

中華民國二十五年三月八日

要目

政權運用與行政效率	甘乃光
整理地籍芻議	方顯廷
地方自治確立前省縣權限之調整	沈乃正
中國都市交通管理權與交通整理	鄧裕坤
辨案芻言	趙恆榮
政績的理論與實際	謝廷式
江甯蘭縣財政調查報告(續完)	嚴仁廣
介紹一個學術機關布魯克斯研究社	朱馭歐
我國市行政問題與縣市政計劃	殷體揚
專載 書評 行政改革消息	
日報期刊行政參政資料索引	
編後記	

# 行政研究

第一卷第三期

民國二十五年十二月五日

# 本 期 目 錄

政權運用與行政效率

甘乃光

整理地籍芻議

方顯廷

地方自治確立前省縣權限之調整

沈乃正

中國都市交通管理權與交通整理

鄧裕坤

辦案芻言

趙恆榮

考績的理論與實際

謝廷式

江甯蘭縣財政調查報告(續完)

嚴仁廣

介紹一個學術機關布魯克斯研究社

朱馭歐

我國市行政問題與縣市政計劃

殷體揚

專 載

重要縣政問題改進意見(續一)

胡次威

山東省之經濟建設

張鴻烈

書 評

評劉通誠著比較市政學及張金鑑著美國市政府

張 銳

行政改革消息

日報期刊行政參考資料索引

編後記

## 政權運用與行政效率

甘乃光

中國政治，最近朝着兩個方向走，有漸入歧路的危險了。

近數年來，以國難嚴重，需要強力之政府，以維持國家之統一與生存，於是有精誠團結，共赴國難之舉。先集中黨的力量，以應付時局，使行政效率，不因黨內意見紛歧，而發生阻障。故于二十一年初，將運用五院之政權機關即中央政治會議，擴大為全體執監委員會。繼以人數太多，運用不靈，又從而組設國防會議。二十五年春，五全大會後，此運用政權之機構，更確定縮小，其參加之人數，即會議之負責人，亦為詳細之規定。選定政治委員會正副主席各一人，使其責任更專。由委員制而到正副主席制，此中變遷，不過欲使事權統一，指揮靈活，促進更大之行政效率。不獨中央政府政權之運用為然，地方亦有同一之趨向。在省府委員制之下，權責不明，故在省長制未實行之前，先有合署辦公辦法之頒行，使事權集中於省主席。更設行政督察專員制以為省府輔助之機關，以收指臂之效。于縣則裁局改科，使事權集中於縣長，更分區設署，使為縣之輔助機關。取消自治之區公所，停辦地方自治組織，改為保甲制度。凡此一貫主張，都是想組織集中，權力集中，責任確定，以增加行政效率，而應付當前之時局。

但在此政權運用，集中統一的過程中，復有第二種傾

向同時出現，此傾向為何，即民主政治之傾向是也。其理以為國難之應付，目前之黨與政府，其力量實嫌不足，應集合全國人民之力量，通力合作，共謀應付。應使人民有更大之自由，與更多之參政機會。此種主張之見諸事實者，始於約法之頒佈，繼以約法不能收預期之效，於是又有結束訓政實現憲政，還政於民之擬議。廿一年因難會議之召集與最近之制憲運動，選舉國民大會之代表，定期召開國民大會，均為具體之表現。國民大會選舉，以手續太繁，原限時間，趕辦不及，故有延期之舉。此實手續問題，無關宏旨。外間不察，以為國民大會勢將停開，實出誤會。以此演進，終有開成之一日，似可斷言。國民大會既開，則政權運用，即付托於此民意機關。立法與行政，將演成對立之勢。與歐美之議會政府大體相同矣。又就地方政權言，亦同時有民主立法之趨向，從前地方自治，祇限於縣以下之鄉鎮，最近則有縣市自治法之擬議。又以官治之保甲，已普遍施行於十餘省份，故又有主張容納保甲編制於自治組織之中，成立縣市議會以實現民主政治者。此種立法與行政分立之形勢，主之者謂非如此不足以集中民力，增厚政府之力量。這又是一種傾向。

此兩種傾向，目標雖然相同，性質却是相反，辦法更不一樣，是否可以同時並進，使相反者相成，以組織強有力之政府，應付嚴重之國難，實為當前一大問題。就目前

政治形勢言，一方面需要一做事有效率，強有力之政府，而另一方面要集合全國人民之力量以增強政府之後盾，實為絕無疑義之鐵則，但此兩大傾向若各不相謀，分頭並進，其結果如何，實為研究現代政治與關心國事的人所應加注意的問題。

想解答這個問題，普通研究政治的學者，所分析的二個觀念，不可不先弄明白，方可繼續討論。國家行為，普通分為二種。(一)為國家意志之宣示 (Expression of the state will) (二)為國家意志之執行 (Execution of the state will)。第一種為「政」，(Politics) 第二種為「治」(Administration)。歐美人之談政治者，從前亦與中國人一樣，把政治混為一談。到近代國家事務日繁，責權擴大，始將政與治劃分出來。國家意志之宣示在於政體與政策，亦即政權之主體與運用之問題。國家意志宣示之後，如何使之實現，是即為執行問題。宣示國家意志之權，即政權之運用，若屬於君主，是為專制政體，屬於人民，是為民主政治。以地方政府來講，政權運用，屬於地方政府，是為官治，屬於地方人民，是為自治，數百年來，專制與民主之爭，官治與自治之爭，政權運用之爭而已。然有權而無能，則政策確定之後，功效仍不可見。故既有執行之權，又必須有執行之機關與執行之方法，此即為行政問題。行政問題不外組織完備與運用靈活二種，而所以測驗之者，則視行政之是否有效率為斷。行政之有效率者，則國家意志之執行，自能達到預期之目的，不然，則或竟不能負其責任，或南轅而北轍，最少亦失之遲緩，雖有完美之

政策，亦無所用，此近代國家于民權運動之中，不能不特別注意於行政效率，又不能不將政權運用與政策執行分為二途，蓋所以使行政改進，效率增加，不受政爭之影響。

行政效率，有其先天的條件。若先天條件不具備，雖欲如何增進，亦不可能，稍有改善，亦流于枝節。所謂先天的條件，即前文所談政權運用之問題。我們從前談行政效率，先從文書檔案做起，不過欲使此種運動，在于不惹起政爭條件之下，先以具體方案，樹其始基，使國人知其重要，得其實效，然後更進而討論其根本問題而已。現在國選事起，政權運用與行政效率，可以得到同時討論之機會，故特行提出。茲先從民主政治談起。

民主政治在歐美有數百年歷史，我們欲解答中國目前問題，大可引為借鑑。雖政治制度不如機械，隨便可以借用，且其發展之跡，亦因國勢，社會，人民等而有不同，然其普通演化之過程，大抵可供吾人研究參攷之資料。我們先從近代民主政治的老祖宗英國講起。英國人民參政，起於抗稅運動，因抗稅而有憲章之頒布以限制君主之權限，並成立議會，以為代表民意之機關。然政權之所在，並未就此解決。其中還起了很大的爭執。到了十七世紀，議會與君主之爭權，迄未停止。當時的議會，雖似為政府之最高權力機關，但並無自己制定政策，使君主執行之權力，祇有就君主的政策，作贊成或否決之權而已。英王威廉三世，即其一例，彼欲議會贊成其政策，故擇其能為自己信任之人物，任為閣員，以控制議會。祇因後代君主多為軟弱無能之輩，且民主勢力日漸發達，然後反其形勢

，使君主控制議會之局，漸變為議會控制君主之制度。於是政黨首領，不特為行政首長，且兼為議會立法之指導者。政權運用，名在議會，實在政黨。更確實來講，則在政黨之首領。換而言之，人民因參政而結合集團，成立政黨。某一政黨是某一部分民意之代表，集合其代表，遂有議會。因議會為立法機關，與行政有對立之傾向，故由議會多數黨之首領出而組閣。內閣總理一方面為行政首長，一方面又為代表民意之多數黨之首領。蓋必如此，然後可以免除行政與立法之真正對立與隔閡，使政權之運用，操諸政黨，然後立法與行政得以溝通，不致因政爭的關係，而牽動國家意志之執行。於是做事有效率之強有力政府始可成立。

然英內閣制之出現，並非旦夕之事，亦有其鬥爭之跡存在。格林在其所著英國民族歷史中所謂，「一票之投，並非無代價可以取得議會的擁護者，仍須藉位置，酬金，及現幣之收買，方能收效」可知在此種腐敗的環境中，英國最高行政機構之改組，方告成立。此時英國的內閣，乃由各部大臣組織而成，所謂 *Government by department* 者是。到華路甫出 (Sir Robert Walpole) 用賄買方法，使自已成爲黨魁 (Boss) 以控制內閣與議會。是爲後來內閣總理制之濫觴。華氏倒後，英人以政治經驗及事實之需要，內閣總理制始確實成立，此英國由政權運用中，演變行政機構之改組，使有效率之政府可以出現之一段歷史也。

美國開國之初，人民即有參政機會，故政權推移之鬥爭，終始于離英獨立之戰。獨立後，行政機構，乃爲憲法

所規定，採用三權分立及牽制與平衡之原則，使立法與行政，成爲對立形勢。參眾兩院與總統雖同由人民選舉，但以其任期之不同，權限之各別，故運用上有難於協調之感。所以古德諾 (J.F. Goodnow) 說「參議院任期如此規定，使很少總統，在其任內，能與兩院協調的」。故威爾遜總統雖發起國聯組織，然國聯成立後，因不獲參議院之同意，美國竟致不能加入其自己行政首長所主張之政策之實行，即其一例。美國因行政與立法之對立，其影響于行政效率者甚大。政府機構中，既尋不出調和行政與立法之組織，于是政黨出而運用之，此美國黨魁制之所由來也。然黨魁制於行政與立法之對立，仍無裨補。蓋黨魁在其對黨負責，而不對政府負責，因黨魁不對政府負責，所以立法與行政始終分爲二途，遇有政策上之爭執，政府不能收統一意志之效。此乃美國因人民參政而有議會，因議會與總統失其諧調之機構，而造成一種行政與立法互相牽制之現象。

其他各國，政權運用，或立法行政溝通或互相對立，原則上多大同小異，不必縷述。平常國家處無事之時，政爭不致妨礙國家之根本，一遇非常事變，則政治機構運用不靈，其弊不可勝言。故自歐戰期中及歐戰以後，此種立法與行政對立之形勢已日漸衰微。其最著者即獨裁政治之繼續出現。所謂獨裁政治者無他即併立法與行政於一處，由一人主持之，以求事權之統一，行動之活潑而已。獨裁政治與專制政治之別，即專制由君主一人爲之，而獨裁者則尚有所謂代表民意之政黨爲之後盾。民權運動興起以

來，知獨夫之不可當政，故有政黨之組織。然兩黨或多黨制之國家，黨爭不已，已為目前政治形勢之所不許，故又有單一黨之組織使其機構緊縮，運用靈活。單一黨之國家，已不能如兩黨或多黨制之可以彼此上下，所謂政權轉移，亦不過成爲黨內之事耳。此由於國內國外情勢緊迫，瞬息萬變，非舉國一致，迅速應付，難期實效，不得不然。德意諸國目前之獨裁政治，其起源大抵如此。即在兩黨制之國家如英美者，亦有同一趨向。英國在戰時採行混合內閣之組織，所以求團結力量，運用靈活，應付戰爭而已。歐戰之後，繼之以經濟恐慌，故混合內閣制至今尚未取消。美自世界不景氣以來，授羅斯福總統以特權，俾得應付緊急事變，雖有違憲之非議，然時勢使然，不得不如此也。此種趨向，已使立法與行政對抗之形勢，完全取消。論其實質，實爲行政一權制。其所以如此者，蓋在政權運用之中，處非常之事變，應以保障國家之安全爲首急之務，至其實現之道，則非有強有力與有效率之政府不能爲功也。

然不論政制之爲獨裁或民主，政治之運用，要不能不以民意爲依歸。運用民意之組織，不能不有政黨，一黨獨裁之國家，亦以民意爲後盾，不過方式不同。依其理論，所謂黨員者，民衆最有政治覺悟之份子，以此種份子組成政黨，當然可以代表民意。至多黨制之國家，政黨以政策號召民衆，以求民意之擁護，更無論矣。故政黨實爲政權運用之後台老板，不過運用上或有廣狹之分而已。然以政黨代表民意，若運用之方式及代表民意之機構與執行之

機構，權責不分，關係不明，或則不免流于少數人把持國事，而無廣大之民衆爲之後盾，或則立法與行政互相對立，使強有力與有效率之政府無從產生，則其流弊也。

中國目前之需要，爲一強有力有效率之政府。前此黨治之下，此種政府如何實現，本已成爲一大問題，今又加以開放政權，使人民參政，於是政權運用上更多一種因素，其問題之複雜，可想而知。目下談政者，似有兩派潮流，或則祇知國防之重要，以強有力有效率之政府爲前題，故注意於集中政權，運用靈活。以爲一切制度之改革，均應依此標的而邁進。或則祇知人民參政之必要，以爲非此則國家遇非常之變，政府無從獲得廣大之民衆爲之後盾。此兩派又有分路並進，各不相謀之勢。夫兩派之主張，既各有其根據，且爲國家前途打算，並無二致，實不能不使之互相照應，俾收殊途同歸之效，苟不幸而專採一派之主張，如祇知人民參政，因參政而不恤惹起政爭，則大有朝議未定而兵已渡河之危。否則祇知政權集中，俾開國民大會，使人民暫時不必參政，則一方失信於人民，而一方亦不過遷延問題之解決。

故本文討論之目的，爲一方需要強有力有效率政府之樹立，一方則爲人民必需參政，使十八九世紀以來之民主主義與歐戰後之國防第一主義得以互相溝通，不至各走極端，由此以解決中國目前與今後政治上之根本問題。

現在國民大會已在籌備期中，各地選舉程序，方在繼續進行。然此次選舉，既非兩黨制或多黨制之分頭公開競選，又非一黨制之統制選舉。并無政策政綱之宣布，使選

民知其所選之代表，究為何種主張，代表何物。選民僅以其良心上之主張，為正人君子之選擇。被選之代表則亦祇有對自己負其責任，並非對黨之政綱負其責任。（因代表之產生，並不靠黨之協助，亦並不以黨之政策為號召，故並非對黨負責）故國民大會之召集，於運用上是否能達預期之目的，不無可慮。其尤可注意者，則選舉之事或為官僚與有力者所挾持，或為土豪劣紳所威迫利誘，甚或有選民名冊出於偽造虛報，及其他之舞弊情事者。此種選舉，將來之成效如何，實難斷定。然此乃初期人民參政之現象，又為無政黨之運用者所難避免之形態。歐美先進各國，選舉舞弊之事，尚難全免，況在吾國？再經過一二次之選舉，在競選之中，發現集團之組織與運用，理想之選舉制度亦於此而始能漸次實現。故不辨選舉則已，一辨選舉，則不能免於政黨之組織與運用；非此則理想之選舉制度無從出現，人民亦無從真正參政，勢實使然。故就政治立場言，政黨之指導實為需要。人民代表對黨負責，實勝於對個人負責。有政黨然後民意可以集合，政治主張可以集中。以全國國民之眾，非有政黨，固無法集合複雜之民意，更無法產生代表民意之代表。無政黨則集千數百人於一室，發言盈庭，如何可以產生政策，以責令政府之執行？故政黨之產生乃近代民主政治演進必經之途徑，縱在黨治之下，其理論以為黨可代表民意，似亦未能完全避免此一途徑。故黨的作用，實在無法避免也。

在人民參政運用政權中，黨的作用，已如上述，黨的活動範圍，若無相當的限制，則對於行政效率之增加，必

致發生嚴重之影響。再切實一點說，在政府中政務和事務必須有適當的分野。英國人對於他們自己的政治制度很自做：他們常說他們的制度時在進化，不必需要革命和流血，即大學中所講的「日日新」之義。他們又常說他們的制度可以兼民主政治與行政效率二者之長。這些並不是英國人的誇口，確有事實足資證明。我們細加研究，便知英國的「政」由政黨運用，由選民決定，英國的「治」却是建築在他們的優良的文官制度之上，並不受政潮的影響，所以能夠做到「政者正也」的地步。我們如要擔負自力更生民族復興大業，一方面固要「政」的運用適當，另一方面尤須「治」的運用靈活緊湊，始克有濟。論政者通常均分官吏為政務官事務官兩大類，我想如能分為政務官，不受保障的文官，受保障的文官三類似更切合事實，（關於國內政務官事務官的劃分不明顯之處，可參閱行政效率三卷四期張鏡著現行政銓制度的檢討一文）。再關於考試，有許多較高級執行職位，亦可不必須限於用聚集式的筆試來甄別考選，簡略言之，我的意思認為全國官吏應分為可動與不可動兩大類。可動者為確定政策之官吏及其私人幕僚，其任期有一定，或隨政潮相上下。不可動者為由政府任免，可以久於其位，非有犯法之舉，不能隨便更動。故決定政策者，可取高瞻遠矚之士，而執行政策者可取按部就班之輩。此種行政官既為國家政策技術上實施之人，不宜參加運用政權，決定政策之機構。為其不參加政爭，然後不至隨政潮而更動，可以久安於其任，使行政技術日形進步，而專家行政，方可養成。

現在事務官之任命，多由援引而來。一旦語以保障，使庸劣者不能去，而良能者不能來，官制無新陳代謝之機能，亦非所以養成專家政治之道，必也正本清源，使在位者有一定之標準，確定登庸之制度，然後可以語此。其道無他，即實行考試制度，以為登庸人才之依據，舉科長科員及技術人員而考試之。來源既正，然後從而保障之，使久於其任，如是則政務官可於議會中練習其政治上之知識，而事務官于久任之中，獲得技術之專長。如此始可於政權運用之中，同時收增加行政效率之效。今雖舉辨選舉，但對於此點，似未十分注意。恐有參政之人民，而無實施政策之良好技術人員，其結果，雖不亂政不可得矣。此事關係甚大，非平常所謂討論文官制度之得失，限於制度之短長，與權力多少之爭而已也。

政權運用，在容許人民參政過程中，政黨之發生為不可避免之事實，而健全的文官制度的樹立何等重要，已如上述。現在略為討論以後國民黨之地位問題。在黨治之下，黨員代表，選舉中央委員，更由中央委員組織中央政治委員會，政治委員會負政權運用之最高責任。國民參政之後，國民代表所組成之國民大會及民選之立法院，實為政權運用之最高權力機關。黨員已不能依黨之組織系統而參與政權，必須于區域，職業，或特種選舉之中參加競選，轉為國民大會及立法院之代表，然後可以在政治上參與政權之運用。故今後國民黨第一種變動，即退為政治上之後台老板，與歐美各國之政黨同其性質。已不能以黨的系統直接運用政權，此乃事實問題，而非理論問題。第二問

題則為國民黨結束訓政以後，是否可以容許他黨之存在。依個人之觀察，縱不容許他黨存在，在國民代表中間，最少有若干部份人自行集合，自成見解者。此種具有不同見解之集合團體，縱無黨之形式，最少有類似黨之實質，如民元二年之某種俱樂部，派、系、會社之組合。此為不能避免之事實。國民大會開會後，聚一千二百人於一室，安能使之為一致之主張。在黨治之下，此事恐尚不可免，況在號為公開競選之國民代表乎？故國民大會開會後，若容許他黨存在，則由一黨制而變為多黨制，其趨勢最少有兩個可能，一為國民黨自己分為若干派，一為容許國民黨以外之他黨發生。在目前時局之下，從容分別黨派以議政，恐非國家之福。但事實上已不能不容納異己者之存在。其結果則不論其仍為一黨制或多黨制，想不外以大黨統馭小黨，或大派統馭小派而已。如此則國家之意志方可集中，國家之行動始能敏捷，即在人民參政之下，使政權運用，仍能靈活，以促進行政效率。不然則參政其名，亂政其實矣。

於此尚有一問題，不能不一為論列者，即現在反對政府之黨派，是否可以參政是也。我以為此種黨派或其他黨派，若放棄軍事行動，或武力搗亂，使社會秩序不至發生影響，而變為合法之政治活動，亦似無拒絕之理。不過國民黨之前途，與將來政黨之活動，究竟如何，自有時間與事實為之決定。以上所論，不過一種臆測而已。

人民參政，運用之者必為政黨，此乃無可疑之理，無論其為一黨二黨或多黨制，其為政黨則一，已俱如上述。我國將來之民意，代表機關為國民大會及立法院。然國民



大會立法院之外，必另有執行機構，為實現政策之工具。然後人民之意志方可見諸事實。前敘英美政制，已指出美國立法行政對立之形勢，非所以促進效率之道，遠不如英國以政黨首領為執行首長之調諧有效。更進而研究歐戰後各國對於行政權之擴大，或竟走入獨裁之路，以求此問題之解決。可知世變太劇，非有如此急速應付之機構，不能應付瞬息萬變之時勢，使國家臻於鞏固之地位。

中國將來最高之立法機構，假定其為國民大會與立法院，則國民大會，與立法院之首領，必需與行政首領在政治上為主張一致之人。否則立法與行政僵持之局，恐不能免。如國民大會容許其他政黨之發生，或事實上已有各黨之存在，則多數黨之首領必須與行政首領，同一政治主張，或竟為一人，然後運用可以靈活。近年國民黨繼續行黨治，中央政治委員會之主持人，多數即為政府之執行人。論者有以此為病者，不知非如此則行政與立法必不一致，其理論正與英制相同。我以為此乃我國近年政治上最寶貴之收穫，將來政權機構，與行政之關係，想不能捨此一段寶貴之歷史。

我國實行立法與行政對立之局，以民元二年以後為最明顯。當時國會與行政首領，各有主張，兩不相謀，致演成解散國會及收買議員種種事實。其實此非中國為然，前文敘述英制，經已指出。苟此後不於政治機構運用上加以注意，設法調整，則此等事件，誰敢必其無再出現之可能。但中國目前已非二十年前可比，如政治歷史必須重演，恐護法之役，議會南遷，從容解決國是之良機已不能再

來矣。

中國將來執行國定意志之機構，應有應付非常事實之最大可能性。否則不僅平時不能負復興民族之重任，一遇國際戰爭，必至手足無措，大之可以使政府瓦解，小之困難因運用不靈而自己發生變化。上述溝通國防第一與民主政治兩潮流，祛除立法與行政對立之形勢，運用政黨使人民參政，不至流於亂政，事務官不應參加競選，並進而研究國民黨今後之地位與趨勢，國民大會立法院與政府之關係等等，皆為解決此問題之重要因素，然尚有一問題，與政權運用有關者，不得不更論列之。

以上所論，多詳於中央而忽於地方。縣市既定為地方自治之單位，則其地位與整個國家政權之運用稍有不同。蓋國家之上並無更高權力之機關。縣市則雖稱自治，上有中央政府與省政府。故縣市自治，第一要義不可使之各個成為獨立之小國家，上級政府應保持相當監督指揮之權，更不可使立法與行政成為對立之形勢。舉例以明之。如縣市預算，若祇由縣市自由決定，姑不論其用途是否經濟，就其本身而論，常有過多過少之患，過多者固屬甚善，過少者則又如何？此非藉上級政府財政上調節作用，則貧瘠之縣市，何以自給？又如縣市長任免，苟完全出諸議會，則議會因派別爭權，又必發生立法與行政對立之形勢，如何為公道之解決，此又非有上級政府為之裁定不可。此均於初期政權運用中，在地方政府不可忽略之問題。不然，縣市雖小，合之即為整個之國家，苟無適當之解決，則舉國騷然，人民固已達到參政之目的，但強有力與有效率

之地方政府何從而產生？政策何從而實現？

總而言之，政權運用之主體，隨時代而轉移，政治制度亦隨時代之需要而有所更易。中國現正走入行政集權與人民參政之複雜途徑中。到底何者為中國所急需，憂國之士，各有懷抱。此文所陳，不過略述強有力有效率之政府之必須樹立，以樹民族復興之基，而人民參政，使民意有表現之機會，不致因非常事變，由內部之不統一而致發生

波折，使國家更陷入危險之境地。二者殊途同歸，得正當解決之道。國家萬年之業，其所遭遇，一方面因時間與事實之演變，固自有其解決之道。然另一方面亦需要詳密之理智以為之指導。否則茫茫前程，歧途易入，歷史循環，覆轍難免。僅以一得之見，質諸高明，憂國之士，想具同感。

二十五年十一月十一日

## 整 理 地 籍 易 議

方顯廷

## 一、引言

近年以來，我國地方事業建設已有相當之進展，如義教之推行，道路之修築，保甲之編制，農業之改良，合作之推廣，土地之整理，皆其顯著者也。但無論何種事業欲收良好之效果，應有良好之財政基礎，故今日言地方建設者，莫不以整理地方財政為先決問題也。

我國地方財政收入最多稅源最穩者，當推田賦，試就二十四年各省市地方預算概入表觀之，田賦幾皆列首位，且於總收入中所佔百分數甚高，如山東佔百分之六四，寧夏佔百分之五六，河南佔百分之五二，浙江佔百分之四一，江蘇佔百分之四〇，最少者為湖北佔百分之八；若就縣財政收入言，田賦附加在其總收入中所佔地位又高於省，如山東各縣佔百分之八九，江蘇各縣佔百分之七七，安徽各縣佔百分之七〇。河南各縣佔百分之六七，亦可見田賦在地方財政中重要之一般（註一）。然田賦在我國稅制中淵源雖早，精弊最多，其重要者莫如田畝之隱漏，試以已辦土地測量及土地陳報有成績之各縣觀之，即可知其概略，如南昌縣溢地二十九萬六千餘畝，江甯縣溢地二十餘萬畝，蕭縣溢地一百一十一萬餘畝，當塗縣溢地二十九萬餘畝，陝縣溢地六十餘萬畝（註二），隱漏之甚，殊足驚人，故在今日為地方財政謀出路，為建設事業立基礎，整理田賦實

不容緩。

田畝隱漏既多，財政收入必少，政府為維持其行政計，不得不增高附加，以資挹注，因之附稅迭增，雜捐紛起，有田無糧者因可逍遙自得，而有田有糧與有糧無田者負擔日重。不僅此也，我國田賦科則承襲遠代，桑田滄海，早有變易，昔日良田今或為水衝沙壓之區，今日膏腴亦或為曠昔斤鹵不毛之地，失均負擔，不待煩言。況原有冊籍率多失散，征稅不得不假手於冊書，飛灑詭寄，因緣而起，小民有負重之累，政府有財政之困，故從平均人民負擔，剷除貪婪惡跡，亦應從速整理田賦始也。

今日田賦之弊更僕難數，而其根本問題在於地籍無據，因之侵匿隱漏既不可防，需索浮收亦不能改，政府收入日少，人民負擔日重，設使地籍整理清楚，隱匿田地當隨之清出，賦稅亦自增多，所謂有糧無田，有田無糧之現象當可免矣，再加以科則之改訂，人民負擔當可臻於公平，既得與民休養之機會，復不阻礙事業建設之進行，實屬兩得之舉。茲就各地採用整理地籍之方法加以概括之評述，然後提出合於當前需要而易於推行之整理地籍要綱，聊當芻蕘之獻，並就正於世之賢達。

## 二、對於幾種整理地籍方法之評估

最近數年，政府為推行土地政策及改革田賦，對於地籍之整理，頗為注意。惟各地方方法互殊，步驟各異。茲就

整理地方財政觀點，分論於次。

(一)人工測量與航空測量：測量之程序可略分為大三角測量，小三角測量，圖報測量，戶地測量，計算面積及製圖六步，戶地測量又可分別選用人工丈量方法與飛機航攝方法，故航空測量與人工測量本非相對而實相輔。航空測量乃藉飛機航行之速度與照像之敏捷，故作業較速，而最易受地形之限制。蓋航測必須地下之景物顯著，坵埂分明，始能攝入鏡頭，然後再施行糾正放大，面積即可從之算出。我國華北一帶皆係平原旱地，毫無坵埂可分，西南則山陵起伏，蔭蔽不明之地甚多。故航空測量，並非各處盡能適用，而實有相當之限制。

土地測量之功用，在明悉土地之方向，距離之遠近，原隰之高下，面積之多少，實為整理土地之根本辦法。然若從目前整理地方財政觀之，勿論人工測量與航空測量，皆有共同之困難。第一，需要眾多優良技術人才。如大三角測量人員，飛機駕駛與拍照人員，糾正放大人員皆當有純熟之技術。其他如清丈員，計積員，製圖員，亦皆須有技術之訓練，而後始能操作自如，以我國面積之廣，需人之多，決非短期間可以養成。第二，需用精良之儀器。如人工測量所需之千分儀，經緯儀，水準儀，求積器，航空測量之飛行機，攝影機，糾正儀等，大半須購自海外，以現在各省財政之艱窘，更非易辦。第三，需時較久，土地測量既為一種技術工作，自須按部就班，不能求之躡等，即以人力財力較優之江蘇而言，在十九年五月成立土地局後，工作進行甚為遲緩，至二十三年四月，改訂清丈總計

劃，進行始較積極，但迄今地籍清丈完成者僅十八縣，開辦。地登記者十七縣，登記告竣者，不過四縣而已(註三)。江西舉辦航空測量，其土地整理計劃，除南昌縣外，將新建等八十二縣劃為五區，分為五期整理。預定自二十三年七月起，至三十一年六月完成，共需八年(註四)。以外國情形而言，法國土地小我七倍，而清丈之期費三十年。日本小我十倍，尚須九年(註五)。以我國今日之窮，需要之殷，清丈實覺緩不濟急。第四，費用較多，據德國教授德思萊氏(Otto I. Reel)之估計，我國本部十八省，整理地籍經費須八萬萬三千萬兩，若以南昌之航測為例，作全國航測之估計，則需二十二萬萬元之鉅(註六)。各地實施測量，在初辦之時，經驗未備，技術不良，所費特多。今已大行減少。如江蘇初辦之時，每畝最高達五角三分，今則減至六七分，江西航測，南昌每畝需一角五分，今之新建等十縣每畝減至九分一厘(註七)。雖今昔相比，經費大減，然費用之高，仍灼然可見，蓋地籍整理，不僅限於測量，他如登記，造冊，調查，估價，在在需費。若以航空測量之江西南昌縣與土地陳報之江蘇蕭縣相比，兩縣面積相差不過，(南昌測量全縣總面積二百四十餘萬畝，蕭縣陳報後總面積二百七十餘萬畝)而其費用相差至鉅，南昌用四十萬元，蕭縣僅用一萬五千七百餘元，相差至二十五倍之多(註八)。

土地測量本為整理土地之根本良法，惟今日整理田賦，多為謀地方財政之出路，若僅就財政的觀點言，實有另闢蹊徑之必要。

(2) 簡單清丈：簡單清丈即等於戶地測量。所異者為無大小三角測量之手續。採用此法者為湖北省，已推行於武昌，漢陽，漢川，隨縣，天門，江陵等六縣。其程序為先據各鄉鎮天然形勢，劃分若干段，按段作圖解道線，各網道線獨立閉塞，以防累積誤差。道線測定後。即依據道線點，用光線法或弧切法，清丈戶地。戶地清丈完竣，再依據原圖計算每段面積及各起地面積，最後加以土地登記，全部手續即告完成，惟此種方法，若謂為治本，則無大小三角測量為之聯繫，整個圖幅無法拼合。謂為治標，則正式測量中最繁重之戶地測量，業已完成。以之推行地政，則與中央正式地籍測量法今之規定不符，將來必須從新再由三角測量辦起。據以改革田賦，則其清丈費用亦不盡合於吾人之理想，即以二十三年而論，最多者為隨縣，每畝七角，最少者為漢陽與江陵，每畝九分。六縣平均每畝一角三分，再加登記費每畝平均二角九分，用費之高，過於正式清丈。以言進行速度，自二十二年十月起至二十四年六月止，清丈畝數，最多者為漢川之一百零九萬餘畝，最少者為天門，不過四十一萬餘畝（註九）。故以此種方法，當茲地方財政艱窘之會，田賦問題急待解決之際，實與正式測量有相同之困難也。

(3) 坵地圖冊：民國二十一年四月，浙江省民財兩廳提出整理土地進行方案，關於乙項清查地糧，決先就每舊府屬之首縣試辦坵地圖冊。方案頒發以後，嘉興吳興兩縣首先試辦，其餘紹興，鄞縣，臨海，金華，建德，永嘉，麗水各縣，亦陸續開辦。杭州府屬之首縣杭縣，以清丈

垂成，改指餘杭辦理。衢州府屬之首縣衢縣，以失糧地特多，請辦理查丈。首縣以外之縣分，當時各派員至首縣實習，迨實習人員回縣，亦先後指定都圖，呈請試辦。此種辦法完全以整理田賦收入為出發點，以達到按坵製串，就地問糧，使糧地相符為目的。其辦理程序則在利用舊時征糧之都圖或莊圩為單位，責成管理錢糧造冊征收之造冊生或里書莊書或征收推收人員，查明現有征糧區域之都圖莊圩界線，在此都圖內之各段坵地，實施繪圖編號工作，繪編完竣即造坵地清冊，完全以坵號為網，並無歸戶之舉，所以符合其按坵製串之目的。而此法實施以後，迄無一縣能告完成，吾人以為此種辦法，亦有缺點，第一，按坵製串，本合乎理想，有地則有串，有串則有糧，殊不知田賦之客體為土地，其主體則為業戶，設使戶不系其田，則有串有地，何人承其糧賦？故吳興縣續辦坵地圖冊報告書中謂：「總之該縣坵地圖冊，就其大體觀察，指圖問地，就地問戶，均有著落，而就戶問糧，非經過歸戶踏查，調驗證件手續，則業主對於所在地糧，認識未清，似不能即供清賦之用。」（註十）是其實際困難了然可明。第二，利用舊時糧之都圖或莊圩，而不以其現在行政區域為單位，於實施之時亦有不少困難，稅務行政雖非普通行政，然二者之聯系則極為重要，第三，利用舊有依靠田畝紊亂為生之冊書莊書等清理田畝，無異築室道謀，難期於成。第四，費用太鉅，茲僅以吳興縣之續辦坵地圖冊而言，該縣書字未編之四十七莊及茗區部分未編之一百五十三莊，約九十餘萬畝。僅就完成全縣坵地圖冊而言，尚須經費約七

萬五千元，而踏查莊戶編造歸戶冊所需經費，猶不與焉（註十一）。

（四）清查地糧；清查地糧之法創自浙江蘭谿實驗縣，於整理田賦大收效果，其辦法之內容不在於土地之編查，而在舊有冊籍之整理，緣蘭谿於前清同治五年曾編有魚鱗冊，及歸戶冊，惜均旁落於冊書之手，浸漁中飽，因緣而起，實驗縣政府成立之後，即設法令冊書交出魚鱗冊，將散失損壞處補造齊全，再將全縣二百九十餘冊書，盡予登記，責令編造地歸戶冊。因實驗政府辦理得當，乃得將此兩種重要冊籍收歸政府之手，所費不過三萬餘元，而收效完滿（註十二），甚合整理財政之原則。惟此種辦法，不能普遍推行，其原因有二：第一，必須有魚鱗冊與歸戶冊為根據。而魚鱗冊之編造，在我國並不普遍，江南各處多於洪楊亂中毀損，此其困難之一。第二，必須政府應付得法，善於機變，蓋冊書之輩，最難於應付，或多則債事，思多則難期有效。此其困難之二。故此種方法，並非任何縣份皆可嘗試者也。

（五）土地陳報：土地陳報者，即人民將其所有土地之實況，陳報於政府。民國十九年由浙江創辦，因籌劃不周，人材未備，遂爾全省實行，擾攘經年，卒鮮效果。繼以省府改組，負責無人，遂告失敗。後此三年，江甯自治實驗縣又舉辦土地陳報，竟於財政上獲得意外之成功，頗為財政當局所重視。財政部長孔祥熙氏乃於四中全會提出整理田賦先舉辦土地陳報一案，當經大會通過，並由行政院頒佈土地陳報綱要三十五條，通令各省遵照辦理，於是

江蘇，安徽，河南，陝西，湖北，廣西等省均先後推行，而其中以江蘇之蕭縣，安徽之當塗，河南之陝縣成績最著。以上各地所辦為土地陳報，但所採方法不免稍有軒輊，大別之，可分為三種，一為按戶問地，選由人民自行陳報者，如江甯自治實驗縣是。二為按地問戶，祇由政府之編查，無須業主陳報者，如廣西是。三為戶地兼問，即陳報編查兼施，如江蘇，河南等處是。是三種方法之優劣，見仁見智，各有不同，不過以客觀原則言之，自以戶地兼問較為精密。

從整理地籍謀地方財政出路觀點言之，土地陳報尚不失為一能切合實際之良法，其利約有數點：第一，經驗已備，蓋新制初創，顧慮難周，今陳報方法各處實行結果，經驗已宏，技術逐漸改良，果能謹慎將事，已無失敗之慮。第二，技術簡單。整理地籍本為技術工作之一種，若技術複雜，須要高級技術人材，以中國之大，需用技術人材之多，決非短時期內所能養成。陳報工作則技術簡單，幹部人材訓練較易。第三，費用節省，以辦理已有成績各縣之費用觀之，辦理陳報，實較他種整理地籍方法節省，如江甯共用一萬八千餘元，每畝平均五厘三毫強，蕭縣共用一萬五千餘元，每畝合六厘，當塗共用二萬餘元，每畝合一分六厘，若與測量登記比較，則節省不止十倍（註十三）。土地陳報雖有如許優點，但其難處亦深值吾人注意，蓋陳報本籍人事補制度之不足，設使人事不職失敗亦在意中。如浙江之土地陳報，從制度言之，戶地兼問，本有成功之望，惜政府熱心有餘，而幹部人材訓練不足，遂使數

百萬金錢付東流，十數萬人力成虛耗，至可為殷鑒也。江甯土地陳報，制度本有缺點，但以政府人材完備，乃得因應適宜。故人事之臧否，實足以決定陳報之成敗，人事固為極難解決之問題，但因經驗鍛鍊，辦法改善，未嘗不可謀補救之道，要不可因噎廢食，坐誤時機。此外則民眾組織亦為土地陳報成功之要件。陳報之異於測量者，前者須藉民力，後者悉由政府承之。若人民組織不健全，則力量不集中，政府即無所憑藉。幸現在各省之保甲編制，漸見成熟，推行土地陳報，或不致感甚大之困難也。

### 三、整理地籍辦法綱要

#### 1. 前題

(一) 由各省省政府主持分期舉辦全省土地陳報：舉辦土地陳報，由省政府命令今行之較易，設使由縣政府自行發動，則豪強劣紳為保持其自身利益計，難免不從中阻撓，省政府功令較重，縣政府若能嚴厲執行，豪劣自亦效跡。主辦機關應按照行政院頒佈辦理土地陳報綱要第二條之規定由財政廳會同地政機關辦理。惟舉辦之時，萬不可全省同時施行，其原因有三：第一，各縣情形不同，縣長辦事能力有優劣，民情風俗有善惡，須預先加以調查，選定數縣試辦以開風氣。而後推行。第二，全省同時舉辦，主持機關必致顧此失彼，指導人員缺少，工作易流於草率。第三，土地陳報成功之要件，在於有健全之幹部人材，使全省同時舉行，必須訓練大量幹部人材，但陳報既畢，勢須遣散，幹部人材一壞五日京兆之心，則工作進行之精神無形逸散矣，而政府所用訓練之經費亦多，是為極不經濟

者。有此三點，土地陳報應分期實行，不可倉卒將事，全省施行。浙江省土地陳報之失敗，即坐此也。

(二) 陳報方法應採用戶地兼問之原則：從陳報本身言之，其意義與按戶問地之方法相合，即由人民自己陳報其土地於政府，惟此項辦法，所慮者為人民匿報或謊報，政府實無法控制。職是之故，遂有人主張，與其令業戶陳報，不盡確實，不如完全由政府編查為愈，此即按地問戶方法之由來，吾人以為此兩方法，各有其弊，如僅由業戶陳報，固虛實難稽，但僅由政府之編查，則土地權利義務關係，亦無從明瞭，譬如正式土地測量，必隨之以登記，而後始可言地籍之整理。是以兩法相合，則有互補之利。故辦理土地陳報，應預先確定戶地兼問為辦法之原則。再從行政院頒佈之舉辦土地陳報綱要觀之，其內容亦重視戶地兼施之原則，不應躡等以求，自召失敗也。

#### 2. 事前準備

##### (一) 省政府方面：

(a) 擬定土地陳報辦法，施行細則，陳報辦事處組織章程，糾紛調解辦法，及一切圖冊單據之樣式，籌備開始。

(b) 籌辦經費，土地陳報既藉民力，則極應避免向人民收費，此點人或視為末節，不知關係成敗，實至大也。故在陳報以前，先確定不收費之原則，以堅人民之信心，始能收效。至經費之籌措，吾人以為在今日縣地方財政困難之下，似應由省政府統籌為宜，或撙節經常經費，或息借商款，或挪用他項款項，要

在當政者因事制宜，以各地已往經驗衡之，每縣辦理土地陳報所需費用不過一萬元至二萬元左右（註十四），倘每年能完成二十縣，則每年所費最多不過八十萬元左右，在省財政中或不致有甚大影響，而一勞永逸之圖，即定於是也。

(c) 訓練幹部人材：陳報方法雖云簡單，但勘界繪圖編號等繁重工作，亦決非未受訓練者所能勝任。故訓練人材實為首要，以事實為例，浙江初辦土地陳報，對於此點未能注意，後以進行遲緩，推動困難，派員赴各縣實地考察，皆認為多數縣份在於人材難以羅致，實施查址、編號、劃段、繪圖，更非經過訓練不辦（註十五）。蕭縣土地陳報成功之原因雖多，而預先招收鄉鎮辦事員百餘人，加以嚴格之訓練，造成健全之幹部人材，實為成功之要因（註十六）。惟辦理陳報人材，應由省集中訓練，一則經費節省，一則教材統一，俾將來推行之時，無紛歧支離之弊。至訓練人數之多寡，則視其推行區域之大小而定，假定每縣平均為二百鄉鎮，則每縣至少須五十人。倘以每省平均八十縣而論，分四期舉辦，每期二十縣，則幹部人員須一千人，始克有濟。訓練教材，除章則、辦法、技術而外，應多注重實地練習，俾不致臨事失措。

(d) 劃分區域：土地陳報既應分四期舉辦，則須先分割為四區，每區約包括二十縣左右。劃分之原則，以符合現行之行政督察區為最善。因行政督察區現已遍及十餘省，業見成效，每區包括十縣左右，設每

期舉辦二十縣，則可選擇兩個辦理較比完善之督察區首先實行。同時行政督察區之用意既在輔助省政府執行監督指導統籌之任務，則土地陳報工作當可責成行政專員負責辦理。

(e) 選擇時期：陳報與編查皆屬外業工作，故辦理之時期，不可不加以選擇，氣候寒冷，雨雪載途，固於工作之進行大有妨礙，但在草木蔥茂，坵隴不分之時，陳報編查工作亦皆不易推行。設全省分為四區，期於二年完竣，每年可辦完兩區，第一期之陳報編查工作以在春初為宜，第二期則可在秋實之後，因此時田畝中無作物之妨礙，利於進行。惟此種時期之選擇，要在地方政府之因時因地以制宜，吾人在此不過提出其重要性而已。

#### (二) 縣政府方面：

(a) 訓練下級人材：省政府所訓練之陳報員為陳報中堅份子，担任技術及指導等工作，而非陳報之重要份子，重要份子為鄉鎮長，保甲長，小學校教職員，及對當地土地狀況熟悉之地保與縣政府之冊書等。此時省政府所訓練之陳報員既已到縣，可分批下鄉，將以上之人員加以訓練，遇必要時，鄉鎮長亦可調至縣政府受訓。

(b) 組織各級陳報辦事處：陳報辦事處之組織為政府與人民之集體，其組織健全與否，足以影響陳報工作之效率及成敗。惟此項組織應與行政系統相符，茲就縣及縣以下之行政系統，分陳報辦事處為三級，



縣政府設總辦事處，縣長兼處長，副處長則可由省派陳報指導專員充任之，專任技術之工作，縣政府科長及當地素有聲望之紳士皆由縣長聘請為委員，分別指定其工作。區（或區署）設區（或區署）辦事處，由區長兼主任，並聘請當地紳士為委員，其職責在於宣傳指導與監督，不負責實際技術責任，但陳報單之散發與收集，應由區署辦理。鄉鎮（或保聯）設鄉鎮（或保聯）辦事處，由鄉鎮長（或保聯主任）兼主任，此外加入縣派陳報員一人（即在省受訓者）與小學校校長教員及熟悉當地土地情形之地保編為編查隊，鄉鎮長及保甲長則專負報告業主陳報之責任。鄉鎮辦事處為陳報之最低級組織，負責獨重，應常由縣辦事處或區辦事處派員指導監督。

(c) 調查全縣對於土地之社會風俗習慣，以備陳報時之參考。

(d) 宣傳、宣傳之功用，在於解釋人民之誤會，增加人民之信仰。可仿做江蘇蕭縣辦法，籌設擴大宣傳週，務使全縣人民皆知陳報之用意，陳報之方法。

(e) 備置簿冊單據：最重要者如陳報單，坵地草簿，坵領戶冊，戶領坵冊等。

(f) 備置木標：按坵插標為編查之根據，甚關重要，故坵標宜由政府備置，形狀既可劃一，且可免去業戶自備坵標之困難。

(三) 民衆方面：

(a) 完密之組織：陳報須假藉民力，前已言之，

惟民衆無嚴密之組織，力量不集中，即無法利用，如以辦理陳報成功之地方而論，蕭縣，當塗等處保甲組織業已完成，廣西之鄉鎮村街組織異常嚴密，政府功令一下，即可動員全體。故於陳報之前，民衆必先有完善之組織，始可望底於成。

(b) 深切之了解與同情。政府辦理陳報雖以財政為出發點，而實際對人民益處甚多，如土地糾紛之解決，租稅負擔之公平，皆可由陳報而完成。故人民非對此有深刻之了解與同情，不能推行盡利。使之了解與同情方法，在於政府之宣傳與措置，此不可不注意及之。

### 3. 陳報程序

(一) 編查步驟：

(a) 先行劃分鄉鎮之界限，有與他縣毗連者，則按內政部二十年頒佈之縣行政區域整理辦法大綱辦理，以重法令。

(b) 每一鄉鎮再劃分若干段，段不可過大，過大則編查不易，亦不可過小，過小則單位太多，一段以一千畝左右為準，並每段繪成輪廓圖，編定段號。

(c) 催令業戶按坵插標，標上註明業戶姓名住址畝數。

(d) 編查隊履地繪畫坵形圖，鱗次櫛比，編定坵號，並將號碼註於標上，然後在坵地草簿上註明標上之業戶住址畝數，再註明編查員自測估之畝數，最後按全省一致之標準分類方法鑒定其土地之地質等狀況，以為將來改訂科則之依據。

## (二) 陳報步驟：

(a) 利用保甲制度分散陳報單於業戶，陳報單以戶為網，惟一戶土地散在兩鄉者，則應分單陳報，以便對照。

(b) 依標填號，業戶於收到陳報單後，即應依已註明號數之坵標，於陳報單中填寫每坵土地之號數，連同證明文件，送往鄉鎮辦事處。

(c) 鄉鎮辦事處收到陳報單及證明文件後，應與坵地草簿比較是否相同，故數如有差異，應另冊登記，以備查大。

(d) 查大，如編查陳報之故數或其他情事有較大之差異時，應履地查大。

(e) 一切錯誤糾正以後，應即在鄉鎮公所公告，十日後無異議，陳報工作即告終了。

(三) 調解糾紛：我國地籍紊亂已久，積弊已深，潛伏之糾紛必不在少，陳報時此種問題必紛至沓來，調解之方法，由縣府、法院及地方代表，合組糾紛調解委員會為最善，倘移歸法院，則程序繁複，影響陳報工作甚大。

## (四) 編造冊籍

(A) 鄉鎮辦事處查大公告完畢，所有坵地草簿及陳報單均經校正無誤，即彙交區辦事處，遇必要時區辦事處得舉行抽查，然後彙交縣辦事處，縣辦事處即憑造冊籍。

(B) 坵領戶冊：坵領戶冊以地為網，按坵地草簿騰寫，舉凡土地之面積，坐落，土質，等則，業戶，

佃戶等項目，以詳明為主，每冊以一段或數段為單位，冊端附以段坵形圖，庶使圖冊相應。

(C) 戶領坵冊：戶領坵冊以戶為網，按土地陳報單填寫，內容最重要者為業戶真實姓名及住址，所領坵數，土地之等級，科則之高下，賦稅之多少，以為編造徵冊之張本，但坵領戶冊與戶領坵冊須互相呼應，不可紊亂，始能保持戶地糧三者之聯系。

(五) 頒發管業執照：按行政院頒佈之辦理土地陳報網要第十一條規定「呈驗之證明文件，應隨時驗明加蓋驗訖圖章，當場發還，並附給陳報單收據，將來憑據發給土地管業執照」，管業執照為陳報後之重要證據，且為將來推收過戶之根據，自應慎重為之，然多數陳報縣份，每於陳報工作竣事後，久不發照，或因校正陳報錯誤所致，但稽時過久，易滋弊端，是不可不慎也。管業執照應以坵為單位，以便土地之轉移。

## 4. 賦制改革

(一) 改訂科則：土地陳報之功用在於整理地籍，地籍整理完竣，必隨之以稅制改良，始達到整理田賦之目的。稅制中最重要者為科則之改訂，我國田賦，自昔因壤別田，具有等差，後以地籍失實，賦稅繁增，早失公允，故改訂科則，允為陳報後之首要工作，惟是改訂科則之標準甚多，如何抉擇，亦為一亟應研究之問題，有主張以收益為標準者，有主張以地價為標準者，有維持舊有之科則者，有將舊有之糧攤於舊有之地，而另定新溢地之科則者。吾人以舊有科則，桑田滄海，早失真象，而新行標準如

收益地價等因爲課稅之理想標準；但實行時，估價手續之繁重，收益調查之困難，皆可想象而知，即使無此種困難，而陳報條件是否合乎以上之標準，此種標準又是否合乎今日之國情，殊難遽下斷語。吾人以爲從實行之簡便，標準之固定，及今日地方狀況而論，江蘇蕭縣以地質分等級爲改訂科則之標準，尚不失爲一種穩妥辦法。茲將該縣之辦法，述其涯略，以供各地之參考（註十七）：陳報以前先由總辦事處規定地別，名稱，辨別方法，填寫標準，分發各鄉切實遵照查填，鄉鎮辦事人員於編查地號時，按照各垵地別，據實填入地號草冊。俟全縣覆核統計工作完成後，即根據各鄉土地類別統計，以地質爲中心，參照地價高下，產量多寡，環境優劣，從事詳定等級，全縣土地計分四等：青沙江淤等屬一等；碱沙乾淤等屬二等；劣沙山地等屬三等；凡全碱不毛，溝荒，山荒及河身公路地，目前確無顆粒生產者均列作預則，暫時擬不徵稅。一等地每畝正附稅合計征銀元二角五分；二等地二角二分；三等地一角八分，此其辨理之大概也。

（二）確立推收制度：推收制度即土地經買賣分割後，至政府登記其土地權利轉移變更之法律手續，設使土地已有轉移，而政府之籍冊不隨之更改，則歷時一久，戶地又失聯系，地籍必又紊亂，土地陳報又將失其效用，有田無報，有報無田等情形，率由是而造成。確立推收制度本甚簡單，但亦須依據數種原則：第一，辦法應力求適應人民之方便；第二，手續力求簡單；第三，應取消契稅或減輕稅率，然後始能推行盡利，使完善之推收制度得以確立。

，則報隨地轉，地隨戶易，土地陳報之功能可以永存不替。

（三）改良征收制度，政府因無冊籍可據，徵稅不得不假手於冊書，此輩上則欺瞞政府，下則魚肉人民，收不入官，欠不在民，飛洒詭寄，爲所欲爲。陳報既已成功，征收應力避中間人之假手，應使人民直接交納爲原則。至於征收機關之內部組織，則核算，收款，掣串三者應分別獨立，藉收分工之效，兼杜中飽之弊。

#### 四、結論

整理土地爲國家百年大計，中山先生亦以全國土地測量完竣爲完成縣自治要件之一。但整理土地澈底辦法爲正式測量，土地陳報不過治標之法，惟此兩法雖有標本之分，而實際則相輔爲用，如辦理陳報之縣份坵圖業已完備，調查亦已就緒，於將來實施土地測量，自可收事半功倍之效。故吾人以爲辦理陳報並非摒棄測量。測量優於陳報者在其技術；陳報優於測量者則在其適合目前之需要。至於現已開始辦理正式測量之省份如江蘇，浙江，江西等省，自審財力較優，人民負擔不至因測量而再行加重，積極推進正式測量，自屬得當。但財力不足，地瘠民貧之省份，不應坐待經費有辦法後，始舉辦正式測量，而任令人民負擔長此不均，地方財政永無出路。故舉辦陳報實爲當務之急。以事實爲例，江甯縣每年田賦實征數，至多未過五成，通常祇能征起三四成。而陳報以後，田賦開征，初限內即征起五十四萬餘元，已超過六成；次限實征期內，共征起十三萬餘元；共計有六十七萬餘元，已在七成以上，總

計二十二年度共征起九十餘萬元，至九成以上。與以往各年比較：二十年實征數最少，不過二十三萬餘元，計增三倍；二十一年實征數最高，亦不過四十七萬餘元，計增一倍。蕭縣經陳報後溢出四萬餘元，江都溢九萬餘元，當塗溢十一萬餘元，此尚係減低稅率後之溢額。陳報之功效，由此可見矣（註十八）。

總之，近年來各地方政府深知樽節，努力建設，雖稍收效果，而去自力更生救亡圖存之途尚遠，其癥結所在則為今日地方財政基礎之脆弱，不足以推動積極之政治，雖然與民休息固非惡政，惟環顧今日國家之地位，民族之危機，不得不從積極方面設法，趨向建設之途。故在今日整理地籍，改革田賦，謀財政之出路，實具有深長之意義也（註一）張森：田賦與地方財政，地政月刊四卷二三期

## 合刊

（註二）南昌縣見：江西省土地局，江西省土地行政報告書（二十四年）十四頁

江甯縣見：江甯縣政概況土地陳報十一頁

蕭縣見：財政部整理地方捐稅委員會，江蘇省蕭縣土地陳報概略十一頁

當塗縣見：財政部整理地方捐稅委員會，安徽省當塗縣土地陳報概略十九頁

陝縣為南開大學經濟研究所研究人員赴豫考查土地陳報得自豫省財政廳之數字

（註三）江蘇省土地行政報告，地政月刊四卷四五期六九四頁

（註四）江西省土地局，江西土地行政報告書（二十四年）一頁

（註五）張森：舉辦土地陳報應如何實施之商榷，地政月刊二卷五期七一〇頁

（註六）中國地政學會擬請修改土地法意見書，地政月刊三卷一期三十頁

（註七）董浩：中國土地整理之鳥瞰，二十五年九月十六日大公報經濟週刊

（註八）江西土地行政報告書（二十四年）十四頁，二十二頁；江蘇省財政廳，江蘇省土地陳報紀要，二十三至三十六頁

（註九）湖北省民政廳：湖北整理土地紀要，第二編清丈與登記

（註十）浙江省民政廳：浙江省一年來的土地行政，七十四至七十五頁

（註十一）同上

（註十二）蘭谿實驗縣政府：蘭谿實驗縣清查地籍紀要

（註十三）同註八

（註十四）土地陳報經費：江甯縣一萬八千二百八十五元；當塗縣二萬元；蕭縣一萬五千七百九十九元；江都一萬七千六百二十三元；沛縣一萬一千一百六十七元；江陰八千一百六十五元；最少者為揚中

五千一百七十三元

（註十五）浙江省民政廳：土地陳報特刊，二十七至二十八

# 人事管理

第二卷第一號  
要目

人事管理網要  
 銀行人員舞弊之機會及方法研究  
 舞弊與待遇  
 會計上之舞弊與法律上所謂之舞弊  
 科學管理實施方法之檢討  
 店員與售貨效率  
 人事消息

顧炳元  
 章雲保  
 屠哲隱  
 周心榮  
 顧鼎吉  
 張一夢

總發行：

上海華龍路八十號  
中國人事管理學會

定價：

每冊國幣貳角預訂  
全年六冊國內連郵  
國幣壹元國外貳元

頁

(註十六)蕭縣縣政府：蕭縣土地陳報工作概要(油印本)乙

二頁

(註十七)同上 乙十二頁，丁三頁

(註十八)江甯縣政概況，土地陳報十三頁

財政部整理地方捐稅委員會：江蘇省蕭縣土地陳

報概略十六頁八表

財政部整理地方捐稅委員會：江蘇省江都縣土地

陳報概略十五頁六表

財政部整理地方捐稅委員會：安徽省當塗縣土地

陳報概略二十六頁七表

# 中外月刊

（版出日一月一十年五十二國民）

一期  
十卷

封面（法總理里昂白倫演說四感）	插圖（六十餘幀）	中外論壇（五則）	中國動向	國民大會延期的前瞻後顧	日本對華政策之新進展	英日在華北經濟衝突的現階段	日本在華經濟勢力的解剖	世界展望	比利時中立與歐洲政局	日軍部之行政機構改革案論	英國擴軍與集體安全
				龔弘	黎世芬	朱鶴賓	丁道謙		紀碩夫	周天固	洪道鏞

近東之反英運動與遠東之抗日運動	英蘇海軍協定與遠東	新聞界	青島新聞事業概況	漫談雙十節南京的報紙	人物	張羣	桑島主計	隨筆	中外風光	第二次全國童子軍大檢閱巡禮	太平洋中一個囚島
屈哲夫	凌遇選		凌遇選	黎世芬		林夢波	蔣廷黻	思琦		母愛的歌讚和哀悼	龔弘
						光華	貢波士	鳳三立		哲文	律岩

定價	內國	全年一元	(費郵速)
	外國	三元	(費郵速)
零售每期		一角二分	

號四七一路郵建京南 社刊月外中

## 地方自治確立前省縣權限之調整

沈乃正

民國二十一年第二次全國內政會議，內政部提縣政改革案內，爲如次的建議：

「現在各省縣間，不僅國家行政權與地方自治權未有確切之規定，即省與縣間之行政權，亦無明白之劃分。以致權限混淆，應屬於縣者，省及各廳或新而不與，或濫加干涉，不應屬於縣者，又往往強使行之。……本部有鑑於此，現正參考各國成規，根據本國狀況，擬訂省縣權限劃分辦法，將省之權限採列舉主義，不列舉者統屬於縣。縣在其法律範圍內一切行政，不受省之拘束。」

民國二十二年一月十七日，內政部呈行政院公牘中，關於省縣及中央權限之規定，復爲具體之建議如次：

「確定縣事務之範圍，使不與國家及省之事務相混。國家及省事務之劃定，採列舉主義，縣事務之劃定，採包舉主義。○（一）除法律別有規定外，凡具全國一致性質者，爲國家事務。○（二）除法律別有規定外，凡關係兩縣以上，或具全省一致性質者，爲省事務。○（三）凡不屬於國家及省之事務，均爲縣事務。以上三類事務之劃分以法律定之……縣政府辦理縣之事務時，倘其處分無與國家或省之法令相抵觸者，省政府不得干涉之。」

民國二十五年五月地方高級行政人員會議時，內政部

對某君條陳改善地方行政原則一案，簽注意見第十二項中，仍維持該部歷來之意見，主張省縣間之行政權應加明白劃分，而於縣組織法中，增訂「縣事務」一章。即某君改善地方行政原則條陳第六第七兩項中，亦有縣日常政務，縣長有處理之全權；……依法令應由省府各廳處自行辦理之事務，不得任意委卸於縣」等語。雖未明言省縣職權應加劃分，然既謂縣長有全權處理之事務，省府各廳處有不得任意委卸之事務，則法令須將省縣事務加以劃分，當亦爲某君所默認之先決條件。至於在野人士之談縣政者，亦莫不病省之任意干涉縣政，與任意委卸事務於縣；而其改革方案，亦多數主張明定省縣職權之分際，俾何者爲縣府之事務，何者爲省府之事務，法令上得一明確規定。蓋其建議，與內政部所提省縣權限劃分之方案，無多出入。

作者以爲內政部對於現時省縣關係上之病象，診察頗爲正確，惟對於此種病象所提出之醫治方案——即內政部歷來主張之省縣權限劃分方案——則未敢苟同。茲將作者不敢苟同之理由，及認爲可行之方案概述如次：

現時省縣關係上病象之一，爲省對縣委任的事務太多。此種事務，或由省自行委任於縣者，或由中央委任於省，省又以之委任於縣者。以上級機關所發動之事務，委任於下級機關之地方政府執行，原非病象；蓋國家設置地方政府主要目的之一，即爲就地執行上級機關令辦之事務。

是以執行上級機關令辦之事務，為縣政府之天職。今若於法令中，劃分省縣之事務，使在省權限內之事務，即不得委任於縣，非在縣權限內之事務，亦不得委任於縣；則中央及省，設非在縣政府外另置特種地方機關，以執行必須委任之事務，即其施政自由，將因縣政府事務之確定，而受剝奪。此其流弊，何可勝言。

然則省對縣委任以事務，何以視為病象曰，此之所以成為病象者，實因省於委任事務時，不予縣以執行該事務必要之經費。（包括執行事務所必須添加人員之薪給及辦公費），而每令就地籌款，或變更縣預算以應付之。補救之道，惟有確立縣預算制度。縣預算一經確定後，非依法律，不得以省令變更之。但省於核准縣預算時，得通盤籌劃，在縣預算收支適合原則之下，將省欲委任於縣辦理之事務，擇其可由縣負擔者數種，列入縣預算之歲出中，其於核准縣預算時未經列入，及核准後臨時發生之令辦事務，須由省寬籌經費，發給縣府，督令執行。至於核准縣預算時，所得列入縣預算中開支之令辦事務，不必加以種類之限制，亦不必加以數量之限制。各省於縣預算收支適合範圍之內，得因地制宜於每年度開始時，決定列入縣預算開支事務之種類，及其數量。其未經列入縣預算之令辦事務，與臨時發生之令辦事務亦不必加以種類之限制，與數量之限制。凡省財力之所能及，並可由省於令辦時同時發給執行經費之事務，均得由省令縣辦理之。縣不得拒絕，且亦不應拒絕。所以省而外其他軍事及特種機關依法定程序，所委任於縣辦理之事務，祇須同時發給充分執行之

經費，縣亦無推諉不辦之餘地。蓋縣若拒絕執行，試問由何機關執行之乎？

易詞言之，省及上級機關對縣事務之委任，應以縣預算控制之；而不應以省縣事務劃分之方法控制之。內政部以為現在省對於事務之「不應屬於縣者，又往往強使之」，故欲劃分省縣職權，確定縣之事務，俾縣得拒絕執行縣事務以外之令辦事務；殊不知任何事務，莫不應由縣執行。此乃普通地方政府之天職，不能與特種地方機關，若統稅局，郵政局，電報局之有其確定職務範圍，不應執行任何委任事務者可比。況誠如上文所言，省及上級機關以事務委任於縣，原非病象；惟不付以執行之經費，乃成病象。今如以預算控制之，使縣預算外委任之事務，必須附以執行之經費，則病象已除，又何需省縣事務之劃分，致使上級機關失其委任之自由，甚或於地方上添設駢枝機關，以執行特種事務耶？因委任而不附以經費故，乃根本限制其委任，是因噎廢食，此省縣事務劃分之不可行者一也。

抑有進者，年來政令集中之呼聲甚高，所謂各省「求治太急，政令太繁，萬緒千端，兼營並鶩，轉使政入迷途，百舉俱廢。……嗣後各省政府對於各縣地方行政，務宜統籌全局，集中政令。……分別緩急，權衡輕重，督促各縣次第舉辦。」今若以縣預算制度之確立，控制省之令辦事務，則政令集中，將為必然之結果。蓋在縣預算控制制度之下，省所令辦事務，非列入縣預算，即須由省另籌執行經費，發給縣府。縣預算中，於收支適合範圍內，既不能無限制列入令辦事務，省又不能無限制另籌經費，則各省



自必因地制宜，分別緩急，權衡輕重，而祇以中心事務，令縣辦理。若是，則政令之集中將在經費限制之下，迫省實行；而各省於決定中心事務時，仍得保持因地制宜之權衡，亦屬顯然。是以預算控制，亦可視為最富彈性之集中政令之辦法。

現時省縣關係上病象之二，為事務之「應屬于縣者，省及各廳或靳而不予，或濫加干涉」。此內政部所指陳，其言深中時弊，實無容疑。惟該部建議之救濟方策，則採「省縣權限劃分辦法，將省之權限採列舉主義，不列舉者統屬於縣，縣在其法律範圍內一切行政，不受省之拘束」。其意殆謂凡法令所劃歸於縣之事務，省不得干涉之。此則因省府對於縣政濫加干涉，故將一部份事務，劃歸於縣，而使其部份之縣事務，完全脫離省之行政控制；此又未免因噎而廢食也。

作者以為欲免除省對縣政濫加干涉之弊，不宜劃出一個事務範圍，使縣於此事務範圍內，脫離省之干涉；應就縣府各種行政行為之性質，分別規定對每項行為，省干涉權，在程度上所應有之高下寬嚴，以資救濟請申言之。

就原則言，省既立於監督縣政府之地位，則縣政府任何事務，均應在省可得干涉範圍之內。就我國現時實際情形而論，省干涉縣政之權，尤不應以法定縣事務範圍束縛之。蓋現時行政之黑暗，莫過于縣。積弊之深，亦莫過於縣。全國一千數百縣中，求其縣政清明者，十無一二。省政府數目較少。賢能者亦較多。過去經驗，縣政比較整飭者，大都得力於賢能省府之干涉。以縣事務範圍束縛省府

之干涉權，將使縣政府一部份脫離上級機關之管束，此其危險，可想而知，不特縣政積弊，有賴省府之干涉以臻盡善；即新政之推動，亦推賴上級機關之干涉而猛進；蓋縣政府之因循敷衍，係普遍現象。依過去經驗，督察較周，則結果較善，故以縣事務範圍束縛省府及其他上級機關之監察能力，尤非所宜。省府之干涉權，既不應以縣事務範圍限制之，是以欲免省府干涉過濫之弊，惟有就縣府各種行政行為，詳考其性質，而分別規定省府所得干涉之程度。

何謂干涉之程度？改單一制國家對於地方政府之行為上級官署可以加以干涉，加以監督，乃事例之常。但干涉監督之程度，則高下寬嚴不一，大率視某種行為之重要與否而定。就法國而論，最高最嚴程度之干涉，只行使於地方政府行為中最重要之幾種；如地方預算決算之制定，地方公債之募集，及關係於地方鐵道街車等之重要行為是也。對於此種行為，地方政府在實施之前，須先呈請上級機關核准之。上級機關於核准此種行為時，須審查其是否合法，並須審查其是否適當。審查其合法與否者，上級機關比照法令，考究其與法令有無抵觸，而加以客觀裁定之謂。審查其適當與否者，上級機關就公益及其他原則，考究其是否妥貼，而加以主觀裁定之謂。凡地方政府之行為，須由上級機關審查其合法與適當者，則上級機關干涉之權能甚大，蓋所謂適當與否，係一種主觀見解，極無確定之標準故也。是以此種干涉權，為最高最嚴者。其次，為對於法令特定之幾種地方政府行為。於其實施之前，雖亦須呈請上級機關准許之，但上級機關於准許之時，只能審查

其是否合法，而不能審查其是否適當。合法則准許之，不合法則駁斥之或糾正之；至於其是否適當，則上級機關依法須信任地方政府之自由裁量，不得加以主觀之裁定。地方政府於此只須為合法之措置，上級機關即無駁斥修正之權。故此種干涉權，為較低較寬者。以上兩類行為，均須於實施前呈准之。此外不關重要之行為，地方政府得先行實施，惟於事後呈報其經過於上級機關而已。綜合言之，干涉之程度，可以分為下列數種：其一、為行為之須於事前由上級機關審查其合法，併其適當與否，始得執行者。其二、為行為之僅須由上級機關審查其合法與否，即得執行者。其三、為行為之可以先執行，而後報告者。

我國上級官署對於下級官署之干涉監督，無程度上加以差別之確定制度，但亦非全無類似之見解。嘗考我國行政習慣上，所謂某事件須呈請「核准」者，某事件須呈請「備案」者。「核准」「備案」雖無確定意義，但顯有輕重之分。上級機關對於核准之事件，干涉較嚴；對於備案之事件，干涉較寬；亦為通常之見解。現行中央及各省行政法令條文中，亦極多規定某事件須呈請核准，某事件須呈請備案。或稱核准，或稱備案，亦顯有事件輕重之分，監督寬嚴之別。但詳考事實，則其區別又含混之至。就慣例言，區別之時少，混同之時多。是以有下級機關呈請核准，而上級機關指令備案者。亦有下級機關呈請備案，而上級機關指令核准者。亦有「核准備案」四字，於呈令及法令中，緊接聯續使用，表示其為同一意義者。亦有法定備案之事件，而上級機關就主觀意見，嚴厲駁斥，詳加修正者。亦

有法定核准之事件，而上級機關對於違法部份，亦不加以指正者。亦有事件執行之前，呈請核准或備案者。亦有事件同時執行，同時呈請核准或備案者。亦有事件執行之後，始經呈請核准或備案者。於是上級機關對於某種行為干涉權程度之高下無由區分，而干涉權之寬嚴亦無由確定。至於「報告」一語，法令公牘中，亦時常見之，惟都作為普通語解釋，更無法律上確定之意義，但大致於事後報告經過時用之耳。

作者以為欲控制上級機關干涉權或監督權程度之高下寬嚴，必須先有區別之標準。我國習慣上，既有區別「核准」「備案」二者之含混見解，則應利用之，而嚴格確定其意義。然後對於下級機關之各種行政行為，應衡量其須由上級機關事前「核准」，抑僅須事前「備案」，抑僅須事後「報告」。

參考單一國家行政監督程度上之區別，嗣後對於「核准」「備案」「報告」三者，應以最高法令，確定其意義如次：核准者，上級機關有權審查其合法與否，併其適當與否之謂。凡下級機關行政行為之須核准者，上級機關須因其不合法而駁斥修正之，亦得因上級機關之主觀見解以為不適當，而駁斥修正之。核准並須於事前為之。是以核准權，為上級機關最高最嚴之監督權。備案者，上級機關有權審查其合法與否之謂，但不得審查其適當與否。適當與否之決定，上級機關須信任下級機關自為之；以保持下級機關在合法範圍內之自由裁量權。凡下級機關行政行為之須備案者，上級機關須因其不合法而駁斥修正之；但不得因

其不適當而駁斥修正之。備案亦須於事前爲之。是以備案權，爲上級機關較低較寬之監督權。「報告」者，上級機關有權於事後接受經過情形之敘述，以資存查參考之謂。凡行政行爲之須報告者，下級機關得先予實施，事後報告。惟經報告之行爲，上級機關仍須審查其合法與否。其所以異於備案者，備案爲事前合法與否之審查，報告則爲事後合法與否之審查；蓋所以予下級機關先行實施之便利也。是以責令報告權，爲上級機關最低最寬之干涉權。就上開「核准」「備案」「報告」之意義，可見下級機關對於須經核准之行爲，實無自由裁量之權，僅得提出建議，以資核准耳。惟對於行爲之僅須備案與報告者，則於合法範圍內，其自由裁量之權，實甚廣泛；而於僅須報告之行爲，則更得先予執行之便利。

「核准」「備案」「報告」三者之意義，既已確定，然後可以用此三者，衡量縣政府之各種行爲，而定其應向省政府或其他上級官署呈請核准，呈請備案，或報告之。此衡量縣政府各種行爲之工作，初視之，似極繁重；但此種衡量工作，實不自今日始。誠如上文所言，現時中央及各省行政法令中，對於多種行爲，早已確定其應經「核准」「備案」或「報告」。現在祇須就現行中央及省法令中所見核准備案或報告之規定，參照上開新定意義，酌加修正；其未有規定，而能預見其將發生之行爲，則補充規定其應核准備案或報告。其不能預見之行爲，則待其發生時，陸續以事例定之。

由是而知確定，「核准」「備案」「報告」之意義，以控制

省政府對縣政干涉之程度，不過舊制翻新，實行至易。一切中央及省之法令，除參照新定意義，稍加修正補充外，亦無需特種法令，以分別羅列必須「核准」「備案」或「報告」之行爲。

各省對於現行省法令核准備案報告各規定之修正補充，應聽各省自爲之，俾各省於衡量縣府各種行爲之輕重時，得因地以制宜。惟中央爲備各省之參考，對於干涉最嚴之「核准」，與干涉最寬之「報告」兩極端，未嘗不可提示幾種原則。關於「核准」可提示之原則例如：（一）縣府財政上重要行爲，如稅目之變更，稅率之增減，公債之募集，公產之處分，以及預算決算，須由省府核准。（二）縣府行爲之有限制人民自由，增加人民負擔之結果者，預由省府核准。（三）縣府之重要計劃行爲，如年度施政計劃，舉辦事業計劃，須由省府核准。關於「報告」可提示之原則，例如：（一）縣府技術上之行爲，如工程公共衛生，農作物改良等之實施，僅須向省府事後報告。（二）縣府應付緊急事態之行爲，如防疫，防汛，防匪，祇須向省府事後報告。（三）縣府執行業經核准或備案之計劃，綱領，章則之行爲，祇須向省府事後報告。

惟原則之提示，勢必空泛。最好辦法，此刻不提示任何原則，而祇使各省屬行「核准」「備案」「報告」三者之區別，並促使其儘量擴大「備案」及「報告」二者之適用範圍，以增加縣府之自由裁量權。待各省已將省法令中關於核准備案報告之規定，參照新定意義加以修正補充，然後中央可以搜集此種法令，將「核准」「備案」「報告」之行爲，分別歸

納。羅列而成爲核准類之行爲，備案類之行爲，與報告類之行爲。然後就此三類中所列之各種行爲，加以研究，並抽象的規定每類之通同性質。參照每類行爲之通同性質，即可規定何種性質之行爲，應由省府核准；何種性質之行爲，應由省府備案；何種性質之行爲，應向省府報告。於是「核准」「備案」「報告」三者應如何適用於縣府之各種行爲，始有客觀之原則可據。此種原則，中央自可加以主觀之修正。然後以此原則，提示於各省，以備各省此後重行整理「核准」「備案」「報告」三類行爲時之參考。此則於各省之事實中求原則，再就原則以改訂事實。較之於制度實施之前，即抽象的提示空洞原則，妥善多矣。

於此，有須附加說明者。「核准」「備案」「報告」三者，性質上須就行爲而爲規定，不得就事務而爲規定。事務者，多種行爲綜合之結果。行爲者，舉辦一事務時，所需各種之活動。茲舉例說明之。某縣政府如舉辦自來水，則舉辦自來水，爲縣政府之事務。但欲舉辦自來水，必須繼續爲各種行爲。例如，其一，制定舉辦自來水之計劃，爲一種行爲。其二，制定舉辦自來水之預算，又爲一種行爲。其三，制定工程說明書，又爲一種行爲。其四，制定招商投標之規則，又爲一種行爲。其五，依照投標規則，實行招商投標開標，又爲一種行爲。其六，依照工程說明書，實施建築自來水，又爲一種行爲。其七，實行驗收工程，又爲一種行爲。其八，制定自來水收費規則，又爲一種行爲。其九，出水後給水於用戶，又爲一種行爲。省政府對於舉辦自來水一事務，得就其各別行爲，規定其應「核

准」「備案」或「報告」。例如，省府可於其舉辦自來水規程中，規定各縣舉辦自來水之計劃，由省府核准之，舉辦自來水之預算，由省府核准之；工程說明書，由省府備案之；招商投標規則，由省府備案之；招商投標開標之經過，向省府報告之；實施建築之經過，向省府報告之；自來水收費規則，由省府核准之；驗收經過，向省府報告之；給水於用戶之情形，向省府報告之。如上規定，則舉辦自來水一事務之九種行爲中，有三種比較重要之行爲，須由省府核准，亦即由省府於事前審查其合法，併其適當與否。有兩種次要行爲，由省府備案之，亦即由省府於事前審查其合法與否，但不審查其適當與否。尚有四種行爲，則僅向省府報告之，亦即先執行，事後報告，以備省府之存查。故曰：「核准」「備案」或「報告」，須就組成事務之行爲而爲規定，並非就事務本身爲規定。縣府於此種規定之下，對於三種必須核准之行爲，並無自由裁量之權，蓋省府對於之，可以任何主觀認爲不適當之理由，駁斥或修正之。至於其他六種須備案或報告之行爲，則縣府之自由裁量權，殊甚廣泛。蓋祇須在合法範圍之內，省府不得對此六種行爲，駁斥修正；而於僅須報告之行爲，則縣府並得先執行，事後報告之。

上文所言，乃以「核准」「備案」「報告」三者之嚴格區分，控制省府干涉權程度高下寬嚴之具體制度。或曰：事務之由縣府自動舉辦者，固可用「核准」「備案」「報告」者，以控制省府之干涉權。但如此種事務，縣府並未舉辦，而省府令縣舉辦之，且於令辦之時，對組成此事務之九種行爲

，事由由省府一一嚴密規定；此際縣府惟有照規定執行，則對此九種行為，縣府自由裁量之權，豈不因令辦之故，而全部消滅？曰，此言誠然，但可以一種補充規定救濟之。考一種事務之或由省府令辦，或由縣府自辦，不過原動力發源處所之差異，並不變更其事務之性質，亦不變更其組成該事務各種行為之性質。是以縣府自辦時，對於省府干涉權之限制，亦應同樣適用於令辦之時。易詞言之令辦時，對於某一行爲，省府應有之干涉權，不得超過自辦時對於該行爲省府應有之干涉權。今再就上文所引自來水之例，以說明此補充之規定。誠如上文所假設，自來水事務於縣府自動舉辦時，省府對於舉辦自來水之計劃，舉辦自來水之預算，及自來水之收費規則，有權核准之；亦即省府對於此三種行爲，得以任何主觀認為不適當之理由，駁斥修正之。縣府自動舉辦時，省府對此三種行爲之干涉權，既如此廣泛，則令辦之時，省府亦得就自來水之計劃，自來水之預算，及自來水之收費規則，自行制定規程章程則，或發布命令以干涉之。事實上省府雖未必如此多事，但縣府自辦時，對此三種行爲，省府既有核准之無限干涉權，則令辦時，自亦應有同樣程度之干涉權。至於其他六種行爲，即制定工程說明書，制定招商投標規則，實行招商投標開標，實施自來水建築工程，驗收工程，及出水後給水於用戶等六行爲，當縣府自辦時，省府對此六種行爲既僅有分別備案及責令報告權，——亦即事前或事後審查其合法與否之權——則當令辦時，省府干涉權之程度，亦不應超越於此。易詞言之，省府對此六種行爲，即在令辦

之時，仍須聽縣府自由裁量決定，分別呈請備案或報告，而不得由省府就主觀意見，自行制定規程或發布命令以干涉之。此際，省府至多僅得對縣府提示關於此六種行爲法令上之限制，以促縣府之注意免其行爲之違法而已。具體言之，凡縣府自辦事務時，關於該事務行爲之須由省府核准者，當省府令辦時，省府得就此行爲自動制定規程或發布命令以干涉之。凡縣府自辦事務時，關於該事務行爲之須由省府備案，或向省府報告者，省府令辦時，僅得就此行爲，提示法令上之限制，但不得制定規程或發布命令以干涉之，若是。則縣府自辦時，所加於省府干涉權之限制，已移而準用之於令辦之時。是以無論某事務係自辦或令辦，省府對於該事務各別行爲之干涉權，已受同樣程度之限制；而縣府之自由裁量權，亦決不因令辦自辦之不同，有何伸縮。惟此層規定，亦須著之最高法令，以資遵守。

縣府既於「備案」與「報告」兩類行爲下擴大其合法範圍內之自由裁量權，但其對省府之考成，則不得拒絕之。考成與干涉，不同干涉者，於縣府之行爲，規定之，限制之，使其不能自由裁量，自由活動。考成者，對於其行爲不加干涉，但於行爲已畢，事務已舉，然後由省府考核其事務之結果，與成績以定獎懲之謂。是以考成權之行使，決不妨害縣府之自由裁量。考成，通常以「視察」行之。就行政原理言，如能嚴其考成，則對於行動之干涉，即放寬亦無害。是以嗣後各省之於縣，應儘量擴大「備案」「報告」二者之適用範圍，而於監督權之行使，則應側重於考成。

綜上所言，不外確定「核准」「備案」「報告」三者之

意義，以擴大縣府之自由裁量權，以解救省府對縣政濫加干涉之病象。但在此制度下，任何縣政事務，均未完全脫離省府之干涉。惟其干涉之程度，則受控制耳。至於省縣事務劃分，使縣之事務，不受省之干涉，則在現階段之縣府情形下，危害匪淺，上文已說明之。此省縣事務劃分之不可行者二也。

省縣事務劃分，勢必至形成省縣關係上之一種新病象。所討論此問題之前，請先研究現時省縣在事務工之關係若何？

考現時省與縣之事務，並未有何區分。現行省組織法僅言：「省政府……綜理全省政務」。現行縣組織法僅言：「縣政府……處理全縣行政」。此種授權方法並非創例，學者稱之為概括或籠統式之授權。法國市之授權，即其一例。但所謂「全省政務」，與「全縣行政」，係包舉一切事務在內。是以除少數法令特設禁止或別有規定外，任何事務，只須其能於省區域範圍內辦理者，省均得舉辦之。任何事務，祇須其能於縣之區域範圍內辦理者，縣亦均得舉辦之。無所謂某事務非省之事務，故省不得舉辦；亦無所謂某事務非縣之事務，故縣不得舉辦之事例。其惟一之例外。為中央已舉辦之事務，省自不能重複舉辦，中央及省已舉辦之事務，縣自不能重複舉辦。且「全省政務」，當然包括各縣行政在內；而所謂「全縣行政」，原不過「全省政務」之一部份。省之職權，既在「綜理全省政務」，則省於各縣境內，任何事務，亦均可舉辦，且任何事務，均可收歸省辦。一若中央於之各省境內，任何事務均可舉辦，

任何事務均可收歸國辦者相同。綜上法律授權之特點，得如次之結果：凡事務省未舉辦者，各縣可於其縣境內舉辦之；縣未舉辦者，省可於各縣境內舉辦之；各縣已舉辦，而省亦欲舉辦時，省可收歸各縣已舉辦者為省辦。中央之於省，其情形亦大致相同。茲舉電話為例。省未於縣境內辦有電話者，縣可設立縣辦電話。縣未於縣境內辦有電話者，省可於縣境內設立省辦電話。縣如已有縣辦電話，而省亦欲辦全省電話網者，則省可收歸縣辦之電話為省辦。故電話一項事務，稱之為省事務可，稱之為縣事務亦可；蓋法令上對於省縣事務，原未劃分，而將縣之行政，視為「省政務」之一部份故也。

但此種情形，並非施行法令之結果而實係我國數千年來，下級地方政府與高級地方政府，向不為事務劃分之事實所造成。現行省縣組織法之規定，原不過以此事實，著之法律耳。省縣事務混同制度之根深蒂固，於此可見。然省縣事務混同之制度，自有其優點。省可舉辦任何事務，縣亦可舉辦任何事務，此舉辦之自由，使有能力之省府與縣府，得多所建樹，此其優點一。省未舉辦之事務，縣得舉辦之，縣未舉辦之事務，省得舉辦之，使事務舉辦之機會較多，此其優點二。省縣事務混同，縣居下級官署之地位，當省擴張其事務範圍時，不致引起省縣職權之紛爭，此其優點三。省縣事務混同，當省府廢職，縣府可以無限制在縣境內擴張其事務範圍，亦不致引起省縣職權之紛爭，此其優點四。省縣事務混同，或由省舉辦，或由縣舉辦，可以因時因地及因省縣之財力人力，為事務之適當支

配，此其優點五。

明乎省縣事務混同之優點，乃可與言省縣事務劃分所能引起之新病象。病象維何？即省縣事務一旦劃分，則凡事務之劃歸於省者，縣不得舉辦之，劃歸於縣者，省不得舉辦之；省縣各失其舉辦事務之自由，此其病象一。凡事務之劃歸於省者，省不舉辦，縣亦不得於縣境內舉辦之，凡事務之劃歸於縣者，縣不舉辦，省亦不得舉辦之；於是此事務即因之停頓不辦，此其病象二。事務劃分，立法技術上必難確定其分界，即使分界明確，省縣越權，勢不可避免，於是引起職權之紛爭，此其病象三。事務劃分後，省縣之貧瘠低能者，將感事務範圍之過廣，富裕有為者，將感事務範圍之過狹，不能因時因地及因省縣之財力人力，以伸縮其事務之範圍，此其病象四。抑有進者，現階段之縣府，除少數例外，皆吏治腐敗財力人力兩感匱乏，以事務範圍劃歸縣府，使省不得代之舉辦，則多種縣事務，將永無舉辦之日，殆可斷言，此事務劃分之不可行者三也。

或問省縣事務劃分，既有上述各弊，何以歐美地方政府多數採採事務劃分之制？曰，歐美採採事務劃分之制者，亦多感事務舉辦之不自由，職權之紛爭，及地方行政腐敗，上級政府無由干涉諸弊端。惟歐美先進國家之所以屬行事務劃分，其主旨不在增進行政效能，而有更大更重要之目的在。目的維何？即以事務劃分，保障地方人民之意志，使其能支配地方事務是也。是以事務劃分，均見於聯邦國家，與自治權業已確立之國家。聯邦之邦，與自治團體之地方政府，自有與全體人民或國家不同之意志。為確保此

意志之遂行，自必以一部份政務，劃由該意志支配。此事務劃分之真諦。我國地方自治權，一旦如能確立，則事務劃分未嘗不可試行。但在今日，所謂自治權者，不過法律上預期將來可得發生之事態。至於實際，則各縣除極少例外，並非官式之縣參議會，亦付缺如。則省縣事務劃分，試問其目的何在？增進行政效能耶？則上文已舉出此制度所將引起之病象。確保遂行地方人民之意志耶？則地方人民之意志安在？

抑各國所劃定地方政府之事務範圍，莫不以之授予民選之代議機關，或民選之公務員；未有以之授予不受民意控制，併為任命產生之下級官署者。至於以任命產生之下級官署，若縣政府者，與直屬之上級官署，若省政府者，於其間求治權之均衡，求事務之劃分，則未之前聞。充其量，不過如上文所言，就組成事務之行為，予下級官署以適度之自由裁量權而已。蓋任命產生之下級官署，如付以事務範圍，則在此範圍內該官署上既不受上級官署之控制，下又不受民意之制裁，形成統一國家內無數獨立之官僚政府，其不合理，無待贅述。要之地方政府如不為上級官署之代表，即當為地方民意之代表。為上級官署之代表時，則任何事務，均應受該上級官署之控制；為民意之代表時，則任何事務，均應受民意之控制。若謂下級地方官署自有下級地方官署之意志，故應劃定事務範圍，以遂行此意志，曠觀古今，無此前例。有之，亦惟若我國軍閥時代各省武人之專政而已。此就原則言，省縣事務劃分之不可行者四也。



省縣事務混同，為我國歷史上傳統之政治習慣。一旦以事務劃分制度根本變更之勢難實行。且上級官署之省與下級官署之縣，其間之事務劃分，不能以第三者之法庭，或類似法庭之機關以維護之。蓋行政官署上下級之關係，以維持命令服從之紀律為第一要義。設省府之行爲，縣府以爲逾越其事務範圍，可以訴諸法庭或其他第三機關以求裁判，則省縣間訴訟繁興，命令服從之紀律，將盡被破壞。是以即在先進法治國家，對於行政上級官署之行爲，亦惟當其損害人民權利，因人民之訴請，始得由普通或行政法院干涉其行爲。至於因上級官署侵犯下級行政官署之職權，而可由下級行政官署訴請法院，或其他第三機關裁判者，則事例少見；其破壞紀律之弊，亦所難免。

省縣事務劃分，既不能用第三者裁判之方法以維護之；則欲保其實行，必須上級官署之省府，崇信法治，自動的不爲越權之行爲，以侵犯縣府之事務範圍。他國之事務劃分制度，亦全賴此種法治習慣以維護之。然在我國，除少數例外，普通官署，自擬稿以至核稿判行人員，但知政治之作用，不知法令之尊嚴，欲其根本改變素來省縣事務混同之觀念，確守法定事務範圍，恐非易事。況省又爲縣之上級官署，平日專制獨斷，習以爲常耶？故不如就「核准」「備案」「報告」等之固有習慣，略加改定，以擴大縣府之自由裁量，較爲平易。此省縣事務劃分之不可行者五也。

作者於上文指出省縣事務劃分制度之弊病時，已將可作代替制度之各點，詳細說明。茲再綜合說明此代替制度

之要點如次：

一、依傳統習慣，省縣行政權，聽其混同，不加劃分。法令對於省縣之授權，可以保存現行省縣組織。法之概括授權辦法，亦可採用最近立法院通過縣自治法第二章縣事項之列舉方式。但無論列舉或概括授權，凡縣之事務，仍全部得受省之干涉，並得由省舉辦之。

二、確立縣預算制度，省於核准縣預算時，在縣預算收支適合之原則下，得於縣預算歲出門中，列入省欲令縣舉辦之事務。但縣預算一經核准後，非依法律不得由省變更之。所有令辦事務之未列入縣預算，與預算核准後臨時發生之令辦事務，均須由省寬籌經費，發給縣府。此種補助經費，應包括縣府在執行該令辦事務時，所必須增加人員之薪給在內。在附發經費之條件下，省委任縣府以事務之權，不受任何限制。

三、確定「核准」「備案」「報告」三者之意義，使省府對於縣政之干涉權，受程度上高下寬嚴之控制。擴大「備案」與「報告」二者之適用範圍，以維護縣府之自由裁量權。除控制其干涉之程度外，任何縣府事務，均不脫離省府之監督。

以上所言，乃縣自治權確立之前，省縣政府權限調整之辦法。至於縣自治權確立之後，此種制度，仍可適用。惟此際自治權之活動範圍，殊甚狹隘。是否應變更制度以放寬之，則當視將來地方人民之自治能力以爲斷。



論省縣之關係，不免聯想及於中央與省之關係上連制度是否可以準用於中央與省之關係，姑不於此具論。願讀者深思之。

(註一) 見內政部出版第二次全國內政會議報告書二一二頁，縣政改革案，本部對於縣政改革之方針第三項。

(註二) 見內政公報一卷三期，二五八頁呈行政院為內政會議，議決修正縣組織法關於縣行政部分各要點請轉咨立法院酌核修正。內政部省縣職權之劃分主張，又見該部「改革省制具體方案」。(內政公報六卷二十期七七五頁，公函行政院秘書處)

(註三) 見行政院秘書處編印：地方高級行政人員會議議題及參考資料，「對於改善地方行政原則條陳簽註意見選錄，內政部簽註」，第四頁。

(註四) 同上，改善地方行政原則條陳第二頁。

(註五) 於此內政部亦曾表示意見如次：「中央與省政府各廳處交縣政府舉辦之事，每每責令縣長就地籌款，病民害政，其流弊不可勝言。考其原因，要在縣預算制度不能成立」見內政部對於改善地方行政原則條陳簽註意見，(甲)第二項。

(註六) 增設特種地方機關之弊病，學理經驗均可證明參考 (Herman Finer: English Local

Government, 1933, pp. 160-163)。

(註七) 內政公報六卷十七期七一二頁，內政部咨各省政府，咨請督令各廳籌議集中政令辦法切實施行。

(註八) 參考拙著：法國地方政府 (清華大學政治系講義)，等五十一頁至五十四頁，又一百〇三頁至一百〇四頁。

(註九) 法令中或用「核定」兩字，但其意義與「核准」相同。

(註十) 「核准」「備案」當分輕重，可於「內政部對於縣市自治法及施行法草案之意見」第三項中見之。其原文如次：「縣自治法草案第二條：『縣之廢置及其區域之變更應經國民政府核准』。關於縣之廢置及區域之變更，宜分別規定。蓋縣之廢置關係行政區域之興華，且印信須由國民政府頒發，固必須經國民政府之核准；至于縣區域之變更，僅係縣與縣間之界線問題，擬規定由內政部核定，呈行政院備案。既於管轄系統較為明顯，且於職權輕重，有所區別。」此節頗足以代表一般區別核准備案兩語之含混見解。

(註十一) 為確保「核准」「備案」「報告」之實行起見，應於確定「核准」「備案」「報告」意義之法令中，同時規定：凡應核准而不呈請核准，應備案而不呈請備案，應報告而不報告者除

責令其核准備案或報告外，上級機關對於其行為，並得撤銷變更或停止之。但於此有須附加說明者。此處之所謂撤銷變更停止，係本於上級機關對於下級機關普通應有之行政監督權：不能與依訴願法，因人民之訴請而為之撤銷停止變更相混。二者並行不背，但前者以保全行政監督權為目的，後者以保全人民之權益為目的，實係兩種完全不同之程序。

又本文中所謂之「不適當」，與訴願法上之所謂「不當」，意義當然近似，但亦不必完全相同。作者於本文中不用「當」與「不當」之慣用名詞，意即欲故示區別。

(註十二)於此有須重加說明者，凡先執行事後報告之行為，如其行為違法，省府仍得於事後撤銷變更或停止之。且因業已執行之違法行為，所發生懲戒法及民刑法上之責任，負責人員仍應依法處分。易詞言之，法令上事後報告之規定，並不能解除負責人員在懲戒法及民刑法上之責任。

(註十三)現時中央法令，對於縣政之行為，亦有規定每種縣政行為，須由省府核准或備案（如現行縣組織法第十三條第二項及第十五條）。亦有規定每種縣政行為，須由省府核准，中央備案：或省府轉呈中央核准（如現行縣組

織法第八條及第二條）。對於此種規定，既見諸中央法律，省府自無權修正補充，當由中央自行參照新定「核准」「備案」之意義，修正補充之。

(註十四)參考 W. F. Willoughby: Principles of Public Administration P. 34.

(註十五)現行省組織法第一條：現行縣組織法第三條

(註十六)參考拙著：中國地方政府之特質與中央之控制權清華大學社會科學一卷二期三一六頁又拙著：法國地方政府清華大學政治系講義第四四至四五頁

(註十七)最近立法院（九月四日）通過之縣自治法，第二章內，例舉縣之事項凡十二項。但此種列舉規定，並無劃分省縣事務之效果。蓋該法並未規定此種事項省不得舉辦。反之，所列舉之事項，中央及省均有其管理機關，而此等主管機關，在縣境內所得舉辦之事務，則初無限制。是以縣自治法之不劃分省縣事務，與縣組織法完全相同。（參考內政部對於縣市自治法及施行法草案之意見第七項，見沈乃正編：中國地方政府資料，第二編，第三類，第二篇）其所不同者，即縣組織法所稱「全縣行政」，今由縣自治法分析為十二項，並於第十二項中規定「其他縣自治事項」

# 中國經濟

(第十號)

## 目次

經濟短評	關於中英信用貸款 佛郎贬值之意義	經濟問題	中國金融資本之研究 本下上半期中對外貿易的特點	經濟思想	農民之歷史的性質 帝國主義資本輸出論(續完)	經濟史	關於「亞細亞的生產方法」的問題	經濟各科	蘇俄最近的財政經濟	編後
------	---------------------	------	----------------------------	------	---------------------------	-----	-----------------	------	-----------	----

秦鏡志	王宜昌	胡文著	不同文著	向坂逸郎著	譚輔之著	雷哈德著	劉亞生著	伊部政一著	金著三著
-----	-----	-----	------	-------	------	------	------	-------	------

編輯者 秦鏡志  
發行所 上海南京路四馬路二三號上海雜誌社  
定價 零售每冊一角 預約全年二十冊

以概括一切耳。(參考拙著：中國地方政府之特質與中央政府之控制權，清華大學社會科學，一卷二期，三三五頁關於市組織法)(註十八)。參考拙著：The Local Government of China, The Chinese Political And Social Science Review, Vol. X, H, No. 1, Pp. 17

9-198.  
(註十九)例如，英國各級地方政府之法定事務，係授予各級民選議會。法國省之事務，係授予省參議會而不授予省長；市之事務，係授予市參議會，而不授予市長。



## 中國都市交通管理權與交通整理

鄧裕坤

三十年前，世界各國都市警察，除偶為維持秩序，周旋於車輛駕駛人之間；或為保護老弱及兒童穿過危險街道外；他無有關於交通指揮之任務（註一）。迨至汽車成為交通工具後，遂使都市交通問題，日趨複雜。又因車輛肇事事件之激增，愈使現代交通問題，益趨嚴重。警察固負有保護人民生命財產之責，因之，冀求交通便利與安全之交通整理指揮，遂無形中成為警察之新添重要職責矣。

實則，若以現代都市交通問題之複雜與其嚴重性，良非具有專門訓練之交通行政人員與執行者，不足以勝任。實是之故，美國急進者，竟思於警察局之外，另設交通管理局，以董其事，使交通整理事務，完全劃出警察執掌範圍。但此理想之實現，殊非易事。蓋以另立機關，費用勢必增加。次則因兩者職權之不易劃分。警察職權中，固含有少許交通整理之任務，而交通整理職權中，自亦含有少許警察任務之可能（註二）。是此另立機關，專司交通整理之理想，既難實現；而交通整理任務，遂仍盡萃於警察機關與警察之身矣。

近代都市交通問題，既日趨繁複與嚴重；解決之道，惟有注意於交通警察之訓練與交通警察組織之健全。關於受有適當訓練交通整理人員之價值，美國柏克利警察局隊長特納氏（Clarence Taylor）曾謂：「受有適當訓練之交通警察，實為社會上無價之資產。在民衆之前，被視

為明顯的政府代表，其命令常即為政府之命令。並其自身，則負有一城市或一州毀譽之責。交通安全教育運動之成功或失敗，亦即其職責。苟能盡力於預防失事，則其為一城市所節省者，當數倍於其薪餉之數。且尚能使街道之運輸，達於安全與經濟，以減低一城市人民之生活消費也。」

英國首都警察廳幫辦廳長曲利甫（Halker Tipp C.B.E.）亦有言：「假使在職有年之警察，能成為實際交通專門人才（事實上應如此），他們的價值，不獨在道路設計，即在城市設計，亦極重要。因伊等為計算一城市交通流之性質與其方向之最優良人員也。」

惟交通人員訓練之重要，尚非本文所擬論及者。本文所欲討論者為警察機關交通管理部份之組織與管理權。關於此層，英國特納氏曾稱：「一完善之交通科，應包括一切屬於交通警察之任務」。又言：「駕駛執照及汽車註冊，俱為車夫與車輛適當管理之根本條件。無之，則於交通警察，大有妨礙。而在道路上禁制違反交通規則之汽車及駕駛人之權力，即行喪失。」又美國交通專家麥克林道克氏（Mille Mechnock）亦云：「一城市所有關於交通法令之執行，及交通指揮之活動，應集中於交通警察科。」日本高橋雄對於所論交通亦曾謂：「汽車電車等之機件檢查，及司機者之試驗給照等，照例為交通警察之中樞機關應

負之職務。

美國汽車司機執照之發給，其權雖多屬之於各州政府；而司機人之考驗，則委諸地方警察機關。在積彩城（*Profit*）警察局，因有駕駛執照之設立，凡申請駕駛執照者，須先有地方警察機關之簽字，證明其考試合格，方由州政府發給之。他如哥倫比亞特別區駕駛人亦由警察機關考驗之。

吾國各都市交通，因時代之進展，漸亦成爲各都市重要問題之一。解決之法，惟有求事權之統一。然現今情形。吾國各都市除少數地方，如武昌、漢口、青島、綏遠等地，關於車輛登記檢查部分，歸警察機關辦理外。餘如南京、上海、及杭州等市交通管理權，因市組織法之規定，不能集中於警察機關；致使警察機關之都市交通整理，進行異常困難。按上海、南京、杭州各市組織法，關於交通管理之規定如左：

上海市舊有組織條例，關於汽車、馬車、貨車、人力車、腳踏車，取締之職權，屬之於公用局。修正上海市政府組織規則，水電、煤氣，交通等事項，仍須屬公用局職掌範圍。南京市政府組織法，關於市內交通暨車輛之經營、檢驗、登記，則屬之於工務局第一科公用股。修正杭州市政府組織規則，關於管理及監督各種車輛肩輿、大小船舶，及其他交通器具事項，關於檢定車輛、船舶之駕駛、及發給憑照事項，均屬之工務科第四股。

實則都市交通管理權中，以檢驗車輛與考驗司機，爲交通整理所亟宜備具之職權。果爾，則對於車輛肇事，不

論事前預防，或事後處理，自均便利多矣。茲申論之如下：

（一）調查戶口，爲警察機關所執掌。對於車主、司機，以及保戶調查認識，自較正確。一旦發生事故，處理自爲容易。反之，苟以其他機關管理，監督車輛及司機人，例如交通警察對於取締違規車輛、紀錄車輛號碼，報請核辦。在警察機關，對於車輛登記，既無底冊。違規者，如不將真實姓名住址，相告，即須向辦理車輛檢查機關查詢。既費時間，處事不能敏捷。有時且不得正確。如前爲防空演習，關於車輛燈火管理通知書，每分局有二三百封，無從送達，即其明證。

（二）車輛由警察機關管理，即可依平日各種交通統計，及執行取締之實驗，於檢查車輛，考驗司機時，予以必要之注意。

（三）車輛直接由警察機關管理，則於破壞公安事件發生時，即時可以救濟。如車輛肇禍，開車逃去，即可依照牌號，查明車主車夫，傳案訊辦。否則，警察機關對於某牌號，究爲何人駕駛，即不易查知。有時因時機關係，對於有逃亡之虞者，應付更爲困難。

（四）司機人、車夫，直接歸警察機關管理，監督，則司機不敢藐視警察，即易於守法就範。服從指揮。人力車夫之年幼殘弱者，亦易於取締。

（五）在考驗司機、登記車夫時，得便予以交通知識之訓練，藉以減少交通之危害。

（六）警察機關，得便將司機、車夫，爲有組織之訓練

。作為義務警察，以為防止偵緝犯罪之協助。例如武昌，如乘客遺失物品，即可報告公安局，如數覓得，以武昌之車夫，有組織訓練也。

廿三年七月，內政部召集各都市交通警察專員會議，以各都市車輛管理，司機致驗事宜，尚未能一致歸由警察機關辦理，乃有「關於車輛登記，管理及司機人之考驗，應歸警察機關辦理。惟車捐一項，仍由各該地方依照向例征收。但牌照手續費，則歸警察機關收納」之決議。同年十二月奉內政部頒布陸上交通管理規則第五條規定：「各種車輛，均須先向警察機關或其他主管機關登記，經檢驗合格，發給號牌及行車執照後，方准行駛。違者，按車輛種類分別處罰。」

然吾國各行政機關現象，凡已有職權，無論大小輕重，均不肯輕易放棄。杭州省會公安局，為便利全市交通整理，增進交通安全計，曾一度向杭州市政府請求，將是項車輛檢查，司機考驗事宜，劃歸該局辦理。並申明除牌照手續費外，關於車捐一項，仍為市政府收入；委由公安局代收彙繳。至在杭州市區開設汽車行，運貨汽車行，販賣公司，汽車修理廠，製造廠，材料廠等營業執照，則請撥

照其他營業執照准領辦法，由各分局呈轉總局，轉請填發云云。其用意至善，然卒因格於舊例，未獲結果。

吾國各都市交通，日趨繁複，前已言之。今後欲使警察機關，對於交通整理，作有效之處置，則於其與市政府之交通管理職權上，予認為實有根本調整之必要。否則警察機關，對於街道交通整理工作效率，未由增進也。

註一：麥克林道克博士著街道交通管理學第十二章第一百八十五頁。

註二：特納著交通警察訓練手冊第一章第五頁。

本文參考書籍雜誌及法規如左：

一、Dr. Miller McClintock: "Street Traffic Control"

二、Clarence P. Taylor: "Traffic Officers Training Manual"

三、仲笑劉大勳譯高橋雄針著交通警察概論。

四、The Police Journal Vol. IV No. 13 January 1931  
Vol. IX No. 1 Jan-Mar 1936

五、上海特別市組織條例及修正上海市政府組織規則  
則南京市政府組織法修正杭州市政府組織規則

# 局 託 信 央 中

壽 險	火 險	水 險	汽 車 險	意 外 險	代 理 運 輸 報 關	公 共 團 體 購 料	政 府 機 關 購 料	儲 蓄	軍 人 儲 蓄	公 務 員 儲 蓄	信 託 投 資 其 他 信 託	定 期 活 期 信 託 存 款	業 務 種 類
-----	-----	-----	-------	-------	-------------	-------------	-------------	-----	---------	-----------	-----------------	-----------------	---------

埠 各 址 局

處 理 代 或 局 分 有 設 均 號 六 二 一 路 口 漢 海 上

章 詳 有 備  
寄 即 索 函

## 去 北 西 到 西 北 去

由 必 為 均，中 漢 往 南，水 天 往 西，雞 寶 達 通，北 西 貫 橫 路 本  
 者 著 最，紀 勝 不 多，勝 名 蹟 古 綫 沿。利 便 臻 益，返 往 旅 商；徑 途  
 鎮 興 會；門 龍，林 關 之 近 附 站 陽 洛，山 嵩 嶽 中 之 近 附 站 師 偃 如：  
 嶽 西 之 近 附 站 陰 華，關 谷 函 古 之 近 附 站 寶 靈，柱 破 流 中 之 近 附 站  
 附 站 陽 咸，台 五 華 翠 之 近 附 站 安 長，池 清 華 之 近 附 站 潼 臨，山 華  
 漢 之 近 附 站 陵 茂，墓 妃 貴 楊 之 近 附 站 坡 窺 馬，陵 諸 康 成 武 文 之 近  
 路 本。值 價 覽 遊 有 均，史 國 載 或，化 文 關 或，墓 諱 衛 霍 及 陵 帝 武  
 ○ 利 便 為 最，北 西 行 旅，適 舒 位 座，車 鋼 備 新

啓 局 理 管 路 鐵 海 隴



## 辦 案 易 言

趙恆榮

作者以前服務於司法界有年，其從事行政，自民國十八年一月起，蓋八年於茲矣，此八年中，經辦案件，無慮數千百計，自問對於行政，雖不敢云富有經驗，然亦頗有一得之愚，茲本其所得，拉雜書之，以載諸本刊或亦研究行政者所樂於一閱乎。

## 一、辦案與辦事之區別。

凡從事於政府機關之人員稱公務員，其所辦之事稱公事，故辦事者，公務員所辦之事之總稱也，其範圍頗廣，舉凡為公家購買一物，或招待一客，皆可謂之辦事，若辦案則其範圍較狹，僅為前者之一部分，語其性質，通常必須經過簽呈與擬稿之手續，此兩者區別之大概也，以下先言簽呈，次言擬稿。

## 二、簽呈。

## (甲)簽呈之意義

簽呈者，即凡一案件，先簽擬辦法，呈請長官核閱，俟核定後，再行依照擬稿之謂也，亦有不經簽呈手續，而即擬稿送判者，但不如先經簽呈，然後擬稿，之較為慎重，故除簡易案件，可採用簽稿並送辦法，以期敏捷外，凡較為繁要之案件，均以先行簽呈為宜。

## (乙)簽呈之方式

簽呈本無一定之方式，然比較完善之簽呈，其於事件經過與理由，及其所擬辦法，均必有相當之說明，此與

法院之判決，必有事實理由及主文三項，其方式殆無二致，茲附列簽呈方式如左。

## 1. 擬核准中央政治區域土地規劃委員會，關於規劃中

央政治區域之建築物及道路事宜，所擬各件簽呈。

查前據內政財政兩部，南京市政府，會同呈報勘定中央政治區域乙種圖地段四至界址情形，請鑒核等情到院，經飭據各部會審查報告，以(一)中央政治區域之界址，以內政財政兩部，及南京市政府所勘定者為準，(二)各機關建築地址，由中央政治區域土地規劃委員會規劃之，但關於實業部之建築地址，應由該會先行劃定，(三)各機關之建築式樣，由中央政治區域土地規劃委員會擬定原則，呈院核定，請鑒核，並先據孔副院長函呈，以關於規劃中央政治區域之建築物及道路事宜一案，業經召集會議，並經決議三項，(一)本委員會定名為中央政治區域土地規劃委員會，(二)中央政治區域土地徵收，以行政院為主體，徵收經費，由市政府查照成案，擬定概算，呈院核定後，令由財政部，負責向銀行抵借支付，徵收手續，由市政府負責辦理之，徵收期間，以三個月為限，(三)土地上初步整核定，仍由財政部併向銀行抵借支付，併入地價內平均分攤，由領地機關擔負之，請鑒核，各等情，經併案提出本院第一九九次會議決議通過，並經報告。

中央政治會議，暨分別呈咨函令，其他應行補充事宜，復經令飭中央政治區域土地規劃委員會，迅即議定，尤注意（一）原圖案中未有之機關，如軍事委員會，全國經濟委員會等，應如何分配地段。（二）需地較多之機關，如軍政財政等部，應如何補充地段，以期妥善。

旋據南京市政府，呈送中央政治區域附近道路系統圖，及土地使用支配圖，請鑒核，並續據該市政府，呈為據財政局簽呈，擬將中央政治區域附近土地使用支配圖內，所定之公園區，改為政治區域住宅區，經飭據工務局擬具修改圖，請鑒核，各等情，均經交中央政治區域土地規劃委員會議復。

又關於指定各國公使館建築地址一案，前據南京市政府呈復辦理情形，經提出本院第二〇四次會議決議市府核定各號准予通過，並由市府即行徵收，其餘各號，著中央政治區域土地規劃委員會，覆勘呈核，並經分令遵照。

又前據南京市政府，呈為擬具中央政治區域乙種圖中山路南部分地價拆遷費預算表，請核示一案，經飭據內政軍政財政三部及該市政府審查報告，以中央政治區域需用土地面積，雖前定為二一〇六畝，然事實上恐不敷用，關於地價概算總數，不便即行規定，擬請規定徵地發價標準四項，（一）凡人民執有旗產產權證件者，每方照例發給六成地價三元六角，即由財政部向中央銀行抵借支付，（二）每方四成地價，應交市政府者，於每機關領地時照給，（三）青苗及定著物補償金，如有必要，應查照南京市土

地徵收補充規則之規定辦理，（四）旗民生計費一項，為數甚少，無庸列入地價內等語，提出本院第二〇八次會議決議通過，並報告中央政治會議，暨分別呈咨函令，各在案。

茲據孔副院長函呈，以關於規劃中央政治區域之建築物，及道路事宜一案，現經中央政治區域土地規劃委員會擬具報告書兩件，連同所擬各件，請提會公決等情前來，察核該委員會所擬各件，大體尚屬妥適，特分別說明如左：

（一）關於中央政治區域各機關建築地盤分配圖，查中央政治區域建築計劃圖案，應採用乙種圖，已由本院第一七八次會議決定，並經中央政治會議核准備案，又乙種圖地段四至界址，應以內政財政兩部及南京市政府所勘定者為準，亦已經本院第一九九次會議決定，及報告中央政治會議，並分別呈咨函令，惟軍事委員會，全國經濟委員會等機關，原圖案中並未列入，又原圖案所列之機關，如軍政財政鐵道等部，均需地較多，原定畝數，尚不敷用，自宜妥為設法補充，以資分配，茲該委員會以原有地畝，不敷分配，其南面地畝，又已由市府出租，不便收回，特擬將中部由東西兩邊向外發展，而將國民政府及本院略向北移，使地面寬闊，便於布置，尚屬可行，所擬路線及各機關地位之布置，亦尚合理，既經該委員會特約專門人員，幾經審

慎，始製成此項圖案，並經該委員會一再開會決議，似可准予照辦。

(二)關於中央政治區域徵收旗地地價概算書，查此項地價概算，前此內政軍政財政三部及南京市政府審查意見，以中央政治區域需用土地面積，尚難確定，故認為未便即行規定總數。茲該委員會以新製圖案，已將地畝增加，其乙種原圖未經列入之機關，暨需地較多之機關均已酌量補充分配，特根據新製圖案所佔地段面積，擬具征收旗地地價概算，尚無不合，又該概算內附註各項，核與上述審查意見所定征價標準，亦尚相符。

(三)關於中央政治區域整理土地初步工程概算書，查此項整理土地初步工程概算，係就填塘土方，開闢土路，及園林等項工事計算，大體尚無不合，至其確實數目，自尚待施工時另行精細實測，該項概算內，業已註明。

(四)關於中央政治區域地價支付及各機關領地繳款辦法，查此項辦法，尚屬周妥，且與本院第一九九次及第二〇八次會議之決議案相符。

(五)借款合同草案，查中央政治區域土地征收，以本院為主體，征收經費，及土地上初步整理工程費用，均應由財政部向銀行抵借支付，本院第一九九次會議，已經決議在案，茲該委員會以關於征收旗地地價概算，及整理土地初步工程概算，已分別擬定，特根據該兩項概算擬具借款合同草案

，自無不合，所擬合同內容，亦尚妥適。

(六)關於中央政治區域附近土地使用支配修正圖，查前據南京市政府呈送中央政治區域附近道路系統圖，及土地使用支配圖，並據續呈修正圖，均經交該委員會核議在案，茲該委員會以(一)中山路北，中央黨部附近，按市政府所劃，為已定之文化機關建築用地，此項機關，是否與黨部有相連關係，及有無非文化機關需用此段地畝，尚難遽料，不如改為公用保留地，較為活動。(二)中山路以南，國府範圍東面，既留有公用地，及未定之文化機關建築用地，再西面全部，現為飛機場，尚未開放，且自西華門至秦淮河邊一段，已多為機關所用，雖間有民宅，亦甚稀少，若劃至秦淮河邊為止，均作公用保留地，亦非難事，且此地距政府機關太近，為住宅區，頗不相宜。(三)中山路以南，本院範圍之東西南三面，除第一公園之東，政治區域之西一段仍應照前案劃為公園區外，其南面保留二十公尺寬地帶，及東西兩面，按照原圖，各保留一方塊，為公用地，一可以保持政府機關之肅靜，二可備將來各機關萬一之擴展等理由，因將南京市工務局所擬之中央政治區域附近土地使用支配圖，略加修正，尚屬正當。

(七)關於南京公使館建築地址，查南京公使館建築地址，該委員會以原來履勘計劃，頗為適當，惟已

選各地，能否適合應用，應否再加選風景較優地點數處，俾易得各公使之同情，庶使館南遷，早日實現，尚有考慮必要，因決議由高委員再與外交部接洽，以期周密，自係為審慎起見。

如上所述，除關於南京公使館建築地址案，應俟該委員會另行呈核到院，再行辦理外，其餘各節，該委員會所擬似均無不合之處，如經院議通過，擬仍報告。

中央政治會議，並分別呈咨函令，當否祈核示。

2. 擬將陶樂湖灘地方選舉事宜，暫照國民大會代表選舉法附表所列辦理案簽呈。

查前據綏遠省政府主席傅作義電為國民大會代表選舉法附表二綏省第四選舉區，漏列沃野設治局，以陶樂設治局名義，列入甯夏省第一選舉區，不勝詫異，請查核更正一案，經交內政部迅即議復，並電復在案，茲據內政部呈明該案經過情形，請鑒核示等情前來，查綏甯兩省，關於陶樂湖灘之管轄爭執，尚待勘查核定在該管轄問題未經解決以前，國民大會代表選舉法附表所列之選舉區，因以呈准公布者為根據，而以陶樂設治局名義，列入甯夏省第一選舉區，尚難謂為不合，又前據甯夏省政府馬主席，電請於該管轄問題未經解決以前，由該省建築碉堡，以利戎機，當經復電照准，並分令內政軍政兩部及綏遠省政府知照旋據傅主席電請准由綏省建築碉堡，復以建築碉堡，與省界無關，電復傅主席知照，現在關於陶樂湖灘之管轄，既尚待勘查，其國民大會代表選舉法附表所列之選舉

區，亦自不能引為將來確定省界之根據，國民大會選舉法及附表，業奉

國民政府明令公布，礙難驟予變更，所有陶樂湖灘地方選舉事宜，似暫宜照國民大會代表選舉法附表所列辦理，至於關於該管轄問題仍俟將來勘查明確後，再行核定，擬提會決定後，指令內政部知照，並分令綏甯兩省政府知照，當否祈核示。

核示

以上所舉兩種簽呈，第一種敘述案件經過較多，其各處三字以上，均為已往之經過情形，茲字以下，為處理時之理由，前來二字以下，則為擬辦之理由，前後互相對照，則理由欄內所列各項，無一不有其根據，即關於中央政治區域之建築物及道路事宜，所以由中央政治區域土地規劃委員會規劃，亦自有其根據，蓋關於中央政治區域案之各項辦法，係由本院迭次所核定，此外別無法例可據，故對於以往之經過情形，敘述不能不稍為詳盡也。

或者謂簽呈所敘事實，不宜過於繁瑣，此自有其相當理由，但如過於簡略，則辨稿時，如另易別人，則不易明瞭案情，且長官審核，亦常苦隔膜，似不如詳敘經過，既可予辨稿者以便利，又可免上級審核人員調閱卷宗之繁，惟其文字宜簡括，最忌重複與雜亂，至於辨稿，則不必全照簽呈，因簽呈關係在對外，所敘事實，以詳細為貴，文稿關係在對內，所敘事實，以簡明為上，各有其不同之點也。

## (丙)簽呈時必須注意之條件

第一須調閱本案之前後卷宗，凡政府機關之命令，最忌前後歧異，若一案之內，而前後辦法兩歧，則必至使人無所適從，而有損政府之威信，故辦理簽呈，首先必調閱本案之前後卷宗，使經過情形，了然於胸，然後所擬辦法，不至前後兩歧。

第二須調閱與本案有關係之卷宗，前言政府機關之命令，最忌前後兩歧，此不僅指案件之本身言，即其他案件，與本案有關係，或性質相同者其辦法亦不宜殊異，公文中常有事同一律之言，即係以彼例此之意，譬如甲省請振，業經核准飭部撥發兩萬元，其後續呈請求照撥，則應核其所請之數目，是否與核准之數目相符，而不能任意增減數目或准駁，此就案件本身之辦法，前後宜求一致言之也，又如甲省請振，經核准之後，乙省亦復請振，則應核其情形，是否與甲省相同，斟酌擬辦，而不宜輕為准駁，致有厚此薄彼或輕重失衡之弊，此就案件性質相同，辦法不宜兩歧言之也，故簽呈時，不僅對於本案之前後卷宗，應調閱齊全，即其他有關係或性質相同之卷宗，亦必須調閱。

第三須參考與案件有關之法令，法令規章，為辦案之標準，未可忽視，凡辦理案件，如其所擬辦法，與現行法律相抵觸，固屬不可，即與現行規章或命令不符，亦非所宜，又現在社會人事日新月異，政府之法令，亦常有變更，往往同一案件，其以前所擬之辦法，在當時法令為有據，而今則其所根據之法令，或業已失效或變更，不復能以

為根據，故僅調閱本案前後及與有關係或性質相同之卷宗，猶不足以盡辦理簽呈應盡之能事，其於與有關係之現行法令規章，亦均有參考之必要。

第四須參考有關書籍或雜誌，時代之巨輪，既時在推進中，政治之演變，亦常在邁往不息之下，則從事行政之人，決非僅恃其過去之經驗與學識所能應付裕如，是可斷言，必於現代有關政治，經濟等書籍或雜誌，加以不斷瀏覽與檢討，庶新知既富，舊學未忘，於辦理任何案件，皆有得心應手之妙，古人所謂學而優則仕，仕而優則學，及日知其所無，月無忘其所能，皆係為學治事之要訣，凡為公務員，所當遵守勿渝者也。

第五須注意中央及地方施政狀況與民間疾苦，中央之施政方針，若有時而變更，則行政人員辦理案件之中心主旨，亦必隨之而異，其於各地方之施政情況亦然，於是政令可趨統一，效率可以增進，又所謂行政效率，非僅政府機關中之公事辦理敏捷為已足，必其到達民間，能發生善良之印象，然後其效率乃著，故凡辦理案件，對於民間之利病疾苦，必須深切注意，舉凡報紙所揭載，私人之著述，與專家所調查，凡有關政治經濟社會情況等，無不須隨時留意，庶於當前情狀，不至隔膜，處理案件，能動協機宜。

第六須充分研究與商討，就行政院現在處理公文之程序言，秘書政務兩處之下有組，組之下有科，每一案件之審核，皆須由科經組，然後達於秘書兩長，此其手續，不可謂不周密，顧科之一級，乃審核工作之第一步，如科之

中審核，能比較精詳，則組以上之審核工作，可因而減輕，是案件之在科中擬辦，實一重要階段，此在擬辦人員，自不能不加以充分之研究，顧一人之心思才力，不如二人之心思才力，商討之人愈多，則審核之效愈大，法院判業，採用合議制，即係為慎重研討起見，在辦理行政案件，雖不必採用法院合議制之形式，而其精意，究亦不妨酌予採用，即凡一案件之擬辦，不惟科員須與科長商討，即科長擬辦之案件，亦宜與科員商討，以收集思廣益之效。

第七必須尊重長官之意旨，行政人員與司法官不同，司法官有獨立行使審判之權，不受長官之干涉，行政人員，則以服從命令為原則，如遇案件，長官於交辦時，預有意思表示，不論其為口頭或書面，均應予以尊重，不宜任情復行，但如對於長官之表示，認為不當，或有疑義，或其他情形時，得附具意見，以供採擇。

右述各項，為作者個人向來對於簽辦案件所採取之態度，雖不能謂為業已達到完滿之程度，但凡屬公務員，果能於此教者，加以留意，則其於案件之簽辦，必能減少相當之困難，不至有遇事無從著手之感矣。

三、擬稿

(甲) 擬稿之意義。

凡一公文，必須經過擬稿判行繕寫印發等手續，茲之所謂擬稿，即係指公務員擬辦公文稿件而言，至於新聞記者所撰擬之新聞稿，律師所撰擬之訴狀稿，與夫教員學生所撰擬之講義稿論文稿等，雖屬同一性質，但不屬於本文所論之範圍。

(乙) 文稿之種類與性質。

文稿之種類，依照現行公文程式可分為呈、咨、函、令、批、及布告等，函之中有公函箋函兩種令之中有訓令，指令，及令三種，除箋函外，皆須以機關長官名義行之，又就行政院方面言，訓令指令，除對於直轄各部會署外，均須由主管部或會或署等長官副署，令及批示布告等，須一律副署，箋函則係以秘書長名義行之，亦有時以政務處長名義行之。

文稿之性質，有速件與最速件之分，速件最速件，大都富有時間性，須隨到隨辦，非遇有特殊情形，經長官許可者不得積壓至一日或二日以上，送稿時，並須分別註明，以便依類登簿。

(丙) 文稿之方式。

文稿之方式，各有不同，如呈文首，有用為呈請事者，今文首，有用為令飭事，或令違事者均無甚意義，可以不用，對於敘述案情，有用順敘者，如案查前據某某省政府，呈送某某規程，請鑒核備案等情到院，經交某某部核議在案，茲據該部核議呈復，以該省政府所送該項規程，尚無不合，請准予備案等情前來，應准照辦，……是為順敘之一種，有用倒裝者，如案據某某部呈稱，奉交某某省政府呈送某某規程，請鑒核備案一案，經詳加審核，該省政府所送該項規程，尚無不合，擬請准予備案，理合備文呈復鈞院鑒施行等情，據此，查此案前據該省政府呈送到院，經交該部核議在案，茲據前情，應准照辦，……是為倒裝之一種，以上兩種，各有用之者，但兩者比較，

以採用順敘為合理。

至於引用來文，有全體照錄者，有僅摘述要旨於正文，而另將全文鈔附者，前者僅可於來文詞句簡短時用之，若來文詞句較長，則以採用後者為宜，不惟可省繕寫人員之勞力，亦可予閱覽者以相當之便利，此其效率，較諸新式標點尤大。

(丁)箋函之方式

箋函在現行公文程式上，並無規定，但在行政院則應用之時頗多，茲附錄其方式如左：

(一)交辦箋函

奉

院長諭：

「某某呈為……」

一案，應交某某部。」

等因；相應鈔同原呈，函達

查照。此致

某某部

附鈔送原呈一件

行政院秘書長○○○

(二)再行交辦箋函

奉

院長諭：

「某某呈為……」

一案，應仍交某某部。」

等因；查此案前據該民呈請到院，經奉交

貴部在案，茲奉前因，相應鈔同原呈，函達

查照。此致

某某部

附鈔送原呈一件

行政院秘書長○○○

上述第一種箋函，有於「呈」字之上，用奉「院長交下」字樣，一案二字之下，用「奉諭交某某部」字樣者，一論兩奉，似不相宜，第二種箋函，有於「一案」二字之下，用「查此案，前據該民呈請到院，經交某某部在案，茲據前情，應仍交該部」等字樣者，將查案一段，列入於院長諭之內，亦不合理。

四、其他相需之事項

以上所述簽呈擬稿兩項，關於辦案程序，已略具梗概，但亦尚有需相助為理者，茲略舉如左：

(甲)簿冊之登記：凡經辦案件，如能按照其性質種類分別登記於定式簿冊之內，則遇有查閱之時，可以按圖索驥毫無困難，其於行政效率之增進，必非淺鮮，例如法院辦理訴訟案件，其登記簿冊，多至數十餘種，分門別類，綱舉目張，不徒便於檢查，抑且利於統計，行政機關，亦自不妨取法也。

(乙)書籍之購置：機關中之圖書室，固宜置備各種書籍，以為辦事人員閱覽參考之資，即公務員本人，亦宜常自備有益於其職務之書籍，俾可隨時閱覽，昔胡文忠公有言，吾輩為疆吏，應不惜鉅資，以購用可以師事之人，吾輩為公務員，甯不當時斥相當之費用，以購置書籍乎。

(丙)實地之考察：公務員處理公務，每多囿於紙片上之見解，與實際情形，不相融洽，故常有擬訂之計劃，不能見諸實行，所謂閉門造車，出不合轍，蓋比比然矣，倘能予以機會，俾為實地之考察，以增加實際之經驗，則其有利於行政效率之增進，亦必非淺鮮也。

(丁)各科之互助：案件遇有牽涉兩科以上者，應竭誠協商，各抒所見，以收彼此合作之效，不可稍存推諉之心，嘗見有會簽會稿，徒存形式，並無精神，此殊非實事求是之道，所當引為深戒者也。

(戊)秘密之恪守：凡經辦案件，即非機要文件，苟未至發表時期，亦不宜遽行洩露，以免有事先宣傳之弊，

若為秘密文件，則尤應嚴守秘密，不可或有洩漏，此在服務規程已有明文規定，所宜恪守勿渝者也。

#### 五、尾聲

公務員之地位大小不同，要各負有相當之責任則一，即小至書記，亦莫不有其責任，善夫孔副院長之言曰，各機關公務員，如一部機器，雖小如螺絲釘，若失其作用，則全部機器之活動，亦必受其影響，此對於公務員責任之分析，可謂深切著明矣，值茲國難時期，彼在上者，宵旰勤勞，思圖康復之不暇，吾輩大小公務員，能不奮發揚勵，盡忠職守，以無負長官之委任，人民之屬望乎，茲篇之作，蓋亦欲引以自勉而已。



## 考績的理論與實際

謝廷式

- 一 一般的理論
- 二 各種的實例
- 三 我國現行考績制度的檢視
- 四 今後考績制度應走的途徑

## 一 一般的理論

## (1) 考績的字義

考績二字，在西文有兩種譯法：一是「[Efficiency rating]」。二是「[Service Rating]」。[Rating]一字，照原意解釋，就是等級的意思。將這兩個成語，直譯起來，應當是：「效率的等級」與「職務的等級」。那便是說：關於效率或職務，經過考核或品評以後，應當列在什麼等級。這兩個成語，雖然曾經有很多人，互相混用，但就目前一般談考績的人看來，多主張以後者「[Service Rating]」為是。(註一)原來效率二字，含義十分廣泛，組織的合理，可謂之有效率；人員安排得當，可謂之有效率；公物支配很節省，可謂之有效率；財款分配很適當，亦可謂之為有效率。辦事辦得好，可謂之為有效率；辦事辦得快，亦可謂之為有效率。照私意說來，效率與職務，竟可各別的應用。效率祇可以作為對機關，團體，組織等方面的形容詞；而職務則為對人員方面的形容詞。評定一個機關，團體，或組織，以是否有效率為論斷。評定一位人員，以是否

稱職為論斷。稱職與不稱職，是以該員的成績為定準，所以西文：「職務的等級」(Service Rating)，正與我國固有的成語：考績二字，兩相疊合。(註二)

## (2) 考績與考試

考績二字，在吾國已有數千年的歷史(註三)，但至現在，似已又變為最普遍的與最新穎的名詞；(註四)因其為新名詞，故又有許多人把考績與考試二字相含混。曾經有人提議：要提高行政效率，先得提高從政人員的成績；要知道某位人員的成績，不妨將該員重新考試一下。這不單是對於考績與考試兩者觀念的錯誤，同時也是考核該員成績方法上的錯誤。這個道理，實在太明顯；因為我們要查欲知道的，乃是關於該員工作上的成績或者成就，不是考試的結果。

考績與考試的命名，在西文也有攸分。西文的考績一詞，既如上述，至於考試，則為「[Examination]」。這兩個名詞，自其內容的方法上言，單就中文的字義亦可以簡略地區別如下：績，是成績；考績，是考核一人所有的成績。試，是試驗；考試，是試驗一人所具的才識。成績是對在職人員而言，才識是對一般人而言；成績是以實際工作為對象，才識是以人員為對象；考績是綜核已往，考試是測定目前。這是兩者根本的不同，毫無含混可能的。

考績與考試，不僅為相對的名詞，且有連環的作用。考試的方法，要如何才能達到最完善可靠的境地，截至目前，還是行政上一個最大的懸案，也是教育界和一般心理學家尚在摸索的一個問題。我們試想，如果考試方法，已經達到最精確最完善的境地；但是，經考試及第的人員，能不能合於職守，願不願忠於職守，還是問題。因此，為願慮實際工作起見，除了對於人員前來參加工作之初先行考試以外；對於人員參加工作以後，還得再行考試。所以在考試與考績雙關的意義上言，考績是調劑考試的不足。在考績的積極方面言，考績才真是選賢任能的不能法門。又有一般關心行政效率的人們，以為要使行政效率能夠提高，祇須將經考試及格的人員，遞次輸送到衙門裏去，更有所謂官吏的保障，限於考試及格人員為止。在這整頓吏治的過渡期中，我們對於這種熱誠的呼聲，當然也須在可能範圍內，答以熱誠的附議。但如果肯定的說：經考試及格的人員，便可增進行政效率，這確任何高明一點的人，不願担保。因為，一則增進效率的事，不是這樣地單純；再則考試並不能夠改造人類，經過考試而又及格的人，並不見得就能夠斬釘截鐵革掉人類有生以來的劣根性——貪婪，弄私，不守紀律等等。如果肯定的說：凡經考試及格的人員，方能享有相當保障，這不啻是在重新建築官僚化的基石。因為，保障原是為在職的一般優良忠勤而設的，如果考試及格的人，就能享有相當保障，這好像在鼓勵取得這種資格的人，在消極方面，可以在公事房裏因循敷衍，隨便度日；在積極方面，可以在機關中徇強抗命

，估惡驕橫，形成眾官之下萬民之上的一特殊階級。在歐很多討論建立立憲制度的書籍裏，都不時提到這一點，以為在民主主義普遍化的今日，此風斷不可長；我國在極力模仿現代式國家的過程中，當然是再不應該閉着雙目向前闖。考試任用為一事，保障又另為一事，在談保障的原則之下，好像創制其他法律一樣，應有水一般的平衡，鐵一般的根據。保障公務人員的最後目的，在維持整個公務的繼續推進，不生動搖，如其關於公務分面的障礙，發現在負責推進者的公務員本身上，無論他是經過考試而來的，或非經過考試而來的，照理都應設法取締。至於在革新吏制為前題的目標之下，最基本的辦法，當然是要澄清源，嚴格採取考試任用，但從事實方面着想，這種理想，既不是旦夕之間，可以期其實現，而且關於公務事項，多少帶些專門性與經驗，無論新人員是不是能夠立刻一手承當，舊人員是不是有若干幫助，在這將近千與一之比的全國考試人員中，提出片面的保障辦法，那更是直接摧毀在職人員心理所具的服務精神，間接抑制——不是提高——行政效率了。保障問題，分兩方面，既有可加保障者，就有不必保障者，如果說保障之權，操在人手，就根本無以言保障；如果說保障是一種定律，就應當有個標準。保障是對在職人員而言的，確定這個標準的程序，當然不是任職以前的考試，而是任職以後的考績。

### (3) 考績的目的

考績是考核在職人員個人方面的成績，這是毫無疑義的，但是、為什麼要舉行考績，換句話說，考績的最後

目的是什麼。按目前我國政府施行考績，似僅偏重兩端，一為淘汰低劣，一為備考試及格人員之遞補，公務員考績獎懲條例，第八條云：

「成績過劣應行解職人員，年考不得少于各該機關總員額百分之二，總考不得少于各該機關總員額百分之四。」

「前項解職人員所遺之員缺，以考試及格人員遞補。」上述條例係于廿四年十一月一日公布。國民政府於同年二月二日又訓令各機關：「對於公務員考績獎懲條例第八條之規定。嚴格執行。」到了同年十二月三十一日，又根據中央執行委員會為五屆一中全會的提案，重申前令，提案原文：（註六。）

「自我國政府奠都南京以來，關於任官敘資，已由銓敘部規劃推行，漸能納於法軌。惟公務員考績一端，以種種關係，迄未實施。因之才能優異，奮勉努力者，固無術獎進。而能力低劣，因循怠惰者，亦無法黜免。以致仕途壅塞，效率低減，殊非政府厲行考銓澄清吏治之至意。查公務員考績法，及公務員考績獎懲條例，業經國民政府公布施行，並已通令全國各機關於本年十二月底一律實行各在案。惟此次考績精神，重在成績過劣人員之淘汰，與考試及格人員之遞補，似與以前考績多以升進為本者有別。茲於施行之初，深恐各機關不明斯旨，視同具文，未能認真執行，以收實效。擬請大會議決，轉行國民政府，嚴令全國各機關，於本年終舉

行考績時，務須依照公務員考績獎懲條例第八條之規定，將成績過劣人員，厲行淘汰，所遺員缺，即以考試及格人員遞補。不得稍事因循，以增行政效率，而便澄敘。」云云

成績過劣人員之淘汰，與考試及格人員之遞補，這也許可說是針對時局的一種策略，究不能認為是運用整個考績制度的最後目的。考績制度的最後目的，是為要：

（一），取得效率的根據。效率是對機關，團體，或組織而言，前已詳述，為增進機關，團體，或組織之效率，其因素當然是各方面，但人為行政要素之一，有人方能談到行政，人是佔在最主要的一部份。所以要談到一個機關整個行政的效率，基本的工作，最好是先從整理人事着手。整理人事的方法，便是考績。目前施行考績，有很多的人，都把他當做是一種硬性的法律，而忽略了這是行政上的一種極好工具，每屆考績，在上級的人，祇是執行獎懲；因是在下級的人，遂不免增一層疑慮，這頗失掉行政工具的原意。這種行政工具，是用以測知組織裏每個份子對於整個組織所發生的影響，然後作為測定整個組織效率的根據。在這科學時代，無事無物是容其隱秘的，也是無從隱秘的，醫院測知吾人的形體，學校測知吾人的智力，同理公共組合機關，測知吾人的工作情形，這本是分內應做的事，也是極尋常的事。行政長官，有了考績的經驗，考慮人員如何分配，工作如何安排，方能使每個人員發生最大力量，然後策畫整個行政方面的效率，便得有所根據了。嘗有人主張，為達到考績公平起見，以客觀地位的第

三者，代替直接長官，執行考績的全權。按考績之能錄公平與否，乃考績的技術或方法問題。至於以第三者代替直接長官，僅能實現考績在法律上的效果，難以產生考績在行政方面的實益。

(二)實現組織的目的 因考績的結果，而有獎懲的規定，考績的獎懲，雖是對於個人，但非絕對獎懲個人的優劣，而在求實現整個組織的目的。整個組織，是由各個份子促成的，為實現整個組織的目的，當然要求組織內各個份子的健全，但是實現組織的目的，不是由組織內一二健全份子促成的。嘗有比喻一個組織，是一架大的機器，各個份子，乃各屬於機器中的一部份，機器之能發生最大作用，是由各部份共同的活動而來的。依據此理，考績的著重點，在較量每個份子彼此的關係上所產生的價值，具體的說，便是「合作」，在這一個原則之下，又採取側重於適於工作的大多數份子，故最後目的，並非著意褒貶一二優劣。至如所謂：「才能優異，奮勉努力者，無術獎進；能力低劣，因循怠惰者，無法解免」云云，僅利賴考績為個人獎懲程序，其功用實未免太狹。現代社會，不需要具個人主義的英俊，而最需要適合時代條件的健全國民。同理，組織中並不希望僅有一二特異超凡的代表，最希望有多數互相合作的人員。

#### (4)考績的功用

考績制度，在行政方面，有兩種功用，一為事實上的功用，一為事實上的功用：

#### (一)法制上的功用

1. 作為提升職位的根據。
2. 作為增減薪俸的根據。
3. 作為品評考試結果的根據。
4. 作為停職或復職的根據。
5. 作為調遷或降級的根據。
6. 作為人事管理者提議裁撤低能人員的根據。
7. 作為主管長官裁撤人員的根據。
8. 作為被裁人員準備申訴的根據。
9. 作為品評人員，在組織產生的「相關的價值」的根據。

(二)事實上的功用 第一，在主持考績方面，長官對於下屬，藉此得接近的機會，可因才施用，便利指揮。我國鄉村田家的僱農，與乎城市商店的學徒，與主人朝夕相處，同食同工，雖未有所謂考績，其實相知至深。至于普通一般的公務機關，屬員較多，接近的機會較少，故須賴考績的方式來替代。長官為要實踐考績，不能不將他的屬員，一一斟酌一番，習之既久，對於所有人員，得以瞭如指掌。長官對於各個人員，可以作具體的定評，下屬人員既多，在未施行考績以前，對於人員成績的品評，不是出於臆測，便是被一二次好壞印象所支配。或者甚至於以貌取人。成績既成爲一種制度，當然就有一種方式，所謂成績，就有一定的特徵。長官從這方面，斟酌比較，便得有真憑實據，作為品評的定準，不必作抽象的虛擬，其結果自較確切可靠。

第二，在受考人方面，有訓示與鼓勵的作用。考績既

成爲一種制度，不僅是一種法律，已如前述。其最大作用，不僅是判定某員最優，或某員最劣，而是要使劣者能夠加勉變好，好者更能加勉變優。因爲，人員在工作方面所表現的缺點，除少數是根本因才不適位，才力不敷，或有嚴重缺陷而外。大多是因爲懶惰，疏忽，或自甘暴棄等等。這些缺點，都是可以由自身設法補救的。在消極方面，考績既列有明文懲處，當已給人員方面一種警惕，但須怎樣才算不劣，從那一方面加力自勵，這在完備的考績制度，都有以明白宣示其標的。這些標的，就是給人員方面的一種訓示與鼓勵。(註七)

(5) 考績的對象

績，是成績。考績，便是考核成績，但是，什麼算是成績呢？其說至不一，就其大綱概括而言，可大別爲下列三端：

(一) 工作說 主張以工作爲考績之對象者，以爲考績既是考核在職人員的成績，今爲要工作，而始招聘人員，人員的工作，當然算做成績。例如繕寫文字，就計算字數；製造皮鞋，就計算做就若干；爲造屋運磚，就計算所運塊數。數量就算是成績。除計數而外，其次論質的高下。例如甲乙二人，每日各書三千字，但由乙所書就的，遠較甲爲工整，工整就算是成績。又由乙所書就的，較甲精確而無錯誤，精確就算是成績。質與量，因工作性質的不同，可不相提並論，例如運磚，就祇計算其所運塊數，根本無質之可言了。又如指定一地，請人專爲測量，這就祇看他所測量的結果，是否精確無訛，根本無量之可言了。尚

有若干工作，側重於量，同時亦重質；或側重於質，同時亦重量，種種。此外尚有以工作的時間爲成績者，例如圖書館的出納員，與海岸燈塔的管理員，其工作殊無質與量之分，首貴在值班時期裏，不輕離職守或遲到早退等情。又如速記員，或專門速寫打字員，精確無訛，爲其分內應具的責任，成績優劣的品評，就祇看所需時間的快慢了。關於論時間爲工作成績的，還有是機械方面的工作，惟大率帶機械性的工作，多由機器控制，若論工作成績，祇須計算，無庸考核。質，量，時三項，常有連帶的關係，這三種成份，究竟如何取捨配置，當然總得看工作的性質爲如何，這種問題，就是在考績技術範圍之內了。

主張考績以工作爲對象的最大理由，以爲工作是看得見的，實在的，具體的，可資計算的。但是這個理由，早已被事實顛倒。關於政府機關以內的公務考績，現在仍是一個懸案(註八)。我國也曾有人，想從與公務有關聯的各方面，用數字來估計，(註九)結果是否可靠，現尚不知。惟有數事，應提請注意，第一，各機關每日收發文件數量，與乎因性質或類別不同而分科辦理的件數，是可以控制的嗎？是可以平均分配的嗎？第二，案件內容，雖各有難易，但人員的才識經驗，亦有高下之不同，是可以由第三者的客觀方面作易辨或難辨的區別嗎？

(二) 性行說 主張以性行作爲考績對象的，現分兩派，一是主張相對的，一是主張絕對的。前者是就人員所担任工作的性質，認爲與那幾種性行有密切關係，就選定那幾種性行，作爲該員考績的對象。例如：考核救火隊員，

側重機警靈敏等項，考核警士，側重公平正直等項，同時該員的工作成績，也在考績之列。後者則根本不承認個人的工作為成績，而認為個人在同事中應具一種「相關的價值」(Relative Value)。「相關的價值」的出發點，便是性行。這派理論的基本原則，是以組織為目的，以人員為手段。以為凡是一位人員的性行，妨礙了大家的工作，便會影響到組織的成績，便是妨礙了組織的目的；無論這位人員個人方面的成績如何超優，也不能認為是有成績的。因此，這派主張考績祇考核性行，不考核工作。

「以生產量作考績標準，其最大之優點，確能使主持考績者，不受偏見，猜測，及無以自持的評判力所支配。但是在此有一點所不應忽略的，便是產量一項，決不可而亦不能完全當做一切主要的因素。用來估量一位工作人員在其職務上各方面所應具的價值。

「例如一位售貨店員本身的評價，決不能以其售貨總數的多少作標準，因為這個總數的成因，也許是這位店員故意把貨物多給一些與顧客……一位打字員，能產生大量的工作，仍可說他是不稱職，因為他稟性古怪，待人不睦，很足以減低整個組織中的服務精神——在量的方面，減少大多數人的生產，在質的方面影響到大多數人的工作。此外還有一最大的危險，凡是祇計劃到估量生產，便忽略了促成完善健全組織最必須的重要條件，那便是禮貌……誠實、和穆、創發、……合作與忠順等項。」（註十）

純全以性行為考績的對象，是近代考選過程中別開生面的

一種主張。注重各個人員所具的合作條件，與整個組織在每一個人員所受到的影響，作為每一人員的定評，立意至為深遠。關於公務組織中的人事糾紛——未公開表現者，本為古今中外一般的通病，其在政務與事務未澈底廓清以前的環境中，此類糾紛益為劇烈，蓋不僅屬爭功之流，尚有趁機會作掠利之謀者，或為他圖不惜「苞苴開說，狼狽黨援」者，傾軋排擠，互相牽制，各為私慾所支配，不顧公家利益，以是負才守職者，反無以展其能，或竟不安於其位，其他所謂「端方之操」，或持志負氣的人，當然早已望望然去之，結果，在職的人無職責，所擬與辦的事，很少有成就，或竟無成就。惟此種情形，既非法律鞭長所及，而歷來所謂大人先生，又大多不屑於顧慮，或聞人談及而反斥為多事，不知公共行政的效率不能與企業行政的效率相頡頏，此為最大原因，考績側重性行的最大貢獻，也就在此。

考績須考核性行的理由，既如上述，但究竟又怎樣考核呢？這個問題的不易解決，人有稱之為是考績制度有生以來的困難。「註十一」消極的不是根本主張不實施考績，便是主張根本不考核性行。按其困難之點如下。（一）長官目的，首在實現其計畫，很少有有意與時間顧慮人員的性行。（二）所謂性行，全屬抽象事項，殊無憑據，以資明證。（三）長官各有一己之偏見或好惡，評定他人，殊無定準。（四）長官易為一二印象所朦蔽。（五）性行優劣的成份，無從比較。（六）各長官側重點不同，難期一律。（註十二）

(三)學識說 主張以學識為考績之對象者，多非絕對的主張考核學識一項，不過認為學識為考核要目之一。考核學識，在積極方面的作用，是準備升遷。因祇根據現職位的成績，提升職位，不能確定其是否能勝任，故同時對於學識，連帶加以考核。至於在消極方面，則以為工作之能表現活氣，純全出自每個工作人員，能求學識的升進。工作人員本身在積極的求上進，工作也隨之而得改進。反之，倘是一個機關或組織之中，在職人員，都是碌碌守原職，無心進取，這個機關或組織中的一切事物，不能與時改進，就會逐日僵化。結果，整個機關，就沒有好的成績。考績結果，原定有陞方升優，使整個機關或組織，起一種新陳代謝的作用。有學識的人員多，升遷得快，這種作用當然也大，這就不啻是如人體一般的在貫輸新血，加強生機。所以考核學識，一方面也是鼓勵上進之意。至于考核的方法，也多是就其成績種種方面，加以考量，惟我國現有公務員補習教育的規定，考核成績時多有將該項分數列入參考。

## 二 各種的實例

### (一)方法的演變

(1)臆測法 臆測法 (Judgment Rating) 或 (Judgment Ranking) 原非成績方面的一種方法，乃為一般負責考績長官的一種主張，就是純全參照自己的意思，把自己的下屬人員，從個別方面去比較，依着次序，釐定優劣的等級。這種主張，也有理論的背景，蓋以為洞悉下屬人

員的優劣平庸，惟有首推直接長官，彼等朝夕相處，共同工作，賢與不肖，多已不言而喻。再則直接長官與屬員的關係，猶身之與手，重在聯成一氣，故屬員的優劣，當以能使直接長官表示滿意者為原則，如果長官認為不滿意，亦即以表示該員在其組織範圍內，不能產生合作一致的功用，故無論該員如何，當以負直接指揮監督者的意志為定。這種說法的缺點，當然顯而易見，第一，所謂滿意，原出自主觀，因是可以因時而異，尤以從事公共事務的人，時在偏見與緊張局勢之下，其一己的態度與興趣，轉變極劇。第二，所謂滿意與否，又每易為客觀的事實所支配，常易為一二件事的優劣，忽略到該員其他方面的優劣。第三，人類本屬於具有情感性動物之一，若對於屬員祇求個人的滿意，而不考慮整個行政事務的滿意，行政方面或因此受到最大的損失。第四，一個人有一個人的意見，一個人有一個人所具的特性，同一種工作，而兩位長官各在其組織之下所評等級不一，顯失公允。樊德無一定標準，為人事行政制度莫大損失。(註十三)

### (二)五級類別法 五級類別法 (Five-step Letter rating)

釐定受考人員為優良平庸劣等五級，而以 A B C D E 五種符號作代表，每一符號代表若干分數，則酌為擬定。考績時，將受考人員姓名各臚列於紙之左邊。每人應具各項資格，橫列於紙之上端，(第一圖)考績人即在表上用 A B C D E 各種符號逐一評定，結果則以各符號所代表之分數核算。此法最顯著的缺點，當然是考績人太自由，一則可以徇情評定，再則如考績人無責任心，全評 A 字，或

全評C字，在事實上實所難免。

五級類別法 (第一圖)

姓名	項目					其他
	才能	耐勞	行誼	工作之勤	工作之速	

(三)四級標準法 四級標準法 (Four-step Rating) 是用優良平劣四個標準來評定等級，以五項因素為受考人應具的條件，上述之標準與因素，俱列於表上，(第二圖)同時在每一因素之下，將原意詳加注明。此表每位受考人員一張，考績時，由考績人在肯定的空格內作一記號。此法的流弊，亦以受考人的優劣，完全操在考績人之手。

四級標準法 (第二圖)

(姓名)	標準				
	優	良	平	劣	劣
健康					
考勤					
性行					
工作					
對本組織的貢獻					

(四)標準臆測法 標準臆測法 (Judgment Ranking According to Factors) 此法是預先釐定幾個因素，作為

考績的標準。考績時，先提出一個因素，將本組全體受考人員，互相較量，然後按照所謂優或劣者，依次臆測計分。其餘各項因素，亦如法辦理。俟各項因素較量完畢，各員個別的分數即得。此法既係臆測，故其缺點，亦與以上諸法略同。惟此法的最大功用，為測驗兩個團體以上的人員才能，熱較平均。

(五)問答法 問答法 (Self-Rating scales) 此法是擬定二十五至一百左右的問題，交由各受考人自行一一填答。填答的方法，祇用表示高下程度的單字如：上，中，下。或用五種等級如：甲，乙，丙，丁，戊等字。此法一方面要受考人具有相當程度，一方面要受考人態度忠實，方有結果，能具有此兩種條件者，多屬學校的教員，故此法又名教員考績法。(Rating Scales For Teachers.)

(六)卡片淘汰法 卡片淘汰法係將各受考人姓名，分別書於卡片上。按照卡片上所載人員姓名，開始分為上，中，下，三類，然後再將每一類又再分上，中，下，三類。繼續照此法分類，直到分盡為止。各員的分數，係由每一類中按百分法計算得來。此法不過是變象的臆測法，故多已不用。(註十四)

(七)軍士比較法 軍士比較法 (The Army System) 始於歐戰期中，用以考核各級軍官，其法係以人比人，故又名人比人考績法。(Man-to-Man Comparison Scale.) 此法以 1. 體格，2. 智力，3. 領袖才，4. 品性，5. 對於本職



軍士比軍法 (第三圖)

工 體格	：——體形，外表，勻整，聲音，精力，耐勞，(考慮該員對於上述各項在其同伴中之印像為如何)	
	最上等	趙某.....15
	上等	錢某.....12
	中等	孫某.....9
	下等	李某.....6
	最下等	周某.....3
II 智力	：——精確，易于學習，常有極迅速的能力領略長官的意思，能發布肯要明晰的命令，善於推測變遷的局勢，常有銳敏的果斷力應付危機，	
	最上等	吳某.....15
	上等	陳某.....12
	中等	王某.....9
	下等	朱某.....6
	最下等	秦某.....3
III 領袖才	：——創發力，魄力，自信力，果斷力，機警，主持紀律與鼓勵羣下的能力，忠實與合作，	
	最上等	尤某.....15
	上等	許某.....12
	中等	蔣某.....9
	下等	宋某.....6
	最下等	韓某.....3
VI 性行	：——耐勞，可靠，忠實，常急於承當分內的责任，決不欺罔與自私，合作的能力與意態。	
	最上等	楊某.....15
	上等	俞某.....2
	中等	任某.....9
	下等	袁某.....6
	最下等	柳某.....3
VII 對職守的貢獻	：——專門的智識，技巧與經驗，指揮與管理方面的成效，工作的能力。	
	最上等	戚某.....40
	上等	謝某.....32
	中等	鄒某.....24
	下等	喻某.....16
	最下等	張某.....8

守的貢獻等五項，為考績目標。先就日常所最熟識最接近的同級軍官中，選出十餘人，或最多二十五人，而二十五人中，須明悉確有成績最高者，最劣者，中庸者，及在中

庸以上者與中庸以下者。人數選定，就開始以體格作標準，從上述數十人中，選出最上等，上等，中等，下等，最下等，五個代表。以下關於其餘四項標準的代表，亦照此

辦理。各項標準代表整理定後，就列爲一表。(第三圖)  
(註十五)

關於軍士考績，即按此表所載各項標準，以人比人，而定其該項標準的分數。各項標準分數之合，即爲該軍士應得的分數，分數以百分爲定額，六十分爲及格。例如某甲的體格，適與表上趙某不相上下，則某甲在體格方面就應得十五分。倘其較趙某爲低，較孫某爲高，則所得分數就爲十二分，其餘各項比法亦同。此法頗近於實際，但究竟是否堪稱可靠，因以往受考人係軍隊，即有缺點，亦迫於軍令，不敢申言，故尚未知其功效如何。惟此法自客觀方面言，第一，此法雖係以人比人，而比較的權，仍在考績人掌握中，實不免爲主觀偏見所左右。第二，此法不適於公務機關，因關於考績標準方面所需的因素，不止此五項，照此程序一一推敲，實非普通一般行政長官的時間所許，或竟不樂爲。第三，此法一則偏于機械化，再則無具體根據，殊足以使受考人失掉信仰。

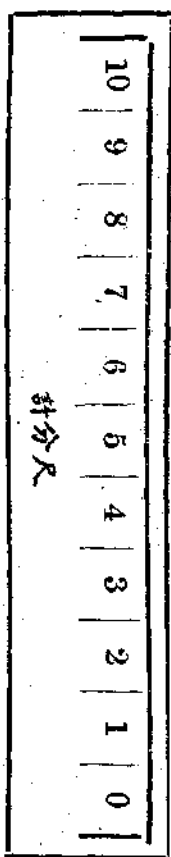
(八) 圖表填寫法 圖表填寫法 (The Graphic Rating Scale) (The Graphic Scale) (註十六) 是由考績人在圖表上評定受考人的高下。圖表分正反兩面，正面爲備評分之用(第四圖)反面爲備簽述致語之用。(第五圖)填寫方法，關於表的正面，考績人細閱資格欄下的句話，然後在報告欄下每一橫線之間，擇一與受考人資格有相當吻合之處，作一√爲記，每一橫線，祇作一次，作畢手續即告完竣。關於表的反面，考績人若認定某句與已意相符，就在右邊方格內作一√爲記，同時簽述具體意見或辦法。

此面係專備參考之用，不在計分之列。

圖表正面計分方法，另備有計分尺，(第六圖)此尺長度與表上橫線相等，中分十一格，自右端至左端每格註一數目字。計算分數時，將此尺置於表內橫線上，視動記所指尺邊何處，即爲幾分，同時將分數記於表的右邊空白處。各線逐一照上法計算畢，然後就將右邊各數之合，記於表的右下角。此即爲受考人經過初步計算所得的分數。

受考人應居什麼等級，尚須經過第二步手續。按圖表填寫法是將受考各員經過初步計算所得的分數，酌分爲五等，以人數計，最優等應佔全數10%，優等佔20%，中等佔30%，下等佔20%，最下等佔10%。分等的計算方法，另備有計算點表一張。(第七圖)，點表下端臚列各種分數，按照每表所得分數，在點表上作一○爲記，將受考各員，一律如法圈上，然後照上述五等的百分法，將表上所作的○，照數分開爲五等，表上的等級，就是各受考人所得的等級。例如現有受考人五十名，參照五等百分法，最優等爲五人，優等爲十人，中等二十人，下等爲十人，最下等爲五人，按照此人數將表上圈數分開，何等分數，應居何種等級，一見即明。(參看第七圖)

(第六圖)



## (第四圖)

## 圖表考績調查表

調查員，書記，及其他不負指揮監督責任之工作人員，均適用此表

## 填表須知

(略)

考績人姓名

受考人姓名

職位

職位

組別

組別

資 格	報 告				
I. 考慮該員學習新工作的情形，在指導之下工作的情形。	非優 常越	學力 習強	普 通	學力 習差	冥 頑
II. 考慮該員業經完成工作的量數，須屬按期完成者。	數出 量眾	數滿 意	僅尋 屬常	數有 限	未滿 意
III. 考慮該員工作方面的整潔與精確，與其是否能堅持這種工作精神。	品最 質高	品頗 佳	中 等	未用 心	錯甚 多
IV. 考慮該員的精力，及其日常對於工作的意向。	非努 力	耐 勞	隨應 付	當督 須促	懶 惰
V. 考慮該員未經指導而自行完成的事項，與其對於新事項，而能提出切實新異建議的能力。	理高 解超	才充 刀足	偶見 有地	例工 作	時指 需導
VI. 考慮該員在同事及上司之間，對於互助與合作的態度及行為如何。	能合 極作	合 作	不別 顧人	雖共 與事	無阻 礙
VII. 考慮該員本職守的智識及與本職守有關的智識。	完 備	足 用	僅 可	不 足	缺 乏

日期

評定等級

總共分數

(第五圖)

填寫附件須知

(略)

1. 該員有提升較高職位的資格  
備註.....



2. 該員應享有提早升級的機會  
提升的職位及理由.....



3. 該員應予遷調其他工作  
建議之工作及理由.....



4. 該員有志上進須予指導以助其成  
備註.....



5. 該員對於現在及將來事業極希指導  
備註.....



6. 該員現正進行自修關於.....

7. 該員希望再進一步的特別訓練關於.....

圖表考績方法

及其目的

(略)

1. ....

2. ....

3. ....

4. ....

5. ....

計算點表(第七圖)

7-8	.....	系別	考績人姓名
9-10	.....		
11-12	.....		
13-14	.....		
15-16	.....		
17-18	●.....		
19-20	●●.....		
21-22	●●.....		
23-24	●.....		
25-26	●.....		
27-28	●●.....		
29-30	●.....		
31-32	●●●●.....		
33-34	●.....		
35-36	●.....		
37-38	●●●●.....		
39-40	●●●.....		
41-42	●●●.....		
43-44	●●●.....		
45-46	●●.....		
47-48	●.....		
49-50	●●.....		
51-52	●●●.....		
53-54	●●.....		
55-56	●.....		
57-58	●.....		
59-60	●.....		
61-62	●.....		
63-64	.....		
65-66	.....		
67-68	.....		
69-70	.....		

7-22	E
23-34	D
35-46	C
47-56	B
57-70	A

受考人應居什麼等級，尚須經過最後一次的平均，方能確定。按圖表填寫法，通常是由兩位或三位長官，同時舉行，例如經過計算點表核算之後，甲長官算定某員的等級為B乙長官為C，丙長官為B，則某員的平均分數當為B。若係兩位長官，其辦法亦同。若差別太大，則由兩位長官面商定奪。

圖表填寫法的優劣 此法的優點有數端，(1)填表人手續簡單，(2)評定一切，有固定範圍而且是具體意見。(3)分數計算，不操在長官手中，可免徇私舞弊情事。(4)最後評定，採計算方式，堪稱公允。但此法的

缺點亦有數端(1)此法須一類工作，擬定一表，故運用難期廣泛，且於職位及工作性質一切尚未釐訂之前，表內各項因素，頗難確定。(2)表內考績分數，預為規定，很足以阻礙致績人評定某員的自由，真實意見，或無由表現。(3)計算分數，雖不在長官手中，但表內各項因素所表現的優劣意義，一見即曉，實難避免偏私作用。(4)表內所載一切，雖屬較為具體的形容詞，但究不若工作質量之可靠，故亦難免致績人為一己的好惡所蔽。

(2)制度的革新(註十七)

(九)魏士康升制 魏士康升制 (Wisconsin, 1923 System)。美國魏士康州在一九二二年，對於整理考績的程序方面，曾經一番創革，故其所創的制度，又可名之為一九二二制。該冊當局認為於考績的各項因素，雖然很嚴格很詳細的加以規定，究竟仍不免考績人主觀或偏見的支配，所以主張由本州吏治委員會，特派人事管理員一人，在考績之時與各考績人共同研討關於受考人在職務上的事實，以備作為填寫考績表上所列因素的根據。這個辦法，並未將這個問題作一澈底的解決，因為一方面在人數眾多的機關裏，遠非一二人人事管理員的時間所許，另一方面反而促成各考績的直接長官，對於吏治委員會，發生反感與誤會。而且若有若干事實，既成過去，是無從提出證據的，是遠非臨時派來調查的人事管理員所能目睹的。不過這個制度，在原則方面，對於整個考績制度，確有重大貢獻，那就是凡考績人一方面既然承認某員具有某項因素，無論好的或壞的，都應該提出一二事件，作為因素的明證。這樣做去，萬一考績人故意捏造，縱可欺上級長官或考績委員會，決不能欺受考人本人。因此，考績人就不能不分外慎地重填寫考績表。

(十)紐約市教員制 紐約市教員制 (New York School Teachers System) 係在紐約市各學校校長對於教員的一種考績制度。考績表內所列幾種因素，除由校長填寫「滿意」與「不滿意」的符號而外，並須逐一提出詳細的理由。此制推行以來，已有十餘年的歷史。據經驗看來，此制于填表人與核表人，俱須費相當的時間。遠非普通一般行

政機關的考績長官所能耐，其所以能在學校推行如此之久者，乃因各校校長對於這種測驗工作原有相當興趣，並且也有相當時間來進行這種工作。不過逾時稍久，其間曾發生一二流弊，有若干校長，多是千篇一律地在填寫「滿意」項下，註明：「關於此項，某某乃余優良教員之一」。故仍不免主觀，事實上仍難免循情舞弊的可能。現在業已開始進行作根本的改造，主張對於所填每項因素，須能提出客觀的事實，這個辦法，對於考績的制度上，殊不能不承認是很明顯的進步。

(十一)新聯制 新聯制 (The New Federal System) 係美國吏治委員會於一九三五年五月所擬訂，以備考核在聯邦政府服務的職員。此制既出自新創，對於以往考績的方法或制度上的缺點，都已盡量設法補救。其確定的目標，如：(1)須能避免長時間的計算。(2)須能使考績人員對於此制的價值及優點，深切了解。(3)須能避免以數字計分的缺點。(4)須能提示出受考者自己的優點與缺點，促其領悟自勉。(5)須能注意到受考人員在特種職位上所應具的條件。

此制的内容，釐定三大因素，為考績的對象，一為工作的質：一為工作的量：一為在本職位上所表現出的資格。在每一因素之下，用超，優，良，平，劣，五個等級作評定標準。至表上分數的規定，超等為(100)，劣等為(90)。又在上邊每一因素之下，另行個別臚列各項具體的條件：每一條件之下，再註明：強，弱，平，三等。考績人祇就某種條件，與該員所處職任有密切關係者

，就在強，弱，平，三個等級之下，擇一評定。此外表上並鄭重申明考績人不得側重一端，而忽略其他優劣之點。最後，在考績表上，另註有問題一則，問及關於該員現在的態度，對於其工作，從比較上看來，是否可謂相稱或滿意。若答案與此相反，考績人須盡量將特種理由，詳為述明。

凡本部本處，皆另設有專人，專事整理考績表。考績表填畢後，即交由該人細察所填有無錯誤，並立即酌為調整。

這個制度較之其他，殊為完備，但仍有幾點，應予考慮，第一，此制未曾顧及以事實作證的原則。第二，未有高于各部如考績委員會等的中立組織，協調各部考績事宜。各部各設有專人，其範圍祇限于本部，各部與各部考績的結果，仍不能希望到有共同的公平原則。第三，長官評分，仍是由一己臆測評定。

### (3) 專家的創發

(十二) 白樂士制 (The Probst System) 係白樂士 (J. B. Probst) 本人所發明，在他的考績表上，(第八圖) 列舉出七十五個因素，據說這些因素，是經過多番的選擇，與多次的試驗而來。考績時，由直接上級長官填第一行，再上級長官填第二行，最上級長官填第三行。(參看表上方格) 三位長官填畢後，即送由計算人核算結果。計算也是由白氏自己創發的計算器代為。(註十八) 計算的結果，其精微處，可以測知彼此相差至百分之幾的最

小數。白氏謂他這個制度，在消極方面，可以避免下述的流弊：(1) 考績長官常蔽於人員優劣之一端，忽略其餘。(5) 評分人每妄行多填分數，或少評分數。(3) 同一長官對於同一的受考人，所評分數，常至因時而異，先後不同。(4) 忽略若干受考人所具特性的相關作用或價值。(5) 考績人執行考績，每須經特別的訓練，方能工作。(6) 通常考績的結果，不足以資研究或供參考。(註十九) 至於在積極方面，則有下述的優點：(1) 考績報告，不僅報告結果，且述明事實及各方的定評。(2) 關於該員的事實，特性及資格的報告方式，並非代以字母或百分數，故恆為考績人日常所熟知。(3) 表內所提供報告的事項，乃經過縝密的研究與確切的試驗，皆具有充分的原理。(4) 表內因素至多，足供任何考績長官根據自己確實了解之處填報。(5) 考績長官對於各受考人所具同一品性的差異程度為如何，不必另費思索。(6) 考績人填表時，無須顧慮考績的結果。(7) 考績人縱未決心詳細填表，但於無形之中業已填答得最精確與最明顯。(8) 此表內容一見即明，能使受考人相信此種考績辦法為最公正與最可靠。(9) 此表能迎合普通一般長官的心意，例如不願指出屬員的缺點，喜用誇飾詞語，贊譽賢員等是。(註二十)

關於白樂士制，七十五個項目或因素的選定，計算方法的發明，根本推翻考績人主觀與臆測的流弊。不能不認為有精心獨到之處。此制自創發以來，經過四年的試驗，(註二十一) 五年的實用，計有九年的歷史。其間中西各公

司工廠或政府機關，採行此制的誠屬不少。但也有中途停止的，也有對於原定因素，酌量改變的，至於紐約市對於此制，似尤覺感到不便繼續引用。查其主要的缺點，有下列數端：第一，未顧及特種性質的職位，舉凡無論何項工作，皆用同一表格，並用同一方式計算，未免不符實際。第二，計分方法，考績人與受考人，俱未得知，受考人對此種制度，感覺太機械化，很易促其失掉信仰，這種心理，足以妨礙服務精神。第三，考績結果，以百分小數之差，斷定人員彼此的高下，極欠公允：一則人各有所長，不能以平均的特性作優劣的定論；再則人之特性，不是在短時間裏所能測定的。第四，人所具的特性，或優或劣，須在相當的環境中，方能表現，而且各級長官對於某事的印象，本難一致，隔日既久，各就理想中提出，認為特性，尤不可靠。第五，各長官的觀點不一，故同一表格，引用於兩機關的人員：兩機關縱有相同的人員，其考績結果，亦必難期一致。第六，人數眾多的機關，長官未能一一接觸，此制根本不能運用。第七，從事實上言，機關長官平時是否注意到人員的特性，本是問題；同時三位長官，是否長期合作，永不疏懈，尤為問題。第八，此制有一最顯著的弱點，未將工作成績一項列入，所謂考績云云，殊欠允當。第九，表內所列舉一切，俱乏事實為之明證，未免涉虛。第十，關於到退早遲，在我國若干機關中已有簽到簽退簿可查，此表中仍用臆測估計，而且亦是由三位長官彼此猜測，捨事實而憑臆斷，殊欠允當。

(十三) 複表制 此係何德偉(Samuel H. Ordway)

與賴芳(John C. Taffan)兩氏最近所擬定，此制規定每半年考績一次。考績表分甲乙二種。凡受考人不適用於甲種考績表者，則改用乙種考績表。甲種考績表(第九圖)(註二十二)係備長官認為該員在半年內有特殊供獻，或特殊缺點，有另行提出之必要者，即以此填報；或受考人在考績期內，自己認為半年來有特殊成績擬請考績委員會特予注意者，亦同用此表填呈，以供考績委員會審查。乙種考績表(第十圖)一方面係備長官為普通一般受考人填報之用，蓋以為該受考人雖無過優過劣之點，但其安心供職，成績在本機關水平線上，考績時，對於其優劣之點，亦應酌予品評，作為該員服務年資的成績紀錄。填寫甲乙兩種考績表有一最大區別，填寫甲種考績表，須能提出客觀的經過事實作明證，填寫乙種考績表，祇是按照表上所列各種項目作一記號而已。填寫方法，另詳表上「說明」。

關於甲種考績表的分數計算法 甲種考績表內分兩組，各有項目八條。在每組的八條項目中，消極的項目，與積極的項目各半。考績委員會於收到此表後，即將本組內業經填就的消極項目與積極項目，自相抵銷。抵銷以後，如所餘的項目為積極的，即為正數，消極的則為負數。然後將兩組的分數相加，即為受考人應得之分數。例如第一組及第二組的項目各自抵銷後，所餘俱為積極的項目，(無論各組所餘項目有幾條)則第一組為二分，第二組為一分，該員共得三分。(即該半年的滿額分數)假如第一組所餘為積極項目，第二組為消極項目，則第一組的二分正數，加上第二組的一分負數，該員僅得一分。反是，倘兩組



(第九圖)

甲種考績表

(此表祇限用於證明該員一人的特殊行為或特殊勞績)

說明：第一先查填表內所列項目中的任何行為或事件，曾經為該員在本期內所實現者。如果該員並未實現表內任何行為或事件之一，就改用乙種考績表。

第二，在填畢表內所列某項目後，就將此頁反過面來，並特為盡量從客觀方面述詳一切——與該項有關的特種事實——在此頁的背面。所詳述者須能明證為結論，以便作為本考績的具體根據。敘述一件事務，祇能填具一個項目。

時期 \_\_\_\_\_ 至 \_\_\_\_\_ 19\_\_

受考人姓名 \_\_\_\_\_ 組別 \_\_\_\_\_

職位 \_\_\_\_\_ 級次 \_\_\_\_\_ 月薪 \_\_\_\_\_

(第一組。凡在本組內填報一個或兩個項目以上，並標明客觀的事實根據者，該受考人在本期內，將增加或減去百分之二的分數。)

填：

- 項目：1. 曾由一己創發新而適用的制度或計畫 詳述於背面
- ,, ,, 2. 在行為方面曾損及公眾的福利或財產 ,, ,,
- ,, ,, 3. 超出本職守應盡之職責以外，曾經表現偉大的行為 ,, ,,
- ,, ,, 4. 因怠職結果，曾損及公共業務或財產 ,, ,,
- ,, ,, 5. 自動實現具無上價值的偉大工作， ,, ,,
- ,, ,, 6. 行為不忠實，荒忽職守，不服從指揮， ,, ,,
- ,, ,, 7. 在工作的質與量方面，造成最高的紀錄 ,, ,,
- ,, ,, 8. 因私自離職而損及公眾福利或財產， ,, ,,

(第二組，凡在本組內填報一個或兩個項目以上，並標明客觀的事實根據者，該受考人在本期內，將增加或減去百分之一的分數)

- 項目：1. 完成一己的自修或工作而有益於本職務詳述於背面
- ,, ,, 2. 因行為不謹或立意錯誤之結果，而損及職務， ,, ,,
- ,, ,, 3. 在例行工作以外，曾努力進行責任重大的工作， ,, ,,
- ,, ,, 4. 工作未告完竣 ,, ,,
- ,, ,, 5. 進行超過辦公時間以外的工作(自己或幫助他人)未享有額外報酬， ,, ,,
- ,, ,, 6. 時常請假或遲到，阻礙進益， ,, ,,
- ,, ,, 7. 在環境異常困難中進行分內工作，曾有傑出的表現， ,, ,,
- ,, ,, 8. 因縱情使性，反抗，不守紀律之結果，致損及職務， ,, ,,

請用此頁背面，詳述業已填報的項目

所餘俱為消極項目，則該員常照例扣分。

關於乙種考績表的分數計算法 乙種考績表內的项目，亦分消極合積極二種。惟積極項目，祇僅作為參考。消極項目，方始計分數。凡僅適用乙種考績表的受考人，倘其

表上無一消極項者，則由考績委員會自動增加半分。如有

一消極項目，則不予增分。如其佔有三數以上之消極項目者，則扣下半分。

凡初任職人員，皆以七十分作為其合格於本職位的基



本分數。每次考績所增分數，增至百分為止，或直至另升職為止。凡每期僅獲乙種考績增分的受考人，非另增至十五分，不能升任。以上凡經升任新職者，以往考績所增的分數，一律取消，回到其七十分的基本分數。

各考績表須於每年六月及十二月，各月一日至十五日之間，送交考績委員會。同時各受考人如有自行呈送甲種考績表者，亦於此時辦理。考績委員會即隨時整理分類，直至六月及十二月之二十日，就開始詳加審查，或作事實方面的偵察。所有關於考績文件，皆彙別保存，視為在職人員的成績。考績結果公布以後十日內，受考人如有疑義情事，無論各部分或各個人，都可向考績委員會提出申請書，考績委員會即定期召當事人前來重行審查，作最後之判斷。凡同職位人員，均可以書面請求參看他人的成績報告及申請升任的理由書。考績委員會，在可能範圍內，亦得允其申請。

此制因係初創方案，究竟利弊如何，尚未經見，但有數點，實堪注意，第一，甲種考績表所臚列須提出事實明證的各項目，多係以關係整個組織團體的利害為範圍，側重於整個組織的利害，為考績標的，確具卓見。第二，各項目中有涉及個人方面的事項，皆與工作有直接關係或影響，深明考績以人員性行為對象的精神，第三，關於成績的事實明證，一方面由長官提出，一方面容受考人自行呈報，極昭公允，第四，兩組分數，預為限制，避免考績人員隨意多填。各員分數係每半年逐次增加，計算分數之法，又極顯明，長官欲徼倖徇私，亦所難能。第五，另製乙

種考績表，注意年資，慰藉一般穩健中才，可以鼓勵整個組織的服務精神，為層來考績制度史上所創見。第六，關於一般在水平線上之中等人才，以消極項目，促其謹慎將事，實至得體。第七，考績辦法，既極簡易，而人員又可於事後上訴，以謀補救，而補救辦法，又係以客觀事實為依歸，故極易獲得人員信仰。

#### (4) 我國的實例

(十四) 海關考績表 海關考績表，原名年終考成報告，計分四種，一，華籍副稅務司及幫辦年終考成報告。二，稅務員年終考成報告。三，稽查員年終考成報告。四，漢文文牘員及書記年終考成報告。每種皆英漢文互列，(第十一圖)表內計分(1)品行(2)學識(3)工作(4)操行(5)才能(6)健康及遷調(7)總評等中節。惟除華籍副稅務司幫辦年終考成報告而外，其餘三種俱少操行一節至各節內所列項目，雖係就所担職務性質而定，皆大同小異。

此表每年填報一次，填報方式：品行方面分最優等，中等，劣等，最劣等，填表時依次代以十，十，十，一，一，符號。其餘，或答以是否二字，或須詳細述明，視問題內容而定。至于總評，填註時，必須有十分具體的意思表示方可。凡考成報告所列各項考語，對於該員極形不利，甚至有受停止晉級，或免職處分之虞時，該稅務司對於該員，即親自垂詢，並曉諭該項情形，如有必要，並與之討論其弱點，予以指導同時並將此種情形，註明于

考績表內。手續完竣，即彙呈稅務司核准。

從技術方面言，海關考績表的釐訂，確甚單純，全表的重心，在末節考語及總評。關於考語或總評的規定，頗為週詳，（註二十三）惟考語及總評的具體根據，似非在表內所能查得。該表原屬密報，表內各節係備審查參考之用，最後裁決，或許不無考慮。

（十五）鹽務稽核所考績表 鹽務稽核所員司資曆表，即是備該所作考績用的表格。（第十二圖）該表亦係按職務性質或等級各別訂定，表內計分兩部份，第一部份，是關於職員履歷及所任職務等項。第二部份，是關於長官的薦語。最後留備各級長官簽證。關於填寫之法，詳載該表背面。全表皆係中西文並列。

此表主要功用，在第二部份的薦語，對於填報事項，以教級長官，彼此就具體項目簽證，以代替提出事實作根據的方法。

（十六）郵政考績表 郵政方面的考績表，名職員報告表，（第十三圖）僅各級職員，皆同用此一種表格。表內左右對分為兩部份，右邊為考績評分之用，左邊為填報考語之用。考績部份，分個性、普通學識、郵政常識等三組。每組下另列項目，計個性組有十項，普通常識組與郵政常識組共有十項。評分方法，每項以十分為滿額，評分人祇就每一項目沿虛線向方邊數字框內橫畫，至所擬評分數為止。至於每組分數等級，如何支配，最低限度以若干為及格，各組分數比例上的差別，根據何種原則，等等或許有定規，或許留給核閱長官以考慮的餘地，以係密件，尚未公

(第十一圖)

造具此項報告時應參照總稅務司通令第四一〇一及四四四八號規定辦理

In making out this Report, the instructions of I.C.Circulars Nos. 4101 and 4448 are to be carefully followed.

華籍副稅務司及幫辦民國 CHINESE ASSISTANTS AND DEPUTY COMMISSIONERS. Confidential Report for Year ended 31st December 19.....	
姓名 Name { [洋文 English.] [華文 Chinese.] 職銜 Rank 現在年齡 Present Age	籍貫 Family Home 已否婚娶 Married or Single 服務年數 No. of Years in Service
本年請假日數(總稅務司核准之假期除外) Total number of days absent from duty during year (excluding Inspectorate leaves).....	
病假日數 Sick.....days; Local leave.....days; Total.....days	

## 品行 I.—GENERAL CHARACTERISTICS.

- 有無才能 Capable?  
 是否誠信 Trustworthy?  
 是否機敏 Tactful?  
 是否勤勉 Industrious?  
 是否服從 Subordinate?  
 是否指揮他人 Can command others?  
 是否聰明 Intelligent?  
 是否練達 Discreet?  
 是否爲人敬重 Respected?  
 性情溫和否 Good-tempered?  
 有否禮貌 Well-mannered?

## 學識 II.—EDUCATION.

- 普通學識如何 General education?  
 漢文程度如何 Knowledge of Chinese?  
 能操何地方言 Of Chinese dialects?  
 英文程度如何 Of English?  
 其他外國文字程度如何 Of other Foreign languages?

## 工作 III.—WORK.

- 是否可靠 Reliable?  
 是否敏捷 Quick?  
 是否整潔 Neat?  
 是否準時到班 Punctual?  
 對於總務課工作知識如何 Knowledge of General Office work?  
 對於計課工作知識如何 Of Returns?  
 對於會計課工作知識如何 Of Accounts?  
 對於秘書課工作知識如何 Of Secretary's work?  
 對於驗估課工作知識如何 Of Appraising Office?  
 對於常關工作知識如何 Of Native Customs?  
 能否打字 Can he typewrite?

## 操行 IV.—CONDUCT.

- 對待屬員有否禮貌 Manner with Subordinates?  
 對待商民有否禮貌 Manner with Public?

## 才能 V.—QUALIFICATIONS.

- 有否升爲高級幫辦資格 Qualified for Senior Assistant?  
 有否升爲副稅務司資格 For Deputy Commissioner?  
 有否升爲各關主任及稅務司資格 For "Charge" and Commissioner?  
 對於何口及何項工作特別適宜 Particularly suited for any special Port or Work?  
 有否特殊才能 Special qualifications?

健康及遷調 VI.—HEALTH AND MOBILITY.

身體是否健康 Health?

家有人口若干 Family?

倚賴生活者有幾人 Any dependents?

在本口已有若干年 How long in present Port?

有無轉調或留在本口之特別理由 Any special reasons for transfer or retention?

入關以來服務之口岸共幾處每處若干年 Ports served at during career, with length of service at each?

總 評 VII.—GENERAL REMARKS.

呈報者 Submitted:

核准者 Approved:

主任官員職銜  
Deputy Commissioner or Senior Assistant.

稅務司 Commissioner.

海 關  
CUSTOM HOUSE,

年 月 日

.....,.....19.....

閱。左邊備考欄填法，已詳見表上。原表背面，則專為紀錄功過之用。就整個考績表的内容而言，似比較完備。  
待 續



(第十三圖)

[B-15]

職員報告表  
REPORT ON STAFF.

等別 CLASS

姓名 Name: ( ) 等級 Rank: \_\_\_\_\_  
最初入局日期 Date of first Appointment: \_\_\_\_\_ 薪俸 Pay: \$ \_\_\_\_\_

簡性 PERSONAL CHARACTERISTICS:		REMARKS.										考備	
容行	Manners and conduct . . . . .	<p>1. UNDERLINE IN RED THE PORTIONS OR WORK FOR WHICH HE IS BEST SUITED:</p> <p>District Accountant. In charge of Inland Control Department. First Class Postmaster A or B. Secretary. Subordinate in Secretary's Office. Accountant. Head Clerk. Accounts Subordinate. Postmaster of important 2nd Class Office or Sub-Office. Supervisor. Inland Inspector. Local Inspector. Writer. Shroff. M.O. Work. Draughtsman.</p> <p>Special: _____</p> <p>For Yu-wei-shan: Is he fit for advancement? _____</p> <p>Is he fit, in every way, to become eventually a Deputy Commissioner? _____</p> <p>For Deputy Commissioner: Is he fit, in every way, to become eventually a Commissioner? _____</p> <p>2. ANY SPECIAL REASON FOR TRANSFER? _____</p>										(一)	將該員對於下列某項或某項事務之處理或主任一級或二級或三級或四級或五級或六級或七級或八級或九級或十級或十一級或十二級或十三級或十四級或十五級或十六級或十七級或十八級或十九級或二十級或二十一級或二十二級或二十三級或二十四級或二十五級或二十六級或二十七級或二十八級或二十九級或三十級或三十一級或三十二級或三十三級或三十四級或三十五級或三十六級或三十七級或三十八級或三十九級或四十級或四十一級或四十二級或四十三級或四十四級或四十五級或四十六級或四十七級或四十八級或四十九級或五十級或五十一級或五十二級或五十三級或五十四級或五十五級或五十六級或五十七級或五十八級或五十九級或六十級或六十一級或六十二級或六十三級或六十四級或六十五級或六十六級或六十七級或六十八級或六十九級或七十級或七十一級或七十二級或七十三級或七十四級或七十五級或七十六級或七十七級或七十八級或七十九級或八十級或八十一級或八十二級或八十三級或八十四級或八十五級或八十六級或八十七級或八十八級或八十九級或九十級或九十一級或九十二級或九十三級或九十四級或九十五級或九十六級或九十七級或九十八級或九十九級或一百級
勤勉	Industrious and willing . . . . .											(二)	有無特殊理由須予獎勵
智能	Intelligence:												
運用	Practical . . . . .												
創造	Initiative . . . . .												
果斷	Judgment . . . . .												
工作	Work:												
敏捷	Quickness . . . . .												
可靠	Dependability . . . . .												
健康	Health . . . . .												
銀錢上之信用	Trustworthiness in money matters . . . . .												
管理之能力及機警	Ability to control and tact . . . . .												
信託及名譽	Reliability and reputation . . . . .												
普通學識	GENERAL EDUCATION:												
國文	Chinese . . . . .												
英文	English . . . . .												
打字	Typewriting . . . . .												
其他專能	Special: _____												
郵政常識	POSTAL KNOWLEDGE:												
普通郵政事務	General postal work . . . . .												
文牘事務	Secretarial work . . . . .												
帳務	Accountants:												
管理局	Head Office . . . . .												
一等局	First Class Office . . . . .												
內地局	Inland Office . . . . .												
其他專能	Special: _____												

管理局 HEAD OFFICE, \_\_\_\_\_  
中華民國 \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月 \_\_\_\_\_ 日  
Chung-hua Min-kuo, Year, Month, Day. 郵務長 Commissioner.

姓名 Name: ( )

9,000/41. VII. 19.

(背面)

功過紀錄 RECORD OF	
記功 Merits.	記過 Demerits.







## 江甯蘭縣財政調查報告

嚴仁慶

## 第二部 蘭縣財政改革概略

此項研究自實地調查以至編製報告承陶孟和朱炳南二先生計劃指導特此  
申謝至文責則概由作者自負  
作者附誌

## (一) 緒言

蘭縣實驗縣之成立，江甯縣改制實驗之後七個月，其財政改革亦與甯縣循同一之方向。所不同者，蘭縣縣仍直接受省廳之統轄，省訂辦法，不得任意更改，改革之範圍較甯縣為狹，與一普通縣份差異無多。然蘭縣縣辦法，切於各地實情，較合實驗之旨；他縣改革亦以參攷蘭縣辦法為比較容易推行。

田賦收入在蘭縣歲入中，亦占首要地位，以往積弊甚深，收入成數尤低；故田賦之整理亦為改革後第一件應辦之事。蘭縣地處偏僻，近年經過兵燹尚少，縣存舊日賦冊祇有少數闕遺，故其田賦整理之步驟，乃以補抄魚鱗冊及編造地籍戶冊入手此係與江甯縣主要不同之點。蘭縣田賦以外，地方雜捐收入亦可占全縣歲入四分之一。改革後，捐稅之整理亦居蘭縣主要財政改革之一，此與甯縣亦略不同。其他稅務行政之改進則均大同小異。

蘭縣縣地方收入，在二十年度僅十三萬元，二十一年度亦僅十五萬餘元。至二十二年度，增為二十三萬元，二十三年度復增為二十六萬餘元，二十四年度又增為二十

七萬餘元。田賦以往收數每年均不及五成，十六年獨免舊賦後至實驗縣成立以前，舊欠復積至五十餘萬元之巨額。二十二年度稅務行政加以革新，收數增為六成五，二十三年度改以整理後之冊籍徵收，收入達八成八，二十四年度截至四月已徵至九成一，至年度終了約為九成六。契稅收入二十年度僅五千餘元，二十一年度為七千餘元，二十二年度亦尚僅六千餘元。整理後，二十三年度增為一萬六千餘元，二十四年度復增為二萬餘元。地方各項稅捐，以現存之十三種與前比較，二十至二十二年度均收四萬元上下，二十三年一增為五萬六千元，二十四年度再增為六萬元。

觀上增收情形可以見實驗縣財政改革之成績。(註一)以下各節即將蘭縣三年來之財政上各項改革依次討論。

## (二) 田賦之整理

## (甲) 清查地籍

蘭縣田賦弊端之由來，主要由於地籍之紊亂，縣府雖存有一部舊日鱗冊，亦以以往推收之失去統馭，戶名早已失真。政府徵收無所依據，任由卯書辦理，遂致糧地不符

弊端叢生。而政府收入短絀，人民亦負擔不均。(註二)欲求整理，自非以整理地籍入手不可。整理地籍，清丈為治本辦法，不過舉辦清丈，時間過久，緩不濟急。他如土地陳報，在先辦理失敗，亦不敢再試，恐復蹈舊日之覆轍。乃於事實財力與時間之重重限制下，改用補造地冊辦法為初步之整理。

蘭縣舊日冊籍本在洪楊亂時燬失殆盡。同治四年，辦理清賦重編魚鱗圖冊，經六年期始編竣，中經數次查擠覆勘，失報之地料必甚少。七十餘年來，土地間有沖塌淤積，然大致情形當不致相距過遠。且各冊按圖編造，各坵均於戶名、字號、四至、畝分、地別、等則及坵形草圖，載列詳明。故此項圖冊仍不失為主要之參考資料。

整理之第一步，即為補造魚鱗冊。魚鱗冊初造時，本造就二份，一份存縣，一份交由各都圖冊書掌管。縣府所存一份已一部散失，故須以民間一部補正之。(註三)辦理之初，在縣府內成立整理地冊之機關，暫命名為「土地移轉推收處」，避免人民疑慮，並使推收漸入政府之掌握。各區設立分處。並於縣府。各區及鄉鎮成立「土地糾紛調解委員會」，主調解人民土地糾紛。辦理之步驟，先即登記冊書。冊書在政府向無姓名住址之記載，乃擬定表式，令由各鄉鎮長一一填齊呈報。查齊後，即召集冊書令填調查表，由縣審查，即分區登記。登記費時二月，登記冊書多至三〇三人(註四)，其中有一人數圖書者，亦有數人一圖者，情形分歧，登記辦竣，即廢除冊書名稱，改委為推收員。隨即調集各推收員之鱗冊，陸續補齊缺殘各冊，並

重新編號裝訂，使全縣地冊獲得完璧。

與補造鱗冊相並進行者，為坵地歸戶冊之編造。蓋以魚鱗冊雖經補造完畢，而各坵業戶之姓名，若干年來屢經遷易，大都與實際不符。僅依鱗冊為據，改革田賦仍無從着手。鱗冊以坵領戶，歸戶冊則以戶領坵，二者相輔為用，整理田賦方能收效。蘭縣以往推收過糧，均由冊書辦理，彼等於其所管區域內之某地屬於某人，花戶為何，以及某戶有地若干坵若干畝，均熟知在心。故於事先召集各圖推收員訓話，授以編查方法及應行注意事項，即以縣印歸戶冊發由推收員依式查填。歸戶冊內容，分為承糧戶名，鱗冊字號，承糧畝分，地別，等則，土地坐落，每畝科則稅額，業主真實姓名及地址，所在都圖等欄。一都圖內一業戶之土地均列在一處，按戶以坵排列，每戶總計其各則地畝數及糧額。其有產無糧，沖陷官荒等地，均於冊尾分別登記，以便升補豁免。

推收員填造後，送各區推收分處，由分處彙核複算，並與魚鱗冊比核，其有短報漏報者，即催促補報，或調閱其底冊，按戶查對；如仍不能解決，則派員履地查勘。審查後，按圖依業戶花名字劃順序排列，裝訂成冊，送至總處，再由總處覆核抽查。審查無誤後，即就地公告，俾各業主得申請更正。所有申請者，均由縣派員實地考察清楚，並由申請人具結存案，方予更正。

歸戶冊編就後，另造副冊一份，將草冊之科則稅額欄略去，另添移轉情形一欄，使一坵地之買入賣出均有查考。每戶預留空白數行，備以後轉移時添補之用。全縣各區

先後編造，共編就歸戶冊一千零七冊。工作之繁鉅，可以想見。

土地清查以後，爲使人民產權確定，及設立產權之中心憑證，乃又決定按址頒發土地管業證，藉杜糾紛，（註五）並以歸戶冊係由冊書編造，難免無虛列漏列及登記不實之處，藉此亦可更正。證分三聯，一聯存根，一聯卡片，一聯管業證，均分別記載業戶號數，姓名，住址，糧名，土地坐落都圖畝分，等則等項。（註六）管業證之頒發，亦先就城區試辦，後再推及全縣。事先由縣府派員至各區召集鄉鎮長，各小學校長，推收員及大業戶演講宣傳，並囑轉告民衆。請領手續，先由縣府發下領證申請書，填明都圖字號，畝分，地別，等則，坐落，及業戶姓名，住址糧名等，攜同契串及其他證明文件申請領證。白契短契不予追究，失糧盜管地准免罰升課。證件不全者，得由四隣保證。此種辦法，實與重辦一次土地陳報無異，不過今有歸戶魚鱗等冊爲控制工具，絕少隱漏之弊，實較一般陳報易收效果。辦理之機關，在土地推收處附設頒發土地管業證辦事處，並分區設立臨時收件組。各收件組接受業主申請書，即查冊核對，並詳查各項呈驗證件，其無疑問者即發還證件，飭由業戶繳納每證三分之一工料手續費（逾期申請收一角），掣給收據，定期換領管業證。各組每日將申請書按號編排，送總辦事處，由處發交各員填證，如有疑難再加核對。填寫後，經過核對整理，發至各臨時收件組，憑業戶呈繳收據頒發。申請書及管業證卡片分別歸櫥。其後遇所有權移轉或管業證污損遺失，均得申請換領，舊

證繳銷。

施行後，人民申請領證者極爲踴躍，限期內申請者達九成以上。至結束後僅有極少數未來請領（註七）

蘭縣失糧地原即不多，鱗冊所載全縣田地一，一五七，六八九畝。編造歸戶冊後，土地溢出二〇，三九一畝，計增百分之二弱。另外又溢出無主荒山，及道路，河，湖，沙塗等四十六萬餘畝。所用經費：編造歸戶冊用七，四〇〇餘元以清查後之地畝一百七十七萬八千畝計，每畝僅合六釐許。另外，頒發管業證費去一萬零四百元（註八）清查所需時間，造冊約六個月；頒發管業證又需時半。時期之所以長，由於全縣分區開辦各區亦先後結束。

鱗冊及歸戶冊，至廿三年三月全部編齊，即據以編造廿三年度徵糧冊。政府冊籍齊全，業戶住址詳明，徵糧即由縣府直接辦理，不必假手於舊日之卯書，一切弊端均得革除。田賦之收入，亦因土地之整理良好效果。

蘭縣清查土地之辦法，爲該縣首創，成績較江甯縣之土地整理爲佳，費用且較甯縣爲省，似有推行其他各縣之必要。然國內各縣，求其縣府保有較完之地籍，實不可多得。其流於民間者，各多不完整。即其條件適合，易於執行之縣，實行時仍須審慎。舉辦清查地籍最易遭遇之困難，一爲冊書不易調查；二爲冊書以鱗冊爲奇貨可居，並以爲生命所寄，不肯繳出；三爲冊書編造歸戶冊不實不盡；四爲業戶請領管業證持觀望態度。蘭縣對此，均於事先籌劃周詳，屆時並曉以利害，陳以正義，或加以訓導誘掖，或鎮以威信，均得一二克復。各縣做行，更須注意工作人

員之訓練，慎考核，明獎罰，並使分部工作，以增效率。爲防止人民冒領管業證，尤須嚴訂冒領之處罰規則，以杜奸尤。

浙省整理土地發軔最早，但自首次土地陳報辦理失敗後，未能隨即作第二步之整理，致近年成績反見遜於江蘇等省。該省各縣近年整理土地多改用清查丈或編查坵地圖冊諸方法辦理，但均耗時日，費金錢，非一般縣份所能擔負。（註九）其另闢蹊徑者，則有蘭谿之清查地糧辦法，金華之編查戶地辦法及浦江之頒發戶摺辦法，均比較省時省費。（註十）今簡述金華之辦法如下，以供參考。其法，先廢除全縣都圖區界，改以自治區爲測驗單位，用導線法測定鄉莊界，並將一莊之內，依天然形勢分爲若干段，測定莊界。其段法之重要河流道路亦分別旋測，以期分段控制。莊圖繪竣後，即開始查坵編號，自東北訖西南，按坵查戶繪圖。繪就後，其有業主插就標籤者，則拔起之，詢明確實後，照載於調查票。調查票載鄉鎮名稱，莊名，字段，土名，地號，地目，地權，收穫次數，灌注塘名，等則，坵積，四至，業主真實姓名，住址，佃戶使用人，永佃人姓名住址，糧名等項。其未插標者，則向引導之老農分坵詢問；有疑問者再就佃戶追查。每莊調查完竣，先將莊圖調整，再行依照調查票，按莊分村，歸戶造冊，填具通知單，按戶送對。同時並舉行公告，以補送對之不足。並於分送通知單時，按莊分段調查上中下三等地價。土地經公告確定後，即按坵頒發管業證，並根據調查票及通知單繕造地冊，莊冊及戶冊，憑以編造徵冊，至是遂完

成編查工作。經此次整理，地，糧，戶三者得以互相比照，不致紊亂。此次編查工作，於廿四年七月一日開始訓練，八月開始編測，至十二月下旬，外業全部告竣。自本年起爲整理發證工作。編查結果，計溢出土地三〇四、二七三畝。外業經費，預算爲二萬元餘，以全縣面積計，每畝不過一分。全部預算爲則四萬七千餘元。

金華之辦法實較蘭谿爲完善。其勝於蘭谿之點，一爲可以繪就分區分段編號坵號之坵地聯絡圖。有圖，則各村段之地形坵形，可以一覽無遺，按坵查核，毫無隱漏。第二，每坵地畝經過繪測，均得比較準確，於土地等則及利用情形等亦明悉無遺，歸併或整理舊料則，亦得有據可憑。有地價之調查，更可以爲將來實行地價稅之參考。至於蘭谿，則因同治清賦之際，求其省時省費，畝分之計算，捨實在畝數，而以收穫量折算，依從蘭谿之舊有習慣以一石折爲二畝五分至二畝九分。土地肥瘠不同，折就畝分即異，不獨於改訂科則時無可靠之基礎，且清理後之全縣面積亦非正確之數額，或且相差甚多。且以往每坵糧額是否與地積肥瘠相稱，已屬問題；而若干年來土地變質，舊日科則更難公平。此在清丈或測丈未辦以前，甚難加以補救，然終不能不引以爲憾也。金華縣辦法，比較完善，在失糧地較多，土地籍冊散佚之縣仿行，均可獲滿意之結果。蘭地辦法，以在經費不足並籍冊完全失糧地較少之縣份實行，效果可較著，均可爲他縣參考之助。

#### （乙）確立推收制度

整理土地與確定推收制度，本爲土地行政之要務，屬

於民政之範圍。然糧由地出，賦由戶納，非地籍完善，戶地確實，則徵收田賦即無所依據。故關於推收制度之改革，仍在田賦整理之標題下討論之。

蘭縣土地移轉與糧戶過割，歷由各都圖冊專印簿辦理（註十一）。其利，為便利人民使免跋涉；熟悉地方情形，糾紛亦易解決。然其弊，則為政府對業戶失去直接關係，田賦徵收之一切情弊，均相因而生；印書對人民過割，任意刁難需索，就金之外，又有立戶金，高者可達數十百元。實驗縣成立後，即設立土地推收總處及分處，設法整頓（註十二）。在地籍未整理前，推收尚無依據，乃行過渡辦法，將以往辦法加以改善。（註十三）迨至土地整理完竣，遂於二十三年七月起，將推收事務完全收歸政府直接辦理，同時並與田賦契稅方面取得聯絡，於核准業戶移轉土地後，即抄單分別送請田賦徵收處及捐稅徵收處過糧稅契。

推收程序，業戶於立契成交時，先至駐在各都圖之推收員處領取過戶申請書，依照格式填就簽名蓋章，經由推收員查冊無誤，蓋章證明，交由新業戶於立契成交二個月內，檢同土地管業證及其他證件，到總處或分處繳驗，申請過戶，推收處審查證件無誤，將證件發還，留下其中請書及管業證，掣給收據，憑據約期換領新管業證，分處收到各件，須填就四聯地糧更正申請書，除截留其存根一聯外，連同舊管業證，寄去總處，統由總處交由查冊員對冊無誤，即將移轉情形在歸戶冊上新舊業戶下分別註明更正，再交換證員檢出舊證卡片校對，即填寫新管業證。其正聯連同申請書之通知批覆二聯寄交分處，由分處憑業戶

收據，發給新管業證及申請書批覆一聯，通知一聯送由田賦分徵收處更正徵冊。推收總處亦直接收受業戶之申請書，辦理程序與上大致相同。

土地推收總處設在縣政府內，各分處則與田賦徵收分處設在一處，總處設主任一人，下分收件管證管冊三組；（註十四）各分處各設主任一人，收件員一人。推收費用，規定每址號收過戶費二角，老戶收五角（註十五）作為推收員薪資；另收換證費二角，作為推收處經費用項。推收處經費每月四四二元。

推收制度之確立，為清理地籍後之必要工作。蘭縣辦法手續甚為完備，然如各縣倣行，其在各鄉鎮設有田賦分徵收處者，則可在各縣內添設一二人，專辦推收。如此，則無須另設機關，另支經費，另造報銷矣。地與糧關係本極密切，不宜分亦不能分，再推收過割最好以不收費為原則，人民購置田產，本已悚於契稅之重不肯投報，若再加重推收負擔，則偷漏恐更增多，推收制度之改進，本為防止人民匿報過割，俾地籍可以永保真確，若因收費而使業戶裹足，則未免因小失大，換證費即欲徵取，應以不起過管業證成本為度，各圖推收員薪給，應坐正開支，或為規定薪額或按推收次數多寡計價，均無不可，自為收支，於統收統支之原則亦似微有不合也。

#### （丙）征收制度上之改革

（一）合併稅目——蘭縣田賦稅率，比較浙省一般縣份為輕。然正稅之外，省縣附稅亦多至十二種，不徒計算困難，且啓員司浮算淨收之機會。改革以後，即將一切

縣附加名目歸併，并將稅率一律按款計算，廢除以往正稅兩石間接折算辦法，以求簡易。廿四年度復將各則地之田

畝捐（現改稱戶捐）略加減輕，現行稅率略如下表：

產別	正稅	建設特捐	建設附捐	縣捐	戶捐	每畝應完總額
田	二角零五厘	一角零九厘九毫	一分七厘二毫	一角六分二厘	一角二分一厘三毫	六角一分七厘
地 上	五分四厘	二分九厘	四厘六毫	四分三厘	二分六厘八毫	一角五分七厘
地 中	四分四厘	二分三厘八毫	三厘七毫	三分四厘九毫	二分六厘八毫	一角零三厘五毫
地 下	三分五厘	一分八厘八毫	三厘	二分七厘七毫	二分六厘八毫	一角一分一厘
山	一分四厘	七厘五毫	一厘二毫	一分一厘五毫	八厘	四分二厘
塘	一分	五厘三毫	八毫	八厘一毫	六厘	三分

(2) 改革征收機關——蘭縣徵收田賦，以往僅在縣府內設立錢糧徵收處(註十六)四鄉無分處之設(註十七)。人民投稅不便，遂多委由卯簿代收，自封投櫃僅存其名。一切徵收弊端，亦由此滋長蔓延。改制以後，即將錢糧徵收處改名田賦徵收處，內部分部辦公，以事牽制與校核。並於大鄉鎮設分徵收處三(今改為五處)，劃分區域，分別徵收。稅收旺時，增設臨時分處。總處內設城區分處，直接收受城區業戶稅款，並得代收分處稅款。(註十八)舊日經徵人(卯簿)擇其優良者留為催徵員，其他一概裁汰，而以鄉鎮長小學校長及保長補充。每催徵員經轄一團至三團。所有業戶稅款均須一律自封投櫃，不得私收代完。田賦徵收總處，設主任一人，其下設徵糧管串二股，

徵糧股司對外，管串股司對內，各設股長一人，全權負責；管串股下另設記賬員一人(註十九)。分處設主任一人，其下設收稅員、掌冊員、管串員、記賬員各一人，催徵警二人至四人。征收處經費，向來取給於田賦附征及提成之征收費，屬專款性質，雖在改為統收統支以後，因格於省令，仍未變更。(註二十)田賦征收處支出預算，廿三年度列為二五，二九二·六六元，廿四年度列為二二·五二四·三八元(註廿一)較之十八十九年度之每年四，〇三二二元，二十年度之四，七七六元，增加甚多。

(3) 改訂征收時期——蘭縣田賦，例按上下兩期征收，分在六月一日及十二月一日開征。上期稅額占全額百分之九〇，五強，下期稅額尚不及百分之五。此不僅政



府手續麻煩，經費增加，串額增倍，且對人民亦頗不便。於自廿三年度起即將上下期合併征收，(註廿二)征期改為四個月，於七月一日開始，以符年度。並將省訂田賦征收章程上獎罰規則，加以更訂，改為第一個月完納者，獎金百分之十，第二個月獎百分之五，第三第四兩月無獎罰(浙省規定獎金最高為百分之五)。征期過後，第一月加征罰金百分之五，第二月加徵百分之十，第三月至年度終了統加征百分之十五，年度終了以後加征百分之二十。獎罰之規定，在蘭甯兩縣施行均收功效(蘭縣免罰期內征起者占百分之七十)；各縣均不妨參酌倣行。

(4) 改訂編造冊籍及填發串單之手續——以往蘭縣編造冊串，皆由經徵人辦理，縣府向不過問。改革後，改為內造冊串，以防流弊。串票原係按戶填製，亦改為按坵製串，每坵一張(註廿三)。不過如此實行，串票數額竟增六倍之多，耗時糜費過鉅，乃自二十五年起又改為按戶製串，在同一征收區域(每徵收處管轄區域)內之每業戶所有土地，均歸入一戶製串，並於事前先辦理坵地總歸戶，以為控制。預計改變以後，串數可減省三分之二以上。

通告單格式，列載甚詳，分姓名住址，花名，都圍，號數，地等，田額及應完稅額諸欄，背面印有稅率表及獎罰辦法。串票格式亦略同，稅額數目並以木章蓋入，以昭慎重(註廿四)征冊內容，包括號碼，花名，真實姓名，住址，土地之辨冊字號，地別，坐落，稅額，完訖日期，佃農姓名諸欄，亦稱詳盡。

田賦徵收：每年一至六月均為淡月，其時征收處事務清閒，利用此時間另招僱人員編造冊串。每年編造時期約須二個半月，造冊費年需五千元左右。廿五年度起，改為按戶製串，時間經費均可略省。

通知單之散發，在實驗縣以前，任由卯書自辦，政府不加問。改革後，改定為各征吏須於每年開征前二十日到征收處請領通告單，即攜同通告單送達簿，按戶送單。業主收到通告單，即在送達簿上簽名蓋章，以防弊竇。通告單限於六月三十日以前送畢，七月一日即須將簿送處審核。(註廿五)

(5) 改訂催征員獎懲辦法——蘭縣原有卯簿七十六人，均無薪給，賴征收稅款抽取公費及舞弊以謀生。改革後，即提高催征費，嚴加稽查。迨至卯簿根本廢除改設催征員以後，復另訂催征員獎懲辦法。現行獎懲辦法，係以催起戶數及催起賦額兩條件為支給催征公費之標準(註廿六)分征期內及年度終了兩期，依照戶數及賦額成數按每元發給公費五厘至四分。其在征期內催起賦額八成以上，或年度終了九成五以上者，以及對征收處各項規定，恪守遵行，並有確實成績者，更於公費外分別嘉獎，記功，給獎或褒獎。其奉行不力，工作遲怠，不能切實執行職務者，則分別申誡，記過，酌扣公費，或撤職。

催征員須按日記載出差報告，以為發給公費之稽考；征收處備出差登記簿統轄之。

催征員分發通告單，廿三年度及廿四年度均規定每戶酌發津貼一釐五毫，廿五年度辦理總歸戶，分發通告單每

戶改按二釐給費。

(6) 整頓稅務——蘭縣田賦收入，在先頗不起色，其原因由於業戶者半，由於卯書者亦半。由於業戶者，為完稅多存觀望，希圖免稅，(註廿七)各大戶往往以不完糧為榮；縣無分糧之設，路途遙遠，投稅困難；而近年農村經濟不振，人民生活困苦，亦逼使業戶延滯完納。由於卯書者，則因政府冊籍不完，胥吏把持稅務，舞弊營私，暢所欲為。更加催征不力，獎懲日懈，收入遂日益減少。改革以後，除將一切催征收執手續加以改革外，並散發告民衆書，張貼標語，開導大戶，並作公開講演，切實曉以利害。開征以後，並嚴催豪紳大戶，隨時勸導，俾得拘押，收入遂漸有起色。一方再追完經征人欠繳稅款，其積欠二萬餘元，均經分別計算清楚。

蘭縣寄莊地，約占全積百分之二，尚均在邊境各地，征糧尚無大困難。境內插花地，有龍游，浦江，湯溪三縣土地，共三十九畝，數額雖不多。然對各縣施政及田賦之征收已極不便。前曾與該縣商洽，擬以插花地調易邊界土地，但各縣均未願辦。插花地在各地本極常有，其成因有為土地沖淤塌陷之結果，有為政治原因(註廿八)。均應由省當局重劃各縣區界，分別貼挖，以使施政便易。

### (三) 其他省縣捐稅之整理

#### (甲) 契稅之整理

蘭縣契稅率，向隨浙省定章。民三時征費九典六，民四曾減為費四典二，六年起即按費六典三征收。廿二年

七月，增添繼承，分析，贈與，遺贈四種，前兩種值百征二，後二種值百抽六，廿二年九月，復添永佃契稅一項，每畝稅五角。契稅地方附加，僅有置產捐一項，征費三典一。五。正附稅率，尚均與部訂限度相合。十六年至十七年間，中央曾通令舉行驗契，各地多係無結果而終，但蘭縣至今遇有其時未驗契紙，仍按當時遞增辦法最後一月之稅率，責令業戶補納(註廿九)收入款解省，轉解中央。惟收數現甚微少。

實驗縣成立後，對於契稅之改革，其要者約有四端。(一)使辦理契稅與糧戶過割取得聯絡，過戶劃糧必須先行契稅，否則由推收處扣留契紙，着令稅契後，方准推收。(二)征收機關之改革。舊日縣府設稅契處，司辦理契稅之責，永佃契稅開徵後，復添設永佃契稅辦事處。改革後，一律併於雜稅征收處統收，以節省經費。(三)鄉鎮長公證制度。委任各鄉鎮長副為法定公證人，契據非經公證人蓋章證明，不得稅契。鄉鎮公所代售契紙，預繳契紙價一角，向縣具領。稅契手續，先由業戶填就申請書，向官契紙發行所(鄉鎮公所)購買契紙，經填就後，由公證人蓋章證明。業戶須於契約成立六個月內，到縣府投稅印契。申請書由鄉鎮長隨同日報表，送捐稅徵收處，徵收處驗其申請書上各業戶之尚未來處稅契者，由處派警挨戶催告，或為罰金之通告，並填製「領售未稅契稅清查表」，令各鄉鎮長就近查催(註三十)。鄉鎮長副充作公證人，許其於公證時，抽收私中佣內百分之二十，留公所辦公。鄉鎮長負責查究未稅白契，並舉發匿債契紙及私用草契者。發現此類

情事，即應勸導，抗不遵辦，再報告縣府照章懲處。各鄉鎮長如有徇情舞弊情事亦准人民隨時告發。縣府並不時派員赴鄉抽查。(註三十一)(四)嚴格審查契價。契稅匿價投報最為普遍。(註三十二)蘭縣為防止此弊，於去秋調查各區一般地價，今春調查完竣，即根據以定每單位田房之最低價值。契面價值如少於是，則令其將找契(真契)呈驗，或派員向賣主，中人代筆，鄰近公證紳耆，及鄉鎮長密查。此項地價，擬每二年重查一次，以免失去時效。

契紙由財政廳印發，每張售價五角，以一角繳廳為工料費，四角留縣(註三十三)其為鄉鎮長發售者，則自留縣之四角內給鄉鎮公所一角五分，作為公費。契稅收據，亦向廳領，每百張由縣備繳銀三角。

契稅經整頓後，雖白契漸少，收入漸旺；但吾人以為仍應更進一步，減輕契稅附加，並廢除公證費。公所經費不足，應由縣府坐正開支。在公證費未能取消以前，鄉鎮長副收到公證費，亦應填給收據，以免敲詐，人民並須帶同收據到處稅契。一方再嚴密稅務行政，竭力查擠，使無偷漏。隱匿不稅，雖得鄉鎮長之查究，然求其在本鄉內能脫除私人情面，其事至難，受賄通弊之事，在所難免，更應由縣府嚴密稽查。吾人尚覺縣境過大，辦理稅契似宜由各田賦分征收處代收稅款，可免人民遠程跋涉，人民樂於投稅，收入或可增加。

關於法院受理白契，蘭縣縣府亦曾數度交涉，終未生效，雖有白契補稅罰金以三成獎舉發人之規定，然法院受理白契如故，此於防止漏匿關係亦甚大也。

### (乙)其他稅捐之整理

蘭縣地方雜捐，名目繁多，不下三十餘種。政府征收不便，人民負擔甚重，多數且疊床架屋，涉及苛細。改制之後，即設法整頓，先將性質相類之浮橋糧食米行捐併入米穀捐，新增旅菜館捐併入旅菜館捐，衛生捐併入店住屋捐，其他鮮肉捐，豬小腸捐，毛豬捐，鹽規，典規，四鄉警捐，鄉區學捐，旅菜館捐，米穀捐等性質與各業認捐相同，均即併入各業認捐項下統收，各項苛雜之廢除者，於二十三年一月有南北公所肉捐，柴捐，麵館捐，夫行捐四種；七月有教育糧食捐，教育米穀袋捐，警察米穀捐，淨橋糧食捐，公益米穀捐五種；十月有活豬捐，鷄鴨蛋捐，青棗捐三種。已廢之苛雜，其每年收數，少者約僅六十元，最多者亦不過一千元左右，十二種共計僅八千餘元，此數對縣庫補益甚微(約占全縣收入百分之三)，而苛擾甚大。且征收費亦不輕，現存之地方捐稅，尚有店屋捐，住屋捐，茶館營業捐，人力車捐，自由車捐，(自由車捐係廿三年七月新增者)廣告捐，衛生捐，戲捐，筵席捐，花舫捐，城區月捐，各業認捐等十二種，各捐全年征額共四萬餘元，少者百元，最多達二萬元，國省款地方附加，有驗契地方教育費，置產捐及屠宰附捐三種，年共收一萬五千元上下，屠宰附捐原征每頭一角二分，自廿三年一月改征每頭八分。

征收雜稅機關，在先屬於雜稅征收處，一部稅捐亦由款產委員會，教育委員會，公安局，區公所，各學校及各慈善團體自收自用，改革後，各項稅捐統歸雜稅征收處。

廿四年一月改名捐稅征收處」征收，征收處內部組織，大加改革，分組工作，廿四年度起並改由銀行代收稅款，所有稅款，除戶數較多，數額零星之住屋捐，店屋捐及一部分茶館捐係由公安分局代收或派由收稅員往收外，一概須到處自繳，代收及派收之捐稅，其稅票亦由征收處印就，並填好各戶稅額，發由各局各員征收，稅票格式加以改訂，各種稅捐大小格式一律，均為三聯，一聯收據，一聯存根，一聯送縣府查核，各聯騎縫處加填銀額，並於收據一聯上註明捐率，罰金收據用途較少，各種捐稅祇印為一種，用時再填捐稅名目，亦分三聯，騎縫亦須填註（註三十四）。

蘭縣各種捐稅，以往因辦理不善，收數異常短絀，改革後先將收數最大之店屋捐及住屋捐挨戶調查，重編冊冊，擬定租賃規則，一方並嚴追花舫捐積欠，重新編查，分等納稅；減低筵席捐捐率，更訂章則，以為整頓；並通飭各公安局警崗隨時注意未納廣告捐之廣告，其他捐稅亦嚴密稽查催征，改善後，征收成績日佳，且其增收數額已足抵補廢除之十餘種雜捐而有餘。

捐稅征收處附屬於縣政府每年經費四千餘元，取給於征收公費收入，（註三十五）。

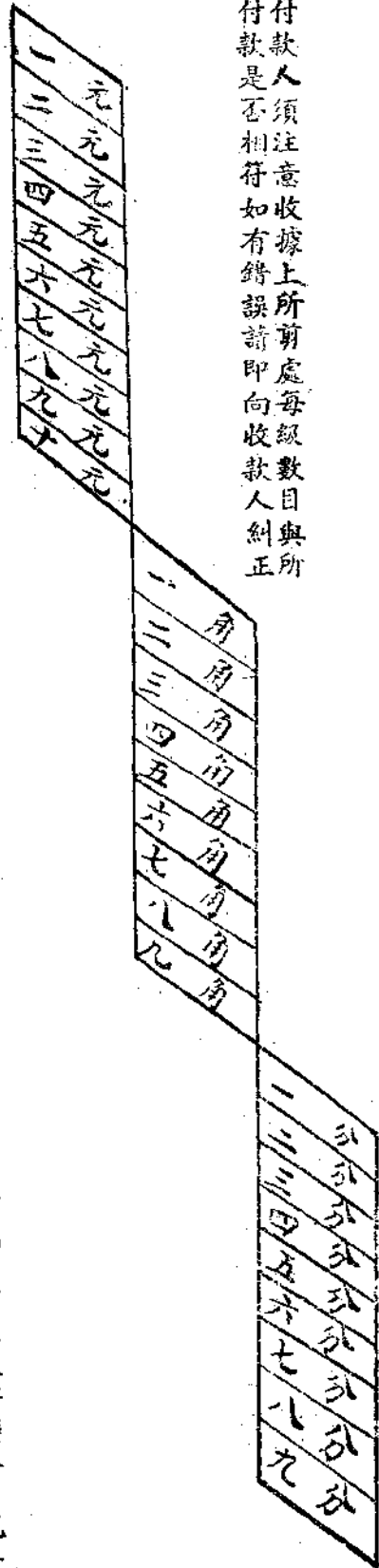
國內各縣雜捐之繁雜紊亂，觀於蘭縣以往之情形，可以窺見一二，其通病，大都為名目繁多，收數微少，而苛擾特甚，各縣地方收入，幾皆以田賦附加為主幹，然在各

省當局，未能整理土地及改革征收制度之前，田賦收入日益衰微，縣附加收入亦祇隨流漂逐，毫無控制辦法，遇災遇荒，縣地方預算更難確定，而縣事業亦無法進行，捐稅收入，雖亦受經費情形之影響，略有伸縮，然其減收之數，當不致如田賦蠲免額比例之大，為穩定縣地方預算計，整頓縣屬捐稅，實屬不容或緩，其收入多，經費省，與不涉苛雜之捐稅似應分別加以整理，其他收入無多徒增經費之雜捐則均應取消。住屋店屋捐在蘭縣，收入成績極佳，若干縣份（多名房捐）亦均列為主要收入，其尚未設征之縣可以試行，若經過整理，其收入足可抵數種或十餘種苛細捐稅，且分等征收負擔亦普遍公平。

關於經征捐稅方法，蘭縣辦法亦頗可以做效，不過在稅目不繁手續較簡及多數招商承包之縣，則不必另設獨立機關征收，以節經費，征收時，查冊收款與發照應分部或分人辦理（註三十六）。

各項收據騎縫之填寫稅額，原為防止大頭小尾，但經剪裁以後騎縫字跡已不清晰，仍易塗改。為防止此弊，似可於該處印就分級單位錢數之小方格，裁剪時按據上錢數剪下，則付款人與縣府均易核對，不能濫收稅額。現南京市及江蘇吳縣等地均已實行此種辦法，茲將吳縣甲種捐款收據之騎縫格式列下，以供參攷（乙種較此多列十元至百元一級，為稅額高者所設）：

注：付款人須注意收據上所剪處每級數目與所  
意：付款是否相符如有錯誤請即向收款人糾正



各省縣有捐稅，除縣府經收者外，常有由各村鄉鎮及  
學校等機關自收自用者類多苛細，類似厘金，或與省縣地  
方征收者，重複衝突，均應一概廢止，或收由縣府統征，  
其有正當用途者，並為設法抵補。

蘭縣縣府代征之省稅，現僅田賦契稅二項，其他省稅  
如營業，屠宰，牙當，菸酒牌照等稅則由廳另設營業稅局  
征收（一局轄數縣）。此等稅捐，在各省有委由各縣政府代  
征者，亦有由省設獨立機關征收者，並有一部自征一部代  
征者。縣府代征之缺點，為行政效率較低，不能設專人負  
責，易流為招商承包。無關縣地方收入，征催更多不肯認  
真，收入每多短絀。然其優點，則為經費較省；縣府執有  
警權，催征頗為便利（註三十七）。故各省應斟酌各縣情形  
，其財務行政效率較低及稅收較多之縣，應由省分區設局  
征收，以增效率；其財政已經改革行政效率增進之縣，則  
可併與其他縣地方稅捐統征。即如蘭縣地方，稅捐繁多，  
設有征收機關，甚宜將此數稅改歸縣管，由捐稅征收處附  
帶征收，經費之增加絕少，效率不致下降，事權亦可以統

一。且征收房舖捐與征收營業稅等可以取得聯絡，稅務行  
政效率甚且可以增進也。

（四）財務機關之變革

蘭縣之財務機關，原設有縣財務局，另設錢糧征收處  
，稅契處，永佃契稅征收處，及雜稅征收處主任各項稅捐  
（註三十八）。名義上財務局為經營財務行政之機關，實  
則地方款項支配之權則操之於教育款產委員會及縣公款公  
產委員會。財務局在其時惟具管理財政之虛名，成為一代  
征捐稅，及承轉省款之機關，對縣財政則毫無統轄之力。  
（註三十九）。此種事態延至改制以前，除將財務局裁撤  
改為縣政府財政科以外，其他龐雜之情形一仍其舊。改革  
後，即將教育及縣款產會取消，所有以往該各機關及公安  
局自收自用之捐稅均改歸雜稅征收處接辦公產部分改設公  
產管理處接管之。（註四十）兩處稅契機關亦為裁撤，稅契  
事務由雜稅征收處兼辦。錢糧征收處改組為田賦征收處，  
各鄉另設分處。所有收支，均由縣府財政科統籌支撥，不

再任其割裂。(註四十一)其尚未能完全統由縣府收支者，則有城區月捐之由救濟院向城內大商戶勸募留為本院經費；及地方協餉與各區學捐之由公安局等機關向各鄉區捐募，為警餉學款之用，均尚有待於縣政府進一步之努力。

財政科現分為經理、經征、地政、會計、四股及總稽核一人。縣屬公產管理處，田賦及捐稅征收處，與土地推收處，分由經理、經征，及地政三股直轄，各征收及推收分處又均受其總處之管轄。科設職員九人，會計股占其三分之一，全縣財務經費，每月約兩千餘元，連土地推收處經費，則為二千五百元左右，在未改革前，征收公費支出年亦須一萬六千餘元，再加公安局征收經費三，七四九元，(均二十年度預算數)平均每月亦近二十元。故改革後財務費之增加尚不甚多。

廿四年秋，浙省財政廳為實際監督各縣地方財政，仿照蘇省辦法，在各縣設會計稽核主任，先擇稅收在十萬元以上之四十縣設立。蘭縣之會計稽核主任辦公處於廿四年八月成立，現設縣政府內。

### (五) 預算之編製與執行

蘭縣預算編製之程序，均依照省頒規程辦理，科目格式則參照中央頒佈之預算章程。預算編製程序，每年春，應俟省府頒下施政大綱，即由縣召開縣政會議，決定行政方針及應興應革之事業，並參照財政科預編之下年度收入概數，決定編製歲出概算之原則，發由各主管科編造歲出預算初稿，送由財政科會計股彙編為全縣總概算書。概算

書經縣政會議修改核定後，再交會計股改編(縣核定時應派會計稽核主任應列席並得參加意見)，然後送省，由省召開審查會審核，核定後發縣(註四十二)。總概算書編就送省時，即由縣府令各機關編造分月概算書，在不出總概算書所列數額內斟酌各「項」「目」「節」之細數。分月概算書編造三份。於送由主管科初核，財政科覆核後，以一份送主管廳一份留縣，一份發回備查。

編造之期限，照省訂辦法，應為第一級概算於每年一月底以前編就送縣，縣總概算書應於二月底以前送省審核。然以往各年度，每因省訂施政大綱遲遲發下，編送常愆期一二個月。

廿四年度概算雖按期送省，然因發回重修，亦延至年度開始之後始編竣。廿五年度概算書，則在七月中旬編就送省。

預算書之編製，在實驗縣未成立以前，由教育款產會及縣款產會負責，其內容頗不完全。各機關分預算均由各科局造報主管廳，甚至有分預算與總預算數額不符之時。自改為統收統支後，此弊已除。

縣政府行政經費預算之編製與內容，亦均根據省訂辦法因係關係省款，並須送審計處備查。在改制之前，行政經費每月僅千數百元(註四十三)改制後即增為每月六，一六二元。然以往各局經費例由省縣款分擔，月支亦近四千元(註四十四)再加十餘委員會之經費(註四十五)則全體行政費支出亦須六千元左右，與今之經費相若。

預算之執行，亦能遵照省訂規程，數年來除廿四年度

之義務教育費一項外，迄無任何預算以外之支出。臨時舉辦事業須向省請款，不得自爲籌措。全縣預算，各月間不能流用，如有特別理由，須加以說明，縣屬機關則前月節餘可以流用於後月。總預算科目「項」以下不得流用，分預算則「目」以下不得流用。

一般縣份辦理預算，類多不能按期完成。其原因，一由於縣屬機關繁多，一時不易彙齊，再亦由於省廳核准，過於遲緩。補救第一困難，可先由主管科規定各附屬機關之經費總額，即爲編造各部概算，第一級概算可按核定數額從緩編造（註四十六）。補救第二困難，應由各省做照蘇浙等省辦法，由省府召開審查會議，使各縣概算短期內全部核畢。蘇浙兩省各縣，已由省廳派有會計稽核主任，爲省廳監督稽核縣地方財政之代表，似可擴充其職權，異以初審縣預算之責。年度開始，預算若遲遲未由省廳發下，則可暫照會計稽核主任所核者執行，以免施政無所憑藉。全縣施政大綱既係由省頒下，預算之編造又循此原則，省廳縱有修改，亦不致牽動過鉅也。

#### （六）收支程序與金庫制度

蘭縣在未改制以前，收支款項不能集中，縣款收支分爲十七種專款各款間不得通融，盈虛既不能調劑，偏枯亦不能補助，其專款之設有委員會經營者，款項收撥之權，亦不在財政科之手（註四十七）。改制以後，委託銀行爲縣金庫，所有收進款項均須於當日繳入金庫，不得由各機關分掌支撥，專款名義取消，由縣府統收統支。其制大致與

江甯縣相同。捐稅征收處且自二十四年度起採用銀行代收稅款辦法，代理金庫銀行在處內設立代收稅款處（實際上祇設一收款員）在處收款。其收款程序如下：征收處收到納稅人送到原始憑證，即由查驗員憑以查對征冊或征收章則，繕製收入傳票，以編號之銅牌製給納稅人，傳票及憑證送由銀行收款員點收現金後，即轉送管票員填製稅票，經主任查核無誤，仍交管票員轉發納稅人，並收回銅牌，再以收入傳票遞交記賬員登賬。經手各員，在傳票上均分別蓋章，以明責任。其由征收員征收之稅款，則由征收處每日發交各員各種稅票，由各員分別收款。每日截終，征收員填就捐稅征收摺，連同稅款繳處。征收處收到款項，其處理之程序，與前述無異，捐稅征收摺，則須經主任及收款員蓋章。該摺每屆月終結算一次，如有未收稅票須全數繳回，經核實後發交下月續征。其爲各公安局各官契發行所（契紙價收入）及省稅包商繳解款項，則由收款員在文件上金額處蓋章，收款之程序亦與上同。代收稅款處，現由蘭縣縣立農民銀行承辦，所有代收稅款均以實驗縣政府名義作爲往來存款，年息六厘，支用時由縣政府辦理，統用支票。縣府每月津貼銀行收稅員薪金二十元。

田賦征收處之收款程序，與前述大致相若，不同者，祇收款員非銀行所派而爲征收處職員；捐稅處之查驗員在此名管冊員，管票員在此名管冊員。征糧串票爲事先印就款額不必臨時填寫。且以業戶帶來之通告單爲收入傳票，不再另製傳票。登賬亦以通告單爲根據（註四十八）。查冊時，須查明早完滯納蠲免之額，蓋以印戳，並計算應完之

數。分征收處繳款或總處派人提款，日期無定，以稅收多寡為準，亦有時由農民銀行倉庫劃抵。繳解時，須填具四聯解款書，截留其存根，以三聯並稅款送交總處，（或由總處派人提取）經核收無誤，即以回證一聯掣回，截留報告一聯。其證明書一聯，用於提款之時，由提款員收執。

總征收處每日收到稅款，須於當日備填五聯繳款書，將本日稅款送繳縣金庫（現由中國銀行蘭縣分行承辦）核收（註四十九）。縣金庫查對無誤，即在各聯加蓋收訖戳記及庫章，截留其通知一聯，其他四聯由繳款人送廳派會計稽核主任查核，加蓋核訖戳記，截留其報核聯；其他三聯再由繳款人送由縣政府財政科查核，截留報告一聯，報查一聯轉送財務委員會備查（財委會未成之前此項手續暫免）。其憑證聯仍發還征收處備案。其他縣屬機關送繳財產收入，行政收入，及事業收入等，手續與此咸同（土地推收分處所收之推收費等，則須先繳總處，再由總處繳金庫）。

支款之手續，可分發放縣屬機關經費及報解省款二部（註五十）。省款之報解，須事先簽發支票經縣長會同會計稽核主任蓋章，連同填就之解款書送縣金庫提解現金，連同解款書送由財政廳轉交省金庫核收，由省金庫掣給庫收，發回縣府備案（註五十一）。縣府動支省款，須先向財政廳請款，由廳發下支付通知，簽發支票，經縣長及會計主任蓋章，向金庫領款，然後再辦抵解手續。抵解須備五聯抵解書，一聯存根，一聯送會計稽核主任，一聯送縣金庫，報告批迴二聯，連同公文與支付通知送廳，廳留報告一

聯，批迴一聯蓋章後發縣。縣府奉飭劃撥各機關經費，則應以廳發支付命令與領款機關所持支付通知核對，由領款機關備三聯收據，以一聯送縣，由縣簽發支票，交領款人到金庫領款，收據一聯由金庫截留，一面再由縣政府辦理抵解手續（註五十二）。

縣屬各機關之領款手續，須先填具三聯請款書，留其存根一聯，以空白支付通告書及請款書二聯送縣審核，先由主管科審核，再由財政科覆核，即簽填支付通知書，由縣長會同會計稽核主任蓋章發交領款機關。領款機關具四聯領款總收據，截留其存根，以報查核收據三聯，連同支付通知書到府具領，縣府開具支票，經縣長及會計稽核主任蓋章後，交領款機關，截留其領款收據報核查二聯。領款機關以收據一聯並銀行支票到金庫取款。

上述領款手續，甚為複雜，費時費事甚多。故近擬改訂，財政科會計股於事先規定各機關每月領取經費日期由各機關按期帶收據來府領款，核對無訛，即付以支票，截留收據之報核查二聯。會計股每月並預先備妥表格，填就各機關應發經費數額，送由會計稽核主任蓋章，核發經費時不必以每張支票送簽，以省時間手續。

各機關上月經費計算書，遲不送縣，則本月經費暫不發放（註五十三）。縣政府領到行政經費，須全體存入銀行，府內留存五十元之備用金，由庶務股經營，除零星付款外，均開付支票領取。

中國銀行代理金庫，採存款制，存款按五厘給息，利息收入不分省縣款一律歸縣（註五十四）。採取存款制之優

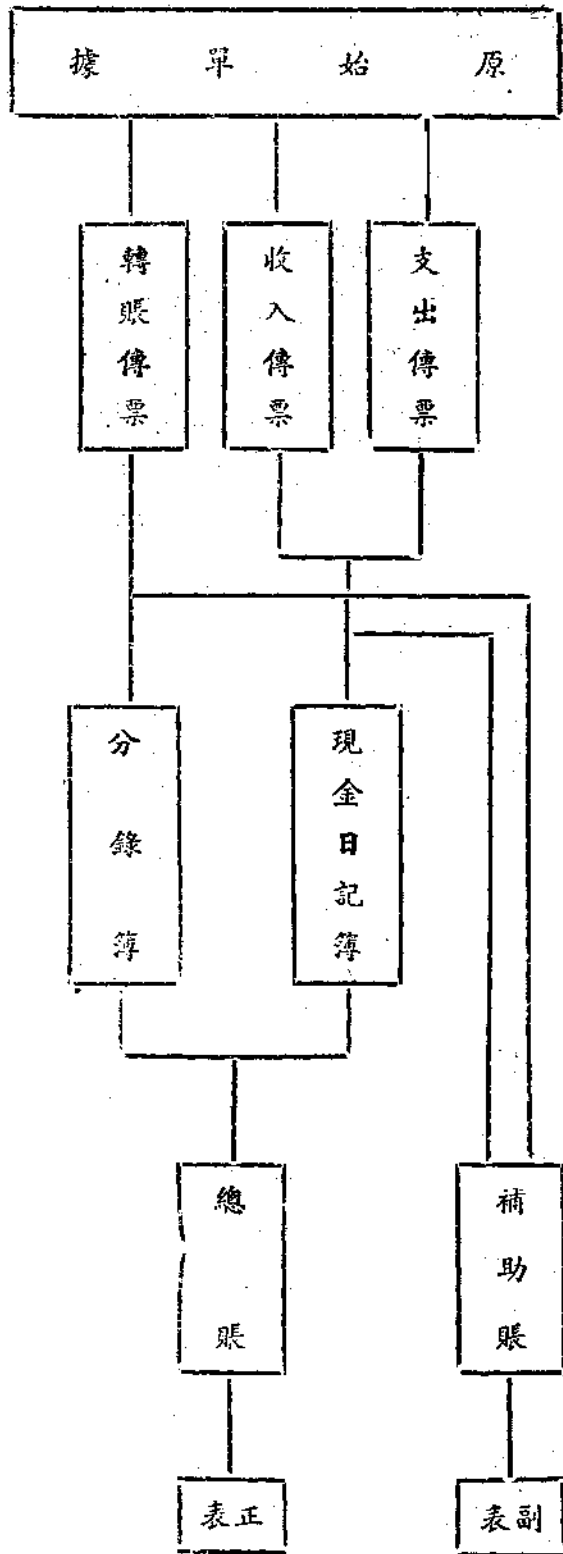


點，爲使市面金融活動，政府利息不致吃虧。蘭縣存款利息收入，年達七千元之鉅額（註五十五）。浙省其他各縣均尚採委託金庫之制，金庫主任薪金尚須由政府支給。全省利息虧損，積數甚大，似應參照改革。

(七) 設立新式會計制度改革書表之造送

手續

浙省各縣地方會計制度之創立，較他省爲早，然因人才不齊，辦理成績亦未盡善。蘭縣以往財政科之賬簿，備有兩套，一爲舊式賬簿，記實際收支，秘不示人；一爲省頒簿冊，大都向壁虛造，敷衍省廳。省訂制度，爲一種單



式簿記，並非根據借貸原理。國省款與縣款各成一個系統，分別記賬，新制將原存制度全盤推翻，採用比較進步之複式簿記。國省款與縣款不再劃分，祇以科目區別，另設二分類賬分別登記（註五十六），茲將蘭縣會計制度，分全縣總會計，征收處分會計，及縣政府會計，依次討論，並附帶以會計稽核主任之簿記組織補敘於後，

縣地方總會計制度，仍未脫現收現付之會計基礎，此乃困於當前事實，不得不然預算科目之設立，雖亦曾有所擬議，亦以實行困難，尚未果行，現行之簿記組織略如下圖：

現金收付記於收支傳票，轉賬收付記於轉賬傳票，每票各製二份，一份留會計股記賬，一份送由會計稽核主任登賬，登記之程序，如表所示，不復贅述。其補助賬分爲「國省款分類賬」「縣款分類賬」「登記縣款收入」「歲出款分類賬」「登記縣款支出」「往來款分戶賬」及「暫記付款分戶賬」五種均受總賬上各相當賬戶之統馭。書表之種類，前定有三十種之多，現已歸併爲十餘種，計每日編製者有「庫存表」及「日計表」(類試算表)。按月編製者有「國省款收支月結表」「征解年份田賦月報總表」「徵收田賦月報表」(上下期各一)「征解田賦月報表」(上下期各一)「征收契稅月報表」「縣款月報表」，縣地方收入及支出之計算書，「往來款項明細表」及「暫記付款明細表」數種。按年編製者，僅有縣地方收入及支出之決算報告書(註五十七)。

決算書之編製尚難按照規定。二十二年度曾造九月至十二月之四個月決算書一份，其後二十三年度決算書遲至二十四年度終了尚未造出。決算書上之各種稅捐收入，以截至年度終了爲止(但其具有時間性者，如各機關補送上年度代收學費違警罰金等則仍計在本年度)，支出則依預算爲根據，次年度補發本年度經費，仍計入本年度內。田賦征收處之簿記組織總處與分處不同。分處之主要賬僅日記賬一種，補助賬則有截串登記賬(按都圖分戶)暫存稅款賬，代他分處收賬(僅城區分處應用，按處分戶)三種。日記賬係以傳票代替，每日將所有傳票彙訂成帳，另加封面，分別收付，綜計各項收支款項數目。傳票除一部

以通告單替充外，其他須根據原始單據另填；不備轉賬傳票，以收支傳票各一，代之。書表分爲收支報表，甲乙種已完稅款報表(註五十八)，及各都圖征收成績表，除末項無日報外，餘均分日分旬分月編造二份，一份留處，一份送總征收處。總處根據各分處之報單登記登錄簿，轉錄總賬另設，「年份分戶賬」及各分處征收田賦成績登記簿」二種補助賬。各項報表計有征收田賦旬報單及月報單，田賦征收處月計表與各分處征收成績表四種。前二種均編製二份，一份留處，一份送縣，月計表存處備查；征收成績表則按旬按月並按年分發各分處，以爲督勵並參攷。臨時分處之賬簿僅有日記簿一種，事務結束後日記賬調回總處查核，然後交由所屬之固定分處登記截串登記簿補作稅款日報表」。捐稅征收處賬簿之登錄程序，亦係先以原始單據填製收入傳票。每日彙集傳票，統計各捐總數，填製各科日彙計表(註五十九)。彙計表各稅之日結錄入總賬總賬係分欄式，每稅捐占一欄(此賬性質不類普通之總賬，在此惟求其簡易省事耳)。總賬之外，另設分戶賬，以各種捐稅分戶記載，根據總賬製日報單根據分戶賬製旬報月報，及年報表，與征收成績月計及年計表。各表單均製五份(日報單爲五聯)一份存留，其他分送財科各股及會計稽核主任辦公處等處，日報單內一聯選由代收稅款處連同稅款送代收稅款之銀行。

縣政府行政經費之會計自成一個系統，其中備用金及財產增損等簿記由庶務股經管，其他則由財政科會計股兼管。會計股設總賬，與「經費支出分類賬」「暫記付款分戶」

二補助簿，總賬收支，自傳票經活頁日記賬過入，補助賬則由傳票直接過入(註六十)由日記賬製日訂表，由總賬製月報表，由補助賬製收支對照表，支出計算書，年度決算書及暫記付款明細表。計算決算書均須按期送廳。

會計稽核主任辦公處之會計組織，係根據廳頒暫行會計規程設定，仍為現金單式簿記，未分借貸。省縣款各成獨立系統，分別以財政科送來之傳票記入日記賬，再轉錄分類賬(即總賬)，補助簿，省款設「暫記分戶賬」，縣款設「補助分類賬」，省縣款均須製旬報表及月報表，按期造報財政廳。

辦公處之賬簿，其登錄方法與縣府會計之處理方法，同為由傳票錄入日記賬轉入總賬，並記入補助簿。科目之分，繁簡亦同。雙方工作重複，時間與費用兩不經濟。浙省辦法乃襲蘇省成規，於其缺點，未能設法改善，似為缺憾(註六十一)。似應改定為省縣款之總賬及補助簿分由辦公處與會計股掌管(註六十二)。使辦公處可以用總統賬取財政科之分戶賬，並得隨時查對稽核。

縣屬各機關之會計，尚均未加改善，所用為控制者則為事前之預算與事後之審計。每月終了半月內，各機關須以支出計算書，收支對照表，及單據粘存簿送縣府審核。年度終了，由縣府彙編總計算書，一份留查，一份送廳備案。

蘭縣之會計組織，較江甯縣為簡，較易做行。各項報表亦均適用。前見某省某縣，其報表極為繁雜，各項省稅收入分門別類，多至十四種，每種均分造月報送廳審核。

各種捐稅，本即分人分司，而月報亦由經收各員分別編造。每種月報均分舊管新收，開除，實在四欄，分列期初未徵數，本期新收數，本期報解數及期末未徵數；各欄又均以新稅與舊稅按年份依次列載。另將款項之留撥抵解及以前各任縣長交代未清之款分款羅列。每冊月報多者至十數頁，少亦三四頁。各冊造報日期不同，故均先後呈送財廳。縣府須每冊備文，每冊分寄，財廳亦須每項批駁，或批示備案(註六十三)。此種清冊，既已不合四柱之原理，而其手續之繁瑣累贅，更足使人頭脹目眩(註六十四)。是種情形，他省亦有未免。改革之法，可以田賦獨列一冊，其他各稅再併為一冊。冊內僅列本月新收及本月報解之數即足，其他額征數，未征數，欠征數以及前任積欠等項均可於年初及年終各呈報一次，不必逐月騰抄徒增手續而滋錯誤(註六十五)。

#### (八) 地方財政之監督

監督縣地方財政之機關，在吾國本無確切之規定。各省財政廳雖似為直接監督之官廳，然而國民政府，主計處，行政院，財政部，審計部，中央其他各部會委員長行營，各省政機關，推而至於捐稅監理委員會，及地方之款產會監委會等，似乎亦莫不有權干預縣地方之財政設施。廢除苛雜，改革田賦常由行政院通令執行制定通行之財政法規，規定附加征收之限度，常由財政部行之。各省省政府及財政廳可直接訂頒各縣一律之財政規程，而同時民政廳又可直接干涉地方之自治保甲經費，建設廳可直接干涉縣

地方之建設經費，教育廳亦可直接干涉縣地方之教育經費。一方財政廳命令縣地方款項統收統支，一方則教育廳奉教育部之命，令行各縣教育經費務保獨立；一方財政部通令各縣減輕田賦附加一方則行營令各縣辦理保甲帶征田賦附加為訓練經費。縣地方預算書財政部財政廳及主計處均命令各縣呈送，計算決算書表，又均須向財政廳處及審計呈送。地方機關之收支報告，既須送縣轉財政廳，其為建設機關又須呈報建設廳，教育機關又須呈報教育廳，自治機關，又須呈報民政廳。政令不能統一，以至於複雜紛亂矛盾相背，縣政當局每患不知何所適從。此種問題雖牽扯至行政制度問題，然對於地方財政之影響實為最鉅。

蘭縣財政收支之事前監督，有預算書之審核與支付命令之審核。審核預算之權操之省政府及財政廳，審核支付命令則由財政廳委派會計稽核主任代辦。縣方各機關之財政監督權，直接屬於縣政府，間接屬於省廳及其委派之會計稽核主任。縣府編造之收支報告，均須依照規定送廳審核，其屬於省款者並於呈廳後轉送審計處審核。縣屬機關則由縣府審核（註六十六）。縣政府得隨時派員到府屬各機關實地查賬，並盤庫存。各種稅票事先由財政科經征股發交各征收機關填用，每旬以稅票之報查一聯隨同旬報表送縣查核。對於各機關物品購置之監督，現規定所有應用文具紙張用具等之在縣立貧民習藝所製造者，均須到該所購買，該所一律不得折扣；大宗購置及各學校教科書桌椅等因多屬一律，亦由縣府代購。此種辦法，在未能實行集中購買制度以前，不失為防止弊端之良法。省縣稅捐稅率之

增減或增立新稅，均須事先呈省核准，縣政府可於不與中央及省訂章程抵觸之原則下，制定地方單行法規。

廳派會計稽核主任辦公處亦為監督地方財政之機關，設主任一人，助理員一人，每月經費一四三·五〇元，由省款下支給省廳設置此機關之用意，主要在監督縣政府使不挪用省款，其他工作均為附帶作用。辦公處之日常工作除記賬外，亦祇有會同財政科簽發支付命令支票及傳票。故雖有稽核之名義，而無稽核之實責。吾人以為，縣款收支之計算決算書，不必再送廳審核，應即由辦公處負全責。蓋審核書表，事務較簡，且亦有固定之原則可循。會計稽核主任既為省廳代表，對一縣之財政又最熟悉，委之審核，最為相宜。即或全縣總收支報告仍須由廳審核，最低限度縣屬各機關之經費，於縣財務委員會未成立以前，應即委由辦公處審核。

會計稽核主任制度為監督縣地方財政之良法。蘇浙兩省創行此制未久，缺點尚多，但仍可視為一時權宜之過渡辦法。近據蘭縣廳派會計稽核主任語作者，此種制度，優點缺點各四。優點為：（一）省款縣款不相混；（二）財政廳監督縣財政較易；（三）辦理交代，較易結清；（四）縣府向金庫取款受限制，可收監督之效。其缺點則為：（一）記賬與財政科重複；（二）無事前事後之審核功能；（三）徵收制度未改善前，此種辦法究非治本之道；（四）若干縣份尚未實行統收統支，縣地方一切收支，會計主任未能盡悉，交代時仍不易完全結清。此君親任斯職，所言當不虛也。近聞江西亦擬仿行會計主任制度，其辦法尚不詳。

各省近為監理縣地方財政，大都規定在各縣地方，設置地方公款公產管理處，監察委員會，財務委員會或類似之機關。此種機關大約均為由地方士紳組成，有時亦有縣府職員參加。其目的本為使地方人民參與監督地方財政，使縣款公開。然其在各地施行之成績，多難使人滿意，蓋不為被土劣把持，即為不易召集，等於虛設，工作亦不切於實際。其尤甚者，則賓主倒置，使縣政府對於經理地方收支，反居於旁觀地位。蘭縣以往及浙省他縣情形均莫不如此。補救之法似應將是等委員會加以改組，使負切實監督地方財政之責。縣款收支之預算計算決算，均須送該會一份備核，平時亦可代表一方人民，向政府建議改革，庶不致機關閑置，糜耗公帑。其在設有廳派會計主任之省份各縣，該會亦無需備賬記錄，以免工作重複。

各省捐稅監理委員會，成立者已有十餘省。監理各縣地方捐稅，大都尚收有成效。浙省捐稅監委會，前曾調查各縣之捐稅，非法者均請廳制止征收。並以每縣合法之捐稅名目稅率等印製通告，張貼縣內各處。縣府如有其外之非法征收，人民不負輸納義務，勒迫征收，得向法院告訴。

#### (九)最近改革之四項計劃

蘭縣財政改革情形，已略如上述。各項改革，大都事屬草創，無先例可供援引，事先亦未盡顧慮週全。故改革以後，有發生阻礙者，有為符合省訂辦法，在數年內每項變革，又恆經數次之更改，本文以篇幅限制，未能將各項

改變之經過及詳細辦法逐一敘述，今僅將該縣最近準備改革之四大計劃列下，以明該縣財政改進之趨向，并附陳作者意見焉。

(一)關於土地——擬設法繪就地籍地籍圖，以便作進一步之土地整理。不過蘭縣土地畝積大小不一，鱗冊地籍圖及業戶陳報領據時所繪草圖，均不準確，不足為繪製聯絡圖之根據。若擬測就鄉鎮或都圖區界以繪聯絡圖，則方位不正，全縣總圖仍失準確，對整理田賦功用甚微；若再按地編查，則又無異另辦一次土地編查，其結果雖可使畝分比較準確，稅率比較公平，然在蘭縣田賦整理已收良好效果之後，此種糜費似非必需。設欲澈底整理土地，不知準備清丈或航空測量，使土地與田賦問題得告同時解決。

(二)廢串貼花問題——此辦法創自江蘇省財政廳長趙棟華氏。其意以為田賦串票為征收田賦最累贅之必需品，一縣每年耗於製串之時間經費已不少，若連全省全國並累年計算，所耗更屬不貲。一般縣份，田賦征收成數甚低，每年截餘之串甚多，年積月累，其數實甚可觀，保存放置亦甚麻煩；且每年盤串耗時甚多；交代時之點串盤交，一時更無從清理。為解決此種問題，遂有以印花代貼串票之擬議。其法，人民持通知單完稅時，即按稅額購買印花，黏貼通知單上，業戶掣回通知單，即作為完稅執照，與舊日串票有同等效力。一切串票之印製黏貼存儲均可無需，未始非增進稅務行政效率之良法。惟實行之時亦尚不無困難之點應加注意：(一)印花之印製亦須款項，其成本是否較串票為輕自屬問題，且串票每坵或每戶一張即足，印

花則恆需數張，其成本亦不得僅以每單位為比較（註六十七）。即在購花之時，淨算捲尾之事仍屬難免。（二）在甯蘭諸縣，均以通知單作為收入傳票，今通知單由業戶掣回，自須另製傳票。印填傳票所費之時間經費，不必較製串為省。若欲改為仍收回通知單，而代之以他種紙張用以貼花，則該紙張仍須印就格式填寫年份、所費亦不少。此等費用亦須計入印花成本內，以與串票成本相比較。（三）前後任交代失去中心憑據，冊籍上賬面數字易有偽造不實之處。（四）實行此制必須人民到櫃自完，須首先革除催征吏代完習慣，又須最先整理土地，革除積弊。此層，目前一般縣份均作不到。然在土地整理之後，田賦收入可差近征額，糧串截餘無多，前述中票之積累亦不甚成為問題。（五）實行此制必須利用銀行代收款額，以為牽制校對，否則僅憑征收處收款記賬而無糧串之截出，則征收員司捏完為欠，無法可以查考。以上數項缺點，必須有補救方法，方能實行，擇地試行尚無不可。欲其推行，為期尚早。此種擬議為田賦稅務行政之大改革，值得吾人深切研究。近聞江蘇崑山縣廿五年度，已試行此法，詳細辦法尚未得悉，蘭縣當局，對此亦曾考慮甚久，正在研究諸種困難之解決方法，以為試辦。

（三）進行銀行代收田賦——與銀行交涉代收田賦前已經行數次，奈銀行因不願負擔經費及危險，至今猶未肯承擔，現又積極進行，以謀解決，代收稅款辦法決定後，即

將再改田賦處之簿記組織，並擬應用應收應付之會計基礎，添立「本年月份領串數」「分處分配數」及「本年月份田賦預計實征數」等賬戶。應征賬上以已征沖餘之數為本年月份應征未征之數。

（四）整頓縣屬各機關之會計制度——擬制定一律之賬簿格式，俾資遵守，而永整齊劃一。縣屬機關，單位過多，經費甚少，常無獨立之會計員司，故規定之賬簿組織務須簡單易懂，不必強求完備。賬簿不妨用舊式，而加以改善，使其劃一。各機關之設有專任會計員者，可改為由縣府直接指派，其由他員兼辦者，亦須加以指導訓練，使明登記造報之方法。

#### （十）收支概況

蘭縣實驗縣接收前任移交，非但無分文現金，且移來挪用及欠發公安教育經費一萬餘元之債務；另外須由省款劃撥而無法應付之支付命令，又三萬餘元，故在開始時，即由縣政停頓無法進行實驗之虞。所幸縣府應付得當，補助款復按時撥來，縣政未得陷絕境。迨至整理財政之後，收入激增，舊日欠款逐漸歸還，經常費用亦從無欠發。

蘭縣國款收入，僅驗契費一項，收入甚微，二十廿一年度不過數十元，最近三年度最多亦不過三百餘元，最少則百餘元。省款收入，包括項目較多，詳情如下表：

蘭縣省款收入比較表\*

項 目	二十一年度	二十二年度	二十三年度	二十四年度
田 賦	117,230.335	127,228.188	114,730.237	162,958.224
契稅及契紙價	7,429.344	6,210.850	16,550.276	20,723.820
蘭帖灶捐	70.000	70.000	20.000	20.000
農界飛機捐	32.069	938.176	4.086	37.999
國難特捐	6,942.913			
征收公費	6,179.232	1,517.695		
各項罰金	8,649.152	10,380.220	1,717.887	2,600.887
公債收入	239.200			
公報費				579.240
雜項收入	726.018	3,945.935		
總 計	147,498.263	150,291.064	133,022.476	180,960.170

\* 根據各年度蘭縣國省款收支月報表。二十年度缺五月份報表，無從計算其全年收款。若以各年五月收款及各稅年內各月收入旺淡情形推測，則該年度田賦約為十三萬元，稅契及紙價約為五千元，公費約七千元，罰金約四千元，公債約五千元，公報費二十餘元，雜項約四百餘元。另收入牙稅3,077,636元屠宰稅8,413,200元均為該二稅未併於營業稅局征收以前由縣代征解省者。蘭灶捐每年祇五月有收入，數目無從懸揣。其他各項均無收入。收入共計約十六萬餘元。

表內蘭帖捐征自蘭行，每灶三元五角至十四元。國難特捐征自房租，僅征一年，公債收入為省派下各種債券之售價，公報費為中央及省各種公報，各機關攤繳價款。

田賦收入包括正稅及建設特捐，建設附捐，滯納田賦附加軍事特捐，滯納田賦土地事業費五項。二十二及二十三年度因災豁免之賦額均三四萬元，故收入額較低（註六十八）。契稅收入中，典買占大部，永佃契稅在二十二年僅八·二四元，廿三年度有五〇·二。九一元；贈與契稅廿二年度有三元，廿三年度有四元，其他繼承分拆遺贈之契稅，均從無收入，田賦契稅二項合計，平均占省款總收入百分之九十三，其他均零星微少。

縣款收入二十年度約十三萬元，二十一年度約十五萬

六千餘元，二十二年度約為二十三萬元，二十三年度為二十六萬餘元，二十四年度為二十七萬餘元，每年均有增加。（註六十九）支出方面二十年度約十二萬元，二十一年度約十四萬餘元，二十二年度約二十二萬元，二十三年度支出二十四萬元，二十四年度支出二十一萬餘元，亦幾每年增加（註七十）收支相抵，各年雖均有結餘，然各數大都為現金收支數額，二十及二十一年度均尚有欠發挪用款若干元，故實際該二年度收支尚難維持平衡也。

各年度收入數額與預算比較如下：（註七十一）

項 目	二十一年度 (二十二年九月至二十三年六月)		二十三年 度		二十四 年度		各 年 度 平均百分比
	預 算 數	實 收 數	預 算 數	實 收 數	預 算 數	實 收 數	
田賦契稅	59,618.93	90,435.950	100,907.72	112,183.010	103,402.99	124,459.749	43.72
征收公費	9,553.51	7,904.520	16,317.32	18,870.091	17,906.73	14,156.009	5.47
縣雜稅	59,760.22	51,157.690	60,005.57	62,485.688	70,038.56	63,095.928	23.62
財產稅	1,038.00	3,508.730	1,168.50	1,053.397	2,014.74	1,650.86	0.93
事業收入	1,985.00	2,948.000	15,364.75	11,557.172	11,059.00	99,116	1.95
行政收入	2,600.00	607.250	7,544.00	5,957.552	7,449.40	11,131.697	9.37
息金收入	1,725.00		1,940.62	2,053.430	4,090.00	7,451.920	1.27
補助款收入	50,000.00	40,000.000	61,568.38	59,058.381	61,424.51	55,000.000	20.59
雜項收入		826.390	50.00	522.021	100.00	1,000	0.18
總 計	186,278.66	196,488.530	264,886.86	273,751.272	219,785.93	277,938.079	100.00



各年平均，田賦收入最多，縣地方雜捐次之，補助款收入亦甚可觀，再次為征收公費收入。其他各項均不多，總計亦不過百分之六六。縣雜捐中以店屋捐最多，占雜捐收入百分之二八。以下依次為屠宰附捐，置產捐，住屋捐，均占百分之十左右。再下為各業認捐，戲捐，地方協餉，茶館營業捐，花舫捐，衛生捐。其餘各雜捐共約占百分之十。征收公費收入，為自各稅附加或提抽之款，表內所示限於省稅之公費，縣稅所扣，則融會於稅捐收入內。征

收公費，今之收入較昔增加甚多，其一由於收入較豐，再亦由於費率增高(註七十二)。補助款內大部為省款補助地方事業費，在二十三年度內又有補助廢除苛雜費一，〇六八。三一八元，及浙江大學補助農場經費五百元(註七十)三。財產收入包括租金，行政收入大部為罰金，息金收入則為銀行存款利息。

各年度各項經費支出與預算數比較如下表

項 目	二十二年度 (二十二年九月至二十三年六月)		二十三年度		二十四年度		各年度 平均百分比
	預算九月	實支數	預算數	實支數	預算數	實支數	
黨 務 費	3,860.00	3,861.00	2,808.00	2,804.00	4,916.00	4,573.000	1.77
民 政 費	32,862.44	22,123.040	36,952.15	21,718.399	38,521.18	21,682.481	10.17
教 育 費	29,188.17	21,469.833	27,052.44	21,211.40	32,607.5)	22,927.198	10.81
建 設 費	74,674.57	41,875.210	75,635.58	63,889.439	83,131.95	62,638.931	26.52
公 安 費	41,220.25	35,422.240	40,301.0)	33,780.013	42,330.00	39,979.171	17.93
財 政 費	14,559.21	13,913.650	25,541.08	24,045.418	26,219.25	26,301.018	10.13
上 地 費	39,293.91	1,890.420	1,459.00	1,304.737	5,064.00	5,064.000	1.32
保 衛 費		37,853.570	53,986.61	62,872.499	41,000.00	31,403.727	2).81
總 預 備 費	1,000.60	1,583.190	1,110.00	941.900	2,966.04	569.758	0.49
總 雜 項 支 出		4.850					*
總 計	227,728.55	180,031.000	264,861.86	239,734.740	279,785.93	215,143.982	100.00

\* 不足0.005%者

(1)保衛團經費完全取給於田賦地方附征之保衛戶捐。現在浙省各縣保衛事務均由省府辦理此款收入據全體縣解交省府保衛經費總管理處。但在縣款收支及預算上收支仍須載列。縣內保衛費各款實際早於保衛戶捐之收入數。

支出中建設費平均最多，可占全支出百分之二十七，保衛費公安費次之民政費教育文化費與財務費均各合百分之十。其他支出則甚少。實驗縣成立以前之情形則與此迥異，彼時公安費占全支出百分之三十，其他民、教、建、財，及保衛費均在百分之十上下。今之建設費比例較前增一倍以上，公安費則約減少一半。由此可見實驗縣施政方

針之趨向矣。民教財等費，百分比無大增減，然支出實數亦均較前增多不少。自治經費在以往本就地籌措，不列縣預算內。此項支出廿三年度支出六千餘元，廿四年度預算則近萬元。茲再將該縣二十年度二十一年度及二十二年度七八兩月之支出概況列下，藉供參考(註七十四)

項 目	二十年度		二十一年度		二十二年度 (七月至八月)	
	實 數	百 分 比	實 數	百 分 比	實 數	百 分 比
民 政 費 (1)	14,533.371	12.17	12,327.474	9.04	2,925.523	7.43
教 育 費	17,746.696	14.83	16,318.176	11.52	4,131.257	10.52
文 化 費	17,536.530	14.69	18,749.705	13.21	1,053.675	2.68
建 設 費	41,643.519	34.87	43,512.497	30.66	4,442.046	11.30
公 安 費	13,715.539	11.49	12,755.858	8.99	3,736.495	9.55
財 務 費			10,300.000	7.26	15,230.773	38.74
保 衛 費	2,227.227	1.86	1,847.790	1.30	931.991	2.45
衛 生 費	937.153	0.78	897.958	0.63	37.786	0.10
郵 政 費						
其 他 支 出	11,076.945	9.23	24,685.635	17.39	6,773.794	17.23
總 計	119,417.053	100.00	141,925.093	100.00	39,313.339	100.00

(1)內有業務費無法折分。據二十年度二十一年度預算書業務費為每年1,396元。

- (註一) 詳細情形均見本部第十節
- (註二) 蘭縣同治清賦以後各部圖設立冊書，掌管各圖鱗冊，兼辦推收過割及解決土地糾紛事宜。惟徵糧賦，另由縣府在各圖設立卯簿，掌理徵冊業戶糧賦就近繳與卯簿，彙解政府。冊書知地不知糧，卯簿知糧不知地，以爲互相牽制。詎知流弊所及，種種弊端均由是而生。
- (註三) 蘭縣同治清賦後，編造魚鱗冊八百八十九本，頗稱完善。然因年湮代遠，無人管理，至闕殘一百七十三本，約合四分之一。
- (註四) 數目較都圖數爲多，由於冊書可以買賣，分拆，抵押，有以致之。
- (註五) 蘭縣以往地權憑證十分爲雜紊亂，計有部照，憑條，執照，官給管業證，私有不動產登記證書，墾荒執照，舊官契紙，浙江新契紙，冊書家冊等若干種。其頒發之機關不同，效用亦異，或有完有缺，均足引起產權糾紛。
- (註六) 卡片一聯依號數編入卡片櫥，遇有地權轉移，隨之更換新片，舊片提出另儲。管業證一聯由業戶收執，爲管業憑證。
- (註七) 按照規定，未領證者，土地收歸無主土地，由政府管理。然是類土地類多荒山荒地，政府即欲收回，亦無法整理，故未照規定辦理。
- (註八) 整理地籍經費，自征收舊欠省縣正稅項下動支
- ，頒發管業證費用則自工料手續費收入二萬八千元項下支撥。
- (註九) 杭市杭縣清丈費用一百五十萬元，每畝合九角餘；蕭山等縣亦均自每畝三角至五角不等。查大費用例如衢縣每畝亦須二角，嘉興吳興辦理編造地籍圖冊每畝費用亦近一角。
- (註十) 浦江縣之頒發戶摺辦法，係自廿四年九月籌備進行。其辦法與蘭縣之頒發管業證相似，惟該處無有魚鱗冊及歸戶冊以爲控制，易生遺漏及填報不實之弊，故成效不甚顯著。截至最近，雖戶摺尚未頒完，然申報之糧額，尚較前短六百餘元；預料辦理後溢額定亦有限。預算費用連同發摺費用不過一萬元，大部取給於每畝一分之戶摺工料費，一部由省款及縣款補助。此種辦法僅爲省費則可，對土地糾紛仍未能獲澈底解決。近黔省各縣亦實行人民請領管業憑證，辦法更多粗略，每證收費一元，亦嫌過高。
- (註十一) 其手續大約先由舊業主出一開帖交與新業主，由新業主持向土地所在都圖之冊書請求推撥，由冊書給發帖，持帖向欲推入都圖之卯簿立戶承糧。
- (註十二) 民國十年曾一度由縣府設立推收所，由政府直接辦理推收，無如人民積重難返，政府亦無底冊以資統轄。虛設機關而無公可辦，徒糜公帑。後乃奉令取消。

- (註十三)其辦法規定所有推收過糧，須先由新業戶填申請書(縣府印發推收員)。填就後，新舊業主會同證人及該管鄉鎮長簽名蓋章，由新業主攜同證件送交推收員申請過戶，推收員檢驗其證件，當面發還填寫三聯移轉過戶報告，一聯存根，一聯送推收處核驗，一聯於送處核驗蓋戳後交由業主持向經徵人(卯書)立糧過戶。
- (註十四)收件組設收件員發件員各一人，管證組設組長及填證員各一人，管冊組僅設管冊員一人，此外另設助理員丈量員書記各一人，計算員二人。
- (註十五)最初規定為新戶四角老戶一元後減半收取。
- (註十六)處設主任一人，下分內櫃與外櫃。內櫃管串司賬外櫃收款。共設司會管串分司會各一人至數人。
- (註十七)四五年前曾一度改設四櫃，均設在縣政府內，每櫃設管冊員二人收款員一人。按都圖劃分區域分別徵收。各鄉鎮仍無分櫃之設。
- (註十八)因若干大業戶，土地在鄉間，而自居城內，赴分處完納。頗感不便，故有代收之規定。
- (註十九)征糧股負責管轄征員催征警及征收考成事宜，管串股管理各分處報告執照並登記各分處征解數額及覆核報表事宜。
- (註二十)征收公費收入，係以征收省縣款田賦公費與省縣各項捐稅之征收費合併而成。所有田賦經征費、捐稅征收費及郵寄費等均由該款支給，收入與支出使治相合，有餘或不足，均不能挪用。
- (註廿一)內包括津貼土地推收處經費一、二( )元。
- (註廿二)此點與江甯縣所行適相反，兩期併征雖一次負擔較重，然在米穀收穫之際開征，人民尚有餘力輸納，且人民一般習慣田產之轉移及稅契，多在年後辦理，若其時再加征地糧，則將無力負擔，必致拖欠，或隱契矣。
- (註廿三)其用意，一因一坵一串可以校對地與糧之不符，二因按坵可以就地問糧，使地主拖欠，責成佃戶代完，以所領串票抵完租穀。
- (註廿四)現今各省大部均捨活串改用版串，其有未用者均應改用。
- (註廿五)通告單之發放在廿三廿四兩年度均係由各征收處交由土地所在都圖之催征員發放，業戶之土地在其他都圖者，發放頗為麻煩。故近以征收處區域為範圍，實行都圖總歸戶辦法。通告單發由土地所在地之催徵員後，即由催征員加以整理，將其中業戶之住在他圖者剔出，連同送件單，約期與其他催征員會同送至所屬之征收處。將客圖之通知單交出，領回其他催征員通告單之業主住在本圖者。

並由征收處登記總歸戶冊。此後各年通告單，即可直發業戶所在地之催征員發放。

(註廿六)以往按賦額標準，各圖有多為大戶亦有多為小戶者，似失均平。而催征員亦取巧爭催大戶，而捨零星小戶，故現改用兩種標準。

(註廿七)民國以來蘭縣曾三次豁免田賦，人民希圖豁免，延不清完。

(註廿八)其甚者如河北省涿縣屬三坡地方，突出於房山涑水宛平縣境，距縣約二百里，區境約八百方里。全區錢糧由老人（每里設一人由村民推舉）催起彙送縣府，縣府鞭長莫及，無法施政亦無法征糧。省與省之間亦常插花飛地，例如冀省曲周縣縣境為魯境沖為三斷，而魯境地又嵌於冀之南宮清河及成縣之間。

(註廿九)內每契驗契紙價一元五角，加徵紙價一元五分，註冊費一角。甲種契紙另征中央教育費及地方教育費各一角，乙種免征（甲種指契價在三十元以上者，乙種指在三十元以下者）。

(註三十)此項辦法本早為省廳頒發，各縣一律實行，然蘭縣迄未切實執行。業戶投稅仍多以草契紙書寫，經公證人蓋章後，持赴稅契處稅契，廿四年度起始屬行契紙官賣。

(註三十一)浙省規定，本有由縣請地方公正人士組織

評議會審議契價之規定，但蘭縣因公正人士不易聘得，故未實行。

(註三十二)蘭縣一般情形，人民田房移轉，大都寫契紙二張，一為杜賣契，匿列契價，用備稅驗，一為杜找契，則填寫實價，匿不投稅。

(註三十三)永佃契稅無契紙納稅後給以永佃契稅納稅憑證。

(註三十四)以往稅票每種大小互異，格式亦各不同，且有鉛印有石印有油印，有為二聯，亦有為三聯者，罰金收據亦依指別互異。

(註三十五)征收處經費廿三年度預算列三，一九七元，廿四年度列四三九九·四〇元，廿五年度列四·三八五元，較十八十九年度之每年一，八七二元及二十年度之二，五三二元均增加甚多。

(註三十六)每見各縣常以一種或數種捐稅委由一人負責辦理，一切造冊、填照、查冊、收款、發照，以及編造報銷之責均由該員負責；其他款種則另委一人專司。總計經管捐稅之人員亦往往在三人以上。似此情形，頗宜責三人分負查冊收款掣據之責，以專責成而事牽制。

(註三十七)征收局無警權，催征時每須請求縣政府派警協助，然此非縣政府職分內之事，每不

肯竭力協助，惟征頗感困難。蘭縣即有此種情形。

(註三十八) 財政局經費一部取給於省款，一部由征收公費項下支給；各征收機關經費，則取給於扣留之征收公費，自求適合，均不見於縣預算。

(註三十九) 所有地方教育款之由財政局或附屬機關征收者，均須送由教育款產會經營，任意支配縣府無法過問；屬於其他地方款者，則送縣款產會，款項用途縣府亦不能過問。其他公安局等機關亦均有自收自用之稅捐或其他收入。各款稽核，亦不由縣府辦理，不為自辦報銷，即為直報主管廳。

(註四十) 公產管理處設主任一人，由土地推收處主任兼另設收款員一人。

(註四十一) 惟征收公費之收支，至今尚儼然成一獨立之專款，未能統收統支。此因應訂規程如此，各縣一律，不易更改。

(註四十二) 照規定縣應設財務委員會，由地方士紳組織，概算編就應由該會審核。惟因蘭縣此會迄未成立，此項手續亦免。

(註四十三) 十九年度預算每月約合一，九二四元；二十年度每月合一，七六八元；廿一年度上半每月合一，七五〇元，下半年每月合一，四〇〇元，廿二年度舊預算亦為每月一，

四〇〇元。

(註四十四) 以二十一年度預算為標準，公安局建設局及財政科每月經費共支省款一，一三六元縣款二，七四三，八六七元。

(註四十五) 廿一年度教育款產會等十四個委員會每月經費共需四八九，八三三元。

(註四十六) 此點與預算法之規定不符，然該法尚未實施，現仍照預算章程辦理。預算章程對縣地方辦理預算之程序未加規定，各縣應遵省頒章則辦理。

(註四十七) 專款之名稱曰公益費，自治費，教育費，建設費，警察費，保衛團經費，征收費，衛生費，救濟費，地丁特捐，花翎捐，上期田賦附捐，雜項收入，農民銀行基金，準備金，暫記款，及未結交代款項。

(註四十八) 但二十三年份以前之欠賦均無通告單，須臨時補填收入傳票。

(註四十九) 部意分征收處繳款不必經由總處收轉，可直接送金庫。繳款書由分處備填，以報查一聯送總處備查登賬。總處不必再辦繳款手續。

(註五十) 省章。省款存足五百元即須繳解，每月月底並須掃解清楚。

(註五十一) 實際上幾無現解之事，因每月應由省款抵支之項目甚多，數額亦大，不足時尚時由縣

款補墊。

(註五十二)均係依照省訂「各縣暫行會計規程」辦理。

(註五十三)教育機關經費得依特殊情形按學期造報，上學期延不送報，則其經費停發。

(註五十四)是因浙江一般縣份之金庫均為委託銀行代辦性質，不支利息金庫存款，省庫向無利息收入。

(註五十五)江甯縣一部庫款提為活期存款在廿三年度利息收入亦達二千餘元，

(註五十六)第於改革之際尚須時顧及省頒會計規程，不得相鉅過遠，改革亦往往不能澈底，例如各種書表之不甚適用者，雖經改訂，然為符合全省一律之格式，復於報省時不照固定格式另造，再如田賦縣稅名目，本已取消，然為符合省方規定，呈陳時，仍不得不分別載列，捨簡就繁，

(註五十七)各種月報表前五種均呈報財政廳備查，縣款月報表則分送民財二廳，各種計算決算書須送呈省政府核銷。國省款收支月結表及縣款月報表並送一份與會計稽核主任備查。

(註五十八)甲種已完稅款指已完二十三年份及以後各年份稅款乙種係指二十三年份以前之稅款，因以往按戶截串，以後按址截串，格式不能相同。

(註五十九)彙計表性質類似活頁之日記賬，惟此表僅列各稅每日總計，而不列細數。

(註六十)活頁日記賬分收支兩面，分列總賬上各收支科目，以傳票各科日總數錄入。

(註六十一)江蘇省各縣，有廳派會計主任，縣財政科(或財政局)與縣地方款產處三處同時負記賬之責，工作重複更甚。

(註六十二)辦公處之報表不分子目，其賬簿自亦無記載子目詳數之必要。

(註六十三)以上均為廳訂辦法，各縣一律。

(註六十四)四柱應為舊管加新收減開除等於實在，今之報表與此不合。

(註六十五)若干舊欠之屢未收起者，及舊任未清稅款均須連同抄謄，中間因一次抄謄而連同隨之錯誤者極多。省廳每月審核駁復，亦不勝其煩。

(註六十六)縣地方各機關之計算書表，依省廳規定本應由縣初審，送廳復審，但自實驗縣成立後，因省廳對縣屬各機關情形隔膜呈送又迂迴延滯於廿三年三月呈准省府改為先由各主管科初核再送財政科覆核然後送廳備案。

(註六十七)例如印花印就一元，二元，五元，十元，一角，二角，五角，一分，二分，五分，等數種，假定某戶稅額為十八元七角九分

，則須貼十元，五元，二元，一元，五角，二角，五分，各一張，二分者二張，共計須九張之多。若在他縣料則之分位以下，未曾刪尾，其小數溯至厘毫絲忽微以至再多一二位者，則貼花繁疊不便孰甚！

(註六十八)廿二年度正稅及建設捐共蠲免四四，九四二元，廿三年度蠲免三七，五九一，五六五元。減免辦法前為普減，二十三年度起改為按址成災蠲免。十六年至廿一年度間，除十八年度減免三千餘元外，餘年均無蠲免。

(註六十九)二十二年九月以前之收支月報，僅以各專款之收支按四柱方法各列一數，收入之性質與來源則不詳。今僅以各專款之收入數「暫記及未結交代款項二款擷出」合計，二十年度收入一三〇，一二八，四八五元，二十一年度收入一五六，六八二，八六八元，二十二年度七八兩月收入四四，四〇一，二一六元。此等數字，雖難十分可靠，但大致情形終相差不過。

(註七十)亦以各專款支出數合計，剔除暫記，未結交代款項，農民銀行，基金及準備金四個專款之數。

(註七十一)根據蘭縣各年總款月報表。

(註七十二)實驗縣成立以前，征收公費田賦正稅上期

每元帶征九分，下期帶征三分七厘，省建設特捐及軍事特捐與土地事業費均在收入內扣提千分之五，縣附加提百分之八，保衛戶捐，契稅，驗契費，牙當稅提百分之五，契紙價扣半數，縣地方雜捐各扣百分之二或百分之五或百分之十不等。改制後，將建設捐及戶捐增為百分之八，契紙價每張加扣一角五分，全體公費收入預算，十八至廿一年度年均一萬五六千元，廿三年度近二萬五千元，廿四年度二萬七千餘元。

(註七十三)縣黨部經費一部由省款負擔，二十四年度起省令以該數列為補助款收入，並在支出方面黨務費項下添列此數。本文為使各年前後一致，將收支兩方均刪除之。

(註七十四)收支月報僅列專款之收支，未分性質。下表乃以各基金之名目為之改列各費，例如以公益費專款及自治專款為民政費；教育專款為教育文化費，警察專款為公安費，救濟專款為救卹費，建設專款為建設費，衛生專款為衛生費，征收費專款為財務費，保衛團經費為保衛費，其他地丁特捐，花舫捐，上期田賦特捐，雜項四種均歸入其他支出。此種方法，雖難精確，然亦可觀其大略，以該二年度預算書表證亦可見不致有大出入。



## 第三部 縣財政改革實驗收效後之推行問題

縣地方財政，以往向不爲人所重視。省政當局，祇求各縣省稅能清完清解，地方用款亦不賴省方之補助，則其他一切，儘可置諸不聞不問。其在縣政府本身，縣長本人即常缺乏學識經驗；而佐治人員及一般行政人員更屬流品不齊。上既失去主要推動之力，下復習於因循怠惰，遂使縣政日趨腐敗，而財政內容，尤爲不堪聞問。此無可諱言者也。近年來國人漸注意於縣政改革問題，省當局亦遇事過問縣政，對地方財政更加嚴密監督。自此以後，雖縣政略得整飭，而地方政府之職權復被剝奪殆盡，遇事請示，時間殊不經濟。縣政府雖有於不背中央與省廳章程之限度內自制單行規程之權，然而如財政法規，不獨縣征省稅之一切規程，表式，票照，冊籍爲由省廳訂頒，即其他縣地方財務機關之組織，人員之任免，人員之待遇，稅務行政，收支繳解程序，金庫制度，賬簿組織，預算決算報表之程序，以至於其他一切財務規程，亦幾無不由省廳訂立，發縣遵行。縣地方捐稅之房捐舖捐征收章程，各省亦多由省廳制定。縣獨立稅捐之章程，擬訂後亦須呈准省廳備案。蘭縣縣政實驗，省廳已多加寬容。省頒章程則之不用者，縣得呈請修正；爲他縣企羨所不及。雖然如此，該縣仍覺監督過嚴，縣府本身毫無斟酌事業輕重與地方情形以爲通融順變之力，他縣情形更無論矣。吾人之意，各縣地方政府，人才多不及標準，嚴密監督本最適當。無如現今省

政當局，往往監督不得其當，多係注意枝節問題，而忽於大體；祇求書面報告敷衍過去，不求實在。縣政腐敗病態之根本治療；應訂報表祇求按期報送，不究其是否虛造偽報。預算書亦祇求收支平衡，不究其實際是否不敷；收支不能平衡，祇知批回另造，而不爲設法解決抵補。對預算書上之一字一數，亦每多方挑剔，稍有不合即遭駁斥，然當實際收支之時即常不再過問；經常費雖得不超過預算，而濫支臨時費以爲彌補。縣屬機關之經費，規定至最低款額，縣政無法維持，乃別立名目，支用雙料款項，以爲補苴。類此情形，不勝枚舉。雖江浙諸省情形稍佳，亦屬偶難獲免。此種監督，祇顧表面，不務實際，縣當局獨感束縛之苦，而實際監督反收效甚微，積弊亦難消除。是類缺點，亟應補救，須將省縣之財務關係首爲調整，並規定縣地方施政權限之標準。權限以內之事，使有伸縮斟酌之餘地，逾乎此，即須呈省廳核示。審縣一切規定均可不聽命於省，對省政府之義務，亦僅於年度開始前之施政計劃以及每三個月及每年之工作報告等之報送而已，他縣仿行，自不足引以爲訓。蘭縣權限較小，然仍有二點異於他縣；其一可以依地方之特殊情形呈准變通省訂章程，其一爲各科科長（或各局局長）可由縣長遴選，請廳委任。吾人以爲如縣長得人，此二權限似均可以推及其他各縣。各科局長由縣遴選，可免不易指揮統馭之弊。除上述外，省令尚須

求其統一，各廳能合署辦公，則此弊可以略得救濟，仍應竭力避免重複與衝突。

以上數點，大都牽涉至省行政問題，然均為改革縣財政及推行實驗縣辦法之先決條件，故不憚陳明。以下即以實驗縣財政改革推行之困難，其解決方法與實行時應注意之點略加討論。

寧蘭兩縣財政改革，成績優美，頗足為他縣改革之師法。惟他縣仿行，財力與人力大都遠遜於兩縣，進行改革尚不無困難之處。縣政改革一切非財莫舉；財政改革，更無一非耗財之事。抑不僅改革之過程需款甚鉅，即在改革以後，因財務機關之增立，人員待遇之提高，員役之增聘，簿籍報冊之添置等，各年經常費用亦須增加許多。寧蘭兩縣之經驗可以為例。稅捐整理之後，收入雖能增加，然而大宗收入均屬於省，縣地方需潤無多。江寧縣省款免解，全年收入達百萬元以上，蘭縣雖略少，年亦近三十萬元，大部縣份均相差甚遠。江蘇省各縣，收入尚較豐多，多者如吳縣年收一百六十餘萬元，最少如揚中縣亦得十一萬元，非任何一省所可比擬。浙江省郵政收入最多，年亦可一百三十餘萬元。江浙兩省而外僅廣東有南海一縣超過百萬元，其他各省每縣之收入均最多為數十萬元，而寧夏最多僅四萬餘元。各省收入最少之縣，則有河北衡水縣二十二年度之六百元。此雖該縣在此年有特殊情形，但冀省他縣之收入年僅數千元者復有五縣之多。廣東雖一部縣份尚稱富庶，然其收入在一萬元以下者亦有六縣，最少一縣僅一千餘元。其他贛，陝，綏，察，甘等省最少之縣每年僅數千

元，浙，皖，鄂，湘，閩，桂，魯，豫，晉等省最少者亦均不過數萬元。全省各縣平均，超過十萬元者僅蘇，浙，湘，魯，皖五省，除江蘇外亦均未過二十萬元。粵桂兩省九萬餘元，其他各省平均僅數萬元。黔青兩省最少，僅一萬餘元。（註一）以所得材料較全之十八省中，三三六縣計算，收數在一萬元至五萬元之縣份最多，可占全體三分之一以上，五萬至十萬元間者次之，十萬至二十萬元者復次之。在二十萬元以下之縣可占九成，二十萬元以上之縣份甚少。個別觀察，江蘇省各縣均在十萬元以上，以二十萬元至五十萬元者最多；浙江省以五萬元至十萬元之縣份最多，超過五十萬元者僅二縣；安徽省十萬至二十萬元者最多，各縣均在五十萬元以上；湖北省百分之九十七在一萬至十萬元間，江西省一萬至十萬元間者亦可占百分之七十六，十萬元以上者甚少；湖南省則以二十萬元至五十萬元者最多，然亦截至七十萬元；福建廣東廣西三省均以一萬至五萬元者最多；冀，魯，豫三省均未超過五十萬元之縣，但冀豫以十萬元以下者較多，魯豫省則十萬元以上者較多；晉，陝，察，甘四省多數在一萬至五萬元之間，一萬元以下之縣在陝占全數七分之一，在甘占三分之一；綏遠以五萬至十萬元間者較多；寧夏十縣則一律在五萬元以下。再加黔，青二省共一，四三五縣計算，每縣平均收入尚不足十萬元（註二）。

如此可憐之歲入情狀，其能維持縣政機關之經常開銷已屬不易，欲其改革整理與建設，豈非近於夢想？（註三）且各項改革之所費，不能與縣之貧富成適合之比例，

有時貧縣所費尚須多於富足之縣（註四）。故雖甯蘭等縣用於財政改革之經費占全歲入之比例尚不甚大，然在一般縣份觀之，則多為罄終年之收入尚不足作此孤擲，甚者積數年或十數年之歲入僅能抵足其數。改革以後，雖在該二縣歲出中亦非占甚大之比例，但甯蘭財務費後之常年財務年約六萬元，蘭縣年約三元萬，亦已合大部縣份之終年收入。故強欲使各縣財政改革一致做照實驗縣之辦法，必致改革未成，而縣政已瀕於破產。是以財力不足實為改革之最大阻礙。

關於財力問題，在實驗縣勝於普通縣份者，尚有補助款一項。補助款收入，甯蘭兩縣年均數萬元，在蘭縣可占全縣收入五分之一。此項收入對該二縣初步財政改革助力極大。他縣改革之際，既非實驗性質，中央省方當無實力補助此多數之縣份，革舊更新之開辦費用，自更籌措維艱。次於財力問題之難於解決者，為人力問題。甯蘭兩縣縣長原均為中央政治學校教授，學識充足，復廉潔奮勉自矢；佐治人員之主幹，又均為政治學校畢業生之優秀份子，學識優良，富有朝氣，且與縣長前為師生誼情，今為部屬關係，益能努力為公。此亦甯蘭兩縣改革成效昭著之一因。各縣縣長雖亦不乏經驗學識充足努力作為之輩，然與該二縣相較，終愧不逮；且縱縣長有改革之志，而經管財政部分人員，思想腐舊，成見甚深，或故為因循，以收舞弊之利，亦必致百般阻撓，從中破壞。足為改革之阻礙。故下級員司之人事問題，亦不可以忽視。其在已經裁局改科之縣，縣府事務加繁，縣長責任增重，改革時並須負一

切之全責，自非有過人之精力體力，並對縣政各面均瞭如指掌不可。此種人才至不易得。現今各縣，因各部工作有專局負責，各局與主管廳直接發生關係，對縣府則甚疏隔。裁局以後，仍多割裂，祇改為縣長負責承轉公文。至有數任縣長，而竟不知田賦之內幕如何，各種捐之性質為何者，可為浩歎。此雖亦政制不良，不得以縣長個人獨負其咎，然此等人員使獨當縣政改革之責，豈非至為危險。

除去財力兩種困難外，另一困難為縣當局權力過小，雖有改革之心，實無改革之權。省方監督過嚴，使縣無迴轉之餘地。例如減輕田賦契稅等之稅率，以謀增收及減輕人民負擔，以及其他一切財務行政之改進，不僅省訂規程常須補充修正，且亦易有根本衝突之處。

以上三種困難，均須為之設法解決。省訂規則過嚴，厥正可利用為控制工具，由省廳主持縣地方財政之改革，省主審判監督，縣負責實。一切進行辦法由廳召集各縣代表，聽取改革意見，改革辦法，有須全省一律，如會計組織與報表，財務機關之改革，減免賦稅之原則等；有須顧及地方特殊環境，如整理地籍，設置金庫等。同時於進行改革時，省方預先籌就的款撥縣，俟財政改革收入增加後用為抵補。增收之數，除以一部抵補改革用款外，其餘一部由省縣用適當之比例劃分。一省之內實行，亦宜先擇收入較多之縣試辦，然後再推及他縣。收入微少之縣，改革不妨由漸而入；甯蘭等縣辦法雖佳，但用費過鉅，僅可儘先擇其費省及容易收效之部分改善，俟收入漸豐，再謀推及其他方面。至於人材方面，縣長人材略難，可就現任縣

長加以甄別訓練；其下之科長局長及主任科員，則可於大學或專科學校習經濟商科之畢業生中招選，加以訓練，授以縣財政之知識，並勉以服苦廉潔；科員辦事員等職務，則可就中等學校畢業生中揀選，定亦能盡其職守。近年各校學生失業者多，而各縣需要人材甚殷，反求人不得。此種社會矛盾，於社會經濟影響至鉅，亟應由政府設法解決。其於省縣地方之仍無法羅致是類人材者，則祇有設法招考，並就舊有人員甄試，遴選任用。

上述困難得有解決辦法之後，實行尚有若干須注意之點，茲臚列於下：

(一) 省力推進——省當局有較大之權力財力與人力，由省推進改革，比較易收功效，此在偏僻及收入微少之縣為尤然。甯蘭兩縣辦法之為省方參考，大約較為縣參考之功用尚較大。

(二) 參照各地情形——近年縣地方財政改革，風靡一時，除甯蘭兩縣而外，其他各縣之收有著效者亦不在少。江浙諸省近年省訂各縣之財務規程，均可用為參考。關於土地之整理，現有清丈、航空測量，查大陳報，編造地籍冊等方法，各種方法各有其長，亦各有其短，應由地方當局斟酌當地特殊情形，決定取捨。

(三) 注意地方之特殊環境——各地環境不同，所採之方法亦不能同。當地財力人力如何，民情淳厚或澆薄，以往曾否辦過財政改革，效果如何，人民之觀感如何等，均須顧及。冊書制度糧區劃分，各地亦不相同，須先知其內情，再求應付之方。各種土地整理計劃，所受地方特情之

影響最大，山地圩田多寡之分，冊籍完全散佚之分，以往積弊深淺之分，均須慮及，以便決定所採之辦法。

(四) 每項改革之相關者須同時並舉——例如土地整理後，須即確立推收制度，設立分櫃，切實自封投櫃，並改革催收方法。此數者必須同時舉辦，否則功效難現，或則功效甚微。

(五) 制度與人事並重——制度改善以後，縱使十分完密，若人事不加整飭，則弊端仍難盡免，職員蓄意舞弊，仍非毫無間隙可求。即在實行銀行派員代收稅款之後，職員欲與銀行行員串通舞弊虛造偽據亦非絕不可能。故制度須與人事並重，方能澈底免弊，而垂永久。在上者須先清廉自守，再嚴訂獎懲規則，常加訓導，提高待遇，一方再隨時稽查，並常為調遷職務，使彼此牽制。甯蘭兩縣自縣長以迄科員，大都為政校師生，舊日員役均負下級責任，人事方面尚均不成問題，故其改革似均屬於下級員司之管理監督，而忽於上級員司之獎懲。此為該二縣人事之特殊情形，但為垂久及推行，則對人事尤須深切注意。

以上數點均舉犖大端，其他均不難意會。關於各種設施之應注意點，已分別詳於兩縣報告中，無待贅敘。

今尚有一點欲提出討論者，即各縣之疆界問題。現在每省縣份及設治局數目，少者十數，多者達一百五十餘局。此百數十縣局均受省廳之直轄，數額過多，管理甚難。關於財政方面者，各縣對廳之報表，每月少亦數種，多可數十種，再加預算決算之送報，遇事之請示，囑辦事件之呈報承轉等，平均每縣每月關於財政上之公文報表，均須

數十項。廳對縣之行文，頒佈章則，法令。承轉中央法令以及批示存案之公文等數目或較縣為尤多。積百縣之數，則一月中廳方收到審核承轉批示，命令之各縣財政文件須數千件。辦理各項文件時雖可利用印刷機器，但已足使財廳之全副精神人力疲於應付，更無論省縣之財政改革（註五）。此為一點。其次，如蘇、浙、皖諸省最為富庶，而縣份獨少；（偏僻窮省除外）冀、晉、陝等省比較窮苦，而縣份獨多，以河北省與江蘇省比較，冀省面積僅較蘇省多百分之三十上下，而縣份則多一倍以上；冀省與皖省比較，皖省面積較冀省略大，而縣份反不及其半數。蘇省各縣歲入平均五十萬元，而冀省平均僅七萬餘元，相差達七倍之多。何怪乎北方各省縣政較難改進。此其二。再者，一省之內，縣區大小，往往相距甚遠。以冀省而論，滹縣面積一萬四千餘方里，而新鎮縣則僅二百六十四方里，相差達五十餘倍；（註六）滹縣年入十四萬餘元。而新鎮僅九千餘元，亦差十餘倍。山西省大同縣面積一萬三千方里，而徐溝縣則僅五百餘方里，相差亦二十倍。縣境與收入雖則如是渺小，然縣府仍須設立，各局各科仍須具備，一切用入行政亦莫不設置完全。縣雖有三等之分，而經費支出在三等縣較一等縣未必相差甚多。故此等小縣之設立，實為行政上極大之不經濟處，且對改革之阻礙亦大。此其三。基於以上三點，作者意以為類如河北一省，省內除西面及北部多山者外，餘地均為平原，縣區稍大，行政管理可毫

無障礙，似可將僻小縣份設法歸併，或重劃縣界。例如阜城，新鎮，博野，容城，安新，深澤，廣平，衡水，新河，柏鄉諸縣面積均不足一千方里，境內又無山脈阜地，歸併或改劃縣區，諒或無何困難。

本部所論，雖均與地方財政有關，然大都屬於行政問題。吾人研究地方財政，自研究財政者之立場發論，深感上述各種事實對財政改革上之妨礙，故不得不論及之。至於此種妨礙之排除，財政當局決不能獨負其責。今特提出，以為研究縣政問題者之參考焉。

（註一）有數省材料不全，未能加以分析。

（註二）較詳情形可參閱本文附表一及附表二。

（註三）僻遠各省，縣地方之不法征收，尚多存在，改革後勢須廢裁，收入將更短絀。

（註四）例如西北各地，如察，綏，寧，青等省，其一縣之面積常能合內地數縣或十數縣之大，舉辦土地整理，雖其坵積特大，但所需經費或須較在一富足之縣為多。

（註五）行政督察專員制度設立後，不獨不能濟現制之窮，且公文及報表往往又須多造一份呈專員公署，而省廳發令亦添一層機關。

（註六）根據河北省民政廳出版之「河北省各縣概況一覽。」

附表二 各省縣地方歲入最高最低額比較表

省 別	歲 入 最 大 之 縣		歲 入 最 小 之 縣	
	縣 名	數 額	縣 名	數 額
江 蘇	吳 縣	1,656,874	揚 中	109,113
浙 江	鄞 縣	1,320,000	南 田	18,127
安 徽	阜 陽	262,546	石 埭	28,799
江 西	遂 川	804,784	安 福	7,332
湖 北	宜 昌	255,291	五 峯	15,774
湖 南	湘 潭	604,456	乾 城	11,443
福 建	閩 侯	425,139	崇 安	10,888
廣 東	南 海	1,117,818	感 恩	1,860
廣 西	邕 寧	837,872	西 林	10,952
河 北	豐 潤	417,922	衙 水	614
山 東	荷 澤	246,406	觀 城	60,393
河 南	鄭 縣	253,705	南 召	29,291
山 西	平 遙	111,176	方 山	14,006
陝 西	長 安	205,459	佛 坪	1,275
綏 遠	薩 拉 齊	132,203	沃 野	5,274
甯 夏	平 羅	46,972	磴 口	18,260
察 哈 爾	平 蔚	129,244	沽 源	5,337
甘 肅	天 水	151,227	合 水	1,220

來源：同附表一

附表一 各省縣地方歲入預算數額分配表

	江	浙	安	江	湖	湖	福	廣	廣	河	山	河	山	陝	綏	寧	察	甘	貴	青	總計		
	蘇	江	徽	西	北	南	建	東	西	北	東	南	西	西	遠	夏	哈爾	肅	州	海	縣數	百分比	
1 — 10,000	—	—	—	1	—	—	—	6	—	6	—	—	—	14	2	—	1	20	—	—	—	50	3.7
10,001 — 50,000	—	9	9	27	45	10	29	39	43	37	—	—	—	45	4	10	9	40	—	—	465	34.8	
50,001 — 100,000	—	28	21	36	23	12	23	20	29	58	37	—	—	28	10	—	5	6	未	未	426	31.9	
100,001 — 200,000	6	22	25	15	1	21	8	18	17	25	68	—	—	4	2	—	3	1	—	—	253	18.9	
200,001 — 500,000	31	14	6	3	1	30	2	9	8	2	3	—	—	1	—	—	—	—	—	—	111	8.3	
500,001 — 700,000	12	1	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15	1.1	
700,001 — 1,000,000	6	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9	0.7	
1,000,001 — 2,000,000	5	1	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	0.5	
總計																					1,336	100.0	
包括之縣局數目	60	75	61	83	70	75	62	93	99	130	108	110	105	92	18	10	18	67	84	15		1,435	
所包各縣局歲入總計	30,836,676	11,445,376	6,692,123	6,104,953	3,428,993	13,718,872	4,564,951	8,838,961	9,398,405	9,611,294	12,993,588	7,832,228	4,201,730	3,813,837	1,136,222	358,729	971,691	1,605,328	1,595,683	259,877		139,409,517	
每縣局歲入平均	513,945	152,605	109,707	73,554	48,986	182,918	73,628	95,043	94,933	73,933	120,311	71,202	40,016	41,455	63,123	35,873	35,983	23,960	18,996	17,325		97,149	

1. 縣地方收支實數現仍無法搜集，即其預算數額亦無出版物之記載。作者近向各省索詢，所得者亦僅蘇、浙、皖、鄂、贛、湘、桂、魯、陝、寧等十省，其他則以第二次全國財政會議彙編之數字補充。然仍缺少數省，難得完璧。
2. 表內有數省其收入預算數不可得，乃以支出預算數填入（計粵、晉、綏、黔、青五省）。普通各縣收支預算，均勉使平衡，即不平衡，相差亦少。故暫引用，茲特聲明。
3. 表內各數，冀省為二十二年度數額，湘省為二十三年度數額，蘇、浙、皖、鄂、贛、閩、桂、魯、豫、陝、察、甘十二省為二十四年度數額，寧夏省為二十五年度數額，其他各省均根據全財會彙編，未註年度，推測大約均為二十二年度數額。
4. 各省數字中，福建省缺思明光澤兩縣，江蘇省缺江寧一縣，寧夏省缺陶樂等三設治局。
5. 原預算元位以下列有小數者，均一律捨刪，以求整齊劃一。
6. 本文擬就後，承財政部贈最近出版之「最近各省市縣地方預算分類統計」一書，頗多新材料。爰根據該書將福建省補入，並將豫、察、甘、三省各縣數字改正。該書廣西缺容縣萬承二縣，故總數較本表所列少152,465元，湖北省總數亦較本表長數短三元。

## 介紹一個學術機關——布魯京斯研究社

朱馭歐

(THE BROOKINGS INSTITUTION)

美國為現代最近步的國家，無待贅言。即以其所有的學術及文化機關而論，也可說是到處林立，不勝枚舉。然其中貢獻最大的，名望最高者，當推布魯京斯研究社。故其創辦的經過，抱定的宗旨，現有的組織，及其工作進行的概況，均足有介紹與國人，加以認識的價值，此即是本文唯一的使命。惟目前關於該社的參考資料，甚感缺乏，故本文所述者，多係根據該社所刊行的下列兩種說明書：

(1) The Brookings Institution, Washington, D. C., 1921

(2) The Brookings Institution: What It Is and What It Does, Washington, D. C., 1935.

此外再將作者自己從前參觀該社所留下的一些印象，略加補充。若猶有未盡或不正確的地方，尚希讀者原諒。

### 一、該社創設的經過

該社誕生於一九一六年，發啓人有紐約(New York)之諾吞(Charles D. Norton), 格麟(Jerome D. Greene), 福斯狄克(Raymond B. Fosdick), 司特老司(Frederick Strauss); 新哈文(New Haven)之斯托克斯(Anson Phelps Stokes); 波士頓(Boston)之刺替斯(James F. Curtis); 及爾的摩爾(Baltimore)之古德諾(Frank J. Goodnow); 華盛

頓(Washington)之奈儀(Charles P. Neill); 克利夫蘭(Cleveland)之馬得(Samuel Mather); 芝加哥(Chicago)之賴爾生(Martin A. Ryerson), 及聖路易(St. Louis)之布魯京斯(Robert S. Brookings)諸氏。他們多係當時在社會上負有名望的學者或商人。布氏初雖非擬創計劃者之一，然一俟該社開辦後，他即在經濟方面竭力從中襄助；除得洛氏基金會(Rockefeller Foundation)慷慨的撥款接濟外，並向各方募捐，以資彌補。故該社在初辦的時期中能得維持而不夭折者，均可歸功於布氏一人。

該社初名「政府研究所」(Institute For Government Research), 而當時研究的範圍，亦僅以美國聯邦政府的動向為對象；蓋當時正值歐戰擴大之際，美國聯邦政府為應時勢的需要，不特其固有的機構日形澎漲，且增設許多新機關，以統治各種新事業，因此如何防止畸形的發展，避免權限上及事務上的衝突與重複，換言之，即如何使發展甚速的政府機構能得合理化並能增加行政效率，極為當時關心政治的人士所關切。而布魯京斯研究社也就應運而生了。

在歐戰期中，美國的工商業均得着格外迅速的發展，故戰事結束後，美國的經濟情形，已大異於曩昔，一切新發生的重要經濟問題有急待客觀的研究及解釋的必要。故



於一九二二年紐約的卡內基法團(Carnegie Corporation)經布氏的勸誘，即慨然出資興辦「經濟研究所」(Institute of Economics)。

上言兩所既告成立布氏猶以為不足，乃於一九二四年復添設「經濟政治研究院」(Graduate School of Economics And Government)，目的在培植並鼓勵專門研究的人才，以補各大學教育所不足。迨一九二七年十二月八日此院與「政府研究所」及「經濟研究所」合併為一總稱為「布京斯研究社」用以紀念布氏苦心經營的豐切緯績，而現在該社在華盛頓首都所有的社址及壯麗的屋宇，亦係布氏去世後由其夫人伊薩伯發勒女士(Mrs. Isabel Valle Bookings)所捐助，像這樣熱心公益事業的一對賢伉儷，誠足為世人所取法。

## 二、該社的性質及組織

該社雖由有私人集資開辦，但非普通合股商業公司所可比，因為其目的不在謀獲厚利，而在以客觀的態度，探討現代美國所有的政治及經濟問題，將研究所得的結果，供諸政府採擇實行，同時並注重專門研究人員的養成，以備政府及社會的應用。

在其特許狀(Charter)中曾特別慎重聲明：「本社在行政上，一秉至公，對任何團體的利益，無論其為政治的，社會的，抑是經濟的，均無所顧忌。」其性質的純潔，宗旨的正大，由此即可窺見。

該社自原有的三部分合併以後，其組織與管理當然也已隨之改變。根據該社去年的報告，其組織的現況，約略

如下：

(一) 董事會——此為該社最高的機關，負管理基金之責，以十五人組織之，內推主席及副主席各一人，會員則係由該會向各界中聘請有名望者充任。凡該社所採取的政策及工作計劃，均須先經董事會通過。但該會於行使其權限時，恆自動加以限制，祇要該社一切行政不出常軌，對於枝節細目，向抱不干涉的主義。而該社研究所得的結果，亦毋須經董事會的許可，即可發表。

(二) 社長——該社所有的政策及行政事項，均由社長在董事會監督之下，負責實行。

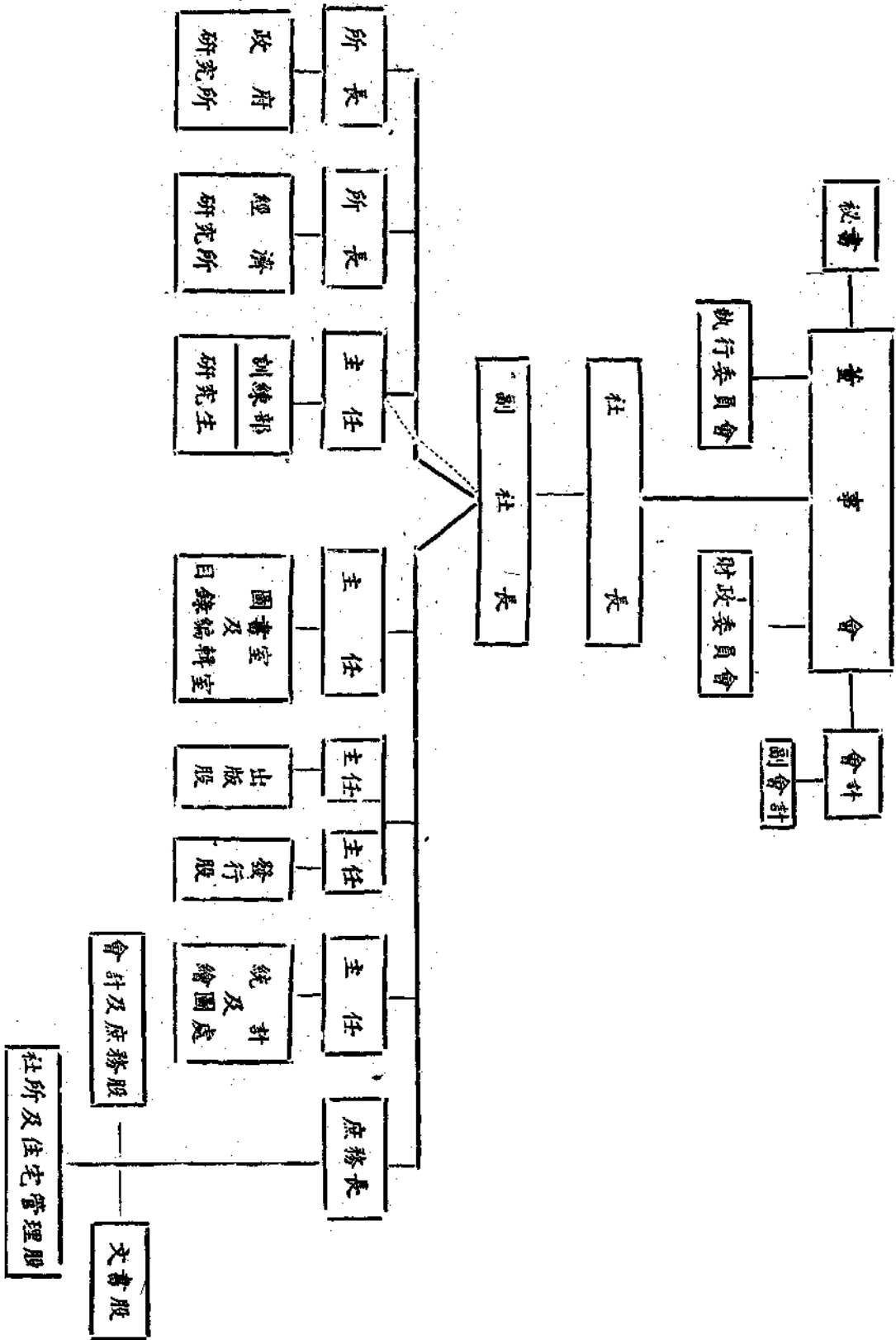
(三) 副社長——社長之外另設執行副社長一人，除輔佐社長管理行政事項外，並兼理訓練的工作。社長及執行副社長均由董事會指派。

(四) 研究人員——經濟研究所及政府研究所各設所長(Director)一人，其下則各有長期專門研究員多人(數目時有變動)；遇有特別問題需要研究時，則可隨時添聘臨時專門研究員若干人——據去年的統計，此項臨時研究員共達廿四人之多。

(五) 事務人員——內設會計一人，管理該社財政事項，至於辦理收支，社址，辦公室及職員住宅的保管，以及其他雜務，則由庶務負責。此外如印刷、發行刊物，圖書室管理及統計事宜，則各設專員擔任。

茲為使讀者對該社的組織能得一個更清晰的觀念起見，特製圖如下：

布魯斯研究所組織圖



## 三、該社的工作進行概況

(甲) 行政研究——作者在前面已經說過，該社的政府研究所於成立之初，僅注重於美國聯邦政府行政的改進，但後來對於州及地方政府的改造，貢獻亦多。茲為方便起見，分別討論。

(一) 關於聯邦政府的——聯邦政府的財政制度即為該社政府研究所最先研究的問題，當時該所所長即是負有行政學權威的韋洛貝教授(William F. Willoughby) 在他的指導之下，該所曾將其他各國現行的財政制度，作一有統系的比較研究。職長補短，遂協助政府擬具財政制度改革的計劃，一九二一年美國國會乃根據此計劃通過所謂「聯邦預算法案」，樹立了一個健全的預算制度，而第一屆的預算處處長於實施該新預算制度時，又多賴該所予以技術上的幫助。今該制度不特已甚形鞏固且已成績斐然，此不能不算是該所一種最顯著的貢獻。預算制度的改革既告成功，該所即進而研究聯邦政府的其他行政問題，例如各機關的會計制度及造具報告的方式的改進，悉已照該所所擬就的方案，一一見諸實現。又該所對於聯邦政府各部的主要單位的歷史，任務及組織，亦均有單行本，一至去年為止共已出六十六冊(關發詳盡；並著有行政原理及例證之書籍甚多，詢足為學校及學者的標準參考材料。此外該所經美國內政部之請求，曾對美國的「印的安民族」的事務管理局(Bureau of Indian Affairs)所採取的改革計劃，亦多建議。又前夏威夷(Hawaii)所實行的財政改革計

劃，亦係由該島的總督(Governor)委託該所擬就照辦。簡言之，美國聯邦政府年來行政上的改革，直接或間接受惠於布魯克斯研究社者，實在不少。

(二) 關於地方政府的——該社的政府研究所近年對於地方政府的研究，亦不遺餘力。其研究的法方，即從調查着手調查的範圍，包括州政府(State Government)的行政組織，稅制，財政的行政與統制(Fiscal Administration And Control)，甚至於公務人員的管理制度(Personnel System)此外對於縣政府的組織與行政(County Organization and Administration)以及地方政府與州政府間所有關於公共衛生，公路，教育及公共幸福(Public Welfare)的行政關係，無不加以深切的注意。該所於派人赴各省調查時，所需經費，概由各州政府或地方政府供給。調查所得的事實，則用客觀的態度和科學的方法，加以分析。然後擬就意見書，建議於各關係州或地方政府，以備採擇。現調查已竣事者有北卡羅來納(North Carolina)密士失必(Mississippi)，新罕木什爾(New Hampshire)，衣阿華(Iowa)及俄克拉何馬(Oklahoma)諸州，其所作之調查報告，已成爲今日美國地方政府革新運動的模範讀本。

再者，近年因聯邦政府統治的事項日漸增加，權限日益擴大，而其與州及地方政府的關係亦隨之愈形密切而複雜。有見於此，布魯克斯的政府研究所覺其所採的方針，也有改絃更張的必要，故於一九三二年辭職後，繼任人荷爾氏(Arnold Bennett Hall)對公共幸福，教育，公路及法律實施(Law enforcement)等項，已擬就就

新的研究計劃，以求行政機構能適合於現代的需要。最近所刊印的「公共幸福組織」(Public Welfare Organization)一書，即是該所「新政」的先聲，其餘各項計劃亦正在努力進行中。

近來因政府的統制範圍，既一天比一天擴大，其行政動向，當然也免不了漸與經濟問題發生密切的關係；故該社的政府研究所的工作亦漸漸與其經濟研究所的工作互相銜接而有通力合作的趨勢。

(二)經濟研究——該社經濟研究所於成立之始，即老實實的聲明：「本所的唯一目的，即是確定關於現代的經濟問題的一切事實，再用最簡單的法方來解釋這些事實，以便使美國人民對之易於瞭然。」此後該所即本此旨進行。

在最初十年中，該所側重於國際金融、商業政策、農業經濟、勞工問題、及貨幣與信用(Money and credit)制度。其研究的方法是預先擬定一組帶有特殊性而同時却互有連繫的問題；迨各個問題得有正確的分析和解的途徑，然後再探求其相互因果的關係，而估計一個總解決的辦法。譬如該所最初研究的，即以歐戰後的賠款及戰債為中心問題，當時德國的經濟狀況當然是該問題的骨幹；故該所即從此着手，一九二三年印行一本手冊名曰「德國付債的能力」(Germany's Capacity to Pay)，其中對內債及外債兩個不同的問題，應該分別的一點，發揮十分透澈，遂成為「道威斯計劃」(Dawes Plan)的張本，該所在國際上的地位，亦因之而提高不少。嗣後該所對法意，布加

利亞(Bulgaria)以及多瑙河流域諸國(Danubian States)國內的經濟狀況及在國際上的經濟地位，均一一加以詳盡的研究，研究後所刊行的單行本，無一不為世人所稱道，即各國所委派的戰債交涉代表，亦莫不引為最上的參考資料。迨各國個別的研究，既告完成，國際經濟總問題的結症所在，亦水落石出，而得着一個解決的途徑了。於是該所綜合起來，一九三二年出了一本全集，命名為「戰債與世界的繁榮」(War Debts and World Prosperity, 1932)，凡讀過此書的人，當知其見解有獨到之處。

近年美國遭受空前的經濟恐慌，於一九三二年羅斯福總統登台時，其國內幾已到了危機四伏，亟亟不可終日的地步，故羅斯福就職後，即宣布緊急時期，以快刀斬亂麻的方法，實行所謂「新政」，以圖補救。「新政」中的名目繁多，但最重要的當推「國家工業復興法」(National Industrial Recovery Act, 簡稱爲(N. I. R. A.))及「農業調整法」(Agricultural Adjustment Act, 簡稱爲(A. A. A.))。爲推行這些「新政」政策，聯邦政府於固有機構外，又添設了許多新的機關，以其既多屬臨時和試驗的性質，其工作的進展與其對民生所發生的影響，均有待客觀的檢查及監視的必要。故布魯京斯經濟研究所特分派大批專家就近研究「新政」的實施，刊行書報，俾人民得明真相。其研究的程序，約分二項：(一)關於試驗時期中新經濟的組織及統制的進行狀況；(二)關於澈底改善國內經濟的根本問題。對該此所擬定「財產及所得的分配與經濟進步的關係」(The Relation of the Distribution of Wealth and

Incorrecto Economic Progress) 以爲研究的總題。現已出版者有(1)「美國的生產能力」(America's Capacity to Produce)、(2)「美國的消費能力」(America's Capacity to Consume)、(3)「資本的構成」(The Formation of Capital)及(4)「所得與經濟進步」(Income and Economic Progress)四大書本，對於國家繁榮與經濟復興的主要因素，舉發無遺，詢爲學術界一大貢獻。

然該所認爲社會科學中具有同樣重大的問題尚多，惟限於經濟，一時不能兼顧，擬一俟財力充裕即將擴大研究的範圍，吾人祇有預祝此項計劃，得早日實現。

#### 四、訓練工作

布魯克斯研究社爲培植並鼓勵專門研究人才起見，特設有獎學金，每年取錄的名額，以十五至二十人爲限。凡大學畢業生已讀完博士學分或已得博士學位者，方可有競爭此項獎金的資格。近年該社且已與各大學商訂合給獎金的辦法，即各關係大學每年由其優秀的研究院學生中挑選一人送至該社的研究院實習，所需用費，由雙方平均負擔。現已與該社商妥此種合作辦法者有耶魯(Yale)布拉文(Brown)、科涅爾(Cornell)、拉德克利夫(Radcliffe)、米什根(Michigan)、維基尼亞(Virginia)、俄亥俄省(Ohio state)、芝加哥(Chicago)、聖塔塔(Kentucky)、賓夕法尼亞(Pennsylvania)、威斯康辛(Wisconsin)、諾大學及夫勒拆法學及外交學院(Fletcher School of Law and Diplomacy)。其他各大學的經濟及政治系已表示贊許此項計劃者

，爲數亦多，惟均因財政困難，尚未實行選派學生而已。

凡獲得上項性質的獎金的研究生，於來該社時，須先自行擬定單獨研究的計劃。入社後由該社指定在社職員一人或多人充任顧問，以便隨時指導各個研究生的工作，並設法介紹與其研究題目有關係的政府機關、國會圖書館(Library of Congress)或其他附近的圖書館接洽，以便易於搜集材料，平日研究生在社中並不担任若何職務，亦無須正式上課；但該社每年組織一社會科學研究方法討論班(Seminar in Problems of method in Social sciences)及一社會科學中的主要問題討論班(Seminar dealing with Some major problem or problems in social sciences)。除研究生外，該社所有的職員，或特聘的專門研究員，各政府機關的官員，各大學的教授，甚至有時由外國來觀光的學者，均可參加，此外定有晚間講演會序，每次舉行講演會後，常於第二日由演講人與研究班開一坐談會，作更進一步的討論。次則如該社的社交室、餐廳等等亦恆給研究生與社內職員，及外來的學者或政府官吏互相接觸及交談的好機會。然該社對研究生除負扶助及指導之責外，對於各個人所研究的題目及性質，又其成績若何，均不過問。該社雖經政府許可，有給予博士學位之權，然從末如此實行過，故在該社的研究生，若尚未完成博士學位者，實際上仍未脫離其母校的關係，於獎學金滿期後，尚須回到母校取得博士學位。

#### 五、推廣智識的方法

我們在前面已經指出，該社特設有發行股，專負推廣刊物銷路的責任。但該社既非商業性質，當然也不像普通商店採用名不符實的廣告，或其他競賣的方式，以圖誘惑讀者。該社祇求用最淺近的文字發表其研究所得的結果，取價亦力求低廉，使人人都有購買而樂於買的機會。出版的書籍，著作者並不能分潤紅利，所得無論多少，均歸該社公有，用以補充進行其他研究計劃的經費。

至於該社對於政府機關索求刊物的一點，早就固守一貫的政策。一切出版的書籍，概不自動的贈給國會會員，但社長每年將最近所出版的刊物函告各國國會會員一次或兩次，令其注意。如有需要者，須用書面請求，方行奉寄，即如此，亦恆有應接不暇之勢。除國會中兩黨合組的委員會 (Bipartisan Congressional committees) 間有特別請求，可以行將出版而尚未裝訂的印稿 (page proofs) 供其參考外，其他國會會員，絕對不能以私人資格要求享受此項權利。

該社與聯邦政府行政院的關係則頗特殊，因為各行政機關不特常向該社索求參考材料，且常聘請該社的職員作專門顧問，或予以技術上的幫忙。不過該社為避免嫌疑計，雅不願替政府担任任何的特別研究或調查工作，除非此

項研究或調查所得的結果，將公布於社會使兩黨的黨員及全體人民均有鑒閱的機會，又若非經國會某委員會的特別請求，該社的職員不得參加國會的聽審 (Congressional Hearings) 或作辯證人 (testify)。

唯其所取的態度，是不偏不袒，不帶任何色彩；平日在思想上祇根據事實立論，不尚空談，更未曾加入任何派別，故其已出版的刊物，很少受社會上不良的批評；縱間或有之，亦不過因其所下的結論過於正直，致觸犯某一團體或政黨之怒而已。至於美國的新聞界對於該社的言論，無不同情並尊敬；故該社每有新材料發表，各報莫不爭先恐後的為其轉載。次則如刊行小冊子，利用無線電廣播，發表短篇論文，亦是該社推廣學術的重要媒介。

## 七、結論

布魯京斯研究社既經上面簡略的介紹，其在學術界的地位為如何，讀者當自能估計，不必待作者為之吹噓；不過該社的印重上所刻的三項原則，很可以表現其精神之所在，這三項就是：(一) 研究 (Research)，(二) 致知 (Understanding) 及 (三) 公共服務 (Public service)；所以作者也不妨引來作此篇的尾語。

# 大道月刊

第七卷第一期要目

二十五年十一月二十日出版

五權憲法之科學基礎	儲詳	蘇聯西伯利亞之富源及其開發	徐瑩
童子軍教育的真義	滕傑	德國國民經濟與戰爭準備	鄭正思
科學與社會現象	王文定	日本向進與南太平洋之新形勢	袁俊聲
我國金融恐慌的發展	潘舒宜	滿鐵財閥論	周炳黎
「小軍隊」理論與「總體戰」的理論	時雍	世界武器市場之爭奪戰	孔世祿
從政治上觀察沙摩亞羣島之過去與現在	王潔卿	從歐戰期內的婦女活動想到我們目前應有之任務	萍影
新疆經濟之概況(續)	陳震東	法國小希爾喬亞經濟狀態之惡化	王雪懷
列強國防費一瞥	施伯鈞	玉冊子	
英國對西藏之軍事強化	劉君實	教育芻言	陳惕庵先生遺著
軍需工業之國際獨占	李雲深	一月以來國際要聞	編者
日本的人口問題	孔世祿	一月以來黨國大事紀	編者
列強之化學戰準備	魏谷聲	詩	編者

價目 本期零售三角 預定 全年十二冊三元 半年一元六角 郵費在內

總代售處 上海生活書店 南京正中書局 漢口光華書局

編輯發行處 南京洪武路二百三十號

大道月刊社

## 我國市行政問題與縣市政計劃

殷體揚

### 一、我國目前市行政的觀感

市行政制度的形成，是十九世紀工業革命以後的產物。我國產業向來不甚發達，所以市行政在我國實行，至少要較歐美各國遲了三四十年，直列今日，市政依然落後，是很可恥之事。民國十六年國民革命軍到達大江南北，而市政建設的空氣，曾濃厚一時；不幸自從十九年以後到現在數年之間，在「到田間去」和「救濟農村」的口號之下，市政的建設，一天一天的鬆懈下去，提倡市政的空氣，也逐漸消沉了，這是很值得注意的現象。因此一般市政界的學者，不是表示失望灰心的情緒，就是大聲疾呼，恨不得把被取消的市政府一律恢復起來，甚至馬上設立千百個新市政府才好，我看這種矛盾思想都失正確，須要沉着氣，加以細細研究，而後始可得功見效。原來城市建設並不是一天就可告成的，西語說：「羅馬並非一天所能造成」；美人顧巴也說：「上帝造人，人造城市」，假使一個人口集成的城市，人們不費力去設計經營，一塊土地仍然是一塊土地，一羣人民仍然是一羣人民。人民與市政機構分離，人民就享不到市政的福利。舉個例來說，做一個中國十五萬人口的城市的人口，還不及外國一萬人口城市市民的幸福，有疾病沒有完善的公立醫院可以治療，貧寒子弟，沒有免費的公立學校可以求學，這樣的人民，自然愚弱無能，一切的政治。就因此不見進步。所以目前談救國，

談復興國家，對於市政的企圖，是不容忽視，並且急待促進，努力經營，這是毫無疑義的事實。照現在國內的市行政組織來看，根據現行市組織法，祇有南京北平天津上海青島西京和廣州（註一）等直隸行政院的中央市，及杭州、漢口、武昌、長沙、濟南、九江、昆明、南昌、成都、重慶、廈門、汕頭、開封、蘭州、貴陽、包頭（註二）等直隸省政府的省市，除此以外的地方，都不是市。因此當局好像只去注意享有法定城市的市政，除此之外的地方有沒有市政就不聞不問了。至於人民呢？好像祇住在法定城市裏才配談市政，才有要求享受市政的特權，其他一般地方的人民，既不談市政，也不問市政，更不要求市政，這種觀念，可謂大錯而特錯。以中國地方之大，人口之衆，僅僅有五六個中央和十九個省市辦市政，則市政永沒有與全國國民接近的日子，市政永不會在中國開花結果。又何責有政府之有？目前我國市政問題，在已得市特權的市，固要再求進步，在未得市特權的地方，更要普遍推進市政的建設，這才是我們目前要求解決的唯一市政問題。

### 二、市政落後的原因與一般錯覺

我國市政落後的原因很多，討論這個原因的文字也見了不少。歸總起來以有下幾點：（一）市政府與人民太不接近，發生隔閡，有礙市行政的進行；（二）市政經費太重，



人民担荷不了，起來反對；(三)市府缺乏宣傳，市民不知市政設施，以致無從接受市民的同情和協助；(四)市政專門人才的缺乏，同時市政府組織的不合理，沒有計劃，影響市政的效率。以上各點，是我們時常聽得到的，他們所舉的理由固屬不錯，祇可惜僅僅顧到一方面，而忽略我國的國情，似有補充的地方。現在一般人士之談市政，都有同一的錯覺，就是過於重視市政府，好像沒有市政府，就莫由辦理市政，其實辦理市政初不因市政府之有無而興廢，大家都要求市政府的設立，而忘却全國地方應如何普遍推進市政的問題，我們不可因為少數城市，發生種種困難，請求取消市組織，就認為各地方不需要市政，或者認為就沒有市政可辦。其實辦理市政，不一定限定市政府，祇要有人民集居的地方，都有市政可辦。即就我國各市鎮而論，何嘗沒有市政的雛形呢！現在各縣政府也知道辦警察，修馬路，辦理救濟事業，也有的自動設有娛樂場所，開辦醫院，一切任其自然發展，沒有完整的計劃，沒有善良的管理方法。這是其缺點罷了。再就法國市制來看，幾百幾千人聚居的地方，可稱之為市，可以辦理市政，如巴黎人口達幾百萬也辦市政，日本的郡政府可以主辦市政，縣政府也可以主辦市政，市政府更不必說了，現在日本的村町，也早已實行市設計法，辦理種種市政，可見市政是全國各級地方政府都應該辦理的，不能祇限定市政府才辦市政，這很是顯明的事實。此外尚有一個錯覺，有許多人說：我國四萬萬人口之中，農民佔百分之八十五，因而大家不約而同的高唱救濟農村，對於市政意識的冷淡，大有談

虎色變之狀，此點實屬可笑之極，一般人以為市政內容，乃專指城市中的工務，公用、公安、衛生、社會教育等等而言，實際則不盡然。今日城市範圍日見擴大，舊有城牆多已拆除，同時將城市附近的農村逐次的併入市區，差不多農區和市區已打成一片，不能分作彼此了。稱它為農村也可以，稱它為都市也可以，現代的市政，最注意產業方面，其中對於農業的生產方法，農村的建設任務，都拿到市政府的肩上去。日本最近有個新計劃，要將全國農村一律工業化，想用城市的力量去開發農村。我國青島北平等城市，四郊農村的面積比市區大數倍，農民的人口也與市區人口差不多，市政中的農業計劃農業管理，占了重要地位。一面市政的效能如衛生，社會教育，交通等事業，深入農村。如果拿個實例來證明，更易了然：青島市在各鄉區均由市政府設有建設辦事處，以訓導農民生活，指導農民組織運銷合作社，信用合作社，又設立農工銀行，以低利率貸款與農民，扶助其從事農業生產。青島市對於農林行政，設有農林事務所，隸有農業實驗區五十七處，特約農田一百四十處，推廣中心區五百六十八畝，官有林場二十處，林木苗圃三處，此是市政中的農事行政的例子。(註三)至於青島市的鄉區，設有李村醫院，滄口醫院等七處，免費診治，在農民方面得享受市政上的便利，僅就以上的簡例而言，足見市政與農村合作功效的偉大。總之，目前我國市政不進步的原因固然很多，而那祇有市政府才辦市政和農村不必辦市政的錯覺之存在，實為市政前途的障礙。

## 三、應如何推行普及的市政

依照我國今日之法定市計算（包括直隸於院及省政府的市），共計城市內人口約達一千五百萬，占全國人口尚不及百分之三。（註四）這樣自然僅僅把幾個市政府治下的市政辦好了是不夠的。今日市政發達的國家，城市人口佔全國人口額由百分之三十至八十左右，與我國比較之下，相差極多。不過各國市制度和我國大有出入，如法國五百以上的人口，可呈請設市，英美德意各國也多由一萬人口至五萬人口左右，均可稱市。我國則不然，按市組織法規定，非三十萬以上人口的地方，不准設市，其實二十萬人口以上的城市，如甯波、福州、無錫、歸綏、太原自流井等，十萬人口以上的都市據估計在一百以上，五萬一萬以上人口的市鎮，更不可勝計（註五）如果這樣來推算，城市裏的人口，恐不少了，不過他們仍舊多半務農或過農民——非現代的市民——的生活，稱他為城裏人則可，稱他為市民不可，可謂有市而無政。現在我們應該把城裏人改造為市民，換句話說，這些一萬五萬以及十萬二十萬人口居住的市鎮，一律加以市政的設施，使人人有市政的意識，有市政要求的慾念，直至有管理市政的能力為止。我國縣治及治局一共有一千多處，打開地圖一看，每一縣各有不同的特產地、風景區域、河流、礦泉地、古蹟、及國防區。例如浙江省湖州的絲綢，江西省浮梁縣景德鎮的瓷器，安徽省屯溪為皖南茶市的中心，浙江定海縣治象山港為國防區域；幾乎各省都有造成城市的條件，中等以上的學生，大

概都能指出地名來，所以本文不必一一列舉。我們的意想，希望依照現代文明國家對於市設計計劃的標準，拿來做我國地方行政建設的榜樣。籌劃出一個普及化的縣市政計劃。現在對於中央市及省市各有直隸的高級監督政府去指導，姑置不論，僅就各縣境內的市鎮，對於市政的舉辦，應如何推進這個問題，提出討論。我們要問今日各縣政府到底辦理市政了沒有？我曾問過一位縣長，他口頭上的答覆都說是有，這不是他客氣，實在他還沒有了解市政是什麼，不信，可在浙江二十五年某縣縣行政計劃內找到市政計劃一項，其中僅列二事，一為籌設一小菜場，一是籌設一小規模屠宰場，假使指這二事就算市政，無怪他是很慚愧。不過平心而論，試參閱二十五年度浙江吳興縣行政計劃，屬於市政之事業確屬不少，研究一下，他們把市政和奉行上級政府的法令事件混在一塊。那一樣是中央或省行政，那一樣是地方的市政，也無法分開，根本很難分別清楚，這大概缺乏有系統的縣市政計劃所致，此是缺點之一。又該項計劃編列款目，分為民政、救濟、財政、公安、衛生、教育、建設等七大類，儼然是一個詳密的市政計劃，可是在建設類內第四項，則列有市政事項，依其用意，市政不過僅屬於建設一小部份。再看市政項內所列事件，一為籌築城區重要街道，二為改建三處橋樑，三為開掘機器汲水井，僅有此三項認為市政，則市政的範圍未免太狹了。可見現在一般人以為市政云者，不過專指造馬路、造橋樑、設小菜場等事而言，至於公安衛生教育並不算市政，這種偏狹的見解，足使市政意識予人民以不良的印

像，這是缺點之二。還有一點，各項行政，都以縣城為中心點，辦教育，辦衛生，工商管理，多以縣城為對象，如此稱他為某縣縣城行政計劃亦無不可，此其缺點之三。在公安類規定全縣警察三百名，由公安科直轄，分設城區公安局，及織里、南潯、練市、菱湖、雙林、埭溪等公安局，警力分配以城區為最多，共計一百三十多名，其他各市鎮如南潯，人煙甚為稠密，商務亦極繁盛，而警力不及城區三分之一。而各公安局之職務，僅為維持秩序，其他各項行政，多與公安局不相關繫，此是缺點之四。總之，我國各縣境內，雖已有市政之胚胎，惟沒有市政上合理的管理方法，徒有其外表，而無實際，所以有待改進充實的必要。

#### 四、一個五萬人口城市的市政設施

法國現在約有三萬八千市，德國約有一千二百市，日本約有八百八十市，至於英國市制比較複雜一些，假使把地方政府一起加上，由道市，普通市，城區，鄉區總計約有一萬二千七百處。不過任何國家，不論大小市的成立，都係根據市立法的，他們有了市的名義，就要有市政的設施，雖法德兩國即是五百人口的市，也要有市政的計劃。有市必有政，此與我國有市而無政就不同了。最近因為接到日本別府市昭和九年市政報一冊，並且該市作者曾經於去年親自去考察過，比較清楚，市區內僅有四萬六千人，而市政已辦理得可觀。我國各縣境內，四五萬人口的市鎮很多，特借別府市作一個實例，考量考量人家如何處理這

個不及五萬人口的地方市政，這是很有興趣的事。

別府市是日本瀨戶內海一個遊覽勝地，以溫泉出名，風景和氣候都佳好，為避寒避暑遊適的處所。明治五年以前，是大分縣一個區屬，明治十七年施行村制，三十九年施行町制，到了大正十三年四月才實行市制，成立別府市，當施行村制時候，人口不過一千五百人，町制時不過一萬人，市制成立之初，即增至三萬六千，到了去年，大概有五萬人左右了。日本的村町制度，是適用市設計法的，可見一個城市的建設，是要經過相當時間的經營，才能進步。

依照昭和九年的報告，別府市財政，一年預算額為五十八萬元，歲入以市稅三十三萬元為大宗，國庫及縣府均有相當補助；歲出以教育費二十二萬為最多，其他如社會事業，衛生事業，各占萬餘元，而市府行政經費僅計九千元，占全部經費不及百分之二，其行政費之節省，可值注意。至市政府組織，設有市參事會，委員三十人，均由地方人士義務擔任，計學務委員十人，造林委員五人，土木委員五人，水道委員五人，溫泉委員五人。市政府全體職員共計八十人，既不設局，也未分科，各人各有職掌，人人層層負責，所以行政效率很高。在該市市行政報告冊中，所發表各項的建設數字，充分表現他市政的進步。(一)教育方面，六千的學齡兒童，就學者占百分之九九。九一，中學，女校，實業學校各一所，以及各種青年團，少年團等組織，青年活躍之氣充滿全市。(二)社會事業方面，設有方面事業後援會，由各區篤志人士自動組織，受

市府的指導，分負各區內一般社會事業，該會共有委員二十人，一年內共辦五百三十九件事，計申請救護八十九件，指導六十一件，救療十四件，職業介紹四十八件，戶籍整理八件，金錢貸與九十二件，恩賜治療券交付一五九件，其他六十八件，該項方面委員會係日本各地方民間特殊組織，為世界各國所無，其功效極大。養老事業設有別府養老院，收容三十三人，托兒事業，設有別府保育園，職業介紹設有介紹所。(三)衛生方面，污物掃除，夫役七百多人，掃除監督一人，掃除巡視三人，公廁四處，市立傳染病醫院一處，醫院八處，診療所三十六處，火葬場一處，醫師七十六人，齒科醫師廿九人，藥劑師四十三人，產婆七十五人，看護七十三人，賣藥業者九十五人，平均六〇五人，有醫師一人，六〇五人，有產婆一人。(四)公安方面：設有警察署，分設警士補充派出所一處，巡查派出所六處，巡查駐在所七處，其職員共計七十七人，辦理犯罪件數計二千零三十二件，取締件數二千八百零二件。(五)公用方面：飲水供給有小型自來水，濾水池七處，配水池四處，車輛，汽車自用者二輛，營業者一百八十二輛，機器自行車十三輛，手拉車四百五十七輛，馬車八十二輛，牛車四輛，自行車四百七十九輛，解魚船七十七艘遊船二十九艘，小遊船三艘，噸數船五艘。別府火車站及汽船碼頭建設頗為完備，每年來遊別府的旅客，達五十餘萬人，超過該市固定人口十倍。電車電話電報，設備都極整全。(六)產業方面，工業物，製造戶共計七百四十戶，男女職工二千人，出品價格一百九十四萬餘元，以竹製品

木製品為最重要。農產物，計農戶四百七十七戶，農產品價格共約計七萬餘元，水產物及水產製造物共值價二十餘萬元，畜產物計牛乳值價三萬元，牛羊猪估價十四萬元，鷄十一萬元，及蜜蜂等共計三十萬元左右。此外關於工商事業，設有工商會議所，銀行借貸，郵政貯金，生命保險及瓦斯事業，莫不應有盡有，尤其那三十四處溫泉浴場，辦理更盡心力。總觀以上所說小小一個的別府市，治理得可算井井有條，各項政績，也足稱許。反觀我國，像別府一樣的地勢，物產，環境的地方，必定不少，假使有建設的決心，計劃，以及充分的人力財力去經營，未始不可一造成新姿態的城市。例如我國浙江莫干山，江西廬山兩處遊覽區，從前由少數外國人數年經營結果，居然造成熱鬧市廛，現在雖經收回自己管理，但是開發經營，還有待努力。我們要想與世界文明國家並列於大地之上，各處土地，不能再容放任不管，要知文明之造成，全是人力的結果。

##### 五、對於縣市政計劃幾點管見

我國現在祇有市組織法的頒布，還沒有一個用意遠大的城市，各由各市當局自行治理，至於其他三十萬人口以下的市鎮，更是任其自生自滅，不聞不問，大有市政的任務，惟縣長以上的官吏有之，縣以下的重要市鎮，市組織法內，猶未明定其職責，即縣長對於市政任務，也多憑其個人偏好，未能遵照一定的法制，一定的方略辦理，因為

根本就沒有詳細成法和百年大計可以遵循，也未可深責。如長此下去，則我國市政永無發展之一日，即使將來農村繁榮之後，難道仍舊永遠過那農村社會生活嗎？這種國家已不能生存於今日了。所以趕快要急起直追，對於縣以下的各市鎮，籌劃建設方案，成立千百個大小城市，以爲立國中心的力量。現就平日思慮所及，對於縣市政計劃提出幾點管見，就教於國人。

一、舉行調查城市，確定市設計法：調查爲設計的張本。本國目下竟有若干五千，一萬，五萬，十萬人口以上的城市，恐怕沒有明確統計地圖。商務印書館印行的中國政區都市圖，雖以人口多寡爲標明城市的大小，可是研究結果，遺漏甚多，不能作爲城市設計的基礎。似應由內政部通令各省政府，將境內三十萬人口以下一萬人口以上的城市，依其地勢、產業、鑛泉、名勝、以及四周農業情況，一一列表填明，並須附具簡明地圖，再由中央繪具詳明城市地圖，按照人口與地域，分爲等級，而後訂立市設計法，分發各省遵照，市設計法並參照各地特殊情形擬改進市政方案，俟核准之後，即應依照該項方案推行。至其方案內容，大概可包列以下各項：（一）如確定街道枝幹各線，廣場公園等。（二）都市新區發展及農業改進計劃。（三）繪具城市地圖及其說明書。（四）實際施行程序草案等。再施行市設計法的年限日期，則宜視各城市情形而定。這種調查統計和設計，是推行市政的初步。

二、調整市行政系統：現在我國地方行政制度，正在試驗改革之中，單就市的系統來說，只有二種，一是隸屬

於行政院之下的市，一是隸屬於省政府之下的市，縣政府之下的地方組織，不管是城市與鄉村，一律依照地方自治制度辦法，設有區、鄉、鎮、坊、閭、鄰各級首長，機構上如此空洞，怎能負起地方改革的任務。現在有些地方也感覺過去組織的缺點，正在試行各種不同的組織，以期充實。本年九月間立法院修正縣自治法，雖把閭鄰撤銷，以保甲制度代之，比較進步一些。不過如在人口繁盛的地方，這種鄉鎮的自治組織，似仍不足應城市的需要。我想將來各城市調查完竣，實行市設計法的時候，最好仍在縣政府管轄之下設立縣市政府，縣城內的市政，可由縣長兼辦，而縣境內其他市大鎮，應該聯絡各該地方人士設立一個健全的市政府，一切組織不妨簡單，但政權的行使要集中，如此才能運用市政府的機能，負起改革地方市政的重任，果能如此實施，那末我國市制度亦可煥然一新，成爲中央市，省市，縣市三級制了。

三、要有健全的監督機關，和密切的聯絡辦法：各級市政府上級機關，如行政院，省政府或縣政府，要使屬下的市政趨於一致之途，必須實行嚴密的監督，詳細的指導。現在各國多由立法監督改爲實行行政監督，很有成效。但是居於監督地位的機關，應先羅致專門人才，充實機關的組織，主理一切市政的指導，糾正協助的職務，如此各級市政府才能一致的發展，尤其是縣以下的城市，它的數目很多，又分散各地，地位既重要，才力又薄弱，更宜全力扶助之。至於談到聯絡方面，隸屬行政院的市與省政府，隸屬省政府的市與縣政府，縣以下的市與縣內各縣鄉

鎮，雖治權不相統屬，但彼此的關係非常深切，利害也是彼此相關。該彼此密切聯絡，對於一切建設工作，誰有能力的就幹，幹好了大家都有利益。縣以下的城市對於各鄉鎮，更應隨時通力合作，使農業與市政打成一片。

四、縣市政設計中的經濟建設要素：我國經濟建設的對象，第一步是開發農產物，國內除了東南數省小數地方之外，所有各地的農村，都待改進，農民的生活，都待改善，所以我們成立城市的最大目的，自然不能和其他各國一樣，專以招致遊覽旅客，發展工商即爲了事，更須增加發展農村的任務，以爲建立城市永久的基礎。因此，我們縣市的任務，除了普通市政管理之外，應該增進改進農業的機能，用全力去辦農業或辦農村的工業，甚至去促進農產，運銷農產，製造農產，慢慢將農業科學化，農產工業化，城市與農村相互爲助，相互發展。所以城市必要多辦農業技術學校，農產物製造工廠，農產運銷機關，處處與農村相呼應。結果使農村剩餘的農民，變作城市的工人，農產物變作城市中與農村中常用的製造品。這樣農村與城市不致側重與衰，這才是經濟建設運動中的正當的都市政策。

五、人才和經費的籌劃：我國市政人才的缺乏，是無可諱言的事。現在大學畢業生，無論學工學農學經濟政治，對於市政科學，多一知半解。中央如有規劃推進全國城

市建設的決心。一面應該羅致市政專家，建築專家，工程師，醫士爲策動的中心，最好是中央或內政部能夠設立一個市政設計局的機關，以便統籌辦理。一面集中訓練担任市政建設工作人員人才，使各人所學的，能夠盡量應用到市政工作上面去，即中學小學的學生，也似乎把市政二個字，給他們一些詳明的觀念，使人人有建設市政的意識。各城市中的地方篤志的紳士，也應團結起來，有錢的應盡出錢，有力量的應出來做事，與市政工作人員合作，始能發揮偉大效力。至於經費，當然由小而及大，如果地方人民都知道市政舉辦的重要，誰都願意投資，其籌款辦法很多，祇要主持公正，事業慢慢發展，經費的來源也就會慢慢充足起來的。

註一：根據十月十六日大公報載，中央有將廣州市直隸行政院之擬，再按該市人口及經濟程度也足夠享有資格，故列入。

註二：根據國民大會代表選舉法附表所列。

註三：見市政評論四卷九期青島市行政組織與其建設一文。

註四：根據各市發表之人口合計推算。

註五：請參閱商務印書館出版之中國政區都市圖，不過此圖人口的統計，恐不甚精確，錯誤遺漏極多，希望內政部能夠校對一下。

# 江蘇教育

中國先哲精神生活專號

中國先哲精神生活.....	編者	王安石之精神生活.....	劉英士
孔子之精神生活.....	蔡元培	文天祥之精神生活.....	易君左
孟子之精神生活.....	周邦道	陸秀夫之精神生活.....	洪北平
墨子之精神生活.....	李範之	王守仁之精神生活.....	顧怡生
關羽之精神生活.....	馮玉祥	張居正之精神生活.....	居正
蘇武之精神生活.....	郭泰祺	戚繼光之精神生活.....	何應欽
班超之精神生活.....	錢基博	史可法之精神生活.....	曹芻
諸葛亮之精神生活.....	向紹軒	顧炎武之精神生活.....	祁述祖
張巡之精神生活.....	張煦侯	顏元之精神生活.....	張蔭梧
范仲淹之精神生活.....	張一塵	曾國藩之精神生活.....	周佛海
司馬光之精神生活.....	柳詒徵	廖仲愷之精神生活.....	甘乃光
岳飛之精神生活.....	楊杰	秋瑾之精神生活.....	柳亞子
朱熹之精神生活.....	唐文治	陳英士之精神生活.....	陳果夫

此要及外尚藝  
教等有藝  
學要  
研日  
究多  
調不  
查及  
報不  
告備  
工載  
作

要 目 預 告



## 重要縣政問題改進意見

### 三 財政

一 整飭各縣財政首應嚴密財務行政組織樹立財務監督制度並應採用聯綜組織辦法

現時各省財政之感覺困難，盡人皆知，而不知各縣財政之困難較諸省財政尤過之。值此農工商業均屬蕭條之際，增加稅目，提高稅率，既不可能，故目前整飭各縣財政之途徑惟有從嚴密財務行政組織，及樹立財務監督制度，並採用聯綜組織辦法入手。嚴密財務行政組織與樹立財務監督制度之道無他，厥惟裁併各種駢枝財務機關，統一收支事權，及實行會計稽核獨立制度。使屬於財務行政方面之(1)收入(2)支出(3)存放(即金庫)等三種事務，與屬於財務監督方面之(1)預算(2)簿記(3)統計(4)決算(5)審計(6)稽察等六種事務，絕對分立，不相混同。彼主辦財務監督事務之人員，不再直接兼理財務行政事務，而主辦財務行政事務之人員，亦不再直接兼理財務監督

續一

胡次威

事務。彼此職權既經分立，則一切淨收中飽侵蝕挪移之積弊，自可完全廓清。積弊既清，財政自裕，較之增加稅目，提高稅率，徒增民衆負擔者，固不可同日而語者也。同時採用聯綜組織辦法以後，一面固已分工，一面又能合作，於互相牽制之中，仍收增進辦事效能之功焉。

#### 甲 嚴密財務行政組織

過去各縣財政情形，不但財務監督與財務行政混而不分，即財務行政之管理，亦甚紊亂。就收入機關言之，除田賦大半均由田賦徵收處徵收外，同為稅捐有由縣政府或財政局設處徵收者，有由公安局直接徵收者，有由教育局直接徵收者，有另組各種委員會直接徵收而事權為地方土劣所把持者，有由省廳設局包商徵收而地方分潤附加者，亦有由地方自行包商承收者，機關林立，各自為政，統系殊欠嚴整就支用情形言之，除關於國省款部份，由縣政府財政科或財政局分別坐支到撥外，其餘一切縣地方款項，



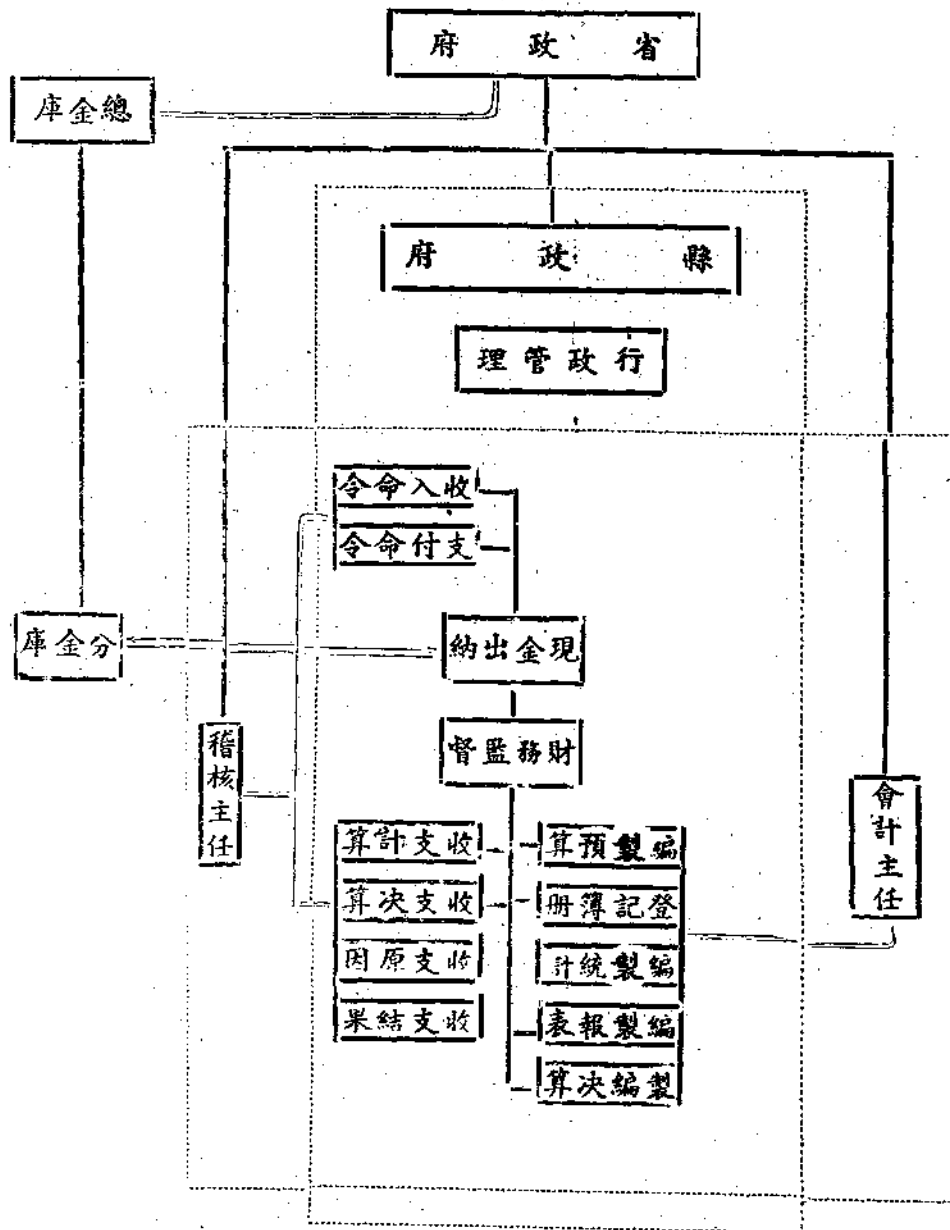
或由縣政府財政科或財政局經管支付，或另組各種委員會經管支付，甚或自收自支，漫無限制，此種辦法，不但全縣整個財務行政，支離破碎，且行政費用亦支出過鉅，未免浪費。至其支出之款，是否合於預算，及其用途如何，尤屬無從稽核。故為嚴密財務行政組織，首應裁撤各種駢枝財務機關，並以全縣一切財務行政事務，概行劃歸縣政府財政科集中管理，以一事權，而節公帑。財政科置科長一人，科員二人，科長由縣長就甄審合格人員中，遴請省政府委任，兼承縣長，負責籌劃全縣財務行政事務如徵稅，制用，募債，監督金庫，管理公產，登記收支，土地推收等一切事宜。科員由縣長就甄審合格人員中直接委任，呈報省政府備案，某助科長辦理一切財務行政事務。同時為謀財務行政上之便利，除公產收入因性質與賦稅不同，另設公產管理處辦理外，凡屬賦稅收入無論田賦或營業稅或其他稅捐，一律改設賦稅徵收處，直隸縣政府，統一征收。至於支用方面，則無論何項經費以及款項鉅細，均由財政科按照預算（指縣款而言）或奉頒支付命令（指國省款而言），統一支付，各收入機關不得坐支劃撥，或自收自用。如此則財務行政組織既經嚴密，在行政費用固屬減少，即辦事效能亦較前增加，而於各種賬款之稽核，尤屬

便利。

#### 乙 樹立財務監督制度

財務行政制度既經嚴密，其次則為樹立與其相輔為用之財務監督制度，庶幾整個財政機構，始稱健全。顧各縣過去對於此點，不甚注意。就現金收支程序言之，類皆各自為政，漫無準據，就收支保管權限言之，大都分劃不清，流弊甚大，就各機關收支計算書類之審核言之，則又多奉行故事，敷衍塞責。故今後如欲整飭各縣財政，澄清吏治，對於樹立財務監督制度，自屬必要。而樹立財務監督制度，則應自實行會計稽核獨立制度始。申言之，即各縣除應設置民政公安建設教育四科暨設置財政科職掌財務行政外，並應另設會計稽核人員辦公處，置會計主任稽核主任各一人，佐理員四人，此項人員在主計處審計部未實行派委以前，暫由省政府就甄審合格人員中選派，兼承省政府分掌關於預算、簿記、統計、決算、審計、稽察及其他財務監督事務。依此辦法，財務行政人員與財務監督人員，分則為兩個獨立的系統，合則成爲一個組織的機關。彼此對於合法行為固可相助為理，對於違法行為亦可相互制裁。（見圖一）

圖成構織組綜聯



丙 採用聯綜組織辦法  
 (一) 聯綜組織構成圖  
 (圖 一)

係關之來往收支示表	↔	體本府政縣示表	圖 例
果結作工或的目核稽示表	—	位地然超之織組綜聯示表	
係關之響影綜聯示表	—	係關屬隸及統系織組示表	

(二)說明 縣政府執行各種政策及政務無不與經濟行為發生關係。故應將縣政府之行爲分爲「行政管理」、「現金出納」、「財務監督」三部分。其與現金出納有關者，厥爲「收入命令」、「支付命令」、「收支計算」、「收支決算」、「登記簿冊」、「編製報表」，及「編製決算」。依照聯綜組織辦法，現金出納，應由經理金庫銀行負責辦理，縣政府並不直接管理現金出納。至收入命令及支付命令，則應由主辦財務行政事務之財政科長簽發，並由主辦財務監督事務之省派稽核主任審核會簽（但省款部份除外），其收支計算及收支決算亦同。又主辦財務監督事務之省派稽核主任，並得隨時調查「收支原因」，監視「收支結果」。他如編製預算，登記簿冊編製統計、編製報表及編製決算，則應由主辦財務監督事務之省派會計主任執掌，而會計主任所憑以登賬之各種傳票（收入傳票，支出傳票，轉賬傳票）又非經稽核主任審核蓋章不可，傳票既經嚴密稽核，則從而產生之原始賬。總賬，分戶賬，以及正表附表，自必絕對正確。準是，縱的組織既如軍旅之嚴密整齊，而橫的組織，又復分工合作，相輔而行。同時，財務行政人員與財務監督人員，均在同一處所集合辦公，對於辦事手續亦屬便利。

(三)實施聯綜組織辦法後之財務行政管理程序及其監督方法 關於前述各種財政事務，除審計及稽察事務外，其餘各種事務，就其發生先後程序言之，應以預算爲先，次爲收入，再次爲支出，復次爲存放，簿記，統計及決算，蓋自預算決定後，即須實行收入與支出，而後存放之，登記之，統計之，決算之。更由統計決算分析比較之結果，以定下年度預算編製之標準。茲爲敘述便利起見，依次說明實施聯綜組織後之各種財務行政管理程序及其監督方法如次：

1. 預算 預算編製之程序，應先由縣長決定施政方針，呈經省政府核定後，再參酌全縣收入情形，核定各項事業經費總數，交由各機關分頭編製預算，送請各主管科及主辦財務監督事務之省派稽核主任分別詳加審核，逐款鉤稽，並極力防止浮濫，避免虛收，審查完畢，則交由主辦財務監督事務之省派會計主任從事彙編，並提付縣政會議審議通過，呈省核定，然後由主辦財務行政事務之財政科科長負責執行。
2. 收入 收入爲財務行政中最重要之部份，故其處理程序，貴在能互相稽核及統馭，務使任何一方均無發生弊端之可能。財政科既爲職掌財務行政之機關，則一切收入事項，如收入命令（即田賦之冊照及捐稅之稅票等）之簽發，自應由財政科統一管理，但須送經省派稽核主任審核會簽，然後發交徵收機關負責徵收。至徵收程序與報告程序，關係亦至重要，自須絕對嚴密，以杜流弊，此點俟於他處述之，茲不贅。
3. 支出 經費之支出，最爲重要，舉凡款項之支出有否超過預算，以及款項之用途是否絕對正當，均須有一嚴密之支出程序爲之管理監督，始無流弊發生，最嚴密之支出程序，應將簽發支付命令與實行支付現金之權分屬於兩個機關，即以簽發支付命令之權界

諸財政科，乃以實行支付現金之權屬諸經理金庫之銀行，又簽發支付命令，尚須省派稽核主任審核會簽，俾資監督，如款項不在預算範圍以內，則省派稽核主任即可拒絕簽字，未經省派稽核主任簽字之支付命令，則經理金庫之銀行，即可拒絕付款，如此層層監督，流弊自屬無從而生。其支出程序，應由支用機關於年度預算核定後，依照實際需要，分配每月所需之經費，呈請核定，俟請求付款時，即按月根據核定分配預算數額，填具三聯請款書，除以存根一聯截留備查外，以請款書支付通知書（此聯請款機關不必填寫）二聯用送件單送由主管科核轉財政科查對預算是否相符，不必另用呈文，以期簡捷，如財政科核對無訛，即由財政科長填發支付通知書並於送經省派稽核主任會簽後轉送縣長最後簽署用印，發交請款機關，通知領款，領款機關接到收付通知書後，應即備具二聯領款收據，以存根一聯截留備查，以收據一聯連同支付通知書繳由省派會計主任查對，如與曾經審核之支付通知書相符，即繕製傳票，連同支付通知書領款收據，遞交省派稽核主任審核蓋章，財政科科長登記並簽發支付命令（以支票代替），一併復送省派稽核主任及縣長會簽，然後以支付命令（即支票）交由領款機關持向銀行領取現金，以傳票及單據交由省派會計主任分別登賬保管。

#### 附支出程序圖（見圖二）

4. 存放——金庫制度 人類對於現金通常慾望甚

高且因其最易流通，極易發生流弊，故為保障公款安全起見，自應厲行金庫制度，凡收入款項應由經理金庫之銀行直接收納保管，而支出款項，除各種零星開支另行設置，定額備用金由庶務人員隨時支付外，亦應一律簽發支票，交領款機關持向經理金庫之銀行兌取現金，銀行並應於每日營業停止賬目結算完畢時，按日填送存款結存表，報告政府，以資稽核。如此辦理，財務行政人員及主辦財務監督事務之會計人員稽核人員，既係均不直接經管現金之出納保管，僅憑收支憑證，簽發收支命令，登記收支賬冊及施行稽核工作，則不但挪移侵蝕之弊，無自而生，即財務行政上之種種繁雜問題，如點收現金，鑒別現金，及保障現金安全等，亦可完全解決。

5. 簿記 簿記為編製財政報表之根據，財政報表內容之合理與否，以及能否表示全縣財政經過情形及財政現狀，悉於是繫之，現時各縣所採行之簿記組織，據調查所得，或殘缺不全，或未能統一，甚或根本無簿記組織之可言，一切收支仍舊登記於私備草紙簿，似此情形，不但記賬有無錯誤遺漏，不易發現，倘遇舞弊情事發生，更屬難於稽察，至應由省府根據中央會計法令，並參酌會計原理，及各縣收支事實，訂定切合實用之新簿記組織，設計各種完備報表，在記賬方式上應採用複式記賬法，在記賬基礎上應於現收現付之外，兼採應收應付基礎，在會計賬戶上應採用統取賬戶，並於財務賬戶之外加入預算賬戶，在記



賬簿冊上應廢除現行主要賬中資為轉記總賬根據之日，記賬改用多欄式登記簿或各科目彙訂表。同時並應採用傳票制度，務使每一收支發生，在記賬以前，由最初辦理是項收支事務之省派會計主任，將科目金額及其他重要事項繕製傳票，送經省派稽核主任及其他關係部份經手人員分別簽核，以為登賬根據，庶幾遺漏錯誤之弊，可以完全免除。

6. 統計 統計係將過去收支記錄，按明分項編製圖表，俾資比較。此於編製預算，決定政策，關係極大，第我國一般行政機關，對於統計工作，大都不甚注意，間或編製統計，亦多向壁虛造，與實際情形不符，加以分類標準及統計方法未能統一，縱有真實統計材料，其結果亦難望其精確。最好應由政府根據中央統計法令，釐定編製統計統一辦法，責成各縣省派會計主任根據賬簿記錄，按期編製統計圖表，以為決定政策編製預算之根據。

7. 決算 決算係以行預算之結果，每年收入幾何，支出幾何，以及負責執行預算之財務行政人員是否忠實，有無違背預算情事，胥可於決算中一一查得，故關於決算之編製，極為重要。過去各縣因一切收支未能走上軌道，全縣預算亦多未能成立，從而全縣整個決算之編製自不可能。將來各縣收支一旦整理就緒，全縣整個預算，亦已完全成立，則與預算相為表裏之決算，自應責成各縣省派會計主任根據賬簿記錄，切實編製，由省派稽核主任嚴密審核，並於呈省

核銷後，正式公佈，以示公開。

8. 審計 審計制度係監督財政之要政，對於剔除中飽防止浮濫，關係極大，故關於全縣收支稽核事務，應由省派稽核主任負責辦理。其實施審計方法，計分事前審計與事後審計兩種，茲分述如左：

(A) 事前審計 收支命令應由省派稽核主任會簽，已如前述。省派稽核主任會簽收支命令時，關於收入部份，應先查核預算是否列有是項項目？關於支出部份，尤須查核是否與預算或支出法案完全相符？如收入之款，預算並未編列，而支出之款，超過預算或支出法案，甚至預算或支出法案根本並無是項經費，則應概予核駁，拒絕會簽以重預算。

B 事後審計 事前稽核，縱極周密，然充其量，僅能攷核收入之款是否在預算範圍以內，與支出之款是否與預算或支出法案完全相符？而於收支各款是否真實，則尚有待於稽核收支計算書類之事後審計。其實施程序，應先由各主管科初步審核，簽註意見，再送往省派稽核主任覆審。覆審完畢，如認為收支各款，尚屬實在，則予以核銷；否則如(a)發現重大舞弊並已證實者，應依法懲處；(b)支出浮濫或不合經濟原則者，應予剔除；(c)有疑義者，應提出查詢；(d)證據不齊全者，應責令補送；(e)情節細微手續錯誤者，應令飭注意或更正。

# 論評政市

刊月一唯政市究研

期一十第 卷五第

## 本期要目

(十一月十六日出版)

所得稅與地方財政	董修甲
法國內征收所得稅問題	吳嵩慶
租界內征收所得稅問題	李應揚
都市預算之編造與歲出分配	殷體揚
都市中家庭娛樂問題	唐應泉
廣州市行道樹及公園的觀感	凌道揚
清代以前的市	任天然
杭州自來水廠訪問記	白士言
上海市公園之調查	吉開揚
一月來市政之紀要	何開揚
編輯後記	揚

9. 稽察 前述事前審計與事後審計，均係僅憑各機關所送書面憑證或報告，加以審查，不實不盡，仍所不免。故除書面稽核外，尚須厲行赴外稽察制度，不時由省派稽察主任或派稽察人員，分赴各機關實地檢查賬務，藉以補助書面稽核之不及。

總上所逕，係根據分權原則，將財務行政事務與財務監督事務明白劃分，而以收入，支出，存放等財務行政事務之權，劃歸財政科；以預算，簿記，統計，決算，審計，稽察等財務監督事務之權，劃歸由省府直接委派之會計主任稽察主任所組織之會計稽察人員辦公處。同時為辦

事便利起見，並採聯綜組織辦法，俾主辦財務行政事務人員與主辦財務監督事務人員，在權責上固屬絕對分立，在辦事上則仍集台辦公，俾資聯繫。每一收支發生，既有財政科科長根據預算簽發收支命令，又有省派稽察主任施行事前事後審計及就地稽察，省派會計主任根據原始單據，登記賬冊，編製統計，編製決算，經理金庫之銀行出納現金及保管現金，復有省派會計主任根據業經編成之統計及決算，編製次年度收支預算。如此層層監督，互相控制，各縣財政，自不難導入正軌云。

(未完)

### 本社代售

本行發行已數年之久，五卷起更加革新，歡迎各界人士直接訂閱，在本年底預定一年特價一元，優待各市政府及縣政府職員，凡有證明文件者，均一律八折，郵票十足代用。

國民經濟建設之途徑  
(董修甲著) 每冊一元  
赴日考察記  
(殷體揚著) 特價兩角  
本刊各卷合訂本每卷定價一元

社址：杭州將軍路洽豐里

## 山東省之經濟建設 (續二)

張鴻烈

## (五) 交通建設

## 一、公路

1. 沿革 山東公路之建設，發軔於民國九年，初設山東省道籌備處，藉美國紅十字會工賑機會，築成由南館陶經聊城禹城至惠民，復由惠民達埕子口下窪，及由南館陶經臨清至德縣等路。旋改善備處為山東路政總局，同時烟(烟台)濰(濰縣)路亦以交通賑捐築成。民國十年復藉華洋義賑會工賑築成周村至清河鎮及濟寧至荷澤兩路。當時各路之行車，均係招商承辦；商亦間有沿有舊官道行駛汽車者，總計斯時商車不下百餘輛。

民國十五年利用黃河大堤，平整整理，修成利(利津)荷(荷澤)路，並設利荷路局，以資管理，是為山東官辦路線之始。北伐成功，濟案解決，省府移濟，購車數十輛，分設利荷、德(德縣)臨(臨清)，東(聊城)武(惠民)，曹(荷澤)濟(濟寧)各汽車路局，並接收烟濰路統歸官辦。民國十九年南北戰起，所有公私汽車，損失淨盡，山東公路運輸事業，因之完全停頓。迨軍事平定，本廳特擬定縣有建設計劃，籌集各縣修路專款，通令各縣依限興修，於是新路驟增。復將全省劃為六區，各設一局，並購置新車，分配行駛。同時擬定招商車辦法，商車所駛各路線多由局設站，酌量各路營業情形，按照票款收入，提取

三成五至二成五，以為管理修路等費用之補助。路局未能設站之線，則准車商自行通駛，或酌收車捐，或准免捐試辦。數年以來通車路線達六千餘公里。

二十三年七月本廳以各區路政繁劇，頗感運用不靈，為集中權責計，將六區路局裁併，改組為山東全省汽車路管理局。依各路線之接近與連續，分為烟濰，台高濰，青烟海，烟濰徐，濟德南，濟東濮，濟利濰，周青沂，曹濟鄆，膠藍沙，青海，歷濟等十二段駛車，統屬於該局之管理與指導。該局成立後，增開路線多條，添購客貨車二百一十輛，並改良車座，減低票價，實行以來，收入銳增，行旅稱便。二十四年一月以職員不敷分配將烟濰徐段併入烟濰段，青海段併入青烟海段，共為十段。六月據管理局呈請裁減段次，增進行政效率，又併為烟濰徐，台高濰，青烟海，濟利濰，濟東濮，曹濟鄆等六段。同時因各路時被車馬踐軋，此修彼壞，徒耗民力，為兼籌並顧計，并將各段路工，改為護路警察，共分五大隊，分編四十分隊，每分隊三班，每班設巡長一名，一等警一名，二等警二名，三等警六名，分駐各段，擔任修路及護路事宜。此山東公路管理上之變遷也。

2. 通車路線 現在通車之路線，已達六千七百餘公里，茲列表如左并附圖於後。



山東省汽車路局駁車路線一覽表

茶		灘					烟					總計	路線名稱	
石東路	柳岬路	煙萊路	煙海路	烟石路	烟徐路	石萊路	威石路	威俚路	威萊路	烟威路	烟灘路	計		起止地點
石埠東塚	柳疇岬山	煙台萊山	煙台海陽所	烟台石島	烟台徐家店	石島萊成	威海石島	威海俚島	威海萊成	烟台威海	烟台濰縣		經過站數	
四	六	三	八	一二	六	七	七	六	五	七	二四			
二八·八〇	六〇·四八	二三·〇四	一四一·七一	一九〇·〇九	一〇三·六九	一〇〇·八一	一一八·〇九	七四·八八	六六·二四	一〇三·六九	三三四·一〇		路線長度(公里)	
二八·八〇	六〇·四八	一一·五二	一〇七·一五	一二〇·九七	一〇三·六九	四八·九六	八三·五三	二三·〇四	六六·二四	一〇三·六九	三三四·一〇	一二九六·六六	實有長度(即減去復用之里程)(公里)	
商	商	借用煙徐路一一·五二	借用煙威路二四·五六	借用煙威路六九·一二		借用威石路五一·八五	借用威萊路三四·五六	借用威萊路五一·八四						備考
車	車	公里	公里	公里		公里	公里	公里						

青煙海											段					
紅諸路	北泊路	膠王路	膠里路	膠東路	藍掖路	青沙路	煙招路	青黃路	青威路	青金路	青煙路	計	煙蛇路	煙集路	海海路	蓬辛路
紅石崖諸城	北安子泊兒	膠縣王哥莊	膠縣里舍	膠縣東宋	藍村掖縣	青島沙河	煙台招遠	青島黃縣	青島威海衛	青島金口	青島煙台		煙台蛇窩泊	煙台徐家集	通海海陽	蓬萊大辛店
	五	五	五	七	九	九	一一	一五	一六	七	一九				五	三
九二·一七	六九·一二	五七·六〇	四六·〇八	一三八·二五	一三八·二五	一八七·二一	一五八·四一	二六二·一〇	三四五·六二	一〇三·六九	三〇二·四二		九七·九二	三四·五六	七二·〇一	三四·五六
九二·一七	六九·一二	四三·二〇	四六·〇八	九五·〇五	一一八·〇九	一〇〇·八一	一二八·四五	二一〇·二五	二六七·八六	五一·八四	二八八·〇二	一五一〇·九四	八〇·六四	一七·二八	七二·〇一	三四·五六
商	商	商 借用膠里路一四·四〇公里	商	借用青沙路四三·二〇公里	借用青沙路二〇·一六公里	借用青黃路八六·四〇公里	商 借用煙灘路二九·九六公里	借用青煙路五一·八五公里	借用青金路七七·七六公里	借用青煙路五一·八五公里	借用煙灘路四一·四〇公里	商	商	商	商	商
車	車	公里	車	公里	公里	公里	公里	公里	公里	公里	公里	車	車	車	車	車

濟		台														
濟利路	計	濰臨路	濰壽路	周博路	東辛路	辛廣路	坊蔣路	益沂路	益羊路	周青路	石莒路	黃安路	臨棗路	高諸路	台濰路	計
濟南利津		濰陽臨沂	濰縣壽光	周村博興	東園辛寨	辛店廣饒	坊子蔣峪	益都沂水	益都羊角溝	周村青城	石臼所莒縣	黃旗堡安邱	臨沂棗莊	高密諸城	台兒莊濰縣	
八		七	五	六	六	三	四	六	五	五	四	二	六	五	一八	
二二一·七八		一五八·〇〇	四六·六六	五七·六〇	四三·二〇	四一·四七	七四·八八	一四九·七七	一一〇·六〇	七六·〇四	一〇三·六九	二八·八〇	一二〇·九七	六九·一二	四五五·〇七	
二二一·七八	六二九·六一	一五八·〇〇	四六·六六	四四·九三	四三·二〇	四一·四七	七四·八八	一四九·七七	一一〇·六〇	七六·〇四	一〇三·六九	二八·八〇	五一·八四	六九·一二	四五五·〇七	一四五四·〇七
			商	商	商						商		借用台濰路六九·一三	公里		
			車	車	車						車		公里			



段		鄂
濟荷路	濟甯	荷澤
濟城路	濟甯	城武
濟鄆路	濟甯	鄆城
	五	六
	一四四·〇一	一三八·二五
		△三八·二五
	八六·四一	一三五·三七
	借用濟荷路	五七·六〇
		公里

3. 督修汽車專路概況 本省汽車路多係沿用舊日官道，加寬修築，與大車分軌行駛，防範稍有疏忽，易被車馬軋壞，故汽路專路之修築實為刻不容緩之要圖。茲將近年新開專路，列表如左：

督修汽路專路一覽表

路線名稱	起迄地點	經過縣份	路長	備考
總計			一八七七公里	
益臨	益都臨沂	臨朐沂水	一七〇公里	
滋臨	滋陽臨朐	曲阜泗水費縣	一五八公里	
濟聊	濟南聊城	齊河長清荏平博平	九六公里	
濰道	濰縣道旭	壽光廣饒博興濰台	一二四公里	
禹聊	禹城聊城	博平清平高唐	一一二公里	
台濰	台兒莊濰縣	昌樂安邱高密諸城莒縣沂水臨沂郯城嶧縣	四五五公里	
青煙	青島煙台	即墨萊陽棲霞福山	三〇二公里	
青威	青島威海衛	即墨萊陽海陽牟平文登	三四六公里	
煙威	煙台威海衛	牟平文登	一〇四公里	

4. 修築台灘路橋梁涵洞概況 台灘路土工係由沿途各縣  
 征工修築，至開臺山嶺及橋梁涵洞工程，由省庫撥款八十

修築台灘路橋梁涵洞統計表

三萬餘元興修。自二十二年動工至二十四年始完全竣工，  
 計築成橋梁一二六座，涵洞二七八座，茲列表如左：

涵				橋			工 程 種 類	座	孔	數	長 度 (公里)
鐵 管 涵 洞	磁 管 涵 洞	磚 石 礮 涵 洞	合 計	石 板 橋	木 橋	鋼 筋 混 凝 土 橋					
一六	一一六	一四六	二七八	一六	八二	二八	一二六	七四三	二五六	三四九	一四一·〇〇
一六	一六〇	一六一	三三七	一三八	一七二七·〇〇	二四二·五〇	三三八〇·五〇	九八四·〇〇	二一三一·三〇	九七八·〇〇	一六九·三〇

5. 各縣道路橋涵概況 十九年冬，本廳擬定現有建設  
 計劃，通令各縣切實施行，關於修路者限於二十年四月底  
 以前，完成縣與鄰縣相通之縣道，縣與各要鎮相通及各鎮  
 互通之鎮道；於二十年八月底以前，完成各村互通之村道  
 。當時能依限完成縣鎮道者，計有三十六縣，其餘各縣亦  
 經先後修竣。因各路均係土面，其修築也易，其損壞也亦  
 易，除隨時由縣政府督飭沿路地主修補外，其有重大損壞

時，則由縣政府招集民夫修理。截至二十五年三月底，據  
 報告全省各縣已修縣道一四，五五七公里，鎮道一七，三  
 〇三公里，村道三〇·八二〇公里，新建橋梁六一三座，  
 新建涵洞六二八座。  
 二、長途電話  
 1. 省有長途電話  
 本省民國十八年設立電氣訓練班，培養長途電話工程

及管理人材。十九年三月爲應軍事需要起見，架設泰安等十五縣電話，及棗園經章邱齊東至青城一段線路，當時通話者雖不足二十縣，然在戰事期間，頗能予我中央軍以交通上之便利。惟戰事結束後，所有線路，損失殆盡。九月魯局底定，乃改組長途電話管理處，並積極架設新線。二十年春復設臨時工程處，負責架設魯北三十七縣電話。如期逐漸擴充，至二十四年六月全省一百零八縣均經架設完成。所有電桿全係由經過各縣籌募，架設時並征調民夫火車，故工料各費大爲節省。全省電話之得以迅速進行及普及者，職此之故也。

長途電話管理處，總攬全省省有長途電話管理事宜。該處之下復設各縣分局，司局部管理工作。除每縣設一分局外，尚有周村，張店，烟台，龍口，羊角溝，石島，棗莊，石臼所及濟南商埠各設分局一處，計已成立之分局共一一七處。其未能設立分局之重要村鎮，則征求商民代辦通話事宜，已成立之代辦所計有二十處。截至本年六月底

止，全省已架桿路計有七，〇〇四公里，掛線一一，二〇〇公里，栽植電桿一〇二，〇〇七根。計有交換機一五〇部，電話機三四八部，行路機一三八部。

## 2. 縣有長途電話

山東各縣縣有長途電話，係由各縣縣款架設。十九年冬通令各縣凡鎮道所經地方均應架設，並限於二十年六月底，一律完成。但事實上或因經費困難，或以人材缺乏，遲至二十二年全省一百〇八縣始完全通話。舉凡城內各機關，以及重要村鎮均設有話機，對於政令之傳達，異常靈便。各縣電話架成後，由電話事務所負責管理，所內設主任一人，視事務之繁簡，酌設管理員及巡線士。各縣因應事實之需要，陸續擴充線路者，亦復不少。截至二十五年六月底止，計全省縣有電話，以電桿線計算總長二〇，一六七公里掛線二六，九二〇公里，已設話機三，七九二部，已設交換機五三五部，計六，五八九門。

(未完)

# 書評

## 評劉迺誠著比較市政學及張金鑑著美國市政府

張銳

劉迺誠著：比較市政學，（國立武漢大學叢書）商務印書館發行，二十五年二月初版，定價二元二角。張金鑑著：美國之市政府，（社會科學叢書）正中書局印行，二十五年四月初版，定價七角五分。

國內關於市政學的書籍年來時有出版，今年印行的佳著有二：一為劉迺誠著比較市政學，二為張著美國之市政府。

劉迺誠先生是武漢大學教授，前在英倫和歐洲各國對於市政有湛深的研究。在武漢擔任市政學的講座有年，去年湖北省政府且聘劉先生擔任武昌市政處的評議部委員。以劉先生的學歷和經驗，寫這本書當然是游刃有餘的。劉先生原計劃共寫兩冊，現在出版的是上卷，抽寫英法德美四國市政府的組織和行政。全書共分四章：分論英法德美市制之沿革和實施，共計二百五十九頁。

細閱原著，我們可以知道本書大部分的资料，除德國外，仍多根據孟洛氏所著歐洲的市政府和美國的市政府二書。雖然各章中著者亦有許多新增的材料，十七頁中刊載的英國地方政府之職權表就是一個很好的例證。本書行文

簡練。每章末段敘述各種市制的特點和弱點尤有獨到之處，可以啟發讀者的深省。總看全書，取材謹嚴，尤以英德兩國寫得最好，德國市政府的原始資料頗多，敘述較之其他類似此書的中英文出版物為詳盡，實有足多。

如其我們要求全責備，則有下列各點可供著者再版時的參考：

（一）排列次序，美國似應緊接英國，因美國市制與英一脈相傳，雖目前情況各異，而連續敘說，讀者較易理解。

（二）本書論英國市制專以英格蘭為對象，沒有提到蘇格蘭和愛爾蘭。全書也沒有講到意大利，蘇俄和日本。蘇格蘭和愛爾蘭也許著者認為不值一說。但本書命名既為比較市政學，則意大利，蘇俄和日本三國的市政制度似乎不應當略而不談。意大利和日本市制都是官治高於民治，與國內情形不無相似之處。日本和蘇俄近年來對於市政的設施和進展也值得近鄰的注意。

（三）第一章第八節說英國市制的特點很好。所列舉



的弱點有四：(一)無主持全局之人，市長僅有虛名，秘書則偏重法律問題。市政府雖不時成立聯合委員會，而委員會和行政機關之間，每少合作之機會。(二)除正式官吏外，一切委員書屬義務，在民主政體中，殊欠公允，行政效率當受影響。(三)參議員的制度實非必要，養成守舊精神。議會每年改選三分之一。政策已屬穩固。(四)議事行政合一，行政影響議事，議事影響行政。其實第一點所謂「委員會和行政機關之間，每少合作之機會」一句頗有語病。英國市制之長處即在立法行政間之密切連繫。其缺點在於市長徒擁虛名，沒有一位統籌全局的行政首長，所以有許多主張提高市秘書的職權以資補救。第二點說得很對。第三點並不足責。第四點乃英國市制的真精神，英國人很自負能治民主政治與行政效率於一爐，似亦不能指為弱點。不過他人不易效法而已。

(四)第二章關於法國市制之沿革和實施，對於中央與地方的關係語焉不詳，似乎還可加以引伸。第二節講選舉註冊應當連帶講法國出名的戶籍登記。

(五)二一三頁批評美國市政黨的選舉運動，認為選舉宣傳擾亂社會生活，語氣似嫌過重，因為民主政治中這種選舉宣傳的工作，難以避免。二四〇頁敘述市經理制實施上的嚴重困難第一點是適當人選不易得，不過近年來美國市政人才的訓練似已可慢慢的彌補這個缺點。

(六)書中有幾個譯名有待商榷。例如二四頁的直譯「哺乳分區」似可譯為「惠及本區」。三一頁的「常備委員會」似可譯為「常務委員會」。八〇頁的「參議」似可改譯

為副市長，參事或用日文的助役。一九〇頁的「職權分配制」原有「分賦制」和「樹黨制」兩種譯法，似仍以「分賦制」譯名為妥善。

張金鑑先生是在美專攻行政學的，回國後曾執教河南大學，現任天津南開大學教授。他所著「行政學論理與實際」一書，商務印書館出版，為國內講行政學最好的一本書。他著述「美國之市政府」這一本書的用意在於「就政治學的觀點分析政府之組織及運用」。本書的對象祇限於美國，其範圍自較劉著為小，但同時其資料，因專攻一題，自亦較為豐富。

全書分緒論，美國市政府之地位，市府之組織，民權之行使，市府之要素五編，共二十章，二百八十四頁。

國內討論美國市政府的書原已有好幾本，個人認為最滿意的仍當推張慰慈先生的「市政制度」一書，至於孟洛氏的美國市政府亦經歐啓芳先生譯為華文，譯本忠實流利。張先生此書，界乎自著與繙譯之間，有許多新的材料是前說二書所沒有的。美國的市政制度時在試驗改進，本書所根據的材料多半是最近幾年來的出版物，又加以著者精明的選擇，很可以供國內研究市政者的參考。

希望著者對於本書再版時更加充實，僅貢愚見數點如後：

(一)第四章邦政府與市政府之關係的第四節講邦對市之統制方式。著者說：「以上各節所敘述者為州對市之立法統制，即州政府以通過法律案，批准或制定市憲，及

頒布法規之方式，對市政府之行動有所規律。此外尚有一種所謂行政統制者，原本盛行於英法各國，近年來在美國亦有長足之進展」。這一段話是很對的，可惜稍嫌簡略。我們知道行政統制是高級政府監督下級政府最妥善的方策。美國各邦年來對於此點極為注意，安得孫教授所著美國市政府一書中言之頗詳，在張先生的書中似可詳加引伸。

（二）原書一八〇頁講美國的市政黨有這樣一句話：「若就美國各都市之政黨黨員成份論，家庭環境或遺傳關係並不佔甚重要之地位」。似乎有點牽強。我不知道這句話有什麼健全的根據。因為據我所知，美國各市的政黨與國家政黨的組合，除極少的例外，沒有多大的區別。而各黨黨員的成份，家庭環境和遺傳關係實佔重要的地位。有的人是民主黨因為他父親也是民主黨。有的人是共和黨因為他祖父和共和黨以前的某總統或某要人握過手。這種例子是很多的。

（二）劉先生和張先生這兩本書對於紐約市的台曼尼政幫都曾提到，似乎都沒有精確的分析。第一，台曼尼幫的基礎建築在社會慈善事業及分贓制度之上。第二，台曼

尼歷來的腐敗情形，對於紐約市政罪過於功。第三，台曼尼幫在紐約的政治實力最近已大為減少，且有一蹶不可復振之勢。這三點都是重要的事實而為劉張二著所忽視者。張先生這本書好處很多，第二章所述美國市制的特質，第三章美國市組織之演進，第九章市委員會之內容（尤其是市委員會制之總評價一節），有許多話發人所未發，確是很值得細讀的。

總觀兩書，實為國內近年來市政出版物中的佳著，關於市政府的書籍，國內業已不少，再加上這兩本，應已足用。我們希望國內研究市政的同儕，尤其是劉張兩先生，能夠致力於市政技術的探討，發為鴻著，則所以嘉惠士林及從事市政工作者，其成效當更大。當然這部份工作確甚困難，我個人不揣簡陋，曾努力編著一書，名為「市政原理與技術」，自起手到現在，光陰荏苒，忽已八年，尚未定稿。批評容易著作難，我僅以張劉二先生這兩本書介紹於市政讀者之前，同時還盼望張劉兩位先生繼續努力給我們一二冊，關於市行政的名著。

# 啓新洋灰公司

塔牌水坭

馬牌洋灰

大冶廠出品



完全國貨



唐山廠製造

南京 鼓樓車站十四號  
 上海 江西路四零六號興業大樓  
 漢口 法租界福煦路街九號

## 各營業處

牌號最老 各埠及重  
 製法最新 要市鎮均  
 產量偉大 設有代理  
 交貨迅速 及分銷處

天津法租界海大道電掛(啓)  
 電話三一三〇九、三三四六二、三一七四九

## 總事務所

## 行政改革消息

### 施政程序

#### 行政總報告規定編輯辦法

行政院以比年來，中國及地方行政機關，一切設施，咸在實事求是，積極振作，以圖復興，惟成效如何，因乏詳細報告，無從明顯表現，現特決定自本年年起，每屆年終，即將中央及地方行政機關一年來設施經過，編成行政總報告，宣示全國，一方面使各機關對於應興應革諸章，參照揣摩，有所借鑑，且可鑒往以策來茲，一方面，使國人對於施政情形，可得正確印象，增加信仰，為此特規定行政總報告編輯辦法，通令各都會署，及各省市政府公署，應即按編送院彙編，茲誌其辦法如下：（一）行政總報告分為中央與地方兩部，中央之部，由各都會署主稿，地方之部，由各省市府公署主稿，統於次年一月三十一日以前，寄交行政院秘書處編輯，（二）

各都會署及各省市政府公署之報告，不得少於五千字，亦不得多於一萬字，統用簡單文言，但應加新式標點（三）各都會署之報告，在可能範圍內，應略敘主管事務，在去年年底以前之情形，作為背景，然後詳述本年之主要設施，特別注重下列各種工作，（一）可以增加人民對於政府之信仰者，（二）可以表示政府積極建設之精神者，（三）可以增高國際地位者，（四）各省市政府公署之報告，至少應包括下列三種材料，（一）地方治安情形，（二）民生狀況，包括農民收穫，水旱災情，貿易情形，及重要建設，（三）中心工作，特別注意下列三項，（甲）對於人民福利有重大貢獻者，（乙）可以解決本省市特殊問題者，（丙）有試驗或實驗性質者，（五）各都會署及各省市政府公署之報告中，應將附屬機關之重要成績附述在內，（六）各省會署及各省市政府公署，對於建設方面之用款，應詳細敘述，以示政府對於發展國民經濟之努力，（七）各都會署及各省市政府公署，對於人事方面之升降功過調

遣一項，尤應特別注意，另立一欄。

#### 粵省公務員銓敘辦法

銓敘部息，粵省公務員銓敘問題，茲經部長石瑛，與粵當局已商定辦法如下：一、二十五年十月卅一日以前任職人員，俟考察情形，妥擬補救辦法，補行銓敘，二、二十五年十一月一日以後任用人員，一律照公務員任用法，及其他應行適用之任用法規，填表送部審查，三、依法從速成立，銓敘委託審查委會，辦理各縣市府所屬公務員之任用審查事項，（廣州市人員仍由部審查）四、經中央分發之考試及格人員，一律依法任用，五、粵過去舉行之各種考試及格人員，可否補行復核，由省府呈請考試院，分別辦理。

#### 物料管理

##### 實部訂定公務機關購用

##### 國貨辦法

實部訂定公務機關購用國貨暫行辦法七條，呈准行政院，通令遵行，要點一、全國公務機關公用物品，須依照本辦法，儘先購用國貨，二、凡經

實業部發給國貨證明書工廠登記及核准獎勵有案之國貨工廠出品，由實業部就各機關通用物品，造具國貨清冊，分送各機關選購，三、未經前項呈准有案之國貨工廠，由實業部令飭各地方主管機關及流市國貨運動聯合會，詳為查明，轉飭各國貨工廠，依法呈經實部核准登記或發給國貨證明書後，再行陸續造具清冊，補送各機關，四、二三兩項國貨清冊內所未列入國貨物品，凡由各地國貨商號購入，並有國貨確實證明者，得視同清冊內所列國貨，五、各機關向商號指購國貨物品，其發單上須載明某地某廠出品，如查明商號有以非國貨冒充國貨售予公務機關者，公務機關應無法報銷，所受物價損失，商號應負責賠償，六、各機關因特殊用途，所需物品及關於學術試驗或技術工作上特別需用物品，確無國貨代替而必須採用外貨者，應於報銷案內詳細聲敘其理由及事實，如所需物品於國民經濟有重大影響者，並須函知實業部，為設法救濟之準備，七、各機關違背本辦法二三四六各項規定者，一律以不經濟

支出論，不准核銷。

### 專門行政

#### 農本局計劃籌設全國農業倉庫網

##### 業倉庫網

農本局為調劑農產，流通農業資金，正在積極籌設全國農業倉庫計劃，按照設倉目的，地點，及其規模之大小，分期籌設，以統籌全國農產運銷，平衡農產價格，調節全國民食，擬於各地水陸交通便利之終點市場，由中央設立大規模倉庫，統籌辦理，藉收統制管理之效，規模較小之倉庫，則設於各方農產品集散市場，或原產地之城鎮，及重要之村莊，擬由省市縣政府或合作社等籌設經營，而於資金及一切設計事項，由農本局酌任協助之責，特訂定與各省市縣政府合作籌設全國農業倉庫網辦法，函請浙江政府合力統籌，共策進行，使全國農倉網，得以早觀厥成，並請盡量提供意見，俾便協商辦理，浙省府准函後，昨特抄發合作辦法，分飭各縣遵照，如有意見，應即呈浙省農倉管理委員會核辦，茲錄農本局擬與本

省市縣政府合作籌設全國農業倉庫網辦法大綱如左。

#### 合作辦法

一、以統籌全國農產運銷，平衡農產價格，調節全國民食為目的之大規模倉庫，擬由本局一農本局一設置經營，當地省市縣政府得參加投資，但其投資額，以不超過資本滿額百分之四十為限，二、以調劑農村金融，便利農產運銷，穩定農村價格為目的，規模較小之倉庫，擬由省市縣政府設置經營，其建倉經費，可由本局供給百分之四十，但須由省市縣政府確實擔保本息，分期攤還，三、各省市縣政府設立農倉庫其需由之儲押資金可由本局酌量供給但須各省市縣政府確實擔保本息，四、各省市縣政府設立農倉，經各省市由縣政府之請求本局可派員協助設計，及訓練農倉管理人員，五、本局協助各省市縣政府設置農倉之詳細辦法，本本局與各省市縣政府分別協議訂定。

各地方建倉積谷辦法

「各地方建倉積谷辦法大綱」草案，昨經行政院會議通過，情形已見另條誌其辦法大綱原文如次：

## 甲、總綱

一、各地方建倉積谷，悉依本大綱之規定辦理之，二、各地方積谷除備荒恤貧外，必要時並應運用於補助農村生產事業之發展三、各地方積谷倉，前為縣倉市倉區倉鄉倉鎮倉義倉六種，縣倉市倉歸縣政府市政府區倉歸區公所或區署，鄉倉鎮倉歸鄉公所或鎮公所辦理各冠以縣市區鎮之名，其由私人捐辦者為義倉依監督慈善團體法辦理名稱由創辦者自定之前項所稱之鄉鎮倉，係指鄉鎮舊有之地區範圍而言，未設鄉鎮公所之地方，其鄉倉鎮倉得以與鄉鎮公所相當之機關辦理之，四、各倉設立之程序及積谷之分配，由省政府就地方情形酌定，並報內政部備案，五、各省保管經費，應由主管機關指定的款開支，列入地方預算，呈請省政府核准，六、縣市區鄉鎮倉，由縣長市長區長鄉長鎮長各自負責管理，並由地方推舉三人至五人組織保管委員會協助之，前項負責保管責任人員，遇有交替或解職時，應依交代程序辦理，如有短少須負連帶賠償責任，保管委員會組織規程

，由省政府擬定咨報內政部備案，七、縣市政府應於每年一月三十一日以前，將上年各倉積穀及谷款數目，冊報政府查核，彙開總冊，轉報內政部備案，八、為考察各地建倉積穀成績，每年應實施檢查一次，由內政部派員赴各省抽查，省政府派員分赴各縣市倉逐倉查驗，並抽查區鄉鎮倉，縣長市長本人或派員分別查驗區鄉鎮倉，上項查驗辦法，由內政部定之，九、辦理積谷人員，由省政府分別改或，其獎懲辦法由省政府擬訂，呈報內政部核定，轉呈行政院備案，人民或私人團體一次捐助積谷五十石以上，或累積五百石以上者，省政府按照褒揚條例酌予褒獎。

## 乙、關於建倉部分

十、各縣市倉應于縣政府或市政府所在地設立，如因特殊情形，得擇轄境內適中地點設立或分設分倉，各鄉鎮倉以設于區公所鄉公所或鎮公所所在地為原則，但因特殊情形，得聯合其他區或鄉鎮于適中地點，共同設立之，十一、各地方建倉積谷，應本有谷有倉原則，對於建築倉廩，按照

每年應積谷數量容積，由縣市政府擬定分年建築計劃，呈請省政府核定分期建築，並由省府彙報內政部備案，十二、各地倉廩，應先儘舊有倉廩或就公有寺廟公有房屋改建，如舊有倉廩設備不良，應積極修葺完善，十三、倉廩之建築及修葺費，由縣市政府指定的款開支，呈請省政府核准，列入地方預算，如無的款可供指定，或指定的款不敷開支時，得呈准省政府撥現存穀款，或變賣積穀一部分充之，但以不超過現存積穀總額三分之一為限，十四、倉廩之建築修葺，應注意下列各規定，一、基地高燥，交通便利，建築後尚有餘地可供擴充及有翻晒廣場者，二、不與其他房屋相毗連，三、倉廩上蓋厚瓦，標柱牆壁構造須堅固，倉基以不易受潮為度，四、須空氣流通，並預防雀鼠等耗蝕，十五、關於左列事項，各倉負責管理人員應報請上級機關之核准，一、倉廩之建築與修葺事項，二、倉穀之出入及以陳易新事項，三、倉廩之管理事項。

## 丙、關於積穀部分

十六、各倉積穀數量，應比照縣市區域內人口總數，積足三個月食糧為最高額數，由省府分別規定，限期儲足，並咨報內政部備案，各倉積穀應以當地生產之主要穀物為準，十七、各倉積穀由省府就各縣收入項下，指定的款項辦理，不敷時得以募集方式行之，十八、募集方式，應按照田賦營業稅房捐及其他產業上之尊息比例收取力求簡易公平，但貧乏之戶應予免除，荒歲並應酌量減免，積至倉儲足額時，立即停收，關於募集之詳細辦法，由縣市政府就地情形酌擬，呈請省政府核定，轉報內政部備案，募集倉穀完竣後應造具出穀人姓名及穀數榜示之並呈報主管機關備案，十八、募集之倉穀，應以收取本色為原則，但有特殊情形時，陳明該管省政府得款並收，所收之款，仍應隨時報歸倉，呈報備查，二十、倉穀之使用，依照下列之規定，一、貸穀，二、平糶，三、散放，關於貸穀於每年青黃不接時，准貧戶告貸，俟新穀登場時按一分加息，本利歸倉，關於散放積穀，以急賑為限，並須呈

經省政府核准，廿一、各倉積穀，除依照前條規定使用外，不得挪作別用或變價存儲，其依法使用之積穀，須於一年內填還，但認為有補助農村生產事業發展之必要時，得以存穀向金融機關抵押借款，辦理農村貸款，並須呈經省政府之核准，轉報內政部備案，辦理農村貸款之詳細辦法，由政府酌定，咨報內政部備案，廿二、前條倉穀抵押借款，其利息不得超過年息一分，農村貸款之利息，不得超過月息一分廿三、各倉收放倉穀，縣市政府約集法團代表蒞視，區鄉鎮倉由區公所或鄉鎮公所，呈請上級主管機關派員驗視，廿四、各縣倉積穀，應逐年翻晒，至少於每三年推陳出新一次，由縣長市長區長鄉長或鎮長督同保管人辦理，因翻晒及推陳出新之倉穀耗蝕數量，總計每年不得超過百分之五，倘遇特別情形虧耗過鉅時，縣市政府應專案報請省政府查核，區鄉鎮倉應報請縣市政府查核，轉報省政府備案，上項耗蝕數量，如查有不符或隱匿不報者，保管人員除負責賠償外，並應受相當懲處，其倉谷受

霉腐蛀者，保管人員及協助人員，應照數填足，廿五、關於以上各條文中倉穀之變價，應以公開招標方式行之，廿六、各地方義倉除依照監督慈善團體法及監督慈善團體施行細則辦理外，其設於區鄉鎮者，並應呈報當地區公所鄉公所鎮公所查攷，義倉積穀之使用，由管理人依照本大綱第二十条之規定酌定辦理，其平糶價格，須經主管官署核准。

丁、附則

廿七、隸屬於行政院之市，其建倉積穀，得比照本大綱辦理之，廿八、本大綱自呈奉行政院核准之日施行。

財部會同實部設立漁鹽實驗區

財政部昨為岱山鹽漁民困難情形事，電復全浙公會云，據鹽務署呈馬電已悉，查岱山事變發生以來，本部據各公團先後轉呈當地鹽漁民困難情形，節經令飭兩浙運使，詳加體察，果有於民不便之處，應量予設法改善在案，茲據該岱山場鹽民代表劉林照等所陳各情，復加查察，特為明白核

示於下，建地歸堆，乃全國整理場產要政，新鹽法實施在即，關於場產根本建設各區，正一致積極進行，岱山為浙區重要鹽場，現尚甫經着手籌辦，已覺後時，不容再緩，惟前此團用製鹽泥池及限制歸堆時間，似有於民不便之處，近已飭據兩浙運使呈覆地堆基地，已由工程處極力設法避免，鹽田歸堆時間，亦可酌量變通辦理，以免防害鹽民工作之地點時間等語，則前此困難之點，業經解除，至製鹽成本之重，應就鹽質本身上估圖改良，於歸堆歸堆絕無關係，自屬不成問題，此歸堆歸堆不能展緩及辦理並無窒礙之情形也，漁業用鹽，既經政府特別減輕稅率，俾便與外人競爭，即不能不防範其混衝重稅之食鹽，以損國課，故有漁業用鹽，雙味雙色辦法之規定，但雙色方法，各地異宜，本部已與實業部會同設立漁鹽實驗區，專事研究實施方法，以期推行適當，該岱山區漁鹽雙色尚屬試辦期間，將來應如何改良，力求便捷，抑或另訂嚴密管理辦法，免除色變手續，均在政核討論之中，此漁鹽雙色之措施，

尚待從長計議之情形也，除令行兩浙運使外，合亟電知，望即轉知該鹽民代表等一體知照為要

實部令農本局擬具調節

糧食方案

實業部以本年豐收之歲，糧價奇漲，此實由於調節不當，及分配不均所致，特於昨(十六)日電令農本局，迅擬方案，予以調節，原電略謂查本年全國農產收穫總量，計稻米較去年歲約增收百分之四，小麥百分之八，棉花百分之四十七，大麥百分之三，此外各種雜糧，除玉米糜子蠶頭稍有不足外，餘均較去年歲增收，惟一般雜糧豐收，然亦不免有歉收地方，致國內農產物不能平均分配，加以入秋以來，雨量稀少，操縱居奇者，更從機煽動恐慌，因之豐收地方，不願糧食出境，歉收區域，更以缺乏為慮，至糧價日漲，居奇有加，本部認為豐收之歲，有此現象，其原因實在調節之不當，分配之不勻，應由該局迅派專員，前往豫陝川一帶調查缺糧實狀，並將豐收地點糧食屯積數量，詳為查明，擬具運用該局資金予以調節方案

，呈核施行。

財部催填財政情形表

財部前依照修正監督地方財政辦法，制定各省市財政情形表，收支實況表，今飭各省市財政廳局，按月填報，迄今各處多未填送，致地財政實況，仍難盡悉，現重飭各廳局，自本年度起，一律遵照令頒表式，認真填報，除此項表報外，其他旬報月報表，均無庸填送，以省繁瑣而資劃一。

會計年度改歷年制

中央政治委會十八日晨九時開廿六次會議，到李烈鈞唐生智朱培德朱家驊馬超俊程潛何應欽王陸一林森居王覃振等廿餘人，由居正代理主席，決議事項，採錄如下，(一)會計年度改用歷年制，自廿八年一月一日起實行，(二)司法院對於前西南所設之特別法庭判決各案，擬具補救辦法四項通過。

市府改進會計制度

京市府以審計部對於市府收支及市庫保管業已規定事前審查辦法草案，市府茲為使各局所處會計人員明白



此項辦法起見，昨(六)日下午三時，在市府會議廳集會議，由孟廣照主席，並對該項辦法，有詳細說明，又開市府為實行設計會計制度起見，定于本月十日上午九時，在市府會議廳舉行會議，討論一切。

## 地方行政

### 政院派專門人員調查縣

#### 財政狀況

行政院對改革地方行政，經派員視察後，已根據各員報告，交由行政效率研究會研究改進，現該院以各省縣財政狀況，鮮有詳細報告，而縣財政之整理與否，關係行政改革之前途甚大，為確切明瞭實際情形計，故選聘對於財政素有研究之人員，調查內地省份之縣財政狀況，經選定陝西之長安、涇陽、武功、臨潼、河南之陝縣、汜水，陳留、蘭封、商邱、杞縣、第十一聯及江蘇之蕭縣，為先行着手調查之縣份，並已選派嚴仁慶、方仲二人為調查員，業於上星期出發，先赴陝西，據悉，此次除調查各縣一般狀況外，並附帶考察田賦征收及土地整理情形。

### 嚴禁浮收保甲經費

行政院頃通令各省政府，嚴禁浮收保甲經費，原文如次，查勸匪各省區保甲經費，依照行營頒行之編查保甲戶口條例，及保甲經費收支規程，規定每保甲每月以五元為限，如無方地公款公產收益，或收入不足定額時，得由保甲會議議決，就住戶中有力負擔者，分別征收，以收足定額為限，但每戶每月，至多不得超過二角，上項征收之款，均應發給收據為證，經手收支人員，如有浮收濫支侵吞等情弊，一經查明，或被舉發，由縣政府依照懲治土豪劣紳條例，嚴行懲處，規定本屬詳密，各該保甲長，苟能切實奉行，各該上級官署，苟能嚴密稽察，自不致發生流弊，乃查近來各地保甲長，多有浮收濫支侵吞之情弊，而上級官署，疏於監督，以致閭閻騷然，深堪痛恨，亟應由各省市行政長官，逐層誠諭，嚴密偵察，如發現有上項情弊，應即依法懲治，不稍寬假，以儆效尤，其非剽匪省保適經費收支辦法，雖非一致，而法外需索

情弊，諒難盡免，亦應一體澈查嚴禁，除分令外，合亟令仰遵照。

### 京市辦理城鄉區保甲編

制

京市政府對於保甲編制及公民訓練等工作，素極重視，茲以鄉區保甲編制業已完竣，決將城區方面同樣編制，並將全市公民加以訓練，以期實施地方自治，茲將各情分誌如次：

訂定規程 市府為統一城鄉區編制起見，擬草擬城鄉區保甲編制規程，以便遵照辦理，在鄉區方面，已有保甲長編制規程，茲為便利實施起見，城區方面決先訂定城區保甲編制規程，該項規程，聞已經區長會議通過，俟再呈市政會議通過及向內政部備案後，即可實施，此項城區保甲編制規程，除依照立法院最近通過之保甲條例擬定外，並酌量京市環境及採用蘇省城區保甲編制辦法，以十戶至二十五戶為一甲，十甲至二十五甲為一保，至戶口門牌，為使市民易於記憶及節省手續起見，決以警察門牌為標準。

**編制辦法** 城區保甲編制程序，除聘請地方熱心人士担任名譽編審委員外，並擬另行指派服務自治機關人員二三十人，担任編審員，從事編制保甲，即將某街某巷之範圍內應編入何保何甲，如該街該巷之戶口過於二十五戶者，應劃分數保，其戶口不足二十五戶者，應加以補充，並擬在每甲第一戶處訂裝門牌，以便區別，同時鄉區方面之保甲編制，雖早完成，茲為更求真確起見，擬挨戶加以查察，以便重補新充更改。

**訓練公民** 揭開城區保甲編制完成後，城鄉區保甲長，將有一萬人，市府以保甲長之健全與否，關於推進地方自治工作甚鉅，鄉區保甲長，刻已着手訓練，將來城區方面，亦擬同人樣訓練，並開全市公民，計六十萬人俟保甲長訓練成熟後，即着手訓練公民云。

**湘省府積極完成各縣市自治**

湘省府為督促各縣市完成自治起見，特劃全省為十二個自治指導區域，每

區派指導委員一人，赴區內所轄各縣巡迴指導，其任務即在協同縣市政府指導，並督促地方自治及保甲之進行，訓練人民行使四權，灌輸人民關於地方自治及保甲之智識，宣揚政府關於地方自治及保甲之各項政令，及省政府委辦有關於保甲之事項，規定自治指導委員每兩月應在區內各縣市巡迴指導一次，每一縣市時間不得少於八日，或多於十二日，現各自治區決於本月中旬，一律成立，自治指導委員日內即可委派，派定後即舉行講習一週，由民財建教保安處禁煙委員會各長官，出席講演，俾各員得於自治工作充分明了將來出發各縣，即可增進工作效能又民政廳昨已擬定自治指導委員會工作大綱，使各自治指導委員有所遵循，實不啻湘省以後整個推動自治之綱領云。

**湘保甲幹部訓練**

湖南省民政廳，以各縣市區長，為辦理自治及保甲之幹部人員，須予以相當訓練，對政府施政方針及各項法令，始能澈底明了爰成立湖南省縣

市行政人員訓練所提前開辦區長班，全省區長及直屬鄉鎮長四百九十餘人，業于本年上年全部施訓完畢，茲又以各縣市保甲人員，非僅區長應加訓練，即其他區助理員，如鄉鎮坊長，亦非灌輸應具備之知識，殊難勝任乃決于本月底由湖南行政人員訓練所，舉辦鄉鎮坊長訓練班，湘七十五縣鄉鎮長，共三千零三十三人，長沙市坊長一十五人，總計三千零四十八人，分兩期訓練完畢，每期由各縣市抽調鄉鎮坊長一半，約一千五百二十餘人，施以一月訓練，第一期自預定本月二十三日開學，二十六年一月底可全部竣事，民廳以此次訓練，須實施軍事管理，對於不堪勝任或身體衰弱之鄉鎮坊長特飭各縣市政府，會其改推或選由縣市政府改委合格人員充任，以便如期派送來省，該班經費，已定為五萬二千元，至受訓人員來往旅費則由各縣市政府地方款項開支。

**江甯自治設施調查**

江甯自治實驗縣各項縣政設施，係集黨國先進之縣政委員會主持計劃

，由縣、梅思平主政，辦理尚具成績，其間關於自治之推進，教育之發展，以及各項建設之進行，頗有足供、究行政問題者作參、行政效率研究會沈乃正君，最近向該縣詳為調查，茲摘誌所述要點於次：

分八十八鄉鎮 江甯縣之主要行政單位為鄉鎮，全縣分八十八鄉鎮，內中甲等鄉鎮十個，乙等鄉鎮五十個，丙等鄉鎮二十八個，每鄉鎮公所設事務員一人，均曾由縣府訓練，鄉鎮長副，均為無給職鄉鎮之下，分為村里，村里為習慣上之自然區域，村里長則令導村里人民協助執行縣政與鄉鎮事務，過去推為行新政，若徵工、壯丁訓練，戶口調查等工作，要皆因鄉鎮村里組織嚴密，得以推行盡利，該縣現亦從事改編保甲，向來之自然村里區域，依舊保存，蓋容納保甲於村里之中，使保甲編制，不致破壞村里之自然區域，以兼收村里保甲二者之益。

七自治指導區 江甯縣於鄉鎮之上，復設七個自治指導區分別指導該管區內各鄉鎮，實施各項自治，該縣

於二十二年十月，先在實驗區內試驗戶口調查，繼調、其他各區，並派員挨戶抽、按戶發給戶證，成績尚好，同時即將各種調查表格完成整理統計，並復造成卡片，檢、簡便，戶口調查、後，接辦人事登記，現已辦登記出生，死亡，遷徙，婚嫁，繼承，分居，蹤失，收養等八項，人民亦均逐漸養成登記習慣為使自治方面進行順利，制定鄉鎮自治暫行規程，於鄉鎮中設自治委員會與鄉鎮長均由鄉鎮該大會選舉，刻下並擬籌設縣參議會，使人民與政府一切取得協調。

四大教育原則 江甯全縣小學共八十九所，內中心小學七所，私立小學二所，餘均為鄉鎮小學學生共計二萬二千八百餘人，江甯教育標榜之原則一曰政教合一，設法使鄉鎮自治與鄉鎮教育打成一片，二曰教建合一，使中心小學校長兼任合作指導員學校長兼合作助理指導員，並使接近農民，三曰社會教育與學校教育打成一片，使各小學領導人民試驗造林，開報，並開辦民衆夜校等，四曰中心小學區制，該縣現規劃全縣為七學區，學

區與自治指導區完全相同，就區內辦理完善之原有小學一所，改設為中心小學，以為示範，此外積極整頓私塾，並自二十三年起實施強迫義務教育，該縣教育文化經費概算數，二十五年列一九三〇三〇七元二十四年亦在十五萬元以上。

各項重要建設 建設事業均注重鄉村，廿五年度概算，建設經費共一三三〇〇七六元，廿四年度共一二六〇六五八元，舉凡興修水利等建設，均能利用徵工及勞動服務，據調查該縣廿二年至廿四年度重要建設事項，約為（一）完成京湖，東丹，和燕等公路，（二）疏浚南河便民河，雲台山河，竹口河，（三）電力灌溉，穿鑿自流井，購置抽水機，（四）興辦湖熟鎮農民抵押貸款所農產抵押倉庫，青苗貸款，種貸款，耕牛會，關於農產抵押倉庫，廿四年度押款數為十七萬元，一般小農，均得免於再受糧商抑價之痛苦，（五）合作指導，普遍設立合作社，稻棉作推廣，乾蘭運銷，（六）除螟，造林，（七）設立蠶桑、驗區辦事處，改進蠶桑事業。

### 湘興修水利將提前設水

文站

洞庭湖濱湖圍墾林立，湖面狹窄，儲水之量有限，而宣洩又復艱難，以致歷年水患相乘，演成莫大慘劇，浩劫既來，人民奔走呼號，治標治本，方法畢具，廢田還湖之說，波湖導江之論，莫不高唱入雲，迨時過境遷，即置諸腦後，湖南水災善後委員會，固以興修水利為己任者，然遷延數年，成效未著，一方面固由於一般人居安忘危，一方面則以工程過大，經費過鉅，實難咄嗟興辦，水災善後會，現擬提前設立水文站，此蓋為興修水利第一步之重要工作，若能按步進展，實事求是，於將來水利問題，定非小補緣該會對洞庭湖，本有先從局部疏濬著手計劃，第欲進行疏濬，須事先明瞭湘省流入洞庭湖各河流量，含沙量，及其水文變化，因此有提前設置水文站之必要，現該會對水文站設立計劃，業經擬定，經費亦已提會通過，俟工程員委定後，即可成立，水文站分流量站與水標站，流量站司

測河流之橫斷面，及水位流速流量含沙量，蒸發量，雨量氣象等，水標站記載水位兼測雨量蒸發量氣象等，水文站之設置，依湘省河系分湘資沅澧四區，每區設工程員一人，助理員測夫各若干人，工程員輪流視察測候該區內各站水文之變化，助理員協助工程員辦理關於水文一切事項，各區水道流量含沙量及河流斷面，定每月測候三次，直測流速一次，同連直測，每年四次至六次，但在洪水位時，須隨時增加測驗次數，務以測到最高洪水位之流量含沙量為目的，至經費方面，購置儀器，須一萬二千餘元，每月經常費及臨時費，約須二千三百餘元。

#### 司法院解釋訴願事件疑義

義

司法院解釋訴願事件疑義，訴願之決定有拘束原處分或原決定官署之效力，訴願法第十二條定有明文，除不服之原處分或原決定，有合於訴願法第四條規定情形，得由不服者提起再訴願，或行政訴訟外，其原處分或

原決定，即屬確定，該原處分或原決定之官署，均應受拘束，不得由原決定官署自動撤銷其原決定，至其直接上級官署，除依分外，亦不得本其監督權作用，命原決定官署更為決定，至受理再訴願之官署，對於已決定之再訴願，自亦不得自動撤銷更為決定，惟訴願再訴願均為人民之權利或利益，因官署之違分，或不當處分，致受損害而設之救濟方分，苟原處分原決定或再訴願官署於訴願再訴願之決定確定後，發見錯誤或因有他種情形而撤銷原處分，另為新處分，倘於訴願人再訴願人之權利或利益，並不因而受損害，自可本其行政權或監督權之作用，另為處置，不在本條應受拘束之範圍。

#### 江西省行政改革消息

息一束

##### 贛省推行農村合作事業

新計劃

贛省農村合作事業，因歷年辦理匪區農村救濟，及水旱災區農振，推進之縣區擴增至七十八縣一市，工作

所需，編重振濟，不及專力建設，現擬自二十五年起，以促進農村經濟建設，為推行合作之唯一目標，遵照國民經濟建設運動實施要項所規定，除開發礦產提倡征工兩項外，關於振興近業，鼓勵墾牧，促進工業，調節消費，流暢貨運，調整金融各項，在本省農村方面，皆竭力提倡，以合作方法促其實現。業經新訂推行農村合作計劃，於本年九月八日，第九百零六次政務會議通過，其內容計分目標，原則區域工作事項，實施辦法五大項，茲將原則三項，分述如次：

一、分區推動五年普及 在促進農村經濟建設之目標下，現時農民教育程度過低，農村經濟條件缺乏尤甚，儘本省政府現有經費人材實難普遍同時進展，應就已有合作基礎之七十八縣一市，參照全省交通位置，劃分區域，每區指定中心工作縣份，集中力量，儘速完成，然後以次推廣。凡經指定為某區中心工作所在地為示範縣份，其次為推廣縣份，又次為普通縣份。計第一年指定示範縣

十，推廣縣二十，普通縣四十，以後每年遞進，就普通縣提議若干為推廣縣，就推廣縣提議若干為示範縣，期以五年全省各縣，皆平均發展，達到預目定標。

二、工作繁簡各異其宜 示範縣份工作宜繁，凡農村經濟建設所必需各種事業，悉應以合作方法普遍倡導，儘速舉辦。推廣縣份工作次繁，應就已有之合作基礎，審度當地需要先後，量力以次倡辦。普通縣份工作從簡，仍偏重振濟性質，維持原有合作組織，繼續辦理各種貸款，以紓農困。

三、分工共進協同負責 農村經濟建設工作，關係方面甚多，應同在省府指揮之下，除關於指導發起各種合作社及其聯社，並健全其組織監督保護其社務業務之合。進行等事，應由省農村合作委員會負責辦理外，其他關於營業農工商各種事業之保育獎勵經營農工商各種事業之改良指導，及其需要資金之調劑，地方民眾合作常識之普及，各級學校合作教育之實施，

各縣政府區署合作行政之整飭，保聯主任及保甲長協助合作職務之實行等事，皆應由主管農工商水利民政教育各行政或技術機關，暨地方銀行各就所管或有關係事項，別切實負責辦理。然後整個合作事業，始能推行順利。

#### 贛省農村合作委員會

##### 充實編制

贛省新訂推行農村合作事業計劃，業經省政府頒發各縣，通飭施行，為推動各縣預定工作起見，在省農村合作委員會組織規程未經變更以前，暫由省府指定民政教育建設三廳廳長，農學院院長，工商管理處處長，水利局局長，暨裕民銀行董事長，並請省黨部推定委員一人，會同省農村合作委員會各委員，組設本省農村合作事業計劃委員會，隨時協議關於新訂計劃一切。施事項，但省農村合作委員會為執行事務部份，照舊時組織，不是以資應付，業經充實編制，並增設農工商技師各一名，以應急需。詳會現時編制如次：

該會委員五人，計委員長一，委員兼總幹事一，委員兼總視察一，其餘委員二人，一為省黨部推定委員一人兼任，一為中國農民銀行南昌分行經理兼任，組織委員會，委員會之下，設社務、業務、總務三組，各置組長一人，社務組設登記訓，練二股，業務組設農業，工業，商業，信用四股，總務組設文書，人事，事務三股，各股置股長一人，幹事及助理幹事若干人，此外另設視察室，置視察員十人，技師室，置農工商技師三人。

#### 贛省府定期完成倉儲

##### 計劃

江西省政府自民國二十年起，通令各縣籌辦倉儲積谷，原定計劃，縣倉儲谷每人口一斗，鄉鎮各倉每戶一石，分三年辦理，限於廿二年完成。惟以匪禍甚重，至廿四年度，縣倉增

積達三十六萬餘石，鄉鎮倉增積八十四萬餘石，比較原定計劃，縣倉達三分之一，鄉鎮倉達三分之一。省政府察酌情形，非進展至廿六年勢難完成，廿五年度，擬督飭各縣，將縣倉增至三分之二，訂增谷五十萬石，鄉鎮倉增至四分之三，計增谷八十萬石，逐年增加，預計廿六年足以完成原定計劃。至各縣縣倉有倉廢者，僅十分之八，且其建築多不合理，難免虫蝕鼠害潮濕霉爛諸弊，鄉鎮各倉，則十分之八以上，借用民倉，流弊更多，擬督飭。原有倉廢，一律改善，其無倉廢者，從新建築，或利用祠廟公產改建，並規定之修建倉庫經費籌集方法，以利進行。現已將所訂二十五年實施倉儲計劃，通飭各縣切實實行。

#### 贛省實施百業教育

江西省鑒於現在百業凋敝，生產落後，由於百業職工，但知固守成法，缺乏科學上之智識技能，未能就固有職業，力謀改進，欲與世界工商業競爭，自屬困難，特決計運用教育方法，施行百業教育，（即職業補習教育）擬定計劃大綱，並在新年度教育經費預算內，增列是項教育經費預算，積極施行，前項計劃，已經九零九次省務會議通過，同時組織成立實施百業教育委員會，除當然委員外，并聘定范馬波，蘇村圃，李右襄，王明選，羅靜遠，曾華英，徐傳文，蔡激芳，程宗宣，曾勉等為委員依照計劃開始施行。現在各省立民衆教育館及工專商職工職女職等校，均先後設立百業補習班，又委員會另訂定南昌市藤器石印業，染色業，泥木頭等業補習班辦法，指定施教場所，督促實施。

# 誌雜族民

期一十第 卷四第

## 要目

對於憲草中行政機構的疑慮  
 建設的本源  
 論中英出口信用放款  
 英國與埃及  
 修正憲法草案之管見  
 國難期間的國防經濟  
 從蘆鹽輸日談到中國鹽政的改革  
 全民戰爭論  
 國際公法的編纂問題  
 個人是國家的工具還是國家的目的  
 社會法學派的經濟學說  
 道光朝之禁煙運動(中)  
 社會交互作用與社會對抗  
 唐代兩稅考

陳公博 邱祖銘 何炳賢 嚴繼光 金鳴盛 唐崇慈 吳鐵峯 董問樵 楊振先 鄒文海 劉文海 王明教 虞明給 帥載助

特告學術界的新貢獻

## 陳公博先生近著 革命與思想

於十一月十日由本社出版

內容

第一章	第二章	第三章	第四章	第五章	第六章	第七章	第八章	第九章	第十章
我的思想基礎	思想的構成	中國的思想	物動的發點	心的出竟和	釋的究竟和	動的物觀	辯證法唯物論	革命的矛盾與物	革命與物

定價六角

### 民族雜誌社出版

上海北蘇州路一〇四號五樓

總經理處上海福州路三八四號生活書店

日 報 期 刊 行 政 參 政 資 料 索 引

組 織 運 用

題	行政研究刊行的意義	我的行政與經驗與感想	研究行政督察專員制度報告	現代都市法律地位之觀察	專員制度之研究	介紹一個模範建設區的行政	憲法草案中的地方制度	整理生產事業的途徑	英國地方政府行政組織與特色	行政督察制度的改善問題	基點政治
目 著 者	翁文灝	蔣廷黻	陳之邁	張金鑑	楊適生	孫基德	張 銳	吳景超	劉 傑	李廷樞	陳之邁
刊 物	行政研究	行政研究	行政研究	行政研究	行政研究	行政研究	行政研究	行政研究	政問週	政問週	獨立評
卷 期	一卷一	一卷一	一卷一	一卷一	一卷一	一卷二	一卷二	一卷二	第四十	第四十	第二二
月 日	5/10	5/10	5/10	5/10	5/10	5/11	5/11	5/11	11/11	11/11	15/11
地 址	南京	南京	南京	南京	南京	南京	南京	南京	南京	南京	北平

英國憲法的特徵	宋士英	清華週刊	五卷一期	1/11	北平
---------	-----	------	------	------	----

行政效率之測量標準與方法	張金鑑	政治經濟學報	五卷一期		北平
--------------	-----	--------	------	--	----

王安石的改革政策	王鏡銓	政治經濟學報	五卷一期		北平
----------	-----	--------	------	--	----

論提高行政效率	賀嶽僧	國聞週報	十三卷四六期		上海
---------	-----	------	--------	--	----

修正憲法草案之管見	金鳴盛	民族雜誌	四卷十一期	1/11	上海
-----------	-----	------	-------	------	----

對於憲草中行政機構的疑慮	陳公博	民族雜誌	四卷十一期	1/11	上海
--------------	-----	------	-------	------	----

行政效率與民衆利益	呂學海	獨立評論	第二期四期		北平
-----------	-----	------	-------	--	----

從虛偽的民主制度說到權能區分的民主制	王枕心	農村	四卷一期		南昌
--------------------	-----	----	------	--	----

健全組織與行政效率		北平農報		6/11	北平
-----------	--	------	--	------	----

人 事 行 政

題 目	著 者	刊 物	卷 期	日 期	地 址
-----	-----	-----	-----	-----	-----

事務官之保障彈劾及懲戒	陶天南	行政研究	一卷一期	5/10	南京
-------------	-----	------	------	------	----

各國鐵道人員考績制度概況		鐵道半月刊	一卷十三期	16/11	南京
--------------	--	-------	-------	-------	----



今後的公務員	科學管理實施方法之探討	職位分類之方	非常時期之科學管理	考試人員儘先任用問題	怎樣培養縣行政人員	公務員修養與行政效率	公務員職位分析的重要	江西縣長考試詳情	吾國地方財務行政之檢討	中國公路理財	廿五年度國家總預算	市預算之編造與歲出分配數	所得稅與地方財政
馮震	顧鼎吉	丁馨伯	程守中	陳曼若	翁初白	孟廣澎	祝修爵		何廉	董修甲	問漁		
論是非公	工商管理月刊	工商管理月刊	工商管理月刊	國聞週報	國聞週報	行政研究	上海大公報	申報	行政研究	實業部月刊	人文	市政評論	市政評論
二期	三期	三期	三期	四二期	四二期	一期			一卷二	一卷八	七卷九	四卷十	四卷十
1						5	17	5	5	10	51	16	16
11						11	11	11	11	11	11	11	11
南京	上海	上海	上海	上海	上海	南京	上海	上海	南京	南京	上海	杭州	杭州
防止典契逃稅之弊議	整理拖欠田賦之管見	新憲法施行後之預算編製問題	中國地方審計制度概論	對於主計制度之探討	中國的關稅	民國廿三年會計年度及該期以後財政情形報告	最近中國財政之分析	所得稅之會計方面問題	一年來之新幣制	論吾國中央與地方政府財政關係之調整	導准入海初步工程完工以後	專門行政	吳劍
周毓華	馬繼騏	鄒兆京	王立貴	汪友明	培新	孔祥熙	孫懷仁	丁信	侯樹彤	李銳			
財政研究	財政研究	會計季刊	會計季刊	會計季刊	長城季刊	申報	申報	上海大公報	上海大公報	大公報	復興月刊		
第一期	第二期	二期	二期	二期	二期						五卷三		
1	16	1				2	30	11	3	18	15		
11	11	10				10	10	11	11	11	11		
保定	保定	南京	南京	南京	綏遠	上海	上海	上海	上海	天津	上海	上海	上海

公警制度	各省建設中心 工作修築道路 實施方案及舉 辦水利實施方 案	對於電政改進 之意見	江蘇省導淮入 海工程處工作 總報告	兩年來導淮入 海工程進展的 過程	從蘆鹽輸日談 到中國鹽政的 改革	中國考試制與 監察制之史的 研究	同蒲鐵路修築 之經過及現況	積谷與均輸	歷代鹽制述要	井田與均田	中國第一水工 試驗所一年來 之工作實施			
金寶善	一 央	一 央	王元頤	吳鐵峯	儲 詳	白紹易	徐仁壽	煒	希紫威	李賦都				
行政院	行政院	電信効	江蘇建	民 族	大 道	新建設	中央時	中央時	上海大	大公報				
一期	一卷十	二期	三期十	一期	六卷六	四卷一	五卷四	五卷四						
5		1		1										
10		11		11										
南京	南京	南京	鎮江	鎮江	南京	太原	南京	南京	南京	上海	上海			
非常時期的鹽	地方行政	新政的透視和 展望	地方財政與地 方新政	鄒平定縣等地 考察印象記	江甯蘭谿財政 調查報告	江甯蘭谿行政 調查報告	福建省土地陳 報督促辦法	法國市設計法 研究	當前推行保甲 之重要問題	福建省縣組織 沿革	縣政準則	非常時期地方 行政的國防化	實施地方自治 應走之途徑	地方自治與國 防
張 銳	吳景超	馬博 廠	嚴仁慶	沈乃正	王雨春	潘守心	張天福	廖光駿	唐孝剛					
行政院	行政院	行政院	行政院	行政院	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週
一期	一卷一	一期	一卷一	一期	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十
5	5	5	5	5	16	11	11	11	11	11	11	11	11	11
10	10	10	10	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
南京	南京	南京	南京	南京	杭州	南京	福州	福州	福州	南京	南京	南京	南京	南京
非常時期的鹽	地方行政	新政的透視和 展望	地方財政與地 方新政	鄒平定縣等地 考察印象記	江甯蘭谿財政 調查報告	江甯蘭谿行政 調查報告	福建省土地陳 報督促辦法	法國市設計法 研究	當前推行保甲 之重要問題	福建省縣組織 沿革	縣政準則	非常時期地方 行政的國防化	實施地方自治 應走之途徑	地方自治與國 防
張 銳	吳景超	馬博 廠	嚴仁慶	沈乃正	王雨春	潘守心	張天福	廖光駿	唐孝剛					
行政院	行政院	行政院	行政院	行政院	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週	政問週
一期	一卷一	一期	一卷一	一期	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十	四卷十
5	5	5	5	5	16	11	11	11	11	11	11	11	11	11
10	10	10	10	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
南京	南京	南京	南京	南京	杭州	南京	福州	福州	福州	南京	南京	南京	南京	南京



農本局辦事章程  
 各省市實施電影教育辦法  
 修訂江蘇省中等學校體育實施網要  
 更正行政督察專員公署組織暫行條例第四條第一項條文  
 各省市徵工服役辦法大綱  
 中央古物保管委員會聘請專門委員規則  
 修正交通部供應委員會辦事細則第二條末  
 交通部電政管理局辦事細則  
 財政部直轄各機關職員考勤規則  
 修正財政部職員考勤規則  
 修正財政部洋酒類稅暫行章程  
 湖南省義務教育規程

刊法令週	刊法令週	刊法令週	刊法令週	刊法令週	刊法令週	刊法令週	刊法令週	刊法令週	行政院公報	刊法令週	刊法令週	刊法令週
期三二九	期三二九	期三二九	期三三〇	期三三〇	期三三〇	期三三〇	期三三〇	期三三〇	一卷十期	期三二九	期三二九	期三二九
21	21	21	28	28	28	28	28	28	26	21	21	21
10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
上海	上海	上海	上海	上海	上海	上海	上海	上海	南京	上海	上海	上海

省政府合署辦公暫行規程  
 蒙藏邊區人員派赴各機關服務暫行辦法  
 修正湖南省款補助私立學校暫行規程  
 公墓暫行條例  
 湖南省自治指導委員會服務規則  
 修正立法員組十二條條文  
 修正司法院組第十四條條文  
 修正考試院組十二條條文  
 修正監察院組十一條條文  
 修正教育部組二十一條條文

刊法令週	刊法令週	刊法令週	刊治令週	刊法令週	刊法令週	刊法令週	報政府公	報政府公	報政府公	報政府公	刊法令週
期三三二	期三三二	期三三二	期三三二	期三三二	期三三二	期三三二	期五六四	期五六二	期四七八	期一七八	期三三一
11	11	11	11	11	11	11	9	6	6	6	4
11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
上海	上海	上海	上海	上海	上海	上海	長沙	長沙	南京	長沙	上海



修正行政院組  
織法第七條條  
文

法令週  
期 三三三  
81—11  
上海

## 編 後 記

政權的運用要靈活，行政的效率要提高；這是近代國家所必具的條件。如何能達到這個目的，是一般研究政治學和行政學的人所最關心的問題。行政效率研究的對象，複雜到「政」「治」的連繫，細密到文書檔案，範圍很寬，一切都需要縝密的研究檢討。甘先生這篇文章，提出來的問題至為重要，很值得細讀。

土地清丈和土地陳報是地方行政中的基本要政，目前應當着重那一種方式國內論壇聚訟紛紜。方先生是經濟學的權威，對於此道研究有年。此篇所言，從地方財政的觀點立論異常精闢。

沈乃正先生的地方自治確立前省縣權限之調整，胡次威先生的重要縣政問題改進意見，羅仁慶先生的調查報告，殷體揚先生的市行政問題與縣市計劃，都是討論各種地方行政問題的。嚴先生的報告，前期限於篇幅，祇登了一半，頗得讀者好評，本期全部續完。殷先生是專門研究市

供應委員會及  
經轉機關轉運  
材料辦法

法令週  
期 三三三  
18—11  
上海

政的，是市政評論的創立者和主編人。

趙恆榮先生服務行政院，公事非常熟練，本期辦案為言一文非從政多年者不能說出此中三昧。

鄭裕坤先生前在英美各國專習警察行政，現任內政部警政司長，為國內著名之警政專才，所著談交通管理，當為研究都市交通問題者所必讀。

朱馭歐先生是威斯康辛大學的行政學博士，現在社會科學研究所陶益和先生指導下研究行政問題，最近還有一篇長文送來刊載，可以豫告。

謝廷式先生是行政效率的健將，對於考績問題研究有年。本期中版正在各機關將要舉行考績的時候，應可供各主管考績者的參考。

本刊創刊以來，深得讀者愛護，訂閱者極為踴躍，創刊疏業已全數售盡，此後訂戶祇能從二期起寄發，在此表示歉意。

(鏡)

### 纂編會員委纂編鑑年部政內

# 內政年鑑

全書四厚册 布面四開本  
五千二百餘頁 上等新聞紙印  
每部定價十六元  
國內郵費及掛號費九角二分

內政年鑑之編纂開始於二十三年冬季，翌年春，在內政部代理部務陶次長及許次長指導之下，繼續編纂，補闕刪繁，重加釐訂，歷時八月而成，由本館印刷發行。全書計分總述、民政、警政、土地、水利、禮俗、衛生七篇，凡文字所不能盡者，則為圖表，一事必明沿革者，則引源委；記載務取翔審，考覈不厭周詳。近年內政設施之狀況，及其因革嬗變之跡象，概備於此矣。茲將本年鑑之特色列下：

**包簡廣博** 全書分七大篇，於內政重大設施，無不包羅。每篇並附法規及統計，以資參考。本編因係創刊性質，取材自民國成立起，至二十四年六月止。其在民國以前者，兼略述沿革，以明制度推演之原委。

**內容切實** 內容着重事實之敘述，及數字之記載。各篇所附法規，就現行內政法規中擇其重要及富於普遍性者列入。全部材料均富有切實之參考價值。

**取材精確** 全書所取材料，以內政部與關係各部會之檔案，及地方政府填送之表冊報告為主，其他學術團體及私人著述之精確者，亦擇要編入。統計數字，均以內政部統計司之統計結果為主，無不準確可靠。

**書式優美** 全書分裝四册，便於取攜。統計圖表多用新式表現方法，清析悅目。所附國旗、勳章、警察獎章等銅版紙插圖，均就實物設色套印，尤覺美觀。

**檢查便利** 本書前有總目，每篇之前有細目，編末更附筆畫索引及四角號碼索引兩種，極便檢查。

行印館書印務商

# 行政院公報廣告

本公報業於本年八月三日開始刊行。每逢星期一出版一次。內分(一)行政總綱(二)內政(三)外交(四)軍政(五)海軍(六)財政(七)實業(八)教育(九)交通(十)鐵道(十一)蒙藏(十二)僑務(十三)衛生(十四)新願(十五)其他(十六)附錄等欄。凡重要法規，訓令，指令，呈，咨，函，電，批示，布告，解釋，決定等。莫不刊入。取材精審。內容豐富，實亦為一般國民必讀之刊物。定價特別低廉。以資普及。計訂閱全年五十二冊。僅收國幣一元四角。半年二十六冊。僅收國幣七角。郵費國內在內。國外及郵特區照加。自創刊號起已經售罄各號。均已添印備足。訂閱者請直接問南京行政院編譯室接洽。

## 本刊啓事

本刊第一卷期數編號編至本年十二月份第三期為止。二十六年一月份出版之月刊即編為第二卷第一期，以符年度之更始。各訂戶之起訖期數自應順序推移。如定據載明為一卷六期止者，應改為二卷三期止。一卷十二期止者，應改為二卷九期止。其餘依此類推。特此通告。



# 創刊號目錄

行政研究刊行的意義	我的行政經驗與感想	新政的透視和展望	地方財政與地方新政	研究行政督察專員制度報告	事務官之保障彈劾及懲戒	鄆平定縣等地考察印象記	現代都市法律地位之觀察	公醫制度	集中購辦組織及物品分類	關於新願的兩個問題	專載	山東省之經濟建設	公務員修養與行政效率	第六屆世界地方行政會議報告書摘要	專員制度之研究	書評	美國政府手冊	英國史治浪漫史	十七世紀以來之英印史治	行政改革消息	日報期刊行政參考資料索引	編後記
-----------	-----------	----------	-----------	--------------	-------------	-------------	-------------	------	-------------	-----------	----	----------	------------	------------------	---------	----	--------	---------	-------------	--------	--------------	-----

翁文灝 蔣廷黻 張鏡 吳景超 陳之邁 陶天南 馬博 張金鑑 金寶善 孫澄方 吳子篤 張鴻烈 孟廣澎 姚定虛 石冲白 楊適生 高傳道 謝廷式

# 第一卷第二期目錄

吾國地方財務行政之檢討	整理公產事業的途徑	憲法草案中的地方制度	營業界限爭執之行政法觀	江甯蘭谿行政調查報告	江甯蘭谿縣財政調查報告	介紹一個模範建設區的行政	公務統計之編製	專載	重要縣政問題改進意見	山東省之經濟建設	北京大學政治學系研究行政學之經過	書評	徐家齊著新願法釋義(附行政訴訟法釋義)	行政改革消息	日報期刊行政參考資料索引	編後記
-------------	-----------	------------	-------------	------------	-------------	--------------	---------	----	------------	----------	------------------	----	---------------------	--------	--------------	-----

何廉 吳景超 張鏡 徐道鄰 沈乃正 嚴仁慶 孫基池 曾立漢 胡次威 張鴻烈 馬奉琛 顧福清

# 中國銀行

資產總額.....國幣拾萬萬元以上  
 國內外分支行.....共貳百餘處  
 國內通匯處.....大小城市鄉鎮陸百餘處  
 國外通匯處.....各國都市百餘處

◀ 總 行 ▶ 上 海 漢 口 路

中國銀行南京分行地址

白下路洪武路口.....15151—51154四總機

各辦事處地址

大 行 宮.....電話23750.21230  
 鼓 樓.....電話31429.31910.31992  
 下 關.....電話41135.41402  
 中央商場.....電話21968.21849

# 新華銀行

經 理 房 地 產

代客買賣房地  
 代理設計建築  
 代為監視工程  
 並代經租房屋  
 負責辦理一切  
 惠顧毋任歡迎

分行行址：大行宮  
 電話：二二三六五

辦事處：大城巷北  
 電話：三一七一九

# 郵政儲金匯業局

## 簡易人壽保險

政府專營 不在牟利  
郵政經濟 簡便穩固  
安家防老 免除憂慮  
男女國民 均可加入  
保費低微 按月收取  
團體保險 折扣九五  
函索章程即寄

## 儲蓄

擔保可靠 利息優厚  
存簿四厘半  
支票三厘  
定期一年六厘  
局所普遍全國七百餘處均可存提款項

## 金

兼辦匯兌代收貨價及其他銀行業務

局址上海江西路一百七十一號 南京漢口分局及各各地郵局

# 上海商業儲蓄銀行

(簡稱上海銀行)

○……○  
本行宗旨  
○……○

服務社會，補助工商  
實業，發展國際貿易

經營銀行業務

辦理各種儲蓄

保障穩固 利息公允

手續簡便 辦事敏捷

(印有各種詳章函索即寄)

南京分支行辦事處  
地點：

1. 建康路
2. 下關
3. 珠江路
4. 大行宮
5. 中華路
6. 三牌樓
7. 四牌樓
8. 昇州路



新嘉坡路建設獎券

每月開獎一次

頭獎 廿五萬元

二獎以下 尚有獎額二萬一千餘號

號九至三八一路亞多愛海上 行業處業辦券獎設建路空航府政民國

向→

## 京滬滬杭甬及蘇嘉鐵路

託運一切貨物，可以得到非常

**安全 迅速 經濟**

三大效果。

乘本路車：

暢遊江南，有左右逢源之樂！

(南京) 總理陵園 (鎮江) 金山 象山 (武進) 文華塔

(無錫) 鼋頭渚 (吳縣) 太平山 (昆山) 馬鞍山

(青陽港) 鐵甕橋 (松江) 佘山 (嘉興) 南湖

(蕪湖) 月湖 (杭州) 西湖 (莫干山) 鐵路旅館

本路務求客商滿意，  
本路願代客商設計。

上列各站(除蕪湖外)發售頭二三等遊覽來回票價便宜

京滬滬杭甬鐵路管理局啟