

年

卷

第

4

期

第

1

—

2

中國地方政治研究會主編 生教出版社發行

APR 10 1944

# 政治知識

第四卷

第一期

中華民國三十三年二月十五日出版

- 高柳橋：物價與「政治知識」……………(一一二)
- 馬博厂：憲政實施的準備……………(二一六)
- 任和聲：論縣參議會……………(六一九)
- 儲子潤：地方自治之前途……………(九一四)
- 韓 遲：論游擊區縣政府的對敵宣傳……………(四一三)
- 寄安陳國琛：統一文書管理法——通則篇(專載)……………(三一四)
- 言以誠：縣政在甯岡……………(四一四)
- 馬博厂：讀「縣政在甯岡」後感言……………(四一五)
- 水世瑄：巴西——南美洲的大戰友……………(四一八)
- 高柳橋譯：政治學者和政府官吏的關係……………(四一五)
- 附錄：中國地方政治研究會會訊

## 中國地方政治研究會

### 徵求學生會員啓事

本會爲擴展會務，促進地方政治之研究工作起見，經常務理事會議決，徵收學生會員。凡專科以上學校學生有研究地方政治之興趣者，由本會會員二人之介紹，即可入會，依章享權利盡義務。入會金二十五元，常年會費五十元（普通會員之半數）。本會並按期贈送政治知識一份。（會員訂閱生教導報，亦可享受八折優待）此啓。

### 本刊徵求基本定戶啓事

本刊發行以來，承讀者之愛護，銷數日增，外埠來函定閱者，頗不乏人。而本刊過去因印刷關係，不能如期出版，愧無以應讀者之要求。茲決定自第四卷起，內容更加刷新，出版決不脫期，並徵求基本定戶二千戶。凡在本年五月底以前直接向本社訂閱半年以上者，即視爲基本定戶，照原定價九折優待，其與生教導報合定者，則照價八折，以答愛讀本刊者之雅意，此啓。

## 生教出版社廣告：

生教導報第一卷合訂本  
售價五十元 外埠加郵費

### 目錄

發刊詞	許鵬飛
木材代替汽油之檢討	徐邦裕
我們的生教出版社	高柳橋
調整省行政機構方案	陳國琛
省戶政機關之組織及其業務	吳顯毓
地方自治之起點與終點	馬博廠
限價國策分析	鄭善武
中國土地制度之建立	徐邦祺
紅茶製造法沿革	尹允稷
中國人口政策	水世璋
縣地方預算之改進	李建昌
樹立法治之基本要件	徐家齊
戰後民族健康建設	陳志營
戰後國際貿易管制	劉昌裔
戶別調整	吳顯毓

中國地方建設研究所叢刊之一

### 地方行政研究法

每冊實價廿五元

高柳橋 著

江西泰和生教出版社發行

外埠直接訂購優待不另加郵費

代售處：中國文化服務社及各大書店

# 物價與「政治知識」

高柳橋

我們憑着百折不撓的精神，以劣勢裝備，和強暴日寇苦戰已達七年，所獲致的戰果，不僅保障了國家民族的生存，並且洗盡了百年耻辱，增高了國際地位，無疑間地，中華民國已成為世界上四強之一。這是值得我們於忍痛之餘，感覺無上快慰的一件事。

然而這七年來我們的公私事業，因受物價飛漲而橫被摧殘者，殆亦指不勝屈。戰爭足以促使物價高漲，是世界任何交戰國家所不能避免的遭遇，似乎已成爲一個定律；但是戰爭經是致成物價高漲的主要因素，而不是唯一的因素，這中間還有許多人爲的因素，使我們的公私事業遭受着不必要的阻礙、打擊和痛苦。這阻礙、打擊和痛苦可以從編輯一個「政治知識」月刊的過程中得着體驗，得着證明。

中國地方政治研究會原是一個學術團體，所要做的是文化事業。它沒有政治背景和優厚基金爲其事業的支柱。它所編行的「政治知識」月刊，其宗旨在：（一）介紹政治科學知識；（二）擴展法律常識訓練；（三）探討實際政治問題；（四）研究行政管理技術；（五）報導地方建設動態；（六）交換處理公務經驗。如此而已，如單從抗戰的觀點上看，這事業也許是非必需的，但在抗戰建國齊頭並進的國策之下，我們却又不能說它是無補於建國的事業。

這刊物從三十年三月創刊以來，就感受經費不充的困難，苦支撐亦達三載。正似我們的國家，以劣勢裝備萬難抵抗暴力的壓迫一樣。它所得着的安慰是各方的好評，它所遭遇的阻力是

物價的飛漲。一卷發行了九期，二卷發行了七期，三卷只發行了三期，第四期原稿業經付審，卒在狂漲的紙墨印費環攻之下而被迫暫停。

不啻唯是，因爲物價飛漲而影響文化人以及公務員的生活，大家公餘之暇，忙着協助處理柴米油鹽日常家事，已經夠苦惱的了，加以數十元一千字的薄酬，紙、墨、筆、燈油的本錢還不夠，誰還有心思有時間來寫文章，研討什麼實際政治問題呢？因爲物價飛漲，助理編輯員、抄員維持不了生活，相率辭職，另尋那「生意興隆」，「財源茂盛」的生涯去了，誰還願意餓着肚皮在這兒忍受清苦生活的痛苦呢？也因爲物價飛漲，各機關各學校各圖書館訂閱書報雜誌的預算大多緊縮甚至刪去了，誰還有餘錢來訂閱「政治知識」呢？於是滿紙恭維話的要求贈閱函不斷寄來，却之似拂盛意，允之則影響收入，收入減少，「政治知識」更難如期發行。總而言之，物價飛漲摧殘了若干公私事業，摧殘了「政治知識」，這是一個鐵的事實。因之，飛漲的物價是我們的公同的、無形的敵人，和強暴的、有形的日本，是原不可分的一體，應該同樣地是我們努力鎮壓的對象。

我們的國家受盡了七年來的苦難，未嘗屈服於強暴的敵人日本，因而勝利的曙光已在目前，「政治知識」才受過三年的艱苦，難道我們就屈服在飛漲的物價凶勢之下而從此讓它夭亡嗎？不，絕不。我們要打起精神來和飛漲的物價強奮鬥到底。「政治知識」過去續斷續絕的生命，編者不能代物價負其責任，因而我

們不再向讀者道歉，想來讀者定能體念而原諒的。今後，我們祇有以堅強奮鬥不折不撓的精神，來維護「政治知識」的生存。我們還要使它有着充足的營養，使它成爲健壯的「文化鬥士」，以報慰愛護「政治知識」的讀者。

我們奮鬥的策略：(一)寬籌三十三年度的經常費，增高編輯人員的待遇，使它們安心工作，同時並開始籌劃基金以鞏固本會的基礎；(二)提高稿酬至每千字六十至百元，以鼓起撰稿人的興趣；(三)特約了若干基本撰稿人，源源供給切實而深刻的文稿，以充實本刊的內涵；(四)特約好生教印刷廠爲我們按時印刷，按時出版，以壓足讀者的需求；(五)特約好生教出版社爲我們設計發行，以期普及到各省各地；(六)計算好我們的成本，確定它的適宜售價，並要求函索贈閱者原諒我們今後恕不續贈，藉此我們可以增加收入，增強抵抗力，以抵消飛漲物價所加諸我們的壓力；(七)最後，「政治知識」希望開出它的園地作爲我們大家和飛

## 憲政實施的準備

爲憲政實施協進會諸先生進一言

我國憲政運動，已有四十餘年的歷史，在此四十餘年之間，我們曾經正式公佈的憲法或等於憲法的根本大法，共有三部，一爲民國元年的臨時約法，二爲民國十二年的中華民國憲法，三爲民國二十年的訓政時期臨時約法。此外經過多人審議訂定的憲法草案，亦屬不少，其中最著名最鄭重的，要算民國二十五年的五五憲法草案，其他如天壇憲法草案，及太原憲法草案，皆曾引起時人的注意，直到現在，我們的憲政還在孕育襁褓之中，這是什

麼道理？凡是了解我國社會的人，大概都能回答，用不着我們作分析的功夫。現在中央已決定於戰爭結束後的一年，開始實施憲政，並在蔣主席躬自領導下成立憲政實施協進會，網羅了中央委員、國民參政員、及對憲政素具熱心人士，擔負左列任務：

一．向政府提出憲政籌備有關事宜之建議；  
二．考察並報告地方民意機關之設置情形；  
三．考察並報告與促進憲政有關各法令之實施狀況；

抗戰勝利的曙光已現了，這是堅苦奮鬥的結果；「政治知識」的前途，我們相信必能追隨着這春回大地萬象昭蘇的時運而日有生機，而日形活躍。暴日呀！看你的凶鋒還能有幾許時日的放肆，飛漲的物價呀！看你的魔力還能有幾許時日的凶狂。我們憑着這奮鬥的精神，這堅定的信念，把「政治知識」第四卷刊行問世，並且力求它按月按時出版。同志們！讓我們大家起來，協力同心地維護這「文化鬥士」，以達成它所要達成的任務。

馬博 廠

四、溝通政府與民間團體關於憲法問題暨其他有關政治問題之意見；

五、依政府之委託，審議一切與憲政實施有關之事件。

這五大任務是艱巨而繁重的，他們的範圍極其廣泛，她們實施的影響亦必最大，而協進會諸位先生的權力和責任，因此就異常重大了。何以必須予協進會如此重要的任務，這就是蔣主席所說「凡足以促成憲政之順利實施者，咸望集思廣益，協助政府領導人民，俾憲政得有確實之準備。」又說「憲政實施的籌備，地方自治的促進，頭緒紛繁，而時間甚促，政府當然要督促主管機關加緊籌辦；尤其要有一個協助促進的機關，共同負責，才可以羣策羣力，如期完成。」協進會諸位先生能否於戰後的一年內使憲政「如期完成」？就是諸位當前最大的任務，這就需要諸位先生煞費苦心與全力「協進」了。會員王雲五先生在國民參政會閉會時，說了幾句有關憲政實施的話，並曾博得羣衆的掌聲，我們就藉着王先生的話，貢獻幾點意見，現在先將他的話部份的引在下面：

(一) 他認爲 蔣主席既堅決表示可以提早實行憲政，這就保證最後勝利可以早日來臨，是一件喜上可喜的事。

(二) 他表示參政會同人無不希望早日實施憲政，現有機會擔任籌備實施憲政之主體責任，一定義不容辭，但憲政不是一蹴可成的，照算大概不過兩年時間，在此兩年時間，預備實施憲政責任也就不輕，所以感覺恐懼。

(三) 參政會同人好像是爲實施憲政來搭樓梯，大家來做搭樓梯的工人，所以他希望我們不獨對如何實施憲政要加緊研究，「並要充分行使我們已有的職權，處處實現憲政的基本原則，使本會做我國將來議會的雛型」。

(四) 關於實施憲政的基礎，他提出他的主時：「各國因國情不同，發展的情形也不同，有的從下而上，有的從上而下，前者是由中央發動，從一個核心逐漸把憲政精神灌輸到全國，按照我國國情，恐怕是屬於後者，所以先有國民參政會的成立，然後有各省臨時參議會的成立，各省臨時參議會成立後，才有縣級參議會等地方民意機關的逐漸設立，因此本會要負起責任來，充分表現憲政精神，爲全國各級民意機關的良好範模。」

他的結論是：「行遠必自邇，登高必自卑，希望國家將來有美滿的憲政，就要從本會做起，所以這種責任，本會要完全担負起來。」

王先生這一段話，說得非常中肯，亦甚有情趣，言外之音，王先生認爲國民參政會就等於國民大會的前身，參政會的任務，就是議會的任務，它能表現民意機關的精神，就是憲政實施的起點。我們對於這些意見，相當的贊成。我們深信憲政不是一蹴可成的，亦不能希望於兩三年以內，準備到怎樣美滿的程度，所以應當於此時此刻做起，先行用已有的事實作一番試驗。我們更希望如王先生所說，由國民參政會到省臨時參議會，到縣參議會，到鄉鎮民代表會，一直到保民大會，都能表現民意機關的精神，都能由國民參政會做出一個好榜樣，各級民意機關都能學習這個好榜樣，這是一種領導作用，也是一種教化作用。我願意國參會能夠這樣做，能發生如王先生所期望的效用。我們需要奉告王先生的，就是搭樓梯的工作，不能由高處搭起，恐怕會有倒塌的危險，我們需要建築的是根基，這根基不能建築在沙土上，要建築在磐石上，這樣才能牢固，才能經久，所以我們準備實施憲政的工程，是一種奠基的工程，是由下而上的工作。我們需要工程師

，我們需要教導師，我們要根據事實來設計，我們要站在高處看問題，低處來實幹，我們要有無數的政治家、科學家、教育家、國家顧問，意欲身於憲政建設的運動，做領導的功夫，不過他們工作的起點，還是在下層，在社會，在民衆。國防最高委員會○二次所通過的辦法，是切實可行的，是值得尊重的：

「(一)保民大會開會六次以上，經政府考核無異者，得成立鄉鎮民代表會；

(二)鄉鎮民代表會開會四次以上，經政府考核無異者，得成立縣參議會；」

孫哲生先生於協進會成立的時候，以爲該會應致力四事，而第一件事就是地方自治的促進，他說：「地方自治爲憲政之基礎，如基礎不穩，憲政自難健全發展，故於憲政實施之先，應努力完成地方自治。本會成立後，將分別視察各級地方自治機構並協助其成立，爲憲政前途立永固之基。」這是明確而透切的看法，我們絕對的擁護。大公報稱「講憲政而不談地方自治，等於修實路而不打地基，」就是同樣的主張。他們確認「憲政之路在法治與輿論」，而法治與輿論的中心力量，則在民衆，在能實行地方自治的民衆。我們相信王先生及協進會諸先生亦同此看法，我們所以不憚煩瑣，以分析此一問題者，在求達成我們最高領袖對於實施憲政的要求：「我們不僅應注重制憲，尤其要注重實行的確實，行得順利，沒有窒礙，也沒有糾紛。」如何能使憲法行得確實而順利，必須地方自治能有堅實的基礎，換句話說，實行地方自治，才是憲政實施的準備，也就是築地基的工作。

我們現在已有十八省一市成立了臨時參議會，一千一百縣以上實施了新縣制，三百個地方已舉行鄉鎮民代表會，五百個地方已舉行保民大會，這當然是推行地方自治很好的現象，然而這能

算地方自治已告成功嗎？各縣的人口已否調查清楚？全縣警察已否辦理妥善？全縣土地已否測量完竣？四境縱橫之道路已否修築成功？人民會否受到四權行使的訓練？能否完畢其國民的義務？能否自己選舉縣官與議員？如果這些事都沒有辦好，建國大綱就不能算作完成，地方自治的條件，還是不夠。如果人民不知道選舉縣官與議員，如何能夠選舉國民代表？如何能行使一國之政權？這不是緣木求魚，便是欲速則不達，有憲政之名，無憲政之實，這種憲政絕非我們的希望，協進會諸先生想必有此同感。我們主張以實行地方自治來訓練人民，使成良好公民，行使選舉權，實行民權初步，服從政府法令，尊重團體決議，發揮正當輿論，參加公共活動，推進地方建設，所以願以左列四點意見，貢獻給協進會諸位先生：

第一、推行地方自治，準備實施憲政，必須顧及客觀的事實。我們現在若試行民意測驗，隨意執一可以代表百分之九十以上的國民，問以「閣下贊成實施憲政嗎？」他必瞠目不知所云，若再問以「實施憲政以後，你就可以參加選舉，可以享受種種權利，不是可以保護你的財產嗎？」他的回答大概是這樣：「先生：你的意思很好，可是太抽象了，我不大懂，我也管不了什麼『選舉』與什麼『權利』，因爲我們所關心的，是如何吃得飽？穿得暖？先生！你能幫助我免除水旱災，教我多收一些穀子糧食嗎？你能幫助我做生意順利多賺幾個錢嗎？」我們若再執一可以代表數萬大學生或數十萬中學生的一位青年，問以「閣下贊成實施憲政嗎？」他大概要回答：「這個無所謂，我們當然贊成的，」「不過，我們所關心的問題，還是中學畢業以後，投考那個大學最好？應當學那一科？畢業以後有沒有出路？先生！我應當從事何種職業？你能代我介紹嗎？」「只要我們有出路，國家給我們

工作，社會歡迎我們，我們就滿意了。」至於若干的公務員，他們習慣已成，實際社會的情況，與他們所辦的公文，頗有相當距離，他們既難了解人民，亦無法體諒人民，說不上推行地方自治，亦說不上鼓吹憲政，或拒絕憲政。我們認清了這些事實，我們就要作一番心理建設的工夫，我們自己需要明白，若不將實施憲政與人民的吃飯和穿衣，青年的工作和事業，公務員的責任和興趣，打成一片，是不會發生實際效用的。否則，還是如同數十年來一貫的現象，就是憲政運動，乃是少數知識份子的政治運動，絕大多數的人，是被動的，旁觀的，冷淡的。

第二、我們推行地方自治，既以解決實際問題為中心，就當注重經濟建設，而經濟建設的重心，應當是滿足人民食衣住行的四項要求，其中最重要的，還是食衣二項。我們主張自治的起點，應該是民衆的組織，因為民衆有組織，才能發揮團體的作用，才能培養民主的精神，新縣制的目的，在成立各級壯丁隊、合作社、青年隊、婦女隊、及民衆團體等，就是這個意思。我們要利用這些組織，從事經濟建設，在保一級，應當利用組織的力量，鼓勵農民合作互助，大家同來造林、墾荒、蓄水、排水、插秧、施肥及畜牧、養魚等，真正做到守望相助，出入相扶持，這樣就在保以內，奠定了實在的自治基礎。在鄉一級，應當利用組織的力量，鼓勵人民合作互助，交換農產品，購置農具，儲藏糧食，加工製造，以及運銷其他日用必需品等，以使鄉範圍的經濟事業，能以繁榮發展，擴充了自治的堅實地盤。在縣一級，則當以組織的力量，設置金融機構，辦理運銷事業，經營特產製造，以及領導全縣推進經濟事業，以使全縣的人民，能在同一經濟組織系統之中，以自己的力量，共同解決自己的生活問題，就是實現了縣為地方自治單位的理想。惟有以解決生活問題為入手方法，才能

使民衆的組織有內容、有生命，生活問題解決了，所有教育問題與治安問題，實在不難解決。我們若在經濟建設方面有了辦法，能夠成功，就能解決地方的財政問題，財政充裕了，事業就會發達起來，青年就會有出路，而公務員所辦的業務，亦有真實的內容了。我們希望協進會的諸位先生，在考察各地自治工作的時候，要切實重視這一點，並要以嚴密的方法，計劃一種可以經濟建設而完成地方自治的實施方案。

第三、我們要採用上述的方策，單靠地方的老百姓或是縣各級幹部是不夠的，必須中央能明定方針，調整指揮監督的系統，務使組織簡單，權責分明，以使中央能以領導省，省能領導縣，由上而下，層層做到教化的工夫，由下而上，步步求其工作的實在，必須這樣做，地方自治才有真實的表現。我們建議中央要明白規定對於地方自治的要求，要規定地方政府在什麼時候辦好戶籍與地籍，要規定地方政府在什麼時候切實的完成民衆的組織並予以合理的訓練，要規定地方政府在什麼時候真正的舉行保民大會及鄉鎮民代表會，要教他們怎樣以合作組織增進農業生產，改良農產品的加工，和農產品的運銷，以及其他有關文化社會等事業，在各項要求具體說明以後，就責成省縣市政府到時兌現，按步實施。中央只用方法去指導地廳政府，幫助地方政府，不必再費許多心思，來干涉它們或來防備它們，免得在執行國家政策的時候，地方政府要顧慮其他掣肘的問題，要設法排除好多的障礙，甚至要浪費若干時間，還不能如期完成。我們盼望省政府對於縣政府，亦要保持這種態度，要本着監督地方自治的精神，盡量執行中央的政策，代表中央協助各縣，在人才經費與技術方面，使縣都能得着省的幫助，都能代它解決問題。我們不要對於縣鄉各級政府作過分的要求，我們亦不要過分限制它的權力，我們要尊重它



們的個性，承認它們爲法人，要使其能發揮自己的意志，使能以地方的人與地方的錢來做地方的事，這就是地方自治「活」的做，這才是憲政的根本。這一段話，或與協進會諸先生的意思相近，但望諸位先生於籌備實施憲政的時候，不要單在憲法條文及國民代表選舉方面用功夫，就要從此時刻起，協助中央負責領導地方自治，促進地方建設，這才是切合事實的做法，才能爲憲政預備一條實施的大道。

第四·地方自治是憲政建設的基礎，要中央來領導，要地方來實幹，而實施憲政的基礎，還在法治精神，清精神就要從這時候樹立起來。樹立法治精神最好的方法，莫過於從一件一件事實來做起。我們全國人民現在 蔣主席領導以下，一致服從國家法令，從事抗戰大業，所以服兵役獻糧食，無不樂從，向無絲毫怨言，但是他們有一個內心的要求，就是這些事要辦得公道，辦得合法。我人民爲國家爭取勝利，甚願犧牲一切，所以獻捐款，皆甚願意，就是爲推進戰時行政，派捐派款，亦不反對，他們所要求的，就是不煩擾，如能公開，更能公平，那就好了。我國工商界人士，向來怕事，如能繳捐納稅，換得平安順利，就算心滿

## 論 縣 參 議 會

在縣地方自治還沒有完成以前，爲要加強縣政的革興，和得召集思廣益的效能起見，才有縣參議會的產生；爲要協助政府，達成在抗戰期間所負的使命，使得勝利更有把握，勝利接近的時問愈形縮短，也才有縣參議會刻不容緩的實施；所以今日來談縣參議會，祇覺太遲，不嫌太早。

意足，辦理登記檢查手續，亦甚小心翼翼，他們所要求的，就是敏捷，就是便當而已。我們的老百姓最容易遵守法律，他們只要在交通線上，能夠放心走路，在鄉村僻野，能夠安居樂業，就會知足。這種政治上起碼的條件，如能爲老百姓做到，法律就算表現權威，政治才算走上軌道。如果一般人民，能在法令範圍以內，發表他們的意見，貢獻他們的主張，言論能得到合理的自由，身體能得到正當的保障，更是實行法治的起點，實施憲政亦有其最低的準備了。我們希望政壇諸位先生，依照 蔣主席所指示的方針，對於法律秩序的建立和言論自由的限制，下一番研究的功夫，根據事實的需要，建議改善的辦法，法治精神樹立起來，民衆輿論如能建立，憲政就有了良好的基礎。

這四點意見，極其平凡，卑之無甚高論，僅求各位先生用作參考。我們希望協進會及全國人士，多在事實上看問題，多從事實上下功夫，我們眼前的問題，就是如何改造人民，如何改造社會，如何建設地方。不先完成地方自治，無法實行憲政，這是鐵的原則，誰也打不破的。

## 任 和 聲

縣參議會產生以後，在縣政當中是極堪注意的一件事，不可等閒視之，不能和加了一個國民兵團，或加了一個田糧管理處同看。縣政中加了一個縣參議會，便如代數學中，到了二次方程的境界，變化會繁複的。以後的縣政，不能說仍由縣長一人獨斷獨行了，我們望好處想，這是縣政的幸福，望壞處想簡直是縣政的禍

水，縣政的對頭。縣參議會的職權是什麼？一·議決完成地方自治各事項。二·議決縣預算審核縣決算。三·議決縣單行規章。四·議決縣稅縣公債，及其它增加縣庫負擔事項。五·議決縣有財產的經營和處分。六·議決縣長交議事項。七·建議縣政興革事項。八·聽取縣政府施政報告和向縣政府提出詢問事項。九·接受人民請願。十·其他法律賦與的職權。以上所列十項：參議會的權可算大極了！就是說前五項的事情，如果不經過縣參議會的決議，而執行，而處分，是不生效的，甚而言之，是違法的。我們在今日可以預測縣參議會在一縣所發生的現象，有下列幾種：

- 一·縣參議會與縣政府協調發揮制衡作用。
- 二·縣政府控制縣參議會。
- 三·縣參議會控制縣政府。
- 四·縣參議會與縣政府衝突。
- 五·縣參議會內閣，形成派別。

所以在第一步對於參議員人選的問題，須十分考慮。此種議會，可以成為公正士紳的集團，協助政府，也可以成為劣劣的集團，妨礙政令，甚至至於拉縣長下水，做種種貪贓枉法的事。所以今後縣長的人選，也得隨時得高水準，能力差的，簡直應付都夠不上的，還談到什麼縣政建設呢？操守差的，更經不起魔鬼來勾引，不知不覺的墮入劣劣的彀中，將你鼻子穿起，牽你向東，你就得向東；牽你向西，你就不能向北，這兩句話，是值得當局注意的。

其次談到縣參議會工作的動向：縣參議會的職權，他雖有十項，但是主要的只有兩件，一議決自治事項。二議決財政事項。但自治與財政，尤須要配合起來，拿自治來配合財政，那就是重入為出的財政了，拿財政來配合自治，那就是計劃的自治了。計劃自治這個名詞，是作者杜撰的。我現在可以說，今日縣政工作的重心，就在這計劃自治。倘捨自治而不談，則縣政工作止於徵兵徵糧，派款派伕而已，那就是舊縣制，不是新縣制，尤其不是

計劃自治。什麼是自治事項？即一·編查戶口，二·規定地價，三·開墾荒地，四·實行造產，五·整理財政，六·健全機構，七·組訓民衆，八·開闢交通，九·設立學校，十·推行合作，十一·辦理警衛，十二·推進衛生，十三·實施救卹，十四·厲行新生活。其實自治事業，決不僅僅這十四事，還多得很呢。就是凡為民衆生活共同所需的，無不在自治範圍之內。但是自治的事業極廣，究竟應當從何處入手，怎樣推進，做那些事，這都有待於計劃。所以我於自治之上，加以「計劃」二字，必定要量自己的人力財力，時間空間，何者為最要，何者為次要，甲鄉與乙鄉不必同，甲縣與乙縣更不必同，一鄉有一鄉的自治計劃，一縣有一縣的自治計劃，嚴密執行，嚴密考核，一日有一日之功，一月有一月之效，一年有一年之績。同時不要忘記了一般自治機構的性能。縣為自治單位，縣政府除辦中央委辦事項外，可算是自治機構；而縣參議會，既以自治事項，列入他職權的第一條，所以也就是縣自治的機構，什麼是自治機構的性能？自治機構的性能，就是一面坐而言，一面要起而行。議事與執行，同存在於一個機構。縣政府是立於執行地位，是無可疑義。但縣政府也有其議事權，即縣參議會組織暫行條例第二條第六項有議決縣長交議事項的規定。縣長者，一縣行政的首領也。以行政首領，他也有議事權，這就和責任內閣制的國家，內閣在國會有提案權一樣。所以我們可以說，在實行縣參議會的縣份，縣政府即執行而兼議事；縣參議會亦必須達到議事而兼執行。也就是起而行者，得坐而言；坐而言者，亦必須起而行。起而行者愈多，則事才愈能做，起而行之人，得參與坐而言，則所言者方能切合現實，不致流為空談，徒唱高調，或咒罵起而行者為不負責。此種執行議事打成一片的道理，總理嘗言之，世界各國自治機構性能，亦無

不如斯。所以縣參議會在今日的新使命，除規定之十項職權外，仍須義不容辭，負起實際參加執行工作的責任來。否則便是說大話，專在縣政府頭上找麻煩，和縣長以及鄉鎮長過不去。須知縣長在現在他的上司已多夠的了，再來一個無形的上司，他是更加吃不消。倘若所有的參議員，和議長副，不都同時變成起而行之人，來切實做自治工作，包你這一縣的政治，鬧得比軍閥時代的縣政還要糟。在民國初年，何嘗沒講自治？何嘗沒設縣級民意機關？但是成效怎樣？結果鬧些無謂的糾紛，一件事也做不出，所以我們不可再蹈以往的覆轍。自治事業，是一點一滴的做出的，是一縣人力物力的結晶，不是在縣參議會通過一些漂亮自治方案，就算是地方自治完成。我們知道，自治事業固不是一蹴即幾的，但是合縣政府和縣參議會來全體動員，推動一切，我可以擔保一定會成功，不會失敗。倘若把參議員當着官來做，可以榮宗耀祖；或是把參議員當着新式紳士，可以跑衙門；那麼縣參議會成立的一天，就是他壽終正寢的一天，也就是整個縣政，患了不治之症的一天。

再次今後縣政工作，須竭力領導鄉鎮入於自治之途。縣談自治，固屬是天經地義，但必須從鄉鎮做起，保是鄉鎮的本體，而不是鄉鎮下層又一階段。所以 總裁說，鄉鎮是基層自治單位。所謂自治事業者，乃民衆生活上共同的需求的事業，而共同的需求，自以鄉鎮為範圍，為最適宜，合若干鄉鎮自治事業，乃成一整個縣自治事業。誠然也有些事情，是以縣為範圍的，但大部份自治事業，仍都是建築在鄉鎮基層上。我們看看現在的鄉鎮是什麼情況？有沒有鄉鎮財政？鄉鎮財政有沒有建立成功？鄉鎮的事業有那些？鄉鎮的地位在理論上十分重要，在事實上是不是名副其實？一談到這裏，便都成問題。而鄉鎮民意機構，須得同時建立

，而此種民意機構的運用，其重要不亞於縣參政會議。所以縣參議會又應負起指導幫助鄉鎮民意機構的建立，和使之健全，而同樣收一面護事，一面執行之效的任務，並且協助縣政府，實現鄉鎮單位一切自治事業。所謂鄉鎮自治事業，應當以何者為先？我答曰，以運用民權，和實行遺產二事為先。今日保甲意思的表示，以戶長為出席代表，誠非得宜！應在此時實行有公民權者，運用其民權，不應仍以民衆為愚笨，而終於不使之習練，不使之運用，天天談民意，天天是隔靴搔癢，所以真正民意表現，要在鄉鎮來看，鄉鎮是直接民權實驗所，這點萬不可一誤再誤。再次鄉鎮自治事業，必先有鄉鎮自治財政，而鄉鎮的財政，各省各縣，都還沒有建立成功，更談不上能拿出鄉鎮的預算案，和決算案來，也談不上能拿出鄉鎮計劃自治方案來。要解決這些問題，首先要解決財政問題，就是要能實行鄉鎮遺產。談到鄉鎮遺產，也有他一套八股，可是有些緩不濟急，紙上談兵。我在此提出三個辦法：一個是實行鄉鎮公田制，這是友人鮑殊明的辦法，就是由土地金融機關貸款，收買富農的田地，而分給貧農來耕種，一方面使得鄉鎮有財產，同時很和緩的實行平均地權。第二個實行增產工作以代替遺產，以其所入為鄉鎮財政收入，墾殖荒山荒地，我不反對，但是一下子不易見效，要等到他有收益，那是不甚容易的事。所以對於墾荒的工作，止能抱「但問耕耘，不問收穫」的態度，而增產的工作，是就主要的農作物，如稻麥棉麻的產量增加，而以增產的收益，作為鄉鎮財政的收入。所以增產的辦法，也是解決鄉鎮財政的一種。第三個就是將縣階段，除新縣制規定的組織以外的機關，一律裁撤，拿裁撤所剩餘的經費，來做鄉鎮自治事業費。再其次在糧食和公營上打主意，也還可以解決這問題，拿這些方法的收入，和整理原有的收入，再加上遺產八

股所規定的一些項目，一一求其實現，我想鄉鎮財政部能建立起來，但是這些事，都非縣長一個人能做得通。能加上縣參議會的幫助，我想差不多。

最後還有一句話要說的，就是要認識時代，現在抗戰雖說八年，那一年可以了結，是不易答復的話。總之有一日抗戰，即縣政方面，接受抗戰所賦與的任務一日未了，縣參議會，不要以為征兵、征糧、征工、派債、勸捐、是縣長個人的事，縣參議會也得竭力幫助完成使命，這些話都不是縣參議會組織實行條例所規定的，我們做參議員的，不要戴縣地方色彩的眼鏡，止知為地方，而不知愛國家，止知為省錢，而不知已經貽誤軍機，國家要我們出錢出力，做縣參議員的要以身作則，首先輸將，首先提倡，再來勸導全縣民衆，那有辦不成功的事，萬不可以為做了縣參議員，就有面子，縣政府不好意思來吹求我，那就是縣政的罪人了。

## 地方自治之前途

恭讀 總裁中國之命運札記之一

第一 今後建國工作以實施地方自治為基礎

另語地方自治是建國的礎石，是實行民主政治的起點。本黨總裁遵奉 國父遺教，特別重視地方自治的實施，在其近著中國之命運一書中（以下簡稱本書），陳述我國家民族百年的經歷，指出我中華民族今後的方向，這個方向，在國內方面，則處處指示我們，只有努力實施地方自治是一條光明大道。在本書中，對於辛亥革命的失敗，認為輕視地方自治為前車之鑑，不復為親歷其

又顧亭林先生有幾句論守守的話，也值得參縣議員注意的，他說：「自公卿大夫，至於百里之宰，一命之官，莫不分天子之權，以各治其事，而天子之權乃益尊。後世有不善治者出焉，盡天下一切之權，而收之在上，而萬幾之廣，固非一人之所能操也，而權乃移於法，於是多為之法，以禁防之，雖大姦，有所不能，而賢智之臣，亦無能尺寸於法之外，相與兢兢奉法，以求無過而已。」在今日抗戰建國最緊要關頭，有時無法可守，有時不得不權宜變通，才能完成任務，所以縣參議員又須有擔當，有眼識；萬不可畫地為牢囿於一隅。

總之今日之縣參議會選是半官式的民意機關，希望一些做參議員的，得好好做出成績，以開自治之路，以開憲政之路，以達到民權運用成熟的境域，而接收政府所賦予我們的政權。

## 儲子潤

境親受痛苦的同志所記憶，表示痛心（第九四頁）。在本書中總裁認定今後建國工作，必須以推行地方自治為基礎，其主張要為堅決。且在原則上有具體扼要的提示，地方自治的前途，得本書而益顯光明，余伏讀本書，分析總裁重視地方自治之理由有二：

（一）中國之命運取決於地方自治。中國昔日的命運，是以不平等條約能否取消來決定其盛衰榮枯，而今日不平等條約已經取消，國民革命已得初步成功，一切的束縛障礙均已不復存在，中

國今後的命運，乃就不能再怨天尤人，而要取決之於國民的本身，負在國民自己的雙肩。因此：「中國從前的命運在外交，而今後的命運則全在內政。」（第一九二頁）而「建國工作在國內方面，當以實施地方自治為基礎。」（第二二三頁）又說：「革命建國的工作，是由民族主義的完成，到民權主義民主主義的實現，在民權主義方面，以地方自治開始實行法所定的工作為基礎。」（第二四四頁）於此可知今後中國的命運取決於內政，亦就是取決於地方自治。

（二）地方自治為訓政以達憲政必由之階梯：依照建國大綱的規定軍政時期之後，繼之以訓政時期，其基本的工作，為實行地方自治，而地方自治的實施，又當以「國父手訂的地方自治開始實行法為準則，至於憲政時期的開始，又當視地方自治實施的成績以為權衡，程序井然，無可爭議。」（第九三頁）「訓政是達到全民政治必經的階段，非此即不能樹立民權的基礎，否則將來的憲法必徒為白紙黑字的具文。辛亥革命失敗，其原因即在此，這是忽略地方自治的最好例證。」（九四頁）所以今後革命建國的成功，全視實施地方自治的成績以為斷。

根據以上所言，可知中國的命運，建國的成敗，均繫於地方自治，故今後對於地方自治，惟有共同體察而力行之，只許成功，不容失敗。

## 第一 必須消滅推行地方自治的障礙

地方自治的重要，在本書中已詳為指示，但地方自治的實施，其唯一先決條件必須消滅推行地方自治的障礙，得自由生長，地方自治始有光明的前途，地方自治的障礙，在本書中指示有三

（一）不平等條約：地方自治第一個障礙就是不平等條約，「近百年來中國在不平等條約壓迫之下，農村生活日趨於衰落，而都市生活復日趨於浮華，家族鄉社的組織為之分解，自治之精神喪失，代之者為自利與自私；互助的道德淪亡，代之者為鬥爭與傾軋；一切公共的設備，皆歸廢弛。一切公共的業務，無人過問，不獨社會喪失自動自發興利除弊的能力，即國家亦喪失其嚴肅整齊施政立業的基礎。」（第六二頁）現在不平等條約，經本黨五十年的不斷奮鬥，已經取消，締結平等新約，這一個地方自治的束縛，已不復存在。今後則全在我們自己無推行地方自治的決心了。

（二）國家內政的不統一：民國以來，國家內政的不統一，也是推行地方自治的一大障礙。本書上說：「辛亥革命以後，國民不知建設的革命為必需，惟致力於約法的條文與新制的形式，致啓軍閥竊國的陰謀，並授帝國主義者以可乘之隙，以伸張其侵略，國府遷都南京以後，十年之間，因國民政府在政治上遭遇到國家統一的障礙，……使國民政府無法完成實行地方自治的使命（第九三頁）。」如因勦匪軍事的需要，停辦自治，實行自衛，舉辦保甲，縣自治法市自治法雖經立法程序而公布，但迄未明令實施，這都是上段說明的例證。地方自治受其影響，實非鮮淺。所幸現在國家內政已經統一，均在一個主義、一個政府、一個領袖之下努力於抗戰建國工作，即中國共產黨亦於抗戰之初，宣言取消暴動政策及赤化運動，取消紅軍及蘇維埃政府，故全國統一似已不成問題。地方自治固須因地制宜，但其自治權為國家所賦予，其自治事業，為國家政治之一環，不能脫離國家之監督而獨立，形成割據的局面。故今後地方自治之前途，仍必須仰賴於國家內政的統一。總裁對於此點，仍極關懷：「如果我國內政能統一，

國力能集中，則中國的命運就歸納於「精誠團結奉公守法」八個字，如此中國的命運為獨立，為自由，否則就是「詐欺虛偽，毀法亂行」八個字，則中國的命運為衰落，為滅亡，不獨繼續為次殖民地，且使我中華民族世子孫將盡為奴隸牛馬，永無翻身之日，更無復興之望。」（第一九一頁）地方自治的前途，當與之同一命運。

(二)理論上的紛歧：理論為行動之母，革命的行動產生於革命的理論。所以理論上的紛歧，也是實行地方自治的障礙，本書正說：「國府遷都南京以後，十年之間，事實與理論兩方面，都有足以妨礙政政的基本工作的進行，使國民政府無法完成這個使命。……就理論的方面來說，在此十年之間，不獨政政工作如何實施成為問題，即訓政階段應否存在，訓政時期何時結束，亦起了激烈的爭辯，此種糾紛不獨為封建革命所藉口，且使黨中同志有意無意之間，呈動搖的現象，竟使議論愈為滋蔓，而行動愈為紛歧。」（第九三頁）但此種現象，已因抗戰而漸趨於一致，一切紛爭均在國家至上、民族至上的口號下消滅。自國府頒發縣各級組織綱要，行政院繼之而頒行地方自治實施方案，全國均一致奉行，依限完成，並自本書出版後，諄諄告誡地方自治的重要及實施的辦法，思想的減裂，言論的紛歧，均由本書的指示而趨於認識一致。由此理論上的障礙，今後亦可不復存在。

以目前論，地方自治的障礙，業已完全消滅，地方自治之前途，實具有無限的希望，在今日而推行地方自治，實是千載一時之良機。

### 第三 必須發揚我國固有的自治精神

地方自治的實施，必須因地制宜，因人制宜，因勢利導，俗

之所欲，因而予之，俗之所否，因而去之，如此才適合民意，合乎自治之原則。所以我國今後對於地方自治的實施，不能專事抄襲歐美的制度，而必須發揚我國地方自治的成規。取長去短，創造適合國情的制度，實現最高的理想，總裁在本書中對於中國古代地方自治的組織事業精神，備極贊揚。自有保存發揚光大之意：

(一)我國古來地方自治組織本極嚴密：「由身而家而族，則繁之於血統，由族而保甲而鄉社，則合之以互助。由鄉社以至於縣與省以構成我們中國國家大一統之組織，故國家建設的基層，實在於鄉社，因之國體雖久為君主，而民本民治的精神實貫注於民間。」（第一三六頁）

(二)我國古來地方自治精神本極發達：「由個人日常生活的箴規，推而至於家，則有家禮，有家訓，推而至於族，則有族譜，有族規。在地域方面，保甲則有保約，在鄉社則有鄉約，和社規。其自治的精神可以舉修齊的實效，而不待法令的干涉，其互助的道德，可以謀公眾的福利而不待政府的督促。」（見六二頁）

(三)我國古來地方自治事業本極完備：「言教育則有鄉校和社學，言振濟則有義田和義莊，言積穀備荒，則有社會的儲蓄，言防盜緝奸，則有保甲的連坐，乃至堤防溝洫，道路河川，無不由鄉社的羣力以從事於修築和疏濬。孟子所謂「出入相友，守望相助，疾病相扶持」，所謂「謹庠序之教，申之以孝弟之義」，禮運所謂「老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」的理想，常活躍於中國固有的實際社會之中，而表現其具體的成績。」（第六二二頁）

由此可知我國古代地方自治之成績，已達盡善盡美之境地，完全合乎「天下為公」的最高理想，可惜鄉社的成規，竟廢於滿

清一代，近百年來更受不平等條約之壓迫，自治精神與事業，喪失盡淨，今後推行地方自治，對於此種固有的組織，固有的精神，固有的事業，必須因勢利導，發揚光大。因為這種自治的成規，在民間有極深厚的基礎，有悠久的歷史，容易得到民衆的同情與贊助，推行起來一定是事半功倍的。

#### 第四 必須注重於鄉鎮建設

今後地方自治的實施，必須注重於鄉鎮建設，蓋政治建設不能不注重於基層，基層建設有基礎，而後國家力量始得有所寄託。鄉鎮為縣以下的基層單位，且在我國具有悠久的歷史，故總裁在本書中又提示我們：鄉鎮建設為地方自治之中心工作，一切事業均須以鄉鎮為實施之基點，茲分述於次：

(一)鄉鎮建設為地方自治之中心工作：國家建設的基層，實在於鄉社，鄉鎮建設著有成效，則地方自治始得健全，故云：「清末以降，一般學術思想，馳心外求，早已忘却鄉社是建國的根本，現在我們要着手於社會建設，仍必實行地方自治，鄉鎮的建設，又為地方自治的中心工作，鄉鎮建設著有成效，則地方自治乃可健全。」(第一三六頁)

(二)一切事業均須以鄉鎮為實施之基點：因為鄉鎮建設為地方自治之中心工作，所以一切事業均須以鄉鎮為實施的基點。「以言民衆的樂與育的設施，仍必為鄉社的事業，……求樂與育設施普及而深入於民間，惟有鄉社自主自動以從事於實施，始可以期成，如鄉社的託兒所、保育院、俱樂部、公醫院各種公共福利事業，必須合鄉社的羣策羣力，以求充實，必以此為基點，始可以造成「老有所終，少有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」的新社會。」(第一三六頁)

根據以上指示，可知縣各級組織綱要特創制鄉鎮一級，有其重大的意義。其第四條規定縣以下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為保甲，第五條規定鄉鎮為法人，這是明確規定鄉鎮為縣自治的組織單位，以保甲為鄉鎮的構成份子，不復成為一級。鄉鎮公所將官治與民治融為一體，以為民主政權樹立的先導。故總裁前在確定縣各級組織問題的演詞中亦說：「在今後抗戰建國前途的進程中，鄉鎮這一級是最關重要的工作。」讀本書後，益信這主張的正確。今後當仍本此努力。

#### 第五 必須有起點與重點

地方自治的實施內容，應該包括五項建設。總裁另在三民主義之體系及其實行程序上說：「地方自治照我的研究所得，應該包含五項建設，就是心理建設，倫理建設，社會建設，政治建設，經濟建設。」於此可知本書第五章今後建國工作之重心章內所提示的五項建設，均與地方自治有關，五項建設應當同時並進，不可缺一，但物有本末，事有終始，我們實施時，必須認清先後緩急輕重，認定起點與重點，細釋本書的內容，可知地方自治實施的起點與重點如次：

(一)心理建設倫理建設為實施地方自治的起點，在本書云：「心理建設倫理建設為各項建設之起點。」(第一二九頁)地方自治的實施，當亦以此為起點。蓋實行地方自治必先使參加自治的人民，曾受四權使用之訓練，而完畢其國民的義務，誓行革命的主義為先決條件，故必須從心理建設倫理建設入手，使人民有自治的知識，自治的興趣，自治的道德。然後自治工作始不落於空虛。

(二)經濟建設為實施地方自治的重點：在本書中云：「五項

建設必須同時並進，不可缺一，而其重點則不能不置於經濟。〔第一四二頁〕地方自治的重點，當亦在經濟建設。蓋政在養民，建設之首要在民生。國父常說：「地方自治組織，不僅為一政治組織，且為一經濟組織。」應該以經濟建設為地方自治的中心，是勢所必至理所當然的。管子說：「倉廩實而後知禮義，衣食足而後知榮辱。」孟子說：「惟民救死而恐不贍，奚暇治禮義哉？」這更可以說明經濟建設有了基礎，而後心理建設倫理建設才有可能。今後的自治財政，不能專賴於稅捐，必須靠經濟建設開發富源，建國大綱第十一條說：「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼養老濟貧救災醫病與未種種公共之需。」於此更可證明經濟建設實行有效，然後才有社會福利事業的可言。故今後地方自治必須以經濟建設為重點，實屬毫無疑問。

由此可知行政院頒佈的地方自治實施方案所列舉的十四條件，雖無五項建設之名，但均為五項建設內所有之事。吾人遵奉院令在三年內依限完成，我們應該遵照本書的指示把握其起點與重點，努力實施，順序前進，地方自治的成效，自能提高至最大限度。

### 第六 要使青年立志為自治員

幹部決事一切，地方自治事業，固必須本地方全體人民參加，但仍須有優秀的幹部為之領導，過去地方自治的推行無效，其原因固有多端，但領導自治幹部人事的不誠，亦為其重要原因之一。由於過去崇拜英雄的思想，及資本主義物質享受的誘惑，一般聰明才智之士，往往不肯居於鄉村與民間，大家流連於都市，

眩惑於虛榮，以致人才無法下注，基層工作盡入於愚昧無能者之手，清末以降，一般學術思想復馳心外求，早忘却鄉社是建國的根柢〔第一三六頁〕，不復為人重視。地方自治廢弛，自不待言。所以總裁在本書中昭示我們，今後推行地方自治，必須重視鄉社自治員的職位，力矯以前的錯誤：

「社會建設的責任，首在於鄉社自治員，惟有鄉社自治員，始能深入於農村，負起指導鄉社自治的責任，更於自治之外，倡導娛樂與養育的設施。」〔第一三六頁〕

鄉社自治員既如此重要，故非全國有志之士，一致實行「到鄉村去」，「到民間去」，為鄉社自治員為保甲長，直接參加地方自治工作不為功。國父勸誡青年「要立志做大事，勿存心做大官」，所謂大事，當以建國為第一，地方自治是建國的基礎，所以總裁因之而勸導有志青年立志為自治員：

「所望我全國有志建國人士，認識一切報國事業，皆應歷此自治員之一階段，實習地方自治工作，認清鄉社自治員和保甲長，為社會建設基層的職位，勿流連於都市，勿眩惑於虛榮，以簡單樸素的生活，任建國的基層工作。」〔第一三七頁〕

鄉社自治員及保甲長，既為有志建國人士必經歷的一階段，在個人可以建立平生一切事業的基礎，在國家則軍事教育經濟各項的建設有確實的保障，所以鄉社自治員和保甲長的功效與品格，均超越於一切工作人員聲價之上，不容吾人藐視。亦惟有全國優秀青年有志建國人士腳踏實地肯為最基層的自治工作努力，地方自治才有光明的前途。事在人為，願我全國有志青年體念斯旨。

### 第七 結語

自本書出版以來，承蒙各界人士踴躍投稿，不勝感荷。茲將其中精華，彙編成此，以供同好者參考。本書內容，雖多屬常識，然亦非易言。故在編纂時，力求詳盡，以期達到「使青年立志為自治員」之目的。如有不妥之處，尚祈不吝指教，以資改進。此致 讀者諸君 敬啟



綜上所通，可知 總裁對於地方自治的重視，及推行地方自治的決心；在中國之命運一書中，對於地方自治的精神法則及功效，均有極精到扼要的敘述，指出地方自治今後努力的正確途徑，中國地方自治的前途，得本書而益顯光明。吾人恭讀是書，應遵照其指示，努力於消滅推行地方自治之障礙，發揚我國固有的自治精神，注重於鄉鎮基層建設，以心理建設倫理建設為實施的起點，以經濟建設為實施的重心，並鼓勵優秀青年立志為自治員，這幾點均能辦到，則地方自治的前途，始有成功把握。同時地方自治是國家政治之一環，不能脫離國家而獨立存在，今後地

## 論游擊區縣政府的對敵宣傳

### 一·引言

不久以前，記者隨軍前線，從贛西徒步而東，穿過了七個游擊區縣份，多者停留八天，少者亦在兩日以上，留意觀察的結果，非但各縣經常的「對敵宣傳」沒有做，就連最表面的牆頭標語工作，都難算得。像甲縣（據說是較進步的縣份）碰到的祇是一些「戰鬥創造」的口號，接着到乙縣，距現在縣政府不滿十里的大市墟上，還遺留着年前奸僞所寫下的二尺見方的大字標語！

游擊區縣政府對敵宣傳工作到那裏去了呢？  
記者願在這裏寫下一點些微的具體意見。

### 二·現階段對敵宣傳的重重性

領袖在抗戰開始，所指示的「宣傳重於作戰」，正確而效宏

方自治工作的內容，自並應依據本書所定實業計劃最初十年內所須完成各項工作表，釐訂最近十年內地方自治實施的具體方案，及最低限度的完成標準，以配合進行，這樣全國各地固可因地制宜發揮自治精神，同時也可以集中在一國建國總目標之下，加速完成軍事文化經濟合一的國防體制。所以中國之命運一書，可以說是地方自治的寶典，也是指示地方自治的南針。這是我們每一個負推行地方自治者，都應該熟讀深思本此指示身體力行的。

三十二年九月於黃岡民政廳

韓 遲

。記者痛恨一般時髦宣傳家，把政策當口號喊，喊膩了又來標榜另一套。但現在我們無疑地更要加強實施這一指示，尤其是用在對敵宣傳上面。記者曾有下列八點看法：

（一）敵軍士兵從昭和十二年（一九三七）來華作戰到今結果得到些什麼？——僅是接連串的死，絕望……和家園困頓的悲慘境遇。

它們很可能不知道墨索里尼的下台，和意境法西黨泯滅的命運；和在太平洋區迭次海空戰慘敗，蒙達與吉斯卡兩據點的潰退，以及開羅會議的結果，敵國再也不會明白告訴他們的。

像若干淪陷城市的酒排間，類是敵軍士兵的情感發洩之所，它們揮將進來，三杯酒下肚，便從日記簿中取出了生離死別的妻兒照片，供在面前，會淒淒涼涼的嗚咽一陣。近在晉皖兩省的敵兵，還有跟偽軍指引而投誠的。

目前敵軍中迷漫的厭戰反戰情緒和往昔對自己民族偏存優越感那種了不起的武士道氣概，演成了一個強烈的對比。以前我們對敵宣傳工作，祇是收效一部份，爲今也就到了事半功倍的時候。

(二)大批偽軍的陸續反正和偽組織人員的徬徨無路，現在對之宣傳爭取自屬更易。流行於偽組織間的口頭語是：「我們同是漢奸，有槍的可以反過去，我們祇有兩個拳頭反不過去。」那我們正可以告訴他，如何利用兩個拳頭不須出面的反正辦法。

(三)陷區民衆，人心未死，偽儲備券在他們心目中，根本不會發生過信仰。最近，偽券是繼續暴跌，假使我們再做合理的滲入宣傳，一定可使這種廢紙，重蹶不起。那陷區物資雖在敵寇統制封鎖之下，均會源源不斷地流入我方來。

孫子說過：「百戰百勝，非善之善者也。不戰而屈人之兵，善之善者也。」戰術原則，也在於保全自己，消滅敵人。對敵宣傳的目的，就是要輔助軍事，完成這一原則，運用宣傳來促進敵軍士兵進步的覺悟，膨脹它們的厭戰情緒，鼓勵它們的反戰心理，動搖它們的軍心，再來配合我們的軍事攻勢，使之最後趨於瓦解。

如果我們忽視了這期的宣傳工作，或者宣傳不得法，失掉了宣傳的作用，那麼，我們明日與盟軍並肩挺進的反攻戰，就要陷於非常惡戰苦鬥的環境，一定要付出極大的犧牲，才能夠把敵人驅退；甚至於反攻的時間，也會因之延長。

### 三、對敵宣傳的實效

記者在民國廿七年至廿九年間，在東戰場擔任翻譯工作，解經×戰區的日籍俘虜，十九是經過記者審問。記得首兩次受審的，總是身負重傷的日俘，無論你嚴訊婉問，好歹做個相應不理，

最後被你逼苦了，它便睜目咬唇，硬硬地一句：「我日本軍人是『這』本字進出『崩』的上聲，正像發射時的鍋砲，敵寇這種軍國主義的麻醉教育，使人不期而生可嗟可惜的情緒來。」

一到二十九年，被審的日俘，情形大變，只要記者開口：「你日本商人嗎？」它便惶恐拜服，連聲「是是……是是……手前（商人自稱）人民同志是」直訴國內經濟恐慌啊，軍閥壓迫強征來華作戰啊，又是給養不足啊，嗚嗚叨叨的說個不迭。最妙的二十八年秋一次，我陪劉建緒將軍審問一名北支派遣軍駐徐州憲兵大尉叫「吾妻慶二」的，自稱拜讀過 蔣委員長兩次告日本民衆書，它願意代表日本一部份民衆向我們求和；同時又寫下一篇文章，託我在東南日報發表。

記者這次在大後方訪問俘虜營，與幾個俘虜談熟了，據它們告訴營中有若干名因華軍喊口號而繳械受俘的。另有一名被華軍包圍着，初時不肯繳械，後來華軍丟去一張傳單，它看完之後，就服貼地繳械了。

不久以前的鄂西大捷，給我們打死的日兵衣袋裏面，不少藏有我們的宣傳單。再就該時被俘的軍曹三谷說：它那一隊人都看見我們的宣傳單，且相當的同情，大家都把單子藏起來。另一名日俘野中也說：它們看見過傳單而且看見了好幾種，弟兄們在背後私談都對這一戰事產生疑問與厭倦之感。

敵軍閥高橋久之輔前在「改造」上發表過一篇文章，叫做「狂奔着的中國宣傳」，內容有一段述稱日本軍人非我們所能夠廣續宣傳得動的。但我們僅有上面的事實，就可肯定了它的鬼話；並只有證明，日本軍閥是怕我們宣傳，日本士兵是歡迎我們宣傳的。日人鹿地亘所領導的日本人民反戰工作隊，前一時期到×地前線，夜間齊在壕溝裏用擴大器宣傳時，對面敵壕裏報以擲過來

了若干罐頭食品。又某次深入×××經散了二次傳單後，第二次日兵官兵都拿起來看，到了第二次日本官長就不許士兵看，要士兵把它燒掉，士兵却偷偷地把它存起來。湘北二線，我們在靠近日軍的地方，貼下不少的日漢文對照的優待日兵俘虜的佈告，日本軍官看見了，每次都要把它刮去。敵軍閫如果不怕我們宣傳，那它們又何必這樣恐慌？又何必必要嚴厲禁止日本國內與陷區民衆收聽我國與盟國的廣播？

再從我們各戰場之捷，所獲得的日士兵日記家書，和日士兵在華生活行動的偵察報告來看，更充分地反映出厭戰思歸不平不滿和怕死絕望的情緒。

現在侵華戰事，只是沒有使他們眼睜睜的看到連續的慘敗，他們後方的困難也還沒到各部份一齊崩潰的境地，所以我們已往的宣傳，還只起着相當的作用，今後我們要更努力的繼續執行，由於量的增加，發生質的變化，使敵人的前後方遭遇更多更大的困難與挫折，叫敵人的政治經濟陰謀先軍事而失敗，那我們反攻戰一開始，馬上就叫敵人走入了粉碎瓦解之途。

#### 四·宣傳品的內容形式和數量

對敵宣傳品應當考慮到內容形式和數量這三個問題。內容：

(一)應當站在反侵略戰與國族自衛的立場。像過去有某些地方寫着「殺盡倭奴」「踏平三島」這一類的標語，不但沒有生作用，並且會發生反作用；即或不然，也是笑話。試問我們有什麼方法踏平三島？再說，我國抗戰只是出於自衛，同盟國家的作戰目的，也只在消滅納粹政權，建立世界永久的和平，並沒有想去侵略日本，對於一般日本人民，更沒有何等深仇大恨，非要把他們全部殺盡不可。這種標語，這樣寫法，完全不能表白我與

盟國比肩作戰的目的；是應該堂堂皇皇站在我國自衛的立場，與同盟國家為幫助歐亞兩洲被納粹侵略政權，桎梏束縛下的民衆奪取自由解放的立場，來作正理與道義的宣傳。

(二)應當揭穿日本軍閥對日本士兵的欺騙。比如日本軍閥對其士兵說「中國已無力抗戰」，我們應當拿事實說明我們的實力正在逐步的增長中，又勸說「大東亞共榮圈」，我們應當辯釋這些問題只是日軍閥拿來作侵略戰爭的口實，同日本人民是風馬牛不相及。日本軍閥財閥們完全是為着私慾，侵略中國，對於日本民衆只有加重榨取，並無絲毫利益；他們不惜犧牲國家，來達成一己的野心，弄得舉世為敵，這種窮兵黷武的結果，大和民族會即隨意德國家相繼的倒下去，日本的民衆，應當覺悟起來，反對軍閥們的自殺政策。

(三)應當攻破日本的軍國主義的教育。就是要把國家同民族的關係說清楚，國民並不是為國家而生；相反地，國家却是為國民所有，沒有國民便沒有國家，強迫國民去作對外侵略的犧牲，說是謀軍閥的「利益」，完全是顛倒與荒謬的講法。我們並可以事實告訴他們，所謂「軍閥的利益」，是如何地招來了相反的結果。

(四)應當鼓起日本人民對民主的要求。我們要把日本社會的缺點缺陷盡量地暴露，使生活惡化的日本人民對它們戰時社會的不平不滿，盡量地鼓動起來，我們促使他們知道民主的要求，這事關係日本人民的切身幸福；如果日本社會不能改造成民主社會，則日本民間的苦痛，依然不能的解除。

(五)宣傳的內容，應當站在日本人民的立場說話，就是我們要替日本人民設身處地着想，替日本人民打算，提示日本人民應當走的路線，也才容易達到我們宣傳的目的，我們的宣傳才會

發生很大的力量。

(六)經常宣傳之外，應當注意各種事實，而作鼓動的宣傳。比如我們調查到敵方槍殺了兩個被我們擊毀汽車受傷逃走，而後逃回他自己部隊的傷兵，便把我們優待日本傷兵的情形，做成有力的宣傳對照。太平洋戰場敵寇每次敗績，我們便要把據事實來宣傳，每年四月的倭國櫻花節，我們應當乘機發出鼓動性的文字，激增它們的邪思。不過，鼓動的宣傳多半具有時間性，假如在後方印發，便失去時效。能夠抓緊這些具體事實與時間性的，只有游擊區縣府才辦得到。

(七)文字要流暢通俗，要寫成很好的日文，用漢字要註上假名。敵軍士兵文化水準，一般都有小學程度，但最近有教育程度極低弱的，所以宣傳品上費解的漢字要少用。寫得不像日文，更是要不得。

其次就宣傳品的形式來說，他可以有種種的不同，短的標語傳單，以至於長的文告，或是詩歌圖畫故事戲劇等，都是宣傳品的一般形式。第一形容要多，才可以由新的形式來引起敵人的注意。宣傳品不宜呆板固定，限於一種形式，而是要時時變更形式。第二長的文告，固然可以含有豐富的内容，但不是一下子可看得完，而且敵軍官長防備甚嚴，對於長的宣傳品，也要弄得很小才好。宣傳品如果短小精悍，有一個中心内容，使敵人容易在短時間中看完，這便是最好的宣傳品。宣傳標語，文字雖短，那些不能一目瞭然的，也不合宜。

再從宣傳品的數量說，當然以多為貴，同時種類也要多。同一問題，應該做出種種的宣傳品，給它種種的說法。假如只有一種兩種，而且老是那麼一套說法，沒有變化，那便成了老生常談，失其作用。我們要經常有各種各樣的宣傳品，而且儘量的普遍

的深入的散到敵軍方面去，久而久之，它就會發生很大的作用，到了某一時期，就會發生由量變質的變化了。所以游擊區縣府應當時常教育民衆，使他們愛惜宣傳品，養成一張傳單等於一顆子彈的觀念，那末宣傳品類，就能在敵區普遍的散發出去了。

## 五、對陷區民衆宣傳

對陷區民衆宣傳工作，是游擊區縣府對敵宣傳的「重要之環」，這工作也可說是對敵宣傳之母。若干平時對敵偽軍散發的宣傳品，大半是從前線民衆滲至陷區，再由民衆轉入我們的「對手」，產生一種傳導作用。

民衆之口便是「活的宣傳」。我們要首對敵軍宣傳，使敵兵腦海中發生了疑慮；同時對民衆作另一角度的宣傳，使敵兵再在民衆之口得到了引證、補充、和解釋的機會，那我們的宣傳效果馬上便達成了。

祇要對陷區民衆的宣傳，（便是對敵軍偽軍的宣傳品也好）在民衆心理上，發生了信仰，那這一點宣傳的萌芽，就能孕產成千百萬人無比的宣傳力；這種活的力量，較敵偽軍自己看到我們一般性的宣傳品直覺發生的作用，不知要大到多少倍。所謂「異口同聲」「衆口鑠金」，產生了陷區民衆的「耳語運動」的後果，第一使敵軍官無法致敵兵都變成雙子；第二這一運動，決不能像「搜查中國兵」或「繳毀危險物」似的得以換戶查搜；它愈壓迫則結果愈得其反。

記者所知：除了偽組織中少數喪心病狂的大小漢奸才會遵從敵寇的命令而外，至於敵軍士兵，多數還是接近我陷區民衆，並能聽受陷區民衆的告訴與暗示。駐紮較久的敵軍士兵，一部份便會和我民衆結成要好的朋友，在杭州望江門還有敵軍一曹長拜我

陷區民衆爲寄父的事實。最近敵軍在若干地區，調防頻繁，甚至有一月一調的。其一半原因也未始不是怕士兵和我民衆太親近的緣故。江南淪陷區，今流傳像下述的故事極多，不知所自來，但輾轉述於民衆之口，而爲敵軍士兵所取信。

江浙皖各地，都有祈夢風氣。某淪陷城（述者卽冠以就地縣名）某日兵，因有難言的苦悶，隨我民衆至某寺祈夢。該夜夢見神示以四「京」字，大異，便長詢長老，長老當以偈言解之曰：「打到北京，打到南京，打不到西京，回不到東京」。該日兵不久卽在營自殺。

這類故事，無疑爲我陷區工作人員所故放，以十傳百，以百傳千，正像無數的導火線，燃進了快要爆發的每個敵僞兵的心底。對陷區民衆宣傳，只要運用得適當，除了對敵軍的效果以外，可能叫陷區青年大部來歸，僞組織解體，僞軍隊投誠，敵在陷區所經營的企業破產，敵寇無法再能控制物資，僞中儲券全部變成廢紙……。

對民衆所用的宣傳技術，並不像對敵軍宣傳的那樣困難，可是它需要普遍而經常的宣傳。記者認爲最好是游擊區縣府自辦簡報一種，消息來源係每日抄收中央廣播電台的新聞播音，作爲經常一般性的宣傳品；再選擇後方報紙一種，用最迅速方法，送到前線。因爲敵區民衆無日不在渴望知道我後方的真實消息，他們不會把我方的報紙當作宣傳品來看。以上兩種，假使我們感到深入陷區大批散發爲難，可在敵軍力控制圈的周圍，用滲入宣傳方法，來經常散發，並像城內民衆常來近處貿易的村市上，尤應切實地做到。某鎮有「趕市」或是有什麼熱鬧的集會，更是我們作各形式的口頭宣傳的良好場合。祇要縣政府肯用心，經常的，普遍的，突擊的，變化的，文字與口頭宣傳同時設計，分頭並進，

沒有不費力少而見效宏的。

## 六．對僞軍的宣傳

僞軍是指日本軍以外的其他部隊，卽朝鮮、台灣、東北軍，以至其他的僞「和平軍」「綏靖隊」等雜色部隊。

敵軍因感兵力不足，不能不用僞軍來做他們的爪牙，這是它的毒辣的地方，同時，也是他本身不可救藥的一個毒瘤。試問朝鮮給日本吞併，至今才三十三年，朝鮮人對日本的仇恨還是很深。而且這三十三年中日本人對朝鮮人民的種種虐待，使一般鮮人更痛心切齒，因此朝鮮人的獨立運動至今不斷。二二八在上海朝鮮革命黨還炸死白川大將，現在朝鮮人能替敵軍開拚命嗎？

至於台灣軍、東北軍、和各地被壓迫的同胞，編成的各種僞軍，本來都是中國人，更不用說，是不會槍口朝內的。據記者調查，敵軍中還沒有台籍士兵，敵閩就是把他們征發出來，也只是當通譯、當勤務、當兵伕等等，而沒有給他們武器。朝鮮軍的數量並不大，在一九三七年春末，才實行朝鮮志願兵制度，強迫着一部份朝鮮人來當兵，當然，鮮兵本身是動搖的，敵閩對鮮兵也是不放心的。東北軍（包括蒙古軍）有相當數目，但是一般的日本軍閥對於他們的待遇都很惡劣，大部份士兵除了抽了丁時五家連保不在戰場倒戈的一種箝制之外，自沒有存心願意作日軍的走狗的。至於各地方民衆，近數月來，更是受敵人壓迫，而大量地組織起各色各種的僞軍，可是內中除了極少數的漢奸頭目之外，民衆十九也是不願意的。我們看到各戰場僞軍如火如荼的反正事實，便足說明了這點。

敵閩自然也不敢相信這些僞軍，常把他們拆散，編在日本

軍隊裏面，平時不給槍械，到了火線上，才把武器發給他們，押上前線去當砲灰。所以我們並不怕偽軍多，偽軍越多，兵力就越弱。但我們要是忽略了對偽軍的宣傳爭取，那末偽軍縱不會替敵軍賣力，却會有更多的同胞被敵閹拉去當砲灰，結果倒使敵人達成如下四個目的：（1）以華制華；（2）敵軍可以調赴太平洋戰場；（3）敵軍多有訓練養息的機會；（4）抽彙次要戰區的敵軍，再發動一次大規模的攻勢。

我們對偽軍宣傳，應當注重於啓發，並提高他們的民族意識；同時使他知道同盟國家的聯合大反攻已在目前，敵寇的敗亡為期不遠，朝鮮革命軍將在盟軍協助下，光復故土，這時候再替日本鬼當砲灰，死後還要落一個奸偽的臭名。此外，像日偽軍待遇不平等的事實，與我對敵軍陷區民衆的宣傳品，也可部份利用對偽軍宣傳。並須時常利用各地偽軍殺敵反正與我方收容優待的情形，作成普遍深入的鼓動宣傳工作。

給偽軍看的宣傳品要簡單通俗，朝鮮軍雖然可以通日語，但還是使用鮮文為宜，對蒙軍能用蒙文的宣傳品更非常重要。同時因為日寇中，常常夾帶雜偽軍，所以宣傳品，最好用兩面印，一面日文，一面漢文，庶幾不論那一面，都可以發生作用。

## 七．宣傳的防禦戰

我們會向敵人作進攻的宣傳，敵人便會向我們作進攻的宣傳。如果忽略了宣傳的防禦戰，那我們還沒有達到瓦解敵人的程度以前，自己的基礎先給他破壞了，便要吃極大的虧，所以宣傳的進攻戰中，萬不可不注意宣傳的防禦戰。

從事實來看，敵寇對我們民衆的宣傳，早用了極大的力量，他蓋要用飛機散傳單。傳單的種類也很多，最初是用「皇軍」的

名義散發，其後便使用汪記偽組織與什麼民衆大會的名義。傳單印刷美觀，內容更是惡毒；一面欺騙，誘惑我們民衆，一面挑撥離間我們民衆對政府和軍隊的關係。

日寇的宣傳，利不利害呢？可以說，如果我們沒有宣傳防禦戰，只是讓它獨自宣傳，那麼一些沒有知識的民衆，是會上它的當的。可是我政府早給它揭破和解釋的宣傳，把它的欺騙挑撥等等一一指斥，使它結果完全沒有作用。要如它再向後方民衆宣傳「陷區秩序太平」，那游擊區縣府是最清楚沒有的，就拿陷區的秩序和米價，老老實實的向後方揭發。敵軍過去和現在在我國各種暴行，是我民衆所最切齒痛恨，而不會忘懷的，這種「揭發」，就是使民衆再認識，叫敵寇的宣傳收獲其反效果。再比如他在陷區宣傳只要沒有游擊隊民衆就可以安甯，我們就反宣傳說，民衆之不安甯，正是因為時間未至，明年逐出敵寇，民衆才可以重過太平日子，這樣的安甯，才是真正的安甯。如果現在沒有游擊隊，日本鬼子隨時隨地三五成羣，來對民衆奸淫燒殺，那才真正的不安甯的。

我們要對敵宣傳，同時注意到敵人的反宣傳而施以防禦，總要使他一切宣傳，歸於無效，或獲得反效果。這樣我們的宣傳戰，才可以取得勝利。

## 八．對敵宣傳的困難及其克服

對敵宣傳有沒有困難呢？是有的。第一因為敵人是日本人，對他的宣傳，需要用日本的語言文字，如果日文宣傳品做得不好，不能同日本人所做的文字一樣；即或能做到一樣，文章字句缺乏鼓動性，也不容易生效。假如游擊區縣府缺乏是項人才，可聯合鄰近兩個以上的縣府，到後方請一位精通日語的人來担任其事

。在後方精通日語的人，並不少；以兩個以上縣府，合力聘請一位專材，在經濟上也並不會感到困難。

其次敵軍中常常雜有僑軍，有的不懂日文，有的連中文也不懂，因此宣傳品的文字，還不能限於中日文；還需要鮮文、蒙古文，這種人才在大後方最有的，游擊區縣府可聯合在後方面約幾位，經常請他撰寫一區一類的宣傳文字。

第三宣傳品的散發，也不能隨便，必須事前調查清楚，對方是那一種兵，再散發適宜的宣傳品，才不至於落空。

最後的困難，存在於敵軍過去對士兵軍國主義的教育和欺騙，因此，養成了寇兵的頑強性。因此，我們的宣傳不能急切見功。前一時期一些性急的人，看見宣傳沒有指顧間收效，很容易對於對敵宣傳發生懈怠的心理，這是需要克服的。要知道敵軍發動世界性的侵略戰爭以來，其本身已暴露出不可救藥的若干弱點，其中一部份成因，未始不是我們前期宣傳所得的效果。尤其我們今日的對敵宣傳，是配合軍事總反攻的最後的宣傳決戰，只許成功不許失敗。我們要以忍耐堅持的心理和「只問耕耘」的手法，去執行這一期的對敵宣傳戰，等到我們的軍事總反攻開始，便會揭曉這宣傳決戰的分數的。

## 九．對敵宣傳方法

游擊區縣府執行對敵宣傳工作，比較軍隊所執行的實在要方便得多。第一，縣政府可動員民衆，使他們自動自發地宣傳，變成廣大的羣衆運動。因為打回老家去的工作，人人樂意去做，縣府很容易把他們組織起來，加以訓練的。（有許多，根本不需訓練，只要政府有潛移默化的工夫）第二軍隊情形沒有地方熟，同樣的宣傳，軍隊也沒有像民衆所做的收效大。軍隊的流動性很大

，也不能經常的對一地做宣傳工作。

可是縣政府對敵宣傳工作，除了直接執行之外，有許多事情是要配合軍隊來共同努力的，正像宣傳戰，有一部份是要和軍事攻勢同時展開的理由一樣。下面便是縣府單獨宣傳或配合軍隊對敵軍進行宣傳的具體方法：

### 甲．宣傳品的散發

（一）分發給民衆，滲入敵區，使敵軍看見或聽到內容。（二）預料敵軍會通過的地方，街上或路上散發或張貼。（三）丟在給我們打壞的汽車、卡車、火車等等上面。（四）散在被我們破壞的橋樑、鐵路、公路上面。（五）打陣地戰時與轉進的時候，散在戰壕裏面。（六）游擊戰達成任務後，塞在敵軍陣亡的屍首身上，不能俘走敵軍傷兵，把宣傳品送給他。（七）利用河流把宣傳品裝入竹筒裏面漂送下去，或寫在木板上面流下去。（八）利用風力傳送。如在高處順風放風箏，或用輕氣球，點孔明燈，放火花等等。（九）較近的地方，利用舊時弓箭射過去；或乘夜陰到敵營附近包着石頭投過去。（十）把宣傳品貼在鄉村的牆上，叫民衆撕去送給敵人。（十一）用郵政寄送。如知道某處敵軍番號或其士兵姓名，可將宣傳品，用偽組織名義寄去。（十二）夾在商人的貨物中，向敵城賣出。（十三）裝成路人遺失的東西，讓敵人檢去。（十四）簡明的宣傳文字，可印在陋區通用的偽券上面，叫它大量地在陋區流通。（十五）有飛機宣傳砲的時候，用飛機宣傳砲去散。

### 乙．寫標語的方法

（一）標語要寫得大，寫得高，使敵軍在遠處全體都能看見，而一時又無法將它燬滅最妙。因此高大的高牆上，壁立的巖石上，大樹的樹幹上（剝皮）最為合宜。大約二尺四方的字，在目力好的，半里遠可以看見，若寫到四尺四方，則差不多可看到一里

遠。(二)在預料到敵軍可以宿營的地方，如有祠堂、廟宇、或大家民房，可以在廊壁上、地板上，寫小的標語。(三)鄉村的出入口，為敵軍來去所必經，亦為寫標語的好地方；此等地方的祠堂廟宇的牆壁，必須利用之。(四)用竹片木板寫上標語，插在敵寇必經的路旁田中，都有効力。(五)對敵偽軍的標語，務必避開寫在民房上面；但已被敵人燒毀的民房，其斷牆，可儘量利用。(六)字要寫得清楚，筆劃要分明，不可潦草。(七)所用顏料，帶黑白二色為要。黑牆上寫白字，白牆上寫黑字。(八)集合民衆宣傳，說明標語的作用。必須叫民衆不要怕敵人因此放火。敵人放火與否，絕不因該處有無標語，而在敵人有所打算在該處駐軍；如不駐軍，即無標語，它也會燒，即有標語，也不會燒。像上年敵寇流竄贛北，崇宜公路和崇仁黃縣城，許多貼有「殲滅敵寇」等抗戰春聯的人家，它也不燒。許多沒貼的，倒被它燒掉了。

關於張貼傳單標語或圖畫等，必須貼得堅牢，不可只糊數點以致易於剝落。其地點須尋官長不易到，而士兵能到的偏僻所在，如小巷牆上、廁所、或廂房壁上等。

### 十、結論

希特勒在「我的奮鬥」中稱，人們明不相信他的宣傳，每把他

的話，用折扣的看法，如十成僅置信二三成。可是他以後專用了十足虛偽的宣傳，人們也取信一二成，他這樣日積月累的說下去，宣傳的目的，終於達成了。

現在，盟國所發的戰鬥公報是十足不扣的老實話。甚至擊沉了敵人的主力艦，因為證據不充分，還說擊沉的是重巡洋艦。以這樣的宣傳方法來打擊敵人的純虛偽說法，結果，軸心的宣傳，再也不能在盟國人民之間起絲毫作用了；而盟國對軸心的宣傳，也確實獲得了空前有效的成功。所以宣傳最重要的事情，還是要言行一致。宣傳品等於支票，支票如果不能兌現，便成為空頭支票，不但不發生支票的作用，而且還要使開支票的人失掉信用。比如我們宣傳優待俘虜，我們必須要真正這樣做，那末我們的俘虜政策，才能夠貫徹，也才能夠由着我們的宣傳品，產生實際的效力。

對於敵人反宣傳的解釋和揭破，一方面，固然要靠我們自己宣傳的技術，同時也要看我們的實際如何。這就是說，我們要在實際上做到使敵無懈可擊的地步。

本文偏重於對敵軍宣傳，凡與此引起的問題，或游擊區縣府力量所不及者，皆略而不論。

卅二年冬於中央社



# 專 載

## 統一文書管理法——通則篇

寄安陳國琛

全國各行政機關，及一般業務分科組織機關（以下簡稱各機關）之文書管理，均以 行政院秘書處，為其最高決策及指揮監督機關。

**說明** 各行政機關之直附屬機關，及其他公營事業或自治事業機關之分科辦事者，均一律包括在「一般業務分科組織機關」範圍之內。

以往各機關之文書管理，在理論上則甲說乙駁，迄無定評。在技術上多立異鳴高，各自為政。勢非有最高決策及威權督導機關，決難收辦法統一，與整齊步武之效。

### 一

各機關之文件收發及檔案管理，均採「集中制」。其集中主管之單位，依左列標準定之：

(一) 各行政機關之原置秘書處者，得專設文書科，科長直受秘書長之指揮監督。其他同等科室，得各置文書兼理員

一人至二人，均直屬文書科長之指揮監督。  
(二) 一般業務分科組織機關之原置秘書室者，得專設收發室及管卷室。其他同等科室，得各置文書兼理員一人，均直屬秘書主任之指揮監督。

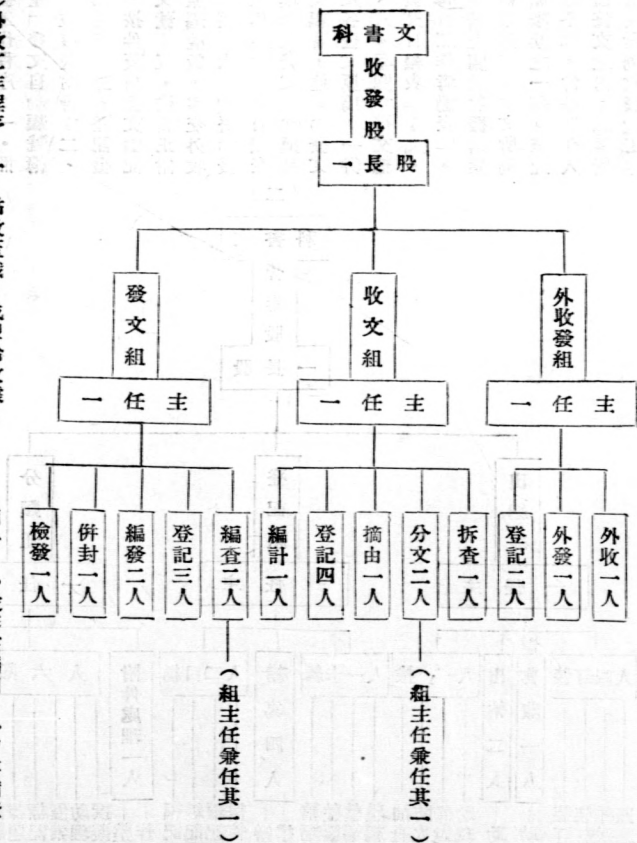
(三) 原無秘書組織機關，得專設文書管理員或文書幹事，及收發兼管卷各一人；並以文書管理員或文書幹事為主管員。

**說明** 明定主管文書之單位，即所以確定其集中管理之權責。否則權限不清，斯責任易於推卸，事非專主，在管理上亦最易發生執行權責之困難。

### 二

各秘書處所屬之文書科，應採「分工合作制」，各秘書室所屬之收發室及管卷室，應採「集體管理制」；並得酌採「郵箱租用法」，以便收發文件處理。至其科室組織之範圍及員額，得依左列之標準定之。

(一)



說明

(一) 外收工作程序：一·點收蓋戳，或掣給收據；二·附收款項時：經手人並蓋私章；三·每登記十五件，即送收文組；但速件及密件，則提前送達。

(二) 外發工作程序：一·分類彙集併封，郵件過磅貼票；二·填寫「差送憑單」及「送郵清單」；三·飭送或付郵，並取回收據；四·填寫外收發「每日工作概況表」；每填

兩份，一送審核機關，一留存備查。

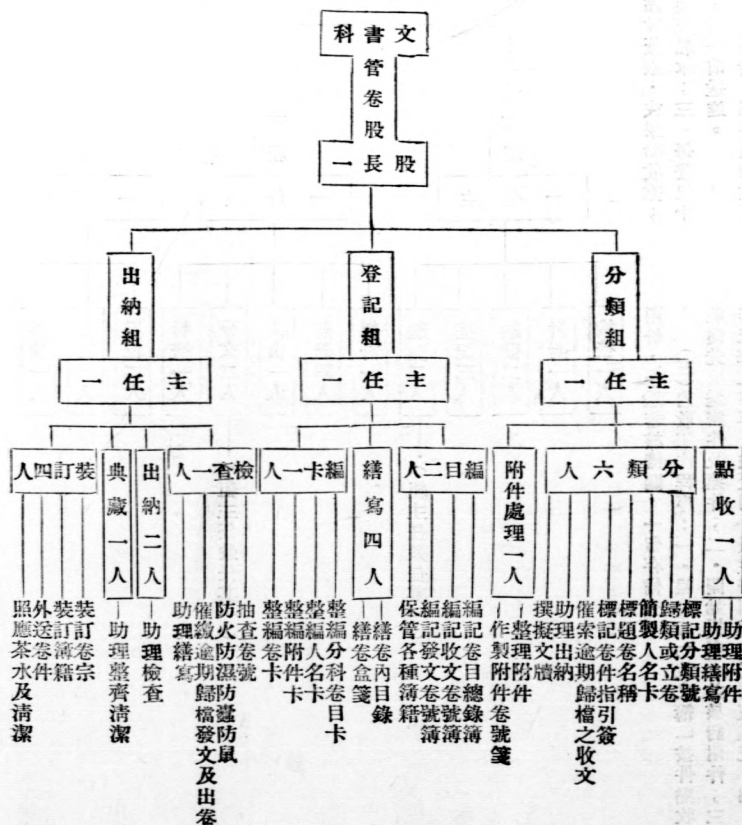
(三) 內收工作程序：一·照外收「收文簿」按件點收，並儘先抽送密件及速件；二·開始拆封，並核對附件；三·審查來文內容，並蓋用分發主管司廳處局科室戳記；四·按件蓋用文時間戳，並編號分配登記用紙；五·函件摘由，並登記來文案由；六·每一小時，即將已登記文件，分送各

該主管司應處局秘書室；七·彙齊「收文總號簿」，並作製「收文日報表」；八·呈閱「收文總號簿」及「收文日報表」，並將本日「收文歸檔簿」移交管卷股；九·查填「收文每日工作考勤表」。

(四)內發工作程序：一·照司應處局科室「發文自動編號簿」按件點收，並核對附件；二·編號分配登記用紙；三·登記發文案由；四·按件蓋用發文戳記，並填記發文號；五·檢齊正附件，並核對原編號數，移交外收發，但留下原稿；六·彙齊「發文總號簿」並作製「發文日報表」；七·複填「收發文卷號通知單」之收發文編號，連同「發文歸檔簿」，及各發文原稿，一併移交管卷股；八·呈閱「發文總號簿」及「發文日報表」；九·查填「發文每日工作考勤表」。

(五)在技術上關於收發檔案連鎖之表單數量頗多，本文所列，僅為其連鎖辦法之一部。至此項表單格式之全部，當分別介入以下各該章節條文之內，以便對照查考。再前表所列收發股工作

(二)



員額，係由著者得之實際經驗。比較以往歧雜管理之人數，約減少至二分之一強。

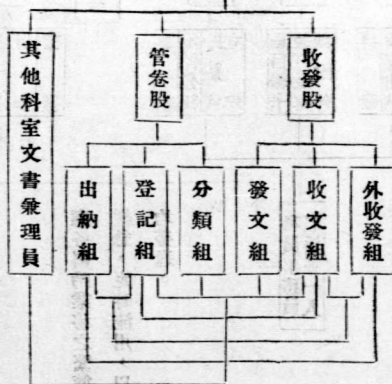
(附) 收發檔案簡明連鎖機構圖



**說明**

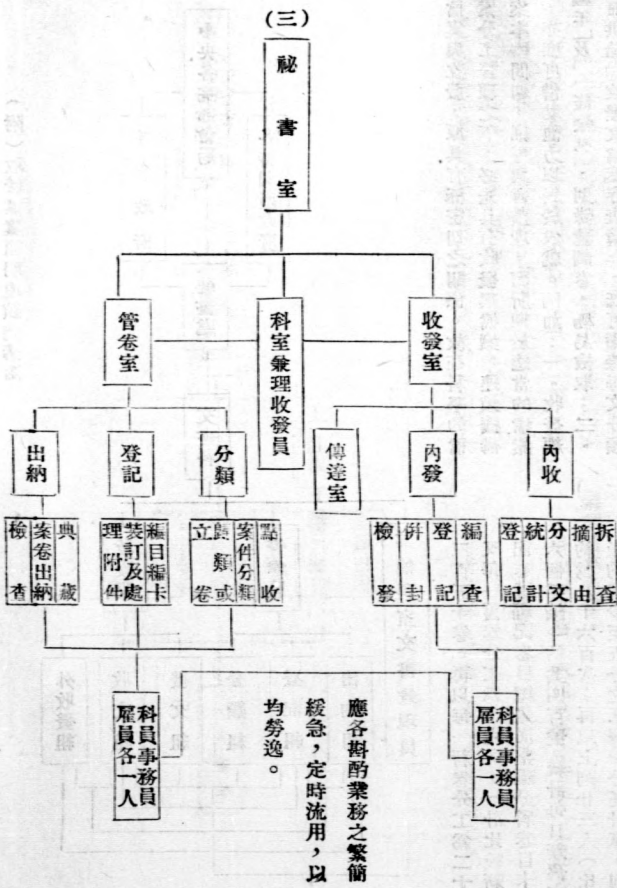
檔案與收發，原具有極密切之關係。故在科學的檔案分工管理之下，必先具有收發與檔案的連鎖機構，而後檔案本體問題，庶可與言整理。而所期於適當的檔案分工組織，亦庶可借助他力以底於成就。例如：一·收發編號採用「編年」及「一條鞭制」，則錄號調卷，極易檢取；二·收發股按日供給「收發文檔案存查簿」，既可備錄每文分類歸檔之卷號，亦可隨時察知其每一收文辦理之曾否延壓；三·管卷股以收發股逐日供給各種收發文簿為依據，則延不歸檔之收發文件，均可隨時逕向主管科室直接催取，不虞遺失；四·可減少管卷股對於每一文號之摘錄案由的重複手續。

就各省政府之集中檔案管理的一般統計數字言之，則管卷股平均每日處理新收文件，約為五百號。藏卷出納，約為



三百五十卷。再以每一新卷分工為二十二次，約共一百號；又每一舊卷分工為十六次，（計比較新卷減少標題卷名稱標記卷號編記卷目總錄簿整編分科卷目卡整編卷卡籍卷盒箋等六個手續）約共四百號。統計每日新舊文卷分工之必經手續，約為八千六百次；再以上列廿三人（比較以往分散管理之人數約減少至五分之三弱）分任計算，則平均每人日須工作三百七十四次弱。於此而欲均衡勞逸，誠為難事！故必就各組人員工作之難易，各須指定其每日的正副工作。次即審定其實質：以點收文件為開始，以典藏成卷為終了；以分類，檢查，出納，為快性；以繕寫，登記，裝訂，為慢性。然後再就形式分配分類組為二十九人，登記組為二十八人，出納組為十八人；但實際分工合作者仍為二十三人。內計科員六

辦事員八，練習員三，巡員二，工友四。故著者特名此項實驗成功辦法，為「正副組台法」！謂其分組合作，明示正副責任及工作數字，俾在相互控制以及自力更生之下，得以勞逸均等，且得免於工作積壓之弊。故吾人嘗謂管理檔案之精義，當以分類無誤，及案情聯貫，為第一要訣；以期限歸檔，化為零整，為第二要訣；以內無積壓，外無延壓，並嚴禁



口頭調卷，為第三要訣。誠克本此精義，澈底做到，雖日調千卷，無不應手而得。如僅事空洞理論，不謀實踐，則豈徒檔案本體問題，永難解決，即有關行政的部份效率問題，亦終無解決之一日。故申公。諷漢武也，曰：「為政不在多言，願力行何如耳！」昔願國人三復思之！

**說明** 省行政督察專員公署及縣市政府，或戰時疏散辦公之司廳處局機關，其每日收發文件與文卷歸檔之數量。根據著者近八年來，實地考察與多面採訪之所得，約等於各該直系上級部會，或各直屬省政府，十分之一強；但亦有不足十分之一者。故在工作技術上，僅須作一簡要之配備；但在工作時間上，則斷非各置三人，並須各就業務之繁簡緩急，予以定時（即在某種工作之一定時間）流用不可。然目前最大多數之縣市政府，實僅用收發及管卷各一人，簡陋敷衍，紊亂不堪！誠欲決心整理縣市政府文書，在勢亦斷非澈底改革管理技術與配合其適當之員額不可。至一般組織狹小之機關如鄉鎮公所……等，文書之接觸有限。應用之

各機關文書，均須在集中管理之原則下，恪守左列三條件，藉增行政效率。

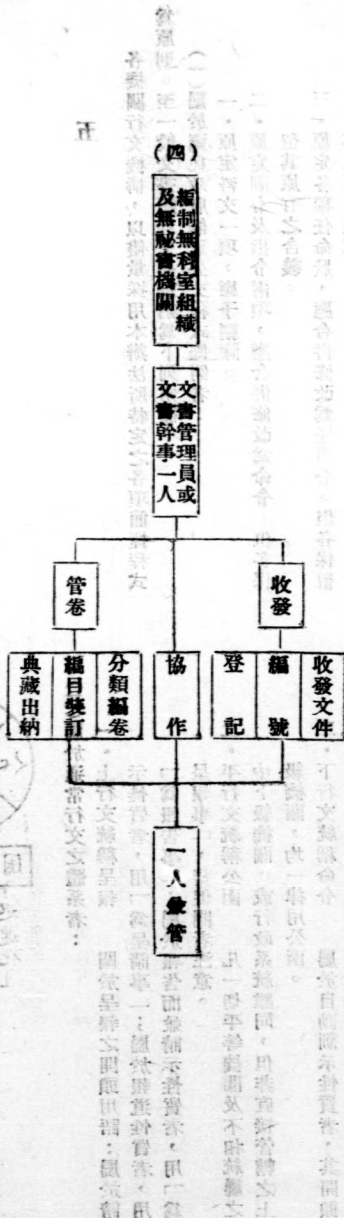
（一）儘量排除以往機構方面之：冗雜、矛盾、散漫、推諉、敷衍等繁亂情形！務求手續經濟化，單純化，合理化。

（二）儘量排除以往處理方面之：精神、人力、物力、人才、時間等無謂浪費！務求實質簡單化，明確化，迅速化。

（三）儘量排除以往理稿辭句之：陳腔濫調，模稜兩可，無過無失等圓滑術語！務求表意責任化，肯定化，表格化。

技術自簡，配置二人，蓋亦理之所許。

四



(一) 編制無利室組織及無秘書機關

(二) 編制無利室組織及無秘書機關

(三) 編制無利室組織及無秘書機關

(四) 編制無利室組織及無秘書機關

一、編制無利室組織及無秘書機關

二、編制無利室組織及無秘書機關

三、編制無利室組織及無秘書機關

四、編制無利室組織及無秘書機關

一、編制無利室組織及無秘書機關

二、編制無利室組織及無秘書機關

三、編制無利室組織及無秘書機關

四、編制無利室組織及無秘書機關

一、編制無利室組織及無秘書機關

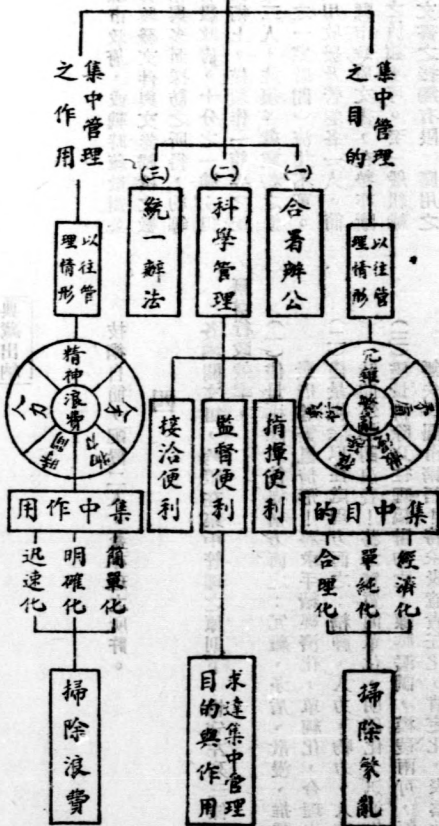
二、編制無利室組織及無秘書機關

三、編制無利室組織及無秘書機關

四、編制無利室組織及無秘書機關

圖解

文書集中管理之動向



五

各機關行文機構，以儘量採用本辦法所特定之各項簡捷程式為原則。至一般文書類別，得歸納為下列兩種：

(一) 屬於國民政府修正公文程式條例者：

- 一、原定咨文一項，應予刪除。
- 二、原定訓令及指令兩項，應合併修改為命令。但各保留其原有之含義。
- 三、原定各種任命狀，應合併修改為任用令。但各保留其原有之程式。

- 四、原定呈文一項，應修改為呈報。

(二) 屬於通常行文之體系者：

- 一、上行文統稱呈報 關於呈報之開頭用語：屬於請示性質者，用「為呈請事」；屬於報道性質者，用「為報告事」；屬於報告而兼請示性質者，用「為呈報事」，藉促閱者注意。
- 二、平行文統稱公函 凡一切平等機關及不相統屬之中下級機關，或行政系統雖同，但非直接管轄之上級機關，均一律用公函。
- 三、下行文統稱命令 屬於自動訓示性質者，其開頭語用「為命知事」；屬於被動性質者，其開頭語用「為令知事」；據（照錄來文冠首字及其發文號）呈

「掃除浪費」

「掃除繁亂」

「求達集中管理之目的與作用」

一件悉……以示區別。

四、上列各項文書之其他原定程式，均予保留。

**說明**

「咨文」與「公函」，僅為一名辭之差別。求之實際，則用咨固可，用函亦未嘗不可。且目前中央各平級機關之相互間，及中央各部與省級機關之相互間，每多採用公函往復，所謂咨文云者，早已名存實亡，無足輕重。

軍事機關尚「嚴」，故凡一切訓示，多以命令行之。其他指示事項，為求處理之迅速有效，則僅以報告聯單之批回行之。行政機關尚「混」，無論訓令指令，在執行上，十九均不澈底，於是連篇累牘之文書，亦遂成為私人混日混年混飯之工具，國利民福，則非所問也！故著者擬將訓令指令，合併修改為「命令」，本含有取法軍事從嚴之意。倘今後一般行政機關，均能切實做到令不妄行，令出唯行，甚至「違令者斬」！則庶幾「紙片政治」，終有改換頭面之一日。

「任用審查」，在現人事制度中，原佔極重要之地位

各級官吏，倘經銓敘機關審查合格而後，即分別由國民政府或其現服務機關，逕用「任用令」，不特名辭連貫，手續簡便，即比之任命狀之原有稱謂，亦可減少一些歷史的封建作風。公函一項，在公文程式條例中，本明白規定為「不相隸屬之機關公文往復時用之」。但地方各軍事較高機關及縣市黨務機關，對於縣市政府或其直附屬機關，亦竟有公然行令者，此怪事也！嚴格論之，此等毫無政治常識之令文，應予原封發還，以資有效糾正；並為公文政治予以有力之指擊。

**六**

各機關及其直附屬機關之職掌，須各詳訂「辦事細則」，最

嚴格清劃事權。俾免業務書面處理時，或於來文分科後，發生權限積極爭議或消極爭議，致礙本案進行效率。

**說明**

每一行政機關之組織，必各有其若干主管不同之事項，每一主管事項，亦必各有其若干不同之職掌。推職掌以論主管事項，倘權責不清，則文書之處理問題，不特彼此推諉，浪費時間。即簽呈，簽查，簽復等冗雜的行政程序，以及原案初歸甲辦，次復分由乙辦，或乙處僅憑片面理由，誤翻甲處原案……等矛盾現象，亦斷然無可避免。更推主管事項以論行政組織，倘駢枝歧雜，則了無意義的「等因奉此」，「等由准此」，「等情據此」之照例承轉，亦自為行政效率之最大障礙。故欲澈底消除行文之蕪雜手續，自須清劃其主管事項，使其職掌趨於單一，尤以單純合理之行政組織，而為強化政令速率的先決條件。

**七**

來文僅須簡短聲復者，應充分利用「來文簡便答復表」。其簡復之標準如次：

- (一) 上級機關令文，有飭將奉到日期其復，或上級機關對於下級機關原呈，准許：備案，備查，備核者。
- (二) 下級機關奉到令文，僅表示遵辦，或平行函件，僅表示收到飭辦，而無擬議事項者。
- (三) 以附件為主要之令文，如：稅單、鈐記、關防、證件、冊據、法令、及各種證書圖表……等，收文機關僅聲復收到，存辦，或轉發者。

(四) 尋常案件，有具復必要，(有附件者注意附件欄內必須填註其名稱及數量)而事實簡單者，……



(五)其他類似上列各項案件，均可利用本表。但含有請示性質之復文，不得以本表代替。

說明 上列各簡復事項，承辦員應逕就來文正面擬辦欄內，註明「簡答」；如呈悉、函悉、遵辦、照辦、准予備查、俟查明函復。原件已轉發、贈件收到敬謝、稅單已收

到或某號至某號之稅單已遵令轉發……之類，呈判發繕。不得另紙辦稿！致失簡便本旨。

附 格式 須知 本表尺度，適用普通毛邊紙十二開之一，印藍色。

(機關名稱)來文簡便答復表 (發文編號)

中華民國 年 月 日	附記	到文日期	簡由	機關	原發文	別文	原文編號
		年 月 日					
(職別) (填表機關主官) (或主管官姓名) 章蓋							
日							

本表為著者主管福建省政府文書改革及人事改革時所創製，收效甚宏，並曾呈經行政院備案。原名「簡便答復表」，茲將「簡便」二字改為「來文」，呈復改為「答復」。則不特上中下各級機關，任何簡復文件，均可錯綜活用；即比之院令僅給「

簡單收據」，而必使原發文機關仍須調閱原案之弊，亦可完全避免。本表繕發時，原領有「印信」機關，須蓋用其印信於表格頂線之下正中；無則免蓋。

八  
原令所屬下級機關舉辦事項，如因逾期未復，例須：催辦、催繳、催復、催報、催發、催查者，應一律改用印版「催辦令」。僅依固定格式，填註原令：發文日期、文號、案由，及所令知機關名稱或人名，蓋用印信發出。不得仍採訓令方式，冗敘全文。

八

說明

本項行文程式，亦為福建省政府所創製。應用極廣，處理甚便，而所節省之人力物力與時間亦最大。續經著者介紹於廣東省政府，均認為簡捷了當，裨益行政效率不少。

附 須知

本表尺度，與「來文簡便答復表」同；但印紅色。

(機關名稱) 催辦令 (發文編號)

中華民國

年 月 日

本表所含內容，與福建省政府原製格式，比較充實合理；即與廣東省政府仿製之格式，亦較為進步。本表係由各該機關長官提示催辦，或逕由主管科室自動催辦。因有原案可據，在實施填表催辦時，僅須附同原案，逕送監印室驗明蓋印發出，毋庸再經擬稿核判手續，故處理極便。

原 案 事 由

原發文號

受令 機關 核批

令 (受令機關名稱或受令人)

查本案飭辦日久，迄未據實呈報，殊屬玩忽。合行令催，並限令到日具復，毋再稽延，干咎！此令。二

內，從速辦理

(催辦機關長官簽章)

注 意 此令距前令發出已

日

九

凡呈繳、函發、或令發各種表單圖冊證書刊物等案件。應充分填用「文件三聯單」替代正式行文。

說明

一般上中下各級機關之相互間，如寄發各種附件重於正文之件，如表單圖(包括關防鈐記圖記)冊證

書刊物……等，凡無另須行文之特殊必要者，均可於發交時，逕由主管科室填具本單送達。則雙方處理手續及查考手續，均覺簡易之至。惟收入之件，如尚有必須收文機關詳細審核其來件內容之必要者，當由主管科室於審核無誤後，方可填發回單完案。但既經簽發回單之件，則毋庸另填「來文簡便答復表」，以免手續重複。

(稱名關機文發)

**單聯三件文**

茲將

(收文機關名稱) 留根備查

(填發機關主官職銜姓名)  
填發員(職銜姓名)

簽章

件填單送達

中華民國 年 月 日

(發文編號)

號 第 發 文 聯 根 留

(稱名關機文發)

**單聯三件文**

茲送達

(核)並(懇)簽發回單存證(謹呈)  
(收) (請)

(收文機關名稱)

(填發機關主官職銜姓名)  
填發員(職銜姓名)

簽章

件請

中華民國 年 月 日

(發文編號)

號 第 文 收 聯 交 存

(稱名關機文發)

**單聯三件文**

茲收到

經查核無誤特簽發回單存證(謹呈)  
(原發件機關名稱)

(收件機關主官職銜姓名)  
回單填發員(職銜姓名)

簽章

件

中華民國 年 月 日

(發文編號)

號 第 文 收 聯 查 繳

**附 格式**

須知 本項聯單尺度，適用普通毛邊十二開紙；並將三聯等分橫排付印。色黑。注意事項：(一)單內記明括弧處，除發文機關名稱各須固定排印外，其他均應預留空白，以備臨時填註，或預刻戳記替代亦可。(二)第一二兩聯之騎縫編號，由寄件機關之收發機關填註，並加蓋各該寄件機關印信；其第三二兩聯之騎縫編號，則由收件機關之收發機關填註，並加蓋各該收件機關印信。(三)第二聯於第三聯發出後，由收件機關之收發機關，逕送各該機關之管卷機關，歸檔保管；至寄件機關於第三聯回轉時，則由其收發機關逕送原主辦科室之填發員粘附原留存第一聯之後，備查。(四)此項聯單，每本以裝訂五十頁為度，一俟每頁回單彙齊，即隨交各該機關之管卷機關，彙總歸檔保管。(五)第三聯(繳查聯)與第一聯(留根聯)之收發文編號，均由寄件機關之收發機關於發出或收入時，分別編列；

其第二聯(交存聯)之收文編號，則由收件機關之收發機關於收入時編列；並各須就「收發文總號簿」各該編號之備註欄內，註入「聯單」二字，以便查考。

十

凡非同組織系統，或雖系統相同，但非檔案集中管理機關之照例轉請核辦文件，應一律改用「例轉公文移付表」，藉節變

方辦稿手續，及其處理之時間。

說明

通常多數例行案件，每因隸屬及主管關係，其直接收文機關，恆將整個原案，辦文移送其主管機關，而自身僅立於照例承轉之地位。周納濡滯，絕無理由可言。故在此同類文件之畸形處理狀態下，凡非同組織系統，或雖系統相同，但非檔案集中管理機關，對照例轉請核辦之件，應一律改用本表附移原案，以免手續周折，遺誤事機。

(機關名稱)例轉公文移付表

(發文編號)  
中華民國 年 月 日

(信印用蓋關機請移) (信印用蓋關機復移)

來	機關名稱		事由	文到時間	備註	抽存件數	移送件數	核	辦	法辦定決案本
	名稱	別文								
				中華民國 年 月 日				此致	中華民國 年 月 日	此復
								(核復機關名稱)	(移送機關名稱)	(移送機關名稱)
								(主管官職銜姓名)	(主管官職銜姓名)	(主管官職銜姓名)

中華民國 年 月 日  
中華民國 年 月 日  
中華民國 年 月 日

**附 須格式**

本表尺度，適用普通毛邊紙六開之一。印紅色。注意事項：(一)移送機關，如對來文加附意見時，應用列舉法註入「移請核辦」欄內，否則僅須註入：請核辦見復等五字。(二)核復機關，亦僅將扼要語句或結論，錄入「本案決定辦法」欄內，並仍將原表發還原移送機關，無庸另行辦稿。但須就原案文面備註欄內註入：已表復某機關查照等字樣備查。(三)凡例行轉出之文件，承辦員務另錄「摘由單」。並須就其擬辦欄內，註明：例轉某機關主辦等

字樣，即隨手附填本表呈判備轉。一俟本表發出，即將摘由單附同抽存之件，一併歸檔存查。(四)凡某種自行主辦之件，但所來文，有例須轉知其關係機關之必要者，則填表附單，併同發出。一俟本表核復，即併案歸檔存查，至原附摘由單則歸其關係機關存檔備查。(五)凡同一檔案管理機關，如收入前項同等來件時，自應採用直接「會稿」辦法辦理，對於本表則概不適用。

(稱名關機)

摘 由 單					來文者	別文	號文	件附
考備	示批	辦擬	由事					
收 文 第					號			

**附 須格式**

本單尺度，適用普通毛邊紙十二開之一。印紅色。再本單原應編列第二章統一收發文處理辦法文內，為便利閱者參考起見，特提前附錄於此。

，應恪遵 行政院令，採用簽呈辦法辦理；並各須儘力擴充電訊設備，以求政令傳達之普遍，與其處理之迅速。

**說明**

凡同一城市的同一直系機關之關係案件：自須儘量利用口頭接洽，以赴事功。至事實上萬難避免之文書往復，亦僅須上採簽呈，餘採通知形式，用求簡便。即所簽請事項，亦僅可視作檔案存查之用，仍應事前口頭請示許

各機關如與其直系上級機關，設在同一城市內者，凡所請示

可，以免往返駁復，來回簽呈，致坐令時間之浪費，而終於減少政令的時間效率。

便利公務口頭接洽之工具，當以充實電訊設備為主。竊嘗論之，時至今日，一般交通便利之城市，與一般層級較高之機關，大都各有電話電台之裝備。其城市之較大者，並間有設置無線電話及傳真電報等，以為傳達政情之工具。獨惜此等工具，對於各下級政府，既未普遍利用，因而各級政府間之

公務表意，仍不得不乞靈於文書之周轉往復，以安冀其政令之有效推行。故吾人甚願政府機關，應了於現代電訊工具之重要，必須以最大努力，儘量擴大各級政令的電訊網！如是「朝令夕至」，或「情感交流」之結果，不特直接足以減少文書處理之繁瑣，即實際上凡非官僚官調所能解決之政令，至此亦儘可利用口頭商洽，或口頭告誡，以濟其窮。

時	間	編	號	電	達	機	關	事	由	直	接	發	電	人	對	方	發	電	編	號	指	定	辦	理	時	間	或	員	名	備	註

(機關名稱)電話發電簿

時	間	編	號	來	電	機	關	事	由	直	接	收	電	人	對	方	發	電	編	號	承	辦	員	備	註

(機關名稱)電話收電簿

附 須知

本簿尺度，適用普通毛邊紙十二開之一。每頁印一函，每函共編五號，每葉齊五百號即即裝

三線訂一本。屬於電話發電簿者，印綠色格，皮面綴紙，屬於電話收電簿者，印紅色格，皮面綴紙，屬於

以備查詢。當。更應注意。原。一。未。未。未。

注意事項：(一)電話替代行文之範圍：凡裝備電話機關之相互間，在強化政令效率，或便利政令處理之條件下，無論為手令，為訓令，或指示辦法；與請示辦法，諮詢辦法等。均當儘量利用電話接洽，以求簡便。但有必須書面備案者，仍應事後補具正式手續，或由直接主管官與承辦員合併簽註案情並簽蓋名章，存卷備考。(二)收發公務電話之要點：一、無論為發電人或收電人，均須各就電話簿自動記錄，由各該科室文書兼理員負責保管；二、每次發電或收電完畢時，雙方須各自報明其記錄之編號，用備對於同一事件連續通電之簡便查考，或彙總對照查考；三、凡通電事項之屬於秘密性質者，仍須採用「密譯報字法」，以免宣洩，並各於事由欄內，註一「密」字備考；四、業經裝訂成本之電簿，均應責由科室文書管理員逕交各該機關之管卷機關，存檔保管。

十二

一切告密文件，或間接查詢案件，除將告密人姓名住址，裁

花 印	示 批	辦 擬	由 事	附 件	考 備
					具 呈 人 ( 姓 名 )
中 華 民 國					職 業
					住 址
					年 月 日
					歲 數
					省 縣

剪註由密存外。餘均應各就原案書面，批交關係機關，(用文件三聯單填發)限期查閱申辦備復，或申復備轉。(逾限用催辦令)以能直捷了當，處理迅速為原則。

說明

一切告密文件，原為一面之辭，未可據為定論。故收受機關，應逕就原案書面，批交關係機關查復或申辦。此法首創者，為國民政府軍事委員會。然吾人甚願擴大此法效用，以遍及不相統屬之下級機關，或其他平行的甲乙機關之一切間接查詢案件，均由此收受機關，各就來案擬辦欄內，標請各該主管機關查復備轉，則亦確為簡捷理稿手續之一良法，故吾人嘗名此法為：「原案發交法」。但收受此項來文機關於原案發交時，必須填用「文件三聯單」，俾符簡便行文之旨。至一切告密文件，以屬於人民訴狀者為最多，而民呈之用紙，除關於訴願部份，業經政府規定式樣外，其餘因無固定格式，致一般來呈用紙，任意摺拾，輻礙卷宗裝訂處理。茲特訂定其樣式如左，以期澈底統一。





策；(六)每案之進度如何？既不使原案承辦人之自身查考。即在主管長官方面，亦因萬緒千頭，更無從考核其每一案件之具體情形。故欲解決上述各種困難，則要案始末登記簿，

(機關名稱)要案始末登記簿

實為排除理障礙的有效工具，殆亦留心行政效率者之必須注意者也。茲將此項登記簿式，及登記方法，特舉例如左：

例一：(四) 某縣調查局

案名稱：籌建倉庫積穀備荒

救濟綱		倉儲目		節	
卷號		137		29.2	
保管年限(年)		各縣政府			
來文編號	88594	79605			
時間	年 月 日	29年10月10日	29年10月17日	年 月 日	
來文者		財政部	內政部		
文別		公函	公函		
來文大要		復核辦部核辦(某某項)復經與財政部	辦法請查照商定(某某項)復經與財政部		
附件					
文別	公函	批	訓令		
辦法大要	前轉倉各某難存復時奉飭積廠積固各縣情形候內政各縣行政院令	復時奉飭積廠積固各縣情形候內政各縣行政院令	仰照辦理具財兩部商定(某某項)辦法		
發送機關	內政部	財政部	各縣政府		
擬稿月日	29年9月11日	29年11月5日	29年10月10日	年 月 日	
發文編號	216972	354561	274653		
附件					

主辦科室股組名稱

記錄者：第 頁

上案既係通飭遵辦具復之件，為查考轄境整個積穀備荒情形起見，應於訓令發出之後，即以令知機關為單位，預附

本項空白紙若干張，夾成一本，並將各縣劃定一永久序列。凡每一單位之復文，仍由原訓令機關，另再指示各項辦法，

均一一按照上例記載。如是某縣已復，某縣未復，或某縣辦理之結果情形如何？均能在最短之時間於最短篇幅內，必能

(機關名稱)要案始末登記簿

案名稱：查辦某縣某乙抽收百貨捐

獲得一簡明之答案。

自治稅綱  
減免及糾紛目  
其他節  
其 區 某 縣  
卷 號 227.9  
29.13  
保管年限(年)

來文編號	0085	0047	0124	
時 間	29年1月6日	29年1月8日	29年2月28日	年 月 日
來 文 者	行 政 院	教 育 部	某 區 專 署	
文 別	令	公函	呈	
	仰查辦 義抽收百貨捐 某乙假借某縣某 某甲訴某縣某	情據 據某甲呈同前	自抽收屬實 經派員查復該 捐未奉准撥	
附 件				
文 別		訓令	指令	呈 公函
		併派員澈查具覆 案令行專署	某處分 乙予以某種 勒限撤銷並將	辦理經過情形 分別聲復本案
發送機關		某 區 專 署	同 左	行 院 教 部 政 育
擬稿月日	年 月 日	29年2月10日	29年3月10日	29年3月10日
發文編號		14688	28556	28557
附 件				

(主辦科室股組名稱)

記錄者：

事由上案來文機關雖有不同，但案情則一；且係併案行查，故必須合登一紙。

**附 須知**  
格式：本簿尺度，適用加厚毛邊紙六開之一。印藍色。  
每紙印兩面，每面除標印科目欄外，餘可

等分四直格至五直格。因係列記本案大要，而非摘錄簡略事由，故須特別加寬，俾切實用。再本簿係採「活頁添插法」，無論案情如何複雜，或單位如何繁多，但期案無漏記，則利便查考，誠有不可思議之妙。注意事項：(一)每案應就來文或去文之先後，順序記載。屬於來文事件者，一律記入「來文大要」欄，屬於發文事件者，一律記入「辦法大要」欄。至僅有來文，在尚無任何動作之前，如得有同案的另一來件者，須另行平排記載，其前項「辦法大要」欄，即可作為空白，餘類推；(二)案經歸檔後，必須錄取管卷機關所編之卷號，以便調閱原卷；(三)經辦原案人員請假或他就時，須將各原案記錄之全部，移交繼任人員，方許離職。

十四

各機關職員，對於一切公務文件，除特許公布者外，應嚴守秘密！並應特別注意祇登公報，不另行文之飭辦或飭知文件。

說明

語有之：「機事不密則害成」。又曰：「凡民可與樂成而不可與慮始」。故自政府之立場言之，無論處理任何公務，每當計劃發動之初，要以機警迅速，福民利國為主旨，冀得避免環境阻力，完成使命。否則一事之理，議論風生，障礙既多，推行自感不易。良以民情好惡，本各不同，軍事外交，動輒影響全局。此又國際烟幕中之間諜，所以秘密活動，亦即公務人員固須具有：忠實、服從、與保守秘密之三義務也。

政府公報，原為政府宣達政令方法之一種，應與普通行文發生效力。然吾人每感覺普通文件直接行文之缺點甚多，切望政府儘量擴大公報效能，以補救其既往之缺點。如是不

但對於行中集中管理，各實相律，即多顯及文發透問題，亦實可相期化零為整。時時所付與收受機關以大量的政令參考資料，雖於以往同案之複問複答文件，縱不能根本剷除，但至少亦可望其次第減少，以底於前論單純合理之域。獨是以往政府公報之地位，在每一公務人員之心目中，輒視為一極普通的尋常刊物恆少過問；即僅求一略有次序之編存方法，則雖全國任何行政機關，亦斷無此特殊事實。其原因：(一)尋常任何文件，均照例封發，至僅登公報，不再行文之案件，則實居絕對少數。故任何辦稿人員之公文處理，例以檔案為依據，既無檢閱公報之必要，亦自無接觸公報之機會。(二)一切公報材料，恆就發文原稿，重複排印，充其所極，亦僅可視為機關刊物的例行辦法。至既經行文，何以又登公報？既登公報，又何以另須行文？所謂無理浪費，合理動作，既均無人注意。即其有無價值？有何作用？亦自根本無人提起。(三)以往公報編輯內容，頗多勉強篇幅，遠離宣傳政令作用。謂其無關重要，則重要案件儘多。謂為要案特輯，則所遺漏要案，又復不少！「陶難瓦犬」形式空存，似是而非，更何從引人注意。(四)公報既為一般公務人員所忽視，而負編輯公報及管理公報之責者，亦愈敷衍了事，漫不經心。馴至偶一檢閱，非卷號殘缺不全，即原案根本未錄，查考不便，價值愈低，失望既多，輕視愈甚。故欲擴大公報效能，當先提高公報作用。欲提高公報作用，當先振奮公報權威。欲振奮公報權威，必先充實其內容，而給與閱者以「查考上之絕對便利」。此則著者所欲利用政府公報以求集中「複性行文」之微意也。爰於本章特預為提示，至公報究須如何改良？當另於本辦法第六章中詳論列之。

十五

各機關之文書技術管理，在統一教材之條件下，採「互調複訓制」。其訓練之綱要如左：

- (一) 統一收發文處理辦法。
- (二) 統一文稿處理辦法。
- (三) 統一檔案處理辦法。
- (四) 統一各省區縣市政府文卷歸檔分類表。
- (五) 統一政府公報改良準則。
- (六) 統一替代文書用具及文書用紙管理。
- (七) 統一文書考核方法。
- (八) 統一鄉鎮文書處理辦法。

說明

政府懲於以往文書管理紛亂之失，近十年來，即已倡為集中管理。顧議論雜陳，莫衷一是。重經驗者若無科學的理論根據，重理論者又抹煞實際的辦事經驗；且多偏重檔案整理，而於理稿及收發之如何改善？復多所漏略。即所持整理檔案論據，亦恆綴襲圖書管理法，生吞活剝，不切實用。要之文書集中管理旨趣，當合併：收發、理稿、檔案、及改良政府公報，劃一文書用紙與考核方法等，同時改進而未可偏廢。願於統一技術教材及訓練方式，則尤為改

進文書管理辦法的先決條件。蓋學理雖有精粗，技術實無疆界，但期「醫藥對症」，則能起死回生於甲者，亦必能起死回生於乙，此教材之所以必須慎重選擇，亦即統一文書技術教材之所必須注意者也。否則甲是乙非，甲繁乙簡，視聽且亂，遑論其他。故最有效之技術訓練方法：(一)首由行政院秘書處會同中訓團確定一文書管理之完善教材，同時訓全國各高級行政機關之秘書主任與文書科長，以求理論一致，技術一致；並旁及全國各大學之文書管理教材，亦必絕對一致。(二)省訓團以曾經中訓團調訓之文書科長，聘為文書管理主任教官，而以各專署及縣市政府秘書主任與省級各直附屬機關之科室文書兼理員等，而為其調訓之對象。(三)區訓班或縣訓所，以曾經省訓團調訓之專署或縣市政府秘書主任，聘為文書管理主任教官，而以專署及縣市政府之收發員及管卷員，或其他組織較小機關之文書管理員與文書幹事等，而為其訓練之對象。(四)在定期全國普遍調訓而後，即開始各上級機關與其直附屬機關之各級文書管理人員互調複訓，而以檢驗技術及獎懲技術，為其複訓之目的。(五)無論團班二中所調訓或互調複訓，均以統一辦法及熟練技術，為其施訓之核心主旨。...

言

縣政在甯岡

言以誠

甯岡素為江西難治之縣，地處偏僻，交通阻塞，文化蓋為低落，民風尤為兇頑，圍攻縣府，搶殺縣長，早年時有所聞。自前歲胡縣長文祥接任以來，勵精圖治，氣象一新。胡縣長律已則處事以公，待人以誠，用財以節，自奉以廉，且做到用人公開，經濟公開，事業公開的境地；為政則首重管衛，次及教養。經時兩載，治績著著。茲就觀聞所及，縷述一二。或亦為他山之玉，可資攻錯乎？

(甲)關於管者：一、調整鄉鎮幹部，健全鄉鎮機構，因而過去政令不出縣城十里之象一變而能上通下達，指揮裕如。且縣鄉間已能切實聯絡，精誠合作。二、戶籍行政制度業已確定，全縣戶口亦已調查竣事；三、胡縣長曾親往各保主持保民大會，並經常派員督導，現更將國民月會與保民大會合併舉行，由縣府頒發統一記錄簿，以資劃一，政府與人民遂能打成一片，消除若干不必要之隔閡；四、保甲組織，已予以嚴密整頓，不僅剷持縣府之事已無法發生，即奸宄匪盜藏身亦感不易；五、甯岡賭風素熾，如陸村、華岑兩墟、當逢川、茶陵、臨縣、甯岡四縣交界之地，該兩墟皆有賭墟之稱，十數年來賭風之熾，未曾稍殺，近則由胡縣長利用保民大會及聯環保結辦法，一舉而廓清之。又甯岡盛行賭標(即花會)之風，每至冬季，幾每一婦孺無日不談夢論標，今冬則全縣無一標場，亦無一人談標矣；五、鴉片久為厲禁之毒，早已絕跡。

(乙)關於衛者：一、兩年來繳獲匪槍一百七十餘枝，格斃

匪徒四十餘名，招撫匪衆一百五六十名，現縣境可謂無一散槍，無一土匪，去年歲寒臘殘之時，亦無一搶案發生；二、甯岡向無自衛武力，過去幾支破槍，幾個警痞，常為一般匪徒，所鄙視，警士荷槍下鄉常為匪攔擊，結果槍去人亡之事，屢見不鮮。民國二十六年一年之中，即有暴民圍攻縣府達兩次之多，當時縣長穆國琛竟受重傷殞命，自衛武力之單薄，與夫人民之刁蠻，可以想見。胡縣長蒞任以後，首即整理自衛武力，強化警衛組織，並建立鄉鎮警衛網，政府威信得以立，人民安全得以保；三、二十六年上半年丁縣長國屏任內之「三三事變」與穆國琛任內之「二九事變」，皆係暴民圍攻縣府槍殺縣長之重大案件，懸案未決，除前案禍首因匪部自相火併，無形解決外，後案則因情形複雜，雖經前專員劉稽鶴先生親往查辦，結果亦僅殺却二三次要禍首，重要匪頭則仍逍遙法外，並常常敢搗縣府，敢拔槍投自斃。繆胡縣長探查年餘，某也領隊，某也與政警勾結開門，某也開槍擊傷縣長，均一一查實，乃利用各種機會，將是等匪徒次第格斃，一網打盡，並說明政府懲兇除禍之政策，決不因縣長更迭而有所改異，自此以後，社會視聽為之一新，地方正氣為之一振，一般民衆亦稍知政府有威有德，不敢稍作狂悖行為矣。

(丙)關於教者：一、公產公款業經清查，並全部撥作教育經費；二、教師待遇大部提高，鄉鎮中心學校以上教職員除依縣級公務員辦法，發給公米津貼外，每人每月另給津貼谷一石，該縣教師待遇已為縣工作人員中待遇之最優者；三、保國民學校辦

力求充實其經費，改善其設備，慎選其師資，增高其學額，現已連每保一校，每校籌足二十四石學谷及二十六石費用谷之目的；四。掃官工作亦已積極發動；五。學校造產成績頗佳，如該縣縣中種油菜二十餘畝，菜圃開闢達十餘畝，菜蔬足夠師生之自給；六。甯岡原盛行「採茶戲」，以劇情淫邪有妨風化，縣府嚴令禁止，現已絕跡；七。縣城新建圖書館，民衆教育館各一所，中山台一座，公共體育場一處。

(丁)關於養者：一。甯岡人民性素惰怠，秋收之後，向不冬耕。去年冬天縣府禁止放牧，強迫冬耕，全縣農地冬耕者達百分之六十以上，已種油菜及其他秋播作物者又佔冬耕農地百分之三十以上。此種普遍冬耕及種植油菜之事實爲甯岡近年所罕見，農業院曾派陳專員查實報請核獎；二。鄉鎮造產雖無大成，但已完成鄉塘、鄉農場、鄉林場，保亦大半設有魚塘及農林場，惟仍待多加督導；三。該縣新立種豬場，畜有中約克夏純種豬一對，本地母猪十頭，據聞年內將加畜泰姆斯純種豬一對，預計於三年內將全縣種豬全部改良，期使每戶畜雜種豬一頭，得多獲猪肉一百五十至二百斤。(雜種豬可長三百至四百斤)，而土猪只能達到一百五十斤。農業院陳專員曾爲筆者言及，江西各縣設種豬場者，僅清江與甯岡兩縣，惟清江尙未養豬，是甯岡可謂開風氣之先矣；四。設有模範農場，推行改良稻種，曾呈准貸放南特號稻種二十石，俟春耕時即可示範耕作並謀推廣；五。去冬油菜推廣據農業院陳專員初步估計，全縣收穫當達二百萬元以上，爲該縣過去所罕見者；六。新建縣倉一所可容積谷一萬二千石，僅費四十萬元；七。修建橋樑塘陂，亦頗爲認真。去年度，計修大小橋一百八十四座，修土坡六十一處，開井二〇口，挖塘十五方；八。甯岡向以產茶油著稱，自經匪亂，茶油樹燒燬極多，產量大

減，經縣府鄉鎮倡導增植，一年中增植達十五萬餘株，並開已大量育苗，以備來春播植；九。鄉鎮合作社大多成立，縣社亦積極籌設中；十。前歲大水沖毀之道路經已全部修復，正與修全縣鄉道網。

委辦事項：如征兵，去年度已達九成二；(過去最高額未過四成)征糧已達八成八，一縣一機亦提早完成。總之，甯岡年來治績之最著者爲匪患清除，閭閻安堵，正氣樹立，生產增加。換言之，即甯岡已由特殊的紛擾局而進入正常安靜局面矣。

據筆者觀察胡縣長治甯之所以能獲如是成果者，全得力於下列數點：一。深知以言教不如以身教之政治原理，故常自奉極嚴，取得人民信仰；二。能扶植正氣，運用地方正直人士，化阻力爲助力，行政得以順利進行，三。能待人以公以誠，不偏不倚，故人事得以融洽；四。常與民衆接近，上令得以下達，下情得以上知；五。能體貼幹部，愛護幹部，親愛精誠，於以收上下協進之效；六。財政公開，立信於民，故公正士紳咸樂予協助。

雖然如此，甯岡究係先天不足，人事複雜之區，困難自難辭免。胡縣長尙向筆者語及縣政困難數端，或爲今日縣政推行之癥結所在，願述之以供研究縣政者之注意：

一。縣級財政艱絀，員工薪津常稽延數月不能發放，各項事業爲待款故時興時廢，如該縣城前大橋經時一年，縣倉經時兩年；中間屢屢廢，最後始告完成；又如三十二年國庫補助費亦稽壓半年，不易撥到分文，而年度行政計劃以外之事項，層峯想到一件令辦一件，財政無法按照預算支出，無錢既不足以言事業，遂使縣長無日不爲錢所苦惱。

二。幹部待遇過低(三十二年度除薪俸外，月給米四斗，津貼五十元，三十三年度一月上半月給米五斗津貼一百元餘仍舊)

不易養廉，稍縱即貪，防不勝防，幹部既日爲衣食柴米是謀，工作精神無法振作，縣政工作人員真肯努力者，首唯縣長本身，此乃由於縣長亦有升遷希望，故能具有事業心，次則唯縣長之親信幹部，彼等認真做事，並非爲國服務，只以縣長平日待之有禮，不努力以報，不免心覺漸慚，其他則日惟盡行點卯，敷衍塞責，苟憤而更換，不免遞補無人，物色無路，換來換去，一代不如一代，即一手培育選拔而出之幹部，羽毛一豐，旋爲待遇較豐之省級機關或中央機關所吸收。其影響最大者，尤莫如一縣之內，田糧處、司法處之待遇，則與中央公務員之待遇相等，即其工役收入已高出縣府科員，相形見拙，幹部思遷之心，因而更甚。苟長此以往，縣政前途將不堪聞問矣。

三、縣政爲抗建之基本之工作，國家無論要兵、要錢、要糧

## 讀「縣政在甯岡」後感言

甯岡現任縣長胡君，爲一年富力強之幹才，三十年考取縣長時，余已識其能，及其赴甯岡任，頗以地瘠民貧，文化落後，盜匪充斥爲苦，有求去之念。吉安某縣長經驗豐富，亦以胡君初任縣長，即派往萬山重壘向稱難治之甯岡，引以爲憂，深感不當。余曾略實意見，力說胡君應以青年勇氣，於難治之縣力求有治，於無爲之地力求有爲，人之所棄者我先取之，人之所不爲者我竟爲之，能爲其難即能爲其易，能爲其小即能爲其大，此青年鍛鍊自己之良機，凡革命事業必經此過程，方能有大成。余今讀君「縣政在甯岡」一文，頗多感觸，願一述之：

一、縣政之良窳，繫於縣長之人選，得其人則政風一變，百

、莫不惟縣長是問，爲縣長者，在國家則視爲萬能，在民衆則視爲萬惡，（指不明大義者而言）顧全國家，則民怨沸騰，顧惜民情，則國法不許，爲求兩全，用心良苦，而縣長此種苦心，又每爲土劣所不諒，一經開罪，則印花一元，郵票一元，捏詞誣控，造謠搗亂，無所不用其極。甯岡雖政績優良，而二三土劣或因阻礙新政，曾遭懲處，或因無理干求，未遂所願，積憤在心，無以報復，遂弄其故技，私造名章、舖保、對縣長迭加控告，其中有謂縣長禍國殃民達二十一罪者。此種播弄是非之現象，幾於無縣無之，一班豪劣視控告縣長爲職業，阻礙縣政爲兒戲，久任縣政工作者，固可視此爲家常便飯，漠然置之，然而人情詭怪如此，豈不使有爲青年，望基層工作而生畏戒之心乎？凡此尤望上級政府特予注意者也。

卅三·一·十六·於甯岡旅次

博 厂

廢俱舉，雖蠻陌之邦，亦易臻於治境。

二、天下無不可治之縣，亦無不可爲之事，端在主持其事者，有無決心，用否腦智，願否開誠，能否守法耳。胡君之在甯岡與李宗祺君之在鳳凰，皆實例也。

三、我國無論何地之老百姓，無不可相與爲善，斷無自甘墮落流爲盜賊之理，只須治縣政者，能處置公平，並予以生活之出路，自可受政府之領導，從事建設之工作，共圖政務之推進也。

四、地方財政非無辦法，在取之於民時，是否公平，是否會理，而用之於民時，是否得當，是否有益耳。以地方之錢辦地方之事，吾民固不會反對，即對於兵、糧、工、三役之貢獻，亦所

樂從，祇看辦理者是否「大公無我」而已。

五、地方政治之最大危機在「人去政息」，故有「循環政治」之觀。胡君今後之工作，應為組織人民，發動人民，以其自己之意志與力量，計劃並推進自治與建設事業。使胡縣長去後，不問來者為何人，甯岡縣政只能前進，不能後退，亦不會「循環」，此政治須「生根」之說也。

六、胡縣長在甯岡，其份內應為之事，已作其大半矣，然而

## 巴西(BRAZIL)——南美洲的大戰友

水世理

### 自由與正義的又一勝利

巴西究竟到何處去？直到一九四一年的冬天，這個國家的動向，還在許多人的揣測中。那時，英國會要求巴西給英國航運以例外的優遇，她很吝嗇的拒絕了；美國會要求巴西扣留在她港灣中的軸心船隻，她也拒絕執行。但到一九四二年四月，她終於變了，她與軸心絕了交，同年八月，又對軸心宣戰。反軸心陣營裏增加了一支強大的友軍——四千五百萬自由的戰士。

巴西本是軸心在南美洲活動的根據地，國內有德國僑民所生的子女二百萬以上，德義對巴西經濟、政治、文化的侵略也根深蒂固，巴西有德文報紙，德國學校，德國醫院，許多巴西人民還以德語為方言，德國第五縱隊也在巴西秘密的活動着。因此，在一九三八年以前，世界各國均認巴西附和軸心的可能性為最大。巴西今日的轉型，正是一個例證，說明了正義與自由的必然勝利。

言者所見之困難與胡君所應付之問題，則非層峯代其作主不可，而況此非一縣之事，尤須獲得上級政府之協助，其因環境所定解決之辦法，均當為其聲援，減其責任，鼓其勇氣，此即所謂領導作用。吾人研究地方政治，應對此種縣政成就，予以宣揚，並對此種縣長予以嘉勉，其目的在贊美我政府多得優良之縣長，多獲縣政之進步耳。

### 中巴友好條約之簽訂

我外交部為廢除巴西在華特權，以增進兩國固有之睦誼，於前年（一九四二）五月間就與巴西商談，另訂友好條約，以代替一八八一年十月三日所訂之中巴和好通商條約。去年八月二十日，中巴友好條約在巴京里約熱內盧簽字，經互換批准書後一月生效。該約要點如次：

- (一) 兩國重申和平與友好之願望。
- (二) 兩國之外交及領事官員在彼此境內互享國際法所承認之待遇。
- (三) 兩國人民及其財產應受所在國之管轄。
- (四) 兩國人民在彼此境內關於旅行、居住、經商得互享對方給予第三國人民相同之權利。關於法律手續、司法事件之處理及各項租稅之徵收，兩國政府互允盡力給予對方人民以同於本國人之待遇。



(五)兩國同意於最近將來進行談判，締結文化協定及通商航海條約。

## 巴西的成長

巴西於一五〇〇年為葡萄牙人所發現，是南美洲第一個被白人發現地方。發現後便被葡萄牙所統治，成為葡萄牙冒險者的安樂土。一八一五年巴西被宣佈為「王國」，仍統於葡萄牙皇帝。一八二二年彼得羅一世宣佈巴西獨立，一八八九年彼得羅二世被革命黨所推翻，至是巴西帝制終了，改稱巴西聯邦共和國。

自是以後，在一個相當開明的憲法下，巴西一步一步的向成熟的資本主義政治典型推進着。上次世界大戰時，巴西守了三年中立，直到一九一七年十月才被迫對德宣戰。

## 巴西的地和人

巴西是南美洲最大的國家，在全世界也列第五。土地面積八，五二五，〇〇〇平方公里，大於法國十六倍。位於南美洲的東北，境內大部為高原，世界第二長河亞馬孫河橫貫北部，首都里約熱內盧就在河口。

由巴西人口增加的速率來觀察，可以證明巴西是一個新興而有無限發展潛力的國家。一八七二年第一次人口調查，全境只有一千萬人，一八九〇年為一千四百萬人，一九〇〇年為一千七百萬，一九一〇年超過二千三百萬，一九二〇年超過三千萬，一九二八年達三千九百萬，目前已在四千六百萬左右了。這人口增加原因之一，是義、西、葡、德等國的移民。

巴西人民中，印第安土人約三百萬，其餘為白人及混血種，而以葡萄牙血統為主。語言也以葡語為主，但南方各省頗多用義

大利和德國的語言。

一般說來，巴西的人民是和平的、明朗的、柔媚的。他們有着溫和的性格，富於熱情。他們常抱樂觀，對一切感到愉快。他們不喜歡廝殺，而推崇忍耐精神。——這都是熱帶的情調。

## 巴西的物產

巴西有世界上最好的水道系統，最大的原始森林，有極豐富的農產和礦產。

巴西仍是農業國。她的咖啡佔全世界總產額百分之六十以上，是她主要的輸出品。可產量佔世界第二位，糖和菸草佔第三位。此外棉花、樹膠、木材、藥性植物、油類植物、臘，都有大量出產。然以土地未盡開墾之故，每年還需要大宗小麥和麪粉的輸入。

礦產，巴西蘊藏極富。煤的藏量可達五百萬噸，鐵的藏量佔世界四分之一，錳的藏量僅次於蘇聯，黃金各州都有產出，鎢砂則是中國的一個競爭者。但這些都還沒有大量的開採。

巴西重要工業是棉織，據一九三六年的調查，有棉織工廠三三八所。此外麻織、毛織、絲織、造紙、製糖、菸草工廠也有許多，機械工業及電氣工業也相當發達。

## 巴西的政治

一九三〇年以前，巴西政治始終被兩種勢力輪流操縱着，一是拉丁美洲第三大城市業波羅的工業和咖啡業資本家，一是明那斯牧雷州的鐵礦業者。南方的地主階級雖有政治組織，但從來是排斥於政治舞台之外的。一九三〇年大選，地主階級以伐加斯(Dr. Vargas)為候選人，到快要開票時，他們認為選舉有弊端，

發動了廣大的民衆運動，把原任總統特索薩驅逐，而由伐加斯掌握政權。伐加斯在幾年中，平定了幾次暴動，並於一九三四年頒布新憲法，是年他就根據新憲法當選爲大總統。

依這新憲法，伐加斯於一九三七年任滿。但正要舉行大選時，他突然宣布全國戒嚴，在一天之內，取消大選，解散參衆兩院，又頒佈一個新憲法。這新憲法，事實上使伐加斯成了永久的獨裁者，雖然他也規定了在一個遙遠的將來舉行一次全民投票。

巴西雖是民主國家，但憲法已被伐加斯所「閹割」，議會自一九三七年起也不會召集過一次，所以實際上巴西行的是獨裁政治。不過伐加斯的獨裁和別的獨裁者不同，他沒有御用的政黨，他認爲每個國民都贊成他的政策，任何政黨的產生，都足以促成分裂，所以巴西沒有政黨的必要。現在巴西的左黨右黨中央黨，在他的政策下，都無法活動。他的施政也並非一羣孤行，而能顧慮到民衆是否擁護。他是惟一的一個和顏悅色的獨裁者，誰見了他的面都覺得他可親。在所有的獨裁者中，他是惟一不坐保護汽車的。

南美洲各國中，都有軸心第五縱隊的秘密活動，而伐加斯是掃除第五縱隊最力的一個元首。他派軍隊中最可靠的份子，去監視德僑的活動；他停閉了德人開辦的學校和報館；以至於對德絕交，對德宣戰。

巴西爲聯邦共和國，每州有州政府。然自一九三七年以後各州的官長都由伐加斯任命，民選議員組織的州議會也被他解散了。

## 巴西的宗教和教育

巴西的宗教很複雜，天主教、猶太教、佛教、回教等都有許多教徒在巴西。一九三四年憲法的規定，天主教教會並與政府有

相當的聯繫。

巴西的國民教育是強迫的，免費的。初等學校大都爲州立、市立和私立，高等教育則由聯邦政府担任一部份經費。一九二〇年成立的巴西大學是惟一的國立大學，規模頗大。

## 巴西的軍隊

巴西行徵兵制。憲法規定，除女子外，人民自二十一歲至四十五歲，一律須服兵役。常備軍每年集訓四星期，每月舉行短期演習一次。一九三八年巴西常備軍約八萬人，編爲五個步兵師，三騎兵師，一混成旅，一海岸防衛隊。此外全國警察都採用半軍事性組織。全國總動員時可將兵員增加到二百萬人。

巴西有很長的海岸線，所以政府對海軍建設特別重視。全部艦隊都經美國軍事代表團予以改編並充實。又設有三大造船廠，製造各種砲艦，海軍人員近萬人，猶在擴充中。

巴西空軍人員三千五百人，編爲三團、兩營、兩隊。參戰後自然繼續擴充了。

去年八月間，巴西陸長杜特拉斯與美軍參謀長會談後，決擬具大量使用巴西武裝部隊的具體計劃。據軍事專家談：巴西對叢林作戰訓練有素，並擅長裝甲戰術，這對盟方遠東戰場更將有特殊之貢獻。

## 巴西與美國

伐加斯總統雖在內政上貫徹了獨裁政治的精神，但他終於要和民主國家並肩作戰，其中的原因，主要的是美國對於他的影響。第一，巴西不自覺地畏懼阿根廷，因而倚重美國的保護；第二，美國是巴西最大的主顧，巴西的國際貿易以美國佔第一位；同

時美國的出口貨，並不在國際市場上與巴西貨物競爭。這些事實當然逃不出伏加斯聰明的算盤，因此在南美各國中，以巴西對美國的態度最為親善。

美國的軍需工業，現在已是一輛開足了速率的車。因為美國一方面要實行自己大規模的國防計劃，一方面又要援助中國和英蘇。軍需發展的首要條件，就是豐富的原料。美國除擴大國內軍需生產外，有些原料還必需仰賴國外的供給；而在歐戰爆發後，由於國際情勢的變動，所需要的數量自然的發生了困難。馬來與荷印的供給路線斷絕以後，美國便在南美設法。巴西是南美礦產物最豐富的國家之一，當然引起美國的注意。現在美國必需的軍需工業原料，仰賴巴西供給的，有錳、鎳、水晶、橡皮和鐵。

## 政治學者和政府官吏的關係

高柳橋譯

本文係美國政治學會會長赫銳斯 (Joseph P. Harriss) 一九四〇年十一月二十六日在該會年會中的一篇報告，原文刊載於一九四一年八月出版之「美國政治科學評論」雙月刊第十五卷第二期。

一九三九年的夏季，美國政治科學研究會 (The American Political Science Association) 的會長，組成本委員會，並責以研究政治學者對於政府的貢獻，他們和政府官吏的關係，以及如何能使這些關係日益密切、日益加強。這樣的問題對於政治科學的前途是非常重要的。從來要求政治學者，對改進政府的制度和程序，作有效的貢獻，未有如今日之甚者。誠然，維護民主制度，將必大部份依賴以科學方法去研究政府的問題，並作明智的、

一九三九年美國允許巴西一萬萬二千萬美金的信用貸款，這筆數目在當時是歐戰後美國對外放款最大的一次，它的目的有以下五種：(一)償付過去美國對巴西的債務；(二)增加美國對巴西的輸出；(三)改良匯兌率；(四)以五千萬成立巴西中央準備銀行；(五)供給技術人員整理巴西出產，尤其着重樹膠、錳、植物油等項，因為這些都是與美國生產毫無衝突的。

由以上我們可以觀察到美國對巴西的國防資源是如何的重視了。美國幾年來一方面排除其他列強在巴西的勢力，一方面正積極地進行開發巴西資源，這結果是大大可注意的。

一九四四年一月十日

有創造力和有建設性的結論。假如政治學者對政府的發展和改進還沒有作充份的貢獻的話，——我們相信他們還沒有——現在却是詳加反省，並銳意調整政治科學，以求適應近代社會需要的時候了。我們知道各種社會科學可以作很大的貢獻，但我們深信政治學者的責任是特別重大的。

政治學者的公務活動——爲了蒐集目前及過去五年來政治學者所作公務活動的範圍和性質的事實材料，本委員會曾請求一三

七個大學及學院的政治學系主任供給這些活動的概要。九十一個答覆已經收到了，其中實際上包括全數規模較大的大學。祇有若干規模較小的大學及學院，特別是那些沒有獨立的政治學系的大學及學院未予答覆，並且從規模較小的大學中所得的答覆，大抵均顯示着很少的公務活動。在那九十一個答覆中，有五十二個列舉出若干種類的公務活動，有他們系內一個人或幾個人去參加，可是三十九個——主要的是規模較小的大學——顯示着和政府官吏或任何政府活動發生比較少的關係。

從這些答覆中所得的事實是不一律的，並不允許我們準備列表而作統計上的分析。下面的判斷，大半是根據那些收到的答覆，並經本委員會的調查及所得原始材料的補充而大膽做成的。

(一)許多政治學系，實際上包括全數規模較大的大學，是和政府官吏有密切聯繫，時常為其顧問，受其諮詢，代為研究及參加其他公務。有相當數目的政治學者是政府機關各種各式委員會裏的委員，並且有少數還被選為或任命主持政府機關。雖然如此，在已收到的大多數答覆中，顯示着他們系中僅有某些人很活躍的參加政府公務。要製出任何滿人意的統計圖表，以顯示很活躍的參加政府活動的政治學者的確實數目，和不參加的確實數目，這是辦不到的事；但是參加者大致是屬於相當少數的。

(二)比較少數的政治學者通常是參加公務活動並曾在倡始工作上作了相當的貢獻。這些當中的幾位曾任政府高級職位，獲得了良好經驗及認識了政府工作程序的真相；有些曾對政府制度的發展上，如市政政府的市經理制度，中央及各邦政府的組織改進，人事制度的擴展和改進，公務人員的訓練，預算制度以及政府研究機構等作過重要的協助。

(三)有相當數目的政治學者開嘗在某一時限內獻身於某些公務

，並曾有顯著而有價值的貢獻。就中的大多數時常從事於特定的工作，通常包括研究或商討關於稅收、財政、市憲章、人事管理、選舉等問題。有些會充當地方政府職員或行政委員會的會員，或曾服務於特種調查委員會。

(四)很顯然的，現有一種動向指示出參加公共事務的政治學者逐漸增多。現在的政治學者服務於各級政府中各種工作的人數，遠較五年前為多。政治學者參與官吏所組織的各種會社和平民所組織的有關政府研究等類的各種會社，以及他們給與這些團體的貢獻，也同樣地增加。

(五)有些政治學系守定一種固定的政策，只要有任何機會，就為地方政府中的各部門做工作，如從事研究州及州以下的地方問題。這些政治學系，常和在他們區域以內的州市政府官吏聯合會、州設計局、以及吏治委員會有密切關係。這些政治學系的態度，在一個較小的州立大學政治系主任寫給本委員會的一封信中，充份表現出來。該校已進行一個很可注意的公務活動和研究的計劃。茲引述其語句如下：「我們相信，這是民主政制下教育機關的一種職務，特別是州立的教育機關，儘我們能力所及，去幫助我們州政府的官吏和各機關。本諸這種信念，我們這裏的教職員，已經儘可能的分別參加了各種公共活動，及社會事業。我們曾計劃在文字和口頭上明白的表示，一有機會，本大學及其政治學系準備供給一切研究的便利，使有價值的社會事業或州的各種計劃得到益處。」

(六)有些大學，業已組成研究機構，普通稱為政府研究所，領導研究政府問題，並以大學所蒐集的一切資料，供給州及地方政府官吏研究的便利。這類研究組織，大多數是設在州立大學內，但也有些設在私立大學內的，並且，有幾個是和市立大學有關聯

的，如下表所示：

大學或獨立學院設有政府研究組織者一覽表：(不完全)

州立大學

Alabama	阿拉巴馬大學
California	(Berkeley) 加利福尼亞大學(柏爾克利)
California	(Los Angeles) 加利福尼亞大學(洛杉磯)
Indiana	印第安那大學
Kentucky	肯塔其大學
Louisiana	路易西安那大學
Maine	緬茵大學
Michigan	密錫根大學
Minnesota	明尼蘇達大學
Oregon	俄勒岡大學
New Hampshire	紐罕什爾大學
North Carolina	北卡羅來那大學
Pennsylvania	賓夕法尼亞大學
Pennsylvania State	賓夕法尼亞州立大學
Texas	得撒斯大學
Virginia	佛吉尼亞大學
Washington	華盛頓大學
Wisconsin	辛辛那提大學
Wayne	韋尼大學
私立大學	
Bowdoin	博得音大學
Chicago	芝加哥大學

Harvard

哈佛大學

Pittsburgh

匹茲堡大學

Princeton

普林斯頓大學

Temple

鄧普大學

本委員會還沒有打算搜集這些政府研究所的材料，並研究他們的工作，但是他們的存在，足以表示政治學者確有一種願望，願意在他們的可能範圍內研究政府問題，服務政府。這些研究組織中有幾個是很活躍的和全州市政官吏聯合會發生密切聯繫，結果，他們的研究工作就很自然的以市政問題為對象了。其餘的研究組織，大多數是為其所在地的州政府或地方政府服務；少數是從事於有關政府的基本問題之研究。試一考查這些研究組織所出版的刊物和他們研究的計劃，可以知道他們通常研究實際的問題，實較研究有關政府的基本問題為多，其中已有許多曾為行政機構和管理方面的改進張本。雖然有時他們研究的效用不一定立時顯示出來，但終久這些研究組織是一個權威的力量，在他們所在的地區內，對於政府有顯著的影響。

佛吉尼亞大學的公共行政研究所 (The Bureau of Public Administration of University of Virginia) 是特別值得提及的，因為他好像票據交換所交換票據那樣地給予該州內各研究機關以交換研究資料的便利，並代為擬定研究計劃以促進並鼓勵州內各學術團體研究政府問題。他似乎成為全州公共行政會議 (State Council of Public Administration) 中的一部份。而這一會議是由州長、兩個高等學術機構的首長、全州城市聯合會和州設計局的首長、及幾個州政府的重要官吏以及若干社會名流組織而成。這一個全州行政會議普遍的注意並提出州和地方政府需要研究的事項，這公共行政研究所則努力介紹最適合担任各項研究的職

員，並且幫助進行各項研究所必需的準備工作。它的工作成效——現在已經顯著——已為其餘各州所特別重視。

(七)以目前一般情形而論，政治學者被政府當作專家或技術人才運用的實佔少數；和經濟、法律、商業管理、統計及其他方面的專家比較起來，他們被政府邀請到華盛頓去的人數尤其顯得相當少。但是許多政治學者參加於州(States)或地方政府時，正如他們給本委員會的答覆中所指示的，多數是以公民的資格而不是以技術專家的資格去參加的。

一般的觀察——政治學者的公務活動以及他們和政府官吏的關係，依據本委員會收到的答覆誠足使人具有深刻印象。不過，政治學者對他們研究或所教授的現實問題是否有深刻的認識，這是一個疑問。通常他們研究政府只憑書本及印刷品的材料，因此在他們所研究的或所教的常不能了解或把握着現實的真象及重要點，而這種了解和把握惟有與現實直接接觸才能獲得。

政治學者和政府官吏間發生有效關係的價值已日漸被人注意，縱然常常面對着嚴重的困難，而這關係正在被有力的推進着。在若干場合上政府官吏為着種種原因都不傾向去求助於政治學者。他們常常不很欣賞政治學者所能給他們的貢獻。在那些公共活動水準不高的地方——尤其是那些被強有力的政黨勢力所控制着的地方——政治學者的服務，和其他的科學家同樣的很少被請教或受歡迎。但是許多政治學者已能克服這些困難，並且和「實際的政治家」(Practical politicians)有效的共同工作。政治學者對於官吏的性格，常有錯誤的見解，這誤解將因更密切的聯繫而消除。那些目官吏為普通政客式的，無能的和習慣於腐敗的人們，將因進一步的認識而被除滅。

另外一個重要的困難阻礙着政治學者和官吏間的有效聯繫是

保持這關係所需要的時間。雖然相當數量的公務活動對於政治學者的教務上是有價值的，但是很容易因為這些課外的興趣吸引了他的精力，以致常使他忽略了本業。許多政治學者很聰明地拒絕參加那些不甚重要而耗時間且對於政治學者少有價值的政治活動。教師首要的責任當然是授課，參加公務活動必需要考慮到這個事實。在一學年內政治學者所能擔任的外界活動，確實有限制。沒有例外的，他們歡迎合乎他們興趣的某些指定的研究工作，可以讓他們在暑假或休假期內着手進行的研究工作。

在許多較小的和有些較大的大學裏，教授負擔的功課和校務管理責任是相當繁重，使得他們只能有少許時間從事於外界活動和研究工作；有少數學校因為過分謹慎惟恐捲入政治漩渦而不贊成參加公務活動。但是，雖在這種環境之下，仍有許多政治學者從事於重要的公務，而且很幸運的，許多大學現在已開始認識這些公務活動的重要了。政治學者要成爲一個好的教師，必須以相當多的時間從事於公務活動，藉此可以調劑他們教課和行政的義務，對於這一個事實我們應予以更清楚的承認。有許多大學，如果不是最大多數的話，對於政治科學的教師在文書和事務等經常工作上很少或竟沒有助理人員做他們的幫手，以致他們不能有更多的時間和自由去參加外界活動。這情形在增加了N. Y. A. (註)學生助理後，雖已有相當改善，但他們平常多沒有訓練，只能擔任些極簡單的工作。

過份着重論文和著作的出版，是政治學者參加公務活動作有效貢獻的一個最大障礙。這種動向，常使政治學者僅爲出版論著而努力，結果，出版本身常被視爲目的，爲出版而出版，而研究工作就不被認爲是求知識的增進或政府重要問題的解決，却只是一個給予出版論文或著作的機會。有些在現代政治科學上最有意

義的研究，反而被像政府報告那樣的出版了，於著作並無補益。有些研究結論且沒有出版，祇是一個簡要的祕密的報告或備忘錄遞陳給負責的官吏而已。這種性質的研究和非研究性質的重要公務活動，只應被認為和普通的出版論著一樣的價值。

可以令人注意的是政治學者和政府官吏聯繫的機會和價值並未應用到所有的政治學者的身上。研究國際關係的學者和國務院及其他與國家外交有關係的各部或和外國外交的機關常保持接觸，但和地方官吏發生關係將少獲進益。精研公共行政、立法、或司法行政等政治學者有充份的機會直接研究他們的問題。研究政治哲學或公共輿論或宣傳的政治學者與政府官吏聯繫或參與公共活動也許自覺無甚進益，但是這一點難為事實所證明。有些專門研究政治哲學的政治學者曾有巨大貢獻於政府，因此也會大大地豐富了他們自己的研究和教學。政治哲學畢竟是不能憑空研究或僅限於書本上的研究的。政治科學的每一個分門都可以有他的貢獻，而且，沒有一個政治學者應該視他的研究領域是一個和現實政府隔離的。

建議：(一)應組織一專門委員會來研究並對大學或專門學院的政治科學訓練貢獻意見——(這建議已為一九四〇年十二月二十六日本委員會行政會議所採納)這樣的一個委員會應探討現在的政治科學訓練是否很能適合學生的需要；(1)是否自由訓練的一部份；(2)是否適合於那些準備從事於公務者；(3)是否適合於訓練政府問題之研究。美國政治科學研究會最近對於各大學和學院政治科學教學科目的調查是由一九一一年會選定漢因斯委員會(Charles G. Haines)主持的，他們逐年有報告。他們覺到自一九一一年起，政府會有若干巨大的進步，覺到從事於公務的大學畢業生人數日益增加，選讀政治學課程的學生數目亦日

益增加，以及大多數學生要求着有益於他們的公務活動的訓練。就上述各點觀之，委員會相信各大學和學院對於政治科學教育應有廣泛研究的時機已經成熟了。

(二)各政治學系應本着一個深遠的政策，在其所在區域內，協助政府公務之推進，並主持研究重要的地方政府問題。這種型的活動，如能守定在相當合理的範圍以內時，不應視為與授課著作的責任有衝突，而應視為是任何政治科學教師在授課和研究上所必需的一個重要部份。

(三)各政治學系應提倡並鼓勵研究工作，包括實習工作，特別是對於各政府單位的比較研究。研究工作側重在政府官吏們感覺興趣的時代問題是政治學者和政府官吏建立更密切關係的要素，同時也會因此而構成政治學系和其區域內的各級政府在工作上發生有效聯繫的基礎。實習工作在研究政治問題上極為重要，但常被忽視，因為實習所需要的費用常超過教師個人所能負擔的。實習的價值，不僅在它所獲得的結果，且在它能使實習者洞察政府行政手續的內幕，並參與其事和實際情形相接觸。政治學者應加倍努力籌劃費用來做這種研究工作。

(四)各政治學系今後聘請新教授時，應該不僅注意其學識和資歷，同時亦要注意他們有無與政府官吏相接的興趣和愛好。在過去，或許太着重於學識成績了，故所獲致的結果是非常勤學而不喜活動的人，多於比較上不專志讀書而對於公共活動有較大才幹的人。

(五)各政治學系在擢升人員的時候應將他們的研究和公務活動計算在內。現在出版著作常被視為人員擢升時最重要考慮之點。對於研究工作和實地行政經驗應該予以同樣的側重。在有些方面，很可以要求政治學者至少須有一年以上的研究經驗及行政

經驗，作為晉升的條件。我們並且希望政治學系提倡甚至堅持要博士學位的候補者，在接受學位以前，須有一年實際行政的或研究的經驗，然後再授予學位。這種條件對於訓練博士固是很有價值的，而對於將要担任教師的博士們較將要從事於公務的博士們或許更為重要。

(1) 各政治學系應以下列及其他各種方法和政府官吏建立有效的及合作的關係。

(1) 政府官吏應被請到大學來參加各種組織，各種會議，担任特別講座、諮議、顧問或別種職務。在近數年來，哈佛大學已廣泛的利用政府官吏為不任教的諮議，他們每人都貢獻一簡短的時間在公共行政研究院內領導行將畢業的研究生從事研究。數年以前，經美國政治科學研究所提倡，在各大學所召開的會議是有巨大價值的，因為他們集合政治學者和從事公務的人們來討論當時重要的公共問題。這些大學中有的每年經常繼續召開這樣的會議，而得到很好的結果。經驗告訴我們，政府官吏喜歡接受邀請到大學裏來，並且這樣的會議只需少數錢甚至無需費用就能辦到。為政府官吏和公務人員開設專修班和特別補習學校是建立必要的關係之一種方法，亦是服務於當地政府的重要手段。有些大學正在做這種工作，其中以南加利福利亞大學為最著，它在一九四〇年的一期中就有三千以上的官吏和公務員報名參加。

(2) 政治學者應儘可能出席政府官吏所舉行的主要會議，特別是像全州城市聯合會、吏治委員會、設計委員會，以及其他類似的會議。多數大學應該認識這種接觸的價值，並應供給少數必需的旅費，特別是對於新進的教職員。

(3) 政治學者應以較大的努力去結識其在區域內的政府官吏，包括中央機關派駐各區的官吏在內。但這種聯繫的機會和價

值，不幸常被忽視。在幾個大都市中，官吏和大學教職員——政治學者和其他人員——在近幾年來，已經有非正式的組織，以聯絡感情交換意見。在洛杉磯這樣的組織，在一個政府行政協會 (Government Administration Group) 名義之下，早於十年以前就組成了。這個組織每月聚會一次聚餐並討論問題。它是那麼受人歡迎，因此證明了類似的組織亦有成立的必要。無疑的，這些組織，在洛杉磯區域內曾經協助政治學者和政府官吏建立起非常密切的關係。最近，在加利福利亞省 (California) 柏克利城 (Berkeley) 同樣的組織也出現了，或許在旁的地方亦有這樣的組織存在。在首都華盛頓有幾個類似這種型式的組織。同時因為寫成「美國公共行政會社」(American Society for Public Administration) 的地方組織這一篇，各地均將有同樣的機會發動同樣的組織來做它的資料。

各政治學系應特別注重幫助新進的教職員使他們和社會上官吏認識，並為他們開一條路，俾便被委託從事於重要地方政府問題的研究。倘若沒有這樣的幫助，這些在他們生命過程上適當最有研究表現時的新進教職員們，將因毫無行政義務及別種消耗時間的責任，而很可能在他們的研究才具上，找不到多大出路。

(7) 我們建議美國政治科學研究所和「美國公共行政會社」每年會合併舉行。聯席會議可以給官吏和政治學者以更多聯絡認識的機會，且可以互相交換意見和共同討論許多問題。在政治學者所舉行的各地集會中，也很需要邀請官吏出席，並應問答和「當地的公共行政會社」的支社和其他大部份由公務人員所組織的團體舉行聯席會議。

(8) 要政治學者以及其他社會科學家發揮最大的效用，必須有一個研究組織，不斷的蒐集有關政府問題和需要研究事項的消



志，而使這些需要和大學的研究材料相配合。——這樣一個研究組織對於發現需要研究的事項，設計和擬定研究的程序，設法獲得研究計劃所必要的贊助和許可，並在研究完成之後，負責出版是有其必要的。有了這樣的組織來輔導和幫助，可以避免許多困難和錯誤；那些困難和錯誤當伴研究而來，且常使研究的努力歸於失敗。在很多州內，這樣工作現在多少已經在實行着。在許多大學裏研究室或研究委員會執行這個職務，但常常僅服務於和他們有關係的機關。在大多數例子中，大學裏的政府研究室的活動，僅限於他們自己教職員研究和服務方面，不能充份達到一個中央核心組織的要求，以策劃和促進研究，亦不能供應大學內所有關研究的材料和便利以爲全州服務。

(九)政治學者應設法使他們自己能充份適應於研究和被諮詢的任務。政治學者最好參與適當的文官考試，俾可以隨時效勞於臨時的研究工作，因爲政府常常不能夠利用他們的服務，除非他們能把自己的名字列入考取的文官名單上，使得政府可以隨時任用他們。政治學者亦應速將他們的姓名列入芝加哥公共行政交換所 (Public Administration Clearing House) 所主辦的人員服務登記表中，那個名冊已爲全國政府和各公共機關廣泛地使用着，藉以獲悉政府及各公共機關的研究和行政工作的情形。相當少數的政治學者在利用這個機會。美國吏治委員會正準備一個政治學者的特種登記，備爲聯邦政府之需。

(十)各政治學系和大學或學院中的其他學系如能建立較密切的聯繫也可以獲益不淺。工商管理、法律、農業、工程、森林、公共衛生、教育、社會服務行政等學院或其他爲訓練公務而設的學系或學校，常亦樂與政府官吏保持密切關係。這些學院或學校對於政府研究的工作也有相當貢獻，因此，和他們聯繫可使政治

學者的服務效用格外擴展。

結論，在最近二十五年中，政治學者和政府官吏間有效關係的發展，已有巨大的進步。我們誠懇地期望將來有更大的進步。政治學者逐漸被政府聘請從事於技術的和專業的帮助工作，參加政府各種組織下的重要活動，研究政府所遭遇的各種問題，或服務於其他的重要工作。在日益增加的許多實例中，政治學者已成爲政府許多重要制度改革的先鋒。各政治學系應認清他們有服務於國家的義務，並應採取一個固定的政策，促進或鼓勵他們的教職員從事於研究和其他公務活動，因爲那些工作，他們是有特別的才能的。

註：N.Y.A.係 National Youth Administration 之簡稱，譯名爲「青年工學團」。成立於一九三五年七月，其目的在救濟失學失業之青年。(譯者)

### 東南文化的突擊軍

## 正氣日報

言論精警  
報導迅速

零售一元五角  
每月四十二元

社址：贛縣濂溪路五七號

# 會 誌

## 中國地方政治研究會

### 本會姊妹組織

#### 中國地方建設研究所成立

##### 主編「生教導報」

籌備已久之中國地方建設研究所，於今年元旦正式成立於泰和，所長馬博，副所長高柳橋兩先生均已到所主持，該所與本會係姊妹組織，所主靜，會主動，兩者表裏配合，相互合作，在泰和待霖部內「合署辦公」。生教出版社所編行之生教導報，現改由該所主編，對內容形式均大加擴充改良，擬與本會所主編之政治知識，同時由生教出版社發行出版，仍由高柳橋先生兼任主編。除出版工作外，該所並從事於研究實習工作，刻正緊張工作研討「中國地方建設綱領」及「中國地方建設實施方案」等。

### 本會理事會與中建所理事會

#### 舉行兩次聯席會議

本會理事會與中國地方建設研究所理事會於去年十二月廿日午後五時舉行第一次聯席會議，出席理事梁棟、馬博、胡家鳳、王枕心、王平秋、胡嘉詔、劉己達、黃光斗、高柳橋、由梁棟主席，高柳橋記錄。其有關會方決議案如下：一、通過本會修正章程；二、訂三十三年二月第一個星期日舉行泰和會員大會；三、本會研究委員會除原推馬博廠理事主任委員外，公推所方設計委員王次甫、胡家鳳、胡嘉詔、高柳橋四理事任研究委員。編

輯委員會除已於上次會議決議改推劉己達理事主任委員外，公推許鵬飛、王枕心、徐晴嵐、高柳橋四理事任編輯委員。推廣委員會除改推王枕心理事主任委員外，公推鄧伯粹、馬博、馮巧、黃光斗、高柳橋五理事任推廣委員。經費委員會除原推吳健陶理事主任委員外，公推王次甫、胡家鳳、胡嘉詔、梁棟、王枕心、黃光斗、劉己達、馬博八理事任經費委員；四、由王枕心、馬博、高柳橋三理事審查本會卅三年度工作計劃大綱。五、通過本會卅三年度概算。六、本會卅三年度概算所需款項，除先由理事及會員儘量募集外，再定期召集會議專門研討籌募基金具體辦法。

三十三年元月十六日午後二時又舉行第二次聯席會議，出席者王次甫、蕭純錦、黃光斗、張聞駿、梁棟、王枕心、劉己達、高柳橋、馬博、馮琦、胡家鳳、胡嘉詔，由王次甫主席，高柳橋記錄，決議事項如下：一、決議以泰和為本會本所之實習縣；二、本會卅三年度經費，除王平秋、梁直輪、王次甫、黃旦初四理事各認定負責勸募一萬元，馬博、劉海澄、馮炳臣、各負責籌募五千元外，每一常務理事，至少須負責募集五千元，多則益善，以三月底為交款期限。三、本會基金由吳健陶、胡秀松、胡檢汝、蕭叔綱、劉海澄五理事負責研討籌募具體辦法，提交下次會議討論。四、分會章程請王枕心、馬博、高柳橋三理事負責擬具修正草案，提交下次會議公決。五、決定徵求學生會員，其應

繳會費及年費以足購本會出版之政治知識一卷為原則。六、決定於二月初舉行本會會員春季懇親會，由劉海澄理事協助接洽游藝節目。七、定每月月終舉行會議一次，並聚餐，餐費由各理事均攤。議畢散會。

### 本會擬定卅二年

#### 工作計劃大綱

本會三十三年工作計劃大綱，業經擬具通過。其內容大要如下：(壹)組織工作：一、徵求新會員，達二百至三百人。二、加強會員間之聯繫，其聯繫方法如發行「會訊」，(附刊於政治知識)贈閱本會出版之刊物，舉行講演會，專題座談會，交誼會，總會派員出席分會大會，徵求會員文稿書稿，籌設招待所等。三、充實總會機構如增選理事，徵聘編輯幹事等；四、發動組織各地分會；五、組成全國各省縣市通訊網，徵聘各地地方政治通訊員。(貳)研究工作：一、每月舉行學術講演一次，並派員往各地講演；二、發動專題研究徵文運動；三、發動專題筆談與理論測驗；四、將中國地方建設研究所所需研討有關地方建設之具體實施辦法，發交各地會員研究。(參)出版工作：一、編輯「會訊」；二、編輯「政治知識」；三、籌劃編輯各大報紙「中國地方政治副刊」。

### 擴充經費

#### 發動特別捐

本會經費素感缺乏；所發行之「政治知識」雖受各方歡迎，而每受印刷費短絀之影響不能如期出版，為發展會務，繼續編行「政治知識」與「會訊」起見，亟需籌劃經費，俾利進行，爰經本會理事會決議於三十三年度開始發動少數熱心會務之會員勸募

特別捐，每會員以勸募三五千元為最低限度。現已正式備函並附捐冊分請各地熱心會員發動募捐，想各會員登高一呼，當可獲致良好成果。

### 本會函請各會員

#### 繳納卅三年度會費

#### 新會員請另繳入會費五十元

逕啟者：查本會本年度工作計劃及收支預算等，業經理事會會議通過；復以年來物價飛漲不已，對於本會工作進行，諸多阻礙，爰經理事會決議將會章原訂會員入會費五元，改為五十元；又原訂會員年費十元，改為壹百元，均作為本會年度收入預算之固定收入在案。除分函外，相應函請 查照。並請執事即將本年度年費一百元，儘於二月底以前如數繳寄江西泰和待黨部本會以利會務推進為荷。至此項年費收據，一俟匯款收到，即行寄奉存證。

此致

諸位會員先生

中國地方政治研究會謹啟 三三·二·二

### 「政治知識」

#### 新聘大批特約撰稿人

本會出版之政治知識，近新聘楊開道、孔大充、董潤之、鄭辰侯、張鴻鈞、劉平江、何棟先、萬仲文、李懋、任和聲、楊嘉麟、王先強、黎達容、羅子為、吳訓橋、朱潔夫、費子登、劉海澄、鮑殊明、田子敏、沈清塵、馮華嶽、郭華堂、賓明綬、計甯一、霍儷白、鄭庭椿、李斯中、李建昌、盛成中、龐善武、王士楷、王維顯、高清岳、馬博厂、陳寄安、李德培等四十餘人為特

約撰稿人，將各有專題在該刊發表云。

### 政治知識月刊徵稿啓事

稿酬每千字六十元至百元

敬啓者：年來公私事業，緣物價飛漲而橫被摧殘者，殆已指不勝屈；本會所編行之「政治知識」，初無優厚之基金，螳臂當車，亦遂於去夏紙墨印費環攻之下，被迫暫停，徐圖補救。現承諸友好熱心贊助，爰決重整旗鼓，以應需求。並改訂稿酬為每千字六十元至一百元。素荷

執事愛護本刊，不遺餘力，謹請不吝珠玉，藉壯聲威，尤盼從事於實際工作之會員，將地方政治之實際問題及實地經驗撰文惠寄以光篇幅，臨穎毋任盼禱。肅肅，祇頌  
撰祺！

中國地方政治研究會  
政治知識月刊總編輯 高柳橋謹啓 三十三年  
元月十五日

附本刊所歡迎之稿件性質如左：

- 一．專論：分析地方政治實際問題，配合理論和事實，提供具體解決辦法。及國際政治問題，每篇長約五六千字。
- 二．政治學術講座：對政治理論和政治制度等有系統的介绍；每篇長約三五千字。
- 三．法律顧問：選擇現行或新頒法規，或就民法、刑法及行政法問題加以詮釋。
- 四．名人介紹：選擇古今中外政治界名人，以生動的文字介紹其性格及生平事蹟；每篇長約兩三千字。
- 五．政工人員信箱：政工人員間以及本刊與讀者間相互研討具體問題的通訊和結果。
- 六．服務經驗：各級政府工作人員發表其處理某一公務的經驗；

每篇長約三四千字。

七．資料報導：選擇各級政府的單行法規和辦法及其他足資參考的資料。

八．觀感錄：政府人員視察各地的報告或觀感，或有系統的介绍各地方的社會風俗等情形。

### 省社會處

獎助本會壹千元

本省社會處三十二年度社團工作成績考核結果，本會列為優等，獲獎一千元，該款已於上月由本會據領。

### 本會江西省第八行政區

成立分會經過

去年七月江西省第八行政區舉行幹部研究會時，本會總幹事高柳橋應八區李專員電邀赴甯講學，當即發起組織本會第八區分會，經李專員懇出而倡導，遂於七月廿一日舉行成立大會，出席會員達三十人，由李專員主席，當通過章程，選舉李懋、戴敦、游牧民、梁百燾、林炳煜、李允諤、嚴一民、李炳文、田子敏諸先生為理事，馬鯤、費紹宏、廖上璠、秦一塵、褚文樹諸先生為監事，於八月十四日假專署會議廳召開第一次理監事聯席會議；當推定李懋為理事長，李百燾為總幹事，蔡振華為總務幹事，褚文樹為研究幹事，嚴一民為組織幹事，同時決議籌措經費，刊印通訊，徵求會員諸案云。

### 中國地方政治研究會 聯合

徵求通訊員簡約

一．凡同情於本會及本所之宗旨，及熱情贊助本會本所之研究出

二、凡具有左列情形之一者，均得由本會本所聘請為特約通訊員：

1. 本會會員；

2. 經本會會員一人之介紹，承諾為本會及本所連續通訊者；

3. 自動連續通訊三次以上，經本會本所認為合格者。

三、通訊員有代本會及本所蒐集研究資料之義務，其所蒐集資料之性質，不受地域限制，但以下列事實為主：

1. 有關地方政治或建設之優越計劃或事實，足資同等機關或一般行政機關之仿效或參考者；

2. 有關某種行政事業改革之始末，對於史獻資料有偉大之貢獻者；

3. 有關鄉鎮建設事業動態，能引起讀者興趣者；

4. 關於各地民情、風俗、習慣、以及生活狀況，與生產之組織、方法、技術、質量等，能作有系統之報告或有趣味之敘述者；

5. 關於人事管理、文書管理、財務管理、事務管理、工作管理之特殊事實，足以刺激一般政府機關之努力改進者；

6. 其他有關地方政治或建設之研討資料，或有裨於從政人員之道德修養與公餘進修者。

四、每一特約通訊員，每月至少須對本會或本所通訊一次。每次不拘原始資料或經整理之資料，如係後者，亦不拘文言白話，均以一千字至四千字為限。但須注意下列各事：

1. 每稿均應繕寫清楚，並加具標點；

2. 不得一稿兩投或挾嫌攻訐；

3. 文字以簡潔及生動為要。

五、普通通訊員如按時通訊代蒐資料，即酌酬本會所發行之「政治知識」月刊或本所所發行之「生教導報」月刊半年至一年。如按時以經整理之材料寄會，一經刊布於「政治知識」或「生教導報」，即酌致薄酬。

六、特約通訊員，除按期贈送本會或本所刊物一冊外，並得享受本會下列之特別報酬及獎助：

1. 無論公私旅行至本會所在地時，均歡迎逕來本會會員宿舍，免費留宿三日，並供給茶水，及代訂車船票。

2. 如代推銷本會及本所所發行之各種刊物如叢刊叢書時，須填具承銷契約，本會及本所每期均一律按照定價七折收現，並免扣寄費。

3. 凡有關學術上研究之疑問，或委託代為查詢事件，在可能範圍內，本會或本所當竭力答復。

4. 囑託付印著作，或介紹付印品時，本會或本所均可代為負責特別從廉讓價。

七、通訊稿件，請逕寄江西泰和待霖邨本會或本所。

八、本簡約倘有未盡事宜，本會得隨時修正。

本會通訊員承銷

茲承 先生之介紹，自中華民國三十三年 月起，按期承銷 冊，每冊均按定價七折計算。並約定：一、自訂立本約之日起不論實售多寡，每滿三月，即結匯售金一次，所有匯費或郵費，均在售金內照扣；二、每年六月二十日及十二月二十日，均由承銷人將每期已售未售之冊數，清查列單函報一次，倘有剩餘冊數寄還；三、倘有延期結匯售金，及售多報少情事，概由介紹人完全負責。此致

中國地方政治研究會

中國地方建設研究所

介紹人姓名

職業

住址

承銷人姓名

職業

住址

職業

住址

中華民國三十三年 月 日

# 本刊徵稿簡章

- 一、本刊徵稿範圍如下：
  1. 關於闡揚、總理遺教及、總裁主張者；
  2. 關於地方政治建設之理論與方案者；
  3. 關於政治工作通訊者；
  4. 關於國內外政治名人介紹者；
  5. 關於國內外時論者；
- 二、除由本會會員及特約專家撰述外，并歡迎作者讀者及全國各省縣地方機關及團體惠寄有系統之研究著作及參考資料。
- 三、來稿不拘文言語體，但須繕寫清楚（勿作兩面寫）並加新式標點符號，每篇以三千字至一萬字為度，其內容特別豐富者，不在此限。
- 四、譯稿須附原著，稿中有譯名及引文處，請分別註以原文及出處，參考書籍亦請附列書目。
- 五、來稿文責自負，稿末請註明姓名略歷及詳細地址，以便通訊。
- 六、本刊對來稿有增刪權，其不願修改者，請預先聲明。
- 七、來稿經登載後，其著作權為本刊所有，如欲保留者，須特別聲明。
- 八、來稿一經登載，當即酌致國幣六十元至一百元之薄酬；一稿兩投者，恕不致酬。
- 九、來稿不論登載與否，概不退還，但附有郵票者，則屬例外。
- 十、來稿請寄江西泰和待霖邨中國地方政治研究會。

Chinese Local Government Monthly  
 Published By the  
 Chinese Local Government Association  
 Taiho, Kiangsi, China.  
 Volume IV Number I Feb. 15th 1944

Subscription Price: 100 dollars for one year, Single copise 10 dollars.

## 政治知識

第四卷

第一期

編輯兼  
 發行者  
 中國地方政治研究會  
 教出版版  
 江西泰和待霖邨

印刷者  
 生  
 教印刷廠  
 江西泰和龍洲王村

總經售處  
 中國文化服務社江西分社

分售處  
 全國各大書店

訂購辦法	冊數	價目
零售	一冊	十元
預定半年	六冊	五十元
預定全年	十二冊	一百元

等級	地位	全面	半面	四分之一面
特級	底封面	1,600元	1,000元	600元
優等	封頁及底	1,400元	800元	500元
普通	正文後後	1,000元	500元	300元

如承連登三期九折優待連登六期以上八折優待

# 生教導報

## 營業要目

- |      |      |      |      |
|------|------|------|------|
| 圖書雜誌 | 公文稿紙 | 五彩畫報 | 名片仿單 |
| 簿記表冊 | 信紙信封 | 商標廣告 | 仿古喜帖 |

廠址：泰和龍洲王村

### 中國地方建設研究所主編

## 生教導報

### 第二卷第一期目錄

- 生教導報與地方建設運動……………高柳橋
- 中國地方建設研究所的成立和使命……………劉昌裔
- 區域經濟建設導論……………陳資勛
- 中國地方建設運動史略……………譚一實
- 地方建設運動在贛南……………哲生
- 地方行政研究法〔書評〕……………
- 論精神建設……………馬博橋
- 地方建設〔釋義〕……………高柳橋
- 新省制芻議……………王先強
- 中國水力發電工程建設方案……………丁先強
- 新福建的政治作風……………譚一實
- 蘇聯的財政制度〔書評〕……………劉昌裔

### 中國地方政治研究會主編

## 政治知識

### 第四卷第二期目錄預告

- 走向光明的途徑……………高柳橋
- 憲政實施後的縣長與縣參議會……………李師
- 國際經濟分工合作論……………楊嘉麟
- 懲治貪污條例評論……………馬博橋
- 青年與憲政……………陳國琛
- 統一收發文書處理辦法……………雪實
- 古巴共和國（盟友介紹）……………張學銘
- 新贛南首府……………劉昌裔
- 德國政府機關行政管理法〔書評〕……………

的勁軍 三民主義文化運動

是抗戰中的筆墨！

是言論界的權威！

通信網——遍佈全國

發行網——普及各地

社址：江西泰和北門內一三九號

定價：另售每份二元 訂閱每月五十元

內政部雜誌登記證警字第八三九二號

江西省圖書雜誌審查處審查證雜字第〇二九二號

中華郵政特准掛號認爲第一類新聞紙類