且因工作變爲簡便而使婦女兒童均能從事工作。因這紡績工業的進步，又引起一般人注意改良織布機，於是，一七三八年有凱約翰(John Kay)發明下落箱(Drop box)與飛梭(Flying Shuttle)，使織布的生產力增加二倍。但至此紗線又感不足了，於是又有發明新紡織機的需要。至一七六四年哈格利弗斯(John Hargreaves)發明了珍尼紡機(Spinning Jenny)，此種紡機能同時紡紗八根。隨後又加以改良而能同時紡紗十二根，且構造簡單，使用輕便，故發明後便很普遍的被採用了。一七六八年阿克來特(Richard Arkwright)將韋特的捲軸紡織機子以改良而變爲新式水力機(Water-frame)，紡績工業更形進步。那時英國所生產的紗，除了本國需要外，尚有大量輸出，但當時織布機的發明不能與紡織機的發明相配合，形成對改良織布機的迫切需要，至一七八五年，有卡特來特(Edward Cartwright)發明力織機(Powerloom)，以滿足當時的需要。隨後一八三一年何洛克斯(Horrocks)發明整理機(Dressing Machine)，一八三二年浴白特(Robert)發明自動混合紡機(Self-acting Mule)，一八四一年又有包洛(Boulough)將力織機予以改良，這許多改良努力的結果，遂使當時英國的紡織工業發生空前的變革，紡織品的出產，

有驚人的增加了。

但以上的發明的紡織機，都需要很大的動力和迅速的動作，而不能單憑人力的運用，甚至後來水力也不夠運用了。在此情形之下，遂促使蒸汽機的發明，發明蒸汽機的思想，由來很久，但在一七六九年瓦特(James Watt)始完成蒸汽機，至一七八一年又與布爾東(Boulton)合作創造較完善的新動力機。一七八五年時，紡織業便採用蒸汽機了。由於這蒸汽機的發明與應用，又引起煤鐵的大量需要，於是煤鐵工業又開始大為發展。在一七五〇年以前，英國鐵工業很微弱，一七五〇年以後，採用煤爲燃料以燙鐵，煤鐵合作，鐵工業始發展，一七六〇年史米登(Smeaton)建造了內裝送風筒(Blowing Cylinder)的衝風爐(Blast Furnace)。一七八四年考特(Cort)對鐵的展延與精煉方法亦有新的發明；差不多同時，茲門(Hunt Smelt)又發明了鑄造鋼鐵的方法。一七九〇年鐵工業中亦開始採用蒸汽機，於是產量大大增加。至一八三三年用粗煤以代焦煤，煤的消耗因而減少，而鐵的產量却增加。至一八五五年有白士麥(Bessemer)，一八六四年有西門士(Siemens)及馬丁(Martin)對於鐵工業又有發明，且發明煉鋼，使鐵工業愈形進步。因鐵工業需煤很多，於是採煤的方法亦隨之進步，而煤的產量亦大增。故至一八七〇年，英國棉織業及煤鐵業極端發展，交通商業亦更發達，城市人口乃急遽集中，英國的工業革命至此便整個完成了。

(1) 英國首先發生工業革命的原因

我們已經知道工業革命首先發生於英國，茲分析何以首先發生於英國的原因，得有四點：

1. 地理環境優良。英國是一個島國，境內江河縱橫，所以雖在火車汽車等交通工具未發明以前，因可利用舟楫之便，交通利暢。境內又富煤鐵，且二者產地互相接近，易於開發，這都是有利於工業發展的。

3. 商業發達 英國很早便有強固的海軍，而佔有廣大的殖民地，故工業上的原料有地吸收，產品有地銷售，商業極其發達。且在殖民地上可以積集大量的資本，資本雄厚，工業組織得以擴大。

4. 封建勢力消滅極早 在十六世紀時，英國的行會制度及莊園組織便已開始崩潰，因此人民行動自由，且因圈地運動及大農場之經營，人民紛紛入城市作工，因此勞動者的供給不感缺乏，同時歐洲其他各國封建勢力盛行，社會龐大，人民不堪壓迫，多逃往英國作工，特別是工作熟練的工人，此對於英國工業的發展有很大的幫助。

5. 政治安定 當時英國的政治安定，政府有力從事工商業的發展，不像法國在十八世紀時發生大革命，國內政治動盪得非常厲害，沒有時間去實行工業上及經濟上的發展和改革。也不像德國國內分為無數小國，各自為政，國內交通關稅都不統一，足以阻滯工業的發展。

以上四點，是英國之所以首先發生工業革命的原因，但也是任何國家完成工業革命在原則上所必備的條件。世界上若干國家的工業革命所以遲遲發展，和這幾點有極大的關係。

三、工業革命的影響

工業革命的影響在第一節中已略提及，茲再詳細的討論如下：

1. 工廠制度成立 工業革命以前，工人多半在家中工作，彼此很少聯絡。但自工業革命以後，工人由家庭中出來集中到工廠工作，形成了工廠制度；更因工廠制度之成立，而產生了下列幾個特點：(A)複雜的機器發達，因為工廠中的工人共同作工，機器共同利用而不為個人所有，所以用得着而且需要宏大的複雜的機器，這種需要，促成了機器的愈益發達。(B)嚴密的分工與專精，自工廠制度成立後，工人因為在一個管理之下共同工作，彼此聯絡，分別從事同一個產品的製造，所以一人只須從事一部份簡單的工作而易於專精；不像以前一人領作完一產品的各部份。(C)產生工資的支付，工人各自在家中作工時，無所謂工資，生產者與銷售者都是他一人，他只有從售貨的價錢中去取得他作工的報酬；他的幫忙者亦不是僱工而只是學徒。但自工廠制度成立後，工人被僱到工廠中作工，從此勞動的代價不是售貨價錢中的一部份，而是由廠主變給的工資了。
 2. 生產量大增 採用機器與分工生產以後，各種生產量大大增加，且能生產以前所不能生產的東西，因此人類的享受較前優裕，社會建設較前繁榮；因為如此，於是人類生活安定，工作效率提高而有餘暇與興趣去從事各種活動，如娛樂、教育、藝術等，文化水準因而提高。
 3. 城市的繁榮 因為工廠需要設在容易吸收原料與暢銷出品的地方，所以大都集中於城市，於是城市人口漸漸增多，一切活動都以城市為中心，造成了城市的繁榮。
 4. 社會的貧富懸殊較前更甚 大量生產的機器，集中在少數人的手中，工人所得只是工資，企業上所獲的純利，大部份歸之於資本家，資本家再以之投資於工業，而獲得更多的利息，於是社會上的資本漸漸集中起來，富者愈富，貧者愈貧，造成了貧富懸殊的現象。所謂「富家一席酒，窮人十年糧」，「朱門酒肉臭，路有餓死骨」的話，已成了今日普遍的寫照。
 5. 工人的困苦增加 工人的困苦，可分三方面來說：
- (A)失業人數增多 自採用機器生產之後，工人的需要額減少，且因工作變為輕便，資本家常以較低的工資僱用女工或童工，同時大規模的機器生產，以種種優異的便利淘汰了手工業，因此工人的供給量大為增加，這樣，需要的減少與供給的增加，乃形成大批工人的失業。(B)工資降低 工人所得的報酬是工資，資本家為了自己獲得更大的利益，對於工資量減縮；同時為了充分利用他的一切設備以減低單位生產成本，對於工作時間却嚴重延長，工人終日勞苦而所得不能維持家人的生活，但為了轉業的困難，失業的容易，只得容忍下去。(C)生活痛苦 多數工人在一處

作工，衣，食，住各方面都不能合於衛生，行動亦不能自由，比以前在家作工困苦得多。且因分工使工作變為簡單而枯燥，增加精神上的痛苦不少。

由以上五點可看出工業革命所產生的結果，好的方面很多，而壞的方面亦不少。但這些壞的結果，不難設法使其漸漸免除，如工人的痛苦，只要資本家稍具良心，政府對工人利益予以注意，就不難避免。事實上，今日由於各國勞工法的頒佈，及工人自己對資本家的抗爭，生活已較前好得多了。至若貧富懸殊，既然已惹起大家的注意，今後社會財富亦將漸漸得到合理的分配，以避免貧富懸殊的現象。所以這些所謂壞的結果和好的結果比較起來，得可償失的。若更從國家的立場言，凡工業革命完成的國家，交通發達，社會繁榮，人民生活優裕，國防鞏固而國力充足，國家獨立自主的地位是不易受人侵略的；反之凡工業革命未完成的國家，人民生活困苦，國勢衰弱，即不為人滅亡，亦必仰人鼻息，這是大家都可看到的事實。由此可以見出工業革命對於一個國家的重要了。

四、中國新工業發展的歷史及其現況

中國工業革命的開始與日本差不多同時，一八六二年李鴻章在上海創辦製炮局，這可說是中國工業革命的肇端。一八六二年至今日已有七十九年了，我們暫不問以今昔的情形如何，但請將在這七十九年中中國新工業發展的過程來作一個檢討。這雖說是闡述過去，或亦即所以警惕將來。在這七九年中應如何分期敘述，實為敍述的重要前提。各家對於此項時期之劃分，意見不同，即使所劃分的期數相同，而各期的時間也不同，有所冠的名目相同，而其年限又不同。對於時期的劃分，我們所應注意者，為如何而不至於勉強，如何能握到重要之點，如何而後使時期上不致分割不勻，而最重要的是要劃分得與經濟上之大變動相適宜。根據這幾個要點，作者認為可把我爾新工業的發展過程分為五個時期，第一是自一八六二

年起的新工業發端時期，第二是自一八九五年起的外人興業時期，第三是自一九一四年起的國人興業時期，第四是自一九三二年起的衰落時期，第五是自一九三七年起的內遷時期，現在分述於后：

(一) 新工業發端時期

我國自一八六二年起，由於一班所謂中興名臣之提倡，漸有新式工業的興起，而當時中興名臣之所以有此提倡新式工業的思想，全是受到當時環境的刺激而起了兩個觀念，第一個觀念是根據戰勝太平天國的經驗，覺得非自製槍砲不足以語戰，因此大倡新式工業；第二個觀念是由於先後經過鴉片戰爭與英法聯軍兩次的敗仗，目擊西方武器之制勝與機器之效用；且兩次敗仗的結果，中國喪失了香港，開放了十三個通商口岸，放棄了關稅自主權，賠款三千萬兩，減損了天朝的尊嚴，外人在中國有傳教自由與居住自由的權利，過去所標榜的「關閉自守」、「獨立自尊」已給外人的砲火打得粉碎了，由於這種血的經驗與教訓，使大家感覺非效法西洋不足以圖存。所以前一種是由於戰勝而飲水思源的羨慕觀念，使一班所謂中興名臣齊聲喊出新式工業的必要，我們可以從那時一般奏摺中看出當時人心的趨向。

曾國藩為兩江總督時，曾奏稱「向例各營軍械，俱用鳥槍門藥，風則吹散，雨則沾濕，實不利於戰陣，近年各處軍勇，俱用洋槍銅帽，精而且捷，風氣一開，人人以鳥槍門藥為苦，在上者雖有大力，不能強過人情，在這七九年中應如何分期敍述，實為敍述的重要前提。各家對於此項時期之劃分，意見不同，即使所劃分的期數相同，而各期的時間也不同，有當用洋製者，此舊制之宜改者也。

英法聯軍之後，曾國藩與李鴻章的共同奏摺中「有據陳廷經所奏，大意以夷情直測，特有戰艦機器之精利，逞其貪縱，然彼機巧之器非不可以講求學習，以成中國之長技，請於廣東等處海口，設局製造船砲，以期有備無患；與臣等所籌議不謀而合，臣等平時亦持此論。

這兩段文字，可以證明以上兩種觀念的出來，亦可以看出當時一班中國名臣對戰艦洋砲之懼服。在此種情況之下，軍用工業便大規模地興起。如李鴻章之創製造局，曾國藩之創江南製造總局，左宗棠之創馬尾船政局等，都是當時重要的產物，且除軍用工業外，尙開新式學堂及武備學堂，派遣幼童出洋，設立紡織廠等，在這個時期中，興辦的實業大約如下所列。

註二

- 一八六二年（同治元年）上海設立製造砲局。
- 一八六六年 上海設立江南製造總局。
- 一八六七年 馬尾設立船政局。
- 一八七三年 成立招商局。
- 一八七五年（光緒元年）各省分設西學局。
- 一八七七年 開採深州開平煤礦。
- 一八七八年 蘭州設立鐵呢局。
- 一八八〇年 南北洋設立電報局。
- 一八八二年 上海設立織布局。
- 一八八七年 開採漠河金礦。
- 一八九〇年 武昌設立鐵廠，興辦大冶鐵礦。
- 一八九三年 上海設立華成、華新、大純、裕源等紗廠。
- 一八九四年 湖北設立聚昌等火柴公司。

綜合此期情形而觀之，大體偏重於軍用工業，有人以為此係當時的失策，實則獨片戰後，國人皆感受外人侵略的痛苦，其孜孜於軍用工業的興辦，亦情所應有；且為國家計，國防工業自是第一要著，故注重國防工業並非錯誤。惜以當時專門人才的缺乏，一切總辦要職皆委之一班官紳，馴至劣舉奸胥，鬼蜮叢生，廉隅帑而誤要公，以致無法收拾。又技術人員多為外人，工程大權為所獨攬，盈竽充數亦所不免，一班官吏又多為急功好

利之徒，見創辦實業之艱難，遂有主張專向外人購買槍砲機器者，有主張僱外人以製造者，議論紛紛，莫衷一是，甚至互相攻訐，致雖有大力者之提倡，而所收效非常有限。

（二）外人興業時期

一八九五年以前，外人在華，雖間有小規模工廠之設立，但數目很少，且往往須借華商合辦的名義。自馬關條約訂立以後，受着條約明文規定的束縛，外人得在中國通商口岸設立工廠，從事製造；且對於外人機器的輸入，及出品運售都祇收一次稅，在取得此種優越權利之下，外人在華工廠如雨後春筍般的出現了。當時臺臣中亦頗多深知此項條約之厲害而嚴加反對的，如張之洞便是反對最厲的一個，但反對雖厲，大錯已成，亦無挽回之餘地。不過馬關條約之訂立，日本因自己力量有限，並未能在獲得到工業上的發展，徒使其他工業先進國家受其裨惠，現在將各國此期中在華工業發展情況略述之：

先就棉織業而言，那時上海新建紗廠有英之怡和、老公茂及德之瑞記，鴻源四家，共計資本四百二十一萬五千八百兩。次就麵粉業而言，一八九六年有英商在上海設立增茂麵粉工廠；一九〇〇年有俄人在哈爾濱設立滿州製粉公司，此為北滿麵粉工業中心的起點。再就礦業而言，自從一八九八年的中德膠澳租借條約訂立之後，各國在華開礦權即得到明文的允許；是年即有英商福公司與山西礦務局合訂所謂合辦礦務章程，獲得山西的開礦權利；一九〇〇年福公司的勢力又伸入河南河北二省。德人又強訂山東華德煤礦合辦章程，從此山東礦權斷送德人，庚子亂後，英人強佔開平煤礦，辛丑條約後各國要求租辦，承辦，或合辦的更多了，全國礦的精華差不多被宰割殆盡，就造船方面言，一九〇〇年英國在上海設立瑞壽機器輪船工廠，一九〇五年又在上海設立耶松船塢。就煙草方面言，英美設有英美烟公司，日商設有東亞烟公司，就製糖方面言，英商太古洋行在

油頭創立製糖分廠，銀商創立阿什糖廠，日本設立製糖試驗場。此外一八九五年太古洋行又在營口設立新式製油工廠。以上只係舉其華華大者，自然此期外人在華的工業，尚有許多，不能一一列舉。

在此時國人目睹外人在華工業的猛進，亦欲急起直追，於是紡織方面在蘇州設蘇倫，上海設大純及裕源，無錫設勤業；一八九七年又在杭州設立通益公司，在常熟設立裕泰公司；一八九八年在南通設大生麵粉公司，一九〇〇年廣源盛，阜埠復新等公司同時成立，一九〇二年，上海又成立華興麵粉公司。礦業方面，一九〇八年成立漢治萍公司，山西礦務亦由晉省商民集資二百七十五萬兩將福公司在山西的礦權收回。袁世凱爲北洋大臣時，亦組織深州礦務局，以與開平礦競爭，一九〇八年井陘礦務總局亦成立了。

綜合本期情形而言，國人自辦的新式工業遠不及外人在華所辦的宏大與興旺，其原因多由於外人根據條約而得在華設廠之便利，此種束縛，不特當時之本國工業受到重大的打擊，直至今日仍爲國人自辦工業者無法競爭的痛苦，不過本期中國工業之所以奄奄一息，毫無生氣者，除受條約束縛外，尚有其他原因，如各處厘金的逼設，及落地捐，產銷稅等均爲發展工業的障礙，重重設卡，節節剝削，以致本國原料常較外國輸入爲難，本國出品之運往內地亦較洋貨爲貴，在此種情形之下，如何能與外人競爭？其次如交通之困難，亦爲發展工業的一大障礙，國人自辦的交通設備，異常薄弱，而工業發展既賴交通方便，交通既幼稚，運輸不便，加以時間上的損失，致貨物成本大，賣價不得不高，銷路爲之不暢，工業自難發展。

(二) 國人興業時期

一九一四年歐戰發生，歐洲各強國多因捲入戰爭疲弱，而商品的輸出減少，於是國由外國輸入的商品亦減少，爲了補充這類商品的需要，刺激了國內工業的發展；且一九一五年，日本對我提出二十一条件，我國胞

憤激萬分，一致力主抵制日貨，提倡國貨，有此二因，國內工業的發展形

成前此未有之○況。現在將其情形，分紡織、麵粉、火柴等項略述之：

在此期中，國人紡織業最爲發達，原來一八九六年，我國紗廠僅有七個，紡錘數約二十五萬五千，從此年至歐戰起，中間無甚發展，但自歐戰起後，則有突飛的進步，無論工廠數，紡錘數及織機數均有驚人的增加。其次麵粉業亦很發達，新興的麵粉廠很多，對外貿易由人超一變爲超出。一九三〇年與一九二一年間，東三省新式之麵粉廠即達五十家之多，他如冀、魯、豫各省，亦次第設廠，長江流域在次二年間已增至五十一家，資本銀五百餘萬兩，每日能出粉四萬餘包。（詳三）統計全國新式麵粉廠計一百二十三家，資本在一千五百萬元以上，且更多舊式麵粉廠存於民間，其數目無可統計。

我國火柴業歐戰前在蘇、浙、鄂、湘、粵、滇、冀、吉等省原設有工廠，自歐戰起後，黑、遼、魯、晉、甘、陝、豫、皖、贛、閩、黔、桂等省均有新式火柴廠之設立。據民國二十七年經濟討論處所編的中國火柴廠統計報告，全國計二百八十五家，其中有一百八十四家規模較小，一百零一家規模較大，資本總額一千三百餘萬元。（註四）

其他如礦業，水泥業、製糖業、烟草業、造紙業、製油業、機械業、毛織業、電氣業等等，在此時期中莫不風起雲湧，突飛猛進，無論產量與品質都有驚人的進步。

在歐戰時及戰後數年間，因歐洲各國忙於戰爭及戰後復興，元氣一時無法恢復無暇從事工商業的發展，按理應使中國工業得到一自由發展的機會，造成我國工業史上的黃金時代；但不幸得很，我民族工業並未因而奠立鞏固的基礎，所以歐戰結束後，各國在工商方面對中國捲土重來的時候，我國工業便無法與之競爭而開始衰落，所謂黃金時代祇是夢花一現了。

(四) 衰落時期

自一九三二年以來，我國各種工業，除少數外，均呈衰落現象。據中國經濟統計研究所的調查，上海工業界倒閉停業者，一九三四年有八十一

家，一九三五年有二百一十八家，一九三六年有一百二十四家，由這個報告可以想見我國工業衰落情形之嚴重。再參考中國銀行經濟研究室之調查，吾人可將一九三一年與一九三三年我國各種營業額之消長比例列表如下：

品名	一九三一年	一九三三年
	一〇〇	四四·九
棉紡業	一〇〇	四一·七
麵粉業	一〇〇	五六·二
絲綢業	一〇〇	六九·五
捲烟業	一〇〇	五八·四
機器業	一〇〇	一六·六
火柴業	一〇〇	六〇·一
捲菸業	一〇〇	七〇·八
化粧品	一〇〇	八九·三
調味粉	一〇〇	六四·〇
染織業	一〇〇	五〇·〇
針織業	一〇〇	四〇·〇
機器業	一〇〇	—

一九三二年以後其所以一般的趨於衰落之原因，不外自身的欠缺與外來壓迫兩種，所謂自身欠缺者，如工業上無一完整的計劃，資本缺乏，工廠內部組織不良，技術人員缺乏，捐稅繁重，農村衰落，原料動力缺乏，及天災匪患之影響等是，所謂外來壓迫，如受世界經濟恐慌的影響，外貨傾銷的盛行，外商在華設廠的壓迫，走私的猖獗，東四省的失陷，致使國貨銷路感受打擊等是。以一個剛剛興起，毫無根基的中國工業，自然經不起這麼多嚴重的摧殘而必走上沒落的途徑。自「七七」事變爆發以後，許

多工業區都被敵人強佔或燒滅，使我國工業又造成另一個新的局面了。

(五) 內遷時期

我國新式工業多位於沿海沿江及沿交通線地帶，自「七七」抗戰以來，敵人對我工業設備，在佔領區內則盡量搗毀與掠奪，在後方地帶則蓄意轟炸，使我歷盡千辛萬苦所僅得的民族工業基礎，全遭毀滅。方顯廷先生曾說：「一等工業中心如上海，天津，武漢，二等工業中心如北平，無錫，廣州，濟南，三等工業中心如塘沽，唐山，通州，萍鄉（註五）等均已淪陷敵手，其次僅存的工業城市，或已迫近戰區，如華中之鄭州，長沙，宜昌沙市，或鮮處後方交通閉塞之區，如西南之重慶，成都，昆明，貴陽，箇舊，自井，及西北之西安，蘭州，若與已淪陷之工業城市相比較，無論就生產設備及能力言，或就未來發達之前途言，實不遑違甚」。他又說：「誠然，工業區域之淪陷，在以消耗日軍實力為目的之長期抗戰國策下，自屬無法避免之預期結果，他日戰爭告終，最後勝利若仍我屬，則淪陷之工業區域不難一一收復。其尤堪痛心者，則為已淪陷工業區域中，過去所有之工業設備，在有計劃破壞與掠奪之下，均已不復存在」。（註六）他以上海為例，說明敵人在滬沿線工業區中對工業設備之搗毀與掠奪不遺餘力，我國損失之大不可以數計，溫密勤士評論週報也曾記述着「上海是揚子江三角地帶最重要的一個都市，上海損毀的情形，異常慘重，上海以外無數的城市鄉鎮，其損毀的情形，却也如出一轍」。（註七）我國原有工業設備，在敵人這樣有計劃地廣泛地破壞之下，早已全不存在了。

然而可喜的，我國工業却在西南西北的大塊土地上，呈現新的姿態，為工業的復興與發展樹立了遠大而不可限量的基礎，抗戰方一年時，報載私人工廠內遷的有三四一家，機器六萬三千噸，合國營工廠之內遷者有十三萬萬餘噸。從那時到現在經時兩年，內遷的工廠自然還要多，因抗戰建國的需要，新設的工廠亦甚夥。政府對於工業建設努力得到了驚人偉大的

成績。並從新樹立永久工業基礎，這實在值得我們高興而注意的。茲將大體情形分國營民營兩點略述之：

國營工業可分燃料工業，機器工業，電氣工業，礦產工業四種。燃料工業除對於未淪陷之原有國營煤礦增加資本，擴大規模以促進生產外，並收買民營煤井及開發新礦。如天府煤礦之擴大，川黔交界地的××，××等處煤礦等是。液體煤礦之開鑿，××煤礦公司之組織以開發××，××等處煤礦等是。液體燃料，則創有大規模之酒精廠，每月可出酒精三萬加侖，植物油之提煉，石油之開鑿亦正在大規模地推進中，機器工業，則在雲南創有資本五百萬元之機器廠，以製造各種生產機器和工具，電氣工業，去年間已在××，××及××等處增加電力，在××，××，××，××新設電廠，又在滇桂兩省設有電工器材廠多所，以上二項，資本不下八百萬元，電線，電話，真空管燈泡，電池及變壓器等都能製造，礦產工業，煤的開採情況已於

上述，鐵的方面已將漢陽大冶鋼鐵廠要件及六河溝的化鐵爐運入內地，設立鋼鐵廠，資源委員會又在湖南、四川、雲南等省設立銅廠，及與桂省府合辦××鋼鐵局。其他銅、錫等礦，均在大量開採，且為戰時國際貿易的重要出品，這是國營工業的大概情形。(註八)自然未敘述到的不知尚有多少。

民營工業的情形，我們更難詳盡知道，不過大家知道自抗戰軍興，民營工業內遷的很多，且得政府的鼓勵與協助，如籌款四百五十萬元以貸人民，都能繼續營業。政府對於原在內地的工業亦極力獎助，如湖南鋅廠，重慶水泥廠及電力廠，嘉定紙廠，廣西糖廠與酒精廠，莫不受到協助，所以民營工業異常發展。

我們回想前次歐戰時，各國從事戰爭無暇從事工商業，促成我們在工業史上一個黃金時代，現在又是歐戰方熾，尤為自己民族生死關頭，正需要發展現代工業以挽救危亡，以我們之地大物博，加以政府的監導與全國人民的努力，我們相信在這一時期定能產生一更光輝的黃金時代，且一掃

以前的弊病而奠立永遠的民族工業基礎。

五、中國工業革命尙未完成的原因

我國工業革命開始迄今將八十年，以德志意五十年，日本三十年完成工業革命為例，我們應該把它早完成了，可是事實上，至今全國紡織業的機器出品尚不及手工出品的二分之一，用機器開採的煤的產量尚不及用土法開採的三分之一；即以表面而看，煙突聳立，交通方便的地方，僅及於幾個充滿外人氣氛的都市，全國絕對大多數的地方，還是停滯在十八世紀的手工業生產時期，相距工業革命的完成期，尚不能以道里計，何以我國工業革命歷時既久而不能完成，此中原因，作者欲將其分為社會，政治，經濟三方面來略予說明。

(一) 社會方面的原因

1. 傳統經濟思想的阻礙 我國歷來的經濟思想，均以制慾為先，如老子主張「無慾」孔子主張「窒慾」，墨子主張「儉慾」，孟子主張「寡慾」，子宋子主張「少慾」，雖有楊朱主張「縱慾」與荀子主張「遵慾」而又為國人所不重視。後漢以來，受到佛教思想的影響，以至於宋、元、明、清學者都主張「去慾」或「矯慾」，而「慾望」是經濟行為的原動力，有了慾望才會有經濟行為，我國既以制慾為先，缺乏這個原動力，所以很少有勇往邁進的精神，去求經濟方面的改進。

2. 重農輕商政策的影響 重農輕商是秦漢以來一貫的政策，在這個政策之下，自然大多數人民走入農業的途徑，而輕視工商業，這是給工商業一個直接的打擊。農人散布於鄉間，常與自然界接近，很少集中在一個地方而發生多方面的人與人的關係，遂使一般人的性情趨向於迷信，自私與保守。同時更因農業適用大家庭的組織，所以我國自古以來一切經濟活動都以家庭為中心，這種現象發生了兩個結果：(A)阻止了資本主義所必需

的進取精神的發生，因為家庭組織中的每個成人，皆為家庭所累，一舉一動都要受到家長的干涉；且多因早婚，一成年便志氣消磨，不能作勇敢冒險的舉動，（B）成立經濟的依賴，因為大家庭向以一二人負擔全家人的給養，尤其一人貴居要津，便引家人供職部曹，全家生計，整個解決，好逸惡勞乃人之天性，既如此，尚有何人願去從事艱苦的工作？因此所謂創造性，獨立性，完全為之摧毀，這些現象都是不利於工業革命的發展的。

3. 精工專技的失傳 我國向來對於任何新奇的事物，都只感覺到驚奇，而不去追求它所以會如此的原因；甚至有時目之為鬼怪，而不敢近視，曾有一個故事，說某時有人發明一架同時能紡十根紗的紡機，那人很高興地將其送往縣府請獎，那知縣官不但不獎，反認為是妖怪而將那人押禁，將紡機燒滅。這雖是一個傳說的故事，但在中國以往的社會裏，這樣的事情是有的。各國對於發明有獎，我國對於發明有罰，無怪其人民不肯從事研究，縱偶有發明，亦因社會上不予注意而失傳，同時國人還有一個惡習，對於自己的技能不肯傳人，以致本人一死便失傳了；即使有時傳人，亦不願全傳人，他總要留下一部份，所謂「十步留一步，免得徒弟打師傅」，你留一步，我留一步，留到後來，便被留完了。

（二）政治方面的原因

1. 政治紊亂，內亂頻仍 我國自乾隆以後，諸帝無能，政治異常紊亂，且內戰頻繁，先有洪楊之革命，後有捻匪拳匪之擾亂，維持殘局尚屬難能，更何暇以推動工業，且當時亦不知工業之重要，為防止人民生事更有搖殘工業之舉，後來雖有曾左等設立造船廠製械廠等以提倡軍事工業，亦因管理不善，繼承乏人，只是曇花一現，至辛亥革命，全國鼎沸，後又連年內亂，維持治安，猶恐不勝，奚暇從事工業？此係中國工業尚滯滯中占式之一大原因。

2. 國勢薄弱，外力侵凌 自一八四二年的鴉片戰後，我國不但內亂頻

仍，且外侮踵接，如英法聯軍之駁，中法之戰，中日之戰，八國聯軍之戰等，在當時使中國社會愈陷混亂，金融愈入困境，在後來受到條約的限制，予我國工業發展以極大的束縛，因而工業革命停滯不能前進。

三、經濟方面的原因

1. 土地之未能充分利用 所謂土地是包括一切自然物而言。我國可耕地面積約為四，二四九，一四〇，〇〇〇市畝，此中已耕地僅佔一，七〇五，七二六，二〇〇市畝，可見我國耕地尚未充分利用；以我國人口四萬五千萬計算，每人耕地不及三・八市畝。（註九）按美國生活標準，每人應有耕地一五市畝，始夠維持生活，我們每人耕地面積既這樣小，而農民的工作效率又非常低落，每畝耕地收穫所得，遠不及外人每畝所得之多，故我國雖號稱以農立國，而農產不敷國人消費，每年由外國輸入的糧食原料很多。至於礦產，我國煤的藏量頗豐，鐵的藏量却有限，而且這兩種礦產的產地彼此不相接近，致不便互相利用。煤礦用新法開採的很少，且多充滿外人勢力，鐵的產量更是很少。至於號稱白煤的水力，雖列世界第四，亦未能利用，全國至今尚無大規模之水力廠。原料，煤，鐵，水力都是發展工業的必要要素，我國都因未能利用自然而感受缺乏，致我國工業未能發展。

2. 資本的缺乏 資本在現代工業中佔着極重要的地位，而我國的國富總額既不高，每人平均財富為世界各國之最低者。而政府的財政支出，又大部用之於軍費及償債方面，很少用之於生產方面，所以工業資本極薄弱，同時由於人民消費方式的畸形發展，以致形成了一種十八世紀的生產，與二十世紀的消費的狀態，農工雖極困苦，而富人却奢靡侈極，以致民間資本亦無法積聚，以投資於工業，因此工業資本的無法增加，對於發展工業的阻力很大。

3. 經濟權的喪失 自鴉片戰後，軍事上外交上屢次的失敗，先後訂立各種不平等條約，斷送主權與領土，陷國家於半殖民地的地位，外人藉不

平等條約而行經濟侵略，以致發展工業革命的各種要素，漸漸落於外人之手。以關稅言，國人不能自主，對舶來品不能藉關稅而加以限制，對本國貨的運出不能藉關稅而加以提倡；反之，外人可藉不平等條約而享受輕稅甚至免稅的權利輸入貨物，致國內外貨充斥，全國市場均為其操縱，本國貨因捐稅繁重而無法與之競爭。工業發達的一個重要條件，是商業發達，貨物有暢銷地，而我國却不但無國外殖民地以發展商業，自己市場亦被人霸佔，在此情況下，尚有何法以發展工業？以資源言，工業發達的先決條件是煤鐵豐富，我國鐵礦如東四省為敵人所佔，內地開採煤礦亦多外資經營，實權操於外人之手。以交通而言，我國交通原不發達，且分配不合理，是工業發展的一大障礙，而所有的幾條鐵路又多是外資經營，實權操於外人，水上交通，不問內航外航外人之勢力頗大，我們反不能充分利用之以發展工業。以金融而言，國立銀行之設立，較外國在我國設立銀行遲四十年之久，且資本不及外國銀行充足，經營方法又不善，故金融勢力亦操諸外人之手，外人有壟斷我國金融之權威。以上所言關稅，市場，資源，交通，金融均為發展工業之命脈，我國此種命脈均操於外人，無怪其工業革命開始八十年而尚未能完成也。

六、今後完成中國工業革命的路線

我國的工業革命既尚未完成，目前又是剛剛走入一個新的狀態中，這是在上面曾經提及的，我們要如何利用這個新的狀態來完成我們的工業革命，却是當前不可忽視的問題。剛才我們又經說過中國工業革命，至今未能完成的原因，這些原因有些是受着自然的限制，有的是為人力所造成的，我們除了不管是自然的限制也好，是人力所造成的也好，都要盡量去改善與革除，以減少或避免工業發展的障礙外，作者認為還須注意幾點：

1. 輕重工業並重 我國工業當前最大的任務；是要用來充實抗戰的力量，鞏固作戰的基礎，這是誰也不會否認的；且今日距世界真正和平的到

來，尚是遙遙無期，領土主權的完整，民族的生存，都只有在強大的武力下才能得到保障，所以我們不可不注意重工業，建立堅固的國防，以完成了要前方軍需充分外，還要後方人民的生活不起恐慌；欲求國家能夠繁榮，除了強大的國防外，還要國內的生產發達。要做到這兩點，又不可不發展輕工業。根據這兩個理由，所以我們的工業應輕重並重的。

2. 國營私營並重 目前我國工業純以增加生產為重心，只要能合乎這條件，不管國營私營都是需要的。所以不但小工業，即大規模的基本工業，祇要人民有力量可以舉辦，政府都應竭誠歡迎而予以協助。政府的財力有限，尤其在此非常時期，要來普遍地舉辦各種大規模的工業，事實上是難得做到的；而民間可利用的資金非常龐大，如上海一處之游資便有二十萬萬元之多，以這麼一個巨大的資金，甚麼工業都可以辦成功。我們過去往往有一種錯誤的見解，以為國營與民營的工業，應該劃定範圍，其種類也應該明晰的分別。這種錯誤觀念使政府忽視了蕴藏民間的偉大資力而沒有利用來幫助樹立工業基礎，人民亦因這種觀念有資金而不敢貿然從事，以獲得利益。今後政府對於私人工業，應該提倡，鼓勵，目前運輸購銷方面的不便等，對於他們所想像戰後的困難，都要予以實在的保障與協助，以發展私營工業而增加生產。

3. 集中資本 工業建設需要雄厚的資本，這是人人盡知的。中國工業資本缺乏，也是大家知道的。如何去擴大工業資本，自然是重要的問題。目前獲得資本的方法，不外吸收游資，利用外資，利用儲蓄資本三種。我國游資非常龐大，已如上說，要使民間游資能集中應用於工業上，首先須健全金融機構，因為金融機構健全，運用靈敏，人民才樂於儲蓄，資本才能集中。利用外資，也是加速我國工業的捷徑，在不損國權的原則下，是可盡量採用的。所謂外資，最好是機器與工具的輸入。至於華僑的投資，更是大家認為重要的，但在各國對於金融匯兌嚴密管理之下，要使儲蓄資

本由海外大批輸入，不無困難。對於這一點，曾有人主張：「僑胞的投資，不妨採用就地或在各該地的宗主國購安機器材料，然後運回國內的方式。各國的資本外匯雖加以限制，對產品的輸出大都是歡迎的。僑胞輸返國內的不是單純的資本，而為機器材料，則一方面可免當地政府的干涉，一方面又可確保僑胞辛苦儲蓄得來的資金，確確實實是供工業生產之用。」（註十）這種說法，作者認為非常有理。

4. 資本與技術協調 資本固為工業建設的重要因素，但技術人才亦有相當的重要。甚至比資本還更重要，所以發展工業，除了集中資本外，還要集中人才，但社會上往往有着矛盾的現象，便是一面有錢有熱心的人想投資而得不到途徑，一面有技術的人想從事生產又沒有資本。這樣資本與技術的脫節，是個嚴重的事實。政府對此應加以注意而使二者能得到協調與合作，工業才能更迅速的發展。

5. 確定工業區域 我國新工業以往都是集中沿海沿江及沿交通線地帶，內地很少新工業的設立，造成了外重內輕之弊，今後工業建設，要因地制宜，平均分配於全國，這樣才可以使生產與消費各得其宜，達到工業鄉村化，鄉村工業化的理想目的。

6. 提倡工業研究 以往我們對於工業缺乏研究工作，亦是工業落後的一個原因。各種機器與工具都在日新月異地改進，我們既認工業重要而應盡量發展，對於工業研究是不可少的一個工作，應該依照大小工業的需要，分設機關，專事研究，並與各大工廠取得聯絡，共同研究工廠中之種種問題，對技術與器械都要精益求精，並設法利用國產原料，以代替來原料。務使人盡其才，物盡其用，工業前途方可樂觀。

工業建設，本非一朝一夕之功，在這抗戰時期，尤多困難，但只要全國同胞抱定決心，一心一德，亦不難克復一切困難，而從我們手裏來完成工業革命建設起光輝燦爛的新中國。

三〇、三、十三於中正大學圖書館。

註一、施建生著中國的工業 東方雜誌三十六卷十八期 民國二十九年九月出版

註二、同註一

註三、劉秉麟著七十五年來之中國新工業 國立武漢大學社會科學季刊七卷四期 民國二十六年七月出版

註四、同註三

註五、萍鄉並未淪陷只是被炸 作者註 許六、重慶中央日報 二十八年一月五日出版

註七、馮勒密士評論週報增刊 民國二十七年三月十九日出版
註八、唐崇禮著抗戰建國中之工業建設問題 國立廣西大學週刊二卷十四期 民國二十九年六月出版

註九、何廉著中國農業生產要素之概況 方顯庭編中國經濟研究 商務印書館 民國二十七年二月出版

註十、張景觀著當前工業建設問題 今日評論四卷六期 民國二十九年八月出版

易	貿	月	刊
江西省改善蔬菜概況	建設計劃		
本省芋頭加工製造之價值	周文鑒		
芋頭的標準化問題	葉馨鍾		
分級與標準化對於農產運銷的意義	劉昌裔		
第一次歐戰期中英國糧	許道夫		
食管經過及其機構	楊紹菴		
本部業務檢討與今後方針	劉昌裔		
樂平藍靛	經調室		
各處穀米報價彙編	經調室		
各地土產報價統計	經調室		
江西各主要市零售量售物價統計	經調室		
行發室查調	經濟部易貿時戰省西江和泰西江地址		
冊二十年全訂預分五角五售零本每			
冊訂接直迎款			

我怎樣研究鄉鎮政治制度

鄒辰侯

我並不是一個政治系的畢業生，我更沒有讀過「地方政府」這一類的學程。可是我自從走出學校之後，就在地方政府機關服務，而且先後在三個不同的省份服務了六七年之久。一直到二十八年年底，我才失掉地方政府人員的身份。在我服務於地方政府機關的期間，我辦過等因奉此的公文，編過宣揚保甲政令的定期刊物，當過區鄉鎮保甲人呂訓練機關的教師或教官，有時我還奉令觀察過好些縣份的縣政，參預過地方政治的討論或講習。或許正是這個緣故吧？當我進入中正大學籌委會不久，籌委會代理主任委員現任本校文法學院院長馬博仁先生就約我加入中國地方政制的研究，據馬先生告訴我，中國地方政制的研究，原是他研究「中國政府與政治」的整個計劃中的一部份，祇因中國幅員太大，人口太多，歷史太久，情形太難，要真能了解中國政府與政治的究竟，便不能不分期進行，逐步着手，這便是他先行從事中國地方政制研究的原因。不過中國地方政制，說來仍是範圍太廣，牽扯太多，所以又把中國地方政制的研究分為省、縣、鄉鎮三大部門。其時馬先生約我參加的，便是這三大部門的最後一部門。

當時我詳細考慮了一下，覺得這確是一件極有意義而尚未有人認真做過的工作；同時，我過去也會擔任過與鄉鎮有關的職務，自信對於鄉鎮的各方面，還算不十分隔膜；因而我便接受了馬先生的盛意，開始致力於鄉鎮問題的探討。這便是我們年來從事鄉鎮政制研究的由來。

就上面所說的我研究鄉鎮政制的由來看，可見我從事此一問題的研究，不僅是一種偶然的際遇，而且帶有一點被動的意味。不過我也承認鄉鎮問題在今日實有研究之必要。在這裏我可以毋庸列舉許多理由，來顯

示鄉鎮地位的重要，也不打算借重外國的實例，來證實基層政治為一切建設的基礎，鄉鎮政治又為基層政治的核心。因為鄉鎮地位的重要，鄉鎮政治乃是基層政治的核心，這已為全國上下所公認，不必我來再說，我在這裏只想提出下面幾件事，來說明鄉鎮政制制度在今日實有加以研究的必要，以闡明我個人研究本問題的目的：

第一，自從抗戰以來，在政治方面，大家所深切感受痛苦而一致指責的是過去基層政治機構的不健全，基層政治的無基礎，以致政治未能發揮其應有的力量，一切戰時勤員工作無從動起。可是究竟過去的基層政治機構何以不健全，基層政治何以無基礎，其癥結所在。到底「在」什麼地方？一直到現在，似尚未有人肯下工夫研究過。通常只是寫幾篇文章，發表一些零碎的意見。或是從原理原則上數陳一些改善的主張。其實，我們今後不談建國，不談奠定基層政治基礎則已，要談建國，要談基層政治基礎的奠定，則對於過去乃至於當前的基層政治機構何以不健全，基層政治何以無基礎，不能不從各地實際情形中求得其真象，否則，如果只是廣泛地指責其不健全無基礎，或者只是從原理原則上提出一些片斷零星的改善意見，則非失之消極，即流於空泛，結果都是無補於實際。

第二，縣各級組織綱要已明定縣以下為鄉鎮，鄉鎮為法人。總城且會說明鄉鎮為縣以下之基本單位，應特別充實其組織。可是我們就過去的經驗而論，事實往往是不能與法令一致，我們試一追究其原因，又往往可以發現不是法令不好，而是一般負實際責任的人員，不願多用心思，不欲實事求是，不管客觀條件，不肯為下級工作人員作想，更不腳踏實地去做一番研究考察實驗的工夫，總是為了表現自己的功勳，或是為了交卸自己的責任，而用一紙公文，滿腔官話，賣給下級推行，曉得上級獲功。這

樣，上行下效，交相塞責，法令的原旨自然就會逐漸失掉本來的面目，而蒙上一件骯髒破爛的外衣。關於莫定基層政治基礎的縣各級組織綱要，現在正在各省實行中，我們自然不希望其再陷過去一般法令的覆轍。惟其如此，究竟如何始可以具體實現綱要的精神，實在值得我們實地觀察，隨時參考。何況縣各級組織綱要顧名思義只是一個綱要，其所規定者還只是一個粗枝大葉。就鄉鎮制度而論，其內容究竟應如何充實，如何作不斷的改進，其一切困難問題，究竟如何遵照總裁的指示，於實行中求其解決，也都值得我們費一番工夫從實際情形中求出一個結論。通常一般人每以為擬了一個實施計劃，或是訂了一些規章辦法，就盡了實行之能事，其計劃或規章辦法是否妥善，是否切實依照實行，是否能與實際情形相扣合，是否名實相稱，皆在所不問。這當然是一種極要不得的習慣，為以往政治無基礎，處處虛偽，事事敷衍之一因。所以今後如何從事實上檢討綱要施行後的效果，糾正過去一般人的惡習，以期綱要推行盡利，樹立基層政治基礎，也值得我們於此「改制」之初作一番的研討。

第三，抗戰的目的是建國，建國是抗戰勝利以及民族生存國家獨立的最大保障。就建國的工作言，自然是千頭萬緒，舉凡政治、經濟、軍事、教育文化都在建設之列，但從其入手的方法說，無疑地必須先從健全政治機構做起，尤其是必須先行健全政治基石機構做起。目前號稱基層政治機構的鄉鎮，不但說不上健全，而且尚有待於建立。就國家的百年大計着想，究竟如何始可以建立一個合理的鄉鎮政治制度？其所需要的人力財力如何？如何訓導運用？如何推動事業？推動何種事業？現時鄉鎮政治制度的實際情形如何？人力財力如何？運用狀況如何？其推動事業的方法與成績如何？其所推動者究為何種事業？這些都必須從各地的實際情形中求得解答。

基於上述三種必要，或者說是基於上述三個理由，所以我接受了馬先生的邀約，參與鄉鎮政治制度的研究。於此也可見我研究鄉鎮政治制度的

目的，就是想檢討過去基層政治失敗的原因，觀察現行鄉鎮新制的實況，根據各種客觀條件，而建議一個合理的鄉鎮政治制度，以供各方的參考。
二

可以中國地方之大，要想檢討各地過去的基層政治狀況，觀察各地現行鄉鎮新制的情形，分析各地的客觀環境，事實上殊不可能。故又依馬先生的計劃，先從小範圍着手。因而遂又決定以江西的鄉鎮公所為初步研究對象，即從研究江西一省的鄉鎮政治制度做起。

我們決定先從江西一省的鄉鎮政治制度着手之後，即將研究題目定名為「江西基層政治制度」。可是後來一想，基層政治一詞，雖為人所習見，但是它的涵義尚未有一致的解釋，有人稱保甲為基層政治，有人稱區鄉鎮為基層政治，也有人統稱縣及縣以下為基層政治，究竟那一層為基層，頗為含混。為避免命題含混起見，遂即改名為「江西鄉鎮政治制度」。其後我們又覺得「制度」二字似嫌偏重在機構，僅指組織職權等等而言，未能表明行政與事業亦包括在內，可是研究鄉鎮政治制度時如果把事業撇開不談，則組織與機構均將無從談起。比如鄉鎮公所究竟分股與否？設置幹事會人？必須根據其實際事務之需要而定，否則，必如紙上談兵，無所憑藉。因而又把「江西鄉鎮政治制度」改名為「江西鄉鎮政治機構及其事業」。但是這樣一來，一則嫌命名太長，一則又因為馬先生關於江西地方政府研究的其餘兩大部門，已定名為「江西的省政府」及「江西的縣政府」，為命名一貫起見，故最後又決定改為「江西的鄉鎮公所」。但無論定名怎樣改變，所定研究綱目，却仍其舊。自然，研究綱目將來也還得要視事實需要而大加修改，不過這是後話，目前暫可不談。

提出研究綱目，在這裏還得說明一下。當我們決定先以江西的地方政治制度為研究對象之後，即共同草擬了一個「江西省地方政治制度研究計劃綱要」，內分目的，範圍，綱目，方法等四大項。其關於鄉鎮部份者，

要點如下：

(一) 目的

分析江西鄉鎮公所的組織與活動，以發現基層政治的諸般實際問題，進而提供意見，藉供政府改進基層政治之參考。

(二)範圍

1. 研究江西的鄉鎮社會背景，藉知一般的政治條件，而為研究鄉鎮政治之基礎。
2. 研究江西的鄉鎮組織狀況，分析其機能，以求健全的政治機構之建立。
3. 研究江西鄉鎮之權力分配，考察其運用實況，以求權力分配之合理。
4. 研究江西各鄉鎮之施政方針，剖視其內容與實施狀況，以求政策之確立與事業之推進。
5. 研究江西各鄉鎮執行政令之方策，檢討其得失利弊，以求政令之貫徹。

(三)綱目

第一章 總論

包括江西鄉鎮制度之史的演變，鄉鎮區域，人口，經濟，教育文化等。

第二章 應鎮的法律地位

根據歷次自治法規，縣各級組織綱要，及江內省實行法令，分析鄉鎮在法律上的地位。

第三章 鄉鎮公所概觀

包括鄉鎮公所組織、職權、經費等等。

第四章 鄉鎮長

包括鄉鎮長的法律地位、任免、職權、生活等等。

第五章 鄉鎮務會議

包括組織職權、議案分析、會議實況等等。

第六章 鄉鎮財政

包括財權、預算、決算、造產等等。

第七章 鄉鎮事業

包括自治事項及上級委辦事項，事業計劃，推動方法等等。

第八章 鄉鎮佐理人員

包括來源、訓練、職掌、生活等等。

第九章 鄉鎮的細胞組織

包括保甲編制，保辦公處，保民大會，甲居民會議，戶長會議，保甲長素質、來源、任免等等。

第十章 縣鄉(鎮)關係

包括區鄉鎮關係。

第十一章 鄉鎮中心小學

包括鄉鎮中心組織設備、保學、鄉鎮公所與中小聯繫等等。

第十二章 結論

(四)方法

甲、搜集材料。1. 閱讀文獻。2. 參觀鄉鎮公所工作情況。3. 訪問省縣區鄉鎮各級負責人員或有關人員。4. 征求各種統計調查資料。5. 實行座談會徵詢各方意見與實際材料。……

乙、整理材料。1. 追求制度演變之因果。2. 分類並分析既得材料。3. 鑒定材料之可靠性。4. 補充材料。……

丙、編撰報告。預定十萬字至十五萬字。

此外，在態度方面，我們又決定少作消極的批評，多作積極的建議，因而在研究計劃綱要中又特別提出了下列三點：

- (一) 力求了解事實，藉明各種施政之優劣困難。
- (二) 以同情之精神，研究各種建設工作。

(三)從大處着眼，避免人與事之批評，多作積極之建議。

又依原定計劃，本自二十九年四月開始搜集材料，至三十年七月底止。報告撰述完成，但是事實上，因為協助馬先生籌備中正大學，在大學籌備期間，又費了許多時候參加討論縣各級組織綱要，準備研究計劃，一直到二十九年六月底七月初才開始工作，工作開始以後，客觀的條件不備，不能由我們控制，所以耗費時光不少，但仍希望能如期完成。

〔二〕

現在應該我說一說搜集材料的經過與方法。

閱讀報紙、雜誌、法令及政府文告，製作卡片，自然是研究過程中必不可少的工作。不過政府法令文告太多，報章雜誌也不算少，所以我做卡片時只能走馬看花式的流覽原文一遍，等分類整理時才能將要點摘錄，而且卡片只能逐漸製作，時間上來不及一氣呵成。除了製作卡片之外，最重要的是當然還是實地考察，實地訪問。在二十九年七月初，我曾參加中正大學的地方政治訪問團，先後訪問過泰和、上饒、橫峯、貴谿、光澤、南城、寧都等八縣，費時兩個多月。其中上饒、光澤、南城、寧都等四縣，當時是號稱實行鄉鎮新制的縣份。在江西，自從二十一年劉共興以後，即行保甲之制，取消原有的鄉鎮組織而改設保甲辦公處，一直等到抗戰發生的初期，由於時代的需要，省方才制訂了一個改善區鄉鎮組織方案，分縣分期實行。實行這個方案的縣份，通常都稱為實行區鄉鎮組織的縣份。上饒、南城都是第二期實行新制的縣份。寧都是第三期實行新制的縣份，光澤是第三期實行新制的縣份。

在出發訪問上饒等縣之前，為了工作的方便計，我曾經把關於鄉鎮方面所欲得到的材料，列了一個目錄，稱為「徵詢各縣鄉鎮資料綱目舉要」，其內容如下：

(一)關於鄉鎮概況者

1. 徵詢鄉鎮的分劃情形（包括戶口、面積、與縣城距離、交通狀況、沿革、）
2. 徵詢鄉鎮的自然資源及人民生活狀況、（治安在內）
3. 徵詢鄉鎮社會組織（如太村小村、大族小族、聚居散居墟場……）

狀況及地方勢力、

(二)關於鄉鎮機構者

1. 徵詢鄉鎮新制施行後的實際情況（注意人事與運用及與舊制比較）
2. 徵詢鄉鎮公所的組織概況職務分配（協調在內）及經費支配（包括來源）
3. 徵詢鄉鎮公所與縣政府關係的實際權力與法定權力及權力運用、
4. 徵詢鄉鎮公所與縣政府關係的實際權力與法定權力及權力運用、
5. 徵詢鄉鎮公所與縣政府關係的實際關係、
6. 徵詢鄉鎮人員的來源（包括任免、資歷、背景）及服務（包括任期、待遇、成績、公餘生活）情形、
7. 徵詢鄉鎮人員對於訓練辦法之觀感與意見、
8. 徵詢尚未受訓練之鄉鎮人員對於訓練辦法之觀感與意見、
9. 徵詢鄉鎮人員的榮職狀況、
10. 徵詢鄉鎮公所所做的事業及其推動事業的方法（包括行政技術行政工具與行政計劃）與所遭遇的困難、
11. 徵詢鄉鎮造產的可能性及其困難與解決方法（注重實例）
12. 徵詢鄉鎮公所的財政與財務行政、
13. 徵詢鄉鎮保甲派款的種類數額及實際撫派方法與用途、
14. 徵詢鄉鎮與鄉鎮間有無工作上的聯繫及聯繫的實例、
15. 徵詢鄉鎮中心小學與保學的實際情形及畢業肄業學生人數（附帶私

第一

7. 徵詢鄉鎮公所有無調解民間糾紛的案例與調解方法、

8. 徵詢鄉鎮公所職務上一般困難情形與改善意見、

9. 徵詢鄉鎮公所的事務處理方法（包括文書、檔案、人事管理、財物管理、交代）

10. 徵詢鄉鎮公所運用保甲及其他民衆組織的實例及方法、

11. 徵詢鄉鎮內之士紳對於推行政令的實際影響。

到達每一縣份之後，即按照上述綱目舉要逐一蒐集所需資料。最初，我們參加訪問團的同人，還選定了泰和縣做我們初步的嘗試，以體驗我們到達各縣訪問時所應採用的技術與方法。經過這一次嘗試之後，覺得有幾點值得注意：第一、理想不可以過高，因為事實上一切並不如我們的想像，比如鄉鎮公所的職權如何確定，因為一般鄉鎮人員的知識水準不高，你要征詢他們的意見，他們簡直無從置答。第二，每到一縣訪問之初，必須先行說明來意，使訪問者心中先有一個了解，才可以減少許多不必要的誤會，得到不少的便利。第三，有許多事情必須實地考察，如果僅與負責人談話，每每因時間以及其他緣故，不易談得有一個結果。因此，到達一縣一區一鄉一鎮之後，第一步工作就是說明來意，期使對方有所了解而不生其他反應。最初是向縣政府接洽，並徵詢縣政府各負責人員對於鄉鎮的各種設施與意見，然後再到一兩個區署訪問。搜集過區署方面的材料之後，復至一兩個鄉鎮公所訪問。最後再根據在區鄉鎮訪問所得，向縣府提出問題並煩請他們解答。可是畢竟因為時間的限制，無論在縣區鄉鎮，都以分別聽取各負責人的報告與意見的時候居多，在必要時始調查案卷。但有時也還列席各種會議旁聽，或訪問保甲長與地方士紳。大約在每一縣勾留的時間，常是五日至十日。

祇舉短期間的訪問，自然還不足以得知江西全省鄉鎮制度的概況。所以來我後又先後至省府秘書處及民政廳調查並抄錄各種有關鄉鎮設施的卷

宗，計費時約兩月，共調查卷宗百餘種，得到不少關係全省的鄉鎮設施資料；且發現過去在上饒等縣所搜集的資料還差得遠，所以打算最近再出發至贛南各縣訪問，並兼用通信調查。

在省府秘書處及民政廳調查檔案的過程中，曾經根據經驗所得。把蒐集鄉鎮資料綱目修正了一下，改名為「蒐集鄉鎮資料目錄」，其內容如下：

蒐集鄉鎮資料目錄

（一） 總述

1. 層次劃分鄉鎮辦法

2. 鄉鎮面積統計

3. 鄉鎮戶口統計

4. 關於鄉鎮概況之各種調查考察報告或統計

5. 關於改善鄉鎮制度之各種方案規章或意見

6. 江西省改善鄉鎮組織的經過

（二） 鄉鎮公所

1. 鄉鎮公所組織規程

2. 鄉鎮公所辦事通則及細則

3. 關於鄉鎮公所之編制及預算表

4. 現行鄉鎮人員交代條例

5. 鄉鎮公所設備標準及其實際設備

6. 鄉鎮公所行文辦法及文書處理辦法

7. 鄉鎮公所人事管理辦法

8. 鄉鎮公所財物購置保管辦法

9. 鄉鎮公所的附屬機關

（三） 鄉鎮務會議

1. 關於鄉鎮務會議的各種法令

1. 今年上半年歷次鄉鎮務會議紀錄
2. 鄉鎮務會議開會實況及議案執行情形
3. 工作會報辦法
4. 本年上半年工作會報紀錄
5. 鄉鎮民代表會組織條例及其議事規則
6. 各縣過渡時期之鄉鎮民代表大會召集辦法與實況（如第六區各縣）
7. 過去鄉鎮民大會組織條例及其實況
8. 鄉鎮民代表會前途之預測
9. (四) 鄉鎮民代表會
10. 鄉鎮人員
11. 數量及其學歷經歷年齡等統計
12. 訓練辦法與結業人數及工作成績
13. 免辦法及來源
14. 職務分配與任期
15. 傷給
16. 考核調還獎懲辦法及實例
17. 公私生活
18. (五) 鄉鎮財政
19. 管理鄉鎮財政辦法
20. 鄉鎮預算的編製，審核與執行
21. 鄉鎮財政機構
22. 鄉鎮財務行政
23. 本年度鄉鎮預算書
24. (七) 鄉鎮事業
25. 最近二年來各鄉鎮公所收發文分類統計
26. 最近二年來派款的次數數額用途及擁派方法
27. 最近二年來征工的次數名額原因及征派方法
28. 最近二年來關於積谷的各種情形
29. 最近二年來關於禁煙的各種情形
30. 最近二年來關於衛生建設各種情形
31. 最近二年來關於經濟建設各種情形
32. 最近二年來關於文化建設各種情形
33. 最近二年來關於其他事業
34. (八) 鄉鎮的細胞組織
35. 現行保甲編組條例及補充命令
36. 保民大會條例及開會實況
37. 保甲長的職務
38. 保辦公處收文分類統計
39. 保甲長任用辦法及資歷統計
40. 保甲長訓練辦法與訓練實況
41. 保甲長的待遇及保甲經費的來源
42. 保甲辦公處組織條例及辦事通則或細則
43. (九) 縣鄉（鎮）關係
44. 歷次縣政府組織條例
45. 區署組織條例
46. 區署辦法
47. 區署存廢的意見
48. 區面積戶口統計
49. 區署收發文分類統計
50. 區署督導辦公
51. 區政人員的任用及資歷統計

四

目前因為所需資料尚未十分齊全，所以對於資料的整理祇能做到初步的鑑別與分類，還談不上開始寫作。在這裏我想附帶說一說實地搜集資料時所遭遇的困難，和我對付這些困難的方法。

說到實地搜集資料時所遭遇的困難，實在有點令人無從說起。而且有許多困難，一個未曾從事過實地訪問或是實地考察的人，絕不會想像得到，自然更無從辨別這許多困難的滋味。就我個人所遭遇的幾種比較重大的困難來說：

第一、一般行政人員因為有保守公務秘密的義務，以及其他種種的原因，每不願把案情的真象輕易告人，致難明瞭各種現象的内幕而獲得真確的資料。尤其是一般區鄉鎮人員，對於一個外來的訪問人，往往視作上級政府機關的觀察員，戰戰兢兢的只是對你訴說如何遵照上級命令，如何切實辦理的情形。

第二、江西的鄉鎮制度方在草創時間，目前有許多的設施尚待繼續的改善，因而有許多地方只是一時的過渡辦法，未可據以定論。比如去年暑期我參加地方政治訪問團至泰和上饒等縣訪問時，有的縣份早已遵照十七年省頒「改善區鄉鎮組織方案」辦理，有的縣份正實行縣各級組織綱要關於鄉鎮組織的規定，但也有些縣份是把保聯的名稱改為鄉鎮，其餘一仍其舊。等到今年，省府已重新依照縣各級組織綱要制訂鄉鎮組織法規，命令全省已行未行鄉鎮新制各縣一律實行。因此，去年所搜集的關於鄉鎮的種種資料，到現在多已成為史料。而且關於鄉鎮制度的種種，現時仍在計劃與改進中。

第三、一個鄉鎮公所事實上簡直就是一個具體而微的縣政府，其所包涵之問題甚多，範圍甚廣，知識明瞭其實況，非有較長時間莫辦。何況一縣的鄉鎮單位有相當的多，就我已訪問過的幾縣來說，上饒最多，計有五

十六鄉鎮，橫峯最少，亦有十六鄉鎮。故欲實地調查考察全縣的鄉鎮，事實上殊不可能。遑論江西全省各縣的鄉鎮數目，據民政廳二十九年九月統計，共有一千三百八十二之多！這樣，只調查考察少數的鄉鎮，自不易窺知全省鄉鎮公所的全貌。

第四、江西原是匪患最烈的省份，全省過半數的縣份均遭蹂躪，再加上抗戰以來，有些政府機關遷徙無定。因而無論省縣以及區鄉鎮保甲，案卷均散佚不全，致許多重要資料，如鄉鎮制度的演變及得失利算等等，無法從搜集。

第五、整個的研究時間太短，而所研究的對象太廣，致各種資料甚難搜集齊全，各種與鄉鎮制度有關的機關或負責人員亦難訪問周到，各項影響乃至於左右鄉鎮政治的元素，更難分析明瞭。尤其是親至各縣調查考察，因為交通等等關係，平均每一個鄉鎮祇能逗留一二日。

總之，以如此短促的時間，研究如此廣大的問題，其困難實非身歷其境者所得而知。至於因社會習慣的守舊，只看地位不尊重工作，而使個人在心身兩方面感受種種的苦楚，自然更不在話下。研究學問的人各有其抱負，自然不會因他人的成見，自己發生了動搖。

由於以上種種困難，所以個人對於搜集資料的方法，幾費斟酌。本來搜集實地資料時容易引起對方的疑慮，這在事先原已料到。故當實地搜集資料時不曰調查考察，而曰訪問，也就是想藉此減少工作上的困難。不過「容易引起對方的疑惑」這一個困難，無論如何委婉說明來意，想盡各種方法，都不容易完全消除。通常至多只能做到使對方了解個人研究本問題的目的，不把外來的訪問人當做上級機關的觀察員，就算是很不錯。因此，所得的資料是否完備正確，便不能不費一番工夫多方比較，從旁參證。另外，因為有馬先生的對外接待，省縣當局的幫忙，在各方面尙算得到不少的利便。而且有些事項，雖然無從獲得正面的事實，但不難從反面推知。至於爲節省時間，免除煩惱，原則上總是努力減少表格的填寫，多與

有實際經驗的人員接談。這不但因為表格的填寫，在事實上往往得不到可靠的材料，而且有許多事項，在鄉鎮方面簡直無從填起，徒然浪費時間，增加填表人的煩難。不過將來爲了補救不能一一實地參考的缺陷，關於比較固定的事實，恐仍非採用通信調查的方式不可。目前的問題祇是如何把握江西鄉鎮制度的中心，如何抓住幾個比較重要之點，舉一反三，以此類

彼。如果能做到這一點，則時間雖短，範圍雖大，變遷雖遠，或能探得江西鄉鎮公所的一般情況與趨勢，發現其問題，以及推究解決問題的幾種可能的途徑。現在因爲搜集資料的工作尚在進行之中，究竟結果如何，祇有待下回分解。

三十年三月於杏嶺村

評中央新訂的戶政法規草案後記

吳頤

作者在本刊創刊號發表「評中央新訂的戶政法規草案」一文後，國民政府已於三十年二月十三日將「戶口普查條例」公布矣。該條例已將草原案第七條第十五條及第十六條刪去，即不訂明以戶口普查之結果用爲編整保甲及登記戶籍之根據。此點作者實極贊成，在該評文中亦曾提出意見。蓋所謂戶籍行政，雖在編製人口統計的意義上亦可與近代式之戶口普查相提並論；但如嚴格言之，戶口普查應指基本國勢之靜態調查與統計，與永久辦理戶籍及人事登記迥然不同。

先就性質論：戶口普查之事，誠如「戶口普查條例」第十九條規定：「戶口普查表之內容，除用於統計上之目的外，不得宣佈」意即謂戶口普查之結果，係純供編製基本國勢統計之用。至於戶籍及人事登記所依據者爲「戶籍法」，政府設置該項登記簿之主要作用爲證明人民之屬籍與身份。因此，人民可依法向戶籍主任請求閱覽戶籍及人事登記簿，不若戶口普查表之應守秘密。

繼就主管之官署言，戶口普查之中央主管機關爲國民政府主計處，戶籍及人事登記之中央主管機關爲內政部，而各級政府辦理前者之事務時，藉隨時設置機關及調派人員，而後者之事務則須常設戶籍官吏處理之。從而我人即可明白，戶口普查與戶籍及人事登記之性質目的及主管官署，顯然有異，絕不可混爲一談。如果在「戶口普查條例」中，訂明戶口普查表將用爲登記原有戶籍及編組保甲之根據，非但在立法技術上失之勉強，恐亦爲事理之不可通。

故作者於此願將此二大要政之名詞加以確定：一，依照「戶口普查條例」專辦戶口普查者，即稱爲「戶口普查」；二，依照「戶籍法」辦理戶籍及人事登記者，即稱爲戶籍行政。此種分法，在我國似極爲適當，且可由中央通令各級政府遵照。

至於依作者之理想或主張，如果戶籍行政之實施已極成功，則定期之戶口普查似可以不必舉行，蓋如實施戶政按時編製戶籍及人事之統計時，能將時間劃分清楚，則無異國家隨時在舉行戶口普查。今後國家對於戶政之設施，若能以此種理想爲目標，則較諸歐美近代式之戶口普查，爲更進一步，而一朝應政及建設，始可以計劃周詳，統制裕如。（三十年二月二十五日）

調查農家金融的經驗與感想

林松年

- 一、前言
- 二、調查的經過
- 三、調查所得的經驗
- 四、調查後的幾點感想
- 五、尾語

的影響，進而提供具體的建議，以爲政府當局及從事實際工作者之參考。

依照最初計劃，擬於江西全省選擇數縣調查。因區域過大，恐非短時間所能辦事。乃縮小範圍，先就泰和一縣選擇烏家洲，武溪街，三都鎮及羅家坡四鄉鎮，就其附近村落，採取抽樣調查方法。每村調查若干農戶。其選擇標準，則爲：(一)村內以農戶佔絕對多數者，(二)農戶之中以從事農業爲主體者，(三)所選農戶之農事經營與家庭經濟足以代表當地一般情形者。

此次從事實地調查工作，計有作者及同事葛君立羣兩人。前後在外調查期間，約達四個月。現在全部調查工作，已於上月半告一結束。所有調查材料，業已彙集校內。調查表格共達一百三十四份。須再經過最後一次的審查校核，即可開始統計分析。於不久之將來，當有詳細的研究報告問世。此篇所述，僅就個人此次參與調查工作的經過以及所得的經驗與感想，略述片斷，以供從事於農村調查者之參考。

二、調查的經過

(一)準備調查工作：在未出發實地調查之前，必須準備的幾件工作：

研究農業金融應注意的問題。此次調查研究的目的，在從農業金融的需要方面，以探討農家融通資金的各種狀況及農貸對於農事經營與農家經費

第一為調查調查表格，這是調查時最重要的一種工具。其在編製方面之是否完善，關係調查材料本身價值甚鉅。故此次於編製調查者表格時，曾經慎重的考慮，一再的修正，方始製成以戶為調查單位的「農家金融調查表」。表內所列事項，係就農事經營及農家經濟的觀點，詳為排列，務求其有系統而合於邏輯。其內容約可分為（一）農家人口，（二）田地及地權分配，（三）歷年地權變更，（四）作物生產及用途，（五）牲畜產品及用途，（六）農產品之銷售，（七）週年現金收支，（八）資本總計，（九）農產物之生產費用，及（十）農家借貸十項。此外為求明瞭全縣的農業金融概況及各調查區域的社會經濟情形，以作參證起見，更製定「縣農業金融概況調查表」及鄉鎮社會經濟概況綱要兩種，以作農家金融調查表之補充表。其次，調查表格雖經詳細的編製，其內容是否適合實際之用，必須再作一步之考慮。故在表格未經付印之前，特作一次初步試查。以視其所列各項目，是否妥當，有何問題。最後始就試查的結果，加以修正付印。

（二）實地調查的進行：各種調查表格編起印就後，開始實地調查。其進行步驟，約可分為下列數點：

1. 接洽與宣傳：接洽與宣傳的主要目的，在使實地調查工作進行時得着順利及比較確實可靠的調查材料。關於接洽所取的路線，依據過去的經驗與對當地的實際情形，認為如從合作社方面進行，較為妥當。所以我們起初每至一處，即與當地合作機關接洽，請其切實協助。並在調查未開始之前一日，利用晚間農民暇時，以合作社名義，召集村民舉行調查談話會，說明此次調查的意義與目的。然後編列調查日程表，以便按日至各指定農戶進行調查。但是此種辦法，恐難適用之於合作事業比較發達農村，至於尚未組織合作社，或雖已組織而未得農民信仰之農村，則非假借於政治力量不可。

2. 實地調查：實地調查可算是一步最麻煩而極吃苦的工作，同時也是最為重要的一個階段。因為調查材料之有無價值，全視實地調查所得的

結果如何以定。故關於調查的談話，填表的方法，以及客觀的判斷各方面，都要聚精會神，臨機應變。希望於不知不覺之中，獲得所要的材料。我們當向農民進行調查的時候，所取的方式，便是首先至其家庭訪問，隨便談談農民的生活，年成的好壞各種普通問題。及與對方發生相當感情之後，再進而談農事的經營，債務的狀況等切要問題，出其不意之中，乃將各種事實真相，從旁填入表上。然後再就觀察所及各要點，順手寫入「備忘錄」，以便回來整理表格時參考之用。因爲表格的內容相當詳細，平均每日只能查填三份，至多亦不過達到四份，但這已是煞費不少的心思與氣力了。

當在實地調查期間，因感於所至調查區域人民生線，特就當地篤一臨時雇員一人，不但可以請他引路，且可因其與農民的平時關係，帶同說開，解釋誤會，遇在實地調查時所得到的便利，實有出人意料之成效。依據我們的調查經驗，覺得最為理想的調查日期，便是雨天。因爲此時農夫都在家，可以向他從容不迫的談個痛快。此次所調查的一百三十多份表格，幾乎十之八九都在雨天而得到的。誠如說是一到雨天便是開展調查工作的良好機會。不過有時於風雨交加中，踏上泥濘溝滑的羊腸小道，不知跌倒幾多次數。同時因爲鄉間飲食不便，致使終日飢腸辘辘，亦為常有之事。然而要想獲得較有價值的材料，唯有於最困難的環境之中，努力以求，方可達到目的。

3. 整理表格：日間出去調查，晚間留寫整齊材料。開頭數日在表格上往往發現許多不得其解的疑問：（一）農民何以有谷而不出售？（二）農家週年現金收支不平衡（支出超過收入），何以仍可安然度過，不生問題？（三）農家副業何以如此之少？（四）負債農家何其衆多？圖經一再的研究結果，便知事實的真相。蓋因當時正在大蕭條不以實告。農家的副業如養豬養鷄等，佔十分之九以上，也是隱藏不以實告。反之，大家却說負了很多的債

這樣，因為現金收入的漏報，自然就形成表面上入不敷出的現象了。凡此等等問題，經過整理之後，為之釋然而解。至於我們繼續進行調查時，對其週年現金收支一項特別注意，務求收支達到合理的平衡而後已。農民頭腦究竟簡單，若問其週年各項用度，大多無所顧慮，信口以告。而收入方面，每多有所隱瞞。結果則支出往往超過收入。此實發生上述四點疑問的癥結所在。疑問的癥結既得明瞭，則其他各種疑問，不難因而解決了。

至於整理表格所應注意的原則，係依下列四點而定：（一）準確性，細察表上的數字本身是否準確。（二）一致性，各數字之間是否一致，如各細項數字相加應與總數相等。（三）劃一性，表上各名詞是否一致，即中戶所用名詞，是否與乙門相同。（四）完備性，各項目是否均有答案，及所有答案是否前後互應，有無矛盾之處。最後並根據其家庭經濟實況，予以客觀的批評與改進意見。

此項整理表格工作，除非有意外事故阻礙，均須在調查的當晚即行着手。免使事後印象模糊，難以追憶。至在整理時，如有疑問發現，次日即行覆查，以免失實。

（三）調查所遭遇的幾點困難問題：語言的龐雜，度量衡的不統一，農民的智識低下，固為實地調查不可避免的困難。但據此次經驗所得，深覺這些困難，都有辦法解決。而最困難不易解決的，則有下列數點：

1. 部份農民不願接受調查；最為理想的調查工作，便是農民能夠樂於接受，據實以告。但在我國農村現實情況之下，殊不易得。而且還有部份農民對於我們的調查，簡直不願接受。甚有表面雖然勉強以應，而其內中却別有用心，不肯據實報告。當此之時，儘管如何向其解釋，亦復無補於事。此類農民多為家境較佳，深恐被查之後，向其擴捐派稅。尚有少數年青而好賭的農民，因為怕人發現他們的壞品性和每年賭賭的數目，所以也不願接受調查。影響所及，有時竟使多數農民亦均不敢接受調查。曾記一次進行調查時，因有一戶首先不願接受調查，結果乃至全村調查工作為

之阻礙，無法進行。

2. 表格本身的困難：調查表上的若干項目，似甚易填。而在事實上因為我國農民向來對於數字的概念，大都模糊不清。例如一年的農場收支情形，盈虧狀況，家庭用度，資本估值，以及人欠人等，平時皆無記載可考，全憑記憶所及，年復一年的繼續下去。即使他們誠心以告，亦難得到十分準確的答案。又如問到田地面積大小，悉依祖上的傳說而定。譬如祖上定為這塊水田為一畝，也許後來因為雨水沖積，有所增減，但是報告時仍舊說是一畝。地價亦難調查準確。農民因為早有成見，而不敢言其實價。即或有少數開通農民願意告訴我們，亦因最近數年以來，當地雖有田地賣賣，故其所答非嫌過高，即患過低。且地價高隨需者之多少緩急而有所高低，即屬同一等級田地價格，亦甚有出入，不能一概而論。再如農民的產品銷售，多屬零星出賣性質，需錢時出售若干，不需錢時則不出售。此在平時物價穩定幣值確定時，並無多大困難。然而值此非常時期，物價常隨幣值之高低而大有變動，順著計算其確實收入。不過這些缺憾，若由有經驗的調查員慢慢盤問，亦可得到確定的答案。

3. 意外阻礙：事情竟出乎我們意料之外，調查工作開始不久，忽然來了一個意外的阻礙。因為當地駐軍為要解決他們的糧食問題，乃向附近村落，擡購米谷。而農民因為價格上的關係，大多不願出售，即使家有存糧，亦多隱瞞不報。因此一時好像造成家家戶戶均無糧食的狀態。我們正在這個時候調查，目睹此情，雖向農民苦口婆心一再解釋。但在智識淺陋的農民看來，以為此次調查是為將來擡派積谷根據。又以為我們是假調查，是家金融之名，而行增加捐稅之實。一時疑竇叢生，莫可排解。「個比輸」，闊通的甲長妻子突如其来叫着：「現在他們（指購買米谷的軍人）來要我們的谷子，你們（指着我們而言）造了冊子之後，以後又要我們的錢！」調查工作不得不在這個時候，暫且停頓。

三、調查所得的經驗

上面已將此次調查經過，作一簡要的敘述。現在再就個人於調查過程中所得的幾點經驗，並參證過去調查的所得，述之如次，以冀拋磚引玉。

(一)宣傳工作必須澈底：要想打破農民對於調查所抱的疑懼心理，事先必須澈底宣傳。若不妥為宣傳，詳為解釋，縱令採取任何的強硬手腕，亦屬於事無補。所以我們於每一調查區域，在未進行實地調查之前，即對宣傳工作極為注意。希望能從言語上感動農民，使其樂於接受。此次的經驗告訴我們，宣傳工作亟應注意，約有數點：第一，宣傳務必求其普遍。最好於實地調查之前一日，召集多數村民，擴大宣傳。要使全村民衆，無論有智識的，無智識的，農民與非農民，不論男和女，都得完全了解才好。否則，難免少數存心不良份子故意從中搗亂，障礙進行。第二，口頭宣傳的效力比較文字宣傳的效果大。因為我國農民大都目不識丁，與其貼標語，發佈告，散發告民衆書，既麻煩而又費時，結果並無多大作用。不如爽爽快快的以當地上話說明，來得切實而動聽。就是頑固或毫不開通的農民，有時也會因為我們語言的感動，而願意接受。第三，我們覺得僅靠我們自己向農民說話，效力究竟有限。此外還要邀請當地負有名望的士紳，保學的老師，以及曾給農民以好處的農村工作同志，出面協同剝切說明，則其效力一定很大。因為他們在地方上素得民衆的信仰，一言之出，足以轉移風尚，改變大眾的錯誤觀念。這種澈底的宣傳工作，對於進行實地調查至為有益。較之普通僅以命令式的集開保甲長會議的調查工作，誠不可同日而語。

(二)要能抓住農民的心理：宣傳工作不過是進行調查的一個前奏曲，進而還要抓住農民的心理。然後調查方可坦然無阻，按步進行。農民的心理，大別可分為這幾種：第一是「自私」，所謂「各人自婦門前雪，不管他人瓦上霜」，這兩句話很可以代表我國一般民衆的自私心理，尤其智識

低下眼光短淺的農民，更有這種現象。因為農民有了這種自私的心理，所以對於我國的調查，問東問西，甚怕不利於他們，嚇得不敢說實話。這個時候唯有多與他們接談，採用勸導的方式，曉以大義，打破他們的門戶之見。一日與他們發生相當感情之後，進行調查，較為容易。第二是「守舊」，這是我國農民一種牢不可破的心理，甚麼事只有靠天吃飯。對於自己的農事經營，數千年如一日，絲毫不求改進，亦不願意給與別人知道。你若是他們的種田法子不好，有時不免惹起他們譏諷乃至於反感。所以我們一定要用積極的鼓勵話語開導他們，屆時還要設法保守對方的祕密。第三是「迷信」，因為農民有了這種迷信心理，有些不大吉利的問題，不能直接問他，必須採取多方面的探詢，以求迎合對方的心理為是。此外於進行調查之前，最好請由當地農事機關的工作人員陪同前往，並就合作社員或農事示範場的特約農家先行調查。此等農民大都比較明理開通，能夠了解我們的調查用意而願意據實的告訴我們，並且樂意替我們說話。因此，其餘的農家，也敢大膽的接受我們調查了。所以要想抓住農民的心理，首先要認識農民的心理，並就農民所信仰的農事機關及私人協同進行調查，方能收到如意的結果。

(三)調查談話的技巧問題：調查工作經過澈底宣傳與抓住農民心理之後，這個時候應該注意的便是調查談話的技巧方面。向農民調查，在調查談話時，務要十分謹慎，處處留心。有時祇因一語之差，則特無法繼續進行工作，而且引起對方的誤會，乃至於反感。所以在這方面，必須顧到的約有數點：

1. 最好採用平常談話的方式發問：調查表格所排列的許多問題，不免偏於機械式，未必盡合實際情形。若是拘泥於表上所定的一問一答的呆板問法，不但會使對方聽得無趣，同時也會分散了他的注意力。所以農戶調查，尤其專門性質的農戶調查表，最好要有兩人協同進行。一人專與農民採取平常的談話方式隨便接談，另有一人從旁填表。分工合作，比較迅

得。同時所得到的答案，亦較準確。

3. 談話要有系統與條理。調查採用談話的方式發問，固然很好。若是語無次序，不能幫助對方整理思想，仍難得到滿意的結果。所以談話必須要有系統與條理，一段落互有密切關係的各種問題談完之後，依次填入表內，然後再涉及另一段落。經過此次試用的結果，很覺滿意而迅速。並可以藉此了解各家的整個農事經營與家庭生活真相。同時他們也可趁此機會檢討其農場的全年盈虧得失以及家庭生活之是否合理化，油然生出改進農事及理家的觀念。這是一種比較科學化的調查方法。

3. 談話措詞方面所應注意的幾點：關於談話的措詞本身也是不可忽略的一點。第一在與農民談話時，有關科學的名辭，深奧詞句，必須極力避免。而盡量利用當地的淺近清晰話語和他對談，收效必定較大。其次談話的同情語調亦為不可缺少，尤其在對方困苦患難的當兒，更要與其表示同情。那末他們就會忘記其所有顧慮，願意把心裏所要說的話語，傾箱倒籃的流露出來。雖然有時不能都盡如此，但是從同情心上，却可得到不少確實可靠的材料。此外還要察言觀色，隨變應變，若是對方聽得不大耐煩的時候，馬上即要轉變話鋒，或是暫且停止，用極誠懇的態度和他們談談幾句有趣話語，以轉變對方的心境。這也是應該注意的要點。

(四) 觀察的重要：實地調查固然要以對方的回答為根據，但是處處都可以問答的方式去調查，未必全可靠。而且因為農民的淺見，說話的習慣，以及表格上的困難種種關係，很難希望於談話之中達到圓滿的結果。因此我們除了和農民接談之外，還要對於家庭的設備，答話的口氣，臉上的表情各方面，詳為觀察，加以客觀的評斷，以補答案之不足。這點亦可說是從事實地調查的一個秘訣。

(五) 負責審查表格：調查表格並非填寫完畢，即算了事。關於所填表格之內容之是否完備與是否真實合理，必須於調查地點立即作一初步的審查工作。如有錯誤遺漏之處，應即予以更正。既可減少複查的麻煩，而且可

達致迅速正確的效果。

四、調查後的幾點感想

此次在外實地調查時間，雖甚短暫。然從見聞所及，對於農村實際情形，頗有相當新認識。茲略述其梗概如次。

(一) 戰時農家經濟狀況的好轉：抗戰以來，由於農產價格的不斷高漲；農村因而轉入繁榮狀態。此實我國抗戰前途最可樂觀之一點。抗戰以前，農民大都入不敷出，負債累累。生活的痛苦，經濟的拮据，顯然象徵著一種破產現象。然就戰時農家經濟狀況以觀，其情形大有轉好的趨勢。例如債務之減少，現金收支之增加，生活程度之提高，以及農場資本隨着農產物價格的上升而提高其價值。復因戰時棉布漲價，過去曾經一度停止種棉的農民，現均恢復種植，並自紡織。榨糖手工業，目下亦大為發達。凡此動變，實為我國戰時的良好現象。此種轉變趨勢，不僅表示農家經濟的好轉，實亦證明我們可以打破敵人的經濟攻勢。

(二) 農村勞力相當的缺乏；勞力為生產的要素，尤以我國農民實際上的本錢，是以勞力為主。但據此次調查所至之村落，大都缺乏勞力。每戶壯年男子甚少，且多身體衰弱，不堪操勞。此中原因，據稱由於匪亂時期，一般男女非遭受匪賊擄殺，即投入匪軍，兼之農民不講衛生，人口的自然增加率，甚為低落。同時因為戰時兵役關係，被徵壯丁，日漸增多，有以致此。至於投畜，概為黃牛。雖然多數農家均有，但其工作效力頗皆湯緩，不及水牛遠甚。結果，形成耕作粗放與產量減少之現象。此實極堪注意的問題。

(三) 農田水利的欠修：此次所經秦和各區，眼見農村水利情形，除舊五六兩區交界的「三十萬石」（此為當地最好田地，分為上十萬石，中十萬石及下十萬石三處，而以中十萬石為最佳。其水源係出自樣灘陂，在香溪上流，長百餘丈，深下七里許，又有磚石陂約三十丈。於近地鑿三十六

分支，分灌五六兩處水田頗多，相傳為三十萬石，每石折合四市畝，約計一百二十萬畝。這一帶比較不成問題。其餘低窪之處，常被洪水為殃。尤以縣境第一區萬合鄉（羅墟所在地）臨近瀕江一帶為最甚。據稱於乙卯年（民國四年）曾遭一次空前水患。水勢之大，乃至屋頂行舟，可以想見。且每次水災之後，往往繼之以旱災，同時自有蟲害，而其影響所及，非特收成不復，有礙農作收種時期，抑且所費勞力與資本遠超預算之外，殊不經濟之至。而其根本原因，實由於農田水利的欠修所致。作者此次曾在萬合鄉參觀農場數處，據當地農民謂因為缺乏溝渠，排水不良，作物常被淹沒而死。繼之復有乾旱蟲害，損失頗大。今後農田水利的補救方法，低窪之處，宜於修築堤防，溝通溝渠。其地勢稍高缺乏水源者，則應開掘池塘，調劑水量。尤其值此抗建期間，一切生產力量，亟應充分利用，實為根本的要圖。

（四）牲畜疫病與死亡：農村每年牲畜死於瘟疫者實不可勝計。大約數家之中每年均有猪瘟，牛瘟亦不時發現，至於家禽發瘟所受損失之數，尤為驚人。目前情無統計數字，詳為說明。但就上文所述，亦足徵此種問題之重要。我們每至農戶調查時，農民常以牲畜瘟疫之治療方法見詢。可見農民對此問題，較之我們尤為注意。希望研究獸醫的專家，能於治療的方法上有以補救。

（五）農業流動資金不夠：農業流動資金乃為農業經營的經常資本。亦即生產要素之一，不可缺少。但在我國農民大都缺乏此項流動資金，非僅素和一地為然。抗戰以來，農家現金收入雖較增加，但其支出方面，多用於改善生產，建築農舍（此在水災嚴重區域的萬合鄉一帶尤為常見之事，蓋非建築較為堅固農舍，不足以禦水患。甚有農民特為建屋而借債者，亦費不少）以及迷信等費。一旦需要資金，每多隨時向外借貸。其中因需款孔急，求借於高利貸之門，而受重利盤剥者，亦為常有之事。例如鄉間的一種「典租」高利貸，利息之高，誠屬駭人聽聞。即若農民有田二斗，可

收谷四石。因在秋收前家庭經濟拮据，乃立典租字據向高利貸者典賣，每二十元（以時價估計），至秋收時則由借方還谷四石，以償利息。甚至次年秋收典價尚未取回，仍須還谷四石。直至典價贖回，方免付息。此種利息有時竟超過年利百分之二百乃至四五百不定。倘償還利息時谷價高漲，則農民吃虧尤大。又有一種高利貸方式為「輸谷錢」，如農民於青黃不接需款急向高利貸者輸谷錢二担，其價經雙方言明，但須比時價為低，有時祇及時價一半。如谷每担時價為五元，祇能借到二元五角，兩担共借五元。及至秋收時，本息共還乾谷二担。但高利貸者因恐犯法，故意於借據上不寫檢谷錢，而寫「借谷」字樣，以掩外人耳目。又如「檢油錢」，其辦法與檢谷錢同，例如春間借錢，由貸方規定每斤薄荷油檢錢三元，若檢薄荷油六元，以後須還薄荷油二斤，作為本息抵償。不則當時油價漲至若干程度，亦須依約償還，不得絲毫短少。上述各種高利貸，多行之於客居農民。一經入此債務不免成為固定債務。據查此等高利貸方式，戰前極為盛行。抗戰以後，因農產漲價，農民金融較為活動，此風漸見消減。

由於短缺流動資金及受高利貸的結果，一方面無力購買肥料，影響農產收入，另一方面迫使農民早將農產低價出售，以供生活費用。長此以往，欲求農業有所改進，殊屬困難。

（六）捐稅的繁重：農村捐稅，名目繁多。正稅附加之外，尚有許多臨時保甲派捐。如保甲長津貼，保隊附津貼，區署津貼，鄉公所津貼，壯丁捐，飛機捐，積谷捐，寒衣捐，難民柴米費，保學經費，修築公路橋梁派工等等，不一而足。而且這些捐稅，大都不分貧富，按戶攤派。依照兩年而論，每戶所派保甲捐款每年約須十數元，去年增至二十餘元。此在富有之家固能供應，但一般貧苦農家確實負擔不了。更以抗戰期間，農村往往發生兵役的舞弊情事。致使貧農因此大受其累。此次在某處調查時，悉曾有一貧農因受辦理兵役人員之威脅，竟於被勒索一百餘元云。

（七）農村賭風及迷信的盛行：由農家經濟狀況的好轉及農村缺乏正當

的娛樂，因而發生一種賭風盛行的不良風氣。一班年青而懶惰的農民因受地痞流氓之引誘，往往通宵達旦沉溺於賭博場中，而置農事於不顧。此種情形，尤於農閒時期為最甚。高利貸者乃乘此機會，實行其「典租」，「檢谷錢」，「檢油錢」等重利盤剝之能事。據查農民之中因賭博而負債乃至破產者，不在少數。他如迷信之風，尤為農村的普遍現象。其在農民當中，已成牢不可破之觀念。無論治病，求財，求子，求福，求五谷豐登等，唯神祇是問。整個生活竟為迷信所支配。僅就此次所查各村的迷信方式，約有五種：一、正月元宵奉大神之浪費，每家動輒十數元或數十元不等，甚或致窮人於破產。二、村民喜請道士燒文書，以却鬼邪，每次家以十數元，村以百元或數百元計。三、迎神朝拜每年舉行一次，（各地舉行時期不同）及時家中人來客往，極為熱鬧。此種破費之數，家以數十元，小村以千元，大村竟達數千元，乃為常有之事。四、民有疾病及「挑苗」（此為鄉村土法種痘，又稱吹苗），每喜「看花」，請仙姐，設天花壇種

種無意義舉動。重病且須請神收魂頤魄。所費之款，多在數十元乃至百元。五、富裕之家尤好請僧道做道場，動輒以千元或數千元計，以上所述，不過舉其大略而已。但此已足證明賭博與迷信實大有影響於農民生活及農事進展。故應設法以積極方法根除賭風，及破除迷信。

五、尾語

農家金融問題，千頭萬緒。其中錯綜複雜循環因果。若非深入農村，詳為考察，無從得其間題的癥結所在。此次實地調查，雖經種種困難，但於奮鬥進之中，幸終收得相當效果，差堪以自慰。上述各端，卑之無甚高論。不過略敍個人從事調查工作的經過及其淺薄經驗與一時思想而已。至於詳細數字及提供具體的改進意見，須俟統計分析完畢，於研究報告之中，詳為討論，以就教於社會人士。

三十，三，五。於國立中正大學經濟系

新贛南報統一與抗戰

本書乃就新四軍叛變事件，共黨參政員不出席國參會問題，及全國一般輿論編輯而成。全書共分三輯，約十萬字，為抗戰建國時期，人人應讀之書，人人必備之書。

定價六角。郵費酌加。

新地文藝叢書第一種寫作

本書由夏衍，黃藥眠，紹等，黃繼，蒲風，雷石榆，羅鐵鷺，蕭曼若等先生執筆，各憑其實貴之經驗，對寫作方法作詳盡之指示，是愛好文藝者之良友，是初學寫作者之南針。

總經售處：江西贛縣陽明路
新贛南書店

定價三角。郵費酌加。

民政科長的斷片經驗

李傳培

- 一、偶然的嘗試
- 二、計劃專家專家計劃
- 三、酸甜苦辣的國防工事
- 四、遷還鄉鎮保長的三種方式
- 五、試閱保民大會
- 六、別矣，民政科長

一 偶然的嘗試

我是一個大學教育學院的畢業生，並且是專攻社會教育的。當民國二十六年的夏季，我剛從學校卒業，浙江崇德縣縣長劉肅舟先生電召我到該縣去工作。原來崇德這個小縣，師資的質既不良，量尤缺少，劉縣長欲整頓教育，自然須從改進師資的根本問題着手。當時計劃設立師資訓練機關，欲藉訓練以改進師資，可是須聘請一位適當的主持人，却煞費劉公的苦心。因為他的限制大嚴，必須備具兩種資格方能中選：（一）師範學校畢業繼續在大學教育學院畢業者，（二）有豐富的小學教育經驗，至少曾做過小學教師。這就困難了，大學的教育學學士，却未必是師範畢業，又未必有豐富的小學教育經驗；而一般師範畢業生，雖服務於小學教育界多年，具有豐富的經驗，但又未必受過大學教育，受了這嚴格的資格限制，不免有嘆洋興嘆之感。不才的我，却巧符合劉公的條件，於是就中選了。我呢，興趣既在教育，自然欣欣然把握這適宜的機會，以圖貢獻我所學為國家社會而服務。

七月八日到達崇德，檢閱報紙，英勇的神聖的抗戰却於先一日爆發。當日晤及劉縣長，他却未因戰事的爆發而有所畏縮，還是異常興奮的要我擔負這個籌備縣師的重職。我秉承了劉公的意旨，便從事於校舍的修建，設備的購置，接着便籌備招生，舉行考試。到了八月上旬，各事均已就緒，滿以為教育的改造運動，既已發端，循序進展，成效可期。孰知八一三上海戰事爆發，敵機不斷的由上海飛襲杭州，往返經過崇德，轟炸的威脅，搖撼了全縣的民心。那時我們雖然仍堅持着要開學，要繼續在飛機炸彈中奮鬥，並且還續招了一次新生。但是飛機與炸弹給予了農民的威脅，不能投擲納糧，全縣的公務人員，頗有枵腹從公的可能。新聘的縣師，問題自必更加嚴重；如學生的膳費，教師的生活費，均無着落。縣政會議遂有延遲一學期開學的決議，校務還由我繼續負責推動。我以學校的主體——學生教師——兩者都有缺如，興趣頓減，遂有辭職之請。當時劉縣長因為仍希望次年春季開學，堅不放行。並責以大義，邀我兼理縣政府民政工作，從此我便捨棄教育而從事縣政實際和研究的工作。這點，在我不能不說是偶然的嘗試和用非所學，更不能不說是逼上梁山。

在崇德，時間頗暫。接着便度着流亡的生活。再三轉移到建德，到松陽，到遂昌，短短的一年中，就幾度轉移了工作地點。茲篇所述，係在浙東松陽與遂昌兩任民政科長的工作斷片，一得之急，尚希讀者教正！

二 計劃專家計劃

從事民政工作，已經是偶然，到松陽去任民政科長，更是偶然的偶然。在民國二十七年的春季，浙江民政廳長王先強氏，欲試行管教養衛合一的縣政建設，須選擇地處後方經濟狀況又不優不劣的縣份，從事實驗。結果松陽當選。但覺得該縣原有的幹部，不足以適應這龐大的新事業，於是遂商定更換秘書科長，由廳方介紹秉鉤祥明（原任湘湖鄉村師範推廣部主任，係由民政廳向該校校長商借而來）同我三人，分別主辦管教養三部門的工作。王氏所以派我們三人的原因，固由於他對我們的母校，早經取得信仰，另一方面，却因為實行的是管教養衛合一的縣政建設，絕不可以使管教養衛各部門的主管人員，各自為政，發生摩擦，否則就談不到事業的合一？這一點是實現此種理想的基本條件。

自然，縣長處在親離疏遠的情況下，對我們的態度，表面上雖然是「不便拒絕」；內心裏却「不表歡迎」。易言之，實際上就是「敬鬼神而遠之」。

在到職的第三天下午四時，縣長邀我談話。要我起草本縣管教養衛合一縣政建設計劃。我内心裏雖然知道這是一件不容易的事；尤以在民政廳的時候，朋友告訴我們，該縣縣長曾親擬是項計劃，先後呈閱王廳長者達三次之多，均以不滿意而未獲邀准。以我這初出茅廬的小子，如何能勝此重任？但是另一方面，廳方介紹我們是為何而來，倒也未便推辭，於是遂硬着頭皮，滿口承諾。聰明的縣長，露出很得意的樣子，表示輕浮與奸險的微笑，似乎我已中了他的鉗阱。這時，我的心地，已是不寒而慄，接着他又緊逼一步說：明天有同僚晉省，預備面邀王廳長，請於次晨六時前報到辦公室，核完當日的稿件，無情的鈴聲，已在叫工作人員休息，而我晚上知還有一個兩天前約定的宴會，未便背信失約。當然，也只有赴會之一法，直到晚九時方回縣府宿舍。這時，正當仲夏，天氣暴熱，一般同寅士女，正在我宿舍前的庭院裏納涼，胡琴聲，談笑聲，鬧個不休，好像是與我故意為難似的。等到電燈給予警告，他們方去安息，這才是我工作的時光。於是燃起洋燭，默坐沉思，好像在學校裏臨時抱佛腳開夜車一樣，但滋味却迥不相同。考試不及格，還有補考的機會，計劃寫不成，固要捲行李滾蛋，更有身敗名裂的危險。但是如何才能克服我這個困難，不得不決定我草擬本計劃的幾大要則，當時決定的要則如下：

（一）本計劃要有理想。

（二）本計劃要切合本縣實際情形。

（三）本計劃要能適應本縣的經費條件。

方針既定，時間已不允我再事考慮，只有提起禿筆，手不停揮，直至夜深三時，一個長約五千字的計劃，已全部脫稿，於是僅加修飾，按時陳聞，隨即發交繕寫，帶至省廳面呈廳長王先強氏，當蒙贊許。到了這時，我心裏的石塊，好像才突然落下。

社會是勢利的，人又何獨不然？縣長已對我轉了舵，指針已從客觀轉到四十五度，這固然是我的勝利，却也成就了我的長官——縣長。

縣長的指針既動，同官的方向也就隨之而轉變，因為他們回憶到縣長親擬計劃的這回事，遂摹「我為「計劃專家」；更因為這個計劃未經修改，又名此計劃為「專家計劃」。的確，中國的「計劃專家」真不少，「計劃專家」所擬的「專家計劃」也真不知有多少呢。

三 酸甜苦辣的國防工事

一波甫平，一波繼起。這固然可以說明我的運氣不好，遭遇不祥；另一方面言，却給我以人所不易得的機緣，去鍛鍊我自己，因此我不得不感謝老天的好意。

第X區是浙江遊擊戰的根據地，而松陽是九區最富的一縣，出產豐富，足以自給，更形成根據地的根據地。我到職剛月餘，正籌劃着實施管教，遂衛合的新制。忽然接到上峰的命令，要在縣境內××等地，建築兩團國防工事。無疑的，國防工事是建設科的事務，插土的工作，與我漠不相關。

工事的地點，分屬兩地，他們原定的計劃，却擬先做好一團，再去做第二團。後來因為工作進展太慢，一團的工作已無法在限期内完成，同時又感覺到這個工作的艱巨，第二團的工事也就藉辭推諉。

聰明的縣長，對待我的態度，雖然已經有所轉變。但是從那時起，廳長王先強氏已表示消極，將有他去的動向。官場的慣例，當然不免要享我以白眼。但是我們既不貪污，又不枉法，在抓不到我們工作的缺點以前，縱想撤換我們，當然也感覺到不便；同時我們掌握了縣政府的管教養三大部門，也不易即時整個改組，在他自有欲進不能，欲罷不得之苦。於是他們把握着國防工事的機會，以動員全縣民眾為民政科工作之藉口，要成立國防工程分辦事處，派我去主持，但是發號司令之權，却全操在國防工程處之手。我只是為建築這兩團國防工事的被動者而已。

國防工程處成立已閱一月，人員很多，有職員七八人，還有監工的警察二十餘人。現在要成立的分辦事處，除我以外，只設會計一人，文書一人，來往接洽者一人，另有警察四人，其人員僅當工程處的四分之一，稱之為分辦事處，自亦當之無愧。但是，却要與工程處做同樣的一團國防工程。這真難乎其為我也矣。

幹民政，已是外行。再來幹工程，更是外行的外行。尤以在一個月內

，要動員一萬餘民工，數千技術工人，叫我從何下手？這時，我真是如臨

深淵，如履薄冰。難道聰明的縣長，把我尊富做樂中的「百靈帳」或「萬金油」，具「有意想不到的效力」嗎？

前事不忘，後事之師，做國防工事又何獨不然。另一團的國防工程，先我們開工三星期，自然有不少寶貴經驗可供我們參考，所謂「他山之石，可以攻錯」。於是我在走馬上兼主任之始，遂專程前往參觀另一團的工事，那時他們已有不能如期完成的現象，並且有超出規定工程日數的趨勢，我在短短的半天中，給我發現了若干問題。

一、工事地點遼闊，兩極相距有十餘里之遙。而每日動員民工，都在三四百人左右，絕非幾個無訓練的警察所能監工而有效的。警察到甲地，甲地的民工便操作，乙地便休息。警察到乙地，甲地的民工又在休息了。

二、壯丁毫無訓練，應征已屬無能可責。是時適老天苦旱，田禾將槁，壯丁都急要回家。而工程處以工程不順手，應征壯丁，反不能如期回去，並須延長工作日數。以是壯丁更無心工作，朝夕思回，怠工情形，更形轉劇，工程處以將超過工程日數，影響經費，遂加長工作時間，由八時增至十時。而結果效率日益低落。

三、國防工程處主任是好好先生，忠厚老實，不善應付國防工事指導的軍官，因此，他今天叫你這樣做，明天又叫你改工，浪費了許多人力物力，發生了人事的摩擦。但是，若不聽從他，却不能收工程，使主任負不了這軍事上的重責。所謂「不怕官，只怕管」，煞是不錯。

謝謝他們，給予我很大的啓發，假使彼此處境的先後互易，也許他們已得到成功，我就無法立足。但是，前車之鑑，究竟如何解決？而分辦事處的民工，業已動員，還有兩天，即須開工，國防工事的指導者，尚未謀面，如何能克服這個困難，這確是當時一大問題。

後來，會到工事的指導者第X集團軍軍官團周大隊長，告以另一團工

種情形，當時我心中極感不安。幸而事急智生，便提出包工的意見，但是如何包法，誰能估工，不說是我不能解決，即使富於軍事學識對工程有經驗的指導者，也不敢估計。因為山有高低，土有堅鬆，且多數的山，都具有石方，絕不能估計得很科學，但是我深信包工可以減少上述第一第二兩種弊端。並有下面幾種便利：

一、分辦事處的警察，只有四名，（全縣警察多已動員委實無法再增）若採僱工方式，監督絕不能嚴密，怠工的情形，自有過之而無不及。若減少此弊，則只有包工。

二、工程處之工人急於回家，而工作給予他們的感想是不知何日方能回去。採僱工的方式，工人能預計其回家的日期，可以激發民工去努力工作。而且工作時間的長短，是隨他們自定，工作的興趣也比較濃厚。

三、採包工的方式，可彼此互相監督，無形的成立了監督網，如果有個民工不努力，便可以影響到其他民工，增長工作時間，連帶的影響到工資的無着落。倘使及早完成，彼此還可以分得多餘的工資。

於是估工遂成爲我們的討論焦點。後來我提出實驗的方式，說到做到，隨即與周大隊長二人，率領一部份民工，實地的在挖各種不同土質，做同樣大小的 $\times \times$ ，不急不弛，得到工作時間的標準，以後即以此爲我估工的依據。估計的方法，即先測量長度，然後乘以各種不同土質的標準數，將積數相加，即得民工應做的工數。對待技術工人，也是如此，計算每個機關槍凜及掩蔽體。所需的时间，以決定估工的標準。

後來 $\times \times$ 雖成，機關槍凜與掩蔽體部，需要木料掩蓋，此種抬木料的估工，我都親督警察，肩抬同樣的木料，向每個有工事不同的山峯上面進發，以決定民工每日應抬的木料。所以，我對於這項國防工事，可以說工事所及之地，也就是我足跡所踏之土。這時因爲正是炎夏，所以人丹、八

卦丹、萬金油便成了我的良伴。

我雖然這樣的辛勤，以看到工事開成了這樣的花，却毫不覺到困乏。但是對方的工程，却愈做愈糟，不無有些酸意。因爲發號司令是操諸他們之手，故意辭發動員民工的命令，來開我的玩笑，使民工不能銜接，貽誤完成時機。

有一次，竟發生此種情形。我爲工作的日程計，不得不抓着正在做工待回的民工，強求他們多做一日。我雖然曉以大義，他們仍然據理反抗，但以令既出口，若收回成命，必將影響以後的工程，不得不施以壓力。當即召集率領民工的鄉鎮保長，切實訓導，曉以利害。一向以慈善待人的我，這時已變成莊嚴的謨罕默德，口裏下着命令，手裏拿着武器，運用政治的權威，以加速事業的發展。訓話後，由該鄉鎮保長等，分別曉諭各壯丁。這時密派與該鄉民工熟識人士，鼓吹多做一日工的價值，一方派警察荷槍實彈巡邏彈壓，等到羣情已服，我隨即隻身出馬，向壯丁講話，給予他們大量之鼓勵與安慰。並保證以後征工時，該鄉少征一日，終於他們是心悅誠服的多做了一天工。撫心自問，這是我失當的指揮，應該自請處分，但是爲了爭取時間，爲了抗敵工事，爲了我無實權，想有知民工，也能原諒我的非常處置罷。

工事是將完成了，可是我的身體，敵不過炎夏「小型飛機」的侵襲，忽然患了瘧疾。但是還是力疾從公。處內的同事，受此情此景的感動，遂私自夜晚爲我赴距離辦事處十餘里地的區署所在地，打電話給縣府。適我同來同學，都已回公館，由祕書接話，告以我寒熱交作，恐是瘧疾，請送些奎寧丸來。這位祕書先生，因爲曾患耳疾，聽覺不敏，遂傳爲我生重病，次日引起全府同寅，飽嘗了一次虛驚，這時，縣長竟心爲所動，乃電 \times 集團軍軍官團，借小汽車一輛，親來相接，這真使我感激莫名，這也許是工作所得的報酬罷？

及工事完成，統計估工日數，與實際作工日數相較，少做百餘工，每

單位工作實際日數的出入，最多未超過二十工。估工還算正確，不能謂為不公平。蓋並未使一般民工，多滴一滴應滴之勞動汗，更未使一般民工，少滴一滴應滴之勞動汗。若與規定工數相較，少作二千餘工。與另一團工事相較，少作八千餘工，該工程處主任，遂因以去職。

總之，此次工程的成功，我應向可愛的農民與可敬的勞工，致最大之敬意。的確支撐中國抗戰的，只有他們，也只有他們，才肯犧牲他們的勞汗，據毀敵人。

四 選選鄉鎮保長的三種方式

通常一提到鄉鎮保甲長，便會聯想到貪污舞弊。自然，鄉鎮保甲長的不法行為，是現代中國的普遍事實。浙江是中國的一角，當然不會例外。浙東的鄉鎮保甲長，以處屬十縣言，多為義務職，他們不僅是榜樣從公，並且還要賄賂辦公費。形容上都呈現着「巧婦難為無米之炊」的傷嘆！故以物發言，鄉鎮保甲長，倘非小康之家，即不能勝任。以地位言，雖中央三令五申，應予尊重，但事實上，軍政機關之看待他們，有如昔日之地保，任意辱罵，拘押，是常見的事。以事業言，既無佐理人員，更無丁役可遣，要錢要命，相繼而來。是更不能討好於民，實有進退兩難之苦。

但是處在此種情形之下，卻也有爭奪鄉鎮保長的情事發生，也許是被「寧可一日無糧，不可一日無權」的舊諺薰陶所致罷！記起剛到松陽，即發生一件爭奪保長的案件。原來××鄉第×保，計十四甲，地方分為兩派，在我未到職以前，保長即已去職，縣令遵照保甲條例召集保甲會議改選。改選的結果，是甲乙各得七票，由鄉鎮公所呈報來府，並加具考語，請求委甲。小心翼翼的我，當時雖未知其底蘊，因為票數相同，也就猶疑未決，不能在擬辦欄內批示辦法，想稍擱置再行辦理。果然，到了第二天，選舉甲的所有甲長，率領着該甲全體男女，請求委甲。而選舉乙的全體甲長，亦作同樣的表示，請求委乙。兩張呈文紙的

人數，均不下百餘人，什麼張阿貓王阿狗等奇怪的名字，都可以在其中發現。這個難題，實難解決，遂令飭該區鄉鎮聯合辦事處，派員前往監視重選，俾此問題，得到合理的解決。但是，結果適得其反。仍為甲乙當選，票數並且相同，而雙方呈文，復如雪片飛來。乙派控甲為前任鄉長因案撤職，甲派控乙為不足保長法定年齡，互相攻擊，互相指控。這時，我已得到一種教訓，便是改選無用，擅委不能。當然只有另求途徑，去偵查兩方控告之點，是否屬實，但是縣府案卷，以匪亂賄保，已不復存在，無案可稽。嗣在檔案室中尋出一本舊的戶口清冊，適為該鄉所有，已能證明乙的年齡，確係不足。倘使委甲，徒然增大糾紛，結果以這樣的指令「查本府××年戶口清冊，乙確係二十四歲，不足保長法定年齡，意圖避免兵役，甲經該保多人控告，不治輿情，均不予以委，仍仰遵照保甲章程，另行改選，並仰該區鄉鎮聯合辦事處派員監選」。以這種理由充分的指示下去，溶化了他們三寸不爛之舌，雙方均無異言，定期改選，結果丙丁當選票數是八與六之比，僅係一票之差，險些兒父生問題。

鄉鎮保甲長的核委，因為避免壯丁的逃役起見，故必須送請兵役科簽。其次區署所在地的蕉川鄉改選保長，當選人C君，以係中籤壯丁，未予核准，飭再行召開保民大會重選。不久，我以出席該區區務會議，區長據實告以該保改選保長的情形，謂當地委員無相當人選，請求變通辦理。我為實事求是起見，囑邀C君來見，俾資破格決定。一謀面即覺其年紀太輕，便詢其年齡，答以三十，不僅使我驚異，且疑為美人國之老少年，不然，何以若是之年高？其為避免兵役，已屬毫無疑義，乃追詢其弟兄人數，蓋C君已居其三，其長兄為當然之免役，次兄任小學教師，已予緩役，不能避免兵役者，獨C君一人而已。故必欲擔任保長，而後方能逃役。我以此種情形，殊屬可恨，乃索取最近新調查之戶口清冊，俾證實其年齡之謠報。乃索該冊底稿，原來某父兄的年齡，已作普遍的提高，各人增加十歲，使甲級壯丁，升為乙級，乙級壯丁又升為退役壯丁，辦法真妙，此種

新查之戶口清冊，又有何用？此時更使我萬念俱灰，乃不允區長之請，飭於次日召開保民大會，由我親臨監選。在選舉前，並向保民公開宣布C君的逃役情形，希望保民不再選舉擔任，並說明C君即使當選，縣府也不予委任，仍須改選。但是結果，十分之九的選舉票，均為C君所獨得。事後究其所以，原來C君是本鄉的首富，在本保的範圍內，十之九的農民都是我乃恍然大悟。但是核委鄉鎮保甲長的職掌，是在民政科，我只有以縣府選委的方式，另派人員。

對於貪污舞弊的鄉鎮長，撤換以後，重行改選，亦極易發生很大的困難。在遂昌二區某鄉鎮，鄉長以兵役舞弊而撤職，遂飭區長前往召集鄉鎮民代表會選舉，還是原鄉長當選，再飭改選，結果依然。因此，不免使我對區署發生懷疑的態度。乃親往該處監選，並先嚴守秘密，但是，事有出人意料之外者，該鄉長竟三操左券，事後切實調查，該鄉實亦缺少繼任人才，只得予以撤職留任的處置。這真不能不說是一件特殊的事例。

以上兩段故事，可以知道鄉鎮保長的選舉，有爭奪的情事，亦有無人敢問津者。而我的目的，僅在說明我對鄉鎮保長選委的三種方式：

一、由甲長選舉鄉(鎮)長者

二、由保民大會選舉鄉(鎮)長者

三、由縣府直接委任者

這三種方式，互有利弊，但須因時因地制宜，庶可減少弊端。

五 試開保民大會

在縣各級組織編制未頒布以前，我們為培養民主精神，訓練農民行使

四權，使地方人民有管理地方事務之興趣與能力並澈底推行政令，溝通上下關係起見，乃自二十六年三月十日至三月二十五日止，實行全縣總動員召開保民大會，將全縣五十鄉鎮分為八個指導區，每組設組長一人，組員二三人，分赴全縣二七八保，分別召開保民大會，冀將此種經驗，貢獻立法當局的參考。

我自己以工作的關係，未便離縣府太遠，遂担任城區指導組組長，也曾參加十餘次的保民大會。

在每保舉行保民大會之前，我大概多依著左列一定的程序去辦理：

一、舉行保民大會擴大宣傳。

二、召集保甲長會議商討會議日期並準備報告事項討論事項。

三、發貼大眾化的召開保民大會通告。

四、由保甲長與政治工作隊隊員作普遍的家庭訪問，俾使家家戶戶曉

五、佈置能吸引觀眾的會場，並略準備餘興。

六、屆期於會議前一小時，再鳴鑼通知。

七、由甲長領導該甲保民前往出席。

經過這七個程序所召開的保民大會，成績倒還不壞。出席的保民也都很踴躍。但是如何能使它有聲氣，表現得活潑，易言之，即使會而能議，議而能決，決而能行，並使其能不斷的舉行，實有幾種要訣，值得吾人注意，即激勵農民的興趣，易言之，即不可太嚴肅。

二、指導人員的訓詞要簡短、要有興趣，並且要報告幾件與農民有切

身利害關係的事件。如怎樣營救免役？怎樣增加農民生產？最好是有關解決其生計問題者，事後必予以發現。說話宜用土語。

三、討論問題，切忌好高騖遠，不切實際，同時必需是大眾的需要問題，方足以啓發踴躍的發言。對於發言者，尤須給予鼓勵。

識。

五、議決以後，如與上級法令不相抵觸，應即付諸實施，以增強保民對於大會之信仰。

六、餘興要有趣味。

七、每次開會時間，不宜過長，最好二小時至三小時。

八、保民大會，如無內容時，不宜舉行，免增保民厭惡心理。當時保民大會的舉行，是一無法令依據，僅憑我們的理想，向前進發。但是也發現了許多問題，略陳如左：

一、既稱保民大會，應凡具公民資格者，皆須參加，倘如此做法，十一九的大會，都不足法定人數，必形成空會現象。

二、如以戶長出席，則年長者佔絕對的大多數，暮氣沉沉，新興事業，不易推動，且婦女參加機會極少。

三、如規定每戶推派代表一人，如多數為婦女，或多數為青年，討論有關經濟問題時，易形成會議的「三不主義」，因為他們在家庭裏還沒有掌掙着經濟權，不能做主。

以上種種，是我所遭遇的困難和感覺，特提示以供研究本問題者之參考。

六 別矣，民政科長

總結起來，在短促的一年中，做了兩任民政科長，使我飽嘗縣政治工作不易推進的滋味，實際問題不易解決的苦悶。可是在另一方面，這偶然的嘗試，却使我對於中國縣政的問題有了相當的認識，同時又增加了我對縣政問題的研究興趣。這不能不算是我個人的收穫。

我感覺到中國縣政問題，真是錯綜複雜，欲圖一一的得着合理的解決辦法，不是一件簡單容易的事。全憑一個人的經驗去應付是不夠的，也不必是合理化科學化的。反之，全憑空泛的理論或是舶來的辦法也未必切

合實用的。最適用的方法，恐怕要融合理論與經驗去一一求得解決，才能得着進步。

根據上述的直覺理論，作者又感覺我自己的小聰明是有限度的，這一年的小經驗，也是有限度的，不足以求得那錯綜複雜的問題之合理的解決，因此早就想暫時放棄了實際工作，找個機會從事於考察研究，以期補濟經驗之不足。

兩三年來，我却得着了這個考察研究的機會，經歷過湖南、廣西、四川、江西等省，得着了不少寶貴的資料，這是個人所認為滿足的。然而在研究中又不禁追憶往昔的實際工作；實際工作中所蘊藏的珍貴學問和經驗，又往往非局外研究的人們所能獲取的。這種矛盾的思想和事實，格外使我堅信理論與經驗必須融合的意見了。

總裁訓詞（摘錄「主官機關」與推行政令之要領）

古人說：「其身正，不令而行」，又說：「風行草偃」，現在我們全國上下，雖然沒有公然違反國家法令的事，然而還是數數衍衍，陽奉陰違，所以國家無論有多少法良意美的政令，結果不能通過各級黨政機構深入民衆，真真弄到「號令逆於民心，動靜至於時變，有功不必賞，有罪不必誅，令為不必行，禁為不必止，在上位無以便下」的現象。我們要挽回此種頹風，首先在於我們各級黨政軍幹部自己能夠切切實實的覺悟，以身作則，去領導部屬，矯正過去這種不良的積習，我常教大家嚴以律己，就是這個意思。

英國地方政府的人事制度

黃元起譯

—— 謂如Walkey, Harvey : Training Public Employees in Great Britain, 1935, Ch. XIV, pp. 139-160—

在英格蘭和威爾斯的地方政府裏面，有許多機關是按照地域編成的，也有許多機關是按照特定任務組成的。關於前一類機關，根據一九三一年十二月三十一日的統計，有六十二個縣 (Counties)，二十九個京都市 (Metropolitan Boroughs)，八十二個縣市 (County Boroughs)，一百五十八個市區 (Noncounty Boroughs)，七百七十八個鎮區，(Urban district)，六百四十三個鄉鎮 (Rural district)，此外尚有一萬三千七百個教區的組織。按照特定任務組成的機關，則包括三百四十四個稅務委員會 (Assessment Committee)，九十九個殯葬局 (Burial Board)，二百二十三個聯合衛生局 (Joint hospital boards)，四十八個聯合自來水局或委員會 (Joint water board or committees)，五十六個港務機關，二十八個海港衛生機關，三百八十二個專司疏通溝渠清理廢物，以及保管森林河道的機關。此外，還有幾百個其他機關。如果僅用一年的短促時間，要去詳細觀察研究牠們的全部情形，希望得着很正確的瞭解，那顯然是不可能的。不過，因為英國地方政府人事制度方面有許多特徵的關係，所以如能和相當數目的有關團體接觸，或者參觀少數的地方機關，也可以得到一個大概的輪廓。

下面的扼要敘述，是根據這些材料：即與多數和英國地方政府有關係的重要的普通團體或專業團體的負責人員的會商，與衛生部及其他和地方政府工作有關的中央各部官員的談話，以及親訪了些市縣及其他地方機關的觀察所得。我們所參觀的地方是倫敦縣議會 (London County Council)，京都警察廳，京都自來水局，倫敦城，伊士林吞與斯脫克尼文吞京都

柯文垂 (Coventry)，考文垂 (Hull)，列斯特 (Leeds)，萊斯特 (Leicester)，牛津，徹菲特，泰納新嘉 (New castle upon Tyne) 等地。

論過。這些市府官吏是不屬於上述參觀的各地，而是屬於卜萊敦 (Bridgton) 與薩爾佛 (Salford) 縣市，南門 (Routhgate)，威爾·加登西特 (Welwyn Garden City) 和特列德加 (Tredegar) 等地的鎮區，以及韋斯特敏斯特 (Westminster) 京都市的。有些鎮區和鄉區對於它們的官員或公務人員，採取各別的訓練辦法，因此我們又獲得了些很好的資料。

蘇格蘭的地方政府，自從一九三〇年五月以來，有如下的各種組織：即三十一個縣議會，一百九十四個市議會，以及一百九十八個鄉區、鎮區議會。它們只有四個大的城市，是真正的自治市邑。這就是愛丁堡 (Edinburgh)，格拉斯哥 (Glasgow)，東特 (Dundee)，及亞伯登 (Aberdeen)。我們參觀過愛丁堡和格拉斯哥，也和這裏的許多市府人員會談過。

在我們討論人員甄拔問題與訓練問題以前，把有關地方政府的組織和運用方面的若干顯著事實，略加說明，那是很有用的事。市議會是行政與管理權力的中心和貯藏所。此種權力的一部分，自然可以委託給許多委員會，甚或委託給各個管理部門的主管人員，但一切爭論問題的最後決定，却必由該議會的大會通過。雖然如此，為了管理上的方便起見，議會內部則分為許多委員會，每個委員會負一部門重要的管理業務的責任，而且付與各委員會以控制其管理各部門瑣務的主要權力。議會工作的範圍只限於

考慮政策上的重要問題及檢討各委員會的工作報告。

這種制度的缺點，是工作不能協調。任何委員會沒有統制其他委員會的權力。只有議會能夠指揮各委員會，而且事實上議會給他們的指揮是很少的。

因為議會大抵都是無更改的認可各委員會的工作報告，其結果各委員會有變成其所統制各部門的小型立法團體的傾向。每一部門與其他部門的工作也有逐漸隔離的傾向，而總的市政府機關，也有逐漸演成爲各個被割裂而起見。爲遏止此種傾向起見，有些城市已經組織了總的促進共同事務的委員會(General Purpose Committee)，該會的會員是包括議會所屬的各委員會主席。但是各部門都存着根深的心理，竭力想保全自己的獨立地位，所以這個新的委員會也很難達成任何巨大的改革任務。

財政委員會是另一個想聯繫各行政設施的組織，至少在各委員會擬呈送議會去的概算方面，它似乎可以做些調整的工作；但是，雖然各部門的概算在未經呈送到議會以前，必須通過這個財政委員會，並且必須加以整理合併，可是這個財政委員會也很少敢作劇烈的修改。市稅官(The Town Clerk)本來是議會及各委員會的一個法律顧問，通常他可算是一個推動工作的聯繫力量，但他却沒有此種法定的地位。他的權力要依靠他個人的品格，以及別人對他所依據法律之意見的尊重程度而定。相似的，市會計(The Borough Treasurer)，是管理賬目的，同時可算爲議會及各委員會的一個財政顧問，有時佔着有力的地位，但他的地位也依靠他自己的品格而定。

總之，人事關係實際上並沒有切實的協調。合理的集中任用的制度，也是沒有的。每個委員會通常自行處理它所屬各部門的人事行政。有些議會曾經把各部門的僚屬人員分爲若干等級，竭力設法使他們的新俸標準能統一，但是因爲此類分級多係以薪俸爲依據，而非以職責爲依據的，所以結果有使現有的不平等狀態永久繼續下去的傾向。在我們所參觀的機關

中，祇有兩個——曼徹斯特和倫敦議會，採用了考試方法錄取下級職員(Junior Staff)。

公務人員之甄拔

研究這個問題，我們可以把地方政府的公務人員分爲如下各類：(1)主管人員(Principal officers)，(2)技術的或專業的人員(Technical and professional officers)，(3)下級職員(Juniors)：(4)打字員(Typists)，(5)技工及非技工(Skilled and Unskilled laborers)，(6)警察官員(Police officers)，(7)消防人員(Firemen)，(8)教師(Teachers)。實際上所有地方政府的公務人員都是屬於這些類別中的任何一種。

主管人員，或各部門的長官，由議會所屬的委員會遴選，分負各部門的責任。此項人員經常須要有相當的專業資格，過些，我們在下面還要更詳細的敘述。實際上的任用方式，可由已在本部門的某些有資格的人員升遷上來，或者由同一機關的其他部門的人員調任過來，但這種情形較少；或者作公開的競爭選擇，這是常常使用的一種方式。

主管人員之公開的競爭選擇制度，實有顯著的價值。其手續是由握有任用權的委員會知照祕書，在新聞紙或專門雜誌上登載空缺的通告。凡具有通告上規定資格的人，都可以繳交申請書，這些申請書全數送該委員會。該委員會再組織一個小組委員會去細細審查全部申請書，而將資格最好的人名單交付該委員會。經過該委員會進一步的審核淘汰之後，祇有三五人得有資格被該委員會召去面談。同時，該委員會便向這三五人過去服務所在的城市，細密的查詢他們的品格和能力。根據查詢所得的事實，申請書，以及面談的結果，然後決定選用何人。被選用的人員大多數是在較小的城市中任過相似的職務的，或者在比較大的城市中做過次等的職務的。有時在審核應徵人員之後，該委員會決定升用本機關內某一個職員。

這種方式主要的優點，可以鼓勵有能力的人員從一城調往他城工作，而漸漸得到較好的薪俸，並可負較大的責任。在較小的地方，有些公務人員常常企圖利用這有限制的機會，作為獵取較好職位的墊腳石。因此，我們可以說英國市政府中的較高職位，是有統一的宦途的。在另一方面，這種制度也有值得批評的地方：因為該項人才的選用，是由一班外行人決定的，他們不但很少知道該項主管人員的專門職務，而且有的很少知道那個部門所包涵的行政工作的實際運用。此係由於議會議員之更動頻繁，遂致成每個委員會中的委員大多數都是新人物，或者由於委員會有一個它極信任的主管人員，他們願意把該部門的工作交給他主持。在此種情形之下，最好的人員便沒有被選的機會；不過這種制度在許多城市實施的結果，就是沒有經驗的委員會委員在決定選用該項主管人員時，對於比較著有成就的應徵人員，也不致犯着嚴重的錯誤。此外，通常這班被選的人員還須有為某種職業團體的會員的資格。這種限制，也是很有裨益的。

每一部門主管人員之下的技術及專業的人員，恒由該部門主管人員薦請委員會任用。如果該部公務人員中沒有一個合格人員可資升用的話，也可以通告空缺，公開徵求。應徵人員提出申請審經由主管人員審查合格者，再召集面談，選擇一人薦請委員會任用。或者由主管人員提出幾個人的名單，並加介紹，然後由委員會去召集面談，決定去取。強有力的官員可採用第一種方式，而懦弱的則採用第二種方式。各部門所要求於技術或專業人員的資格標準，是彼此互異的。關於此種資格的要點，我們在下面訓練制度的一節裏，還要提出來討論。總之這些技術或專業人員也和主管人員一樣，時常在各城市間調動。

審核專業人才的資格，既當以其參加某種職業團體為會員的資格為依據，那末，關於主管人員與技術人員或專門人員的選擇權，可以說是一部分委託給私人的職業團體去了。其理論是專業人員的資格，由參加該項專門工作的人們來判定，比較由任何局外人們來判定，還要正確些。縱然為

限制人們加入職業團體，而不必要的提高了參加職業團體的標準，或者提高了入團費，是有其危險性存在着的，但是高的標準實際上也還是常維持着。像兩種職業團體，即工程師與律師的團體，還流行着一種純粹學徒的制度；但在地方公務中，工程師的資格，也可以由其他途徑取得，而律師的團體，實際上壟斷着各市府秘書的職位。如果要取得這種秘書的職位，唯一的辦法只有跟一個營業的律師做學徒。

「下級職員」（Junior）這個名詞，通常是指各部門中書記及雜務職位的低級人員而言（打字工作人員例外）。各部門中任何較高的職位，因為限制不從外面補充人員進來的關係，所以必須由此類下級職員逐級的升遷上去。

這樣一來，我們很容易假定：因為下級職員在各部門中構成一個共同的階級，他們應該由一個總的機關集中任用。在倫敦縣議會與曼徹斯特城之中，我們已經指出，所有下級職員之任用，是採用一種具有教育性質的公開競爭考試制度，其他方面關於下級職員之任用權，與其他公務人員一樣，普通都是分散在委員會與主管人員之手。

通常錄用下級職員的方式，大略如下：每一部門中的主管人員，或受他委託的某人，經常接受向該部門求職的青年男女們的申請書。那些似乎合格的申請人，一律登記起來，成為成績冊。當有空缺的時候，那些在名單上登記的時間最久的人，如果他們的年齡仍然合格的話，便被召集面談。這個談話的工作，通常是由主管人員或他的代理人去執行。談話的結果，如果主管人員認為合格的話，即薦請委員會核委。據一般的情形，委員會總是無異議的。

許多的大都市現在規定進入下級職員這一階級，須經過學識考試及格；此項考試在英格蘭等於學校的畢業證明書，在蘇格蘭等於修業證明書的價值。就業的年齡限制，普通是十五歲至十七歲。除非一個人在十七歲以前加入市府的工作，否則他是不能參加進去的。也有少數的職務，譬如倫

訓練辦法

教職員會裏的職務，錄用一小部分年齡達到十八歲的人員，更有一極小部分的人員，可由年齡達二十一歲或二十四歲的大學畢業生補充進去。自然，專業或技術人員就業的年齡常達二十一歲至二十四歲左右，不過，這在全部公務人員當中，是佔極少數的。

關於機關內打字員之任用，凡是地方技術學校畢業的人，便不必經過公開的競爭方式。他們申請就業的方式和上述的下級職員相同。他們的打字技術如何，是不必試驗的。普遍都由學校的主管人員替他們證明。打字員在地方政府機關裏，通常是一種沒有前程的職業，因為很少的打字員可以升到書記職位的。

技工與非技工，大部分由下面的兩種來源得來的：招募或招收學徒，其年齡普通是十四歲至十五歲，並且通過勞工部所主持的僱用介紹所。電車路，自來水事業，煤氣事業，電汽車事業，以及其他相似的企業，在英國通常是公營的，其人員之招用，大多數都採用此種方式。如果有任何考選方式的話，那就是召集談話。並不用什麼公開的競爭考試方式。至於任用，則由主管人員薦請委員會核准施行。

在許多城市中，警察與消防的部門，是同屬一個組織的。其他城市如倫敦等，其組織是分開來的。在倫敦，消防隊由倫敦縣議會自行管理，而警察則組成一個特定任務的機關，名為京都警察廳。體力強健的青年，均可經過申請手續，而被招用，雖然空缺並不公佈，但申請的人數時常大大超過必需的數目。在其他城市，其情形大體相同。

教師之甄拔，則由地方教育委員會在所有申請合格人員當中選定。倫敦教育局（Board of Education at London）並規定其最低限度的資格，也確定其薪俸。他們可在地方教育當局所創設的大學，或師範學院裏得着他們所應得的訓練。教師的空缺是通告招聘的，但至少在較大的城市裏，有很多的申請人，以供選擇。

由於甄拔政策的關係，對於下級職員這一階級以及警察和消防人員施以工作中之訓練，是必要的。同時，打字員，技工及非技工類，也需要訓練的。在某種限度之內，技術及專業人員，以及教師也需要相當的訓練。

為要敘述現行訓練工作之一般情形及吾人之觀感起見，下列的資料，將按照英國城市各種事業之主要類別而整理。（1）行政方面，包括市祕書辦公處，市會計及記賬員辦公處，（2）衛生方面，包括醫院，養老院，公共殘廢院及浴室等，（3）工程及公共建設方面，包括公園及設計工作，（4）清潔及溝渠疏浚方面，（5）徵稅評價方面，（6）商業經營方面，包括煤氣，自來水，電氣，運輸，市場等，在赫爾的頌斯敦（Kingston），並將電話事業包括在內。（7）教育方面，包括學校，圖書館，陳列館，以及博物院等，（8）警察及消防方面，（9）房屋及地產管理方面。（10）度量衡檢定方面，（11）公共救濟方面。

按照普通情形，市祕書一定是一個律師，（註一）只有極小的機關及現在的倫敦縣議會是例外的。他的僚屬，一部份包括了專業的律師，是專執行司法事務的。另一部份是文書人員，上級職員（Senior），下級職員及書記則組成一個特定任務的機關，名為京都警察廳。體力強健的青年，均打字員；這類人員都不須有專業的資格的。除下級職員可改業律師外，他是永遠沒有希望改任專業職位的。根據律師法案（Solicitors Act）的規定，要執行律師事務的唯一途徑，就是訂約做一個現職律師的書記，參加法定的考試，並繳納法定的費用。市祕書被認為現職的律師，並得招用訂約書記。但沒有一個律師在同一時期能用兩個以上的訂約書記，其約期為三年至五年。因此，下級職員除非自動離職而外，祇有很少的市祕書辦公處的下級職員，可以希望改任司法的專業職位。一個律師如果招用一個訂約書記的話，他可以領到一種酬謝金，這是他的特權。普通這個酬謝金的數目是三百磅。除此項費用而外，還要繳納准許加入律師團體與必要考試

的費用與稅金，其數目約達一百五十多磅。很少的下級職員有能力籌措此種費用，所以這個途徑還是有限制的。在事實上，專業的司法職位在某年有空缺時，不容易用此項工作部門內的人員來補充。習慣的辦法必須外面有訓練的人來補充，雖然有極多的下級職員有能力來充任律師，但他們是永遠沒有機會，那是毫無意義的。

此等下級職員可以並且通常是繼續供其原職，以便及時獲取升遷到高級的文書職位。他們當中有些則繼續研究，以便參加特許設立的幕僚人員研究所（Chartered Institute of Secretaries），或幕僚人員聯合會（Incorporated Secretaries association）的考試。另一部分則參加夜校，以冀取得文憑或學位。有些城市裏，地方的大學有授與公共行政學文憑的辦法，而這些文憑大抵為行政部門如市稅務辦公處的下級職員所獲得。至於因為工作上的關係，無法選習大學課程的人員，則由全國地方政府公務員聯合會（National Association of Local Government Officers）用函授的方式，給以學習的機會。

市會計或記賬員，或蘇格蘭的市司理員（City Chamberlain），通常是市會計人員研究所（The Institution of Municipal Treasurers and Accountants）的一份子。他也可以參加特許設立的會計人員研究所（Institution of chartered Accountants），或參加會計及審計人員聯合會（Incorporated Society of Accountants and Auditors），或參加任何一種蘇格蘭的專業通訊社倂會員。市會計人員研究所的份子，全部都是地方機關的職員。而上述的其他會社是普通性質的，包括私人企業與公務機關的人員。

會計辦公處在專業訓練方面，完全是民主的。下級職員要獲得事業的資格，並沒有什麼人為的限制，如各種條例，酬謝金，以及其他高額費用之類。因為升遷的途徑是公開的，任何下級職員只要努力奉公，專心致志於事業，他都可以有資格在自己的工作部門中或其他城市裏獲得高級的職

位。凡是有希望的下級職員，他的工作部門的主管人員都會鼓勵他去研究並參加市會計人員研究所的考試。不過，此種考試不是容易錄取的，有許多投考的人都是失敗了，可是他們的失敗是因為自己的專門技術不如人，並非因為貧窮的關係如同律師職業的那樣例子。

在他們的專業團體內得到了會員資格之後，會計辦公處的人員可再參加一個較大的會計機關的考試。其他一部分人員也可以藉研究而獲得一張公共行政學的文憑，或獲得大學裏的學位，那些參加專業考試失敗，而仍滯留在其工作部門內文書階級的人，有時也得升遷到較高級的文書職位。這種人員許多是繼續受着大學的夜班課，或技術學校的課。

在衛生工作這一項目之下，區分出許多的業務，通常是分由不同部門去執行。可是，最主要的一個部門是由議會的衛生委員會領導和管制之下的衛生部門及其主管人員稱為衛生主任（Medical officer of health）去主持。依據公共衛生條例（Public Health Act），這個衛生主任的資格必須是個合格的營業醫生。在較大的城市裏，並要求他有一張關於衛生科學，公共衛生，以及醫藥方面的畢業證書。這些資格的條件，祇有學過大學醫學院的五年或六年的課程的人，才能得着呢。要取得公共衛生的文憑，還須再進修二年，其中一年的時間要完全費在研究工作上。獲得此種文憑所必須修習的課程，則歸皇家公共衛生研究所（Royal Institute of Public Health）編制。此外，還有衛生人員研究會，是為促進有效率的衛生行政之開展而設立的。

衛生主任辦公處的下級職員，如果不離開他們的職務，便沒有機會取得醫生的資格。因此，除非他們參加一個技術工作部門，地們永遠沒有希望升到高級文書職務以上的職位。技術工作的職位可分如下各種：（1）衛生檢查員，（2）煙氣檢查員，（3）食料檢查員，（4）健康巡視員。擔任此等職位的資格，必須經皇家衛生研究所（Royal Sanitary Institute）的考試及格，或者以英格蘭和威爾斯的衛生檢查員為例，則須經過皇家衛

生研究所 (Royal Sanitary Institute) 和衛生檢查員考試聯合委員會 (Sanitary Inspectors Examination Joint Board) 的考試。準備此等考試的指導工作，在倫敦及某些中心城市，均由皇家衛生研究所主辦。通常也可由地方教育機關根據該研究所所規定的綱領，開班講授。全國地方政府公務員聯合會有頒授的學程，對於此種教育也有裨助的。關於衛生檢查員，如果沒有該聯合辦事處的證書的話，就不得任用。健康巡視員 (公共衛生看護員)，也必須得有該研究所的證書。(註二)至於其他職位，雖然任用各該項人員的委員會，可以要求，而且時常要求申請人的證明書，但並非法律上所規定的。取得各該項證明書的考試是公開的，無論何人願意參加該種考試，只須按規定繳納費用，即可參加。

地方政府管轄下的公共醫院，精神病醫院以及普通婦產科 (General Clinics) 的主管人員，都必須有合格的營業醫生資格。而關於病病及臨床工作的主管人，更必須有預防及療治肺病的特別資格的醫生。該項的類機關主管人下的多種職位，也必須有醫學方面的資格。可是，關於處理內部事務及受指揮工作的各種職位，通常的補充方式是經由僱用介紹所介紹的。較大的醫院根據普通看護委員會 (General Nursing Council) 的條例規定，有訓練看護婦的便利。這個委員會有管理看護人員登記的責任。

大多數較大的城市已經任用公家化驗員 (Public analyst) 去做化學及微生物方面的試驗工作。此項人員幾乎無例外的都是大學化學系的畢業生，或微生物系的畢業生，而且他們之中許多都獲有化學會 (Institute of Chemistry) 會員的資格。較大城市內實驗室的次要職位，也必須是有化學知識的人方能充任。此項人員普遍均從大學化學系畢業生或技術學校的畢業生中補充之。次要職位如實驗室助理員之類，通常的補充方式是經由僱用介紹所介紹。本來關於此類助理人員的訓練，有相當的便利和設備，可是這種訓練還不夠，如果他們在公餘之暇沒有相當進修的話，便得不到專業的成學術方面的資格。

其他衛生方面的工作，包括學校牙科醫務，乳場檢查，以及公共浴場等。這些工作有一種，由登記過的牙科醫生擔任，他們必須在牙科專門學校裏受過教育，在英國此種牙科專門學校與醫學專門學校有密切的連繫。在公共服務的工作當中是沒有機會得到此項訓練的。同樣的，關於乳場的檢查，通常由獸醫人員擔任，他們是皇家獸醫專門學校 (Royal College of Veterinary Surgeons) 的一份子。參加這兩所學校考試的學生教育程度，少許認可的專門學校可以得着。凡是沒有任用合格的獸醫人員的地方，則由畜生檢查員擔任此項工作。有些地方乳場的檢查工作與乳料檢查工作是分開的，吳爾·則由一個與普通化驗人員有連繫的食料檢查員擔任。公共浴室檢查的工作，不常由一個有專業資格的人員去負責，而多由一個有此種訓練的人員擔任，而且此種訓練只是在次要工作中所得到的經驗而已。可是，有一個全國浴室督察人員聯合會 (National Association of Bath Superintendents) 的組織，是專為促進技術問題的研究，及改良浴室督察人員的地位而組織的。幾乎所有的乳場檢查與公共浴室部門的僚屬人員之補充，都由僱用介紹所介紹。此種職務在機關內部並無專門的訓練組織。

城市工程的工作，普通有一個專設的部門去辦理，其官員稱為市工程師 (City engineer)。他們的專業的資格，通常必須是土木工程研究所 (Institution of Civil Engineers) 或市縣工程研究所 (Institution of Municipal and County Engineers) 或特許設立的工程或測量研究所 (Chartered Surveyors Institution) 出身的。此種訓練也可以在大學裏，或技術學校裏得到，或者跟一個現職的工程師做學徒。

前一種方法比較的普通，但學徒在工程教育上絕非是一個小的要素。如果需要學徒的話，則選擇學徒的權是完全操在工程師手裏。他們也可以要求學徒繳納酬謝金，但此種費用他們既不常繳納，而其數目也沒有像律師對諮詢者起所要求的那樣多。學徒的人數是沒有限制的。因此，如

果一個工程部門的下級職員，曾經立約做市工程師的學徒，並參加過任何一個工程團體的考試及格後，他便有資格任專業的職位，而且他最後可以有資格做一個市工程方面的主任官員。

可是，比較普通的情形，下級職員參加過地方技術學校工程夜班以後，便可以有資格做下級技術工作。有些人員繼續研究，並且最後經過相當專門團體的考試及格之後，便可以有資格升遷到高級技術職位。

這種下級的技術職位有些是屬於繪圖方面的。當他們新被任用的時候，他們很少知道這種繪圖技術的。他們的能力一方面從工作中體驗得來，他方面則在地方技術學校讀書，逐漸補充他們的學識。

工程工作方面的工頭與技工可以由非技工中升用，或直接由僱用介紹所介紹。此種職務之訓練，亦僅屬經驗而已。

市設計工作，或由工程部門擔任，或由一個專設的部門下的專門官員擔任，他也許是市設計工作研究所（Town Planning Institute）出身的，通常也是特許設立的測量研究所（Charter Surveyors Institution），或皇家英國建築研究所（Royal Institute of British Architect），或英國建築研究所（Institution of Architects）出身的。屬於此種部門的下級職員通常如同工程師一樣的訓練，以後並經市設計工作研究所的考試及格。

公園的維持與管理工作，可以付託一個專業人員擔任，或者交給一個只有實際訓練的人員擔任。通常議會裏有一個專門的委員會或專門部門主持公園工作。凡是任用專業人員的地方，此種人員一定是一個建築家，或工程師。關於這方面的下級職員，也可以得到技術上的訓練而升至該項工作部門的最高職位。

在某些城市中，公共清潔，垃圾污物之掃除，以及街道清潔，都由工程部門來主持。其他有些城市，這類工作則由公共衛生部門擔任。可是在較大的城市之中，並且逐漸擴展到較小的城市之中，此項工作由特設的一個專門部門來擔任。這個部門的負責人員通常是公共清潔研究所（Public Cleaning Institute）出身的。應這個研究所考試的必要訓練，通常僅能從該部門中的工作經驗得着。在這一機關中無論下級文書人員或其管理的人員，均可有希望升遷到較高的職位。

溝道設備的管理工作，不但需要微生物學及化學的知識，而且必須熟習工程設備方面的詳情。晚近增設了一個溝道清潔研究所（Sewage Purification Institute），使該項工作人員的資格標準化。溝道設備工作的主管人員，逐漸地都有了此種資格。在此種部門中的任何下級職員，可以由於工作經驗及參加其他專業團體研究的機會，而升到較高的職位。許多溝道工作的管理人員，是化學研究所（Institute of Chemistry）的會員。同時或是土木工程研究所，或是機械工程研究所（Institution of Mechanical Engineers）的會員。

征收地方稅的財產評價工作，（即所謂稅率）由地方官吏擔任。負責此種工作部門的主管人員，通常是稅率評價人員聯合會（Incorporated Association of Rating and Valuation Officers）的會員。從事此項工作的任何下級職員，均可參加這個團體的考試，而且參加此種考試的準備工作，幾乎全部可在該工作部門內獲得，即工作經驗及有關於此項工作之法律的研究。從事評價工作的主管人員，大多數都是特許設立的測量研究所的分子。通常做了一個現職測量師的學徒，就可以得着做這個下級職員跟他學習也就可得到資格。

英國城市的商業經營，數量是極多的。在任何大城市之中，煤氣、自來水、電氣、運輸方面包括鐵路、公共汽車、輪渡、甚至於空中運輸，電話事業，均由市公營或供給。通常每一公用事業由一單獨部門負責主持，並且由議會選出各種管理委員會，分別來處理此等事業。這些事業中每個部門的主管人員通常都具備工程師的資格。煤氣事業部門由煤氣工程研究所（Institution of Gas Engineers）的會員主持；自來水部門由自

來水工程研究所（Institution of Water Engineers）的會員主持，他們當中有許多同時也是土木工程研究所的會員；電氣部門由電氣工程研究所（Institution of Electrical Engineers）的會員主持；運輸部門由運輸研究所（Institute of Transport）及機械工程研究所等組織的會員主持。只有市場部門的主管人員沒有專業的資格。

在這些商業部門工作的下級職員，要得有資格做某一相宜的專業團體的會員，或可跟一個部門的主管人員做學徒，或可於該工作部門中獲得經驗後，再參加技術學校的夜班去研究，其情形與上述的工程方面的職位無異，在市場部門中，並無專業的考試制度，任何下級職員可以從體驗中學習市場管理的技術，而升遷至該部門的主管人員的職位。

可是，在這些部門中的某些部門，最大多數的公務員，却需要一個確定的訓練計劃。例如，在運輸部門中的電車司機員、車務管理員，以及公共汽車司機員都必須給予些訓練。在倫敦有此類技術學校，專訓練電車的司機員及電車管理員。前者的訓練是十分嚴格的，後者的訓練則非常簡淺。在大多數公共汽車由市府經營的城市之中，其司機員也是常給予訓練的。

在自來水與電氣事業中，其實際工作是分由下級專業工程師及工人集團去擔任。工人參加工作之初是沒有經驗的，要在工作中學習。在實習工作中學習得最有成績的工人，可以升為工頭或督工員，但只有那些真有必要資格的人，可以升任到專業職位。這些資格可以在技術學校的夜班裏得到。

赫爾是英國城市中有市管電話事業的唯一城市。其他各地此種事業均由中央政府付託郵政機關辦理。赫爾的電話接電員之甄拔方式，比較倫敦更合科學的，而其訓練也比較的嚴格。其他等級之人員的招用與訓練，則與郵政機關相似。

煤氣與電氣事業最近已經充分感覺到需要售貨術，以推銷其產物。在伯明罕的煤氣事業部門中，有一種適當訓練的招徠人員，在各地招徠主顧，不但招徠新的主顧，而且招徠舊主顧的新生意。

關於保管圖書館、博物院、美術陳列館，以及各學校，都是市政教育部門的工作。教育部門的主管人員，有時稱為教育指導員（Director of Education），有時他就是教育委員會的秘書。教育指導員中大多數是大學畢業生，而沒有合法的專業資格。更足遺憾的，是他們之中僅有很少數曾經受過教育行政或教育學的訓練。他們每有學校教師或校長的經歷，但在他們就任教育指導員以前，却缺乏較廣泛的學校行政經驗。他們只有在久久服務於教育行政工作，及經歷過多數城市的工作之後，才會得到一些關於學校行政的比較基本的知識。在目前，英國的大學裏還沒有供給一種途徑使人可以得着此種訓練，只有許多教育家認識這種需要，正在採用各種步驟去準備這種工作。

在沒有這種教育指導員的城市裏，情形更壞些。在此種城市裏，教育委員會的秘書，便主持教育事業，該項人員通常在十六歲時參加該部門的工作充當下級職員，然後升為高級文書人員，而達到秘書的職位。他們很少受過大學教育，在教育學方面的訓練更談不上。不過，他們比教育指導員較為明瞭其城市的學校行政。但他們從未在任何其他城市內服務過，所以其本市的問題，在他們看來，總是和別處無關的，並且是無匹的。

關於此項主管教育人員的兩種甄拔方法，均非盡滿人意的。這仍然是需要精心研究的問題。將來不免必需注意教育行政方面的訓練。下級職員在十六歲年齡即參加該部門工作的，縱然可以希望升到秘書，但似乎不應該允許他們主持學校行政的工作。

教師的訓練由大學或專門學校擔任，已有相當的成功。但聘用教師的機構，並不完全是健全的。如果教育指導員是有能力的，並且這選任教師的權完全交給他，那還能做得很好。但是通常教育委員會却堅持著要干涉這選任的事情。因此選任教師就常為和功績制相違背的因素所支配。同時，也幾乎沒有決心來肅清那些沒有成績的教師。

圖書館方面的情形，比較好得多。公共圖書館的館長，大多數都是圖

書館人員聯合會 (Library Association) —— 專業的圖書館人員的團體的會員。許多的助理人員也是該聯合會的會員。現在倫敦大學已辦理一個很好的圖書館學院。曼徹斯特和克拉斯哥大學，也順應該聯合會的要旨，特設圖書館學程。伯明罕及杜林設有夏季講習班，在愛丁堡和克拉斯哥也輪流着設立秋季講習班。一種廣泛的函授計劃，已由圖書館人員聯合會內部的一部門，即圖書館助理人員聯合會在辦理。這樣一來，關於圖書館工作人員的訓練，已有相當的便利，凡參加圖書館工作的下級職員，也都不必否認他們是有機會可以準備自己去博取圖書館工作部門的最高職位了。

關於博物院及美術陳列館的主管人員，則無相似的訓練。當著名的藝術家及美術鑒別家被聘請擔任這些機關的名譽主管人員的時候，其實際的管理工作，則由非專家的普通人擔任。中央政府對從事此項工作的地方主管人員給予一個很好的機會。凡在倫敦以外之各地的次要博物院及美術陳列館服務有經驗的人，可以到倫敦或愛丁堡的一個國立陳列館或博物院去服務一年至三年，以取得特殊的訓練。或者曾經在國立陳列館或博物院中受過訓練的助理員，也可以被選為各地方機關的主管人員。好像其他任何訓練計劃都不能完全得到滿意的結果，因為大學裏對於物品的選擇、陳設、分類編目等準備，以及註釋等，實在都無法供給適當的訓練。而這些工作對於陳列館及博物院的管理之成敗都很有關係的。

警察部門與其他地方政府部門的情形有點不同。在許多縣裏面，警察部門的工作，由議會與保安官 (Justice of the Peace) 合組的聯合委員會管理，這類保安官是由司法大臣指派的。他們是無給職的地方司法官。在縣市當中（除倫敦之外的各大城市），警察部門是由議會的公安委員會 (Watch Committee) 管理。這是一個有法定任務的法定委員會 (Statutory Committee)。無論如何，警察經費的一半，由中央政府付給，而一切地方警察部隊都必須根據內務部所頒發的各種條例管理。而且有定期的檢閱，以考核其最低限度的效率是否能以維持。

除倫敦而外，警察部門的主管人員稱為警察長 (Chief Constable)。在倫敦則稱為京都警察總監 (The Commissioner of Police of Metro-polis)。倫敦的警察總監，是由內務大臣委派的。而其他城市的主管人員則由撥款委員會 (Appropriate Committee) 委派，但無論如何委派該項主管人員，必須經過內務大臣的同意，而且警察長調任的時候，也必須經過內務大臣的批准。

警察長的出身，普通可分為下列兩種來源：(1) 由本市的警察隊內升遷，或由其他政府之警察隊調任；(2) 由警察以外的機關調用，通常都由陸海空軍的士官中調任。

警察部門中的次要職位，均由初級警察官員升充。此項人員之甄拔，通常都是些年齡在十八歲至二十一歲、品格優良、身體強健，且受過基本教育的人。在較大的警察隊裏，警察人員須受過刑法要義與警察實施的嚴格訓練，較小的警察機關，則將本機關的人員送往大城市去受訓。伯明罕就供給一個此項訓練的好例子。在一九三〇年至一九三二年之間，有二十二縣及三十六市的警察隊，共遣派一千四百九十二人到伯明罕警察訓練學校去受訓。至於倫敦警察人員之甄拔與訓練情形，則留待第十五章去敘述。

消防隊的主管人員通常是消防工程師研究所 (Institution of Fire Engineers) 的一份子，或是機械工程師研究所 (Institution of Mechanical Engineers) 的一份子。在許多城市中，消防部門和警察部門是合併在一起的，消防隊員之訓練方式與警察隊相同。可是消防隊的訓練，和警察隊不同，而且是分開的。小組織的消防隊而且發給專任薪餉的，祇有在市區 (Boroughs) 內才是如此。很少的鎮區裏雇用專任消防隊，大部分的消防隊都是志願隊。而在經常雇用專任消防隊的地方，新的隊員通常在消防站 (Fire station) 裏受訓。就是舊的隊員也要參加定期的操練，所以新的隊員同舊隊員一同工作時，便學習到他們的技術。在最大的市裏，有一個消防站是被指定為訓練的中心的，新的隊員都派到這

個消防站去，當他們受訓完畢之後就調到其他消防站去服務。

倫敦縣議會的消防隊有一個正式的學校，專事訓練新的隊員。訓練時間至少三個月，每個月招一班新隊員進去。訓練科目有體操及小隊操練，消防技術，器械訓練，以及急救法等。每星期有一次的公開表演。很多的訓練，都是準備這種表演的，地包括着廣大的活動範圍，也有筆試和實務的考試。那些有成績的人，一有空缺，即派往消防站服務。隊員必須經過一年一次的及四年一次的效率測驗及格以後，才可以增加薪餉。此外，在第一次晉級以前，還要經過一種考試。不及格者就不能晉級。在學校中設有補習訓練以協助他們準備參加這種考試。

在最近幾年中，大多數的英國城市，都建築了極多的房屋，這些房屋現在都屬於市有，而且由市管理。現在還有進一步的計劃作爲清除狹隘街巷的工作綱領的一部分，特別是在較大的工業城市裏，在許多城市中，有一個專設的部門，司建築及管理房產工作。在沒有專設的組織的地方，則由城市工程師或測量師或城市建築師擔任此項工作。假如這些工作主要的是在設計及建築方面的話，則這種房屋和地產部門的主管人員，似乎都是皇家英國建築研究所的一分子。如建築時期已過，通常的事務則由特許設立的測量研究所（Chartered Surveyors Institution）或公賣及地產經理人員聯合會（Incorporated Society of Auctioneers and Landed Property Agents）的一個會員負責主持。在這部門的下級職員的訓練，通常也是學徒方式。有許多私立的學校，訓練女性的財產管理員。有幾個城市任用在這些學校裏受過此項訓練的婦女去工作。

度量衡檢定工作，通常由一個特定的部門主持。該部門的主管人員稱爲檢定主任（Chief Inspector）。他必須具備中央商業部標準司所發給的度量衡檢定員考試及格的證明書。在該部門內任何下級職員均可參加此項考試。而直在他能夠擔任檢定員的正式工作以前，他必須參加。參加這個部門的下級職員通常擔任次要的職務，協助檢定員工作，逐漸學習，

然後乃參加該項考試。

煤氣表（Gas Meters）的檢定，通常和度量衡的檢定合併辦理的。參加此項工作的資格，也要經過商業部標準司所主持的考試及格。下級職員要獲得此項檢定員的資格，其方式與度量衡檢定員相同。

公共振濟工作根據一九二九年地方政府法案（Local Government Act）的規定，已由貧民律區振濟局（Board of Guardians of the Poor Law Districts），移到縣或縣市政府來辦理。該項行政工作由議會公共振濟委員會主持。有些城市，則設立一個特定的部門，代替該委員會處理案件，又有些城市，則由市祕書，或其他現職官吏負此責任。凡是有特定部門的地方，主管人員通常都由以前的振濟局的振濟人員升充的。

要取得救貧官吏的資格——無論是貧民律有關機關的行政官吏，或是振濟人員，或是一九三四年以後的救貧機關的書記，其候補人員都必須經過貧民律考試部（Poor Law Examination Board）的考試及格。一九一〇年組織這個機關的目的，就是在執行救貧官員的考試工作。當該部及其考試尚無法律地位的時候，一九二三年衛生部即聲明過：如果沒有救貧的經驗而僅具有該部所發的救貧機關的主管人員，管理員，以及督導員的證明書，則此等人員之任用，不必呈報。這個條款載在一九三〇年的貧民律案下的法令之中。因爲任何人只要繳納規定的費用，即可參加這些考試的關係，所以下級職員都可參加考試。大約參加此項考試的人，只有百分之五，是曾在公共振濟工作部門服務過的。

關於參加這些考試的教育工作不是由該考試部主持，而是由全國地方政府公務員聯合會函授此項準備科目。各種地方教育機關也開設夜班。從各種私立的訓練學校裏，也可以得着此種補習教育。

由上面概括的敘述，我們知道關於市政府的職務，很少有系統的訓練。警察及電車路工作人員以及律師，工程師，和專門技術工人，幾乎全採

學徒制度。其餘的訓練方式，只是從工作中去學習而由同事及上司給予少量指示與幫助。

可是這種制度最重要的特徵，就是市府工作人員的資格，由外面的專業團體所決定；以及準備參加這些專業團體的考試的訓練，却必須獲自服務機關以外的學校團體。關於這一點，大學夜班，地方技術學校以及全國地方政府公務員聯合會的功用，在這方面是特別有價值的。

市府公務訓練計劃之合理的發展，必須依賴任用管理方面的協調一致

。哈都委員會（Hadow Committee）最近關於地方政府情形的報告，正在英格蘭討論著，他建議成立一個綜合的顧問委員會，去調查研究全國有關地方政府公務的各項問題。誠如哈都報告所稱，成立這樣一個調整機關，一定會「提供一種最有效的辦法，以謀公務的改進」。其結論如下：

哈都委員會的結論要點：（註三）

公務員的甄拔

一般的問題和建議

一、空缺的通告——所有空缺均應普遍通告，擬由本機關職員晉級補充之

職位，可作例外（第五十二節至第五十三節）。

二、人才的選擇——候補人通常應經過議會某一委員會之面談，至由某一官員去選任，應為例外的辦法（第五十六節）。

三、取消引用之私人的資格——候補人如係委員或官員之親屬時，應受嚴密之審查；委員、官員及候補人均應聲明彼等之親屬關係（第五十七節第一項）。

四、鑽營情事——如有鑽營情事發生，應予取消候補資格（第五十七節第二項）。

五、試用時期的規定——所有新職員之任用，應有試用之時期，且受嚴格之考核，必須考查結果報告成績合格後，始得委任其確定的職位（第一

六、任期的保障——高級職員在受撤職處分以前，應通告機關之全體長官，如受處分者提出要求時，則須通告其受此處分之理由（第六十節）。

七、職員由機關任用——地方機關不得授權其某某官員任用其助理人員，或發給其助理人員之薪俸；而應直接負責任任用本機關內任何職員並發給其薪俸（第六十二節）。

下級文書人員

八、最低資格的規定——就業時最小年齡應為十六歲（第六十三節）。一個學校的證明書為最低之資格（第六十四節）。男女青年求業機會均等（第六十五節）。

九、年齡較大人員的任用——地方政府應任用某種比例數之下級文書人員，其年齡應為十八歲或十九歲（第六十九節）。較大之地方機關，對於此點^時作有系統之安排（第七十一節）。

十、甄拔文書人員的方法——下級文書人員之甄拔，應以採用公開競爭考試之方式為宜（第七十二條）。鄰近的其他地方政府得聯合舉辦考試（第七十六節）。

大學畢業生

十一、大學畢業生應由較大的地方政府作有系統的任用（第八十三節）。並應設立一總機關，專事選用此種候補人，同時採用競爭考試的方式（第八十六節）。

專業及技術人員

十二、任用的範圍——地方政府在招用其專業及技術人員時，應注意其可能之來源，或在本機關以內，或在本機關以外（第九十五節）。

十三、訂約招用的練習生——練習生不得贈給任何官員以酬謝金；官員選用練習生時，應得本機關長官之批准（第九十五節）。

主要官員的資格

十四、文書——文書的主要資格乃行政上的能力（第九十八節），宜有相當的合法資格，但已證實其確有行政能力之人，雖無合法資格，亦不必堅持而排斥不用（第一百節）。

為充分求得有行政能力的公務人員起見，地方政府應擴大其任用之範圍，下級人員之行政能力，應予以訓練並鼓勵其研究行政原理（第一百零一節）。

十五、其他主要人員——並未建議根本改變現行制度關於主要人員應具有技術資格之規定，但應特別注意其行政能力與經驗（第一百零五節）。

十六、次要行政人員——大的機關可以任用一個負責的助理行政人員去協助主管官員（第一百零六節）。

訓練和晉級

十七、每一地方機關應規定一個官等及薪俸表（第一百零八節）。各機關之官等規定，應在可能範圍內加以比較（第一百一十節）。

各種經驗的嘗試

十八、被選用的文書人員，應使其得有各部門的工作經驗（第一百一十一節）。文書人員在各機關間，互相調用，也是需要的。高級文書職務有空缺時，通常應通告徵用人才（第一百十四節）。年老退休辦法應有規定（第一百十五節）。

考試的運用

十九、考試的限制——可從普通階級晉升至下級職員的人，在晉升以前，地方機關應令其參加資格考試，及格後，始得升遷（第一百二十節至第一百二十一節）。

二十、考試的性質——從普通階級晉升至下級職員的資格考試，應為一種公認的初步技術試驗（第一百二十四節），或是一種行政的試驗。各地方機關應共同商討以期獲致行政試驗的合宜標準（第一百二十九節）。

晉級的辦法

二十一、晉級的方法——主管人員應保有其工作部門中各職員的工作進行的紀錄，此種紀錄應呈報撥款委員會，以便審查該主管人員是否有不依法考績之情事（第一百三十一節）。

二十二、獎金，加薪及特假——凡獲得合格資格的職員，可給予獎金及加薪之獎勵，假如教育機關能夠設置認可的學程允許選用的人員去學習的話，也可以給予補助金（第一百三十三節）。特別情形應給予特假（第一百三十五節）。

技術的資格

二十三、各種問題發生時，應有澈底之調查（第一百四十五節）。此種調查工作可由中央機關，及各地方機關的代表執行之（第一百四十六節）。

一般結論

委員會的設置

二十四、凡有關於公務員之任用、資格、訓練及升遷各問題，每一個地方機關應交託一個總的委員會去辦理（第一百四十七節）。

設立綜合的顧問委員會

二十五、公務方面的主要需要，即成立一個經常團體，負責指導有關於公務人員之各種問題（第一百五十七節）。地方機關聯合會及倫敦議會，為達到此種目的計，應共同成立一個經常委員會。（第一百五十九節）。

（註一）現任倫敦縣議會的秘書是前教育部門的主管官。

（註二）這些要求是由中央衛生部頒佈的條例或法令引出來的。

（註三）根據地方政府人員資格、任用、訓練及升遷問題研究委員會（即哈都委員會）呈送衛生部大臣的報告。（London：H.M. Stationery office, 1934），P.P. 50—53。

中國師範教育論

著者 李超英 出版 商務印書館 初版年月 二十九年六月

蔡儒

全書分十章，共約二十餘萬言。第一章，四十年來中國師範教育之演變與分析。第一節，師範教育的要義。特別舉出我國歷史上尊重師道問題，所謂「作之君作之師」，「君」「父」與「師」三者並稱。又所謂「師嚴而教道尊」。社會上看待老師十分尊敬，好像是一種特殊階級的人物。幾千年風氣養成，大家就對於師道認為一種清高的事業。一直到現在有許多地方沿用，呼人為「老師」，係一個尊敬的稱呼。但舊時的老師，並未受過專業訓練，祇自認為學力足以為人師，即招徒設館，憑著自己過去受學的經驗，坐叢比，講書說道，初無所謂限制。自從清季實行新教育後，特設師範學校訓練師資，國家對於師範生特別有公費待遇。而社會上風氣忽漸轉變，初則輕視師範生，繼則藐視小學教師，於是師道一落千丈。今人喜倡保存本國古代文化之議，而於中華特有的「尊師重道」精神反不注意，殊令人莫解。此書能提到此事，確甚重要。

同節中又提到：「近代中國之師範教育制度，大多是由於應有國難而產生」。「鳥之將死，其鳴也哀；人之將死，其言也善」。國家到了危急的時候，才感到教育之緊要，真所謂「急來抱佛腳」。回看前清末年，自鴉片戰爭後，把東亞的紙老虎被穿了，於是帝國主義者大膽地張牙伸爪，深入侵掠，一八九四年東鄰韓國領三島之力，孤注一擲，竟把中華大國的海陸全部擊潰，遂於一八九五年訂立馬關條約，割讓臺灣和澎湖列島，賠款二百兆兩，並拉走了朝鮮，這樣一來，給了當時一般少年知識份子一個大刺戟。到了一八九八年，德國租佔膠州灣，俄國租佔旅順，大連，法國租佔廣州灣，英國又割去九龍半島，氣焰洶洶，有瓜分中國之勢，於是一

般官僚階級也被驚醒了，舉國上下同聲喊出，「變法自強」的口號。朝廷就不惜把祖宗傳下來的愚弄人民政策——科舉制度忍痛廢止，採納羣議，實行新教育。所以整個新教育制度，是因國難而起的。此書所謂師範教育制度，大概是整個學制，否則師範教育屢次所變更，未必都扣合外患。

第三節，我國師範教育之史的演變。所劃分的四個時期：第一，發轫時期，是由光緒二十三年至宣統三年止。其間共歷十五年，概括為三個要點：（一）最早的師範教育言論；（二）最早的師範學校創設形式；（三）最初師範教育之制度。第二，穩定時期，自民元至民十一為止。這期的意義，大概是師範教育沒有什麼變動。但在名稱上很易引起誤會。因為當時軍閥割據，教育經營困難，許多師範學校常鬧斷炊問題，誠談不到穩定。第三，衰落時期，自民十二至民二十為止。這期的意義大概是指師範學校不獨立，與中學合併，似乎師範教育不能發展，有衰落氣象。然十一年所頒的新學制，並無有忽略師範教育之意。而且合併師中的動機，是為充實師範教育內容，提高學生程度，多留各地方伸縮餘地。只鑒於當時師範學校師資缺乏，設備不夠，學生程度低落，如果與中學合併，一切可以統籌和比較，在理論上倒可不必憂慮衰落，還可使它提高。可惜後來各處學校中國固人事問題，卒使師範為中學的附庸，實際情形弄得不大好。假使選以「衰落」兩字加在新學制階段，被那熱心提倡新學制的人見了不會贊同的吧。第四，獨立時期，自民二十一年至現在止。這是針對前一個時期命名的，自無其他問題。

第二章，師範學制，在現行師範學制的商討一節中，提出有幾個改革

問題：（一）師範學校改為獨立問題。（二）師範學校年限問題。我國正規的師範生所受教育年限，合計十二年，比較各國，已經很短，而實際全國小學教師教育的統計，受短期訓練者占百分之七十以上。這無怪乎我國民教育不能提高了。（三）師範學校種類與名稱問題。現制，初級師範教育，共有八類之多；自高小至訓練期間，有一年至七年者，無怪乎師資之參差複雜了。（四）簡易師範問題。照著者意見，有六點：（1）充實設備，（2）慎選教師，（3）嚴格招生，（4）嚴格訓練，（5）提高入學年齡，（6）改由省立，統籌支配。（五）師範學校設校地理問題。著者意見，有三點：（1）各省會的師範學校應盡量遷至外縣，深入民間；（2）各省市縣男女師範，依區合併，發揮效力。（六）師範學校教師任命問題。應由政府任命，勿由校長一人負責。

第三章，第三節，第二，師範學校課程中幾個實際問題的改進：（一）

確定課程的中心目標——以農業為中心目標。（二）變更教材內容及適合訓練的目標。（三）歸併專業科目內容——剔除重複之處。（四）男女師範課程有差別。（五）取消公民科。添設「人生哲學」及「社會科學概論」。（六）擴大生物學科的範圍，改名為博物。（七）取銷衛生。將衛生科歸併於博物學科內。（九）注意參觀實習。（十）增多選修科目。（十一）嚴訂教材質量與教學時數相稱。（十二）廢止師範畢業會考。這幾個實際問題，確甚切要。

第四章，第五節，師範學校教師應具備的條件：（一）專業的態度。（二）忠於事業的精神。（三）以教育事業為有價值與尊嚴的事業。（四）對於學科以外的實際問題之重視。（五）注意自身人格修養與成爲一個楷模。這幾點實為教師的必要條件，不僅限於師範學校教師。

第六章，第三節，現行實習一般的缺點：（一）首創步驟，缺乏系統。（二）實習範圍狹小。（三）實習時間太少。（四）實習場所不完備。（五）實習指導不力。（六）實習考核不嚴。（七）會考制度的影響。第四節，今後實習應有的改進：（一）擴充實習的範圍。（二）規定實習的進程。（三）擴大實習

的場所。（四）增加實習的時間。（五）師範生實習時應力求經濟。（六）實習前必有充分的準備。（七）廢除師範會考，重視實習。（八）慎選指導實習的人員。（九）嚴密考查實習的成績。過去師範學校的實習辦法，太不妥當，近乎敷衍，應即提出改良的必要。著者既彙集各家意見，復提「實習的具體綱領」，條文翔實，誠為一般師範學校極好參考材料。

大致看來，本書內容充實，參考資料豐富。這是幸而下筆於開航之前（二十五年夏），否則恐有許多材料不易搜集了，自倭寇肆虐，一再轟炸我教育機關，各處所有雜誌期刊，都已殘缺不全，實給我文化界一個致命打劫。此書之成，遠在抗戰期間，整稿匆忙，露於草節間。又不幸脫稿於推行國民教育之前，未能將國民教育師資問題提供討論，以滿足目前各地之需要，殊為可惜。

新贛南的文化保羅
社長 蔣經國
內容……充實豐富
言論……正確精警
報導……迅速詳實
副刊……新穎活潑
地址江西贛縣公國南路
定價每埠一角
月元二角

二月來地方建設動態

本刊資料室

一、江西省

設立農民生活館

江西省社會事業設施區，集於一月八日召開第三次籌備會議，計到各機關代表共十餘人，主席舒國藩，如儀開會後，首由主席報告並通過理事會組織規程，贊討論要案多件，茲摘錄如次。(一)公推舒國藩，傅文治，蕭世貽，張桐膺，程宗宣五人為常務理事。(二)開辦費暫定三萬元，由社會服務處設法籌措，經常費一千元，由常務理事設法籌措。(三)設立農生活館三處，館址由傅文治負責覓定，散會後繼續開常務理事會，公推舒國藩為常務理事長，張桐膺為總幹事，程宗宣為文化組長，陳佐葵為總務組長，蕭世貽為經濟組長，傅文治為生活組長，該區工作以農民生活館為中心云。

設立製藥廠

省衛生處於本年度設立製藥廠一所，煉製各項藥品，供給全省衛生機關需要，資金為二十萬元，業已正式成立。刻正延攬製藥人才，及購製藥器。聞上半年先依中華藥典配製，下半年可自各項生藥中提煉。又衛生處將於浮梁，萍鄉二地設立中心衛生院各一所，原有之衛生院即行裁併。中心衛生院內有醫師十人，病床六十張，規範宏大，設備完善，該處已派員前往籌備，不日即可成立云。

倡設難童教養院

江西省第三行政區李專員，以災難兒童教養，實為抗戰建國時期之重要工作，自就任以來，即積極從事籌設難童教養院，以謀廣收災難兒童，施以適當教養，中因覓定院址，審訂章程，請撥款項，製備用具衣被等事

，費時三月有餘，始告竣事。現聞已擇定離吉安市十五里長塘村伍公祠為院址，一切均已籌備就緒。自元月十六日起，即開始收養。此種實施難童公育事業，在本省尚屬創舉，誠災難民兒童之福音。

劃分鄉鎮財政

省府為劃分鄉鎮財政，曾決定於本年度實行，並劃定鄉鎮財源十項：(一)幫助金收入。(二)由縣委託征收之屠宰稅溢額及契稅提成收入。(三)就鄉(鎮)管轄範圍內試辦行取締稅，及特賦收入。(四)不屬全縣性質之所有公學款產收入。(五)鄉(鎮)原有之公學款產，無主廟產，可依法呈報核准利用之，有荒田，荒地，荒山，或無主絕產，或可資提撥之會社寺廟，款產，或土地整理後，無人聲請登記之土地等收入。(六)鄉(鎮)公營事業收入。(七)依法應歸鄉(鎮)征收之規費，征罰金，賠償金收入。(八)鄉(鎮)民代表會議決，呈經縣政府核准，征收之臨時收人。(九)鄉(鎮)民對鄉(鎮)貢予或遺贈之款產收入。(十)經上級政府以命令特許鄉(鎮)征收之稅收人。

二民主義文化運動

(一)三民主義文化運動發動後，全省各區縣對於總理遺教之闡揚，文化運動之推進，無不普遍力行，省府熊主席在於辦理政務後，對三民主義文化運動，提倡尤力。曾數度邀集中正大學校長教授，省黨政委員，共同商討推行該運動之切實計劃。並親自闡明三民主義文化之四大原則，(二)務使三民主義之思想能有精密之體系以期一般人深刻了解。(三)根據三民主義以創立各種政治經濟社會之制度，(四)根據三民主義建樹社會科學之系統。(四)使人人能本三民主義之某一方面去努力，以成行動化。各專門委員會及主任根據熊主席之四大原則分別舉行座談會，討論各種有關

問題。

(二) 吉安賴司令鍾縣長楊不平朱乃康羅平造余精一等發起三民主義文化運動座談會，會期規定每月舉行一次，會址工商俱樂部，參加人員：

(一) 當政軍督教育機關工作人員，(二) 文化工作者，(三) 新聞從業人員，

(四) 知識青年，(五) 各業從業人員等，會議主題為三民主義文化運動之意義，史實，實施，前路，動態，及報告與討論等項。

(三) 本省三民主義文化運動委員會，規劃已久，委員名單及組織大綱，亦早經發表，茲悉該會為積極推進各項工作起見，特於日昨在泰和省黨部舉行成立大會，同時召開第一次委員會議。計到委員熊式輝，胡先驥，馬博廣，楊亮功，熊在渭，楊紹庵，程時煌，葉青，劉己達，匡正宇，蔡方蔭，朱希亮，何棟先，陳鶴琴，徐晴嵐，邱椿，羅廷光等十餘人。討論要案，計有該會各專門委員會三十年度工作計劃大綱，工作實施方案，組織通則，設立三民主義文化館計劃，組織青年團體等。茲將該會三十年度工作計劃大綱錄如左：

第一專門委員會：(一) 組成主義筆會，(二) 發動三民主義研究會，並普設分會於各地，(三) 普遍發起三民主義講演運動。

第二專門委員會：(一) 充實廣播機構，並擬定廣播計劃，(二) 搜集有關抗戰建國影片，巡迴演映，(三) 組織繪畫影刻作者，創造有關三民主義的作品。

第三專門委員會：(一) 組成三民主義戲劇委員會，審編劇本，(二) 徵編三民義歌曲，並改良民間樂歌，(三) 組成三民主義文學研究會，創造三民主義文學。

第四專門委員會：(一) 審查有關三民主義的著作，(二) 擬定出版計劃及出版種類，(三) 徵集有關三民主義之學術專著。

第五專門委員會：(一) 調整編印人目，擬定編輯計劃，(二) 調整新聞期刊作者，推行文化政策，(三) 調整新聞期刊，執行宣傳方略。

第六專門委員會：(一) 印刷有關三民主義書刊，(二) 充實印刷力量，並謀減輕成本，(三) 健全推銷網，普及發行。

農村服務區概況

江西農村服務區，對於農業合作衛生教育工藝五項主要事業，積極推動，一年以來，頗著成效。計(甲)改進農業方面，推廣優良棉種一，一〇〇市斤，優良稻種二三，三九七市斤，菓木一，〇四七株等。又提倡冬耕面積計二，四五〇畝，增闢荒山荒地一四九畝，推廣油桐等一〇九，八五〇株。(乙) 推行合作方面，組織各種合作社共二七九所，社員二九四六人等，(丙) 推行農村衛生，計設立醫院五所，分診所三處，就診者二〇，四三〇人，巡迴治療二八〇次，內，三七七人，此外預防接種，環境衛生，婦嬰衛生，均辦理多次，(丁) 教育與工藝方面，計設示範國民學校五校，四七〇人，鄉村幼稚園三班，一〇五人，農民教育館七所，圖書閱覽室十處，集團結婚九次，一一五對，另辦理義民工廠二處，收容義民一，五〇〇人，工廠產量，計織棉一五，〇〇〇磅，紗布三八，〇〇〇磅，平布四，三〇〇疋，毛巾四，〇〇〇打，麻袋一八一，〇〇〇條，草鞋一七〇，〇〇〇雙，並指導義民墾荒一五〇餘畝。

二、廣東省

擬定自治經費

粵省府為促進地方自治，前曾通過征收不動產買賣簽證稅為地方自治經費，嗣經決定取消，改徵附加契稅。附加半數徵充，由本年度起實行。計新舊契稅每百元產價附加二元五角，典契稅附加一元五角，全數視作保甲經費，至原有契稅縣部份，亦仍由省庫照案支付，以充裕保甲經費，而利自治之推行，此案業經提出一九二次省務會議通過。

粵省土地整理

粵省地政局遵照 總理平均地權遺教，實施土地政策，年來對各類

土地之整理，測量，調查，登記，墾荒等項工作，不遺餘力，抗戰後尤能克服一切困難，成果良好，整理後之地稅收入及墾荒面積，均按年遞增，對推行新縣制有莫大之補益。茲將該局在五華等十六縣開墾荒地面積及連縣始興南雄等三縣舉辦土地整理成績統計，分錄如左：

(1) 墾荒面積 二十七年四月至二十九年五月止，開墾荒地面積計五華二〇〇·〇〇畝。始興七四·五三畝。佛岡四七·五〇畝。南雄三〇〇·〇〇畝。陽春二七九·六五畝。潮安三八一·九七畝。寶安三九六·三六畝。赤溪五七六·三三畝。翁源一·九四五·〇〇畝。遂溪二·一六一·三四畝。連縣三·五四一·〇〇畝。博羅五·四八九·二七畝。英德八·四八九·八七畝。陽山一五·〇〇〇·〇〇畝。連山三〇〇·〇〇〇·〇〇畝。統計三三六·五三六·八一畝。

(2) 土地整理 二十八年四月着手整理連縣土地，至同年年底完畢。計整理前面積二三八·六三八·八五畝。稅額一二·三八二·〇〇元。整理後面積四〇二·一三三·七九畝。統額一〇七·一七五·二四元。比較增加面積一六三·四九四·九四畝。稅額九五·七九三·二四元。始興南雄兩縣於二十八年十一月着手整理，至二十九年十月底，已大致完成（下列數字係根據測量及地價調查結果，約略開列，至於確實數字，尚待清查統計）始興未經土地整理前面積一四六·六七〇·五七畝。稅額七二·八五〇·三八元。整理後面積三三二·三六二·六一畝。稅額一二五·八〇三·二〇元。比較增加面積八五·八九二·〇四畝。稅額五二·九五二·八二元。南雄未整理前面積三六四·五四四·七〇畝。稅額一七〇·〇二五·三四元。整理後面積一一六·〇〇〇·〇〇畝。稅額四一三·〇〇〇·〇〇元。較較增加面積七九五·四五五·三〇畝。稅額二四二·九七四·六六元。

訂定保甲章程

廣東省政府以現值新縣制實施時期，有待鄉鎮保甲長執行之事務更多

，設非尊重其地位，並嚴禁一切非法非禮行爲，新縣制之推行，恐難收順利之效。為尊重及提高鄉鎮保甲長地位，以養成其高尚人格，而利工作進行起見，擬定辦法三項：(1) 鄉鎮保甲長，奉辦公務，如有奉行不力，或濫職舞弊時，當地軍事機關，應詳細列舉事實，送由主管機關，依法辦理，不得直接予以逮捕拘留，及任何非法非禮行動。(2) 鄉鎮保甲長，每屆改選，應舉行聯合就職，由該管縣，局長柬請當地軍政黨長官，參加典禮，並宣佈待遇及獎勵辦法。(3) 鄉鎮保甲長，如遇有非法逮捕拘留，或非禮行動，得呈報主管機關，並遞報省政府，查明處懲。

三、浙江省

修訂購糧許可證

省糧管局為求手續簡捷起見，將原用採購糧食許可證，重行修訂。該項許可證，計分三聯，以一聯為存根，存局備查。一聯為通知單，由局逕寄餘糧縣份。一聯為採購糧食許可證，填發採購縣份。嗣後凡經該局核准購辦糧食者，一律由局填發採購糧食許可證，一面即將通知單逕寄指定採購縣份糧管委員會，各該縣糧管委員會俟採購者到達申請登記時，經將其許可證與通知單核對無誤後，應即准其採購，並予協助，該局不另行文通知，以省手續，而嚴管制。至縣與縣間糧食之運輸，則仍照向例辦理。

改善小學教育

浙江教育廳奉部令頒發小學教員待遇規程，是項規程內編於教員薪額，職務分配，成績考核及各種優待小學教員辦法等，均有詳盡之規定，其中尤以兒童家庭供給小學教員食宿辦法最為合時，聞教廳已分令各縣參酌各該縣實際情形，得另訂詳細辦法，呈候核備。茲錄原令如左。

(1) 兒童家庭供給小學教員食宿辦法

第一條 本辦法根據小學教員待遇規程第五條之規定訂定之。
第二條 學校有下列情形之一者，得呈請主管教育行政機關核准，飭

由鄉(鎮)長或保長商請兒童家庭供給住宿。(1)學校爲單級編制無教員宿舍者，(2)學校無教員宿舍或住宿設備者。

3)教員家庭距學校四公里以外者。

第三條 教員住宿之供給，以寢室及室內應用之木器，晨昏所需之用

水爲限，其他被褥，燈油等所需，仍由教員自理。

第四條 教員之住處，由兒童家庭有餘屋可設法者輪流或長期供給之

，輪流供給者，以一次住宿一學期爲度。

第五條 學校有左列情形之一者，得呈請主管行政教育機關核准，請

由鄉(鎮)長或保長商請兒童家庭供給教員膳食：1.學校爲單級編制無炊事設備者，2.學校經費支絀無炊事設備者，3.教

員家庭距學校兩公里以外者。

第六條 教員膳食之供給，以教員本人在開學期間一日三餐家常飯菜爲限，寒暑假及親友臨時膳食，均由教員自理。

第七條 教員膳食之供給，由鄉(鎮)保長會同兒童家長公議之。

第八條 已供給住處兒童之家庭，得不再供給膳食。

第九條 國民學校中心學校民教部之合格教員，適用本辦法之規定。

第十條 本辦法自公布之日起施行。

(2)小學教員待遇規程

第一條 全國保國民學校鄉(鎮)中心學校及其他小學幼稚園教員(

以下簡稱小學教員)之待遇規程，除修正小學別有規定外，應依照本規程辦理。

第二條 小學教員薪給每年均以十二個月計算，按月十足以國幣發給

，不得折欠，其最低薪額除依照修正小學規程至少應以當地

個人衣食住三者所需生活費之兩倍爲標準外，並應視左列各點分別增加其薪額：1.資歷高下2.職務繁簡3.任期久暫4.成績優否

上項薪給之支配及實施辦法另定之。

第三條 小學教員職務之支配，除兼任校長由各省教育廳核定擔任小

學教員時數外，其標準如下：1.單級編制之保國民學校校長擔任小學教學時間，至少相當於一學級總時間之二分之一，但至多不能超過三分之二。2.二學級至四學級之保國民學校

或鄉(鎮)中心學校校長擔任小學教學時間，至少相當於一學級總時間三分之一，但至多不得超過二分之一。3.五學級至八學級之鄉(鎮)中心學校校長擔任小學教學時間，至少相當於一學級總時間六分之一，但至多不得超過四分之一，

4.九學級以上之中心學校校長得不擔任教學，5.級任教員除兼任一部份校務外，至多擔任小學一學級總時間三分之二之教學，專科教員除兼任一部份校務外，至多擔任相當於小學

一學級總時間四分之一。

第四條 小學教員遇有下列事項請假時，仍領原薪，代課教員之薪給

，由校另行支給之。1.本人婚嫁，得給假二星期，2.父母或配偶喪，得給假一個月，3.女教員生育，得給假兩個月。4.在一縣市區域內連續服務滿十年者，得休假一年，如未休假

，發給豐薪一年。5.在一縣市區域內連續服務滿十五年者，每月得給假二星期。

第五條 鄉村小學教員呈經主管教育行政機關之核准，得接受兒童家庭關於食宿之供給，其辦法另定之。

第六條 現任小學教員對於常備兵役及其他公共服役，予以緩役或免役。

第七條 小學教員之子女除肄業小學者一律免學費外，肄業中等以上

學校者其免學標準如左：1.肄業於本縣(市)或其服務所在縣(市)立中等學校者，免其學費，2.服務滿五年者，其子女

畢業於公立中等學校，均免其學費，3服務滿十年者，其子女畢業於公立中等學校，免其學宿費，肄業於國立或者立專科，免其學宿費，4服務滿二十年者，其子女肄業於國立或者立專科學校或大學，免其學宿費，上項教員子女免費辦法另定之。

第八條 小學教員服務年期長久，成績優良者，應予年功加俸，其辦法另定之。

第九條 小學教員服務成績特別優異者，主管教育行政機關應給予相當獎勵，其辦法另定之。

第十條 小學教員服務滿五年，具有某種學科之特長，經證明確者，得於進行後被聘為初級中學教員，擔任其所特長學科之教學，其辦法另定之。

第十一條 小學教員有下列服務成績，左願升學，經主管教育行政機關之核准，得於其考入學校後補助或貸以半數之升學費用，1在一校連續服務五年者，2教齡滿三年，曾受本規程第九條之獎勵或著有價值之著作者。

第十二條 小學教員應由主管教育行政機關提倡並協助儲金，以補不時之需，其辦法另定之。

第十三條 小學教員養老金及撫卹金，依照學校教職員養老金及卹金條例辦理。

第十四條 本規程第二、五、六、七、八、九、十、十一、十三、各條款之享受，以合於修正小學規程第六十二條及六十四條所規定資格或經檢定合格為限。

第十五條 保國民學（及縣鎮）中心學校民教部合格教員之待遇，除另有規定外，適用本規程之規定。

第十六條 本規程經呈行政院核准後公布施行。

舉辦短期師訓班

新政府為實施國民教育，培養國民學校代用教員起見，分區舉辦短期師訓班，規定由各省立師範學校主持辦理，該校即設訓練班施教區，以杭嘉湖三舊府屬二十縣，及第九行政區十縣爲範圍，開是項辦法，業已訂就，茲錄原文如左：

(一) 浙江省第一屆短期師資訓練班(以下簡稱本班)為實施國民教育，補充國民學校代用教員設立之。

(二) 本班由各省師範學校主持辦理稱某某學校附設短期師資訓練班。

(三) 本班學員名額暫定二五〇〇名，分五師範區，每區招收五〇〇名，分三期辦理，每期訓練三個月完畢，必要時得改辦六個月訓練。

(四) 本班招收學員，每區以招收本師範區內各縣學員為限，各縣名額以各該縣辦理保國民學校教及師資需要數為標準，由教育廳另令規定飭達，各縣在規定名額內，亦得由縣保送，但遇必要時，得臨時變更之。

(五) 本班學員受訓資格，以具有小學以上學校畢業，文理清通，體格健全，年在十七足歲以上之非現任小學教職員為限。但抗戰負傷將士，如能擔任小學教員工作，祇須文理清通，不拘畢業資格及縣籍之限制。

(六) 本班招收學員時，應由各師範學校在本區內分地或分縣派員考試，考試科目為國語算術常識三種，考試完畢後，試卷須集中評閱，各縣學員錄取標準，凡具有各該縣縣籍者，應優先錄取。

(七) 本班學員入班受訓後，除膳食制服及課義費用由班供給外，餘歸各學員自行負擔，但制服於受訓完畢後發還。

(八) 本班學員訓練期滿後，如服務未滿一年半而改變者，應追繳受訓期間一切費用。

(十) 本班訓練課程分基本學科及教育學科兩種，詳細課程另定之。

(十二) 本班注意精神訓練、生活訓練與生產勞動訓練，並施以軍事管理。

(十三) 本班設班主任一人，由各師範學校校長兼任，監理本班事務。外一切事務，不分教務訓導處務三項，各設專任一人，分掌教務訓導總務事宜，由教員兼任之。

(十四) 本班教員五人，專任須具有高中師範科及舊制師範本科以上學校畢業，曾任小學教員或辦理社會教育五年以上著有成績及有著作發表者，由班長聘用之，班主任於聘書內副署。

(十五) 本班兼任教員，得由班主任斟酌情形與班長商定之，但其資歷須符合前條之規定。
前項兼任教員亦得調派師範部及附屬國民教育實驗學校主任或教員兼任，但每週以四小時為限，酌給津貼。

(十六) 本班設職員七人，承班主任之命分掌教務訓導事務會計及核算等工作，以具有初級中學以上學校畢業，並曾任小學教員者為原則。

(十七) 班主任每週須任課二小時至四小時，教員兼班主任者得酌減其任課時間。

(十八) 本班經費預算另定之。

(十九) 本班各項章程，由各師範學校自行擬訂，呈請教育廳核准施行。

(二十) 本班成立前後應行呈報事項，均須按時呈送教育廳備案。

(二十一) 本辦法如有未盡事宜由教育廳以命令修正之。

(二十二) 本辦法經教育廳廳長核定後施行。

縣參政員及鄉鎮代表候選人考試條例

浙江省奉行政院令，以縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例，現經國民政府制定公布，通飭施行。茲將該條例原文如左：

第一條 縣參議員及鄉鎮民代表之候選人，均應依本條例規定之考試取得其實格。

第二條 縣參議員及鄉鎮民代表候選人之考試方法，分左列二種：1 試驗，2 檢舉，前項檢舉除審查資格外，得舉行測驗或口試，試驗科目及檢舉辦法由考試定之。

第三條 縣公民年滿二十五歲，具有下列各款資格之一者，得應縣參議員或鄉鎮民代表候選人之試驗：1 有普通考試參加資格者，2 經自治訓練及格者，3 曾辦理地方自治或地方公益事務者，4 曾在職業團體或其人民團體任職者，5 曾任小學教員者，6 曾在初級中學或其同等學校畢業者。

第四條 縣公民年滿二十五歲，具有下列各款資格之一者，得應縣參議員候選人之檢舉，1 曾任鄉鎮民代表者，2 有委任職之任用資格者，3 有普通考試應考資格，並有社會服務經歷三年以上者，4 經自治訓練及格並有社會服務經歷三年以上者，5 曾辦理地方自治或地方公益事務三年以上，著有成績者，6 曾任職業團體或其他人民團體職務三年以上，著有成績者。

第五條 縣公民年滿二十五歲，具有左列各款資格之一者，得應鄉鎮民代表候選人之檢舉，1 曾任小學教員三年以上者，2 曾任保民大會代表者，3 有普通考試應考資格，並有社會服務經歷三年以上者，4 經自治訓練及格，並有社會服務經歷一年以上者，5 曾辦理地方自治或地方公益事務一年以上者，6 曾任職業團體或其他人民團體職務一年以上者。

第六條 本條例施行細則由考試院定之

第七條 本條例自公布日施行

浙江省驛運管理處，為增加工作效能，特與建設廳商定各項工作聯繫辦法如下：（甲）關於船舶牌照部份，1編發二十九年船舶牌照延長至三十年二月底止，托由該處繼續執行收費，2船舶管理規則繼續適用，在未另設專管機關期間，所有船舶管理職務，委託該處辦理，原定罰金五成充賞改為三成，餘七成作爲船民福利事業。3三十年船舶牌照定四月一日起至六月末日止一次發給，逾期照章處罰，4船舶牌照由處預先支領數額，令知各站列表函廳逕行製發，5牌照費收入由各站解繳就地指定金融機關彙總匯屬水省合作金庫，該處牌照費戶積有幣數，隨時解廳，除規定手續外，按月算結解清。以上各項辦性係初步會商，尚未經廳處正式協定。（乙）關於手車部份，1手車管理規則由處改訂呈請省府審核施行，2手車牌照每年編發一次手照費，即編納牌照費內，其數收牌照費率，由廳酌定，

3三十年征收手車牌照費定四月一日起至六月末日止逾期照章處罰，（丙）依照浙江省管制公路貨運暫行辦法之規定，1應行檢查事項由調派站負責辦理，2有關建設廳公用事業管理處檢查事項，由廳派員常駐該處各有關站執行檢查職務。

四、廣西省

桂南衛生設施

記者頃訪桂南衛生處負責人，叩詢桂南各收復地衛生設施情形，據該處府除前令桂柳百色等省立醫院，各派醫防隊前往負責醫療防疫工作，萬龍武鳴等衛生事務所，各回該縣恢復工作外，並請由中央衛生處醫防隊紅十字會等前往協助，現各收復地所有清掃醫防工作，皆已告一段落，並已通令自三十年度起，各縣應從速恢復縣衛生事務所，並於人口集中之鄉鎮，設立醫務所；2恢復兩寧省立醫院經任令張智育爲院長，經費七萬餘元，已列入省府三十年度預算。

五、陝西省

黎坪墾區近況

國營陝西黎坪墾區管辦局局長安傑述黎坪墾區狀況，極饒趣味。據稱：「黎坪區位於川陝交界廣元寧羌等縣之間，北距漢中二百里，風景優美，氣候溫和，草木葱鬱，山川秀麗，夏不揮扇，侵無蚊蚋，避暑之良地，可稱爲『東方瑞士』」，該區於二十九年三月一日成立，面積約二萬方里，荒地逾三十萬畝，容墾民二萬人，現有難民墾戶五百餘人及原有居民一千餘人，計口授田，各安其業。每戶約有地三十四畝，由本局供給衣、食、住、耕牛、農具、種籽及副業，貸款情況甚好。該地物產極豐，除金銀、鐵、煤、硝礦產外，並有木材、藥材、漆及稻、麥、大豆、玉米等農產。農本局已設有鋸木廠，木炭廠數所，其出品亦可大量銷售於漢中一帶。現正獎勵人民採藥製漆，並投資開採硝礦與鐵礦」云。回憶該區二年來爲著名開區，自抗戰後，成爲墾區，治安日增，爲川陝兩省邊區治安莫一基礎，亦地方建設之好消息。

中央振濟委員會委員朱亦愚氏，偕同邱慶長等赴邕散發賑款，據其話記者稱，南寧市面，近已大致恢復舊觀，民衆歸來者，已有八九萬人，均在極謀生產及繁榮地方中。一般情況均甚繁張，南寧難民總站自成立以來，總部開始辦理義民救濟，共在城郊設立收容所二十餘處，登記義民達萬餘人。除老弱殘疾幼齡兒童，將另行設法安置外，壯丁業已妥爲安置，此次用款濟貧三十萬元，悉由縣救濟金統籌支配。中央決定撥發之振款一百萬元，俟桂南各縣損失情形報到後，即行頒佈，至南寧難民總站因今後亦不需用，故一俟救濟事宜辦理完竣後，即行撤銷。

六、福建省

增設交通船

閩省華僑出入國人數，爲全國冠，在昔敵人未加封鎖，隨時可由各口岸附搭外輪轉滬出國，現因閩海航行尙未恢復，全省僑胞出口途徑，僅有

泉漳鼓之交通船一途，而交通船只有一艘，三日對開一次，僅可載乘客二十人，往往僑民候輪出入，須費相當時日，而一般旅棧，遂乘機誘帶華僑偷行出口，殊多危險。閩省府爲謀水陸聯運之便利，於晉江僱船運僑往來泉鼓，不准載貨，並予嚴密管制，其漳鼓間通僑之交通船，不敷運載，則由中南旅運社漳州分社設法增加一艘，以利僑旅。

選拔優秀縣政人員

閩省府爲鼓勵縣政人員工作，決定選拔具有資格，現任較低職務之優秀縣政人員。省府已制定「福建省縣政人員第一次選拔辦法」，以爲準繩，分令各縣，轉飭所屬各縣政人員一體知照。茲將原辦法採錄如左：

福建省縣政人員第一次選拔辦法

第一條，依本辦法選拔的縣政人員，限於曾在縣政人員訓練所，或公務人員訓練所學業，並具有下列資格之一者：

(甲) 現任丁等縣政人員，曾在高級中學以上學校畢業，或同等學校畢業，有證明文件，服務二年以上，並無過失者。

(乙) 現任丙等縣政人員，曾在專科以上學校畢業，有證明文件，服務二年以上，並無過失者。

(丙) 現任乙等縣政人員，曾在大學以上學校畢業，有證明文件，服務一年以上，並無過失者。

第二條，具有前條資格之縣政人員，得於三十年三月底以前，向政幹訓導處申請登記，登記時須提出資格證明文件，並報告現任職務，現支薪額，及畢業後服務地點及時間。

第三條，政幹訓導處收到前條人員證明文件，應派請省政府祕書處審查，審查合格後，再由政幹訓導處召集到開施以考詢，如考詢及格，依其學力與經歷分別造冊函請省政府委派比其現職高一級之職務，但在委派前得令

其再受訓練，訓練得帶原薪。上項學員經再訓練後委派升職職務時，其原有年功加俸，仍繼續有效。

第四條，依本辦法選拔的人員，如無相當之高一級職務可派時，得以原職候選。

七、湖南省

開鑿三灘十二浪

澧水居耒水上游，至資興江口鎮，與資興縣小河之資水合，此水上瀕汝桂，下達耒鄉衡永，上游各地，所產煤銹鐵礦，以及松杉木材，爲數甚鉅，均輶由此河輸出，而日常所需之生糧人品，亦端賴此河上運。惟該水在河口鎮以下，至水竹橋一段，約長七八公里，兩岸高山夾峙，水流湍急，河床多係礁石，河寬平均約爲八十公尺，水落磽約深三公尺，洪漲時，則達十公尺以上，在此段內，每隔五六百公尺，河心礁石陡立，阻水下行，而河底則突然下削成梯形，致成灘險，如此者十五處，有險處三，名爲三灘，其餘稍平名十二浪，此段礁石險阻，不能行船，惟賴木筏載貨，而觸礁翻船，層出不窮，交通常絕，該縣公民，乃推代表具呈省府，請予議鑿，前經省府飭撥水利委員會，擬具整理工程計劃，交由建設廳核覆准可，復經水利委員會，派員實地測量完竣，摹繪圖樣，擬擬工程計劃，送請省府察核，據計劃以水滬浪均係階形，如用炸礁方法，仍不能改善河坡，因礁去之後，水流仍急，故擬建立水泥沙膠砌磚高九公尺五寸之船閘兩座，以調節水流，附建水壩兩座，高七公尺五寸，亦用水泥壓沙砌石建成，俾降低度集中，難險消滅。又爲下水木筏便利起見，並於壩上附建橋道，以利航行。上項工程，總計共需工程費，一百二十九萬四千五百六十九元，經費來源，擬擬由縣籌措，後以八區專員呈請，地方瘠苦，無法籌辦，請由政府先行墊款開鑿，於竣工後，再向輪船公司收通行費，還諸墊款，經省府一百一十七次常會通過矣。

民營工業概況

湖南為農業生產之社會經濟，以農村為重心，故工業比較落後，惟農產富足，工業原料極豐，如能加以利用，工業發展亦屬不難，湘省戰前工業機械動力，頗為缺乏，手工業則頗發達。民營大企業，有官商合辦之和豐火柴公司電器製造公司，及商辦之機器麵粉公司，賣華玻璃公司等，手工則長沙織綢，瀏陽夏布，醴陵磁器，益陽竹器，永州錫器等，均為特產。抗戰以後，湘省隸近戰區，公司經營，工業不無因戰時影響，或已停頓。遭受損失，湘北大捷以還，湘省地位鞏固，社會秩序大定，湘省建設廳，力求湘農工生產自給自足，乃不遺餘力，獎勵倡導全省工業，迅速發展，截至目前止，除由政府方面，釐定五年計劃，按期成立大規模各種工廠外，各縣工廠，已向建設廳履行登記手續者，計有湘鄉之青永紡織工廠，昌達軍服工廠，衡裕紡織股份公司，民生紡織工廠，同風合作紡織工廠，善盛紡織工廠，湘鄉紡織工廠，振興紡織工廠，厚生紡織工廠，同德紡織工廠，新化之文善化學社第一工廠，正善染織工廠，麻陽之振興織布工廠，辰谿之亞州製刀工廠，中華水銀廠，安仁之開明造紙廠，茶陵之新興汽車修理工廠，開明造紙工廠，邵陽之民生工廠，光明電燈公司，縣之華昌機械牙刷工廠，益陽之中國烟廠，衡陽之友聯軍服工廠，長沙之三民興業社紡織工廠，振興紡織工廠，同豐紡織工廠，零陵之頤麗染紡工廠，安化之立達紡織工廠，芷江之民生工廠，寶鄉之源源人力紡織工廠等三十餘單位。此外各縣小工業，紛紛建立組織合作社者，截至目前為止，計長沙二十二社，邵陽三十二社，祁陽二十三社，武岡二十一社，衡陽四社，郴縣四社，會同三社，常德二社，晃縣麻陽江華澧縣常甯，益陽桂陽，各一社，共計一百十八社。

湘省航運計劃

自二十七年湘省設立輪航管理處，接收數艘敵船六艘，拖駁四隻，交由該處使用，並在沅陵製造航船八十八隻，該處除供應軍差與慈善性質

之義務差遣，如運送難童等外，每年估計貨運，約在萬噸左右，客運約在四萬人以上，全部航程達五千餘里。其擴展計劃，原擬自本年起，於五年中，訂造客輪十四艘，貨輪五艘，逐漸完成，長衡，長常，長津，（市）長益，長潭，常津，常沅，（陵）各線航運網，惟以財力關係，第一年度應造客輪兩艘，未克興工，擬自第二年度起，再行建造。又湘省建設廳五年建設計劃中，擬自本年度起，推進輪航運輸，分1調整省內航線，支配行驶船隻。2釐定客貨運輸價值。3協助軍事運輸。4取緒逾量重載。5擴充航輪管理處業務。

開發靖縣農務

湘省以移民墾荒，為抗戰期中安置流亡，開拓地利，增加生產之主要工作，故對開墾湘西荒地，異常重視。查湘西靖縣，為渠陽古城，據云湘西上游，區內荒地廣闊，農產資源，天富特厚，該縣清代設州治，轉會同設專通道三縣，故成三縣之中心區。據湖南農業調查所調查，靖縣一縣，有荒田四十萬畝，可墾之荒地約在九萬畝以上，宜樹山地，更為廣闊，會同有可墾荒地約七萬五千餘畝，山地到處宜種樹茶，縱貫東南西北，蓋屬荒山，如全部利用，可開墾二十萬畝以上，花田以第三區及青坡鄉為最多，約十餘萬畝，通道可墾荒地，三萬餘畝，桐茶棉麥均甚相宜，此廣大之適墾區域，亟宜加以開發，俾能人盡其力，地盡其利。湘省建設廳前經筋農業改進所，派調技術人員，在靖縣成立墾區籌備處，積極辦理荒區面積土宜交通治安之調查，本年工作成效預期，1義民格墾四百戶，墾民二千人，每戶平均授地二十五畝，墾地一萬四千畝。2榮譽軍屯墾一百七十畝，每畝三十人，墾軍五千一百人，每畝授地二百五十畝，組織集體農場，共墾地四萬二千五百畝。3移民墾殖二百戶，墾民一千人，每戶平均授地三十五畝，共墾地七千畝。4扶助貧農後耕三百戶，每戶平均復墾熟荒五畝，墾地一千五百畝，今年度共墾地六萬五千畝。

劃一全省度量衡

(一)過去湖南省各縣度量衡舊器，形成不一，混亂難堪，毫無一定標準，以致市場貿易，折合比較，大費周折，而民間交易，不僅不便，且時起紛糾。至於社會經濟之調查統計，物價之調節平衡，亦連帶影響，湘省府有見及此，對湘度量之統一調整，早已進行，抗戰軍興，以經費問題，一度停頓，至二十七年九月以後，工作又復恢復，二十八年十二月本省擴大行政會議結束，劃一本省度量，責成各縣政府負責辦理，並令飭各就地實驗情形，擬具劃一度量衡辦法，限期完成。去年十一月間湘建廳設立全省督導機構，以負專責，並擬定調整推進全省度量新計劃，按步推行。

(二)檢定所對全省度量衡檢定工作進行甚力，除盡力以赴，期能如期完成建廳所付使命外，並經擬定一種意見，貢獻上級採納，以期增加速度。其要點為：1.登記畜畜訓練各級檢定人員，2.辦理新舊器比較，3.推行公務公賣制度，4.先設立各縣檢定室於民生工廠，檢定工廠出品，5.依照實施新制期望分期劃一，6.定期實施全省度量衡總檢查云。

湖南省畜牧事業

對於上項工作，加緊進行，分二部份，一為保健，二為繁殖。1.保健部份，秉經達照省務會議決案，於二十九年度，第二預備費項下，動支經臨兩費共四萬九千四百元，筋由農業改進所，於芷江榆樹灣，石灰窯房地方設立防治牛痘血清廠，該廠並已將血清製造成功，近數月來，分派人員赴芷亮縣會各縣，實施防疫注射，成效大彰。2.更計劃於三十年度在耒陽，祁陽三個區域內，舉辦三個大畜牧場，從事畜牧馬牛羊豬雞鴨鵝等家畜之繁殖，尤注意品種之實驗改良工作。

八、雲南省

河西平素與辦農田水利

(一)河西縣縣長徐舜欽下車伊始，勘得城北琉璃河河床，高出地面

十二丈，逐年泛濫成災，當即計劃疏濬，日前召集縣屬督理仙岩兩鄉鎮保甲長，督地方紳耆，在縣府第三科開籌備會議，經議決組織疏濬琉璃河工程委員會，以縣長為主任委員，第三科長，督理仙岩兩鄉鎮長等為委員。委員會下分設總務、設計、調查、督導、會計五股，分負責任。所需民工由沿河兩岸附近田畝分三等九級撥派之，如有不敷，即抽調二十九年度義務工役補充，預計以十萬民工完成疏濬工作。委員會現已成立開工。

(二)平彝兩城外王家屯與小冲兩村田地水溝，原有自來舖河，分流二條灌溉之，其一已於六十年前失修滯塞，另一條亦於築測驗公路時挖斷，數年來，該兩村附近低凹水田，均匯雨水，而地勢較高者則乾涸，日前屬書記長瑞雲等前往觀察，即經決定修復地位較高頭道溝，溝道仍舊，開挖辦法已決定。所需費用及民工伙食等。即由管水利之田地業主比例組負，所需工役，由舊日之龍海鄉各村出義務工協助云。

(三)平彝縣城飲水，全賴城外水井，水桶常將雜物帶下，水質欠潔，邇來患病症者特多，屬書記長已覓得水源，古縣長特派技士前往測量地勢，以便開挖水道，普遍供給，聞測量畢即將動工云。

增加作物生產

建廟昨呈省府，以農林籽種之優劣，對於作物產量之多寡，關係綦重，而籽種之優劣，須視採集之認真與否為斷。本省各地農林優劣籽種，隨地皆有，徒以人民及應用機關，自由採集，致於選種方法，每多忽視，未能淘汰劣種，或則採集發芽力失効之籽種，或則選種有病害蟲害者，以致種植下地，不僅影響作物生長，抑且耗費農民財力，殊為可惜，該廳為圖謀補救之策，擬統一採集，凡各種農林種子，一律由廳指定專員分區採集，務須發芽力確屬優良，且無病害蟲害者，仍予收集，再由廳標名及書名籽種之特質及適宜土質肥料培養方法，廉價發放，不特汰劣留良，且於推廣換種，兩得其便。

昆明農村貸款

昆明縣合作事業委員會，爲滇西合作金融發展合作事業，決將該縣合作金庫自行籌措辦理，已於二日正式接收，在縣合作事業委員會開始營業。按昆明縣合作金庫，自去年一月成立迄今，剛滿一年零一月，縣合作事業委員會未成立以前，由昆明農民銀行派員辦理，總計放款將近國幣七十萬元，借款合作社約一百四十五社，平均約有農民六千餘家，受其實惠，至增加收入，合國幣三十萬元，農民獲利，莫不喜形於色。

調閱全省驛運

本省驛運管理處，爲適應驛運之實際工作起見，特組設驛運事務促進會，邀請有關機關，法團，派代表共同參加，如期調整驛運機構，促進驛運事務。二月一日午後三時，假省黨部接待室開成立大會，到代表計有十三單位，楊家麟等四十餘人。由張兼處長西林主席，行禮如儀，即席致開會詞。首開驛運事業，發動於最高領袖，因當時我國國際交通線有被敵機封鎖可能，交通所用汽車汽油，幾全仰賴於國外，本國出產甚少，不得不想良法，改進交通事業，遂於去歲七月召集各省建設廳長暨負責交通之長官，在重慶開全國驛運大會。委座對於驛運，十分重視，親蒞訓示，關於驛之意義及其重要性，開發極為詳盡。會後各省籌組驛運管理處，由各省建設廳長兼任處長，積極進行。張兼處長致詞畢，繼由曹副處長報告本省驛運計劃，徐專員報告本省驛運路線，報告完畢，來賓市商會代表鄧和慶，運輸總局昆明辦事處代表鄧象研，省議會代表楊家麟等相繼致詞。最後由該處總務科長王漢聲提案二項：（1）促進會組織綱要，除常委九人，幹事十一人外，餘均通過。（2）推舉常委，由驛運總局昆明辦事處，資源委員會，省黨部，省參議會，建設廳，行營運輸處，市商會，總工會八單位各推一人，驛運管理處推三人。

九、四川省

全川驛運獻稿

（一）川省府捐獻運動，自去年九月發動以來，各縣民衆紛紛響應，踴躍捐輸。截至去年年底止，先後造冊報省者七十餘縣，捐獻軍械十一萬三千餘石，代金十三萬餘元。捐銀數量，以涪陵最多，達一萬八千石。獻糧人數，以綏永爲多。至個人捐獻有捐銀千石以上與代金萬元以上者。他如安岳、資中以及劍閣、廣元等縣，成績亦甚佳。

（二）川省去年地方人民捐獻軍械，其獎勵辦法，省府明令規定，由省

糧管局負責主辦，該局已將捐獻軍械數目全部登記底事，近將開始趕辦統獎，惟因全國糧管局數川省軍政軍最高機關會同商討之獎勵辦法擬議修改之點頗多，需糧管局俟呈准省府，將獎勵標準核定後，統獎工作即可開始。茲將川省各縣捐穀數目列布於后（穀以市石爲單位，代金以元爲單位）：

（第一區）瀘縣共穀七五三、五石，代金一七〇〇元，四〇單位。鄰縣共穀二二二石，代金五五〇〇元，八單位。崇寧共穀二〇〇石，八單位。溫江全縣捐穀三、二〇〇石，以軍米總購之數捐獻，共代金二三・〇〇〇元，十單位。成都共穀一、一二五石，代金八百元，二十一單位。新繁共穀一二七〇〇石，四七單位。新都全縣共穀五二〇〇石。崇慶城廂共穀二・五二五石。彭縣城廂共穀一、六〇〇石。華陽全縣共穀約八、〇〇〇石。雙流全縣共穀約三、〇〇〇石。

（第二區）井研捐穀二石，捐獻人逕呈省府。資陽全縣共穀二八〇石。實中共代金二一、八七五元，共一七單位。

（第三區）榮昌共穀三〇〇石，代金二三、五〇〇元，一八單位。大足共穀三、五三〇石，五十單位。綦江共穀四、〇六〇石，二十單位。璧山共穀一、八八〇石，代金七、九五〇元，一一四單位。江津共穀四、六二〇石，代金五、〇〇〇元，二十九單位。永川共穀一、四九〇石，十單位。巴縣共穀一百二十石。銅梁共穀一百石。江北共穀一百石。

（第四區）青神共穀四二〇石，一二單位。

(第五區)馬邊全縣共穀二〇五石。

(第六區)江安共穀一千石。慶符共穀九六〇石，一二單位。

(第七區)合江共穀一、二〇〇石，四單位。富順代金一〇、〇〇〇元。瀘縣共穀七六〇石，代金一、〇〇〇元，一〇單位。古宋共穀一、〇六七石，一二單位。納縣全縣捐穀二十二石二斗。代金六千八百元。古蔺共代金八、一五〇元，一九單位。叙永共穀三、四六〇石(其中最少一斗，最多一百五十石。)

(第八區)彭水共穀一、一四五石，代金八〇〇元，二二單位。(尚有續報)。涪陵共穀一八、〇五〇市石，一三九單位。酉陽共穀百餘石，二單位。秀山共穀四一二石，代金一、二〇〇元，五單位。鬱都共穀二四三石餘，五單位。石莊共穀二〇〇〇石。南川共穀五百二十石，六單位。

(第九區)萬縣共穀二、九五〇石，九單位。城口共穀二〇〇石，二十四單位。巫山共穀四、三三五石，一〇三單位。巫溪共穀一、九一五石，一六單位。

(第十二區)安岳共穀一、二一三石，三二單位。瀘南共穀四〇〇石，二單位。中西共穀一〇石，代金五九〇元，四單位。

(第十三區)綿竹共穀一、八六六石，三三單位。廣漢共穀三三〇石，五單位。梓桐捐穀六二石(待續報)。安縣共穀一一八、九石。金堂共穀二一〇石，三單位。德陽共穀八五石，代金六、六五〇元，七單位。

(第十四區)綏化捐穀一〇〇石。江油共穀二〇〇石，二單位。劍縣全縣共穀一、八〇〇石。蒼溪共穀二三一石，代金五〇〇元，二六單位。

(第十五區)宣漢捐穀七〇〇石。達縣共穀四〇〇石，代金一、〇〇〇元，六單位。開江共穀二〇〇石，二單位。

(第十六區)茂縣代金一〇、〇〇〇元。

川省禁烟毒及禁烟善後

川省府為加強烟毒查緝工作，特規定辦法，通令遠行。(1)以清匪方

法辦理查緝。所有縣市各階新機關及人員，均負此項工作之責。(2)各區鄉鎮查緝工作，由各甲長負責辦理；(3)武裝取緝，由各縣市長商同當地軍警團隊負責攔拿，(4)各縣市應注意嚴拿零售烟犯，及流連烟犯。定期分區檢查，隨時抽查，並於交通要道及縣市地區隨時派員巡邏，厲行告密，規定獎懲。而禁煙善後督理處為加強推動查緝工作，決在各縣市設情報網，每縣至少設情報員一人，由各縣市政府高級職員兼任。

全川地方財政

(一)川省各縣市三十年度財政問題，業經省府具體解決。是由省務會議通過施行；(1)所屬市縣經費收支，均以統籌統支為原則，嚴禁自籌自用。(2)收入方面，內稅准增為每隻猪八元，牛十元，羊二元，並盡量管理各項收入，如仍不敷，得在省府規定限度內，酌增田賦附加，不得以任何名義在預算科目外擴張徵收。(3)支出方面，應量入為出，如遇不敷，則裁併所屬不必要之機關，但必需經費，須以當地實情核算列足，以免總額變政進行。(4)省府前令解省協濟各縣之官宰稅一元，准予免解。

(二)川省府為健全財政制度，調整財務機構，對現設之川省營業稅局及其所轄之分局，稽徵所，辦事處及各縣徵收局，稅捐徵收處等，擬於本年度一律撤消，重新建立合法合理之稅務徵收機構，以縣市為單位，一律設立稅務局，直接隸屬財政廳，經收一切省稅，縣市府附屬之田賦契稅，亦由省稅務局附徵，按期繳付，以省手續。

(三)川省財政管理，今後特別注意屠宰稅，公產，學田及各縣特許費。據關係方面稱，出航雖為最大收入，但以地點極雜，尚無成效。去年第一期管理縣財政者達六十餘縣之多，屠宰稅，公產，學田及特許費較前增加十倍以上，殊屬令人興奮。今年第二期管理縣份計七十餘縣，下月初將開會商討，預期以能收入五千萬元為目標云。

川省重慶區行政會議

(一)川省第三、六、七、八、九區行政會議於本年一月在渝舉行，到

專員沈嗣、冷薰南、張清源、史良、閻永廉、及各縣縣長、徵收局長、縣糧委會委員葉新明等一百二十七人。張兼理主席偕主席團胡次威、蔣祖佑、程澤潤、熊仲緝、何迺仁、嚴寬、鄭獻徵等出席，大會開會後，張兼主席致開幕詞後，舉行分區糧食檢討會議。

張兼主席開幕詞，首先說明此次召集行政會議之經過及分區分期舉行會議之必要，嗣即提示重要問題，略稱：（1）糧食問題，關於徵購軍糧者，二十九年度省糧食管理局在各縣徵購之軍糧，須以迅速有效之方法定期集中。關於糧食管理治本治標辦法者，須詳密規劃，期其有利無弊，有效實施。關於捐獻軍糧者，各專員縣長多努力倡導，並以避免捐獻代金為最佳。關於水利者，各縣須積極設法開發，以謀增加糧食生產。（2）財政問題，關於省財政者，在收入方面，田賦徵收實物辦法，省府現正指定專人切實研究，俟有結果，再行實施。本年度省預算之彌補辦法，則據酌增田賦及營業稅，並擬付參議會討論。在支出方面，厲行裁減緩併，切當緊縮，此點在省府方面，業已做到。關於縣財政者，在收入方面，擬切實整理公學產特許費等，並酌增屬辛稅及田賦，以補預算之不足，在支出方面，一如省府辦法，厲行裁減緩併，務期款不虛糜，事克有濟。他如省縣財政之劃分，徵收制度之改善，增稅辦法之商訂，及鄉鎮財政之建立等，已分別交由主管機關妥擬辦法，即可付諸實現。（3）土地陳報問題，已辦土地陳報之縣，須加強工作，如期完成，未辦土地陳報之縣，須積極籌備，定期舉辦。土地陳報完成以後，須立即改定科則，以達平均負擔之目的。

〔4〕新縣制問題；新縣制為最進步之政治制度，須以最大之信仰及決心，於限期内完成之。新縣制之最基本工作，在編組保甲，清查戶口，須把握時機及要點，併力以赴，並須特別注意保甲長人選，以期健全。（5）國民教育問題；對於中心學校及鄉民學校須質量並重，而人才重於經費，對於師資人選，尤須特別注意。（6）總清查清查問題；已奉委座電令，准限期至本年二月底完成，各縣務須切實辦理，不得視為具文云云。張主席最後

對於整飭綱紀，改變風氣，亦有所指示，其要點如下：（1）整肅軍屬，奉公守法，此即所謂法治精神。本人對於任何人均有恩怨，今後對於各級幹部嚴加核覈名實，信賞必罰，如有濫職貪污情事，決即嚴懲。（2）本省已成爲後方重心民族復興根據地，固須力求安定，但須知安定與建設之因果關係，如祇求安定，而置一切建設於不顧，則斷斷乎不可。（3）今後須做到各盡各職，軍民一致，上下一體，各縣如有困難，本人當爲解決云。

次由財政整理處鄭副處長代表甘續鑑財政處長報告省縣財政現況，略稱：省府本年度預算現決定至多不超過一萬五千萬元，爲數雖鉅，事實上恐仍感不敷，尚須特別注意，加以撙節。關於省財政，（1）糧賦徵收實物問題，省府現已組織委員會，對實施辦法詳加研究，（2）各縣中之省稅收整理，二十九年度相差甚多，迄今尚有未收齊者。縣財政，則縣預算現已定爲一萬二千萬元，其來源據目前縣收入估計，未始不可多予增加。（1）各縣市公學產收入，二十九年度爲九百餘萬元，經整理後，三十年後，可得二千萬元；（2）屠宰稅至少可得三千五百餘萬元，（3）特許費原列百餘萬元，其間中飽頗多，就本處調查所得，改良徵收及管理辦法，至少可增加十倍，應增收一千五百萬元，連同其他收入，三十年度各縣市收入當可達一萬三千萬元，如以全川一百三十五縣平均計之，每縣增加由八萬至十萬元，負担數並不過多。

復由胡廳長主持，討論徵收實物問題。出席各員對徵收實物問題之利益及困難，詳陳意見。綜合一般意見，多數對徵收實物認爲可以試辦，不致望礮難行云。

討論糧食問題，乃由全國糧食管理局長盧作孚主持。其結論如下：

〔甲〕糧食管理問題（一）各縣糧管會應組織健全，鄉鎮糧食幹事須速加訓練，開始管理糧食。（二）對於市場管理，糧食買賣，須促其在市場舉行。凡上市之糧食買賣定須由管理人員主持，每場期終了，務須填具市況情報，由鄉報縣報省。所有糧商定須登記，而加以組織，使

糧商交易糧食數量及價格在管理之下決定；同時更須與有關機關聯繫

管理有關地方之糧商。（3）對於市場糧食須保證其來源，切實調查農村中之糧戶，決定其供給量，按月照規定數量供應，不得缺欠。（4）鄉鎮幹事設置以後，首項調查農戶之耕地面積及地權，切實辦理生產情報，以期達到管理目的。

（乙）捐獻軍糧問題。截至二十九年十二月底，此次與會各區縣捐獻數量，計第三區穀三三·五九〇石，代金三五·五〇〇元；第六區穀七

·一八五石，代金一一·一〇〇元；第七區穀一〇·六八六石，代金五七·一〇〇元；第八區穀三〇·六九九石，代金七·〇七〇元；第九區穀一〇·九九〇石，包穀一六五石，代金二〇·八〇〇元。就區別言，以第三區為多，達三萬三千市石；就縣別言，以○陵較多，達二萬市石；但以人口富力比例言，大足縣捐達六千石，極屬難能可貴。仍應由各區縣繼續勸捐，由省府或報請國民政府分別褒獎，以資激勵。

（丙）糧食增產問題主要辦法計有下列數端：

（1）限制非食糧作物之栽培面積，而替代以食糧作物。全省高粱之栽培面積，在四百萬畝以上，其產品均用以釀酒。現在政府業已禁用食糧醸酒，高粱亦在其列。三十年度應令農民盡量改種玉米或紅苕，或二者兼種，以增加食糧生產。菸葉為消耗品，應力謀減少。

花生及甘蔗面積亦應酌減，至秋季再視食糧需要之緩急，斟酌限制。油菜栽培面積，會二十六年冬油菜面積約佔七百餘萬畝，而二十八年冬竟超過一千二百餘萬畝，應令恢復原狀。以上各項，如能推行順利，預計三十年度可增加全省食糧生產面積當在四百萬畝乃至八百萬畝。

（2）防治稻麥病蟲。四川麥作黑穗病及稻作螟蟲，為害重者達百分之三十，損失甚大。三十年度據在三台、射洪、遂寧、綿陽、德陽

、梓潼、彭明、安縣、仁壽等縣，防治大麥及小麥黑穗病，採用溫湯浸種及炭酸銅拌種二法。後者應延用固定指導員負責推進。另在崇寧、鄰縣、新繁、雙流、成都、新都、樂至等縣，實行防治水稻螟蟲。一面運用政治力量，一方着手治蟲教育，動員鄉村小學，頒導民衆大量掃除卵塊，以減輕稻穀之損失。以上病蟲防治面積，合計至少當在一百萬畝以上。

（3）推廣稻麥良種。春季推廣竹梗穀，合川油粘，鄆縣大葉子，及巴川穀等優良稻種，以綿陽、德陽、羅江、安縣、三台、鄆縣、豐流、崇寧、暨賓、富順、開江等縣為中心。秋季推廣二九零五號改良麥種，以第十二區第十三區及第一區為中心，其他各區次之。至各縣推廣面積，當另列詳細分配表，以利進行。此項稻麥良種推廣工作，合計當在六十萬畝左右。

（4）改善稻田利用制度。川省稻田，雨水少時達三千萬畝，雨水多時達四千萬畝，而平年冬季蓄水者在一千萬畝以上。此項冬水田之利用，每年不過五個月，殊不經濟。且冬水田在春季乾旱時，種，最為困難，亟宜改善利用辦法。其一在適當區域推廣再生稻及雙季稻，以延長稻田利用時期，增加生產，並不妨礙願蓄冬水，其二在改良蓄水制度，增加小春生產。一面就低窪稻田或有浸水者，則酌加高田埂，成為假塘，增加蓄水量，稱曰立體蓄水，並可減少蒸發量；一面將其僻近一部份較高稻田之水放人，使放水之田可種植冬季食糧作物，如葫豆，小麥等，稱曰大小春兩用田。一面就更高之培出或山田處修築塘堰，並加開引水溝，以增加塘堰之受水量，次年小春收穫後，再將塘堰之水一部放入兩用田中，仍不妨礙種稻。此項工作應造成運動，分年逐漸推進，三十年度擬推行一百萬畝左右。

時論 分析

第三十二期

民十三年四月一日版出

以上所述，一季稻田，改為兩用田時，地方消耗較大，應同時解決肥料問題。除另行設法供給氮磷鉀三要素肥料外，宜於一部份之兩用田中倡導冬季豆科綠肥作物之栽培，如葫豆、荳子等作物或間作用以補救氮肥之缺乏。

(5) 提倡短期補充作物。擇適宜地區，於春秋二季利用空閒之田地，倡導種植洋芋及蕷麥。此項補充作物，能在兩個月左右成熟，為備荒良法，土地利用尤為經濟，其產品可為優良佐食品。如某地人民尚不慣食用，可以之飼養牲畜，以免浪費。

(6) 減少食糧損耗。減少食糧損耗之辦法有四：一為提倡食用胚米，限制碾米精白程度，以每石須能出對成米為標準；二為改善儲藏方法，除檢驗水分，改良倉庫及採用藥劑燻蒸倉庫害蟲外，尤注重推廣改良紅苕窖。三為禁止用任何食糧釀酒。四為限制以米麥等食糧飼養牲畜。

川康交通大動脈，自樂山至西昌公路已完成五分之四，俟工程驗收後，當局即考慮分段通車事宜。此係我胼手胝足之川邊同胞協力流血流汗所築成，工程至為浩大。據西昌來人談，沿途荒村均成鬧市，尤以大渡河中心之富林鎮為最繁華，商業資本正在發展。正式通車，恐將在本年夏季云。

樂西公路可完成

四川省黨部為發展全川文化事業，特設推廣文化服務社，劃全省為十三推廣區，每區擇定一發行據點，以為發展文化中心，計第一推廣區，為成都等三十縣市，據點為成都；二區資陽等九縣，據點為資中；三區屏山等九縣，據點為樂山；四區南溪等九縣，據點為宜賓；五區敘永等六縣，據點為瀘縣；六區南川等六縣，據點為酉陽；七區奉節等十四縣，據點為萬縣；八區安岳等九縣，據點為遂寧；九區岳池等八縣，據點為南充；十區綿竹等十縣，據點為劍閣；十一區開江等七縣，據點為達縣；十二區理番等五縣，據點為茂縣；十三區江津等十三縣，據點為巴縣；

目錄	
國際・外交	譚輔之
希特拉怎樣進攻	
慕沙里尼的悲哀	
美國的重大措施	
日寇的走頭無路	張卓華
政治	
論第二屆國民參政會	
中國今日的政黨問題	
建立國防的計劃政治	
經濟	陳咸潤
糧食問題的檢討	
戰時公債的募集問題	
論我國現行主計制度問題	徐獲權
文化	
從思想上建立起我們的國防	
青年心理問題的看法	
對學校軍訓與童訓之檢討	

印編委員會編輯研究會設立西川

售價：每冊四角半年二元三角全年四元五角

地址：桂林桂東路八桂廳

編後記

編者

「實驗政教合作之計劃教育」為本大學的重要旨趣之一。馬博士教授在本刊創刊號中曾發表了「大學教育與地方建設」一文，說明政教雙方欲謀實現政教合作的理想，各應有其努力的範疇和目標，他並提出幾種聯繫的辦法，以供大學方面與地方當局的參考。馬教授對這個問題又作更深一層的研究，為本刊寫成「政教合作的大學教育」一文，可以引起讀者對於這種教育思潮的注意和研究興趣。

葉青教授在本刊創刊號中曾發表了一篇「三民主義的經濟建設」，這篇「三民主義的政治建設」是他為本刊作有體系的寫作程序中的第二篇文章。

戶政為江西省政府民政廳本年施政方針中的中心工作。王建顯先生是江西省政府民政廳的專員，他把戶政問題加以詳細研究後，寫成「我國戶政的整頓」一文。他的論斷與建議值得讀者注意。

周葆鑑教授現在本大學研究江西的國民教育，汪慶第先生現除在本大學任推行社教工作外，還負有輔導本大學所附設的杏林小學之責，這兩位先生配合理論與實際，寫成「地方建設與國民教育」一篇文章，當可供研究國民教育者的參考。

葉榮鑑先生現任江西省農產物檢驗所所長。他根據年來的事實，為本刊寫成「農產商品化與農省之經濟建設」一文，也可算是一個融合理論與實際的產物。

「秦之郡縣制」實為現代中國地方政治制度之母體。高柳橋教授把它的起源、設置、官制以及郡縣以下的鄉官制作了一個詳細研究，最後還評論了這個制度的價值。

吳曼君先生在各方發表的論文很多，用不着編者多介紹。他現任本大學研究員，專事研究 總裁的思想。

文紀洛先生現正與吳華寶教授合作研究江西省泰和縣的信用合作社，當然他得到了很多統計材料，他寫成「從統計數字上分析江西的合作事業」一文，全是很真實的。

李師先生是本大學學生，在吳華寶教授指導之下把他的研究專題——「工業革命與中國工業」寫成文。內容豐富，可資參考，本刊樂為刊載，以資鼓勵。

期成一集，編刊載了鄒辰侯林松年兩先生的文章。鄉鎮政治制度與農家金融是兩先生現正在本大學內研究的專題，他們把研究調查的方法和經驗寫出來，可資參考，想是讀者所歡迎的。

曾經做過兩任縣政府民政科長的李德培先生，現在本大學研究江西的縣政。拋開了實際工作，來從事學術研究，在研究學術的過程中，回想到過去實際工作的經驗，斷片寫來，可以備作李先生自己在學術方面的參考，自然也可以藉資改錯。

江西省政府民政廳黃視察員元起先生為本刊翻譯了一篇「英國地方政府的人事制度」，可供研究地方人事問題者的參考。

在本期付印之後，又接到各方投稿數篇，不及刊載，容於第三期中登出，編者特此補白，並向惠稿諸君致謝。

文 史 季 刊

創刊號

一	發刊辭	王易	國立中正大學文
二	文史述贊	歐陽祖經	史季刊編輯委員
三	曆數脞譚	王易	會編行
四	明人防倭著述考	劉詠淥	
五	日本武士考	歐陽祖經	
六	泰和人學習國音法誌要	嚴學容	
七	寄宦雜識	劉詠淥	
八	讀書偶記	元五角	
九	文錄八首	王易等	零售每冊實價一元
十	詩錄六十九首	胡先驥等	預訂全年四冊五元
十一	曉月詞三十七首		
十二	英詩選譯	歐陽祖經	
		代售處	
		各大書店	

本刊徵稿簡則

(一) 本刊以闡揚三民主義之真諦，研討地方建設之理論與實際問題為主旨。凡關於左列各類投稿，均所歡迎：

- 一、關於三民主義者，
 - 二、關於地方建設之理論者，
 - 三、關於政治理論或問題者，
 - 四、關於經濟理論或問題者，
 - 五、關於教育理論或問題者，
 - 六、關於社會問題者，
 - 七、關於時事問題者，
 - 八、關於研究報告者，
 - 九、關於地方建設之行政經驗者，
 - 十、關於地方建設之歷史者，
 - 十一、關於地方建設之通訊與資料者。
- (三) 謄稿須附寄原文，如原文不便附寄，請將原著者姓名、原文題目，原載刊物，出版日期及地點註明。
- (四) 來稿本刊有酌加刪改之權。不願刪改者，請預先聲明。
- (五) 來稿除附足退件郵資者外，概不退還。
- (六) 來稿一經揭載，除預有聲明者外，其版權即為本刊所有。
- (七) 來稿經揭載後，當酌酬現金或本刊。
- (八) 來稿請寄「江西泰和國立中正大學文法學院地方建設月刊編輯委員會」。

地方建設 第一卷 第二期

中華民國三十年四月一日
DIH FANG JIANN SHEQ

編輯人 地方建設月刊編輯委員會
國立中正大學文法學院

編輯委員 高柳橋(主席) 董潤之 方銘竹 吳華寶 雷潔瓊 周蓀儒
江 西 泰 和 杏 嶺 村

發行人 中國合作圖書印 刷 所
國立中正大學出版社組
營業接洽處：泰和上田碼頭

印 刷 者 中 國 合 作 圖 書 印 刷 所
代 售 處 各 大 二 書

訂購辦法
預定全年 一二 六
零 售 數 冊 價
一五角 目 價
預定半年 一二 六
免 免
三 分 一角二分
七 角 二 分 一角二分
一元四角四分 一元八角
三元六角
用通十價代票郵國本
限為分五及分一以但

廣告價格表			
普通	優等	特等	地級
正 文	目錄	底封面之外	位
前 後	版 前	面	全
三 十 元	五 十 元	七 十 元	一面
十 五 元	二 十 五 元		半 面
八 元			四 分 之 一

辦理縣市單位戶口統計之用參考書

吳頤編

鄧平實驗縣戶口調查報告

中華書局出版

實價六元七角八分函購酌寄

代售處：江西泰和立書院
代售處：江西泰和立書院
代售處：江西泰和立書院
代售處：江西泰和立書院

創刊號一卷一期三卷一期四卷一期

旬刊知識政治

中國地方政治研究會編行
通訊處：江西泰和新嶺村二號

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期

期