

# 地方建設

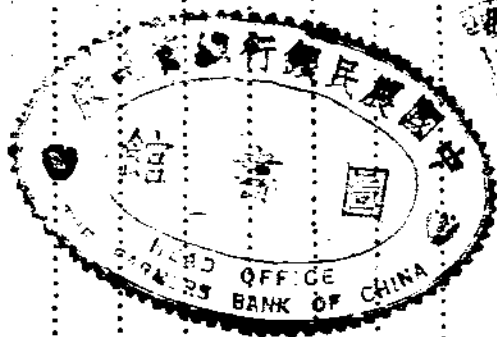
第一卷 第四五期合刊

中華民國三十三年十一月一日

國立中正大學法學院地方建設月刊編輯委員會編行

## 要目

戰後土地制度之商榷	胡先驥
縣地方行政幹部訓練所之設置與運用	馬博厂
抗建大業中之靈活政府喉舌問題(中)	寄安 陳國琛
三民主義的法律建設	葉青
江西國民教育經費之回顧與前瞻	周葆儒
江西之縣長研究	凌思源
江西田賦問題	李德培
總裁底國家至上論	方銘竹
合乎要求的縣長	吳曼君
幹部訓練與軍事管理	周承考
分級負責制的研究	熊大邁
改進我國農業金融政策芻議	龔履端
國父對國民教育的主張	林松年
我國民衆教育館的特質及其應有之動向	熊先斌
地方建設與社會教育(續)	凌思源
經驗中的三個縣政問題	羅時侃
在行政管理工作崗位上兩年(上)	齊振興
崇仁一年經徵之實況	姚肖廉
	徐鍾伊



號〇陸壹〇第字處證在密處在者誌雜書圖省西江  
類紙聞新爲認號掛准特政郵華中  
號五二九七第字警證記登部政內

地方建設創刊號目錄

卷頭語

特 載

論 著

中正大學設置之意義與其持有之使命……總 茂  
中正大學之創立及今後之希望……熊式輝

地方建設與中等教育……童潤之  
大學教育與地方建設……馬博  
大學政治學系課程之演進與調整……高柳橋  
三民主義的經濟建設……葉 青  
當前物價問題……吳華賓  
田賦怎樣才能徵收實物……方銘竹  
地方建設與地方人……何律先  
現代教育行政的趨勢……羅廷光  
三十年來中國婦女運動的總檢討……雷深瓊  
政進縣地方財務行政制度之建議……李建昌  
評中央新訂的戶政法規草案……吳顯敏  
曲阜之世職知縣……周蔭棠  
鄉村建設的根本問題……凌思源

攻錯集  
從政九箴……吳希白

書 評  
中國農業政策……吳華賓

觀感錄  
贛東考察瑣記……童潤之  
兩月來地方建設動態……本院資料室

編後記……編 者

地方建設第一卷第二期目錄

論 著

政教合作的大學教育……馬博  
三民主義的政治建設……葉 青  
我國戶政的癥結……王維顯  
地方建設與國民教育……周葆儒  
農產商品化與省之經濟建設……汪慶第  
奏之郡縣制……高柳橋  
憲政建設所必須遵循的途徑……吳曼君  
從統計數字上分析江西的合作事業……文紀洛  
工業革命與中國工業……李 師

攻錯集  
我怎樣研究鄉鎮政治制度……鄒長侯  
調查農家金融的經驗與感想……林松年  
民政科長的斷片經驗……李德培

譯 述  
英國地方政府的人事制度……黃元起譯

書 評  
評李超英「中國師範教育論」……葆 儒

建設史料  
兩月來地方建設之動態……本院資料室

編後記……編 者

地方建設第一卷第三期目錄

論 著

學制改造的商榷……周葆儒  
中國是一個農業國……吳華賓  
抗建大業中之靈活政府……(上)寄安陳國琛  
吾問題……李建功  
論財政系統的統籌整理與分配……劉培德  
中國農業機械化問題……吳曼君  
總裁之行的宇宙論……湯宗成  
江西省政府人事行政之檢討與調整……方銘竹  
分析負責制之建立與運用……羅時侃  
各國合作事業與國民經濟之關係……葉澤鐘  
地方建設與社會教育……謝治平

專 載  
續茶檢驗之標準……吳顯敏  
戶口普查條例詳解……李建功  
財務工作之回憶感想……鄒克昌  
怎樣做縣政府秘書……張仁濟  
區長生活片斷追述……

書 評  
評陳柏心著「地方政府總論」及「中國的地方制度及其改革」……馬博  
評陶元琳「財務行政實踐」……李 澄

觀感錄  
弋陽考察散記……方銘竹

建設史料  
兩月來地方建設之動態……本院資料室

編後記……編 者

## 本刊啓事

### (一)

本刊歡迎投稿。如蒙各級公務人員以其實際工作心得與經驗撰文見惠，尤所歡迎。

### (二)

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

### (三)

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

### (四)

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

### (五)

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

# 地方建設第一卷第四五期合刊目錄

(頁數)

## 論著

- 戰後土地制度之商榷……………胡先驥(四)
- 縣地方行政幹部訓練所之設置與運用……………馬博(六)
- 抗戰大業中之靈活政府喉舌問題(中)……………寄安陳國琛(一八)
- 三民主義的法律建設……………葉青(二一)
- 江西田賦問題……………方銘竹(四四)
- 改進我國農業金融政策芻議……………林松年(五四)
- 總裁底國家至上論……………吳曼君(五八)
- 合乎要求的縣長……………周承考(六四)
- 幹部訓練與軍事管理……………熊大邁(六七)
- 分級負責制的研究……………龔履端(七一)
- 國父對國民教育的主張……………熊先棧(七九)
- 我國民衆教育館的特質及其應有之動向……………凌思源(八三)
- 地方建設與社會教育(續)……………羅時侃(八七)

## 研究報告

- 江西國民教育經費的回顧與前瞻……………周葆儒(九五)  
凌思澍  
江西縣長之分析研究……………李德培(一四七)

## 攻錯集

- 經驗中的三個縣政問題……………齊振興(一八九)  
在行政管理工作崗位上兩年(上)……………姚育廉(一九六)  
崇仁一年經徵之實況……………徐鍾沂(二〇六)

## 書評

- 評陳豹隱等「戰時財政新論」……………方銘竹(二二〇)

## 建設史料

- 四月來地方建設之動態……………本院資料室(二二二)

## 編後記

編者(二四〇)

## 戰後土地制度之商榷

胡先謙

中國自來即以農立國，直至今日工業仍極幼稚，尚待日後之積極發展。中國人口大約在四至二千萬至四萬七千萬之間，而農民對於全人口之百分率，大約在百分之八十五左右。故中國今日之國民經濟問題，自大體言之，即為農民經濟問題。而民生主義之要圖，亦即為如何改善農民之生活。但以土地有限人口過脹之結果，吾國農民平均所占土地面積較他國為少，故在美國平均每人占地一·九·三華畝，在德國每人占五·二華畝，在英法領印度每人占八·一華畝，在中國每人只占二·七七華畝，雖在英國日本荷蘭比利時每人占地面積較在中國為少，然此四國皆為工業國或殖民地國家，其國民經濟多建築於工商業之上，與中國異趣。故中國國民經濟之貧乏，實以人口過脹土地過少為其主因也。

然農民經濟困苦之原因，尚有較每人平均占地面積少為更重要者，則為吾國土地大部份在大小地主手中，各省中佃農在人口中之百分比，雖有自二九·四至五三·七之差異，然平均約為百分之四六。而地租之重，及出租理之外，此農民之生計所以愈困也。據研究吾國農民生計者之假定，吾國百分之六十三之農民，均在貧窮線以下，而不能担負每年最低之生活費一百五十元；故營養不足，體力貧弱。其影響之大，不僅國民生計一蹶而已。

救濟之道，雖一方面須全國積極建立輕重工業及工業農村化與農產工業化，以消納過脹之人口與增加農民之生產力；然主要之道，仍在樹立合理之土地制度，以杜絕兼并，庶能逐漸達到耕者有其田之目的。最理想之制度，厥為土地公有，此亦為吾國儒家傳統之政治理想。三代之井田，王

莽之王田，後魏之均田，皆為此種理想制度之實施。雖實施之成敗與久暫別有問題，然其理想則屬精確不磨，而為吾人所宜設法使其實現於百世之下者也。

土地制度之改革，可分為暴動與和平兩種。暴動者有如蘇俄之蘇政府之威權，直接無賠償沒收大地主之土地，組織集體農場，實行土地公有。然在吾國則因土地多在小地主手中，暴動之改革，必致招起強有力之反抗，甚而引起反革命。王莽王田制度之失敗，亦由於失之操切。故圖父主張以平均地權之和平方法，以期公有於將來，不公有於現在，於此具見卓識之政治家洞悉民隱不徒驚於空想也。

然在此次中日大戰結束之後，實為可以樹立「耕者有其田」之土地制度之稀有機會。現距戰事結束吾人將獲得最後勝利之時已近，朝野上下對於將來土地制度之改革，實不能不及早擬訂方案也。嘗考歷代土地制度之改革，如西晉之占田，後魏北齊之均田，唐之世業口分制，皆建立於兵燹之後，土曠人稀之時。此次日寇侵略淪陷蹂躪及十數省，人口之死亡轉徙，以數千萬計。往往全村被戮，田畝荒蕪，復以黃河改道，一方面良田淹沒，一方面大段荒地產生，殘破之餘，契據多失。且在游擊部隊出沒之區，土地所有權，已經有事實上之轉變，（如在東北四省及河北山東等地）將來收復失地之後，必有極廣闊之區域，原有地主無法認領土地。是宜未雨綢繆，早為擬訂具體的墾荒及授田制度者也。

竊謂戰後土地制度之建立，必須認定下列數種原則：（一）無主田地，不論戰前是否有主，必須籍為公田；既為公田，便為公有。可招真正貧

農領墾或領種。農戶只有使用權，而無所有權，不能轉賣或分佃；但只須完常額之賦稅，而不另交田租，身死或年老不能耕作時，政府可以收回另行發佃。如黃河故道之荒地，亦可用同等之制度墾殖；惟係生荒，升科必在數年之後。此即後魏均田之意，亦即土地公有之意也。(二)領墾或領種面積必須較大，至少五十畝，多則百畝，庶幾農戶一年辛勞所得，不止但博得溫飽，且有盈餘以提高生活標準。(三)凡為漢奸或附逆者之所有土地田園，敵人退出後須一律收為國有，由貧農領種。若按此三原則擬訂詳細規則以便在收復區域得以處理無主及漢奸或附逆者之土地，則已奠土地政策之良好基礎矣。

經過此次大變亂之後，人民對於數百年來之生活，已生動搖之感。故政府之土地政策，當依國父之平均地權之原則立即實行最具體最有效之方法，而同時亦不致引起農村社會之不寧。其法約可分三項：(一)建立限田制。規定每農戶所能承遺承襲之世業之面積或為二百畝或為五百畝。在此最高額內之土地，其子孫可以世世承襲；額外之田則政府可以各種方法徵用之。此種限田制在吾國古代及歐戰後開明諸邦如羅馬尼亞捷克芬蘭墨西哥

哥等皆已實行，並無特殊之困難。其制度遠較蘇俄之共產制為溫和，而適於吾國之國情。(二)以累進式之遺產稅制收土地為公有。即凡在限田制最高額以外之土地，必按已公佈之遺產稅則以累進式收為公有，轉以分給原有之佃農使用，而不得以金錢作為代價。於是大小地主不數世便已消滅，而所有之土地，皆不至逾限田制所許之最高額矣。(三)在各省土地呈報已行辦竣之後，租稅以累進稅率徵收，庶幾農民得較公允之租稅負擔。(四)若政府欲施行更積極之土地政策，則在限田制以外之田畝，可按其呈報之價以公債徵收，轉以發給貧農或佃農使用；務須使兼併現象不再發生，而薄有資產之人，不以土地為投資之對象，則耕者有其田之目的可達矣。

總之土地制度之改革，以大亂之後為施行最良之時機。大亂之未發，吾人固不求其發生；然既逢茲大亂，則必把握此時機慎勿使之輕輕錯過；否則徒貽異日之後患，而國父耕者有其田之目的亦難達到。國父有言：「革命尚未成功，同志仍須努力」。吾國土地制度，苟一日不能達到耕者有其田之鵠的，即革命一日尚未成功，朝野上下其勉之哉。

當局整理田賦，注意各地土地陳報之推行，記者自關係方面獲得各省辦理土地陳報後賦額增數實例如下：福建省仙遊等八縣增數為六九九、六六七元；廣西省萬崗等十三縣增數為二五〇、〇〇一元；河南省陝縣等十六縣增數為九六五、九五三元；江蘇省蕭山等四縣增數為二〇八、七〇六元；山東省濟寧一縣可增四二、〇二四元；安徽省當塗一縣可增一一七、七二六元；湖北省咸寧等六縣可增二四七、四六六元；貴州省貴陽開陽等十九縣可增四四六、九五三元；陝西省南鄭等十縣增八三三、七二六元。合計九省七十八縣增數為三、八一二、七二三元。又福建、河南、江蘇、山東、安徽、湖北、貴州等七省五十一縣每畝平均稅率，在陳報前為〇·四六二元，陳報後為〇·二六六元，平均每畝減輕〇·一九六元云。(摘自七月五日大公報)

# 縣地方行政幹部訓練所之設置與運用

馬博丁

一、我國訓練事業的興起	二、縣訓所設置的意義	(一) 目標	(二) 對象	(三) 性質	(四) 方式	三、縣訓所訓練的方法	(一) 研究與實驗	(二) 教材與教法	(三) 地點與時期	(四) 繼續教育與推廣教育	四、縣訓所對於實施新縣制的貢獻	(一) 基層政治機構的建立	(二) 基層建設事業的推進	五、縣訓所負責人應取的態度	六、結論
-------------	------------	--------	--------	--------	--------	------------	-----------	-----------	-----------	---------------	-----------------	---------------	---------------	---------------	------

## 一 我國訓練事業的興起

我國自抗戰以來，各種建國事業，均在蓬勃興起，新縣制的實行，乃為內政建設方面一個重大設施，亦為建立基層政治一個具體方案，對於國家的前途，影響最大。建立新縣制，全國需要幾百萬乃至千萬的基層幹部

(註一)：分配在縣政的各階層，及管教養衛的各方面，各守其崗位，各盡其責任，然後方能完全表現新縣制的精神，推進新縣制中所規定之各種事業；這就是地方自治的實行，也就是由訓政時期達到憲政時期一個必要手段和階梯。這個千萬以上的基層幹部，從何產生，在現階段的中國，自然是一個極嚴重的問題。江西湖南福建等省省政府，早就設立各種訓練機關



，專門培養基層幹部人才，各省亦相繼仿效；以後中央爲求劃一及統籌起見，曾於二十九年頒布全國各級訓練綱要（註二），規定了省設訓練團，區設訓練班，縣設訓練所，分別主辦各級人員之訓練事宜。在中央則設有中央訓練團，分期調訓各地高級行政人員，不但使其領會 總裁之建國精神，了解國家各種重大政策，並使其對於新縣制的實施，以及基層政治建設的推進，養成高度的熱忱。庶幾中央之全國訓練計劃，得以完備實現。

中央訓練團於二十八年成立，幾年以內，已經訓練一萬人以上，合之過去在南京、廬山、峨嵋等地所舉辦的訓練，經過中央淘鎔過的人，委實不在少數。各省的訓練工作，原已具有規模，自從省訓練團成立以後，格外積極的推進，人數當日漸增加。即以江西一省而論，二十七年訓練一、三二七人，二十八年訓練二、四八三人，二十九年訓練三、二五九人，三十年度訓練一、八八〇人，總數已達九千人；明年將更訓練三千四百餘人，（註三）數目格外可觀。惟各省幹部訓練，頂多只能達到鄉鎮一級，包括鄉鎮幹事在內，而在鄉鎮公所建立以後，其任務之達成，和工作之表現，端賴鄉鎮以內細胞組織的健全，和保幹部人員的活躍，這一級所需要的人數最多；因爲這最大多數的人是文盲，更是政盲，所以訓練的工作，亦特別的繁雜。我們再以江西爲例，本省各縣共有二千三百八十一個鄉鎮，各鄉鎮約分六保至十五保，共有二萬三千八百〇一保，每保需要四個幹部，即合成十萬左右的一個龐大數字。（註四）如果我們要將江西的這一個訓練大業，如期完成，已不容易，若再推想至於全國，其事業的艱巨，格外的驚人。惟有革命的份子，方不知有所畏懼。

## 二 縣訓所設置的意義

現在各省已舉辦縣地方行政幹部訓練所，簡稱爲縣訓所，並開設特別訓練班，招考專門以上學校畢業而具有行政經驗的人才，施以短期的訓練，使其担任縣訓所的教育長；同時，更訓練政治及軍事方面的指導人才

，以補助教育長，主持縣訓所的訓練工作。縣訓所的所長由縣長兼任，這樣可以使得訓練的工作，配合行政計劃的需要，亦可使得負全縣政治責任的首長，對於其所指揮的幹部，能以造成師生的關係，這是我國倫理觀念中一個美德，應當充分的利用。所以內部的工作，仍由教育長主持，更設有教務，訓導，總務各方負責的專人，分掌教育及管理的職務（註四），這雖是一個政府主辦的訓練機關，卻含有教育事業的意味，而且經常負責推動政治教育，故縣訓所對於全縣的文化，似應發生重要的影響。我們說明了縣訓所的機構，現在再就縣訓所的目標，性質，方式，及其訓練對象，解釋縣訓所的意義：

第一。縣訓所的目標——縣訓所的目標，當然是在實行新縣制，亦即「樹立基層政治組織」，健全基層政治機構，由此以注重衛生設施，辦理地方警衛，普及國民軍訓，發展國民體育，……；注重普及教育，訓練人民行使政權治權，……；注重舉辦生產事業，發展交通，實行合作制度，加強糧食管理，推行土地政策等。（註六）我們知道新縣制的主要精神在健全鄉鎮公所的組織，亦即是說，鄉鎮才是真正的基層政治機構；保甲則爲鄉鎮的組織細胞，如保甲不能充實，鄉鎮即失去基層的基本力量，甚至連機構亦不容易樹立起來。縣訓所的唯一任務，既在訓練保甲人員，亦並訓練鄉鎮公所以內的幹事，如此一種工作，能夠完滿告成，就是使得鄉鎮以下有了幹部，有了新的血液，有了新的力量，自然對於基層政治機構的建立，有極大的影響。我們更知道新縣制的廣大目標，在以基層政治機構，完成民衆組訓的工作，在民衆組織堅強的完成以後，新縣制才能有其永久的基礎。保甲編制是民衆組訓的骨幹，是在各級政府組織一條鞭以內的，具有法定的作用和權力；由於保甲編制的健全，便可發動壯丁組織，婦女組織，青年組織，以及以職業爲區別的各種團體，使整個的社會，各有各的序列，各有各組織的生活，這才是一切政治的基本。經過縣訓所訓練的人，他的任務就在以所得到的辦法和方法，發動民衆，從各方面組織起來

，然後陸續予以不同的訓練，進行各種自治的活動，這才是新縣制實施的理想，也是縣訓所開辦的目的。

第二、縣訓所的對象——我們仔細研究縣各級組織關係圖，可知新縣制的內涵，實包括縣與鄉（鎮）兩個重要階層，亦即新縣制的主體，其他區與保甲，皆可歸納於上述兩個階層以內；因此，我們在實行新縣制的時候，需要訓練的人員，大別之，應為下述的二種：一為縣政人員，一為鄉鎮人員。如果我們以省訓練團體為縣政人員的訓練機關！則縣訓所應為鄉鎮人員的訓練機關，現在因為縣訓所開始舉辦，短期間內，不易担任全部工作，所以許多省份，暫時仍將鄉鎮人員，保留由團訓練，江西比較能夠採取前進的辦法，所以決定於縣訓所開辦之初，即將鄉鎮幹事交由縣訓所訓練，（註七）不久的將來，或可使所負起訓練鄉鎮長的責任，所以縣訓所本身的充實與健全，是非常重要的。現在除去鄉鎮一級的人員不談，即保甲人員的訓練已非常重要，我們分析保甲一級訓練的對象，可得以下的概念：（一）就保甲以內負責的人員而言，縣訓所的對象，應分為保長，副保長，保壯丁隊長，保國民學校校長，教師，合作社理事，甲長，以及兼任的政治幹事，警備幹事，文化幹事，及經濟幹事，而各種團體及組織的負責人，尚未計算在內。（二）就保甲人員訓練所要成立的機關言，縣訓所的對象，可分為保辦公處，保國民兵團團部，保國民學校，保合作社，及保田，保林，保塘的管理機關等。（註八）（三）就保甲人員訓練所要完成的組織與團體言，縣訓所的對象，應分為壯丁分隊，以及婦女隊和少年隊的細胞組織等。由這一個概念，可以見到縣訓所工作的重要和繁雜，亦可以看出我們在前面所舉出的目標，不經如何澈底的努力，實在不容易達到。

第三、縣訓所的特質——由於上述的目標和對象，加以我們對於客觀環境的認識，我們相信縣訓所的特質，是有兩個特點：（一）縣訓所的訓練是一種政治啓蒙訓練，這一次訓練的人員，除了保國民學校的校長教師具有相當教育程度，其他的人都是文盲為多，就連保校人員在內，恐怕百分之

之九十以上的人，大都對於國家的政治，不甚了解，或是一知半解，真正認識三民主義以及明白基層政治的人，必定是鳳毛麟角。我們在這種情形之下，來培養基層幹部，只有使他對於國家和民族的偉大前途，得着幾點精義，然後叫他知道人民和國家有什麼密切的關係，明瞭自己對於國家應盡的責任，並應如何參加公共的活動，以謀自己福利的精神而為公共造福利，這就是基層政治的立足點。（二）縣訓所的訓練是政治技能的簡單訓練；我們這次訓練保甲人員，一面希望他們得着政治上基本的精神，尤其對於三民主義的政治理想，要有一個明確的認識，另一方面，我們只希望他們能夠得着幾種基本訓練，使他們知道如何運用組織，如何參加會議，如何發展自己的意思，如何體察他人的見解，如何服從大眾的決議，如何執行法律上規定的事項等，以使一般的民衆，都能參與公共的事業，實現地方自治。如要達到這一個目的，我們以為縣訓所的訓練，要注重實際活動，而且是組織的活動，就在這一兩個月的短短期間，能以舉行若干次的會議，由會議以產生決議，由決議以產生活動，由活動以收到某一事業的結果。

第四、縣訓所的方式——新縣制的機構，需要訓練出一班基幹人員，才能樹立起來，而新縣制的事業，更是永無止境，決非一次訓練，就能使這班人，能以負起推動的責任，發生多大的效力；所以縣訓所的訓練，是有繼續性的，有持久性的，要在實際工作中施以補充訓練。因此，我們深信第一次的訓練，不要貪多，不要過於複雜，要求其實在，要顯及學員的心理，要真正合乎他們的要求，要切實培養他們對於公共事業的興趣。等到第一次的訓練能夠成功，把握住保甲人員的信心，然後再談深入，再來以一件一件的事情教授他們，而這種教授不一定需要集中，乃在以輔導的方式，不時的分往各鄉各保，以實際的活動，灌輸新的知識，提出新的要求，務使他們得着深切的感應，能夠自動的附和，使得一切事業，得以順利的推進。我們所以說，縣訓所既不是個學校，也並不是一個訓練的場所，它應當是人民導師集合的中心，不斷的喚醒人民，領導人民從事於地

方建設的事業。要表現這個精神，縣訓所的所長，教育長，教師及指導員等，還要加倍努力，增進自己的知識，培養自己的能力，方略取得民衆的信服，方能發揮領導的力量。

### 三 縣訓所的方法

一個事業的成功，要看主持的人，有沒有理想和目標，有沒有切實的計劃和準備，但是若沒有很恰當的方法，還是徒然。我們在籌辦縣訓所的時候，要事先研究一切應用的方法，在縣訓所開始進行以後，還要不斷的檢討所用的方法，要時時求其改善，在在求其進步，這是負責做事的人，應當抱定的一個態度，也是事業成功的一個秘訣。關於縣訓所辦理的方法，我們可以分以下四點來說：(一)縣訓所的所長和教育長應當研究如何充實自己，健全本身的組織和壯大本身的力量，這雖是迂腐之談，好像對於縣訓所的辦理，沒有什麼直接關係，但的確這是一切事業的根本，也是謀求事業進步的最好方法。(二)縣訓所所要實施的教材及其所引用的教法，自然是訓練的全部精神的核心，我們如何可以使得保甲人員，能以虛心接受此種訓練，並使訓練工作得到真正的成功，就要看我們所用的方法，是否澈底，是否合理。(三)我們打算在什麼地點和時候，實地施行訓練，這也是一個值得研究的問題，我們如何選擇一個地點，使老百姓願意去，我們應當選擇什麼時候，使老百姓願意來，這是方法上所要切實研究的。(四)我們對於訓練事業，必須拋棄機械與形式的觀點，不要以為訓練就是訓和練，要認識這是教育的事業，必須採用教育者的態度和方法，這一層非常重要；我們希望負責的人，不但要在所以內施行教育，更要在所以外，繼續的施行教育，這種繼續教育的方法，才具有遠大的意義，也就是將整個的社會變為我們的學校。以下我們再將上述的四點，分別的討論一番。

第一。縣訓所要有研究和實驗的精神，以充實自己的力量。我們要認真實行新縣實制，是建國的基本大業，而建國的事業，愈到下游，愈見其

艱難；惟在下層做事，必須一一兌現，不得稍涉空談。這次舉辦縣訓所，以之訓練民衆最基層的領袖，若是我們要求得着實在的效果，步步皆能成功，其中問題必多，困難更不在少數。因此，我們必須對於各種實際問題，多用研究工夫；盡量利用前人的經驗，博探地方知識份子的意見，留心調查事實狀況，時常閱讀各國各地出版的有關書籍雜誌，並以客觀的態度，用心思索，對於任何問題，都要得着一個認識，都要得着幾種合理的結論，這就是研究的精神，也是科學家的態度。我們的研究，如果有了結論，自然要去試驗一番，才可以證明我們研究的準確性，也可以有把握的普遍施行，這便是科學家所常用的方法。我們現在試舉一例，以說明研究與實驗的意義。新縣制的一個重大任務，乃在建立各級民意機構，完成縣單位的自治。假使縣訓所要對保民大會的舉行，能夠得着良好的結果，就要研究保民大會舉行的方式，如何使得參加的人踴躍出席，發生濃厚的興趣，繼續要求開會。在開會的時候，要他們樂意發言，發言還能守秩序，並能服從多數的意見，作為決議，然後付之實行。在三民主義的新中國內，我們希望每保每鄉都能有這種民衆的會議，才能表現民有民治的精神。這一項工作的進行，如果研究有素，試驗有成，則縣訓所必能發揮極大的作用，一件事如此，他事更不能例外。研究就是學問，學問能增進修養，有修養可以加增能力，有能力才可以發生作用，縣訓所的教育長及其他負責人，萬不要忽略這一點。

第二。縣訓所的教材和教法，要能合理切實，以期得着完滿的效果。我們知道辦一個學校，教一班青年學生，比較容易，可以由你一步一步的施行教育計劃；但是辦一個短期訓練所，教一班成年文盲，就困難百出，不能按部就班的去做教育工作。對於這班人所用的教材，以及教學的方法，都要特別的研究。在他們，並沒有受短期教育的準備，沒有參加政治活動的興趣，不能了解集團生活的意義，不願受到軍事管理的拘束；在我們，倒是希望於短期以內，能夠訓練這班保甲人員，激發其愛國的情緒，得

着公民的教育，認識政治的責任，熟習辦事的技能；兩者的心理，相去何止天壤，我們如何使得教者能教，學者願學，這是在方法上一個大要研究的問題，而且是有關事業成敗的樞紐。所以我們這次選擇教材，要注意幾個缺點：第一我們不要貪多，多則教不完，學不好，教不完還不要緊，學不好則全功盡棄；第二我們不要標新立異，太新則老百姓不能懂，更不會去做，白費了力氣，得不着益處；第三我們不要忘記學員的心理，他們到縣訓所來，不一定是很願意的，並且是有多少隔膜，不從他們的要求着手，引起學習的興趣，勉強灌注一些思想與知識，是沒有用處的。

至於方法方面，我也可以舉出幾個要點來，讓大家討論一下：第一，我們要想學員樂意人所受訓，就要使其對縣訓所的人首先發生良好的印象，然後更培養彼此間的情感，這是教育和做事的根本，我們萬不可輕視。在學員初次入所辦理手續的時候，務要減少一切的麻煩，（註九）並要盡量殷勤招待，熱烈的表示歡迎，指點他們食宿的地方，幫助他們解決生活上的困難。訓練的作法，本身就是教育，何況還可以引起學員的好感，使得他們在學習的時候，就有一種高興接受的準備。第二，我們要相當減少在教室內講課的方式，萬不可叫他們連坐三四個鐘點，聽一些灌注式的講演，我們要把所需教授的學科，分成若下的節目，每一節目應在一小時至三小時以內教完，事先由教師講解幾個簡單要點，設計幾個扼要的問題，然後教學員各人供獻解決的辦法，大家互相報告，再由教師率領學員共同找到一個適宜的結論，這個結論就是他們以後拿去實行的辦法。第三，我們在所內要叫學員聽教師的話，接受我們的理想和辦法，但是我們亦要設法多聽學員的話，看出他們的觀點，我們要能重視受訓人員，他們才能拿教縣訓所的老師，而且用這一個方法，我們可以了解若干實際問題，知道許多活的事實，從這一個基礎上，我們運用教育工夫，我們必能得着實在的成果。因此，縣訓所的老師，應當多與學員作家常談話，凡是他們切身的問題，心裏所要說的話，都讓他們真誠的談出來，然後盡量以同情的態度

，建議解決的辦法，這一些，是我們活的教材，也是活的方法。第四，我們不但要對學員講話，還要拿實物給學員看，並要帶着他們去做，從聽、看、做三方面的活動，來造成他們腦筋中深刻的印象，培養他們心理上活潑的情緒；以這種方法學習得來的技術，自然會去運用，運用必有成效。

說到教材的內容，我們在這裏無法詳舉，我們只能提出幾個要點，並舉出一二個教法的實例，我想教育長諸君，或能用作參考並加以推演的。我們的看法，這次縣訓所講授的課程，（註十）大致可別為二類，一為政治課程或稱精神訓練課程，一為技術課程或稱專業訓練課程。政治課程當中，應當簡簡單單的教導保甲人員三件事：一為敬愛中華民國，二為服從國民政府，三為擁護民族領袖，在教這三件事的時候，最好能用韻文編成容易記憶的歌詞，隨時可以背誦，亦容易向他人解釋，如此才可以深入人心，振發人民的精神。我們教授政治課程，應當造成兩個結果，一個是要他們明瞭民族前途的偉大，努力建國的基層事業，大家來實現三民主義的最理想的社會與國家。技術課程當中，自然樣樣都重要，但在目前，我們需要緊緊扣合政府的要求，做到幾件最根本的事，其他的技術和方法，固然太多，我們一時教不完，而在這幾件根本的事教好了以後，教師與學員，都有了傳習的方法和經驗，若是有什麼新的事業，只要一發動，便可以由教師教給幹部，由幹部再教給人民；只要做事的心理建立起來，方法的運用，便有了練習，一切新興事業的推動，不會發生多大的困難。依我們的想法，目前所要教給保幹部人員的技術科目，大致可別為以下四種：（一）徵購食糧的方法，（二）徵集物資的方法，（註十一）（三）徵兵服役的方法，（四）舉行保民大會的方法；而最後的一種尤屬基本的事業，如果保民大會能夠好好的舉行，不但前列三種事業，得以順利的完成，就是新縣制以內所規定的各種事業，皆能一一的推進。我們教授技術課程，亦有一個重要的目的，就是要這班保甲人員了解三民主義的社會制度是什麼，要叫他們

知道他們所做的事，都是合乎三民主義的原則，並且因為他們的工作，最後可以建立一個新的國家。

因為這一段的內容，涉及縣訓所的實際工作，所以我不憚煩瑣，再舉一個實例來說明，以加強這一段的意思。我們就用保民大會作為我們的課題罷。我們要叫學員開保民大會，當然不能憑口空談，就是我們講保民大會的意義和目的，也需用具體的事實來說明，要叫他們得着保民大會的ABC精義。此外關於舉行保民大會的教法，第一可以利用在縣的學員，就在縣訓所以內，試驗舉行保民大會的程序，作為預行練習；第二可以選擇縣訓所附近的一保，真的召集保內的戶長，舉行保民大會；前者尚可稍為疏忽一些，後者則不可絲毫大意，我們必須教好。在教的時候，第一，我們必須教學員如何選擇適當的開會地點和時間，保民大會開會的地點，最好是保民喜歡常到的地方，距離全保的戶戶，都不甚遠，而且要有現成的場所，便於舉行會議。至於時間方面，最好是利用民族一個節期，在這一天民衆可以比較清閒，（註十二）大家都願意到一個公共場所集議。第二，關於會場的佈置，要力求簡單整潔，務必使得每一個到會的人，都可以引起對於公務的熱忱，大家都願意用腦筋想一想國家及地方上的事情；所以我們在會場內，要用幾種圖書，實物，以及標語，將所要討論的中心問題，標榜出來，使得到會的人，一目了然，知道所要討論的幾件事。第三，我們為求順利的討論幾個問題起見，事先須要向幾位比較可以代表出席的，作個別的訪問和談話，解釋會議的主題，並請其發表高見，準備其到會場發言，以領導會場討論的興趣；此外，更請他們向其他出席的人，先奉宣傳，以使大家都了解會議的重要和討論的內容。第四，我們要預備一位很好的主席，要他得着比較充分的訓練，使他知道如何維持會場秩序，如何叫大家集中思想，討論主要問題，並要他們能夠服從多數意見，成功幾個決議，使得保民大會能有美滿的結果。如果每次開會都有結果，決議以後，並能陸續執行，則一保以內的事業，必呈活躍前進的氣象，逐漸

建立自治的基礎。這才是縣訓所的基本工作。

第三。我們對於縣訓所的設置地點及舉辦期間，應有相當的研討。我們以為縣訓所的設置地點，不是一個單純的形式問題，而是影響整個訓練計劃的一件大事，（註十三）不可不予以適當的注意。關於地點問題，我們先從反面來看，第一我們不要過於重視所址，因為所址不必是一個適宜的訓練所在，如要體貼下層人員的苦衷，集中在所址訓練，恐怕是相當困難，也是不甚聰明的事。第二我們不要呆板的將縣訓所設在縣城以內，與縣政府相近，因為受訓的人，也許離縣城甚遠，有此鄉鎮在人口及經濟方面，或者遠比縣城發達，而且縣城的人，士紳觀點太重，不易看出鄉村的問題。第三我們切不可鋪張揚厲，粉飾縣訓所的外表，在房舍上用功夫，或用多少時間做佈置的工作，這些都足以分散我們的精力，使我們忽略了縣訓所的基本精神。縣訓所真正的地點，不在幾座空的房屋和若干的桌椅，而在縣訓所負責諸君的精誠合作與其所表現的工作熱情，有了諸君這個組織精神，你們走到那裏，所址就在那裏，那裏有了你們的人，那裏就能發動訓練的事業，這好像是宗教家的說法，但這個確是一種最徹底的辦法。我們由於這三點反面的看法，乃想到縣訓所主要的工作地點，不在城市，而在鄉村，不在幾座固定的房舍以內，而在廣大的農民居住的地方；因此，縣訓所的訓練工作，可以分區進行，訓練人員經常的巡迴各地，負責主持短期訓練。同時，更以訓練的知識和技能，傳授於鄉鎮公所，使其成為一種固定的政治教育機關，代縣訓所施行補充教育，如能相輔而行，成效必極可觀。

由於上述關於縣訓所地點問題的研討，我們對於實施訓練的時期，不能得到一種觀念。我們關於訓練的時間，普通所宜防備的，不外以下幾點：第一我們不要妨害農事，農忙的時期不是我們辦訓練的時候；第二我們不要妨礙政務，在政府要保甲人員辦理要政的時候，我們要停止訓練；第三我們不要把訓練的時間拉得太長，如果太長，則老百姓的興趣，不容易

保持，他們注意的能力與學習的能力，亦多大大的減少，所以保長及幹部人員的訓練，頂多只用一個月的功夫，如一次感覺不夠，再想補訓的辦法不遲。依我們的觀察，比較長期的訓練，宜於秋冬兩季舉行，比較短期的訓練，宜於春夏兩季舉行。如果保長，保國民校校長及教師，需要較長期的訓練，則警衛幹事與經濟幹事以及中長，其訓練期間必較短。縣教育長對於訓練時間如能配合得宜，必能使縣訓練所的組織，終年運用不息，各種保甲人員，可以分期得着縣訓練所的訓練。至於每種人員訓練以後，我們還可以注重一點，就是要察看各地的風俗人情，有些什麼節期，尤其是各種有關農事及商品交易的節期，因為在這期間，老百姓最容易集中，我們應當充分利用這種機會，舉行各種補充訓練，實施社會教育，也可以使得縣訓練所的人，多與已經受訓的學員，得着接觸的機會，增進他們的感情。

第四。我們希望縣訓練所對於受訓結業的人員，要有繼續施訓的辦法，同時，更望能夠藉着受訓的人員，將所得到的知識和方法，能夠帶到民間去，傳習於大眾，實施推廣教育。前述的繼續教育，是謀質的改進，後述的推廣教育，則為量的增加，二者都是充分利用縣訓練所的人力與時間，使能澈底為社會服務，盡其最大的功效。我們深知訓練的期間至短，不容易得着多大的成效，但我們不可不以教育家的態度來看訓練，要認定訓練就是教育，任何人投到訓練所來，我們就要希望他發生一種心理上的改變，使他有新的意識，有新的希望，亦有新的能力；換句話說，就是使使他變成新人，這是教育上偉大的作用。短期的訓練，自然不容易達到這個目的，但一方面我們要在訓練的短期間中，盡量培植一個堅強的基础，使受訓的人精神煥發，態度一新；在另一方面，我們則實施繼續教育，利用種種方法，時常與學員聯絡，使他於離所以後，仍然覺得還在縣訓練所的擴大大學校以內，不斷向縣訓練所要求學習，這樣的縣訓練所才是有生命有意義的。

我們明知一個縣訓練所，要想達成上述這個任務，委實不甚容易，何況目前的編制與經費，（註十四）是極有限制的；然而天下無不韙事，亦無事

不可作成，就着我們的作法如何；以及熱誠如何而已。我們若以這種樂觀的態度為前提，則我們可以試舉幾個繼續教育的辦法，以為大家討論的基礎。第一由於感情的聯絡，使縣訓練所與學員之間，不斷發生交流作用，學員可以時常到所裏來，述說他們的經驗和遭遇的困難，他們也可以提出問題來，向老師請教；老師亦可利用學員的經驗和問題，以謀教材的補充。此外，老師更可不時到各鄉各保去，訪問學員工作的情形，探問服務的心理，並為建議改善的方法，務使學員得新的收穫，覺有再請老師談話之必要，這就是教育者的成功，也就是聯絡感情最大的作用。第二種繼續教育的方法，是發揮事業的輔導作用。縣訓練所教授的技巧和方法，極有限制，而況不一定就能實用，學員出去所要推進的事業甚多，更容易發生許多新的問題，如果他們有事業的熱忱，他們必對縣訓練所有輔導的希望，我們如果要鼓起他們對事業的興趣，我們也必定歡迎他們關於事業輔導的要求，進一步我們還要自動的訪問學員，找出他們在事業上的需要，盡量的幫助他們，這才使得縣訓練所有無窮的生命，這才使縣訓練所對於基層建設事業，能作最大的貢獻。第三種繼續教育的方法，就是我們前面所說的傳習方法。保甲人員受了短期訓練以後，自然感覺不夠，也會發生新的要求，同時，政府方面亦必不斷的有新的政令頒發下來，我們不容易集合全體保甲人員，加以解釋與指導，一個簡單的辦法，就是由縣訓練所用已經編定之指導教材，一課一課的傳之於鄉鎮長，鄉鎮長以之傳授於鄉鎮幹部，再傳之於保長以至保甲人員，這種一條鞭式的傳習辦法，可以使得上層許多新的意思，得以傳達於下層，而下層許多實際的困難，亦容易得着解決的辦法。此外，我們在前面曾經提到要使鄉鎮公所附帶的實施政治教育的任務，就是要他負起推行社會教育的責任，如果鄉鎮人員能夠領導保甲幹部，從事於學習工作，不斷的增進知識，推行建設事業，這是何等可喜的一種理想現象。第四方面，我們還可以舉辦增進訓練或稱補充訓練，繼續施行教育的工作。在保甲人員的訓練全部完成或有了一個段落的時候，就可以於

一年之內，(註十五)分區召集保甲人員，作一次短期的講習，或用討論的方式，彼此交換經驗，縣訓所就能利用機會，發生領導作用，鼓勵學員工作的情緒，傳授各種必要的技術和方法。

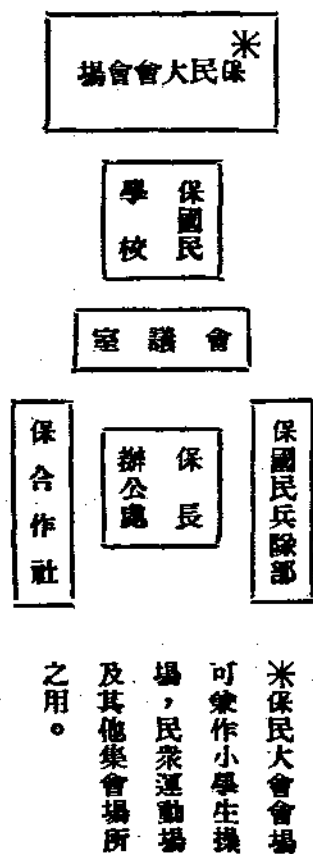
我們如將實施繼續教育的責任，交付縣訓所，則關於推廣教育的實行，應交之於受訓的保甲人員，他們要將所得到的知識，傳之於民衆，在辦理任何事業的時候，更要將所得到的方法，先向民衆說明，使其了解以後再來參加，則地方的事業將變為全體人民的事業，這最合中山先生民權主義的理想，我們必須全力做到這個地步。雖然如此，縣訓所仍當為推廣教育的發動機關，因為在這裏，才能聚合一班富有思想的前進份子，他們才具有設計指導的功能，所以我們希望縣訓所負責的諸君，不但注重將訓練的教材及推動事業的方法，傳之於保甲人員，益富另用一種淺近的方式，將這些材料和方法，間接達之於民衆，如是不斷的補充，不斷的推廣，則民衆對於地方建設的興趣，必日漸增高，這是社會教育者或政治教育者應負的責任。至於鄉鎮保甲人員，乃為實施推廣教育的主幹，如果人人皆負起推廣教育的責任，則政治教育的普及，不難成功，所以基層工作人員，應有從事宣傳及從事教育的能力，他們應時時將上級政府所頒發的政令及縣訓所所教給的材料，向民衆傳授，向民衆講解，這樣才可以將政府與民衆聯成一氣，並能真正的實行民主政治。我們建議鄉鎮公所及保辦公處要廣設公共場所，用種種圖表及容易引人注意的模型，到處懸掛與陳列，使得民衆隨時可以看見，隨時觸目驚心，得着深刻的印象。遇有墟場集會的機會，鄉鎮人員更當充分利用，作公開的宣傳，並用通俗的語調，解釋政府的政令及鄉鎮建設事業的要點，這都是教育的方法，也就是推廣教育的實施。

#### 四 縣訓所對於實施新縣制應有的貢獻

我們在本文的開端，就說明了縣訓所的訓練事業，是為實施新縣制造就大量的基層幹部人才，所以它的工作，對於新縣制的完成，具有極大的

影響。現在新縣制推行已一年有餘，它所表現的成績，實在不夠顯著，它所發生的困難，恐以人才的缺乏為第一，縣訓所舉辦以後，將要為實施新縣制培養一批一批的人才；這一段的工作，能否成功，恐怕就是新縣制成敗的關鍵，所以我們特別的重視。我們不能責備縣訓所太賤，亦不可期望過殷，我們要寬予負責者以相當的時間，我們要供給他們適當的工作條件；但是我們需要把縣訓所的工作與新縣制實施的關係看得清楚，以此縣訓所負責人的目標，以便時時警惕，要求予以實現。關於縣訓所對於實施新縣制可作之貢獻，大概可分二層來說：(一)縣地方幹部人員訓練實施以後，應即完成新縣制以下鄉鎮一級的基層政治機構；(二)縣地方幹部人員培養成功以後，應將新縣制中所規定的基層建設事業，盡量予以推進。

一、建立基層政治機構……新縣制規定六至十五甲為保，六至十五保為鄉鎮，所以鄉鎮公所以下，我們可以有六至十五個單位組織，為鄉鎮機構的細胞，連合這些細胞組織，才能產生一個有機的鄉鎮政治機構。新縣制的基礎與精神就在建立這個有機體的鄉鎮政治機構，縣訓所的任务，就是要對於這許多鄉鎮機構，供給它的人才，培養他的活力。新縣制規定鄉鎮以內的編制為保甲，所以保是一種編制，其本身並不是一種機構，然而根據 總裁的指示，(註十六)保即為鄉鎮機構的細胞，它的組織活動，就是鄉鎮機構的活動。保的組織何如，我們為求說明的方便，可利用左圖加以解釋：



每個鄉鎮不論是六保或是十五保，我們都認爲縣訓所的目的，就在每一保以內，都能有這樣一個管（保長辦公處）教（保國民學校）養（保合作社）衛（保國民兵隊）的聯合地點，使得各種基層建設事業，能以配合進行。如果我們的最高理想，能有實現之一日，單在江西省內，就可成立二萬個這種保的組織，那是何等可喜的景況。我們現在再將上圖意義，說明如下：保長辦公處當然是全保的中心，這個時代的保長，最能符合我們理想的，就是一位備具前進的精神，而能獲得人民衆望的人。然而我們當記得，前進的人，每每年事稍輕，不一定能得人民的信仰，能得人民信仰的人，每每不肯前進，而且固執保守；二者不可得兼，我們寧願選擇一位豐望素孚，廉潔自守，熱心公益的人，担任保長，另外以一位富有進取精神的青年，担任國民學校校長，以補助保長，進行保內事務。要達到這個程度，首須認清兩個要點：一要大家真正的重視保長，尊敬他的人格，這樣才有好人肯出來担任這個職務；二要保長選校長，或是校長選保長，他們之間必須互相了解，互相信任，才能使得他們兩人合作的作用，充分的發揮。保長辦公處以內，應當有一人代其處理一些日常公務，並兼辦戶籍與動登記的事項，這一個人最好是固定的，由保民供給，否則即由保國民兵隊中輪流選調一人，充任義務職，但這一件基本工作，是必須做到的。

保內第二個據點，就是保國民學校，這裏有一位校長，還有一二位教師，我們主張保國民學校，應分兩部，一部教授兒童，一部教授成人，務使全保的民衆，不分年齡與性別，都有受到教育的機會。校長教師不一定着重書本上的知識，他們要對於鄉村的情形，特別的了解，要能知道農民的心理，要能認識環境上的需要；尤其對於農村生產的技術，要能說得清道得明，這樣才能使鄉村的民衆，人人仰望你，稱你爲老師。到那時，校長教師不但在教學上發生影響，而且在社會生活方面，起了很大的作用，保政自然容易推行。在保長辦公處的左右，有一個保國民兵隊部，有一個

合作社，都是保內自衛工作的基本，合作社是保內經濟事業的基本。我們所希望的醫部，是要他能夠培養全保人民軍事化的生活，要將人民輸流的調到醫部，受着團體的軍事訓練，一面又使人民有一個機會，爲全保盡些自衛的責任。如果這種自衛的訓練，能以普遍的實施，一面可以增進人民的健康，加強社會的組織，一面也可樹立國防的基礎，解決徵兵的困難。我們所要的合作社，是一個生產事業發動的力量，要他對於保田，保塘保林的創置，盡其最大的責任，也要它將小工業的生產，負責提倡，以使這個合作社，在經濟幹事領導以下，不但爲鄉鎮生產的單位，亦爲人民自己生產的一個發動機。

此外，我們設計了一個會議室和一個保民大會的會場，會議室當然是保務會議開會的地方，許多有關全保的問題，要在這裏解決，保內幹部人員，要以這個地方，練習民權初步，養成公開討論的良好習慣。各個幹事所領導的單位活動，當然可以在這裏商討，就是各種民衆團體，也可以借這個地方，舉行各種會議，總期使得保內人物，能夠時常交往，互相聯繫，而彼此的感情，亦因以增進，這才是真正的地方自治，最合中山先生的理想。至於保民大會，當然次數不能過多，但是每舉行一次，總希望到者愈多愈好，而且蓬勃能有牛氣，收到許多重要的結果，使得人民發生開會的興趣；自己樂意參加。我們以爲保民大會的作用，不必等於立法機關，它乃是一種宣傳教育的工具，要藉此使得人民了解國家的法令，要藉此溝通政府與人民的關係，要使得人民對於公務，逐漸發生濃厚的興趣，這才是真正的全民政治，也是中山先生所主張的。我們希望這個保民大會會場，能夠經常的爲保民利用，他們常可以到這裏來運動，常可以在這裏舉行娛樂的集會，常可以在這裏說古書講故事，如能以此而使全保人民有生氣，並不斷吸收新知識，並注意國家的時事，經過不久的時候，我們就會造成一個近代的社會。

二、推進基層建設事業……這次縣訓所能爲每保找到一位豐望素孚



並主持公道的人，担任保長，並能找到一位精明強幹而肯前進的人，担任校長，再能得着一位幹練的青年，担任警衛幹事兼國民兵隊長，並有一位熱心公益的士紳，担任合作社理事兼經濟幹事，他們四人合成保一級的組織基幹，合六至十五個這樣的基幹組織，以成鄉鎮的政治機構，這就實現了上述兩個機構的理想。我們建立這種機構，還是一種手段，一種做事的根本方法，它的目的，乃在推進各種地方建設事業，以謀實現三民主義的新社會。說到三民主義的新社會，我們立時就要追問這個社會的組織形態，和他的具體內容。關於這個問題，一時間恐怕許多人都答不出來，但我們並不是沒有線索可尋，中山先生的建國方略，建國大綱，以及地方自治實行法，都對於地方建設的具體內容，有明白的指示；總裁關於推進地方自治及實行地方建設，亦有若干肯定的辦法；自從縣各級組織綱要頒布以後，各方對於地方建設的內容，更有熱烈的討論，作詳實的規劃，李宗黃先生就是最努力的一人。（註十七）我們暫時將理論拋開，姑就國家已經規定的幾個重大方案，作為我們研究的根據，也就是我們努力的方向。現在是資全國人民所共同遵守的，有三大方案，（一）抗戰建國綱領，（二）縣各級組織綱要，（三）戰時三年建設計劃大綱，尤以最後一種格外具體，格外詳盡。我們就要將這一個大綱所規定的內容，一一的實現，那就完成了我們對於建國事業一種最大的責任。

陳立夫先生認為管教養衛就是地方建設的內容，若有人將四者的實施方案，詳細的作一番研究，就是最完備的中國政治學，也就能建立最理想的中國政治社會。（註十八）我們確認這種見解，具有相當真理，不過我們若將管教養衛四者仔細的分析一下，我們可以得着兩種說法。其一，我們從政治的立場去看，管的機構，乃為社會有機組織的骨骼，衛的系統，乃為支持全身骨骼的肌肉，單靠這兩者，僅能有一個軀殼，不能有生命；必須有消化系統，循環系統，及呼吸系統，才能使軀殼生存，這就是養的作用，更須有神經系統，才能使軀殼具有生命，這就是教的作用，也就是思

想與信仰的作用。四者缺一不可，若是任何一方面有了缺陷，自然就影響其他方面。其二，我們可以說政治的建設和自衛的建立，乃是地方建設的基本條件，不是地方建設的本身；真正的地方建設，乃是民生問題的解決，和國家經濟的充足，這是養；在教的方面，則為民族思想的增厚，和精神生活的豐富。我們須要牢記着，政治需要建設，軍事亦需要建設，這二者雖屬於條件或工具的事項，但若不能從早建設到相當的程度，其他二者就不能有效的進行，也恐怕就無法進行；而且政治和軍事的進步是無窮期的，政治和軍事的改進，就是經濟和文化的改進，四者需要配合進行，是互相關聯的。

無論我們採用那一種說法，我們都要看明白，要推動基層建設事業，必須先從建立基層政治機構入手，這就是縣政府和縣訓所的重大任務，前面的圖就是表明這個意思。三年建設計劃大綱規定在促進基層政治建設方面，我們的任務是樹立基層政治組織，完成地方自治，並由基層政治組織，以推進自衛，衛生，及經濟，教育各種事業，在國防經濟建設方面，我們的任務更有三種：（一）開發經濟，培養稅源；（二）改進稅制，力求公允；（三）調整金融，發展貿易；（四）增闢交通，靈活運輸；（五）提倡工業，鞏固國防；（六）增加農產，安定生活。在國防社會建設方面，我們的任務是：（一）發展社會福利事業，（二）推行合作事業，（三）加強救濟工作，（四）推進保健與防疫工作。在國防教育文化建設方面，我們的任務更有四項，而以推行國民教育，實施社會教育，及充實中等教育與高等教育為重要。（註十九）我們不希望這許多建設事業，都能在每一鄉鎮逐項的完成，但是我們要負起推動的責任，盡量促其實現，使得新縣制真有靈魂，而在許多鄉鎮達成它們的任務以後，就能出現一個新的國家，這才是我們訓練縣地方幹部人才最終的目的。

## 五 縣訓所負責應取的態度

我們在前面說了許多關於縣訓所的意義和辦法，及其對於新縣制所將發生的影響，各位縣長和教育長先生們，看見了以後，或將乍口結舌，趨趨不前，以為不能實行，甚或以為此係寄生之見，腐爛之談。何能作為具體的方案，不如束之高閣。我對於江西的縣長和教育長，特有認識，更特具信心，我相信諸君不致使我完全失望，或將不恥下問，竟與作者交換意見，研究具體的辦法。我認為本文所建議的各點，不能立時實行，也不能全部的實行，但可懸為我們的理想；我個人素來對於地方建設運動，有一個熱忱，願意多說幾句話，但亦有宵小子的勇氣，接受各方面的意見，如果大家有高明的見解，加緊完成地方建設，我願意將所有的意見都摺摺收起來，並追隨諸同志之後，實行地方建設運動。因此，我們在這裏，雖然討論的是一個政治問題，卻不能忘記了心理的建設，忽視了精神的條件，我最注意工作的態度，因為這是事業成功的祕訣，所以我要在這裏提出幾個意思來，讓大家可以互相檢討。

第一。我們要實現縣訓所的計劃，必須具備宗教家的熱誠。……我們不怕建國事業的艱巨，只怕我們沒有崇高的理想，我們不怕理想難以實現，只怕我們沒有最大的決心，如何方有決心，這只要我們認清國家重於一切，願意犧牲個人所有的利益，絕不為自己打算，亦不顧及世俗上的利害，一心為求事業的前進，全意為民族前途着想，這就是宗教家的精神，這就是中山先生教我們信仰主義的原因。縣長和教育長共同主持一個縣訓所，其責任乃在將縣以內十餘個乃至幾十個鄉鎮的政治機構，健全起來，亦在將縣境以內的建設事業，積極的予以推進，造成一個嶄新的縣，這個理想可以說它極大，但也可以說它甚小，如果二人有這個決心，領導一班熱忱工作的同志，朝於斯，夕於斯，以求這個事業的成功，不會不如願以償的。

第二。我們要吸引多數民衆，參加基層建設事業，就要有教育家的風度。……我們要推進一個新的事業，必定不免發生許多阻礙，而最大的阻

礙，就是人們的不了解，這就需要運用教育的工夫，要用「作之君，作之師」的態度，對之循循善誘，使其樂意參加，接受我們的領導。我們這次要建立各級基層政治機構，問題已極複雜，更要推進各種建設事業，更是繁雜不堪，我們如不用最大的忍耐，和最有條理的解釋，何能使得多數民衆，了解我們的用意，跟着我們去幹。還有一層，教育家就要以身作則，自己先去實行，並領導他人實行，若是大家都養成組織的力量，並有參加公共事務的習慣，教育者的工作，就算完成了。

第三。我們要使縣訓所的主幹，和衷共濟，親愛精誠，共向同一目標邁進，這就是同志間友愛的精神，也就是工作者合作的態度。……我們要想各人保持這個態度，第一需要各人盡忠自己的職守，努力於自己的業務，務使各人所接受的工作，能以如期完成，並美滿的完成；第二需要各人認識他人的職務，盡力避免一切干涉和侵越的嫌疑，同時更當時刻準備以最大的熱誠，協助他人工作的進行，造成合作的空氣；第三需要各人確保一個虛心，不斷吸收各種新的知識，並接納他人不同的意見，更當考慮善意的批評，這樣才能使自己得着進步，也能在彼此之間，商量問題，大家得着合理的結論。

以上三點，好像是抽象的原則，有點文不對題，其實我們不談縣訓所的事業便罷，要談縣訓所的事業，便須先將這個心理上的堡壘，建立起來，然後才能順利進行各種工作，所以我特地再補充幾句。

## 六 結論

我們為求實現新縣制，全國將要設立一千幾百個縣地方行政幹部訓練所，以訓練幾百萬乃至千萬的基層政治幹部，並以之充實十萬以上新的鄉鎮公所，百萬以上新的保辦公處，十萬以上的鄉鎮中心小學，百萬以上的保國民學校，十萬以上的鄉鎮國民兵隊部，百萬以上的保國民兵隊部，十萬以上的鄉鎮合作社，百萬以上的保合作社；而在這些機關以內，共需百

萬左右的鄉鎮工作人員，四百萬左右的保幹部人員，以及四百萬左右的合格教師，（註二十）這是何等重大而富有趣味的事，對於國家的前途，自然有極深遠的影響。這些人若是都能達成他們的任務，就可以在幾年之內，為三民主義的新社會，樹立一個規模，若再依此軌道以前進，則我們理想中的新民族和新國家，必可以屹立於世界之上。這樣一件大事，今日交託於全國一千餘縣的縣長，及一千餘縣縣訓所教育長的手中，縣長教育長諸君的责任，自然異常艱巨；我們不要感於责任的繁重而生畏縮之心，我們要以堅忍不拔的精神，百折不撓的以向我們的目標奔赴，一旦事功告成，我們固可感覺無限的愉快，而對於國家的供獻，則可以永垂不朽。

中國國民黨領導中國之國民革命，首先注重發動民衆，組織民衆，確立民族的中心信仰，厚植民族自強的基礎，數十年來，本其一貫的方針，不辭奮鬥，以求成功。今茲抗戰，為民族存亡的重大關頭，更欲以國家的全力，求民族的復興，新縣制的頒佈，縣訓所的設置，皆在實現此一理想。過去念餘年間，許多社會人士及各地地方政府，紛紛本其盡其在我的精神，力求地方建設的推進，或則利用自衛力量，以掃除匪患的餘威，而進行建設的工作；或則利用經濟事業的引誘，以號召民衆，從事於建設工作，或則依據教育的組織，以推動建設事業。這些企圖，都有相當的成就，但對於整個的國家，影響不能算大，而且效力甚微。現在普遍設置縣訓所，推行新縣制，是國家已決心用其全部政治力量，來謀民族的改造，這是最恰當的辦法，也是最有力的步驟，若是這一個成功了，我們就能變為一個嶄新的中國，與列強並駕齊驅。全國有志之士，固應策勵縣訓所的進行，亦應盡量參加縣地方幹部的訓練工作，使我們對於這一偉大事業，各能盡其責任。

（註一）參閱顧毓琇著「建設與教育」載新經濟三卷一期，及劉支藩著「縣各級組織綱要與財政整理」，訓練月刊第一期。

（註二）江西省地方行政幹部訓練委員會印有單行本。

（註三）見江西省地方行政幹部訓練團統計表（油印報告）。

（註四）見江西省政府統計月刊各期首頁。

（註五）見江西省政府公報一二一〇號，「縣訓所組織規程及經費編制表」，（現已修訂，惟尚未刊載公報）。

（註六）見八中全會決議：「戰時三年建設計劃大綱」。

（註七）見本年九月四日江西省地方行政幹部訓練委員會決議案。

（註八）保田、保林、保塘的政策，由二十八年江西省全省行政會議所採納。

（註九）如需填寫表格及辦理其他手續皆可等到入所以後人事熟習了再辦。

（註十）參閱江西省地方行政幹部訓練委員會編訂保幹部人員須知材料。

（註十一）指食糧以外的工業原料，及國際貿易的農產品，如桐油茶絲之類。

（註十二）俗例的舉動能夠設法減少更好。

（註十三）參閱作者致大庾任縣長公開的信，載民國日報九月十一日政

治副刊（中國地方政治研究會主編）。

（註十四）同註五。

（註十五）如以一年的期間過長，還可以設法利用其他機會。

（註十六）見 總裁「確定縣以下地方組織問題講演」。

（註十七）見李著：「新縣制之理論與實際」二十九年一月二十三、四日

中央日報。

（註十八）見陳立夫先生講：「地方建設問題」中央訓練團印。

（註十九）參看戰時三年建設計劃大綱全文。

（註二十）參看顧毓琇著：「建設與教育」新經濟三卷一期。

民國三十年九月十八日於杏嶺

# 抗建大業中之靈活政府喉舌問題(中)

寄安陳國棟

## ——澈底改良政府公報——

目 錄	
第一 提高公報作用	乙、符號標識法
甲、編組標識法	乙、公報編制標準
丙、播音標識法	(二)零存整編說
充實公報內容	一、部份抵償法
甲、公報取材標準	
(一)折衷分類說	
(二)實利抵償說	
(三)實利抵償法	
二、強制抵償法	
振奮公報權威	
甲、公報編輯之責任	乙、公報內容之公告
丙、公報稿件之稽核	

載轉許不權版留保文本

政府公報，原為政府傳達政令方法之一種，應與普通行文，同其作用，並應發生同一效力。故其編制，在中央政府則分為：法規，令，訓令，指令，院令，部令，附錄等七個項目。在各省政府則通常分為：法規，(中央法規本省法規) 議錄，命令，公牘，附錄等若干類別。然吾人每感覺普通文件直轄行文之缺點甚多，切望政府儘量擴大公報效能，以補救其既往之缺點。如是不但對於行文集中旨趣，名實相符，即多數公文發送問題，亦實可相期化零為整。願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，以低於前論「縮級行文」的「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，輒視為一種普通的尋常刊物，恆少過問；即僅求一略有次序之編號排列，則雖全國任何行政機關，亦斷無此特殊事實。原因：(一)尋常任何文件，均照例封發，至僅登公報，不再行文案件，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，合輕動作，既均無人注意，則其有無價值？有何作用？亦自根本無人提起；(三)以往公報編輯內容，類多勉湊篇幅，遠離「宣政」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，而負責管理公報及編輯公報之責者，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，當先充實公報內容；並明定其編輯報材的絕對標準。此則作者所欲利用政府公報以求集中「複性行文」之微意也，當次第言之於左：

### 第一 提高公報作用

對久已無人過問之政府公報，如欲欲提高其作用，以替代封發行文，計在推行的新舊過程中，則凡忽視公報之下級機關，必然發生下列各種不良現象：(一)通令或類似通令案件，因怠忽注意，恒易誤及「時效」，甚或影響整個行政效率；(二)指令或類似指令案件，因坐待向例封送指示，致停止進行，或易招致進行錯誤，亦或再度呈請，(指原機關)仍復呈請；(指關係機關)(三)解釋或類似解釋案件，原請示機關之原稿歸檔後，並無復文可資連帶查考，偶易辦稿人員，即生檢閱困難；(四)公報郵遞，與公文封發郵遞，在郵局處理「打包」手續，本無二致。但收受公報機關，對於要案玩忽漏辦部份，恒易「文過飾非」，託辭郵局漏送，希圖卸責。故欲解除上述各項困難，必須採用左列三種救濟辦法：

#### 甲 編組標識法 集中「複性行文」，(解釋見下列「乙」符號標識法)

在中央應併合府院部會處局，共組一國民政府公報所，直隸文官處文書局。在省府應併合所屬廳處局所，共組一某省政府公報室，(現有編譯室應恢復原名稱)直隸省府秘書處。中央以文官處所屬文書局長為總編輯，以局屬公報所主任，暨各院部會處局秘書長為副編輯；並各另組織一公報編輯分所，內以各該機關所屬秘書主任，科長，或室主任，為編輯員。省府以秘書長為總編輯，以公報室主任暨府屬各廳處局所秘書主任為副編

員。科長或室主任為編輯員。條件：

(一)靈活各關係部份之密切連絡，並嚴禁中央各部月刊轉載已由公報發布之關係法規，命令，以節物力；(二)以提高國民政府公報作用。

(二)仿照普通新聞紙，按日單張印發，並免收報費。發行時，不論中央，省府，均各以其直屬及附屬機關之科室為單位，各發一份，各所屬管卷室，並一律附發一份，暫存歸檔。但中央則以發至省區市縣政府科室，暨普通區署為止，即中央直屬或省區市縣所屬各圖書館，亦須各發一份，以供民眾閱覽；並可給予研究本國政治問題者之若干現實參考資料。如為省府公報，更應痛痛快快直接發至各鄉公所為止，所有省區市縣鄉鎮所屬各圖書館，各閱報所，亦各附發一份；但須嚴禁縣政府再刊行縣公報，藉以提高省府公報作用。

(三)如採用冊頁印發時，應專用藍地白字書皮，(寓青天白日之意)同時嚴禁全國任何刊物同樣仿製，藉作公報的特殊標識，並藉以引起一般情性公務人員對於公報或公報中「複性行文」之特別注意。但國府公報之皮面上端，應另加畫白地粗線三道，(寓三民主義之意)以與省府公報示區別。至單張發行與冊頁發行，雖各有其利弊，然在抗戰期內，如偏從節省人力物資計算，則單張法實優於冊頁法也。

#### 乙 符號標識法 舉凡一問一答之文書，其原案內容，絕無第三機關

之參考價值者，為「單性文件」，應統歸向例處理，故亦名「單性行文」。其餘通令，通告，通知，通告，……等文件，及法令解釋文件，或類似通令之指令文件等，有必使一般機關須作同一之了解者，為「複性文件」，即應統歸公報發表，以免千篇一律了無意謂的複問複答，或縮減毫不變更原案內容之層級遞轉，故亦名「複性行文」。惟公報刊登「複性文件」，最易使對方收發及第三機關之怠忽注意，故必採用符號標識法，以期複問文件，根本減少。條件：

(一)對原請示機關名稱之旁，如令：某部，某省，或某專署市縣之類

，應先由主編機關之副編輯於核稿時，加標「墨線」，(即——)次由公報所或公報室之發行股，於其應領張數或本數之原文，四周再照標直條「紅線欄」。其屬於通令飭辦文件，並應各就其原標題之左側，加標「水紋直線」，藉促各別注意。倘選加編公報目錄，移轉標記，即僅須就其目錄中「主收」「主辦」之件，依照上法，一一標記各式紅線，則於收報機關收發員之查照登記，及主管科室之查照辦理，當更能作一最有力之簡明指示。倘再復編「重要參考資料」目錄一欄，以吸引一般「複性文件」之查考視線。如是指畫分明，則雙方更感便利。

(二)預定編報之件，須將原刊文稿發刊，不得復繕原稿，致耗雙重人力。但原稿經由手民排版後，類皆油污破損，不便歸檔。故欲救此弊，必須檢同出版公報一份，彙送監印室對照原稿，蓋用印信歸檔。如是比於原稿歸檔，即可發生同一效力。(蓋用印信後原稿即歸由監印室負責銷燬)至歸檔公報之蓋用印信方法：(一)屬於長篇文件者，應用正蓋法，位於其文之首端；(二)屬於前後接頁者，應照例加蓋騎縫印；(三)屬於不滿一印之短篇文件者，應用斜蓋法，隨準上下印角，蓋用於排版原文之正中；(四)屬於短篇原件之接連排版者，應仍採用正蓋法，歸納蓋印，以資徵信。此外最簡便之歸檔公報用印法：屬於冊頁者，各從其封面蓋用正印一顆，餘自篇首以迄篇末，各再加蓋騎縫印。屬於單張者，各蓋封面印，對於接頁部份，與冊頁用印同。

(三)公報編號之屬於發行機關者，其原稿主辦之機關，應各照例先送收發室編號登記，並各於「備註」欄內，作製符號備考，即直接移交公報所或公報室分類排印。凡未經刊行稿件，收發室不得接收編號；未經編號稿件，公報所或公報室不得接收分類；未經分類稿件，排字房不得接收排印；雖經刊行，但未經校對員蓋用私章稿件，監印員不得蓋用印信歸檔。

(四)收受公報機關之收發員，對於公報文件之緣由編號，須分就各該編號之「備註」欄內，依據來報期日，或卷號期號及頁數，應一一作製「

帶分」式符號備考；並以此作為公報收文之特別標識。例如：冊頁公報第四卷第五期第二十三頁，則列式為<sup>13</sup>4-5；又如：單張公報之發刊日期為民國三十年四月二十四日，則列式為<sup>24</sup>4-4，餘類推。

(五)公報編輯分所或公報室，對於收發室編號發刊稿件，僅須按日順次錄號存查；並隨就來文附送之「收發文總號簿」認件蓋章回執。倘有必須查詢之件，其查詢人應逕向收發室「收發文總號簿」對號查考；不得濫用過去層重複記之幼稚辦法，致浪費人力時間，障礙行政效率。至各該檔案部份，亦僅須各由分類員分別根據「收發文歸檔簿」，辨明上述(三)(四)兩項公報收發文各式符號，各依向例「入卷」手續，另行箋註「文號」，替代原文入卷。(有原卷者應附原案之末)蓋所以防止「卷內目錄」之漏記公報「文號」「事由」與「符號」者，即正所以控制「收發」「檔案」「閱卷」等三方面之密切聯繫或脫節也。

(六)各機關管卷室，對於所發存檔公報，應注意「零存整訂法」，編號歸檔。無論其他方面，單獨領用，或併合領用，或剪貼存查，或分割辦理，但均以保留存檔公報之完整為原則。

(七)凡編列「重要參考資料」目錄文件，各關係主管科室之主辦人員，各應辨明其原案事由，分類記入「公報備忘錄」，並註明案見某年月日(或某卷某期)公報若干頁，隨時注意參考，免蹈過去同案複問之故轍！而各該機關長官，並須隨時注意此項記錄的嚴格抽查，以求充分發揮公報的真實作用。至抽查時，當先了解其二三目錄原案內容之全部，利用集會時間，公開詢問，公開獎懲，務使慎性者則於知恥，而知恥者益勵精勤。倘再於此最吃緊的「考核」工作，依然忽忽注意，則公報之為公報，勢將復成過去毫無作用之廢物矣！

(八)曾經公報刊載之「複性文件」，凡複問在發行遞送期間(國府公報假定為十五日省府公報假定為十日)以內者，應逕由原主稿科室填發印

版「來文簡便答復表」，替代指令，藉節以往例行文稿手續。其在許可復問期間以外者，即應對此原呈主辦科室主管，執行最嚴格懲戒，務期公報作用，切實提高。

丙 播音標識法 廣播無線電，在普通行政方面，原負有「政令宣達」，及「宣政教育」的重大使命！盡其對話的實際效力，固不僅能將政府施政大旨，可隨時傳達一般民衆，以替代死板無味的「等因奉此」。即向於「等因奉此」絲毫不感興趣之民衆，亦必可領受政府直接對話的精神感動。故吾人倡議提高政府公報作用，事實上既不能對每一行政機關，或每一公務人員，「耳提面命」以發揮其真實效力，則所以求其作用之易於普遍，且能由普遍而進入文書「複性行文」之新的領域者，則播音標識法，亦自爲提高公報作用的「終南捷徑」。條件：

(一)政府應明定一每日政令的廣播時間，不問其他廣播節目，如何隨時改變，或普通政情如何宣達，但至少須以每日上午十時至十時十五分，又下午四時至四時十五分，永久定爲「政令廣播時」。並明白播知某項重要政令，已由某號公報發表，(上午廣播)或已選登某號公報，(下午廣播)藉促每一行政機關之特別注意。

(二)每一行政主腦機關之秘書處，及其幹部機關之秘書室，均應設置無線電收音機一具，凡所播送之主管案件，或關係案件，均須一一記入「公報播送日記簿」，以備隨時查考。並須指定兼責人員，屆時負此速記專責。

(三)每日公報收入，各案件主管科室，除應分就「符號標識法」所列一七兩項，各別注意外。其兼任公報播送之記錄員，並須將原廣播重要政令，就所收入公報，隨以口頭或電話，通知其主管科室之主管員特別注意。

### 第二 充實公報內容

就吾人採用新法管卷經驗所得，凡檔案中同案複問複答文件，無論何種分類部份，每佔其成數之最大多數。無心之間，照例之答，問之者既不厭其行文手續之繁瑣，即答之者亦從不求其有無併合解決之方法。陳規墨守

，一例因循，而時間人力財力之浪費，蓋實已不知凡幾矣。且向例既經行文又登公報之無理辦法，在吾人固已感覺其「雞零狗碎」，「無病而呻」；願再益以繁瑣之複問複答，則所謂行文云者，亦直能謂其「爲行文而行文」，即公報之刊行，亦祇能謂其「爲公報而公報」！卒之行文之實效問題，公報之實際作用，不特誦張粉飾，「言行相左」，抑亦相率敷衍，「誤盡蒼生」！故吾人對於充實公報內容之意見，其主要目的，固所以求行文之「單純」，「合理」，加強行政效率。然實根本減少文卷的龐雜數量，期便檔案保管；且以給予擬辦檔案人員之另一查閱方法，則又未始非其附帶目的。爰主今後公報編制，須備左列三個適當標準，藉以充實公報內容的真實價值。

#### 甲 公報取材標準

過去每一公報之全部內容，僅可視爲政府機關例行刊物的隨意記載，不足引人注意，前已概乎言之。蓋其實質上既不能比諸百貨商店售品之羅集，應有盡有，藉克滿足購買者之選擇期望；又不能比諸食鹽專賣，克供一般民衆生活的必需取給，以齊一其集中購買之目標。故欲矯正前失，除應厲行上列提高公報作用的三種有效方法而外，至關於其內容取材之實素，亦當明定一案情選擇範圍，如是對內既可以統一其「複性行文」之準則，對外亦可昭示公報的實際用途，庶幾「百川匯海」而決決乎政令公報之大觀也。

(一)屬於法令，通令，通函，通知，通報，任免令，授勳令，授賞令，受卹令，(如卹卹金支付令備須填用印版通知單隨令運交發付機關根據法定手續辦理毋庸另登公報)通緝令，以及含有普遍性的催辦令……等事項性質者。但屬機密文件，或事實上確有不便對外公開發表之文件等，則應一律除外，下仿此。

(二)一切獎勵事項，均應利用公報發表，絕對公開，以期抑揚揚清，轉移吏治風氣。至勳章，獎章，獎牌，執照，以及各種證明書等，則仍須維持原有辦法辦理，以昭示其作用之特異，列入「單性行文」。

(三)原有獎狀，奏狀，任命狀，委任狀，記功狀……等書面繁費手續

，以及一切原對個人的降等，降級，存記，記功，加薪，賞金，傳令嘉獎，降等，降級，記過，罰金，減俸，警告，申誡，申斥等單行訓令，均應一律改由公報發表！最大限度，亦僅須由主管科室對其本人填給最簡單的表格通知。（此種通知如係替代原有的任狀委狀等亦可作為私人在某種場合必須提供此項證件時之有效辦法）理由：一、由公報佈諸全國或全省，比之僅訓令其個人效力為大。尤其賞功事件，對於受賞本人，更為無上之榮耀；二、公是非實訓於國人，在政府固屬整肅官常，澄清吏治，（但須絕對公平切實否則「哭死冤家笑死賊」反足以招致政府自毀威信之危險）在個人亦易「善善惡惡」，鑑取有資；三、易於培植一般國民的優美道德性，筆趨為善；四、關於獎賞事件，在各該本人如須作某項證明時，當明叙案見某年月日某公報，或某公報某卷某期某頁，即可間接證實。既毋庸私人的刻意保管，亦斷不虞任何意外滅失，轉須呈請證明，平添公私若干無謂手續。

（四）公布法令時，須預附疑義的詳細解釋，以期根本減少下級機關的「質疑」行文。

（五）屬於法令解釋或糾正誤解法令之意旨事項，雖係答復申問或糾正乙失，但同時對於丙丁戊己……以次機關，亦須使其能作同樣之了解者。

（六）屬於答復請示或請示請求事項，視為一般同等機關，有須共同了解其意義之必要者。

（七）通令舉辦事項，應預附若干重要參考材料，或預附假設若干疑義問答，期在「慎思明辨」周密詳審，藉助下級機關之執行便利與順利推行。

（八）關於呈復違辦通案之優越事實或方法，可供一般執行機關採擇或重要參考者。

（九）上級主管業務科室，對於下級主管業務機關之相互間，凡所通信諮詢事項，有視為同等業務機關，必須共同注意糾正，取締，或查取仿效者。

（十）凡政府機關有關於行政業務之一切通告：如營業，擴業，停業，清款，收款，領款，催款，收買，收發，發售，停售，客運，貨運，招標，開標，公賣，公營，集會，期會，招生，招考，招請，招聘，招收，以及遺失聲明，緊急通告，刊物廣告，特別啓事……等，均有強制刊登公報之必要。同時並嚴禁登載任何新聞紙類，直視為公報的獨占事業，以吸引民衆視線，期能徹底提高公報的真實作用與價值。

（十一）選附國內外重要政聞，俾資各級機關業務考鏡；且以補助偏僻行政區域「新聞」「文化」食糧之不足。

（十二）公報之前有「政論」，以提示執行政令之途徑為目的，公報之後有「短評」，以衡論考察施政之觀感為目的。故前者為「期待」文字，須含有啓發性，激動性。後者為「月旦」文字，須含有獎懲性，鞭策性。但均以短小精幹，慷慨激昂，能比於「晨鐘暮鼓」之足以發人深省；且藉以控制政府自身政令之前後矛盾；並得另為政令指導，闢一新紀元。

乙 公報編輯標準 依照上列甲項取材辦法，不惟「複性文件」均可逕由公報發表，即以多數「單性文件」，如人事之任免，褒卹，獎懲，與夫政令之釋義，釋疑，以及准駁，參考……等事項，亦均可成爲公報的固定材料。是本此標準以充實公報內容，則由簡入繁，由繁入雜的報材編制，必將發生下列兩種疑點：（一）公報編制，將取準於案由之分類乎？抑將以每一獨立機關而爲分類之單位乎？如以前者分類爲是，則凡案情複雜，牽涉多面的混合性稿件，究將歸入何類？是不特予編輯員以無所適從之困難，抑亦予查閱公報者以暗中摸索，緩不濟急之苦。如以後者分類爲是，則每一機關將各有其重床疊架之項目，例如：國府法規與所屬各局單行法規之類，是同一中央機關，備法規一項，竟各須分爲若干種類，不特歧雜繁瑣，抑亦徒佔篇幅，浪費紙張；（二）公報既實際替代部份行文，自以按日出版爲原則。但在報材激增之下，不特所需紙張，印工，油墨，人力，經費……等用耗，一切大量激增，即每月出版次數，較國府公報原



有八册，(每星期三六各出一册)須多三倍，較省府公報原有九册，(普通每三日出版一次)須多兩倍。如是則每次所增加之「實」的數量，及每月所增加之「次」的數量，其損失究將如何計算？倘再加以普通不收報費，則在政府財政困難之下，其所需經常用款，究將如何籌劃？以及原所收入報費，或郵費，其損失又究將如何填補？凡此皆為公報編制的實際問題，亦即公報編輯與公報發行的先決問題！緣是公報編制的實際問題，亦可分為左列三說：

(一)折衷分類說 此說鑑於上述第一項分類疑點，謂公報編輯，應折衷於理論事實之間，既須查閱便利，亦須主管分明；並應以同性合併，異類劃分為標準。故其主張：一、法規為施政之準則，不論何種法規，應共併為一類。總分憲制，官制，官規，軍警法規，外交法規，民政法規，財政法規，教育法規，建設法規等九個項目。另再分就每一項目正文之後，各附同性的法令解釋，及其單行法規，(在國府公報為院部會局法規在省府公報為區縣市政府法規)付印時均應較排小一號字以資分別明顯。與單行法令解釋等三欄，僅須從標題之下，附註其主辦機關名稱，以便閱者「同性相求」，期於一覽無餘為原則；二、命令為施政之大旨，不論何種命令，應共併為一類。總分：誥令，任免令，嘉獎令，加典令，懲戒令，通緝令等六個項目。分欄原則，與前項同；三、政令宣導，為主管機關施政之專責，不論何種訓示，應共併為一政令主管類。各以主管機關為單位，並各分：訓令，指令，批示，布告，催辦令，決定書，施政參考(參看上節公報取材標準第七八兩項)等七個項目。而以異類劃分，便利編輯，及取便下級機關查閱為原則；四、凡不屬上列各項性質文件，而事實上具有特須公告之必要者，應共併為附錄一類。總分：通報，通知，通告，通告，通信，政聞摘要(參看上節公報取材標準第九至第十一等三項)等六個項目。不另分欄，但以標題主辦機關或人名(如通告就職或聲明遺失……之類)為原則。

綜合上述主張，對於公報內容編制，復可別為下列兩種的分類體例。

至凡所彙登公報文件，並須各別刊載其發文或來文之編號，藉便「主管」「督導」「執行」等關係機關，相互引證，或考證，事雖細微，要亦必須注意者也。

國民政府公報

法令類

憲制

官制

國民政府令

法令解釋

×××主管機關××令

令××機關

院部會局單行法令

標題××令名稱

主辦(院)(部)(會)(局)名稱

院部會局單行法令解釋

主管機關(咨)(函)××機關

或主辦機關(令)××機關

官規

……以下七項編制體例，均同官制項。

外交法規

凡關於：條約，租地，傳教，保護，護照，取締，僑務，商務，交涉，……等法規屬之。

軍警法規

凡關於：陸海空軍之軍制，軍務，軍械，軍需，軍法，軍運，軍訓，緝捕，兵役，以及軍警教育，普通警察，特務警察，軍務行政，警察行政，

命令類

民政法規

……等法規屬之。  
凡關於：人事，吏治，郵政，社會，公安，保甲，土地，衛生，禁烟，救濟，合作，統計……等法規屬之。

財政法規

凡關於：關稅，鹽稅，統稅，營業稅，遺產稅，所得稅，印花稅，烟酒稅，以及金融，債產，計政，交代，……等法規屬之。

教育法規

凡關於：高等教育，中等教育，小學教育，職業教育，社會教育，特種教育，訓練教育，……等法規屬之。

建設法規

凡關於：路政，航政，電政，郵政，市政，礦政，水利，農林，漁牧，工業，商業，墾殖……等法規屬之。

誥令

凡關於：國府理政之大經大法，施政之宣導方針，以及卹民，卹災，誥諭，大赦，特赦，訓令，指令，批示，……等文告屬之。

國民政府任免令

凡關於：國府正式任用員吏，如中央：外交官任免，高級文武官任免，中級文武官任免，下級文武官任免。地方：高級文武官任免，中級文武官任免，下級文武官任免，……等令文屬之。

中央院部會局臨時派代令

現制文武員吏，須經中央銓敘機關審查合格，方准正式任用。但事實上，中下級人員恆先由其職務機關長官直接派代，後送審查。故特創本備，以與正式任免示區別。但須採用前述機關附註原

政令主管類

嘉獎令

則，且以貫徹「公報取材標準」第三項主張。至下列嘉獎令等四項，亦須援此體例，各分兩欄。  
凡關於：授勳令，授賞令，褒詞，傳令嘉獎，以及升等，升級，存記，記功，加薪，賞金，……等令文屬之。

郵典令

凡關於：黨部，政部，德部，陸軍部，海軍部，空軍部，警部，團部，學部，……等令文屬之。

懲戒令

凡關於：視職，撤職，視奪勳章，視奪公權，停職查辦，撤職留任，撤職查辦，以及降等，降級，記過，罰金，減俸，警告，申誡，申斥，……等令文屬之。

通緝令

凡關於：內亂逃犯，軍警逃犯，司法逃犯，貪污逃犯，拐款逃犯，……等令文屬之。

- 立法院
- 司法院
- 行政院
- 考試院
- 監察院
- 軍事委員會
- 國府直屬各會局

各分：訓令，指令，批示，布告，備辦令，決定書，施政參考等七個水紋線欄。凡院屬會屬之各部會局，均一律歸納各該分欄之內。並須將各該機關名稱，另行編排三號字，以資分別明顯，俾閱者根據同性合併異類劃分之標準，易於查考。

附錄類——總分：通報，通知，通啓，通告，通信，政聞輯要等六個項目。並須參酌上項分類設計，以便易於查閱。

省府公報

法令類

中央法規  
目錄提示

前論國府公報，須直接寄發省區市政府，暨各普通圖書，各圖書館。故省府對於中央法規，亦僅得以督導立場，提示其目錄而已足。但須各別註明其公布之年月日，及見國府公報某卷某期某頁，以利查考。不得翻印原文！致減少原報價值；甚至動搖其威權吸引作用之基礎；且復蹈過去浪費人力物力之弊。

本行法規  
省

內分：官制，官規，軍警法規，民政法規，財政法規，教育法規，建設法規，其他法規等八項，並各有援照前例，附錄法令解釋。

命令類

教令

蔡元培：「諸侯之命令曰教」。故凡關於省府施政大旨，端正民心民俗，以及宏宣中央政教，與卹民，卹災等文告，爰擬定其名爲「教令」，以示別於中央諸令也。

任免令

內分：省府人員任免，（包括直附屬機關人員）專署人員任免，市政人員任免，縣長任免，縣政人員任免，（包括縣府秘書室及各科室人員經征處人員會計室人員軍法承審員醫署人員衛生院所人員稅務局所人員合作人員墾務人員工廠人員兒教

- 嘉獎令
- 卹典令
- 懲戒令
- 通緝令

院人員鄉鎮公所人員等）軍警人員任免，其他人員任免等七欄。（本可毋庸分欄但爲準備另編公報年鑑起見仍以分欄爲是）

除授勳令外，（授勳係中央特權應除外）餘同國府公報「嘉獎令」所列各項目。

同國府公報「卹典令」所列各項目。

同國府公報「懲戒令」所列各項目。

同國府公報「通緝令」所列各項目。

政令主管類

- 秘書處
- 民政廳
- 財政廳
- 教育廳
- 建設廳
- 會計處
- 保安處
- 其他直屬機關

各別分欄項目，均同國府公報。其在編輯技術方面，並各須依據國府公報法令類所示「外交法規」以次各欄之內容列載標準，歸納彙刊，則庶幾條理井然，查考稱便。

附錄類——分欄項目及編輯設計，均同國府公報。

(二) 零存整編說 此說謂無論任何公報，採用任何分類項目，但在每一閱報科室方面，必須指定其兼辦收發人員，負責保管；更須每月化零為整，彙訂一次，別為每月的上下冊，(如係單張公報即僅須每月合訂一本)以資查閱便利。至每一公報的總編輯方面，亦必須每月加編「公報索引」一次，每半年或一年，另再分別總編「公報索引」一次，均隨報附發，仍由科室兼辦收發人員彙存保管備查。更另就每年公報出版總量，刪繁就簡，整編一次，凡事之足供異日史獻之羅集者，則存而錄之，名曰：「公報年鑑」。條件：一、「法令類」，除將廢止部份，僅須摘錄原令名稱備考外，其餘一切修正部份，應一律併入原文，通盤整理，(有解釋者並應摘要錄附文末)及彙編歸類整理，一洗以往「殘頭斷腿」，凌亂散雜之弊；二、「命令類」，除因特種情形，自行撤銷，或喪失時效，或解除訓令者外，(但均須摘錄原令名稱備考)其餘各項，應再各分細目，分別歸併整理；三、「政令主管類」，應由中央各公報編輯分所，及省府公報各副編輯，各就可供永久查考案件，另再分目整理，以資查考便利；四、「附錄類」，凡一切帶有時間性案件，雖經一時喪失其時效或作用，但事實上仍可備供歷史考證者，均應採用表列法，或列敘法，酌量選入備查；五、凡加工整編之「公報年鑑」，應定價出售，以免加重公庫耗費。然在吾人視之，零存整編之說，固不僅能提高公報價值，便利公報保管；即一切龐雜繁複之檔案，各政務獨立機關，如中央各院部會局，地方各省縣政府……之類，每屆年終，倘均責成其主任秘書，各就全年施政概況，以編纂其「政務年鑑」，備供同類機關之相互考鏡，則亦未始非促進政治改良之另一方法。且事實上凡經「公報年鑑」與「政務年鑑」纂輯之案卷，此在管卷部份，即可將原卷隨時抽銷。如是公報徹底改良之結果，其有裨於檔案之「質」的精純，「量」的減少者，則又不待煩言而解也。

(三) 實利抵償說 此說謂政府果能充分利用公報以替代「複性行文」，則不但無形中確能減少若干重複繁費之處理手續，與節省若干推行政令

的實費時間，以強化其行政效率，即就公報自身之實利而言，雖免收報費，一若加重政府之損失負擔，然其最可靠之抵償方法，則可分為左列二種：

一、部份抵償法 改良公報的印刷問題，如採用單張發行法，假定：國府公報每日發行三萬份，每份最高成本及郵費，共為七分五厘，則日計二千二百五十元，月計六萬七千五百元，年計八十一萬元；省府公報每日發行萬份，每份最高成本及郵費，亦為七分五厘，則日計七百五十元，月計二萬二千五百元，年計二十七萬元。如再平均每省大小二千七百機關計算，(鄉鎮公所一併估計在內)是以往由同案複問複答，或複刊轉載等，所生浪費人工物力之損失，以及原有公報經費，與原需公文筆墨用紙郵費……等固定支出，則「挹彼注茲」，最低度亦可併合抵銷其年費之最大部份。換言之，即一面分就各該機關此項支出預算之總額，各加以「適當」之扣除，或「適當」之緊縮；一面對於一切複刊轉載及複行等無理浪費，則予以最有效之「經濟封鎖」！是也。他如全國各級政府機關之公用信封信紙，雖係公款購置，但例為私人「揩油」！估計此項損失，每年至少在五百萬元以上。(僅以全國一千萬公務員每人耗用半元計算)倘克嚴禁盜用，豈但為抵償公報經費的另一來源，抑且在新生活運動中，可以培植一般公務人員，愛惜公物之另一新的優美道德。若再以每省之每一機關的單位科室計算，是每日耗用公報經費，僅為七分五厘，但自每一單位科室主官以次人員，每日所盜用此公款購置之信封信紙，又是否即僅為七分五厘？此鐵的事實也，甚願籌畫公報用費及主管公用物品者，深長思之！

此外公報的印刷問題，如就各當地商辦之印刷機關，訂立承印合同，按時出版，則不特比之政府自行管理，效力為大；即自購機件之經費問題，亦自毋庸「牽蘿補屋」，以「隱其抵補」之方法也。

二、強制抵償法 改良公報後，則最大多數稿件，自須人工繕寫，現為機器印刷。前須複問複答的「內開云云」與「內稱云云」之擬稿人員，

現為替代同案問答的標準印本。如據此事實以減少其不必要之原辦人員，則每一全省，至少可以裁減辦稿員二百七十員，平均每月月薪，僅以最低五十五元計算，年節十七萬五千元，又裁減繕寫人員五百員，平均每月月薪，亦僅以最低二十五元計算，年節十四萬元。合計三十一萬八千二百元。如逕依「部份抵償法」所列大小二千七百機關的假定計算，平均每一機關，僅須裁減一員，每月月薪，更僅以無可再低之二十元計算，年節六十四萬八千元。故自前者言之，以二十七萬元，比三十一萬八千二百元，尙可節支四萬八千二百元；如自後者言之，以六十四萬八千元，比二十七萬元，則節支竟達三十七萬八千元之鉅。且事實上合計每一全省之三爺（舅爺姑爺表爺）階級，以及每日備事「簽簽到，看看報，談談天，抽抽烟」，之有閒階級，至少亦兩倍於此數，平心而論，此等特級人員中，所謂「泛濫游馳」之士，而埋沒於英雄無用武之地者，亦正復不少，可憐人事與事業之舞台「導演者」，御之不得其道，支配不得其法而已！倘各級政府機關之高級長官，當此國族安危一髮之會，果克激發天良，勤求治理，而轉以此裁減之人數，移用於有利民生國計的實際工作；或實施短期訓練，以之充實縣政工作；或逕移轉於「三聯政制」的考核工作，則亦未始非「人盡其才，才盡其用」之合理辦法。退步言之，縱令裁減者多為低能人員，但最低度亦可編訓為巡回劇團隊，上以補救教育之偏枯，下以激揚民衆抗戰之情緒，論理論事，均無不可。如是則豈僅人無廢事，事無廢功，即政府亦斷不至永久的浪費此部份人力，虛糜此部份公帑。

### 第三 振奮公報權威

由上論決定公報取材標準，以統一「複性文件」的行文辦法，並以此發揚公報的內容真實價值；更由其內容之真實價值，以吸引其「同性相求」之「有求必應」之大衆心理。則公報之為公報，固已臻臻一切複性文件，及獎勵文件，參考文件……之絕對權威。惟其權威之永續，又究將如何維持不變？則直接為公報之自身作用問題，而間接即為政府之威信自保問題。

換言之，前者為公報原稿之選輯問題，後者則政府應嚴密公報行文機構與考據，以稍稍求其政治之進步是也。茲於下分別論之：

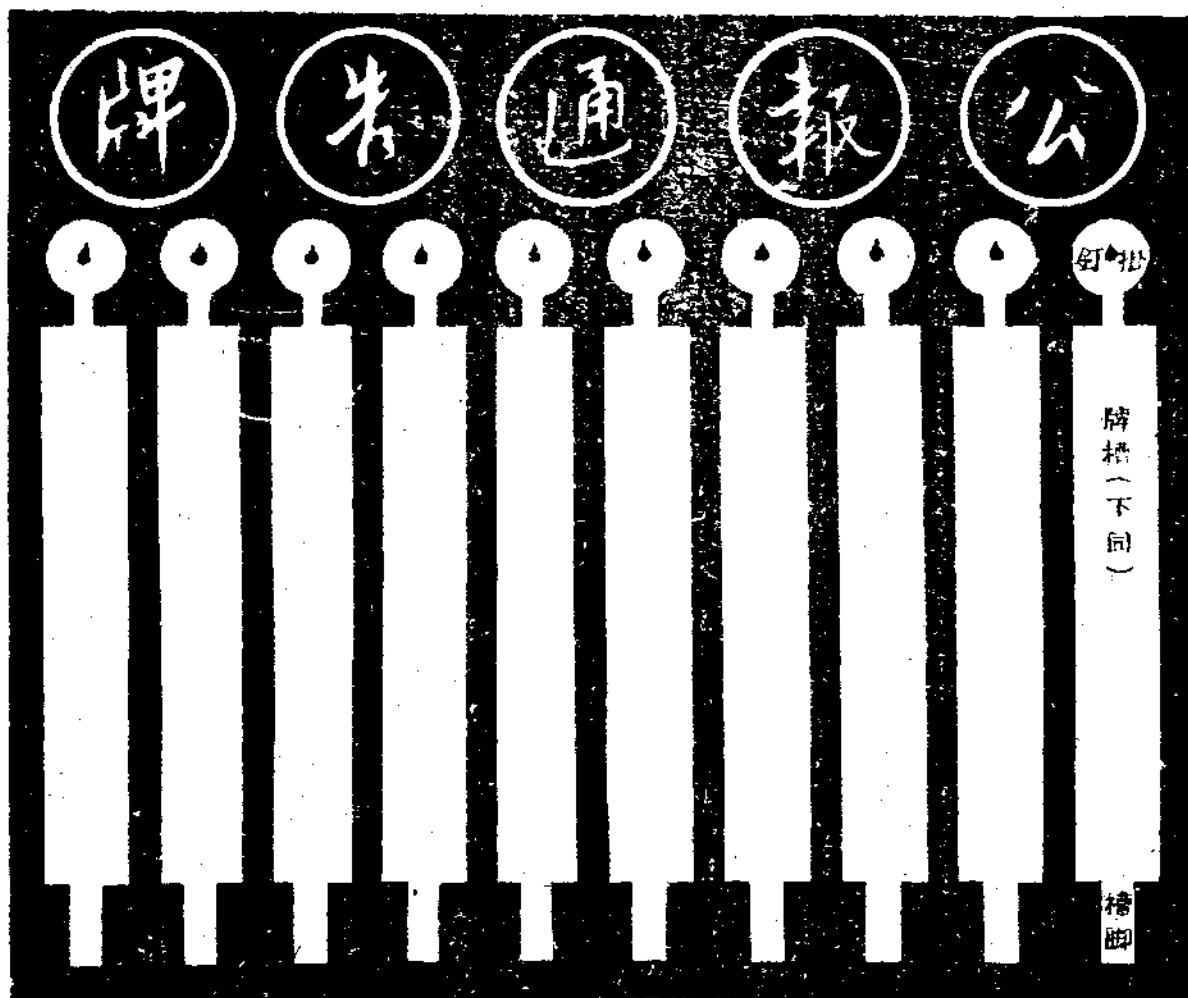
#### 甲 公報選輯之責任

前論公報選輯「複性文件」之範圍，曾別為十二種類，並各有其深刻之意義，與明顯之標準。是本此標準以決定其選輯之稿件，則所謂選輯責任云者，無論歸由原案擬辦人員負責，或歸由主管股長科長負責，均無不可。然而我國官場積習，任辦何事，要皆「提起千斤，放下四兩」！甚且一辦之後，全憑自然，不復有人查考。故於此而欲免蹈故轍，期能維持公報的永久價值，且以求免其每日無益的大量消耗，則必須確定：（一）除絕對的「單性文件」而外，其餘一切「複性文件」，或類似「複性文件」，應初由原案擬辦員儘量「選定」，並一律於稿面右上角，作製△符號；次由股長「核定」，並於初選△符號之上，蓋用私章，表示同意；最後由公報編輯員「決定」，隨依照前論「符號標識法」，加標墨線。（不同意者免予標記）凡未經選輯文件，而發現其原案複問複答之事實者，即歸由編輯員負責。（二）凡合署辦公機關之院部公報編輯，或省府公報總編輯，以及區縣市府秘書，每日均至少以五分鐘之時間，抽查收發室過去二三日內「收發文總覽簿」之二三公報文號，及管卷室前一日內之歸檔公報一份，藉防「複性文件」之玩忽漏選；（指收發文事由之屬於複性文件者）漏辦；（指公報原文四周或標題曾經標註最顯著之各式紅線者）或漏記。（指關係人員對於重要參考資料目錄之業務關係文件會否負責記入公報備忘錄）並各須另訂公報單行簡則，嚴格執行，庶使空氣緊張之下，「駱者知警，情者勤修」；而吾人所期待於政府機關，應毅然放棄文書行政的舊陣地，轉進有利政治地帶，施行全面「突擊」的「縮短行文」，以強化其行政效率者，特一反學問事。否則機構有救，督導無方，縱強勉奮調新唱，特所謂改良公報云者，結果亦仍屬「收而不良，繼而不全」，甚無謂也。譬如利用平順作戰，坦坦專機，最有效之衝鋒利器，然而「殺敵效果」，則仍有待於負責指揮者之是否親自督戰

，此每一輛坦克車之責者，又是否忠實服從督戰者之指揮而前。倘政府對此，果能有一深刻之認識，是中央以次之各級機關之政計劃，每日均在此數十萬輛（比於公報每日發行數量）的「政坦克車」縱橫馳騁之下，可以攻堅！可以陷陣！如既不分情，情強弱之單複性文件，又不利用作戰地形之單複性行文，願守迂迴戰術的層層辦法！嚴格論之，此等文書行政，僅足供「訓練師爺派」之飯碗游擊，因而此派師爺或祖傳之「等因奉此」的飯碗戰術，實際亦即為障礙行政效率最頑強之敵人。如是而欲振奮公報戰術，當先以十萬挺重機槍，對此忘忽公報選輯之飯碗游擊者，必斷然予以澈底之掃蕩！（即嚴格執行罰則問題）

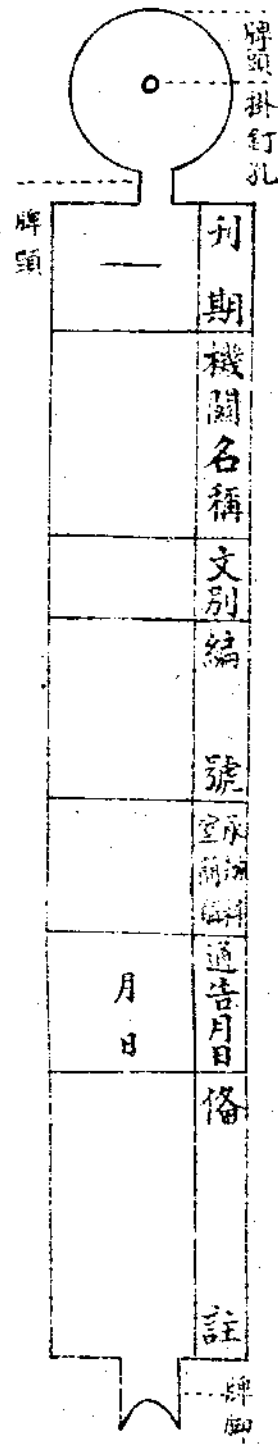
惟吾人尚有必須附帶申述者，則政令的自身威信，應如何自求振奮是也。蓋公報改良之結果，亦僅可視為推進政令的靈巧工具，而公報並不高能！即喻之為平原作戰之坦克，顧其自身，亦尚各有其全部之威重，內部之機構，外部之堅實，與夫駕駛者之巧拙等問題。換言之，亦實比於政令自身的威信問題。如此種問題不能解決，則此項公報，亦將等於木質的模型坦克矣。其願政府注意及此！

乙 公報內容之公告 前述公報「符號標識法」，與「播音標識法」，儘可作為上級機關對於下級機關的通知注意。至關係機關對於關係文件，如何而使之免於疏忽注意？則每一合署辦公之科室，必須：（一）每一幹部主管機關如司廳處局，應各製備公報通告牌一，（專署市縣政府區署之通告牌須分國府省府兩欄並均採用牌槽及活動插牌鑿式）逐日分欄記載其關係文件之：報號，機關名稱，文別，編號，及承辦科室簡稱，通告月日，限期，備註等，藉促注意。（二）每一科室，另須各備文案記事牌，一內分：特別記事，普通記事，及公報記事等三個部門。屬於公

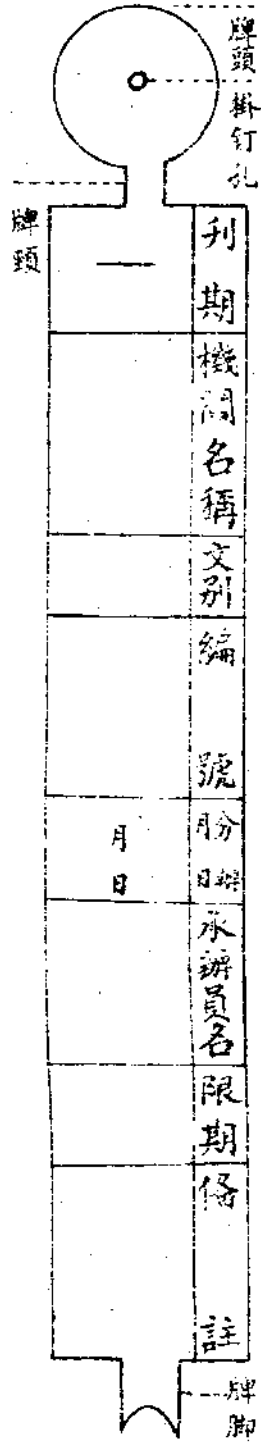


公報通告牌槽式

(一) 公報通告牌活動插牌籤式



(二) 科室文案紀事牌活動插牌籤式



說明：

- (一) 牌槽各深半生的，係固定式，除槽面漆用白色外，其餘全部藍色。牌脚須作成弧形，以便隨時裝卸牌籤。
- (二) 牌頭橫直徑均四生的；牌頭長一生的，寬二生的；牌脚長三生的，寬二生的；牌厚一生的，各突出牌槽半生的；牌身全長十八市寸，寬一市寸五分，項目欄寬四市分。
- (三) 牌面牌脚邊漆用顏色；屬於密件者「黃」色，重要及速件者「紅」色，次要者「綠」色，例行者「黑」色，牌面一律「白」色，邊緣寬一市分，色與牌頭牌脚相同，其項目線亦同；並各須兩面漆用。
- (四) 每一牌槽之長寬度，須與插牌籤相等，每一牌面，至少須有二十牌槽。每牌全高二十三市寸；如加列國府省府及特別紀事……等欄時，各再加高二市寸，漆用白字，均位於槽式牌名圓圈之下。至其分槽之多寡，須由各備用機關就其事務之繁簡定之。
- (五) 牌籤須各備兩套，至少須多於所定牌槽之半，以便管理公報員隨時記載差掛；並均由各該管理員負責保管之。

報記事類者，各再劃分：國府，省府等兩類。除分別標記：報號，機關名稱，文別，記號等四類外，並須加列：分辦日期，承辦員名，及限期，備註等四類，以便隨時查考。(三)每一科室，須指定一人，在司廳處局登記簿，在普通科室為兼辦收發人員；在區縣市府為助理秘書。除秘書及助理秘書，各應實際負責查辦通告外。(另須利用表式法錄製通告底冊備查)除如兼辦收發人員，傳單照錄通告關係文件之項目，至承辦員名，及分辦日期外，當選由其主管股組長或科室主任，同時標註，比於以往的文稿分配，如是則不特任何機關，對於公報內容，均能有有力控制，即所持府重控制方法，要亦簡便合理，要言不繁。

丙 公報稿件之稽核 公報內容之公報嚴格論之，仍僅可視為關係機關之關係文件的補助注意，至如何而求免於公報稿件之積壓？或如何而解決每一科室承辦人員同等各需要公報原文之困難？則更須注意：(一)每一收受公報機關，各以科室為單位，特製一紅色公報卷夾，一律長二十八生的，寬二十生的。由科室兼辦收發員，各就每日收入公報，查對「紅線」原文，對照牌示編列及核對員名，夾送交辦，以示分發報稿專責，俾資統一公報分文的全面管理與局部控制，並藉以減少公報數量供不應求。(因每一科室僅存一份)後此卷夾之旨。(二)承辦公報稿件員，除應各自隨時注意牌示公報案件外，對於房內公報之原文，須粘附稿末，並加蓋騎縫私章，以便核對員，照核閱。倘奉令核准，不再擬辦之件，即須隨時取原卷，裝粘稿末呈閱，並選由核閱人加蓋騎縫私章歸檔，以免「東瓜西餅」之弊而永久查考。(三)前項公報稿件，無論為新案擬稿，或原案呈閱，承辦員均須注意各就報稿下端與稿紙接榫處，引用前述「帶分式」符號法，記明該稿件刊布日期，備考。所有前項騎縫蓋章手續，即各位置其上，以期一律。(四)科室牌示指發公報之文件，每元一案，應由主管股組長簽字，並附牌示，未簽者，仍留存備查，並應隨時提出請核閱。二、三、四、五、六、七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五、十六、十七、十八、十九、二十、二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六、二十七、二十八、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百。

管理公報播音記錄員，核對「公報播送日記簿」銷號一次。並應隨時查核會經通告兩日，尚未銷號案件，督促承辦科室辦理！一免濫事積壓，一促行文速力之強化。(六)由各行政直系之高級機關，對於單行公報副則之擬訂，應各自酌量其業務實際情形，明定若干專由公報行文事項漏辦處罰之原則，發交各該下級機關，再分就主管公報事項，另訂單行副則，嚴厲執行！務期「奉旨猛震，疊伏皆蘇」。是不特對於一切「複性文件」，均可利用公報，予以最徹底的痛快解決。即所理想的「時間」「人力」「財力」之大量節約，試一與搜過去公文周轉繁費之無理情狀，而所冀改良公報以補救其缺點者，亦斷非吾人「無病而呻」，「無的放矢」！

總之一「複性行文」案件，根據變幻事實，至少須佔我國文書領域的三分之二；即千萬萬轉之「等因奉此」，亦實為障礙我國行政效率的最大病根！故欲徹底改善「複性行文」機構，當先徹底厲行「縮級行文」。欲徹底厲行「縮級行文」，更當認清途徑，必先具有改良政府公報之決心！否則既無便利此「複性行文」的第二工具，縱令強勉實施「縮級行文」，要亦病根不去，收效甚微，而所期於強化行文速力以增加其行政效率者，亦終屬「水月鏡花」，可望而不可及。且微之常人偶生喉舌疾病，尚且愛惜生命，積極求醫。願當此國族呼吸存亡之際，奈何對於代表政府喉舌的如此嚴重病狀，而遂忍令其「腫爛」，以至於死！起而救之，是所望於中央以次之各級政府的賢明當局。(中稿完)

新刊介紹

廣西省地方行政幹部訓練委員會為輔導幹部進修起見特每月蒐羅全國著名報章雜誌編製「資料報道」願堪研究學術的檢查工具每期待價三角如文化團體以新刊交換可免運費通訊處：桂林中山公園廣西訓委會資料室



## 三民主義的法律建設

葉青

### 引言

革命在取得政治權力後，即由破壞過到建設了。這時要確定國家的組織，分別人民的權利和義務；要安定社會底秩序，保障人民底生命和財產；要力謀經濟的發達，解決人民的職業和生活。然而這就非法律不可。而且待建設的新制度，要定型化和規範化，要帶上公共性和強制性，以推行全國，使大家遵守，是必需的極重大的事。然而這亦同樣非法律不可。所以在建設時代頭一件事就是制定法律，公佈法律，努力於法律的建設。

根據什麼來努力於法律底建設呢？革命所揭發的主義。因為革命不是徒然取得政治權力，而其所以如此者在於實行主義，即用政治權力把此主義變成新國家、新制度。所以新國家、新制度，即是主義的實現。而確定此新國家和定型此新制度的，在於法律。那末主義之變成新國家和新制度，豈不是要透過法律嗎？結果，法律就是主義底具體形態或具體規定了。所以法律建設是不能沒有主義的，而且即爲主義的法律化。

中國底國民革命，是三民主義的革命，目的在建設一個三民主義的國家。其中的一切制度均須是三民主義的。所以它底法律建設要以三民主義作原則，產生三民主義的法律。第一任立法院長胡漢民先生說：「我們在現在建國的時候，舍三民主義即無立法的根源……然而三民主義的立法究竟有什麼特點呢？」那就是它「一方面要與中國過去的歷史不同；一方面要與歐美立法精神不同」，（註一）。它是三民主義革命的結果，具有創造的性質。

這種三民主義的法律，就是三民主義的國家及其三民主義的制度之規定，所以「是建設三民主義國家的唯一工具。因為它是整個民族底社會生活和社會力量之規範，使之集向於三民主義的實際建樹」。（註二）。在「整齊社會的組織」(同上)上，它使「國人同嚮於法律範圍之內，而無特殊勢力之可虞」。（註三）。

但所謂三民主義的制度，包括着三民主義的政治，三民主義的經濟，三民主義的財政，三民主義的軍事，三民主義的教育，三民主義的社會等等。既然三民主義的法律有規定三民主義的制度的作用，換言之，三民主義的制度由三民主義的法律而來，或即其事實的表現，那末三民主義的法律就包括着三民主義的政治，三民主義的經濟，三民主義的財政，三民主義的軍事，三民主義的教育，三民主義的社會等等了，這是邏輯的結論。不過，用三民主義的法律包括一切三民主義的制度的辦法，是有籠統之失的。而我們這裏之所謂三民主義的法律，乃與三民主義的政治，三民主義的經濟，三民主義的財政，三民主義的軍事，三民主義的教育，三民主義的社會等等相對而言者。這就是說，三民主義的法律係拿法律底意義來說，不涉及那些通過它而成立或爲它所認可的制度。我們對於那些是與另行論究的。

### 一、三民主義與法治思想

這裏，也許有人要問：三民主義的法律是可能的嗎？如果可能，那三民主義不與法家思想有關係了嗎？若干人以爲三民主義與法家思想有關係

，已成定論，儒家主德治，法家主法治，二者相反，又怎能說三民主義與法家有關係呢？倘若能說，這在三民主義底創立者孫中山先生及其繼承者蔣介石先生底言論中可找得出根據嗎？

首先，我們要知道，三民主義與法治思想有密切的關係。三民主義中的民權主義，根本就是法治主義，它底「軍法之治」，「約法之治」，「憲法之治」(註四)即可作為證明。而在政權方面需要「選舉法、罷免法、創制法和複決法」(註五)；在治權方面之行政立法司法考試監察稱為五權憲法，且無一不帶很多的單行法者。這是十分明白的事。所以蔣先生說：「民權主義本乎法」(註六)，那末民權主義怎可以離開法治呢？一般人以為民主政治，法治政治，我以為民權主義是法治主義，沒有法治，民主和民權都是無法實行的。

民權主義與民族主義民生主義有連貫性。所以民族主義是民權主義的民權主義；民生主義是民權主義的民生主義。因此二者都帶有法治的精神。試以民生主義而論，它底平均地權就非「由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法及地價稅法」(註七)不可。所以三民主義整個地說來都是法治主義。孫先生曾明白表示過這點(註八)。

中國從前的法家思想，以法治主義為中心。三民主義既是法治主義，便與法家思想有關係了。確是這樣。把法家思想分析一下，「其看重國家和國防，合於民族主義；其主張法治和平等，合於民權主義；其崇尚組織和魚鱗，合於民生主義。至其歷史進化論和力行精神，革命精神，則尤合於孫先生的哲學。他是古代思想之最適宜於今日者，如果以法家之主張君權政治為言，便應知其君權為法治下的君權，即近代歐洲君主立憲，是富有民權主義精神的。歷代君主之罪惡百家，就是一個有力的反證。三民主義與中國文化的關係，於法家獨深。這是我們應該特加注意的一點」。(註九)

因此，孫先生竭力主張法治。他說：「國無法則不立」(註一〇)而國

內紛爭皆由大法不立」(註一一)之故。所以他想「導民國於法治之途」(註一二)，使「四萬萬散沙」聚合的中國，「成爲一體體結合之法治國家。其道爲何？」(註一三)就是「尊重法律」(註一四)，且須從「法治之根本手續」——「宣誓」(同註一三)做起。民元約法，他本不贊成；但一經通過，他便遵守不渝，並以「實踐約法」(註一五)爲主張。及袁世凱「破壞約法」，「弁髦法律」，他遂「主與討賊之師……以維國法」(註一六)。袁世凱死後，他以「復約法」，爲善後求治的「唯一無二之方」(註一七)。以後袁世凱而起的軍閥又「違法」(註一八)「毀法」(註一九)，解散國會時，他再與「護法」(同)之師，「務辦不法之武力，使國會得以自由行使職權」(同)。在護法中，他對於非法改組軍政府事，「始終反對，以法律上萬難通融」(註二〇)爲言，由討袁到護法，前後十年，目的是「守法奉公」(同註一四)「必使法律之效力勝武力」(註二一)。

這裏，我要把孫先生另一段話徵引出來。他說：「國於天地，必有與立。民主政治賴以維繫不敝者，其根本存於法律，而機關在於國會。必全國有共同遵守之大法，新政治之舉措有常軌；必國會能自由行使其職權，斯法律之效能永固。所謂法治，所謂法治，其大本要不外此。自民國成立以來，國會而遭非法解散，以致大法陵夷，邦基隄隄。此則秉政者徒知以武力相雄長，嫉法律爲束縛之具；國人又懣於強力，不自盡其護法之責也。然武力角逐……其極非至犧牲國家同歸於盡而不止」。(註二二)這便是他主張法治的一個理由。

繼承孫先生的人，同樣主張法治。這是一看蔣先生底言論即可知道的。他說：「現代的國家都是法治爲本。國家一切事務無不遵循一定的法制在正當的軌道上推進。不如此便不是現代的政治」。接着他把慎子、荀子、呂新吾論法治的話引出一些，以「非守法重紀不可以爲政」作結論。(註二三)。因此他主張我們「尊重法治」(註二四)。「要確立法治」(同註六)於中國。人事須「走上法治正軌」，公務員要「人人能夠精研法規

，實行法規，運用法規」，並要具有「活用法規與貫徹法規精神的能力」(註二五)。

在施行政治方面，他把法家思想和精神採用了許多。是即我在「三民主義底哲學基礎」底「力行哲學」章中所列舉的五項；守法奉公，循名核實，信賞必罰，負責盡職，寡言力行。那裏曾徵引甚多。(註二六)。此外他還特別注重於嚴。他說：他「不僅是治軍嚴，理政亦嚴」。(註二七)。「子產治鄭尚猛，武侯治蜀以嚴」(註二八)很對。「古云：『治亂國當嚴』。嚴就是綠毫不苟，對人鐵面無私。現在的時候就是不嚴，一切敷衍塞責，泄為因循，苟安偷惰，耗法徇情。如此下去，如何可以達到復興民族的目的！今後我們對症下藥，務必用一個嚴字」(註二九)。這幾項之於法家思想和精神，比前述孫先生底意見，更進了一步。

至於國民黨？它是奉行三民主義，為孫蔣兩先生所領導的，因而亦同樣主張法治。「關於政治實施之基本與機關職權之分際，悉為明確之規定，實現法治之規模」(註三〇)。在另一個地方談到「內政底建設；則第一項決定確立法治主義之原則」，努力於「系統的法令規章之制定」，使國民知道「造成法治的國家為革命一重要任務之義」(註三一)。以後又說：「非以整齊嚴肅之治軍的精神治政，無以一振頹靡之風氣，而求訓政工作之依限完成」(註三二)。凡此不都可作國民黨主張法治的證明嗎？另外還有很多言論，不一一徵引。

從此種種看來，三民主義與法治確有其不可分離的關係。那末三民主義的法律就是可能的了。而且三民主義應有其法律底建設。這是極自然的事情，也很合邏輯。

## 二、三民主義的直接法律

那末三民主義的法律是什麼呢？

第一是三民主義的直接法律，即直接把三民主義理論寫成條文的法律。

。那是些什麼呢？如果把法分成公法、私法、社會法三種，就是公法中的憲法、行政法、國際公法和社會法中的土地法等。

現在先把憲法拿來說。

憲法是三民主義國家根本大法，也是三民主義國家底建設大綱。因此，我們就說憲法是三民主義的建國大綱亦未嘗不可。這在理論上，我們應該把憲法看成三民主義底國家化，即三民主義底制度化和法律化。同時，在根據上，我們應該把國父孫中山先生底「建國大綱」作為從來不曾有過的三民主義憲法的範例。

這樣，憲法底第一章總綱之中首先應規定國家的性質，指明他是三民主義共和國。「建國大綱」第一條對此指示得甚為明瞭。此外規定國家底主權、人民、土地，徵賦、都城等。標明立國的主義，甚為重要。在事實上，憲法可作先例。

以後各章，則採取「建國大綱」第二至第四那三條底辦法，以一章或數章規定國家底民權組織，以一章規定國家底民生制度。這是必要的三部份，所以表明憲法之為三民主義憲法者。惟在次序上則與「建國大綱」不同。但它的由民生而民權而民族，在就三者的重要性而言。憲法之由民族而民權而民生，則是本來的次序，且合於憲法底要求。這種變動是「建國大綱」那三條底靈活運用，甚為必要。

在國家底民族構成中，應把孫先生於各處說及的民族主義內容詳細寫成具體的條文。如民族之列舉，平等之權利，聯合之方式等等，均應敘述。而聯合之方式一點，即「組織自由統一的(各民族自由聯合的)中華民國」(註三三)那個主張底制度化。此外應該規定互助之實際，以確定多數民族底義務。對於互謀團結，互通婚姻等等，亦須注意。這裏，不必一一。但在對於這部份憲法的態度上，第一應知民族主義為三民主義之一部，我們不能把三民主義憲法變成三民主義憲法；第二應知「中國境內各民族一律平等」(註三三)為民族主義之一部，我們不能任意拋棄或割裂，把

民族主義變成半民族主義。

在國家底民權組織中，以權能平衡為原則，此後分成兩方面，其一為人民底政權；即把選舉、罷免、創制、複決予以規定，各種自由括為一條，其他權利括為一條，然後連及義務，此外再規定國民大會底產生和職權。其二為政府的治權；於中央制度，分述行政、立法、司法、考試、監察五權；於地方制度，分述省縣二級。這是有「五權憲法」和「建國大綱」作根據的。國家底民權組織這一部份，因為要包括全部民權主義，條文將特別繁多而複雜，要特別說的是應該看選舉罷免創制複決，不應該特別看重自由。其所規定是合理的自由，以不侵犯他人為範圍者。

在國家底民生制度中，原則上有標出「養民」和「共享」(註三四)二義，以總括地說明民生主義的必要。以後即須分別規定平均地權，節制資本，國營商業三方面之具體的事項。前一方面應表明土地國有的原則；中一方面應表明不採取資本主義或民生主義並非資本主義之點；後一方面在經營內應舉出國營、省營、縣營、鄉營、保營數種，在實業內應舉出「農、礦、工、商」(註三五)及銀行等。此外要分述合作事業和社會政策二者。前者在補充民生主義底經濟制度；後者在施行民生主義底農工政策。凡此都有孫先生底言論及國民黨底宣言綱領可據，不一一引出。

最後為國家底教育工作。孫先生以為：「近日文明各國政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施」。而他所主張的地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為「經濟組織」。(註三六)。所以憲法上拿一章來規定三民主義的教育制度是很好的。關於這點，孫先生說得很多，不必徵引，亦不必另說了。

至於憲法底末章附則，無甚重要，不用論列。

總括看來，憲法不僅是三民主義之直接的法律化，而且是三民主義之全部的法律化，所以它在三民主義的法律中要首屈一指。我們先討論他，固不僅因為它在法律中要首屈一指呢！

除開憲法外的行政法、國際公法、土地法三種，是三民主義之直接的法律化，但不是三民主義全部的法律化。行政法屬於民權主義；國際公法以民族主義為主；土地法為民生主義底一部份。如果依照三民主義，則可先論國際公法，次論行政法，末論土地法。

國際公法固然是以國家為法人，不以民族為法人，而行於國家與國家間；但民族雖不必有國家，而國家却必須有民族，所以他亦就與民族有關係了。平時國際公法中的自衛權、獨立權、平等權、自由交通權、互相尊重權，屬於包有民族的國家，亦即屬於組有國家的民族，二者毫無分別。戰時國際公法中的宣戰手續、敵對行為、局外中立，同樣是包有民族的國家與國家之行為，但亦是組有國家的民族與民族之行為，二者又有什麼分別？所以國際公法是民族主義的，有些地方還帶民族主義性質。如果修訂國際公法而以民族主義為主，民權主義和民生主義為輔，則其完善必然空前。這是三民主義國家對於世界所負的責任，對於大同應有的努力。

行政法乃規定國家行政組織和職權等的種種法規。依三民主義，應為政府治權之全部。如此，則縱方面可分為中央行政和地方行政；橫方面在中央可分為行政、立法、司法、考試、監察，於行政有內務、財務、外務等，在地方亦可分為民政、財政、教育等。因此，範圍甚廣大，內容極複雜。但可總括地說，行政法是民權主義底治權部份之詳細的規定。這種詳細，使得民權主義變成最高原則，還需要許多較低原則了。孫先生在這裏說得很少。他底繼承者孫先生則多所貢獻，行政三聯制及分層負責制即是證明。

土地法可以包括土地使用法，土地徵收法及地價稅法。此原則為平均地權，但可益以民生主義底精神。如此，則土地法之原則可說有五個。一為開發地利。這是從土地來解決民生問題的一個方法，同時又合於民生主義注重生產問題之意。二為確定國有。這是平均地權底土地制度，亦與國營實業底國有和民生主義底共有相應。三為防止壟斷。國有不能一職而購，在未完成時之限期私有，甚為必要。四為杜絕鬥爭。民生主義是和平互助

的社會主義，在土地方面，應採取經濟利益之說。五、保護農民。民生主義：「是用來對人，不是對地的」（註三七），所以對於農民的優待特別加以扶助。合於這五個原則的土地法，就是民生主義的土地法。

四、三民主義的直轄法律，大抵如此。

### 三、三民主義的間接法律

三民主義的法律，其第二種是三民主義的間接法律，即間接三民主義理論所成條文的法律。換句話說，就是間接的說，所謂三民主義的間接法律就是三民主義的間接制定法律。那是些什麼呢？依照前面的法律分類，即公法中的憲法，訴訟法，私法中的民法，商法，國際私法，社會法中的勞動法等。

現在我們不能分三民主義的憲法，三民主義的訴訟法，三民主義的民法等等，也不能分三民主義的商法，三民主義的國際私法，三民主義的社會法等，這些我們只想把各法應共同注意的三民主義原則概括一下。就是舉例說明各法對於這些原則的運用，亦不為能。

首先從民權主義方面來說。

立法院長胡漢民先生以「將法律基礎置於全民族之上」（註三八）是必要的。「個人所有的權利是為社會生活和民族生存而有的，不是為他個人底生活或生存而有的」（註三九）。家族在孫先生是民族底單位，然亦只是民族底單位。胡先生說：「中國歷代制禮立法，完全立於家族制度底基礎上；而今日之立法，則確為維護民族利益之立場」（註四〇）。這是很重要的見解。

民權的法律含有統一底意義。它要整齊國家底組織和制度，並「要事事有法，……人人守法，……使全國的一切都有了軌範，使各方面底辦事都有一致的精神，……全國底統一自然是真正的，而且是永久的了」（註四〇）。當然，民權的法律不是機械的制約。對於事實、生活、習慣

等，須注意它們底性質。其有全國一致之性質者，即為統一法典之編纂；其有因地制宜之性質者，即為特別法規之頒行」（註四一）。

民族底健康，是一個寬大的問題。這當然要從國民身體和公共衛生等處着眼。對於母性問題和優生問題，應與注意。在消極方面，如禁止傷害身體的烟毒和取締妨礙衛生的習慣等事，亦頗重要。這是細目繁多，不勝其舉的。

這更要注意：三民主義中的民族主義，不是褊狹的國家主義，它主張民族平等，世界大同。因此，民族主義的法律固然要維護自己民族底利益，但不能損害其他民族底利益，同時還須帶有大同主義底精神。就是維護自己民族底利益，也只能維護其所當維護，有一定限度的。這是很重要的。一點。

其次從民權主義方面來說。

首先要知道，民權主義是一種國家制度，凡國家底性質和組織以及國家與人民底關係，均有一定的方式，所以民權主義要求我們看重國家。就是前述的民族亦需要它。沒有國家的民族是亡國奴，已不成民族了。法律向根本來自國家。無國家則無法律。曾有一個被征服或被滅亡的國家制定法律公布法律的事嗎？所以法律以國家為基礎，必求合於國家底需要。這是很重要的。一個觀念。

有國家便有國民。法律注意了國家復要注意國民。或者說，法律注意國家，同時要注意國民。因為國家為國民所構成，所以國民對於國家有主人底意識。惟其是主人，故應為國家盡義務，不惜犧牲。但亦惟其是主人，故國家不能壓迫他，要承認其在國家內所應享的權利。從前的法律，維護君主專制；現在的法律，維護國民人格和國民利益。這亦是很重要的。一個觀念。

但我們要注意的是國民，非個人而為集體。孫先生說：「有組織的衆人就叫國民」（註四二），那末組織於國家內的衆人就叫國民了。因此他

「於權利底見地，一定要說民權」(註四三)，而不說人權，所以法律應重視眾人底權利。對於個人底權利則置於國家底範圍之內和眾人的權利之下。

因此，自由就是相對的，即為法律所規定的了。胡漢民先生說：「個人應該從法律上取得自由。我們首先要明白：不能說沒有法律底干涉是自由，有法律的干涉就是不自由；也不能說法律對於人民取締的愈多，自由就愈少。須知法律所保障的自由，並非為個人設想的，乃為全體人民設想的。因為要謀全體底自由，纔去限制那種妨礙全部自由的個人自由」(註四四)。所以法律對於自由不能採取放任主義，必須採取干涉主義。「一切權利之行使，只能在法律範圍之內」(註四五)。

與自由相提並論的平等，關係於全體，是國民底共同利益，因此它甚合於民權主義，為孫先生所看重。國民黨於是以平等為原則，尤特別提出男女平等底主張。法律亦應如此。它是平等主義的。站在全體國民利益的立場，非常適宜。法律要消滅一切不平等的界限，使全體國民在法律之前平等。

最後從民生主義方面來說。

平等不僅是政治的，也應該是經濟的。民生主義就繼民權主義而起，主張經濟平等。所以它底「社會立法政策，一方面就要限制財富之集積，一方面又要保障貧民之生活」(註四六)。這對於財產權或所有權就不能採取個人主義、自由主義的制度了。胡漢民先生說：「它不是為個人而設的，亦不是為任何一階級而設的」(註四七)。為了國民的經濟平等，「可以拿法律力量來限制這種所有權」(同)，以達到共有共享之理想。

注意，在保障貧民之生活方面，不僅是從法律上着手，而且要用法律來杜絕社會紛擾，特別是「對於階級爭鬥，必須預防而消弭之」(註四八)。因為孫先生「對於所謂資本家和工人底一切，是主張實行調和之進化而避免階級之爭鬥的」(註四九)。這就須制定適當的工會法、工廠法、團體協約法、勞資爭議處理法等等了。其他有關法律，亦應注意於

此。

民生主義不僅重視分配問題，期於利益調和，享受平均；而且重視生產問題，期於地盡其利，物盡其用。法律要有助於這點。進一步還須明白，「從前立法獨注意農業社會，家族經濟之關係；而現在則當着重於農業工業並進的民族經濟之關係」(同註三八)。這是把握着了問題的。

這裏，我們如果把前面所說民族主義民生主義三種法律原則拿來綜括地看，還可得出三種新的法律原則來。

第一是社會本位。民族民生皆非為個人，亦非為階級，而實為整個的社會，這在前面表現得很明顯。法律不能外於社會而存在。所以「人在法律上有無人格，權利和地位，完全以他是否有社會性為標準」(註四九)。而且，「他底權利義務都是因社會而存在，否則無權利義務之可言」(註五〇)可見「三民主義底立法原則」是社會的(同)。這不啻告訴我們，「三民主義的立法是以社會底公共福利為目標」(註五一)。

第二是進化觀點。依孫先生，民族民生在歐美依次出現於三個時代；把它們合而為一個主義，是承認進化，且要中國「迎頭趕上」(註五二)歐美。這是「人類求生存」(註五三)所使然的，因此，「綜觀三民主義的立法，其原則為社會生存進化之極則；其方針為適應生存目的之正軌；其內容為富於創造性改造性之規範」(註五四)。那末法律就有時代性了。「它必須是為一定的時代而立的」(註五五)。這一點，甚為重要。

第三是革命立場。三民主義是革命的主義，因為它把三次革命合而為一(註五六)，所以革命性非常豐富。這樣，三民主義的立法，就是「革命的立法」(註五七)。「革命的立法有進取性，故必以「迎頭趕上去之精神」博採現代一切之新學理，新主張。革命的立法有改造性，故不能因襲成規，專求繼承外國之法系」(同)。所以三民主義的「法律家修訂條文」，要「把足以阻障人類進化的法律統統革除，促進社會底生命向主義轉移過

去」(註五八)。

以上種種，便是三民主義的法律原則。總括看來，「我們可以明瞭，三民主義所給予我們今後立法的原则，實在是極充分而健全的」(註五九)。依照這些原則則建設出來的法律，就是三民主義的法律。其完善，其合中國需要，則不待言。可見中國現在「離開三民主義，便不能立法，這是根本的要點」(同註五五)。

關於三民主義的間接法律，大抵如此。

#### 四、三民主義的現行法律

前面所說三民主義的直接法律和間接法律，都帶幾分理想性質。事實上，並未完全像那樣。這只要把三民主義的現行法律論究一下，便可明瞭。這是我們已有的法律建設。

首先拿「約法」來說。

此法即「中華民國訓政時期約法」，共有八章，八十九條。這是二十一年五月十二日國民會議制定，六月一日國民政府公佈的，約法底序言在其開始就說：「國民政府本革命之三民主義，五種憲法以建設中華民國」，十分正確。綜觀全部條文，亦很合於三民主義。這是根據孫先生底「建國大綱」中關於訓政時期底規定而制出的。

但若嚴格地繩以三民主義，則亦有值得檢討的地方。第一，民族主義的成份太少。三民主義的約法應該同時重視民族主義。第二，「訓政綱領」若為國民黨的，則無列入約法之必要；若為國民政府的，則可分別併入他章，所以它是不必特設一章的。第三，「政府之組織」不應列到第七章，應提前列於第三章。因為民權主義(「政府之組織章」)不在民生主義(「國民經濟章」)之後；亦未有國家根本大法不先行規定政府組織者，第四，「中央與地方之權限」章應提前，或作「政府之組織」章中的一節(即第三節)，或列於該章之後(即第四章)。要有了政府組織中的中央與

地方之規定(看約法第七章第一二兩節)而後能談及中央與地方之權限。這些，當然是一個簡單的概觀，不必多說。

至於逐章分論，則只能舉一個例。依照「建國大綱」及三時期論，訓政時期底國民政府不是五權分立的。但孫先生未詳言其應有的組織法。而以試行的意義即刻採取五權分立，並為憲政時期植其基礎，當無不可。這樣，約法上亦可規定出來。但試行和植基之意義，及此種國民政府之仍帶軍政府性質，實有在條文上明白提及的必要。然而不曾明白提及，這一點是值得檢討的。

除開約法之外，要論究的現行法律甚多。於公法有行政法、刑法、訴訟法等；於私法有民法、民事特別法等；於社會法有土地法、工廠法、勞働法等。這些，都大有關於三民主義。而且在法律方面亦甚為重要。但篇幅有限，只能舉幾種來說，並且只能做極簡單的展望，以作例證。

現在先說「刑法」。

此法即「中華民國刑法」，於十七年和二十四年兩度公佈，二十四年七月施行，皆根據三民主義而制定者。它在刑法本身的原則上，採取罪刑法定主義，是很對的。這深合於三民主義是法治主義的精神，法治便不能採取罪刑擅斷主義，否則失掉法治意義了。而且流弊很多，其次，它採取目的主義，也是很對的，三民主義屬於社會本位論，刑罰乃基於社會的必要，自不能採報復主義。另有，它採取主觀主義或動機主義，同樣很對。三民主義雖非唯心論的，却亦看重主觀因素。何況犯罪目的亦為犯罪行為之一部份呢？客觀主義或結果主義在這裏是欠公允的。

次說「訴訟法」。

此法分為「民事訴訟法」和「刑事訴訟法」兩種，前者於十九年十二月公佈，二十一年五月施行。後者於十七年七月公佈，同年九月施行。這兩種訴訟法，是三民主義的，但均未採取陪審制度。實行此制度始於英國，行於歐美各國，已成時代潮流，而且他很合於民權主義。同時它又有事

實上的必要，不可忽視。民事訴訟法採取處分權主義，致生拖延訴訟及妨害當事人利益種種流弊，反不合於民權民生之旨。這是應該增加職權主義成份的。但民事訴訟法已朝此方向邁進，殊足稱述。

再次說「民法」。

此法分五編，從十八年五月起陸續公布，從同年十月起陸續施行。它底特色，第一是把從來在民法外獨立存在的商法，併入其中。其不能併入者則另定單行法，如公司法、保險法、票據法、海商法等。理由呢？立法院長胡漢民先生並沒有提及。但若衡以三民主義，在現今護商法獨立，却並無不合之處。至於民法內容之根據三民主義，則很顯然。我們對此，應特加稱述。

總括看來，民法底精神有如此數種。一是團體利益之注重。「凡是公共所認為不良的，有損於公共利益的習慣，通通革除，糾正個人主義的錯誤」。要「在不妨及整個社會底公益之下，個人應行爲、責任、財產」編「受法律的保護」(註六〇)。二是平等原則之施行。民法底債權編改寫債權，以明其非「專保護債權人」(註六一)的法典。「在條文中……只講人而不分性別」(同註六〇)。一切皆「基於男女平等之原則，認女子爲有行爲能力」(註六二)。三是自由權利之限制。民法「以契約爲共同生活之方法，其意思之自由有一定之範圍」。權利之「行使利用，有一定之限度」(同)。四是習慣採用之減少。民法對於習慣僅承認其「補充法律所不及」(註六三)，顯然有避免因襲、尊重創造、尊崇法治、改革制度的革命意義。

分別看來，民法底精神在債、物權、親屬、繼承四編上各有不同。以債編而論，主要是經濟上的弱者之保護。這在損害責任、僱傭關係、租賃行爲、利息限制、出版契約等方面，表現得很明白。以物權編而論，主要是所有權行使之限制。如土地方面底漁權正當權和尋查請求權之承認，動產方面底登記要件主義之採用，對於占有之取客觀說，對於永佃之取

保護制，皆是證明。以親屬編而論，主要是舊家族的制度之改進。這以男女平等爲主，它如親屬分類不取父系制，家長不論性別皆屬之；其次是獎勵親屬獨立(註六四)。此外在婚姻方面有增進種族健康的意義。以繼承編而論，主要是家族主義和個人主義之同時改革。在前者，即廢除宗祧繼承而主張男女平等繼承；在後者，即法定繼承、特留分制、限定繼承、拋棄繼承等等之規定。總括看來，民法各編都帶有三民主義的精神。

更次說「土地法」。

此法公布於十九年六月，施行於二十五年三月，它底三民主義精神相當充足。「中華民國領域內之土地，屬於中華民國國民全體」(第七條)之規定，是民族主義的，亦是民權主義的，更是民生主義的。再分別地說，則有四點值得注意。一是所有權之限制。他要依法才能取得，並可「限制其面積之最高額」(第十四條)；國家得依法徵收土地；出租人不能隨意收回等等。二是承租人之保護，如規定租率爲百分之三七·五；繼續租地權之承認等等。三是生產力之開發，如獎勵改良土地；取締荒蕪土地；領墾代墾之設定等等。四是公有制之植基。如某種類土地禁止私有，爲某些需要得由國家徵收土地，礦產屬於國家等等。

再更次說「工廠法」。

此法公布於十八年十二月三十日；到二十一年十二月三十日又修正公布一次。它同樣具有充足的三民主義精神。童工年齡的限制和童工女工工作的限制(第二章)，工作時間的規定(第三章)和工廠安全和衛生設備底規定(第八章)，大有補於民族健康要求。工廠會議(由工方廠方同數代表組成解決有關雙方之一切問題)之設立(第十章)。男女同工同值之規定，充分合於民權平等要求。休息、休假(第四章)、工資(第五章)、工作契約(第六章)、工人福利(第七章)、工人津貼及撫卹(第九章)之合理規定，充分合於民生改善要求。這是復值得稱道的法律。

此外不必一一論究了。關於三民主義的現行法律，大抵如此。



### 五、三民主義與法律建設

綜括地說，三民主義的現行法律是三民主義在現階段的法律建設，所以它是三民主義的法律。從條文上看，爲量甚多。茲就其重要者言之，以見其一斑。計：

- (一) 約法 凡八章，八十九條；
- (二) 行政法 範圍廣大，皆單行法，所以沒有法典，是一切行政法規之總稱，若分章分條計之，數量不但在這裏所舉各法中要推第一，而且當大於各法之總和；
- (三) 刑法 凡二編，四十八章，三百八十七條；
- (四) 訴訟法 刑事訴訟法凡九編，二十章，五百一十六條；民事訴訟法凡九編，十二章，六百三十六條；
- (五) 民法 凡五編，三十章，一千二百二十五條；
- (六) 土地法 凡五編，三十一章，三百九十七條；
- (七) 工廠法 凡十三章，七十七條。

這當然就其基本的重要的法律而言。若全部計之，就是目錄亦可自成一本書。所以三民主義的法律建設，在量上成績很大。在質上，一般說來，成績亦大。這是前面論說過了的。

於此足見國民黨指導下的國民政府之努力於法律建設了。立法院是負責實行的機關，貢獻甚大。立法委員全體「都不分晝夜地努力，勇猛精進」。『在墨天竟有人因工作不息，至於昏暈在地』。(註六五)。他們開會認真，審查認真，討論認真。『有些法草案竟開會審查到八十次至一百次之多』(同)。所以立法院「成立不到半年就聽見人說：『立法院的工作已多過以前國會的幾倍了』……」(同)。就是外國人亦說：『中國立法院底立法工作，真是緊張得可驚！』(註六六)。

這裏，我們對於立法院長胡漢民先生不能不說幾句話。他特別認定法

律底重要及其意義，所以說「編纂法典是革命建設底基本工作」(註六七)。因此他提出「立法院事業底急需」和「立法上」(連)「字底需要」(註六八)。前面列舉出的七種基本法律，除約法爲國民會議所通過外，都是他長立法院時的工作。其中雖有後來的修正，然亦止於修正而已。這裏要說的，是他認識三民主義的法律，主張根據三民主義，參考歐美法律學理和中國實際情形，發揮革命精神主來重新創造。他還主張「把政府已經公布的法律、條例都整理一下，……研究他是不是和黨義以及其它種種方面有衝突」(註六九)。他真是三民主義法律底倡導者和創始者。

由於胡先生底努力，三民主義走進了法律世界。他說：『三民主義是要開創一個立法的新趨勢。由這一個新趨勢之所表見，將使今後中國底社會組織和國家組織與過去中西底法律制度完全兩樣』(註七〇)。三民主義的法律在世界上一獨樹一幟了。

當然，胡先生所創始的三民主義法律，即中國底現行法律，不能說就盡了三民主義法律底能事。在前面論說三民主義的現行法律時曾指出過一些缺陷，其未指出的亦不少。這只要把三民主義的現行法律與三民主義的理想法律——三民主義的直接法律和三民主義的間接法律——一看，便可知道。但這不是爲胡先生病的。正同約法不足爲國民會議病一樣。老實說，就是所謂三民主義的理想法律亦不能盡三民主義法律底能事。

爲什麼呢？因爲三民主義底內容豐富，理想遠大，實現他的時代非常之長。以民族主義言，包括着由本國民族獨立到人類世界大同的過程；而三民主義則由保護私人資本而發達國家資本而實行共有財產。所以孫先生以實現三民主義非分成三個時期不可。是即人所共知的軍政訓政憲政三時期論。他告訴我們：『第一期爲軍法之治』；『第二期爲約法之治』；『第三期爲憲法之治』(同註四)軍法約法憲法爲各期底根本法律。其他法律皆爲根本法律所派生。那末法律建設之分三期，不很顯然嗎？實際上恐怕還不止此呢！

這是對的。「三民主義的立法，是科學的立場，不是唯心主義的立場。所謂科學的立場，乃以法律之所應用——社會——為主。因時因地去考察社會底需要」（註七一）。由軍政而訓政而憲政，時不同，斯地亦不同，社會需要便亦不同。「法律……從來只注重一個需要，社會需要的保障，不需要的傳取縮，將來不要而目前仍要的，便不能立刻取縮，只好慢慢地促進他，法律並不能創造什麼，只能就已創造的去保障或取縮」（註七二）。所以「社會逐漸進步，法律亦跟着逐漸提高標準，不能一下子高到使社會跟不上，而我法律等於虛設」（註七三）。三民主義法律不能不注意法律底現實性。

說到這裏，把前述三民主義的現行法律拿來一看，便知國民會議所制定的約法，是訓政時期的。胡先生及所長立法院制定的種種法律，亦是訓政時期的。它們沒有盡三民主義的能事，乃理所固然，毫不奇怪。它們能把握訓政時期的社會需要，就算很好了。胡先生及其他立法者是完盡了他們底時代任務的。他們做了訓政時期建設三民主義法律的工作。

也許有人要說法律不止有其現實性罷。胡先生不是說：「我們確信唯有三民主義的法律纔是實現三民主義的工具」（註七四）嗎？那末法律就有它底理想性了。是的。所以他說法律「也不能只顧目前的妥當，而不顧將來的進化。它要具有充份的普編性，又要合於進化律」（同註七三）。因此立法者雖是承認事實，却不能不有所選擇。對於「違背三民主義之習慣，則以法律而革除之；適合三民主義之習慣，則假法律以保育之」（同註四一）。所以法律有淘汰作用。

不錯。但這種推動進化的理想主義，在三民主義的現行法律中也是具有的。此三民主義的現行法律建設者胡漢民先生，在立法院成立時說：「現在是革命到了訓政的時代，要立法當然就是爲訓政時代三民主義實行的計劃和方略而立法。這就是一方面要把舊時不適用法律革除，一方面要把適於新時代的法律定出來」（註七五）。他在立法院二週年紀念中說：在

三民主義原則之下立法，要胆大心細。「唯胆大，所以要不顧一切把凡不合於本黨主義者摧陷廓清，掃除我們革命底障礙；唯心細，所以「卑之無甚高論」，務使一切法律確實做到「令今可行」地步」（同註七四）。這不是三民主義的現行法律既具現實性又具理想性的證明嗎？

所以三民主義的現行法律，是訓政時期所可能有的三民主義法律。就是到了憲政時期的開始，亦可適用罷。同時，根據憲政時期底情形來修正他使之更合於三民主義，當不困難。三民主義的法律也就因此得着發展，走到完成之境了。

### 結論

這樣看來，在訓政時期建設法律制度的事，可說不成問題。但法律制度所以規範社會生活者，以能見諸施行爲好。因此，在立法院成立時，胡先生說：「今後所立之法，期在必行；將來行起來……一定是嚴的」（同註六八）。但是兩年以後，他說：「現在立法院所立之法，已不爲少了，然而措之事實，能見成效的，究竟有幾多呢？須知在由訓政以達憲政的今日，我們所立的法，不是束諸高閣，徒爲美觀的，而是要真實納人民於軌道中，以法律爲人人共守的常經的」（註七六）。立法是爲了守法。

人民遵守法律，關係重大。胡先生說他在「民國五六年……國內的智識階級都主張速頒憲法以……挽回國運」時曾「與許多同志……請示過總理」，以爲「要解決政治問題，社會問題，非專靠公法所能成功。尤其推進民族，改良社會，私法底力量更較公法爲大。在日常生活中，人民與私法底關係也較公法爲密切。所以先定私法以規範人民底生活，比較更爲重要，總理對於我們底見解很以爲然」（註七八）。

不錯，孫先生是主張人民遵守法律的。他對法門會中人說：「人責自重。須知國無法則不立。如其犯法，則政府不得不以法懲治之。惟自納於範圍之中，自免此禍」（同註一〇）。蔣先生亦復如此。他說：「政府是國

家權力之寄託者，是法律底執行者，也就是全體人民底保護者。爲了切實保護全體人民與整個民族底利益，對於破壞法紀破壞制度者，就不能不依法制裁。凡依據法律的制裁，斷不能與壓迫混爲一談（註七八）。

但要人民守法，必須「培人民守法之德」（註七九）。「中國人民對於法律底本身太沒有認識，太不能瞭解」（註七六）。所以「聞有設法者不加怒；聞有護法者不加喜」（註八〇）。怎辦呢？「增加法律的知識，養成法治的精神」（同註七七）。這在學校教育和社會教育方面，在日報期刊和通俗讀物方面，在標語和講演方面，在地方自治方面，均須有意識地與以注意。

此外我覺得要人民守法，還必須要官吏守法。『國無亂法備職之官，而後人民生守法愛國之行』（註八一）。孔子對季康子說：『政者正也，子率以正，孰敢不正？』又說：『其身正，不令而行；其身不正，雖令不從』。所以『堯舜師天下以仁，而民從之』。『上有好者，下必有甚焉者也』。這就是說，官吏對於人民有模範作用，所以古人有言：『法之不行，自上犯之耳』。唯有守法的官吏，纔肯執法以繩人民，同時也纔使人民心服，發生效果。『有諸己而後求諸人，無諸己而後非諸人』。否則人民認法爲壓迫工具，不會就守法起來。

法是平等的，要上下共守。所謂法治，絕不單是人民守法之意。人民不守法，固然有害；官吏不守法，尤其有害。辛亥以後獲權多年的政治問題，即由官吏不守法所產生。袁世凱『弁髦法律』（同註一六），所以有討袁運動；其他北洋軍閥『毀法』（同註一九），所以有護法（同註一九）戰爭。這就經過了十幾年。因此，孫先生說：『今之大病……在執政柄兵者未有尊重法律之誠心』（同註一四）。他深知此點，所以遠在民國元年發表『共和自由之真諦』一講演時就說過這些話：『在職爲軍人或官吏時，則非犧牲自由，絕對服從紀律，萬萬不可』（註八二）。蔣先生秉公務員『研究法網』（同註二五），意亦在是。

總之，建設三民主義法律後的問題，是官吏實行於上和人民響應於下

所造成的全國一致遵守三民主義法律的問題。否則三民主義法律只是紙上的條文，與社會國家不相干，又怎麼能說是建設呢？建設底全部意義是把三民主義變成三民主義的法律制度。確實，所謂三民主義的法律，是意味着三民主義的法律制度，不單意味着三民主義的法律條文。三民主義的法律條文不過三民主義的法律制度之開始建設而已。有了條文以後的建設法律，就是遵守法律——實行法律，使條文變成事實。

一九四一、九、一二。

- （註一）胡漢民講「革命理論與革命工作」（民智書局二十一年初版）第四輯第九頁。（「三民主義之立法精義與立法方針」）
- （註二）前書第二輯第一三八頁。（「編纂法典是革命建設底基本工作」）
- （註三）胡漢民編「總理全集」（民智書局十九年再版）第三卷第七八頁。（「和平統一之通電」）。
- （註四）前書第一集第二八九至二九〇頁。（軍政府宣言）。
- （註五）前書前集第一九九頁。（「民權主義」第六講）。
- （註六）「第二期抗戰領袖言論集」（軍事委員會政治部編印）第一輯第四一六頁。（「三民主義之理論體系及其實行程序」）。
- （註七）「總理全集」第二集第八五〇頁。（「國民黨之政綱」十四）。
- （註八）前書前集第二六頁。（就大總統職後對外宣言）。
- （註九）「時代思潮」第二十六期第七頁。（怎樣研究三民主義）。
- （註一〇）「總理全集」第二集第一四六頁。（「澳門會之歷史」）。
- （註一一）前書前集第二三頁。（「憲法宣言」）。
- （註一二）前書第三集第七六頁。（和平統一之通電）。
- （註一三）前書第一集第五〇四頁。（「孫文學說」第六章）。
- （註一四）前書第三集第七七頁。（「和平統一之通電」）。

- (註一五)「總理談話新編」(十九年三月十二日中央宣傳部印)第三〇頁。(民國元年九月在北京與陸徵祥談話)。
- (註一六)「總理全集」第二集第一七至一九頁。(二次革命後對國民之宣言)。
- (註一七)「中國國民黨宣言集」(獨立出版社二十九年二十五版)第三四頁。(「規復約言宣言」)。
- (註一八)「總理全集」第二集第二三頁。(「護法宣言」)。
- (註一九)「前書前集」第二七至二八頁。(「工兵計劃宣言」)。
- (註二〇)「陸運範編」孫中山先生逸話」(二十四年初版)第三五頁，(即「國家類」五)。
- (註二一)「中國國民黨宣言集」第三八頁。(「軍政府爲北方破壞和平宣言」)。
- (註二二)「總理全集」第三集第七二頁。(「辭大元帥職之通電」)。
- (註二三)「峨嵋訓練集」第一二二頁。(「總理遺教」第二講)。
- (註二四)貝華編「蔣介石全集」(文化圖書館二十六年再版)第二編第九頁。(「努力完成訓政之大業」)。
- (註二五)「總裁最近言論集」(江西省黨部宣傳科編印二十九年初版)第六九和七四頁。(「當前建國要務與五權制度實施之要領」)。
- (註二六)「時代思潮」第二十九期第二〇頁。(「三民主義底哲學基礎」二)。
- (註二七)「蔣介石全集」第二編第二五頁。(「大家抱犧牲精神共同努力」)。
- (註二八)「前書前集」第三一頁。(「欲濟禍亂必先正人心」)。
- (註二九)「總裁言論」(中央宣傳部印)卷五第一六五頁。(「救養術」)。
- (註三〇)「中國國民黨宣言集」第一二七至八頁。(「三中五全會宣言」)。
- (註三一)「前書前集」第一二〇至一頁。(「二中四全會宣言」)。
- (註三二)「前書前集」四二頁。(「三中四全會宣言」)。
- (註三三)「總理全集」第四七頁。(「一大大會宣言」)。
- (註三四)「總理全集」第四五頁。(「一大大會宣言」)。
- (註三五)「前書前集」第二四五和二六五頁。(「民生主義」第二講和第三講)。
- (註三六)「總理全集」第二集第一五一頁。(「實業振興與鐵路計劃」)。
- (註三七)「前書前集」第一集第八六四至八六五頁。(「地方自治開始實行法」)。
- (註三八)胡漢民講「革命理論與革命工作」第四輯第二八頁。(「社會生活進化與三民主義的立法」)。
- (註三九)「前書前集」第四輯第一七頁。(「三民主義之立法精神與立法方針」)。
- (註四〇)「前書前集」第五四頁。(「立法院的各委員會應該怎樣努力」)。
- (註四一)「前書前集」第三二頁。(「社會生活之進化與三民主義的立法」)。
- (註四二)「總理全集」第一集第八三頁。(「民權主義」第一講)。
- (註四三)胡漢民「革命理論與革命工作」第四輯第一五頁。(「三民主義之立法精神與立法方針」)。
- (註四四)「前書前集」第三八頁。(「法律與自由」)。
- (註四五)「前書前集」第九二頁。(「民法物權篇底精神」)。

(註四六)前書前輯第二三頁。(「三民主義之立法精義與立法方針」)。

(註四七)前書前輯第二一頁。(同前註)。

(註四八)前書前輯第一八頁。(同前註)。

(註四九)前書前輯第一七頁。(同前註)。

(註五〇)前書前輯第一五頁。(同前註)。

(註五一)前書前輯第二〇頁。(同前註)。

(註五二)「總理全集」第一集第八〇頁。(「民族主義」第六講)。

(註五三)前書前輯第二一六頁。(「民生主義」第一講)。

(註五四)「革命理論與革命工作」第四輯第三五頁。(「社會生活之進化與三民主義的立法」)。

(註五五)前書前輯第七頁。(「三民主義之立法精義與立法方針」)。

(註五六)說見我底「認識三民主義的先決問題」第三編。

(註五七)「革命理論與革命工作」第四輯第二七頁。(「社會生活之進化與三民主義的立法」)。

(註五八)前書前輯第一四四頁。(「革命與時間」)。

(註五九)前書前輯第二三三頁。(「三民主義之立法精義與立法方針」)。

(註六〇)前書前輯第七九至八〇頁。(「新民法底新精神」)。

(註六一)前書前輯第八四頁。(「民法債編底精神」)。

(註六二)前書前輯第三四頁。(「社會生活之進化與三民主義的立法」)。

(註六三)前書前輯第七八頁。(「新民法底新精神」)。

(註六四)前書前輯第一三一至一四頁。(「民法親屬繼承兩編中家

族制度規定之意義」)。

(註六五)前書前輯第一三六至一三七和一三九頁。(「一年以來立法新

制底施行」)。

(註六六)前書前輯第一三七頁。(「編纂法典是革命建設底基本工

作」)。

(註六七)前書前輯第一三六頁。(編纂法典是革命建設底基本工

作)。

(註六八)前書前輯第四三頁。(「今後立法底嚴與速」)。

(註六九)前書前輯第四二頁。(「法律與自由」)。

(註七〇)前書前輯第一三三頁。(「三民主義之立法精義與立法之方針

」)。

(註七一)前書前輯第九八頁。(民法物權編底精神)。

(註七二)前書前輯第一〇一頁。(「民法上姓、婚姻、家庭三問題之

討論」)。

(註七三)前書前輯第一二一頁。(「土地法底內容」)。

(註七四)前書前輯第一四一頁。(「二年來立法工作之回顧」)。

(註七五)前書前輯第八頁。(「三民主義之立法精義與立法方針」)。

(註七六)前書前輯第一三四頁。(「工廠該展緩施行嗎?」)。

(註七七)前書前輯第一三九頁。(「編纂法典是革命建設底基本工

作」)。

(註七八)「第二期抗戰領袖言論集」第一輯第一五九頁。(「國民參

政會第三次大會閉會致詞」)。

(註七九)「中國國民黨宣言集」第一六四頁。(「五全大會宣言」)。

(註八〇)「總理全集」第二集第六一頁。(「制定建國大綱宣言」)。

(註八一)「中國國民黨宣言集」第一六五頁。(「五全大會宣言」)。

(註八二)「總理全集」第二集第一三〇頁。(「共和與自由之真諦」

)。

(註八三)「總理全集」第二集第一三〇頁。(「共和與自由之真諦」

)。

# 江西田賦問題

方銘竹

## (一) 前言

作者在去冬和今春，於授課之暇，曾先後出發江西各縣，考察縣地方財政二次。為時凡三月餘。除對江西各縣縣財政作整個的考察之外，尤其注意他的田賦改革的經過。因為江西當局很早就實際從事此項改革。抗戰以前，全省土地便有一部份業已航測完竣。並舉辦土地登記，改徵地價稅。抗戰以來，另行採用人工測量辦法，補測未經航測各縣。並繼續辦理土地登記，改徵地價稅。迄至目前為止，改徵地價稅的縣份已有九縣。數年之後，全省各縣均可完全改徵。此項改革，無論就政府稅收而言，或人民負擔而言，都有莫大的進步。

至於仍舊徵收田賦，尚未改徵地價稅的縣份，當局也早就定出種種治標的改革方法。使種種主要積弊一掃而空。和其他各省的田賦徵收制度相比較，也不能不說是莫大的進步。

不過，江西田賦，整個改革的方法和步驟，雖然都很合理，但是在實際進行的過程中，自然不免還有未盡完善，應行研討之處。

作者考察之後，本擬即對江西田賦寫一專冊，藉以就正於江西當局及國內專家。但因課務忙迫，倉卒不能成書。而第三次全國財政會議之後，「田賦暫歸中央接管」的決議案，即將見諸實行。各省田賦改革的工作，更應在中央指導之下，共同研究，羣策羣力，積極推行，使全國田賦都有完善的徵收制度，俾田賦改徵實物和徵購餘糧等辦法，均能順利實現。給抗戰勝利的前途，立下一個堅強不拔的基礎。

因此，不揣謬陋，亟將此次考察江西田賦的整理經過和個人意見，先行簡略成篇，冀能對中央及各省財政當局，實際從事此次全國田賦改制的工作者，供獻實際資料上的參考。

## (二) 田賦向為主要國稅

中國很早就是個農業國家，所以田賦向來就是最主要的稅收。遠者不必論。「清初歲收，什九出自田賦。乾隆三十一年，歲收四千萬兩。地丁，正耗達三千二百萬兩，自咸豐軍興，釐金，關稅蔚為大宗。然光緒十七年，歲入八千九百萬兩，其中地丁，糟折，耗羨，三千萬兩有奇，猶逾三分之一。雖關稅，鹽稅激增，而田賦之百分數遞減，然仍不失為重要稅收。」（註一）而且，田賦從來沒有抵押過外債。是沒有受外力支配的一樁巨大的國家收入。

民國十七年，第一次全國財政會議，劃分中央和地方的歲收，把田賦、房捐、契稅等，劃歸地方收入。這種劃分是根據建國大綱第十一條的規定。第十一條載明：「土地之稅收，地價之增益，公地之生產，皆為地方所有，以經營地方事業」。

民國十九年，國府公佈土地法，又明定「土地稅全部為地方稅」。於是田賦便成了省縣地方的主要稅收。

抗戰以來，中央和地方的預算都逐年膨脹，各省都增加許多類似釐金的貨物稅和通過稅，藉以應付戰時財政的需要。而對田賦，各省不但沒有澈底的整理，藉以增加省縣地方合理的收入，反而增加了各種非常附加和

臨時攤派，致使人民負擔加重，違背了田賦附加不能超過正稅一倍的規定。而且附加和攤派的種類愈多，數目愈多，人民負擔不均的現象亦愈懸殊。因此，中央認為在抗戰時期，有從事於全國劃一整理之必要。所以本年八中全會，通過了「田賦戰時收歸中央整理徵收」，和「調整財政系統」兩個決議案。

這項決議案通過之後，財政部首先成立整理田賦籌備委員會，研究整理田賦的計劃。(註二)同時於本年六月十六日召開全國財政會議，共同討論整理田賦和調整財政系統等問題的方案。財政會議閉幕之後，中央便設置全國田賦管理處，統籌全國田賦徵收和整理的事務。此後「各省縣田賦整理後徵收之款，得由中央視各省縣實收數目、財政狀況、及經費需要，酌予撥補。」(註三)

這樣一來，田賦又將由地方的稅收轉為中央的稅收。而且由中央整理之後，稅額一定能比較現在增加很多。人民的負擔也能比較公平。將來一定能成為中央與地方更為重要，更為優良的主要稅收。雖然收歸中央管理之後，省縣還可以分得一部分配款，但是徵收和分配的大權却完全操諸中央了。

### (三) 國地稅源劃分後田賦在省縣財政上的地位

#### A. 在省財政上的地位

自民國十七年劃分國地稅源，田賦撥歸地方徵收之後，田賦在江西省縣地方收入上都佔很重要的地位。先就省地方收入而言。在二十九年度江西省地方總概算上，田賦一項(包括田賦正稅、地價稅全省總收入的半數、租課、田賦經費及三種解省附加)，合歲入經常門常時和臨時兩部分合計之，共為七百一十三萬八千三百三十九元。是年省地方收入總計三千九百一十萬三千八百七十六元。除去其中中央補助一千零二十四萬八千元

不計外，田賦一項共佔省地方本身收入的四分之一。(註四)

在三十年度江西各項省地方收入，大致均有增加了。「戰時土地增益捐」七百零一萬又七百二十元，所以在總概算上，土地稅一項(包括田賦正稅、地價稅半數、租課、田賦經費及戰時土地增益捐)，合歲入經常時和臨時兩分合計之，共為一千一百六十二萬二千四百一十元。本年度省地方收入總計五千四百三十七萬八千六百五十元。內有中央補助及協助收入七百零六萬七千五百元，田賦一項也將及本年度省地方自身收入的四分之一。(註五)

只要就這兩年度的數字來看，他在省地方收入上的地位便可想而知了。

#### B. 在縣財政上的地位

其次，就縣地方收入而言，田賦在縣財政收入上，也佔極重要的地位。例如就本省貴谿縣而言，在該縣三十年度的普通歲入概算和非常歲入概算上，田賦附加和田賦附捐兩項收入，共為九萬一千三百元。而該縣本年度普通歲入和非常歲入共為六十二萬九千一百三十六元。除去中央及省的補助收入二十一萬五千一百五十元外，本縣自身收入只有四十一萬三千九百八十六元。田賦附加和田賦附捐兩項就佔了本縣自身收入的百分之二十二以上。同時，田賦附加和田賦附捐都各佔本年度本縣普通歲入和非常歲入的數字的第一位。(註六)

在江西各縣的縣地方財政上，也有營業稅或屠宰稅的收入大於田賦附加的收入。但是，在任何縣份，田賦附加總是佔極重要的地位。而且各縣還有許多不列入預算的臨時攤派。攤派的方法雖有種種名稱，但是實際上，多半是根據田賦或糧額而攤收的。他的數目定要超出田賦附加預算數字數倍以上。如果把這些臨時攤派和田賦附加田賦附捐的數字統計起來，田賦一方面的收入，在縣財政上就更形重要了。

#### (四) 田賦的積弊

##### A. 各省過去一般的情形

各省田賦，向來都是積弊深重。最主要的原因，是地籍的紊亂。現在各省的田賦實冊，多半還是根據明洪武十三年編訂的「魚鱗圖冊」和「黃冊」的。魚鱗圖冊等於現在江西實行地價稅縣份的土地清冊（坵領戶冊）。黃冊等於地稅戶冊（戶領坵冊）。清朝也是根據這兩種冊子來征收田賦的。不過把魚鱗圖冊改名為「丈量冊」，黃冊改名為「糧戶冊」而已。這兩項圖冊，幾乎完全毀失。又因為人事和地理的變遷，業戶和糧額都與原冊不符，不足據為征稅的根據。所以後來各省作為征收田賦的根據的，都是世襲冊書糧吏所私藏的糧戶花名冊一類的私家冊籍。

因為沒有正確的田賦實冊，田賦便和業戶、地畝脫離關係，形成「有田無糧，有糧無田，或田多糧少，田少糧多」等現象。

有了這種現象，名義上負責征收責任的縣長便不知道誰應納稅若干，納稅人的田畝究竟在什麼地方。征收實權，遂完全操在戶書、架齊、和糧差之手。於是在征收上便發生種種的弊病，「其在戶書方面，則有浮收捲尾，征多報少，竊串私徵，摘串徇情等弊。其在架齊方面，則有隱冊，傳圖，任意需索，飛洒詭寄，穿圖漏甲等弊。其在糧差方面，則有携串游徵，敲詐糧戶，以完作欠，重收中飽等弊」。（註七）

加以各地賦法不齊，科則不均，稅目繁多，附加苛重，使小民受盡無限的痛苦。田賦也就成為向來積弊最深，改革最難的一種稅收。

##### B. 本省整理後的現狀

本省田賦自近年力加整頓以來，許多重要積弊，大致都已革除淨盡（整理的經過詳後段）。但是還有若干地方，需要繼續努力。

第一。就地籍而言，現在各縣雖然均有「實徵冊」的編造，但是多半還是舊有糧戶花名，而非真實姓名。田賦、糧戶和田賦三者還是不能一致。不能完全革除「有田無糧，有糧無田，或田多糧少，田少糧多」的弊病，所以只有經徵處內部過去的書吏，催徵警和各地的保甲長才知道實徵冊上的糧戶究竟是誰所負的糧額。並且有幾縣的架齊，還沒有將私藏糧收底冊繳出，每年的縣府實徵冊，仍舊由各架齊分編造，合訂成冊（如現在廣豐玉山二縣）。這種辦法，既不合省府規章，又有很大的弊病，應該早日改良。現在省府也頗注意上述的情形，所以屢次通令各縣從速進行清查田畝或辦理土地陳報的工作，冀能收合理改革之效。

第二。就徵收制度而言，也還有不盡完善的地方。

先從串票說起。現在串票雖由省府統一印製，由各縣領用，並附有「通知單」一聯，於開徵前送達各業戶，使業戶預知完糧日期及應完糧額，用意至佳，但各縣戶口調查不完善，保甲組織不健全，實徵冊上的業戶又多非現在納稅者的真實姓名，所以「通知單」多不能送達。有些縣長和財政科長簡直不大了解送達「通知單」的意義，不很注意這項工作。甚至有一位縣長對我說：「本縣的老百姓很好，要完糧的，每年到完糧的時候，自己會來。不完糧的，就是把『通知單』送給他，也是不來的。」有了這種見解，同時又因為客觀上種種困難，所以有些縣長便把送達「通知單」看做一種例行公事，照例奉行，自然不會研究如何解決送達上的困難的方法了。

對於不能接到「通知單」而來納稅的補救辦法，各縣也不一致。有的縣份是先要業戶填寫「查串單」；有的縣份是要業戶自己口報每年納稅戶名住址，由經徵人員代為查冊；有一縣還自己印製了一種查串的條子，要沒有接到通知單的業戶填寫，每張收洋五分。這類辦法，在各縣串票多係化整為零，每張銀額多在一元或數角以下的情形之下，這項手續費不能不說是對業戶的一種額外負擔。



剛才所說的「串票化整為零」的現象，也是徵收上一個很大的問題。這種現象，至為普遍。不單是徵收田賦的縣份，就是業已實行地價稅的縣份也是一樣的。他的影響所及，不僅是徵收制度本身，尙另有其重大意義的存在。因為串票過於零碎，串票張數過多，徵收手續上固然感受煩雜，形成一個應該改善的問題，但是這還不是最主要的問題。最主要的問題，就是串票零碎，業戶又非真實姓名，政府就無法知道每一業戶的田畝究有若干。因此也就無法知道，在鄉村裏，誰為富戶，誰為貧農。政府也就無法使田連阡陌者多出賦額，而貧無立錐者免納稅金。這個問題，在抗戰時期，尤為嚴重。因為抗戰時期的財政原則是「有錢出錢，有力出力」。我們既然無法知道人民的富力，還有什麼辦法使有錢者多出資財呢？

又，有些縣份並沒有填寫「串票整查表」。各縣「驗串」工作更是普遍地沒有實行。沒有填寫整查表的縣份，他們的理由是徵收時期工作過於煩忙，無暇填寫。至於「驗串」工作的困難，和散發「通知單」的情形大致相同。「驗串表」自然也是未曾填寫。

談了串票問題之後，其次，要談到「催徵運動」。省府所頒發的「催徵運動辦法大綱」和「催徵運動宣傳綱要」，有的縣份竭力遵行，並且還計劃了種種辦法，藉以增加催徵的效能。例如新淦彭逸羽縣長對於催徵運動很有研究，很有計劃，而且時常親自下鄉主持。催徵的成績極佳。每年地價稅的實徵數都在額徵數九成以上。

但是有些縣份對於催徵運動，看做祇是一樁應辦的公事。每年召集有關人士開一兩次催徵運動大會。會後向省府呈報一兩紙公文，便算了事。

因為催徵運動的宣傳不能普遍地深入到民間，加以其他種種困難，所以有些縣份，徵收甚無起色。徵收既無起色，縣長便不能不派催征警「下鄉催徵」。催徵警下鄉，大多數的縣份，情形都還過得去。但是少數縣份，還是有些問題。例如八區專署所屬各縣，有幾縣的催徵警，必須隨同荷槍的自衛隊，才敢下鄉催徵。這種辦法，殊非親民之官所以親民之道，不

過省府早已注意及此。

再其次，便要說到「取締富紳大戶欠糧」的情形。數年前，省府認為「富紳大戶，公共團體及各機關服務人員，對於應完之田賦，每多恃其特殊地位，抗不完納……」（註八）所以財政廳特別訂定「取締富紳大戶公共團體及各機關服務人員欠糧辦法」，通飭遵辦。此後並曾予修改，奉委員長核准施行。

富紳大戶欠糧，能嚴厲取締，本來是很好的現象，不過實行時，却有很大的困難。剛才說過，各縣串票，頗為零碎，一元或數角以下的，非常之多。五元或十元以上的，就非常之少。「併戶」的工作，除業已實行地價稅的縣份，相當注意之外，其他各縣都還未曾實行，所以各縣都不能依照串票或徵冊上業戶的銀額，而決定誰是富紳大戶。（串票上的銀額是根據實徵冊上的數目的。）至於誰是各機關服務人員更是在實徵冊上沒有特別註明。而且今日為公務員，明年便任教或經商的人也很多。縣府無暇注意及此。所以各縣便無法根據現在的串票或實徵冊，來編製「富紳大戶公共團體及各機關服務人員應完及欠完田賦數目表」。

但是各縣接到這項命令，便不能不設法遵辦。到底怎樣辦呢？他們的方法非常簡單而巧妙。他們大都是打開實徵冊來看，不問誰是富紳大戶，也不問誰是機關服務人員，他們只是根據業戶的銀額，便定出誰是大戶與否的標準。例如假定認為有十元以上的銀額的業戶是大戶，十元以下的業戶便不是大戶，於是把十元以上的業戶的姓名，銀額等項統統抄錄出來，加以依照銀額多寡的順序的編排和應完欠完數字的核算，便製成了一張「某縣富紳大戶公共團體及各機關服務人員應完及欠完田賦數目表」，便可以呈報上報，完結一項公事。

但是也有些縣份對於催完大戶欠糧的工作，異常認真。有一位縣長告訴我：因為去年上半年，曾經拘押幾位歷年欠糧最多的豪紳，並且追繳了歷年的欠額，所以去年下半年的徵收比額較前年為大。原因是豪紳既被拘

押，普通的瘦玩花戶，便不敢不投權繳納云云。

不過，同時我們也要知道：所謂富紳大戶欠糧的情形，並非每縣都是如此，很多縣份並沒有顯著的特殊勢力，並沒有抗繳欠糧的情形。這種縣份，除了有特殊情形之外，稅收的成數總是比較高的。

最後，關於「經徵人員待遇」的問題也略為談一談。在公庫法施行以後，縣府各項賦稅，都由縣府經徵處統一徵收，由代理金庫派員長川駐處收款。這種辦法至為完善，但是經徵處經徵各項賦稅之中，以田賦的徵收手續，至為繁重。所以處內第一股徵收田賦的人員，特別地多，這些人員待遇都非常之低。一等辦事員月薪三十餘元，二等二十餘元，三等只有二十元零一些。催徵警便都在二十元以內。在抗戰時期，物價高漲的情勢之下，這種報酬是很不足以資廉的。因此，要想經徵人員守法從公，待遇問題也是很值得注意的。

以上所言田賦方面的問題和徵收制度方面的各問題，有的是極少數縣份的情形，有的是正在力加整頓而尚未臻於十分完善的情形，並非各縣普遍而又不力求改革的通病。所以現在的田賦徵收制度，比較十年前未曾痛加整頓的時候，是完善萬倍了。但是因為本省其他客觀環境，和抗戰時期各種實際困難的關係，田賦的整理自未能立刻達到盡善盡美的境地。我們應該體諒當局苦心，並共謀更進一步的改善方案。

### (五) 江西田賦整理的經過和個人考察後的意見

整理田賦的辦法可分治本和治標兩方面。江西的整理步驟也是如此。在江西，治本的整理是「航空測量」和「人工測量」。測量之後便辦理土地登記。土地登記完畢之後，將田賦改征地價稅。治標的整理，最主要中，便是「清查田賦」，辦理「土地陳報」和「改善征收手續」等事。現分項說明，並略述個人意見於後。

#### A. 治本辦法

##### (1) 航空測量

江西於民國二十一年進行航空測量。先從南昌縣試辦。二十三年一月，全縣田賦測量完竣。經省府派員實地檢查，證明此項辦法可用以測量田畝之後，便訂定整理全省土地計劃，繼續舉辦，將新建等八十二縣劃為五區，分作五期整理。預計八年完成。自民國二十三年七月開始航測第一區，至三十一年六月，可將全省整理完成。

民國二十五年六月，第一區田賦航測完竣，繼續進行第二區的航測。本擬擴大組織，縮短全省整理期間共為六年，但是後來因為抗戰軍興，航測工作便告停止。截至二十七年十二月止，計航測完竣者有南昌、新建、安義、進賢、清江、東鄉、新淦、豐城、高安、臨川、金谿、峽江、吉水、吉安第十四縣，及崇仁、宜黃、永豐、安福、泰和、樂安的一部分。航測面積共為三萬五千二百五十五方公里。攝就千分之一地形原圖十四萬六千零五十九幅。實測農地面積一千六百四十六萬四千四百八十九畝。

##### (2) 人工測量

抗戰軍興，航測工作停止進行，當局便酌留一部分人員，用人工測量法，補測吉水、吉安、崇仁、宜黃等縣航攝未完部分。此後省地政局並決定繼續採用人工測量法，每年測量二三縣，至全省田畝完全測量完竣為止。

##### (3) 辦理土地登記和實行地價稅

南昌縣在二十三年首先航測完竣之後，即刻舉辦土地登記，計算面積，查估地價，編造土地清冊（坵領戶冊）和地稅戶冊（戶領坵冊）。此項工作完成之後，即於二十五年年度，將南昌田賦改征地價稅。嗣後新建、安義、東鄉、進賢、清江等縣，在設立登記處辦理各項應辦手續之後，前二縣於二十六年年度，後三縣於二十七年年度改征地價稅。所以目前業已改征地

價稅的縣份，共爲九縣。其中劃爲征收地價稅的，爲新淦、進賢、清江、東鄉、峽江、金谿等六縣。凡改征地價稅縣份，自開始征稅那一年起，原有田賦的正附一律取消。地價稅率爲估定地價額千分之十。這是航測之後，辦理土地登記，實行地價稅的經過情形。

#### (4) 個人的意見

實行地價稅的縣份，政府的收入增加，人民的負擔減輕，確是不可磨滅的事實。例如南昌、新建、安義、東鄉、進賢、清江、新淦、豐城、高安、臨川、金谿等十一縣的地價稅總額，比較這十一縣原有田賦正附稅的徵征總額，增加了四十萬二千七百四十四元。但是如就各縣用地的每畝平均負擔額來看，除新建、新淦兩縣比較過去略有增加外，其他各縣都是減少的。所以，田賦改征地價稅之後，政府和人民是兩佔其利的。將來全省各縣，用人工測量的方法，繼續測量完畢，一律辦理土地登記，改征地價稅，不單是政府稅收大可增加，就是從前田賦上一切的積弊，也可以剷除淨盡，確是整理田賦最根本的辦法。不過有幾個問題應該提出來討論一下。

#### 第一、是辦理土地登記時，對圖和登記的問題。

據說在初辦土地登記時，地政局限制每一下鄉對圖的人員，每天對圖七百坵。如果不滿七百坵，就要照比例扣薪。後來感覺到七百坵的數目太大，減爲每人每日五百坵，但是五百坵也不是一個小數目。對圖人員下鄉，遇到一兩坵有問題的，如稍加查詢，便要花去很多時間，每天便不能填滿五百坵的數目。因此有些對圖員爲達到每天工作的數字標準計，不免濫草塞責，將有疑難的或一時無業主前來承認的田畝，隨便填入一個名字。他認爲將來這位業主知道了，一定會到登記處申請更改的。因此對圖的時候，便不免有些錯誤。

到了登記的時候，自然有些業戶前來請求更改。但是鄉人知識甚低，加以請求改錯，先得繳納費用，所以有些業主，就是在「公告」之後，也

還不知道或不請求改錯。因此。就是在發給「營業證」之後，有的縣份，也還是有不少的錯誤。因此，實行地價稅之後，改錯的工作便相當麻煩。

而在縣長一方面，又不把「改錯」看作一樁重要的工作。有些縣長認爲我這一縣是已經辦理過航測，辦理過土地登記而實行地價稅的。我只須據冊征稅，沒有什麼值得再加以研究的問題。因此對於「改錯」的工作，只是指定一二人員，敷衍應付，沒有澈底辦理完善的決心。

第一個問題，在此後繼續辦理土地登記的縣份，似乎應該特別注意。

第二、是辦理土地登記時，業戶化整爲零的問題。

實行地價稅的縣份，業戶都是真實姓名。這一片是地價稅的主要優點之一。不過鄉農智識低，在辦理土地登記時，不懂得他的意義，所以很多業戶都將田地化整爲零。例如某一業戶，有田百畝，有子五人，當他前來辦理登記手續的時候，便說：「我的田地已經由五子平分了」。或者說：「我預備即日分家，田地應該是我的兒子的姓名，不應該是我的了」。登記員沒有辦法限制他。於是一個業戶便變成五個業戶。每一業戶祇有田二十畝了。

同時，關於業戶化零爲整一事，還有一個問題，就是同一業戶的田地，而不同在一鄉或一區的，還不能歸併在同一業戶的姓名之下。因此，同一業戶的田地，有些是分成幾個業戶的，使串票的張數更其加多。地政局現在也很注意這個問題，曾通令實行地價稅各縣，辦理「併戶」的工作，以鄉爲單位。我認爲「併戶」的工作是最重要的，不過以鄉爲單位，還是範圍太小，非以縣爲單位不可。以縣爲單位，才能知道這一縣的人民，各人的田畝，確有多少。同時，對於本縣業戶在外縣的「寄莊」，也應該由外縣報告，列在該業戶本縣田畝之後。我認爲「寄莊」是很值得注意的，因爲「寄莊」大都是屬於「大戶」的。

第三、是土地移轉登記的問題。

實行地價稅的縣份，自然是規定了每年要「辦理土地移轉登記」的。但是，有些縣長，對於辦理「移轉登記」的態度，和對於辦理「改錯」的態度一樣，認為不是極重要的工作。這種態度非常錯誤，而且他的影響非常嚴重。因為地價稅的好處，就在他的「正確性」上面。他是「戶」「地」「稅」三者一致的。他是可以就戶開地，就地開稅的。不過土地「所有權」是常在變動的。如果不認真辦理移轉登記的工作，那末，過了幾年之後，「戶」和「地」便脫離關係。「戶」「地」脫離關係之後，「稅」便懸在半空。於是便要發生「有地無稅，有稅無地，或地多稅少，地少稅多」的現象，於是「土地清冊」和「地稅戶冊」的價值，便和現在征收田賦各縣的「實征冊」的價值相差無幾了。

所以，如果要永遠保存地價稅冊籍的優點，就必須格外認真辦理地價稅冊籍的「土地移轉登記」。

#### 第四、是地價稅的累進稅問題

地價稅固然已經達到增加政府稅收，減輕人民負擔的目的了，但是，「減輕人民負擔」問題，還沒有「平均人民負擔問題」那末重要。

現行地價稅的稅率是地價的千分之十。這種比例稅率，表面上看來似乎公平，其實是很不公平的，因為有十畝田的人，每畝照價納稅千分之十，和有一千畝田的人，每畝也照價納稅千分之十，這兩個人對於這項地價稅所感受的負擔，是不可同日而語的。

現在的土地法，只是對土地增殖稅規定了累進稅率，對地價稅却未曾規定。這一層，我想在中央着手整理全國田賦的時候，是應該加以改訂的。不過採用累進稅率有一個先決條件，就是「改錯」和「併戶」的工作要真正做好才行。

以上四點，是個人對於辦理土地登記和改征地價稅的一些意見，現在省府當局大都是已經注意到的。

#### B. 治標辦法

在二十八年編印的「江西財政報告書」上，關於治標的整理，共有七項：(一)推行義圖，(二)清查的名，(三)遵照院令辦理土地陳報，(四)遵照「剿匪區內農村土地處理條例」清理業權，(五)清查田賦，(六)廢除丁、米、屯、兩、石名目，(七)取締「大戶」欠糧是也。

這七項工作之中，有些已經辦好，有些已經不成問題。省府目前正在督促進行，而又很值得討論的，是「清查田賦」和辦理「土地陳報」兩項。同時，關於「改善征收手續」一事，我認為也可以列在治標的整理之內。因為如果沒有前述治本的整理，征收手續便不能作澈底的改善。所以現在只是把「清查田賦」，辦理「土地陳報」和「改善征收手續」這三項提出來談一談。

##### (1) 清查田賦

江西於二十四年頒佈「整理田賦征收暫行辦法」。規定清查糧戶所管田畝，坐落地點及畝數等則暨應納糧額。同時並清查糧戶的真實姓名和住址。二十六年又訂定「利用保甲查擠田賦暫行辦法」。這項辦法的目的，在求擠出有田無糧及田多糧少業戶應納未納的賦額，以便造串催征。二十八年二月，財政廳召集「各縣財務人員工作討論會」時，復將「利用保甲查擠田賦暫行辦法」提出討論，並再決定清查辦法十條如下：

(一) 參照中央頒發「土地陳報綱要」，「江蘇江甯縣土地陳報辦法」，本省「利用保甲查擠田賦暫行辦法」，及「七縣縣土地陳報暫行辦法」，並酌本縣實在情形，由各縣自行擬定清查田賦辦法，呈請省政府核定施行。

(二) 利用區保甲人員清查，但由縣政府派員督導。第二科科長科員暨經征處人員，尤應負指導專責。

(三) 區保甲人員清查後，再由縣政府派員抽查，如抽查後發現匿報及

短報者，將其底報及短報之田畝充作保田，交當地保甲長經營。每年租息，除完糧外，全作保內公益之用。

(四)對底報及短報之田賦，採用密告舉發給獎辦法。告發人姓名，應嚴守秘密。

(五)抽查後，如發現保甲人員查報不實，即從嚴懲處。

(六)實施前，舉行宣傳，由縣黨部督同區，保甲人員，學校教職員及其他教育機關人員，切實辦理。

(七)經費以最節儉為原則，由省縣分担，不收業主分文。

(八)此項清查工作，最遲至二十九年三月完成。自二十九年超，按新查定花戶真實姓名及種額征冊，造冊征賦。以前歷年短額，一概不問。

(九)科則應照原有丁米科則，核算國幣額數，改為每畝科征國幣若干。

(十)已經航測縣份，及征賦向來達有百分之九十以上之縣份，均不舉辦。

以上是清查辦法全文。因為比較重要，所以全部錄出。現在，願意辦理清查田畝的縣份，便是以這項辦法為根據，再斟酌本縣實際情形，擬定本縣清查田畝辦法，呈請核准後實行。

### (2) 辦理土地陳報

整理田賦的治標辦法，以辦理土地陳報為最善。不過江西過去是以航測來作全省的根本整理，所以沒有大規模地辦理土地陳報。在二十八年以前，僅行於因征冊焚毀的弋陽一縣。二十八年以後，因為各縣「清查田畝」的工作都沒有什麼成績，所以財廳又通令各縣：必須積極整理田賦，但「清查田畝」，或「土地陳報」的辦法，可任採其一。這樣，便是「清查田畝」和辦理「土地陳報」的辦法，同時採用了。「如果是辦理土地陳報的縣份，便根據中央「土地陳報綱要」，「江蘇省土地陳報辦法」及「黎川縣土地陳報辦法」等，再參酌本縣實際情形，擬訂本縣土地陳報辦法，呈

請核准後實行。現在許多縣份都已得到財廳的核准，正在着手進行中。

### (3) 改善徵收手續

關於改善徵收手續的工作，據二十八年印行的「江西財政報告書」所載，共有「散發通知單」，「統一手數料」，「統一冊印製」和「裁汰舊有舊差」等項。其他關於征收手續上的問題，也遠較以前完善，且日在研究改進之中。

### (4) 個人的意見

個人這一次考察的結果，對於辦理「土地陳報」(或「清查田畝」)和「改善征收手續」等方面的意見很多。現在因為限於時間，只好簡單地談一談。

先談關於土地陳報或清查田畝的意見。

個人此次考察所得的印象，認為無論是清查田畝或是土地陳報，現在的縣政府，在時間和人才兩方面，都絕難勝任。

就時間而言，現在的縣政府，抱定軍事第一的宗旨，應付直接間接與軍事有關的事情，已不勝其煩。尤其是壯丁、軍糧、和食鹽三個問題，幾乎佔去縣府人員全部的時間，沒有工夫注意田賦整理這個問題。

再就人才而言，現在縣府工作人員，待遇過低，很少專門人才，而清查田畝，或辦理土地陳報，都是需要專門學識和技能的。現在各縣既沒有關於這一方面的專才，所以，所擬的辦法多半是既不像「清查田畝」又不像「土地陳報」，同時也不知道這一縣在這樣一種實際情形之下，究竟是應該「清查田畝」，還是應該辦理「土地陳報」。甚至有一位縣長拿一份該縣土地陳報辦法給我看的時候，就對我說：「這份東西，雖名為土地陳報，其實還是田畝清查」。我當時覺得非常奇怪。何以清查田畝的辦法可以叫作土地陳報呢？

至於陳報手續，陳報目的，各縣當局除照錄省頒參考章則外，多半是沒有深刻的瞭解。例如：辦理需要多少費用？辦理後，可以得到什麼結果

？比較現在的田賦額，至少可以得到什麼成數？將來是可能成功，還是失敗？更是毫無把握！

像現在各縣當局對於這項工作的這種瞭解，我認爲有些一定是失敗的。例如過去寧都專員，曾根據「剿匪區內農村土地處理條例」，辦理寧都縣土地登記。登記結果，把寧都原有十四萬餘元的額徵數，減少到只有四萬七千餘元，經省府嚴電駁斥之後，又加入應免田賦的荒用糧額一萬二千元，成爲五萬九千餘元。這五萬九千餘元自然還是無法如數征收。所以民國二十六年，省府核定寧都比額爲四萬七千餘元。二十八年，再降爲三萬九千餘元。就是這三萬九千元也無法達到十成的徵收。土地陳報，如果辦理不善，像這種程度的失敗是很可能的。

中央知道在第一次全國財政會議，田賦劃歸地方徵收之後，各省對田賦整理的工作，除江西及其他一二省外，沒有什麼成績。同時，又因爲戰時和平時的情形不同，所以本年八中全會便通過了「田賦戰時收歸中央整理徵收」的決議案，這項決議案通過之後，中央便成立了「整理田賦籌備委員會」。將來「籌備委員會」根據這一次「全國財政會議」的決議案，計劃出整理全國田賦的總方案之後，中央又將設置「全國田賦管理處」，使之實際從事整理全國田賦，並管理全國稅收的工作。

根據 總裁向八中全會提出的關於本議案的全文，將來整理全國田賦的步驟有五：

- (一)中央管理各省田賦後，應即加緊推行土地陳報的辦法，並同時舉辦地價陳報，編製地圖冊籍及地價稅冊，開徵地價稅。
- (二)土地陳報辦理完竣地方，應即評定地價，改定科則，按章徵稅。原有附稅，一律取消。
- (三)中央管理前所欠田賦，應分期補徵。
- (四)凡以田賦收入担保之債務，已經中央核准者，由中央負責整理。
- (五)田賦歸中央管理後，所有關於田賦之各項法令規章，與本案有關

者，由財政部查明，呈請修改。(註九)

在這個整理步驟裏，有兩點最值得我們注意。

第一、整理田賦是由中央統籌辦法的。中央最高機關是「全國田賦管理處」。各省的最高機關，便是各該省「田賦管理處」。將來在各省實際從事整理時，便有專門機關來負責實際的責任，不是和現在一樣，由各縣政府負責進行。

第二、中央是想由「土地陳報」來達到實行地價稅的目的。是把土地陳報作爲整理田賦的治本辦法，不是把他看作治標辦法。因此土地陳報的意義，便更爲重大了。

在這種方式和這種意義之下，用土地陳報來根本整理全國的田賦。那末，我認爲將來在江西實行時，除掉前面所說對江西業已舉辦的地價稅的幾點意見，應完全應用在這項土地陳報的過程中之外，還有不在整理田賦或舉辦土地陳報本身之內的幾個先決問題，應該先行注意，先行辦好。否則土地陳報的工作，便無法達到真正完善的境地。這種不在土地陳報本身之內的先決問題有三：

第一、戶籍行政必須辦理妥善。要有完善的戶籍行政才有正確的戶口調查，並應極注意戶口轉移登記，才能永遠保存戶口調查的正確性。有了正確的戶口調查，才能有真正正確的土地陳報。

第二、鄉鎮公所和保甲組織必須健全。有健全的鄉、鎮公所和保、甲機構，有能幹的鄉、鎮長和保、甲長，土地陳報的工作才能進行順利，事半功倍。否則隨處掣肘，難於推動。

第三、此後縣長必須絕對以政績爲進退的根據。縣長能絕對以政績爲進退的根據，對於一切政令的推行才能認真負責，否則如果有少數縣長認爲自己背景很好，不至於會依據自己的政績而定進退，對土地陳報的工作不必認真協助，或認真辦理，也不至於有礙妨礙的話，這一縣的土地陳報便一定不會辦好的。

以上三項先決問題有了完善的解決之後，土地陳報的工作（就是「清查田畝」，情形也是如此），才能着手進行。而在着手之先，還要網羅各項專門人才，並訓練大批幹部人員，組織各級辦理土地陳報的機構。在專才、幹部和機構都十分健全的情形之下，才能使土地陳報的工作，達到理想的目的。

以上是個人對於辦理土地陳報或其他整理田賦方法（如清查田畝）的意見。最後，再談一談關於改善「徵收手續」的意見。

前述江西省府所實行的，關於改善徵收手續的四項辦法，如「散發通知單，統一手数料」，「統一賬串印製」和「裁汰舊有書差」等，我認為都是非常重要的。

關於「散發通知單」和關於串票方面的其他問題，前面也已經說明了好幾點。現在我對於串票是有一個根本改革的意見。我認為現在的串票雖由省府統一印製，但是關於「造冊」、「編串」、「裁串」、「盤串」、「串票保管」等手續，還是非常繁複繁重。個人覺得趙穆華先生所提倡並業已試行的「田賦稅票」的辦法，加以精密研究之後，可以拿來實行。實行這項辦法之後，徵收手續便大為簡單。

同時，我個人還認爲向來田賦兩次徵收的制度，很可以改爲一次徵收，徵收期間不變。這種改變，對人民毫無不便，但串票編製和其他一切徵收手續便減少了一半。這便徵收手續便更爲簡單了。

征收手續簡單，一方面是人民感覺便利，另一方面是經征人員可以減少，經征人員減少，待遇便可以提高，經征人員的待遇問題也可以到相當的解決。如果再在工作的保障上有所規定，徵收上的人事問題便算是相當完善了。關於改善徵收手續的意見，大致如此。

本篇說明江西田賦整理的經過和個人考察之後的意見，因爲許多考察資料都還沒有整理出來，內容較爲簡括。疏略之處也在所難免。希服本省和各地財政專家能不吝指教。

- 註一：「中國田賦史」，頁二〇。
  - 註二：大公報，桂林版，三十年五月二十三日。
  - 註三：「田賦歸中央暫管」前線日報，三十年五月二十三日。
  - 註四：中華民國二十九年度江西省地方總概算。
  - 註五：「中華民國三十年度江西省地方總概算」。
  - 註六：「貴谿縣三十年度縣地方普通歲入概算書」和「貴谿縣三十年度縣地方非常歲入概算書」。
  - 註七：「江西財政報告書」，頁七七，二十八年印行。
  - 註八：同上，頁六九。
  - 註九：「賦歸中央暫管」前線日報，三十年二月十三日。
- 民國三十年九月，於正大。

研究戰地工合及戰地經濟的月刊

**戰地工合** 第八卷 第九期 合刊

調整工合社之路（卷頭語）  
論手工業與工合運動  
一個模範事務所的面貌  
談談工合指導與業務  
談談社務與業務  
手製肥皂（技術研究）  
新技術與新發明（特輯）  
一位熱心的外國朋友——艾黎先生  
工合片段的消息  
兩封美國的信  
略談典型的創造（文藝短論）  
鄉居隨筆

編行者：中國工業合作協會豫區辦事處  
洛陽廣川街四號

定價：零售二角，本期刊四角。  
半年一元二角，全年二元。  
投稿、訂閱、交換、介紹。

歡迎：

編者：金家禕、顧古、趙叔、張明、東法、木白、任重

## 改進我國農業金融政策芻議

林松年

近年來國內農業金融問題的專家學者多注重於農業金融制度之應如何建立，合作金融體系之應如何完成，農貸計劃之應如何實施，農貸機關業務之應如何調整，農貸資金之應如何籌措，信用業務之應如何開拓，貸款區域之應如何選擇，以及戰區農貸工作之應如何推廣等方面的研究討論。此種研討對於我國農業金融問題自有極大的補助。然農業金融問題實應分為資金的供給與資金的需要兩方面，此兩方面必須使之密切扣合，然後農業金融問題方可獲得澈底的解決。二十年來的農業金融設施對於此點尙缺少認識，今後實應倍加注意。茲就我國過去舉辦農業金融的缺陷及今後改進途徑，略抒管見，以就正於當世賢達。

### 一、過去農業金融政策的缺陷

我國舉辦農業金融事業已二十餘年，因各方積極推進，確有長足進展，然若細加考察，則仍覺大都重於量的方面之發展，而在質的方面不免有所忽視，因此農業貸款仍未能適合農民的實際需要。察其缺陷，約有下列八點：

(一)貸款對象尙未注意普及貧苦農民：農業金融的主要目的，在謀增加農業的生產與改進農民的生活。事實上農村中一大部份貧苦小農所需資金最感迫切，故金融機關放款，應以此輩農民爲主要對象。然而過去辦理農村放款，對於合作社社員的評價和選擇，每以有無地產爲唯一條件，而對於無產貧農急需資金融通者反而不加注意。因此合作社社員往往大部份爲小有資產的農民，而大多數貧農則不能享受此項利益。此種農貸政

策，實屬根本錯誤，故雖勵行合作政策多年，而成效終未顯著。

(二)貸款數額未能適合實際需要：我們認爲最合理的貸款數額，應該根據借款人的當時實際需要及其償還能力而定，借款的多寡，絕不能與同一律每戶平均貸以相等的數額。過去辦理農村貸款機關，恆爲自己打算，而作分調式的貸款，每當放款時，對於每一農民常規定一個最高借款數額。就二十六年而論，農民銀行貸予各地合作社每個社員平均數爲十元零七分，農本局爲十五元六角四分，普通最高限額爲每戶三十元。規定限額的辦法，對於放款機關誠有相當保障與便利，但此對於農民究有若何效果，殊屬疑問。

(三)貸款與還款時間多爲一律：農民之所以需要借款，因其收支時期難以彼此適應，或在取得收入之先即須付出一筆資金。如購買土地、建築農舍，均於經營農事之初一次投資，而其收入則不限於初次投資的一年。又如春季播種，秋季收穫，因而資金週轉，不得不借助於外界。農業金融的任務，即在補救此種時間上的困難，俾農業生產不致因資金缺乏而減少，反可藉投資的鼓勵而增加。所以貸款不但需要每年分次貸予，且須根據各個農戶需要，隨時給予必需的資金，否則貸款必失去時效。過去金融機關對於農民貸款，因缺乏確實調查根據，祇照向例規定的最高限額，在一年之中分作一二次貸出，還款時亦復養成對方於規定日期同時全數歸還。劃一貸款與償還時期，對於金融機關自身誠屬方便，但於農民方面的困難却甚多。

(四)貸款所定用途與事實不相符：農民所需的資金用途，大別不外進



行其職業上的事業，其其職業的經營，供給其家庭的必要開支，以及償還其現有債務。此等資金直接間接均與農業發生關係。故對於決定農民應否借款，應視其借款用途是否必需而正當，若為必需而正當的用途，只要借款人能於收入內償還，則金融機關即應予以方便。但查過去農村貸款不問農民的究竟需要，往往在借款申請書上責令借款人一律以生產貸款為限，而實際能用於生產方面的極少。此種注重表面文章的規定，初未能積極鼓勵農業生產的工作，殊與農業金融的目標相違反。

五、貸款偏重短期：農業與工商業不同，其資金使用與歸還的期限常比工商業為長，且有一定的期限，其最遲緩者因農產的種類而異。普通農業生長期間，自數月乃至於數十年不等，因此資金流轉極為遲滯。故投資於農業方面，絕不能與投資於工商業在短期內所能收回者可比。再就農場投資的分配而論，依據中國農家經濟所載中國七省二千八百六十六農場調查結果，平均每農場投資，土地及農舍不動產投資共計百分之九一·八，其餘各項動產投資僅佔百分之八·二。但在過去金融機關對於農村放款，如中國農民銀行的貸款期限，其中一年以內貸款竟佔百分之八十以上。足見過去偏重短期借款，實未能滿足農民的實際需要；而且因為借款期限短促，借款到期，即要催還，即無異迫使農民賤價出售產物，致受價格上的重大損失。

六、貸款利率不合標準：農業本是一種低利之企業，且其本身缺乏投機性質，故農場投資利率應不超過年利一分，而金融機關放給農民的借款普通皆超過年利一分。又往往在請求放款的便條起見，為顧手於少數土劣轉貸。這樣一來，即使金融機關所定的利率不高，而因此輩包辦的緣故，竟可變為高利借貸。此種情事，在組織未健全的合作社尤為常見。可是農民因智識淺陋，祇有受其欺騙而無如何。復因農民處於貸款機關的借款數額太少，借款手續麻煩，抵押品規定的苛刻，往往索性不向合作社告貸，一到借款孔急時，仍舊求借於高利貸者，以濟燃眉之急，結果則仍不免遭受高利借貸的剝削。

七、貸款手續過於煩瑣：過去農民對金融機關申請借款時，首須經過審核貸款的種種手續，快則半月，慢則一兩個月亦說不定。尙有許多合作社指導機關更使貸款限於正當用途及考查農民的償還能力，並擬定社員最高信用評定標準。以審核的根據；在申請借款時，合作社除填送借款申請書外，並須將社員借款最高信用評定表及借款細目表，合作社職員印圖等，一一送交金融機關備查；及至核准放款，又須合作社及借款人領取保人。諸如此類的手續繁瑣，簡直使農民望而却步，而事實上對於放款是否增加其安全性，仍是疑問。根據中央農業實驗所曾對合作社調查所分析的借款困難情形，由於貸款手續煩瑣的佔百分之十七，可以想見。

八、貸款偏重保證：金融機關過去辦理農貸，除少數信用借款外，多採用人保或物保辦法。此亦有未盡合理之處：(一)因貸款重在抵押品與其担保，便忽略農民的實際需要及其用途。(二)依據保證的種類而定每戶最高貸款限額，其弊亦與前條相同。而且一般貧農大都缺乏担保品，但其需要借款的程度却有甚於有產農民，而為金融機關之所忽視。(三)所謂人保，在保人方面往往難免有從中漁利情事。結果，則需款孔急的農民仍得不到甚麼好處。(四)抵押借款，亦多困難之處，鄉村典押情事異常複雜，也許其所提供抵押品，曾向別人典押過了，而債務人仍然擁有該項財產保管權，若金融機關不明真相，貿然給予物保貸款，則難免發生債權關係的糾紛。故採用保證貸款，其弊甚多。

### 二、改進我國農業金融的途徑

根據上節所述各點，深感過去舉辦農業金融，無論在貸款的對象、數額、時期、用途、期限、利率、手續，以及保證各方面，只是就放款者的立場隨意訂定適合一方面的政策，而與農民的實際需要及國家的農業政策是否適合，並未顧到。所以供給自供給，需要自需要，彼此不相符合，而

所謂農村貸款，始終不能在農家的整個經濟上發生有力的作用。這種貸款，僅在極端是農貸，其與農業金融所負的使命根本背道而馳。目前金融機構，雖在極端是農貸，但籌款極少，而我人希望全體農業金融機構對於農貸，應能作進一步的實質改進，使農貸之款，能達到農業金融的任務。農民借款條件，各人不盡相同，就在同一用途之上，亦有多數變態的差異，這金融機構的貸款，不備適應各一般的需要，更須適應借款人的個別需要。所以現在農村問題不是備有資金貸予農民，而是應如何能將所有資金運用得當以達到農業金融機構兩方的密切結合。這是研究農業金融機構應如何解決的問題。改進的途徑，約可分為原則及方法兩點述之如下：

(一) 原則問題

有人主張根據農場經營的分析結果來作決定貸款的標準。但在現實農村的狀況之下，若是僅顧及農場經營，而忽視了與農場經營有密切關係的農家經濟（即除農場以外有兩家庭生活之經濟狀況）。一恐怕實行起來，仍有許多困難。我們認為應該站在農場經營及農家經濟的雙重觀點上以融資資金較為適合農民的實際需要，然後則所有貸款方可在農家的整個經濟上達到切實的效果。

有人以為貸款以農場經營為根據，則貸予的借款方可直接作為生產用途；今若將農場及農家混為一談，則農民借款之後，難免消費之用，勢必無法從其收益之中償還。然而須知農場與農家為根本不可分離的混合體，生產投資與家庭開支，根本無法判別。因農民需要資金用途時，往往農場與農家兼而有之，而且互有密切的關係，就在同一宗借款的用途上面，亦很難分開究竟屬於農場抑或農家，若勉將其分開，勢必弄巧成拙，不合農民的實際需要。

例如甲農戶其農場產品二十元，以購生活日用品，而另向金融機構借款一百元，以應付其農事上必需用途，則在表面上甲農戶的借款乃用於生產事業。乙農戶則以歷年農產的收益共計一百元，供作其農事上必需用途，

而另向金融機構借款二十元，以購日常生活必需品，則在表面上乙農戶的借款均用於消費。實則甲乙兩農戶同時支出一百二十元，甲農戶的借款均用於生產，不以其中的一部份支付生活費，乙農戶所借的二十元又何嘗不用於生產？其農事上的必要用途。若論兩人將來償還本息的體力，則將借款用於消費的乙農戶反較用於生產的甲農戶為優。

又如今有一農戶因其家中發生特殊情事，口糧增加，乃將家用存糧及農場留種暫且移用，及至作物行將下種缺乏種籽，而向金融機構借款，以作購買種籽資本之用；金融機構認為此係農場生產用途，即貸予該農戶的生產資金。明年該農戶因家庭勞力增加，為求擴充農場企業，致使先前的生產作物種籽不敷應用，不得已乃將家用口糧移購一部份補充，及至收穫之前，家用糧食一時因而缺乏，則向金融機構申請糧食貸款；此時金融機構認為此係消費性質，未便核准。這種區別和限制，實在很不合理。但就該農戶的整個經濟狀況而論——農場經營及農家經濟——皆可說是生產用途，不過前者站在農場立場，後者站在農家立場之不同而已，而其目的均為增加生產而借款。若論其可能償還本息能力，則後者的消費借款反較前者的產借款為優。

以上所述，不過略舉二例以說明農場與農家為根本不可分離的混合體，故對借款申請用途不能僅於表面上斷定其為生產與非生產，以免抹殺事實。

至於金融機關方面要想知道本身辦理農村貸款的成敗，也須以農場與農家的立場為根據。測度金融機關辦理農村貸款的成敗方法，曾幾何時農家資產的淨值為根據，所謂資產淨值係指其一家之財產或企業資金與其債的差額而言。金融機關貸予農家借款，應為淨值的增加。若農家淨值增加，即為代表金融機關貸款政策的成功。反之，若農家淨值減少，則農村社會的財富亦少，此種現象即為金融機關貸款政策的失敗。

因此我們可以總括的說，以農場經營及農家經濟為貸款的根據，乃是

一種最為切實而有效的辦法。

(二) 方法問題

關於方法問題，其實施內容，應注意及列三點：

甲、金融機關應於各業務區編製就一種「農家金融調查表」，此種表格可於每年度起時，對加入合作社每個社員家庭的過去一年內農場經營及農家經濟各種狀況，作一詳確的調查。根據調查結果，便可對各社員家庭的整個經濟狀況得一確切的認識，從而依照各人的實際需要及其經濟能力，作為決定各家貸款的根據，使所有貸款皆可發生切實的效果。這種調查工作，可由金融機關指定合作指導人員就地訓練合作社職員辦理此事。其理由如次：一、因為合作社為農業金融機構的基礎組織，且為農民自有自營自享的團體，合作社職員與農民又極接近，比較容易着手。二、由合作社辦理此事，較由上級金融機關直接派員下鄉調查，不但便捷易舉，且在經費方面亦可節省不少。三、就合作社的本身而言，亦可根據調查結果，供作業務計劃的參考與準備，以冀藉此以促進農業金融制度從其基礎上逐漸達於健全的地步。

乙、關於調查社員所用的「農家金融調查表」上所列舉的項目，必須詳細切實，舉凡農家人口，田地及地權分配與變更，農業生產及用途，農產之銷售，農家週年現金收支，資本總值，主要農作物之生產費用，農家借貸，以及對於農家整個經濟的改進意見各項均應悉數列入。這種表格不但可以看見農家經營及農家經濟的各種狀況，以為貸款的根據，且可以瞭解金融機關融資金對於農家整個經濟的影響。同時金融機關可以根據調查結果，為農家編製「一年收支預算表」，以供進行農事及家庭生活之參考，較之過去辦理農貸只注意到表面上的耕作畝數及作業人數的當然合理得多。我們知道對於農民貸款並非舉一年了事，還要繼續不斷地辦理下去，藉以訓練農民指導農民運用資金的方法。故對借款人的整個經濟狀況必須詳為明瞭，以便供作改進的根據。

丙、根據調查結果而融通資金，則對農民貸款的對象，數額，時期，用途，期限，利率及保證各方面不難予以準確的評定，以適合各個農戶的實際需要，而且不必要的貸款手續亦可省却。不過這種工作與想辦得合乎理想，還須具備幾個必要的條件：第一、舉辦農業金融的幹部人員必須要有充分的訓練，對於農業經濟學識，農村社會情形，農民生活等等都須有深刻的認識。第二、金融機關的貸款數額必須相當充足，國家之所以創立農業金融制度，無非要給予業農者以資金融通的便利，在積極方面為謀農業生產的增加與農民生活的改進，在消極方面還要竭力設法解除農民過出高利貸者的桎梏，故對農民應該隨時給予必要的資金，因此貸款數額勢非設法增加不可。第三、合作社的組織必須健全，盡量吸收一般貧苦農民，要使他們能夠成為合作社的中堅份子，以免少數擁有資產的農民或不良份子從中操縱；同時合作社的社務業務及會計必須絕對公開，以復全體社員都有參加意見的機會。第四、對於社員借款用途，必須隨時予以嚴密的監督與指導，務使各人借款都能與其實際需要相符合，以發揮農業金融的力量。

三十年八月二日於國立中正大學經濟系

江西新型報

大江日報

言論精闢 消息靈通

編排新穎 內容豐富

社址：吉安弓新街

## 總裁底國家至上論

吳曼君

國家至上論，是總裁的一個重要的政治思想。現在我們來研究它，首先要明白國家是甚麼？然後再進一步來究明國家爲甚麼是至上的？

國家是甚麼呢？總裁說：「國家就是某一個或某幾個民族（人民）佔居於一定的地方（領土）而有獨立的政治組織（政府和主權）之一種團體（愛民的精義與教民的宗旨）。這是總裁對國家所下的一個完全的定義。觀乎這個定義，我們就知道：「凡是一個國家，必須具備三個要素：第一就是要有土地，即所謂領土；第二土地內要有居住的人民；第三這些人民要有組織，就是要有政府來擔任政事，這個政府必須有對外獨立對內有最高的統治權——即所謂主權。有了這三個東西，才成功一個完全的國家」（同）。所以「一個獨立的國家，必具土地、人民、主權三個要素。如只有土地而無人民，則土地無用；如只有人民而無土地，則人民無所寄託；如只有土地與人民，若無統治權力所由發出的中央政府，亦不能成爲一個國家。所以土地、人民與主權，是構成國家不可少的基本條件」（「軍人精神教育釋要」）。這是總裁對於國家是甚麼這個問題之一很好的說明。在這一點上，總裁與一般政治學家的意見，是完全相同的。但是國家何以是至上的？在這一點上，總裁與一般政治學家的意見，不相同了。一般政治學家，有的認爲國家是干涉個人自由的是不得已而有的東西，不是至上的。如個人主義派的主張即係如此。有的認爲國家不過是壓迫階級的工具，即經濟優越的階級施壓力以剝奪其他階級的利益的一種最巧妙最有效的手段和方法，不是至上的。如馬克斯主義派的主張即係如此。有的認爲國家不過社團之一，它的地位與社會上其他團體一樣，

不是至上的。如多元主義派的主張即係如此。總裁則另具獨特的見解，認爲國家是至高無上，雖然偉大，神聖不可侵犯的東西。這顯然是把國家的地位抬得很高，國家的價值看得很大，而且尊崇國家達於極點的主張。

總裁爲甚麼認爲國家是至高無上的呢？

第一，因爲國家是我們人人生死所在的地方，具有非常偉大的意義和價值，所以是至高無上的。關於這一點，總裁在解釋中華民國國旗的意義時，曾有很好的說明。他說：「國旗不僅是代表國家的神聖標幟，而且是我們整個民族上自祖先黃帝下至我們以及將來千秋萬世子孫精神生命所集中寄託之處」（「國旗意義與新運要旨」）。這是從時間上說明了國家所具有之偉大的意義。國家既是過去我們的祖先現在我們自己以及將來我們的子孫生於斯、死於斯、食衣住行於斯、精神生命寄託於斯的地方，那就可見它的地位之至高無上與它的意義之超然偉大，是沒有甚麼可以比擬的。同時，總裁又從國旗的形式和顏色方面來說明國家的意義。他說：「大家要曉得，我們中華民國的國旗，爲甚麼要定爲「青天白日滿地紅」的式樣呢？這就是我們總理本着「天下爲公」「世界大同」的意思想定下來的。他用青天白日來代表我們國家，不僅要我們國家和青天白日一樣萬古長新，永久存在於宇宙間，並且還要如太陽之麗中天，普遍照耀着全世界，使全世界到處光明，永遠光明，成功一個大下爲公的自由平等的文明安樂的新世界。這是總理爲我們國家指示的一個遠大光明的目的，亦即我們四萬萬國民尤其一般青年同胞遠大的責任之所在」（同）。又說：「國旗之「色」的意義，……：大概青天的色，是象徵自由；白日的色，是象徵

平等；紅地的色，是象徵博愛。我們一個人在被壓迫得暗無天日的時候，是非常痛苦的，一看見青天白日，就出了頭，所謂「重見天日」，是一件非常快樂的事情。此就個人說固然如此，推至一個國家民族，也是一樣。現在我們國家民族受人家的侵略壓迫，危險痛苦，可說已到了極點。國族就是指示我們四萬萬同胞要立志奮發挽救危亡，達到自由平等的地位，造成功主權完整真正有獨立人格的新中國。並且要以救世之大仁，拯救全世界被壓迫的痛苦人羣與弱小民族，使他們都能和我們同享自由平等安樂的幸福（同）。這就是說國家不僅在求一國人民的自由平等安樂，而且進而要求全世界人類的自由平等安樂。所以國家還有促進天下為公世界大同的作用。我們要求天下為公世界大同的實現，必須以國家為基點，用國家的力量，先使各個國家自由平等獨立於世界，再使世界各國聯合成一大國家。所以國家是很有意義很有價值的東西。這是從空間方面說明國家的偉大意義及其至高無上的價值，這也是沒有甚麼東西能夠比擬的。

第二，因為國家是我們的「大我」，所以是至高無上的。總裁說：「我們曉得：宇宙是無窮大，但是在一層一層的分際當中，國家和民族便是我們最實際最重要的「大我」，我們個人這一個「小我」，必須仰賴國家民族的扶持救養，然後才有生存發展的可能；亦惟有整個國家民族的生命能夠進步和發展，然後個人才能得到真正的進步和發展（「為學做人與復興民族之要道」）。前面說過，國家的構成要素是土地、人民和主權三者，而構成國家的這三個要素，與我們個人生存的關係是非常密切的。國父曾指示我們：人類要能夠生存，必須有三件最大的事：一件是「自衛」，一件是「覓食」，一件是「互助」。而國家這個東西恰好能滿足我們這三個生存的要求。國家的主權，有政府，有軍隊，有法律，是保護我們的生存的；國家的土地，使我們能在其中或畜牧，或耕種，或製造，是維持我們的生存的；而我們要保護生存和維持生存，都不是一個人獨立所能辦到的。於是國家的人民，有的務農種補五穀，有的經商買賣有無，有的當兵

保國衛民，大家分工合作，協力互助，是保障並增進我們的生存的。由此可知，國家實在是我們政治生活，經濟生活乃至知識生活的最高體系。所以凡是現代的人，是決不能離開國家而謀其單獨的生存。而且在現代社會中，很顯然的沒有一個團體，有國家那麼超然偉大；沒有一個團體，有國家那麼組織完密；沒有一個團體，有國家那麼強大的權力；尤其沒有一個團體，能夠完全具備土地、人民、主權三個要素。所以總裁把國家看作是我們的「大我」，看作是扶持救養並保障我們的生存發展的「大我」，是非常適當的。

進一步說，總裁之所以把國家看作是我們的「大我」，就是因為國家是「我個人與他人組織而成」（國父），而我個人這個「小我」，則不過國家這個「大我」裏面的一份子。所以「小我」是完全包括在「大我」之中，正猶如人身中的細胞，不能脫離人身而獨立生活一般，「小我」也不能脫離「大我」而獨立生活。可見「大我」對於「小我」的關係是非常的密切。由此可知，如果國家不自由，那末個人也就得不到自由；如果國家被人家壓迫，那末個人也就受人家的壓迫；如果國家的地位低，那末個人的地位也就低。反過來說，如果國家自由，個人也就能夠自由；如果國家不受他人壓迫，個人也就不致受他人的壓迫；如果國家的地位高，個人的地位也就隨之而高。關於這一點，國父在「革命成功始得享國民幸福」中曾講過一段故事來證明。他說爪哇有一個發財過了一千萬的中國富翁，有一天到朋友家裏去談天，談到夜深才想起要回家去，但是沒有帶夜照燈，隨便回家，一經荷蘭巡捕查獲，不是罰錢，便要坐牢。後來他便想到一個辦法，叫了一個日本妓女陪他遊街，他因為有一個日本妓女陪他一路走，荷蘭的巡捕以為這是日本妓女的客人，便不敢問，於是他便安然回到家裏。由此可見一千萬的富翁，還不如一個日本妓女。日本妓女雖然很窮，但是她的國家很強盛，所以他到處都自由，她的國際地位也很高。中國人雖然是很富，發了一千萬財，但是他的國家不強盛，所以走路也

不自由，國際地位也不如日本的一個嫡姪。這個故事完全是事實，因為我們中國不強，住在外國的華僑，是到處被欺凌，被輕視，被壓迫，毫無一點自由，毫無一點地位的。由此可知，國家與個人，「大我」與「小我」的關係是如何的密切！

第三、因為國家在現代是具有絕對性的東西，所以是至高無上的。這尤其是當一個民族在危急存亡的非正常時期，此種情形表現得更加顯明。所以 總裁說：「吾國民今日無間智慮，應皆已痛切感覺在民族生存受威脅之情形下，任何個人與其事業均未由保其安全；故鞏固民族生存應先於一切。然民族生活之最高體系為國家，無國家則民族生活不能維持與發展，失國之民族如猶太人，受人宰割，何等悲慘！則吾國國家尤應先於一切。是以吾人今日必須認定國家至上民族至上，國家民族之利益應高於一切，在國家民族之前，應犧牲一切私見私心私利私益，乃至於犧牲個人之自由與生命亦非所惜」（「國民精神總動員綱領」）。這完全是把握了現時代人類求生存的真理，在這個國家民族鬥爭之劇烈時代，我們實應高調國家之絕對性，認定國家的生存高於個人的生存，國家的利益高於個人的利益。因此，我們決不能離開國家而侈談超越國家的國際主義和分裂國家的階級主義。就是講國際主義和社會主義的蘇聯，今日在德國的侵略下，也不能不承認國家之絕對性，而以國家至上民族至上就召其國人了。所以 總裁的國家至上主義，的確是現時代人類求生存的真理。

總裁既認定國家是至高無上的東西，是我們人人人死的地方，是我們最重要最實際的「大我」，因此，他便主張我們對於國家應該尊崇愛護，應該毫無條件的毫無保留地貢獻一切於國家。他這種濃烈的愛國的觀念，表現在他所說愛護國旗的言論中。他說國旗是代表國家之神聖的標幟，我們會敬國旗，愛護國旗，就是尊敬祖先，愛護國家，我們一看到國旗，就等於看到我們的國家和祖先，因此，就要肅然起敬，肅然興起。我們升旗降旗，就是要養成大家愛護愛國的習慣。我們早上起來，要知道愛護愛

國，晚上休息，也要知道愛護愛國。不僅如此，我們還要知道國旗的污辱，就是我們的污辱，國旗的光榮，就是我們的光榮。因此，我們愛護國旗，就是把國旗敬到無以復加，把國旗敬到代表國家的一種神聖不可侵犯的東西，視國旗為全軍的生命。所以到了戰事最慘劇的時候，拿國旗的人都拍胸右手斷了，一定還要用左手拿香前進！而一般官兵，也只要一看見國旗，無不精神振奮，隨國旗之所至，勇往直前，為國旗而效死，就是在這種將死的時候，只要一看見國旗，便知道自己的死，是為爭取國旗的光榮而戰，亦即為保衛國家爭取國家的光榮而死，這樣的死，是死得很有價值，是光榮的！自己雖然死了，祇要國家存在，就可以安心瞑目了。總裁這種愛護國旗的觀念，就是一種濃烈的愛國觀念的表現。不過由於國家是個超羣偉大而又看不見摸不着的東西，他以國旗來代表國家吧了。由此可知，我們愛國之極致，就是要犧牲生命來愛護國家。

譬如國家是我們的「大我」，我們個人是國家的「小我」，祇要「大我」能生存發展，那末我們個人這個「小我」，雖死猶生。如果國家這個「大我」不能生存，那末我們個人這個「小我」也是要倒斃於地。所以愛護國家就是愛護個人，我們惟有將個人的生命貢獻於國家民族，然後我們的生命才能發揚光大，悠久無疆。總裁說：「國家就是我們的大家庭，有國然後有家，有家然後有身，所以愛護自己的身和家，必須先愛護國家，如果國家亡了，自己的身必不能保，就是自己本身也要做人家的奴隸牛馬，人家要打就打，要殺就殺，所謂一人為刀俎，我為魚肉」，到那時我們自己一點主權也沒有，還成個甚麼人」（「國旗意義與新運要旨」）。由此可知，我們不要做人家的牛馬，不要做人家的宰割，便要盡忠於國家，盡孝於民族，要犧牲個人來報效國家和民族。大家應該如古人所說的「存心時時可死，行事步步求生」，發揮我們忠孝的偉大力量，突破個人的生死關頭，以必死的決心來愛護國家，把個人的全部時間精力智能乃至生命

毫無保留的貢獻國家。——其目的，是為了：「有深厚的國家觀念，深刻的民族意識，絕對不是外國人，絕對不會作洋奴，充漢奸，並能積極的犧牲——已來愛國保民族」——「為學做人與復興民族之要道」。由此可知，總統是認定必須國家民族能生存發展，然後我們個人的生存發展才有保障。所以我們要求得個人生存發展，必先求得國家民族的生存發展。而且在必要時，必須犧牲個人的生存，以求得國家的生存。

同時，總統認為我們要求得國家的自由平等，必須犧牲個人的自由，個人的平等。這就是說，在國家不自由不平等時，全體國民必須要把各個人的自由平等的權利，統統貢獻給國家來。國家自由平等。總統認為中國之所以不自由不能和平的緣故，就是因為一般國民誤解了自由平等的意義，以為自由平等只是爭各個人的自由，各個人的平等就算了。因此，大家不肯為國家而犧牲一點自由平等的權利，而且各爭各的自由，各爭各的平等，弄得整個國家四分五裂，支離破碎，在國際上得不到自由平等的地位。這就是由於各人只知有個人自由平等，不知有國家自由平等的結果。所以現在我們應該澈底覺悟，要把個人一切自由平等的權利，統統為爭我們大團體的自由平等而貢獻給國家。——知現在世界上任何自由平等的國家，一遇到國家的自由平等稍有動搖的時候，他們的國民便立刻犧牲一切個人的自由平等貢獻給國家。新奧國如蘇聯如土耳其，它們之所以能夠革命成功，自強自立，就是由於一般國民能將個人自由平等的權利乃至生命統統貢獻給國家的緣故。我們中國現在正使國家的自由平等遭受敵人侵凌蹂躪的時候，我們全體國民應該將各個人的自由平等統統貢獻給國家，以抵抗敵人的侵略，求得我國國家的自由平等，使國家能永久生存獨立於世界。不過這裏我們必須注意的，就是總統認為「所謂犧牲個人的自由平等，在國家而言，就是要遵守國家的法律，服從政府的命令」——「抗日救國在乎自強自立」。——就是要擁護國家權力，法律的絕對性。尤其在戰爭時期，一切國法是和軍令一樣的森嚴，法律的軌

範，任何個人不能自外。全國國民，應該共懷國神聖，國法神聖的大義，一致遵守，貫徹始終」——「抗戰三年告全國國民書」。——必須國民能遵守國家法律服從國家命令，擁護國家權力法令的絕對性，才算是犧牲個人的自由平等，然後才能共同一致地爭得國家的自由平等。

總之，國家是我們的「大我」，「我們必須使個人和國家融合為一，個人的力量，要變為國家的力量；個人的意志，要變為國家的意志；必先國家獲得自由，而後個人乃真能享有自由。我們每個人都要以國家民族的利益，放在第一位」——「國民參政會第三次大會開幕致詞」。——實言之，我們必須犧牲一切私見私心私利私益，全體一致站在國家民族的利益上，行動要為國家民族而行動，思想要為國家民族而思想，而且在國家民族外無其他觀念，真正能為國家民族而犧牲，雖死亦不辭。

從以上所說看來，可知總統認為國家是一種雖然偉大的組織，它包括一切的國民，代表全體社會的利益。是我們民族生活，經濟生活，政治生活乃至智識生活的最高體系。國家的意志，就是我們個人意志的最高表現，我們個人的意志，必須要在國家的團體中才能夠確切的表示出來；同樣，國家自由，就是我們個人的自由；我們個人的自由，必須要在國家的範圍中才能獲得。所以國家就是我們的「大我」，我們個人這個「小我」，必須要在國家的扶持救護中，才有真實圓滿的生活。因此，國家實較個人重要，國家的生存高於個人的生存，國家的利益高於個人的利益。而且國家是為個人保安全求幸福的唯一可靠機關，國家的行為，總是正當的合理的，故個人對它只有服從；國家的地位，總是巍然高於一切的，故個人對它應該尊崇。——總統這種主張，在理論方面，與德人黑格爾(Hegel)之極端重視國家是相同的。而且在時代背景方面，兩人亦很相類似。黑格爾所處的時代，是正當德國從事反抗拿破崙運動最劇烈的時代，他因所受刺激特深，故發為國家至上的學說，極力鼓吹國家民族的重要。——總統所處的時代，則正當中國受帝國主義——尤其日本帝國主義壓迫侵略的時代

，國家民族危如累卵，故 總裁極力鼓吹國家民族的重要，主張國家至上論，以喚醒國人，挽救危亡。所以我們可以說，總裁就是中國的黑格爾。不過由於黑格爾是一個觀念論者，因而他認為國家是社會倫理觀念的實體，總裁是一個物心綜合論者，因而認為國家是物心綜合的最高有機體。在這一點上，即在哲學基礎上，他們是不同的。這是在以後的「國家有機論」中要論述到的，此處祇須提到一句便夠了。

總裁對於國家至上論，不僅在理論上主張它，而且在行動上實踐了它。他一生的忠實愛國只知有國不知有它的精神，是融鑄成了一個完滿的國家至上的人格。這種偉大的人格，過去為我們所不認識的，在西安事變中才完全表現了出來。這是我們一回憶當時的情形和一讀 總裁的「西安半月記」及「西安事變對張楊訓詞」就可以知道的。現在讓我恭錄數處來，以資證明。

其一是叛逆曾數次要求總裁容納彼等之主張，並以死相威脅。總裁屢斥之曰：「余身可死，領可斷，肢體可殘毀，而中華民族之人格與正氣不能不保持。余今日身在爾等叛逆之手，余即代表整個民族四萬萬人之人格，人格苟有毀傷，民族即失其存在。爾以余為威武可屈而向爾等屈服乎？今日之事，爾有武器，我有正氣；我雖無武器，衆知正氣與唾舌同為余之武器。余必捍衛民族之人格，而求無愧為 總理之信徒，無負於革命之先烈，亦必無負於生我之大地父母與全國國民。」

其二是總裁致函其夫人宋美齡女士，開首即云：「余決為國犧牲，望勿為余有所顧慮。」

其三是宋子文先生至西安見總裁，總裁即「告以此事之處置，應從國家前途着想，切勿討論個人之安危。吾人作事，應完全為公而不可徇私。如能速將西安包圍，則余雖危亦安，即犧牲亦瞑目矣」。待宋先生返南京時，總裁又對之云：「宜告北京諸同志，勿為余之生死有所顧慮，以誤國家之大計。」

其四是宋美齡女士抵西安見總裁時，總裁即告之曰：「吾妻愛國明義，應知今日一切以國家為重。此來相從患難，亦為公而非為私。如他人或有以非義之言託為勸者，必嚴詞拒之。余決不能在此有簽任何條件之事，如余簽一字，則余即為違法而有負革命之大義也國民之付托，且更無離此之希望，即離此，亦難生猶死也。」

其五是總裁離開西安時對張楊之訓話，其中有云：「現在余一年以來之日記，……爾等必已詳細檢閱，其中是否有一言有一字不為國家而為自私？……余如有絲毫自私自利而不為國家與民眾之心，則無論何人可視我為國家之罪人，即人人可得而殺我。……吾人無論何時應視國家之生存高於一切；應認定國家必須生存，個人不足計較；尤須知人格必須保全，民族乃有基礎。故吾人之生命可以犧牲，而國家之法律紀綱不能遷就；身體可以受束縛，而精神之自由絕不能受束縛。余對中央與國家之責任，余一息尚存，決不敢絲毫推讓或放棄。爾等屢次要求余簽字與下令，余始終拒絕，以人格事大，生死事小也。……余生平作事，唯以國家之存亡與革命之成敗為前提，絕不計及個人之恩怨，更無任何生死利害得失之心。」

以上所說，不過舉其要者而已。實則全部 日記、與「訓詞」都充滿了只知有國不知有己，只知有國家生命不知有個人生命的精神。總裁之所以能夠在那種危險恐怖的環境中，打破生死關頭，克服一切困難，以至大至剛的精神和人格，感化叛逆，使事變轉危為安，轉禍為福，這就是於由他認定國家地位至高無上，國家生存高於一切，國家利益高於一切的緣故。所以總裁是把國家至上人格化了，總裁就是具有國家至上之人格的人，亦唯有他才能代表國家至上之人格。由此可知，總裁的國家至上論，是言行一致的，亦即是理論與實踐一致的。

總裁這個國家至上論，是非當之有價值的。尤其是現在的中國，其處境正和十八世紀的德意志之國相同，受外敵的侵略與壓迫，而德國當時賴有非希特 (Hitler) 及黑格爾等之鼓吹愛國思想，使人人知如何服從國家，



# 合作前鋒

目要期二十第

發展合作經濟.....	合豐
不與非社員交易.....	文風
談一合作社做帳分配.....	伍廷
清滅暗影.....	陳仲明
經濟建設的方向.....	唐震澤
合作工廠制度之建立.....	林間
本省縣各級合作社業務問題.....	李特
發展消費業務的諸條件.....	徐淵君
合作社的組織與形態.....	羅良能
談合管局擬各級合作社章程則書後.....	徐恭賢
計劃經濟論.....	黃明等
浙江省合作供銷業務的發展.....	吉生
全縣合作製茶的茶農.....	樓啓宇
麗水城區消費合作社介紹.....	農村工作隊
呻吟的確響.....	
浙南合作事業調查記.....	

角六册每售零 水麗江浙  
 元三年半定預：價定 會進促業事作合省江浙：者行編  
 元六年全 社刊月錄前作合

意大利賴有維科(G.B.Vico)及馬志尼(G.Mazzini)等之宣傳國家權威，喚起民族意識，以激發人民之愛國心，而卒使德意二國對內完成統一，對外戰勝強敵。今日中國正當受強敵侵略之際，當然需要鼓吹強烈的愛國思想，喚起濃厚的民族意識，使全國國民覺悟起來，認清國家民族的危要，堅持統一加強團結，以爭取國家的自由和民族的獨立。

須知在產業與文化均較落後的中國，我們必須發揚國家的力量，才能挽救中國的危亡。因爲一切先進國家，它們的一切力量，都已非常雄厚，我們後進國家如果要趕上它們，就非羣策羣力，運用國家的大力量不可。所以我們必須信仰國家，服從國家，使國家有充分發揮其力量的機會。

然後我們才能振興一切事業，才能抵抗外來的強敵。

總而言之，總裁的國家至上論，是提高國家地位，主張國家萬能，認定國家生存高於個人生存、國家利益重於個人利益、國家自由先於個人自由的學說，這是非常適合中國現在需要的東西，也就是拯救中國危亡的良藥。所以我們要使全國同胞都知道國家民族的重要，都成爲一個國家至上主義者，能夠犧牲個人的自由平等、私利私益乃至生命貢獻於國家，我們就應該把總裁的國家至上論發揚光大，使能普遍深入於人心，而轉化成爲偉大的力量。

## 合乎要求的縣長

周承考

抗戰與建國，適創造偉大的更生的新中國艱鉅工作的兩面，長期抗戰足以加速建國進展，建國速成，可以提早抗戰成功。在千頭萬緒建國偉業中，最高國防會議特製頒縣各級組織綱要，限各省於三年內全部實施新縣制，足徵新縣制乃建國偉業內之基本工作。江西省政府於民國二十六年即創設江西省地方政治講習院於南昌，培養新縣制所需用之區鄉鎮幹部人員；並於二十九年十一月一日起，全省各縣同時實施新縣制；三十年元月起，省縣財政實行劃分；關於縣地方財政徵收，出納、會計、審計事項，依據公庫法所規定，實行四權分立；縣區鄉鎮保組織規程，經費編制，及有關章程，亦經先後訂定頒行，從此江西省內的縣政府已成爲有事權，有財權，真正的地方政府，而非向日之僅負傳達政令，執行委辦事項之分支機關。然如何可以展開新縣制下的縣政工作？即如何可以適應現時代抗戰建國的政治要求？如何可以訓練人民行使選舉、罷免、創制、複決四權？如何可以富裕民生，增強國力，達於自治單位之劃時代使命？尙有符於縣政工作人員之繼續努力。縣長一職，尤爲新縣制下發揚新的精神，展開新的工作，完成新的事業之樞紐人物，中心動力。所以爲縣長者，應懷悟其職責之重要，而求如何可以完成其艱鉅繁難重大的時代使命；兼優衡之續者，尤宜慎重其考選，期得新人推行新政。茲分析新縣制下之縣長應具備的基本條件，約略如左：

### 甲、關於智識者

一、認識主義：三民主義爲一切政治經濟設施最高指導原則，縣爲自治單位，縣長爲執行縣政的首腦，應負責實行三民主義，以達到完成縣地方政治建設的任務，故縣長對於總理全部遺教，總裁言論，黨的決議

及政綱，應加以深切研究，尤其對於偉大的、空前的、綜合世界各種社會主義之所長，而去其所短的、集結中國文化大成的三民主義，應熟讀深思，務求全部體認，並隨時隨地旁求導引，發揚三民主義的偉大性世界性，尙對主義能有深切的研究與體認，堅強的信仰，自可確立，由信仰而生力量，而力行不懈，在崗位上，於工作中，隨時隨地，對人對事，表現本身確爲三民主義的信徒，和推行主義的勇敢鬥士。假如縣長中有未暇及此者，是忽忽從政基本依據，應急起直追，晝夜研討，亡羊補牢，未爲晚也。須知不明黨義，縣長之恥，主義不行，亦縣長之恥。

二、把握時代：消極懦夫，常慨嘆吾人不幸而生於此世界擾攘，強敵侵凌的現時代；忠勇志士，又每發語吾人何幸而生於此世界暴力集團與民主自由力量火拚之秋。偉大的中華民族正運用其無窮盡的、散佈各個農村中的、蘊藏數千年的潛伏力量，抗禦頑寇，同時建樹強大的中華民國。在此歷史上空前的大時代中，乃各個民族抉擇力，生活力，創造力，鬥爭力的試驗場合；時代所要求者，是忠勇志士，而非消極懦夫。因此負責責任的縣長們在三民主義指導原則下，偉大領袖領導下，應認清時代，把握時代，把握時代乃能完成時代的使命。中國現時代之要求，是軍事第一，勝利第一；國家至上，民族至上，縣長應集中精力，運用機構，喚起民衆，組織民衆，武裝民衆，務使羣衆意志統一，力量集中忠勇抗戰，協力建國，縣長能站在大時代最前線，堅苦卓絕，奮鬥不懈，各級幹部，及廣大羣衆，一定不爲時代的落伍份子，中國前途，庶幾有奇。

三、瞭解國策：縣爲構成國家的單位，中央適應國際情勢，國內需要，決定整個政綱政策之總樞紐。我國國策即在澈底實現總理遺教，總

誠訓示抗戰建國綱領，以及黨之歷次決議案。賢明精幹的縣長，不必別出心裁立異鳴高，宜秉承中央意旨，循施政方針，在整個國家指導下，確實迅速完成中央付托之使命，發揚新縣制之精神。能如此即為合乎時代要求的理想縣長。

四、充實自己：總理說：「國家基礎建立在高深學術上」，又說「知難行易」，黨員守則指示：「學問為濟世之本」，縣政本已紛繁，新縣制實施後，縣政各部門事業，同時展開，縣長統攬萬機，重要事項，均由其決定主持，必須常識豐富，學有根底，方能措置裕如。故（1）縣長必須政治學，透澈瞭解何為政治，政治的首要維何，政治的終極目的是什麼，方不至臨事張皇，無所適從。（2）縣長必須治經濟學，總理說：「民生為歷史進化中心」，政治建設為充裕民生的手段，經濟改善乃政治設施的最終目的。不懂政治學者，固不能任縣長，不懂經濟學者，更不能任縣長。在國民經濟建設運動進展中的現時代，尤其在物價高漲糧食發生問題的現狀下，縣長如不懂經濟，必至焦頭爛額，害自己害地方。（3）縣長必須治法學，富強的新中國，一定不採取人治，而進入法治，新縣制的創制原旨，亦建立在法治的基礎上，縣長如不諳習法令，明悉立法本意，不免流人非難法令，或泥守條文，因而違法害事。（4）縣長必須按時閱覽羣籍，攝取古今中外賢哲寶貴的收穫，作為施政的參考。總之，縣長必須努力求知，力行以赴事功，日新又新，從豐富學問中，建立理論，完成所肩負的使命。

### 乙、關於修養者

一、服務第一：總理說：「要立志作大事，不要作大官」，又說：「人生以服務為目的」。黨員守則指示：「助人為快樂之本」，縣長在一縣中，領導萬民，表裏羣倫，其作事態度，影響極鉅，應澈底明瞭社會文化之播進，人類光榮歷史之締造，全恃各個分子之努力服務，故宜身先部屬民衆，為大眾服務，為社會造福。

二、勤廉公勇：各機關領袖，尤其縣長，應具備勤廉公勇四種美德，

方能立信社會，推動工作，茲再加以簡單說明：（1）勤、韓文公說：「一日之計在於晨，一歲之計在於春，一生之計在於勤」。惟勤能補拙，勤能在工作中發現錯誤，加以改正，縣長職責重要，政務紛繁，必須要「夙興夜寐，不辭勞瘁」，就是要心到，眼到，口到，手到，脚到。（2）廉、岳武穆說過：「武官不怕死，文官不愛錢，則天下太平矣」。貪污為政治死症，亦為個人死症，從政人員，無論學問如何淵博，知識如何完備，聰明如何高超，倘不能見財思義，貪墨試法，必至身敗名裂而後已。在上級機關，自應體恤下情，規定合理俸給，使可養廉，縣長本身，絕不得藉口任何理由，稍有不檢，在現行俸給標準下，祇有節省，實行儉以養廉，生活平民化，此點極端重要。（3）公、近代公務員有兩大缺點，一是拿公家事情做個人情，二是利用公務地位，圖個人便利。例證頗多，不勝枚舉。新縣制下的縣長，應以新姿應臨事，公而忘私，一視同仁，主持公道，不阿私好，除力行外，並努力提倡打破自私自利的惡習。（4）勇、孟子云：「富貴不能淫，貧賤不能移，威武不能屈，此之謂大丈夫」。所謂靜如處子，動若游龍，謀定而後動，動必有成。孔子戒子路說：「必也臨事而懼，好謀而成」，方為大勇。新縣制下的縣政工作，是創造的，也是繁難的，縣長應本大無畏之精神，勇往前進，百折不回，無論經過若干紆迴曲折，終必必達到目的，完成使命。

三、三師精神：（1）養成教師的藝術：西儒說：「教育是一種藝術」，教師當然要懂得藝術，並能很藝術的表現，始克舉教育實效。縣長主持生業教訓，自應苦口婆心，教導萬民。但最藝術的教民，是以身教，不以身教。古人說：「為政不在多言，看力行何如耳」。「其身正不令而行」，此即「君子之德風也，小人之德草，草上之風必偃」之意，亦即江西省當局所倡導的「風以動之，教以化之，政以治之」之意。（2）懷抱牧師的熱誠：縣長應具宗教的熱誠，以從政教民。耶穌為實行教義，不畏死在十字架上，佛說：「世界上有一人不成佛，我不成佛」。又說：「我不入地獄，誰入地獄」

一、縣長必須有人地獄的抱負，方能完成新縣制的使命。(3)負起醫師的責任：中國社會，百孔千瘡，隨處皆有病態，縣長應勇敢的負起醫療責任，要效法范文正公「先天下之憂而憂，後天下之樂而樂」的精神，補偏救弊，與基本建樹，同時並進，期能於最短期內，移風易俗，改造社會。

丙、關於用人者

一、選拔幹部：「十室之邑，必有忠信，一斗步以內，必有芳草」，「世有伯樂，而後有千里馬」。縣長施政首要工作，確是選拔幹部，尤其要在廣大羣眾中，選拔優秀分子，充作幹部。選拔方法，要隨時隨地注意物色人才，並公告幕僚，儘量推薦，函托友好，廣為延攬。選拔人才，應不分畛域，內舉不避親，外舉不避仇，選賢任能，萬勿狃於非同鄉同學親故不用之惡習，務使人盡其才，各展所長，凡有一技之長者，皆得有展佈之機會，其有良好成績者，應予以相當之升遷。總之，選拔幹部，要使人與事配合，才無遺廢，當筆絕跡，升黜還調，各有定制。

二、培養幹部：良木璞玉，須雕琢而成材，幹部亦然。縣長對於各級幹部，應隨時予以初次或增進訓練，並按各部門組織情形分別組織進修會供給閱讀之書籍，隨時加以考察，而長緊要者，在人格感化幹部，在精神上團結一致，一面工作，一面學習，以期求進步。

三、運用幹部：工作愈開展，分工愈細密，安置適當的人選，於適當的部門之內，承辦適當的工作，即能健全分子於組織組織之中，成爲推進工作之先決事項。幹部人員中，有擅長計劃者，有長於文字者，有富於幹才者，有善於辯論者，有備具專門技術者，縣長要知人善用，並要洞悉下情，深切明瞭幹部人員生活情形，精神狀態，俾給標準，應切實合理，精神方面，應時加鼓勵，應充分發展各人所長，而恕其所短，愛之如手足，束之以紀律，督工課費，嚴明賞罰，庶乎事無不舉，才無遺廢。

丁、關於治事者

一、注意時地人事物：縣長表率羣倫，應明瞭時不我與，要急起直追

，爭取時間，勿浪費一分一秒，在每分鐘內，竭盡心力，以求完成抗戰建國的自身任務；在空間上，要使地盡其利；在用人方面，要使人盡其才；在作事方面，要確實迅速；在物資方面，要努力開發，充分利用，真心愛惜。總之，要因時、地、人、事、物各得其宜，要一天作兩天的事，一個人作兩個人的工作，使地無荒蕪，物盡其用。

二、權衡輕緩重急：治事要分別輕重緩急，例如民政類工作中，戶籍、禁毒、積谷、糧政、禮俗、宗教、保健、衛生等事，均屬重要，應特別注重推行糧食政策；財政類工作中，應以整飭稅收，完成土地測量或陳糧爲要務。總之，縣政應與中央政策相扣合。新縣制本身工作，應先求機構之普遍建立，幹部之積極訓練，與夫新興事業經費之籌劃。此外在縣長的立場，於某一時期內，應統籌全局，依據本縣人力財力，秉承上級政府意旨，察考人民要求，研究地方需要，在民財教建保各類工作中，權衡何者重要，何者緊急，而之籌備，共同決定，全力以赴，務底於成。對於工作進展，既有整個打算，庶不致百廢俱舉，一事無成。

三、擬定本夫程序：事有先後，物有本末，訂定決擇，可期事半功倍。例如整理保甲，應先清查戶口，清查戶口，爲整理保甲之本，且爲其他庶政之本。再如整理田賦，應以清查田畝爲本；辦國民教育，應以訓練師資籌措經費爲本；決定糧食政策，應以調查統計糧食存貯爲本；平抑物價，應以發展生產，便利運輸爲本。倘舍其本，而齊其末，必難舉其效。縣長如已決定那幾種事項是基本工作後，應講求完成工作之程序，第一步應作詳密之設計，並要注意人力、財力、時間、空間，必須切實可行，有步驟，有進度，方法明確，步驟劃然。第二步，依照計劃，切實執行，利用組織，嚴密督導，職位分工，層級負責，務期步步踏實，處處認真。第三步，考核，考核獎勵辦法，應事先公佈，有功者賞，有過者罰，絕不通融，庶乎勞心者盡智，勞力者盡勇。

民國三十年七月於泰和雜園

# 幹部訓練與軍事管理

熊大濩

## 一、引言

我國各種幹部，在平時已感缺乏，不敷分配，在抗戰建國工作齊頭並進的過程中，更需要萬千克勤克儉、忠勇奮鬥、富有犧牲精神之各種幹部，因此，幹部訓練遂成爲一種救急辦法，一種必要手段，長此以往遂成一種與國策並行的一種制度。現在全國各地性質不同之訓練機關，已有二十七種，將來或有增多之趨勢。是以中國目前已非幹部之應否訓練，而幹部訓練之是否重要等問題，而是如何使舊幹部受加工式訓練之改造，與如何改進新幹部之訓練機關，以及如何增加訓練之功效等問題。

幹部訓練都是採用軍事管理，當作訓練中之一種重要科目，其目的在使不合理的生活現代化，平時生活戰時化，同時要使受訓者具備現代國民所必須具備的軍事常識。無疑的，軍事管理具有其真實價值與時代需要，不過管理的方法，似乎應依其對象而設施。軍事管理之對象，當然是指非軍人而言，非軍人之軍事管理與軍人之軍事生活，內容固然大致相同，而性質上實有差異。凡是非軍人初次過軍事管理之生活，都有幾分老百姓習氣，一時改變不過來，在這個時候，訓練者就應該將軍事管理之意義與作用，講解清楚，使羣衆充分明瞭之後，再按照規定要求去實施，才能恰到好處。否則便難收效。如果用管理士兵方法，來管理智識份子，那就容易引起羣衆心理上的反感，甚或引起風潮，使受訓者感覺失望而趨於消極。反之，如果因爲受訓者都是智識份子，都有學識素養與社會地位，因此便採取放任主義，那更容易引起羣衆的虛驕心理，結果使一無所得。所以

過與不及，都難收效果。作者願就個人在中央受訓與年來在軍事學校任課之經驗，對於幹部訓練應行改進之點，以及軍事管理之方法加以檢討。

## 二、幹部訓練之回顧與展望

中國幹部訓練，始自民國十三年之黃埔軍官學校，具有光榮歷史與一貫精神，當時之訓練，係以主義有計劃之嚴格訓練，結果建立第一，而後是北伐軍官訓練，復於民國二十二年創設於廬山，抽調北路軍官以下幹部，幹流受加工式訓練，結果又造成江西五次圍剿之成功。二十三年又有廬山暑期軍官訓練團之創辦，由一部分北路團軍中下幹部訓練，擴充至全國各部隊之普遍訓練，由訓練訓練，變成幹部訓練，結果使一般軍人心理轉變，軍風紀爲之整肅，各部隊精神，都煥然一新。二十四年又有峨嵋訓練，調川黔三省之行政人員與部隊軍官，施以統一思想行動，加強信仰三民主義之訓練，結果完成第一期國民革命。二十六年又創設廬山暑期訓練團，調黨政軍學等九種人員受訓，規模之宏大，人數之衆多，可謂空前，結果受七七事變影響，第三期無法召集，僅第二期停頓。抗戰以來，二十七年又有洛珈山軍官訓練團與戰地服務幹部訓練團之創辦。現在中央訓練團，實爲長期之統一訓練機關，增加抗建力量，造成愈戰愈強此亦有一大貢獻。以上各種訓練之內容與辦法，各不相同，而革命精神，則爲一貫。

現在各地性質異之訓練機關，多如雨後春筍，應運而生。由於事實上之需要，推行新縣制下的各種建設，更需要大批基幹人才，目前還要加

大訓練之要求，訓練機關更有增多之趨勢。一方面用訓練方法，去糾正舊幹部之缺陷，使能適應新時代環境之需要；一方面加緊訓練新幹部，使能担負時代任務，使幹部素質健全，數量日見增多，這樣才不會感覺幹部缺乏，才可以運用裕如。幹部訓練原係補救以往政教脫節之一種不得已之辦法，將來由於政教合作，學校能夠產生切合政府需要之大批基幹人才，自然可以減少訓練之要求，然幾種重要訓練仍將繼續推行。總之，以往幹部訓練，有一番光榮歷史，今後之發揚光大，尚有待不斷之研究與改進。

### 三、現在幹部訓練應行改進之點

訓練的一般要點，為訓練應與工作密切配合，應與辦事打成一片，實施管教訓合一辦法，講求時間經濟，力求其生動活潑，而嚴行考核與事後督導，亦甚重要，這些都是訓練之一般原則，自然不在話下。本文提出幾個實際問題，即現在幹部訓練應改進之處，加以檢討。

第一增加自習時間：幹部訓練應講求時間經濟，一分一秒也不能放鬆，這是一個原則。但是每天除上課，出操，討論，活動等時間以外，自習時間，實在太少，使受訓者不能將一天所接受之智識，加以溫習並作有系統的整理。不但如此，還有幾上官長利用自習時間，命令受訓者做擦槍，勞動服務或作補充訓練之講演等工作。譬如作者以前受訓時，便得着一種體驗，記得隊上官長與指導員，都非常熱心，往往自習時間，便來講話，遠至國際大事，近至夜穿衣，都無所不談，有一次隊上官長跟隊大兵不能有半天閒，閒就鬧事之原則，特地召喚隊伍，加緊訓練，講起為解釋步兵操典草案的「草案」二字，何謂草案，何謂案，何以謂之草案，說來說去，結果講了一個鐘頭。大家聽來聽去，草案還是草案之意義，無甚心得，真是不耐煩，但是回憶以前他曾經告訴我們，軍人以服從為天職，他就講錯了我們也要靜聽，所以大家只好忍耐着，假裝做在聽講的樣子。像這種情形，反而就誤了自習時間，不但無益，時間反而不經濟，所以訓練

不可過於囑囑，正課以外，應該給受訓者充分的自習時間。

第二改良衛生設備：應改良醫務設施並提倡沐浴習慣，每逢制式教練或野外演習以後，大家都是一身大汗，遍體酸澀，如果繼續去上課的話，的確有礙衛生。有時是因為缺乏衛生設備，不便洗澡，有時是一天到晚，根本就沒有沐浴時間，受訓者好像都沒有沐浴習慣，自己到也並不感覺得怎樣難受。因此患皮膚病者頗多，到醫務所去治療，而又每每得到一個缺乏藥品的答覆，或者就塗上一點凡士林藥膏，將就了事。本來數日內即可痊可之小恙，往往拖延至數週之久，使患者帶病出操，備受其苦。至於診察其他病症，亦多有類此情形。記得筆者以前受訓時，大家要求每日或隔日沐浴一次，而隊長官長的回答是：「你們受訓，總算特別優待，我們當年入伍時期，身上蚤子，一捏就是一把，所以你們不要過分要求」。像這種種種情形，國家有衛生與醫藥費之消耗，而未能收實際效果，看起來好像事情很小，其實影響很大，非加以改良不可。

第三養成互助合作之團結精神：團結精神要從團體生活中養成，過團體生活，又必須具有公共道德，現在一般人之公共道德心理，異常薄弱。團結更談不到。如欲建立公共秩序與社會道德，則非按照新生活運動之規定而加以嚴格的軍事管理不可。由軍事管理之強制作用，而理解團體道德，而養成互助合作之團結精神。

第四提倡研究精神：現在各種幹部訓練的時間，至長不過一年，短者數月，在受訓之時間較短，而其結束後自己研究之時間甚長，因為一般人在結業以後，都藉口公務繁忙，無暇研究，或以社會環境不良，缺乏研究材料，沒有興趣。所以應該提倡研究精神，學問愈研究便愈明白，事務愈研究便愈進步，技術愈研究便愈精良，如果人人能將其學問經驗之所得，交換意見，相互貢獻，不但可以互相觀摩，而且可以集思廣益，如是繼續不斷之研究，才能有所改進與創造。

第五尊重受訓者之人格：受訓者有錯誤時，在不違反紀律之範圍以

內，應予以積極的指導與改正，不應該加以消極的漫罵與侮辱。一般之軍事訓練，在操場，在野外，在早晚點名時，官長們總是在那裏大罵，不是說這裏不好，就是說那裏不行，因為天天這樣罵人，致使受訓者失却了自尊心，都變得嘻皮笑臉，認爲挨罵也是日常功課之一種，無足爲奇，可以置之不理。因此「罵」之方法，失却功效。所以訓練者一方面須尊重受訓者之人格，提高其自尊心，使受訓者凡事都能按照規定自動去做才好。另一方面訓練者之道德學識，亦甚重要，使受訓者受其人格感召，心悅誠服，樂意接受訓練，方爲有效。

上述五點，都是事實問題，無論訓練理想之如何高超，如不能與事實相配合，理論還是理論，事實還是事實，那理論便等於空談，無補實際。如果上述五點，能夠加以合理之改進，定可以增加訓練之實際功效。

#### 四、軍事管理之特徵及其效用

軍事管理最有組織，有條理，講本末，論先後，先定時空之要求，按照計劃，再講求全部效率之完成。具體言之，它包含迅速、確實、靜肅、秘密四大特徵。由表面上看來似乎很機械，單調，但是唯其機械，才能有恆，惟其單調，才能一致。第一，迅速可以加強力量，可以縮短工作歷程之時間，如果緩慢，動作便不靈活，如果遲疑，作事便沒有決心；迅速不僅是軍事上制勝之條件，且爲增加工作效率之良好方法。第二，確實就是遵守時間，把握空間，而實事求是。凡事不怕粗淺，只怕虛妄，不怕平實，只怕迂遠，只有從平實處做起，才能獲得確實效果。第三，靜肅是維持團體生活之必要條件，在個人方面，須有靜肅之修養工夫，居敬就可以專一，行簡才可以避煩，時然後言，時然後動，這樣在個人方面，才可以表現出有素養之品格；在團體方面，才可以表現出有高度之文化。第四，秘密是辦事之一種方法，也是克敵制勝之一種武器。不論政治秘密，軍事秘密，或公務上之秘密，如果一經洩漏，在鬥爭的立場上，便會失敗；在

辦事的立場上，便會誤事。普通保守秘密之方法，爲秘密文件，須由安人負責，處理完畢，即須焚燬，不到不必要之時間與地點，不發表秘密內容。不必須參與秘密之人員，勿使與聞秘密之內容。實行秘密結切辦法等等。保守秘密爲現代國民應具備之常識。幹部訓練之軍事管理，就是包含這四個特徵。

唯其有此四大特徵，所以在任何訓練場合中，一經採用軍事管理，就可獲致若干微妙效用。動作原本遲鈍者，逐漸可以使他變爲迅速；性情向喜叫囂者，立即可以令他趨於靜肅；空疎粗淺虛浮妄誕者可以叫他轉爲確實；凡事不知嚴守秘密者，可以使他懂得守口如瓶的實際運用。此外個性異常剛愎者，可以使其服從，態度悲觀消極者，可以使其轉爲樂觀積極。這一切都是軍事管理的實際效用，而這一切效用都緣於軍事管理富有偉大的組織力量和服從的要素。這種組織力量，較任何團體的組織都來得嚴密；這種服從訓練的效果，較之敵人的防禦和砲火威力都來得堅強。的確，中國現在如果要想有組織，講團結，實施統一思想行動，加強國家觀念與主義認識之訓練，就只有採用軍事管理方法，才能生效。

#### 五、軍事管理方法之運用

無論軍事管理的意義如何重大，軍事管理的特徵如何單純，軍事管理的效用如何微妙，但在實際運用上，都不易做到合乎理想的要求，於此我們不得不方法上加以研討。普通的管理方法，不外兩種：一種是「裏向外」的方法，提倡受訓者之愛國心與自尊心，使有共同信仰，而養成一致之行動。這是由內心之覺悟而出於自動者，所謂提倡無形之精神紀律。另一種是「外打進」之方法，講求形式上之整齊嚴肅，要求各種動作要徹底做到，否則即用紀律制裁，由外表之一致而養成心內之一致。這是由外力之干涉而出於被動者，所謂採用有形之法制紀律。這兩種方法，應視訓練對象之性質與程度如何，而靈活應用，如果訓練高級智識份子，今天採

用紀律制裁，明天處罰禁閉，那便是不能因人施教之辦法。如果訓練對象之程度尚淺，今天要求他們自我省察，明天又要求他們自我管理，那也是不識時務之辦法。所以精神紀律只可採用於智識較高之幹部訓練，否則應採用法制紀律。

無論訓練者採用「裏向外」，或「外打進」之方法，如果還能具備下面四個條件，也許更可以加強軍事管理之功效。

第一要建立信仰。第二要尊重受訓者人格。第三命令要經過縝密考慮而後宣佈。第四慎用紀律。總之，受軍事管理之訓練時，甜酸苦辣之滋味，都可以嘗到，不過軍事管理具有真實價值與時代之需要，還是值得提倡，使能普遍推行。

六、結論

近年來幹部訓練，為國家增加許多新細胞與活力，增強抗建力量。關於幹部訓練之重要與優點，本文概未提及，因無宣揚之必要。最後再提出三個具體辦法：第一，應根據成績優劣為分發工作之標準，不能因私徇情，這樣才可以鼓勵個人努力實際工作，而且可以改良社會上奔走活動之風氣。第二，規定幹部結業後服務期限。因為一般人來受訓練，抱定事業宗旨，而能有始有終，努力工作者固很多，而以受訓為解決工作之一種手段者，亦不乏其人，設若任事不久，便另有他就而離職，致使國家消耗訓練之費用，未能得其服務之報效，所以要規定其服務期限。第三，實施獎懲辦法，為督導工作中之最有效方法，採用分季考績或年終考績辦法，嚴訂考核標準，升免調撤，都要以成績為根據，這樣才可以使努力者更加努力，而投機份子，難以倖進，不但可以增加訓練之功效，而且可以造成社會之良好風氣。

報月作合國中

目要期十第

國家對合作社設立所取之態度.....	張則堯
農貸與物價.....	姚溥蓀
論我國當前合作金融諸問題.....	羅青山
金匱廉合作思想之研究.....	李敬民
工業合作中兩個實際問題.....	汪錫鵬
運銷合作之輔導與監督.....	蔣叔雍
合作金融與損害保險及信用保險.....	小平續一 江廣三譯

目要刊合期二一十第

——新縣制與合作事業特輯之二——	
中國合作事業與新縣制.....	徐晴嵐
合作組織的新體制.....	熊在渭
論縣各級合作社組織大綱的實施目.....	張則堯
新縣制與合作體系.....	吳志忠
新縣制下合作組織之商榷.....	李其鳴
新縣制下合作社業務之兼營與專營問題.....	李敬民
保合作社貸款問題之商榷.....	姚溥蓀
新縣制下合作社農倉之經營問題.....	姚方仁
新縣制下原有合作組織之調整.....	萬會蔭
全國合作會議總決案及重要決議案	
縣各級合作社組織須知	
浙贛粵陝七省實施縣各級合作社組織大綱辦法彙編	

定價：每期三角 全年三元二角

江西泰西馬家湖第四號信箱

社書圖作合國中：發行總



# 分級負責制的研究

龔履端

壹 分級負責制的意義與功能	貳 建立分級負責制的兩大前提
參 各級政府體系圖解	肆 事權劃分的準則與分類
伍 各級政府事權的劃分	陸 結論

## 壹

「政治」在理論與事實上是一種強制權力，「負責」是「強制權力」發生的原動力，現代政治決沒有不負責的政治，因為政治是「管理眾人之事」，不去管理眾人的事，那有政治可言；所以現代政府也必須是一個強有力而負責的政府，要做到指揮與監督的運用靈活；負責的政府，其權責必須有系統的專一，同時，必須有層級的明切劃定，所謂有系統的專一，不僅與事權分散的意義相反，而且與那毫無標準和限度的集權根本不同；所謂有層級的明切劃定，也不僅與那不負責任的意義相反，而且與那支離破碎的同等越級負責責任有別，換句話說，現代政府所需要的權責專一，和層級劃分，都必須合理的制度化，而這種合理的制度，就是本文所要討論的「分級負責制」。

分級負責制，是「負責政治」的一種有效辦法，也是針對目前行政病態的一劑合理藥劑。所謂分級負責，就是上下級政府每級有一級的責任，各級政府機關，應維持其組織系統之一貫性，並須嚴守「治權行使之規律案」(註一)，「劃分中央與地方權責綱要原則」(註二)，及各級政府機關組織法賦予其權責之規定，保持本機關之整體性，不得逾越，亦不得推

諉，以期做到各級指揮與監督的合理運用。總裁在行政三聯制中，對這點說得很詳盡，並刻切昭示：「在執行上，還有一種可以叫監督工作，就是你的下級機關的執行工作，如直屬機關中的中央對於省市，省對於縣市，及各機關中的附屬機關的工作，他們的工作的執行，也要上級機關有詳密控制的辦法。不過要明白另外一個原則，就是所謂「分級負責制」。這種制度就是要維持該級機關的完整性，這是我多年經驗所發現的真理」。

根據上述總裁的指示，可知實行分級負責制，概括的說，至少有下列三種功能：

一、事權專一，防止「權升事墜」：各級事權專一化，儘量增加「有權無事或少」的上級政府機關的事，盡量減少「有事無權」的下級政府機關的事，並在相當範圍內，增加下級政府機關的「裁量權」與「創作權」，使各級政府機關的事權專一，防止事與權脫節或權升事墜之現象，以達到均衡適中的程度。

二、責任分明，廓清爭執推諉：各級政府機關職權範圍內的一切事項，責任分明，各自負責，上級不遇事牽制，下級不心存觀望，在其職權內既不推諉放棄，亦不擅權干預，越俎代庖，而免互相爭執僵持誤事之結果，以收各守範圍各盡其職之效。

三、層層節制，免除躡等越級；各級系統明確，下級有所陳述，必逐級轉呈，而不能越級；上級有所命令，亦逐層轉下，而不相紊亂，如是，秩序井然，層級分明，如身之使臂，臂之使指，其運用自然靈活，而無扞格不通之弊。

貳

至於吾國現狀，因為僅在政治上創立了一個「中央集權」制度，而未在行政上樹立一個「分級負責」制度，因此，高級政府的地位，愈高，權責愈重，不僅無限度的多，而且無標準的亂；在另一方面，行政系統既未能保持其完整，行政系統內所應有的層級負責的行政責任路線，一變而為離等越級負責的政治責任路線；政府內應有的公法關係，一變而為私法關係；在各級的政府間，在公法上尚無事權劃分的界限，而在心理與歷史上則有中央集權的背景，事實上造成了「權升事墜」的現象，結果是權失其指揮與監督能力，事失其執行效果。為謀現狀的改進計，唯有樹立分級負責制，亟謀保持行政系統的完整，與劃清層級政府的事權。具體言之，就是完整行政系統與劃清層級權責，是建立分級負責制的兩大前提。

一、完整行政系統：分級負責，必須建築在完整的行政體系之上，如果系統混亂，勢必影響職權上的衝突與抵觸，責任混淆，即不互相爭執，亦不免互相推諉，所以分級負責，必先保持行政系統的完整。第一，在事權方面，即凡屬於行政性質的工作，都當歸行政機關去處理，不應另成系統，或由非行政機關去掌握。也就是說，在事權方面，當嚴格遵守保持行政系統不受行政系統以外的力量的侵犯之原則。第二，在行政系統內，凡性質相同的事務，都當盡量劃歸一部主持，各部份的職權，尤必須嚴格劃清，在主管部署以外，不得任意設置同樣性質或執行同樣職務的機關，如有因不得已之情形而必須設置時，則亦當受主管部指揮與統轄，不得另有所屬。第三，在責任方面，凡行政系統範圍之內的行政責任，都當嚴格的

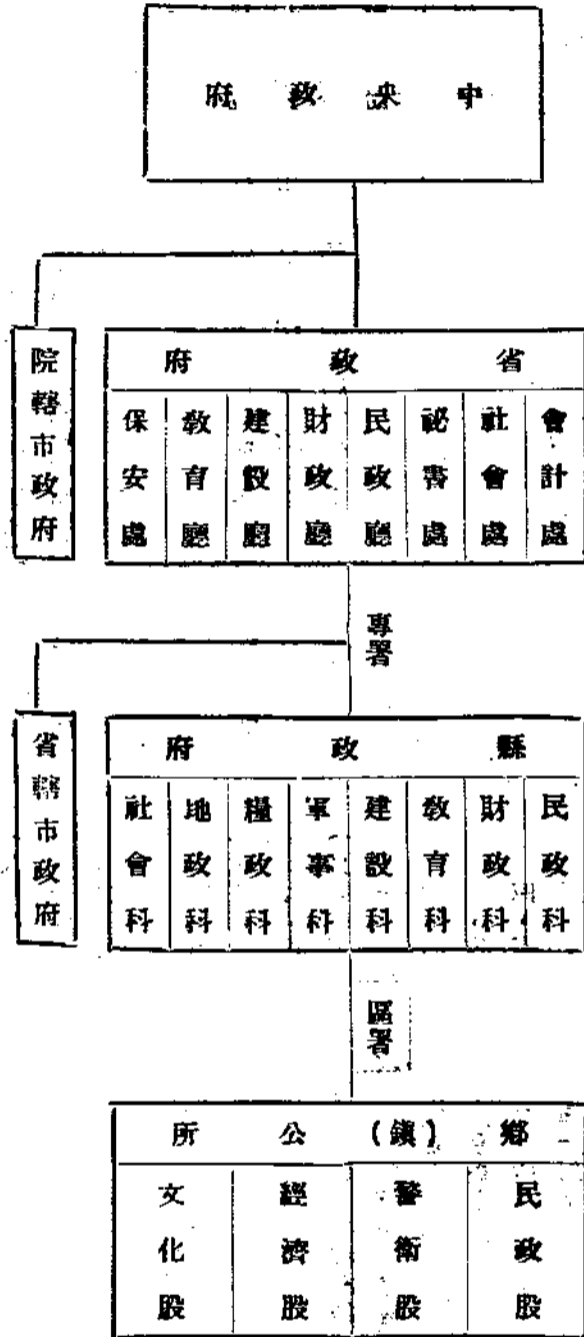
由下級行政當局向上級行政當局依次負上去，不當向行政系統以外的何任權力者或機關去負責任。

二、劃清層級權責：分級負責，固須行政體系的完整，尤必須劃清各級政府的事權以為依據，在目前的情況下，中央之於省，省之於縣市，或中央直接之於縣市，縣市之於鄉鎮保甲，皆作無計劃無限度的事務委卸和命令傳遞，於是在行政上，形成了「權」則級級集中到高級政府機關手裏，而「事」則級級的堆積到最低級政府機關身上的一種事與權脫節現象，這樣事權不劃清，監督關係不能確定，分級負責則失其據點，所以分級負責制的建立，唯有解決劃分各級政府的事權，實有其積極的意義。第一，責任分明，在使各層級權責確定以後，關於國家的事務，由國家負責統籌，地方的事務，由地方負責辦理，中央僅行使一定限度的監督，一方面使地方能夠發揮其高度的能力，實行其職務，而不為周圍過分的牽制所抵銷；另一方面，中央仍保持他對於地方的監督權，行使適當的控制。第二，權衡緩急，各級政府的權限劃分以後，在地方範圍的事務，其由法律所規定必須舉行者，自當儘先辦理，對於其職權內的任意事務，則可斟酌環境需要，權衡緩急輕重，酌量舉辦，以充分發揮地方政府的主動性能。

叁

國家行政組織，總不外有兩個並立的體系，一個是以地域為標準而組成的各級政府體系，如中央政府——省政府——縣政府等；一個是以事務性質為標準而組成的主管機關與派出機關或附屬機關之體系，如中央各部會——派出機關——附屬機關等，與省政府或各廳處——派出機關——附屬機關等。在一個單一制的國家裏，國家的事務都分交給各級政府組織體系中去行使，主管機關與派出機關的體系，雖仍存在，但其地位則不甚重要，因此，國家事權的行使幾乎全是賴各級政府的體系去謀解決。茲將各級政府體系，列成略圖如左：

肆



各級政府事權的劃分，在建立分級負責制中，是亟待解決的問題，關於這問題的解決，首先應明瞭劃分權限的分類，和所依據的準則。

甲、事權劃分的準則：現代國家，對於中央與地方權限的分配。大體有兩種主義：一是中央集權主義，一是地方分權主義。雖然如此，純粹的中央集權與地方分權的實例我們是很難舉出的，例如法國僅為偏於集權的一種制度，美亦僅為偏於分權的一種制度。蓋無論在理論上或事實上，過甚的集權很容易釀成專制政治的危險；過甚的分權，又足以妨礙全國的統一，遭致分崩離析的現象，國父創造均權制度，實在是一種很適用的制度。

劃分事權，當然要遵循均權制度的準則，建國大綱第二十七條規定：「中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央

，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權」。所謂均權係包括集權與分權兩要素，就是對於全體人民有直接利害的事務，應用集權的方法，由國家直接處理；至純粹為地方性質的事務，則須應用分權的原則，由地方自行處理。

在均權制度下，事權的分配應遵守全國一致和因地制宜的原則，確定每一事務的性質，何者為國家行政，何者為自治事務，而分別其處理的方式；同時也就是確定何者為中央的權力，何者為地方的權力，而分別劃定其行使的範圍。至於確定以後，亦非一成不變，不過要依法令的規定行使而已。這樣責任分明，各可循一定軌道去發展，並且地方政府的主動性能，得以充分發揮。

乙、事權劃分的分類：中央政府行使整個國家的治權，關於全國一致性質的事務，均由其負責，統籌辦理，省為官治行政組織，縣及鄉鎮為地方自治團體，一面有處理國家行政責任，一面又有處理本身事務之職權。

茲從國家全部行政權限上看，大體可分別為三類：

- 一、是專屬於國家的事務，係對國內全體人民有直接利害關係，而與地方不發生特殊關係者，這種事務，均以由中央自行處理為原則。
- 二、為中央與地方所共有，即其事務的範圍，雖屬於地方，但與國家亦有極密切的關係，所以應由國家與地方合作處理，或在原則上由中央所有，但地方亦得有條件的處辦，或原則上由地方經營，但中央須加以嚴格的節制。這類事務，大抵由中央以法令委任地方舉辦，或由地方呈准執行。
- 三、專屬於地方的事務，即純粹直接關係地方人民利害的事務，由國家授權於地方辦理。地方自治團體，以此類事務為固有事務，完全以自己決定執行，僅受中央一定範圍的監督。

### 伍

各級政府事權劃分，固無一成不變的原則，但須使其繼續不斷的配合與適應均衡適中的程度。根據上述的分類，本均權的原則以及參酌現行法令和實際情況，試分別列舉如左：

#### 甲·中央政府

中央政府處理全國一致性質的事務，並指揮監督各級地方行政，其應由中央直接舉辦的事務，除軍事外交司法事項，均屬中央行政，另有規定，不予列舉外，其關於內務及財務行政部分約如左列：

- 一、全國金融幣制及國立銀行；
- 二、國稅徵收及內外債發行；
- 三、重工業及國防工業；
- 四、統制經濟；
- 五、研究院，大學，專科學校，國立圖書館，博物院等；

- 六、全國警察及關稅；
- 七、鐵道，國有公路、郵政、電報、航務；
- 八、土地政策實施；
- 九、重要水利及國營農林工商礦業；
- 十、振災及社會救濟；
- 十一、大規模移墾；
- 十二、重要衛生設施；
- 十三、度量衡；
- 十四、禁烟禁毒；
- 十五、著作權專利及商標；
- 十六、其他應由國家直接處理事項。

#### 乙·省(市)政府

(A) 左列事項由中央直接委省舉辦：

- 一、司法行政；
- 二、兵役；
- 三、軍事征發；
- 四、省稅徵收；
- 五、國家選舉；
- 六、其他委辦事項；

(B) 左列事項由省擬定呈經中央核准後執行：

- 一、省年度行政計劃及預算決算之編製；
- 二、省單行法規之制定；
- 三、省稅目稅率之變更；
- 四、省公產之管理及公債之發行；
- 五、文化事業之設施計劃；

- 六、農林、水利、礦產之開發計劃；
  - 七、衛生取締；
  - 八、交通之發展計劃；
  - 九、振災、社會救濟；
  - 十、度量衡推行；
  - 十一、土地測量；
  - 十二、戶籍；
  - 十三、省公營事業之經營及監督計劃；
  - 十四、禁烟禁毒；
  - 十五、省警衛團隊之編練；
  - 十六、國民兵役；
  - 十七、省委任人員之任免與懲戒；
  - 十八、其他有全國性質而因地制宜必須舉辦事項。
- (C) 左列事項由省決定並執行：
- 一、省執行中央法令及上列事項之技術行為；
  - 二、省營農林工商事業；
  - 三、墾荒；
  - 四、省內教育事業；
  - 五、水利事業；
  - 六、公用事業；
  - 七、保健衛生事項；
  - 八、省道修築；
  - 九、慈善公益事業；
  - 十、宗教；
  - 十一、保衛監督獎進工商業；
  - 十二、省委任人員之任免與懲戒；

十三、牽涉二縣以上，而無全國一致性質的省內地方事項；

十四、其他有全省一致性質之地方事項。

以上關於中央直接委辦事項，完全聽中央的指揮辦理，由省擬定呈經中央核准執行事項，雖由省政府辦理，但關係全國利害，所以應在中央政府統制的制度以內活動，受中央嚴密的監督；至於由省決定執行之事項，則為偏於地方性質的事務，省政府應斟酌環境，及其人力財力，分別舉辦，為適應地方各別情況，其實際辦法，在原則上由省決定，而由中央施以必要的監督。

丙·縣(市)政府

(A) 國家行政：

- 一、司法行政；
- 二、兵役；
- 三、軍事徵發；
- 四、國稅征收；
- 五、國家選舉；
- 六、其他委辦事項。

(B) 自治事務：

- a. 左列事項，由縣(市)擬定呈經省府核准執行：
- 一、縣年度計劃及預算決算之編製；
  - 二、縣單行規則之規定；
  - 三、縣教育文化特殊設施；
  - 四、衛生事務的特殊設施；
  - 五、振災及社會救濟；
  - 六、土地陳報及土地測量；
  - 七、戶籍；

- 八、縣稅稅目及稅率之變更；
  - 九、縣道修築；
  - 十、禁烟禁毒；
  - 十一、警衛；
  - 十二、合作事業；
  - 十三、國民工役；
  - 十四、壯丁隊之訓練；
  - 十五、縣府高級人員之任免；
  - 十六、其他有全省一致性質而必須因地制宜之事項。
- b. 左列事項，由縣（市）決定執行；
- 一、戶口調查及人事登記；
  - 二、縣稅之徵收；
  - 三、土地測量，定價及地籍圖表之編製；
  - 四、縣公產管理；
  - 五、縣管農林工商礦業；
  - 六、墾荒；
  - 七、縣交通之管理；
  - 八、縣教育文化之設施；
  - 九、水利漁牧之改良與保護；
  - 十、公用公營事業之管理；
  - 十一、倉儲積穀之管理；
  - 十二、公益慈善之管理；
  - 十三、保健衛生事業之推行；
  - 十四、保護監督墾進工商業；
  - 十五、農業生產改良；
  - 十六、公墓；

- 十七、社會風俗之改良；
- 十八、警衛消防；
- 十九、名勝古蹟之保護；
- 二十、調解爭訟；
- 廿一、其他屬於縣地方自治團體事項。

以上關於國家行政，係中央或省委託縣（市）長辦理的事務，縣（市）長對於這些事務，係以國家行政官吏的地位處理，受中央或省的監督指揮，完全由縣（市）長對中央或省負責處理。自治事務中由縣（市）擬定呈經省核准執行事項，雖為縣（市）自治本身的事務，但與國家整個利害關係甚切，故必須受中央或省較嚴密的監督，在原則上應在國家的整個政策和統一制度內活動；至於由縣（市）決定執行事項，其性質偏於地方縣（市）自治團體，為適應地方人民的要求而舉辦的事務，這些事務的舉辦，應酌酌地方環境，分別處理，上級政府施以必要之監督。

丁·鄉（鎮）公所

(A) 國家行政：

- 一、兵役；
- 二、軍事征發；
- 三、國家選舉；
- 四、其他委辦事項。

(B) 自治事務：

- a. 左列事項，由鄉（鎮）擬定呈經縣府核准執行；
- 一、普設鄉鎮中心學校及保國民學校；
  - 二、鄉鎮醫務所；
  - 三、救濟老弱殘廢癩毒孤獨病婦孺；
  - 四、戶籍；

- 五、禁煙；
  - 六、警衛；
  - 七、合作；
  - 八、壯丁隊訓練；
  - 九、其他有全縣一致性質而必須因地制宜的事務。
- b. 左列事項，由鄉（鎮）決定並執行：
- 一、鄉鎮稅捐征收；
  - 二、鄉鎮公產管理；
  - 三、鄉鎮保公共遺產（農林水利漁鹽畜牧蠶桑紡織等等公共生產事業）
  - 四、利用管理鄉鎮保公有荒地；
  - 五、鄉鎮保內道路修建；
  - 六、保簡便藥箱；
  - 七、簡易農倉；
  - 八、積穀；
  - 九、農業生產改良；
  - 十、手工業改良；
  - 十一、公共娛樂遊息場所；
  - 十二、公墓；
  - 十三、消防；
  - 十四、名勝古蹟保護；
  - 十五、調解爭訟；
  - 十六、取締不合衛生食品；
  - 十七、境內清潔；
  - 十八、改善居民住宅；
  - 十九、禁賭；
  - 二十、取締遊惰；

廿一、實施新生活運動；

廿二、其他屬於鄉（鎮）事項。

以上各項事務，由鄉（鎮）保分別舉辦，依縣各級組織綱要的規定，保為鄉鎮內的構成份子，保國民學校，保壯丁隊，以及合作社的設立，所有各種管教養衛工作，均以保為起點，而地方人民，尤以保民大會為民權行使的基本，由保民大會選舉鄉鎮代表，產生縣參議員，因此，保同時又為全國政治的正基礎，所以一切鄉鎮的事務，事實上均分別由鄉鎮分配一部於保辦理。至於縣與鄉鎮同為地方自治團體所以表內所列國家行政與自治事務的性質，與其處理方式，與縣相同。

各級政府各種事務的列舉，不過是舉例的性質，僅在表示劃分的一個輪廓。未經上列各項列舉的事務，於事權發生事執時，由法院解釋，定其歸屬。至於行政督察專員公署為省政府的監督機關，區署為縣政府的輔佐機關，其性質僅為省縣組織的一部，沒有自己的獨立權力，所以不發生權限劃分問題。

## 陸

劃清各級政府機關的事權範圍，使其各守界限，不得彼此僭濫，這種事權劃分如果能合事實而正確做到，這自然是最基本與最理想的，惟究竟如何劃分，俾到好處，原非易事，因為：第一，事權劃分，不能憑主觀的理想或客觀的理論而做到的；必須依據相當時期或相當數量的堆積經驗，順着比較自然的動態，因勢利導而使其成為制度化。第二，所謂事權劃分僅是一個比較的名詞，而沒有一個絕對的意義；嚴格的劃分，形式上與法律上即或可能，而事實上未必可以實現，事實上即便可能，亦未必合乎理想的。第三，事權的劃分，必須使其達到『適當』的限度，不宜固定不移，尤必須使其繼續不斷的配合與適應，以達到均衡適中的程度，這也就是實現『總理倡導』均權』的精神。

固然劃清各級政府機關的事權範圍，固非易事，亦非本文所能詳盡，然爲使分級負責制度的順利建立，以期收穫更有效的成果，就事論事，未始於事無補。爰試提出三項最低限度的原則，以作本篇的結論：

- 一、各級政府機關的組織與事權，應依據堆積經驗，因勢利導的調整與劃清，使其不斷的配合與適應，以達到均衡適中的程度。
- 二、各級政府機關之事權已經劃分者，應各守其範圍，其逾越範圍者，以越權論；其受侵越而不提出抗議者，以廢職論。
- 三、各級政府機關所劃分的事權中，其有應行辦理之事項而不辦理者，以廢職論；上級機關監督失察，或察悉而不舉發者，以瀆職論。

分級負責制的需要建立，固盡人皆知，惟茲事體大，不能未備提議，以上所論，僅作原則上的探討，關於事權的列舉，亦係表示一個輪廓，採用陳柏心先生著的各級政府間事權劃分問題之意頗多。總之，不失爲一種擬議，亟願就正於當局暨專家。

註一：治權行使之規律案（十八年七月十日公佈）見中華民國法規大全第一冊一五頁，商務版。

註二：劃分中央與地方權責綱要原則（中央政治會議第四四七次會議議決，民國二十四年國民政府令行。）見同上書。

新 建 設	
第 二 卷	第 九 期
科 學 特 輯	目 要
<p>中國當前的科學思想……………許崇清</p> <p>科學基本論……………吳大基</p> <p>科學真理的標準及其原理……………莫非斯</p> <p>科學與哲學……………石兆棠</p> <p>論藝術科學……………馬 采</p> <p>新中國教育的基本內容……………王定恆</p> <p>實現 國父三大經濟政策……………張一能</p> <p>論英蘇進入伊朗……………蕭 澄</p> <p>蘇聯劇場的趨勢……………趙如琳</p>	<p>本埠 每冊 五角</p> <p>外埠 每冊 五角五分</p>
<p>出版者：第七戰區司令部 編者：許崇清</p> <p>發行所：新建設出版社 地址：南京路一三號</p>	



## 國父對國民教育的主張

熊先斌

國父對於教育，有着特殊的見解：（一）人性進化的可能性甚大，可以達於最善美的境界，而促進人性的重要工具是教育，使各人的聰明才能盡量發展，成爲健全人格。（二）國家是體，教育是用，體用不可分離或背馳，一切教育的實施，應以國家爲前提，而兼顧個人的發展，因爲國民是相輔相成的。

由此，我們可以從國父遺教中，窺知國父對國民教育的主張：其設施，應普遍設置，機會平等，費用公給；內容是崇尚道德，注重體育，研究科學；方法要尊重兒童，因材施教，由行致知，茲分別闡述如次：

### 壹 國民教育的設施

國家與國民是相輔相成的，國家的責任在保育國民的福利，國民的義務應捍衛國家的生存。因此，國家有教育全國國民的義務，使國民均能發展其聰明才力爲國家服務，國民也有爲國家效力而接受教育的義務。故國父對國民教育的設施，以機會均等爲唯一的原則。從遺教中可以尋繹出幾點：

一、普遍設置 在國民黨宣言中說：「厲行教育普及增進全民族之文化」。這是教育設施的主要骨幹。在國民黨政綱中，更明白規定：「厲行教育普及，以全力發展兒童本位之教育。」所謂「兒童本位教育」，包含着兩種意義：一爲教育實施，應尊重兒童個性，以兒童本位爲出發點；一爲教育設施，應以兒童爲本位，注意兒童教育之發展。由此，我們更知道政綱中所規定的「以全力發展兒童本位之教育」，即是力求國民教育之

普及。國民教育要怎樣去實施，國父也有明白的指示：「要辦普及的教育，令普通人民都可以得到發育，……先辦幼稚園，次辦小學，再辦中學，……讓人人都能夠讀書，才可說是普及教育制度。」（「知難行易講詞」）「學校之等級，由幼稚園而小學，而中學，……教育少年之外，當設公共講堂，宵庫，夜學，爲年長者培育知識之所」。（「地方自治開始實行法」）辦理普及的教育，除普設學校教育少年之外，還要兼顧到成人教育之普遍實施。今日的國民教育實施綱領，治兒童教育與成人教育，學校教育與社會教育於一爐，以求費用經濟，實施便利，可說是遵照國父這種寶貴的指示而定之。

二、機會平等 國家爲啓迪民智而施教，人民爲服務國家而受教，因此國父主張「現在民國，人民受教育，是大家要有平等機會。」（「求學與救國」）這是國父指示我們的國民教育實施的最高原則，我們的國家，是一個民主國家，「我們要真正以人民爲主，造成一個駕乎歐美之上的國家，必須要國家政治，做成一個全民政治。」（「國民要以人格救國」）要做到真正的「全民政治」，便要國人都具有明確的國家觀念，豐富的政治知識，濃厚的參政興趣，高尚的政治修養，要達成這種目的，普及教育便是唯一的手段。國父在「地方自治開始實行法」一講演中，昭示我們：「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。」便是以教育的方法，訓練民衆使用四權，以完成地方自治，使「國家的政治，做到一個全民政治」。對於女子教育，國父除在上述講演中，提到少年男女都有受教育的權利外，更在國民黨政綱中明白規定「於法律上、經濟上、教育上、社會上

「承認男女平等之原則，助進女權之發展」，這對女子有平等的受教育權利，更有着法律上的保障。全國人民，無論男女，都有受教育的平等機會，是國父對國民教育設施的主張之二。

三、費用公給 不論男女國民，雖然都有受教育的機會，「但是鄉下的孩子要去放牛，每年賺幾塊錢，水上的孩子要去划船，每日要賺兩毫錢，因為他們不賺錢便沒有飯吃，沒有衣裳。到了沒有飯吃，沒有衣裳，就使有平民學校不收學費，他們怎能夠去讀書呢？」（女子要明白三民主義）這樣，教育還不能做到真實的普及。要做到徹底普及，國父主張教育費用應由國家負擔，「學費書籍，與夫學童之衣食，應由公家供給。」（地方自治開始實行法）「由國家撥十幾萬萬，專作教育經費。有了這樣多的教育經費，中國人便不怕沒有書讀。做小孩子的都可以讀書，……不但學校裏不收學費，有書籍供給他們讀，還要那些讀書的小孩子，有飯吃，有衣裳，有居住。要那些小孩子自出世以後，自小長成人，國家都有教育費，不要小孩子的父母擔憂。」（女子要明白三民主義）這樣，「凡社會之人，無論貧賤，皆可入公共學校，不但取學膳等費，即衣着公家亦任其費用。」（社會主義之派別）才能做到真正的教育普及。這是我們辦國民教育的人，應當奉為金科玉律，而力求實現的。

教育的設置要普遍，教育的機會要平等，教育的費用要由公家供給，這是國父對國民教育設施方面的主張。

## 貳 國民教育的內容

國民教育的內容，是以三民主義為最高準繩的。在此最高準繩下，國民教育的實施。對於道德的修養，科學的研究，體力的增進，應該特別注重，使國民能發揚固有的優美德性，利用自然條件，創造新的社會環境，以建民國，以進大同。從國父遺教中，我們可以探求出國父對教育內容的要求是什麼。

一、修養道德 國父認為「有道德始有國家，有道德始有世界」，「學生須以革命精神努力學問」因此，主張教育應特別注重道德的修養，一面應發揚中國固有的忠、孝、仁、愛、信義、和平等道德，以鞏固國家民族生存的精神基礎，這在民族主義和全部遺教中講述甚多。一面應提倡世界的新道德，「就是有聰明能力的人，應該替眾人來服務。」（世界道德之新潮流）「在求學的時候，……研究為人類服務的各種學問，有了學問之後，便要為國家服務，為社會服務。」（全上）「不但須担任亞東和平之責任，並且要担任世界大同之責任。」（學生須以革命精神努力學問）這許多指示，總括起來說，就是要從道德的修養着手，以激發國民為國家獨立，為世界和平而奮鬥的精神。這是教育的主要內容，也是教育的最理想。

二、研究科學 國父鑒於世界各國社會的文明，學術的發達，工商業的進步，都是科學昌明的結果，諄諄囑告國民應注意研究科學，認為「自科學發明之後，人類乃始能有工具以求其知，故能進於知而後行之第三時期之進化也，……凡真知特識，必從科學而來也。舍科學而外之所謂知識者，多非真知識也。」（孫文學說）國民要求真知識，便要注意研究科學，關於研究科學的方法，國父指示我們應該迎頭趕上歐美的科學文明，「外國人的長處是科學，用了二三百年的工夫去研究發明，到了近五十年來，才算十分進步。……我們要學外國人，是要迎頭趕上，不要向後跟着他，迎頭趕上去，便可減少二百多年的光陰。」（民族主義第六講）國人都能注意研究科學，便可以把外國的政治、經濟、人口增加的種種壓迫，和種種禍害，都一齊消滅，這是我們亟待完成的任務。因此，研究科學，便是國民教育的一種重要內容。

三、增進體力 國父因慨於「自火器輸入中國之後，國人多棄體育之技擊而不講，馴至社會個人積弱愈甚，……處競爭劇烈之時代，不知求自衛之道，則不適於生存。」（精武本紀序言）於是極力倡導國民軍事訓練

，在許多次演講中，都提到希望「國人全體變為革命軍」，而在桂林訓示革命軍人精神教育，更是具體的國民軍訓教材。由於希望「國人全體變為革命軍人」的啓示，我們可以知道 國父所訓示的革命軍人精神教育，應該用於各級學校與全體國民，這是今日全國實施民衆組訓的所由根據。同時， 國父在民族主義講演中，痛言中國人口銳減的原因，由於國人不講衛生，啓示我們該注意衛生，以謀抵抗天然力的壓迫。注意衛生，組訓民衆，以增進國民體力，充實衛國力量，也是國民教育中的重要課程。

國父對於國民教育內容的主張，決定於其對於國家的觀點，以國家爲範圍，三民主義爲準繩，使全體國民都有德育、智育、體育三者兼備的好人格來救國家。

### 叁 國民教育的方法

國父對於國民教育的方法，雖然少有顯明的指示，但我們仍可從遺教中尋繹而得，舉其要點，可分三端：

一、兒童本位 國父的教育主張，決定於其對國家的觀點，認爲教育的實施，應以國家爲範圍，但仍以被教育者個性爲施教的起點，尤其是小學教育一階段，更特別規定當「以全力發展兒童本位之教育。」（國民黨政綱）所謂「兒童本位」的教育，顯然是尊重兒童個性，與極端的國家主義教育、機械主義教育有別。

在現代教育思潮中，有所謂個人主義的教育，亦即兒童中心論派，以兒童的個性或幸福爲出發點，以個性的發展，爲教育的最高目標，以興趣爲選擇教材之最高標準，以自由爲教育行政上，教學上，訓練上的最好方法，這與 國父所主張的「兒童本位教育」若合符節。不過，國父的兒童本位教育，是在「國家至上」的原則下發展的，不似歐美學派的「浪漫的個人主義」的放縱，「唯用的個人主義」的偏狹，「唯心的個人主義」的空泛，和「科學的個人主義」的機械。這是 國父所主張的教育方法最偉

大的地方。

二、因材施教 因材施教，是教學實施上的一個重要原則，違背了這個原則，便要抹煞個性，湮沒人才，顯不出教育的價值。歐美教育家所倡導的道爾頓制，文納特卡制等新教學法，都注重因材施教，以適應其個性，發展其特長。 國父對於這一點，曾特別指出：「賢有智愚，非學無以別其才，才有偏專，非學無以成其用。有學校以陶冶之，則智者進焉，愚者止焉，偏才者全焉，全才者晉焉。蓋賢才之生，或千百年而見一，或千萬人而有一，若非隨人而施教之，則賢才亦成無學而自廢，以至於湮沒而不彰。」（上李鴻章書）要善用人才應因材施教，要培養國民能力，也要因材施教，使「凡社會之人，無論貧賤……盡其聰明才力，各分專科，即實質不能受高等教育者，亦按其性之所近，授以農工商技藝，使有獨立謀生之能力。」（社會主義之派別）能如此，就能各展其才，爲社會服務，「聰明才力愈大的人，當盡其能力，而服千萬人之務，造千萬人之福，聰明才力略小的人，當盡其能力，以服十百人之務，造十百之福……至於全無聰明才力的人，也應該盡一己之能力，以服一人之務，造一人之福。」（民權主義第三講）因材施教的結果，才能人盡其才，才盡其用。

三、由行致知 從實踐的行動中以求真知，是教學方法上的一個重要原則，這原則根源於杜威氏所提出的「學由於做」的主張。 國父對於知與行的關係，也有明白的闡述：「人類之事，仍不能悉先知之而後行之也，其不知而行之事，仍較於知而後行者爲多……生徒之習練也，即行其所不知，以達其欲能也，科學家之試驗也，即行其所不知，以致其所知也……」（孫文學說）這很明顯的指示我們要從行中去求知。因爲我們學問經驗中，認爲已獲得的知識，如果不是經過行而證明有效，就不能斷定所知者果爲真知，必須實行而後始有真知，也唯有能行而後能知。 國父曾提出「雙手萬能」的口號，是由行致知的具體方法。這和杜威氏「學由於做」的主張不期而合，是 國父對國民教育方法中的又一主張。

注意發展兒童個性及各人才力，和注重由實踐中求真知，是 國父所主張的教育方法。

我們從 國父遺教中，尋繹 國父對國民教育的主張，在實施上應普遍設置，機會平等，費用公給；在內容上是崇尚道德，研究科學，增進體力；在方法上要尊重兒童個性，因材施教，由行致知。今日實施的國民教育綱領，是依據 國父偉大的指示而訂的。在實施上，除費用尚未做到全部由國家負擔外，普遍設置，機會平等，已有具體辦法的規定。內容方面

，雖然現在仍沿用着全部的小學和民衆學校課程，但已注意到德育、體育、體育兼備的健全人格的培養，最近教育部邀請專家修訂國民教育課程標準及教材要目，將來定更能融合 國父的主張。方法上我們是早已應用到了，所以今日我國民教育的實施，就是 國父遺教的奉行，凡我教界同仁，應該益加淬勵，促其完成。

三十年四月，南豐。

軍擊突的化文南東

報日氣正

(報南贛新名原)

·國經蔣長社·

本報原名「新贛南報」，自出版以來，幸賴各界愛護，得以粗具規模，同人等於感奮之餘，敢不益自勉勵，力圖精進，茲於十月一日起，改稱「正氣日報」，換用新五號字，刷新版面，充實內容，尙希各界本過去愛護之誠，隨時賜教，藉資改進。

報	本埠	每月二元
資	國內	每月二元二角
招辦各地分銷處，訂有優待辦法，函索即寄。		

社址：江西贛州

本報各版稿件，除特約國內專家及作家隨時撰述外，凡有關抗建之政治、經濟、軍事、文化各部門之論著，文藝理論，小說，詩歌，雜文，通訊以及幽默，輕鬆，趣味，短小精悍之譯作等，均歡迎惠賜，一經刊載，稿酬從優。

## 我國民眾教育館的特質及其應有之動向

凌思源

### 我國民眾教育館發展之概略

我國之有民眾教育館，還是在民國十六年國民政府真都南京以後的事。在以前只叫做通俗教育館，大都集中在幾個大都市，佈置類似公園與圖書館，陳列幾種書報，栽培幾盆花草，以供遊人賞玩，偶然也舉行幾次通俗講演。這種設施最多也不過是普及教育的點綴品。至民國十六年以後，民教館代通俗教育館而生，不僅名稱更易，而內容亦擴大包括講演所，體育場及圖書館等門部，以期集零為整，作一次有組織有系統的改革。從此民教館的發展，一帆風順。據教育部的調查統計：十七年度，全國有一百八十五所，十八年度，有三百八十六所，十九年度，有六百四十五所，二十年度，有九百所，二十一年度，有一千零三所，二十二年度，有一千二百四十九所，二十三年度，有一千一百四十九所，二十四年度，有一千三百九十七所，二十五年，有一千六百十二所。在此九年之間，數量之增加將及九倍，可見其發展之盛。(註一)就各省情形言之，以江蘇最發達，該省在十八年度已設立一百三十五所；浙江省在十九年度設有七十五所，其中有省立及實驗性質者各一所；河南十九年度有二十九所；在民國十七年，山東一百零八縣，均有民教館；湖南也有三十一所；(註二)在江西方面，二十一年度有二十四所，二十二年度有三十二所，二十三年度有三十一所；(註三)其他各省市，雖設施上多少不一，然大抵皆有是項設施。自二十五年以後，雖各地取消或發展的趨勢不一，但在這九年運動的發展中，誠有許多不可磨滅的成績。至二十八年秋，中央頒佈縣各級組織綱要，

對於民眾教育館却未予顯明的地位，因此一般人對於民眾教育館的存廢問題，甚為關懷。嗣經各省地方政府陸續請示中樞，教育部遂有下面確切的指示：

「縣立民眾教育館，為實施社會教育之中心機關，各省市在施行各級綱要時，縣立民眾教育館應負責輔導該縣社會教育事業之責任，自應繼續辦理，並充實其內容」(註四)。此外，教育部令復浙江省教育廳之請示，其內容略謂：「查該廳呈請解釋事項中，關於嗣後民眾教育館應否依舊設立一節，當經本部轉呈行政院，擬請援照四川省成例，各縣民眾教育館，仍照常設立，茲奉行政院令知，准如擬辦理，奉此，該省民眾教育館仍照常設立，其與縣各級組織關係，與圖書館同……」。(註五)

由此可知民眾教育館，現在因新縣制之實施，更加重其使命，足見民眾教育館在今日整個國家的建設中，實有不可動搖之地位。

### 中國民教館的特質

在普及教育，發達文化以及充實人民社會生活的進程中，一個綜合性的民教機關誠不可少。像英國之「教育公社」(Educational Settlement)，意大利之「法西斯蒂文化教育館」(L. Istituto Fascista D'icultura)，蘇聯之「社會主義文化院」(Home of Socialist Culture) 以及日本之「鄰保館」等等設施，其用意莫不與我國民教館類似，怪不得馬宗榮氏嘗謂：「民眾教育館，是模仿外國的公社改良而成」。(註六)甚至還有許多人簡直批評民教館是全副外國裝束，這未免言之過火

。我們並不否認外國公社以及其他綜合性的民衆教育設施可以影響我國民衆教育的內容；不過却不能不承認本國實際的需要。雖然我們不能否認過去我國教育有許多盲目的模仿，但是却不能不承認民衆教育確有它的自發性。如民國二十年時南京民衆教育局在首都籌設一民衆教育實驗區，並設實驗民衆教育局以爲實施全國民衆教育之中心機關，其工作目標有三：(1)爲全國各處作一辦理民衆教育之模範。(2)實驗及研究辦理民衆教育之方法。(3)實驗及研究普及民衆教育之方法。(註七)又如民國二十五年三月江西省立民衆教育館新訂編制第二條中，亦指出該館係重在「實驗並推廣民衆教育之管教育適合一方法」。(註八)其他各省民衆教育館設置，其宗旨皆近乎此。由這一點，我們可知民衆教育佔一個重要的地位；因爲過去民衆教育未久，關於事業及方法尚無可觀可藉，且國內缺少民衆教育機關，所以民衆教育除了像外國公社館社一樣由民衆教育協會以外，還要負起研究與實驗，示範與輔導的責任。等到二十八年教育部頒行民衆教育規程時，還是很詳細地指出「民衆教育應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針與社會教育目標，實施各種社會教育事業，並輔導各該地社會教育之發展」。(註九)這是我國民衆教育第一點。其次，外國公社館會僅是消極的，靜的去供給民衆的使用，而我國民衆教育卻是積極的，動的去做社會文化的中心和地方建設的動力。如江西省民衆教育館暫行規程第一條，即指出「本館以啓迪民衆智識，改良社會習尚，促進地方文化爲宗旨」。(註十)又如教育部二十八年五月所頒行的民衆教育館工作大綱第二章施教準則中，亦有如下之規定：(註十一)

第三條 民衆教育館之施教目標，在養成健全公民，提高文化水準，以改進人民生活，促進社會發展。

第四條 民衆教育之施教範圍，應以全國民衆爲對象，各種設施，應儘量週遍區內各地，以期事業之普及。

由此可知我國民衆教育的性質，乃是積極的，動的，爲社會的中心，非

外國各種設施所可比擬。這是第二個特點。第三，中國文化水準較低，而經濟又甚困難，事實上不能單獨設立許多文化藝術機關，如圖書館、博物館、科學館、美術館、音樂館等等，因此這種綜合性的民衆機關，最爲適宜，也最合經濟的條件；但在外國却有許多規模宏大的文化藝術機關，像公社之類的設施，最多也不過是錦上添花的點綴品，這與中國民衆教育佔有重要的地位是顯然不同的。由此三點，不僅說明了我國民衆教育的「自發性」，抑且顯示了民衆教育在我國全部民衆中毫無疑問的是佔着中心地位。不過民衆教育館實多未名副其實，既未盡中國民衆教育的使命，也不像外國公社館會足以充分供給民衆組織上的相當需要，因此竟有批評民衆機關爲「睡教機關」和「養老院」。假若民衆教育館草草辦到這種地步，倒不如索性關門，還落得個乾淨，不致勞民傷財，痛挨笑罵。故今後怎樣才能使民衆教育達到我們的願望，確實是一個值得研究的問題。

### 問題的回溯

過去民衆教育的缺點，照一般人分析，歸納起來，約有以下各種：(註十二)

- (一) 設施多消遣性質，少有教育意義。
- (二) 設施腐爛應難，誤以宣傳活動爲教育目的。
- (三) 工作太散漫。
- (四) 事業無中心。
- (五) 施教區域太大。
- (六) 無固定對象。
- (七) 設施多踏空不合需要。
- (八) 主持者多不能認識問題的核心。
- (九) 偏重館內，忽視館外。
- (十) 未能顧到民間去。

(二)大多數民教館都設在都市。

(三)不能利用機訓練與組織民衆。

(四)只重量的發展，而少質的改進。

(五)工作計劃多出於主觀而擬訂，甚至連計劃皆無。

(六)經費甚少，設備太差，缺乏充分推動民教之工具。

(七)地方政府未經訂定督促考核及領導推動工作之標準及方法。

(八)地方政府未能以清民教館本身功用，既不領導，又不關切。

(九)主辦人才缺乏，多數供職者，既鮮研究，又欠經驗。

從以上十八點看來，似乎民教館已一窮二白，無能為治，其實歸根到底，還不過是因爲「制度」上未妥當的確定地位，工作上未妥當的確定範圍兩個基本原因而已！茲試略論如下：

第一、就制度方面說，以往民教館雖有法人資格，但是對於上下左右尚未有妥當密切的聯繫，因此經費方面不是短少就是移挪，人才方面也是東拉西扯，政府少有設立具體訓練的機關，至於計劃考核與推動等事，幾乎像秋風落桐葉，不關痛癢，這種原因完全是由於民教館在地方政府之機構中未取得適當地位。上述十八項中，所列第(八)項及(十三)至(十八)等項各缺點，皆係由此而生。

第二、就工作方面說，以往民教館，雖也有工作範圍的規定，因爲制度上及理想上的根本影響，所以工作範圍不是廣泛到力不所及，就是狹隘到關門閉坐，至於事業中心，對象，設置地點，工作分佈等事，更談不上，前到十八項中，(一)至(七)及(九)至(十二)皆係因此所致。

總而言之，無論從整個民教立場，或單獨站在民教館的立場上說，都應當向這兩點(確立適當制度，確立適當範圍。)努力，才不致像以往一樣的紛歧減裂，重複磨擦，永遠停滯於歧途。

### 今後應有的開展

民教館的目的，不是爲民教而施教，更不是爲設館而辦館，乃是爲建國而辦教辦館，因此今後我國的民教館，不當囿於辦館和施教，應以施教辦館爲出發點，在工作上應充分發揮它的自發性(見前所述)，在制度上應取得密切的聯繫。不過以往各省的民教館，大都皆係省立，既未能普遍設立，復未能集中力量從事精粹的實驗與研究，對於縣地方的聯繫又多不便利，故成就甚少。今後欲望民教館充分發揮效能，最重要的一點，就是要各縣普遍設立民教館以爲補救；因爲工作上最重要的一端，還是在普遍實施與切實的推行。雖然有規模的實驗研究以至示範輔導等項工作，亦極屬重要，但這種工作，在目前人力財力上既不易普遍實施，同時在需要上，也不必普遍設施。籌辦立民教館，是一個最合宜的基礎實施和推行民教的綜合機關，一方面很容易的將館的本身加入縣政組織，另一方面也可毫無矛盾的將各項民教設施積零爲整，以便更籌通劃，這是在行政制度上的便利。其次，從地方建設上說，假使要徹底這種建設的話，其重要的一着，即在實踐，但是中國民教教育程度甚低，任何一項建設，只要一與民衆接觸，馬上就會遇到民衆教育的不通，因此處處需要基礎建設，則處處需要民衆教育來奠定基礎，以建設推動教育，以教育充實建設，政教建同點出發，而處歸一，這又是實施上的便利。再論到經費方面，由省地方開辦幾十所民教館，這是一件難事，若每縣各辦一所，事實上絕不會怎樣困難，何況各縣原有的民教設施如圖書館、體育場、民衆學校、中山民校……等等項，甚多，若合併起來，即已有相當基礎，再由縣預算中加以擴充，還可以請省府加以補助，即可不成問題。其實，若能將民教館併入縣政府，作爲縣政府的一科看待，則經費也絕不致無辦法。況且平時縣府各科工作，處處離不開民衆教育，如建設科的合作指導，農業推廣員，如民政科方面的戶口編制，財政科的稅捐推行，處處都要教育力量。基礎，若將這些工夫和經費全部交歸民教館，不僅省事，而且可以速效的。新縣制組織綱要中，關於縣組織中曾列有社會科一科，乃各省因地方需要及財政狀況

不同，未加確定，如四川省凡「在未設社會科之縣其事業併入教育科或教育科辦理」(註十三)，河南省則暫以社會科事項分屬教育兩科辦理(註十四)，其他各省亦多無具體地位，事實上合併設置殊非一科所能勝任，如單獨設立又受人力及財力之限制，若能與民教館合併，經費人員略加擴充，讓他去利用民力發展社會事業，事半功倍，不難預期。蓋社會科之職掌，不外乎養老、恤貧、救苦、防災、改良風俗，推動民運……等等，而這些工作多與民教工作性質相同，爲了便利工作，正應當合併，何況縣政府每科僅科長一人，科員二三人，事實上實難勝任，縱令併入，亦僅徒掛其名而已。由上述數點，足證縣立民教館爲一最適當的綜合實施機關，無論在制度上或實施或經費上看，普設縣立民教館誠爲實施民教一便利而有效之辦法，今後欲望民教館由書本到履行，由理論到實際，由偏僻到普遍，由零散到統整，就要一方面普設縣立民教館以爲縣地方實施民教之中心，作基層建設的基本動力；他方面則要確立民教區，分設省立實驗民教館以爲各地之示範與輔導；使理論與實際一面分途揚鑣，一面互相聯繫，共抵於完善境地，這庶乎爲今後發展民教的坦途。不過縣立民教館較省立者在工作上甚難；第一、縣立民教館，滲透之新工作新任務甚多，第二、縣立民教館重在實際推行工作，故接觸之範圍頗大，第三、我國的社會問題，愈到下层，愈感複雜，故工作愈到下层，愈感困難；縣立民教館既以全縣爲範圍，事實上不能像省民教館對實際環境能有所選擇。有此三難，縣立民教館能否達到我們的願望，還有待民教同工們的努力。有人說：「廣西的國民中學，江西的保學，因爲推廣太速，竟至難以整頓！」也有人說：「我國教育落後，急待普及，若等待實驗研究再去推廣，事實上已緩不濟急。」這種論斷的準確與否，姑置不論，照我們的看法，以爲無論先實驗後推廣，或實驗推廣同時並行，最要緊的一著，就是在實驗或推廣以前，一定要有一套理論的根據，然後無論研究、改良、輔導、考核才有頭緒，才有中心。本文寫作的旨趣便在此。希望因此引起社教同工們的熱烈

討論與指教，那是非常榮幸的。

- (註一) 教育通訊二卷四〇四一合刊陳體江：民教館的回顧與前瞻。
- (註二) 莊澤宣等編：民衆教育通論第四章民衆教育館。
- (註三) 江西年鑑社會教育章。
- (註四) 桂林掃蕩報(十九年四月六日)。
- (註五) 浙江教育廳：進修半月刊二卷八期。
- (註六) 馬宗榮：現代社會教育泛論一一九頁。
- (註七) 莊澤宣等編民衆教育論理一〇二頁。
- (註八) 江西省立民衆教育館設施概況二十六、四、四月。
- (註九) 教育部：教育法令彙編第二輯一九頁。
- (註十) 江西省現行法令彙編教育類三三八頁廿八年十二月印行。
- (註十一) 教育部：社會教育法令彙編第二輯二六頁。
- (註十二) 教育通訊 卷四〇四一合刊第五頁。
- (註十三) 河南省縣各級組織綱要實施計劃。
- (註十四) 河南省縣各級組織綱要實施計劃。

### 本年大學畢業生統計

據教育部公布，本年內公私各大學及學院畢業生總數計爲五千五百八十五人，以工程科學業生爲最多，計爲一千三百九十名，次爲社會科，計爲一千二百六十三名，自然科六百九十名，文學及藝術科五百二十二名，農科四百七十一名，商科四百六十六名，醫科四百零一名，教育科三百零七名，而以師範科畢業生爲最少，僅得七十五名。截至七月二十日爲止，教育部曾委派畢業生一千八百七十七名，於政務各機關服務及實習，多數皆爲工程科學業生。其中土木工程科學業者，占一百一十六名，機械工程科學業者占一百二十八名，電氣工程科學業者占六十一名，農藝科占一百六十二名，冶金科占一百五十五名，會計科占八十五名，社會學科占三十八名，體育科占三十名，經濟科占三十三名。(八月五日桂林大公報)



# 地方建設與社會教育（二續）

羅時凱

## 捌 家庭訪問

舉辦家庭訪問的工作，如果自己不是本地人是容易收效的，尤其在文化水準低落的窮鄉僻壤，舉行家庭訪問的工作，往往遭受到被訪問者的懷疑與趨避，尤以訪問他的經濟狀況。我們要進行這項工作，似須照下述各條件進行：

1. 在當地居住至少要有一個月之久，使民衆深切知道我們的任務。
2. 邀同當地保甲長或公正紳前往訪問，並可溝通語言，互達意見。
3. 訪問時得到了目的以後，不可隨即當面錄記，而免更引起其疑竇。
4. 要普遍訪問。（一日時間不夠可分日行之。）
5. 對於其經濟事件，不可詢問過詳。
6. 只要我們所要訪問的訪得結果後，即往他家。（最好每家訪問一件事。）
7. 態度要和藹。
8. 不可注視其內室及婦女；
9. 不可討論另一家的是非；
10. 每一事件訪問後，須請詢同行者，俾能得到較詳確情形。
11. 訪問時，可從談話或講時事為起首，相機引入所要訪問的事。

## 玖 特約訪問

特約訪問的目的，是訪問某一件事的真實始末，或某一特殊人物的狀況或其身世。譬如欲知某一戰役的實情，必須：（1）查實某一戰役有關的主要軍官的姓名；（2）備函約定日期時間前往訪問，並須備送同行者之人

數及姓名與略歷；（3）前往數碼時先致歉意，再道訪問目的；（4）被訪問者有關機密的言語不能宣佈；如不欲將秘密洩漏者，訪問者亦不可深究。關於特殊人物訪問亦應參照上項辦法進行，如有被拒絕，或暫時拒絕時，切勿急切訪問。

## 壹零 講演所

講演所是固定的。牠的用途，可以增進民衆的常識，傳達政令政策，同時也可以藉此減少民衆無益的消遣。

講演所要設在當地之中心地點，並斟酌地域的大小與人口之多寡，設置一所或數所。至於講演的內容，可分為普通與學術的兩種。

普通的講演，是在固定的時間內前往講演所講演的時事與歷史故事。舉行的時間最宜晚間。

學術的講演，是偶發的，沒有固定的日期。譬如有一專家因便來此，就約請他於某日某時前來講演所作某專門學術的講演，而使聽衆增加某一科學術的智識。還有一種「學術講演」可以固定時間的。譬如逢月之一日，十一日，二十一日講演商業常識；每於是日通知當地的所有商人，或輪流通知一部份的商人前來聽講；四日，十四日，二十四日講演工業常識，八日，十八日，二十八日講演農業常識，通知辦法全前，上述三種講演的時間最好在晚間舉行；其他如家事常識，婦孺衛生常識等亦可預定日期通知當地婦女或輪流通知一部份婦女前來聽講；惟舉行的時間，最宜於下午。

關於通知民衆的方法，舉述於下：

1. 用木板鑿塊，裝置於通衢及出入口處，每日粘貼廣告，將講演者，

講稿及內容的概略露佈；

3. 到處張貼廣告；

4. 利用學生或朋友互相傳達；

5. 用「買雪花膏」的方法，專人背着廣告牌到處遊走。

6. 廣告要着色，字要端正，詞句要通俗。

講演所如要設立二所以上，若講演人員不敷分配時，可規定日期輪流前往舉行。

所內的設備力求新穎而藝術，並須設娛樂室配置音樂器具，使聽衆在講演前得自由娛樂，不致有煩悶及不能久耐之苦。

### 壹 壹 通俗講演

通俗講演，就是用通俗的語句講一篇話。這篇話必須要使一切的民衆（不能說話，不懂話的小孩例外）都懂得，才算是真正的通俗講演。因此，通俗講演絕對不容有咬文嚼字和引用那些文言語句及術語和名詞。先生做出之乎者也者矣焉哉洋文數字和引用那些文言語句及術語和名詞。先生做出三都賦。十年乃成——而一般受過相當教育尚且看不太懂，何況那些粗通文字及一字不識的民衆呢？因此牠的效果是等於〇！講演者如此，任你講得天花地壁，也是白費唇舌。

通俗講演的語句，要使絕對通俗，這點還容易做到，其次關於（1）語言；（2）內容；（3）結構；（4）表情；（5）態度等五種，在通俗講演中，也是極重要的。茲分述於下：

1. 語言——語言的通俗有二：（一）不咬文嚼字；（二）說出來語音要聽衆都懂。第一點，已在前面講了，茲不贅述。第二點語言，是要看對象。如果聽衆是很複雜，——外省外縣的人都有——那末就用國語——普通話——講演，如果聽衆純是當地人，那末就要用當地方言——土話——講演。萬一自己不會說當地方言，則由本校的當地教職員或學生；及本機關內當地同事去舉行講演，於萬不得已時，可用普通話講演。切不可自已是

福建人或廣東人，所說的是福建話或廣東話，而來對外省的人來講演，就是說上一輩子，人家也聽不懂一句。同時在另一方面，語調的輕、重、慢、急，也是關係重要的。如「打倒日本帝國主義」一句，語調要相當強壯而有力，若用低的語調，就不起勁了。再如語調不分慢、急、高、低，平舖直敘的和背書一樣，直是叫人聽着打瞌睡。

2. 內容——所謂內容的通俗，是指所講的事，不是一般民衆從沒有聽過的，所說的譬如，應該淺近而是社會間所常有的事。不但如此，還要充實，詳確。

3. 結構——一篇演說詞，要先後聯絡得貫通，而且要求精短，因為一般聽衆來聽通俗講演（指流動的）是偶然的，是附帶的，聽得有味，多站住些時，多聽幾句；不然，聽了三兩分鐘就走，因為有走的，也有來的。因此，一篇通俗講演詞短而切，可使大部分的聽衆聽完其全篇，否則講演詞太長，結構又不太聯絡，而須等到講演者發揮其所具有的意思，當然需要相當的時間，如末流動的聽衆聽着那一段，沒有聽着這一段，雖然費了很大的工夫，而效果是等於零。

4. 表情——凡一事件——故事——必有喜、怒、哀、樂的情節，通俗講演者，對於喜、怒、哀、樂之處，必須充分在面部以至全身的表情和動作上表現出來。講到吃緊的話，講末面部和一切動作及以肌肉都要緊張，於是聽衆的形態，也會隨着講演者的緊張而緊張。講到快樂時，除面部表現相當的笑容外，還要手舞足蹈得相當。又如講到肚子大痛了，必須用手抱着肚子，蹙着臉，閉着一隻眼，咬緊牙根，「哎喲！喲，喲，喲」的喊着。又如形容一個女人，那末，言語，行動都要像女人。……種種的表情，都要隨意變換，方能引起聽衆的興趣而至與講演者表同情。

上述種種是通俗講演者應具備的條件。否則，雖講演亦不稱之通俗了。關於怎樣舉行通俗講演的方法，茲概述於下：

1. 選擇適當人員充任通俗講演者；

2. 分組分頭出發舉行。

3. 不必拘於聽眾之多寡。三個，五個，十人八名都可舉行。

4. 儘量在人叢中舉行。不理他們聽不聽，只是若有其事的講。

5. 講完以後，略為停留片刻，有聽眾來詢問的，儘量同他們談談。

6. 每到一處講演時，講演者最好能利用「口技」「魔術」「圖畫」「音樂」等，藉以吸引民衆前來聽講。

至於講演後的效果，曾國游說：「只顧耕耘，不問收穫」，我們亦當作如是想。

### 壹貳 講演競賽

講演是一種技能，即所謂「口才」；但講演不僅是「口才」。就字面上來說：「講」是「說話」，「演」是「表演」，合起來說：「講演」就是說到某一種情節處，那末全身的各部份都要同時表現出某種的情節，而且要恰切好處。因是「講演」是一件不容易的事。然而在現代是一種需要的技術；尤其是學生和一般從事社會教育事業者。

「講演」的技術，有一般人說：「容易的」。他們說：「老太婆罵雞，嘴裏信口滔滔大罵，手是不住自指東指西，或連聲著聲道著，她各部份的表情，都合乎她所說出的情節；她那一切言行，看去都像在怒罵他人無疑。所以他們說「講演」一道，連一個知識較低的老太婆尚能做得很好，何況一般知識較高的人呢？固然，「講演」雖是像老太婆罵雞一樣的動作，然而事實上却不容易做到如此活現。試看一般對於「講演」缺少經驗者，上了講台，縱然嘴裏講得出，而他的手脚則無所措同時他的詞語，是呆呆板板的平鋪直敘和熟裏的學生背書一樣的唸着，甚至還有一上講台就面紅耳赤，腳骨子顫抖得顛抖着，急得連所準備要說的話都講不出三、五十句，就來一飽「悶氣」，鞠躬了事。像這樣的講演，怎能引起聽眾的興趣？怎樣能使聽眾樂於聽講？所以這個問題是值得待解決的。

話又說回來，「講演」確是需要老太婆罵雞一樣的動作，為什麼一個知識較低的老太婆，却能講演得那樣維妙維肖，一個知識較高的反而不能？這原因簡單的說：是「無」和「有」恐懼心的緣故。因為老太婆的雞失了蹤，已是懷了一肚子的氣，她這樣放肆大罵一頓，一方面是洩氣；一方面是否望偷了雞的雞的那個人，聽了她那些惡語，恐怕自己真的會當受，而暗地裏把偷來的雞放出；同時她以為如此這般的動作，旁人見了不致批評她的行為為不當，所以她毫無顧忌的潑口大罵了。至於一般缺少講演經驗的尤其是一般學生，他們因為（一）所準備的材料恐怕不充分而被人指摘；（二）熟識的聽眾，尤以師長、家長，於他講演者，難免不有暗中議論或微笑；而他却疑為是在譏笑自己；（三）在聽眾中時免不中途退出而後他即懷疑為自己所講的已被人認為不聽聽……；凡此種種就引起了他的恐懼心，於是講演時一切都不自然了。而講演「唯一」的要緊處，就是於大庭廣眾之中，旁若無人，儘管將自己準備要說的話，從容道出，毫無一切畏懼心理的在這種講演時一切才能自如了。因此講演是需要經常訓練的。

大凡一般學生與一般人員，絕少有自動上台講演的，而是需要教師或其主管者予以適當的強迫或可用獎勵的辦法使其講演。在現代，訓練多量的「講演」人才，却是當務之急，然而情形是如此，事實是如彼，只有舉辦「講演競賽」以解決之。所以「講演競賽」的舉行，是辦理社會教育事業者所應預備辦理的一件重要工作。茲將舉辦講演競賽的辦法擬舉於下：

- (一) 規定舉行競賽日期及地點，（每月或每兩月舉行一次，地點或固定一處——中心地段——或輪流在各參加團體或學校中舉行，如果日期及地點，均能恰合本處或其處之「當集」（墟）期在露天舉行更好。但初次舉行似宜避免。）
- (二) 兩請當地及附近各機關團體學校及保甲長遴選選手參加。
- (三) 各參加單位應於期前一星期將選手姓名，講題及參加組別報告主辦機關，以便編組。

- (四) 講題由主辦機關規定或參加者自定均可。其內容：笑話、故事、時事、專門學術理論……均可，但須以不違背三民主義為準。
- (五) 主辦機關對於參加者可酌酌分爲(1)兒童甲組；(2)在校兒童(3)兒童乙組；(4)校外兒童(5)中學生組；(6)專上學生組；(7)公務員組
- (六) 於人組(7)婦女組等七組。
- (七) 評定員以各評定一項科目爲限。茲擬訂講演成績評定表如下：

(機關名稱)		組第	次講演競賽成績評定表		年	月	日於(舉行地點)	
講演者姓名		性別	年齡	年級	職業	選送處		
皮	科別	內容	結構	語言	表情	態度	合計	等第
	成績							
預定百分比	30%	30%	10%	20%	20%	100%		第
姓名	評定	姓名	意見	獎品名稱	備註			

(八) 凡參加競賽者，均須分別酌量給予獎品，以助其繼續學習之興趣。

至於畫報，更是鱗毛鳳角了！其原因固然是爲人力、財力之所限，而材料缺乏，却佔大部份。茲分別把編輯與裝設壁報的辦法概述於下：

甲 編輯

- 1. 不必寫某地來電，只寫日期。
  - 2. 分割地域，以某地的事，寫在某地欄內。
  - 3. 少寫國際新聞。
  - 4. 不可虛構事實。
  - 5. 字體要端正。
  - 6. 條文要短切而通俗。
  - 7. 重要的新聞，要畫圈加上紅圈，全篇要用紅筆點斷文句。
  - 8. 報尾寫些有關抗建通俗歌曲。
  - 9. 連續摘錄 總理遺教 總裁言行或民族英雄事略。
- (九) 競賽終了時，不可當衆指責講演者的缺點，恐引起其羞惡之心，以免減少其下次參加之勇氣。
- (十) 競賽終了，即舉行評定員會議，各參加單位之主管人均應出席，由主辦機關主管人爲主席，由各科評定報告評定之成績及意見，並指出各參加者的優點與缺點及核定成績評定等第，酌給獎品。
- (十一) 所需獎品，分別向各機關，團體，學校或熱心教育人士徵集；但以日用必需與衛生物品及有益圖書爲原則。
- (十二) 給獎後，須將得獎人員之姓名及品名書通彙報。
- 壁報處在有學校或機關的鄰間，多是只設有一處，甚至一處都沒有。

10 空一、二小方格，粘貼顏色漫畫。(或由書籍上取下或扯下粘上)  
 11 最好每日更換，或隔日更換，如交通不便，儘量利用電話到各處  
 獲取息消。

乙 裝置

1. 製成木板(比全張毛邊紙略大)分別裝於通衢及民衆休息場所。
2. 板高(距地)約五尺。
3. 利用大青石板，用粉筆書寫。
4. 儘量指導民衆閱讀並詳爲解釋。

壹肆 流動文庫

普通的流動(巡迴)文庫，是着一個工役，肩着一座塔式的木書架往各處去供給民衆閱覽，如果這樣巡迴，不啻是個流動的書攤，一方面，所攜帶的書籍，絕對不夠供給，而且不合實際的需要！著者曾利用徐爽秋先生發明的「巡迴教育車」去流動(巡迴)供給民衆閱讀書報，似乎仍是沒有收到良好的效果。其原因是對象複雜，所帶的書籍，多不切合他們的需要，因此曾改用下列的方法試行。

在未流通施教以前，必須看清對象。凡是做一件事，如果認清了對象，再針對着去進行，自然事半功倍！茲將方法概述於下：

1. 田間閱覽——正當農事發動時，就攜帶一批有關農事的圖書前往田間，待農友休息——吸煙——的時候，即視他們所做的工作如插秧——時田——就將關於插秧的圖書指導農友閱覽並詳解插秧的科學方法。——在可能時，可以合作社的方法發起購備機器。
2. 工廠場所閱覽——正當工友們操作之暇，即將關於此類操作之圖書陳列指導他們閱覽，並詳告其簡易製作方法以及式樣的改良，並繪製模樣供其參考與比較，用以助長他們改良的精神。
3. 公共休息場所閱覽——公園——將流動文庫送進公園，最好在夕陽

西下遊人多的時候，陳列多種報章，有關抗建的消息，歷史忠烈故事及正當娛樂等類的書籍。因為來閱覽的青年學生多是看報；小學生多看連環圖；一般勞動的識字者多看三國志，水滸傳，或岳飛傳等。至於一般所謂「大人」或洋氣的先生們，決不會降低身價到這兒來看書報的，雖有來的亦不過翻閱報上的大字標題而已！

照上面的方法施行過，其結果引起了農友和工友們的歡迎，並時常來要求去指導他們。似此種的流通文庫收效較易。

壹伍 推行新生活運動

禮、義、廉、恥、表現在衣食住行，這便是新生活運動的精神，整齊、清潔、簡單、樸素，這便是新生活的實行。如使個個民衆的生活都合乎新生活，固然誰也不敢肯定的說「有把握」，但是也不是絕對沒有把握的。其推行主要的方法，當然是「以身作則，因勢利導」較爲有效，而每個單位工作的進行，是需要相當的時間與人力的。茲就清潔方面略舉兩個單位工作進行方法如下：

1. 家庭清潔——這件工作的推行，先由本校的全體員生成本機關的全體同仁組織清潔檢查隊若干隊，各隊員本身及其家庭的一切，絕對的做到合乎清潔的條件，(以獎勵辦法行之)然後分組出發按戶宣佈並檢查，發現不清潔之衣物及廁所即代爲洗滌和打掃，其家庭中人看着我們替他洗滌和打掃，他定難以爲情的來自行洗滌和打掃，俟其洗滌打掃清潔和佈置整齊以後，我們才離開他家。換家如此經過數次，仍是每日前往督促並責成，遇有頑固者，先予開導，否則以政治力量予以相當處分，經過相當時間，舉行檢查一次，又舉行競賽一次。如是貫徹始終，加緊推行，自易養成民衆的清潔習慣。

2. 公共清潔——凡是公共場所如同廟、公宇，以及街道水坪溝渠等等，先由推行機關予以徹底整理清潔，而後再責成附近居民負責保持

清潔。例如街道，溝渠，每日清晨由各家自行將自家門前打掃清潔。如有豬、牛等在街道上拉糞，撒尿，可由發現人將此豬牛等扣留，請牲主前來打掃清潔後再將其豬牛放行；如遇行人所攜帶之牛、馬等，亦可仿此辦法，事關公共衛生，相信行人不致強橫，若遇一般強橫人，發現者可代為打掃，事關本村人民健康，亦不為恥。至於公共廁所，可責成附近居民負沖洗打掃之責，肥料之所值，由負責者均分。(或一切由推行機關管理)如有主的，須責成其主人每日打掃清潔，如某主人再三不負責任，可即請該管保甲長將其肥料拍賣，以供修理費用，管理方面，則由推行機關負責。

### 壹陸 國民月會

國民月會是發動國民精神總動員最主要的方法，一般機關學校時常舉行，而一般基層機關更有按月舉行，其不能按月舉行，表面上雖是主管機關疏於指導。其實也是不易集中民衆舉行國民月會，在這種情況之下，由推行機關除將誓約及有關宣傳字畫到處張貼外，並於每月首趁天氣晴明之日——當其日(或鎮中例外)——舉行國民月會(在圩場上或民衆易於集中之所)。是日清晨一面分別通知各保甲長(及附近各學校)通知各居民於其時當速集到國民月會，一面準時開會同本推行機關全體人員前往指定地點佈置會場，準時開會。(最好奏演音樂或其他技藝以吸引民衆參加)若民衆有所正當請求之事，盡力設法代為辦到，以起信仰。如當地另有工廠，可由推行機關預定時間前往舉行國民月會。俟到相當時期，即由當地推行機關分頭派員督導各保保長自行召集該管保民衆按月舉行，督導者須講解國民精神總動員第五章程綱目及國民公約，並督導實行。遇必要時可按照中央執行委員會頒布之宣誓實行國民公約辦法之十一條：「宣誓後如有違背行為由人民檢舉呈請政府依法治罪」。並每月將舉行經過填表呈送主管者備核，似此推行，普遍既易，收效亦宏。茲抄附國民月會報告表如下：

第 次國民月會報告表(江西省黨部訂)

機關團體或保甲名稱	職員	主席	紀錄	講解	報告	過	督導員	考核意見	報告人	指導員	主席	印	年	月	日	會場地點	參加人數	舉行時間	午月	時日
	督導員																			

### 壹柒 兵役宣傳

宣傳——口頭的，文字的，戲劇的，歌詠的，圖畫的……，其內容是要以真實的事跡來做資料。如果事跡是這樣，宣傳的內容是那樣，任憑宣

傳的工作做得如何得法，結果，受宣傳者絕對不會和宣傳者表同情的。並且反受他們這樣的嘲笑：「只是說得好聽，做得好看罷了！」往者漢高祖約法三章而滅秦，孫總理創三民主義以倒清廷，「七七」誓師，十數月間統一全國，「七七」抗戰，統一意志陷敵於泥淖，凡此種種，都是宣傳的有效最好例證。

舉行兵役宣傳的目的，是要使受宣傳者自動的從軍殺敵，或熱心協助兵役法的推行，要達到此目的，一定要宣傳者把握各地，尤以本地的有關兵役的事實去宣傳，而使受宣傳者深切認識履行兵役法的義務，然我國大多數民衆，對於履行兵役，視為畏途，而到了事非得已的時候，於是有人冒名頂替，或預先避匿，或中途潛逃等種種事件發生，雖然，軍令三令五申，嚴行禁止，而上述不幸之事仍是層出不窮！更有傷心者，一般直接辦理兵役官吏，明知之，故犯之，以致宣傳者任般宣傳，終無效果！其又奈法良意美何！但是這些逃避兵役的事件，宣傳者是有辦法解決的。是可以達到宣傳的目的。茲概述其有效辦法如下：

1. 網絡直接辦理兵役人員——宣傳機關的主管辦理兵役機關或人員，請其嚴行禁止應服兵役之壯丁有冒名頂替及逃匿之事件發生，寧不厭其煩，勉力爲之，對於避匿兵役者應即予嚴厲處分，以儆效尤。
2. 舉行歡送會——凡遇有出征壯丁，不論多寡，由宣傳機關聯合各有關機關 舉行歡送茶話會，並邀請其親、友參加。
3. 餽贈什物——於舉行歡送會時，預先購（徵）集毛巾、水壺、鞋襪及制服等，屆時分別餽贈與出征壯丁；並另製備榮譽獎品及獎狀，分別敬致其家屬，以示敬意，並表紀念。
4. 慰問出征壯丁家屬——宣傳機關聯合各有關機關，儘量設法募集慰勞品——以日常必需物品爲原則，每隔相當時期，（如每於端午節，中秋節及元旦日）即分別前往出征壯丁的家中慰問一次，並致贈品，及告訴其子弟在營狀況與代寫書信等件。

1. 籌安家錢谷——宣傳機關應請區署或鄉鎮公所寬籌出征壯丁安家錢谷，並提前發給，最好着人送往，以免其家屬攜帶的不便。

2. 協助收割——每屆插秧與割禾時節，由該主管行政機關就近征——並派員切實監督丁役代各出征壯丁家屬分期插秧及收割，以使其家屬不致有感其子弟不在家中的困難。但絕對不取任何代價。

3. 優待出征壯丁之子弟——及學校對於出征壯丁的子弟來校讀書，應免其一切費用，與儘量設法爲之介紹相當職業，以示政府優待之意。

4. 給予以出征壯丁家屬的便利——凡規定的出征壯丁家屬，應享受之利益，宣傳機關隨時協助給予實在的享受，過必要時，亦應予以特殊便利，如免費或減價乘用交通工具，或格外予以經濟上的援助。

5. 把持事實——凡過去或現在，或外地及本地之有關履行兵役而受榮譽的事實，和嚴厲處分逃避兵役的事實，應儘量向民衆宣傳，以鼓起民衆的榮譽心及戒心。

6. 經常宣傳——宣傳機關辦理上述各項工作外，須儘量運用各種宣傳方法，經常舉行有說兵役之宣傳，以勵其履行兵役的志趣。

以上各點，宣傳者與政府機關聯絡進行，自可收事半功倍之效。筆者曾在尋陽縣工作時，參照上述各點，擬有優待出征壯丁及其家屬辦法一則，送由縣政府轉飭區署協助進行，頗見成效，現在該項辦法，不在手邊，俟出版單行本時，再爲補刊，以供參考。

此外，陳有先生論兵役宣傳技術的運用一文（載江西省軍管區政治部編印之政訓月刊第四期）所論各節，也是經驗之談，足資參考，特附此介紹。

### 壹捌 儲蓄競賽

儲蓄在鄉間已是普遍的進行了。不過只是顧到個人的利益，忽視了對方真正的利益與國家的利益而已！他們儲蓄的方法，可分下列兩種：

(一)苦積——用血汗換來的金錢，除去非消耗不可的金錢外，把所剩

餘的儲蓄呆板的牢牢的關鎖在箱裏，或間有存放在相當穩固的商舖或確實靠得住的人名下，生些微利。

(二)高利貸——大多數小康之家，把多餘的金錢或稻谷，高利貸與貧苦的朋友或其佃農。

上述兩種的儲蓄辦法，幾乎到處都有發現，而促成這兩種現象的，也是過去各地環境使然！因為過去的我國銀行業務不注重小款存儲，郵政儲蓄之設施，又不普遍，同時也缺乏一種儲蓄莊嚴的宣傳。

現在銀行的一元儲蓄的事業也實行了；郵政儲蓄的設施也較普遍了；節約儲蓄的宣傳也不怎樣鬆懈，為什麼鄉間對於與國家有利的儲蓄的意識，仍是消沉？揣其原本，似在宣傳之不普遍，舉發舉行之不得法，茲試就這兩方面的進行方法分述於下：

(一)儲蓄宣傳的要點：

1. 節儲的利益——固然要顧到本身的利益，同時也要顧到國家的利益；談國家經濟的發展。

2. 儲蓄的便利——無論何時，都可以到銀行或郵政局購買節約建國儲蓄券，或存入現款，均極便利；並可隨時取出（儲蓄券至少須六個月），沒有借出與否的考慮，與索取時延挨等的困難。

3. 基金穩固，沒有倒閉的危險。

4. 利息優厚，逐月可以用複利計算。（一個月後，可以將這一個月的利息數變為本金數，再行加息。甲種儲蓄券每滿一期「六個月」，到第二期亦可以複利計。）

(二)舉行儲蓄競賽

1. 發起一戶一日一角運動——

甲、利用所在地甲長，每日向該管甲內每戶收洋一角，（顯多儲蓄更好，但不准二日以上一次存儲，以養成其儲蓄習慣。）以每五元購正式不記名甲種儲蓄券一張，所餘零款，則購舊券或開票給「臨時零款儲蓄券」。

(數目臨時填寫)每足五元之數即換正式儲蓄券一張。是項儲蓄，輪流分交各儲戶保管，至每六個月兌現一次後，本利攤還各儲戶，但仍須將原款儲蓄並繼續儲蓄。更必須按戶逐日記數。

乙、每屆六個月舉行競賽一次，(以戶為單位)以其成績最佳者，呈請政府獎勵，並普遍公佈。

2. 發起一人一日一分運動——

甲、利用所在地甲長每日限該管甲內之每一民衆儲蓄一分，湊足五元，即購正式不記名甲種儲蓄券一張。(餘同「項甲條」下半段。)

乙、每屆六個月舉行個人競賽一次，以其成績最佳者公佈示獎。

舉行前述兩項運動，當地如無銀行或郵局之設立，可商請原有合作社代辦或自組合作社辦理正當業務兼辦是項儲蓄事業。作者曾在光澤及尋縣等縣服務時，以上兩項運動均經舉辦，當地雖無銀行，郵局及合作社，即由學校自行組織消合作社，購辦日用品必需物品，以在尋縣車頭村服務二年餘，舉辦此項儲蓄事業，時雖一年另三個月，所存儲金達七百三十餘元，合作社盈餘六十餘元，嗣因離開職務，因無人接替，當時又無儲蓄券可購，只得按戶或按名本利攤還。

我們高談儲蓄，亦應顧到節約方面，在鄉間一般人家，家中雖道小廉，亦不致有怎樣大的浪費金錢，就飲食方面說。肉類每月平均沒有十次到口，衣着方面，多製土布粗布的衣裳，住的方面，室內陳列，亦不甚鋪張；行的方面，除了婦孺老弱出門乘舟車外，其餘的，天把的路程，都是步行。至其所浪費者多在賭，與酒三項，而以賭為最。但賭與妓女，及類似妓女者，是可由行政機關用斷然手段禁絕的；酒類在現時厲行糧食節約辦法下，也是可以禁絕的。不過我們也要設法嚴加檢舉與制止。此外的浪費，如慶弔等，與城市中較之，却望塵莫及！所以我們雖是儲蓄競賽，也須得就節約的程度作評定成績的參考。不然，只是養成敷衍儲蓄的習慣而不從事實際的節約，是失去了儲蓄的真意。(待續)



# 江西國民教育經費的回顧與前瞻

周葆儒  
凌思源

第一章	江西義務教育經費概況
第一節	籌集辦法的改進
第二節	經費數量的擴充
第三節	教育效率的加強
第二章	江西義務教育經費問題
第一節	經費來源問題
第二節	經費管理問題
第三章	江西實施新縣制中的國民教育經費問題
第一節	實施新縣制與財政收支問題
第二節	江西實施新縣制下的財政收支
第三節	江西國民教育經費問題
第四節	江西國民教育經費調整的途徑

## 第一章 江西義務教育經費概況

江西為很早提倡保學的一省，所以以義務經費數字來看，當首屈一指。茲將二十四及二十五兩年度各省市縣自籌義務經費情形列表於後，以見一斑：（見教育通訊二卷第四十九五十一期十一頁）

### 二十四五年度各省市縣自籌經費比較表

省市別	二十四年度	二十五年度
山東省	七五〇七六	三〇〇〇〇〇
山東縣	三二二九一〇	五六六六〇〇
浙江省	一〇四三六七三	二二八五二四二
河南縣	一五五六九二一	四〇八九〇〇〇
湖南縣	一〇九七四九〇	三五八一七〇〇
廣東縣	五一三〇〇〇〇	七三〇四二〇〇
江蘇縣	四二〇〇〇〇〇	六六八八五九九
四川縣	五五五九二〇〇	六〇二四一五〇

新	綏	寧	青	西	甘	陝	雲	貴	山	廣	福	湖	河	江	安
蘇	遠	夏	海	康	肅	西	南	州	西	西	建	北	北	西	徽
縣省		縣省			縣省	縣省	縣省	縣省	縣省	縣省	縣省	縣省	縣省	縣省	縣省
三〇〇〇〇〇〇〇	一〇〇〇〇〇〇〇	無	無	無	一三九八六〇〇	二五〇〇〇〇〇	三〇〇〇〇〇〇〇	未	一五六〇〇〇〇	未	一三二五〇〇〇	一四〇〇〇〇〇	一七二八〇〇〇	三五九〇〇〇〇	一七〇〇〇〇〇
三〇〇〇〇〇〇〇	三三七八三二〇	無	無	無	一四八八九〇〇	三三〇〇〇〇〇	四三三〇〇〇〇	未	二四八九一〇〇	未	二六八三六〇〇	二〇〇〇〇〇〇	三五七五〇〇〇	三五九四四五一〇	一四七三五〇〇

集議經費情形，略述如次：

察哈爾	三三八〇〇	四八〇〇〇
南京	一〇八五七七	二四二九一三
上海	七〇〇〇〇	一一一〇〇〇
北平	八〇〇〇〇	一〇五〇〇〇
天津	一五九〇〇〇	二〇五〇七五
青島	五三〇〇〇	一三九〇〇〇
威海衛	八〇八〇	一一一八八
合計	一〇七七〇七五九	一四七三三八四一

茲為求對江西義務教育經費，作更進一步的認識起見，爰將近年來籌集義務經費情形，略述如次：

第一節 籌集辦法的改進

自民國二十四年五月，中央頒佈全國義務教育暫行辦法大綱以來，各省莫不重視文盲問題。乃以我國地方遼闊，人口繁多，文化落後，且以地方教育經費又向來拮据，欲在十年內徹底掃除文盲，實屬一大難事。然而六年以來，江西義務教育經費的數額，居然能與日俱增，且竟為全國各省市之冠，值得我們研究。欲研究江西義務教育經費，不可不先研究其籌集辦法改進的歷程，然後始能返本尋源，瞭如指掌了。

江西義務教育經費的籌集辦法，在民國二十四年六月十八日第七八三次省務會議所通過之江西保立小學暫行辦法中，即有一列之規定：

「保立小學經費，儘先以各保保費(產)公費(產)撥充之，不足時按照保甲經費住戶分等負擔比例推足之。(第十六條)」

上條中所定籌集經費的辦法，雖然不甚妥當，要亦不失為辦法之嚮矢。惟當時因基層負責人員缺乏經驗，於籌集經費之際常起糾紛，乃於同年九月七日訓令保學行政法事項十五條中，其第四項即係對籌集義務教育經費

之提示，原文如下：

一保學經費，按照辦法，本應儘先以學校所屬保原有之學款（產）公款（產）撥充，不足時方得按照保甲經費由住戶用分等負擔比例攤足，方符規定，乃近查少數縣份，對於原有之公款學款，不知遵照辦法整理利用，多純由各住戶先行攤派，間亦有逕由各住戶先行攤派，不足時再從公有款產內提撥者，凡此種種，均有未合，須以公有款產辦當地之教育，自屬正理，且已經明令規定，縱或於提撥之時稍有困難，亦宜詳細調查，多方設法，以政教合一之精神，化阻力而助力，毋得循私畏難，尤毋得假公濟私，致礙推行而虧職守。

由這一點中，我們不備可知當時籌集經費弊端之大概，亦能藉知江西教育當局精厲圖治之苦心。不過所謂地方公款公產，以往多被人侵蝕中飽，故實際上能撥作義務救經費者，為數寥寥，加之地方基層幹部質素甚差，若僅節令調查整理，而不指示具體辦法，結果不是「不動」，便是「亂動」，對於實際，毫無裨益。江西教育當局有鑒於此，乃於二十五年三月，訂定江西各縣清查地方公款公產暫行辦法十七條，其中重要內容，可分四點略述於下：

（一）公款產範圍的確定。過去地方公款產，因性質未加確定，易受人侵蝕，責人侵蝕，查難清查，若不予以顯明的確定，將來仍必重蹈覆轍，且清查公款產的第一基點，即要確定公款產之性質及範圍，然後清查方有根據，所以本辦法一開始就在第二條中對這點詳切規定，這是值得注意的第一點。

（二）清查公款產機構的確定。地方公款產是有永續性的一種公共財產，而地方上狡猾奸詐者，代不乏人，若僅靠蜻蜓點水一般的清查一兩次，不僅無大裨益，反而易滋紛擾，所以本辦法第四條，即有令各縣組織「地方公款產清查委員會」之規定，如此不僅足以專一責成以增進工作效果，抑且為地方財政建立一永遠有益的機構。這是我們注意的第二點。

（三）廓清公款產之弊端。以往公款產之被人侵蝕，皆有積弊，今若清查而不去積弊，則猶如不查。江西當局慮及此，遂在本辦法中，對於剔除積弊方面之規定，特別慎密，茲就其中值得特別注意者數點，提供於後，以資參考：

第一、取消轉佃。所謂轉佃，幾等於侵吞中飽的別名，此弊不除，則公款將永遠滋私肥中飽而無廓清之日，所以本辦法第十條嚴然規定：「……如發現公產田地承佃人已取得永佃權而以所佃之田地轉佃者應即公告取消另行招佃」。

第二、取締積欠。以往有些地棍無賴，常故意延欠年月，不納租佃，其中亦常有少數貧民因正當生活而積欠（這是另一救濟問題）然不論其原因為何，而影響地方收入之弊害則一，所以本辦法中第十一條，即有如下之規定：

「如發現欠繳田地或房屋租金達一年以上者應呈報縣政府追繳並取消其租佃權另佃另租」

在本條中並規定積欠以一年為期限，足見嚴厲之中，復懷寬大，措置適當，誠無以後加。

第三、調整利率。以往經營公款產最易隱蔽者，當推「利率輕微」便於作弊，經營者一方面以輕利負人，而以重利轉嫁他人，假造花名，亂人視聽，語云涓涓之水，積為江河，此弊長存，則公帑損失之大，將不言而喻。即使租佃者無轉嫁之利，然息率輕微，一人之獲益無幾，而積少成多，公帑之損失則大。故調整利率實為清查公款產及增加地方收入之一重要手段。所以本辦法對於這點，也有如下的詳切規定：

「……凡田地或房屋或存款其租率息率尚係遠年所定者應按照時價酌量增加」（第十二條）

以上三點，皆係歷來地方公款產之積弊，而為清查中所必需剔除者，本辦法對此皆能對症下藥，足見措置慎密。此外，最應得我們注意者，那

就是「清查經費」的審慎，本辦法第六條規定：「地方公款公產委員均為無給職遇有正當開支，得在縣地方總預備費下撥用但須呈請省政府核准」。若經費不如此壓縮，恐清查之款產尚不夠清查委員會之開支，如此又可見顧慮周詳之一斑。這是值得我們注意的第三點。

第四、保管機構的獨立。蓋清查公產為一繁雜工作，清查一次，費時極多，若清查後無妥當管理，而任其絲絲縷縷，其結果無異不查，若欲妥當的保管，則首先一著，就要確立保管機構，方能專一責成，加強管理之效能，所以本辦法第十四條，即有如下之規定：

「清查完竣後公款公產屬於縣有者由縣財委會保管屬於區有者由區長為當然委員各保聯主任互推四人共同組織保管委員會保管屬於保有者由保長為當然委員各甲長互推四人共同組織保管委員會保管如不屬於全區公有又不專屬於一保所有者由共同各保長互推五人共同組織保管委員會保管若不及五保則得於各保內另選正紳補充此項「區」「保」保管委員會應將所管款產裝具清冊呈縣備案……」

上條規定，如各級地方皆有公款歲保管委員會，就款產之性質分別保管，層次井然，責任分明，則地方公款產必將因此妥善之保管，日趨澄清。這是值得我們注意的第四點。

由上述四要點觀之，足見該項辦法確能不折不扣的針對實際需要。自該辦法頒布並令飭遵行後，縣地方教育經費收入中，公學款產之收入，平均增加一倍（二十五年學產收入為二一二，六八三元至二十六年學產收入為四四四、九四五元）。效果之大，如此可見，至二十五年七月間，特以江西保甲經費已由田賦項下帶徵，不再攤派戶捐，乃於二十日通令各縣，將「按照保甲經費戶分等負擔，保學經費之辦法，一律取消」，並於七月二十五日通令各縣遵照行政院規定（行政院三五二七號訓令），准地方教育行政機關，對於各小學區內按各戶富力勸募或分捐保學經費，乃以勸募既無標準，且經費來源不穩定，致收效甚微，遂致停撥。於

是在二十五年八月七日第八九六次省務會議時，復將江西省保立小學暫行辦法第十六條，所定保學經費的來源，重加修訂擴充，其修正條文如左：

「保立小學經費，儘先以各保原有學款學產公款公產，及清查調整以後各保增加之公款公產撥充之，並依照各省縣市籌集義務教育經費暫行辦法大綱第五條，暨行政院二十五年六月第三五二七號訓令各規定籌集，其實施辦法另訂之。」

按此條較原有條文所規定之保學經費來源，不僅重加確定，抑且大為擴充，如條文內所列各省縣市籌集義務教育經費暫行辦法大綱第五條，其中所規定籌集義務教育經費之範圍，共有下列五點：

1. 縣市政府呈准省府指定學產之收入
2. 縣市政府呈准省府指定合法捐稅及附加捐款之收入
3. 縣市政府鄉鎮或學區內整理原有學產增加之收入
4. 熱心公益人士對於義務教育自願之捐贈
5. 縣市或鄉鎮由人民自動公議依法呈准分攤之捐款

在此五點中，第一點為原來規定之收入，第二及第三第四等三點，乃係經費擴充新源的指示，第五點則可補救江西現實需要，因當時江西各縣並未請准新稅或新附稅，所賴以維持保學者，厥為公學款產此項款產為數有限，加之按保甲經費比例攤派保學經費之辦法又取消，故上述第五點實為當時較好補救辦法，總之，上述五點中，有四點皆為保學的新源。

此外條文中所稱行政院二十五年六月第三五二七號訓令，其要點，即係飭令在下列情形下，財政廳應予查核准行，教育廳並視其情形酌予獎勵：

1. 凡地方人民公議自願分捐義務教育經費
2. 凡地方教育行政機關規定於各小學區內按各戶富力勸募或分捐義務教育經費

以上兩點中，第一點係與前面第五點相同，第二點則又針對當時之時

算。因爲當時各省進行義教經費缺乏，教育廳函令各縣增籌經費，財政廳則爲顧全財政收支系統及人民負擔，常與教育廳相持，所以在本修正條文中特別提出，一方面是重申中央明令，另一方面則確指教育經費由人民負擔之義務與權利，總而言之，在此修正條文中，保學經費來源，已有切實的確定與擴充，而以往收入範圍上之紛爭扞格，亦因之清算。不過單靠這一條文之規定，經費內容既甚概括，而籌集手續又無具體指示，施之實際，則困難仍將不免，江西教育當局遂鑒及此，故於同次（八九六次）省務會議中，舉出江西各縣籌集義務教育經費實施辦法十二條，當經過通施行，其內容要點，可分三端簡述如下：

（一），評定經費範圍。在修正保學暫行辦法第十六條中，雖將經費來源大加擴充，但字意上不甚明瞭，因爲該條文中所舉各省縣市籌集義務教育經費暫行辦法九條，及行政院三五二七號訓令，若不加以註釋，則一般基層教育幹部人員恐不易明白，因此在本法十二條中，竟有第三、第四、第五、第六、第七等五條，全係對經費範圍之規定，足見用意深微。

（二），指定經費用途。在地方財政困難之時，教育經費之被移挪，似乎已不是一件意外的事，且保學成立年淺，多不爲人認識與重視，若被地方行政者將辛苦開闢的新源移挪他用，或竟補充縣立小學開支，則不僅一番努力盡歸東流，而保學嫩芽亦將趨於萎滅，因此本法第二條中，即刻切申示：「本辦法中所稱之義務教育經費係指推行義務教育之保立小學經費而言」。如此則新籌一份經費，即可儘量利用一份來充實保學，使一分努力，即有一分結果，而不致再有移挪誤用之弊。

（三），確定籌集手續。在籌集經費過程中，手續紛歧，亦爲重大困難，而且舞弊最好的機會，即在手續不清之時，如繳納沒有定時，則管理者就可趁機延欠，如收發不慎重，則不良之管理者，即可藉此混水摸魚，從中便蝕，所以本辦法對此亦有妥切的規定，如：

「九、各戶分担之義務教育經費每年分七月十月一月四月四期向各鄉

保學委員會繳納其額一次繳納者聽。

十、各縣政府應即製三聯收據發交各區署加蓋鈐記於騎縫上轉發交各

區署委員會於各戶繳納分担保義務教育經費時分別填明以一聯存查

一聯裁給繳納人一聯呈請區署備核。」

上述雖僅兩條，然對於繳納時期與手續，無不體切事實，簡切扼要，於此可見。

自此辦法實行後，義教經費之籌集，又入一新階段，不過初由各保分籌分付，極感困難，而支付與稽核手續，又未安定，往往發生流弊，江西教育當局有鑒於此，乃更於二十五年十月間訂定江西省保立小學經費之收支保管及審核辦法七條，此項辦法的宗旨，是在「劃一各縣對於保立小學經費之收支保管與審核手續」，以杜防以往的流弊。所以辦法中第一個要點，即是收支手續的確定，如辦法中第二條係規定各縣保學撥用各該保原有公款之辦法，第三條係規定彌補教育經費不足之手續，第四條係規定補辦短期小學及改辦四年小學之經費收集辦法，第五條中除規定審核辦法外，還規定保學經費之動用辦法，這幾條幾乎佔了此辦法內容的十分之八成，足見中心之所在。其次一要點，即經費稽核機構及稽核手續的獨立，蓋以往稽核任務，多附屬於上司，工作又無具體，手續又復零碎，故雖稽核而弊端難存，今欲一清收支手續，則一經常之稽核機構與手續，自有確定的必要，所以此辦法第五條（乙）項即規定：「各區區署應組織該區保學經費稽核委員會……負責審核全區各保學經費出納之責……」，此外，在同樣（丙）（丁）（戊）等項中，對於稽核手續亦有詳細之規定。其第三要點，爲注重經費獨立之保障，大斷過去主辦教育的人士，嘗鑒於經費之被移挪與侵蝕，都是一貫的提倡保障教育經費之獨立，至於義務教育當不能例外，論到江西保學經費在過去雖經教育當局極力整頓與保障，但是具體辦法却未訂立，本辦法爲了補救這點，所以在第六條中，即有以下的初步規定：

「各縣保障保學經費之獨立辦法如左：

甲 凡各公私產業經營者，不得轉讓或抵押於他人；

乙 保學所收各項經費不得移作別用；

丙 保學經費應按照核定預算開支不得擅行動用；

丁 關於保學之收支保管應由各級主管機關嚴密監督，如有借或舞弊情事一經查覺除責令加倍賠償外，並須依法懲治。

自這辦法令行後，各項手續大為清楚，不過各保經費：因分籌分付，手續紛繁，頗感困難，而按照戶富力分担經費富力估計又無一定標準，往往因此發生流弊。至二十六年一月十八日召集全省義教行政會議，關於保學之收支，當時有詳盡之討論，並成立議決案，准此更訂定江西省各縣保學經費之籌集及補助辦法四條，至同年七月三十日，由省政府公佈實行，其大意為各縣保學經費由保就本保公學同會各款產及樂捐，籌足所需保學經費二分之一，另由各該縣依照「田賦」、「特產」、「商業」及「房舖」等富力標準，以統籌全縣所需保學經費四分之一，更由中央及省庫所撥義教補助費項下，撥補四分之一，因此從這辦法中無形的得到幾點收穫：第一，富力有了根據，可以減少收籌時的滋擾；第二，經費分担有固定成分，不僅滋擾派混水摸魚之弊因以減退，而地方人民負擔，亦得以減輕，不復似以往疲於奔命了；第三，經費有固定的担負來源，收入易為穩定；所以自此辦法施行後，經費日趨穩定，而弊端日趨減退。乃江西教育當局又鑒於人民富力分担雖有根據，尚無標準，恐仍不免生弊，爰會同財政廳，訂定江西省按照人民富力分担義教補助經費實施辦法草案十九條，復於二十八年一月三日第一一四〇次省務會議修正通過，改為十五條，由教字第四五七號訓令頒發施行，具體文中除了收支手續與前略有改進無容贅述外，最值得注意的是有兩點：第一，是各縣補助保學經費收支範圍的廓清，因為以往保學經費無論是公款產也好，是按人民富力分担也好，對於收入手續方面常易混為一談，本辦法却將縣富力分担保學經費

收支的手續，單獨訂定，以廓清誤會或掣肘之弊。如辦法中第四條，毫不含糊的規定田賦、商業、特產、及房舖等四項收撥為範圍，另外又在第九條中劃切的規定縣經徵處為經費收發機關以專責成，這幾點都足使我們腦海裏對於經費收入範圍及收支手續方面，都深深的印下了清晰的輪廓。第二點，即是富力標準的確定，如田賦富力，規定在土地未測量登記以前，各縣田賦之田賦收入，均以田賦收入為標準，已經登記者，則以地價稅為標準；其次商業富力，則規定以營業收入為標準，特產富力，依照出產量為標準；房舖富力，以房舖捐收入為標準，按照這幾點標準來收集經費，雖各縣分担費有高低不同，但根據了這鐵一般的原則來收集，滋擾紛爭是無從再起，所以自本辦法頒行後，各縣對保學補助費籌集的辦法才因以澄清。不過各保自籌經費，尚因分籌分付，手續與人力極感困難。先是在民國二十四年黎川縣長李屏山呈請將保學經費由區署統收專付辦法，經省政府教字第三七三號指令准予變通試辦，並登載教育旬刊，以供各縣之參考。一時各縣多聞風試辦，其中以玉山、豐城等縣籌集成績較佳，安義、高安、萍鄉等縣次之，成效頗好。至二十七年冬，江西教育當局因鑒於各縣尚未一律採取此項由區署統籌專付辦法，或採行而不適當，乃擬訂江西省各縣保學自籌經費區鄉鎮統籌專付實施辦法，提出本省地方教育研究會及全省專員會議討論一致通過，並提經二十八年一月十三日第一一四三次省務會議通過，由教字第四〇三號訓令頒佈施行。本辦法內容，係集過去有關法令之大成，故條文較前詳盡，不過其中心要義，還是在「廓清保地方自籌保學經費之範圍及手續」，及「加強區鄉鎮對保學經費之範圍及籌集事權」，自此辦法頒行以後，保地方自籌經費之手續因以澄清，而籌集中所產生的無謂滋擾，亦因之消泯。

此外歷年度實施義教計劃中，對於經費籌集，俱有詳切的提示。至於中央及省庫補助費方面，自二十五年以後，每年皆有分配數額表及補助辦法之頒行。總之，六年以來，江西教育當局對於義教經費方面，各項辦

法之頒行，前後不下三十餘種，此這一點，亦足見江西當局對於義教經費之重視。

第二節 經費的擴充

從前面所述，我們知道江西籌集義教經費之法，是積極的改進中，故經費數字繼續在增加。茲再分述如下：

第一、從省方面看，歷年由省府按時撥予各縣義教補助費，數目激增不已，根據統計，二十四年度為十三萬元，二十五年度增為二十五萬元，二十六年度又增為四十五萬元。抗戰以後，各項經費俱有緊縮，然二十八年度，省庫仍撥三十一萬五千元之鉅款，以爲各縣義教經費之補助，如此足見維繫義教的。至二十九年，省庫義教補助費增至三十二萬九千三百五十一元，三十年度更增為四十五萬元，此外中央撥予本省義教補助費，亦由省府按時撥發，茲將最近五年來省庫及中央撥予各縣義教經費分配情形，列表於後：

最近五年來中央及省庫撥予各縣義教補助費分配表

縣名	年 度			
	廿七年度	廿八年度	廿九年度	三十年度
武寧	2,000	2,000	2,000	2,000
修水	2,000	2,000	2,000	2,000
銅鼓	2,000	2,000	2,000	2,000
奉新	2,000	2,000	2,000	2,000
靖安	2,000	2,000	2,000	2,000
安義	2,000	2,000	2,000	2,000
永修	2,000	2,000	2,000	2,000

縣名	廿七年度	廿八年度	廿九年度	三十年度
新建	1,000	1,000	1,000	1,000
南豐	1,000	1,000	1,000	1,000
進賢	1,000	1,000	1,000	1,000
萍鄉	1,000	1,000	1,000	1,000
宜春	1,000	1,000	1,000	1,000
宜黃	1,000	1,000	1,000	1,000
分宜	1,000	1,000	1,000	1,000
上高	1,000	1,000	1,000	1,000
宜豐	1,000	1,000	1,000	1,000
新喻	1,000	1,000	1,000	1,000
高安	1,000	1,000	1,000	1,000
新淦	1,000	1,000	1,000	1,000
清江	1,000	1,000	1,000	1,000
豐城	1,000	1,000	1,000	1,000
吉安	1,000	1,000	1,000	1,000
吉水	1,000	1,000	1,000	1,000
安東	1,000	1,000	1,000	1,000
江豐	1,000	1,000	1,000	1,000
永豐	1,000	1,000	1,000	1,000
泰和	1,000	1,000	1,000	1,000
萬安	1,000	1,000	1,000	1,000
遂川	1,000	1,000	1,000	1,000
寧岡	1,000	1,000	1,000	1,000
新淦	1,000	1,000	1,000	1,000
蓮花	1,000	1,000	1,000	1,000
安福	1,000	1,000	1,000	1,000





據上表所載，二十七年年度為二二二、七〇五、六元，二十八年年度為五三四、九四四元，二十九年年度為六九二、五二三、五元，三十年年度為一百六十餘萬元。近兩年來，所分配之縣數，較以往減少十二縣（因游擊區縣份由省庫另補），而二十九年年度反較二十八年年度增十五萬七千餘元，較二十七年增加三倍以上，至三十年年度，義教補助費，更增為二十七年之八倍。這是江西義教經費繼續擴充第一個顯明的事實。

第二，經費開源方面，我們可以分爲數點來說，先就學產的整理說，自二十五年三月飭令各縣加緊清理公學款項以後，各縣學款歲入數目大爲增加，單就縣地方教育經費歲入方面看，二十五年江西各縣學產收入，爲二一二、六八三元，經清理後，二十六年度之學產收入，即增爲四四四、九四五元。自抗戰烽火燃到江西以後，雖有十餘縣受敵滋擾而銳減收入，然二十八年度六十七縣的學產收入，仍然保持三十八萬五千餘元之鉅額，足見開新源的穩定與可靠。

其次如房捐自二十六年開徵後，每年約有兩三萬元之收入，牙當稅每年亦有一兩千元之收入。此外較大的新源，那就要算錫砂附加稅，錫礦爲江西南部重要特產，據專家統計，會昌等五縣的埋藏量即有三十萬公噸以上，每年收入，約在一千四百萬元以上，（依民國二十七年統計），因爲有這樣鉅大的財源，江西自積極推行義教以來，就不曾放棄這筆鉅款附稅的利用，根據統計，二十五年年度，教育經費歲入中有錫附捐者，僅大庾、虔南等四縣，共計收入三萬餘元，至二十六年年度，計有大庾、大庾、泰和、南康等十四縣教育歲入中，有錫附捐收入共計九萬餘元，至二十八年年度，雖減爲八萬六千餘元，但縣數則增十五，足見是項稅源確能豐富利用。二十九年年度該十五縣錫附捐收入，增至九萬七千餘元，較二十六年度收入猶爲超過，茲將最近五年來，大庾、虔南等產錫十五縣份，每年教育費中所得附捐數額，列表於下：

江西省近年來各縣錫砂附捐撥發教育經費數額統計表

縣名	年 度			
	廿五年度	廿六年度	廿八年度	廿九年度
縣 名				
萬 安	八、二五〇	一、三二〇	三、六三三	三、三三六
泰 和	二、四八一	一、一六六	一、四四九	一、四四九
贛 縣	二、一四四	二、三三三	一、四四九	一、四四九
南 康	一、三三三	一、三三三	一、三三三	一、三三三
上 猶	三、一八一	二、六六六	二、八五五	二、八五五
崇 義	五、一五一	五、七五七	九、五五七	九、五五七
大 庾	三、一八一	三、一八一	三、一八一	三、一八一
虔 南	三、一八一	三、一八一	三、一八一	三、一八一
龍 南	三、一八一	三、一八一	三、一八一	三、一八一
定 南	三、一八一	三、一八一	三、一八一	三、一八一
安 遠	二、五〇〇	二、五〇〇	二、五〇〇	二、五〇〇
會 昌	四、一〇〇	四、一〇〇	四、一〇〇	四、一〇〇
尋 都	九、七〇〇	四、九六六	二、六六六	二、六六六
興 國	四、〇〇〇	四、〇〇〇	四、〇〇〇	四、〇〇〇
合 計	三、八〇三	九、五〇六	六、六三九	六、七三七

附 1 二五、二六年度材料係根據江西統計月刊二卷三期數字  
 2 二七年度數字照二六年度延用半年故略  
 3 二八年度數字係根據江西地方教育一七九期所載  
 4 二九年度係根據各縣歲入概算書統計而得

上述各點，雖不失爲地方教育經費之新源，然尚非義教經費主要收入。論到義務教育都費的主要收入，簡而言之，即地方自籌經費。在二十四

年度的自籌經費，係由提撥公學款產及「按照保甲經費住戶分等負擔比例攤派」辦法，令飭各地教育行政機關，得於各小學區內按各戶富力勸募或分担保學經費，二十六年實施江西各縣保立小學經費之籌集及補助辦法，確定縣地方自籌經費二分之二，縣方面依照「田賦」、「特產」、「營業」，及「房舖」等富力標準，統籌全縣所需保學經費四分之一，至於保地方，則按公學款產，迷信，樂捐……等抽集或勸募。二十六年以後，雖經費籌集辦法屢有改進，然縣地方擔任經費成數，仍係以此為原則，茲將近五年來，江西縣地方自籌經費數額比較臚列於下：

- 年 度 地方自籌經費數
- 二四年度 二，七一五，三五九元
  - 二五年度 二，九七四，四三五元
  - 二六年度 四，二四五，三八〇元
  - 二七年度 四，六〇六，九一九元（原係以六月計現以二倍數字列入）
  - 二八年度 三，二四五，七七九元本年度（二十八年度富力分担收入係

江西五年來各縣歲出預算分類比較統計表

類 別	二十四年度		二十五年度		二十六年度		二十七年度		二十八年度	
	數 目	%	數 目	%	數 目	%	數 目	%	數 目	%
自 治 費	1,134,111	33.4	1,000,678	32.1	1,116,324	33.3	1,031,103	32.1	1,011,333	32.1
公 安 費	1,136,331	33.4	1,235,321	38.1	1,404,444	42.8	1,120,000	34.6	1,086,116	33.1
財 務 費	110,000	3.1	110,000	3.4	101,231	3.1	113,616	3.5	113,616	3.5
教 育 費	1,031,200	30.4	1,133,311	34.5	1,000,000	30.4	1,133,311	34.5	1,081,111	33.1
建 設 費	1,136,331	33.4	1,235,321	38.1	1,404,444	42.8	1,120,000	34.6	1,086,116	33.1

根據六十六縣呈報數字保地方自籌經費係根據六十三縣呈報數字）

由上列數字，我們可引江西地方自籌經費，是如何擴充與穩定，二十八年年度，雖少列十七至二十縣之多，但各縣自籌經費，猶能在艱難困苦中維持三百萬元之鉅款，形式上數量較二十六年年度減少，而實際上至少是保持了原有數額，這一點想是不言而喻。

總而言之，在經費的開源方面，江西的義教經費，的確是在全面的擴充和穩定中，建立了雄厚的基石。

第三，從江西縣地方教育經費支出方面看。近五年來，江西縣地方教育經費，不僅是數量上的增大，而且地位亦隨之增高，如二十四年度，各縣教育經費歲出，佔總歲出百分之十七強，至二十八年度，則已增至百分之二十七強，由這一點，亦足證江西為政者，已是一貫的注重地方教育了，茲將近五年來江西縣地方歲出預算經費分配情形，列表於后以資參考：

附註	總計	衛生費	雜支費	預備費
1 二四、二五、兩年度之材料費	6,107,111	1,037,700	1,787,000	2,500,000
2 二六年度以後係根據江西統計月刊二卷十一期	8,667,326	1,411,311	2,366,611	3,890,000
	100	100	100	100

以上數字，不過是顯示江西地方當局注意教育趨勢，至於義務教育在縣教育經費中，究竟有怎樣的地位，這是一方面。在縣教育經費歲出的數額。在縣教育經費歲出項目中，義務教育與縣教育經費最顯而易見的，那就是初等教育經費，雖然義務教育不能包含初等教育。但義務教育在初等教育內佔了很大的百分比，且初等教育經費，也會承認這個事實。因此，我們只要一看初等教育經費，就可瞭解初等教育中義務教育也隨之而增了。六年以來，江西縣地方教育經費，不僅在數量增加了三倍以上，而地位亦隨之增高。在二十四年度初等教育

六年來江西省縣地方教育經費分配概況表

類別	年度		數目	%	數目	%	數目	%	數目	%
	三十四	三十五								
初等教育	2,668,800	1,100,000	1,600,000	100	1,600,000	100	1,600,000	100	1,600,000	100
中等教育	5,000,000	5,000,000	5,000,000	100	5,000,000	100	5,000,000	100	5,000,000	100

經費，佔教育經費總數百分之五十一強，二十五年又增至百分之七十五強，二十六年更增至百分之八十一強，抗戰以後，雖各項經費縮減，而二十八年度江西各縣初等教育經費，倒佔了百分之八十一強，足見蒸蒸日上之勢，不過縣立小學的數量到底有限，所以縣立小學經費（初等教育經費）的擴充，也較保學為有限。二十九年度初等教育經費，雖僅佔教育經費總數百分之四十三強，然數量却仍能保持一百五十萬之鉅款，實際上並沒有多少的縮減，茲將近年各縣地方教育經費歲出分配數額，列表於次，以為參證：

附註	總計	社會教育	教育補助費	教育雜費	教育預備費
1 二四年度數字係根據二四年度教育廳編輯江西教育統計所載	1,000,000	100,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
2 二五年度數字係根據江西統計月刊一卷六期所載	1,000,000	100,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
3 二六年度數字係根據江西教育廳教育工作報告附件下	1,000,000	100,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
4 二八年度數字見江西地方教育一七九期	1,000,000	100,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
5 二九年度數字係根據江西各縣二九年度歲出入概算書統計而得	1,000,000	100,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
6 二八二九年度教育行政費未列入	1,000,000	100,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
7 二七年度數字係就二六年延用	1,000,000	100,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000

此外，對於義教經費有關的另一項，就是「教育補助費」，在「教育補助費」中，義教經費是佔了極大部份，姑以二十九年各縣教育補助費為例，據我們統計結果，各縣義教補助費平均佔教育補助費百分之九十六以上，茲不憚煩瑣，將二十九年各縣教育補助費及義教補助費之數額及比例，列表於後，以爲參證：

廿九年度江西各縣義教補助費數額統計表（根據二十九年各縣教育經費支出概算書）

縣名	教育補助費	義教補助費	義教補助費佔教育補助費百分數
新淦	2,123	2,023	95.3%
銅鼓	7,111	7,111	100.0%
修水	3,111	3,111	100.0%
吉安	2,111	2,111	100.0%
吉水	2,111	2,111	100.0%
安福	2,111	2,111	100.0%
遂川	2,111	2,111	100.0%
清江	2,111	2,111	100.0%
宜春	2,111	2,111	100.0%
宜黃	2,111	2,111	100.0%
分宜	2,111	2,111	100.0%
萬載	2,111	2,111	100.0%
萍鄉	2,111	2,111	100.0%
上高	2,111	2,111	100.0%
峽江	2,111	2,111	100.0%
吉安	2,111	2,111	100.0%
吉水	2,111	2,111	100.0%
安福	2,111	2,111	100.0%
遂川	2,111	2,111	100.0%

1.3 期 第 卷 一 第 設 建 方 地

萬安	泰和	永豐	寧岡	建花	永新	尋鄒	定南	南康	龍南	崇義	上猶	大庾	安遠	贛縣	信豐	虔南	都昌	婺源	樂平	浮梁	都昌	餘江	弋陽	貴溪		
15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
餘干	玉山	橫峰	廣豐	臨川	崇仁	金谿	南豐	南城	光澤	宜黃	資溪	樂安	東鄉	黎川	會昌	尋都	廣昌	興國	石城	瑞金	寧都	贛城	贛賢	餘山		
17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

總計 一、七六、九六九 一、六五、九六五 六、三%

據上表所列六十七縣中，除峽江、樂安兩縣而外，其餘六十五縣的義務補助費，俱佔教育補助費百分之九十以上，統計結果，佔百分之九十者有兩縣，佔九十一者有五縣，佔九十二者有三縣，佔九十三者有八縣，佔九十四者有七縣，佔九十五者有八縣，佔九十六者有六縣，佔九十七者有七縣，佔九十八者有六縣，佔九十九者有五縣，佔百分之百者有八縣，平均數佔百分之九十六以上。因此，我們只要一看教育補助費之漲落，即可瞭然於義務補助費的漲落趨勢，二十四年度時，各縣教育補助費，即有一百五十萬之多，及二十六年度，因受戰事影響，漸減為一百一十餘萬，其在教育經費中的地位，亦由百分之十五，降落到百分之四點八。抗戰以來，由於江西當局對義務教育一貫的抱着積極推進的態度，故經費反較以前為穩定。廿八年度江西各縣教育補助費為十一萬五千餘元，雖較廿六年為低，但百分成數却較廿六年為高，及至廿九年度，各縣教育補助費，竟一躍而增至一百七十餘萬，數量上較過去各年度增加十餘倍，地位上亦由百分之四強（二十六年度），躍至百分之四十七，速率之大，前所未有。

由上述兩端，已足見義務教育經費在縣教育經費中，不僅佔有重要的地位，而且還有繼續增加的趨勢，此外，在縣教育經費支出方面，最值得我們特別提出一述者，那就是縣教育經費支出總數中，義務教育經費不足之數。在今天地方經費拮据之時，教育經費不被撥，已屬幸事，至於在預算以外，另行彌補，確是少有之事。乃江西近年來，每年皆有些縣份，於教育經費不足時，另於預算之外予以彌補，雖為數不多，然已屬難能可貴了。茲將近年各縣歲出總數中彌補教育經費不足數額，舉列於下：

江西省近年來預算總數中彌補教育經費數字統計表

縣名	年度	二	十	五	二	十	六	二	十	八
總計		四八五五〇	三八七九一	三五九三五						

縣名	彌補教育經費數字
武寧	四〇六
修水	一〇五四
銅鼓	一一八五
奉新	一一九九
靖安	一二〇〇
安義	三四七
永修	
新建	
南豐	
進賢	
萍鄉	
宜春	
萬載	
分宜	
上高	
宜豐	一七五
新喻	一七四
高安	
新淦	
清江	
豐城	
吉安	
吉水	
安水	
峽江	
永豐	
泰和	

八五三

1.5 期五第 卷一第 設建方地

九湖彭都都樂德婺浮安等定龍慶信大崇上南贛安遠永寧遂萬  
江口澤昌歸平興源梁遠鄔南南南豐庚義猶康縣福花新岡川安

	一四〇〇	一〇四五 四四七	四三七九		二九	四〇八	二九四〇 二三六一	二九四〇 一四〇	二九六 四九六
	八七二	一七六 八五〇	二五八一				二四七一 九四一	八四	
	八五一	八五〇 四一	二五五一				二四三一 三三二	九三八 六六	

廣寧黎光資金東臨崇樂宜南南餘萬餘貴弋鉛橫玉廣上瑞德星  
昌都川澤谿谿鄉川仁安黃豐城千年江谿陽山峯山豐饒昌興子

一五〇六	四五八四	一七三二	五四一	三〇〇四	二八九九			一二四〇	二二六五
一九九一	六八六五	一二一三	六六		八四一			二五六	三四六
一九八〇	六八一三	一二〇〇	五四		三五			二二五	三四〇

石城	五〇九五	五三三四	五三一四
瑞金	三四六〇	三七二八	三七一六
會昌	四五二九	一六七三	一〇六〇
尋都		二二〇	二二二
興國	一八一六	五〇〇二	五〇〇〇

附註：二十五年數字，係根據江西統計月刊一卷六期第三一—三五頁所載編列。

1. 二十六年數字，係根據江西省教育實施概況附件下。

2. 二十八年數字，係根據江西地方教育一七九期所載編列。

總而言之：江西自二十四年積極推進義教以來，其經費即在不斷的擴充與穩定中，據江西教育廳之統計，在二十三年度，義教經費為二百三十餘萬元，至二十六年度，則一躍而增至四百九十餘萬元，三年之間，增加一倍又十分之一，速率之大，頗為驚人，抗戰以來，各項經費俱從緊縮，而二十八年之義教經費，却仍能保持四百二十餘萬元之鉅額，誠不是一件偶然的事，若以指數表示之，設二十三年度為一百，二十四年度即為一百二十五，二十五年為一百四十六，二十六年為二百十二，二十八年為一百八十，茲據江西省教育廳之統計，將二十三年來義教經費，臚列於後，以示江西義教經費進行之一斑：

江西省六年來義務教育經費比較表

年 度	經 費 數 額	指 數	備 註
二十三年度	二、三四九、四五八	一〇〇.〇	
二十四年度	二、九四五、三五九	一二五.〇	
二十五年	三、四三四、四三五	一四六.〇	
二十六年	四、九八五、三八〇	二二二.〇	
二十七年	五、一二四、九一九	二二三.〇	

二十八年度 四、二三五、六八三 一八〇.〇

第三節 教育效力的加強

通常所謂教育效率，從經濟立場上看，即指金錢投資少而效果多。假設甲乙兩地或兩時之教育經費相同，而甲地（或甲時）教育效果優於乙地（或乙時），則我們就可以說甲地（或甲時）之教育效率大於乙地（或乙時）。不過所謂效率之大小，係為一相對名詞，若竟以為「不用錢就好」，而忽略了學校應有最低之設備，以及教師最低之生活費，這種打算便完全錯誤。過去我國各省市短期小學，鄉村小學，其學校設備，其教師待遇，莫不在普通小學水平線以下，此皆由於經費拮据所致。至於江西的保學亦正難以例外，照我們的統計，過去江西縣立小學經費數額，竟有超過保學十倍以上者，平均起來，大約也超過四倍左右。保學經費既如此之少（過去規定保學全年經費為二〇四——五二元），其效果之差，自不難想見，所以我們今天若站在經濟立場，來探討江西義務教育的效率，最重要的一點，就是要認清「經費增加」，不但是降低效率，反而是效率增高。根據這個觀點，將民國二十四年以來江西實施義務教育情形加以比較，則知其效率是有很大的增進。

現在先從師資待遇方面說。盡過去義務教育之低落，教師質素之欠缺，實為其根本問題。老師質素欠缺之原因雖多，而其主因，大都皆：義務教師資之待遇過低所致，因待遇過低的結果，一方面使能力較強或家庭負擔較重者，對於是項職務望而却步；在另一方面，則又使現任之好教師不安於職，這樣一來，可說改進教師待遇已成為改進師資以及增加義務教育效率之焦點。江西當局有鑒於此，故歷年來對於小學教師，尤其是保立小學教師之待遇方面，皆有積極的改進。茲將歷年來江西省改進小學教師待遇情形，簡單的敘述於下：

江西自二十四年度推進義教以來，對於教師待遇，歷年皆有改進，據



江西教育廳之統計，二十四年度教師待遇中數為一，五五元，二十六年  
度則增為一，四五元，二十八年更增為一，八五元，雖增加數自平  
均不多，但至少亦可以明瞭江西改進義教教師待遇之趨勢，茲為明晰起見  
，將最近五年各縣呈報義教教師待遇概況列表於後，以示一斑：

五年來江西各縣義教教師待遇比較表

年度	二十四	二十五	二十六	二十七	二十八
待遇	一、一五	一、二五	一、三五	一、四五	一、五五
待遇中數	一、一五	一、二五	一、三五	一、四五	一、五五

至二十九年度數字係根據萬載等二十九縣呈報材料統計而得。  
現有學產，整頓教育稅收，並在教育法令範圍內，另闢經費來源，即以增  
收之款，專作提高小學教員薪給之用，當經各縣遵命辦理，至同年六月份  
，呈報者有五十七縣，內有二十二縣業已提高，其餘三十五縣籌集經費亦  
已有把握。此後各縣陸續呈報，截至十日止，前後呈報到各縣中，有四十  
一縣，已經實行提高，最低者，每人每月可增二元，最高者則有六元之多  
，於此經費拮据之時，而能為此切實而有益之措置，殊屬難得！茲將已實  
行提高待遇之四十一縣所提高數額情形，列表於後：

五十五縣呈報材料統計而得。  
至二十九年度數字係根據萬載等二十九縣呈報材料統計而得。  
現有學產，整頓教育稅收，並在教育法令範圍內，另闢經費來源，即以增  
收之款，專作提高小學教員薪給之用，當經各縣遵命辦理，至同年六月份  
，呈報者有五十七縣，內有二十二縣業已提高，其餘三十五縣籌集經費亦  
已有把握。此後各縣陸續呈報，截至十日止，前後呈報到各縣中，有四十  
一縣，已經實行提高，最低者，每人每月可增二元，最高者則有六元之多  
，於此經費拮据之時，而能為此切實而有益之措置，殊屬難得！茲將已實  
行提高待遇之四十一縣所提高數額情形，列表於後：

江西各縣辦理提高小學教師待遇概況表截至廿九年十月止

縣名	提高數	月份	共需經費	經費來源	備註
修水	四元	一月份	三、三六〇	已飭補報	
銅鼓	三元至二元	八月份	四五六	本年義教補助費項下核撥	
萍鄉	已飭補報	已飭補報	已飭補報	就地籌集其詳細情形已飭補報	
宜春	四元	八月份	二、七四〇	二十八年度學產租	
新喻	二元	七月份	一、一一六	谷增收	
高安	已飭補報	已飭補報	已飭補報	地方公款產項下核撥	
新淦	四元	八月份	一、四二〇	二十八年度學產租	
吉安	六元	八月份	三、七八〇	整頓學產房產增收	本府指定經費辦理
映江	尚未據報	尚未據報	一、四八七	谷增收	
永豐	五元至六元	七月份	二、九八八	二十八年度學產租	
遂川	尚未據報	尚未據報	一、〇〇〇	谷增收	
永新	二元	七月份	八七六	二十八年度學產租	
贛縣	六元	八月份	四、五六〇	整理學產稅及契稅	
南康	三元	七月份	一、七四〇	谷增收	
上猶	八元	八月份	八〇〇	辦理公學款產增收	初級教育經費辦法辦理

大庚	四元	九月份	已飭補報	二十八年度砂溝教附加	本府指定經費辦理
慶南	四元	七月份	一、二八八	二十九年度教育預備費	本府指定經費辦理
定南	五元	八月份	六五〇	二十九年度區教育委員經費節餘	
安遠	三元	八月份	七八〇	二十八年度學產租	
婺源	尚未報	尚未報	五、〇〇〇	二十九年度學產租	
德興	四元	八月份	九二〇	二十八年度學產租	
都陽	六元	五月份	已飭補報	二十九年度學產租	
上饒	五元	八月份	四、一七五	二十八年度學產租	
廣豐	四元	七月份	三、八〇八	二十八年度學產租	
橫峯	二元	二月份	八六四	二十八年度寺廟會	
弋陽	三元至五元	二月份	三、九三八	二十八年度房產捐	
貴谿	三元至五元	二月份	四、一八〇	二十八年度房產捐	
高年	六元	七月份	一、六三四	二十八年度房產租	
餘干	三元至五元	八月份	二、二一〇	二十八年度房產租	
南城	三元	已飭補報	已飭補報	二十八年度房產租	
東鄉					
資谿	二元	一月份	五五二	二十八年度義教補助費節餘	

初級教育經費由家私、地產、田賦、流產、餉項等項撥充，如蒙何呈復。

本府指定經費辦理

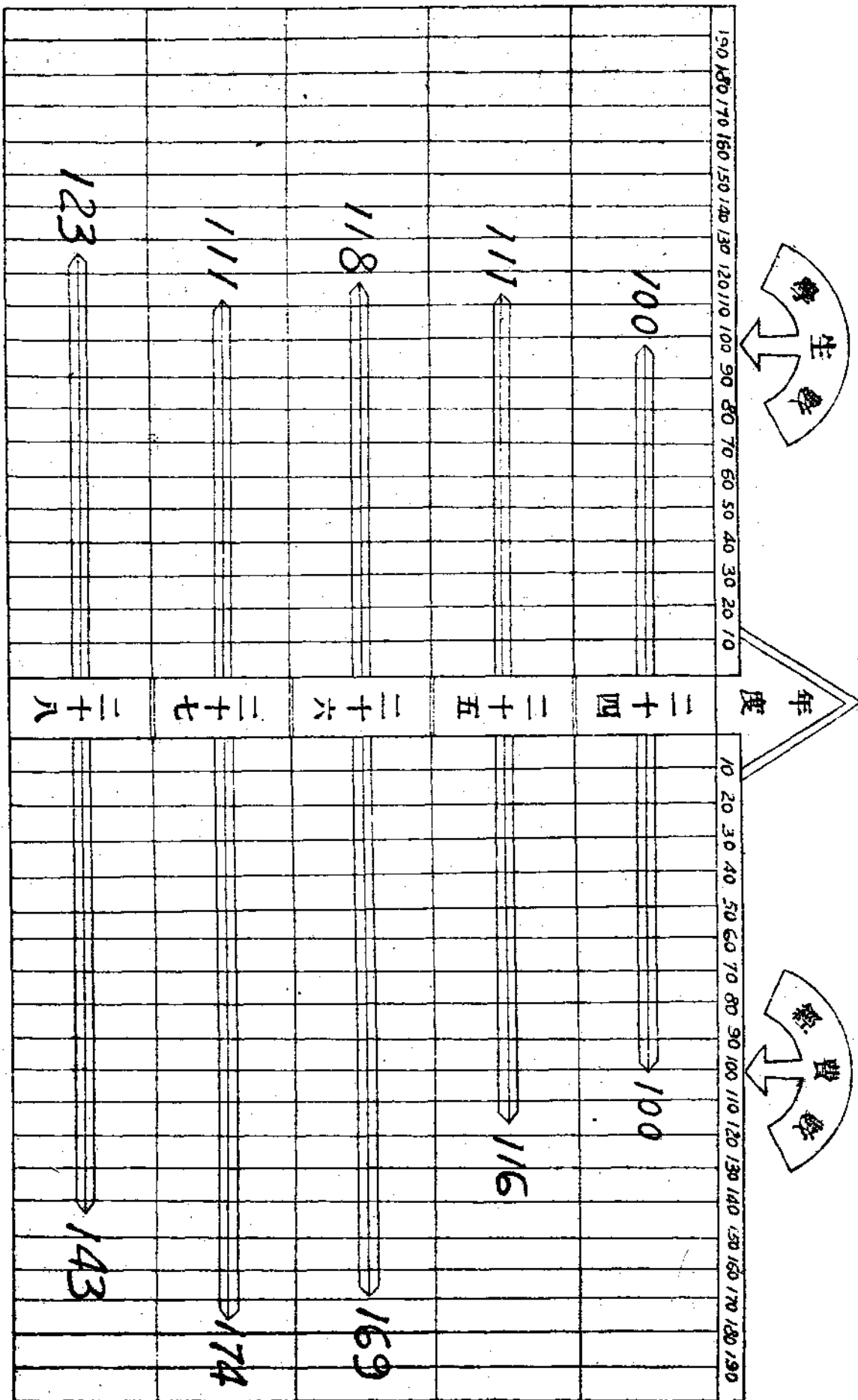
本府指定經費辦理

以上四十一縣中，籌集最多者，推婺源、贛縣、南昌、上饒等縣，各有四五千元之多，最少者如銅鼓、資谿等縣，亦有四五百元，雖多少不同，而注重義教及提高待遇之趨勢則一，除政府方面按月增薪外，其餘還有些縣份，准學董輪流供教師膳食，或按時供給谷糧，此亦於無形中增加了小學教師的待遇。

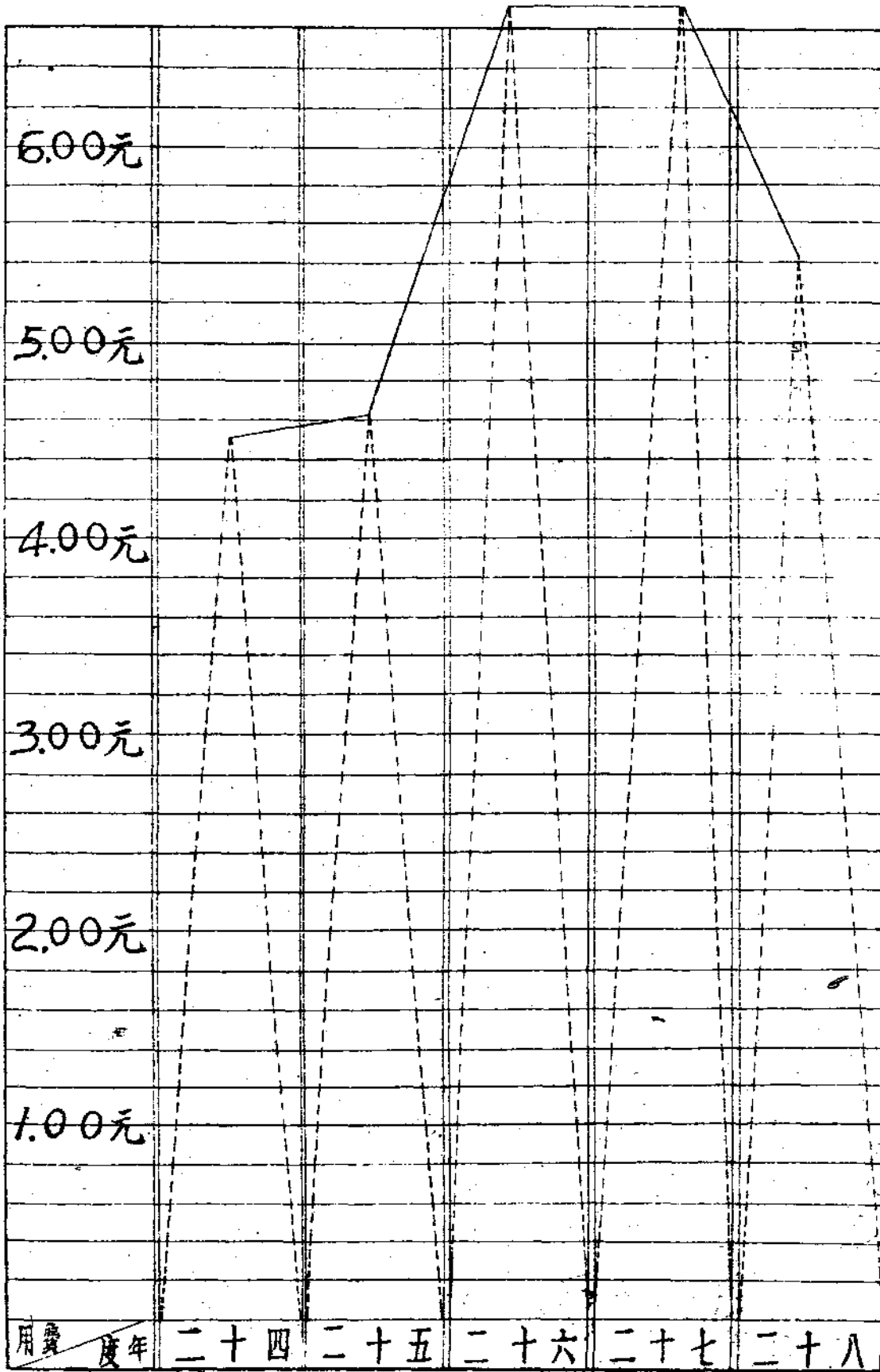
其次，足以表示江西義務教育效率之增進者，則為學生產估費的累增。在二十四年度時，江西義務教育經費為二九四五、三五九元，學生為六三二、〇九五八，平均學生每人歲估費，為四元六角六分；至二十五年度，義務教育經費增為三、四三四、四三五元，學生數則增為六九九、六九二人。每生歲估費平均增至四元九角；二十六年度學生有七四九、一五〇人，經費有四、九八五、三八〇元，每生歲估費平均又增至六元六角五分，抗戰以來，學生人數又大為增加，據二十八年度統計共有學生七、七九、八〇八人，經費亦能保四、二三五、六八三元，平均每學生歲估費稍降為五元四角四分，較之二十四年度，仍有過無不及，茲根據上項材料，製訂圖表，以示經費增加之相對趨勢：

光澤	三元至五元	三月份	四、〇〇〇	二十八年度義教補助費溢收	
黎川	四元	四月份	已飭補報	已飭補報	
廣昌	二元	一月份	九三六	在原預算內設法勻支	
瑞金	三元至五元	一月份	一、八七二	二十八、二十九兩年度學產租谷增收	
會昌	三元至五元	一月份	一、三〇〇	二十八年度學產租	
零都	四元	八月份	二、九二〇	整理學款所得及保	
靖安	三元至五元	已飭補報	已飭補報	地方公產項下	
南昌	六元	八月份	四、八六〇	省庫補助義教經費	
進賢	四元	八月份	一、八八〇	項下勻支	

五年來江西省義教經費與學生相對發展比較表



西江五年來實施義務教育學生歲佔費比較圖



根據上圖，我們可知五年來江西義務教育經費增加之指數，較諸學生人數增加之指數為大，若再以歷年來學生歲佔費加以比較，則其趨勢更為明顯，茲將前述學生歲佔費列表於下：

從上圖觀之，歷年來學生歲估費，增高不已，至二十八年年度雖略為一厥，然較之二十五年以前，仍有過無不及，何況此後江西將積極推行國民教育，其經費之增加，自有驚人比例，試指言以待之。

總而言之，由於學生歲估費之增加，我們可以大概看到江西義務教育的改良，不過事實上還有二點，值得我們提出一敘：在江西歷年義務學生歲估費之增高過程中，最顯而易見的，當無過於教師待遇之增加，（這一點，前已述及，茲略不贅）教師待遇一經逐漸提高，則教師質素上，亦必逐漸改善，這是於無形中增進教育效率之重大基礎。此外，顯而易見的，那就是每歲人數之充實，試統計：

年度	學生數	班數	經費數	每班平均	每歲平均
25	2,121,111	27,662	2,121,111	76.7	12.1
26	2,121,111	27,662	2,121,111	76.7	12.1
27	2,121,111	27,662	2,121,111	76.7	12.1
28	2,121,111	27,662	2,121,111	76.7	12.1

照上表推算，二十四年度，平均每班學生三十二人，每生平均歲估費為四元六角六分，每班平均歲估費一四十九元一角，至二十七年年度，一方面每班平均人數增為三十三點八人，另一方面每生平均歲估費又增為六元六角六分，故每班歲估費，平均已增至一百五十三元一角，較之二十四年度已增至百分之七十以上，雖二十七年年度係以半年列算，然準此亦可略窺實際情形之一斑。

如上所述，班平均歲估費，既經雙重充實，則每班設置及必需經費當必從容充裕，此亦於無形中加強教育效率的另一重要基礎。我們雖很感遺憾，沒有更詳細的統計及其他資料，以表示江西義務教育使用的效率，但是根據前述二點，亦足以證明江西義務教育經費，是常在擴充，常在蘇活。

## 第二章 江西義務教育經費問題

江西義務教育的籌集，有相的成就，固足為其他各省之參考。但我們並不以此自滿，因為時代的要求方殷，不容我們不作更高度的發展；同時江西義務教育籌集新法實施未久，其間難免有若干枝節問題不能盡如籌劃，茲不揣謬陋，謹從理論上提供幾項管見於下，以就正於教育界同仁：

### 第一節 經費來源問題

我國教育經費的來源問題，大約概有兩個：一為不足，二為不合理。單是不足而不合理，必將如邵爽秋氏所謂「以救吾民者害吾民」；僅憑合理而不充足，則不足以發達事業，所以這兩個問題必須同時解決方有效力。

查我國教育經費之來源，這裏我們可提出幾個有關的法案：一個法案是民國十九年第二次全國教育會議，對於教育經費，大家提出一個最低限度的要求，其內容計分三項：

- 第一、完全用作教育經費之收入
  - 甲、沙田官荒收入，以五成歸中央，三成歸省，二成歸縣市（特別市除外，餘歸中央）支配。
  - 乙、遺產稅，以五成歸中央，二成歸省，三成歸縣市（特別市三成，餘歸中央）支配。
  - 丙、屠宰牙帖稅，完全歸縣市支配。
  - 丁、寺廟財產，各按自原來關係，歸縣市或地方團體支配。
  - 戊、田賦教育附加稅，完全歸縣市支配。
  - 己、菸酒教育附加稅，以五成歸省，五成歸縣支配。
  - 庚、庚款和其他投資的收入。
  - 辛、凡地方原有的各種教育附加稅捐，除另有法令規定外，其收入概照例辦理。

第二、一部份作教育經費之收入

- 甲、出產各稅（茶捐絲捐之類），
- 乙、消費各稅（酒席捐娛樂捐之類）。
- 丙、房捐舖捐。
- 丁、營業捐。
- 戊、所得稅。

以上成數的分配，另行規定。

第三、中央補助款原則之確定

- 甲、省市縣原有教育經費，仍應撥動原有教育事業用。
- 乙、省市縣新增教育稅收，省提百分之三十，特別市應提百分之五十，作義務教育及成年補習教育的經費。
- 丙、縣市義務教育及成年補習教育經費不足時，應由省補足其數額。
- 丁、省及特別市義務教育及成年補習教育經費不足時，應由中央補足其數額。
- 戊、中央補助義務教育及成年補習教育經費，每年至少應撥負全額百分之四十五。

己、前列第一第二兩類收入，中央部份不足規定數額時，應由財政部自中央收入中撥足。

庚、中央支撥的義務教育及成年補助教育經費，應由教育部按照各省市縣的需要，從詳支配。

這個法案的用意，除第二類注重開源外，其餘完全是針對當時豪紳侵佔及政府移兩項弊病而發，由此亦可窺教育經費問題的背景。此外一個法案，就是民國二十年一月十一日行政院根據教育部原呈，通令地方教育經費保障的辦法：

（一）各省市及各縣市政府，對於現有之教育經費總額，應切實保障，不得任其減少。

（二）自民國二十年起，各項新增地方捐稅，由省市政府酌定，提留若干成，作為地方教育經費。

（三）各地方現有教育財產，應由各該地方教育行政機關依據左列各項整理之。

甲、舊有款產，應將確定數目，一律調查清楚據實登記，並呈報主管政府備案。

乙、舊有出產，其有未繳清地價以及未經承種或隘丈之地，應即照章補繳升科，以免糾紛。

丙、舊有款產，由地方紳士私人保管者，應一律歸還公家，設法生利。

丁、舊有出產稅項，由私人低價承包，於中取利者，其出產應即撤回，另行直接招佃，稅款應由承佃人，另定徵收方法，盡力輸出中飽。

戊、舊有款產被私人侵佔者，應一律查明追還。

（四）現有教育經費，必多用於教育事業，無論何人及何項機關，均不得挪借或移作別用。

（五）在某項統徵之捐稅中，地方教育經費定案成數，永遠不得減少。統徵額數增多時，教育經費成數，應按照比例數同時增加。

（六）政府不得已收用教育資產時，應按照時值另行抵償。

（七）教育捐稅因特種關係，主管政府擬行變更時，如因捐率或辦法變更，而收入減少者，應由主管政府預先指定確實相當的款項抵補。

（八）教育經費由財政局徵收者，應按照所得數，隨收隨交當地教育行政機關，不得挪用拖欠；遇必要時，教育行政機關，得呈請主管政府派員協同財政局辦理教育專款之徵收事宜。

（九）凡私人已捐出之教育資產，不得收回，並不得轉移或抵押於他人。

(十)私人或私法人侵佔教育經費時，經由政府責令賠償外，並得申請司法機關，依法懲辦。

(十一)教育經費收支及保管人員舞弊時，除撤職懲戒外，仍應責令賠償。

(十二)各地方政府及教育行政機關對於教育經費，倘任意玩忽，應受相當懲戒。

(十三)教育行政機關及各級學校各種教育機關之歲出，應由主管教育行政機關規定嚴密格之標準，以爲限制，嚴防浮開濫用。

(十四)各地方政府應組織教育經費稽核委員會，稽核關於教育之預算決算及一切賬目。

這個法案，從理想上或政府立場上看，不可不承認其盡情週到，但一談到事實，困難殊多。總而言之，以上兩個法案，雖一個出自人民要求，一個是出自政府命令，然其對於教育經費的主體，重，却完全一致。若以現時眼光來看，也許會覺得他們思想偏狹頑固，其實當時確有其時間性。假若我們就過去各省教育經費來源，加以考察，就可知道有許多巧立名目，苛細靡雜的捐稅，搜入教育之衣袋裏，但由於政治及社會的影響，教育的經費反供給別的用途，在另一方面，儘管有許多公產提撥作教育經費，又爲豪紳士劣從中操縱中飽，所餘無幾。因爲問題的焦點在此，所以當時大家的注意格外傾重，對於當時他們所要求保護的稅源是否合理，却還是一個問題，我們爲了要達到「充裕」與「合理」兩個原則，還得進一步把教育的稅源加以研究。

據我們看來，教育經費稅源，有四大弊。(或許其他經費也有相同的弊病)請陳述如下：

(一)稅納與享受不平 羅素先生曾說：「在現制度中，資本家是永遠受人崇敬。」在這種情形下，經費來源的負擔，自不免趨於勢的偏頗成份，如就我國而論，經費來源，大部出自農民，而完美精確的學校，却在

大都市，至少亦在相當發達之城市。大都市及城市住民的兒女，享受完美的教育，而令農家担負其費用，不平之事，孰過於此。

許多人皆以我國以農立國自豪，殊不知所倚以立國者，僅爲日就凋潰之農村，自耕農日減而佃農及離村農民日增，欲於此情形下，一切建設，猶斤斤取索於農民，雖曰自穀亦不爲過，況我國農民負擔，較世界任何國家爲重，單就田賦一項說，據德人吳廉樂(Wagner)的研究，謂我國山東農民負擔，約爲美國之四倍及印度之十四倍。另據沈善德氏之統計，浙江農民負擔，較普魯士高六十倍，較英國高十八倍，較日本高八倍。雖各省農民負擔多寡不同，然其負擔之高下，亦相差甚近，以世界最貧之民，而責以最重之負責，以當情論之，亦知於理不喻，何況在以民生主義爲中心的三民主義旗幟之下，豈復能常有湯澤而漁之舉，爲了良心，我們也應該開源節流方面，以調濟輸納與享受之關係。

(二)捐負與富力不稱 捐負與富力不稱的原因，大概有兩個：一爲「就地籌款」，一爲「貧富捐輸單位相等」。

先就市一個原因說，一就地籌款，似乎已爲一般人看作籌款的最良辦法，殊不知地方有大小不同，經濟有貧富不同欲令大小地方担負相同，自不可能，即令地方大小相等，而貧富不同，亦難作一致的担負，若忽略這一個問題，而聽地方「就地籌款」，結果必使貧的地方愈拮据，不足完成事業，而富的地方則靡費奢侈，供過於求；一方面是佈局不成，一方面却是鼎有梁肉，廐有肥馬，所以要使各地教育平均發展，就地籌款，並不是唯一的善法。

其次再就捐輸單位說，已往的稅制，只知劃一單位，而不計資本或產業總量之大小。例如三畝出的農家，每畝納稅一元，百畝地的地主，每畝亦只納稅一元，兩下相比，則農家担負重於地主者三十倍以上。正如那裏秋說：「夫良田萬頃，聚肉肥馬之富翁，與蕪田三畝，饑色餓寒之小農，同依八分納捐之稅率，有担教費，執途人而問之，有謂爲公平者，吾不信

也！況吾國為小農制度之國，百畝以下之田，不足以贍養八口之家者，居全國人民之大半。今以教育稅制之不當，就用賦一項已足影響二萬萬同胞以上之生計，吾輩教育界中人，又安能辭其咎？

所以今後教育捐稅應當力採取累進稅制，不然「教育尚未救民生，民生已受教育的摧殘」了。

(三) 虛雜與苛細不夠 我國各省教育經費來源，多甚龐雜，實際上所得無多，而小民生計反甚煩擾，如民國十七年江蘇省各縣教育經費的來源中，雜稅一項，僅佔百分之十一，而其中所包名目，竟有五十六種之多，由此可見苛雜之一斑，蓋教育經費有「全民性」及「繼續發展性」，其需要之大，決非零星小款所能濟事，必須開闢大宗正當稅源，以符合其需要。

(四) 附稅與徵集不穩 在教育經費來源中，附加稅實佔大部，這種附稅不僅是額外增加人民的負擔，同時亦不甚穩定，蓋附稅的存在，實以正稅為基礎；例如民國二十年二月政部為裁撤厘金統一國稅影響教育補助問題，提交國務會議討論，結果議決：「凡向由國家正稅或附稅項下撥之教育專款，如厘金煙酒稅等附稅，在未確定確實抵補辦法以前，應指定當地國稅機關，照原定實數撥給，免致教育停頓」。由此可見教育經費之來源不健全，財政收入稍謀整理，即有事業停頓之虞，故於籌措教育經費之際，必須兼顧財政，方不致重蹈覆轍。

其次，當徵於禁，也是稅制中一種便宜政策，然殊失教育的意味，例如有些地方利用迷信捐來禁止迷信，其結果反鞏固了迷信活動的機會，且是項稅源極不穩固，假若迷信果因此而被禁，或文化發達人民覺悟，則稅源亦必隨之斷絕，所以這稅源，縱予徵收，亦只能當作特別收入，若擴大其禁徵之範圍，以為教育或其他部門之主要收入，結果必致由禁止迷信，而轉到維持迷信了。

總此四點，是過去教育經費來源最大弊端，今後若不能對病下藥，其

結果必將使教育直接效果不多，而間接弊害反而擴大了。江西義教經費來源，亦略有弊病近於上述四點。

江西義教經費，有三個來源，據江西省各縣(市)保立小學經費籌集及補助辦法規定，每校年支經費，除各保自籌四分之二外，由省縣各補助四分之一。由省所補助四分之二的經費，係由省府中央及省庫所撥發補助費項下指撥，姑置不論，其餘四分之三，則由各縣自籌，一方面由各縣當局按照人民富力籌集四分之一，富力分捐標準，各按「江西省各縣按人民富力分捐保學補助費實施辦法」第五條之規定如左：

- 一、田賦——在土地未測量登記以前，各縣田賦之收入，均以田賦收入為標準，已登記者，以地價稅為標準。
- 二、商業——以營業收入為標準。
- 三、特產——指各縣之特別出產，依照出產量為標準。
- 四、房捐——以全縣房捐收入為標準。

自二十八年以來，經各方努力，各縣籌集富力分捐義教經費均能遵照規定辦理。計二十八年已核准分捐標準，並飭令實行者，有宜春、萬載、上高等五十四縣，其補助經費總額合計九五五·五六〇元。有鈔鈔義教經費無須另行籌措者，有大庾、虔南等六縣，補助費總額合計九四八〇八元，已分捐標準正在核辦中者，有浮梁等八縣，補助費總額合計一八四四七九元，以上各項補助費均經編入各縣二十九年度地方概算，以期穩定。茲將當時各縣呈報富力捐負擔標準經核准者，列表於後：

江西省各縣辦理縣籌富力分捐義教補助費數額一覽表

縣別	受補助數	補助經費	依田賦	依商稅	依房捐	依特產	備註
宜春	三、三〇二	二角二角二角					已准



25 期子四第 卷一第 設建方地

樂平	安遠	信豐	上猶	贛縣	安福	進花	永新	寧岡	遂川	萬安	泰和	永豐	峽江	吉水	吉安	豐城	清江	新淦	上高	萬載
300,000	200,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角
全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右
二角(煤每噸)	二角(煤每噸)	五分(每元)	五分(每元)	糖全右	糖全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右
全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右
石城	廣昌	黎川	光澤	資谿	金谿	臨川	崇仁	樂安	宜黃	南城	餘干	高年	餘江	貴谿	鉛山	玉山	廣豐	上饒	都陽	
200,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	
一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	一角	
全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	
紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	紙一角蔗糖五角	
全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	全右	



款之種類及提撥之標準於左：

1 學款(產)——醫院文會貧民采片鄉學義學等屬之此等收入應全數撥為保學經費按用途用者應如數收回。

2 祠款(產)——祠款(產)包括慈惠會款(產)包括神會款(產)等除去應納之捐稅外，所剩應即提充為保學經費其數額不得少於全款百分之六十。

非正式宗教之廟寺未經政府核准有案者除其必需之日常用費外應全數撥為保學經費其寺廟款產已經撥充為教育經費者仍應照常維持即有住持之家教寺廟應照行政院通令充辦公營事業之經費應看重於地方教育事業之擴充酌量提撥為保學經費。

4 無主民產及敗壞等收入由各保學委員會或保學校長呈請區署(或鄉鎮公所)以下列(轉呈縣政府核准悉數提充為保學經費。

在公款以外，尚有迷信捐、樂捐、荒山、及其他雜捐等項，茲將江西省二十八年度各縣各保自籌辦教經費情形列表於後：

江西省二十八年度各縣各保自籌辦教經費統計表

縣市別合	許學款產及款產	迷信項下樂	捐荒山地其他
進賢	131,610	6,812	1,887
萍鄉	1,128,218	5,255,500	10,766,231
分宜	10,133,311	8,073	6,131
上高	1,133,311	1,261	1,261
宜春	1,133,311	1,261	1,261
新淦	1,133,311	1,261	1,261
新豐	1,133,311	1,261	1,261
新淦	1,133,311	1,261	1,261
清江	1,133,311	1,261	1,261
吉安	1,133,311	1,261	1,261

吉水	2,311	1,261	3,572	8,144	11,144
峽江	4,812	1,261	3,551	1,261	10,885
永豐	10,133	1,261	3,551	1,261	16,206
泰和	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
萬安	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
遂川	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
寧岡	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
永新	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
蓮花	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
安福	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
贛縣	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
南康	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
上猶	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
崇義	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
大庾	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
信豐	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
虔南	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
龍南	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
定南	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
尋鄒	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
安遠	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
浮梁	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
婺源	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
德興	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
樂平	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206
鄱陽	1,133	1,261	3,551	1,261	7,206

類別	年度	二十三年度		二十四年度		二十五年		二十六年		二十七年		二十八年	
		數	目百分比數	數	目百分比數	數	目百分比數	數	目百分比數	數	目百分比數	數	目百分比數
都昌	10,400	10,400	100.00										
上饒	10,400	10,400	100.00										
廣豐	10,400	10,400	100.00										
玉山	10,400	10,400	100.00										
鉛山	10,400	10,400	100.00										
弋陽	10,400	10,400	100.00										
貴谿	10,400	10,400	100.00										
餘江	10,400	10,400	100.00										
萬年	10,400	10,400	100.00										
餘年	10,400	10,400	100.00										
南城	10,400	10,400	100.00										
南豐	10,400	10,400	100.00										
宜黃	10,400	10,400	100.00										
樂安	10,400	10,400	100.00										
崇仁	10,400	10,400	100.00										
臨川	10,400	10,400	100.00										
東鄉	10,400	10,400	100.00										
金谿	10,400	10,400	100.00										
資谿	10,400	10,400	100.00										
光澤	10,400	10,400	100.00										
黎川	10,400	10,400	100.00										
寧都	10,400	10,400	100.00										
廣昌	10,400	10,400	100.00										
石城	10,400	10,400	100.00										
瑞金	10,400	10,400	100.00										
會昌	10,400	10,400	100.00										
興國	10,400	10,400	100.00										
總計	10,400	10,400	100.00										

江西省六年來各縣歲入預算分類統計表

類別	年度	二十三年度		二十四年度		二十五年		二十六年		二十七年		二十八年	
		數	目百分比數	數	目百分比數	數	目百分比數	數	目百分比數	數	目百分比數	數	目百分比數
合	計	5,124,113	100.00	4,102,111	100.00	4,034,511	100.00	4,544,113	100.00	5,124,113	100.00	5,124,113	100.00

附註 本表係根據進賢等六十三縣所報材料統計

根據前列各表的分析，我們以為江西義教經費的來源，有四個弱點：

第一，農人出錢最多——試就江西省各縣富方分租的內容觀之，其中有田畝、商業、特產、房舖等四項，除田畝捐全數歸農民負擔外，尚有特產捐亦當由農人負擔大半，蓋我國工業幼稚，大半土產或特產皆係農產，江西富亦不能例外，此外如商業、房舖等項亦間接影響農人生活相負，故江西義教經費，由農人負擔最多，是無可否認。近六年來，江西各縣歲入，田賦一項平均僅佔百分之五十四以上，依此例推算則田畝捐的數量亦最多，即就此一事而論，亦可知農人負擔之重了。

地價稅項下撥補地方經費	田賦附加	契稅附加	牙稅附加	屠宰稅附加	學產收入	公產收入	房產收入	雜項收入	留縣營業稅	省庫補助費
三六三三三	六三三	三三三	三三三	三三三	三三三	三三三	三三三	三三三	三三三	三三三
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

附註 1. 本表係根據江西統計月刊第二卷第十一期所載。2. 二十七年數字係依六個月列入。

第二，迷信項下佔重要收入——根據二十八年進賢等六十三縣各保自籌經費統計（表見前列），迷信項下收入平均僅佔全數百分之三。五強，這似乎無關緊要；然一考諸實際，却成嚴重問題。例如進賢縣自籌經費來源，僅有三項，而迷信捐即佔其一，又如萍鄉縣各保自籌經費合計一三六一二八元，而迷信項下收入，竟佔有六分之一；又如新喻縣各保自籌經費收入，以迷信收入佔第一位，如此情形實堪駭異，此外尚有上饒、婺源、安福、臨川、萬安、興國等十七縣自籌經費中，迷信項下收入皆佔顯著地位，若長此不予調整，恐怕將來教育還要靠迷信來維持了。

第三，省補助費經費不均——按過去江西省對各縣補助費，一律為各縣四分之一，待遇完全相同；正因為待遇完全相同，反形不均現象，例如寧國與餘江二縣之面積，前者為一〇六六方公里，後者為一〇四七方公里，但據二十七年半年江西省各項稅款實收額統計所載，餘江的收入，竟高出寧國十四倍左右。再就南豐與蓮花二縣而論，兩縣面積相近

等，據前項統計，蓮花的營業稅收入，僅三百九十九元八角，而菸酒牌照稅則僅有六十三元，但是南豐的營業稅却較高九倍，菸酒牌照稅也高出五倍以上，大小相若之縣，其貧富之差竟至如此，但據江西省二十九年中央省庫補助各縣經費分配數額，蓮花縣得補助費五三八四元，而南豐所得補助費反較蓮花多四百八十一元，另外，寧國縣所得補助費為七八四元，較之寧國竟超出五倍左右，如此足見同等補助，失宜。此外，若以人口為分配補助費標準，亦同樣欠妥，如泰和與永豐二縣人口數相近，泰和人口為一四一、九〇三人，永豐為一四一、〇一七人，據二十八年江西各縣教育經費歲入統計，泰和歲入三、七七六二元，永豐歲入為二、六七一元，以人口平均分配，則泰和縣民，每人平均教育經費為二角六分強，而永豐則為一角九分強。另外，尋鄔與奉新縣人口亦相近（尋鄔人口為八八四三四，奉新人口為八八四九），但是二十八年教育經費歲入，尋鄔為一、三三一八元，而奉新則為一、三三三元，平均計算，尋鄔縣民，

每人平均教育經費一角五分，而奉新則為三角，足見人口相近之縣，其教育經費亦有參差，若竟按人口分配補助費，則奉新與奉新必反駁，奉新與奉新必多，使一方面供過於求，而另一方面則杯水車薪，無濟於事，總而言之，無論以地方大小或人口多少為分配經費標準，來予以同等的補助，並不是一個最好的辦法。

第四，樂捐近於攤派，且不穩固——樂捐二字，在字義上似乎是出於人民自動的表現，現據我們的考察，有些縣份竟是以「樂捐收條」向各家收費，而並不是我們想像中的富人樂捐的鉅款；這樣自然是無形中增加人民負擔，即使完全出於樂捐，長此樂捐下去，收入既無把握，還要靠「用錢人」的歡喜，這自然也不是辦法。在外國教育經費常有富人捐助，收入很大，但一反觀，國產正能大量捐助的人，實在太少！若想讓教育經費富人鉅款之捐輸，長此以往，不是富人無力負擔，即是教育為富人所控制，這當然也不是我們的希望。就江西二十八年各縣各保自籌教育經費統計（表見前），所謂「樂捐」收入，平均佔全收入百分之三十五以上，在各項收入中除公款佔百分之四一以外，就以樂捐收入最大，甚至還有尋常、新淦、南康、信豐、德興、都昌、上饒、餘干、南豐、臨川、寧都、石城等十餘縣的各保自籌教育經費收入，以樂捐收入為第一位，其佔全收入的比例，自九分之八至三分之一，由此可知樂捐收入重要性的「一斑」，無論「樂捐」或「苦捐」的名義，無關緊要，我們以為最嚴重的，就是「增加人民負擔」，及「收入多少無把握」；這似乎是值得考慮的。

第五，稅源近似附加苛雜——過去我國地方的苛捐雜稅極繁，人民負擔，甲於全球，民生凋敝，未嘗不因此害，民國二十三年六月中央通令各省限期廢除之，小民生計始漸蘇活，由此足見苛雜影響之重，今夫江西教育經費中的田賦、商業、特產、房舖等項的收入，雖曰按照官力分攤，却與附加及苛雜相近，試就稅制觀之，田賦與田賦，營業稅與商業富力相

負，特產捐與產銷稅，房舖與房捐，無一不近於森林架屋，若云「人民自捐自辦教育」，難道人民真沒有出教育經費嗎？雖然以往人民子弟讀書，也要花錢，但今日當局清明，我們便常有格外的殷望，以期將來的教育，不至尚陷「利尚未達，而害反先見」的遺憾。

從這五點看來，第一農人出錢最多，是「輸納與享受不平」，第二，稅源近似附加與迷信估重要收入，是「附稅與徵稅不穩」，第三，省補助費不均，是「負擔與富力不稱」。總此數點，其所有弊害，前已詳述，茲不再贅，吾人今日切望於江西者，厥為正當稅源的獲得，雖是項願望，未能一蹴可就，然為了民生社稷的將來，我們是不得不這樣憧憬的。

關於教育經費的開源方面，有些教育行政專家，在原則上的建議，是很值得我們的注意。例如程湘帆氏在他的中國教育行政一書中有云：

「由最近各方面運動之傾向論之，我國教育界人士似已確實覺悟量入為出的舊法，已適用於今日普及教育之政策。以教育普及之需要，而為持持經濟之運動，業已開端矣。故今後吾人之事業應分為二個階段：一為規定立國大計之教育普及計劃，一為規定「最普遍」「最公平」「最大」之可靠稅源。

將來稅則必須依據三大原則。此外尤外科妥可辭，不以政治變化及天之旱澇而受影響，否則無裨於教育計劃之實現。所謂三大原則者：第一是唯一的鉅款，非如今之零星小賬款，此為施行立國大計之教育而設，故籌措標準，應以教育需要為限。第二是普遍的稅。教育非一部份人的教育，亦非一部份人納稅而他部份人或全部人享受，教育是社會公共所需要的，亦係各個人所需要的，故此稅應由社會全體負擔。第三是公平的稅。個人能力不同，假若一例負擔若干，如人賦稅之類，依能力衡之仍有輕重之別。故應計議一種富力標準，譬如累進率辦法，俾求一般人負擔之公平。」

此外故去的教育行政專家夏承楨氏在他的現代教育行政一書中云：

「……過去所關的來源，含有苛捐雜稅以及種種暴虐的榨取，徒使得

民不獲命，而教育行政目的就不達手段，毫無客觀的標準。自今而後，對於教育經費來源的計劃，必須注意下列各點：

第一是教育經費來源的計劃，教育經費來源在社會，應由社會的經費，自應由其具有公共性。

第二是有繼續發展的可能，教育事業財源無限，費與年俱增，經費來源如能轉進率則無礙，使無斷時時開闢新源。

第三是有普及之可能，教育是全民的，用民的負擔應屬全民，惟財政負擔的難美，得使負擔的程度有差別，甚至教育者無負擔。如第一等分民家納稅，第二等民家分受，便不合理。

第四有獨立存在的可能，要求民衆明白用途起見，教育經費來源，不宜和其他財政收入混合。

第五是無濫以教育為藉口，教育要掃除迷信，要發展國民教育，而經費免遭濫用，以已之才，穿已之盾，教育實難取信於人民。

以上兩種建議，不僅是教育經費來源的模範原則，亦是為一切經費來源的方針！不過我們却不願單從教育方面着眼，在社會中，教育不包括一切，同時也不能決定一切，若單從教育着眼，其結果不過是使教育脫離其他事業的聯繫，而陷於空虛與孤立，舊時使吞中飽，雖幸得剔除，而新的巧奪無斷以之成說，以易易舉，又樂以為之，因此，我們以為教育經費的開源問題，必須在現行機構中（新縣制之下），本着三民主義的立場，從社會各方面的事業及人民全部生活中去求解決，才是光明坦途，對於這一點，因篇幅不同，請留待後面陳述。

### 第二節 經費管理問題

從前，我們已知道我國教育經費的問題，不完全是由於來源不獨，此外如來源不管理，管理不合理，也是嚴重的問題，來源不合理，其結果是使人民生計，管理不合理，則使中飽教育事業用以阻滯不進，按諸

以在教育經費獨立運動，管理問題實為其神髓。故於籌集教育經費之際，如欲求一種明確的來源，而管理問題則於不同，結果必致全功盡棄，這一點願值得我們的注意。

所謂經費管理的內容，可分為四方面：第一為徵收責任，第二為出納責任，第三為會計責任，第四為審核責任，蓋過去管理上之困難，莫不由於中飽，中飽，移，延欠，虛構，浮濫諸弊，而釀成諸弊的主因，又莫不由於徵收出納會計審核與審核，集中於一二機關，俾其得以濫混出入，濫造報銷，致點者得藉此以肥私囊，忠厚者亦難免不受誘惑，故必須使四權分立，互相牽制，雖欲舞弊者良非易事，則過去財政上之困難可一掃而盡，不獨教育經費而已。

現在許多省份，在財政上大政皆能採用四權分立政策，但於教育經費一項，多予例外，考其原因，多由於義務教育經費無具體來源，所依靠徵收經費者，即紳士們所採用的財稅政辦，東歸西爪，混水摸魚，加以經費出納考核於一身，欲使中飽之弊不生殆不可能，此誠為一大錯誤！例如廣西各縣縣領村街國民基礎教育協會第七條第（4）（5）兩項規定該會經濟權限：

（4）籌集及保管國民基礎學校基金（在基金未籌足前，如學校經費不敷，並應隨時籌款維持）。

（5）審核學校收支預算。

像這樣把經費大權集於某一部分人的辦法，實為教育經費永不枯竭的障礙！不過在一部份主張教育經費獨立管理的人，他們的理由是：

第一，因為教育不易看見有形效果，蓋我國興學之初，朝野上下滿以為教育為富強之本，故慶利舉，興學校，時至百年以後之今日，教育效果能望塵莫及，就主政者的立場而論，為了功績的顯赫，效果遲滯之教育事業，必不問津，就社會立場而論，過去由於教育不適合社會實際需要，教育之

舉辦與否，似無關緊要，因此百年樹人的教育反遭忽視，經費亦時有移挪的危險，經費的管理不能獨立，實難保教育不受移挪的影響。

第二，因為若由普通財政機關代征，係屬代辦性質，或許不認真，或許延欠移墊，致影響教育經費之發放，恐不可避免，故經費獨立管理實屬必要。

第三，因中國財政困難，若令教育經費由財政機關統收統支，則在其他經費無法張羅時，難免移東補西，以影響教育經費之收入。

第四，因中國財政界的積弊未除，正如外人批評「作籌爲中國人之天性」，若將教育經費託普通財政機關徵收，難免不使中飽自肥之徒，乘機舞弊，故經費獨立管理尤爲必要。

因爲這四大理由，所以「教育經費獨立論」在今天，還是保持着有力的擁護，但在我們看來，却不以爲然。照我們的分析，上述四個理由，可以歸納做兩方面：一爲稅源方面，一爲方法方面。有合理的稅源，則經費收入決不致忽然斷竭，有了合理的方法，使分配適當，收發慎密，四權分立，決不致再有像以往他種中飽移挪的大弊，若不從這根本上着眼，則一貫的經費獨立論，實難保其不到處碰壁了！例如在一個天災之迫迫環境中，誰保得教育經費以及一切其他經費不受移？若在保安，建設，衛生諸項極端缺乏經費時，誰又保得住教育經費尚能保持一貫的獨立。所以在整個社會機構中，任何問題，必須從「全體」上謀解決，片面的偏安辦法，不但無濟於事，反阻梗了社會事業的進展，這是我們敢深信不疑的。

總之，過去各省對於義教經費之管理方面，大概有兩個弱點：

第一、事權不當——在財政系統以外，床架屋。

第二、方法不當——四權集於一二處，以便曖昧作弊。

這種弱點，有些地方甚至不限於義教經費，連整個的縣地方財政，都會被士紳所把持，使從政者一籌莫展，這個例子，假若研究過地方財政的人看來，必不覺得什麼稀罕，所值得稀罕的，就是「爲什麼這種弱點，

竟讓他繼續流弊數十餘年而不混？」許多道德家只知痛恨那些貪污的人，而不知社會已爲他們安排了貪污的制度，今後欲使義教經費有適當的管理，則首先一著，即在剔除這不合理的制度與方法。

江西義教經費之管理情形，根據江西省政府二十四年十月公佈之江西省保立小學暫行辦法第十二條規定：「保立小學委員會應遵照規定負擔造保立小學預算決算及徵收保管發放之責，並籌劃校舍「強迫學生入學」。這是在保內管理經費情形，在區及鄉鎮之義教經費之管理，根據江西省各縣保立小學自籌經費區鄉（鎮）統收專付實施辦法第二條規定：「各縣區鄉（鎮）應組織區鄉（鎮）教育經費管理委員會負責保管發放教育經費之責……」在縣方面義教經費之徵收保管由縣徵收處負責，在監察及審核方面，則爲縣義教委員會之權。不過縣徵收之義教經費與區鄉鎮所管收者不同，因爲縣收的經費，爲按照人民的富力分攤而來，其間公款產產迷信捐及所謂樂捐等項的收入，一樣從人民身上取來的錢，却分爲兩樣徵收的手續，誠爲我們所不易了解。

至於管理經費的人員，雖各級不同，若就關係上着眼，則各級人員性質，如一出轍。試看下表所列人員及職權的分担，即可知江西各縣義教經費的管理的大概。

江西省縣以下各級管理義教經費委員一覽

政治區域		縣	區	鄉鎮	保
管理人員	義教委員	經費管理委員會	鄉鎮管理委員會	保學委員會	
地方政府機關之主管人員	縣長爲當然委員	區長爲常委	鄉鎮長爲常委	保長爲主席	
承辦教育人員	主管科長及督學爲當然委員	區教育指導員爲常委	承辦教育人員爲常委		



最高學校之校長	教育界負有希望人士	中心校長為常務委員審核之員	中心校長為常務委員審核之員	保學校長為當然委員
教職員代表		區中心小學教員代表一人 保代表三人	保學教職員代表二人	
公務員代表		保聯主任代表一人	保長代表一人	
地方熱心教育士紳		熱心教育人士一人	熱心教育人士一人	本保內熱心教育具有聲望者
共計人數	七人至十一人	九人	七人	五人至七人

附 註

1. 縣的材料係根據江西省各縣教育委員會組織規程。
2. 鄉鎮材料係根據江西省各縣保立小學自籌經費區鄉鎮統收專付實施辦法。
3. 保的材料根據江西保立小學暫行辦法。

從上表所列各級組織看來，除縣教育委員會尚能保持監督之立場外，其餘在區鄉鎮各級統籌經費管理委員會的大權，多操縱在區鄉鎮長之手內，所謂出納與審核之人，無一不在其權力範圍之內；在民權未充分發達的國家裏，欲令下級人員來監督上司，其名義不等於虛設者幾稀！經濟大權操於二三人之手，而求其不狼狽為奸相將驟弊者，其可能性又幾稀！至其區委員中所謂代表及熱心教育人士，其不流於攜手作弊者，即必趨於虛設戶位，管理制度不佳，於此可見。

在管理手續上看，江西的辦法可算相當完善，無論公款產登記及款項的徵收與出納，皆出以最慎密的手續。例如公款登記，事先由區教育指導員（鄉鎮由承辦教育人員）親至各該保召集擴大保甲會議，說明理由，並督同保甲長，將本保內所有之公學祠廟等款產，逐一詳細調查，並就下表確項撥充保學經費之數額二份，經區長審核並加蓋私章。

江西省某縣某區或鄉(鎮)某保內原有學款(產)公款(產)調查表

原有款(產)名稱	性質	來源	原有用途	經營方法	經營人員			
					金額	利率	股額	股額
款有放處					金額	利率	股額	股額
房地產					金額	利率	股額	股額
每年收入總額					實收	實收	實收	實收
備註	區長(或鄉鎮長)章 (或鄉鎮承辦教育人員) 保長章 區經營人章 註：年月日開辦保學公款登記無私章者可用平章代章 本表每保應填二份							

江西省某區(鎮)某保撥款辦學字樣		字第	號
每年應撥款項	繳納時間	撥款來源	及調查表號數
	第二期國曆八月至九月		
備註 每年由原經營人按照左列數額時間繳納不得任意拖欠短少否則願違章受罰此據			

中華民國 年 月 日立撥款辦字據人 原管人 蓋章

審核人區(鎮)長 蓋章 區教育指導員 蓋章 鄉(鎮)承辦教育人員 蓋章

附註 年月開辦保辦公處開記(本表填二份)

(鄉鎮由鄉鎮長審核)以一份存區(鄉鎮存鄉鎮公所)備查，一份彙訂成帙，呈報縣政府備案。收款時則由區鄉鎮教育經費管理委員會依後列收款書三聯單，一聯自存備查，一聯交收款人，一聯呈報縣政府。發放時，則由區鄉鎮教育經費管理委員會，依後列小學領款書三聯單，一聯自存，一聯由小學存根，一聯由會彙報縣政府。這是自編經費收支發放情形。應用表格附後：

(甲) 經費管理委員會收款

存	存	帳	帳	報	告
江西省某縣(鄉)教育經費管理委員會收款書字第 號	金額法幣 元 角 分	中華民國 年 月 日 收入	金額法幣 元 角 分	金額法幣 元 角	中華民國 年 月 日
收款機關或人	有款項如數收訖合留存根以備查考	撥款機關或人	有款項已如數收訖此據	撥款機關或人	撥款機關或人
撥款機關或人	撥款機關或人	撥款機關或人	撥款機關或人	撥款機關或人	撥款機關或人
字號	字號	字號	字號	字號	字號

此聯留會存根

此聯交撥款人

此聯呈報縣府

(乙)

各小下領款

收	
今領到	
某縣某區鄉(鎮)教育經費管理委員會發給某年度某月份	
本校經費法幣	元 角正此據
某某小學校校長	蓋章
中華民國 年 月 日	審核幹事認爲 可發在此蓋章
字第	號
此據存會委經此	

報	
本校某年度某月份經費計法幣	元 角
業經某鄉(鎮)區教育經費管理委員會照發是實	
此上	
某縣政府審核	某小學校校長
民國 年 月 日	蓋章
字第	號
此報存會委經此	

存	
本校某年度某月份經費計法幣	元 角
業經領訖合留存根備查	
某某小學校校長	蓋章
民國 年 月 日	
字第	號
此存存聯此	

註：年月日及附屬圖章領款校鈐記

至於各縣依照人民富力分攤義務教育經費收支辦法，係先由縣政府於每年

度開始前三個月，計算全縣應需補助費額。除去原有教育經費補助保學經費部份，及整理縣有公款產，撥充保學經費部份所得外，其餘額，即爲應按照富力分攤保學補助費之總額，并應按總額加收一成以爲預備金，根據上數，擬定歲入及歲出預算書及分配細數表各二份(表式附後)呈報省政府核定，核定後，則由縣經徵處徵收，比收比存於縣金庫保管，其未收金庫者，應交公款保管出納員，並按月由縣政府填具收存補助費報告單(表式附後)送金庫或公款保管員蓋章後，逕送教育廳備案。發放時，事先由縣政府發支付書三聯單一由自存，一通知領款機關，一通知發款機關，然後由領款機關填具四聯領款書，除一聯由領款機關自存外，其餘三聯送請發款機關領款。如所籌經費有剩餘時，並由縣長，主管教育科長及議委員會半數以上之委員，共同蓋章，將所剩項項儲存，並呈報教育廳備案。(所有表格附後)

○○縣二十八年年度縣籌富力分攤義務教育補助費歲入預算書

科目 本年度預算數 備註

第一款 縣籌富力分攤義務教育補助費收入

第一項 田賦收攤分攤數額

第一目全 上

第一節全 上

本縣全年應徵田賦正稅計○○元按正稅一元分攤百分之○○合上數

第二項 商業收攤分攤數額

第一目全 上

第一節全 上

本縣全年應征營業正稅計○○元按正稅一元分攤百分之○○合上數

第三項特產收穫分担數額

第一目全

上 本縣年產錫○○○石每石分  
捐○○元○○角○○分合上數

第二節茶

油 本縣年產茶油○○○担每担  
捐○○元○○角○○分合上數

第三節菸

菸 本縣年產菸葉○○○担每担  
分捐○○元○○角○○分合上數  
以上特產舉例如有捐額之  
捐為分担標準

第四項房舖收稅分担數額

第一目全

上 本縣全年應征房捐○○○  
元收捐收一元分捐百分之○○  
合上數

第一節全

上 長○○○○(署名蓋章)  
○○縣  
○○縣政府第三科長○○○(署名蓋章)

○○縣二十八年年度縣籌富力分担義教補助費歲出預算書

科

第一款縣籌富力分担義教補助費

第一項義教補助費

第一目全

上 本縣現有中心小學保學班○○  
班保立小學○○校短小班○○班初級  
班○○班共○○單位每單位補助○○元共○○○○元

第一節補助中心小學保學班

本縣共有中心小學保學班○○  
班保立小學○○校短小班○○班  
初級班○○班總共○○單位  
每單位補助○○元合上數

第二節補助保立小學

本縣設有保立小學○○校  
校補助○○元合上數

目 本年度預算書 備 註

第三節補助短小班

本縣共有短小班○○班每班  
補助○○元合上數

第四節補助初級班

本縣公立小學共有初級班  
○○班每班補助○○元合上  
數

第二項預備金

第一目全

第一節全

上

長○○○○(署名蓋章)

○○縣  
○○縣政府第三科長○○○(署名蓋章)

○○縣廿八年年度縣籌富力分担義教補助費分配細數表(格式)

校名	校長姓名	初級班數	所在地	所在保番號	補助金額	備考
全縣現有中心小學保學班○○班保立小學○○校短小班○○班初級班○○班共○○單位每單位補助○○元共○○○○元						
○○縣 長○○○○(署名蓋章)						
○○縣政府第三科長○○○(署名蓋章)						



<b>支 付 書</b>	
開辦款項知道.....聯三第	

立 小 學 年 月 應 得 縣 籌 富 力 分 担 義 教 補	助 費 元 角 分 已 通 知 該 小 學 校 長	具 四 聯 領 款 券 前 來 具 領 請 即 照 數 發 給 取 其 領 款 書	縣 長 (署 名 蓋 章)	科 長 (署 名 蓋 章)	中 華 民 國 年 月 日 ○ 縣 政 府 發
---------------------------------	---------------------------	---	---------------	---------------	-------------------------

此 聯 由 縣 政 府 發 還 款 項 繳 納

<b>支 付 書</b>	
開辦款項知道.....聯二第	

立 小 學 年 月 應 得 縣 籌 富 力 分 担 義 教 補	助 費 元 角 分 已 通 知 照 數 發 給 仰 該 校	校 長 即 填 四 聯 領 款 券 前 往 具 領	縣 長 (署 名 蓋 章)	科 長 (署 名 蓋 章)	中 華 民 國 年 月 日 ○ 縣 政 府 發
---------------------------------	-------------------------------	---------------------------	---------------	---------------	-------------------------

此 聯 由 縣 政 府 發 還 款 項 繳 納

<b>支 付 書</b>	
根存.....聯一第	

立 小 學 年 月 應 得 縣 籌 富 力 分 担 義 教 補	助 費 元 角 分 已 通 知 該 校 校 長	具 領 具 領 四 聯 領 款 券 向	縣 長 (署 名 蓋 章)	科 長 (署 名 蓋 章)	中 華 民 國 年 月 日 ○ 縣 政 府 發
---------------------------------	-------------------------	---------------------	---------------	---------------	-------------------------

此 聯 留 存 縣 政 府

書款領

撥付.....聯一第

領款機關	年	月份	用途	金額
中華民國			校長○○○(簽章) 經領人○○○(簽章)	
	年	月份	用途	金額

此項款項留存此

關機關領存此

書款領

撥收.....聯二第

領款機關	年	月份	用途	金額
中華民國			校長○○○(簽章) 經領人○○○(簽章)	
	年	月份	用途	金額

此項款項撥收由聯比

府政縣開送總款撥由聯比

書款領

查報.....聯三第

領款機關	年	月份	用途	金額
中華民國			校長○○○(簽章) 經領人○○○(簽章)	
	年	月份	用途	金額

此項款項撥收由聯比

送期育機款撥由聯比

人款領

核撥.....聯四第

領款機關	年	月份	用途	金額
中華民國			校長○○○(簽章) 經領人○○○(簽章)	
	年	月份	用途	金額

此項款項撥收由聯比

送關機款撥由聯比

收存義務補助費報單

第一聯.....保存根

中華民國 年 月 日

備查

(此處應寫明縣金庫或公款保管出納員並應加蓋圖章)除報告外留此

年 月收入之縣撥義務補助費以縣撥義務補助費名義存入

- 縣政府縣長(署名)
- 縣議教委員會委員

(應將全體委員姓名列入並少須有過半數之委員蓋章)

此聯由縣政府保存

收存義務補助費報單

第二聯.....報查

中華民國 年 月 日

出納員並蓋圖章)謹此報告

存人(此處應寫明縣金庫或公款保管出納員並應由縣金庫或公款保管

年 月收入之縣撥義務補助費以縣撥義務補助費名義繳

- 縣政府縣長(署名)
- 縣議教委員會委員

(應將全體委員姓名列入並少須有過半數之委員蓋章)

此聯由縣政府交收單員

字

此處應以年編者以月編者並加蓋縣印如

號

收存義務補助費報單

第三聯.....報核

中華民國 年 月 日

保管員加蓋圖章)謹此報告

存人(此處應寫明縣金庫或公款保管出納員並應由縣金庫或公款出納

年 月收入之縣撥義務補助費以縣撥義務補助費名義繳

- 縣政府縣長(署名)
- 縣議教委員會委員

(應將全體委員姓名列入並少須有過半數之委員蓋章)

此聯由縣政府交收單員



從以上各項規定手續看來，其縝密完善，實無可訾議，雖略感繁雜，然其缺點不產生於手續本身，而是由於整個管理機構之未善。

在我們看來，江西義教費之管理，約有三個缺點，雖然這缺點是暫時的，雖然現在江西義教各項辦法日新月異漸趨改進，但是其他各省，有的仍不免這些弱點，故仍不避贅煩，請予陳述：

第一、手續不統一——從收的方法講，自籌經費由區鄉鎮義教經費管理委員會收取，縣人民富力捐有義教經費，則由縣經徵收，就發放講，縣每三個月發一次，區鄉鎮則每月一次，這個手續的分劃，完全是爲了行政的便利，殊不知行政的便利，反促成教育界與人民的麻煩。從政府立場上看，以爲富力分捐與保就地自籌經費的主要收入，爲公學款產，其實富有公學款產，實在太多，不敷之數，則又必出之於被動式的舉措一途而已！（但在人民看來，不過都以爲羊毛出自羊身上而已）同樣大都來自人民身上的錢，却用兩個方法，分兩個步調來徵收，在政府看來是便利，在人民看來，却是麻煩。就經費的發放來說，區鄉鎮每月發一次，縣政府則三個月發一次，一個保學教師，每月不過一二十元，已不足担負其家庭生活，何況不能全按月發給，據我們的考察，有的地方保學教師的薪給半年才發一次，幸喜這是極其例外的事，不然，想靠教書薪永來供養家庭的人，決不敢向保學問津了。

總之手續不統一，不是便利而是麻煩，雖然在過去是一個適應實際情形的好方法，但從教師立場，以及實施新縣制的精神上看，尙覺未能盡如人意。

第二、職權不分割——欲使財政清明，則經徵，出納，會計，審核等四權之分立，實屬必要。但就一般情形而論，江西義教經費之管理，實未盡善，在縣的方面，經徵出納會計三權集於一機關，在區鄉鎮竟達四權皆操於經費管理委員會，其實，對於區鄉鎮公署。無論三聯單四聯單五聯怎樣細密，但是先徵收後拿錢的事實，却是處處皆有，像這樣下去，欲使

虛報，移挪，中飽，侵蝕等弊從此祛除，其可能性，誠太渺小。雖然在江西某些鄉村或地方的士紳實感尙有不可侮的深厚控制社會事業的力量，假若我們能從方法上改進些，也許能因此就能減少積弊的因素。

第三、制度不合理——過去整個縣政制度的未上軌道，不僅是江西一省，正因為整個財政制度不良，漸浸及枝節上的畸形發展，就江西義教經費講，其審核係先由縣義教委員會担任，但是在縣的財政機構中，還有一個財務委員會，爲了手續完備，又不得不將義教委員會審核過的預決算送請財務委員會復審，像這樣重複的手續，大家儘管覺得不必要，但是大家却仍然沿襲下來！其實各縣所有甚麼財務委員會，義教委員會，精神動員委員會……等等委員會內的委員，大都是十八羅漢轉劫，儘管空床架屋再設幾百個委員會，其委員仍不過這十八羅漢，其名的空虛，亦可由此想見。

所謂地方事業委員會，在江西及一般地方當局理想中，最好是一個民意機關，或是一個立法機關，但在實際上各種委員會，竟做了政府的工具，甚至是名義上的工具。地方有一事就組織一委員會以爲號召及籠絡，在手段上講，未嘗絕對不可，但就社會事業的全體上講，實屬徒滋煩擾。就區鄉鎮的財政上看，現在備有義教經費管理委員會，將來其他事業發達，豈不是同樣，也要組織其他事業經費管理委員會，縱使將在經費上不起任何爭端，難道這樣手續繁複，時間拖延的辦法也該讓他繼續下去？何況所謂委員會，僅是名義空銜，於立法司法上毫無多少作用。在我們看來，以爲最好將一切經濟上的審核責任付予一立法團體——參議會及區鄉鎮保等民衆大會，其餘如會計，出納，經徵等項責任，一概分別附入其單純機關或部份使四權分立，以專責成，藉省手續，以資名副其實，而不致疊床架屋，徒煩時間與手續而已！

### 第三章 江西省實施新縣制中的國民教育經費問題

#### 題

### 第一節 實施新縣制與財務收支問題

假使我們不否認新縣制是建設新中國的光明大道，假使我們認為教育在新縣制的實施中，不是一個懸掛的，則我們在解決教育問題之際，就應當着眼於整個新縣制的實施，所以教育經費的問題，亦應當從整個新縣制財政問題中求解決。

過去十餘年間，縣財政是附庸於省財政，一切地方稅皆屬於省稅，而縣的收入竟以各項附加稅為大宗，加之近年來社會進步，新政日增，各項的需費益繁，附稅苛雜隨之劇增，滋擾人民生計，莫此為甚，近年來，關於我國縣地方財政的獨立，大家漸覺必要。民國二十三年五月第二次全國財政會議，對於劃分省與縣地方收支，曾通過五項原則，由財政部呈行政院通令各省府按照擬訂各該省劃分省縣收支標準，這五項原則就是：

- (一)關於縣市之收支當將原屬縣市及其區鄉鎮等之財政歸於統一。
- (二)關於稅收之劃分，當依稅捐種類分別歸屬，不宜以正稅附稅為區分，大宗稅捐，不能完全歸省或歸縣市者，按成數分配之，使省與縣市之財政各得相當穩固之基礎。
- (三)關於支用的劃分，以其機關及其事業設施目的為依據，使各地人民權利與義務得相當之平均。
- (四)省與縣市稅收劃分以後，彼此不得附加，以期各自整理。
- (五)省與縣市支出劃分以後，遇有必要，仍須互相協助，以期平均發展。

以上五項原則，雖其實際有待於各省(市)自行擬訂，然仍不失為確立縣市財政制度之初步措置。民國二十四年七月，國民政府公佈了財政收支系統法，對於中央與省市縣市的收入詳予確定，以期各級政務能平衡發展，此誠為我國財政制度上一大進步，可惜至今尚未實行。至二十八年九月

十九日頒行新縣制，其中規定縣地方之經費收支甚為簡切，茲為便利研究起見，請將縣收入及支出問題分別陳述於後：

#### 一、縣收入問題

照縣各級組織綱要第十八條之規定，縣收入為列左八項：

- 一、土地稅之一部(在土地法未實施之縣，各種屬於縣有田賦附加全額)。
- 二、土地陳報後正附溢額田賦之全部
- 三、中央撥補助縣地方之印花稅三成。
- 四、土地改良物稅(在土地法未實施之縣為房捐)。
- 五、營業稅之一部(在未依營業稅法定稅率以前，為屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十以上)。
- 六、縣公產收入。
- 七、縣公營事業收入。
- 八、其他依法許可之捐稅。

以上所規定縣地方之收入，除第六第七兩項外，可說皆為捐稅收入的项目，而在目前情形下，以上各項很難有理想中的收入。就第一項說，土地稅之一部，在現在土地稅一時尚未能實施，事實上仍不過是像以往一樣的舊稅收入(田賦附加全額)，並非新的開源。第二所謂土地陳報後正附溢額田賦，這筆溢額，據廣西省各縣辦理土地陳報之結果，竟有超過一二倍之多，但現在還有許多縣份尚未舉辦土地陳報，事實上這項收入，目前尚無若何，甚至事先要付相當的代價，方能達到目的。第三項所謂中央撥印花稅三成，表上似乎於縣財政上為一筆收入，但印花稅是與大都市和大縣份來推動的，若一般中小縣份，尤其是抗戰後交通不便利的地方，收入更是有有限，莫說補助三成，就是全數補助，也是無濟於事。第四項所謂土地改良物稅，並註明在土地稅未實施前之縣為房捐，查全國各縣房捐尚

未普遍舉辦，而且他的收入，也靠富庶來做比例。事實上我國偏僻窮瘠之縣份佔多數，則其間卑房陋屋實無可徵，即中等縣份雖可徵，但爲數亦寥寥無幾，事實上此項收入甚微。第五項所謂營業稅之一部，並注明在未依營業稅法改定稅率以前，爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上，這項規定，較以前各項較有實惠，惟恐對省收入有影響不易實現。第六第七兩項爲縣公產及公營事業收入，多屬空洞，而且已屬固有收入，對於新縣制恐裨益有限。第八項所謂其他依法許可之捐稅，大抵是指各種營業牌照稅，使用牌照稅，行爲取締稅，具體的說，此即現在各縣徵收的旅館、酒館，及茶館商店……等營業牌照稅，舟車等使用牌照稅，筵席捐，以及烟酒娛樂等行爲取締稅等，這項收入各縣多少不一，且皆以地方富庶爲基礎，在不發達的地方，其收入是絕對有限了。雖然在新縣制綱要第十九條中規定：「國家及省務事業不得責令爲縣地方開支」，並規定「貧瘠縣份由中央及省補助其業務行政費及開發費用」，奈抗戰期間，需財緊急，況各省每多不裕，單靠補助亦非可靠方法。

由上述各點看來，可知新縣制綱要所定的縣收入，仍未能滿足其理想要求。

其次，在財政收支系統法中，規定縣之收入有以下二四項：

- 一、土地稅。（以百分之十五至四十五歸省）
- 二、房產稅。（土地法實施後，併入土地改良物稅，以百分之十五至三十歸省）
- 三、營業牌照稅。
- 四、使用牌照稅。
- 五、行爲取締稅。
- 六、由中央分給之所得稅。（百分之二十至三十）
- 七、由中央分給之遺產稅。（百分之二十五）
- 八、由省分給之營業稅。（百分之三十）

九、特許收入。

十、懲罰及賠償收入。

十一、規費收入。

十二、代管項下收入。

十三、代辦項下收入。

十四、物品售價收入。

十五、租金使用費及特許費之收入。

十六、利息及利潤收入。

十七、公有營業及事業之盈餘收入。

十八、補助收入。

十九、贈與及遺贈收入。

二十、財產及權利售價收入。

二十一、收回資本收入。

二十二、公債收入。

二十三、長期賒借收入。

二十四、其他收入。

以上所列各項，自較以前詳切，不過事實上擾涉甚大，一時頗不能全部實現。試就土地稅言，在土地未經整理前，事實上只是田賦收入，但各省向以之爲最大收入，若劃歸縣庫，則省財政，即將減削，況省收入中的營業稅，復以純收入百分之三十歸縣，如此則省庫虧損何以補救，在此抗戰期間若再加重中央補助負擔，實爲一件危險而不可能的事，此外，如所得稅一項，中央能否以半數分給省縣，亦屬疑問，至於遺產稅今年方開始籌辦開徵，將來收入如何，尙未可知，若靠此以爲縣庫收入，亦難確定。今日可靠縣庫財源，仍不過像過去一樣而已。由此可知整個縣財政之收入，根本上還是一個待研究的問題。

二、縣支出問題

所謂支出問題，普通說法不外（一）事業項目，（二）分配成數等兩個重要問題；其實並不像這樣簡單。第一、中國瘠貧的地方較多，以此各縣地方支出超過收入，並不是一件很少的事，所以在財政支絀時怎樣辦？這確實是一個大問題；其次，過去一般縣政府所辦事務，除地方應有事業外，還有國家及省的事務亦責令縣庫開支，在富裕的地方，只要開一筆臨時費就不成問題，但在大多數的貧瘠縣份，向那裏去開支，若不得已就使縣政府就地攤派，或是移東補西，這樣是否又為合理？當然又是個問題。這兩個問題，其性質雖近於開源問題，實際上誠縣經費支出的根本問題。所慶在新縣制綱要中，對此均有補救的規定，這正是支出問題解決的前提。

其次，就縣地方事業項目講，在新縣制綱要中，並無詳細規定，照普通情形，大致分為行政費，公安費，財務費，教育文化費，建設費，救卹費，衛生費，其他雜支費等項。照財政收支系統法對於縣支出的規定，有下列十六項：

- 一、政權行使支出。
- 二、行政支出。
- 三、立法支出。
- 四、教育及文化支出。
- 五、經濟及建設支出。
- 六、衛生及治療支出。
- 七、保育及救濟支出。
- 八、營業投資及維持之支出。
- 九、保安支出。
- 十、財務支出。
- 十一、債務支出。

三、公務人員退休及撫卹支出。

四、損失支出。

五、信託管理支出。

六、其他支出。

上述各項，可謂皆為現代縣地方應有的支出，不過我國多數縣份的各方面，尚未有相當的發展，目前是否一定要照樣支出，或依實際情形分別合併，頗須研究。

總而言之，新縣制是一件新興的理想事業。故在實施方面，尚須充分的配合我國地方的實際條件；尤其在經費方面，照我們的估計，實際上對於縣收入的增大，因牽涉甚多，恐收效亦微，不過事在人為，眼光遠大的當局及地方領袖，如果真下了決心，那也不是一件難事。

再就分配方面說，現在尚無確定標準，其實亦不能確定普遍適用的標準，在過去一般情形，縣的支出，多以有力的人員方面佔優勢，「其人存，其政舉，其人亡，其政息」，所以各項事業雖有合理的發展。從前國聯教育考察團對於我國教育經費的支出，曾經提出「增高教育經費百分比」的意見，這種辦法在某種情形中確能收效，不過在各項事業的發展尚無眉目之時，若將整個縣財政的支出，分為若干百分數，反是一件極不科學的事。最妥當的辦法，如在劃分省縣市政支標準原則中，即有如下的規定：

「(三)關於支出之劃分，以其機關及事業設施目的之所屬為依歸，使各地方人民權利與義務得相當之平均。」

這一條雖僅就原則上加以規定，若各地方支出，能依一條的精神從而劃分經費的成數，則事業之輕重緩急，庶得其宜，關於這一點，也頗值我們的研究。

第二節 江西新縣制下的財政收支

關於江西新縣制下之財政收支，可分縣與鄉鎮兩方面敘述。在縣的方面，其收支不僅根據新縣制編定之規定，抑且以財政收支系統法所列項目以爲補充，如此不僅足以表示江西當局已俱有遠大的眼光與決心，同時亦顯示江西政治上飛躍進展。朕兆。在縣的收入方面，根據江西省縣財政劃分後縣財政收支標準表列定如左：

- (一) 地價稅百分之五十——屬於已行地價稅縣份，由省劃撥。
- (二) 田賦附加全額——屬於徵收田賦縣份，原有正稅不及百分之百者，(非常概算附加額除外)得加徵百分之百，並取消各項附加各目，統稱爲田賦附加。
- (三) 田賦溢收全額——用各種清查田賦方法所增加正附溢額之全部。
- (四) 土地改良物價——土地法未實施之縣，爲房舖捐。
- (五) 普通營業稅百分之三十——由省撥劃。
- (六) 屠宰營業稅全額——原由省預算列收。
- (七) 縣學產收入。
- (八) 縣公產收入。
- (九) 縣公營事業收入。
- (十) 其他依法許可之稅捐——以呈經核准徵收者爲限。
- (十一) 菸酒牌照稅——原由省預算列收。
- (十二) 菸酒營業稅——原由省預算列收。
- (十三) 牙當登錄營業稅——原由省預算列收。
- (十四) 契稅——原由省預算列收。
- (十五) 土地「轉移」抵押登記費——屬於已行地價稅縣份，原由省預算列收。
- (十六) 中央補助金——如義務教育補助金之類。
- (十七) 省補助金——收不敷支縣份。

(十七) 省分担縣徵處縣會計室經費——縣經徵處代徵省稅，縣會計室代登省款省庫分担經費二分之一。

以上各項，照江西省省縣地方財政劃分辦法中之初步估計(見江西省實行新縣制財政類各項章程第一頁)，全省八十三縣的總收入，爲一〇七，五八二元，超出一元，比民國二十五年全省八十三縣的總收入八，三〇七，五八二元，超出三，八六一，七二九元，平均八十三縣每縣收入可增加四萬六千以上，數目之大，無可否認，不過實際上却是收入不敷支出，因爲實施新縣制後，由省開支改列爲縣開支者不下九項，茲列表於後：

江西省實施新縣制後由省開支改列縣開支項目及金額表

項	目	經	費	額(元)
縣	黨 部 經 費	二	二四〇	〇八八
推	行 新 縣 制 經 費	二	〇三〇	九三〇
推	行 區 鄉 鎮 新 縣 制 補 助 經 費	二	〇四	九三八
會	計 室 經 費	七	五	二〇四
地	政 經 費	一	七	二二〇
省	列 議 教 經 費	五	一八	〇〇〇
善	舉 經 費	一	六五	七七三
警	察 經 費 及 制 服 費	四	〇七	四八九
民	訓 經 費	一	六九四	五〇〇
合	計	五	三三八	一四二

附註：本表數字係根據江西省實行新縣制財政類各項章程第一頁至第三頁所列數字編訂

由上表看來，可知縣的收入雖增高三百萬元以上，而實際上由省開支改列爲縣開支者，却爲五百萬元以上，況在新縣制之下，其他新事業莫不需相當經費以作開展，故入不敷出的紅數字，當在二三百萬以上，據江西

省縣財政劃分後縣款收支簡明表

方	收	項	目	支	方
738,370	地	稅	費	24,038	經
4,485,150	田	加	費	2,380,030	府
3,909,000	房	稅	費	330,000	經
408,800	營	稅	費	75,204	室
102,980	牙	稅	費	17,220	議
225,806	菸	稅	費	249,000	會
100,000	契	稅	費	51,000	經
23,000	土	稅	費	2,248,423	費
70,000	地	成	費	425,494	費
208,000	印	入	費	407,489	費
429,217	中	入	費	1,694,500	費
154,700	學	入	費	349,700	費
275,801	公	入	費	03,924	費
1,481,738	房	入	費	331,278	費
5,79,481	房	入	費	313,450	費
	租	入	費	166,778	費
	不	入	費	157,301	費
	收	入	費	5,740,000	費
	數	入	費	2,100,000	費
		入	費	211,600	費
17,903,742	合	計	計	17,903,742	計

省縣地方財政劃分辦法中之估計，其不敷之數，竟有五百萬元以上的驚人數字，茲將該辦法中所列縣收支簡明表，摘錄於下：

依上所述，我們可知江西縣地方經費，在目前並無較大的人，其開源之途徑，照江西省省縣財政劃分辦法中云：「另闢財源，豈非唯嗟所

能濟事，惟有先從固有稅收，竭力整頓或擴充，以資抵補，如尚不足，即由省庫核定補助。按固有稅收中各項田賦附加，合計尚未征及百分之百。似可按照正稅數額，酌增百分之十，約五〇〇、〇〇〇元，併將各項附加名目取消，統稱為田賦附加，而各縣原有房舖捐，學產收入公產收入等列數過少，果能切實整頓，當可增加一倍；……」

這種辦法，我們相信決不是江西當局理想辦法，頂多只是暫時的補救；我們希望將來為縣經費作進一步的開源。

其次論到鄉鎮之經費收支，在江西省縣鄉（鎮）財政劃分原則中，關於鄉鎮之收支項目，規定於左：

查 財源

- 一、補助金收入。
- 二、由縣委託征收屠宰稅溢額，及契稅提成收入。
- 三、就鄉（鎮）管轄範圍內試辦行為取縮稅，及特賦收入。
- 四、不屬於全縣性質之區有公學款產收入。（以有關之鄉鎮為限）。
- 五、鄉（鎮）原有之公學款產，無主廟產，及依法呈准利用之官有荒田、荒地、荒山、或無主絕產，或可資提撥之會社寺廟款產，或土地整理後，無人申請登記之土地整理後等收入。
- 六、鄉鎮公營事業收入；即造產所得之物產、收益、租金、公營金收入。
- 七、依法應歸鄉（鎮）徵收之規費、懲罰金、賠償金收入。
- 八、鄉鎮民代表會議決，呈請縣政府核准徵收之臨時收入。
- 九、鄉（鎮）民對鄉（鎮）贈予或遺贈之款產收入。
- 十、經上級政府以命令特許鄉（鎮）征收之稅捐收入。

## 貳 經費

鄉鎮機構，既為基層政治組織，自有其必要之支出，茲按其部分別列舉之。

- 一、屬於政權行使支出之國民黨區分部經費。
- 二、屬於行政支出之鄉(鎮)公所，保辦公處經費，及鄉鎮戶口經費。
- 三、屬於立法支出之鄉(鎮)民代表會經費。
- 四、屬於教育文化支出之鄉(鎮)中心小學，保國民學校，及其他教育文化經費。
- 五、屬於經濟建設支出之鄉(鎮)造產、道路、橋梁、通訊、水利、及其他有關經濟建設費。
- 六、屬於衛生治療支出之鄉(鎮)環境衛生、保健、防疫、醫藥等經費。
- 七、屬於保育救濟支出之鄉(鎮)育幼、養老、救災、贖給殘廢經費。
- 八、屬於保安支出之鄉(鎮)保衛、消防等經費。
- 九、屬於財務支出之鄉(鎮)經費、出納、會計、審計、及財產保管等經費。
- 十、屬於其他支出之各項雜費，及預備金。

以上關於鄉鎮經費收支之規定，可謂相當詳盡，不過實際上，尚有研究的餘地，就收入方面說，其中除公款產及補助費外，其他在目前尚無確定之收入，即有亦為數甚微，但是公款產的收入，在江西各鄉鎮，多已為既有收入，或者已經用在現有之事業上，至於補助費，不過是治標之方法，當此社會進展一日千里的時候，各項事業之需要，亦必隨之增大，若單靠補助費的支持，時間一久，則補助機關亦將無法應付。其根本的開源辦法，還是江西當局已經慎密籌劃的鄉鎮保產運動，希望此項運動能早日實現，則經費收入，才有可靠的財源。

其次就支出方面講，在目前經濟尚無把握時，如前列十項支出是否能夠

即予實現，倒是疑問。雖然站在政府立場，不能不本着遠大眼光，從長計較，但是在實際上，還是應當尋出經濟，以為建設之中心，從而集中人力財力，大刀闊斧，以奠定建設之基礎。若不量力而欲全盤兼顧，在理論上雖覺完滿，而實際上必將左顧右盼移東補西，毫無成就，這一點似乎是應當注意的。

關於新縣制下的財政收支問題，我們在第一節中，曾剴切陳述，要而言之，最大的問題，即經費開源及支出分配問題，依本節的研究，可知江西對於這兩個問題尚未有圓滿的解決，尤其是在中國災荒更甚，生產落的今日，對於財富的開源，實為一共同的困難。江西如此，雲南、甘肅更是如此，江蘇、浙江也是如此。在這種普遍的經費支絀之情形之下，欲從而開展國民教育，以為憲政樹立基礎，為經濟發軔動力，為文化提高水準，為抗戰建國作最大的努力在事實上確是很艱難，但是需要的迫切，時代的責任已落在我們的肩上，如何為國民教育的經費，開闢來源，已是無窮之憂，不過在社會生活進展中，教育是不能孤立，尤其是要配合整個國策，因此國民教育經費問題，仍然回到支絀的財政問題中去求解決；片面的偏安，不僅未決問題，而且是含糊問題，是在使問題發酵！今天江西國民教育經費問題的解決固要如此，其他各省也要如此。我們所以將很大的篇幅來陳述縣財政問題，其用意即在指出國民教育經費問題調整的路向，伏下線索，使不至於夢想在新縣制下的財政收入，有一筆很大的鉅款，來發展國民教育的。

## 第三節 江西國民教育的經費問題

從前節所述，我們可道新縣制下的財政問題，已成了一般的困難，國民教育經費，已是縣財政的一環，則其中所蘊藏的困難，亦不言而喻。論到江西國民教育的經費，似乎已不是理想中的難題，照江西過去的辦法，的確能籌集相當的鉅款，也是確能慎密的督理與發放；不過照我們前面的

分析(參看前頁至30頁及41頁),尙未能盡滿人意。就經費來源方面說,新縣制財政的重要收入,如公學款產等已成爲國民教育之收入,其他事業經費是否不受影響,不難斷定,何況實施國民教育以後,其經費支出勢將增大,從何處開源實成問題。照江西省實施國民教育三年計劃所列,關於縣的經費來,有下列三項:

- (一)省縣(市)財政劃分後,縣(市)收入增加部份。
- (二)縣(市)公營事業之盈餘部份。
- (三)按照中央及本省,原有富力分担辦法,酌量增加。

以下並注明「如再不足,應設籌補……」這樣好像有相當收入的增加,照我們的分析,第一項毫無作用(參看第3頁及41頁各表,第二項因目前各縣公營事業尙未發達,即有亦不過是中間剝削性的經營,有害民生,而收入甚微;第三項照原有富力分担辦法酌加,這一途較爲具體可靠,不過照江西的辦法,是特別不利於農,雖然一方面有農村貸款來補救農業再生產的衰退,但一暴十寒,終非善策。今日的江西極力傾重於民生建設,我們料想目前實行的富力分担辦法,將來是會改進的。

其餘關於鄉鎮保方面的經費收入,在國民教育三年計劃中,指云有七項:

- (一)清理公學款產之收入。
- (二)祠會款產,除去正當用途提撥百分之六十之收入。
- (三)利用寺廟財產之收入。
- (四)公營事業盈餘之收入。
- (五)合作事業公益金之收入。
- (六)勸捐之收入(包括保學谷及其他材料之捐助)。
- (七)其他。

以上各項,較之江西省各縣保立小學自籌經費區鄉(鎮)統收專付實施辦法中所列項目(參看第17頁),多列四項,即(四)(五)(六)(七)各。

在這四項中,第(四)第(五)兩項,應歸區鄉鎮經費(其實第(一)(二)(三)各項亦應歸鄉鎮各項事業之經費)。而其數目亦甚微。第七項是否影響鄉鎮經費收支,姑置不論,即其收入亦尙屬不甚可靠;惟第六項之勸捐,實際只有賴於派捐(其收入確能像以往「樂捐」有同樣的把握,不過對於國民教育的意義上,略有缺憾。第一,收入近似學費,例如每月由學童供米二升左右,雖經一些縣政府節令窮家免捐,但實際上攤派之分量有過無不及,姑無論貧富,對於國民教育的納費終不合理;第一,人民已經直接間接的早已担負過整個教育經費的分子,國家把那些錢去辦中學大學,還要借貸金,輪到貧瘠的鄉村國民教育反要收取學費,於義務權利甚覺不平;第三,就地捐款亦不合理;(參看第33頁及第30頁);第四,新縣制下的鄉鎮各項經費,尙無可靠來源,若皆取依此法,豈不將重加上人民担負。照我們的預料,江西賢明的當局,亦決不會把這辦法,當做永久的辦法。

其次論到籌集保學基金辦法,其內容亦多空洞。如江西各縣籌集保學金暫行辦法草案第二條,規定保學基金之來源如左:

- (一)各保應就公業或無主之田地塘荒山等撥作保有學田學塘學林(如保全鄉(鎮)或區縣公有性質事實上不能歸於某保者應視其性質作爲鄉鎮區縣學田塘林主)至有主之荒山田不違令墾植或不違限呈報登記經政府沒收者均得撥作保有學林學田
- (二)採用公耕法由私人借給田地交由本保公耕其年限由雙方議定收穫所得撥作保學基金
- (三)各保學款學產應全部提充保學基金
- (四)各保公營事業之營餘及公益事業之開支節餘酌量提撥爲保學基金
- (五)各保祠廟會及其他公款產均協議提撥一部份爲保學基金
- (六)各保迷信捐收入應全部撥作保學基金
- (七)私人樂捐金錢農作物產業(田塘山林店房等)材料(校具教具及建



築校舍材料等)作為保學基金

(八)婚喪喜慶酒資樽節之款捐作保學基金

以上八項，內容頗詳，只是內多虛列。就第(一)項說，公家或無主之荒山田塘原為保學經費中既有收入，第(二)項因公辦法一時不易實現，故內容亦較空洞，第(三)項學款亦係保學既有收入，第(四)項以公營事業尙寥寥無幾，亦屬空洞，第(五)項祠廟會及公款產提撥保學經費，亦係原有第(六)項迷信捐亦係原有收入，第(七)項私人樂捐等項，在金錢方面之樂捐，已為過去保學原有之收入，在物品材料產業方面之樂捐尙無可靠把握，若經努力獎勵輸捐，或可有點收入，第(八)項婚喪喜慶之酒資樽節，如不實行派捐手段，其結果亦屬空洞，即使捐得，其數當亦甚微，因為婚喪喜慶在鄉村並不是一件常有的事。

由此觀之，則知教育這辦法草案籌集基金，亦不大濟事。

以上係國民教育的經費來源問題，論到管理方面，在江西省實施國民教育三年計劃中，並未提及，大概還是像過去一樣。(參看第31頁——34頁)因此我們覺得新縣制實施下，尙有商榷的必要。

照江西省省縣地方財政劃分中，對於縣地方財政制度之規定甚詳：經徵部份由縣經徵處(第一步驟)負責辦理，出納部份由縣金庫(限期普遍設立)負責辦理，會計部份由縣會計室(二十六年已普遍設立，惟兼管省款登記事宜此後省款由省派員駐縣辦理)審計部份由縣參議會推舉三人至五人組織審核委員會負責審計任務。四權劃分甚屬確當，則教育經費審核任務，應由教育委員會劃歸縣審核委員會担任，不宜節外生枝以繁手續。

至於鄉鎮經費之管理，照江西省省縣地方財政劃分辦法中的規定：經徵事務，「由鄉鎮公所指定幹事一人辦理，必要時，得酌設專任人員，辦理征收事務，及保管票照簿冊等事」；出納事務，「由鄉鎮公所指定幹事一人辦理，必要時得委託本鄉鎮信用合作社，辦理現金出納事務」；會計

事務，「由鄉鎮公所指定人員兼辦」，審計事務，由「鄉鎮民代表會推派查帳員三人，負責審查」，財產保管，「由鄉鎮民代表會推舉委員三人至五人，遵照縣各級組織綱要規定，組織保管委員會，凡本鄉(鎮)公款公產之經理、生息、保管等事，均歸其管理，但非經鄉(鎮)民代表會議決，或鄉(鎮)公所依法處理，不得自行支配動用」。這是鄉鎮經費管理的大概情形，這種方法妥當與否，姑置不論，但國民教育經費的管理，實有問題。第一，過去的義教經費委員會，是否需要繼續存在，換句話講，國民教育經費，是否需要獨立保管；第二，經費管理委員會的委員，是否與鄉鎮代表互相重疊；第三，屬於過去義教經費的財產，應否將管理權，交由鄉鎮保管委員會負責，若從整個新縣制的立場來看，自應將所有經費統籌統劃，不宜讓床架屋徒煩手續，不過在江西還有些縣份，未能實行新制，新教育經費的獨立保管，尙有暫時的需要。

#### 第四節 江西國民教育經費調整的途徑

根據前節的分析，國民教育與新縣制之實施，似乎難有折衝的餘地，在財源方面講，江西鄉鎮以下的經費，幾乎全入了國民教育之手，甚至其數目尚不足以開展國民教育，而整個縣財政上，不但無較大的開源，反要增加支出，在這種情形之下，似乎國民教育與新縣制勢將不能兩立，就縣財政制度上講，國民教育經費仍保持其獨立之管理，以形成財政事權的分割，及手續的冗煩這已似乎是新縣制的障礙物。因此，我們要想新縣制下實施國民教育，就不得不考慮幾個問題：第一，新縣制與國民教育應否同時實施；第二，如果能同時實施，則事業上經費又應怎樣分配，是不是將減少國民教育之支出；第三，在事業的發展中，財政如何開源和制度如何調整，茲就管見所及，一一分叙如下：

第一 國民教育與新制，究竟是否是勢不兩立呢？我們從政治的觀看，我們知道教育是政治的一門部，教育問題也是政治問題的一環，並且教

育還是推行政治的一種工具，新縣制的實施，是要推行地方自治，與國民教育更有密切的關係，其次，政治的對象是全體民衆，要政治推行盡利，便需要全體民衆都健全起來，因此教育須普及到每一個成人，婦女，和兒童，使大家都健全起來，以奠定政治建設之基礎。再從教育的立場來看，教育的使命，除了「發展個人」，「傳遞文化」以外，還要適應社會的需要，所謂適應社會的需要，簡言之，即適合政治的要求。其次，教育是人生理想的傳揚，政治是人生理想的實踐，因此教育的目的與政治政策，實際上係同出一個基點，而在實踐上，教育的推行，尤有賴於政治的力量。再就國民教育的特質上看，第一國民教育是以政教合一爲實施的體制，一方面要以行政的力量來普及教育，另一方面希望以教育的方法與力量來完成國民必要的訓練，以奠定地方建設的基礎；其次，國民教育是以民教義教融爲一體，將義務教育與成人補習教育，統由中心學校及國民學校辦理，一方面可以充實社會教育的內容，另一方面可以擴張學校教育的範圍，最後達到國民教育爲鄉村社會文化中心，及社會建設的動力。由各方面看來，國民教育不僅不會與新縣制勢不兩立，而且是相依爲命，實行新縣制而不兼及國民教育，則新縣制實施，必多阻礙，甚至效果殆於表面，實行國民教育而不併行新縣制，則國民教育的進行，難以普及，而訓練內容亦必流於空虛。所以新縣制與國民教育同行併行，實在是一個有力的配合，值得我們每一個人去竭力嘗試的。

第二 既然新縣制與國民教育可以同時併行，則事業上的經費，又應當如何分配呢？在解答本問題之前，應先決定教育經費是否仍保持過去的獨立保管，關於主張獨立保管的理由，照以前所述（參見第31頁），歸納言之，即是防備「移民」與「使館」兩個問題，此外還有一個有力的理由，即是獨立保管，可避免政局上的影響，（例如過去軍閥擅權，到處剝削民衆，教育經費改充軍餉者，時有所聞，故當時經費獨立保管者，幸免使民衆，教育經費改充軍餉者，時有所聞，故當時經費獨立保管者，幸免使民衆）。在我們看來，實屬錯誤，第一所謂「使館」等弊之發生，是個方法問

題，管理方法不妥，即使獨立保管，亦無濟於事。何況某些地方教育經費的管理權，多操縱在少數有力的土劣手中，這樣的獨立保管，又有甚麼意義！第二所謂政局上的影響，在過去所謂政局，只不過是爭權奪利，談不到什麼計劃與目的，更談不上主義，但是反觀今日世界各國的政變，勝利者誰不去抓住教育，利用教育，在這種情形下，誰又保得住教育經費來絕對獨立呢。總而言之，在今日的一切建設上，如談到什麼獨立與絕對，起首便錯誤，結果必落空，事實勝於雄辯，是無可否認的。

我們既然承認國民教育經費，應歸入整個地方經費中統收統支，但地方支出的項目那樣多，而收入又那樣少，（參見第31頁至37頁）若平均分配，豈不要減低國民教育的支出，關於這一點，我們應當加以解釋，我們所謂通籌通劃，並不是把所有經費平均分配，而是要就事業的輕重緩急，及地方的實際情形，按力之所及，事之所需，分別先後，付諸實行，這樣不僅不會減少重要支出抑且能定事業重心，從而集中力量，澈底完成，方不至像以往一樣東隣西爪，一無成就。

今日建設的重心是什麼？總理在建國方略中有云：「建國之首要在民生」，此外 總理在人間最後一利那間還諄諄的指示我們說：「余致力國民革命，凡四十年，其目的在求中國之自由平等，積四十年之經驗，深知欲達到此目的，必須喚起民衆，及聯合世界上以平等待我之民族，共同奮鬥」。

今日對內建設言之，雖千頭萬緒，歸納起來，還不過是「民生建設」與「普及教育」而已。談到民生建設，須靠專門人才的埋頭苦幹，與廣大羣衆的了解與擁護；就專門人才講，係靠整個國家的大力來培養，因此地方建設第一件事，就是要普及國民教育，過去許多地方事業的失敗，莫不是由民衆的教育不夠，他們不懂戶口調查，即使你費了許多精力金錢和時間，並且時時督促，亦難達到預期的理想。我們不懂合作，即使你爲他掛上許多合作社的社牌，訂定許多章程，結果還不是爲少數人所操縱，

以變成新的中間性的剝削。無論那一位專家，只要他的事業，一涉及地方建設與民衆生活，起首便感到民衆的教育不夠，關於這一點，大家從實際工作者的寫作中，是很容易發現的。因此我們就應當把教育的範圍與內容儘量擴充，從兒童擴充到成人，從男人擴充到女人，從書本到生活，從個人到國家，以冀自負起地方建設的第一線的任務。第二件大事，就是民生建設。世界一切問題，歸根到底，不過是一個民生問題，所以民生建設，實爲解決一切問題的基礎。民生建設的任務有二：一爲增進生產力；一爲改善生產關係。就生產力方面說，其增進的條件有二，即科學知識的應用及生產技術之改良，這兩點，皆以教育爲其基礎，由此可知生產力的發展，猶有賴於教育的力量。

再就生產關係方面說，其改善的方法有三，一曰平均地權，二曰節制資本，三曰發達國家資本，故生產關係改善的具體方法，目前實爲一財政政策問題，所謂財政政策，即其國內財政上的預決算的分配，及租稅政策而已，如所謂平均地權，即加重地價稅並定地價，由政府自由收買土地，所謂節制資本，亦不過是採用累進稅制，此二者實爲租稅政策的內容，此外如發達國家資本，即在財政預算中（除特別重要事業以外），應儘量傾重國家資本的發展，關於民生主義的租稅政策已經最高當局逐步實現，故地方之民生建設，除發展教育外，就應於預算來傾重公共產業的發展。

總而言之，教育與經濟，是正軌政治下的最大動力，今日地方事業中，應以此二者爲重心，實無可置辯。有人以爲救卹及衛生實爲今日鄉村不可忽略之事，殊不知增加產是積極的救卹，健康教育是積極的衛生，以此類推，其餘一切事業莫不以此二者爲基礎。因此，我們主張，在縣財預算中，教育經費的支出，應佔全部經費百分之三十以上，建設費應佔百分之二十以上（建設費在以往平均佔百分之二至百分之五）；在鄉鎮經費預算中，我們以爲教育支出，應佔全部經費百分之六十以上，建設經費，亦

應在百分之二十以上，並應藉教育的方法與政治的力量來推動公共造產運動，及合作事業。這樣不僅不會減少教育經費的支出，反可穩定的保存教育經費。

第三 我們根據上面所述，如按照理想的百分比來分配，當得到合理的支出，不過整個的收入，不足分配，甚至有的地方，以百分之八十以上的經費，也不足開展國民教育，這樣又怎麼辦呢？其次，國民教育經費既由整個經費中合併支出，那末關於管理方面，若保持以往 狀態度，是否可行？

關於經費的開源，我們以爲在目前除了消極等待省政府的補助，甚至更進一步希望省教育經費每年從節餘額中提撥補助（按江西歷年來省教育經費皆有節餘）以外，積極的方法，則只有傾力於基金的籌集，公共營業及公共造產等辦法，尤以公共營業及公共造產這樣辦法，不僅足爲國民教育經費，開闢新源，穩固基金，抑且爲地方一切事業經費開源的坦途。

對於公共造產及營業，我們也願貢獻五點意見：

- (一) 造產及經營內容——既有荒山荒地的開墾公耕，土產加工，提倡副業並徵收實物，充實既有營業。
- (二) 造產人才——1 徵工，2 利用假期回鄉學生，3 聘請技師來鄉作短期技術訓練。
- (三) 造產資金——1 公債，2 向銀行借貸，3 利用彩券，4 獎勵儲蓄。

(四) 造產組織——由鄉鎮民代表會根據實際需要商同鄉鎮公所擬訂組織辦法，呈由縣政核准實行。

(五) 產業保管——由前項辦法中規定之。

在江西財政廳，早已訂定鄉鎮公共造產辦法，而在江西農學院方面，又在今年（民國三十年）加緊輔導江西全省的農業建設，本年二月五日全

省農業工作人員並在泰和舉行工作討論會，各方面交換意見，收穫殊多，希望最近將來的工作努力中，爲江西一切建設的經費，開闢富源，而國民教育的經費，亦可由此得以擴充了。

關於國民教育的管理問題，我們在前面已討論過（參看49頁）江西省縣地方經費的管理，四權分立，用意至善，只要把教育經費管理委員會，或義教委員會所有經濟權限，一起歸併於整個縣財政制度之中，則縣方之經費管理，方稱合理，在鄉鎮方面，國民教育經費的管理，實有調整的必要：第一，關於鄉鎮財政行政，在新制中已安排停當（參看49頁）則義教經費管理委員會是不宜存在，以分割權限，煩冗手續；第二，就鄉鎮人才而論，出色士紳，總不過是十八羅漢，鄉鎮民代表是他，經費管理委員會也有他，精神動員委員會更有他，儘管委員會如牛毛，而委員大爺，亦不過如此數人而已，因此就人才而論，亦不宜再有國民教育經費管理委員會的存在，如必欲存在，亦僅形式而已。

總而言之，我們一貫的立場，是站在整個地方建設和新制的需要上，江西過去的義教經費，以及最近將待發展的國民教育的經費方面種種詳細的辦法，單從教育着眼，是毫無疵議之處；而且江西的辦法，皆能適應實際情形，是無可否認，我們因爲熱望所迫使，僅就理想上，提供一些淺見，行與不行，還待事實來決定。

不過我們敢大胆申明，我們注重教育，主張合理的提高國民教育經費，並不是因爲我們是研究教育者；而是就整個地方建設中，分別事業的輕重緩急，與力之所及，從而決定的。這就是我們研究的歸宿點。

### 附錄

#### 重要參考資料

江西教育廳第三科編印：江西義務教育現行法令彙編

#### 重要參考書籍

- 江西教育廳：江西省現行法規彙編（教育類）
- 江西教育廳：江西省全省行政會議教育廳工作報告（二十六）
- 江西教育廳：江西兩年來之教育（二十四、五年）
- 江西教育廳：教育工作報告（二十八年印）
- 江西教育廳：江西教育實施概況附件
- 江西教育廳：江西義務教育經費有關法令彙編
- 江西教育廳：江西義務教育經費彙集之經過
- 江西教育廳：江西義務教育之過去與現在
- 江西教育廳：江西地方教育各期
- 江西財政廳：江西實施新縣制財政類各項章則彙編
- 江西民政廳：縣政資料輯要
- 江西省政府統計室：江西統計月刊各期
- 廣西地方幹部學校印：新縣制參考資料
- 夏承楓：現代教育行政第三講
- 程湘帆：中國教育行政第五段第一章
- 張季信：中國教育行政大綱第三編
- 王克仁：地方教育行政第九章
- 邵爽秋：中國普及教育問題第五章
- Swift: State Policies in Public School Finance
- N. E. A. Financing Public Education
- Fraser: The Control of City School Finance

# 江西縣長之分析研究

李德培

- |         |         |
|---------|---------|
| 一、縣長的地位 | 二、縣長的資格 |
| 三、縣長的任用 | 四、縣長的任期 |
| 五、縣長的兼職 | 六、縣長的俸給 |
| 七、縣長的獎懲 |         |

## 一 縣長的地位

縣長，是縣行政機構的長官。清曰知縣，北京政府時代改稱縣知事（註一），及十六年六月，各省才一律採用縣長這個新的名稱。

在封建時代，民衆稱縣長爲「縣老爺」，或呼爲「民父母」，或謂爲「百里侯」，或名爲「親民之官」，從這幾種尊稱看來，便可以表示民衆對縣長地位的崇敬與尊重。

不僅如此，歷代的官制，對縣長的地位，也極重視，如漢光武擢縣令卓茂爲三公，晉制「非經宰縣不得入爲台郎」，唐制「對於京官之諫議大夫，給事中，中書舍人凡未曾任刺史縣令者，不得擬議」，宋制「初改官必作令」，這無疑的證明了縣長在我國歷代官制中地位的重要。

迨乎近世，地方自治之風盛行。自清季府廳州縣章程之規定始，迄縣各級組織要領備時止，縣政府均負荷雙重任務，誠如縣各級組織綱要所述，「爲受省政府之監督，辦理全縣自治事項」；「爲受「省政府之指揮，執行中央及省委辦事項」。而縣長亦具有兩種身份，前者爲縣自治團體之執行長官，後者則爲國家之低級行政官吏。易言之，即縣長行使自治團體本

身之職權，應對縣民負責；執行中央及省委辦事項，應對中央及省負責。

縣長的任務，雖然具有上述兩種。惟事實上年來中央及省委辦事項，已案積如山，難使縣長有喘氣之暇，地方自治之執行長官，已成爲空銜。而各上級機關復機構龐雜，權責紛雜，政權不統一，力量不集中，尤使縣長難以應付，且每興辦一事，必成立一新的委員會，於是縣長遂增一長官，多一調令機關。作者最近赴某縣考察，檢閱收文簿：統計半年來之結果，直接可以訓令縣府者，計達二十八單位。故此縣縣長，誠如大家庭中之子女，叔伯衆多，且羣作無計劃各自爲政之指揮，又焉能發展其天才，表現其獨立人格。故縣長的地位，雖法令予以尊重，但事實上，已日趨低落。難怪一般人的對待縣長，只有以「望之如聖賢，驅之如牛馬，防之如盜賊，棄之如蔽菴」的眼光相視了。

從官吏地位上權利來講，縣長具有身份權與保障權，前者如穿着制服，使用官銜，享受勳章，佩帶證章等；後者如可緩服兵役工役，非受刑事宣告，或懲戒處分，及違背公務員服務規程，不得輕易免職（註二）。且縣長負一縣治安之全責，即縣長因刑事嫌疑，經法院認爲確有拘押之必要，仍應迅速通知省政府，俾便派員代理職務，以重地方（註三）。情我國

現時縣長，每隨省廳之私情而遷調，視職位為傳舍，地位不安，效率自難提高。德國保障官吏地位，極為重視，且規定之於國憲。憲法條文提案者狄林格（Dieringer）曰：「余主張關於官吏地位之原則，必規定於憲法中，非欲侵害各邦之立法權，特對官吏之地位，與以最小限度之保障耳」（註四）。吾願當軸，三讀斯言。

## 二 縣長的資格

### 甲 法定的縣長資格

縣長之資格，在縣長任用法（註五）未頒佈前，向無規定。及民國十八年，內政部雖有「慎選縣長」頒發各省施行，惟對於資格一項，亦未明定。蓋當時縣長之任用法，諒不外考試（註六）與薦舉兩途，而薦舉一項，屢因人而異，亦乏具體標準。故欲明當時的縣長資格，只有求之於縣長考試暫行條例。

本條例中，規定凡中華民國國民年滿二十五歲以上具有左列各款資格之一者，得應縣長考試：

- 一、在國內外大學或專門學校修習法律政治經濟文哲社會學科三年以上畢業得有證書者；
- 二、在黨務學校一年以上畢業得有證書者；
- 三、在中學或與有同等程度學校畢業得有證書並曾任行政職務滿二年以上有證明文件者；
- 四、會應各種文官法官考試及格者。

以上所列縣長資格，雖限制不嚴，惟均經過考試，從中挑選，以本省第三屆縣長考試為例，投考者達七三三人，而錄取僅二十七名，平均二十七人方能錄取一名，雖其考試方法與內容，有其可以商榷之點，然仍不失為公開考選人才之一法。

雖然，縣長考試，先後繼續舉行，惟求過於供，仍為普遍之事實，及民國二十年一月，對於縣長資格，乃規定在公務員任用條例未施行以前，應適用現任公務員甄別審查條例第六條規定辦理，按第六條列舉資格為：

- 一、對黨國有勳勞或致力革命七年以上者；
- 二、在教育部認可之國內外大學或專門學校畢業者；
- 三、曾在國民政府統治下任薦任官二年以上者；
- 四、曾在國民政府統治下各地方高等考試及格者。

本省為奉行是項法令，復援照右列資格之規定，訂定江西省任用縣長暫行辦法（註七）以為任免縣長之依據，惟前條所列之人員，雖曰「合格」，是否「勝任」，則當為另一問題。

洎民國二十一年，豫、鄂、皖、贛、閩五省，舉行清鄉會議，因鑒於過去剿匪，僅恃軍隊力量，為治標之方，對於政治運用，未會計及，致時逾數載，收效甚微，經本黨政軍通力合作之旨，擬具剿匪區域政治計劃，提會討論，關於匪區縣長任用標準，決議以年滿三十歲具有左列資格者為合格：

- 一、曾任薦任官二年以上，且富有軍事知識經驗者；
- 二、剿匪剿共確有勞績，並辦理行政事務，具有成績，經直接長官證明確實者。

右列兩項資格，（一）須富有軍事知識；（二）須剿匪剿共確有勞績；是其規定，均以剿匪為其中心。未可與平時縣長資格，相提並論。

到民國二十一年七月三十日，中央為澄清吏治，以慎選縣長為第一要義，遂公布縣長任用法。惟以標準過高，人才難得，各省均無以實施，復於次年六月，公布修正縣長任用法，嗣以該法所定縣長任用資格，仍不免限制稍嚴，各省均不易物色合格人才，紛紛變通辦理；而剿匪各省，以適應特殊環境之故，復另頒剿匪區內縣長任用限制暫行辦法，與現行修正縣長任用法規定之縣長任用資格，仍有未符，為顧全事實及統一法令起見，

國內政部參酌各省地方實際情形暨匪區特種辦法，訂定補充縣長任用資格標準實施辦法（註八），以資救濟。按現制縣長資格，即以修正縣長任用法及補充縣長任用資格標準實施辦法為其依據。上述兩法，其規定如左：

縣長任用法第一條之規定 縣長非年在三十歲以上，具有左列各款資格之一者，不得任用：

- 一、依法受縣長考試及格者；
  - 二、高等考試行政人員及格，並曾任薦任官一年以上者；
  - 三、在依法舉行縣長考試以前，各省考取之縣長，經考試院覆核及格，並曾任薦任官一年以上者；
  - 四、在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校，研究法律政治經濟社會各學科，得有畢業證書，並曾任薦任官一年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者；
  - 五、曾任薦任官一年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者；
  - 六、曾任薦任官三年以上，經甄別審查合格，成績列甲等得有證書者；
  - 七、現任縣長，曾經內政部呈薦，復經銓敘部甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者；
  - 八、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。
- 補充縣長任用資格標準實施辦法一之規定 該法規定嗣後各省任用縣長，准其暫時於適用修正縣長任用法規定縣長任用資格及縣長任免程序外，並得參用公務員任用法第三條規定薦任職務公務員之資格，及剿匪區內縣長任用限制暫行辦法第二條規定之縣長資格。其條款列舉如下：
- (子)公務員任用法第三條規定之薦任職務公務員資格：
- 一、經高等考試及格，或與高等考試相當之特種考試及格者；
  - 二、現任或曾任薦任職，經甄別審查或考績及格者；

- 三、現任或曾任最高級委任職三年以上，經甄別審查或考績合格者；
  - 四、曾於民國有勳勞或致力國民革命七年以上而有成績者；
  - 五、在教育部認可之國內外大學畢業而有專門著作經審查合格者。
- (丑)剿匪區內縣長任用限制暫行辦法第二條規定縣長之資格：

甲、考試合格人員，係以考試院高等考試及格人員，與各省縣長考試及格人員，經考試院審核核准者為限，其他人員，不得以考試合格論。

乙、其他合格人員，以左列五項為限。

- 一、在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校研究政治法律經濟社會各學科三年以上，得有畢業證書並曾任薦任職三年以上者；
- 二、曾任縣長二年以上，確著政績，有公文書足資證明者；
- 三、曾任薦任職五年以上，卓著成績，有公文書足資證明者；
- 四、現任最高級委任職，有異常勞績，受有升級獎勵者；
- 五、曾任委任職七年以上，成績優異，於縣政確有研究，有公文書足資證明者。

綜觀現制兩法，其任用資格，雖有寬嚴之別，要而言之，現行縣長之任用，大概不外左列數項資格：

- (一)縣長考試或高等考試及其特種考試及格者；
- (二)在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校畢業而有一定資歷者；
- (三)曾任委任職以上之人員，而有一定資歷者；
- (四)對黨國有勞績者。

右列辦法施行以後，各省多拘於縣長資格之形式，致時有年齡過老暮氣太深及體格懦弱精神萎靡之縣長，每使良法善政，以執行不當，督率失宜，盡失精義，乃復規定各省對於縣長人選，須竭力注意以上各端，尤應

縣長任用資格統計表(十五年至廿九年)

類別	人數	百分比
總計	1,113	100%
縣長考試及格	12	1.1%
頭等審合	9	0.83%
高等考試及格	6	0.53%
介紹	33	2.96%
專科學校畢業	240	46.1%
普通大學	13	
師範大學	24	
中央政治學校	180	
法農專	27	
中學畢業	30	2.15%
普通學校	15	
各級訓練	9	2.0%
吏治訓練班	9	
講習班	18	
軍校畢業	3	15.4%
特別訓練班	3	
保定軍官	27	
警官學校	27	
講武堂	33	
軍官團	39	15.4%
陸軍預備	15	
黃埔	9	
其他科舉出身	240	21.6%
未詳	75	6.8%

若以其出身統計，則如左表(註十)：

縣長資格統計表(廿八年至廿九年)

類別	人數	百分比
總計	107	100%
考試及格	5	4.67%
縣長考試及格	5	
高等考試及格	2	
大學教育	33	46.73%
國外大學畢業	1	
國內大學畢業	32	
國內外高師畢業	5	46.7%
國內外大學高師肄業	2	
專門教育	19	20.56%
國內法專畢業	4	
本省法專畢業	15	
各種專門畢業或肄業	3	
吏治教育	19	27.43%
各種吏治訓練所畢業	5	
軍警官學校畢業	14	
中等教育	4	5.48%
高中或舊制中學畢業	4	
各級師範畢業	2	

茲為明瞭最近兩年來(二十八年至二十九年止)的縣長資格，特列表統計於左：

縣長出身統計表(十五年至廿七年)

出身	人數	
	小計	共計
總計	1,113	
大學教育	349	349
國外大學畢業	95	
國內大學畢業	132	
專門教育	211	211
國內外大學肄業	21	
國內外法專畢業	13	
中等教育	124	124
國內法專肄業	13	
各種專門學校畢業或肄業	57	
吏治教育	423	423
高中或舊制中學畢業	41	
初中畢業或肄業	18	
其他	76	76
各級師範畢業	67	
各種吏治訓練畢業	209	
軍警官學校畢業	214	
前清科甲	37	76
行伍出身	23	
白丁出身	17	

選用「體格健全，耳目聰明，通明治理，矢忠職守」之人，遂又成為擔任縣長者，必具之條件。

及抗戰軍興，河山變色，全國各省，多有淪為戰區之縣，以適應軍事之需要，戰區各縣縣政府組織網要規定：「戰區各縣縣長以富有軍事學識及戰政經驗之幹員充任為原則」，是戰區縣長又別具其資格之規定。

乙 現實的縣長資格

修正縣長任用法及補充縣長任用法資格標準實施辦法，雖經先後頒布，本省以係剿匪區域，任用縣長，或以其熟習地方情形，或取其富於協剿經驗，環境既特殊，資格勢難悉合。茲將本省自民國十五年起，迄二十七年止，各縣歷任縣長一、一三三人，其任用資格統計如左(註九)：



右列三表，第一、二兩表，係同一材料的兩方面，第三表係最近兩年  
的統計，若以三表比較，很可以看出江西縣長資格，在兩年內已顯出很  
大的進步。

一、以考試及格者言，在二十七年以前，一一三縣長中，縣長考試  
及格者十二人，高等考試及格者六人，合計僅佔總數的百分之二、六三，  
於數極少。而最近兩年來一〇七縣長中，縣長考試及格者及高等者，即有五  
人，佔總數的百分之四、六七，兩者相較，幾增加三倍，這固然可以表示  
江西縣長資格，漸步正軌。同時也顯示出縣長考試的問題。

本省縣長的考試，先後舉行四次（註十一），計錄取六十三名。其第  
一、二、三次考取之縣長，除金教誨已故及陳宗藩最忠兩人在任殉職外，尚  
有六十名。何以錄用者僅有十二名，尚不及錄取者之四分之一，其間政局  
變動及關係關係，固均為其重要原因，而考試及格者，是否即能勝任縣長  
，實易啓吾人之疑慮。

考江西前三屆縣長考試，其考試科目，係遵照縣長考試暫行條例舉行  
，第一試為三民主義建國方略建國大綱及中國國民革命史；第二試為法學  
通論，經濟學原理，政治學原理，中外近百年史，中國人文地理；第三試  
為現行法令概要，國際條約概要，本省財政，本省實業及教育，本省路政  
及水利，以筆試行之。第四試作學科及經驗之問答，以口試行之。

第四屆縣長考試，其科目雖隨縣長考試條例而更改，第一試注重學理  
之應用，考試黨義、國文、憲法、行政法規、民法及刑法、經濟學及財政  
學；第二試注重本省實際問題及建設方案，考試地方自治及地方行政，地  
方財政，本省實業，本省教育；第三試注重應試人之經驗及才識，以口試  
行之。

觀察筆試各科，科目已屬有限，而每科試題，僅有數題，限二小時繳  
卷，此種傳統的科舉式論文考試，自新式測驗盛行，早為識者詬病，即使  
進一步言，測量智識能力，尙勉強正確。惟任縣長者，固須具有相當學識

，尤貴具有相當經驗，蓋縣政府「麻雀雖小，却五臟俱全」，舉凡各項政  
治設施，莫不具備，簡言之，縣實為「國之雛形」。倘缺乏經驗，殊不足  
以資肆應。或曰：縣長考試，其第四試即作經驗之問答，在錄取後，又作  
四個月至一年之學習，且學習期滿，復作「擬撰公牘章則及假擬處理事件  
」之預別（註十二），當可獲得各項經驗，雖然，「事實勝於雄辯」，彼  
考取之縣長，及高等考試及格人員為何不能悉數登庸，實有其亟待商榷之  
點。

或謂最近江西之縣長，考試及格者，其百分比何以較前驟增至三倍，  
豈非縣長考試與高考之成功，是不替代作者為一有力之證明。茲將縣長考  
試與高考及格之現任縣長，表列於後，以證吾說之不謬：

現任考取縣長一覽表

縣別	縣長姓名	縣長考試或高考及格	經歷
安遠	梅毅	縣長考試及格	曾任吉水縣長
宜春	謝祖安	縣長考試及格	曾任宜春縣教育局長 石城縣長
南昌	萬致和	縣長考試及格	曾任金壇縣財政局會 計課長財政廳視察員
吉水	施廣德	高 考 及 格	曾任南城萬年縣長
婺源	高楚珩	高 考 及 格	曾任光澤縣長

觀察上表，我們對此五位高考或縣長考試及格之縣長，得一明晰之概  
念，即其登庸固由於考試，而所以能久任者，實由於其具有行政與縣政經  
驗，此五位縣長中，除萬君曾任縣政工作及視察縣政工作外，餘均老牌縣  
長，受任方不致臨事周章，舉措疏漏，而較有把握。

二、以受高等教育者言，二十七年以前，全省歷任縣長一一三人中，  
專科以上學校畢業者，計五一三人，僅佔總數的百分之四六、一；而最近

兩年之縣長，受大學教育者，即達五〇人，佔總數的百分之四六·七三，這超過以往受專科以上教育人數之百分比。若再加以受專門教育者人數百分之二〇·五六，實增加百分之二十一強。此種人員，驟然增多，自是縣政的好現象。惟專門及大學教育，每使人獲得某方面之專門知識，不能使人博萬能，而縣長職務，包羅萬象，更實具有豐富之一般知識，方不致拘泥於三事行動。

三、以受政治教育者言：本文所謂政治教育，係指曾受各種吏治訓練及軍警官學校畢業者而言，兩表比較，近兩年來，已增加百分之五，此或擬就縣政關係游擊戰區各縣增添軍事人才之故。

四、與其他者言：已往的縣長資格，科舉出身者，佔百分之二一·六，多數至多，甚有前清科甲及行伍白丁出身者，最近兩年，則均一掃而空，實為一可喜之現象。

綜觀本省縣長資格，若與作者以現制縣長資格所歸類之四點比較，則在國內外大學獨立學院或專門學校畢業而有一定之官歷者較多，考試及格者較少（事實上考試次數及錄取名數均少），而曾任委任職以上之人員，具有一定之官歷者，倍數更少，其對黨國有勞績者，則更所罕見。蓋後二者人員中，除會選歷縣政工作者外，若驟使其跨縣政之門，已苦其繁劇之不堪，更何能勝任愉快？且同官等職務，實千差萬別，亦難言其性之相近，而對黨國有勞績者，在國家似宜有酬庸之旨，然一親民之官，似亦不宜為酬庸之具；此兩者在本省雖為數不多，惟中央立法，似應對此有詳盡商討之必要，庶使縣長人選，早臻健全。

### 三 縣長的任用

#### 甲 縣長任用法 演變

縣長之任用，按國府十七年頒布之縣組織法，定由省政府任用。

五省舉行民政會議，深覺此種辦法，過於簡單，有重新調整之必要，乃由民政廳提請省政府任用之決議案。及重訂之縣組織法（註十三）公布，則改訂為「由民政廳提出合格人員二人至三人經省政府議決任用之」。

縣長入選，既由民政廳提出，是民政廳長必先胸有「合格」之縣長，方得過缺補，但是否「合格」為一事，雖「合格」而能否勝任，又為一事，於是內政部乃頒發「慎選縣長」，藉供各省選循。但如何求得合格而能勝任之縣長，則必於（一）考試（二）訓練（三）甄別（四）遴選諸事項先有充分之準備（註十四）。

本省之任用縣長，則按照縣組織法之規定，提出合格人員二人至三人並開具履歷檢閱憑證經省務會議議決任為試署。復由省府檢閱履歷憑證咨經內政部轉送銓敘部審查合格後，再由內政部呈請廳任（註十五）。

及民國二十一年，江西省民政廳為集中人才，謀縣政之改進，特於廳內附設縣政研究會，以資儲備。凡本省縣長考試及格人員，經考試院頒發及格者及高等考試及格人員分發本省任用者，應攜帶證明文件，逕向民政廳報名入會。其國內外大學高等專門學校畢業者，歷任行政官更成績卓著者，學識宏豐、品行純粹、素負重望者則須由省政府主席採訪延攬入會（註十六）。是當時縣長之任用，實不外考試與薦舉兩法。第以考試及格者人數不多，實多有賴於薦舉之一途。

國本省論為區區，任用縣長，復遵照縣組織法內縣長任用臨時暫行辦法之規定，迨有縣長缺出，除就考試及格者任用外，並應就預保人員中遴選任用，凡未經預保核准之員，不得任用，其預保之員，須由前任縣長以上人員負責保薦。送交民政廳審查合格，出具切實考語，列冊呈由省政府主席加考預試，備預保人員在任以後，有失職情事，原保薦人一併撤職（註十七）。迄民國二十三年，未收復區區各縣縣長，應先選定遴選暫行暫行辦法訓練，其人選以幹練而耐勞者及熟悉當地情形能與軍隊接近者為合格，由民政廳選保六人，各委員保安處高等法院各選保二人，開具名單略歷呈提

省務會議選定(計十八)。

到修正縣長任用法公布，本省以爲匪區，未能與該法一一悉合，惟任用縣長之終極目的，在於「任用得人」，自力應符合此項規則，乃決定左列辦法：

(一)將「縣政研究會各期會員聯合研究」(計十九)暫行停辦，就原有人員考核其才具思想選擇確有縣長能力者，登記候用。

(二)續辦縣政研究會一期，由民政廳慎選會員，其審核程序：(一)由民政廳先行審查資格；(二)審查後認爲資格合格者由民政廳長親自召見面談；(三)民政廳長面談後，認爲可以延攬者，簽請主席親自相核；(四)經主席復核確定後方准參加。

(三)中央分發到省薦任職以上人員及各路總指揮部保送之匪區縣長及各縣特殊成績之區長，經民政廳呈請撥用者，一併入會研究。

從此可知當時縣長的任用，除考試與薦舉兩途外，更有登記與中央分發之兩法。

到補充縣長任資格標準實施辦法公布，在中央對縣長任用之程序，除縣長因故離職或出缺時，省府得派員代理外(註二十)，可分爲(一)核定或登記(二)訓練(三)試署(四)實授；諸多未能付諸實施，縣長之登庸，仍賴薦舉之一途。

關於叙部以現制縣長任用法，尙應有補充之點，經與內政部會商，擬具修正草案，經二十六年五月十二日中央政治委員會通過縣長任用法則五項，並附說明，茲將其要點，分述如次：

- 一、依法應縣長考試及格者，應儘先任用。
- 二、具有法定縣長資格，經民政廳考核，認爲堪任縣長者，由省府主席保送內政部核轉叙部審查合格後，以候用縣長存記。
- 三、未經考試及格或資格不合，而才德兼優富有行政上之學識經驗者，得由各省府主席向內政部呈請保送，並經考試院考詢及格後，交

叙部以候用縣長存記。

四、凡取得縣長資格人員，均須先經內政部統一訓練後分發任用。

五、凡經分發任用之縣長，如無曾任行政職務一年以上之資歷者，須在分發省份先以縣政府秘書科長或區長等職實習一年，期滿經省政府考核成績優良者，始得任用(註二十一)。

### 乙 赴任三部曲

本省縣長，在赴任以前，必須經辦三種手續，故名以赴任三部曲。請分陳於次：

新任縣長經省務會議議決以後，隨即可以接得民政廳第一科之通知書。在此通知書中，附發新委縣長請領任命狀憑單，縣長赴任期規程，縣政府組織規程及某縣受訓合格應予保障人員名單各一份，使新任縣長對於赴任時應待明瞭之事件，先得一鳥瞰之概念。於是乃進行着赴任的工作。在接待新委縣長請領任命狀憑單以後，應即晉見長官，分別請訓。俾對於本縣特殊情形，各項亟待興革事項，作進一步之認識，以爲赴任後施政之依據。其應謁見之人員，規定如左表：

機 關	長 官	晉 見 日 期	長 官 簽 章
省 政 府	主 席		
省 政 府 祕 書 處	祕 書 長		
財 政 廳	廳 長		
教 育 廳	廳 長		
建 設 廳	廳 長		
保 安 處	處 長		
高 等 法 院	院 長		
軍 管 區 司 令 部	兼 司 令		

司令部辦公廳 參謀長  
 征 募 處 處 長  
 編 練 處 處 長  
 政 治 部 主 任

試觀右表，可知滿員人員，多為各廳處之主管長官。易言之，即凡與縣政府發生關係之高級機關，均須為一次之請訓。值此機關分散交通不便之時，徵為一次之普遍普見，實亦相當費時。故一般縣長，多乘省務會議之日，各長官聚會之時，分別普見，即可得方便不少。至該管行政督察專員之請訓，則在赴任之時，便道往謁。

各長官普見既畢，乃以右表已經各主管長官簽蓋之請領任命狀憑單，及二寸半身相片五張，詣廳領取任命狀，然後赴任。

迨到達縣治，應即填具報告書，呈報省政府備案，至此，赴任之手續，乃告完畢。

#### 四 縣長的任期

人才以磨練而成，事功以熟習而就，是各級官吏，皆應寬其任期，嚴其職責。方可以收「傾步不休，跋蹶千里」之效，況縣長為「親民之官」，總匯一切要政，非給以相當時日，實難進其展布，責以事功。試檢閱第三次全國內政會議報告書，二十年份各省更動縣長在任期間統計表，縣長普通不滿一年即行更動，其能在任至三年以上者，除山西省較多外，幾絕無僅有。揆其原因，固多由於政治之不安定，而各省政府得任意解用，任意罷免，使夾袋中濟濟之士，每因人而進，多作彈冠之想。

按修正縣長任用法之規定，縣長任用，分代理試署實授三種。代理期間，不得逾三個月；試署期間一年；實授期間自三年起一任。其具有優先資格，註三三之一之曾任縣長一年以上者有成績，經縣級有案者，得不經試署，即予實授，經依法試署之縣長，在試署期間內，如省政府認為應予

免職或停職時，應先開具事實專案諮經內政部核定；但情節重大者，得由省府先予停職，再行報部。依法實授之縣長，在任期內，不得調任，除自請辭職或遇縣治合併外，非依公務員懲戒法經付懲戒，或付刑事審判依法應停職或免職者，不得停職或免職。任期屆滿，成績優良者，則應連任或升任等級較高之縣。

本省縣長任期，自民國十五年起，至民國二十七年止，其歷任縣長在任期間，統計如左表（註三三）：

縣長任期統計表（十五年至廿七年）

任 期	人 數	百 分 比
半年以下	249	22.97%
半年至一年	328	29.46%
一年至一年半	209	18.17%
一年半至二年	100	8.98%
二年至二年半	68	6.11%
二年半至三年	51	4.58%
三年至三年半	60	5.88%
三年半至四年	16	1.43%
四年至四年半	14	1.25%
四年半至五年	12	1.06%
五年半至六年	3	0.26%
七年半至八年	3	0.26%

試觀右表，本省縣長，在任半年至一年者，為數至多，佔百分之二十九強，其次為半年以下者，約佔百分之二十二強，而一年至二年者，為數亦有可觀，佔百分之十七強，二年以上者，佔百分之二〇·三二，而五年半至六年及七年半至八年者，僅各佔三人，相當於百分之〇·二六，誠如鳳毛

縣長任期統計表 (二十八年)

任 期	類 別	去 職 縣 長	在 職 縣 長	合 計
未	到任者	1		1
半	年以下者	6	33	39
半	年至一年者	12	17	29
一	年至一年半者	18	9	27
一	年半至二年者	6	9	15
二	年至二年半者	4	5	6
二	年半至三年者	3	3	6
三	年至三年半者	1	1	2
三	年半至四年者	3	3	6
四	年至四年半者	1	1	2
四	年半至五年者	1	1	2
五	年至五年半者		1	1
五	年半至六年者			
六	年至六年半者	1		1
六	年半至七年者	1		1
七	年至七年半者			
總	計	58	83	141

右表所示者，二十八年之縣長任期，以半年以下者，得數最多。而半年以上至二年者，得數亦復不少。惟其中均以在職縣長佔其多數。而在職縣長為期之久暫，仍不可知，若以此言本省縣長之任期，似失公允。故欲求得本省縣長之正確任期，惟有視右表之去職縣長內所載數字。在五八

縣角... 蘇再將最近兩年來之縣長任期，統計如次：

縣長任期統計表 (二十九年)

任 期	類 別	去 職 縣 長	在 職 縣 長	合 計
半	年以下者	2	15	17
半	年至一年者	8	20	28
一	年至一年半者	12	24	36
一	年半至二年者	2	7	9
二	年至二年半者	4	4	8
二	年半至三年者	2	6	8
三	年至三年半者	1	1	2
三	年半至四年者		3	3
四	年至四年半者		2	2
四	年半至五年者	2	1	3
五	年至五年半者	1		1
五	年半至六年者			
六	年至六年半者			
六	年半至七年者	1		1
總	計	35	83	118

上表所示，雖與前兩表數字，別，惟其趨勢則一，即縣長之任期，多盤旋於半年至一年半之線上，其任期未能增長增高，縣政建設之不易推

位更調縣長中，其不足縣長法定任期三年者，竟達四九人，佔百分之八六，而其中尤以一年半以下者，佔絕對多數，達三六人。其任期達三年以上者，僅有九人，縣長之不能安於其位，於此可以概見。試再觀察二十九年之縣長任期統計：

進、實爲其主因。推以近兩年來縣長之更調次數言，二十九年已較二十八年減少二三次，幾達百分之四十，實爲一可喜之現象。吾人諒此種趨勢，能與日俱增耳。

縣長的任期，既如此之短，而各縣縣長，又更換者是之勤。是不得不進一步追求其去職原因。茲將二十七年前者，統計如次：

縣長更調原因統計表 (二十七年)

類	人	數
升	3	97
停	129	342
辭	69	11
調	11	4
免	14	1
另	393	1113
病		
殉		
通		
其		
他		
計		

探諸右表，其去職原因，以其他一項，佔全數三分之一強，難怪縣長之不能久於其位了。而調職一項，爲數亦復不少。人地不宜，固亦須加調整，惟似不宜如此之速，尤應於未委之前，先加考慮，致疑縣政建設之推進。辭職一項，僅佔十分之一強，從此可以證明縣長並非不願久任，而所以令縣長存五日京兆之心者，實多由於上級機關之箕風畢雨，好惡不同。

最近兩年來，本省縣長之更調，似已較趨正軌，茲將其去職原因統計如左表：

縣長去職原因統計表 (廿八年至廿九年)

別	二十八年		二十九年	
	人數	百分比	人數	百分比
職	3	5.17%	1	2.86%
職	2	3.45%	5	14.28%
職	4	6.90%	11	31.43%
任	21	36.21%	4	11.43%
任	1	1.72%	2	5.71%
有	3	5.17%	1	2.86%
用	21	36.21%	11	31.43%
省	1	1.72%		
候	2	3.45%		
他	2	3.45%		
計	68	100%	35	100%

二十八年縣長之去職，調職與調省兩項，均佔極大多數，各爲百分之三十六強，其他僅佔百分之二八，除另候任用者，無從推測外，餘尙爲一般不可避免之現象。

二十九年縣長之去職，辭職與調省者爲數最多，其次爲因案停職與調任者。其他諸項，姑暫不論，調任一項，足徵省府對於該縣長尙稱信仰，堪以充任，若按修正縣長任用法，應三年爲一任，茲試將本省調任各縣長之任期，統計如左表：

任縣長任期表 (廿八年至廿九年)

年	別	任	未
期	人	到	任
數	數	者	者
二十八	二十八	一	一
年	年		
二十九	二十九		
年	年		
合	合		
計	計		

各縣縣長兼職數量統計表

縣別	代表	兼職	備	縣別	代表	兼職	備
高 興	8	14		信 豐	26	11	
宜 春	2	11		上 谿	27	17	
萍 鄉	1	18		安 遠	24	12	
				宜 黃	48	38	
				南 豐	47	28	
				南 城	46	29	

綜觀右表，其調任縣長任期，超出法定年限者，僅有五人，佔總數的五分之一，其不足三年者竟達二十人，佔總數五分之四，而其中尤以半年至一年及一年至一年半者，佔其多數，又為不足三年任期者二分之一強，是可證明省方對縣長之信任與否，而其不能久於其位，則為同一之現象。

總計	不到半年者	半年至一年者	一年至一年半者	一年半至二年者	二年至二年半者	二年半至三年者	三年至四年半者	四年半至五年者	六年以上者
二〇	一	四	一	一	三	一	三	一	一
四									
二四	一	五	一	二	三	二	三	一	一

### 五 縣長的兼職

#### 甲 縣長兼職之分析

年來我國地方行政機構，類多重複，各立門戶，機關林立。而以運用關係，每使縣長兼職繁多，忙無暇答。試檢閱各省縣長兼職，四川達二十八種（註二四）湖南為二十四種（註二五）浙江也有十九種（註二六）江西自然更不能列外。考察其所兼職務，有為中央所規定者，有係各省各部門所令行者，亦有由地方團體所推選者。揆諸實際，其所兼任之機關或委員會等。每多臨時湊合，勉強形成。既無固定經費，亦乏專人負責，徒多招牌，無補實際。

本省縣長兼職，據省政府二十九年三月分電各縣調查所得。分別統計如左表：

蓮花	吉水	遂川	泰和	永豐	寧岡	海江	新淦	高安	宜豐	新喻	上高	分宜
16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4
17	17	25	18	13	17	20	24	12	10	28	19	3
						以上係第三行政區					原表列中央部分六種 本省部份十一種地方 部分二種	
餘江	餘干	萬年	廣豐	婺源	樂平	浮梁	定南	虔南	南康	大庾	尋鄔	羅南
39	38	37	36	35	34	33	22	31	30	29	28	27
15	12	13	18	25	22	26	15	9	14	17	10	14
				原表載有區分部書記室廢去以 上係第五行政區			以上係第四行政區					
會昌	瑞金	石城	廣昌	寧都	黎川	光澤	資溪	金谿	東鄉	臨川	崇仁	樂安
61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49
21	21	21	21	21	28	28	28	29	29	33	28	28
					以上係第七行政區							



崇義	贛縣	安福	峽江	萬安	永新	吉安
23	22	21	20	19	18	17
16	15	18	16	17	19	10
		以上係第三行政區				
	弋陽	橫峯	鉛山	玉山	上饒	貴谿
	45	44	43	42	41	40
	17	20	19	22	24	11
	從時所有以上 地方派兼法係 兼職令第六 任此及根據行政 未予縣者區 填載地方填載 之機關其他 之機關					
	南昌	進賢	豐城	瑞昌	興國	尋都
	67	66	65	64	63	62
	5	33	23	4	21	22
	以上係第十二行政區			第九行政區	以上係第八行政區	

附 記

一、第一行政區未造送故武寧修水銅鼓三縣缺

二、第五行政區缺德興鄱陽都昌彭澤湖口五縣

三、第九行政區缺九江星子德安永修四縣

四、第十行政區未造送故奉新安義靖安新建四縣全缺

試觀上表，呈報者共六十七縣，其兼職計一三五八個，若相互平均，每縣長兼職，約達二十種強。其兼職最多者，為臨川進賢兩縣，各達三十種；其兼職最少者，為分宜瑞昌，前者僅有三種，後者亦祇四種，倘考其當時實際狀況，必不可能，以兼職最普遍者言，如軍法官，國民兵團團

長，動員委員會主任委員，出征抗敵軍人家屬優待委員會主任委員，人民自衛大隊隊長，防空協會縣支會會長及防護團團長諸職，均為各縣應辦之事業，不可缺少之兼職，統計言之，已不止此三四種。而所以僅填報此數者，委以縣長兼職過多，記憶為難，且以各種兼職，平時活動，亦未見其





兵役協會或征兵 委員會主任委員	國民兵團經理委 員會主任委員	國民兵團 團長	海軍師管區司令 部中校軍法官	軍 法 官	縣訓導區鄉鎮人 員委員會主任委 員	國民經濟總交委 員會主任委員
		由軍管區司令部 呈請軍政部核委	海軍師管區司令 部	軍事委員會軍政 部		
	各縣市國民兵團經理委員會組 織暫行辦法第三條	縣(市)國民兵團組織暫行條例 第三條規定 江西省軍管區司令部部奉軍參字 第五五號訓令	師管區司令部組織暫行條例第 九條	縣長及地方行政長官兼理軍法 暫行辦法 江西省政府二十六年十二月元 民一代電		
22 32 44 44 44 44 50 51 52 53 54 55 56	6 9 25 33 36 41 42	49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65	41	49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66	(25)	22
					上猶縣訓導區鄉鎮人員計劃大 綱第三項第一款	

湘鄂贛邊區挺進軍第一挺進隊第一支隊支隊長	縣游擊隊隊長	縣游擊司令	國防工事工程委員會主任委員	縣地方兵器管理委員會委員	在鄉軍人分會會長	縣兵役示範區辦事處處長	兵役宣傳委員會主任委員
第九戰區司令部官部							
戰五電	江西省政府廿八年八月統辰部	建立游擊區及游擊隊豫鄂湘邊區游擊總指揮部統轄地區游擊隊組訓綱要第二章第三條	修正江西省各縣國防工事工程委員會組織大綱第四條	江西省在鄉軍人會組織大綱第三條	項	兵役示範區實施計劃大綱第四項	兵役宣傳及監督實施方案甲條第一款第三項規定縣政府為兵役宣傳委員會之一員主任委員由會內推定
	6 33 34	8	15 20 26 35 39 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 56	(35)	2 6 10 11 16 27 44 56 66	41	14 16 33 36 33 44 44 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56
第九戰區司令部官部廿八年九月銓字第一四七七號委令				地方推定			



防空指揮部第二股主任	航空建設協會縣支會會長	中國航空建設協會江西省分會第一大隊長	傷兵醫院院長	傷兵之友社副社長或傷兵之友社第一大隊隊長	傷兵招待委員會常務(主任)委員	傷兵教育委員會常務委員	軍運代辦所所長
		江西省航空建設協會征求總隊聘任					
調整各縣市防空機構辦法第六項調任	中國航空建設協會各省市設立支會辦法 江西省航空協會各縣支會組織規程第五條	中國航空建設協會江西省分會第一期組織徵求隊計劃第三條第六項	第六行政區專員公署民字第一一三三號訓令指定	第三戰區傷兵之友社各級組織簡則第七條	江西省各地傷兵教育委員會組織辦法第一條	江西省各地傷兵教育委員會組織辦法規定	修正軍運代辦所規則第七條
41	15 16 32	18 34 36	41	9 (28) (31) (33) 45 56 88 92 44 44 44 44 44 50 51	(14) 19	(9) 33 35	1 2 3 5 6 7 9 10 12 12 23 24 38 40 41 66 66
				(9)推定(25)贛南傷兵之友社函聘(29)與(23)同(28)第三戰區傷兵之友總社函聘(46)——(56)第三戰區傷兵之友社上饒支社聘定	(14)遂川縣招待傷病官兵委員會組織辦法第二條規定	(9)推定	

軍警稽查處 副處長	陸軍第卅二集團 軍總司令部委任	83	
社訓促進會會長		65 66	
戰訓總隊長	修正江西省戰時民衆組訓實施 綱要第五條	58 10 21 45 46 66 67	已改組爲國民兵團
勞動服務團團長		66	
縣肅奸團總團長	省府令頒組訓民衆肅奸大綱及 辦理聯保連坐切結辦法規定組 織成立	65 66	
戰時婦女組訓總 隊總隊長	修正江西省戰時民衆組訓實施 綱要第二章第五條	14 16	
少年總團 團長	戰時民衆組訓實施綱要組織及 江西省各縣市少年團總部編製 表規定	30 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 66	
基層幹部訓練班 主任	江西各縣壯丁隊基層幹部暑期 增進訓練辦法規定	14	
縣振濟會主任委 員	江西省各縣市振濟會組織規程 第二條	13 35 36 37 38 39 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55	已由民政科長兼任



縣食鹽公賣處(會)主任委員	縣平價委員會委員	縣物價評議會主任委員	縣倉管(積谷)理委員會主任委員	戰時糧食管理處主任	水災救濟委員會主任委員	難民救濟基金保管委員會主任委員	難民救濟支會主任委員
				第三戰區糧食管理處			
	江西省各縣平價委員會組織章程第二條	省政府令組織黨部令組織	江西省縣倉管理細則第八條	第三戰區各縣戰時糧食管理處設置辦法		奉專署民財字第二七六號代電組織由委員互推	非常時期救濟難民辦法大綱第五條難民救濟支會組織通則
(8)(14)	20 25 30 34 41 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56	10 49	6 10 11 11 14 18 21 22 23 24 29 30 31 33 34 41 45 46 47 48 49 50 51	33 34 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56	(14)	41	1 2 8 9 10 11 14 18 21 28 44 47
(14)縣動員委員會決議	(8)高安縣食鹽公賣組織規程			現已不兼	廿八年六月水災救濟委員會通過擬定章程則呈省備案		已改組為振災會

食鹽管理委員會 常務委員	戒烟所所長	縣禁烟委員會主 任委員	衛生促進會主任 委員	義務教育委員會 委員	強迫入學委員會 主任委員	賦初等教育研究 會主席	小學教師登記委 員會主任委員
			江西省各縣衛生促進委員會第 三條規定	中央實施義務教育暫行辦法 江西省各縣市義務教育委員會 組織規程第二條	江西省保立小學及中心小學充 實學額辦法第五條甲項	江西省各縣初等教育研究會組 織規程第五條	江西省小學教員登記暫行辦法 第七條
4 6 7 8 9 0 1 2 3 4 5 5 5 6	1 3 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 18 19 20 21 23 24 26 27	1 2	1 0 2 3 2 4	1 5 6 7 9 10 11 12 14 15 16 18 19 21 22 24 25 26 29 30 32	1 1 2 3 3 4 4 4 4 4 4 5 5 5 5 5 5 5 5 5 6	5 2 3 3 4 4 4 4 4 4 5 5 5 5 5 5 5 5 5 6	1 5 12 14 19 33 42 43 44 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 66
地方各機關團體會議設立專署 備案							





縣土地登記處處長	修正江西省各縣土地登記處組織規則第四條	20	
縣司法處行政事務及檢察職務	縣司法處組織暫行條例第四九兩條規定 江西省各縣司法處組織規程	1 3 5 6 7 9 10 11 12 13 14 15 18 19 20 21 34 57 3 9 11 24 33 37 38 39 40 11 2 2 2 2 2 2 2 3 3 3 3 3 3 4 4 4 4 4 4 4 4 5 5 5 3 4 5 6 7 8 9 0 1 2 3 (6) 5 6 5 5 5 5 5 5 5 5 6 6	(5) 原設專司滄處於廿七年縣政淪陷後奉令撤消所有司法事務改由縣長兼理另設承審員一人
監所協進會主任委員	修正縣監所協進委員會暫行章程第三條	14 3 5 5 2 1 2 2 3 4	
縣黨部計劃委員		9 7 9 2 8 5 3 6	縣黨部呈省黨部函定函聘
三民主義青年團通訊員	江西省支團部委	29	
縣農會主任委員	農會組織法規定	1	

試觀上表，縣長兼職名目之繁多，竟達九十種之多，真可謂五光十色，洋洋大觀。其行政錯雜之現象，已不待煩言。右表所列，除雜民救濟會與振濟會，戰訓總隊與國民兵團，成立各有先後，相互重複，餘均屬各縣當時之縣長在兼職。

若強以分類，屬於一般性質者，達十三種；屬於軍事性質者為數最多，達二十九種，屬於民政性質者，達二十種；屬於教育性質者，達十三種；屬於建設性質者，計有七種，屬於財政性質者，計有三種；屬於司法性質者，計有二種，其他三種。

以中央與地方言，依中央法令或中央機關令辦者，計有三十一種，依

省之法令及省機關令辦者，計三十二種，而各縣自動組織者，僅有九種，其不詳者，計十六種。由此亦可見縣長之兼職，多為中央與省所賦予，如何調整，尤視上級機關之能否解除其陔隘之系統觀念與有無決心以為斷。

乙 調整途徑

自新縣制頒行以迄，力謀機關組織之合理化。各縣賦枝機關，亦應相繼調整，藉謀行政效率之增進，中央為推行順利計，復根據各省調查結果，並商得中央各主管機關同意，報奉國防最高委員會核准，分別製成調整各縣地方行政機構及縣長兼職一覽表分令各省實施，其屬於地方法令自訂

者，特為獨立四項，以為調整之依據：

一、凡地方特設之機關，含有監督地方政務性質者或為溝通政府與人民間意見而設者，俟縣參議會成立後，一律裁撤。

二、依事務性質無庸特設機關可劃歸縣政府各科辦理者，原設機關即應裁撤。

三、依事務性質，雖應特設機關，但不必由縣長自理者，可改由縣政府高級職員兼任。

四、依事務性質有特設機關必要及涉及縣政重要與業者，仍由縣長兼任（註二七）

中央的規定是如此，各省的調整辦法，也頗可供吾人之參考。所謂他山之石，可以攻錯，不無有足資借鏡之處：

湖南省的裁併耕枝機關，為期最早，遠在縣各級組織綱要未頒行以前，即訂有湖南省各縣裁併耕枝機關原則（註二八）其裁併之耕枝機關分為普通機關及委員會兩種，其裁併標準如左：

一、普通機關  
甲、所辦事業與抗戰無關並非急切需要者。

乙、所辦事業與抗戰無關且需時甚久方能收效者。

丙、所辦事業已達該機關原期之目的，毋庸繼續存在者。

丁、所辦事業現無若何成效者。

戊、所辦事業可歸併於他機關，不致減少其效能者。

己、為舉辦事業而設之機關其事業現在無法舉辦者。

二、委員會

甲、凡僅含設計性諮詢性促進性之各種委員會並非奉中央命令組織者應即裁撤必要時得合組縣政設計委員會辦理之。

乙、合於本條第一款普通機關之各項裁併標準者應即裁撤。

及新縣制頒行，復訂定湖南省各縣縣長兼職調整辦法（註二九）關於地方機關之調整歸併之辦法有二：

一、縣長兼職之機關及委員會應依照湖南省各縣裁併耕枝機關原則第二條之規定於可能範圍內儘量撤銷或歸併於縣政府或其他機關內。

二、縣長兼職之機關及委員會如仍須設立時其主管人員應改為專任或由其他相當人員兼任仍由縣長負指揮監督之責。

四川省政府籌備處制法室為調整是項耕枝機關，亦曾建議了兩個原則：

甲、不必要之機關，厲行裁併。

乙、必要者聯合辦公，分組治事，成立一個戰時工作委員會。

綜觀前述辦法，對於耕枝機關及縣長兼職之調整，要而言之，不外歸併與裁撤之兩途。而調整後之機關其主管人員，除涉及縣政重要與業者，仍由縣長兼任外，餘均由主管科長兼任。茲依據上列各項原則，將本省應行調整之機關及兼職，列表於左：

兼職名稱	稱謂	調整辦法	備考
動員委員會主任委員	應仍存在仍由縣長兼任委員		
縣國貨運動促進委員會委員	裁撤		

國防工程委員會主任委員	臨時設立軍事裁撤		防空指揮部第二股主任	改派
縣地方兵器管理委員會委員	裁撤		空襲緊急救濟聯合辦事處主任	裁撤
在鄉軍人分會會長	裁撤		江西全省防空司令部第一監 視除隊長	改派
縣兵役示範區辦事處處長	改由軍事科長兼任		防護團團長	仍由縣長兼任
兵役宣傳委員會主任委員	裁併國民兵團		防空協會縣支會會長	裁撤
縣抗敵宣傳總隊部總隊長	裁撤		兵役協會或征兵協會主任委員	裁併或依照縣市鄉鎮兵役協會組織大綱改組
縣宣傳委員會主任委員	裁撤		國民兵團經理委員會主任委員	裁併國民兵團
縣抗敵後援會常務委員	裁撤		國民兵團團長	仍由縣長兼任
國民經濟建設運動支會會長	裁撤		師管區司令部軍法官	改派
新運促進會主任常務幹事	暫存仍由縣長兼任		軍法官	仍由縣長兼任
出征抗敵軍人家屬慰問委員會主任委員	裁併動員委員會		縣訓導區鄉鎮人員委員會主任委員	裁撤
國民精神總動員協會常務理事	裁併動員委員會		敵散人口物資委員會主任委員	裁撤

縣游擊司令	仍由縣長兼任	航空建設協會縣支會會長	仍由縣長兼任
縣游擊隊長	與縣游擊司令重複裁併	中國航空建設協會江西分會第一區隊第一大隊大隊長	與航空建設協會重複裁併
湘鄂贛邊區挺進軍第一挺進隊第一支隊支隊長	與縣游擊司令重複裁併	傷兵醫院院長	改派
人民自衛大隊隊長	裁併國民兵團	傷兵之友社正副社長或傷兵之友社第一大隊大隊長	改派
縣人民自衛委員會主任委員	裁併國民兵團	傷兵招待委員會常務(主任)委員	裁併事業由教育科辦理
傷兵教育委員會常務委員	裁撤	縣振濟會主任委員	由縣民政科長兼任
軍運代辦所所長	裁撤	難民救濟支會主任委員	裁撤
軍警稽查處副處長	改派	水災救濟委員會主任委員	裁擬
社訓促進會會長	裁撤	難民救濟基金保管委員會主任委員	裁撤
戰訓總隊長	裁撤	戰時糧食管理處主任	已改組為糧食管理委員會仍由縣長兼任
勞動服務團團長	裁撤	縣倉管理委員會主任委員	改由縣民政科長兼任
縣肅奸團總團長	裁撤	縣物價評議會主任委員	戰時重要仍暫存在仍由縣長兼任
戰時婦女組訓總隊總隊長	由縣婦女指導處主任兼任	縣平價委員會委員	與物價評議會重複裁併



鄱湖沿途水道阻塞委員會主任委員	裁	撤	縣土地登記處處長	裁併入地政科
教育經費稽核委員會主席	裁	撤	水利協會主任(常務)委員或水利委員會主任	裁
黨政軍體育促進會縣分會理事	裁	撤	植桐委員會主任委員	裁
社教推行委員會主任委員	改由縣教育科長兼任		縣增加戰時糧食生產委員會主任委員	裁
小學教師登記委員會主任委員	裁	撤	縣農村合作委員會主任委員	裁
縣初等教育研究會主席	改由縣教育科長兼任		縣立中學校長	改
強迫入學委員會主任委員	改由縣教育科長兼任		縣立初級實用職業學校校長	改
義務教育委員會委員	改由縣教育科長兼任		縣立中學校長	改
衛生促進會主任委員	裁	撤	週報社社長	改
縣禁煙委員會委員	裁	撤	免費及公費學額審查委員會主任委員	裁
戒煙所所長	改隸衛生院		縣教育經費管理委員會主任委員	裁
基層幹部訓練班主任	由國民兵團副團長兼任		食糧管理委員會常務委員	裁
少年總團團長	由縣教育科長兼任		縣食糧公賣處(會)主任委員	改

進賢阻塞工程處副主任	裁	撤		縣司法處行政事業及檢察職務	仍由縣長兼任	
餘部阻塞工程處主任	裁	撤		監所協進會主任委員	仍由縣長兼任	
建設委員會主任委員	裁	撤		縣黨部計劃委員	改派	
地方公款公產清查委員會委員	裁	撤		三民主義青年團通訊員	改派	
非常經費經理委員會主任委員	裁	撤		縣農會主任委員	改組	

右表所列各項調整辦法，或係限於中央法令，或以牽強事實，裁併之機關與兼職之調整，仍未符合一元化與集中事權之理念。惟縣長兼職一項，則確已減少百分之八十八。依此縣長應兼及暫兼之職務，倘有動員委員會，新運促進會，航空建設協會，戰時糧食管理委員會，物價評議會，監所協進會等委員會之主管人員，及軍法官國民兵團團長，防護團團長，縣游擊司令(游擊區)與縣司法處行政及檢察諸職務。其改派者，須由上級機關追加委派；至改組者，則可按照原頒法令，再行改選。其改組暨改派人員兼任者，則應追加修訂，以利調整。

### 六 縣長的俸給

俸給者，乃官吏關係存續中，國家對於公務員之報酬。一以報官吏服務之勞，再以維持其地位中富之生活。語其目的，不外左列數端：

一、安定其生活 官吏以專務為原則，除該官職之外，原則上不得兼任他職，或兼營他業；故無他項收入，而為其生活之資源。是國家對於官吏之生活，實宜有確切之保障，務使其能達到安之目的。

二、保護其清廉 官吏之俸給，其數額之多少，每不以勤務數量而增減，實均視其地位之尊卑為定衡。職位高者，其祿必厚；職位低者，官俸亦少。此乃適應其地位之需要，定其俸給之優薄，使官吏為國家執行職務，其所需物質手段，毋使因任官吏而賠累，以啓私爾忘公貪婪權位爵祿之念。此蓋養其清廉，而保其品位。

三、增加其效率 俸給所以酬答官吏為國效忠之勞，使其知所激勵，進而振奮其精神，專心其事。其生活既無後顧之憂，精神自無萎靡不振之象，則公務人員服務精神提高，當可努力本職？其行政效率，必然增高，殆無疑義。

基上所論，與孔老夫子在兩千年前所指示「尊其位，重其祿，所以勸親親也」之意旨，古今實無二致。是俸給之用意，以國家觀點視之，實極重要，蓋不如此，則不足以收增進效能及避免貪婪之實效。故在釐定俸給之時，苟無合理標準，固不能發揮其效能，抑且易生「官敗」一官邪之一現象。

我國縣長俸給，依照中央修正文官俸給條例所載，係按照其縣等之高等

低，而別其俸額之多寡，茲將前項條例所載之縣長官等官俸，列表於後：

任別	級別	俸別	各等縣長	
簡任	六	490	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">一等縣長</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">二等縣長</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">三等縣長</div> </div>	
	七	460		
	八	430		
	薦任	一		400
		二		380
		三		360
		四		340
	任	五		320
六		300		
七		280		
八		260		

試閱右表，可知縣長之俸給，係按照縣等之高低，以定薪額支配之標準。易言之，實仍不脫舊時所謂「肥缺」「瘦缺」之遺，此種辦法，既足以啓「奔競」之風，更可以增徵俸進升及壓制賢能之弊，殊非按照資歷而錄其等級之道。

江西縣長俸給，原按縣等之高低，以定薪額支配之標準，惟亦迭有變易。自民國二十一年起，適值匪禍猖獗。財政爲難，故定有七八九折發薪辦法。凡額支在三百元以上者七折，百元以上者八折，百元以下五十元以上者九折。故以折扣計，當時縣長，一等縣實支二一〇元，二三等縣實支二〇〇元。及民國二十四年，民政廳擬暫行文官官等官俸表之規定，薦任官每級增加二十元，而本省縣長俸給，尙係依照十六年十月二十五日公佈之文官俸給表之規定，以五十元爲一級，乃力謀改正，以符新制。而值此改制伊始，資深縣長官俸之等級，依其縣份之等第而定，殊爲公允。蓋

各縣等第，沿沿甚久，迄未改訂，現在情勢變遷，一等各縣，未必較二三等縣爲繁雜重要，而二三等各縣，轉有較一等縣爲繁要者。且選才用能，有因事擇人者，亦有因地擇人者，各縣情形不同，在試用之際，每須互相調換，因地擇人，用意固無庸言，而各縣俸級高下不同，實際究隨高升降，故急宜改訂，而代以年功加俸之辦法。爰本此意，訂定江西省各縣縣長敘級進級辦法，其最要規定爲：「各縣長不論所任縣份之等第在本辦法施行後任職者，概依暫行文官官等官俸表敘任第九級，任事滿一年者進一級；至薦任一級止」。按薦任九級爲二四〇元，故二十四年七月之縣長俸給，各等縣均同此規定，實爲縣長俸給制之一大改革。惟所支薪額，仍按前訂七八九折發給。

及民國二十六年，中央將暫行文官官等官俸表縣行政人員部份，酌加修正。規定一等縣縣長自薦任四級（三四〇元）至簡任八級（四三〇元），二等縣縣長自薦任五級（三三〇元）至薦任一級（四〇〇元），三等縣縣長自薦任六級（三二〇元）至薦任二級（三八〇元），與本省前訂之縣長敘級進級辦法，不論其所任縣份之等第，初任概敘薦任九級，月支二四〇元者，互不相符。爲遵行法令計，乃將前項辦法廢止。復經第九七六次省務會議議決：「嗣後各縣縣長已奉敘級部定俸級者，即按其級數八折實支，計一等縣縣長月支二百一十二元，二等縣長月支二五六元，三等縣長月支二四〇元。於是比較進步之年功加俸之敘級辦法，終成曇花一現。

此制方告施行，我英勇抗戰，遂以發生。本省歲入，因受軍事影響，收入銳減。爲期收支平衡計，遂遵照中央所頒國難時期各項支出緊縮辦法，擬定非常時期節流方案。對於公務員俸給，將原有七八九折舊制廢止，規定各級實支俸薪均先除三十五元基本生活費，然後就其餘數。再打七折。於是縣長俸給，一等縣每月支一九七元，二等縣月支一八六元，三等縣月支一七五元。

這二十七年，敵寇溯江西犯，贛北各縣，相繼淪陷，歲收復告銳減。

遂又再度緊縮。其辦法比照武職國難薪章，擬具本省國難薪章，自十一月份起施行。此時的縣長待遇，自更抵減，一等縣僅月支一七〇元，二三等縣更各遞減十元。

嗣以物價飛漲，米珠薪桂，乃於二十九年七月，恢復以前所訂之七八九折發薪辦法，其薪俸數額，則與二十六年七月所定者相同。及實施新縣制，各等縣縣長，均一律按薦任五級支俸，月實得二五六元，雖謂其內載有「但經銓敘人員，仍應依據所敘等級支薪」一節，惟其施行日期，另候以命令定之。故其規定，尚待請來日實施。

茲為昭示其變易情形，特列表於左：

時期	薪額			備註
	一等縣	二等縣	三等縣	
廿一年七月至廿四年六月	三〇〇	二五〇	二五〇	以上薪額按七折實支
廿四年七月至廿六年六月	二四〇	二四〇	二四〇	以上薪額按七折實支
廿六年七月至廿六年十月	二七二	二五六	二四〇	以上薪額按七折實支
廿六年十一月至廿七年十月	一九七	一八六	一七五	本欄與前欄之俸給原同，因抗戰關係各縣政府職員薪俸自廿五元以上者，概予以七折發放。
廿七年十一月至廿九年六月	一七〇	一六〇	一五〇	按國難薪章實發
廿九年七月至廿九年十二月	二七二	二五六	二四〇	恢復廿六年七月至同年十月實支數
卅年一月起	二五六	二五六	二五六	

試觀右表，可知江西之縣長薪俸，自民國二十二年起，迄民國二十九年六月止，除二十六年七月至同年十月之四個月短期中，薪額較為興起外，餘均每況愈下。若與中央修正文官官等官俸表相較，實相差懸遠。此固由於本省之情形特殊，初以匪患，繼以抗戰軍興，元氣未復。惟縣長必滿

之生活與相當其地位之費用，似亦必不可少，不然，將何以發揮俸給制度之效能，而杜其流弊？

今試以本省自民國二十四年來，迄二十九年止，依歷次縣長俸給變易之年月，將南昌吉安兩處零售物價指數，列表於右，以明一般縣長之薪俸，是否已可安定其生活，而無後顧之憂。

日用品類別	南昌		吉安		總指數
	廿六年七月	廿六年十月	廿六年七月	廿六年十月	
平均	三三二	一三三	一一五	一五八	二二二
糧食	一四二	八六	負三三	八五	一五八
肉食	五一一	負六六	六六	七六	二〇六
菜蔬	二七二	負七五	二六	一七五	二六六
調和料	三三七	三三六	三三三	三三三	二六六
服用用品	一七二	二五五	八四三	二二二	二六六
燃料	七五	二五二	七五	六二	二六六
雜項	負三〇	二二六	二二六	二二六	二二六

我們看了上表，可知本省自民國二十四年以來，迄二十九年十二月止，物價已增長三倍有餘。倘以民二四之縣長俸給，為其最低之生活費數。及民國二十六年七月，生活指數提高百分之五·六六，縣長之俸給，一二等縣，以縣等關係，雖略予提高，尙可勉為支持。迄二十六年十一月，以抗戰關係，指數雖增長百分之三·一四，而薪給反以七折實發，此時縣長待遇，雖較減低，惟以情形特殊，一般公務人員，自應顧念國難嚴重，

儘量政府苦衷，雖勉從公，似尚合理。鄂民國二十七年十月，指數增漲至百分之四七。一迭，難以繼北棄守，而又形緊縮，且此後生活飛漲月有增加，及恢復七八九折之前月，物價又增漲達兩倍以上，縣長之俸給，已不及小煙香煙店一月之盈餘，更不如汽車夫一日之所得，安定其生活、保養其清廉，增加其效率，誠不可能。旋雖恢復七八九折，縣長俸給，較上屆所定，均增加百分之六十，而物價實增加百分之二三一。〇二，及二十九年十二月，增高至百分之三四四。五七，水漲而船不高，實令縣長之生活，有難以維持之嘆。

縣長生活，已覺竭蹶難支。但何人又能無家庭負擔？茲據二十八年江西省黨部調查所得之七十一位縣長中，備論其直系尊卑親屬及配偶，得如左表：

有關親屬及配偶人數	人	數
一	人	二
二	人	五
三	人	九
四	人	一三
五	人	一〇
六	人	一
七	人	四
八	人	三
九	人	三
十	人	二
十	人	一
不詳	人	八
合計	者	七一

從右表可知縣長之負擔家庭生活費，以四人至六人者為最多，平均

為「五口之家」，殆為眾數。而其旁系親屬，如弟妹之數，尙未計入其內。生活之艱苦，不言而喻。先哲顧亭林先生有言：「今日貪取之風，所以膠固於人心而不去者，以俸給之薄，而無以贍其家也」。此種名言，實一針見血之語。或曰，彼為縣長者，多有恆產，不顧其生活之所入，為其仰事俯畜之資，茲復依據前項調查，將其財產狀況，統計如左表：

一、田產概況表

畝	數	人	數
一	畝	十	畝
十一	畝	五十	畝
五十一	畝	一百	畝
一百〇一	畝	二百	畝
二百〇一	畝	三百	畝
合計	計	一六	畝

二、不動產價值統計表

元	數	人	數
一〇〇元	——	五〇〇元者	四
五〇二元	——	一〇〇〇元者	三
一〇〇二元	——	二〇〇〇元者	四
二〇〇二元	——	三〇〇〇元者	二
三〇〇二元	——	四〇〇〇元者	三
四〇〇二元	——	五〇〇〇元者	四
五〇〇二元	——	一〇〇〇〇元者	四
一〇〇〇二元	——	二〇〇〇〇元者	一
合計	計	三	五

附註：住所以無從確定價值故未計入

三、動產統計表

元	數	人	數
一〇〇元——五〇〇元者	五	五	
五〇〇元——一〇〇〇元者	六	六	
一〇〇〇元——二〇〇〇元者	五	五	
二〇〇〇元——三〇〇〇元者	六	六	
三〇〇〇元——四〇〇〇元者	一	一	
四〇〇〇元——五〇〇〇元者	一	一	
五〇〇〇元——一〇〇〇〇元者	二	二	
甚少者	二	二	
無有者	四	四	
不詳者	七	七	
合計	七	七	

總觀三表，縣長七十一人中，有田畝者，僅十六人，最多者為十一畝至五十畝者，共計七人。具有其他不動產者，亦僅三十五人，尚不及總數二分之一，而以三千元至三千元者為最多。值此抗戰時期，生活高漲，似為數不能謂為可觀。至以動產言，無動產者即達四十三人，有動產者亦多盤旋於一百元至三千元間，其數幾萬元者，僅有二人。從此可知多數縣長，其生活之維持，實仰給於俸薪。

縣長之俸給，已有難於維持生活之嘆。而國家及社會團體，復時時擁而至，作公債之派募或捐款之請求，縣長為僑界與維持地位計，在社會上能博得「慷慨」與「慈善」之美譽，當為上策。是又不得不有賴於經濟。但是，從何而來，實有令人迷離莫衷之感。

可是，凡為縣長者，因此而拖累或宣佈破產者，却少有所聞。自各有

其廣運神通，以為彌補。嘗聞廣東某縣長自抗戰後到任，在職不滿兩年，計其所得薪金，不過四千元，而於交卸之時，竟取兩千元，給予辦理移交人員，若非該縣長在戰時之刻苦自勵，則必有圓通巧妙之法，而開拓其經濟來源。以一般情形言，自抗戰以還，物價隨風高漲，自易啓人經營商業之心，為縣長者，固不必自己經營，當可合股辦理，而在職位上予以相當便利，此當可得到不勞而獲之豐富肥沃敬禮。他如征谷征兵，一石之多少，一日之先後，定其輕重緩急者，權在縣長，倘能善為運用，為治民者，亦不致有負縣長之盛意也。

七 縣長的獎懲

甲 縣長獎懲法令之演變

綜觀名實，賞罰嚴明，為人事管理上之必要條件，亦為促進行政效率之唯一方法。我國行政機關，對於公務員獎懲條例，雖名目繁多，各自為政，要而言之，能信賞必罰者，實所罕見。而是非不明，賞罰不公，尤為顯明而普遍之事實。以故一般公務人員，羣抱定「不求有功，但求無過」之敷衍主義，度「優哉游哉，聊以卒歲」之生活，影響政績，殊非淺鮮。如何方可以策勵賢能，使有上進之心；警惕愚頑，使有畏懼之念，是對於公務員之獎懲，不得不力求公正嚴明，以昭大信。所謂「無所待而為善，無所畏而不敢為惡」，此人情之所難能，亦即獎懲制度之所以亟待於樹立也。

本省縣長考績，在剿匪期間，係依軍事委員會委員長南昌行營頒行之剿匪區內文武官佐士兵剿匪獎懲條例及公務員懲戒法辦理，及二十四年二月，民政廳為考核縣長，促進縣政起見，擬定江西省縣長考成暫行條例（註三十一）。其立法意旨，約有左列三點：

一、公允 以前各廳處院，對於各縣縣長督促考核之法，彼此不相聯

實，縣長之成績，各就其主管事項以為判斷，從無總計統核之法。惟縣政府事務繁雜，縣長對於各項事務，固應齊頭並進，而不能有所偏廢，然各事務辦理之結果，決不能同時達到同一之進度，而毫無輕重與優劣，故考核縣長，必就縣政之全部加以考查，始為公允。此次所擬之條例，將民政、財政、建設、教育、保安、司法分為六個單位，就各單位之總成績，平均計算，事務既毋令偏廢，考核亦自屬公平。

二、精密 二十一年八月，民廳曾擬具考核縣長總分表式，但無章則之依據，以故各廳處署所加之考語，概屬才具開展，成績優良，或才具平庸，成績不佳等語，似嫌空洞而抽象。此次所擬之條例考核以計分法行之，而分數之核定，必須根據各事類所表現之成績，又必以各廳處遵照省府施政綱要所釐定之期限與進度為標準，務使考核精密而切實。

三、嚴密 考核之事項，既普遍公允，而成績之評定，又根據於事實之表現，則考成結果，優劣顯然，絲毫不容遁飾。此次所擬之條例，視成績以定分數，因分數以別等第，依等第而定獎懲，信賞必罰庶不失為嚴密。

右列三點，係民政廳長呂成擬訂江西省縣長考成暫行條例之簽呈，既可明過去本省縣長考核之實況，亦可知本條例訂定之原則。茲將其要點，略述如次：

按本條例所定縣長考成之事項，計分民政、財政、建設、教育、保安、兼理司法等六項，每一項為一單位，每單位以一百分為足分

二十四年第一期縣長考成表

民政類	百分比	財政類	百分比	建設類	百分比	教育類	百分比	司法類	百分比	保安類	百分比
土地	8%	征收田賦	50%	農林	30%	教育行政	15%	民事訴訟	30%	防	40%

。其各事類計分之標準如左：

一、各縣長依法自動辦理之事業適應環境之需要且卓著成效者應定九十分以上

二、奉令辦理之事項迅速並深合要求程度者應定八十分以上

三、奉令辦理之事項依限完竣並適合要求程度者應定七十分以上

四、奉令辦理之事項雖較遲緩尚能適合要求程度者應定六十分以上

五、奉令辦理之事項逾期尚未完成，並未能盡合要求程度者應定四十分以上

六、奉令辦理之事項延擱不辦或措置乖方者應不給分

右列分數，由各主管機關就其主管事項，分別核定，送由民政廳彙算

總分數，分為左列各等，以定獎懲：

一、八十分以上者為甲等——每單位均列甲等者進一級平均列甲等者記大功一次

二、七十分以上者為乙等——記功一次或嘉獎

三、六十分以上者為丙等——免議或申誡

四、四十分以上者為丁等——降一級或記大過一次但連列丁等兩次者免職

五、不滿四十分者為戊等——免職

茲將二十四年度第一期縣長考成事項考成表錄示於後：

附記	合計	衛生	禁烟	災救救濟	倉儲	警政	保甲	巡視	工作月報	
其計算方法，茲以民政類為例（其餘類推）。若有缺少一個或數個事類者，即將應考核各事類之分數（百分比後之分數）加合成總，而以應考核各事類所佔百分比之和除之，得每百分一應佔之分數，再以一	100%	14%	15%	8%	11%	5%	18%	10%	5%	
百乘之，即得其所應列之等第。茲假定某縣缺禁烟事類並假定各事類之分數均為八	100%					其他	縣財務	山決算	征收各稅	
十分，則其算式如下：						10%	15%	15%	10%	
$(80 \times \frac{8}{100}) + (80 \times \frac{5}{100}) +$					推廣行量新商製	工商	公	合	水	
$(80 \times \frac{10}{100}) + (80 \times \frac{18}{100}) +$						績	路	作	利	
$(80 \times \frac{14}{100}) + (80 \times \frac{8}{100}) +$	100%					10%	10%	10%	15%	20%
$(80 \times \frac{14}{100}) = 68$ 即應考核各事類					社會教育	訓練師資	整理縣立小學	推行保學	教育經費	
百分比後加合之總數	100%					20%	10%	10%	10%	15%
$100 - 15 = 85$ 於一百中除去禁烟事					委辦事項	統計月報	整理法收	監督監所	刑事訴訟	
類之百分比即得應考核各事類所佔百分比	100%					10%	15%	10%	10%	10%
之和 $68 \div 85 = 0.8$ 即每百分應佔之								情	報	兵
分數 $0.8 \times 100 = 80$ 即某縣應得之								報	兵	保
民政類分數及等第	100%							15%	15%	10%
若某縣之分數，民政類為80分，財政類										
為85分，建設類為78分，教育類為7										
7分，司法類為69分，保安類為91分										
，則將各類分數相加，以6除之，其算式										
如下：										
$(80 + 85 + 78 + 77 + 69 + 91)$										
$\div 6 = 480 \div 6 = 80$ 即該縣應得之總										
分數	100%									



根據右表所得之縣長考成，具有客觀的標準，自比昔日主觀之決定，較爲確實可靠。

至公務員考績法及其獎懲條例公布，內政部以縣長職務，與普通公務員不同，另擬定縣長考績條例草案，未獲鈐叙部同意。惟又深覺「各省辦理縣長考績，每由各主管廳處，各自爲政，徒重形式，無聯貫之精神，於是縣長無處不受苛求，遂爲兼過之府，無計辦理縣政，平日有如何優良成績，偶以某項考成，不能符合某一機關訂頒之特種考成標準，即須予以嚴重譴罰。人在五日京兆之心，事有百端叢陸之弊，年來縣政不能立上軌道，此其重要癥結」(註三)誠爲一針見血之語，爲補偏救弊起見，乃規定各省政府不得僅就某一機關或某一事業，單獨考核縣長成績，決定獎懲，以免有畸重畸輕之弊。應於每年舉行縣長考績之先，督同所屬廳處並會同高等法院，按照年度行政計劃，或施政方案，及進行程序，參酌各縣地方環境及特殊情形，與各該縣政務性質繁簡難易，分別緩急輕重，條列事項，訂定百分比率。(註三二)此種意旨，實與本省前訂暫行條例，先後媲美。茲將其不同之點，列陳如次：

- 一、考成表分操行、學識、工作三項，分別計分。縣長考成暫行條例，謹就其工作成績計分。
- 二、公務員考績法分年考總考(三年)兩種，本省之縣長考成暫行條例，以六個月爲一期(係依照舊考績法之規定)。
- 三、公務員考績法施行細則規定：「所稱一年成績，係指在同一機關，任同官等職務滿一年之成績」；縣長考成暫行條例「任職未滿三月者不在考成之列」，則已滿三月未滿一年者，仍應考成，與考績法之必須滿一年者不同。
- 四、考績獎懲條例年考之獎懲，分升等、降級、記過三種及解職、降級、記過三種，縣長考成暫行條例，獎的方面，分進級、記大功、記大勳、嘉獎四種(無升等之規定)。懲的方面，分免職、降級、記大

過、申誡四種。又考績法施行細則，年考等次，分爲六等，自不滿四十分至八十分以上，每十分爲一等；縣長考成暫行條例分爲五等，亦自不滿四十分起，至八十分以上止，以十分爲一級，但丁等係四十分以上，至六十分不滿。

綜觀以上各點，可知考績法與本省縣長考成暫行條例兩相比較，考績法實進步不少。以考績內容言，增加操行與學識兩項，前者可以正官邪，澄清吏治，後者能鼓勵進修，增長學識。以考績之時期言，分年考總考兩種，時間略長，較之本省以六月爲一期，實較確實。以致前頒之縣長考成暫行條例，遂以廢止，而奉行考績法。二十六年抗戰軍興，中央通令，停辦考績，迨二十八年十二月，中央頒布非常時期公務員考績暫行條例，於是考績之制，遂又復活。

### 乙 江西縣長獎懲實況

中央對於縣長考績，雖訓令各省政府，「不得僅就某一機關或某一事業，單獨考核縣長成績，決定獎懲，以免有畸重畸輕之弊」，已如前述。惟中央與各省，是否已能遵行，就江西言，按作者所知者，尙有左列各種法令，以定縣長之獎懲。

法令名稱	頒行機關	頒行年月	備考
各地縣長辦理防務獎勵辦法	國民政府	二十八年十一月	
空軍各級幹事人員及受訓國民獎懲暫行辦法	省政府	二十八年十一月十六日	縣長兼總隊長
地方官協助辦法	省政府	二十六年九月十五日	參見江西省各縣政府協助編緝私辦法
江西省考核各縣縣長推行新制度量衡獎懲暫行辦法	省政府	二十六年九月十五日	

江西各縣縣長獎勵統計  
省 政 府  
六月二十三日

已成公路沿線機關成績  
考查標準及獎勵辦法  
省 政 府

前項法令，辦理防空業務獎勵辦法，係軍委會所頒行；地方官協助陸軍獎勵條例，悉係陸軍機關所頒行。其餘均係本省省政府訂定，縣長考績之各自爲據，可見一斑。

今試將本省各縣縣長獎勵統計，其二十七年者，得如左表：

江西各縣縣長獎勵統計（二十七年度）

類 別	合 計	記 功	並 給 獎 金	記 功 嘉 獎
總 計	一〇七	四八	二〇	三九
長 征 田 賦	七九	四八	一四	一七
辦理難民事務頗爲努力	九	一	一	九
募集背心超出派額	七	一	一	七
辦理兵役尙稱努力	三	一	一	二
督修圩堤努力	二	一	一	一
防空情報傳遞迅速	二	一	一	一
辦理警務認真負責	一	一	一	一
勸員民衆督率有方	一	一	一	一
辦理傷兵事務成績卓著	一	一	一	一
剿 匪 出 力	一	一	一	一
熱 心 教 育	一	一	一	一

根據右表統計，縣長受獎原因，計有十一項，而獎勵方法，分爲記功並給獎金、記功、嘉獎三種方式，要而言之，此種獎勵方法，實仍以某一機關每一事業爲其單位。茲再觀察縣長懲戒統計：

江西各縣縣長懲戒統計（二十七年度）

類 別	別 合 計	記 過	申 誡	申 斥	記 過 並 罰 俸	調 降 官 階	免 職
總 計	一六一	七六	六九	七	二八	一〇	一
短 征 田 賦	七五	四〇	一	一	二八	七	一
募集背心延不解到	四五	三	四二	一	一	一	一
辦理兵役不善	一三	九	四	一	一	一	一
玩 視 功 令	六	四	一	一	一	一	一
督察員警不嚴	五	四	一	一	一	一	一
玩 忽 防 空	六	三	一	一	一	一	一
玩 視 戶 口 調 查	四	一	二	一	一	一	一
未報民力統制應辦事項	四	一	三	一	一	一	一
逃 脫 人 犯	四	一	四	一	一	一	一
擅 增 田 賦 附 加	四	一	四	一	一	一	一
延 報 災 情	三	一	二	一	一	一	一
贖 誤 征 收	二	二	一	一	一	一	一
租 庇 員 屬	一	一	一	一	一	一	一
任意變更法令	一	一	一	一	一	一	一
處理案件失當	一	一	一	一	一	一	一
失察檢舉烟犯	一	一	一	一	一	一	一
暗自給緝保甲	一	一	一	一	一	一	一
辦理教育失當	一	一	一	一	一	一	一
廢 弛 禁 政	一	一	一	一	一	一	一
違 法 濫 職	一	一	一	一	一	一	一
破壞工事不力	一	一	一	一	一	一	一

江西各縣縣長獎懲統計 (廿八年至廿九年)

年 月 別	項 別	獎			懲			戒				
		共計	嘉獎	記功	共計	停職	減俸	記過	申誡	申斥	警告	
二 十 八 年	總計	56	42	14	138			15	76	31	6	1
	一月	1	1	—	5			2	2	—	—	1
	二月	—	—	—	7			4	3	—	—	—
	三月	1	—	1	2			1	1	—	—	—
	四月	36	31	5	41			1	40	—	—	—
	五月	3	2	1	6			2	2	2	—	—
	六月	6	3	2	8			3	5	—	—	—
	七月	—	—	—	12			1	1	10	—	—
	八月	3	—	3	4			2	1	1	—	—
	九月	—	—	—	6			2	4	—	—	—
	十月	4	4	—	8			1	4	1	2	—
	十一月	2	—	2	24			2	2	1	1	—
十二月	—	—	—	15			1	3	2	—	—	
二 十 九 年	總計	41	22	19	132	1	1	26	93	9	7	4
	一月	12	8	9	18	—	—	13	1	—	—	4
	二月	6	4	2	11	—	—	2	9	—	—	—
	三月	2	—	2	4	—	—	—	4	—	—	—
	四月	2	1	1	7	1	—	4	2	—	—	—
	五月	1	1	—	1	—	—	1	—	—	—	—
	六月	2	2	—	9	—	—	5	3	1	—	—
	七月	4	4	—	16	—	—	4	7	—	5	—
	八月	5	3	2	12	—	—	5	3	4	—	—
	九月	2	1	1	31	—	—	3	19	9	—	—
	十月	2	2	—	9	—	—	7	2	—	—	—
	十一月	1	1	—	5	—	—	4	1	—	—	—
十二月	2	—	2	9	—	—	4	4	1	—	—	

其  
任  
辦  
移  
建  
貼  
損  
用  
棉  
衣  
捐  
款  
失  
卷  
宗  
交  
通  
無  
方  
費  
力  
不  
出  
他

三	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
三	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

上表所列縣長懲戒原因，計達二十九種，可稱為瑣細之大觀。而懲戒方法，更有記過、申誡、申斥、記過並罰俸、罰俸、免職諸種形式。亦均莫不以機關及事業為其單位。

二十八、九兩年度之縣長獎懲，仍不脫胎前法。總之，凡舉辦一事，縣長即多得一次之獎懲機會。若分析其獎懲原因，實難暇給。茲僅錄二十八、九兩年來之縣長獎懲統計，以明其概況：

綜觀三年來本省縣長之獎懲，歷年均多於獎，且獎增至一倍，縣長受各該主管機關之苛求，實無可諱言。今試舉本省二十七年整理保甲結果，所給予縣長之處分，以證此種獎懲方法之不合理。茲節錄尋鄆縣長劉著如之呈文於後：

……除遵經於十二月二十一日將本縣整理保甲結果所得鄉十五、鎮一、保一百九十九、又水上保一、甲一千八百六十、戶一萬六千三百七十三、男四萬六千七百五十一、女四萬一千六百八十三、男女合計八萬八千四百三十四、壯丁一萬六千二百八十四、先行電呈省府核備外，所有應送之各項表冊正在趕造，惟本縣地方閉塞，民情強悍，下級幹部辦事不力，因而各種政令，推行極感困難，僅將此次重編保甲遲延未報之原因，縷陳如次：縣長於上年六月下旬蒞尋，時土匪遍地，劫掠之案日有數起，庶政均為停滯，至八、九月間盡力剿匪，匪氛始戢，因本地無印刷店，即派員赴尋鄆縣購紙，派政警星夜趕印，各種保甲表冊章程完竣，復派員分赴各區各鄉召集各保編查員講習保甲章程，開始編查，限十月內完成，奈本縣下級幹部未經訓練，且積受封建餘毒太深，各鄉均要求併保，各保均各自保甲併戶，如第三區之和平鄉，原祇十二保，竟編併四保。且將本鄉之汪姓一保而劃入不相毗連之神光鄉汪姓併為一保，神光鄉則將三保併為一保，所轄面積一保達五十里之遙，且山僻之地，多有四甲或五甲編為一保，而聚族而居之地，多至十五、六甲，同一姓者即編為一保，種種稅謬，難以更僕而數，為此往返批駁糾正，遂致牽延時日，迄今第三區之和平神光兩鄉，猶在派員覆查中，如按保甲章則處罰之，則無一保無一編查員不應處罰，真謂不勝謂矣，本府非不力為督促領導，其奈下級幹部之麻木不仁何，縣長暨主管科長，同膺記過懲處，在整理太久之時間上言之，自應於處，在編查之事實上觀之，因本縣無保險附政訓員，以充編查員，祇賴此不識字之保長，及不甚熱心之保學校長教師，以達成任務，所以批謬百出，就誤時間也，本縣

此次整理保甲，實有特殊情形，擬懇鈞座鑒察轉呈省府可否免予記過之處，請候訓示指遵。

以上所陳各節，經該區行政督察專員蔣經國認為確屬實情，但省府却以「……無論有何困難當能早日辦竣……所謂撤銷處分一節，未便照准」之指令，使縣長蒙受不白之冤。倘使省府當局，身歷其境，或亦深覺有不易推行之感。此種不合理之現象，實乃受某一事業單獨考核之結果。倘依考績法行之，即使此事辦理不善，以其百分比言，尚所佔甚少，當不致遭受非分之懲戒也。

### 丙、縣長的昇遷

「如欲吸引最需要(最希望)之人員至政府服務，並使彼等堅定的努力工作，最良好之方法即為誘之以可能之薪金之增多及位職之提高」。此乃行政學者惠德(L.D. White)之名言。魏勞華(W.F. Willoughby)亦謂「適當之昇遷制度，足以獲得最有力之人材至政府工作，並足以鼓勵公務員努力工作。如無此兩種因素，則根本不足以言人事效也」。普羅克特(A.W. Procter)更說：「在公務員視之，昇遷對之實有直接之重要，蓋獎勵或可能之獎勵也。正式昇遷乃實際獎勵，昇遷之機會，即可能之獎勵也。在管理上昇遷之事，亦有直接之重要，因昇遷對公務員所給之引誘與鼓勵，實對全部之人事管理有實際影響。正式之昇遷，足以促進公務員之安心，穩定及勤慎。昇遷機會亦足以產生同樣之效果。凡此種種，皆足促成公務員之鼓舞踴躍熱心將事」。由此可知公務員昇遷之重要，已無待贅言。至昇遷之方法，不外加薪與昇級之兩法。前者在增多公務員之收入，後者在提高其工作地位。

江西自民國二十年熊主席主持省政以來，瞬已十載，不似其他各省，以省府之改組，縣長任意更調。自可對於加薪昇級，作進一步之注意。關於加薪事項，自二十四年起訂有江西省各縣縣長級進級辦法，凡

初任縣長者，自聘任第九級起算，月支薪俸二百四十元，任事滿一年者進一級，至聘任一級止。其獎勵之進級，仍同時並行，惟一年內不得連進三級（註三三）。茲將二十四年二月，本省各縣縣長，改叙俸級情形，統計如左表：

二十四年二月改敘現任縣長俸級統計表

類	別	人	數
年功加俸並受進級獎勵者			三
年功加俸每年進一級者			一五
獎懲相抵仍按年功加俸進級者			七
因受懲處不進級者			一
因受懲處低降一級者			三
未滿一年不進不降者			四三

試觀右表，各縣縣長，除受降級處分者外，餘均按照年功加俸辦法，按期進級，及民國二十六年，中央改訂暫行文官官等官俸表，遂將前項法令廢止。繼以抗戰軍興，縣長之加俸進級，遂告無形停止。

其降級一項，自民國十五年起，迄二十九年止，在一二〇六任縣長中，升遷專員或其他職務者，亦達十四人。約占百分之二，茲將各降級縣長，列表如左：

縣長姓名	曾任縣別	現任或曾任職務	備	考
王又庸	南昌	曾任四川江西民政廳廳長現任國民參政會參政員兼江西省政府駐川辦事處主任		
廖士題	宜豐	現任江西省保安處處長		
劉己達	贛縣	現任江西參議會秘書長		專員兼縣長

王有蘭	吉安贛縣	曾任一三四區專員現任省參議會副議長		
李正誼	永新吉安	曾任三區專員		
鄧鴻基	寧都	曾任八區專員		已故
周作孚	金谿臨川	曾任七區專員		已故
夏宗綱	臨川	曾任三區專員現任省政府參事		
危宿鍾	萍鄉	現任二區專員		二十一年七月一日到職
李林	豐城	曾任二區專員現任三區專員		二十八年二月十一日到職
鄧景福	樂平浮梁	現任五區專員		二十八年九月十一日到職
張掄元	弋陽	現任七區專員		二十八年二月五日到職
李懋	樂安貴谿	現任八區專員		二十九年十一月三日到職
黎鏡清	豐城峽江	現任十一區專員		二十八年十月五日到職

按前表所載，本省縣長之升遷，曾任民政廳長者有王又庸氏一人，任保安處長者，有廖士題氏一人，而劉己達氏，則任省參議會秘書長，王有蘭氏於任專員之後，復任省參議會副議長，其餘各縣長，均升為專員。現任十一區專員中，縣長升任者，即佔三分之一強。實為一良好之現象。

至升遷方法，其方式約有二種：一為成績考核，一為長官決定。前者係根據個人之工作效率與成績，以為昇遷之基礎，此種辦法，實極公平而合理。後者係憑長官個人之觀察判斷，以為提升之依據，難免有黨派愛惡之不同，本省諸縣長之降遷，以作者所知，弋陽縣長張掄元，在職七載，成績斐然，貴谿縣長李懋，任事三載，有模範縣之稱，升為專員，實極合理而堪以勝任。

總之，縣長之陞遷，人數雖極有限，其出路或為升任較高級之行政長官，或係赴民意機關為民喉舌。倘於在職時，能忠於職責，為民服務，亦自必有其前途。為縣長者，其豈乎哉（註三四）！

（註一）民十前後各自治省之自治縣稱縣長，東三省於十八年未易職前，仍稱縣知事。

（註二）參見雷殷行政概論第三章。

（註三）參見二十二年六月十二日內政部代電。

（註四）參見范楊行政法總論第三章。

（註五）二十一年七月三十日頒布。

（註六）縣長考試暫行條例十九年一月二十七日公布。

（註七）二十年五月三十一日公布。

（註八）二十三年九月一日行政院公布。

（註九）楊鎮：江西省縣長研究

（註一〇）楊鎮：同註九

（註一一）第一次十七年四月，錄取八名；第二次十七年八月，錄取十八名；第三次十九年五月，錄取二十七名。第四次於二十五年十月，錄取九名。

（註一二）江西縣長考試及格人員學習規則十九年五月二十二日第二八六次省務會議通過同日公布。

（註一三）縣組織法原於十七年九月公布，嗣即重訂，於次年六月五日公布。

（註一四）參見內政部十八年十一月編印「慎選縣長」。

（註一五）參見江西省任用縣長暫行辦法二〇年五月卅一日公布

（註一六）參見江西省民政廳附設縣政研究會簡章（二十一年一月二十一日第四三五次省務會議通過）。

（註一七）參見剿匪區內縣長任用限制暫行辦法及南昌行營二十二年三

月訓令豫鄂皖三省政府限制預保其他合格人員為縣長原文。  
（註一八）參見二十三年四月二十八日江西省政府秘書處致各廳處各委員便函。

（註一九）係因縣政研究會各期會員已多已舉辦。

（註二〇）參見修正縣長任用法第十三條，代理期間不得逾三個月。

（註二一）參見縣長任用法原則。

（註二二）參見縣長任用法第一條第一款至第七款所列各項資格，皆為優先之資格，任用時，按各項資格，依次遞推。

（註二三）同註九。

（註二四）參見方勤益縣行政機構之調整問題（地方自治一卷十四期）。

（註二五）見湖南省各縣縣長兼職一覽表（二十八年十月十五日）。

（註二六）參見浙江縣各級組織綱要之實施縣長兼職清單。

（註二七）調整各縣地方行政機構及縣長兼職一覽表參見行政院二十九年三月十八日訓令字五二七三號訓令附件。

（註二八）二十七年六月十五日省政府委員會第二十次常會修正通過。

（註二九）二十八年十一月八日省政府委員會第六十一次常會通過。

（註三〇）二十四年四月九日第七七三次省務會議通過。

（註三一）參見行政院二十五年第一七三二號訓令。

（註三二）同註三十一。

（註三三）參見江西省各縣縣長叙級進級辦法

（註三四）本文所搜材料，截至二十九年十二月底止

# 經驗中的三個縣政問題

齊振翼

## 一、引言

任何一個國家，要想在現代世界上求得生存，必須不斷的整舊佈新，洗刷不良政風，建設現代化的政治，以適應一切新的事業；良以一國政治的良窳，關係整個國家民族的盛衰存亡，至為密切。在我們與敵作殊死戰的今日，總裁曾有一政治重於軍事一的昭示。這就是說：我們欲圖雪恥復仇，復興民族，尤非積極加強政治建設，使之趨於現代化，使之能配合軍事上的需要，不足以肩負起抗戰建國的繁重任務。

國家政治建設的基礎，係建築在地方政治建設之上，這是人所公認而無待煩言的。新縣制的推行，可算是奠定了新政治建設的基礎，也可以說是奠定了地方政治建設的基礎。它的制訂是先經過 總裁深思熟慮以及許多專家學者和實際從政人員的精心研討，才完成這部適合國情和民衆需要的法令。它把以往種種不合理不健全的組織，一切頭重腳輕的毛病，都改正過來。這不能不說是抗戰過程中的一個偉大進步和貢獻。

雖然如此，縣政建設，絕非高深，間諺警復極了；社會的環境又非常腐敗，積弊之深，達於極點，俾憲政府有好的法令，而一徒法不足以自行，未必能發生偉大的作用和效果，至要者實施方面的努力如何，方法如何以爲定。現在新縣制已付諸實施，以時日的短促，新的成績，尙未大著。作者願提出幾個扼要的問題來加以研討，並聊貢心得，以供從事於縣政工作者之參考。

## 二、健全幹部的問題

有治法仍賴於治人，推動任何事業，人治與法並重，才能致圓滿的效果，尤其是在我國政治尙未完全步入正軌的今日，欲求於新的制度中，推動新的事業，人治比法更重於重要的地位。所以新縣制的實施，要特別注意的，就是人的問題，換句話說，就是幹部的問題。幹部是推進事業的原動力，健全而高素質的幹部是實施新縣制的重要條件，孔子以「人存政舉」相承示，可見幹部有決定一切的重要性。

我們檢討過去縣政幹部不健全的原因：第一是由於錯誤的社會心理。大家牢記了「國父一要做大事不要做大官」的遺教，咸看作縣政工作是沒有出息的工作，祇爲長途，遂造成了有才無的、有地位的人，都朝中央跑，都爭逐高位，不肯做下層工作的現象。唯其如此，下層就感覺人才缺乏，而所有的幹部大多數都是缺乏才能的，無地位的，甚至一般流痞也參雜其間，釀成了政治上的最大危機。第二是由於地方財政支絀，下層工作人員的待遇太低，以致無法留住人才，而一切新的事業又每每財力所限，無從舉辦，更難吸引人才，容納人才。這樣一來，那裏能夠談到地方政治建設呢。

明白了以上所分析的原因，我們就得要針對時弊，切實改進，以求適應實施新縣制的時代需要。第一、我們對於以往社會上視縣政工作的錯誤心理，務須設法徹底糾正，以期改觀風氣，使人人覺悟縣政工作的重要性而樂意參加服務。第二、要設法提高縣政工作人員的地位和待遇，以期能

吸引人才，羅致人才，容納人才，抓住人才。這兩點是健全幹部的前提，異常重要。此外，我們還得進一步注意到訓練幹部，培植幹部和管理幹部的問題。

談到訓練，原為特殊教育的一種，其目的在增進各人的智能，養成團體生活的習慣，以引導其思想行動，趨於一致，俾收意志統一，力量集中之實效。

我國縣及縣以下各級幹部，均感缺乏，不易物色。年來雖經積極訓練，而原經訓練人員，為數尚不敷用，故為充實幹部，健全幹部，以適應實施新縣制之需要計，實有大量訓練之必要。但訓練的名額，必須按照各縣的實際需要，切實統籌估計，以便招考及調集原有幹部實施訓練。務期受訓人員與現行各級組織及一切事業需要相配合，不使某一組織或某一事業有人才過剩或缺乏之憾。凡經受訓合格的幹部，即予以相對的保障，無故不得撤職，使之安心服務。

訓練的機關，應力求充實完善，使之能迎合各人的心理，以啓發其求知的誠意與興趣。其實施要點：(一)選擇優良人材担任教師。(二)訓練時間，酌予延長。(三)訓練的方法，應與現實相配合，即切合實際的需要。(四)主持訓練工作的人員，生活必須平民化，能刻苦耐勞，以資示範。(五)一切行政的費用，在可能範圍內，應酌予節省；設備裝修等等，亦以簡樸為宜。

經過訓練的幹部，如果他的學識豐富，品行端正，而又能吃苦耐勞，自然誰都樂意任用。但現在我們看到各縣任用了受過訓練的幹部，却發生些流弊。舉其要者，一為受訓人員，大多藉着受過訓練的資格，驕傲任性，不受主管官的指揮與約束。次為受訓人員，有的能力薄弱，經驗缺乏，主管官每因已經訓練關係，未便予以淘汰或免職。再次為受訓人員，其學識比較豐富的，或能苦幹的，每因感於物價的高漲，生活不易維持，大多數均另謀出路，主管官無法強留，甚至甫經訓練，而人已經改絃易轍。關

於第一點、最可能影響政府的紀律，第二點、不容易增進工作效能，第三點、形成政府不斷的訓練人才，而縣以下的幹部仍永遠感覺缺乏。為補救此種缺憾計，必須注意下列幾點：(一)不受指揮約束的，應隨時予以糾正，倘仍故事因循，主管官得予懲罰或撤換。(二)能力薄弱經驗缺乏的，應設法扶植，如仍不能勝任愉快，即予淘汰。(三)其學識豐富的，一經依法任用，不得聽其任意去就，凡未經辭職照准而擅離職守者，即以交代不清論，如改任其他機關職務，主管官得聲請其任用機關停用，或遞呈銓敘機關暨審計機關停止其任用審查及不予核銷其薪金，並追繳其受訓時公家為他所費的訓練費用。這樣，或可糾正上述的流弊。

在另一方面，主管長官在選拔幹部時，固宜極端慎重，而在任用幹部時，尤要知人善任，因為人各有其所長，亦各有其所短，倘能量才使用，取其所長而去其所短，就其學識興趣之所近，適當分配其職務，使事得其人，人盡其才，則工作效率，必有可觀。不但如此，人亦有廉能之別，有的是廉而不能的，也有些是能而不廉的。廉而不能的，長官應設法予以培補訓練；能而不廉的，便應予以嚴密的監督感化。經常的考核獎懲，因須嚴厲執行，如有勤慎奉公，成績優異的，就應該獎勵他，提拔他，並樹立保障及年功加俸年老退休等制度，以激發各人對工作的熱忱和興趣。若有營私舞弊，違法濫職的，務必依法嚴加制裁，絕不瞻徇袒護。而尤為重要者，長官對於幹部，應注意下列幾點：(一)要信任僚屬。凡事要知人善任，對於一切的工作，要能夠使他自動自發的去做，以發揮他的抱負。(二)要體恤僚屬。對於他們如有困難或痛苦的時候，便要特別的體恤他，務能設法為之解決，事事出之以至誠，使他們有所感動。總理說過：「有至誠，就是學問少，口才拙，也能動人。」就是這個道理。(三)要教導僚屬。人非聖賢，孰無缺點，如遇有不合要求的地方，必須本育才、養才的胸懷，善意的去啓發他、教導他，使能心悅誠服，公忠效命。(四)要與僚屬共甘苦。一切的享受，必須與部下甘苦共嘗，與充分表現以身作則的精神



果能如此，則長官與幹部之間，自能增加了一層感情的聯繫，友誼的維持，由於精誠相與，肝胆相照的結果，自然「士為知己者用」，他縱有好地位與報酬，亦未嘗不可犧牲！幹部的工作精神，亦必能提高，事業自亦易推進；政府的廉潔風氣，更必能樹立。

除去上述種種而外，我們還應當特別注意督促幹部進修這一點。我們知道一切事業，均發動於精神，欲求行政效率的增加，其唯一前提，必先求振作新的精神，所謂新的精神，就是要有蓬勃的朝氣，這種蓬勃的朝氣，是成就一切事業的原動力。

關於朝氣的培養，在消極方面——先要從根絕腐化的生活着手。這可循三個途徑，同時並進。一為習勞，二為節約，三為制裁。節約可分為六種：即私人節約，社會節約，消費節約，積蓄節約，精神節約，物質節約等。制裁亦可分為道德制裁，社會制裁，法律制裁等三種。習勞與節約，係革除醉生夢死的生活的有效辦法，而制裁則可謂指導與鼓勵之窮，一曉之以理，示之以路，一繩之以法，課之以行，則腐化陋習，必易掃除，而蓬勃的朝氣，也就得以培養了。

除消極的禁絕一切不良嗜好及習慣外，在積極方面還要注意到促進個人道德學問的進修。總理說：「我們要人類進步，是在造就高尚人格，要人類有高尚人格，就在減少獸性，增加人性；沒有獸性，自然不至於作惡，完全是人性，自然道德高尚，道德既高尚，所做的事情，當然是向軌道而行，日日求進步。」又說：「質有學智，非學無以別其才，才有全備，非學無以成其用」。如果每個幹部，都能了解這個道理，自能成爲健全的幹部。

「做到老，學到老」，這句話，充分說明了研究的重要性。處此科學戰鬥時代，我們昨天所學的東西，到了今天或不適用了，甚至今天所學到的，到了明天又不適用了。時代是不斷向前進，在這大時代的洗練衝激中，我們必須澈底理解科學原理，盡心接受科學方法，潛心研究，切實運用

，方能以少量的精力，得到多量的收穫。如果不去發揮研究學習的精神，時時增進智識，充實能力，必不能擔負起艱巨的責任，這是顛撲不破的至理，尤其是我們生長在這個偉大的時代裏，歷史給予我們救亡圖存的神聖任務，我們欲求能擔負起這種救亡圖存的大責任，必須首先具有充分的戰鬥精神，就是要忍人家所不能忍的艱苦，冒人家所不敢冒的危險，從血與汗的交流中，打出一條出路來。所以無時在生活習慣、思想行動以及對工作環境上，都要有革命的意志，奮鬥進取的決心，然後抗戰建國偉業，才能於血汗的交流中，產生出復興之花，這是值得我們每個幹部工作人員加倍警惕的。

新縣制的實施，是救亡圖存的一着要棋。縣政工作之複雜，與縣政幹部人員責任之重大，是大家所公認的。個人的智識有限，自不能不力謀進修，個人進修之不足，更應當藉集體研究，以收集思廣益之效。集體研究的方式，不外小組會議、討論會、工作座談會、茶話會等等，無論研究的方式如何，每月必須舉行競賽一次，以發揚進取的精神；嚴格批評，以糾正各人的缺點；精心研究，以探求事物的真理所在；勤加檢討，以增進辦事能力。同時並可藉以訓練會議技術，練習演講口才，如是，定能收到實際的效果。

### 三、推行政令的問題

政令是推行政治的一種工具，貴能把握實際需要，切合民衆的要求。西哲莎士比亞言：「以民之心爲心者，如挾鐵製之羽以游泳，雖堅木亦不能當之一。否則擊方柄圓，無以發揮政治效能。因爲各地情形，各不相同，同一法令，有適宜於甲地而不適宜於乙地的。故吾人舉辦一事，必先要瞭解的當地情形，權衡緩急，次第實施，務使各能了解工作環境，切合實際需要，以求獲得預期成功。」民主政治，是民有、民治、民享的全民政治，所以一切施政的對象，應以大眾的福利爲前提。換言之，人民的

痛苦，需要我們來解除；人民的幸福，需要我們來創造。總之，政治是離不開民衆的，離開了民衆的政治，便不成爲政治。所以我們應該絕對的重民意，接受民衆要求，並須積極訓練人民行使四權，以樹立民治基礎。諺云：「得民者昌，失民者亡」。『稷思天下有亂者，猶已亂之也；禹思天下有溺者，猶已溺之也。』「民之所好者好之，民之所惡者惡之。」「民爲貴，君爲輕。』又曰：『天與民歸。』從這幾句話看來，也就是說政治要以民爲本的意思，尤其是在推行新縣制，積極實現民主政治的今天，更要特別注意到接受民衆的意見，絕對避免民衆與政府間發生隔閡，以建立新的政治環境，求得共有、共治、共享、理想的實現。

雖然如此，在目前的環境之下，我們如僅一味的順從民意，政令還是不能推行的。我們必須同時做領導民衆的工作才行。諺云：「上行下效」，「上有好之者，下必有甚焉者」，「其身不正，雖令不行。」又曰：「子帥以正，孰敢不正。」歸納起來，還是要從自己做起，要自己站在民衆的前線，要自己切實做到民衆的公僕。我認爲必須要注意下列數點：（一）要有和好的態度，誠懇的感情，與高尚的人格，適能使庶民子來，上下同心。（二）要公正廉明，表裏一致，言行一致，才能引起民衆的信仰。（三）要接近民衆，解釋一切政令的內涵，宣傳政令所期成的效果，及其對於國家民族的關係和利益。（四）要與民衆共同生活，深入民間，從而積極發動民衆，領導民衆。必須如此，才算能盡忠職守，才能推動一切，以完成新政治建設的偉大使命。

再則，縣政工作，非常繁重，如必須一一推動，不獨人力不足，即經費亦有未逮，所以必先擇其緩急，分別先後，切實訂定中心工作，來做施政的標準。但是中心工作，各處不同，因爲有人力、財力、時間及地方環境的關係，在未訂定之先，必須要針對當地情形，詳細計劃，切不可閉門造車，免得實施時發生種種困難。既訂定之後，便要集中力量，迅速推進，如同時不能舉辦數項工作時，至少應擇定一二項中心工作，俟辦理有相

當成效，再行推行其他工作。所以吾人擬定工作程序時，體察環境，認清需要，分配人力，預計財力，估定時間，適合空間，切合民情，權衡緩急，這幾點，非常重要，應特別注意。能如此縝密從事，才能計劃得有條不紊。在工作程序擬定之後，就算是有了工作方針，一面要運用全力切實執行，一面還要面面兼顧，時時檢討，處處考核。必須這樣，才能完成新縣政建設事業，以達到政治上的任務。

此外，在推行政令上，還有許多阻力是我們常常遇見的，那就是土豪劣紳的問題，我們必須運用權力和方術來對付他們，工作才能順利進行。假如處於紳權高於官權的地方，必須善用士紳的地位，化阻力爲助力，藉他們號召的力量，去發動民衆，才可收到事半功倍之效。所謂「登高一呼，萬山皆應」，便是這個道理。適用的方法有：（一）對於年高德劭而精神，須隨時尊敬聯絡，以備諮詢。（二）對於公正的士紳，須設法使其從公服務，以養成善人問政的風氣。（三）對於地方上優秀而進取青年，須盡量予以聯絡或薦舉，使能發生倡導作用，俾收協助之效。

至於地方惡劣勢力，如一般土豪劣紳，往往仗其身分財富之優越地位，對於民衆，則極盡其欺騙壓迫之能事，而對於縣政府或鄉公所，便鑽營獻媚，甚至以威嚇利誘的卑鄙手段要挾。這雖是官紳糾纏之一大障礙。時至今日，我們必須要澈底剷除他們，才能推行新縣政令。剷除的方法是：（一）道德制裁——嚴正大衆輿論，闢揚、德意識，激勉其良心，糾正其觀點，使之感動懺悔。（二）社會制裁——對於社會人士，一律不與往來，一面提高鄉鎮保甲長的職權，使之各能自主，不爲土豪劣紳所左右，以爭取實質的督導權。（三）法律制裁——擇尤予以打擊，情節重大者，即依法嚴辦，以懲其餘，務使其畏罪斂跡，能知痛改前非，棄邪歸正。

#### 四、整理財政的問題

財政爲一切事業之母，沒有錢，做不了任何事業。現在縣鄉鎮財政，

業經劃分，各項事業均須及時創辦。關於增開經費的來源，在不加重民業負擔的原則下，只有實行清查公款產的辦法，這來得確實有效。但是進行這種清查的工作，手續是非常複雜的，倘準備不完善，不但不易得到效果，反有擾民之弊，所以對於清理官公款產，必須事先嚴密計劃。年來各縣雖均已舉辦清查，可是因為舊社會的惡勢力仍然滿佈在鄉村，所以沒有得到成效。

我們對於清查的步驟，約有下列幾點意見：(一)準備——訂定各種切實辦法並印製各種表冊。(二)宣傳——採用口頭宣傳及文告宣傳。(三)講習——召集各級清查員，從事研究實際問題。(四)清查——清查員分別實地清查並獎勵告密，以補清查之不及。(五)監督——嚴密考查清查人員是否按照規定期限及手續辦理，有無徇情舞弊，業戶有無隱匿報隱瞞，豪紳有無阻撓把持。(六)覆核——清查及告密到縣後，由縣切實覆核，以求周詳。(七)獎勵——採用名譽獎勵，或提給獎金，並獎勵告密，其有隱匿阻撓或辦事敷衍者，即擇尤懲辦。(八)整理——覆核完竣後，即將公款公產之種類及數量，分別切實整理統計，以定按期抽撥的標準，及籌編預算的成份；同時並追究以往侵吞的公款公產。(九)公告——將清查數字，詳細列表公布。(十)造冊——將清查結果，詳細登記，造具清冊，分別存卷，永垂定案。

款產清查好了，跟着就發生了保管與分配的問題。關於這兩個問題的處置，我們有下列幾點意見：

(一)分配：(甲)撥充鄉鎮中心小學暨鄉鎮造產及鄉鎮建設事業經費。(乙)撥充保國民學校暨各保造產及保建設事業經費。(丙)查出之款產如原係用於慈善、救濟、建設、水利、交通等事業經費者，仍撥充之。(丁)兩鄉以上公有款產按其成分公平劃分。

(二)交付：(甲)各種事業費應由縣政府核實提撥，務期點滴歸公，以慰民望。(乙)各項機關費不得超過款產年收益總和之百分之十。

(三)統核：各項款產收益，一律列入鄉鎮預算內，並實行造報送審。(四)保管：(甲)由鄉鎮長、保長、經濟幹事及地方公正紳，組織鄉鎮款產保管委員會負責保管。(乙)由民衆推舉代表若干人，組織款產監察委員會，建議協助並監督鄉鎮款產之清查、整理、經收、保管使用等事宜。

屠宰稅為鄉鎮財政收入的重要部門，如果辦理得當，則一切的事業，都可逐漸興辦，否則任憑你有什麼好的計劃，結果仍是等於畫餅充飢。整理的辦法似應注意下列幾點：

(一)加強稽征組織：(甲)以鄉長兼該鄉屠稅經征員，(重要市鎮由經征處派員直接征收)經濟幹事兼稽查員。(乙)以保長兼該保屠稅經征員，保險附業稽查員。

(二)確定經征費用：(甲)規定每月比額，照實收數百分之四支領經征費，但實收數不滿月額者，酌酌情形議處或核減應領之經征費，其收入超過比額的，即予獎勵。(乙)各鄉公所領得之經征費，以十分之八，按各業辦屠稅之保成額分配之，其餘十分之二，津貼鄉公所兼經征員及稽查員。

(丙)各保領得鄉公所發給之經征費，一律津貼各保兼經征員及稽查員。(丁)各鄉依照前項標準分配經征費時，應備製表冊，分別呈報主管經征機關並令知所屬經領機關，以備查考。

(三)嚴厲查登豬隻：由縣派員分鄉襄助鄉鎮長，召集保甲長暨各級學校教員舉行會議，指導調查辦法後，即行開始調查，並規定下列進度程序：第一、為分戶調查，須於一日辦竣。第二、為各保複查，須於一日內辦竣。第三、為區鄉鎮人員及縣府派員抽查，須於十日內辦竣，並隨時舉報異動登記，以保持真實狀態。

(四)確定領解程序：各鄉預計各保所存屠稅執照僅數七天填用時，應即報請縣經征處核發，同時將稅款及呈驗驗彙繳。至稅款除須隨時隨同請領執照繳解外，並應按旬報解，不得挪移截留。

契稅亦為國家法定稅收，是為人民保障業權的一種稅，在人民所費者少，在公家可以增加收入，於公於私，兩有裨益。但一般有業權的人，多不肯投契納稅，必須採用下列兩種辦法去督促他：(一)規定物權轉移，必須官方到場作證，否則不生效力。以便他日易於徵稅，而減少人民逃稅之弊。(二)每年由縣府製發不動產異動調查表，責成各鄉鎮保甲長負責查填送縣，發交經征處按戶催令投稅，一面並由縣府製發接收調查表，責成推收員查填送交經征處，以便與不動產異動調查表對照比較。這樣，才可杜絕偷漏，便於整理。

各縣特產捐每年收入的數字，均有可觀。此種捐稅，完全係取之於商人，與生產者毫無關係。各縣如能收到這一筆龐大的捐款，去為民眾辦理福利的事業，當然是大眾所樂意的。不過過去辦理的方法，或有未當，所得的捐款，亦未必能涸竭歸公，而奸商偷漏捐稅的事情，也時有所聞，若能切實整理，收效當有起色。

至於整理的辦法，不外下列數點：(一)提高捐率：原定課捐的標準，尚不到百分之四者，應提高至百分之四，以增加收入。(二)嚴厲監督：過去各縣辦理特產捐，多係委商包辦，此種辦法，流弊甚大，須澈底革除，改由縣經征處或鄉鎮公所負責徵收，一面縣府應隨時嚴厲監督。(三)鼓勵檢舉：奸商詭計百出，常致偷漏捐稅，應從事擴大普遍宣傳，以啓發民眾良知良能，並獎勵告密，以補救查緝之不及，務使他們的詭計，無處可施。(四)考核獎懲：切實考核，嚴予獎懲，以提高經徵人員工作精神。

前面所說的收入，都屬於籌措經費的治標辦法。諺云：「生聚食寡，為疾用舒」，我們要想各縣自治的基本單位——鄉鎮公所經費充裕而又穩固，必須注重鄉鎮造產，所有各保原有的公地，應即切實利用，徵用民力，共同墾殖，每年至少須墾殖二十畝以上，逐年遞加至二百畝為止，概由鄉鎮公所負責辦理，督促耕種，所得的收益，全部撥充辦理全鄉鎮新墾事業之用。其辦法：(一)公田耕種，除出征軍人家屬得予免派外，其餘均須

義務參加公耕。(二)公耕公田之農具，在鄉鎮財力沒有充裕以前，由公辦人自行攜帶。(三)公田之耕種，一切應以優越私田為原則。(四)抗不到耕或怠於耕種公田者，經鄉鎮公所或縣政府查明，或被人告發屬實，得為罰鍰之處分，鄉鎮保甲長監督不力者，須負連帶責任。至關於此項經費收益之接收、保管、使用等事宜，鄉鎮公所除須隨時呈報縣府核備外，並應由鄉鎮保甲長地方紳民代表等分別組織保管監察委員會負責管理，並隨時列榜公布，以昭大信。

公有荒山，距離鄉鎮公所較近的地方，由鄉鎮公所正工墾植，距離保辦公處較近的地方，則由保辦公處正工墾植，一律從事造林，惟征用民工，所需樹苗，以及經費收支，保管等項，最好由鄉鎮公所酌量情形，統籌辦理，似較妥善。至於私有荒山，如業主力能造林的，鄉鎮公所應及時指導督促造林，如督促不動，即報請縣政府強制執行或按規定給價收買，非達到造林的目的不止。其有業主無力造林的，則由當地鄉鎮保甲長按照公用征收法收歸公有，予以承造。不過公家的事，如果管理不善，便沒有成效，所以必須規定：(一)每年每鄉至少須造林一萬株，逐年遞加至十萬株為度。(二)樹苗由縣立農場中心苗圃供給，用社工方法栽植，並責成當地保甲長負責保護。(三)樹苗以適合各地土壤及環境為宜。(四)例如土質適宜栽松，即栽松苗。(四)由縣政府派員分赴各鄉鎮召集各保甲長各植樹壯丁指示栽植及整理方法，並責成各鄉鎮長經濟幹事隨時實地指導。(五)設立示範林場，以資各鄉鎮觀摩。

各地公有可耕荒田，不拘生荒熟荒，均須限期開墾，由鄉鎮長經濟幹事負責規劃，征集民工，分別種植各種雜糧及農作物，其收益均撥充鄉鎮公營事業之用。至於私有可耕荒田，由鄉鎮保甲長督促業主開墾種植，如業主無力開墾的，則按規定給價收歸公有，或由保甲長另行覓人開墾，所有他人代耕業主開墾的荒田，其出產除(一)撥充鄉鎮公所或保辦公處作為公益事業費外，其餘八成概歸開墾人所有，業主不得索取地租，如欲將

荒田收回自種，必須在戰事平息及作物收穫之後，並須償還開墾費用。如是，則公私荒田，均可於短期內，從事墾植，非但能夠增加農村收入，並且可以充裕軍需民食了。

此外，於一定期間內，規定每鄉鎮至少須征工開挖魚塘二口以上，（成就原有池塘開深以冬令不涸為度）征募魚苗三千尾，於春季放入，由保甲長責令各戶妥為照料飼養，並於適當期間內，規定養魚競賽一次，以資觀摩。

合作社為經濟合理的組織，是救濟農村唯一的工具，在平時已屬重要，在戰時尤為發展農村經濟與統制物資的最好辦法。不過現在各地所辦的合作社，多被地痞流氓從中把持操縱，真正的農民，還沒有得到實惠。所以我們今後辦理合作社，要集中力量，消除一切反民衆利益的惡勢力，務期徹底改進，造福鄉民，以求民生主義理想之實踐。我們明白了這點，就務要運用全方向着下列三個目標邁進：（一）運用合作組織，發展農村生產。（二）利用合作方式，改善農民生活。（三）運用合作系統，實現統制經濟。果能本此目標，各人盡其力量，把握機會，以發揮「我為人，人為人」的服務熱忱，則事業富必極有意義，極有希望了。至於如何發展

合作事業，必須注意下列各點：（一）應不求量的增加，而求質的充實，務須逐一整理，使社健全。（二）須積極推進生產合作，務使人盡其力，地盡其利，物盡其用，貨暢其流，而在抗戰建國過程中，盡其最大的支持力。（三）須達到鄉鄰有社，戶戶入社，以完成嚴密之合作網。（四）目前鄉村

的農民，大都缺乏合作精神，不明合作意義，故宜挑選各社理事，司庫及優秀社員，先行實施訓練，然後擴大宣傳，實地發動，務使人人咸能明瞭合作意旨，並規定各鄉中心小學及各保保學教員，一律參加組織合作社，或於可能範圍內，在校內成立合作社一所，以資倡導。

### 五、結語

縣政建設，經緯萬端，目前所急待切實檢討，力求改進者，尙有加強糧食管理，推行土地政策，普及國民教育，提倡生產事業，發展國民經濟，普及國民軍訓，改善兵役行政等問題。以上所舉，僅提示幾個問題加以研討，並就經驗所得，提出解決的方法，卑無見地，自不足供同好的參考，然若能拋磚引玉，提起大家的研究興趣，對縣政建設的問題，多加檢討，俾有助於新縣制之實施，則幸甚矣。

美國政治學會於去年十二月間在芝加哥舉行第三十六次年會時，西北大學教授哈里斯氏曾將政教人員聯鑒委員會之報告一件提請大會討論，該報告對於今後之政教合作運動，作有如下之九項建議：（一）本學會應設置一特種委員會，以研究政治學教學內容之改進，並作成建議。（二）各大學政治學系應設法協助當地政府推行各種政務，並倡導從事地方政府各種重大問題之研究。（三）各大學政治學系應提倡並鼓勵各種研究工作，對於若干政府單位之特殊活動與問題，尤應從事比較之研究。（四）各大學政治學系應聘新教員時，應不傳考慮被選者之學歷與教學經驗，同時且應考慮被選者有無與政府官員合作之興趣與才能。（五）各大學政治學系對於本系教員之晉級，應以其研究與從事公務活動之成績為準。（六）各大學政治學系應採取種種方法，與政府官員建立切實合作之關係。（七）政府為求充分利用政治學者與其他社會科學者從事各項問題之研究，必須有一研究組織，經常搜集關於政府各種問題之情報與所需研究之事項，並使此種研究工作，能與大學之人力與財力相配合。（八）政治學者應由政府予以正式設敘，俾能獲得文官身份，隨時可以担任某種適當之公職，蓋不如是，必因格於待遇，各種公職只能任用一般考證合格之人員充當，而使政治學者無法獲得担任公職之機會。（九）各大學政治學系應與大學其他各學系建立更密切之關係，以期交相輔益。（見今年二月號美國政治科學評論）

## 在行政管理工作崗位上兩年(上)

姚肖廉

### 一、一個楔子——自我介紹

離開了黃金時代的大學生活，便投身到社會的生活圈內，雖然自己是攻讀會計銀行的，卻拋棄了江蘇銀行資送實習的機會，回歸到省政府的一個學術部門——統計室——來。在這裏，依然過的是學生生活，充溢着寫作和讀書的空氣，按月會有研究論文，發表在所出版的刊物上，這樣，前後一共呆了五年。戰爭的聲浪，激起的鞭子，使我要更換一個工作環境。中央的一個駐省機關約了我去，在起初的動機，我還是想去擔任經濟研究工作，不久，因為總務課長出缺，這個機關所辦的是一種「新事業」，工作的，不久，因為總務課長出缺，這個機關所辦的是一種「新事業」，所吸收的人是一「新人才」，做事的方法是一「新精神」，我便在這種新的啓示之下——在工作中學習——接了事。況且，我也有過三個月兼理農業院事務股長的經驗，同時，也願意將科學管理的理論來個實驗，當時，仍然兼辦經濟研究的工作，我便樂於接受下來！

### 二、四種目標——四化

總務是一種行政管理的工作，要針對着行政的需要而設施的，是適應業務的一種動的措置。有人說：「把機關當作一部汽車，總務便是汽油，是推動汽車的動力」。但，為了根據行政實際的情形，辦理總務，依然需要目標可尋。我在開始接辦總務的時候，因選了四個目標：

第一：科學化：一切事務事宜，使他們能合乎科學的管理：如本省建設廳所屬的各經建機關，牠們辦公廳的設備，便很科學化，不但桌椅是一

律的，所用的文具算盤和紙張之類，在抽斗內都有一定的位置擺佈，而且取卸非常便利。但我們受經濟上的限制，這種設備趕不上他們，然而我們總是對着「科學化」這個目標走去。

接着我們來了第二個目標，便是「經濟化」：因為我們經費預算是固定的，一分錢不能亂用，所以有很多事情想作而不敢做，這個目標，似乎與「科學化」起了衝突，但利用經濟辦法，我們還是可以完成我們科學管理的任務：譬如印刷各課室各自寫政，而改為由總務統籌辦理，便可省很多紙，油墨和人工；又如茶杯，衣帽以及雨具的放置，都有很簡樸的設備：再如財物，檔案及人事管理，都很有條理，很合乎科學化的標準，而並不會多費錢。

第三：標準化：譬如辦公廳的桌椅的形式和色彩，怎樣使其整齊，調和；所用文具及印刷品，怎樣使其一律，而不致發生雜亂現象，雖然仍有很多計劃因受經費上的限制而不能舉辦的。

第四：秩序化：譬如紀念週座位，用編號的方法，可以不簽到，一看便知道每個人是否出席，再舉一件小的事情，如各課室叫勤務時，響鈴也有分別，下辦公以後，每人案上文案文具都要收拾在抽屜內。這些都是合乎秩序化的措置。

此「四化」者，非各不相謀，實互為關鎖，以科學化而求措施之合理，經濟化而求財物之節約，標準化而求管制之正確，秩序化而求步調之齊一。乘此四化，一趨歸一，倘幸得以盡其科學管理之旨趣焉。

### 三、兩度計劃

行政機關例於年度開始，要有工作計劃，關於總務工作，第一年計劃就整個工作作個別地，普及地加以整理，第二年乃進行幾項特殊事件作深入的改革，茲將兩個年度的工作摘要，揭抄如次：

#### 甲、第一年工作計劃（二十九年）

(一)關於出納者——凡公款出納除依公庫制辦理外，擬採內部牽制制度，凡內款項之支付須經會計課課長之簽註以昭互核，逐日並須由經管人，填具庫存報單，向主管人員報告，藉便檢查。

(二)關於庶務者——庶務管理，務求科學化，一事一物皆求適用，半絲半縷，務無糜費；對於物品出納則採用財務會計制度，凡請購領用率有成規，而於各品按月儲量，各員辦公耗量，及其查存，皆加管制，務求合理。

(三)關於人事者——人事管理，務求客觀，凡選用必經考試，升遷率依成績，即調陞遷換，皆依人地之宜，而晉級加薪，務求考成之績，總期人盡其才，事無不舉，而業務工作亦可蒸蒸日上。

(四)關於繕卷者——檔案管理，務求合理，分類必有標準，歸卷必求及時，廢卷必依次序，圖閱必須便利，而對空襲防護尤當特別注意。

(五)關於收發者——文件收發務求迅速明確，案無留積，而事無遺誤，且於按月編成統計，以利考查。

(六)關於繕校者——繕寫務求美觀迅速，校對務求確切，且使事權分清，責任明確，無推諉亦無重複。

#### 乙、第二年工作計劃（三十年度）

(一)簡化文書——文書處理為官署中之日常事務，通常機關中之文書

處理再序，尤為瑣瑣，延宕時日，故有「公文旅行」之諺。本局文書不其繁雜，處理程序原已較簡，今後當更力求簡化，減少收發時間，增進繕校速率，藉求時效，而於一般例行公文，並擬應用印妥之函片，以免屬稿之煩。

(二)整理案卷——本局案卷，因前在泰和遷炸，頗多散佚，去年經加整理，關於編號、分類及廢紙保管方法，已有定期，本年擬將案卷再加整理，務使類目確立，類號劃清，匪特便於調閱，且謀裝璜之整齊與美觀。

(三)加強人事管理——本局人事管理，向係偏重登記，此後當加強管理，擬於第四區增加辦理人事職員，職掌考選、訓練、調遷、升免等事項。

(四)嚴密財務管制——本局為實施內部校核與一制及使財產物品購銷領發合於科學化起見，已於去年十一月於省局專設財務會計員，清理財產及管轄物品，嚴著成效；本年擬將此項計劃，普及於各分局，並由省局派會計員兼辦財務會計事宜，凡各分局之財物狀況，均須依照規定，按期編製財物增損表報告省局，再由省局彙編總財產報告按月呈報總廳備查。

(五)改善經理庶務——經理庶務之是否得當，足以牽涉各部門工作之銳鈍，影響於行政效率者至鉅。故本年度將更重視此端，舉凡物品之供應，以及其他設備當更力求改善。

(六)增進同人福利——本局對於策劃增進同人福利，不遺餘力，例如伙食之管理與改進，宿舍之設備與修治等等，今後將更予注重，以期個人於精神與物質之享受上皆得以安適，而對工作發生強烈之興趣。

### 四、五項職掌

這裏，我再提到關於本機關總務工作的內涵，辦事細則規定本機關的職掌是：

一、關於文書及印信與守事項，

- 一、關於業務出納公物購置及保管事項，
- 二、關於本局及所屬機關人員進退考勤事項，
- 三、關於文件收發轉校及檔案整理保管事項，
- 四、關於不屬其他各課事項。

因之，我對於他們工作的規定與人員的配置是這樣的：

- 一、總收發一人——辦理公文收發封發事宜，
  - 二、課收發一人——辦理課文登記並兼辦油印管理事宜，
  - 三、課編一人——辦理擬撰文稿事宜，
  - 四、課寫三人——辦理繕寫上下平行函牘事宜，
  - 五、校對一人——辦理校對公文事宜，
  - 六、蓋印一人——辦理蓋印公文事宜，
  - 七、管卷一人——辦理檔案收調保管事宜，
  - 八、出納一人——辦理辦公費之經領及匯發事宜，
  - 九、經理一人——辦理財物之經購保管領發及其他配備事宜，
  - 十、人事登記一人——辦理職員請假遲到任免登記事宜，
  - 十一、財物管理一人——辦理財物之驗收及增減登記事宜，
  - 十二、公役管理一人——辦理公役及稅警之選調任免訓練事宜，
  - 十三、圖書管理一人——辦理公餘進修及書報保管閱覽事宜，
  - 十四、內務管理一人——辦理交際及環境設計與佈置事宜，
  - 十五、福利管理一人——辦理公共宿舍伙食團及同仁生活等事項。
- 兼總攬課務的課長一共十八員，比較其他課室雖然算是多的，然而，配合業務的開拓，這些人員我們終覺得緊縮得很。

在第一年內，課內不分股，採各單位負責制，而集中於課長。第二年內分設文書、事務兩股，上列十五項工作中，前七項屬於文書股，後八項屬於事務股，雖採分股負責制，依然在各單位負責的形態中。最近並計劃增設人事股，因為想加強人事管理，便該健全人事管理的機構！

### 五、機關的喉舌——文書處理問題

#### (甲)文書處理程序的規定

在本機關的文書處理，辦事細則就是這樣規定的：

第十二條 收發室收到文件，應即註明年月日時，依次編號摘由登入收文簿，彙送秘書分課，呈送 委員批閱後，交由秘書室還收發，再分送各主管課室擬辦，如係密件、密電，收發應即送秘書轉呈 委員（現稱局長）親自拆閱。

銀錢匯票統由收發員收登銀錢匯票簿，註明匯款數目、收款日期，呈送秘書轉呈 委員（局長）核閱發交收發，再送主管課室領取。

第十三條 凡交各課室文件應由課室主管人員核閱，批交承辦人員辦理。

第十四條 承辦人員對交辦事件有註明速件字樣者，應隨到隨辦，其屬普通事件，至遲不得逾二日，如有特別情形不能如期辦竣者，應陳明理由請准展緩。

第十五條 承辦人員對於經辦事件，認為有請示必要時，得簽具意見，呈經核示後，再行辦理。

第十六條 承辦人員收受文件後，應於送稿簿內署名或蓋章。

第十七條 辦理稿件應由擬稿人於承辦文件上署名或蓋章，並填寫送稿簿，連同文稿，呈送主管人員核轉秘書核閱轉呈 委員（局長）判行。

第十八條 文稿判行後，仍發回各主管課室分發繕寫，經校對蓋印，再交收發室入發文簿，分別封發歸檔。

第十九條 凡有關連兩課室以上之稿件，應由關係較要之課室主辦，協商他課室會核送判，如有意見不能決定時，應陳明 委員（局長）



第二十條

自辦稿件處理程序，應依上列第十六條至十九條規定辦理。

第二十一條 送印文件未經制行者，不得用印，但經秘書註明免發後行者，不在此限。

第二十二條 管卷員收到歸檔文件及表單等件，應分類設立檔案目錄，分別編號歸檔。

第二十三條 文件表單經歸檔後，如須調閱，應填具調卷單調取，交還時原單退回註銷。

在這三種程序上，有幾種很方便的地方：

(一) 收文經歸檔分課後，送主管長官核閱一次，這樣，主管長官會知道全機關的收文情形，有時擇其重要的在摘要上選予批示，也可免得分課簽署的麻煩。

(二) 文件分課後，進行辦稿呈核，省了每件必簽的手續，兩課以上的，也很少應用簽條，只須將所辦文稿送往會章，除非特殊案件，才會簽具意見，呈經核示後，再行辦理。

(三) 文稿判行後，仍發還各原主管課室分發繕寫。其長處在使各課知道判行後有無更動其原有主張，即主張未嘗更張，而文字斷句之修改，也可使經辦人所去取的。

(乙) 文書檢查的改良

除了上述收發文的例行手續而外，我於本年又將原有摘要予以改良，每一摘要須複寫三份，一份附粘來文，一份送承辦課室，一份送核。其長處在使各課室知道承辦文稿之案由文號，易於檢查；同時也可使檔案室知道該文件有無歸檔。發文亦有摘要，不必附粘發文，只須複寫二份便行。

發 文 箋

由 事	名或發 人關文
	號字文收
	別 文
	件 附
	日月稿歸
	日 月
	名卷稿歸
	日 綱

年 月 日 發行

公文用紙第二號

字 號

收 文 箋

辦 由 稿	名或稿來 人調文
	號字文來
	別 文
	件 附
	日月稿送
	日 月
	日 月
	名卷稿歸
	日 綱
	號字文發

年 月 日 收到

公文用紙第一號

字 號

據以上面用摘要的辦法，應用結果，還嫌不夠，因為摘要由誰所編檢查的範圍，只限於本機關的文件，有時兩課以上文件而非本課主辦的，還有未及編摘要而本課有檢閱之必要，仍不礙在本課的摘要內查出，而且摘要一文一節，亦嫌不甚經濟，因此又改用了收發文一覽表，每日由總收發室將每日收發文分送各課室參考，其式如下：

財政部江西×××局收發文一覽表

民國三十年 月 日 第 頁

來文機關	文別	收發日期	事由	摘要

財政部江西×××局收發文一覽表

來文機關	文別	收發日期	事由	摘要

以上還是說局內收發文的檢查之改良。此外，我們與重慶總局常有文電請示的事，因為軍郵的擁擠，航空的阻滯，常常我們的公事，早已遞上，而且望眼欲穿，但是，上面並不知道有這麼一回事，因此，又有一種直達查詢表，在每月中及月終之日，將上月中及上月終之請示文電，列表

查覆，也發生很大的效果。我想這也是值得介紹的。其格式如下：

文別	發文字號	發文日期	郵寄種類	事由	查明情形

(丙) 簡化文書的試行

簡化文書的推行，可分爲幾方面來說：

(一) 文書由語詞釐訂——公文的摘要，原來是全文的摘要，宜宜簡而意賅，但辦稿人往往不予注意，不但不能括概全文，甚且不得要領，令人無從捉摸。例如：「據呈請增加稅警工餉指令知照」一由，到底是照准還是不准，在由語上並看不出。最好能改做「據呈請增加稅警工餉指令不准由」(或指令照准)則見文思義，一望即知，但此種改良，係屬文書技術問題，並無一定規律可循，要在求取望由知意，不必再調原文耳。

(二) 引叙原文的規定——公文中抄引原文之用意，在保存事實之真相，固未可厚非，但過於浪費人力及時間，且在數度編輯抄製之後，等因奉此，果腹連篇，枝節文書，反不易得要領，此即因辦稿人不假思索，假至原文，不管文之長短，意之繁簡，僅書「照錄」二字，便算了事。在本機關內則極力推行簡文，並依左列規定辦理：

- 1 來文簡要者，除首尾外可全叙。
- 2 來文繁複，非照錄不易使受機關知其願末者，可鈔作附件附入，在正文內只叙來文摘由。
- 3 來文遞轉層次過多，易於糾纏者，可將中間之遞轉層次省略，即以「轉錄」「轉准」等字樣簡述。

4 來文繁冗，刪略之較便閱覽者，應就原文刪節或省略，其不重複之處，可用省略號表明之，或逕改變原文措辭要略。

5 原文既經改變，應冠以「略開」「略稱」等字，夾叙在正文之中，而首文不加引號。

(三) 版印文書的推行——機關每多例行公文，為定期的呈報或令行，每一時期發行同性質的公文一次，一定也要經過擬撰、核判、繕校各一次，對於行政效率，公私經濟，均無裨益，所以有很多機關應行例稿辦法，推行版印文書，其長處：

- 1 減少擬稿工作；
  - 2 減少核稿工作；
  - 3 減少重繕工作；
  - 4 增發文效率；
  - 5 節省紙張；
  - 6 減少錯誤；
  - 7 統一行文標準和減少文字奇異與矛盾。
- 有此七點，對於文書簡化之進行富有不少助力，故本機關於例報文稿，亦改用版印文書，其式如下：

財政部江西××局呈 中華民國×年×月×日 直字第×號

謹查本局人事動態報告表，業經造送至×月份止在案；茲將×月份人事動態報告表編齊，理合備文檢同該項報告表五份，呈請鈞部鑒核 謹呈

財政部部長孔 附呈 月份人事動態報告表五份

財政部江西××局局長○○○

除正式公文而外，尚可用版印明信片，其利有四：

- 1 節省郵費；
  - 2 節省黏貼郵票手續；
  - 3 省信紙信封；
  - 4 使發文迅速。
- 但應用此項明信片，亦必須適合下列三條件：
- 1 無祕密性質者；
  - 2 不致收件人以難堪者（如人事文件不宜用）；
  - 3 無附件者。
- 本機關於經濟研究室贈圖書及謝贈圖書即係用版印明信片，其式如下：

(甲) 索贈圖書明信片

(反面)

字 號

逕啓者本處為應時代要求特開經濟研究室從事稅務資料之分析與經濟問題之研討並廣搜各項雜誌刊物以供參考茲悉 貴 有 一 種 內 容 實 屬 精 采 特 懇 自 創 始 起 補 贈 一 份 嗣 後 並 盼 逐 期 賜 寄 爲 荷 此 致

財政部江西××局 謹啓 月 日

(正面)

財政部江西××局 啓

財政部江西××局 寄

財政部江西××局局長○○○

（乙）謝贈圖書明信片

（正面）

台 收

財政部江西×××局寄

局址：江西贛縣×××號

郵票

（反面）

字 號

敬覆者承  
惠寄  
計謝並頌  
公頌

冊業已收到至深感謝嗣後仍希陸續見贈藉資參考特此

財政部江西×××局經濟研究室謹啓

年 月 日

（四）例表不用文送的試行——本機關在省內有七個附屬的分機關，十三個支機關，各種例行表單也非常的多，在以前，各附屬機關例有一個……「聯合編文實」審核」的呈文，我們也得回個「呈悉此令件存」的指令，單是這種表格，已經是很浪費，現在改為例表統統不用文送，只須用一張三聯單，將表名，月別及份數填妥，一聯自己留存存根，二聯隨表附送，本機關於收到此表後，即將第一聯被下蓋章寄還，第二聯歸檔作為憑查的文類，比較以前簡捷多了，原表式如下：

遞送書件單

類別	字第	號	書件名稱	字	號	所屬時期	張數	備	考
審核	財政部江西×××局	中華民國	年	月	日				

茲呈送右列各件敬請

區分處章

第二聯此聯由分處填送省局存查

分處呈送書件回單

類別	字第	號	書件名稱	字	號	所屬時期	張數	備	考
中華民國	年	月	日						

右列各件業經收到無訛此給

區分處

省局章

第一聯此聯由省局發還分處

(五) 文書用紙的改良——關於公文用紙，大都是特印的，呈文、公函、箋函、便函、訓令、指令等，名目繁多，紙類紙式也極不一致，普通呈文紙，大都採用開手摺式，第一面為文面，分列事由、擬辦、決定辦法、批辦、附件各欄，以備代替收文機關摘要之用。第二、三面為文心，每頁十行，除發文機關名稱、文別、號數均於第一二行地位內標明外，即標明正文。第四面即為文底，正中書中華民國年月日左下端簽蓋校對章印人名章。除第一面可代摺由箋，姑置不論外，普通用紙至少為二開手摺式，即「呈悉此令」四字，也須用去四面大小之公文紙，似嫌浪費。故本機關之公文用紙，統改為單頁如式：

存	根	號	字	號	號	號	號	號
類	別	字	號	號	號	號	號	號
右列各件於本日呈送省處留此存查 主管人員(簽章) 填發人員(簽章)								
中華民國	年	月	日					

第三聯此聯留分處存查

財政部江西×××局		民國	年	月	日	發	號
財政部江西×××局		民國	年	月	日	發	號

文書用紙第五號

文書用紙第四號



紙稿文 局×××西汪部政財

公文 性質	別文	由事	意注	局長	秘書	課長	主任	股長	辦事員	登記員
	機送			月	月	月	月	月	月	月
	收文			日	日	日	日	日	日	日
	發文			日	日	日	日	日	日	日
	案備			日	日	日	日	日	日	日
	字網			日	日	日	日	日	日	日
	日			日	日	日	日	日	日	日

(表乙)

(第一頁)

附註：第二頁以後請用單頁十行紙

年 國 民 華 中

(六) 油印文件的管制——公文之繕發，除繕繕及複寫而外，油印本為大宗。本機關之油印，向由各課自理，隨要隨印，隨印隨棄，不是印的太多，使紙類人工都浪費，就是印的太少，又畫一張廢紙重印，事雖細微，關係節約極巨，因改由課集中管理，其優點如下：

(一) 廢紙的節省——自集中管理，課內可依所需文件的大小，配合廢紙摺印，不致一件事，一張廢紙，又廢紙於印後加標簽予以保存，如是

原印的還不夠用，仍可將原廢紙再汽油洗滌後重印，不要重寫，即使已印的廢紙，不要再印，也可晒乾寫紙用。

(二) 紙張的節省——油印品紙張及其印數多寡，常隨文稿性質而異，集中管理之後，即可適應需要程度核對紙張及其數量。如其有關永久性之油印品——如法令等件，特別另行加印保存品二三十份，以備索用，每一油印品又必留存樣張一份，分類保管，以利檢查。

(三) 人工的節省——基於上述，繕寫人員可無重繕之勞，即油印公役，亦免多印之苦，節省人力，殊屬不少，且對油墨之勻調與使用，皆必加以研究，使油印時之勞力，不致多所浪費。

今為存備參考起見，並將管理辦法摘要錄後：

油印管理規則 廿九年四月二十二日第六次處務會議通過

- 一、油印文件及各類表單，統歸第三課集中繕印，以資統制，但有特殊情形經原課室商准者，不在此限。
- 二、收印原稿應由擬件人註明付印份數，紙類及紙張大小與需用日期，由各該主管課室長官蓋章核准。
- 三、付印原稿應由各該主管課室核對第三課課長簽發交繕印。
- 四、繕寫人收到文件或表單原稿，應注意稿文長短及表單大小，酌量配合廢紙張數，以資節省。
- 五、繕寫人應就各類文表所填需用日期，分別先後繕妥送後時再行付印。
- 六、付印之件一經印就，應交原繕寫人點收，連同原稿件送由三課課長核轉原課室查收。
- 七、繕寫人應將印就之件檢出一份，並填寫油印管理日報，送三課核查。
- 八、有辦法令解釋之油印文件，應額外加印三十份，以備分閱及存卷。
- 九、鋼板繕寫既由主持油印繕寫人集中負責管理。

## 崇仁一年經徵之實況

徐鍾行

江西各縣經徵處，成立於民國二十五年。在未成立以前，由戶糧房戶糧架書經理，弊竇叢生，莫可究詰。成立以後，調查各縣戶糧架書，仍多混跡處內，改充辦事員，其弊端浮現於表面者，固經分別剷除，而深沈於實際者，仍不可勝數。按經徵處經徵稅款，本以田賦爲大宗，營業稅次之，契稅牙帖稅及其他公有款項又次之；而田賦積弊已深，不易清釐，年來政府對此曾極本兼施，治標方面：清查田畝，舉辦土地陳報；治本方面：舉行航空測量，改徵地價稅，終以時日悠久，耗費頗多，且徵收人員作弊方式，仍潛伏山崖深谷之中，實未能達於完善之境，其在未改徵地價稅以前，爲顧及徵收起見，主管人員類多曲徇事實，任其滋長。此外省政府頒訂各項徵收章程，衡諸各縣情況，亦多格格不入。緣其制訂之時，多屬私自臆度，未能博訪周諮，且對於各屬風俗習慣以及人民教育程度，亦未兼顧，缺乏彈性，故主持者依照實施，轉一削足適履。因此機構雖云改革，實質仍舊。近頃八中全會決議田賦劃歸中央整理，可知此項問題，其嚴重性質迄今並未稍減。作者任職崇仁，茲言崇事，然全省其他各縣強半相同，不過程度略有等差而已。茲分述於后：

(一)賦額：崇仁在二十六七年之間，尙未舉辦航測，亦未改徵地價稅，其賦額按理當趨穩定。乃查二十五年賦額爲二十一萬九千零六十七元一角四分，二十六年賦額爲二十一萬九千一百一十八元四角三分，二十七年賦額爲二十一萬八千四百九十三元四角五分，內除二十七年因豁免公路用地田賦較爲減少外，其二十六年比對二十五年賦額增五十一元二角九分。詳查所增賦額由於河洲沙地增漲，因升科者，

百不獲一，而由於核算時因四捨五入增列之故，實百分之百。用是賦額年增一年，積時既久，形同空泛，跡近虛浮，而民衆負擔，則於不知不覺之間，隨而加重。然主管當局，漠然視之，每歲僅於開征時期，依據近三年收數，派徵若干，年終核比，亦以此爲考績，至賦額真確與否，則不計及。因此各縣每年積存串票張數，實屬頗鉅，如崇仁二十五年串票爲十六萬五千四百七十三張，二十六年爲十六萬七千七百九十八張，二十七年爲十六萬八千九百七十七張，比較年有增加，而每年實際擊發者，僅及十之三四，其十之六七，轉爲廢物。尙須慎重保管，每值主管人員交接之時，仍須責由其他人員詳加盤點，具詳證明。如此年年累積，主管當局，迄未聞有何善法，昭示處理，雖曾訂有串票管理規則，亦係針對保管而言，故各縣一遇非常事變，一切票照，即無形耗散，觀於江西各縣近二十年積存舊串，類多如此演變，以至於銷毀匿跡也。

(二)科則：江西各縣田賦現行科則，依據賦役全書所示，因高原低濕鹽漬砂礫之不同，而科則亦有上中下等則之分別。徒以魚鱗黃册散失，代遠年湮，致科則演成紊亂之境。考諸法理，衡諸事實，此種科則，早隨時代環境，失其意義，亟應另爲釐正，以符事實。至治本之方，仍有賴於地價之評估，以爲徵稅之基礎也。崇仁現行科則，光怪陸離，莫可名狀。米折方面，有按畝扣算者，有按租扣算者，按畝則以「七升零七勺」或「六升零六勺」以二除之扣算，按租則以「一七六七五」毛糧等則加倍扣算，如人民有十種糧，合田二畝五分，依「一七六七五」毛



糧加倍計算，折米八升八合，如按每畝一七升零七勺一以二除之計算，則得米三升五合。地丁方面，則由米折料以「九分二釐」或「九分一釐八毫」或「九分零九毫」推算，另者一倍，如出一畝科毛糧七升七勺，以「九分二釐」推算，得銀六分五釐，另者一倍，得銀一錢三分。其尾數用四捨五入法除去，即米三升五合，丁銀一錢三分。再按定章每兩三元，每石四元計算，應完正稅銀五角三分。至按租扣算者，依據米折八升八合，以「九分二釐」加倍推算，得銀一錢六分九釐，另增一倍為三錢三分八釐，是出二畝五分，科米八升八合，丁銀三錢三分八釐，按照定章核計，應完正稅一元三角七分。比對按畝科則核計，實超三分九釐，既無山原草地形式之分，復無高低肥瘠質量之別，更無交通環境以及衝要與否標準之設置，全由戶糧架書肆其己意核算，無知民衆，受其欺騙，負担因而愈重。歷年徵收短絀之由，亦不爲無因也。

(三) 推收：推收二字，在田賦言之，係屬推出收進，即一方推出，一方收進，與銀行公司股票過戶登記相同，在全縣田賦總額中仍屬確定。江西省財政廳曾訂有江西省各縣戶糧推收規則，關於辦理推收處所，推收時期，申請手續，應納費用，以及附呈訂立契據上年糧串等件，暨其他罰則，併同各項書式，均經規定詳明。實屬精確切要之舉。然鄉民愚昧無知，習焉不察，每年購進或出售田畝，關於過割事務，均託由戶糧架書經辦，而智識階級中人，復感於近年法令龐雜，不知底蘊，雖有得受田畝或出售田產情事，亦多棄置，間或遊宦於外，經商異域，對於田糧過割，視爲無足重輕。因是政府完善政策，不能深人民間，仍操於戶糧架書之手，欺騙勒索，弊出不窮，政府雖明文禁止，終鮮成效。此種情況，江西全省各縣，除義圖完縣各縣此風稍戢外，餘如散圖各縣，所有糧戶，幾無不受書索之擾。崇仁推收情況，亦復相同。尤奇者，鄉民賣田不賣糧風尚及抱糧代納情事，實有甚焉。一則由於土劣之壓迫，一則由於本性之甘願，蓋以田糧不割，價值稍增，因供一時之

快意，遺後來子孫無窮之拖累。作者在職經年，迭經詳查，多有祖先係屬大戶，而未能過割，未能賣糧，或以典當關係，穀由人收，糧由己完，於是大戶變爲瘦戶，瘦戶轉爲逃戶，雖欲澈底從事清釐，而民衆自身感於年深日久，無法清悉，以致拖欠疊疊，嚴追無效，此亦構成田賦徵收短絀之又一因也。

(四) 戶名：戶名本屬一種基礎，江西省各縣戶糧推收規則第十二條規定糧戶申請進收，如有不用真實姓名者，應查覺或被入舉發查實後，處以五元以上五十元以下之罰金等語，在制訂此項規則之時，固屬允當，然徵諸各縣鄉村情況，實屬難以確定。我國人名雜亂，舉國皆然，本名之外，另有字名號名，文人撰述著作，仍有筆名，是一人兼有數名，究以何名爲真實，則恐無人作肯定之答覆。至於鄉民，名「即譜名」之外，則有渾名，此固一呼應，然不知不覺之間，習非成是，而其真實本名，尙須詳查譜牒，以資證實。崇仁田賦實徵冊列糧戶的名，如禾少爺，曹大人，秋奶奶，明生先，黃花仔，辣尙等，既無姓氏，復無住址，考查均係祖先名稱，重以匪亂以後，人民遷徙靡常，更感無法稽考，衡以上項規則所訂，傳誦善法爲之確立。且鄉村習慣，訪問鄉民，如以單名相詢，則多隱言無以相對。若以上語渾名，反如探囊得珠，雖數歲小孩，亦可作答。辦理課徵人員，如顧全事實，則易罹違法法令之嫌，依據實情，復生阻礙課稅之害，因循貽誤，影響實多，而主管財政當局終未聞有如何善法以處理之也。

(五) 通知單：開徵田賦，散發通知，本屬一種經常手續。前清時經收錢糧處所，另以紅紙粘貼「開徵大吉」一語，隨輪將「八字，大書特書，而其意義所在，不備爲通知性質之一，亦以喚起民衆注意耳。往昔名爲「由單」，經徵處成立以後，改名爲通知單。依照修正江西征收田賦章程第十八條規定：「每期田賦開徵之前，應由縣政府經徵處將串票內之通知一聯裁下，分送各業戶收執，逕達通知人，不得向業戶需索分文

：前項通知或派催徵警或交保甲長送達，依各地情形由縣政府酌定，呈報省政府備案，是前項通知送達，應先期散發，實屬固然，而以區域遼闊，糧戶衆多，調查各縣糧戶數額，多在十以上，而縱橫區域亦多半在百里以外，責備少數催徵警按戶分發，則費時悠久，發諸各鄉區保甲長分送，復戶名不熟，以致開徵三閱月以後，而通知單仍留滯於經手人手中者，實爲數見不鮮之事。益以部圖散亂，遷變靡常，糧戶居處，時感不定，前項通知單，因而終歲積存於經徵處無由送達者，爲數實多。崇仁散發通知單，曩昔交由戶糧架管散發，而實際則每通知單索銅元五枚拾枚不等。嗣經嚴禁禁止，責由催徵警及保甲長分發，城區附郭居民，則可按期收受，並已革除需索，而鄉僻居民仍苦需索，至山谷愚民，因交通梗阻，爲保甲長者，大利所在，亦不屑爲此送送小數而奔跑，難欲備款納糧，終以未得通知單，無由完納，厥後傳案追完，其狡猾者，反以未奉通知掛卷，懦弱者則爲不肖員，索詐工具，主持者雖欲嚴厲澈底整頓，而牽連複雜，因索亦多，無法改正，旋經試用郵遞，亦苦於所遞承糧戶名及某圖某甲名稱，郵差實無法爲之投遞。

(六) 稽核：伏查田賦本屬地價稅之前身，在財政學上言之，屬於收益稅之一，不備有田完糧，並須獲有收益，始可完糧，按諸學理，徵諸事實，揆諸政府所訂法令，均屬此旨。乃查現行地方財政政策，未能仰體斯旨，輕重懸殊，冠履倒置，頒佈各項法令，強半針對民衆，趨於巧取豪奪一途，而於評徵機關如何稽察考核，則置不問，通行許久之江西義圖通則，係屬包辦徵收之一種機構，在政府收入本身而言，固爲必要措施，而在民衆負擔方面言，揆諸上述原則，實爲不合法理之枷鎖。至於經徵機關，則自開徵以後，初限以前，以三二限三限以外徵收稅款，在修正江西徵收田賦章程固有送報解款限期之規定，年終並有考核之措置，然所收稅款，確實與否，似應送請稽核，以明責任，而詳查通行法令章則均無嚴密稽核設置，惟民衆方面，則有送報解納之擬訂，復有驗

串之規定，層層密佈，幾無隙地，而民間欠賦之原由，欠賦之真相，以及構成欠賦之因素，則不計及。且各縣領用串票，原分「存根」「繳驗」「收據」「通知單」四聯，徵收稅款以後，即應分別存送，而事實上此項「繳驗」一聯，歷年來傳爲內部銷冊所用，並未繳驗一紙，其應繳呈何處，法令亦無明文規定也。

(七) 附加：附加稅款，屬諸一時權宜之計，自非久遠之圖，依據財政學理言之，各項稅款徵收稅率，或從數量，或從價格，而其主旨，在於完成任何一種使命，實不備爲收數增加已也。考諸各國賦稅制度，方式雖殊，而其結果，則以發達本國國民經濟爲主。江西田賦附加稅款數之多，莫可名狀，曾經嚴厲禁止，國民政府二十六年並有永遠不准附加田賦之令，而墨跡未乾，附加迭起，近查江西各縣田賦附加稅款，有「地方附加」「保安附加」「衛生附加」「保甲附加」等項，連同經徵費併計，附加稅額已達百分之百。抗戰以後，更形增漲，並有達於百分之百五十以上，如崇仁田賦每正稅一元，地方附加三角六分，保安附加三角六分，保甲附加二角，經徵費六分，共計九角八分，嗣因籌補非常時期用款，復於每正稅一元，附加五角五分，合併共爲一元四角三分，實超過百分之百以上。在二十七年設價低落之時，正稅則，已感繁重，益以附加數額，更感無力清完，帶欠之原，有由來矣。邇來設價高漲，終以民衆負擔，未能達於合理，欲求收數增加，殊非一蹴可躋。

(八) 抗糧：江西各地抗糧習俗，由來甚久，因素衆多，而階級以豪門大族閥閥神祕爲最，近來公務人員亦多抗阻，至鄉間愚弱細民，則以闖家逃徙爲其消極抗納之手段。夷考其原，由於往昔戶糧架管憚於威勢，不敢催完者，固屬居多，而由於民衆負擔，未臻合理，因而抗納者，實屬不少。年來政府整理田賦，三令五申，法令規章，重迭頒佈，吾人詳加演繹，均屬高壓行爲，書云：「民不畏死，奈何以死畏之」，以故行之數年，成效絕渺。且查所訂規章，語意含混，如「大戶」二字，

究以何者為標準，亦未指明。崇仁抗糧階級，亦屬紳商門第闊之輩，對建勢力，異常濃厚，平時串同戶權架飛騰濶寄，已盡逃稅之能，臨時授賄權變，藉為包庇之計，情不足感，法不足威，實為至感困難之事。苟戶名精確，考核嚴明，亦可為治標法則，至根本之方，實有待於力求負擔合理，始得其平。

前舉八項，均係田賦部份，其營業稅部份，亦可得而論者。查各縣營業稅內分「普通營業稅」、「菸酒牌照稅」、「屠宰稅」等項，除「菸酒牌照稅」、「屠宰稅」尚屬良好不計外，其「普通營業稅」似有商討之必要。按「普通營業稅」係屬行爲稅之一，具有廣泛伸縮性質，其徵收方式，依營業種類，固有營業額與資本額之分，而其結果，則使納稅人達於合理負擔之境，殊途同歸，實為近時優良稅制。雖然，制由人與，社會上任何制度，得其人善用之，則獲其利。否則，不僅民衆蒙其害，即政府自身，亦感於荆棘叢生，末由着手。江西各縣營業稅之創設，時期不久，創設之時，亦曾派員調查全年營業金額或資本金額，然以商

### 江西省人口與醫務員之比較

江西全省人口，當以江西農業統計一千四百餘萬人為可靠。人口數字如此龐大，然則從事醫務人員究有若干，實為一值得研究之問題。根據江西省衛生處三十年度編衛生一覽指出，該處共有醫務人員（包括醫師、藥劑師、衛生工程師、護士、助產士、環境衛生員、司藥、其他技術人員及醫務人員）一、二一九人，分佈省會及全省八十三縣。該處寫全省最高衛生行政機關，假定其人數佔全省醫務人員五分之一之估計，則全省醫務人員共為六、〇九五。此一估計如屬正確，平均每二千二百餘人中有一醫務員，是無怪我國人口死亡率之驚人。

店簿證，記載不實，調查人員又無其他方法詢證，亦無日光測度，而是任憑估計，隨意確定，轉失此稅意義。益以鄉區村鎮商店多無牌號，復無簿記，且經營業務，亦趨複雜，以施於通都商埠之章程，行於窮鄉僻壤之區域，則納稅人之負擔，實感奇重，因此逃稅日多，收數寥寥。抗戰發生以後，增登稅收，改為分業認繳，類似指派，形同勒捐，無論城鄉市鎮，概行包括在內，而行商坐賈之流，肩挑負販之輩，等量齊觀，然攤販資本如在五百元以下者，復准免予認繳，此固體恤弱小商人之設施，揆諸鄉區村鎮商店資本總額在五百元以上者，實不及百分之一，且商人偷漏稅款，轉嫁稅捐，具有夙慧，政府本平時既無調查統計，復無簿據證實，欲其詳實申報，實不可能。作者任職其間，對於此稅依據戰時有錢用錢之原則，改為分區認繳，施行以來，尚無窒礙，竊願全稅收有著，亦屬權宜之計耳。

上述各節，均屬歷歷之言，自審學力不充，經驗欠缺，觀察亦有未周，見解亦多舛錯，所望海內賢達，進而教之，則幸甚矣。

# 評「戰時財政新論」

著者：陳豹隱等

發行者：戰地圖書出版社

出版日期：三十年八月

「戰時財政新論」是一本新近出版的，關於財政的論文集。雖然是由十篇論文集合而成，但是這十篇論文都和第三次全國財政會議最重要的決議案有關，因此也能自成一個體系。而且，在這十篇論文之前，冠以總裁在第三次全國財政會議開幕典禮時的演辭，——「財政建設與抗戰建國」，並假以「第三次全國財政會議宣言」，使讀者能在這兩種文獻中明瞭總裁對這一次全國財政會議的企望，和這一次全國財政會議本身的意義。

總裁在「財政建設與抗戰建國」的演辭中說：「所以大家要認清這一次財政會議，決非普通會議可比，其任務不僅在實行田賦劃歸中央及確立財政收支系統而已。這兩件事固然是這一次會議的主要方案，但就會議所要貫徹的整個精神與根本性質而言，這次會議實在是關係國計民生和建國前途最重要的會議。」因此，總裁認為：「這一次全國財政會議之後，不僅田賦與財政收支系統問題必須徹底實行，尤其是土地政策與糧食管理能否貫徹，就是我們全國國民能否建設一個真正獨立自由的現代國家的試金石。」

這一次的全國財政會議，就是根據上述總裁正確的指示而舉行的。所以，在「第三屆全國財政會議宣言」裏說：「茲幸秉承有自，粗具端倪。開會之期八日，探討之案百餘，提綱挈領，僅舉其萃萃大者為國人告：

方銘竹

一曰樹立國家財政系統，其目的在統一全國財政，以奠定現代國家之基礎。

二曰樹立自治財政系統，其目的在推行新縣制，以奠定地方自治之基礎。

三曰改進稅收制度，其目的在整理田賦，廢除苛雜，統一徵收，以平均人民負擔。

四曰實行糧食政策及土地政策，其目的在解決軍糧民食及平均地權，以實現民生主義。

他如金融政策，貿易政策，專賣政策等亦各有決議，總期財政金融配合軍事，以求最後之勝利。」

總裁的指示和會議的內容是這樣，本書的內容所討論的也就是這些重要問題。本書所包含的論文，計關於財政系統的一篇，關於田賦的二篇，關於糧食問題的三篇，關於土地政策的一篇，關於專賣制度和直接稅的各種各樣的一篇。

這些論文的内容都很充實，都很切合目前抗戰的需要。現在只就提出其中「田賦的征實物之理論與實踐」這一篇來談一談。

在「田賦的征實物之理論與實踐」這個標題之下，實際是包括了兩篇文章的。前半「改征實物的意義」是陳豹隱先生的手筆。後半「改征實物的一種方案」是曹仲植先生的主張。

陳先生是經濟學界的先輩，曹先生是地方財政的實際負責者。他們兩位的意見，自然都是非常正確而切合實際的。例如陳先生認為田賦改征實物，其作用不單是「救濟軍民糧食，平均民衆負擔。」此種新制度的主要理由，是在他爲抗戰建國的利益上，確立了一個新的原則。「這個新的原則是什麼呢？就是『有物出物』的原則。陳先生認爲『本來從國民總體戰的戰時經濟立場而言，必須確立『有了出丁，有錢出錢，有力出力，有物出物』這四個原則，始能確保戰時需要的充足供給，而招致最後勝利。抗戰以後，我們對於前三個原則雖已做到應做儘做的程度，而對於第四個原則，過去政府不但並未確認他爲原則，而且一般輿論也很少論到這一點。」行政院「田賦改征實物」的決議，可謂具體的確立了這個原則，其裨益於抗戰建國的前途，當非淺鮮。」陳先生對於田賦改征實物的這種瞭解，自然比一般贊成這種辦法的學者的意見，高出一等。

曹先生所擬征收實物的方案，雖和現在政府所頒佈的辦法稍有出入，但是大體上都算是考慮很周到的。不過有一點，我認爲有商討的餘地。就是曹先生在征收原則上，他的第一個原則，便主張「一部征收實物，一部按糧價折價征收。」我個人主張田賦既然改征實物，便應該完全改徵實物，如有「一部份按糧價折價徵收，」便要發生幾個問題：

第一、是「折價征收」這一部分失去了改征實物的意義，變成了變相的加重田賦金額。

第二、是現在各省由田賦改征實物所得的穀物，都不夠「軍民糧食」之用，還必須輔以「征購餘糧」的辦法。如果還有一部分折價征收，那末政府征收實物所得，便更是微乎其微，不能發生由把握物資而起的種種作用。所以作者對於過去福建和浙江兩省田賦改征實物之後，還可以折價征收法幣的辦法，向來是表示反對的。（見本刊創刊號拙作「田賦怎樣才能改征實物」）

第三、關於實物部分和折價部分的數額分配問題，曹先生主張「第一

年應該各半征收，以後視政府需要及各年征收情形而定。」我認爲所謂「各半征收」，如果是每一花戶，都各半征收，則未征收手續上便過於繁雜，征收費用將因而增多。如果是一省之內，有一半縣份征收實物，另一半縣份折價征收，人民在納稅負擔上，又極不公平，無法實行。至於所謂「以後視政府需要及各年收穫情形而定。」這一層更有商討餘地。第一、所謂「政府需要」，剛才說過：「現在各省由田賦改征實物所得的穀物，都不夠軍民糧食之用，還必須輔以征購餘糧的辦法。」所以就「政府需要」而說，只有全部改征實物，第二、所謂視「各年收穫情形而定，」不知道曹先生的意思是否說：收穫情形不佳，便少收實物，多收折色？如果是這樣，那末，收穫愈不佳，政府該年度所能把握的穀物，便愈減少。這是不使政府方面發生更嚴重的問題呢？因此，我的意思是在收穫不佳的年份，還是全部征收實物，不過收穫不佳的年份，比較「五穀豐登」的年份，應該每畝酌量減低賦額就是了。

根據上述三個問題，我認爲曹先生所主張的「一部征收實物，一部按糧價折價征收」的辦法，是很值得討論的。因此，現在中央所頒佈的田賦改征實物的辦法，也沒有各省田賦改徵實物之後，可以有「一部份折價征收」的規定。

以上是我個人對本書中「田賦的征實物之理論與實踐」這篇文章的一些意見。

上面說過：這本論文集，編輯很有系統，各篇論文，內容都很充實，在抗戰時期，出版困難，書籍缺乏的情形之下，有系統地編輯各種論文集，以便研究各種問題的參考，未始不是一樁很有意義的工作。

三十年九月於中正大學

# 四月來地方建設動態 二十年六月至九月

## 中央對於地方建設之措施

### 一 頒行黨政工作考核辦法

國防最高委員會為增進黨政工作效能，實施行政三聯制之考核制度，曾經飭由黨政工作考核委員會擬具黨政工作考核辦法草案，呈經第六十次常務會議決議通過，並於本年六月十八日函請國民政府查照分令飭遵，國民政府爰於六月二十五日以渝字第五八一號訓令頒行。茲錄該項辦法全文如左：

### 第一章 總則

第一條 國防最高委員會（以下簡稱本會）為增進黨政工作效能，實施行政三聯制之考核制度，除法令別有規定外，特制定本辦法。

第二條 黨政工作考核，分政務考核，事務考核二類。

一、政務考核 根據既定政策，考核某種事業整個之成敗。

二、事務考核 分左列三項：  
甲、工作考核 根據工作計劃，考核其進展程度及實際效果；

乙、經費考核 根據預算決算，考核其經費支用，在工作，是否發生預期之效能；

丙、人事考核 根據組織法令，考核其人員支配，是否適當，並能符合分層負責制之精神。

第三條 關於中央及地方現行法令之推行及實施利弊，黨政工作考核委員會，應隨時切實考核，並提供意見。

### 第二章 考核程序

第四條 各機關對於所執行之事項，應先自行考核，注意工作效率，及經費人事之配合，是否適宜，隨時改進，據實紀錄，依法造報，並於年度終了時，根據自身考核之結果，造具年度政績比較表，呈送上級直轄機關考核。

年度政績比較表，表式另定之。

第五條 黨政機關，應實行分級考核如左：

一、縣市所屬黨政機關年度政績，由其上級直轄之縣市黨政機關考核；

二、縣市黨政機關年度政績，由其上級直轄之省黨政機關考核；

三、省市黨政機關年度政績，由其上級直轄之中央黨政機關考核，並將考核結果，轉送本會交黨政工作考核委員會覆核；

四、中央黨部各部處會及五院各部會年度政績，由中央黨務監察機關及主管院考核，轉送本會交黨政工作考核委員會

會審核。

第六條 除前條所規定外，各級黨政機關所屬之其他事業機關考核程序，由各該主管機關逐級執行之。

第七條 各機關凡舉辦一新事業，在一定期內，應填具某種事業進度表，其送核程序，應按照性質，分別依本辦法第五條之規定辦理。（其某種事業進度表表式另定之）

第八條 各級機關，除年度政績及某種事業進度之考核外，並應注意工作進程之考核，由上級直轄機關就原有規定之工作報告，予以審核，或實地考察。省市以上黨政機關，並應將考核情形，轉報本會交黨政工作考核委員會備查。

關於原有法令規定之各種工作報告，除工作進程考核所必需者外，其性能如與本辦法規定之報告表重複時，得以命令酌免送送。

第九條 各級機關工作報告內，應注意統計數字，並應從數字中切實表示其工作之進度。

第十條 黨政工作考核委員會，對於中央及省市黨政機關之考核，得組織考察團實地考察，最少每年一次。

考察團之組織，中央設計局得派員參加。各機關為實施考核，得於本機關內組織考核機構，以不增加人員經費為原則。

第十二條 各機關辦理交代時，除財務上之交代外，應填具政績交代比較表，凡前任所遺政績及自本人到任以至卸任止，所有政績，均應互相對比，列入表中，會同後任呈報上級直轄機關考核。政績交代比較表表式另定之。

第十三條 年度政績比較表，某種事業進度表，政績交代比較表，逐級呈送之期限，依左列之規定辦理。

一、年度政績比較表：

甲、縣、省市黨政機關，於年度終了後，十日內送出之；

乙、省市黨政機關，於年度終了後，一個月內送出之；

丙、中央黨部各部處會及五院各部會，於年度終了後，二個月內送出之。

二、某種事業進度表，依照預定每一進程終了後，一個月內送出之。

三、政績交代比較表，依照交代條例規定之期限辦理之。前列各款期限，應扣除郵程計算。

第三章 考核結果

第十四條 各級機關對所屬考核終了時，得就事業性能，統計成績，依其優劣編製成績比較表。

第十五條 各機關考核結果，應依據法令分別實施獎勵。

第十六條 各機關應根據考核結果，督促工作之改進，並移送同級設計機關為設計之參考。

第四章 附則

第十七條 各級機關應根據本辦法，就其主管業務性質分別擬訂實施細則，呈經上級機關核准施行，中央及省市黨政機關，並應轉報本會備查。

第十八條 本辦法自公布之日施行。

二、公佈縣參議會組織條例及選舉條例

縣參議會組織暫行條例及縣參議員選舉條例，業由國民政府於八月九日同時公布，惟其施行日期，均經規定另以命令定之，全文如後：

縣參議會組織暫行條例

- 第一條 縣參議會為全縣人民代表機關。
- 第二條 縣參議會之職權如左：
  - 一、議決完成地方自治各事項。
  - 二、議決縣預算，審核縣決算事項。
  - 三、議決縣單行規章事項。
  - 四、議決縣稅、縣公債、及其他增加縣庫負擔事項。
  - 五、議決縣有財產之經營及處分事項。
  - 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及向縣政府提出詢問事項。
  - 九、接受人民請願事項。
  - 十、其他法律賦與之職權。
- 第三條 縣參議會議決事項，與中央法令抵觸者無效。
- 第四條 縣參議會由鄉鎮民代表選舉縣參議員組織之，並得加選依法成立之職業團體代表為縣參議員。
- 第五條 縣參議員由鄉鎮民代表選舉者，除選舉條例另有規定外，每鄉鎮一人，其未滿七鄉鎮之縣，亦應選出縣參議員七人，由職業團體選舉者，其名額不得超過總額十分之三。
- 第六條 縣參議員任期二年，連選得連任。
- 第七條 縣參議員得由原選舉之鄉鎮民代表會代表或職業團體會員過半數之出席，出席人數三分之二之議決罷免之。
- 第八條 縣參議員於任內，因事故去職時，由該鄉鎮或該團體候補當選人依次遞補，其任期以補足前任未滿之期為限。
- 第九條 縣參議員如於一會期內均未出席，而無正當理由者，視為辭職，由該鄉鎮或該團體候補當選人遞補。
- 第十條 縣參議會置議長副議長各一人，由縣參議員用無記名投票互選之。議長或副議長因事故去職時，應依前項規定補選。
- 第十一條 縣參議會每三個月開會一次，每次會期三日至七日，必要時得延長之。
- 第十二條 縣參議會開會，由議長召集，第一次開會由縣長召集之。
- 第十三條 縣參議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長均有事故時，由參議員互推一人為臨時主席。
- 第十四條 縣參議會非有全體參議員過半數之出席，不得開會。議決案之表決，以出席議員過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。
- 第十五條 縣參議員對於與本身有利害關係之議案，不得參與表決。
- 第十六條 縣參議會開會時，得請縣長縣政府秘書科長或其他負責職員列席報告或說明。
- 第十七條 縣參議會會議公開之，但主席或參議員三人以上提議，經會議通過時，得禁止旁聽。
- 第十八條 縣參議員為無給職，但在會期內，得按照地方情形，酌給膳宿及交通費。
- 第十九條 縣參議員在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。
- 第二十條 縣參議員除現行犯外，在會期內，非經縣參議會之許可，不得逮捕或拘禁。
- 第二十一條 縣參議會決議案，咨送縣長分別執行，如縣長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿意時，並報請省政府核辦。



第二十二條 縣長對於縣參議會之決議案，如認為不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認為不當時，得呈請省政府核辦。

第二十三條 省政府對於縣參議會之決議案，認為有違反三民主義或國家情事者，得開明事實，咨由內政部轉呈行政院核准後，予以解散重選。

第二十四條 縣參議會置秘書一人，由省政府遴委，事務員書記各一人至五人，由議長派充之。

第二十五條 縣參議會開會期內，得向縣政府調用人員。

第二十六條 縣參議會議事規則，由內政部定之。

第二十七條 省轄市，市參議會之組織，準用本條例之規定。

第二十八條 本條例施行日期，以命令定之。

縣參議員選舉條例

第一章 總則

第一條 縣公民年滿二十五歲，經縣參議員候選人考驗或檢覈及格者，得被選為縣參議員。

第二條 左列各款人員，停止其被選舉權：一、現任本縣區域內之公務員，二、現役軍人或警察，三、現在學校之肄業生。

第三條 縣參議員之選舉，以民政廳廳長為選舉監督。

第四條 於區域選舉職業選舉均有選舉權或被選舉權者，應參加區域選舉。於職業選舉有一個以上選舉權或被選舉權者，應由本人於縣政府開始編製選舉人名簿之日以前，擇定其願參加之一個團體，逾期由縣政府指定之，前項名簿開始編製之日期，應於十日前提前公告之。

第五條 縣參議員選舉事務，由縣政府辦理之。

第六條 縣參議員之選舉，全縣各鄉鎮及各職業團體應於星期日或例假日同時舉行。前項舉行日期，由縣政府決定，於十五日前提前公告之。

第二章 區域選舉及職業選舉

第七條 區域選舉，由每一鄉鎮民代表會，選出縣參議員一人，但鄉鎮超過一百之縣，得由數鄉鎮合選參議員一人，未滿七鄉鎮之縣，仍應選出縣參議員七人，其名額支配辦法，由省政府擬酌當地人口交通等情形定之，並報內政部備案。

第八條 鄉鎮民代表會選舉縣參議員，以鄉鎮公所為投票所，用集會之方式行之，以得出席代表總額過半數之投票為當選，選舉結果無人當選時，應舉行再選，以得票較多者為當選。

第九條 關於縣參議員選舉投票開票之事務，由鄉鎮公所職員任之。並由出席之代表互推三人至五人為監察員，在場監視。

第十條 職業團體應出縣參議員之名額，不得超過總額之十分之三，以每一職業團體為一單位，各自由職業團體合為一單位，按會員多寡，比照分配其應出之名額，但至少每一單位應分配一名，名額不足分配時，由各單位分別選出初選人會同復選之，各單位初選人名額，比照其會員人數定之。

第十一條 參加職業選舉，以在選舉前依法成立之各職業團體之會員而實際從事該項職業三年以上者為限。

第十二條 職業選舉，應由縣政府編定各團體選舉人名簿，呈經選舉監督核定，於選舉前十五日公告之。

第十三條 職業團體之選舉，依左列之規定：一、農會之選舉採複選制，每一鄉農會選出三人為初選人，會同複選之，但一縣僅有一鄉農會時，由會員直接選舉之。二、漁會之選舉採直接選

舉制，由會員直接選舉之。三、工會之選舉採複選制，每一

工會選出三人為初選人，會同複選之，但一縣僅有一工會時

由會員直接選舉之。四、商會之選舉採複選制，由每一公會

會員選出三人並由非公會會員合選三人為初選人，會同複選

之，一縣有二個以上商會時，由各該商會之初選人，會同複

選之。五、教育會之選舉採直接選舉制，由會員直接選舉之

。六、自由職業團體之選舉採複選制，每一團體選出三人為

初選人，會同複選之。但一縣僅有一自由職業團體時，由會

員直接選舉之。

第十四條

職業團體之初選人以得票較多者為當選。職業團體選舉縣參

議員，由初選人複選者以得有初選人過半數之投票者為當選

，選舉結果無人當選者，即舉行再選，以得票較多者為當選

，由選舉人直接選舉者以得票較多者為當選。

第十五條

職業選舉，由縣政府就各該團體所設投票所，並於各該

團體代表中指定一人為投票所事務主任，其他職員為事務員

，分任關於投票開票之事務，每一投票所設監察員三人至五

人，在場監視，由初選人推選之，直接選舉者，由縣政府就

該團體選舉人中指派之。

第三章 選舉人投票

第十六條

全縣區域選舉職業選舉應出之縣參議員名額由縣政府於選舉

十日以前公告，並製選舉票，分發各鄉鎮及各團體具領。

第十七條

投票時除投票人及投票所職員外，他人不得進入投票場所。

第十八條

票應當場啓示，再將內層封固。

第十九條

票外所應於投票完畢後嚴加封固。

第二十條

投票人領取選舉票，應在選舉人名簿本人姓名下簽字或蓋

章。

第二十一條 投票用無記名單記法行之。

第二十二條 投票人於投票場所內，關於投票方法得與事務人員問答外，不得與他人接談。

第四章 開票及檢票

第二十三條 投票完畢，應即日開票，監察員應監視之。

第二十四條 檢投票數應與到場投票人名簿核對有無錯誤。

第二十五條 選舉結果，應由各鄉鎮民代表會及各職業團體投票所，連同選舉票報送縣政府查核。

第二十六條 縣政府查核選舉結果時，選舉監督或其代表應到場監視。

第二十七條 選舉票有左列情形之一者無效：一、寫不依式者；二、夾寫他事者；三、字跡模糊不能認識者；四、不用製發之選舉票紙者。

紙者寫者。

第五章 當選及應選

第二十八條 區域選舉之當選人以本鄉鎮內之公民為限，其由數鄉鎮合選參議員一人時，以參加選舉各鄉鎮內之公民為限。職業選舉之當選人以各團體之會員為限，會同複選時，以參加複選各團體之會員為限。

第二十九條 候補當選人以得票次多數者定之，其名額與當選人同，票數相同時，以抽籤決定之。

第三十條 當選人及候補當選人姓名，應由縣政府分別揭示於各鄉鎮公所及各團體事務所，並通知各該當選人。

第三十一條 當選人願否應選，應於接到縣政府通知後七日內答覆，逾期不答復者，視為願應選，當選人願應選者，由選舉監督發給

當選證書。

第六章 選舉無效當選無效及訴訟

第三十二條 有左列情事之一時選舉無效：一、選舉舞弊涉及選舉人名簿之人數達三分之一以上經法院判決確定者。二、辦理選舉違法經法院判決確定者。

第三十三條 有左列情事之一時當選無效：一、死亡；二、被選舉人資格不符經法院判決確定者；三、當選票數不實經法院判決者。

第三十四條 選舉無效經法院判決後應於十日內重行選舉。

第三十五條 選舉人認爲舞弊或當選資格不符，或落選人認爲應當選者，得提出訴訟，但應於選舉結果揭示後七日內爲之。

第三十六條 選舉訴訟應先於他種訴訟審判，並以一審終結。

第七章 附則

第三十七條 本條例之解釋權，屬於選舉監督。

第三十八條 縣政府於選舉完畢後十日內，將當選人候補當選人及選舉人姓名及選舉情形，呈報選舉監督，並將有效無效之選舉票保存之。保存期間爲六個月。選舉監督應將當選人候補當選人姓名呈省政府轉報內政部備案。

第三十九條 省轄市市參議員之選舉，準用本條例之規定。

第四十條 本條例施行日期，以命令定之。

三 公佈鄉鎮組織條例及選舉條例

鄉鎮組織暫行條例及鄉鎮民代表選舉條例，亦係由國民政府於八月九日同時公布。據規定，鄉鎮組織暫行條例係自公佈之日施行，鄉鎮民代表選舉條例則係另以命令規定其施行日期。其全文如下。

鄉鎮組織暫行條例

第一章 總綱

第一條 鄉鎮內之編制爲保甲，每鄉鎮以十保爲原則，不得少於六保多於十五保。每保以十甲爲原則，不得少於六甲多於十五甲。每甲以十戶爲原則，不得少於六戶多於十五戶。

第二條 鄉鎮之劃分，以人口、經濟、文化、交通等狀況爲標準。由縣政府擬訂，繪具圖說，呈請省政府核准施行，彙報內政部備案。現在之鄉鎮區劃如有歷史關係及自然條件不適於依前條規定編制時，得由縣政府酌量變通擬訂，繪具圖說，呈請省政府核准施行，報內政部備案。

第三條 鄉鎮區域發生爭議時，由縣長召集有關之鄉鎮長協商解決之。

第四條 凡兩個鄉鎮以上或鄉與鎮間，有共同利益之事項，得訂立公約聯合辦理之。前項公約之訂立或解除，由鄉鎮公所提交鄉鎮民代表會議決，在代表會未成立前，呈請縣長核准，但仍應提交鄉鎮民代表會追認。

第五條 凡縣公民應赴本鄉鎮公所舉行宣誓，經登記後，有依本條例及其他法令所定，行使選舉權免創制複決之權。誓詞如左：

「○○○誓以至誠，奉行三民主義，擁護國民政府，服從最高統帥，履行公民應盡之義務，分担抗戰建國之大業，謹誓。」

中華民國 年 月 日○○○立誓

第六條 縣公民宣誓後，經鄉鎮公所登記於公民宣誓名冊，連同誓詞

，彙呈縣政府備案。

第二章 鄉鎮民代表會

第七條 鄉鎮民代表會，由本鄉鎮之保民大會各選舉代表二人組織之。

第八條 鄉鎮民代表會之職權如下：

- 一、議決鄉鎮預算，審查鄉鎮決算事項。
- 二、議決鄉鎮公有財產及公營事業之經營及處分事項。
- 三、議決鄉鎮自治規約。
- 四、議決本鄉鎮與鄉鎮間相互之公約。
- 五、議決鄉鎮長交議之本鄉鎮內公民建議事項。
- 六、選舉或罷免鄉鎮長。
- 七、選舉或罷免本鄉鎮之縣參議員。
- 八、聽取鄉鎮公所工作報告及向鄉鎮公所提出詢問事項。
- 九、其他有關鄉鎮重要興革事項。

鄉鎮民代表會議決之概算，應經縣政府核准，並編入縣概算，其審核之決算，應經縣政府覆核，並公布之。

第九條 鄉鎮民代表任期二年，連選得連任。鄉鎮民代表違法或失職，由保民大會罷免之。

第十條 鄉鎮民代表於任內，因事故去職或被罷免時，由該候補當選人依次遞補。無候補當選人時，依法另選，其任期以補足前任未滿之期為限。

鄉鎮民代表，如於一會期內均未出席，而無正當理由者，視為辭職，依前項之規定辦理。

第十一條 鄉鎮民代表為無給職，但在開會期內，得酌給膳宿費。

第十二條 鄉鎮民代表會議主席一人，由鄉鎮民代表互選之。鄉鎮民代

表會開會時，主席對於與本身有利害關係之事件，應行迴避。

第十三條 鄉鎮民代表會主席缺席或依前條第二項之規定迴避時，由出席鄉鎮民代表互推一人為臨時主席。

第十四條 鄉鎮民代表會議場設在本鄉鎮公所所在地。

第十五條 鄉鎮民代表會，每兩個月開會一次，由主席召集之，如遇特別事故或鄉鎮民代表三分之一以上請求時得舉行臨時會議，會期均不得逾三日。

第十六條 鄉鎮民代表會非有本鄉鎮全體鄉鎮民代表過半數出席，不得開會，議案之表決，以出席代表過半數之同意行之，可否同意時，取決於主席。罷免案之成立，應有出席代表三分之二以上之同意。

第十七條 鄉鎮民代表對於與本身有關係之議案不得參與表決。

第十八條 鄉鎮民代表會議公開之。

第十九條 鄉鎮民代表提案以書面行之，但開會時，遇有必要事件，得為臨時動議。

第二十條 鄉鎮長提交鄉鎮民代表會之案件，以書面行之。

第二十一條 本鄉鎮內公民向鄉鎮民代表會建議時，應有十人以上之連署。

第二十二條 鄉鎮長對於鄉鎮民代表會，負下列各任務：  
一、佈置議場及辦理會議紀錄。  
二、報告經營事項。  
三、答復鄉鎮民代表之詢問。

前項會議紀錄，得就鄉鎮公所職員調派兼辦之。

第二十三條 鄉鎮民代表會議事項，與現行法令抵觸者無效。

第二十四條 鄉鎮民代表會議決議案送請鄉鎮長分別執行，如鄉鎮長延不執

行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿意時，得報請縣政府核辦。

第二十五條 鄉鎮長對於鄉鎮民代表會之決議案，如認為不當，得附理由，送請覆議，對於覆議結果，如仍認為不當時，得呈請縣政府核辦。

第二十六條 縣政府對於鄉鎮民代表會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請省政府核准後，予以解散重選，並補報內政部備案。

### 第三章 鄉鎮公所

第二十七條 鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長一人，受縣政府之監督指揮，辦理本鄉鎮自治事項，及執行縣政府委辦事項，置副鄉鎮長一人或二人襄助之。

第二十八條 鄉鎮長兼任鄉鎮中心小學校校長及鄉鎮國民兵隊隊長。在經濟教育發達之區域，得不兼任鄉鎮中心學校校長。

第二十九條 鄉鎮長不得兼任保長或中長。  
鄉鎮長副鄉鎮長，由鄉鎮民代表會就公民中具有下列資格之一者選舉之，任期二年，連選得連任：  
一、經自治訓練及格者。  
二、普通考試及格者。  
三、曾任委任職以上者。  
四、師範學校或初級中學以上學校畢業者。  
五、曾辦地方公益事務著有成績者。

第三十條 鄉鎮長選舉實施日期，由省政府定之。  
鄉鎮長副鄉鎮長由鄉鎮民代表會選出後，呈報縣政府彙報省政府備案。

第三十一條 選舉鄉鎮長副鄉鎮長時，由縣長或其他代表蒞場監督。  
鄉鎮長副鄉鎮長缺額免時，應即由鄉鎮民代表會依法改選。

第三十二條 在未定選舉施行日期之地方，其鄉鎮長副鄉鎮長得由縣政府遴選合格人員委任之，報省政府備案。

第三十三條 前項鄉鎮長副鄉鎮長違法或失職時，由縣政府撤職另委。  
鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股，每股各設主任一人。民政股，文化股，經濟股各主任，得由鄉鎮長副鄉鎮長及中心學校教職員分別兼任，如事實上不能兼任時，得由鄉鎮長遴聘。警衛股主任應由鄉鎮國民兵隊隊副兼任。

前項各股所屬之事務，由省政府按照完成地方自治條件各鄉鎮應辦事務及縣政府委辦事務分別分配規定之，報內政部備案。

第三十四條 鄉鎮公所各股視主管事務之繁簡及地方實際之需要，酌置幹事，除戶籍應由一人專辦外，得由中心小學校教員分別兼任，並置專任事務員一人或二人。經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。

第三十五條 鄉鎮公所辦理公共利益事項需用人力工作時，經鄉鎮民代表會之議決，得召集各保長甲長，按保按甲征調各戶居民共同辦理之。

第三十六條 鄉鎮公所辦理公共利益事項需用物資時，應編製計劃及概算，由鄉鎮民代表會議決，呈准縣政府列入縣概算，由鄉鎮公款開支。

### 第四章 鄉鎮務會議

第三十七條 鄉鎮務會議由下列人員組織之：  
一、鄉鎮長、副鄉鎮長；

- 二、鄉鎮中心學校校長；
- 三、鄉鎮國民兵隊長、隊附；
- 四、民政警衛文化經濟各股主任及幹事；
- 五、專任事務員。

第三十八條

前項會議，本鄉鎮內與所議事項有關之保長得列席。鄉鎮務會議之事項如下：

- 一、鄉鎮自行舉辦之事項；
- 二、關於鄉鎮中心工作之實施事項；
- 三、縣政府委辦事件之執行；
- 四、鄉鎮民代表會議決案之執行；
- 五、提交鄉鎮民代表會之議案；
- 六、出席人員之提案；
- 七、本鄉鎮內公民十人以上之提議。

第三十九條

鄉鎮務會議，由鄉鎮長召集，開會時鄉鎮長主席，鄉鎮長有事故時，由副鄉鎮長代理之。

第四十條

鄉鎮務會議每月開會一次，必要時得召集臨時會議。

第五章 保民大會

第四十一條

保民大會，由本保每戶推出一人組織之，其職權如下：

- 一、議決本保保甲規約；
- 二、議決本保與他保間相互之公約；
- 三、議決本保人工徵募事項；
- 四、議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項；
- 五、選舉或罷免保長副保長；
- 六、選舉或罷免鄉鎮民代表會代表；
- 七、聽取保辦公處工作報告，及向保辦公處提出詢問事項；

第四十二條

八、其他有關本保重要興革事項。  
保民大會，每月開會一次，由保長召集之，遇有特別事故，由保長或本保二十戶以上之請求，召集臨時會議。

第四十三條

保民大會，非有本保各戶出席人過半數之到會，不得開會。議案之表決，以出席人過半數之同意行之，可不同意時，取決於主席。罷免案之成立，應有出席人三分之二以上之同意。

第四十四條

保民大會之出席人，對於本身有利害關係之議案，不得參與表決。

第四十五條

保民大會開會時，保長主席，保長有事故時，副保長主席，保長副保長俱有事故時，由大會推舉一人主席。

第四十六條

保民大會開會時，保長副保長對於與本身有利害關係之事件，應行迴避，由大會推舉臨時主席。

第四十七條

保長對於保民大會負下列各任務：  
一、佈置議場及辦理會議紀錄；

- 二、報告經辦事項；
- 三、答覆出席人之詢問；
- 四、整理議決案件；
- 五、公佈大會決議案。

第四十八條

保民大會決議事項，與現行法令抵觸者無效。

第四十九條

保民大會決議案，送請保長分別執行，如保長延不執行，或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿意時，得報請鄉鎮公所，轉呈縣政府核辦。

第五十條

保長對於保民大會之決議案，如認為不當，得附理由，送請核議，對於核議結果如仍認為不當時，得呈報鄉鎮公所，轉呈縣政府核辦。

第五十一條

鄉鎮公所對於保民大會之決議案，認為有違反三民主義或國

策情事者，得開明事實呈請縣政府核准後，予以解散，另布召集，並由縣政府呈報省政府備案。

### 第六章 保辦公處

#### 第五十二條

保設保辦公處，置保長一人，受鄉鎮長之監督指揮，辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項，並置副保長一人襄助之。保辦公處應冠以所屬鄉鎮名稱。

#### 第五十三條

保長兼任國民學校校長及保國民兵隊隊長，在經濟教育發達之區域，得不兼任國民學校校長。

保長不得兼任甲長。

#### 第五十四條

保長副保長由保民大會就公民中具有下列資格之一者選舉之，任期二年，連選得連任：

- 一、師範學校或初級中學畢業，或有同等之學力者。
- 二、曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者。
- 三、曾經訓練及格者。
- 四、會辦地方公益事務者。

在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉鎮公所推定呈請縣政府委任。

#### 第五十五條

選舉保長副保長時，由鄉鎮長、副鄉鎮長或其他代表蒞場監督。

#### 第五十六條

保長副保長被罷免時，應即由保民大會依法改選。委任之保長或副保長違法或失職時，由縣政府撤職另委。

#### 第五十七條

保辦公處設民政、警衛、經濟、文化幹事各一人，民政幹事得由副保長担任，警衛幹事由保國民兵隊隊附兼任，經濟或文化幹事得由國民學校教員担任之。前項幹事若無相當人員

時，得由一人兼任二職，在經濟不充裕區域，得僅設幹事一人，均由保長延聘或由鄉鎮長商同保長延聘之。

#### 第五十八條

保辦公處辦理本保公共利益事項，需要人力工作時，應召集各甲長按甲召集各戶居民共同辦理之。

### 第七章 保務會議

#### 第五十九條

保務會議由下列人員組織之：

- 一、保長、副保長；
- 二、保國民學校校長；
- 三、保國民兵隊隊長、隊附；
- 四、保民政、警衛、經濟、文化各幹事。

#### 第六十條

前項會議，本保內與所議事項有關之甲長得列席。保務會議之事項如下：

- 一、議訂保甲規約；
- 二、保民大會議決案之執行；
- 三、提交保民大會之議案；
- 四、出席人員之提案；
- 五、本保內公民五人以上之提議。

#### 第六十一條

保務會議由保長召集，開會時，保長主席，保長有事故時，由副保長代理之。

#### 第六十二條

保務會議每月開會一次，於保民大會前五日召集之。必要時得召集臨時會議。

### 第八章 戶長會議

#### 第六十三條

甲設戶長會議，由本甲各戶戶長組織之。戶長有事故不能出席時，應派一人代表出席。

第六十四條 戶長會議之職權如下

- 一、選舉或罷免甲長。
- 二、政令之執行事項；
- 三、本甲內戶口之稽查填報事項；
- 四、本甲內之清潔衛生事項；
- 五、本甲內應興應革事項。

前項第一款甲長之選舉或罷免，由保辦公處報鄉鎮公所備案。

第六十五條

戶長會議由甲長召集之，每月開會一次，必要時經甲長或二戶以上之請求，得舉行臨時會議，開會時，甲長主席，甲長有事故時或所議事項與甲長本身有利害關係時，由出席人推舉一人主席。

前項會議在甲長住宅或保辦公處舉行。

第六十六條

戶長會議，非有本甲戶長過半數之出席，不得開會，議案之表決，以出席人過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

第六十七條

戶長會議決議案，由甲長執行之。

第六十八條

甲長認為必要或有本甲居民十人以上連名請求時，舉行甲居民會議，討論議決有關本甲重要興革事項。

第九章 附則

第六十九條

鄉鎮應辦事項，鄉鎮民代表會議事規則，保應辦事項，保民大會議事規則，及鄉鎮保各項圖記式樣，均由內政部定之。

第七十條

本條例自公布日期施行。

鄉鎮民代表選舉條例

第一條 縣公民年滿二十五歲，經鄉鎮民代表候選人試驗檢覈及格者，得被選為鄉鎮民代表會代表。

第二條 下列各款人員，停止其被選舉權：

- 一、現任本鄉鎮區域內之公務人員；
- 二、現役軍人或警察；
- 三、現在學校之肄業生。

第三條 鄉鎮民代表之選舉，由各保保長召集保民大會舉行之。

第四條 選舉事務，由本鄉鎮公所指導各保保長辦理之。

第五條 各保選舉日期及時間，應於選舉前五日由鄉鎮長分別在該保保辦公處公告之。

第六條 選舉票應由鄉鎮公所製定，並加蓋鄉鎮公所圖記，分發各保備用，其式樣如附表之規定。各保選舉人到選舉場所後，應簽名於選舉人姓名簿，按簽名人數發給選舉票。

第七條 選舉用無記名單記式。

第八條 投票完畢後，應即當場開票。

第九條 當選人以得票數多者定之，票數相同以抽籤定之，候補當選人應以前項次多數補充之，其名額與當選人同。

第十條 選舉完畢後，應由鄉鎮公所指導保長，將當選人姓名、年齡、資歷、所得票數、連同選舉人姓名簿、選舉票、選舉經過，送請鄉鎮長彙報縣政府，由縣長確定各保當選人後，公佈其姓名及所得票數，並通知當選人及候補當選人。

第十一條 當選人願否應選，應於接到通知書三日內答覆，逾期不答覆，視為願應選。當選人不願應選時，即以得票次多數之候補當選人遞補。

第十二條 當選人願應選後，應由縣政府將當選人姓名列冊彙報省政府備案。



第十三條 當選人證書，由縣政府發給，其式樣依附表所定。  
第十四條 本條例施行日期，以命令定之。

附表(略)

#### 四 召開第三次財政會議

財政部召開之第三次全國財政會議，於六月十六日開會於戰時首都，出席中央及地方政府之經濟、財政、糧食、地政主管人員及全國經濟財政學者二百七十餘人，會期互九日，共開大會六次，於六月二十四日圓滿閉幕，並發表大會宣言。

按第一次全國財政會議，舉行於民國十七年七月間，其時南北甫告統一，訓政亟待開始，財政管理，急不容緩；且因當時實行關稅自主，已得美國政府首先承認，政府為樹立國際信譽，並減輕人民負擔起見，故有財政會議之召集，決議實行裁厘。第二次全國財政會議，舉行於民國二十三年五月間，當時連年變亂，荒歉頻仍，金融枯竭，民生困苦，益以世界經濟恐慌流行，入超劇增，農商兼困，上下交瘁，故在該次會議中，即以(一)廢除苛捐雜稅，減輕民衆負擔，(二)舉辦土地陳報，解決土地問題，(三)澈底改革稅制，整頓地方稅收，(四)確定地方預算，注重地方建設為其重要目標。此次財政會議之召集，則為根據抗戰建國同時並進之國策，使金融財政一切措施，咸能配合戰時環境，適應國家實際需要。孔兼部長曾於開會詞中舉出：(一)支出之節約，(二)稅制之改進，(三)公債之維持，(四)法幣準備之充實，(五)金融機構之健全，(六)物資供需之調節，(七)地方財政之監督，(八)戰區財政之處理，(九)節約歸併之推進，(十)人事管理與訓練之實施，以此次會議之十大綱領。蔣委員長於開幕典禮詞中，指示此次會議之任務，在注重國家財政之積極的建設，以確立財政經濟基礎，完成抗建大業。其詞有云：「自從國民政府成立以來，全國財政會議已開會兩次：第一次會議，為裁撤全國的釐金；第二次會議，為

廢除各地的苛捐雜稅。這兩件大事實行以後，使國民經濟排除了重重的障礙，民生得遂其自由發展，都是關係於國家建設的重大改革。但這兩次會議所成就的，還是屬於消極的性質，着重於革除的一方面。今天我們舉行的第三次全國財政會議，其任務與過去兩次會議就大不相同，而是完全要作積極建設的工作，要在抗戰期中，將國家財政健全的建設，而且要建立國家財政永久的基礎。換句話說，就是對於全國財政，要作通盤籌劃與合理的支配，不使各省建設事業，尤其是經濟建設，像過去有貧富肥瘠畸形不均現象，而能使之普遍的平均發展。政府因為要達到這個目的，所以必須先要確立兩個目標：(一)國家財政收支能使之平衡，(二)國民負擔能使之平均。這兩點，就是政府抗戰建國的基本政策。所以大家要認清這次財政會議，決非普通會議可比，其任務不僅在實行田賦劃歸中央，及確立財政收支系統而已。兩件事，固然是此會議的主要方案，但就會議所要貫徹的整個精神與根本性質而言，這次會議，實在是關係國計民生和建國前途最重要的會議。」觀此，此次財政會議任務之重大，毋待煩言。

總計此次財政會議，提案部一百四十八件，分為田賦、財政系統、縣財政、地方捐稅、貿易、糧食、土地、金融等八組審查。經大會通過之議案，據報張所發表者，凡三十餘件，重要者，計有下列各案：

遵照五屆八中全會通過改訂財政收支系統，制定實施辦法案。  
各省收支劃歸中央統籌整理分配後編審預算補充辦法案。  
統一徵收機關，改進稅務行政案。

改進地方稅法稅制案。  
充裕縣地方財源，以鞏固縣財政基礎而利新縣制之推行案。  
遵照五屆八中全會之田賦暫歸中央接管整理之決議，制定接管步驟管理機構，及各項整理實施辦法案。

各省財政收支劃歸中央統籌整理分配後，改由國庫統一處理案。  
遵照行政院決定田賦酌徵實物之決議，制定實施辦法案。

擬訂地方經濟建設事業審核標準案。

查改進財政收支系統，乃八中全會之決議案，其主要改進之點，為將全國財政分為國家財政與自治財政兩大系統。國家財政系統，包括現有之中央及省兩部份財政，予以通盤籌劃，統一支配。自治財政系統，係遵照國父遺教，以縣為單位，先培稅源，並予以伸縮之彈性，俾應將來需要而得因地制宜之便。此次財政會議遵照此項決議通過之實施辦法，已將此兩大收支系統，予以明確之分類，並明白確定：原屬國家預算及省預算之一切收入支出，統為國家財政之收支；自治財政，以市縣為單位，包括市縣鄉(鎮)之一切收入支出。

「各省收支劃歸中央統籌整理分配後編審預算補充辦法案」之重要內容，係依據上述財政收支系統，將過去中央省縣三級財政制度之規定，予以廢止，而規定省歲入歲出，均編入國家總預算，並於本家中，詳定編製辦法。

「統一徵收機關改進稅務行政案」之重要內容，係規定關於國稅(中央稅)及縣(市)稅(地方稅)，原則上由中央統一徵收，即以縣市為單位，由中央設立稅務局，經徵國家稅，並代徵地方稅，全國稅務局統歸中央管理，其經費由中央負擔，但經徵縣市稅款部份，由縣市按稅款多寡，分担徵收費，其數額由財政部核定。各省內一切財務行政，與國稅縣稅之稽徵，及稅款之解繳劃歸事宜，則由財政部責令各省財政廳廳長負責辦理之。

「改進地方稅法稅制案」之重要內容，計分(一)關於修改營業稅法部份：今後凡屬官辦之普通營利事業，亦應繳稅；一律以營業收入額為課稅標準，其餘專門製造業及不能以營業總收入計算者，以資本額為課稅標準；稅率採單一制；每月營業總收入額或資本額不滿三百元者免稅；此外，如征收時間、征收方法、以及商家賬簿之管理等，亦有所修改或補訂。(二)關於屠宰稅征收部份：改定課稅辦法，廢除營業課稅制，改為消費課稅制。(三)關於營業牌照稅使用牌照稅及行為取締稅部份：營業牌照稅、

使用牌照稅、及行為取締稅之課稅標準、對象、稅率等，分別採用劃一辦法，以期公允而利推行。

「充裕縣地方財源以鞏固縣財政基礎而利新縣制之實施案」之重要內容，有(一)厲行鄉鎮遺產，如利用義務勞動，經營各鄉鎮公有農場，責成各鄉鎮興辦公共水利及公營魚塘、利用隙地種樹、荒山造林、舉辦簡易工業、公營菜市場、及公營屠場；(二)清理公有財產，由中央責令各省政府協助各縣組織公產清理委員會，以盡其成；(三)普遍開辦新稅，惟新稅類別尚待詳細擬定；(四)利用自治人員協助稽征，杜絕逃稅；(五)力謀支出經濟化，並以征工、勸募物品、自行籌助之辦法，以補縣財政之不足；且決定(甲)戰時新加工作應儘量利用原有機構，(乙)戰時已添設之新機構應力謀合併，以減少不必要之支出。

「遵照五屆八中全會田賦暫歸中央接管整理之決議制定接管步驟接管機構及各項整理實施辦法案」之重要內容，乃係就八中全會「為適應戰時需要擬將各省田賦暫歸中央接管以便統籌而資整理」之決議，予以具體化。按八中全會決議之要點，為調整國地收支，平衡土地負擔，仍將原則歸地方收入之各省田賦，收歸中央整頓征收，統籌支配；並決定(一)全國田賦之征收整理事務，由中央設置全國田賦管理處統籌管理，各省縣田賦稽核事務，由中央分別設置各省縣田賦管理處監督辦理；(二)中央管理各省田賦後，即加緊推行土地陳報及舉辦地價陳報，以期普遍征收地價稅，增加國庫收入；(三)其有已以田賦收入為担保之債務而經中央核准者，即由中央負擔清理；(四)凡中央核定之省縣預算內所列田賦收入，仍由中央如數撥付；(五)中央為適應戰時需要，且得將田賦之一部或全部征收實物。財政會議依據此項決議，更具體規定：(甲)關於接管各省市田賦辦法：1. 各省市縣田賦及土地陳報，一律於三十年度內由中央接管；2. 於各省市縣分別成立田賦管理處，辦理田賦征收及土地陳報事宜，省處縣處分別由財政廳長及縣長兼任處長，各縣另設有征收機關者，並得增設副處長，由原

征收機關官兼任；3. 自省市縣管理處成立日起，所有省市縣田賦收入，概歸中央；(乙) 關於整理各省田賦辦法：1. 積極推進土地陳報，至民國三十一年底(四川限三十一年六月底)以前一律完成；2. 改善田賦征收制度，實行經征、經收、稽核三部分立，惟實物之征收，由糧食機關辦理；3. 試辦田賦稅率，征收經費不另帶征；4. 補助田賦征收；5. 於各省市田賦管理機構內組織推收完份，並於各鄉鎮增設推收員；6. 甄審田賦人員。

「各省財政收支劃歸中央統籌整理分配後改由國庫統一處理案」之重要內容，係財政部擬定財政收支系統案在補充之規定，即此後各省財政廳長，應秉承財政部長之命，就地辦理解庫款、劃撥經費、登記賬目、編送報表，及其他國庫行政事務；中央政府總預算內所列各省收入及預算外之收入，除依法應歸入國庫各種基金存款外，均歸入國庫收入總存款，由財政部統籌處理，各省非依規定不得支用撥抵；各省財政未劃歸中央統籌以前，所有各省應收未收應付未付款項，及其他債權債務各種事項，仍應由各省政府查明清結，呈報財政部核辦。此外上關於劃歸中央政府總預算內各省經費辦理辦法，亦有明白確定。

「遵照行政院決定田賦徵收實物之決議制定實施辦法案」之重要內容，係就去年行政院通過田賦徵收實物之決議予以具體之規定，其要點有二：一、自三十一年(省年)起，各省田賦戰時一律征收實物，一為田賦征收實物，以三十年田賦正額總額每元折合稻谷二市斗(產麥區得征等價小麥、產雜糧區得征等價雜糧)為標準，但賦額較重之省份，得請由財政部酌量減輕，其田賦徵收地價稅之省縣，亦得比照上述折徵標準辦理。

「擬定地方經濟建設審議標準案」之重要內容，計有下列各點：一、各地方經濟建設事業應以適當當地環境與切合當地需要為舉辦之標準，其原則係：創辦事業，應以當地民生福利為必要之程度，為其先後抉擇之標準；應以地方財力足以擔任為原則，其非屬當地民生福利而為地方單獨財力所不勝者，不得濫舉中央補助；應合於經濟原則，否則不應舉辦；

一般經濟建設，應儘先利用已有基礎，漸求推廣，儘量利用原有設備，漸求發展。二、各地方經濟建設事業無論官辦或官商合辦，要以經濟收入足以維持其本身之經營為原則。三、舉辦事業，經費應有充分準備與確實來源，其需撥專款或移撥其他費用者，應並將指撥或移撥款項及彌補方法，報請中央核准。四、各地方經濟建設事業，其性質屬於社會福利與民生之急切需要者，應以公益保險救濟等為限，以費用少收效安及不重復為原則。五、各地方經濟建設事業之舉辦，不得與中央法令抵觸，(例如關於國營事業及國防軍事建設等，統應由中央舉辦)，並應於編送概算時附具詳細計劃及分期進度表，其屬於營業性質者，且應依法編送營業概算書及詳細計劃。又所附分期進度表應盡量詳盡確實，除事業進展程度應分期外，其所需經費以及經費來源，並應分期詳列。六、事業開始舉辦後，應照進表表定期將辦理情形詳細具報，以憑考核，其有不能如期完成或竟辦理全無成效者，除應將不能如期完成或全無成效理由詳細說明外，同時並應自行規劃補救或處置辦法報核，中央得依據審核結果，限期令其完成，或令其繼續舉辦或緩辦、停辦。七、各地方經濟建設事業，必要時中央得酌量情形，令其舉辦、或緩辦、或停辦。

### 五 規定各省編製下年度歲出概算要點

行政院八月十九日會議，通過「各省編製三十一年度歲出概算要點」，並已分令各省遵行。其內容係根據第三次全國財政會議通過之「各省收支劃歸中央統籌整理分配後編審預算補充辦法案」，而作具體之規定，其要點如左：

一、各省三十一年度各項預算歲出數額，應以三十一年度預算為標準，按照擬定各該省三十一年度歲出概算總額範圍內統籌支配，並適用於中央政府撥出款項暫行預算科目，為暫行預算科目，暫行預算科目，擬編詳細概算書於九月十五具以前送達行政院。逾期未經送達者，即由廳處整理去年

預算代為擬定，送主計處彙編。

二、各省三十一年度歲出概算總數經行政院審定後，仍以省為單位，編入國家總概算，其原擬概算，作為國家總概算之分概算。

三、各省三十一年度各項費類歲出概數，除第一第二預備金由中央統籌，毋庸編列外，其債務支出、普通補助支出、及財務支出等科目，仍按上年度概算數編入概算，惟不在加成之內，各該項支出，自三十一年度起，應由中央統支。

四、第一第二預備金科目刪除後，得視各省事實上之需要，增設「省臨時費」科目，其數額由行政院酌各該省歲出數額分別決定之。

五、各省政府為處理公務上之便利，得於行政支出內增設「省政府機關費」科目，其數額由各該省按其政務繁簡，擬定編列。

六、各省應於財務支出內另列各該省「財政廳經費」一目。

七、各省三十一年度對於縣市普通補助費，仍應參照三十一年度補助費擬定，列入普通補助及補助支出科目內，但上年度原列屬於中央補助者，毋庸編列。

八、各省三十一年度保安團經費，仍以三十一年度核定各省保安支出概算數為標準，不予增減。

九、參據三十一年度歲出概算數目並酌加成數所得之歲出總額，應就三十一年度內原列各項行政及事業等費統籌分配，其三十一年度應辦之新增設施，為三十一年度預算所無者，由主管部會另擬計劃及概算，呈請行政院核定後加入之。

十、分年完成之事業，其經費及補助費有繼續性並按年遞加者，就原計劃按其實際需要及現在財力，重加考核，照核定進度增減之。

### 六 籌開第三次內政會議

第三次全國內政會議，定於本年十一月間在滬舉行，此案業經行政院

十日會議通過，內政部現已派員籌備，關於會議規程，議事規則之草擬，經費概算之編製等，現已開始積極進行，大會秘書處將於十月一日成立，將來出席會議人員，預定由省主席或其代表，民政廳長，行政督察專員每省一人，警務廳長、地政局長、省轄市長，省會警察局長、各省政府統計長、院轄市長及所屬局長，並擬邀請專家若干人，及中央各省有關機關代表。會議中提案將以新縣制及基層政治建設三年計劃之實施與禁烟善後問題為中心。

### 各省籌辦田賦改徵實物概況

田賦向為我國財政收入之大宗。邇來由於抗建之需要，田賦征收實物之議，極盛一時。粵閩兩省，且於去年先後實施。去年十一月，行政院為調劑軍需民食，乃有田賦的征實物之正式決議。今年四月，八中全會更進一步決定各省田賦暫歸中央接管統籌。六月，第三次全國財政會議開會，復遵照行政院決議通過實施辦法。行政院旋即制定「戰時各省田賦改徵實物暫行通則」十六條，公布施行。其要點如下：(一)各省田賦征收實物，依三十年度省縣正附稅總額，每元折徵稻谷二市斗，產麥區得徵等價小麥，產雜糧區得徵等價雜糧為標準，其賦額較重之省份，得請由財政部酌量減輕。(二)各省鄉地，如已依法辦完測量登記，開辦地價稅者，應依其稅額，照上項規定辦理。(三)徵收之實物，以稻谷為主，其不產稻谷之地方以其收穫之小麥雜糧等繳納之，繳納小麥雜糧之比例另定之。(四)徵收實物之單位，概以市石計算，其尾數至合為止，合以下四捨五入。(五)徵得之稻麥雜糧，由主管糧食機關統籌支配。(六)各省征收實物，採用經徵收劃分制度，凡經徵事項，由經徵機關負責，經收事項，由糧食機關辦理。(七)糧食機關應於開徵一月前，將倉庫按鄉鎮單位，分別指定，並將地點庫數，及各倉容量單位，送給經徵機關，於所開地點，劃定糧區，設立分糧庫，以便人民完納。(八)徵收實物，應於稻麥收穫後兩個月內徵齊，其開徵

日期，由省主管田賦機關擬定，報請中央管理田賦機關備案，逾期不繳納者，應予以滯納處分，滯納處分辦法另訂之。(九)凡業戶如有隱匿糧額情事，准由人民密告，經查屬實後，即按其短匿糧額，科以二倍之處罰額，以半數歸公，其餘半數獎給密告人。(十)遭遇災歉，及因公征用土地，依田賦勸報災歉規程及土地賦稅減免規程辦理。(十一)自徵收實物之日起，六個月內所有田賦正附舊欠，仍舊照徵收，其他一切以土地為對象，攤籌減募之款項，悉予豁免。(十二)各省辦法及施行細則，根據本通則另訂之。

按田賦徵收實物，非自今日始。考諸史乘，夏之貢，殷之助，周之徹，均為徵收什一之租。秦漢而後，晉有租丁賦，唐有租庸調，德宗時，楊炎為兩稅法，始以米錢並輸。宋元以來，仍以米麥為主。明洪武九年，令民得以錢絹代輸，於是田賦始得折算為貨幣。清雍正以後，征收地丁，田賦始正式折納銀兩，但糧糧四百萬石，仍屬實物派征。直至光緒末年，江蘇尚需年納糧六十萬石，浙江四十萬石。至民國二年，財政部始通令完納地丁漕糧，一律以銀元計算，以迄於今。然遠遼各省，如甘、青、寧、康，仍有全徵糧米或徵收折色者。可見田賦徵收實物，原為我國之古制，並非今日之特創。

各省自奉令田賦徵收實物後，刻正遵照辦理，或正籌劃實施。茲就晉、閩、浙、皖、湘、粵、川、滇、黔、貴、陝、豫、甘、青、寧、夏等十五省籌辦田賦徵收實物，分述如後。所有資料來源，以本年七八兩月份重慶大公報為主，特此表明。

**山西** 山西田賦徵收實物，已達一年。據該省財政廳長王平氏稱：山西準備田賦徵收實物，始自二十七年，而實施則在去年，蓋軍隊不能無糧，運輸則甚感困難，平價購糧而人民不願出售，是故政府乃決定採取徵收實物之步驟，於省成立糧賦處，縣成立供給部。徵收辦法分為三種：一、我統治區採用集中式；二、敵我交錯區，則由人民自行保存；三、敵後佔區，則由人民直交錢賦，盡山西一〇五縣，破碎不全，全年田賦共二百

八十四萬兩，去年開徵，計糧三十萬石，另有棉十萬斤，布四百斤。至於折征標準，規定每兩徵小米、大麥或小麥一官石，計山西官秤一三〇斤，合新市秤一五五。一七二斤，大麥、○豆、碗豆、扁豆、菜豆一石半，谷子、黑豆、高粱、蕎麥，王麥二石，折為一石，布四斤，棉十斤亦等於一兩，繳納糧食運輸，由吃糧者自取七十里，人民送不過八十里，如超出上述範圍，則由公家負擔。在分配方面，食用上述糧食者，為一，軍政人員直屬眷屬，二、各公務單位每月有客飯一百份，三、公務人員出差，公家設代辦站，由村長副村長負責。至於每人每日口糧為三十兩，馬料每日三斤，驢折半，皆係舊秤。王氏又稱：山西折征進行順利，蓋人民心理如此，故納糧實較購糧為易。

**福建** 福建省田賦徵收實物，已自去年秋季開始。該省財政廳長嚴家淦氏表示，先自米拆發端，逐漸推行實物徵收，去歲收額不大，但若干縣份均已照辦。全省六十五縣中，其米糧缺乏區域，則依米價折合幣額繳納。折合標準，係各以其本縣上年十月至本年三月之六個月平均米價為第一期(上忙標準)，本年四月至九月之六個月平均米價為第二期(下忙標準)。閩省田賦科則，平均每畝約納賦五角，以「七七」抗戰前一年米價每百斤五元計算，亦不過徵收納食米十斤，以及每畝收穫量百分之四或百分之五，稅率並未提高。閩省預算逐年增高，二十六年時為二千七百萬；二十七年因改會計年度，半年計一千五百萬；二十八年達三千萬；二十九年三千一百餘萬；三十年度則為四千七百萬。今後非徵收實物，不足以應付艱局，其目的為調劑糧食，抑平糧價與恢復戰前田賦。全部田賦折米，可得一百二十萬担云。

**浙江** 浙江省田賦徵收實物米折辦法，已經行政院核准，刻正施行中。此項辦法共十二條，其要點為：一、改征標準——各縣田賦改征米額辦法，以原有各田地山蕩應征上下期田賦，省縣正附稅及比照田賦標準，及按改征之稅費及帶徵之徵收公費總數，依照各該縣七七事變以前

一年內(即二十五年七月至二十六年六月)之平均米價折算之。二、折價辦法——徵收實物如事實困難，得將米額折合國幣徵收，以各該縣各期田賦開征後二個月前四個月內之平均米價為折征標準。三、稅收分配——徵收米折後，所收田賦額之分配，除提支百分之三，撥充各項征收經費外，餘額在省縣財政劃分縣份，省縣各佔百分之五十，未劃分之縣份省百分之六十，縣份之四十。四、改征米折後，不得帶征任何附加捐稅或征費。五、積欠田賦，於改征米折六個月後，則依法改照米折辦法征收之。六、游擊區域及征收地價稅區域，不得改征米折。七、征收經行政院核定，得以七折征收。據熟悉田賦實際情形者言，浙省田賦改征實物後，年可征銀一萬萬元云。

**安徽** 皖省田賦亦在奉令籌備改征實物中。據財政部有關方面稱，皖省督軍時鄂田賦起見，特於各縣成立田賦查報處，係由省府負責經費，由地方人士協助編查，據皖省在現況下，從事清丈不可能，而續辦土地陳報，又耗款甚鉅，故只有暫以十萬元舉辦查報，為實行新縣制之先聲。皖省每年收支約在一千九百萬元之譜，現以戰區關係，不敷達八百萬元，去歲曾請予發行公債八百萬元云。

**湖南** 湖南田賦改征實物，正籌劃中，據財政當局稱：本省各縣田賦正附舊欠總數達五百萬元以上，自不能不切實催繳，以資挹注。除有催繳提成給獎辦法外，並於二十八年八月頒佈早完田賦給獎辦法，指定長沙等十五縣試行辦理。試辦以來，成效大著。二十九年年度及增華容等十一縣為實施縣。澧縣土地陳報完竣後，即設土地陳報接收處，嚴密接收，地價戶簿，俾免保持陳報之成果。糧食方面，本年須籌軍民食糧××萬石，除三百萬担可由征實物中撥發外，並就產糧較豐之十一縣，按公賣餘糧，計山田公賣，田東出糧穀五市斗；水田公賣，本籍田東出二市斗，外籍田東出七市斗，佃農出三市斗。田東應繳之稅，由佃農交公賣除糧收運，該所給予收據，轉繳田東，憑據作價。交售期間，自新穀登場日起至

十月底止，此舉可使巨額糧食控制於政府手中云。

**廣東** 粵省府實施田賦改徵實物辦法，業已依照中央規定。本年正附稅總額每元折收谷二市斗，計二十市斤，經征由財廳負責，經收由糧管局担任，各縣征收機關，在中央命令未頒佈以前，暫由現有各層級稅收機關辦理。實物儲藏，則由省府撥款建糧食倉庫，以每一鄉鎮，設一倉庫為原則，每庫設庫長一人，管理員若干人。又據省政府負責人稱：粵省本年糧食可無問題，因今年收穫尚佳，外購之米，亦正陸續起運。公辦結果尤有成績。購糧基金第一期中央貸款三百萬元，省行撥二百八十三萬元，第二期一千五百萬元中。已動用者為省行七百五十萬元，全權糧管局貸款三百萬元。至於四聯儲放之四百五十萬元，則尚未領取。粵省為除糧省份，徵收實物自有困難，但甚願遵照中央命令，切實執行，今後每年收入可達一千四百萬元。除淪陷區外，可獲稻六十萬担云。

**四川** 四川田賦改徵實物在積極籌備中，據主管方面透消息：田賦整理機關，決可依照原定時間成立。川紳對此亦紛紛向當局貢獻意見，藉資推進。參議員方琢章氏尤有精闢之意見，據稱：川省田賦在清末為六十六萬九千〇七十三兩有奇，此係按六十六萬九千零七十三石折合，毫無疑義，至民國三年，徵實物縣份，乃以每石折銀一元六角，今如按照此數，照雙石計算，折實物，或照現時較低改徵法折，皆無不可，惟須明定整理時間一年或二年；整理就緒後，立改照平均配額徵收。人民為將來負擔平均，目前亦必須忍痛檢將，以濟政府需要。權利義務能得平衡，民間怨氣自消。方氏並擬有田地等級及徵糧標準如下：一、場田每畝產五市石，有大河堰水灌溉，且能種小麥者為一等，徵糧五升；二、場田每畝產五市石，須繫冬水，與產量四市石六斗，能種小麥者，均有大河堰水灌溉者為一等，徵糧四升六合；三、田邊每畝產四市石六斗及四市石二斗，須繫冬水，不能種小麥，均有大河堰水灌溉者為三等，徵糧四升二合，油沙場地能種菸紅荳者同。如今此成績中栽果不樹，而成桑田及林園者

，仍照此種徵。四、山地每畝產糧四市石及三市石六斗，有小河堰水及噴水灌溉者每畝四等，徵糧三升八合。五、山田每畝產糧三市石六斗及三市石二斗，地勢較高，有小河及塘水灌溉，農勞力較多者為五等，徵糧三升，山地產糧五市石及棉花油桑者相同。如此等地中栽果樹、桑林及林園者，仍照此等徵糧；六、山田每畝產三市石以下，無河水塘水可車，全憑天雨，遇旱即無法救濟者為六等；徵糧二升；七、山地僅能種植樹木，而不能栽種糧食者為八等；徵糧三合，凡此等山地傾斜過大，計算時三畝合算一畝。九、荒地未開墾者為九等，徵糧一合，以六畝合算一畝。如於三年後，量等科糧。方氏為實現上述辦法，希望政府能預定地畝等級，從事清丈；全體文事，即照辦起云。

**雲南** 雲南省令田賦改征實物，田賦管理處已定八月一日成立，開始實施。該省田賦，地丁、錢糧，原則照舊例徵收，以一元五角改折，自本年年度起，加倍征實。財政當局稱：滇省自民國十八年起，舉辦全省清丈，整理田賦，以昆明為中心，向各縣逐漸推進，除昆明外，全省一、二九縣局共分九期辦理，概由財廳負責。發轍之初，昆明一縣歷時三載，始能完成。後經改進，至抗戰開始時尚餘四分之一，未曾舉辦，乃卒於兩年中將此工作全部完成。滇省田賦，自清末清初，曾經一度清理後，迄今數百年，人民之田契地券，頗多遺失，政府冊籍亦不完全，於是弊端百出，自此次清丈後，人民負擔已能平均，而達於確實之境地。該省為加重中央稅制，實施國地收支劃分，促進新縣制之推進，乃將清丈完畢之耕地稅（田賦）劃歸各縣。國省釐稅、省縣釐稅後，財廳則努力於生產事業之發展，先後組織礦、鹽、墾殖等十餘單位，以合理之盈餘，維持政教建設。

**貴州** 貴州省本年度起將實施田賦改征實物。據財政當局談稱：黔省當時田賦，分為丁糧兩項。最初來源係屬隨地征派，故科則複雜，負擔

失平。諸其年額，僅有七十三萬九千餘元，而民元以後，連年增進，幾至足額，蓋地方多故，人民多有流徙中以致田賦荒廢，無法逐年遞增也。省政府為整頓田賦起見，曾於二十五年十二月遵照行政院頒布辦理土地陳報綱要，舉辦土地陳報。同時更鑒於各省辦理陳報仍苦未盡妥善，而本省土地又向無款分可言，乃兼採查丈辦法，作根本之整理。計全省八十二縣，分五期辦理，原定於民國三十年內完成，嗣為適應抗戰需要，提前於去年辦理完竣。查全省土地面積，約有五十五萬六千八百方里，計地面積約佔總面積百分之十五，為八萬三千五百二十方里，每方里以三百七十五畝計，全耕省地約有三千一百三十二萬畝。改訂新科則，每年田賦實征在二百萬元以上，較之過去，自屬增加不少。至此項增加之數，實係清查無糧田地之結果，而非加重人民負擔。今後地方自治之推進，當以此為主要來源。黔省整理稅收，並獲中央補助，故收支平衡，且有贏餘云。

**陝西** 陝西省財政狀況頗為良好，刻正遵照中樞命令，田賦改征實物。據省財政當局談稱：一、近三年來，陝西各縣組織田賦整理委員會，實施編查糧戶，以改革糧地，戶不相符合諸積弊。各縣賦額在二萬以上者，曾設賦稅征收處，又分區設地籍員，管理戶地冊籍。此項主持人員，全由財廳訓練，分發充任。四有此項戶籍，冊串，機構，人事之整個改革，故版串推行，十分順利。二、與前項編查糧戶同時並進者，則有土地陳報，自二十八年五月起，歸財廳主持，除組織查丈隊外，並由各縣設土地陳報協進委員會，安康，漢陰，石泉等十餘縣工作完成，增產一千三百三十餘萬畝。新訂最高稅率為九角五分，最低二分，每畝平均稅尚不及五角。較之未陳報前每畝平均六角八分者反而減低，且按地價計算，新訂稅率亦尚不及地價百分之一，田賦驟深，由此可見。三、陝西征實辦法擬定二十條，已由行政院核准，大致即將全省分五標準區，分別征實，為便劃計，得折收實物現價。拆收標準，由各縣將上年七月至十二月，本年一月至六月各類糧食平均價格分別彙報，由財廳按區核定平均價格，繳納實物。

每一鄉鎮為一單位，以免參差。未辦土地陳報各縣，按原定每畝糧石額征收，已辦陳報縣分，因平均負擔並未增加，現按陳報後新定賦額半數，照舊日糧石改折銀兩比率，同折糧石數征收之。陝省田賦年額六百餘萬元，但實收數為四百餘萬元云。

**河南** 河南雖係三面環敵之戰區，但財政狀況尚屬良好。田賦整理後，亦大有增加，則正籌備徵收實物中，據財政主管當局談稱：豫省庫收入以田賦及營業稅兩項為大宗，田賦丁銀合計，每年額徵八百餘萬元，實徵新舊套搭約在八成左右，年約六百餘萬元，全省一百一十縣，賦額以豫北二十五縣為最多，年計二百八十餘萬元，當全省丁銀百分之三十四。其次則為豫東，每年亦約二百萬元，故豫北豫東相繼淪為戰區後，田賦收入因之銳減，本年度起，(一)出賦不分正稅附加，劃一徵收，遲至九月份尚未完納者每元加罰二分。(二)豁免戰區及黃災區域新賦舊欠及抗戰附加一四、一四六、七八二元強。(三)成立戰時財政整理處，以減輕人民負擔為主旨，補遺徵冊，整理田賦。該省土地稅收二十八年年度為二、三五〇、四九八元。三十九年為二、九五二、九五〇元，此項逐年遞加之原因。蓋由於加強土地陳報縣份之征收制度，改善催糧機構及催徵舊賦之提獎云。

**甘肅** 甘肅省財政廳長陳國樑氏於財政會議中談稱：田賦改徵實物，甘省即奉令推行，本省邊遠縣份，至今尚有依舊繳納實物者，故可望順利。陳氏強調與改徵實物並進者，實為新度量衡制度之推行，蓋重量比容量為多，用重量制，則大秤一高一低，相差實多，以斗計算，則米為三十斤，麥為二十斤，故此種技術上問題殊屬重要，必須制定每市斗等於若干市斤，以容量規定重量，甘省人民負擔，清末不過二百餘萬元；民初不過三四百萬元。自十五年後，逐漸增加，已達一千萬元以上。人民耕種方式依舊，但支出之款已大增，省政府為減輕人民負擔計，刻正實施「借助中央開發地方富源，培養地方，提供抗戰需」之政策，由國家金融機關貸予巨款，發展工礦事業，均已着手興辦，希望成為未來之工業中心。

**青海** 田賦改徵實物籌備期中，各方咸認為在此期內實為推行新量制之良機。據青海省有關方面談：改用新制量器，係遵照中央規定，力求量制之統一，惟本省各縣舊用倉斗，依現行新制量器精密折合，每倉石實為公斗一石五斗五升一合五勺，各縣賦額如依照上項折收，既感不便，又滋流弊。省府為易於折算及體恤民艱起見，所有徵收額糧，每倉斗一石，以新制五斗斛一石五斗(即三斛)數收，以昭劃一，如新辦理，在民間固屬有益，在公家損失實多，核計每倉石少收公升五升一合五勺，即合市升八合六勺二抄七撮。以本省各縣正附額糧四萬八千二百零五石計算，則公家在無形中少收市升四百一十五石八斗，以最低市價折合，每年減收二萬零七百九十餘元，如徵收實物，即可無此損失。又稱：青省田賦年計三〇〇、〇〇〇元，關係全國各省田賦中之最少者云。

**寧夏** 寧夏遠處西北，整理地政，頗為積極。去年三月一日公佈標準地價，七月二十一日開始徵收，樹立單據之地價稅法。據主管人士稱：寧夏田賦，陋規殊多，除正糧有丁銀，正糧，草束外，附加尚有耗費，贏餘，陋規，驗糧，看糧，斗尖，斛面，清鄉費，百五經費等。當時之糧賦紅冊藉載入賦之地僅及八五〇、三八四、九五畝，若以三、二七一、六九五元田賦計算，每畝平均負擔田賦四元，賦重希見。寧夏省政府於是成立地政局，測量全省土地，二十八年底告成，乃公佈標準地價，自一等之二五〇元至十四等之五元，並決定實施辦法，即(一)廢除土地上一切附加，編造地價稅冊，實行徵收地價稅，市地在整理未完竣前，暫不開徵；(二)納稅標準，依照估定地價額數；(三)鄉改良地稅率，為其估定地價之千分之十。(四)鄉荒地稅率，為其估定地價額數千分之五十；(五)地價稅分期徵收：自七月二十一日起，至十年底止，第一期繳清者，發給契據狀，逾期不繳者，即為欠稅，照章加收百分之五利息，並得拍賣抵償。(六)每期開徵前一月，對各書稅人送交地價稅通知書後，收到回執，簽名蓋章，仍交送送人收回，存各縣縣府；(七)如通知書上所載列之畝數等則



，與所有不相符時，得立即申請縣政府更正之；(八)農田地價調查，二十七年開始，三十一年滿期，復行重估。查夏、期、平、金、豐、衛、寧七縣水田及寧夏平羅沿山田地價總額共為二萬四千零十八萬六千六百八元五角，按照千分之十徵稅，則二、二五五、五五五、五五五之數，實二、二八〇、六二八、二三元之地價稅，人民負擔，較之往昔，判若霄壤，實屬西北土地改革之先聲。

### 各省政情一斑

#### 江西省

一、定期舉行縣長考試 省府為謀修明政治，選拔真才壯見，擬於本年舉行縣長考試，業經商准考選委員會轉奉考試院指定核准由教育廳積極籌辦，現已擬具應考知佈告等件，公告週知。茲悉考試日期，定於三十年十月十一日起；考期地點，在本省泰和；報名日期，自公告日起至九月十一日截止；報名地點，在泰和文江村江西省政府教育廳；應考資格為中華民國國民三十歲以上有左列各款之一者，(一)高等考試行政人員考試及格者，(二)曾經各省薦任職考試及格並由考試復核及格者，(三)有考試法第七條第一款資格，並曾任薦任職或與薦任職相當職務一年或委任職二年以上有證明文件者，(四)曾任簡任職有證明文件者，(五)曾任薦任職二年以上有證明文件者，(六)曾任最高委任職四年以上有證明文件者。考試科目，計有第一試：黨義、國文、憲法(約法)、行政法規、民法及刑法、經濟學及財政學；第二試：地方自治及地方行政、地方財政、本省實業、本省教育；第三試：口試。又本省縣長考試試務處已於九月二十一日成立，處長由省主席簡式輝氏兼任云。

二、實行行政總檢閱 本省省政府為明瞭各級機關施政實況，曾於本年四月訂有行政總檢閱通則十四條，規定每年應舉行全省行政總檢閱一次，由省府遴派若干檢閱團擔任之，檢閱團之任務為觀察施政實況，考查工

作人員之成績，指導業務改進，考察地方民情，宣傳中央及省政府重要法令，及處理特別交辦事件。其組織為每團設團長副團長各一人，團員若干人，團長由省府各委各廳處長或各行政督察專員充任，副團長由各專員或各廳處高級人員充任，團員由省府就各廳處人員調充。今年之總檢閱，已由省府分全省為七個檢閱區，每區配置一檢閱團，分任各該區檢閱任務，各檢閱團已於九月二十三日分別出發，出發前，團主席曾召集各團團長舉行談話會，指示檢閱及講評要領，略謂檢閱不問於普通巡視，檢閱是要按照工作計劃到該工作場所，檢查工作進行程度，驗證工作結果，了解工作者之缺憾與困難所在，予以必要之幫助與鼓勵，使幹部能有進步，工作能更加推進，故檢閱是要以教育幹部推進工作為原則，講評重在言辭或文字之優美，必要切合受檢閱者之需要，能為其改進工作之良好資料，故講評是要以受檢閱者能自覺的接受為原則。聞此次各團檢閱期間，約為三個月，總檢閱完畢後，尚須舉行檢閱會議，編擬檢閱意見呈報省府查核云。

三、改善公務員待遇 本省各級公務人員改善待遇一事，迭經當軸研究討論，刻已傳出令人欣喜之消息，除恢復原有薪給外，月薪在一百零一元至二百元者，另加津貼二十元，五十元至一百元者，另加津貼三十元，五十元以下者，另加津貼四十元，二百零一元以上，取銷折扣支取原薪，惟月薪在六十元以上之公務人員，一律取消徵購公米之供應。以上辦法，經七月十八日省務會議通過，原定七月一日起實行，現因種種關係，已延至九月一日起開始。

又本省各級行政人員待遇，亦經省務會議決定，准照省案自九月一日起取消折扣，以後視生活指數給生活費，縣政府公費，每月按照原有等級增加百分之三十，各縣人民自衛隊官兵伙食，准照省保安團現有的標準待遇。

#### 浙江省

一、決定下年度幹部訓練計劃 浙省地方行政幹部訓練委員會於九月四日舉行第九次會議，討論三十一年度工作計劃及經費預算，及浙江省地方行政幹部訓練三十一年度訓練計劃，據省訓練團教育長陳希豪於會後談稱：該團自成立迄今，時間已逾一年，訓練業已六期，合計受訓者計一千二百四十人，第七期定於九月二十一日開訓，訓練者共計五百名，半為社會工作人員，半為行政人員，至十一月二十日結訓為止，合共受訓者應為一千七百四十人，依照新定三十一年度訓練計劃，明年一年內應訓練三千人，以二個月為一期計算，年可訓練六期，除行政人員外，日將兼辦黨務工作人員訓練特班，又擬招訓非現任人員五百名，造就新進幹部，浙西二縣仍將各設訓練所，並擬將原設之浙西訓練分團改為浙江省地方行政幹部訓練團第一、二、十區行政督察區聯合訓練班，自明年一月起實行。

二、金華整編城區保甲 金華城區戶口，日有增加，原編保甲，已不適合，縣府為便利督督指揮起見，特於八月初訂定城區保甲編辦法，以城區各甲增多之戶口，編組附甲，其辦法為：各甲增多戶口，一律編為附甲，附甲與原甲同，以六戶至十五戶編為原則，附甲甲長由甲內戶長公推，由鎮公所發給選通知書，造冊報縣備查，所有附甲內戶口查報及住民管束事項，悉由附甲甲長負責，甲長對附甲工作之進行，應負指導協助之責，但關於徵募捐款及派發經費事務，仍由甲長負責辦理，而由附甲甲長隨時協同進行。

福建省

一、擬定下年度財政收支原則 閩省財政廳以戰時財政措施之重要，及調度之繁雜，殆有百倍於平時，自本省沿海戰事爆發後，將來財政必有劇烈之變化，財政調度應以軍事第一勝利第一為目的，自當集中全力，於有利於軍事之支出。該廳本此觀點，以精密之計劃，務使首要之經費足用，次要之經費減少，不必要之必要之經費一律勾銷，致使分配合理，支用效用可期，經認定三十一年度財政應行舉辦事項，通飭所屬遵照辦理，並

將將全省各縣分為游擊縣份、後方縣份、及鄰近游擊縣份三種，澈底實行合理緊縮，除游擊縣份之縣政府組織應予變更，事業酌予停縮外，關於後方縣份及鄰近戰區易成戰地之縣份，則應致力於收入之整頓與財務行政之維持，對於支出，尤當遵守經濟、節約、真實、澄清各原則而行，絕對不許浪費。茲將應行舉辦事項探錄如下：一、厲行財政公開制度。各縣政府於年度終了時，應將預算公佈週知，二、嚴禁預算外之收入，三、限制追加預算，四、確立鄉鎮單位預算，五、整理房舖宅地稅及其他各項稅捐，六、取消稅捐提成制度，以符徵收滿支原則，七、籌備縣區地方遺產及公營事業之基金，八、積存整理公款公產，九、禁徵各項通過稅，十、田賦實物之徵收糧食機關，應與徵收機關分工合作，十一、籌設鄉鎮公庫，十二、稽核領受軍米之人數。

二、省政府改組 行政院八月二十六日會議，決議福建省政府主席陳儀另有任用，應免本兼各職，任命劉建緒為福建省政府委員兼主席案，業經國民政府於二十八日明令發表。劉氏奉命後，已於九月初離浙赴永安接事，九日正式就閩省主席職，劉主席於就職後談稱：陳公俠先生主閩有年，省政設施如安輯地方，統一行政，建立人事制度，訓練幹部人才，健全基層政治，均已走上軌道，本人初履是邦，彌感欽敬，閩省當前問題，為糧食必須管理，軍需民食，庶可無虞，本省屬缺糧省份，今後政府當運用種種方法，把握各物，平衡供求，厲行節約，同時調整實際產額狀態，確實調查盈缺數量，開闢省外補助米源，次如地方治安，當謀保甲組織之健全，完成縣政工作，強化施政基礎，省境之內，不論窮鄉僻壤，皆可安居樂業，戰時人力惟恐不足，任何人應、患無業，市無閒散，野無游夫，自可夜不閉戶，道無拾遺，吾人應此目標為求治國的。並謂：將本此以與閩人共勉，完成省政建設，動員全省力量，爭取抗戰勝利。又與劉氏同時就職者，尚有新任省府秘書長張開運云。

廣東省

一、充實鄉鎮行政機構。查本省各縣鄉鎮公所編制，原分甲乙丙三種，所內工作人員如股主任、幹事及事務員等，除事務員係專任職外，其餘均由鄉鎮長及鄉鎮中心小學教職員分別兼任。實施以來，深感各股主任及幹事均屬兼職，對於工作推動，不無遲滯。為適應環境需要，乃察酌地方實際情形，訂頒本省各縣鄉鎮公所組織暫行規程，將鄉鎮公所組織改分為甲乙兩種，所有股主任及幹事，除民政或警衛股主任，及民政或警衛幹事得由副鄉鎮長兼任外，其餘均以專任為原則。至專任股主任及幹事薪給，亦經由省府核定，股主任月實支三十五元至四十元，幹事月實支三十元至三十五元（副鄉鎮長兼任股主任幹事者得支三十五元至四十元）。是項經費由各縣籌措辦理，追加預算呈核或由縣地方款預備費項下撥支。其餘鄉鎮長、副鄉鎮長、事務員等薪給，均照前頒縣各級公務員薪給改訂支給辦法辦理，此項暫行規程，經由省府通飭各縣遵照辦理云。

二、統一婦女運動。本省婦女運動日見開展，本屆全省行政會議關於婦女之重要決議，計有三案，一為厲行舉發殺嬰、租妻、重婚、及買賣婦女，並取締童養媳等惡習，以維法紀而重人道，二為准婦女團體參加各級行政會議，三為集中人力財力，統一婦女機構，自三十年度起，各縣市局組織婦女聯合辦事處，編制預算，准由省府會同有關機關核定，經常經費得由縣地方款項下撥支，以上決議，業經省府公布施行。

### 廣西省

一、制定建設計劃大綱。廣西建設計劃大綱，前經省主席黃旭初擬定，徵求各方意見，交由廣西建設研究會詳加討論，又經提出廣西省政府委員會議決通過，並咨請省臨時參議會第五次大會修正，業於八月一日由省府正式公布施行，茲錄大綱原文如左：

### 第一部 總綱

#### 第一節 建設準據

第一條 廣西為中華民國之一省，廣西省政府為謀領導全省官民，共同努力於復興中國之任務，在整個建國計劃體系之內，積極從事於本省之建設。

第二條 中華民國建國之最高指導原理，為國父手創之三民主義。依遺教所示，三民主義之建設理想，分為二個階段逐步完成之。第一階段為中華民國之建設，以達到民有民治民享為目的。第二階段為世界和平之建設，以達到大同之治為目的。

第三條 本計劃大綱以前條所示第一階段之建設為限。而當前之使命，尤置重於訓政時期地方建設之完成及憲政開始時期應整備之工作。

第四條 根據國民政府建國大綱均權之原則，凡事務有全國一致之性質劃歸中央者，本省地方政府應於中央政府法令指導之下，努力奉行，加速完成之；其有因地制宜之性質劃歸地方者，由本省地方政府分担之。

#### 第二節 建設層次

第五條 廣西建設，縱分為省建設，縣(市)建設，基層建設三級。

第六條 省建設為工作之主導，縣(市)建設為工作之重心，基層建設為工作之基礎。

#### 第三節 建設部門

第七條 廣西建設，橫分為經濟建設，政治建設，軍事建設，文化建設四部門。

第八條 經濟建設之最高指導原則，為民生主義。抵制帝國主義之侵略，消滅封建社會之剝削，限制私有財產之發展，建立公有制度之基礎，改善勞動狀況，改進生產方法，調整分配制度，以完成平均地權，節制資本，生產社會化，分配合理化之第一階段建設之理想。

第九條

政治建設之最高原則，為民主主義，訓練四權行使之能力，啓示國民應盡之義務，堅定革命主義之信仰，並確立自治制度，劃分自治區域，灌輸自治智識，培植自治人材，以完成實施民主政治必具之基本條件。

第十條

軍事建設之最高指導原則，為民族主義。實施國民軍事訓練與兵役法，使致力民族化，以備平時警備、戰時國防之必需，完成民族自衛之要求。

第十一條

文化建設之最高指導原則，為三民主義。改進社會教育，適應各部門建設之需要，培養人材，運用學校力量，協助建設之進行，使全體國民皆有接受完全教育，參與文化創造之均等機會，以達成在三民主義原則指導之下，發展學術研究，革新社會意識，造就適應三民主義國家生活之健全國民之目的。

第三節 各級建設要項

第四節 省建設要項

第十二條

一、推行土地行政，實施土地測量，完成土地陳報，舉辦地價申報，實行按價徵稅及自然增值歸公。  
二、公地荒地，由人民租用，停止發賣，並規定私人面積之最高額。

三、私有荒地應限期整理歸公。

四、私有土地出賣，應先由公家承受。

五、獎勵耕地之合作經營。

六、重要及大規模企業，由政府及地方團體公營，但得獎勵有經營經驗之私人參加，並保障其利益，以促進公營企

業之成功。

七、調查全省之資源，以為工業建設之根據。

八、發展機械工業電氣事業，及礦產之探查開發，推進經濟建設逐漸趨向工業化。

九、發展糧食及衣用原料生產，並調劑農衣食住行有關之工廠，使省內生產，漸能自給，趨向生產社會化。

十、確立與經濟建設相適應之財政金融政策。

十一、建立全省金融網、貿易網、倉庫網、交通網，使經濟結構組織化，經濟建設計劃化。

十二、建立工業試驗機構及其指導推廣系統，以促進生產之發展。

十三、發展農田水利，改進林業行政。

十四、普通合作組織，增高人民生產力與消費力，並使分配合理化，生產社會化。

第十三條 政治建設

一、頒布地方自治完成標準，限期完成地方自治。  
二、健全各級民意機關之組織，促進人民行使四權之訓練，並於政治教育經濟諸方面民衆組織中，實施訓練，聯繫進行，以加強民衆使用民權之習慣。

三、按期舉行戶口普查，並勸行各級公務統計。

四、調整各級行政區域，健全各級行政機構。

五、提倡廉潔風尚，肅清貪污劣。

六、厲行幹部政策，確立人事制度，以提高行政效率。

七、厲行歲計會計制度。

八、完成各級衛生行政機構，發展醫事保健事業。

第十四條

九、培養衛生醫藥專門人才，適應公醫制度之需要。

軍事建設

一、健全並充實國民軍事訓練之組織及內容，普及國民軍事訓練。

二、健全兵役行政之設施，使組訓征調順利。

三、充實國民軍事訓練所需之武器，並設置必需之武器修理所。

四、調整保安機關及保安部隊，使負起地方警衛之責，並成爲戰時兵員之補充機關。

五、設置榮譽軍人治療救養機關，以安頓殘廢抗戰將士。

六、充實優待出征軍人家屬基金。

七、組織全省在鄉軍人，並指導其活動。

第十五條

文化建設

一、完成國民基礎教育。

二、擴充師範教育，以健全學校師資。

三、適應學生數量之需要，調整及增設中等學校，並獎勵私人設立。

四、改善國民中學制度，使成爲縣文化中心。

五、修訂學校教育改進計劃，充實學校設施，促進學生身心健康改善教學教育方法，實施學生升學職業指導，編印適宜課本，以增強教育效能。

六、職業教育，採取建教合一原則，儘量由事業機關場所舉辦之。

七、訂定運用學校力量協助地方建設事業進行辦法頒行。

八、訂定扶助貧苦優良之學生求學辦法頒行。

九、發展女子教育，提高女子服務社會能力，培養優良母性。

第十六條

經濟建設

一、依本省之指示，舉辦全縣土地測量，地價申報及完成荒地調查，並扶植自耕農。

二、按本縣需要及可能，舉辦農田水利及造林事業。

三、按本縣需要及可能，舉辦各種公營事業。

四、設置縣農場，以接受省農事場所之指導及推廣事項。

五、依據省之指示，改進手工業及舉辦輕工業。

六、依據省之指示，推進全縣合作事業。

七、修築縣道，開濬水道，並使之與鐵路省道及鄰縣縣道聯絡，以發展交通，便利運輸。

八、提倡農家副業，以充裕其生活。

九、採取量入爲出原則，盡立與經濟建設相適應之縣財政政策。

，並設計指導改善一般家庭教育。

十、成立全省書刊供應流通網，以利文化之傳播。

二、改善新聞及廣播事業，以補助政令及社會教育之推行。

三、充實省立圖書館，成立博物館，藝術館，以供應自學工具，提倡自學風氣。

三、適應國防需要，發展國民體育運動，以養成國民健強體格及使用戰鬥器械習慣。

四、整理並保存本省歷史文獻，編印年鑑叢書，以發展地方文化。

五、改善社會固有文化，對於流行民間之語言、宗教、藝術、禮俗等文化形態，研究其改善辦法，指導施行。

六、設置學術獎金，以提倡科學技術之研究發明。

第五節 縣(市)建設要項

一、依本省之指示，舉辦全縣土地測量，地價申報及完成荒地調查，並扶植自耕農。

二、按本縣需要及可能，舉辦農田水利及造林事業。

三、按本縣需要及可能，舉辦各種公營事業。

四、設置縣農場，以接受省農事場所之指導及推廣事項。

五、依據省之指示，改進手工業及舉辦輕工業。

六、依據省之指示，推進全縣合作事業。

七、修築縣道，開濬水道，並使之與鐵路省道及鄰縣縣道聯絡，以發展交通，便利運輸。

八、提倡農家副業，以充裕其生活。

九、採取量入爲出原則，盡立與經濟建設相適應之縣財政政策。

第十七條

政治建設

- 一、依照地方自治完成標準，參酌本縣情形，限期完成本縣地方自治工作。
- 二、劃定基層行政區域，以便利行政及自治事業之發展。
- 三、健全執行機構及議事機構。
- 四、審議訓練基層幹部，並改進其任用辦法。
- 五、按省之指示，參酌本縣情形，成立衛生院，推行醫事保健事業。
- 六、實行會計會計制度。
- 七、舉辦老弱育嬰救濟事業。

第十八條

軍事建設

- 一、依照法律規定，實施全縣國民軍事訓練。
- 二、查驗槍支之武裝及登記全縣公私武器，並施行檢查。
- 三、建置必需之兵舍。
- 四、組織全縣在鄉軍人，並指導其活動。

第十九條

文化建設

- 一、充實建設區立國民中學，使成為全縣文化中心。
- 二、設縣立圖書館及福利流通機構。
- 三、充實圖書館圖書藏量。
- 四、健全收音設備，以利政令及新聞之傳播。
- 五、增修縣志，並編印縣年鑑。

第二十條

經濟建設

- 一、鄉鎮村街，均依照規定組織合作社，以負擔公共造產責任及便利私人生產消費。
- 二、利用公共用地或租用田地，設置鄉村市場，舉行公耕。

並接受省縣農事場所之指導及推廣事項。

第二十一條

政治建設

- 一、依照法令，實行戶籍人事登記。
- 二、清理公產，增加收入，實行會計會計制度，並使財政完全公開。
- 三、健全鄉鎮村街公所，按期舉行鄉鎮會議及村街務會議。
- 四、按期舉行村街民大會及鄉鎮民代表大會，以訓練人民行使四權。
- 五、依照法令，成立各種民眾組織團體。
- 六、訂立村街自治公約。
- 七、依照縣之指示成立鄉鎮衛生所，設置村街衛生人員及置備簡易之藥箱。
- 八、改善民居建築，以增進民族健康。
- 九、禁絕鴉片，取締遊惰。
- 十、設立息訟組織，調解人民紛爭。

第二十二條

軍事建設

- 一、依照縣之指示，實施本鄉鎮國民軍事訓練。
- 二、依照法令規定，組織各種團隊，負擔地方警衛任務。

第二十三條 文化建設

三、依照法令規定，設置本鄉鎮公私武裝，並施行檢査。  
四、設備集合廣場。

一、充實中心國民基礎學校及國民基礎學校，使能盡量收容  
應受教育之兒童及成人，並力求逐漸達到完全免費教  
育。

二、中心學校及基礎學校，依照法令，實行社會服務，協助  
各種建設，使成爲鄉鎮村街之文化中心。

三、公所、學校、合作社、農場等，應隨時介紹各處進步之  
新書及適用用品方式及方法，灌輸於本地人民，使之做  
，以改善其生活。

四、應隨時學校，應隨時必要之查報，以供大眾閱覽。  
五、就地方團體團會社日歌壇等原有習俗改善其內容，舉行  
適當之娛樂集會及舞獅打龍舞獅等體育運動。

第三節 建設實施程序

第九節 計劃

第二十四條 本大綱頒布後，省政府、縣政府、鄉鎮公所及各該組織內  
之各部門，均應檢討過去建設之實績，根據本大綱第二節之  
規定，參照人、財、時、地、物各項情形，分別先後緩急，  
擬定各該級各部門之建設實施計劃草案，呈請主管官廳集  
議，以資核奪各該級之建設實施計劃。

第二十五條 鄉鎮建設實施計劃，須經鄉鎮民代表會通過，再呈縣政府  
核定，(市)建設實施計劃，須經縣(市)參議會通過，再  
呈省政府核定，(省)建設實施計劃須經省參議會通過。

第二十六條 本大綱必規定實施期限，但各該各部門建設實施計劃，

必須規定時日，明定進度，計日程功。

第二十七條 各項計劃實施時所需經費，均編入該級機關年度預算內，使  
計劃與預算完全配合。

第二十八條 各級主管官於各該級整個建設實施計劃起草之前及草案完成  
之後，均須召集有關人員會議，詳細研討，以期縝密，而  
免衝突重複之弊。

第八節 執行

第二十九條 已核定之計劃，由主管者切實按照實行，如遇意外事故，或  
實際情形變動與預定不合時，不得藉故停止或輕率修改。

第三十條 計劃執行時，如有與實際不合之虞，得另定補充計劃，並  
法，力求貫徹，但不得違反原定計劃之目標。

第三十一條 計劃執行時，主管負責者須切實努力，上級應認真監督，且  
須隨時檢討，糾正錯誤。

第三十二條 需要民衆熱烈參加之建設工作，各級幹部應努力宣傳，製爲  
運動，不可僅以命令行之。

第九節 考核

第三十三條 每項計劃或整個計劃之實績。負責執行者應隨時記錄，按期  
檢討其工作之成績，如實施與預定計劃有出入時，應尋求其  
原因，指出其缺點，以積累自己之經驗。

第三十四條 上級接到下級執行計劃結果之報告後，應即評定其成績，並  
據以獎懲，以資激勵。

第三十五條 同級各部門執行同類計劃時，上級應隨時將考核所得之各種  
優缺點宣佈週知，互相競進，增加工作效率。

二、定期舉行行政會議，廣西省三十年度地方行政會議，已定於十月  
一日及二十二日分別在桂林(一至七行政區)、遵寧(八至十二行政區)  
舉行。此項會議爲節省時間起見，議題方面，決由省府就切要者，列定範

圖，作為報告及討論之中心，現正由行政會議秘書處議案整理委員會擬議中。國民政府長官蔣氏稱：「此項行政會議討論中心，為廣西建設計劃中之各種問題，詳細項目，現尚在擬議中，惟重要者將有地方自治完成標準，國庫改徵實物，糧食增產等問題。」

三、改善公務員待遇 廣西公務人員薪給，向較中央規定為低，年來雖有改善，然相差仍遠。桂省最近以物價日漲，生活程度高昂，為使公務員生活安定起見，決自十月一日起，省內各級公務人員薪給，一律照中央官等官俸支給。凡月薪在二百元以下者，每月並給特別津貼二十元，平價米五十斤。月薪在二百元以上者，津貼及平價米均無。平價米以每市担價值六十元為折扣標準，即使米價再增，亦不更變，如遇米源不暢，則照市價折發代金。

四、省財政現狀 省財政廳長黃鍾岳氏談廣西財政近況稱：省府本年歲出預算為五千二百萬元，歲入連中央補助只有四千六百萬元，相差足有六百萬元之鉅。又因公務人員俸給及出差川、旅費微薄過甚，對於行政效能甚有影響。擬自本月份增加，如此又增加歲出八百萬元，連前共不敷一千四百萬元。此數擬在稅收項下，計煙稅附加約可收一百萬元，營業稅可收四百萬元，其他稅收亦可增八百萬元。三共一千三百萬元，收支相抵，差可平衡。

### 四川省

一、舉行教育競賽 川省教育廳以教育行政之推進，除注重事業計劃之擬定與工作情形之指導及考核外，尤應注意教育人員工作興趣之激發與優良標準之確立。為便於教育人員之切磋觀摩，建立良好之楷模起見，現特遵照總裁訓示，擬定「四川省教育行政競賽辦法」，提經教育廳等會議通過，通令全省教育界遵照辦理。此項競賽辦法共十四條，其要點如左：

(一)本競賽暫分下列各組：國民教育組；以全省各縣(市)為競賽單

位；小學教育組：以省立實驗小學，省立附小為單位；師範教育組：以省立、私立師範學校為競賽單位；職業教育組：以省立、縣立、私立職業學校為競賽單位；中學教育組：以省立、縣立、私立中學為競賽單位；民眾教育組：以省立、市立、縣立民眾教育館為競賽單位。

(二)本競賽暫定每年舉行一次，必要時臨時舉行特種競賽。

(三)各組競賽之項目暫定如下：甲、國民教育組：計分下列各項：本年度學齡兒童入學之百分數；本年增設中心學校及保國民學校之百分數；本年度學齡兒童入學之百分數；本年失學成人入學之百分數；本年教師待遇改善情形；本年各學校設備改善情形；本年各學校教學設備改善情形。乙、小學教育組：計分下列各項：本年每班學生平均數及每生歲占經費數；本年每一教師平均所教學生數；本年學校設備改善情形；本年教學設備改善情形；本年輔導地方小學之重要工作；校長教員服務之情形。丙、師範教育組：計分下列各項：本年每班學生平均數；每生歲占經費數；本年學校設備改善情形；本年教學進度實施情形；輔導地方教育之重要工作；指導本校畢業生之重要工作；校長教員服務之情形。丁、職業教育組：計分下列各項：本年推行勞動服務及新生活運動情形；本年實習指導情形；如單獨設有實驗場所者經營情形如何；指導本校畢業生之重要工作；本年兼辦社教及其他推廣事業；校長教員服務之情形。戊、民眾教育組：計分下列各項：經費分配情形；設備及利用情形；婦女教育實施情形；公民教育實施情形；生計教育實施情形；健康教育實施情形；休閒教育實施情形；館長及館員服務情形。下列各項競賽項目每次指定一項或數項舉行競賽。

(四)本競賽之評判，由左列人員組織評判委員會主持之，教育廳廳長、主任秘書、各科科長、督學室主任，以教育廳長為主任委員。

(五)本評判委員會，應於每年度終了時，根據各評判員之評判表，詳加審核分別評判等第，呈請教育廳核定公布，其分等標準如左：九十分以



上者為特等；八十分以上者為甲等，七十分以上者為乙等，不滿七十分者為丙等。

(六) 評判結果，其成績優良者應分別予以獎勵，獎勵之方式如左：(一) 晉級；(二) 給予獎金；(三) 給予獎狀；(四) 傳令嘉獎。前項獎勵，各競賽單位之主管人員及佐理有功人員應同時享受，於給獎時分別規定之。

(七) 本省各縣(市)對於各區鄉(鎮)保教育之推行，亦應分級舉行競賽，至少每年舉行一次，其辦法由各縣(市)政府訂定呈請省政府核准施行。

雲南省

一、昆明市實行保民大會 本市之民意機關，前經省府議決，提前組織，市府當即發交社會局積極籌備，並經民廳李廳長及裴市長多方督導，已由該局按照法規，一面併坊為鎮，限八月十日以前各鎮公所完全成立，一面定於九月一日至五日，舉行保民大會，日前社會局孟局長特召集各區區長商定籌備辦法，並依省頒保民大會組織規程，擬定實施細則，茲將決議案及實施細則列後：

實施細則：(一) 本府為推進本市各保保民大會，並便利其處理事務，特訂定本細則；(二) 保民大會之組織，會場，規則，開會秩序，除依法令有規定者外，悉依本細則辦理；(三) 保民大會，每戶應出席之代表，保長應於各戶推定後，造具代表姓名、年齡、職業、住址、清冊存備稽考；(四) 保民大會在開會時應由保長備具簽到簿，凡出席之代表，均須在簿上簽到；(五) 保民大會無故缺席之會員，每次每人罰公益捐法幣五角，此項所罰之公益捐，概指作保辦公處正項開支之用；(六) 前項每次所得之罰款及其開支，應由保長造具清冊，在召開保民大會時，提出宣佈，並不得有舞弊及侵蝕情形；(七) 保民大會之會場，應假借管內機關、學校、工廠禮堂為之，若過管內無地點或時間衝突時，得接洽私人住宅召開；(八) 本府為正確指導各保保民大會計，每一保民大會均由府指派人員，會同區鎮人員參加督導；(九) 前條本府所派督導人員，為用會場督導週密起見，各區

保民大會，得於每月一日至五日舉行，此項開會日期，各區區鎮長應連同開會地點時間先期呈報；(十) 召開保民大會時，甲長壯丁均須出席，協助保長佈置會場，並維持會場秩序，會議完畢以後，尤應共同辦理呈報會議紀錄及關於議決案件之執行等事項；(十一) 凡甲長壯丁，無故不出席保民大會時，得依會員處罰之規定加倍處罰；(十二) 保長副保長如因特殊原因，不能担任保民大會之主席時，得由出席各代表臨時推出一人助任之；(十三) 每月終了以後，各區區鎮長應根據所屬各鎮報告各保民大會之議決案，擇其重要而有普遍性及其實施程度等，作成報告，呈送本府核辦；(十四) 本細則如有未盡事宜，得隨時由本府修正之；(十五) 本細則自公佈之日實行。

籌備事項：又保民大會之籌備成立，應照下列各項辦理之：甲、各保民大會，應在八月底一律籌備完畢，不得貽誤。乙、各保民大會開會地址，應由各區鎮保長，自行在管內尋覓機關，學校禮堂或寬大私人住宅接洽妥定，由區長督促所屬各鎮各保，分期於九月一日至五日全數舉行，以後即按月照此地址時間，屢續辦理，不得變更，此項地點時間，應由各鎮於八月二十日以前，彙呈本管區，轉呈本府備案。丙、各保民大會出席代表之名冊，應於八月二十五日以前造報，名冊式樣由社會局規定，並由局彙請市長印備五千張分發備用。丁、督導人員，每區由區長任督導主任，每鎮指派小學校長一人會同鎮長稱鎮督導主任，所屬各小學校員為鎮督導員，由府通令指派。戊、所有督導人員及保長，訂定八月中旬，由府召集授以保民大會及各級民意機關一切規章法令。己、各督導人員，應由局製備督導報告表，於督導完畢後，呈報本府核辦。庚、保民大會簽到簿，保民應按照出席代表名冊，先行造好，以備開會時各代表簽名蓋章。辛、關於鄉鎮民代表會代表候選人之檢覈，應由各區轉飭所屬各鎮保所管內，合於此項資格之人，普遍宣傳，令其於八月二十日以前填具書表呈請檢覈。

# 編後記

編者

本刊第三期出版後，經過了兩個月的長時期，這三十餘萬言的第四五期合刊，才能和讀者相見，深勞長期訂閱者向縣念和愛護本刊者的關切，這是編者首應抱歉的。我們相信讀者一定會念及到這四個月是暑假時期，學校裏的工作者，辛苦了半年，照例要作一個短時期的休息，加以海暑中揮汗寫作，是大家所不願意的。可是我們並沒有照例休息，有些特約撰稿人是協助政府方面去訓練幹部去了，有些是分往東南各省主持本大學招考新牛事宜去了，有些是利用假期去做早就預備的工作去了；等到招考新牛的先們帶回了萬冊的考卷後，大家又忙着閱卷。因此這刊物就不容不出四五期合刊了。明瞭這些，我想讀者必能加以原諒。

雖然如此，這四五期合刊，無論從質和量的方面講，或者都不曾使讀者感覺失望吧！第一、在質的方面，我們在本期增開了「研究報告」一欄，刊載出本院兩個專題研究的一部份，一是周模樞凌恩源兩先生的「江西國民教育經費的回顧與前瞻」，一是李德培先生的「江西縣長之分析研究」，這使得注意江西政情的人們，從這兩篇報告裏可以得到關於這兩個問題的一些寶貴資料。此外，我們且把「建設史料」的編輯方法，作了一個初步改進的嘗試。第二、在量的方面，我們已從通常每期十餘萬言增加到三十餘萬言，所以在篇幅上，本合刊也較通常增加了一倍。

從個別的文章說，本大學胡校長提出戰後土地制度這一個大問題來，發抒他的意見，來和國人商討，編者認為他的意見，值得研究本問題者的注意。馬博廠教授對江西各縣正在籌設的地方行政幹部訓練所提出了寶貴而具體的建議，亦值得各縣訓練當局的重視。和馬教授的大作有異曲同工之妙。尚有熊大適先生的一幹部訓練與軍事管理一文，熊先生根據他年來參加幹部訓練工作的實際經驗，指出了現時各訓練機關關於軍事管理的缺陷和今後應有的改進，熊先生現任職於本校研究部。方銘首教授曾在本刊創刊號發表過怎樣徵實物的意見，現在他又本其實地考查所得，提出江西田賦問題，足供當局參考。在行政改革方面，本期登出了周承孝先生和龔履端先生的兩篇大作，前者係討論富商階級的人選問題，後者係就中央近來所採行的分層負責制從事實際的策劃。周先生現任江西省政府秘書。在國揚國父遺教和總裁政治思想方面，本期計有三篇文章：一是葉青教授廣徵博引地釋明了三民主義法律建設的內涵與特質，而以遵守法律和實行法律為建設三民主義法律的具體主張。熊先生現任江西西南軍政府督學。另外，林松年先生對於我國現行農業金融政策，在本期提出了改進的主張；凌恩源先生對於我國民眾教育館的種種設施，在本期也有一篇專文予以論列。以後凌先生還有這一類的巨著，將在下期本刊發表。至於陳國傑羅時侃兩先生的大文，都是續本刊上期之作。陳先生在本期所提出的靈活政府喉舌問題，是專討論政府公報的編撰，辦法切實，見解精到，值得關心此一問題的人們留心閱讀。

此外，在攻錯集方面，本期登出了三篇足供讀者攻錯的文章。一是齊振興先生的「經驗中的三個縣政問題」。這是齊先生在其歷任縣長任內辦理縣政的心得，他在這一篇文章裏提出了培養幹部，整理財政，推動事業的具體主張，而認此三大問題的解決，為革新縣政的關鍵。齊先生現任江西省民政廳視察室主任。一是姚肖廉先生的「在行政管理工作崗位上兩年」。姚先生現任財政部江西省直接稅局課長，根據他兩年來實際從事行政管理工作所絞出的心血，寫成此文，自然是彌足珍貴。一徐鍾沂先生的「崇仁一年費征之實況」。這是徐先生在其充任崇仁縣經征處主任任內所獲的經驗與心得，在目前整理田賦聲中，實在是很好的參考。徐先生現任職本校。總之，這三篇足以攻錯的文章，編者認為不可不詳細一讀。希望讀者不要輕易放過。

最後，還有一點須特別提出的，本期原來還有程孝剛先生的關於滇緬路的視察記，因為文內牽涉國防秘密，未經審查通過，不便刊出，特此向程先生道謝，並誌歉意。末了，編者謹向本期各位作者道謝，並請繼續惠稿。

# 本 刊 徵 稿 簡 則

(一)本刊以闡揚三民主義之真諦，研討地方建設之理論與實際問題為主旨。凡關於左列各類投稿，均所歡迎：

- 一、關於三民主義者，
  - 二、關於地方建設之理論者，
  - 三、關於政治理論或問題者，
  - 四、關於經濟理論或問題者，
  - 五、關於教育理論或問題者，
  - 六、關於社會問題者，
  - 七、關於時事問題者，
  - 八、關於研究報告者，
  - 九、關於地方建設之行政經驗者，
  - 十、關於地方建設之歷史者，
  - 十一、關於地方建設之通訊與資料者。
- (二)來稿不拘文言語體，但請寫清楚，加具新式標點符號，並請於稿末註明真實姓名、略歷、住址，以便通訊。
- (三)譯稿須附寄原文，如原文不便附寄，請將原著者姓名、原文題目、原載刊物、出版日期及地點註明。
- (四)來稿本刊有酌加刪改之權。不願刪改者，請預先聲明。
- (五)來稿除因足退件郵資者外，概不退還。
- (六)來稿一經揭載，除預有聲明者外，其版權即為本刊所有。
- (七)來稿經揭載後，當酌酬現金或本刊；一稿兩投者恕不致酬。
- (八)來稿請寄「江西泰和國立中正大學文法學院地方建設月刊編輯委員會」。

## 地方建設 第一卷 第四五期合刊

中華民國三十年十月一日

DIH FANG JIAN SHEG

編輯人

國立中正大學文法學院  
地方建設月刊編輯委員會

主編 高柳橋 副主編 鄒辰侯  
編輯委員 吳華寶 周祥儒 方銘竹

發行人

江西泰和杏嶺村  
國立中正大學出版組

印刷者

營業接洽處：泰和上田碼頭  
中國合作圖書印刷所

代售處

中國文化服務社江西分社  
及全國各大書局

### 定價表

訂購辦法	冊數	國內及日本、香港、澳門、南洋		國外
		零售	定價	
零售	一	五角三分	一角二分	三角
預定半年	六	免	七角二分	一元八角
預定全年	一二	免	一元四角四分	三元六角

本國郵票代價十分之十  
但以一及五分為限

### 廣告價目

等級	地位	全面		四分之一
		底封面之外面	內面	
特等	底封面之外面	七十元		
優等	目錄版前後	五十元	二十五元	
普通	正文前後	三十元	十五元	八元

本期每冊定價一元

